

# 광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가

- 제주자치경찰제의 사례와  
독일 경찰법제의 연구를 중심으로 -

원소연 · 홍의표 · 권영호 · 이성용



입법평가 연구 11-17-⑬

# 광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가

- 제주자치경찰제의 사례와  
독일 경찰법제의 연구를 중심으로 -

원소연 · 홍의표 · 권영호 · 이성용



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가

- 제주자치경찰제의 사례와  
독일 경찰법제의 연구를 중심으로 -

Legislative Evaluation on Wide-Area  
Municipal Police System and Fundamental  
Municipal Police System

- With Case of Jeju Municipal Police System and  
Research of German Police Laws as the Center -

연구자 : 원소연(한국법제연구원 초청연구원)

Won, Soh-Yeon

홍의표(한국법제연구원 부연구위원)

Hong, Eui-Pyo

권영호(제주대학교 법학전문대학원 교수)

Kwon, Young-Ho

이성용(계명대학교 경찰행정학과 교수)

Lee, Sung-Yong

2011. 11. 30.



한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- 제주특별자치도는 우리나라에서 유일하게 자치경찰제를 시행하고 있는 지방자치단체임. 『제주특별자치도법』은 제주에 고도의 자치권을 부여하기 위해 분권의 핵심사항인 자치경찰을 포함하였으며, 전국적인 도입에 앞서 제주특별자치도 추진과제로 채택되었음.
- 제주특별자치도의 선행적 운영을 모범사례로 하여 향후 자치경찰제를 전국적으로 도입하기 위한 노력은 꾸준히 진행되어왔음. 그러나 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제 모델정립에 대한 합의에 이르지 못한 채 자치경찰제 도입논의는 큰 진전을 보지 못하고 있음. 특히 자치경찰의 도입단위, 국가경찰과의 권한배분, 자치경찰의 재원마련 등과 같은 핵심 요소들에 대한 합의가 이루어지지 않음.
- 이에 따라 자치경찰제의 전국적 확대도입에 앞서 지난 2006년부터 도입·시행되고 있는 제주자치경찰을 시범적 운영 사례로서 평가하고, 현행 자치경찰의 문제점과 개선방안을 제시하고자 함.
- 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 제주자치경찰법제와 분권화된 경찰제도를 채택하고 있는 독일의 경찰법제를 중심

으로 비교법적 검토를 진행하고, 이어 자치경찰 전문가 및 실무자에 의한 질적조사를 통해 제주자치경찰제도의 중간 평가를 시행함.

## II. 주요 내용

### □ 제주자치경찰법제와 독일의 경찰법제

- 제주자치경찰제도의 법적 근거는 『제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법』으로서 현재 광역 중심의 자치경찰단으로 운영되고 있음.
- 제주자치경찰의 담당사무는 크게 제주특별법상 사무, 국가경찰(제주지방경찰청)과의 협약에 의한 사무, 행정에서의 이관사무 등으로 구성되어 있으며, 조직구조는 상급기관인 자치경찰단과 기초단위 자치경찰대 등 2층제로 구성되어 있음.
- 연방국가인 독일의 경찰권은 연방헌법과 연방법률에서 정하지 않는 한, 각 주정부에서 그 권한을 행사함.
- 독일에서 각 주의 경찰법제의 체계는 크게 경찰법제를 통일적으로 규정하고 있는 주와 특별법으로 구분하여 규율하는 주로 구분할 수 있으며, 주에 따라 기초자치단체인 도시나 군(란트크라이스) 또는 그 이하 게마인데와 같은 행정단위에서 통상적 경찰과는 구분되는 질서공무원들을 지역에 실정에 맞게 운용하고 있음.

### □ 제주자치경찰법제에 대한 입법평가

- 자치경찰제도를 평가하기 위한 방법으로 자치경찰 실무자와 전문가의 의견에 대한 질적 조사를 수행함. 이는 제주자치경찰

제도와 관련된 법적 및 제도적 문제점에 대한 심층적이고 전문적인 평가를 위해서 일반인들에 대한 설문조사를 통한 평가보다는 현행 제주자치경찰제도의 법적 및 제도적 문제점과 개선을 위한 실질적인 제언을 얻는 것이 중요하기 때문임.

- 제주자치경찰제도의 개선방안으로는 국가경찰과 자치경찰의 사무배분의 명확성, 수사권과 관련한 자치경찰의 권한 확대, 자치경찰조직의 확대 및 조직의 단층제로의 전환을 통한 조직구조의 효과성 확보, 자치경찰 법적지위의 향상, 현실적인 재원마련 방안의 강구 등이 제기됨.

### Ⅲ. 기대효과

- 자치경찰제에 대한 기초연구 및 선행연구로서 의의를 지님.
- 제주자치경찰제의 시범적 운영을 통해 향후 자치경찰제의 전국적 확대를 계획하고 있다는 점을 고려하였을 때, 자치경찰제 도입의 정당성과 운영의 최적화를 모색하는데 기여함.

▶ 주제어 : 제주자치경찰제도, 독일 경찰법제, 국가경찰, 자치경찰모델, 입법평가

---

---

## Abstract

---

---

### I . Background and purpose

- Our nation has fulfilled Jeju Special municipal police system since July 1, 2006 with the start of Jeju Special Self-Governing Province. Jeju municipal police system includes the municipal police which is the core item of decentralization to give Jeju a high level self-governing right and was applied as the promotion task of Jeju Special Self-Governing Province in the advance of the national introduction.
  
- With the advanced operation of Jeju Special Self-Governing Province as a model, the ongoing effort to introduce the municipal police system across nation in future has been proceeded. However, establishing model of municipal police system fitting to our circumstance is not agreed and the discussion on the introduction of municipal police system doesn't have much progress. Especially the core elements such as introduction unit of the municipal police, right distribution with the national police, resource preparation of the municipal police, and etc don't reach an agreement.
  
- Along with this, it evaluates Jeju Municipal Police System which was introduced and has been fulfilled since 2006 before the

nation-wide extensive introduction of the municipal police system as the trial operation case and suggests the problems and improvement plan of the current municipal police.

- To achieve the purpose of the study, the comparative review was conducted based on German police laws which applies decentralized police system and Jeju municipal police laws and the interim appraisal of Jeju municipal police system was conducted through the qualitative investigation by the experts and practitioners of the municipal police.

## **II. Main Contents**

- Jeju municipal police laws and German police laws
  - Legal basis of Jeju municipal police system is 『Special laws for establishing Jeju Special Self-Governing Province and building international free city』and municipal police organization based on metropolitans operate it.
  - The charging works of Jeju municipal police are composed with work of Jeju special law, work along the agreement with the national police(Jeju District Police Office), transferred work from administration, and etc in large and the organization structure is composed of the municipal police organization which is the upper institution and fundamental unit municipal squad as two layers system.



- In the case of Federation, German police authority, each state government exerts the authority unless it defined by the Federal constitution and the Federal laws.
  - The police laws system of each German state can be divided to the state defining the police laws in unification and the state separating as the special law in large. It operates order civil servants who are separated with common police at the administration units such as city or Landkreis which is basic self-governing body, or Gemeinde which is sub-body along with the state in accordance with the local circumstance.
- Legislation appraisal on Jeju municipal police laws
- For the method to evaluate the municipal police system, qualitative investigation was conducted on the opinions from practical workers and experts of the municipal police. This is because obtaining the practical opinions for the legal and institutional issues and improvement on the current Jeju municipal police system is more important than the evaluation through the survey aiming at the general public for the deep and specialized evaluation on the legal and institutional issues relating to Jeju municipal police system.
  - Clarity on the work distribution between national police and municipal police, authority extension of municipal police relating to the investigation right, acquisition of the effectiveness in the organizational structure through the extension of municipal police organization and the transition to the single layer system of the organization, improvement of municipal police legal position, method of

the realistic resource preparation, and etc were suggested for the improvement methods of Jeju municipal police system.

### **III. Expected Effects**

- It has meaning as the advanced research to introduce municipal police system.
- Considering the nation-wide extension plan of the municipal police system through trial operation of Jeju municipal police system, it contributes to seek the justification and operational optimization on the introduction of municipal police system.

▶▶ **Key Words** : Jeju municipal police system, German police laws, national police, municipal police model, legislative Evaluation

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	15
제 1 절 연구의 필요성과 목적 .....	15
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	17
제 2 장 자치경찰의 이론적 배경 .....	19
제 1 절 경찰의 개념 .....	19
1. 제도적 의미의 경찰 .....	20
2. 형식적 의미의 경찰 .....	20
3. 실질적 의미의 경찰 .....	22
제 2 절 자치경찰의 의의와 필요성 .....	25
1. 자치경찰의 개념 .....	25
2. 자치경찰의 필요성 .....	28
제 3 절 자치경찰의 유형 .....	29
1. 경찰제도의 세 가지 패러다임 .....	29
2. 자치경찰의 유형 .....	30
제 3 장 제주자치경찰법제 분석 .....	33
제 1 절 제주자치경찰의 도입배경 .....	33

1. 경찰의 태동과 발전 .....	33
2. 제주 자치경찰의 연혁 .....	34
3. 제주특별자치도의 합의 .....	35
제 2 절 제주자치경찰법제의 주요내용 .....	37
1. 도입단위 .....	37
2. 제주자치경찰의 사무와 권한 .....	38
3. 제주자치경찰의 조직 .....	46
4. 제주자치경찰의 인력 .....	48
5. 제주자치경찰의 자원 .....	52
제 3 절 소 결 .....	53
제 4 장 독일의 경찰법제 .....	57
제 1 절 독일 자치경찰제도의 헌법상 근거 .....	57
제 2 절 연방의 경찰법과 경찰 조직 .....	58
1. 연방경찰 .....	60
2. 연방 범죄수사국 .....	61
3. 기타 경찰권한을 가진 행정관청 .....	63
4. 연방 헌법수호청 .....	64
5. 연방 정보국 .....	66
6. 군사보호국 .....	67
제 3 절 주의 경찰법제 .....	68
1. 주단위 경찰조직의 이원적 모델 .....	72
2. 바덴 뷔르템베르크 경찰 : 통합형 .....	78
3. 바이어른 경찰 : 분리형 .....	89
4. 베를린 : 도시가 주의 권능 .....	93

제 4 절 기초자치경찰 .....	96
1. 바덴뷔르템베르크 주 .....	97
2. 헤센주 .....	100
제 5 절 독일 자치경찰제도의 특징과 시사점 .....	101
제 5 장 제주자치경찰법제에 대한 입법평가 .....	105
제 1 절 평가개요 .....	105
제 2 절 평가결과 .....	106
1. 권한 및 사무 .....	107
2. 자치경찰의 조직 .....	113
3. 인 사 .....	116
4. 자원마련 및 운영의 적절성 .....	119
제 3 절 소 결 .....	120
제 6 장 제주자치경찰제도의 발전방안 .....	123
1. 자치경찰의 고유사무 및 기능특화 .....	123
2. 자치경찰의 권한 확대 .....	124
3. 인력 및 재원의 효율적 활용 .....	126
참 고 문 헌 .....	129
<b>【부 록】</b>	
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 .....	137

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 필요성과 목적

우리나라는 제주특별자치도에서 유일하게 자치경찰제를 시행하고 있다. 자치경찰제도는 제주에 고도의 자치권을 부여하기 위한 핵심사항으로서 전국적인 도입에 앞서 제주특별자치도의 추진과제로 채택되었다. 자치경찰의 목적은 국가경찰에 비해 신속하고 다양한 대민서비스 체제를 구축함으로써 서비스의 질을 제고할 수 있다는 점 외에도 경찰의 정치적 중립성과 투명성을 확보하기 위함이다. 이러한 목적 이외에도 우리나라의 자치경찰제도는 지방분권을 실현하기 위한 핵심적인 요소로서 강조되고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 목적에 근거하여 제주특별자치도의 자치경찰 시행과 관련된 법률이 2006년 6월 30일 국회를 통과하여 같은 해 7월 1일에 제주자치경찰이 출범하였고, 올해로 운영된 지 6년차에 접어들고 있다.

제주특별자치도의 선행적 운영을 모범사례로 하여 향후 자치경찰제를 전국적으로 도입하기 위한 노력은 꾸준히 진행되고 있다. 이명박 정부하에서의 자치경찰제 도입논의는 2008년 인수위에서 자치경찰제 도입방향을 설정하고, 자치경찰제 시행을 이명박 정부 ‘5대 국정지표, 193개 국정과제’에 포함하면서 본격적으로 시작되었다. 이에 따라 2008년 「지방분권촉진에 관한 특별법」(제11조제3항)에 자치경찰제 도입의무 명시하고 관계기관 조정회의를 거쳐, ‘자치경찰제 도입방안’을 확정(‘08. 5.27)하였으며, 관련단체 등 사전 의견수렴 후 「자치경찰법」 정부안을 입안하기에 이르렀다.<sup>2)</sup> 그러나 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제 모

1) 금창호 외, 제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제, 한국지방행정연구원, 2011, 12-13쪽.

2) 「자치경찰법」 정부안은 여전히 국회를 통과하지 못한 채 표류하다 자동폐기되었다.

델정립에 대한 합의에 이르지 못한 채 자치경찰제 도입논의는 큰 진전을 보지 못하고 있다. 특히 자치경찰의 도입단위, 국가경찰과의 권한배분, 자치경찰의 재원마련 등과 같은 핵심요소들에 대한 합의가 이루어지지 않음으로써 우리 실정에 맞는 자치경찰의 도입과 시행을 위한 여정은 아직 길기만 하다.

이에 따라 본 보고서에서는 자치경찰제의 전국적 확대도입을 위한 사전 준비작업으로서 자치경찰의 도입단위, 자치경찰의 사무, 조직, 인사 및 재정분야 등을 중심으로 제주자치경찰법제를 분석한다. 이러한 분석은 연방과 주간에 경찰권한에 대하여 명확히 구분하고 있는 독일의 경찰법제와의 비교를 통해 진행할 것이다. 독일의 경찰법제는 연방과 주의 권한배분 외에도 기초단위의 자치경찰제도를 자체적으로 운영하는 주가 있다. 이러한 독일 경찰법제의 특징은 우리나라에서 국가경찰과 자치경찰과의 사무 및 권한배분, 특히 도입단위에 따라 어떻게 권한배분이 이루어지는 것이 효과적인가에 대한 모범사례으로써 중요한 의미를 지닌다. 또한 주차원에서 이루어지는 기초단위의 자치경찰은 각 주별로 선별적으로 형성된 제도로서 우리의 경우 기초단위의 자치경찰제를 도입하는 경우에도 좋은 모범사례가 될 것이다.

이러한 비교법적 검토에 이어 제주자치경찰의 6여 년 간의 운영성과에 대하여 전문가 및 실무자에 의한 질적 조사를 실시하여 현재 제주자치경찰의 문제점을 진단하고 이러한 문제점을 바탕으로 향후 우리나라 자치경찰제도 도입을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

자치경찰의 본격적인 논의가 시작되고 있는 이 시점에서 제주자치경찰제에 대한 중간평가는 향후 한국형 자치경찰제도의 확립을 위해 경험적 자료로서 중요한 의미를 지닌다. 물론 제주특별자치도가 갖는 다른 지방자치단체들과의 차별성을 고려한다면, 제주자치경찰제도에 대한 평가결과를 단순하게 다른 지방자치단체들에게 적용할 수는 없을 것이다. 그러나 우리나라에서 유일하게 자치경찰제를 시행하고 있는

제주자치경찰에 대한 평가결과는 자치경찰제도의 본격적인 도입과 시행을 위한 최적의 제언으로서 역할을 수행할 것이다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

전술한 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 우선 제주자치경찰법제와 독일의 경찰법제를 중심으로 비교법적 검토를 진행하고, 이어 자치경찰 전문가 및 실무자에 의한 질적 조사를 통해 제주자치경찰제도의 중간평가를 시행한다.

자치경찰에 대한 비교사례연구의 대상으로 독일의 경찰법제에 한정된 이유는 유럽에서 자치경찰 운영하고 있는 국가들로는 프랑스, 스페인, 이탈리아 등이 대표적이지만 모두 기초단위에서 자치경찰을 운영하고 있는 사례로서 광역단위에서 운영되고 있는 제주자치경찰제에 대한 비교대상으로 적합하지 않다고 판단하였다. 따라서 원칙적으로 주 단위에게 경찰권한이 주어져 있으며, 각 주의 판단에 따라 부분적으로 기초단위의 자치경찰을 운영하고 있는 독일만을 비교대상으로 선정하였다.

또한 제주자치경찰법제에 대한 입법평가를 위한 주요방법으로서 자치경찰 전문가 및 실무자에 의한 질적 조사방법을 선택하였다. 현행 법제에 대한 사후평가의 방법은 매우 다양하기 때문에, 일반적으로 평가 목적에 따라 적합한 방법을 선택 사용한다.<sup>3)</sup> 본 연구에서는 지난 6여 년 간의 제주자치경찰제도 운영사례를 바탕으로 자치경찰의 현황과 문제에 대한 심층적이고 전문적인 평가를 통해 제주자치경찰제의 문제점을 진단하고 개선방안을 도출하고자 일반인에 대한 만족도 조사대신 전문가와 실무자에 의한 질적조사방법을 선택하였다.

---

3) 사후적 입법평가에 대한 자세한 내용은 제5장에서 후술하도록 한다.



## 제 2 장 자치경찰의 이론적 배경

### 제 1 절 경찰의 개념

경찰(Polizei)의 개념은 위험방지를 위한 국가적 행위로서 이해되고 있으며, 경찰법은 위험방지에 관한 법이다.<sup>4)</sup> 이러한 국가작용을 통하여 공공의 안녕과 질서를 보호하고 위험을 방지하는 것은 기본권 보장에 이바지 하지만, 다른 한편으로는 기본권을 침해할 수도 있다. 따라서 실질적 법치국가 실현을 위하여 경찰 및 경찰법의 개념을 명확히 하는 것은 중요하다.

경찰의 개념은 다양한 의미로 사용되고 있으며, 오늘날 위험방지와 관련한 업무를 수행하기 위하여 조직된 경찰관청과 일치하지 않는다. 이는 위험방지의 업무가 더 이상 경찰관청에만 있는 것이 아니라, 그 밖의 다른 행정관청에게도 있기 때문이다.<sup>5)</sup> 이러한 경찰법의 내용을 이해하기 위하여 3가지의 경찰개념, 즉 제도적의미의 경찰, 형식적의미의 경찰, 실질적 의미의 경찰 개념을 구분하여 살펴 볼 필요가 있다.<sup>6)</sup> 이러한 구분은 경찰과 질서행정청 사이의 권한 그리고 경찰 또는 질서 행정청이 개입하기 위한 실질적 전제조건을 확정하며, 법의 보호를 위한 법률해석에 영향을 미치는 등 법 이론적으로나 실무적으로 중요한 의미를 갖는다.<sup>7)</sup>

---

4) Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2009, S. 9.

5) Drews/Wacke/Vogel/Martens, § 5, 3a, Allgemeines Polizeirecht des Bundes und der Länder, 9. Aufl. 1986.

6) Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2007, Rn. 24 ff.; Tettinger/Erbguth/Mann, Besonders Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2009, Rn. 386 f.

7) Vgl. Schoch, Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, 391(393).

## 1. 제도적 의미의 경찰

제도적 의미의 경찰개념에는 조직법상 경찰기관의 조직영역에 속하는 모든 경찰관청이 포함된다.<sup>8)</sup> 이러한 제도적 의미의 경찰은 조직적 의미의 경찰이라고도 한다. 제도적 의미의 경찰의 범위는 「정부조직법」 제29조 및 경찰법 제2조에 의하여 정해진다. “치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다. 경찰청의 사무를 지역적으로 분담 수행하게 하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사소속으로 지방경찰청을 두고, 지방경찰청장 소속으로 경찰서를 둔다”라고 규정하고 있으며, 따라서 경찰청과 그 소속기관의 총체인 경찰청, 지방경찰청, 경찰서가 바로 제도적 의미의 경찰에 해당하게 된다. 또한 2006년 7월부터 「제주특별자치도 설치 및 국제자유화도시 조성을 위한 특별법」이 시행되고 있으며, 동법의 규정에 의해 설치된 제주특별자치도의 자치경찰 조직 또한 제도적 의미의 경찰에 해당하는 것으로 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

## 2. 형식적 의미의 경찰

### (1) 형식적 의미의 경찰의 개념

형식적 의미의 경찰이란 제도적 의미의 경찰이 관장하는 모든 사무를 말한다.<sup>10)</sup> 따라서 형식적 의미의 경찰은 입법자가 부여한 모든 사무를 의미하게 되며, 형식적 의미의 경찰의 범위를 어떻게 규정할 것인지의 문제는 그 나라의 입법정책에 속하는 것이다. 형식적 의미의

---

8) Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2007, Rn. 26.

9) 위험방지와 관련된 업무를 수행하고 있지만, 사설민간경비업체는 여기서 말하는 제도적 의미의 경찰에 해당하지 않는다.

10) Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl., 2008, § 2, Rn. 14; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 25; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht Rn. 16.

경찰과 제도적 의미의 경찰을 구분할 필요성은 제도적 의미의 경찰이 위험방지업무 외에 법규상 부여된 그 밖의 다른 행정활동(청소년보호 등의 복지활동과 범죄수사 등)을 수행하기 때문이다.

우리나라의 경우 정부조직법 제29조 제4항은 치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 경찰청을 두고, 정부조직법에 따른 경찰법 제3조에서는 국가경찰의 임무와 경찰관직무집행법 제2조에서는 경찰관의 직무를 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 교통 단속과 위해의 방지, ⑥ 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지로 규정하고 있다. 또한 제주자치도 자치경찰에 관하여는 제주특별법 제108조는 제주자치경찰단이 처리하는 사무인 자치경찰사무로 ① 주민의 생활안전활동에 관한 사무인 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영, 주민참여 방범활동의 지원 및 지도, 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호, 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교폭력 등의 예방, 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속, ② 지역 교통활동에 관한 사무인 교통안전 및 교통소통에 관한 사무, 교통법규위반 지도·단속, 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도, ③ 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, ④ 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무를 규정하고 있다.

이러한 의미에서 국가경찰과 제주자치경찰단은 형식적 의미에서의 경찰개념에 해당한다. 이러한 경찰의 업무는 위험방지와 범죄수사를 두 가지 축으로 하고 있으며, 이러한 두 가지 사무를 경찰의 이중적 기능(Doppelfunktion)이라고 한다.<sup>11)</sup>

11) Pausch, Polizei- und Ordnungsrecht in Hessen, 3. Aufl., 2002, Kapitel IV, 1.1 참조.

## (2) 실질적 의미의 경찰개념과의 관계

형식적 의미의 경찰개념은 실질적 의미의 경찰개념에 비하여 어떤 의미에서는 넓다고 할 수 있고, 어떤 의미에서는 좁다고 할 수 있다. 실질적 의미의 경찰은 공공의 안녕과 위험방지 외에도 산림·위생·환경·건축 등에 관한 질서유지작용까지 포함하고 있으나, 경찰관직무집행법에서는 질서유지작용에 대한 경찰기관의 권한으로 규정하지 않고 타 행정기관의 권한으로 하고 있다. 따라서 형식적 의미의 경찰에는 행정경찰이 포함되지 않는다. 이러한 면에서 형식적 의미의 경찰개념은 실질적 의미의 경찰개념보다 좁다고 할 수 있다. 이에 반하여 경찰관직무집행법에 따르면 형식적 의미의 경찰에는 범죄수사 등의 사법작용이 포함되어 있으므로, 이러한 의미에서는 실질적 의미의 경찰개념보다 넓다고 할 수 있다.

따라서 형식적 의미의 경찰개념과 실질적 의미의 경찰개념은 ① 제도적 의미의 경찰이 공공의 안녕과 질서에 대한 위험방지라는 실질적 의미의 경찰작용을 행하는 경우 양자는 일치하며, ② 제도적 의미의 경찰이 공공의 안녕과 질서에 대한 위험방지라는 직무 이외에 다른 직무(범죄수사)를 담당하거나, 제도적 의미의 경찰에 속하지 않는 행정기관이 공공의 안녕과 질서유지에 대한 위험방지라는 직무를 수행하는 경우에는 양자는 일치하지 않게 된다.<sup>12)</sup>

## 3. 실질적 의미의 경찰

### (1) 실질적 의미의 경찰개념

실질적 의미의 경찰은 그 작용을 담당하는 행정기관 여하에 관계없이 행정작용의 성질인 행정작용의 목적이나 내용을 표준으로 하여 학

---

12) Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht des Bundes und der Länder, 9. Aufl., 1986, S. 33.

문적 의미에서 정립된 개념을 말하고 있다. 즉 실질적 의미의 경찰은 “공공의 안녕과 질서유지에 대한 위협을 방지하기 위하여 일반통치권에 근거하여 국민에게 명령·강제함으로써 국민의 자연적 자유를 제한하는 작용”이라고 정의 할 수 있다.<sup>13)</sup> 이러한 실질적 의미의 경찰개념이 중요한 이유는, 위협방지임무가 존재하는 경우 특별법이 특별히 정하고 있는 것이 아닌 한 일반경찰법에 적용될 수 있기 때문이다.<sup>14)</sup>

## (2) 공공의 안녕과 질서유지

경찰은 공공의 안녕과 질서유지를 위협하는 위협<sup>15)</sup>으로부터 공중을 보호하거나, 공공의 안녕과 공공의 질서에 대한 장애<sup>16)</sup>를 제거하는 것을 목적으로 한다. 공공의 안녕이란 개인이 생명·신체·명예·자유와 재산과 같은 개인적 법익과 객관적인 성문의 법질서, 국가의 존속·국가 및 그 밖의 공권력주체의 제도 및 행사와 같은 국가적 법익이 아무런 장애도 받지 않고 있는 상태를 말하며,<sup>17)</sup> 또한 공공질서이란 헌법질서 안에서 건전한 공동생활을 위한 필수적인 전제로서 시대의 지배적인 윤리·가치관에 따를 때 그것을 준수하는 것이 인간의 원만한 공동생활을 위한 불가결의 전제조건이라고 간주되는 경우, 공중 속에서 인간의 행위에 대한 모든 규율의 총괄개념을 의미한다.<sup>18)</sup>

13) 김성수, 개별행정법, 법문사, 2004, 453면 참조.

14) 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2010, 360면 참조.

15) 위협은 경찰법의 핵심 개념 중의 하나로써 “객관적으로 예견되는 사실의 정상적인 진행을 방치하게 되면 어떤 상태 혹은 행위가 공공의 안녕과 질서에 손해를 가져올 충분한 개연성이 있는 경우”를 말한다. 이기춘, 경찰질서법상 위협개념 및 표현위협과 위협의 의심, 공법연구 제31집 제4호(2003), 362 면; 김세규, 경찰법상 위협의 의미 -독일의 논의를 중심으로-, 공법연구 제31집 제3호(2003), 603면.

16) 장애란 위협이 실현되었을 때, 즉 현존하는 법익에 대한 감손 혹은 공공의 질서에 포함되는 사회규범에 대한 침해가 발생하여 계속되고 있는 상태를 말한다.

17) 서정범, 경찰법에 있어서 공공의 안녕의 개념, 공법학연구 제9권 제2호(2008), 331면 이하 참조.

18) 서정범, 경찰법에 있어서 공공의 질서의 개념, 경찰학 연구 제8호(2005), 8면 이하 참조.

경찰은 사회공공의 안녕과 질서유지를 목적으로 하는 사회목적적 행정으로서, 이러한 목적에 의한 명령·강제작용이라 하더라도 경찰작용과 다른 국가목적적 작용들은 구별된다. 즉, 국가의 존립 그 자체를 목적으로 하는 국방이나 외교, 그리고 재정 등은 실질적 의미의 경찰이 아니며, 또한 경찰은 소극적으로 사회공공의 안녕과 질서유지를 목적으로 한다. 따라서 경찰권은 소극적인 목적을 위해서만 발동될 수 있으며, 이를 넘어서서 적극적으로 공공복리의 증진을 위하여 경찰권이 발동되었다면, 이는 경찰권의 한계를 일탈한 위법한 작용이라고 할 것이다. 이러한 점에서 경찰은 복리행정 중에서 명령·강제를 수단으로 하는 공용부담 및 규제행정과 구별할 수 있으며, 경찰은 사회공공의 안녕과 질서유지라는 직접적인 목적으로 수행되므로 이러한 점에서 법률판단을 통하여 법을 적용하는 국가작용인 사법작용과 구별된다.

### (3) 경찰의 작용

경찰은 일반통치권에 기하여 국민에게 명령·강제하는 권력적 작용으로써 구체적으로는 경찰명령·경찰처분·경찰허가·경찰강제 등을 그 수단으로 한다. 명령이란 법령에 의하여 개인의 자연적 자유가 제한되고 있는 경우에 경찰명령 또는 그에 근거한 행정행위에 의하여 국민에게 작위·부작위·급부·수인의무를 명하여 자연적 자유를 제한하거나, 경찰목적에 위하여 정하여진 상대적 금지를 구체적인 경우에 해제하여 주는 것을 의미한다. 또한 강제라 함은 개별·구체적인 의무의 불이행이 있는 경우에 상대방의 의사에 반하여 재산·신체에 직접 실력으로써 사실상의 일정한 상태를 실현하는 작용을 말한다.

오늘날 준법률행위적 행정행위, 행정지도, 비권력적 행정조사 등과 같은 비권력적 작용을 통한 경찰작용이 많이 행해지고 있으며, 그 비중이 점차 확대되고 있다. 이러한 사정을 고려하면 경찰이 권력으로 국

민에게 명령·강제하는 작용이라는 것은 경찰작용이 반드시 권력적 수단에 의해서 이루어진다는 것을 의미하는 것이 아니라, 권력적 수단을 주된 요소로 하는 것이 경찰의 특색을 이룬다는 것을 의미하는 것으로 보아야 할 것이다.<sup>19)</sup>

#### (4) 경찰작용의 권력적 기초

경찰은 일반통치권에 근거한 작용이다. 경찰권은 일반통치권에 근거하고 있는 점에서 소위 포괄적 특별권력에 근거하여 명령·강제하는 작용<sup>20)</sup>이나 법정의 질서를 유지하기 위하여 재판장이 행하는 법정경찰과 구별된다.

또한 경찰은 국가의 일반통치권에 의한 작용이므로, 국가의 일반통치권에 복종하는 자는 자연인·법인, 내국인·외국인을 막론하고 경찰권에 복종하여야 한다. 한편 경찰이 다른 행정기관 또는 행정주체에 대하여 경찰권을 발동할 수 있는가 하는 문제는 다른 문제로서 고권주체의 경찰책임에 관한 것이다.

## 제 2 절 자치경찰의 의의와 필요성

### 1. 자치경찰의 개념

자치경찰의 개념은 관점에 따라 다양하게 정의되고 있는데, 대표적으로 지방자치단체를 중심으로 자치경찰을 파악하는 입장과 경찰기능을 중심으로 파악하는 입장으로 구분할 수 있다. 지방자치단체를 중심으로 자치경찰의 개념을 정의하는 관점에서는 무엇보다 자율적인 행정행위로서 주민생활 중심의 경찰서비스를 확보하고 제공하는데 자

19) 서정범/김연태/이기춘, 경찰법연구, 세창출판사, 2009, 25 면 이하.

20) 예를 들면 국회의 질서유지를 위하여 의장이 행하는 의원경찰이 여기에 해당한다.

자치경찰의 의의가 있다고 보며<sup>21)</sup>, 자치경찰은 “일정한 지역내의 경찰작용이 지방자치단체의 권한과 책임에 의하여 이루어지는 경찰”을 의미하기 때문에<sup>22)</sup> “선거 때 주민의 필요에 따라 지역실정에 맞게 치안행정을 펼칠 수 있는 지방자치 이념의 진정한 구현을 위한 제도”<sup>23)</sup>라고 정의하고 있다. 반면 경찰기능을 중심으로 자치경찰을 파악하는 입장에서는 자치경찰을 “지방분권에 따라 경찰이 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역주민의 의사에 근거하여 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도”이며<sup>24)</sup> 경찰의 정치적 중립성을 보장하는 제도<sup>25)</sup>라고 정의한다. 따라서 자치경찰은 중앙정부로부터 부당한 간섭과 통제를 방지함으로써 자주성을 확보할 수 있는 독립적 기관이어야 함을 강조한다.<sup>26)</sup>

한편 자치경찰의 개념은 대륙법계 국가와 영미법계 국가에서도 다르게 정의되고 있는데, 주로 경찰기능의 주요내용에 따라 구분된다. 대륙법계 국가에서는 경찰을 국민의 생명과 신체, 재산의 보호뿐만 아니라 국가 통치권에 기초하여 국가권위의 대변자로서의 역할까지도 포함하는 개념으로 보고 있기 때문에 국가경찰을 중심으로 발전하여 왔다.<sup>27)</sup>

---

21) 안영훈, 자치경찰표준운영모델 개발에 관한 연구, 행정자치부 자치경찰제 실무추진단 용역보고서, 2007년, 5쪽.

22) 한건우, 지방자치작용의 대상으로서 지방자치단체의 사무, 연세법학연구, 6(2), 1999년, 69쪽.

23) 박진현, 우리나라 자치경찰제 도입방향에 관한 실증적 연구, 한국공안행정학회보, 제9권, 2000년, 317-343쪽 ; 양영철, 자치경찰론, 대영문화사 2008년, 31쪽.

24) 이황우, 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도, 치안연구소 자치경찰제도 공처회, 1999년, 5쪽.

25) 최기문, 한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구, 동국대 박사학위 논문, 2000년, 11쪽.

26) 최종술, 한국적 자치경찰제의 도입방안에 관한 연구, 서울대학교 행정논집, 41(1), 2003년, 102-132쪽.

27) 이만중, 자치경찰법 제정 법안에 관한 주요쟁점 고찰, 한국법정책학회, 제8권 제1호, 2008년, 150-151쪽 ; 김종후/이승준, 지방자치제하의 경찰제도의 발전 방향에 관한 연구, 군산대학교 지역개발연구 제XI집, 1999, 68쪽.



&lt;표1&gt; 자치경찰의 개념

구분	저자	개념
자치 단체 중심 접근	안영훈 (2007)	· 주민의 직접·비밀 선거에 의해 선출된 지방정부 의회 또는 지방정부의 장 책임 하에 자율적인 자치경찰 조직·인사·재정 수단을 갖고 관할구역 내에서 주민을 위한 공공(경찰) 서비스를 제공하는 활동
	박진현 (2000)	· 치안행정 업적에 단체장이 책임지며, 선거 때 주민의 필요에 따라 지역실정에 맞게 치안행정을 펼칠 수 있는 지방자치 이념의 진정한 구현을 위한 제도
	한건우 (1999)	· 일정한 지역 내의 경찰작용이 지방자치단체의 권한과 책임에 의하여 이루어지는 경찰
경찰 기능 중심 접근	이황우 (1999)	· 지방분권의 정치사상에 따라 경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 치안업무를 자주적으로 수행하는 제도
	최종술 (2003)	· 중앙정부로부터 부당한 간섭과 통제를 방지하여 자주성을 확보하고, 자치단체장으로부터의 정치적 이용 가능성을 배제하여 중립성을 확보하기 위하여 자치단체장으로부터 분리된 독립기관
	최기문 (2000)	· 경찰행정을 지방분권화하여 지방자치단체가 그 유지의 권한과 책임을 지고 주민의 참여와 통제를 받는 풀뿌리 민주주의인 지방자치단체를 정착시키는 한편, 경찰의 정치적 중립을 보장하는 제도

<출처> 제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제, 금창호 외, 2011.

반면 영미법계에서는 외부의 침략에 대응하여 시민의 권한을 지키기 위한 기능을 경찰개념으로 봄으로써 일찍부터 자치경찰제도가 발전하였다. 영미법계에서는 자치경찰을 지방자치행정의 일부로 간주하

며 경찰권의 설치 및 운영의 권한이 지방자치단체에게 있다고 본다. 따라서 경찰권의 행사방법도 주민의 자유와 권리를 보호하는 것을 주목적으로 하며, 경찰권의 남용을 방지하기 위해 소극적이다.<sup>28)</sup>

## 2. 자치경찰의 필요성

자치경찰제도의 도입근거는 2004년 1월 16일 「지방분권 특별법」 제 10조 제3항에서 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다”고 규정한 것이다. 자치경찰 도입의 필요성은 무엇보다도 국가경찰의 일원구조에 기인하는 폐해를 개선하는 것에 있다. 우리나라는 1948년 정부가 수립된 이후 국가경찰체제를 유지하여 왔는데, 국가경찰의 문제점으로 지역치안 수요에 효율적으로 대응하지 못한다는 점과 지역치안에 대한 자치행정의 종합성과 자기책임성이 부족하다는 점, 그리고 치안행정에 대한 주민참여의 부족 등이 지적되어 왔다.<sup>29)</sup> 또한 국가경찰은 민생치안 등 주민보호보다는 중앙정부의 입장을 대변하는 치안행정을 펼쳐왔다는 비판도 제기되었었다. 반면 자치경찰제는 일원화된 국가경찰체제에 비해 대민서비스의 질을 향상시킬 수 있으며, 주민참여의 확대를 통해 주민과 가까이하는 친근한 경찰상을 정립할 수 있다는 점 등에서 그 중요성이 강조되고 있다.<sup>30)</sup>

이 밖에도 자치경찰제 도입의 필요성으로 첫째 개인보호기능의 충족, 둘째 경찰공무원의 지위안정에 따른 대민서비스 강화, 셋째 자치단체와 경찰간의 마찰해소, 넷째 국가경찰업무의 자치경찰로의 이양에 따른 국가경찰의 업무량 축소와 이를 통한 경찰업무의 효율성 확

---

28) 김건식, 자치경찰제 도입에 관한 법제적 고찰, 국회보고서 2003-12, 국회사무처 법제실, 2003년, 5쪽.

29) 박익중, 바람직한 한국형 자치경찰제도의 방향, 자치경찰연구 제1권 제1호, 2008, 83쪽.

30) 조성택, 김동현., 자치경찰제 도입방안의 분석과 전망, 자치경찰연구, 제1권 제1호, 2008년, 107쪽.

보, 다섯째 지경에 적합한 경찰치안서비스의 제공 가능 그리고 마지막으로 계층축소를 통한 조직의 관리상의 효율성 확보 등을 제시하고 있다.<sup>31)</sup>

### 제 3 절 자치경찰의 유형

#### 1. 경찰제도의 세 가지 패러다임

국가의 경찰제도는 세 가지 패러다임으로 구분될 수 있는데, 첫째 경찰업무에 대한 책임이 지방정부에 맡겨져 있는 지방분권화 체제(fragmented system), 둘째 경찰력이 중앙정부의 직접적인 통제 아래 있는 중앙집권화 체제(centralized system), 그리고 마지막으로 중앙과 지방정부가 경찰업무의 통제를 분담하는 통합형 체제(integrated system) 등이다.

지방분권형 체제하에서는 경찰권을 고유한 자치권의 일부로 인식하여 경찰행정의 민주성을 추구하고 경찰의 기능이 주로 비권력적인 면에 치중되며 경찰의 중립성을 확보할 수 있다는 특징이 있다. 전통적인 자치경찰제도가 이러한 지방분권형 체제의 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 반면 중앙집권형 경찰체제하에서 경찰력은 중앙정부의 직접적인 통제하에 있다. 그러나 민주주의 이념과 대립되는 형태는 아니며 경찰조직의 관리와 운영구조는 분권화될 수도 있으며 다만 법 집행의 성공 또는 실패에 대해서 중앙정부가 책임을 진다는 점이 특징이다. 이러한 중앙집권형 패러다임에 속하는 예로는 한국을 비롯하여 프랑스, 이태리, 핀란드, 대만 등이 있다. 통합형 경찰체제는 국가경찰제도와 자치경찰제도의 균형과 조화를 도모하는 제도로서 일본이 이에 속하는 대표적인 국가이다.<sup>32)</sup>

31) 박익중, 바람직한 한국형 자치경찰제도의 방향, 자치경찰연구 제1권 제1호, 2008년, 83-84쪽.

32) 신현기, 김동욱, 절충형 자치경찰제 도입에 관한 연구, 한독사회과학논총 제13권 제1호, 2003, 76-77쪽.

## 2. 자치경찰의 유형

자치경찰의 유형은 분류기준에 따라서 다양하게 나타날 수 있는데, 크게 국가경찰과 자치경찰간 조직관계, 국가경찰과 자치경찰간의 권한관계 그리고 지방자치단체의 유형에 따라 분류할 수 있다.<sup>33)</sup>

국가경찰과 자치경찰간 조직관계를 중심으로 살펴보면, 자치경찰의 조직이 국가경찰의 조직과 중첩된 정도에 따라서 분리형, 통합형, 절충형으로 구분할 수 있다. 분리형 자치경찰은 국가경찰과 자치경찰의 조직이 완전하게 분리된 형태로서, 이는 미국의 자치경찰제도가 대표적이다. 반면 통합형 자치경찰은 국가경찰의 조직내에 자치경찰을 설치함으로써 국가경찰과 자치경찰의 조직이 통합된 형태로서 일본이 대표적이다. 절충형 자치경찰은 이러한 두 가지 유형을 절충한 형태로서 영국이 대표적인 예에 속한다. 이러한 절충형 자치경찰 유형에서는 각 기관들이 상호협력을 통해 서로 다른 기능을 수행하는데, 예컨대 국가는 감독기능을 수행하고 경찰위원회는 의결기능 그리고 지방경찰처장은 집행기능을 수행한다.

한편 자치경찰의 유형을 국가경찰과의 권한관계에 따라 구분할 수 있다. 이는 자치경찰의 활동에 국가경찰이 관여하는 정도를 적용하여 분류하는 것으로 관여하는 수준에 따라 종속적 관계, 대등적 관계 그리고 독립적 관계로 분류할 수 있다.<sup>34)</sup> 일반적으로 종속적 자치경찰은 국가경찰이 대부분의 권한을 독점하고 있으며 자치경찰은 국가경찰에 종속되는 형태를 유지한다. 이는 경찰활동이 지방자치단체에 의해 이루어지기 보다는 국가경찰의 지시와 통제를 받는 지방경찰에 의해 수행되기 때문에 자치적 요소가 매우 약한 형태이며, 따라서 실질

33) 금창호 외, 제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제, 2011, 10-13면.

34) 최중술, 우리나라 자치경찰제 도입의 쟁점과 경찰인력관리, 한국행정학회 하계학술대회발표 논문집, 2004, 122-145면.

적인 국가경찰제라고 볼 수 있다. 이러한 종속적인 유형에 속하는 국가는 우리나라를 비롯하여 핀란드, 덴마크, 스웨덴 등이다. 이와는 달리 대등적 자치경찰 유형은 자치경찰과 국가경찰간 권한배분을 통해 양자의 관계가 병렬적 구조를 지니고 있는 경찰제를 의미한다. 일반적으로 경찰사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 구분하여 수행하며, 국가경찰이 직접적으로 수행하기 어려운 사무의 경우 자치경찰에게 위임하여 수행하도록 할 수 있다. 이때 국가경찰은 위임사무에 대한 감독과 통제권을 갖는다. 따라서 국가경찰과 자치경찰의 관계는 국가위임사무를 제외하고는 종속적 또는 상하관계가 아닌 대등한 관계를 형성한다. 이러한 유형의 대표적인 국가로는 이탈리아와 스페인이 있다. 한편 미국의 경우 국가경찰과 자치경찰이 각각의 권한을 완전하게 분점하면서 독립관계를 유지하는 독립적 자치경찰 형태를 지니고 있다. 이는 국가경찰과 자치경찰 체계를 완전히 분리하여 운영하는 체제로서 국가경찰은 자치경찰사무로 분리된 업무에 대하여는 아무런 영향력을 행사할 수 없는 형태로서, 실질적인 자치경찰제라고 볼 수 있다.<sup>35)</sup>

이 밖에 지방자치단체의 유형에 따라 자치경찰을 구분하기도 한다. 일반적으로 지방자치단체는 업무의 성격과 대표성 여부를 기준으로 일반 지방자치단체, 특별지방자치단체, 관선지방자치단체, 특별지방행정기관으로 구분할 수 있는데, 이러한 지방자치단체의 종류에 따라 일반지방자치단체 내의 자치경찰조직이 일부 경찰사무를 수행하는 일반지방자치단체모형, 주민대표로 구성된 특별지방자치단체가 자치경찰사무만 수행하는 특별지방자치단체모형, 국가가 임명한 공무원으로 구성된 지방자치단체 내의 조직이 경찰사무의 일부를 처리하는 관선지방자치단체모형, 그리고 국가경찰의 일선지방조직이 경찰업무를 수행하는 특별지방행정기관모형으로 구분할 수 있다.<sup>36)</sup>

35) 양영철, 참여전부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구 - 정책참여자간 갈등을 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회논문집, 2008, 365-399면.

36) 금창호 외, 제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제, 2011, 10-13면.

## 제 3 장 제주자치경찰법제 분석

### 제 1 절 제주자치경찰의 도입배경

#### 1. 경찰의 태동과 발전

우리 경찰은 1945년 미군정하에 독립부서인 경무부로 출발하여 1948년 11월 대한민국 정부수립과 함께 내무부 보조기관인 치안국으로, 1974년 내무부 보조기관인 치안 본부로, 1991년 외청인 경찰청으로 승격되었다. 이에 따라 지방경찰국 역시 지방경찰청으로 명칭을 변경하였다.<sup>37)</sup> 이러한 과정에서 우리나라는 “건국·호국·구국”으로 통칭되는 국가경찰제도를 계속 유지해 왔다. 그러나 정치·경제가 안정되고 지방자치제가 실시되자 주민의 의사가 경찰활동에 직접적으로 반영될 수 있는 지방경찰제도, 즉 주민이 직·간접으로 참여하여 민주적 정당성과 효율성이 보장된 치안서비스의 확보가 절실히 필요한 과제로 대두되었다.

이러한 치안환경과 국민의식의 변화는 경찰제도의 개편논의를 촉발시켰다. 치안서비스에 대한 국민적 관심증대와 역대 정부들의 지방자치제에 대한 확고한 의지는 자치경찰제 도입을 사회적 쟁점으로 부각시켰다. 그러나 지금까지 대부분의 논의들이 자치경찰제 도입 자체에는 기본적으로 동감하지만 구체적 조직형태나 정치적 중립성 및 민주성 확보방안을 놓고서는 의견을 달리하고 있다. 국민들은 아직까지 경찰에 대해 정치권력의 시녀 또는 국민위에 군림하는 기관으로서 관료적·독선적·비민주적인 권력기관으로 인식하고 있다. 따라서 일원적인 구조의 국가경찰제에 대한 우려를 자치경찰제 도입으로 해소하려는 시도를 학계에서는 논의하고 있다.

---

37) 사이버경찰청, [http://www.police.go.kr/infodata/op\\_history\\_04.jsp](http://www.police.go.kr/infodata/op_history_04.jsp).

그러므로 경찰권의 분권화와 민주적 봉사경찰로 경찰에 대한 인식을 전환하기 위해서는 관련된 제도와 법률에 대해 이론적으로 분석해 볼 필요가 있을 것이다. 왜냐하면 경찰권의 분권화에 치우친 나머지 조급한 전면적인 자치경찰제의 실시는 경찰조직 간의 갈등을 불러와 치안상황을 악화시키는 위험도 초래할 수 있기 때문이다.

## 2. 제주 자치경찰의 연혁

우리나라에서 자치경찰에 대한 논의가 활발해진 것은 지방자치제도가 부활된 1991년 이후였다. 1992년 한국개발연구원이 수행한 2000년대 경찰행정방안 연구보고서는 중장기적 과제로 자치경찰제도의 도입을 건의 하였다. 그리고 1994년에는 국회의원이 발의한 경찰법 개정 법률안이 제출되었으나 모두 폐기되었고, 이어 국민의 정부가 정책과제의 하나로 경찰개혁안을 선정하여 1999년 경찰법 개정 법률안을 확정하였다. 그 법률안의 핵심 내용은 광역자치단체 단위의 자치경찰제를 도입하는 것으로서 일본식 절충형 경찰체제와 유사한 형태로 볼 수 있다. 이는 경찰의 정치적 중립을 확보하고 조직 내의 민주화를 실현하여 기존 경찰체제의 근본적 개혁을 수반하는 것이었다. 그러나 이러한 논의는 2000년대에 들어와서 중단되고 말았다. 그 중요요인으로 수사권의 조정, 광역범죄의 대응 능력 등 제반여건이 현행 지방경찰로서는 미비하다는 점과 외환위기라는 경제적 상황을 들 수 있다.<sup>38)</sup> 그 후 지방분권에 대한 강력한 의지를 보이며<sup>39)</sup> 출범한 참여정부는

38) 고문현, 자치경찰제에 관한 연구, 『공법연구』, 제33권, 제5호, 비교공법학회, 2005, 32~37면.

39) 제주특별자치도 자치경찰제도의 도입과정에서 참여정부가 마련한 자치경찰법안을 토대로 2006년 7월 지방분권 로드맵을 통해 2004년 하반기 까지 자치경찰 관련법안 마련, 2006년 상반기 까지 법제화 하고, 2007년 하반기에 실시하겠다고 천명하였다. 특히 2004년 1월에 제정된 「지방분권특별법」 제10조에 의하면 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 도입하여야 한다.”고 자치경찰제의 도입을 국가의 의무사항으로 명시하여 강력한 추진의지를 보여주었다.

자치경찰제도의 도입을 위하여 지방분권 핵심정책과제로 지정하고 2003년 7월 지방분권 추진 로드맵을 작성하고, 정부혁신지방분권위원회에 “자치경찰특별위원회”와 “실무추진단”을 구성하였으며, 실무추진단에서는 자치경찰법안을 마련하여 2005년 8월 4일 입법예고한 후 2005년 11월초 정기국회에 제출하였다. 그러나 국회는 자치경찰법안에 대한 형식적 논의만 하였고, 실질적 심의 한번 없이 2008년 5월 30일 18대 국회가 구성되면서 법안은 폐기되었다.<sup>40)</sup>

그러나 제주도에서는 제주특별자치도제 실시와 더불어 시범적으로 자치경찰제도를 실시하게 되었으며, 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법』(이하 제주특별법이라 한다) 규정을 근거로 하여 2007년 2월 28일 제주특별자치도 자치경찰단이 발대식을 갖고 출범을 하게 되었다.<sup>41)</sup>

### 3. 제주특별자치도의 합의

제주도에서는 특별자치제가 시행되고 있다. 제주도의 법적인 용어는 제주특별자치도이다. 일반적으로 “특별자치제”란 개념은 국가 안에서 특정한 지역에 대해 다른 지역과는 다른, 즉 특별한 자치제도를 인정한다는 것을 의미한다. 이는 우리 학계에서 말하는 행정법상의 특별지방자치단체와는 다르다. 특별지방자치단체란 지방자치법 제2조에서 규정하고 있고, 특정한 목적을 위해서 필요한 경우에 설치되는 지방자치단체를 말하며, 그 대표적인 사례는 지방자치단체조합이다.<sup>42)</sup> 이

40) 양영철 외, 『제주특별자치도의 이해』, 대영문화사, 2008, 212면

41) 자치경찰단의 설치를 위하여 제주특별자치도는 제주특별자치도특별법 제129조 제2항 제1호에 근거하여 우선 국가경찰공무원 중에서 특별임용하기로 하고, 공채를 거쳐 2006년 6월 16일 합격자 37명을 선발하였다. 그리고 자치경찰단장을 임명하고 총 38명의 자치경찰공무원이 8개월에 걸쳐 자치경찰공무원의 추가선발 및 교육, 업무체제 정비 등의 준비작업을 수행한 끝에 2007년 2월 28일 83명의 대원으로 발대식을 가지고 본격적으로 업무를 개시한 것이다. 신현기, 『자치경찰론』, 웅보출판사, 2007, 337~344면.

42) 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2008, p. 83.



에 반해 특별자치제란 단일국가(Unitary State) 체제에서도 특정 지역에 자치권의 특례를 헌법에서 인정하는 사례를 말하며, 이는 여러 나라에서 찾아 볼 수 있다. 제주특별자치도가 모델로 참고한 마데이라군도가 속한 포르투갈의 경우에는 헌법에서 단일국가(Unitary State)임을 표방하면서도, 동시에 마데이라(Madeira)와 아조레스(Azores)군도의 경우에는 자체적인 정치·행정에 관한 법률을 제정할 수 있는 권한과 자치기관을 가지는 특별자치지역임을 선포하고 있다.<sup>43)</sup>

또한 이탈리아 헌법에서도 시칠리아(Sicilia), 사르데냐(Sardegna) 등의 지역에 자치의 특례를 인정하고 있으며,<sup>44)</sup> 핀란드 헌법에서는 올란드 군도에 대해 폭넓은 자치권을 허용하는 특례를 두고 있다.<sup>45)</sup>

『제주특별법』 제1조에서는 “제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장”한다고 하여, 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 강조하며, 특별자치제 실시의 목적과 근거를 설명하고 있다.

또한 제주특별법 제10조에서는 종전의 제주도를 폐지하고, 제주특별자치도를 설치하여 제주도에 이 법이 정하는 특수한 지위를 부여하고 있다. 즉 제주특별자치도는 단순히 광역자치단체인 기존의 제주도가 그 명칭만 변경된 것이 아니라 자치단체의 성격까지 바뀌게 되었고, 기존의 자치단체와는 그 성격이 다르기 때문에 2006년 1월 11일 “지방자치법”을 개정하여 제2조 제1항 제1호에서 지방자치단체의 종류에 “특별자치도”<sup>46)</sup>를 추가하고, 같은 법 제174조 제2항에서는 서울특별시

43) 포르투갈 헌법 제6조 참조.

44) 이탈리아 헌법 제116조.

45) 핀란드 헌법 제75조.

46) 광역자치단체와 특별자치도가 무엇이 다른지에 대하여는 명확한 설명이 없으나, 제주특별자치도를 추진하면서 제주도에서는 특별자치도를 자치권의 획기적인 확대와 분권의 특례를 통하여 일반 자치단체와는 다른 특별한 지위를 가지고 책임행정을 수행하는 선도적 자치단체를 의미하는 것으로 보았다(제주특별자치도 추진계획, 2004. 11. 제주도).

와 같이 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 있어서 행정체제의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있도록 규정하고 있다.

이러한 제주특별법의 제정과 특별자치제의 실시에 따라 제주도에서는 다른 지방자치단체에서는 볼 수 없는 자치경찰제도가 제주특별법을 근거로 하여 실시되었다.

## 제 2 절 제주자치경찰법제의 주요내용

### 1. 도입단위

제주자치경찰은 국가경찰의 업무를 분산 수행하는 것이 아니라 기존에 없던 치안서비스를 주민들에게 제공하여 주민의 권리를 보호하는 것을 목적으로 한다고 볼 수 있다. 이는 형태적으로 참여정부시절의 자치경찰법안의 토대가 되는 기치자치단체 중심의 자치경찰제도의 운영방안과 유사하지만, 제주특별자치도의 지위와 특성상 광역 중심의 자치경찰단으로 운영되고 있다. 현행 국가경찰제도를 살펴보면 경찰청이 행정안전부의 외청으로 예산과 조직 관리의 독자성이 인정된다. 따라서 행정안전부에서는 부처내의 전체적인 예산편성, 부령의 제정과 경찰위원회의 구성 등 간접적으로 경찰조직에 영향을 미치고 있다. 지방자치단체의 경우 경찰청이 외청으로 독립하기 이전에는 지방자치단체의 장은 그 지역 내의 법률과 질서유지, 경찰의 직무에 대하여 책임이 있어 지방경찰에 대하여 그에 관한 지시를 내릴 수 있었다. 다만 인사, 예산, 조직관리는 해당 경찰관서의 장이 독립적으로 권한을 행사하였다. 그러나 외청으로 독립한 이후에는 경찰법에서 소속하에 경찰관서를 두도록 명시하였으나, 실질적으로 지방경찰청이 독자적으로 법률과 질서유지기능을 수행하고 있다. 이처럼 지방자치단체와 지방경찰관서의 유기적인 관계의 부재는 치안서비스에 대한 시각의

차이로 인한 갈등을 불러오게 되었고, 이는 자치경찰제도의 필요성이 대두하게 된 배경과도 밀접한 관련이 있다. 지방자치단체와 지방경찰관서의 유기적인 관계의 재정립은 어떤 이유로든 필요하기 때문이다.

현행법제하에서 우리나라에 자치경찰제도를 도입한다면 광역 중심의 자치경찰제도보다는 기초중심의 자치경찰제도가 효율적일 것이다. 왜냐하면 혼란을 줄이고 새로운 치안서비스를 창출하여 주민의 공감을 얻기 쉽기 때문이다. 제주자치경찰의 사례를 살펴보면 자치경찰은 국가경찰과 달리 주민의 치안서비스 제공에는 장점이 있다. 다만 인력과 재정, 그리고 수사권의 확보가 미흡하여 제 역량을 발휘하고 있지 못하는 실정이다.

## 2. 제주자치경찰의 사무와 권한

### (1) 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.<sup>47)</sup> 이는 국가경찰의 사무에 관한 규정인 경찰관직무집행법 제2조

---

47) 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 사회적 보호가 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

에서 제1호부터 제4호까지는 직무의 유형을 열거하고, 제5호에서 “기타 공공의 안녕과 질서유지”<sup>48)</sup> 라고 규정하여 직무의 유형을 열거하고 있지 않고 개괄주의를 취하고 있는<sup>49)</sup> 방법과 차이가 있다. 이는 기존법률의 규정에 의한 경찰관의 사무 외에 경찰의 사무가 돌발적으로 또는 과학과 사회의 발전으로 생겨 날 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 의한 사무만 행하여야 한다. 경찰의 사무는 지역주민의 재산과 생명을 보호하는 행정작용이므로 자치경찰 원리의 실현이라는 관점에서 자치경찰 사무의 범위는 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.<sup>50)</sup>

또한 『제주특별법』 제108조는 『경찰관직무집행법』 제2조 제1호의 “수사”에 관한 규정이 없다. 사법경찰의 기능인 범죄의 수사는 공소의 제

---

다. 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도

3. 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
  4. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무
- 48) “기타 공공의 안녕과 질서유지”란 동조항의 앞 부분에서 규정된 “범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인경 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. 홍정선, 전계서, 12면.
- 49) 경찰관직무집행법 제2조 (직무의 범위)에서 : ① 범죄의 예방 및 진압수사 ② 경비·요인경호 및 대간첩작전수행 ③ 치안정보의 수집·작성 및 배포 ④ 교통의 단속과 위해의 방지 ⑤ 기타공공의 안녕과 질서유지를 규정하고 있다.
- 50) 김남진, 행정법 II, 박영사, 2000. 263면. ; 석종현, 일반행정법 (하), 삼영사, 2004. 331면. ; 이병철, 행정법강의, 박윤훈, 최신행정법강의 (하), 박영사, 2002. 325면.

기·유지와 관련하여 매우 중요한 기능이다. 『제주특별법』 제117조 제1항의 규정에는 “자치경찰공무원이 직무수행 중에 범죄를 발견한 경우에는 범죄의 내용 또는 증거물 등을 소속 자치경찰관 단장 또는 자치경찰대장을 거쳐 제주특별자치도 지방경찰청장 또는 경찰서장(해양경찰서장을 포함한다)에게 그 사무를 인계하여야 한다.”라고 규정하고, 제2항의 “자치경찰공무원이 현행범인을 발견하여 현장에서 체포한 경우에는 즉시 국가경찰공무원에게 인도하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이와 같이 자치경찰관에게 『형사소송법』 제213조 제1항의 규정에 의한 일반인이 현행범을 체포하는 경우와 같은 권한만 인정한다면, 일반인과 자치경찰관의 차이는 동법 제213조 제4항의 규정에 의하여 현행범에게 미란다 고지를 해야 하는 것뿐이다. 그러나 수사권이 없는 자치경찰이 곧바로 국가경찰에 인도될 현행범에게 변호사선임권 등을 고지하는 것은 큰 의미가 없는 것 같다.<sup>51)</sup> 뿐만 아니라 직무수행 중에 범죄를 발견한 경우에는 범죄의 내용 또는 증거물 등을 여러 단계를 거쳐 제출하고, 현행범을 수사하지 못하고 인계하여야 하는 절차는 업무의 효율을 떨어뜨리는 결과를 초래하고 있다. 즉 제주특별법의 자치경찰에 관한 규정은 지방분권이라는 취지에도 불구하고 자치경찰의 권한과 사무를 축소함으로써 특히 일반범죄의 수사가 자치경찰에게 원칙적으로 배제되어 있어 지방자치단체에 경찰권을 부여하겠다는 것인지 그 진위를 의심하게 하고 있다.

그리고 자치경찰과 국가경찰간의 사무분담 및 사무수행방법에 관한 업무협약 제2조에서 자치경찰의 사무를 규정한 용어 중 “지역경비”를 정의하고 있는데 그 중 집회 및 시위에 관한 법률에 적용받는 행사를 제외한다고 하였다. 우발적이고 과격한 민원집단이 관공서에 난입하는 행위 등은 집회 및 시위에 관한 법률상의 적용을 받지 아니하므로

51) 황정익, “제주자치경찰 현황과 치안업무의 범위”, 형사정책 제19권 제1호, 2007, 440면.

넓게 해석을 하면 자치경찰의 업무범위에 포함된다. 예를 들면 관공서에 불특정다수인들이 우발적으로 몰려와 과격한 농성을 하는 경우에 발생하는 폭력행위 등 처벌에 관한 법률상의 상해죄나, 손괴죄 공무집행방해죄 등의 범죄가 발생하거나 발생할 우려가 있게 되면 예방조치 및 체포 등은 자치경찰의 직무와는 거리가 멀어 경찰관직무집행법에 따라 집행하는 것이 논리적으로 타당하다.<sup>52)</sup> 이러한 경우는 자치경찰과 국가경찰의 업무영역이 중복되어 효율성이 저하되고, 자치경찰의 업무수행에 장애요소가 되므로 개정에 대한 논의가 필요하다.

## (2) 특별사법경찰사무

제주특별자치도 자치경찰이 특별사법경찰사무를 수행하는 법적인 근거는 『제주특별법』 제108조 제4호의 규정에 의한 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제10조이며, 제주특별자치도에서는 같은 법 제5조에 의한 일반 공무원과 같은 법 제10조에 의한 제주특별자치도 자치경찰이 공동으로 협조하여 특별사법경찰사무를 수행하게 되었다. 그런데 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 있다.<sup>53)</sup>

한편 자치경찰의 수행사무 중 특별사법경찰사무를 제외하고는 많은 부분 국가경찰과 같은 사무를 수행하게 되어 업무의 중복이 심하고, 또한 수행 업무의 대부분이 일반 행정기관이 담당할 업무이다.<sup>54)</sup> “제

52) 황정익, 전계논문, 441면.

53) 황정익, 전계논문, 443~444면.

54) 황정익, 전계논문, 443~444면.

주국제공항내 관광객 보호 및 교통관리”, “지역 문화행사 혼잡정비 및 교통관리” 등의 업무는 청원경찰이 담당하여야 할 업무라고 할 수 있다. 결국 현재 제주자치경찰이 수행하는 업무는 행정기관이 담당하여야 할 비권력적 행정행위가 대부분이어서 자치경찰의 정체성이 문제가 된다. 따라서 국가경찰 또는 검찰과의 수사권조정 문제가 우선 해결되어야 하겠지만 범죄수사권을 비롯하여 권력적 활동도 적극적으로 전개할 수 있도록 법제의 개선이 필요하다.

### (3) 제주 지방경찰의 사무와 권한

우리나라에서 경찰사무는 국가사무로 인식하고 있으며, 『경찰법』은 제2조 2항에서 경찰의 사무를 지역적으로 분담수행하기 위하여 특별시장·광역시장·도지사 소속하에 지방경찰청을 두고, 지방경찰청장 소속하에 경찰서를 두고 있다. 또한 『경찰법』 제14조 2항에 따르면 지방경찰청장은 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할 구역 내의 경찰사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다. 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.

경찰법상의 조직을 보면 지방경찰청은 현재 시도지사 소속하에 두도록 규정하고 있다. 단순히 경찰법 제2조 2항만을 본다면 지방경찰조직은 국가사무를 분담 수행하는 지방자치단체장에 속해 있다고 볼 수 있다. 또한 지방자치법에서 자치사무로 경찰을 예시하지 않은 점

은 경찰사무를 자치사무로 인정하지 않고 있다고 볼 수 있다. 경찰법 제2조의 조직에 관한 규정 “경찰청을 행정안전부 소속하에 두고, 지방경찰청을 시도지사 소속하에 두도록 하고 있다.”는 현행 지방경찰조직에서는 큰 의미가 없는 조문이라고 할 수 있다.

지방경찰청의 지휘·감독권은 경찰법 제14조 2항에 따라 경찰청에 있기 때문에, 소속만 시도지사에게 있고 지휘·감독은 경찰청에 두고 있다. 경찰사무를 국가사무로 보고 있는 경우가 학계 및 실무에서의 다수 의견이며, 시도지사에게 지휘·감독권이 있다고 주장하는 경우는 경찰사무를 국가사무중 기관위임 사무로 보고 있기 때문이다. 이러한 주장은 경찰법이 소속 상 지방경찰청을 시도지사에게 두고 있으며 시도지사는 국가로부터 기관위임을 받아 경찰에 대하여 일반적인 감독권이 있다고 한다. 그러나 경찰법 제14조를 엄격히 해석하면 지방경찰청장은 경찰청장으로부터 지휘·감독을 받아 경찰사무를 처리하게 되고 있는 것으로 보아 경찰을 국가가 지방자치단체에 위임한 기관위임 사무로 볼 수는 없을 것이다.<sup>55)</sup>

경찰법은 경찰조직 및 작용에 대한 기본법으로 이해할 수 있으며 이 경찰에 관한 기본법에서 경찰사무를 자치사무 아니면 국가사무로 규정하는 직접적인 조항은 두고 있지 않다. 그렇다고 하여 경찰사무를 무조건 국가사무로 보고 지방자치단체와의 관계를 단절할 타당한 이유는 없을 것이다. 경찰법상 지방경찰청을 시도지사 소속하에 둔 것은 지방자치단체장인 시도지사의 권한 하에 경찰을 둘 수 있다고도 볼 수 있다. 현행 경찰법상 이 조항은 행정편의상 두는 것이 아니라 법치행정의 원칙에 따라 법률에 그 근거조항을 두고 있으므로 경찰사무를 국가사무로 이해할 근거로는 약하다. 경찰법이 지방경찰청을 시도지사 소속하에 둔 것은 경찰사무를 다른 지방사무와 연계시켜 수행

55) 김원중, 자치경찰제도의 법리적 검토, 한국지방자치학회보, 제16권 제1호, 한국지방자치학회, 2004.03, 194면.



하도록 하려는 것으로, 지방자치제도가 정착되면 자치경찰로 전환시키기 위한 것으로도 이해할 수도 있다.

경찰법상의 일반적 해석으로는 경찰의 사무가 지방자치단체에 위임된 단체위임사무로 볼 수도 있으나, 경찰을 행정·사법경찰로 이원화하지 않고 일원화 하여도 헌법의 자치사무보장에 의해서 경찰사무도 소방업무나 교육사무와 함께 민주화·정치적 중립을 위해 지방자치단체의 고유사무로서 이해하여야 논리적으로 타당할 것이다.

이 모든 논의를 종합적으로 살펴볼 때 지방경찰의 사무를 단체위임사무, 기관위임사무, 또는 자치사무로 이해함에 관계없이 도지사가 지방경찰의 사무를 총괄함에 법적인 문제는 없어 보인다. 다만 경찰의 정치적 중립과 공정한 사무 즉 지방 토착세력화의 우려로 전반적인 법규와 질서유지에 관한 지시는 도지사가 지방경찰청에 할 수 있도록 조정하여 지방자치단체와 지방경찰청과의 유기적인 관계를 재설정하고, 인사·예산·조직에 관한 독자성은 경찰청장을 중심으로 지방경찰청장에게 유지토록 하여 지방경찰의 업무를 수행하도록 한다면 지방자치단체와의 업무협조와 경찰사무의 공정성을 함께 도모할 수 있을 것이다.

#### (4) 국가경찰과 자치경찰의 권한 배분

지방분권화를 이룩하여 주민의 자치를 보장하기 위해서는 국가의 존립을 위해 반드시 필요한 부분만을 국가사무로 하여야 하는 것이 요구됨에도 불구하고, 경찰사무는 중앙정부가 국가사무로 인식하고 있다. 경찰사무를 국가사무로 인식함으로써 인하여 우리 경찰법 제1조와 제4조에 규정한 경찰의 목적과 이념인 경찰의 정치적 중립의 논의가 끊이지 않고 있다. 지방자치제가 자리 잡고 있는 현재의 상황에서 지방자치사무 중 주민의 권리보장에 가장 밀접한 기관인 경찰이 중앙정부에 소속되어 지역 내 질서유지기능에 대하여 주민의 의사가 충분하

게 반영되지 못하고 있다. 또한 경찰의 업무가 국가의 사무로 남아 있으면 경찰 공무원의 관료화나 국민에 대한 봉사행정, 경찰의 정치적 중립성이 보장되지 못하는 상황도 배제하기 어렵다. 그리고 지방 사무에 대하여 지역의 특수성이 강조되고 있는 요즘 지방 경찰에 있어서도 요구되는 지역별 상황에 적합한 지역치안수요에 부응하기 어렵다. 현행 헌법 제117조에서 지방자치사무를 규정하여 지방자치단체의 자치사무에 관하여 전 권한성과 자기책임성을 부여하여 주민의 복리와 재산을 관리하도록 보장하고 있는데, 이 규정에 의해서도 경찰의 사무를 자치사무로 규정하고 있다는 것을 도출 할 수 있다. 일반적으로 경찰은 사회공공의 안녕과 질서의 유지라는 소극적 목적을 위하여 작용하며, 적극적으로 사회공공의 복리를 증진시키기 위하여 발동될 수 없다고 한다. 왜냐하면 헌법 제37조 제2항의 기본권의 3가지 제한목적 중 질서유지의 기능에 경찰기능이 포함되어 국가작용으로 인식되기 때문이다.<sup>56)</sup> 그러나 경찰의 목적을 위와 같이 소극적으로 한정하는 것은 경찰권의 남용을 방지하기 위한 것이지, 경찰권 자체가 소극적 목적에 한정되는 것은 아니다. 현대에 있어 경찰권은 행정활동의 다양화로 인하여 더 이상 소극적인 목적에 한정할 수 없다. 복지행정을 추구하는 행정에 있어 경찰을 소극목적으로만 한정할 이유는 그 타당성을 상실하였다고 볼 수 있으며, 특히 헌법 제117조 1항에서 주민의 복리와 재산은 지방자치단체사무로 규정하고 있다. 우리나라는 복지국가로 나아가고 있으며, 경찰도 봉사경찰, 즉 지역주민에 봉사하는 경찰로 변화하고 있다. 따라서 경찰사무를 국가사무로 단순하게 도식화하여서는 아니 된다. 특히 교통이나 방범활동과 같이 주민생활과 밀접하고 국민의 개인적인 권리보호의 성격이 강한 부분의 경찰활동은 자치경찰의 권한으로 이관하는 것이 지방자치의 본질에 맞는 권한배분이라 볼 수 있다.

56) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2011, 364면.

### 3. 제주자치경찰의 조직

제주자치경찰의 조직과 관련해서는 「제주특별법」 제105조에서 제107조, 제113조에서 제114조까지 규정되어 있다. 위 법률 제105조는 “자치경찰에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 지방자치법 및 지방공무원법에 의한다.”라고 규정하여 자치경찰의 조직근거로써 「제주특별법」외에 「지방자치법」을 들고 있다.

「제주특별법」 제106조 제1항에서는 제주특별자치도의 고유한 특성을 최대한 활용하고 그 기능을 담당하는 자치경찰의 설치에 대한 근거를 마련하고 있으며,<sup>57)</sup> 이러한 자치경찰단의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 도조례를 통해서 규정하도록 하고 있다.<sup>58)</sup> 동법에 따르면 자치경찰단장을 임명할 권한과 지휘·감독권 또한 도지사에게 있으며(동법 제107조 제1항), 자치경찰단장은 자치총경으로 보하지만, 필요하다고 인정되는 경우에는 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있도록 하고 있다(제2항). 도지사는 자치경찰단장의 직위를 개방형직위로 지정하여 운영하는 경우에는 임용기간 만료일에 60세가 초과되지 아니하는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 임용하여야 하며, 이 경우 미리 제127조의 규정에 의한 자치경찰공무원인사위원회의 심의·의결을 거치도록 함으로써 자치경찰의 조직형태를 위원제가 아닌 독임제 자치경찰 조직형태를 선택하고 있다(제3항). 그리고 자치경찰조직은 제주특별자치도의 보조기관으로 설치하고 있다. 자치경찰기관을 자치단체장의 보조기관으로서 설치하는 것은 주민통제, 경상비절감, 일반 행정과의 연계성 보장가능 등의 장점을 갖고 있으나, 경찰의 운영이나 인사에 자치단체장의 간섭을 받게 되어 자

57) 제주특별법 제106조 제1항, 자치경찰사무를 처리하기 위하여 제주특별자치도에 자치경찰단을 둔다.

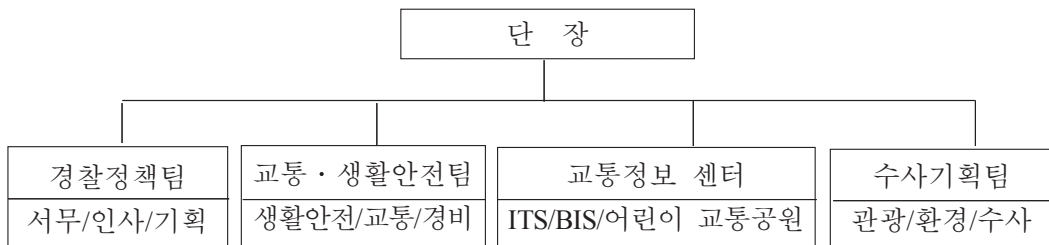
58) 제106조 제2항, 자치경찰단의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 도조례로 정한다.

치경찰의 정치적 중립성이 침해될 우려가 있으며, 지역실정에 따라 그 규모가 달라지는 것에 탄력이지 못하는 단점이 있다.<sup>59)</sup>

「제주특별법」 제113조 제1항에 따라 제주특별자치도는 지방행정과 치안행정의 업무 협조 및 제2항의 각 호의 사항의 심의·의결을 위하여 도지사 소속하에 치안행정위원회를 둔다. 또한 위 법률 제113조 제2항에서는 “치안행정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결 한다”라고 치안행정위원회의 설치 및 기능에 관하여 규정하고 있으며, 제114조에서 치안행정위원회의 구성에 관하여 규정하고 있다.

제주특별자치도 자치경찰 조직은 아래 표에서 보여주는 바와 같이 제주특별자치도의 성격과 맞물려 광역 중심의 조직구성 체계를 갖추고 있다. 우선 제주특별자치도 단위의 자치경찰단이 조직되어 있고, 각 행정시 단위로 자치경찰대가 구성되어 있다. 세부적인 구성은 자치경찰의 업무에 따라 네 개의 팀으로 구성하고 있다. 구 제주특별법에서는 제109조에서 자치경찰대의 규정하고 있어 집행기능은 행정시 단위의 자치경찰대에서, 정책기능은 광역단위인 자치경찰단에서 수행하도록 규정했었다. 그러나 개정된 제주특별법에서는 자치경찰대 규정을 삭제함으로써 광역중심의 자치경찰의 운영을 예시하고 있으나, 자치경찰의 사무는 참여정부 시절의 기초 중심의 자치경찰의 기능을 보여주고 있다.

<그림1> 제주자치경찰단 조직도



출처; 제주자치경찰단 홈페이지 <http://jmp.jeju.go.kr/>

59) 행정자치부, 「자치경찰제 추진 중간보고서」, 자치경찰제실무추진단, 2004~2007. 66면.

<그림2> 제주시 자치경찰대 조직도



출처; 제주자치경찰단 홈페이지 <http://jmp.jeju.go.kr/>

<그림3> 서귀포시 자치경찰대 조직도



출처; 제주자치경찰단 홈페이지 <http://jmp.jeju.go.kr/>

#### 4. 제주자치경찰의 인력

제주자치경찰의 인력관리에 관해서는 「제주특별법」 제127조에서 자치경찰공무원 인사위원회 설치에 관하여, 제128조에서 자치경찰공무원 인사위원회의 기능, 그리고 제159에서 자치경찰공무원의 신규임용에 대하여 규정하고 있다. 그리고 「제주특별법」에서 규정하지 않은 사항은 지방공무원법을 적용하도록 제105조 제2항에서 규정하고 있다. 경찰법과 비교해 보면 경찰법상 경찰위원회가 심의·의결기관으로서 경찰의 정치적 독립성확보를 이념으로 하고, 구성에 있어 그 위원을 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 규정

하고 있어 경찰인사의 중립성과 독립성을 담보하고 있으나, 자치경찰 인사위원회는 그 구성이 지방자치단체의 영향을 받도록 규정되어 그 역할이 제한적일 수밖에 없다.<sup>60)</sup>

「제주특별법」 제127조 제1항에서 제128조의 규정에 따르면 “자치경찰공무원의 인사에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 자치경찰공무원인사위원회를 둔다”고 규정하고 있으며, 제2항에서는 자치경찰인사위원회 위원장의 임명, 제3항에서는 자치경찰인사위원회의 구성 및 운영에 관한 사항에 관하여 규정하고 있다.

자치경찰공무원의 채용, 인사, 인사교류, 승진 등에 관한 구체적인 사항은 제주특별자치도 자치법규에 위임되어 있다.<sup>61)</sup> 또한 자치경찰공무원은 지방공무원법에 의거하여 특정직 지방공무원으로 신분을 보장받고 있다. 이들은 국가경찰과 달리 계급정년이 없고, 승진은 시험방식이 아닌 승진심사에 따르고 있다.

자치경찰인사에 관한 제주특별자치도의 조례와 규칙은 「제주특별자치도 자치경찰단 개방형 직위의 운영에 관한 조례」(2007. 8.22일 제정), 「제주특별자치도 자치경찰공무원 인사규칙」(2006년 10.18일 제정), 「제주특별자치도 자치경찰공무원 인사교류조례」(2006년 5. 10일), 「제주특별자치도 자치경찰공무원 임용 등에 관한 조례」 등이 있다.

자치경찰단의 설치를 위하여 제주특별자치도는 「제주특별법」 제129조 제2항 제1호에 근거하여 우선 국가경찰공무원 중에서 특별임용하기로 하고, 공채절차를 거쳐 2006년 6월 16일 합격자 37명을 선발하였다. 응모자격은 우수자원을 유치하고 기존의 공무원 인력이관의 취지에 충실하기 위하여 연고의 제한 없이 전국단위로 모집하였다. 그

60) 지방공무원법 제7조제3항에 따라 자치경찰 인사위원회 위원은 해당지방자치단체의 공무원(국가공무원을 포함한다) 및 다음 각 호에 해당하는 사람으로서 인사행정에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명하거나 위촉하되, 위원의 자격요건에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

61) 자치경찰공무원 임용·인사교류 조례, 자치경찰공무원 인사규칙 등

리고 자치경찰단장을 임명하고 총 38명의 자치경찰공무원이 8개월에 걸쳐 자치경찰공무원의 추가선발 및 교육, 업무체제 정비 등의 준비 작업을 수행한 끝에 2007년 2월 28일 83명의 대원으로 발대식을 가지고 본격적으로 업무를 개시하였다.<sup>62)</sup>

현재 제주자치경찰의 인력현황을 살펴보면, 정원 197명이지만 현재 제주자치경찰단에는 아래 <표2>와 같이 총 164명의 자치경찰공무원과 일반직공무원이 근무하고 있다. 정원대비 33명의 부족한 인원은 앞으로 전직이나 신규채용을 통하여 전원 채용할 예정으로 있다. 그러나 정원대비 결원을 모두 충원한다고 하더라도 현행 제주자치경찰의 인력규모는 실질적인 자치경찰업무를 수행하기에는 턱없이 부족한 상황이며, 이는 제주지방경찰청과 비교해보면 보다 명확히 알 수 있다. 현재의 제주자치경찰의 인력규모는 제주지방경찰의 불과 7분의 1수준으로 그 사무의 수행에 있어 상당한 제약이 따를 수밖에 없다.

<표2> 제주특별자치도 자치경찰 정원

구 분	계	자치경찰공무원				일반직공무원			
		계	단	제주대	서귀대	계	단	제주대	서귀대
정 원	197	127	19	68	40	70	14	42	14
현 원	164	94	16	52	26	70	14	42	14
과 부족	-33	-33	-3	-16	-14	-	-	-	-

출처; 2011 활동동목표 및 평가결과 제주자치경찰단 홈페이지

또한 2006년 6월 16일 선발된 38명의 자치경찰공무원에 대한 교육은 3일간의 일정으로 제주도 지방공무원교육원에서 자치경찰 관련법령 등 직무수행에 필요한 기본지식을 총 22시간에 걸쳐 이루어 졌는

62) 신현기, 자치경찰론, 웅보출판사, 2007, 337-344면.

데, 교육시간이 각 과목당 2시간 정도여서 깊이 있는 기본지식 학습이 되지 못했다는 점이 나타난다. 현재 자치경찰단은 자체적인 교육기관이나 과정이 없는 상태이다. 그렇다 보니 자치경찰로서의 신입교육이 제대로 이루어 질 수 있는 여건이 조성되어 있지 않고, 제주자치경찰은 중앙경찰학교의 위탁교육으로 해당교육을 수료하고 있다.<sup>63)</sup>

<표3> 제주특별자치도지방경찰청 정원표

구 분		계	경 찰 관								
			소계	치안감	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
<b>계</b>		<b>1,348</b>	<b>1,348</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>30</b>	<b>61</b>	<b>146</b>	<b>274</b>	<b>390</b>	<b>435</b>
지 방 청	<b>소 계</b>	<b>218</b>	<b>218</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>23</b>	<b>35</b>	<b>66</b>	<b>62</b>	<b>14</b>
	경 무 과	35	35	1	1	3	3	9	13	4	1
	생활안전과	23	23		1	1	2	2	8	8	1
	수 사 과	36	36		1	1	6	4	14	9	1
	경비교통과	66	66		1	1	6	12	17	18	11
	정 보 과	16	16		1	1	2	2	7	3	
	보 안 과	29	29		1	1	3	2	4	18	
	홍보담당관실	5	5			1	1		2	1	
	청문감사담당관실	8	8		1	1		4	1	1	
직 할 대	<b>소 계</b>	<b>147</b>	<b>147</b>		<b>1</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>38</b>	<b>80</b>	
	해안경비단	119	119		1	2	8	13	35	60	
	공항경찰대	28	28			1	1	3	3	20	
제주동부경찰서		384	384		1	6	11	40	65	91	170
제주서부경찰서		304	304		1	6	9	31	54	78	125
서귀포경찰서		295	295		1	5	9	24	51	79	126

출처; 제주지방경찰청; <http://www.jjpolice.go.kr>

63) 이상열, 제주자치경찰의 실태분석 및 발전방안에 관한 연구, 한국행정학회 2010년도 춘계학술대회 발표자료, 한국행정학회, 2010, 449면.



## 5. 제주자치경찰의 재원

자치경찰의 재원에 대해서는 「제주특별법」 제122조에서 “국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는 데 필요한 경비를 지원할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 또한 「국가균형발전특별법」 제35-2조에서 제주특별자치도의 세입과 세출에 대하여 규정하고 있다. 「국가균형발전특별법」 제35-2조 제2항 제2호는 「제주특별법」에 따라 이관되는 특별지방행정기관 이관사무의 수행에 필요한 경비와 자치경찰로 이체(移替)되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영비 일부를 지원할 수 있게 규정하고 있다. 이에 따라 2011년 국가는 아래 <표4>와 같이 약 26억에 달하는 금액을 제주자치경찰에 지원을 하였다.

자치경찰에 대한 재정은 2011년 현재 국비 42.3%, 지방비 57.7% 구조이나 앞으로 자치경찰관이 충원됨에 따라 지방비의 부담은 계속 증가할 전망이다. 국고지원은 제주자치경찰관 중 국가경찰에서 이체된 인력 38명에 대한 인건비 약 20억과 경상경비 및 사업비 약 6억원이다. 제주특별자치도의 열악한 재정자립도와 자치경찰제도의 시범실시의 취지에 맞게 제주자치경찰단의 정원의 50%까지 국비의 지원이 필요할 것으로 본다.

제주자치경찰의 재정지원에 관한 사항은 제주특별법 제122조에 규정되어 있다. 하지만 이 조항은 “국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있다”라고 규정하여 매우 임의적인 형식을 취하고 있는데, 정부가 재정지원을 할 수 있는 법적인 근거는 되지만 반드시 해야 하는 의무규정이 아니기 때문에 중앙정부는 제주자치경찰의 운영에 필요한 재정을 전적으로 부담할 의무를 지니지 않고 있다. 앞으로 자치경찰제도가 전국적으로 실시되더라도 국가경찰에서 자치경찰로 전직하는 인원의 기본적인 인건비와 주요 경

찰장비 구입비용은 국가가 부담하겠지만, 그 외의 자치경찰 운영에 필요한 비용의 마련은 지방자치단체의 풀어야 할 숙제로 남아 있다.

<표4> 자치경찰 운영예산

(단위 : 천원)

구 분	계	국 비	도 비
총 계	6,198,978	2,621,000	3,577,978
인 건 비	5,083,273	2,001,000	3,082,273
경상적 경비	998,905	577,000	421,905
사 업 비	116,800	43,000	73,800

출처; 2011 활동동목표 및 평가결과 제주자치경찰단 홈페이지 <http://jmp.jeju.go.kr/>

### 제 3 절 소 결

이상에서 제주자치경찰법제의 내용을 살펴보았다. 제주자치경찰은 2006년부터 시행되었으나 관련 법규와 자치경찰제에 대한 인식의 부족으로 기능·조직·인력·재정·권한·활동 등 여러 문제점들을 노출시키고 있다.

제주자치경찰의 조직 및 기능과 관련한 문제는 무엇보다 아직까지 도민에게 확실한 자치경찰의 이미지를 심어주지 못하고 있다는 점이다. 뿐만 아니라 국가경찰과 차별화할 수 있는 자치경찰만의 특화기능의 부재와 소규모 조직과 인원으로 “제주자치경찰단”과 “자치경찰대”라는 국가경찰과 유사한 편제를 유지함으로써 기능과 인력배분에 있어서 중복현상이 발생하고 이로 인해 현장성이 약화되고 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

2006년 6월 16일 선발된 38명의 자치경찰공무원에 대한 교육이 3일간의 일정으로 제주도 지방공무원교육원에서 자치경찰 관련법령 등 직무수행에 필요한 기본지식을 총 22시간에 걸쳐 이루어 졌지만, 교육

시간은 각 과목당 2시간 정도에 불과하였다. 이는 자치경찰공무원으로서 필요한 기본지식을 습득하기에도 부족한 교육과정으로 자치경찰로서의 능력발전을 위하여 전문적인 교육과정개발이 시급한 실정이다. 더구나 현재 자치경찰단은 자체적인 교육기관이나 과정이 없는 상태이다 보니 자치경찰로서의 신입교육이 제대로 이루어 질 수 있는 여건이 조성되어 있지 않고, 제주자치경찰은 중앙경찰학교의 위탁교육으로 해당교육을 수료하고 있다.<sup>64)</sup>

뿐만 아니라 증가하는 업무량에도 불구하고 국가와의 재정부담에 대한 이견으로 자치경찰 결원(33명)의 장기화로 업무 부담이 증가하고 있으며, 이로 인하여 자치경찰의 사기도 저하되고 있다. 제주자치경찰의 재정지원에 관한 사항은 제주특별법 제122조에 규정되어 있지만 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비에 대하여 국가의 지원가능성을 매우 임의적인 형식을 통해 규정함으로써, 제주자치경찰의 운영에 필요한 재정에 대한 국가의 책임을 포함하고 있지는 않다. 앞으로 자치경찰제도가 전국적으로 실시되더라도 국가경찰에서 자치경찰로 전직하는 인원의 기본적인 인건비와 주요 경찰장비 구입비용은 국가가 부담하겠지만, 그 외의 자치경찰 운영에 필요한 비용의 마련은 지방자치단체의 풀어야 할 숙제로 남아 있다.

한편 「제주특별법」에서 규정하고 있는 제주자치경찰의 사무는 주민의 생활환경에 관한 사무 5개 사무, 지역교통 활동에 관한 사무 3개 종류, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무, 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무 등 그 유형을 직접 열거하고 있다. 이는 기존법률의 규정에 의한 경찰관의 사무 외에 경찰의 사무가 돌발적으로 또는 과학과 사회의 발전으로 생겨 날 수 있기 때문에 법치주의원칙에 따르면 그 때마다 새로운 조항을 보

---

64) 이상열, 제주자치경찰의 실태분석 및 발전방안에 관한 연구, 한국행정학회 2010년도 춘계학술대회 발표자료, 한국행정학회, 2010, 449면.

충하는 법률의 개정 방식을 택해야 하는 문제가 나타날 수 있다. 경찰의 사무는 지역주민의 재산과 생명을 보호하는 행정작용이므로 자치경찰 원리의 실현이라는 관점에서 자치경찰 사무의 범위는 환경변화, 위험발생의 다양성 등에 따른 새로운 사무가 생겨날 수 있다는 점을 고려하였을 때 “기타 공공의 안녕과 질서유지”라는 개괄적인 항목을 추가하여 새로운 환경에 따른 치안수요에 대처할 필요가 있다.

## 제 4 장 독일의 경찰법제

### 제 1 절 독일 자치경찰제도의 헌법상 근거

연방국가인 독일은 기본법에 의하여 두 구성요소인 전체국가(연방)와 구성국가(주) 사이의 국가의 업무와 권한을 나눈다. 권한의 배타성 그리고 선택성에 따른 연방과 주의 권한분배는 연방국가원칙(Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG)에 의한 헌법상의 요소이다. 연방의 입법권에 관한 내용들은 기본법 제 VII 장에서 규정하고 있으며, 연방과 주의 입법권한(Art. 70-74 GG) 및 연방법의 입법절차(Art. 76 ff. GG)를 규정하고 있다. 입법관할에 대한 기본권 70조에서 74조까지의 규정은 연방국가원칙을 구체화하고 있다.

제70조 이하의 규정은 연방과 주의 입법에 대한 직접적인 연방헌법을 정당화한다, 즉 기본법에서 연방과 주를 같이 구속하는 권한구분은 가능하다. 기본법 70조 제1항에서 “기본법에 의하여 연방이 입법권을 가지지 않는 한, 주는 입법권을 가진다”고 명문화된 것과 관련하여 연방헌법재판소는 이를 “연방국가적 헌법의 근본규정”으로 보았다.

기본법 제70조 제1항은 연방과 주 사이의 입법권한의 분배에 관한 기본원칙을 포함하고 있다. 기본원칙은 확정적인 규율기술에 근거하고 있다. 즉, 연방입법권은 기본법 제70조 제1항에 따른 명시적인 관할에 근거하여야 한다. 만약 그렇지 않다면, 자동적으로 입법권한은 주정부에 있게 된다. 이러한 제70조 제1항의 체계는 연방관할의 다양성 또는 연방의 관할이 없다면 주에 관할이 있게 된다는 것을 의미한다. 이러한 입법상의 이중관할의 의미는 연방과 주 모두에 관할이 있게 된다면 동일한 사항에 대하여 다양한 방법으로 규율될 수 있기 때문이다.

경찰·질서법의 분야와 관련하여 독일기본법 제73조(Art. 73 ff. GG) 이하에서 규정한 것이 아닌 한, 일반적인 경찰법의 배타적인 입법권은 주가 가진다. 또한 기대 가능한 범죄행위로 부터의 보호 및 위협의 사전예방을 포함한 위협방지에 관하여 관할이 있다. 이러한 기본법을 근거로 연방의 주들은 일반적인 경찰·질서법의 규정을 제정하였다.

그러나 연방은 특별경찰법상의 내용에 관한 입법권을 가진다. 이것은 기본권 규정<sup>65)</sup>에 의하여 명시적으로 나타난다. 특정한 분야의 규율을 위한 연방관할권은 공공의 안녕과 질서유지 영역에서의 목적으로 하는 규율을 발할 수 있는 권한을 포함한다. “공공의 안녕과 질서유지를 위한 규범은 필요성과 관련 있는 영역분야에 속한다.”<sup>66)</sup> 따라서 항공경찰적인 규율<sup>67)</sup>은 기본법 제73조 제6항에 그리고 영업경찰적인 규율은 기본법 제74조 제1항 제11호에 근거하게 된다.

## 제 2 절 연방의 경찰법과 경찰 조직

위험방지 업무는 다양한 경찰질서 행정관청에 의하여 이루어지고 있다. 위험방지 관할 행정관청은 일반적 경찰질서 행정관청과 특별한 경찰질서 행정관청으로 나눌 수 있다. 여기서 일반적 경찰질서 행정관청(Allgemeine Polizei- und Ordnungsbehörden)이란 모든 위험방지의 업무에 관할권이 있는 행정관청을 말하는 것으로써, 법규정에 의하여 특별 경찰질서 행정관청에 위임되어 있지 않은 모든 것이 해당한다. 특별 경찰질서 행정관청이란 그와는 반대로 관할권이 위험방지의 부분에 한정적이고 특정한 행정관청의 조직에 지정되어 있는 행정관청을 말한다. 일반적인 경찰관청은 항상 주의 행정관청임에 반하여, 특

65) Art. 73 Nr. 9, Nr. 10, Nr. 12, Nr. 14 GG und Art. 74 I Nr. 24 GG.

66) BVerfGE 8, 143, 149 f.

67) § 29 LuftVG § 2 LuftSiG 와 § 35 GewO.

별한 경찰질서 행정관청은 주 뿐만 아니라 연방의 행정관청이 될 수도 있다. 따라서 특별한 경찰질서 행정관청은 예를 들면, 산림공무원, 보건공무원, 영업감독공무원, 수질공무원 등이 여기에 해당한다. 대부분의 이러한 행정관청은 위험방지라는 좁은 영역에서 자신의 업무를 가진다.

독일 기본법상의 권한분배에 관한 규정에 의하여 국가적인 권한의 수행과 국가적인 업무의 실행은 기본법에서 다른 규정이 없다면 주의 관할에 속한다.<sup>68)</sup> 따라서 연방의 행정관청은 자신의 입법관할보다 작다. 경찰법 영역과 관련하여 연방은 일정 영역에 한하여 입법권한이 있으며, 따라서 연방행정관청을 통한 위험방지 업무는 주정부의 예외적인 성격을 가지고 있다.<sup>69)</sup>

연방 위험방지를 위한 행정관청 설치에 대한 관할은 특히 Art. 87 I 2 GG에서 도출될 수 있다. 연방의 경찰관청은 연방경찰(예전의 국경수비대 Bundesgrenzschutz)과 연방범죄수사국(Bundeskriminalamt) 더 나아가서 다른 연방행정청의 영역에 한정된 경찰 업무를 위한 경찰행정청이 있다. 위험방지의 업무는 연방정보국(Nachrichtendienst)을 통하여 수행되기도 한다. 정보국의 행위는 비밀정보국의 업무지침과 관련하여 살펴보면 위험방지를 위한 사전적인 정보수집이 주를 이룬다. 사실 연방정보국에게는 경찰과 반대로 강제할 수 있는 권한인 수색, 압류 및 그와 유사한 경찰적인 조치를 할 수 없다. 따라서 입법자는 넓은 의미의 위험방지를 수행함에도 불구하고 연방정보국을 경찰로 보지 않았으며 조직적·기능적 의미에서 경찰관청과 구분하였다. 기본법 Art. 82 I 2 에 의하여 설치된 이러한 의미에서 정보업무를 수행하는 정보국은 연방헌법수호청(BfV), 연방정보국(BND), 군사보호국(MAD)가 있다. 위험방지에 대한 연방행정청의 권한은 2001년 911테러 이후 대

68) Vgl. Art. 30 GG.

69) Vgl. § 1 III BKAG.

테러 관련 법률 제정을<sup>70)</sup> 통하여 부분적으로 뚜렷이 확장되었다.

## 1. 연방경찰(Bundespolizei)

기본법 Art. 73 Nr 5에 의하여 연방은 국경수비에 관한 배타적인 입법권한을 가지고 있으며, 기본법 Art. 87 I 2 에 의하여 연방은 연방법률로 연방국경행정청을 설치할 수 있다. 이러한 기본법을 근거로 1951년 처음으로 연방국경수비법을 제정하였으며,<sup>71)</sup> § 2에 연방국경수비행정관청의 국경수비의 업무에 관하여 나타내고 있다.<sup>72)</sup> 그 후 비상헌법(Notstandverfassung) 등 몇 번의 개정을 거쳐 2008년 12월 개정까지 헌법상의 근거에 의하여 국경수비대의 권한은 확장되었다. 특히 2005년 6월 21일의 개정<sup>73)</sup>에 의하여 새로운 업무영역의 다양성과 관련하여 연방국경수비대(Bundesgrenzschutz)에서 연방경찰(Bundespolizei)로 그 이름을 변경하였다.<sup>74)</sup> 연방경찰은 국경수비<sup>75)</sup> 외에도 철도관련 부분에서의 위험방지,<sup>76)</sup> 항공교통(공항),<sup>77)</sup> 체류허가 또는 독일 항공기내에서의 안녕과 질서유지,<sup>78)</sup> 연방조직보호,<sup>79)</sup> 다른 연방행정관청(연방법죄수사국 등) 지원, 예방적 차원에서의 범죄자 추격, 자연재해와 특별한 대형사고시의 지원, 연방과 주의 자유·민주적인 기초질서에 대한

---

70) 2002년 1월 9일 테러방지법(Terrorismusbekämpfungsgesetz, BGBl. I S. 361)과 2007년 1월 5일 테러방지추가법(Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, 70) BGB. I S. 2) 및 2006년 12월 22일 연방 및 주의 경찰과 정보국의 자료 공유에 관한 법률(Gemeinsame-Dateien-Gesetz)

71) BGBl. I S. 201.

72) 불법적인 국경을 넘는 행위(월경) 및 연방영역의 지하 30Km에 까지 국경의 공공질서와 안전을 위협하는 장애로부터 연방의 안전보장을 수행한다.

73) BGBl. I S. 1818.

74) Scheuring, NVwZ 2005, 903 f.

75) § 2 I, II BPolG.

76) § 3 BPolG.

77) § 4 BPolG.

78) § 5 LuftsicherheitsG.

79) § 5 BPolG.



급박한 위험방지 와 더 나아가서 연방정부의 명령으로 비상 및 국방 업무에 배치되는 등의 업무를 수행한다.

연방경찰행정청은 § 57 I BPolG에 의하여 연방경찰국(Bundespolizeipräsidium)은 최고 경찰관청이며 그 아래 연방경찰관리국(Bundespolizeidirektionen)이 있고, 연방경찰관리국 아래에 연방경찰아카데미(Bundespolizeiakademie)가 있다. 연방경찰국은 연방부처의 직접 아래에 있다.<sup>80)</sup> 연방경찰관청의 관할권 분할에 관하여는 법규명령으로 규정되어 있다. 경찰의 권한은 일반 경찰법의 원칙에서 나왔으며 연방경찰법(BPolG) 제14조 이하에서 규정되어 있다.

## 2. 연방 범죄수사국(Bundeskriminalamt)

연방은 기본권 Art. 73 Nr 10과 Art. 87 I 2에 규정된 권한에 의하여 연방범죄수사국을 비스바덴(Wiesbaden)에 설치하였다. 그 후 개정을 통하여 연방범죄수사국의 권한과 업무에 관한 새로운 규율을 하였으며,<sup>81)</sup> § 1 I BKAG(Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten)에 의하여 연방과 주의 범죄경찰상의 업무를 공동으로 수행한다. 연방범죄수사국의 업무는 §§ 1-6 BKAG에 규율하고 있으며, 이러한 업무에 관한 권한은 §§ 7 이하에서 규정하고 있다. 또한 자신의 업무 및 권한은 테러방지법(Terrorismusbekämpfungsgesetz)와 자료공유에 관한 법률(Gemeinsame-Dateien-Gesetz)에 의하여 확대되었다. 2008년 테러방지법 Art. 182)을 근거로 하여 새로 규정된 연방범죄수사국법(BKAG) § 4a에 의하면 연방범죄수사국은 국제적인 테러의 위협으로부터 보호하는 임무를 가지며, 이는 주의 경계를 넘어서는 위협에 있어서 주 경찰관청이

80) Wagner, DÖV 2009, 66 ff.

81) BGBl. I S. 1226.

82) BGBl. I S. 3083.

인지하지 못하였거나 또는 주의 최고관청의 지원요청이 있을 경우에 가능하다. 이러한 목적 하에서 연방범죄수사국은 § 20a BKAG 이하에서는 국제적인 테러의 위협으로부터 보호를 위한 포괄적인 권한을 가진다. 이러한 위협방지의 일반적인 권한 외에도 관례적인 기본조치 뿐만 아니라 자료조사에 관한 일반적이고 특별한 권한을 포함한 수많은 특별한 권한을 가지고 있다. 자료조사의 특별수단으로는 주거내외에서의 기술적인 수단,<sup>83)</sup> 정보기술시스템에 비밀침해,<sup>84)</sup> 전화감청<sup>85)</sup> 등이 있다. 그 외에도 연방범죄수사국은 국내와 국제적인 범죄에 있어서의 형사소추<sup>86)</sup> 및 그에 따른 증인보호<sup>87)</sup>에 관하여 의무지워져 있다. 연방범죄수사국의 특별한 의미는 연방과 주의 범죄보호와 형사소추에 관한 정보교환을 위한 독일 내에서의 중심관청으로써 역할을 하며, 특히 유럽연합차원에서도 마찬가지 이다.<sup>88)</sup> 정보공유법에 의하여 제정된 대테러정보법(Antiterrordateigesetz) § 1 I에 따라 연방범죄수사국은 독일 연방공화국과 관련된 국제적인 테러의 방지 및 표준화되고 중심이 되는 대테러정보에 관한 업무를 수행한다.

범죄수사와 관련된 행위 외에도 연방범죄수사국은 연방의 입법권한과 행정권한에 관한 규율에 따른 § 5 I BKAG에 의하여 연방 헌법기관 구성원의 신변보호를 위한 경호업무 및 특별한 경우에 있어서 국빈으로써 외국의 헌법기관 구성원의 신변도 보호한다. 또한 연방대통령의 신변경호 및 대통령궁의 경호도 담당한다. 따라서 연방범죄수사국은 §§ 21-25 BKAG에 권한 규정에 의하여 다양한 연방경찰법의 규정에 상응하는 조치를 취할 수 있다.

---

83) § 20h BKAG.

84) § 20k BKAG.

85) §§ 20l ff. BKAG.

86) § 4 I Nr 1-4 BKAG.

87) § 6 iVm § 4 BKAG.

88) §§ 2, 11 BKAG.

### 3. 기타 경찰권한을 가진 행정관청(Sonstige Bundesbehörden mit polizeilichen Eingriffsbefugnissen)

기본권 Art. 40 II에 의하여 연방의회 의장은 의사당 내에서 경찰권을 수행한다. 연방정부의 경찰상의 권한은 기본법 Art. 35 III, 91 II, 115f I에 의한 전제조건하에 있다. 경찰업무를 수행하는 연방행정관청으로는 전력관련 경찰업무와 선박운송관련 경찰업무를 수행하는 수·선박운송행정청(Behörden der Wasser- und Schifffahrtverwaltung)이 있다.<sup>89)</sup> 전력관련 경찰업무의 개념은 선박운송에 요구되는 상태에 관한 연방수로(Bundeswasserstraßen)도 포함되어 있다.<sup>90)</sup> 반대로 선박운송 경찰의 개념에는 선박운송의 안전과 관련한 위험방지의 업무가 포함된다. 호수운송의 영역은 § 1 Nr 2 SeeAufgG(Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt), 국내 선박운송 영역에 관하여는 § 1 I Nr 2 BinSchAufgG에 규정되어 있다. 그 외에도 부분적으로 경찰상의 업무를 수행하는 연방행정관청은 연방운송국(Kraftfahrtbundesamt),<sup>91)</sup> 화물수송국(Bundesamt für Güterverkehr),<sup>92)</sup> 철도국(Eisenbahn-Bundesamt),<sup>93)</sup> 독일기상국(Anstalt Deutscher Wetterdienst)<sup>94)</sup> 등이 있다.

또한 몇몇의 연방정부의 부처는 §§ 13 ff. LuftSiG<sup>95)</sup>에 따라 항공안전과 관련한 위험방지조치 결정에 대한 권한이 있다. 기본권 Art. 35 II 2 또는 III 와 관련한 중대한 항공사고와 같은 항공위험방지에 관련된 문제가 발생하였을 경우, 주의 경찰력을 투입하여 중대사고에 대처할 수 있다. 이러한 경찰력 투입은 기본권 Art. 35 II 2에 의하여 관

89) Art. 89 II 1, 87 I 1 GG.

90) §§ 24 ff WaStrG.

91) BGBl. I S. 954.

92) §§ 10 ff. GÜKG.

93) § 5a I 2 Nr 1 AEG, dazu Schäling, DÖV 2006, 295 ff.

94) BGBl. I S. 2407.

95) BGBl. I S. 2.

련 주(Länder)와 연방국방부 또는 관련협회가 필요한 경우 연방내무부와의 협력을 통하여 결정하여야 한다.<sup>96)</sup> 기본법 Art. 35 III GG 와 관련하여 § 13 III LuftSiG 를 위한 조치는 원칙적으로 연방정부는 관련 주와 협의하여야 한다.

논란이 있는 규정으로 § 14 I LuftSiG에서는 특별한 중대사고인 경우 항공기 내에서 착륙을 강요하기 위하여 무기를 사용하고 경고사격 등을 할 경우를 규정하고 있다. 항공기가 다수의 무고한 사람에 대항하여 사용될 목적인 경우, 이러한 위협을 방지하기 위한 최후의 수단으로써, § 14 III LuftSiG에 의하여 항공기에 직접적인 효력을 가해야 하는 경우(특히 발포 등)를 규정하고 있다. 하지만 이 규정은 독일연방헌법재판소에 의하여 위헌이라고 판단하였다.<sup>97)</sup> 기본권 Art. 35 II, III GG의 역사적인 배경과 목적에 의하여 연방경찰법에서는 특별한 군사적인 무기를 사용하지 않는 한 이러한 조치가 가능하다. 그리고 § 14 III LuftSiG에 의한 항공기에 대한 무기사용은 기본권 Art. 2 II 1의 신체·생명권과 Art. 1 I의 인간의 존엄성에 반한다고 할 수 있다.<sup>98)</sup>

#### 4. 연방 헌법수호청(Das Bundesamt für Verfassungsschutz)

연방 헌법수호청은 기본권 Art. 73 Nr 10, 87 I 2를 근거로 제정된 연방헌법수호법(BVerfSchG, Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz)에 근거를 두고 있다.<sup>99)</sup> § 8 ff. BVerf-

---

96) § 13 II LuftSiG.

97) BVerfG, NJW 2006, 751 ff.; Schenke, NJW 2006, 736 ff.; Baumann, Jura 2006, 447 ff.; Merkel, JZ 2007, 373 ff.; Starck, JZ 2006, 417 ff.; Winkler, NVwZ 2006, 536 ff. 반대의 견해로는 Baldus, NVwZ 2006, 532, 534; Gramm, DVBl. 2006, 653 ff.; Hillgruber, JZ 2007, 209, 214 ff.

98) Schenke, NJW 2006, 736 f.

99) BGBl. I S. 2586.

SchG에 의하여 특히 헌법수호와 관련한 업무에 해당하는 정보기관으로써의 역할을 한다. 즉, 대부분의 위협의 예방하기 위하여 발생하는 정보수집과 관련한 경찰상의 침해 권한과 유사한 권한이 있다. 이러한 관점에서 헌법수호청은 근본적으로 경찰상의 업무수행기관으로 보지 않는다. 이는 예방적인 차원에서의 증가하는 정보수집과 관련 가능하고, 부분적으로 전형적인 정보국의 업무행태와 유사하게 비밀적으로 수행되어 지기 때문에 경찰과 정보국의 사이의 역할을 수행한다.<sup>100)</sup> 그럼에도 불구하고 연방 헌법수호청은 다른 정보업무수행과 유사하게 본질적으로 비상상황에서는 강제적인 방식으로 수행할 수 있는 경찰상의 (침해)권한이 있기 때문에 입법자가 경찰기관으로 보지 않았음에도 실질적인 경찰업무를 수행한다.<sup>101)</sup> § 8 III BVerfSchG의 규정에 따라 연방 헌법수호청은 경찰상의 권한과 지침권한이 없으며, 공공원조의 조치에 있어서 협력을 구할 수 없으며 스스로 수행할 수도 없다. 또한 § 2 I 3 BVerfSchG의 규정에 의하여 연방 헌법수호청은 경찰기관의 조직에 속하지도 않는다. 이러한 규정은 연방 헌법수호청을 연방 정보국 및 경찰관청과 조직적·기능적으로 구분하는 근거가 된다.

§ 3 I BVerfSchG에 따라 연방 헌법수호청은 헌법에 적대적인 시도, 외국을 위하여 정보업무를 수행하는 행위, 전쟁을 통한 독일의 외교계획을 위협하는 시도, 자유운 공동체의 삶에 대한 국민들의 생각에 반하는 시도들에 관한 정보의 수집과 평가를 수행한다. 더 나아가서 정보에 대한 비밀유지의무가 있는 사람,<sup>102)</sup> 국방과 관련한 사업상 고도의 안전을 요하는 지위의 사람에<sup>103)</sup> 대한 안전검사도 수행 한다. 비

100) Mehde, JZ 2005, 815, 817.

101) Drews/Wacke/Vogel/Martens, § 5, 3a, Allgemeines Polizeirecht des Bundes und der Länder, 9. Aufl. 1986; Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, § 16, 14 Aufl., 2008.

102) § 3 II Nr 1 BVerfSchG.

103) § 3 III Nr 2 BVerfSchG.

밀유지정보의 보호에 대한 기술적인 안전조치의 효과에 관한 업무를 수행한다.<sup>104)</sup>

연방 헌법수호청에 위임된 업무의 수행에 관하여는 § 8 BVerfSchG 이하에서 서술식으로 나열하였고 특별한 법률요건에 근거한 권한을 위임하였다.<sup>105)</sup> 이러한 업무를 수행함에 있어서 특히 개인의 정보를 수집·조사 및 이용하는 것과 관련하여 요구되는 규정인 연방정보보호법과 특히 연방헌법수호법에 규정된 사항을 위반하여서는 안된다. § 8 II BVerfSchG에 의하여 연방 헌법수호청은 정보원의 배치, 관찰, 사진촬영, 녹취 등의 방법, 대상 및 도구를 사용하여 비밀정보수집 활동을 할 수 있다. 이러한 정보수집 및 조사는 기본권 Art. 10 II에 근거하고 있다.

## 5. 연방 정보국(Bundesnachrichtendienst)

연방정보국법<sup>106)</sup>에 규정에 의하여 연방정보국은 연방관청으로 연방 수상청의 비서실장의 사무범위에 속하며 독일연방공화국을 위한 국외의 외교 및 안전정책과 관련된 정보를 수집하는 업무를 수행한다.<sup>107)</sup> 연방정보국은 정보국으로써 경찰상의 업무를 수행하지는 않으며, 업무권한은 연방정보국법에 규정되어 있다.<sup>108)</sup> 새로 제정된 § 2a BNDG (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst)에 의하여 연방정보국은 § 8a BVerfSchG와 마찬가지로 상응하는 정보권한을 가지고 있다. § 3 BNDG에 따라 특별한 형식의 정보수집과 대상을 규정하고 있으며 이는 BVerfSchG와 관련성을 가지고 있다. § 17 Abs. 3 BVerfSchG에 따른 수사 역시 연방정보국에 의하여 가능하다. § 5 대테러정보법(ATDG, Gesetz

---

104) § 3 II Nr 3 BVerfSchG.

105) Bäumlner, NVwZ 1991, 643, 644 f.

106) BGBl. I S. 2.

107) § 1 BNDG.

108) §§ 1 I 2, 2 III BNDG.

zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern)에 따른 조치에 및 § 22a BVerfSchG 의하여 연방정보국은 새로 제정된 대테러정보에 대한 접근권이 있다. § 9a BNDG에 의하여 연방정보국은 계획관련한 공동정보를 작성할 수 있다. 기본권 Art. 10의 침해는 특히 § 10 BNDG에 비밀 전화감청에 관하여 규정하고 있으며, 이와 관련한 특별한 권한규정은 연방 정보국 및 군사보호국은 2001년 6월 개정<sup>109)</sup>을 통하여 새로이 규정되었다. 이 법률의 규정은 1999년 연방헌법재판소의 결정<sup>110)</sup>에 따른 것으로, 이전의 규정은 위헌판결을 받은바 있다. 연방 정보국의 관할은 2002년의 § 3 대테러방지법(Terrorismusbekämpfungsgesetz)<sup>111)</sup>에 의하여 확대되었으며, 자신의 권한범위 내에서 금융기관 등에 대하여 무료로 계좌, 계좌의 소유자뿐만 아니라 금전거래 및 금전거래 관계자의 정보를 얻을 수 있다.<sup>112)</sup> 그 외에도 개별적인 경우에 있어서 전화통신업자에게 관련자의 전화통신내역에 관한 자료 등을 얻을 수 있다.<sup>113)</sup> 그러나 연방정보국의 관할 확대는 근본적으로 경찰권분리의 원칙에 반하는 것이 아니며, 경찰권을 위임받을 수 있는 것도 아니다.<sup>114)</sup>

## 6. 군사보호국(Der Militärische Abschirmdienst)

제한된 영역에서의 정보수집 및 이용을 수단으로 하는 위험방지 업무는 1990년 12월 군사보호국법(Gesetz über den militärischen Abschirmdienst)을 제정하여<sup>115)</sup> 연방국방부(Bundesministeriums der Verteidigung) 소

109) BGBl. I, S. 1254.

110) BVerfGE 100, 314 ff.

111) BGBl. I, S. 361.

112) § 2 Ia BNDG.

113) § 8 IIIa BNDG.

114) Nehm, NJW 2004, 3289 ff.

115) BGBl. I S. 2977.

속의 군사보호국에 의하여 수행되며, 군사보호국 역시 경찰관청이 아니다.<sup>116)</sup> 연방국방부의 관할에 속하는 군사보호국의 권한은 자유민주주의의 근본 질서를 해하려고 하는 계획이나 기도 또는 군사보호국법에 규정된 국외의 권력과 정부<sup>117)</sup>를 위하여 연방과 주의 안전을 위협<sup>118)</sup>하거나 비밀정보수집 행위 등에 대한 정보를 수집하고 평가하는 것이다. 테러방지법(Terrorismusbekämpfungsgesetz)<sup>119)</sup>에 따른 군사보호국법의 개정<sup>120)</sup>에 의하여 군사보호국은 § 1 I 2 MADG에 따른 연방국방부의 관할영역에 속하는 국민의 공동체의 생활에 대한 생각을 해하려고 하는 정보를 수집한다. 2007년 1월 5일의 테러방지추가법(Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz)에 의하여 군사보호국의 정보수집권한은 다른 연방의 비밀정보기관들과 마찬가지로 확대되었다. 따라서 대테러정보법에 따른 대테러정보(Antiterrordatei § 1 ATDG)의 수행에 관여하며, 계획관련 공동정보에 대한 접근권을 가지고 있다.

### 제 3 절 주의 경찰법제

16개의 주와 연방으로 구성된 독일에서는 연방과 각 주의 입법권한을 헌법인 기본법에서 정하고 있다. 기본법 제70조에서는 기본법에서 연방에 입법권한을 부여하지 않는 한 각 주가 입법권을 가지고 있음을 천명한다.<sup>120)</sup> 헌법 제73조는 연방의 전속적 입법사항을 정하고 있는데, 이에 따르면 경찰사무 중 국경보호를 비롯하여 수사경찰·자유

---

116) §§ 1 IV, 4 II MADG.

117) § 1 I 1 Nr 2 MADG.

118) § 1 I 1 Nr 1 MADG.

119) Denninger, StV 2002, 96 ff; Rublack, DuD 2002, 202 ff.; Zöller, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, 2002.

120) 주는 이 기본법이 연방에 입법권한을 부여하지 않는 한 입법권을 가진다(제70조 제1항). 연방과 주간의 관할의 획정은 전속적 입법과 경합적 입법에 관한 이 기본법의 조항에 따라 정해진다(제70조 제2항).



민주적 기본질서, 연방 또는 각 주의 존립과 안전의 보호(헌법보호), 연방법죄수사경찰관서의 설치와 국제적 범죄투쟁에 관련한 연방과 각 주의 협력에 관한 사항은 연방의 전속적 입법사항에 속한다. 한편 외국인 체류, 총포 및 화약류에 관한 법, 도로교통에 관한 사항은 제74조에 따른 경합적 입법사항으로 연방이 법률에 의하여 그 입법권한을 행사하지 않는 범위에서만 주의 입법권을 가질 수 있다. 2006년 9월 1일 시행된 개정 독일기본법은 연방과 주의 경찰관련 입법에 관한 새로운 규율을 정하고 있는데, 이에 따르면 집회관련 입법권은 제74조 제1항의 경합적 입법권의 대상에서 제외되어 자동적으로 주의 권한으로 이전되었다.<sup>121)</sup>

이상과 같이 기본법을 통해 위험방지와 관련한 특별한 경찰권이 연방에 부여되지 않는 한, 각 주는 위험방지에 관한 일반적 경찰사무에 관하여 전속적 입법사항으로서 고유한 경찰의 직무와 권한에 관한 법률을 제정·시행하고 있다.

각 주의 경찰법제의 체계는 크게 경찰법제를 통일적으로 규정하고 있는 주<sup>122)</sup>와 특별법으로 구분하여 규율하는 주로 구분된다. 후자의 경우 통상 경찰조직법(Polizeiorganisationsgesetz)<sup>123)</sup>, 경찰직무법(Polizeiaufgabengesetz)<sup>124)</sup>, 질서관청법(Ordnungsbehördengesetz)<sup>125)</sup> 등으로 구분된다. 그밖에도 자원경찰(freiwillige Polizei)이나 직접강제(unmittelbarer

121) 바이어른 주의 경우 2008년 7월 22일 바이어른 집회법을 16개 주 가운데 최초로 제정하였다. 반면 아직 주단위의 집회법을 제정하지 못한 주에 있어서는 독일기본법 제125a조의 경과규정에 따라 주법에 제정될 때까지 연방법의 효력이 그대로 유지된다. 바이어른 집회법에 관해 보다 자세히는, Alfred Scheidler 저, 서정범 역, 바이어른 집회법, 세창출판사, 2010.

122) 여기에는 바덴뷔르템베르크, 베를린, 브레멘, 함부르크, 헤센, 니더작센, 라인란트팔츠, 작센, 자르란트, 작센안할트가 해당한다.

123) 바이어른, 브란덴부르크, 메클렌부르크포포먼, 노르트라인 베스트팔렌, 쉘레스비히 홀스타인주

124) 바이어른, 브란덴부르크, 노르트라인 베스트팔렌주

125) 브란덴부르크, 노르트라인 베스트팔렌주, 바이어른주의 경우는 ‘안전법(Sicherheitsrecht)’으로 불린다.

Zwang)를 규율하는 특별법들도 존재한다. 독일의 각 주는 사실상의 독립된 경찰권을 가지고 있음에도 불구하고 주의 법역을 넘어서는 위협에 대비하기 위한 경찰권의 행사의 필요성은 긍정될 수밖에 없다. 이에 각 주의 경찰법제는 이른바 ‘통일경찰법 모범초안(Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes)’의 영향으로 공통적인 체계를 갖추게 되었는데, 동 초안은 통일성 있는 주경찰법의 제정을 위한 목적으로 1977.11.25 연방과 주의 내무부장관 협의회(Konferenz der Innenminister, IMK)에 의해 공포되었는데 물론 법적인 구속력을 가지는 것은 아니다. 이 모델안은 1975년 6월에 그 첫 번째 안이 구상되었으며 1976.11.10 일 공포된 조정안은 의도된 사살(gezielten Todesschuss),<sup>126)</sup> 경찰의 무장, 형사소추적(진압적) 경찰작용과 위협방지적(예방적) 경찰작용의 구분에 있어서 상당한 논란을 일으켰다. 1979년에는 통일경찰법모범초안 중 몇몇 권한규정에 대한 비판에서 통일경찰법모범초안에 대한 대체 초안(Alternativentwurf einheitliche Polizeigesetze des Bundes und der Länder: AEPolG)이 제시되었는데 여기서는 신원확인에 관한 권한이 제한되고 수류탄이나 자동화기의 사용·의도된 사살권 등이 삭제되었고, 정보처리에 관한 규정(§§ 37-46 AEPolG)이 추가되었다.

주 내무부 장관협회의 결정에 따라 각 주들은 법개정을 통해 본질적으로 통일성 있는 경찰법제를 마련하게 된다.<sup>127)</sup> 베를린은 1975년 통일경찰법모범초안을 토대로 ‘공공의 안녕과 질서보호를 위한 일반법(Allgemeine Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung)’을 제정했다. 바덴 뷔르템베르크 주는 1976.3.3 경찰법(BWPolG)의 개정을 통해 통일경찰법모범초안의 내용을 받아들였다. 바이어른은 1978.

126) 인질범이 인질의 생명을 위협하는 상황에서와 같이 급박한 상황에서 인질범에 대한 경찰의 의도된 사살을 법적으로 규율할 것인가의 논의이다. 보다 자세히는 김재봉, 위기개입시 경찰의 대응과 공법·형사법적 문제 -치명적 조준사격의 허용 여부-, 경찰법연구 제7권 제2호, 2009, 123면 이하.

127) Knemeyer, Deutsches Polizeirecht, DÖV 1975, 34 ff.; Knemeyer/Müller, Neues Polizeirecht in den jungen Bundesländern, NVwZ 1993, 437 ff.

8.24 경찰직무법(PAG), 노르트라인 베스트팔렌은 1980.3.25에 경찰법(Polizeigesetz), 1980.5.13, 노르트라인 베스트팔렌 경찰의 조직과 권한에 관한 법(das Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen), 그리고 질서관청의 구성과 권한에 관한 법(das Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden)으로 IMK의 의견을 받아들였다. 라인란트 팔츠는 1981.5.13, 경찰행정법(Polizeiverwaltungsgesetz)을,<sup>128)</sup> 니더작센은 1981.11.17 공공의 안녕과 질서에 관한 법률(das Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung)<sup>129)</sup>을 통해 통일경찰법모범초안을 수용했다. 브레멘의 경우 1983.3.21. 경찰법(Polizeigesetz)을 통해 통일경찰법모범초안에 대한 대체초안(AEPolG)을 따랐고, 이에 따라 이미 83년에 정보보호에 관한 규정을 받아들였다. 헤센은 1989.12.18. 헤센 안전질서법(HeSOG)을 개정하고, 자르란트는 1989.11.8. 자르란트경찰법(SaarIPG)에 통일경찰법모범초안을 반영했다.<sup>130)</sup>

통일경찰법모범초안 및 각 주의 경찰작용법에서 경찰의 개별적 수권조항으로 규정하고 있는 경찰권은 우리의 그것보다 훨씬 더 방대하고 구체적이다. 이를 테면, 신분확인(Identifizierung)과 신분증명서의 심사, 감식조치(Erkennungsdienstliche Maßnahme), 소환(Vorladung), 퇴거명령(Platzverweisung), 보호조치(Ingewahrsamnahme von Personen), 신체의 수색(Durchsuchung von Personen), 물건의 수색(Durchsuchung von Sachen), 가택출입과 수색, 영치(Sicherstellung)와 압류(Beschlagnahme), 정보의 처리(Informationsverarbeitung) 등이다.

한편 1983년 헌법재판소의 인구조사판결은 경찰의 개인정보접근에 대한 시각의 전환을 가져왔다. 이후 헌법재판소와 행정법원은 정보의

128) 현재는 1993.7.9일에 제정된 경찰 및 질서관청법(Polizei- und Ordnungsbehördengesetz)이 적용된다.

129) 현재는 1994. 4. 13일에 제정된 위험방지법(Gefahrenabwehrgesetz)가 적용된다.

130) Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2007, S. 9.

자기결정권을 인정하고 개인정보와 관련한 경찰의 모든 활동이 독자적인 기본권의 침해를 의미하고 따라서 특별한 법적 수권을 통해서만 정당화 될 수 있음을 일관된 판례로 나타냈다.<sup>131)</sup>

이미 1986년 2월의 통일경찰법 모범초안 개정안에서는 광범위한 정보보호에 관한 규정을 추가하였다. 이듬해부터 각 주의 경찰법에서는 경찰의 정부수집과 처리에 관한 조문들이 삽입되기 시작하였다.

인구조사판결에서 제시된 바와 같이 경찰의 정보처리는 특정된 업무영역에서 구체화된 법적인 근거가 있거나, 당사자의 자발적인 동의가 있어야만 허용될 수 있다. 독일경찰법과 정보보호법의 관계에 있어서, 형사소송법이나 경찰법은 특정된 업무영역에 관한 특별법적 규율로서 연방이나 주의 정보보호법보다 우선한다. 전자의 입법적 공백이 있는 경우라야 일반적 규율로서 정보보호법이 적용될 수 있다. 정보보호법의 규정들은 최소한 안전의 분야에 있어서는 시민들의 기본권을 침해하는 수권규정으로 볼 수 없다. 왜냐하면 특정한 영역에서의 정보처리에 관한 충분한 규정이 될 수 없기 때문이다.<sup>132)</sup>

## 1. 주단위 경찰조직의 이원적 모델

### (1) 분리형 모델

#### 1) 일반행정청과 경찰

제도적 측면에서 경찰을 이해하고자 할 때, 경찰은 경찰이라 불리는 조직영역에 속하는 모든 행정기관이 해당된다. 독일에서 주단위 경찰조직은 두 개의 유형으로 구분될 수 있다. 그 첫째는 이른바 분리형 모델로서, 위험방지라는 실질적 의미의 경찰사무를 일반행정청에서 전적으로 담당하도록 하고, 위험방지와 관련한 조직적 의미의 경찰의

131) 최근의 입장으로는 BVerfG NJW 2006, 976(980).

132) Bäumlner, in: Roßnagel (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Abs. 8.3 Rn 18.

직무는 급박한 경우에서의 위협방지, 범죄와 질서위반행위에 대한 수사, 집행원조(Vollzugshilfe) 및 그 밖에 법률이 정하는 직무로 한정된다.

즉 경찰조직의 직무범위가 축소되는 것인데, 이는 2차대전 이후 연합국 점령지역에서 행해진 이른바 ‘탈경찰화(Entpolizeilichung)’의 결과로 이해할 수 있다. 탈경찰화는 제3제국에서 나타난 비밀경찰(Gestapo)의 폐해로부터 경찰권 남용을 제어하기 위한 방식으로 등장하게 되었다.<sup>133)</sup> 이러한 주에는 바이어른, 베를린, 함부르크, 헤센, 니더작센, 노르트라인 베스트팔렌, 라인란트 팔츠, 슐레스비히 홀슈타인, 브란덴부르크, 메클렌부르크 포어폼머른, 작센 안할트, 튀링엔 등이 해당한다. 경찰조직과 구분되어 위협방지의 일반적 사무를 담당하는 행정청의 명칭은 상이한데, 예를 들어 함부르크, 니더작센, 작센 안할트에서는 위협방지행정관청(Verwaltungsbehörde der Gefahrenabwehr)라는 명칭을, 베를린, 메클렌부르크 포어폼머른, 노르트라인 베스트팔렌, 라인란트 팔츠, 슐레스비히 홀슈타인은 질서관청(Ordnungsbehörde), 바이어른은 안전관청(Sicherheitsbehörde), 헤센은 위협방기관청(Gefahrenabwehrbehörde)이라 불린다.<sup>134)</sup>

이상의 제도적 경찰이 아닌 일반행정청은 공공의 안녕과 질서를 위한 위협방지라는 실질적 경찰(materielle Polizei) 사무를 수행한다는 점에서 비록 경찰(Polizei)라는 이름이 부여되어 있지는 않지만 사실상의 경찰기관이라 할 수 있으며 학술적으로는 행정경찰(Verwaltungspolizei)라고 표현하기도 한다. 노르트라인 베스트팔렌의 경우는 그 법적 수권을 구분하여 급박한 경우에서의 위협방지, 범죄와 질서위반행위에 대한 수사, 집행원조(Vollzugshilfe) 및 그 밖에 법률이 정하는 직무를 수

133) 볼프 R. 쉐케 (서정범 역), 독일경찰법론, 2001, 세창출판사, 10면.

134) 독일에서 사용되는 ‘Behörde’는 특정한 행정기관에 대한 고유명사로서 사용되는 것이 아니라 공적 사무를 수행하는 행정기관에 대한 일반적 표현이다. 따라서 구체적으로 특정 기관을 지칭하는 경우에는 Behörde가 사용되지 않는다. 예를 들어 특정 주에서 Ordnungsbehörde의 지위는 그 법적 관계에 따라 기초자치단체인 Gemeinde나 Stadt에 부여될 수 있다. 구체저 본 연구에서는 이를 ‘관청’으로 번역하기로 한다.

행하는 제도적 경찰조직에 대한 경찰법(PolG NRW)과 이에 해당하지 않는 일반적 위험방지의 사무를 수행하는 질서관청에 대한 질서관청법(Ordnungsbehördengesetz)을 분리, 제정하기도 하였다. 주의 사정에 따라 불리는 명칭은 상이하지만 경찰조직과 구별되는 이러한 일반경찰행정관청을 강학상으로는 ‘Ordnungsbehörde’라 통칭하므로 이하에서도 질서관청이라는 표현을 사용하기로 한다.

## 2) 질서관청의 임무

분리형 모델을 채택하고 있는 주에서 질서관청의 임무는 각기 상이하다. 대부분의 경우 소단위에서는 기초자치단체인 게마인데가, 그 상위에서는 자치구인 란트 크라이스(Landkreise)나 자치시(kreisfreie Städte)가 질서관청의 임무를 수행하게 된다. 이미 앞서 언급한 바와 같이 경찰사무는 주의 고유한 사무로서 이 경우 지방자치단체는 위임행정으로서 주의 지시에 따라 사무를 수행하게 된다. 또한 주에 따라 질서관청은 법규에 의해 부여된 그 밖의 행정경찰사무, 이를 테면 주민등록, 외국인등록, 영업규제, 건축, 수질관리, 전염병, 가축위생, 토질이나 쓰레기 관리 등의 사무를 담당한다. 이외에 질서관청의 주된 사무는 질서위반행위(Ordnungswidrigkeitengesetz)<sup>135)</sup>에 대한 수사과 범칙금 부과이다.

자치단체 단위에서 위험과 관련한 대다수의 임무는 게마인데나 란트크라이스의 질서청(Ordnungsamt)에서 수행된다. 그 이외에도 건축, 환경과 같은 분야에 있어서 위험방지에 관한 특별질서청(Sonderordnungsbehörde)의 사무를 수행하는 행정청들이 존재한다. 현장에서 24시간 순찰을 돌며 급박한 위험방지를 담당하는 경찰과는 달리, 질서관청의 위험방지 사무는 대체로 서면에 의해 책상에서 수행된다는 특징을 지니

135) 독일의 질서위반법(Ordnungswidrigkeitengesetz)에서는 연방이나 주 행정청에 범칙금을 부과할 수 있도록 그 위반행위에 관한 구성요건과 절차를 규정한다. 우리의 경범죄처벌법 및 질서위반행위 규제법과 유사하다고 하겠다.

고 있다.<sup>136)</sup> 그러나 최근에는 이러한 특징들이 지속되지는 않는다. 제복을 착용한 질서공무원들이 순찰을 돌며 특히 질서위반행위에 대한 단속과 규제를 하는 모습들을 심심치 않게 확인할 수 있다. 즉 제복을 착용하고 순찰차를 타고 순찰을 하며 질서위반행위를 단속하는 질서공무원들의 활동은 경찰과 별반 다르지 않다. 심지어 제복에서도 상당한 유사성이 보이고 있으면 단지 표장을 통해서만 구분되는 경우도 빈번하다.

질서공무원은 KOD(kommunaler Ordnungsdienst)라 불리는데, 실제 그들은 경찰과 마찬가지로 강제력을 행사할 수 있다는 점에서 유사하다. 다만 경찰에게 주어진 총기가 없으며, 주정차 차량이 아닌 운행 중인 차량에 대한 단속권을 가지지 못한다. 보다 본질적인 임무상의 차이는 경찰이 범죄에 대한 수사를 담당함에 반해, 질서공무원은 질서위반행위에 대한 규제와 예방을 그 사무로 하고 있다. 예를 들어 야간소란행위, 개의 목줄을 착용하지 않는 것, 놀이터에서의 음주행위, 쓰레기 무단투기 등이 그 대상이 된다.<sup>137)</sup>

### 3) 경찰의 임무

질서관청과 경찰의 권한분배는 열기주의에 의해 정해진다. 원칙적으로 질서관청이 위험방지에 관한 권한을 가지고 있으므로 명시적으로 경찰에게 그 권한이 부여되지 않는 한도내에서 모든 위험방지의 권한은 질서관청이 가진다.<sup>138)</sup> 경찰은 비상시나 급박한 경우에 있어 긴급한 개입권을 가지며 이 경우에도 질서관청이 스스로 개입할 수 있을 때까지로 제한된다.<sup>139)</sup> 이밖에도 경찰은 집행원조와 다른 법규에 의해

136) Kugelmann, Polizei-und Ordnungsrecht, 2011, S. 60.

137) [www.derwesten.de/staedte/bottrop/befugnisse-wie-polizei-id502958.html](http://www.derwesten.de/staedte/bottrop/befugnisse-wie-polizei-id502958.html).

138) Pieroth/Schlink/Kniessel, Polizei-und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 5. Aufl., 2008, S. 90.

139) 예를 들어 경찰관이 순찰도중 어떤 상점의 쇼윈도우 위에 보도쪽으로 보행에 위험을 초래할 수 있는 차량이 설치되어 있는 것을 발견한 경우 경찰관이 상점 소

경찰에게 위임된 직무를 수행한다.<sup>140)</sup> 여기에서 말하는 집행원조는 다른 행정청이 행하는 조치의 시행을 위하여 다른 행정청의 요청이 있는 경우 경찰이 행하는 직접강제를 의미하며 행정절차법상의 행정응원(Amtshilfe)와 관련된다. 예를 들어 행정청의 불법건축물의 철거명령을 의무자가 이행하지 않는 경우, 행정청은 대집행의 형식으로 강제철거를 할 수 있고, 철거의무자가 이에 폭력적으로 저항하는 경우, 물리적 직접강제는 대집행 행정청이 아닌 경찰에 의해 수행되어야 한다.<sup>141)</sup>

<그림4> 분리형 모델에서의 위험방지 사무



유주에게 차양제거를 명령할 수 있는지가 문제될 수 있다. 행인의 건강에 대한 위험은 공공의 안녕에 대한 위험으로서 이 경우 경찰은 다른 행정청에 의하여 위험이 방지될 수 없거나 적시에 방지될 수 없다고 판단되는 경우만 경찰권을 발동할 수 있다. 이 경우 일반 질서관청이 특별사용의 허가를 주거나 또는 제거명령의 권한을 가지며, 현장의 경찰관은 질서관청에 통보하고, 비례성의 원칙에 따라 차양제거 보다 경미한 조치로서 차양을 접어두도록 요청하고 위험이 존재하지 않도록 확인하는 것으로 족하다, Franz-Ludwig Knemeyer(서정범 역), 경찰법 사례연습, 2006, 12면.

140) 이와 관련 통일경찰법모범초안에서는 경찰의 직무를 ‘법원에 의한 권리구제가 적시에 행해질 수 없고, 경찰의 개입 없이는 사인의 권리의 실현이 불가능하거나 현저히 곤란한 경우에는 이 법률에 따라 경찰은 사권의 보호를 행한다(제1조 제2항). 경찰은 다른 행정청에 대한 집행원조를 행한다(제3항). 경찰은 다른 법규에 의해 경찰에게 위임된 직무를 수행하여야 한다(제4항)’고 정하고 있다.

141) 대집행에서 행정청과 경찰의 관계에 관해서는, 이성용, 타자집행에 의한 대집행의 법적 문제, 경찰법연구 제8권 제1호, 2010, 18면 이하.



## (2) 통합형 모델

질서관청과 경찰을 조직적으로 분류하는 분리형 모델과 달리 일부 주에서는 통일체계(Einheitssystem)를 취하고 있다. 바덴 뷔르템베르크, 브레멘, 자르란트, 작센이 여기에 해당한다고 보겠다.<sup>142)</sup> 여기에서는 위험방지의 사무가 원칙적으로 모두 조직적 의미의 경찰에게 맡겨져 있기 때문에 제도적 의미의 경찰이 실질적 의미의 경찰에 사무를 모두 수행한다는 점에서 실질적 의미의 경찰이 그 직무수행 조직에 있어서 분리되지 않고 그대로 유지되고 있다고 할 수 있다.

바꾸어 말하면 통합형 모델에서의 경찰은 분리형 모델에서 경찰과 질서관청이 담당하는 사무를 모두 수행하고 있는 것이다.<sup>143)</sup> 물론 통합형 모델에 있어서도 과거 프로이센 경찰법에서 나타났던 것처럼 행정경찰(Verwaltungspolizei)과 집행경찰(Vollzugspolizei)<sup>144)</sup>가 구분되고 있다. 전자는 분리형 모델에서의 질서관청을, 후자는 경찰(Polizei)에 상응한다고 하겠다.

분리형 모델에서의 질서관청과 마찬가지로 통합형 모델의 행정경찰은 법률이 달리 규정하지 않는 한 집행경찰(Vollzugspolizei od. Polizeivollzugsdienst)에게 위임되어 있지 않은 모든 위험방지의 사무를 수행한다. 반면 집행경찰의 직무는 급박한 위험이 존재하는 경우 권한있는 행정청이 적시에 개입할 수 없다고 여겨지는 연기될 수 없는 조치만을 수행한다. 집행경찰은 주로 현장에서 구두로 행정명령을 받거나 사실행위로서 집행행위(Vollzugshandlungen)를 하게 된다. 예를 들어 보호조치, 수색, 영치, 압류, 심문, 직접강제 등이 여기에 해당한다.

142) Lorenz-Link, Zum Verhältnis zwischen Polizei und Ordnungsbehörden, Diss. Würzburg 1998.

143) Knemeyer, Polizei-und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2007, S. 37.

144) 바덴 뷔르템베르크, 브레멘, 작센에서는 이를 경찰집행부서(Polizeivollzugsdienst)라 칭한다.

물론 통합형 모델을 채택하고 있는 주에 있어서도 일상용어로서 경찰(Polizei)을 사용할 때는 제복을 착용하고 순찰과 범죄예방 및 수사를 담당하는 집행경찰만을 의미하는 것이 보편적이다. 그럼에도 법적·제도적 측면에서는 경찰기관의 사무범위에 통상의 제복경찰이외에 주민등록, 여권발급 등과 같은 서류를 통한 일반행정적 위험방지를 포함시킴으로써 통상의 ‘경찰’개념과 법적 ‘경찰’개념을 분리시키고 있다.

집행경찰은 통상적으로 다시금 정복을 착용하고 순찰과 교통경찰 활동등을 하면서 즉시강제와 같은 전형적 경찰권을 행사하는 보안경찰(Schutzpolizei)과 사법경찰(Kriminalpolizei), 기동경찰(Bereitschaftspolizei), 수상경찰(Wasserschutzpolizei) 등으로 구분될 수 있다.

## 2. 바덴 뷔르템베르크 경찰 : 통합형

### (1) 주 개관

바덴 뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주는 독일 남서부에 위치한 주로서 1952년 Württemberg-Baden, Baden 및 Württemberg-Hohenzollern의 병합으로 구성되었으며 주도는 슈투트가르트(Stuttgart)이다. 면적은 35,751.46 km<sup>2</sup>이며 인구는 2011. 3월말 기준 1,075명이다.<sup>145)</sup> 인구나 면적대비로 바덴 뷔르템베르크는 독일에서 세 번째로 큰 주가 된다. 현 집권당은 동맹 90 녹색당(B90/Grüne)이며 수상(Ministerpräsident)은 빌프리트 크레취만(Winfried Kretschmann)이다.

주의 다시금 프라이부르크, 칼스루에, 슈투트가르트, 튀빙엔 이렇게 4개의 지방행정구역(Regierungsbezirke)으로 구분된다. 지방행정구역은 읍·면에 해당하는 란트크라이스(Landkreise)와 도시에 해당하는 자치

145) <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/SRDB/Tabelle.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035050&E=LA&R=LA>

시인 슈타트크라이스(Stadtkreise)<sup>146)</sup>가 속하게 되는데 바덴 뷔르템베르크 전체에 35개의 란트크라이스와 9개의 슈타트크라이스가 있다.

## (2) 경찰의 발전

2차대전 이후 연합국 점령지역에서 질서관청과 경찰의 분리를 통해 대내적 치안유지에 있어서 권력분립을 유지하고 경찰권의 남용을 제한하였으나 바덴 뷔르템베르크는 통합적 경찰체제를 그대로 유지하였고 경찰의 조직은 경찰관청(Polizeibehörden)과 경찰공무원을 비롯한 집행경찰부서(Polizeivollzugsdienst mit seinen Beamten)로 구성되었다(§ 59). 즉 바덴 뷔르템베르크의 경찰은 집행경찰 뿐만 아니라 특별법률에 근거한 건축이나 수질관리와 같은 행정사무까지 포함하고 있다.

미국이 승전 후 일본에서 5,000명 이상의 시·정·촌을 대상으로 자치경찰제도를 채택했던 것처럼 독일에서도 인구 5,000명 이상의 게마인데에서 독자적인 집행경찰을 구성하도록 하였다. 그러나 1955년 11월 21일 제정된 바덴 뷔르템베르크 경찰법(GBl. S. 249)<sup>147)</sup>에서는 인구 75,000명 이상의 도시에서 자체적인 집행경찰을 구성할 것을 허용하였다. 이에 따라 칼스루에(Karlsruhe), 만하임(Mannheim), 슈투트가르트(Stuttgart), 포르츠하임(Pforzheim)이 시단위의 집행경찰조직을 구성하였다. 그러나 자치단체의 경제적 문제로 인해 1960년대에는 경찰조직을 다시 주단위로 편성하려는 노력이 있었다.<sup>148)</sup> 1972년에는 만하임이, 1973년에는 슈투트가르트가 도시경찰조직을 주단위 경찰로 통합시키는 등 주경찰로의 통합이 진행되었다.

146) 타 주에서는 통상 kreisfreie Städte라 칭한다.

147) Ule, Bemerkungen zum Baden-Württembergischen Polizeigesetz, BWVBl. 1956, 83.

148) <http://www.zeit.de/1966/52/lieb-aber-zu-teuer>.

### (3) 경찰의 조직

통합모델체제를 유지하고 있는 바덴 뷔르템베르크에서는 위험방지에 관한 일반 사무를 담당하는 행정경찰과 통상적 의미의 경찰인 집행경찰조직이 주정부 조직속에 함께 편성되어 있는 특징이 있다. 그럼에도 본 연구에서는 비교제도적·법적 측면에서 독일의 경찰모델을 검토하고 시사점을 찾기 위한 것이므로, 우리나라의 지방자치단체(건축·위생 등)나 특별행정기관(여권·출입국 등)처럼 위험방지의 일반 사무를 수행하는 행정경찰관청의 조직까지 살펴보는 것은 연구범위를 너무 확장시킬 수 있으므로 행정경찰조직을 제외한 조직적 내지 제도적 의미의 경찰로서 집행경찰의 조직만을 살펴보기로 하고 행정경찰기관은 약간의 보충설명으로 대체하기로 한다.

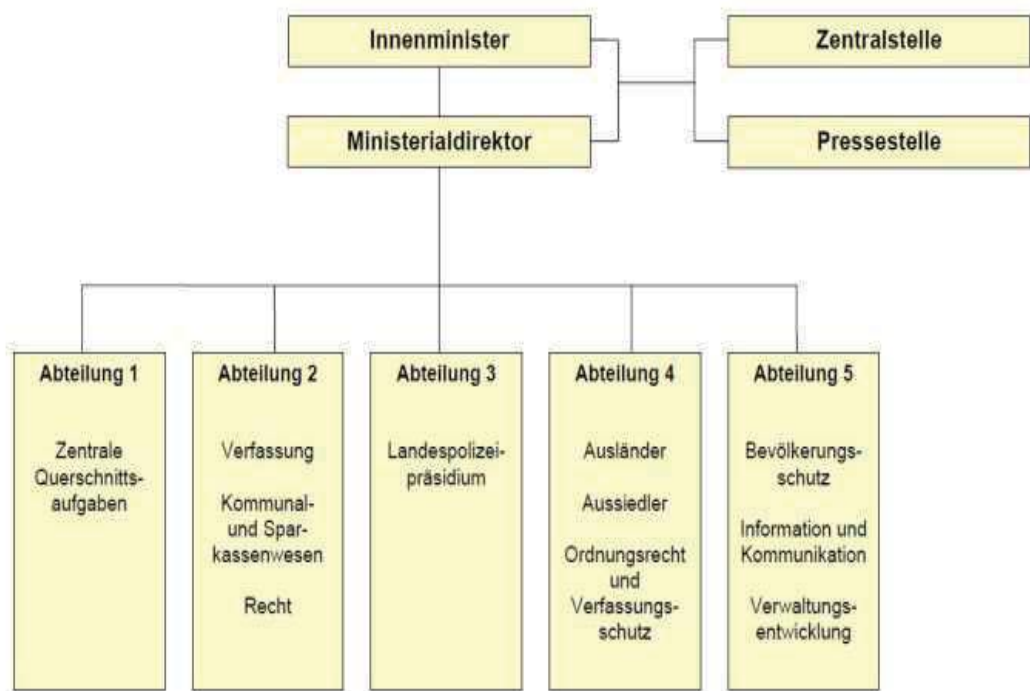
#### 1) 주경찰국(Landespolizeipräsidentium)

독일 각 주의 경찰조직은 모두 주 내무부 소속하에 편성되어 있다.<sup>149)</sup> 바덴 뷔르템베르크 주 내무부 산하에는 아래 그림에서 보는 바와 같이 주 내무부장관 산하에는 5개국이 존재하며 그 중 3국(Abteilung 3)이 주경찰청(Landespolizeipräsidentium)으로서 집행경찰 조직에 대한 지휘와 조정을 수행하는 최상급 부서이다. 주경찰국은 직접적으로 구속력있는 명령을 하부 집행경찰조직에 발할 수 있다. 경찰의 최상위 기관인 주경찰청이 주 행정부로부터 독립성을 부여받는 외청이 아니라 내무부장관 직속의 국으로 편성되어 있다는 사실은 특기할 만하다. 바덴 뷔르템베르크 주 경찰의 최고책임자는 주경찰청장(Landespolizeipräsident)이 되는데 주경찰청장은 연방과 유럽차원에서 주 경찰 사무에 대하여 내무부장관을 대표한다. 통합형 모델을 채택하는 만큼

149) 주 내무부는 경찰 이외에도 헌법보호(Verfassungsschutz: 정보기관의 임무수행), 소방, 재난안전, 선거, 외국인관리 등 위험방지에 관련한 모든 사무를 총괄하고 있다.

경찰청장은 경찰공무원(Polizeibeamter)이 아닌 주 행정부의 고위 행정 공무원이다.<sup>150)</sup> 탈경찰화에 따라 주경찰청의 수장은 경찰공무원이 아닌 민간인이 수행하는 것이다.<sup>151)</sup>

<그림5> 바덴 뷔르템베르크 주 내무부 조직도



출처: [http://www.im.baden-wuerttemberg.de/sixcms/detail.php?id=83372&template=min\\_xxlbild\\_html&\\_min=\\_im&referer=83849](http://www.im.baden-wuerttemberg.de/sixcms/detail.php?id=83372&template=min_xxlbild_html&_min=_im&referer=83849)

주경찰청의 부책임자는 경찰관리관(Inspekteur der Polizei)인데 경찰관리관은 주에서 가장 높은 계급의 경찰공무원이다.<sup>152)</sup>

150) 2009. 7. 1 볼프 함만 박사(Dr. Wolf Hammann) 박사가 주 경찰청장으로 재직중이다. 튀빙엔에서 법학박사 학위를 취득한 후 바덴 뷔르템베르크 산하의 여러 행정관청에서 경찰, 환경, 외국인 관련 행정부서의 책임자로 근무하였다.

151) [http://www.im.baden-wuerttemberg.de/de/Der\\_Landespolizeipraesident/83128.html](http://www.im.baden-wuerttemberg.de/de/Der_Landespolizeipraesident/83128.html).

152) 2011.7월부터 게르하르트 클로터(Gerhard Klotter)씨가 경찰관리관직을 수행하고 있다. 만하임 경찰청장을 역임했으며, 수상경찰책임자이기도 했다. <http://www.im>.

내무부 3국인 주경찰청의 조직은 주경찰청장을 정점으로 경찰관리관, 그리고 제31과(Referat31)부터 제36과(Referat36)까지 6개의 과로 구성된다. 주경찰청의 내부조직 및 사무분장은 아래와 같다

<그림6> 주경찰청 내부조직도



주경찰국의 지휘를 받아 주 관할에서 경찰사무를 집행하는 경찰집행기관으로는 우선 주수사청(Landeskriminalamt), 기동경찰청(Bereitschaftspolizeipräsidium), 슈투트가르트 경찰청(Polizeipräsidium Stuttgart), 지방행정청(Regierungspräsidien)이 있다. 경찰집행기관은 아니지만 경찰교육기관으로서 경찰관 재교육을 담당하는 경찰아카데미(Akademie der Polizei)<sup>153)</sup>와 초급간부교육을 담당하는 경찰대학(Hochschule für Polizei)이 있다.<sup>154)</sup> 이하에서는 주경찰국 산하의 경찰집행기관들에 대해 살펴보기로 한다.

baden-wuerttemberg.de/de/Der\_Inspekteur\_der\_Polizei/83125.html  
 153) 경찰아카데미는 경찰관의 보수교육을 담당하고, 신입경찰의 선발과 교육은 기동경찰서의 경찰학교에서 수행한다.  
 154) § 70 PolG BW,, <http://www.polizei-bw.de/ueberuns/polbw/ZentraleStellen/Seiten/default.aspx>.

현재 바덴 뷔르템베르크 산하 집행경찰관서에는 31,800명의 종사자가 재직중인데, 이중 정규 경찰관은 24,200명이다.

## 2) 주수사청(Landeskriminalamt)

주 단위 수사경찰의 중앙조직으로서 연방수사청법(BKAG) 제3조에 따라 각 주에서 의무적으로 운영하여야 한다. 바덴 뷔르템베르크 주 경찰법 제70조 제1항 제1호에 근거하여 슈투트가르트에 설치되었다. 연방수사국법 제1조 제2항에 따라 주는 주 수사청은 연방의 범죄수사청과 공조를 유지하여야 하고 범죄관련 정보제공의 직무를 수행해야 한다. 주수사청의 구체적 임무는 주경찰법 집행규칙(Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des Polizeigesetzes) 제10조에서 정하고 있다. 우선 10조는 일반적 직무를 부여하는데, 경찰의 대범죄투쟁(Kriminalitätsbekämpfung)에 대한 지휘와 감독이 그것이다. 또한 범죄에 대한 예방적 대처에 있어서 집행경찰부서들과 협력하는 공조활동을 한다. 이는 중앙기구로서의 주수사청의 지위에서 비롯된다고 하겠다.<sup>155)</sup>

주경찰법 집행규칙 제11조는 주수사청의 개별직무를 규율한다. 제1호는 범죄에 대한 예방적 대처 및 형사소추를 위한 정보와 문건의 수집·분석과 집행경찰기관에의 배포, 제2호는 경찰 정보시스템의 운영에 관한 것이고 제17호는 연방수사청에 대한 정보제공이다. 제12조 제1항 내지 제5항은 주수사청은 범죄 및 질서위반 수사권한을 규정하는데 특별히 중한 경우, 기술적 보조장치나 주 전역에 걸친 관찰없이 는 수사가 불가능한 경우가 해당한다. 구체적으로 주수사청이 고유한 수사권을 가지는 범죄로는 극우주의와 같은 정치적 동기에 의한 범죄, 테러범죄, 핵유출범죄, 마약범죄, 돈세탁을 포함한 조직범죄, 조직

155) Württenberger/Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 5. Aufl., 2002, S. 67.

적 인신매매, 무기거래 등이다.<sup>156)</sup> 고유한 수사사무이외에 수사지원업무로서 증인보호, 범죄수익 몰수, 위장수사관 투입, 범죄감식, 기동타격부대운용 등을 맡고 있다.

### 3) 기동경찰청(Bereitschaftspolizei)

기동경찰의 설치는 1950. 10. 27, 주 기동경찰 설치에 관한 행정협약에 근거한다. 동 협약에 따라 각 주는 경찰후보자들과 특별한 임무를 위해 의무적으로 독립적인 경찰조직을 창설해야 한다. 기동경찰의 직무는 주경찰법 집행규칙 제15조에서 정하는데, 경찰후보자들의 교육과 자연재해나 중대한 사고발생시 집행경찰부서의 지원하는 역할이다. 우리나라의 경찰기동부대와 유사하다고 할 수 있다. 기동경찰의 투입은 원칙적으로 내무부의 소관사항이 된다(주경찰법 집행규칙 제18조 제1항 제1호).

기동경찰서(Bereitschaftspolizeidirektionen: BPD)는 다섯 개 도시에 산재해 있는데,<sup>157)</sup> 괴핑엔에 상급기관인 기동경찰청이 위치하며 주 특수기동대(SEK)의 소재지도 이 곳이다. 기동경찰서는 크게 경찰학교와 경비운영과로 구분된다. 경찰채용 후보자로 선발된 사람들은 이 곳 경찰학교에서 실무적 교육을 받은 후, 1년간 경비운영과에 배치되어 기동경찰로서 집행경찰부서의 경찰활동을 지원한다. 다른 주에 경찰력을 지원하는 경우도 여기 기동경찰 소속 직원들이 투입된다.

기동경찰의 또 다른 중요한 직무는 신규경찰관들의 선발이다. 또한 재직경찰관들의 보수교육도 함께 수행한다.

---

156) <http://www.lka-bw.de/LKA/UeberUns/Seiten/ermittlungen.aspx>.

157) Biberach, Böblingen, Bruchsal, Göppingen, Lahr.



4) 슈투트가르트 경찰청(Polizeipräsidium Stuttgart)<sup>158)</sup>

슈투트가르트 경찰청은 2,600명의 종사자가 근무하는<sup>159)</sup> 바덴 뷔르템베르크에서 가장 큰 행정관청이다.<sup>160)</sup> 인력규모로 볼 때 우리나라와 비교하자면 지방경찰청과 경찰서의 중간정도에 해당한다고 보겠다. 경찰청의 조직은 경찰청장을 정점으로 지구대관리부와 교통경찰, 중앙사무, 수사경찰 조직등으로 세분화된다. 관할지역에서의 범죄예방과 순찰 등 경찰사무를 수행하기 위해 8개의 대지구대(Revier), 3개의 소지구대(Polizeirevierstationen), 12개의 파출소(Polizeiposten)가 설치되어 있다. 여기에서는 일상적인 범죄예방활동과 교통관리 및 교통사고접수 등을 수행한다.

경찰법 제72조 제2호는 주 내무부장관과 지방행정청(Regierungspräsidium)이 슈투트가르트 경찰청에 대하여 직무감독을 하도록 정하고 있다.

## 5) 지방행정청(Regierungspräsidien)

바덴 뷔르템베르크 주를 분할하여 관장하고 있는 프라이부르크, 칼스루에, 슈투트가르트, 튀빙엔, 4개의 지방행정청에서는 제6국(Abteilung 6)이 경찰사무를 담당한다. 지방행정청 산하에는 경찰사무를 직접 집행하는 경찰서(Polizeidirektionen)가 소속되어 있는데, 슈투트가르트 지방행정청에는 11개의 경찰서가, 칼스루에에는 6개, 프라이부르크에는 9개, 튀빙엔에는 8개의 경찰서가 있다.

슈투트가르트 지방행정청의 경우 제6국 직속으로 6개의 과(Referat)가 있다. 주행정청 6국은 주경찰청과 일선 경찰관서의 가교역할을 하

158) 슈투트가르트는 바덴 뷔르템베르크의 수도로서 수도지역을 담당하는 경찰관서로서의 지위로 인해 ‘경찰청(Präsidium)’이라는 명칭을 사용하고 있으나 1,000여명의 경찰관들이 근무하고 있어, 그 규모로 볼 때 우리나라의 대규모 경찰서 정도에 해당한다고 보는 것이 타당하다, 임준태, 독일형사사법론, 2004, 164면.

159) 이 중 경찰관은 2,287명이다.

160) <http://org.polizei-bwl.de/ppstuttgart/UeberUns/Documents/ZaDaFa%202010.pdf>.

면서 일선 집행경찰기관들을 조정하고 통제하는 역할을 담당하면서 동시에 조직범죄, 경제범죄 등에 대한 수사관한을 가진다. 슈투트가르트 지방행정청 산하에는 약 6,000여명의 경찰공무원이 근무하고 있으며, 경찰서 소속으로 50개의 지구대(Polizeireviere), 14개의 수사경찰분소(Kriminalpolizei Außenstellen), 그리고 155개의 파출소(Polizei-posten)이 있다.<sup>161)</sup>

#### 6) 경찰서(Polizeidirektion) 및 산하조직<sup>162)</sup>

슈투트가르트 지방행정청 산하의 에슬링엔(Esslingen) 경찰서의 경우 641.5km<sup>2</sup>의 관할면적에 2010.01.29, 기준 인구는 514,646명, 이중 외국인은 69,382명으로 13.5%에 해당한다. 경찰서 인력은 경찰공무원이 873명, 일반 직원이 134명으로 총 1,007명으로 우리나라의 1급 경찰관서와 비슷한 규모이다.<sup>163)</sup>

경찰서의 조직은 제복을 착용하고 위험예방 사무를 주로 취급하는 보안경찰(Schutzpolizei)과 수사경찰(Kriminalpolizei)로 구분된다. 보안경찰에는 교통·경비·장비·기동대·경찰견관리·특별경제범죄단속 등의 사무를 담당한다. 수사경찰은 반국가사범·조직범죄·재산범죄·수배·강력·성범죄·청소년범죄·범죄증거·마약 등 우리나라 경찰서의 수사부서와 비슷한 사무를 취급하고 있다.<sup>164)</sup>

경찰서 산하에는 5개의 경찰지구대(Polizeireviere)<sup>165)</sup>와 지구대에 소속되어 있는 16개의 파출소(Polizei-posten)<sup>166)</sup>이 있다. 지구대는 우리나라의 계급으로 보자면 경정급 계급에 해당하는 간부가 지휘책임자가 된

161) <http://www.rp-stuttgart.de/servlet/PB/menu/1147349/index.html>.

162) 이하에서는 슈투트가르트 지방행정청 산하 에슬링엔(Esslingen) 경찰서 및 산하의 지구대 및 파출소(Polizeireviere u. Polizei-posten)를 중심으로 고찰한다.

163) [http://www.polizei-esslingen.de/PDEsslingen/UeberUns/Documents/infolyer\\_pdes.pdf](http://www.polizei-esslingen.de/PDEsslingen/UeberUns/Documents/infolyer_pdes.pdf).

164) 임준태, 독일형사사법론, 2004, 170면.

165) Esslingen, Filderstadt, Flughafen Stuttgart, Kirchheim unter Teck, Nürtingen.

166) 독일의 파출소는 10여명의 소수인력이 근무하는 최소단위의 경찰조직으로서 주간에만 근무하므로 사실상 우리나라의 ‘치안센터’에 가까운 개념으로 볼 수 있다.

다. 우리나라의 경우도 지구대장의 계급을 경감에서 경정으로 상향조정하고 있어 규모나 계급에서 유사하다고 보겠다.

### 7) 교육기관

경찰법 제70조 제2항은 경찰집행기관의 교육을 위해 경찰아카데미(die Akademie der Polizei)<sup>167)</sup>와 경찰대학(die Hochschule für Polizei Villingen-Schwenningen)을 설치하도록 규정한다. 2000년 주 경찰교육 개편으로 인해 경찰 아카데미가 담당하던 신입경찰교육은 기동경찰로 넘어가고 경찰아카데미는 재직 경찰관의 보수교육만을 담당하게 되었다. 경찰아카데미는 바덴 뷔르템베르크 주 경찰 보수교육의 중앙조정 기구로서 기능을 담당하는 동시에 교육을 계획하고 직접 시행한다. 경찰실무에 대한 조언과 지원을 하고 지식데이터베이스와 핫라인을 운영한다. 중간간부(gehobener Dienst) 직으로의 승진자격 취득을 위한 교육도 맡고 있다.

중간간부를 위한 교육과정은 빌링엔 슈베닝엔(Villingen-Schwenningen)에 설치된 경찰대학에서 담당한다. 고급간부(höherer Dienst)로 승진하기 위해서는 이곳에서 1년간의 교육을 이수한 후, 독일전역의 고급경찰간부를 위해 설립된 최고의 경찰교육기관인 독일경찰대학(Deutsche Hochschule der Polizei)에서 1년간의 교육을 받게 된다.

주 경찰대학은 1979년에 설립되었으며 독일에서 가장 오래된 경찰대학이다. 1,300명의 교육생을 수용할 수 있고 4개학과에 58명의 교관이 근무한다.<sup>168)</sup> 주 경찰대학은 하위직 경찰관(mittlerer Dienst) 중에서 승진을 위해 선발되기도 하며, 고등학교에서 대학입학자격시험을 합격

167) ‘경찰학교’로 번역될 수 있는 ‘Polizeischule’는 기동경찰 산하의 경찰교육부서로 편성되어 신입교육을 담당하고 있다. 따라서 die Akademie der Polizei는 그대로 ‘경찰 아카데미’로 번역한다.

168) [http://www.hfpol-vs.de/ge/index.php?option=com\\_content&view=article&id=105&Itemid=3](http://www.hfpol-vs.de/ge/index.php?option=com_content&view=article&id=105&Itemid=3)

한 학생들이 곧바로 중간간부로 경찰에 입직하기 위해 들어오기도 한다. 후자의 경우는 9개월간의 사전교육을 이수한 후 3년간의 교육과정을 이수해야 한다. 교육을 이수하게 되면 학사학위(B.A.)를 취득하게 된다. 바덴 뷔르템베르크와 같은 독립적 경찰대학을 운영하고 있는 주로는 브란덴부르크, 작센, 작센 안할트, 함부르크가 있다. 그 외의 주에서는 공공행정대학(Fachhochschule für öffentliche Verwaltung)에 경찰학과에서 동일한 교육이 진행된다.<sup>169)</sup>

지금까지 살펴본 바덴 뷔르템베르크 주경찰의 조직구조를 정리하면 다음과 같다.

<그림7> 바덴 뷔르템베르크 주 경찰 조직모형



169) [http://www.hfpol-vs.de/ge/pdf/Jahresbericht\\_2010.pdf](http://www.hfpol-vs.de/ge/pdf/Jahresbericht_2010.pdf)

### 3. 바이어른 경찰 : 분리형

#### (1) 주 개관

독일 남동쪽에 위치한 바이어른 주는 70,551km<sup>2</sup>로서 독일에서 가장 큰 면적을 가지고 있는 주이기도 한다. 인구는 1,254 만명으로 노르트라인 베스트팔렌에 이어 두 번째로 많다. 전통적으로 보수적 성향을 가진 기사당(CSU)가 집권하고 있으며 현재는 CSU/FDP의 연합으로 정부를 구성하고 있다.

2007년 기준 바이어른의 범죄발생건수는 666,807건이며 이 중 428,766건이 해결되어 사건해결률이 64.3%로 독일에서 가장 높은 수준이다.

바이어른 주는 7개의 지방행정구역으로 구분되는데, Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Schwaben 이 여기에 해당한다. 7개의 지방행정구역은 다시 71개의 란트크라이스(Landkreis)와 25개의 도시(kreisfreie Städte)로 구분된다.

#### (2) 경찰의 발전

2차대전이 끝난 후 바이어른에 주둔한 미 군사정부는 경찰을 비롯한 바이어른의 모든 행정기관을 해산시키고 행정권을 인수했다. 이후 문란한 치안상황으로 인해 경찰력의 새로운 구성이 요구되었고 분권화되고 민주화된 경찰조직의 구성을 계획하였다. 주의 전역을 주 경찰이 담당하도록 하면서도 인구 5,000명 이상의 게마인데에는 자치경찰을 설립할 수 있도록 하였다. 이외에도 바이어른에는 국경경찰, 주 수사국, 경찰학교가 설립되었다. 분권화된 경찰조직으로 인해 1,900여 개의 경찰관서와 150개의 게마인데 경찰이 등장했다.

1951년 제정된 주 경찰조직법은 게마인데 경찰을 주경찰에 편입시킬 수 있도록 하였고 150개의 게마인데 경찰조직은 1968년까지 33개로 줄어들었다. 1970년대에는 보안, 교통, 수사 등이 경찰서 조직에서 같이 수행될 수 있도록 경찰서단위로 조직이 편성되었고 1975.10.1 마침내 뮌헨시 경찰이 바이어른 주 경찰로 합병됨에 따라 주경찰로의 경찰통합이 완성되었다.

2005년부터는 바이어른 경찰의 새로운 조직개편이 진행되었고 종전의 경찰서 단위 조직을 지방경찰청으로 흡수하여 기존 4단계의 조직계층을 3단계로 줄이는 조직개편을 단행하였다. 현재는 바이어른 주내 무부를 정점으로 10개의 지방경찰청, 주민의 치안사무를 직접 수행하는 지구대(Inspektionen)의 조직체계를 구성하였다.

### (3) 경찰의 조직

이미 살펴본 바와 같이 바이어른은 조직적 의미의 경찰(Polizei)과 질서관청<sup>170)</sup>인을 철저히 구분하는 분리형 모델을 채택하고 있다. 분리형 모델을 채택하는 주도 다시금 2개의 유형으로 구분된다. 그 첫째는 집행경찰과 질서관청을 동일한 법률에 따르도록 하는 주로서 베를린, 함부르크, 헤센, 메클렌부르크 퍼포먼, 니더작센, 라인란트 팔츠, 작센 안할트, 슐레스비히 홀슈타인이 해당한다.<sup>171)</sup> 반면 바이어른은 브란덴부르크, 노르트라인 베스트팔렌, 튀링엔과 함께 형식적 경찰법(formelle Polizeirecht)를 제도적 의미의 경찰, 즉 집행경찰 업무를 담당하는 조직에게만 적용하도록 하고 있다. 안전관청(Sicherheitsbehörden)에 대하여는 경찰법과 별도의 특별법이 제정되어 있다. 따라서 바이어른은 조직적 측면에서 뿐만 아니라 법적 근거에 있어서도 제도적 의미

---

170) 바이어른에서는 안전관청(Sicherheitsbehörden)이 여기에 해당한다.

171) §§ 1,2 BerlASOG, § 3 HambSOG, § 1 HSOG, § 2 SOGMV, § 1 NdsGefAG, § 1 RhPPOG, § 1 SOGLSA, § 163 SchlHLVwG.

의 경찰과 일반 행정기관으로서의 질서관청을 엄격하게 분리하고 있다. 다시 말하자면 앞서 확인한 바덴 뷔르템베르크와는 달리 주 내무부를 정점으로 지방행정청과 철저히 분리된 독립된 경찰조직체계를 유지하고 있다.

따라서 이하에서는 제도적 의미의 경찰기관을 중심으로 그 조직체계를 확인해 본다.

### 1) 주 내무부 및 산하조직

바이어른 경찰조직법 제1조 제3항 제2문은 경찰의 최상급 기관을 주 내무부로 규정하고 있다.<sup>172)</sup> 따라서 경찰조직의 최고위 책임자는 내무부장관이 된다. 내무부 사무는 10개의 국에서 수행하고 있는데 경찰관련 사무는 공공의 안녕과 질서(Öffentliche Sicherheit und Ordnung) 담당부서인 제1-C국(Abteilung I C)에서 담당하고 있다.

내무부 직속의 경찰기관으로는 주수사청(Bayerisches Landeskriminalamt), 기동경찰청(Präsidium der Bayer. Bereitschaftspolizei), 경찰행정청(Polizeiverwaltungsamt) 및 10개의 지방경찰청(Polizeipräsidien der Landespolizei)<sup>173)</sup>이 있다. 주수사청 및 기동경찰청은 앞서 살펴본 바덴 뷔르템베르크의 내용과 유사하므로 자세한 설명은 생략하기로 한다.<sup>174)</sup>

주경찰행정청(Polizeiverwaltungsamt)는 바이어른 주에서 발생한 교통위반사범에 대한 과태료 및 범칙금 부과이다. 2국(Abteilung II: Zentrale VOWi-Stelle)에서는 최고 35유로의 과태료(Verwarnungsgelder)을 부과를

172) POG § 1, Abs. 3, “Oberste Dienstbehörde und Führungsstelle der Polizei ist das Staatsministerium des Innern.”

173) 지방경찰청은 Mittelfranken(in Nürnberg), München, Niederbayern(in Straubing), Oberbayern Nord(in Ingolstadt), Oberbayern Süd(in Rosenheim), Oberfranken(in Bayreuth), Oberpfalz(in Regensburg), Schwaben Nord(in Augsburg), Schwaben Süe-West(in Kempten), Unterfranken(in Würzburg)이다.

174) 기동경찰은 법적 근거는 경찰법 제6조에서 찾을 수 있다. 동조에 따라 기동경찰은 주정부기관의 경비, 타경찰의 지원, 재난구호 등의 임무와 함께 하위직 경찰공무원의 신입교육과 보수교육을 관장한다. 주수사청의 법적 근거는 경찰법 제7조에 있다.

담당한다. 40유로 이상의 범칙금(Bußgeld)는 3국(Abteilung III: Zentrale Bußgeldstelle)에서 담당한다.<sup>175)</sup>

## 2) 지방경찰청 및 산하조직

앞서 언급한 것처럼 2005년부터 시작된 조직개편으로 기존의 4단계의 경찰조직체계에서 경찰서가 사라지고 지방청이 직접 소속 지구대에 대한 지휘통제를 하는 3단계의 조직구조로 변경하였으며 2009. 10. 1, Oberfranken 지방경찰청이 3단계의 조직구조 변경을 완료함으로써 조직개편작업이 종료되었다. 10개의 지방경찰청 산하에는 현재 246개의 경찰지구대(Polizeiinspektionen)<sup>176)</sup>와 29개의 파출소(Polizeistationen), 33개의 수사지구대(Kriminalpolizeiinspektionen) 등이 소속되어 있다.

조직편제의 핵심은 기존의 4단계 계층조직을 축소하고 범죄나 사고 신고를 지방경찰청에서 직접 접수하여 지구대에 지시를 하달함으로써 보다 신속하면서도 효율적인 지휘체계를 유지하고자 하였다. 지역의 지구대와 수사지구대 조직은 종전과 그대로 유지된다. 8개의 중앙사무담당 수사지구대는 조직범죄, 국가보안범죄에 대한 수사를 담당하고 있다. 2008. 10. 1부터는 바이어른 전지역에 상설 형사대응팀(Kriminaldauerdienst)가 편성되어 현장수사에 대한 보안경찰의 부담이 줄어들고 보다 신속한 24시간 즉응 수사체계가 유지되고 있다.

10개의 지방경찰청 중 아우크스부르크 지역을 담당하고 있는 슈바벤 노르트(Schwaben Nord) 경찰청을 살펴보면,<sup>177)</sup> 16개의 일반 지구대와 2개의 교통지구대, 1개의 고속도로지구대, 2개의 수사지구대 및 1개의 파출소가 소속되어 있다.

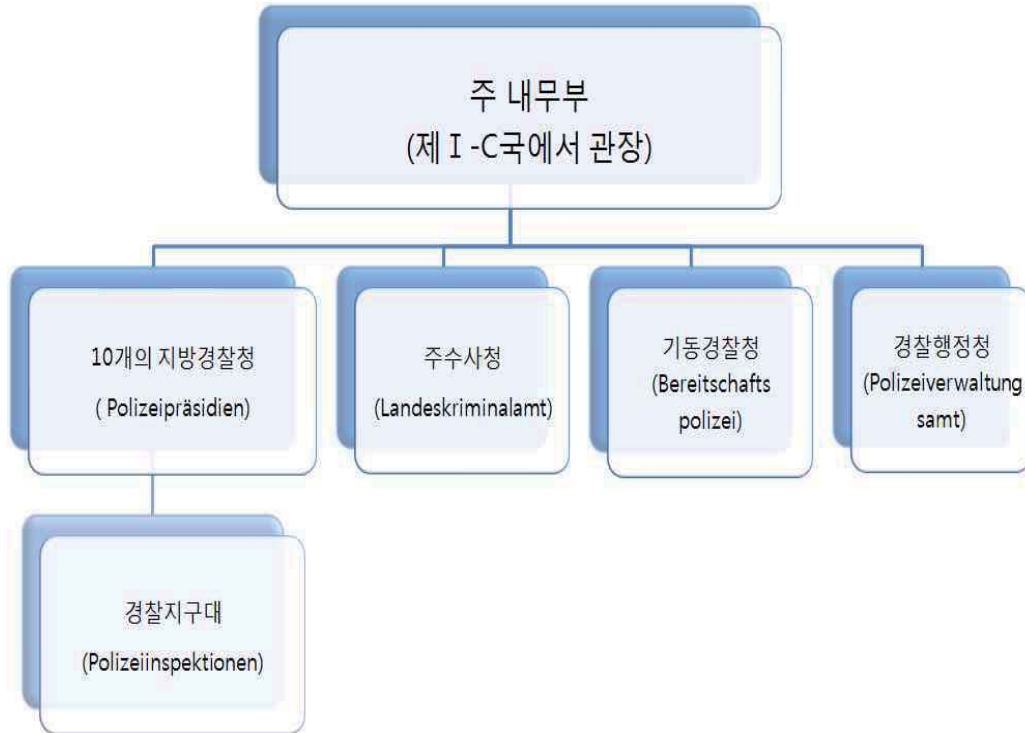
175) <http://www.polizei.bayern.de/verwaltungsamt/wir/organisation/dienststellen/index.html/1334>

176) 독일에서 경찰기관의 명칭은 주에 따라 상이하다. 바이어른의 Polizeinspektionen은 바덴 뷔르템베르크의 Polizeirevier에 해당한다.

177) 슈바벤 노르트 경찰청은 아우크스부르크 시와 란트크라이스인 아우크스부르크, 아이히아흐 프리드베르크, 딜링엔 및 도나우 리스를 담당하는데, 약 4,000km<sup>2</sup>의 관할 구역에 상주인구는 90만명이다.



<그림8> 바이어른 주 경찰 조직모형



#### 4. 베를린 : 도시가 주의 권능

##### (1) 개 관

베를린은 독일연방공화국의 수도이자 동시에 주의 권능을 가진 도시(Stadtstaat)로서 하나의 주를 구성한다. 약 345만명의 인구나 892km<sup>2</sup>의 관할구역을 가진다. 유럽연합에서 인구로는 두 번째로 큰 도시이며, 면적으로는 다섯 번째 도시가 된다. 베를린은 12개의 구역(Bezirke)으로 구분된다. 베를린은 하나의 통일된 게마인데로서 소속된 각 구역은 독자적인 게마인데의 권능을 가지지 않는다. 베를린의 행정부는 시장과 8명의 정부위원(Senatoren)에 의해 수행된다.

## (2) 베를린 경찰의 조직

### 1) 베를린 경찰국

베를린의 경찰은 분리형 모델을 채택하고 있으면서도 집행경찰과 질서관청을 동일한 법률에서 규정하고 있어 앞서 설명한 바이어른과 구분될 수 있다. 베를린 경찰의 근거법률은 ‘베를린 공공안녕과 질서보호를 위한 일반법(Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin: ASOG Bln)’이다. 동법 제1조 제1항에서는 질서관청과 경찰의 임무를 ‘공공의 안녕과 질서유지’로 함께 규정하고 있다. 제3항에서는 경찰에게만 부여된 임무로 위험방지의 영역에서 범죄를 예방하고 장래의 범죄수사에 대한 사전대비를 규정한다. 또한 경찰의 직무로서 제4항에서는 사권의 보호, 제5항에서는 집행원조가 명시되어 있다.

경찰과 질서관청의 관계에 있어서 경찰은 제1조에서 경찰의 독자적 직무로 정하고 있는 것을 제외하고는 다른 관청에 의해 적시에 위험방지가 이루어지는 것이 불가능한 경우에 한하여 독자적인 관할권을 가지도록 하고 있다. 베를린은 집권화된 경찰조직으로서 경찰국장(Polizeipräsident)이 지휘권을 갖는데, 직무감독(Dienstaufsicht)과 전문감독권(Fachaufsicht)<sup>178)</sup>은 베를린 내무위원(Senatsverwaltung für Inneres)이 가진다.

### 2) 산하조직

베를린 경찰국(Der Polizeipräsident in Berlin)<sup>179)</sup> 산하에는 6개의 경찰서(Polizeidirektionen)과 주수사청(LKA), 중앙사무경찰서(Direktion Zen-

178) 직무감독은 상급자로서 하급자의 직무수행을 감독하는 것이며, 전문감독은 합법성 심사에 대응하는 것으로 감독의 범위가 합법성은 물론 합목적성까지 미친다.

179) Der Polizeipräsident in Berlin은 베를린주경찰의 공식명칭이다. ASOG Bln 제5조 제1항은 동법에서의 ‘경찰(Polizei)’이 ‘Der Polizeipräsident in Berlin’이라고 규정한다.

trale Aufgaben), 중앙서비스관서(Zentrale Serviceeinheit)가 있다. 약 2만 2천명의 인력이 종사하고 있다. 경찰서 밑에는 평균 7개 정도의 과출소(Abschnitte)가 편성되어 지역주민과의 직접적인 접촉과 치안유지 임무를 수행한다. 베를린에는 총 39개의 과출소가 존재한다. 이외에도 올림픽경기장, 경륜장, 야외공연장, 테겔공항 등을 담당하는 경찰초소가 존재한다. 각각의 경찰서에는 크게 수사업무를 담당하는 대범죄과(Referat Verbrechensbekämpfung)와 일반 집행경찰부서를 관장하는 중앙사무과(Referat Zentrale Aufgaben)로 구분된다.

대부분의 다른 주의 주수사청이 수사의 중앙통제와 조정을 주 임무로 하고 있는데 반해 베를린 주수사청은 직접수사가 중심이 된다는 점에서 차별화된다.<sup>180)</sup> 9개의 과로 구분되는데, 1과는 대인범죄로서 살인·납치·강도·방화·폭발·교통방해 등을 담당하고, 2과는 마약·밀수와 같은 초국경범죄, 3과는 지능·경제범죄, 4과는 조직범죄, 5과는 국가안보사범, 6과는 특수부대, 7과는 소매치기, 스포츠행사, 그래피티 등 특수한 유형의 범죄 및 기타 수사지원을 담당한다. 8과는 과학수사부서이고 9과는 동성애, 가정폭력, 소년, 학교, 노인 등을 대상으로 하는 범죄예방사무를 담당한다.

중앙사무경찰서(Direktion Zentrale Aufgaben)에서는 베를린 전역에 대한 특별한 경찰사무를 수행하는데, 이를 테면 수상경찰, 경찰견팀, 기동경찰, 경찰항공대 등이 배속되어 있다.

중앙서비스관서(Zentrale Serviceeinheit)는 중앙행정사무를 담당하는데 정보통신 설비의 구축, 소속직원들의 신규교육과 보수교육, 범칙금 징수 등을 수행한다.

180) 직접 수사를 본연의 업무로 한다는 점에서 'Ermittlungs-LKA'라고 불린다.

<그림9> 베를린 경찰조직도



### 제 4 절 기초자치경찰

독일의 모든 주는 주단위로 집권화된 집행경찰(Vollzugspolizei) 조직 체계를 취하고 있으면서도, 기초자치단체인 도시나 군(란트크라이스) 또는 그 이하 게마인데와 같은 행정단위에서는 통상적 경찰과는 구분되는 질서공무원들을 지역에 실정에 맞게 운용하고 있다. 앞에서 잠깐 언급한 바와 같이 이들 또한 제복을 착용하고 질서유지의 사무를 수행한다는 점에서 집행경찰과 유사한 측면을 가지고 있다. 다만 도시<sup>181)</sup>나 기초자치단체에서는 총기를 휴대하고 일반범죄예방과 수사를 담당하는 통상적 의미의 경찰조직이 존재하지 않는 것 또한 분명히 해야 할 것이다. 이들은 비록 경찰이라는 명칭을 사용하지 않으므

181) 물론 주의 권능을 가지는 베를린, 브레멘, 함부르크와 같은 이른바 ‘Stadtstaat’는 여기에 해당하지 않는다.

로<sup>182)</sup> 제도적 의미의 경찰이라고 할 수는 없겠으나 공공의 안녕과 질서유지를 목적으로 예방적·진압적 경찰권을 행사한다는 점에서 실질적 의미의 경찰에 해당한다.

각 주 경찰제도의 역사적 발전과정에서 살펴본 바와 같이 2차대전 이후 소지역 단위로 운영되던 경찰은 주단위로 통합되기에 이른다.<sup>183)</sup> 그러나 1990년대 이후 대도시를 중심으로 한 지역사회에서의 무질서으로 인해 기초자치단체 차원의 질서유지 조직들이 나타나게 된다. 이들 질서공무원들의 장비와 권한은 지역에 따라 상이하며 경우에 따라서는 주경찰과 합동순찰을 하는 경우도 있다. 질서공무원의 등장은 70년대 주단위로 통합된 경찰이 다시금 기초단위로 부분적으로 분리되고 있음을 보여준다. 이하에서는 몇몇 지역의 질서공무원들에 관하여 살펴보기로 한다.

## 1. 바덴뷔르템베르크 주

### (1) 법적 근거

바덴 뷔르템베르크 주 경찰법 제80조는 게마인데 집행공무원(Gemindliche Vollzugsbedienstete)을 정하고 있다. 지역경찰관청((Ortspolizeibehörden)은 게마인데 단위에서 제한된 특정한 경찰사무를 수행하기 위해 게마인데 집행공무원을 둘 수 있다(제1항). 그럼에도 법상 이들은 집행경찰(Polizeivollzugsdienst)와는 구분된다. 기초자치단체단위에서 게마인데 집행공무원을 두는 것은 주 집행경찰의 직무부담을 완화하는 동시에 지역사회에서 관심을 가지고 필요로 하는 위험방지와 진압의 경

182) 다만 헤센주의 경우는 법상 ‘Polizei’라는 명칭의 사용이 가능하다. 그러나 통상은 KOD(Kommunaler Ordnungsdienst)라 불린다.

183) 2차대전 패전국인 일본도 시정촌 단위의 기초자치단체에서 경찰을 운용하다가 1954년 시행된 신경찰법에 의해 도도부현 단위의 광역자치단체 수준의 경찰로 통일되었다는 점에서 양국은 유사한 면을 보인다. 다만 일본은 국가경찰과 지방경찰의 이원화된 시스템을 가지고 있다는 점에서는 차이를 보인다.

찰사무를 보다 쉽게 수행하도록 하기 위함이다.<sup>184)</sup>

집행공무원의 사무는 경찰법의 규정에 따라 우선 소속 게마인데의 관할로 제한된다. 지역경찰관청이 그 산하에 설치한 기구이기 때문이다. 그 사무관할에 있어서도 주사무가 아닌 게마인데의 사무에 관한 법집행으로 제한된다. 또한 경찰법에 따라 ‘특정된’ 직무만을 수행할 수 있을 뿐이다. 구체적 직무는 주내무부규칙 제31조(§31 DVO PolG)에서 정하고 있는데 조례의 집행 및 도로교통(불법주차 견인) 및 환경보호에 관한 사무이다. 규칙 제31조 제2항은 또한 지역경찰행정관청이 지역행정청의 동의를 받아 추가적으로 집행경찰의 사무를 게마인데 집행공무원에게 위임할 수 있도록 하고 있다.

게마인데 집행공무원은 그 직무를 수행함에 있어서 동법상의 경찰공무원의 지위를 가진다(제2항). 따라서 원칙적으로 집행경찰에게 허용되는 모든 권한을 사용할 수 있다. 이를 테면 신분확인(Identifizierung)과 신분증명서의 심사, 감식조치(Erkennungsdienstliche Maßnahme), 소환(Vorladung), 퇴거명령(Platzverweisung), 보호조치(Ingewahrsamnahme von Personen), 신체의 수색(Druchsuchung von Personen), 물건의 수색(Durchsuchung von Sachen), 가택출입과 수색, 영치(Sicherstellung)와 압류(Beschlagnahme), 정보의 처리(Informationsverarbeitung) 등이 그것이다.<sup>185)</sup> 또한 행정명령의 의무이행을 확보하기 위해 경찰법 제49조 이하에서 규정하고 있는 대집행, 직접강제, 강제금 등의 강제조치를 할 수 있다.<sup>186)</sup> 집행공무원에 대한 이러한 직접강제권에 대해서는 이에 수반되어야 하는 사전교육과 장구가 결여되어 있다는 문제점이 제기되고 있다.<sup>187)</sup> 집행공무원은 경

---

184) Wolf/ Stephan, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 1988, Rn. 2.

185) 그러나 경찰법에서 집행경찰에게만 허용하는 권한인, 장래의 범죄발생에 대비하기 위한 개인정보의 수집, 감청이나 위장수사관의 투입 등은 허용되지 않는다.

186) Reichert/ Ruder/ Fröhler, Polizeirecht, 5. Aufl. 1997, Rn. 94.

187) Wolf/ Stephan, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 1988, Rn. 27.

찰사무가 아닌 게마인데에서 부과한 그 밖의 사무를 수행할 수 있다.<sup>188)</sup>

## (2) 칼스루에 질서공무원(KOD)

바덴 뷔르템베르크에서 세 번째로 큰 도시이자 연방헌법재판소와 연방대법원의 소재지로 잘 알려진 칼스루에의 경우 2010년 3월, 게마인데 의회의 조례를 통해 질서공무원의 도입이 결정되었고, 2011년 4월부터 질서공무원이 현장에 투입되었다. 400명이 넘는 지원자 중 최종적으로 11명이 선발되어 근무하고 있으며, 시장인 하인쯔 펜리히(Heinz Fenrich)는 “보다 많은 경찰력의 투입으로 칼스루에의 객관적 안전과 주관적 체감치안이 높아질 것이라”고 평가했다.

이들은 기존의 주 경찰을 대체하는 것이 아니라 현장투입으로 도시의 조례를 집행하게 된다. 주된 임무는 질서위반행위(Ordnungswidrigkeit)에 대한 단속으로서 구체적으로는 공공장소에서의 소란행위지, 청소년의 선도, 영업시간의 준수여부, 흡연금지위반, 쓰레기 무단투기, 목줄을 매지 않는 개를 산책시키는 행위 단속 등이다.<sup>189)</sup> 이들은 전년도 12월에 이미 선발되어 행정 및 경제아카데미에서 법률지식을 습득하고 기동경찰에서 근무요령 및 체포요령, 경찰봉과 수갑, 최루스프레이 사용 등에 관한 교육을 받았다.<sup>190)</sup> 이들의 근무는 06:30부터 24시까지 유동적이며 시 주차단속원(Politesse)이 근무하지 않는 주말에는 주차단속 임무도 담당한다. 일반적 수사권을 보유하는 것은 아니나, 공무수행에 항거하는 경우, 장구를 사용하여 대상자를 체포할 수 있다. 정규 질서공무원 이외에 시에서는 시민들 중에서 명예질서공무원을 선발하여 함께 현장근무에 투입하고 있다.<sup>191)</sup>

188) Mußmann, Allgemeines Polizeirecht in Baden-Württemberg, 4. Aufl., 1994, Rn. 65.

189) <http://www.karlsruhe.de/b4/buergerdienste/oa/kod.de>.

190) <http://www1.karlsruhe.de/Aktuell/Stadtzeitung11/sz1201.htm>.

191) <http://www.karlsruhe.de/b4/buergerdienste/oa/kod/kod-ehrenamt>.

## 2. 헤센주

### (1) 법적 근거

헤센 주의 경찰법인 ‘공공의 안녕과 질서에 관한 법률(Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung: HSOG) 제99조에서는 보조경찰공무원(Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamte)에 대하여 규정한다. 자치구인 란트크라이스와 기초자치단체인 게마인데에서는 특정한 위험방지의 사무수행이나 특정한 경찰의 직무를 조력하기 위한 보조경찰관을 임명할 수 있으며 이들은 ‘질서경찰관(Ordnungspolizeibeamter)’라는 명칭을 사용할 수 있다(제1항). 이들은 그 직무를 수행함에 있어 집행경찰의 권한을 가지지만 신체적 강제력이나 무기를 사용하는 직접강제 조치를 위해서는 별도의 수권을 필요로 한다.

주내무부는 내무부령으로 게마인데나 기타 공법상 기관의 직원을 보조경찰관의 권한을 가지도록 정할 수 있으며(제4조 제1호), 보조경찰관에게 신체적 강제력이나 무기를 사용하는 직접강제 조치의 권한을 부여할 수 있다(제4조 제2호). 또한 보조경찰관과 집행경찰관의 협력 및 보조경찰관의 교육을 규정할 수 있다(제4조 제3호).

헤센주에서 ‘질서경찰’이라는 명칭이 사용된 것은 2004년 주 경찰법의 개정에서 비롯되었다. 자치단체의 질서공무원들이 점차 일반 집행경찰에 가까운 직무를 수행하게 됨에 따라 이들에게도 ‘경찰’의 명칭을 사용할 수 있도록 한 것이다. 또한 종전의 ‘보조경찰관’이라는 표현으로 인해 시민들에게 질서공무원들이 비전문인으로 비취졌던 것이다.

그러나 ‘질서경찰’이라는 명칭은 2차대전 패망시까지 나찌정권에서 ‘안전경찰(Sicherheitspolizei)’과 함께 치안조직의 하나로 사용되었던 명칭으로, 그 부정적인 이미지로 인해 2005년 프랑크푸르트 같은 헤센



의 일부 도시들은 ‘질서경찰’이라는 이름을 포기하고 대신 질서공무원으로 환원하였다가 이후 도시경찰(Stadtpolizei)라는 명칭을 사용하게 된다.

## (2) 프랑크푸르트 도시경찰

프랑크푸르트 질서청(Ordnungsamt)에서는 헤센주 경찰법에 따른 보조경찰을 2007년 도시경찰로 변경하였다. 도시경찰은 2010.2.10, 프랑크푸르트 경찰청과의 공조협약을 통해 공동순찰과 단속을 하면서 긴밀히 협조하고 있다.<sup>192)</sup>

도시경찰은 일반 형사범죄의 예방과 수사를 제외한 공공의 안녕과 질서에 관련한 대부분의 직무를 수행한다. 쓰레기무단투기, 불법체류, 불법조업단속, 공공장소에서의 청소년음주행위, 사행행위, 불법성매매, 교통규제, 집회신고, 총기허가, 거주지등록을 비롯한 위생·영업·환경·소음 등 이른바 협의의 행정경찰사무의 대부분을 수행한다.<sup>193)</sup> 도시경찰관들은 주경찰 교육기관의 교관을 비롯한 다양한 강사진으로 구성된 약 8개월간의 900시간의 교육을 이수한다.<sup>194)</sup>

이들은 부여된 직무수행을 위해 대상자의 신원확인(불심검문)을 비롯하여 체포나 영치, 퇴거명령 등의 경찰권한 뿐만 아니라 장구를 사용하는 물리적 강제조치권도 가지고 있으며 주소속 집행경찰과 유사한 푸른 제복을 착용하며 순찰차를 타고 순찰활동을 하고 있다.

## 제 5 절 독일 자치경찰제도의 특징과 시사점

일반적으로 독일은 주 단위의 집권화된 경찰제도를 취하고 있는 것으로 알려졌다. 독일의 각 주는 국가의 권능을 가지고 있어 주단위로

192) [http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2943&\\_ffmpar%5B\\_id\\_inhalt%5D=3014673](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2943&_ffmpar%5B_id_inhalt%5D=3014673)

193) [http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2948&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=6734657](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2948&_ffmpar[_id_inhalt]=6734657)

194) [http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2948&\\_ffmpar\[\\_id\\_inhalt\]=6734674](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2948&_ffmpar[_id_inhalt]=6734674).

분화된 국가경찰체제라고도 한다. 그러나 이상에서 확인한 바와 같이 독일의 경찰제도가 주단위의 집권화된 형태를 강하게 보이는 것은 사실이나, 프랑스나 여타의 국가들과 마찬가지로 주보다 작은 단위의 자치구나 도시단위의 경찰활동을 하고 있음을 확인할 수 있다.

독일 경찰제도의 가장 큰 특징은 우선 분리형 모델과 통합형 모델의 이원화를 통해 경찰조직의 직무범위가 상이하게 구성되고 있다는 것이다. 통합형 모델은 법적·제도적 측면에서 경찰기관의 사무범위에 통상의 범죄를 담당하는 제복경찰 및 수사경찰이외에 주민등록, 여권발급 등과 같은 서류를 통한 일반행정적 위협방지 사무인 이른바 ‘협회의 행정경찰’까지 포함시킴으로써 그 직무범위가 상당히 넓다고 하겠다. 반면 우리나라는 독일의 이원적 시스템에 비교하자면 일반행정경찰사무와 집행경찰사무가 철저히 분리되어 운영되는 분리형 모델에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.

특정 국가의 경찰을 비교제도적 측면에서 살펴보기 위해서는 단순히 ‘경찰’이라는 명칭만을 찾아 비교하려 해서는 안된다. 예를 들어 프랑크푸르트는 주경찰과 분리된 ‘도시경찰’이라는 조직을 가지고 있으므로 시단위에서 ‘경찰’이라는 명칭의 조직을 가지지 않는 ‘칼스루에’와 구분된다는 것은 분명 잘못된 분석이 된다. 따라서 공공의 안녕과 질서유지를 위한 위협방지 라는 경찰이라는 공적 기능, 즉 실질적 의미의 경찰의 기능이 어떤 조직에 의해 어떻게 수행되고 있는지, 또한 통상적인 범죄예방과 진압은 어떤식으로 수행되고 있는지, 이와 구분되는 질서유지활동도 포함시킬 수 있을 것인지에 대하여 분명히 해야 할 것이다.

독일의 경우 일상적 범죄예방과 진압을 담당하는 일반적 의미의 경찰은 그 기본적 구조의 차이가 있음에도 불구하고 주단위로 집권화 되어 있음이 사실이다. 주 산하의 자치단체에서도 -경찰이라는 명칭을 사용함에 관계없이 최소한 기능적 측면에 있어서는- 경찰활동이 수행

되고 있으며, 이들은 우리의 경범죄에 해당하는 질서위반행위에 대한 단속과 함께 우리의 특별사법경찰에 상응하는 특별법 위반행위에 대한 단속권한을 가지고 있다. 또한 경찰에 준하는 경찰강제권을 행사할 뿐만 아니라 제복을 착용하고 순찰차를 활용한 차량순찰과 도보순찰을 담당하고 있다. 이들의 활동으로 인해 주경찰의 업무부담이 감경되는 것은 물론이지만 그들의 직무가 단순히 주경찰의 보조가 아닌 질서유지에 있어서 독자적인 권한을 행사할 뿐만 아니라, 일반질서관청 소속으로서 공공의 안녕과 질서유지에 있어서 집행경찰보다 원칙적인 권한을 가지고 있음을 주지하여야 한다.

우리 제주특별자치도에서 이미 시행하고 있는 자치경찰의 경우도, 국가경찰과는 달리 법률에 의해서 구체적으로 규정하고 있는 제한된 경찰권을 행사하고 있다는 점에서, 그리고 특별사법경찰권을 통해서 자치행정기관의 질서유지 사무를 수행함과 동시에 국가경찰의 치안유지 사무를 일정부분 경감시키는 기능을 수행하면서 경찰관직무집행법상의 경찰강제권을 행사할 수 있다고 본다면, 독일의 경우가 상당히 유사한 점을 발견할 수 있다. 다만 우리의 경우 그 직무범위에 있어 생활안전이라는 포괄적 직무규정을 가지고 있을 뿐만 아니라, 그 권한에 있어서 경직법상의 일반적 범죄의 예방과 제지 등의 규정이 준용됨으로써 일반범죄에 대한 위협예방 및 제거(통상적 진압경찰작용인 수사에 해당하기 전 단계를 의미한다)까지 포함하고 있다는 점에서는 차이가 있다고 할 수 있다.

## 제 5 장 제주자치경찰법제에 대한 입법평가

### 제 1 절 평가개요

제주특별자치도의 자치경찰법제에 대한 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)를 위하여 이 장에서는 자치경찰 실무자와 전문가의 의견에 대한 질적 조사를 수행하였다. 제주자치경찰제도가 도입되어 운영된 지 올해로 6년차에 접어들고 있어 현 제도의 문제점을 파악하고 개선 방안을 논의하기위한 평가시기로는 적절하다고 판단된다. 이미 지적한 바와 같이 제주자치경찰은 관련 법규와 자치경찰제에 대한 인식의 부족으로 기능·조직·인력·재정·권한·활동 등 여러 문제점들을 보여주고 있다. 특히 아직까지 도민에게 확실한 자치경찰의 이미지를 심어주지 못하고 있으며, 국가경찰과 차별화할 수 있는 자치경찰만의 특화기능도 없어 현장성이 약화되고 있는 상황이다. 이에 따라 자치경찰에 대한 평가를 위해 실제 자치경찰업무를 담당하는 자치경찰 공무원들과 자치경찰제도의 도입을 위한 논의의 중심에 있었던 전문가들의 의견을 중심으로 분석하였다.

일반인을 대상으로 하는 자치경찰제도에 대한 만족도 또는 체감도 조사 대신에 전문가 및 실무자에 의한 질적조사를 선택한 이유는 대부분의 제주특별자치도 도민들은 자치경찰의 업무와 국가경찰의 업무를 명확히 구분하기 어려워 자치경찰의 업무에 대한 정확한 판단을 내릴 수 없기 때문이다. 뿐만 아니라 제주자치경찰제도와 관련된 법적 및 제도적 문제점에 대한 심층적이고 전문적인 평가를 위해서 일반인에 의한 만족도 조사는 본 조사가 의도한 결과를 도출하기에 적절하지 않다는 결론에 이르렀다. 즉, 자치경찰제도는 시행된 지 만 5년이 지났지만 일반인들은 자치경찰과 국가경찰과의 차이점을 정확하게 파악하기 어려운 현실을 고려하였을 때 일반인들에 대한 설문조사

를 통한 평가보다는 현행 제주자치경찰제도의 법적 및 제도적 문제점과 개선을 위한 실질적인 제언을 얻는 것이 중요하기 때문이다. 이에 따라 본 연구에서는 제주자치경찰제도에 대한 실제적이고 구체적인 분석과 평가를 위해 자치경찰 실무자와 전문가들에 의한 질적평가를 수행하였다. 자치경찰 공무원들에 의한 평가는 지난 6여 년 간 자치경찰 업무를 수행하면서 실제 현장에서 발생하는 문제점에 대한 구체적인 평가를 할 수 있다는 점에서 그리고 자치경찰에 대한 학계의 전문가들은 자치경찰제도를 형성하기 위한 근거인 법적 및 제도적 구조에 대한 전문적인 평가가 가능하다는 점에서 각각 중요한 의미를 지닌다.

제주자치경찰제도의 평가를 위한 실무자 및 전문가 집단으로는 제주자치경찰단 소속의 자치경찰 공무원과 경찰행정학 및 법학 교수를 중심으로 구성하였다. 조사 대상자는 자치경찰 공무원 17인, 경찰행정학 및 법학교수 10인으로 총 27인이다. 처음 전문가 조사를 기획하는 단계에서는 실무자 집단으로 제주자치경찰 공무원 뿐만 아니라 제주지방경찰청 소속의 경찰공무원과 제주특별자치도청 소속의 공무원을 포함하였으나, 자치경찰제의 권한, 인사, 조직, 예산 등의 법적 및 제도적 개선과 관련하여 제주지방경찰청 소속의 경찰공무원의 역할은 한계가 있다는 판단에 의해 최종적으로는 제외하였다.

자치경찰제도의 평가를 위한 조사내용은 크게 자치경찰의 권한과 사무, 조직, 인사, 예산 등을 중심으로 조사하였다. 그 외에 제주자치경찰의 발전을 위한 개선방안에 대한 제언 등 기타의견을 분석하였다.

## 제 2 절 평가결과

현행 제주자치경찰제도에 대한 실무자 및 전문가들에 의한 평가는 크게 권한 및 사무, 조직, 인사, 자원 등으로 구분하여 이루어졌으며, 각 분야별 평가결과를 살펴보면 다음과 같다.

## 1. 권한 및 사무

제주자치경찰의 권한과 사무와 관련한 자치경찰 전문가와 실무자들의 의견은 분석해보면 자치경찰 담당사무의 명확화, 자치경찰의 수사권 확보, 자치경찰 고유사무의 개발, 지방자치단체 지원사무 등의 경감 등을 중점적으로 지적하고 있다. 특히 자치경찰 실무자들은 이 중에서도 국가경찰과의 중복사무를 줄이고 업무협약에 따른 각각의 담당사무를 명확히 해야 한다는 의견이 지배적이었는데, 총 17명의 응답자 중에서 15명이 이를 지적하였다. 그 외에 위협예방기능을 실질적으로 수행하기 위해서는 읍·면·동 단속권한 등 수사권이 보장되어야 한다는 의견도 14명이 제시하였다.

이러한 제주자치경찰의 현행 권한 및 사무에 대한 구체적인 의견은 다음과 같다.

### (1) 자치경찰 담당사무의 명확화

제주자치경찰의 현행 사무와 권한배분에 대하여 자치경찰 실무들은 무엇보다 자치경찰과 국가경찰간의 명확한 업무분담이 이루어져야 한다는 의견이 지배적이었다. 조사에 참여한 자치경찰 공무원들의 88%가 자치경찰과 국가경찰간의 중복업무에 대하여 개선이 시급하다고 응답했다.

현재 제주자치경찰이 담당하고 있는 사무는 크게 제주특별법상 사무, 국가경찰(제주지방경찰청)과의 협약에 의한 사무, 행정에서의 이관 사무 등으로 구성되어 있다. 제주특별법상 사무는 주민의 생활안전활동에 관한 사무,<sup>195)</sup> 지역교통활동에 관한 사무,<sup>196)</sup> 공공시설 및 지역

195) 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영, 주민참여 방법활동의 지원 및 지도, 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호, 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방, 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속

196) 교통안전 및 교통소통에 관한 사무, 교통법규위반 지도·단속, 주민참여 지역교

행사장 등의 지역경비에 관한 사무와 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무 등이며(「제주특별법」 제108조), 국가경찰과의 협약에 의한 사무는 공·항만 교통질서 및 관광질서 지도 및 단속, 관광지·한라산 관광객 보호 및 관광질서 확립, 체육·축제·문화행사장, 오일장 교통관리 및 혼잡경비, 단체 관광객 수송안전을 위한 에스코트, 주·정차 혼잡지역에 대한 지도·단속 등이다.<sup>197)</sup> 그 밖에 기존의 국가경찰의 사무였던 것이 행정으로 이관된 업무인 주정차 등의 업무가 있다.

그러나 현재 「제주특별법」에서 규정하고 있는 자치경찰의 사무는 기존의 국가경찰 및 지방행정기관에서 담당하였던 사무를 그대로 자치경찰의 사무로 규정한 것이며, 이러한 사무들의 대부분은 여전히 국가경찰 및 지방행정기관과 중복적으로 담당하고 있어 비효율성을 초래하고 있을 뿐만 아니라 업무분담이나 협조측면에서 어려운 점이 많은 점이 문제로 지적되고 있다.

국가경찰과 자치경찰간의 사무중복문제를 해결하기 위하여 양 기관간의 업무협약을 통해 사무배분을 하고 있지만, 업무협약만으로는 국가경찰과의 중복사무를 해결하는 데에는 한계가 있으며, 이러한 업무협약을 위반한다고 하여도 제재가능성이 없기 때문에 실질적으로 자치경찰 사무의 많은 부분은 국가경찰에서도 중복적으로 수행하고 있는 실정이다.

특히 국가경찰과의 업무협약에 의한 사무의 경우 업무협약 내용을 잘 파악하지 못하고 있는 일부 국가경찰 공무원으로 인해 업무처리에 있어 국가경찰과 자치경찰과의 충돌이 발생하는 경우도 적지 않다.

일반적으로 업무협약상 체결된 사무는 실무협의회 개최를 통하여 사무확대 및 사무축소 등 대부분의 사무에 대해서 국가경찰과의 협의

---

통활동의 지원 및 지도

197) 국가경찰과의 업무협약 체결, 2008.8.7

가 원만하게 이루어져 있으나 도전역 개최 및 대규모 체육·축제·문화행사 교통관리 및 혼잡경비 사무에 대해서는 현행 자치경찰 인력(94명)만으로는 완벽하게 수행할 수 없다는 문제점이 있다. 더구나 안전사고 등의 이유 때문에 이러한 사무는 자치경찰의 사무로 규정하기 보다는 국가경찰이 담당하는 것이 오히려 타당하다고 할 것이다. 따라서 이러한 방향으로의 협약을 개정하고자 실무협의회에서 논의를 시도하였으나, 서로의 입장차이로 사무 분담 조정이 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 대규모 행사안전관리에 대한 효율적 업무분담 및 수행방안 마련이 시급한 것으로 지적되고 있다.<sup>198)</sup>

국가경찰과의 사무배분과 관련하여 제주자치경찰 실무자들의 입장을 살펴보면, 자치경찰 출범 취지에 맞도록 생활안전, 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무는 자치경찰이 수행하고, 국가사무에 해당하는 보안, 정보, 수사분야는 국가경찰이 수행하는 것이 바람직하다고 보는 경향이 강하며, 이를 위해 명확한 업무구분이 필요하다는 점에 대체로 동의하고 있었다.

한편, 자치경찰과 일반행정과의 업무분담도 체계적이지 않아서 업무의 비효율성이 초래되고 있다. 예컨대 주정차 지도 단속업무는 자치경찰대에서 담당하고 있지만 주차장업무는 일반행정에서 수행하고 있으며, 교통시설업무와 관련된 교통안전시설물, 버스승차장, 어린이 보호구역 업무 등 대부분의 업무를 자치경찰에서 담당하고 있지만 대중버스 관련 행정업무는 교통항공과에서 담당함에 따라 업무의 비효율성이 초래되기 때문이다. 따라서 업무처리의 효율성 및 효과성 향상과 책임소재의 명확화를 위하여 서로 연관된 업무를 한 기관에서 담당하

198) 특히 이런 업무협약과 관련하여 국가경찰과 자치경찰간의 협력은 상당히 중요한 역할을 수행함에도 불구하고, 현재 양 기관의 협력관계는 원활하지 않은 것으로 보인다. 이와 관련하여 설문조사를 실시한 결과를 살펴보면 국가경찰의 61.4%, 자치경찰의 81.9%가 양기관의 업무협력이 원활하지 않다고 답하였다. 금창호 외, 제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제, 2011, 52-54쪽.



는 방안을 고려할 필요가 있다.

이와 관련하여 자치경찰 실무자들의 의견은 교통부분을 자치경찰의 전담사무로 지정하여 모든 교통행정사무는 자치경찰이 전담하는 방안, 특사경업무와 관련하여 무등록차량같은 부분은 자동차 등록계에서 일괄 담당하는 방안 또는 자동차 등록계 업무를 아예 자치경찰로 이관하는 방안 등 체계적인 업무분담을 위한 방안이 신중히 고려되어야 한다는 입장이다.

## (2) 자치경찰의 수사권

제주자치경찰의 권한과 사무에 대한 또 다른 문제점으로 자치경찰 공무원의 82%는 자치경찰 권한의 한계를 지적하였다.

「제주특별법」에서 규정하는 제주자치경찰의 사무는 주로 주민의 생활안전활동, 지역교통활동, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무 등이다. 그러나 이러한 사무를 수행함에 있어 자치경찰은 17종의 특사경 업무 외에는 수사권이 제한되고, 음주운전자 단속권한 및 공무집행방해사범 수사권이 없는 등 자치경찰 집행수단과 권한이 매우 제약을 받고 있는 상황이다. 따라서 자치경찰의 사무의 효과성을 향상시키기 위하여 음주운전 단속권, 즉결심판청구권 등이 추가로 확보되어야 한다는 의견을 제기하였다.

이와 관련하여 행사장 교통관리 및 질서유지 근무 시 음주운전으로 의심되는 차량을 자주 목격하지만 음주운전에 대한 단속 권한이 없기 때문에 이를 저지하지 못하는 경우가 종종 발생한다고 한다. 이러한 상황은 음주운전자뿐만 아니라 선의의 피해자를 발생시킬 수 있기 때문에 단속활동을 통해 위험을 예방해야하지만, 음주운전 단속권한의 제한으로 인해 위험예방기능의 한계를 나타내게 된다. 따라서 제주도 내 대부분의 행사장 질서유지 및 교통관리를 전담적으로 수행하고 있는 자치경찰에게 행사장 주변에서의 음주운전 단속권한을 제한적(행

사장 주변 제한 등)으로라도 부여하여 행사장 주변 교통관리 중 음주운전의심차량에 대한 음주 단속이 이루어져 음주운전으로 인한 안전사고를 예방하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

또한 각종 특사경수사활동, 교통(주정차포함) 단속 현장에서 발생하고 있는 공무집행방해에 대한 법적 권한이 없어 형소법상 현행범인체로만 대체하고 있는데, 이러한 일반인과 다를 바 없는 자치경찰의 권한으로 말미암아 실질적인 자치경찰 활동에 많은 제약이 있다고 생각하고 있었다. 따라서 자치경찰의 수사권에 대한 심층적인 논의가 필요하다는 입장이었다.

이러한 자치경찰의 수사권에 대한 자치경찰 전문가들의 의견도 대체로 실무자들의 의견과 유사하게 나타나고 있다. 즉, 수사권을 제한하고 있는 상황에서 일반적으로 예방적 경찰활동을 수행하는 자치경찰의 활동이 효과성을 100% 발휘하기 어렵다는 의견이 지배적이다. 이와 관련하여 외국의 선행연구를 살펴보면, 수사권과 예방적 경찰활동이 분리되어서는 안 되는 근거를 찾을 수 있다. 1970년대 초반에 미국에서 나타난 지역사회중심경찰제(community-oriented policing)의 한 시도로 team policing이라는 것이 있다. Team policing이란 지역사회를 잘 아는 순찰경찰관(범죄예방중점)과 수사경찰관(범죄해결중점)이 팀을 이루어 관할지역에서 함께 경찰활동을 하는 것을 말하는데, 이견이 있지만, 그 효과성은 높은 것으로 평가되고 있다. 즉, 관할지역의 범죄문제를 해결하기 위해서는 예방적(proactive) 및 대응적(reactive) 경찰활동이 동시에 효율적으로 이루어져야 함을 말한다. 그러나 제주자치경찰은 수사권한은 배제한 채 오히려 예방활동부분만을 독립적으로 수행하고 있는 실정이다. 이는 실증적인 연구 결과를 토대로 하지 않은 탁상공론의 표본이라고 할 수밖에 없다.

많은 연구들이 지역사회중심경찰제나 문제해결경찰활동(problem-solving policing)의 실천적 형태로 자치경찰 제도를 적극 권장하고 있다. 이

연구들의 논점은 지역사회를 잘 아는 경찰구성원들이 자치적으로 경찰활동을 계획하고 진행토록 하여 지역사회의 치안요구에 적극 대응할 수 있는 제도가 바로 자치경찰제도라는 것이다. 물론, 논점은 정확하며 논거 역시 탄탄하지만, 간과되고 있는 중요한 하나는 지역사회 중심경찰제나 문제해결경찰활동의 실행을 위해서는 적절한 권한이양(decentralization of authority)이 뒷받침되어야 한다는 것이다. 경찰활동에 있어서 중추적인 권한은 바로 수사권이며, 이것이 경찰과 검찰 사이의 수사권 논란의 이유이기도 한 것이다. 자치경찰이 진정으로 지역사회의 치안요구에 부응하며 삶의 질을 높이는 경찰활동을 하기를 기대한다면, 자치경찰의 권한이 보장되어야 하며, 이는 바로 수사권의 이양을 통해 가능할 것이라고 한 자치경찰 전문가는 지적하였다.

### (3) 자치경찰 고유사무의 개발

자치경찰 사무의 명확화와 수사권 확보 외에 조사에 참여한 자치경찰 실무자의 약 50%는 국가경찰과는 차별화할 수 있는 자치경찰의 고유사무를 개발해야 한다는 의견을 제시하였다.

현행 「제주특별법」 제108조(자치경찰사무) 및 자치경찰과 국가경찰간 업무협약상의 사무를 비교해 보면 중복사무가 많아서 국가경찰과의 차별화된 사무발굴이 필요한 실정이다. 자치경찰 실무자들은 대체로 제주자치경찰이 지역경찰로서의 역할을 다하기 위해서는 지역주민의 생활 속으로 들어가 지역주민과 같이 할 수 있어야 한다고 보고 있다. 왜냐하면 자치경찰의 생성목적 중 가장 중요한 부분이 도민 등의 일선에서 봉사하는 역할이기 때문이다.

따라서 국가경찰과의 업무중복을 피하고 지방특수성을 가지는 치안분야 중에서 자치경찰 고유기능을 개발하고, 현재의 제주자치도의 협약에 의한 사무분담 보다는 법률에 의한 배타적 분담 추진이 필요할 것으로 보인다. 이러한 관점에서 제주도에서는 자치경찰 기마대 창설

운영 및 비상품 감귤 유통행위 집중단속, 구제역 차단 활동, 관광경찰 활동, 특사경 사무 확대수행 등 도정집행력을 강화해 나갈 수 있는 자치경찰만의 활동사무를 집중적으로 수행하고 있다.

더불어 자치경찰의 성격상 도민에게 봉사라는 관점으로 볼 때 아동·청소년 보호활동, 사회적약자 보호활동, 주민밀착형 치안서비스활동 등 국가경찰력이 미흡한 분야를 대상으로 자치경찰의 업무영역을 개발하고 확대하기 위한 노력이 동반되어야 할 것이다.

따라서 앞으로는 국가경찰은 정보, 보안, 외사, 수사에 대한 고유권한을 수행하되 교통 및 주민생활 활동 사무는 자치경찰 고유사무로 수행하는 방안이 국가 경찰과의 업무중복을 피하고 맡은바 치안서비스를 극대화 할 수 있을 것이다.

이 밖에 현행 제주자치경찰이 지방자치단체 소속이다 보니 본래의 도입목적에 부응하는 고유의 사무보다도 지자체 지원사무에 많은 인력이 투입되는 상황을 문제점으로 지적한 의견도 있었다. 이렇듯 자치경찰에게 지자체 지원사무로 인한 부담이 가중될수록 자치경찰은 시민과 도민을 위해 있기 보다는 지자체 정치적 지원군 밖에 되지 않는 상황이 발생할 수 있으므로 자치경찰의 사무를 법적으로 명확히 하여 도민에게 봉사하는 자치경찰의 목적을 달성하여야 할 것이다.

## 2. 자치경찰의 조직

조사에 참여한 자치경찰 전문가와 실무자들은 제주자치경찰의 조직과 관련한 문제점으로 자치경찰 조직규모와 조직구조를 가장 많이 지적하였다. 자치경찰 실무자들 중 80% 이상이 현재 제주자치경찰의 조직규모가 적절하지 않다고 응답하였으며, 자치경찰 사무의 다양화를 제약하는 요인이라고 보는 시각도 있었다. 이러한 소규모의 조직임에도 자치경찰단과 자치경찰대는 각 지방자치단체장과 행정시장 소속으

로 이원적 구조를 형성하고 있으므로 인해 조직구조의 비효율성이 초래된다고 지적하였다.

이러한 제주자치경찰의 조직에 대한 구체적인 의견은 다음과 같다.

### (1) 조직규모의 적절성

자치경찰제 실시를 김대중정부와 노무현정부의 대통령 공약이기 때문에 자치경찰제 실무추진단 등을 통해 자치경찰제 법안을 만들었으나 선진국 대부분의 자치경찰제 형태인 광역단위 자치경찰제와는 거리가 먼 기초단위 자치경찰제로 확정되었다. 더욱이 자치경찰이 국가경찰에 비해 규모가 훨씬 커야 됨에도 불구하고 자치경찰 숫자를 6,000명도 안 되는 숫자로 제한해 10만 경찰의 6%에도 못 미치고 수사, 정보 등 경찰 핵심 기능이 제외된 “무늬만 자치경찰”로 편성하는 문제점을 드러냈다. 이와 같이 지극히 형식적인 자치경찰법 형태로 국회 발의됐으나 국회 등 정치권 및 경찰청 등의 미온적 반응에 따라 결국 자동 폐기되었다.

반면 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」 제105조~139조에 제주도 자치경찰에 관한 사항을 정해 자치경찰의 부분 시행이라는 정치적 목적 달성을 시도하였다. 그러나 제주 자치경찰은 제주도 치안을 책임지는 유일한 경찰이 아니라 극히 부분적인 역할만을 담당하고 있다. 즉, 국가경찰인 제주지방경찰청이 그대로 존재하면서 별도 조직으로 제주자치경찰 발족하였으나, 그 규모별에서 제주 지방경찰이 1,400여명인데 반해 정원이 127명에 불과하여 경찰업무의 수행은 제한적으로만 가능한 실정이다.

이와 관련하여 자치경찰 실무자들도 현행 조직규모로는 자치경찰의 업무를 수행하는 것이 매우 어렵다는 점을 우선적으로 지적하고 있는데, 무엇보다 제주자치경찰 출범 당시 책정된 정원 127명의 산출근거에 대한 부적절성을 지적하였다. 현재 127명의 인원으로는 자치경찰

활성화를 위한 업무영역을 확대하는 것은 물론 국민 등에 대한 인지도 향상에도 한계가 있을 뿐만 아니라, 출범 후 5년이 넘었음에도 불구하고 정부의 소극적인 지원 등으로 아직까지도 위 정원이 채워지지 않아 지역 행사 교통관리 등 업무수행에 어려움을 느끼고 있다는 지적이다.<sup>199)</sup>

더욱이 자치경찰 출범 시 없었던 사무인 무보험 운행 및 차량방치에 대한 수사, 주정차, 출입국검색 업무 등도 자치경찰에서 수행하고 있어 자치경찰의 업무가 가중되고 있다. 자치경찰 출범 당시 책정된 정원 자체도 자치경찰활동을 제대로 수행하기엔 적은 규모임에도 불구하고, 현재까지 결원도 충원되지 않고 있어 자치경찰의 사무를 원활히 수행하는데 가장 큰 걸림돌이 되고 있다는 지적이다. 따라서 전국 최초로 시행되는 자치경찰이 지역사회에서 어느 정도 영향력을 행사하고 자치경찰업무의 원활한 수행을 위해서 무엇보다 결원인력의 충원과 자치경찰 정원의 지속적인 확대를 요구하고 있다.

자치경찰 인력보충과 관련하여 정원이 확대될 경우 자체적으로 채용한 자치경찰에 대해서는 국가의 재정지원이 없어 현재의 예산체제 하에서는 지자체의 재정부담이 가중된다는 새로운 문제를 발생시킨다. 이에 따라 자치경찰제도의 확대와 발전을 위해서는 인력보충이 전제되어야 하지만, 지자체에 의한 재원확보 방안이 동반되지 않으면 실질적으로 불가능한 실정이다. 따라서 인력보충과 재원확보는 보다 장기적인 비전과 지속적인 논의가 필요할 것으로 보이며, 단기적인 해결방안으로서 자치경찰 실무자들은 현재 국가경찰에서 운영중인 의경인력의 일부를 자치경찰에 이양하는 방안을 제시하고 있다.

199) 자치경찰은 정원 127명이나 현재 33명이 결원된 상태로 자치경찰 사무를 처리하고 있어 대형행사·축제시 안전한 교통관리 및 질서유지를 위해 교통관리 관련 부서 근무 직원들뿐만 아니라 특사경, 행정인력까지 대부분 인력을 동원하여 휴무, 휴가를 반납해가며 행사업무를 치르고 있는 실정이라고 한다.

## (2) 조직구조의 효과성

전술하였듯이 제주자치경찰의 활성화를 위해서는 무엇보다 조직규모의 확대가 중요한 요인으로 지적되고 있었지만, 그 밖에 현행 조직구조의 비효율성을 제기한 의견도 소수 있었다.

현행 제주자치경찰 조직구조는 상급기관인 자치경찰단과 기초단위 자치경찰대로 구성되어 있는데, 자치경찰단은 제주특별자치도 소속으로 도지사의 관리하에 놓여 있고, 각 자치경찰대는 제주시와 서귀포시 소속으로 각각 시장의 관리하에 놓여있다. 이와 같은 상황에서 자치경찰단과 자치경찰대의 관계를 상하관계나 직속관계로 간주하기도 애매모호한 상황이다. 또한 소규모 조직과 인원으로 “제주자치경찰단”과 “자치경찰대”라는 국가경찰과 유사한 편제를 유지함으로써 기능과 인력배분에 있어서 중복현상이 발생하고 이로 인해 현장성이 약화될 뿐만 아니라, 각 자치경찰대는 동일한 사안에 대해 자치경찰단과 행정시장의 상반된 명령을 집행해야 하는 비효율화를 초래하고 있다는 점을 들고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 실질적인 자치경찰활동의 주체를 기초자치단체 단위의 자치경찰대로 함으로서 2층제를 단층제로 개선하는 것이 필요하다는 의견이 있었다. 왜냐하면 2층제는 행정업무의 비효율성, 인력의 낭비, 예산의 낭비와 같은 문제점이 발생하기 때문이다. 따라서 단층제로 변경하여 실질적인 자치경찰활동에 주력할 수 있도록 하는 것이 자치경찰 서비스의 질을 향상시킬 수 있다고 제안하고 있다.

## 3. 인 사

조사에 참여한 자치경찰 전문가와 실무자들은 제주자치경찰의 인사과 관련한 문제점으로 작은 조직규모에 따른 인사권의 제한, 교육훈

련 및 능력발전의 한계를 주로 지적하였다. 제주자치경찰의 인사행정과 관련하여 가장 큰 문제점으로 지적한 것은 대부분 자치경찰 인력의 부족으로 인하여 발생하는 것들로서 자치경찰 실무자 전체 응답자 중 70%이상이 이를 지적하였다. 그러나 이러한 인력부족과 관련한 문제점은 이미 앞서 언급하였던 조직규모와 많은 부분 중복되고 있어 이로 인해 파생하는 기타 의견들을 중심으로 살펴보도록 하겠다. 인력부족외에 가장 많은 의견들은 자치경찰의 직이 국가경찰에 비해 유능한 인재를 흡수할 만한 유인책이 적다는 점을 지적하였다. 이러한 문제점은 자치경찰의 법적 지위와 제한적인 업무경험 등과도 연관되는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

#### (1) 인사권의 제한

현재 우리나라는 전국적으로 235개의 경찰서(서장 계급 총경)가 있으며, 이에 비례하여 기초자치단체는 232개가 있다. 경찰서의 경우는 그 설치운영을 대체로 기초자치단체와 격을 같이 하고 있다. 따라서 경찰계급인 총경의 이미지는 1개 기초자치단체에 설치된 경찰서의 수장이라는 의미로 국민들에게 인식되어 있다.

이에 반하여 제주특별자치도의 경우 자치경찰단장의 계급이 국가경찰의 경찰서장급과 동일하기 때문에 제주특별자치도가 다른 지역의 기초자치단체와 위상을 같이 하는 현상이 발생한다. 이렇듯 제주자치경찰단의 직급이 낮아 업무협조가 어렵고, 재정적 지원이 부족하여 직원 충원이나 장비의 보충 등이 매우 힘든 상황에 처해 있다. 2010년 10월의 한 조사에 따르면, 정원 127명중 여전히 현직원이 82명에 불과하며, 2008년부터 2010년까지 국비와 도비 예산이 모두 감소추세에 있고, 도비의 경우 2008년 대비 50%가 삼각 되는 등의 현실적 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 자치경찰단장의 직급이 총경에 불과하며, 소속 경찰관 수도 한정적이기 때문에 인사권의 행



사에도 많은 제한이 따를 수밖에 없다. 따라서 역사적, 경제적, 문화적 모든 특성을 고려하여 제주도가 독립된 제주특별자치도로 광역자치단체가 된 이상 제주자치경찰단의 위상도 이에 발맞추어 격상되어야 한다.

이러한 제주자치경찰단장의 계급이 제주자치경찰 조직규모를 고려하였을 때 큰 문제가 없다는 주장도 일면 제기되고 있다. 그러나 현재 제주자치경찰의 정원은 예산상의 문제로 아직 충족되지 않은 임시적인 상황에 불과하다. 또한 자치경찰의 업무범위나 필요한 정족수는 제주 경제상황에 따라 도조례로 증원될 여지도 있다. 따라서 자치경찰의 현재의 조직규모를 근거로 단장의 계급을 자치총경으로 해야 한다는 주장은 타당성이 결여되어 있다고 볼 수 있다.

## (2) 자치경찰의 법적 지위

제주자치경찰공무원은 지방공무원이면서, 경력직이고 특정직 공무원으로 규정된다. 따라서 일반직이나 기능직은 제주자치경찰기관에 근무할 수 없는 결과를 가져온다. 특정직 지방공무원이라는 신분은 국가공무원이라는 신분에 비해 분명히 불이익한 신분이다. 따라서 국가경찰에서 굳이 지방자치경찰을 지원해야 할 유인이 없으면 우수한 자원이 지원하지 않게 된다. 특히 단장조차 총경급에 불과하기 때문에 “편한 근무” 빼고는 장점이 없다는 점에서 우수한 지방자치 경찰을 통한 자치치안 확립이라는 목표는 실종될 수밖에 없다

이와 관련하여 자치경찰단이나 자치경찰대에는 근무하는 모든 공무원을 지방경찰공무원으로 할 필요는 없다. 내근업무나, 경찰행정업무, 민원업무 등에 대해서는 일반직 공무원도 업무수행이 가능하기 때문에 일반직 공무원의 자치경찰 근무를 가능하도록 해야 한다. 물론 일선 현장에서 경찰활동을 수행하는 경우에는 반드시 자치경찰공무원이 되어야 한다. 이와 같이 융통성을 발휘한다면, 효율적인 인사관리가 될 것이라는 의견이 있었다.

### (3) 인사교류

제주자치도특별법 제130조(국가경찰공무원과 자치경찰공무원간의 인사교류)에 의거 경찰청장과 도지사는 자치경찰 공무원 능력발전과 국가경찰과 자치경찰사무의 연계성을 높이기 위하여 정원의 100분의5의 범위내에서 인사교류가 될 수 있도록 노력하여야 한다라고 규정하고 있다. 이에 따라 제주자치경찰에서는 자치경찰공무원 인사교류 희망자 수요조사, 인사교류 업무협의 경찰청 공문발송, 경찰청 방문 인사담당과 협의를 진행하는 등 인사교류를 위한 노력을 하고 있음에도 불구하고 현재까지 경찰청의 부정적인 태도로 인해 한번도 시행된 적이 없다.

자치경찰의 능력을 발전시키고 국가경찰과의 사무연계성을 높이기 위해서 양 경찰사이의 인사교류 가능성은 항상 열려 있어야 하며, 자치경찰이 대등한 입장에서 국가경찰과 인사교류가 이루어지기 위해서는 우선 자치경찰이 입경하여 받은 교육의 질과 양이 동등하여야 한다. 이를 위해서 자치경찰의 교육기간이나 과정 등이 국가경찰과 동일하게 이루어질 수 있어야 한다.

## 4. 재원마련 및 운영의 적절성

제주자치경찰의 재정지원에 관한 사항은 제주특별법 제122조에 규정되어 있다. 하지만 이 조항은 “국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있다”라고 규정하여 매우 임의적인 형식을 취하고 있는데, 정부가 재정지원을 할 수 있는 법적 근거는 되지만 반드시 해야 하는 의무규정이 아니기 때문에 중앙정부는 제주자치경찰의 운영에 필요한 재정을 전적으로 부담할 의무를 지니지 않고 있다.

그러나 제주지방자치도의 예산이 한정적이라는 점을 감안해 보면, 제주지방자치경찰은 항상 국가의 보조를 받기 위해 노력해야 하며, 그렇게 때문에 국가에 종속될 수밖에 없다. 제주자치 경찰이 전국 시행을 전제로 시범적으로 운영되는 점을 감안한다면 국비지원의 확대가 절실한 실정이다. 특히 정원기준대비, 인건비 및 운영비 국비지원은 30% 정도로 50%까지 국비지원의 확대가 필요하다는 것이 실무자들의 입장이다. 이러한 재정적인 문제는 자치경찰에 대한 부정적인 여론에까지 영향을 미치는데, 실제로 제주특별자치도의 재정자립도가 (타 지자체에 비해) 열악한 상황에 출범 당시 도지사 또한 자치경찰제도의 부정적인 생각을 가지고 있어 자치경찰이 출범한 후에도 인력이 완전히 충원되지 못한 상황에 소수 인력을 가지고 업무를 수행 하다 보니 출범 초기에는 자치경찰에 대한 부정적 여론이 많이 형성 되어 있었다. 이러한 상황에서 인건비 및 재정부담 완화를 위해서는 인력 신규 채용보다는 기존 지방자치단체가 보유하고 있는 행정인력을 대상으로 특별 채용을 실시함으로써 인건비 부담을 줄이고 국가경찰 이체인력과 일반행정인력의 연계성 효과 거양할 필요가 있다.

앞으로 자치경찰제도가 전국적으로 실시되더라도 국가경찰에서 자치경찰로 전직하는 인원의 기본적인 인건비와 주요 경찰장비 구입비용은 국가가 부담하겠지만, 그 외의 자치경찰 운영에 필요한 비용의 마련은 지방자치단체의 풀어야 할 숙제로 남아 있다.

### 제 3 절 소 결

이상에서 제주자치경찰제에 대한 전문가 및 실무자에 의한 질적 평가를 수행하였다. 자치경찰제의 도입에 대한 논의는 지방자치 실현을 위한 제도적 장치로서 문민정부 때부터 꾸준히 제기되고 있다. 이러한 논의의 결실로 지난 2006년 제주특별자치도에서 자치경찰이 출범하여

6여 년간 운영되고 있으며, 전국적인 차원에서 도입을 준비중이다. 그러나 자치경찰제도의 전국적인 확대·도입을 위해서는 무엇보다 설치단위, 조직형태, 인사행정, 권한과 기능배분, 특별사법경찰의 전문성 강화, 재원마련 등 운영사례에 근거한 법적 검토가 선행되어야 한다. 이에 따라 본 연구에서는 제주자치경찰제에 대한 전문가 및 실무자의 평가를 통하여 현행 제도의 문제점과 개선방안을 진단하였다.

실무자 및 전문가들의 평가에 따르면 현행 제주자치경찰제도는 권한 및 사무배분, 조직, 인사, 재원 분야 등 전반적으로 문제점을 드러내고 있었다. 먼저 권한 및 사무배분과 관련하여 제기되는 첫 번째 문제점은 현재 자치경찰이 수행하는 사무의 대부분은 국가경찰과 중복적으로 수행하는 것으로 사무의 범위와 권한이 명확하지 않다는 점이다. 이러한 명확하지 않은 사무배분기준으로 인하여 자치경찰의 업무가 가중되기도 하며, 동시에 업무의 고유성을 상실함으로써 자치경찰제의 정체성에 대한 문제로 연결되고 있다. 더불어 특사경업무 17종을 제외하고는 수사권이 제한되어 자치경찰의 위협방지 및 예방기능의 한계를 드러내고 있다. 대표적인 예로 자치경찰의 음주운전 단속 권한의 제한으로 인해 위협예방기능의 한계를 나타내게 된다.

한편 자치경찰의 조직과 관련하여 가장 많이 제기되는 문제점은 조직규모의 협소함으로 인하여 자치경찰의 업무를 수행하는 것이 매우 어렵다는 점이다. 현재 제주 지방경찰이 1,400여명인데 반해 자치경찰의 정원은 127명에 불과하여 경찰업무의 수행은 제한적으로만 가능한 실정이다. 더구나 이러한 소규모 조직과 인원으로 “제주자치경찰단”과 “자치경찰대”라는 이원적 체제를 유지함으로써 기능과 인력배분에 있어서 중복현상이 발생하고 이로 인해 현장성이 약화되는 문제점이 제기되고 있다.

자치경찰의 인력과 관련하여 제기되는 문제점들은 자치경찰의 직이 국가경찰에 비해 유능한 인재를 흡수할 만한 유인책이 적다는 점과 자

치경찰의 법적 지위의 문제, 제한적인 업무경험 등이다. 제주자치경찰 공무원은 지방공무원이면서, 경력직이고 특정직 공무원으로 규정되는데, 특정직 지방공무원이라는 신분은 국가공무원이라는 신분에 비해 장점이 많지 않아 특별한 유인책이 없다면 유능한 인재를 모집하는데 불리하게 작용할 가능성이 높다. 더욱이 제주자치경찰단의 직급이 낮아 업무협조가 어려울 뿐만 아니라 소규모의 조직으로 인해 다양한 업무경험의 제한 등은 유능한 인재를 제주자치경찰로 유인하는데 걸림돌로 작용하고 있다.

마지막으로 제주자치경찰제의 또 다른 중요한 문제점으로는 재정지원의 한계가 지적되고 있다. 현재 정원기준대비, 인건비 및 운영비 국비지원은 30% 정도이지만 제주특별자치도의 재정자립도는 2011년 기준 25.1%에 불과하다는 점을 고려하였을 때 제주자치경찰의 활성화를 위하여 국비지원이 확대가 필요한 실정이다.

## 제 6 장 제주자치경찰제도의 발전방안

제주자치경찰제는 우리나라에서는 유일하게 실시되고 있는 자치경찰제로서 의의를 지니고 있을 뿐만 아니라, 문민정부이후 지속적으로 논의되어 왔던 자치경찰제를 최초로 도입하였다는 점에서도 중요한 의미를 지닌다. 자치경찰제는 신속하고 다양한 대민서비스 체제를 구축함으로써 서비스의 질을 제고하고, 경찰의 정치적 중립성과 투명성을 확보할 수 있다는 장점 외에도, 지방분권을 실현하기 위한 핵심적인 요소로서 필요성이 강조되고 있다.

제주자치경찰제는 지난 2006년 출범한 이래 부분적으로는 성공적으로 운영되고 있다는 평가와 더불어 확대·발전을 위하여 개선되어야 할 문제점들도 동시에 제기되고 있다. 제주자치경찰제에 대한 평가는 무엇보다 제주의 자치경찰제 발전을 위해 중요하지만, 그 밖에 기타 지방자치단체에서 자치경찰제를 도입·시행할 때 참고할 수 있는 선례사례로서도 중요한 역할을 수행한다. 물론 자치경찰제의 도입을 위해서는 우리보다 오랜 역사를 지닌 외국의 사례를 모델로 삼아 논의할 수도 있지만, 우리나라와는 역사적, 문화적, 사회적 배경이 다른 선진국에 비해 제주특별자치도의 사례가 더욱 중요한 자료가 될 것임은 당연하기 때문이다. 이에 따라 제주자치경찰제 발전과 향후 자치경찰제의 도입을 위하여 다음과 같은 개선방안을 제시하고자 한다.

### 1. 자치경찰의 고유사무 및 기능특화

제주자치경찰의 경우 법률상의 사무로 생활안전, 지역교통, 지역경비의 업무를, 업무협약사무로 주정차 단속업무와 교통질서유지업무를 맡고 있다. 그러나 현재 제주자치경찰이 수행하는 업무는 대부분이 국가경찰에서도 중복적으로 수행하고 있어 자치경찰만의 고유한 업무영역이 부재한 상황이다. 물론 최근 들어 제주자치경찰의 고유사무를 발

굴하고 확대하려는 노력이 있지만, 보다 근본적으로 제주자치경찰의 법적근거인 「제주특별법」상에서 규정하고 있는 자치경찰의 업무를 개정할 필요가 있다. 이와 관련하여 자치경찰상 정립을 위한 방안으로 자치경찰의 특화기능을 발굴하고 직무영역을 점차 확대해 나가는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 예컨대 감귤 등 1차 산업 유통질서 확립과 관광 수용태세 개선 등 도정이 집중하는 정책에 대한 지원기능의 강화와 관광, 환경보호, 식품안전, 산림보호 등 특별사법경찰 기능 강화로 도정의 집행력을 확보함으로써 자치경찰의 업무를 명확히 할 수 있기 때문이다. 또한 제주자치경찰은 방범, 교통 등의 업무를 국가경찰과 같이 공동사무로 하여 지역치안에 참여하고 있는데, 도지사가 제주지방경찰청과 업무협약 체결할 때 자치경찰의 범죄예방에 대한 책임관할 구역을 특정하여 지역 책임치안을 담당하게 함으로써 자치경찰의 업무를 명확히 구분하는 방안도 고려해야 한다. 이 경우 치안사무가 국가 및 자치단체의 공동사무임을 감안하여 자치경찰에게 특정지역에 대해 1차적 관할권을 부여하고 국가경찰은 2차적으로 관할하되, 자치경찰이 업무를 수행할 때 인원과 장비가 부족하다면 국가경찰이 자치경찰을 지원하는 체제로 치안업무를 수행함으로써 중복업무의 비효율성을 제거함과 동시에 자치경찰의 업무범위를 명확히 할 수 있다.

자치경찰 출범 취지에 부합하기 위한 자치경찰과 국가경찰과의 사무배분의 기준으로는 일반적으로 생활안전, 교통, 어린이 등 사회적 약자 보호, 위생환경 등 주민생활과 밀접한 분야의 업무는 자치경찰이 수행하고, 국가사무에 해당하는 보안, 정보, 수사분야는 국가경찰이 수행하는 방안이 합리적이고 타당할 것으로 보인다.

## 2. 자치경찰의 권한 확대

현행경찰법은 2006년 7월 개정되면서 제3조의 경찰의 의무조항에서 경찰법의 주체가 되는 “경찰”을 “국가경찰”이라 규정하여 자치경찰을

배제함으로써 자치경찰의 임무를 국가경찰과 구분함과 동시에 자치경찰의 업무에서 일반적 사법경찰작용에 관한 법집행권을 부여할 수 없음을 보여주고 있다. 또한 제주특별법에도 제주자치경찰의 일반적 수사권에 대한 언급이 없다, 따라서 제주자치경찰제도는 수사권이 배제된 자치경찰로서 제대로 된 경찰기능을 수행하기 힘든 실정이다.

실제로 교통업무를 수행하더라도 음주운전 단속이나 즉결심판 청구 권한이 없기 때문에 이러한 상황 발생 시 곧바로 국가경찰에게 인계해야 하는 업무의 비효율성이 존재한다. 따라서 자치경찰 업무의 실효성과 현장대응능력 강화를 위해서는 업무수행에 필요한 권한을 제도개선을 통하여 확보해야 한다. 업무수행에 필요한 권한에는 공무집행방해사범에 대한 조사권한, 즉결심판청구 권한, 음주운전 단속권한 등이 포함된다.

제주자치경찰의 일반 범죄에 대한 수사에 대한 법규들도 고려의 대상에 포함되어야 한다. 도로교통법 제54조 3항과 “교통사고 신고를 받은 국가경찰관서의 경찰공무원은 부상자의 구호와 그 밖의 교통위험방지를 위하여 필요하다고 인정하면 경찰공무원(자치경찰공무원은 제외한다)이 현장에 도착할 때까지 신고한 운전자등에게 현장에서 대기할 것을 명할 수 있다.”같이 자치경찰공무원을 배제한 것과 음주운전 단속 및 특사경 업무와 관련된 경합범의 경우를 예상하면 자치경찰의 일반 범죄에 대한 수사권은 자치경찰의 업무를 수행하기 위해 매우 중요하다. 따라서 자치경찰관에게도 국가경찰과 같은 직무를 수행할 수 있는 권한을 부여하고, 그 업무범위를 협약에 의하여 한정함이 권한배분에 적합한 방법이라고 생각한다. 또한 형사소송법 제196조의 사법경찰관리의 범주에 자치경찰관을 포함시킬 필요가 있다. 독일의 경우 지방자치단체에서 근무하는 집행관의 경우에도 교통질서 등 자신의 직무에 속하는 사무를 집행함에 있어서는 경찰법상의 경찰관의 지위를 갖도록 규정하고 있다. 자치경찰도 교육 및 훈련, 그리고 경찰로



서의 지위를 기본적으로 가지고 있기 때문에 국가경찰과 동일한 수사권을 갖는 것이 타당하며, 다만 수사권을 자치단체의 지역 내에서 법률과 협약에 의한 사건에 대해서만 갖도록 하는 방안을 고려해볼 수 있다.

이러한 자치경찰의 수사권 및 지위향상은 자치경찰법의 제정 및 관련법규의 개정을 통해서 가능할 것으로 보이며, 제주특별자치도의 경우 제주특별법에 자치경찰의 지위, 직무에 대한 특례규정을 신설하여 일괄적으로 제주자치경찰의 권한과 직무를 조정할 수도 있다.

### 3. 인력 및 재원의 효율적 활용

현행 제주자치경찰제의 발전을 위해서 시급히 해결되어야 할 점은 인력충원과 재원의 확보이다. 현재 자치경찰의 정원은 127명으로 제주지방경찰의 1,400여명에 비해 양적으로 매우 열악한 상황이다. 이러한 부족한 인력에도 불구하고 자치경찰과 국가경찰과의 불명확한 업무분담으로 인해 자치경찰의 업무는 증가하고 있는 실정이다. 따라서 자치경찰제의 확립과 유능한 인재를 확보하기 위해서는 무엇보다 자치경찰의 업무량을 분석하고, 인사 선순환 구조 유지 및 사기진작 등을 고려하여 현재의 여건 내에서 가능한 범위 내에서 인적자원의 활용방안의 검토가 이루어져야 한다. 이와 관련하여 행정사무에 일반직원의 배치를 증원하여 자치경찰공무원은 외근활동에 주력하도록 하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 아울러 자치경찰 보조인력에 대한 확보방안 역시 지속적으로 검토해야 한다. 또한 자치경찰 주민봉사대를 활성화하여야 하며, 이들을 교육하여 훈련을 통한 업무보조능력의 향상을 꾀하여야 하며, 법제의 개선을 통한 신분의 안정화를 이루어야 한다.

제주자치경찰공무원의 신분은 지방공무원법 제2조에 따르면 경력직 공무원 중 특정직 공무원에 속한다. 자치경찰공무원의 사무와 운영에

대해서는 제주특별자치도 특별법 제11장 제115조에서 제137조에 규정되어 있으며, 경찰관직무집행법과 경찰공무원법을 준용하도록 규정하고 있다. 왜냐하면 경찰공무원법이나 경찰관 직무집행법 역시 제1조에서 국가경찰공무원을 대상으로 규정하고 있기 때문이다. 따라서 자치경찰제도가 전국적으로 시행되고 자치경찰법 등 관련 법안이 마련되기 전에는 제주자치경찰은 제주특별법에서만 그 근거규정을 찾을 수 있고, 경찰공무원법 등 국가경찰에 관련된 법들을 준용할 수밖에 없다. 따라서 자치경찰제도를 활성화하기 위해서는 자치경찰법 및 관련법규의 제정과 개정을 기대할 수밖에 없다.

한편 이러한 인력충원과 자치경찰 사무의 확대 등 자치경찰제의 활성화를 위해서는 무엇보다 자치경찰운동을 위한 충분한 재원확보가 전제되어야 한다. 현재 제주자치경찰에 대한 재정은 2011년 국비 42.3%, 지방비 57.7% 구조이나 향후 지방비부담이 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 그러나 제주특별자치도의 재정자립도는 2011년 기준 25.1%에 불과하며, 서울, 경기 등 일부 지방자치단체를 제외하고는 우리나라 대부분의 지방자치단체의 재정자립도가 50%를 하회한다는 점을 고려하였을 때 지방비부담이 가중되는 구조에서는 자치경찰제의 활성화를 기대하기 어렵다. 따라서 제주자치경찰의 활성화와 기타 지방자치단체에서의 자치경찰제 도입을 추진하기 위해서는 자치경찰제 운영을 위한 국비지원의 확대와 더불어 안정적인 재정확보방안이 전제되어야만 한다.

## 참 고 문 헌

### <국내문헌>

- 고문헌, 자치경찰제에 관한 연구, 「공법연구」, 제33권, 제5호, 비교공법학회, 2005.
- 김건식, 자치경찰제 도입에 관한 법제적 고찰, 국회보고서 2003-12, 국회사무처 법제실, 2003.
- 김기현, 박영숙, 정부별 지방자치경찰제와 이명박정부의 자치경찰제의 과제. 추계학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 2010.
- 김남진, 행정법 II, 박영사, 2000.
- 김성수, 개별행정법, 법문사, 2004.
- 김원중, 자치경찰제도의 법리적 검토, 한국지방자치학회보, 제16권 제1호, 한국지방자치학회, 2004.03.
- 김재봉, 위기개입시 경찰의 대응과 공법·형사법적 문제 - 치명적 조준사격의 허용 여부 -, 경찰법연구 제7권 제2호, 2009.
- 김종후/이승준, 지방자치제하의 경찰제도의 발전 방향에 관한 연구, 군산대학교 지역개발연구 제XI집, 1999.
- 박억중, 바람직한 한국형 자치경찰제도의 방향, 자치경찰연구 제1권 제1호, 2008.
- 박윤흔, 최신행정법강의 (하), 박영사, 2002.
- 박진현, 우리나라 자치경찰제 도입방향에 관한 실증적 연구, 한국공안행정학회보, 제9권, 2000년.
- 볼프 R. 쉐케 (서정범 역), 독일경찰법론, 세창출판사, 2001.

참 고 문 헌

- 서정범, 경찰법에 있어서 공공의 안녕의 개념, 공법학연구 제9권 제2호(2008).
- 서정범, 경찰법에 있어서 공공의 질서의 개념, 경찰학 연구 제8호(2005).
- 서정범/김연태/이기춘, 경찰법연구, 세창출판사, 2009.
- 석종현, 일반행정법 (하), 삼영사, 2004.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2011.
- 신현기, 「자치경찰론」, 웅보출판사, 2007.
- 신현기, 김동욱, 절충형 자치경찰제 도입에 관한 연구, 한독사회과학논총 제13권 제1호, 2003.
- 안영훈, 자치경찰표준운영모델 개발에 관한 연구, 행정자치부 자치경찰제 실무추진단 용역보고서, 2007.
- 양영철 외, 「제주특별자치도의 이해」, 대영문화사, 2008.
- 양영철, 자치경찰론, 대영문화사 2008.
- 유인창, 자치경찰제 도입방안에 관한 연구, 법학연구, 제17집, 2004, 한국법학회, 607면.
- 이만중, 자치경찰법 제정 법안에 관한 주요쟁점 고찰, 한국법정책학회, 제8권 제1호, 2008.
- 이상열, 제주자치경찰의 실태분석 및 발전방안에 관한 연구, 한국행정학회 2010년도 춘계학술대회 발표자료, 한국행정학회, 2010.
- 이성용 외 11인, 비교경찰론, 수사연구사, 2006.
- 이성용, 타자집행에 의한 대집행의 법적 문제, 경찰법연구 제8권 제1호, 2010.

- 이황우, 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도, 치안연구소 자치경찰제도 공처회, 1999년.
- 임준태, 독일형사사법론, 21세기사, 2004.
- 조성택, 김동현., 자치경찰제 도입방안의 분석과 전망, 자치경찰연구, 제1권 제1호, 2008.
- 최기문, 한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구, 동국대 박사학위논문, 2000.
- 최종술, 한국적 자치경찰제도 방안모색, 국제학술대회 및 추계학술대회 발표논문집. 한국행정학회, 2004.
- 최종술, 한국적 자치경찰제의 도입방안에 관한 연구, 서울대학교 행정논집, 41(1), 2003.
- 한건우, 지방자치작용의 대상으로서 지방자치단체의 사무, 연세법학연구, 6(2), 1999년.
- 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2008.
- 황정익, “제주자치경찰 현황과 치안업무의 범위”, 형사정책 제19권 제1호, 2007.

### <국외문헌>

- Alfred Scheidler (서정범 역), 바이에른 집회법, 세창출판사, 2010.
- Bäumler, Helmut, in: Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, 2003.
- Bäumler, Helmut, Das neue Geheimdienstrecht des Bundes, in: NVwZ, 1991.

참 고 문 헌

- Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht des Bundes und der Länder, 9. Aufl. 1986.
- Götz, Volkmar, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14.Aufl., 2008.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (서정범 역), 경찰법 사례연습, Book Plus, 2006.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, Deutsches Polizeirecht, DÖV 1975, 34 ff.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, Polizei-und Ordnungsrecht, 11. Aufl., München, 2007.
- Knemeyer, Franz-Ludwig/ Müller, Wolfgang, Neues Polizeirecht in den jungen Bundesländern, NVwZ 1993, 437 ff.
- Kugelman, Dieter, Polizei-und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg, 2011.
- Lorentz-Link, Alexandra, Zum Verhältnis zwischen Polizei und Ordnungsbehörden, Diss. Würzburg 1998.
- Mehde, Veith, Terrorismusbekämpfung durch Organisationsrecht, in: JZ, 17/2005.
- Mußmann, Eike, Allgemeines Polizeirecht in Baden-Württemberg, 4. Aufl., 1994.
- Nehm, Kay, Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, in: NJW, 2004.
- Pausch, Wolfgang, Polizei- und Ordnungsrecht in Hessen, 3. Aufl., 2002.
- Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael, Polizei-und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 5. Aufl., München, 2008.
- Reichert, Bernd/ Ruder, Karl-Heinz/ Fröhler, Oliver, Polizeirecht, 5. Aufl. 1997.

- Schenke, Wolf-Rüdiger, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2009.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Die Verfassungswidrigkeit des §14 III LuftSiG,  
in: NJW 11/2006.
- Schoch, Friedrich, Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994.
- Tettinger/Erbguth/Mann, Besonders Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2009.
- Ule, Carl Hermann, Bemerkungen zum Baden-Württembergischen Polizeigesetz, BWVBl. 1956, 83 ff.
- Wagner, Marc, Die Bundespolizeireform 2008: Aufbauorganisation versus Verfassungsrecht, in: DÖV 2009.
- Wolf, Heinz/ Stephan, Ulrich, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 5. Aufl., 1999.
- Würtenberger, Thomas/ Heckmann, Dirk/ Riggert, Rainer, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 5. Aufl., Heidelberg, 2002.

<인터넷자료>

- <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de>.
- <http://www.im.baden-wuerttemberg.de>.
- <http://www.polizei-bw.de>.
- <http://www.lka-bw.de>.
- <http://www.polizei-esslingen.de>.
- <http://www.polizei.bayern.de>.
- <http://www.frankfurt.de>.

부

부



# 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

[시행 2011. 8.24] [법률 제10700호, 2011. 5.23, 타법개정]

## 제11장 자치경찰

### 제 1 절 총 칙

제105조 (다른 법률과의 관계) ① 자치경찰(도지사 소속하에 두는 경찰을 말한다. 이하 같다) 및 자치경찰공무원에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「지방자치법」 및 「지방공무원법」에 의한다.

② 제1항의 규정에 의하여 「지방공무원법」을 자치경찰공무원에 적용함에 있어서는 다음 각 호에 의한다.

1. 동법 제14조제2항 각 호 외의 부분 단서, 제19조제4항, 제30조의4제1항, 제62조제4항, 제65조의3제3항, 제67조의2제2항·제3항 및 제73조의2제3항 중 “인사위원회”는 각각 “자치경찰공무원인사위원회”로 본다.
2. 동법 제30조의5제1항 및 제41조 중 “직급”은 각각 “계급”으로 본다.
3. 동법 제60조 본문, 제69조제1항제1호, 제71조제6항 본문 및 제7항 본문 중 “이 법”은 각각 “이 법 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」”으로 본다.

제 2 절 자치경찰의 조직과 사무

제106조 (자치경찰기구의 설치) ① 제108조의 규정에 의한 자치경찰 사무를 처리하기 위하여 제주자치도에 자치경찰단을 둔다.

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

제107조 (자치경찰단장의 임명) ① 자치경찰단장은 도지사가 임명하며, 도지사의 지휘·감독을 받는다.

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

③ 도지사는 자치경찰단장의 직위를 개방형직위로 지정하여 운영하는 경우에는 임용기간 만료일에 60세가 초과되지 아니하는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 임용하여야 한다. 이 경우 미리 제127조의 규정에 의한 자치경찰공무원인사위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

1. 당해 자치경찰단장에 보할 수 있는 계급에 있거나 차하위계급에 있는 자로서 승진에 있어 제131조제5항 및 제6항의 규정에 의한 계급별 최저근무연수를 경과한 자치경찰공무원
2. 제1호에 상응하는 국가경찰공무원
3. 제1호 또는 제2호에 해당하였던 자로서 퇴직한 날부터 2년이 경과되지 아니한 자
4. 법관·검사 또는 변호사의 직에 5년 이상 근무한 자

④ 개방형직위로 지정·운영되는 자치경찰단장의 임용절차·임용기간 등에 관하여는 도조례로 정한다.

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 사회적 보호가 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. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

제110조 (국가경찰과의 협약체결) ① 제108조의 규정에 불구하고 동항제1호 내지 제3호의 사무를 처리함에 있어서 국가경찰과 자치경찰간의 사무분담 및 사무수행방법은 도지사와 제주자치도지방경찰청장이 협약으로 정하고 이를 공표하여야 한다. 이 경우 도지사는 미리 제113조의 규정에 의한 치안행정위원회(이하 “치안행정위원회”라 한다)의 의견을 들어야 한다.

② 삭제 <2011.5.23>

③ 제1항에 따라 협약을 체결함에 있어 협약당사자가 의견을 달리하여 협약이 체결되지 아니하는 경우에는 협약당사자의 신청에

의하여 「경찰법」 제5조에 따른 경찰위원회(이하 “경찰위원회”라 한다)의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 조정한다. 다만, 협약이 체결되지 아니하는 상태가 지속되어 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 협약당사자의 신청이 없는 때에도 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 이를 조정할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2011.5.23>

④ 제3항의 규정에 의하여 행정안전부장관이 협약의 체결을 조정할 때에는 이를 서면으로 지체 없이 협약당사자에게 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 협약당사자는 그 내용을 협약에 포함시켜야 한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 제1항의 규정에 의한 국가경찰과 자치경찰간의 사무분담 및 사무수행의 방법에 관한 기준 및 협약의 공표에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다. 이 경우 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

### 제 3 절 자치경찰활동의 목표·평가 및 운영

제111조 (자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가) ① 도지사는 매년 치안행정위원회의 의견을 들어 자치경찰활동의 목표를 수립하고 공표하여야 한다.

② 도지사는 제1항의 규정에 의한 목표를 기준으로 매년 자치경찰활동을 평가하고 치안행정위원회의 의견을 들어 그 결과를 공표하여야 한다.

제112조 (자치경찰의 운영) ① 도지사는 자치경찰의 조직 및 규모의 적정화와 운영의 합리화를 위하여 인력 및 장비 등의 운용계획을 수립하여야 한다.

② 도지사는 자치경찰사무의 처리에 필요한 사무소, 무기고 등의 시설물을 갖추어야 하고, 국가경찰과 항시 긴밀한 연락체계를 유지하여야 하며, 이를 위하여 유·무선 통신망 등의 설비를 갖추어야 한다.

#### 제 4 절 치안행정위원회

제113조 (치안행정위원회의 설치 및 기능) ① 제주자치도의 지방행정과 치안행정의 업무 협조 및 제2항 각 호의 사항의 심의·의결을 위하여 도지사 소속하에 치안행정위원회를 둔다.

② 치안행정위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 제110조제1항의 규정에 의한 국가경찰과 자치경찰간 사무분담 및 사무수행방법에 관한 사항
2. 제111조의 규정에 의한 자치경찰활동에 관한 목표의 수립 및 평가에 관한 사항
3. 자치경찰의 운영에 대한 지원에 관한 사항
4. 그 밖에 자치경찰의 운영에 관하여 치안행정위원회의 위원장이 부의하는 사항

제114조 (치안행정위원회의 구성) ① 치안행정위원회는 위원장 1인과 당연직 위원 2인을 포함한 11인의 위원으로 구성하며, 위원장은 당연직 위원이 아닌 위원 중에서 호선한다.

② 당연직 위원은 다음 각 호의 자로 한다.

1. 제14조제2항의 규정에 의한 부지사
2. 제주자치도지방경찰청의 경무(警務)업무를 담당하는 과장

③ 당연직 위원이 아닌 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 도지사가 위촉하되, 그 중 3인은 도의회가 추천한

자를, 3인은 제주자치도지방경찰청장이 추천한 자를 위촉한다.

1. 법관·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자
2. 대학에서 법학·행정학·경찰학 또는 교육학을 담당하는 조교수 이상의 직에 있는 자
3. 그 밖에 지역주민 가운데 지방행정 또는 경찰행정 등의 분야에 학식이나 경험이 풍부한 자

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 위원이 될 수 없다.

1. 「정당법」에 의한 정당의 당원
2. 지방의회의원
3. 「지방공무원법」 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자

⑤ 당연직 위원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 하되, 1차에 한하여 중임할 수 있다. 다만, 당연직 위원의 임기는 그 직에 있는 동안 재임하고, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

⑥ 치안행정위원회는 제1항의 규정에 의한 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑦ 그 밖에 치안행정위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다. 이 경우 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

### 제 5 절 자치경찰의 직무수행

제115조 (「경찰관직무집행법」의 준용) ① 자치경찰공무원이 자치경찰사무를 수행함에 있어서는 「경찰관직무집행법」 제3조 (불심검문)·제4조 (보호조치등)·제5조 (위험발생의 방지)·제6조 (범죄의 예방과 제지)·제7조 (위험방지를 위한 출입)·제10조 (경찰장비의 사용 등)·제10조의2(경찰장구의 사용)·제10조의3(분사기 등의 사용)·제10조의4(무기의 사용)·제11조 (사용등록의 보관) 및 제12조 (별

칙)의 규정을 준용한다.

② 제1항의 규정에 의하여 「경찰관직무집행법」을 준용함에 있어서는 다음 각 호에 의한다.

1. “경찰관”은 “자치경찰공무원”으로 본다.

2. 동법 제3조제2항 전단 중 “경찰서·지구대·파출소 또는 출장소(이하 “경찰관서”라 하되, 지방해양경찰관서를 포함한다)”는 “경찰서·지구대·파출소·출장소 또는 자치경찰단 사무소”로 보고, 동조제6항 중 “경찰관서”는 “경찰서·지구대·파출소·출장소 또는 자치경찰단 사무소”로 보며, 동법 제4조제1항 각 호 외의 부분·제3항 및 제7항 중 “경찰관서”는 각각 “자치경찰단 사무소”로 보고, 동법 제4조제5항 및 제6항 중 “소속 경찰서장 또는 지방해양경찰관서의 장”은 각각 “도지사”로 본다.

제116조 (무기와 장비의 사용) ① 제115조의 규정에 의하여 준용되는 「경찰관직무집행법」 제10조의4의 규정에 불구하고 무기를 휴대·사용할 수 있는 자치경찰공무원은 도지사의 신청에 의하여 제주자치도지방경찰청장의 승인을 얻은 자에 한한다.

② 자치경찰공무원이 무기를 사용한 때에는 무기의 사용자 및 사용 일시·장소·대상·경위를 소속 자치경찰단장을 거쳐 즉시 제주자치도지방경찰청장에게 통보하여야 한다. <개정 2011.5.23>

③ 자치경찰공무원이 사용하는 경찰장비에는 표지를 부착하되, 국가경찰의 장비와 구별될 수 있도록 하여야 한다.

제117조 (범죄의 발견시 조치) ① 자치경찰공무원이 직무수행 중에 범죄를 발견한 경우에는 범죄의 내용 또는 증거물 등을 소속 자치경찰단장을 거쳐 즉시 제주자치도지방경찰청장 또는 경찰서장(해양경찰서장을 포함한다)에게 통보하고 그 사무를 인계하여야 한

다. 다만, 제108조제4호의 직무에 속하는 범죄와 「경범죄처벌법」 제6조, 「도로교통법」 제163조에 따른 통고처분의 대상이 되는 범칙행위의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2011.5.23>

② 자치경찰공무원이 현행범인을 발견하여 현장에서 체포한 경우에는 즉시 국가경찰공무원에게 인도하여야 한다. 다만, 제108조제4호의 직무에 속하는 범죄의 현행범인의 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제2항의 규정에 의하여 자치경찰공무원이 현행범인을 체포하는 경우에는 범죄사실의 요지, 체포의 이유와 변호인을 선임할 수 있음을 알려주고 변명할 기회를 주어야 한다.

제118조 (복제) 자치경찰공무원은 도조례가 정하는 바에 따라 제복을 착용하되, 국가경찰공무원의 제복과 구별될 수 있도록 하여야 한다.

#### 제 6 절 경찰상호간의 관계

제119조 (국가경찰과 자치경찰의 상호협조) ① 국가경찰과 자치경찰은 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰사무의 범위안에서 필요한 정보와 기술을 제공하는 등 상호 협조하여야 한다.

② 국가경찰과 자치경찰은 직무수행을 위하여 필요한 범위 안에서 유·무선의 통신망과 시설물을 상호 이용할 수 있다.

③ 도지사와 제주자치도지방경찰청장은 경찰인력 및 장비 등의 효율적인 운영을 위하여 경찰인력 및 장비 등의 운영상황 및 계획을 상호 통보하여야 한다. 이 경우 통보절차 및 방법 등에 관한 사항은 도조례로 정하되, 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.



제120조 (경찰통계) 도지사는 당해 관할구역에서의 단속현황, 경찰장비보유현황 그 밖의 통계자료를 제주자치도지방경찰청장에게 통보하여야 한다.

제121조 (조례 및 규칙 등의 통보) 도지사는 자치경찰의 사무 및 운영에 관련된 조례나 규칙을 제정·개정 또는 폐지하는 때에는 조례안은 지방의회에서 이송된 날부터 10일 이내에, 규칙안은 공포예정 15일 전에 제주자치도지방경찰청장에게 전문을 첨부하여 통보하여야 한다.

#### 제 7 절 자치경찰에 대한 지원 및 감독

제122조 (재정지원) 국가는 제주자치도가 자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비를 지원할 수 있다.

제123조 (시정명령 등) ① 행정안전부장관은 자치경찰사무와 관련하여 「지방자치법」 제169조의 규정에 의한 시정명령을 하고자 하는 때에는 미리 경찰위원회의 의견을 들어야 한다. <개정 2007.5.11, 2008.2.29>

② 행정안전부장관은 자치경찰사무와 관련한 도의회의 의결에 대하여 「지방자치법」 제172조의 규정에 의한 재의를 요구하고자 하는 때에는 미리 경찰위원회의 의견을 들어야 한다. <개정 2007.5.11, 2008.2.29>

제124조 (자치경찰사무에 대한 감사) 도지사는 제66조의 규정에 의하여 감사위원회가 자치경찰사무에 대한 감사를 하는 때에는 제주자치도지방경찰청장 또는 경찰서장에게 참여를 요청할 수 있다.

제 8 절 자치경찰공무원

제125조 (계급구분) 자치경찰공무원의 계급은 다음과 같이 구분한다. 자치총경 자치경정 자치경감 자치경위 자치경사 자치경장 자치순경

제126조 (임용권자) 도지사는 소속 자치경찰공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 행하는 권한을 가진다.

제127조 (자치경찰공무원인사위원회의 설치) ① 제128조의 규정에 의한 자치경찰공무원의 인사에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 자치경찰공무원인사위원회(이하 “자치경찰인사위원회”라 한다)를 둔다.

② 자치경찰인사위원회 위원장은 제3항의 규정에 의한 위촉위원 중에서 호선한다.

③ 자치경찰인사위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 「지방공무원법」 제7조, 제8조제2항, 제9조 (제1항 중 자치경찰인사위원회 위원장에 관한 사항을 제외한다), 제10조 및 제11조의 규정을 준용한다. 이 경우 “인사위원회”는 “자치경찰인사위원회”로, 「지방공무원법」 제7조제3항 각 호 외의 부분 본문 중 “당해 지방자치단체의 공무원(국가공무원을 포함한다)”은 “자치경찰공무원 또는 국가경찰공무원”으로, 동항제3호 중 “공무원(국가공무원을 포함한다)”은 “자치경찰공무원 또는 국가경찰공무원”으로 본다.

제128조 (자치경찰인사위원회의 기능) 자치경찰인사위원회는 다음 각 호의 사항을 관장한다.

1. 자치경찰공무원 충원계획의 사전심의
2. 자치경찰공무원 각종 임용시험의 실시

3. 도지사의 요구에 의한 자치경찰공무원의 보직관리기준 및 승진·전보임용기준의 사전의결
4. 자치경찰공무원 승진임용의 사전심의
5. 도지사의 요구에 의한 자치경찰공무원의 징계의결
6. 도지사가 도의회에 제출하는 자치경찰공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의
7. 자치경찰단장의 개방형직위의 지정 및 운영에 관한 사항
8. 그 밖에 도지사가 자치경찰공무원의 인사에 관하여 부의하는 사항

제129조 (신규임용) ① 자치경찰공무원의 신규임용은 공개경쟁시험에 의하여 행한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 특별임용시험에 의하여 자치경찰공무원을 신규임용(이하 “특별임용”이라 한다)할 수 있다.

1. 국가경찰공무원을 그 계급에 상응하는 자치경찰공무원으로 임용하는 경우
2. 퇴직한 자치경찰공무원 또는 국가경찰공무원을 퇴직한 날부터 2년 이내에 퇴직시에 재직한 계급 또는 그 계급에 상응하는 계급의 자치경찰공무원으로 재임용하는 경우
3. 공개경쟁시험에 의하여 임용하는 것이 부적당한 경우에 임용예정직무에 관련된 자격증소지자를 임용하는 경우
4. 관광지·환경기초시설·항만·자연공원·공공청사의 경비 등에 5년 이상의 근무실적 또는 연구실적이 있거나 전문지식을 가진 자를 임용하는 경우
5. 「지방공무원법」 제41조의4의 규정에 의하여 재학 중 장학금을 받고 졸업한 자를 임용하는 경우

6. 도서·벽지 등 특수지역에 근무할 자를 임용하는 경우

7. 외국어에 능통한 자를 임용하는 경우

③ 제2항의 규정에 의한 특별임용에 있어서는 동일한 사유에 해당하는 다수인을 대상으로 제한경쟁의 방법에 의하여 임용할 수 있다.

④ 제2항제1호의 규정에 의하여 국가경찰공무원을 자치경찰공무원으로 임용하는 경우에는 특별임용시험을 거치지 아니할 수 있다.

⑤ 제2항의 규정에 의하여 특별임용할 수 있는 자치경찰공무원의 계급, 임용예정직에 관련된 자격증의 구분, 근무실적 또는 연구실적, 전보제한 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

제130조 (국가경찰공무원과 자치경찰공무원간의 인사교류 등) ① 경찰청장과 도지사는 자치경찰공무원의 능력을 발전시키고 국가경찰사무와 자치경찰사무의 연계성을 높이기 위하여 국가경찰과 자치경찰간 또는 다른 지방자치단체의 자치경찰 상호간에 긴밀한 인사교류가 될 수 있도록 노력하여야 한다.

② 도지사는 제1항의 규정에 의한 인사교류를 함에 있어서 매년 소속 자치경찰공무원 정원의 100분의 5의 범위 안에서 국가경찰 또는 소속을 달리하는 자치경찰조직에 근무할 수 있도록 해당임용권자와 협의를 거쳐 인사교류를 하여야 한다.

③ 제2항의 규정에 의한 인사교류의 기준·방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다. 이 경우 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

제131조 (승진) ① 자치경찰공무원의 승진은 바로 차하위계급에 있는 자치경찰공무원 중에서 근무성적·경력평정 그 밖의 능력의 실증에 의한다.

- ② 자치경찰공무원의 승진은 승진심사에 의한다. 다만, 자치경정 이하 계급에의 승진에 있어서는 도조례가 정하는 비율에 따라 승진시험을 병행할 수 있다.
- ③ 도지사는 자치경정 이하의 자치경찰공무원에 대하여는 도조례가 정하는 바에 의하여 계급별로 승진대상자명부를 작성하여야 한다.
- ④ 자치경찰인사위원회는 제3항의 규정에 의하여 작성된 승진대상자명부의 선순위자(제2항 단서의 규정에 의한 승진시험에 합격한 승진후보자를 제외한다) 순으로 도조례가 정하는 범위 안에서 승진후보자를 심사·선발하고, 승진후보자명부에 등재하여야 한다.
- ⑤ 자치경찰공무원의 승진에 필요한 계급별 최저근무연수는 대통령령으로 정한다. 다만, 계급별 최저근무연수의 기간 계산에 있어서는 휴직기간·직위해제기간 및 징계처분기간을 포함하지 아니한다.
- ⑥ 제5항의 규정에 의한 계급별 최저근무연수의 산입에 관한 사항, 승진의 제한 그 밖에 승진에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

제131조의2 (근속승진) ① 제131조제2항에도 불구하고 해당 계급에서 일정기간 재직한 자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 자치경장·자치경사 및 자치경위로 근속승진임용을 할 수 있다.

② 제1항에 따라 근속승진한 자치경찰공무원이 근무하는 기간 동안에는 그에 해당하는 직급의 정원이 따로 있는 것으로 보고, 종전의 직급의 정원은 감축된 것으로 본다.

[본조신설 2007.8.3]

제132조 (시험실시기관 및 응시자격 등) ① 도지사는 제128조제2호의 규정에 불구하고 도조례가 정하는 바에 따라 각종 임용시험의

실시업무를 경찰청장 또는 제주자치도지방경찰청장에게 위탁할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 각종 시험의 응시자격·시험방법 그 밖에 임용시험의 실시에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

제133조 (교육훈련) ① 도지사는 모든 자치경찰공무원에게 균등한 교육훈련의 기회가 부여되도록 하여야 한다.

② 도지사는 치안활동과 관련된 전문지식·기술 및 활용능력을 높이기 위하여 자치경찰공무원이 소정의 교육과정을 이수하도록 하여야 한다. 이 경우 자치경찰공무원의 교육훈련을 도조례가 정하는 바에 따라 국가경찰의 교육훈련기관에 위탁할 수 있다.

③ 도지사는 제2항 후단의 규정에 의하여 자치경찰공무원의 교육훈련을 위탁하고자 하는 경우에는 다음 연도의 자치경찰공무원 교육훈련계획을 수립하여 경찰청장에게 제출하여야 한다.

제134조 (직권면직) ① 도지사는 자치경찰공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 직권에 의하여 이를 면직시킬 수 있다.

1. 「지방공무원법」 제62조제1항제3호·제4호·제7호 및 제8호의 어느 하나에 해당하는 때

2. 자치경찰공무원으로서 부적합할 정도로 직무수행능력 또는 성실성이 현저히 결여된 자로서 도조례가 정하는 사유에 해당된다고 인정되는 때

3. 성격 또는 도덕적 결함으로 자치경찰공무원으로서의 직무를 수행하기 곤란하다고 인정되는 자로서 도조례가 정하는 사유에 해당된다고 인정되는 때

② 도지사는 제1항의 규정에 의하여 면직시킬 경우에는 미리 자치경찰인사위원회의 의견을 들어야 한다. 다만, 제1항제2호·제3

호 및 「지방공무원법」 제62조제1항제7호의 규정에 의하여 면직시킬 경우에는 당해 자치경찰인사위원회의 동의를 얻어야 한다.

제135조 (정년) 자치경찰공무원의 정년은 60세로 한다.

[전문개정 2011.5.23]

제136조 (징계의 절차) ① 자치경찰공무원의 징계는 자치경찰인사위원회의 의결을 거쳐 도지사가 행한다.

② 징계요구를 한 도지사는 자치경찰인사위원회의 의결이 가법다고 인정하는 때에는 그 처분을 하기 전에 당해 자치경찰인사위원회에 재의결을 요청할 수 있다. 이 경우에는 소속공무원을 대리인으로 지정할 수 있다.

제137조 (「경찰공무원법」의 준용) ① 「경찰공무원법」 제7조·제9조·제10조·제13조·제14조·제16조·제18조·제19조·제21조 및 제23조의 규정은 자치경찰공무원의 인사 운영에 관하여 이를 준용한다.

② 제1항의 규정에 의하여 「경찰공무원법」을 준용함에 있어서는 다음 각 호에 의한다. <개정 2006.7.19>

1. “경찰공무원”은 “자치경찰공무원”으로, “자치경찰공무원”은 “경찰공무원”으로, “경찰청장 또는 해양경찰청장”은 “도지사”로, “경무관”은 “자치총경”으로, “경정”은 “자치경정”으로, “경위”는 “자치경위”로 본다.
2. 동법 제10조제3항 중 “국가공무원법 제68조”는 “「지방공무원법」 제60조”로 본다.
3. 동법 제14조제1항제1호 중 “국가공무원법 제40조의4제1항제1호 내지 제4호의 1”은 “「지방공무원법」 제39조의3제1항제1호 내지

제4호의 어느 하나”로 본다.

4. 동법 제23조제1항 중 “국가공무원법 제71조제1항제4호”는 “「지방공무원법」 제63조제1항제4호”로, “동법 제72조제3호”는 “「지방공무원법」 제64조제4호”로 본다.

### 제 9 절 교통안전시설의 관리

제138조 (교통안전 및 시설 등에 관한 특례) ① 「도로교통법」 제10조제1항, 제13조제4항제5호, 제14조제1항·제2항 단서, 제18조제2항, 제22조제3항제4호, 제25조제2항 단서, 제28조제1항·제2항 단서, 제31조제1항제5호·제2항제2호, 제32조제6호, 제33조제4호 및 제34조의2에 따른 지방경찰청장 또는 경찰서장의 권한은 이를 도지사의 권한으로 한다. <개정 2011.5.23>

② 「도로교통법」 제70조의 도로관리청이 도지사인 경우 도지사는 도로의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다. <신설 2011.5.23>

③ 「도로교통법」 제3조제3항·제4항, 제12조제1항제2호, 같은 조 제2항, 제12조의2제1항·제2항, 제35조제1항·제4항·제5항 및 제50조제4항에서 대통령령 또는 행정안전부령 및 교육과학기술부·행정안전부·국토해양부의 공동부령 또는 보건복지부·행정안전부·국토해양부의 공동부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다. 다만, 같은 법 제12조 및 제12조의2에 따른 어린이보호구역이나 노인보호구역 또는 장애인보호구역에서의 속도제한에 관한 사항은 제외한다. <개정 2011.5.23>

④ 도지사는 「도로교통법」 제147조제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 권한은 지방경찰청장 또는 경찰서장에게 위탁할 수 없다. <개정 2011.5.23>



1. 동법 제3조제1항 본문의 규정에 의한 신호기 및 안전표지의 설치·관리에 관한 권한
  2. 동법 제3조제1항 단서의 규정에 의한 유료도로 관리자에 대한 지시 권한
  3. 동법 제3조제3항의 규정에 의한 비용부담 명령권한
  4. 동법 제12조제1항의 규정에 의한 어린이 보호구역의 지정 및 관리에 관한 권한
  5. 같은 법 제12조의2제1항에 따른 노인보호구역 또는 장애인보호구역의 지정 및 관리에 관한 권한
- ⑤ 제주자치도지방경찰청장은 경호·경비 그 밖의 긴급한 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우 신호기 및 안전표지 등 교통안전시설을 그 사유가 발생한 때부터 그 사유가 없어질 때까지 운용할 수 있다. <개정 2011.5.23>
- [제목개정 2011.5.23]

- 제139조 (교통시설심의위원회) ① 안전하고 원활한 교통을 확보하기 위하여 도지사 소속하에 제주자치도교통시설심의위원회(이하 “교통시설심의위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 교통시설심의위원회는 위원장 1인을 포함한 6인 이상 10인 이내의 위원으로 구성하되, 위원은 교통관련 분야의 공무원 및 교통에 대한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 도지사가 임명 또는 위촉한다. 이 경우 공무원이 아닌 위원은 전체위원의 과반수가 되어야 한다.
- ③ 제2항의 규정에 의한 위원장은 공무원이 아닌 위원 중에서 호선한다.
- ④ 제1항의 규정에 의한 교통시설심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 이 경우 미리 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

## 부 록

1. 횡단보도의 신설 및 이전에 관한 사항
  2. 신호기의 신설 및 이전에 관한 사항
  3. 중앙선의 절선 좌회전 및 유턴의 허용 및 폐지에 관한 사항
  4. 일방통행로·가변차로의 설치 및 폐지에 관한 사항
  5. 그 밖에 도지사 또는 제주자치도지방경찰청장이 교통안전과 원활한 소통을 위하여 심의가 필요하다고 인정하는 사항
- ⑤ 도지사는 교통시설심의위원회의 심의사항을 제주자치도지방경찰청장에게 지체 없이 통보하여야 하며, 제주자치도지방경찰청장은 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 도지사에게 필요한 조치를 요구할 수 있다.
- ⑥ 교통시설심의위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.