

제주자치경찰 시스템의 실태와 발전모델에 관한 연구

A Study on the Reality and Improvement of Autonomous Police System in Jeju Special Self-Government Province

조 철 옥*

〈목 차〉

- | | |
|-----------------------|------------------|
| I. 서 론 | IV. 제주자치경찰의 발전모델 |
| II. 이론적 배경 | V. 결 어 |
| III. 제주자치경찰 시스템의 실태분석 | |

〈요 약〉

자치경찰 제도의 도입 목적은 지역여건에 적합한 치안 서비스를 제공하고자 하는 것이다. 그러나 창설 1년을 바로 눈앞에 둔 제주자치경찰은 형식상으로는 지방분권이나 정부개혁의 업적이라고 주장되기도 하나 실제로는 독자적인 자치경찰인지 국가경찰의 보조기관인지 구분이 어렵다는 문제가 제기된다. 따라서 제주자치경찰은 국가경찰과의 업무협약을 통해서 업무와 관할의 범위를 약정할 수밖에 없고, 약정의 결과 그 관할은 제주국제공항과 관광지 등 극히 제한적이다. 또한 제주자치경찰은 산림, 환경 등을 수사하는 특별사법경찰관리로 규정되어 일반범죄에 관한 수사권이 없다. 특별사법경찰관리의 관할범죄에 대해서는 긴급체포권이 인정되지만, 일반형사범에 대해서는 긴급체포권이 인정되지 않는다. 특별사법경찰의 관할범죄에 관한 수사권이 인정되고 「경범죄처벌법」과 「도로교통법」에 의한 통고처분은 할 수 있으나 유치장 운영조차 할 수 없고 즉결심판청구권이 없다. 국가는 자치경찰 사무가 지방사무라는 이유로 자치경찰에 대한 국가예산지원에 소극적이어서 정원으로 책정된 인력을 신규채용하지 못하고 있다. 따라서 본 논문은 첫째, 제주 자치경찰 제도가 지역여건에 적합한 치안서비스를 제공할 수 있는 구조적으로 독자적이고 자율적인 자치경찰 제도인가를 자치경찰 이념형을 도출하고 이를 배경으로 하여 제주자치경찰의 실태를 분석해 보고자 한다. 둘째, 2006년 7월 1일 창립된 후 약 1년 동안의 제주자치경찰의 직무수행과 관련된 다양한 실태분석을 통해 미래의 발전모델을 제시해 보고자 한다. 제주자치경찰 발전 모델은 자치경찰 시스템의 이념형을 기준으로 한 구조개혁, 합리적인 수사권 배분, 자치경찰 예산분담의 합리화, 그리고 특별사법경찰 관할 범죄수사기법의 개발과 전문화의 측면에서 접근된다.

주제어: 제주자치경찰, 분권형 경찰시스템, 질충형 경찰시스템, 수사권 배분, 이념형경찰시스템

* 탐라대학교 경찰행정학과 교수

I. 서론

자치경찰은 지역여건에 적합한 치안 서비스의 시의적절한 제공, 치안정책 결정의 독자성, 또는 주민의 참여와 의사반영을 중요시하는 제도이다. 자치경찰제는 지방분권 사상에 기초하여 지방경찰의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 따라 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도이다(이황우, 1998: 59, 최종술, 2004: 119-120). 혹은 경찰개혁이나 지방분권이라는 정부개혁의 차원에서 접근된다(표창원 등, 2005:797-798). ‘분권과 자율’이라는 자치경찰에 대한 이러한 의미부여는 처음부터 자치경찰로부터 시작하고 지금도 자치경찰을 중심으로 치안 서비스를 제공하고 있는 영·미 국가의 ‘분권형 자치경찰 모델’을 두고 하는 말이다. 물론 가까운 일본경찰 역시 자치경찰 중심의 ‘절충형 자치경찰 시스템’으로 운용되고 있다는 점에서 ‘분권과 자율’이 상당히 반영되고 있는 자치경찰 모델이다. 2006년 7월1일 우리나라 경찰 60년 역사상 최초로 제주특별자치도 자치경찰이 창설되었다. 제주자치경찰제도는 그 구조와 기능면에서 참여정부 출범 후에 ‘정부혁신지방분권위원회’에서 설계하여 입법예고 중인 ‘자치경찰법안’에 규정된 내용을 기초로 하고 있다. ‘자치경찰법안’의 자치경찰제도 구조 및 사무배분규정과 같은 핵심적인 내용은 제주자치경찰제도 설치와 운영의 법적 근거가 되고 있는 「제주특별자치도특별법」에 그대로 기술되어 있다. (제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제106부터 188조). 그런데 제주자치경찰은 창설된 이후 여러 가지 문제점이 제기되고 있다. 첫째, 구조적으로 독자적인 자치경찰기관이 아니라 보조기관에 불과하다. 둘째, 국가와 지방자치단체사이의 자치경찰 예산분담 문제가 해결되지 않아 정원으로 책정된 127명의 인원 중에서 44명을 채용조차 하지 못하고 있다. 셋째, 일반수사권이 인정되지 않아 현행법 체포는 인정되지만 긴급체포권이 부여되지 않아 업무수행 중 발견되는 지명수배자나 기소중지자를 체포할 수 없다. 넷째, 특별사법경찰관리로서의 수사권이 인정되고 「도로교통법」과 「경범죄처벌법」에 의한 통고처분권이 주어져 있지만, 유치장을 설치·운영조차 할 수 없고 즉결심판청구권이 주어지지 않아 그 임무수행이 비효율적이다. 이러한 문제점들은 본 논문의 분석과정을 통하여 다양한 자료에 의해 구체화 되고 검증될 것이다. 일반적으로 제주자치경찰은 제주도라는 특수성을 배경으로 한 관광과 환경 중심의 임무를 수행하는 행정경찰로 인식될 수 있다. 그러나 제주자치경찰은 관광·환경에 한정되지 않고 방법순찰, 교통소통과 지도·단속, 기초질서 유지, 시설·행사 경비 등 주민밀착 치안 서비스 업무도 수행하도록 규정되어 있다(제주특별자치도특별법 제108조). 이처럼 제주자치경찰은 지역주민의 생명·신체·재산의 안전에 관한 치안업무를 수행하도록 설계되어 있다. 따라서 제주자치경찰에 대한 논의는 ‘분권과 자율’이라는 자치경찰

의 본질에 입각한 독립적이고 자율적인 자치경찰제도인가에 초점이 맞추어져야 한다고 본다.

따라서 본 논문의 연구목적은 첫째, ‘분권과 자율’이라는 개혁적 차원에서 우리나라 역사상 최초로 도입된 제주 자치경찰 제도가 과연 자치경찰제도의 이념형에 비추어 지방분권적인 자치경찰제도인가를 분석해 보고자 한다. 둘째, 2006년 7월 1일 창립된 이후 약 1년 동안의 제주자치경찰의 직무수행과 관련된 실태 분석을 통하여 미래의 제주자치경찰의 발전모델을 제시해 보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 자치경찰의 본질

1) 개념적 접근

자치경찰의 본질은 중앙정부와 정치권으로부터의 ‘분권과 자율’에 있다. 자치경찰은 중앙정부의 획일적인 지시와 통제에서 벗어나 지역치안 결정과 집행에 주민의 참여와 의사를 반영하는 지방분권적이고 자율적인 경찰제도를 말한다. 다시 말해, 자치경찰은 중앙정부와 정치권으로부터의 ‘분권과 자율’을 본질로 하고, 지방자치권에 기초하여 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 따라 치안업무를 자주적으로 수행하는 경찰제도이다(최종술, 2005:54). 경찰조직을 비롯한 사회시스템은 대부분 계층제 구조를 이루고 있으며 이 계층제적 결합관계의 정도에 따라 중앙집권적이나 지방분권적이거나 결정된다. 경찰시스템이 국가경찰 조직들로만 구성되어 있을 경우에 그들 간의 관계는 중앙집권적인 계층제 구조임이 분명하다. 즉, 중앙집권적인 경찰 시스템은 경찰청에서부터 지방경찰청, 경찰서와 순찰지구대, 그리고 파출소에 이르기까지 계층제적 구조를 형성하고 중앙집권적인 상명하복관계에 따라 시스템이 작동한다. 이러한 중앙집권적인 경찰시스템이 바로 긴밀하게 결합된 시스템(Tightly Coupled Systems)이다. 즉, 시스템을 구성하는 요소들(또는 하위체제)은 상위시스템(supra system)의 결정에 따라 행동해야 하고 그들의 자율성은 거의 허용되지 않는다(Weick,1976:1-5).

그러나 경찰시스템이 자치경찰조직으로만 구성되어 있을 경우에 그들의 관계는 수평적이므로 각각 독자적으로 결정하고 행동할 수 있는 자율성이 인정된다. 이러한 시스템의 자치경찰은 중앙정부와의 관계 그리고 자치경찰 상호간에도 자율성이 보장된다. 또한 경찰 시스템이 국가경찰과 자치경찰을 구성요소로 하지만, 대등한 관계의 이원적인 형태

일 경우에도 자치경찰만을 구성요소로 하는 시스템에 비해 분권화의 정도가 약하지만, 중앙정부나 국가경찰로부터의 상당한 자율성을 확보할 수 있다. 이러한 경찰시스템의 구성요소들은 계층제적인 결합관계가 약하므로 느슨하게 결합된 시스템(Losely Coupled Systems) 구조라고 한다. 느슨하게 결합된 시스템의 구성요소들은 거의 독립적이고 자율적이다(Weick, 1976:1-5).

2) 자치경찰의 자율성

자치경찰은 국가경찰과 함께 경찰 시스템을 구성하는 요소, 즉 하위체제(subsystem)이다. 한 국가의 치안책임을 지고 있는 국가경찰과 자치경찰은 어떤 형태로든 상호작용을 할 수밖에 없다. 이러한 관계 속에서 자치경찰의 자율성은 중앙정부와 집권적인 국가경찰로부터 얼마나 영향을 적게 받느냐에 의해 결정된다. 국가가 어떤 형태의 자치경찰 제도를 채택하고 있느냐에 따라 국가경찰과 자치경찰의 상호작용 유형은 달라진다. 대체로 시스템의 구성요소들은 물리적 정체성을 유지하지만, 그 상호작용의 형태나 특징은 다르다. 국가경찰에 대한 자치경찰의 상호의존 정도가 크고 국가경찰이나 자치경찰 어느 하나가 작동하면, 다른 요소도 따라서 작동할 수밖에 없는 구조는 그 결합(coupling)이 긴밀하여 자치경찰의 자율성은 저하된다. 국가경찰 중심의 중앙집권적인 경찰 시스템은 계층제적인 구조를 이루고 있기 때문에 지시·명령을 위한 권위체계의 작동은 단선적(linear)이며 그 방향은 하향적이다. 계층제적 시스템은 그 구성요소간의 상호작용이 공식적인 권위체계의 작동, 즉 명령통일의 원리에 의해 단선적으로 이루어지는 것이 특징이다(Simon & Ando, 1981:112-113; Bertalanffy, 1969:19).

이러한 시스템을 긴밀하게 결합된 시스템(Tightly Coupled System)이라고 하고 구성요소들의 자율성은 거의 존재하지 않는다. Miller(1978:37)는 이러한 시스템을 강력한, 적극적인 환류(tight feedback)관계로 파악한다. 즉 긴밀하게 결합된 시스템은 그 안정상태(steady state)를 유지하기 위해 하위 시스템의 정책결정과 정책집행에 관련된 오류나 일탈이 발생했을 경우에 상위시스템과 하위시스템 사이에 강력하고 신속한 피드백이 이루어지며, 특히 하위시스템의 작은 오류에도 강력한 피드백에 따른 감사와 같은 교정행동이 전개된다(Maruyama, 1963:165-168; Wender, 1968:309-312; Masuch, 1985:15-18). 말하자면, 중앙집권적인 경찰시스템은 지방경찰청이나 경찰서의 정책실패나 지휘·명령 불이행 등에 대해 상위 시스템인 경찰청은 해당 지방관서의 진상보고 요구와 아울러 강력하고 신속한 감사를 개시한다. 한편, 자치경찰이 국가 전체의 경찰 시스템을 구성하거나 국가경찰과 자치경찰이 경찰 시스템을 구성하고 있는 이원적인 경우에도 각각 대등한 관계, 또는 수평적인 관계를 유지하며, 이러한 시스템 속의 국가경찰과 자치경찰은 특별한 상황을 제외하고는 거의 독자적으로 작동한다. 특히 자치경찰은 법적으로 국가경찰의 통제를 받아

야만 하는 전국적인 상황을 제외하고는 독자적으로 운영된다. 이러한 분권적인 경찰 시스템을 구성하는 경찰조직들 간의 상호작용은 일시적이고 순환적·비단선적(nonlinear)이며, 수평적으로 이루어진다(Fisher & Ando, 1962:103-105; Forrester, 1993:183-185; Senge & Sterman, 1992:137-140; 김도훈 등, 1999:31). 분권적인 시스템은 느슨하게 결합된 시스템(loosely coupled system)이며, 구성요소들의 자율성은 고도로 허용된다. Miller(1978:37)는 이를 느슨한 피드백(loose feedback)이라고 표현한다. 즉, 느슨하게 결합된 시스템은 그 안정상태를 추구하면서도 하위 시스템의 현저한 오류나 일탈이 발생하지 않는 한 정책변화나 작은 오류에 대해서는 하위 시스템의 자체해결에 맡겨둔다. 말하자면, 분권적인 자치경찰 시스템은 어느 지역의 자치경찰기관이 독자적인 정책을 추진하거나 정책오류가 있더라도, 중앙정부나 경찰청은 감사와 같은 교정활동을 전개하지 않고, 분권화된 지역경찰사이에도 피드백은 거의 존재하지 않는다.

2. 자치경찰 시스템의 이념형에 대한 논의

자치경찰에 대한 중앙정부의 통제 정도에 따라 경찰시스템 유형은 ‘중앙집권형 시스템’, ‘지방분권형 시스템’, 그리고 ‘절충형 시스템’으로 분류된다(Hunter, 1990:118-124). 다양한 경찰 시스템은 각국의 정치상황이나 국가정책, 지리적 특성 등에 의해 선택된 것이므로 어느 시스템이 바람직한 이념형이라고 규정하기는 어렵다. 그러나 제주자치경찰은 물론이고 우리나라의 자치경찰 제도의 도입 목적이 ‘분권과 자율’이라는 사실을 놓고 보면(제주특별자치도, 2006:3), 지방분권이라는 목적달성과 가장 관련 있는 자치경찰 시스템이 바로 이념형에 해당한다.

1) 중앙집권형 경찰시스템

‘중앙집권형 경찰 시스템’은 전국의 경찰조직이 중앙정부의 직접적인 통제 하에 작동하는 시스템을 말한다. 물론 시스템 내부적으로 본다면, 조직구조나 관리 면에서 분권화되어 있을지라도, 조직 시스템의 작동에 관한 권한과 책임이 중앙정부에 집중되어 있다는 것이 특징이다. 즉, 조직 시스템은 중앙정부의 지휘·명령에 복종하는 관계에 있다. 유사한 견해는 최종술(2005:56)이 국가경찰과 자치경찰과의 관계를 근거로 국가경찰 속에 자치경찰이 있으며, 국가경찰이 주이고 자치경찰은 종속되어 있는 관계라는 ‘종속적 자치경찰제(일원론)’에서 찾아볼 수 있다. 종속적 자치경찰제는 경찰활동이 지방자치단체별로 이루어지는 것이 아니라 국가경찰의 지시와 통제를 받는 지방경찰에 의해 수행되는 경찰체제를 말한다. ‘중앙집권형 경찰시스템’ 유형은 대체로 프랑스, 스페인, 이태리 등 대륙법계 국가의 경찰시스템이 해당된다. 이들 대륙법계 국가들의 경찰시스템은 국가경찰 제도를 원칙으로 하면서 일부 특정한 주에서만 자치경찰제를 가미하거나 읍면과

같은 기초자치단체에 자치경찰제를 가미하는 국가경찰과 자치경찰의 이원화된 구조를 선택하고 있다. 또한 이들의 공통점은 국가경찰이 국가의 전반적이고 주된 경찰기관으로 치안업무를 수행하고 자치경찰은 국가경찰의 보조 또는 보완역할을 수행하는 위치에 있다는 점이다.

2) 분권형 시스템

‘분권형 자치경찰 시스템’은 주로 영·미법계 국가의 자치경찰 제도가 해당된다.

분권형 자치경찰제도는 민주주의와 지방분권의 정치사상에 의해 지방자치경찰이 중앙정부의 영향을 받지 않고 독자적으로 경찰권을 행사하고 그 결과에 대해 책임을 지는 경찰구조이다(김동욱, 2002:23). 경찰권은 고유한 자치권의 일부이며 지역주민에 의해 위임된 것이므로 그 행사에 있어서 지역주민의 참여와 의사의 반영이 적극적으로 이루어져야 한다는 것이 ‘분권형 시스템’의 기본 사상이다. 최중술(2005:58)은 이러한 유형을 ‘독립적 자치경찰제’라고 분류하고, 국가경찰과 자치경찰 체제를 완전히 분리하여 운영하는 경찰체제라고 정의한다. 이 시스템 하에서 자치경찰은 지방정부의 소속하에 자치경찰에 관한 권한을 행사하고, 국가경찰은 자치경찰의 분리된 업무에 대한 어떤 영향력도 행사할 수 없다. 영국은 영·미법계 자치경찰제도의 종주국이다. 영국의 자치경찰제도는 10세기 전후의 앵글로 색슨시대에 국왕의 평화를 유지하기 위한 10인 상호보증제도(frank-pledge system)에서 유래한 것으로서 12세 이상의 남자들이 10인조를 구성하여 지역치안을 담당했는데, 그들은 지역치안을 지역주민들의 당연한 책무라고 인식했다(정진환, 2003:35). 이러한 주민자치치안의 전통은 ‘분권형 자치경찰제도’로 계승되어 중앙정부와 정치권으로부터 독립된 자치경찰제도가 유지되고 있다.

영국경찰은 내무부장관, 경찰위원회, 경찰청장의 3원 체제에 의해 운영되지만, 경찰위원회와 경찰청장 중심으로 운영되어 중앙정부의 정치적 영향을 거의 받지 않는 정치적 중립성이 전통으로 확립되어 있다(신현기, 2006:125-126). 또한 연방경찰기구인 국립범죄정보국(NCIS)과 국립범죄수사국(NCS)이 설치되어 있으나 지방경찰에 대한 정보와 수사에 대한 지원·협조성격이 강하다. 미국 경찰제도 역시 지방분권적인 영국의 자치경찰제도를 계승한 것으로서 연방헌법에는 연방정부의 경찰권 행사에 대한 명문규정이 없으며, 「연방수정헌법」 제10조에 경찰권은 각 주에서 행사하는 것으로 규정되어 있다(신현기, 2006:335). 따라서 지방자치경찰이 독자적으로 경찰권을 행사한다. 비록 연방수사국(FBI)이 설치되어 있으나 국제범죄, 조직범죄, 마약범죄, 그리고 광역범죄 등을 수사대상으로 하고 자치경찰의 상부기관이 아니라 수평적이고 대등한 관계에 있다. 미국은 전국경찰을 일원적으로 지휘하는 경찰기구는 없으며, 경찰조직들은 상하관계가 아닌 대등한 협력관계를 유지하고 있다.

이처럼 영·미 경찰은 전국적으로 자치경찰조직으로 구성되어 있고 그들 사이에는 상호 독자적이고 중앙정부와 정치권의 영향으로부터 독립되어 임무를 수행할 수 있다는 점에서 ‘분권과 자율’이라는 자치경찰의 본질에 비추어 볼 때 자치경찰의 이념형이라고 규정할 수 있다.

3) 절충형 시스템

‘절충형 경찰시스템’은 통합형, 또는 혼합형이라고도 하는데 이는 경찰행정의 국가적 성격과 지방적 성격을 고려하여 국가경찰제도와 자치경찰제도의 균형과 조화를 도모하려는 제도이다(김동욱, 2002:21). 최종술(2005:57)은 이러한 유형의 경찰 체제를 ‘대등적 경찰체제(절충형 또는 혼합형)’로 표현한다. 그에 의하면, 절충형은 국가경찰과 자치경찰이 병존하고 경찰사무의 성격을 기준으로 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분하고 자치경찰사무는 지방경찰이 수행하고, 국가경찰사무는 국가경찰이 담당하는 경찰체제로서 국가경찰은 국가위임사무 또는 전국적인 사안에 해당하는 국가경찰사무를 제외하고는 자치경찰의 업무수행에 관여할 수 없다. 대등적 자치경찰제는 엄밀히 구분한다면, 국가경찰이 지방경찰의 우위에 있는가, 아니면 국가경찰과 자치경찰이 대등한 위치에 있는가에 따라 2분화 될 수 있다. 이러한 분류는 제도적 문제이기 보다는 경찰업무의 성격상 그 나라의 경찰문화, 전통, 관행 등에 따라 달라진다.

따라서 ‘절충형 시스템’은 국가경찰 주도의 영·미적인 자치경찰제도를 가미한 병존형, 그리고 국가경찰과 자치경찰이 대등적인 관계 속에 이원적으로 존립하는 형태로 나누어진다. 먼저 국가경찰 주도의 자치경찰 병존형은 대부분의 중앙집권적인 국가경찰제도에다 기초자치단체를 대상으로 국가경찰의 보조 또는 보완적인 역할을 수행하는 자치경찰제를 설치·운영하는 경찰시스템이 해당한다. 이렇게 본다면, 프랑스, 독일, 스페인, 이태리, 스위스 등 거의 대부분의 대륙법계 국가들이 절충형에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 엄격한 의미에서 본다면, 국가경찰의 보조기관 형태로 존재하는 자치경찰은 국가경찰로부터 독립적이지 못하고 업무협약을 통하여 계속 통제를 받을 수밖에 없으며, 각종 단속이나 범죄수사와 관련하여 국가경찰에게 통보를 해야 하기 때문에 국가경찰과 자치경찰의 대등한 관계가 인정되는 절충형이라고 보기는 어렵다.

‘절충형’은 국가경찰과 자치경찰이 이원적으로 존재하면서 대등한 관계 속에서 각각 독자적인 경찰권을 행사하고 전국적인 사안의 경우에만 국가경찰의 관여가 허용되는 일본 경찰시스템이 대표적이다. 일본의 경찰시스템은 대륙법계와 영미법계 경찰제도의 장점을 조화시켜 경찰업무의 효율성과 분권성의 균형을 추구하고 공안위원회를 설치하여 정치적 중립성과 치안책임의 명확화를 도모하고 있다. 일본경찰은 경찰청과 관국경찰국과 같은 국가경찰과 도도부현 경찰본부 중심의 자치경찰로 이원화되어 있으나 평상시

에는 자치경찰인 도도부현 경찰이 주된 경찰기구라는 점에서 자치경찰 중심의 경찰 시스템이다(신현기, 2006:58, 김성수, 2000:419). 다만, 일본 경찰청 장관과 관구경찰국장은 전국적인 사안이 발생했을 경우에는 전국의 도도부현 자치경찰을 지휘·통제할 수 있다. 따라서 일본 경찰시스템은 ‘분권과 자율’이라는 자치경찰의 본질을 충족시키고 있으며, ‘느슨하게 결합된 시스템’ 구조에 해당한다. ‘절충형 시스템’으로서의 일본경찰제도는 우리나라와 같은 국가경찰 제도를 위주로 발전해온 나라의 입장에서 본다면, 완전한 이념형은 아닐지라도 준 이념형이라고 규정할 수 있다.

4) 제주자치경찰제도와 이념형

이미 앞에서 논의되었듯이 자치경찰시스템의 이념형은 영미법계 국가의 분권형 경찰 시스템이다. ‘분권형 경찰시스템’은 우선 전국경찰을 일원적으로 지휘·통제하는 경찰청 같은 중앙경찰기관이 존재하지 않고 자치경찰조직 외에는 일반적인 치안업무를 수행하는 별도의 국가경찰 조직이 없다는 점에서 ‘분권과 자율’이라는 자치경찰의 본질을 가장 잘 충족시키고 있다. 현행 국가경찰의 조직과 사무의 대부분을 자치경찰로 이관함으로써 자치경찰이 국가경찰을 완전히 대체하는 분권형 자치경찰 시스템은 지방분권이 라는 가치에서 본다면 분명히 이념형이다(양영철, 2006:46).

그러나 우리나라는 오랜 역사를 통하여 확립되고 비교적 안정된 치안서비스를 제공하고 있는 현행 국가경찰 시스템을 자치경찰화하기는 정치적 상황이나 남북대치관계, 검경 수사권 조정문제, 지방재정의 열악성 등의 문제로 어려울 것으로 예상된다. 사실 우리나라 최초로 이미 도입되어 실시되고 있는 제주자치경찰을 놓고 보면, 국가경찰을 자치경찰로 완전히 대체하는 분권형 시스템을 요구하기도 어렵다. 그러한 변화는 전국적인 자치경찰 도입문제가 현실화될 때 다시 논의되어야 할 중요한 과제이다. 따라서 제주자치경찰은 분권형 시스템을 이념형으로 하면서도 차선책이지만 절충형 경찰시스템에 해당하는 일본형 자치경찰제도를 준 이념형으로 설정하여 구조적·기능수행적 측면에서 접근된다.

Ⅲ. 제주자치경찰 시스템의 실태 분석

1. 구조적인 측면

1) 도입의 배경

2002년 민주당의 대통령 후보였던 노무현 후보는 자치경찰제 도입을 대선공약으로 제

시했다. 대선에 승리한 노무현 정권은 2003년 12월 대통령위원회인 ‘정부혁신지방분권위원회’에 자치경찰 태스크 포스(Task Force: T/F)를 운영하고, 또한 ‘경찰청 혁신단’에 자치경찰분과위를 설치하여 자치경찰 도입에 관한 구체적인 연구를 시작했다. 이 두 기구는 2003년 11~12월 그리스, 스페인, 이태리, 프랑스 등의 자치경찰 제도를 합동 시찰하였으며, 2004년 5월 15일부터 24일까지 프랑스, 이태리, 스페인의 내무부, 경찰본부, 지방경찰청, 경찰서, 그리고 파출소 등을 방문하여 자치경찰제도 현황과 특징을 조사했다. 아울러 자치경찰 T/F는 공식회의 4회와 공청회 등 약 30회의 비공식회의의 과정을 거쳐 2004년 9월 16일 청와대에서 열린 제54차 국정회의에서 시·군·자치구 등 기초자치단체에 자치경찰을 설치하는 정부안을 채택했다(양영철, 2005:32-33).

이후 실무추진 로드맵을 작성하고 자치경찰제의 주요정책을 심의·자문하기 위해 ‘정부혁신지방분권위’에 관련 교수 등 전문가로 구성된 자치경찰특별위원회를 두고, 실무추진기구로 행정자치부장관 소속하에 중앙정부 관련부처 및 지방자치단체 공무원들로 편성한 자치경찰제 실무추진단을 구성·운영했다(박억중, 2006:21). 여러 가지 어려움 속에서 정부는 입법예고와 공청회를 끝내고 2005년 11월 3일 국회에 「자치경찰법안」을 제출하여 2006년 2월 17일 국회 행정자치위원회에서 공청회를 실시하면서 본격적인 법안 제정에 들어갔으나 2007년 6월 현재까지 국회에 계류 중이다.

이러한 상황 속에서 제주도의 특별자치도 추진 및 국제자유도시 조성을 위한 기본구상안은 우리나라 최초로 자치경찰제 채택의 단초를 제공했다. ‘정부혁신지방분권위원회’는 2005년 5월 20일 제주특별자치도 설치 기본구상안에 제주자치경찰제도 도입을 포함시키기로 결정하였고, 정부와 제주도에서는 이를 구체화하기 위한 입법을 추진했다. 결과적으로 2006년 2월 21일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 제주자치경찰을 설치할 수 있도록 명문화한 것이 제주자치경찰 창설의 촉진요소가 되었다. 뒤이어 2006년 3월 11일 제주자치경찰제 시행을 위한 세부실행계획이 확정되었고, 2006년 6월 30일 제주자치경찰 시행과 관련된 6개의 법률이 국회에서 통과됨에 따라 제도적인 틀은 갖추어지게 되었다. 자치경찰 창설과 관련된 이러한 입법들이 확정됨에 따라 2006년 7월 1일 한국 정부 수립 후 경찰역사 60년 만에 최초로 제주자치경찰이 제주특별자치도지사 보조기관으로 창설되어 2007년 6월 현재 정원 127명 중 83명의 인원으로 임무를 수행하고 있다(제주특별자치도, 2006:4).

2) 자치경찰의 이념형과 제주자치경찰 구조

(1) 실태

제주 자치경찰은 참여정부에서 ‘분권과 자율’이라는 정부개혁차원에서 채택된 제도이다. 그렇다면 제주자치경찰제도는 지방분권과 지역여건에 적합한 치안 서비스를 제공

할 수 있는 자치경찰의 이념형인 ‘분권형’ 과 구조적으로 일치해야 한다.

그러나 제주 자치경찰제도는 ‘분권과 자율’ 이라는 자치경찰의 본질보다는 정부개혁 성과물을 산출해야 한다는 정치논리에 의해 도입되었다는 증거가 곳곳에서 발견된다. 일단은 참여정부가 대선공약에서부터 시작하여 자치경찰을 지방분권의 혁신과제로 선정하여 추진하는 과정에서 국가경찰의 반대에 직면하면서 지방자치경찰의 본질보다는 실시가능성에 초점을 맞추게 되었다. 참여정부의 ‘정부혁신 지방분권위원회’ 의 소속 위원의 한 사람인 이기우(2004:22)는 “지방자치경찰과 지방분권” 이라는 논문에서 “지방자치경찰제도를 제대로 도입하기 위해서는 먼저 국가경찰의 일부를 지방경찰로 전환시킨다는 생각을 버리고 지방자치경찰을 새로 창설한다고 생각하는 것이 필요하다. 기존의 국가경찰의 권한과 인력과 재원은 가급적 그대로 두고 지방자치경찰을 새로 창설한다는 생각으로 접근하는 것이 필요하다” 라고 주장했다. 역시 동 위원회의 양영철(2006:44-46)은 “자치경찰이 국가경찰을 완전히 대체하는 분권형 시스템으로 간다면 지방분권이라는 명분에는 맞을지 모르지만, 현재 우리나라 국가경찰 성적표가 과거 정치적 과오를 제외하면 세계에서 가장 좋은 나라 중에 하나라고 강조하면서 이 체제를 급격하게 무너뜨리는 것 자체가 바라직하지 않다” 고 주장했다. 따라서 그는 국가경찰과 자치경찰의 병렬적 시스템의 불가피성을 강조했다. 이들의 주장대로 「자치경찰법안」에는 국가경찰제도는 현행 그대로 두고 자치경찰제도를 가미하는 방향으로 규정되었다. 「제주특별자치도 특별법」은 이 「자치경찰법안」에 규정된 현행 경찰시스템의 골격은 그대로 두고 자치경찰을 창설한다는 이원적 구조형태를 따르고 있다(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제106조 ~ 110조).

결과적으로 제주자치경찰 시스템은 국가경찰인 제주지방경찰청을 그대로 존속시키고 제주특별자치 도지사의 보조기관 형태로 제주자치경찰단과 행정시인 제주시와 서귀포시에는 시장의 보조기관 형태로 자치경찰대가 각각 설치되었다.

(2) 분석

국가경찰과 자치경찰의 이원적인 구조형태 선택은 자치경찰 실무추진단과 연구원들이 외국의 자치경찰제를 합동 시찰하는 과정에서도 정부에서 자치경찰 시스템의 이념형인 ‘분권형’ 을 고려하지 않았다는 것이 분명해 진다. 그들은 자치경찰의 이념형이라고 할 수 있는 영미국가나 ‘절충형’ 인 일본을 피하고 ‘집권형’ 시스템을 채택하고 있는 대륙법계 국가인 프랑스, 스페인, 그리고 이태리 등을 선택했다. 이들 국가들은 이미 이론적 배경에서 살펴보았듯이 국가경찰제에 일부 주 지역을 제외하고는 대체로 소도시나 농촌지역에 제한적으로 자치경찰제를 가미하고 있는 집권형 경찰시스템을 운영하고 있다. 이원적 자치경찰 구조방안은 지방분권이라는 이념형보다는 경찰청 등 관련 조직들의 저항을 최소화하여 실현가능한 자치경찰 시스템을 설계하고 도입하는 데 초점을 맞추었다.

이러한 주장은 다음과 같은 증거에 의해 입증된다. 이원적 자치경찰 시스템을 내용으로 하는 정부안은 현행의 국가경찰제를 그대로 유지함으로써 경찰청의 반발을 최소화할 수 있고 제도도입으로 인한 기존 국가경찰의 충격을 최소화한 자치경찰제라는 점을 기대효과로 내세우고 있다(전국시도지사협의회, 2005:30).

양영철(2006:43)은 ‘정부혁신분권위원회’에 자치경찰T/F를 설치하고 당사자인 경찰청으로 하여금 자치경찰추진위원회를 운영토록 하여 처음부터 분권의 당사자인 경찰청과 의견조율을 가져왔다고 밝히고 있다. 또한 자치경찰제 도입과 관련하여 경찰청 관계자가 「자치경찰법안」의 국가경찰제를 중심으로 한 이원적 자치경찰제도를 설계한 이른바 ‘양영철 방안’에 대해 “정부혁신지방분권위원회 ‘측과 입장을 사전 조율해 별다른 이견이 없다”고 밝혔으며, 경찰 측이 이 방안에 대해 이의를 제기하지 않는 이유는 이 방안이 실시되더라도 현재와 같은 국가경찰 시스템에 큰 변화가 없기 때문이라는 입장을 표명했다(문성호, 2004:3). 실제로 자치경찰제 도입과 관련된 세미나와 공청회 자료를 보면, 한국의 국가경찰 제도는 세계적으로 우수한 제도이므로 국가경찰 제도의 변화 없이 자치경찰제도를 도입해야 한다는 입장을 지속적으로 강조했다(양영철, 2006: 44). ‘양영철 방안’은 “자치경찰은 주민생활에 밀접한 기초 치안서비스 제공에 매진할 수 있고, 국가경찰은 범죄와의 투쟁, 범치질서 확립, 사회안정 확보에 주력함으로써 국민에게 보다 높은 수준의 치안서비스를 제공할 수 있게 될 것”이라고 주장하지만(행자부 자치경찰제실무추진단, 2005.11:416). 자치경찰의 본질을 무시하고 담론수준으로 자신들의 주장을 정당화하는데 지나지 않는다. 이번 양영철 방안은 자치경찰제 도입방안이 아니라 사실상 기초자치단체 산하 보조원 제도 도입방안이라는 지적도 있다. 모든 경찰이 자치경찰인 영국의 경우 자치경찰이 아닌 ‘지역사회 경찰 보조원(Police Community Support Officers)’ 제도나 ‘교통 순시원’ 제도가 오히려 양영철 방안에서 주장하는 자치경찰이라고 보아야 한다(문성호, 2004:4). 이원적 자치경찰제도는 그 도입과 관련된 공청회 과정에서 자치경찰의 기능상 국가경찰의 보조기관으로 전락할 가능성이 농후하다는 문제점이 제기되었으며, 국가경찰과 자치경찰이 동일관할에 중복존재하기 때문에 업무수행과정에서의 충돌이나 책임분쟁이 발생할 소지가 많다는 문제점이 제기되었다(행자부 자치경찰제 실무추진단, 2005:39).

이러한 문제점은 여러 곳에서 발견된다. 전국 시·도지사협의회는 「자치경찰법안」에 규정된 국가경찰과 자치경찰의 기능 배분체계상 자치경찰을 국가경찰의 보조기관화가 우려된다는 문제점을 지적했고(전국시도지사협의회, 2005:110), 자치경찰에 대한 일반수사권 배제와 방법순찰과 교통관리 등 일반질서유지와 같은 국가경찰의 부차적 업무부여, 심지어 경미한 일반범죄의 수사권도 가지지 못함으로써 자치경찰은 국가경찰에 대한 종속이 불가피하다(김성호, 2006:59).

이러한 문제점을 안고 있음에도 불구하고, 자치경찰제도를 추진하던 ‘정부혁신지방분권위원회’에서는 2005년 5월 20일 제주도 특별자치도 기본 구상안에 제주에 자치경찰제도를 도입한다는 결정을 했고, 이에 따라 정부와 제주도는 이를 구체화하기 위한 입법을 추진하게 되었다(제주특별자치도, 2006:4). 결과적으로 2006년 2월 21일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제106조에 제주자치경찰을 설치해야 하는 규정을 포함시킴으로써 제주자치경찰제도가 도입되게 되었다.

제주자치경찰은 현행 경찰체제의 골격을 유지하면서 국가자치경찰의 이원적 구조와 시·군·구에는 보조기관 형태의 「자치경찰과」를 신설한다는 정부안에 따라 창설되었다. 정부는 「자치경찰법안」이 국회에 계류된 상태로 더 이상의 진전이 없고 당초의 로드맵인 2006년 하반기 시범실시와 2007년 하반기 전국적 실시가 거의 불가능해지자 제주특별자치도 출범이라는 지방분권적 변화를 계기로 삼아 제주자치경찰 창설을 ‘정부혁신지방분권위원회’에서 추진하고 있던 자치경찰제의 성과물로 선택한 것으로 분석된다. 이러한 분석은 ‘정부혁신지방분권위원회’에서 ‘자치경찰제’ 도입을 지방분권 핵심정책 과제로 지정하고, 이 위원회에서 2005년 5월 20일 제주특별자치도 기본 구상안에 제주지방자치경찰제도의 도입을 밝힘에 따라 정부와 제주도에서 이를 구체화하기 위한 입법을 추진하게 되었다(제주특별자치도, 2006:4)는 사실에 의해 입증된다. 결과적으로 제주자치경찰제도는 자치경찰제도의 이념형이라고 할 수 있는 ‘분권형 자치경찰 시스템’과는 너무나 거리가 멀고 국가경찰과 자치경찰의 대등적 관계를 인정하는 일본의 ‘절충형 자치경찰 시스템’에도 미치지 못하는 정부안대로 국가경찰의 보조기관 형태인 ‘집권형 경찰 시스템’에 가깝다. 제주 자치경찰이 영·미의 ‘분권형 자치경찰 시스템’이나 최소한도로 ‘절충형 시스템’인 일본형 모델을 채택하지 않은 이유를 이해하기 어렵다. 그 이유는 대체로 다음과 같이 요약된다. 첫째, 분권형이나 광역자치경찰제를 기본으로 하는 절충형은 현행 국가경찰 시스템을 대체하는 것과 같은 급격한 제도변화를 본질로 하므로 국민불안과 치안혼란을 가져올 것이 우려되고 또한 현실적이지 못하고 실현가능성도 낮아진다(양영철, 2006:46).

둘째, 영국과 미국처럼 수백 년간의 역사 속에서 발전된 자치경찰 모델을 우리나라에 적용하기 어렵고, 미국은 국토도 넓고 다민족 국가이고 우리나라는 국토도 좁고 단일민족 국가이기 때문에 어렵다. 셋째, 일본의 자치경찰 모델은 광역단위의 경찰위원회제를 채택하고 있어 보충성의 원칙, 즉 주민의 생명·신체 및 재산 보호와 생활질서유지와 같은 주민밀착 업무는 기초 자치단체 담당 우선 원칙에도 어긋나고, 경시정(총경급)이상을 국가공안위원회에서 임명하는 국가경찰로 하기 때문에 지방자치의 본질에도 맞지 않는다.(양영철, 2006:46). 넷째, 더 근본적으로는 경찰청이 현행 국가경찰체의 변화에 적극 반대하여 정책조율이 불가능하므로 ‘분권형’이나 ‘절충형’은 실현가능성이 전혀 없다. 다

셋째, 선 시행 후 보완이 필요하다. 제도 도입 초기에는 정부안과 같이 점진적 형태로 우선 시작해 본 다음에 자치경찰제도가 정착되어 가는 정도를 보아가며 점차 발전시켜 나가는 것이 바람직하다(양영철, 2006:48).

그러나 분권형이나 절충형의 도입이 국민불안이나 치안혼란을 초래한다는 주장은 국가경찰인 경찰청이나 일부 정치권의 반대에 의해 그 도입이 불가능하다고 하는 것이 더 솔직한 이유이고, 분권형이나 절충형도 시범실시와 같은 점진적 도입 단계를 거치면 국민불안이나 치안혼란이 야기될 이유가 없다. 물론 제도의 설계와 실천에 정책비용이 많이 소요되는 어려움은 예상되나 지방분권 차원의 개혁이라면 그 정도의 비용은 감수해야 한다. 영미처럼 수백 년간의 역사 속에서 발전된 분권형 모델은 오히려 오랜 역사에 걸쳐서 검증된 모델이므로 우리나라에 적용할 가치가 더 높고, 분권형 자치경찰 모델과 단 일민족은 아무런 상관성이 없다. 일본의 절충형은 현행 국가경찰 시스템의 근간을 덜 변화시키고 기능적 안배를 통한 자치경찰 시스템을 갖출 수 있으므로 남북대치와 같은 우리나라의 특수상황도 문제가 되지 않는다.

절충형의 경우에 우리나라도 지방에 경찰위원회를 설치하면 되고, 일본의 경우 경시정(총경) 이상을 국가공안위원회에서 임명하는 것처럼 우리나라도 국가경찰위원회에서 임명하고 보수를 비롯한 모든 급여를 국가예산에서 지급하면 자치경찰 운영에 아무런 문제가 될 것이 없다. 또한 경찰청과의 정책조율이 불가능하여 분권형이나 절충형을 도입하기 어렵다는 것은 충분히 예견될 수 있는 문제이다. 그러나 1999년 경찰조직 자체에서 ‘경찰개혁위원회’를 구성하여 기획한 자치경찰제를 보면, 절충형 경찰시스템의 도입을 주된 내용으로 하고 있다. 이 개혁안은 지역치안과 국가치안의 조화를 위해 절충형을 채택하고 도입단위는 광역자치단체인 시도 단위로 하며, 국가경찰조직은 국무총리 소속 국가경찰위원회를 두며, 집행기관으로 경찰청을 둔다.

또한 자치경찰조직으로 시도 경찰위원회를 두고 집행기관으로 시도 경찰청을 설치하여 자치경찰 고유사무와 국가경찰에서 위임한 사무를 수행한다(양영철, 2005:45). 이러한 경찰조직 자체의 개혁안을 보면 경찰청과의 자치경찰 정책 조율이 불가능하지 않다는 것도 분명해 진다. 이원적 자치경찰안을 시행후 보완하면 된다는 주장은 분권형이나 절충형의 경우에도 시행 후 보완하면 된다. 따라서 현행의 국가경찰 시스템에 자치경찰제를 가미한 이원적 제주자치경찰제도는 구조적 개선이 요구된다.

3) 조직 및 인력구조

제주자치경찰제는 현행 국가경찰조직 운영시스템을 그대로 유지하면서 특별자치도지사 소속하에 설치하며, 주민에 대한 책임과 권한 소재를 명확히 하기 위하여 독립제로 하고 자치경찰대장은 내부임용을 원칙으로 한다. 또한 자치단체와 국가경찰 상호간의 업

무협조를 위하여 광역단위 치안행정위원회를 설치하여 운영한다(제주특별자치도, 2006). 제주자치경찰 조직의 구조를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 「제주특별자치도특별법」 제 109조는 제주자치도에 자치경찰사무를 처리하기 위하여 자치경찰기구를 설치하도록 규정하고 있으며, 도에는 자치경찰단, 제주시와 서귀포시 같은 행정시에는 자치경찰대를 각각 설치하도록 명시하고 있다. 따라서 제주특별자치도에는 자치총경을 단장으로 하는 자치경찰단을, 행정시에는 자치경정·경감을 대장으로 하는 2개의 자치경찰대를 설치하였다. 또한 제주특별자치도에는 「제주특별자치도특별법」 제11조에 치안행정과 업무협조 및 자치경찰 운영에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 도지사 소속하에 치안행정위원회를 두고 있다. 주요기능은 국가경찰과 자치경찰간 사무분담 및 사무수행방법에 관한 사항, 자치경찰활동 목표의 수립 및 평가에 관한 사항 심의 자치경찰 운영지원 등에 관한 사항심의 등으로 위원의 임기는 3년이다.

자치경찰의 정원은 「제주특별자치도 지방공무원 정원조례」에 자치경찰공무원 총 정원을 127명으로 규정하고 있으며, 이 중 제주특별자치도 자치경찰단에 3팀 18명, 제주시 자치경찰대에 5팀 69명, 서귀포시에 3팀 40명을 두도록 하고 있다. 또한 「제주특별자치도 행정기구 설치조례」에 자치경찰기구로는 자치경찰단에 경무팀, 생활안전팀, 관광환경팀을 두고, 제주시 자치경찰대에는 경무팀, 생활안전1·2팀, 관광환경 1·2팀을, 서귀포시 자치경찰대에 경무팀, 생활안전팀, 관광환경 3팀으로 구성되었다.

제주자치경찰의 총 정원은 127명으로 그중 38명은 2006년 7월1일 제주특별자치도 출범과 함께 특별임용 되었으며, 2006년 10월 10일 공개경쟁시험을 거쳐 남자 30명, 여자 15명 총 45명을 선발하였다. 2006년 10월 16일부터 2007년 2월 2일 까지 중앙경찰학교에 위탁교육을 실시하여 자치경찰관련 법령 등 직무수행에 필요한 기본지식 습득을 위한 교육수료 후 지구대 현장실습과 자체실무교육을 실시한 후 임용되었다.

4) 제주자치경찰과 수사권

(1) 실태

제주 자치경찰은 일반 사법경찰관리의 직무를 수행할 수 없다. 이는 제주자치경찰이 참여정부의 ‘정부혁신지방분권위원회’에서 설계하여 ‘지방자치법안’에 명시한 자치경찰 도입에 관한 정부안의 기능배분을 그대로 수용하여 「제주특별자치도 특별법」 제 108조에 규정한 결과이다. 「자치경찰법안」에 규정된 국가경찰과 자치경찰의 기능배분 내용을 보면, 국가경찰은 수사, 정보, 외사, 보안, 경비 등을 수행하고, 자치경찰은 방법, 교통, 위생, 환경 등과 보건, 위생, 환경, 경제, 건축 등 17개 항목에 해당하는 특별사법경찰사무의 범위에 한하여 사법경찰권을 행사할 수 있도록 규정하고 있다(행자부자치경찰 실무추진단, 2005.11:135). 제주자치경찰의 수사권은 「자치경찰법안」의 규정을 그대로

따르고 있다(사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제6조). 결과적으로 제주자치경찰은 일반 형사법에 따른 수사권은 없지만, 특별사법경찰관리의 관할 범죄 17종의 범죄유형에 대해서는 국가경찰의 관여를 받지 않고 독자적인 수사권을 행사한다.

(2) 분석

제주자치경찰은 앞에서 살펴보았듯이, 특별사법경찰의 관할 범죄에 대해서는 검사의 지휘에 의해 수사를 개시하고 수사결과를 송치할 수 있고, 「경범죄처벌법」과 「도로교통법」에 의해 범칙자에 대한 통고처분권을 행사할 수 있지만, 유치장을 설치·운영할 수 없고 ‘즉결심판 청구권’이 없다. 이는 특별사법경찰관리로서의 수사권을 행사하는 해양경찰이 즉결심판청구권과 함께 유치장도 운영하고 있다는 사실과도 비교된다. 「경찰관직무집행법」 제9조는 경찰서와 해양경찰서에 법률에 정한 절차에 따라 체포·구속되거나 신체의 자유를 제한하는 판결 또는 처분을 받은 자를 수용하기 위한 유치장을 둔다고 규정하고 있다. 이 조항은 일반사법경찰과 특별사법경찰 관할 사건에 관계없이 범법행위를 하고 체포·구속된 피의자와 피고인, 그리고 「「경범죄처벌법」과 「도로교통법」상의 통고처분과 음주운전이나 무면허운전 등과 같은 처분을 받은 자를 수용해야 될 경우에 유치장을 둔다는 규정이다. 이 규정에 의하면, 특별사법경찰관리로서 수사권을 행사하고 「경범죄처벌법」과 「도로교통법」에 의해 통고처분이나 경찰처분을 할 수 있는 제주자치경찰의 유치장 설치의 법적으로 아무런 문제가 되지 않는다.

자치경찰은 교통단속과정에서 음주운전이나 무면허 운전자를 적발했을 경우에도 일반 사법경찰권이 없기 때문에 적발된 운전자를 경찰서의 교통사고처리 팀이나 순찰지구대에 인계해야하며, 이 경우에 단속 자치경찰은 같은 경찰관에게 단속과 관련된 진술서를 작성하여 제출해야 하고 출석요구를 받는 등 복잡한 절차를 거쳐야 한다.

수사권과 관련한 제주자치경찰의 또 다른 문제점은 일반 형사법에 대한 긴급체포권이 없다는 점이다. 자치경찰은 일반 수사권이 없다는 이유로 경찰이나 일반시민을 구분하지 않고 누구나 체포할 수 있는 현행범만 체포할 수 있다. 따라서 자치경찰이 근무 중에 불심검문이나 교통단속 과정에서 지명수배자나 수배차량 또는 기소중지자를 발견했을 때 긴급체포요건에 해당하는 경우에도 범죄자를 현장에서 체포하지 못한다. 지명수배는 대부분 구속영장이나 체포영장이 발부된 상태이므로 긴급체포 대상이다. 그럼에도 지명수배자나 기소중지자 등은 현행범의 체포요건에 해당하지 않는다는 이유로 체포가 불가능하다. 자치경찰이 현행범을 체포하면 국가경찰관서에 인계해야 하듯이 지명수배자도 긴급체포를 했을 경우에 일반사법경찰관리에게 인계하면 문제될 것이 없다. 자치경찰의 수사권 문제는 지역주민의 생명·신체 및 재산에 대한 안전을 위한 경찰력의 효율적 활용 차원보다는 경찰과 검찰의 수사권 조정문제와 깊이 얽혀 있는 고도의 정치적 논리에서 접근되고 있다는 생각을 지워버릴 수 없다. 경찰이 수사권 조정을 요구할 때마다 검찰은

경찰이 수사권을 가지게 되면 권력의 비대화를 초래하므로 수사권 조정과 자치경찰제 도입을 연결시켜 논의를 전개할 것을 요구해 왔다(대검찰청, 2005:160). 검찰은 수사권 조정으로 경찰이 수사의 주체가 되면 경찰의 권력 비대화와 권력남용이 우려되고, 자치경찰제 도입은 국가경찰의 권력이 약화되는 효과가 있으므로 수사권 조정문제를 자치경찰제 도입과 연계하여 논의해야 된다는 것이다. 검찰은 자치경찰제 도입을 조건으로, 또는 자치경찰제 도입 후에 수사권 조정을 하여 국가경찰과 자치경찰 모두에게 수사권을 부여하면, 국가경찰과 자치경찰 사이에 범죄수사와 관련된 경쟁체제가 형성되어 견제와 균형이 이루어지므로 경찰의 권력비대화를 방지할 수 있다고 보고 있다(김성조, 2005:36). 자치경찰제를 채택하고 있는 미국이나 영국, 그리고 일본 등이 자치경찰에게 수사권을 인정하고 있는 현실을 고려할 때, 이러한 주장은 상당히 설득적이다. 노무현 정권 출범이후 경·검 간의 적극적인 수사권 조정에 관한 논의는 자치경찰제도 도입과는 관계없이 진행하기로 합의가 이루어져 적극적인 조정과정이 전개되었지만, 부분적인 성과가 있었음에도 「형사소송법」 제195조와 196조의 개정문제에 대한 극한적인 의견대립으로 소강상태에 직면해 있다.

이러한 상황에서 ‘정부혁신지방분과위원회’는 이원적인 자치경찰 시스템을 도입하면서 국가경찰과의 조율을 거쳐 자치경찰에게는 일반사법경찰관리의 지위는 부여하지 않고 특별사법경찰관리의 지위만을 부여하기로 했다. 국가경찰은 자치경찰 도입과 관련된 조율과정에서 자치경찰에게 수사권을 부여하는 것은 경찰권력 약화를 우려했을 수도 있다. 물론 자치경찰의 수사권에 관한 문제는 제주자치경찰 창설 이전인 「자치경찰법안」 제정 당시에 이미 결정된 일이지만, 국가경찰의 입장에서 제주자치경찰에게 수사권을 부여하게 되면, 이후에 실시되는 다른 지역의 자치경찰에게도 역시 수사권을 부여해야 된다는 문제를 우려했을 것이다. 그러나 중요한 것은 어느 기관이 더 많은 국가권력을 가지고 있는냐가 아니다. 권력 분산이라는 지방분권적 개혁의 차원에서 설치된 자치경찰이 주민밀착 치안행정을 책임지는 치안 서비스를 제공할 수 있어야 한다는 사실이 무엇보다 중요하다.

2. 기능 수행적인 측면

1) 담당사무

(1) 국가경찰과 업무협약에 의한 사무

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 110조에 의하면, 도지사와 제주자치도 지방경찰청장은 협약을 통해 자치경찰과 국가경찰의 사무분담 및 사무수행방법을 정하도록 규정하고 있다 (제주특별자치도 자치경찰운영등에 관한 조례. 제

3조). 협약에 포함된 자치경찰의 주요 사무는 첫째, 제주국제공항에서의 사무로서 제주국제공항의 1층 도착장 일반대합실, 여객주차장, 공항내 준용도로 등 공개된 장소에서 수행되며, 근무시간은 여객항공기 운항시간에 한한다. 둘째, 주요 관광지에서의 사무로서 민속자연사 박물관, 만장굴, 협재굴, 산굼부리 등 10개 장소의 관광지 개장시간에 근무한다. 셋째, 지역 행사장의 지역경비에 관한 사무로서 문화축제, 체육행사, 문화공연 등 다중이 운집할 수 있는 행사가 개최되는 지역 행사장 경비를 담당한다. 지역경비라 함은 운집된 군중으로 인한 무질서 정리와 교통관리를 실시하는 것을 말하며, 「집회및시위에 관한법률」의 적용을 받는 행사는 제외한다. 넷째, 한라산 등산객 보호 및 환경보호에 관한 사무로서 한라산 어리목, 영실, 성판악, 관음사 등산코스 등을 대상으로 한다. 다섯째, 민속 5일장에서의 사무로서 제주시 민속5일장, 서귀포시 향토 5일장 등 9개 지역의 5일장 개장시간에 경찰업무를 수행한다. 여섯째, 제주특별자치도 본청 등 공공시설의 지역경비에 관한 사무로서 제주특별자치도의 본청, 직속기관, 사업소, 합의제 행정기관 및 하부행정기관 등이 입주하거나 사용·관리하는 공공시설의 경비업무를 수행한다. 일곱째, 단체 관광객 등의 수송안전에 관한 사무로서 수학여행 등 단체관광객 차량의 에스코트, 다만, 국가경찰의 협조 요청이 있는 경우에, 그리고 그 밖에 제주특별자치도지사가 안전상의 이유 등으로 필요하다고 인정하는 경우의 에스코트 임무를 수행한다(제주특별자치도, 2006, 업무협약서 제2조 및 제4조).

(2) 국가경찰과 업무협약을 체결하지 않고 추진하는 사무

제주자치경찰은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제108조 4호 및 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제6조에 규정된 특별사법경찰관리의 직무범위와 수사관할에 해당하는 산림·수렵, 환경, 관광 등 17종 분야에 대한 범죄수사권을 가진다. 제주자치경찰은 특별사법경찰관리의 관할 범죄에 한하여 검사의 지휘를 받아 수사를 개시 하고 수사결과를 검찰에 송치한다. 또한 당해 범죄행위자가 긴급체포대상에 해당하는 경우 긴급체포권을 행사한다.

또한 자치경찰은 「제주특별자치도특별법」 제 138조에 규정된 교통안전시설 등에 관한 특례를 통하여 교통안전 시설의 설치와 폐지를 통하여 교통안전 업무를 수행하고, 「도로교통법」 제34조의 규정에도 불구하고 모든 차의 도로에서 정차나 주차의 방법과 시간의 제한 또는 노상주차장에서의 정차나 주차의 금지 방법을 조례로 정하여 단속할 수 있다(제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례 제16조 참조). 또한 신호기 및 안전표지의 설치·관리에 관한 권한, 유료도로 관리자에 대한 지시권한, 어린이 보호구역 지정 및 관리에 관한 권한, 그리고 도로교통법 제3조3항의 규정에 의한 교통안전시설 설치 또는 원상회복 원인제공자에 대한 비용부담 명령권한은 지방경찰청장이나 경찰서장에게 위탁할 수 없는 자치경찰의 고유권한이다. 아울러 제주자치경찰은 교통시설심의위원회를

구성하여 교통안전시설의 신설·폐지에 관한 심의·의결 임무를 주관한다.

2) 제주자치경찰 예산

(1) 실태

제주특별자치도는 「제주특별자치도특별법」 제 122조와 제주자치경찰이 전국 최초로 시행되는 시범지역이며 의무지역이라는 사실을 근거로 2006년 7월 1일 자치경찰이 출범하면서 하반기 동안의 자치경찰 예산으로서 83명의 자치경찰 인건비와 치안 서비스 제공 사업비를 포함해서 총 74억 원을 경찰청에 요청했다. 그러나 정부는 제주도에서 요청한 74억 원에서 61억 4800만원(69.5%)을 삭감하였고 이로 인해 제주자치경찰은 업무수행에 어려움을 겪게 되었다. 정부가 지원한 13억 6500만원 가운데 관광지 등에서 파출소 기능을 수행할 사무실 신축비 9억여 원을 제외하면, 나머지 4억여 원으로 순찰차량, 싸이카, 무전기 등 자치경찰 활동에 필요한 장비구입과 통신망을 구축해야 하는 어려움에 직면했다(제주자치경찰도 자치경찰 운영 기본계획, 2007: 자치경찰단 경무팀 제공 내부문서). 정부는 「국가균형발전특별법」에 제주자치경찰 국비지원 범위를 ‘국가경찰 전입인력 인건비’로 하는 개정안을 제출하였다. 한편, 제주자치경찰은 2007년에 44명의 신규채용 인원을 포함한 127명의 자치경찰의 인건비와 운영비로 국비 64억 원을 요청했으며, 정부는 47억 원을 삭감하여 27%에 불과한 17억 원만을 편성했다. 이러한 과정 속에 2006년 11월 24일 ‘국회행정자치위원회’는 2007년 제주자치경찰 운영에 필요한 국비 지원금은 기존의 국가경찰 전입 인력 인건비 16억 9,700만원에다 2006년 하반기에 채용된 자치경찰 45명에 대한 인건비 27억 3200만원을 합한 총 44억 2900만원을 확정하여 의결했다. 물론 당초 2007년도 127명의 자치경찰 인건비와 운영비로 요청한 64억 원에 비해 20억 원 정도가 적은 금액이지만, 정부안에 비해 자치경찰 45명에 대한 인건비 27억 3,200만원이 추가되었다(제주자치경찰단 경무팀, 2007내부자료). 뒤이어 2006년 12월 22일 국회본회의에서 「국가균형발전 특별법」 제35조의2 2항2호에 국비지원 범위는 ‘자치경찰로 이체되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영경비 일부’로 수정의결 되었다(국가균형발전특별법제35조의 2).

따라서 제주자치경찰에 대한 국비지원 예산은 예산결산 위원회의 최종심의 과정에서 ‘국회 행정자치위원회’에서 의결한 금액이 부결되고 2006년도와 마찬가지로 국가경찰에서 자치경찰로 전입한 38명에 대한 인건비와 자치경찰 운영비 일부를 포함한 20억 1,708만 원이 배정되었다. 결과적으로 제주자치경찰의 2007년도 예산은 국비지원 20억 1,708만원, 지방비 41억 9,000 만원으로 총 62억 805만원 규모로 편성되었다(제주자치경찰단 경무팀, 2007내부자료). 그러나 나머지 자치경찰인력에 대한 인건비가 배정되지 않았다는 이유로 2007년 6월 현재까지 상반기에 모집할 계획이던 44명을 채용하지 못하고

있으며, 민속오일장과 풍속사범 및 청소년 유해업소 단속에는 인력을 배치하지 못하고 있다.

(2) 분석

제주자치경찰의 2007년도 예산의 경우 2006년 12월 22일 국회 본회의에서 「국가균형발전특별법」 제35조의2 2항2호에 국가가 ‘자치경찰로 이체되는 경찰인력의 인건비 상당액 및 그 운영비 일부’ 를 지원하는 것으로 개정되었고, 제주자치경찰은 전국 최초로 시행되는 시범지역임과 동시에 반드시 도입하고 운영해야 한다는 의무사항으로 「제주특별자치도 특별법」 제106조에 법제화되었다는 이유를 들어 전액 국비지원을 요구하고 있다. 제주자치경찰단의 한 실무팀장은 ‘국가에서 의무적으로 설치하라고 해서 창설된 제도이니 국가에서 전액 예산책임을 져야 한다. 최소한도로 자치경찰이 정착되어 지방재정이 확보될 때까지 만이라도’ 라는 말로 제주자치도는 선택하지 않았지만 국가의 영향으로 설치된 것이므로 국가에서 운영예산을 책임져야 한다는 의미를 강하게 암시했다. 그러나 기획예산처는 2007년도 제주자치경찰 예산배정 과정에서 요구액의 거의 70%를 삭감하여 20억 1,700만원을 배정했다. 기획예산처의 이러한 예산 배정은 원론적으로는 제주자치경찰의 사무가 지방사무로서 지방비에서 예산지원이 되어야 한다는 점을 분명히 했다. 사실 자치경찰 사무가 전부 지방사무라는 점에서 본다면 맞는 주장이다. 그러나 정부의 주장은 근본적으로는 「자치경찰법안」이 통과되고 다른 지방에서 자치경찰제를 실시하면 지방자치단체들이 제주자치경찰 국비지원을 선행으로 들어 지원을 요구할 경우에 이를 통제할 방법이 없다는 이유가 강하게 작용하고 있는 것으로 분석된다.

IV. 제주자치경찰의 발전모델

1. 구조개혁 모델

제주 자치경찰은 ‘분권과 자율 “이라는 지방분권적 개혁차원에서 창설한 제도이지만, 자치경찰의 이념형인 영·미국가의 ‘분권형 자치경찰 시스템’이나 심지어 국가경찰과 자치경찰을 이원화하면서 자치경찰 주도적인 ‘절충형 ‘인 일본경찰제도를 벤치마킹하지 않았다. 제주특별자치도는 정부의 이원적 자치경찰 모델을 그대로 받아들여 현행 국가경찰제도에 자치경찰을 가미하는 제도를 창설했다.

창설 후 지난 1년 동안의 제주자치경찰은 상당한 성과를 거두었다고 평가할 수도 있으나 앞에서 살펴 본 바와 같이 여러 가지 문제를 노출했다. 가장 큰 문제는 구조적으로

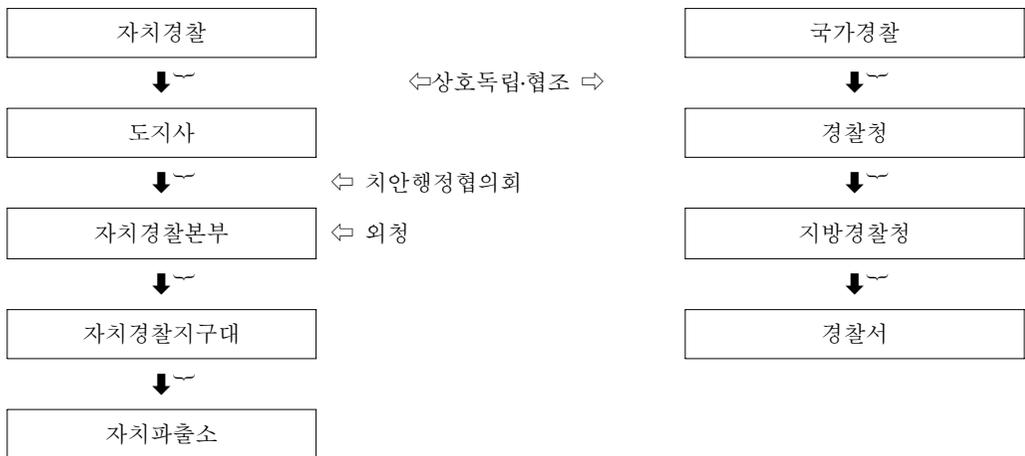
지방분권형이 아니어서 자치경찰기능이 미약하고 결과적으로 국가경찰 보조기관으로 평가받고 있다는 점이다. 그리고 경미한 범죄의 수사권이 주어지지 않았고 주된 업무는 제주국제공항 및 주요 관광지 질서유지, 자연환경 보호, 지역문화 행사 경비, 도청 등 공공 시설 경비, 한라산 등산객 보호, 밀렵단속, 그리고 환경사범 단속 등으로서 국가경찰의 부차적 업무를 수행하는데 지나지 않아 독자적인 자치경찰이 아니라 국가경찰의 보조기관이라는 평가를 받는다. 제주지역의 특수성으로 인해 제주자치경찰은 관광경찰·환경경찰 모델로 가야 한다는 주장도 있으나 사실은 관광이나 환경에 관련된 치안수요가 그렇게 많지 않고 그것도 성수기의 이야기이지 관광객이 없는 비수기에는 별로 할 일이 없다. 그리고 관광·환경 같은 지역주민 밀착 치안과 그렇게 관련이 크지 않은 분야에 자치경찰을 내 모는 것은 결국 국가경찰의 보조기관으로의 정체성을 강화할 뿐이다.

실질적으로 제주자치경찰은 독자적인 관할 구역도 없고 업무영역도 없다. 제주자치경찰단의 한 실무팀장은 “ 제주자치경찰은 할 일이 아무 것도 없고 할 수도 없다.

모든 업무가 국가경찰과 공동업무이고 관할구역도 분명하지 않다. 풍속사범 단속은 인력이 부족하여 엄두도 못 내고 있다. 수사전문요원이 필요하다 해서 왔는데 수사전문성을 써 먹을 데가 없다” 고 자조적으로 제주자치경찰의 실상을 표현한다. 제주자치경찰은 도입 당시부터 중앙집권적인 국가경찰 시스템에 자치경찰을 부분적으로 가미하고 있는 스페인, 프랑스, 이태리 등 대륙법계 국가를 벤치마킹 모델로 선정하는 출발에서부터 잘못되었다. 따라서 자치경찰이 지역주민의 민생안전을 책임지는 자치경찰로서 발전하기 위해서는 구조적 개선이 요구된다. 자치경찰의 구조적 개선은 현실적으로 많은 어려움이 예상되지만, 우리나라의 정치적·군사적 특수성을 감안하여 현행의 국가경찰 시스템을 크게 변화시키지 않으면서 절충형 경찰시스템에 가까운 국가경찰-자치경찰의 이원적 경찰 시스템을 발전 모델로 제시해 보고자 한다. 절충형 시스템이라고 하지만 절충형 경찰시스템의 대표적인 국가인 일본과는 구조적으로 유사하지만 세부적인 내용에 있어서는 많은 차이가 난다. 이원적 경찰시스템으로서의 발전 모델은 일단 현행의 국가경찰구조는 그대로 두고 일부국가경찰의 하부기관과 인력을 자치경찰로 전환하자는 것이다. 물론 이 제안은 국가경찰로부터 비판을 받을 수도 있지만, 제주자치경찰의 한국적 이념형을 제안하는 것이므로 조직 이기주의보다는 ‘분권과 자율’이라는 자치경찰의 본질에 의해서 평가되어야 할 것이다. 우선 지방경찰청과 경찰서는 국가경찰로 유지하고, 국가경찰의 최 일선 기관인 순찰지구대와 파출소를 자치경찰화하는 모델을 생각해 볼 수 있다. 본래 자치경찰이 방범순찰, 교통안전과 질서유지, 지역경비, 위생, 환경 등 예방적 민생치안 업무를 수행해야 하므로 국가경찰 중에서 자치경찰 기능을 수행하는 순찰지구대와 파출소 및 치안센터를 자치경찰화하는 것이 자치경찰의 본질에 합당하고 예산도 절약하면서 상호 갈등을 예방할 수 있다.

지방분권이라는 개혁적 차원에서 접근한다면, 이러한 구조적 변화를 가져오지 않으면 자치경찰의 발전은 기대하기 어렵다. 그리고 자치경찰은 도지사의 외청으로서 자치경찰 본부를 두고, 그 아래에 자치경찰지구대(지구대를 개칭)와 자치파출소 및 치안센터의 구조로 한다. 그리고 자치경찰을 도지사의 보조기관으로 할 경우에 자치도의 일반행정 국장과 자치본부장과의 갈등이 야기될 소지가 충분하고, 특히 경찰계급과 일반행정직의 직급을 비교할 경우에 상호 계층제적 갈등이 초래된다. 도청의 국장급은 이사관(2급)이나 부이사관(3급)이고 자치경찰단장은 총경(4급)으로 도청의 과장급(4급 서기관)과 직급이 같아 갈등이 발생할 소지가 많다. 제주자치경찰단의 경무팀 간부에 의하면, 생각했던 것보다는 지방자치단체의 행정공무원들이 계층제적 직급을 따지거나 내세우는 정도가 심해 자치경찰단장을 비롯한 자치경찰 간부들이 자치단체의 국관과의 업무협조나 기타 직무수행에 어려움을 겪고 있다는 것이다. 이러한 갈등을 최소화하고 업무수행 효율성을 기하기 위해 자치경찰을 도지사의 보조기관보다는 외청으로 하는 구조개혁이 요구된다. 즉, 경찰청이 행정자치부의 외청으로 거의 독자적으로 기능할 수 있듯이 자치경찰단도 자치경찰본부로 이름을 바꾸고 도청의 외청으로 법제화하자는 것이다. 결과적으로 국가경찰은 지방경찰청과 경찰서의 2단계 구조로 되고, 자치경찰은 자치경찰본부와 자치경찰지구대, 자치파출소의 3단계 구조로 된다. 제주자치경찰의 구조개혁 모델은 그림1 및 그림2와 같다.

〈그림 4-1〉 제주자치경찰의 구조개혁 모델



〈그림 4-2〉 국가경찰과 자치경찰의 업무분담구조

국가경찰	자치경찰
<ul style="list-style-type: none"> ○ 경비기능: 대규모 시위, 집시관리, 천재지변이나 재해경비, 대간작전, 경호경비 ○ 수사기능: 국제범죄 및 광역범죄, 강력범죄 등 중요범죄수사, ○ 교통기능: 중요도로 교통관리 및 단속 ○ 정보·보안·외사 업무 전담 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경비기능: 공공시설 및 지역행사장경비 ○ 생활안전기능: 방법순찰, 풍속사범단속 관광·환경사범단속 ○ 수사기능: 경미범죄 수사, 특별사법관할 범죄 ○ 교통기능: 일반도로 교통관리 및 사범단속, 단체관광객 에스코트

〈그림 4-1〉과 같은 구조개혁은 전혀 실현가능성이 없는 주장이라는 반대에 부딪힐 수 있다. 그 가능성 여부는 자치경찰 실시의 개념이나 가치의 문제이지 개인이나 특정집단의 이해관계의 문제는 아니라고 본다. 중요한 것은 기능적으로 소관 업무만 제대로 분담된다면 구조적 개혁이 전혀 불가능한 것도 아니라고 판단된다.

〈그림 4-2〉에서 볼 수 있듯이, 국가경찰은 소관업무를 대규모 소요나 시위사태, 「집회시위관리법」에 의한 집회·시위관리, 대간첩작전, 대규모 천재지변이나 재해, 경호경비, 국제범죄와 광역범죄 및 강력범죄 등 중요범죄사건 수사, 정보·외사보안 업무 및 관련 범죄수사, 중요도로 교통관리 및 단속, 교통사고조사 등을 담당하고, 자치경찰은 방법순찰과 경찰사범단속, 관광·환경사범단속 등 생활안전기능, 교통관리와 교통사범 단속, 공공시설 및 지역행사장 등의 경비, 단순폭행이나 소액절도와 같은 경미범죄수사 등을 담당하는 형식의 업무분담이 이루어져야 한다. 그리고 전국적인 시위나 소요사태, 천재지변이나 재해, 대간첩작전, 유괴범죄나 연쇄살인범죄, 광역범죄 등에 한해서는 국가경찰이 자치경찰을 통제 가능하도록 법제화 하면 ‘분권과 자율’에 입각한 제주특별자치도의 민생치안 확립이 효율적으로 이루어 질 수 있다.

이러한 경찰제도는 일본의 경찰 모형과 유사하다고 할 수 있으나 일본의 도도부현경찰은 경찰청과 관구경찰국이 권한을 행사하는 대규모 및 동시다발적인 시위나 소요사태, 전국적인 대규모 천재지변이나 재해, 그리고 광역범죄 수사 등을 제외하고는 대부분의 경찰업무와 범죄수사권을 행사한다는 측면에서 일본의 주된 경찰기관이다(신현기, 2006). 그러나 제주 자치경찰 발전모형은 일본의 도도부현 경찰 제도에 비한다면 업무의 범위가 권한이 상대적으로 제한적이다. 제주자치경찰의 경우 대부분의 중요한 경찰업무는 국가경찰이 수행하고 자치경찰은 일반적인 치안질서 유지 기능과 가벼운 범죄에 대한 수사권을 인정하자는 것이다. 국가경찰은 경미범죄 수사권을 자치경찰에게 부여하는 것을 반대하겠지만, 검찰의 입장에서는 반대할 이유가 없다. 자치경찰이 수사권을 행사하는 것은 검찰과 경찰 간의 수사권 배분과 행사에 관련된 견제와 균형 효과를 가져 오기 때문이다.

2. 합리적 수사권 배분

제주자치경찰의 모델은 스페인이나 이태리 자치경찰제도이다. 스페인 자치경찰은 원칙적으로 수사권이 없다. 그러나 이태리 자치경찰은 법적으로 사법경찰관이 주어져 있다. 즉 1992년 4월 30일 정부령(제285호 제11조)에 의해 실무직의 자치경찰은 사법경찰관리의 임무를 수행하고, 자치경찰 관리직과 자치경찰장은 사법경찰관 또는 공안경찰관의 지휘에 따라서 사법경찰기능을 수행한다(로마시 자치경찰조직법 제8조).

다음은 2006년 4월 24일 외국자치경찰제도 연수팀이 로마시 자치경찰본부를 방문하여 ‘브르노 마사케시’ 형사과장과 가진 면담내용이다. “국가경찰과 자치경찰의 상호협조 속에 강력범죄 등은 국가경찰이, 단순경미범죄는 자치경찰이 맡아서 처리하고 있다(제주특별 자치도, 2006:175-178)”. 이처럼 이태리 자치경찰도 경미범죄 수사권을 행사하고, 분권형인 영·미법계 국가는 물론이고 절충형인 일본에서도 자치경찰이 수사권을 행사한다. 제주자치경찰의 발전방향과 관련된 가장 중요한 쟁점은 역시 자치경찰에게 수사권을 부여하느냐의 문제이다. 법적으로 제주자치경찰은 포괄적 수사권을 행사할 수 있는 일반사법경찰관리가 아니라 특별한 사항만 수사할 수 있는 특별사법경찰관리이다(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제108조). 따라서 제주자치경찰은 민생침해범죄라고 하는 강도, 강간, 절도, 폭력 같은 범죄에 대한 수사권이 없으며, 일반형사범에 대한 긴급체포권도 주어지지 않는다. 제주자치경찰의 국가경찰 종속성은 제주자치경찰이 일반범죄 수사권을 가지지 못하고 심지어 경미범죄도 독자적으로 수사할 수 없다는 사실과 밀접한 관련이 있다. 일반형사범은 현행범일 경우에 체포할 수 있지만, 체포 후 국가경찰에게 인계하고 관련 진술서를 작성해야 한다. 교통사고 운전자나 음주 또는 무면허 운전자도 마찬가지이다.

정부에서 자치경찰의 수사권을 인정하지 않는 이유는 대략 네 가지로 요약된다.

첫째, 광범위한 경찰권을 한꺼번에 자치단체장에게 부여하게 되면 자치단체장의 자의적 운영과 권한남용과 같은 부작용을 초래할 수 있다. 둘째, 일반범죄 수사권을 자치경찰에게 부여하는 것은 주민에 대한 규제와 단속 주체가 늘어나 주민의 기본권과 인권을 제약할 수 있다(양영철, 2006:47). 셋째, 현재 「자치경찰법안」과 「제주특별자치도 특별법」에서 규정하고 있는 생활안전을 위한 순찰, 주민참여 방법활동의 지원 및 지도, 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호, 주민의 일상생활과 관련된 사회질서유지 및 그 위반행위 지도·단속, 교통안전 및 교통소통에 관한 사무, 지역행사장 경비, 그리고 특별사법경찰관리의 직무관할에 해당하는 17개 항목 등 자치경찰의 주관 사무의 범위가 결코 좁지 않다. 넷째, 자치경찰에게 수사권을 부여하면 국가경찰의 권력약화의 결과를 초래한다는 국가경찰의 반대에 부딪힌다.

이러한 주장은 부분적으로 그 타당성이 인정되나 자치경찰에게 일반범죄 수사권을 부여하지 않는 정부안의 합리화이다. 또한 국가경찰과의 업무협약으로 제주자치경찰의 업무관할은 극히 제한적이어서 경찰권의 행사 범위가 좁지 않다는 주장도 맞지 않는다. 자치경찰이 경미한 범죄수사권을 가지면, ‘분권과 자율’이라는 자치경찰의 본질에 적합하고, 국가경찰의 업무부담을 감소시킬 수 있으며, 견제와 균형의 원칙에도 부합하는 경쟁시스템이 형성된다.

또한 이미 앞에서 살펴보았듯이 제주자치경찰은 일반형사범에 대한 긴급체포권이 주어지지 않아 살인, 강도, 강간, 절도, 폭력 같은 민생침해사범을 긴급체포할 수 없다. 물론 제주자치경찰은 「특별사법경찰관리집무규칙」 제32조에 의하여 관할사항에 대하여는 「형사소송법」 제200조3의 제1항에 해당하는 경우에 긴급체포할 수 있고 검사의 지휘를 받아 수사를 진행할 수 있다. 그러나 이것만으로는 주민의 민생안전에 관한 책임을 다하는 자치경찰이라고 볼 수는 없다. 또한 제주자치경찰은 특별사법 경찰 관할 범죄에 대한 수사권을 직접 행사할 수 있고, 「경찰관직무집행법」을 적용한 경찰권의 발동과 함께 「도로교통법」과 「경범죄처벌법」에 의해 통고처분권을 행사하는 과정에서 즉결심판 대상자가 발생한다. 그러나 구속이나 구류대상자를 유치할 유치장이 없으며, 즉결심판 청구권이 부여되지 않아 업무처리과정에서 자연적으로 국가경찰의 통제를 받게 되어 종속적이게 한다. 해양경찰이 국가경찰과 마찬가지로 유치장을 운영하고 있으며, 국가경찰과 분리되는 과정에서 즉결심판 청구권을 행사할 수 있도록 「형사소송법」 등 관련 법률이 개정된 사실에 비추어 볼 때, 제주자치경찰에게 유치장 설치와 즉결심판청구권을 부여하지 못할 이유가 없다. 물론 유치장의 경우 시설과 인력의 소요라는 비용문제가 해결되어야 하는 난제가 있기는 하지만, 「형사소송법」 등 관련법의 개정을 통한 법적 정비 요구된다. 제주자치경찰의 구조개혁 모형대로 이원화된 경찰 시스템이 도입되고 경미범죄에 대한 수사권이 부여된다면, 법에 규정된 대로 방법, 교통, 지역경비, 경미범죄 등 민생치안 활동을 국가경찰과의 협약 없이 ‘분권과 자율’에 맞게 수행할 수 있다. 긴급체포나 즉결심판청구권, 그리고 유치장 설치 문제도 자연적으로 해결된다. 민생침해 범죄를 수사할 수 있는 사법경찰권이 없는 경찰을 주민밀착형 자치경찰이라 할 수는 없다. 순수한 이념형으로 가기 어렵다면, 최소한도로 이념형의 기본원칙을 기본으로 하는 ‘절충형 자치경찰 시스템’이 채택되어야 한다.

3. 자치경찰 예산 부담의 합리화

1) 단기적 방안

현행의 자치경찰구조가 지속될 경우에 제주자치경찰 예산충당 문제는 단기적, 장기적

측면에서 개선방안이 모색되어야 한다. 자치경찰제를 도입할 경우에 가장 큰 문제는 재정확보의 어려움이다. 따라서 자치경찰이 수행하는 사무가 국가위임사무라면 국가예산에서, 지방의 고유사무라면 지방비에서 예산이 충당될 수밖에 없다. 자치경찰예산은 국가사무에 대해 전액 국고에서 지급되는 국고지급경비와 국가와 자치단체가 상호 관련성을 갖는 사무에 소요되는 경비에 대해 국가가 교부하는 보조금, 지방자치단체가 부담하는 보조금, 지방자치단체가 부담하는 지방세 등으로 구성되어야 한다. 일본의 경우 경시정(총경) 이상의 자치경찰 공무원의 보수와 교육시설 및 통신시설의 설치·운영경비에 대해서는 국가가 지원하고 있고, 국가경찰사무는 100% 국고에서, 경찰보조금 지원대상 사무는 50%를 국가에서 보조한다. 영국의 경우에는 경찰예산의 51% 정도는 경찰보조금으로 국가에서 지원하고, 나머지 49%는 지방교부세, 지방양여세, 지방세 등으로 편성되어 있다(경찰개혁위원회 실무연구팀, 1999).

따라서 제주자치경찰은 2006년 12월 22일 「국회균형발전특별법」에 ‘자치경찰로 이체되는 경찰인력의 인건비 상당액 및 그 운영비’ 일부를 국비로 지원한다고 법제화 되었으므로 우선 단기적으로는 이 법의 규정에 의한 국비지원으로 예산 충당을 하고 나머지는 지방비와 범칙금과 과태료 수납액, 그리고 국가보조금, 지방교부세 조정 등으로 충당해야 한다.

2) 장기적 방안

현재 국가경찰에서 자치경찰로 전직한 경찰공무원들이 퇴직하게 되면 국비지원 예산은 대폭감소하게 된다. 따라서 장기적으로는 자치경찰의 운영경비는 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이라는 측면에서 자치단체는 지방비에서 모든 경비를 충당하는 방안을 모색해야 한다. 지방자치경찰의 업무는 지방 사무에 해당하므로 그 운영경비 역시 지방자치단체가 부담하는 것이 타당하다. 지방자치단체는 장기적으로 국가경찰과 자치경찰의 업무수행과 관련된 국세와 지방세의 재배분에 의해 예산을 확보하는 방안을 강구할 필요가 있다. 즉 지방자치경찰의 재정문제와 관련하여 현재 국가경찰에서 수행하는 업무의 상당부분이 지방사무에 해당한다는 사실에 주목할 필요가 있다. 지금 국가경찰이 수행하고 있는 방법과 풍속사범지도·단속, 교통안전과 소통, 그리고 범죄수법 조사연구 등은 본래 지방자치단체의 유지적 사무이다. 국가경찰의 지방사무 담당은 현행의 지방경찰이 자치경찰이 아니라 국가경찰이라는 이유로 인해 지방세에 배정될 예산이 국세에 배정되어 왔다. 그러나 자치경찰이 창설되어 국가경찰이 담당해온 지방사무를 담당하게 되면, 국세와 지방세의 재조정이 요구된다(이기우, 2004:27-28).

따라서 제주 특별자치도는 자치경찰의 창설에 따른 국세와 지방세의 재조정을 통하여 자치경찰의 재정문제를 해결하는 작업을 해야 한다. 이러한 작업과 함께 법률로 제정된 국비지원 사항을 제외하고는 자치경찰 예산은 지방비로 충당하는 방향으로 지방예산을

편성해야 한다. 또한 지방자치단체가 부과하는 경찰사범관련 범칙금 및 과태료 수입이 제주특별자치도의 금고에 수납되도록 「도로교통법」과 「경범죄처벌법」에 범제화되었으므로 범칙금과 과태료를 자치경찰예산으로 재원화해야 한다. 자치경찰사무는 전부 지방사무라는 점에서 자치단체 예산으로 부담하는 것이 원칙이다. 따라서 제주자치경찰 재정은 지방자치단체의 부담이라는 원칙아래 재원을 확보하고 예산을 충당하는 장기적인 대안을 마련해야 한다.

4. 특별사법경찰의 범죄 수사기법 개발과 전문화

제주자치경찰은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰 공무원 중 자치총경, 자치경정, 자치경감, 자치경위는 사법경찰의 직무를, 자치경사, 자치경장, 자치순경은 사법경찰관리의 직무를 수행한다(사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제10조). 그 직무범위와 수사관할은 관광, 산림, 위생, 환경 등 17개 영역에 관련된 범죄에 대한 수사권을 행사한다(사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무에 관한 법률 제6조). 특히 제주자치경찰의 경우 환경이나 산림, 관광, 농·수산물에 관련된 다양한 유형의 범죄가 다발할 가능성이 높다. 따라서 제주자치경찰은 법적으로 주어진 특별사법경찰의 관할에 해당하는 범죄행위에 대한 수사기법의 개발과 전문성의 확보에 의한 특화를 하는 것이 중요하다.

특별사법경찰의 수사기법개발과 전문화는 지방분권적 차원의 자치경찰 발전방안으로는 차선책이지만, 현행의 법적인 수사권 배분 시스템 속에서는 가장 현실적인 방안이라고 보여 진다. 지금까지는 시·군의 행정공무원이 특별사법경찰관리로서 관할 범죄행위를 단속하고 이를 국가경찰관서에 고발하면, 그때부터 실질적인 범죄수사가 진행되는 이원적인 체제였다. 시·도의 행정경찰에 의한 특별사법경찰 관할 범죄수사는 수사과정에 일반 사법경찰관리의 상당한 통제를 받는 관계로 적극적인 수사가 이루어지지 못한 문제가 있었으며, 국가경찰기관의 일반사법경찰관리는 행정공무원들의 고발사건을 별로 달가워하지 않았고 서로의 사건처리 목표가 달라 상호갈등 내지는 불만, 그리고 사건처리 과정의 비효율성이 존재했다. 그러나 이제부터는 자치경찰이 특별사법경찰 관할 범죄에 관한 인지도나 신고 등에 의해 검사의 지휘를 받아 범죄수사를 직접 개시하고 수사결과를 검찰에 송치하여 수사를 종결하는 권한과 책임을 지는 실질적인 수사주체의 위치에 서게 되었다. 따라서 단속과 수사가 일원화되어 자치경찰의 독자적인 수사가 가능하므로 환경, 관광, 위생, 산림 등에 관한 범죄정보 수집과 주민들의 적극적인 신고방안 개발, 사안 별 수사 착안사항, 유죄입증에 필요한 증거수집 기법 등을 매뉴얼화하여 이 분야의 독자적인 전문성을 확보하는 것이 중요하다. 자치경찰의 수사관할에 해당하는 환경, 관광, 위생, 산림 등 17종의 분야는 범죄의 종별로 개별화하면 그 범위가 대단히 넓다. 또한 환경·산림

및 관광, 농·수산물, 보건·위생 등과 같은 범법행위에 대한 수사는 범죄구성요건 해당성이나 범죄사실에 대한 인과관계 입증에 곤란하여 경찰의 전문성이 극히 요구되고, 어떤 분야는 일반사법경찰관리의 활동영역과 경계가 모호하다는 문제도 있다. 사실 일반사법경찰관리도 특별사법경찰의 관할 범죄를 먼저 인지한 경우에 독자적인 수사가 가능하다. 따라서 자치경찰은 특별사법경찰의 수사영역에 해당하는 범죄유형의 특성과 그에 따른 수사기법의 개발 및 전문화를 위한 전문수사인력의 확보 및 전문교육기관 위탁교육 등으로 전문화를 시도해야 한다. 또한 인력 채용 시 국가경찰과는 차별화하는 과목을 선택, 즉 일반수사학 과목에다 특별사법경찰 관할 범죄수사 과목을 추가하는 방안도 검토해야 한다.

V. 결어

제주자치경찰의 가장 근본적인 문제점은 제주자치경찰이 ‘분권과 자율’이라는 지방분권의 개혁차원에서 창설되었지만, 자치경찰의 이념형이라고 할 수 있는 영미형의 ‘분권형’이나 최소한도로 자치경찰 중심인 일본의 ‘절충형 자치경찰 시스템’에 기초한 것이 아니라 프랑스, 스페인이나 이태리 같은 중앙집권적인 자치경찰 시스템에 기초했다는 점이다. 제주자치경찰은 ‘분권과 자율’이라는 자치경찰의 본질적인 논리보다는 실현가능성, 조직이기주의, 그리고 정부개혁 성과물의 창출 ‘등과 같은 정치논리가 크게 작용한 결과이므로 국가경찰에 대한 자치경찰의 종속, 일반형사범 수사권 배제, 자치경찰 예산 증당과 관련된 국가와 지방과 자치단체의 갈등, 인건비 부족과 관련된 인력충원 지연, 그리고 인력부족으로 인한 임무수행 곤란 등의 문제가 야기된 것은 불가피한 것으로 분석된다. 그러나 이념형에서 벗어난 제주자치경찰은 창설 후 1년 동안에 이처럼 운영상의 여러 가지 문제점이 발생했으나 83명이라는 적은 인원으로 주어진 임무 수행에 최선을 다하고 있다. 제주자치경찰은 한국 최초의 자치경찰로서 성공을 거두어야 하고 한국형 자치경찰 발전 모델이 되어야 한다. 그러기 위해서는 현재의 제주자치경찰의 구조적·기능적인 측면에서 이념형에 가까운 개선이 있어야 한다.

따라서 본 논문은 제주자치경찰의 실태분석을 통해 발전모델을 제시했다. 첫째는 자치경찰 구조적 개혁 모델 도출이다. 제주자치경찰 구조개혁은 지방경찰청과 경찰서를 국가경찰로, 자치경찰본부와 자치경찰지구대, 그리고 자치파출소를 자치경찰로 하는 이원화된 경찰 시스템으로 하자는 것이다. 대신 국가경찰과 자치경찰의 합리적인 기능배분에 의해 ‘분권과 자율’에 적합한 절충형 경찰시스템의 도입을 제안한다. 둘째, 자치경찰 예산분담의 합리화이다. 단기적으로는 자치경찰제도가 완전 정착될 때까지는 「국회균형발전특별법」에 규정된 국비지원과 국고보조금, 지방교부세 및 범칙금과 과태료를 자

치경찰예산으로 충당한다. 장기적으로는 경찰사무에 대한 국세와 지방세 배분을 재조정하여 재원을 확보하고, 경찰사범과 관련된 범칙금과 과태료를 자치경찰 재정으로 하되, 자치경찰 사무는 지방사무라는 점에서 자치경찰 예산은 전액 지방비에서 충당해야 한다. 셋째, 수사권 분배의 합리화이다. 제주자치경찰은 구조적 개혁을 통해 제주자치경찰에게 경미범죄에 대한 수사권과 즉결심판청구권, 그리고 긴급체포권을 인정하자는 것이다. 넷째, 특별사법경찰 사무의 범위에 해당하는 범죄에 대한 수사기법의 개발과 전문화가 요구된다. 현재의 사무배분이 그대로 유지된다면, 제주자치경찰의 존립과 존재가치는 특별사법경찰 관할 범죄에 대한 수사기법 개발과 전문화, 그리고 전문인력 확보와 전문화 교육과정을 개설해야 한다.

참 고 문 헌

- 국회행자위(2003). 한국의 지방분권화의 자치경찰제 도입방안, 2003 정책연구보고서.
- 대검찰청(2005). 수사권 조정에 대한 검찰의 입장.
- 김도훈·문태훈·김동환(1999). 시스템 다이내믹스, 서울:대영문화사.
- 김동욱(2002). 한국의 자치경찰도입을 위한 연구, 국민대학교 행정대학원, 석사학위 논문.
- 김성수(2000). 비교경찰론, 경찰대학.
- 김성조(2005). 합리적인 검·경 수사권 조정방안, 정책자료집 2005-1, 국회 법제사법위원회, p.36.
- 김성호(2006). 자치경찰제, 도입을 위한 법안 비교분석, 지방자치, 210호, pp.57-62.
- 박억종(2006). 한국형 자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구, 세종대학교 행정학과 박사학위논문.
- 문성호(2004). 자치경찰제 도입의 쟁점과 방향, 서울대학교행정대학원 한국정책 지식센터, 지방분권포럼 제19회, pp.1-17.
- 신현기(2006). 비교경찰제도의 이해, 응보출판사.
- 양영철(2005). 참여정부의 자치경찰 창설과 운영방안, 지방자치, 197호, pp. 32-35.
- _____ (2005). 우리나라 지방자치경찰 도입 논의과정과 도입실패 요인, 지방자치, 202호, pp.44-48.
- _____ (2006). 자치경찰제법안의 주요 쟁점에 대한 소고, 지방자치, 210호, pp.43-48.
- 이기우(2004). 지방자치경찰제도 도입방안, 지방자치 통권195, pp.22-28.
- 이황우(2004). 바람직한 자치경찰제도 도입방안, 지방자치 통권 195(2004.12), 현대사회 연구소. pp.29-33.
- 정균환(1998). 지방경찰을 둘러싼 몇 가지 쟁점들, 지방자치 113, 28-33, 현대사회연구소.
- _____ (1998). 경찰개혁 하, 좋은 세상, 40-42.
- 조철옥(2007). 경찰학개론, 대영문화사.
- 최종술(2004). 우리나라 자치경찰제 도입의 쟁점:조직구조와 인사관리를 중심으로, 동의대학교 지방자치연구소, 지방의회연구 제13권(2004.12), pp.119-145.
- _____ (2005). 합리적인 자치경찰제 도입방안, 자치경찰에 관한 공청회 자료집, 국회행자위, pp.51-67.
- 전국시·도지사협회(2005). 자치경찰제 도입방안.
- 정진환(2001). 비교경찰제도, 책사랑.
- _____ (2006). 경찰행정론, 대영문화사.

- 제주특별자치도(2006). 제주자치경찰의 이해.
- 제주특별자치도 자치경찰단(2007). 자치경찰 수사교육자료.
- 제주특별자치도 자치경찰단(2007). 자치경찰 업무 매뉴얼.
- 행자부 자치경찰계 실무추진단(2005). 자치경찰법 입법참고자료.
- 미래한국재단(2006). 자치경찰제도 언제 실시하나, 지방자치, 215호, pp.110-111.
- Bertalanffy, Ludwig Von(1969), *General System Theory*, New York: Brazillier, pp.3-29.
- Fisher, F. M & A. Ando(1962), "Two Theorems on Ceteris Paribus in the Analysis of Dynamic Systems," *American Political Science Review*, 61, 103-113.
- Forrester, J. W(1993), *Systems Dynamics as an Organizing Framework for Precollege Education*," *System Dynamics Review*, 9(2), 183-194.
- Glassman, R. B(1973), "Persistence and Loose Coupling in living systems," *Behavioral Science*, 18, 83-98.
- Hunter, Ronald D(1990), "Three Models of Policing," *Police Studies*. vol.13, no.3 Fall, pp.118-124.
- Maruyama, M(1963), "The second cybernetics: deviation amplifying mutual causal processs," *American Scientist* 51, 164-179.
- Masuch, M(1985), "Vicious Circles in Organizations," *Administrative Science Quarterly* 30-1, 14-33.
- Miller, James G(1978), *Living Systems*, New York: McGraw Hill.
- Richardson, G. P(1991), *Feedback Thought in Social Science and Systems Theory*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Richmond, B(1993), *Systems Thinking: Critical Thinking Skills for the 1990s and Beyond*," *Systems Dynamics Review*, 9(2), 113-133.
- Senge, P.M. & J. D. Sterman(1992), *System thinking and Organizational learning: Acting locally and Thinking globally in the organization of the future*, *European Journal of Operation, Rasearch*,59(1):pp.137-150.
- Simon, H. A & A. Ando(1961), "Aggregation of Variables in Dynamic Systems," *Econometrica*, 29, 111-138.
- Walker, Samuel(1983), *The police in introduction*, New York McGraw-Hill Co., pp.2-4.
- Weick, Karl E(1976), *Educational Organization as Loosely Coupled Systems*, *Administrative Science Quarterly*, vol.21, pp.1-19.
- Wender, P. H(1968), "Vicious and Virtuous circle: The role of DAF in the origin and perpetuation of behavior," *Psychiatry* 31, 309-314.

ABSTRACT

A Study on the Realities and Improvement of Autonomous Police System in Jeju Special Self-Government Province

Cho, Chul-Ok

Jeju Special Self-Government Province adopted an autonomous police system for the first time since 60 years in Korean police. The purpose of autonomous police system is to offer a police service to be suitable in regional conditions. But Jeju autonomous police system for nearly one year after adoption is criticized to be established on the ground of political reason but not local decentralization. Actually Jeju autonomous police has not a clear cut jurisdiction and operation scope because of the jurisdiction duplication between national and autonomous police. The original task is confined on environment and sightseeing so on given to administration police for local self-government. So criminal investigation authority on general crimes is not to Jeju autonomous police on account of special judicial police. First, it is the structural rationalization of Jeju autonomous police system. It speaks that Jeju provincial police bureau and police station have to be as national police institution, on the other hand, patrol district station and police box have to be as autonomous police institution. Of course, functional division has to be followed. National police performs managing all the assembly and demonstration by the management law on assembly and demonstration including the suppression against any large scale demonstration and disturbance, also the investigation on serious crimes just as international crimes and broaden area crimes including all the felony. Together national police performs the duty concerned to all the foreign affairs and national securities in along with the investigation on traffic accidents. On the other hand, autonomous police performs the function for citizen's life safety as crime prevention and the enforcement on the violation against police operation law, together the traffic management and the regulation on traffic violations. and the investigation on minor crime as simple violence or petty larceny including the management on local big events. Second, the budgetary of autonomous police is rationalized by the share of budgeting between Korean government and Jeju special self-government province. Third, urgent arrest authority on general crime and the rights of claims for the summary trial on minor crimes are

given to autonomous police. Of course, this problem is resolved naturally in case of giving the investigation rights to autonomous police on minor crimes.

Key word: Jeju autonomous police. Decentralized police system, compromised police system, the distribution of investigation rights. Loosely coupled system.