



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

濟州特別自治道 自治警察 發展方案에

관한 研究



濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻

吳 永 基

2007年 8月

濟州特別自治道 自治警察 發展方案에 관한 研究

指導教授 金 汝 善

吳 永 基

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2007年 8月

吳永基의 行政學科 司法行政專攻 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

2007年 8月

Study on the Development Plans for Jeju
Special Self-governing Province Self-governing
Police

Young-Gi OH

(Supervised by professor Yeu-Sun Kim)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree
of master of administration

2007. 8

This thesis has been examined and approved

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

Summary

All these days, there are not factors of the division of North and South Korea, ability corresponding to wild area crime, connection to investigation authority and so on. With establishment and sudden introduction of Jeju special self-governing province on July 1st, 2006, self-governing police system of postponed induction time got chances which raising link between local administration and public security administration.

In order to enforce expansively self-governing police system in whole country, until now 「Bill on the self-governing police system government」 and 「Bill on the self-governing police standard parliamentary member」 are not passed by national assembly. Prior to expansive Enforcement of municipal police system in all country, enforcement of municipal police system in special self-governing province possesses intensely tentative character in order to derives self-governing police system model suited to our country's situation.

So by my finding chapter 2 the meaning of police, chapter 3 self-governing police's promotion and main countries' cases, chapter 4 Jeju special self-governing province and self-governing police system, chapter 5 operating realities of self-governing police system in Jeju as well as development scheme, this thesis can make it double effects going with enforcement of self-governing police system and tried to give model solution as pacesetting model of whole country operation.

With the results that First, considering minority of self-governing police, operation construction need to be improved by choice and concentrated strategy. Second, beginning with the local political power, it's necessary to ensure the political neutrality of the head of the self-governing police in order to do the activity of the self-governing police freely. Third, whether the

self-governing police system is successful or not, as it is in the financial security, doesn't depend on the central government but Jeju Special Self-governing Province ought to demand its versatile budget security plan. Fourth, In order to ensure the unity of administrative act, by way of the division of work load, making the self-governing police group to manage the human resources of the department which conduct all kinds of business related to regulation and supervision within Jeju Special Self-governing Province, so the regulation in regard to human resources is urgent. Fifth, it is thought that within the area which the self-governing police act drinking or unlicensed supervision authority must also be given. Finally, 「Bill on the self-governing police system government」, that is to say, the self-governing police system Korean-type and Jeju are almost similar in all the sides and their problems arising are substantially the same. So the problems about the operation of the self-governing police system of Jeju have to be improved and 「Bill on the self-governing police system government」 also has to be amended.

Usually, police is a symbol of advanced democratic society. British police Bobby, Japanese police "Mr Hello" and USA police make law anthropomorphic and are intimate friends to law-abiding citizen, if they violate of law, they will be dealt with fairly and strictly. As we all know, they make the citizen carve a seal. The self-governing police of Jeju is also called as a pleasant nickname by visitors who visit Jeju citizens and Jeju and sincerely hopes to become advanced police model for the world.

目 次

第1章 序 論	1
第1節 研究의 目的	1
第2節 研究의 範圍 및 方法	2
第2章 警察의 意義	5
第1節 警察의 概念	5
第2節 警察制度의 類型 및 特徵	6
第3章 自治警察 推進과 主要國 制度	12
第1節 우리나라의 自治警察	12
第2節 主要國의 制度	19
第3節 自治警察法(案)과 主要國 制度 比較分析	43
第4章 濟州特別自治道와 自治警察	48
第1節 國際自由都市와 特別自治道	48
第2節 濟州自治警察制度	53
第5章 濟州自治警察制度의 運營實態 및 發展方案	59
第1節 組織·人事·財政·服制	59
第2節 遂行事務와 業務協約	68
第3節 住民參與機構	76
第6章 結 論	79
參考文獻	82

표 차례

〈표1〉 경찰제도의 유형	10
〈표2〉 내무부장관, 경찰위원회, 경찰청장의 권한과 책임 구분	29
〈표3〉 프랑스 자치경찰 사무 정리	38
〈표4〉 스페인 州자치경찰의 사무정리	42
〈표5〉 제주특별자치도 추진경과 요약	50
〈표6〉 제주형 자치경찰제 시범실시 주요내용	54
〈표7〉 2007년도 자치경찰의 예산확보 내역	66
〈표8〉 제주자치경찰의 수행사무	69
〈표9〉 자치경찰이 처리하는 특별경찰사무 내용	70

그림 차례

〈그림1〉 정부법(안) 구성	14
〈그림2〉 일본의 국가경찰조직	22
〈그림3〉 일본의 자치경찰조직	23
〈그림4〉 영국의 국가경찰조직	28
〈그림5〉 영국 자치경찰의 ‘3각 관리체제’	29
〈그림6〉 제주자치경찰 기구	59
〈그림7〉 제주자치경찰의 계급장, 표지장	64

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

정부와 제주도는 21C 비전으로 2001년에 제정된 「제주국제자유도시특별법」에 따라 지방화시대에 세계와 경쟁할 수 있는 ‘동북아의 hub’를 건설하고, 동시에 국가발전을 견인하는 것을 목표로 제주국제자유도시를 추진하여 왔다. 제주도는 7대 선도프로젝트를 축으로 관광·교육·의료 등 핵심산업을 근간으로 한 국제자유도시의 추진을 위해서 혁신적인 지방자치 및 간소화된 행정체계의 구축이 절실히 요구되었다. 이에 2002년 ‘제주도행정개혁추진위원회’를 구성하여 제주의 여건과 특성을 반영하고, 제주국제자유도시를 효율적으로 지원하고 개발과 환경보전의 적절한 조화를 이끌어내고 지역의 잠재력을 극대화 할 수 있는 ‘제주형 자치모형’을 개발하였다.

한편, 2003년 출범한 참여정부는 ‘지방분권과 국가발전’을 국정과제로 선정하여 과거 정부들과는 달리 차별화 된 실질적인 지방분권을 강력하게 추진하게 되었다. 따라서 2006년 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권을 보장하고 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화와 국제적 기준이 적용되는 국제자유도시 조성을 목적으로 한 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, ‘특별법’으로 칭함)을 제정하였다. 「특별법」 제정에 따라 제주도는 특별자치도로서 자치입법권을 비롯한 자치행정권, 자치조직·인사권 등 자치권이 획기적으로 강화되었다. 각종 법령상 중앙행정기관의 권한을 이양 받아 관광·교육·의료·청정 1차산업 그리고 IT·BT 등 첨단산업을 핵심 산업으로 육성하고자 하는 국제자유도시 조성에 새로운 전기를 맞게 되었다. 그리고 다른 자치단체와 달리 교육자치제도가 일반자치 틀 속에서 행정적 지원, 도의회 감사 등을 받게 되어 지역특성을 살린 교육자치 실현도 가능하게 되었다. 또한 남북분단 상황, 광역범죄 대응능력, 수사권 문제와의 연관성 등 제반여건이 갖추어지지 않아 도입이 미루워

진 자치경찰제가 전격 도입되었다.¹⁾ 특별자치도는 이제 지방행정과 치안행정과의 연계성을 높일 수 있는 기회를 갖는 등 우리나라의 지방자치제도를 변화시키는 선도지역으로서 위상을 갖게 되었다. 「특별법」에 규정된 자치경찰제도는 과거 많은 논의가 있어왔다. 1980년 치안본부의 ‘2000년대를 향한 경찰발전방안’ 기획(안)에서부터 1990년대 행정쇄신위원회, 민주당 정책위원회, 1997년 새천년국민회의의 자치경찰제 도입 공약 그리고 1998년 국민의 정부의 ‘지방자치경찰제 기획단’ 설치 등의 움직임이 있어 왔다.

참여정부는 자치경찰제 도입을 대선공약 과제중 지방분권 핵심과제로 지정하였고 우선적으로 제주자치경찰제를 도입하게 되었다.²⁾ 그리고 전국적인 자치경찰제 시행을 위해 자치경찰법(안)을 국회에 제출하였으며, 정치권에서도 의원입법을 통하여 국회에 제출하는 등 자치경찰제 시행 관련 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 이런 상황에서 제주자치경찰은 자치경찰제 전국적 확대를 위한 훌륭한 모델로 작용할 것으로 보여 진다. 따라서 일본과 미국 등 선진국의 자치경찰 모델들을 고찰하는 것도 매우 중요하다. 그리고 현재 국회에 계류중인 「자치경찰법(안)」들과 「특별법」상의 제주자치경찰제도를 비교·분석하여 제주 실정에 맞는 자치경찰 모델과 역할을 제시해 보는 것은 이제도의 발전을 위하여 중요한 의의를 가진다 할 것이다. 본 논문은 제주자치경찰 운영실태의 고찰을 통하여 자치경찰제의 전국적 시행에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

第2節 研究의 範圍 및 方法

1. 研究의 범위

논문은 크게 2006년 출범한 특별자치도와 함께 시행된 제주자치경찰제의 정착을 위해 기존 국가경찰과의 관계 등 제주자치경찰이 나아갈 방향을 제시

1) 경찰청, 『2005년 경찰백서』, 2005, p. 27.

2) 2002년 12월 10일 노무현 민주당 대선후보는 대통령선거 공약사항 중 지방분권화의 일환으로 지방자치분야에 자치경찰제 도입을 대선공약으로 발표하였다. 구체적인 공약사항은 “자치경찰제 도입을 추진하여 지역주민 중심의 경찰서비스를 제공토록 하겠습니다.”이었다.

하는데 중점을 두고자 한다. 특별자치도의 지방행정과 연계된 제주자치경찰의 정체성과 국가경찰과의 사무분담을 통해 지역 실정에 알맞는 주민밀착형 치안 서비스 제공방안을 고찰하고자 한다. 제2장에서는 경찰의 의의 및 종류 그리고 특징에 대하여 자치경찰제도를 중심으로 검토하고자 한다. 제3장은 우리나라의 전국형 자치경찰제도의 추진 노력과 배경을 살펴보고 미국, 일본 등 외국제도의 비교 검토를 통해 주민밀착형 치안체제의 시사점을 도출한다. 제4장에서는 제주특별자치도 출범 의미와 배경, 추진과정과 내용, 특별자치도 틀 속에서 제주자치경찰의 나아갈 방향을 모색한다. 제5장에서는 「자치경찰과 국가경찰간의 사무분담 및 사무수행 방법에 대한 업무협약」(이하, '업무협약'으로 칭함)의 주요 내용과 제주자치경찰의 운영실태를 세부적으로 검토하고 발전방안을 모색해 보고자 한다. 마지막으로 제6장에서는 제주자치경찰의 발전 방향과 「정부입법(안)」에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

2. 研究의 方法

1) 참고문헌 분석 방법

적절한 참고 문헌을 수집하고 분석하는 것은 연구의 가장 기본적인 사항이다. 연구서나 논문을 효율적으로 분석하는 것은 연구 수행에 중요한 문제이다. 본 연구에서는 특별자치도와 자치경찰제에 관련된 논문 및 연구보고서, 정부기관·관련단체 등의 자료, 국내외 관련법과 제도 등을 연구의 기본적인 방법인 참고문헌 분석을 통해 제주 실정에 맞는 대안들을 찾고자 한다. 특별자치도와 자치경찰과 관련한 외국문헌들이 훌륭하게 번역되어 학계에서 활용됨에 따라 국내문헌 중심으로 분석하였다.

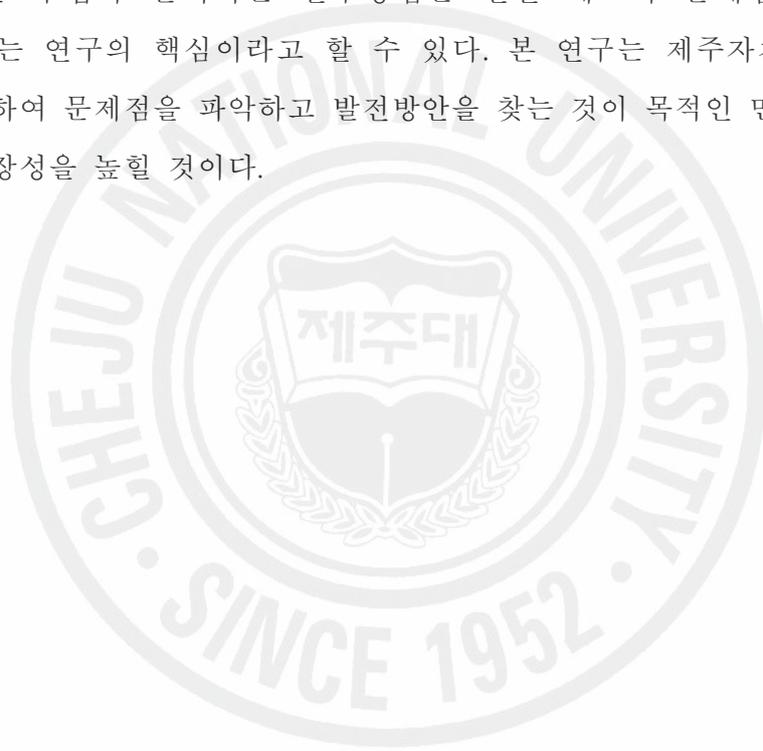
2) 비교분석 방법

현재 자치경찰제 관련 대부분의 논문들은 초창기에 시행여부에서 최근에는 국가경찰과 자치경찰간 협약 체결 방식까지 점점 구체화 되고 있다. 하지만

아직까지 많은 연구는 원론적 단계에 그치고 있는 것도 사실이다. 자치경찰과 관련된 외국의 제도를 비교·분석하는 것은 자치경찰제도의 후발 주자로서 당연하다고 판단되었다. 따라서 비교분석방법을 통해 외국의 자치경찰 제도와 특징, 그리고 관련법과 법(안) 등을 비교분석하고 그 시사점을 도출하여 반영하고자 한다.

3) 사례수집 분석 방법

사례를 수집과 분석하는 연구방법은 현실 제도의 문제점을 파악하고 대안을 찾는 연구의 핵심이라고 할 수 있다. 본 연구는 제주자치경찰의 운영 실태를 통하여 문제점을 파악하고 발전방안을 찾는 것이 목적인 만큼 이 방법은 연구의 현장성을 높힐 것이다.



第2章 警察의 意義

第1節 警察의 概念

원래 경찰이란 용어인 police는 고대 희랍어인 politeia에서 유래되었다. politeia는 고대국가를 뜻하는 polis에 그 어원을 두고 있으며, 고대로부터 중세까지 국가·국헌·국가활동 또는 전체 국가행정의 뜻으로 사용되었다. 그런데 15·16세기에는 의미가 다소 축소되어 1530년 독일 「제국경찰법」(Reichpolizeiordnung)에서 보는 바와 같이 교회활동에 대비하여 속세의 공민 복지를 위한 모든 국가 활동을 뜻하였다.³⁾ 법치주의 시대에는 내무행정 중 적극적 작용인 복리행정을 제외하고 소극적 질서유지 작용만을 의미하게 되었다.⁴⁾ 19세기 이후에는 전통적 경찰개념인 질서유지에 부가하여 서비스 지향이라는 기능의 비중이 확대되면서 내용적으로는 강제나 규제에서 봉사나 지원으로 의미가 강화하는 추세를 보이고 있다.⁵⁾ 오늘날 경찰개념은 “공공의 안녕과 질서를 유지하기 위한 조직체로서 주권자인 시민을 위하여 때로는 명령·강제 등 권력적 수단이나 수사권한을 동원하여 법을 집행하고, 때로는 서비스를 통하여 적극적으로 봉사하는 임무를 수행하는 조직”이라고 정의할 수 있다.⁶⁾ 이러한 정의의 경찰개념에 관해서 형식적 의미와 실질적 의미의 경찰개념으로 나누어 볼 수 있다.

형식적 의미는 실정법상의 경찰 개념으로서 실정법상 보통경찰 행정기관의 권한에 속하는 모든 작용을 말하며, 직무범위는 각 국의 전통이나 여러 가지 현실적 요인에 의하여 결정되어 왔다.⁷⁾ 우리나라의 「경찰법」에서는 “경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압과 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속, 기타공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다”라고 규정하

3) 신현기, 『경찰학개론』, 응보출판사, 2004, p. 24.

4) 윤양수, 『행정법개론』, 제주대학교 출판부, 2005, p. 621.

5) 김충남, 『경찰학개론』, 박영사, 2005, p. 4.

6) 경찰대학, 『경찰학개론』, 대한문화사, 1998, p. 9.

7) 윤양수, 전제서, p. 623.

고 있다(경찰법 제3조). 그리고 「경찰관직무집행법」에서는 구체적으로 “범죄의 예방, 진압과 수사, 경비, 요인경호, 대간첩작전의 수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속 및 위해의 방지, 기타 공공의 안녕과 질서의 유지”를 직무의 범위로 정하여 다양한 역할을 경찰기능에 집중시키고 있다(경찰관직무집행법 제2조).

실질적 의미의 경찰은 실정법상 경찰기관의 소관사무와는 무관하게 경찰행정작용의 성질에 따라 학문적으로 정립된 개념으로서 “직접 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위해 일반통치권에 의거하여, 국민에게 명령·강제하는 권력적 작용”이라고 정의하고 있다.⁸⁾ 이러한 의미의 경찰작용은 건축·보건·위생·환경·산림행정 등을 수행하는 일반 행정기관에 의해서도 행해질 수 있으나 학자에 따라 그 개념은 상이하다. 미국의 경찰 행정학자인 B. Smith는 “경찰이란 공무원의 한 구성 집단으로 공안의 유지와 불법행위로부터 국민의 신체와 재산을 보호하는 것을 그 책무로 한다”고 하였고, R. M. Perkins는 “국내에 있는 전체 국민의 생명·신체·건강과 안전 그리고 재산의 보호를 위한 정부의 기능”이라고 하였다. 또한 경찰을 사회에서 발생하는 다양한 문제의 전문적 해결자로 간주하여 “사회적으로 공공의 질서를 유지하고 위해와 범죄로부터 국민 개개인의 생명과 재산을 보호하고 다양한 사회적 공공서비스 또는 공공재”로 정의하는 견해도 있고 오늘날 경찰 분야는 치안서비스라는 개념으로 개인의 권리·자유를 ‘제한하는 작용’이 아니라 개인의 권리·자유를 ‘지켜주고 보호해주는 작용’이라는 견해도 있다.⁹⁾

第2節 警察制度의 類型 및 特徵

경찰제도를 분류할 때 일반적으로 ① 직접적인 목적에 따라 사법경찰과 행정경찰, ② 경찰권 발동 시점에 따라 예방경찰과 진압경찰, ③ 경찰작용이외 행정작용의 유무에 따라 보안경찰과 협의의 행정경찰, ④ 경찰권을 행사하는 주체에

8) 윤양수, 전제서, p. 621.

9) 김남진, 『행정법Ⅱ』, 법문사, 2000, p. 251 재인용.

따라 평시경찰과 비상경찰, ⑤ 경찰업무의 질과 내용에 따라 질서경찰과 봉사경찰로 나눈다. 그리고 책임과 권한이 국가에 속하는 국가경찰과 지방자치단체가 주체가 되어 경찰권한을 행사하는 자치경찰로 분류한다.¹⁰⁾ 아래에서는 국가경찰제와 자치경찰제를 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 國家警察制度

국가경찰제도는 경찰행정기관이 국가에 소속되어 있고 국가가 경찰작용의 감독과 책임을 부담하는 제도이다.¹¹⁾ 경찰행정에 관한 성공 또는 실패를 국가에서 책임지는 제도이며, 대륙법계 경찰제도라고도 한다. 국가경찰제도를 채택하고 있는 국가는 우리나라를 비롯하여 프랑스, 이탈리아, 핀란드, 이스라엘, 대만, 아일랜드, 덴마크, 스웨덴 등이 있으며, 국가경찰조직의 이념은 능률성, 집단성 그리고 책임성을 강조한다.¹²⁾

국가경찰 제도의 장점은 첫째, 국가권력을 배경으로 강력하고 광범위한 집행력을 행사할 수 있다. 둘째, 타 행정부서와 긴밀한 협조체계를 취할 수 있어 경찰이나 일반 행정부처 운영이 용이하여 비상시에 특히 유리하다. 셋째, 전국에 걸쳐 통일적으로 조직되어 있어 비상시에 각 경찰 단위 간에 상호응원은 물론 중앙의 명령으로 통일적 운영이 가능하여 기동성이 풍부하다. 최근 광역화, 기동화 되어가는 범죄추세에 적극적으로 대응 할 수 있다.¹³⁾ 넷째, 전국적으로 통일된 법령으로 일관된 정책을 추진할 수 있으며, 경찰관이 전국에 걸쳐 활동할 수 있어 범죄수사에 유리하다. 다섯째, 경찰인력 규모가 많고 교육훈련 등에 특수시설을 이용할 수 있으며, 효율적 인사와 승진의 기회가 많다. 여섯째, 지방정치인의 인사 또는 경찰운영에 관한 간섭을 방지할 수 있어 공정하게 직무를 수행할 수 있다.¹⁴⁾ 일곱째, 모든 국민이 균질한 치안서비스를 받을 수 있다.

10) 신현기, 전계서, p. 26. ; 이황우, 『경찰행정학』, 법문사, 2002, p. 12.

11) 이황우, 『비교경찰제도 I』, 법문사, 2005, p. 19.

12) 경찰대학, 『경찰학개론』, p. 13.

13) 행정자치부 “자치경찰법안 주요내용”, 『자치경찰법안 공청회』, 자치경찰제실무추진단, 2005, p. 34.

14) 정진환, 『비교경찰제도』, 학문사, 1996, p. 35.

지방자치단체의 재정자립도 격차로 인해 발생할 수 있는 치안서비스의 불균형을 해소 할 수 있다.¹⁵⁾

국가경찰제의 단점은 첫째, 경찰 본래 임무를 경시하고 타 행정부처의 업무에 이용되기 용이하며 정치적인 영향을 받기 쉽다. 둘째, 관련법령이 공통적으로 적용되기 때문에 지방 실정에 적합하지 않고 개정 절차가 복잡하여 탄력적 대응이 곤란하다. 셋째, 경찰간부의 인사이동이 빈번하여 지방 실정에 익숙하지 못하며 지방의 이해관계보다는 중앙의 반응을 고려하게 되는 경향이 많다. 넷째, 권력을 행사하므로 권위주의적 성격을 갖고 있으며 부당한 직무수행에 대한 책임감이 부족하다. 또한 공복의식이 희박으로 국민의 반감을 사기 쉽다.¹⁶⁾ 다섯째, 경찰시설 및 설비에 있어서도 전국의 평균적 관점에서 계획되므로 지방 실정에 적합하지 않은 경우가 발생할 수 있다. 아울러, 경찰인력의 비대로 인해 급여·각종 수당 인상 등 경찰관 복지증진에 예산 제약을 받기도 한다.

2. 自治警察制度

자치경찰제도는 경찰작용의 감독과 책임을 지방정부가 담당하는 제도로서 지역주민의 의사에 기하여 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도이다.¹⁷⁾ 일반적으로 영·미법계 국가에서 채택하고 있다. 자치경찰제가 추구하는 이념은 분권화·민주화·중립화로 요약된다.¹⁸⁾ 분권화는 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양하여 지역치안은 그 지역경찰 책임 하에 지역실정에 맞게 자율적으로 수행하도록 하게 함으로써 경찰운영체제의 효율성을 높이고 지역주민 본위의 봉사치안을 지향하는 것이다. 민주화는 주민의 의사가 경찰운영에 적극

15) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, “자치경찰법안 주요내용” p. 35.

16) 이황우, 『비교경찰제도 I』, p. 25.

17) 김충남, “국가경찰과 자치경찰의 사무 배분의 적정화에 관한 연구”, 『사회과학논총』, 관동대학교, 1999, p. 64.

18) 경찰청, 『자치경찰제의 이해』, 경찰개혁위원회, 1999, pp. 1~3.

반영되도록 함으로써 주민에 의한 경찰행정을 구현하는 것이다. 그리고 권력적 행정작용의 특성이 강한 경찰활동을 주민이 감시·통제하는 것이라고 할 수 있다. 중립화는 경찰이 어떤 정치세력이나 특수계층의 영향에 받지 않고 오로지 법과 원칙에 따라 지역주민 편익을 위한 법집행과 불편부당한 치안행정을 구현하는 것이다. 자치경찰제를 채택하고 있는 나라는 미국, 캐나다, 네덜란드, 스위스, 벨기에 등이 있다.

자치경찰제의 장점은 첫째, 지방자치단체가 주민의 복리증진 뿐만 아니라, 주민의 생명과 재산 보호를 위한 종합행정을 실시 할 수 있다.¹⁹⁾ 둘째, 경찰조직이 지방자치단체에 소속되기 때문에 지역실정에 따라 적절히 대응할 수 있다.²⁰⁾ 셋째, 경찰관이 지방자치단체 공무원이므로 치안유지의 책임감이 강하며 친절하다. 넷째, 중앙으로부터 독립된 조직이기 때문에 필요한 경우 조직·운영상의 개혁이 쉽다. 다섯째, 지역실정에 정통한 사람을 간부로 선임할 수 있으며 인사행정이 안정되어 장기근무가 가능하다.

단점으로 지적되는 것은 첫째, 경찰이 일반 행정의 부수적인 부분으로 취급되면서 집행력이 약화되고 경찰기관 간 상호응원이 어렵다. 해당 자치단체에 많은 예비경찰력을 보유가 어려워 기동성이 약하다. 둘째, 범죄수사, 교통단속에 있어서는 전국적인 광역체제를 유지하여야 하나 지방자치단체 수준의 독립된 경찰체제로는 기능 발휘가 어렵다. 셋째, 지방자치단체장의 인사에 따라 경찰간부의 인사도 종속될 가능성이 크다. 자치행정의 폐해가 심한 경우 부패를 초래할 가능성도 있다. 넷째, 지방정치인의 부당한 인사 간섭으로부터 배제가 용이하지 않아 효율적인 인사행정의 유지가 어렵다. 다섯째, 인력규모가 적은 경우에는 승진기회가 없어 사기가 저하될 우려가 있다. 그리고 교육훈련을 위한 특수시설 설치가 어렵다.²¹⁾ 경찰제도 유형을 정리하면 <표1> 과 같다.

19) 이황우, 『비교경찰제도 I』, p. 25. ; 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 『자치경찰법안 공청회』, p. 36.

20) 정진환, 전제서, p. 35.

21) 이황우, 『비교경찰제도 I』, p. 26.

<표 1> 경찰제도의 유형

	대륙법계 경찰제도	영미법계 경찰제도
경찰조직	중앙집권적 국가경찰제도	지방분권적 자치경찰제도
경찰직무의 범위	치안유지 외에 광범위한 행정사무까지 담당 치안목적, 복지증진상의 질서유지를 위한 권력작용	생명·재산의 보호, 공안의 유지, 범죄수사, 피의자체포 등 경찰고유의 직무에 한정
경찰권의 기초	통치권	자치권
경찰수단	경찰작용의 중점 '국익보호, 공공의 질서유지' 권력적 수단 취함	경찰작용의 중점 '개인적 이익, 사회적 안전보호' 비권력적 수단
경찰관의 복무자세	경찰도 행정관청이므로 국가의 권위를 대표함 관료적, 우월적	특별한 권력 없음. 일반시민을 위하여 생명·재산을 보호하고 질서유지하는 봉사기관적 성격 강함

자료 : 김 수, “자치경찰제하의 경찰서 지구대 역할에 관한 연구”, 한양대학교 행정·자치대학원석사학위 논문, 2006, p. 12에서 인용

3. 折衷型 警察制度

절충형 경찰제도는 국가경찰제도와 자치경찰제도의 균형과 조화를 도모하여 중앙집권적 국가경찰제도의 권한 남용 문제점을 불식시키기 위해서 마련된 제도이다.²²⁾ 이는 ‘적절히 분화된 체제’(moderately decentralized systems)라고도 한다.²³⁾ 이 제도는 자치경찰제보다 효과적인 조직, 운영의 능률성 그리고 업무의 일관성을 요구하면서도 국가경찰제의 권한 남용 문제를 해결하고자

22) 경찰대학, 『경찰학개론』, p. 13.

23) 이황우, 『비교경찰제도 I』, p. 60.

하는 의지에서 출발된 것이다. 절충형 경찰제는 국가에 따라 다소 차이가 있는데, 중앙집권적 국가경찰에 자치경찰을 가미한 스페인형(型)이 있다. 자치경찰이 주축이고 국가경찰요소가 가미된 공존형이 있는데, 독일의 일부 州는 국가경찰과 자치경찰의 이원적 존립위에 국가경찰 우선형을 취하고 있다. 일본은 자치경찰 원칙하에 국가경찰과 자치경찰의 이원(二元)체제형이다.

절충형 경찰제도의 특징은 첫째, 경찰조직을 이원 체제로 하여 자치경찰의 인사, 재정, 업무집행 등에 관하여 국가경찰의 관여를 일정범위 내에서 허용하고 있다. 둘째, 자치경찰 사무 주체를 국가로 하고 지방자치단체에 경찰사무의 일정범위를 위임하여 행하게 하는 경우도 있다. 결국 경찰 설립과 유지에 있어 책임과 권한이 국가와 지방간의 절충된 형태로 존재하는 것이 가장 큰 특징이다. 절충형 경찰제도는 국가경찰과 자치경찰의 장점을 살리고 상호간의 단점을 보완해주는 효과가 있다. 특히 상호경쟁을 통해 지역주민에게 보다 나은 치안서비스를 제공할 수 있다는 것이 가장 큰 장점이다.²⁴⁾

24) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 『자치경찰법안 공청회』, p. 37.

第3章 自治警察 推進과 主要國 制度

第1節 우리나라의 自治警察

1. 自治警察制度의 推進과 그 背景

1948년 정부조직의 출범과 더불어 진정한 국립경찰의 역사는 시작되었다. 경찰 조직이 정비되는 과정에서 영미법계 경찰제도 도입이 논의 되었다. 1955년 9월 국무회의에서 「경찰법(안)」을 의결하였고, 1960년에는 「경찰중립화 법(안)」 그리고 동년에 경찰행정개혁심의회 「경찰중립화 법(안)」 등에서 자치경찰제 도입 논의가 있었다. 그러나 국도가 협소하고 반공사상의 절대적 지배 그리고 지방재정 빈약 등이 이유로 자치경찰제의 도입은 유보되었다.²⁵⁾ 자치경찰제 본격적인 도입 검토는 1980년 이후라고 할 수 있다. 당시 경찰제도 개혁의 핵심은 중앙집권화 된 국가경찰체제로부터 지방분권화 된 자치경찰제로의 변화에 집중되었다.²⁶⁾ 1980년대 말부터는 경찰의 중립성 확보와 경찰행정의 민주성을 보장하기 위한 방안이 거론되어 왔다. 1990년대에 이르러 지방자치가 실시되면서 지방자치의 완성이라는 측면에 추가되어 자치경찰제의 도입논의가 활성화되기 시작하였다.²⁷⁾ 1997년 국민의 정부가 자치경찰제를 대선공약으로 제시하고 100대 국정과제 중 하나로 경찰개혁을 채택한 이후, 자치경찰제 도입논의는 정부(경찰청), 정치권과 학계 등에서 활발하게 논의되었다.

1998년에는 ‘경찰제도개혁위원회’에서 「자치경찰제(안)」이 마련되었고 당정협의를 통해 일부 이견을 조율하여 경찰청의 경찰법 개정 법률(안)으로 발표되어 주목을 받았다. 같은해 국민회의와 자민련이 공동으로 경찰법 개정 법률안을 만들었고 국민회의 정책기획단도 경찰법 개정 법률안 입안하였으나 기존 법률안을 수정하거나 보완하는 수준에 불과하였다.

25) 최중술, “한국적 자치경찰제의 도입방안에 관한 연구”, 『하계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회, 2004, pp. 122-145.

26) 참여정부 이전까지 우리나라 자치경찰제 도입에 관한 논의는 일본식 절충형 자치경찰제를 골격으로 논의되어 왔다고 볼 수 있다. 상계논문, pp. 122-145 참조.

27) 윤재욱, “자치경찰제 도입의 준거와 합리적인 도입방안”, 연세대학교 법무대학원, 석사학위 논문, 2004, p. 13.

제16대 대선에서 자치경찰제가 공약으로 제시되었고 참여정부에서 자치경찰제 도입을 지방분권의 핵심과제로 확정하였다. 지방분권 추진 로드맵을 확정하면서 2004년 「지방분권특별법」상 자치경찰제 도입의무를 규정(제10조3)하였다.²⁸⁾

핵심내용을 보면 현행 경찰제도는 지역치안수요에 효율적 대응이 미흡하고 치안행정에 대한 주민참여가 부족하므로 국가경찰과 자치경찰로 역할분담 하도록 조직과 기구를 개편해야 한다는 것이다. 이를 통해 지역 특성적 치안행정, 주민참여확보, 치안행정의 종합적 시행, 그리고 지역치안에 대한 자기책임성확보의 4가지 요소를 기초로 하는 자치경찰제 시행에 대한 방안이 제시되었다.²⁹⁾ 그리고 정부입법으로 2005년에 국회에 「자치경찰법안」이 제출되었다.³⁰⁾ 법(안)은 ‘지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 주민생활 중심의 치안서비스를 제공함으로써 주민의 복리를 증진하기 위한 지방자치단체의 종합 행정력을 높이는 한편 국가 전체의 치안역량을 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위하여 시·군·자치구에 자치경찰제도를 도입하려는 것임’을 밝히고 있다. 이와는 별도로 한나라당 국회의원 유기준 의원이 대표 발의한 광역자치단체까지 자치경찰제를 확대 시행하는 것을 골자로 하는 법(안)이 제출되어 있다.

2. 自治警察法(案)의 內容

「자치경찰법(안)」(이하 ‘정부법(안)’)과 유기준 의원이 대표 발의한 「자치경찰법(안)」(이하 ‘유기준(안)’)이 국회 계류중에 있는데 어느 법안이 통과되더라도 정부 수립 후 60년 경찰사에 일대 변화를 예고하고 있다. 아래에서는 「정부법(안)」을 중심으로 「유기준(안)」과의 차이점 및 의 주요쟁점을 비교·분석한다.

28) 「지방분권특별법」 제10조 3항은 “국가는 지방행정과 치안행정과의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 시행하여야 한다” 라고 규정하고 있다.

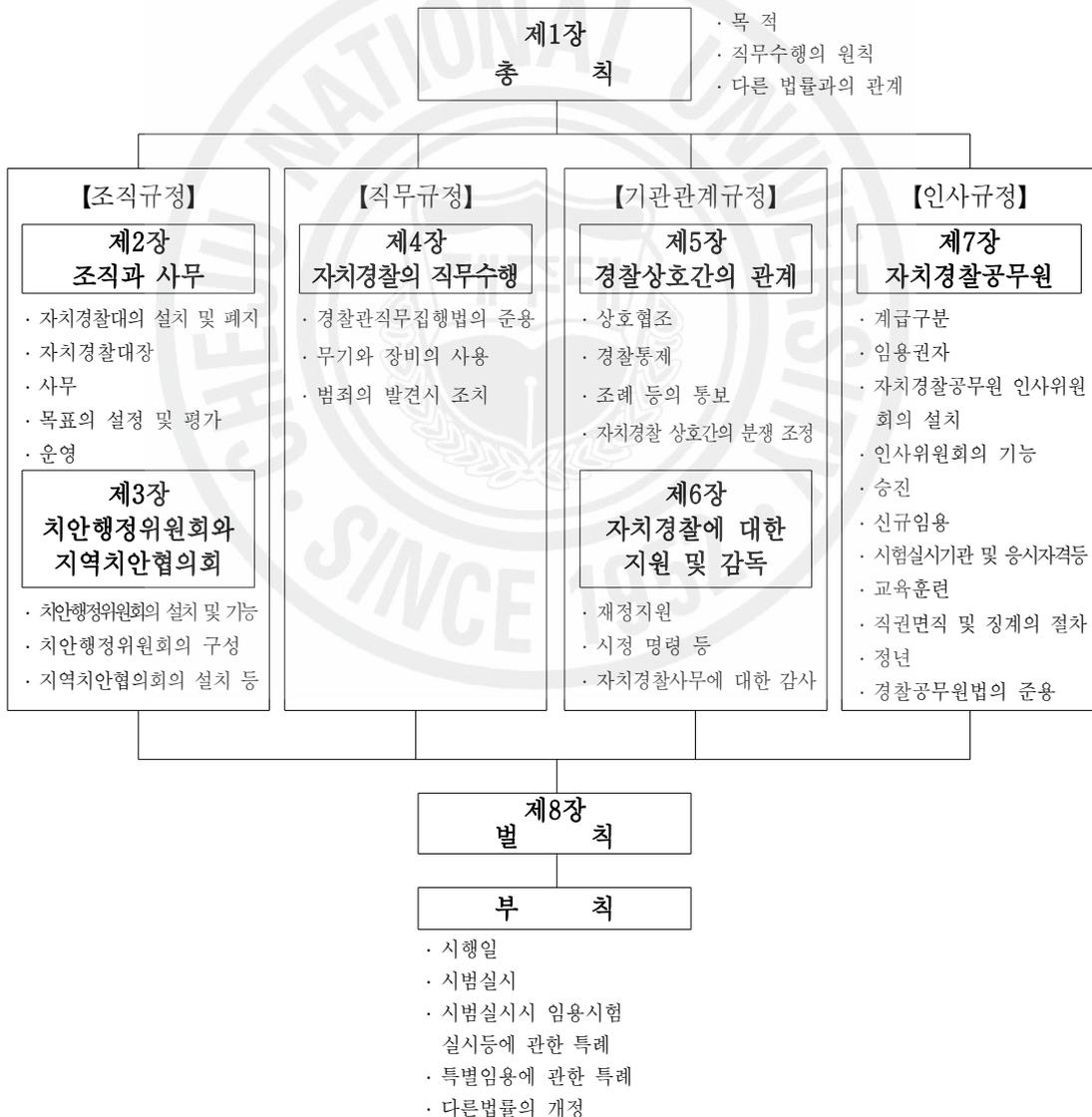
29) 지방분권위원회내에 설치된 자치경찰추진팀은 ‘시·도 등 광역단위가 아닌 시·군·구 등 기초자치단체 소속기관으로 자치경찰을 두고 국가경찰과 분리해 운영하는 방안’을 발표하였다. 한국지방자치학회·서울행정학회, 『지방분권대토론회』, 지방분권위원회, 2004, p. 30.

30) 자치경찰제 정부 안은 기본적으로 광역치안수요에 대응하기 위해서 현행 국가경찰체제를 그대로 유지하면서 자치경찰기구를 창설하여 국가경찰과 자치경찰의 이원적 운용에 토대를 두고 있다

1) 법안의 주요 내용

「정부법(안)」은 총8장 36개 조문으로, 제1장 총칙, 제2장 조직과 사무, 제3장 치안행정위원회와 지역치안협의회, 제4장 자치경찰의 직무수행, 제5장 경찰상호간의 관계, 제6장 자치경찰에 대한 지원 및 감독, 제7장 자치경찰공무원, 제8장 벌칙 및 부칙 등으로 구성되어 있다. 「유기준(안)」은 총8장 40개 조문으로 구성되어 있으며 「정부법(안)」과 형식면에서 유사하다. 「정부법(안)」을 도식화 하면 <그림1> 과 같다.

<그림1> 정부법(안) 구성



2) 도입단위

「정부법(안)」은 자치경찰 도입단위를 ‘시·군·자치구’로 하고 있다.³¹⁾ 이는 현 국가경찰시스템의 급격한 변화에서 오는 부작용을 최소화하고, 국가경찰의 장점을 유지하면서 지방분권의 취지를 조화롭게 구현하기 위함이다. 그리고 주민생활 중심의 기초단위 자치경찰제를 실시하는 방안이 바람직하다고 여겼기 때문이다.

반면에 「유기준(안)」은 ‘시·도에 경찰본부를 두고, 시·군·구에 자치경찰대를 두는(제13조 1항)’ 기초단위 뿐만 아니라 광역단위까지 실시를 규정하고 있다. 「유기준(안)」은 광역단위에도 자치경찰제를 병행 실시하게 함으로 국가경찰시스템의 근간을 바꾸어 기초단체와 기능적 중첩현상이 발생할 수 있는 문제점을 내포하고 있다. 광역자치단체는 기초자치단체 보다 주민으로부터 멀리 떨어져 있고, 광역단위에서 직접 처리할 지역치안업무는 거의 없으며, 만약 동일한 치안업무를 기초자치단체와 광역자치단체가 동시에 수행하게 된다면 행정의 효율성 측면에서도 바람직하지 않다. 광역·기동성 범죄, 각종 집회·시위 등 전국적·광역적 치안수요에 대해서는 현행대로 국가경찰이 수행하는 것이 전체 국가치안력과 효율성 제고 측면에서 바람직하다.

3) 사무의 범위

「정부법(안)」은 사무범위에 대해서 임의규정으로 되어 있고 국가경찰과의 사무분담과 수행방법은 대통령령이 정하는 기준에 따라 시장등과 경찰서장이 협약으로 정하도록 하고 있다(제6조 2항). 이 경우 시장 등은 ‘지역치안협의회의 의견을 들어야 한다’는 규정을 통해 자치경찰이 수행하는 사무의 구체적인 범위와 수행방법의 결정을 민주적이며 자치적으로 하도록 하고 있다. 이는 ‘국가는 지방분권정책을 추진함에 있어서 필요한 때에는 그 지방자치단체의 실정에 맞게 시범적·차등적으로 실시할 수 있다.’는 규정(지방분권특별법 제8조)에도 합당한 것으로 보인다. 이는 자치경찰제를 추진함에 있어서 지역의

31) 정부입법(안) 제4조(자치경찰대의 설치 및 폐지) “① 제6조 제1항 각호의 사무(이하 “자치경찰사무”라 한다)를 처리하기 위하여 시·군 및 자치구(이하 “시·군·구”라 한다)에 당해 시·군·구의 조례로 자치경찰대를 설치할 수 있다.” 고 규정하고 있다.

여건과 특성에 따라 차등적으로 실시함으로써 획일적 도입에 따른 시행착오와 부작용을 최소화하고, 자치단체의 자율권을 최대한 보장하려는 취지라고 판단된다. 선택적 실시와 업무협약은 자치단체의 자기결정권을 보장해주어 지방자치와 분권의 취지에 더욱 부합하게 된다.³²⁾ 아울러 의무적으로 또는 강제적으로 경찰사무를 자치단체의 사무로 처리하는 것이 아니라 지역주민의 중지를 모아 결정하도록 함으로써 자치경찰도입에 따른 책임성을 담보할 수 있을 것으로 여겨진다.

반면 「유기준(안)」은 ‘시·도에 시·도 경찰본부를 두고, 시·군·구에 자치경찰대를 둔다’고 (제13조 1항)하여 강제실시를 규정하고 있으나 협약에 대한 언급은 없다. 이는 국가경찰사무 중 수사·정보·보안·외사를 제외한 사무를 자치경찰이 수행하도록 규정(제14조 2항)하고 있어 업무협약이 필요 없기 때문으로 보인다. 그러나 치안은 국민의 생명·신체·재산의 안전과 국가의 존립 목적과 직결된 것이므로 결코 선택적·차별적으로 제공될 수 없다는 것이 전제가 된다면 현행 국가경찰시스템을 그대로 유지하는 것이 마땅하다. 따라서 「정부법(안)」은 국민 모두가 누려야 할 공공재적 성격이 강한 치안서비스의 특징을 감안하여 기본적인 치안수요는 국가경찰이 안정적으로 제공하면서 지역적 특성에 따라 지역만의 치안수요를 충족시킬 수 있는 부가적인 치안서비스를 자치경찰이 자율적으로 생산, 제공할 수 있도록 한 것으로 보여진다.

4) 자치경찰대 설치

「정부법(안)」은 시·군·자치구의 직속기관으로서 자치경찰기구를 설치하고 자치경찰기구의 명칭을 자치경찰대로 하며³³⁾ 자치경찰대를 창설하고자 하는 경우에는 지방자치단체의 조례를 통해 기구를 신설할 수 있도록 하고

32) 프랑스에서는 총 36,763개 꼬뮌 중에서 8.7%에 해당하는 3,150개 꼬뮌에서만 자치경찰을 설치하여 운영하고 있고, 스페인의 경우에는 총 7,800개 기초자치단체 중에서 70%에 해당하는 5,500여개 기초자치단체에서만 자치경찰을 설치하여 운영하고 있다. 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 전게서, p. 10

33) 「정부법(안)」 부칙 제5조(다른 법률의 개정) “①지방자치법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제104조 제1항 중 ‘소방기관’을 ‘자치경찰기관(시·군 및 자치구에 한한다)·소방기관’으로 한다.”고 규정함으로써 자치경찰대를 직속기관으로 설치하도록 명확히 하고 있다.

있다(제4조 1항). 자치경찰대의 설치는 주민생활에 중대한 영향을 미치는 사항이므로 지역주민의 의견을 반영하고자 지방자치단체 조례로 정하도록 한 것이라고 여겨지며, 직속기관의 설치에 대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있는 법률에도 부합된다고 판단된다.³⁴⁾ 「유기준(안)」은 시도(광역자치단체)에 경찰본부를 두고, 시·군·구에 자치경찰대를 두며(제13조 1항), 자치경찰대 소속하에 파출소 또는 치안센터를 두고 그 설치기준은 조례로 정하도록 하고 있다(제13조 2항). 수사·정보·보안·외사를 제외한 교통·생활안전 등 광범위한 업무를 수행사무로 정하고 있어 재정이 빈약한 자치단체에는 지방재정을 악화시킬 우려가 있다.

5) 자치경찰의 수행사무

「정부법(안)」 제6조는 지역주민과 밀접한 수행사무를 규정하고 있다. 그 내용을 보면 ① 주민의 생활안전 활동에 관한 사무로서 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영, 주민협력 방법활동, 안전사고 예방, 아동·노인·여성학대 및 가정·학교폭력 예방 등 사회적 약자보호 그리고 기초질서의 유지 및 위반행위 지도·단속 등이 있다. ② 지역교통활동에 관한 사무로서 교통안전 및 소통, 교통법규위반 지도·단속, 주민협력 지역교통활동 등이 있다. ③ 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무이다. ④ 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 자치경찰 공무원이 수행하는 사법경찰관리의 직무이다.³⁵⁾

34) 「지방자치법」 제104조 ; 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 전개서, p. 11.

35) 「정부법(안)」 제6조 자치경찰의 사무는 ① 주민의 생활안전 활동에 관한 사무 ㉠ 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 ㉡ 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 ㉢ 안전사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민보호 ㉣ 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방 ㉤ 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속 ② 지역교통 활동에 관한 사무 ㉥ 교통안전 및 교통소통에 관한 사무 ㉦ 교통법규 위반의 지도·단속 ㉧ 주민참여 지역교통 활동의 지원 및 지도 ③ 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 ④ 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무이다. 「정부법(안)」 제6조는 제주자치경찰의 사무와 동일하다. 특별법은 제108조에서 규정하고 있다.

그러나 「유기준(안)」은 자치경찰 사무를³⁶⁾ 「정부법(안)」과 달리, 국가적인 수사·정보·보안·외사를 제외한 일반수사 분야와 생활안전·경비·교통 등의 사무를 수행하도록 하고 있어(제14조), 현재의 국가경찰 사무를 전부 수행한다고 해도 과언이 아니다. 경찰기능을 배분함에 있어 지방자치단체의 능력이 중요한 근거가 될 수 있다. 지방자치단체가 처리할 수 있는 경찰기능은 원칙적으로 지방자치단체에서 처리하도록 해야한다. 또한 사무배분에 있어서는 사무의 성질이 주민과 근접한 행정기관인 지방자치단체서 처리하는 것이 적합한지, 오히려 주민과 멀리 떨어진 행정기관인 국가경찰이 처리하는 것이 합리적인지를 고려해야 한다. 경찰의 기능 중에서 사범경찰기능인 범죄수사에 관한 것은 기능의 성질상 국가경찰이 처리하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 범죄의 수사는 국가의 기능인 공소의 제기 및 유지와 밀접한 관련을 맺고 있기 때문이다. 나아가 현대 범죄양상은 갈수록 흉포화되고 지능화될 뿐만 아니라 광역화되어 가고 있다는 점도 고려하여야 한다. 범죄의 광역화에 대비하기 위해서는 기초자치단체로 개별화된 자치경찰에서 수행하는 것은 적합하지 않다고 여겨진다.

「정부법(안)」에서는 이를 고려하여 자치경찰의 사무에 있어 일반범죄의 수사권을 배제한 것으로 파악된다. 그리하여 자치경찰의 사무의 범위를 주민의 일상생활과 밀접한 생활안전·교통·경비 등 지역치안사무와 그간 시·군·구의 행정공무원들이 단속하고 이를 국가경찰관서에 고발하는 이원적 업무처리로 비효율적인 특별사범경찰기능(식품, 위생, 환경, 보건, 건축 등)을 자치경찰이 수행할 수 있도록 한 것으로 여겨진다. 따라서 자치경찰공무원도 경찰공무원으로서 직무를 수행할 수 있도록 권한을 부여할 필요가 있으므로 그 직무범위와 관할구역 내에서 「경찰관직무집행법」에 따라 국가경찰과 동일한 권한을 가지고

36) 시·도 경찰본부의 수사사무를 구체적으로 살펴보면 ① 강력범죄, 마약류단속 등의 범죄정보 수집 ② 피의자 등의 체포, 강력범죄의 진압 및 수사, 지하철범죄의 예방 및 수사, 증거의 수집·보관 ③ 고소·고발 및 진정 사건의 조사·처리 ④ 유치장 관리 ⑤ 자치경찰대가 이첩한 범죄의 수사이다. 기초자치단체의 자치경찰대의 수사사무는 ① 범죄정보 수집 ② 피의자 등의 체포, 일반범죄의 진압 및 수사, 증거의 수집·보관 ③ 고소·고발 및 진정 사건의 조사·처리 ④ 그 밖에 법령 및 시·군·구 조례에 의하여 자치경찰대의 사무로 정한 사항(특별사범경찰관 업무)이다.

직무를 수행할 수 있도록 규정하고 있다.³⁷⁾

6) 국가경찰의 지원

자치경찰은 국가경찰과 함께 지역의 치안사무를 수행하는 만큼 국가경찰과의 상호지원과 협력은 필수적이다. 「정부법(안)」은 국가경찰과 자치경찰은 필요한 정보와 기술을 제공하고, 직무수행을 위한 필요한 범위 안에서 유·무선의 통신망과 시설물을 상호 이용할 수 있고, 효율적인 경찰력 운영을 위하여 경찰력 운영상황과 계획을 상호 통보하도록 하고 있다(제16조). 「유기준(안)」도 동일하다. 자치경찰의 재정지원에 있어서 「정부법(안)」은 제주자치경찰과 동일하게 ‘지원할 수 있다’라고 임의 규정(제20조)을 두고 있다.

「유기준(안)」은 법률에서 정하는 사항은 ‘지원한다’고 규정(제23조 2항)하여 강제하고 있는 점이 상이하다. 생각컨대 자치경찰을 설치한 자치단체에서 자치경찰의 설치·운영에 필요한 모든 경비를 자체적으로 조달하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 설치에 대한 선택권과 인사권 및 운영에 대한 자율권을 자치단체가 갖고 있기 때문이다.

第2節 主要國의 制度

우리나라는 해방이후 경찰 창설 이래 6.25 전쟁, 분단된 안보상황 등 여러 가지 이유로 현재까지 전형적인 국가경찰체제를 유지해 왔기 때문에 자치경찰제에 대한 경험이 전혀 없는 것이 사실이다. 따라서 우리나라 보다 앞서 자치경찰제를 실시하여 정착시킨 외국 사례의 분석은 제주특별자치도속에서 환경·관광 중심의 치안행정을 담당할 제주자치경찰이 나아갈 방향에 대해

37) 「정부법(안)」 제10조(경찰관직무집행법의 준용) “자치경찰공무원이 자치경찰사무를 수행함에 있어서는 『경찰관직무집행법』 제3조 내지 제7조, 제10조, 제10조의2 내지 제10조의4, 제11조 및 제12조의 규정을 준용한다(이하 생략)”고 규정하였으며, 경찰관직무집행법 중 정보업무와 관련된 제8조(사실의 확인)와 수사업무와 관련된 제9조(유치장)는 자치경찰 사무성격에 맞지 않으므로 준용을 배제하고 있다.

많은 시사점과 여러 대안을 제시해 줄 수 있을 것이다.

주요국의 경찰제도를 살펴보면, 각국마다 그 통치형태와 방법 그리고 역사적 배경에 따라 상당한 차이가 있지만 전통적으로 지방분권화 경찰체제는 시민보호에 중점을 두는데 반해 중앙집권화 경찰체제는 정부보호에 중점을 두어 왔다.³⁸⁾ 그런데 행정국가 경향, 민주주의 확산 그리고 국제화가 활발하게 진행되면서 대부분 국가에서 순수한 형태의 국가경찰제나 자치경찰제보다는 양자를 적절히 절충한 제도로 발전시켜 나가고 있는 것이 최근의 경향이다.³⁹⁾ 아래에서는 주요 선진국의 경찰제도 가운데 자치경찰제를 근간으로 특색있는 경찰제도를 발전시켜 나가고 있는 일본, 영국, 미국의 경찰제도와 국가경찰제도를 유지하며 일부 자치경찰제를 보충적으로 실시하고 있는 프랑스와 스페인의 경찰제도를 비교·분석하여 제주자치경찰이 앞으로 나아갈 방향 등에 대해 살펴보고자 한다.

1. 日 本

1) 연 혁

일본은 1872년 프랑스·독일의 경찰제도를 모델로 국가경찰제도를 도입하여 2차 세계대전 때까지 유지해 왔으나 패전 후 미국식 자치경찰제를 도입하여 중앙과 광역자치단체인 都·道·府·縣 단위에는 국가경찰을, 기초자치단체인 市·町·村 단위에는 자치경찰을 운영하는 이원적 경찰제도로 전환하였다. 그러나 지나치게 세분화된 자치경찰제가 효율성을 저해하고 자치단체의 재정 부족으로 비경제적이라는 지적이 대두되자, 1954년 ‘경찰의 민주성과 능률성의 조화, 분권성과 집권성의 균형, 정치적 중립성과 책임성의 실현을 도모’한다는 목표 아래 광역자치단체인 道·도·부·현 단위의 자치경찰제로 재편하였으며, ‘중앙의 국가찰과 광역자치단체 단위의 자치경찰간의 절충 및 합의제 공안위원회에 의한 경찰관리’라는 독특한 경찰제도를 정착시켜 오늘날 세계 제일의

38) 이황우, 「비교경찰제도 I」, p. 18.

39) 이강중, “자치경찰제도의 도입과 효율적인 운영방안에 관한 연구” 동국대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1999, p. 6.

경찰이라는 평가를 받기에 이르고 있다.⁴⁰⁾

2) 국가경찰과 자치경찰 조직

국가경찰 조직은 ‘민주적 이념을 기초로 하는 경찰의 관리와 운영을 보장하고 또한 능률적으로 그 임무를 수행하는데 족한 것이어야 한다’고 규정(경찰법 제1조)하여, 경찰법이 정하는 경찰기관으로는 국가경찰인 경찰청과 도·도·부·현경찰로 구분하고, 이를 관리하는 국가공안위원회와 도·도·부·현공안위원회를 두고 있다. 국가공안위원회는 총리부의 外局으로 내각총리대신(이하 ‘수상’)의 소할⁴¹⁾ 하에 설치되어 있으며, 국무대신(이하 ‘국무위원’)인 위원장과 5인의 비상임 위원으로 구성되어 있다.⁴²⁾

사무의 범위로 국가공안에 관련되는 경찰운동을 담당하며 경찰 교양, 경찰통신, 범죄감식, 범죄통계 및 경찰장비에 관한 사항을 총괄하고 경찰행정에 관한 조정에 관한 임무를 수행한다(일본경찰법 제5조). 경찰청은 국가공안위원회의 산하에 설치되어 있으며, 경찰청 長은 경찰청 장관으로 하고 국가공안위원회가 수상의 승인을 얻어 임명한다. 경찰청 장관은 국가공안위원회의 관리에 따라 소관 사무를 총괄하고 소속 직원을 임명하며 경찰청의 소관 사무에 대하여 도·도·부·현 경찰, 즉 지방자치 경찰을 지휘·감독한다. 다만 공안위원회는 경찰청의 직무에 대하여 대강의 방침을 제시하고 장관을 통하여 관리할 뿐이며, 도·도·부·현 경찰에 대하여 직접 지휘·감독하는 것은 아니다.

경찰청 장관은 보좌기관으로 차장 1명을 두고 있으며 장관 관방, 생활안전국, 형사국, 교통국, 경비국, 정보통신국 등 각 부국과 각 국에는 중요사항을

40) 이하 내용은 김성수, 『비교경찰론』, 경찰대학, 2002 ; 김형만의 8인 공저, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2003, ; 이윤근, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2002 ; 경찰혁신기획단, 『선진외국경찰제도』 경찰혁신기획단 자치경찰추진팀, 2003에 소개된 일본경찰제도를 참조하여 요약한 것이다.

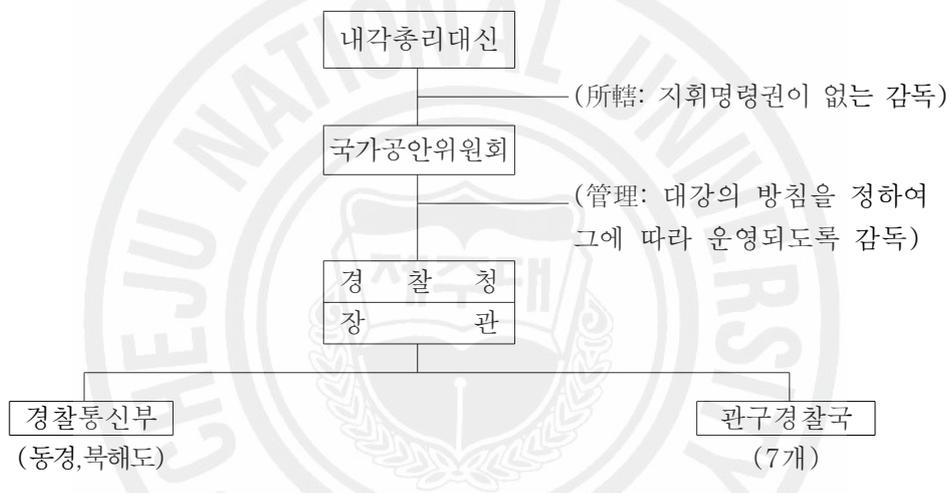
41) 所轄은 내각총리대신 및 각 省대신이 각각 행정사무를 분담함에 있어 그 관리 하에 있는 행정기관 사이의 관계를 나타내는 경우, 특히 당해 기관의 독립성이 강하여 주임 대신과의 관계가 가장 약한 때에 사용되고 있으며, 지휘명령권이 없는 감독으로서 통상의 지휘 감독보다는 훨씬 약한 연결 관계를 의미한다. 경찰청, 『일본경찰법 해설』, 경찰청 기획관리실, 1995, pp. 29-30

42) 미야타 사부로우, 『일본경찰법』, 한국법제연구원, 2003, p. 13.

총괄, 정리하는 등의 업무를 수행하기 위하여 심의관을 두고 사무를 분장하는 課가 설치되어 있다. 경찰청의 지방기관으로 7개의 관구경찰국을 두어 경찰청의 사무를 지역적으로 분장시키고 있다.⁴³⁾

관구경찰국의 관할구역은 고등재판소, 고등검찰청 등과의 연락관계를 유지할 필요성 때문에 대체로 이들 기관의 관할구역과 일치시키고 있다. 관구경찰국은 2개 이상의 부·현에 관계되는 광역적인 사안에 관하여 부·현 경찰을 지휘·감독하고, 경찰통신시설의 관리, 경찰중견간부의 교육훈련 등을 담당한다. 일본 국가경찰의 조직을 도식화하면 <그림 2>와 같다.

<그림2> 일본의 국가경찰조직



자료 : 윤재욱, “자치경찰제 도입의 준거와 합리적인 도입방안”, 연세대학교 법무대학원, 석사 학위 논문, 2004, p. 25에서 인용

자치경찰 기구로 도·도·부·현 공안위원회, 동경도 경시청 및 도·부·현 경찰본부, 경찰서 등이 있다. 도·도·부·현 공안위원회는 도·도·부·현 지사의 소할 하에 설치되어 있으나 그 지휘·감독을 받지 않고 독립하여 직권을 행사하며 주민의 대표로서 도·도·부·현 경찰을 관리한다.⁴⁴⁾ 都·道·府·縣 경찰은 도·도·부·현에 설치된 기관으로 당해 도·도·부·현의 구역에 대하여 경찰법에 근거한 책무를 수행하며,

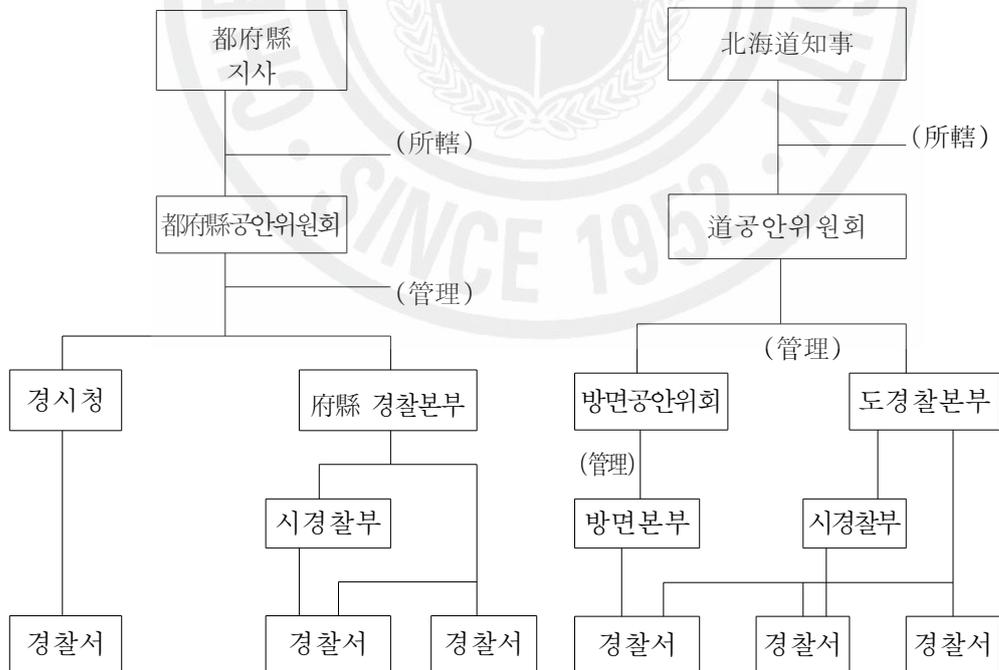
43) 東京都와 北海道에는 관구경찰국을 설치하지 않고 대신 경찰청의 지방기관으로 경찰통신부를 설치하고 있다(일본 경찰법 제33조).

44) 여기에서 ‘관리’라 함은 대강의 방침만을 정하여 그 대강의 방침대로 이루어지도록 사전·사후 감독을 하는 관계를 말한다.

각 도·도·부·현 의회·감사위원·주민에 감시를 받고, 그에 대한 경비는 원칙적으로 도·도·부·현이 부담한다. 내부조직은 조례에 의해 정하여지고 소속 직원은 일부를 제외하고 지방공무원에 속한다. 경시청장은 국가공안위원회가 동경도 공안위원회의 동의와 수상의 승인을 얻어 임명하며, 도·부·현 경찰본부장은 국가공안위원회가 도·부·현 공안위원회의 동의를 얻어 임명한다.

경시청장과 도·부·현 경찰본부장은 경찰사무의 최고 책임자로 도·도·부·현 공안위원회의 관리를 받아 경시청 및 도·부·현 경찰본부의 사무를 총괄하고 소속 경찰관 및 직원에 대한 지휘·감독 책임을 진다. 경시청 및 도·부·현 경찰본부의 소속기관으로 도·도·부·현을 나누어 관할경찰서를 두고, 指定市에는 시경찰부를 두며 그 지휘 하에 경찰서를 둔다. 그 명칭·위치 및 관할구역은 법령의 기준에 따라 조례로 정하도록 하고 있다. 경찰서장은 도·도·부·현 경찰의 장으로부터 지휘·감독을 받아 그 관할구역 내에서 경찰사무를 처리하며, 소속 직원을 지휘·감독한다. 경찰서의 하부기구로는 파출소나 주재소가 있다. 이를 도표화하면 <그림3> 과 같다.

<그림3> 일본의 자치경찰조직



자료 : 윤재욱, “자치경찰제 도입의 준거와 합리적인 도입방안”, 연세대학교 법무대학원, 석사 학위 논문, 2004, p. 27에서 인용

3) 경찰인사

경찰청과 관구경찰국에 근무하는 경찰관은 전원 국가공무원이지만 경시청과 도·부·현 경찰본부에서 근무하는 경찰관은 경시정(우리의 총경급) 이상만 국가공무원이고 경시(우리의 경정급) 이하는 지방공무원으로 되어 있다.⁴⁵⁾ 도·도·부·현 경찰 가운데 국가공무원인 경시정 이상의 경찰관은 국가공안위원회가 도·도·부·현 공안위원회의 동의를 얻어 임면하고, 지방공무원인 경시 이하의 경찰관은 경찰본부장이 도·도·부·현 공안위원회의 의견을 듣고 임면한다.

또한 도·도·부·현 경찰관 가운데 경시정 이상의 경찰관은 ‘지방경무관’이라 칭하며, 일반직 국가공무원으로 분류한다⁴⁶⁾(일본 경찰법 제56조 1항). 지방경무관은 정원을 정령으로 정하고 도·도·부·현마다 계급별 정원은 내각부령으로 정한다(일본 경찰법 제57조 1항) 그리고 도·도·부·현별 배분은 계급별 정원 범위 내에서 국가공안위원회가 정하도록 되어 있다(일본 경찰법시행규칙 제58조).

4) 자치경찰의 재정

도·도·부·현 경찰의 운영 경비는 자치단체의 일반회계예산에 통합되어 자치경찰에 재배정되며 원칙적으로 자치단체에서 자주재원으로 부담한다. 예외적으로 도·도·부·현 예산에 포함시키지 않고 경찰청에서 직접 도·도·부·현 경찰에 교부하는 국가지불금제도(國庫支辨金制度)와 경찰청에서 도·도·부·현 예산에 포함시켜 보조하는 경찰보조금제도를 두고 있다(일본 경찰법 제37조).

國庫支辨金制度는 경시정 이상의 인건비와 국가경찰의 위임사무 등 국가경찰사무에 소요되는 비용을 100% 지출하는 것이고, 경찰보조금제도는 도·도·부·현 경찰사무 가운데 국고지변금의 대상이 되지 않는 사무에 드는 경비를 예산의 범위 내에서 일부(50%) 보조하는 것이다.⁴⁷⁾

45) 일본 경찰관의 계급은 巡査, 巡査部長, 警部補, 警部, 警視, 警視正, 警視長, 警視監, 警視總監의 9계급으로 구분된다.

46) 지방경무관이 소속되어 있는 도도부현 경찰이 도도부현에 속한 하나의 기관이므로 ‘일반직 국가공무원으로 한다.’라는 표현을 사용하여 그 성격을 명확히 하고 있다.

47) 국고지변금은 우리나라의 교부금(국가가 스스로 처리해야 할 사무를 자치단체에 위임하여 수행하는 경우에 국가가 자치단체에 교부하는 사무처리 경비)의 성격을 지니고 있으며, 경찰보조금은 우리나라의 부담금(자치단체가 법령에 따라 국가와 자치단체 상호간에 이해관계가 있는 사무를 처리할 때, 그 사무의 원활한 처리를 위해 국가에서 부담하는 경비)의 성격을 지니고 있다. 경찰혁신기획단, 전계서, p. 14.

5) 특 징

일본 경찰제도의 특징은 국가경찰제와 자치경찰제를 혼용한 절충형 제도에 있다. 그 특징을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 민주성과 지방자치의 이념에 기초한 자치경찰제의 기본 틀을 유지하였다. 모든 경찰사무의 처리는 원칙적으로 도·도·부·현 자치경찰을 통해서 수행하며 이를 국가경찰은 법령에 의해 규정된 사항 이외에는 관여하지 못하게 함으로써 경찰의 조직과 운영에 자치적 성격을 확고히 하고 있다. 둘째, 경찰의 사무는 자치사무와 국가사무의 성격을 모두 가지고 있다. 이를 고려하여 일정한 범위 내에서 도·도·부·현 경찰이 국가경찰인 경찰청의 지휘·감독을 받도록 하고 있다는 점이다. 즉 모든 경찰사무는 원칙적으로 도·도·부·현 자치경찰에 단체 위임하여 처리하되 국가차원의 공안, 전국적 이해가 걸린 사무, 기술적으로 전국적인 통일을 요하는 사항 등에 대해서는 국가경찰이 관여하도록 하고 있다. 셋째, 자치경찰의 운영단위를 기초자치단체인 市·町·村에서 광역자치단체인 도·도·부·현으로 변경하여 경찰 운영의 효율성을 도모하였다. 넷째, 영·미식의 위원회제도를 경찰에 도입하여 중앙에는 국가공안위원회를, 도·도·부·현에는 도·도·부·현 공안위원회를 두고 각각 해당 경찰기관을 관리하도록 하였다. 이로써 경찰에 대한 정치권력과 중앙정부의 영향력을 차단하고 일반시민의 상식에 입각하여 경찰이 운영되도록 하여 경찰의 독립성과 중립성 및 시민통제를 확보하고 있다.

이와 같은 일본의 경찰제도는 2차 세계대전 때까지의 국가경찰제와 패전 후 도입된 자치경찰제를 절충하여 민주성과 능률성을 조화시키고자 하는 노력에서 비롯된 것으로 한편에서는 자치경찰보다는 중앙의 경찰청을 정점으로 국가경찰에 가깝다는 비판이 제기되기도 하지만 일본의 역사적 배경과 현실적인 여건 하에서 적절한 타협과 운영의 묘를 살린 것으로 평가받고 있다.⁴⁸⁾

48) 윤재욱, 전계논문, p. 25.

2. 英國

1) 연 혁

영국은 자기 지역을 지키기 위해 모든 가구의 성인남자들이 돌아가면서 경계를 서는 10호반(Tything)제도가 자치 치안의 전통으로 자리잡고 있었다. 산업혁명 이후 기존 경찰체제로는 치안유지가 어려워지자 1829년 내무부장관 이던 로버트 필(Sir Robert Peel)의 주도하에 수도경찰법이 제정하여 수도경찰청(Metropolitan Police Service)을 두는 최초의 근대적 경찰조직이 창시되었다. 1835년 도시운영법(the Municipal Corporation Act 1835)과 1839년 지방경찰법(the Rural Constabulary Act 1839)에 따라 시(city)와 자치구(borough) 및 카운티(county)를 기초단위로 자치경찰제가 시행되었는데, 초기에는 경비부담 문제로 많은 지역에서 경찰 창설을 기피하기도 하였으나 국고보조금 지급과 소규모 자치경찰의 통합 등의 개선조치를 통해 ‘국민의 확고한 신뢰를 받는 경찰’로 발전해 나갔다. 1950년대 말 들어 경찰관들의 뇌물 스캔들 등이 발생하면서 경찰의 제반 문제에 대한 대대적인 조사가 이루어졌고 그 결과 현대 영국 경찰 제도의 근간을 이루게 된 ‘1964년 경찰법(the Police Act 1964)’이 제정되었다.

이에 따라 잉글랜드와 웨일즈의 126개 지방경찰청을 광역 단위로 묶어 43개로 통폐합하는 조치가 이루어졌고, 지방경찰위원회와 지방경찰청장, 중앙의 내무부장관 간의 상호견제와 균형에 의해 업무 및 권한과 책임을 분담하는 ‘3각 관리체제(Tripartite system)’를 갖추게 되었다. 1990년대 들어 자치경찰의 효율성 제고와 재량권 남용의 방지 등을 위해 경찰 관련법들을 정비·제정하여 내무부장관의 개입 권한과 업무처리에 대한 통제를 지속적으로 강화하였다. 즉 국가경찰기구인 중앙범죄정보국(the National Criminal Intelligence Service; NCIS)과 중앙범죄수사국(the National Crime Squad; NCS)를 창설하는 등 신중앙집권화 경향을 보이고 있다. 그동안 국가경찰로 운영되어 오던 수도경찰청(the Metropolitan Police Service)을 2000년 런던 자치정부 수립과 함께 자치경찰로 전환하여 영국 전역에서 자치경찰제를 시행하게 되었다.⁴⁹⁾ 영국 경찰은 자치

49) 이하 내용은 김성수, 전계서, 김형만의 8인 공저, 전계서, 이윤근, 전계서, 경찰혁신기획단, 전계서에 소개된 영국경찰제도를 참조하여 요약한 것이다.

경찰제의 전통을 기반으로 경찰의 조직과 운영을 끊임없이 변화시켜 가면서 외형적으로는 전국적으로 통일적인 자치경찰제도를 만들어 가는 한편 실질적으로는 경찰활동의 효율성을 증진시키기 위해 중앙 통제를 강화해 나가는 경향을 보이고 있다.⁵⁰⁾

2) 국가경찰과 자치경찰 조직

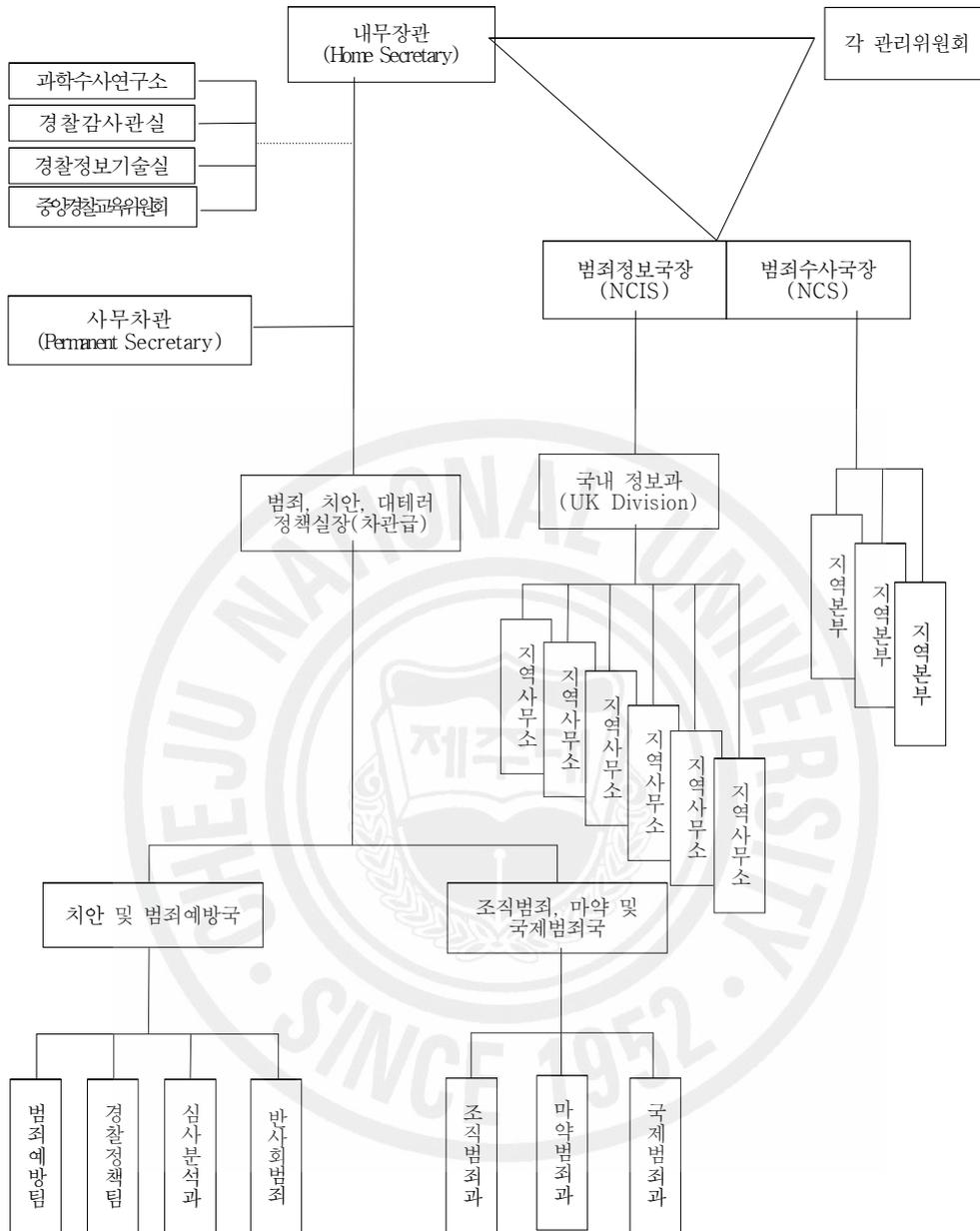
영국의 국가 단위 경찰기구로는 내무부(the Home Office)와 집행기관인 중앙범죄정보국, 중앙범죄수사국 및 감사기관인 왕립경찰감사관실(the Her Majesty's Inspectorate of Constabulary; HMIC) 등이 있다. 국가의 치안을 총괄하는 내무부(the Home Office)는 경찰업무의 전국적인 통일성과 효율성 향상, 효과적인 범죄 예방 대책 및 피해자 지원책 강구 등 국가적 치안업무에 대하여 각종 연구 기획·정책 수립, 평가·감사, 조정·통제와 예산 및 인사관리 등의 기능을 담당하고 있다. 이를 수행하기 위해 주무기능으로 범죄·치안·대테러 정책실, 독립부서 형태로 운영되는 부속기구로 과학수사연구소(the Forensic Science Service), 왕립경찰감사관실, 경찰정보기술실(the Police Technology Organization; PITO) 그리고 중앙경찰교육위원회(the Central Police Train & Development Authority) 등을 두고 있다.

중앙범죄정보국은 1997년 각 지방경찰기관이 자체적으로 범죄정보를 수집·분석·활용하는 데에서 오는 비효율성을 극복하기 위하여 소규모 범죄정보 관련 부서들을 흡수·통합하여 창설된 국가경찰기구이다.

중앙범죄수사국은 1998년 범죄의 조직화와 광역·기동화에 대응하기 위해 기존의 지역별 광역 범죄수사대를 국가조직으로 흡수·통합하여 창설된 기구로 미국의 FBI와 같은 국가경찰기능을 분담하여 수행하고 있다. 두 기구 모두 각각 독립된 관리위원회의 관리 하에 운영되고 있으며, 내무장관과 각 관리위원회 및 기관장 간에 '3각 관리체제'를 이루고 있다. 이를 도표화하면 <그림4>와 같다.

50) 윤재욱, 전계논문, p. 30.

<그림4> 영국의 국가경찰조직



자료 : 윤재욱, “자치경찰제 도입의 준거와 합리적인 도입방안”, 연세대학교 법무대학원, 석사 학위 논문, 2004, p. 32에서 인용

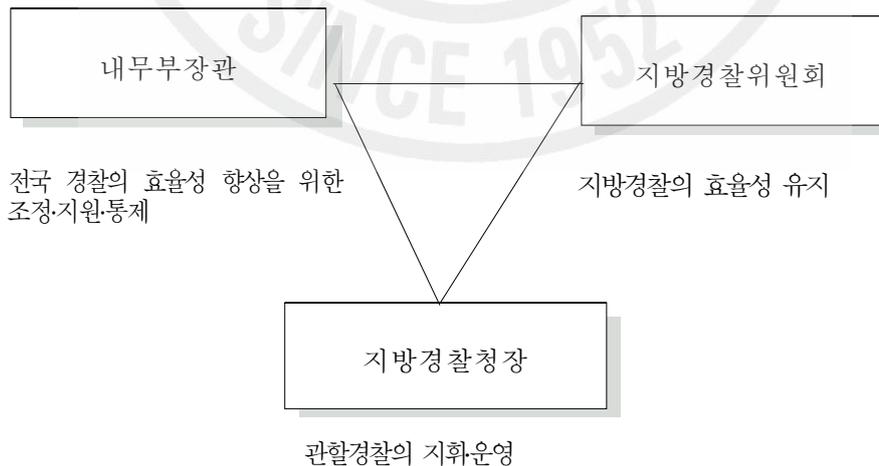
자치경찰 조직은 수도경찰청 창설 이후, 이를 모델로 각 자치단체의 사정과 여건에 맞게 다소 무질서하게 형성되어 오다가 이후 대대적인 자치단체 통·폐합 및 자치경찰 조직의 정비과정을 거치면서 현재와 같이 정비되었다.

자치경찰기구로는 지방경찰위원회와 지방경찰청이 있는데, 중앙의 내무장관과 함께 3자가 권한과 책임을 분담함으로써 상호견제와 균형으로 민주성과 효율성을 동시에 확보하는 독특한 '3각 관리체제'를 이루고 있다. 각자의 권한과 책임을 구분 정리하면 <표2> <그림5>와 같다.

<표2> 내무부장관, 경찰위원회, 경찰청장의 권한과 책임 구분

내무부장관 (Home Secretary)	경찰위원회 (Police Authority)	경찰청장 (Chief Constable)
<ul style="list-style-type: none"> • 경찰청·차장 임명 승인 • 경찰청장 해임요구권 • 경찰청장에게 특정사안보고 및 연례보고 요구권 • 경찰청 보조금액 결정권 • 경찰관련 사안의 조사관 파견 • 경찰청의 조직·인사·운영·보수 등 제반 규칙 제정권 	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰청·차장 임면 • 경찰청 건물, 부지, 차량 장비, 의복 등 제공 및 관리 • 지역주민의 대표로 지방정부의 영향차단 	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰의 지휘·감독 • 차장 이외의 모든 경찰관 임명 및 승진 등 인사권 보유

<그림5> 영국 자치경찰의 '3각 관리체제'



자료 : 윤재욱, “자치경찰제 도입의 준거와 합리적인 도입방안”, 연세대학교 법무대학원, 석사 학위 논문, 2004, p. 34에서 인용

지방경찰위원회(the Police Authority)는 자치정부에 소속되지 않은 ‘독립 법인체(independent corporate bodies)’로서 독자적인 법적 지위를 지니고 있다. 경찰위원회는 17인의 위원으로 구성되어 있으며, 그 중 9인은 해당 지역 의회의 의원 중에서 선임하고 3인은 해당 지역 치안판사 중에서 선임하며, 나머지 5인은 별도의 선발위원회가 내무장관에게 4배수를 추천하면 내무장관이 2배수를 먼저 선발하여 기 선발된 12명의 경찰위원들에게 추천하여 최종 선발토록 한다.⁵¹⁾

경찰위원회의 의무는 그 해당 지역 내에 있는 경찰의 능률성과 효과성을 유지하는 것이다. 따라서 각 지방의 경찰위원회는 내무장관이 정한 주요 치안목표, 지방경찰청장과 협의하여 세운 지역 경찰활동 목표 등을 달성하여야 할 법적 책임을 지며 매년 당해 년도의 경찰 활동목표의 달성 정도를 평가한 보고서를 작성, 발표하여야 하고, 지방의회에 출석하여 경찰업무와 관련된 질의에 답변을 해야 한다. 다만 경찰위원회가 내무장관의 승인을 얻어 지방경찰청장과 차장을 임명하거나 해임할 수 있으나 기타 경찰관 인사에는 전혀 관여할 수 없다. 또한 ‘경찰기금(the Police Fund)’이라는 독립된 경찰재정을 편성·운영하는 권한과 책임을 지고 있으며 지방경찰청에서 행하는 모든 구매와 계약도 경찰위원회의 권한 하에 이루어진다.

3) 지방경찰청(the Constabulary)

지방경찰청(the Constabulary)은 경찰위원회의 관리 하에 독자적인 지휘·운영권에 따라 사실상 자치경찰의 운영과 업무수행을 총괄하고 있다. 지방경찰청의 최고 책임자인 경찰청장(the Chief Constable)은 경찰위원회가 내무장관의 승인을 얻어 임명하는데 임명된 후에는 어느 누구의 간섭도 받지 아니하고 독자적인 지휘권을 행사하며 차장 이외의 모든 경찰관에 대한 인사권을 가진다.

51) 이렇게 복잡한 과정을 거쳐 경찰위원을 선발·임용하는 이유는 주민의 대표(의회 의원)와 법원의 대표(치안판사) 및 중앙정부 대표(별도의 선발위원회에서 선발된 위원)를 적정하게 혼합하여 주민의 의사를 최대한 반영하되, 지방정치에 지나치게 영향을 받지 않고, 법적 정통성을 유지하되 법원에의 예속을 방지하며, 중앙정부의 의견을 반영하되 조정당하지 않도록 해야 한다는 요구와 필요성을 충족시키기 위해서이다. 김형만 외 8인 공저, 전게서, p. 358.

4) 자치경찰의 재정

영국 자치경찰의 소요경비는 회계 측면에서 볼 때, 기본적으로 중앙정부가 대부분을 부담하고 나머지는 자치단체 부담금과 자체 수익금 등으로 구성된다. 그리고 자치단체의 일반 회계예산에 통합·편성되어 자치경찰에 재배정된다.

5) 특 징

영국경찰은 형식적으로는 완전한 자치경찰의 형태를 갖추고 있으나 실질적으로는 중앙정부의 강력한 조정·통제 하에 있다는 것이 특징이다. 조정·통제 방법으로는 재정정보조와 감사활동을 통한 통제, 인사권을 통한 간접 통제, 각종 경찰규칙 제정을 통한 통제, 교육·연구·정책·기술 제공을 통한 간접 통제, 각종 소요사태시 각 지방경찰청 지원경력의 이동과 배치에 대한 권한 통제, 내무부장관의 지방경찰청장에게 보고 요구를 통한 통제가 있다. 범죄의 광역화·조직화·전문화·국제화 등 치안환경의 복잡 다기화에 대응하는데 필요한 중앙 통제 장치와 기법을 부단히 강화하여 민주성과 효율성을 모두 도모하려는 치밀한 전략을 구사하고 있다. 둘째, 경찰 관리기관으로 경찰위원회 제도를 도입하여 내무장관-지방경찰위원회-지방경찰청장 간의 ‘3각 관리체제(tripartite system)’를 통하여 경찰조직의 민주성과 정치적 중립성을 보장하고 있다. 이와 함께 1990년대 중반 이후 최근까지 두드러지게 나타나는 것이 내무장관의 권한 강화와 중앙경찰기구 신설 등과 같은 신 중앙집권화 경향이다. 이는 지방 자치를 기본으로 하는 영국에서 중앙정부는 원칙적으로 자치사무인 경찰업무를 간섭할 수 없어 급증하는 광역 조직범죄, 국가 비상사태, 집단행동에 강력하고 능동적으로 대처하기 곤란하여 중앙집권적인 경찰 운영이 필요하였기 때문이다.

이런 연유로 “영국경찰이 실제로는 중앙집권적 국가경찰이 아니냐”는 비판이 제기되어 논쟁이 되고 있다.⁵²⁾

52) 영국경찰에 대한 전문적으로 연구한 학자들은 이러한 영국 경찰제도를 일컬어 “형태적 지방 자치, 실질적 중앙집권”으로 표현하고 있다. 김형만외 8인 공저, 전게서, pp. 314-335.

3. 美 國

1) 연 혁

미국경찰은 영국 경찰의 자치전통을 이어받은 관계로 모든 주민이 치안유지 임무에 종사할 기본적인 책임이 있다는 보통법(Common Law) 전통에 따라 각 자치단체 책임 하에 운영되어 왔다. 1830년대 이후 도시화·산업화되면서 종래의 치안관과 보안관 등으로 대처할 수 없는 지경에 이르자 대부분의 도시에서 근대적 경찰이라고 할 수 있는 직업 경찰관이 등장하였다. 20세기 초에 이르러 전문화된 직업 경찰제도로 발전해 나갔다. 1960년대 들어 미국 사회가 반전시위, 흑인 인권운동 등으로 큰 소용돌이에 휘말리게 되자 1967년 법집행과 사법행정에 관한 대통령 직속 특별위원회(the President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice)를 설치하여 경찰의 자질 향상과 근무여건 개선에 박차를 가하였으나 경찰제도 자체에는 큰 변화가 없었다.

그러나 경찰조직과 기능이 지엽적으로 분할되어 있어 전국적으로 활동하는 조직범죄 등에 대처할 수 없게 되자 보완책으로 1905년 펜실베니아주의 주 경찰, 1908년 연방수사국(FBI) 등 광역·연방경찰기구를 설치하게 되었다. 그리고 소단위 경찰은 광역 경찰 및 대규모 도시경찰과 긴밀한 연계체제를 구축하는 등 법집행기관 간의 통합·협력체제로 발전시켜 나아갔다. 일반적으로 미국의 경찰조직은 각 정부수준에 따라 독자적으로 구성되어 있는 바, 연방 정부, 주정부 그리고 각급 자치단체 별로 다양한 형태와 구조 및 운영 방식을 띠고 있다.⁵³⁾

2) 연방경찰, 주 경찰, 자치경찰의 조직

(1) 연방경찰

연방경찰은 연방법에 의하여 부여된 과세권, 주 정부 간 통상규제권, 대외 통상권 등에 근거하여 전국적으로 경찰업무를 수행하는 기관으로 여러 행정기

53) 이하 내용은 김성수, 김형만외 8인 공저, 전계서, 이윤근, 전계서, 경찰혁신기획단, 전계서에 소개된 미국 경찰제도를 참조하여 요약한 것이다.

관에 분립되어 있는 것이 특징이다. 연방정부에는 연방의 경찰기관이라 할 수 있는 연방 법집행기관이 60여개에 이르고 있으며,⁵⁴⁾ 2002년 창설된 국토안보부(the Dept. of Homeland Security)⁵⁵⁾를 비롯하여 법무부의 연방수사국(FBI), 마약 단속국(DEA), 연방 보안관실(U.S Marshal), 재무부의 세무조사국(IRS) 그리고 술·담배·총기 단속국(ATF) 등과 같이 각 행정기관별로 다양한 형태로 구성되어 있다. 이 가운데 대표적인 기관이 연방수사국(FBI)이다. 연방 법집행기관은 연방법만 집행하며, 州법이나 자치단체법을 집행하지 못하고, 마찬가지로 주 경찰이나 자치단체 경찰은 연방법을 집행하지 못하게 되어 있다.

(2) 주 경찰

각 州마다 법집행기관을 가지고 있으며 그 관할 지역은 주 전역에 미친다. 그 기관들은 각 주마다 다른 명칭, 조직과 임무를 가지고 있으며 다양한 형태로 존재한다. 주 경찰은 조직체계도 다양하여 경찰위원회로 하여금 경찰에 대한 관리 감독권을 행사하게 하는 州도 있고, 1인 감독관(Superintendent)을 두고 그의 관리 감독 하에 경찰업무를 수행하는 州도 있다. 주 경찰의 임무와 권한은 개개의 주법에 의해 정해지므로 상이하다. 일반적인 임무로는 고속도로 순찰, 교통단속, 자치단체 경찰 관할구역이외의 각 지역에 대한 범죄수사 등이 있다.

이와 더불어 경찰기관을 가지지 못한 자치단체에 경찰 서비스를 제공하기도 하고 자치단체의 경찰업무를 지원하는 역할을 하기도 한다. 이와 같이 주 경찰의 기능이 갈수록 강화되고 있는 추세를 보이자 주의 경찰기관이 자치단체 경찰에 대한 통제를 확대할 것을 우려하여 연방정부에서 주 경찰의 규모와 활동 범위를 제한하기도 한다.⁵⁶⁾

54) 김성수, 전계서, pp. 120-123.

55) 국토안보부는 2002년 3월 9.11 테러(2001년)를 계기로 효율적인 미국 본토의 안보라는 방어망과 대테러 대응체계를 갖추기 위해 약 30여개의 기존 관련기관(해안 경비대, Secret Service, 이민국 등) 또는 일부 업무를 흡수·통합하여 창설된 기관으로 약 17만여명의 인력을 보유하여 1944년 국방부 창설 이래 최대 규모의 연방기관에 해당한다. 경찰혁신기획단 자치경찰추진팀, p. 52.

56) 김형만의 8인 공저, 전계서, p. 391.

(3) 자치경찰

미국에서 자치경찰은 자치단체의 종류에 따라 카운티(County), 市(City), 면·읍(Town, Township) 그리고 특별구(Special District) 경찰로 나눌 수 있다.⁵⁷⁾ 오늘날 도시지역의 치안은 市 경찰(City Police)이 맡고 농어촌 지역의 치안은 보안관(County Sheriff)과 카운티 경찰(County Police) 및 읍·면 경찰(Town Police)이 맡고 있는 것이 일반적인 형태이다.

첫째, 카운티 경찰은 식민지 시대부터 현재까지 존속하고 있는 보안관(Sheriff)⁵⁸⁾과 검시관(Coroner)제도가 있다. 이는 미국의 독특한 경찰제도로써 미국의 지방자치와 역사를 함께 한다. 보안관은 2~4년 임기로 주민선거에 의하여 선출되고 자격, 권한 및 임무가 주법으로 규정되어 있어 자치단체로부터 독립적인 지위를 보유하며 보조 보안관을 두어 업무를 보좌하도록 하고 있다. 임무는 관할구역의 치안유지 뿐만 아니라 민·형사소송 절차의 진행, 구치소 관리, 법정질서 유지 그리고 법원의 명령 수행 등 다양하다. 검시관은 보안관과 마찬가지로 주민의 선거로 선출되며 의학적 견지에서 보안관을 보좌하는 임무를 수행한다. 즉 변사자를 검시하여 범죄로 사망한 것이 인정되면 증거를 보전하고 보안관에게 범죄수사에 필요한 조언을 한다.

둘째, 도시경찰(City Police)은 자치단체인 시(City), 법인격이 있는 통합 면(Incorporated Town), 빌리지(Village), 버로우(Borough)의 경찰을 총칭하며, 미국의 법집행기관(경찰) 중에서 그 규모나 역할과 활동에 있어 주력을 이루고 있다. 도시경찰은 뉴욕시 경찰처럼 3만 명이 넘는 직원이 종사하는 대규모에서 10명 미만의 직원이 종사하는 소규모에 이르기까지 도시규모에 따라 다양하게 분포되어 있다. 도시경찰의 관리 형태는 경찰의 능률적인 업무수행과 경찰부패의 통제를 어떻게 할 것이냐 하는 문제와 밀접한 관련이 있다. 그 관리 주체에

57) 미국의 County는 보통 Town이나 Township 또는 Special District로 이루어져 있으며 이러한 구역 가운데 인구가 밀집되고 도시형태를 갖추게 되면 City, Village, Borough 등 독립된 자치단체로 발전한다. 김형만의 8인 공저, 전게서, p. 402.

58) 미국의 보안관은 연방 보안관(US Marshal), 군 보안관(County Sheriff), 면 보안관(Town Marshal) 등 3종류가 있는데 통상의 보안관은 군 보안관이며, 면 보안관은 서부 개척 당시에 마을을 위해 고용된 마을의 보안관이었고, 연방 보안관은 여러 주에 걸친 은행강도, 유괴, 마약, 테러 등의 국가 범죄에 대한 범인의 체포 및 호송을 담당한다. 김형만의 8인 공저, 전게서, p. 403.

따라 민간인으로 구성된 별도의 경찰관리기관을 두는 외부관리 방식과 경찰조직 내의 최고 책임자에게 맡기는 내부관리 방식이 있다. 관리기관의 형태에 따라 경찰장을 선거로 선출하는 방식, 합의제 경찰위원회를 두는 방식 그리고 독립제 경찰관리자를 임명하는 방식 등이 있다.

셋째, 면·읍 경찰은 면(town)이나 이에 준하는 읍(township) 경찰조직으로 전통적인 경찰직인 치안관(Constable)이 있다. 치안관은 대부분 선거로 선출되며 보안관과 흡사한 권한을 행사한다. 그러나 그 기능상의 한계 등으로 말미암아 현재에는 읍·면 경찰로 모두 대체되었다. 다만 규모가 작은 읍·면에서는 치안수요가 적은 반면 경찰조직의 유지에 비용부담이 큰 관계로 군보안관이나 군 경찰 또는 주경찰에 치안기능을 위탁하는 사례가 늘고 있다.

넷째, 특별구 경찰(Special-district Police)은 특정한 시설이나 구역에서 치안서비스를 제공하고 있으며 미국 자치경찰의 큰 특징중의 하나이다. 대개 교통, 주택단지, 공원, 공립학교, 대학경찰이 가장 보편적이며 교통 분야에 지하철 경찰, 공항경찰, 항만경찰 등이 있다. 이들 특별구 경찰은 특별구역 내에서 일반경찰과 똑같은 권한과 임무를 가지고 업무를 수행한다.

3) 자치경찰의 재정

자치경찰의 재정은 그 경찰을 관리하는 자치단체에서 전적으로 부담한다. 다만 연방정부 또는 주정부에서 교통안전·특정범죄의 단속 공조프로그램에 참여하는 것에 대한 보상 내지 동기부여 차원에서 자치경찰에 보조금(grant)을 지급하는 경우가 있다.⁵⁹⁾ 재정자립도가 낮은 소규모 자치단체에서는 경찰운영에 소요되는 경비를 절감하기 위하여 비용부담을 조건으로 주정부나 인접 도시경찰(City Police) 또는 군 경찰(County Police)에 임무를 위탁시키는 경우도 있다.

4) 특 징

미국 경찰제도는 고도로 분권화·단편화되어 주민의 의사가 직접적으로

59) 경찰청, 『미국경찰 연구자료』, 경찰혁신기획단 자치경찰추진팀, 2003, p. 52.

반영될 수 있는 가장 순수한 자치경찰의 형태를 띠고 있다. 경찰조직이 다원적 지방분권주의에 의하여 다양하게 나타나고 있으나 주민의 권리보호와 봉사정신 이념에 따라 경찰조직도 지방자치의 원리에 충실하게 구성되어 있다.

미국경찰의 근거를 이루고 있는 개인주의, 지역 자율주의, 다원성 등의 특성으로부터 지방정치에의 예측, 경찰업무 처리의 중복과 혼선, 업무처리표준의 결여, 상호간 조정과 협조결핍 등의 문제가 발생하여 비효율적이라는 지적도 강하다. 이러한 단점들을 보완하기 위하여 광역범죄 대응기관을 창설하거나 경찰기관간 협력 체제를 강화해 나가고 있으며, 소규모 경찰조직간의 통합이나 경찰업무를 인접 대규모 자치경찰에 위탁하는 현상이 나타나고 있다.

4. 프랑스

1) 연 혁

프랑스 대혁명 이전에는 국왕의 친위순찰대와 경찰국장이 함께 경찰업무를 담당하고 있었다. 11세기에 이르러 각 도시마다 시장을 선출하고 이들에 의해 경찰권 행사를 위한 자치경찰(Police Municipale)이 발족되었다. 그러나 그 후 여러 차례의 전쟁을 통해 문란해진 지방 치안을 각 지방에 주둔하고 있던 군인이 담당하게 되었고, 이것이 오늘날까지 존속하는 군인경찰의 시초가 되었다. 혁명 후에는 파리시의 국립민간방범대(Garde Nationale)⁶⁰와 지방의 국립군인경찰(Gendarmerie Nationale)이 치안을 담당하게 되었다.

나폴레옹이 집권하면서 행정기구와 지방제도를 중앙집권화하면서 경찰장관 소속하에 각 지방에 경찰국, 경찰서 등을 설치하였다. 이때 파리경찰청이 설치되고 군인경찰도 새롭게 조직을 강화하였다. 1881년에 경찰을 감독하기 위해 내무부 내에 경찰청(Sûreté Générale)을 창설함으로써 근대경찰 시대가 시작되었다.

1934년에는 기존의 내무부 산하 경찰청을 국립경찰청으로 변경하면서 중앙

60) 프랑스 대혁명을 거치면서 시위대의 무질서를 바로잡기 위해 민간 방범대(Garde Civique)라고 부르는 1,800여명의 자원자가 시내 질서유지를 담당하였는데, 혁명 후의 국립민간방범대의 근간이 되었다. 김성수, 전계서, p. 274.

집권화를 강조하였고, 1966년 법률에 의해 내무부의 국립경찰청과 파리경찰청을 통합하여 국립경찰(Police Nationale)로 일원화하여 현재에 이르고 있다.⁶¹⁾

2) 국가경찰과 자치경찰 구분

프랑스의 경찰제도는 전통적인 중앙집권적 국가경찰제도 하에서 국가경찰(La Police Nationale)과 자치경찰(La Police Municipale)로 크게 나뉜다. 국가경찰은 국립경찰과 군인경찰로 구성된다. 국립경찰은 내무부의 총국 중에 하나인 경찰총국을 두고 그 산하에 지방조직으로 파리경찰청과 지방에 중앙 부서의 각 분국을 두고 있다. 지방의 국가경찰조직은 내무장관이 임명하는 도지사의 관리를 받는다. 군인경찰은 내무장관의 지휘를 받아 인구 2만명 미만의 소도시나 농촌지역의 치안을 담당한다. 구성원 전원이 사법경찰관리의 권한을 가진다. 범죄 예방을 위한 순찰, 도로교통의 안전 확보, 범죄수사 등 국립경찰과 거의 동일한 직무를 수행한다. 군인경찰은 행정경찰과 사법경찰업무를 수행하며 업무에 따라 내무장관 또는 법무장관의 지휘를 받는다.

자치경찰제도는 1977년 꼬뮌법⁶²⁾에 규정되었다. 원칙적으로 프랑스의 모든 자치단체장은 자치경찰을 설치할 수 있다.⁶³⁾ 다만 시의 규모 및 재정자립도, 시장의 치안정책에 따라 채용인원, 업무범위 등을 달리할 수 있다.

3) 자치경찰의 사무

프랑스의 자치경찰은 주로 인구 2만명 이하의 기초자치단체(Commune) 수준에서 국가경찰의 권한을 침해하지 않는 범위 내에서 공공질서 유지 및 자치단체의

61) 이하 내용은 김성수, 전계서, 김형만외 8인 공저, 전계서, 이윤근, 전계서, 경찰혁신기획단, 전계서에 소개된 프랑스 경찰제도를 참조하여 요약한 것이다.

62) 「프랑스 기초자치정부법」 제1조~15조에 따르면 지방공무원으로서의 자치경찰은 국가일반경찰과 국가군경찰의 일반적인 권한에 대한 편견을 갖지 않을 경우 자치경찰요원이 그들의 권한 내에서 자치경찰권자의 지휘하에 공공질서, 평안(고요), 공중위생 등의 예방과 감시를 위하여 시장으로부터 권한을 위임받아 시장의 권한에 속하는 자치경찰권을 행사할 수 있다.

63) 「프랑스 지방자치법」 제212조 5항 참조

조례 이행 등 제한적인 업무를 수행하고 있다. 시장의 책임하에 통합자치법과 자치경찰법 등에 근거한 행정경찰기능을 중심으로 임무를 수행하는데, 자치경찰권에 관한 모든 책임은 시장이 진다. 시장의 경찰명령권 하에서 ① 주민의 공중위생 ② 안전과 질서유지 ③ 시장령을 준수 ④ 군중집회장소에서의 질서유지 ⑤ 공공장소에서 소란제거 ⑥ 통학로 안전 확보 그리고 주차위반 단속 등 다양한 사무를 수행한다.⁶⁴⁾ 이를 구체적으로 정리하면 <표3>과 같다.

<표3> 프랑스 자치경찰 사무 정리

분 야	세 부 내 용
공공의 평온 · 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 군중 집회장소에서 질서유지 • 주위의 소란제거 • 인명 · 재산의 안전과 보호, 주민보건, 청결유지, 경계활동, 범죄사실 인지의 경우 국가경찰에 즉시 보고 • 거동수상자에 대한 직무질문, 임의동행, 신체수색 등 범죄 예방 활동
교통 안전 · 단속	<ul style="list-style-type: none"> • 통학로 안전확보, 주차위반 단속 • 음주운전 단속가능하고 이 경우, 즉시 사법경찰관에게 보고
경비활동	<ul style="list-style-type: none"> • 기초정부 축제 감시관리, 기초정부 시설 및 건물 경비
특사경 업무	<ul style="list-style-type: none"> • 건축허가 위반사항에 대한 감시, 검사에게 위반사항 보고 • 수렵과 낚시 감시 등 동식물 보호와 환경보호 업무

자료: 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 『유럽의 자치경찰제도, 프랑스 · 이탈리아 · 스페인 중심으로』, 행정자치부, 2006. 참고정리

4) 자치경찰의 인사 및 교육

자치경찰의 계급체계는 순경, 경장, 경사 및 자치경찰장으로 구성되어 있다.⁶⁵⁾ 현재 약 3,000개 기초자치정부들이 자치경찰을 설치하고 있는데, 형사소송법에 따르면 자치경찰은 사법경찰관의 보조자인 사법경찰관리(Agents de police judiciaires adjoints)의 지위를 갖는다(프랑스 형사소송법 제21조). 2002년 1월 1일

64) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 『유럽의 자치경찰제도, 프랑스 · 이탈리아 · 스페인 중심으로』, 파피루출판사, 2006, p. 72.

65) 경찰혁신기획단, 전개서, pp. 248-249.

통계상으로는 전체 14,300명의 자치경찰 인력이 있다.⁶⁶⁾ 채용은 자치경찰은 자치정부 지방공무원의 한 직군으로, 지방공무원 채용에 관한 법규정에 따라 작성된 지방공무원 후보자 명부에 등재된 자 중에서 자치경찰직 자격을 갖춘 자를 임용한다. 자치경찰 공무원은 과거에는 임명도지사의 승인을 받던 것을 검사의 승인을 받은 후에 정식으로 자치경찰의 임무를 수행할 수 있도록 하고 있다.

다만 내무부장관의 결정에 의하면 여러 지방정부가 공동으로 하나의 자치경찰을 조직하는 것은 법규에 어긋나는 것으로 인정하고 있었으나, 법률 개정을 통해서 현재는 하나 이상의 자치정부가 상호협력으로 공동 운영하는 자치경찰을 설치할 수 있도록 하였다. 각 직급에 따라서 직무교육을 받을 권리가 있다. 교육은 국가경찰과 국가군경찰을 교육하는 국가 공공기관과 업무협약을 맺은 지방공무원연수원(Centre national de la fonction publique territoriale)에서 실시한다.

5) 복제와 장비사용

자치경찰에 제공되는 신분증, 복장, 관용순찰차 표지 그리고 장구형태는 모든 자치경찰이 동일한 식별대상이 되어야 하며, 국가일반경찰이나 국가군경찰과 혼동을 초래하는 어떤 형식도 허용되지 않는다. 자치경찰 복장의 기본은 짙은 푸른색 바탕에 하늘 푸른색이 섞인 복장이다. <자치경찰>이라는 표식과 자치경찰의 계급이 가슴 위 명찰, 견장 형태로 반드시 보일 수 있도록 부착하는 등 자치경찰의 예복에 대한 규정도 제정하고 있다. 공무수행 중 자치경찰의 신분증 휴대와 제복 착용은 필수업무이다.

자치경찰에게 허가되는 무기소지 종류는 38구경 권총, 방어용 경찰봉, 가스총, 마취발사기이다. 무기 휴대하는 시간은 근무시간 동안인데 시장의 요구에 따라 개입의 성격상 상황이 정당할 경우 도지사에 의해 도지사·검사·자치단체장의 협약을 전제로 총기휴대가 개인별로 지정·허가된다. 이때 시장은 자치경찰이 임무수행하는 상황에 대해서 임명도지사와 검사에게 정확하게 정황설명을 함으로써 총기사용 목적을 밝혀야 한다. 또한 자치경찰과 국가경찰 상호간 협력협약이 체결되어 있는 조건에서만 총기소지가 허가된다.

66) 현재 지방분권화에 따라 자치경찰은 급격히 증가하는 추세에 있다. 2005년 기준으로는 2만명 이상으로 추정되고 있다. 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 전게서, p. 64.

시설은 몇 년 전부터 국가경찰과 자치경찰이 동일한 건물을 사용함으로써 공조체제를 물리적으로 추진해 오고 있다. 현재 국가경찰과 같은 건물을 사용하는 자치경찰은 3개 지방정부로써 파리 일드프랑스 지역 내 생그라티앵(Saint-Gratien)시, 아쥬드(Agde), 우와피(Woippy) 등이 있다.

6) 자치경찰과 국가경찰간 협력체계

‘국민의 안전(Security) 확보를 위해서 국가경찰과 자치경찰의 협력적 활동을 하여야 한다. 그리고 기초자치정부 내에서 활동하는 국가경찰은 안전에 관한 요구에 근거하여 기초자치정부 내에 설치가 가능하다.’고 규정을 두고 있다.(프랑스 안전에 관한 기본계획법 제8조) 이는 법제정 취지에도 “시장은 대민치안의 예방 정책을 결정하는데 협력자로 임명도지사와 협력해야 한다”고 밝히고 있는 등 국가경찰과 자치경찰간 협력추진을 위한 법률을 제정해 놓고 있다.

7) 특 징

프랑스 경찰은 전형적인 중앙집권적 경찰 제도를 유지하면서 자치경찰제를 부분적으로 가미하여 운영하고 있지만 국가경찰과 자치경찰은 각자 담당하는 관할과 업무가 명확히 구분되어 있다. 복장·장비 등을 확실하게 구분해 착용함에 따라 서로간 책임을 전가하는 등의 문제는 발생하지 않으며 분업 및 협동체계를 이루어 상호충돌은 없다고 할 수 있다. 특히 건물 등을 공용으로 사용함에 따라 시설 중복투자를 피하고 있는 점이 특이하다.

5. 스페인

1) 연 혁

1690년 스페인의 카탈루니아 지방에서 처음으로 전문직 경찰제도를 창설하게 되었는데 현재의 모소스 에스콰드라 주경찰의 시초이다. 그러나 나폴레옹의 유럽 및 스페인 침공으로 자치경찰이 사라지고, 점차 국가 중심의 국가군경찰

(Guardia Civil) 및 시민경찰(Milicia nacional)로 변화된다. 시민경찰은 1808년부터 마드리드 지방의 도심지를 중심으로 범죄자 처벌과 시민 안전확보를 목적으로 창설되었고 점차 신흥 산업계층에 적대적으로 변하게 된 정치적 배경으로 인해 사라지고 국가군경찰 시스템으로 대체되었다. 이후 1978년 「경찰조직법」에 따라 국가경찰은 국가간부경찰(Cuerpo Superior depolicia), 국가무장경찰(Policia Armada)과 국가군경찰(Guardia Civil)로 재편하고 자치경찰을 부활함으로써 1986년에 제정된 「경찰조직법」에 근거하여 국가경찰, 군경찰, 자치경찰 등으로 확립되었다.⁶⁷⁾

2) 국가경찰과 자치경찰 구분

경찰은 크게 국가경찰과 자치경찰로 이분되며, 국가경찰은 국가일반경찰(Cuerpo nacional de policia)과 군경찰(Guardia Civil)로 구성된다. 군경찰은 평시에는 내무부장관의 지휘를 받으나 전쟁 상황 또는 비상계엄 상황 등 군인신분에 맞는 임무수행에 있어서는 국방부장관의 지휘를 받는다.

국가경찰과 군경찰의 임무도 약간 차이가 있다. 국가경찰의 임무는 범죄예방 및 수사, 요인보호 및 시설보호, 여권발급, 출입국관리 및 통제, 사행행위 감독, 마약관리범죄 퇴치 등이다. 그리고 군경찰은 범죄예방 및 수사, 이외에 무기, 폭약 관련 법 준수, 세관업무 및 밀수방지, 자연자원 보호 등이 있다. 양 기관의 사법경찰권 및 수사권은 전국적인 관할을 가지며 경찰조직법에 의거 범죄예방 및 수사 등에 대해 공통적으로 권한을 가지고 있다. 이런 이유로 기관간 갈등의 소지가 있다. 이 경우에는 사건에 처음 관여한 경찰기관이 모든 업무에 대하여 정부대표자인 임명도지사 또는 내무부의 대표자가 파견되어 갈등을 해결할 때까지 책임을 지게된다(스페인 경찰조직법 제11조). 행정조직상으로도 두 경찰조직은 내무부장관이 최고 지휘권을 행사하여 양기관 사이의 업무상 충돌 및 문제점을 사전에 조정한다. 각 자치단체에서 자치경찰을 창설할 수 있는 권한이 부여됨에 따라 17개주 가운데 7개주의 법규에 주경찰의 창설을 규정하고 있다.

67) 이하 내용은 김성수, 전게서, 김형만의 8인 공저, 전게서, 이윤근, 전게서, 경찰혁신기획단, 전게서에 소개된 프랑스 경찰제도를 참조하여 요약한 것이다.

현재는 3개주(카탈로니아, 바스크, 나바라)만 자치경찰을 설치하고 나머지 4개주는 국가경찰이 주경찰 기능을 대리하고 있다. 주민 5천명 이상인 기초자치단체도 자치경찰의 창설권이 부여되어 주별로 다른 자치규약에 따라 여러 형태의 자치경찰이 창설·활동하고 있으나 그 사무는 공공장소에서 안전유지, 도로상에서 안전유지, 시의 법령 수호 등 상당히 제한적이며 국가경찰의 기능을 보완하는 역할을 수행하며 시장과 시의회의 지휘를 받는다.

자치경찰은 광역자치단체의 기관들에 의해 공포된 법규와 명령의 이행감시, 광역자치단체의 기관, 건물 등의 경비와 경호, 불법행위로 고발된 모든 광역자치단체의 규칙과 명령위반행위 조사 등을 할 수 있는 권한을 경찰조직법에서 명시하고 있다.

아울러 국가의 법률과 규칙수호 및 공공봉사 업무, 사법경찰업무 참여, 공공장소·군중운집시 질서유지 등 국가경찰과의 공조업무를 수행하고 있다. 이를 구체적으로 정리하여 보면 <표4> 와 같다.

<표4> 스페인 州자치경찰의 사무정리

구 분	세 부 내 용
<p style="text-align: center;">고유업무</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 광역자치단체의 기관들에 의해 발해진 법규와 명령의 이행감시 ● 광역자치단체의 기관, 건물 등의 경비와 보호 ● 불법행위로 고발된 모든 광역자치단체의 규칙과 명령위반행위 조사 ● 자체 광역자치단체의 강제조치 실행을 위한 강제력 사용 ● 기초자치경찰의 규율에 적합한 규정 제정 ● 선발, 교육, 승진 보수, 제복에 대한 규정 제정 ● 기초자치경찰간 공조 및 효율성 강화 ● 교육기관 설립과 기초자치경찰의 전문화 교육 지원
<p style="text-align: center;">국가경찰과 공조업무</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 국가의 법률과 규칙수호 및 공공봉사 업무의 수행 ● 사법경찰업무 참여 ● 공공장소, 군중운집시 질서유지

자료: 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 『유럽의 자치경찰제도, 프랑스·이탈리아·스페인 중심으로』, 행정자치부, 2006. 참고정리

3) 특 징

스페인 경찰도 프랑스 경찰과 비슷하게 중앙집권적 경찰 제도를 유지하면서 자치경찰제를 부분적으로 가미하여 운영하고 있다. 자치경찰은 국가경찰이 경시할 수 있는 지역 공공질서 유지에 중점을 두고 활동한다. 만약 치안상황이 양 경찰조직 모두에 해당하는 경우에는 국가경찰이 지휘권을 가짐으로서 상호충돌은 없다. 특히 기초자치단체 자치경찰에 대한 규율제정·선발·교육 등 전반적인 사항에 대해 광역자치단체의 자치경찰인 州경찰에서 관리 지원하는 것이 다른 나라와 다른 점이다.

第3節 自治警察法(案)과 主要國 制度 比較分析

외국의 자치경찰제도는 각국의 역사와 전통 그리고 치안여건의 변화에 따라 다양한 형태로 자치경찰 모형을 설계하고 지속적으로 변화하고 발전하여 왔다. 그 방향은 경찰행정의 민주성과 효율성을 조화시키는데 있음을 알 수 있다. 남북 분단 상황과 협소한 국토 등의 이유로 국가경찰체제를 유지해온 우리나라의 자치경찰제 시행은 주요국의 운용사례를 통하여 우리 실정에 적합한 모형을 도출할 수 있을 것이다. 그 간 우리나라에서 자치경찰 실시여부를 놓고 많은 논쟁이 있어왔던 자치경찰의 인사, 수행사무, 재정문제 등 주요쟁점을 우리나라의 자치경찰법(안)과 주요 외국의 제도를 비교·분석하고자 한다.

1. 人 事

일본의 경우 국가공무원과 지방공무원으로 이원화 되어있으나 도·도·부·현 경찰관 가운데 경시정 이상은 도·도·부·현公安위원회의 동의를 얻도록 함에 따라 사실상 지방자치단체가 도·도·부·현 경찰관들에 대한 인사권을 갖고 있다. 「정부법(안)」에서는 기초자치단체장이 자치경찰 인사위원회의 의견을 듣거나 의결을 거쳐 소속 자치경찰공무원의 임명·휴직·면직·징계등 인사권을 행사한다.⁶⁸⁾

68) 「자치경찰법(안)」 제24-25조 참조

지방자치제도가 일찍부터 도입된 미국과 영국의 경우 국가경찰과 자치경찰간 인사는 지방자치의 민주성과 지역 특성을 감안하여 국가에서 관여하지 않는다. 그러나 영국은 자치정부의 경찰권 행사의 폐해를 차단하기 위해 지방경찰청장 등에 대한 임면권을 갖는 지방경찰위원회(the Police Authority)를 ‘독립 법인체(independent corporate bodies)’로 운영함에 따라 자치경찰의 인사에 대해 정치적 중립성을 확보하고 있다.

「자치경찰법(안)」은 자치경찰의 정치적 중립성 확보를 위한 장치로 자치경찰 인사위원회를 두고 있으나 완전한 정치적 중립성 확보는 불가능하다고 보여진다. 물론 제주자치경찰도 마찬가지이다.

프랑스와 스페인의 경우 자치경찰은 국가경찰로 통합하여 운영되어 오다 최근에 들어와서 분리 시행되어 발전되어가는 제도이다.⁶⁹⁾ 양국간 제도는 일부 차이점도 있으나 상당히 유사하고 인사에 대해서는 국가경찰과 이원화되어 있으며, 지방자치단체에서 인사권을 행사하고 있다. 국가경찰과 자치경찰간 인사교류에 대해서는 외국에서는 사례가 없으며 인사교류를 강제하고 있는 「정부법(안)」과 「유기준(안)」, 제주자치경찰제는 매우 선진적이며 특징이 있는 제도라고 할 수 있다.

2. 遂行事務

일본과 영국, 미국은 자치경찰에서 일반범죄수사, 예방업무 등 경찰업무 전반을 수행사무로 하고 있다. 대테러 활동과 같은 국가안위와 전국적 대응이 필요한 중요범죄에 대해서는 국가경찰에서 관여하여 지휘통제하고 있다.

이는 일반범죄와 교통단속 등 경찰사무 전반에 대해 자치경찰 사무로 규정한 「유기준(안)」과 비슷하다. 이와는 달리 프랑스와 스페인 제도는 수사업무와 시위진압업무 등은 국가경찰에서 담당하고, 음주운전과 교통단속 등 교통안전활동과 범죄예방활동 사무를 자치경찰에서 수행하도록 하고 있다.

「정부법(안)」은 ① 주민의 생활안전 활동에 관한 사무 ② 지역교통 활동에 관한 사무 ③ 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 ④ 「사법경찰

69) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 전게서, p. 87.

관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무를 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무를 수행사무로 규정하고 있다(제6조 1항). 이는 음주단속 업무를 제외하곤 「정부법(안)」과 제주자치경찰제와 사실상 동일하다. 프랑스 경우 당초 음주감지 및 단속업무를 허용하지 않았으나 필요성이 부각되면서 허용되었는데 이는 창설 초기보다 점차 권한을 확대한 것으로 보여진다.⁷⁰⁾

「정부법(안)」이나 제주자치경찰의 경우도 자치경찰의 음주감지 및 단속업무를 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다. 그리고 일본, 미국, 영국의 경우 그 사무를 경찰법 등으로 명시하고 있어 업무협약은 일반화 되어있지 않다. 프랑스와 스페인의 경우는 경찰법에 명시함과 아울러 세부적인 사항들에 대해서는 지역특성을 고려하여 협약으로 구분하고 있는 것이 특색이다. 즉 지역방법 활동, 지역교통활동, 학교의 안전활동 등 자치경찰의 장비와 인력 등을 고려하여 협약을 체결하여 사무분담을 명확히 하고 있다. 「정부법(안)」은 국가경찰과 자치경찰의 역할분담 및 사무수행방법 등은 기초자치단체장과 경찰서장의 협약으로 정하고 이를 공포하도록 하고 있다. 의견을 달리하여 협약이 체결되지 아니하는 경우에는 치안행정위원회 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 조정할 수 있다(제6조 2항). 제주자치경찰은 특별자치도에 기초자치단체가 폐지되어 도지사와 지방경찰청장의 협약으로 시행되고 있다.

그러나 우리 「헌법」에서는 ‘행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다’고 규정(제96조)하면서 직무범위는 오로지 법률로써만 정하도록 하는 정부조직법정주의를 천명하고 있으므로 업무협약으로 사무를 배분한다는 것은 헌법에 정면으로 배치된다고 볼 수 있다. 업무협약은 사무수행에 있어 제주특별자치도와 제주지방경찰청간의 행정기관 사이의 역할 분담 내지 사무수행방법을 위한 상호간의 약속문서에 해당하는 것으로서 지역주민과 법원(法院)을 기속하는 대외적인 법적 구속력은 없다는 것이다. 다만 업무에 있어서 갈등과 충돌을 회피하기 위한 효과적인 하나의 방법이 될 수 있는데 불과하다고 할 것이다.⁷¹⁾ 따라서 ‘국가경찰과 자치경찰간 사무분담 및 사무수행방법은 도지사와 지방경찰청장간 협약으로 정하도록 한다’고 규정(특별법 제110조 1항)하고 있는데, 최소한 이를

70) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 전게서, p. 88.

71) 박정훈, “협약의 법적 성격 검토의견”, 경찰청, 2005, p. 2.

대통령령으로 정한다’는 위임규정을 두고, 대통령령에서 구체적인 내용과 범위를 명확하게 규정해야 양기관 및 지역주민 등에 대해 대내외적 법적 구속력이 생긴다. 따라서 「정부법(안)」·「특별법」 관련규정을 재검토 할 필요성이 있다.

3. 事務衝突에 대한 調停

국가차원의 공안, 전국적 이해가 걸린 사무, 기술적으로 전국적인 통일을 요하는 사항 등에 대해서는 국가경찰이 총괄하고 있는 일본, 미국, 영국의 경우는 사무충돌이 발생할 우려가 적다. 세무 사무에 대해 업무협약으로 규정하고 있는 스페인이나 프랑스 경우 사무충돌이 발생할 우려가 있다. 스페인은 사건에 처음 관여한 경찰기관이 모든 업무에 대하여 조치하고 사무분담에 따른 충돌 발생시에는 국가경찰에서 통제하에 일관되게 처리함으로써 주민불편을 최소화하고 차후 발생할 수 있는 권한쟁의를 원천적으로 차단하고 있다.

그러나 우리의 「정부법(안)」은 자치경찰 상호간 분쟁조정(제19조) 규정만 하였을 뿐 국가경찰과 자치경찰의 충돌 발생시 이에 대한 조정부분에 대해서는 언급하고 있지 않다. 최근 들어 외국에서는 자치경찰제도 자체가 지니고 있는 비효율성의 단점을 보완하기 위해 국가경찰기구를 설치하는 등 국가경찰제적 요소를 가미하고 있다는 점은 주목할 만하다. 우리나라는 다른 나라와 달리 대간첩 작전, 해안 경비 업무 등 작전업무를 경찰행정에 포함하고 있어 국가경찰제의 통일되고 신속한 대응능력은 필수적이다. 따라서 자치경찰제를 시행하더라도 비상사태시 국가경찰이 자치경찰 지휘권 문제 등 충돌발생에 대한 조정규정이 반드시 필요하다고 본다.

4. 財 政

자치경찰의 재정은 일본, 프랑스, 스페인의 경우 자치경찰에 대한 보조금을 지급하는 등 국가에서 자치경찰에 대한 재정을 일부 부담하고 있다. 미국의 경우는 그 경찰을 관리하는 자치단체에서 부담하고 있지만 교통안전 분야 등 일부 부분에 대해서 보조금을 지급하고 있다.

그러나 「정부법(안)」은 국가는 시·군·구가 자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있다(제20조)라고 규정하여 임의규정으로 하고 있으며 「특별법」에서도 임의규정(제122조)으로 하고 있다. 「유기준(안)」은 국가는 법령이 정하는 바에 따라 자치경찰에 필요한 다음 각호의 경비를 지원한다(제23조)고 규정하여 재정지원을 강제하고 있다. 따라서 자치단체의 재정실태를 고려하여 일정부분 재정지원 규정을 강제규정으로 할 필요가 있다고 본다.



第4章 濟州特別自治道와 自治警察

第1節 國際自由都市와 特別自治道

1. 國際自由都市의 推進

제주도의 국제자유도시 구상의 역사는 1960년 ‘제주도개발연구위원회’의 주도로 ‘제주자유지대’ 계획을 수립하면서 시작되었다. 그러나, 이러한 시도는 홍콩 등과의 경쟁을 격화시키며 항구의 ‘자유화’는 국가안전도 부문에서의 위험요소를 가중시키고 경제적으로도 수익 도출에 대한 확신이 없다는 이유로 실행되지 않았다.

1964년 ‘제주도건설종합계획’과 1966년의 ‘제주도특정지역’의 지정 그리고 1967년에 ‘제주도특정지역 건설종합계획’, 1971년에는 건설부가 수립한 ‘제1차 국토종합개발계획(1972-1981)’의 권역별 계획에 따라 중문관광단지의 개발이 시작되었다. 그러나 이러한 다양한 형태와 내용의 개발계획은 주로 관광부문에 집중되었다. 현재의 국제자유도시와 유사한 형태로의 개발을 위하여 1975년의 자유지역(‘특정자유지역’) 설치를 위한 건설부의 무역·관광·원자로·저장시설·수출가공 등에 대한 내용이 검토되었으며, 1980년에 경제기획원 ‘경제과학심의회’의 ‘제주자유항’ 계획이 그리고 1983년에 ‘복합 국제자유지대’ 계획이 논의되었지만 타당성이 없다는 판단에 따라 추진되지 못하였다. 1990년에 들어와서 제주도 개발계획은 국가계획인 ‘특정지역 제주도종합개발계획’과 道 계획인 ‘제주도종합개발계획’으로 이원적 계획체제를 취하여 3개의 관광단지와 26개의 관광지구를 지정하여 관광중심으로 개발이 되었다. 1991년 限時法人 「제주도개발특별법」을 제정하고 제주도 차원의 독자적인 개발계획의 수립과 추진 근거를 만들어 내었다. 1994년부터 주민들의 참여와 지역적 특성을 존중하는 바탕 아래 장래의 여건 변화에 적절히 대응하기 위한 정책방향과 지침이 설정되

어 이에 근거한 「제1차 제주도종합개발계획」이 수립되어 2001년까지 시행되었다.⁷²⁾ 이어 국제자유도시특별법이 제정됨으로써 2002년부터 제주도는 ‘국제자유도시’로서 첫걸음을 내딛기 시작했다.⁷³⁾ 「제주국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 직접적인 개발 주체인 제주도 및 도민들의 개방화 의지 및 역량에도 문제가 있었지만 법·제도상 국제자유도시 조성을 위한 계획의 수립·집행과 관련된 지방자치단체의 권한과 자율성이 한계와 중앙정부의 행정적·재정적 지원 미흡 등으로 개발사업에 뚜렷한 성과를 거두지 못했다.⁷⁴⁾

2. 特別自治道 推進⁷⁵⁾

제주도는 「국제자유도시특별법」이행 이후에 나타난 국제자유도시 추진의 문제점을 보완하고 경제자유구역 등과의 균형과 차별화를 모색하는 방향으로 국제자유도시특별법의 개정안을 마련하는 등 어려운 여건하에서도 국제자유도시 조성사업에 심혈을 기울여 왔다.

이는 노무현 대통령이 당선자 시절 균형발전 순회토론회에서 “제주도가 먼저 분권 또는 자치권에 강한 의욕을 보인다면 제주도부터 먼저 획기적인 분권제도를 출발시켜 보았으면 한다”⁷⁶⁾ 고 언급함에 따라 참여정부의 ‘지방분권화’정책과 연계되기 시작하였다. 제주특별자치도 추진 경과를 요약하면 <표5>와 같다.

72) 제주도, 『제2차 제주도종합개발계획』, 2001, p. 9.

73) 김여선, “경제특별구역의 개념에 대한 연구”, 『통상법률』, 법무부, 2003, pp. 18-19.

74) 특히 제주도의 지정학적 위치, 인구·경제 규모 등 여러 이점들로 인해 정권이 바뀔때 마다 하와이형 국제적 관광지 조성 혹은 홍콩과 싱가포르와 비슷한 수준의 국제자유도시 건설을 단골 메뉴로 내걸곤 하였다.

75) 이 내용은 김부찬, “제주특별자치도의 의의 및 자치입법권에 관한 고찰” 「제주특별자치법제와 주민참여법제」 사단법인 한국지방자치법학회, 2005, p.3-26에서 전적으로 발췌하였고, 이를 저자가 재구성하였음을 밝혀둔다.

76) 사실상 제주특별자치도 추진관련 단초를 제공했다고 할 수 있다.

〈표5〉 제주특별자치도 추진경과 요약

일 시	내 용
03년 2월	• 노무현 대통령, '분권과 자율'의 국정이념에 입각, 종전의 한계를 뛰어넘는 '지방자치의 시범도' 추진의지 천명
04년 11월	• 제주도, 특별자치도 추진계획안 정부 제출
05년 5월	• 정부혁신위 제주도 건의를 바탕으로 '제주특별자치도 기본구상안' 확정 발표
05년 7월	• 총리실 산하, 제주특별자치도추진기획단 설치
05년 7월	• 주민투표 실시로 단일광역체제 확정(특별자치도+2개 행정시로 개편)
05년 11월	• 제주특별자치도법 국회제출
06년 2월	• 제주특별자치도법 국회통과
06년 7월	• 제주특별자치도 출범

자료 : 경찰청, 『제주자치경찰제 교양자료집』, 경찰청, 2006, 참조 정리

1) 「특별법」의 意義

「특별법」은 '종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다'고 밝히고 있다. 또한 제주특별자치도추진단의 기본계획에서도 '제주도에 획기적인 자치권을 부여하고 새로운 제도를 선도적으로 실시함으로써 제주특별자치도가 연방 주 수준의 자치권을 가진 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전할 수 있도록 지원하고자 한다'고 명시하고 있다(제1조).⁷⁷⁾

77) 제주특별자치도추진기획단, 『제주특별자치도 기본계획』, 2005, p. 1. 인용

「특별법」의 궁극적인 목적은 국제자유도시를 성공적으로 추진하기 위해 자치권을 지방정부인 제주도에 이양하여 지방정부와 지역주민 책임하에 국제자유도시를 추진하려는 의미를 담고 있다. 즉 실효를 거두지 못한 「국제자유도시특별법」의 보완책 내지 발전적 대안으로서 의미를 갖는다고 하겠다. 중앙정부의 입장에서는 국가발전 전략인 동시에 지역발전 전략인 국제자유도시 개발전략이 기존의 「국제자유도시특별법」에 의해 성공적으로 추진되기에는 제주도의 자치권 및 자체 역량이 미흡하고 법·제도적 지원체계에도 문제가 많다는 사실을 자각한 결과이다. 우리나라는 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 자치입법권을 규정하고 있다(헌법 제117조 1항). 그러나 지방자치가 실시된지 10여년이 지났지만 미흡한 분권화 수준으로 말미암아 지방자치단체의 자치조직·행정·재정 등 관할권의 범위를 제한되어 왔고, 자치입법권의 경우도 ‘법령의 범위 내’로 제한되고 있어 상당부분 제약이 가해진 게 사실이다. 한편 자치입법권과 관련하여 ‘주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있어야 한다’고 규정함으로써 자치입법권의 범위를 한층 제약해온 게 사실이다(지방자치법 제15조).

하지만 「특별법」은 법치주의 이념에 따라 자치입법권을 근본적으로 지방자치단체인 제주도가 행사할 수 있도록 함에 따라 선진적 지방자치제도를 구현하는 첫 단초를 제공했다. 또한 이전의 제주도자유지역 구상(1963년), 제주도종합개발계획(1971), 제주국제자유도시기본계획(2001년) 등은 국토개발사업과 연계하여 중앙정부 주도하에 추진되었다. 즉 정부의 국토개발 일환으로 제주지역을 테스트 벨리(Test Valley)로 활용하려는 의도가 상당히 있었던 게 사실이다. 그러나 「특별법」은 중앙정부의 지속적인 권한 이양을 통해 제주도민 스스로의 힘과 의지에 의하여 국제자유도시를 효율적으로 추진할 수 있도록 ‘자치역량 수단’으로 주어진 것이다.

2) 주요내용

본 논문은 「특별법」상 의무사항으로 강제되어 전국최초로 실시한 제주자치경찰에 대한 앞으로의 발전방향에 대해 연구해보는 것을 목적으로 하고

있어 「특별법」의 개략적인 내용만을 살펴보기로 한다.

「특별법」은 제1장 총칙부터 제17장 별칙까지 제17장에 걸쳐 외교·국방 등 국가존립 사무를 제외한 350여개 중앙정부 사무를 우선 이양하고 법률안 제출 요청권을 부여하여 제주도에 적합한 제도를 정립·운영할 수 있도록 제4장에서 제주자치도의 자치조직, 제7장에서 인사, 제9장에서 재정운영에 대한 자율성을 대폭 강화하는 내용을 담고 있다. 특히 제8장에서 감사위원회 설치, 제10장에서 교육자치 실시, 제11장에서 자치경찰 설치, 제12장에서 특별지방행정기관 이관 내용 등을 포함하고 있다. 아울러 주민소환제와 인사청문회 등 새로운 제도를 실시할 수 있도록 하고 있으며 공무원의 경쟁력과 전문성을 강화하기 위한 제도를 새롭게 도입하고 지방세 전 세목을 ‘제주자치도세’로 전환하여 감면 조정권을 확대하고 지방채 발행권한을 완전 이양하는 등 재정자주권을 강화하고 있다. 중앙교부금을 법정률로 지원하고 국가균형발전특별회계에 제주계정을 설치하는 등 정부가 제주특별자치도 출범 이전 수준 이상으로 재정지원을 계속하도록 보장하고 있다. 또한 특별법은 관광·의료 등 핵심산업에 대한 규제를 대폭 완화하여 제주도가 ‘동북아의 hub - 국제자유도시’로 발전할 수 있도록 제13장 국제자유도시의 여건 조성과 제14장 국제자유도시 개발에 관한 계획에서 획기적인 규제완화와 함께 여러 제도적 특례들을 허용하고 있다.⁷⁸⁾ 제15장에서 토지이용·관리체계, 환경관리체계, 사회복지제도 운영 및 보건위생 분야에 관해 제주자치도에 자율적인 권한을 부여하고 있어 광역시계획, 도시관리계획, 공원녹지계획, 수자원관리종합계획, 환경보전계획 등을 자율적으로 수립·시행할 수 있게 되었다.

78) 제1단계로 교육·의료 등 핵심산업 육성과 관련한 규제를 완화한데 이어서, 2단계로 2007년까지 필수 규제를 제외한 행정규제를 전면 완화 정비하고 IT소프트웨어, BT 등 첨단산업 육성을 위한 지원 및 외국인투자기업에 대한 지원을 확대하고, 친환경농업육성 및 수산자원 관리체계에 관한 자율성을 보장하는 등 청정 1차 산업 육성을 위한 농수산업 관련 중앙권한을 제주자치도로 이양하도록 하고 있다. 김부찬, “제주특별자치도와 국제자유도시”, 『제주특별자치도특별법 제정 기념 학술세미나』, 사단법인 한국지방자치법학회, 2006, p.7

第2節 濟州自治警察制度

1. 導入經過

자치경찰제 도입 문제에 관하여 참여정부는 지방분권 맥락에서 접근하고 있으며 그 추진 로드맵까지 확정하여 구체화 하였다. 2004년 「지방분권특별법」상 도입의무를 규정(제10조)하고 대통령 소속 정부혁신지방분권위원회에서 그 방안을 마련한 것과 별도로 2005년 「특별자치도 기본구상(안)」에 우선적으로 제주에 자치경찰제도를 도입할 것을 밝혔다. 이에 따라 정부와 제주도에서는 이를 구체화하여 「특별법」상에 자치경찰 실시를 강제하는 입법을 추진하게 되었다.⁷⁹⁾ 2006년 제주자치경찰제 시행을 위한 세부실행계획이 확정되고 2006년 6월 30일 제주자치경찰 시행과 관련된 부수법률⁸⁰⁾이 국회에서 통과됨에 따라 제도적인 틀을 모두 마련하게 되었다. 2004년 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략 최종보고서」에서도 정부혁신지방분권위원회는 제주도를 지방분권의 모델지역으로 삼아 지방분권 핵심과제의 추진모형을 반영하여 우선적으로 자치경찰제를 시범실시하는 방안을 고려한다고 밝히고 있다.⁸¹⁾ 제주도에 행정자치권과 더불어 치안자치권까지 주어 완전한 지방분권 실현을 목적으로 진행되었음을 알 수 있다.

이는 참여정부의 지방분권 정책의 선도적 역할을 하는 특별자치도에 우선적으로 자치경찰제를 실시함으로써 자치경찰제의 전국 시행에 앞서 도출될 수 있는 문제점을 사전 점검하고, 선행 모델을 제시함으로써 자치경찰제의 조기정착을 위한 방편이었다고 보인다.

79) 제주특별자치도, 『제주자치경찰의 이해, 제주자치경찰의 준비, 출범, 활동 6개월』, 제주특별자치도 발간실, 2006, pp. 3-4.

80) 2006년 3월 21일 열린우리당 강창일 국회의원이 발의한 「경찰법」, 「경찰공무원법」, 「도로교통법」, 「경범죄처벌법」 등 제주자치경찰 관련 부수법률들은 특별자치도 출범전 무사히 국회를 통과할 수 있었다.

81) 제주발전연구원, 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략, 최종보고서』, 제주발전연구원, 2004, p. 186.

2. 主要 内容

정부에서 자치도 기본계획을 확정하면서 제주형 자치경찰제 시범실시를 위하여 마련한 주요내용은 <표6> 과 같다.

<표6> 제주형 자치경찰제 시범실시 주요내용

구 분	내 용
조 직	<ul style="list-style-type: none"> • 특별자치도에 자치경찰단, 행정시에 자치경찰대 설치 • 자치경찰단장은 도지사임용(필요시 개방형 직위지정 운영)
사 무	<ul style="list-style-type: none"> • 방법순찰, 교통안전 지도단속, 기초질서 유지, 시설·행사 경비 등 주민생활 밀착 서비스(국가경찰과 업무 협약) • 환경·식품·산림·공중위생 등 17개분야 사범경찰관리 직무 • 교통안전시설 관리 업무(국가경찰업무 이관)
직무수행	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰관직무집행법 준용, 일반 범죄 수사권 없음(국가경찰에 인계)
재 원	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 부담원칙으로 하되 국가 지원 검토

1) 조직 및 사무

자치경찰 설치는 자치경찰사무를 처리하기 위해 특별자치도에 자치경찰단을 두고(특별법 제106조), ‘행정시에는 자치경찰 사무를 담당하기 위하여 자치경찰대를 설치한다’고 규정하고 있다(특별법 제106조). 또한 ‘자치경찰단장은 도지사가 임명하며 도지사 지휘를 받도록 하였으며 그 계급은 자치총경으로 하며 다만 필요하다고 인정하는 경우에는 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다.’고 규정하고 있다(특별법 제107조).

사무의 범위는 주민의 생활안전활동에 관한 사무⁸²⁾, 지역교통활동에 관한 사무⁸³⁾,

82) 생활안전을 위한 순찰 및 시설운영, 주민참여 방범활동의 지원 및 지도, 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 보호, 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방, 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속으로 구분된다.

83) 교통안전 및 교통소통에 관한 사무, 교통법규 위반 및 교통소통에 관한 사무, 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도로 구분된다.

공공시설 및 지역행사장등의 지역경비에 관한 사무, 환경·위생 등 특별사법경찰관리의 직무로 규정하고 있다(특별법 제108조). 그러나 생활안전·지역교통·행사장 경비 등 업무는 도지사와 제주지방경찰청장이 협약으로 사무분담 및 사무수행방법을 정하도록 하고 있다(특별법 제110조).⁸⁴⁾

2) 목표·평가 및 운영

‘도지사는 매년 치안행정위원회의 의견을 들어 자치경찰활동의 목표를 수립하고 공표하여야 하며 또한 매년 목표를 기준으로 자치경찰활동을 평가하고 치안행정위원회의 의견을 들어 그 결과를 공포하여야 한다’고 규정하고 있다(특별법 111조). 또한 ‘인력 및 장비 등의 운영계획을 수립하여야 한다’고 규정하고 있다(특별법 제112조).

3) 치안행정위원회

특별자치도의 지방행정과 치안행정의 업무 협조 및 국가경찰과 자치경찰간 사무분담 및 사무수행방법에 관한 사항과 자치경찰활동에 관한 목표수립 및 평가에 관한 사항, 자치경찰 운영에 대한 지원에 관한 사항 등에 대해 심의·의결하기 위해 치안행정위원회를 두도록 하고 있다(특별법 113조).

구성은 위원장 1인과 당연직 위원 2인을 포함한 11인의 위원으로 하고, 위원장은 당연직 아닌 위원 중에서 호선한다. 치안행정위원회 위원의 자격은 법관, 검사 또는 변호사의 자격이 있는 자, 대학에서 법학·행정학·경찰학 또는 교육학을 담당하는 조교수 이상의 직에 있는 자 등이다.⁸⁵⁾

84) 이를 근거로 2006년 12월 27일 제주특별자치도 도지사와 제주지방경찰청장간 업무협약을 체결하였다.

85) 당연직 아닌 위원은 도지사, 도의회 의장, 제주특별자치도지방경찰청장이 각각 3명씩 추천하고 도지사가 위촉한다(특별법 제114조).

4) 직무수행

「경찰관직무집행법」의 불심검문(제3조), 보호조치(제4조), 위험발생의 방지(제5조), 범죄의 예방과 제지(제6조), 위험방지를 위한 출입(제7조), 경찰장비의 사용 등(제10조), 경찰장구의 사용(제10조의2), 분사기 등의 사용(제10조의3), 무기의 사용(제10조의4), 사용등록의 보관(제11조), 벌칙(제12조)의 규정을 준용토록하고 있다.

그러나 무기와 장비의 사용은 도지사의 신청에 의하여 제주특별자치도지방경찰청장의 승인을 얻은 자에 한하여 사용하도록 하고 있다(특별법 제115조). 자치경찰이 범죄의 발견시 조치는 프랑스와 스페인의 자치경찰 형태를 따르고 있다.⁸⁶⁾ 즉, 특별사법경찰관리 업무와 「경범죄처벌법」 제6조, 「도로교통법」 제163조, 「자전거이용활성화에 관한 법률」 제27조 위반에 의한 통고처분의 대상이 되는 범죄를 제외하고 현행범인을 발견하여 현장에서 체포한 경우에는 즉시 국가경찰공무원에게 인도하도록 강제하고 있다(특별법 제117조).

5) 국가경찰의 지원·감독

국가경찰과 자치경찰은 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공하기 위하여 필요한 부분에서 상호협조 하도록 규정하고 있다(특별법 제119조). 또한 도지사는 제주지역 치안행정을 담당하는 제주지방경찰청장에게 자치경찰의 단속현황, 경찰장비보유현황 등 통계자료를 통보하도록 하고 있다.(특별법 제120조). 그리고 자치경찰의 사무 및 운영에 관련된 조례나 규칙을 제정·개정 또는 폐지하는 때에도 그 안을 지방의회에 이송된 날로부터 10일이 내에, 규칙안은 공포예정 15일 이내에 제주지방경찰청장에게 통보해야한다고 규정하고 있다(특별법 제121조). “국가는 자치경찰 설치·운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있다.”고 명시하여 재정지원 규정을 임의 규정으로 하고 있으며(특별법 제122조), “자치경찰사무에 대한 감사시 제주지방경찰청장 또는 경찰서장에게 참여를 요청할 수 있다”고 규정하고 있다(특별법 제124조).

86) 본 논문 제3장 제2절 참조

6) 자치경찰공무원

자치경찰공무원의 계급은 자치총경, 자치경정, 자치경감, 자치경위, 자치경사, 자치경장, 자치순경으로 구분하고, 도지사가 임명·휴직·면직과 징계권한을 갖도록 하고 있다(특별법 제125조). 특히 자치경찰 인사의 중립성을 확보하기 위해 자치경찰 인사에 대한 사항을 심의·의결하는 ‘자치경찰공무원인사위원회’를 두도록 하고 있다(특별법 제127조).

신규임용은 공개경쟁시험을 원칙으로 하되 국가경찰공무원을 해당계급으로 자치경찰공무원으로 임용할 경우 등 특별임용은 자격 등을 규정하고 있다(특별법 제129조). 아울러 자치경찰공무원의 능력을 향상시키고 국가경찰사무와 자치경찰사무의 연계성을 높이기 위하여 국가경찰과 자치경찰간 매년 소속 자치경찰공무원 정원의 100분의 5의 범위 안에서 협의과정을 거쳐 인사교류를 하도록 하고 있다(특별법 제130조).

자치경찰공무원의 승진은 승진심사를 원칙으로 하되, 자치경정 이하의 계급은 시험승진을 병행할 수 있도록 하고 있다(특별법 제131조).

7) 교통안전시설의 관리

그 동안 지방자치단체에서 국가경찰로 위탁하여 관리해오던 신호기, 안전표지의 설치 등에 관해 지방경찰청장이나 경찰서장에게 위탁할 수 없도록 강제하고 있으며, 국가경찰은 경호·경비 그 밖의 긴급한 업무 수행을 위하여 필요한 경우를 제외하고는 신호기 및 안전표지 등 교통안전시설을 운용할 수 없도록 규정하고 있다(특별법 제138조).

안전하고 원활한 교통을 확보하기 위해 도지사 소속하에 교통시설심의위원회를 두어 횡단보도의 신설 및 이전에 관한 사항, 신호기의 설치 및 이전에 관한 사항, 중앙선의 절선 및 이전에 관한 사항 등에 대해 심의하도록 하고 있다. 사실상 국가경찰 사무였던 교통관련 기능 대부분이 자치경찰로 이관되었다고 할 수 있다(특별법 제139조).

3. 「정부법(안)」과 濟州自治警察制度의 比較

참여정부 출범이후 심혈을 기울여 정부차원에서 입법 발의한 「정부법(안)」은 제주자치경찰제와 연관이 큰 만큼 「정부법(안)」과 제주자치경찰제를 비교 검토해보는 것은 의의가 크다 할 것이다.

양자간 상이한 점은 실시단위와 도입여부에서 차이가 있다. 「정부법(안)」은 시·군·구 기초자치단체에 설치하고, 자치경찰은 특별자치도내에 설치하도록 하고 있다.

그러나 행정구조개편으로 시·군이 폐지된 특별자치도는 실시단위가 정부안과 동일하다. 결국 양자간 유일한 차이점은 제주자치경찰은 도입을 강제하고, 「정부법(안)」은 도입에 임의성을 두고 있다는 점이고 그외, 조직·인사·사무·주민참여 등 모든 점이 동일하다.

따라서 아래에서는 제주형자치경찰 운영실태를 살펴보고 이를 통하여 「정부법(안)」에 대한 시사점을 검토해보고자 한다.

第5章 濟州自治警察制度의 運營實態 및 發展方案

第1節 組織·人事·財政·服制

1. 組織 및 人力

조직은 인구·면적·치안수요, 관광지 및 국내·외 행사 등을 종합적으로 고려하여 주민생활안전을 최우선으로 하고 지역특성에 맞는 조직을 만드는 데 역점을 두고 있다.⁸⁷⁾ 총정원은 127명으로 자치경찰단에 3개팀(경무·생활안전·관광환경), 제주시자치경찰대에 5개팀(경무·생활안전 2개팀, 관광환경 2개팀), 서귀포시자치경찰대에 3개팀(경무·생활안전·관광환경)으로 구성되어 있다. 조직도는 <그림6> 과 같다.

<그림6> 제주자치경찰 기구(127명 1단 18명, 2개 대 109명)



자료: 경찰청, 『국관 회의자료집』, 경찰청, 2006, p. 4

이는 자치경찰의 인력은 소수이지만 치안행정의 돌발성·긴박성을 감안한 조직 편제로 도지사의 책임하에 인력운영의 효율성을 극대화하기 위한 것으로 여겨진다.

87) 자치경찰공무원 총정원은 127명으로 주민치안서비스 강화 및 현장위주의 인력배치를 위하여 기획을 담당하게 될 자치경찰단에 18명, 행정시 자치경찰대에 109명(제주시 69명, 서귀포시 40명)을 두도록 규정하고 있다(제주특별자치도 지방공무원 조례 4조).

도지사는 행정시장 임용권을 가지고 있다(특별법 제17조 2항). 그리고 도지사 출마자는 선거에서 승리하기 위해 정치적 영향력을 지닌 유력인사를 행정시장으로 영입하여 행정시별로 예고할 수도 있다(특별법 제18조 1항). 사실상 런닝메이트(Running Mate) 형식을 취함에 따라 도지사와 함께 선거에 참여한 행정시장은 인사권 등 막강한 권한을 갖고 있다. 그 결과 행정시에 설치된 자치경찰대는 「특별법」상 자치경찰단의 보조기관이지만 행정시장의 영향력 아래서 움직일 수 밖에 없다. 또한 자치경찰단에서는 자치경찰대 인력 운영은 행정시장의 승낙을 먼저 받아야하는 불합리한 점도 있다. 이는 자치경찰단 역할이 모호해질 수 밖에 없는 시스템이다. 예산문제 등으로 인력확충이 어려운 현실과 정원이 소수인 점을 감안 자치경찰 인력을 자치경찰단에서 중점적으로 운영하도록 「특별법」이 개정되어야 할 것이다.

특별자치도는 2006년도에 이어 2007년도에도 일반 행정직을 비롯하여 기술직 등 대규모로 신규채용을 하였다.⁸⁸⁾ 지방자치법 제102조 2항⁸⁹⁾의 규정 적용을 배제(특별법 제52조 1항)하고 행정기구 설치와 소속공무원 정원 관리에 자율권을 부여 받았기 때문이다. 즉 중앙정부가 총액인건비제도의 예외 적용을 인정함에 따라 적극적으로 인력확보를 한 것이다. 중앙정부가 특별자치도에 인력선발·운영에 자율권을 부여한 것은 창의성과 전문성을 지닌 우수 인력선발과 자율적인 기구설치를 통해 중앙정부와 특별자치도가 궁극적으로 이루려는 국제자유도시 건설의 목표와 전략을 구현하고자 하는데 있다고 판단된다. 따라서 특별자치도의 치안행정의 한축을 담당할 자치경찰 인력도 총액인건비 예외 대상으로 얼마든지 충원과 증원이 가능하다고 보여진다. 그러나 특별자치도에서 자치경찰 인력 채용을 중앙정부의 예산 미지원 등의 이유로 미루는 것은 다른 기구나 분야의 인력 확충보다 자치경찰 분야가 떨어진다는 반증이다. 관광과 환경을 중시하는 특별자치도의 개발사업은 필연적이다. 이로 인해 발생하는 환경훼손을 감시하는 첨병역할은 자치경찰의 몫이다. 개발초기부터 최소한의 훼손으로 최대한의 효과를 얻기 위한 행정적 감시가 중요하다.

88) 2006년도 195명, 2007년도에는 237명을 신규채용 하였다(특별자치도 홈페이지 www.jeju.go.kr)

89) ‘행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 지방자치단체 조례로 정한다’(지방자치법 제102조 2항). 즉 총액인건비제도를 규정하고 있다.

인력확보 방안을 고려해보면 첫째, 특별자치도가 행정구조개편⁹⁰⁾을 단행하면서 발생한 잉여인력⁹¹⁾을 자치경찰로 특별임용하는 방법이 있을 수 있을 것이다. 특별자치도가 자치입법권을 가지고 있으므로 특별법과 자치경찰공무원 임용 조례 개정을 통해 산림, 환경, 식품 등 전문적 지식을 가진 인력들을 자치경찰로 특별임용 할 수 있을 것이다. 자치경찰 특별임용에 대해 법적 문제의 제기에 대하여서는 「경찰공무원법」에서 허용을 명확히 하고 있다.⁹²⁾

둘째, 근무성적이 우수한 주정차단속요원과 청원경찰을 자치경찰로 임용하는 방안이다. 자치경찰공무원 임용 등에 관한 조례 제정을 통하여 각계각층의 의견 수렴시 제기되었던 주정차단속요원과 청원경찰의 성실한 근무와 대도민 서비스 향상을 위한 인센티브적 성격으로 활용한다면 상당히 효과가 있을 것으로 기대된다.

셋째, 특별자치도 내에서 사무분장 조정을 통한 인력확보 방안이다. 제주자치도는 행정기구 설치 조례와 시행규칙으로 특별자치도의 조직·직급, 사무분장 등에 대한 사항을 규정해 놓고 있는데 교통 단속업무는 교통관리단과 자치경찰단의 업무로 중복 규정되고 있다. 주정차 관리의 종합계획 및 기획 업무와 단속업무를 교통관리단 사무분장으로 규정해 놓고(제주특별자치도 행정기구 설치 조례 시행규칙 제15조, 동규칙제104조) 단속업무는 교통관리단 또는 교통행정과에서 수행하고 있다. 자치경찰도 주정차 위반 등 교통법규 위반자를 단속할 수 있다. 도로교통법 제32조(정차 및 주차의 금지)와 제33조(주차금지의 장소) 위반과 관련하여 교통행정과·건설교통과 소속 공무원들은 과태료 처분을, 자치경찰에서는 범칙금납부통고서를 발부 할 수 있다. 즉 하나의 행정기관에서 상이한 행정처분을 함에 따라 행정행위의 통일성이 저해되고 있다. 도민이나 관광객 입장에서는 혼란이 올 수 있고, 장기적으로는 행정행위에 대한 신

90) 광역자치단체와 4개 기초자치단체는 제주특별자치도 출범과 함께 광역자치단체(특별자치도)와 2개 행정시로 개편되었다.

91) 제주도 공무원 정원은 4,881명에서 자치경찰 시행에 따른 127명과 제주해양수산청 등 7개 특별행정기관 이관에 따른 142명을 포함한 5,150으로 여유인력은 50명 수준이다. 제주특별자치도, “행정조직개편 발표자료” p. 4. ; 지방공무원의 총수를 5,169명으로 하고 있다(제주특별자치도 지방공무원 정원조례 제2조).

92) 임용예정직에 상응한 근무실적 또는 연구실적이 있거나 전문지식을 가진자를 특별임용할 수 있도록 규정하고 있다(경찰공무원법 제8조 3항 3호).

퇴성을 상실할 수 있다. 행정행위의 통일성을 기하기 위해 자치도내에 교통소통과 단속에 관한 사무는 자치경찰단에서 총괄하도록 사무분장 조정이 필요하다. 또한 교통관리단·교통행정과 단속 인력과 장비도 자치경찰단에서 운영하도록 한다면 인력부족으로 운영에 어려움을 겪고 있는 자치경찰의 초기 정착에 기여할 것이다.

2. 人 事

자치경찰단장의 임용문제와 국가경찰과의 교류로 구분하여 살펴보고자 한다. 자치경찰단장을 개방형직위로 지정·운영 할 수 있도록 규정(특별법 제107조 2항) 하고 있으나 초대 자치경찰단장은 국가경찰 경정 계급자 중에서 지원을 받아 자치총경으로 승진 임용하였다. 이는 특별자치도에서 자치경찰단장에 대한 임용 조례를 제정하지 못했기 때문이다. 그러나 정당공천제가 유지되고 있는 상황에서 도지사가 자치경찰에 대한 인사권을 보유한 상태에서 자치경찰단장을 개방형직위로 임용한다면 도지사의 의중에 따라 경찰권이 좌우될 수 있다는 점을 우려하지 않을 수 없다. 경찰 업무가 대부분 규제적 성격이 강함으로 도지사의 정치적 편향에 따라서 경찰업무집행의 소극화·사병화 현상이 우려된다. 경찰의 정치적 중립성 확보의 문제는 경찰 창설이후 경찰개혁의 핵심적 사항이었으며 자치경찰제 도입과 관련해서도 사전 연구가 있었던 사안이다.

「특별법」에는 이러한 문제점을 보완하는 범조항도 없다. 제주자치경찰이 지역 정치세력으로부터 중립을 유지하기 위해서는 여러 대안을 고려해볼 수 있을 것이다. 우선, 특별자치도에서 정무부지사⁹³⁾와 제주발전연구원장에 대해 청문회를 도입하여 간접적으로 정치적·도덕적 힘을 실어주고 있는 사례와⁹⁴⁾ 국가경찰에서 경찰총수인 경찰청장에 대해 청문회 도입으로 경찰의 정치적 중립에 일정부분 기여하고, 경찰청장에 대해 임기2년 보장으로 소신껏 치안행

93) '별정직지방공무원으로 보하는 부지사에 대해서는 인사청문회 실시한다.'고 강제하고 있다 (특별법 제44조 1항).

94) '제주특별자치도지사로부터 인사청문회 요청된자를 인사청문회대상자라고 한다'고 규정하고 있다(제주특별자치도의회 인사청문회 조례 제2조 2항).

정을 펼칠 수 있도록 뒷받침하고 있는 사례는 충분히 검토할 필요가 있다.

자치경찰단장에 대해 인사청문회를 실시함으로써 운영초기 어려움을 겪고 있는 자치경찰에 대해 특별자치도 정부 조직내에서 어느 정도 위상제고가 가능하다. 또한 이를 통해 임기를 보장을 함으로써 지방 토호세력에 영향을 받지않고 소신껏 업무를 추진할 수 있다고 보여진다. 이는 자치경찰단장 임용관련 조례 제정시 고려해 볼만하다. 다른 방법으로는 「특별법」을 개정하여 자치경찰단장을 국가직 즉 국가경찰과 같은 방법으로 경찰청에서 임명하고, 지휘·감독만 도 지사가 갖는 방법을 생각해 볼수 도 있다. 물론 이 방법은 특별자치도 취지에 반한다는 지적이 있을 수 있으며,⁹⁵⁾ 조직내 상위직과 하위직간 임명권자를 달리 함으로 인해 국가직과 지방직간 차별, 자치경찰단장의 직원 장악 문제 등은 있을 수 있으나 자치경찰의 정치적 중립을 유지하기 위해서는 검토해 볼 만하다.

일본에서는 경시정(경정) 이상 상위직은 국가직으로 하고 있다. 국가경찰과 자치경찰간 인사교류 관련규정은 ① 자치경찰공무원의 능력을 발전시키고 국가경찰사무와 자치경찰사무의 연계성을 높이기 위하여 국가경찰과 자치경찰간 또는 다른 지방자치단체의 자치경찰 상호간에 긴밀한 인사교류가 될 수 있도록 노력해야 한다(특별법 제130조 1항). ② 규모는 매년 자치경찰 공무원 정원의 100분의 5 범위안에서 해당 임용권자와 협의를 거쳐 인사교류를 하여야 한다(특별법 제130조 2항). ③ 국가경찰과 자치경찰 사무의 연계성을 높이기 위해 긴밀한 인사교류가 될 수 있도록 노력하여야 한다(경찰공무원법 제10조의2). ④ ‘제주자치경찰공무원을 그 계급에 상응하는 국가경찰공무원으로 특별채용할 수 있다’(경찰공무원법 제8조 3항)는 규정이 있다. 특별자치도에서도 자치경찰 공무원 인사교류 조례를 제정하고 있는 상태이나 법률상 인사교류와 관련하여 상호 임용권자간 협의 하에 ‘노력해야 한다’고만 규정되어 있을뿐 강제성이 없어 과연 인사교류가 가능할지 의문이 든다. 그 이유로는 협의를 거치도록 함에 따라 한쪽 임용권자 거부한다면 교류가 불가능하다는 점과 국가경찰에서 제주 자치경찰로 38명 인력을 이관하면서 의원면직 절차를 밟아 국가경찰로 인사교류가 되는 것을 사실상 차단한 점 등을 들 수 있다.

제주자치경찰을 지방 정치세력으로부터 자유롭게 하기 위해서는 앞서 논했던

95) 윤재욱, 전계논문, pp. 107-108.

자치경찰단장의 임용과 국가경찰과 자치경찰간 인사교류는 필요하다. 특히 치안 행정의 돌발성과 다양성을 감안할 때 신임 자치경찰순경에 대한 국가경찰 업무의 다양한 경험이 필요하다.⁹⁶⁾ 따라서 법적으로 완전히 강제하는 것이 바람직하다.

3. 服 制

근무중에는 원칙적으로 제복을 착용하며 자치경찰공무원임을 식별 되도록 계급장, 흉장 등에 제주CI를 삽입·활용하는 방법으로 국가경찰과 달리하여 착용하고 있다. 제주자치경찰의 계급장, 표지장, 약장 등은 <그림7> 과 같다.

<그림7> 제주자치경찰의 계급장, 표지장



그러나 국가경찰의 제복에 단지 자치경찰의 가슴표지장 등을 부착하여 착용하고 있어 확실한 구분이 어려운 상태이다.⁹⁷⁾ 프랑스 자치경찰은 장비, 복장, 순찰차 등 국가경찰과의 혼동을 초래하는 어떠한 형식도 허용하지 않고 있으며

96) 제주특별자치도지방경찰청, 『국정감사 보조자료집』, 2006, p. 90.

97) 물론 국가경찰복제를 2007년 12월 31일까지 자치경찰공무원의 복제로 함께 사용할 수 있도록 규정하고 있다(특별법 부칙 제21조 2항).

정부시행령으로 명확하게 규정하고 있다. 이는 치안행정의 돌발성, 긴박성 등으로 인해 발생할 수 있는 쟁송 문제를 최소화하기 위한 조치라고 여겨진다.

행정자치부 자치경찰추진단에서 자치경찰제 전국시행에 앞서 국가경찰과 자치경찰의 복제를 구분하기 위해 대학교수, 디자이너 등 전문가로 자치경찰복제개선위원회를 구성하여 연구 개발 중이다.⁹⁸⁾ 제주자치경찰도 행정자치부 자치경찰추진단에서 개발한 복제를 일괄적으로 착용할 것인지 여부도 결정되지 않았다. 자치경찰은 지역특성에 적합한 맞춤형 치안서비스를 제공하기 위해서 추진되고 있다. 특히 제주자치경찰은 특별자치도가 지향하는 관광 등에 중점을 둔 치안활동에 역점을 두고 있다.⁹⁹⁾ 따라서 제주자치경찰만의 특성을 살린 복제 개발로 이미지 제고와 함께 국가경찰과 명확한 구별이 필요하다.

4. 財 政

‘자치경찰을 설치하고 운영하는데 필요한 경비를 국가에서 지원할 수 있다.’고 특별법상 임의규정으로 명시하고 있다(특별법 제122조). 재정자립도가 낮은 특별자치도로서는 자치경찰 운영에 따른 인건비 및 장비구입 등 기초사업비 조차 확보하는데 어려움을 겪고 있는 상황이다. 기획예산처에서도 제주자치경찰에 국가예산을 지원할 경우, ‘현재 국회 계류중인 「정부법(안)」이 국회를 통과하여 전국적으로 자치경찰제가 실시되면 다른 실시지역에서도 제주도와 의 형평성을 내세워 예산지원을 요구할 우려가 있다’며 국비지원이 어렵다는 입장이다. 특별자치도는 국무총리실과 기획예산처, 경찰청 등 관계기관에 예산

98) 행정자치부 자치경찰추진단, “자치경찰 복제개발추진계획” 2006, pp. 3-4

99) 자치경찰 활동 목표를 안전하고 질서 있는 제주특별자치도의 실현, 주민의사와 제주특성에 적합한 맞춤형 치안서비스 제공, 관광제주의 특성을 감안하여 규제보다는 봉사에 역점으로 명시하고 있다(업무협약 제3조) ; 제주자치경찰에서는 2007년 3월 1일부터 성산일출봉 등 도내 주요관광지 9개소에 대한 방범활동을 수행하고, 2007년 7월 1일부터는 관광객의 안전한 수송 업무를 본격적으로 분담한다(업무협약 부칙).

지원을 지속적으로 요구하고 있으며, 추가로 신규 채용할 44명에 대해 예산 미확보로 채용을 미루고 있는 상태여서 인력운영에 차질을 빚고 있다. 특별자치도도 자치경찰과 관련한 예산을 중앙정부에만 의존할 것이 아니라 자체 확보 방안 등 특단에 조치가 필요하다. <표7>은 2007년도 자치도의 자치경찰 예산 편성 내역을 정리한 것이다.

<표7> 2007년도 자치경찰의 예산확보 내역 (단위 : 백만원)

구 분	계	국 비	도 비
계	6,208	2,017	4,191
인 건 비	3,966	1,697	2,269
운 영 비	1,734	320	1,414
사 업 비	508	-	508

자료: 제주특별자치도, 『2007년도 세출예산각목명세서』, 2007, p. 420.

제주자치경찰의 경우 설치를 법으로 강제하고 있고, 성질상 일정부분 국가경찰의 사무를 분담하는 만큼 제도 정착 시까지 특별자치도의 재정능력을 감안하여 지원하는 방향으로 법개정이 필요하다. 법개정이 어려울 경우 부칙으로 일정기간 동안 지원하는 방안도 생각해볼 수 있다. 일본의 경우는 원칙적으로 도·도·부·현 예산으로 자치경찰 경비를 부담하되¹⁰⁰⁾ 國庫支辨金¹⁰¹⁾과 警察

100) 일본의 도·도·부·현 경찰예산의 98% 정도는 자치단체 재원이며, 2% 정도만 국고보조금으로 구성되어 있다.곽채기, "자치경찰제 도입에 따른 재원배분 방안", 『자치경찰제도 연구자료집Ⅲ』, 치안연구소, 1999. p. 63.

101) 도·도·부·현의 일반회계 예산에 포함시키지 않고 경찰청에서 직접 도·도·부·현경찰에 지급되는 국고지변금의 대상경비(100% 지급)로는 국가사무로서 위임된 성격을 지닌 경시정(우리의 총경급) 이상 국가경찰공무원 인건비성 경비, 경찰교육훈련 관련 경비, 경찰통신 경비, 범죄감식 경비, 범죄통계 경비, 경찰장비의 정비 경비, 경호 및 경비에 소요되는 경비, 국가공안에 관련되는 범죄 등 특수범죄 수사 경비, 범죄피해자등급부금에 관련된 사무처리 경비 등이 있다(일본경찰법 제37조 제1항).

補助金¹⁰²⁾을 통하여 자치경찰의 경비를 지원하고 있다.

영국은 형식적으로는 중앙정부와 자치단체가 절반씩을 부담하고 있으나 실질적으로는 자치경찰예산의 약 84%정도를 경찰보조금·세입지원교부금 등의 형태로 중앙정부에서 지원하고 있다.¹⁰³⁾

제주자치경찰의 경우에도 조기정착을 위해서는 중앙정부에서 특별자치도에 자치경찰 소요경비를 안정적으로 지원하는 등 자치치안을 효율적이고도 균형 있게 확보할 수 있도록 뒷받침하는 법적·제도적 장치를 마련해야 한다. 물론 특별자치도도 자체적으로 적극적인 방안을 모색해야 한다.

정부는 「특별법」 제76조 ①항¹⁰⁴⁾에 근거하여 국가균형발전특별회계에 제주계정을 신설하고 예산을 특별자치도로 배정하였다.¹⁰⁵⁾ 이 예산은 특별자치도 스스로 사업의 우선순위를 정해 예산을 신청할 수 있고 예산의 이월·전용이 가능하며 계정내 유사 사업간 연계 운용이 강화되는 등 특별자치도에 재정운영에 자율성을 부여하고 있는 만큼 단기적으로는 자치경찰 운영 예산을 제주계정내에서 일부 조정하는 방안도 검토할 필요가 있다. 자치경찰에서 단속한 교통범칙금은 특별자치도 지방세 세외수입으로 들어오게 되어있는데 그 사용처를 자치경찰 운영비로 한정하는 도조례 제정 등의 노력도 필요하다. 더 나아가 특별사범경찰업무로 인해 발생하는 벌금에 대해서도 특별자치도로 세입 조치되어 자치경찰 운영비로 사용될 수 있도록 관계기관과 협의하고 자치경찰의 주요 목적이 ‘천혜의 제주자연환경 보전’이므로 먹는 샘물 등 제주의 청정 자연환경을 이미지로 내세우는 제품에 대해 소액의 부담금 징수 등 다각적인 자체재원 확보방안 마련이 절실하다.

102) 도·도·부·현의 일반회계 예산에 포함시켜 도·도·부·현경찰에 보조하는 경찰보조금의 대상경비(50% 보조)로는 국가사무의 성격이 강한 자치사무인 일반 범죄수사·방범활동·교통단속 경비, 경찰관서 시설비, 차량·선박·항공기 유지비, 기동대·경비대의 인건비 등이 있다 (일본경찰법 제37조 제2항).

103) 윤재욱, 전계논문, p. 35.

104) 국가는 이법 시행 이후 제주자치도 설치 이전에 지원한 재정수준 이상이 지원되도록 보장한다 (특별법 제76조 1항).

105) 국고보조사업과 특별지방행정기관 사업, 자치경찰 운영비 등 3,476억원을 배정하였다.(기획예산처 홈페이지 www.mpb.go.kr)

第2節 遂行事務와 業務協約

1. 事務遂行의 法的 根據

제주자치경찰은 「경찰관직무집행법」을 준용하여 「특별법」 제108조의 업무협약에 근거를 둔 사무를 수행한다. 직무수행 중 범죄를 발견한 경우, 국가경찰에 즉시 통보하고 인계하도록 하고 있으며 현행범을 체포한 경우에도 즉시 국가경찰에 인도하여야 한다고 규정하고 있다(특별법 제117조).

여기서 문제는 지역교통 사무를 수행하면서 「도로교통법」상 무면허운전(제43조)와 음주운전(제44조) 의심자 발견시 「형사소송법」에 의거 현행범인의 체포(제212조)와 준현행범(제211조)에 근거하여 체포할 수 없는 등 법률상 제재 방법이 없다는 것이다. 즉 자치경찰의 직무수행의 법적 근거가 미약할 뿐만 아니라 현실과 괴리가 있어 직무수행에 제약을 받을 수 밖에 없다. 자치경찰의 지역교통 업무에 대한 연속성과 실효성을 살리기 위해 도로교통법상 자치경찰의 업무수행 중 음주운전 의심자 등을 발견할 경우 측정 요구가 가능하도록 단서 조항 삽입이 필요하다. 더 나아가 자치경찰의 활동구역 안에서 음주·무면허 위반자 단속 권한까지 부여하는 방안이 강구되어야 한다.

2. 遂行事務의 內容

1) 특별법 규정

자치경찰의 수행사무는 주민생활과 밀접한 지역 생활안전·지역 교통 등의 사무수행을 규정하고 있다(특별법 제108조). 국가경찰과 사무 중복을 피하고 양측간 합리적인 역할 분담을 통해 효율적인 치안서비스를 제공하기 위해 업무협약 체결을 규정하고 있다(특별법 제110조). 요약정리하면 <표8> 과 같다

〈표8〉 제주자치경찰의 수행사무

구 분	사 무 내 용
생활안전	<ul style="list-style-type: none"> • 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영 • 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 • 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호 • 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방
지역교통	<ul style="list-style-type: none"> • 교통안전 및 교통소통에 관한 사무 • 교통법규위반 지도·단속 • 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도
지역경비	<ul style="list-style-type: none"> • 지역행사 및 공공시설 경비
교통안전 시설관리	<ul style="list-style-type: none"> • 신호기 및 안전표시 운영·관리 등
사법경찰 관리직무	<ul style="list-style-type: none"> • 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

자료 : 제주특별자치도지방경찰청, “국정감사 보조자료”, 2006.

특히 자치단체 고유사무로 단속하고 중대한 사안에 대해서는 국가경찰에 고발조치 했던 사법경찰관리직무를 자치경찰에서 직접 관장할 수 있게 되었다. 그 결과 중요사안에 대해 신속하게 처리 할 수 있게 되었으며, 특별사법경찰업무의 고소·고발 관련하여 수사능력 부족으로 상당한 어려움이 있었으나 이런 문제를 완전히 해소하게 되었다. 자치경찰이 수행하는 특별사법경찰 사무는 〈표9〉와 같다.

〈표9〉 자치경찰이 처리하는 특별경찰사무 내용

구 분	직 무 범 위
산림보호·국유림경영	• 산림, 그 임산물과 수렵에 관한 범죄
식품단속	• 식품위생법, 보건범죄단속에관한법률조치법 중 식품위생에관한 범죄
의약품단속	• 약사법, 보건범죄단속에관한특별조치법 중 약사에 관한 범죄
문화재의 보호	• 문화재보호법에 규정된 범죄, 동법상 지정구역 내 경범죄처벌법에 규정된 범죄의 현행법
공원관리	• 자연공원법에 규정된 범죄, 경범죄처벌법에 규정된 범죄의 현행법
어업감독	• 수산업에 관한 범죄 및 어업자원보호법 위반 범죄
공중위생단속	• 공중위생관리법에 규정된 범죄
환경단속	• 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 폐기물관리법, 오수·분뇨및축산폐수처리에관한법률, 환경분쟁조정법, 환경범죄의 단속에관한특별조치법, 자연환경보전법, 환경·교통·재해등에관한영향평가법, 폐기물의국가간이동 및 그 처리에관한법률, 하수도법, 환경기술개발및지원에 관한법률, 먹는물관리법, 토양환경보전법, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률, 자원의절약과재활용촉진에관한법률, 다중이용시설등의 실내공기질관리법, 수도법, 지하수법, 보건범죄단속에관한특별조치법, 야생동·식물보호법, 악취방지법에 규정된 범죄
차량운행제한단속 및 도로시설관리	• 도로법(40, 47, 50, 50의4, 53, 54, 54의4, 54의6)위반범죄
관광지도	• 관광진흥법에 규정된 범죄
청소년보호업무	• 청소년보호법에 규정된 범죄
농·수산물 원산지·유전자변형 표시	• 농수산물품질관리법·수산물품질관리법에 규정된 원산지표시·유전자변형 농수산물표시에 관한 범죄
대외무역법상 원산지표시 단속	• 대외무역법에 규정된 원산지표시에 관한 범죄
농약 및 비료단속	• 농약관리법, 비료관리법에 규정된 범죄
하천감시	• 하천법에 규정된 범죄
가축방역·검역	• 가축전염병예방에 규정된 범죄
무등록자동차정비업 자동차 무단방치 및 강제보험 미가입 자동차운행 단속	• 자동차관리법에 규정된 무등록자동차정비업, 자동차무단방치에 관한 범죄, 자동차손해배상보장법에 규정된 강제보험미가입자동차운행에 관한 범죄

자료 : 경찰청, 『제주자치경찰제 교양자료집』, 경찰청 종합발간실, 2006, p. 11.

2) 업무협약¹⁰⁶⁾¹⁰⁷⁾

업무협약은 목적(제1조)에서부터 유효기간(제13조)까지 총13개 조문으로 구성되어 있다. 제1조는 목적으로 “특별법 제110조와 제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례 제3조와 제4조에 위임한 사항에 대해 규정함을 목적으로 한다”고 밝히고 있다. 즉 생활안전과 지역교통, 지역경비 업무에 대한 국가경찰과 자치경찰간 역할 분담을 위한 협약임을 명시하고 있다. 주요 내용은 ‘안전하고 질서 있는 자치도의 실현, 주민의사와 제주특성에 적합한 맞춤형 치안서비스 제공, 관광제주의 특성을 감안, 규제보다는 봉사에 역점’을 둔다고 자치경찰의 활동목표를 정하고 있다(제3조). 자치경찰 사무의 중점 수행 장소

106) 제주특별자치도지사와 제주특별자치도지방경찰청장간 2006년 12월 27일 체결하였으며 정식 명칭은 「자치경찰과 국가경찰간의 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 업무협약」이다. 본 논문에서는 이하 업무협약으로 칭한다.

107) 협약(agreement; convention)은 사전적 의미로 협의하여 약속하는 것을 말한다. 개인과 단체 또는 단체 상호간의 교섭이나 협의에 의해 맺어진 계약으로 볼 수 있다. 법률적 용어로 ‘협약은 단체와 개인 또는 단체와 단체 사이에 협정을 체결한 것 또는 그 협정을 말한다’(정인홍, 「정치학대사전」, 박영사, 1994. p. 352). 행정법에서의 협약은 국가와 지방자치단체가 일정한 행정목적 수행하기 위하여 체결하는 계약으로서의 성질을 가진다(협약이라는 유형의 국가관여수단은 우리 실정법에서 쉽게 찾아보기 어려운 유형의 제도이다. 그러다보니 그 법적 성질이 무엇인지에 대한 논의도 아직 많지 아니한 실정이다. 법제처행정법제국, 「자치입법실무 제10집」, 법제처행정법제국, 2005, p. 253). 우리 행정법은 이러한 유형의 계약을 행정계약 또는 공법상 계약의 관념으로 설명하고 있다. 전통적으로 공법상 계약이라는 용어를 사용하는 견해에서는 그 개념을 대체로 공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 것으로서, 복수 당사자 사이에서 반대방향의 의사의 합치로 이루어지는 공법행위라고 설명하고 있다(박윤훈, 「행정법강의(상)」, 박영사, 1999, p. 521). 이러한 입장은 우리의 실정법제도가 공법과 사법의 이원적 체제에 입각하고 있고, 행정청이 일정한 행정작용을 계약의 방식에 의하여 수행하는 경우에도 사경제주체로서의 입장에서 계약을 체결하는 경우와 일정한 공법적 효과를 의도하고 계약을 체결하는 경우는 각각 엄격하게 구별되어야 한다는 점을 그 논거로 한다. 하지만 행정주체가 일방당사자인 공법상 계약과 행정주체가 일방당사자인 사법상 계약에 대한 상위개념으로 행정계약이라는 용어를 사용하는 입장도 있다. 이러한 입장은 대체로 공법상 계약과 사법상 계약을 구분하여 고찰하는 것 보다는 행정주체가 체결하는 모든 계약을 일단 연구대상으로 하는 것이 바람직하다는 견해에서 출발하는 것으로 보인다. 사실 우리나라의 경우에는 공법상 계약에만 타당하는 법원칙도 발전되어 있지 못하고, 행정주체가 체결하는 계약을 공법상 계약과 사법상 계약으로 구분하여야 할 만한 실정법상의 실익도 그리 크지 않다. 제주자치경찰 관련 업무협약은 국가경찰과 자치경찰간 합리적인 업무분담을 이루기 위한 행정주체간 협약이다. 따라서 여기서는 행정계약의 개념을 행정주체 상호간에 직·간접적으로 행정목적 달성을 위하여 이루어지는 계약으로 본다.

및 시간¹⁰⁸)(제4조), 단체 관광객 등의 수송안전에 관한 수학여행단 에스코트 등을 규정하고 있다(제5조). 그리고 협약은 업무구분이 명확하지 않을 경우 처리 방법¹⁰⁹)(제6조), 인력 및 장비 운영 상황에 대한 상호 통보(제7조), 협력 방법(제8조), 신고처리 절차 및 방법과 상호간 협력에 대한 방법¹¹⁰)(제9조) 등도 규정해 두고 있다. 협약당사자간 상호협력을 증진하고 발전방향을 모색하기 위하여 실무협의회를 운영하고, 그 구성은 자치경찰단 주무팀장, 제주특별자치도지방경찰청 주무계장 등으로 구성하도록 하고 있다(제10조). 협약에 대한 유효기간¹¹¹)을 규정하고 있는데(제13조) 협약 갱신은 유효기간 만료일 60일전까지 상호 요청할 수 있도록 하고 있다. 상호협약의 갱신 요청이 없는 경우 2년간 자동 연장되도록 하고 있다.

그러나 이 협약은 제주자치경찰의 발전을 위하여 개선·보완시켜 나가야 할 것으로 보여진다. 첫째, 업무범위에 관한 사항은 특별법 제108조에서 규정하고 있는 자치경찰의 사무를 제주자치경찰의 업무협약 제2장 자치경찰 사무의 중점 수행 장소 및 시간(제4조)¹¹²), 단체관광객 등의 수송안전에 관한 사무(제5조)¹¹³)에서 더욱 구체적으로 세분화하여 적시하고 있다. 제주치안 여건을 감안

108) 자치경찰의 중점적 활동장소는 제주국제공항의 1층 도착장, 일반대합실, 여객주차장, 공항내 준용도로 등 공개된 장소, 만장굴 등 도내 주요관광지 9곳, 문화축제·체육행사 등이 개최되는 지역행사장, 한라산 어리목 등 등산코스, 도내 민속 5일장이다(업무협약 별표1)

109) 업무처리시 업무구분이 명확하지 않을 경우 협의하여 정한다(업무협약 제6조)

110) 주민의 신고는 신고를 접수한 기관에서 처리함을 원칙으로 하되, 자치경찰에서 접수한 신고사건 중 자치경찰 사무에 해당하지 않는 사건은 초등조치후 국가경찰에 인계하고, 국가경찰에서 접수한 신고사건중 자치경찰사무는 초등조치 후 자치경찰에 인계한다. 한편 신고에 신속대응을 위해 112신고센터와 제주지방경찰청 치안상황실과 제주시자치경찰대·서귀포시자치경찰대 상황실에 전용회선 전화를 설치하도록 규정하고 있다.

111) 협약의 유효기간은 2008년 2월 29일까지이다.

112) ① 제주국제공항의 1층 도착장 일반대합실, 여객주차장, 공항내 준용도로 등 공개된 장소. 이 경우 사무 수행시간은 여객항공기 운항시간에 한한다. ② 주요관광지(성산일출봉 등 9개소) 이 경우 사무수행 시간은 관광지의 개장시간에 한한다. ③ 문화축제, 체육행사 등이 개최되는 지역 행사장 ④ 한라산 어리목, 영실, 성판악, 관음사 등산코스 ⑤ 민속 5일장(제주시 오일장 등 9개소) 이 경우 사무수행 시간은 5일장의 개장시간에 한한다. ⑥ 제주특별자치도의 본청, 직속기관, 사업소, 합의회 행정기관 및 하부행정기관 등이 입주하거나 사용·관리하는 공공시설(업무협약 제4조).

113) ① 수학여행단 등 단체관광객 차량의 에스코트 다만, 국가경찰의 협조 요청이 있는 경우에 한한다. ② 제주특별자치도지사가 안전상의 이유등으로 필요하다고 인정하는 경우의 에스코트(업무협약 제5조).

한 지역주민과 관광객 중심의 치안서비스를 하고자 하는 취지에는 공감하나 신규인력을 포함한 자치경찰의 인력수급 상황을 고려할 때 너무 광범위하게 수행업무를 정한 것으로 판단된다. 제주의 관문인 제주국제공항에서 자치경찰이 교통법규·기초질서 등을 단속, 계도하는 것은(제4조) 관광치안을 중점으로 하는 자치경찰의 목표에는 합당하다고 판단되어지나 제주국제공항경찰대 업무와 중복되고 있고 특히 공항은 對테러 대상시설로 작전상황과 경호업무 등 이유로 국가경찰이 배치되어 있다. 그러나 작전과 대테러 발생시 자치경찰의 역할과 작전지휘권에 대한 언급이 업무협약에 없는 것도 문제이다. 협약 개정시 제주국제공항에 근무 중인 자치경찰에 대한 작전시 역할을 구체적으로 명기할 필요가 있다. 그 사무도 예산과 인력확보 문제로 인한 어려움을 감안하여 대폭 축소하고 기마경찰대 부활 등으로 제주국제 관광 이미지를 부각시킬 수 있는 관광경찰로 사무의 범위를 집중화하는 것이 바람직하다.

둘째, 협약당사자의 협력에 관한 사항은 협약당사자의 협의(제6조), 인력 및 장비 운영상황 통보(제7조), 협력(제8조), 신고의 처리(제9조), 실무협의회 운영만 규정하고 있을 뿐(제10조)도난차량 수배, 미야 인상착의 전파 등 치안행정의 긴박성과 돌발성에 대비한 국가경찰과 자치경찰간의 정보교환에 대한 내용은 없다. 즉각적인 대응태세를 유지하기 위한 긴급수배 등 정보교환 채널은 없다. 제주지방경찰청 112신고센터·치안상황실과 양 자치경찰대 상황실간에 전용 유선전화를 설치하도록 규정하고 있지만, 국가경찰과 자치경찰간 무선망은 연결되지 않고 있으며 협약에도 이와 관련한 내용이 없다. 프랑스의 경우, ‘국가공권력기관과 자치경찰은 자치경찰 활동구역에서 실종자의 인상착의, 도난차량의 확인을 위해서 정보를 교환해야한다’고 규정하고 있다(프랑스 표준협약)¹¹⁴⁾. 한편 스페인도 ‘비상장치를 설치하여 공동주파수를 사용할 수 있다’고 규정하여(스페인 표준협약 제4조) 무선망으로 긴급상황에 대처하고 있다. 생각컨대, 국가경찰과 자치경찰간 서로 다른 무선망을 사용하더라도 1개의 채널은 긴급수배 등이 전달, 전파될 수 있도록 연계가 필요하다.

셋째, 사무 조정에 관한 사항은 업무협약에서 ‘협약서의 업무구분이 명확하지 않을 경우 협의에 의하여 정하기로 한다’고 명시하고 있다(제6조). 중복사

114) 경찰청, “프랑스 표준협약 해석”, 발전전략팀, p. 2.

무의 경우 신속하게 대처할 필요가 있을 때 그 대응시기를 놓칠 수 있어 문제가 될 수 있다. 스페인의 경우, 양기관간 갈등의 소지가 있는 사건에 대해서는 처음 관여한 경찰기관이 모든 업무에 대하여 처리하고 정부대표자 등이 파견되어 갈등을 해결할 때까지 책임을 지게된다. 또한 치안상황이 양 경찰조직 모두에 해당하는 구체적인 경우에는 국가경찰이 지휘권을 가짐으로서 상호충돌은 없다고 할 수 있다. 이는 치안행정의 돌발성과 긴박성에 적절하게 대처하기 위한 좋은 방법이라고 여겨진다. 따라서 스페인 경찰의 업무조정 방법을 벤치마킹(benchmarking)하여 제주자치경찰 업무협약에도 초동조치를 우선으로 하고 양측간 인계과정과 절차 등을 구체적으로 적시할 필요가 있다. 더 나아가 인력과 장비 등이 소수인 자치경찰의 여건을 감안할 때 국가경찰에서 조정하는 것도 바람직하다.

넷째, 비상사태시 자치경찰의 지휘권 문제는 비상사태시 자치경찰에 대한 지휘·명령권을 경찰청장 또는 제주특별자치도지방경찰청장에게 부여하고 있다(경찰법 제25조). 즉 국가비상사태와 대규모 테러 또는 소요사태가 발생하였거나 우려가 있는 경우에만 지휘권을 부여하고 있어 비상사태에 대비한 훈련인 을지훈련¹¹⁵⁾이나 화랑훈련¹¹⁶⁾을 할 경우에는 법률 미비로 지휘권을 행사하지 못하고 있다. 제주지역은 유일한 경찰 작전지역으로 해안방위를 맡고 있어 비상사태에 대비한 훈련을 지속적으로 실시하고 있다. 특히 을지훈련이나 화랑훈련을 실시할 때에는 모든 경찰력을 동원하여 실시하고 있다.¹¹⁷⁾ 법규미비로 훈련시 국가경찰의 자치경찰에 대한 작전 통제권을 행사할 수 없어 자치경찰의 작전능력 배양에 문제가 있다. 이는 그 간 분단상황을 이유로 자치경찰제 시행을 늦추게 만든 요인 중에 하나이다. 국가비상사태 및 대테러 대비 훈련시에도 지휘권을 행사할 수 있도록 관련 법규의 정비가 필요하고, 작전 훈련과 관련한 지휘권 문제도 협약내용에 삽입할 필요성이 있다.

115) 한반도 우발상황시 민관군이 적의 침략에 대비하여 전국 주요 도시에서 해마다 실시하는 훈련으로 정부 및 군사분야의 종합지휘소 연습이다.

116) 전시 혹은 평시 후방지역 통합방위능력을 증대시키기 위해 민·관·군이 참여하는 훈련이다.

117) 제주자치경찰은 2006년도 을지훈련 당시 제주자치도내에 편제되어 제주도지사 지휘로 훈련을 실시하였다.

3) 사무감사

「특별법」에서는 ‘감사위원회가 자치경찰사무에 대한 감사를 하는 때에는 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 참여를 요청할 수 있다’고 규정하여 국가경찰의 자치경찰 사무감사 참여를 임의규정으로 하고 있다(제124조). 그러나 자치경찰은 17종에 대한 특별사법경찰관 사무뿐만 아니라 대규모 지역행사경비 등 그간 국가경찰이 수행해오던 대부분의 사무를 수행하도록 권한을 이양 받았고, 국가경찰도 엄격한 사용제한을 받고 있는 무기사용(「경찰관직무집행법」 제10조3)을 제주지방경찰청장의 승인을 얻어 무기까지 휴대·사용할 수 있다(특별법 제116조). 필요시 국가경찰에 경력 지원요청도 할 수 있고 국가경찰은 특별한 사정이 없는 한 이에 응해야 하는 의무를 부담하고 있다(특별법 제119조, 업무협약 제8조). 상당수 국가경찰로부터 이양 받은 사무를 집행하고 무기를 휴대·사용 가능한 치안행정을 수행하면서도 사무 감사에는 국가경찰의 참여를 임의규정으로 두고 있는 것은 문제가 있다고 여겨진다.

그리고 감사위원의 자격 요건¹¹⁸⁾도 일반행정 위주로 제한하고 있어 치안행정의 특수성을 감안하지 않은 규정이다. 감사 요청자도 제주지방경찰청장과 경찰서장으로 되어있는데 경찰서장에 대한 인사권과 지휘감독권을 가진 제주지방경찰청장이 체결한 업무협약에 근거해서 수행한 자치경찰의 사무에 대해 과연 경찰서장이 사무감사를 할 수 있는가의 문제이다. 자치경찰에 대한 사무감사할 경우, 국가경찰의 참여를 보장할 필요가 있다. ‘지방경찰청장 또는 경찰서장에게 참여 요청’을 지방경찰청장에게만 감사요청을 할 수 있도록 개정하는 것이 바람직하다. 물론, 국가경찰의 자치경찰에 대한 감사 참여권을 보장할 경우, 지방분권 취지에 반한다는 지적이 있을 수 있다. 그렇다면, 치안행정위원회에 감사권까지 부여하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

118) 제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영은 ‘자격은 4급이상 또는 이에 준하는 공무원으로 5년이상 재직한 자, 변호사·회계·기술사 등에 준하는 자격이 있는자, 고등교육법에 의한 부교수 이상의 직에 있거나 있었던자, 교육공무원으로서 교육경력 25년 이상인자, 사회 각 분야에서 풍부한 전문적인 학문과 지식을 고루 갖추고 덕망을 가진자로 제한하고 있다(제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례 제3조).

第3節 住民參與機構

주민참여기구로 치안행정위원회(특별법 제113조), 자치경찰공무원인사위원회(동법 제127조), 교통시설심의위원회(동법 제139)를 각각 구성·운영하고 있다.

1. 治安行政委員會

치안행정위원회는 당연직 위원 2명(행정부지사, 제주지방경찰청 경무과장), 위촉위원 9명(도지사, 도의회, 제주지방경찰청장 각3인씩 추천) 총 11명으로 구성하고 업무협약체결에 관한 사항 등을 심의·의결한다.

국가경찰에서는 경찰의 정치적 중립 확보 방안으로 경찰위원회의 지위와 권한 및 그 역할에 대해 많은 연구가 있어 왔고, 정부에서도 「정부법(안)」을 국회에 제출하기에 앞서 지방 정치세력으로부터 자치경찰의 정치적 중립문제에 대해 많은 고심을 해왔다. 그 대안으로 지역주민의 참여기구로 「치안행정위원회」를 설치하고 자치경찰의 활동에 관한 목표 및 평가, 자치경찰단장의 개방형 임용에 관한 사항을 협의하도록 하고 있다.

제주자치경찰에도 치안행정위원회를 구성, 자치경찰의 운영에 관한 사항 등에 대해 심의·의결하도록 하고 있다. 하지만 여기서 문제되는 것은 치안행정위원회의 위원 추천에 따른 위원회 구성이다.

「특별법」에서는 도지사와 도의회 의장, 제주지방경찰청장 각각 3인씩 추천하고 당연직 2명(행정부지사, 제주지방경찰청 경무과장)을 포함 11명을 도지사가 위촉하도록 되어있다(제114조 3항). 그러나, 선거직인 도지사, 도의회의장의 정치적 영향력에서 자유로울 수 있는지는 의문이 있다. 현행 국가경찰체제 하에서도 시·도지사 소속하에 지방행정과 치안행정간에 원활한 업무협조와 조정을 위하여 치안행정협의회를 두고 있는데, 1995년 지방자치제가 실시되면서도 사실상 친목단체로 전락하고 있어 시사하는 바가 크다 하겠다.¹¹⁹⁾

치안행정위원회의 정치적 중립성을 확보하기 위해 도지사와 도의회 의장 추천을 배제하고, 추천자를 다양화 하는 방법을 모색할 필요가 있다. 생각하건데 가

119) 김중구, 전계논문, pp. 70-71.

장 적절한 대안은 제주특별자치도의 추진 배경에 걸맞는 주민자치위원회를 통한 추천 방식 등이 강구되어야 한다. 「특별법」에서는 읍·면·동에 주민 편의 및 복지 증진과 주민자치의 강화, 지역공동체 형성을 위해 주민자치센터를 설치하도록 강제하고 있으며(제22조 1항), 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하기 위해 주민자치위원회를 두되 각계각층의 주민대표가 고르게 참여하여야 한다고 밝히고 있다(제22조 2항).

주민자치위원회의 성격은 지역주민의 대표 성격을 갖는다고 할 수 있다. 물론 자치경찰 추진목적도 주민의사와 지역특성을 고려한 ‘맞춤형 치안서비스’ 제공을 통해 주민의 치안만족도 향상에 그 목적을 두고 있다. 따라서 지역주민의 대표로 구성된 주민자치위원회에서 각 지역을 대표하는 치안행정위원을 추천하는 방식으로 개선한다면, 자치경찰은 지역주민이 원하는 서비스가 무엇인지 알고 적재적소에 인력을 운영함으로써 그간 국가경찰이 소외시 했던 등·하교길 학교주변 지역 방범활동 및 사회적 약자 보호 등 주민생활에 밀접한 부분까지도 치안서비스를 제공할 수 있을 것이다.

2. 自治警察公務員人事委員會

자치경찰공무원의 인사에 관한사항을 심의·의결하기 위하여 자치경찰공무원 인사위원회를 둔다(특별법 제127조). 위원은 위원장 포함 7인 이상 9인 이하로 하며, 공무원, 공무원이 아닌 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 도지사가 임명·위촉한다. 이 경우 공무원이 아닌 위원이 과반수가 되게 하여야 한다고 규정하고 있다(지방공무원법 준용). 위원장은 위촉위원 중 공무원이 아닌 자로 호선한다(특별법 제127조).

위원회의 기능은 ① 자치경찰공무원 충원계획의 사전심의 ② 자치경찰공무원 각종 임용시험의 실시 ③ 도지사의 요구에 의한 자치경찰공무원의 보직관리 기준 및 승진·전보임용기준의 사전의결 ④ 자치경찰공무원 승진임용의 사전심의 ⑤ 도지사의 요구에 의한 자치경찰공무원의 징계의결 ⑥ 도지사가 회의에 제출하는 자치경찰공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의

⑦ 자치경찰단장의 개방형직위의 지정 및 운영에 관한 사항 ⑧ 그 밖에 도지사가 자치경찰공무원의 인사에 관하여 부의하는 사항을 심의·의결한다(특별법 제128조).

이는 인사업무의 공정성·정치적 중립 등을 담보하는 제도로 보이나 공무원이 아닌 위원 위촉은 도지사가 하게 되므로써 제도의 취지를 무색케 하고 있다. 다양한 경로를 통하여 추천을 받고 추천인사 중 위촉하는 방식이 강구되어야 한다.

3. 交通施設審議委員會

안전하고 원활한 교통을 확보하기 위하여 도지사 소속하에 제주자치도 교통시설 심의위원회를 둔다. 위원의 구성은 위원장 포함 6인 이상 10인 이내 위원으로 구성하고 그 중 공무원이 아닌 위원은 전체 과반수가 되어야 한다. 위원장은 공무원이 아닌 위원 중 호선한다(특별법 제139조). 위원회의 기능은 횡단보도 신설, 이설 등에 관해 심의·의결한다.

이는 주민생활과 밀접한 교통안전, 시설관리에 주민참여를 보장하는 기구라고 할 수 있다.

第6章 結 論

중앙정부는 지방분권화 시대인 21C 성장 동력으로 제주를 주목하고 그간 시행해보지 못했던 선진적 자치 모델을 제주에서 추진하고 있다. 여기에는 국가안보, 운영의 효율성, 지역 간 치안서비스의 질적 수준·균형성 확보 등을 이유로 정부수립 이후 일관되게 유지해온 국가경찰제도에서 벗어나 지역 주민을 위한 경찰, 국가·자치경찰간 상호경쟁을 통한 치안서비스 향상 등을 목표로 한 자치경찰제도 포함되어 있다. 제주특별자치도내에서 자치경찰제 시행은 자치경찰제의 전국 확대 시행에 앞서 우리나라 실정에 적합한 자치경찰제 모델을 도출하기 위한 시험적 성격도 강하지만, 하여튼 제주 치안여건에 알맞은 자치경찰을 갖게 되었다. 그리고 주민의 복리증진 뿐만아니라 주민의 생명과 재산의 보호를 위한 종합행정을 구현할 수 있게 되었다는데 의의가 있겠다. 이는 자치경찰제 시행이 성공적으로 정착했을 때 그 의의가 배가 될 수 있을 것이다.

본 연구는 선진외국의 자치경찰제의 선행연구를 통해 시사점을 고찰하고 제주특별자치도의 틀 속에서 제주자치경찰의 운영 실태를 검토하여 개선방안을 도출함으로써 자치경찰 실시에 따른 기대효과를 배가 시키고 전국시행의 선도적 모델로써 모범해답을 주기위해 노력하였다. 제주자치경찰은 특별자치도가 궁극적으로 추진하는 국제자유도시속에서 충분한 역할을 하여야 한다.

따라서 첫째, 제주특별자치도가 성공적으로 추진되어야 한다. 물론 제주특별자치도가 완성되기 위해서는 제주자치도의 공무원 뿐만아니라 도민 역시 국제자유도시 발전전략을 이해하고 예상되는 생활 조건의 변화와 문화적 충격의 가능성에 대한 적응력을 길러야 한다고 생각한다. 제주특별자치도에는 새롭게 시행되는 제도들이 상당수 있다. 자치경찰제도는 그중 하나이다. 자치경찰제가 치안행정의 새로운 변화인 만큼 초창기 어려움과 미숙한 점이 있겠지만 도민의 관심이 절대적으로 필요하고 요구된다고 하겠다. 즉 제도개선과 문제점 해결에 앞서 도민의 관심과 사랑이 무엇보다도 필요하다고 본다. 내 고장의 경찰, 우리 경찰이라는 도민의 지대한 관심을 전제로 하고 우선 자치경찰 인력의 소수인 점을 감안하여 선택과 집중 전략으로 조직을 운영하는 조직 재설계가 필요하다.

둘째, 지방정치세력으로부터 자치경찰의 활동을 자유롭게 하기 위해서 자치경찰단장의 정치적 중립 확보가 필요하다. 그 방안으로 인사청문회 도입, 임기보장이 절대적이다. 또한 국가경찰과 자치경찰간 인사교류가 있어야 하며 치안행정위원회도 재 역할을 다하기 위해 주민자치위원회를 통한 구성이 이루어져야 한다.

셋째, 자치경찰의 성공 여부는 재정확보에 있는 만큼 중앙정부에 의존하지 않고 제주특별자치도 스스로의 다각적인 예산 확보방안을 강구하고, 예산 집행의 중요도에 따라 일부 조정하는 등 재정문제와 관련하여 여러 노력들을 한다면 성공적인 한국형 자치경찰 모델이 탄생할 것이라고 여겨진다.

넷째, 제주특별자치도는 자치경찰 인력운영을 중앙정부에 너무 의존하지 말고 자체적으로 인력확보 방안이 강구되어야 한다. 즉 행정행위의 통일성을 기하기 위해서는 특별자치도내에 사무분장을 통해 각종 단속·감시와 관련된 업무를 처리하는 부서의 인력을 자치경찰단에서 관리·운영하도록 하는 등 인력에 대한 조정이 시급하다. 또한 행정구조개편으로 발생한 잉여인력들을 특별임용하는 방법도 검토해 볼만 하다.

다섯째, 자치경찰은 범죄발견 시 17개 특별사법경찰관 업무를 제외하고 즉시 국가경찰로 인계하도록 하고 있다. 심지어 음주 및 무면허 운전 의심자 발견시에도 측정 요구를 할 수 없는 법적 한계를 가지고 있다. 이런 문제들을 해결하기 위해 자치경찰의 활동 지역내에서는 음주 및 무면허 단속도 할 수 있도록 특별법 개정이 필요하다.

마지막으로 「정부법(안)」이 국회를 통과하면 전국적으로 자치경찰제가 실시될 것이다. 그러나 「정부법(안)」 제주자치경찰은 거의 모든 면에서 유사하다. 그에 따라 발생하는 문제점들도 대동소이 할 것이다. 따라서 본 논문에서 지적한 제주자치경찰 실시에 따른 문제점들을 개선하는 방향으로 「정부법(안)」에 대한 수정이 필요하다고 본다.

선진민주사회의 상징으로 흔히 경찰을 꼽는다. 이는 국민과의 접점에서 활동하는 경찰은 정부의 얼굴이요 그 나라 국민의 수준을 가늠하게 하기 때문일 것이다. 영국경찰은 보비(Bobby)라 불리며 국민 누구에게나 사랑과 존경을 받는 시민경찰로 인식되고 있으며, 일본경찰은 모시모시상(여보세요씨)이

라는 애칭으로 불리며 친절과 공정의 표본으로 삼고 있다. 그리고 미국경찰은 법으로 의인화 되어 준법시민에게는 다정한 친구이지만 법을 위반하면 엄정하고 당당하게 대처한다고 국민에게 각인되고 있으며 전 세계인에게 알려져 있다.

제주자치경찰도 제주도민과 제주를 찾는 관광객에게 즐거운 애칭으로 불리며 세계인에게 선진경찰의 모델로 알려지길 간절히 기대한다.

본연구가 연구자의 능력과 시간상의 제약으로 당초 의도한 만큼의 성과를 거두었다고 하기에는 부족함이 있다고 생각되나 앞으로 제주자치경찰의 발전에 조금이나마 도움이 되었으면 하는 바램이다.



參考文獻

1. 단행본

- 경찰청, 『자치경찰제의 이해』, 경찰개혁위원회, 1999.
- 경찰대학, 『경찰학개론』, 대한문화사, 1998.
- _____, 『한국경찰사』, 경찰대학, 2006.
- 경찰청, 『2005년도 경찰백서』, 경찰청 종합발간실, 2005.
- _____, 『제주자치경찰제 교양자료집』, 경찰청 종합발간실, 2006.
- 경찰혁신기획단 자치경찰추진팀, 『선진외국 경찰제도』, 경찰혁신기획단, 2003.
- 김남진, 『행정법Ⅱ』, 법문사, 2000.
- 김성수, 『비교경찰론』, 경찰대학, 2002.
- 김충남, 『경찰학개론』, 박영사, 2005.
- 김형만의 8인, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2003.
- 미야타 사부로, 『일본경찰법』, 한국법제연구원, 2003.
- 박윤훈, 『행정법강의(상)』, 박영사, 1999.
- 신현기, 『경찰학개론』, 응보출판사, 2004.
- 윤양수, 『행정법개론』, 제주대학교 출판부, 2005.
- 이상안, 신경찰행정학, 대한문화사, 1995.
- 이윤근, 『비교경찰제도』, 법문사, 2002.
- 이황우, 『경찰행정학』, 법문사, 2002.
- _____, 『비교경찰제도(Ⅰ)』, 법문사, 2005.
- 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 『자치경찰법안 공청회 자료』, 2005.
- _____, 『자치경찰제 관련 법률』, 2005.

- _____ , 『유럽의 자치경찰제도』 , 파피루출판사, 2006.
- 정진환, 『비교경찰제도』 , 학문사, 1996.
- 제주발전연구원, 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략 최종보고서』 , 2004.
- _____ , 『제주특별자치도시대와 제주의 미래 학술 세미나』 , 2006.
- 제주특별자치도, 『제주자치경찰의 이해』 , 2006.
- 치안정책연구소, 『치안정책연구』 제19호, 대한피엔디, 2005.
- 한국생산성본부, 『민생치안확립방안연구보고서』 , 한국생산성본부, 1991.

2. 논문 및 기타자료

- 경찰혁신기획단 자치경찰추진팀, 미국경찰 연구자료, 2003.
- 경찰청 발전전략팀, “프랑스 표준협약 해석”, 2005.
- 김부찬, “제주특별자치도와 국제자유도시” 제주특별자치도특별법 제정 기념세미나 발표 논문, 2006.
- 김 수. “자치경찰제하의 경찰서 지구대 역할에 관한 연구”, 한양대학교 행정·자치대학원 석사학위논문, 2006.
- 김여선, “경제특별구역의 개념에 대한 연구”, 『통상법률』, 법무부, 2003
- 김종구, “자치경찰제도입이후 경찰행정발전방안 연구”, 연세대학교 법무대학원 석사학위논문, 2006.
- 김충남, “국가경찰과 자치경찰의 사무배분의 적정화에 관한 연구”, 『사회과학논총』 , 관동대학교, 1999.
- 박정훈, “협약의 법적 성격 검토의견서”, 경찰청 발전전략팀, 2005.
- 양영철·이기우, “지방자치경찰의 설치와 운영에 관한 소고”, 한국지방자치학회 학술발표회 자료집, 2004. 2
- _____ , “지방자치경찰의 창설방안에 관한 제언”, 서울행정학회·한국지방자치학회 공동학술대회 자료집, 2004. 5

- 윤재옥, “자치경찰제 도입의 준거와 합리적인 도입방안” 연세대학교 법무대학원 석사학위논문, 2004.
- 이강중, “자치경찰제도의 도입과 효율적인 운영방안에 관한 연구”, 관동대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1999.
- 이상원·이승철, “지방자치경찰제 도입모형 구축을 위한 실증적 연구”, 한국경찰학회보, 2004.
- 이종배, “자치경찰법의 주요내용”, 자치경찰법안공청회 자료, 2005.
- 정부혁신지방분권위원회, 참여정부 지방분권 추진로드맵, 정부혁신지방분권위원회, 2003.
- 제주특별자치도, “세출예산각목명세서”, 2007.
- 제주특별자치도지방경찰청, “국정감사 보조자료집”, 2006.
- 제주특별자치도추진단, “제주특별자치도 기본계획”, 2005.
- 최종술, “한국적 자치경찰제의 도입방안에 관한 연구”, 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문, 2004.
- _____, “국가·자치경찰간 협약에 관한 연구”, 치안정책연구소 발표논문, 2006.

감사의 글

참으로 소중한 시간들이었습니다. 야간대학 4년, 그리고 대학원 입학, 시간은 찰나와 같이 흘러 논문 작성 및 발표·심사 통과까지...

돌이켜보면 학문에 대한 나의 목마름을 채울 수 있었던, 그래서 내 인생에 비었던 한 부분을 메울수 있었던 시간들이었습니다.

항상 주변에서 격려와 성원해 주신 모든 분들에게 감사드리며 이 논문은 제주특별자치도의 성공적 완성을 기원하며 경찰을 사랑하고 제주를 사랑하는 나의 정성과 마음을 담았습니다.

논문을 쓰면서 현재 경찰청 생활안전국장으로 재직하시는 윤재옥 국장님의 석사학위 논문이 많은 도움이 되었습니다. 지면을 빌려 감사의 말씀을 드립니다. 또한 선뜻 귀중한 외국의 자치경찰 제도의 견문자료들을 내어주신 제주대 양영철 교수님께도 감사드립니다.

아울러 바쁘신 가운데 시간을 할애하여 지성으로 다듬고 또 다듬으며 이 논문을 지도해 주신 김여선 지도교수님과 김수길, 송석언 교수님에게 깊은 감사드리며 항상 격려를 아끼지 않으신 권영호 행정대학원 원장님, 한삼인, 양석완, 김부찬, 김창군, 김상찬, 조은희, 김현수, 하승수, 교수님께도 다시한번 감사의 마음을 전합니다.

그리고 자료정리, 교정 등 도와준 동기 김상현 군에게 고마운 마음을 전하고 마지막으로 직장생활과 공부하는 남편을 성원해준 나의 사랑하는 아내에게도 지면을 빌려 '항상 사랑합니다.'는 말을 전합니다.

2007년 8월

오 영 기