

## 제주자치경찰의 제도 및 정책적 개선 방안\*

### Study on the Development Plans for Jeju Special Self-governing Province Self-governing Police

김 여 선\*\* · 오 영 기\*\*\*  
Kim, Yeu-Sun · OH, Young-Gi

#### 목 차

- I. 序論
- II. 濟州特別自治道와 自治警察
- III. 濟州自治警察의 運營現況과 改善方案
- IV. 結論

#### 국문초록

자치경찰제는 제주지역에서 2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범과 함께 새로운 자치행정의 모형으로 시범적으로 시행하게 되었다. 제주자치경찰은 출범초기 주민의사와 제주특성에 적합한 맞춤형 치안서비스 발굴하고, 관광제주의 특성을 감안하여, 규제보다는 봉사에 역점을 두고, 국가경찰과 차별화된 제주자치경찰의 위상정립을 운영목표로 하여 출발하였다. 그 동안 공·항만 관광질서 확립, 청정제주 환경 보전 및 세계자연유산 등재 구역 보호 등 제주만의 특화된 자치경찰제를 운영하려는 시도를 지속하고 있다. 그리고 주민생활안전을 위한 도로방범 CCTV설치, 산지천 노숙자 관리 및 불법행위 근절, 시내권 교통 혼잡지역 주차질서 확립 등 주민 친화적 치안서비스에 대한

논문접수일 : 2009. 9. 29.

심사완료일 : 2009. 10. 27.

게재확정일 : 2009. 10. 27.

\* 이 논문은 오영기, 「제주특별자치도 자치경찰발전방안에 관한 연구」, 제주대학교 행정대학원, 2007. 8. 석사논문을 토대로 자치경찰 시행 3년의 성과와 과제를 중심으로 김여선과 오영기가 전면적으로 검토하여 재구성하였다.

\*\* 제주대학교 법학전문대학원 교수

\*\*\* 제주산업정보대 강사

일부 긍정적인 평가도 있다. 그러나 자치경찰제는 시행 3년이 경과되었지만 기본계획상의 내용이 제대로 이행되지 않고 있다는 비판이 존재한다. 인력확보가 미진하여 초기에 계획한 종합자치행정서비스의 제공과 국가경찰 사무와 차별되는 제주자치경찰만의 특화된 사무도 확립하지 못하고 있다. 이에, 제주자치경찰의 무용론이 제기되면서 제도의 존립자체가 위협받는 상황에 이르고 있다.

논문은 자치경찰제도의 성공적인 정착을 위하여 다음과 같은 결론을 내렸다. 첫째, 자치경찰에 대한 제주특별자치도 정책결정자의 인식변화가 선행되어야 한다. 둘째, 자치경찰 사무는 고유의 경찰 사무가 되도록 하여야 한다. 그리고 교통 혹은 특별자치도의 특성에 부합하는 관광 등의 분야에 특화된 사무를 수행하는 제주형 자치경찰모형을 수립할 필요도 있을 것이다.

셋째, 권한의 측면에 있어서도 좀 더 확대할 필요가 있다. 현재 자치경찰은 특별사법경찰관리직무 17종 이외에 수사권이 제한되는 권한을 가지고 있다. 특별사법경찰관리직무의 범위를 확대하여 제주특별자치도의 빈번히 발생하는 영역을 포함하여야 할 것이다.

주제어 : 자치경찰, 국가경찰, 제주특별자치도, 수행사무, 업무협약

## 1. 序 論

참여정부의 주요한 지방분권정책 중의 하나가 자치경찰제의 도입이었다. 자치경찰제는 지역특성에 적합하고 주민의 의사가 반영된 주민생활 밀착 치안서비스를 제공함으로써, 치안서비스의 질을 향상시키는 물론 지방자치단체의 행정 집행력 강화로 지방 종합행정 능력을 제고시키는데 있다할 것이다.<sup>1)</sup> 하지만 자치경찰제는 여러 가지 제약으로 인하여 전국적으로 시행하지 못하였다.

자치경찰제는 제주지역에서 2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범과 함께 새로운 자치행정의 모형으로 시범적으로 시행하게 되었다. 제주자치경찰은 출범초기 주민의사와 제주특성에 적합한 맞춤형 치안서비스 발굴하고, 관광제주의 특성을 감안하여, 규제보다는 봉사에 역점을 두고, 국가경찰과 차별화된 제주자치경찰의 위상정립을 운영목표로 하여 출발하였다.<sup>2)</sup> 그 동안 공·항만 관광질서 확립, 청정제주 환경 보전 및 세계

1) 자세한 것은 제주특별자치도, 『제주자치경찰의 이해』, 2006. 참조.

2) 제주자치경찰단, “제주특별자치도 자치경찰 운영 기본계획”, 2006. p.1.

자연유산 등재 구역 보호 등 제주만의 특화된 자치경찰제를 운영하려는 시도를 지속하고 있다. 그리고 주민생활안전을 위한 도로방범 CCTV설치, 산지천 노숙자 관리 및 불법행위 근절, 시내권 교통 혼잡지역 주차질서 확립 등 주민 친화적 치안서비스에 대한 일부 긍정적인 평가도 있다.<sup>3)</sup> 그러나 자치경찰제는 시행 3년이 경과되었지만 기본 계획상의 내용이 제대로 이행되지 않고 있다는 비판이 존재한다. 인력확보가 미진하여 초기에 계획한 종합자치행정서비스의 제공과 국가경찰 사무와 차별되는 제주자치경찰만의 특화된 사무도 확립하지 못하고 있다. 이에, 제주자치경찰의 무용론이 제기되면서 제도의 존립자체가 위협받는 상황에 이르고 있다.<sup>4)</sup>

이명박 정부는 선진인류국가 실현을 위한 5대 국정지표 중의 하나인 '섬기는 정부'의 추진과제에 자치경찰제를 전면적으로 도입하겠다고 밝히고 있다.<sup>5)</sup> 또한 전국적인 자치경찰모형을 제주자치경찰모형과 동일하게 설정하고 있어, 제주자치경찰의 성패가 앞으로 전국 확대 시행하게 될 자치경찰의 모형설정에 절대적인 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 제주자치경찰제의 시행 후 지난 3년간 운영성과 및 문제점 등을 분석하고 개선방향을 제시하는 것은 정책적 의미에서도 의의가 크다 할 것이다. 본 논문은 제주자치경찰의 3년간 운영 실태를 분석하여 보고 문제점에 대한 개선방안을 도출해 보고자한다.

## II. 濟州特別自治道와 自治警察

### 1. 국제자유도시와 특별자치도의 추진

국제자유도시 구상은 1960년 '제주도개발연구위원회'의 주도로 '제주자유지대' 계획을 수립하면서 시작되었으나, 이 계획은 국가안보 문제와 경제적 수익 창출에도 확신이 없다는 이유로 실행되지 않았다. 그 후 관광분야 개발에 국한된 1964년 '제주도건설종합계획', 1966년 '제주도특정지역'의 지정, 1967년 '제주도특정지역 건설종합계획', 1971년 '제1차 국토종합개발계획(1972-1981)'이 연달아 수립되었고 계획의 일부는 시행되었다. 현재의 국제자유도시의 추진은 2002년 「제주국제자유도시특별법」을 제정하면서 시행하게 되었다.<sup>6)</sup> 그러나 국제자유도시의 추진도 직접적인 개발 주체인 제주도 및 도

3) 제주특별자치도의회(법·제도연구모임), "제주특별자치도 자치경찰제 운영 성과와 과제", 「제4차 정책토론회 자료집」, 2009, pp.9-13.

4) 2008년 10월 17일 국정감사에서 자치경찰제에 대한 무용론이 제기되었다.(www.jejusori.net 2008.10. 17)

5) 청와대(<http://www.president.go.kr>)

민들의 개방화 의지 및 역량에도 문제가 있었지만, 법·제도상 국제자유도시 조성을 위한 계획의 수립·집행과 관련된 지방자치단체의 권한과 자율성이 한계와 중앙정부의 행정적·재정적 지원 미흡 등으로 개발사업에 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다.

참여정부 출범 후 노무현 대통령이 “제주도가 먼저 분권 또는 자치권에 강한 의욕을 보인다면 제주도부터 먼저 획기적인 분권제도를 출발시켜 보았으면 한다.”고 언급함에 따라 사실상 제주도가 지속적으로 추진해온 국제자유도시에 행정구조 개편 등 일부 자치권이 가미된 제주특별자치도를 추진하게 되었다.<sup>7)</sup>

2006년 제주지역의 개발사업을 주 내용으로 하고 있던 기존의 「제주 국제자유도시 특별법」에 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용을 통하여 국제자유도시를 조성하는 것을 목적으로 하는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘특별법’)을 제정하였다. 「특별법」은 총 17장으로 구성되어 있으며, 외교·국방 등 국가존립 사무를 제외한 350여개 중앙정부 사무를 우선 이양하고 법률안 제출 요청권을 부여하여 제주도에 적합한 제도를 정립·운영할 수 있도록 하고 있다. 즉, 자치입법권을 근본적으로 지방자치단체인 제주도가 행사할 수 있도록 함에 따라 선진적 지방자치제도를 실현하도록 제도적인 틀을 마련하였다는데 의의가 있다고 할 것이다.

## 2. 제주자치경찰제 도입의의

제주자치경찰의 도입은 지방분권을 위하여 2004년 「지방분권특별법」을 제정하여 도입의무를 규정(제10조)하였다. 대통령 소속 정부혁신지방분권위원회에서 그 방안을 마련한 것과 별도로 2005년 「특별자치도 기본구상(안)」에 우선적으로 제주에 자치경찰제도를 도입할 것을 밝혔다. 이에 따라 참여정부와 제주도에서는 이를 구체화하여 「특별법」상에 자치경찰 실시를 강제하는 입법을 추진하게 되었다.<sup>8)</sup> 2006년 제주자치경찰제 시행을 위한 세부실행계획이 확정되고, 2006년 6월 30일 제주자치경찰 시행과 관련된 부수법률이 국회에서 통과됨에 따라 제도적인 틀을 모두 마련하게 되었다.<sup>9)</sup> 제주자치경찰은 국가안보, 운영의 효율성, 지역 간 치안서비스의 질적 수준·균형성 확보 등을 이유로 대한민국 정부수립 이후 일관되게 유지해온 국가경찰제도에서 벗어나, 지역 주

6) 김여선, “경제특별구역의 개념에 대한 연구”, 『통상법률』, 법무부, 2003, pp.18-19.

7) 제주특별자치도추진기획단, 『제주특별자치도 기본계획』, 2005, p.1.

8) 제주특별자치도, 『제주자치경찰의 이해, 제주자치경찰의 준비, 출범, 활동 6개월』, 2006, pp.3-4.

9) 2006년 경찰법, 경찰공무원법, 도로교통법, 경범죄처벌법 등 제주자치경찰 관련 법률들도 개정되었다.

민을 위한 국가·자치경찰간 상호경쟁을 통한 치안서비스 향상 등을 목표로 한 우리나라 최초의 자치경찰이라는데 의의가 있다할 것이다.<sup>10)</sup> 제주지역에서 전국 최초 자치경찰제 시행은 자치경찰제의 전국 확대 시행에 앞서 우리나라 실정에 적합한 자치경찰제 모델을 도출하기 위한 시험적 성격이라는 측면도 있지만, 제주지역에 한해 국가경찰과 자치경찰, 경찰구조의 다양성을 지니게 되었고 지금까지 중앙정부의 통제에만 있었던 경찰이 비로소 주민 통제 속으로 들어 왔다는데 더 큰 의의가 있다.<sup>11)</sup> 제주특별자치도의 입장에서는 자치경찰의 운영은 주민의 복리증진과 생명과 재산의 보호를 위한 실질적인 종합행정을 구현할 수 있게 되었다는데 의의가 있겠다. 이는 자치경찰제 시행이 성공적으로 정착했을 때 그 의의가 배가 될 수 있을 것으로 보인다.

### 3. 주요업무수행과 과제

제주자치경찰은 업무수행은 크게 첫째, 제주만의 특화된 자치경찰운영 둘째, 주민친화적 치안서비스 제공, 셋째, 도민 안전과 편의중심의 교통질서 확립으로 대별할 수 있다. 자치경찰단에서 발표한 주요성과의 내용을 세부적으로 살펴보면 자치 경찰의 업무를 관광, 환경 그리고 교통으로 나누어 볼 수 있다. 관광분야에서는 공·항만 질서 문란행위 지도·단속, 관광 질서 확립, 한라산·관광지 주변 질서 확립, 축제·문화행사 안전관리 등이 있다. 환경분야에서는 산림·환경 등 위반사범 단속, 청정 제주 자연 보존 등에 집중되어 있다. 교통분야에서는 불합리한 교통안전시설 개선, 교통사고 예방 및 주민 불편 해소 업무에 집중되어 있음을 알 수 있다.<sup>12)</sup> 마지막으로 한 가지 특징적

10) 자세한 것은 오영기, “제주특별자치도 자치경찰 발전방안에 관한 연구”, 제주대학교 행정대학원 논문, 2007. 참조.

11) 제주특별자치도의회(법·제도연구모임), 전개자료, p.5.

12) (자치경찰 운영성과)

<p>제주만의 특화된 자치경찰제 운영</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관광질서 문란사범 33건, 교통법규위반 행위 10,152건 단속</li> <li>· 면허조회 24,268건, 유실물 처리 416건</li> <li>· 축산폐수 불법 배출 등 환경훼손사범 단속(91건 139명)</li> <li>· 꽃자왈 파괴 등 산림훼손사범 단속(115건 141명)</li> <li>· 문화재보호법 및 자동차관리법 위반사범 단속(1,757 1,887명)</li> <li>· 비상품 갑골 유통행위 예방 단속(729건 538톤)</li> <li>· 각종 축제·문화행사 혼잡경비 전담 안전관리 등 724회 6,151명</li> </ul>
<p>주민 친화적 치안 서비스 제공</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치경찰대 주민봉사대 구성(107명)발대</li> <li>· 주민생활안전을 위한 도로방범 CCTV설치</li> <li>· 산지천 노숙자 관리 및 불법행위 근절</li> </ul>

인 것은 제주만의 특화된 종합 행정 업무를 추진 중의 하나로 비상품 감귤 유통행위 등을 지도·단속 업무도 수행하고 있다.<sup>13)</sup>

이러한 업무의 수행으로 인하여 자치경찰에 대한 국민들의 인지수준 경로 및 제주지역치안에 대한 제주자치경찰의 기여수준 등은 비교적 양호한 것으로 나타나고 있다. 첫째, 2009년 인지도가 75.2%에 달하고 있어 어느 정도 지역주민에 밀접해지고 있는 것 같다. 둘째, 자치경찰과의 주요 접촉분야는 지역축제·문화행사장의 질서유지 및 교통단속이 53.5%, 공항질서유지 19.1%, 환경사범 단속 15%, 관광질서 유지 10.6%순으로 나타나고 있어 자치경찰 활동이 다양화 되고 있음을 보여주고 있다. 셋째, 자치경찰의 지역치안 기여수준은 63.2점(100점기준)으로 자치경찰 활동 인지력은 다소 미미한 실정으로 보인다.<sup>14)</sup>

자치경찰의 인지도가 단기간에도 매우 높은 수준으로 나타나고 있어 그 활동은 활발하다고 할 것이다. 일부 치안지표의 향상은 제주자치경찰 출범이 경찰인력 증원으로 이어져 제주전체의 치안력이 향상되고 국가경찰이 일반범죄 예방·검거와 교통사고 예방에 더욱 전념할 수 있는 여건이 조성되었기 때문으로 판단된다. 국가경찰과 사무 중복을 피하기 위해 자치경찰의 활동영역이 한정되어 있지만 제주지역 자체만을 놓고 보았을 때는 국가경찰이나 자치경찰이 활동하고 있어 의미있는 치안지표 향상을 가져왔다고 판단된다. 경찰청의 여론조사에서 보듯 제주자치경찰은 느리지만 조금씩 발전해나가고 있는 것으로 나타나고 있다.

### III. 濟州自治警察의 運營現況과 改善方向

#### 1. 조직 및 인력

도민 안전과 편익중심의 교통질서 확립	· 불합리한 교통안전시설 495건 개선 · 대중 교통서비스 향상을 위한 광역버스 정보시스템 구축 · 교통사고 예방을 위한 어린이 교통공원 운영(8,864명 교육) · 시내권 교통 혼잡지역 주차질서 확립
-------------------------	---

자치경찰단, 『자치경찰 활성화 방안 보고서』, 2009. p.3-7

- 13) 농수산물유통및 가격안정에관한법률 제10조에 따라 제주에서는 필요에 따라 비상품 감귤의 유통을 금지하는 정책을 시행하고 있다.
- 14) 경찰청 혁신기획단 발전전략팀 고객만족 모니터링센터 여론조사, 제주특별자치도의회(법·제도연구모임), 전개자료, p.15-16. 재인용.

## 가. 조직

### (1) 현황

창설초기 추진 기본계획은 인구·면적·치안수요, 관광지 및 지역행사 등을 종합적으로 고려하고, 주민생활안전을 최우선으로 하는 지역특성에 맞게 구성·운영되었다. 자치경찰단 산하에 제주경찰대와 서귀포경찰대를 두는 이원적 조직으로 구성되었다. 초기에는 자치경찰단에 3개팀(경무·생활안전·관광환경), 제주시자치경찰대에 5개팀(경무·생활안전 2개팀, 관광환경 2개팀), 서귀포시자치경찰대에 3개팀(경무·생활안전·관광환경)으로 구성하여 운영되었다.<sup>15)</sup>

2008년 제주특별자치도의 행정기구 개편으로 인한 사무조정으로 조직이 일부 확대 개편되어 운영되고 있다.<sup>16)</sup> '경무팀'이 '경찰정책팀'으로, '생활안전팀'이 '교통·생활 안전팀'으로, '관광·환경팀'이 '수사팀'으로 각각 명칭이 변경되었다. 그리고, 자치경찰단에는 'ITS센터'가 추가되었고, 제주시 자치경찰대의 '관광환경 1개 팀'이 '공항팀'으로 명칭이 변경되었다.<sup>17)</sup>

### (2) 문제점과 개선방향

지금의 조직 구조를 보면 다음과 같은 개선 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 첫째, 자치경찰단과 행정시의 2단계 조직구조로 인해 인력부족을 가증시키고 있다. 예를 들어 자치도의 지역축제와 지역문화행사에 교통관리와 행사참여자의 안전은 자치경찰의 중요한 임무 중의 하나이다.<sup>18)</sup> 지역문화행사에서 교통관리 등 혼잡경비 업무를 수행하기 위해 자치경찰 인력이 집중되어 다른 분야에서 자치경찰의 임무 수행이 어려워지고 있다. 현장인력이 확보되도록 행정시의 자치경찰대와 자치경찰단과 통합하여 운영한다면 다양한 분야의 업무를 수행할 수 있는 효율적인 인력운영이 가능할 것으로 보인다. 물론, 「특별법」을 개정해야 하지만 조례제정이나 조례시행규칙을 통하여 탄력적으로 조직 운영을 할 수 있을 것이다.<sup>19)</sup> 즉, 명목적으로 자치단과 자치대를 운영하고 실질적으로

15) 특별법 제106조, 제109조, 제113조, 제114조: 제주특별자치도자치경찰운영에 관한 조례 제6조.

16) 2008년 3월 5일 제주특별자치도 행정기구 개편으로 제주시에서 사무분장하던 ITS센터 운영사무가 제주자치경찰 사무로 변경됨에 따라 일반행정직 등 11명의 인력과 장비가 자치경찰단으로 이관되었다.

17) 제주특별자치도의회(법·제도연구모임), 전계자료, p.7

18) 제주자치경찰은 출범이후 2009년 6월까지 지역문화행사장에 724회, 누적인원 6,151명이 동원되어 교통관리 등 혼잡 경비활동을 전개하였다. 제주특별자치도의회(법·제도연구모임), 전계자료, p.11.

19) 특별법 제106조, 제109조에서 자치경찰을 이원적으로 구성하도록 하고 있다. 이 경우 조례에 위임하는 방안으로 개정할 필요가 있다.

자치단을 중심으로 행정인력과 치안인력을 통합운영하는 방안도 고려해 볼직하다.

둘째, 자치경찰단장의 인사문제이다. 자치경찰단장은 개방형 직위로 임용하여야 하므로 조례를 제정하여 임용하고 있다.<sup>20)</sup> 그러나, 현재 광역자치단체장의 정당공천제가 유지되고 있기 때문에 도지사가 자치경찰에 대한 과도한 인사권을 행사하게 되면 문제가 될 수 있다. 이는 경찰사무가 기존의 행정 사무와 다른 특수한 사무로 도지사의 의중에 따라 경찰권이 좌우될 수 있다는 점이다. 경찰사무가 대부분 규제적 성격이 강함으로 도지사의 정치적 편향에 따라서 경찰행정의 소극화·사병화 현상이 발생할 수도 있다. 즉, 자치경찰력이 경찰 고유의 사무보다는 일반 행정의 보조 역할을 할 수 있다는 현실을 충분히 고려하여야 한다.<sup>21)</sup> 그리고 자치경찰단장을 개방형직위로 임명할 경우 자치경찰의 승진적체 문제가 발생할 수 있어 이를 해결할 수 있는 방안도 고려하여야 할 것이다.

따라서 자치경찰단장의 임용은 투명하고 자율성의 원칙하에 추진되어야 한다. 임용 단계에서 업무수행 능력 전반을 검증하는 인사청문회를 통하여 투명성 등을 제고시킬 수 있을 것이다.<sup>22)</sup> 그리고 임기를 2-5년간 탄력적으로 보장하고 있는 것은 인사권자인 도지사가 이를 자의적으로 운영할 소지를 안고 있다고 할 것이다.<sup>23)</sup> 따라서 2년 혹은 3년 단일제를 채택하여 독립성과 인사적체의 문제도 동시에 해결하여야 할 것으로 보인다. 한편 업무수행에 있어서도 최대한 독립성을 확보하기 위하여 자치경찰단장의 업무수행강령이나 수칙을 정하여야 할 것이다.

## 나. 인력

### (1) 현황

인력은 정원 127명중 국가경찰에서 이관된 37명과 신규로 공개 채용한 자치경찰순경 45명이 근무하고 있어 정원 대비 45명이 부족한 실정이다.<sup>24)</sup> 그러나, ITS센터와 주정

20) 도지사가 임명하며 도지사 지휘를 받도록 하였으며 그 계급은 자치총경으로 하며 다만 필요하다고 인정하는 경우에는 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있다.”고 규정하고 있다(특별법 제107조). 이에 따라 제주특별자치도 자치경찰단장 개방형직위의 운영에 관한 조례 (2007.8 조례274호)를 제정하여 제도적 근거를 마련하여 두고 있다.

21) 제주자치경찰은 감귤수확·유통기간동안 감귤업무 담당자들이 적극적으로 나서야 할 비상품 감귤 유통행위 단속에 지속적으로 동원됨으로써 오일장 등지에서 교통 및 범죄예방활동 등 국가경찰과의 협약사무 조차도 제대로 이행하지 못하는 문제를 초래하였다.

22) 특별자치도는 환경부지사, 제주발전연구원장 그리고 감사위원장에 대해 인사청문회를 실시하고 있다.

23) 제주특별자치도 자치경찰단장 개방형직위의 운영에 관한 조례 제8조.

24) 자치경찰경관은 2006년 7월 1일 국가경찰로부터 38명의 인력을 이관 받았으나 2008년 3월 31일부로



차 단속 사무를 이관 받음으로써 일반행정직 공무원과 주정차단속 요원 등 66명이 증원되었다.<sup>25)</sup>

제주자치경찰단장은 국가경찰 경정 계급자 중에서 공모하여 자치총경으로 승진 임용하였다. 그리고 국가경찰에서 총38명이 제주특별자치도로 이관되어 창설되었다.<sup>26)</sup> 2007년 정기인사 때부터는 매년 국가경찰에서 이관된 자치경찰 중에서 승진소요연수가 경과한 자치경위 이하 경찰관중 근무성적이 우수한 직원을 대상으로 심사승진을 시켜 오고 있다. 2009년에는 신규 채용된 자치경찰순경도 승진소요연수가 경과함에 따라 자치경찰순경 5명을 자치경찰경장으로 승진시켜 승진에 대한 욕구를 일정부분 충족시키고 있는 등 규모와 모습은 갖추어가고 있는 것으로 보인다.

(2) 문제점과 개선방안

신규 자치경찰 인력이 채용되지 않음으로 인해 조직의 활력이 떨어지는 등 많은 문제점도 동시에 가지고 있다. 첫째, 제주자치경찰의 인력은 정원을 채우지 못하였지만, 제주 전체의 경찰력 차원으로 접근했을 경우에는 자치경찰 인력만큼이나 늘어난 상태이다. 즉, 제주자치경찰이 창설되어 제주치안 역량은 증가했다고 볼 수 있지만, 인력의 운영 면면을 놓고 보면 문제가 다르다. 국가경찰은 지방경찰청이나 경찰서의 내근인력을 2008년도부터 매년 10%씩 감소시켜 지구대·수사·교통 등 현장인력 확보에 주력

국가경찰에서 이관된 인력중 1명이 명예퇴직함에 따라 현재는 37명이 근무하고 있다.

25) 2008년 3월 5일 제주특별자치도 행정기구 개편으로 양행정시 교통행정과의 사무이던 주정차단속 사무가 2008년 7월 1일 제주자치경찰로 완전히 이관됨에 따라 주정차단속요원 등 48명이 ITS센터에 이어 인력과 장비가 2차로 이관되었다.

(제주자치경찰 정현원표)

구분	계	자치경찰공무원				일반공무원			
		계	단	제주대	서귀포대	계	단	제주대	서귀포대
정원	192	127	18	69	40	66	12	41	13
현원	148	82	17	42	23	66	12	41	13
과부족	-45	-45	-1	-27	-17	-	-	-	-

(직제별 자치경찰 현황)

자치경찰단(17)				제주대(43)				서귀포대(22)		
경찰정책	교통생활안전	수사기획	ITS센터	경찰행정	교통생활안전	공항	수사	경찰행정	교통생활안전	수사
6	5	5	1	4	19	11	9	4	10	8

경찰청, 「국회 행정안전위원회 전문위원 보고자료」, 2009. p.1

26) 제주특별자치도는 2007년 8월 22일 자치경찰단장을 개방형 직위로 운영할 수 있도록 제주특별자치도 자치경찰단장 개방형직위의 운영에 관한 조례를 제정하였다.

하고 있다. 그러나, 제주자치경찰은 자치경찰단과 자치경찰대의 내근을 수행하는 자치경찰의 수가 증가되고 있다.

둘째, 자치경찰 사무 수행자 총 148명중 자치경찰공무원 82명으로 55.4%, 일반 행정 공무원 66명으로 44.6%의 구성비를 이루고 있어 자치경찰 사무에 대해 상당부분 일반행정 공무원이 수행하는 비정상적인 상태를 나타내고 있다. 이는 자치경찰공무원이 경찰행정 등 관리업무를 수행하고 있어 사실상 주객이 전도된 인력운영이라고 할 것이다. 물론, 예산부족이나 인력 수급 등의 문제가 있지만, 일반행정 공무원을 지원업무인 경찰행정에 투입하는 등 인력조정을 통하여 고유의 경찰사무를 수행하도록 하여야 할 것이다.

## 2. 재 정

### 가. 현황

재정은 국가경찰에서 이관된 인력에 대한 인건비가 국비에서 지원되어 현재까지 지원되고 있다. 그리고 장비구입비와 시설비 등의 경상경비도 국가에서 부담하다가 2009년도부터는 대폭 감소한 상태이다. 제주자치경찰의 운영예산중 국비와 지방비의 비율은 52%대 48%로 국비가 조금 높은 수준이다.<sup>27)</sup>

2006년부터 3년간 국가예산 평균증가율을 7.6%이나 자치경찰에 대한 3년간 국가예산 지원 평균증가율은 4.6%로 낮은 수치를 나타내고 있다.<sup>28)</sup> 물론, 세계적 경제 위기로 인해 예산투입처가 달라졌다고 할 수 하지만 예산 측면에서 보더라도 제주자치경찰은 중앙정부의 관심에서 멀어졌다고 볼 수 있다. 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 예산편성내역을 보면 더욱 명백해진다. 제주특별자치도는 2007년도 예산에 추가로 채

27) 2006년도 인건비는 제주자치경찰 출범이후 6개월간 인건비이고, 경상경비중 2006년도 분은 서귀포대청사신축비 8억9,600만원과 차량·장비구입비 4억6,900만원이 반영된 금액이며, 2008년도는 서귀포대청사신축비 7억원과 차량구입비 1억1,700만원이 포함되었으며, 2007년도와 2009년도에는 순수운영비만 지원되었다. 자치경찰에 대한 국비 지원 증감 현황(단위 : 천원)은 다음과 같다.

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년
합 계	2,252,976	2,017,089	2,963,000	2,283,000
인건비	887,166	1,697,089	1,816,000	1,943,000
증 감	-	+ 91.3%	+ 7.0%	+ 7.0%
경상경비	1,365,810	320,000	1,147,000	340,000
증 감	-	- 76.6%	+ 258.0%	- 70.4%

자료: 경찰청, 『국회 행정안전위원회 전문위원 보고자료』, 2009, p.2

28) e-나라지표 홈페이지(<http://www.index.go.kr>)

용하려던 자치경찰 인력 44명에 대한 인건비를 예산에 반영하였으나 타 항목에 전용되었다.<sup>29)</sup> 즉, 제주특별자치도는 신규인력을 추가로 채용 계획을 수립한 후 중앙정부에 국가예산 지원을 요구하면서 전용되었다.

## 나. 개선방향

예산확보는 자치경찰의 성패를 좌우할 가장 중요한 문제이다. 우선, 제주특별자치도는 중앙정부에만 의존하지 말고 자체적으로 예산확보를 위한 적극적인 방안을 모색해야 한다. 중앙정부가 특별자치도의 재정운영에 자율성을 부여하고 있는 만큼 단기적으로는 제주 재정내에서 일부 조정하는 등 적극적인 자세가 필요할 것이다. 자치경찰에서 단속한 교통무인단속 등 각종 범칙금을 자치경찰 운영비로 한정하는 조례 제정도 필요하다. 그리고, 자치경찰의 주요 목적이 '천혜의 제주자연환경 보전'이므로 먹는 샘물 등 제주의 청정 자연환경을 이미지로 내세우는 제품에 대해 소액의 부담금 징수 등 다각적인 자체재원 확보방안이 강구되어야 한다.

중앙정부 차원에서 예산확보를 위하여 다각도로 노력을 하여야 한다. 운영성과에서 보듯 예산에 대한 권한을 갖고 있는 국회의원들이 제주자치경찰에 대해 부정적 인식을 가지고 있다. 국가예산을 안정적이며 확대하여 지원받기 위하여 국회의원들이 자치경찰에 대한 인식이 변화될 수 있도록 경찰청이나 제주특별자치도는 제주자치경찰을 홍보하는데 힘을 쏟아야 할 것으로 판단된다.

## 3. 수행사무와 업무협약

### 가. 현황

제주자치경찰의 사무를 크게 구분하면 고유사무와 협약사무로 구분할 수 있다. 고유사무는 그간 자치단체에서 수행해온 17종의 특별사법경찰관 업무이고 협약사무는 「특별법」에 따른 국가경찰과 협약에 의해 조정되는 사무를 말한다. 「특별법」에서는 제주자치경찰 협약사무로 주민의 생활 안전 활동에 관한 사무<sup>30)</sup>, 지역 교통 활동에 관한

29) 2007년도에는 도비로 23억9천6백만원의 인건비를 책정했다가 2008년도에는 인건비로 13억4천9백만원을 편성하였다.

30) 생활안전을 위한 순찰 및 시설운영, 주민참여 방법활동의 지원 및 지도, 안전사고 및 재해재난 등으로 부터의 보호, 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력

사무<sup>31)</sup>, 공공시설 및 지역행사장등의 지역경비에 관한 사무, 환경·위생 등 특별사법경찰관리의 직무로 규정하고 있다.<sup>32)</sup> 그리고 생활안전·지역교통·행사장 경비 등의 업무는 국가경찰과 사무중복을 피하기 위해 도지사와 제주지방경찰청장이 협약으로 사무분담 및 사무수행방법을 정하도록 하고 있다.<sup>33)</sup> 이에 따라 양자는 업무협약을 체결하였는데, 최근 제주특별자치도의 사무조정으로 인해 자치경찰단 업무가 조정됨에 따라 2008년 이를 업무협약에 반영하기 위하여 한 차례 협약이 개정되었다.

개정된 주요내용은 첫째, 자치경찰 활동지역을 공항에서 공항만으로 확대하였다. 둘째, 그 동안 산지천 주변 노숙자 관리 등 자치경찰이 주요업무로 추진해오던 내용을 협약에 반영하여 문서화 하였다. 셋째, 주요관광지를 9개소에서 개인소유 관광지 3개소를 제외하고 6개소로 축소·조정하였다.<sup>34)</sup> 그리고 마지막으로 제주특별자치도내에서 주정차단속 업무가 자치경찰단으로 이관됨에 따라 시내권 교통 혼잡 지역 등에서 주정차 관리 사무를 중점 수행할 수 있도록 반영하였다.<sup>35)</sup>

#### 나. 문제점 및 개선방안

제주자치경찰은 출범이후 지난 3년간 분장사무가 지속적으로 증가되었으나 인력과 재정 한계로 인하여 아직 많은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 업무수행에 있어 고유의 경찰사무와 일반행정 사무가 매우 혼용되고 있다고 할 것이다. 제주만의 특화된 자치경찰제 운영이라는 명목하에 고유사무와 협약사무를 제외하고 일반행정직 공무원들이 수행해야 비상품 감괄 유통행위 단속, 조류인플루엔자 예방 등 제주특별자치도의 일반 행정 사무를 수행하여 인력부족을 가중시키고 있다.

둘째, 국가경찰과의 업무협약에 따른 지역문화축제 행사장이나 오일장 교통관리 등이 부족하면, 국가경찰에서 민원접수를 받아 처리하는 등 자치경찰의 근무상황에 따라

등의 예방, 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속으로 구분된다.

- 31) 교통안전 및 교통소통에 관한 사무, 교통법규 위반 및 교통소통에 관한 사무, 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도로 구분된다.
- 32) 특별법 제108조, 사법경찰관리를 행할자와 그 직무범위에 관한법률 제 10조.
- 33) 이를 근거로 2006년 12월 27일 제주특별자치도 도지사와 제주지방경찰청장간 업무협약을 체결하였다. 특별법 제110조, 제주특별자치도 자치경찰 운영에 관한 조례 제5-6조.
- 34) 2007년 12월 27일 업무협약은 자치경찰의 주요관광지 활동지역으로 민속자연사박물관, 만장굴, 성산일출봉, 산방굴사, 여미지식물원, 천지연폭포, 한림공원, 제주민속촌, 산굼부리 9개소에서 2008년 8월 7일 개정된 협약은 민속자연사박물관, 만장굴, 성산일출봉, 산방굴사, 중문관광단지, 천지연폭포, 산지천 공원 등 7개소로 축소되었다. 「제주특별자치도와 제주특별자치도지방경찰청간의 사무분담 및 사무수행방법에 관한 업무협약」별지 1.
- 35) 위 「협약」 제4조 및 별지 1.별지 2.

국가경찰의 근무도 변화는 기현상이 실무적으로 발생하고 있다. 국가경찰과 자치경찰의 효율적 사무분장이 필요하다고 할 것이다.

셋째, 제주특별자치도의 각종행사와 관련한 교통관리 등 혼잡경비 협조 요청시 국가경찰과 자치경찰에 동시 협조를 요청하고 있어 책임구분 및 업무분장이 모호하게 될 소지가 있다.<sup>36)</sup> 제주지방경찰청과 제주특별자치도는 업무협약을 개정할 때 제주자치경찰의 인력·장비 등을 종합적으로 고려하여 적정수준의 사무를 반영하여 체결하였다고 한다.<sup>37)</sup> 그러나 자치경찰이 제주특별자치도의 행정사무 지원업무를 수행을 중점적으로 하고 있어 협약사무 이행을 소홀히 하는 경향도 있다. 그 결과 협약이행에 따른 사무 분장에 따라 경찰력을 운영하는 국가경찰의 운영에 부담이 되는 것도 사실이다. 제주자치경찰은 국가경찰과 맺은 협약 체결시 재정과 인력을 동시에 고려하여 이행가능하게 그 범위를 설정하는 것이 매우 중요하다고 보여진다. 또한 협약을 담당하는 치안협의회 외에 협약의 실질성을 담보하기위한 전문적인 자문위원회를 구성·운영하는 것도 생각해볼 필요가 있을 것이다.

## VI. 結 論

제주자치경찰은 신규인력 채용이 되지 않아 출범초창기 주민밀착형 치안서비스를 제공한다는 비전의 실현에는 한계를 보이고 있는 실정이다. 그러나 일반 행정직 공무원이 자치경찰단이나 행정시 자치경찰대에서 배속되어 근무함에 따라 외형적 인원은 증가하였다. 따라서 제주특별자치도 전체의 입장에서는 경찰사무 종사자의 증가로 인하여 치안력 증강에 일정부분 기여했다고 평가된다. 그러나 재정분야에서는 국비지원이 담보상태이고 지방비 확보도 순조롭지 못하다. 따라서 업무협약 사무가 치안현장에서 제대로 이행되지 않아, 국가경찰이 담당하게 되어 자치경찰 제도의 취지가 퇴색되어가고 있다. 이러한 문제점을 가지는 상황에서 자치경찰제도의 성공적인 정착을 위하여 몇 가지 제언을 더하고자 한다.

첫째, 자치경찰에 대한 제주특별자치도 정책결정자의 인식변화가 선행되어야 한다. 제주자치경찰은 중앙정부로부터 자율적이고 비교적 독립적으로 운영되는 지방자치제도의 하나이다. 현재 우리나라 지방자치단체 중에 유일하게 제주특별자치도에서만 시

36) 일례로 제주특별자치도 델피추진위원회에서는 혼잡경비 협조를 구하는 공문을 국가경찰과 자치경찰에 동시에 발송하여 양측 간 협약사무 이행을 모호하게 만들었다.

37) 제주지방경찰청, 「제주자치경찰 업무협약 개정 추진에 따른 대응방향 보고서」 2008. p.1.

행되고 있다. 또한 현 정부에서 추진예정인 전국적인 자치경찰의 모델로 정립되어야 할 의무도 가지고 있다. 또한 치안행정은 국가경찰 사무라는 인식과 자치경찰이 일반 행정인력이라는 인식에서 탈피하여야 할 것이다. 최근 들어 수도권 등의 자치단체는 주민의 치안만족도를 높이기 위해 CCTV설치 등 주민 안전이 정책의 최우선이 되고 있다. 그러나 제주특별자치도는 이미 자치경찰제도를 운영하고 있으므로 이를 통하여 주민 치안만족도를 높여야 할 것이다. 그러기 위해서는 제주특별자치도가 자치경찰을 바라보는 시각이 변화되어야 할 것이다.

둘째, 자치경찰 사무는 고유의 경찰 사무가 되도록 하여야 한다. 제주자치경찰 사무로 주민의 생활 안전 활동에 관한 사무, 지역 교통 활동에 관한 사무, 공공시설 및 지역행사장등의 지역경비에 관한 사무, 환경·위생 등 특별사법경찰관리의 직무로 규정하고 있다. 그리고 생활안전·지역교통·행사장 경비 등의 업무는 국가경찰과 사무중복을 피하기 위해 도지사와 제주지방경찰청장이 협약으로 사무분담 및 사무수행방법을 정하도록 하고 있다. 상술하였듯이 자치경찰은 기존의 일반행정 사무인 교통지도나 감귤유통조절 명령제에 따른 단속 등에 업무가 치중되고 있다. 따라서 자치경찰은 경찰고유 사무에 수행에 좀 더 전력을 하여야 할 것이다. 업무협약에서도 국가경찰의 치안업무 수행에 부족한 측면이나 주민 친화적 치안서비스에 좀 더 중점을 두어야 할 것이다. 그리고 현재의 자치경찰의 인력이나 재정으로는 자치경찰업무를 수행하기로는 매우 어려움이 있다. 환경, 교통 혹은 특별자치도의 특성에 부합하는 관광 등의 분야에 특화된 사무를 수행하는 제주형 자치경찰모형을 수립할 필요도 있을 것이다.

셋째, 권한의 측면에 있어서도 좀 더 확대할 필요가 있다. 현재 자치경찰은 특별사법경찰관리직무 17종 이외에 수사권이 제한되는 권한을 가지고 있다. 특별사법경찰관리직무의 범위를 확대하여 제주특별자치도의 빈번히 발생하는 영역을 포함하여야 할 것이다.<sup>38)</sup> 체포권 등 집행력이 미비하여 그 사무수행에 상당한 제약이 있는 것이 사실이다. 그러나 이는 현재의 인력이나 재정으로는 감당할 수 없기 때문에 장기적으로 해결해 나가야 할 문제이다.

38) 예를들어, 농지법, 초지법, 건축법, 국토이용에 관한법률, 옥외광고물 단속법 그리고 축산물처리가공법 등의 영역에 까지 직무범위를 확대하여야 할 것으로 보인다. 왜냐하면 위의 법률 위반 제주특별자치도에서 가장 빈번하게 발생하고 자치경찰의 현 수행사무와 가장 연관성을 가지기 때문이다.

## 參考文獻

### 1. 단행본

- 경찰대학, 「한국경찰사」, 2006.
- 경찰청, 「2005년도 경찰백서」, 2005.
- 경찰청, 「제주자치경찰제 교양자료집」, 2006.
- 경찰혁신기획단 자치경찰추진팀, 「선진외국 경찰제도」, 2003.
- 제주발전연구원, 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략 최종보고서」, 2004.
- 제주발전연구원, 「제주특별자치도시대와 제주의 미래 학술 세미나」, 2006.
- 제주특별자치도, 「제주자치경찰의 이해」, 2006.
- 치안정책연구소, 「치안정책연구」 제19호, 대한피엔디, 2005.
- 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 「자치경찰법안 공청회 자료」, 2005.
- 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 「자치경찰제 관련 법률」, 2005.
- 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 「유럽의 자치경찰제도」, 파피루출판사, 2006.

### 2. 논문 및 기타자료

- 경찰청 혁신기획단, “09년 제주자치경찰 운영만족도 모니터링 결과”, 2009.
- 김부찬, “제주특별자치도와 국제자유도시” 제주특별자치도특별법 제정 기념세미나 발표 논문, 2006.
- 김여선, “경제특별구역의 개념에 대한 연구”, 「통상법률」, 법무부, 2003
- 양영철·이기우, “지방자치경찰의 설치와 운영에 관한 소고”, 한국지방자치학회 학술발표회 자료집, 2004. 2
- 오영기, “제주특별자치도 자치경찰 발전방안에 관한 연구”. 제주대학교 행정대학원 논문, 2007.
- 정부혁신지방분권위원회, 참여정부 지방분권 추진로드맵, 정부혁신지방분권위원회, 2003.
- 제주특별자치도지방경찰청, “2008년도 국정감사 대비 통계자료”, 2008.
- 제주특별자치도추진단, “제주특별자치도 기본계획”, 2005.
- 제주특별자치도 법·제도연구모임, “제주특별자치도 자치경찰제 운영 성과와 과제”, 제4차 정책토론회 자료집, 2009.
- 제주자치경찰단 “2006 주요업무보고”, 2006

제주자치경찰단, “자치경찰 운영성과, 교훈 및 발전방안”, 2009.

제주자치경찰단, “제주자치경찰의 나아갈 방향과 그 역할 및 기능강화방안 세미나”,  
2008.

제주자치경찰단, “2010 주요업무보고”, 2009.



[Abstract]

## Study on the Development Plans for Jeju Special Self-governing Province Self-governing Police

Kim, Yeu-Sun

*Professor, Faculty of Law, Jeju National Univ.*

OH, Young-Gi

*Jeju college of Technology Law practical*

With establishment and sudden introduction of Jeju special self-governing province on July 1st, 2006, self-governing police system of postponed induction time got chances which raising link between local administration and public security administration.

In order to enforce expansively self-governing police system in whole country, until now 'Bill on the self-governing police system government,' and 'Bill on the self-governing police standard parliamentary member,' are not passed by national assembly. Prior to expansive Enforcement of municipal police system in all country, enforcement of municipal police system in special self-governing province possesses intensely tentative character in order to derives self-governing police system model suited to our country's situation.

So by my finding chapter 2 the meaning of police, chapter 3 self-governing police's promotion and main countries' cases, chapter 4 Jeju special self-governing province and self-governing police system, chapter 5 operating realities of self-governing police system in Jeju as well as development scheme, this thesis can make it double effects going with enforcement of self-governing police system and tried to give model solution as pacesetting model of whole country operation.

With the results that First, considering minority of self-governing police, operation construction need to be improved by choice and concentrated strategy. Second, beginning with the local political power, it's necessary to ensure the political neutrality of the head of the self-governing police in order to do the activity of the

self-governing police freely. Third, whether the self-governing police system is successful or not, as it is in the financial security, doesn't depend on the central government but Jeju Special Self-governing Province ought to demand its versatile budget security plan Fourth, In order to ensure the unity of administrative act, by way of the division of work load, making the self-governing police group to manage the human resources of the department which conduct all kinds of business related to regulation and supervision within Jeju Special Self-governing Province, so the regulation in regard to human resources is urgent. Fifth, it is thought that within the area which the self-governing police act drinking or unlicensed supervision authority must also be given. Finally, 「Bill on the self-governing police system government」, that is to say, the self-governing police system Korean-type and Jeju are almost similar in all the sides and their problems arising are substantially the same. So the problems about the operation of the self-governing police system of Jeju have to be improved and 「Bill on the self-governing police system government」 also has to be amended.

**Key words** : self-governing police, police, Jeju Special Self-governing Province, operation construction, business agreement