

碩士學位論文

제주 자치경찰 제도 운영과
발전방안에 관한 연구

The seal of Cheju National University is a large, faint watermark in the background. It is circular with the text 'CHEJU NATIONAL UNIVERSITY' around the top and 'SINCE 1959' at the bottom. In the center is a shield-shaped emblem with the Korean characters '제주대' (Jeju University) and a book below it.

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治學專攻

許 晉 瑛

2008年 8月

제주 자치경찰 제도 운영과 발전방안에 관한 연구

指導教授 梁 永 哲

許 晉 瑛

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2008年 8月

許晉瑛의 行政學科 地方自治學專攻 碩士學位
論文을 認准함

審査委員長 _____ (印)

委 員 _____ (印)

委 員 _____ (印)

濟州大學校 行政大學院

2008年 8月

A Study on the Administration and
Development Plans of the Municipal Police
System in Jeju Special Self-Governing Province

Hur, Jin-Young

(Supervised by professor Yang, young-chul)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the
degree of Master of Public Administration

2008. 8

This thesis has been examined and approved

Agust. 2008

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

국문초록

본 연구는 경찰기능의 분권화와 자치경찰제 도입을 중심으로 제주특별자치도 자치경찰단의 시행과정에서 나타나는 문제점을 분석하고 대응방안을 검토함으로써 보다 발전적인 자치경찰단의 미래상을 모색하는데 그 목적이 있다.

구체적으로 제주특별자치도 자치경찰제도의 이론적 배경 및 외국 자치경찰제도를 비교·분석하고 자치경찰의 발전을 위해 고려해야 할 문제들을 검토하였으며, 또한 이로부터 자치경찰제도의 운영상의 문제점을 극복하고 제주의 치안 환경을 정착·발전시키기 위한 방안을 제시하였다.

본 연구는 우리나라 자치경찰 관련 선행연구에서 제시하고 있는 법령, 선행 연구 자료, 공청회 자료, 자치경찰 실무자료, 자치경찰단 보고서 및 주요국가의 법령, 저서 등 문헌자료를 중심으로 수행되었다.

자치경찰제의 실시 이유인 경찰 행정 및 업무의 분권화, 정치적 권한의 축소, 정치적 중립성의 관점을 토대로 제주형 자치경찰제도의 이론적 고찰과 자치경찰의 외국사례를 비교·분석하였다.

비교·분석결과 국가경찰과 자치경찰의 이원화된 체제가 우리의 현실에 가장 적합한 것으로 보인다. 하지만 자치경찰을 광역단위에서 시행할 것인지 자치구단위에서 시행할 것인지는 더 논의가 필요하다고 본다. 또한 통합형을 추진하는데 있어서 그 방향은 첫째, 지역특성에 부응하는 치안 행정이 이뤄져야 하며, 둘째, 치안행정에 대한 주민참여가 확보되어야 하고, 셋째, 치안행정의 종합적 수행이 이뤄져야 하며, 마지막으로 지역치안에 대한 경찰의 자기 책임성 확보가 되는 쪽으로 해야 할 것이다.

제주자치경찰단의 운영상 문제점은 사무가 경찰사무라고 보기에 그 기능이 너무 제한적이고, 오히려 사무자체가 기존의 일반경찰기관에서 담당했던 사무라기보다는 일반 행정기관에 담당했던 업무에 가깝다는 점이였다. 경찰의 기본권한이라고 할 수 있는 사법권이 제한됨으로서 자치'경찰'이 '경찰'로 보기에 무리가 있다는 평가를 받고 있었다. 현행 제주자치경찰은 수사권이 없음으로 행정법규 위반사항이 다른 범죄와 연계되어 있는 경우 범죄수사는 국가에서 행정법규 위반에 대해서는 자치경찰에서 수행해야 하는 이중적 업무처리가 불가피했다.

또한 자치경찰이 담당하는 생활안전·지역교통 및 지역경비 사무는 국가경찰과 업무가 중복될 수 있는 문제점 등이 있음을 알 수 있었다. 또한 자치단체가 자치경찰 운영에 관한 재정적 부담을 모두 부담하는 것은 현실적으로 여러 어려움이 존재하였다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 협약의 성격에 대한 보다 구체적인 검토가 필요한 것으로 파악되며, 앞으로 국가경찰과 자치경찰의 정체성을 보다 확실히 할 수 있도록 중복적 업무를 지양하고 치안업무의 성질에 따라 국가경찰의 업무와 자치경찰의 업무를 보다 확실하게 나누어 차안책임을 명확히 하는 것이 필요하다. 아울러 제주특별자치도는 자치경찰의 사무에 대하여 「제주특별자치도 특별법」과 조례 이외에는 법적 근거를 부여하지 않고 있으므로 실제 사무수행의 범위가 논란이 될 수 있다. 따라서 보다 구체적이고 명료한 법적 근거를 바탕으로 국가경찰과의 업무협약을 검토할 필요가 있을 것으로 이해된다.

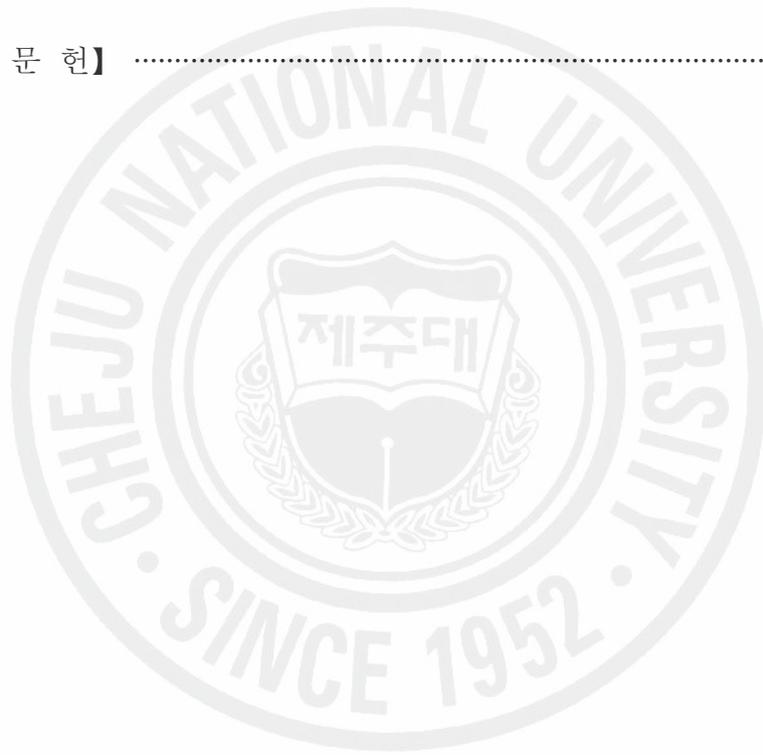
이러한 문제를 해결하기 위해서는 국가기능을 지방자치단체에 이양(분권화)하는 과정에서 '동등한 보상'의 원칙에 따라 기능이양과 함께 그 기능을 수행하는데 필요한 재원의 지방 이양이 동시에 이루어져야 하며, 지방교부세 제도 활용, 국고 보조금 제도 활용, 경찰세외수입의 활용 및 관련법령 개정을 통한 소요 경비 확보 등의 보다 구체적이고 체계적인 방안을 통하여 경찰비용에서 지방부담 비율을 상향조정하도록 하여야 할 것이다.

지방자치시대의 기틀을 다져가고 있는 현시점에서 보다 발전적 방향에서 세계화·지방화 시대에 대응하기 위해서는 전국에서 최초로 시행되고 있는 제주자치경찰제도의 장단점을 분석할 필요가 있다. 즉, 지역단위별로 시범지역을 선정하여 예비단계로 자치경찰제도를 운영해 본 다음, 문제점을 보완하고 장단점을 비교·분석하여 적합한 경찰제도를 선택하는 것이 바람직하다고 할 수 있겠다.

<목 차>

I. 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	2
3. 연구의 방법	3
II. 자치경찰제도의 이론적 고찰	4
1. 자치경찰제도의 개념	4
2. 경찰제도의 유형	8
3. 주요국가의 경찰제도	15
III. 제주특별자치도 자치경찰 운영 현황	53
1. 제주특별자치도 자치경찰제 추진 배경	53
2. 조 직	55
3. 운영 및 재정	58
IV. 현행 제주특별자치도 자치경찰 운영의 문제점	66
1. 자치경찰의 구성 및 조직의 문제점	66
2. 자치경찰의 재정에 관한 문제점	66
3. 국가경찰과 자치경찰간의 권한 배분문제	68

V. 제주특별자치도 자치경찰의 발전방안	71
1. 자치경찰의 구성 및 조직	71
2. 자치경찰의 재정	73
3. 국가경찰과 자치경찰간의 권한 배분	74
VI. 결 론	77
【참 고 문 헌】	81



< 표 차례 >

<표 2-1> 자치경찰과 국가경찰제도 비교	7
<표 2-2> 중앙집권형 경찰제도의 장·단점	12
<표 2-3> 지방분권형 경찰제도의 장·단점	14
<표 2-4> 경찰당국의 기능	39
<표 3-1> 제주특별자치도 자치경찰단 정원 현황	56
<표 3-2> 제주자치경찰 법제 정비현황	58
<표 3-3> 자치경찰과 국가경찰간의 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 업무 협약	61
<표 3-4> 제주자치경찰단 재정현황(2006~2008)	65
<표 4-1> 주요 국가별 국가 예산 지원 상황	67
<표 4-2> 지방자치단체의 재정자립도	68
<표 5-1> 주요 국가의 경찰제도 비교분석	72
<표 5-2> 주요국가별 경찰사무배분 비교	75

< 그림 차례 >

(그림 2-1) 경찰제도 모형	10
(그림 2-2) 미국 연방경찰 조직도	26
(그림 2-3) 영국의 국가경찰 조직도	33
(그림 2-4) 영국의 지방경찰 조직도	35
(그림 2-5) 일본 국가경찰조직체계도	41

(그림 2-6) 일본 자치경찰 조직체계도	45
(그림 3-1) 제주특별자치도 자치경찰단 조직 구성 현황	56
(그림 3-2) 제주특별자치도 제주시자치경찰대 조직 구성 현황	56
(그림 3-3) 제주특별자치도 서귀포시자치경찰대 조직 구성 현황	57



I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

경찰(police)라는 용어는 시민권(citizenship) 혹은 도시(polis)에 해당하는 그리스어의 politia에서 그 어원을 찾는다. 시민권과 도시라는 두 단어는 정치라는 의미가 포함된 시민 또는 집단의 권력행사라는 의미가 포함되어 있다. 따라서, 경찰은 본원적으로 시민, 도시, 정치, 권한, 기관이라는 개념적 요소가 포함되어 있으며 이는 결국 자치경찰에서 경찰은 출발하고 있음을 알 수 있다.¹⁾

자치경찰제도란 지방분권의 이념에 따라 지방자치단체에 경찰권을 부여하고, 경찰의 설치, 유지, 운영에 관한 책임을 지방자치단체가 담당하는 제도로써 국가 전체를 관할하는 국가경찰(중앙경찰)에 대비되는 개념으로, 국가 전체가 아닌 국가 내의 일부지역에 소속되어 그 지역과 지역주민의 치안과 복리를 위해 활동하는 경찰제도이다.

따라서 자치경찰의 경찰권행사는 정치적 영향에 좌우되지 않고 오로지 주민의 편익을 위한 법집행과 불편부당한 치안행정을 구현하며, 중앙정부의 획일적인 지시에서 벗어나 지역주민의 의사와 편의를 우선시하는 제도로써 경찰행정에 대한 주민의 참여를 유도하고, 지역치안에 대한 경찰의 책임감을 강화하는 제도로 이해할 수 있다.

제주특별자치도는 이와 같은 자치경찰 시대를 맞이하여 지금껏 국가경찰에 의하여 획일적이고 강력한 중앙집권적 시스템으로부터 제주 지역의 특성에 적합한 보다 효율적인 치안대책을 수립·시행함으로써 고도의 지방 자치를 구현할 수 있는 토대를 마련하게 되었다.

자치경찰제는 경찰권을 지방으로 분산함으로써 집권당의 정치적 영향력을 배제할 수 있고, 지역특성에 적합한 경찰활동이 가능하고, 소속지역에 대한 귀속감이 높아 경찰관의 친절 봉사도를 제고시킬 수가 있다는 점, 조직운영의 탄력성, 국가 재정 부담이 경감된다는 장점이 있다. 그러나 경찰권의 행사가 지방정치의 영향으로 자치단체장 지방의원들의 선거목적에 이용되는 등 공정성 저해가 우려

1) 양영철, 자치경찰론(서울:대영문화사,2008),p.21

되고 있으며, 국가목적적 치안활동을 위한 조정통제가 곤란하고, 지역간 협조가 원활치 못하며 치안서비스의 지역별 불균형 초래, 자치단체의 재정부담 증가 등의 단점이 노출되고 있는 실정이다.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법에 의하여 출범한 제주특별자치도 자치경찰제 또한 아직까지 정치권 사정 등으로 자치경찰법안이 국회 계류 중이거나 후속 법령이 일부 제정되지 못하는 등 상당한 어려움이 나타나고 있으며, 제주자치경찰제의 급박한 시행으로 인하여 자치경찰의 위상과 함께 제도개선의 필요성이 제기되고 있다.

본 연구에서는 제주특별자치도 자치경찰제도의 이론적 배경 및 외국 자치경찰제도를 비교분석하고 자치경찰의 발전을 위해 고려해야 할 문제들을 검토해 보고자 한다. 또한 이로부터 자치경찰제도의 운영상의 문제점을 극복하고 제주의 치안 환경을 정착·발전시키기 위한 방안을 제시하는데 그 목적을 두었다.

2. 연구의 범위와 방법

일반적으로 자치경찰제의 실시이유는 몇 가지 관점에서 접근할 수 있다.

첫째는 경찰 행정 및 업무의 분권화를 들 수 있다. 분권화는 중앙집권적인 경찰업무보다 지역적 요구에 대응하는데 더 효과적인 방법이다. 국가 운영의 결정 권한을 중앙에서 지방으로 이양한다는 의미이다. 또한 공공부문의 기능과 활동을 민간부분으로 이전시키는 의미도 지니고 있다. 이렇게 함으로써 지방의 치안은 지방경찰의 책임 하에 자율적으로 수행토록 하면서 경찰 운영체제의 효율성을 높이고 지역 주민 위주의 경찰행정을 해 나갈 수 있다.

둘째는 정치적 권한의 축소를 들 수 있다. 민주주의 이념의 토대 하에서 정책을 결정할 때 국민의 의사를 존중하는 것과 마찬가지로 경찰활동에 있어서도 민주주의 이념을 강조해야한다. 즉 지방적 특성을 살리기 위해서라도 경찰의 모든 분야에 시민의 적극적인 참여가 이루어져야 할 것이다.

셋째는 정치적 중립성이다. 국가 경찰제에서는 경찰력이 중앙정부의 직접적인 통제 하에 놓여있었기 때문에 경찰조직이 특정 정당이나 정치적 사정, 특정 정치력 세력의 이익을 위하여 존재할 때도 있었다. 하지만 우리가 기대하고 있는 지방 자치 경찰제에서는 그런 정치적인 영향을 받지 않고 지역주민의 생활과 지역

사회의 삶의 질을 개선시키기 위해 노력해야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 관점을 토대로 제주형 자치경찰제도의 이론적 고찰과 자치경찰의 외국사례와 비교분석함으로서 현재 실시 중인 제주특별자치도 자치경찰제도의 발전 방안을 검토하였다. 먼저 제2장에서는 경찰제도의 유형과 주요 외국의 사례를 문헌을 통하여 간략하게 검토하였다.

제3장에서는 현재 시행 중인 제주특별자치도 자치경찰단의 운영현황을 조직 및 재정을 중심으로 검토함으로써 시행 초기부터 논란이 되었던 문제점을 분석하고 향후 자치경찰의 발전방안을 논의하는 근거를 제시하였다.

제4장에서는 자치경찰의 유형, 주요외국사례 등을 중심으로 자치경찰의 적절한 시행방안을 모색하고 제주자치경찰단의 시행상의 문제점 및 그 동안에 제기되었던 논의들을 중심으로 향후 제주자치경찰단의 발전 방안을 검토하였다.

3. 연구의 방법

본 연구는 이미 검토된 다양한 선행연구의 법령, 자치경찰단 보고서 및 주요국가에 대한 법령, 저서 및 문헌을 중심으로 제주특별자치도의 보다 바람직한 미래를 위한 자치경찰단의 발전방안을 검토하고자 하였다.

지금까지의 연구 자료를 보면 일원적(一元的) 국가경찰체제로부터 지역여건에 맞는 치안행정과 지방적 관심과제에 적극적으로 대처하기 어려운 문제점을 노출하고 있는 것으로 보고되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 국가경찰과 지방경찰을 병립시키고 국가경찰은 국가의 안보와 사회 안정과 같은 중요한 문제에 경찰력을 집중하고 지방경찰은 주민의 생활과 직결되는 민생치안을 담당하도록 하는 역할의 분담이 필요한 것이다. 따라서 경찰의 분권화는 경찰의 민주성을 보장하기 위해서도 필요한 것이지만 경찰의 능률성을 향상시키기 위해서도 불가피한 시대적 요구라 할 수 있을 것이다.

따라서 지금까지 제시된 다양한 문제점들의 극복하기 위하여 공청회자료를 포함한 현행 자치경찰제의 비판적 자료와 실무자료 등을 토대로 처음으로 시행되는 제주특별자치도 자치경찰단의 위상제고 및 발전방안을 제시하였다.

II. 자치경찰제도의 이론적 고찰

1. 자치경찰제도의 개념

경찰(police)의 개념을 명확하게 규정하는 것은 용이하지 않으며 시간과 공간을 초월한 절대적이고 논리적인 개념이 아니라 역사적이고 상대적인 개념이기 때문에 각 국의 사정과 학자에 따라 다르게 정의되고 있다.²⁾

특히, 자치경찰은 지방자치단체와 연계하여 개념정의를 할 때면 매우 다르게 정의되는 경우를 볼 수 있다. 지방자치단체를 중심으로 개념정의를 한 안영훈 박사는 '자치경찰'(Municipal police, City police)이란 주민의 직접비밀 선거에 의해 선출된 지방정부의회 또는 지방정부의 장 책임 하에 자율적인 자치경찰 조직·인사·재정 수단을 갖고 관할구역 내에서 주민을 위한 공공(경찰)서비스를 제공하는 활동이라고 정의하고 있다. 이는 자치경찰은 치안조직이 아닌 경찰작용의 범위와 성질에 관련한 자치경찰 개념에 더 가깝다. 이는 자치경찰의 기본 개념은 자율적인 행정행위를 통하여 주민에게 주민생활 중심의 경찰서비스를 확보, 제공해 주는데 의의가 있다고 강조하고 있다.³⁾ 박진현 교수도 "자치경찰은 치안행정업적에 단체장이 책임지며, 선거 때 주민의 필요에 따라 지역실정에 맞게 치안행정을 펼칠 수 있는 지방자치 이념의 진정한 구현을 위한 제도"로 정의하여 자치경찰이 자치단체의 조직임을 강조하고 있다.⁴⁾ 한건우 교수도 "지방자치경찰이란 일정한 지역내의 경찰작용을 지방자치단체의 권한과 책임에 의하여 이루어지는 경찰"이라고 정의하고 있다. ⁵⁾ 이와 같이 지방자치를 중심으로 자치경찰을 정의하는 학자들은 대체로 지방자치 또는 행정학자들이다.

반면에 경찰기능을 중심으로 자치경찰을 정의하는 학자들도 많다. 이황우 교수는 "자치경찰은 지방분권의 정치사상에 따라 경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도"라고

2) 양영철, 앞의 책, pp.35-36

3) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 자치경찰표준운영모델개발에관한 연구, 2007.2.p.5. 이 연구는 행정자치부 자치경찰제실무추진단에서 한국지방행정연구원에 연구의뢰한 보고서이며 연구책임자는 안영훈 연구위원임

4) 박진현, 우리나라 자치경찰 도입방안에 관한 실증적 연구, 한국공안행정학회보, 제9호, 한국공안행정학회, 2000.2.p.319

5) 한경우, 지방자치경찰의 실시에 따른 법적 문제점, 치안논총, 1999.p.69

정의한다.⁶⁾ 이와 비슷하게 정의하는 학자로서 최종술 교수는 "자치경찰은 중앙정부로부터 부당한 간섭과 통제를 방지하여 자주성을 확보하고, 자치단체장으로부터의 정치적 이용 가능성을 배제하여 중립성을 확보하기 위하여 자치단체장으로부터 분리된 독립기관이어야 한다"⁷⁾고 정의한다. 이 두 교수는 경찰자치적 관점에서 자치경찰을 개념정의하고 있다. 경찰지도자를 지낸 최기문은 자치경찰제란 "경찰행정을 지방분권화하여 지방자치단체가 그 유지의 권한과 책임을 지고 주민의 참여와 통제를 받는 풀뿌리민주주의인 지방자치제를 정착시키는 한편, 경찰의 정치적 중립을 보장하는 제도"라고 규정한다.⁸⁾

시대에 따라 경찰제도 개념변천에 대하여 살펴보는 것도 필요하다. 경찰의 어원은 멀리 희랍어 라틴어(pilitia)에 두고 있는데, 당시 그것은 헌법 또는 질서 있는 공동사회를 의미하였다. 그 후 중세 독일에 있어서는 봉건주의 통치권과 결부되어, 공공의 질서와 복리를 위한 특별한 통치권으로서의 경찰권이 인정되었다. 16세기에 들어와서 경찰은 권한을 제외한 일체의 국가행정, 즉 세속적인 사회생활의 질서를 공권력에 의해 유지하는 작용을 의미하게 되었고 17세기에 이르러서는 국가활동이 점차로 분업화되고 전문화되어 감에 따라 사법·외교·군사·재정 등이 분리되어 경찰은 사회공공의 안녕과 질서 사회공공 복리를 위하여 행하여지는 내무행정만을 의미하게 되어 그 범위가 축소되었다. 그 후 내무행정에 관한 업무가 점차 확대되고 절대군주제가 확립되어 경찰국가 시대가 실현됨으로써, 경찰은 소극적인 치안유지를 위한 작용뿐만 아니라 적극적인 복지증진을 위한 작용까지 포함하였으나 19세기 중엽이후 자유주의적 치안국가 사상의 반전으로 적극적인 복지 경찰작용이 제외되고 소극적인 공공유지에만 국한되어 내무행정 가운데 치안행정만을 의미하게 되었으며, 18세기 말엽 독일의 바이마르 시대의 경찰의 임무는 공공의 안녕과 질서유지를 위한 위해 방지에만 국한되어 근대적 경찰개념으로 정착되기에 이르렀다.

우리나라에 경찰제도가 도입된 것은 갑오경장(1894)이후이다. 즉 1894년 7월 30일의 신관제가 실시됨에 따라 포도청이 폐지되고, 내무아문 소속 하에 경찰청이 설치되었으며, 1895년 4월에는 경찰청관제가 제정·공포되어 우리나라에서도 그 조직과 기능면에서 근대적 경찰제도의 출발을 보게 되었던 것이다.

6) 이황우, 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도, 치안연구소 자치경찰제도 공청회, 1999, p.5

7) 최종술, 한국적 자치경찰의 도입방안에 관한 연구, 행정논총, 서울대학교 행정대학원, 제11권제1호, 2003.3, pp.101-132, 최종술, 바람직한 자치경찰제의 모형에 관한 연구, 한국행정학보, 제33권제2호, 한국행정학회, 1999, p.158

8) 최기문, 한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구, 박사논문, 동국대학교 대학원, 2000, p.11

자치경찰이 의미하는 바를 명확하게 규정하기는 어렵지만 일반적으로 국가경찰제와 달리 지방정부 단위별로 치안서비스를 제공하는 방법이라 할 수 있다.

경찰제도는 일반적으로 구조적 측면을 기준으로 세 가지 패러다임으로 분류된다. 지방정부가 치안서비스를 제공하는 자치경찰제도와 이를 국가가 담당하는 국가경찰제도, 그리고 양 제도를 혼합한 절충형제도가 그것이다. 전통적으로 지방분권화된 자치경찰은 시민보호에 중점을 두는데 반하여 중앙집권화된 국가경찰은 정부보호에 중점을 두고 있는 것으로 여겨져 왔다. 그래서 이들 제도를 적절히 조화시키는 절충형제도가 채택되기도 한다.

자치경찰제도는 영·미 법계 국가에서, 국가경찰제도는 대륙법계 국가에서 주로 채택되고 있는데, 이것은 경찰에 대한 관념이 나름대로 다르기 때문이다.

영·미 법계 국가에서는 경찰기능을 사회가 진보되고 기능이 분화함에 따라 자위제도에 대신하고 전문적 직업인을 채용하여 그에게 생명·신체·재산의 보호를 맡기게 되었다는 것으로 보고 있고, 여기에 따라 경찰조직도 지방분권적인 자치경찰제도를 채택하고 있다.

그런가 하면 대륙법계 국가에서는 개인의 생황·신체·국가재산의 보호뿐만 아니라 국가의 시책을 촉진시키기 위하여 필요한 행정까지도 경찰 개념 속에 포함시키고 경찰은 곧 국가권위의 대표라고 인정하였다. 그 결과 경찰작용의 영역은 영·미 법계 국가의 그것보다 훨씬 더 광범위하고 경찰조직도 국가경찰로서 중앙집권적인 조직을 가지게 되었다.

경찰을 바라보는 관점이 이처럼 다르기 때문에 양 제도는 상당한 특징을 각기 나타내고 있다.

자치경찰제도의 특징으로는 ①경찰권을 고유한 자치권의 일부로 인식하여 경찰은 지역주민의 위임자에 불과하다는 사상에 따라 경찰행위의 민주성을 추구하며 ② 경찰의 기능이 비권력적인 면에 치중되고 경찰조직을 위원회의 관리 하에 둬으로써 정치적 중립성이 확립되고 ③ 지방재원이 약한 지방자치단체의 경찰은 대도시 경찰에 비해 낙후되어 경찰기관간의 발전 면에서 차별화 될 수 있다는 점을 들 수 있다.

<표 2-1> 자치경찰과 국가경찰제도 비교

구분	자치경찰제	국가경찰제
조직 운영	·지방자치단체가 경찰권을 보유하며 경찰은 소속자치단체 지역내에서만 경찰권 행사 ·경찰운영은 원칙적으로 당해 자치단체에서 부담	·국가가 경찰권을 보유하며 전국 경찰을 일원적으로 지휘 감독 ·경찰운영의 제반비용은 국가에서 부담
장점	·지역특성에 맞는 행정 실현 ·경찰행정의 민주성 보장용이	·행정의 능률 통일성 확보 ·전국적 치안상황 및 특수 치안 여건에 신속 대응
단점	·국가·광역적 행정 수행 곤란 ·지역간 치안 서비스의 불균형	·지역적 치안행정 수행 곤란

자료: 김창순. “지방자치경찰제 도입의 과제와 발전방향” 동신대학교 석사논문, 2000

반면 국가경찰제도의 특징은 ① 경찰권을 국가의 일반 통치권으로 인식하여 국가적 이해관계 하에 두고 경찰행정의 능률성을 강조하고 있다는 점, ② 중앙집권적이고 관료적인 조직을 유지하고 있기 때문에 특수경찰로 이용되기 쉽고 정치적 중립성 보장이 안 된다는 점, ③ 경찰운영의 제반 비용을 국가에서 부담한다는 점, ④ 중앙정부의 통제로 각 지방의 특수성·창의성이 저해되어 경찰행정의 민주성이 보장되지 못한다는 점 등을 들 수 있다. 자치경찰제도와 국가경찰제도를 비교하여 정리하면 <표 2-1>과 같다.

이에 절충형 제도는 이 양자의 장점을 살려 경찰을 운영하는 것으로 경찰을 국가경찰과 자치경찰로 구분, 조직하여 운영하는 것이다. 일본이 그 대표적인 경우에 해당된다. 이처럼 경찰제도는 세 가지 패러다임으로 정리할 수 있는데, 이중 자치경찰제도는 포괄적 의미의 국가와 지방간 기능배분의 원칙에 입각하여 경찰기능을 배분하되 지방적 기능은 지방정부가 그 작용의 감독과 책임을 담당하는 지방경찰을 통해서 수행하는 경찰제도를 의미하는 것으로 볼 수 있다.

2. 경찰제도의 유형

1) 일반경찰의 유형

자치경찰의 활동과 관련된 의미에서 분류한 경찰의 유형을 보면 다음과 같다.⁹⁾

가) 형식적 의미의 경찰과 실질적 의미의 경찰

오늘날 경찰의 개념은 크게 나눌 때는 형식적 의미의 경찰과 실질적 의미의 경찰로 나눈다.¹⁰⁾ 형식적 의미의 경찰이란 실정법 제도상 보통경찰기관의 권한에 속하는 모든 작용을 말하며, 그 작용의 성질 여하를 물문한다. 따라서 형식적 의미의 경찰과 실질적 의미의 경찰은 그 내용이 반드시 일치하지 않는다. 형식적 의미의 경찰은 보통경찰행정기관이 관장하는 모든 행정작용을 뜻하는 것이기 때문에, 형식적 의미 가운데는 성질상 경찰이라고 볼 수 없는 (예를 들면, 호구조사, 노유·병상자의 보호 등)이 있는가 하면, 일반적 행정기관의 소관에 속하는 행정작용 중에서도 실질적 의미의 경찰작용이 적지 않다. 그러므로 형식적 의미의 경찰의 범위를 어디까지 그 나라의 입법 정책의 문제라 하겠다.

실질적 의미의 경찰은 형식적 의미의 경찰과는 달리 특정한 국가의 실정법과는 관계없이 국가 작용의 성질을 표준으로 하여 학문적인 면에서 고찰된 경찰의 개념이다. 이러한 의미에서 실질적 의미의 경찰은 “ 직접 사회 공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 일반 통치권에 의거하여, 국민에게 명령·강제하는 권력적 작용:이라 정의할 수 있다.

나) 행정경찰과 사법경찰

경찰은 그 직접적인 목적에 따라 행정경찰과 사법경찰로 구분할 수 있다. 행정경찰은 실질적 의미의 경찰, 즉 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 일반 통치권에 의거하여 국민에게 명령·강제하는 권력적 활동을 의미한다. 여기에는

9) 양영철, 앞의 책, pp.24-26에서 재 인용

10) 정진환, 앞의 책, p.22 이외도 형식적 의미의 경찰과 실질적 의미의 경찰에 대한 설명에 대해서는 다음의 문헌을 참조. 이황우, 경찰행정학(제5판)(서울:법문사,2007), pp.9-12 참조

산림경찰, 위생경찰 등 협의의 행정경찰이 포함된다. 사법경찰은 수사, 범인의 체포 등 국가형벌권에 의한 활동을 의미하는 것으로 형사소송법의 적용을 받아 특정한 범죄에 대한 수사 담당하는 경우를 말한다. 여기에는 경찰기관의 수사경찰관과 검찰청 등의 수사관이 행하는 수사활동이 해당된다.

이러한 행정경찰과 사법경찰의 구분은 1795년 프랑스 경범죄처벌법전 제18조에서 행정경찰은 공공질서유지·범죄예방을 목적으로 하고, 사법경찰은 범죄의 수사·피의자의 체포를 목적으로 한다고 하는 데에서 비롯하여 유럽 여러 나라에서 일반화되었다. 그러나 영미법계 국가에서는 행정경찰과 사법경찰을 구별하지 않고 사법경찰사무를 일반경찰기관의 기본적 업무로 이해한다. 우리나라에서는 조직상으로 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않고 보통경찰기관이 둘 양자를 함께 담당한다.¹¹⁾

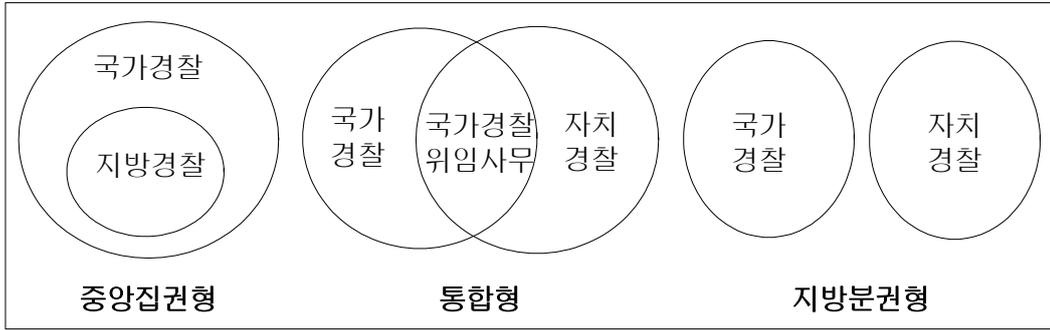
이외에 보안경찰과 협의의 행정경찰, 국가경찰과 자치경찰, 평시경찰과 비상경찰, 질서경찰과 봉사경찰 등으로 세분화할 수도 있으나 여기서는 제외시켰다.

2) 자치경찰과 국가경찰과의 관계에서 본 경찰의 유형

세계의 모든 국가들 간에는 통치형태와 방법, 그리고 역사성에 있어서 상당한 차이가 있기 때문에 경찰의 역할과 구조도 차이가 있다. 그러나 민주경찰제도는 세 가지 뚜렷한 패턴이나 패러다임으로 범주화 할 수 있다. 즉 지방분권형 체제 (fragmented system), 중앙집권형 체제 (centralized system), 그리고 통합형 체제 (integrated system)가 그것이다¹²⁾. 전통적으로 지방분권화 자치경찰제는 시민보호에 중점을 두는데 반하여 중앙집권화 국가경찰은 정부보호에 중점을 두고 있는 것으로 여겨져 왔다. 여기에서는 이 세 가지 패러다임의 특성을 살펴보면서 대표적인 국가의 관리 운영을 검토해 보고자 한다.

11) 이황우, 위 책, p.11

12) Baker, Hunter & Rush, 1994. *Police System & Practice An Introduction*.



자료: 송건섭, 이태종, 이승철, “참여정부 자치경찰제(안)에 대한 비판적 논의”, 「한국사회와 행정연구」, 2006. 2, p192

(그림 2-1) 경찰제도 모형

가) 중앙집권형 체제

중앙집권형 경찰제도 즉, 국가경찰은 국가가 그 조직의 유지와 기능의 책임을 지는 경찰이다. 그러므로 경찰의 조직권, 인사권 및 경비부담권을 국가의 책임하에 시행한다. 대륙법계 국가에서 이 제도를 도입하고 경찰력이 중앙정부의 직접적인 통제하에 놓이게 되고 법 집행에 대한 결과도 중앙정부에서 책임지는 경찰 체제를 중앙집권형 경찰제도라 한다. 이러한 중앙집권형 경찰제도는 전체주의 국가에서만 나타난 것은 아니고, 반 민주주의 개념으로 해석되기도 않는 다는 것이다. 이러한 유형의 국가로는 프랑스, 이태리, 핀란드, 이스라엘, 태국, 대만, 스웨덴, 한국 등을 들 수 있으나, 이 유형에 속하는 국가간에도 조정, 통제의 방식은 나라마다 다르다. 중앙집권형 경찰제도의 장·단점을 살펴보면 다음과 같다. 13)

(1) 장점

- ① 강력하고 광범위한 경찰력 유지: 중앙집권형 경찰제도에서는 지방자치단체 보다는 상대적으로 강력한 국가권력을 배경으로 하여 강력하고도 광범위한 경찰력을 행사할 수 있다.
- ② 사회적 안전 기능: 중앙집권형 경찰의 가장 큰 목적은 거시적으로 국가안 보, 사회적 기본 질서를 유지하는 시국치안에 충실 할 수 있다.

13) 김창순. “지방자치경찰제 도입의 과제와 발전방향” 동신대학교 석사논문, 2000

- ③ 효율적인 경찰행정 : 국가경찰제도하에서는 강력한 국가권력으로 광역화, 기동화 되어가는 범죄에 신속히 대처 할 수 있는 수사협조체제가 유지된다. 또한 형사 감식장비나 교육훈련에 필요한 사람 등을 공동으로 이용할 수 있어 그 효율성을 제고시킬 수 있다.
- ④ 지역 간 균형된 서비스 : 중앙집권형 경찰제도하에서는 재정자립도가 낮은 지역의 예산을 보조함으로써 전국적으로 균형된 경찰서비스가 유지되도록 할 수 있다.
- ⑤ 정책의 일관성유지 : 전국적으로 통일된 법령적용으로 업무추진이 용이하여 일관된 정책을 추진할 수 있다.
- ⑥ 타 부처와의 연계성 : 타 행정 부처와 긴밀한 협조체제를 유지할 수 있어 경찰사무의 효율을 높일 수 있다.
- ⑦ 지방토호세력의 간섭배제 : 지방정치인의 경찰에 대한 운영이나 인사에 간섭을 배제 할 수 있어서 공정한 직무를 수행 할 수 있다.

(2) 단점

- ① 비민주성 : 중앙집권형 경찰제도하에서는 지역주민의 참여와 협조를 어렵게 함으로서 국가전체의 민주주의 실현에 방해가 된다.
- ② 관료화 및 국민의 불신 : 경찰업무가 조장행정업무에 이용되기 쉬우며, 정부의 특수한 정책에 의도적으로 주력하게 되고 권력의 행사로 권의주의적 성격을 띠어 경찰의 관료화를 조장하게 된다. 따라서 국민에게 위화감을 주면서 부당한 직무수행에도 책임감을 느끼지 않는다.
- ③ 정치적 중립성의 훼손 : 중앙정치의 압력에 대한 방과제가 없으므로 경찰의 정치적 중립성을 유지하기 힘들고 경찰이 여당의 부당한 압력에 굴복하고 반대로 야당의 정치활동을 탄압하는 행위를 통제하기 힘들다.
- ④ 지역의 특수성 소홀 : 전국적인 법률적용으로 지역실정에 적합하지 않은 법령이 시행되어 지역의 특수성이 고려되지 못하고, 경찰상의 설비도 전국적인 관점에서 계획되므로 지역실정에 부적합한 경우도 많다.
- ⑤ 지방경찰의 책임행정 미흡 : 중앙의 지시에 의해 지방경찰업무를 수행하는 경우가 많기 때문에 지방경찰에서는 책임행정이 구현되지 못하고 있다.

- ⑥ 경찰공무원의 사기 저하 : 연고가 없는 지역으로의 인사배치는 가족과 떨어져 생활하게 되어 사기가 저하되고 지역사회와의 관계도 긴밀하지 못하여 능률성이 떨어진다.
- ⑦ 지방비 갈등문제 : 중앙집권형 경찰제도에서는 교통, 방범, 청사확보, 유지등의 경찰예산을 지방비에서 충당함으로써 지방비를 구걸하는 듯한 어려움이 있다.

<표 2-2> 중앙집권형 경찰제도의 장·단점

장점	단점
(1) 강력하고 광범위한 경찰력유지	(1) 비민주성
(2) 사회적 안전 기능	(2) 관료화 및 국민의 불신
(3) 효율적인 경찰행정	(3) 정치적 중립성의 훼손
(4) 지역 간 균형된 서비스	(4) 지역의 특수성 소홀
(5) 정책의 일관성 유지	(5) 지방경찰의 책임행정 미흡
(6) 타 부처와의 연계성	(6) 경찰공무원의 사기 저하
(7) 지방토호세력의 간섭배제	(7) 지방비 갈등 문제

자료: 김창순. “지방자치경찰제 도입의 과제와 발전방향” 동신대학교 석사논문. 2000

나) 지방분권형(자치경찰형) 체제

지방분권형 경찰제도는 지방자치단체가 경찰유지의 기능과 책임을 지고 경찰에 대한 조직권, 인사권 및 경비부담책임을 지는 경찰을 뜻한다. 이 제도는 영미법계 국가에서 주로 채택하고 경찰의 주체도 국가가 아닌 지방자치단체가 된다. 이 유형에 속하는 국가는 미국, 캐나다, 네덜란드, 스위스, 벨기에 등을 들 수 있다. 이 제도의 장·단점을 살펴보면 다음과 같고 이를 요약하면 표 2-2와 같다.

(1) 장점

- ① 지역특색에 따른 경찰력 운용 : 적은 지역의 독립조직으로 된 지방자치단체의 재정상태나 지역적 치안여건에 따라 지역마다 특색이 있으며, 경찰조직 또한 지방자치단체 규모로 작은 지역에 편성되어 있으므로 지역실정에 맞는 경찰력을 운용 할 수 있다.

- ② 비용과 책임의 분담 : 경찰의 운용경비는 원칙적으로는 지방자치단체의 부담으로 하기 때문에 경찰경비의 국가와 지방간 분담이 가능해지고, 경찰의 책임도 그 역할에 따른 분담이 이루어져서 국가경찰은 그 기능에 대해서만 책임을 질 수 있게 된다.
- ③ 경찰서비스의 강화 : 경찰관이 지방자치단체의 공무원이므로 치안유지의 책임감이 강하고 질 좋은 대 국민 서비스를 기대 할 수 있다.
- ④ 조직의 효율적운용과 경찰공무원의 사기 진작 : 독립된 조직이므로 필요한 경우 조직운용상의 개혁이 용이하고 경찰간부도 지역실정에 정통한 사람을 선출 할 수 있으며 조직이 안정되고 생활이 안정되며 사기가 진작된다.
- ⑤ 주민통제 용이 : 경찰행정에 대한 주민의 접근이 용이하며 주민의 자발적인 협력을 도모 할 수 있고, 자치경찰의 비리나 부당한 공권력의 행사를 감시하는 등의 주민통제의 역할을 수행하여 경찰행정의 투명성을 확보할 수 있다.

(2) 단점

- ① 경찰력의 약화와 경찰기관 상호간의 협력 곤란 : 경찰이 일반행정의 예하 기관인 감이 있어 집행력이 약하고 경찰기관의 상호응원이 어려우며 예비경찰력 보유가 어려워 기동성이 뒤떨어진다.
- ② 광역치안 미흡 : 전국적인 광역체제가 필요한 범죄수사나 교통단속 등에 있어서는 지방자치단체 수준의 독립된 경찰체제로는 그 기능을 발휘하기가 미흡하다.
- ③ 지방정치권의 영향 : 경찰인사에 대한 지방정치인의 간섭으로 경찰간부의 통제력이 미흡하며, 감독과 적정한 배치가 곤란하여 근무기강이 헤이 해지게 될 위험도 있다.
- ④ 지역간 격차의 심화 : 지방자치단체의 조직이 적으며 인력규모가 적고 승진 기회가 없어서 사기가 저하되며, 재정규모가 빈약할 때는 교육시설, 장비 등도 갖추기 어렵다 따라서 지역에 따라 경찰의 수준차이가 심할 수 있다.

<표 2-3> 지방분권형 경찰제도의 장·단점

장점	단점
(1) 지역특색에 따른 경찰력 운용 (2) 비용과 책임의 분담 (3) 경찰서비스의 강화 (4) 조직의 효율적 운용과 경찰공무원의 사기 진작 (5) 주민통제 용이	(1) 경찰력의 약화와 경찰기관 상호간의 협력 곤란 (2) 광역치안 미흡 (3) 지방정치권의 영향 (4) 지역간 격차의 심화

자료: 김창순. “지방자치경찰제 도입의 과제와 발전방향” 동신대학교 석사논문 2000

다) 통합형(절충형) 체제

통합절충형 경찰제도란 국가경찰제도와 자치경찰제도의 장·단점을 취사 선택하여 국가경찰제도와 지방분권형 경찰제도의 균형과 조화를 도모하는 제도로 중앙정부와 지방자치단체가 경찰에 대한 통제권한을 공유하고 있다는 데 특징이 있다. 이러한 체제는 완전한 자치경찰체제 보다는 조직과 운영 면에서 더 효과적이며 업무의 일관성을 제공하기 위하여 중앙집권적인 국가경찰체제가 범할 수 있는 권한 남용의 가능성을 불식시키기 위하여 마련되었다.

국가적인 기준에 따르면서 경찰서비스의 제공에 대한 지방통제가 이루어지려면 통합형 체제가 적합하다. 이 같은 통합형 체제를 채택하고 있는 국가에서는 분권화된 자치경찰체제에서 볼 수 있는 자율적인 경찰기관과는 달리 경찰기관수가 비교적 적다. 통합 절충형 경찰체제를 취하고 있는 국가는 일본, 브라질, 호주, 영국 등이 있다.

3. 주요국가의 경찰제도

1) 중앙집권형 경찰제도

가) 독일

독일은 16개의 주로 구성된 연방국가로서 국방, 외교 등의 주요한 업무 외에는 주에 권한이 이양되어 있다. 따라서 주는 미국의 주와 마찬가지로 자치권이 아주 강력하여 하나의 나라라고도 볼 수 있으며 주의 내무장관 밑에 주 경찰이 조직되어 있다. 그러나 전국적인 사항, 긴급사태 등의 연방에 관한 경비, 공안과 같은 제한된 범위 내에서 독자적인 임무를 수행하는 연방경찰이 조직되어 있다. 연방경찰과 주 경찰은 상호 독립적인 지위를 유지하며 양자 사이에 연방경찰을 상위에 두는 상명하복의 관계는 인정되지 않는다. 독일경찰은 행정조직상 연방경찰은 연방정부 내무성에, 주 경찰은 주 정부 내무부의 소속으로 각각 되어 있다¹⁴⁾.

(1) 연방경찰¹⁵⁾

연방경찰은 Bonn기본법 제87조 제1항의 「...연방법률에 의하여 연방국경방위, 관청 및 헌법보호목적에 필요한 기초자료를 수집하기 위한 경찰정보부문 및 경찰통보부문의 중앙관청을 설립할 수 있다」는 규정을 근거로 국경수비대, 연방수사국, 연방헌법보호국, 연방경찰대학 그리고 교통성 소속의 연방철도경찰국 등으로 조직되어 있다. 연방경찰은 전국적 범죄나 긴급사태에 대처하기 위해서 설립한 조직으로 주 경찰에 대하여 원칙적으로 재정적 부담이나 지휘통솔의 권한을 갖지 않는다.

(가) 연방헌법보호국(Bundesamt für Verfassungsschutz:BFVS)

14) 치안본부, 서구경찰, 외국경찰제도 연구총서(3), 1989, P. 462.

15) 신현기, 자치경찰론(서울:웅보출판사,2005),pp.154-6

연방헌법보호국은 1950년의 Bonn기본법에 의하여 설립되어 국가방첩임무와 반국가단체 및 문제인물에 대한 감시업무를 담당하는 바 특히 정보수집에 있어서 군정보기관인 연방정보지원처(Bundesnachrichtendienst)의 협조를 받고 있다.

연방헌법보호국은 넓은 의미에서의 경찰기관의 하나일 뿐 법적으로 집행업무를 다룰 수 없으며 경찰권한도 갖고 있지 않다. 따라서 구속, 압수, 수색을 행할 수 없고 신문하기 위하여 소환하거나 강제수단을 취할 수 없다. 단지 정보수집을 위해 의회의 감독 아래 우편개봉, 전화도청은 인정되고 있다. 연방내무장관의 지휘아래 헌법보호업무를 전문적으로 처리하는 이 기관은 각 주에서도 주 헌법보호국을 설립하여 연방 또는 주 헌법의 파괴, 변경, 혼란에 관한 정보의 수집, 분석, 평가업무를 처리하여 단순한 정보수집 및 처리기관으로서 범인체포권 등의 경찰권은 없다.

(나) 연방국경수비대(Bundesgrenzschutzpolizei:BGS)

연방국경수비대의 임무로는 첫째, 국경보호업무 둘째, 국가비상사태의 방지업무 및 경찰력 지원 셋째, 연방의 헌법기관 및 외국대사관 등의 안전업무 넷째, 해안국경보호 및 해안오염방지를 들 수 있다.

연방국경수비대는 연방내무성 산하기구로 대테러부대인 GSG-9을 운영하는 국경수비대사령부(GSK), 국경수비지역 사령부의 행정관리기획업무를 담당하는 국경수비대관리국(GSV), 우리나라의 출입국 관리국과 비슷한 업무를 수행하는 국경수비국(GSDIR) 및 국경수비학교로 구성되어 있다.

(다) 연방범죄수사국(Bundeskriminalamt:BKA)

연방범죄수사국은 전국적인 범죄에 대처하기 위하여 관할 주 수사기관의 요청 및 위임, 연방 내무성장관이 수사 지휘하는 사항, 연방검사장의 요청이 있을 경우 제한적인 수사업무를 수행할 뿐만 아니라 국제적으로 조직된 불법무기, 탄약, 폭발물 및 마약류, 위조화폐의 제작이나 유통 등의 범죄수사 및 외국과의 범죄수사 협조업무, 연방대통령, 연방정부 및 의회, 헌법재판소의 구성원 및 외국국민, 외국사절에 대한 요인 신변보호 업무, 정치적 동기의 범죄수사, 경찰분야의 전산

업무 및 수사경찰의 교육업무 등을 수행하고 있다.

연방범죄수사국은 독일수사경찰의 총본부가 아니라 범죄수사분야에서 각주의 협조 및 지원관서이며 국제형사기구의 독일중앙기관이다.

그 조직으로는 참모부서, 중앙행정업무과, 범죄연구소, 과학수사연구소, 전자계산소, 감식과, 마약범죄수사과, 수사 및 총괄과, 현장기동과, 대테러과, 국가보호과, 경호안전과, 기술업무과 등이 있다.

(2) 주 경찰

Bonn기본법 제30조에 의하면 「경찰의 시설 및 조직은 기본적으로 주의 관할 사항이며……」라고 규정하여 일반경찰행정권은 각 주 정부에 속하는 것을 원칙으로 하고 있다.

경찰권이 연방정부에 있지 않고 주 정부에 있다는 점에서 미국과 유사한 제도로 볼 수도 있지만 지방자치단체의 자치경찰권이 극소수의 큰 주의 대도시-브레멘州的 브레머하펜 등-에만 제한적으로 허용되고 있다는 점이 상이하다. 즉 대다수의 주는 주를 국가로 하는 국가경찰을 원칙으로 하고 있으며 그 기본임무는 사회의 안전과 질서유지에 있으며 각 주의 자체법률에 따라 독자적으로 운영하고 있다. 주 경찰을 조직상, 기능상으로 분류하면 다음과 같다.

(가) 조직상의 주 경찰¹⁶⁾

① 주 내무부(Innenministerium)

주 내무부는 주의 최고 경찰관청이며 각 경찰관서는 내무부 산하기관으로서 직무집행에 관하여 내무부의 지휘감독을 받는다. 또한 주 내무부는 경찰법의 시행을 위한 각종 법규명령, 행정규칙 등을 제정한다.

② 주 경찰

주 경찰의 조직과 관리는 주정부 내무장관이 주 경찰을 관리하고 대부분 경찰청장(Polizeipräsident)이 지휘하며 인구 10만명 이상의 대도시는 시경찰국이 설치된다.

16) 김형만외, 비교경찰제도론(서울: 법문사,2007),pp.384-384

③ 게마인데(Gemeinde)·시·군 경찰

게마인데¹⁷⁾, 시, 군 지역에는 게마인데, 시, 군 경찰이 설치되어 있으며 시와 군 경찰은 조직상이나 지위상 대등한 위치에 있고 경찰장은 모두 임명제이다. 시, 군 경찰은 일반적으로 관리, 보안, 수사부문으로 나누며 관리부문은 총무, 회계, 인사, 보안부문은 경찰국-경찰서-파출소의 조직체계를 갖고 순찰과 교통정리를, 수사부문은 범죄정보 수집과 범인검거를 담당한다.

(나) 기능상의 주 경찰¹⁸⁾

① 치안경찰(Schutzpolizei)

각 주의 각급경찰관서에서 정복을 착용하고 순찰업무, 교통업무, 지역업무, 경제사범단속 등의 제반경찰업무를 수행하는 일반경찰관을 의미한다.

② 수사경찰(Kriminalpolizei)

수사경찰은 범죄수사 및 예방업무를 담당하며 사건을 직접 인지하기도 하고 치안경찰을 통하여 사건을 인지, 처리하기도 한다. 대부분의 주에서는 치안경찰과 통합된 조직을 갖지만 일부 주(서독지역:바이에른, 바덴-뷔르템베르크, 자를란트, 쉘레스비히-홀슈타인 주 / 동독지역:메클렌부르크-포어폼메른 주)에서는 처음부터 치안경찰과 분리된 이원조직을 갖고 있다.

각 주에서는 연방범죄수사국설치법에 따라 주의 수사업무를 관할하고 연방수사국과의 업무협조를 위한 주범죄수사국을 설치 운영하고 있다.

③ 기동경찰(Bereitschaftspolizei)

기동경찰은 폭동이나 시위 등 전국적인 긴급치안상황에 대처하기 위하여 1950년 연방과 각 주정부간의 행정협정에 의하여 설립되었다. 이 협정에 따라 각 주에서는 기동대를 설치, 교육 및 배치업무를 담당하고, 연방에서는 이들에 대한 통일적인 근무규정의 제정, 무기·통신 및 차량장비를 지원하고 있다.

④ 수상경찰(Wasserschutzpolizei)

17) 게마인데(Gemeinde)는 독일 기초지방자치단체로서 국가의 하급행정기관으로서의 군의 행정적 지원을 받으나 자치권한에 관한 한 모든 權限性과 自己責任性의 강력한 보장을 받고 있다. 인구 규모는 4~8만명 정도이다.

18) 경찰혁신기획단 자치경찰추진팀, 선진외국의 경찰제도,2003.12.p.269

수상경찰은 일반경찰관서와는 처음부터 분리되어 각 주의 내무부장관의 직속에 놓여 있다. 이들은 해로와 선박이 통행할 수 있는 물에서 포괄적인 위험방지와 범죄수사를 행한다. 우리나라 해양경찰과 유사하다.

이외에도 수비경찰(Grenzpolizei), 교통경찰(Verkehrspolizei) 등이 있다.

(3) 독일경찰제도의 특징

독일경찰의 조직관리상의 특징은 다음의 4가지로 나눌 수 있다.

(가) 주 중심의 국가경찰제도

독일의 패전 이후 전승3개국(미국, 영국, 프랑스)은 독일경찰 개편에 착수하여 독일경찰을 지방분권, 자치체화 하여 행정경찰(치안경찰)과 집행경찰(수사경찰)을 분리한다는 목표로 각각 자국의 경찰제도를 모방한 경찰제도로 개편하게 되었다(단, 동독지역을 점령하고 있던 소련은 강력한 중앙집권적인 국가경찰제도를 도모하였으며 이는 예외적으로 논의에서 제외한다). 따라서 연방정부의 경찰권을 부인하는 대신 각 주의 경찰권을 허용하는 동시에 준군사적인 조직이 되지 않도록 조치하면서 1950년 말에 각 주의 경찰이 조직되었다. 그러나 그 이후 거의 모든 주에서 국가경찰로 복귀되었으며 예외적으로 자치체경찰이 존재할 뿐이며 원칙적으로 주를 중심으로한 강력한 국가경찰체제이다. 집행경찰과 행정경찰의 분리는 주에 따라 다르며 분리 운영하고 있는 바이에른, 쉘레스비히-홀슈타인, 메클렌부르크-포어포메른 주 등은 집행경찰만을 경찰개념에 포함시키고 그밖의 실질적인 경찰업무는 주정부나 자치단체에서 행한다. 반대로 통합 운영하는 브레멘, 라인란트-팔츠, 바덴-뷔르템부르크 주 등에서 경찰은 집행경찰에 한하지 않고 모든 실질적 업무를 경찰관청에 포함시키고 있다.

(나) 경찰제도의 역사적 특징

중세 이후 독일의 경찰은 국가업무라는 관념이 강하였고 2차대전 패전 이후 전승국의 지방분권적 자치경찰제 도입의 노력에도 불구하고 일관되게 국가경찰제도로 복귀, 유지하게 된 것은 독일이 대륙법계 법질서의 중주국이라는 국민의 깊은 사고방식과 독일이 강력한 국가경찰 제도를 선호하게 된 역사적 여건 때문이

라고 생각된다.

(다) 경찰조직에 다수 민간인 참여

독일경찰은 다수의 민간인(주로 법률가)이 경찰조직의 상하전반에 걸쳐 경찰공무원과 함께 근무하는 이원적인 구조를 갖고 있다. 즉, 경찰조직의 최고 책임자는 내무장관으로서 경찰에 대한 모든 정치적 책임을 지고 경찰국장 또는 Bonn과 같은 중요 경찰서장도 정치적인 영향을 받는 민간인이며 모든 경찰조직내의 비경찰업무를 담당하는 자도 민간인이다. 따라서 경찰은 그 기능별로 경찰고유업무만을 담당하고 그 외에는 민간인이 담당하여 정치적인 영향력으로부터 배제되고 있다.

(라) 서독경찰제도의 동독지역 확대

1990년 10월 3일 독일 민주주의 공화국이 독일 연방 공화국 기본법의 효력범위에 가입함으로써 분단독일은 통일되었다. 그 이후 구 동독지역에 새롭게 구성된 브란덴부르크, 작센 등 5개 주에서는 종전의 구 동독법이 Bonn기본법에 의하여 대치되거나 특정 전제하에서만 효력을 유지하게 되었다. 구 동독법이 기본법의 효력범위 내에 가입함으로써 기본법이 새로운 5개 주에 확장 적용되는 것은 당연하다. 그 이유는 첫째 동독의 법은 일당독재기구의 일부분에 지나지 않아 법치국가를 핵심으로 하는 기본법 질서와 모순되었기 때문에 통일독일에 원칙적으로 적용될 여지가 없었으며, 둘째 동독지역의 사회적 시장경제와 근대적 법치국가 및 사회국가의 요청에 상응하는 법이 필요하였기 때문이다.

따라서 서독경찰제도 역시 기본법의 동독지역에의 확장 적용과 함께 동독지역의 경찰제도에도 확장 적용되어 주 중심의 민주적 국가경찰으로의 재개편이 이루어진 것이다. 이러한 노력의 일환으로 과도기적 경찰업무법의 제정, 구 동독지역 공동범죄청의 설립 등이 이루어졌다.

나) 프랑스¹⁹⁾

프랑스에서는 중앙정부에서 임명하여 각 현-우리나라의 도-등에 배치한 공화국 위원이나 부위원, 그리고 민선시장의 주요 업무가 바로 관할 구역 내의 치안 질서 유지라는 점에 있다. 그러나 파리는 수도 및 국제적인 대도시로서의 특수한 지위를 고려하여 오래전부터 경시총감을 두고 있었으며, 프랑스의 3대 도시인 리용, 마르세이유, 릴에도 경시총감을 임명하고 있다.

사회는 사회 그 자체의 보존과 보호를 위하여 언제나 룰(Rule)을 만들어 왔으며, 그 중 하나가 법률(Law)의 형식을 취하는 것이고 법률은 무엇이 반사회적 행위인가를 정의하고 이를 금지할 뿐만 아니라 이를 어긴 범법자에 대하여 처벌케 하는 바 경찰 기능의 제일 중요한 요소가 그러한 법의 집행이라는 것이 프랑스의 역사적인 인식이다. 룰(Rule)의 또다른 하나는 법률보다 더 다양하고 빈번하게 제정되는 행정규칙(Regulation)으로서 법률은 의회만이 제정할 수 있다는 절차적 문제가 가로 놓여 있으나 행정규칙은 법률의 위임에 의하여 행정기관에서 시행할 수 있는데, 이 행정규칙에 의거한 단속권한도 경찰의 기능이라고 보고 있다. 이러한 맥락에서 프랑스에서는 ‘규칙제정권(Regulation-making Power)’이 종종 ‘경찰권(The Police Power)’이라고 불려 왔으며, 19세기까지만 하여도 ‘경찰(Police)’은 지역사회의 ‘내정(The Internal Governance)’을 의미하였다. 따라서 전체로서의 프랑스의 경찰은 물론 개개 경찰관도 일반행정의 상당한 부분을 담당하고 있으며, 영국인이나 미국인은(범법자를 제외하고는) 일상생활을 영위함에 있어서 일생을 통하여 경찰관서를 방문할 필요가 거의 없으나, 프랑스인은 신분증이나 여권의 발급, 비자의 신청, 운전면허 등 여러가지 이유와 목적으로 빈번하게 출입하여야 한다. 프랑스의 경찰체제는 국립경찰과 국가헌병경찰인 ‘국가헌병대(Gendarmerie Nationale)’라는 양대 기구로 구성되어 있으며 이 양자는 그 성격이 현저히 다르다. 그것은 프랑스의 통치자들이 전통적으로 법과 질서의 유지에 관한한 다른 유럽국가, 특히 이탈리아처럼 단 하나의 경찰기관이나 단 하나의 부처에 맡기지 않는 데서 비롯된 현상이다. 즉 공공의 안녕과 직·간접적으로 연계되는 행정에 대하여는 둘 이상의 행정 기관으로 하여금 관장케 함으로써 견제와 균형을 통한 정확하고도 상세한 정보수집체계를 유지하고자 노력하였다. 따

19) 경찰혁신추진단 자치경찰추진팀, 프랑스 자치경찰 연구자료, 참조

라서 국가형성과정에서 원초적이고 필수불가결한 방위조직으로 하여금 경찰기능의 일부를 맡기게 되어 연혁상 위에서 말한 2대 경찰기관 중 역사가 더 오래된 것은 국방상 소속 하의 약 8만명으로 구성된 군대조직의 일부인 국가헌병대이며, 다른 하나는 약 108,000명으로 구성된 국가경찰이다.

(1) 국가헌병대²⁰⁾

프랑스 군대의 주요한 구성인자인 국가헌병대는 인구 1만명 미만의 소도시와 농촌지역, 그리고 주요간선도로 등 전 국토의 약 95%에 해당하는 지역의 치안을 담당하고 있다. 이들의 기초 단위는 관할 구역의 규모에 따라 5명 내지 55명으로 구성된 약 4천 개의 반(Brigade)이며, 바락크에서 기거한다. 이들은 지휘감독상 반-중대-단-지역대의 편제를 유지하며 이들은 일반국가헌병대(The Departmental Gendarmerie)라 불린다. 그 다음으로 큰 구성요소는 기동국가헌병대(The Mobile Gendarmerie)로서 각종 집회 및 시위의 경비 등 사회 공공의 질서를 유지하는 이른바 폭동진압경찰이다. 이들은 모두 120개 중대(중대 당 135명)로 구성되어 있으며, 고도로 훈련된 기동화 부대이고 장갑차, 탱크, 경비행기 등을 보유하고 지역 또는 현 단위로 배치되어 있으나 분쟁이나 폭동이 일어나면 전국 어느 지역이건 신속하게 파견되어 진압에 당한다. 세번째로 큰 구성요소는 공화국경비대(The Republican Guard)로서 13개 기마연대와 2개 야전연대로 편성되어 있으며 파리에 주둔하여 요인을 경호하고 중요시설을 경비한다. 이들은 담당총국장(Director-General of The Gendarmerie Nationale)의 지휘하에 일사분란하게 움직인다. 국가헌병대의 구성원은 모두 현역군인의 신분이나 국방성 총국장을 비롯한 관리직은 일반직으로서 문민주의가 지켜지고 있음은 특기할 만한 사항이다.

(2) 국가경찰²¹⁾

프랑스의 국가경찰은 인구 1만명 이상의 도시지역 - 인구 1만명 미만의 시가화지역이나 농촌 그리고 주요 도로상의 치안은 국가헌병경찰인 국가헌병대가 담당한다-에서 운영되고 있으며, 내무성의 지휘하에 경찰총국장(The Director

20) 군인경찰이라고도 함. 이에 대한 내용은 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 유럽의 자치경찰제도, 2006, 3, pp.63-8 참조

21) 프랑스 국가경찰에 대해서는 다음의 문헌을 참고하였음, 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 유럽의 자치경찰제도, 2006, 3, pp.55-90; 김형만, 위 책, 444-453

General of The Police Nationale)이 관장한다. 총국장 아래에는 행정담당중앙국장(Administrative Central Directorates)과 운영담당중앙국장(Operational Central Directorates)이 있으며, 행정담당 중앙국장은 인사 및 문서·법령·교육훈련을, 운영담당 중앙국장은 정보 및 도박·수사·도시경찰·공화국 기동대·방첩·공항 및 국경 경비·국제협력 등 모든 경찰업무를 총괄한다.

경찰총국의 조직을 구체적으로 살펴보면 우선 도시경찰국(Directorate of Urban Police)은 제복경찰관의 순찰과 사복요원의 활동으로 도시 지역의 치안을 담당하고, 수사국(Director of Criminal Investigation)은 지역 단위로 배치된 수사요원을 지휘하여 중요한 범죄와 도시 경찰이나 국가헌병대가 처리하기 어려운 범죄에 관한 제반 수사 및 형사 업무를 관장한다. 공항·국경경비국(The Air and Frontier Police)은 모든 국제 해·공항과 국경선의 경비를 맡고 있다.

프랑스 경찰의 강력한 무기 중의 하나는 공화국기동대(CSR)이다. 총 61개 중대 -중대당 210명 내지 225명의 경찰관으로 편성-로 구성된 이 기동대는 바락크에서 24시간 기거하며 기동국가헌병대와 같은 폭동진압 업무를 수행하나 기동국가헌병대처럼 중무장을 하지는 않고 있다. 그러나 이들은 언제 어느 곳이건 간에 급파되어 그 기능을 발휘할 수 있도록 중대별 수송·통신·급식 등의 수단을 완비하고 있어 일거에 약 3만 명 이상의 경찰력을 폭동 지역이나 분쟁 지역에 전개시킬 수 있는 능력을 갖고 있다.

한편 정보 및 도박 관리국(The Directorate Intelligence and Gambling)은 약 2,500명의 요원을 거느리고 정부의 정책결정에 참고할 수 있도록 정치·경제·사회 등 각계 각층의 여론 등을 수집하고 이를 분석하여 제공하며 방첩국(The Directorate of Counter-Espionage : DST)은 국가전복·내란·간첩검거 등을 담당하는 바, 미국의 'FBI(The Federal Bureau of Investigation)'·영국의 'MI5'와 유사한 조직이다.

파리시는 1800년부터 경시총감(The Prefect of Police)을 두어 경찰 업무를 독자적으로 관장하게 하고 있으며, 경시청은 행정국과 운영국으로 크게 나뉘고 운영국에서 모든 경찰 업무를 담당하고 있는 바, 조직 면에서 보면 내무성 경찰총국 조직 체제를 따르고 있다고 볼 수 있다. 특이한 것은 파리 경시총감이 파리 방위구 지사를 겸직하고 있어 파리 외에 파리를 둘러싸고 있는 3개 현의 치안까지 담당한다는 점이며, 이러한 방대한 권한의 효율적인 수행을 위하여 그 밑에 방위구 사무총장(Secretary General of the Defense Zone)과 경찰 행정담당 사무

총장(Secretary-General for the Zone's Police Administration)등 고위 관료 외에 경시청 내에 수많은 국장을 두고 있다.

(3) 프랑스 경찰제도의 특색

프랑스의 경찰시스템은 고도로 중앙집권화 되어 있으나 그 중 상당한 권한이 지방자치단체의 장인 민선의 시장(Mayor)에게 위임되어 있으나 인구 1만명 이상의 도시지역에 있어서는 현 공화국 위원이 경찰 업무를 관장하며, 자치행정법(The Code of Communal Administration)은 시장으로 하여금 현 당국의 감독을 받도록 규정하고 아울러 시장의 경찰 행정에 관한 권한을 공공도로의 통행편의와 안전·소란·분쟁·집행·장례 등 구체적으로 열거하고 있다.

농촌지역의 경찰업무도 역시 자치단체의장의 권한에 속하며 그 권한은 순시원-옛부터 있어 온 시골경찰관과 산림간수의 중간형-이 집행한다. 이 순시원은 중세부터 프랑스의 지방행정에 등장하였으며 현 공화국 위원이나 부위원의 동의를 받아 시장이 임명하며 현재 프랑스 전역에 약 3만 명이 근무하고 있고, 이들이 마을의 치안유지에 기여하는 공은 다대한 것으로 평가되고 있으나 최근 몇몇 시에서는 현대적인 도시경찰제도의 도입을 시도하는 경향이며, 비록 국가경찰의 일원으로 흡수된다 하더라도 공개경쟁 시험을 거쳐 채용한 제복을 입고 무장한 정규 경찰관을 원하는 추세에 있다.

이처럼 프랑스에 있어서의 경찰업무는 국가경찰과 헌병대의 두 기관에 의하여 수행되고 있고, 경찰임무도 행정경찰과 사법경찰의 두 가지로 구분되어 행정경찰은 일반경찰법규에 따라 공공질서를 유지하는 것을 목적으로 하고, 사법경찰은 형사소송법에 의하여 행정경찰이 예방할 수 없었던 범죄를 수사하고 증거를 수집하며, 또한 범인을 처벌하는 임무를 맡고 있는 법원에 이를 인도하는 역할을 수행한다. 한편 프랑스는 지리적으로 서구의 중심부에 위치하여 외국인의 왕래가 잦고 망명이나 국제적 스파이 활동의 무대가 되어 왔기 때문에 경찰 활동에 있어서도 정치경찰 또는 정보경찰의 비중이 높고, 이로 인해 정보활동이나 외국 스파이의 적발활동이 경찰의 중요한 임무가 되고 있다.

2) 지방분권형 경찰제도

가) 미국

(1) 미국의 경찰조직

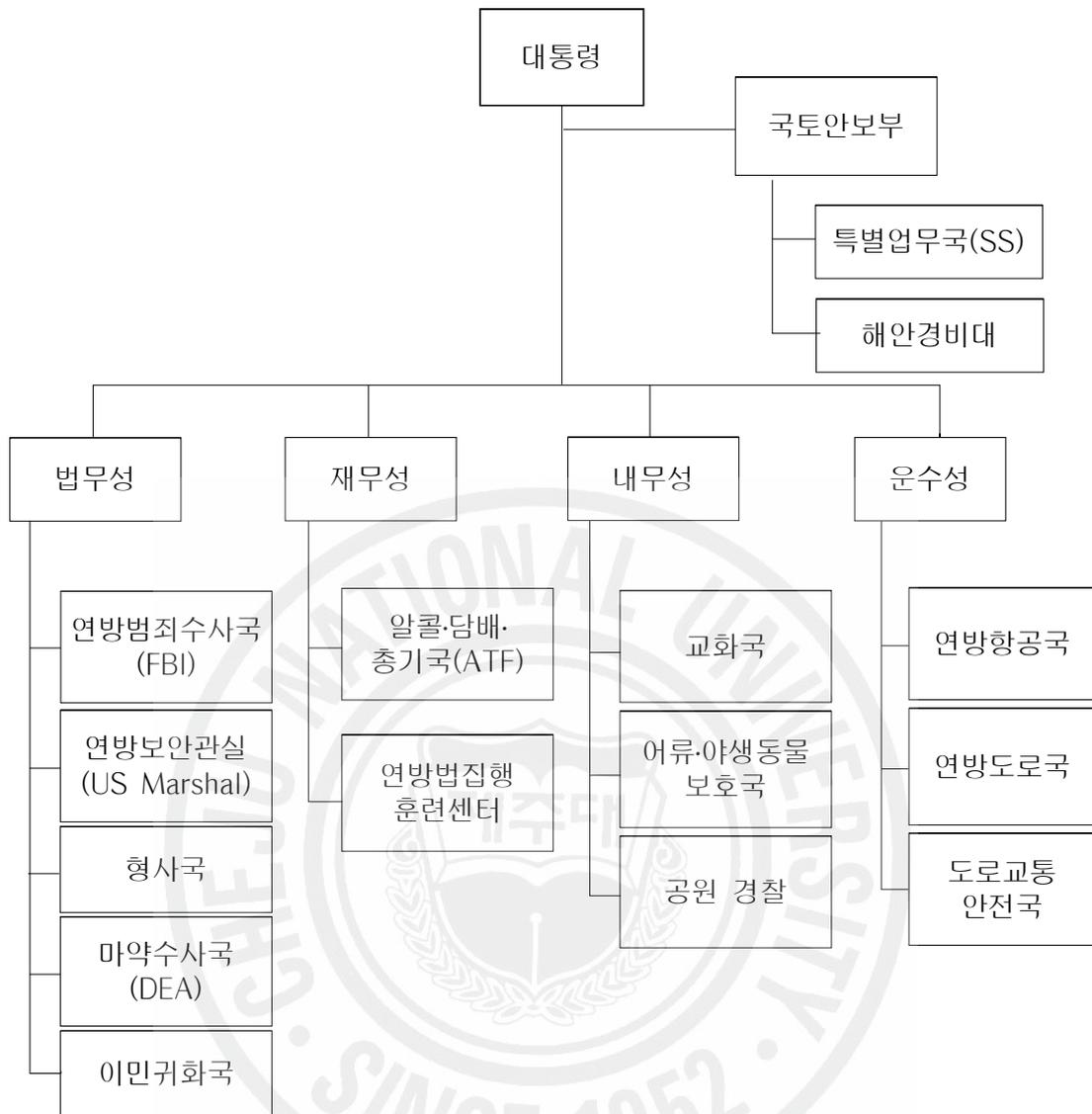
미국은 정부형태로서 연방제를 채택하고 있으며, 경찰제도는 분권화된 완전 자치경찰제의 형태를 취하고 있다. 미국의 경찰은 지방경찰(Local Police)을 토대로 그 위에 주경찰(State Police), 연방법집행기관(Federal Law Enforcement Agencies)을 구성하여 성립되었다.²²⁾

(가) 연방경찰

연방법에 의하여 부여된 과세권, 州간 통상규제권, 대외통상권, 우편국, 우편도로 건설권에 의하여 전국에 걸친 경찰역할을 수행하고 있으며, 산하기관으로는 통일된 기관이 없이 여러 조직으로 분립되어 있다. 산하기관 가운데 연방수사국(FBI : Federal Bureau of Investigation)은 연방정부가 가진 유일한 특별경찰기관이며, 범무성의 외국으로의 유괴, 은행강도, 주간절도 및 사기, 스파이, 권리침해, 뇌물사건, 권력부패, 비행기납치 등 260여 종류의 연방법위반 범죄수사를 담당하고 있다. 다음 (그림 2-2)의 미국 연방경찰조직이다.²³⁾

22) Samuel Walker, *The Police in America - An Introduction* (New York : McGraw - Hills Books Co., 1983), p. 29 - 31.

23) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, *외국의 자치경찰제도 비교(자치경찰중심)*, 내부자료, 2006.12.p.46



자료: 행정자치부, 자치경찰제실무추진단, 2006

(그림 2-2) 미국 연방경찰 조직도

주요기관의 조직운영에 대한 내용은 다음과 같다.

① 연방수사국(FBI)

FBI는 1908년 발족한 이래 법무부내의 법집행기관으로 존재해오고 있다. 본부를 워싱턴에 두고 있으며 지방조직으로 전미국의 대도시에 지방국을 두고 있다. FBI는 연방범죄의 일반적인 수사기관이다. 즉 연방범죄의 수사는 특히 다른 기관에 대한 지정이 없는 한 FBI관할에 속한다.²⁴⁾

② 시크릿 서비스(Secret Service)

시크릿 서비스는 1865년 재무부내의 한 기관으로 발족한 이래, 시대의 요청에 부응하면서 그 임무와 권한이 점차로 확대되어 왔다. 주요 임무를 살펴보면 대통령 및 요인의 경호, 위조화폐 및 기타 재무법령의 집행 등이 있다.

③ 법무부

법무부내에 속해 있는 법집행기관으로서 연방검찰청, 연방보안관실, 연방의 각종 형사법령의 집행에 대한 일반적 지휘와 감독을 주된 임무로 하는 형사국, 마약단속국, 이민귀화국, 법집행원조청, 각국의 경찰기관과 범죄정보의 교환, 수사의 협력을 임무로 하는 ICOP국가중앙사무국이 있다.

④ 재무부

재무부는 법무부와 나란히 미국의 연방법집행상의 중요한 역할을 하고 있다. 재무부내의 기관으로는 앞에서 말한 시크릿 서비스와 알콜·담배·화기국, 관세청, 국세청, 연방법집행훈련센터가 있다.

⑤ 내무부

내무부내의 기관으로는 개척국, 어류·야생동물 보호국, 공원경찰, 토지관리국, 인디언 보호국이 있다.

⑥ 운송성

운송성내의 기관으로는 연방항공국, 연안경비대, 연방도로국, 도로교통안전국이 있다.

⑦ 기타 연방 경찰기관

기타 연방 경찰기관으로는 산림청, 통상산업청, 에너지연구개발국, 연방에너지국, 보건교육후생부내의 사회보험청, 의료보험청, 식품의약국, 환경청, 노동성 노동관계국, 연방통신 위원회, 증권거래위원회, 국방성주경비부 등이 있다.

24) 치안본부, 미국경찰, 1988, pp. 366-406.

법무부, 각국의 사법경찰제도, 1988, pp. 442-451.

(나) 주경찰

주경찰은 20세기가 되면서 급속히 발달한 경찰조직이며, 오늘날도 지속적인 발전단계에 있다. 그러나 연방헌법 제 10조에 의하여 경찰권을 부여받고 있지만, 그 기능에 있어서는 주마다 차이가 있고 조직의 형태도 그 지역적 특색, 임무의 차이, 발전과정에 의하여 다르다. 일부 주는 전지역에 대한 일반적인 경찰권을 가지고 있고, 기타 주는 제한된 범위 내에서 경찰권을 행사하고 있다. 조직체계는 주의 경찰위원회로 하여금 경찰감독권을 행사하게 하는 주도 있으나, 많은 주가 주감독관(State Superintendent)을 두고 그의 관리감독하에 각각 부여된 경찰업무를 집행한다.

① 주 경찰국

주 경찰국은 일반적으로 동부의 여러 주에 많이 설치된 것으로 중·소 자치체 경찰을 보완하기 위한 경찰로 발전한 것이다. 주 경찰국의 임무는 일반적으로 주민의 생명과 신체, 재산의 보호, 치안의 유지, 범죄수사, 교통경찰 등과 같은 폭넓은 경찰권한으로 주 전역에 걸쳐 범집행을 한다. 범죄수사는 주 전역에 걸쳐 권한을 행사할 수 있지만 자치체 지역내에서 발생하는 통상의 범죄는 자치체 경찰에 맡겨져 있어 대개 특수범죄, 중요범죄에 한하여 주 경찰국 형사부가 범집행을 한다.

② Highway Patrol

하이웨이 패트롤은 대체로 남부, 서부의 여러 주에서 주로 도로상의 치안유지를 임무로 설립되고 있다. 이곳은 개척이 진행되면서 점차 자치체가 생성되었지만 그래도 대부분의 토지는 아직 미개발의 지역이 많다. 그러던 것이 20세기에 들어와 교통수단, 특히 자동차의 발달로 도로가 정비되면서 이러한 제반도로에 대한 경찰활동의 필요성에 따라 이 지역에 하이웨이 패트롤이 발달하게 되었다. 그 임무는 주마다 차이가 있지만 일반적으로 운전자의 안전을 확보하기 위한 교통관련업무와 범규의 집행이 중심이 된다.

(다) 자치경찰

지방자치단체가 州로부터 위임된 경찰권을 행사하는 경우로서 도시경찰과 군경찰이 있다. 도시경찰은 주의 통제하에 있는 보스톤시, 볼티모어시, 기타 일부도

시를 제외하고는 경찰장의 직선, 합의제인 경찰위원회, 위원회제인 공안위원회, 독립제 등 4가지 관리형태로 운영하고 있다. 그리고 군은 보통 타운(town)이나 타운쉽(township) 또는 특별구(district)로 구분되는 바. 대부분 공선에 의한 치안관(Constable)이 경찰기능을 수행하고 있다.

① 군경찰

군보안관은 미국 법집행 제도상 특유한 위치를 확보하고 있다. 보안관은 다른 법집행기관과는 상이한 차이점을 가지고 있다. 이러한 제도는 식민지 시절 영국의 관습법인 보통법과 함께 미국에 도입되어 개척의 진전과 더불어 전 미국에 보급되었다.

보안관의 기능은 미국 형사재판 제도상 3가지 기능을 모두 수행한다는 점이 특이할 만한 사항이다.

② 타운, 타운쉽 경찰

타운쉽 경찰직은 오래 전부터 치안관이 경찰기능을 수행하여 왔다. 보안관과 많이 흡사한 기능을 수행하지만 현대에 이르러 도시화와 그에 따른 도시경찰의 급속한 발전으로 그 기능을 상실해 가고 있는 실정이다.

③ 특별구경찰

미국 지방자치단체의 특징 중의 하나가 많은 특별구가 있다는 점이다. 이것은 많은 지역사회에서 특별한 시설이나 구역에서 경찰봉사를 위하여 조내하고 있다. 가장 일반적인 것으로 운송, 주택, 공원, 공립학교, 그리고 대학경찰이 있다.

(2) 미국자치경찰의 유용성

조직체계뿐만 아니라 경찰에 대한 관리·운영방식에 있어 연방이나 주경찰을 제외한 자치단체는 '시민에 의한 관리·운영방식'이 취해지고 있다. 그 대표적인 형태가 군(County)이나 타운(Town)·타운쉽(Township)의 보안관과 치안관으로서 이러한 경찰관직은 주민의 직접선거를 통하여 임명하며 주민의 감시 하에 놓여있다. 이러한 시민에 의한 관리 운영은 민중적 통제가 가능할 뿐만 아니라 행정전반에 시민의 참여도를 높임으로써 행정전반에 대한 이해를 제고할 수 있는 계기가 되고 있으며 지역주민의 지지나 협조를 용이하게 확보할 수 있다.

미국의 경찰은 조직체계뿐만 아니라 경찰에 대한 관리·운영방식에 있어서 분

권적 조직체계를 이루고 있기 때문에 변화하는 치안환경이나 수요에 능동적으로 대처할 수 있다. 예를 들면, 뉴욕경찰은 기업경영식 치안행정을 펼쳤다. 그 결과 범죄가 급격히 줄기 시작했다. 즉 시민을 가운데 놓고 이른바 ‘경찰주식회사’는 ‘범죄주식회사’와 경쟁해 이익을 극대화하는 관계로 치안활동을 규정하고, 매일매일 범죄발생과 검거실적 통계를 대차 대조해 손익을 계산하고, 이에 근거한 경찰의 인적 물적 자원을 신속하게 적재적소에 이동 배치하였다. 이러한 결과 95년 7월말까지 뉴욕에서 발생한 주요범죄는 지난해 같은 기간에 비해 살인이 31%, 강도 21.9%, 주거침입절도18.1%, 차량절도 25.2%가 줄었고 범인 검거율은 25%가 증가하였다.²⁵⁾

(3) 미국의 지방자치 경찰제도의 특성

(가) 지방분권적 자치경찰체제

미국의 경찰조직체제는 분권성에 기초한 지방행정제도와 밀접한 상호관계에 있을 뿐만 아니라 경찰에 대한 관리 및 운영에 있어서도 연방이나 주경찰을 제외하고는 ‘시민에 의한 관리·운영’방식이 취해지고 있다.

그 대표적인 형태가 군(County)이나 타운(Town)의 보안관과 치안관으로서 이러한 경찰관직은 주민의 직접선거를 통하여 임명하되, 또한 그 감시 하에 두어지고 있다.

또 도시경찰의 경우에는 보통 시장(mayor)과 경찰국과의 중간기관으로서 주로 시민으로 구성된 관리위원회 혹은 관리위원을 둬으로써 ‘시민에 의한 관리·운영’을 추구하고 있으므로 민중에 의한 통제가 가능할 뿐 아니라 행정의 시민에 대한 참여도를 높임으로써 지역주민의 지지나 협조를 용이하게 확보할 수 있다.

또한 이와 같이 분권적 치안경찰체제를 도입하여 치안서비스를 자치단체가 제공하는 하나의 복지서비스 차원에서 운용·관리하기 때문에 지역주민들의 민생치안 관련 서비스나 생활위주 서비스에 대한 수요를 지역실정에 맞게 경찰행정에 적절히 반영시키고 지역실정에 맞는 치안정책을 수립할 수 있다.²⁶⁾

25). 김충남, 민경협력강화를 위한 경찰의 시민화 연구, 경찰대학교 논문집, 제16집, 1996, p. 377~378.

26) 정진환, 비교경찰제도론 (서울 : 학문사, 1996), pp. 166 - 167.

(나) 정치성

미국 건국초기의 엽관제도(Spoils system) 내지는 공직교체제도(Rotation system)가 실적주의(Merit system)로 정착되기까지는 상당한 시간이 걸렸으며 그 후에도 정당의 발달과 병행하여 행정에 대한 영향력 행사는 관례처럼 되어 있었다. 이러한 정치적 관행이 경찰에 대하여도 자행됨으로서 20세기초까지 미국 경찰은 시민의 신망을 잃고 있었다.

경찰행정에의 정당적 영향은 특히 보안관과 치안관과 같은 선거직 경찰관의 경우 가장 뚜렷하게 나타나지만 경찰위원회에 의해서 관리·운영되는 도시경찰에 있어서도 경찰인사 또는 업무수행에 있어 많은 영향을 미치고 있다.

그러나 주경찰이나 연방경찰에 있어서는 조직체계상 정당적 간섭을 배제하도록 되어 있으며 도시경찰에 있어서도 그 영향력 배제를 위한 여러 가지 제도적 장치를 강구해 나가고 있다.

(다) 분권화를 통한 책임의 분산

미국의 헌법에 의하면 연방정부는 법률로서 위임된 권한만을 행사하며, 대부분의 법집행을 통일적 기구없이 연방정부의 각 부, 성이나 자치구마다 경찰기관을 설치하여 담당하도록 하고 있다. 이러한 책임은 다음과 같은 문제점을 야기시킨다.

① 법집행기관간의 조정이 곤란

여러 지역에 걸쳐 나타나는 광역적 범죄의 경우 법집행기관간에 능률적 협조와 조정의 체계가 이루어지지 않고 있어 범죄통제를 효율적으로 하지 못하고 있는 실정이다.

② 관할권의 중복현상

어떤 지역사회에서는 순찰임무가 군보안과 주경찰의 공동책임으로 되어 있는 경우도 있다. 이같은 임무의 중복은 경비면에서도 결코 바람직하지 못하다.

③ 전문성의 결여

미국의 자치경찰 단위들은 정치적 분권의 결과 자유로이 지역특성에 적합한

행정을 떠나갈 수 있다. 그 어떤 통일적 기준을 강요하는 중앙의 조정기구도 존재하지 않으며, 어떤 공인된 전문적인 기준을 따른다는 것은 아직은 전적으로 기관의사에 달려있다. 이러한 측면이 미국경찰의 전문성 확보를 저해하는 요인이 되고 있다.²⁷⁾

나) 영국

(1) 영국의 경찰조직

영국은 ‘잉글랜드’, ‘웨일즈’, ‘스코틀랜드’, ‘북아일랜드’의 네 지역으로 구성되어 있으며 경찰체제는 전통적으로 내무성 직속의 수도경찰청(The Metropolitan Police)을 제외하고는 전국경찰이 자치체경찰로 운영되고 있다. 다만 전국 통일을 요하는 경찰업무 및 경찰기관간의 협조를 요하는 업무 등에 대하여는 내무성으로부터 직접 조정·통제를 받고 있다.

(가) 국가경찰기구

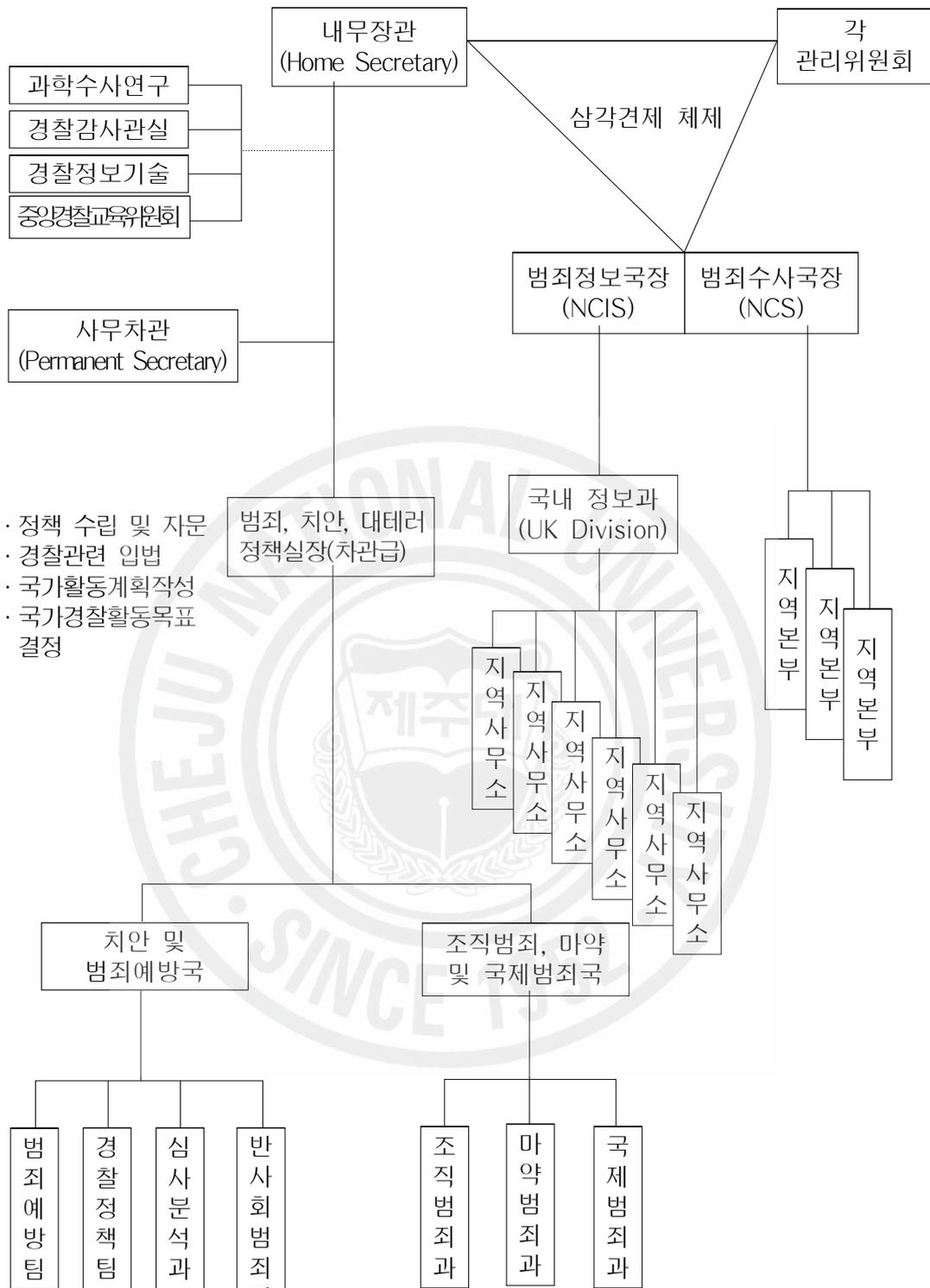
① 내무성(장관)

내무성장관(스코틀랜드에서는 스코틀랜드성 장관)은 치안유지의 총책임자로서 의회에 대하여 경찰상의 모든 문제에 관하여 답변할 책임이 있다.

그러나 수도경찰청과 주 및 특별시 경찰국에 대한 권한은 각기 일정하지가 않다. 즉 수도경찰청에 대하여는 그 관리자로서 수도의 치안유지에 관한 기본 방침을 결정하고 경찰총감, 부총감, 총감보 및 회계관의 임면을 국왕에게 제청한다. 이 밖에도 경찰업무의 집행에 관하여 경찰총감 이하의 모든 경찰관을 관리감독하며, 경찰예산 및 경찰예산에 충당할 지방세율을 결정한다. 따라서 내무성장관은 감독관청이면서 동시에 관리자로서의 책임을 지고 있다. 그러나 주 및 특별시 경찰국에 대하여는 그들이 자치경찰로서 치안을 유지하기에 충분한 조직과 기능을 갖추도록 지원하는 책임이 있을 뿐이므로, 이들 지방자치경찰에 대한 감독권의 범위는 좁으나 이들 경찰로 하여금 치안을 유지시키는 책임이 있기 때문에 각종의 승인, 순시, 국고보조금의 교부 등의 권한을 행사하고 있다. ²⁸⁾국가경찰의 조직도를 보면 이를 이해할 수 있다.²⁹⁾

27) 정진환, 상계서, pp. 168 - 170.

28) 경찰대학, 경찰학개론 (인천 : 경찰대학, 1982), p. 72.



자료: 행정자치부, 자치경찰제실무추진단, 2006

(그림 2-3) 영국의 국가경찰 조직도

29) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 외국의 경찰제도 비교, pp.42-43

② 수도경찰청

영국의 중앙경찰은 국가경찰로서의 수도경찰청(The Metropolitan Police : 런던 경시청)과 자치체경찰로서의 런던시경찰(Police of London City)이 있다. 수도경찰청은 내무성장관 직속하에 있는 영국의 유일한 국가경찰이다.³⁰⁾

수도경찰청은 런던 수도지역을 관할하는 경찰일뿐만 아니라 형사, 경비 등 실무부문의 활동에 관하여 전국 경찰의 중추기관으로서의 역할도 하며 그 구체적인 임무는 다음과 같다.

- a. 왕궁, 별궁, 및 의사당 등의 경비
- b. 범죄기록, 정보의 관리, 조회, 감식자료의 제공, 국제형사경찰기구와의 연락 등
- c. 중요 또는 특이한 형사사건의 수사활동, 수도경찰청 관내는 물론 지방경찰의 요청을 받아 다른 경찰 관내에서도 수사활동을 행한다.
- d. 국가의 안전에 관한 범죄, 외사범죄 등에 관한 수사 및 정보수집, 연락 등

③ 북아일랜드 경찰

북아일랜드 경찰(통칭 왕립 알스타)은 내무성 직속의 국가경찰인데, 왕립아일랜드경찰의 전통에 따라 처음부터 통상적인 재산·생명보호, 범죄예방, 진압 등 일반적인 임무와 관할지역 내외에서의 무장반란과 폭동의 진압업무를 함께 수행하는 헌병대 조직체계를 갖추고 있다. 경찰의 조직, 권한, 활동 등은 잉글랜드·웨일즈 경찰과 거의 비슷하며, 테러 등에 따른 불안요인 증가에 따라 계속 인력이 증가하고 있는 실정이다.

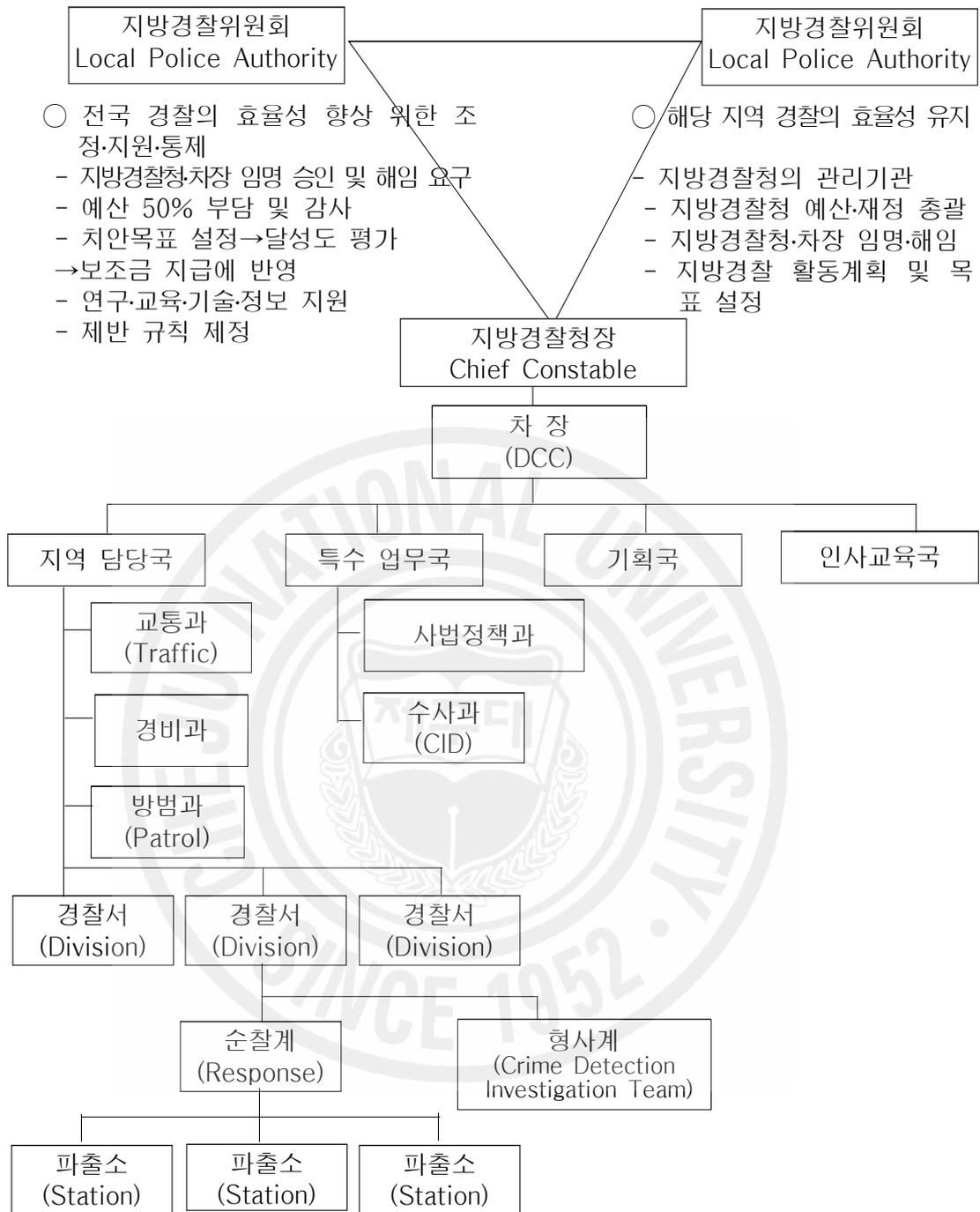
한편 북아일랜드의 특수여건에 대응하기 위하여 정규 경찰조직 이외에 유사시를 대비하여 보조 경찰조직인 왕립알스타 경비경찰대(The Royal Ulster Constabulary Reserve)가 있다. 왕립알스타 경비경찰대는 북아일랜드 경찰국장의 지휘와 감독을 받는 국가경찰조직으로 주로 비상근직원으로 구성되며 상근직원은 극소수이다.

(나) 지방자치체 경찰기구

영국의 지방자치경찰 조직도는 (그림 2-4)와 같다.³¹⁾

30) 정진환, “영국의 경찰제도”, 치안문제 (서울 : 치안문제 연구소, 1980), 10월호, pp. 28 - 29.

31) 양영철, 앞의 책, p.87



자료: 행정자치부, 자치경찰제실무추진단, 2006

(그림 2-4) 영국의 지방경찰 조직도

이에 대한 내용을 요약하면 다음과 같다.

① 주 경찰

주경찰국은 주의회(County Council)의 내부위원회인 경찰위원회(Police Committee)가 관리하고 있으며 경찰위원회는 주의회의 위원회로서 주의회 의원의 3분의 2와 지방법원판사 3분의 1로 구성되어 있다. 동 경찰위원회에서는 내무성장관의 승인을 얻어 경찰국장(Chief Constable)을 임명한다. 경찰국장은 일단 취임후에는 독립하여 주 경찰국을 통할하며 부국장 이하의 경찰관을 임명하고, 일반적으로 경찰업무에 관하여 경찰위원회와 협의하며 동 위원회에 연차보고서를 제출한다.

② 특별시 경찰

특별시경찰은 공안위원회(Watch Committee)제도를 가지고 있는데, 이는 시장과 시의회에서 선임된 3분의1 이내의 시의원으로서 구성된다.

주 경찰에서는 경찰국장이 사실상의 중심이나 특별시 경찰에서는 공안위원회가 경찰권 행사의 중심이며, 중요한 안건은 본 위원회에서 결정하고 상대적으로 경찰국장의 권한은 미약하다. 따라서 공안위원회는 경찰국장이하 전 경찰관의 임명·해임·징계·정직·승진 등에 대한 모든 권한을 가지고 있으며 근무규칙의 제정, 경찰 지도방침의 결정, 경찰비의 경리 등을 담당하고 있다.

경찰국장은 제도상 독립하여 결정하는 권한을 가지고 있지 않고 공안위원회의 감독하에 소속 직원을 통솔·운영하며 중요한 인사행정 사안은 공안위원회의 심의를 거친다.³²⁾

③ 병합경찰

병합경찰은 1946년 경찰합병법에 의해서 설치되었으며, 1964년 경찰법의 규정에 의한 통합계획에 따라 주와 특별시의 통합지역을 관할한다. 주 또는 특별시는 자치경찰로서의 강한 권한을 가지고 있으므로 이들을 통합함에 있어 흡수합병에 의하여는 용이하게 목적달성이 곤란하므로 양자 대등한 입장에서 단일 경찰에 통합하는 방식을 취한 것이다.

이와 같은 병합경찰의 설치이유는 경찰의 능률증진에 있다. 즉 교통·통신이 발달된 오늘날 어느 정도의 관할구역의 확대는 활동이 편리하고 능률이 향상되

32) 경찰대학, 전게서, pp. 152.

지만 이를 위한 주·특별시 간의 관할구역의 통합은 자치체경찰을 근본이념으로 하는 영국 자치체제 고유의 경찰권 박탈을 의미하게 되므로 자치업무 가운데 경찰만을 통합할 필요에서 비롯된 것이다. 이는 임의합병이든 강제합병이든 어느 경우이나 공익상 필요에 의한 내무성장관의 명령형식에 따라 결정된다.

병합경찰의 관리는 병합경찰위원회가 담당하며, 그 경찰을 구성할 주 또는 특별시의 위원회가 선출한 위원으로 구성된다. 병합경찰이 성립될 때의 경찰국장은 양측구성 경찰국 중 조직이 큰 쪽의 경찰국장이 임명되는 것이 보통이며, 병합경찰은 대부분 주 경찰의 성격을 갖게 된다.³³⁾

④ 스코틀랜드 경찰

스코틀랜드 경찰은 잉글랜드·웨일즈 경찰과 비슷한 역사를 거쳐 왔지만 스코틀랜드에 있어서는 웨리프가 전통적인 지방판사로서 세력을 계속 갖고 있으며 치안판사제도가 충분히 발달되지 않았다는 것이 특징적이다. 현재 스코틀랜드 경찰에는 카운티에 설치된 경찰과 특별시에 설치된 경찰, 소수의 병합경찰 등 3가지가 있으며 경찰의 관리방식, 중앙과 지방경찰과의 관계, 경찰관의 권한·활동 등은 거의 잉글랜드·웨일즈 경찰의 경우와 마찬가지로이다.

⑤ 런던시 경찰³⁴⁾

런던시 경찰은 런던시를 관장하는 자치체경찰이다. 1829년에 수도경찰청이 창설될 무렵 시 경찰을 경찰청에 합병하려는 움직임이 있었지만 시의회가 반대했기 때문에 실현되지 못하고 시 경찰은 현재까지 그대로 독립된 시 경찰로 남아 있다.

런던시 경찰 관리권은 시의회의원과 순회판사로 구성된 런던시의회가 가지고 있으나 평상시에는 이에 갈음하여 경찰관계 사항의 처리를 위하여 상임위원회를 임명하고 있다. 시의회는 입법기관인 동시에 집행기관으로서 시의회 내에 경찰위원회를 두고 경찰을 관리한다.

시 경찰국장은 폴리스 커미셔너(Police Commissioner)로 그 임명권은 경찰관리자가 가지고 있으나 女王의 承認을 얻지 않으면 안된다. 커미셔너라는 관명은 런던경시청과 런던시 경찰국장에게만 허용되는 것으로서 그 선임상 특수한 절차를 취하고 있는 영예의 지위라 할 수 있겠다.

33) 치안본부, 서구경찰(서울: 치안본부, 1989), pp. 74 - 93.

34) 런던시의 경찰조직과 운영에 대해서는 김형만의, 위 책, pp.260-270 참조

이와 같이 런던시경찰의 수장인 경시총감의 지위는 런던경시청의 경시총감과 동일하게 영예직이며 인선에 있어서도 런던경시청의 경시총감과 동격의 사람을 지명하고 있다. 런던시경찰의 국장이 런던경시총감과 동격으로 여왕친임의 Police Comissioner인 사실은 비록 소규모이기는 하나 런던시가 그 만큼 중요함을 뒷받침하고 있다.

(2) 영국의 지방자치 경찰제도의 특성

(가) 지방분권주의에 의한 자치경찰제도(국가경찰제도의 가미)

전통적으로 런던시 경찰을 비롯하여 주·시·군 경찰이 모두 지방분권주의에 의한 자체경찰이다. 다만, 한 가지 강조할 것은 영국에서는 19세기 개혁이래 과거의 극단적인 지방분권적 경찰제도의 폐단을 시정하기 위하여 경찰규칙의 제정, 인사, 승인, 국고보조, 내무성 경찰 감찰관제도 등 내무성의 직·간접적 감독이 행하여지고 있다는 점과 런던 경시청과 북아일랜드 경찰을 내무성 직속의 국가경찰 조직으로 하고 있다는 점이다. 곧 정치적으로 안정되고 문화적 동질성이 강한 잉글랜드·웨일즈 지방에서는 자치체 경찰이, 정치적으로 불안정하고 이질적인 종교·문화 등으로 치안여건상 문제점이 많은 북아일랜드는 중앙집권적 국가경찰체제를 채택하고 있음은 우리나라 현실에 비추어 시사하는 바가 크다.³⁵⁾

(나) 민주적인 경찰위원회제 채택

수도의 런던경시청 경찰을 제외하고 런던시에는 시의회재판소, 각 주 및 각 시·군에는 경찰위원회, 군 및 조합지역에는 조합경찰위원회가 각기 경찰 관리기관으로서 권한을 행사하고 있으며 그 구성은 대체로 지방의회의원 3분의 2와 치안판사 3분의 1로 구성되어 있다. 또 런던시의 경시총감, 주·시·군의 경찰국장은 모두 상술한 위원회에서 임명한다. 경찰위원회는 경찰국장에게 경찰업무에 관한 구체적인 서면보고를 요구할 수 있으나 경찰국장은 공공이익에 관련된 사항으로서 공개해서는 안되는 정보가 포함되거나 경찰위원회의 기밀유지상 필요가 없다고 판단되는 경우에는 거절 할 수도 있다.

35) 정진환, 전계논문, p. 32.

(다) 영국경찰의 삼자 공동관리체제

영국의 경찰조직은 1964년 경찰법에 의하여 전국적으로 통일되었는데(런던경시청과 런던시 경찰은 별도규정) 그 운영방식은 내무대신, 경찰위원회, 경찰국장의 3자에 의해 조정되도록 하고 있다. 그 삼자의 기능은 아래와 같다.

<표 2-4> 경찰당국의 기능

내무대신 (Home Secretary)	경찰위원회 (Police Authority)	경찰국 (Police Force)
경찰의 능률성 촉진	적절하고 능률적인 경찰 유지·보장	경찰운용의 지휘와 감독

자료 : 치안본부, 서구경찰, 1989, p. 52.

(라) 경찰의 정치적 중립보장

영국 경찰의 하나의 특색은 정당정치와 분리되어 있는 것이다. 경찰은 보통 정당원인 지방의회 의원이 지배하는 지방자치 단체에 소속하는 바, 경찰국장의 임명은 내무대신의 승인을 얻는다고 하지만 대체로 자치단체의 지방의회의원에 의하여 결정됨에도 불구하고 경찰과 정당과의 관계는 극히 희박하며 오히려 전무라고 할 수 있을 정도이고, 우리나라와 같이 정당이 선거에 있어 경찰의 힘을 빌리려고 하는 일도 없다. 이러한 점은 오늘날뿐만 아니라 근대적인 경찰조직이 이루어진 이후에는 그 예를 찾아볼 수 없는 것이다. 오늘날 영국의 경찰관은 정부의 사용물이 아니라는 것이 강조되고 있는데, 이것은 경찰을 정치에서 분리시키자는 의도에서 비롯된 것이다.³⁶⁾

36) 치안본부, 전계서, pp. 102 - 103.

3) 절충형 경찰제도

가) 일본

(1) 일본의 경찰조직

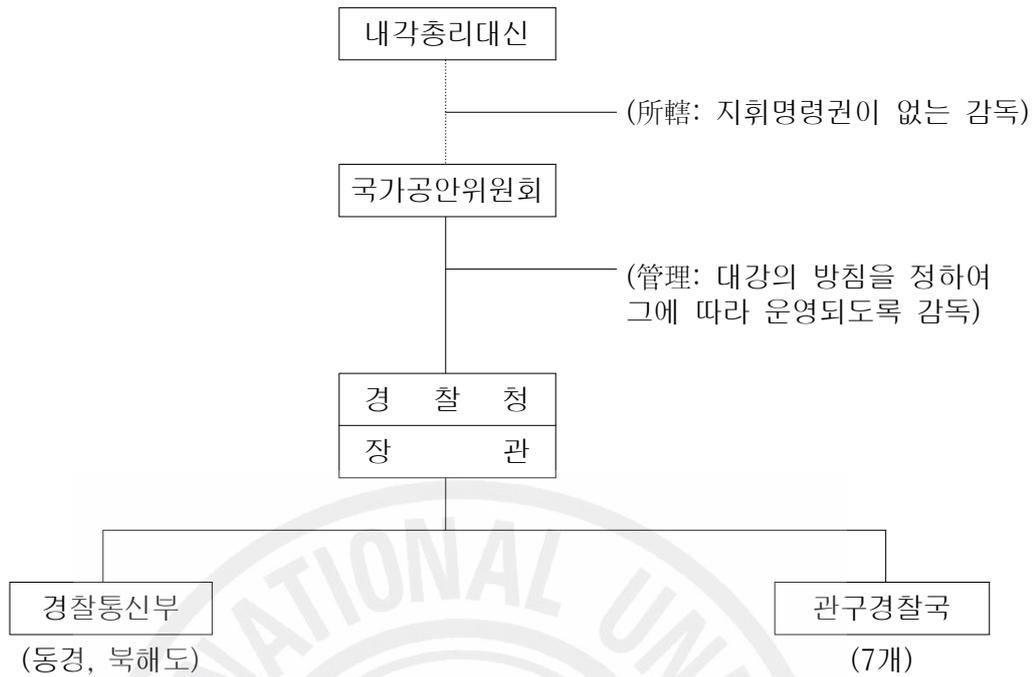
(가) 국가경찰기구

국가경찰은 (그림 2-5)에서 보는 바와 같이 내각총리대신 산하에 있는 국가공안위원회 소속으로 되어 있다. 그러나 내각총리대신 산하라고 하지만 경찰청과 내각총리대신(수상)과의 관계는 지휘명령권이 없는 소할(일본용어로는 “所轄”)이라고 함) 관계이다.³⁷⁾ 또한 국가경찰조직이 비록 국가공안위원회 소속이라고 하지만 이 관계도 국가공안위원회가 경찰청의 운영방침에 대해서 대강의 방향만 결정할 수 있을 뿐 직접 지휘감독관계는 아니다(이를 일본용어로는 “관리(管理)”라고 함).³⁸⁾ 따라서 국가경찰은 형식만 총리와 국가공안위원회 소속으로 있을 뿐 경찰청 장관이 경찰청의 직무를 총괄하고 직원을 통솔하는 권한이 있으며 심지어 자치경찰인 도도부현경찰에 대한 지휘감독권도 경찰청 장관의 권한으로 되어 있다.³⁹⁾

37) 이관희, 한국경찰의 자치경찰제 도입 방안, 한국공안행정학회보, 제9호,2001,한국공안행정학회,p.10

38) 일본 경찰법 제15조 (장관)

39) 고문현,자치경찰제에 관한 연구(울산:울산대학교 출판부,2005),pp.41-42



자료: 행정자치부, 자치경찰제실무추진단, 2006

(그림 2-5) 일본 국가경찰조직체계도

일본의 국가경찰조직과 운영에 대하여 살펴보자.

① 국가공안위원회

국가공안위원회는 내각총리대신 소관하에 위원장 및 5인의 위원으로 구성되며 위원의 임기는 5년으로 위원장은 국무대신이며 위원은 임명전 5년간 경찰 또는 검찰의 직무를 행한 직업적 공무원의 전력이 없는 자 중에서 내각총리대신이 양원의 동의를 얻어 임명한다.

국가공안위원회의 임무 및 권한은 다음과 같다.

- a. 경찰법에 의한 임무 및 권한으로서 국가공안위원회는 국가의 치안확보책임을 보다 명확하게 하기 위하여 특히 중앙기관에서 해야 하는 “국가의 공안에 관계되는 경찰운영”을 관장하고, 중앙에서 통일적으로 하는것이 경제적·능률적이고 양적·질적 수준의 향상을 위해 합리적인 경찰의 교양·통

신·장비·범죄감식·범죄통계에 관한 사항을 총괄하며, 경찰사무의 특성으로 보아 지방기관에 방임하는 것보다는 중앙에서 통제하는 것이 필요한 “경찰행정에 관한 조정”을 하며, 이 경우 조정은 지방기관의 재량에 의한 행위에 대하여 필요한 규제를 가함으로써 일정한 목적에 부응하도록 하는 것이다. 또한 국가공안위원회는 그 임무 수행을 위하여 특정한 사무에 관하여 경찰청을 관리하는데 국가공안위원회의 경찰청에 대한 관리는 모두 경찰청장관을 통하여 행하여지며 위에 말한 사무들은 국가의 경찰행정기관으로서 당연히 중앙에서 총괄 조정할 사무이거나 대규모 재해 및 소요 그리고 천황 등의 경호 등 국가공안에 관련된 사무들이다. 또한 국가공안위원회는 경찰청장관과 지방경무관의 신분에 관한 의견 진술권과 긴급사태시 내각총리대신의 직권행사에 관하여 필요한 조언을 할 의무, 그리고 검사총장 및 도도부현 공안위원회와 긴밀한 연락 유지와 그 권한에 속하는 사무에 관하여 법령의 특별한 위임에 따라 국가공안위원회 규칙을 제정할 수 있다.

- b. 특별법에 의한 주요 권한으로서 경찰법 이외의 법률에 의하여 국가 공안위원회에 부여되어 있는 주요 권한은 국가소방본부장의 임면권 및 본부장에 대한 지휘감독권한(소방조직법 제3조), 통상산업대신으로부터 화약류의 제조허가 등에 관하여 통보를 받을 권한(화약류 단속법 제52조 1항), 무기제조허가 등에 관하여 통보를 받을 권리(무기 등 제조법 제28조 1항), 사법경찰직원의 지정에 관한 권한(형소법 제189조 1항), 사법경찰직원의 징계파면권(형소법 제194조 및 동조에 의한 징계 처분에 관한 법률 제1조 제2조), 전국적인 간선도로상의 교통규제의 통일을 도모하기 위하여 도도부현 공안위원회에 대하여 차량의 최고 속도의 제한 등을 지시하는 권한(도로교통단속법 제26조의 4) 등이다.

② 경찰청

경찰청은 국가공안위원회에 설치되어 국가공안위원회의 관리하에 경찰사무를 담당하므로 국가공안위원회는 관리기관이고 경찰청은 실시기관으로서 각각 동일한 사무를 공동으로 관장하고 있는 것이다.

따라서 경찰청은 독립한 권한을 갖는 행정기관이며 국가공안위원회의 단순한 사무국은 아니다.

경찰청의 조직은 장관과 차장 그리고 장관관방과 경무·형사·교통·경비·통

신의 5개국 및 형사국 보안부로 구성되며, 부속기관으로 경찰대학·과학경찰연구소·항공경찰본부가 있다.

또한 지방기관으로 7개 관구 경찰국과 2개 통신부를 두고 있다.

이러한 경찰청의 장관은 경찰청의 장으로서 국가공안위원회가 내각총리대신의 승인을 얻어 경찰청장관을 임명한다. 장관의 임면에 내각총리대신의 승인을 얻도록 한 것은 정부의 치안책임을 명확히 하기 위한 것이다. 또한 장관은 국가공안위원회의 관리에 따르고 경찰청 청무의 총괄, 소속직원의 임면과 복무감독, 경찰청 소관사무에 관한 도도부현 경찰지휘 감독 등의 권한을 갖고 있다.

국가공안위원회의 장관을 통하여 경찰청을 관리함으로써 장관을 내부적으로 지휘 감독할 수 있으나 도도부현경찰을 지휘 감독하는 것은 장관의 권한으로서 국가공안위원회가 직접으로 도도부현경찰을 지휘 감독하는 일은 있을 수 없다.

도도부현경찰에 대한 지휘 감독의 범위는 경찰청의 소관사무에 한하며 또한 장관의 도도부현경찰에 대한 지휘 감독은 도도부현 경찰의 관리기관인 당해 도도부현 공안위원회를 통하여 행하여지는 것이며, 법률적으로는 먼저 도도부현 공안위원회에 지휘 명령이 미치고, 이 지휘 명령에 의하여 도도부현 공안위원회는 도도부현경찰의 집행조직을 관리한다.

따라서 일반적으로 지휘명령은 도도부현 공안위원회에 대하여 행하여지는 것이며 법률상 장관은 도도부현 공안위원회를 지휘감독하고 직접 경시총감과 경찰본부장에게 지휘 명령할 수는 없으나 실제의 문제로서 신속을 요하는 경찰활동을 집행기관에 명하는 일이 있을지라도 지휘명령의 대상이 도도부현 공안위원회 임에는 변함이 없다.

경찰청의 내부부국으로 장관관방 및 생활안전국·형사국·교통국·경비국·정보통신국의 5국을 두었으며 장관관방에 국제부, 형사국에 폭력단 대책부를 두었다.⁴⁰⁾ 장관관방에는 관방장, 각 국에는 국장, 형사국 폭력단 대책부에는 부장이 배치되며 관방장 또는 국장과 부장은 명을 받아 장관관방의 사무 또는 국이나 부의 사무를 관장한다.

③ 관구 경찰국

관구 경찰국은 경찰청의 지방기관으로서 경찰청 소관사무의 일부를 분장하며

40) 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입방안에 관한 연구” 동국대학교 공안행정학회보, 제4호, 1995.p. 23

지역적인 대규모 소요사태와 재해의 발생, 광역범죄의 발생, 전국적 통신시설 확보, 경찰 증견간부양성 및 고등검찰청 등 다른 기관과의 협조와 같은 필요에 의해 설치되었다.

관구 경찰국의 조직은 전국적으로 7개의 관구경찰국이 설치되어 있으나 동경경시청은 수도경찰의 특수성을 고려하여 관구경찰국의 관할 구역으로부터 제외하였고, 북해도에는 도 전체를 관할하는 북해도 경찰본부가 설치되어 있으므로 관구 경찰국은 설치되어 있지 않다.

(나) 자치체 경찰기구

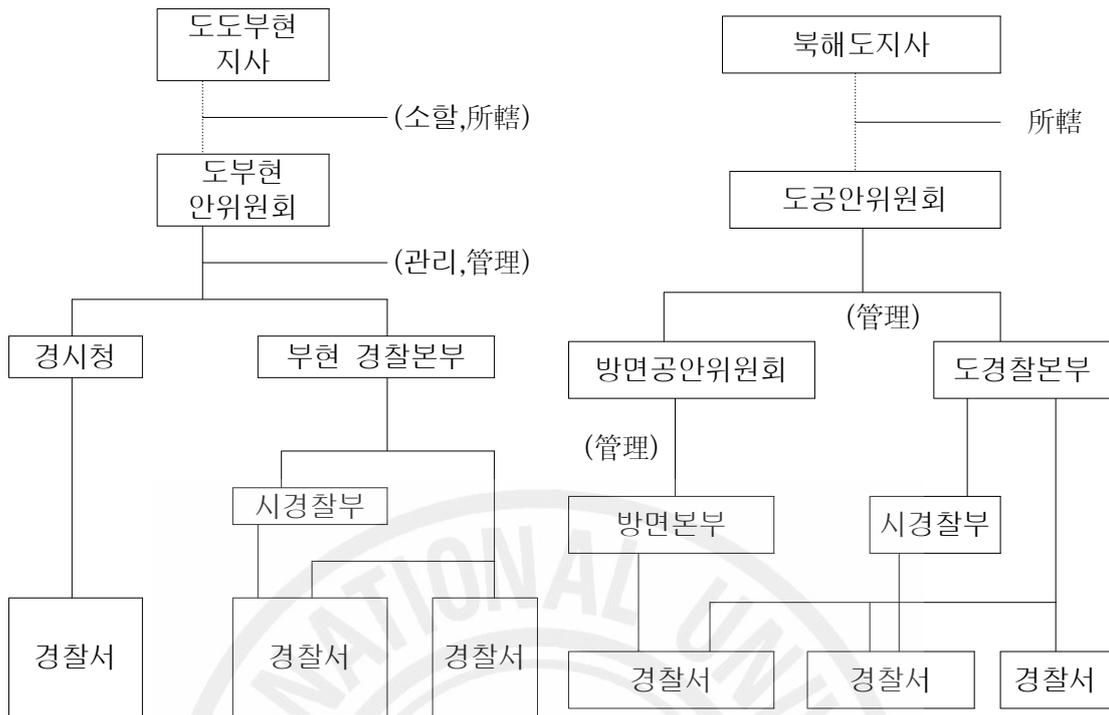
일본의 자치경찰은 동경에는 수도경찰인 경시청이, 부현에는 부현경찰본부, 북해도에는 도경찰본부와 방면본부가 있으며 이들 산하에 경찰서가 있다.⁴¹⁾ 일본의 자치경찰은 광역자치단체인 도도부현의 자치단체장인 지사의 산하에 설치된 ‘도도부현공안위원회’ 소속으로 되어 있다.⁴²⁾ 자치경찰조직도 국가경찰조직인 경찰청과 총리와 국가공안위원회 관계와 마찬가지로 운영에 있어서 상당한 독립적 지위를 가지고 있다. 도도부현공안위원회는 지방자치단체의 장의 소할 하에 있으나 권한행사에 대해서는 지방자치단체의 장의 지휘감독을 받지 않으며, 도도부현경찰도 도도부현공안위원회의 관리 관계일 뿐 직접 지휘감독을 받지 않는다. 일본 자치경찰 조직을 보면 다음 (그림 2-6)과 같은 체계도를 지니고 있다.⁴³⁾

41) 현재 전국 경찰서의 수는 다음과 같다.(2002년 4월 1일 현재)

경찰서	1,269
交番	6,628
주재소	7,965
경찰서 협의회	1,265

42) 일본 경찰법 제36조(도도부현 경찰의 설치 및 책무)

43) 양영철, 앞의 책,p.77



자료: 행정자치부, 자치경찰제실무추진단, 2006

(그림 2-6) 일본 자치경찰 조직체계도

이에 대한 세부 운영사항을 보면 다음과 같다.⁴⁴⁾

① 도도부현 공안위원회

도도부현 경찰관리 기관으로 도도부현 지사의 소할하에 두는 도도부현 공안위원회는 지방자치법 제180조의 5 ②(위원회 및 위원의 설치)에 의하여 법률의 정하는 바에 따라 집행기관으로서 도도부현에 설치하여야 하는 위원회로 되어 있다

도도부현 지사는 도도부현 공안위원회를 그 소할하에 두고 있을뿐이므로 경찰의 운영에 관하여 도도부현 공안위원회를 지휘 감독할 권한을 갖고 있지 않으나 도도부현 공안위원회의 위원의 임면에 관한 권한 이외에 지방자치법상 갖고 있는 직무권한 즉 도도부현경찰에 관한 조례안 및 예산안의 의회 제출권·예산의 지출 명령권 등을 갖고 있다.

44) 행정자치부 자치경찰제 실무추진단, 위 책,p.28

아울러 도 경찰본부 하부기관으로 5개 이내의 방면본부를 두고 있는 북해도에 한하여 방면공안위원회를 설치한다.

위원의 호선에 의하여 선출된 위원장의 임기는 1년으로서 재임할 수 있고 회무를 총리하며 도도부현 공안위원회를 대표한다.

② 도도부현경찰

도도부현경찰은 당해 도도부현의 구역내에서 경찰행정을 수행하며 국고에서 지불하는 일정한 경비(지방재정법상 국고보조금)를 제외하고는 필요한 경비는 당해 도도부현이 지불하는 자치체경찰이다. 다만 동경 경시청은 자치체 경찰이면서도 국가경찰의 성격이 농후하다.

도도부현경찰의 조직은 동경도 경찰의 본부로 특별구내에 경시청, 도부현경찰의 본부로서 도부현청 소재지에 도부현경찰본부를 두며, 경시청 및 도부현 경찰본부는 각각 관리기관인 도도부현 공안위원회의 관리하에 실시기관으로서 도도부현경찰의 사무를 관리하고 도도부현 공안위원회를 보좌하며 위원회의 서무업무를 처리한다.

a. 경시총감과 경찰본부장

동경경시청에는 국가공안위원회가 동경도 공안위원회의 동의와 내각총리대신의 승인을 얻어 임명한 경시총감을, 도부현 경찰본부에는 국가 공안위원회가 도부현 공안위원회의 동의를 얻어 임명한 도부현 경찰본부장을 두며 경시총감 및 경찰본부장은 각각 도도부현 공안위원회의 관리에 따르고 각기 경찰사무를 총괄하며 소속 경찰직원을 지휘 감독한다.

b. 내부부국

경시청에는 총무·경무·형사·방법·경비·순찰·공안·교통부를 설치하고 오오사까(대판)부, 홋카이(북해)도, 교토(경도)부 경찰본부 및 지정시를 포괄하는 현경찰본부에는 경무·형사·경비·교통·방법부를 둔다.

c. 하부기관 및 부속기관

- 방면본부 : 동경부의 구역을 8개의 방면으로 나누어 방면구역의 경찰 사무를 분장케 하고 있으며, 북해도의 구역을 5개 이내의 방면으로 나누어 방면구역의 경찰사무를 분장하게 하고 있다. 경시청 내의 방면본부장은 경시총감, 북해도내의 방면본부장은 도 경찰 본부장의 명을 받아 경찰사무를 총괄하고

소속 경찰직원을 지휘감독한다

- 시경찰부 : 지정도시의 구역 내에 있는 도부현 경찰본부의 사무를 분장 시키기 위하여 당해 지정도시의 구역에 시경찰부를 두는 바 시경찰부를 설치한 이유는 인구 50만 이상 대도시지역의 경찰사무의 특이성에 기인한 것이며 시경찰부는 시의 기관이 아니고 도부현경찰본부의 하급 기관이며 또한 방면본부와도 달리 구역내의 경찰사무를 전면적으로 처리하는 것이 아니고 도부현 경찰본부의 사무를 분장하는 것이다. 시경찰부의 내부조직은 당해 부현의 조례로서 시경찰부에 부장을 두며 시경찰부장은 시경찰부의 사무를 총괄하고 도부현 경찰본부장의 명을 받아 시경찰부 소속 경찰직원을 지휘감독하며 시경찰부의 소관사무에 관하여 시구역 내의 경찰서장을 지휘감독할 수 있다.
- 경찰학교 : 경시청에 경시청 경찰학교·도부현 경찰본부에 도부현 경찰학교를 부설하고 신입 경찰관의 교육훈련과 간부로서 필요한 교육훈련 등을 실시한다.
- 경찰서 : 도도부현의 구역을 나누어 각구역을 관할하는 경찰서를 둔다. 따라서 도도부현의 구역은 경찰서의 관할구역으로 분할되며 경찰서장은 경시총감·경찰본부장·방면본부장 또는 시경찰부장의 지휘감독을 받아 그 관할구역 내의 경찰사무를 처리하고 소속 경찰직원을 지휘감독한다. 경찰서의 관할구역은 경찰의 임무를 능률적으로 수행할 수 있도록 인구와 다른 관공서의 관할구역 및 교통·지리·기타의 사정을 참작하여 결정하고 경찰서의 하부기구로서 파출소 및 주재소를 둘 수 있을뿐이므로 필요가 없으면 파출소나 주재소를 두지 않을 수도 있다.⁴⁵⁾

(2) 일본의 지방자치 경찰제도의 특성

(가) 일본형 절충체제

일본의 경찰체제는 국가경찰제도와 자치체경찰제도의 장점을 조화시킨 절충형 경찰제도이다.

신 경찰법의 기본목표는 양대 체계의 조직원리를 절충·조화하는 것이나 능률성과 민주성의 조화, 분권성과 집권성의 균형, 중립성과 책임성의 실현 등이다.⁴⁶⁾

45) 치안본부, 일본경찰 (서울 : 치안본부, 1987), pp. 81 - 89.

따라서 중앙의 경찰조직은 국가경찰로서 그대로 국가공안위원회의 관리하에 두고, 지방은 자치체경찰로서 각 도·도·부·현 공안위원회 관리하에 두게 함으로서 집권성과 분권성의 균형을 이루게 하였으며 능률화의 요청에 의하여 지방 경찰에 있어 종전의 국가지방경찰을 폐지하여 자치체경찰로 일원화하였다.

(나) 경찰조직의 독립성과 정치적 중립성 보장

일본의 경찰체제는 영,미식의 공안위원회 제도를 설치하여 즉 중앙에는 국가공안위원회, 도·도·부·현에는 도·도·부·현 공안위원회를 두도록 하여 경찰조직의 독립성과 정치적 중립성을 보장하여 대국민 신뢰와 협조를 드높이고 있다.⁴⁷⁾

(다) 능률성 추구

경찰업무는 도·도·부·현에서 원칙적으로 처리하도록 하고, 국가는 긴급사태의 포고가 있는 때를 제외하고는 직접 경찰권을 행사하지 않는다. 그러나 경찰업무의 성격이 국가적 이해와 지방적 이해와 쌍방에 관계를 가지고 있기 때문에 지방자치단체에서 처리하는 것보다는 국가가 통일적으로 처리하는 것이 효율적인 특정사항에 대해서는 국가가 도·도·부·현의 경찰을 직접 지휘·감독할 권한을 가지고 있다.

4) 각 국가별 경찰제도의 평가

외국의 경찰제도를 조직측면에 중점을 두어 분석한다면, 영국이나 미국의 경찰은 대부분 지방의 자치단체에 예속되어 있는 자치경찰 제도로 볼 수 있고, 불란서와 독일의 경찰이 속하여 있는 대륙법계 국가에서는 정도의 차이는 있지만 중앙정부에 예속되어 있는 국립경찰제도라고 할 수 있다.⁴⁸⁾

그러나 제2차 세계대전 이후 현재에 까지 이르고 있는 일본의 경찰제도는 자치체 경찰과 국립경찰의 두 가지 유형을 혼합한 절충형 경찰제도인 것으로 구분하여 살필 수 있다.

46) 정진환, “한국경찰조직개편에 관한 연구”, 인천대학교 논문집 제 13집, 1989. pp. 21 - 22.

47) 경찰대학, 전개서, pp. 94.

48) 정진환, 비교경찰제도, (서울: 학문사, 1996), p. 32.

가) 대륙법계 경찰제도의 평가

대륙법계 경찰체계란 경찰은 국가권위의 대표로서 경찰작용의 영역도 훨씬 광범위하고 그 조직도 국가경찰로서 중앙집권적 조직체계를 형성하고 있다. 국가경찰제도의 일반적인 장·단점을 고찰하여 보면 다음과 같다.⁴⁹⁾

(1) 장점

- ① 국가권력을 배경으로 하여 강력하고도 광범위한 집행력을 행사한다. 국가의 주체가 국가인 만큼 자치체의 경우보다 훨씬 강력한 힘을 발휘할 수 있음은 당연하다.
- ② 타 행정부처와 긴밀한 연락을 취할 수 있으며 경찰이 일반행정의 운영을 용이하게 뒷받침함과 동시에 경찰도 타 일반행정부처의 원조를 용이하게 얻을 수 있으며 비상시의 경찰활동에는 이점이 있다.
- ③ 조직체로서 전국공통이므로 비상시의 각 경찰단위간의 상호응원은 물론, 필요에 따라서는 중앙의 명령으로 통일적 운영의 편의가 있으며 경찰활동상 기동성이 풍부하다.
- ④ 교통·통신이 발달한 현대에 있어서 전국 공통의 법령을 갖는다는 것은 소지역마다 내용이 다른 동종의 여러 법령이 있는 경우에 비하여 경찰집행상에도 유리할 뿐 아니라 국민측에도 편리하며, 한편 전국을 통하여 경찰관이 자유로이 활동할 수 있다는 것은 범죄수사에도 매우 유리하다.
- ⑤ 경찰조직이 전국 공통인 결과 포용하는 경찰관의 수가 많고 교육, 훈련 등의 특수시설이 용이하며, 적재적소로 배치할 수 있는 편의가 있으며 유능한 경찰관의 승진의 기회도 많다.
- ⑥ 지방정치인의 인사 또는 경찰운동에 관한 간섭을 방지하고 엄정·공평하게 직무케 할 수 있어 자연 경찰관의 기율유지가 용이하다.

49) 문강주, “지방자치시대의 경찰제도의 발전방향에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1996, pp. 23-27.

(2) 단점

- ① 중앙에서 관장하는 간부의 인사이동이 필요이상으로 빈번할 수 있고 지방실정에 소원하며 지방의 이해보다는 중앙에의 반응을 고려하는 경찰관의 양성을 조장한다.
- ② 경찰 본래의 임무를 경시하고 타의 일반행정에 수반된 특수경찰에 이용되기가 쉽다. 다만, 특수경찰의 영역뿐만 아니라 당시의 정부의지에 따라 생명, 재산의 보호와 치안유지와 직접 관련 없는 특별한 정책수행에 주력을 기울이는 경우도 없지 않다. 이것이 소위 정치경찰의 폐해이다.
- ③ 대부분의 법령이 전국 공통이므로 지방실정에 영합되지 않을 경우도 있고 개정절차가 복잡하여 임기응변의 조치를 취하기가 곤란하다. 법령뿐만 아니라 직무상의 준칙 등도 역시 같다.
- ④ 경찰사의 설비에 있어서도 전국공통의 관점에서 계획되므로 지방실정에 적합치 않은 경우가 허다하다.
- ⑤ 시급한 사태의 대처방법으로 혹은 중앙의 인사행정에 의하여 갑작스러운 타도 혹은 원거리 인사이동으로 생활근거지를 잃고 가족과 떨어져 살게 되어 경찰관의 사기가 저하되고 직무능률과 지방민을 위한 활동이 저하된다.
- ⑥ 경찰관으로 하여금 공복이란 관념을 갖게 하기 곤란하며 국민의 희망이나 여론에 냉담하며 자연히 민·경간의 융화를 결하고 경찰에 대하여 반감을 갖게 하기 쉽다.

나) 영미법계 경찰제도의 평가

자치제경찰체제란 지방분권의 정치사상에 따라 지방자치단체에 자치권을 부여하고 경찰의 설치·운영의 책임이 자치단체에 위임되는 것이다.

이러한 영미법계 자치경찰은 일반경찰 전반에 한하여 관할하는 것이 통례이고 간혹 일반경찰을 국가가 관할하고 있는 경우도 있다.⁵⁰⁾

50) 문강주, 상계논문, p. 45.

(1) 장점

- ① 경찰관이 지방자치단체의 공무원이므로 치안유지를 담당하는 공무원이 책임감이 강하며 토착생활을 하려는 경향이 많아 공복으로서 주민에 대하여 친절하며 무책임한 행동이 적다.
- ② 소지역의 독립조직이므로 필요에 따라 조직운영에 개혁을 요할 때는 쉽게 할 수 있다. 특히 근접 또는 동급의 지방자치단체와의 경쟁심에서 촉진되는 경우가 많다.
- ③ 지방자치단체가 소지역에 집중된 사회조직이므로 대체로 주민의 경제상태, 문화의 정도 등에 일종의 특색이 있고 나아가 범죄, 교통등 경찰상의 제문제에 있어서도 서로 다른 것이 보통이다. 이러한 특색에 따라 실제 즉응의 활동을 할 수 있는 유리한 조건이 있다.
- ④ 경찰간부도 실제정황에 적응한 인선을 할 수 있고 인사행정이 안정되어 같은 지위에 오래 있어 우수한 성적을 올릴 때가 많다. 영국의 제도시의 경찰국장의 지위는 안정되어 있어 10년 이상 실적의 예가 많으며 런던시 경찰총감과 같이 창설 이래의 각 총감의 재직년수는 평균 10년 이상이다.

(2) 단점

- ① 인사에 대한 정치인의 간섭으로 경찰간부의 부하에 대한 통제력이 충분히 행하여지지 않을 경우에는 간부의 위신이 떨어지고 필요한 지휘, 감독 및 적정한 배치를 이루기가 곤란하며 그 결과 기율 문란과 경찰정신의 이완을 초래하여 전면적인 붕괴상태에 까지 이끌을 위험이 있다.
- ② 지방정치가의 간섭은 필지이며 선거결과 지방자치단체의 수뇌부가 경질되면 경찰간부의 이동이 있어 경찰간부의 장기재임이 곤란하여지고 자치행정예 폐해가 심한 경우는 경찰의 부패·타락을 초래하여 오히려 악정을 배풀게까지 된다. 그렇지 않더라도 경찰간부는 경찰본연의 임무수행에 대한 양심과 정치가의 부당한 요구사이에서 곤란한 입장에 놓이게 되는 경우가 허다하다.
- ③ 경찰이 일반행정의 부속물인 감이 있어 대체적으로 집행력이 약하고 소지역분립의 독립경찰이므로 타의 경찰간의 상호응원도 곤란하며, 내부에 다수의 예비경찰력을 가지기도 용이치 않아 기동력이 적다.

④ 최근의 교통기관의 진보 특히 자동차의 급속한 발달로 도시와 그 주변교외지 내지 인접 도시간의 사회적·경제적 관계도 형식적 행정구획을 무시하여 긴밀 불가분의 일체를 이루고, 범죄수사 및 교통단속상 광범위한 통일한 경찰활동을 요구하고 있다. 이 점에서 소규모 관할지역에 한정된 지방공공단체가 개개분립의 독립경찰을 갖는 것은 경찰기능 발휘상 극히 불편하며 때로는 치명적인 결함도 된다.

⑤ 자치제 작고 조직인원이 적은 경우에는 인사가 고정되어 유능한 자도 승인의 기회를 얻기가 곤란하고 경찰전체로서 청신한 기분을 상실케 할 염려가 있다. 또 교육훈련을 위한 특별시설도 만들기 어렵고 형사와 같은 특수훈련과 경험이 필요한 전문가를 갖기도 곤란하다.

다) 절충형 경찰제도의 평가

대체로 자치경찰조직은 민주성, 분권성, 중립성을 강조하고, 반면에 국가경찰조직은 능률성, 집권성, 책임성이 강조되어 왔는데 양체제가 추구하는 체원리들은 그대로 특성 내지 장점으로 표출되지만 그것이 일정한계를 넘어 과도하게 강조될 때에는 양 체제가 가지는 단점 내지 역기능이 조정되기 마련이다.

따라서 절충형 경찰제도는 양대체제의 조직원리를 절충하는 것이 기본목표로서 민주성과 능률성의 조화, 집권성의 균형 그리고 중립성과 책임성의 실현을 추구한다.⁵¹⁾

여기에서는 이와 같이 절충형 경찰제도중에서 가장 민주적이고 능률적이며 정치적 중립성이 강조되어 모범적인 절충형 경찰제도를 유지하고 있는 일본의 경찰제도가 대표적이다.⁵²⁾

51) 문강주, 상계논문, p. 69.

52) 이상안, 전제서, p. 186.

III. 제주특별자치도 자치경찰 운영 현황

1. 제주특별자치도 자치경찰제 추진 배경

1) 자치경찰제의 추진 배경

1991년 지방자치제 실시에 이어 자치경찰제를 대선 공약의 하나로 제시한 참여정부는 자치경찰제 도입을 실정법상 명문화하고 자치경찰제도를 추진하여 2005년 11월 자치경찰을 신설을 위한 「자치경찰법(안)」을 국회에 제출하였다.

참여정부가 추진해 온 자치경찰제의 기본 방향은 주민밀착형 경찰상 정립을 위해 지역주민의 참여와 통제를 확대하고 민생치안의 다양한 요구에 신속하게 대응하며, 자치단체의 취약한 범집행력을 보강하여 지방행정의 종합성을 제고하고 국가경찰과 자치경찰의 역할 분담에 의한 국가 전체의 치안력을 강화한다는 것이다⁵³⁾.

자치경찰은 주민생활과 밀접한 생활안정·지역교통·공공시설 및 행사장의 지역경비 사무 및 자치단체 소관 특별사범경찰관리의 직무를 수행한다. 국가경찰과의 역할분담 및 사무수행방법은 시장·군수·구청장과 경찰서장이 협약으로 정하며, 협약이 체결되지 않는 경우 치안행정위원회에서 조정·결정한다(동법안 제 6조). 또한 경찰청에서 제시된 자료를 보면 자치경찰제 실시에 따라 치안을 국민과 공동으로 생산하는 것이라는 사고가 정착되고, 국가경찰과 자치경찰과의 적절한 역할분담을 통하여 국가의 치안역량이 한층 강화 될 것이며, 자치단체가 자율적으로 지역특성에 맞는 정책을 시행하게 됨으로써 치안서비스의 질적 향상도 이루어질 것으로 파악하였다⁵⁴⁾.

참여정부는 제주도가 지방자치의 시범도로서 국제 경쟁력을 갖춘 국제자유도시로 성장하는데 획기적 계기를 마련할 수 있도록 하기 위하여 2003년 11월 ‘제주특별자치도 추진기획단’을 구성하고, ‘제주특별자치도 기본방향’이라는 연구용역 결과를 토대로 기본계획의 수립 및 그 결과를 2004년 11월 30일 정부에 건의

53) 정부혁신위원회(지방자치경찰특별위원회), “주민생활중심의 자치경찰제 도입 방안”, 자치경찰제 설명회 자료, 2005. 1. p 3

54) 경찰청 혁신자료실, “가장 안전한 나라, 경찰이 만들어 갑니다.”(<http://www.police.go.kr>)

하였다. 정부혁신지방분권위원회에서는 그 결과를 바탕으로 「제주특별자치도 기본구상(안)」을 마련하고, 2005년 5월 20일 관계장관회의를 거쳐 기본구상을 최종 확정·발표하였다.

주요내용은 제주지역 내 규제철폐 등을 통해 최적의 경영여건을 조성하고, 모범적인 분권·참여형 자치제도 도입을 기반으로 교육·관광·의료 분야의 첨단 전략 산업을 집중 육성하여 명실상부한 제주국제자유도시를 실현함으로써 궁극적으로 국가경쟁력을 제고한다는 발전 계획을 포함하였다. 세부 추진전략으로는 ①강력한 중앙단위 추진기구 구성 ②관련 특별법 제정 ③행정계층구조를 제주시와 서귀포시 2개 행정시로 단층화 ④제주도의 명칭 개정 ⑤제주도의 자치역량 강화 및 책임성 확보 등으로 구분할 수 있으며, ‘자치경찰제 도입’은 이러한 제주특별자치도 기본구상을 구현하기 위한 것으로, 교육자치제 등과 함께 주요 과제로 추진되게 되었다.

2) 제주특별자치도의 자치경찰제 도입⁵⁵⁾

제주국제자유도시의 실질적인 완성을 위하여 2005년 7월 25일 국무총리 산하 ‘제주특별자치도 추진기획단’이 구성되면서 제주기본구상의 법제화 등 실무추진이 본격적으로 진행되었고 이어 7월 27일에는 제주도 행정계층 개편에 관한 주민투표 실시를 통하여 광역단층제(1특별자치도, 2행정시 체계)가 채택되었으며, 2006년 7월 1일 마침내 전국 유일의 특별자치도라는 특수한 지위와 함께 지방자치제도가 도입된 이후 15년 만에 지역의 특성을 고려한 실질적 지방자치를 보장하는 선진적 지방분권모델을 구축하고 국제자유도시로 도약하기 위한 계기를 마련하였다.

제주특별자치도 자치경찰제의 도입으로 제주특별자치도는 자치경찰단을 설치하여 자치경찰 사무를 처리하게 되었고 원활한 시행을 위한 자치경찰단의 조직 및 자치공무원의 정원은 도조례로 정하는 것으로 하였으며, 제주자치도의 자치권 강화와 함께 제주지역에 맞는 치안서비스를 제공할 수 있게 되었다.

제주특별자치도 자치경찰의 운영은 향후 우리나라의 완전한 자치경찰제도 실시를 위한 시범적 성격을 부여 받고 있으므로 실시과정에서 나타나는 자치경찰제도의 문제점을 파악하고 제도변화에 따른 위험요소를 최소화함으로써 발전적

55) 제주특별자치도, 제주자치경찰의 이해, 2006.12

방향의 제도 정착을 추구해 나가야 할 것으로 이해된다.

2. 조 직

1) 자치경찰단

제주특별자치도의 자치경찰단은 기본적으로 정부에서 마련한 자치경찰법과 내용면에서는 거의 동일하나 「제주특별법」에 의하여 자치단체인 시·군이 폐지되고 기초단위의 자치행정기능을 제주도로 흡수됨에 따라 시·군 및 자치구 중심으로 구성된 자치경찰법안과는 차이를 두고 있다. 따라서 자치경찰은 도를 단위로 하여 설치되고 자치경찰사무의 원활한 집행을 위하여 도조례가 정하는 바에 따라 행정시인 제주시와 서귀포시에 자치경찰대를 설치토록 하였다.

자치경찰대는 당초 「자치경찰법(안)」에서 규정하고 있는 ‘시’를 단위로 한 자치단체의 자치경찰대와는 차이가 있으며, 제주특별자치도 자치경찰단의 보조기관으로서의 지위를 가진다. 또한 자치경찰단 및 자치경찰대의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 도조례로 정한다⁵⁶⁾.

자치경찰 단장은 제주특별도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받는다. 다만, 도지사는 필요하다고 인정하는 경우 사전에 자치경찰공무원 인사위원회의 심의·의결을 거쳐 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있도록 하였다.

또한 「제주특별법」 제107조, 제109조에서는 제주특별자치도 자치경찰단장은 자치총경(개방형 직위 가능), 대장은 자치경정 또는 자치경감으로 임용하도록 규정되어 있다.

56) 「제주특별법」 제106조, 제109조

<표 3-1> 제주특별자치도 자치경찰단 정원 현황

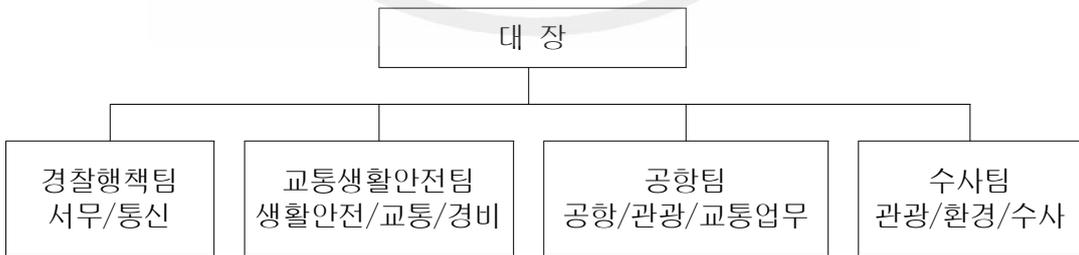
구 분	계	자 치 경 찰 단					제주시 자치경찰대			서귀포시 자치경찰대		
		계	자치 경찰	별정	일반	기능	계	자치 경찰	기능	계	자치 경찰	기능
정 원	137 (127)	25 (18)	18	2	2	3	71 (69)	69	2	41 (40)	40	1
현 원	92 (82)	25 (18)	18	2	2	3	41 (39)	39	2	26 (25)	25	1
결 원	-45	0	0	0	0	0	-30	-30	0	-15	-15	0

자료: 제주특별자치도자치경찰단,2008



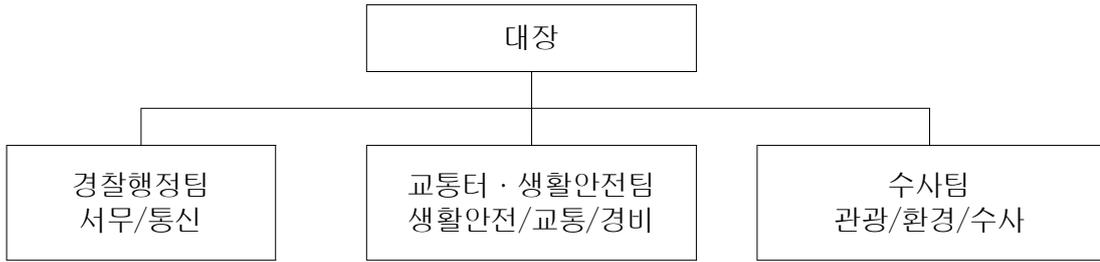
자료: 제주특별자치도자치경찰단,2008

(그림 3-1) 제주특별자치도 자치경찰단 조직 구성 현황



자료: 제주특별자치도자치경찰단,2008

(그림 3-2) 제주특별자치도 제주시자치경찰대 조직 구성 현황



자료: 제주특별자치도자치경찰단, 2008

(그림 3-3) 제주특별자치도 서귀포시자치경찰대 조직 구성 현황

2) 치안행정위원회

지역주민의 의사를 반영하기 위해 시·군 및 자치구에 설치하는 지역치안협의회는 제주도의 경우 치안행정위원회가 그 기능을 함께 수행하도록 하였으며, 이에 따라 협약 당사자간 협약이 체결되지 않을 경우 ‘조정’ 역할은 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 행정자치부 장관이 조정하도록 하였다. 또한 국가경찰과 자치경찰 상호간 사무의 연계성을 높이기 위해 매년 제주자치경찰공무원 정원의 100분의 5 범위 안에서 인사교대를 할 수 있도록 하고 있다.

자치경찰단과 자치경찰대가 최초로 설치되는 금번에 한하여 현직 국가경찰공무원을 차상위 계급의 자치경찰공무원으로 특별승진 임용할 수 있다⁵⁷⁾. 또 자치경찰공무원의 계급정년은 없으며, 연령정년은 자치경감 이하는 57세이고, 자치경정 이상은 60세이다. 봉급·수당 등 보수체계는 국가경찰과 거의 동일하며, 지방공무원보수규정을 적용하고 있다.

57) 제주특별자치도법 부칙 제10조.

3. 운영 및 재정

1) 운영

가) 법 제도

제주자치경찰에 관한 법제는 법률로 기본틀을 규정하되 세부적인 사항은 조례에서 정하도록 위임하였는데 제주도에서는 이에 대한 후속조치로 2006년 5월 제주도특별자치도 자치경찰 임용 등에 관한 조례 등 조례 6건을 제정하고 이어서 규칙·고시 4건을 제정·공포하였다.

이 과정에서 특별법 부칙 제10조의 규정(최초로 두는 자치경찰단·자치경찰대의 조직·정원 및 자치경찰공무원의 임용에 관한 도조례를 제정함에 있어서는 제주특별자치도 지방경찰청장과 협의를 하도록 되어 있음)에 따라 제주도와 제주도지방경찰청간 수차례에 걸친 협의와 내용수정이 이루어졌다. 한편, 중앙정부에서는 자치경찰제도의 시행에 필요한 후속 법률개정 작업을 추진하여 경찰법 등 6개의 법률개정안이 2006년 6월 30일 국회를 통과하였다.

<표 3-2> 제주자치경찰 법제 정비현황

구분	명칭	제정일 (개정일)
법령	지방분권특별법	'04. 1. 16
	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	'06. 1. 21
	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 시행령	'06. 6. 30
	경찰법, 경찰공무원법, 도로교통법, 경범죄처벌법, 자전거이 융합성화에 관한 법	'06. 6. 30
	사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률	'06. 7. 19
조례 제정	1. 제주특별자치도 자치경찰공무원 임용 등에 관한 조례 2. 제주특별자치도 자치경찰공무원 인사 교류조례 3. 제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례	'06. 5. 10 '06. 5. 10 '06. 5. 10

구분	명 칭	제정일 (개정일)
	4. 제주특별자치도 지방공무원 정원 조례	'06.11. 29 ('07. 1. 8)
	5. 제주특별자치도 행정기구설치 조례	'06. 7. 19 ('07. 1. 8)
규칙 · 고시	1. 제주특별자치도 자치경찰공무원 인사규칙	'06. 7. 26 ('06.10. 18)
규칙 · 제정 · 고시	2. 제주특별자치도 자치경찰 복제에 관한 규칙	'06. 6. 28 ('07. 3. 7)

자료 : 제주특별자치도 자치경찰단, 2007

나) 수행사무 및 협약

자치경찰사무의 유형은 이미 기술한 바와 같이 지역교통·지역방범·지역경비와 특사경업무이다. 제주특별자치도 자치경찰의 구체적인 사무범위는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 “제주특별자치도 특별법”이라 한다)에 다음과 같이 규정하고 있다.⁵⁸⁾

<ol style="list-style-type: none"> 1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무 <ul style="list-style-type: none"> 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영 나. 주민참여 방법활동의 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 <ul style="list-style-type: none"> 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 5. 교통안전시설관리

58) 제주특별자치도 특별법, 제108조

제주특별자치도 특별법⁵⁹⁾에 의거하여 지금까지 국가경찰에서 관리해 왔던 교통안전시설에 대한 관리권한이 전국에서는 최초로 제주특별자치도로 환원이 되었다. 이 관에 대한 소관부처가 자치경찰단이기 때문에 이에 관한 사무도 자치경찰사무라고 할 수 있다.

자치경찰의 사무를 처리할 때는 주민생활안전사무, 지역교통활동사무 및 공공시설 및 지역행사장 경비사무는 국가경찰과 자치경찰간 사무분담 및 사무수행방법은 제주특별자치도 특별법 제110조에 의거 도지사와 제주자치도 지방경찰청장이 협약으로 정하고 이를 공표하도록 되어 있으며, 이 경우 도지사는 미리 치안행정위원회의 의견을 듣도록 하고 있다.⁶⁰⁾ 이에 따라 제주특별자치도 자치경찰단에서는 업무협약안을 마련하여 제주지방경찰청과의 협의를 한 후 업무협약안을 확정하여 2006년 12월 27일 제주특별자치도청 2층 회의실에서 제주특별자치도지사와 제주특별자치도 지방경찰청장이 참석한 가운데 제주자치경찰과 국가경찰간 치안서비스의 질을 가일층 증대시키기 위하여 상호간에 사무분담 및 사무수행방법 등에 대해서 업무협약을 체결하였다.

업무협약의 주요내용은 자치경찰의 활동목표, 자치경찰이 수행할 사무, 협약당사자의 협력에 관한 사항, 협약의 개정 등에 관한 사항으로 규정되어 있다. 자치경찰이 활동 목표는 안전하고 질서 있는 제주특별자치도의 실현, 주민의사와 제주특성에 적합한 맞춤형 치안서비스 제공, 관광제주의 특성을 감안하여 규제보다는 봉사에 역점을 두고 있다.⁶¹⁾

자치경찰이 수행할 주요 사무는 제주의 지역·문화적 특성을 반영, 제주국제공항, 주요 관광지, 한라산 등반로, 문화·축제 등 지역행사장을 중점활동 장소로 지정하여 사무를 수행토록 하였고, 단체관광객 수송안전에 관한 사무도 국가경찰과 병행 추진토록 하고 있다.

또한 상호 협력을 증진하고 발전방안 모색하기 위하여 자치경찰과 국가경찰간 실무협의회를 구성하고 매분기 1회 회의를 개최키로 하였고, 협약의 시행은 2007년 3월 1일부터 시행하며 2008년 2월 29일까지 효력을 가지며, 2년간 연장할 수 있도록 하고 있다.

이 과정에서 자치경찰을 처음 실시하고 있기 때문에 이에 대한 근본적인 자료

59) 제주특별자치도 특별법 제138조, 139조

60) 제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례, 제3조

61) 동 조례, 제4조

와 경험이 없는 상태로 이 협약을 추진하다 보니 애로 사항이 속출하기도 하였다.⁶²⁾ 다음 <표 3-3>이 제주특별자치도 자치경찰과 국가경찰간의 협약 내용이다.⁶³⁾

<표 3-3> 자치경찰과 국가경찰간의 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 업무 협약

자치경찰과 국가경찰간의 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 업무 협약(제주특별자치도지사와 제주특별자치도지방경찰청장(이하 “협약당사자” 라 한다)은 다음과 같이 협약 한다.

제1장 총칙

제1조(목적) 이 협약은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “법” 이라고 한다) 제110조와 「제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례」 제3조 및 제4조에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ①이 협약에서 사용하는 용어는 다음과 같다.

1. “공공시설” 이라 함은 제주특별자치도의 본청, 하부행정기관 및 소속기관 등이 입주 또는 사용·관리하는 시설을 말한다.
2. “지역행사장” 이라 함은 문화축제, 체육행사, 문화공연 등 다중이 운집할 수 있는 행사가 개최되는 장소를 말한다.
3. “지역경비” 라 함은 운집된 군중으로 인한 무질서 정리와 교통관리를 실시하는 것을 말하며, 「집회 및 시위에 관한 법률」에 적용을 받는 행사는 제외한다.
4. “112신고센터” 라 함은 제주특별자치도지방경찰청에 112신고 즉응·적정 처리를 위해 설치·운영하는 장소를 말한다.
5. “초동조치” 라 함은 각종 범죄나 안전사고가 발생했을 때 관계 공무원이 도착할 때까지 피해 확대를 방지하고 범인을 검거하거나 수사 자료의 멸실을 방지하기 위하여 취하는 여러 조치를 말한다.

62) 제주특별자치도, 제주자치경찰의 이해, 2006.12.pp.27-8

63) 양영철, 앞의 책,pp.386-391

② 전항에 의한 용어 외에 이 협약에서 사용되는 용어는 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 법이 정하는 바에 따른다.

제3조(자치경찰의 활동목표) 제주특별자치도 자치경찰의 활동목표는 다음 각 호와 같다.

1. 안전하고 질서 있는 제주특별자치도의 실현
2. 주민의사와 제주특성에 적합한 맞춤형 치안서비스 제공
3. 관광제주의 특성을 감안, 규제보다는 봉사에 역점

제2장 자치경찰이 수행할 사무

제4조(자치경찰 사무의 중점 수행 장소 및 시간) 자치경찰은 법 제 108조 제1호 내지 제3호에 규정된 사무를 다음 각호의 장소에서 중점적으로 수행한다.

1. 제주국제공항의 1층 도착장 일반대합실, 여객주차장, 공항내 준용도로 등 공개된 장소. 이 경우 사무 수행시간은 여객항공기 운항시간에 한한다.
2. 별표 1에 규정된 주요 관광지. 이 경우 사무수행 시간은 관광지의 개장시간에 한한다.
3. 문화축제, 체육행사 등이 개최되는 지역 행사장
4. 한라산 어리목, 영실, 성판악, 관음사 등산코스
5. 별표 2호에 규정된 민속 5일장. 이 경우 사무수행 시간은 5일장의 개장시간에 한한다.
6. 제주특별자치도의 본청, 하부 행정기관 및 소속기관 등이 입주 또는 사용·관리하는 공공시설

제5조(단체 관광객 등의 수송안전에 관한 사무) 자치경찰은 단체관광객 등의 수송안전에 관한 다음 각호의 사무를 수행한다.

1. 수학여행단 등 단체관광객 차량의 에스코트. 다만 국가경찰의 협조 요청이 있는 경우에 한한다.
2. 기타 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 안전상의 이유 등으로 필요하다고 인정하는 경우의 에스코트

제3장 협약당사자의 협력에 관한 사항

제6조(협약당사자의 협의) 업무처리시 본 협약서의 업무구분이 명확하지 않을 경우 협의에 의하여 정하기로 한다.

제7조(인력 및 장비 운영 상황의 통보) 협약 당사자는 익일 인력 및 장비 운영계획을 별지 1호 서식에 따라 전일 20:00까지 각각의 상황실로 통보한다.

제8조(협력) 협약당사자는 협력이 필요한 경우 별지 2호 서식에 의하여 필요한 날로부터 3일 전까지 요청하고, 요청받은 당사자는 특별한 사정이 없는 한 협력한다. 다만, 긴급한 경우에는 전화 또는 기타의 방법에 의하여 즉시 요청할 수 있으며, 이 경우 추후 서면으로 통보한다.

제9조(신고의 처리) ① 주민의 신고는 신고를 접수한 기관에서 처리함을 원칙으로 한다.
② 자치경찰에서 접수한 신고사건 중 자치경찰 사무에 해당하지 않는 사건은 초동조치 후 국가경찰에 인계한다.
③ 국가경찰에서 접수한 신고사건 중 제4조 및 제5조에 따른 자치경찰 사무는 초동조치 후 자치경찰에게 인계한다.
④ 제주특별자치도지사는 제주특별자치도지방경찰청 112신고센터·치안상황실과 제주시 자치경찰대·서귀포시 자치경찰대 상황실에 전용회선 유선전화를 각 1회선씩 설치한다.

제10조(실무협의회 운영) ① 협약 당사자는 상호협력을 증진하고 발전방향을 모색하기 위하여 실무협의회를 운영한다.
② 실무협의회는 제주특별자치도 자치경찰단 주무팀장, 제주특별자치도지방경찰청장 주무계장 등으로 구성한다.
③ 실무협의회는 분기 1회 개최하며, 필요시 수시회의 개최를 요청할 수 있다.

제4장 협약의 개정 등에 관한 사항

제11조(시행일) 이 협약의 발효 중에 그 전체나 부분에 대하여 개정이 필요한 경우에는 협약의 일방 당사자는 개정을 요구할 수 있으며, 이 경우 합의에 의하여 문서에 서명하는 방식으로 한다.

제12조(시행일) 이 협약은 2007년 3월 1일부터 시행한다. 다만, 제4조 제5호 및 제5조의 사무는 2007년 7월 1일부터 시행한다.

제13조(유효기간) ① 이 협약은 2008년 2월 29일까지 효력을 가진다.

② 협약당사자는 그 유효기간의 만료일 60일전까지 협약의 갱신을 요청할 수 있으며, 이 경우 본 협약 또는 제11조에 따라 개정된 협약은 새로운 협약이 발효될 때까지 유효하다.

③ 제1항의 기간 내에 상호 협약의 갱신 요청이 없을 경우 이 협약은 2년간 연장된다.

2006년 12월 27일

제주특별자치도
도지사

제주특별자치도지방경찰청
청장

다) 재정운영 현황

특별자치도 위상에 걸맞는 고도의 자치권을 확보하기 위해 도지사 소속으로 설치된 제주자치경찰은 도입 초기부터 예산 확보방안이 제대로 마련되지 않아 지방재정을 압박하지 않을까 걱정됐던 것이 사실이다.

자치경찰이 도입된 지 5개월째 접어들면서 중앙정부가 종전 국가경찰에서 자치경찰로 전입한 인력에 한해 인건비만 지원할 수 있다는 관련법에 따라 나머지 부분에 대한 국고 지원을 삭감하면서 사실상 이러한 우려가 점점 현실로 다가오고 있다. 따라서 부족한 제정은 고스란히 제주도, 즉 도민 세금으로 충당해야 할 실정이다.

<표 3-4> 제주자치경찰단 재정현황(2006~2008)

(단위: 천원)

년 도	구분	국비	도비	계
2006년	인건비	887,166	98,009	985,175
	경상적경비		271,806	271,806
	사업비	1,365,810	91,876	1,457,686
	계	2,252,976 (83.0)	461,691 (17.0)	2,714,667 (100)
2007년	인건비	2,017,089	2,396,902	4,413,991
	경상적경비	-	1,439,476	1,439,476
	사업비	-	493,046	493,046
	예비비	-	12,600	12,600
	계	2,017,089 (31.7)	4,342,024 (68.3)	6,359,113 (100)
2008년	인건비	1,816,000	1,349,468	3,165,468
	경상적경비	330,000	1,264,273	1,594,273
	사업비	817,000	423,050	1,240,050
	계	2,963,000 (49.4)	3,036,791 (50.6)	5,999,791 (100)

주: ()는 비율

자료: 제주특별자치도자치경찰단, 2008

앞으로 자치경찰에 대한 수요가 늘수록 인력이나 경상경비가 증가하는 점을 감안하면 도민 부담은 매년 가중될 것은 불가피해 보인다.

관련법상 몇 년 안에 전국의 시·군·구에서도 자치경찰 도입이 의무화돼 있음에 따라 제주자치경찰의 성공 여부가 모델이 될 수밖에 없다.

특히 자치경찰제도의 시행으로 지방재정 악화의 주요인으로 작용할 경우 서울시 강남구 등 재정자립도가 높은 지역과 달리 재정이 취약한 지자체에서는 자치경찰 도입을 꺼릴 가능성도 배제할 수 없는 형편이다.

지역의 지방재정현황이 매우 취약한 제주특별자치도는 자치경찰에 소요되는 예산을 원활하게 확보하기 위하여 대중양 절충을 강화하는 한편 자치경찰에 대한 국비지원을 명문화하도록 법령 개정을 강력히 추진해나가야 할 것이다.

IV. 현행 제주특별자치도 자치경찰 운영의 문제점

1. 자치경찰의 구성 및 조직의 문제점

제주특별자치도는 중앙정부로부터 고도의 자치권 이양과 함께 제주지역의 특성을 고려하여 자치경찰대를 도지사의 직속기관이자 독립제로 채택하였다.

제주특별자치도가 독립제를 채택한 이유는 본토와 분리된 지역 여건상 다양한 상황변화에 신속하게 대처할 수 있는 기동성이 제고된다는 점과 지방경찰업무 자체가 생활행정, 일선행정이라는 점⁶⁴⁾ 그리고 고도의 자치도를 유지함으로써 향후 동북아의 중요 관광·금융·교육도시로 발돋움하기 위한 일환으로 이해된다. 그러나 제주자치경찰단은 자치단체장의 직속기관으로 구성됨에 따라 출범 초기부터 경찰의 중립성 및 독립성 확보에 많은 어려움이 있을 것으로 검토되어 온 것이 사실이다. 따라서 정당 소속 정치인인 단체장이 자치경찰 조직을 자의적으로 운영할 소지가 있다는 문제점과 선거 때 표를 의식한 단체장이 교통 위반을 방치하거나 식품과 환경, 유흥업소 단속을 소홀히 할 우려가 있고 단체장이 자치경찰을 정치적 목적을 위한 사적 수단으로 사용할 수도 있기 때문에 성숙한 시민단체의 감시를 강화하고 치안에 대한 국가적 책임과 전문성을 지닌 국가경찰의 역할이 중요하다는 견해도 있었다⁶⁵⁾. 또한 자치단체가 자치경찰의 비용을 지출하므로 자치단체의 관여에 따른 정당성, 필요성 및 사전통제의 권한이 있다는 점이 자체경찰의 정치적 중립성 확보라는 측면과 대립적 위치에 있고 결국 자치단체장의 정치적 입장에서부터 자유로울 수 없는 한계점이 있다는⁶⁶⁾ 지적 역시 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

2. 자치경찰의 재정에 관한 문제점

지금까지 제시된 경찰법 개정안은 대부분 시도경찰의 재원을 원칙적으로 자치단체 부담으로 하며 자치단체의 전입금, 교통 및 경범죄 범칙금 등 자체수입으로

64) 양영철, 상계논문, 2004.

65) 이종배, “자치경찰법안의 기본방향과 주요내용”, 2005. 4. p 8.

66) 오윤성, “경찰수사환경 개선 및 효율적인 수사요원 운용”, 한국경찰학회 제7회 정기학술세미나, 2003.6. p.41

충당하도록 규정하고 있다. 재정자립도가 취약한 지방자치단체가 어느 정도의 운영비를 지원할 수 있을지는 의문점이 아닐 수 없다. 원칙적으로는 자치경찰에 대한 운영비는 자치단체가 부담해야 할 것이나 현실적으로 운영비의 100% 부담은 불가능하다는 것이 중론이다.

선진국의 예를 보더라도 영국은 도(county)25%, 중앙정부75%를 부담하고, 일본의 경우 국가경찰사무 비용에 대하여는 국고 지원금제도를 두어 100%지원하고, 지방경찰에게는 보조금제도를 두어 50%를 지원하여 취약한 지방재정을 보전하고 있다. 우리나라도 지방정부의 재정 취약도를 감안하여 자치경찰의 운영비를 지원해주는 제도적 보장이 강구되어야 한다.

<표 4-1> 주요 국가별 국가 예산 지원 상황

구분	미국	영국	일본	대한민국
재정 및 예산	자치단체부담	국고보조 1/2	국가 일부지원	국가 일부지원

자료: 행정자치부 자치경찰제 실무추진단, 2007

자치경찰을 도입하는 과정에서 재정에 관한 논의는 가장 큰 문제점으로 지적되어 온 것이 사실이며, 이것은 자치단체의 재정자립도가 다음의 표4-3에서 볼 수 있는 바와 같이 매우 취약하기 때문이다.

자치경찰 운영권을 위한 예산권을 갖는 것은 당연히 자치단체에 있지만 현실적으로 지자체가 자치경찰 운영을 위한 재정을 부담하는 데는 여러 가지 어려움이 존재한다. 우리나라는 지방자치단체의 재정자립도가 빈약할 뿐만 아니라, 선진 각국의 사례를 살펴보면 어느 나라도 자치경찰의 재원을 지방자치단체가 100% 자체자원으로 충당하는 경우가 없다는 점을 고려해야한다.

따라서 국가가 어느 정도 부담할 것인지, 어떠한 방법으로 부담할 것인지에 대한 논의와 함께 지역적 편차 즉 해당 지방자치단체의 부담능력을 검토해야 한다. 물론 이러한 점들은 정치적 쟁점으로 부각될 가능성이 있으며, 지방정부간의 갈등의 소지가 크다.

<표 4-2> 지방자치단체의 재정자립도

구 분	재정자립도	구 분	재정자립도
경 기	78.0 %	전 남	22.0 %
강 원	29.8 %	경 북	31.3 %
충 북	36.5 %	경 남	39.5 %
충 남	30.5 %	제 주	33.6 %
전 북	27.7 %		
전 국 평 균	44.7 %		

자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」 (2007년)

자치경찰조직의 운영경비에서 지방자치단체의 부담이 가중될 경우 지방자치단체가 경찰예산 지원에 소극적으로 임해 자원 부족현상에 따라 치안서비스의 지역 간 불균형이 심화되는 폐해가 나타날 가능성에 대해서도 우려가 높은 실정이다. 앞에서 검토된 바와 같이 제주특별자치도 역시 시행 첫해인 2006년과 2008년의 예산을 비교해 보면 인건비가 5배 가량 증가하면서 총예산은 두배 이상 증가하였으나 국고지원 2006년 83%에서 2008년 49.4%로 절반으로 감소함에 따라 도비의 지출이 2006년 보다 7배로 증가하였다. 이는 어느 지역보다 재정자립도가 빈약한 제주특별자치도에 심각한 재정압박으로 표출되고 있다.

3. 국가경찰과 자치경찰간의 권한 배분문제

경찰권의 행사는 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지를 도모하는데 그 목적이 있지만 경찰권이 남용되거나 적절한 경찰력의 행사가 이루어지지 못할 경우에는 국민의 인권이 침해되고 공공의 안녕과 질서유지에 공백이 발생할 수도 있다는 점에서 자치경찰기관에 대한 국가의 관여는 매우 중요한 의미를 갖는다⁶⁷⁾.

경찰사무는 일반적으로 국가사무적 성격과 자치사무의 성격을 동시에 지니고

67) 이기우, “자치경찰제의 개선방안”, 한국지방자치학회, 1998.

있다고 볼 수 있다. 따라서 자치경찰제의 도입으로 자치경찰이 지역 할거주의에 의한 지역간의 지원, 협조가 원활하지 못할 경우 국가경찰의 조정, 통제기능의 수행은 불가피하며, 한 지역의 평온을 해치는 대규모 소요나 긴급 사태 발생시는 경찰청장에게 강력한 지휘, 통제의 권한이 부여되어야 한다. 경찰사무의 국가적 성격을 감안할 때 지역의 치안불안은 그 지역에 그친 것이 아니라 전국적으로 파급 확산되기 때문에, 지역 치안의 완벽한 임무수행을 통하여 국가치안의 목표를 달성하기 위하여 일정한 국가의 관여는 불가피하다. 이와 같이 국가경찰이 자치경찰에 대한 관여가 불가피하다 하더라도 그 관여의 범위를 어떻게 설정해야 하는지는 아직도 많은 논의가 필요한 실정이다. 국가경찰의 지나친 관여는 자칫하면 자치경찰의 독자성과 자율성을 저해하기 쉽기 때문이다. 따라서 지역수준의 치안의 완성으로부터 국가수준의 치안을 확보하고 국가적 사안의 치안을 효율적으로 유지하기 위하여 국가경찰의 지휘·감독·조정·통제는 가능한 최소범위로 한정할 필요가 있다⁶⁸⁾.

1999년 경찰청 자치경찰제 도입시안을 보면 국가경찰사무는 전국 통일을 요하는 경찰법령, 통신, 통계등과 국가안보 및 공안에 관계 되는 업무, 광역사건 사고, 국제협력에 관한 업무 등이며, 자치경찰 사무는 방범, 교통, 일반수사 등 국가경찰사무를 제외한 모든 사무로 규정된 바 있다. 그러나 현재의 제주자치경찰 사무는 제주특별자치도 특별법과 정부 자치법안에 규정된 바와 같이 생활안전, 지역교통 및 지역경비에 관한 사무와 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무와 제주특별자치도내 교통안전시설의 설치에 관한 교통안전심의 업무를 담당하도록 업무범위를 대폭 축소하였다⁶⁹⁾.

이것은 생활안전, 교통, 경비사무 가운데 주민생활과 밀접한 사무를 자치경찰이 우선적으로 담당하여 처리하고 국가경찰이 보완적 역할을 하는 것으로 이해할 수 있으나 자치경찰이 국가경찰에 예속되어 지휘 감독을 받으면서 직무를 수행하는 결과를 초래할 개연성이 있어 서로 간에 책임의 소재가 명확하지 않은 문제점이 내재되어 있다. 또한 자치경찰의 경우 특별사법경찰업무에 대한 사법경찰권은 부여하면서 수사업무는 국가경찰에게만 부여하는 것도 심각한 문제가 아닐 수 없다.⁷⁰⁾ 자치경찰 제도의 외국 사례에서 검토한 바와 같이 프랑스를 제외

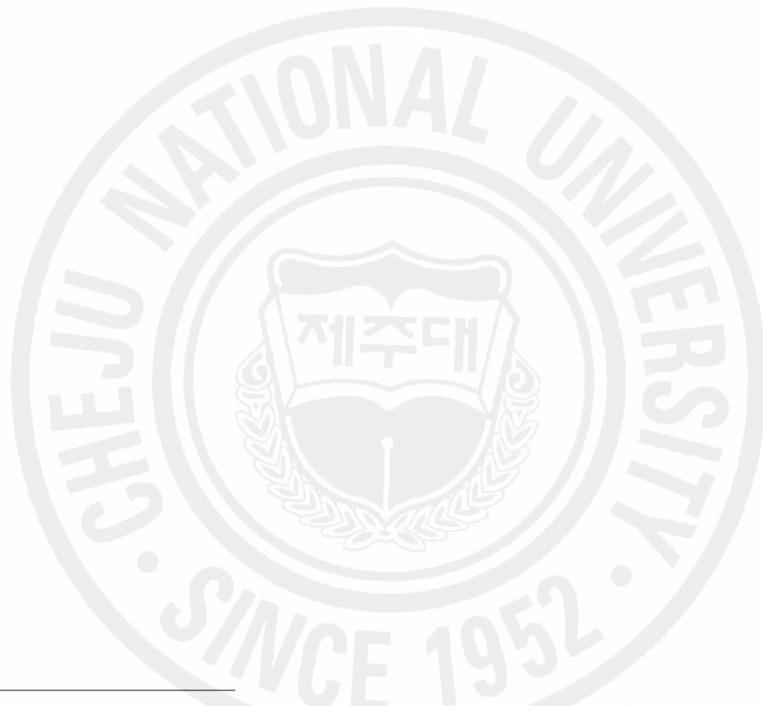
68) 김동욱, “한국의 자치경찰제 도입을 위한 연구”, 2002, p104.

69) 강명욱, “자치경찰 제도의 위상 정립 방안 연구”, 2007, 6.

70) 제민일보, “일 터지면 '떠넘기기' 급급”, 건설폐기물 불법 매립 의혹이 제기됐으나 이에 대한 수사를 국가 경찰과 자치경찰이 서로 떠넘기기로 일관하고 있다. 2007.8.7. 이에 대한 기사를 보자. 불법 매립 고발장을 접수받은 제주시는 수사기관의 협조 미흡을 이유로 사실 규명 없이 이 같은 의혹을 반려,

한 대부분의 국가에서 자치경찰이 독자적인 범죄 수사권을 행사하고 있으며, 이는 범죄예방과 진압 및 수사는 분리될 수 없는 동일한 업무의 범위로 규정하고 있음을 의미한다.

소위 경찰이라 하면 경찰사무에 대한 집행력과 이에 항거하는 자에 대한 자위적 억제력이 법으로 보장 되어야 하는데 현행 제도에는 규정되어 있지 않은 실정이다⁷¹⁾.



행정처리에 한계를 드러내고 있다. K씨(46)는 지난달 11일 A업체가 제주시 용담동 소재 타인의 농지를 임대 받은 뒤 불법으로 용도를 변경하고, 이 과정에 건설폐기물을 농지에 매립했다는 내용의 고발장을 제주시에 제출했다. K씨는 고발장을 통해 “제주도는 청정지역으로 폐기물 등 관리에 있어서 다른 곳보다 엄격하게 법률을 적용하는 것으로 안다”며 불법 행위에 대한 철저한 조사를 요구했다. 이에 따라 제주시는 불법 행위 의혹이 제기된 현장을 방문하고 농지 불법 용도변경 사실을 확인, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 위반 업체를 상대로 원상복구 명령을 내렸다. 그러나 환경오염에 심각한 문제점으로 지적되고 있는 건설폐기물 불법 매립 의혹에 대해서는 행정처리가 곤란하다는 이유로 20여일 만에 반려된 것으로 드러났다. 자치경찰측은 “건설폐기물 불법 매립은 건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률 등에 해당, 수사권한이 없다”고 밝힌 반면 국가경찰은 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 따라 자치경찰에서 처리해야 한다”고 주장했다. 때문에 제주시도 고발장 접수에 따른 회의를 통해 “이번 고발 건은 여러 법률로 다뤄져야 할 수사대상 업무로 행정에서 처리가 곤란하다”며 지난달 31일 반려했다. 건설폐기물 불법 매립 의혹 규명을 위한 최소한의 조치도 취하지 못한 채 의혹이 무마될 상황에 놓인 셈이다. 이에 따라 고발 등 각종 민원에 적극 대처하기 위한 행정과 수사기관간의 협조 체제 재정비가 시급한 것으로 지적되고 있다.

71) 강명옥, 상계논문, 2007

V. 제주특별자치도 자치경찰의 발전방안

1. 자치경찰의 구성 및 조직

지금까지 논의된 자치경찰제 도입을 위한 검토 방안을 살펴보면 크게 일본식 절충형 자치경찰제도와 병렬적 지방자치경찰제도로 구분 할 수 있다. 먼저 절충형 자치경찰제도는 경찰업무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분하고, 이에 따라 경찰기관도 국가경찰기관과 자치경찰기관으로 구분하여 업무를 분담하는 유형이다. 또한 국가경찰과 자치경찰간의 관계는 형식적으로는 대등한 관계로 보이지만 실제로는 종속적 관계로 특징 지워진다. 다음으로, 참여정부 이후 제시된 병렬적 지방자치경찰제도이다. 이 방안은 자치경찰사무를 완전히 시·군·구의 기초자치단체에 이양하여 국가경찰사무와 자치경찰사무를 완전히 분리하여 경찰 활동을 수행하는 체제이다.

조직구조에 있어서 먼저 절충형 자치경찰제 방안은 국가경찰조직과 자치경찰조직의 이원적 구조이다. 즉, 국가경찰조직은 중앙정부 소속의 국가경찰위원회와 경찰청으로 구성되고, 자치경찰조직은 지방정부 소속의 지방경찰위원회와 지방경찰청, 그리고 경찰서로 구성된다. 반면, 병렬적 지방자치경찰제 방안은 현행 국가경찰조직은 그대로 유지하고, 국가경찰조직으로부터 권한을 이양 받은 자치경찰과를 시군구 기초자치단체장의 소속으로 두어 자치경찰사무를 수행토록 한다⁷²⁾.

절충형 자치경찰제의 방안은 국가경찰과 자치경찰에 대해서 정책결정기관으로서 위원회제도를 채택하고 있으나, 병렬적 자치경찰제 모형에서는 지방경찰 위원회제가 아니라 독임제를 선택하였다. 그 이유는 첫째, 지방경찰업무는 생활행정, 일선행정이기 때문에 정치적 요인이 개입할 여지가 매우 적고, 둘째 기초자치단체 단위에서 도입되기 때문에 주민들에 대한 책임과 권한 소재를 명확하게 하는 것이 주민 편리성을 비롯한 주민통제에 용이하기 때문이라는 것이다⁷³⁾.

72) 양영철,이기우(2004.5.28), 지방자치경찰의 창설방안에 관한 제언, 한국지방자치학회, 서울행정학회 학술세미나 발표자료집

73) 양영철,이기우(2004.5.28), 지방자치경찰의 창설방안에 관한 제언, 한국지방자치학회, 서울행정학회 학술세미나 발표자료집

<표 5-1>주요 국가의 경찰제도 비교분석

구 분	미 국	영 국	일 본
국가-지방 경찰제도	자치단체별로 자치경찰제 도입 운영. 국가차원의 FBI, DEA, SS 등 설치 운영으로 대표적 인 2원 체제	자치경찰제의 원칙위에 London시 국가경찰 제도	都道府縣 단위 자치 경찰제이나 중앙차원에 국가경찰위원회, 경찰청 존재, 지방경찰 소할
경찰 위원회	자치단체장이 대부분 지방경찰 감독권 보유 하나, 일부 자치단체에 경찰위원회 존재. 합의제 (LA), 독임제(워싱턴, 뉴욕), 선거제 공존	지역별로 ‘지방경찰 위원회’ 를 17인으로 구성. (지방의원 9인, 내무장관이 임명한 자, 치안 판사(J.P.) 등으로 경찰 위원회를 구성)	중앙과 각 지방에 ‘공안위원회’ 라는 명칭의 경찰위원회를 설치. 독립된 합의제로, 운영. 국가공안위원회는 경시정 이상 간부 임면 동의 권.
조 직	*연방:FBI, DEA, SS 등 연방수준법집행기구 보유. *주: 주지사 직속 혹은 지방 경찰위원회 관리의 주경찰, 고속도로순찰대, 보안관 *지방: 자치경찰, 보안관 또는 인접자치단체 경찰에 위탁. 지역별 자치경찰제의 정치화 폐해경험 *특수시설: 대학, 공원 경찰 등 자체 경찰을 운영	Metropolitan County 를 단위로 설치, 41명의 경찰청장 존재. 영국 경찰조직은 전통적으로 지방 경찰위원회, 내무장관, 지방경찰청장이 협조관계 하는 3각 체제임. 지방경찰위원회가 지방 경찰청장 임명과 거시적 정책을 책임지고, 지방경찰청장은 관리와 운영, 내무장관은 주요 목표수립 평가, 지방 경찰위원회 일부 임명 권.	*중앙:총리(소할) - 국가공안위원회(관리) - 경찰청 - 7개의 관구경찰국 * 지방:都道府縣 지사(소할)- ‘公安委員會(관리) - 도도부현 경찰청 - 경찰서 조직. *중앙은 국가적, 광역적 업무에 대한 지휘감독과 예산지급과 보조, 경시정 이상 임면.

자료: 행정자치부 자치경찰제실무추진단,2007

절충형과 병렬형은 서로 양면성이 강한 장·단점을 가지고 있음을 알 수 있으며, 어느 한 쪽이든 단점을 최소화하기 위한 노력이 요구된다고 볼 수 있다.

제주특별자치도는 자치경찰대를 도지사의 직속기관이자 독립체로 결정함으로써 자치단체장의 정치적 입장에서부터 자유로울 수 없는 한계가 가장 큰 문제점으로 지적되어왔다.

이와 같은 문제점을 보완하고 경찰의 중립성을 확보하기 위한 방편으로서 경찰 기능을 정형화하여 고유 업무에 한정되도록 제도적 장치가 마련되어야 한다는 견해⁷⁴⁾와 함께 자치단체장의 권력남용이나 자의적 범집행이 나타날 개연성이 충분히 내재되어 있으므로 이를 견제하기 위한 주민소환제나 주민소송제 그리고 단체장의 정당공천 배제와 같은 제도적 장치도 필요한 것으로 검토되고 있다.

제주도는 「제주특별법」에서 주민소환제에 대한 규정을 두고 있으며, 제주특별자치도지사, 제주특별자치도교육감은 제주특별자치도의 19세 이상 주민 총수의 100분의 20 이상의 서명으로 제주특별자치도 선거관리위원회에 주민소환투표 실시를 청구할 수 있도록 하고 있다⁷⁶⁾. 따라서 이미 설치된 방안과 함께 자치경찰의 중립성을 확보하기 위한 다각적인 노력이 필요한 것으로 이해된다.

2. 자치경찰의 재정

제주특별자치도 자치경찰제 운영을 위하여 제주특별자치도특별법 제122조에 “국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치 운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있다”라고 명시되어 있고, 2004년 정부혁신위 자치경찰 도입방안에서도 자치경찰에 소요되는 경비는 자치단체가 부담하는 것이 원칙이지만 제도 정착시까지 국가에서 지원하도록 결정한 바 있다.

그러나 제주특별자치도특별법 제122조에도 불구하고 “국가균형발전특별법”에서 자치경찰에 대한 국고보조금은 국가경찰 이체인력 인건비 및 운영비 일부에 대해서만 지원토록 규정하고 있으며, 지금현재 사실상 자치경찰의 운영과 관련된 재정은 지방비로 감당하고 있으나, 어느 지역보다 재정자립도가 빈약한 제주특별

74) 최중술, “바람직한 자치경찰제의 모형에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 제33권, 제2호, p.159

75) 박종역, “자치경찰제 도입에 따른 정부법(안)과 시도지사협의회법(안)의 비교연구”, 한국경찰연구, 제5권 제1호 한국경찰발전연구학회, 2006., p.109~110

76) 이황우, “경찰위원회의 모형설계”, 「한국경찰학회보」, 제1호, 한국경찰학회, 1999. p.95

자치도로서는 결원인력을 충원하지 못하는 등 자치경찰제의 시행 초기부터 운영의 차질이 불가피한 것으로 파악되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 국가기능을 지방자치단체에 이양(분권화)하는 과정에서 ‘동등한 보상’의 원칙에 따라 기능이양과 함께 그 기능을 수행하는데 필요한 재원의 지방 이양이 동시에 이루어져야 하며, 지방교부세 제도 활용, 국고 보조금 제도 활용, 경찰세외수입의 활용 및 관련법령 개정을 통한 소요 경비 확보⁷⁷⁾ 등의 보다 구체적이고 체계적인 방안을 통하여 경찰비용에서 중앙정부부담비율을 상향조정하도록 하여야 할 것이다.⁷⁸⁾ 또한 여기에 더해 현재 국가의 특별회계로 들어가는 교통, 경범죄 등의 범칙금수입을 각 지방자치경찰기관의 자체수입으로 하는 방안과 각 자치단체별로 경찰의 민생치안활동과 관련된 특별지방세원의 개발도 허용해 주는 제도 마련도 필요하다는 의견도 있다⁷⁹⁾.

3. 국가경찰과 자치경찰간의 권한 배분

선행 연구 자료를 보면 경찰행정은 이론적으로 국가사무적 성격과 자치사무적 성격을 동시에 지니고 있으므로 지방의 치안행정을 상당부분 자치사무로 이관시켜 지방자치단체와 지방의회로 운영과 그 책임을 지게 하여야 한다⁸⁰⁾고 제시하고 있다. 또한 1999년 지방자치경찰제도에 관한 경찰개혁위원회의 안을 보면, 시·도경찰청은 관할 구역 내에서 모든 경찰사무를 처리하며, 다만 국가경찰사무를 위임받아 처리할 경우에 한하여 경찰청장의 지휘감독 및 조정통제를 받아 수행한다고 되어 있다⁸¹⁾. 그리고 경찰 직제를 이원화하여 자치경찰에 방법, 교통 등 일반적인 업무를, 국가경찰은 수사, 정보 대공 업무를 부여하는 것이다⁸²⁾.

제주특별자치도의 자치경찰제에서의 치안행정은 국가경찰과 자치경찰이 이원적으로 운용되는 형태이며, 자치경찰의 사무는 국가경찰과의 관계에서 상당히 제한적이다⁸³⁾. 또한 국가경찰과 자치경찰을 완전히 분리하여 운영하는 체제로, 이

77) 양영철, “자치경찰제 도입 방안” 「한국지방행정연구원」, 2004.

78) 제민일보, 2007.12.6, 도의회 예산결산소위원회에서 자치경찰단 운영 예산과 관련, 위성곤 의원은 “자치경찰단은 전액 국고 부담이 약속된 것으로 마땅히 국가 재원으로 운영돼야 한다”며 “정부 보조금이 인건비 등에 치중하면 당연히 운영에 차질을 빚는 것이 아니냐”고 꼬집었다.

79) 김해룡, “지방분권화와 지방자치 경찰제”, 「분권화 시대의 치안행정 방향」, 2003., p.25.

80) 한국개발연구원, 「2000년대 경찰행정발전방안」, 1992. p.381.

81) 김해룡, 상계논문, p.23

82) 심익섭, “미래 지향적 지방자치경찰제도의 도입방향”, 「한국지방자치학회보」, 제11권, 제4호, p.172

83) 신인봉, 상계논문, 2006. 12. p.59

와 같은 이원적 운영은 국가경찰과 자치경찰의 사무를 분명하게 나누기 곤란한 점 등의 문제가 있으나 주민 대응성에 보다 충실할 수 있다는 점⁸⁴⁾이 높게 평가되고 있다.

<표 5-2> 주요국가별 경찰사무배분 비교

구 분	미 국	영 국	일 본
국가경찰 사무	마약, 총기, 조직 범죄, 재정법	교육, 연구개발, 통신 업무, 정보관리, 수사 기법, 조직적·광역적·국제적 범죄처리	기획, 예산, 전국적 사무
자치경찰 사무	상기사무 이외의 모든 사무	상기사무 이외의 모든 사무	상기사무 이외의 모든 사무

자료: 행정자치부 자치경찰제 실무추진단, 2007

제주특별자치도의 자치경찰단 및 자치경찰대도 경찰정책팀, 생활안전팀, 수사기획팀, ITS팀으로 구성·운영함으로써 제주지역의 특수성을 반영하는 조직과 업무분장을 진행하고 있다. 즉 제주특별자치도가 관광·국제도시로 성장할 수 있는 여건을 감안한 자치경찰의 좋은 모델이 될 것이다⁸⁵⁾.

한편 현행 제주자치경찰은 수사권이 없음으로 행정법규 위반사항이 다른 범죄와 연계되어 있는 경우 범죄수사는 국가에서 행정법규 위반에 대해서는 자치경찰에서 수행해야 하는 이중적 업무처리가 불가피하다. 또한 자치경찰이 담당하는 생활안전·지역교통 및 지역경비 사무는 국가경찰과 업무가 중복될 수 있다. 자치경찰 사무와 국가경찰 사무를 명백하게 구분하지 않고 역할분담 및 사무수행 방법 등에 대하여 제주특별자치도지사와 지방경찰청장이 ‘협약’으로 정하게 하고, 이 권한을 각각 행정시장과 국가경찰서장에게 위임할 수 있도록 하고 있는데 이는 책임소재 논란을 초래할 수 있다⁸⁶⁾는 견해가 있다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 협약의 성격에 대한 보다 구체적인 검토

84) 박형식, “자치경찰시대의 지역경찰간 수사공조 방안에 관한 이론적 고찰”, 「한국경찰연구」, 제5권 제1호, p.150~151.

85) 신인봉, 상계논문, 2006. 12. p.60

86) 백성운, “자치경찰 법(안)의 문제점 및 제검토 방향”, 자치경찰법 대토론회, 2005., p.6~7

가 필요한 것으로 파악되며, 앞으로 국가경찰과 자치경찰의 정체성을 보다 확실히 할 수 있도록 중복적 업무를 지양하고 치안업무의 성질에 따라 국가경찰의 업무와 자치경찰의 업무를 보다 확실하게 나누어 치안책임을 명확히 하는 것이 필요하다. 아울러 제주특별자치도는 자치경찰의 사무에 대하여 「제주특별법」과 조례 이외에는 법적 근거를 부여하지 않고 있으므로 실제 사무수행의 범위가 논란이 될 수 있다⁸⁷⁾. 따라서 보다 구체적이고 명료한 법적 근거를 바탕으로 국가경찰과의 업무협약을 검토할 필요가 있을 것으로 이해된다.

또한 자치경찰에 대한 지휘·감독·통제 등 국가경찰의 관여는 자치경찰에 필요한 기술과 정보를 제공하고 자치경찰의 업무수행의 활성화 및 각 지역간 치안서비스의 균등화 등의 긍정적인 효과도 있으나, 한편으로 자치경찰의 직무수행의 독자성을 현저히 제한하는 요소로 작용할 수도 있다. 그러므로 자치경찰에 대한 국가경찰의 관여는 국가경찰이 보유한 전문지식과 기술을 지원함으로써 법집행 기능의 효율성을 제고하는데 주안점을 두고, 자치경찰의 국가경찰에 대한 예측이 아닌 경찰기능의 분담 수행을 전제한 협력 차원의 감독이어야 한다는⁸⁸⁾ 견해가 있다.

앞에서 검토한 바와 같이 자치경찰은 수사권이 없으므로 행정법규 위반사항이 다른 범죄와 연계되어 있는 경우 범죄수사는 국가에서 행정법규 위반에 대해서는 자치경찰에서 수행해야 하는 이중적 업무처리가 불가피할 뿐만 아니라 무늬만 자치경찰이지 사실상 일부 경찰권을 갖는 지방공무원과 다를 바 없다는 비판에 직면해 있다. 따라서 범죄예방과 진압 및 수사는 분리될 수 없는 동일한 업무의 범위로 보고 자치경찰의 자위적 법 집행력을 갖는 방안을 모색해 나가야 할 것이다.

87) 송강호, “자치경찰의 구체적인 운영방안 고찰 : 프랑스 자치경찰모델과의 비교분석”, 「치안정책연구」, 제19호, 치안정책연구소, p.427.

88) 김동욱, 상계논문, 2002

VI. 결 론

우리나라의 경우 아직도 남북대치의 안보현실로 인하여 후방치안 및 대간첩작전의 일부를 경찰이 담당하고 있으며, 치안여건에 있어서도 범죄양상이 전국단위로 광역화·기동화 되어 가는 추세를 감안하여 볼 때 완전한 자치경찰제도의 도입에는 앞으로도 많은 진통이 예상된다. 그러나 지방자치시대의 기틀을 다져가고 있는 현시점에서 보다 발전적 방향에서 세계화·지방화 시대에 대응하기 위해서는 지역단위별로 시범지역을 선정하여 예비단계로 자치경찰제도를 운영해본 다음, 문제점을 보완하고 장단점을 비교·분석하여 적합한 경찰제도를 선택해야 할 것이다.

경찰기능의 분권화와 자치경찰제는 한국의 경찰을 민주화, 중립화, 효율화시키기 위한 제도적 전환점의 가치를 갖는다. 본 연구에서는 경찰기능의 분권화와 자치경찰제 도입을 중심으로 제주특별자치도 자치경찰단의 시행과정에서 나타나는 문제점을 분석하고 대응방안을 검토함으로써 보다 발전적인 자치경찰단의 미래상을 모색하고자 하였다.

자치경찰제의 시행에 있어 제일 중요한 것은 주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 자치경찰이 되어야 한다. 광역행정수요에 효율적으로 대처할 수 있도록 되어야 하며, 어떻게 하면 양질의 치안서비스를 국민(주민)들에게 보다 효율적으로 제공할 수 있는 경찰체제를 확립할 것인가에 초점을 맞추며 기본적으로 지역주민의 생활안전욕구를 충족시키면서 급증하고 있는 광역적인 치안수요에 효율적으로 대응할 수 있는 경찰체제가 확립되어야 한다고 본다. 특히 진정한 지방분권을 이룬다는 차원에서 대다수 국민들이 공감하는 체대로 된 자치경찰제를 시행해 나가야 하는 것이다.

앞서 언급하였듯이 치안은 중요한 자치사무 중에 하나임에 틀림없고, 지방자치제도와 맞물려 분권화와 참여를 바탕으로 하는 자치경찰제의 시행은 필연적인 수준에 도달하였다고 할 수 있다. 하지만 자치경찰제를 시행한다고 국가경찰을 폐지할 수는 없다. 지방정부와 중앙정부와의 업무의 구분과 그 관계가 중요하듯이, 경찰사무의 구분을 통해 자치경찰과 국가경찰의 구분이 필요할 것이다. 더군다나 우리나라는 국가안보상의 특수상황 때문에 국가경찰사무의 필요성은 다른 국가에 비해 상당히 중요시 되어야 할 필요가 있다..

이러한 상황에서 국가경찰과 자치경찰의 이원화된 체제가 우리의 현실에 가장 적합한 것으로 보인다. 하지만 자치경찰을 광역단위에서 시행할 것인지 자치구단위에서 시행할 것인지는 더 논의가 필요하다고 본다. 또한 통합형을 추진하는데 있어서 그 방향은 첫째, 지역특성에 부응하는 치안 행정이 이뤄져야 하며, 둘째, 치안행정에 대한 주민참여가 확보되어야 하고, 셋째, 치안행정의 종합적 수행이 이뤄져야 하며, 마지막으로 지역치안에 대한 경찰의 자기 책임성 확보가 되는 쪽으로 해야 할 것이다.

자치경찰제가 도입되므로 사무의 구분은 개괄적으로 국가경찰은 수사·정보·대공·작전·경호 등을 담당하고, 자치경찰은 교통질서, 지역기초질서와 일반적 법규위반, 행정법규위반, 단속 등과 공공서비스의 제공 등의 역할을 담당하게 되는 것이 타당하게 여겨진다.

2006년 7월 1일 제주도가 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 시행과 함께 ‘제주특별자치도’라는 새로운 이름과 체제로 변화하였다. 그리고 2007년 2월 28일 ‘제주특별자치도 자치경찰단’(이하 제주자치경찰단)이 발대식을 가지고 정식으로 출범하였다. 이는 큰 의의를 가지고 있다. 그 이유는 제주자치경찰단은 우리나라 최초의 자치경찰로서의 의의를 가지고 있고, 제주특별법의 자치경찰 관련 규정이 정부의 2005년 자치경찰법안을 거의 그대로 옮겨놓아, 제주자치경찰의 성패 및 시행과정에서 나타난 문제점 등이 앞으로의 자치경찰도입에 큰 교훈이 될 수 있기 때문이다.

제주자치경찰단의 의의를 살펴보면, 제주자치경찰단은 대한민국 최초의 자치경찰조직이라는 역사적인 의미를 가지고 있다. 또한 자치경찰공무원과 국가경찰공무원을 신분상을 분리하고 자치경찰기관을 오직 자치경찰공무원으로만 구성하도록 하였는데, 이는 자치경찰단 내의 고위직을 국가경찰공무원이 담당하게 되는 경우에 나타날 수 있는 자치경찰의 국가경찰 하급기관화를 방지할 수 있다는 점에서 높이 평가할만하고, 이와 다른 측면에서 국가경찰과 자치경찰 간의 인사교류를 위해 특별임용을 할 수 있게 함으로써, 국가경찰과 자치경찰 간의 상호교류를 위한 제도를 마련하였다는 점은 긍정적으로 평가받을만하다. 하지만 제주자치경찰단의 사무는 경찰조직이라고 보기에 그 기능이 너무 제한적이고, 오히려 사무자체가 기존의 일반경찰기관에서 담당했던 사무라기보다는 일반 행정기관에 담당했던 업무에 가깝다. 또한 경찰의 기본권한이라고 할 수 있는 사법권이 제한됨으로서 자치‘경찰’이 ‘경찰’로 보기에 무리가 있다는 평가를 받고 있다.

한편 현행 제주자치경찰은 수사권이 없으므로 행정법규 위반사항이 다른 범죄와 연계되어 있는 경우 범죄수사는 국가에서 행정법규 위반에 대해서는 자치경찰에서 수행해야 하는 이중적 업무처리가 불가피하다. 또한 자치경찰이 담당하는 생활안전·지역교통 및 지역경비 사무는 국가경찰과 업무가 중복될 수 있는 문제점 등이 있음을 알 수 있었다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 협약의 성격에 대한 보다 구체적인 검토가 필요한 것으로 파악되며, 앞으로 국가경찰과 자치경찰의 정체성을 보다 확실히 할 수 있도록 중복적 업무를 지양하고 치안업무의 성질에 따라 국가경찰의 업무와 자치경찰의 업무를 보다 확실하게 나누어 차안책임을 명확히 하는 것이 필요하다. 아울러 제주특별자치도는 자치경찰의 사무에 대하여 「제주특별법」과 조례 이외에는 법적 근거를 부여하지 않고 있으므로 실제 사무수행의 범위가 논란이 될 수 있다. 따라서 보다 구체적이고 명료한 법적 근거를 바탕으로 국가경찰과의 업무협약을 검토할 필요가 있을 것으로 이해된다.

지금까지 검토한 결과 자치경찰을 도입하는 과정에서 재정자립도가 매우 취약한 제주도의 경우 재정에 관한 논의는 가장 큰 문제점으로 파악되었다.

자치경찰 운영권을 위한 예산권을 갖는 것은 당연히 자치단체에 있지만 현실적으로 지자체가 자치경찰 운영을 위한 재정을 모두 부담하는 데는 여러 가지 어려움이 존재한다.

앞에서 검토된 결과를 보면 제주특별자치도는 시행 첫해인 2006년과 2008년 자치경찰단의 예산을 비교해 보면 인건비가 5배 가량 증가하면서 총예산은 두배 이상 증가 하였으나 국고지원은 2006년 83%에서 2008년 49.4%로 절반으로 감소함에 따라 결과적으로 도비의 지출이 2006년 보다 7배로 증가하였다. 이는 어느 지역보다 재정자립도가 빈약한 제주특별자치도에 심각한 재정압박으로 표출되고 있는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 국가기능을 지방자치단체에 이양(분권화)하는 과정에서 '동등한 보상'의 원칙에 따라 기능이양과 함께 그 기능을 수행하는데 필요한 재원의 지방 이양이 동시에 이루어져야 하며, 지방교부세 제도 활용, 국고 보조금 제도 활용, 경찰세외수입의 활용 및 관련법령 개정을 통한 소요 경비 확보 등의 보다 구체적이고 체계적인 방안을 통하여 경찰비용에서 지방부담 비율을 상향조정하도록 하여야 할 것이다.

자치경찰제도의 시행 자체가 본질적인 변화를 담보해 주는 것은 물론 아닐 것이다. 다만 변화를 위한 환경과 계기 그리고 기본적인 틀을 제공하여 줄 뿐이다. 따라서 경찰의 본질적인 이념과 지향을 정립해 가기 위해서는 지속적인 노력이 필요하다. 영국경찰의 Uncle Bobby가 의미하는 친밀함, 법치의 수호자로서의 위치를 점유하고 있는 미국의 경찰, 엄정성의 전통을 축적해 온 일본의 경찰에 비해 볼 때, 한국의 경찰이 지니고 있는 이미지와 추구하는 이념은 새로운 개혁을 요구받고 있다. 정치적으로 중립적이고 부패하지 않은 친절한 경찰이 오늘날 한국의 경찰이 지향해야 할 지향점이기도 하다. 자치경찰제도는 적어도 이를 위한 계기로서 기능할 수 있을 것이다.



【참 고 문 헌】

I. 국내문헌

1. 단행본

경찰대학, 경찰학개론 (인천 : 경찰대학, 1982), p. 72.

경찰청 혁신자료실, “가장 안전한 나라, 경찰이 만들어 갑니다“(http://www.police.go.kr)

경찰혁신기획단 자치경찰추진팀, 선진외국의 경찰제도, 2003. 12. p.269

고문헌, 자치경찰제에 관한 연구(울산:울산대학교 출판부,2005), pp.41-42

김형만의, 비교경찰제도론(서울: 법문사,2007),pp.384-384

법무부, 각국의 사법경찰제도, 1988, pp. 442-451.

정부혁신위원회(지방자치경찰특별위원회), “주민생활중심의 자치경찰제 도입 방안”, 자치경찰제 설명회 자료, 2005. 1. p 3

정진환, 비교경찰제도론 (서울 : 학문사, 1996), pp. 166 - 167.

치안본부, 미국경찰, 1988, pp. 366-406.

치안본부, 서구경찰 (서울 : 치안본부, 1989), pp. 74 - 93.

치안본부, 서구경찰, 외국경찰제도 연구총서(3), 1989, P. 462.

치안본부, 일본경찰 (서울 : 치안본부, 1987), pp. 81 - 89.

한국개발연구원 , 「 2000년대 경찰행정발전방안 」 , 1992. p.381.

행정자치부 자치경찰제실무추진단, 자치경찰 표준운영 모델개발에 관한 연구, 2007.2.p.5.

2. 연구논문

- 강명옥, “자치경찰 제도의 위상 정립 방안 연구 - 제주형 자치경찰제를 중심으로”, 한국외국어대학교, 정책과학대학원, 석사학위논문, 2007. 6,
- 김동욱, “한국의 자치경찰제 도입을 위한 연구 - 외국의 경찰제도 비교를 통한 절충형 자치경찰제의 윤곽을 중심으로”, 국민대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2002, pp73~105.
- 김창순. “지방자치경찰제 도입의 과제와 발전방향” 동신대학교 석사논문, 2000
- 김충남, 민경협력강화를 위한 경찰의 시민화 연구, 경찰대학교 논문집, 제16집, 1996, p. 377~378.
- 김해룡, “지방분권화와 지방자치 경찰제”, 「분권화 시대의 치안행정 방향」, 2003., p.25.
- 문강주, “지방자치시대의 경찰제도의 발전방향에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1996, pp. 23-27.
- 박종익, “자치경찰제 도입에 따른 정부법(안)과 시도지사협의회법(안)의 비교연구”, 한국경찰연구, 제5권 제1호 한국경찰발전연구학회, 2006., p.109~110
- 박진현, 우리나라 자치경찰 도입방안에 관한 실증적 연구, 한국공안행정학회보,제9호,한국공안행정학회,2000.2.p.319
- 박형식, “자치경찰시대의 지역경찰간 수사공조 방안에 관한 이론적 고찰”, 「한국경찰연구」, 제5권 제1호, p.150~151.
- 백성운, “자치경찰 법(안)의 문제점 및 재검토 방향”, 자치경찰법 대토론회, 2005., p.6~7
- 송강호, “자치경찰의 구체적인 운영방안 고찰 : 프랑스 자치경찰모델과의 비교 분석”, 「치안정책연구」, 제19호, 치안정책연구소,p.427.
- 심익섭, “미래 지향적 지방자치경찰제도의 도입방향”, 「한국지방자치학회보」, 제11권, 제4호, p.172
- 양영철, “자치경찰제 도입 방안” 「한국지방행정연구원」, 2004.

- 양영철,이기우(2004.5.28), 지방자치경찰의 창설방안에 관한 제언, 한국지방자치학회,서울행정학과 학술세미나 발표자료집
- 오윤성, “경찰수사환경 개선 및 효율적인 수사요원 운용”, 한국경찰학회 제7회 정기학술세미나, 2003. 6. p.41
- 이관희, 한국경찰의 자치경찰제 도입 방안, 한국공안행정학회보, 제9호,2001,한국공안행정학회,p.10
- 이기우, “자치경찰제의 개선 방안”, 한국지방자치학회, 1998.
- 이종배, “자치경찰법안의 기본방향과 주요내용”, 2005. 4. p 8.
- 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입방안에 관한 연구” 동국대학교 공안행정학회보, 제4호, 1995, p. 23.
- 이황우, “경찰위원회의 모형설계”, 「한국경찰학회보」, 제1호, 한국경찰학회, 1999. p.95
- 정진환, “영국의 경찰제도”, 치안문제 (서울 : 치안문제 연구소, 1980), 10월호,pp. 28 - 29.
- 정진환, “한국경찰조직개편에 관한 연구”, 인천대학교 논문집 제 13집, 1989,pp.21 - 22.
- 최기문, 한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구, 박사논문, 동국대학교 대학원, 2000,p,11
- 최종술, 한국적 자치경찰의 도입방안에 관한 연구, 행정논총, 서울대학교 행정대학원, 제11권제1호, 2003.3.pp.101-132
- 최종술, “바람직한 자치경찰제의 모형에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 제33권, 제2호, p.159
- 한경우, 지방자치경찰의 실시에 따른 법적 문제점, 치안논총, 1999,p.69

II. 외국문헌

Alfred R. Stone & Staurt M. Deluca, Police Administration, 2nd ed,

- Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall & Technology, 1994.
- Baker, Hunter & Rush, 1994. Police System & Practice An Introduction.
- Cohn, Alvin W. and Viano, Emilio C., Police Community Relations:Image, Roles, Realities, New York: J. B. Lippincott Company, 1976.
- German, A. C. and Gallati, Day, Introduction to Law Enforcement, Illinois: Charles C. Tomas Publisher, 1966.
- Richard N. Holden, Modern Police Management, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall & Technology, 1994.
- Ronard S. Hunter, Three Models of Policing, Police Studies, Vol.13, No. 3, 1990
- Samuel Walker, The Police in America - An Introduction (New York : McGraw - Hills Books Co., 1983), p. 29 - 31.
- Scolnik, Jerome H., Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society, New York: John Wiley and Sons, Inc.,1966.
- Smith, Bruce, Police in the Uniyed States, New York: Harper and Row, 1960.
- Sullivan, J. C., Introdution to Police Science, New York:McGraw-Hill, 1977.
- Walker, Samuel, Popular Justice, New York: Oxford UniversityPress, 1980.
- Walker, Samuel, The Police in America: Itroudction, Illinois: Charles C. Thomas Publisher, 1965.
- Wilson, O. W. and McLaren, Roy C., Police Administration, NewYork: McGraw-Hill, 1977.

ABSTRACT

A Study on the Administration and Development Plans of the Municipal Police System in Jeju Special Self-Governing Province

Hur, Jin-Young

Department of Public Administration

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Republic of Korea

This study aims at researching the futurity of the municipal police system in Jeju Special Self-Governing Province. In this context, problems detected in process of administering the municipal police system were analyzed on the basis of the decentralization of police force and the introduction of the municipal police system, and counterplans were reviewed.

The theoretical background of the municipal police system of Jeju Special Self-Governing Province was considered and the system was analytically compared to the municipal police systems in other countries, and problems to be solved to develop the municipal police system were viewed. Likewise, development plans were presented in order that the administrative problems of the system may be solved as well as the public security of the province may be developed.

This study was carried out on the authority of statues presented in previous studies relevant to the nation's municipal police system, the data of previous studies, the data of public hearings, the administrative data of the

municipal police system, the reports on the municipal police system, the statues of major countries, philological data and otherwise.

The municipal police system in Jeju Province was theoretically considered and was analytically compared to overseas cases in point of the decentralization of police administration, the curtailment of political authority and political neutrality.

As a result, it seems that the dualization of police force, that is, the national police system and the municipal police system, is the most suitable to the real state of Korea. However, this left the question of whether the municipal police system should be administered by a metropolitan city or each municipal district. Also, the dualistic system should be operated on the premise of the followings.

First, public security administration should be suitable to the characteristics of the local community.

Second, local residents should be guaranteed to participate in public security administration.

Third, public security administration should be performed comprehensively.

Lastly, the police should be responsible for the public security of the local community.

The problem is that the judicial power of the municipal police is very limited as well as its affairs come near to administrative tasks. The municipal police is criticized that it is unreasonable to be regarded as the police as its judicial power is limited. At present, the municipal police in Jeju Province have no judicial power. For that reason, criminal cases and civil ones are dealt with by the national police but administrative cases are dealt with by the municipal police. In addition, the affairs of the municipal police, such as public peace, traffic control and local security, have been duplicated with those of the national police. Furthermore, the self-governing province has suffered from the heavy burden of finances because it has defrayed the operating expenses of the municipal police system.

In order to solve such problems, the agreement between the national police and the municipal police needs to be concretely reviewed and also work duplication needs to be prevented that the identities of the national police and the municipal police may be clarified. In particular, their affairs need to be clearly allotted that locus of responsibility may be clarified. As the municipal police of Jeju Special Self-Governing Province have no legal basis excluding 'Special Act on Jeju Special Self-Governing Province' and its ordinances, the authority of the municipal police is open to dispute. Accordingly, the agreement between the national police and the municipal police needs to be concretely reviewed with legal basis. Additionally, the authority of the central government should be yield to local municipal entities (decentralization) on the principle of 'equal compensation' as well as finances necessary for self-governing administration should be yield equally. Also, the local subsidy system, the government subsidy system and the nontax receipts of the police should be actively applied and also relevant laws should be revised in order that local communities may invest more funds in police administration.

At this point in time when the local municipal system has gotten a firm stand, the nation's first municipal police system performed in Jeju Province needs to be concretely analyzed to cope with globalization and localization. In conclusion, the municipal police system needs to be preliminarily tested in each district that the proper police system may be administered after detected problems and demerits were solved.