

연구논문

우리나라 자치경찰 사무배분 및 경찰청 조직개편 방안에 관한 연구

이 환 범*

이 지 영**

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 사무배분 방향
- IV. 자치경찰 사무배분 및 경찰청 조직개편 방안
- V. 결론

〈요약〉

정권이 바뀔 때마다 자치경찰제도의 도입문제에 대한 논의가 활발히 진행되고 왔지만 대부분 자치경찰제 도입여부 또는 거시적 도입모델 등에 치중해 왔으며, 구체적 실시방안에 관한 논의나 연구는 상대적으로 소홀했던 것이 사실이다. 이에 본 연구에서는 국가경찰과 시·도 및 시·군·구 자치경찰 간의 구체적이고 정확한 사무배분 방안에 관한 연구를 진행하여 구체적인 자치경찰안을 마련하고자 하였다. 기존의 자치경찰제 도입방안들과 제주자치경찰의 운영 기준과 주요 내용을 검토함으로써 자치경찰제의 도입방안을 제시하고, 자치경찰제의 전국적 확대적용을 위해 자치경찰과 국가경찰간의 명확한 사무배분, 이를 통한 경찰청 조직개편 방안을 본 연구를 통하여 고찰하고자 하였다. 본 연구의 분석결과, 자치경찰은 주로 생활안전, 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무를 수행하도록 하고, 보안, 정보, 지능범죄수사 분야는 국가경찰이 수행하는 방안이 합리적일 것으로 판단된다.

[주제어: 국가경찰, 자치경찰, 사무배분, 조직개편]

I. 서론

지난 1995년 지방선거가 실시된 이후로 우리나라는 지방화시대가 개막되었고, 이에 따라 정치, 경제, 사회, 교육 그리고 행정에 이르기까지 국가의 모든 분야가

* 영남대학교 행정학과 교수(hblee@yumail.ac.kr)

** 교신저자, 경운대학교 경찰행정학부 교수(loveli02@ynu.ac.kr)

지방자치화의 구조로 개편되고 있다. 그러나 경찰조직만은 여전히 남북분단의 대치상황에 따른 특수성과 능률성을 중시함으로써 자치경찰제의 도입을 미루어왔던 것이 사실이다. 그러나 시대적, 국민적 요구는 현 국가경찰체제의 완전한 고수가 아니라 현재 우리나라가 당면하고 있는 정치, 경제, 사회 그리고 지리적 조건에 합당한 새로운 경찰제도에로의 개혁을 갈망하고 있다.

현재 경찰법상 경찰업무는 경찰청장을 중심으로 한 중앙집권적 국가경찰 시스템을 유지하고 있다. 중앙집권적 경찰시스템의 결과, 지역 민생 등 지역주민의 치안 서비스 수요에는 부응하지 못하는 문제점을 노출하고 있어 자치경찰제의 도입이 시급한 상황이다. 국가경찰은 민생치안 등 주민보호보다는 중앙정부의 입장을 대변하는 치안행정을 펼쳐왔다는 비판이 제기되고 있으며, 지역치안에 대한 자기책임성이 부족하다는 점, 치안행정에 대한 주민참여의 부족 등의 지적이 계속되어왔다(박익중, 2008: 83).

하지만 현재까지 자치경찰의 도입에 관한 기존의 연구는 대부분 자치경찰의 도입 필요성과 제주자치경찰제 모형의 한계와 문제점 분석, 또는 기초지방자치단체를 기준으로 한 자치경찰제 도입 모형 등의 연구에 그치고 있다. 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제 모델 정립에 대한 합의를 이루지 못한 채 자치경찰제 도입논의는 큰 진전을 보지 못하고 있는 상황이다. 시도지사협의회는 국가경찰과 시·도 자치경찰 및 시·군·구 자치경찰 형태의 자치경찰제 도입을 건의하여 왔던 바, 현재의 시점에서는 국가경찰과 시·도 및 시·군·구 자치경찰의 세부적인 사항까지 검토된 안을 마련하여 제시하는 것이 필요한 상황이다.

이에 본 연구에서는 자치경찰제의 도입 시, 국가경찰과 시·도 및 시·군·구 자치경찰 간의 구체적이고 정확한 사무배분 방안에 관한 연구를 진행하여 구체적인 자치경찰안을 마련하고자 한다. 기존의 자치경찰제 도입방안들과 제주자치경찰의 운영 기준과 주요 내용을 검토함으로써 향후 자치경찰제의 도입방안을 제시하고, 자치경찰제의 전국적 확대적용을 위해 자치경찰과 국가경찰간의 명확한 사무배분, 조직정비 방안을 본 연구를 통하여 제시하고자 한다.

특히 자치경찰을 광역자치단체와 기초자치단체에 각각 설치하게 되는 경우 자치경찰의 고유사무를 개발한다고 하더라도, 기존 국가경찰의 사무의 많은 부분이 자치경찰로 이양되어야 할 것으로 보인다. 이는 광역 및 기초자치경찰의 설립

으로 자치경찰의 사무는 기존 국가경찰이 수행하던 사무와 상당부분 중첩될 수밖에 없기 때문이다. 동일하거나 혹은 유사한 사무를 국가경찰과 광역자치경찰이 각각 수행하게 되는 경우 업무의 혼란 및 비효율성 등이 제기될 것이므로, 가능한 국가경찰과 자치경찰의 사무를 효과적으로 배분할 필요가 있다.

이에 기존의 국가경찰이 담당하던 사무를 중심으로 광역 및 기초자치경찰로 이양가능 한 사무를 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 국가경찰사무와 자치경찰 사무를 분류하고, 자치경찰사무는 다시 광역자치경찰사무와 기초자치경찰사무로 분류하는 과정을 거치도록 한다.

II. 이론적 논의

1. 경찰의 역할과 기능의 변화

오늘날 경찰을 둘러싸고 있는 정치적, 사회적, 행정적 환경이 급속히 변하고 있다. 사회적으로는 개방화, 국제화, 지방화현상이 가속화되었고 정보화와 고도산업화의 추세 또한 전례 없는 속도로 전개되고 있다. 이제 경찰의 활동도 주민에 의한 주민을 위한 주민의 경찰활동이 되어야하며, 치안 행정도 궁극적으로 공급자 중심에서 소비자 중심으로 바뀌어 져야 한다(최종술, 1999: 141).

과거에는 공공의 안녕과 질서유지만을 경찰의 영역으로 생각하였으나, 현대 복지국가 체제 하에서는 적극적으로 공공의 복지증진을 도모하는데 일익을 담당하도록 경찰의 역할이 확대되고 있다. 즉, 기존의 경찰 개념에서는 국가 내의 공공의 안녕과 질서유지의 권능과 책임을 가지는 국가경찰의 일원화 체제였으며, 경찰이 국민의 자유를 구속하는 일면을 보이기도 하였다. 그러나 복지주의와 민주주의를 지향하는 오늘날 국민에게 봉사하며 지역주민과 가까운 협력관계를 유지하는 지역자치경찰로 경찰 개념이 변화하고 있다.

지방분권화가 실시되면서 지방자치단체장과 지방의회에 대한 주민의 감시·견제장치가 미비했던 점을 인식하고, 이를 해결하기 위한 주민에 의한 통제장치가 도입되었다. 또한 주민들의 지방행정에 대한 권리의식이 제고되면서, 제도적인

통제장치를 통한 주민들의 감시와 견제활동이 더욱 강화되고 있다(최진학, 2005: 116-118).

이러한 주민참여와 감시 및 견제활동의 강화는 경찰영역에도 영향을 미쳐, 지역주민들이 직접 자신들의 지역 내 치안문제를 해결하고자 하는 자치경찰제도의 도입 당위성을 더욱 강화시키고 있다. 즉, 주민참여와 감시 및 견제기능의 강화는 경찰제도에도 영향을 주어 치안서비스에 대한 주민들의 욕구와 기대수준을 더욱 높아지도록 만들었다. 또한 지역의 치안문제에 직접 개입하여 치안영역에서의 자기 실현의지도 높아지고 있다(윤영환, 2005: 2). 따라서 이러한 경찰제도 패러다임의 변화에 유연하게 대응하기 위해서 한국의 경찰제도도 제도적인 변화를 추구하고 있다.

중앙집권화로 인한 경찰조직의 거대화는 지방분권화의 추세에 맞지 않고 전국 각지 경찰이 획일적인 경찰행정을 수행할 수밖에 없는 구조적 한계로 인해 많은 문제점을 노출하고 있다. 국가경찰이 모든 경찰사무를 총괄함으로써 국가경찰 사무의 업무부담이 가중되면서 주민의 생명과 재산보호 목적의 민생치안은 상대적으로 소홀할 수밖에 없다. 지방화시대에 살고 있는 오늘날 경찰 기관 역시 지역사회의 일부임을 부인 할 수 없을 것이다. 이러한 지역사회의 일부분으로서의 그 존재 가치를 인정받기 위해서는 지방화시대에 걸 맞는 지역사회 중심적 경제활동을 위주로 하되 경찰조직을 재조직화 할 필요성이 제기된다.

2. 국가경찰체제의 한계 및 자치경찰제 도입의 필요성

경찰의 정치적 중립성의 확보, 민주화, 민생치안 강화, 지역실정에 맞는 경찰활동 등의 추진은 자치경찰제도에서만 가능한 것이 아니라 현재의 국가경찰제도에서도 가능한 것들이며, 경찰조직 내에서 경찰권 행사의 정당성, 정치적 중립성, 권한의 지방분권화, 민주화, 사법경찰의 전문화, 지역사회경찰활동의 강화 등 자치경찰제도의 도입을 주장하기보다는 먼저 중앙집권적 경찰제도를 지방분권적 제도로 개편하는 방안이 현실적이고 효과적인 방안이라고 보는 관점도 있다(기광도, 2002).

그러나 그동안 경찰행정은 중앙집권적 행정체제에 따라 철저한 상명하복 관

계와 전국에 통일적으로 적용되는 획일성 등을 특징으로 하여 왔으며, 이같은 제도가 그간의 정치·사회적 상황 속에서 나름대로 장점을 발휘하여 왔으나 주민들을 위한 경찰이라는 측면에서는 많은 문제점을 가지고 있다. 지방자치가 이제 본격적인 궤도에 올라 주민을 위한 공공서비스의 공정한 분배가 중요시 되고 있는 것과 함께 경찰도 주민을 위한 개혁적 차원에서 자치경찰제를 도입을 고려할 시기가 왔다고 생각 한다.

현재의 국가경찰체제로는 주민들을 위한 치안시책의 기획 및 시행에 제한을 받을 수 없고 지역의 특성에 맞는 치안시책의 개발과 제공이 어렵다고 할 수 있다. 지역에서 발생하는 치안문제에 대하여는 자치단체가 종합적인 견지에서 기획·조정·집행되어야하나 치안부분이 분리되어 지역의 종합행정이 저해되고 지방행정 부서간의 협조가 되지 않는 폐해가 나타나는 경우가 많다.

중앙집권적인 경찰행정은 지역적인 치안수요에 대응하기 보다는 중앙차원의 정치적인 행정수요에 치우치는 경향이 나타난다. 민생치안보다는 시국치안에 역점을 두게 되고 지방의 치안은 불안하게 되는 경우가 많다(정규환, 1996: 229). 비록 국토가 좁고 교통·통신의 발달로 전국이 만나질 생활권이 되었다고 하여 도시와 농촌을 동일한 잣대로 놓고 치안행정을 국가경찰체제를 유지해야 한다는 논리는 타당하지 못하다.

경찰행정이 국가기관인 지방경찰청에 의하여 행사됨으로 인하여 경찰행정에 대한 주민의 참여가 저조하고 주민의 통제가 이루어지지 않고 있다. 경찰공무원도 국가공무원으로 잠정적으로 특정지역에 배치되어 있는 것이므로 주민과의 관계 정립보다는 중앙의 인사권자의 지시에만 신경을 쓰는 경향이 있다(정세욱, 1996: 49-50).

경찰행정은 그 특성상 지역의 특성에 유연하고 신속하게 대처하여야 하나 국가경찰의 획일성으로 인하여 경직되고 유연하지 못한 경우가 많다. 광범위한 재량이 요구되는 경찰행정에 있어 지역의 특수성에 부합하는 행정을 통하여 치안서비스의 향상을 기하기 위해서는 다양한 아이디어와 대처방안이 요구되에도 불구하고 획일적인 행정으로 경찰행정의 발전에 저해요인이 되고 있다. 특히 지방정부에서는 지방정부대로 지역특성에 맞도록 경제구조를 개편하고 있는 것과 마찬가지로 경찰도 지역 특성에 맞는 치안정책을 펼칠 수 있는 체제로 전환하여야

한다(이기우, 2005; 홍동표, 2008)

3. 자치경찰 사무배분에 대한 쟁점분석

1) 관련 선행연구 검토

국가경찰의 단일체제와는 달리 자치경찰의 설립으로 인하여 이원적 경찰체제로 변화하게 되면 국가경찰과 자치경찰간의 명확한 사무 및 권한 배분은 자치경찰의 성공을 위한 전제조건으로서 중요한 의미를 지닌다. 신설된 자치경찰의 사무나 권한이 너무 미약할 경우 실질적으로 자치경찰의 설립의의가 상실될 수 있으며, 또한 국가경찰과의 사무배분이 불명확한 경우 자칫 국가경찰의 하위기관 또는 종속기관으로 전락할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 자치경찰의 본래의 목적을 달성하고 효과적인 자치경찰제 운영을 위해서는 무엇보다 명확한 사무 및 권한배분이 선행되어야만 한다.

이와 관련하여 이황우(1995)는 자치경찰은 지역의 방법, 교통, 경비, 일반수사 등 민생치안에 주력하도록 하고, 국가경찰은 기획, 조정, 통제, 치안 관련기관 및 정부부서와의 업무협조, 국가안보와 관련되는 사항, 광역범죄, 대규모 재해 및 소요사태 대처, 전국적인 유무선 통신시설의 확보 및 유지 등을 담당할 것을 주장하였다.

최용렬(2004)은 시·도 경찰은 관할구역에서 방법·교통·경비·수사 등 민생치안에 주력 하고, 국가경찰은 시·도 경찰이 처리하기 어렵거나 부적합한 사무를 처리해야 한다고 주장하였다. 또한 자치경찰사무에 대한 국가의 감독은 경찰목적 달성을 위한 최소한에 그쳐야 하며, 국가위임사무의 경우 합법성과 합목적성에 대한 감독까지 할 수 있게 하되, 자치사무에 대해서는 합법성의 감독만 허용해야 한다고 하였다.

서연식(2012)에 의하면 현행법상 자치단체 사무에 대해 규정하고 있는 헌법 제117조¹⁾와 지방자치법 제11조²⁾ 등의 법 취지에 비추어 볼 때, 경찰사무 중 수

1) 헌법 제117조 제1항 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’고 규정함.

2) 지방자치법 제11조는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무로 ‘국가존립에 필요한 사

사·정보·경비경호·보안 등 대부분의 경찰사무는 국가존립 및 질서유지를 위한 국가사무라고 보고 있다. 반면, 생활안전·교통·경비 등의 업무 중 일부를 지역 내로 국한할 경우 주민복리와 관련 있는 자치사무적 성격이 있다고 하였다.

이와 같이 선행연구의 결과들을 종합해보면 자치경찰의 사무범위는 자치경찰의 도입단위에 따라 차등을 보이고 있으며, 일반적으로 국가경찰은 전국적인 커다란 치안수요에 집중할 수 있도록 함으로써 효율적인 대응을 하도록 하고 자치경찰은 지역적인 치안수요에 자율적으로 대응하도록 하는 것을 경찰분권화의 적정수준으로 보고 있었다. 즉, 자치경찰은 주로 생활안전, 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무를 수행하도록 하고, 보안, 정보, 수사 분야는 국가경찰이 수행하는 방안이 설득력을 얻고 있다.

2) 제주자치경찰의 사무

제주특별자치도는 우리나라에서 유일하게 자치경찰제도를 운영하고 있는 지역으로서, 제주자치경찰제도는 지난 2006년부터 실시되고 있다. 제주자치경찰은 국가경찰의 업무를 분산 수행하는 것이 아니라 기존에 없던 치안서비스를 주민들에게 제공하여 주민의 권리를 보호하는 것을 목적으로 한다. 이는 형태적으로 참여정부시절의 자치경찰법안의 토대가 되는 기초자치단체 중심의 자치경찰제도의 운영방안과 유사하지만, 제주특별자치도의 지위와 특성상 광역 중심의 자치경찰단으로 운영되고 있다. 그러나 제주특별자치도의 경우 산하에 기초자치단체가 아닌 행정시를 두고 있는 상황으로 광역자치단체와 기초자치단체의 두 계층으로 구성된 광역단위와는 다른 실정을 감안하였을 때 광역단위의 자치경찰과 기초단위의 자치경찰의 절충형이라고 볼 수 있다.

제주특별법 제108조는 자치경찰의 사무에 관하여 주민의 생활환경에 관한 사무, 지역교통 활동에 관한 사무, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사범경찰관리의 직무 등 그 유형을 열거하고 있다. 그러나 이러한 자치경찰의 사무는 기존의 국가경찰 및 지방행정기관에서 담당하였던 사무를 그대로 자치경찰의 사무로 규정한 것이며, 또한

무(사범)’와 ‘전국적 규모의 사무나 통일적 처리를 요하는 사무’ 등을 예시하여 규정하고 있음.

대부분의 사무들은 여전히 국가경찰 및 지방행정기관이 중복적으로 담당하고 있어 비효율성을 초래하고 있다.

뿐만 아니라 제주자치경찰의 사무는 제주특별법 제110조에서 법 제108조의 사무 중 특사경 업무를 제외한 나머지 사무를 처리함에 있어서 국가경찰과 자치경찰간의 사무분담 및 사무수행방법은 도지사와 제주자치도지방경찰청장이 협약으로 정하고 이를 공표하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 제주특별자치도의 치안행정은 국가경찰과 자치경찰에 의해 동시에 수행되고 있는 셈이다. 이처럼 두 기관에 의한 치안행정은 치안공백을 보완할 수 있다는 장점이 있지만, 다른 한편 치안행정이 결여되었을 경우 그 책임은 어느 기관에게 있는지를 알기 어렵게 하는 문제를 발생시킨다(권영호·강주영, 2011).

물론 제주특별법 제108조에서 제주자치경찰사무를 규정하고 있고, 제110조에서 국가경찰과 협약에 의한 사무분장을 규정하고 있기 때문에 법형식상으로는 국가경찰과 자치경찰은 고유의 사무영역을 갖는다. 그러나 업무협약만으로는 국가경찰과의 중복 사무를 해결하는 데에는 한계가 있으며, 이러한 업무협약을 위반한다고 하여도 제재가능성이 없기 때문에 실질적으로 자치경찰 사무의 많은 부분은 국가경찰에서도 중복적으로 수행하고 있는 실정이다.

또한 주민의 입장에서는 유사한 두 기관의 사무분장에 대하여 명확히 인지하기 어려우며 사건을 신고할 때에도 어느 기관에게 신고해야하는지 명확히 구분하기 어려운 문제가 발생한다(홍의표, 2012). 따라서 자치경찰의 사무를 법적으로 명확히 할 필요가 있다.

제주자치경찰사무는 제주특별자치도라는 특수한 행정환경에 기반을 두고 정해진 것이므로 전국적인 자치경찰의 사무로 일반화하기는 어렵다. 더욱이 제주자치경찰의 사무범위에 대해서는 지속적으로 비판이 제기되어 오고 있어 향후 자치경찰제도가 전국적으로 실시된다면 제주자치경찰의 사무범위 또한 변화가 불가피 할 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 지난 2006년부터 8년째 운영되고 있는 제주자치경찰은 우리나라에서 유일한 실증적 사례로서 매우 중요한 의미를 지닌다. 따라서 이러한 제주자치경찰의 사무범위를 검토하고 이러한 사무범위로부터 어떠한 문제점이 제기되고 있는가에 대한 논의를 살펴보는 것은 보다 적실성 있는 자치경찰의 사

무범위를 규정하는데 기초자료로써 의미를 지닌다. 이에 제주자치경찰의 사무를 살펴보도록 한다.

(1) 제주자치경찰의 일반적 사무

제주특별법 제108조는 자치경찰의 사무에 관하여 주민의 생활환경에 관한 사무 5개 사무, 지역교통 활동에 관한 사무 3개 종류, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사범경찰관리의 직무 등 그 유형을 열거하고 있다.³⁾ 이는 국가경찰의 사무에 관한 규정인 경찰관직무집행법 제2조에서 제1호부터 제4호까지는 직무의 유형을 열거하고, 제5호에서 “기타 공공의 안녕과 질서유지”⁴⁾ 라고 규정하여 직무의 유형을 열거하고 있지 않고 개괄주의를 취하고 있는 방법과 차이가 있다. 이는 기존법률의 규정에 의한 경찰관의 사무 외에 경찰의 사무가 돌발적으로 또는 과학과 사회의 발전으로 생겨날 수 있기 때문에 법치주의원칙에 따르면 그 때마다 새로운 조항을 보충하는 법률의 개정 방식을 택해야 하는 문제가 나타날 수 있다.

즉, 제주특별법 제108조는 “기타 공공의 안녕과 질서유지”라는 경찰법 제2조 제5호와 같은 규정이 없어 자치경찰관의 직무를 행함에 있어 위 법률의 규정에

3) 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 사회적보호가 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. 「사범경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사범경찰관리의 직무

4) “기타 공공의 안녕과 질서유지”란 동조항의 앞 부분에서 규정된 “범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인경호 및 대간첩수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지”의 사무가 아닌 사무로서 제도적 의미의 경찰이 아닌 다른 행정청이 처리하여야 할 공공의 안녕과 질서유지의 사무에 속하지 않는 사무를 뜻하는 것으로 보아야 한다.

의한 사무만 행하여야 한다. 경찰의 사무는 지역주민의 재산과 생명을 보호하는 행정작용이므로 자치경찰 원리의 실현이라는 관점에서 자치경찰 사무의 범위 내에는 환경변화, 위험발생의 다양성 등에 따른 새로운 사무가 생겨날 수 있다. 따라서 제주특별법 제108조에 경찰관직무집행법 제2조 제5호와 같이 “기타 공공의 안녕과 질서유지”라는 개괄적인 항목을 추가하여 새로운 환경에 따른 치안수요에 대처할 필요가 있다(김남진, 2000, 박윤훈, 2002, 석종현, 2004).

(2) 특별사법경찰사무

제주특별자치도 자치경찰이 특별사법경찰사무를 수행하는 법적인 근거는 제주특별법 제108조 제4호의 규정에 의한 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제10조⁵⁾이며, 제주특별자치도에서는 같은 법 제5조에 의한 일반 공무원과 같은 법 제10조에 의한 제주특별자치도 자치경찰이 공동으로 협조하여 특별사법경찰사무를 수행하게 되었다.

「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제10조에서 규정하고 있는 자치경찰이 수행가능한 특사경사무는 총 17개 사무에 달한다. 그러나 법률에서 규정하고 있는 사무는 자치경찰이 수행할 수 있는 권한을 규정한 것이지 반드시 자치경찰이 수행해야만 하는 사무를 규정하고 있는 것은 아니다. 이에 따라 실제 제주자치경찰은 법률에서 수행권한을 부여받은 모든 특사경사무를 수행하는 것은 아니다.⁶⁾

5) 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 사법경찰관리의 직무를 수행한다.

6) 제주자치경찰 관계자에 따르면 제주자치경찰이 실제로 수행하고 있는 특사경사무가 법률에서 규정하고 있는 17종 중에서 몇 종이라고 구체적으로 나타낼 수는 없다고 한다. 기본적으로 법률에서 자치경찰의 권한으로 인정하고 있는 17종 사무를 모두 수행하는 것을 원칙으로 하고 있지만, 실제에서는 규정하고 있는 17종의 사무가 해마다 늘 발생하지 않는 경우도 있고 특사경사무를 수행하는 과정에서 자치경찰의 관할범위를 넘어서는 경우가 발생하는 등 변수가 발생하기 때문이다. 그러나 원칙적으로 자치경찰의 관할로 규정되어

「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰의 권한으로 규정하고 있는 자치경찰의 특사경사무수행에 있어서 가장 큰 문제점은 자치경찰의 제한된 권한에서 비롯된다. 자치경찰에게 권한이 부여된 특사경사무는 법률을 통해서 구체적인 범위와 대상을 정하고 있지만, 실제 범죄가 발생하는 사례들은 「사법경찰관리법」에서 규정하고 있는 17종 특사경사무에 대한 자치경찰의 권한을 벗어나는 범죄를 동시에 내포하는 경우가 발생한다. 이러한 경우 「사법경찰관리법」에서 자치경찰의 수사권을 보장하고 있다고 할지라도 실질적으로 국가경찰의 협력이 없이는 자치경찰 단독으로 이러한 범죄를 해결할 수 없는 상황이 발생한다. 따라서 실제 법에서 수사권한을 부여하고 있는 사무일지라도 실질적으로 업무를 수행함에 있어서 한계를 나타내는 문제가 있다. 뿐만 아니라 특별사법경찰사무를 수행함에 있어서 그 사무와 관련한 다른 법률과의 법적 경합, 즉 수사권 다툼의 문제가 발생할 수 있어 제도적인 개선이 필요하다. 예를 들면 제주특별자치도 자치경찰의 수사대상인 유해화학물질관리법은 각종 환각물질을 흡입하는 일종의 마약범죄도 규정하고 있어 국가경찰과의 수사권의 다툼의 여지가 있기 때문이다(황정익, 2007: 443-444).

제주지방경찰청은 경찰법에서 규정하고 있는 바와 같이 제주특별자치도에서 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지, 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지에 관한 임무를 수행한다. 지방경찰청의 직제도 그 임무에 따라 경무과, 수사과 등 8개 과와 해안경비단과 공항경찰대 및 3개의 경찰서로 구성되어 있다. 그러나 자치경찰단은 임무와 인원이 지방경찰청과는 달리 한정되어 있어 사무범위가 매우 축소되어 있다.

III. 사무배분 방향

본 연구에서는 자치경찰을 광역자치경찰과 기초자치경찰로 구분하여 도입하는 방안을 전제로 하고 있으며, 이러한 경우 국가경찰의 사무와 광역자치경찰사

있는 17종의 사무가 발생하는 경우 모두 수행한다고 볼 수 있다.

무 그리고 기초자치경찰사무의 범위를 다시금 조정할 필요가 있다. 특히 자치경찰을 광역자치단체와 기초자치단체에 각각 설치하게 되는 경우 자치경찰의 고유사무를 개발한다고 하더라도, 기존 국가경찰의 사무의 많은 부분이 자치경찰로 이양되어야 할 것으로 보인다. 이는 광역 및 기초자치경찰의 설립으로 자치경찰의 사무는 기존 국가경찰이 수행하던 사무와 상당부분 중첩될 수 밖에 없기 때문이다. 동일하거나 혹은 유사한 사무를 국가경찰과 광역자치경찰이 각각 수행하게 되는 경우 업무의 혼란 및 비효율성 등이 제기될 것이므로, 가능한 국가경찰과 자치경찰의 사무를 효과적으로 배분할 필요가 있다.

이에 기존의 국가경찰이 담당하던 사무를 중심으로 광역 및 기초자치경찰로 이양가능 한 사무를 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 국가경찰사무와 자치경찰사무를 분류하고, 자치경찰사무는 다시 광역자치경찰사무와 기초자치경찰사무로 분류하는 과정을 거치도록 한다.

1. 제1단계: 국가경찰 고유사무의 우선분류

우리나라 국가경찰의 사무는 경찰법 제3조에서 “국민의 생명·신체 및 재산의 보호를 비롯하여 범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지 등이며, 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지를 위한 포괄적인 사무를 경찰사무로 포함하고 있다.”⁷⁾

또한 지방자치법 제11조에서 국가가 배타적 권한을 가지는 사무로 정하고 있는 ① 국가의 존립에 필요한 사무, ② 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, ③ 전국적 규모의 사무, ④ 전국적 규모와 비슷한 사무, ⑤ 전국적 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무, ⑥ 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등의 기준은 국가경찰사무를 정하는데 원용이 가능할 것이다.

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 대간첩작전수행
4. 치안정보의 수집·작성 및 배포
5. 교통의 단속과 위해의 방지
6. 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지

국가경찰의 조직 운영 등에 관련된 사무가 국가존립에 필요한 사무에 해당할 수 있으며, 경찰업무의 특성상 광역업무는 전국적인 통일을 요하는 사무로 분류될 수 있을 것이다. 또한 경찰의 기능 가운데 수사, 정보, 외사, 보안, 작전 등의 기능은 고도의 기술을 요하는 사무로 분류될 수 있을 것이다.

이러한 내용들을 바탕으로 현재 국가경찰이 담당하고 있는 사무들 중에서 국가경찰이 담당하는 것이 더욱 효과적이며 효율적인 사무를 구분하면 다음과 같다.

첫째, 생활안전과 관련된 사무는 크게 생활안전업무, 생활질서업무, 여성·청소년 업무, 112종합상황실 업무 등으로 구분가능한데, 이 중에서 방범업무가 중심인 생활안전업무와 여성·청소년 업무 등은 지역적 수요를 고려하여야 하는 업무로서 국가경찰보다는 자치경찰이 담당하는 것이 효과적인 업무로 구분할 수 있다. 반면 총포·화약류 허가 및 지도단속업무는 업무의 위험성과 사고 발생시 강력한 대응조치가 필요한 업무로서 국가경찰이 담당하는 것이 효과적이다. 또한 112 종합상황실 업무도 전국적인 연계와 조정이 매우 중요한 업무로서 자치경찰보다는 국가경찰이 담당하는 것이 효과적인 업무라고 할 수 있다.

둘째, 수사와 관련한 업무는 크게 수사지원업무, 지능범죄수사, 유치관리 등으로 구분가능하며, 구체적인 수사업무를 살펴보면 전국적으로 통일적인 대응이 필요한 사무들로 구성되어 국가경찰이 담당하는 것이 치안서비스의 효과성을 보장할 수 있을 것으로 보인다. 수사관련 업무를 구체적으로 살펴보면 먼저 수사지원업무는 수사경찰 기획, 교육 및 유치장관리를 비롯하여, 범죄통계 작성, 분석, 보고 등 관리, 범죄단속 계획수립, 변사사건처리, 우범자 관찰자료 관리 및 수법수배 공조, 타 형사사법기관 협조, 종합조회처리실 업무 및 타수사기관 업무협조 등으로 해당 사건을 담당하는 기관 외에 타 기관과의 협조가 매우 중요한 사무를 포함하고 있다. 이러한 수사업무는 그 유형에 따라 강력범죄와 그 영향이 전국에 미치는 경우는 국가경찰이 담당하고 광역자치단체차원에서 해결이 가능한 사건의 경우 광역자치경찰이 담당하도록 한다. 다만 범죄의 특성상 그 관할지역을 명확하게 단정하기 어려운 경우가 많아 국가경찰과 광역자치경찰의 협력이 필수적이다. 이 밖에 지능범죄수사업무의 경우 컴퓨터 관련범죄 및 신용카드사범수사, 통화, 유가증권 위·변조사범 수사, 시위 및 선거사범 수사, 금융, 경제(지적재산권 포함), 경제사범 수사, 공무원 범죄수사 등 전국적으로 통일적인 대응이

필요한 사무이며, 특히 일반 경찰사무보다 전문성을 요하는 업무로서 국가경찰이 담당하는 것이 효과적이라고 볼 수 있다.

셋째, 형사사무는 형사관리업무, 과학수사업무, 형사업무를 포함하며, 주로 강력범죄를 담당하고 있어 국가경찰이 담당하는 것이 효과적이라고 볼 수 있다. 형사관련 업무를 구체적으로 살펴보면, 형사관리업무에는 범죄단속계획 수립, 우범자·출소자 관찰자료 관리, 형사사법기관 협조(사실조사, 형집행정지 등), 5대범죄 첩보처리 및 민원사건 접수처리, 조직·학교폭력 관리, 마약수사 관리, 강력범 및 5대범죄 통계분석 등을 포함하고 있어 국가경찰이 수행하는 것이 효과적인 사무가 대부분이다. 다만 학교폭력의 경우 전국적으로 통일적인 대응보다는 해당 지역의 특성을 고려한 대응이 필요한 분야로서 국가경찰이 반드시 수행할 필요는 없을 것으로 보인다. 한편 전문성을 요하는 과학수사 업무와 강력범죄 등을 포함하는 형사업무의 경우 해당 지역에 한정되는 자치경찰보다는 국가경찰이 담당하는 것이 타당할 것으로 보인다.

넷째, 교통관련 사무에는 교통관리업무와 교통조사업무가 포함되는데, 이러한 사무는 전국적으로 통일적인 대응을 필요로 하는 사무와 지역적 사무가 혼합되어 있다. 예컨대 교통관리업무 중에서 교통소통 및 통제에 관한 업무, 범죄예방 및 진압과 관련된 지원업무, 법규 위반자 전산입력 및 관리업무, 교통조사업무 중에서 교통사고 통계관리 및 분석, 교통사고 야기도주차량 검거 유공 민간인 포상관련 업무 등은 업무의 특성상 전국적으로 정보를 공유할 필요가 있을 뿐만 아니라 특정 지역을 벗어나는 사례가 다수 발생할 것으로 예상되는 바 국가경찰이 담당하는 것이 타당할 것으로 보인다. 반면 운전면허 행정처분 및 집행, 교육관리업무, 교통법칙 적발보고서 등 수불 관리, 도로점용허가 등 각종 허가, 신고 관련 업무, 중요행사 교통관리 및 에스코트 관리업무, 도로교통법 위반(음주, 무면허) 사건처리, 음주운전자 체혈에 관한 관리업무 등은 반드시 국가경찰이 수행하는 것이 효과적인 업무라고 보기 어렵다.

다섯째, 경비관련 사무는 대 테러관련업무에서부터 집회·시위관리, 주요시설 경비 업무 등 전국적인 통일을 요하는 사무와 그렇지 않은 사무가 혼합되어 있다. 이에 따라 중요시설 경비업무 지도, 전시치안계획 수립, 대테러 관련 업무 등은 국가경찰이 담당하도록 하며, 그 밖에 집회시위 관리(계획·상황유지·보고·전

파), 민방위업무 협조, 헬기장 관리 감독 등은 지역적 수요에 신속히 대응할 수 있는 자치경찰이 담당하는 것이 타당할 것으로 보인다.

2. 제2단계: 자치경찰사무의 분류

자치경찰제도를 도입하기 위해서는 무엇보다 기존 국가경찰사무와 차별되는 자치경찰의 장점을 최대한 살린 고유사무를 개발하는 것이 전제되어야 하며, 부차적으로 현재 국가경찰이 수행하는 수많은 사무들 중에서 자치경찰이 더욱 효과적 및 효율적으로 수행할 수 있는 사무를 위임 또는 이양하는 방안을 고려해야 한다.

기본적으로 자치경찰과 국가경찰과의 사무중첩의 방지원칙에 근거하면, 자치경찰로 위임된 사무는 국가경찰이 담당하지 않는 것이 원칙이다. 따라서 전국적인 치안과 직결되는 사무는 그대로 국가경찰이 담당하고, 지역사회의 실정을 잘 파악하고 신속히 대응하는 것이 유리한 사무의 경우 자치경찰이 담당하는 것이 합리적일 것으로 보인다.

이에 따라 기존에 국가경찰이 수행하던 사무 중에서 교통(고속도로 순찰대, 교통사고조사 제외), 생활안전사무, 정보수집(자치경찰의 사무와 관련한 정보), 수사사무의 일부를 자치경찰사무로 이양하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 중에서 국민의 치안과 관련한 예방적 생활안전사무(방법, 순찰 등)는 자치경찰과 국가경찰간의 배타적 사무로 구분하기보다는 국민의 생명 및 안전과 직결되는 문제로서 가외성의 장점을 활용하여 국가경찰 및 자치경찰 모두 수행하는 방안도 고려할 필요가 있다. 또한 경찰사무는 그 속성상 사무간의 경계를 완벽하게 구분하기 어렵기 때문에 부분적으로 자치경찰과 국가경찰의 사무범위가 중첩되는 경우가 생길 수 있으며, 이 때에는 보충성원칙에 따라 자치경찰이 우선적으로 수행하여야 한다.

1) 광역성을 바탕으로 한 자치경찰사무

광역자치경찰은 광역자치단체를 기반으로 활동하는 자치경찰로서 국가경찰의 지방경찰청 및 경찰서와 활동범위가 중첩된다. 이에 따라 모든 사무는 아니지만

지방경찰청 및 경찰서의 사무와 광역자치경찰의 사무는 일부 중첩될 수 밖에 없는 구조다. 이에 최대한 국가경찰과 광역자치경찰과의 사무중복을 없애기 위해서는 국가경찰사무의 일부를 광역자치경찰에게 이양하고, 긴밀한 상호협력을 통해 경찰서비스의 사각지대를 최소화하기 위해 노력하여야 할 것이다.

광역성이란 ① 사무의 영향력의 범위가 2개 이상의 기초자치경찰의 관할에 걸쳐있고, 시·도 단위의 통일성을 요하는 사무, ② 시·도 단위에서 처리하는 것이 효율적인 사무, ③ 경찰서나 기초자치단체에 창설되는 자치경찰수준에서는 처리하기 어려운 전문성을 요하는 사무 등을 의미하는 것으로 개념지을 수 있을 것이다. 즉, 자치경찰사무로 분류된 사무 가운데 영향력의 범위, 집행의 효율성, 전문성 등을 이유로 광역자치경찰사무로 재분류할 필요가 있는 사무도 있다.

지방경찰청 및 경찰서의 사무 중에서 광역자치경찰로 이양하는 것이 효율성 및 효과성 측면에서 유리한 사무들을 살펴보면, 교통사무(고속도로 순찰대, 교통사고조사 제외), 생활안전사무, 수사사무(지능범죄수사를 제외한 범죄통계작성, 범죄단속 계획수립 등 주로 수사지원업무), 정보수집(자치경찰의 사무와 관련한 정보) 등의 일부를 자치경찰사무로 이양하는 것이 바람직하다.

예컨대, 교통사무 중 교통정보센터의 운영이나 교통체계관리 등과 같은 사무는 광역자치경찰사무로 하는 것이 바람직하다. 또한 집회 및 시위와 관련하여 그 영향력의 범위나 집행의 효율성을 고려하여 대규모의 집회 또는 시위의 경우는 광역자치경찰의 사무로 분류하는 것이 바람직하다.

이러한 경찰사무는 경찰청장을 정점으로 하는 국가경찰사무와 기초자치단체가 수행하는 자치경찰사무를 이어주고 그 보완을 가능케 하는 완충지대로 기능할 수도 있다. 또한 현실적으로 자치경찰의 국가경찰사무 보조와 국가경찰의 자치경찰사무 지원의 중간자적 역할은 불가피하다.

이 밖에 광역자치경찰은 특별사법경찰사무를 수행하도록 한다. 현재 각 광역자치단체 및 기초자치단체는 각각 지방검찰청 검사장의 지명을 받아 특사경업무를 수행하고 있다. 즉, 각 광역자치단체 및 기초자치단체가 수행하는 특사경사무의 범위는 자치단체의 실정과 여건에 따라 다양하게 나타나고 있으며, 이러한 상황은 자치경찰제를 도입하여도 크게 달라지지 않는다. 이에 따라 광역자치경찰기구를 설치하는 광역단위 자치단체는 기존에 자치단체 공무원에 의해서 수행되었

던 특사경사무를 자치경찰로 이양하여 수행하도록 한다.

2) 주민편의성을 바탕으로 한 기초자치경찰사무

기초치경찰의 목적이 치안행정의 민주성 확보, 지역실정에 적합한 치안서비스 제공, 다양한 주민의 요구에 대한 신속한 대응성이라는 점을 고려할 때 기초자치경찰이 자치경찰의 목적을 가장 잘 달성할 수 있는 모델이라고 할 수 있다.

주민편의성이란 지역사회나 일상 생활현장에서 자치적으로 처리되는 것이 효율적인 사무(현지성)와 주민편의를 도모하는 서비스나 생업관련사무 등 주민의 욕구에 적극적으로 행정이 대응해야 할 사무를 뜻한다(김성호 외, 2004). 예컨대 최근 학교폭력의 증가로 인하여 일명 ‘스쿨폴리스’제도에 대한 논의가 활발히 진행 중인데 이러한 스쿨폴리스 활동 등을 자치경찰이 담당하는 방안을 고려할 수 있다.

기초자치경찰의 주요사무는 현재 제주자치경찰의 일반적 사무범위와 유사하게 보는 것이 가장 효과적이라고 할 수 있다. 기초자치경찰의 경우 실시단위가 기초자치단체로서 광역적 범죄수요 등을 해결하기에는 부적절하며, 또한 재정 및 인력의 한계 등으로 일반적인 경찰사무보다는 지역주민의 생활안전과 밀접한 분야를 담당하는 것이 합리적이기 때문이다.

이에 따라 기초자치경찰은 제주자치경찰이 담당하고 있는 일반적 사무인 주민의 생활안전활동에 관한 사무, 지역교통활동에 관한 사무의 일부를 담당하며, 이 밖에 기존의 국가경찰력만으로 해결하기 어려운 활동영역, 예컨대 학교폭력 및 다문화·북한 이주민가정의 문제 등은 신속대응이 필요한 지역밀착형 사무를 담당하는 것이 가장 효율적이라고 볼 수 있다.

IV. 자치경찰 사무배분 및 경찰청 조직개편 방안

1. 자치경찰 사무배분 방안

앞서 살펴본 자치경찰 사무배분에 대한 선행연구 및 제주자치경찰사례의 내

용을 종합해보면, 자치경찰의 사무는 주민밀착형 및 지역적 수요에 적합한 사무를 중심으로 하는 사무배분이 설득력을 얻고 있다. 즉, 자치경찰은 주로 생활안전, 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무를 수행하도록 하고, 보안, 정보, 지능범죄수사 분야는 국가경찰이 수행하는 방안이 합리적일 것으로 판단된다.

이에 본 연구에서는 자치경찰의 사무에 관하여 주민의 생활안전에 관한 사무, 지역교통 관리에 관한 사무, 수사지원 사무, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, 특별사업경찰지원에 관한 사무를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 생활안전과의 사무

생활안전과는 생활안전팀, 생활질서팀, 여성청소년팀, 협력방법팀 등으로 구성하되, 자치경찰사무는 다음과 같다. 지방경찰청과 경찰서의 생활안전과 업무 중에서 자치경찰에 해당하는 사무를 중점으로 담당하게 되는데, 자치경찰의 종합업무 계획수립과 범죄예방에 관한 종합적인 업무를 추진하게 될 것이다.

구체적으로 생활안전팀은 생활안전과의 주무팀으로서 종합업무계획 수립 등을 업무를 하게 되고, 생활질서팀은 기초질서 위반 등 경범 통고처분 업무, 풍속사범 지도·단속, 각종 안전사고 예방지도를 하게 될 것이다. 여성청소년팀은 소년범죄, 청소년유해환경 관련 업무, 청소년보호법 관련 업무, 학교폭력예방, 스쿨폴리스, 여성·노약자 보호, 가정폭력 예방, 다문화·북한이주민 가정 지원 등의 업무를 맡게 되고, 협력방법팀은 주민협력, 자율방범대 운영 등을 전담하게 될 것이다.

2) 수사지원과의 사무

수사관련 업무를 구체적으로 살펴보면 수사경찰 기획, 교육 및 유치장관리를 비롯하여, 범죄통계 작성·분석·보고 등 관리, 범죄단속 계획수립, 변사사건처리, 우범자 관찰자료 관리 및 수법수배 공조, 타 형사사법기관 협조, 종합조회처리실 업무 및 타수사기관 업무협조 등으로 해당 사건을 담당하는 것 외에 타 기관과의 협조가 매우 중요한 사무를 포함하고 있다. 이러한 수사업무는 그 유형에 따라 강력범죄와 그 영향이 전국에 미치는 경우는 국가경찰이 담당하고 광역자치

단체차원에서 해결이 가능한 사건의 경우 광역자치경찰이 담당하도록 한다. 수사지원과에서는 지능범죄수사를 제외한 범죄통계작성, 범죄단속 계획수립 등 주로 수사지원업무 등을 전담하게 될 것이다.

3) 교통관리과의 사무

교통관리과는 교통시설팀, 교통지도팀, 교통안전팀 등으로 구성한다. 구체적으로 교통소통의 계획 및 통제관리, 교통안전시설문의 설치 및 관리, 교통규제, 어린이보호구역 지정·관리, 교통법규 위반자 지도단속, 교통안전에 대한 전반적인 사항 등이 이에 해당한다.

4) 지역경비과의 사무

지역경비과는 경비관리팀, 경비활동팀, 상황처리팀 등으로 구성한다. 지방자치단체의 주요 시설물 경비, 지역행사, 혼잡지역, 재난재해 등의 경비활동을 하게 된다. 행정업무 집행시 법집행력 확립을 위한 경비활동도 하게 된다.

5) 특별사법경찰지원과의 사무

특별사법경찰지원과에서는 자치단체의 특별사법경찰사무와 자치단체의 고유업무 중에서 합동지도·단속과 고발 등 사법처리를 직접 집행하게 되어 지방자치단체의 법 집행력이 강화될 것이다. 구체적으로 특별사법경찰지원팀에서는 특별사법경찰관리 직무범위의 업무를 수행하고 그 직무는 법률에 의한 17개 항목(산림보호, 식품단속, 의약품단속, 문화재보호, 공원관리, 어업감독, 공중위생단속, 환경단속, 차량운행제한단속 및 도로시설관리, 관광지도, 청소년보호업무, 농수산물 원산지·유전자변형농수산물표시, 대외무역법 상 원산지표지 단속, 농약 및 비료 단속, 하천감시, 가축방역·검역, 자동차무단방치 및 강제보험미가입자동차 단속) 이 된다. 환경위생지원팀은 대체로 각 시·군의 환경위생과, 보건소, 청소행정과 등의 업무 중 사법처리 대상만을 직무범위의 업무로서 수행하게 된다.

2. 기능조정에 따른 경찰청 조직개편 방안

경찰청의 조직은 향후 자치경찰제 도입 등에 따른 중앙-지방간 기능 재정비가 이루어질 것으로 예상됨에 따라 축소될 것으로 판단된다.

경찰청의 교통관리관에서는 향후 자치경찰제 도입 등으로 인한 중앙-지방간 기능 재정비가 이루어질 경우, 교통기획담당관의 기능, 교통안전담당관의 기능, 교통운영담당관의 기능은 각각 줄어들게 될 것으로 분석된다. 따라서 교통관리관을 폐지하고 하부조직인 교통기획담당관·교통안전담당관·교통운영담당관의 기능을 ‘(가칭)교통관리과’로 통합할 필요가 있을 것이다.

또한, 생활안전국의 경우에도 여성청소년과의 기능은 줄어들게 되고, 생활안전과의 기능은 지방으로 이양하는 것이 바람직하다. 따라서 생활안전국을 폐지하고 하부조직인 생활질서과와 여성청소년과를 ‘(가칭)여성청소년·생활질서과’로 통합할 필요가 있을 것이다. 그리하여 ‘(가칭)교통·생활국’을 신설하고, ‘(가칭)교통관리과’와 ‘(가칭)여성청소년·생활질서과’를 여기에 편입시키는 것이 바람직할 것이다.

경찰청의 수사국에 대해서는 강력범죄수사과의 2개 기능에 대해 중앙-지방간 기능 재정비가 필요한 것으로 분석된다. 이로 인해 강력범죄수사과의 담당 기능 나머지 3개 기능과 유사한 기능을 담당하고 있는 지능범죄수사과와 통합하여 ‘(가칭)강력·지능범죄수사과’를 신설하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

V. 결 론

우리나라 경찰은 강력한 중앙집권적 조직체계를 유지함으로써 위기대처와 질서유지에는 공헌하였으나 민주화와 정치적 중립화를 달성하지 못하였다. 현 경찰법상 지방경찰청장과 경찰서장은 시도지사 소속하에 있으나 실제 경찰업무수행에서는 경찰청장을 중심으로 한 중앙집권적인 국가경찰로 주민의 의사에 의해 선출된 자치단체장은 경찰사무에 관하여 권한을 가지고 있지 않아 헌법이 보장하고 있는 지방자치에 부합하지 못하고 있다. 이러한 지방자치에 부응해 경찰도 민주주

의에 의한 주민의 의사를 반영할 수 있는 자치경찰 도입으로 경찰의 정치적 중립화, 지역사회에 맞는 주민의 의사가 반영되는 경찰제도를 확립하여야 한다.

국가경찰에 의해 독점적으로 수행되어 오던 기능을 어떻게 하면 효율적이고 효과적으로 자치경찰과 배분할 수 있을가가 자치경찰제 도입을 위한 중요한 쟁점으로 떠오르고 있다. 현 박근혜 정부에서 자치경찰제도의 전국적 도입을 하게 된다면 그 기본방향은 전문가와 일반국민을 상대로 한 조사에서도 국가가 추진 중인 시·군·구 단위의 국가경찰에 대한 단순한 보조기능으로서의 자치경찰제 운영이 아닌 시·도 단위에서 현행 지방경찰청 제도를 발전시켜 자치경찰본부를 설치·운영하고, 시·군·구 단위에서는 자치경찰대를 운영하는 이원체제를 병행하는 방안이어야 할 것이다. 이 방향에 대해서는 국회 행정안전위원회에서도 국가경찰의 문제점을 해소하고 국가경찰 및 자치경찰기능을 각각 제고하며 최소의 비용으로 주민에 대한 치안서비스 질을 제고하는 차원에서 시·도 단위(자치경찰본부)와 시·군·구 단위(자치경찰대)에 자치경찰권한을 분장하는 제도가 가장 효과적이고도 합리적인 자치경찰제라고 판단된다(국회 행정안전위원회, 2008: 129)고 입장을 정리한 바 있다.

따라서 기본방향의 기준이 되는 것은 먼저 국가경찰과 자치경찰의 업무범위를 명확히 해야 한다. 현행 모델을 단기적으로 개선하는 안과 달리 시·도 단위 중심의 자치경찰제 모델에서는 자치경찰의 업무 범위를 범죄예방 업무에만 한정하지 않고, 민생보호를 위한 지역치안 업무를 적극 수행하는 방안이다. 구체적으로는 대공 강력범죄 테러 등 전국단위 국가경찰 기능을 제외한 교통안전, 방범순찰, 지역경비 뿐만 아니라 일반범죄수사, 생활안전업무까지도 수행할 수 있도록 하는 안이다.

둘째, 국가경찰과 시·도 - 시·군·구 자치경찰 간 사무배분을 명확히 해야 한다. 자치경찰 사무의 경우, 민생 및 지역치안 사무로서 ‘(가칭)시·도 경찰본부’는 광역지역 치안사무를 담당하고, ‘(가칭) 시·군·구 자치경찰대’는 관할구역 내의 민생치안 사무 즉 교통·지역경비·방범·일반범죄수사·폭력사범(가정 및 학교폭력)과 지방의 법집행 사무를 수행한다. 그리고 주민의 생명과 재산을 보호하고 질서를 유지하기 위한 경찰사무는 그 성격상 국가사무적 성격과 자치사무적 성격을 함께 내포하고 있기 때문에 주민에 가까운 경찰관서로부터 제공되어야 할 서비

스이며, 동시에 권력적 행정작용이므로 치안서비스 수요자가 실제로 통제·감시할 수 있는 제도적 장치도 함께 필요하다.

이상의 내용을 종합해보면, 자치경찰의 사무는 주민밀착형 및 지역적 수요에 적합한 사무를 중심으로 하는 사무배분이 설득력을 얻고 있다. 즉, 자치경찰은 주로 생활안전, 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무를 수행하도록 하고, 보안, 정보, 지능범죄수사 분야는 국가경찰이 수행하는 방안이 합리적일 것으로 판단된다.

참고문헌

- 강선주. (2013). 「지방분권 강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구」, 경상대학교 대학원 박사학위논문.
- 경찰청. (2013). 「경찰백서」, 서울: 경찰청.
- 권영호·강주영·송서순. (2011). 「제주특별자치도의 자치경찰제 최적화를 위한 개선 방안」, 제주발전연구원.
- 기광도. (2002). 「자치경찰제도의 도입논의에 대한 비판적 고찰」, 대구대학교 사회과학연구소.
- 박억중. (2008). 바람직한 한국형 자치경찰제도의 방향. 자치경찰연구, 1(1): 73-98.
- 안영훈. (2007). 「자치경찰표준운영모델 개발에 관한 연구」, 행정자치부 자치경찰제 실무추진단.
- 양영철. (2008). 「자치경찰론」, 서울: 대영문화사.
- 윤영환. (2005). 「한국의 자치경찰제 모형에 관한 연구」, 강원대학교 대학원 박사학위논문.
- 이기우. (2009). 「정부간의 역할정립과 지방행정체제개편의 방향」, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 이승철·곽영길. (2010). 자치경찰의 도입 및 운영방안에 관한 연구. 한국자치행정학보, 24(2): 417-438.
- 이진홍. (2011). 자치경찰제도 도입의 제고 방안. 입법정책, 5(1): 225-255.
- 이현우·송상훈·남승하·이미애. (2009). 「자치경찰제도 도입에 관한 연구」, 경기개

발연구원.

이황우. (1995). 지방화시대에 따른 자치경찰제 도입 모형에 관한 연구. 한국공안행정학회보, 4: 1-30.

정세욱. (1996). 「지방자치시대의 경찰의 위상과 역할」, 한양대지방자치연구소.

제주특별자치도 자치경찰단. (2013). 「주요업무실행계획」.

조성택·김동현. (2008). 자치경찰제 도입방안의 분석과 전망. 자치경찰연구, 1(1): 99-130.

지방분권추진위원회. (2012). 「자치경찰제 도입 방안」.

최응렬. (2004). 자치경찰과 지방정부와의 관계. 한국공안행정학회보, 18: 75-114.

최종술. (1999). 바람직한 자치경찰제의모형에 관한 연구. 한국행정학회보, 33(2): 141-161.

최진학. (2005). 「자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구」, 국가정책연구소.

최철호. (2012). 「성공적인 자치경찰제 실시를 위한 제언」, 지방행정체제개편추진위원회.

행정안전부. (2008). 「자치경찰제 추진 중간보고서」, 자치경찰제실무추진단.

_____. (2009). 「자치경찰법안 주요 내용」, 자치경찰제실무추진단.

_____. (2012). 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황」, 행정안전부.

홍동표. (2008). 「한국의 자치경찰제도에 대한 공법적 연구」, 숭실대학교 대학원 박사학위논문.

홍의표. (2012). 「자치경찰제 실시방안 연구」, 지방행정체제개편추진위원회.

황정익. (2007). 제주자치경찰 현황과 치안업무의 범위. 형사정책, 19(1): 427-450.

Barber, B. R. (2003). *Strong Democracy*. L.A.: University of California Press.

Kevin, B. S. (2011). *Governing-State and Localities*. SAGE. 528.

Klockers, C. (1985). *The Idea of Police*. Beverly Hills: Sage Publication.

Wallace, H., Roverson, C., & Stechler, C. (1995). *Fundamentals of Public Administration*. N.J.: Prentice-Hall.

자치경찰제실무추진단 <http://www.wgmp.go.kr>

제주특별자치도 자치경찰단 <http://jmp.jeju.go.kr>