자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점분석과 시사점: 제주자치경찰사례를 중심으로

원 소 연 (Won, Soh-yeon)*
(E-mail : sohyeonwon@gmail.com)
홍 의 표 (Hong, Eui-pyo)**
(E-mail : euphorie@daum.net)

논문접수일 : 2012년 7월 1일
논문심사일 : 2012년 8월 1일
게재확정일 : 2012년 8월 17일

* 학위취득대학: 슈파이어 국립대학원
현직: 한국법제연구원 초청연구원
**학위취득대학: 괴팅엔대학교
현직: 한국법제연구원 초청연구원

자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점분석과 시사점: 제주자치경찰사례를 중심으로

<국문요약>

자치경찰은 지방자치의 핵심적인 요소로써 민주적 및 분권적인 경찰활동을 가능하게 하며 주민참여를 통하여 서비스의 질을 확보할 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 이에 따라 지난 2008년 「지방분권촉진에 관한 특별법」에 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도의 도입을 규정함으로써 자치경찰제 도입을 위한 법적 근거를 마련하였다. 그러나 자치경찰제 실시를 위해서 전제되어야 할 여러 쟁점들에 대한 합의에는 아직 이르지 못하고 있다. 이에 본 논문에서는 제주자치경찰의 경험을 토대로 우리나라 자치경찰제 도입을 위한 주요 쟁점 중에서 특히 설치단위, 사무, 수사권, 재정 부담을 중심으로 분석해보았다. 이러한 쟁점사안들은 자치경찰 도입의 목적에 부합하면서도 우리 실정에 적합한 자치경찰제 실시를 위하여 자치경찰 모델은 어떻게 정립하여야 하는가와 직결되는 문제로서, 제주자치경찰제를 시행하면서 특히 논란이 되고 있는 사안들이다. 이에 따라 제주자치경찰사례를 중심으로 전문가 질적 조사를 실시한 결과 자치경찰제의 활성화를 위해서는 첫째, 자치경찰 사무의 명확한 배분과 고유 업무 확보 둘째, 자치경찰의 수사권 등 권한의 확대 그리고 마지막으로 안정적인 재원확보방안 마련이 전제되어야 할 것으로 보인다.

[주제어] 지방자치, 자치경찰, 국가경찰, 제주자치경찰제

www.kci.go.kr

Ⅰ. 서론

자치경찰은 국가경찰에 비해 신속하고 다양한 대민서비스 체제를 구축함으로써 서비스의 질을 제고할 수 있으며, 경찰의 정치적 중립성과 투명성을 확보할 수 있다는 의의가 있다. 뿐만 아니라 우리나라에서의 자치경찰제도는 지방분권의 실현이라는 점에서도 중요한 의미를 지닌다(금창호 2011, 12).

우리나라에서는 1990년대 지방자치제도의 실시와 더불어 지방자치를 위한 제도적 장치로서의 측면이 강조되면서 자치경찰제에 대한 논의가 본격적으로 시작되었는데, 자치경찰제는 주민의 안전과 질서유지 등 경찰 본래의 기능을 지방자치단체 차원에서 해결하는 치안행정의 지방분권화를 통해 지방자치를 실현할 수 있다는 점에서 의의가 크다. 이러한 논의의 결과로서 2005년 「자치경찰법안」이 국회에 제출되었지만 제17대 국회임기 종료로 법안은 자동 폐기되었다. 그러나 이명박 정부가 들어서면서 자치경찰 도입논의를 다시금 활성화시킴으로써 2008년에는 「지방분권촉진에 관한 특별법」의 제11조 제3항에 자치경찰제도의 도입을 명시하고, '자치경찰제 도입방안'을 제시하는 등 일련의 성과를 거두었으나, 2012년 현재까지도 자치경찰제 실시를 위한 구체적인 모델에 대한 합의에는 이르지 못하고 있다. 특히 자치경찰의 설치단위, 국가경찰과의 권한배분, 자치경찰의 재원마련 등과 같은 핵심요소들에 대한 합의가 이루어지지 않음으로써 우리 실정에 맞는 자치경찰의 도입과 시행을 위한 방안은 아직 구체화되지 못하고 있다.

한편 전국적인 차원에서의 자치경찰제 시행과는 별도로 제주특별자치도에서는 2006년부터 자치경찰제를 시행하고 있다. 자치경찰제는 제주에 고도의 자치권을 부여하기 위한 핵심사항으로서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)」에 제주도내의 자치경찰제에 관한 내용을 포함시켰으며, 올해로 운영

된 지 6년차에 접어들고 있다. 이러한 제주특별자치도의 자치경찰 운영사례는 전국적인 도입을 위한 모범사례로서 중요한 의의를 지닌다. 일반적으로 자치경찰 실시모델을 위한 기초자료는 이미 오랜 기간 동안 자치경찰을 시행하고 있는 주요 외국의 사례가 될 것이지만, 이는 우리나라와는 이질적인 역사적, 문화적, 사회적 배경으로 인해 적용상의 한계를 지닐 수밖에 없다. 반면 제주자치경찰은 우리나라에서 운영되고 있는 유일한 자치경찰 사례로써 지난 6여 년 간의 경험을 바탕으로 우리나라에 적합한 자치경찰모델을 마련하는데 있어 실질적인 도움을 줄 수 있기 때문이다. 이에 따라 본 논문에서는 자치경찰제의 전국적 확대도입을 위한 사전 준비 작업으로서 자치경찰의 설치단위, 자치경찰의 사무, 자치경찰의 수사권, 재정부담 등 자치경찰 시행을 위한 주요 쟁점들을 살펴보고, 이러한 쟁점사안들에 대한 합의를 위하여 제주자치경찰의 6여 년 간의 운영성과를 평가함으로써 자치경찰제 도입을 위한 시사점을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 자치경찰에 대한 이론적 논의

1. 자치경찰의 이론적 논의

1) 자치경찰의 개념

일반적인 경찰(Polizei)의 개념은 위험방지를 위한 국가적 행위이며, 경찰법은 위험방지에 관한 법이다(Schenke 2009, 9). 그러나 오늘날 위험방지의 업무는 경찰관청뿐만 아니라 기타 행정관청에 의해서도 수행되고 있기 때문에(Drews and Wacke et. al. 1986), 경찰의 개념이 경찰관청과 반드시 일치하는 것은 아니다. 이러한 위험방지와 관련한 업무의 내용에 근거하여볼 때 경찰의 개념은 제도적 의미의 경찰, 형식적 의미의 경찰, 실질적 의미의 경찰로 구분할 수 있다

www.kci.go.kr

(Knemeyer 2009; Tettinger and Erbguth et. al. 2007). 먼저 제도적 의미의 경찰은 조직적 의미의 경찰이라고도 부르는데, 조직법상 경찰기관의 조직영역에 속하는 모든 경찰관청을 의미하며(Knemeyer 2007),[1] 경찰청과 그 소속기관의 총체인 지방경찰청, 경찰서 등이 이에 속한다. 형식적 의미의 경찰은 입법자가 부여한 모든 사무를 수행하기 때문에 그 범위를 어떻게 규정할 것인가는 각 나라의 입법정책에 속하는 문제이지만, 일반적으로 제도적 의미의 경찰이 수행하는 모든 사무를 형식적 의미의 경찰이라고 본다. 제도적 의미와 형식적 의미의 경찰을 구분하는 이유는 제도적 의미의 경찰은 위험방지업무 외에도 법규상 부여된 다른 행정활동들, 예컨대 청소년보호 등과 같은 복지행정과 급부적 행정도 수행하기 때문이다(Pausch 2002). 한편 실질적 의미의 경찰은 행정작용의 목적이나 내용을 근거로 하여 학문적 의미에서 정립된 개념을 의미하는데, "공공의 안녕과 질서유지에 대한 위험을 방지하기 위하여 일반통치권에 근거하여 국민에게 명령·강제함으로써 국민의 자연적 자유를 제한하는 작용"이라고 정의 할 수 있다(김성수 2004, 453). 이러한 실질적 의미의 경찰개념이 중요한 이유는 위험방지임무가 존재하는 경우 특별법이 특별히 정하고 있는 것이 아닌 한 일반경찰법에 의해 적용될 수 있기 때문이다(홍정선 2010, 360).

이러한 경찰의 개념과는 달리 자치경찰의 개념은 어떠한 관점에서 접근하는가에 따라 다양하게 정의되고 있는데, 대표적으로 지방자치단체를 중심으로 자치경찰을 파악하는 관점과 경찰기능을 중심으로 파악하는 관점으로 구분할 수 있다. 지방자치단체 중심의 관점에서는 자치경찰을 "일정한 지역 내의 경찰작용이 지방자치단체의 권한과 책임에 의하여 이루어지는 경찰"을 의미하기 때문에(한견우 1999, 69) "선거 때 주민의 필요에 따라 지역실정에 맞게 치안행정을 펼칠 수 있는 지방자치 이념의 진정한 구현을 위한 제도"(박진현 2000, 317)라

1) 제도적 의미의 경찰범위는「정부조직법」제29조 및 「경찰법」 제2조에 의해서 정해진다.

고 정의한다. 이때 자치경찰의 의의로는 자율적인 행정행위로서 주민생활 중심의 경찰서비스를 확보하고 제공한다는 점이다(안영훈 2007, 5). 반면 경찰기능 중심의 입장에서는 "지방분권에 따라 경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 근거하여 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도"이며(이황우 1999, 5) 경찰의 정치적 중립성을 보장하는 제도(최기문 2000, 11)라고 정의한다. 이러한 입장에서 중요한 점은 자치경찰에 대한 중앙정부의 부당한 간섭과 통제에서 벗어나 자주성을 확보할 수 있어야 한다는 점이다(최종술 2003, 102).

한편 자치경찰제에 대한 관점은 대륙법계와 영미법계 국가에서도 상이하게 나타난다. 대륙법계 국가에서는 경찰을 국민의 생명과 신체, 재산의 보호뿐만 아니라 국가 통치권에 기초하여 국가권위의 대변자로서의 역할까지도 포함하는 개념으로 보고 있기 때문에 국가경찰 중심의 경찰체제를 선호하여왔다(이만종 2008, 150). 반면 영미법계에서는 외부의 침략에 대응하여 시민의 권한을 지키기 위한 기능을 주요한 경찰기능으로 분류함으로써 일찍부터 자치경찰제도가 발전하였다. 영미법계에서는 자치경찰을 지방자치행정의 일부로 간주하며 경찰권의 설치 및 운영의 권한이 지방자치단체에게 있다고 보기 때문에, 경찰권의 행사방법도 주민의 자유과 권리를 보호하는 것을 주목적으로 하며, 경찰권의 남용을 방지하기 위해 소극적이라는 특징을 지닌다(김건식 2003, 5).

2) 자치경찰의 필요성

지방자치란 일정한 지역과 주민을 중심으로 하는 지방공공단체가 지역적 사무에 대하여 권한과 책임을 가지고 자율적으로 집행하여 사무를 처리하는 것으로 정의할 수 있다(이승철·곽영길 2010, 419). 자치경찰은 이러한 지방자치를 실현하기 위한 핵심적인 내용으로서 치안행정에 있어서 민주적 및 분권적인 경찰활동을 의미하는 것이다. 지방자치는 지역사무에 대한 주민참여를 보장하고 지역사정에 적합한

www.kci.go.kr

행정서비스를 제공한다는 데에 의의를 두고 지역주민의 참여를 바탕으로 민주적 자치행정을 실현함으로써 중앙집권적인 권력구조에서 지방분권적 구조로의 변화를 시도한다. 우리나라는 그동안 중앙집권적인 국가경찰체제를 중심으로 효율적이고 능률적인 경찰활동을 유지해 왔었으나, 지역의 실정에 적합한 탄력적인 경찰활동의 요구와 지역주민과 협력관계를 필요로 하는 경찰사무의 증가 등으로 인해 지방분권에 의한 자치경찰의 필요성이 등장하였다.

자치경찰의 필요성은 무엇보다 국가경찰의 일원적 구조에 기인하는 폐해를 개선하는 것에 있다. 국가경찰체제는 경찰행정의 효율성과 능률성 확보가 용이하다는 장점을 지니고 있는 반면, 지역치안 수요에 효율적으로 대응하지 못한다는 점, 지역치안에 대한 자치행정의 종합성과 자기책임성이 부족하다는 점, 그리고 치안행정에 대한 주민참여의 부족 등의 문제점을 지니고 있다(박억종 2008, 83). 뿐만 아니라 국가경찰은 그동안 민생치안 등 주민보호보다는 중앙정부의 입장을 대변하는 치안행정을 펼쳐왔다는 비판에서도 자유롭지 못하다. 반면 자치경찰제는 일원화된 국가경찰체제에 비해 대민서비스의 질을 향상시킬 수 있으며, 주민참여의 확대를 통해 주민과 가까이하는 친근한 경찰상을 정립할 수 있다는 점 등에서 그 중요성이 강조되고 있다(조성택 2008, 107).

이 밖에도 개인보호기능의 충족, 국가경찰업무의 자치경찰로의 이양에 따른 국가경찰의 업무량 축소와 이를 통한 경찰업무의 효율성 확보, 계층축소를 통한 조직의 관리상의 효율성 확보 그리고 지역실정에 적합한 경찰치안서비스를 제공할 수 있다는 점 등이 자치경찰의 필요성으로 제기되고 있다(박억종 2008, 84).

3) 자치경찰의 유형

자치경찰의 유형을 구분하는 기준으로는 국가경찰과 자치경찰간 조직관계, 국가경찰과 자치경찰간의 권한관계 그리고 지방자치단체의 유형 등이 있다(금창호 2011, 10).

국가경찰과 자치경찰간 조직관계에 따른 자치경찰의 유형은 자치경찰의 조직이 국가경찰의 조직과 중첩된 정도에 따라서 분리형, 통합형, 절충형으로 구분할 수 있다. 분리형 자치경찰은 국가경찰과 자치경찰의 조직이 완전하게 분리된 형태로서, 미국을 예로 들 수 있다. 반면 통합형 자치경찰은 국가경찰의 조직 내에 자치경찰을 설치하는 통합된 형태로서 일본의 사례가 이에 속한다. 한편 절충형이란 위의 두 가지 유형을 혼합한 형태로서 국가는 감독기능을 수행하고 경찰위원회는 의결기능 그리고 지방경찰청장은 집행기능을 수행하는 등 각 기관들은 상호협력하에 각자의 기능을 수행하며, 대표적인 예로 영국이 있다.

자치경찰의 유형은 또한 자치경찰의 활동에 국가경찰이 관여하는 정도를 통해 종속적, 대등적 그리고 독립적 관계로 분류할 수 있다(최종술 2004, 122). 일반적으로 종속적 자치경찰 형태에서는 국가경찰이 대부분의 권한을 독점하고 있기 때문에 자치적 요소가 매우 약하다. 경찰활동은 주로 국가경찰의 지시와 통제를 받는 지방경찰에 의해 수행되며, 실질적인 국가경찰제라고 볼 수 있다. 이러한 종속적인 유형에 속하는 국가는 우리나라를 비롯하여 핀란드, 덴마크, 스웨덴 등이다. 이와는 달리 대등적 자치경찰 유형은 자치경찰과 국가경찰의 관계가 병렬적 구조를 지니고 있는 형태로서 일반적으로 경찰사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분하여 수행한다. 만약 국가경찰이 직접적으로 수행하기 어려운 경우에는 자치경찰에게 위임할 수 있으며, 이때 국가경찰은 위임사무에 대한 감독과 통제권을 갖는다. 이에 따라 국가경찰과 자치경찰의 관계는 국가위임사무를 제외하고는 대등한 관계를 형성하며, 대표적으로 이탈리아와 스페인을 들 수 있다. 한편 미국의 경우 국가경찰과 자치경찰이 각각의 권한을 완전하게 분점하면서 독립관계를 유지하는 독립적 자치경찰 형태를 지니고 있다. 이는 국가경찰과 자치경찰 체계를 완전히 분리하여 운영하는 체제로서 국가경찰은 자치경찰사무로 분리된 업무에 대하여는 아무런 영향

www.kci.go.kr

력을 행사할 수 없으며, 실질적인 자치경찰제라고 볼 수 있다(양영철 2008, 365).

이 밖에 지방자치단체의 종류[2]에 따라 일반지방자치단체 내의 자치경찰조직이 일부 경찰사무를 수행하는 일반지방자치단체모형, 주민대표로 구성된 특별지방자치단체가 자치경찰사무만 수행하는 특별지방자치단체모형, 국가가 임명한 공무원으로 구성된 지방자치단체 내의 조직이 경찰사무의 일부를 처리하는 관선지방자치단체모형, 그리고 국가경찰의 일선지방조직이 경찰업무를 수행하는 특별지방행정기관모형으로 구분할 수 있다(금창호 2011, 13).

2. 자치경찰제 도입안의 비교검토

우리나라에서 자치경찰제를 도입하고자 하는 논의는 정부수립 당시부터 제기되었지만, 정치·사회적으로 불안정했던 당시의 시대 상황에서 효율성과 능률성이 우선시됨에 따라 자치경찰보다는 일원적인 국가경찰체제를 유지해왔다. 자치경찰제 도입논의가 다시 활성화 된 것은 지방자치의 실현을 위한 제도적 장치로서의 측면이 부각되면서이다. 1990년대 지방자치제 실시 이후 주민 안전과 질서유지 등 경찰의 본래적 기능 문제를 지방자치단체 차원에서 해결하고자 1996년 국가경찰제에 자치경찰제를 가미한 '자치경찰제 도입법안'이 국회에 제출되었다. 이후 국민의 정부와 참여정부 시절 지방분권과 민주성에 충실한 자치경찰제 도입방안이 추진되면서 2004년에 「지방분권특별법」 제10조 제3항에 자치경찰제 도입을 의무화하였다. 그러나 2005년 발의한 「자치경찰법안」이 17대 국회 임기종료로 자동 폐기되면서 결과적으로 자치경찰제의 도입은 무산되었다. 하지만 자치경찰제 도입논의는 이명박 정권초기인 지난 2008년 인수위에서 자치경찰제 도입방향을 설정함과 동시에 '5대 국정지표, 193개 국정과제'에 포함시킴으로써 재점화되었다. 이어서 2008년에는 「지방분권촉진에 관한 특별법」에 자치경찰제 도입규정을 명시하였으며, 관계기관 조정회의를 거쳐, '자치경찰제 도입방안'을 확정함으로써 자치경찰 도입을 위한 법적 근거를 마련하였다.

이러한 지속적인 자치경찰제 도입논의를 바탕으로 참여정부에서는 자치경찰법안을 마련하는 등 심도 있는 입법화논의가 이루어졌었다. 이에 따라 지난 정부에서 이루어졌던 자치경찰법안들, 특히 2005년에 제출되었던 정부의 자치경찰법안과 유기준 의원이 발의한 자치경찰법안(이하 유기준의원안)을 중심으로 주요쟁점사안에 대하여 검토하고자 한다. 그동안 논의되었던 자치경찰도입을 위한 주요쟁점은 설치단위를 비롯하여 자치경찰의 조직형태, 인사권, 자치경찰의 주요사무배분, 수사권, 예산, 국가경찰과의 관계정립, 자치경찰에 대한 지방자치단체장의 권한 등 다양하지만(이현우·송상훈 외 2009, 23-37), 본 연구에서는 제주자치경찰제를 시행하면서 특히 논란이 되고 있는 쟁점을 대상으로 기존의 법안들을 분석하고자 한다.

제주자치경찰제에 대한 전문가 질적 조사를 통해 제기되었던 문제들을 살펴보면 주로 자치경찰과 국가경찰간의 사무배분과 수사권 그리고 재원확보에 집중되는 모습을 보였다. 이는 자치경찰의 정체성과도 밀접한 관계가 있는 것으로 자치경찰이 국가경찰에 종속된 것이 아니라 독립적인 기관으로서 발전하기 위해서는 고유사무와 권한 그리고 충분한 재원이 전제되어야 하기 때문이다. 이 밖에 자치경찰의 설치단위는 제주자치경찰의 사례에서 주요하게 제기된 쟁점은 아니지만, 자치경찰 도입을 위해 가장 첨예하게 대립하고 있는 쟁점중의 하나로서 설치단위에 따라 주요사무, 수사권, 재원확보에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 사안으로서 중요한 의미를 지닌다.

이에 따라 본 연구에서는 자치경찰 도입을 위한 다양한 쟁점중에서 자치경찰의 설치단위, 주요사무, 수사권 그리고 재정부담을 중심으

2) 일반적으로 지방자치단체는 업무의 성격과 대표성 여부를 기준으로 일반 지방자치단체, 특별지방자치단체, 관선지방자치단체, 특별지방행정기관으로 구분할 수 있다.

www.kci.go.kr

로 분석하고자 한다.

1) 설치단위

참여정부는 행정이념 중 주민대응성과 민주성에 충실한 주민밀착형 경찰상을 정립하고자 하였다. 이에 따라 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공할 수 있도록 자치경찰제를 시·군 및 자치구에 도입하는 것을 주요내용으로 하였다. 또한 자치경찰제의 도입여부는 각 기초자치단체의 자율에 맡김으로써 지방자치제도의 민주성과 책임성을 향상시키고자 하였다.[3] 반면 유기준의원안은 기초자치단체의 우호적인 참여를 유도하기 위하여 광역단위 시·도에 자치경찰본부를 설치하고, 기초단위인 시·군·구에 자치경찰대를 설치할 것을 제안하였다. 이렇게 광역 및 기초 두 자치계층에서 자치경찰을 도입하는 것은 치안행정의 연계성 확보와 지역특성에 적합한 주민생활 중심의 치안서비스를 제공함으로써 지방자치단체의 행정력을 제고하는 한편 국가 전체의 치안역량을 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위한 것이라고 밝히고 있다.[4]

2) 주요사무

참여정부안은 자치경찰이 담당해야 할 사무를 주로 주민생활과 밀접한 분야로 규정하고 있는데, 방범순찰, 사회적 약자보호, 기초질서사범 단속 등 생활안전분야 사무와 교통소통관리, 교통법규위반, 지도단속 등 지역교통분야, 그리고 공공시설 경비, 집회시위주변 교통정리 등 지역경비분야로 세분할 수 있다. 이 밖에 추가적으로 보건, 위생, 교통, 환경, 경제 등 특별사법경찰사무도 자치경찰의 사무로 분류하고

3) 자치경찰법 정부안, 2005. 11.3., 제4조.
4) 자치경찰법안(유기준의원 대표발의), 2005.12.14, 제안이유.

있다.[5] 반면 유기준의원안에서는 자치경찰의 사무를 보다 광범위하게 규정하고 있다. 이에 따르면 자치경찰은 관할구역내에서의 주민의 생명, 신체 및 재산의 보호뿐만 아니라 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지와 같은 지역민생치안사무를 종합적으로 규정하고 있다.[6]

3) 수사권

자치경찰의 수사권과 관련하여 참여정부안은 독립적인 규정은 포함하고 있지 않다. 다만 범죄 발견시의 조치에 대하여 자치경찰공무원이 현행범인을 발견하여 체포한 경우에는 즉시 국가경찰에게 인도하여야 한다고 규정함으로써 원칙적으로 자치경찰의 수사권은 상당히 제한적이라고 평가할 수 있다.[7] 반면 유기준의원안에서는 자치경찰의 사무 및 권한에서 범죄의 수사 및 교통의 단속 등을 포함시킴으로써 자치경찰의 수사권을 포괄적으로 명시하고 있다.[8]

4) 재정부담

자치경찰의 설치 및 운영에 따른 재정부담과 관련하여 참여정부는 원칙적으로 자치단체의 부담으로 하되 국가에 의한 지원을 규정하고 있다. 그러나 국가에 의한 지원의 규모와 기간, 지원방법 등 자세한 내용을 구체적으로 밝히고 있지는 않다.[9] 반면 유기준의원안에서는 자치단체가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 법령에서 정하는 사항에 대해서는 국가의 부담을 의무화하고 그 밖에 예산의 범위내에서 국가가

5) 정부안, 제4조.
6) 유기준의원안, 제2조.
7) 정부안, 제14조.
8) 유기준의원안, 제14조.
9) 정부안 제20조.

www.kci.go.kr

일부 지원하도록 하고 있다.[10]

3. 분석의 틀

자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점사항에 대하여는 그동안 이론적인 논의들이 다양하게 제시되어 왔음에도 불구하고 여전히 합의에 이르지는 못하고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 자치경찰제 도입을 위한 주요 쟁점사항들에 대하여 제주자치경찰의 사례를 통하여 평가해 보고자 한다. 이를 위해 각각의 쟁점에 대하여 제주자치경찰의 운영사례를 평가하고 문제점을 분석함으로써 자치경찰제 시행을 위한 시사점을 제시한다.

자치경찰제의 주요쟁점에 대한 제주자치경찰제의 운영성과를 평가하기 위하여 본 연구에서는 제주자치경찰 전문가 및 실무자에 의한 질적 조사를 실시하였다. 일반인을 대상으로 하는 자치경찰제도에 대한 만족도 조사 대신에 전문가 및 실무자에 의한 질적조사를 선택한 이유는 대부분의 제주특별자치도 도민들은 자치경찰의 업무와 국가경찰의 업무를 명확히 구분하기 어려워 자치경찰의 업무에 대한 정확한 판단을 내릴 수 없기 때문이다. 뿐만 아니라 제주자치경찰제도와 관련된 법적 및 제도적 문제점에 대한 심층적이고 전문적인 평가를 위해서 일반인에 의한 만족도 조사만으로는 제주자치경찰의 운영성과를 정확히 평가하기 어렵다는 판단에서이다. 자치경찰제도가 시행된 지 6년이 지났지만 일반인들이 자치경찰과 국가경찰과의 차이점을 정확하게 파악하기 어려운 현실을 고려하였을 때 일반인들에 대한 설문조사 결과를 분석하는 것보다는 제주자치경찰제도의 법적 및 제도적 문제점과 개선을 위한 실질적인 제언을 얻는 것이 중요하기 때문이다. 이에 따라 본 연구에서는 제주자치경찰제도에 대한 실제적이고 구체적인 분석과 평가를 위해 자치경찰 실무자와 전문가들에 의한 질적평가를 수행하였다. 자치경찰 공무원들에 의한 평가는 지난 6여년 간 자치경찰 업무를 수행하면서 실제 현장에서 발생하는 문제점에 대한 구체적인 평가를 할 수 있다는 점에서 그리고 자치경찰에 대한 학계의 전문가들은 자치경찰제도를 형성하기 위한 근거인 법적 및 제도적 구성에 대한 전문적인 평가가 가능하다는 점에서 각각 중요한 의미를 지닌다. 제주자치경찰제도의 평가를 위한 실무자 및 전문가 집단으로는 제주자치경찰단 소속의 자치경찰 공무원과 경찰행정학 및 법학 교수를 중심으로 구성하였다. 조사 대상자는 자치경찰 공무원 17인, 경찰행정학 및 법학교수 10인으로 총 27인이다.

10) 유기준의원안, 제23조.

III. 자치경찰제의 주요쟁점분석

1. 주요사무

1) 선행연구 검토

자치경찰제 도입을 위한 중요한 쟁점중의 하나는 기존의 경찰사무와 자치경찰의 사무를 어떻게 배분할 것인가의 문제이다. 우리나라는 정부수립 이후 현재까지 국가경찰체제를 유지해옴으로 인해 모든 경찰활동은 국가경찰을 중심으로 이루어지고 있다. 아직까지 국가경찰에 의해 독점적으로 수행되어 오던 기능을 어떻게 하면 효율적이고 효과적으로 자치경찰과 배분할 수 있을까.

이와 관련하여 이황우(1995)는 자치경찰은 지역의 방범, 교통, 경비, 일반수사 등 민생치안에 주력하도록 하고, 국가경찰은 기획, 조정, 통제, 치안 관련기관 및 정부부서와의 업무협조, 국가안보와 관련되는 사항, 광역범죄, 대규모 재해 및 소요사태 대처, 전국적인 유무선 통신시설의 확보 및 유지 등을 담당할 것을 주장하였다. 최응렬(2004)은 시·도 경찰은 관할구역에서 방범·교통·경비·수사 등 민생치안에 주력

www.kci.go.kr

하고, 국가경찰은 시·도 경찰이 처리하기 어렵거나 부적합한 사무를 처리. 또한 자치경찰사무에 대한 국가의 감독은 경찰목적 달성을 위한 최소한에 그쳐야 하며, 국가위임사무의 경우 합법성과 합목적성에 대한 감독까지 할 수 있게 하되, 자치사무에 대해서는 합법성의 감독만 허용해야 한다고 하였다. 이 밖에 선행연구의 결과들을 종합해보면 대체적으로 중앙경찰은 전국적인 커다란 치안수요에 집중할 수 있도록 함으로써 효율적인 대응을 하도록 하고 지방경찰은 지역적인 치안수요에 자율적으로 대응하도록 하는 것이 경찰분권화의 적정수준일 것으로 예측하고 있다.

국가경찰의 단일체제와는 달리 자치경찰의 설립으로 인하여 이원적 경찰체제로 변화하게 되면 국가경찰과 자치경찰간의 명확한 사무 및 권한 배분은 자치경찰의 성공을 위한 전제조건으로서 중요한 의미를 지닌다. 신설된 자치경찰의 사무나 권한이 너무 미약할 경우 실질적으로 자치경찰의 설립의의가 상실될 수 있으며, 또한 국가경찰과의 사무배문이 불명확한 경우 자칫 국가경찰의 하위기관 또는 종속기관으로 전락할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 자치경찰의 본래의 목적을 달성하고 효과적인 자치경찰제 운영을 위해서는 무엇보다 명확한 사무 및 권한배분이 선행되어야만 한다.

2) 제주자치경찰사례를 통한 쟁점분석

제주자치경찰의 주요사무에 대한 자치경찰 전문가와 실무자들의 의견을 분석해보면 자치경찰 담당사무의 명확화 및 자치경찰 고유사무의 개발 등이 필요하다고 지적하고 있다. 특히 대다수의 자치경찰 실무자들은 국가경찰과의 중복 사무를 줄이고 업무협약에 따른 각각의 담당사무를 명확히 해야 한다는 의견을 보이고 있었는데, 총 17명의 응답자 중에서 15명이 이를 지적하였다.

제주특별법 제108조는 자치경찰의 사무에 관하여 주민의 생활환경에 관한 사무, 지역교통 활동에 관한 사무, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무 등 그 유형을 열거하고 있다.[11] 그러나 이러한 자치경찰의 사무는 기존의 국가경찰 및 지방행정기관에서 담당하였던 사무를 그대로 자치경찰의 사무로 규정한 것이며, 또한 대부분의 사무들은 여전히 국가경찰 및 지방행정기관이 중복적으로 담당하고 있어 비효율성을 초래하고 있다.

뿐만 아니라 제주자치경찰의 사무는 제주특별법 제110조에서 법 제108조의 사무 중 특사경 업무를 제외한 나머지 사무를 처리함에 있어서 국가경찰과 자치경찰간의 사무분담 및 사무수행방법은 도지사와 제주자치도지방경찰청장이 협약으로 정하고 이를 공표하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 제주특별자치도의 치안행정은 국가경찰과 자치경찰에 의해 동시에 수행되고 있는 셈이다. 이처럼 두 기관에 의한 치안행정은 치안공백을 보완할 수 있다는 장점이 있지만, 다른 한편 치안행정이 결여되었을 경우 그 책임은 어느 기관에게 있는지를 알기 어렵게 하는 문제를 발생시킨다(권영호·강주영 외 2011, 89). 물론 제주특별법 제108조에서 제주자치경찰사무를 규정하고 있고, 제110조에서 국가경찰과 협약

11) 제108조 (사무) 자치경찰은 다음 각 호의 사무(이하 "자치경찰사무"라 한다)를 처리한다.
1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무
가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영
나. 주민참여 방범활동의 지원 및 지도
다. 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호
라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방
마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속
2. 지역교통활동에 관한 사무
가. 교통안전 및 교통소통에 관한 사무
나. 교통법규위반 지도·단속
다. 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도
3. 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
4. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

www.kci.go.kr

에 의한 사무분장을 규정하고 있기 때문에 법형식상으로는 국가경찰과 자치경찰은 고유의 사무영역을 갖는다. 그러나 업무협약만으로는 국가경찰과의 중복 사무를 해결하는 데에는 한계가 있으며, 이러한 업무협약을 위반한다고 하여도 제재가능성이 없기 때문에 실질적으로 자치경찰 사무의 많은 부분은 국가경찰에서도 중복적으로 수행하고 있는 실정이다.

또한 주민의 입장에서는 유사한 두 기관의 사무분장에 대하여 명확히 인지하기 어려우며 사건을 신고할 때에도 어느 기관에게 신고해야하는지 명확히 구분하기 어려운 문제가 발생한다(권영호·강주영 외 2011, 89). 따라서 자치경찰의 사무를 법적으로 명확히 할 필요가 있다. 예컨대 현재 제주특별법 제108조가 자치경찰의 사무로서 규정한 사무의 경우 국가경찰과의 협약 없이 온전히 자치경찰의 사무로서 부여하는 등 주민의 입장에서 자치경찰과 국가경찰의 사무를 보다 명확히 구분할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

이 밖에 자치경찰과 일반 행정과의 업무분담도 체계적이지 않아서 업무의 비효율성이 초래되고 있다. 예컨대 주정차 지도 단속업무는 자치경찰대에서 담당하고 있지만 주차장업무는 일반 행정에서 수행하고 있으며, 교통시설업무와 관련된 교통안전시설물, 버스승차장, 어린이 보호구역 업무 등 대부분의 업무를 자치경찰에서 담당하고 있지만 대중버스 관련 행정업무는 교통항공과에서 담당함에 따라 업무의 비효율성이 초래되기 때문이다. 따라서 업무처리의 효율성 및 효과성 향상과 책임소재의 명확화를 위하여 서로 연관된 업무를 한 기관에서 담당하는 방안을 고려할 필요가 있다.

2. 자치경찰의 수사권

1) 선행연구 검토

자치경찰의 수사권은 사무수행에 있어 필요한 경우 수사권을 인정할 것인가의 문제로서, 그동안 자치경찰의 수사권과 관련한 논의는 거의 다루어지지 않았었다. 그러나 제주자치경찰을 운영하면서 수사권은 새로운 쟁점으로 부각되고 있다. 자치경찰의 수사권은 업무효율성과도 밀접하게 관련된 사안으로서, 예컨대 자치경찰의 수사권이 인정되지 않는 상황에서는 현행범을 체포한다해도 일반인과 지위상 별다른 차이가 없을 뿐만 아니라[12], 직무수행 중에 범죄를 발견한 경우에도 범죄의 내용이나 증거물 등을 여러 단계를 거쳐 제출하여야 하고, 또한 현행범일지라도 수사권한의 제한으로 인하여 수사하지 못하고 인계하여야 하는 절차는 자치경찰의 업무효율성을 저하시킬 수 있기 때문이다.

결과적으로 자치경찰의 수사권은 치안행정의 지방분권이라는 취지를 달성하기 위하여 자치경찰의 권한의 범위를 어느 정도로 규정하여야 하는가와 연관이 깊다. 따라서 자치경찰의 수사권을 인정할 것인가의 문제는 무엇보다 지방자치단체에게 어느 정도의 권한을 배분하는 것이 치안행정의 지방분권을 실현하는데 의미가 있을 것인가에 대한 보다 진지한 논의가 필요할 것으로 보인다.

2) 제주자치경찰사례를 통한 쟁점분석

제주자치경찰의 권한에 대한 문제점으로 자치경찰 공무원의 82%는 자치경찰 수사권의 제한을 지적하였다. 주민의 생활안전활동, 지역교통활동, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 등 자치경찰의 사무를 수행함에 있어 자치경찰은 17종의 특사경 업무 외에는 수사권이 제한되고, 음주운전자 단속권한 및 공무집행방해사범 수사권이 없어 자치경찰 집행수단과 권한이 매우 제약을 받고 있는 상황이다. 따라서 자치경찰의 사무의 효과성을 향상시키기 위하여 음주운전 단속권, 즉결심판청구권 등이 추가로 확보되어야 한다는 의견을

12) 현행범 체포와 관련하여 일반인과 자치경찰관의 차이는 단지 현행범에게 미란다 고지를 해야 하는 것뿐이다.

www.kci.go.kr

제기하였다.

특히 행사장 교통관리 및 질서유지 근무 시 음주운전으로 의심되는 차량을 자주 목격하지만 음주운전에 대한 단속 권한이 없기 때문에 이를 저지하지 못하는 경우가 종종 발생하고 있다. 이러한 상황은 음주운전자뿐만 아니라 선의의 피해자를 발생시킬 수 있기 때문에 단속활동을 통해 위험을 예방해야하지만, 음주운전 단속권한의 제한으로 인해 위험예방기능의 한계를 나타내게 된다. 따라서 제주도 내 대부분의 행사장 질서유지 및 교통관리를 담당하고 있는 자치경찰에게 제한적으로라도 음주운전 단속권한을 부여함으로써 안전사고를 예방하는 등의 조치가 필요할 것으로 보인다. 예컨대 자치경찰의 모든 활동영역에서의 단속권한을 부여하기 보다는 일정기간 또는 자치경찰이 담당하는 행사장 주변 등 특정영역에서 음주운전 단속권한을 부여한다면, 행사장 주변 교통관리 중 음주운전의심차량에 대한 음주 단속을 실시하여 음주운전으로 인한 안전사고를 예방하는 등 업무의 효율성을 향상시킬 수 있을 것으로 보인다.

또한 제주자치경찰은 현재 각종 특사경 업무수행 또는 주정차를 포함한 교통단속 현장에서 발생하고 있는 공무집행방해에 대하여 법적 수사권한이 없는데, 이러한 제한적인 자치경찰의 권한으로 말미암아 실질적인 자치경찰 활동에 많은 제약이 있다고 생각하고 있었다. 따라서 자치경찰의 수사권에 대한 심층적인 논의가 필요하다는 입장이었다.

이러한 자치경찰의 수사권에 대한 자치경찰 전문가들의 의견도 대체로 실무자들의 의견과 유사하게 나타나고 있다. 즉, 수사권을 제한하고 있는 상황에서 일반적으로 예방적 경찰활동을 수행하는 자치경찰의 활동이 효과성을 100% 발휘하기 어렵다는 의견이 지배적이다. 이와 관련하여 제주자치경찰은 수사권한은 배제한 채 예방활동부분만을 독립적으로 수행하고 있는 실정이다. 그러나 자치경찰이 진정으로 지역사회의 치안요구에 부응하며 삶의 질을 높이는 경찰활동을 하기를 기대한다면, 자치경찰의 권한이 보장되어야 하며, 이는 바로 수사

권한을 통해 가능할 것이라고 전문가들은 지적하였다.

3. 재정부담

1) 선행연구검토

자치경찰 운영을 위한 재정부담은 누가 할 것인가의 문제는 자치경찰활동을 위한 가장 근본적인 문제로서 자치경찰제 도입을 위해 해결되어야 할 중요한 사안이다. 자치경찰이 일정한 기능을 수행하기 위해서는 필연적으로 비용이 발생하며 이러한 자치경찰의 운영경비를 어떻게 해결할 것인가는 자치경찰제도의 운영을 위하여 매우 중요한 문제가 된다. 운영경비를 해결하지 못한다면 실질적으로 자치경찰제도를 실시할 수 없기 때문이다. 자치경찰의 예산과 관련하여 그동안 다수의 연구가 진행되었는데, 일반적으로 자치경찰운영을 위한 재원은 자치단체가 부담하는 것을 원칙으로 한다는 점에 대부분 동의하고 있지만, 지방재정의 열악한 상황을 고려하여 자치단체의 재정을 보조할 수 있는 다양한 방안들을 제시 하고 있다(이현우 2009, 37). 자치경찰을 위하여 지방자치단체의 재정보조를 위한 방안으로는 첫째, 현행 경찰예산을 재분배하여 지방이양을 확대함과 동시에 국가보조를 추가하는 방안 둘째, 국세와 지방세의 재조정 및 교부세 등을 인상하는 방안 셋째, 자치경찰제도가 정착될 때까지 지방교부세·국고보조금·범칙금 등으로 확보하는 방안 등으로 구분된다. 그러나 이러한 자치경찰의 예산확충과 관련하여 여전히 국가와 지방자치단체는 합의에 이르지 못한 채 팽팽하게 대립하고 있다.

2) 제주자치경찰사례를 통한 쟁점분석

제주자치경찰의 재정지원에 대해서는 제주특별법 제122조에서 “국

www.kci.go.kr

가는 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는 데 필요한 경비를 지원할 수 있다."라고 규정하고 있다. 또한 「국가균형발전특별법」 제35조의 2에서 제주특별자치도의 세입과 세출에 대하여 규정하고 있다. 「국가균형발전특별법」 제35조의 2 제2항 제2호는 「제주특별법」에 따라 이관되는 특별지방행정기관 이관사무의 수행에 필요한 경비와 자치경찰로 이체(移替)되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영비 일부를 지원할 수 있게 규정하고 있다. 그러나 이러한 조항들은 단지 '지원할 수 있다'라는 매우 임의적인 형식을 취함으로써 정부가 재정지원을 할 수 있는 법적인 근거는 되지만 반드시 해야 하는 의무규정이 아니다. 따라서 중앙정부는 제주자치경찰의 운영에 필요한 재정을 전적으로 부담할 의무를 지니지 않고 있다.

2012년 현재 제주자치경찰의 예산은 대략 70억 정도이며, 이중에서 국비는 42.9%인 약 30억, 도비는 57.0%인 약40억을 차지하고 있다. 그러나 국비지원과 관련하여 실무자들은 정원기준대비, 인건비 및 운영비와 관련하여 국가의 지원은 대략 50%까지 확대되어야 한다고 생각하고 있었다. 더욱이 앞으로 자치경찰관이 충원됨에 따라 제주특별자치도의 부담은 계속 증가할 것으로 보인다. 반면 2011년 기준으로 제주특별자치도의 재정자립도는 24.9%로 16개 광역자치단체 중에서 전라남북도, 충청남북도에 이어 5번째로 낮은 편에 속한다. 이에 제주자치경찰은 국가에 의한 지속적인 재정지원이 뒷받침되거나 또는 제주자치경찰의 운영경비를 위한 기타 세원을 마련하지 않는다면 현재로서는 자체적으로 재정을 충당하기 어려운 상황이다. 따라서 제주자치경찰의 성공적인 정착을 위해서는 1차적으로는 적절한 국가의 지원이 필요하며, 장기적으로는 제주자치경찰이 자체적으로 운영경비를 마련할 수 있도록 새로운 지방세원을 마련하거나 혹은 교통범칙금 등을 자치경찰의 운영경비로 사용할 수 있는 방안을 마련하는 등 재원조달을 위한 방안마련이 반드시 필요한 실정이다.

앞으로 자치경찰제도가 전국적으로 실시되더라도 국가경찰에서 자치경찰로 전직하는 인원의 기본적인 인건비와 주요 경찰장비 구입비

용은 국가가 부담하겠지만, 그 외의 자치경찰 운영에 필요한 비용의 마련은 지방자치단체의 풀어야 할 숙제로 남아 있다.

4. 설치단위

1) 선행연구 검토

자치경찰제도의 도입을 주요쟁점중의 하나는 어느 단위에 설치할 것인가의 문제이다. 자치경찰의 설치단위와 관련하여 자치경찰 논의 초기에는 광역자치단체를 설치단위로 하는 대안이 강세였으나 참여정부에서는 기초단위를 중심으로 한 대안으로 변화하였으며, 이명박 정부에서 마련한 자치경찰법 정부안에서도 시·군·자치구에 '자치경찰대'를 선택적으로 실시할 것을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 자치경찰의 실시와 관련하여 어느 단위를 기준으로 설치할 것인가에 대한 논의는 여전히 진행 중이며, 실제 자치경찰제를 실시하고 있는 외국의 사례를 살펴보아도 각국이 처한 상황에 따라 다양하게 운영하고 있어[13] 어느 단위의 자치경찰제를 도입할 것인가의 문제를 결정하기 위해서는 무엇보다 우리나라의 상황에 대한 충분한 논의가 이루어져야 한다.

현재 정부안에서 규정하고 있는 기초단위의 자치경찰은 생활치안 및 주민참여 등을 실현하기 용이하다는 점에서 장점을 지닌다. 특히 주민대응성과 민주성 측면에서 광역단위의 경찰제는 지역주민에 밀착한 치안서비스를 제공하기에 적합하지 않으므로 기초단위의 자치경찰제가 우리나라 실정에 적합하다고 볼 수 있다(조성택·김동현 2008, 110). 자치경찰의 목적이 지역적인 경찰행정수요를 적절히 파악하여 경찰서비스의 질을 향상시키고자 한다는 점에 비추어 볼 때 기초단위

13) 설치단위와 관련하여 외국의 사례를 살펴보면 프랑스, 스페인, 이탈리아 등은 기초단위에서 자치경찰을 운영하고 있으며, 영국과 일본 등은 광역단위에서 자치경찰을 운영하고 있다.

www.kci.go.kr

의 자치경찰은 그 목적을 실현하는데 가장 적합한 형태라고 볼 수 있다. 그러나 기초단위를 중심으로 자치경찰제도를 실시하게 되면 경찰기능이 지나치게 세분화하게 되므로 경찰활동의 비능률을 초래할 뿐만 아니라 각 시·군·구 경찰간의 공조가 원활하지 않음으로 인하여 지속적으로 광역화 되어가는 사건사고를 해결하는데 적합하지 않다는 의견도 있다(이현우 2009, 25). 더욱이 우리나라 기초자치단체는 재정자립도가 낮아 자치경찰운영을 위한 비용을 감당하기에 어려움이 있어 국가의 지원이 동반되지 않으면 기초단위에서 자치경찰을 운영하는 것은 실질적으로 불가능하다는 지적도 눈여겨보아야 할 것이다.

따라서 우리나라에서 자치경찰제를 도입하기 위해서는 자치경찰의 도입목적을 고려하여 가장 효과적으로 목적을 달성할 수 있는 설치단위가 무엇인지에 대한 객관적이고 합리적인 평가가 선행되어야 한다.

2) 제주자치경찰사례를 통한 쟁점분석

제주자치경찰의 설치단위에 대한 실무자 및 전문가들의 반대의견은 없었다. 이는 이미 운영되고 있는 제주자치경찰의 설치단위에 대하여 논의하는 것 자체가 큰 의미를 지니지 않기 때문일 수도 있다. 그러나 제주자치경찰의 설치단위에 대한 운영평가는 향후 자치경찰의 설치단위 설정을 위한 근거자료로서 중요한 의미를 지니므로, 실무자들의 의견 외에 제주특별자치도의 특수성에 기인하여 제주자치경찰의 설치단위에 대하여 분석해보고자 한다.

제주자치경찰의 사무는 기존에 국가경찰이 수행하던 사무 중에서 일부를 배분한 것이 아니라 기존에 없던 치안서비스를 주민들에게 제공하여 주민의 권리를 보호하는 것이다. 따라서 현행 제주자치경찰의 형태는 참여정부시절의 자치경찰법안의 토대가 되는 기초자치단체 중심의 자치경찰제도의 운영방안과 유사하지만, 제주자치경찰은 광역중심의 자치경찰단으로 운영되고 있다. 그러나 제주특별자치도의 경우 기타 광역자치단체와는 달리 도 이하에 자치구가 설치되어 있지

않은 특징이 있다. 즉, 2단계의 자치계층이 아닌 1단계의 자치계층으로 이루어진 특수한 형태이다. 따라서 형태상으로 광역단위의 자치경찰을 운영 중이지만 실질적으로는 주민과 가장 가까운 기초단위의 자치경찰과도 유사한 형태라고 볼 수 있다. 따라서 일반적으로 2계층의 자치계층으로 구성된 기타 자치단체들과 비교했을 때 제주자치경찰을 광역단위의 자치경찰이라고 단정하기에는 논란의 여지가 있으며, 제주자치경찰의 경우 기초단위와 광역단위를 적절히 조화시킨 독특한 형태라고 보아야 할 것이다.

즉 제주자치경찰은 광역단위의 자치경찰단을 운영하지만, 1계층의 자치계층으로 인하여 도민에게 직접적이고 발빠른 서비스를 제공할 수 있다는 점에서 유용성이 있기 때문이다. 그러나 이는 제주특별자치도만의 독특한 자치체계에 기인하는 것이므로 기타 자치단체에도 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 따라서 전국적인 차원에서의 자치경찰 도입단위는 제주자치경찰의 사례보다는 각 자치단체의 개별적인 상황분석이 선행되어야 할 것으로 보인다.

IV. 자치경찰제 도입을 위한 시사점

제주자치경찰은 우리나라에서 유일하게 실시되고 있는 자치경찰제로서 의의를 지닐 뿐만 아니라, 문민정부이후 지속적으로 논의되어 왔던 자치경찰제를 최초로 도입하였다는 점에서도 중요한 의미를 지닌다. 그러나 제주자치경찰제는 지난 2006년 출범한 이래 부분적으로는 성공적으로 운영되고 있다는 평가와 더불어 확대·발전을 위하여 개선되어야 할 문제점들도 동시에 제기되고 있다. 특히 관련 법규와 자치경찰제에 대한 인식의 부족으로 기능·조직·인력·재정·권한·활동 등 여러 문제점들을 노출시키고 있다. 이러한 제주자치경찰에 대한 평가는 제주자치경찰의 발전을 위해 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라 전국적인 차원에서의 자치경찰실시모델을 마련하는 데에 참고

www.kci.go.kr

할 수 있는 선행사례로서도 중요한 역할을 수행한다.

제주자치경찰사례의 분석을 통한 시사점으로는 무엇보다 자치경찰의 고유사무와 기능을 특화할 필요가 있다는 점이다. 제주자치경찰은 법률상의 사무인 생활안전, 지역교통, 지역경비의 업무 등과 협약사무인 주정차 단속 및 교통질서유지 등을 수행하고 있지만, 이러한 제주자치경찰 사무의 대부분은 국가경찰도 중복적으로 수행하고 있어 자치경찰만의 고유한 업무영역이 부재한 상황이다. 이러한 독자적인 자치경찰사무의 부재에 대한 문제점을 인식하여 최근 들어 제주자치경찰의 고유사무를 발굴하고 확대하려는 움직임을 보이고 있지만, 보다 근본적으로 제주자치경찰의 법적근거인 「제주특별법」상에서 규정하고 있는 자치경찰의 업무를 개정할 필요가 있다.

이와 관련하여 자치경찰의 취지를 고려하건대 자치경찰은 주로 생활안전, 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무를 수행하도록 하고, 보안, 정보, 수사분야는 국가경찰이 수행하는 방안이 합리적일 것으로 보인다. 또한 국가경찰과 공동으로 수행하고 있는 방법, 교통 등 지역치안사무와 관련하여 업무협약을 체결함에 있어 책임관할 구역과 지역 치안책임자를 지정하는 등 명확한 업무배분을 통하여 자치경찰의 업무를 명확히 구분할 필요가 있다. 예컨대 치안사무가 국가 및 자치단체의 공동사무임을 감안하여 자치경찰에게 특정지역에 대해 1차적 관할권을 부여하고 국가경찰은 2차적으로 관할하되, 자치경찰이 업무를 수행할 때 인원과 장비가 부족하다면 국가경찰이 자치경찰을 지원하는 체제로 치안업무를 수행한다면 중복업무의 비효율성을 제거함과 동시에 자치경찰의 업무범위를 명확히 할 수 있을 것으로 보인다.

둘째는 자치경찰의 권한을 확대할 필요가 있다. 현행 제주자치경찰은 수사권이 없기 때문에 제대로 된 경찰기능을 수행하는데 한계를 지닐 수 밖에 없다는 지적이다. 예컨대 교통업무의 수행 중에 음주운전 단속권이나 즉결심판 청구 권한이 없기 때문에 이러한 상황이 발생하는 경우엔 반드시 국가경찰에게 인계해야 하는 등 업무의 비효율성을 초래하고 있다. 따라서 자치경찰의 실효성과 현장대응능력 강화를 위해 공무집행방해

사범에 대한 조사권한, 즉결심판청구 권한, 음주운전 단속권한 등 권한을 확대할 필요가 있다. 특히 우리나라의 경우 2006년 7월 개정된 현행경찰법에서 경찰법의 주체가 되는 "경찰"을 "국가경찰"이라 규정함으로써 자치경찰의 사무를 국가경찰과 명백히 구분하고 있을 뿐만 아니라 일반적 사법경찰작용에 관한 법집행권을 인정하지 않고 있다. 그러나 자치경찰도 경찰로서의 지위를 갖고 있으며 그에 상응하는 교육과 훈련을 받기 때문에 수사권에서 배제되는 것은 타당하지 않으며, 자치단체의 지역 내에서 법률과 협약에 의한 사건에 대한 수사권을 부여하는 등의 방안을 고려할 필요가 있다.

셋째는 안정적인 재원확보 방안을 마련할 필요가 있다. 자치경찰제의 활성화를 위해서는 자치경찰 운영을 위한 충분한 재원확보는 가장 기본적인 전제조건이다. 2012년 제주자치경찰의 총 예산중에서 43%를 국가로부터 지원받고 있으며, 나머지 57%는 도비로 충당하고 있지만, 향후 자치경찰 운영과 관련하여 제주특별자치도의 부담은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 반면 제주특별자치도의 재정자립도는 2011년 기준 25.1%에 불과하여 증가하는 자치경찰의 운영경비를 감당할 수 있을지 의문이다. 더욱이 서울, 경기 등 일부 지방자치단체를 제외하고는 우리나라 대부분의 지방자치단체의 재정자립도가 50%를 하회한다는 점을 고려하였을 때 지방비부담이 가중되는 구조에서는 자치경찰제의 활성화를 기대하기 어렵다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 따라서 제주자치경찰의 활성화와 기타 지방자치단체에서의 자치경찰제 도입을 추진하기 위해서는 자치경찰제 운영을 위한 국비지원의 확대와 더불어 안정적인 재정확보방안이 전제되어야만 한다.

www.kci.go.kr

< 참고문헌 >

권영호·강주영·송서순, 2011, 『제주특별자치도의 자치경찰제 최적화를 위한 법제 개선방안』, 제주발전연구원.

금창호·권오철·하동현, 2011, 『제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제』, 한국지방행정연구원.

김건식, 2003, 『자치경찰제 도입에 관한 법제적 고찰』, 국회보고서 2003-12, 국회사무처 법제실.

김성수, 2004, 『개별행정법』, 서울: 법문사.

김종후·이승준, 1999, "지방자치제하의 경찰제도의 발전 방향에 관한 연구", 『군산대학교 지역개발연구』 제XI집, pp. 67-86.

박억종, 2008, "바람직한 한국형 자치경찰제도의 방향", 『자치경찰연구』 제1권 제1호, pp. 73-98.

박진현, 2000, "우리나라 자치경찰제 도입방향에 관한 실증적 연구", 『한국공안행정학회보』, 제9권, pp. 317-343.

신현기·김동욱, 2003, "절충형 자치경찰제 도입에 관한 연구", 『한독사회과학논총』 제13권 제1호, pp. 73-95.

양영철, 2008,『자치경찰론』, 서울: 대영문화사.

_____, "참여정부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구 - 정책참여자간 갈등을 중심으로", 『한국행정학회 하계학술대회 논문집』, pp. 365-399.

안영훈, 2007, 『자치경찰표준운영모델 개발에 관한 연구』, 행정자치부 자치경찰제 실무추진단 용역보고서.

이만종, 2008, "자치경찰법 제정 법안에 관한 주요쟁점 고찰", 『한국법정책학회』 제8권 제1호, pp. 149-166.

이승철·곽영길, 2010, "자치경찰의 도입 및 운영방안에 관한 연구", 『한국자치행정학보』 제24권 제2호, pp. 417-438.

이현우·송상훈·남승하·이미애, 2009,『자치경찰제도 도입에 관한 연구』, 경기개발연구원.

이황우, 1995, "지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구" 『한국공안행정학회보』 제4권, pp. 1-30.

_____, 1999, "우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도", 치안연구소 자치경찰제도 공청회.

조성택·김동현, 2008, "자치경찰제 도입방안의 분석과 전망", 『자치경찰연구』 제1권 제1호, pp. 99-130.

최기문, 2000, "한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구", 동국대 박사학위 논문.

최응렬, 2004, "자치경찰과 지방정부와의 관계", 『한국공안행정학회보』 제18호, pp. 75-114.

최종술, 2003, "한국적 자치경찰제의 도입방안에 관한 연구", 『서울대학교 행정논집』 제41권 제1호, pp. 102-132.

_____, 2004, "우리나라 자치경찰제 도입의 쟁점과 경찰인력관리", 『한국행정학회 하계학술대회발표 논문집』 pp. 122-145.

한견우, 1999, "지방자치작용의 대상으로서 지방자치단체의 사무", 『연세법학연구』 제6권 제2호, pp. 27-49.

홍정선, 2010, 『행정법원론(하)』, 서울:박영사.

Drews, Bill, Wacke, Gerhard und Klaus Vogel, 1986, 『Gefahr-enabwehr:Allgemeines Polizeirecht(Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder』, 9. Aufl., München: C.H.Beck.

Knemeyer, Franz-Ludwig, 2007, 『Polizei- und Ordnungsrecht』, 11. Aufl. München: C.H.Beck.

Pausch, Wolfgang, 2002, 『Polizei- und Ordnungsrecht in Hessen』, 3.Aufl., Stuttgart: Boorberg.

Schenke, Wolf-Rüdiger, 2009, 『Polizei- und Ordnungsrecht』, 6. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller.

Tettinger, Peter J., Erbguth, Wilfried und Thomas Mann, 2009, 『Besonders Verwaltungsrecht』, 10. Aufl., Heidelberg: C.F.Müller.

www.kci.go.kr

A Study on the Issue for the Introduction of the Municipal Police System: With a Case of Jeju Municipal Police System

Won, Soh-yeon
(Korea Legislation Research Institute)
Hong, Eui-pyo
(Korea Legislation Research Institute)

Abstract

The Municipal Police System can facilitate democratic and decentralized police activities as a key element of the local government. Its significance can be found to obtain the quality of services through citizen participation. Accordingly, the legal basis for the introduction of the municipal police system was established by ensuring linkages of local administration and policing administration in the 「Special Act on decentralization advancement」, and regulating the introduction of the municipal police system to provide appropriate policing services to local characteristics. However, in order to conduct a municipal police system, challenges on handling the issues, such as introduction unit, secretary allocation, securing an investigation, and financial burden, are still being debated. This paper discusses these key issues based on Jeju municipal policy system's cases. Based on the qualitative assessment on Jeju municipal police system, we find the implications for the implementation of the municipal police system. First, it is necessary to specialize in the peculiar business and functions of the municipal police system. Second, the authority of the municipal police system should be expanded. Third, a plan for stable funding should be drawn up.

Keywords : Local Autonomy, Municipal Police System, Jeju Municipal Police, National Police System

www.kci.go.kr