

자치경찰제도의 도입에 관한 연구

A study on the introduction of autonomous police system

송 영 지*
Song, Young-Ji

목 차

- I. 들어가며
- II. 자치경찰 도입의 논의
- III. 제주도자치경찰의 도입
- IV. 제주도자치경찰의 조직
- V. 자치경찰의 도입 방안
- VI. 결론

국문초록

매우 광범위한 분야에서 강력한 권한을 행사하고 있는 경찰권력 작용은 행정경찰과 사법경찰로 두 가지로 구별할 수 있다. 행정경찰은 범죄예방과 질서 유지 등 사회공공의 안전을 위한 행정작용으로서 경찰 본연의 임무라 할 수 있다. 반면 사법경찰은 범죄의 수사, 피의자의 체포 등을 목적으로 하는 형사 사법작용의 일부를 의미한다.

자치경찰의 성격은 행정경찰과 특별사법경찰로서의 임무 수행에 있다고 볼 수 있다. 하지만, 제주특별자치도 자치경찰의 '관광 환경 산림분야 등 특별사법경찰관리 직무에 관한 사무'에 대한 직무가 특사경의 임무와 중복되고, 자치

논문접수일 : 2015. 03. 10.

심사완료일 : 2015. 04. 29.

게재확정일 : 2015. 04. 30.

* 제주대학교 법과정책연구원 전임연구원, 법학박사.

경찰의 인사에 대한 권한은 정치가에게 있기 때문에 정치가의 임기가 끝나면 당연히 새로운 간부가 올 것이기 때문에 필요한 관리, 감독을 할 수 없는 단점까지도 내포하고 있다고 한다면, 자치경찰은 행정경찰의 본연의 임무를 수행하게하고 수사에 관한 사법경찰의 조직을 따로 창설하는 것이 오히려 중립적이지 않을 것인지 생각해볼 필요가 있다.

검찰 못지않은 강력한 권력을 가진 경찰의 권한을 분산시키고 사법 작용으로서의 수사권에 행정경찰이 개입하는 것을 미연에 방지하기 위해 요구되는 개혁과제가 바로 사법경찰을 현재의 경찰조직으로부터 분리하여 독립하도록 하는 일이다.

결국 이러한 수사권의 조정과 자치경찰제도의 도입은 국가경찰 조직의 재구조화로 이어져야한다.

주제어 : 자치경찰, 제주자치경찰, 행정경찰, 사법경찰, 국가경찰

I. 들어가며

정부는 2016년부터 시범적으로 기초자치 단체에 자치경찰단을 설치 운영하기로 하는 지방자치발전 종합계획을 발표하였다. 제주특별자치도에서는 자치경찰을 도입한지 내년이면 9년째에 접어들었다. 현재 전국인 자치경찰의 도입 필요성을 계속 주장하고 있고, 실제로도 제주특별자치도에서 시행을 하고 있기는 하지만 사실상 자치경찰의 성격과 국가경찰간의 업무분장이 명확하지 않고, 여러 학자들마다 자치경찰의 개념과 성격을 조금씩 다르게 설명하고 있다. 이러한 현실에서 보면 자치경찰의 성격이 특별사법경찰관인지 관광경찰인지 또는 사법경찰인지 행정경찰인지 그 성격이 어떠한지 알 수 없다. 현재 전국적 지방단체에서 자치경찰 도입을 앞두고 있는 시점에서 제주특별자치도 자치경찰의 모범사례를 발굴하고 장단점을 찾아내어 자치경찰제를 시행을 하려고 하고 있는 실정이다. 따라서 이 연구에서는 제주도자치경찰의 성격과 그 임무를 살펴보고 자치경찰의 명확한 개념을 재설정할 필요가 있을 것이다. 특

히 제주특별자치도의 자치경찰 도입은 제주특별자치도 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제11장 자치 경찰(제105조~ 제139조)에서 그 근거를 찾을 수 있다. 국가경찰과 자치경찰의 큰 차이점은 조직과 사무에서 구분할 수 있겠지만 가장 큰 차이점은 자치경찰의 수사권에 있다. 처음 제주특별자치도 자치경찰을 시행할 때부터 과연 자치경찰의 수사권 범위가 어디까지인가가 많은 논란이 되어왔다.¹⁾ 완전한 자치경찰의 모습을 갖추기 위해서는 자치경찰에 모든 수사권의 이양이 필요하다는 것이 대부분 경찰학을 전공한 학자들의 의견이다. 그러나 현시점에서의 자치경찰의 모습은 외국의 모델에서 출발하였지만 우리나라에서 도입한 자치경찰의 모형은 영국이나 미국과 같은 자치경찰의 모습과는 차이가 있어 보인다.

이 글에서는 먼저 제주특별자치도 특별법상의 자치경찰 관련규정과 구체적인 사례를 검토하고자 한다. 이를 통해 현재 시행중인 제주특별자치도 자치경찰의 모범사례를 발굴하여 전국적인 자치경찰시스템 형성에 있어서 참고자료의 하나로 삼을 수 있기를 기대한다. 나아가서 현행 자치경찰제도가 가지고 있는 한계 혹은 개선 필요부분에 대해서도 검토하고자 한다. 궁극적으로는 2016년 전국적 도입 예정인 자치경찰제도의 향후 과제와 법제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 자치경찰 도입의 논의

1. 해방 후 자치경찰 도입에 관한 논의

해방 후 현재까지 우리나라는 국가경찰제도가 경찰조직의 근간이 되어 왔고, 자치경찰의 도입에 관한 논의의 시작은 1948년 정부조직법을 제정할 당시에 미군정과 민정당국의 논의부터 시작이 되었다. 1955년 9월 11일 정례국무회의에서 법무부의 제안으로 경찰법안이 의결된 바 있고, 그 내용은 시도지사

1) 황문규·최천근, “자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰”, 형사정책연구 제 24권 제1호, 2013, 324면.

소속하에 지방경찰위원회를 두고 3인의 위원을 두도록 한자는 것으로 경찰에 관한 자치적인 요소를 담고 있기는 하였지만, 입법화되는 것은 무산되었다.

그 후 1960년 5월 제4대 국회에서 경찰중립화 법안을 통한 자치경찰에 대한 논의와 같은 해 6월 1일의 과도정부의 경찰행정개혁심의회를 통해 공안자문 위원회를 설치할 것이 건의된 바 있으나, 이러한 논의들은 현실화되지 못하였고 이후 자치경찰 시행에 대한 어떠한 논의도 크게 부각되지 못하였는데, 1972년 내무부의 “치안행정기획안”을 보면, 한국에서는 자치경찰의 실시가 바람직하지 않으며 중앙집권적 국가경찰이 바람직하다고 지적하고 있다.

1989년의 내무부 개편방안에서는 자치경찰제는 국가경찰체제를 유지하면서 지방자치정착후 검토하자는 유보적 입장을 보이고 있어 본격적인 자치경찰제 도입에 대한 논의 의지가 있었다고 보기는 어렵고, 그 해 11월에 야당 3당에 의해 경찰법개정안이 발의되었으나 이후 어떠한 진전도 없었다.²⁾

2. 참여정부에서의 논의

노무현 대통령은 대통령 후보당시 공약으로 자치경찰제 도입을 제시하였는데, 경찰개혁과 관련하여 우리 실정에 맞는 경찰제도를 확립하고 경찰의 정치적 중립을 강화 하며, 자치경찰제 도입을 추진하겠다는 것이었으며, 구체적으로는 경찰청장 인사청문회 도입 등으로 경찰의 정치적 중립을 강화하고 자치경찰제 도입을 통해 지역주민 중심의 치안서비스를 제공하며, 경찰에게 독자적 수사권을 부여하는 방안을 추진하겠다고 밝혔다.³⁾

대통령에 당선된 뒤 대통령직인수위원회를 통해서도 자치경찰제 도입을 전제로 한 수사권독립 문제를 거론하였는데, 인수위원회의 지방분권과 국가균형발전 추진 중점과제 지방자치경찰제의 도입과 관련된 내용을 보면, (1) 국민여론수렴으로 합리적 자치경찰모델 강구, (2) 국가경찰과 자치경찰의 장점을 조화하는 방안 강구, (3) 경찰에 대한 주민통제강화를 위해 경찰위원회제 도

2) 조성택, “한국의 자치경찰제 모형에 관한 이론적 탐색” 한국경찰학회보 제9호, 2005, 213면.

3) 양영철·이기우 “지방자치경찰의 창설방안에 관한 제언” 한국지방자치학회·서울행정학회 학술세미나 발표자료집, 2004, 23면

입, (4) 지자체와 자치경찰 기구 일치를 위한 지방경찰청 신설 추진 등으로, 구체적인 실무작업은 정부혁신추진위원회에서 집중적으로 연구, 추진하도록 하였다.

정부혁신지방분권위원회의 경찰제도 개혁에 관한 의견은 국가경찰조직을 현행대로 유지해야 한다는 것인데, 즉 국가경찰은 범죄와의 싸움, 법치질서 확립, 사회안정성 확보에 주력하기 위해 현행조직을 그대로 유지하여야 하며, 자치경찰은 국가경찰 조직 및 업무에 변화를 주지 않는 방향으로 신설한다는 것이었다.⁴⁾

그 후 2005년 시도지사협의회 법안을 보면 지방자치제도가 정착단계에 있는 상황에서 지방행정과 치안 행정의 연계성을 확보하고, 주민생활 중심의 치안 서비스를 지역특성에 맞게 제공함으로써 주민의 복리를 증진하기 위한 지방자치단체의 행정력을 제고하는 한편 국가전체의 치안역량을 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위하여, 정부안대로 국가경찰과 자치경찰을 이원화하되 사무구분을 명확히 하여 국가경찰과 자치경찰간 협력체계를 구축하며, 도입단위는 광역단위로 하여 특별시·광역시·도에 시·도 경찰본부를 두고, 시·군·구에 자치경찰대를 설치하자는 것이며, 제도도입 비용의 최소화를 위해 국가 경찰 조직·인력 일부의 자치경찰화를 그 요지로 하고 있다.⁵⁾

그 내용을 살펴보면 자치경찰은 그 관할구역 내에서 주민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사·치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지 같은 지역민생 치안사무의 전담을 임무로 하고 있다.⁶⁾ 즉, 국가경찰은 대공, 정보, 보안, 강력범죄 등 국가사무를 수행하며, 자치경찰은 교통안전, 지역경비, 지역치안, 일반범죄수사 등 자치사무를 중심으로 수행하되 권한과 책임을 일치시키고자 하였는데, 자치경찰의 업무를 주민생활에 밀접한 기초치안서비스 제공으로 제한하는 것은 국가경찰의 사무를 축소시키지 않으려고 하는 입장으로 밖에 볼 수 없으며, 국가경찰이 담당해야 할 광역적 사무, 국제범죄 수사 등의 사무를 제외한 일반적 경찰사무에 대해

4) 양영철·이기우, 앞의 자료집, 25면.

5) 전국시도지사협의회, “합리적인 자치경찰제 도입방안.” 2005. 29면, 130면.

6) 전국시도지사협의회 자치경찰법안 제2조

서는 자치경찰이 담당하는 것이 지방자치의 원리에 타당하다는 것이다.⁷⁾

Ⅲ. 제주도자치경찰의 도입

1. 제주특별자치도 자치경찰의 조직



[표 1]

부서명	사무내용
경찰정책과	① 자치경찰사무 종합기획 활동 목표 수립 및 활동상황 평가 ② 자치경찰공무원 인사, 교육, 인력, 장비 운용계획 수립 및 운영 ③ 자치경찰 예산·편성·집행 및 계약에 관한 사무 ④ 어린이 교통공원 운영 및 교통안전교육 사무 ⑤ 기마대 설치 및 운영에 관한 사무 ⑥ 국가경찰과의 업무협약에 관한 사무
주민생활안전과	① 주민의 생활안전에 관한 사무 ② 공공시설 및 지역행사장 경비에 관한 사무 ③ 사회적 약자(아동·청소년·노인) 보호 및 가정, 학교폭력 등 예방활동

7) 전국시도지사협의회, 앞의 보고서, 131면.

	<ul style="list-style-type: none"> ④ 주민참여 방법활동지원 기초사범 교통법규위반 지도, 단속 ⑤ 관광지 주변 치안서비스 관광객 보호 및 질서유지 ⑥ 내·외국인 관광객에 대한 안전확보 사무
민생사범 경찰과	<ul style="list-style-type: none"> ① 관광 환경 산립분야 등 특별사범경찰관리 직무에 관한 사무 ② 자동차 무보험 운행 및 무단방치관련 지도단속 및 수사 ③ 위생·식품·의약품 등 원산지 분야 등 지도단속 및 수사 ④ 유관기관 합동 단속 및 민원사항 처리 ⑤ 공·항만에서의 외국인 관광객 보호 및 관광질서 지도 단속
주차지도과	<ul style="list-style-type: none"> ① 불법 주·정차 지도단속 및 신고접수 민원처리 ② 과태료 부과·징수 및 체납액 관리 사무 ③ 주·정차위반에 따른 압류등록 및 해제 ④ 주·정차 CCTV 단속카메라 설치 및 관리 ⑤ 주·정차금지구역 지정 해제 및 관리
서귀포지역 경찰대	<ul style="list-style-type: none"> ① 주민의 생활안전에 관한 사무 ② 공공시설 및 지역행사장 경비에 관한 사항 ③ 사회적 약자(아동 청소년 노인) 보호 및 가정, 학교폭력 등 예방활동 ④ 주민참여 방법활동지원 기초사범 교통법규위반 지도, 단속 ⑤ 관광지 주변 치안서비스 내·외 관광객 보호 및 질서유지 ⑥ 불법 주·정차 지도단속 및 신고접수 민원처리 ⑦ 과태료 부과·징수 및 체납액 관리 압류등록 및 해제 사무 ⑧ 주·정차금지구역 지정 해제 및 관리
교통정보 센터	<ul style="list-style-type: none"> ① 지능형 교통체계(ITS센터) 운영 ② 교통신호기 설치·관리 및 교통신호기 연동제 운영 ③ 어린이 보호구역 지정관리 및 개선사업 ④ 교통안전시설물 및 차선, 문자 등 노면표지 설치·운영 ⑤ 횡단보도 조명등 설치·운영

2. 제주특별자치도 자치경찰의 기능

제주특별자치도 자치경찰 사무의 유형을 나누어 보면 지역교통 그리고 지역방범, 지역경비와 특사경 임무로 볼 수 있다. 제주도 자치경찰의 구체적인 사무 범위는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법에 규

정되어 있고, 그 내용을 살펴보면 다음과 같이 규정되어 있다.

- 1) 주민의 생활안전 활동에 관한 사무
 - 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영
 - 나. 주민참여방법 활동의 지원 및 지도
 - 다. 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민 보호
 - 라. 아동, 청소년, 노인, 여성등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정, 학교 폭력 등의 예방
 - 마. 주민의 일상생활과 관련된 사회 질서의 유지 및 그 위반행위의 지도, 단속
- 2) 지역교통 활동에 관한 사무
 - 가. 교통안전 및 교통 소통에 관한 사무
 - 나. 교통 법규위반 지도, 단속
 - 다. 주민 참여지역교통 활동의 지원 및 지도
- 3) 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비 및 지도
- 4) '사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무 범위에 관한 법률'에서 자치경찰 공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무
- 5) 교통안전 시설관리

제주특별자치도 특별법(제138조, 139조)에 의거하여 현재까지 국가경찰에서 업무를 수행해 왔던 교통안전시설에 대한 업무 권한이 전국에서는 처음으로 제주특별자치도로 이양되었다. 이러한 사무에 대한 담당부처가 제주도 자치경찰단이기 때문에 역시 이 사무도 자치경찰의 업무라고 할 수 있다.

그러나 지역교통과 지역방법, 지역경비는 그 업무자체가 매우 광범위한 반면 현재 자치경찰에서 그 동안의 경험 그리고 행정 및 재정 등의 부족한 현실 때문에 이러한 업무를 전체적으로 처리 하기는 어렵다. 그래서 이러한 상황 때문에 제주특별자치도의 자치경찰업무는 자치경찰 운영조례 및 국가경찰과 자치경찰간의 업무협약을 근거로 하여 더욱 구체화 시키게 되었다.

여기서 그 업무협약의 내용을 살펴보면 자치경찰이 그 직무를 수행할 때에

있어 범죄를 최초로 발견한 경우에 그 즉시 국가경찰에게 통보하게 하고, 그 사무를 인계하도록 규정하고 있다. 단, 자치경찰의 사무로 정해져 있는 17개의 특별사법경찰사무와 경범죄처벌법 그리고 도로교통법, 자전거이용활성화에 관한 법률에 의한 통고 처분의 대상이 되는 범칙행위들에 관련된 것은 별도로 국가경찰에 통보하지 않아도 된다. 그리고 자치경찰이 순찰을 하는 도중에 현행범이 발견이 되면 그 즉시 현장에서 체포하여야 하며, 체포한 후에는 즉시 국가경찰에 인계하도록 하고 있다.

3. 제주특별자치도 자치경찰의 임무

사법경찰의 임무를 살펴보면 범죄가 발생한 경우 수사를 하고, 피의자를 체포·진압하는 임무를 담당하고 있고, 행정경찰의 임무를 살펴보면 사회공공의 안녕과 질서유지를 그 목적으로 하면서 국가의 일반통치권에 의거한 명령과 강제를 그 수단으로 하면서 행정적 업무를 수행하는 것을 의미한다고 한다면 결국 제주특별자치도의 자치경찰의 성격은 관광경찰의 임무에 특사경의 임무를 포함하고 있는 행정경찰로서의 성격을 띄고 있다고 볼 수 있다.

2006년부터 처음으로 도입되어 시행되고 있는 자치경찰은 제주특별자치도에서 ‘시범적으로 전국 최초로 실시되고 있는 중요한 국가정책 중의 하나’⁸⁾라고 할 수 있다. 이것은 앞으로 자치경찰제도의 전국적인 확대도입에 앞서 자치경찰의 모범모델로서 매우 중요한 의미를 갖는다고 평가하고 있다.⁹⁾ 그러나, 한 편으로 자치경찰이 지역 관광안내원과 같은 사회봉사와 질서위반단속의 업무수행만을 위해서 존재한다고 한다면 결국 기능직 공무원과 주차단속요원 그리고 공익요원이나 청원경찰로 그 업무 담당이 충분하지 굳이 자치경찰제도를 도입할 필요성은 없고, 그 지역관광의 특성화에 맞는 제주의 상황을 중시하였다면 결국 자치경찰보다는 ‘관광경찰’을 창설하여 운영하는

8) 연구책임자 허만호, 제주특별자치도 2010년도 성과평가보고서, 국무총리실, 2011. 9. 76면.

9) 예로 원소연·홍의표, “자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점 분석과 시사점: 제주자치경찰사태를 중심으로”, 인문사회과학연구 제36집(2012), 164면; 우필훈, 제주자치경찰의 실태와 발전방안에 관한 연구, 원광대학교 대학원 박사학위논문, 2009 등.

것이 더 나왔을 것이라는 의견¹⁰⁾도 있다. 그래서 이러한 문제점을 해소하기 위한 방안으로 ‘자치경찰’의 본질과 목적에 충실하자는 관점에서 문제가 제기되었다. 제주도 자치경찰에서 업무를 수행하고 있는 자치경찰사무 중에 협약사무의 업무 내용이 문제로 제기 되었으며 생활안전과 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호와 위생환경 등의 그 지역 주민들의 생활과 매우 밀접한 분야의 사무를 자치경찰이 수행하게하고, 보안과 정보 및 수사에 관한 업무는 국가경찰에서 수행하도록 하자는 방향으로 사무를 분장하자고 하는 주장이 있었다.¹¹⁾

현재의 자치경찰단의 업무를 살펴보면 그 지역의 주민생활과 매우 밀접한 분야의 사무를 제주도 자치경찰은 그 업무를 수행하고 있는 것으로 보인다. 그 업무가 바로 제주자치경찰단에서 수행하고 있는 특별사법경찰업무라고 할 수 있다. 특별사법경찰이란 행정범죄에 대해 보다 효과적으로 대처하기 위하여 그 분야의 전문성을 갖추고 있는 담당 행정공무원들에게 그 업무에 해당하는 범죄수사 등의 사법경찰권을 부여하는 제도라고 할 수 있다.¹²⁾ 특히 특정한 분야라고 볼 수 있는 업무의 현장성과 보안성, 전문성과 격리성 등의 특징들이 전통적인 형사사법기관에 의하여 경찰업무가 비효율적으로 운영되는 가장 큰 이유로 작용하고 있었기 때문에 그러한 비효율적인 업무에 따라 일반사법경찰관제도 운영의 한계를 극복하고자하는 일환으로 특별사법경찰제도가 도입되었다고 할 수 있다.

이와 관련하여 최근에 들어서 지방자치단체에서는 특별사법경찰관리를 통합하여 운영하는 체계를 도입하고 있는 현실은 주목할 만하다. 이에 대해 살펴보자면 지난 지방자치경찰의 도입에 관련된 법안이 국회에 계류되어 오다가 결국 임기종료로 자동으로 폐기된 후에 특별사법경찰업무만을 전담할 수 있게 하는 광역적인 특별사법경찰 조직이 하나 둘 창설되기 시작하였고,¹³⁾ 현

10) 황정익, “제주자치경찰 현황과 치안 업무의 범위”, 형사정책 제19권 제1호, 2007, 429면.

11) 연구책임자 권영호, 제주특별자치도의 자치경찰제 최적화를 위한 법제 개선방안, 제주발전연구원 연구보고서, 2011, 91면; 원소연·홍의표, “자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점 분석과 시사점: 제주자치경찰사례를 중심으로”, 인문사회과학연구 제36집(2012), 185면.

12) 박경래·송재현·신현기·김도우, 특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2012, 25면.

재로는 서울시와 인천시, 대구시와 부산시, 충청남도과 경기도에 각각 특별사법경찰의 전담조직이 창설되었고 운영하고 있는 실정이다. 특히 서울특별시의 경우를 보면 성동구청에서는 기초 지방자치단체 중에서 전국 처음으로 특별사법경찰업무를 전체적으로 지원하고 지방행정업무의 법 집행력 강화를 위하여, 서울특별시 내의 행정국 산하조직에 특별사법경찰 지원과라는 새로운 조직을 신설하고, 소속 공무원들에게 보다 전문적인 교육을 하고 있는 실정이다. 이것들은 지금까지 형식적·비효율적 조직체계에서 탈피하여 특별사법경찰의 업무를 더 효율적으로 담당하기위하여 조직 개편 및 신설을 하였다. 그리고 그 지역주민들의 일상생활들과 밀접하게 연관이 되어 있는 청소년, 교통, 보건 및 위생, 환경 등의 민생에 관련한 침해사법들을 단속을 하기 위해 전문성뿐만 아니라 신속성까지도 고려하여 각각의 분야에서 수사 경험이 풍부한 전문적인 경찰요원들을 선발하고, 이들의 수사 효과를 더욱 강화하기 위해 지휘기관인 서울동부지검의 협조를 구해서 보다 적극적인 지원을 하여 특별사법경찰의 역할을 강화하고 있다.

그러나 여기서의 문제점은 특별사법경찰관리의 사무영역에 대해서 지방공무원이 수사할 경우 일반사법경찰의 수사권과 경합하게 될 수 있다.

개별법률에 의해 특별사법경찰관리에게 전속적인 수사권이 인정되는 상황을 제외하면, 일반사법경찰과 특별사법경찰 사아에 관할권이 중복 될 경우 들 중 어느 쪽에서 먼저 권한을 행사해야 하는지에 대한 일반적 원칙을 알기는 어렵고, 더군다나 자치경찰단에서의 입장은 더더욱 모호할 수밖에 없다. 이에 관련된 규정인 범죄수사규칙[경찰청훈령 제669호, 2012.7.16, 폐지제정]을 살펴보면 그 입장을 명확하게 제시 하고 있지 않다. 즉, 제 17조에서는 경찰관은 수사를 위하여 필요한 경우 특별사법경찰관리와 공조를 하도록 하고 있다. 그리고 제 18조와 19조에서는 담당 경찰관이 특별사법경찰관리의 직무범위에 속하는 범죄를 먼저 알게 되어 직접 수사하고자 할 때에는 경찰관서장의 지휘를 받아 수사해야 하며, 해당 특별사법경찰관리와 긴밀히 협조하여야 하고, 만약 경찰관은 특별사법경찰관리에게 사건을 인계하고자 할 때에는 필요한 조

13) 이민재, 경기도 특별사법경찰제도의 효율적 운영방안에 관한 연구, 단국대학교 행정법무대학원 석사학위논문, 2012. 6, 57면.

치를 한 후 관련 수사자료와 함께 신속하게 인계하여야 한다. 제 20조에서는 경찰관은 특별사법경찰관리가 그 직무범위에 해당하는 범죄를 경찰관이 수사 중인 다른 사건과 관련된다는 등의 이유로 인계하려 하는 경우에는 경찰관은 사건을 인수하여 수사하여야 하며, 수사를 종결한 후에는 수사결과를 통보하여야 하며, 필요한 때에는 해당 특별사법경찰관리에게 증거물의 인도 그 밖의 수사를 위한 협력을 요구하여야 한다. 그리고 제 21조는 특별사법경찰관리의 직무범위에 해당하는 범죄를 수사 중인 경찰관은 해당 사건 수사가 특별사법경찰관리가 행하는 수사와 경합될 때에는 경찰관서장의 지휘를 받아 해당 특별사법경찰관리와 그 수사에 관하여 필요한 사항을 협의하여야 한다.¹⁴⁾고 되어있다.

위에서 살펴보았듯이 제주도 자치경찰의 특성상 특별사법경찰의 임무를 수행하고 있다고 보더라도 이와 같은 문제점이 있다고 한다면 전국적으로 도입될 자치경찰에서는 새로운 업무의 분장을 할 필요성이 있다. 먼저 국가경찰과의 업무분장에서 행정경찰이 담당하는 업무만을 주된 임무로 설정하고, 다른 시·도의 경우처럼 특별사법경찰의 업무를 수행하는 특별사법경찰 전담조직을 창설하고 운영하여 국가권력을 분산시켜 각각의 다른 기관이 서로 견제·균형되게 함으로써 국민의 자유와 권리를 보다 더 보장되게 하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 왜냐하면 자치경찰대장의 임명권은 도지사에게 있기 때문에 그로인한 부정·부패에 대한 관리감독은 소홀해 질 수밖에 없기 때문이다.¹⁵⁾

14) 특별사법경찰관리 직무규칙[법무부령 제785호, 2013.3.26, 일부개정] 제70조(행정고발사건의 수사기관) 특별사법경찰관리가 소속된 행정기관의 장이 고발한 사건은 해당기관의 특별사법경찰관이 검사의 지휘를 받아 수사함을 원칙으로 한다. 다만, 검사가 직접 또는 다른 기관에서 수사함이 상당하다고 판단한 때에는 그러하지 아니하다. 다만 이 규정을 일반사법경찰관리의 권한을 배제하거나 제한할 법적 근거로 볼 수 있는지에 대해서는 의문이 있다. 김택수, 수사의 효율성 및 공정성 향상을 위한 사법경찰관제도의 정비방안, 치안정책연구소 보고서, 69면.

15) '불법 증축·특혜 논란' 이지훈 제주시장 사퇴, (<http://news.tvchosun.com/site/data/html/dir/2014/08/08/2014080890239.html>)

V. 자치경찰의 도입 방안

1. 자치경찰 도입의 필요성

첫째, 가장 중요한 목적 중의 하나라고 할 수 있는 중앙집권적 국가경찰제에서 탈피하고 경찰조직의 중립성을 확보하자는데 큰 의의가 있다. 지금에서와 같은 행정자치부 산하에서 경찰청으로서 총경이상의 인사를 할 때에 경찰청장이 추천하고 그 다음 행정자치부장관이 제청하고 다음으로 국무총리, 대통령의 순으로 임명하고 있는 현 체재로는(경찰공무원법 제6조) 제도적으로 분다하더라도 경찰의 중립성 확보를 보장하기 어렵다고 보여진다. 즉, 현실적으로 분다면 경찰에서는 정치적으로 중립성을 잘 유지하고 있다 하더라도 결국 일반국민의 입장에서 바라보기에는 경찰이 정치권력에 편향성을 갖게 되는 것이 아닌가 하는 의구심을 가질 수밖에 없다는 것이다. 그 이유는 결국 행정자치부 장관의 입장에서 분다면 대통령의 최측근이나 가장 신임할 수 있는 사람을 정치적인 목적을 가지고 임명하기 때문이다. 그래서 행정자치부로부터 독립해야 할 것이고 그 다음으로 국무총리 소속인 국가 경찰위원회라고 하는 합의제 기관을 따로 구성하여 경찰을 관리와 감독을 해야 한다는 주장이 있는데 그것이 바로 독립된 경찰의 정치적으로부터 중립성 보장을 위한 노력의 일환이라 할 수 있다.¹⁶⁾

둘째, 중앙집권적인 국가경찰체제 하에서의 권위주의적이고 비효율성에 대한 문제를 극복하고 더 나아가 궁극적으로는 자치경찰의 체제 하에서 민주적인 효율성을 도모해 나가자는 것이다. 그리하여 중앙집권체제의 경찰청에서 모든 권한을 가지고 중앙에서 지휘하고 통제하는 것이 아니라 경찰청에서는 원칙적으로 경찰 내부의 발전 방향을 연구와 조사 및 기획을 하고 일선에서의 치안책임은 지방경찰청과 경찰서에서 그 임무를 담당하게 하는 새로운 체제로써 각각 그 지역 실정에 맞는 치안서비스를 제공해야한다는 것이 그 목

16) 이관희, “자치경찰제 도입 시 예상되는 쟁점 및 고려사항”, 수사연구, 2003., 5, 15~16면.

적이다. 그래서 불필요하게 상부에 대하여 보고하거나 하부지시에 따라 경찰력의 낭비를 줄이고 더 나아가 일선 경찰관의 중심으로 진정한 일반국민들에게 봉사할 수 있는 치안체제를 확보해 나가자는 것이다.¹⁷⁾

셋째, 더 궁극적으로는 진정한 민생치안체제를 확보하기 위해 자치경찰을 도입하고자 하는 것이다. 경찰의 가장 기본적인 기능이라고 하는 지방 주민들의 생명과 신체 및 재산의 안전을 위해 이런 여러 가지 활동도 국가공무원이 아니라 지방의 공무원으로서 경찰관이 자신이 근무하게 되는 각 지역에서 지방정부에 의하여 임명이 되고, 또한 그에 해당하는 지방정부에 대한 근무의 의무를 지며, 그리고 그 해당하는 지방정부로부터 월급을 받기 때문에 자기의 월급 공급원이라고 볼 수 있는 그 지역 주민들의 안전을 보다 적극적으로 보호하기 위하여 더욱 헌신적으로 봉사를 하고자 노력을 하게 될 것이다. 또 중앙집권체제 하에서의 정치적으로도 휘말리지 않고 독자적이고 중립적인 지위를 안전하게 확보함으로써 그 각각의 지방 특색에 맞는 지역주민의 안전 및 민생치안에 전념하게 될 것이다.¹⁸⁾

2. 자치경찰제도 도입 방안

1) 수사권에 대하여

현재 경찰조직 뿐만 아니라, 전국적인 자치경찰이 창성된다고 한다면 자치경찰에게 과연 수사권을 부여할 수 있을 것인지가 가장 핵심적인 쟁점으로 떠오르고 있다. 원칙적으로는 공공의 안녕과 질서의 유지, 위해를 방지하는 경찰권의 행사는 지방정부의 권한으로 이해되고, 자치경찰제가 상당히 정착되고 인사와 예산 면에서도 완전히 중립적이고 독립적이게 된다면 궁극적으로 자치경찰이 수사권도 완전히 가져야하는 방향으로 나아가야할 것이라고 주장하는 경찰학자가 다수이다.¹⁹⁾ 향후 이러한 자치경찰제를 바탕으로 경찰은 검찰

17) 이관희, 앞의 책, 16면.

18) 이관희, 앞의 책, 16면.

19) 고문현, 자치경찰에 관한 연구, 울산대학교 출판부, 2005, 80면; 양영철, 자치경찰론, 대영문

로부터 1차적인 수사권을 넘겨받을 수 있는 협상의 발판으로 삼고자 하는 것이다. 특히 자치경찰제를 시행하게 된 이유 중 하나가 우리나라 경찰은 수사권의 독립을 하기에는 아직 경찰 권력의 집중화를 막는 지방분권화가 이루어지지 않았다는 비판이 있었기 때문이다. 경찰의 비대화를 막기 위해 지방자치단체의 자치경찰의 모델이 과연 경찰의 핏쇼²⁰⁾라고 하는 경향을 막을 수 있을지는 몰라도 자치경찰도 마찬가지로 오히려 지방정치가의 간섭이 필연적으로 생기며 선거에 의하여 지방자치단체의 수뇌부가 경질될 수 있다. 이러한 상황이 되면 때에 따라서 경찰간부의 이동이 뒤따르게 되어 장기근무가 곤란하게 된다. 또한 지방행정이 부패하는 경우가 발생하면 경찰의 부패뿐만 아니라 오히려 악정을 초래할 위험성도 내포하고 있는 것이다. 그것은 결국 지역적, 정치적 색깔이 더욱 분명하게 드러나게 될 것이다.

그리고 제주지방특별자치도 자치경찰의 인사에 대한 권한은 정치가에게 있기 때문에 정치가의 임기가 끝나면 당연히 새로운 간부가 올 것이기 때문에 필요한 관리, 감독을 할 수 없는 단점까지도 내포하고 있는 실정이다.²¹⁾

시·군·구의 자치경찰의 도입에 있어서 행정 및 예산의 확보가 어렵게 되면 결국 지역 간의 불균형으로 인한 치안의 불균형을 가져올 가능성도 있다.

경찰에서는 수사권의 독립을 주장하면서 수사는 경찰이 하고, 기소는 검찰이 하자는 것을 표어로 내세우며, 검사와 수사경찰을 기본적으로 '대등협력'관계로 규정하고, 송치 전의 검사 지휘를 전면 거부하며 일본식 수사체계를 모

화사, 2009, 446면; 신현기, 자치경찰론, 응보출판사, 2004, 351면; 김해룡, "지방분권과 지방자치제도", 한국경찰학회보 6권, 2003; 김형만 외, 비교경찰제도론, 법문사, 2003; 문재우, "한국의 자치경찰제 도입의 쟁점과 방향", 정책지식, 제143호, 서울대학교 행정대학원 한국 지식센터, 2004; 박진현, "우리나라 자치경찰도입방안에 관한 실증적 연구", 한국경찰학회보 제9호, 한국공안행정학회, 2003; 이상원, "한국 경찰의 자치경찰화를 위한 소고", 한국공안행정학회보 제4호, 한국공안행정학회, 1999; 조창현, "지방자치 시대의 경찰의 위상과 역할", 한양대 지방자치연구소, 1996.

20) 고문현, 앞의 책, 74면.

21) 제주도자치경찰 수장 임명제도 허술- 개방직위형 임기 최소 2년에 최대 5년 제한, 내부승진 명시 없어 특정한 장기집권 및 파리 독슴, 상존 임명권자 좌지우지 우려 이로 인해 내부승진시 특정이 정년퇴직인 만60세까지 단장직을 장기 집권할 수 있어 인사적체는 물론 조직쇄신이 어려울 수 있다. 제민일보, <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=338241>

델로 삼자고 주장한다. 하지만 우리 경찰은 일본의 경찰과 비교하여 너무나 취약점이 많고, 사법작용으로서의 수사를 사법기관이 아닌 행정기관으로서의 경찰이 독립적으로 수행하겠다는 것은 받아들이기 어려운 주장이며 검찰의 수사도 일정 부분(특히 강제처분에서) 법원의 통제를 받고 있는 현실에서 보면 경찰이 기소 이전의 단계에 까지 검사의 수사지휘 또는 통제를 받지 않겠다는 것은 사법작용 중의 하나인 수사 본질상 허용될 수 없는 것이다.²²⁾ 검사 제도의 기원 및 본질을 생각해본다면 검사는 경찰을 견제하고 인권보호와 중립적인 입장을 취해야하고, 결국 검사가 임무중 하나인 사법경찰을 지휘하는 것은 검사가 ‘법률의 파수꾼’으로 다른 국가기관, 즉 경찰에서 수행하고 있는 사법경찰의 모든 작용을 법원에 중개함으로써 사법경찰기관을 감시할 책무까지도 담당하기 때문이다.²³⁾

경찰조직의 특성상 정치적인 독립은 물론 경찰조직 내에서의 부당한 지시나 압력에도 취약할 수밖에 없다. 왜냐하면 준사법관인 검사와 달리 경찰수사관의 신분이 보장되어 있지 않고, 행정안전부 산하인 경찰청에 소속되어 있기 때문에 정치적인 외압으로부터 자유로울 수 없기 때문이다. 그리고 계급사회의 특성상 총경급 이상의 계급이 50%이상을 차지하고 있는 경찰대학 출신 선후배간의 압력이나 부당한 지시도 한 요인으로 꼽히고 있다.²⁴⁾ 경찰은 검사로부터 수사권의 독립을 주장하기 이전에 이러한 내적·외적 압력과 상부의 부당한 지시로부터 수사경찰의 독립성을 어떻게 확보해 갈 것인지의 방안부터 내놓아야 한다.

결국 이러한 사법적 작용 중의 일부인 수사권을 경찰에서 독자적으로 행사하기 위해서는 행정경찰로부터 완전히 독립되어진 중립적인 사법경찰조직을 개편하는 것이 전제가 되어야 하고, 독립적 내지 중립적인 사법경찰조직에서 수사권을 행사한다 하더라도 마찬가지로 검사의 법률적 통제와 지휘는 배제

22) 정승환, 형사소추기관의 구조개혁과 수사기관의 일원화, 형사정책 제24권 제2호, 형사정책학회, 2012, 19면.

23) 문준영, 한국적 “검찰사법” 체제의 탄생: 일본적 “검찰사법”의 유산과 해방 후 입법의 결과, 법과 사회 제37호(2009), 13면.

24) 노명선, 검·경 수사권 조정, 인터넷법률신문, 2013. 01. 31. (<https://www.lawtimes.co.kr/LawEdit/Edit/EditContents.aspx?serial=71957&kind=ba04>)

할 수는 없는 것이다. 현재 대다수 범죄의 수사는 사실상 경찰이 담당하고 있다. 이를 반영하여 형사소송법을 개정하여 경찰에게 수사개시, 진행권을 인정한지 이제 겨우 2년 정도 지난 상태이다. 경찰은 직접 수사 임무를 수행하고, 검찰은 경찰에 대하여 수사지휘를 통한 절차의 적정성과 국민의 인권을 최대한 보장하여야 한다.

3) 경찰의 전문적 수사조직의 확보

지금 경찰조직은 행정경찰작용과 사법경찰작용의 두가지 영역에서 매우 광범위하고 막강한 권한을 가지고 있다는 것도 가장 큰 문제라고 할 수 있지만, 이러한 권력을 행사함에 앞서 명확한 업무의 분장이 되어있지 않은 현실이 더 큰 문제라고 보여 진다. 이와 관련하여 수사와 밀접하게 관련되어있는 경찰체제내의 업무분장을 분명하게 하지 않음으로 인하여 사법작용으로서 수사의 전문성이 매우 떨어지는 것이 지금 체제하의 현실이라고 보여진다.

이러한 현실을 반영하듯 지난 경찰에서는 2005년 1월에 경찰조직내의 과를 신설하였는데 그것이 바로 수사경과이다. 이는 경찰조직내의 수사경과라는 새로운 과를 통해 전문적인 수사인력을 확보하기 위해 신설한 것이다. 수사경과 제도를 살펴보면 일선에서 임무를 수행하고 있는 수사경찰관들에게 수사경과를 부여하고, 이에 따라 ‘평생수사관제’라고 하는 것을 확보하기 위한 것으로, 수사경찰관을 전문화시킴으로써 보다 다양한 범죄에 신속하고 올바른 대응능력을 기르고, 수사경찰에 대하여 일반국민들의 만족과 신뢰도를 향상시키고자 하는 노력으로 볼 수 있다.²⁵⁾ 기존에서의 2010년에서 나온 자료들을 토대로 살펴보자면 101,108명의 경찰 중에 수사경과의 임무를 수행하는 경찰공무원의 수는 총 18,547명이다. 그러나 이러한 수사경과라는 제도의 도입에도 불구하고 수사업무를 담당하고 있는 경찰들의 전문성에 대하여 여전히 부정적인 평가가 많다.²⁶⁾

25) 김성언·정세종, 수사경과제의 운용평가, 한국공안행정학회보 제26호(2007), 267면 이하 참조.

26) 이에 대하여 자세한 글은 신현기·이상열, 우리나라 수사경과제의 개선방안에 관한 연구 - 서울지방경찰청 수사형사를 중심으로, 한독사회과학논총 제15권 제2호(2005), 79면 이하;

수사경과제도를 도입하여 수사를 전담하는 경찰들의 전문성을 제고하고자 하는 것은 결국 경찰인력들의 개개인에 대하여 전문성을 높일 수 있을지 모르지만, 한편 이러한 제도를 통하여 수사경찰의 수사기능을 높여 수사경찰이 전문성을 가지게 된다고 볼 수는 없다. 그래서 여기서 생기는 문제점을 살펴보면 수사경과에 소속되어있는 경찰인력 이외의 또 다른 경찰인력도 수사업무에 관여할 수 있다는 것이다. 특히 범죄예방과 치안경비 업무를 담당하고 있는 지구대의 경찰인력들이 초동수사에 미흡하게 대처하고 있는 상황을 감안해 본다면 초동대처가 가장 중요함에도 불구하고 범죄에 대한 조치는 물론 그 이후의 수사과정 및 공판에서 증거의 확보 등 수많은 문제점을 양산하고 있다.²⁷⁾ 그래서 결국 수사경과제도를 운영하고자 한다면 수사경과에 속한 경찰인력 외의 경찰들이 수사업무에 직·간접적으로 관여하는 것을 배제하는 등의 업무분장을 보다 명확하게 해야할 필요가 있다. 하지만 지금 현실에서의 행정경찰 기능과 사법경찰 기능이 서로 분리되어 있지 않고 혼재되어 있는 상태에서의 경찰조직에서는 이러한 수사의 전문성을 기대하기 어려운 것이 사실이다. 그렇기 때문에 궁극적으로는 행정경찰에서 사법경찰 조직의 명확한 업무분장이 반드시 필요하다.

IV. 결론

매우 광범위한 분야에서 강력한 권한을 행사하고 있는 경찰권력 작용은 행정경찰과 사법경찰로 두 가지로 구별할 수 있다. 행정경찰은 범죄예방과 질서 유지 등 사회공공의 안전을 위한 행정작용으로서 경찰 본연의 임무라 할 수

이상원·김상균, 한국의 경찰수사경과제의 문제점과 개선방안, 한국공안행정학회보 제23호(2006), 505면 이하; 조호대, 한국 경찰의 수사전문화 방안 - 수사경과제 실시에 따른 문제점 및 개선방안을 중심으로, 한국경찰학회보 제11호(2006), 105면 이하 참조.

27) 이른바 '석궁테러사건'의 경우 범죄현장에 출동한 초동 수사 인력은 수사 전문 인력이 아니었다. 그럼에도 불구하고 초동경찰은 그 증거를 함부로 수집하고 다루어서 결국 결정적 증거라 할 수 있는 '부러진 화살'을 분실하는 안타가운 사고까지 발생하게 한 것이 대표적 예이다. 한편 미국 경찰의 경우 범죄현장에 출동한 경찰은 수사전문 인력이 아니면 그 범죄현장을 그대로 보존할 뿐 증거자체에 절대로 손을 대지 않는 것을 기본으로 하고 있다.

있다. 반면 사법경찰은 범죄의 수사, 피의자의 체포 등을 목적으로 하는 형사 사법작용의 일부를 의미한다.

자치경찰의 성격은 행정경찰과 특별사법경찰로서의 임무 수행에 있다고 볼 수 있다. 하지만, 제주특별자치도 자치경찰의 ‘관광 환경 산림분야 등 특별사법경찰관리 직무에 관한 사무’에 대한 직무가 특사경의 임무와 중복되고, 자치경찰의 인사에 대한 권한은 정치가에게 있기 때문에 정치가의 임기가 끝나면 당연히 새로운 간부가 올 것이기 때문에 필요한 관리, 감독을 할 수 없는 단점까지도 내포하고 있다고 한다면, 자치경찰은 행정경찰의 본연의 임무를 수행하게하고 수사에 관한 사법경찰의 조직을 따로 창설하는 것이 오히려 중립적이지 않을 것인지 생각해볼 필요가 있다.

위의 글에서 살펴보았듯이 검찰 못지않은 강력한 권력을 가진 경찰의 권한을 분산시키고 사법 작용으로서의 수사권에 행정경찰이 개입하는 것을 미연에 방지하기 위해 요구되는 개혁과제가 바로 사법경찰을 현재의 경찰조직으로부터 분리하여 독립하도록 하는 일이다.

결국 이러한 수사권의 조정과 자치경찰제도의 도입은 국가경찰 조직의 재구조화로 이어져야한다. 경찰분권이라고 하는 의미를 살리는 방향으로 자치경찰제도가 도입이 된다면 검찰청에서 제시하고 있는 미국식 FBI인 이른바 “국가수사청”을 경찰기관으로 두는 방안²⁸⁾도 검토해볼 가치가 있다. 즉, 자치경찰제의 체제로 운영되고 있는 미국의 사례에서 보듯이 연방정부 각각의 부처에서 연방수사국(FBI-법무부), 마약단속국(DEA-법무부), 알콜·담배·무기·폭발물국(ATF-법무부), 시크릿서비스(55-국토안보부) 등을 따로 분리하여 자치경찰에서 나타나는 문제점을 보완하고 있다. 또한 국가경찰제의 체제를 가진 프랑스의 경우를 살펴보면 인구 2만명 이하의 경우에 부분적으로 자치경찰제도를 운영하고 있는 등 중앙집권체제의 국가경찰제를 채택하고 운영하고 있는 우리나라에서 자치경찰제 체제를 도입하고자 하는 것은 결국 시대적 추세이며, 중앙집권적이고 복잡한 경찰행정을 국민을 위한 서비스행정 위주로 바꾸기 위해 필수적인 것이다.

28) 황문규·최천근, “자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰”, 형사정책연구 제 24권 제1호, 2013, 324면.

참고문헌

- 문재우, “한국의 자치경찰제 도입의 쟁점과 방향”, 정책지식, 제143호, 서울대학교 행정대학원 한국지식센터, 2004.
- 문준영, 한국적 “검찰사법” 체제의 탄생: 일본적 “검찰사법”의 유산과 해방 후 입법의 결과, 법과 사회 제37호, 2009.
- 박경래·승재현·신현기·김도우, 특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2012.
- 박진현, “우리나라 자치경찰도입방안에 관한 실증적 연구”, 한국경찰학회보 제9호, 한국공안행정학회, 2003.
- 신현기·이상열, 우리나라 수사경과제의 개선방안에 관한 연구 - 서울지방경찰청 수사형사를 중심으로, 한독사회과학논총 제15권 제2호, 2005.
- 원소연·홍의표, “자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점 분석과 시사점: 제주자치경찰사례를 중심으로”, 인문사회과학연구 제36집, 2012.
- 옥필훈, 제주자치경찰의 실태와 발전방안에 관한 연구, 원광대학교 대학원 박사학위논문, 2009.
- 이관희, “자치경찰제 도입 시 예상되는 쟁점 및 고려사항”, 수사연구, 2003. 5.
- 이기호·박기석, “지방자치경찰제도의 도입에 관한 연구”, 경대 논문집 제21집, 2001.
- 이민재, 경기도 특별사법경찰제도의 효율적 운영방안에 관한 연구, 단국대학교 행정법무대학원 석사학위논문, 2012. 6.
- 이상안, “경찰조직의 패러다임”, 경찰대학, 1985.
- 이상원, “한국 경찰의 자치경찰화를 위한 소고”, 한국공안행정학회보 제4호, 한국공안행정학회, 1999.
- 이상원·김상균, 한국의 경찰수사경과제의 문제점과 개선방안, 한국공안행정학회보 제23호, 2006.
- 이순우, 프랑스의 행정경찰, 연세대학교 법학연구원, 법학연구 제18권 제4호, 2008.

- 정승환, 형사소추기관의 구조개혁과 수사기관의 일원화, 형사정책 제24권 제2호, 형사정책학회, 2012. 8.
- 조창현, “지방자치 시대의 경찰의 위상과 역할”, 한양대 지방자치연구소, 1996.
- 조호대, 한국 경찰의 수사전문화 방안 - 수사경과제 실시에 따른 문제점 및 개선방안을 중심으로, 한국경찰학회보 제11호, 2006.
- 최영규, 경찰행정법, 법영사, 2013.
- 하태훈, 현행 檢視制度의 문제점과 개선방안, 형사정책 제18권 제2호, 2006.
- 허만호, 제주특별자치도 2010년도 성과평가보고서, 국무총리실, 2011. 9.
- 황문규·최천근, “자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰”, 형사정책연구 제24권 제1호, 2013.
- 황정익, “제주자치경찰 현황과 치안 업무의 범위”, 형사정책 제19권 제1호, 2007.

[Abstract]

A study on the introduction of autonomous police system

Song, Young-Ji

*Ph.D., A Researcher of Institute of Law and Policy
in Jeju National University*

The powerful police authority over very wide field can be divided into two parts, ministerial police and judicial police. Ministerial police as the essential duty acts administratively preventing crime and maintaining public order etc., for public safety. However, judicial police is a part of criminal justice system for the purposes of criminal investigation, suspect's arrest.

The character of Jeju autonomous police is a performance of the duties as

administerial police and special judicial police. There is a huge overlap between Jeju autonomous police's duty to tourism, environment and forest etc. and their duty as special judicial police. Moreover, politician has absolute control over the Jeju autonomous police's human resources. Thus, a valid management and control over a new police executive will not be possible if a new politician appoints new police executive instead of the existing police executive. In order to prevent this problem and guarantee the impartiality of police, it could be a solution to create a specialized judicial police system retaining the existing autonomous police that handles the duty as administrative police.

To diffuse the enormous power of police as strong as the power of public prosecution and prevent the intervention in crime investigation included in judicial power, it needs to separate judicial police from the current police organization. Therefore, the adjustment of investigation authority and the introduction of autonomous police system lead restructure of the national police system.

As a result, in Jeju special self-governing province, a reshuffle of the autonomous police is urgently needed by creating the National Bureau of Investigation. Thereby it is possible to share duties between national police and local police, secure police officers with his specialization in investigation and separate powers, further more decentralization of the police could be brought to Jeju and the quality of the national and their citizen's security would be improved.

Key words : local police, Jeju autonomous police, authority to investigate, administerial police, judicial police