

제주자치경찰의 운영상 문제점과 개선방안

Problem in the operation of Jeju Self-Governing Police and its alternative ideas

김 원 중*
Kim, Won-Jung

목 차

- I. 머리말
- II. 제주자치경찰제도의 입법 취지와 운영 현황
- III. 제주자치경찰 운영에 관한 문제점
- IV. 제주자치경찰의 자치사무 개선방안
- V. 맺는말

국문초록

제주특별자치도는 관광자연도시의 이미지에 부합하게 자연환경과 관광환경이라는 특성을 반영한 지방자치가 필요하다. 이러한 지역적·환경적 특성을 반영한 제도를 실현하기 위하여 제주라는 한정된 공간에 특별법을 도입하여 자치를 실시하고 있다. 제주특별자치도법은 목적 조항에서 “...종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고...”라고 하여 고도의 자치권을 보장하도록 하고 있다.

이러한 제주특별자치도법의 목적에 따라 지방자치가 이루어지고 있으며, 지방

논문접수일 : 2018.06.30.

심사완료일 : 2018.07.26.

게재확정일 : 2018.08.01.

* 법학박사 · 청주대학교 법학과 교수

자치의 자치권의 하나로 자치경찰제도를 도입하여 실시하고 있다.

그러나 현행 제주라는 한정된 공간에서 시행하고 있는 자치경찰이 제주특별자치도법의 목적에서 규정하고 있는 “고도의 자치권 보장”이라는 목적에 부합되게 운영되고 있는가에 대하여는 의문이다.

제주자치경찰은 지역의 치안업무를 스스로의 책임 하에서 이를 처리하는 것이 지방자치제도 본연의 취지에 부합하나, 현행 제주특별자치도법은 제주자치경찰의 사무를 수행함에 있어 국가경찰기관인 제주지방경찰과 협약을 체결하여 수행하도록 하고 있다.

또한 자치경찰의 사무에 있어서도 경찰본연의 치안사무를 집행할 수 있는 것이 아니라 제한된 범위의 행정경찰 사무만을 수행할 수 있도록 권한 부여하고 있어, 지역의 치안업무에 대한 책임자로서의 자치경찰제도의 본연의 취지에 부합하지 못하는 한계를 가지고 있다.

제주자치경찰은 고도의 자치권이 보장되고 지역의 치안에 대한 책임자로서의 권한을 가지고 사무를 수행할 수 있도록 제도적 개선이 되어야 한다. 향후 제주자치경찰은 제주특별자치도법의 취지에 부합되게 지역의 치안업무를 독자적으로 수행할 수 있어야 하며, 이러한 치안 서비스를 제공하는 지위를 가져야 지역의 치안을 확보할 수 있다. 또한 제주특별자치도의 지방자치 입법 취지에 부합하게 된다.

따라서 본 연구는 제주자치경찰이 가지고 있는 제도적 운영상의 문제점을 분석하여 그 개선방안을 제시하였다.

주제어 : 자치경찰, 제주자치경찰, 지방자치, 제주특별자치도, 행정경찰

1. 머리말

지방자치가 본격적으로 시작된 지 28년의 세월이 흐르고 있다. 문재인 정부에서는 연방형제의 지방자치에 대한 논의가 시작되고 있다. 지방자치의 형태가 연방제의 형태이거나 위임에 의한 지방분권을 불문하고 이제 실질적이고 고도화된 지방자치에 대한 시대적 사명은 거스를 수 없는 시점에 와있다.

지방자치의 형태를 어떠한 형식으로 보는가에 대하여는 각 국가의 사회와 문화 그리고 역사적 관점에서 상호 다를 수 있다. 그러나 지방자치에 대한 목적은 지방이 살기 좋고 지역의 주민이 안전하게 생활할 수 있도록 하며, 지역 주민의 복리를 증진하는 것에는 동일하다.

이러한 지방자치의 하나로 제주특별자치도에는 2006년도에 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」¹⁾을 제정하여 제주만의 지방자치를 실시하여 오고 있다. 제주특별자치도에는 지방자치의 일환으로 자치경찰제도를 우리나라에서 유일하게 실시하여 오고 있다. 제주특별자치도의 자치경찰은 그 운영상에 있어 최초로 우리나라에 도입되었다는 점에 큰 의의가 있다. 그러나 지방자치는 지역의 특성에 부합한 지역사무를 처리하는 것이 주된 제도적 의의가 있으나 현 제주의 자치경찰은 지역적 특성에 따른 지역사무를 처리하고 있는 자치경찰제도인가는 의문이다.

제주라는 한정된 공간에서 이루어지는 제주 지방자치제도는 제주의 지역적 특성을 반영한 고유한 지방자치를 실현하여 지역주민의 복리를 증진하는 것이 제주 지방자치의 본연의 취지에 부합하게 된다. 제주특별자치도는 관광자연도시의 이미지에 부합하게 자연환경과 관광환경이라는 특성을 반영한 자치실시가 필요하다. 이러한 지역적·환경적 특성을 반영한 제도를 실현하기 위하여 제주특별자치도법을 제정하여 자치를 실현하여 오고 있다. 이법 목적에서는 “...종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고...”라고 하여 그 목적에서 지역적·역사적·인문적 특성을 살린다는 것을 명확히 하고 있다.

이러한 제주특별자치도법의 목적에 따라 지방분권이 이루어지고 있으나 실질적으로 목적에 부합되게 제도가 실현되고 있는 가는 의문이다. 제주특별자치도법의 목적에서는 “고도의 자치권 보장”이라고 하여 자치권 보장의 한 측면에서 치안업무에 대하여 자치경찰을 실시하고 있다. 제주특별자치도에서 실시되고 있는 제주자치경찰제도는 우리나라에서 처음으로 실시되는 제도이며, 지방분권을

1) 이하 제주특별자치도법이라 약칭하여 기술하였다.

실현하기 위하여 실시하는 제도중의 하나이다.

제주특별자치도의 제주자치경찰이 제주특별자치도법의 목적에 부합되고 있는가에 대하여는 그 운영현황을 분석하면서 목적 부합성을 검토할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 제주특별자치도의 자치경찰이 입법의 취지에 부합되게 운영되고 있는가에 대하여 분석하여 문제점을 도출하여 그 개선방안을 제시하였다.

II. 제주자치경찰제도의 입법 취지와 운영 현황

1. 제주자치경찰의 개념

가. 지방자치에 관한 개념적 정의

지방자치는 지역이 스스로 자주적인 의사결정에 의해 업무를 처리하는 것을 의미한다. 이러한 지방자치는 주민의 생활과 직접 관련 있는 지역 내의 공동된 사무를 지역민의 의사와 책임 아래 자주적으로 처리하는 지방행정을 의미한다.²⁾

지방자치는 주민이 주인이 되어 지역 내의 사무를 자주적으로 처리하는 것으로 지역민의 의사결정에 의해 모든 지역 사무를 처리하는 것이다. 따라서 지방자치는 지역의 사무는 지역 내에서 이를 스스로 처리하는 것을 의미한다. 우리 법제는 지방자치를 지방분권이라는 표현을 사용하여 실질적인 지방분권을 보장한다고 규정하고 있다. 이러한 지방분권은 국가에 집중되어 있던 권력을 지방으로 그 권한을 이전하는 것을 의미하는 것으로 해석된다.

현행 법률에서 지방자치라는 표현보다 지방분권이라는 표현을 많이 사용하고 있을 뿐 아니라 개별 법률에서 규정하고 있는 것이 지방분권이라고 규정하고 있다. 제주특별자치도법의 경우 목적에서 “지방분권”이라고 하고 있으며, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제1조는 “...지방자치분권과 지방행

2) 김철용, 「행정법」, 고시계사, 2017, 695쪽.

정체제 개편을 종합적·체계적·계획적으로 추진하기 위하여 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정함으로써 성숙한 지방자치를 구현하고…”라고 표현하였으며, 제2조 제1호는 “지방자치분권”이라는 표현을 사용하고 있다.

이에 반하여 「지방자치법」 제1조는 목적에서 “…지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며…”라고 하여 지방자치행정이라는 표현을 사용하고 있다.

따라서 지방자치는 우리의 경우 법 제도라는 측면에서 보면 중앙정부의 권한을 지방에 권한 배분하는 차원에서 지방자치를 보고 있다고 볼 수 있다. 지방자치라는 것은 실질적으로 지방이 스스로 자주적인 의사에 따라 지역사무를 처리하는 권한을 가지는 것을 의미한다.

그러므로 지방자치는 지방분권이라고 이를 보기보다는 순수한 의미의 지방자치 즉 지방의 권한을 지방이 스스로 처리하도록 하는 제도로 이를 이해하는 것이 본래적 의미의 지방자치로 보는 것이 타당하다. 지방자치는 「헌법」에서 그 표현을 “지방자치”라고 표현하고 있으며, 어디에서도 지방분권이라는 표현을 사용하지 않고 있다. 또한 헌법을 구체화시키고 있는 「지방자치법」에서도 지방자치라고 하고 있지 지방분권이라는 표현을 사용하고 있지 않다는 것에서도 법상의 본래적 의미의 지방자치는 지방분권이 아니라 지방의 권한을 확인하고 천명하는 것으로 이를 이해할 필요가 있다.

나. 제주자치경찰의 의의 및 연혁

제주자치경찰은 제주특별자치도법의 목적에 따라 자치권이 보장되는 지방분권을 보장하고 국가발전에 이바지하는데 있다. 이러한 목적에 따라 제주자치경찰은 지방자치권이 보장되는 범위에서 주민의 복리를 위한 치안확보를 스스로의 의사결정에 따라 치안계획을 수립하고 집행하여 지역의 치안을 확보하는 활동을 하게 된다.³⁾ 제주자치경찰은 자치권에 의해 지역 내의 치안에 관한 책임

3) 조성규, “지방자치의 본질과 자치경찰제 논의”, 「행정법연구」 제50호, 행정법이론실무학회, 2017.8, 91쪽; 이영우·윤현석·견승엽, “실질적 지방분권을 위한 경찰권의 제주특별자치도 이양방안”, 「지방자치법연구」 제17권 제4호, 한국지방자치법학회, 2017, 55쪽 이하 참조.

을 가지고 업무를 자주적으로 수행하는 것을 의미한다.

따라서 제주자치경찰은 제주라는 한정된 공간에서 제주특별자치도법에 따라 고도의 지방자치권이 보장됨에 따라 지역의 치안 업무에 대하여 자주적인 의사 결정에 의하여 치안을 확보하고 있다. 제주자치경찰은 고도의 자치권 보장에 따라 제주지역 내 지역주민의 안전을 확보하기 위하여 치안업무를 스스로 처리하는 권한을 가지고 이에 따라 경찰사무를 수행하는 것을 자치경찰의 의의로 볼 수 있다. 그러므로 제주자치경찰이라고 하는 것은 지역 내의 치안업무인 경찰사무를 스스로 처리하는 권한을 가지고 이를 집행하는 것을 의미한다. 즉 제주자치경찰은 어느 기관으로부터도 독립하여 이를 스스로 처리하는 것으로 기관과 사무 그리고 조직의 독립성을 보장받고 자치경찰사무를 처리하는 것을 의미한다.

제주자치경찰은 2006년 7월 1일부터 제주특별자치도법에 따라 제주자치경찰이 우리나라에서 처음으로 실시되었다.⁴⁾ 제주자치경찰은 제주특별자치에 따른 지방자치에 의해 경찰제도에 있어서도 자치경찰을 실시하여 현재에 이르고 있

4) 2006년 제주특별자치도법이 제정될 당시의 제정이유는 다음과 같다(제정당시 법제처의 제정이유 참조): <http://www.law.go.kr/LSW.2018.7.26.방문>.

총전의 제도를 폐지하고, 제주특별자치도를 설치하여 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모형을 구축하는 한편, 제주특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 청정산업 및 서비스 산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키려는 것이라고 밝히고 있다. 또한 제주자치경찰에 대하여는 다음과 같은 내용을 담고 있다. 제주특별자치도지사 소속의 자치경찰기구 설치(법 제106조·제107조 및 제109조): 제주특별자치도에 자치경찰단을 두고, 자치경찰단장은 자치총경으로 보하되, 제주특별자치도지사가 임명하도록 하며, 행정사에 자치경찰단의 자치경찰사무의 집행을 담당할 자치경찰대를 설치하도록 하였다. 자치경찰의 사무 및 그 수행방법(법 제108조 및 제110조): 자치경찰은 주민생활과 밀접한 생활안전·지역교통·지역경비 사무 및 제주특별자치도 소관 특별사법경찰관리의 직무를 수행하도록 하고, 국가경찰과의 역할분담에 대한 협약은 제주특별자치도지사과 제주특별자치도지방경찰청장이 체결하도록 하되, 행정시장과 국가경찰서장에게 각각 위임하여 처리할 수 있도록 하였다. 치안행정위원회(법 제113조 및 제114조): 국가경찰과 자치경찰간 사무분담 및 사무수행방법, 자치경찰의 운영 지원 등에 관하여 심의·의결하기 위하여 제주특별자치도지사 소속하에 치안행정위원회를 두되, 위원장 1인과 당연직 위원 2인을 포함하여 법관·교수·지역주민 등 11인의 위원으로 구성하도록 하였함. 교통안전시설 관리업무의 이관(법 제138조 및 제139조): 현재 국가경찰이 담당하고 있는 교통안전시설 관리업무를 제주특별자치도에 이관하고, 교통안전시설에 관련된 사항을 심의하기 위하여 제주특별자치도지사 소속하에 민간전문가와 국가경찰 등이 참여하는 교통시설 심의위원회를 두도록 하였다.

다. 제주자치경찰은 2006년 제주특별자치도법 제정과 시행에 따라 자치경찰이 시행되어 오고 있다. 제주특별자치도법 상 제주자치경찰의 사무는 시행되어 온 이후 현재까지 사무범위는 1개의 호가 추가되었다. 즉 제주자치경찰의 사무범위는 제정된 이후 “「즉결심판에 관한 절차법」 등에 따라 「도로교통법」 또는 「경범죄 처벌법」 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구 사무”가 2015년 7월 24일 제주특별자치도법 전부개정에 따라 경찰사무에 통고처분 불이행자에 대한 즉결심판 청구 사무를 추가하여 정하고 있다.

제주자치경찰의 사무는 법률 제정 이후 1회의 개정으로 교통사범과 경범죄 처벌에 대하여 경찰사무의 권한으로 하고 있다. 제주자치경찰의 사무는 “주민의 생활안전활동에 관한 사무, 지역교통활동에 관한 사무, 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무”등을 규정하고 있다가 제90조의 제5호를 추가하여 사무범위로 정하고 있다.

2. 제주자치경찰제도의 운영 현황

제주자치경찰은 제주특별자치도법에 따라 제주 지방자치단체가 스스로 그 업무를 처리하는 경찰제도를 의미한다. 제주자치경찰은 제도가 시행된 이후 자치경찰제도의 운영현황은 법률에 따라 자치경찰의 사무로 규정된 사항을 집행하고 있다.

제주자치경찰의 운영현황을 조직과 사무로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

가. 조직운영 현황

제주자치경찰의 조직과 정원 등의 현황은 다음과 같다. 2018년 기준으로 제주자치경찰단은 자치경찰단장으로 자치경무관으로 임명하도록 하여 도지사의 지휘·감독을 받도록 하고 있다.⁵⁾

5) 제89조(자치경찰단장의 임명) ①자치경찰단장은 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받는다.

제주자치경찰의 경우 최초 제주특별자치도법 제정 시(2006.7.1.시행 법률)에는 자치경찰단장을 자치총경으로 보한다고 규정⁶⁾하였으나, 법률 개정에 의해 현재는 자치경무관으로 그 계급을 한 단계 높여 정하고 있다.

또한 제주자치경찰의 조직은 도조례로 정하도록 하고 있다. 현행 제주특별자치도법 제88조는 제주자치경찰단의 조직과 정원 등에 관한 사항은 도조례로⁷⁾ 정하도록 하고 있으며, 이는 최초 법률에서도 동일하게 도조례로⁸⁾ 정하도록 정하고 있었다.

제주특별자치도법 제정 시에는 행정시에 두는 자치경찰기구에 대한 규정을 두고 있었다. 제주자치경찰의 행정시에 두는 자치경찰기구로 자치경찰사무의 집행을 담당하기 위하여 도조례가 정하는 바에 따라 행정시에 그 업무를 담당할 보조기관(자치경찰대)을 설치한다고 규정하였으며, 이 자치경찰대장은 자치경정 또는 자치경감으로 보하되, 도지사가 임명한다고 정하고 있었다.⁹⁾

현행 법률은 자치경찰기구에 대하여 제88조에 자치경찰기구의 설치로 자치경찰단만을 규정하고 있고, 그 이하의 자치경찰대 등의 경우는 도조례로 정하도록 하고 있다.

②자치경찰단장은 자치경무관으로 임명한다. 다만, 도지사는 필요하다고 인정하면 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다.

6) 2006년 7월 1일 시행된 최초의 제주특별자치도법 자치경찰단장에 관한 내용은 다음과 같다. 제107조 (자치경찰단장의 임명) ①자치경찰단장은 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받는다.

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

7) 제88조(자치경찰기구의 설치) ① 제90조에 따른 자치경찰사무를 처리하기 위하여 도지사 소속으로 자치경찰단을 둔다.

②자치경찰단의 조직과 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 도조례로 정한다.

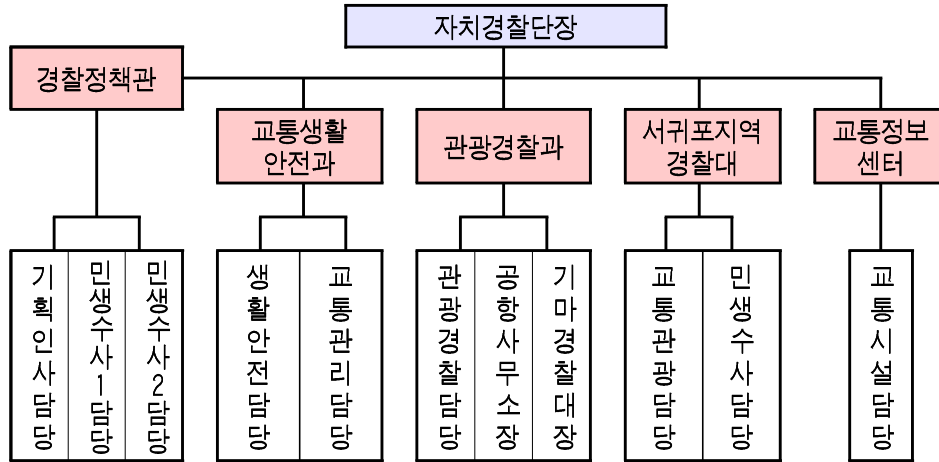
8) 제106조 (자치경찰기구의 설치) ①제108조의 규정에 의한 자치경찰사무를 처리하기 위하여 제주자치도에 자치경찰단을 둔다.

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

9) 제109조 (행정시에 두는 자치경찰기구 등) ①자치경찰단의 자치경찰사무의 집행을 담당하기 위하여 도조례가 정하는 바에 따라 행정시에 그 업무를 담당할 보조기관(이하 “자치경찰대”라 한다)을 설치한다.

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

③자치경찰대장은 자치경정 또는 자치경감으로 보하되, 도지사가 임명한다.



(그림 1) 제주자치경찰 조직체계¹⁰⁾

위의 그림에서 보듯이 자치경찰단은 단장 아래 1개 지역경찰대와 2개과, 1정책관, 1센터로 운영되고 있다.

자치경찰단에는 자치경찰공무원 129명과 함께 일반직 공무원 20명이 함께 근무하고 있다. 자치경찰단의 정원 및 현원의 현황은 다음과 같다.

<표 1> 자치경찰단의 정원 및 현원 현황¹¹⁾

구분	총계	자치경찰공무원									일반직공무원		
		계	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경	계	일반직	공무직
정원	155	137	1	1	4	12	20	27	39	33	18	10	8
현원	149	129	1	1	4	12	16	40	38	17	20	12	8

현 제주특별자치도법에 따른 자치경찰조직은 도조례로 정하고 있으며, 도조례에 따라 현 자치경찰의 정원은 137명으로 정하고 있다. 자치경찰공무원의 정원은 137명이나 현원은 129명으로 8명이 과부족이라는 것을 알 수 있다.

10) 제주자치경찰단, 「자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가」, 2018.2, 10쪽.

11) 제주자치경찰단, 앞의 보고서, 10쪽.

나. 사무운영 현황

제주자치경찰의 사무는 제주특별자치도법 제90조에 따라 총 5개의 사무로 구분하여 정하고 있다. 제주자치경찰 사무는 “주민의 생활안전활동에 관한 사무, 지역교통활동에 관한 사무, 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무, 「즉결심판에 관한 절차법」 등에 따라 「도로교통법」 또는 「경범죄 처벌법」 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구 사무” 등 총 5개의 사무를 자치경찰사무로 정하고 있다.

이중 위에서 살펴본 바와 같이 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구 사무는 최근에 제주자치경찰 사무로 정하여 권한부여 하고 있다.

제주자치경찰의 주요 사무에 대한 내용을 보면 “체감형 안전도시 조성을 위한 밀착 치안활동, 관광경찰 수행, 민생사법경찰활동, 수요자 중심의 교통인프라 확충” 등 4개의 큰 분류체계로 구분하고 있다.

〈표 2〉 체감형 안전도시 조성을 위한 밀착 치안활동: 기초질서 위반사범 단속¹²⁾

구 분	계	교 통 통고처분	기초질서 통고처분	행정법 통 보	형사법 통 보	캠페인 개 최
대 비(건)	-426	1,188	-867	-757	24	-14
2017. 12	5,191	3,002	1,458	620	96	15
2016. 12	5,617	1,814	2,325	1,377	72	29

위의 표에서 보듯이 체감형 안전도시 조성을 위한 밀착 치안활동 중 기초질서 위반사범 단속으로 교통사범 통고처분, 기초질서 통고처분, 행정법 통보, 형사법 통보 등을 하고 있다. 교통사범에 대한 단속은 2016년에 비해 1,200여건이 증가하였으나, 기초질서 통고처분은 867건이 감소하였다. 기초질서 위반사범 단속과 행정법 통보는 2016년에 비해 2017년이 감소하였다.

12) 제주자치경찰단, 위의 보고서, 4쪽.

제주자치경찰이 담당하는 사무 중 체감형 안전도시 조성을 위한 치안활동에는 “생활안전진단”, “학교전담 방범망 구축, 아동 청소년 등 안전환경 조성을 위한 순찰활동 및 예방교육 실시”, “소통위주의 탄력적 교통관리” 등으로 관광객 불편 최소화를 취하여 지역축제문화행사 등의 혼잡경비 질서, “도로 이용자 편의도모와 안전위한 교통안전 시설 개선”, “주민과의 협력치안위한 교통안전 및 질서유지 활동” 등을 수행하고 있다.

〈표 3〉 관광경찰 수행: 제주국제공항 내 쾌적한 치안환경 조성¹³⁾

대 비	일반 형사 · 행정 사건(건)						행 정 서비스	검색대	
	계	호객 행위	통고처분		여객운 수위반	형사범 인 계	장애인 주차구역	면허 조회	무사증
			교통	경범					
증감	-638	-87	80	19	-381	-27	-242	-24,236	-62
‘17년	1,057	30	733	23	31	61	179	40,959	30
‘16년	1,695	117	653	4	412	88	421	65,295	92

제주자치경찰의 치안환경 조성을 위한 경찰 사무로 일반형사·행정 사건을 보게 되면 교통과 경범을 제외하면 2016년 대비 감소한 것으로 나타났다.

제주국제공항에서의 자치경찰의 치안활동은 주로 교통사범이 주를 이루고 있다. 즉 교통사범에 대한 통고처분이 2017년 733건, 장애인 주차구역 위반이 179건이며, 행정서비스인 면허조회가 40,959건으로 대다수가 교통과 관련되는 법집행을 하고 있다.

제주자치경찰이 수행하는 사무 중 관광경찰 사무로 “기마활동을 통한 기마경찰 관광상품화”, “외국인 관광객 법질서 확립”으로 외국인 기초질서 위반행위 단속, “관광경찰 활동 전개”로 관광여행질서 확립을 위한 활동을 수행하고 있다.

제주자치경찰의 업무 중 협의적 의미의 행정경찰사무로 산림·환경 사범 등에 대한 사무를 수행하고 있다. 이 중 환경사범과 위생사범 등은 2016년에 비해 증가했으나, 산림 및 관광사범, 자동차 관련 사범 등은 감소하였다.

제주자치경찰이 수행하는 특별사법경찰활동으로 “감골산업 안전을 위한 활동

13) 제주자치경찰단, 위의 보고서, 5쪽.

지원”으로 감귤생산유통조례위반에 대하여 단속을 하고 있다.

〈표 4〉 민생사법경찰활동: 특별사법경찰 활동¹⁴⁾

구 분	계(건/명)	환경사범	식품공중위생	관광사범	산림사범	자동차관련
대 비	-303건	+8건	+3건	-186건	-26건	-103건
'17년	1,500/1,634	74/119	213/243	45/60	47/60	1,120/1,152
'16년	1,803/1,974	66/128	210/238	231/244	73/121	1,223/1,243

제주자치경찰은 수요자 중심의 교통인프라 확충¹⁵⁾을 그 사무로 하고 있다. 수요자 중심의 교통인프라 확충에는 교통정보 제공 및 도로환경조성으로 “교통 신호체계 개선 268개소, 교통신호기 설치 및 정비 30개소, 교통약자 보행환경 개선 10개소 및 교통사고 예방 경보등 설치 11개소” 등에 대하여 교통환경을 개선하는 작업을 하였다. 이외에 교통약자 안전을 위한 보호구역 개선 등을 통하여 교통안전을 위해 노력하고 있다.

Ⅲ. 제주자치경찰 운영에 관한 문제점

1. 제주특별자치도법상의 입법목적과 자치경찰

가. 입법목적과의 부합성 미흡

제주자치경찰은 제주특별자치도법 제1조는 이 법의 목적으로 “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.”고

14) 제주자치경찰단, 위의 보고서, 7쪽.

15) 제주자치경찰단, 위의 보고서, 8쪽.

규정하여 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치한다고 규정하고 있다. 이 법에 따라 제주특별자치도는 고도의 자치권이라는 보장을 위하여 지역주민의 치안확보를 위하여 자치경찰제도를 시행하고 있다.

제주자치경찰이 제주특별자치도법의 입법목적에 따라 제주라는 지역에 자치경찰이 시행되고 있다. 이러한 자치경찰은 입법에서 정한 목적에 따라 각 제도가 시행되고 있다. 제주특별자치도법이 추구하고 있는 입법의 목적 중 “자율과 책임, 창의성과 다양성”이 제주특별자치도의 지방자치에 투영되어 있는가는 의문이다.¹⁶⁾ 또한 제주자치경찰제도상의 운영이 제주특별자치도법이 추구하고 있는 목적에 부합되게 운영되고 있는 가는 의문이다.

제주특별자치도법 상에서 고도의 지방분권보장이라는 표현을 사용하고 있으며, 이에 따라 제주지역에 자치경찰을 국내에서 유일하게 시행하고 있다. 이러한 자치경찰이 고도의 지방분권보장에 부합하는 가이다. 지방분권을 보장한다고 제주특별자치도법에서 목적으로 두고 있으나, 자치경찰을 단순히 시행한다고 고도의 지방분권이 보장된다고 보기는 어렵다.

지방자치라는 것은 지방이 스스로 자주적 의사를 가지고 자주결정권으로 업무를 처리하는 것임에도 불구하고 단순히 제도상으로 자치경찰을 시행한다고 이를 고도의 자치권이 보장되었다고 볼 수 없다. 즉 제주자치경찰의 경우 자치경찰기구를 설치하고 있으나, 자치경찰기구는 자치경찰단이라는 하나의 부서에 불과하며, 독립적인 행정청으로 역할을 가지지 못하고 있다. 또한 자치경찰단장의 경우 자치경무관으로 보하도록 하고 있어 하나의 경찰서 단위에 불과하다. 자치경찰사무의 경우에 있어서도 협의적 행정경찰기능을 수행하고 있으며, 사무분담의 경우 국가경찰과 협약을 체결하도록 의무화 하고 있다. 이러한 제주특별자치도법에서 규정한 사항은 지방자치의 자율권과 책임성을 전적으로 부여하고 있다고 보기에는 한계가 있다.

자치경찰기구 단위가 하나의 경찰서 단위에 불과하므로 전체적인 제주라는 지역의 치안업무를 책임지기에 조직 규모가 작으며, 경찰사무의 경우에도 현재

16) 제주자치경찰제도의 입법적 검토에 관하여는 김원중, “자치경찰제도 입법적 방향 검토”, 「지방자치법연구」 제16권 4호, 한국지방자치법학회, 2016, 96쪽 이하 참조.

국가경찰사무와 달리 행정경찰사무만을 수행하고 있다. 제주자치경찰은 업무에 있어서도 국가경찰과 협약체결을 통하여 수행 하도록 하여 고도의 자치권보장 또는 자율과 책임성에 부합하지 못하는 한계를 가지고 있다.

나. 자치경찰사무의 주민복리

지방자치는 주민의 복리를 위한 사무를 자주적으로 처리하는 것을 의미한다. 「헌법」 제117조는 지방자치를 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고…”라고 규정하고 있다. 이 규정에 따라 지방자치는 주민의 복리에 관한 사무를 자주적으로 처리하도록 하고 있다. 「지방자치법」 제1조의 목적에 “…지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며…”라고 하여 지방자치행정을 민주적·능률적으로 수행하도록 하고 있다.

지방자치에 관한 「헌법」과 「지방자치법」 그리고 제주특별자치도법 등에 따라 지방자치는 지방자치단체에 자치권을 부여하여 주민의 복리에 관한 사무를 처리하도록 하는데 있다.¹⁷⁾ 주민의 복리에 관한 사무에는 지역주민의 안전권이 포함되어 있으며, 이러한 지역주민의 안전권은 국가와 지방자치단체가 그 책임을 가진다. 지방자치가 시행되고 있고 지방자치단체에 자치권을 부여하고 있어 자치권에는 지역주민의 안전을 위한 안전권이 주민의 복리의 범위에 포함되어 있다. 주민의 복리는 지역에 거주하는 지역주민이 인간으로서 존엄과 가치를 가지고 행복을 추구할 수 있도록 생활을 영위할 수 있게 하는 것이다. 주민의 복리에는 지역의 치안이 포함되며 지역의 치안은 지방자치에 의해 지방이 스스로 처리하도록 하는 것으로 자치경찰은 주민의 복리를 위하여 지역의 치안을 확보하는 것을 그 임무로 한다.

현행 제주특별자치도법이 지역 주민의 복리를 위하여 일정한 범위에서 치안 확보를 하고 있다. 그러나 지역 주민이 안전하게 생활하도록 하는 주민의 복리 차원에서 자치경찰이 시행되고 있는 가에 대하여는 부정적일 수밖에 없다. 제주 자치경찰이 수행하고 있는 사무는 지역주민을 위한 복리의 범위로 지역 치안에

17) 홍정선, 「행정법원론(하)」, 박영사, 2010, 197쪽.

관한 사무권이 모두 권한 부여되고 있지 않다. 제주자치경찰이 수행하고 있는 사무는 제주특별자치도법에 의해 협의적 행정경찰사무와 특별사법경찰권만을 가지고 있다.

지역치안에는 협의적 행정경찰사무 외에 지역의 사회질서유지를 위한 권한을 가지고 지역의 안전을 위해 지방이 스스로 책임을 가지고 업무를 수행하는 것이 지방자치이다. 그러나 현 제주자치경찰의 운영 등은 지역의 치안에 대한 책임권자로서 지위를 가지는 것이 아니라 치안에 관한 2차적인 지위에서 권한을 행사한다고 볼 수밖에 없다. 즉 일반 경찰사무에 대하여 국가경찰이 이를 수행하고 제주자치경찰은 제주특별자치도법에서 주어진 사무를 처리하기 위하여 국가경찰과 협약을 통하여 이를 수행하는 한계를 가지고 있다.

따라서 제주자치경찰이 수행하고 있는 사무는 주민의 복리를 위한 사무 중 일부만을 수행하고 있어, 지역치안에 있어서 주민의 복리를 위한 자치권을 전적으로 가지지 못하는 한계가 있다.

2. 제주자치경찰의 조직과 운영의 자치성 부합여부

가. 조직상의 문제

제주특별자치도의 자치경찰의 조직은 자치경찰단을 두고 그 조직에 대한 사항은 조례로 정하도록 하고 있다. 제주자치경찰의 조직구성에 있어 자치경찰단을 도지사 소속 하에 두도록 하여 도지사의 지휘·감독을 받도록 하고 있다. 제주특별자치도법 제88조는 자치경찰기구의 설치에 관한 사항을 정하고 있으며, 제89조는 자치경찰단장의 임명과 지휘·감독에 대하여 정하고 있다. 자치경찰단의 자치경찰사무에 대한 권한은 법상에 있어 도지사의 권한 하에 두고 있다.

경찰사무는 지역주민의 치안에 관한 사무를 처리하기 위하여 자치경찰조직을 지역의 실정에 부합하게 조직하여야 한다. 현 국가경찰제도는 지역의 실정에 부합되게 경찰서 단위와 지구대 단위로 구성하여 운영하고 있다. 이는 행정조직에 따라 경찰조직을 구성하여 행정구역과 치안구역을 동일시하여 업무의 능률성 등을 확보하기 위하여 조직을 구성하고 있다. 자치경찰 또한 지역의 행정구역에

부합되게 조직을 구성하는 것이 지역 치안확립을 위해 중요하다.

현재 제주자치경찰의 경우 조직 면에 있어 지역의 행정구역과 지역실정에 부합되게 조직이 구성되어 있는 가는 의문이다. 제주특별자치도법은 조직에 있어 자치경찰단을 두도록 하고 그에 대한 사항은 도 조례로 위임입법화 하고 있다. 이에 따라 「제주특별자치도 행정기구 설치 및 정원 조례」 제37조는 자치경찰단을 제주시에 둔다고 규정하고 있다.

또한 조례 제38조는 18) 자치경찰단에 단장을 두고, 단장은 도지사 명을 받아 소관사무를 통할한다고 하여 자치경찰단은 도지사의 소관 하에 두고 있다. 자치경찰조직은 도지사 소속 하에 두고 있으며, 책임기관으로 자치경찰단장을 두고 있으나, 자치경찰단장은 도지사의 명을 받도록 하여, 지방자치단체장이 실질적인 경찰책임자로서 지위를 가지고 있다.

경찰책임자로서 도지사의 권한으로 자치경찰을 설치하는 것은 지방자치에 자치행정권에 부합할 수 있으나, 경찰사무를 도지사가 권한을 가지는 것은 경찰의 정치적 중립성과 민주성 그리고 전문성 등을 저해할 수 있다. 경찰사무는 지역의 치안에 관한 사무로 업무의 효율성과 책임성 그리고 정치적 중립성 등을 달성하기 위하여는 도지사가 단장을 직접 지휘·감독하도록 하여 경찰사무에 직접 개입하는 것은 정치적 중립성과 민주성 등을 저해하는 결과를 가져오게 된다.

또한 경찰의 조직이 독립적으로 구성되어 업무를 수행하여야 지방분권과 자율성·책임성이라는 제주특별자치도법의 입법 취지와 자치경찰의 본연의 취지에 부합할 수 있으나 현행 조직은 도지사의 소속 하에 두고 도지사 명을 받아 업무를 수행하도록 하여 조직의 민주성과 정치적 중립성에 반하는 결과를 가져올 수 있다. 경찰은 무엇보다 정치적 중립성과 민주성 달성이 주요한 기본이념으로 이러한 기본이념에 충실하기 위하여는 정치적 중립성 등이 달성되도록 조직이 구성될 필요가 있다.

나. 업무역할의 문제

18) 제38조(단장) 자치경찰단에 단장을 두고, 단장은 도지사의 명을 받아 소관 사무를 통할하며, 소속공무원을 지휘·감독한다.

제주자치경찰의 사무는 제주특별자치도법 제90조에서 정하고 있으며, 이러한 경찰사무는 「경찰법」과 「경찰관직무집행법」 상의 경찰사무와 차이가 있다.

〈표 5〉 국가경찰사무와 제주자치경찰사무 비교

국가경찰사무 (경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조)	제주자치경찰사무 (제주특별법 제90조)
「경찰법」 제3조 1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 2. 범죄의 예방·진압 및 수사 2의2. 범죄피해자 보호 3. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 4. 치안정보의 수집·작성 및 배포 5. 교통의 단속과 위해의 방지 6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제 협력 7. 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지	1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영 나. 주민참여 방범활동의 지원 및 지도 다. 안전사고와 재해·재난 등으로부터의 주민 보호 라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 사람의 보호와 가정·학교 폭력 등의 예방 마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지와 그 위반행위의 지도·단속
	2. 지역교통활동에 관한 사무 가. 교통안전과 교통소통에 관한 사무 나. 교통법규위반 지도·단속 다. 주민참여 지역교통활동의 지원·지도
	3. 공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
	4. 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무
	5. 「즉결심판에 관한 절차법」 등에 따라 「도로교통법」 또는 「경범죄 처벌법」 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구 사무

위의 표에서 보듯이 국가경찰사무와 제주자치경찰사무는 상호 대비되고 있다. 경찰의 개념은 사회공공의 안녕과 질서유지를 위한 활동을 그 임무로 하고 있다.¹⁹⁾ 경찰은 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하기 위하여 권력적 뿐 아니

19) 홍정선, 「경찰행정법」, 박영사, 2007, 5쪽.

라 비권력적 작용도 그 수단으로 하고 있다.²⁰⁾ 경찰상의 비권력적 작용은 제외하더라도 일반적으로 경찰은 공공의 안녕과 질서유지를 위한 작용을 주로 하고 있다. 이러한 경찰작용은 국민의 안전을 위하여 치안확보를 하는 것으로 경찰사무는 국민의 안전과 관련한 모든 범위에 권한을 가지고 있다.

국가경찰은 법제도상에서 경찰의 사무를 치안과 관련한 사무를 모두 수행하도록 하고 있으며, 법에서 개괄적 수권조항을 두어 공백을 최소화 하고 있다.²¹⁾ 제주자치경찰은 제도적 의미인 제주특별자치도법에 의해 경찰의 한 부분으로 구성되어 있다.²²⁾ 제주자치경찰은 제주특별자치도법에 따라 경찰사무를 단순히 행정적 범위에 한정하고 있는 한계를 보이고 있다. 위의 제2장의 자치경찰운영 현황에서 보듯이 제주자치경찰이 수행하는 사무는 행정경찰적 기능만을 수행하고 있다. 이러한 행정경찰적 기능만을 수행하는 경찰제도가 제주특별자치도법이 추구하고 있는 목적인 고도의 자치권보장과 자율성, 책임성에 부합한 지방자치 인가는 의문이다. 자치경찰이라는 것은 지역의 치안업무를 수행하여야 함에도 불구하고, 우리의 현행 법률이 「형사소송법」 상의 수사권을 가지지 못하며, 또한 「경찰관직무집행법」 상의 예외적인 업무 외에는 업무 권한을 가지지 못하는 한계를 가지고 있다.

제주자치경찰이 고도의 자치권을 가지고 자율성과 책임성을 가지기 위해서는 치안업무에 대한 책임자로서 지위를 가져야 한다. 그럼에도 불구하고 현행 법제도상에서는 제주자치경찰의 사무는 단순히 행정경찰 사무만을 수행하는 한계를 가지고 있으며, 치안업무의 주 책임자는 국가경찰기관이 수행하고 있는 한계를 가지고 있다.²³⁾

또한 경찰사무에 대하여 제주자치경찰은 국가경찰과 협약을 통하여 그 사무

20) 경찰작용이 권력적 수단에 한한다는 전통적 견해가 있으나 현재 경찰은 권력적 수단뿐 아니라 비권력적 수단도 경찰의 행위형식으로 볼 수 있다; 이에 대한 자세한 사항은 홍정선, 앞의 책 28쪽 이하 참조.

21) 대법원 1986.1.28.85도2448.판결.

22) 홍정선, 앞의 책, 9쪽 이하 참조.

23) 제주자치경찰은 국가경찰의 보조적인 성격을 담당하고 있다고 보고 있다: 최영규, “자치경찰 기능의 재정립 및 활성화 방안”, 「지방자치법연구」 제7권 제3호, 한국지방자치법학회, 2007.9, 76쪽.

분담과 수행방법으로 정하도록 하여 자치권을 침해하는 문제를 가지고 있다.²⁴⁾ 즉 제주자치경찰이 치안업무를 수행하기 위하여 국가경찰인 경찰과 협의에 그치는 것은 자치권을 침해하지 않으나, 협약을 하도록 강행규정화 하고 있는 것은 자치경찰권을 침해하는 문제를 가지고 있다.

Ⅳ. 제주자치경찰의 자치사무 개선방안

1. 제주특별자치도법상의 지방자치 부합화

가. 고도의 자치권 보장

제주특별자치도법 제1조의 목적에서 제주도의 지역적 특성을 살리는 고도의 자치권이 보장되는 실질적 지방분권을 보장한다고 규정하고 있다. 제주라는 지역적 특성을 살리는 자치권이 보장되기 위하여 현행 제주특별자치도에 다양한 형태의 지방자치를 시범적으로 실시하고 있다. 그 중에 하나가 자치경찰제도 시행이다. 제주지역에 자치경찰을 실시하는 것은 매우 고무적인 일이나 과연 제주특별자치도법 상에서 추구하고 있는 목적상의 자치권이 보장되는 자치경찰제도 인가에 대하여는 부정적이다.

제주특별자치도에 실시하고 있는 제주자치경찰이 실질적으로 지역적 특성을 고려한 고도의 자치권이 보장되는 자치경찰이 시행될 필요가 있다. 제주 지역적 특성을 감안한 자치경찰은 제주라는 지역에 지역 스스로 치안업무를 수행할 수 있는 고도의 권한을 부여하여야 한다. 지방자치는 지방자치단체에 자치권을 부여하여 지역 스스로 자주적 의사에 따라 결정을 하고 이에 따라 사무를 처리하도록 하고 있다. 지방자치단체는 자치권에 따라 자치고권을 가지고 있으며, 이러한 자치권의 범위를 최대한 실현시키는 것이 고도의 자치권 보장이라 할 수 있다.

제주특별자치도에 고도의 자치권이 보장된다는 의미는 제주지역의 범위에서 일

24) 업무협약 실태에 관한 내용은 한국지방행정연구원, 「제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제」, 2011, 52쪽 이하 참조.

반적 지방자치보다 더 지역주민의 복리를 위한 사무와 함께 지역에서 처리할 사무는 지역에서 처리하도록 하는 것이다. 「지방자치법」 제11조의 외교, 국방, 사법, 국세 등의 국가존립에 필요한 사무 외에는 자치사무로 보아 지방자치단체가 이를 처리하는 것이 지방자치에 부합하게 된다. 제주의 경우 「지방자치법」에서 규정하고 있는 필요적 국가사무 외에는 제주라는 지역적 특성을 고려하여 자치권이 보장되도록 하는 것이 제주특별자치도법의 고도의 자치권 보장에 부합하게 된다.

제주특별자치도법 상의 고도의 자치권 보장을 위하여는 지역의 치안업무는 지역이 스스로 처리하도록 하는 것이 법이 추구하는 입법취지에 부합하게 된다. 현행 제주특별자치도에 실시하고 있는 제주자치경찰의 조직과 사무가 입법의 목적에 부합하기 위하여는 고도의 자치권이 보장되도록 제주특별자치도법이 개정되어야 한다. 제주특별자치도법의 고도의 자치권 보장에는 지역의 치안업무가 포함되며, 이러한 자치권 보장을 위하여 지역사무 범위에서 자치경찰이 포함 된다.

나. 자율성과 책임성 보장

제주특별자치도법은 그 목적에 자율성, 책임성, 창의성, 다양성을 보장하고 있다. 제주라는 지역적 특성에 부합하며, 그 특성에 맞게 지방자치를 실시하고 있다. 지방자치는 지역의 특성을 최대한 살리며, 지역에 맞는 독자적인 자치를 실시하여 주민의 복리를 증진하는데 그 의의가 있다. 특히 제주는 제주특별자치도법에 지방자치를 실시하며, 자율성과 책임성 등을 바탕으로 자치권을 부여하고 있다.

이러한 자율성과 책임성은 민주성을 기본으로 하여 지역의 사무는 지역이 스스로 독립적으로 수행하도록 하는데 있다. 자율성과 책임성은 민주성이라는 기본 이념 하에 도출된다. 우리 헌법은 민주주의를 바탕으로 하여 지방자치를 실시하도록 하고 있다.²⁵⁾ 이러한 민주주의를 바탕으로 행정법의 기본이념이 도출되며, 행정법의 기본이념으로 민주성을 들고 있다. 민주성은 자율과 책임을 기본적 구성요소로 하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 민주성에 따라 자율성과 책임성을 바탕으로 지방자치가 실시되며, 지방자치는 지역이 스스로 자율적으로

25) 김철용, 「행정법 I」, 박영사, 2010, 25쪽.

사무를 처리하고 그에 대한 책임을 가지는 것이다.

제주특별자치도법의 경우 자율성과 책임성을 명문으로 규정하여 강조하고 있다. 자율성과 책임성을 명문으로 강조하고 있는 것은 지방자치에 고도의 자치권을 부여하여 업무를 스스로 수행하도록 권한을 부여하겠다는 것을 천명하고 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 제주라는 지역적 특성에 부합된 자치경찰을 실시하고 있다. 제주자치경찰은 고도의 자치권이 보장된 상황에서 자율성과 책임성을 가지고 치안업무를 수행하도록 법에서 이를 보장하고 있다. 그러나 제주자치경찰의 조직과 운영은 실질적으로 자율성과 책임성을 가지고 운영되는 것인가는 부정적으로 볼 수밖에 없다.

따라서 제주특별자치도법이 추구하고 있는 자율성과 책임성 등이 보장되기 위하여는 제주자치경찰 또한 조직구성과 사무가 독립적으로 구성될 필요가 있다. 이러한 제주자치경찰이 독립적으로 구성될 경우 법이 추구하고 있는 자율성과 책임성이 보장될 수 있다.

2. 지방자치 부합을 위한 조직운영

가. 독립된 행정청화

제주자치경찰의 조직은 도지사 소속 하에 두고 있다. 제주자치경찰의 조직을 도지사 소속 하에 두는 것은 지방자치단체의 대표기관인 도지사의 책임 하에 이를 설정하는 것은 지방자치의 성격에 부합한다. 지방자치는 그 책임기관으로 도지사 등 지방자치단체장을 두고 있으며, 지방자치단체장의 권한 범위에 자치행정권이 부여되고 있다. 자치경찰 또한 지방자치권의 범위에 포함되므로 도지사 책임 하에 두는 것이 타당하다. 따라서 지방자치경찰 조직의 소속을 도지사로 두는 것은 지방자치의 성격에 부합하게 된다.

그러나 지방자치경찰은 지역의 치안에 대한 사무를 도지사 소속 하에서 독립적으로 책임을 가지고 사무를 수행하는 것이 제주특별자치도법이 추구하고 있는 목적인 자율성과 책임성에 부합하게 된다. 현행 법률에서 제주자치경찰단장은 도지사의 명령을 받아 사무를 수행하도록 하고 있다. 도지사의 명령에 따라

자치경찰사무를 수행하게 됨에 따라 법이 추구하는 자율성과 책임성이 저해되는 결과를 가져오고 있다.

치안사무는 치안기관이 스스로 자율적으로 판단하여 이를 처리하는 전문성과 책임성이 요구되고 있다. 헌법의 민주주의와 행정법의 민주성이라는 기본적 이념에 따라 그 사무의 특성과 지방자치라는 본연의 취지인 주민복리와 자율성을 보장하기 위하여는 자치경찰조직의 운영에 있어 민주성이 확보될 수 있어야 한다.

제주자치경찰이 민주성 확립을 위한 자율성과 책임성을 보장받기 위하여 조직운영에 있어 도지사로부터 독립하여 업무를 수행할 수 있도록 경찰조직이 독립된 행정청으로 구성되어야 한다. 치안업무는 치안수행 기관이 독립적으로 사무를 수행하여 책임을 가지는 것이 자율성과 책임성 그리고 업무의 효율화에 부합하게 된다.

따라서 제주자치경찰 조직의 소속은 도지사 아래에 두나, 조직운영과 업무에 있어서는 치안에 대한 책임자로서 지위를 가질 수 있게 행정청으로 독립화 하여 치안책임성을 명확히 할 필요가 있다.

나. 법률에 자치경찰조직 구체화

제주특별자치도법 상 자치경찰조직은 도지사 소속하에 자치경찰단을 두고, 그 조직은 도조례로 정한다고 규정하고 있다. 자치경찰조직으로 자치경찰단을 두고 자치경찰단장으로 경무관으로 임명한다고 하여, 자치경찰단에 대하여 법률에서 이를 정하고 있다.

행정조직은 조직 법정주의에 의해 법률에서 이를 정하도록 하고 있으며, 지방자치경찰조직에 대하여 자치경찰단을 법률에서 정하고 세부사항은 지방자치단체 조례로 정하도록 위임입법화 하고 있다. 경찰조직은 지역의 치안업무에 관한 사항을 정한 것으로 주민의 복리에 관한 것으로 중요한 사항이므로 법률에서 이를 구체화 하는 것이 법률유보의 원칙에 부합하게 된다.²⁶⁾

따라서 자치경찰조직은 지역의 치안업무에 관한 사항으로 법률에서 이를 구

26) 헌법재판소2000.2.24.98헌바37결정.

체화할 필요가 있다. 현행 법률에서는 자치경찰단만을 정하고 조직에 관한 사항은 조례로 정하도록 하고 있어 위임입법화 하는 것이 타당한가에 대하여는 고려해볼 필요가 있다.²⁷⁾ 지역주민과 관련되는 중요 사항인 치안에 관한 조직을 법률에서 이를 구체화 하는 것이 법치행정 구현에 부합하게 된다.

제주자치경찰조직은 지역치안에 관한 중요사항을 정한 것으로 조직구성은 중요사항으로 법률에서 이를 구체화하는 것이 필요하다. 자치경찰은 지역의 치안을 책임지는 기관으로 그 조직을 법률에서 정하여야 한다.

또한 치안업무를 책임지는 기관을 단순히 자치경찰단으로 정하고 있어 조직구성을 지나치게 축소시키고 있어 치안업무를 제대로 수행할 수 없는 한계가 있다. 즉 자치경찰이 치안업무 책임기관으로 정립되기 위하여는 자치경찰조직을 행정청으로 기능을 수행할 수 있게 조직단위를 확대시킬 필요가 있다. 이러한 조직단위에 대하여 법률에서 이를 구체화시킨 후 세부적인 최하위단위를 조례로 정하는 것이 법률의 구체화에 적합하다.

3. 지방자치 부합을 위한 자치경찰사무 범위 확대

가. 치안사무의 전권한성

제주자치경찰은 제주특별자치도법 제90조에 의해 그 사무를 주민의 생활안전 등 행정경찰과 협의적 의미의 행정경찰적 사무만을 수행하고 있다.²⁸⁾ 제주자치경찰은 제주라는 지역적 특성을 반영하여 자치경찰을 시행하고 있다. 특히 관광도시의 성격을 고려하여 관광안전과 관련한 지역행사장 등의 경비업무를 수행하고 있다.

27) 지방자치의 자치권을 위해 조례로 위임하는 것이 타당할 수 있으나, 자치경찰조직의 안정성과 영속성 그리고 명확성을 위해 법률에서 자치경찰단위에 대하여 이를 세부적으로 정하고, 그 하위단위만을 조례로 위임입법화 하는 것이 조직의 안정성을 확보할 수 있을 것으로 보인다.

28) 제주특별자치도 자치경찰 법제에 관한 법학적 검토 등으로는 고현환, “제주특별자치도 자치경찰제도 개선에 관한 모형 정립과 법적 고찰”, 『토지공법연구』 제68집, 한국토지공법학회(2015), 507쪽 이하 참조; 김원중, “제주특별자치도 자치경찰의 역할 검토”, 『지방자치법연구』 제7호, 한국지방자치법학회(2007), 155쪽 이하 참조.

자치경찰은 지역의 치안을 스스로 처리하여 주민이 안전하게 생활하도록 하는 것을 기본 목표로 하고 있다. 지역의 치안을 책임지기 위하여 치안에 관련 되는 사무를 경찰기관이 이를 수행하고 있다. 현재 제주자치경찰은 그 사무에 있어 제한된 범위에서 경찰사무를 수행하고 있어 제주특별자치도법이 추구하고 있는 목적인 고도의 자치권 보장과 자율성, 책임성을 구현하기 어렵다.

따라서 제주자치경찰이 제주특별자치도법에서 추구하고 있는 자치권 보장과 자율성 등을 확보하기 위하여 지역의 치안업무인 경찰사무를 스스로 처리하도록 하는 것이 필요하다. 즉 제주자치경찰이 치안사무에 대하여 스스로 자주적으로 이를 처리하도록 하는 것이 자치경찰제도에 부합하게 된다.

지방자치의 치안사무는 지역의 안전을 위해 치안활동을 하는 것으로 사무에 있어 단순히 행정경찰적 성격만을 수행하여서는 치안을 확보하는데 한계가 있다. 따라서 치안확보를 위하여 제주자치경찰의 사무를 단순히 행정경찰적 성격만을 수행하여서는 지역의 치안을 확보할 수 없으므로 지역의 치안과 관련되는 사무를 전적으로 수행할 수 있도록 전권한성을 가지도록 하는 것이 필요하다. 치안사무에 대한 전권한성을 가지는 것이 지방자치에 부합하게 된다.²⁹⁾ 자치경찰은 지역의 치안을 스스로의 권한 하에서 이를 수행하는 것으로 치안업무에 대하여 행정경찰적 성격뿐 아니라 치안과 관련되는 사무는 행정경찰이나 사법경찰을 불문하여 처리하여야 한다. 자치경찰사무는 치안관련 사무를 전적으로 처리하는 권한 부여가 지방자치 특히 제주특별자치도법의 자치경찰에 부합하게 된다.

나. 지역치안 사무 수행방법 독립화

자치경찰은 지역민의 의사에 의해 지역의 치안을 유지하는 것으로 지역민과 독립된 것이 아닌 지역민의 의사에 의해 이루어지는 경찰제도를 의미한다.³⁰⁾

29) 김해룡, “자치경찰의 효율적 구성과 운영을 위한 법제 개선방안”, 「지방자치법연구」 제7권 제3호, 한국지방자치법학회(2007), 95쪽; 최영규, “자치경찰기능의 재정립 및 활성화 방안», 「지방자치법연구」 제7권 제3호, 한국지방자치법학회(2007), 74쪽.

30) 김원중, 앞의 논문, 158쪽.

제주자치경찰의 경우 치안사무에 대하여 독립적으로 수행하는 것이 아니라 국가경찰과 협약을 통하여 업무를 수행하도록 하고 있다. 제주자치경찰이 지방자치에 따른 독립적인 경찰사무를 수행하는 것이 지방자치 본연의 취지에 부합하다. 현행 제주자치경찰은 국가경찰제도와 자치경찰제도가 병존하나 국가경찰기관이 치안책임자로서 지위를 가지고 있어 제주자치경찰기관은 경찰사무 수행에 있어 단순히 보조적 지위에 머물러 있다.³¹⁾

제주자치경찰의 치안사무 수행에 대하여 그 방법이 제주특별자치도법 제91조에 의해 국가경찰기관과 협약을 통하여 하도록 의무화 하고 있다. 제주자치경찰이 경찰사무를 수행함에 있어 사무분담과 수행방법을 국가경찰기관인 지방경찰청장과 협약으로 처리하도록 하고 있어 국가경찰기관에 구속되는 결과를 가져오게 되므로 이러한 협약은 자치권을 침해하는 결과를 가지고 있다.

제주특별자치도법 상의 도지사 와 제주자치도 지방경찰청장이 협약으로 정하는 협약을 단순히 계약으로 보더라도 국가기관이 제주자치경찰의 사무에 대하여 개입하는 것은 지방자치의 자치권에 반한다고 볼 수 있다³²⁾. 제주특별자치도법에서 고도의 자치권보장이라는 것을 목적으로 하고 있음에도 불구하고 자치경찰사무와 수행방법을 협약으로 체결하도록 하는 것은 입법의 목적에 부합하지 않으므로 자치권이 보장되도록 하기 위하여 협약사무가 아닌 독립적으로 행하도록 하는 것이 입법의 취지에 부합하게 된다.

V. 맺는말

제주자치경찰제도는 제주특별자치도법에 따라 제주라는 지역적 특성을 고려하여 자치경찰제도를 시행하고 있다. 제주자치경찰은 국내에서 유일하게 시행되고 있는 경찰제도로 향후 자치경찰제도가 나아갈 방향을 제시해주고 있다. 제주

31) 김재호·김원중, “자치경찰 사무 역할에 관한 검토” 「지방자치법연구」 제40호, 한국지방자치법학회(2013), 114-115쪽.

32) 협약에 관하여 이를 공법상계약으로 보고 있다; 홍정선, 「행정법원론(상)」, 465쪽, 김원중, “제주자치경찰과 국가경찰간 협약사무개선방안”, 「지방자치법연구」 제11권 제1호, 2011, 302쪽.

자치경찰은 지역민의 복리를 위해 경찰사무를 독립적으로 처리하도록 하기 위해 설치되어 운영되고 있다.

현행 제주특별자치도법은 제주의 지역 내에서 발생하는 치안업무에 대하여 제주자치경찰이 이를 수행하도록 하여 지방분권을 보장하도록 하고 있다. 제주특별자치도법이 고도의 자치권 보장을 통하여 자율성과 책임성을 바탕으로 하여 자치를 시행하고 있다. 이러한 자치권에 따라 자치경찰이 실시되어 오고 있다.

제주자치경찰은 지역의 치안업무에 대하여 사무를 법에 의해 수행하고 있으며, 사무수행을 위해 국가기관과 협약을 체결하여 수행해 오고 있다. 제주자치경찰은 고도의 자치권보장에 따라 자치경찰을 수행하고 있음에도 경찰사무가 제한된 범위에서 이루어지고 있으며, 그 조직 설치단위가 최소단위인 자치경찰단으로 구성되어 있어 실질적인 자치권 보장을 위한 경찰사무 수행에 한계가 있다.

따라서 제주자치경찰이 지방자치의 본연의 취지와 제주특별자치도법의 입법 목적에 부합되기 위하여는 자치경찰권이 강화될 필요가 있다. 제주자치경찰이 제도적 취지에 부합되기 위하여 조직운영에 있어 자치경찰단 단위가 최소에서 벗어나 경찰사무를 수행할 수 있는 행정청으로 독립기관화 되어야 하며, 이러한 독립기관화를 위하여는 조직 단위가 행정청 단위로 전환되어야 한다.

제주자치경찰제도를 제도적으로 보장하기 위하여 조직구성에 있어 이를 법률에서 입법화 하여 법의 구체성과 조직의 민주성 등을 달성하도록 하여야 한다. 제주자치경찰조직에 대하여 조직단위 구성에 있어 하급단위까지 법에서 정하도록 하고 법집행기관만을 도조례로 정하는 것이 법치주의에 부합하게 된다.

마지막으로 제주자치경찰의 사무는 단순히 행정경찰사무에 제한될 것이 아니라 치안업무를 수행할 수 있게 경찰사무를 처리할 수 있도록 치안에 관한 전권한성을 가져야 한다. 치안사무에 대한 전권한성을 가지는 경우 지역의 치안을 확보할 수 있다. 따라서 지역의 치안사무를 수행하도록 하기 위하여 경찰사무를 전적으로 부여하여야 하며, 독립적인 경찰사무를 수행하기 위하여 국가기관과의 협약이 아닌 독립적 수행권한을 가지는 것이 필요하다.

제주자치경찰은 제주라는 지역적 특성에 부합되기 위하여 자치경찰권이 강화되어야 한다. 자치경찰이 제도의 취지에 부합되기 위하여 지역의 치안업무에 대하여 전적으로 책임을 질 수 있는 기관으로 전환되어야 한다.

참고문헌

- 김철용, 「행정법」, 고시계사, 2017.
- 김철용, 「행정법 I」, 박영사, 2010.
- 홍정선, 「행정법원론(상),(하)」, 박영사, 2010.
- 홍정선, 「경찰행정법」, 박영사, 2007.
- 고헌환, “제주특별자치도 자치경찰제도 개선에 관한 모형 정립과 법적 고찰”, 「토지공법연구」 제68집, 2015.
- 김원중, “한국자치경찰제도 도입 방향”, 「자치발전」, 2013, 9.
- 김원중, “자치경찰제도 입법적 방향 검토”, 「지방자치법연구」 제16권 4호, 한국 지방자치법학회, 2016.
- 김원중, “제주자치경찰과 국가경찰간 협약사무개선방안”, 「지방자치법연구」 제11권 제1호, 2011.
- 김원중, “제주특별자치도 자치경찰의 역할 검토”, 「지방자치법연구」, 한국지방자치 법학회, 2007.
- 김재호·김원중, “자치경찰 사무 역할에 관한 검토” 「지방자치법연구」 제40호, 한국지방자치법학회, 2013.
- 김해룡, “자치경찰의 효율적 구성과 운영을 위한 법제 개선방안”, 「지방자치법 연구」 제7권 제3호, 2007.
- 박성수, “바람직한 자치경찰제 도입방안”, 「자치경찰연구」 Vol.2 No.1, 2009.
- 송병일, “합리적인 자치경찰제 도입 방안에 관한 연구”, 「자치경찰연구」 Vol.8 No.1, 2015.
- 신평우·이영우, “지방자치강화를 위한 자치경찰제의 확대에 관한 공법적 검토”, 「토지공법연구」 제75집, 한국토지공법학회, 2016.
- 신현기, “제주자치경찰제의 변화와 박근혜 정부 자치경찰제의 전망”, 「자치경찰 연구」 Vol.8 No.1, 2015.
- 유영현, “합리적인 자치경찰법안에 관한 연구”, 「법학연구」 제31집, 한국법학회, 2008.

- 이기춘, “자치경찰제도와 지역사회경찰활동론의 관계”, 「지방자치법연구」 제7권 제2호, 한국지방자치법학회, 2007.
- 이상열·조종식, “제주특별자치도 자치경찰제의 발전방안에 관한 연구”, 「자치경찰연구」 Vol.1 No.1, 2008.
- 이영우·윤현석·견승엽, “실질적 지방분권을 위한 경찰권의 제주특별자치도 이양 방안”, 「지방자치법연구」 제17권 제4호, 한국지방자치법학회, 2017.
- 조만형, “한국형 자치경찰제도”, 「토지공법연구」 제27집, 한국토지공법학회, 2005.
- 조성규, “지방자치의 본질과 자치경찰제 논의”, 「행정법연구」 제50호, 행정법이론실무학회, 2017.8.
- 최영규, “자치경찰기능의 재정립 및 활성화 방안”, 「지방자치법연구」 제7권 제3호, 한국지방자치법학회, 2007.
- 최우용, “자치경찰제 도입을 위한 법적 과제”, 「지방자치법연구」 제3권 제1호, 한국지방자치법학회, 2003.
- 홍의표, “자치경찰제 실시 방안 연구”, 「자치경찰제 실시방안 토론회 자료」 2012.10.
- 제주자치경찰단, 「자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가」, 2018.2.
- 지방분권촉진위원회, 「자치경찰제 도입방안」, 연구보고서, 2009.
- 지방분권촉진위원회, 「자치경찰제 도입 방안」, 2012.10.
- 지방자치발전위원회, 「지방자치발전 종합계획」, 2014.12.8.
- 한국지방자치학회, 「자치경찰 사무범위 조사 및 재원 확보 방안 연구」, 2014.
- 한국지방행정연구원, 「제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제」, 2011.
- 헌법재판소2000.2.24.98헌바37결정.
- 대법원 1986.1.28.85도2448.판결.

[Abstract]

Problem in the operation of Jeju Self-Governing Police and its alternative ideas

Kim, Won-Jung

Professor, Department of Law, Cheongju University

Jeju Special Self-Governing Province features a well-know travel city with its gorgeous natural environment so in accordance with the image, it needs to implement self-government reflecting those characteristics. To come true such a self-government mirroring its local environmental features, Special Law was introduced in Jeju. Since then, Jeju has been enforcing its self-government.

According to Jeju Special Self-Governing Province Law, the purpose is that by satisfying local and historical elements of previous Jeju, it makes sure practical authority of dividing local authorities by installing Jeju Special Self-Governing Province where its high-level autonomous authority is guaranteed based on its self-regulation and responsibility as well as creativity and variety. In accordance with the purpose of Jeju Special Self-Governing Province Law, Jeju carries out its autonomy and also does self-governing police, as one of local self-governments. However, it is questionable that the self-governing police matches up with the purpose of guaranteeing high-level autonomous authority.

Furthermore, Jeju self-governing police has some limits of mismatching with the original purpose of self-governing police system. For example, Jeju self-governing police is purposed to be responsible for its public security, but current Jeju Special Self-Governing Province Law stipulates that Jeju

self-governing police should associate with National Police Institution when it does its business. Given into the duty of self-governing police, in addition, Jeju self-governing police is only in charge of some limited business administrative policemen are supposed to do.

Therefore, to be correspondent to the purpose Jeju Special Self-Governing Province Law set in the future, Jeju self-governing police should take accountability for its public security and order by itself.

Key words : self-governing police, Jeju self-governing police, local self-government, Jeju Special Self-Governing Province