

자치경찰 도입에 따른 국가경찰의 역할 검토

A Reviewing the Roles of the National Police in Introducing
Self-Governing Police

김 원 중*·김 윤 영**

차 례

- | | |
|------------------------------------|-------------------|
| I. 머리말 | IV. 자치경찰제도 도입에 따른 |
| II. 국가경찰과 자치경찰의 사무 | 국가경찰의 역할 방안 |
| III. 경찰사무에 대한 국가경찰과
지방자치경찰과의 관계 | V. 맺는말 |

• 국 문 요 약 •

지방분권은 헌법에 의해 지방자치를 보장하고 있으며, 이러한 지방자치에 의해 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 두어 지방자치를 강화하려고 노력하고 있다. 지방자치의 개념에 경찰제도가 포함될 것인가에 대하여는 경찰제도도 지역민의 복리를 위한 범위 내에 포함되므로 자치경찰제도는 지방자치의 한 부분으로 보아야 한다.

따라서 자치경찰이 도입될 경우 현재의 국가경찰과의 사무에서의 역할은 어떻게 정립되는 것이 타당한가에 대해서는 논란이 많이 있다. 그동안 각 정부에서는 자치경찰에 관한 법안을 만들었지만 그 법안이 실제적으로 자치경찰을 실시하는 데 초점을 맞추고 있어, 실질적인 경

찰사무를 수행하는 제도로 보기 어렵다. 또한 제주특별자치도의 자치경찰이 하는 업무가 과연 경찰 본연의 업무에 해당하는가에 대해서도 의문이다.

본 연구에서는 향후 자치경찰이 도입될 경우 중앙정부에 의한 국가경찰과의 사무역할을 어떻게 볼 것인가에 대해 그 사무에 대한 관계를 검토하였다. 현재 제주특별자치도에서 실시하는 자치경찰은 실질적 의미의 경찰의 개념을 수행하는 것이 아니라, 협의적 의미의 행정경찰만을 수행하고 있는 한계가 있다. 본 연구는 실질적 의미의 경찰개념을 달성할 수 있는 범위에서 자치경찰과 국가경찰의 역할정립에 대하여 제시하였다.

* 청주대학교 법학과 교수, 제1저자.

** 치안정책연구소 연구관, 교신저자.

I. 머리말

경찰개념은 크로이츠베르크 판결 이후 “사회공공의 안녕과 질서유지”를 경찰의 기본 개념으로 사용하고 있다. 경찰에 대한 개념이 무엇인가에 대하여 사회와 나라에 따라 상호 달리 정해지고 있다. 즉, 경찰의 개념은 시대적이고 사회적으로 변화하는 역사적 개념이기 때문이다. 따라서 경찰이라고 하는 개념은 현재 사용하고 있는 개념이 지속적으로 주장되어 질 수 없고, 사회의 변화에 따라 달리 정해질 수 밖에 없다.

우리의 경우 경찰제도는 갑오개혁 이후부터 근대적 의미의 경찰제도가 도입되었다고 보여 진다. 현대와 같은 경찰제도와 경찰개념은 해방 이후 미군정 시절부터라 할 수 있다.¹⁾ 경찰제도는 미군정에 의해 1945년 9월 14일 「태평양미육군총사령부 포고」 제1호의 발포에 의해 군정경찰의 실시를 성명하여, 10월 21일 경무국을 창설함으로써 경찰업무가 시작되었다.²⁾ 이처럼 우리의 경찰제도는 미군정부에서 시작되어 현재에 이르고 있다. 이러한 경찰제도는 이론적인 것을 제외하면 대다수 제도가 미국의 제도를 도입하였다. 그러나 경찰에 관한 이론적 개념인 경찰개념에 대하여는 독일의 제도를 따르고 있다.

경찰의 개념은 독일의 판례에서 시작되어 소극적인 목적에 한정하고 있다. 경찰은 적극적인 행정을 할 수 있는 것이 아니라 소극적인 목적에 의해 치안을 유지하여야 한다고 보고 있다. 현재 행정법 학계 등은 경찰사무에 대해 경찰은 “소극적인 목적”에 한정하여야 하며, 수단은 권력으

1) 정진환, 경찰행정론, 대영문화사, 2000, 16쪽 이하 참조.

2) 경찰청, 한국경찰사, 2006, 29쪽.

로 하여야 한다고 보고 있다.³⁾ 따라서 현재까지도 경찰의 개념은 소극적인 목적인 사회공공의 안녕과 질서유지를 그 개념으로 한정하여 이해하고 있다.

경찰제도가 2006년 제주특별자치도가 설립되기 이전까지는 중앙집권적인 국가경찰제도만을 유지하였다. 행정법의 기본원리 중 하나가 지방분권이다.⁴⁾ 지방분권은 헌법에 의해 지방자치를 보장하고 있으며, 이러한 지방자치에 의해 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 두어 지방자치를 강화하려고 노력하고 있다. 또한 지방자치는 법률로써 폐지할 수 없으며, 지방자치는 민주주의의 학교 내지 훈련장으로 일컬어지고 있다.⁵⁾ 이러한 지방자치의 개념에 경찰제도가 포함될 것인가에 대하여는 경찰제도도 지역민의 복리를 위한 범위 내에 포함되므로 자치경찰제도는 지방자치의 한 부분으로 보아야 한다.

지방자치는 「헌법」에 의해 보장되고 있어, 자치경찰도 지방자치의 한 부분으로 포함된다. 따라서 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제12조 제3항과 제4항에서 지방자치경찰을 실시하도록 규정하고 있다.⁶⁾ 자치경찰은 법률에 의해 도입되도록 하고 있어, 자치경찰 실시는 언제 시행하는 가의 시간적 문제로 볼 수 있다. 법률에서 자치경찰을 실시하도록 규정하고 있어, 향후 전국적으로 자치경찰이 실시될 예정으로 있다.

이러한 자치경찰이 도입될 경우 현재의 국가경찰과의 사무에서의 역

3) 김철용, 행정법Ⅱ, 박영사, 2010; 박균성, 행정법론(하), 박영사, 2015, 577쪽.

4) 김철용, 행정법, 고시계, 2015, 15쪽.

5) 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2010, 42쪽.

6) “③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다. ④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.”

할은 어떻게 정립되는 것이 타당한가에 대해서는 논란이 많다. 그동안 김대중 정부 이후 집권 정부에서는 자치경찰에 관한 법(안)을 만들었지만, 그 법(안)이 실제로 단순히 형식적인 의미의 자치경찰을 실시하는 데 초점을 맞추고 있어 실질적인 경찰사무를 수행하는 제도로 보기 어렵다. 또한 제주특별자치도의 자치경찰이 하는 업무가 과연 경찰 본연의 업무에 해당하는가에 대해서도 의문이다.

따라서 본 연구에서는 향후 자치경찰이 도입될 경우 중앙정부에 의한 국가경찰과의 사무역할을 어떻게 볼 것인가에 대해 그 사무에 대한 관계를 검토하였다. 현재 제주특별자치도에서 실시하는 자치경찰은 실질적 의미의 경찰의 개념을 수행하는 것이 아니라, 협의적 의미의 행정경찰만을 수행하고 있는 한계가 있다. 본 연구는 실질적 의미의 경찰개념을 달성할 수 있는 범위에서 자치경찰과 국가경찰의 역할정립에 대하여 제시하였다.

Ⅱ. 국가경찰과 자치경찰의 사무

1. 국가경찰사무

정부 출범이후 경찰제도는 국가경찰제도를 계속적으로 유지하여 오고 있다. 경찰제도의 근간은 중앙집권적인 경찰제도를 통하여 치안업무를 유지하여 오고 있다. 이러한 경찰제도에 변화가 시도된 것이 제주특별자치도의 자치경찰제도 도입이다. 그러나 아직 자치경찰제도는 실질적인 경찰업무를 수행한다고 보여지고 있지 않다.

따라서 경찰사무는 국가경찰인 중앙집권화된 국가경찰이 업무를 집행

하고 있다. 이러한 경찰사무는 「경찰법」, 「경찰관직무집행법」 등에서 그 근거를 규정하고 있다. 그 외 경찰사무와 관련된 개별법률에서 국가경찰 사무에 대하여 규정을 두고 있다. 경찰의 개념인 “사회공공의 안녕과 질서유지”는 국가경찰이 주된 임무를 담당하고 있다. 현재 제주특별자치도를 제외한 전 지역에서 시행되고 있는 경찰제도는 국가경찰로서 경찰사무는 국가경찰이 수행하는 국가경찰사무이다.

경찰사무에 대하여는 「경찰법」 제3조⁷⁾와 「경찰관직무집행법」 제2조⁸⁾에서 정하고 있다. 「경찰법」 제3조는 국가경찰의 임무를 규정하였고, 「경찰관직무집행법」 제2조는 경찰의 직무범위로 직무수행에 대하여 규정을 두고 있다. 「경찰법」은 경찰의 책무를 천명하였으며, 이러한 입법은 국가경찰이 하여야 할 사무의 내용을 제시한 것에 불과하다. 반면에 「경찰관직무집행법」 제2조는 직무범위를 규정하고 경찰이 수행하여야 할 직무수행을 열거하고 있어, 이를 경찰의 직무 수행에 대한 근거로 보고 있다.⁹⁾ 이 법에서 규정하고 있는 경찰사무는 국가경찰뿐 아니라 자치경찰이 수행할 사무 등을 규정하고 있다. 다만 현재 이 법의 소관부처가 경찰청이므로 그 사무는 국가경찰사무로 볼 수밖에 없는 한계를 가지고 있다.

7) 제3조(국가경찰의 임무) 국가경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
2. 범죄의 예방·진압 및 수사
3. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행
4. 치안정보의 수집·작성 및 배포
5. 교통의 단속과 위해의 방지
6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력
7. 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지

8) 제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
2. 범죄의 예방·진압 및 수사
3. 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행
4. 치안정보의 수집·작성 및 배포
5. 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지
6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력
7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지

9) 박균성, 행정법론(하), 박영사, 2015, 581쪽 이하.

「경찰관직무집행법」은 경찰사무에 대하여 열기를 하고 있을 뿐 아니라 개괄조항을 두어 열기조항이 가지고 있는 문제를 제2조 제7호에 의해 해결하고 있다. 즉 “그 밖에 공공의 안녕과 질서유지”라고 규정하여 개괄적 수권조항으로 근거를 두어 경찰사무를 정하고 있다. 이 근거조항에서 보면 경찰은 사회공공의 안녕과 질서유지라는 소극적인 목적에 한하여 발생한 행위를 억제하는 강제작용인 권력적 작용이 중심이 되고 있다. 국가경찰의 사무는 실질적인 경찰개념으로 “공공의 안녕,¹⁰⁾ 공공의 질서, 위협, 장애, 피해”를 그 개념요소로 하고 있다.

따라서 국가경찰의 사무는 경찰의 개념과 관련된 전반적인 사무를 총괄하고 있으며, 경찰사무에 대해 주된 기관이 국가경찰기관이라는 것을 천명하고 있다.

2. 자치경찰사무

「헌법」제117조 제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정하여, 지방자치단체에 자치권을 보장하고 있다. 「헌법」은 지방자치단체에 주민의 복리와 재산을 관리하도록 하는 권한을 부여하여 지방자치단체가 지역 내의 주민에 대하여 중앙의 통제로부터 벗어나 자율적으로 자치사무를 처리할 수 있도록 하고 있다.¹¹⁾

2004년 「지방분권특별법」 제정과 그 이후 현재 시행되고 있는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 「제주특별자치도 설치 및 국

10) 공공의 안녕과 공공의 안전 내지 공적 안전은 같은 의미로 이해하고 있다: 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2010, 353쪽.

11) 김원중, “자치경찰법(안)의 일반적 고찰”, 법학연구, 제22집, 한국법학회, 2006, 73쪽.

제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 자치경찰을 실시할 수 있는 근거조항을 마련하였다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 자치경찰제도를 도입하도록 강행규정으로 정하고 있다. 이 법률은 지방 자치에 부합한 자치경찰제도를 실시할 수 있는 가장 기본적인 근거 법률이나, 자치경찰사무에 대하여는 구체적인 내용을 규정하지 않고 있다.

이에 반하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 제주지역이라는 한정된 공간에서 자치경찰을 실시할 수 있는 근거규정을 마련하고 있다. 이법 제11장은 자치경찰에 관한 규정을 별도로 정하고 있다. 또한 자치경찰사무에 대하여는 제108조에서 그 사무를 규정하고 있다.

자치경찰사무는 대륙법계와 영미법계 등 제도상에 있어 각 국가별로 차이를 가지고 있다. 국가경찰조직체계를 중심으로 하고 있는 대륙법계의 경찰제도에서는 경찰사무를 국가경찰사무로 보며, 그 경찰개념 또한 사회공공의 안녕과 질서유지라는 소극적인 목적에 한정하고 있다. 이와 함께 자치경찰을 실시하는 예외적인 지역에서는 자치경찰사무를 국가경찰사무와 동일하게 보고 있다.

영미법계인 미국에서는 경찰제도가 국가경찰제도와 자치경찰제도로 병행하여 실시하고 있다. 특히 미국의 경우 지방자치단체를 중심으로 하는 자치경찰제도가 중심이 되어 경찰제도가 운영 되고 있다. 이러한 경찰제도는 국가경찰과 자치경찰사무를 지역적 범위를 대상으로 한 구분이 이루어지고 있지, 사무의 역할 즉 구분에 의해 이를 나누고 있지 않다. 미국에서 경찰의 개념은 “경찰은 법을 집행하고, 범죄를 진압하고, 범죄자를 체포하며, 질서를 유지하는 것을 그 임무로 한다”고 보고 있다.¹²⁾ 따라서 경찰의 임무는 국가경찰이던 자치경찰이던 구분하지 않고 “질서유지, 범죄예방과 수사, 범인체포, 주범과 시조례에 따른 시민의 생

명과 재산 및 인권보호, 기타 공공복리와 안전에 관한 각종 임무”를 수행한다고 보고 있다.¹³⁾ 따라서 미국에서의 경찰사무는 국가경찰이던 자치경찰이던 구분하지 않고 그 경찰과 관련된 사무는 모두 자치경찰이 업무를 수행하도록 하고 있다.

3. 제주특별자치도 자치경찰사무

제주특별자치도는 한국에서 유일하게 자치경찰을 실시하고 있는 지역이다. 제주라는 특정된 지역에 한해서 자치경찰을 실시하고 있으며, 그 경찰사무도 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 제주특별자치도법) 제108조에서 자치경찰사무에 대하여 규정을 두고 있다. 제주특별자치도법 제108조는 자치경찰사무 처리에 대하여 “주민의 생활안전활동에 관한 사무”, “지역교통활동에 관한 사무”, “공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무”, 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 “사법경찰관리의 직무”를 그 사무범위로 정하고 있다. 제주자치경찰은 제108조 제1호에서 제3호까지는 단순한 협의적 의미의 행정경찰사무만을 규정하고 있으며, 제4호는 사법경찰사무를 그 사무범위로 규정하고 있다.¹⁴⁾

제주특별자치도의 자치경찰사무는 협의적 의미의 행정경찰사무를 주된 사무로 하고 있으며, 이와 함께 사법경찰사무를 예외적으로 처리하고

12) Charles R. Swanson · Leonard Territo · Robert W. Taylor, *Police Administration*, 2001, p.7.

13) 경찰대학, *비교경찰론*, 2000, 164쪽.

14) 제주특별자치도법 제108조 참조.

있다. 또한 이 법 제110조는 사무수행을 위해 국가경찰과의 협약을 체결하도록 의무규정을 두고 있다.

제주특별자치도 자치경찰의 업무수행에 대하여는 제115조부터 제117조까지 규정하고 있으며, 제115조와 제117조는 경찰의 직접적인 직무에 대해 처리 방법을 정하고 있다. 이 법 제115조 제1항은 “자치경찰공무원이… 「경찰관 직무집행법」 제3조부터 제7조까지, 제10조, 제10조의2부터 제10조의4까지, 제11조 및 제12조를 준용한다”고 하여 국가경찰의 행정경찰사무를 수행하도록 하고 있다. 제117조는 “범죄발견시 조치”에 대한 규정을 두어 범죄를 발견하는 경우는 즉시 국가경찰공무원에게 인도하도록 하고 있다. 이 조 제2항과 제3항은 현행범인을 체포하는 것에 대하여 규정을 두고 있다.

이 법 제117조 제1항은 제주자치경찰에게 통고처분인 범칙행위에 대하여 그 권한을 부여하고 있어 일정한 범위에서 국가경찰의 업무를 자치경찰이 법률에 의해 수행하고 있다.

Ⅲ. 경찰사무에 대한 국가경찰과 지방자치경찰과의 관계

1. 국가경찰과 제주자치경찰의 관계

1) 치안사무에서의 지위

일반적인 경찰의 치안사무인 경찰사무에 대해서 국가경찰과 제주자치경찰과의 관계는 상호 그 법적 지위를 달리하고 있다. 경찰사무는 현행

법률에 의해 국가경찰의 권한으로 규정을 두고 있다. 제주자치경찰은 경찰사무에 대하여 예외적으로 법적 지위를 가지고 있을 뿐이다.

(1) 치안책임자로서의 국가경찰기관

경찰사무는 「정부조직법」, 「경찰법」, 「경찰관직무집행법」에 따라 국가경찰기관이 업무를 수행하도록 권한을 부여하고 있다. 경찰사무는 행정경찰과 사법경찰을 분문하고 보통경찰기관인 국가경찰기관이 경찰사무에 대한 권한을 행사하고 있다.

이처럼 사회공공의 안녕과 질서유지인 행정법상의 경찰개념에 대한 실질적 책임기관은 국가경찰기관인 보통경찰기관으로 경찰청장, 지방경찰청장, 경찰서장 등이 있다. 단지 「경찰법」 제2조 제2항은 지방경찰청장은 형식적으로 특별시장·광역시장 및 도지사 소속하에 설치되나 시장 또는 도지사의 지휘·감독을 받는 것이 아니라 경찰청장의 지휘와 감독을 받고 있다.¹⁵⁾ 경찰사무는 행정경찰이던 사법경찰이던 국가경찰기관이 그 사무에 대한 책임기관으로 법령에서 규정하고 있다.

따라서 국가 내의 치안에 대한 제1차적 책임기관은 보통경찰기관인 국가경찰행정기관이 되며, 타 행정기관인 지방자치단체 등의 경우는 치안에 대해서는 그 지역이라는 한정된 공간에서 보조적인 책임자가 된다. 지방자치단체는 자치고권을 가지고 있으며, 이러한 자치고권은 「헌법」 제117조에 의해 지방자치단체에 주어지는 고유한 권리이다. 지방자치단체가 가지는 자치고권은 헌법에 의해 주어지는 권리이므로 국가는 지방자치단체의 자치고권을 확보하여야 할 의무가 발생한다.¹⁶⁾ 자치고권에

15) 박균성, 행정법론(하), 580쪽.

16) 김세진, “제도적 보장으로서의 지방자치제도”, 공법연구, 제36집 제1호, 한국공법

자치경찰권이 포함되는 가에 대해서는 논란이 있을 수 있으나, 자치고권은 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권이 포함되므로 자치행정권이라는 범위에 경찰권이 포함된다.¹⁷⁾

그러나 현행 법령은 입법자의 입법형성에 의해 지방자치단체에 자치경찰권을 부여하고 있지 않다. 단지, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 자치경찰을 실시하도록 천명하고 있을 뿐이다. 현재 경찰사무는 입법자의 입법에 의해 국가경찰기관이 그 책임자로서 지위를 가지고 있다.

(2) 제주자치경찰의 불완전한 경찰사무 수행

제주특별자치도는 2006년 7월 1일부터 자치경찰제도를 실시하고 있다. 제주특별자치도의 자치경찰의 사무는 실질적 의미의 경찰개념에 의한 경찰제도와는 상호 차이를 가지고 있다. 제주특별자치도법에 의해 자치경찰제도를 실시하고 있으나, 그 사무는 제한된 범위 내에서 시행하고 있다. 현재 제주특별자치도의 자치경찰은 그 사무에 대하여 제주특별자치도법 제108조에서 그 사무를 규정하고 있으며, 이러한 사무에 따라 제주자치경찰은 지역이라는 제한과 제주특별자치도법에서 정한 경찰사무에 대해서만 그 업무를 수행하고 있다.

현재 제주특별자치도의 자치경찰 사무 운영 실적을 보면 제주자치경찰이 제한된 범위 내에서 경찰사무를 담당하는 것을 보여주고 있다. 또한 2014년 5월 12일 제주특별자치도지사와 제주특별자치도지방경찰청장

학회, 2007, 430쪽 이하 참조.

17) 김재호·김원중, “자치경찰 사무 역할에 관한 검토”, 지방자치법연구, 제13권4호, 2013, 12, 125쪽 이하.

간의 제3차 업무협약을 통하여 자치경찰이 수행해야 할 사무를 규정하고 있다.¹⁸⁾ 업무협약 제4조는 “제주특별자치도법 제108조 제1호 내지 제3호의 사무를 수행”에 대하여 제5조는 “단체 관광객 등의 수송안전에 관한 사무”, 제9조는 “신고의 처리”를 규정하고 있다.¹⁹⁾ 이처럼 제주

18) 제주자치경찰의 업무협약에 관해서는 한국지방행정연구원, 「제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제」, 2011, 52쪽 이하 참조.

19) 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

제4조(자치경찰 사무의 중점 수행 장소 및 시간) 자치경찰은 법 제 108조 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 1에 규정된 주요 관광지. 이 경우 사무수행 시간은 관광지의 개장시간에 한한다.
3. 별표 2에 규정된 올레길, 초등학교 및 고등학교
4. 문화축제, 체육행사 등이 개최되는 지역 행사장. 다만, 자치경찰 경력만으로 질서유지가 어렵다고 판단될 경우 국가경찰과 사전 협의 할 수 있다.
5. 한라산 어리목, 영실, 성판악, 관음사 등산코스
6. 별표 3에 규정된 민속 5일장. 이 경우 사무수행 시간은 5일장의 개장시간에 한한다.
7. 시내권 동지역 교통혼잡 지역 등에 대한 주·정차 지도단속 등 교통안전에 필요한 사무.
8. 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

치경찰은 제주특별자치도의 범위 내에서 국가경찰기관과 업무협약에 따른 경찰사무를 수행하는 불완전한 경찰사무를 담당하고 있다.

2014년 제주특별자치도의 자치경찰 활동 성과를 보면 다음과 같다.²⁰⁾

〈표 1〉 현장중심 치안서비스 제공

구 분	계	치안방법	교통시설	기타(주차민원등)	개 선
대 비	-82건	-34건	-1건	-47건	-82건
2014. 12	537건	30건	343건	164건	537건
2013. 12	619건	64건	344건	211건	619건

위의 표에서 보면 현장중심 치안서비스 제공을 위한 경찰활동은 치안방법 즉, 경찰방문과 교통시설관리, 주차민원 등에 대한 단순한 행정적 경찰사무만을 수행하고 있다. 제주자치경찰이 치안서비스를 제공하고 있는 것은 실질적인 의미의 경찰사무가 아닌 단순한 행정경찰사무만을 담당하고 있다는 것을 보여주고 있다. 즉, 현재 타 지방자치단체의 경우도 자치경찰기관이 아니라 일반 행정기관에서 그 업무를 수행하고 있다.

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

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

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

④ 도지사는 제주특별자치도지방경찰청 112종합상황실과 제주자치경찰단·서귀포지역경찰대 상황실에 전용회선 유선전화를 각 1회선씩 설치한다.

20) 아래의 〈표 1〉~〈표 5〉에 관한 내용은 제주자치경찰단, 자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가, 2015, 2쪽 이하의 내용을 정리하여 제시하였다(<http://jmp.jeju.go.kr/2015.4.1> 검색).

〈표 2〉 학교방범, 사회약자 범죄예방 등

구 분	학교방범		범죄예방 및 교통안전교육				
	초등 학교	여고	소계	초등학교	기초 호산술	노약자	지역 이동센터
대 비	-	-	-1회 1,673명	-5회 360명	17회 1,771명	3회 -100명	-16회 -358명
2014. 12	29개교	8개교	177회 9,186명	83회 5,052명	19회 2,509명	40회 1,050명	35회 575명
2013. 12	29개교	8개교	178회 7,513명	88회 4,692명	2회 738명	37회 1,150명	51회 933명

제주자치경찰의 업무 중 학교방범과 사회약자를 위한 범죄예방활동을 보게 되면 학교방범과 범죄예방 등을 위한 학교방문 교육을 실시하고 있다. 이러한 활동은 경찰의 실질적 법집행이라기보다는 단순한 행정사무적 성격을 가지고 있는 경찰지도²¹⁾에 해당한다.

〈표 3〉 지역교통안전활동

구 분	계	지역축제 문화행사	크루즈 관광객 보호활동	단체관광객 보호활동	오일장 교통관리
대 비	83회/393명	5회/280명	15회	66회/-218명	-3회/331명
2014. 12	980회/5,614명	264회/2,628명	199회	389회/2,344명	128회/642명
2013. 12	897회/5,221명	259회/2,348명	184회	323회/2,562명	131회/311명

21) 김철용, 행정법, 고시계, 2015, 263쪽 이하 참조.

제주자치경찰이 지역의 치안활동을 위해 수행하는 안전활동 중에는 제주라는 특성에 의해 지역행사에 대한 안전한 보호활동을 하고 있다. 이러한 활동은 경찰사무라기 보다는 단순한 행정사무의 역할로 실질적 의미의 경찰로 볼 수 없는 활동이다.

〈표 4〉 교통사범 단속 등

구 분	계	교 통 통고처분	기초질서 통고처분	행정범 통 보	형사범 통 보	캠페인 개 최
대 비	490건	123건	-22건	248건	141건	5회
2014. 12	3,762건	1,978건	272건	1,335건	177건	10회
2013. 12	3,272건	1,855건	294건	1,087건	36건	5회

제주자치경찰이 교통사범에 대한 단속업무를 수행하고 있으며, 이러한 교통사범에 대한 통고처분은 교통안전을 확보하기 위한 경찰사무에 해당한다. 즉, 교통사범에 대한 통고처분의 경우는 실질적 의미의 경찰사무에 해당한다. 따라서 제한된 범위 내에서 제주자치경찰은 경찰사무를 수행하고 있을 뿐이다.

〈표 5〉 특사경 추진실적

구 분	계(건/명)	환경사범	식품공중 위생	관광사범	산림사범	자동차관련
대 비	470건 589명	9건 -6명	38건 32명	76건 78명	71건 88명	276건 397명
'14년	1,718/1,879	56/68	129/133	93/96	94/115	1,346/1,467
'13년	1,248/1,290	47/74	91/101	17/18	23/27	1,070/1,070

제주자치경찰은 특별사법경찰사무를 수행하고 있다. 이러한 특별사법경찰업무는 환경사범, 식품위생, 관광사범, 산림사범, 자동차관련 등의 업무로 구분하여 수행하고 있다. 위의 특별사법경찰사무는 협의적 의미의 행정경찰작용으로 수행하는 경찰사무에 해당한다.

이처럼 제주자치경찰은 교통사범에 대한 단속업무와 통고처분 업무를 제외하고는 실질적 의미의 경찰사무를 담당하지 않고 있다. 법률에 의해 제주자치경찰에 경찰사무 권한을 부여하지 않고 있다. 단순히 국가경찰기관과의 업무협약²²⁾에 의해 경찰사무를 예외적으로 수행하도록 하고 있을 뿐이다. 제주라는 제한된 지역 내에서도 경찰사무는 국가경찰기관이 권한을 가지고 행사하고 있는 한계가 있다.

2) 자치사무 상의 상호 대등관계

경찰사무에 대해 국가경찰기관과 제주자치경찰기관과의 관계는 상하관계가 아닌 상호 대등한 협조 관계를 유지하도록 하고 있다. 제주특별자치도법 제119조는 “국가경찰과 자치경찰의 상호협조”에 대하여 규정을 두고 있다. 이 조에서는 국가경찰과 제주자치경찰은 치안행정의 연계성을 확보하고 자치경찰사무 범위 내에서 필요한 정보와 기술을 제공하도록 하는 등의 상호 협조를 하도록 규정하고 있다.

이 법 제123조는 “시정명령”으로 자치경찰사무와 관련하여 그 경찰사무가 위법하거나 공익을 해친다고 판단하는 경우 행정자치부장관이 시정명령을 할 수 있도록 규정하고 있다. 지방자치단체가 시정명령을 받은 경우 그 행위에 대하여 시정해야 할 의무가 발생한다.²³⁾ 이 경우 국가

22) 김원중, “제주자치경찰과 국가경찰간 협약사무 개선방안”, 지방자치법연구, 제11권1호, 한국지방자치법학회, 2011, 302쪽 이하 참조.

경찰기관과 자치경찰기관과의 사이에는 상하관계가 형성된다. 국가경찰기관의 최상급 기관은 행정자치부장관으로 행정자치부장관은 최상급 경찰기관으로²⁴⁾ 제주특별자치도 자치경찰사무에 대한 시정명령권을 통하여 제주자치경찰을 감독할 수 있는 권한을 가지고 있다.

그러나 제주특별자치도 자치경찰이 제주특별자치도법 제108조에 의한 협약사무를 수행할 경우에는 제주자치경찰과 국가경찰기관은 상호 대등한 관계를 유지하고 있다. 지방자치단체는 기초지방자치단체이거나 광역자치단체이거나 상호 독립적이고 동등한 지위를 가지고 있다.²⁵⁾ 경찰사무의 경우에 있어서도 법령에 의해 지방자치단체에 권한을 부여하고 있을 경우에 그 사무에 대해서는 국가와 지방자치단체가 상호 대등한 독립적인 지위를 가지고 있다.

현행 제주특별자치도법 제119조도 국가경찰과 자치경찰의 상호간의 관계에 대하여 협조하도록 의무화하고 있다. 이러한 조항을 볼 경우 제주자치경찰에 권한 부여된 경찰사무의 범위 내에서는 제주지방경찰과 제주자치경찰은 상호 대등한 관계를 가지고 있다.

2. 현재 논의중인 국가경찰과 자치경찰과의 관계

박근혜정부 들어 자치경찰에 관한 실시방안은 대통령소속 지방자치발전위원회의 자치경찰과를 두어 자치경찰에 대해 논의를 하고 있다. 그동안 이명박 정부시절까지 자치경찰제도에 대한 도입 방안은 다양한 형태의 제도를 논의하여 왔다. 기존 자치경찰에 대한 정부의 (안)은 주로 국

23) 한국지방자치법학회, 지방자치법주해, 박영사, 2004, 710쪽 이하.

24) 김철용, 앞의 책, 690쪽.

25) 김철용, 위의 책, 706쪽.

가경찰기관과 자치경찰기관을 대등한 입장에서 경찰사무를 보는 것이 아니라 국가경찰이 주된 업무를 수행하고 보조적인 업무수행만을 자치경찰이 담당하도록 하는 것이었다.

따라서 이하에서는 현재 논의되고 있는 자치경찰(안)을 국가경찰기관과 자치경찰기관을 대등한 관계로 보는 가 아니면 보조적 관계로 보는가에 따라 구분하여 보았다.

1) 상호 독립적이고 대등한 역할 관계

국가경찰기관과 자치경찰기관을 상호 독립적이고 대등한 관계로 보는 안은 과거 유기준(안)과 이명박 정부시절 대통령소속 지방분권추진위원회(안)이었다. 이들 양자는 자치경찰에 대하여 경찰사무를 국가경찰기관과 거의 동일하게 사무를 수행하도록 하여 자치경찰이 그 책임과 권한 범위에서 실질적 의미의 경찰사무를 가질 수 있도록 하였다.

유기준 의원(안)²⁶⁾ 제35조는 “자치경찰 사무”에 대해 정하고 있으며, 자치경찰 사무는 예시조항으로 정하고 있다. 자치경찰 사무와 관련해서는 제35조 제2항 제1호는 광역 자치경찰 사무, 제3호는 기초 자치경찰 사무를 각각 규정하고 있다. 즉, 자치경찰사무를 광역과 기초로 구분하여 광역적 범위에 대해서는 광역지방자치단체가 지역에 한정된 범죄의 경우는 기초지방자치단체가 그 권한을 가지도록 하였다.²⁷⁾

26) 대통령소속 지방분권추진위원회, 자치경찰제 도입 방안, 2012, 18쪽 이하. 참조.

27) 자치경찰본부의 사무로는 “자치경찰본부의 운영에 관한 사무, 광역적 범죄의 진압·수사 및 지역 경비에 관한 사무, 광역교통의 안전과 소통에 관한 사무, 광역적 지역경비에 관한 사무, 국가경찰이나 자치경찰대와의 협력 및 응원에 관한 사항, 그 밖에 법령과 시·도 조례에 따라 자치경찰본부의 사무로 정한 사무”, 자치경찰대 사무로는 “범죄의 예방활동, 지역경비에 관한 사무, 지역교통의 안전과 소통에 관한 사무, 지역의 일반범죄 진압·수사에 관한 사무, 그 밖에 법령과

또한 이명박 정부시절 대통령소속 지방분권촉진위원회의 자치경찰(안)²⁸⁾은 자치경찰을 기초를 중심으로 하는 경찰사무를 규정하였다. 기초지방자치단체에 자치경찰사무로서 현행 「경찰관직무집행법」상의 업무를 수행하도록 규정하였다. 지역의 치안확립을 위해 필요한 경찰사무를 기초지방자치단체의 권한으로 부여하였다.

유기준 의원(안)과 지방분권촉진위원회(안)의 경우는 지방자치단체에 경찰사무에 관한 권한을 부여하였을 경우 국가경찰기관과의 관계는 상호 대등하고 독립적인 관계로 그 지위를 가지고 있다. 즉 지방자치단체는 「헌법」에 의해 자치권을 가지고 있어 그 권한에 의해 자치경찰사무가 도출되므로 지방자치단체는 고유한 권리로 자치경찰사무를 수행할 수 있다. 따라서 국가경찰기관과 자치경찰은 자치고권의 범위 내에서 대등한 관계를 유지하고 있다는 입장에서 자치경찰의 지위를 보았다.

2) 국가경찰기관의 보조적 업무수행의 관계

자치경찰기관이 국가경찰기관과의 관계에서 단순히 보조적인 업무를 수행하는 불완전한 관계로 설정하는 경우로는 기존 이명박 정부시절의 정부(안)과 현재 논의가 되고 있는 (안)으로 볼 수 있다. 현재 논의가 되고 있는 자치경찰(안)은 기존 이명박 정부시절의 정부(안)과 크게 달라진 것이 없다고 보여진다.²⁹⁾

시·군·구 조례에 따라 자치경찰대의 사무”를 정하고 있다.

28) 대통령소속 지방분권촉진위원회, 위의 자료, 20쪽 이하 참조: 김재호·김원중, “자치경찰 사무 역할에 관한 검토”, 지방자치법연구, 제13권 제4호, 한국지방자치법학회, 2013. 12, 118쪽 이하. 참조.

29) 한국지방자치학회, 자치경찰 사무범위 조사 및 재원 확보 방안 연구, 2014.6, 84쪽 이하. 참조.

현재 논의되고 있는 자치경찰(안)의 경우 자치경찰의 사무에 대해 행정경찰사무와 협의적 행정경찰사무를 주된 경찰사무로 두고 있으며, 또한 단순한 행정 지도의 사무를 자치경찰사무로 보고 있다. 이처럼 자치경찰기관에게 권한부여하고 있는 사무를 행정경찰사무와 협의적 의미의 행정경찰사무만을 자치경찰사무로 볼 경우 주된 경찰사무는 국가경찰기관이 가지고 있어, 자치경찰기관은 국가경찰기관의 보조적인 업무수행을 담당하는 역할에 한정될 수밖에 없다.

자치경찰은 그 지역의 치안을 실질적으로 직접 담당하는 것을 주된 사무로 함에도 불구하고, 지역의 일반적인 행정사무만을 담당하도록 하고 국가경찰기관에 경찰사무에 대한 주된 권한을 부여하고 있는 것은 자치경찰이 국가경찰의 업무를 보조하는 역할적 지위의 위치에 있다고 볼 수 있다. 지방자치단체는 법인격체로 지역의 범위에서 모든 전권한성³⁰⁾을 가지고 있음에도 국가경찰기관에 경찰사무를 부여하고 자치경찰은 그 제한된 범위에서 지역 치안을 위한 사무만을 담당하도록 하는 것은 국가경찰기관에 대한 보조적 지위를 가지도록 하고 있어 지방자치의 본연의 취지에 부합하지 않는 한계를 발생시키고 있다.

그럼에도 현재 논의가 되고 있는 자치경찰(안)이 자치경찰기관에 제한된 범위에서만 경찰사무를 수행하도록 하는 것은 「헌법」과 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」의 입법취지에 부합하지 않는 문제를 발생시키고 있다.

30) 지방자치는 지방자치단체 스스로 자치사무에 대하여 의사결정하고 책임을 부담하는 것으로, 주민의 복리 등에 관한 사무에 대하여 전권한성을 가지고 있다. 「헌법」에 의해 지방자치를 제도적 보장으로 이해하더라도 제도적 보장은 전래권설에 의한 최소한의 필요한도만을 보장하는 것이다(헌법재판소, 1994.12.29. 94헌마201결정).

IV. 자치경찰제도 도입에 따른 국가경찰의 역할 방안

제주특별자치도 외에 지방자치를 위한 자치경찰제도를 도입할 경우 현재의 국가경찰제도와 사무에 대해서는 그 역할의 범위가 달라져야 한다. 경찰사무는 국민의 생명과 신체, 재산 등을 보호하는 것을 주된 임무로 하고 있어, 자치경찰이 도입될 경우에도 경찰의 사무는 달라질 수 없다. 그러나 경찰제도 상 국가경찰기관과 자치경찰기관의 경찰사무는 어떠한 형태로든 변화가 있을 수밖에 없다.

따라서 자치경찰제도를 도입할 경우 치안확보를 위해 국가경찰의 역할에 대해 그 효율적인 방안을 검토하였다.

1. 실질적 치안확보를 위한 역할

1) 국가 경찰사무에 대한 법집행

현재 우리의 입법체계는 대륙법계에 따라 독일의 이론적인 체계를 유지해 오고 있으며, 특히 경찰의 개념은 독일의 크로이츠베르크 판결 이후 형성된 “사회공공의 안녕과 질서유지”를 그 기본적 개념으로 하고 있다. 따라서 사회공공의 안녕과 질서유지라는 경찰개념은 시대에 따라 다소 달라질 수 있으나, 기본적인 개념은 현재까지 변하지 않고 있다.

경찰의 개념인 사회공공의 안녕과 질서유지는 그 책임이 국가에 1차적으로 있다. 국가는 국민의 안전권을 유지할 의무가 있으며, 국민은 「헌법」에 의해 인간으로서의 안전한 사회에서 생활할 권리를 가지고 있다.³¹⁾

이러한 안전권에 대해 국가는 국민 모두에 대해 책임을 가지고 안전한 환경을 유지하고 조성할 의무가 있다.

따라서 국가의 안전에 대한 의무는 국민에 대한 의무로 국민은 직접적으로 국가를 상대로 안전에 대한 추상적 권리를 주장할 수 없으나, 구체적 피해에 대해서는 공법상의 권리인 행정개입청구권과 손해배상청구권에 의한 권리를 가진다. 국가는 국민에 대한 책무로 안전한 사회를 유지하고 조성하여 국민에 제공할 의무를 가지므로, 국가의 행정기관으로 경찰은 사회 안전을 유지할 제1차적 책무를 담당하고 있다.

「경찰법」과 「경찰관직무집행법」 등은 국가경찰에 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호할 책무를 부여하고, 이에 따라 국가경찰기관은 국민을 보호할 의무를 가진다. 자치경찰제도가 도입될 경우에도 국가는 국민을 보호하고 국가의 사회안전을 유지하기 위한 제1차적 책무기관으로 경찰력을 가진다. 국가경찰이 보호하여야 할 대상으로서의 국민은 전체적 통일체의 국민이며, 이러한 국민은 국가경찰로부터 보호받을 권리를 가진다.

따라서 국가경찰은 국가라는 제도 하에서 국민에 대한 치안책임자이며 의무자로서 역할을 가지고 있다.

2) 자치경찰사무에 대한 감독권

경찰사무는 현행 법령에서는 국가경찰기관에 그 권한을 부여하고 있다. 제주특별자치도의 경우 국가경찰기관은 제주자치경찰기관과의 관계

31) 「헌법」제10조인 인간의 의 존엄과 가치 그리고 사생활의 자유 등에 의해 국가는 국민이 안전하게 생활할 수 있도록 보장하여야 할 의무가 발생한다. 인간의 존엄과 가치는 헌법상의 최고가치이면서 국가작용의 가치적 실천기준이므로 인간의 존엄과 가치 등에 의해 안전권이 도출될 수 있다(허영, 한국헌법론, 박영사, 2009, 321쪽 이하 참조).

에서 업무협약자로서의 지위와 제한된 치안책임자로서의 지위를 가지고 있다.³²⁾ 제주특별자치도는 제한된 범위 내에서 경찰사무를 지방자치단체인 자치경찰이 수행하고 있다. 이러한 제주자치경찰은 실질적인 권한을 가지고 업무를 수행하고 있지 못하는 한계를 가지고 있다. 제주특별자치도법 제123조는 행정자치부장관이 제주자치경찰에 대한 시정명령을 할 수 있는 권한을 규정하고 있으며, 제119조는 국가경찰과 자치경찰의 상호협조에 대해 규정을 두어 자치경찰사무의 범위 안에서 상호협조하도록 하고 있다. 제주특별자치도의 경우 실질적 의미의 경찰사무는 국가경찰기관이 가지고 있어, 제주자치경찰은 제한된 범위에서만 경찰사무를 수행하고 있다.

국가경찰은 제주자치경찰에 대해 업무를 협조하여야 하나, 실질적으로 경찰사무는 국가경찰이 가지고 있어 제주특별자치도법 제119조는 자치경찰사무 범위에서만 유효한 한계를 가지고 있다. 또한 제123조는 행정자치부장관이 제주자치경찰에 대한 시정명령을 할 수 있도록 하고 있어, 국가의 권한을 확대하고 있다.

이처럼 제주특별자치도의 경우에서도 국가경찰은 실질적인 경찰사무를 수행하며, 또한 제주자치경찰에 대한 감독권을 행사하도록 규정을 두고 있다.³³⁾ 국가경찰은 제주라는 특정된 지역에서 실시하는 자치경찰에 대한 감독권을 가지고 있다.

향후 자치경찰이 전국에 도입될 경우 자치경찰에 대한 감독권을 국가가 가질 수 있는 가에 대해 국가는 경찰사무에 대한 제1차적 책임기관으로서의 지위를 가지고 있어, 자치경찰에 대한 감독권을 가질 수밖에

32) 김재호·김원중, 앞의 논문, 124-126쪽.

33) 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2010, 391쪽.

없다. 그렇다고 자치경찰의 사무를 침해하면서 국가경찰이 자치경찰을 감독할 수 있는 것을 의미하지 않는다. 국가경찰은 「헌법」과 개별 법률에 의해 치안책임자로 지위를 가지고 있어, 경찰사무에 대하여 국가가 가지는 사무로 지역에 위임을 두고 있는 경찰사무에 한하여 자치경찰에 대한 감독권을 행사할 수 있다.

2. 자치경찰사무에 대한 역할

1) 지역 치안에 대한 업무 지원 및 보조적 역할

자치경찰이 도입될 경우 치안에 대한 지역의 책임자는 자치경찰이 되며, 이 경우 국가경찰은 자치경찰의 업무를 보조하는 제한된 범위에서의 치안책임자가 된다.³⁴⁾ 제주도의 경우 제주특별자치도법 제106조에 의해 자치경찰사무를 처리하기 위하여 제주자치도에 자치경찰단을 둔다고 하여 자치경찰사무에 대해서는 제주자치경찰이 업무를 담당한다고 천명하고 있다.

제주자치경찰사무에 대해서는 자치경찰이 업무를 수행하는 제1차적 책임기관이나, 실질적인 경찰사무를 수행을 하지 못하는 한계가 있다. 따라서 현재 제주자치경찰의 경우는 실질적인 치안업무를 수행하는 경찰기관이라 하기에는 한계가 있다.

그러나 향후 자치경찰이 전면 도입될 경우 국가경찰과 자치경찰과의 관계는 지역의 범위에서 자치경찰이 제1차적 치안업무 책임자로서 지위를 가지므로 국가경찰은 자치경찰이 수행하지 못하는 경찰사무에 대해 경찰책임을 가지고, 자치경찰사무에 대해서는 보조적인 차원에서 업무를

34) 김재호·김원중, 앞의 논문, 125쪽 이하 참조.

수행하는 역할을 담당하게 된다. 미국의 경우 지방정부의 범집행에 대해 연방은 보조·지원하는 역할을 수행한다고 보고 있다.³⁵⁾ 경찰의 경우 지방자치경찰이 주된 범집행을 수행하며, 연방경찰은 이를 보조하는 역할을 수행하고 있다.

자치경찰이 실질적인 의미의 경찰사무를 수행할 경우 지역의 경찰사무에 대해서는 자치경찰이 치안책임자가 되며, 단지 국가는 자치경찰업무에 대한 보조적인 지위에서 역할을 수행하여야 한다. 국가경찰은 지역 내의 경찰사무에 대해 직접적인 책임행정기관 등의 치안책임자가 아닌 자치경찰의 업무에 대한 협조적인 치안보조자의 지위에서 경찰사무를 담당하게 된다.

2) 지역 치안에 대한 보충적 역할

자치경찰은 지역치안에 대한 최일선에서의 치안책임자로서의 역할을 수행하며, 지역의 안전을 책임지는 행정기관이다. 현행 법률의 테두리 내에서 자치경찰이 도입될 경우 사법경찰의 경우는 국가적 사무로서 국가가 주된 기관이 된다. 현재 「지방자치법」 제11조는 사법 사무에 대하여 국가사무로 규정을 두고 있으며, 「형사소송법」 제195조 등에 의해 수사경찰에 대하여는 국가사무로 정하고 있다. 이처럼 현행 법률에서 사법경찰사무의 경우는 국가사무로 규정을 두고 있어 국가가 사법경찰사무에 대한 집행기관으로서 역할을 수행하고 있다.

그러나 현행 법률에서 실질적인 경찰사무인 “사회공공의 안녕과 질서 유지”의 경우는 국가경찰사무로 두고 있으나, 향후 자치경찰이 도입될 경우 사법경찰을 제외한 경찰사무를 자치경찰사무로 전환할 수 있다.

35) Charles R.Swanson · Leonard Territo · Robert W.Taylor, 앞의 책, p.68.

즉, 자치경찰이 도입될 경우 실질적 의미의 경찰사무에 대해 자치경찰이 수행하는 것이 입법의 태도와 경찰의 본연의 목적에 부합한다. 따라서 자치경찰이 경찰사무를 수행할 경우 중앙정부에 소속되어 있는 국가경찰은 자치경찰사무에 대한 보충적인 역할을 수행하게 된다. 「지방자치법」 제10조는 지방자치단체의 사무에 대해 규정하고 있으며, 사무를 처리할 때 기초지방자치단체가 우선적으로 처리하도록 하고 있다. 기초지방자치단체가 자치사무를 우선적으로 처리하고 기초지방자치단체가 처리하지 못할 경우 광역지방자치단체가 처리하며, 광역지방자치단체가 처리하지 못할 경우 국가가 처리하도록 규정을 두고 있다. 즉, 보충성의 원칙에 의해 지방자치단체가 자치사무를 처리하고 지방자치단체가 하지 못할 광역적인 사무 등에 대해서는 국가가 처리하도록 하고 있다.³⁶⁾

이러한 보충성의 원칙에 의해 경찰사무의 경우 자치경찰이 처리할 수 있는 경우 자치경찰이 최우선적으로 사무를 처리하도록 하고, 자치경찰이 처리할 수 없는 경우에 한해 국가경찰이 개입하여 치안을 확보하여야 한다. 국가는 지역 내의 자치사무에 대해서는 보충적 지위에서의 역할을 수행하는 지위를 가지게 된다. 국가경찰은 자치경찰사무에 대해 자치경찰이 우선적으로 처리하도록 하고 자치경찰이 처리하기 곤란한 경찰사무에 대해서만 국가경찰이 개입하는 것이 자치경찰 본연의 취지에 부합한다. 따라서 국가경찰은 지역 내의 치안업무에 대해서는 보충적 지위를 가지게 된다.

36) 김철용, 앞의 책, 727쪽.

V. 맺는말

우리나라 경찰제도는 그동안 국가경찰제도를 계속 유지하여 오다 2006년부터 제주특별자치도에 한해 자치경찰제도를 시행하여 오고 있다. 제주특별자치도의 자치경찰 시행에 따라 우리나라도 국가경찰제도와 자치경찰제도를 병존해 실시하는 국가가 되었다. 그러나 제주특별자치도의 자치경찰은 경찰본연의 취지인 실질적 의미의 경찰사무를 수행하는 완전한 경찰제도로 보기에는 곤란하다. 그 이유는 제주특별자치도법 제108조에 의해 제주자치경찰에 협의적 의미의 행정경찰기능과 경찰지도 기능만을 수행하도록 하고 있기 때문이다.

경찰이란 “사회공공의 안녕과 질서유지”를 그 기본 개념으로 하고 있으며, 영미의 경우에도 치안이라 하여 범죄예방과 범죄에 대한 수사 등 치안활동을 모두 일컫는 개념으로 사용하고 있다. 그러나 현재 실시하고 있는 제주자치경찰은 실질적 의미 또는 영미법상의 경찰개념을 실현하고 있는 경찰제도로 볼 수 없는 한계를 가지고 있다. 제주특별자치도법 제108조는 제주자치경찰사무에 대하여 규정을 두고 있으며, 이 규정에 의하면 제주자치경찰은 협의적 의미의 행정경찰사무만을 담당하고 있다. 실질적 의미의 경찰사무는 대다수 국가경찰사무로 보고 있어, 제주자치경찰이 경찰사무를 수행하는 데는 한계를 가지고 있다.

자치경찰이라고 하는 것은 지역의 치안은 지역이 스스로 자주적인 권한에 의해 담당하는 것을 의미한다. 그러나 현행 법령 등에서는 자치경찰에 대해 그 사무를 어디까지 인정할 것인가에 대해 명확한 기준이 설정되어 있지 않다. 제주특별자치도의 경우는 협의적 의미의 행정경찰사

무만을 제주자치경찰이 수행하도록 하고 있을 뿐이다.

자치경찰이 도입될 경우 제주특별자치도와 같은 자치경찰제도를 도입하는 것은 행정의 비효율성을 발생시킬 수 있다. 현행 법령인 「지방자치법」 등에 의해 제주특별자치도와 같은 경찰사무는 현재도 지방자치단체가 사무를 수행하고 있다. 그럼에도 제주특별자치도에 자치경찰이라는 기관을 두어 협의적 의미의 행정경찰사무를 수행하도록 하는 것은 행정의 낭비와 사무의 비효율성을 발생시킬 뿐이다.

따라서 자치경찰을 도입할 경우에는 실질적 의미의 경찰개념에 따른 경찰사무를 수행하도록 하여, 지역 내의 치안에 대해서는 자치경찰이 그 책임을 가지도록 하여야 한다. 자치경찰을 도입할 경우 전제 조건으로 첫째, 실질적 의미의 경찰개념을 달성할 수 있는 제도 도입이 되어야 한다. 둘째, 지역 내의 치안에 대해서는 자치경찰이 제1차적인 책임기관이 되어야 한다는 것이다. 국가경찰은 단지 지역 내의 치안에 대해 업무협조자의 역할만을 수행하는 것을 기본원칙으로 하여야 한다. 셋째, 국가경찰은 지역 내의 치안업무에 대해서는 보충적 원칙에 의해 자치경찰이 수행할 수 없는 범위에 대하여만 경찰책임을 가지도록 하여야 한다. 만약 이러한 기본적인 전제 조건이 이루어지지 않는 자치경찰제도는 지역의 치안확보와 함께 행정의 비효율성을 발생시키게 된다.

자치경찰이 도입될 경우 국가경찰이 하여야 할 사항은 국가적인 사무에 대해서만 제한적으로 경찰사무를 담당하도록 하여야 한다. 지역 내의 치안업무에 대해서는 자치경찰이 1차적인 책임기관으로 지위를 가지도록 해야 한다. 또한 국가경찰은 지역경찰사무에 대해서는 보충적인 지위를 가지며, 국가경찰사무에 대하여 지방자치단체에 위임을 준 위임사무이거나 국가적 성격의 경찰사무에 대해서는 경찰책임기관으로 직접 경찰력을 행사하거나 위임된 사무에 대하여 자치경찰에 대하여 감독권을

행사할 수 있도록 하여야 한다. 국가경찰은 국가라는 전체 범위 안에서 경찰사무를 통제할 수 있으며, 지역이라는 한정된 곳에서는 자치경찰이 치안업무를 수행하도록 하여야 한다.

따라서 자치경찰이 도입될 경우 국가경찰과 자치경찰은 국가라는 범위에서는 국가경찰이 치안책임자가 되며, 지역 내의 치안업무에 대해서는 상호 대등한 당사자의 관계에서 역할을 수행하여야 한다. 국가경찰과 자치경찰은 상호 독립적이고 협조적인 관계에서 그 역할을 수행할 때 가장 합리적인 치안확보가 가능하게 된다. 향후 자치경찰이 도입될 경우 실질적 의미의 경찰개념에 부합하는 경찰제도를 도입하여 국가경찰과 자치경찰의 역할관계를 정립하여야 한다.

◆ 주제어(Key Words) : 국가경찰(national police), 자치경찰(self-government police), 제주특별자치도(Jeju Special Self-Governing Province), 행정경찰(administrative police), 경찰개념(police conception)

〈논문접수 : 2015. 4. 27, 심사개시 : 2015. 4. 28, 게재확정 : 2015. 5. 21〉

참 고 문 헌

I. 국내 문헌

1. 단행본

김철용, 행정법Ⅱ, 박영사, 2010.

_____, 행정법, 고시계사, 2015.

정진환, 경찰행정론, 대영문화사, 2000.

박근성, 행정법론(하), 박영사, 2015.

허 영, 한국헌법론, 박영사, 2009.

홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2010.

_____, 행정법원론(하), 박영사, 2010.

경찰대학, 비교경찰론, 2000.

경찰청, 한국경찰사, 2006.

대통령소속 지방분권촉진위원회, 자치경찰제 도입 방안, 2012.

중앙경찰학교, 경찰작용법, 2013.

제주자치경찰단, 자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가, 2015.

한국지방자치법학회, 지방자치법주해, 박영사, 2004.

한국지방자치학회, 자치경찰 사무범위 조사 및 재원 확보 방안 연구, 2014.6.

한국지방행정연구원, 제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제, 2011.

2. 논 문

강기홍, “제주특별자치도의 자치경찰제 발전을 위한 법적 과제”, 제주특별자치도 추진 5주년 기념 학술세미나, 2011, 한국지방자치법학회, 2011.

고헌환, “제주특별자치도 특별법상 자치경찰 규정의 법적 검토”, 공법학

- 연구, 제10권1호, 한국비교공법학회, 2010.
- 김세진, “제도적 보장으로서의 지방자치제도”, 공법연구, 제36집 제1호, 한국공법학회, 2007.
- 김원중, “제주자치경찰과 국가경찰간 협약사무 개선방안”, 지방자치법연구, 제11권1호, 한국지방자치법학회, 2011.
- _____, “자치경찰법(안)의 일반적 고찰”, 법학연구, 제22집, 한국법학회, 2006.5.
- 김재호·김원중, “자치경찰 사무 역할에 관한 검토”, 지방자치법연구, 제13권4호, 2013, 12.
- 한건우, “자치경찰법의 입법방향”, 자치경찰법안공청회, 2005.
- 황정의, “제주자치경찰 현황과 치안 업무의 범위”, 형사정책, 제19권, 2007.
- 홍의표, “자치경찰제 실시방안”, 자치경찰제 실시방안 토론회 자료, 지방행정체제개편추진위원회, 2012. 10.
- 최영규, “자치경찰기능의 재정립 및 활성화방안”, 지방자치법연구, 제7권 3호, 한국지방자치법학회, 2007. 9.

3. 기타

- 헌재 1994.12.29. 94헌마201결정.
- 대법원 2007.2.8. 선고2004다64432판결.
- <http://jmp.jeju.go.kr/>, 2015. 4. 1 검색.

II. 외국 문헌

1. 논문

- Charles R. Swanson·Leonard Territo·Robert W. Taylor, *Police Administration*, 2001.

< ABSTRACT >

A Reviewing the Roles of the National Police in Introducing Self-Governing Police

Kim, Won-Jung · Kim, Yun-Young

Provincial decentralization of authority guarantees its autonomy by the Constitution. Based on the local self-government, efforts are made to strengthen that by making [Special Law on Provincial Decentralization of Authority and Provincial Administration System Reform]. There are some disagreements whether police institution should be included in the conception of local autonomy or not. In my point of view, the self-government police institution should be regarded to be a part of local autonomy, because it serves to improve local residents' wellbeing.

Introducing the self-government police, thus, cause many disputes, particularly how to set up the roles of the national police in its affairs. The legislations related with the self-government police which has been bulided by each government are difficult to carry out substantial police affairs, because they are focused on performing self-governing police in a practical manner. In addition, it is questionable if the affairs done by the police of Jeju Special Self-Governing Province are contained in the police' original ones.

This study, therefore, reviewed how to see the roles of the national police in its affairs when the self-government police is

launched in the future. Presently, the self-government police, which Je-ju Special Self-Government is performing, do not play the police conception of material meaning, but only doing an administrative police role that is thought be a narrative conception, leading to having its limits. This study suggested the establishment of the national police' roles to attain the substantial police conception.



КСІ