



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](#)

석사학위논문

자치경찰제의 성공적 정착을 위한  
발전방안에 관한 연구  
- 제주자치경찰제를 중심으로 -

제주대학교 행정대학원

정치외교학과

강 세 응

2012년 8월

자치경찰제의 성공적 정착을 위한  
발전방안에 관한 연구  
- 제주자치경찰제를 중심으로 -

지도교수 강 경 희

강 세 응

이 논문을 정치학 석사학위 논문으로 제출함

2012년 8월

강세응의 정치학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 \_\_\_\_\_

위 원 \_\_\_\_\_

위 원 \_\_\_\_\_

제주대학교 행정대학원

2012년 8월

**Seek for the way of the successful settlement  
of municipal police system  
- centering to Jeju municipal police -**

**SE-WOONG KANG**

**(Supervised by professor kyung-hee kang)**

**A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement  
for the degree of master of political science**

**2012. 8.**

**this thesis has been examined and approved**

**2012. 8.**

**Department of political science & diplomacy  
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY**

## 감사의 글

대한민국 최초의 자치경찰관이면서 정작 자치경찰에 대해 아는 것이 없는 한심한 나를 돌아보며 공부를 해보자는 생각에 대학원을 시작할 때만에도 과연 과정을 마칠 수 있을까 하는 의구심이 많았다. 또한 아직 사회 초년생에게 주경야독은 어려운 부분이 많았고 근무시간이 맞지 않아 수강하는데도 힘든 점이 있었다. 그러나 대학원을 다닐 수 있도록 배려해주고 걱려를 아끼지 않은 많은 분들에게 지면으로나마 고마움을 표시하고 싶다.

우선 전공대학이 달라 정치학의 문외한이었던 나에게 본 과정을 무사히 마칠 수 있도록 아낌없는 지도와 가르침으로 이끌어 주신 강경희 지도교수님, 그리고 4학기 동안 정치학 수업을 지도해주신 강근형 교수님, 장원석 교수님, 고성빈 교수님, 논문 완성에 도움을 주신 황경수 교수님께 감사드립니다.

아울러 학기를 무사히 마칠 수 있도록 세심히 배려해주신 양순주 자치경찰단장님과 강석찬 주민생활안전과장님, 많은 격려와 조언으로 매사 힘을 실어준 자치경찰1기 동기생과 주민생활안전과 선후배님, 대학원 시작할 때 적극 응원해 주신 송일태 공항소장님, 항상 지도편달을 아끼지 않으신 상 남자 이영호 팀장님, 자치경찰 관련 자료를 직접 찾아주시며 적극 도움을 주신 이강복 기획홍보담당님과 고정근 주임님께 감사드립니다.

또한, 자치경찰 업무를 처음 시작하며 현장에서의 힘든 점을 적극 상담해주시고 아낌없는 격려를 보내주신 형청도 계장님과 박상현 · 김군택 · 송행철 주임님, 이영철 반장님, 친한 형처럼 대해주시고 어디서든 분위기 메이커를 자처하는 이순호 주임님, 불의의 사고로 힘든 시기에 직접 나서서 도와주신 정길우 과장님과 이철우 주임님, 그리고 대학원 진학을 고민할 때 선뜻 함께 해주고 나의 모든 일에 멘토가 되어주는 상흥 형과 항상 함께 있어 든든한 인홍 형, 논문 완성에 많은 조언을 준 창수 형, 평호 형, 누리, 영문 초록을 도와준 후배 나은에게도 감사하며 거론하지 못한 제주자치경찰단 모두에게 지면으로나마 감사의 마음을 전합니다.

그리고 항상 뒤에서 묵묵히 지켜보시며 마음 깊숙한 곳에서부터 저의 부족한 부

분을 넓은 아량과 사랑으로 이해해 주시고 감싸주신 우도 부모님과 자존심이 상했는지 이제 대학원을 시작하는 하나뿐인 형과 형수, 예쁜조카 예림, 친자식처럼 아껴주시는 장인·장모님과 애교쟁이 모태솔로 처제 보람, 건강한 아기를 뱃속에 담고 있는 처형님 내외에게 감사하고 사랑합니다. 또 스트레스를 받을 때마다 술한 잔 함께 해주는 나의 수 많은 벗들, 고맙고 사랑해~.

마지막으로 갓 태어난 현우의 육아와 집안일에 신경쓰지 않고 대학원 생활과 논문을 쓸 수 있도록 배려해 주고 그 기간 동안 혼자 고군분투한, 항상 힘이 되어주는 존경하고 사랑하는 나의 아내 ‘여신 어진님’과 건강하게 무럭무럭 자라나고 있는 나의 분신, 나의 인상을 썩 빼닮은 현우야! 항상 사랑하고 앞으로 자랑스러운 아빠, 부모가 되도록 노력할게.

일일이 이름을 거론하지 못했지만 저에게 수많은 도움을 주신 많은 분들께 감사드리고, 보다 나은 힘찬 내일을 기약하며 이 논문을 바칩니다.

2012년 6월

강 세 웅

## < 목 차 >

### 제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 방법 및 논문의 구성	2

### 제2장 제주특별자치도의 출범과 자치경찰제의 도입

제1절 제주특별자치도 출범의 의의	4
1. 특별자치도의 추진배경 및 과정	4
2. 특별자치도의 의의 및 특징	6
제2절 자치경찰제의 도입 배경과 필요성	7
1. 자치경찰제의 개념과 유형	7
가) 자치경찰제의 개념	8
나) 자치경찰제의 기본이념	10
다) 자치경찰제도의 유형	11
2. 자치경찰제 도입 배경 및 필요성	14
가) 자치경찰제 도입 배경	14
나) 자치경찰의 도입의 필요성	15
다) 국가경찰제도와 자치경찰제도 비교	20

### 제3장 외국의 자치경찰제 비교

제1절 외국의 자치경찰제 체계	26
1. 영국의 자치경찰	26
2. 미국의 자치경찰	29
3. 프랑스의 자치경찰	31
4. 일본 자치경찰	33
5. 스페인 자치경찰	36
제2절 외국사례 비교를 통한 시사점	38

### 제4장 제주자치경찰제의 현황과 성과 및 한계 분석

제1절 제주자치경찰제의 현황	44
-----------------	----

1. 사무	44
2. 기구 및 조직	48
3. 예산 및 장비	53
제2절 제주자치경찰 운영 성과 분석	56
1. 주민생활안전 분야	56
2. 교통 분야	60
3. 특사경(관광·환경) 분야	63
4. 지역산업 등 기타 분야	63
제3절 제주자치경찰 역할 수행의 한계 분석	64
1. 법률적 한계	64
2. 운영적 한계	65
3. 기타 문제점	66
제5장 제주자치경찰제의 발전방안	
제1절 법률적 권한과 업무조정	71
1. 도로교통법상의 권한 이양	71
2. 자치경찰의 수사권 조정	75
3. 국가경찰과의 명확한 업무구분	79
제2절 예산확보와 지원	80
1. 국비지원 확대	80
2. 자치경찰 자주 자원확보	82
제3절 자치경찰의 운영 활성화	83
1. 자치경찰 인사개선	83
2. 자치경찰 자생단체 활성화	86
3. 광역단위 안전본부 설치	87
제6장 결론	89
참고문헌	92
Abstract	94
부 록	96

## <표 목차>

<표 2-1>	20
<표 2-2>	23
<표 2-3>	25
<표 3-1>	33
<표 3-2>	35
<표 3-3>	37
<표 3-4>	38
<표 3-5>	39
<표 4-1>	45
<표 4-2>	46
<표 4-3>	47
<표 4-4>	48
<표 4-5>	49
<표 4-6>	50
<표 4-7>	51
<표 4-8>	53
<표 4-9>	54
<표 4-10>	55
<표 4-11>	55
<표 4-12>	57
<표 5-1>	78
<표 5-2>	78
<표 5-3>	81
<표 5-4>	81
<표 5-5>	83
<표 5-6>	83

## <그림 목차>

<그림 2-1>	12
<그림 2-2>	13
<그림 2-3>	14
<그림 6-1>	91

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

국민의 생명과 재산보호 및 사회 공공의 질서를 유지하기 위하여 일반통치권에 의거, 국민에게 명령·강제하여 그 자연적 자유를 제한하는 행정작용을 경찰이라 부른다.<sup>1)</sup> 경찰은 어떠한 국가에서도 필수적이고 기본적인 국가기능의 하나를 구성한다. 인간생활의 기본적인 욕구가치 중 하나인 안정, 즉 사회질서 확립보장 장치는 국가에 따라 정도의 차이는 있으나 제1선의 안정 기능을 경찰에게 담당시키고 있는 것이 현대국가의 공통적인 현상이다.

오늘날 국제화·지방화·산업화·정보화 등 국내외 패러다임의 변화와 함께 국민의 삶의 질이 높아지면서 경찰에 대한 사회적 욕구가 급격히 증가하고 있다. 기존의 경찰조직은 중앙집권 체제로서 효율성을 강조하며 시민의 자발적인 협력 부재와 관료화, 지역적 특수성 무시 등에 있어 한계가 있었다. 이를 극복하고자 2006년 7월 1일 한국은 헌정사상 처음으로 새로운 안정유지 구조인 지방자치 경찰제를 채택하였다. 이 제도는 제주특별자치도 출범과 함께 시작되었으며 경찰역사 60년 만에 완전한 지방자치 이념을 구현하고자 출현했다는 점에서 그 의의가 크다.

자치경찰제란 “지방분권의 정치사상에 따라 지방자치단체에 자치권을 인정하여 경찰의 설치·운영의 책임을 자치단체에 위임하는 제도”를 말한다.<sup>2)</sup> 따라서 자치경찰제 하에서 경찰은 지방자치단체에 의해 임용되고 유지되므로 중앙정부를 의식하기보다는 지역주민 개개인의 신변과 재산의 보호라는 민생치안에 주력하게 된다. 이에 따라 주민의 필요에 더욱 주목하여 지역실정에 맞는 치안행정을 펼칠 수 있어 보다 나은 풀뿌리 민주주의의 이념을 구현할 수 있는 것이다.

그러나 지방자치의 완성을 위한 필요충분조건인 자치경찰제는 몇 가지 한계점을 가져왔다. 국토의 협소함으로 인해 광역·기동범죄에 효율적으로 대처하기 어려

1) <http://naver.com>, '경찰의 정의'.

2) 이황우, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 경찰개혁위원회 자치경찰제도 공청회 발표 논문,(1998), p. 56.

운 점, 지역 간 치안서비스 질의 차이, 국토분단 대립의 현실에 대한 사회일각의 우려 등 많은 문제점이 제기되고 있다. 이와 같은 배경 하에 본 논문은 제주특별자치도 출범과 함께 탄생하여 현재 시행 6년을 맞이하고 있는 제주자치경찰의 성과와 한계가 무엇인지, 그 문제 속에서도 이 제도가 존재해야만 하는 당위성과 중앙집권적 경찰제도에 주는 시사점은 무엇인지를 고찰하고 제주자치경찰제를 정착시키기 위한 방안을 찾는 것을 목적으로 한다.

본 논문에서는 제주특별자치도의 추진배경과 자치경찰제의 이론적 고찰을 통하여 자치경찰제의 개념과 특징, 기대효과, 국가경찰과의 장단점을 비교해 보고, 지방자치 경찰로의 전국적 시행을 위해 각국의 경찰제도 속에 정착하고 있는 자치경찰제에 대하여 비교적 관점으로 고찰함으로써 성공적인 자치경찰제도의 도입과 정착에 대해 논의하고자 한다. 또한 본 논문은 현행 지방경찰제의 문제점 도출 및 전국최초로 자치경찰제를 시행하고 있는 제주자치경찰 운영성과와 문제점을 분석하고, 앞으로의 제주자치경찰의 발전방안을 모색하여 궁극적인 풀뿌리 민주주의 이념이 구현될 수 있는 자치경찰제도의 발전방향을 제시하고자 한다.

이상과 같은 연구의 배경과 목적 하에 본 논문은 다음과 같은 세 가지 연구문제를 집중적으로 살펴보고자 한다.

1. 자치경찰의 출범 계기와 장단점 및 외국자치경찰과의 비교를 통한 시사점은 무엇인가?
2. 제주자치경찰의 운영 성과 및 문제점은 무엇인가?
3. 제주자치경찰의 성공적 정착을 위한 발전방안은 무엇인가?

## 제2절 연구의 방법 및 논문의 구성

본 연구에서 사용한 접근방법은 제주특별자치도의 자치경찰제 도입과 관련하여 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 실례와 현황을 살펴봄으로써 제주특별자치도 자치경찰의 효율적 운영방안을 모색하고 시민들이 원하는 지역사회 경찰활동에 의한 치안서비스를 구축하고자 하며 제주특별자치도 이외의 지역에서 자치경찰제도가 정상적으로 도입될 수 있도록 제도를 모색하고자 한다.

구체적으로 본 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서는 제주특별자치도 출범과 함께 태생한 자치경찰의 도입배경과 국가경찰과의 비교를 통한 자치경찰의 장단점을 살펴봄으로써 우리나라에 자치경찰의 도입 필요성을 알아본다. 다음으로 3장에서는 외국 주요나라의 자치경찰제를 비교 분석하여 우리나라에 처음 도입한 자치경찰제의 시사점을 고찰해본다. 그리고 4장에서는 제주자치경찰의 사무, 조직, 예산에 대한 전반적인 부분을 살펴보고, 5장에서는 제주자치경찰 출범 6년여 간의 운영성과와 제주자치경찰의 역할수행의 한계를 분석해 봄으로써 앞으로의 발전방안을 모색, 자치경찰제 전국시행에 앞서 자치경찰의 나아갈 방안을 제시하고자 한다. 마지막으로 결론에서는 본 연구의 내용을 요약하고 향후 제주자치경찰제의 성공적 정착을 위한 조건들을 제안하고자 한다.

본 논문은 1차 자료와 2차 자료를 수집하는 데 있어서 주로 문헌조사방법에 의존할 것이다. 자치경찰제와 관련된 이론은 국내외 서적 및 석·박사 학위논문, 행정자치부, 자치경찰제 실무추진단에서 발행한 유럽형 비교경찰연구, 각종 학술지 등의 2차 자료를 통해 작성될 것이고, 제주자치경찰제 실시현황은 자치경찰내부문서와 제주도내·외 지방 일간신문 및 인터넷 등 1, 2차 자료를 인용하여 작성될 것이다.

본 논문의 시간적 범위는 한국 최초로 자치경찰제를 시행중인 제주자치경찰이 탄생한 2006년 7월부터 현재까지이며, 공간적 범위는 한국 최초이자 전국에서 유일하게 자치경찰제를 시행 중인 제주특별자치도로 한정한다.

## 제2장 제주특별자치도의 출범과 자치경찰제의 도입

### 제1절 제주특별자치도 출범의 의의

#### 1. 특별자치도의 추진배경 및 과정

2006년 7월 1일, 제주도는 대한민국 지방자치 역사상 가장 앞선 분권의 새로운 실험을 시작하는 ‘특별자치도’로 태어났다. 정부는 제주특별자치도를 출범시키기 위하여 이전에 없던 ‘특별자치도’를 광역자치단체의 종류 중 하나로 규정하였다.<sup>3)</sup> 정부가 제주도를 ‘특별자치도’로 정한 것은 ‘일반자치단체’와는 다른 행·재정 시스템을 제주도에 적용하고자 한 것이다. 이렇게 제주도가 다른 지역보다 특별한 지역으로 지정된 것은 제주의 특성과 잠재력을 극대화하여 제주를 한국의 새로운 성장 동력으로 활용하고자 하는 국가의 의도와 제주의 역사성이 반영된 내생적 발전 역량을 극대화 할 지역의 의지가 상호 작용한 것이다.<sup>4)</sup>

2003년 출범한 참여정부<sup>5)</sup>는 우리사회가 중앙집권 및 수도권 중심 체제, 지식기반 경제로 전환되지 못한 제조업 기반 경제, 개방사회로 진행되는 과도기적 사회 등의 문제를 타결하기 위하여 지방분권정책과 서비스산업 육성정책을 포함한 새로운 국가전략을 제시하였다. 특히 참여정부는 제주도를 분권과 자율을 통하여 국가의 성장을 이루어낼 수 있는 지역으로 보았고, 제주도가 다른 지역과 달리 국민의 정부(김대중 정부)에 의하여 2002년 국제자유도시특별법에 따라 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의를 보장할 수 있는 국제자유도시로서의 특례적 지위(special status)를 갖추고 있었기 때문에 시범적 자치를 시행하는데 적절하다고 판단하였다. 이와 함께 제주도는 인구 55만 명, 도 전역 한 시간 생활권, 행정수요의 균일성 등을 고려하여 1도(제주도) 2시(제주시, 서귀포시) 2군(북제주군, 남제주군) 체제를 1특별자치도 체제로 전환하는 행정체제를 전국최

3) 지방자치법 제2조(지방자치단체의 종류) ①지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.(일부 개정 2006. 2. 21). 1. 특별시, 광역시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구.

4) 제주특별자치도, 『제주특별자치도 추진백서』(2007), p. 29.

5) ‘참여정부’(노무현 정부)는 4대 국정원리 중 하나로 ‘분권과 자율’, 12대 국정과제 중 하나로 ‘지방분권과 국가 균형 발전’을 선정하였다.

초의 주민투표(2005년 7월 27일)를 통하여 개편하였다. 단일 광역체제로의 개편은 정책의 효율성과 실험적 정책의 효과성을 극대화할 수 있는 여건과 함께, 섬이라는 제주도의 지리적 특수성은 개방정책이 가져올 수 있는 외부 불안정성의 전국적 파급을 최소화할 수 있는 환경을 제공함으로써 국가는 제주도를 특별자치도로 지정할 수 있었다.

1991년 ‘제주도개발특별법’이 제정되면서 제주도가 주도권을 가지고 지역 개발을 추진하기 시작하였다. 이법은 제주지역 특성에 맞는 산업 육성 및 자연경관 보전을 위한 종합개발계획의 수립과 추진 과정을 제도적으로 보장하는 내용을 포함하며, 전국의 획일적 기준의 개발전략에서 벗어나 ‘도민이 개발 주체가 되고 개발 이익이 도민에게 돌아올 수 있는 제도’를 만든다는 취지에서 제정되었다.

이후 1998년 국민의 정부 출범과 함께 21세기의 개방화와 세계화에 대비하여 제주도를 국가 경쟁력 강화를 위한 국제자유도시로 발전시켜야 한다는 필요성이 제기되어 ‘제주도개발특별법’은 2002년 ‘제주국제자유도시특별법’으로 흡수되었고, 2005년 5월 20일 정부혁신지방분권위원회가 발표한 ‘제주특별자치도 기본 구상’의 추진 배경에 따르면 ‘이상적 분권 모델의 구체화’와 ‘국제자유도시의 지속적 발전을 위한 토대 구축’을 위하여 정부는 특별자치도를 추진하였다.

또한, 지식정보사회와 세계화 현상에 효과적으로 대응하기 위해서는 획기적이고 선진적인 분권 모델이 필요하다는 점을 인식하고, 사회·경제·문화적 특수성을 가지고 독자성이 강한 제주 지역이 이상적 분권 모델의 선도 지역으로 가장 적합하다고 밝혔다.<sup>6)</sup>

위의 논의를 바탕으로 제주특별자치도 출범배경을 정리하면 다음과 같다. 첫째 배경은 지식정보사회의 세계화 현상에 효과적으로 대응하기 위한 선진적인 분권 모델의 도입 필요성에 대한 국가의 인식이며, 둘째는 제주의 지경학적(geo-economics)<sup>7)</sup> 위치가 가진 잠재력을 최대한 활용해 제주도의 발전을 국가 성장 동력으로 활용하려 하였던 국제자유도시 도입과 같은 정책적 노력들이 발전적으로 확대된 것이며, 세 번째는 국가의 제한적인 행·재정지원에 의한 발전의

6) 정부혁신지방분권위원회, 『제주특별자치도 기본 구상안』(2005).

7) 지경학(geo-economics)은 경제, 자원 등이 한 지역의 지리적 환경과의 결합하는 현상을 연구하는 지정학(geo-politics) 연구의 한 분야이다.

한계를 개방을 통하여 극복하려는 제주도민의 도전 정신이 특별자치도를 추진하게 한 것이다.<sup>8)9)</sup>

## 2. 특별자치도의 의의 및 특징

종전의 제주도를 폐지하고 '제주특별자치도'를 설치하여 자치조직, 인사권 및 자치재정권 등 자치권을 한층 강화하고, 교육자치제도의 개혁(교육감 및 교육의원 직선제 등)과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모형을 구축하는 한편, 제주특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 청정산업 및 서비스산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키려는 것이다(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제정, 2006.7.1시행).

주요특례<sup>10)</sup>는 첫째, 제주특별자치도지원위원회의 설치이다. 제주특별자치도와 의 협약체결과 그 평가결과 활용, 중앙행정기관의 권한 이양, 특별지방행정기관의

8) 양영철외 6, 『제주특별자치도의 이해』 대영문화사(2008). p. 26.

9) 특별자치도 주요 추진 과정을 정리하면 다음과 같다.

- 2003. 2.12: 노무현 대통령 당선자 지방자치 시범도 구상 발표
- 2003. 3. 7: 지방자치시범지역 추진기획단 구성
- 2004. 3~10: 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략 연구
- 2004. 9.24: 정부혁신지방분권위원회 제주특별자치도 지원특별위원회 구성
- 2004.11. 2: 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략 도민공청회
- 2004.11.15: 행정자치부 제주특별자치도 추진지원단 구성
- 2004.11.30: 제주도, '제주특별자치도추진계획(안)' 정부 제출
- 2005. 3. 29: 행정자치부, 특별자치도 추진 보고
- 2005. 5.11~20: 관계부처 장관, 차관 회의
- 2005. 5.20: 정부혁신지방분권위원회 제주특별자치도 기본 구상 확정
- 2005. 6. 7: 제주특별자치도 추진기획단 신설
- 2005. 7.20: 제주특별자치도 추진위원회 설치 및 운영에 관한 규정(대통령 훈령 제152호)
- 2005. 7.25: 국무총리실 제주특별자치도 추진기획단 출범
- 2005. 7.27: 행정계층구조 개편 관련 주민투표
- 2005. 8.30: 제주도, 제주특별자치도 기본계획(안) 발표
- 2005.10.14: 정부, 제주특별자치도 추진위원회 개최 및 기본계획 발표
- 2005.11. 4: 제주특별자치도 관련 3개 법률 입법 예고
- 2005.11.9~11: 제주특별자치도 특별법(안) 도민공청회
- 2005.11.21: 국무회의, '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 정부안 확정
- 2006. 2. 9: '제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 국회 통과
- 2006. 3.12: 제주도, 제주특별자치도 추진 기본 계획 발표
- 2006. 7. 1: 제주특별자치도 출범

10) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 내용 중 주요특례 사항 저자가 요약함.

이관 및 국제자유도시 개발사업의 추진성과 등에 대하여 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 제주특별자치도지원위원회를 두며, 그 사무처리를 지원하기 위한 사무기구를 두고 있다.

둘째, 법적지위는 기존 도와는 법적지위가 차별화된 '제주특별자치도'를 새로이 설치함으로써 선진적인 지방자치제도의 확립과 국제자유도시의 조성에 기여하도록 하였다.

셋째, 중앙행정기관 권한의 단계적 이양으로 제주특별자치도지원위원회는 외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주특별자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 제주특별자치도에 단계별로 이양하기 위한 계획을 수립하여 국무총리에게 보고하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 제주특별자치도지사에게 통보하도록 하였다.

넷째, 자율성 강화, 제주특별자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 따로 법률이 정하는 바에 따라 달리 정할 수 있도록 하되, 그 경우에는 주민투표를 실시하여 주민의 의견을 듣도록 하고, 제주특별자치도의 관할 구역 안에 지방자치단체가 아닌 행정시를 두고, 행정시에는 동과 읍·면을 둘 수 있도록 하며, 행정시의 폐지, 분합, 명칭 및 구역은 조례로 정할 수 있도록 하였다.

다섯째, 자치재정권의 강화, 지방세를 제주특별자치도세로 하고, 취득세, 재산세 등 표준세율이 적용되는 세목에 대하여 표준세율의 100/100의 범위 안에서 가감 조정할 수 있도록 하며, 보통교부세 총액의 3/100에 해당하는 금액을 제주특별자치도에 교부하도록 하였다.<sup>11)</sup>

여섯째, 자치경찰기구 설치, 국내 최초로 국가집권형이던 경찰제를 지방분권의 일환으로 자치경찰제를 도입하였으며, 제주특별자치도지사소속하에 치안행정위원회를 설치하고, 국가의 교통안전시설 관리업무 제주특별자치도로 이관 등 제주특별자치도지사소속하에 경찰력을 두었다.

## 제2절 자치경찰제의 도입 배경과 필요성

11) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제74조, 제75조 내용 인용

## 1. 자치경찰제의 개념과 유형

### 가) 자치경찰제의 개념

과거 자유국가체제 하에서 경찰의 개념은 주로 공공의 안녕과 질서유지만으로 소극적으로 이해하였으나, 현대 복지국가체제 하에는 적극적으로 공공의 복지증진을 위하여 행정작용의 범위가 확대되었다. 이와 같은 시대적 요구에 부응하여 경찰의 개념도 변화되어야 함으로 기존의 공공의 안녕과 질서유지만이 경찰이 아니라, 공공복리의 촉진을 위한 강제작용을 포함하며 지역의 실정에 맞고 지역민의 요구와 지역 치안에 적합한 경찰개념으로 변화하여야 한다.

참여정부에서는 ‘분권과 자율’이라는 시대적 흐름에 맞추어 주민과 함께하는 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제의 도입을 추진하였다. 자치경찰제는 지방분권의 정치사상에 바탕을 두고 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 따라 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도<sup>12)</sup>이다. 따라서 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양해서, 지역치안은 그 지역경찰 스스로의 책임 하에 수행하게 함으로써 경찰운영의 효율성을 제고하고 지역주민 위주의 경찰행정이 가능한 제도를 말한다.<sup>13)</sup>

자치경찰의 개념은 크게 두 가지 방향으로 설명되고 있다. 먼저 ‘지방분권제도와 지방자치사상에 따라 경찰운영에 필요한 모든 책임과 권한을 지방자치단체가 수행하는 제도’라는 주장과 ‘국가와 지방간의 기능배분의 원칙에 따라 경찰의 지방적 기능을 지방자치단체가 감독과 책임을 담당하는 제도’라고 주장하는 견해가 있다.<sup>14)</sup> 지방자치를 강조하느냐 아니면 기능배분 입장에서 접근하느냐는 차이로서, 이는 각국 자치경찰제도의 여건과 운영상황에 따라 달라질 수 있다.

우선 지방자치를 중심으로 정의하는 학자들은 다음과 같이 개념정의를 하고 있다. 안영훈 박사는 “자치경찰이란 주민의 직접비밀선거에 의해 선출된 지방정부의회 또는 지방정부의 장 책임 하에 자율적인 자치경찰 조직·인사·재정 수단을 가지고 관할구역 내에서 주민을 위한 공공(경찰) 서비스를 제공하는 활동”이라

12) 제주특별자치도, 『제주자치경찰의 이해』(2006). p. 3.

13) 설계경, “자치경찰제 도입에 관한 고찰” 『한국토지공법학회 토지공업연구』 제25집(2006), p. 476.

14) 장석현, “자치경찰제의 도입논의”, 국회 행정자치위원회 주관 공청회(2007.2.17)발표자료, p. 56.

고 정의하고 있다.<sup>15)</sup> 박진현 교수도 “자치경찰은 치안행정 업적에 단체장이 책임 지며, 선거 때 주민의 필요에 따라 지역 실정에 맞게 치안행정을 펼칠 수 있는 지방자치 이념의 진정한 구현을 위한 제도”로 정의하여 자치경찰이 자치단체의 조직임을 강조하고 있다.<sup>16)</sup> 한건우 교수도 “지방자치경찰이란 일정한 지역 내의 경찰작용이 지방자치단체의 권한과 책임에 의하여 이루어지는 경찰”이라고 정의하고 있다.<sup>17)</sup>

반면에 경찰 기능을 중심으로 자치경찰적인 관점에서 정의하는 학자들은 다음과 같이 개념정의하고 있다. 이황우 교수는 “자치경찰은 지방분권의 정치사상에 따라 경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도”<sup>18)</sup>라고 정의하고 있으며, 최종술 교수는 “자치경찰은 중앙정부로부터 부당한 간섭과 통제를 방지하여 자주성을 확보하고, 자치단체장으로부터의 정치적 이용 가능성을 배제하여 중립성을 확보하기 위하여 자치단체장으로부터 분리된 독립기관이어야 한다.”고 했다.<sup>19)</sup>

자치경찰제도(Local self-government's police system)란 지방분권사상을 기초로 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 따라 치안업무를 자주적으로 수행하는 경찰제도이다.<sup>20)</sup> 자치경찰은 중앙정부의 국가경찰로부터 분리되어 운영됨으로써 지역주민의 선호와 의사, 지역 환경에 적합한 치안 서비스의 제공과 함께 직접적인 주민통제 하에 놓이게 되어 민주적인 업무의 수행을 가능하게 한다는 점에 그 중요한 의의가 있다.<sup>21)</sup> 특히 자치경찰제는 국가경찰에 비하여 지역주민들과 가까이 존재하고 주민에 의한 직접적인 통제가 가능하므로 오늘날 강조되는 서비스 활동을 통해 주민에게 봉사할 수 있는 적합한 제도라고 볼 수 있다.

2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하며 도입된 제주자치경찰은 1995년 지방자치행정의 본격 개막과 1945년 창설된 경찰행정 두 분야에 획기적 변화를 가

15) 행정안전부 자치경찰제실무추진단, 『자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구』(2007), p. 5.

16) 박진현, “우리나라 자치경찰 도입 방안에 관한 실증적 연구” 『한국공안행정학회보』 제9호(2000), p. 319.

17) 한건우, “지방자치경찰의 실시에 따른 법적 문제점”, 치안논총(1999), p. 69.

18) 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구” 『한국공안행정학회보』(1995), p. 5.

19) 최종술, “바람직한 자치경찰제 모형에 관한 연구”, 『한국행정학회보』 제33권 제2호(1999), p. 158.

20) 이황우, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 경찰개혁위원회 자치경찰제도 공청회 발표 논문,(1998), p. 56.

21) 이승철, “한국의 자치경찰제 도입에 관한 연구-지방경찰위원회를 중심으로” 『대구대학교 대학원 박사학위논문』(2004), p. 14.

져오게 되었다.

우리나라는 해방이후 계속된 남북대치 상황이라는 특수한 여건으로 인하여 국가경찰 독점체제를 유지해 왔다. 또한 지방자치제도를 실시하고 있으면서도 치안에 관한 문제를 지방자치단체의 업무로부터 제외시켜 왔다. 따라서 국가경찰 독점체제의 긍정적인 측면에도 불구하고 주민 가까이에서 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하는데 미흡한 부분이 있었으나, 전국 최초의 제주자치경찰제는 주민의 참여를 바탕으로 지역특성에 적합하고 주민의 의사에 부응하는 치안행정 구현과 함께 지방행정과 치안행정과의 연계성을 높여 지방자치의 완성도를 높여 나가기 위해 도입되었다.

#### 나) 자치경찰제의 기본이념

경찰체제는 국가이익을 중시하는 대륙법계의 국가경찰과 지방적 이익을 우선시하는 영미법계의 자치경찰제를 중심으로 각국의 전통과 환경에 따라 제도적으로 발전해 왔으며, 기능면에서도 조직, 임무, 운영 등에서 다양한 차이를 지니고 있다.

자치경찰제가 추구하는 가치인 기본 이념은 분권화, 민주화, 정치적 중립성, 효율성과 같은 네 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 경찰행정의 분권화이다. 자치경찰제에서는 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양함으로써 지방의 치안은 지방경찰의 책임 하에 지방의 실정에 맞추어 자율적으로 수행하도록 하여 경찰운영의 효율성을 높이고, 지역주민에게 적실성 있는 경찰행정을 수행할 수 있다.<sup>22)</sup> 즉, 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양하고 지역치안은 그 지역경찰 스스로의 책임 하에 지역실정에 맞게 자율적으로 수행하도록 하게 함으로써 경찰운영체제의 효율성을 높이고 지역주민위주의 봉사행정을 도모한다.

둘째, 경찰행정의 민주화이다. 경찰행정은 지역사회와 시민생활 존립의 기본적인 사항에 관한 것이고, 경찰활동은 시민생활과 시민인권에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 경찰의 조직과 제도도 민주성에 부합한 방향으로 운영되어야 한다. 경

22) 안경렬, “자치경찰과 시민참여”, 『대구미래대학 논문집』 제19집(2001), p. 166.

찰행정의 민주화란 지역 주민참여로 주민의사가 치안행정에 적극 반영되도록 함으로써 주민에 의한 경찰행정이 되도록 한다.<sup>23)</sup>

셋째, 경찰행정의 정치적 중립성이다. 경찰의 정치적 중립성은 경찰조직이 특정 정당이나 정치적 사정, 특정 계층의 이익을 위하여 존재하는 것이 아니고, 지역주민의 편익과 지역사회의 삶의 질을 개선하기 위한 방향으로 접근하여야 한다는 것이다. 즉, 중앙정치권의 영향에 좌우되지 않고 오로지 지역주민의 편익을 위한 법집행과 치안행정을 구연하는 것을 말한다.

넷째, 효율성<sup>24)</sup>이다. 경찰은 국가기능의 중요한 부분이며 조직구성과 기능은 기본적으로 효율성의 극대화를 전제로 하여야 할 뿐만 아니라 이를 달성할 수 있어야 함은 두말할 필요가 없다. 자치경찰제를 시행함에 있어서도 국가와 지방간의 기능배분과 조직형태, 실시방법을 선택함에 있어 다른 이념들 때문에 효율성이 저해되어서는 안 된다. 지나치게 분권화의 논리에 충실한 나머지 경찰사무의 현실성과 특수성을 배제한 채 지나치게 이상적인 자치경찰제를 주장하는 것은 경찰본연의 목적달성, 다시 말하면 경찰기능의 효율성을 떨어뜨리게 된다는 것이다. 뿐만 아니라, 무릇 새로운 제도의 도입은 그것이 지나치게 이상적이어서 현실과 부합되지 못할 때는 제도형성(institution building)은 실패하고 만다.

#### 다) 자치경찰제도의 유형

전 세계적으로 모든 국가들은 자기 나라의 역사적 문화적 사정에 따라 국가경찰제도든 자치경찰제도든 혹은 절충형 경찰제도 등을 선택하여 운영하고 있다. 어느 경찰제도이든 그 장점과 단점을 동시에 가지고 있기 때문에 절대적으로 우수한 경찰제도는 지구상에 존재하지 않는다.

이러한 이유로 어느 국가이든 자기 실정에 맞는 경찰제도를 활용하고 있으며, 여기서는 국가경찰과 자치경찰간의 관계를 중심으로 크게 구분해 본다면 다음과 같은 유형으로 경찰제도를 나누어 설명되고 있다.<sup>25)</sup>

첫째, 종속적 지방경찰제(실질적 국가경찰제)는 경찰에 관한 권한과 그에 따른

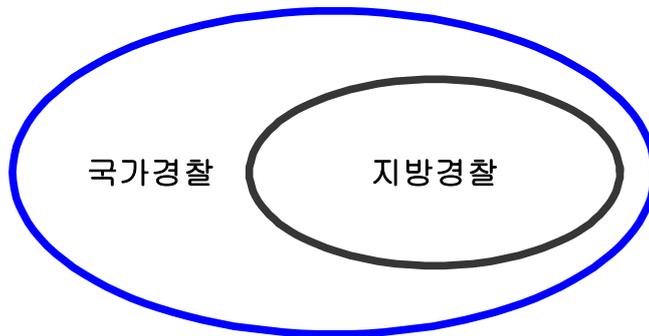
23) 박영미, “지역경찰활동과 로컬 거버넌스” 『한국거버넌스학회』 심포지움(2004), p. 84.

24) 방면석, “선진외국 자치경찰제도 비교 연구” 『한경대학교 석사학위논문』 (2010), p. 6.

25) 행정안전부 자치경찰제실무추진단, 『2004-2007 자치경찰제 추진 중간보고서』 (2008).

책임을 완전히 중앙정부가 지게 되는 경찰체계로서, 중앙정부의 통제 하에 국가의 모든 경찰권이 놓여 있는 경우이다. 지방경찰 역시 중앙정부에 위치한 국가경찰의 지시와 통제 하에 경찰활동이 이루어진다. 경찰활동이 지방자치단체별로 이루어지는 것이 아니라 국가경찰의 지시와 통제를 받는 지방경찰에 의해서 수행된다. 국가경찰체제하에서 지방경찰은 중앙정부에 소속된 경찰로서 자치적 요소를 전혀 갖고 있지 않는 경찰제도이다. 말하자면 국가경찰의 지시를 받은 지방경찰이 경찰권을 행사함으로써 경찰활동이 지방자치단체별로 이루어질 수 없다. 국가경찰의 체제 속에 놓여 있기 때문에 지방경찰은 중앙경찰에 소속되어 자치적 요소는 사실상 없는 상태다. 일반적으로 국가경찰제도라 함은 이를 말하며 현재 우리나라<sup>26)</sup>를 비롯하여 핀란드, 덴마크, 스웨덴 등이 포함되는데 국가경찰의 지시와 통제의 정도는 각 국가의 상당한 다양성에 따라 달라지며 경찰체계가 집권화되어 있다고 해서 반드시 민주적 이념과 대립되는 것은 아니다.<sup>27)</sup>

<그림 2-1> 종속적 지방경찰제



출처 : 양영철, “자치경찰론” 대영문화사(2008).

둘째, 대등적 자치경찰제(절충형 또는 혼합형)란 국가경찰과 자치경찰이 상호 병존해 운영되는 경찰체제를 말한다. 이것은 경찰사무의 영역을 가지고 구분해 볼 수 있다. 즉 경찰사무가 국가경찰사무로 분류된 것은 국가경찰이 담당하고 반대로 자치경찰 사무로 분류된 것은 자치경찰이 수행하는 것을 원칙으로 한다. 다만,

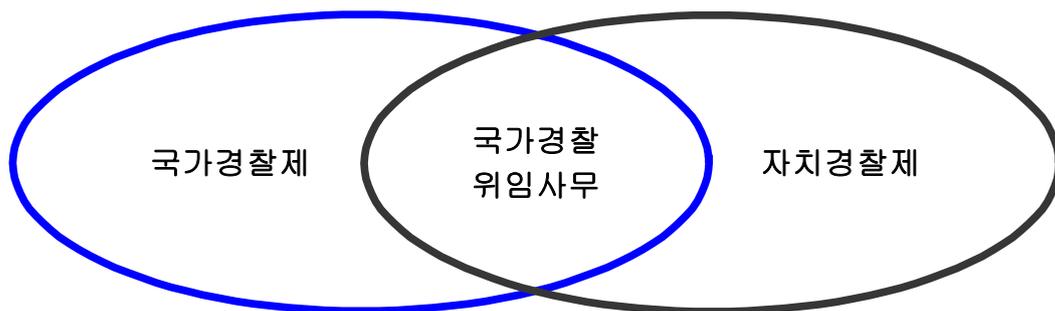
26) 우리나라인 경우 2006년 제주자치경찰의 탄생으로 절충형 자치경찰이라고 보는 시각도 있으나, 국가경찰에 가깝다.

27) 신현기, 『자치경찰론』 대영문화사(2010).

국가경찰은 그 조직의 특성상 직접적으로 수행하기 어려운 국가경찰사무를 자치경찰에게 위임하여 업무를 수행토록 하고 국가경찰 위임사무에 대한 감독과 통제권을 가지게 된다. 따라서 국가경찰과 자치경찰간의 관계는 국가위임사무를 제외하고는 종속적이거나 상하적인 관계가 아니라 대등한 관계를 형성하게 된다.

그럼에도 불구하고 현실적으로는 국가경찰이 자치경찰의 지배구조가 형성되어 자치경찰은 국가경찰의 영향권 내에서 경찰활동이 이루어지는 것이 실제 현실이다. 대등적 자치경찰제를 엄밀히 구분한다면 국가경찰과 자치경찰이 대등한 위치에 있는가하는 제도적 차원의 문제라기보다 경찰업무의 성격상, 경찰문화적 전통, 관행 등에 따라 다르다고 할 수 있다. 대등적 자치경찰제를 채택하고 있는 대표적인 국가는 일본이라 할 수 있다.

<그림 2-2> 대등적 자치경찰제



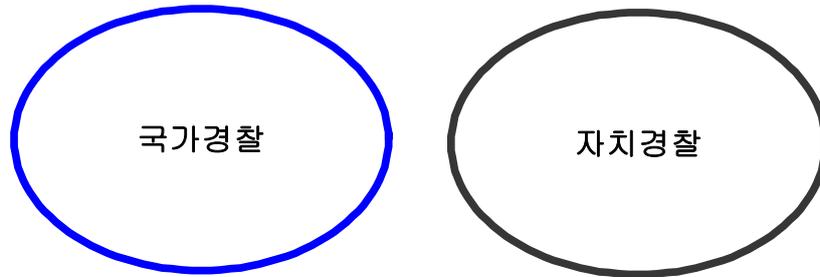
출처 : 양영철, “자치경찰론” 대영문화사(2008).

셋째, 독립적 자치경찰제는 국가경찰과 자치경찰 상호간 완전히 분리하여 운영하는 경찰체제이다. 이 경우 국가경찰은 중앙정부에 소속되어 국가경찰에 관해 권한을 행사한다. 그렇지만 자치경찰 사무에 관해서는 어떠한 영향력도 행사할 수 없는 입장에 있다. 이와 반대로 자치경찰은 지방정부에 소속되어 있으면서 자치경찰에 관한 업무를 독자적으로 수행하므로 여기에 국가경찰의 영향력은 미칠 수 없다.

따라서 국가의 경찰기능 대부분이 자치경찰로 이관된 형태로 일반적으로 자치경찰제도라 함은 이를 의미한다. 이 경우에 특별한 것은 자치경찰의 설치위치를 독

립된 기관으로 운영하느냐 아니면 지방정부의 직속기관으로 운영하느냐에 따라 차이가 있다. 대표적인 국가로는 프랑스가 있다.

<그림 2-3> 독립적 자치경찰제



출처 : 양영철, “자치경찰론” 대영문화사(2008).

## 2. 자치경찰제 도입 배경 및 필요성

### 가) 자치경찰제 도입 배경

우리나라에서 자치경찰에 대한 논의는 1945년 경찰 창설이후 부터 시작되었으나, 시대적 상황으로 인하여 1980년대까지는 활발하게 진행되지 못하였다. 1980년 12월 치안본부의 ‘2000년대를 향한 경찰발전방안’이란 기획안에서 밝힌 자치경찰제 도입 안을 시점으로, 1990년대 이르러 당시 행정쇄신위원회, 민주정책 자문위원회 등의 자치경찰제 도입방안 논의 및 폐기의 과정을 거쳐, 1997년 새천년 국민회의는 자치경찰제 도입을 공약하기에 이르렀다.

국민의 정부는 1998년 ‘지방자치경찰제 기획단’을 설치하여 연구하였으나, 남북 분단 상황, 광역범죄대응능력, 수사권 문제와의 연관성 등 제반여건이 갖추어지지 않아 도입시기가 미루어지게 되었다.

참여정부에서는 ‘자치경찰제 도입’을 대선공약과제이자 지방분권핵심 과제로 지정하여 출범과 동시에 지속적으로 이를 추진하여 왔다. 참여정부에서는 2003년 4월 참여정부의 프로젝트로서 정부혁신분권위원회에서 ‘자치경찰제’ 도입을 지방분권 핵심정책과제로 지정하고 2003년 7월 자치경찰제 도입을 포함한 지방분권 로

드맵을 확정하였으며, 이를 제도화하기 위한 장치로서 2004년 1월 16일 지방분권특별법이 제정되어 자치경찰제의 도입을 국가의 의무사항으로 명시화 하였다.

정부혁신분권위원회에서는 2005년 5월 20일 제주특별자치도 기본구상안에 제주에 지방경찰제도를 도입할 것을 밝힘에 따라 정부와 제주도에서는 이를 구체화하기 위한 입법을 추진하게 된다.

제주자치경찰은 타지역과 달리 2006년 2월 21일 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별자치도 특별법이라 약칭)에 제주자치경찰을 설치할 수 있도록 제도화됨에 따라 제주자치경찰 창설 및 출범을 위하여 본격적으로 추진하게 되었다. 2006년 3월 11일 제주자치경찰제 시행을 위한 세부실행계획이 확정됨과 아울러 2006년 6월 30일 제주자치경찰 시행과 관련된 법률(6개)<sup>28)</sup>이 국회에서 통과됨에 따라 제도적인 틀을 모두 마련하게 된다.

2006년 7월 1일 대한민국 헌정사상 새로운 제주특별자치도가 출범하면서 정부수립 이후 경찰역사 60년 만에 전국최초로 주민생활 중심의 제주자치경찰이 탄생되어 지역특성에 부합된 생활안전, 지역교통, 관광지치안서비스 등을 제공하게 되었다.<sup>29)</sup>

## 나) 자치경찰제 도입 필요성

참여정부는 자치경찰제 도입 필요성을 2004년 9월 16일의 국정과제 회의에서 확정된 ‘자치경찰제 도입방안’에서 ‘주민밀착형 경찰상 정립’, ‘지방행정의 종합성 제고’, ‘국가전체적인 치안역량 강화’라고 명시하였다. 2005년 11월 3일 국회에 제출된 정부의 자치경찰법안 제안이유<sup>30)</sup>에도 그러한 내용이 기술되어 있으며 보다 상세한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

정부의 자치경찰법안 제안이유는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 주민생활 중심의 치안서비스를 제공함으로써, 주민의 복리를 증진하기 위한 지방자치단체의 종합 행정력을 높이는 한편, 국가전체의 치안역량을 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위하여 시·군·자치구에 자치경찰제도

28) 경찰법, 경찰공무원법, 도로교통법, 경범죄처벌법, 자전거이용활성화에 관한 법, 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 직무범위에 관한 법률.

29) 제주특별자치도, 『제주자치경찰의 이해』(2006), p. 4.

30) 정부, 『자치경찰법안(2005. 11. 3 국회제출)』 자료 인용.

를 도입하려는 것이다.

우리나라는 지방자치제도를 실시하고 있음에도 불구하고 치안문제를 국가경찰 사무로 취급해 왔었다. 주민들은 그들의 생명과 재산문제에 대하여 무엇보다도 지방자치단체를 통하여 국가와 접촉하게 된다. 그래서 우선적으로 주민의 생명과 재산의 안전을 보호해주는 것이 지방자치단체이며 자치경찰제도의 존재 이유가 여기에 있다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라는 지방자치를 실시하고 있음에도 불구하고 주민의 생명과 재산의 안전에 대한 문제를 중앙정부가 권한을 행사하고 있다. 이로 인해 국가경찰은 업무의 과부하로 인해 민생치안에 많은 문제점을 노출하고 있는 것이다. 물론 앞에서 살펴본 바와 같이 국가경찰은 여러 가지 측면에서 긍정적인 측면도 있으나, 지역적 특성을 반영하여 치안서비스를 제공하는 데 미흡한 부분이 있다. 만약 자치경찰제가 도입되면 주민의 참여를 바탕으로 지역특성에 적합하고, 주민의 의사에 부응하는 치안행정서비스를 구현할 수 있으며, 또한 지방행정과 치안행정과의 연계성을 높여 지방자치의 완성도를 높일 수 있을 것이다.<sup>31)</sup>

다음에서는 자치경찰제도의 도입의 당위성을 살펴보고자 한다.

첫째, 지방자치의 종합행정성 제고로 온전한 지방자치 구현<sup>32)</sup>이다. 지방자치단체는 주민의 복리증진 뿐 아니라, 주민의 생명과 재산의 보호를 위한 공공단체이나, 그간 자치경찰제가 시행되지 않음으로써 치안서비스에 대한 주민들의 기대를 충족시키지 못하고 종합행정을 실천하는데 필수적인 경찰력을 확보하지 못해 종합행정의 실천력, 집행력이 매우 떨어져왔던 것이 현실이다. 자치경찰제 실시를 통해 주민생활과 밀접한 치안서비스를 자치단체의 권한과 책임 하에 자율적으로 처리할 수 있는 집행력을 확보함으로써 주민의 기대에 부응하는 진정한 의미의 종합행정을 온전히 수행할 수 있게 될 것이다.

둘째, 주민과 함께하는 친근한 자치경찰상 정립이다. 자치경찰제는 무엇보다도 국가경찰의 일원구조로부터 나오는 불가피한 폐해를 제도적으로 개선하는 것으로 그동안 국민들에게 경찰은 ‘범죄와의 투쟁자’ (Crime Fighter)로만 비쳐져 왔으나

31) 최종남, “자치경찰제 추진경과 및 과제” 『자치경찰추진평가 토론회 발표자료』 행정자치부(2007).

32) 전희재 자치경찰제실무추진단장, “자치경찰제 도입방안과 법안에 대한 연구” 『자치경찰제실무추진단 주요 업무추진일지』 (2006), p. 139.

자치경찰제를 통해 경찰의 대민서비스를 질적으로 제고시키고 중앙경찰의 권력을 분산시킬 수 있다. 아울러 경찰에 대한 주민의 참여를 확대함으로써 지역주민의 의사에 부합되면서 주민의 안전을 지켜주는 친근한 경찰상을 정립하며 지역사회 경찰활동(Community Policing)을 통해 협력치안체제를 강화하고 지역사회의 자발적인 협력을 이끌어 냄으로써 경찰활동의 효율성도 높일 수 있게 될 것이다.

셋째, 주민의사와 지역특성을 고려한 ‘맞춤형 치안서비스’ 제공이다. 지금까지 자치단체는 지역치안에 대해 아무런 권한과 책임이 없었으나, 자치경찰제 시행으로 자치단체는 “책임 있는 지역 치안행정, 지역주민에게 봉사하는 치안행정”을 추진할 수 있는 권한과 책임을 갖게 된다. 또한 도시 및 농어촌지역, 유흥업소 밀집지역, 관광지 등 각 지역적 특성에 따라 경찰인력을 적절히 운용하여 주민요구에 맞는 ‘맞춤형 치안서비스’를 제공할 수 있게 될 것이다.

마지막으로 체감치안 개선 및 국가전체적인 치안역량 강화이다. 현재의 단일 국가경찰 체제는 지역치안에 대한 주민참여와 통제와는 거리감이 있게 마련이지만, 자치경찰제는 지역주민들의 참여와 통제가 보장되며, 우리 지역의 치안은 내가 한다는 참여의식도 생겨나게 될 것이다. 나아가 자치경찰은 국가경찰이 업무과부하로 인해 불가피하게 소홀할 수밖에 없었던 주민생활 주변의 치안수요에 민감하게 대응하고 자치단체가 지역별로 특화된 치안서비스를 제공함으로써 지역치안에 대한 주민만족도를 향상시킬 것이다. 국가경찰도 이러한 상황에서 자치경찰과의 선의의 경쟁과 협력에 응하지 않을 수 없게 될 것이다. 이러한 경쟁관계를 통해 치안의 사각지대가 해소되어 궁극적으로는 전국적인 치안역량이 대폭 강화될 것이다.

이상적인 자치경찰의 기본요소를 구성해 본다면 다음 4가지로 요약할 수 있다.<sup>33)</sup>

첫째, 지방경찰활동(Local Policing). 국가경찰과의 기능적, 조직적 긴밀한 관계를 갖고 있으며, 기초자치단체 수준을 넘어 광역행정권에서의 경찰활동을 포함하는 것으로 국가경찰의 분권적 성격을 갖는 지방경찰제의 근간이다. 이때의 지방경찰관(자치경찰관)은 주민과의 협력관계를 개발하기 위해 계속성을 가지고 정해진 구역에서 지역사회경찰관으로서 임무를 부여받아 구역 내에서의 갑작스런 교

33) 안영훈·강기홍, “자치경찰제 확대 및 강화방안” 『한국지방행정연구원』 (2008).

체됨이 없이 근무함으로써 조직적인 안정성을 가져야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체(Local Partnership with Local Government). 행정적으로 한 지역의 종합적인 행정권을 갖고 지역주민의 공공복지를 위하여 자율성을 바탕으로 종합행정을 구현하는 주체로서 지역사회의 질서유지와 안녕 등을 확보하기 위한 민생치안을 담당하는 주체가 된다.

셋째, 행정경찰활동(Administrative Policing). 지역공동체의 양호한 질서유지 상태를 보장하는 행정경찰은 경제거래에 있어서 규율, 도덕, 계약관계, 상속규칙 등 넓은 의미에서의 주민생활 배려와 복리증진을 위한 기능을 담당한다.

넷째, 지역사회경찰활동(Community Policing). 문제해결 중심의 경찰활동을 근간으로 하게 되면 새로운 경찰활동에서의 전술을 요구할 뿐만 아니라 새로운 조직접근법이 요구된다. 지역사회의 문제해결을 지향하는 경찰활동은 지역을 담당하는 경찰관에게 더욱 권한을 부여해줌으로써 그들의 통상적이고 표준화된 임무를 수행하는 것 이상의 자유재량권을 부여해야 하는 것이다.

국가경찰제도를 유지해 온 우리나라의 경우 이미 15년이 넘게 실시해 온 지방자치제의 경험과 치안서비스의 부족, 경찰기능의 변화 등이 자치경찰제 도입을 위한 촉진요인으로 작용하고 있으며, 반면에 자치단체의 경비부담을 비롯하여 정치적 저항, 자치단체 간 치안수요의 불균형 등은 자치경찰제 도입의 장애요인으로 작용하고 있다.<sup>34)</sup>

### ① 자치경찰제도 도입의 촉진요인

첫째, 종합행정의 미비이다. 현행 우리나라의 지방자치는 지역치안문제의 처리가 결여되어 있는 등 종합행정 측면이 저해되고 있다. 특히 경찰과 지방자치단체가 분리되어 있어 지역의 문제를 종합적으로 수행하여야 할 지방자치의 기본적 정신과 일치하고 있지 않다고 할 수 있다. 둘째, 지방행정 여건의 변화이다. 1995년 지방자치제가 전면 실시된 이후 여러 가지 우려와 부작용에도 불구하고 자치제가 꾸준히 정착되어 가면서 지방행정의 여건은 크게 변화하고 있다. 셋째, 치안행정

34) 이상열, “바람직한 자치경찰제 도입방안에 관한 연구” 『한국경찰연구』 (2004), pp. 205-206.

여건의 변화이다. 현행 운영 중인 국가경찰은 지역주민에 대한 치안서비스가 미약할 수 있다. 중앙집권적인 국가경찰은 중앙차원의 정치적 행정수요에 치우치는 경향이 있고 민생치안보다는 시국치안에 중점을 두게 된다. 또한 국가경찰제하에서는 지역경찰이 지역주민보다는 중앙을 의식하면서 행정을 하게 되므로 주민위주의 행정을 하기가 어려운 문제점을 지니고 있다. 넷째, 경찰활동에 대한 주민과 시민단체의 통제외지 강화이다. 현재 많은 시민단체에서 경찰의 인권침해나 권한남용을 꾸준히 더욱 세세하게 감시하고 비판하고 있다. 이 같이 주민이나 시민단체의 경찰에 대한 통제외지가 강화될수록 국가경찰제하에서 문제가 되어 왔던 무책임성 등을 예방하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.<sup>35)</sup>

## ② 자치경찰제 도입의 장애요인

첫째, 자치단체의 재정적 부담의 가중이다. 자치단체의 재정부담은 자치경찰제 도입의 필수불가결한 요소임에는 틀림없다. 자치단체 재정구조의 격차는 자치경찰제 도입의 커다란 장애요소로 작용하고 있다. 둘째, 자치경찰제 도입에 앞서 지방자치단체와 중앙정부 사이의 경찰사무와 인사권 배분문제, 의회의 통제에 대한 입장 차이에서 발생할 수 있는 정치적 갈등의 소지가 있다. 셋째, 재정능력 차이가 나는 자치단체 간 치안투자의 불균형으로 인해 치안수요에 대한 공급수준의 차이로 주민불안이 야기될 가능성이 높다. 즉, 치안은 사회간접자본의 성격이 있음에도 불구하고 경찰공무원에게 지급하는 수당의 다소 또는 유무, 모집 경찰관 자질의 문제, 범죄발생 및 위험 차이 등의 개별화로 인한 빈익빈·부익부 현상이 초래될 개연성이 높다. 다섯째, 지역적 정치구도의 편중성이다. 현재 우리나라의 정치적인 현실을 고려해 볼 때 자치경찰제도가 도입될 경우 자치단체장의 정치적 입장에 따라 자치경찰에 대한 인사가 왜곡될 가능성이 있다. 즉, 지역의 정치적 사정이나 해당 자치단체장 소속 정당의 자의에 의해 경찰인사가 좌우되는 등 지역적으로 정치적 중립성을 상실할 우려가 있을 수 있다.

우리나라에서 자치경찰로의 제도 전환시 고려사항 및 정책방안으로는 <표2-1> 등이 있다.

35) 김수원, “자치경찰의 지역사회 관계 강화 전략” 『전북대학교 석사학위논문』 (2001), pp. 57-64.

<표 2-1> 우리나라에서 자치경찰로의 제도 전환시 고려사항

고려 사항	(1) 중앙정부의 위기극복 능력과 긴급사태에 대한 제도적 대처방안 (2) 불균형적인 지방재원의 조정·보충방안 (3) 지방경찰의 정치적 중립의 유지와 붕당화(朋黨化) 극복방안 (4) 지방자치경찰에 대한 중앙통제형적인 경찰의 수사권독점이라는 모순의 해결	
정책 방향	단 기	(1) 민주적 통제장치의 보안 예 : 경찰위원회의 권한강화, 지방치안행정협의회 지방경찰위원회로의 격상 (2) 자치경찰제적 요소의 강화<분권화> 예 : 지방경찰청장에게로의 대폭적 권한 위임
	장 기	경찰제도의 개혁 추진 → 자치경찰제의 도입

출처 : 이상열, “바람직한 자치경찰제 도입방안에 관한 연구”, 『한국경찰연구』 (2004)

#### 다) 국가경찰제도와 자치경찰제도 비교 분석

세계 각국의 경찰제도는 경찰조직에 대한 권한과 책임의 소재 인한 구분으로 국가경찰제도와 자치경찰제도로 구분된다. 양 제도는 각기 그 나름의 장점과 함께 단점을 내포하고 있는데, 우리나라의 경우 원칙적으로 국가경찰체제이나 지방분권의 바람을 타 부분적으로 제주특별자치도에 자치경찰제도가 도입되어 운영되고 있다.

자치경찰제 도입의 성패는 어떻게 그 장점을 살리면서 단점을 보완하여 지향하는 이념을 조화롭게 구현하느냐에 달려 있다고 볼 수 있다. 다음에서는 자치경찰제 도입에 대한 찬·반 양론을 통해 제기된 국가경찰제도와 자치경찰제도의 장단점을 비교해 보고자 한다.

##### ① 국가경찰제의 장·단점

우선, 국가경찰제도는 경찰권이 국가의 중앙정부에 귀속되어 있고 경찰은 국가의 중앙집권적인 행정조직에 의하여 소극행정의 기능 외에 일부 적극행정의 기능도 수행하는 제도이다. 이러한 제도 하에서는 국가가 경찰의 주체가 되는 것이며

조직·인사·운영 등이 직접 중앙정부에 의하여 처리되는 것이다.<sup>36)</sup>

국가경찰제도는 시위나 폭동의 진압, 국가안보와 사회 안녕 및 질서의 유지를 위한 강력한 집행력, 전국적인 통일성, 정보의 집적과 교환 및 전체 국가차원에서 유기적인 협조에 유리하다는 장점들을 나열대로 갖고 있다. 이는 해방 이후 정부 수립 과정 및 국내적 안정, 통합을 기하는데 효과적이었다고 할 수 있다.

국가경찰의 구체적인 장점으로서는 다음과 같다.<sup>37)</sup>

첫째, 경찰은 그 성질상 공공의 안전과 질서유지를 위한 실력행사로 이해되는 만큼 지방자치단체보다는 강력한 국가권력을 배경으로 하여서 힘 있고 광범위한 집행력을 가지게 된다. 둘째, 조직이 전국적이고 통일성을 보유하는 만큼 비상시의 각 경찰기관 상호간에 협력은 물론이며 중앙정부의 명령에 의한 통일적 운영을 통하여 전면적 대처가 용이하다. 셋째, 전국이 공통적 법령을 갖게 되어 지역마다 다른 법령을 갖게 되는 자치경찰에 비해 업무추진이 신속히 이루어진다. 넷째, 경찰관이 전국 지역을 대상으로 자유로이 활동할 수 있기 때문에 범죄수사상 유리하다. 다섯째, 조직이 전국적이고 공동적인 조직관리가 가능하며, 경찰관 수가 많아 교육과 훈련 등에 다액의 예산을 요구하는 특수시설 등을 설치하여 활용하기가 용이하고 인사행정상 적재적소의 배치와 유능한 경찰관의 승진에 융통성이 있다.<sup>38)</sup>

국가경찰제는 위와 같은 장점이 있음에도 불구하고 단점 또한 있다.

첫째, 행정이념으로서의 민주성이 집권적 국가경찰제하에서는 상대적으로 취약하며 시민중심의 생활행정 보다는 국가관리적 경찰행정으로서의 성향이 강하다. 또한 이에 따라 주민참여와 시민의 자발적인 협력이 약할 수밖에 없다. 둘째, 국민의 생명과 신체 그리고 재산의 보호와 사회적 위해를 방지하는 경찰의 본래 임무를 다소나마 경시하고 타 일반 행정에 수반되는 특수경찰로 이용되기 쉽다는 것이다. 또한 정부의 의도에 따라 특수한 정책수행에 주력하게 되므로 이른바 정치경찰로 전략하게 되어 경찰의 관료화를 조장하게 된다. 셋째, 집권화에 따른 비대화로 국가경찰제와 비효율성이 상대적으로 강하며 획일적 경찰행정 수행으로

36) 신현기, 『자치경찰론』 웅보출판사(2005), p. 30.

37) 이영남·신현기, 『경찰조직관리론』 법문사(2003), p. 281.

38) 김원재, “한국형 자치경찰제도의 바람직한 방향” 『관동대학교 석사학위논문』 (2011), p. 19.

유연성 결여와 지방행정과의 갈등유발 가능성이 크다. 따라서 지역적 특수성이 무시되어 지역주민 중심의 지방자치적 대응성이 약하다. 넷째, 대부분의 법령이 전국적이고 통일적이므로 지방 실정에 제대로 맞지 않는 경우가 있으며 개정의 절차가 복잡하여 임기응변적 조치가 곤란하다. 다섯째, 중앙에서 실시하는 간부의 인사이동이 빈번하여 지방 실정에 맞는 임무수행보다는 중앙에 신경을 쓰는 폐단을 낳을 수 있는 점이 지적된다. 특히, 가족과 멀리 떨어져 살도록 배치되는 경우 사기가 저하될 수 있다. 이러한 상황은 경찰관들에게 전보를 위한 인사 청탁 등 부조리의 발생요인을 제공할 가능성이 있다.<sup>39)</sup>

## ② 자치경찰제의 장 · 단점

이전에는 경찰의 개념이 주로 공공의 안녕과 질서유지라는 소극목적으로 이해되었으나 오늘날에는 공공의 복지증진을 위한 적극목적이 크게 대두되고 있다. 이에 따라 지역주민의 요구와 지역 민생치안에 대한 요구가 늘어나게 되면서 이에 적합한 자치경찰제도가 중요시 되고 있다.

자치경찰제도는 지방분권사상을 기초로 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역주민의 의사에 따라 지역치안업무를 수행하는 경찰제도로 국가경찰로부터 분리되어 운영됨으로써 지역주민의 의사 및 지역 환경에 적합한 치안서비스를 제공하고 직접적으로 주민의 통제에 놓이게 되어 민주적인 업무수행을 가능케 한다. 즉 자치경찰제는 국가경찰에 비하여 지역주민들과 가까이 존재하고 직접적인 통제가 가능하여 오늘날 강조되는 서비스 활동을 통해 주민에게 봉사할 수 있는 제도라 할 수 있다.

이러한 요구에도 자치경찰제 도입을 대한 찬 · 반론은 <표2-2>과 같이 지속적으로 제기되고 있다.<sup>40)</sup> 자치경찰제 도입을 찬성하는 논거는 그동안 우리나라에서는 해방이후 계속되는 남북대치 상황이라는 안보상황과 민주화 시위 등 정국불안, 사회혼란이라는 특수한 여건으로 인해 경찰활동이 주로 정권유지 차원에서 운영되어, 정치적 중립성과 민주적 원리가 결여 되었다는 인식에서 비롯되었다.

자치경찰제도는 지방자치이념에 부합되고 지역실정에 맞는 경찰 서비스의 구축,

39) 박익중, “한국형 자치경찰제도의 도입 방안에 관한 연구” 『세종대학교 박사학위논문』 (2006), p. 20.

40) 최용환, “자치경찰제 도입 및 제도정착에 관한 연구”, 『충남개발연구원』 (2010), p. 23.

치안행정의 전문화·간소화, 재정지출의 효율성 제고, 치안에 대한 주민 참여의 확대 및 지방자치사무와 관련된 경찰사무는 국가경찰로 남아 있을 필요가 없다는 측면에서 도입을 주장하고 있다. 또한 자치경찰은 주민생활에 밀접한 기초 치안 서비스 제공에 매진할 수 있다.<sup>41)</sup>

이에 반하여 자치경찰제 도입을 반대하는 입장은 남북분단이라는 안보상황과 좁은 국토, 지방자치의 피해 및 지방 세력과의 유착<sup>42)</sup>, 지방정부의 재정부담 및 경찰서비스의 차등화, 경찰활동의 능률성 및 조직 관리의 효율성 저하, 국가경찰과 자치경찰 간에 업무배분이 곤란, 교통·통신의 발달과 함께 각종 범죄의 광역화로 인해 이에 따른 대응이 미흡 등을 근거로 자치경찰제가 우리에게 실정에 맞지 않거나 시기상조라고 주장하고 있다.

<표 2-2> 자치경찰제 도입에 대한 찬반론

자치경찰제 도입 찬성론	자치경찰제 도입 반대론
(1) 경찰조직의 민주성·효율성의 확보	(1) 지방자치제 시행과 경찰제도는 무관함
(2) 경찰의 정치적 중립화를 촉진	(2) 공조·광역수사의 효율성 저해
(3) 지방자치단체와 경찰의 협조 용이	(3) 경찰조직관리의 복잡성 야기
(4) 경찰에 대한 시민사회의 통제 강화	(4) 지역적으로 경찰의 불균형을 초래
(5) 현행 법제도상 자치경찰적 요소가 존재	(5) 자치경찰제 실시단위 설정의 어려움

출처 : 본문 찬반내용을 토대로 저자 본인이 표로 작성

그러므로 자치경찰제의 도입에 관한 찬·반 논의는 다양하게 제기되고 있는 것이 사실이지만, 지방자치의 성숙으로 인해 지역적 특수성을 갖는 경찰기능을 고려할 때 자치경찰제의 도입은 필연적이라고 할 수 있다.

자치경찰제는 지역주민 위주의 책임행정을 수행 할 수 있어서 자치경찰과 주민과의 협조체제가 긴밀하며 민주화와 지방분권이 실현될 수 있다. 그러나 지역 간

41) 유영현, “합리적인 자치경찰법안에 관한 연구” 『한국법학회 법학연구』 제31집(2008).

42) 지역정당화, 정치의식의 미성숙 등 지방정치의 피해가 경찰권 행사에 영향을 미쳐 자치단체장, 지방의원들의 선거목적에 경찰이 이용되는 등 불편부당 하고 공정한 법집행이 곤란한 상황이 초래될 우려가 있으며, 지방토호세력내지 지방엘리트가 경찰과의 유착관계를 형성하게 되어 경찰업무의 원활하고 공정한 수행이 저해된다는 것이 반대론자들의 주장이다.

격차와 광역사건의 협조가 곤란하거나 지방정치가의 간섭으로 치안행정의 일관성을 기하기 어렵다는 단점도 갖고 있다.

그러나 그럼에도 자치경찰제의 장점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자치경찰제의 설립과 운영의 주체는 지방자치단체이므로 주민의 의사에 따라 활동하도록 통제력을 행사할 수 있으며, 결과적으로 권위적 경찰 이미지의 개선으로 실질적인 정치적 분권화가 가능해지며 경찰행정과 지방자치의 연계로 생활행정의 실천과 지방행정의 효율성 강화를 가져올 수 있다. 또한 주민의 의사가 치안행정에 적극 반영되므로 경찰과 시민관계의 재정립 즉 시민적 통제강화와 주민참여를 강화시키며, 국민의 생명과 재산을 보호하는 지방자치단체의 고유사무를 보장할 수 있어, 능률성보다는 민주성이 강화되어 현장 적응성의 제고로 치안서비스의 확대를 가져온다. 둘째, 지방자치단체는 작은 지역에 집중된 행정조직이다. 그 때문에 대체로 주민의 경제 상태나 문화의 과정 등에 따라 지역마다 각기 다른 특색을 유지하고 있다. 또한 범죄나 교통 등 경찰상의 제반문제들 안에서 서로 다른 것이 보통이다. 그러므로 이러한 특색에 따라 대응 할 수 있는 유리한 조건이 주어져 있다. 셋째, 지역실정에 맞는 치안행정을 구현할 수 있고, 중앙정부나 다른 지역의 경찰조직과는 관계없이 독자적으로 조직개편이 용이하다. 넷째, 중앙정부와 정치권으로부터 정치적 중립성을 확보할 수 있다. 다섯째, 경찰관이 지방자치단체 소속의 공무원이다. 이 때문에 치안유지에 대한 책임감이 강할 뿐 아니라 장기근무 할 수 있으므로 공복으로서 주민들에게 치안 업무의 효과성이 제고된다.

하지만 이러한 순기능 이외의 단점을 살펴보면 다음과 같다.

국가경찰과 지방경찰 사이에 발생할 수 있는 업무충돌 등 갈등이 일어날 개연성이 있으며 예산문제에 있어서 장기적으로 볼 때 지자체가 자체적으로 운영해야 하는데 여기에서 지자체의 재정 상태에 따라 치안서비스의 질이 달라 질 수 있는 ‘치안불평등’ 현상이 초래될 가능성이 높다.<sup>43)</sup>

첫째, 자치경찰제는 지역단위로 운영되는 경찰이므로 전국적·광역적 범죄에 대응하기 곤란하다. 둘째, 타 경찰기관과의 통일적 업무수행이 거의 불가능하고 업무협조가 어렵다. 셋째, 지방정부의 정치적 영향력과 토착비리에 유착될 가능성이

---

43) 박역중, 상계논문, p. 21.

크다. 넷째, 지역 간 인사배치와 전환이 거의 불가능하므로 무사안일주의가 팽배하여 업무의 능률성이 저하되고 교육훈련이나 특수시설의 개별설립 관리로 전국적으로 재정낭비를 초래할 수 있다. 다섯째, 자치단체별 재정과 자치단체장의 행정능력 차이로 인해 지방자치단체별 치안서비스의 질에 차이가 생길 수 있으며, 경찰의 임무가 원칙상 소극적 성격을 가지고 있다. 따라서 경비절약 측면에서의 희생문제가 따를 수 있다. 여섯째, 경찰이 일반 행정에 소속된 부속기구로 인식되어 사기를 저해할 수 있다.

### ③ 국가경찰제와 자치경찰제의 비교

위에서 언급한 국가경찰제도와 자치경찰제도를 종합 비교하며 <표2-3>과 같다.

<표 2-3> 국가경찰과 자치경찰제의 비교

국가경찰제도(중앙경찰)	구분	자치경찰제도(지방경찰)
국가가 경찰유지의 권한과 책임을 가지는 경찰	의의	지방자치단체가 경찰유지의 권한과 책임을 가지는 경찰
복리적 경찰작용도 포함	사명	소극적 질서유지에 국한
중앙집권적 · 관료적 조직	조직	지방분권적 · 민주적 조직
권력적인 명령 · 강제가 중심	수단	비권력적 행정행위가 중심
(1) 강력한 기능과 집행력 ☞ 능률성 (2) 경찰기관의 협조 · 조정이 우수 (3) 업무집행 · 활동의 통일성 · 능률성 ☞ 통일적이고 공정한 법집행이 가능 (4) 전국적 통계자료의 정확성	장점	(1) 정치적 중립성 · 탄력성 ☞ 민주성 (2) 주민 지향적 봉사경찰 ☞ 주민협력 치안의 활성화 (3) 지역의 특성에 맞는 경찰행정의 가능 (4) 경찰조직 · 운영의 개혁이 용이
(1) 관료화 우려와 정치적 중립성이 취약 ☞ 정부의 특정정책 수행에 이용되어 경찰 본연의 임무를 벗어날 우려 (2) 각 지방의 특수성이 저해됨 (3) 경찰에 대한 시민통제가 어려움 (4) 잦은 인사이동으로 인한 폐단 발생	단점	(1) 타 기관과의 업무협조가 곤란 (2) 전국적 · 광역적 범죄에 대처가 어려움 (3) 통일성 · 집행력 · 기동력이 미약 (4) 지방 세력과의 유착으로 토착비리의 가능성이 큼 (5) 통계자료의 정확성을 기하기 힘들

출처 : 본문내용을 토대로 저자 본인이 표로 작성

### 제3장 외국의 자치경찰제도와 비교 및 분석

#### 제1절 외국의 자치경찰제 체계<sup>44)</sup>

우리가 외국의 경찰제도를 연구하고 비교 분석하는 것은 우리나라의 경찰이 외국의 것을 받아들여 이루어진 것이기 때문이다. 이제 막 자치경찰 제도를 도입한 우리나라로서는 외국의 자치경찰제도를 이해하여 그것을 우리나라의 자치경찰제도에 반영할 수 있도록 비교법적인 연구를 하고 분석 할 필요가 있는 것이다.<sup>45)</sup> 또한, 우리보다 먼저 경찰제도를 시작한 만큼 이미 수많은 시행착오를 거쳐 국가경찰체제와 자치경찰체제에 대한 제도 정착이 이루어졌다고 볼 수 있다.

전 세계 국가들을 보면 각 나라마다 자국의 역사와 전통, 그리고 치안상황의 변화를 반영하여 다양한 치안시스템을 운영하고 있음을 볼 수 있다. 다음에서는 자치경찰제가 정착되어 시행되고 있는 국가들 위주로 살펴보고, 이 국가들도 각기 다른 경찰유형별로 구분되어 있으나, 본 연구에서는 국가별 자치경찰제도의 특징과 국가경찰제도와와의 비교를 통한 외국의 자치경찰제도를 분석하겠다.

#### 1. 영국의 자치경찰제도

영국은 영미법계<sup>46)</sup>의 중주국으로 자치경찰제의 전통을 기반으로 경찰의 조직과

44) 행정안전부 자치경찰실무추진단, 상계서, pp. 35-44. ; 김성호외 2, “자치경찰의 준거틀과 모형설계” 『한국지방행정연구원』(1998), pp. 84-92. ; 강상욱 외, “자치경찰제 도입을 고려한 지자체의 교통운영 및 관리 효율화 방안” 『한국교통연구원』(2009), pp. 83-91, 재인용.

45) 김성수, 『비교경찰론』 경찰대학(2003), p. 5.

46) 영미법계와 대륙법계 비교.

구분	영미법계	대륙법계
국가와 사회	국가와 시민사회의 대립관계를 부정	국가와 시민사회의 대립을 긍정
시민과의 관계	동반자	대립
경찰형태	지방분권	중앙집권
자치권 본질	자연적 · 천부적 권리 → 주민자치	국가에서 전래된 권리 → 단체 자치
자치의 중심	지방 정부와 주민과의 관계	중앙과 지자체와의 관계
권리 구제	절차적 권리 보장에 중점	실체적 권리 보장에 중점
관례의 구속성	법적 구속력이 인정 → 판례법	사실상의 구속력만 인정
경찰 개념의 형성	시민으로부터 자치권을 부여받은 조직체로서의 역할을 중심으로 형성	국가의 통치권을 전제로 경찰권의 발동 범위와 성질을 기준으로 형성

운영을 끊임없이 변화시켜 왔다. 2000년에는 종래 수도경찰의 특수성을 고려하여 내무성 직속의 국가경찰로 운영되어 오던 수도경찰청을 자치경찰로 전환하였고, 광역단위로 지방경찰청<sup>47)</sup>을 설치, 독립된 지방경찰위원회의 관리 하에 두어 외형적으로는 전국적으로 통일된 자치경찰제를 만들어 가는 한편, 경찰활동의 효율성을 증진시키기 위해 중앙통제를 강화해 나가는 경향을 보이고 있다. 원칙적으로 경찰사무가 자치단체 사무로 규정되어 있으므로 자치경찰의 모든 범죄에 대하여 수사권을 갖고 있으며, 다만 국가경찰은 국제적 범죄 및 전국적인 범죄에 한하여 수사를 하고 있다.

### 가) 영국의 경찰제도 개요 및 국가경찰

영국은 경찰법에 의한 독립된 광역(도 : county) 단위 자치 중심의 경찰 제도이나, 중앙정부의 통제를 받는 형태를 취하고 있다. 전국 도(county) 단위에 지방경찰청(52개)으로 구성되어 있으며, 이를 구분하면 잉글랜드와 웨일스는 43개의 지방경찰청, 스코틀랜드는 8개 지방경찰청, 북아일랜드에는 왕립 얼스터경찰청이 있다.

영국의 국가경찰은 한국의 경찰청과 같은 조직은 없으며, 내무부가 런던대도시경찰청(수도경찰청), 과학수사연구소, 경찰대학, 경찰정보센터를 직접 관장, 운영한다. 또한 국가경찰의 독립된 관리위원회 산하에 국가범죄정보국, 국가범죄수사대를 설치·운영하고 있다. 영국의 중앙부처장관(내무부장관, 스코틀랜드부장관, 북아일랜드부장관)들은 각 지방자치경찰청 책임자인 경찰청장, 경찰부청장, 경찰차장 등의 인사에 대한 승인 권한을 갖고 있다. 또한, 내무부장관은 경찰활동을 주도 하는데 기준이 될 수 있는 기본 틀을 제공함으로써 성과목표를 설정하고, 전국적 수준의 지침, 경찰공무원의 행동강령, 중앙의 통합서비스 제공 등의 책임

경찰 개념의 초점	경찰 활동은 무언인가에 중점 ⇒ 경찰은 시민을 위하여 법을 집행하고 서비스하는 기능·역할을 수행하는 조직체	경찰이란 무엇인가에 중점
행정·사법경찰	행정경찰과 사법경찰의 구분이 없다.	행정·사법경찰의 구분이 있다.
경찰의 조직	지방분권적·민주적 자치체경찰	중앙집권적·관료적 국가경찰
경찰의 사명	소극적 보안 목적에 국한 국민의 생명·신체·재산의 보호에 중점	소극적 - 적극적 목적(복리 중심) 공공의 안녕과 질서의 유지에 중점
경찰의 수단	비권력적 보호를 중시	권력 발동·명령 강제를 중시

47) 지금부터 설명하는 지방경찰청은 우리나라 국가경찰체제하의 지방경찰청과는 다른 개념임.

을 가지며 지방경찰청장 등의 승인권이 있다. 런던대도시경찰청(=수도경찰청)은 단일 경찰청으로는 가장 커서 5개 지역으로 나뉘어 있고, 하나의 지역은 다른 지방경찰청의 관할 구역과 거의 같은 규모이다. 내무부장관은 런던대도시경찰청을 지휘하고 있으며, 런던대도시경찰청장과 경찰청장의 직계직위는 내무부장관의 제청에 의해 여왕이 임명한다.

#### 나) 영국의 자치경찰제도

독립된 광역단위의 자치경찰제이나 중앙정부의 통제가 강한 구조를 가지고 있으며, 도(county) 단위에 지방경찰청(52개)을 설치, 지방경찰청 관리는 내무부장관, 지방경찰위원회, 지방경찰청장의 3원 책임체제로 이루어진다.

모든 경찰사무가 자치사무로서 방법·교통·수사 등 독자 수행하고, 2008년 기준으로 자치경찰은 16만6천명, 경찰 보조 인력은 5만여 명으로 집계되고 있다.<sup>48)</sup>

지방경찰위원회는 지방정부와 분리되어 독자성을 확보한 독립협력기관으로, 구성원은 17~19명으로 제한하여 보통 지방의원 9명, 치안판사 3명, 독립위원 5명으로 구성된다. 지방경찰위원회 주요기능은 관할구역에서 효과적으로 경찰력이 유지되도록 하는 책임을 맡고 있다. 위원회는 지방경찰청장과의 의견조정을 통해 내무부장관이 정한 국가정책목표를 고려하여 지방경찰행정서비스의 우선권을 설정하고, 자체 예산을 세우며, 주요 전국적·지방적 목표실천과 관련한 비용계획을 승인하며 경찰력의 재정과 기타에 관한 성과를 감독한다. 또한 지방경찰위원회는 내무부장관의 승인을 받아 지방경찰청장 등 경찰간부를 임명한다.

지방경찰청장은 경찰의 최고위 직급이며 관할행정지역의 경찰활동계획안과 예산편성을 기초하고, 인력(편성, 지휘, 통제)·재산·물자·장비 등에 대해 책임을 진다. 런던경찰청장은 경찰위원회와 시장의 의견을 들어 내무부장관의 요청으로 국왕이 임명하며, 기타 지방경찰청장은 지방경찰위원회가 내무부장관 승인을 받아 임명하고, 경찰서장은 지방경찰청장이 임명한다.

지역의 요구에 대처하기 위한 일반적 경찰행정 관할구역은 지역을 구역별로 나누고 각 구역지휘본부를 두어 이들이 몇 개 구역의 경찰서 망을 총괄한다. 국가

48) 행정자치부 자치경찰실무추진단, 상계서, p. 37.

경찰인 런던대도시경찰청의 경우는 5개 지역으로 나뉘어 하는데, 하나의 지역이 다른 지방경찰청의 관할권과 거의 같은 규모이다. 단, 자치경찰 조직인 런던중심지경찰청은 런던중심지를 따로 관할한다.

영국 자치경찰의 재정은 중앙정부와 지방정부가 50%씩 공동으로 부담하며, 경찰재정 배분을 위해 런던대도시경찰청, 지방경찰청, 런던중심지경찰청으로 분류한다.

## 2. 미국의 자치경찰제도

영국경찰로부터 영향을 받은 미국은 전통적으로 지방정부의 책임 하에 경찰기능이 집행되고 있다. 이렇듯 미국은 기초단위인 다양한 형태의 자치경찰조직을 근간으로 하고 있지만, 연방정부와 주정부 역시 법집행기관을 독자적으로 운영하고 있다. 미국의 경찰기관은 대부분 관리방식에 있어서 주민의 영향을 직접 받으며, 단편적 형태를 보여준다. 이러한 경찰기능의 단편성 문제에 대한 보완을 위해 연방정부 수준의 FBI 등 법집행기관 간의 협력 체제를 계속적으로 발전시키고 있다. 원칙적으로 국가적 범죄와 연방법 위반 범죄를 제외하고는 수사에 있어서 자치경찰이 수사의 전권을 행사한다.

### 가) 미국의 경찰제도 개요 및 국가경찰

미국은 기초단위인 다양한 형태의 자치경찰조직을 근간으로 하고 있지만, 연방정부·주정부 역시 법집행기관을 독자적으로 운영하고 있다. 미국의 일반적 경찰조직의 구성은 각 정부수준에 따라 체제가 이루어져 있으며, 각 수준에 따라 크게 연방(federal)경찰, 주(state), 광역(county) 경찰(보안관)등으로 나눌 수 있는데 그 기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 연방(federal) 경찰은 FBI(연방수사국), DEA(마약단속국), ATF(총기단속국) 등으로 주로 미국전역의 광역범죄의 해결을 위한 법집행기관으로 60여 개가 있다.

둘째, 주(state) 경찰은 하와이를 제외한 미국의 모든 주에 경찰을 조직하고 있

다. 주 경찰은 주정부의 행정조직 내에 하나의 부처로서 존재하고 있으며, 주마다 조직이 상이하며, 명칭도 다양하다. 고속도로경찰국(highway patrols), 주교통국(state highway) 또는 기동경찰국(motor vehicle departments) 등으로 조직·명명되어 주 경찰의 활동을 수행한다. 주 경찰은 주지사의 총괄 지휘 하에 주 경찰국장이 최고집행권자로 주 경찰국을 통제하고, 주정부 관할구역을 중심으로 범죄수사권도 함께 집행한다. 실제 주 경찰의 활동은 지방정부의 관할지역이 아닌 곳에 한정되며, 지방정부의 요청에 의해 소요진압, 재난구조, 일반 범집행 보조 등의 기능을 수행한다.

셋째, 카운티(광역, county) 보안관은 미국의 도시(지방)정부를 중심으로 설치되어 있는 자치경찰로 보통 연방수사군인 FBI 및 주 경찰과 광역자치단체 수준의 카운티경찰 등의 협조를 받아 경찰권을 행사한다. 약 3041개의 카운티에서 카운티경찰을 두고 있으며, 카운티경찰국장이 경찰책임자이다. 선출직 또는 임명직으로 광역수사권·수사관련 시신조사·국도교통경찰권 등의 경찰권을 행사할 수 있으며, 자치경찰의 요청에 의해서만 자치경찰의 권한을 대리할 수 있다. 도심지역의 카운티에 위치한 카운티경찰들은 전문적 대도시경찰국으로 조직되어, 강력한 경찰권을 형성하게 되는데, 이들도 지방정부의 요청이나 상호협력계약에 의해 자치정부들의 자치경찰기능을 대집행하기도 한다. 캘리포니아주 카운티보안관국 사례<sup>49)</sup>를 살펴보면, 카운티정부는 주정부의 감독 하에 있어 자율행정권이 없으며, 보안관직, 지역검사 등은 주민들에 의해 선출되는 경우가 대다수이다. 카운티 보안관은 주헌법에 의한 선출직으로 주법을 집행하며, 캘리포니아의 58개 카운티는 보안관국을 설치하고 있으며, 41개 카운티가 검사관 역할을 동시에 수행한다. 주요기능으로는 순찰, 구금, 민사사건 처리(고소장처리, 법원명령이행, 민원서류발급), 법정관련 업무처리(죄수호송, 법정 내 질서유지 등), 기록(범죄 기록 작성, 범죄정보수집, 범죄자 현상공보), 검시(범죄수사를 위한 검시)와 같은 주요 6가지 기능을 가진다.

## 나) 미국의 자치경찰제도

---

49) 강상욱 외, 상계논문, p. 60.

자치경찰, 도시경찰이 미국경찰체제의 근간이며 전문직 경찰관의 3/4이 근무한다. 공식적인 최고책임자는 시장이며, 시장을 대리한 지방행정관이나 시행정관이 행정기구의 총체적 책임을 지고 있다. 자치경찰은 조례, 규칙, 주법 등의 준법상태를 감독하는 임무를 가진다. 경찰인사는 경찰국장이 인사와 재정에 관한 총괄 책임을 맡으며 부국장, 경감, 경위, 경사, 순경 등의 직급으로 나뉜다. 지휘통솔체제는 담당구역별로 분권화되어 있다. 포괄적인 자치경찰사무의 수행을 원칙으로 하나, 국가적·광역적 경찰사무에 대해서는 연방·주정부 경찰의 관할권을 인정한다.

### 3. 프랑스의 자치경찰제도

프랑스 경찰은 내무부 소속의 국가경찰총국을 주축으로 한 국가경찰조직과 자치단체장 관할 하에 조직된 자치경찰제로 이분되어 있지만, 행정경찰이라는 개념 아래 상호 보완관계를 유지하고 국가경찰제가 주축이 되어 있다. 즉 중앙집권적 경찰제도를 유지하면서 자치경찰제를 부분적으로 가미하여 시 자치경찰은 인구 1만 명 이하의 코뮌(commune)에서 제한적으로 실시되고 있다. 프랑스 경찰의 사무 관련 국가경찰은 행정경찰과 사법경찰을 엄격히 분리하고 있으며, 자치경찰이 담당하는 사무는 제한적이며, 국가와의 협약을 통해 조정된다. 국가경찰의 권한을 침해하지 않는 범위 내에서, 지방자치법상 공공질서, 안녕, 안전 및 위생 유지임무 등을 수행하고 있다. 수사업무에 있어 자치경찰은 국가 사법경찰관리의 업무 보조자에 불과, 사법 경찰권은 미약한데, 자치경찰 도입단위 및 사무범위에 있어 우리 정부에서 추진 중인 자치경찰 모델과 가장 유사하다.<sup>50)</sup>

#### 가) 프랑스의 경찰제도 개요 및 국가경찰

프랑스의 경찰조직은 일반공무원으로 분류되는 내무부 소속하의 국가경찰과 국방부 소속하의 군 경찰을 주축으로 조직되어 있으며, 지방자치단체의 지방공무원 직급으로 자치경찰공무원이 있다.

50) 박창호, 『비교수사제도론』 박영사(2004), p. 31.

프랑스의 국가경찰조직은 내무부장관의 지휘권 하에 조직되어 국립경찰총국 → 각부서 지방분국(파리경찰청 등) → 경찰서로 편성되어 있으며, 군 경찰은 국방부장관의 지휘권하에 중앙군인경찰본부 → 관구사령부(9개)-군 경찰연대→ 군 경찰대대/중대/소대 등으로 편성되어 있다. 인구 2만 이상의 도시지역은 국립경찰이 담당, 인구 2만 미만의 소도시·농촌지역을 군 경찰이 담당한다.

#### 나) 프랑스의 자치경찰제도

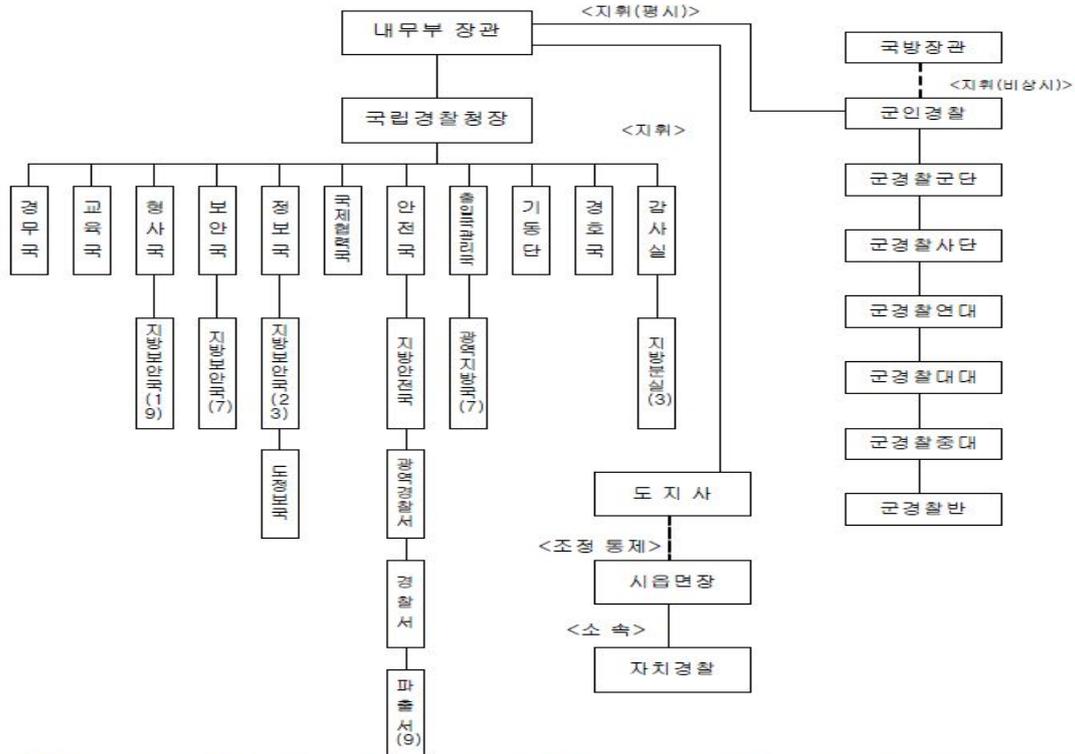
원칙적으로 모든 자치단체장은 도지사의 행정통제하에서 자치경찰을 설치·운영이 가능하다. 실제로는 기초자치단체인 코뮌단위에서 보조기관으로 자치경찰기구 설치·운영<sup>51)</sup>하고 있으며, 광역자치단체에는 자치경찰이 없으며 국가경찰만 있다. 프랑스의 경찰조직 체계도는 <표 3-1>과 같다.

자치경찰제의 운영은 시의 규모 및 재정자립도, 시장의 치안정책에 따라 채용인원, 업무범위 등이 다양하다. 국가경찰의 업무 협력은 국가경찰과 자치경찰은 5명 이상의 자치경찰 운영을 위한 조정협약 체결을 위해서는 자치단체장과 국가도지사가 검사와 협의 후 협약 체결한다. 협약으로 자치경찰 개입장소, 원인 및 방식을 특정하게 된다. 단, 5명 미만의 자치경찰 운영은 시장의 요구로 협약 체결한다. 자치경찰자문위원회는 내무장관 소속하에 자치경찰 조직과 기능에 대한 자문을 위해 설치한다. 총 24명으로, 자치경찰을 두는 자치단체장들의 대표 1/3, 국가대표(도지사) 1/3, 자치경찰대표 1/3로 구성된다. 내무장관은 도지사, 지검장 및 자치단체장의 요청에 의해 감사(국가경찰감사실에서 수행)한다.

자치경찰이 범죄를 인지한 경우 국가경찰에 즉시 보고하도록 하여 사법경찰권에 대한 통제가 이루어지고 있다. 다중밀집, 자연재해 등 예외적 사태 또는 둘 이상의 자치단체와 관련된 경우 국가도지사 통제 하에 임무를 수행한다.

51) 전체의 약 10%(36,763개 중 3,000여개)의 코뮌에서만 자치경찰(1만4천여 명) 운영.

<표 3-1> 프랑스 경찰 조직 체계도



출처 : 신현기, “자치경찰제 모형의 다양성과 제주자치경찰제의 특성에 관한 연구” 『자치경찰연구』 제3권, 제2호, (2010).

#### 4. 일본 자치경찰

일본의 경찰은 국가경찰과 도도부현 단위의 자치경찰로 이원화 되어 있으나, 사실상 국가경찰과 자치경찰이 단일체제에서 운영되고 있다. 자치경찰조직은 도도부현지사 소할<sup>52)</sup>하에 있는 각각 공안위원회에서 관리 운용하고 있으며, 이 공안위원회 관리 하에 도쿄의 경시청, 북해도의 경찰본부 45개의 부현에 경찰본부를 두고 그 하급기관으로 경찰서를 두고 있다. 조직체계로는 도쿄도 경찰의 본부로 특별구내 경시청을, 도부현 경찰의 본부로서 도부현 경찰본부를 두며, 실시기관으로서 도경찰 및 도부현경찰의 사무를 관리하고 처리한다.

도도부현 경찰은 상호협력의무를 진다. 도도부현에 근무하는 경시정 계급 이상

52) 所轄 : 지휘명령권이 없는 감독을 말한다. 그리고 管理란 대강의 방침을 정하여 그에 따라 운영되도록 감독을 행하는 것을 말한다.

경찰관(지방경무관)은 국가공무원이고 경시정 미만의 경찰관은 지방공무원으로 자치경찰공무원<sup>53)</sup>으로서 사실상 단일체계 근무하는 형태이며 자치경찰의 임용권도 자치단체장의 아닌 도도부현 경찰본부장이 갖고 있다.

자치경찰과 국가경찰 구분 없이 수사의 주체가 되며, 수사에 관해서는 경찰(사법경찰직원)의 제1차적으로 모든 범죄에 대한 수사를 하고 검찰은 보충적 입장에서 모든 사항에 대하여 수사를 실시한다.

#### 가) 일본의 경찰제도 개요 및 국가경찰

일본의 국가경찰은 국가차원의 공안, 전국적 차원의 범죄 등 기술적 통일성이 요구되는 사항에 관해서만 사무를 관장한다.

중앙의 경찰조직은 경찰청 관리를 위해 내각총리대신의 관할하에 위원장 및 5명의 위원으로 구성되는 국가공안위원회를 두고 있다. 조직은 위원장(국무대신으로 임명)과 5인의 위원(양원의 동의를 얻어 총리가 임명)으로 이루어진다. 위원회는 국가의 공안에 관한 경찰운동을 담당하며, 경찰교양, 경찰통신, 범죄감식, 범죄통계 및 경찰장비에 관한 사항을 통합 관리하고, 경찰행정에 관한 조정업무 역할을 수행하다. 법률의 규정에 근거하여 그 권한에 속하게 된 사무를 담당하며 도도부현 공안위원회와 항상 긴밀한 연락을 유지하여야 한다.

경찰청은 국가공안위원회의 관리 하에 경찰교육, 통신, 범죄감식, 범죄통계 등을 총괄하며 도도부현 경찰행정에 대하여 조정 및 통제의 역할을 담당하고 있다. 경찰청의 장인 경찰청 장관은 국가공안위원회가 내각총리대신의 승인을 얻어 임명한다. 부속기관으로는 경찰대학교, 과학경찰연구소가 설치되어 있다.

관구경찰국은 경찰청의 지방기관으로 경찰청장의 지휘에 따라 관구경찰국장이 사무를 관장하며, 도도부현경찰을 지휘·감독한다. 국가의 긴급사태, 광역화되어 가는 범죄 등에 대해 신속하고 통일성 있게 경찰력을 지휘하기 위해 경찰력을 행사하는 다른 기관들과 긴밀한 협력관계를 유지한다.

#### 나) 일본의 자치경찰제도

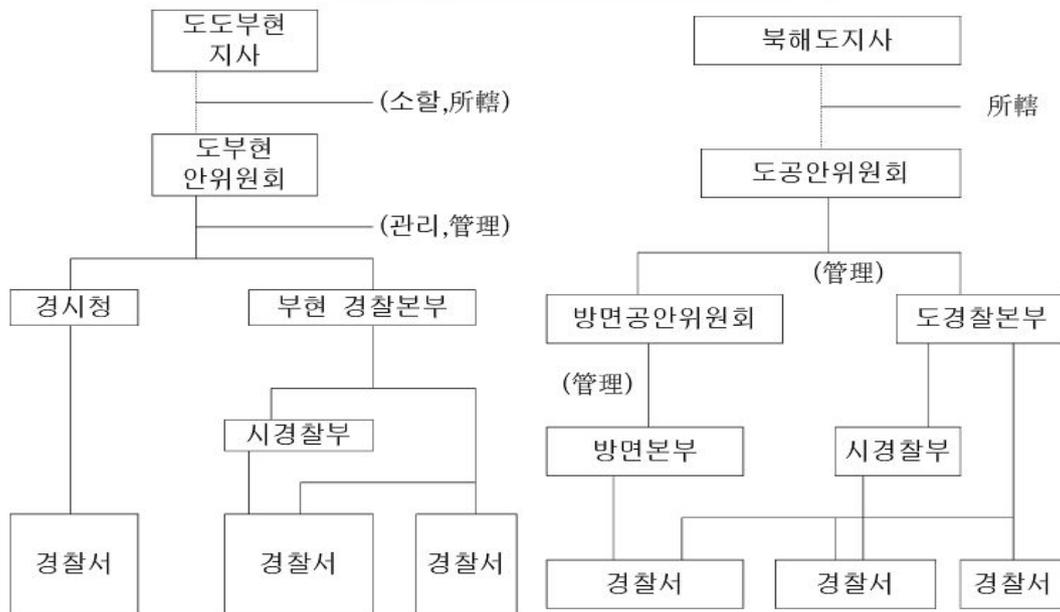
53) 정진환, 『비교경찰론』 (2006), pp. 278-282

경찰력의 남용을 억제하고 주민의 통제가 이루어지도록 지방자치단체의 경찰사무에 관해서는 도도부현 자치단체에 위임하여 시행하고 있다. 기구로는 도도부현 공안위원회, 경찰본부인 경시청, 도도부현경찰로 도도부현경찰본부 등 47개 자치경찰조직 산하에 약1269개의 경찰서를 두고 있다. 일본의 자치경찰 조직체계도는 <표 3-2>와 같다.

도의 구역을 5개 이상의 방면으로 나누어 방면구역 내에 있는 경찰사무를 처리하기 위해 방면마다 방면본부를 두고 있지만, 도경찰본부 소재지를 포괄하는 방면에 대해서는 설치하지 않는다. 인구 50만 이상 구역내 도도부현경찰본부 사무를 분장하기 위해 그 구역에 시 경찰부를 두며, 시 경찰본부장은 시 경찰본부의 사무를 총괄, 소속 경찰직원을 지휘·감독한다.

도도부현 공안위원회는 도도부현지사가 도도부현 의회의 동의를 얻어 위원회 위원을 임명하고, 경시청 및 도도부현 경찰본부의 관리기관 역할을 수행한다. 위원장은 위원 중에서 선출하며, 도도부현 및 지방자치법상의 지정시를 포함하는 현은 5인 위원, 지정 현 이외는 3인의 위원으로 조직된다.

<표 3-2> 일본의 자치경찰 조직 체계도



출처 : 행정자치부 자치경찰실무추진단,(2006)

## 5. 스페인 자치경찰

국가경찰과 자치경찰이 이원적 구조로 존재한다. 국가경찰은 내무부장관 지휘하에 국립경찰과 군인경찰이 구성되어 있고 자치경찰은 기초자치단체 중심으로 조직되어 있다. 광역자치단체의 창설을 스페인 헌법에 따라 해당 주에 위임하고 있다. 그러나 강제성은 부여하지 않는다. 즉 자치주 창설은 자치주정부 권한으로 창설할 수 있으나 사전에 법률로 국회의 승인을 받아야 한다. 스페인 자치주 지휘부 경찰조직은 국가경찰공무원 간부 중에서 임명하고 있다. 또한 이와 별개로 기초자치경찰은 지방자치기본법에 의하여 주민 5,000명 이상의 기초자치정부에서 창설할 수 있으며 자치규약에 의해 다양한 형태의 자치경찰을 운영하고 있다.<sup>54)</sup> 모든 경찰관은 중앙정부 또는 자치단체 소속 구분 없이 각 해당권한 범위 내에서 필요한 때에는 사법경찰 직무 수행이 가능하며, 국가경찰과 자치경찰간의 자치경찰의 역할과 권한강화를 위하여 상호 긴밀한 협력 체제를 구축하고 있다.

### 가) 경찰제도 개요 및 국가경찰

국립경찰과 군인경찰로 구성되며, 내무장관이 총괄 지휘한다. 국가경찰은 卍 단 위 고등경찰국, 道 단위 경찰국, 市 단위의 경찰서 및 산하 지구경찰서 등으로 구성한다. 군인경찰은 관구사령부와 지역대로 구성한다.

### 나) 자치경찰

스페인 헌법은 광역자치단체 및 기초 자치단체에 경찰 창설을 의무화 하지는 않는다. 단, ‘공공의 안전’을 국가의 배타적 권한사항으로 규정하고 법률의 범위 내에서 각 주 자치규약의 형태로 주 경찰의 창설을 인정한다.

먼저 광역자치경찰인 주 경찰(광역단위 자치경찰) 창설의 권한은 해당 주에 위임하고 있으나 강제성을 부여하지는 않는다. 단, 사전에 법률로 국회의 승인을 받도록 규정하고 있으며, 총 17개주 가운데 자치주 경찰을 규정하고 있는 주는 7개주이고 이중 3개의 자치주<sup>55)</sup>만 자치경찰을 갖고 있고 나머지 4개주는 내무부 승인

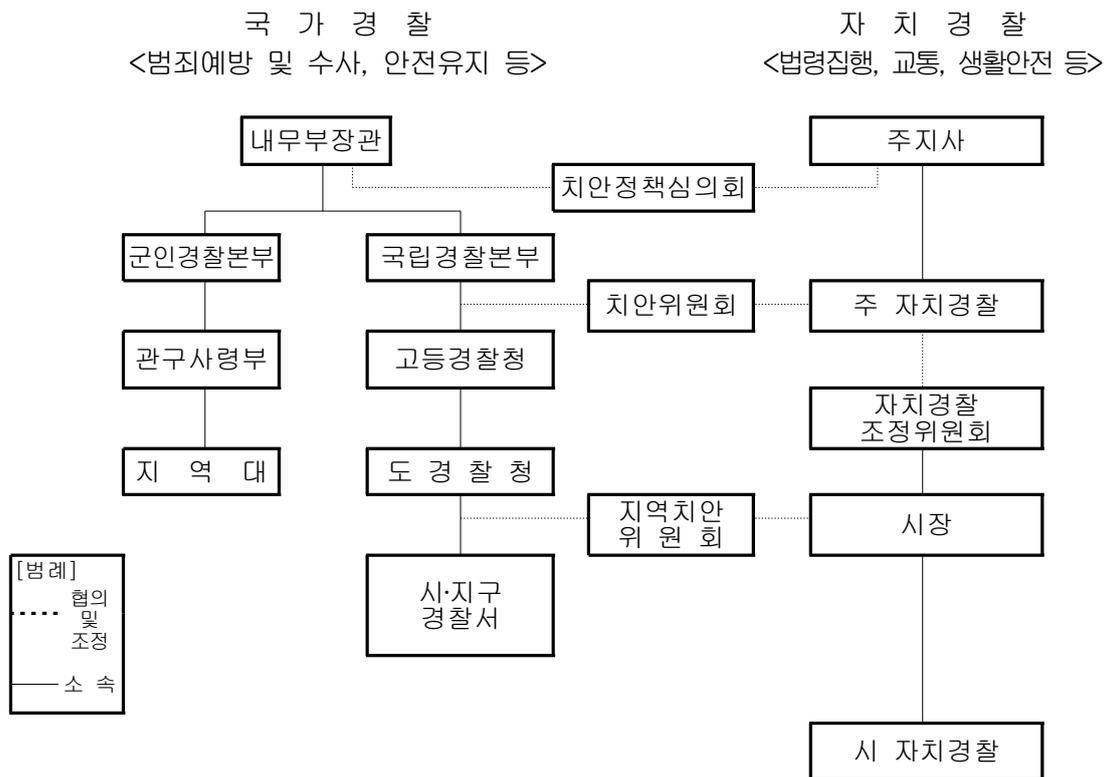
54) 신현기, 전게서, pp. 105-128.

을 얻어 국가경찰의 자치주 경찰기능을 대리 수행하고 있다.

다음으로 기초자치경찰은 지방행정체제기본법에 따라 기초자치단체는 경찰권을 가지고 자치경찰의 기능은 상당히 제한적으로 주요업무는 교통단속, 시설보호, 질서유지, 사법경찰에 피의자 인계, 국가경찰에의 협조 등으로 국립경찰의 기능을 보완하는 역할을 수행하며, 시장과 시의회의 지휘를 받는다.

국가경찰의 협력은 자치경찰은 국가경찰의 고유 업무인 사법경찰업무에의 협력 의무를 가지며, 시경찰은 교통사고 사범의 처리나 범죄예방 및 단속의 임무수행 시 관할 국가경찰에 통보하며 자치경찰이 없는 광역자치단체는 국가경찰로부터 경찰력을 제공받아 운영한다.

<표 3-3> 스페인 자치경찰 조직 체계도



출처: 경찰청·경찰혁신위원회, 내부자료(2006)

55) 빠이스 바스코, 까탈루니아, 나바라 3개주만 자치주 경찰기관을 갖고 있다.

## 제2절 외국사례 비교를 통한 시사점

### 1. 외국의 주요 자치경찰제 및 역할비교

세계 각국의 경찰제도는 실로 다양한 양상을 보여준다. 앞에서는 주로 자치경찰제를 수용하고 있는 국가들 위주로 살펴보았는데, 각국마다 국가 통치구조(중앙·지방관계), 국가경찰체제의 고유한 특성을 지니고 있으며 이를 바탕으로 자치경찰제는 도입수준, 역할, 국가경찰과의 관계 등에서 <표 3-4>와 같은 대비되는 특성을 지니고 있다.

<표 3-4> 외국의 자치경찰 유형 및 역할비교<sup>56)</sup>

구 분		한국 (법안)	미국	영국	프랑스	스페인	일본
제도 개요	형태	이원 (국가, 자치)	자치, 연방	자치	이원 (국가, 자치)	이원 (국가, 자치)	통합 (국가+자치)
	법적 근거	지방분권특별법 자치경찰법	수정헌법	경찰법	지방자치법	헌법, 경찰조직법	경찰법
	도입 단위	기초 (시군자치구)	단위불문	광역 (county)	기초 (commune)	광역, 기초 (주, 시)	광역 (도도부현)
조직	소속	시, 군	분권화 (주, 자치단체)	도 경찰위원회	시장	주지사, 시장	도도부현 공안위원회
인사 제도	경찰장 (인사 권자)	독임제 (도지사, 시장, 군수, 구청장)	독임제 (선거, 주지사, 시장, 시의원)	독임제 (내무장관, 지 방경찰위원회)	독임제 (시장)	독임제 (주지사, 시장)	독임제 (국립공안위원회)
	신분	지방공무원	지방공무원	지방공무원	지방공무원	지방공무원	지방공무원
	교육	국가경찰 위탁	주 경찰학교	국가	국가경찰 위탁(협약)	자체	자체
	인사 교류	인정 (의무화)	없음	가능	없음	자치주 내	인정
사무 처리	자치 경찰 사무	경찰사무 일부 (지역교통, 생활 안전경비 등)	경찰사무 전반 (가장광범위)	경찰사무 전반 (방범, 수사 등)	경찰사무 일부 (질서유지, 교 통, 순찰 등)	경찰사무 일부 (행정경찰중심)	경찰사무 전반 (공안 등 제외)
	사무 성격	공동수행	자치	자치	기관위임	기관위임	단체위임
	국가 경찰 관계	협약	상호협력 ~ 위임 등 다양	국가 간접통제	조정협약	국가경찰 기능보완	조정 및 통제

	국가경찰 지도 감독	사무에 대한 지도감독	자치경찰 요청없이 개입불가	내무부장관 결정	조정협약	보충적 개입	경찰청, 관구경찰국 조정 통제
	수사	특별사법경찰사무 일부	모든 수사활동	모든 수사활동	사법경찰리 보조자	사법경찰 보조기능	수사의 주체
재정	예산	자치단체 부담, 일부 국가지원	자치단체 부담, 일부 국가지원	국고보조 50%	자치단체 부담	자치단체 부담, 일부 국가지원	자치단체 부담, 일부 국가지원
자치경찰 통제	위원회	치안행정위원회, 지역치안협의회	경찰위원회, 경찰위원	지방경찰위원회, 런던경찰위원회	자치경찰 자문위원회	치안정책위원회, 치안위원회	공안위원회 (국가, 도도부현)
	자의 운영 방지	자치경찰 사무 지도감독	독자적 운영보장 (간접감독)	내무성 (재정, 인사, 규칙, 교육 정책 등) 지방경찰위원회	내무장관 감사권, 임명도지사 총괄 지휘권	지역조정위원회, 지역안전위원회	국가(도도부현) 공안위원회, 도도부현 지사 지방의회
	긴급 사태 조치	경찰청장(지방청장) 지휘권	국내안보부 신설	내무장관 원조 명령권	도지사 비상조치권	협조	경찰청 장관지휘
주요특징	기초단체의 분권전제로 중앙과 협약, 제한적 경찰사무	지방정부 행정체계의 일환으로 분권화	광역차원의 분권 전제로 중앙감독 강화	기초단체의 분권전제로 중앙경찰 역할 강화(인구 2만이하, 안전 전략지 등)	광역단체의 분권전제로 자치경찰 설치시 국회의 승인 (주민 5천명 이상)	광역단체의 분권전제로 전국권역별 국가경찰관리, 청장인사개입	

출처 : 강상욱 외, “자치경찰제 도입을 고려한 지자체의 교통운영 및 관리 효율화 방안” 『한국교통연구원』 (2009), p.97.

## 2. 외국의 자치경찰제 역할모형 비교분석 및 시사점

외국 자치경찰제는 통치구조 특성, 자치경찰의 업무범위, 국가경찰과의 관계 등을 종합적으로 고려하여 다음 <표 3-5>와 같은 5가지 유형으로 분류해 볼 수 있다.

<표 3-5> 외국의 자치경찰제 유형화 분류

유형	주요특징	장점 및 단점	
완전한 분권자립형 (미국)	· 자치경찰은 지방정부행정체계의 일환으로 철저한 분권화 · 독자적 수사권보유	장점	· 지자체의 자율과 권한 · 주민참여 제도화
		단점	· 지자체 간 예산, 시설 등 수준차이 · 광역차원의 마찰, 공조문제 제기

56) 한국법안의 경우, 현재 논의 중인 자치경찰제법(안) 내용을 토대로 비교분석

분권감독형 (영국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역단체(카운티) 자치경찰이 경찰사무전반을 독자적 수행</li> <li>· 그러나 중앙정부의 통제강화(광역단위 지방경찰 상주 및 감독)</li> <li>· 독자적 수사권 보유</li> </ul>	장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역단위 경찰제로 지방분권과 경찰업무(방법, 수사 등)의 조화</li> <li>· 분권과 중앙정부의 감독보완</li> </ul>
분권공조형 (일본)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역단체(도도부현) 자치경찰이 경찰사무 전반 독자적 수행</li> <li>· 그러나 중앙경찰의 역할과 개입을 강조</li> <li>· 자치경찰청장에 대한 중앙경찰의 동의</li> <li>· 수사활동의 주체(1차적으로 모 든범죄 수사)</li> </ul>	장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역단위 경찰제로 지방분권과 경찰업 무의 조화</li> <li>· 전국 권역별 국가경찰과의 공조체제</li> </ul>
제한적 분권공조형 (프랑스)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초단체의 자치경찰이 경찰사무 를 수행고 있으나 역할이 제한적</li> <li>· 강력한 국가경찰의 역할이 강조 예)광역단체 내 중심 기초단체, 인구 2만이하 도시, 안전전략상 필요한 지역 등</li> <li>· 수사활동은 사법경찰리 보조자</li> </ul>	장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초단체 경찰제로 주민밀착형 자치정신 에 부합(기본구상)</li> <li>· 취약지에 대한 국가경찰의 강력한 후 원(국립경찰, 군경찰)</li> </ul>
제한적 분권자립형 (한국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초단체(시장/군수)의 자율적인 자치경찰제 도입하되, 자치경찰 위임업무의 제한</li> <li>· 기본구상에 대한 보완장치 미비(불투명)</li> <li>· 경찰사무 중 지역교통, 생활안전, 경비 등과 수사활동은 특별사법 경찰사무 일부에 국한</li> </ul>	단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초단체 경찰제 도입은 주민자치정신에 부합하나, 구체적 효과(장단점)는 보완장치 제도화에 따라 다름 예) 국가경찰관계, 자치단체 공조, 전문성 및 인력, 예산 등</li> </ul>

출처 : 강상욱 외, 전계논문, p.99에서 재인용

### 3. 외국 자치경찰제 비교를 통한 제주자치경찰 권한과 재정상의 시사점

각국의 자치경찰제 특성과 이에 따른 자치경찰 사무수행(권한행사) 체계와 재정 운영에 대한 비교분석을 통해 다음과 같은 몇 가지 주요한 시사점을 주고 있다.

#### 가) 권한상 시사점

첫째, 모든 국가는 공통적으로 전체 경찰사무 또는 일부 경찰사무를 국가경찰로 부터 위임 또는 자치법에 의거 수행하고 있다. 그러나 우리나라 자치경찰제는 경 찰사무 일부(지역교통, 생활안전, 경비 등)를 수행함에도 위임 등을 통한 고유사 무가 아닌 공동수행 사무체제를 채택하고 있다. 이는 제주자치경찰에서 제시되는 문제점 중 하나인 공동사무 수행으로 인한 책임회피 및 업무의 전문성 결여로 나 타난다. 또한, 수사권한도 특별사법경찰이 하는 극히 일부분에 국한함으로써 자치

권내에 수사 활동에 제약이 많다.

둘째, 국가 통치구조상의 특성과 제약문제이다.

미국의 완전한 자율분권형은 연방제 하에 철저한 지방분권체제에 따라 경찰업무와 역할은 철저히 지방정부의 일반 행정체계의 틀 속에서 각 정부나 자치단체 수준에서 자율적, 독립적으로 이루어지고 있는 방식이다. 전반적인 모든 경찰업무가 각 정부나 자치단체 수준에 위임되고, 경찰 기능에 주민참여가 제도화되는 등 지방분권의 실현에 가장 바람직하나, 국가통치구조상 중앙정부의 의존 또는 후견형 지방자치의 특징을 지닌 우리나라에 근본적으로 적용하기 어렵다.

셋째, 도입수준, 즉 광역자치경찰이나, 기초자치경찰이나에 따라 성격이 다르다. 미국은 각 자치단체 수준마다 다양한 명칭의 자치경찰이 존재하나, 영국과 일본은 광역단체 수준에서, 프랑스와 한국은 기초단체 수준에서 도입하고 있다. 기초자치단체의 자치경찰제는 ‘주민생활에 보다 밀착된’ 지방자치와 분권실현에 가장 부합하는 장점이 있으나, 광역차원의 공조문제와 지자체 간 격차에 따른 안전 및 소통서비스의 비효율 등 단점이 있으며, 프랑스는 이를 보완하기 위해 강력한 국가경찰의 역할분담 및 공조체제를 구축하고 있다. 광역단체의 자치경찰제는 주민생활 밀착형 기초단체와 괴리되는 단점이 있으나 지방분권의 정신을 존중하면서 광역단위의 경찰업무의 효율성을 높이는 장점이 있다.

넷째, 자치경찰과 국가경찰과의 관계이다. 어떤 유형의 자치경찰제를 운영하든지 자치경찰은 국가경찰과 어떤 형태로든지 협력, 보완, 감독관계를 갖추고 있다. 이는 국가차원의 공안질서 등 사법집행, 재난관리, 사고감소 등 전략계획, 지자체 간 마찰조정 등 국가차원의 경찰업무 수행과 자치경찰의 업무 보완하기 위한 것이다. 자치경찰에 대한 국가경찰의 보완, 협력, 지휘감독 등 관계는 다음과 같다.

- 미국의 자치경찰 : 연방정부(FBI), 주정부 자치경찰 등 상급정부와 필요시 협력체계
- 영국의 자치경찰 : 광역단체 단위의 국가지방경찰의 지휘, 감독
- 프랑스 자치경찰 : 기초단체 자치경찰의 취약지역에 대한 국가경찰이 업무수행
- 일본의 자치경찰 : 전국 권역별 국가경찰(관구경찰)의 지휘감독, 자치경찰청장에 대한 국가 경찰청장의 동의

반면, 우리나라에서 실시하는 제주자치경찰은 공동사무를 수행함에도 자치경찰과 국가경찰 사이에 사무분담이나 사무수행 방법에 관련하여 도지사와 제주지방

경찰청 간에 협약에 의해 수행토록 하고 있다. 협약내용을 검토해 보면 근무 장소 및 시간 등에 대해서만 특정되고 자치경찰의 관할구역 없이 공동사무로서 치안업무를 수행하는 관계로 업무의 중복과 자기책임 확보가 곤란하여 업무 떠넘기기식의 행태가 발생하고 있으며, 이는 바로 치안서비스의 주체인 주민들에게 혼선을 일으키고 자치경찰과 국가경찰의 업무 협조체제에 걸림돌이 된다.

이를 해결하기 위해서는 협약 체결 시 일정구역에 대한 자치경찰의 1차적 관할권을 인정하여 치안업무를 수행하고 국가경찰은 2차적 책임을 갖고 보충성의 원칙에 따라 자치경찰을 지원할 수 있는 상호 유기적인 협력 체제를 구축하는 것이 필요하다.

#### 나) 재정상 시사점

각국의 자치경찰은 자치단체가 재정의 자기부담의 원칙과 자치단체 능력에 따라 임의적으로 자치경찰을 운영하고 자치경찰을 운영하는 나라는 원활한 지방치안서비스 제공을 위해 차이만 있을 뿐 거의 모든 국가에서 재정적 지원을 한다. 반면, 제주자치경찰은 법률적 의무사항으로 운영하고 그 사무 또한 국가경찰과 공동사무의 성격을 갖고 있다.

그러나 국가의 재정지원은 「제주특별자치도 특별법」에 “자치경찰을 설치하고 운영하는데 필요한 경비를 국가에서 지원할 수 있다”고 임의규정으로 명시하고 있다.<sup>57)</sup> 재정자립도가 낮은 제주특별자치도를 고려해 볼 때 자치경찰 조직 운영상 많은 어려움이 있는 게 사실이고 정부의 지원은 절대적이라고 할 수 있다.

현재 제주자치경찰의 운영 예산은 “국가균형발전특별법”의 특별계정에 의해 “자치경찰로 이체되는 경찰인력의 인건비 상당액 및 그 운영비 일부”로 최초 자치경찰 이체인력 38명(2명 퇴직으로 현재 36명)에 대해서 정부로부터 재정적 지원을 받고 있다. 허나, 위에서 보았듯이 제주의 재정자립도를 생각하고 전국최초로 실시되고 있다는 상징성과 의무실시, 국가경찰과 공동사무를 수행하고 있는 관점에서 적어도 최초 정원 인력인 127명에 대한 인건비와 순찰장비 등의 필수 운영비 지원은 이루어져야 한다.

---

57) 제주자치도 특별법 제122조.

## 제4장 제주자치경찰제의 현황과 성과 및 한계 분석

2005년 5월 20일 제주특별자치도 출범 과정에서 그 기본 구상에 제주에 자치경찰제도를 도입할 것을 밝힘에 따라 정부와 제주도에서 입법 추진하고 2006년 2월 21일 “제주특별자치도 특별법”에 제주자치경찰 설치 제도화하였다. 그 후 같은 해 3월 11일 제주자치경찰제 시행을 위한 세부실행계획이 확정되고 6월 30일 제주자치경찰제 시행과 관련된 법률이 국회 통과되어 2006년 7월 1일 대한민국 헌정사상 새로운 통치구조인 제주특별자치도 출범 및 주민생활 중심의 제주자치경찰<sup>58)</sup>이 탄생하게 되었다.<sup>59)</sup>

58) 참여정부의 자치경찰법(안)이 정부의 의도대로 국회통과 되어 시범 실시 되었다면 제주자치도특별법에 자치경찰 관련사항을 규정할 필요가 없고, 제주자치경찰도 자치경찰법에 따라 시행 되었을 것이다. 그러나 자치경찰에 수사권부여, 재정부담문제, 자치단체장 권한남용과 비대화 등의 문제점이 제기되면서 합의점을 도출하지 못하였다.

59) 《자치경찰 연혁》

### ↳ 추진과정

- '80. 12월 : “2000년대를 향한 경찰발전방안”에서 자치경찰제 도입안 검토
- '89. 2월 : 내무부, “경찰의 지방조직 개편방안검토  
- 국가경찰체제 유지하되 지방자치 정착 후 검토하자는 입장
- '97. 12월 : 새천년국민회의, 대선공약으로 채택
- '98년 : “지방자치경찰제 기획단” 설치 및 연구  
- 남북 분단상황, 광역범죄 대응능력 및 수사권 문제와 연관성 등 미흡유보
- '02.12.10 : 대선공약과제로 채택 및 발표(민주당)
- '03. 4월 : 참여정부의 프로젝트로서 “자치경찰제 도입”을 지방분권 핵심 정책과제로 지정(정부혁신분권위원회)
- '03.07.04 : 지방분권로드맵 마련(“자치경찰제 도입”포함)
- '04.01.16 : 자치경찰제 도입 국가의무사항 명시(지방분권특별법 제정)
- '04.11.30 : 제주특별자치도 추진계획 정부제출
- '05.10.14 : 제주특별자치도 기본계획 확정(정부)

### ↳ 자치경찰 출범

- '06.02.21 : 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제정(자치경찰제도입 의무화)
- '06.06.29 : 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 시행령 공포
- '06.06.30 : 제주자치경찰 관련 부수법률(6개 법률)국회통과
- '06.07.01 : 제주특별자치도 출범 및 제주자치경찰 창설(국가경찰에서 자치경찰로 38명 채용)
- '06.07.27 : 자치경찰 인사위원회 구성(7명)
- '06.08.10 : 자치경찰 치안행정위원회 구성(11명)
- '06.08.17 : 교통시설심의위원회 구성(9명)
- '06.12.27 : 제주특별자치도와 제주특별자치도지방경찰청간의 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 업무협약
- '07.02.21 : 신임 자치순경 임용(45명)
- '07.02.23 : 제주시 중앙로 363(구 제주세무서)으로 청사이전
- '08.03.05 : 도 행정기구 개편, 교통관리단 ITS센터 자치경찰단 이관
- '08.07.01 : 행정시 주정차 단속사무 자치경찰대 이관, 자동차관리법·자동차 손해배상보장법 이관
- '08.12.24 : 서귀포시 자치경찰대 청사 준공
- '10.11.08 : 신임 자치순경 2차 임용(12명)
- '11.03.29 : 민선5기 『자치경찰 미래발전 계획』 마련
- '12.01.09 : 도지사 직속기관 ‘통합자치경찰단’ 출범

## 제1절 제주자치경찰제의 현황

### 1. 사무

제주특별자치도 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제108조 및 제110조에 의하면 제주자치경찰의 사무는 법률상 고유사무, 국가경찰과 업무협약, 교통정보센터 등 기존 지방자치 기관 사무가 있고 이를 구분해 보면 다음과 같다.

#### 가) 법률상 고유사무(제주특별자치도 특별법 제108조)<sup>60)</sup>

첫째, 주민의 생활안전 활동에 관한 사무로 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, 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속이 있다.

둘째, 지역교통에 관한 사무는 교통안전 및 교통소통에 관한 사무, 교통법규위반 지도·단속, 주민참여 지역 교통 활동의 지원 및 지도가 있다.

셋째, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 수행이 있다.

- 
- '11.09.15 : 공항 무사증 외국인 이탈방지를 위한 검문검색 실시
  - '12.03.08 : 자치경찰기마대(9명, 말10두) 창설
  - '12.03.16 : 신입 자치순경 3차 임용(외국어 특채 포함 13명)
- 60) 국가경찰과 자치경찰의 업무구분
- ① 제주자치도특별법상 업무구분
    - 제138조(교통안전시설등에관한특례)는 자치경찰만의 고유사무로 횡단보도 설치 및 이전, 신호기 등의 설치 및 관리, 중앙선 절선, 좌회전 및 유턴허용·폐지, 일방통행로 설치, 횡단 등의 금지기간 지정, 앞지르기 금지시기 및 장소지정, 보행자전용도로 설치, 서행 또는 일시정지할 장소 지정, 주정차 금지장소 지정 등이며,
  - ② 도로교통법 및 경범죄처벌법상 업무구분
    - 도교법상 즉결심판 청구권한 및 음주단속 권한 등을 제외한 중앙선침범, 신호위반, 안전띠미착용 등 교통단속에 따른 통고처분 권한은 국가경찰과 공동수행사무로 자치경찰이 단속한 범칙금은 도 금고(지방비)로 귀속되고 있다.
    - 경범죄법상 즉결심판 청구권한을 제외한 인근소란, 음주소란, 오물방치, 자연훼손 등 기초질서위반사범에 대한 통고처분 권한은 국가경찰과 공동수행사무로 자치경찰이 단속한 범칙금은 도 금고(지방비)로 귀속되고 있다.
    - ※ 그러나 즉결심판 청구권이 없어 즉결처분시 국고로 귀속되고 있다.
  - ③ 특별사범경찰관리 사무에 따른 업무구분
    - 국가경찰과 자치경찰 공동수행사무이나 국가경찰에서는 폭력, 강절도 등 일반범죄사건에 치중하고 특사경 업무는 고발사건에 한해 수사를 진행하지만 자치경찰은 특사경 기획수사 및 산림·관광·환경위반사범에 대한 수사활동을 하고 있다.

넷째, 특별사법경찰관리 직무에 관한 사무 (17개 분야)로 수사 활동에 있어 국가경찰과 차이점은 국가경찰은 형사소송법에 의하여 일반형사범과 특별법 위반사범에 대하여 포괄적인 수사 권한이 있는 반면, 자치경찰의 수사직무권한은 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』에 규정된 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에 근거하여 관광·환경·산림 등 17종 59개 법률 분야에 한정되어 있다. 수사직무범위를 자세히 설명하면 <표 4-1>과 <표 4-2>와 같다.

<표 4-1> 자치경찰 수사 직무범위

근 거	사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제10조
내 용	<p>「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰공무원 중 자치총경·자치경정·자치경감·자치경위는 제주특별자치도의 관할 구역에서 발생하는 범죄 가운데 이 법 제6조제5호(제5조제6호 및 제7호에 해당하는 자의 소관만 해당한다)·제6호·제7호·제11호·제13호·제15호·제18호·제19호·제21호·제22호·제24호·제25호·제26호·제28호·제29호·제31호·제32호의 범죄와 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제356조·제358조 및 이와 관련되는 같은 법 제360조·제361조에 규정된 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를, 자치경사·자치경장·자치순경은 그 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 수행한다.</p>

<표 4-2> 『사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률(17종 59개)』<sup>61)</sup>

연번	조항 (6조)	분야 (59개)	직 무 범 위
1	5호	산 림	관할 구역 임야에서 발생하는 산림, 그 임산물과 수렵에 관한 범죄 산지관리법, 산림자원조성및관리에관한법률, 산림문화휴양에관한법률, 사방 사업법, 소나무재선충방제특별법

61) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 개정(법률 제11161호, 2012.01.17. 일부 개정, 시행 2012. 4.18)을 통해 제25호에 축산물위생관리법, 친환경농업육성법이 추가되었다.

2	6호	식품위생	식품위생법, 보건범죄 단속에관한특별조치법(식품위생에 관한 범죄) 건강기능식품에 관한 법률
3	7호	의 약 품	약사법, 보건범죄 단속에관한특별조치법(약사에 관한 범죄)
4	11호	문 화 재	문화재보호법, 매장문화재보호및조사에관한법률,
5	13호	공원관리	자연공원법
6	15호	수 산 업	수산업법, 어업자원관리법, 수산자원관리법
7	18호	공중위생	공중위생관리법
8	19호	환 경	대기환경보전법, 수질및수생태계보전에관한법률, 소음진동규제법, 유해화학물질 관리법, 폐기물관리법, 가축분뇨의관리및이용에관한법률, 환경분쟁조정법, 환경범죄의단속에관한특별조치법, 자연환경보전법, 환경영향평가법, 폐기물의 국가간이동및그처리에관한법률, 하수도법, 환경기술개발및지원에관한법률, 먹는물관리법, 토양환경보전법, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한 법률, 자원의절약과재활용촉진에관한법률, 다중이용시설등의실내공기질관리법, 수도법(상수원보호구역오염행위), 지하수법(지하수오염방지명령 위반), 보건범죄단속에관한특별조치법, 야생동식물보호법, 약취방지법, 건설폐기물의재활용 촉진에관한법률, 습지보전법, 독도등도서지역의생태계보전에관한법률, 제주도특별법 제358조(환경분야)
9	21호	도 로	도로법 【제38조(도로점용), 제45조(도로상 금지행위), 제52조(도로보전입체구역 행위제한), 제58조(통행금지·제한), 제59조(차량운행제한), 제62조(전용도로통행제한), 제64조(교차방법·연결)】
10	22호	관 광	관광진흥법, 제주도특별법 제356조(관광분야)
11	24호	청 소 년	청소년보호법
12	25호	농수산물	농산물품질관리법 및 수산물품질관리법(원산지표시사유전자변형농수산물표시에 관한 범죄), 인삼산업법, 양곡관리법, 축산물위생관리법(추가), 친환경농업육성법(추가)
13	26호	대외무역	대외무역법(원산지표시에 관한범죄)
14	28호	농약비료	농약관리법, 비료관리법
15	29호	하 천	하천법
16	31호	가축방역	가축전염병예방법
17	32호	자 동 차	자동차관리법(무등록자동차정비업·자동차무단방치), 자동차손해배상보장법(강제보험미가입자동차운행)에 관한범죄

출처 : 자치경찰단 내부자료 인용

#### 나) 협약체결 사무(제주특별자치도 특별법 제110조)<sup>62)</sup>

국가경찰과의 협약사무로는 제주국제공항 · 만 교통질서 및 관광 질서 지도 · 단속, 관광지 관광객보호 및 관광 질서 지도 · 단속, 한라산 등산객 보호 및 기초질

62) 국가경찰과 자치경찰간 업무협약을 말하며, 내용 및 법적효력 등이 문제될 수 있으나 협약사무는 공동사무로써 사무수행중 기관간의 법적분쟁을 미연에 방지하기 위한 공법상 계약문서로 이해하면 될 것이다.

서 지도·단속, 단체 관광객 등 수송안전을 위한 에스코트, 축제·문화행사 교통 관리 및 혼잡경비, 민속 5일장 교통관리 및 질서유지, 시내권 교통 혼잡 지역 등에 대한 주정차 관리가 있다.

다) 기존 지방자치 관할 사무 이관<sup>63)</sup>

지방자치행정에서 자치경찰로 이관된 사무로는 지능형 교통체계(ITS 및 버스정보시스템(BIS) 운영<sup>64)</sup>, 어린이교통공원 운영 및 교통안전교육, 교통신호기 설치·운영 및 신호기연동제 운영, 교통운영체계 선진화 방안 적극 추진, 교통방송국 설립지원 및 교통정보 제공, 불법 주정차 지도 단속<sup>65)</sup>, 교통안전 시설 설치 및 관리<sup>66)</sup>, 어린이 및 노인 보호구역 지정·관리, 버스승차대·정류소 표지판 설치 및 유지·관리 등이 있다.

<표 4-3> 자치경찰 사무 요약

법률상 고유사무	국가경찰과 협약사무	기존지방사무 이관
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민의 생활안전 활동에 관한 사무</li> <li>· 지역교통에 관한 사무</li> <li>· 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무</li> <li>· 특별사법경찰관리 직무에 관한 사무(17개 분야)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공항만 교통질서 및 관광질서 지도·단속</li> <li>· 관광지,한라산 관광객 보호 및 관광질서 지도·단속</li> <li>· 단체 관광객 등 수송안전을 위한 에스코트</li> <li>· 축제·문화행사, 민속오일장 교통관리 및 혼잡경비</li> <li>· 시내권 교통혼잡 지역 등에 대한 주정차 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지능형 교통체계(ITS) 및 버스정보시스템(BIS) 운영</li> <li>· 어린이교통공원 운영 및 교통안전교육</li> <li>· 교통신호기 설치·운영 및 신호기 연동제 운영</li> <li>· 교통운영체계 선진화 방안 적극 추진</li> <li>· 교통방송국 설립지원 및 교통정보 제공</li> <li>· 불법 주정차 지도 단속</li> <li>· 교통안전 시설 설치 및 관리</li> <li>· 어린이,노인 보호구역 지정·관리</li> <li>· 버스승차대,정류소 표지판 설치 및 유지·관리</li> </ul>

63) 제주자치경찰은 출범 후 계속 업무영역 확대를 추진하고 있으며 특히, 대민 접촉이 많은 교통분야는 일반 행정과 중복되는 사무가 많아 효율적인 운영을 위해 통합이 필요하다.

64) 2008. 3. 5. 제주도 행정기구 개편 교통관리단 ITS센터 현재 교통정보센터 자치경찰단 이관.

65) 2008. 7. 1. 행정시 주정차 단속사무 자치경찰대로 이관.

66) 2011. 1. 18. 행정시 교통시설사무 자치경찰대로 이관.

## 2. 기구 및 조직

흔히 제주자치경찰의 가장 큰 문제점으로 지적하는 부분이 인력부족이다. 지역 치안활동 및 국제자유도시에 걸맞은 각종 국제적 세미나 및 축제 교통관리의 원활화를 위해서는 인력 조기 충원이 필요하며, 현재 결원인력은 20명(표 4-4)으로 2010년 이후 매해 지속적인 충원이 이어지고 있다. 특히, 2011년 6월 신임자치경찰관 3기<sup>67)</sup> 중 외국어 특채 6명을 선발함으로써 세계7대자연경관에 선정과 더불어 점차 늘어나는 외국관광객에 대한 서비스를 확대 추진하고 있다.

<표 4-4> 제주자치경찰단 정·현원 현황

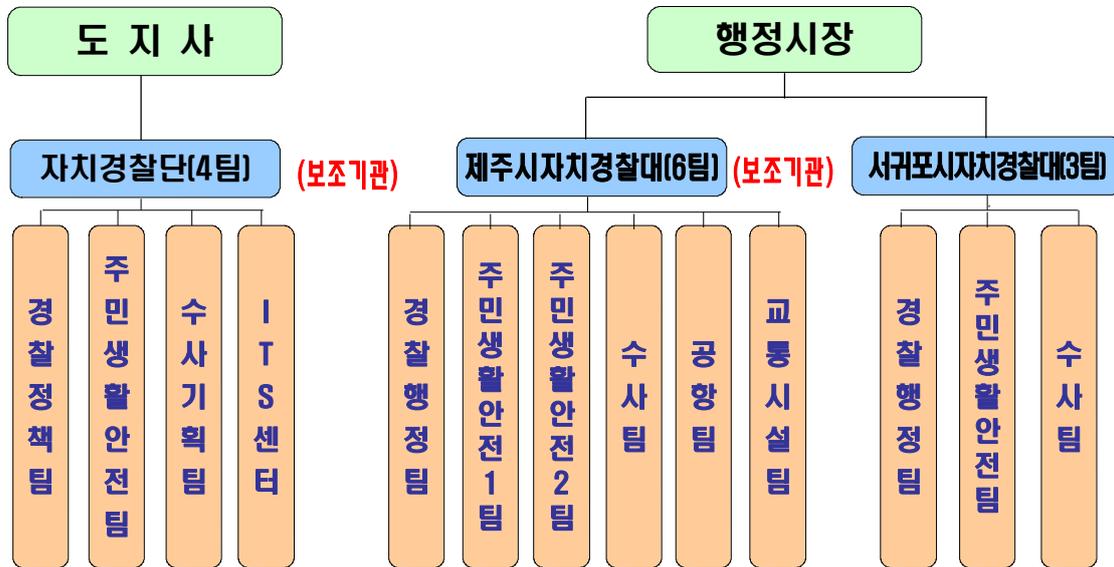
구 분	총계	자치경찰공무원								일반공무원			
		계	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	계	일반직	기능직	무기계약
정 원	199	127	1	5	9	15	15	29	53	72	10	18	44
현 원	182	107	1	5	9	16	10	39	27	75	11	21	43
과 부족	-17	-20				+1	-5	+10	-26	+3	+1	+3	-1

출처 : 2012년 6월 기준 자치경찰단 내부자료

「제주특별자치도 지방공무원 정원조례」에 자치경찰공무원 총 정원은 127명으로 주민치안서비스 강화 및 현장위주의 인력배치를 위하여 기획을 담당하게 될 자치경찰단에 18명, 행정시 자치경찰대에 109명(제주 69명, 서귀포시 40명)을 두도록 하였고, 또한 「제주특별자치도 행정기구설치조례」에 자치경찰기구로는 <표 4-5>와 같이 자치경찰단에 경찰정책팀, 교통생활안전팀, 교통정보센터, 수사기획팀을 두고, 제주시 자치경찰대에는 경찰행정팀, 교통생활안전 1·2팀, 교통시설팀, 관광안전팀, 수사팀 등 6개팀, 서귀포시 자치경찰대에는 경찰행정팀, 교통생활안전팀, 수사팀 등 3개 팀으로 구성하여 운영하고 있었다.

67) 일반 공채 7명과 외국어 특채 6명(영어 3, 중국어 3)등 총 13명.

<표 4-5> 출범당시 : 1단, 2대, 13팀



출처 : 자치경찰단 내부자료 재인용

그러나 자치경찰 조직이 단·대로 분산되어 있어 집행기구인 자치경찰대가 행정시에 편제되어 행정업무 과다 지원으로 독자적 사무수행이 곤란하고, 자치경찰단과 행정시의 이중지휘로 업무혼선 및 신속한 대처가 미흡하다고 판단하여 도민중심·현장중심형 조직을 위해 도지사 직속기관인 통합 자치경찰단으로 개편을 추진하였다.

행정인력을 줄이고 현장중심의 자치경찰 정착을 위해 2011년 5월 23일 공포된 제주자치도 특별법 개정안<sup>68)</sup>에 제109조(행정시에 두는 자치경찰기구 등) 조항이 삭제됨에 따라 인구, 면적, 치안수요, 관광지 및 국내외 행사 등을 종합적으로 감안하여 지역특성에 부합하고 주민생활안전을 최우선으로 하는 현장성을 중시한 조직설계를 통해 2012년 1월 9일 기존 1단, 2대, 13팀이었던 제주자치경찰 조직을 1단, 4과·1지역대·1센터, 11담당으로 <표 4-6>와 같이 도지사 직속기관으로 조직구조를 개편하였다.

68) 행정시 자치경찰대 폐지관련 다른 조직형태 설치 가능한지 행정안전부 질의결과 자치경찰단으로 일원화된 통합조직만 가능하다는 의견 회시('11.7).

<표 4-6> 조직개편 후 : 1단, 4과 · 1지역대 · 1센터, 11담당



출처 : 2012년 자치경찰단 도의회 주요업무보고 자료 재인용

#### 가) 조직개편의 장 · 단점

제주자치경찰단 직제개편 후 행정시 읍 · 면 · 동과 지역 접점 현장 민원 전달(소통)에 차질이 있고, 대민 치안보다는 행정편의주의 · 도정 권력예속화 우려 및 전국 자치경찰제 시행 시 대주민 기초자치단체 위주의 자치경찰제도와 상충되며 권한 하향화 추세에 반하는 행정시장 권한 축소 논란 등의 문제점도 지적되고 있다.

그러나 기존 1단 2대 13팀을 1단, 4과 · 1지역대 · 1센터, 11담당의 직속기관으로 통합함으로써 2개 담당이 축소되어 현장인력으로 재배치를 통한 과감한 관리인력 감축과 중복기능 통합으로 현장치안활동 활성화에 적극 기여하였고, 자치경찰단(도 기획기능) · 경찰대(행정시 집행기능)의 이원적 조직 및 보조기관적 문제점을 해소하였으며, 일반행정업무 지원과다로 인한 업무 효율성 저하와 이중적 지휘(단장, 시장)로 인한 업무 혼선초래 및 신속대응이 곤란하였던 점을 조직개편을 통한 현장중심 대민 업무 확대와 이원화된 의사결정 단순화 및 신속한 업무처리를 통한 중점업무 우선순위 지정을 등 효율성을 극대화 하였다.

<표 4-7> 제주자치경찰단 직제개편의 장·단점 비교

장 점	단 점
1) 중복 기능 해소로 현장 근무 인력 증원 효과 2) 불필요한 행정시 업무 지원 축소로 효율성 제고 3) 단계별 절차 간소화로 신속한 대민 행정 서비스 실현	1) 행정시 읍·면·동과 지역 접점 현장 민원 전달(소통) 차질 2) 대민 치안보다는 행정편의주의·도정 권력예속화 우려 3) 전국 자치경찰제 시행시 대주민위주 기초 단체 위주의 제도와 상충 4) 권한 하향화 추세에 반하는 행정시장 권한 축소 논란 여지

출처 : 본문내용을 토대로 저자 본인이 표로 작성

#### 나) 조직개편 후 내부적 변화

통합 자치경찰단 조직개편 이후 내부적 변화로는 첫째, “팀” ⇒ “과” 단위 조직 형태 변경으로 타 실국과의 원활한 업무추진 가능해졌다. 둘째, 현재 행정시장 명의로 부과하던 통고처분, 주정차 과태료 행 행정시장 명의로 통고처분, 주정차 과태료 부과사항을 직속기관장인 경찰단장 명의로 시행, 책임행정을 구현하였다. 셋째, 행정부서의 감축과 주민생활안전·주차지도과를 분리 신설하여 도민 민원편의 중심으로 개편하였다. 넷째, 내근(행정)인력 총 169명<sup>69)</sup>중 기존 49명 대비, 조직개편 후 29명으로 20명(41%) 감축으로 외근현장에 경찰력 투입 치안서비스 활동 강화 효과를 거두고 있다. 다섯째, 서귀포시는 관할 주차민원 등 불편 해소를 위한 지역경찰대 운영하고, 특사경 처리(고소·고발·수사외근 등) 및 교통시설 등 민원불편 해소를 위해 즉시민원 처리를 위해 “수사관 및 교통시설직원 파견제도” 운영하였다.

#### 다) 자치경찰단 주민참여기구

제주자치경찰단의 주민참여기구로는 치안행정위원회, 인사위원회, 교통시설심의위원회가 있고, 자치경찰의 원활한 사무지원 등을 위해 자생단체인 자치경찰주민봉사대가 있다.

69) '12.3.16. 외국어 특채 포함 신입경찰관 13명 충원 이전(2012.1.9. 조직개편시 기준).

먼저 자치경찰 치안행정위원회<sup>70)</sup>는 자치경찰의 원활한 운영을 위해 주민이 참여한 「치안행정위원회」를 구성·운영 중인데, 이는 제주특별자치도의 지방행정과 치안행정의 업무 협조 및 제주자치경찰의 주요정책 결정시 심의·의결권을 행사하여 정치적 중립성을 확보하기 위하여 만든 것이고, 위원회 구성은 법과 조례에 따라 당연직 2명, 도지사·제주지방경찰청장·도의회의장이 각 3명씩을 추천하여 도지사가 임명한다. 현재 11명으로 운영 중이다.

둘째, 자치경찰 인사위원회<sup>71)</sup>는 자치경찰공무원의 인사에 관한 사항을 심의·의결하기 위해 「자치경찰인사위원회」를 두고 있다. 인사위원회의 기능은 자치경찰공무원의 총원계획 사전심의, 임용시험 심의, 승진임용의 사전심의, 도지사의 요구에 의한 자치경찰공무원의 징계의결 등의 심의의결을 한다. 현재 제주자치경찰인사위원회는 7인으로 구성·운영 중이다.

셋째, 교통시설심의위원회<sup>72)</sup>는 제주도내의 횡단보도 및 신호기 신설, 좌회전 허용 등 원활한 교통소통 및 안전과 밀접한 사항을 심의·의결하는 「교통안전시설심의위원회」를 구성하여 운영 중이며 위원회 구성은 교통관련 분야의 공무원 및 교통전문가 중에서 도지사가 위촉하되, 공무원이 아닌 외부전문가가 전체위원의 과반 이상으로 구성하며 현재 9명으로 운영 중이다.

넷째, 자치경찰의 사무를 조정하는 등의 의결위원회는 아니나 지역주민과 연계, 유대감 강화를 통한 협력치안 체계 구축 및 도민이 만족하는 치안서비스 제공을 목적으로 자치경찰 주민봉사대<sup>73)</sup>가 2009년 3월 17일 출범하였다. 자치경찰 주민봉사대는 자치경찰 출범초기 미확충된 인원으로 인해 사무수행의 어려움과 각종 지역축제 및 교통관리 등에 적극적으로 봉사활동을 전개하고 있으며, 현재 경찰관과 합동근무를 원칙으로 문화·축제 등 행사장 및 오일장 교통안전을 위한 활동, 주민의 생활안전을 위한 방법 및 아동·청소년 보호활동, 주·정차 단속 현장 참관 및 교통질서 확립 캠페인 등 다양한 분야에서 총 122명 주민봉사대원이

70) 제주특별자치도 특별법 제113조.

71) 제주특별자치도 특별법 제127조.

72) 제주특별자치도 특별법 제139조.

73) 주민봉사대 운영 및 지원근거

○ 제주특별자치도 자치경찰주민봉사대 관리운영규정(훈령 제95호)

- 제17조(실비지급) 예산범위안에서 활동비 등을 지급.

○ 공무원여비규정 제18조(근무지내 국내출장시의 여비)에 의거 4시간 이상 근무시 2만원 지급.

자치경찰 협조 및 봉사활동을 하고 있다.

그러나 소방기본법에 설치근거가 명시된 「의용소방대」와 달리 「자치경찰주민 봉사대」는 특별법에 조직구성 및 운영, 지원 등에 관한 설치근거가 없어 효율적인 관리·운영 및 지원 등이 곤란한 상태이고, 효율적 조직구성 및 운영, 지원을 위해 4단계 제도개선 과제로 선정 추진하였으나, 자치경찰 권한 확대 우려로 미반영 되었다. 향후 지속적인 지원을 위해선 법률로 근거마련이 필요하다.

### 3. 예산 및 장비

#### 가) 예산

제주자치경찰의 운영은 국비(보조금)의 일부와 도비로 확보하여 사용토록 규정하고 있다. 특히 시행 첫해인 2006년은 자치경찰의 안정적 정착을 위하여 시설비 등 추가적으로 국비가 지원되어 총예산 27억 원 중 국비가 83%를 차지하였으나, 현행 국가균형발전특별법 상에는 “자치경찰 이관인력 인건비 및 그 운영비 일부”로 한정되어 지속적인 자치경찰공무원 신규채용, 사무확대 등을 통해 점차 지방비 부담 비율이 증가하고 있다.

<표 4-8> 제주자치경찰의 각 년도별 예산 현황

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	국 비	지 방 비	비 고
2006년	2,714	2,252 (83%)	462 (17%)	
2007년	4,455	2,017 (45%)	2,438 (55%)	신규채용(45명)에 따른 지방비 증가
2008년	5,968	2,963 (50%)	3,005 (50%)	서귀포시자치경찰대 신축사업비 등 국비 증가
2009년	4,779	2,283 (48%)	2,496 (52%)	
2010년	5,817	2,443 (42%)	3,374 (58%)	신규채용(12명)에 따른 지방비 증가
2011년	6,198	2,621 (42%)	3,578 (58%)	
2012년	7,067	3,024 (44%)	4,043(56%)	신규채용(13명)에 따른 지방비 증가

출처 : 2012년 자치경찰단 제주특별자치도의회 주요업무보고 자료 재인용

나) 복제 및 장비

제주자치경찰공무원의 복제는 제주자치도 특별법에 의거 제주특별자치도 조례가 정하는 바에 따라 제복을 착용하되 국가경찰공무원의 제복과 구별될 수 있도록 하고 있다. 그러나 부칙에 2007년 말까지 한시적으로 국가경찰과 동일한 제복을 착용하도록 하여 출범초기 제주시민들은 자치경찰과 국가경찰의 구분을 짓지 못해 자치경찰의 사무영역에서의 활동상을 알지 못하였고, 2009년 4월 9일 경찰청 혁신기획단에서 제주도민 700명과 공무원을 비롯해 관광협회 직원과 관광지 상인, 모범운전자 등 제주도 관련 종사자 300명 등 1000명을 대상으로 '제주도민 자치경찰 운영 만족도'에 대한 전화 설문조사<sup>74)</sup> 발표 결과에서 보듯이 '전혀 모른다'는 응답이 24.8%를 차지한 이유에 복제를 통한 구분이 애매했던 것이 큰 영향을 차지했다고 할 수 있다.

현재 지속적인 복제 개발을 통해 싸이카 의전복장, 기마경찰대 관광지 순찰시 갈증이<sup>75)</sup> 착용 등 점차 국가경찰과의 차별화된 복제를 착용하여 관광도시에 걸맞는 경찰 이미지를 구축해 가고 있다.

다음으로 자치경찰단 장비(무기, 기동, 통신장비 등)는 자치경찰 정원에 맞게 <표 4-9>와 같이 운용중이며, 지방행정에서 자치경찰단으로 이관된 교통정보센터(ITS)와 주정차단속 장비는 각각 <표 4-10>, <표 4-11>과 같다.

<표 4-9> 경찰 무기·장비·통신

(단위 : 대·정)

구 분		수 량	비 고
장 비	소 계	1,234	
	기 동 장 비	48	순찰차 13, 싸이카 5, 승합 3, 승용 9, 전기이륜2, 전기자전거9
	무 기 류	75	38 권총

74) 한라일보, 2009.4.9일 신문을 인용, 「도민 25% "자치경찰 전혀 모른다" 경찰청, 도민 등 1000명 대상 설문조사결과 절반가량은 구체적 수행업무 잘 몰라」 제주자치경찰에 대한 인지도는 '전혀 모른다'라는 응답이 24.8%를 차지했다. '자치경찰이 있다는 사실은 알고 있다'는 응답은 31.7%로 나타났으며, '수행업무까지 알고 있다'는 응답은 43.5%로 조사됐다. 이번 조사에서 나타난 인지도는 2008년 69.7%에 비해 다소 향상된 것이다.

75) 갈증이(갈웃) : 감춤으로 염색해서 만든 제주도의 민속의상을 말한다.

	경찰 장구 4종	267	가스분사기, 경봉·수갑·포승 등
	방법 장비 4종	394	외근현대, 구명장비 등
	채증 장비 5종	72	디지털카메라, 캠코더 등
	CCTV	348	방법용, 주정차지도단속, 교통정보수집등
통신	소 계	123	
	TRS 무전기	97	고정식 3, 이동식 18, 휴대용 84
	조회용 단말기(PDA)	26	

출처 : 2012년 자치경찰단 제주특별자치도의회 주요업무보고

<표 4-10> ITS센터 주요 시설·장비

(단위 : 개소)

계	신호등	경보등	번호판 인식기	도로 전광판	동영상 수집기	차량 검지기	정류소 안내기	차내 단말기
1,720	551	380	15	45	35	43	221	430

출처 : 2012년 자치경찰단 제주특별자치도의회 주요업무보고

<표 4-11> 주·정차 단속 장비

(단위 : 대)

구분	장비명	계	제주	서귀포
총 계		156	136	20
차량	소 계	14	11	3
	승합(봉고)	2	1	1
	승용 소형	2	-	2
	승용 경형	10	10	-
채증장비	디지털카메라	27	23	4
통신장비	소 계	76	65	11
	휴대용 무전기	46	35	11
	과태료발부용(PDA)	30	30	-
CCTV	소 계	39	37	2
	고정식 22, 이동식 4	26	24	2
	버스탑재형	13	13	-

출처 : 2012년 자치경찰단 제주특별자치도의회 주요업무보고

## 제2절 제주자치경찰 운영 성과

2006년 7월 1일 제주특별자치도와 함께 출범한 제주자치경찰은 주민의사와 제주특성에 적합한 맞춤형 치안서비스 제공과 관광제주의 특성을 감안하여 규제보다는 봉사에 역점을 두고 국가경찰과는 차별화된 제주자치경찰 위상 정립을 목표로 추진하여 왔으며 2011년 자치경찰 운영성과를 기준으로 주요 추진성과<sup>76)</sup>를 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 주민생활안전 분야

첫 번째 성과로는 공·항만 관광질서 확립 및 편의제공을 통한 관광제주 이미지 개선을 들 수 있다. 상습 호객행위 및 불법주정차 지도단속, 택시승차장 질서를 자율적으로 바로잡는데 기여하였으며, 관광객 렌트카 임대 시 운전면허증이 없을 경우 경찰서까지 가서 조회하였으나 공항 내에 있는 자치경찰단 공항사무소에서 즉시 조회서비스를 제공함으로써 관광객 편의 증진을 위해 노력하고 있다.

또한 제주특별자치도는 지난 2002년 5월 1일 이후 외국인 관광객 제주유치를 위해 제주에 한해 무사증 입국제도를 적극 시행중이며, <표 4-12>와 같이 무사증 입국자 수는 해마다 급속히 늘고 있는 실정이다.

하지만 최근 중국 등 무사증 입국을 한 외국관광객 무단이탈 증가로 사회적 문제가 야기되고 있으며, 이에 2011년 9월 15일부터 제주경찰단에서는 공항 무사증 입국 외국인 이탈 방지를 위한 검문검색(119,496건 검문, 27명 적발)을 전담하고 있다. 이는 제주무사증제도 운영에 어려움이 따른다는 우려감을 불식시켜 관광제주, 안전제주의 이미지를 향상시킴으로서 도정 집행력을 강화하고 차츰 늘어나는 무사증 외국이 이탈자를 사전 차단하는데 기여하고 있다. 또한, 현재는 출입국 사무소의 업무 지원형태로 사무수행의 한계가 있다. 향후 특별법 제157조(체류지역 확대 허가) 제5항에 규정된 ‘권한 있는 공무원의 범위’에 ‘자치경찰 공무원’을 명시하는 등 제도 개선을 통해 독자적인 업무로 전담 수행하여야 한다.

76) 2012년 3월 제주자치경찰단 제주특별자치도의회 주요업무보고 자료를 인용하여 작성.

<표 4-12> 연도별 무사증 입국자 현황<sup>77)</sup>

(단위: 명)

연 도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
무사증 입국자	3,948	3,828	10,793	19,397	23,354	69,572	108,679	636,790

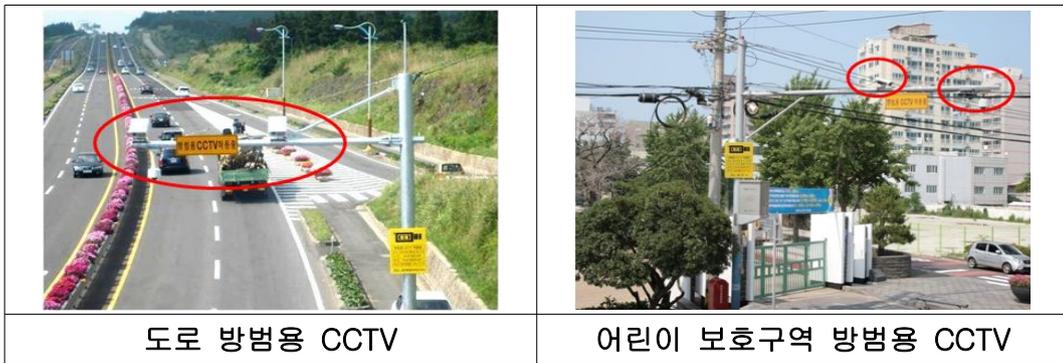
출처 : 2012년 자치경찰단 제주특별자치도의회 주요업무보고



운전면허 서비스 제공

무사증 외국인 이탈방지 검문검색

둘째, 방범용 CCTV를 구축 운영<sup>78)</sup>하여 강력범인 조기검거를 통한 주민생활안전 보호에 기여하였다. 도로 방범용 CCTV 72대를 운영하여 수사자료 정보제공으로 강력사건 조기해결에 기여하는 한편, 어린이 보호구역 방범용 CCTV 22개교 202대를 설치하여 유괴, 납치, 성폭력 등 어린이 대상 범죄예방에도 적극 기여하였다.



도로 방범용 CCTV

어린이 보호구역 방범용 CCTV

77) '08. 2. 26 중국정부의 개별관광 허용이후 제주 무사증 입국자 급증하여, 제주무사증 제도가 제주경제에 미치는 영향 매우 크다.

78) 방범용 CCTV는 도내 주요도로 등 범취약장소 22개소 72대(차량번호인식 48대, 동영상 24대)를 설치 운영하고 있다.

※ 자치경찰과 국가경찰의 방범용 CCTV 관리운영 등 업무분담

자치경찰에서는 특정차량 이동경로, 시간, 날짜검색 등 저장서버 관리 및 자료제공, 카메라점검 등 각종 현장장비 운영관리, 통신회선 장애관리 및 유지보수 등 총괄적인 업무를 담당하고,

국가경찰은 범죄수사 자료요청, 수배·도난·야기·도주 차량 등 알람경보시스템 운영, 차량번호판·동영상 카메라 실시간 모니터링을 담당하고 있다.

셋째, 자치경찰 기마대 창설로 제주 말산업 육성 및 친절한 자치경찰상 정립을 위해 노력하고 있다. 「말의고장」 제주의 특성을 살린 자치경찰 기마대를 창설로 제주도가 말산업 특구로 지정될 수 있는 유리한 기반을 조성하고, 천혜의 관광자원을 지키며, 사회적으로 나눔이 필요한 장애자와 어린이, 노인, 관광객이 함께 하는 친근한 관광경찰상을 정립하기 위해 기마대를 창설하였다. 향후 WCC 등 국제행사 의전, 공·항만, 관광지 기마 사열식 행사, 올레길·주요 관광지 등 기마 순찰, 관광지 자치경찰 역량 강화에 힘쓰고 있다.



넷째, 주요관광지 등 올레길 순찰을 통해 관광경찰로서 도민과 관광객의 안전을 위해 노력하고 있다. 산지천을 비롯한 관광객이 많이 찾는 명소에 노숙 우려자 및 음주·구걸행위 등으로 인한 관광제주이미지 저해요인을 사전에 해소하고 올레길을 찾는 여행객의 안전 및 편의를 제공하기 위해 일부 코스에 대하여 관광지를 연계한 ‘올레 순찰팀’ 운영으로 관광경찰이미지를 향상시키고 있다. 또한, ‘치안서비스엽서’를 제작·배부하여 여행객이 겪는 불편사항 등을 개선하는 등 관광경찰 이미지를 구축하고 있다.



다섯째, 학교주변 맞춤형 순찰 실시로 아동·청소년이 안전한 환경 조성에 앞장서고 있다. 국가경찰의 일반 치안활동의 한계를 자치경찰이 보완하여 사회적 약자<sup>79)</sup>인 아동·청소년 밀착 보호활동을 전개(도내 28개교)함으로써 학생, 학부모, 학교 관계자들로부터 안전한 환경 조성에 공감대를 형성하고 있다. 또한, 찾아가는 아동 성범죄 및 학교폭력 예방교실 운영(6회 1,325명)을 통해 폭력을 미연에 방지하기 위하여 노력하고 있다.



## 2. 교통 분야

첫째, 각종 문화·축제·체육행사 안전 확보로 성공적인 행사개최에 기여하였다. 각종 지역문화행사 교통관리 및 혼잡경비를 자치경찰이 전담하여 수행(248회)함으로써 국제자유도시에 부합하는 안전도시로서의 위상을 거양하는 한편, 교통흐름과 소통위주의 탄력적 교통관리로 시민불편을 최소화하는데 노력하였다.

79) 자치경찰 사회적 약자 보호를 위한 활동 사항(내부문서).

- 등·하교시간대 초등학교(29개교) 주변 방법활동
- 어린이 교통사고 예방을 위한 교통안전 교육(어린이 교통공원 운영)
- 어린이, 노약자 등 사회적 약자 범죄예방 및 교통안전 교육(2011.3월부터 주1회 실시)
- 노숙인 등 무연고자 가족 찾아주기 활동
- 사회적 약자 등 보호를 위한 “생활안전 진단” 실시
  - 범죄예방 및 불편사항 개선 등 주민요구에 부응하는 치안서비스 제공
- 장애인, 소년소녀 가장 등 소외계층 보호활동(20개소)
  - 양로원 2, 보육원 4, 장애인시설 9, 소년·소녀가장 5세대
- 주요관광지일대 노숙자 보호를 위한 예방활동
  - 상담센터, 사회단체 등과 협력, 자활갱생 유도
  - 노숙, 음주소란 등 위법행위 사전 차단



둘째, 새로운 교통문화를 선도하는 어린이 교통공원 맞춤형 교육으로 선진 교통의식 함양에 힘쓰고 있다. 어린이교통공원을 운영하여 눈높이에 맞는 맞춤형 교육 프로그램을 마련하여 어린이 교통안전 환경을 개선시키는 한편, 현장체험 위주의 교통안전교육(544회, 21,104명)을 통한 어린이 교통사고 예방에도 적극 기여하였다.



셋째, 획일화된 주차질서 확립으로 선진 교통문화 정착에 기여하였다. 도심권 구간선도로변 상습 불법 주정차 지역 고정식 무인단속 CCTV 22대를 설치 운영하고 있으며, 교통 혼잡 지역 주요 구간선도로변에 버스 탑재형 무인단속기 13대를 운영하여 도심권 교통 혼잡 구간에 대한 주차질서를 확립하고 있다. 또한 등하교 시간 스쿨존 내 불법 주정차 단속으로 등하교길 교통안전 확보, 재래시장·간선도로 등 휴일 및 시간대별 주차허용으로 도심권 주차난 해소와 관광객·도민편의 교통행정으로 구현으로 제주경제·관광활성화에 기여하였다.

더불어 교통불편 민원 신속대응을 위해 「주·정차 불편 처리대책반」을 운영하여 불편신고 시 최단시간 내 현장 확인을 통한 조치로 시민들의 불편 최소화를 위해 노력하고 있다.



넷째, 국제관광도시 특성에 적합하고 관광객과 주민편의 중심의 교통안전시설의 지속적 개선에 노력하고 있다. 교통시설심의 및 설치관리 사무 일원화로 신속한 시설 개선이 가능하게 되었고, 횡단보도 신설, 좌회전허용·폐지 등 불합리한 교통안전시설물 개선을 통하여 교통사고 예방에 기여하였으며, 교통표지판, 반사경, 승차대 등 교통안전시설, 찾아가는 현장민원 처리 등 도민안전과 이용자 편의 위주의 교통안전시설로 적극 개선하였다.



다섯째, 수요자 편의 중심의 첨단 교통정보시스템을 구축하여 운영하고 있다. 첨

단교통관리시스템 운영 · 교통방송 · 교통신호기 연동관리 등을 통한 양질의 교통 서비스를 제공하여 제주의 교통환경을 개선시켰으며, 버스정보시스템 운영(안내 단말기 214개소)으로 대중교통 이용객의 욕구에 부응하는 고품격 버스정보 편의를 제공하였다.



여섯째, 첨단교통관리시스템을 구축하여 수요자 중심의 실시간 교통정보를 제공하였다. 전국 최초로 버스운행정보와 T맵 휴대폰 위치 정보를 통합하여, 도내 전 구간 교통정보를 수집함으로써 스마트폰과 웹을 통한 도로 · 버스 · 기상 · 관광정보 등 다양한 서비스가 가능하게 되었고, 향후 고도화된 교통정보와 u-city<sup>80)</sup>를 구성하는 정보(방법, 주차, 방재, 건물, 지하, 항공, 항만 등)들 간의 정보소통이 가능한 유비쿼터스 제주특별자치도를 구현할 계획이다.



80) u-city란, Ubiquitous-city의 약자로 첨단 IT 인프라와 유비쿼터스 정보 서비스를 도시 공간에 융합하여 생활의 편의 증대와 삶의 질 향상, 체계적 도시 관리에 의한 안전보장과 시민복지 향상, 신산업 창출 등 도시의 제반 기능을 혁신시키는 차세대 정보화 도시를 말한다.

### 3. 특사경(관광·환경) 분야

첫째, 천혜의 관광·환경 보존을 위한 특사경 전문화로 사법업무의 안정화와 효율화 기여하였다. 관광부조리, 환경·산림훼손사범 등 단속(환경사범 등 166건) 및 세계자연유산등재구역, 오름, 곳자왈 등 환경순찰을 강화하여 천혜의 제주 자연환경 보전에 앞장서고 있다.



### 4. 지역산업 등 기타분야

비상품감귤 단속 등 도정 정책 집중 지원, 지역경제 안정화 기여하였다. 가축전염병인 구제역·AI 차단을 위한 수사활동 및 검문검색, 감귤 강제 착색, 비상품 감귤 유통행위 단속(46건, 119톤) 등 서민경제보호 및 도정집중 정책 지원을 강화하여 지자체 현장 종합행정 완성에 적극 노력하고 있다.



### 제3절 제주자치경찰 역할 수행의 한계 분석

#### 1. 법률적 한계(권한, 사무)

제주자치경찰은 제주도특별법 제108조에 규정된 사무를 수행하고 있다. 이는 행정경찰사무와 사법경찰사무로 구분되는데 제1항 내지 제3항은 행정경찰사무로 ‘주민의 생활안전에 관한 사무’, ‘지역교통활동에 관한 사무’, ‘공공시설 및 지역행사장 등 지역경비에 관한 사무’로 나누며 제4항은 사법경찰사무로 ‘사법경찰관의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’에 의한 17종 범죄 수사권을 행사한다.

제주자치경찰의 행정경찰사무는 순찰과 시설 운영, 지원 및 지도, 보호, 폭력 예방, 지도 단속, 경비 등으로 그 기능이 너무 제한적이고 비권력적인 활동이다. 따라서 그 업무의 부분이 일반경찰기관보다는 일반 행정 기관에서도 담당할 수 있는 업무이어서 국가경찰과 병립하는 자치경찰이라고 보기 어렵다.<sup>81)</sup> 지방자치단체는 스스로 자체적으로 경찰사무에 대하여 독자적으로 권한을 가지고 업무를 집행할 수 있어야 하나, 현 입법은 비권력적인 활동중심이며 행정경찰사무를 일부분에 대하여만 제한적으로 인정하고 있어 본연의 목적을 달성하기가 곤란하다.<sup>82)</sup>

또한, 제주자치경찰은 일반 범죄에 대한 수사권이 없고 경찰관직무집행법 제3조(불심검문), 제4조(보호조치등), 제5조(위험발생의 방지), 제6조(범죄의 예방과 제지), 제7조(위험방지를 위한 출입) 등에 의해서만 제한적 범죄예방기능을 담당한다.<sup>83)</sup> 경찰관직무집행법의 효력은 국가경찰의 일반수사권의 전제 조건하에서 제 기능을 발휘한다. 가령 중한 범죄로 수배되어 있는 자에 대하여 불심검문을 하였으나 제주자치경찰은 이를 확인할 길이 없고 확인이 되더라도 현장에서 수배자를 체포할 수 없다. 체포한 경우 불법체포 또는 직권남용인 것이다.

같은 맥락에서 제주도특별법 제117조 제1항은 자치경찰공무원이 직무수행 중에

81) 최영규, “자치경찰기능의 재정립 및 활성화 방안:제주특별자치도 자치경찰단을 소재로” 『지방자치법연구』 제7권 제3호(2009), p. 8.

82) 김원중, “제주특별자치도 자치경찰의 역할 검토” 『지방자치법연구』 제7권 제2호(2007), p. 13.

83) 제주도특별법 제115조.

범죄를 발견한 경우에는 범죄의 내용 또는 증거물 등을 소속 자치경찰단장을 거쳐 즉시 제주자치도지방경찰청장 또는 경찰서장(해양경찰서장을 포함한다)에게 통보하고 그 사무를 인계하여야 한다고 규정하고 제2항에서 자치경찰공무원이 현행 범인을 발견하여 현장에서 체포한 경우에는 즉시 국가경찰공무원에게 인도하여야 한다고 명시하고 있다. 따라서 자치경찰이 범죄 상황을 포착한 경우에는 국가경찰에 통보하고 그 사무를 인계하여야 하며 현행범인 체포한 경우에도 자치경찰 직무범위에 속한 범죄가 아닌 경우 국가경찰에 인도하도록 되어 있다. 이는 국가경찰에 비해 상당히 제한적이고 보조적인 것이라 할 수 있다.<sup>84)</sup>

경찰기능은 그 성질이 국가사무로서의 성질이 강한 것인지 지방사무로서의 성질이 강한 것인지 불분명한 경우가 적지 않아 결국 경찰기능은 국가적 사무와 자치적인 사무를 아울러 가지고 있는 공동사무로 볼 수 있는 바,<sup>85)</sup> 이를 해결하기 위해서는 자치경찰 사무의 범위를 지방사무로 국한하여 행정경찰기능을 담당하게 할 것이 아니라 국가경찰의 기능과 권한의 수행과 밀접하게 연동할 수 있도록 사무의 범위가 정해져야 할 것이다.

## 2. 운영적 한계(예산, 인력)

제주도특별법 제122조에 따르면 ‘국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치, 운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있다’고 규정하고 있다. 이는 국가재정지원의 법적 근거이나 의무규정은 아니다. 2007년부터는 국가균형발전특별법 제3조의 2 제2항에 의하여 국가로부터 제주자치경찰의 인건비와 운영비를 지원받는 것이 보장되었다. 그러나 2006년 12월 22일 국회본회의에서 국가균형발전특별법 제35조의 2 제2항 제2호에 국비지원의 범위는 ‘자치경찰로 이체되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영경비 일부’로 수정하여 의결되었다. 결국 자치경찰의 인건비와 운영비는 축소되고 자치경찰의 존립을 위태롭게 하는 결과를 초래한다.

자치경찰의 운영과 관련하여 중앙정부(기획예산처, 행정자치부, 경찰청)과 제주

84) 김해룡, “자치경찰의 효율적 구성과 운영을 위한 범제 개선방안” 『한국지방자치법학회』 제7권 제3호 (2007), p. 87.

85) 오충익, “제주자치경찰의 합리적 운영방안에 관한 연구” 『한세대학교 석사학위논문』 (2010), p. 50.

특별자치도간 협의에 의하여 제주특별자치도 자치경찰의 정원을 127명으로 규정하였다. 그러나 출범초기 자치경찰 운영상 문제점 중 하나인 신규채용이 재정상의 문제와 정부와의 국고지원 등의 힘겨운 줄다리기로 4년간이나 미뤄지다 2010년 11월 12명, 2012년 3월 13명씩을 보강하게 되었다. 또한 자치경찰 3기 13명 중 6명을 외국어 특채를 통해 채용함으로써 각종 국제적 문화행사 및 외국관광객을 맞아 보다 나은 치안서비스를 제공할 수 있게 되었다. 그러나 아직도 전체 정원 127명중 16%인 20명이 부족한 실정이다.

따라서 재정자립도가 낮은 제주특별자치도는 신규 채용이 지속될수록 자치경찰의 인건비 및 국비지원 외의 운영비에 대한 부담을 항상 갖고 있어 정부의 예산지원<sup>86)</sup> 등 대책 마련이 시급한 실정이다.

### 3. 기타 문제점

#### 가) 제주언론의 부정적 보도기사를 통한 도민 인식의 왜곡

흔히 제주자치경찰을 빗대어 말하길 ‘무늬만 경찰’, ‘방치 경찰’, ‘종이호랑이’, ‘권한 없는 경찰’ 등 부정적인 용어가 많다. 이러한 별명 아닌 별명을 얻기까지 제주자치경찰의 활동과 홍보미흡이 가장 큰 역할을 한 것은 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 한국 최초의 자치경찰제 실시안을 만들 때 위에서 언급한 것과 같은 각종 문제점을 내포하고 있었으며, 제주실정에 맞는 자치경찰상 정립을 위해 노력하고 있는 자치경찰관들의 사기저하와 도민들의 인식을 부정적으로 만든 것은 언론의 왜곡도 큰 일조를 하였다. 각종 언론에서 정착이 되지 않은 신생조직을 60년이 넘은 국가경찰과 비교하며 부정적인 면을 강조하였고, 이를 여과 없이 받아들이는 도민들의 자치경찰을 바라보는 부정적 인식이 확립되면서 성공적인 정착에 걸림돌이 된 것이 사실이다.

언론의 주요 역할은 우리사회의 정보를 고객에게 알기 쉽고 정확하게 객관적으로 전달하는 것이다. 이때 가급적이면 왜곡되지 않고 언론사의 주관이 개입되지

86) 예산 담당부서인 중앙부서는 제주자치경찰에 국가예산을 제주자치경찰 요구대로 지원하면 향후 전국적으로 자치경찰제가 실시될 경우 다른 실시지역에서도 제주도와와 형평성을 내세워 예산지원을 요구할 우려가 있다며 국비지원에 소극적인 입장을 보이고 있다.

않도록 주의가 필요하다. 다음으로는 사회의 건전한 여론을 형성하고, 국가나 사회의 길잡이로서의 역할을 해 나가는 것이다. 부정이나 불의에 대하여는 비판을 가하고, 선하고 좋은 일은 널리 알려져 사회가 올바른 방향으로 흘러가도록 여론을 주도해 나가는 것이다. 세 번째 역할은 국가나 국민, 또는 특정한 계층이나 특정 지역을 위한 대변자 역할이다. 그것은 언론사의 설립자가 누구인가를 알면 그 언론사가 무엇을 대변하는가 하는 것을 알 수 있다. 지역 언론은 자기 지역의 발전 등을 위해 여론을 유리하게 형성하려 들 것이고, 특정 정파의 기관지는 자파의 이익을 위해서 논조를 펴 나갈 것이다.

그 외에도 어떤 전문적인 분야의 언론은 그 분야의 정보를 전파하고 그 분야가 성장 발전을 하도록 전문가적인 식견을 가지고 언론활동을 하기도 한다.

따라서 언론의 역할을 크게 대별하면, 첫째, 정보 전달기능, 둘째, 사회 비판 기능, 셋째, 여론형성 기능, 넷째, 지지층을 대변하는 기능, 다섯째, 특정 전문분야의 성장촉진 기능 등을 한다.<sup>87)</sup>

여기서 주목할 부분은 정보를 전달할 때 주관적 관점에서 여론을 형성한다면 분야의 전문가가 아닌 이상 정보를 전달받는 사람들은 여과 없이 정보를 받아들인다는 점이다. 그래서 언론의 객관적 정보전달과 표현이 중요한데, 제주의 각종 언론들은 자치경찰에게 권한이 부족하다는 표현을 ‘무늬만 자치경찰’에 빗대어 씌으로써 제주도민들에게 부정적 인식을 각인시키는 부정적 영향을 미친 것은 아닌지 의심스럽다. 실례로 2008년 자치경찰단에서 실시한 제주 도민 100명을 대상으로 한 설문조사<sup>88)</sup>에서 자치경찰의 활동상을 어느 정도 알고 있느냐는 질문에 ‘매우 잘안다’13%, ‘알고 있다.’ 36%, ‘보통’ 38% 중 TV·라디오·신문 매체를 통해 알고 있다는 응답자가 66%로 대다수 도민이 지역 언론을 통해 제주자치경찰의 활동상을 전달받고 있었다.

출범한지 얼마 되지 않은 조직을 평가하며 “권한 없는 자치경찰”, “무늬만 자치경찰” 등의 부정적인 표현<sup>89)</sup>을 쓰며 비유를 하여 한국 최초로 시행하는 제주자치

87) "<http://naver.com>", 언론의 역할 인용.

88) 2008년 자치경찰단 성과지표(bsc) 평가를 위해 자치경찰 출범 후 치안서비스에 대한 도민 만족도 종합 측정을 위한 무작위 제주도민 100명을 대상으로 자체 설문조사를 실시한 자료임.

89) 2006년 제주자치경찰 창설 이후 대표적인 부정적 비유사례를 제목과 주요내용 중심으로 요약하면 다음과 같다.

경찰의 이미지를 부정적으로 만들고 실질적으로 인력과 장비에 비해 생활안전, 특별사법경찰, 교통, 교통시설 등 많은 업무를 하고 있음에도 수사, 정보, 보안 등 국가경찰의 형사범 업무활동에 빗대어 권한 없는 제주자치경찰로 만들어 가고 있다. 물론 실제로 자치경찰이 단속 중 공무집행방해를 당해도 직접수사가 불가능하여 국가경찰에 사실을 알린 뒤 수사 요청을 하고 있다. 그러나 이는 일선 지구대, 파출소에서 사건발생시 경찰서 담당과로 사건을 보내는 것과 같은 초동 조치이며 그 주체가 같은 소속 직원이나 아니냐의 차이이다. 이를 언론에서는 자치경찰은 직접 법원으로 사건을 송치하지 않는다는 이유를 들어 제주도민에게 주차업무 이외에는 특별한 권한이 없는 자치경찰로 인식을 심는 결과를 낳았다. 또한 이는 언론홍보에 인색한 자치경찰공무원에게도 문제가 있다.

자치경찰의 출범취지를 살펴보면, 자치경찰의 가장 큰 장점은 주민 친화적 경찰이다. 자치경찰에게 항상 단속보다는 지역주민에게 친근한 치안서비스 제공을 원

a) '2007. 4. 23. 경향신문'

제주 자치경찰은 '무늬만 경찰', 10개월째 곁돌아

『제주 자치경찰제가 10개월째 곁돌고 있다. 국가경찰과 업무구분이 명확하지 않은데다 권한도 극히 제한돼 자칫 애물단지로 전락할 위기에 있다. 시민들도 예산만 낭비하고 있다고 의견이 많고 정부 예산도 제때 지원되지 않아 직원들의 사기는 바닥이다.』

b) '2007. 6. 24. 연합뉴스'

자치경찰은 무늬만 경찰?

『우리나라 최초이자 유일한 제주자치경찰이 이름에 걸맞은 기능과 위상을 가지고 있는지에 대해서는 회의적인 시각과 무시하는 경향이 있다. 이는 주로 담당 사무가 지극히 제한적인데다 인원 및 장비 등을 충분히 갖추지 못하고 있다는 사실에 기인한다.』

c) '2007. 8. 6. 제민일보'

말발 안서는 '중이 호랑이'... 긴급체포권·즉결심판청구권 없어

『수사권이 극히 제한된데다 독자적인 업무영역도 명확치 않아 도민에게 말발이 먹히지 않고 공무수행중 피해를 당해도 국가경찰에 신고해 피해조사까지 받아야 하는 지경이다. 단순히 순찰과 폭력예방, 시설운영, 경비 같은 업무에만 한정되면서 사실상 '청원경찰'로 전락한 인상이 많다.』

d) '2007. 10. 15. 한라일보'

애물단지 취급하려 자치경찰 만들었나

『출범당시 '지방분권 정책의 꽃'으로 미화됐던 제주자치경찰이 당초 목표로 잡았던 정착기에 접어들었지만 제자리를 찾지 못하고 있다. 당초 조례에 실국장급으로 명시됐던 자치경찰단장의 직급이 과장급에 머무는가 하면 예산도 반영이 안돼 추가 인원 채용하지 못하고 있어 홀대론까지 불거지고 있다. 그렇지 않아도 '무늬만 경찰'이란 조소와 푸대접 속에 속앓이만 하면 사기가 크게 저하된 상태다. 자치경찰의 장래는 암담하기만 하다.』

e) '2012. 2. 12. 세계일보'

제주 자치경찰 '무늬만 경찰'

『제주자치경찰이 제 구실을 하지 못한다는 비판을 받고 있다. 음주운전자 단속권한은 물론 도로통행금지 권한도 없어 제주도가 시행하는 각종 행사의 교통정리나 단속반 보조역할에 그치고 있다.』

f) '2012. 3. 16. 한라일보·시사제주'

무늬만 자치경찰, 현역의원 책임 / 방치된 경찰, 현역 정치인들 안일한 대처

『4·11총선에 부상일 예비후보는 자치경찰 본래의 취지를 살리지 못하고 있는 것은 제주도정과 정치권의 무관심 때문이라고 지적했다. 자치경찰의 기능확대와 진정한 자치경찰로서의 위상 정립을 위해서는 권한과 사무를 개정하고 인력과 장비를 구비할 예산이 지원돼야 한다고 토론했다.』

한다. 그러나 실상을 보면 언론이나 지역주민은 자치경찰에게 단속실적과 보다 권위있는 권력적인 면을 요구한다. 이는 출범취지와 반대되는 의견이며 이러한 언론보도를 통해 제주도민은 물론 제주자치경찰을 바라보는 모든 국민이 부정적 인식을 갖고 있다.

제주자치경찰에 대한 갖가지 문제점을 지적한 것은 국민의 알권리가 있기 때문에 당연히 보도를 하여야 하고 제주자치경찰단 직원들 또한 경허히 받아들이는 점이다. 하지만 현직에 몸담고 있으며 나름대로 도민을 위해 봉사하는 마음으로 업무를 수행하는 자치경찰관에게 ‘무늬만 경찰’이라 칭하면 회의감을 갖기 마련이다.<sup>90)</sup> 물론, 이러한 언론보도는 자치경찰에게 보다 많은 권한을 부여하여 강력한 공권력행사를 통한 위상정립을 위한 것임은 알고 있다. 실제로 제주자치경찰은 업무수행에 필요한 권한을 충족시키기 위하여 제주특별자치도 특별법 개정 등 각종 법률의 개정 및 유관기관과의 협의를 통해 보다 많은 권한부여와 각종 법·제도 개선을 위해 노력하고 있다.

#### 나) 자치경찰 복제 문제

제주자치경찰 출범초기 경찰업무의 동질성과 업무집행력 등을 확보하기 위해서는 국가경찰과 복장을 동일하게 하고 표지장과 근무모 등으로 구분하였다. 이는 해양경찰의 경우도 소속이나 업무영역이 틀린데도 복장을 같이 했던 전례를 따른 것이었다. 그러나 해양경찰인 경우 업무영역이 확실히 구분되어 주민들이 구별이 가능하나, 자치경찰인 경우 거의 모든 업무가 공동사무로 중복업무임을 감안할 때 복제를 같거나 비슷하게 함으로써 국가경찰과 구분이 되지 않아 제주도민은 물론 제주를 찾는 관광객들도 제주자치경찰이 어디서 어떠한 사무수행을 하는지 모르는 경우가 많았다.

그 예로 2009년 4월 9일 경찰청 혁신기획단에서 3월 23일 ~ 4월 3일까지 일반 제주도민 700명과 공무원을 비롯해 관광협회 직원과 관광지 상인, 모범운전자 등 제주도 관련 종사자 300명 등 1000명을 대상으로 '제주도민 자치경찰 운영 만족도'에 대한 전화 설문조사 결과를 발표하였다.

90), 한라일보, 전용식, “자치경찰은 자치경찰일 뿐이다.” 2007.10.17일자 신문 사설 인용.

조사결과 제주자치경찰에 대한 인지도는 '전혀 모른다'라는 응답이 24.8%를 차지했다. '자치경찰이 있다는 사실은 알고 있다'는 응답은 31.7%로 나타났으며, '수행업무까지 알고 있다'는 응답은 43.5%로 조사됐다. 2009년 조사에서 나타난 인지도는 2008년 69.7%에 비해 다소 향상된 것이다. 그러나 도민 절반 이상이 자치경찰이 무엇을 하는 곳인지 모르고 있는 것으로 밝혀졌었다.<sup>91)</sup>

현재는 국가경찰과의 구분을 위해 복제를 개선하여 착용하고 있다. 그러나 향후 획일화된 근무복 보다는 각근무지별 특색을 살린 친근한 관광경찰 이미지에 맞는 차별화된 복제를 착용함으로써 제주자치경찰만의 이미지를 구축해나가는 지속적인 개선 노력이 필요하다.<sup>92)</sup>

---

91) 제주일보, 2009.4.9. 신문게재 내용 인용.

92) 2012년 3월 창설한 제주기마대의 경우 복제 다양화의 일환으로 제주 '갈중이'를 착용 근무하고 있다.

## 제5장 제주자치경찰제의 발전방안

### 제1절 법률적 권한과 업무조정

제주특별자치도는 물론이고 우리나라가 앞으로 전국적으로 자치경찰제를 도입하려는 목적은 기존의 국가경찰 업무 중의 일부를 단순히 지방정부에 분산시키려는 것은 결코 아닐 것이다. 자치경찰제를 통해서 기존에 없었던 치안서비스를 새로 창출하여 국민들에게 더 봉사하고 서비스 질을 향상시키기 위한 목적이 아니라면 국가경찰의 증원으로도 가능하다.

2006년 7월 대한민국 최초로 창설된 제주자치경찰은 6년의 기간 동안 수많은 시행착오 끝에 소정의 성과를 이루었다. 실례가 없어 외국의 자치경찰 사례를 비교분석한 이론적 논거를 통해 자치경찰의 도입 안을 제시하였고, 충분한 검토시간을 거치지 못하고 제주자치경찰에 시범도입하게 되었다. 그러나 실질적으로 업무를 개시하니 개선해야 할 사항이 많이 나타났다. 제주자치경찰은 권한 강화의 필요성과 사무수행의 효율성을 높이기 위한 제도개선이 절실하였다. 다음에서는 각종 권한의 이양 등 제주자치경찰이 올바른 정착을 위한 개선사항을 논의해 보고자 한다.

#### 1. 도로교통법상의 권한이양

##### 가) 음주측정권<sup>93)</sup>

제주자치도는 4단계 제도개선 과제로 자치경찰의 권한을 강화하고 자치경찰 사무장소에서 음주운전 의심자를 발견할 경우, 즉시 음주측정(결과에 따라 훈방 및 현행범인체포) 등 적절한 조치를 하여 대국민 불편해소 및 뺑소니 교통사고 등 제2의 범죄를 차단하기 위해 음주측정권 부여 등을 추진하여 2011년 4월 29일 국회를 통과한 ‘제주도특별법’에 반영했다. 하지만 국회 행정안전위원회법안심사

93) 흔히 알고 있는 음주단속은 위반자에 대한 수사가 병행됨으로 논외로 하고, 여기서는 사무수행 중 음주의 심자 발견시 음주 측정을 하여 위반수치가 나오면 국가경찰에 인계하는 ‘음주 측정권’을 말한다.

소위 심의과정에서 음주운전측정권이 국가경찰과의 업무 중복 등을 이유로 추후 논의하기로 결정된 개정안에서 제외되었다.<sup>94)</sup> 행정안전위원회가 제주자치도의 국정감사에서 자치경찰의 권한 강화를 요구해놓고 이를 보류한 것이다. 실제 2008년 국정감사에서 한나라당 유정현 의원은 전국 첫 사례인 자치경찰제에 대해 “교통단속 중 음주운전, 무면허운전자 적발시 단속권한이 없어 조치를 못하고 있는 것은 무늬만 자치경찰”이라며 “도로교통법 개정으로 단속권한을 부여하여야 한다.”고 강조한 바 있다.<sup>95)</sup>

매년 음주운전으로 인한 피해가 증가하고 있는 실정에서 사회적 악습을 뿌리 뽑기 위해서 단지 음주여부 측정만을 요구하는 것은 권한을 중복으로 더 주거나 하는 사항이 아니다. 범죄예방을 위해 차량을 일시 정지시키고 음주측정을 요구하는 행위의 법적성격은 범죄수사라는 측면도 있지만, 그 본질은 경찰관직무집행법상의 불심검문과 크게 다를 바 없다. 자치경찰이 사무를 수행함에 있어 제주특별자치도 특별법 115조에 의해 경찰관직무집행법의 거의 모든 규정을 준용하고 있으므로 논리상 음주측정요구권의 행사도 당연히 인정되어야 한다.

이에, 제주자치경찰이 요구하는 권한은 국가경찰과의 중복 단속으로 과잉단속 우려를 낳는 음주단속권한이 아닌 음주측정권한으로 사무장소에 한해서 음주운전 의심자 발견시 즉시 음주측정권한까지만 국가경찰과 공동으로 수행하되, 음주측정 결과에 따라 훈방(단속수치 미만) 및 현행범 체포 후 즉시 국가경찰 인계(단속수치 측정시)하고, 혈액채취 및 음주운전자의 사법처리는 국가경찰 고유권한으로 한다면, 음주측정 과잉단속이라는 우려를 통해 업무를 구분해야 한다는 주장은 이치에 맞지 않으며, 음주운전단속권한은 국가경찰과의 업무 중복이라고 이유로 보류시킬 것이 아니라 중복사무 수행은 국가경찰의 업무 협약을 통하여 사무수행을 효율적으로 운영하면 될 것이다.

제주도특별법 제110조는 국가경찰과의 업무협약은 자치경찰과 국가경찰의 중복 사무에 대한 사무분담 및 수행방법에 대한 업무 협약을 정하도록 하고 있다. 이는 자치경찰 최초 입법 시에도 국가경찰과 자치경찰의 중복적인 사무 수행이 불가피하다는 결론에서 이루어진 조치인 것이다. 그러므로 음주측정권한이 국가경

94) 4단계 제도개선시 관련부처(경찰청)에서 수용하였으나, 국회심의과정에서 이양 안 됨.

95) 한라일보, 2011. 5. 2일자 신문게재 내용 인용.

찰과의 공동사무로 음주측정 과잉단속이라는 이유로 보류할 수 있는 사항이 아니며, 자치경찰은 사무 수행 중에 우연히 음주 의심 운전자를 발견한 경우에 한하여 소극적으로 음주측정권을 행사한다면 국가경찰과 불필요한 마찰 없이 주민의 생활안전에 보다 더 기여할 수 있다.<sup>96)</sup>

#### 나) 통행금지 권한

통행금지 권한이란, 경찰서장이 필요에 의해 사람과 차에 대한 통행을 금지하는 것으로, ‘교통안전 및 교통소통에 관한 사무’, ‘공공시설 및 지역행사장 등의 지역 경비에 관한 사무’를 통해 지역의 각종 문화·축제, 체육행사 등에 질서유지 및 교통관리를 전담<sup>97)</sup>하고 있는 자치경찰에 없어서는 안 되는 권한이다. 자치경찰이 도입된 이후 매년 이러한 사무를 수행하는 과정에서 행사에 참가한 도민들을 보다 더 안전하게 보호하기 위하여 몇 가지 보완사항이 필요하다. 무엇보다도 축제와 마라톤과 같은 체육행사는 집회나 시위와는 근본적으로 그 성격을 달리 하기 때문에 행사참가자의 안전을 위해서는 통행의 금지나 제한을 해야 한다. 그럼에도 불구하고 이러한 도로통제권한을 현재 자치경찰은 자체적으로 행사할 수가 없다.

제주특별자치도 특별법 제138조 1항에 의하여 도로교통법상 국가경찰의 고유권한이었던 사항<sup>98)</sup>들이 제주특별자치도로 상당 부분 이양되었다. 그러나 도로상의 통행을 일시적으로 금지하거나 제한하는 조치는 매우 한시적인 임시조치임에도 불구하고 국가경찰이 제주특별자치도에 그 권한을 양도하지 않고 있다.

도로교통법 제6조인 통행금지과 제한조치 권한은 전국적 통일성을 기할 정도의 고도의 전문성을 요구하는 교통행정사무라 할 수 없을 뿐 아니라, 제주도의 지방적 특색과 환경을 고려하고 지자체가 주최하는 각종 행사를 원활히 진행하기 위해서 당연히 자치경찰에 권한이 있어야 한다. 현재는 지역 문화·축제 등 각종 교통관리 주최 측에서 질서유지 및 교통관리에 관해서는 자치경찰에 와서 협의를

96) 수사권이 없는 프랑스에서도 당초 음주단속을 자치경찰이 할 수 없도록 하였으나 자치경찰을 운영하면서 업무상 필요성이 인정되면서 음주측정을 할 수 있도록 하고 있다. (유럽의 자치경찰제도, 행자부실무추진단, p. 87 참조)

97) 2012년 도의회 주요업무보고, 2011년 지역문화축제 등 교통관리 258회 수행.

98) 횡단보도의 설치, 유턴허용 및 금지, 좌회전 허용 및 금지, 주정차 금지구역설정 등.

하고 통행금지에 대해서는 관한 경찰서장의 허가를 통해 행사를 하고 있는 실정인데, 이는 업무의 비효율로 개선이 필요한 점이다.

국가경찰의 입장에서는 도로의 통행제한권을 제주자치경찰에 이양하면 요인경호 업무 등 혼선의 우려가 있다는 주장을 하고 있으나, 요인 경호가 280여 차례씩 있는 것도 아니고 극히 제한되고 일회성의 권한이기 때문에 자치경찰에 양도하여도 국가경찰 업무에 혼선을 빚을 우려는 적다고 할 수 있다.

#### 다) 즉결심판 청구권

즉결심판이란, 경찰서장 등이 검사를 경유하지 않고 경미한 범죄에 한해 정식 사법절차의 복잡함을 해소할 수 있는 제도로써 국민편익을 위한 제도이다.<sup>99)</sup> 이러한 즉결심판제도가 제주특별자치도에서 원활히 이행되기 위해서는 자치경찰에게 즉결심판의 청구권이 주어져야 한다.

현재 제주자치경찰공무원은 경범죄처벌법 및 도로교통법 위반사범에 대하여 범칙금 부과한다. 그러나 국가경찰과 공동사무를 수행하고 있음에도 법원에 직접 즉결심판 청구 권한이 없어 30일 이상 범칙금을 납부하지 않는 등 즉결심판 대상자를 청구권자인 관할 경찰서장에게 이첩하고 있는 실정이다

제주특별자치도 특별법 제117조 1항 단서에 의하면 경범죄처벌법 제6조(동법 5조1항에 따라 경범죄 처벌법이 규정하고 있는 50개 행위유형<sup>100)</sup> 중 자연공원이나 문화재보호구역에서의 29개 범칙행위를 제외한 21개의 범죄행위에 국한된다.<sup>101)</sup>의 통고처분 대상과 도로교통법 제163조(음주운전, 무면허 운전 범칙행위 제외)의 범칙행위에 대해서는 제주자치경찰이 국가경찰에 사무를 인계하지 않고 직접 처리할 수 있다. 이처럼 공동으로 사무를 처리함에도 처음 단속한 부서에서 즉결심판을 청구하지 못하면 고의적으로 범칙금 납부를 거부하거나 불이행하는 자에 대한 납부를 위한 심리적 강제권이 약하여 단속의 효과가 떨어지게 된다.

또한, 통고처분을 하는 기관과 즉결심판을 청구하는 기관이 서로 달라 도민들의

99) <http://naver.com>, '즉결심판의 정의' 인용.

100) 경범죄처벌법상의 50개 범죄행위유형은 모두 10만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형으로 별한다. 따라서 타 범죄와 경합되거나 약질적인 상습범이 아닌 이상, 이러한 경미범죄는 즉결심판 대상이다.

101) 그러나 이는 주민의 생활안전과 사회질서유지와 그 위반행위를 지도 단속하려는 자치경찰제도의 도입 취지에 비추어볼 때, 고도의 수사기법이 필요하다거나 단속 시 인권침해 논란의 여지가 있는 행위유형이 아닌 만큼 경범죄처벌법 상의 모든 경미범죄에 대해 단속할 권한이 주어져야 한다.

불편과 혼란이 가중되고, 단속은 자치경찰이 하고 법원에 즉결심판 청구는 국가경찰이 하여 두 집단의 업무의 효율성을 저해시킨다.

더욱이 제주자치경찰공무원이 부과한 통고처분에 대해서는 원칙적으로 道 금고에 귀속되나, 즉결심판 대상자를 즉결심판 청구권자인 경찰서장에게 이첩과 동시에 범칙금 수입금이 도 금고에서 국고수익으로 전환되는 문제점을 갖고 있다. 이는 제주의 경제적 이익에도 반하는 결과를 초래하게 된다.

이러한 모순은 주정차 과태료와 범칙금 통고처분을 비교해 보면 확연히 나타난다.

제주자치경찰이 운전자가 없는 불법 주정차 차량에 대해 단속을 하여 과태료를 부과할 수 있다. 그러나 과태료 처분을 받은 자가 이의를 제기하면 자치경찰은 관할법원에 통보하여 비송사건절차법에 의한 과태료 재판을 하도록 되어 있다.

자치경찰이 취급하는 범칙금 통고처분이나 과태료는 동일하게 20만 원 이하임에도 불구하고 과태료는 자치경찰이 직접 법원에 통보할 수 있는데 반하여, 범칙금 통고 불이행의 경우 국가경찰을 통해 법원에 즉결심판을 청구하는 것은 절차상 균형이 맞지 않는다. 이처럼 많은 모순이 있는 즉결심판 청구권한 부여는 자치경찰의 전국적 시행과 업무의 효율을 위해서라도 대승적 차원에서 제주특별자치도지사에게도 즉결심판 청구권한을 부여하는 것이 타당하다.

## 2. 자치경찰의 수사권 조정

### 가) 수사권 강화<sup>102)</sup>

제주자치경찰이 수사업무를 하는 법적근거는 제주특별자치도 특별법과 ‘사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’(이하 특사경법)에 규정되어 있다. 특사경법은 제주자치경찰의 구체적인 업무범위로 17분야 59개에 이르는 특별법위반사범을 단속 내지 수사하도록 되어 있다. 제주특별자치도의 경우 자치경찰단이 창설되기 이전에는 이러한 특별법위반사범을 지자체의 해당소속부서의 행정직 공무원이나 국가경찰에서 주로 다루었으며, 이러한 위반사범이 단속차원을 넘어 범죄에 가까운 경우는 일반 공무원 신분으로는 업무수행에 한계가 있었다.

102) 황정익, “제주자치경찰의 효율적 운영방안”, 『제주발전포럼』(2011), pp. 5-6.

또한 주요 범죄에 대한 형사사건을 주로 수사하는 국가경찰이 특별법위반사범을 직접 수사하는 경우는 거의 대부분이 행정기관의 단속과 고발에 의하여 비로소 수사가 개시되었다.

다른 광역자치단체라면 일반범죄에 비하여 발생빈도가 적거나 폭력성이 배제된 행정법위반 행위를 이와 같은 ‘고발 사건’으로 처리하여도 무방하겠지만, 제주특별자치도의 경우는 오히려 적극적인 기획수사를 통하여 환경 및 산업·관광경찰의 역할을 더욱 강화시킬 필요가 절실한 지역이라 하겠다.

그럼에도 불구하고 같은 특별법위반사범을 수사할 수 있는 철도청, 교도소, 출입국관리업무 등에 근무하는 공무원에 비하여 제주자치경찰은 수사의 범위가 매우 제한되어 있다. 철도특별사법경찰의 경우를 예로 들면, 철도안전법상의 범죄 이외에도 그 소속관서 역 구내 및 열차 내에서 발생한 사기, 절도, 강도 등을 포함한 모든 일반 형법범 까지도 수사할 수 있는 권한이 있다.

이에 반하여 제주자치경찰은 국가경찰에 준하는 선발과정과 교육, 경력을 가지고 있음에도 불구하고 제주자치경찰에게 주어진 17개의 특별법수사와 경합되는 타 범죄의 수사를 제한하는 것은 제주도민의 치안복지에 반하는 것이다.

무엇보다도 범죄는 그 성격을 일반범죄와 특별사법경찰관리가 행사하는 직무범위상의 범죄로 명확히 구분하기는 어렵다.<sup>103)</sup> 실제로 특사경법위반 범죄들은 일반범죄와 상상적 경합<sup>104)</sup>이 되는 경우가 상당수 있으므로 현재 주어진 제주자치경찰의 수사범위를 보다 합리적으로 조정할 필요가 있다.

기존 행정부서에서는 그 분야에 전반적인 부분에 대해서만 관여하였으나, 한 분야에 전속하는 것이 아닌 제주특별자치도 전반적인 환경·산림·관광분야에서 발생하는 위법사항에 대해서 처리를 해야 하는 자치경찰은 위반범죄가 경합되는 부분이 많다.

실례로 산림훼손 사범에 대한 수사 중, 하나의 행위로 산지·초지·농지 등 개

103) 예를들어, 자치경찰은 약사법 제72조의8과 동법 제75조 제1항 1호의 비밀누설행위 등도 수사할 수 있으나, 이러한 행위는 형법 제 317조 제2항의 업무상비밀누설죄와 서로 경합되므로 국가경찰의 수사권과 중복된다.

104) 상상적 경합(想像的 競合)이란, 1개의 행위가 수개의 죄에 해당되는 것을 말한다. 예를 들면 권총 1발의 탄환으로 사람을 죽이고(살인죄) 또 타인의 재물을 파손한(손괴죄) 것과 같은 경우를 말하며, 관념적 경합(觀念的 競合)이라고도 한다. 상상적 경합(想像的 競合)은 그 수개의 죄명 중에 가장 중한 것으로 처벌된다(형법 제40조). 위 경우에는 살인죄(제366조)의 형이 보다 무거우므로 살인죄의 형으로 처단하게 된다. 상상적 경합은 본래는 수죄인 것이 1개의 행위에 의하여 행하여졌기 때문에 특히 법률상 일죄로서 취급되는 것이다.

발 행위가 이루어진 경우, 산지관리법과 산림자원의 조성에 관한 법률위반 사항은 자치경찰이 직접 처리가 가능하나, 초지법·농지법은 권한사항이 없어 하나의 행위에 대해 일부 위반사항은 자치경찰이 초지·농지법 위반 부분은 별도 국가경찰에 인계해야 되는 문제점이 있고, 위반자 입장에서는 하나의 행위에 대해서 2개의 기관에 조사를 받아야 하는 불합리한 경우가 발생하게 된다.

또한, 청소년보호법상 지도 점검 시, 청소년 불법 고용, 주류 및 담배 판매 등의 확인을 위해 청소년이 주로 출입하는 노래연습장 등을 점검 할 때 노래연습장에서 청소년 이외 성인의 동석작배 행위를 발견하여도 이 위반 행위는 자치경찰의 권한 이외의 사항인 음악산업진흥에 관한 법률 우선 적용이어서 경찰관임이 무색하게 1차적으로 위반사실 확인 및 확인서 작성 등의 불가능하여 처리하지 못하고 국가경찰에 신고를 하여 처리해야 되는 실정이다.

이러한 비효율성을 개선하고, 특히 청정제주자연환경의 보전을 위해서는 제주특별자치도가 도의회의 동의를 얻어 도지사가 지정한 지역에서 불법적인 환경훼손 행위 및 이와 경합하는 모든 범죄에 대해서는 일차적으로 수사를 할 수 있도록 법률 개정이 필요하다.<sup>105)</sup>

#### 나) 특사경<sup>106)</sup> 전담 조직 일원화

현재, 특사경 업무의 총괄기획 및 관리부서 부재로 사무수행의 전문성 및 효율성이 저하되고 있으며, 산림·축산·환경 등 개발 인허가 부서에서 인허가와 관련 위법사항 지도 점검 및 단속은 사실상 소극적이다. 이는 2011년 검찰송치 실적을 보면 확연히 알 수 있다.

☞ '11년도 검찰 송치 실적 : 자치경찰 862건, 행정부서 지명 특사경 16건

105) 제18대 국회에서는 지방행정체제개편특별위원회가 2010년4월 '지방행정체제개편에관한특별법'을 의결한 바 있지만 국회 본회의를 통과하지 못하였다. 이 법안의 부결로 인하여 자치경찰제도 역시 전국적인 실시가 계속 지연되고 있는 실정이다. 정부는 전국의 모든 자치구를 70여개의 광역시로 통합한 후에 광역시별로 자치경찰제를 시행하려고 하였으나 마산, 진해, 창원시 광역시로 통합된 성과 이외에 통합작업이 순조롭게 진행되지 못하여 시행이 힘들어 졌다.

제주자치경찰의 사무범위가 지금과 같이 결정된 근거는 정부혁신지방분권위원회 소속 자치경찰실무추진단이 처음 마련했던 자치경찰법안이라 하겠다.

106) 제주특별자치도 특별법 제108호(사무) 4호 「사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무와 사법경찰관리의직무를행할자와그직무범위에관한법률 제6조(직무범위외수사관할)에 규정된 17개 분야 사무 수행.

행정안전부 주관 지자체 합동 평가시(특사경 운영실적 지표) 실적 평가 기준이 지명 특사경 인원 대비 송치실적으로 제주특별자치도인 경우 각 행정부서마다 특사경 업무담당자가 나뉘져 있고, 검찰송치에 소극적이어서 마이너스 요인으로 작용하고 있다. 제주특별자치도 특사경 지명 현황은 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 도·행정시 특별사법경찰관리 지명 현황

기관명(부서명)		지명 인원(명)	비고
계	17명	17명	소방직 특사경 (12명)
제주특별자치도	9	수산정책 5, 녹지환경 1, 축정과 1, 교통항공과 1, 공원녹지과 1	
제주시	5	교통행정과 1, 해양수산과 4	
서귀포시	3	해양 3	

출처 : 국무총리실·제주특별자치도, “제주특별자치도 5년 종합평가”(2011)

조직개편을 통한 행정부서에서 운영하는 특사경 업무를 자치경찰단으로 일괄 이양하여 특사경 업무기획, 특사경 성과관리, 교육 및 특사경 지명·철회 요청, 전문 교육을 자치경찰 사무에 신설하여 관리하면 더욱 효율적인 운영이 될 것이다.

서울, 인천, 경기 등 타시도의 경우 <표 5-2>와 같이 『특별사법경찰과』 등 특사경 부서를 설치·운영하면서 수사역량의 집중과 전문성 강화에 노력하는 추세이다.

<표 5-2> 타시도 특사경 조직 구성 현황

구분	서울특별시	인천광역시	경기도
추진 배경	○'08. 1. 1. 특별사법경찰 지원과 신설 ○'08. 4. 30 본격 활동	○'09. 2. 16. 특별사법경찰 지원과 신설 ○'09. 3월 본격 활동	○'09. 3. 24. 특별사법경찰 지원과 신설 ○'09. 7. 13. 활동

소속	○ 행정국 내 ☞ 특별사법경찰지원과	○ 자치 행정국 내 ☞ 특별사법경찰과	○ 자치 행정국 내 ☞ 특별사법경찰지원과
기구 및 인원	○ 1과4팀 19명 ☞ 5개 지역 89명 파견	○ 1과 3팀 27명 ☞ 집중관리	○ 1과 3담당 14명 ☞ 시·군 파견 68명
주요 사무 (활동 범위)	○특사경 업무총괄기획, 분야별 단속계획 수립 및 집행 ○시 및 자치구 특사경 직무 교육 등 활동 활성화 지원 ○특사경 인사, 조직, 성과 관리 업무 등	○특사경 지원 업무 총괄 ○특사경 지명 및 철회, 인사, 예산 관리업무 ○시민불편범죄 지도 단속 · 안전한 식품문화정착 · 공해배출업소 단속 · 비산먼지에 따른 환경 오염 업소 단속 등	○광역 특사경 업무 총괄 기획 ○특사경 지명등 인력 운용, 예산관리, 교육 등 ○환경,식품위생,청소 년위해 등 민생분야 단속 및 수사 활동
공통 사항	사법보좌관 제도 운영		

출처 : 국무총리실 · 제주특별자치도, “제주특별자치도 5년 종합평가”(2011)

### 3. 국가경찰과의 명확한 업무구분<sup>107)</sup>

경찰사무는 일반적으로 국가사무 성격과 자치사무의 성격을 동시에 지니고 있다고 볼 수 있다. 그러나 아직까지 경찰행정의 전반적인 사무는 국가경찰 영역사무로 남아 있어서 이들에 대한 사무를 자치경찰 실시를 계기로 어떻게 배분하느냐 문제가 대두된다.

현재의 제주자치경찰사무는 제주특별자치도 특별법과 정부 자치법안에 규정된 바와 같이 생활안전, 지역교통 및 지역경비에 관한 사무와 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무와 제주특별자치도내 교통안전시설의 설치 폐지 심의를 담당하는 교통안전심의 업무를 담당하도록 업무범위가 제한적이다.

그나마 생활안전, 지역교통, 지역경비에 관한 사무범위에 관하여 국가경찰과 공

107) 자치경찰보다 훨씬 이전에 국가경찰에서 분리된 해양경찰과 소방은 명확한 업무구분을 토대로 고유사무를 수행하고 있다. 이처럼 자치경찰도 명확한 업무구분을 통해 공동사무가 아닌 독자적 고유사무를 가짐으로써 존치의 필요성이 대두되고 사무의 전문성 또한 높아질 것이다.

동수행<sup>108)</sup>하는 관계로 국가경찰과 업무협약에 의하여 정하도록 되어 있어 이를 향후 전국적 자치경찰법 등을 제정 시 법령으로 확실한 업무구분을 하는 것이 필요하다. 왜냐하면 업무협약에 대하여는 각 기관에 대한 강제력이 거의 없으며 문제 발생 시 책임소재의 근거로 활용될 뿐이므로 확실히 업무의 구분을 통해 자치경찰 사무는 자치경찰 전속고유사무로 지정 자치단체 스스로 자치적으로 경찰사무에 대하여 독자적인 권한을 가지고 업무를 집행할 수 있도록 하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다.

## 제2절 예산확보와 지원

### 1. 국비지원 확대

제주자치경찰이 출범 이후 지속적인 문제점 중 하나가 예산문제이다. 지방분권의 원리와 지역의 치안은 지역경찰이 책임진다는 원리상 자치경찰에 소요되는 재정적 경비는 자치단체가 부담하는 원칙에는 이견이 없다.

그러나 자치단체의 재정자립도가 미흡한 점을 고려하여 국가차원에서 비용의 전부 또는 일부를 지원하는 방안을 검토하여야 한다. 제주특별법 제122조에 따르면 ‘국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치, 운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있다’고 규정하고 있는데 이는 국가재정지원의 법적 근거이나 의무규정은 아니다. 또한, 국가균형발전특별법(이하 균특법) 제35조의2 제2항 제2호에 국비지원의 범위는 ‘자치경찰로 이체되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영경비 일부’ 한정되어 있다. 이는 요약하면 출범당시 자치경찰로 지원하여 넘어온 국가직이었던 경찰들의 인건비는 보장하나 처음부터 자치경찰로 임용된 경찰은 지방직으로 시작했으므로 국비지원이 불가하고 기존 경찰인력이 모두 퇴직하면 제주자치경찰에 대한 국비지원은 하지 않겠다는 무책임한 내용이다.

자치경찰의 총예산을 살펴보면 경직성 경비인 인건비가 약 71%를 차지할 정도로 많은 비중을 차지한다. 출범 시에 비해 <표 5-3>과 같이 신규인력 총원 등

108) 공동수행사무는 흔히 없어도 그만이라는 생각을 갖게 되며 흔히 떠밀리기 식 사무가 될 우려가 높으므로 책임성을 지정한 고유사무로 지정하는 방안이 심각하게 검토되어야 하는 것이다

인건비 증가로 지방비 부담은 지속적으로 증가하고 운영비는 감소하는 추세임으로 제주자치경찰 출범(안)의 정원(127명) 인건비 및 운영비 전액 국비 지원이 필요하다.

또한, 국가경찰이 전담 수행하던 생활안전, 교통, 경비 등의 공동사무 수행으로 중복업무를 협약을 통해 나눠서 수행 한다는 점을 감안하면 경찰서비스의 일정 수준 확보를 위해선 국비지원이 마땅히 이루어져야 하며, 자치경찰이 정착되기 위해서는 국가의 예산지원이 뒷받침 되어야 한다. 특히 제주자치경찰이 전국 시행을 전제로 시범적으로 운영되는 점을 감안, 국비 확대 지원이 절실하다.

<표 5-3> 년도별 제주자치경찰의 국비와 지방비 비교<sup>109)</sup>

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	국 비	지 방 비	비 고
2006년	2,714	2,252 (83%)	462 (17%)	
2007년	4,455	2,017 (45%)	2,438 (55%)	신규채용(45명)에 따른 지방비 증가
2008년	5,968	2,963 (50%)	3,005 (50%)	서귀포자치경찰대 신축 등 국비 증가
2009년	4,779	2,283 (48%)	2,496 (52%)	
2010년	5,817	2,443 (42%)	3,374 (58%)	신규채용(12명)에 따른 지방비 증가
2011년	6,198	2,621 (42%)	3,578 (58%)	

출처 : 2012년 자치경찰단 제주특별자치도의회 주요업무보고 자료 인용

<표 5-4> 년도별 인건비와 운영비 비교

(단위 : 백만원)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
합 계	2,714	4,455	5,968	4,779	5,817	6,198
인건비	985	3,167	3,648	3,560	4,841	5,083
운영비	1,729	1,288	2,320	1,219	976	1,115

출처 : 2012년 자치경찰단 제주특별자치도의회 주요업무보고 자료 인용

109) 2012년도 자치경찰 운영에 따른 지방비 부담액은 40억4천만원으로 道 전체 예산 2조8531억7천만원의 0.12% 차지.

## 2. 자치경찰 자주 재원확보

제주자치경찰은 방법, 교통단속 업무를 수행하며, 2008년 7월 1일 행정시에서 단속하던 주정차 관련 과태료 업무가 이관되면서 사무의 집행대상이 되는 범칙금과 과태료를 부과한다.

현재 교통·경범죄 범칙금은 일반회계(General Account)로 제주특별자치도로 귀속 관리하며, 주정차 과태료는 특별회계(special account)<sup>110)</sup>로 제주특별자치도 교통항공과에서 관리하고 있다. 그러나 이는 성격상 자치경찰이 부과 징수한다는 점을 감안 했을 때 자치경찰의 자주재원(세외수입) 성질을 가진다는 점에서 자치경찰제 취지를 감안, 자치경찰재원(가칭 ‘자치경찰 특별회계’)으로 활용하는 것이 타당하다.

아래의 <표 5-5와 6>에 나타난 범칙금 및 주정차 과태료를 자치경찰재원으로 이관하여 자주재원으로 활용할 경우, 세외수입(범칙금, 과태료) 징수증대 노력으로 자치경찰 단위의 교통단속 및 방법활동 강화와 지역특성에 맞는 치안과 교통시책 등 주민편익 위주의 시책추진, 장기적으로 지역주민의 자치경찰행정에 자발적으로 참여할 수 있는 의식을 고양시키고 기존 자치경찰이 부과·징수한 예산이 자치경찰과 교통편의 증진 이외의 용도로 집행되는 현상을 방지 하는 등의 다양한 장점과 효과를 기대할 수 있다.<sup>111)</sup> 하지만 주민편익 위주의 자치경찰이 재원확보를 위한 단속을 한다는 등의 단속활동의 적정성 여부가 대두될 수 있는 문제점 또한 상존한다.

110) 일반회계 : 일반회계는 정부가 공공사업 사회보장 교육 외교 국방 등 일반행정을 추진하는 데 필요한 예산을 처리하며 가장 기본적인 나라살림을 보여주는 회계다. 조세수입을 통해 재원을 마련하고 무상으로 이용하는 것이 원칙이다.

특별회계 : 특정한 목적을 가지고 일반회계와 분리되어 별도로 두는 회계로, 우리나라에서는 국가에서 특정 사업을 운영하는 경우, 국가가 특정 자금을 보유하고 운영하는 경우, 특정한 세입을 특정한 세출에만 충당할 경우에 법률에 근거해 특별회계를 설치하는 것이 가능하며, 특별회계는 사업특별회계·자금특별회계 등으로 구분한다.

111) 범칙금과 과태료 수입을 자치경찰로 이관할 경우 국가형벌권 유지차원에서 범칙금 자체 근거법은 유지하면서 필요한 경우 별도로 그 범칙금 수입을 자치경찰로 귀속시킬 수 있는 별도규정이나 특별법 등을 제정할 필요가 있고, 과태료인 경우 현재 ‘주차장 특별회계’로 제주특별자치도 교통항공과에서 관리하나, 2008년7월부터 자치경찰이 부과징수 등 관리함으로 향후 가칭 ‘자치경찰 특별회계’ 신설을 통한 재원확보가 필요하다.

<표 5-5> 주정차 과태료 부과·징수 현황

(단위 : 천원)

구 분	부과액		징수액	
	건수	금액	건수	금액
계	158,915	6,097,572	115,881	4,192,883
2010	77,317	2,940,312	59,960	2,170,440
2011	81,598	3,157,260	55,921	2,022,443

출처 : 2012년 자치경찰단 제주특별자치도의회 주요업무보고 자료

<표 5-6> 교통·경범 범칙금 현황

(단위 : 천원)

구 분	부과액		징수액		감액	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	1,301	67,618	1,010	49,164	306	17,814
2011	876	45,502	708	34,176	183	10,686
2010	425	22,116	302	14,988	123	7,128

※ 감액은 즉결심판 청구권이 없어 자치경찰관이 단속을 하여도 기간 경과시 감액 후 국가경찰 인계

### 제3절 자치경찰 운영 활성화 방안

#### 1. 자치경찰 인사 개선

##### 가) 제주자치경찰단장의 직급조정

현재 우리나라는 전국적으로 235개의 경찰서가 있으며, 이에 비례하여 기초자치 단체는 232개가 있다. 경찰서의 경우는 그 설치운명을 대체로 기초자치단체와 격을 같이 하고 있다. 따라서 경찰의 계급인 총경의 이미지는 1개 기초자치단체에 설치된 경찰서의 수장이라는 의미로 국민들에게 인식되어 있다. 이에 반하여 제

주특별자치도의 경우 자치경찰단장의 계급이 국가경찰의 경찰서장급과 동일하기 때문에 제주특별자치도가 다른 지역의 기초자치단체와 위상을 같이 하는 현상이 발생한다. 역사적·경제적·문화적 모든 특성을 고려하여 제주도가 독립된 제주특별자치도로 광역자치단체가 된 이상 제주자치경찰단의 위상도 이에 발맞추어 격상되어야 한다.

제주특별자치도 특별법 제 137조 2항의 1에 의하면 자치경찰에 경찰공무원법을 준용하면서, “경무관”을 “자치총경”으로 본다는 규정<sup>112)</sup>은 이제는 개정할 여지가 있다. 국가경찰과 자치경찰의 모든 계급을 동일하게 취급하면서 유독 국가경찰의 경무관을 자치경찰에서는 총경으로 본다는 취지는 제주특별자치도 특별법 입법당시의 제주도 실정에 기인했다고 추정된다. 즉, 당시의 국가경찰인 제주지방경찰청에는 2개의 경찰서만 있을 뿐이었고 제주지방경찰청장의 계급이 경무관이였다. 따라서 국가경찰과의 관계를 고려하여 한 단계 낮게 제주자치경찰단장의 계급을 정했으나 이제는 제주지방경찰청장의 계급이 치안감이 되었기 때문에, 자치경찰단의 단장 계급을 자치경무관으로 하더라도 국가경찰과의 위상과 관련한 갈등의 소지는 없다.

현재, 제주자치경찰의 정원은 예산상의 문제로 아직 충족되지 않은 임시적 상황에 불과하다. 자치경찰의 업무범위나 필요한 정족수는 제주의 경제상황에 따라 제주특별자치도 조례로 증원될 여지가 충분히 있다. 그렇기 때문에 자치경찰의 현재 조직규모만을 영두에 두고 단장의 계급을 자치총경으로 해야 한다는 주장은 타당성이 결여되어 있다.

또한 도정업무상 타 실국장과의 위상문제를 고려하여야 한다. 자치경찰이 독자적이고 창의적으로 도민을 위한 치안행정을 추진해 나가기 위해서라도 도청 내에서 자치경찰단장(4급)의 직급을 상향 조정하여야 한다. 현재는 도청의 실·국장(2급 또는 3급)에 비하여 1계급 이상 낮아서 타 실국의 업무보조 지원부서로 비취질 우려가 있다. 또한 업무성격상 인허가 담당부서의 장에 비하여 인허가 관련하여 행정법 위반자를 수사하는 부서의 장의 직급이 현저히 낮을 경우 업무상 지

112) 제137조 (「경찰공무원법」의 준용)

②제1항의 규정에 의하여 「경찰공무원법」을 준용함에 있어서는 다음 각 호에 의한다. [개정 2006.7.19]

1. "경찰공무원"은 "자치경찰공무원"으로, "자치경찰공무원"은 "경찰공무원"으로, "경찰청장 또는 해양경찰청장"은 "도지사"로, "경무관"은 "자치총경"으로, "경정"은 "자치경정"으로, "경위"는 "자치경위"로 본다.

시를 받을 위치에 있게 되어 수사나 단속업무의 독립성을 해칠 우려가 있다.

더욱이 제주특별자치도 특별법에 의하면 자치경찰단장으로 임명할 수 있는 자는 현재 국가경찰에 있는 자 뿐 아니라 5년 이상 법관, 검사, 변호사를 했던 자들 중에서 개방형직위로 임용할 수도 있다. 그러나, 자치경찰단장 계급이 4급 상당의 자치총경에 머무른다면 법관 등을 5년 이상 한 유능한 제주사회의 인재를 자치경찰단장으로 영입하는 것은 거의 불가능하다.

#### 나) 국가경찰공무원과의 인사교류

제주특별자치도 특별법 제130조<sup>113)</sup>에 의하면 제주자치경찰 정원의 5% 범위에서 국가경찰과의 인사교류가 가능하도록 임의규정 아닌 강행규정으로 되어 있다. 그러나 6년이 되어가고 있는 현재 잦은 인사교류는 자치경찰 정착에 걸림돌이 될 수 있다는 이유 등으로 한 번도 이루어진 적이 없다. 자치경찰의 능력을 발전시키고 국가경찰과의 사무연계성을 높이기 위해서라도 양 경찰사이의 인사교류 가능성은 항시 열려 있어야 한다. 그러나 자치경찰이 대등한 입장에서 국가경찰과 인사교류가 이루어지기 위해서는 우선 자치경찰이 임용되어 받은 교육의 질과 양이 동등할 필요가 있다.

그러기 위해서는 제주자치경찰의 경우 ‘제주특별자치도 자치경찰공무원의 임용 등에 의한 조례’에 의해 현재 16주 동안 중앙경찰학교에서 실시하는 자치경찰 교육기간을 국가경찰과 동일하게 32주<sup>114)</sup>로 연장하여야 한다. 가급적이면 제주자치경찰의 선발은 지자체에서 하더라도 교육은 일률적으로 국가경찰 교육기관에 위탁하여 동일한 교육을 이수하도록 해야 할 것이다. 그렇게 할 때 양 기관의 인사

113) 제130조 (국가경찰공무원과 자치경찰공무원간의 인사교류 등)

①경찰청장과 도지사는 자치경찰공무원의 능력을 발전시키고 국가경찰사무와 자치경찰사무의 연계성을 높이기 위하여 국가경찰과 자치경찰간 또는 다른 지방자치단체의 자치경찰 상호간에 긴밀한 인사교류가 될 수 있도록 노력하여야 한다.

②도지사는 제1항의 규정에 의한 인사교류를 함에 있어서 매년 소속 자치경찰공무원 정원의 100분의 5의 범위 안에서 국가경찰 또는 소속을 달리하는 자치경찰조직에 근무할 수 있도록 해당임용권자와 협의를 거쳐 인사교류를 하여야 한다.

③제2항의 규정에 의한 인사교류의 기준·방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다. 이 경우 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

114) 국가경찰은 중앙경찰학교에서의 기초교육을 24주에서 32주로 8주를 늘리는 등 경찰관 임용 후 기초소양 교육을 강화하고 있으나, 자치경찰은 아직 교육 강화의 노력은 없고, 기존 24주 교육에 맞추기 위해 지방인력개발원에서의 공무원 소양교육을 실시하나, 현장배치 후 실효성 있는 교육은 미흡하다.

교류 시 발생할 수 있는 자질문제 등을 해소할 수 있을 것이다.

#### 다) 승진시험제도 도입

현재 담당하고 있는 직무보다 책임과 권한이 한층 무거운 상위의 직위로 이동하는 일을 흔히 승진이라 일컫는다. 계급사회에서의 승진은 권한과 책임의 증대뿐만 아니라 위신의 증대, 급여나 임금의 증가 등이 뒤따르는 것이 보통이다. 따라서 직원들에게 동기를 부여하여 근로의욕을 증진시키고, 잠재능력을 발휘하는 기회를 제공하는 중요한 수단이 된다. 그러나 승진 인사에 대하여 공평과 객관성을 유지하기 위해서는 근속연수와 함께 각인의 능력개발의 진전에 따라 승진을 행하는 경로를 미리 계획하여 승진을 체계적으로 추진해 가는 계획적 승진제도(planned promotion system)를 확립해야 한다.

지금까지 제주자치경찰의 승진은 비상품감굴 단속 업무유공 특별승진(2회 6명)을 제외하고는 심사승진으로만 이루어지고 있다. 그러나 국가경찰인 경우 심사승진, 시험승진, 업무유공 특별승진 등이 있어 자신의 노력여하에 따라 승진을 할 수 있으나, 이와 같은 승진제도가 다양하지 않은 자치경찰은 승진 대상자가 많지 않을 경우 심사승진의 특성상 외근직원이 승진하기가 어렵다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 승진시험이 도입되어야 하나, 승진시험 도입에 대한 부정적 견해는 적은 인원을 승진시키는데 지나치게 많은 예산이 소요된다는 입장 등이 있다. 그러나 이는 매년 국가경찰의 승진시험 시 자치경찰관이 같이 치르면 예산은 저절로 절감할 수 있다.

국가경찰과 인사교류가 가능하고 자치경찰관의 능력을 발전시키기 위해서라도 승진시험은 필요하다.

## 2. 자치경찰 자생단체 활성화

제주자치경찰은 전국최초의 지역경찰임에도 지역사회 및 주민들과 함께 할 수 있는 참여행정 방안이 절대부족하고, 자치경찰 외근(교통, 환경보호, 관광질서 등) 업무 수행 시 지역주민과의 밀접한 협조가 필요하다. 이에 지역주민과 연계 및

유대감 강화 · 협력 치안체계 구축으로 도민만족 치안서비스를 제공하기 위하여 자생단체를 적극 활용하고, 민 · 경 합동근무, 주민생활 중심 사무 확대수행 등 치안서비스 제고하고자 제주특별자치도 훈령<sup>115)</sup>을 제정하여 자치경찰 주민봉사대 운용하고 있다. 주민봉사대와 합동근무로 실질적으로 지역문화, 축제 및 오일장 등 재래시장에게 교통관리 지원을 통해 동원인력 절감의 효과를 거두고 있다. 또한 아동청소년 보호활동 및 교통질서 확립 캠페인에도 동참하며 협조체제를 강화하고 있다.

그러나 자치경찰 주민봉사대 활동을 강화하기 위해서는 조례제정과 예산지원 확대 등 제도적 지원 대책이 뒷받침 되어야 한다.

소방기본법에 설치근거가 명시된 「의용소방대」와 달리 「자치경찰주민봉사대」는 특별법에 조직구성 및 운영, 지원 등에 관한 설치근거가 없어 효율적인 관리 · 운영 및 지원 등 곤란하다. 자치경찰주민봉사대의 효율적 조직구성 및 운영, 지원을 위한 설치근거를 마련 제주특별자치도 4단계 제도개선 과제로 선정 추진한 결과, 자치경찰 권한 확대 우려로 미반영 되었는데 이는 지역주민을 위한 치안서비스 전개를 목표로 하는 자치경찰의 원활한 업무추진을 위해서는 인력부족으로 어려움을 겪고 있는 자치경찰에게 협력단체의 존재와 확실한 설치근거 마련이 반드시 필요하다.

### 3. 광역단위 안전본부 설치<sup>116)</sup>

자치경찰과 소방 두기관은 국민의 생명과 재산을 보호하는 유사 기능을 수행하고 있다. 그러나 각각 자치경찰은 정원부족으로 어려움을 겪고 있어 전국최초로 출범한 자치경찰의 효과를 극대화 시키지 못하고 있는 반면에 소방본부는 법 집행업무의 수행에 집행력의 한계가 있다.

이에 이 두 기관을 통합하여 안전본부를 설치한다면 서로의 단점을 보완하여 시

115) 제주특별자치도 자치경찰주민봉사대 관리운영규정(훈령 제95호)

-제17조(실비지급) 예산범위안에서 활동비 등을 지급

공무원여비규정 제18조(근무지내 국내출장시의 여비)에 의거 4시간 이상 근무시 2만원 지급

-제11조(근무방법)에 의거 경찰관과 합동근무 원칙

116) 국무총리실·제주특별자치도, 『제주특별자치도 5년 종합평가』 (2011), pp. 394-395.

너지 효과를 극대화 할 수 있다. 정원이 700명 이상(자치경찰 127명, 소방 594명)이 되며 경찰과 소방의 두 역할을 할 수 있을 뿐 아니라 시설부족과 인원부족을 겪고 있는 제주자치경찰은 기존의 소방파출소를 활용할 수 있어 이러한 문제점 보완이 가능하다.

또한, 제주특별자치도에 걸 맞는 특화된 글로벌 안전관리 치안시스템(생활안전, 교통 등)에 재난관리기구(소방+방재+비상민방위)기능을 통합함으로써 일사 분란한 지휘·조정·통제 체계(예방-대비-대응-수습)확립, 인력과 자원(시설·장비), 예산의 효율적 운영이 가능하고 현행 119종합상황실과 ITS(지능형 교통체계) 및 BIS(버스정보시스템) 기능을 통합 운영함으로써 24시간 도민과 관광객의 안전서비스 극대화 및 생활불편을 최소화 할 수 있다. 특히, 대형재난 발생 시 타 시·도로부터 신속히 지원 받을 수 없는 “섬”이라는 지리적 취약성을 자치경찰과 소방방재 기관통합을 통하여 대응함으로써 인명 및 재산피해를 최소화 하는데 적합하다. 더불어, 소방통로확보를 위한 합동 주·정차 지도단속의 실효성 확보 및 교통사고 등 긴급 재난발생 지역과 도로 등에 대한 상황정보 공유 및 대응·수습 신속성을 기대 할 수 있다.

그러나 전국시행을 목표로 출범한 자치경찰인 만큼 제주자치경찰이 소방조직과 통합 시 설립 취지에 벗어난다는 문제점이 있어 신중을 기할 필요가 있다.

## 제6장 결론

제주특별자치도가 자치행정이라는 측면에서 특별자치도로 전환된 근본적인 이유는 무엇보다도 국제자유도시가 되기 위해서였다. 제주자치경찰의 운영도 그러한 취지를 반영하는 방향으로 나가야한다. 이에 제주자치경찰은 주민들의 의사가 충분히 반영된 맞춤형 치안서비스를 앞으로도 더 개발하고 보다 친절히 봉사하는 측면에 역점을 두고 운영되어야 할 것이다.

그러나 전국에서 유일하게 자치경찰을 최초 운영하는 과정에서 예상 못한 문제들이 발생하고 있음도 사실이다. 이에 제도적, 법률과 조례의 개정 등을 통한 제주자치경찰의 업무와 관련하여 개선하여 발전시킬 수 있는 몇 가지 분야를 본고에서 살펴보았다. 요약하면 다음과 같다.

첫째, 치안이라는 공동 목표 하에 국가경찰에 비해 상대적으로 법적 권한이 미흡한 것을 문제로 들 수 있다. 이는 자치경찰에게 즉결심판청구권, 음주측정권, 통행제한권 등 업무수행 중 반드시 필요한 권한을 독립적으로 행사하게 함으로써 해결책을 찾을 수 있을 것이며 나아가 업무의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

둘째, 수사권의 영향력 및 수사범위의 불확실성에 따른 문제이다. 이는 특별사법경찰관리의 직무를 수행할 영역 확대 및 특별법을 수사할 수 있도록 관련 규정을 개정함으로써 해결 방안을 찾을 수 있을 것이다.

셋째, 자치경찰 운영에 따른 예산 문제이다. 이는 국가에서 자치경찰 운영관련 예산을 재검토하여 국비지원을 확대하고 범칙금이나 과태료 등을 통해 재원을 확보함으로써 해결 할 수 있을 것이다.

넷째, 제주자치경찰단장 직급의 부적합, 승진시험 및 국가경찰과의 교류 부재 등 인사와 관련한 제반의 문제이다. 직급을 정할 때 타 실국과 형평성을 가질 수 있도록 하며, 시험승진제도 및 국가경찰과의 교류를 도입함으로써 직원들의 인지적, 정의적 측면의 발전을 도모할 수 있을 것이다.

다섯째, 국가경찰과 중복되는 업무에 따른 역할의 모호성이다. 서로 떠맡기식 업무를 지양하고 고유 사무를 지정하여 책임 소재를 확실히 함으로써 업무의 책임성을 높일 수 있어야 할 것이다.

지금까지 자치경찰의 도입배경 및 운영성과, 제도적 문제점, 개선방안을 제시하였으나 이외에도 자치경찰관 1기로 아무런 선례 없이 실무에서 업무를 집행하다 보면 제도 외적인 요인이 더 중요하다는 것을 새삼 깨닫는 경우가 많다. 현재 국가경찰, 해양경찰, 소방공무원 등은 모두 현업부서가 지정되었으나 제주자치경찰의 경우 그렇지 못한 실정이다. 때문에 외근업무인 교통부서 근무자들은 휴일, 비번일 및 야간 근무를 해도 내근직 공무원과 동일한 급여를 받을 뿐 아니라, 소방공무원과 달리 휴일 동원 수당비가 책정되지 않아 마땅한 대우를 받지 못하고 있다. 같은 제주특별자치도 소속 공무원이면서 다른 대우를 받고 있다는 점은 분명 개선해야 할 것이며 기피부서에 대한 인센티브 같은 배려가 있어야 한다.

이와 더불어 내부적으로 인사이동시 부서간 순환 근무제를 적극 추진할 필요가 있다. 국가경찰과의 인사교류도 계속 이뤄지고 있는 현재 자치경찰 외근현장부서 직원들은 벌써부터 승진·인사 등에서 소외됨을 느끼고 있다. 이에 전 직원을 대상으로 장기적 순환근무를 함으로써 조직 내 기획, 현장, 수사 등의 전문화를 지향할 수 있을 것이며, 이는 자치경찰의 전반적인 시스템을 이해하게 됨으로써 적극적인 자치경찰의 모습을 인사제도 내에 정착시킬 수 있을 것이다.

그리고 관료적인 계급사회의 경찰조직에서 진일보하여 경찰간부부터 솔선하여 지역사회와의 적극적인 대화를 통한 화합을 도출하려는 노력이 필요하다.

전술한 내용이 제주자치경찰에 적극 반영되기 위해서는 무엇보다도 자치경찰을 운영하는 지방자치단체장과 지방의회 등의 자치경찰의 원활한 정립을 위한 확고한 지원의지가 있어야 하며, 정부의 자치경찰 실시에 대한 적극적인 관심과 자치경찰을 성공적으로 정착시켜 대한민국 최초라는 이름에 걸맞는 위상을 정립하겠다는 자치경찰관 개개인의 의지가 무엇보다 중요하다.

또한, 지역 주민들이 직접 운영하는 주민 친화적 자치경찰의 확립을 위해 자치경찰을 바라보는 주민, 언론 등의 적극적인 관심과 국가경찰를 비롯한 각종 유관기관과의 유대관계 등이 그 무엇보다도 중요할 것이다.

자치경찰제도가 정착되기까지 준비기간이 짧았음에도 불구하고 많은 업적을 이루어냈다. 그러나 그 이면에 많은 시행착오가 있음 또한 분명한 사실이다. 현직에 있는 필자를 비롯하여 자치경찰을 둘러싼 구성원 모두가 소명의식을 갖고 앞으로 더 고민하고 연구하여 <그림 6-1>과 같이 자치경찰제 전국시행과 더불어 새 시

대의 흐름에 부응하는 성공적인 제주자치경찰의 미래를 위한 노력이 필요하다.

<그림 6-1> 제주자치경찰 미래 비전



출처 : 자치경찰단 내부자료

## <참 고 문 헌>

### 1. 단행본

- 국무총리실·제주특별자치도, 2011, 『제주특별자치도 5년 종합평가』  
김성수, 2003, 『비교경찰론』, 경찰대학  
박창호, 2004, 『비교수사제도론』, 박영사  
신현기, 2005, 『자치경찰론』, 웅보출판사  
신현기, 2010, 『자치경찰론』, 대영문화사  
양영철외 6, 2008, 『제주특별자치도의 이해』, 대영문화사  
이영남·신현기, 2003, 『경찰조직관리론』, 법문사  
정부혁신지방분권위원회, 2005, 『제주특별자치도 기본 구상안』  
정진환, 2006, 『비교경찰론』, 책사랑  
제주특별자치도, 2006, 『제주자치경찰의 이해』  
제주특별자치도, 2007, 『제주특별자치도 추진백서』  
행정안전부 자치경찰제실무추진단, 2007 『자치경찰 표준운영모델 개발에 관한 연구』  
행정안전부 자치경찰제실무추진단, 2008 『2004-2007 자치경찰제 추진 중간보고서』

### 2. 논문

- 강명옥, 2007, “자치경찰제도의 위상정립 방안 연구”, 한국외국어대학교 석사학위논문  
강상욱·최은정, 2009, “자치경찰제 도입을 고려한 지자체의 교통운영 및 관리 효율화 방안”, 『한국교통연구원』  
김성호·안영훈·이효, 1998, “자치경찰의 준거틀과 모형설계”, 『한국지방행정연구원』  
김수원, 2001, “자치경찰의 지역사회 관계 강화 전략”, 전북대학교 석사학위논문  
김원재, 2011, “한국형 자치경찰제도의 바람직한 방향”, 관광대학교 석사학위논문  
김원중, 2007, “제주특별자치도 자치경찰의 역할 검토”, 『한국지방자치법학회』 제7권 제2호  
김해룡, 2007, “자치경찰의 효율적 구성과 운영을 위한 범제 개선방안”, 『한국지방자치법학회』 제7권 제3호  
박억중, 2006, “한국형 자치경찰제도의 도입 방안에 관한 연구”, 세종대학교 박사학위논문  
박영미, 2004, “지역경찰활동과 로컬 거버넌스”, 『한국거버넌스학회보』

- 박진현, 2000, “우리나라 자치경찰 도입 방안에 관한 실증적 연구”, 『한국공안행정학회보』 제9호
- 방면석, 2010, “선진외국 자치경찰제도 비교 연구”, 한경대학교 석사학위논문
- 석기호, 2009, “우리나라 자치경찰의 효율적 운영방안”, 원광대학교 석사학위논문
- 설계경, 2006, “자치경찰제 도입에 관한 고찰”, 『한국토지공법학회 토지공법연구』 제25집
- 안경렬, 2001, “자치경찰과 시민참여”, 『대구미래대학 논문집』
- 안영훈, 2008, “자치경찰제 확대 및 강화방안”, 『한국지방행정연구원』
- 오충익, 2010, “제주자치경찰의 합리적 운영방안에 관한 연구”, 한세대학교 석사학위논문
- 유영현, 2008, “합리적인 자치경찰법안에 관한 연구”, 『충남개발연구원』
- 이상열, 2004, “바람직한 자치경찰제 도입방안에 관한 연구”, 『한국경찰연구』
- 이승철, 2004, “한국의 자치경찰제 도입에 관한 연구”, 대구대학교 대학원 박사학위논문
- 이황우, 1995, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 『한국공안행정학회』
- 이황우, 1998, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 경찰개혁위원회 자치경찰제도 공청회 발표자료
- 장석현, 2007, “자치경찰제의 도입논의”, 국회 행정자치위원회 주관 공청회 발표자료
- 전희재, 2006, “자치경찰제 도입방안과 법안에 대한 연구”, 자치경찰제실무추진단 주요업무추진일지
- 최영규, 2009, “자치경찰기능의 재정립 및 활성화 방안”, 『한국지방자치법학회』 제7권 제3호
- 최용환, 2010, “자치경찰제 도입 및 제도 정착에 관한 연구”, 『충남개발연구원』
- 최종남, 2007, “자치경찰제 추진경과 및 과제”, 자치경찰추진평가 토론회 발표자료
- 최종술, 1999, “바람직한 자치경찰제 모형에 관한 연구”, 『한국행정학회보』
- 한건우, 1999, “지방자치경찰의 실시에 따른 법적 문제점”, 『치안논총』
- 황정익, 2011, “제주자치경찰의 효율적 운영방안”, 『제주발전포럼』

### 3. 기타 자료

- 경찰청, “<http://www.police.go.kr/>”
- 제주·한라·제민일보 등 지역일간지.
- 제주자치경찰단, “<http://jmp.jeju.go.kr/>”
- 제주특별자치도청, “<http://www.jeju.go.kr/>”
- 행정안전부 자치경찰제실무추진단, “<http://wgmp.mopas.go.kr/>”

# **Seek for the way of the successful settlement of municipal police system**

**- centering to Jeju municipal police -**

**Kang se woong**

## **<Abstract>**

This thesis studies the performance and bound of Jeju municipal police which was launched six years ago with the establishment of Jeju special self-governing province, examines the need of Jeju municipal police and implications of centralized police system and aims to seek the way of the successful settlement of Jeju municipal police system.

The thesis explains the background of the establishment of Jeju special self-governing province, describes concept, features and desired results of municipal police through theoretical consideration, compares pros and cons between municipal police system and national police system and discusses the way of the successful introduction and settlement of Jeju municipal police system by drawing a comparison of police system between Korea and other countries in order to realize nation-wide municipal police system.

Also this thesis clarifies problems of the municipal police system, analyzes current points at issue and performance of Jeju municipal police, the first municipal police in Korea, seeks the way of progress of Jeju municipal police and shows the direction that municipal police should follow in order to realize ideal grassroots democracy.

Under those background and aims mentioned above this thesis focuses three points as follows:

First, the reason of the launch of Jeju municipal police, its pros and cons and implications from the comparison between Jeju municipal police and other countries` one, second, performance and current points at issue of Jeju municipal police, third, the way of the successful and settlement of Jeju municipal police system. The thesis considers those points.

The thesis examines examples and current state of Jeju municipal police in connection with its launch to seek the way for effective operation of Jeju municipal police, realize citizen-friendly public security led by local police and introduce municipal police to other provinces in Korea.

## <부 록>

1. 자치경찰제 주요 법규(제주특별자치도 특별법, 특사경 법)
2. 자치경찰과 국가경찰간의 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 업무 협약
3. 경찰관직무집행법 준용

## <부록1-1> 자치경찰제 법규(제주특별자치도 특별법)

### 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

[시행 2012.4.15] [법률 제10599호, 2011.4.14, 타법개정]

#### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 법은 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 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 법에서 "국제자유도시"라 함은 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 말한다.

**제3조(적용범위)** 이 법은 제주특별자치도의 관할구역에 한하여 적용한다.

-- 중 략 --

**제6조(다른 법률과의 관계 등)** ① 이 법은 제주특별자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 있어서 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 제주특별자치도에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 이 법에 의하여 중앙행정기관의 장 등의 권한을 제주특별자치도지사의 권한으로 한 경우(이양되는 권한과 관련된 의무·원칙·기준 및 절차 등을 포함한다. 이하 같다) 제주특별자치도지사의 권한은 해당법령에 규정된 중앙행정기관의 장 등의 권한으로 보아 해당법령을 적용한다. 중앙행정기관의 장 등에 해당하는 사항을 제주특별자치도지사에 해당하는 것으로 한 경우에도 또한 같다.

#### 제11장 자치경찰

##### 제1절 총칙

**제105조(다른 법률과의 관계)** ① 자치경찰(도지사 소속하에 두는 경찰을 말한다. 이하 같다) 및 자치경찰공무원에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「지방자치법」 및 「지방공무원법」에 의한다.

② 제1항의 규정에 의하여 「지방공무원법」을 자치경찰공무원에 적용함에 있어서는 다음 각 호에 의한다.

1. 동법 제14조제2항 각 호 외의 부분 단서, 제19조제4항, 제30조의4제1항, 제62조제4항, 제65조의3제3항, 제67조의2제2항·제3항 및 제73조의2제3항 중 "인사

- 위원회"는 각각 "자치경찰공무원인사위원회"로 본다.
2. 동법 제30조의5제1항 및 제41조중 "직급"은 각각 "계급"으로 본다.
  3. 동법 제60조 본문, 제69조제1항제1호, 제71조제6항 본문 및 제7항 본문 중 "이 법"은 각각 "이 법 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」"으로 본다.

## 제2절 자치경찰의 조직과 사무

**제106조(자치경찰기구의 설치)** ①제108조의 규정에 의한 자치경찰사무를 처리하기 위하여 제주자치도에 자치경찰단을 둔다.

②자치경찰단의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 도조례로 정한다.

**제107조(자치경찰단장의 임명)** ①자치경찰단장은 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받는다.

②자치경찰단장은 자치총경으로 보한다. 다만, 도지사는 필요하다고 인정하는 경우에는 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다.

③도지사는 자치경찰단장의 직위를 개방형직위로 지정하여 운영하는 경우에는 임용기간 만료일에 60세가 초과되지 아니하는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 임용하여야 한다. 이 경우 미리 제127조의 규정에 의한 자치경찰공무원인사위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

1. 당해 자치경찰단장에 보할 수 있는 계급에 있거나 차하위계급에 있는 자로서 승진에 있어 제131조제5항 및 제6항의 규정에 의한 계급별 최저근무연수를 경과한 자치경찰공무원
  2. 제1호에 상응하는 국가경찰공무원
  3. 제1호 또는 제2호에 해당하였던 자로서 퇴직한 날부터 2년이 경과되지 아니한 자
  4. 법관·검사 또는 변호사의 직에 5년 이상 근무한 자
- ④개방형직위로 지정·운영되는 자치경찰단장의 임용절차·임용기간 등에 관하여는 도조례로 정한다.

**제108조(사무)** 자치경찰은 다음 각 호의 사무(이하 "자치경찰사무"라 한다)를 처리한다.

1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무
  - 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영
  - 나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
  - 다. 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호
  - 라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방
  - 마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속
2. 지역교통활동에 관한 사무
  - 가. 교통안전 및 교통소통에 관한 사무
  - 나. 교통법규위반 지도·단속
  - 다. 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도
3. 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
4. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경

차공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

**제109조** 삭제 <2011.5.23>

**제110조(국가경찰과의 협약체결)** ①제108조의 규정에 불구하고 동항제1호 내지 제3호의 사무를 처리함에 있어서 국가경찰과 자치경찰간의 사무분담 및 사무수행방법은 도지사와 제주자치도지방경찰청장이 협약으로 정하고 이를 공표하여야 한다. 이 경우 도지사는 미리 제113조의 규정에 의한 치안행정위원회(이하 "치안행정위원회"라 한다)의 의견을 들어야 한다.

② 삭제 <2011.5.23>

③제1항에 따라 협약을 체결함에 있어 협약당사자가 의견을 달리하여 협약이 체결되지 아니하는 경우에는 협약당사자의 신청에 의하여 「경찰법」 제5조에 따른 경찰위원회(이하 "경찰위원회"라 한다)의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 조정한다. 다만, 협약이 체결되지 아니하는 상태가 지속되어 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 협약당사자의 신청이 없는 때에도 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 이를 조정할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2011.5.23>

④제3항의 규정에 의하여 행정안전부장관이 협약의 체결을 조정할 때에는 이를 서면으로 지체 없이 협약당사자에게 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 협약당사자는 그 내용을 협약에 포함시켜야 한다. <개정 2008.2.29>

⑤제1항의 규정에 의한 국가경찰과 자치경찰간의 사무분담 및 사무수행의 방법에 관한 기준 및 협약의 공표에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다. 이 경우 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

**제3절 자치경찰활동의 목표·평가 및 운영**

**제111조(자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가)** ①도지사는 매년 치안행정위원회의 의견을 들어 자치경찰활동의 목표를 수립하고 공표하여야 한다.

②도지사는 제1항의 규정에 의한 목표를 기준으로 매년 자치경찰활동을 평가하고 치안행정위원회의 의견을 들어 그 결과를 공표하여야 한다.

**제112조(자치경찰의 운영)** ①도지사는 자치경찰의 조직 및 규모의 적정화와 운영의 합리화를 위하여 인력 및 장비 등의 운용계획을 수립하여야 한다.

②도지사는 자치경찰사무의 처리에 필요한 사무소, 무기고 등의 시설물을 갖추어야 하고, 국가경찰과 항시 긴밀한 연락체계를 유지하여야 하며, 이를 위하여 유·무선 통신망 등의 설비를 갖추어야 한다.

**제4절 치안행정위원회**

**제113조(치안행정위원회의 설치 및 기능)** ①제주자치도의 지방행정과 치안행정의 업무 협조 및 제2항 각 호의 사항의 심의·의결을 위하여 도지사 소속하에 치안행정위원회를 둔다.

②치안행정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 제110조제1항의 규정에 의한 국가경찰과 자치경찰간 사무분담 및 사무수행방법에 관한 사항
2. 제111조의 규정에 의한 자치경찰활동에 관한 목표의 수립 및 평가에 관한 사항

3. 자치경찰의 운영에 대한 지원에 관한 사항
4. 그 밖에 자치경찰의 운영에 관하여 치안행정위원회의 위원장이 부의하는 사항

**제114조(치안행정위원회의 구성)** ①치안행정위원회는 위원장 1인과 당연직 위원 2인을 포함한 11인의 위원으로 구성하며, 위원장은 당연직 위원이 아닌 위원 중에서 호선한다.

②당연직 위원은 다음 각 호의 자로 한다.

1. 제14조제2항의 규정에 의한 부지사
2. 제주자치도지방경찰청의 경무(警務)업무를 담당하는 과장
- ③당연직 위원이 아닌 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 도지사가 위촉하되, 그 중 3인은 도의회가 추천한 자를, 3인은 제주자치도지방경찰청장이 추천한 자를 위촉한다.

1. 법관·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자
2. 대학에서 법학·행정학·경찰학 또는 교육학을 담당하는 조교수 이상의 직에 있는 자
3. 그 밖에 지역주민 가운데 지방행정 또는 경찰행정 등의 분야에 학식이나 경험이 풍부한 자

④다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 위원이 될 수 없다.

1. 「정당법」에 의한 정당의 당원
2. 지방의회의원
3. 「지방공무원법」 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자

⑤당연직 위원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 하되, 1차에 한하여 중임할 수 있다. 다만, 당연직 위원의 임기는 그 직에 있는 동안 재임하고, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

⑥치안행정위원회는 제1항의 규정에 의한 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑦그 밖에 치안행정위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다. 이 경우 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

## 제5절 자치경찰의 직무수행

**제115조(「경찰관직무집행법」의 준용)** ①자치경찰공무원이 자치경찰사무를 수행함에 있어서는 「경찰관직무집행법」 제3조 (불심검문)·제4조 (보호조치등)·제5조 (위험발생의 방지)·제6조 (범죄의 예방과 제지)·제7조 (위험방지를 위한 출입)·제10조 (경찰장비의 사용 등)·제10조의2(경찰장구의 사용)·제10조의3(분사기 등의 사용)·제10조의4(무기의 사용)·제11조 (사용등록의 보관) 및 제12조 (벌칙)의 규정을 준용한다.

②제1항의 규정에 의하여 「경찰관직무집행법」을 준용함에 있어서는 다음 각 호에 의한다.

1. "경찰관"은 "자치경찰공무원"으로 본다.
2. 동법 제3조제2항 전단 중 "경찰서·지구대·파출소 또는 출장소(이하 "경찰관서"라 하되, 지방해양경찰관서를 포함한다)"는 "경찰서·지구대·파출소·출장소 또는 자치경찰단 사무소"로 보고, 동조제6항 중 "경찰관서"는 "경찰서·지구대·파출소·출장소 또는 자치경찰단 사무소"로 보며, 동법 제4조제1항 각 호 외의 부분·제3항 및 제7항 중 "경찰관서"는 각각 "자치경찰단 사무소"로 보고, 동

법 제4조제5항 및 제6항 중 "소속 경찰서장 또는 지방해양경찰관서의 장"은 각각 "도지사"로 본다.

**제116조(무기와 장비의 사용)** ①제115조의 규정에 의하여 준용되는 「경찰관직무집행법」 제10조의4의 규정에 불구하고 무기를 휴대·사용할 수 있는 자치경찰공무원은 도지사의 신청에 의하여 제주자치도지방경찰청장의 승인을 얻은 자에 한한다.

②자치경찰공무원이 무기를 사용한 때에는 무기의 사용자 및 사용 일시·장소·대상·경위를 소속 자치경찰단장을 거쳐 즉시 제주자치도지방경찰청장에게 통보하여야 한다. <개정 2011.5.23>

③자치경찰공무원이 사용하는 경찰장비에는 표지를 부착하되, 국가경찰의 장비와 구별될 수 있도록 하여야 한다.

**제117조(범죄의 발견시 조치)** ①자치경찰공무원이 직무수행 중에 범죄를 발견한 경우에는 범죄의 내용 또는 증거물 등을 소속 자치경찰단장을 거쳐 즉시 제주자치도지방경찰청장 또는 경찰서장(해양경찰서장을 포함한다)에게 통보하고 그 사무를 인계하여야 한다. 다만, 제108조제4호의 직무에 속하는 범죄와 「경범죄처벌법」 제7조, 「도로교통법」 제163조에 따른 통고처분의 대상이 되는 범칙행위의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2011.5.23, 2012.3.21>

②자치경찰공무원이 현행범인을 발견하여 현장에서 체포한 경우에는 즉시 국가경찰공무원에게 인도하여야 한다. 다만, 제108조제4호의 직무에 속하는 범죄의 현행범인의 경우에는 그러하지 아니하다.

③제2항의 규정에 의하여 자치경찰공무원이 현행범인을 체포하는 경우에는 범죄사실의 요지, 체포의 이유와 변호인을 선임할 수 있음을 알려주고 변명할 기회를 주어야 한다.

[시행일 : 2013.3.22] 제117조

**제118조(복제)** 자치경찰공무원은 도조례가 정하는 바에 따라 제복을 착용하되, 국가경찰공무원의 제복과 구별될 수 있도록 하여야 한다.

## 제6절 경찰상호간의 관계

**제119조(국가경찰과 자치경찰의 상호협조)** ①국가경찰과 자치경찰은 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰사무의 범위안에서 필요한 정보와 기술을 제공하는 등 상호 협조하여야 한다.

②국가경찰과 자치경찰은 직무수행을 위하여 필요한 범위 안에서 유·무선의 통신망과 시설물을 상호 이용할 수 있다.

③도지사와 제주자치도지방경찰청장은 경찰인력 및 장비 등의 효율적인 운영을 위하여 경찰인력 및 장비 등의 운영상황 및 계획을 상호 통보하여야 한다. 이 경우 통보절차 및 방법 등에 관한 사항은 도조례로 정하되, 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

**제120조(경찰통계)** 도지사는 당해 관할구역에서의 단속현황, 경찰장비보유현황 그 밖의 통계자료를 제주자치도지방경찰청장에게 통보하여야 한다.

**제121조(조례 및 규칙 등의 통보)** 도지사는 자치경찰의 사무 및 운영에 관련된 조례나 규칙을 제정·개정 또는 폐지하는 때에는 조례안은 지방의회에서 이송된

날부터 10일 이내에, 규칙안은 공포예정 15일 전에 제주자치도지방경찰청장에게 전문을 첨부하여 통보하여야 한다.

## 제7절 자치경찰에 대한 지원 및 감독

**제122조(재정지원)** 국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있다.

**제123조(시정명령 등)** ① 행정안전부장관은 자치경찰사무와 관련하여 「지방자치법」 제169조의 규정에 의한 시정명령을 하고자 하는 때에는 미리 경찰위원회의 의견을 들어야 한다. <개정 2007.5.11, 2008.2.29>

② 행정안전부장관은 자치경찰사무와 관련한 도의회의 의결에 대하여 「지방자치법」 제172조의 규정에 의한 재의를 요구하고자 하는 때에는 미리 경찰위원회의 의견을 들어야 한다. <개정 2007.5.11, 2008.2.29>

**제124조(자치경찰사무에 대한 감사)** 도지사는 제66조의 규정에 의하여 감사위원회가 자치경찰사무에 대한 감사를 하는 때에는 제주자치도지방경찰청장 또는 경찰서장에게 참여를 요청할 수 있다.

## 제8절 자치경찰공무원

**제125조(계급구분)** 자치경찰공무원의 계급은 다음과 같이 구분한다. 자치총경·자치경정·자치경감·자치경위·자치경사·자치경장·자치순경

**제126조(임용권자)** 도지사는 소속 자치경찰공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 행하는 권한을 가진다.

**제127조(자치경찰공무원인사위원회의 설치)** ① 제128조의 규정에 의한 자치경찰공무원의 인사에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 자치경찰공무원인사위원회(이하 "자치경찰인사위원회"라 한다)를 둔다.

② 자치경찰인사위원회 위원장은 제3항의 규정에 의한 위촉위원 중에서 호선한다.

③ 자치경찰인사위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 「지방공무원법」 제7조, 제8조제2항, 제9조(제1항 중 자치경찰인사위원회 위원장에 관한 사항을 제외한다), 제10조 및 제11조의 규정을 준용한다. 이 경우 "인사위원회"는 "자치경찰인사위원회"로, 「지방공무원법」 제7조제3항 각 호 외의 부분 본문 중 "당해 지방자치단체의 공무원(국가공무원을 포함한다)"은 "자치경찰공무원 또는 국가경찰공무원"으로, 동항제3호 중 "공무원(국가공무원을 포함한다)"은 "자치경찰공무원 또는 국가경찰공무원"으로 본다.

**제127조(자치경찰공무원인사위원회의 설치)** ① 제128조의 규정에 의한 자치경찰공무원의 인사에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 자치경찰공무원인사위원회(이하 "자치경찰인사위원회"라 한다)를 둔다.

② 자치경찰인사위원회 위원장은 제3항의 규정에 의한 위촉위원 중에서 호선한다.

③ 자치경찰인사위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 「지방공무원법」 제7조, 제8조제2항, 제9조(제1항 중 자치경찰인사위원회 위원장에 관한 사항을 제외한다), 제10조, 제10조의2, 제10조의3 및 제11조를 준용한다. 이 경우 "인사위원회"는 "자치경찰인사위원회"로, 「지방공무원법」 제7조제5항 각 호 외의 부분 본

문 중 "당해 지방자치단체의 공무원(국가공무원을 포함한다)"은 "자치경찰공무원 또는 국가경찰공무원"으로, 동항제3호 중 "공무원(국가공무원을 포함한다)"은 "자치경찰공무원 또는 국가경찰공무원"으로 본다. <개정 2012.3.21>  
 [시행일 : 2012.9.22] 제127조

**제128조(자치경찰인사위원회의 기능)** 자치경찰인사위원회는 다음 각 호의 사항을 관장한다.

1. 자치경찰공무원 충원계획의 사전심의
2. 자치경찰공무원 각종 임용시험의 실시
3. 도지사의 요구에 의한 자치경찰공무원의 보직관리기준 및 승진·전보임용기준의 사전의결
4. 자치경찰공무원 승진임용의 사전심의
5. 도지사의 요구에 의한 자치경찰공무원의 징계의결
6. 도지사가 도의회에 제출하는 자치경찰공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의
7. 자치경찰단장의 개방형직위의 지정 및 운영에 관한 사항
8. 그 밖에 도지사가 자치경찰공무원의 인사에 관하여 부의하는 사항

**제129조(신규임용)** ①자치경찰공무원의 신규임용은 공개경쟁시험에 의하여 행한다.

②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 특별임용시험에 의하여 자치경찰공무원을 신규임용(이하 "특별임용"이라 한다)할 수 있다.

1. 국가경찰공무원을 그 계급에 상응하는 자치경찰공무원으로 임용하는 경우
2. 퇴직한 자치경찰공무원 또는 국가경찰공무원을 퇴직한 날부터 2년 이내에 퇴직시에 재직할 계급 또는 그 계급에 상응하는 계급의 자치경찰공무원으로 재임용하는 경우
3. 공개경쟁시험에 의하여 임용하는 것이 부적당한 경우에 임용예정직무에 관련된 자격증소지자를 임용하는 경우
4. 관광지·환경기초시설·항만·자연공원·공공청사의 경비 등에 5년 이상의 근무실적 또는 연구실적이 있거나 전문지식을 가진 자를 임용하는 경우
5. 「지방공무원법」 제41조의4의 규정에 의하여 재학 중 장학금을 받고 졸업한 자를 임용하는 경우
6. 도서·벽지 등 특수지역에 근무할 자를 임용하는 경우
7. 외국어에 능통한 자를 임용하는 경우

③제2항의 규정에 의한 특별임용에 있어서는 동일한 사유에 해당하는 다수인을 대상으로 제한경쟁의 방법에 의하여 임용할 수 있다.

④제2항제1호의 규정에 의하여 국가경찰공무원을 자치경찰공무원으로 임용하는 경우에는 특별임용시험을 거치지 아니할 수 있다.

⑤제2항의 규정에 의하여 특별임용할 수 있는 자치경찰공무원의 계급, 임용예정직에 관련된 자격증의 구분, 근무실적 또는 연구실적, 전보제한 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

**제130조(국가경찰공무원과 자치경찰공무원간의 인사교류 등)** ①경찰청장과 도지사는 자치경찰공무원의 능력을 발전시키고 국가경찰사무와 자치경찰사무의 연계성을 높이기 위하여 국가경찰과 자치경찰간 또는 다른 지방자치단체의 자치경찰 상호간에 긴밀한 인사교류가 될 수 있도록 노력하여야 한다.

②도지사는 제1항의 규정에 의한 인사교류를 함에 있어서 매년 소속 자치경찰공

무원 정원의 100분의 5의 범위 안에서 국가경찰 또는 소속을 달리하는 자치경찰 조직에 근무할 수 있도록 해당임용권자와 협의를 거쳐 인사교류를 하여야 한다.  
③제2항의 규정에 의한 인사교류의 기준·방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다. 이 경우 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

**제131조(승진)** ①자치경찰공무원의 승진은 바로 차하위계급에 있는 자치경찰공무원 중에서 근무성적·경력평정 그 밖의 능력의 실증에 의한다.

②자치경찰공무원의 승진은 승진심사에 의한다. 다만, 자치경찰 이하 계급에의 승진에 있어서는 도조례가 정하는 비율에 따라 승진시험을 병행할 수 있다.

③도지사는 자치경찰 이하의 자치경찰공무원에 대하여는 도조례가 정하는 바에 의하여 계급별로 승진대상자명부를 작성하여야 한다.

④자치경찰인사위원회는 제3항의 규정에 의하여 작성된 승진대상자명부의 선순위자(제2항 단서의 규정에 의한 승진시험에 합격한 승진후보자를 제외한다) 순으로 도조례가 정하는 범위 안에서 승진후보자를 심사·선발하고, 승진후보자명부에 등재하여야 한다.

⑤자치경찰공무원의 승진에 필요한 계급별 최저근무연수는 대통령령으로 정한다. 다만, 계급별 최저근무연수의 기간 계산에 있어서는 휴직기간·직위해제기간 및 징계처분기간을 포함하지 아니한다.

⑥제5항의 규정에 의한 계급별 최저근무연수의 산입에 관한 사항, 승진의 제한 그 밖에 승진에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

**제131조의2(근속승진)** ① 제131조제2항에도 불구하고 해당 계급에서 일정기간 재직한 자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 자치경찰·자치경사 및 자치경위로 근속승진임용을 할 수 있다.

② 제1항에 따라 근속승진한 자치경찰공무원이 근무하는 기간 동안에는 그에 해당하는 직급의 정원이 따로 있는 것으로 보고, 종전의 직급의 정원은 감축된 것으로 본다.

[본조신설 2007.8.3]

**제132조(시험실시기관 및 응시자격 등)** ①도지사는 제128조제2호의 규정에 불구하고 도조례가 정하는 바에 따라 각종 임용시험의 실시업무를 경찰청장 또는 제주자치도지방경찰청장에게 위탁할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 각종 시험의 응시자격·시험방법 그 밖에 임용시험의 실시에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

**제133조(교육훈련)** ①도지사는 모든 자치경찰공무원에게 균등한 교육훈련의 기회가 부여되도록 하여야 한다.

②도지사는 치안활동과 관련된 전문지식·기술 및 활용능력을 높이기 위하여 자치경찰공무원이 소정의 교육과정을 이수하도록 하여야 한다. 이 경우 자치경찰공무원의 교육훈련을 도조례가 정하는 바에 따라 국가경찰의 교육훈련기관에 위탁할 수 있다.

③도지사는 제2항 후단의 규정에 의하여 자치경찰공무원의 교육훈련을 위탁하고자 하는 경우에는 다음 연도의 자치경찰공무원 교육훈련계획을 수립하여 경찰청장에게 제출하여야 한다.

**제134조(직권면직)** ①도지사는 자치경찰공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 직권에 의하여 이를 면직시킬 수 있다.

1. 「지방공무원법」 제62조제1항제3호·제4호·제7호 및 제8호의 어느 하나에 해당하는 때
  2. 자치경찰공무원으로서 부적합할 정도로 직무수행능력 또는 성실성이 현저히 결여된 자로서 도조례가 정하는 사유에 해당된다고 인정되는 때
  3. 성격 또는 도덕적 결함으로 자치경찰공무원으로서의 직무를 수행하기 곤란하다고 인정되는 자로서 도조례가 정하는 사유에 해당된다고 인정되는 때
- ②도지사는 제1항의 규정에 의하여 면직시킬 경우에는 미리 자치경찰인사위원회의 의견을 들어야 한다. 다만, 제1항제2호·제3호 및 「지방공무원법」 제62조제1항제7호의 규정에 의하여 면직시킬 경우에는 당해 자치경찰인사위원회의 동의를 얻어야 한다.

**제135조(정년)** 자치경찰공무원의 정년은 60세로 한다.

[전문개정 2011.5.23]

**제136조(징계의 절차)** ①자치경찰공무원의 징계는 자치경찰인사위원회의 의결을 거쳐 도지사가 행한다.

②징계요구를 한 도지사는 자치경찰인사위원회의 의결이 가법하다고 인정하는 때에는 그 처분을 하기 전에 당해 자치경찰인사위원회에 재의결을 요청할 수 있다. 이 경우에는 소속공무원을 대리인으로 지정할 수 있다.

**제137조(「경찰공무원법」의 준용)** ①「경찰공무원법」 제7조·제9조·제10조·제13조·제14조·제16조·제18조·제19조·제21조 및 제23조의 규정은 자치경찰공무원의 인사 운영에 관하여 이를 준용한다.

②제1항의 규정에 의하여 「경찰공무원법」을 준용함에 있어서는 다음 각 호에 의한다. <개정 2006.7.19>

1. "경찰공무원"은 "자치경찰공무원"으로, "자치경찰공무원"은 "경찰공무원"으로, "경찰청장 또는 해양경찰청장"은 "도지사"로, "경무관"은 "자치총경"으로, "경정"은 "자치경정"으로, "경위"는 "자치경위"로 본다.
2. 동법 제10조제3항 중 "국가공무원법 제68조"는 "「지방공무원법」 제60조"로 본다.
3. 동법 제14조제1항제1호 중 "국가공무원법 제40조의4제1항제1호 내지 제4호의 1"은 "「지방공무원법」 제39조의3제1항제1호 내지 제4호의 어느 하나"로 본다.
4. 동법 제23조제1항 중 "국가공무원법 제71조제1항제4호"는 "「지방공무원법」 제63조제1항제4호"로, "동법 제72조제3호"는 "「지방공무원법」 제64조제4호"로 본다.

## 제9절 교통안전시설의 관리

**제138조(교통안전 및 시설 등에 관한 특례)** ①「도로교통법」 제10조제1항, 제13조제4항제5호, 제14조제1항·제2항 단서, 제18조제2항, 제22조제3항제4호, 제25조제2항 단서, 제28조제1항·제2항 단서, 제31조제1항제5호·제2항제2호, 제32조제6호, 제33조제4호 및 제34조의2에 따른 지방경찰청장 또는 경찰서장의 권한은 이를 도지사의 권한으로 한다. <개정 2011.5.23>

② 「도로교통법」 제70조의 도로관리청이 도지사인 경우 도지사는 도로의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다. <신설 2011.5.23>

③ 「도로교통법」 제3조제3항·제4항, 제12조제1항제2호, 같은 조 제2항, 제12조

의2제1항·제2항, 제35조제1항·제4항·제5항 및 제50조제4항에서 대통령령 또는 행정안전부령 및 교육과학기술부·행정안전부·국토해양부의 공동부령 또는 보건복지부·행정안전부·국토해양부의 공동부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다. 다만, 같은 법 제12조 및 제12조의2에 따른 어린이 보호구역이나 노인보호구역 또는 장애인보호구역에서의 속도제한에 관한 사항은 제외한다. <개정 2011.5.23>

④도지사는 「도로교통법」 제147조제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 권한은 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 위탁할 수 없다. <개정 2011.5.23>

1. 동법 제3조제1항 본문의 규정에 의한 신호기 및 안전표지의 설치·관리에 관한 권한
2. 동법 제3조제1항 단서의 규정에 의한 유료도로 관리자에 대한 지시 권한
3. 동법 제3조제3항의 규정에 의한 비용부담 명령권한
4. 동법 제12조제1항의 규정에 의한 어린이 보호구역의 지정 및 관리에 관한 권한
5. 같은 법 제12조의2제1항에 따른 노인보호구역 또는 장애인보호구역의 지정 및 관리에 관한 권한

⑤제주자치도지방경찰청장은 경호·경비 그 밖의 긴급한 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우 신호기 및 안전표지 등 교통안전시설을 그 사유가 발생한 때부터 그 사유가 없어질 때까지 운용할 수 있다. <개정 2011.5.23>

[제목개정 2011.5.23]

**제139조(교통시설심의위원회)** ①안전하고 원활한 교통을 확보하기 위하여 도지사 소속하에 제주자치도교통시설심의위원회(이하 "교통시설심의위원회"라 한다)를 둔다.

②교통시설심의위원회는 위원장 1인을 포함한 6인 이상 10인 이내의 위원으로 구성하되, 위원은 교통관련 분야의 공무원 및 교통에 대한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 도지사가 임명 또는 위촉한다. 이 경우 공무원이 아닌 위원은 전체위원의 과반수가 되어야 한다.

③제2항의 규정에 의한 위원장은 공무원이 아닌 위원 중에서 호선한다.

④제1항의 규정에 의한 교통시설심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 이 경우 미리 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

1. 횡단보도의 신설 및 이전에 관한 사항
2. 신호기의 신설 및 이전에 관한 사항
3. 중앙선의 절선 좌회전 및 유턴의 허용 및 폐지에 관한 사항
4. 일방통행로·가변차로의 설치 및 폐지에 관한 사항
5. 그 밖에 도지사 또는 제주자치도지방경찰청장이 교통안전과 원활한 소통을 위하여 심의가 필요하다고 인정하는 사항

⑤도지사는 교통시설심의위원회의 심의사항을 제주자치도지방경찰청장에게 지체 없이 통보하여야 하며, 제주자치도지방경찰청장은 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 도지사에게 필요한 조치를 요구할 수 있다.

⑥교통시설심의위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

## <부록1-2> 자치경찰제 법규(특사경 법)

### 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률

[ 일부개정 2012.1.17 법률 제11161호 ]

**제1조(목적)** 이 법은 「형사소송법」 제197조에 따라 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위를 정함을 목적으로 한다.[전문개정 2008.6.13]

**제6조(직무범위와 수사 관할)** 제4조와 제5조에 따라 사법경찰관리의 직무를 수행할 자의 직무범위와 수사 관할은 다음 각 호에 규정된 범죄로 한정한다.<개정 2012.1.17>

5. 제4조와 제5조제5호부터 제7호까지 및 제13호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 소관 임야에서 발생하는 산림, 그 임산물과 수렵에 관한 범죄
6. 제5조제8호에 규정된 자의 경우에는 소속 행정관서 관할 구역에서 발생하는 「식품위생법」 및 「건강기능식품에 관한 법률」에 규정된 범죄와 「보건범죄단속에 관한 특별조치법」 중 식품위생에 관한 범죄
7. 제5조제9호에 규정된 자의 경우에는 소속 행정관서 관할 구역에서 발생하는 「약사법」에 규정된 범죄와 「보건범죄단속에 관한 특별조치법」 중 약사(藥事)에 관한 범죄
11. 제5조제14호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「문화재보호법」 및 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」에 규정된 범죄 및 「문화재보호법」에 따라 지정된 국가지정문화재의 구역이나 그 보호구역과 관리사무소가 설치되어 있는 시·도지정문화재의 구역 또는 그 보호구역 안에서 발생하는 「경범죄처벌법」에 규정된 범죄의 현행범
13. 제5조제16호에 규정된 자의 경우에는 그 관할 공원구역에서 발생하는 「자연공원법」에 규정된 범죄와 「경범죄처벌법」에 규정된 범죄의 현행범
15. 제5조제18호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「수산업법」에 규정된 범죄, 「어업자원보호법」에 규정된 범죄 및 「수산자원관리법」에 규정된 범죄
18. 제5조제21호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「공중위생관리법」에 규정된 범죄
19. 제5조제22호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 다음 각 목의 법률에 규정된 범죄
  - 가. 「대기환경보전법」
  - 나. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」
  - 다. 「소음·진동관리법」
  - 라. 「유해화학물질 관리법」
  - 마. 「폐기물관리법」
  - 바. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」
  - 사. 「환경분쟁 조정법」
  - 아. 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」

- 자. 「자연환경보전법」
- 차. 「환경영향평가법」
- 카. 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」
- 타. 「하수도법」
- 파. 「환경기술 및 환경산업 지원법」
- 하. 「먹는물관리법」
- 거. 「토양환경보전법」
- 너. 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」
- 더. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」
- 러. 「다중이용시설 등의 실내공기질관리법」
- 머. 「수도법」 (제83조제1호만 해당한다)
- 버. 「지하수법」 (제37조제3호만 해당한다)
- 서. 「보건범죄단속에 관한 특별조치법」 (제4조만 해당한다)
- 어. 「야생동·식물보호법」
- 저. 「약취방지법」
- 처. 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」
- 커. 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」
- 터. 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」
- 퍼. 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」
- 허. 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」
- 고. 「습지보전법」
- 노. 「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 법률」
- 도. 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」
- 21. 제5조제24호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「도로법」 제38조, 제45조, 제49조, 제52조, 제58조, 제59조, 제62조 및 제64조를 위반한 범죄
- 22. 제5조제25호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「관광진흥법」에 규정된 범죄
- 24. 제5조제27호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「청소년보호법」에 규정된 범죄
- 25. 제5조제28호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 다음 각 목에 규정된 범죄
  - 가. 「농수산물 원산지 표시에 관한 법률」에 규정된 범죄
  - 나. 「농수산물 품질관리법」에 규정된 범죄
  - 다. 「친환경농업육성법」에 규정된 범죄
  - 라. 「축산물위생관리법」에 규정된 범죄
  - 마. 「인삼산업법」에 규정된 범죄
  - 바. 「양곡관리법」에 규정된 범죄
- 26. 제5조제29호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「대외무역법」 중 원산지 표시에 관한 범죄
- 28. 제5조제31호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「농약관리법」 및 「비료관리법」에 규정된 범죄
- 29. 제5조제32호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는

「하천법」에 규정된 범죄

31. 제5조제34호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「가축전염병예방법」에 규정된 범죄
32. 제5조제35호에 규정된 자의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「자동차관리법」에 규정된 무등록 자동차정비업 및 자동차 무단방치에 관한 범죄와 「자동차손해배상 보장법」에 규정된 강제보험 미가입 자동차 운행에 관한 범죄

**제10조(자치경찰공무원)** 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰공무원 중 자치총경·자치경정·자치경감·자치경위는 제주특별자치도의 관할 구역에서 발생하는 범죄 가운데 이 법 제6조제5호(제5조제6호 및 제7호에 해당하는 자의 소관만 해당한다)·제6호·제7호·제11호·제13호·제15호·제18호·제19호·제21호·제22호·제24호·제25호·제26호· 제28호· 제29호·제31호·제32호의 범죄와 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제356조· 제358조 및 이와 관련되는 같은 법 제360조· 제361조에 규정된 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를, 자치경사·자치경장·자치순경은 그 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 수행한다.<개정 2010.5.4>[전문개정 2008.6.13]

**【보조자료- 법률요약】**

『사법경찰관리의직무를수행할자와 그직무범위에 관한 법률 일부개정(17종 59개 법률)』

연번	조항 (6조)	분 야 (59개)	직 무 범 위
1	5호	산 림	관할 구역 임야에서 발생하는 산림, 그 임산물과 수렵에 관한 범죄 산지관리법, 산림자원조성및관리에관한법률, 산림문화휴양에관한법률, 사 방사업법, 소나무재선충방제특별법
2	6호	식품위생	식품위생법, 보건범죄 단속에관한특별조치법(식품위생에 관한 범죄) 건강기능식품에 관한 법률
3	7호	의 약 품	약사법, 보건범죄 단속에관한특별조치법(약사에 관한 범죄)
4	11호	문 화 재	문화재보호법, 매장문화재보호및조사에관한법률,
5	13호	공원관리	자연공원법
6	15호	수 산 업	수산업법, 어업자원관리법, 수산자원관리법
7	18호	공중위생	공중위생관리법
8	19호	환 경	대기환경보전법, 수질및수생태계보전에관한법률, 소음진동규제법, 유해화학 물질관리법, 폐기물관리법, 가축분뇨의관리및이용에관한법률, 환경분쟁조정 법, 환경범죄의단속에관한특별조치법, 자연환경보전법, 환경영향평가법, 폐기물의국가간이동및그처리에관한법률, 하수도법, 환경기술개발및지원에 관한법률, 먹는물관리법, 토양환경보전법, 폐기물처리시설설치촉진및주변 지역지원등에관한법률, 자원의절약과재활용촉진에관한법률, 다중이용시설 등의실내공기질관리법, 수도법(상수원보호구역오염행위), 지하수법(지하수 오염방지명령 위반), 보건범죄단속에관한특별조치법, 야생동식물보호법, 약취방지법, 건설폐기물의재활용촉진에관한법률, 습지보전법, 독도등도서 지역의생태계보전에관한법률, 제주도특별법 제358조(환경분야)
9	21호	도 로	도로법 【제38조(도로점용), 제45조(도로상 금지행위), 제52조(도로보전입 체구역 행위제한), 제58조(통행금지제한), 제59조(차량운행제한), 제62 조(전용도로통행제한), 제64조(교차방법연결)】
10	22호	관 광	관광진흥법, 제주도특별법 제356조(관광분야)
11	24호	청 소 년	청소년보호법
12	25호	농수산물	농산물품질관리법 및 수산물품질관리법(원산지표시·유전자변형농수산물표시에 관 한 범죄), 인삼산업법, 양곡관리법, 축산물위생관리법(추가), 친환경농업육 성법(추가)
13	26호	대외무역	대외무역법(원산지표시에 관한범죄)
14	28호	농약비료	농약관리법, 비료관리법
15	29호	하 천	하천법
16	31호	가축방역	가축전염병예방법
17	32호	자 동 차	자동차관리법(무등록자동차정비업·자동차무단방치), 자동차손해배상보장법(강제보험미가입자동차운행)에 관한범죄

## <부록2> 제주특별자치도와 제주특별자치도지방경찰청간의 사무분담 및 사무수행 방법에 관한 업무 협약

제주특별자치도지사와 제주특별자치도지방경찰청장(이하 “협약당사자라 한다)은 다음과 같이 협약 한다.

### 제1장 총칙

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

**제2조(정의)** ①이 협약에서 사용하는 용어는 다음과 같다.

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

②제1항에 의한 용어 외에 이 협약에서 사용되는 용어는 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 법이 정하는 바에 따른다.

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

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

### 제2장 자치경찰이 수행할 사무

**제4조(자치경찰 사무의 중점 수행 장소 및 시간)** 자치경찰은 법 제108조 제1호 내지 제3호에 따른 사무를 다음 각호의 장소에서 중점적으로 수행한다.

1. 제주국제공항과 제주항 도착장 일반 대합실, 여객주차장, 공항·만내 준용도로 등 공개된 장소. 이 경우 사무 수행시간은 여객항공기와 여객선 운항시간에 한한다.
2. [별표 1]에 규정된 주요 관광지. 이 경우 사무수행 시간은 관광지의 개장시간

에 한한다.

3. 문화축제, 체육행사 등이 개최되는 지역 행사장. 다만, 자치경찰 경력만으로 질서유지가 어렵다고 판단될 경우 국가경찰과 사전 협의 할 수 있다.

4. 한라산 어리목, 영실, 성판악, 관음사 등산코스

5. [별표 2]에 규정된 민속 5일장. 이 경우 사무수행 시간은 5일장의 개장시간에 한한다.

6. 시내권 교통혼잡 지역 등에 대한 주정차 관리사무를 중점 수행할 수 있다.

7. 제주특별자치도의 본청, 직속기관, 사업소, 합의제행정기관 및 하부행정기관 등이 입주하거나 사용·관리하는 공공시설

**제5조(단체 관광객 등의 수송안전에 관한 사무)** 자치경찰은 단체관광객 등의 수송안전에 관한 다음 각 호의 사무를 수행한다.

1. 수학여행단 등 단체관광객 차량의 에스코트. 다만, 국가경찰의 협조 요청이 있는 경우에 한한다.

2. 그 밖에 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 안전상의 이유 등으로 필요하다고 인정하는 경우의 에스코트

### 제3장 협약당사자의 협력에 관한 사항

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

**제7조(인력 및 장비 운영 상황의 통보)** 협약 당사자는 익일 인력 및 장비 운영계획을 별지 1호서식에 따라 전일 20시까지 각각의 상황실로 통보한다.

**제8조(협력)** 협약당사자는 협력이 필요한 경우 별지 2호서식에 따라 필요한 날부터 3일 전까지 요청하고, 요청받은 당사자는 특별한 사정이 없는 한 협력한다. 다만, 긴급한 경우에는 전화나 그 밖의 방법에 의하여 즉시 요청할 수 있으며, 이 경우 추후 서면으로 통보한다.

**제9조(신고의 처리)** ①주민의 신고는 신고를 접수한 기관에서 처리함을 원칙으로 한다.

②자치경찰에서 접수한 신고사건 중 자치경찰 사무에 해당하지 않는 사건은 초동조치 후 국가경찰에 인계한다.

③국가경찰에서 접수한 신고사건 중 제4조 및 제5조에 따른 자치경찰 사무는 초동조치 후 자치경찰에게 인계한다.

④도지사는 제주특별자치도지방경찰청 112신고센터·치안상황실과 제주시자치경찰대·서귀포시자치경찰대 상황실에 전용회선 유선전화를 각 1회선씩 설치한다.

**제10조(실무협의회 운영)** ①협약 당사자는 상호협력을 증진하고 발전방향을 모색하기 위하여 실무협의회를 운영한다.

②실무협의회는 제주특별자치도 자치경찰단 주무팀장, 제주특별자치도지방경찰청 주무계장 등으로 구성한다.

③실무협의회는 분기 1회 개최하며, 필요시 수시회의 개최를 요청할 수 있다.

## **제4장 협약의 개정 등에 관한 사항**

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

**제12조(시행일)** 이 협약은 2008년 8월 11일부터 시행한다.

**제13조(유효기간)** ①이 협약은 2010년 8월 10일까지 효력을 가진다.

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

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

**2008년 8월 7일**

**제주특별자치도지사 김태환**

**제주특별자치도지방경찰청장 김상렬**

[별표 1]

주요관광지(제4조 제2호 관련)

관 광 지	소 재 지
민속자연사박물관	제주시 일도2동
만장굴	구좌읍 동김녕리
성산일출봉	성산읍 성산리
산방굴사	안덕면 사계리
중문관광단지	서귀포시 색달동
천지연폭포	서귀포시 서귀동
산지천 공원	제주시 건입동

[별표 2]

5일장 현황(제4조 제5조 관련)

시 장 명	소 재 지	개설년도	개장일
제주시 민속오일시장	제주 도두1동	'98.11.22	2, 7
서귀포시 향토오일시장	서귀포 동홍동	'95. 9.25	4, 9
중문오일시장	중 문 동	'65. 1.15	3, 8
한림민속오일시장	한림읍 대림리	'02. 9.14	4, 9
세화오일시장	구좌읍 세화리	'83. 9. 7	5, 10
대정오일시장	대정읍 하모리	'83.10. 1	1, 6
고성오일시장	성산읍 고성리	'84. 4.19	4, 9
성산오일시장	성산읍 성산리	'64.12.29	1, 6
표선오일시장	표선면 표선리	'85. 6. 7	2, 7

## <부록3> 경찰관직무집행법 준용 규정

### [제주도특별법 제115조(경찰관직무집행법 준용)]

- 제3조(불심검문)** ① 경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 어떠한 죄를 범하였거나 범하려 하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자 또는 이미 행하여진 범죄나 행하여지려고 하는 범죄행위에 관하여 그 사실을 안다고 인정되는 자를 정지시켜 질문할 수 있다.
- ② 그 장소에서 제1항의 질문을 하는 것이 당해인에게 불리하거나 교통의 방해가 된다고 인정되는 때에는 질문하기 위하여 부근의 경찰서·지구대·파출소 또는 출장소(이하 "경찰관서"라 하되, 지방해양경찰관서를 포함한다)에 동행할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 당해인은 경찰관의 동행요구를 거절할 수 있다. <개정 1988.12.31, 1996.8.8, 2004.12.23>
- ③ 경찰관은 제1항에 규정된 자에 대하여 질문을 할 때에 흉기의 소지여부를 조사할 수 있다.
- ④ 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 질문하거나 동행을 요구할 경우 경찰관은 당해인에게 자신의 신분을 표시하는 증표를 제시하면서 소속과 성명을 밝히고 그 목적과 이유를 설명하여야 하며, 동행의 경우에는 동행장소를 밝혀야 한다. <개정 1991.3.8>
- ⑤ 제2항의 규정에 의하여 동행을 한 경우 경찰관은 당해인의 가족 또는 친지등에게 동행한 경찰관의 신분, 동행장소, 동행목적과 이유를 고지하거나 본인으로 하여금 즉시 연락할 수 있는 기회를 부여하여야 하며, 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지하여야 한다. <신설 1988.12.31>
- ⑥ 제2항의 규정에 의하여 동행을 한 경우 경찰관은 당해인을 6시간을 초과하여 경찰관서에 머물게 할 수 없다. <신설 1988.12.31, 1991.3.8>
- ⑦ 제1항 내지 제3항의 경우에 당해인은 형사소송에 관한 법률에 의하지 아니하고는 신체를 구속당하지 아니하며, 그 의사에 반하여 답변을 강요당하지 아니한다. <신설 1988.12.31>

- 제4조(보호조치등)** ① 경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 다음 각호의 1에 해당함이 명백하며 응급의 구호를 요한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 자를 발견한 때에는 보건의료기관 또는 공공구호기관에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에 보호하는 등 적당한 조치를 할 수 있다. <개정 1988.12.31>
1. 정신착란 또는 술취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자와 자살을 기도하는 자
  2. 미아·병자·부상자등으로서 적당한 보호자가 없으며 응급의 구호를 요한다고 인정되는 자. 다만, 당해인이 이를 거절하는 경우에는 예외로 한다.
- ② 제1항의 긴급구호요청을 받은 보건의료기관이나 공공구호기관은 정당한 이유 없이 긴급구호를 거절할 수 없다.
- ③ 제1항의 경우에 피구호자가 휴대하고 있는 무기·흉기등 위험을 야기할 수 있는 것으로 인정되는 물건은 경찰관서에 임시영치할 수 있다.

- ④경찰관이 제1항의 조치를 한 때에는 지체없이 이를 피구호자의 가족·친지 기타의 연고자에게 그 사실을 통지하여야 하며, 연고자가 발견되지 아니할 때에는 피보호자를 적당한 공중보건의료기관이나 공공구호기관에 즉시 인계하여야 한다.
- ⑤경찰관은 제4항의 규정에 의하여 피구호자를 공중보건의료기관 또는 공공구호기관에 인계한 때에는 즉시 그 사실을 소속 경찰서장 또는 지방해양경찰관서의 장에게 보고하여야 한다. <신설 1988.12.31, 1996.8.8>
- ⑥제5항의 보고를 받은 소속 경찰서장 또는 지방해양경찰관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 피구호자를 인계한 사실을 지체없이 당해 공중보건의료기관·공공구호기관의 장 및 그 감독행정청에 통보하여야 한다. <신설 1988.12.31, 1996.8.8>
- ⑦제1항의 규정에 의한 경찰관서에서의 보호는 24시간을, 제3항의 임시영치는 10일을 초과할 수 없다. <개정 1988.12.31>

**제5조(위험발생의 방지)** ① 경찰관은 인명 또는 신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재, 사변, 공작물의 손괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 광견·분마류등의 출현, 극단한 혼잡 기타 위험한 사태가 있을 때에는 다음의 조치를 할 수 있다.

1. 그 장소에 집합한 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 필요한 경고를 발하는 것
  2. 특히 긴급을 요할 때에는 위해를 받을 우려가 있는 자를 필요한 한도 내에서 억류하거나 피난시키는 것
  3. 그 장소에 있는 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 위해방지상 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 스스로 그 조치를 하는 것
- ②경찰관서의 장은 대간첩작전수행 또는 소요사태의 진압을 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 대간첩작전지역 또는 경찰관서·무기고 등 국가중요시설에 대한 접근 또는 통행을 제한하거나 금지할 수 있다.
- ③경찰관이 제1항의 조치를 한 때에는 지체없이 이를 소속경찰관서의 장에게 보고하여야 한다.
- ④제2항의 조치를 하거나 제3항의 보고를 받은 경찰관서의 장은 관계기관의 협조를 구하는 등 적당한 조치를 하여야 한다.

**제6조(범죄의 예방과 제지)** ① 경찰관은 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다.

② 삭제 <1988.12.31>

**제7조(위험방지를 위한 출입)** ① 경찰관은 제5조제1항·제2항 및 제6조제1항에 규정한 위험한 사태가 발생하여 인명·신체 또는 재산에 대한 위해가 절박한 때에 그 위해를 방지하거나 피해자를 구조하기 위하여 부득이 하다고 인정할 때에는 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 타인의 토지·건물 또는 선차 내에 출

입할 수 있다.

- ② 흥행장·여관·음식점·역 기타 다수인이 출입하는 장소의 관리자 또는 이에 준하는 관계인은 그 영업 또는 공개시간 내에 경찰관이 범죄의 예방 또는 인명·신체와 재산에 대한 위해예방을 목적으로 그 장소에 출입할 것을 요구한 때에는 정당한 이유없이 이를 거절할 수 없다.
- ③ 경찰관은 대간첩작전수행에 필요한 때에는 작전지역안에 있어서의 제2항에 규정된 장소안을 검색할 수 있다.
- ④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 경찰관이 필요한 장소에 출입할 때에는 그 신분 표시하는 증표를 제시하여야 하며, 함부로 관계인의 정당한 업무를 방해하여서는 아니 된다.

**제10조(경찰장비의 사용등)** ① 경찰관은 직무수행중 경찰장비를 사용할 수 있다. 다만, 인명 또는 신체에 위해를 가할 수 있는 경찰장비에 대하여는 필요한 안전교육과 안전검사를 실시하여야 한다.

- ② 제1항의 "경찰장비"라 함은 무기, 경찰장구, 최루제 및 그 발사장치, 감식기구, 해안감시기구, 통신기기, 차량·선박·항공기등 경찰의 직무수행을 위하여 필요한 장치와 기구를 말한다.
- ③ 경찰장비를 임의로 개조하거나 임의의 장비를 부착하여 통상의 용법과 달리 사용함으로써 타인의 생명·신체에 위해를 주어서는 아니된다.
- ④ 제1항 단서의 경찰장비의 종류 및 그 사용기준, 안전교육·안전검사의 기준등에 대하여는 대통령령으로 정한다.

**제10조의2(경찰장구의 사용)** ① 경찰관은 현행범인인 경우와 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도내에서 경찰장구를 사용할 수 있다.<개정 1991.3.8, 1999.5.24>

- ② 제1항의 "경찰장구"라 함은 경찰관이 휴대하여 범인검거와 범죄진압등 직무수행에 사용하는 수갑·포승·경찰봉·방패등을 말한다. <신설 1999.5.24>

**제10조의3(분사기등의 사용)** ① 경찰관은 범인의 체포·도주의 방지 또는 불법집회·시위로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산 및 공공시설안전에 대한 현저한 위해의 발생을 억제하기 위하여 부득이한 경우 현장책임자의 판단으로 필요한 최소한의 범위안에서 분사기(총포·도검·화약류등 단속법의 규정에 의한 분사기와 최루등의 작용제) 또는 최루탄을 사용할 수 있다. <개정 1999.5.24>

**제10조의4(무기의 사용)** ① 경찰관은 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 무기를 사용할 수 있다. 다만, 형법에 규정한 정당방위와 긴급피난에 해당하는 때 또는 다음 각호의 1에 해당하는 때를 제외하고는 사람에게 위해를 주어서는 아니 된다. <개정 1988.12.31, 1999.5.24>

1. 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하거나 범하였다고 의심할 만한 충분한 이유가 있는 자가 경찰관의 직무집행에 대하여 항거하거나 도주하려고 할 때 또는 제삼자가 그를 도주시키려고 경찰관에게 항거할 때에 이를 방지 또는 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때
2. 체포·구속영장과 압수·수색영장을 집행할 때에 본인이 경찰관의 직무집행에 대하여 항거하거나 도주하려고 할 때 또는 제삼자가 그를 도주시키려고 경찰관에게 항거할 때 이를 방지 또는 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때
3. 범인 또는 소요행위자가 무기·흉기등 위험한 물건을 소지하고 경찰관으로부터 3회 이상의 투기명령 또는 투항명령을 받고도 이에 불응하면서 계속 항거하여 이를 방지 또는 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때
4. 대간첩작전수행에 있어 무장간첩이 경찰관의 투항명령을 받고도 이에 불응하는 경우
  - ② 제1항의 "무기"라 함은 인명 또는 신체에 위해를 가할 수 있도록 제작된 권총·소총·도검등을 말한다. <신설 1999.5.24>
  - ③ 대간첩·대테러작전등 국가안전에 관련되는 작전을 수행할 때에는 개인화기외에 공용화기를 사용할 수 있다. <신설 1999.5.24>

제11조(사용등록의 보관) 제10조의3의 규정에 의한 분사기나 최루탄 또는 제10조의4의 규정에 의한 무기를 사용하는 경우 그 책임자는 사용일시·사용장소·사용대상·현장책임자·종류·수량등을 기록하여 보관하여야 한다.

제12조(벌칙) 이 법에 규정된 경찰관의 의무에 위반하거나 직권을 남용하여 다른 사람에게 해를 끼친 자는 1년 이하의 징역이나 금고에 처한다.