

주요 선진국가 자치경찰제도 비교 및 한국적 방안 모색

안영운 박사
(한국지방행정연구원)
ahn@krila.re.kr

발표 순서

1. 국가와 지방정부 유형

- 1) 주요 선진국 EU의 지방자치 동향
- 2) 지역정부 중심의 지방분권체제 분류

2. 자치경찰의 개념 및 유형 분류

- 1) 경찰의 개념
- 2) 자치경찰의 개념 및 분류기준
- 3) 자치경찰의 유형 분류

3. 주요국의 자치경찰 사례

- 1) 일본-영국 지방경찰제도
- 2) 프랑스 기초중심 자치경찰제도
- 3) 스페인-이탈리아 지역정부 중심 자치경찰제도
- 4) 스위스 연방제형 자치경찰제도

4. 주요국 자치경찰의 특성 비교 및 시사점

국가와 지방정부 간 지방분권 계층체계 및 통치유형

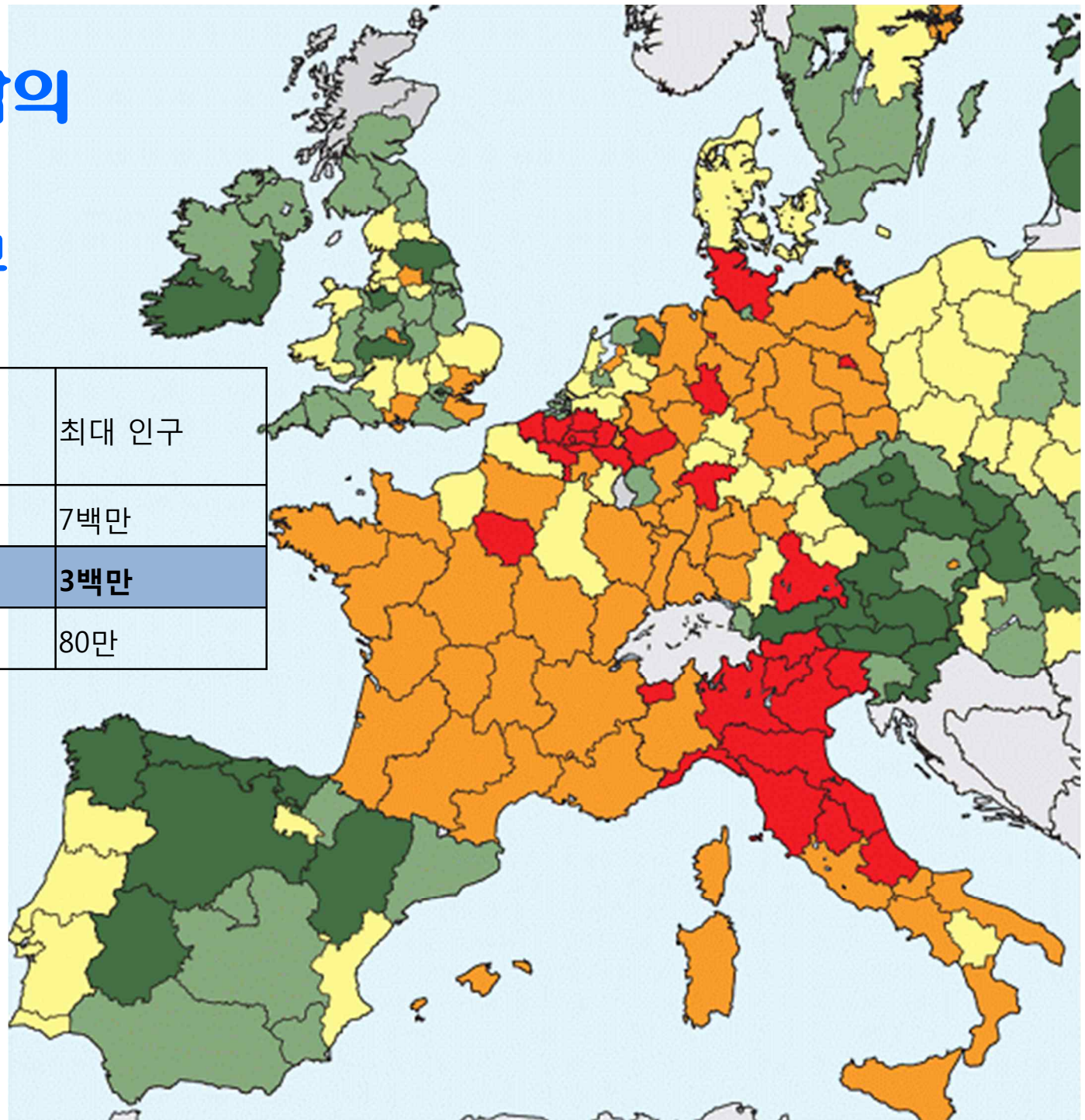
- 지방자치권의 발전
 - UN 세계인권선언문 제21조 자치분권의 가치
 - 유럽 지방자치정부 헌장(Local-self Government Charter)
 - 마스트리흐트 조약(1992): 연방주의와 보충성원칙
- 국가의 통치유형과 지역정부 유형 분류
 - 연방국가(Federal states)
 - 지역중심의 지역형 단일국가(Regionalised states)
 - 지방분권형 단일국가(Devolving unitary states)
 - 중앙집권형 단일국가(Classic unitary states)

유럽 및 선진국의 지방자치 개편 동향

- 유럽 및 선진국의 지방분권 추진은 지역정부 중심의 지역발전정책 등에 초점
 - 유럽연합 중심의 통일유럽 건설과정에서 마스트리흐트(1992) 조약을 시발로 '지역' 중심의 지역주의 및 신지방분권주의 (Regionalism, New Localism)를 지향
 - 지역의 정치행정 및 사회문화적인 자율공간 창조를 위해 광역자치단체 중심의 새로운 지역형국가(Regionalized State)로 운영됨
 - 특히, 스페인, 이탈리아, 영국 스코틀랜드, 북구유럽 국가 등이 지역정부(Regional government)를 강화

- 유럽연합의
‘지역’
- 지역정부

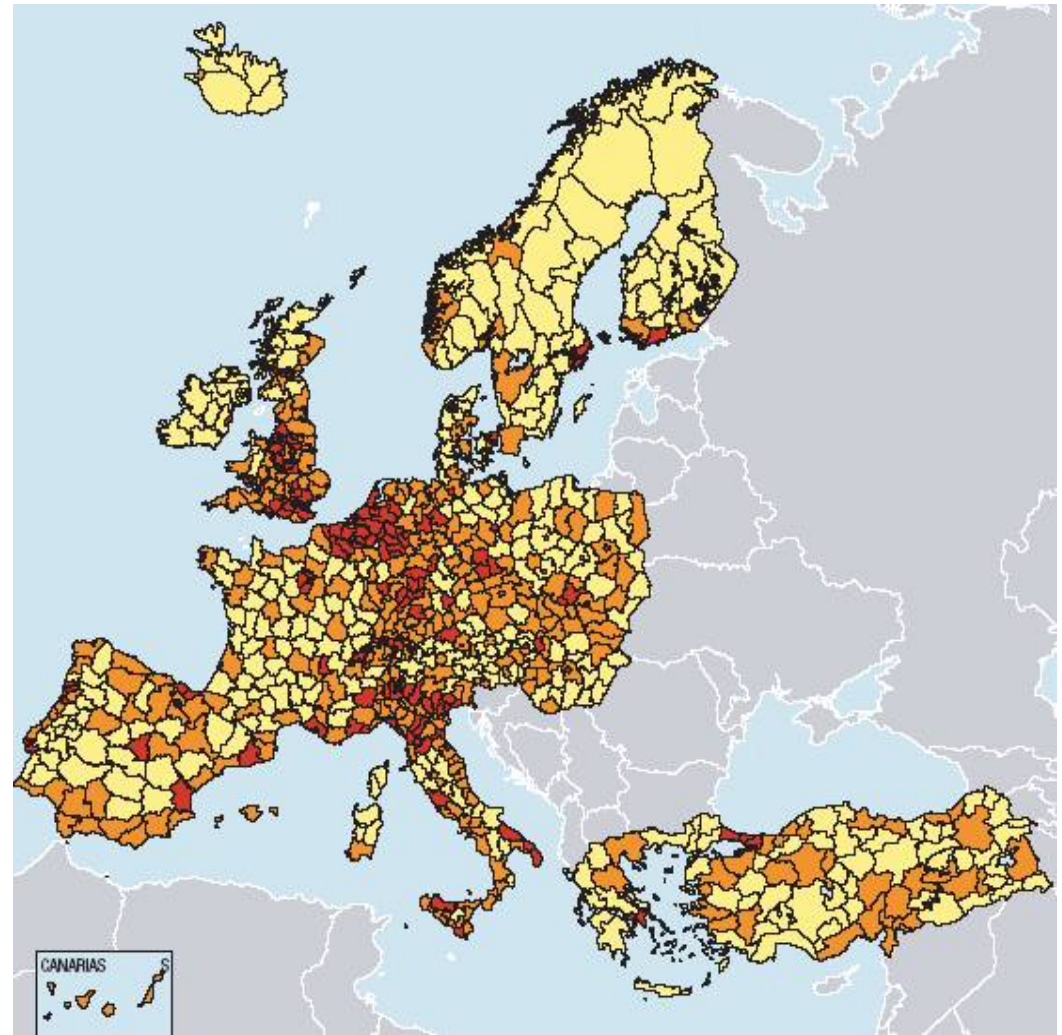
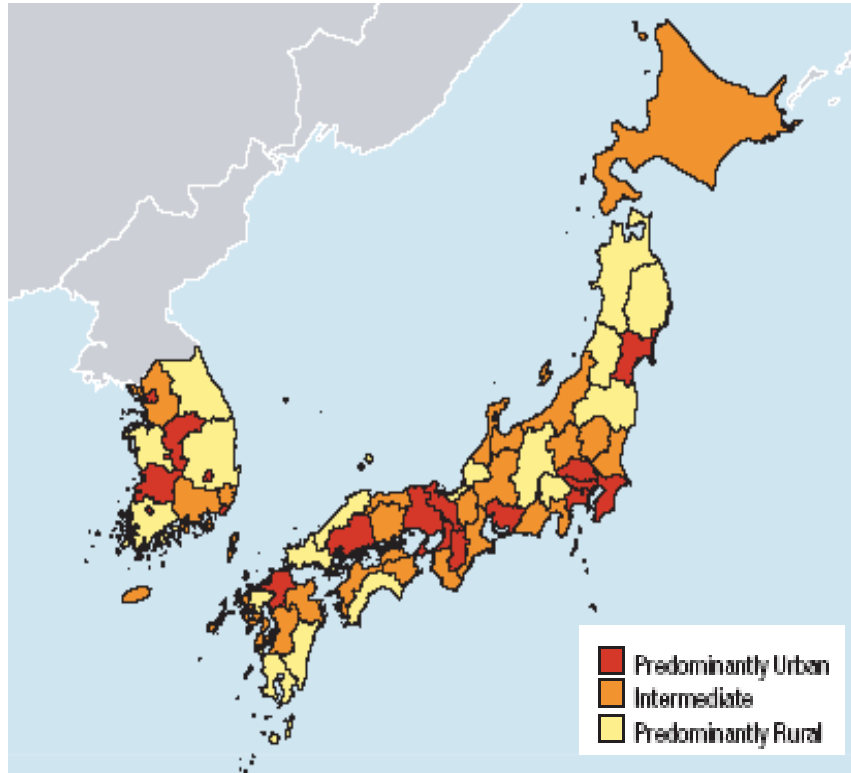
유럽 연합의 지역수준	최소 인구	최대 인구
NUTS 1	3백만	7백만
NUTS 2	80만	3백만
NUTS 3	15만	80만



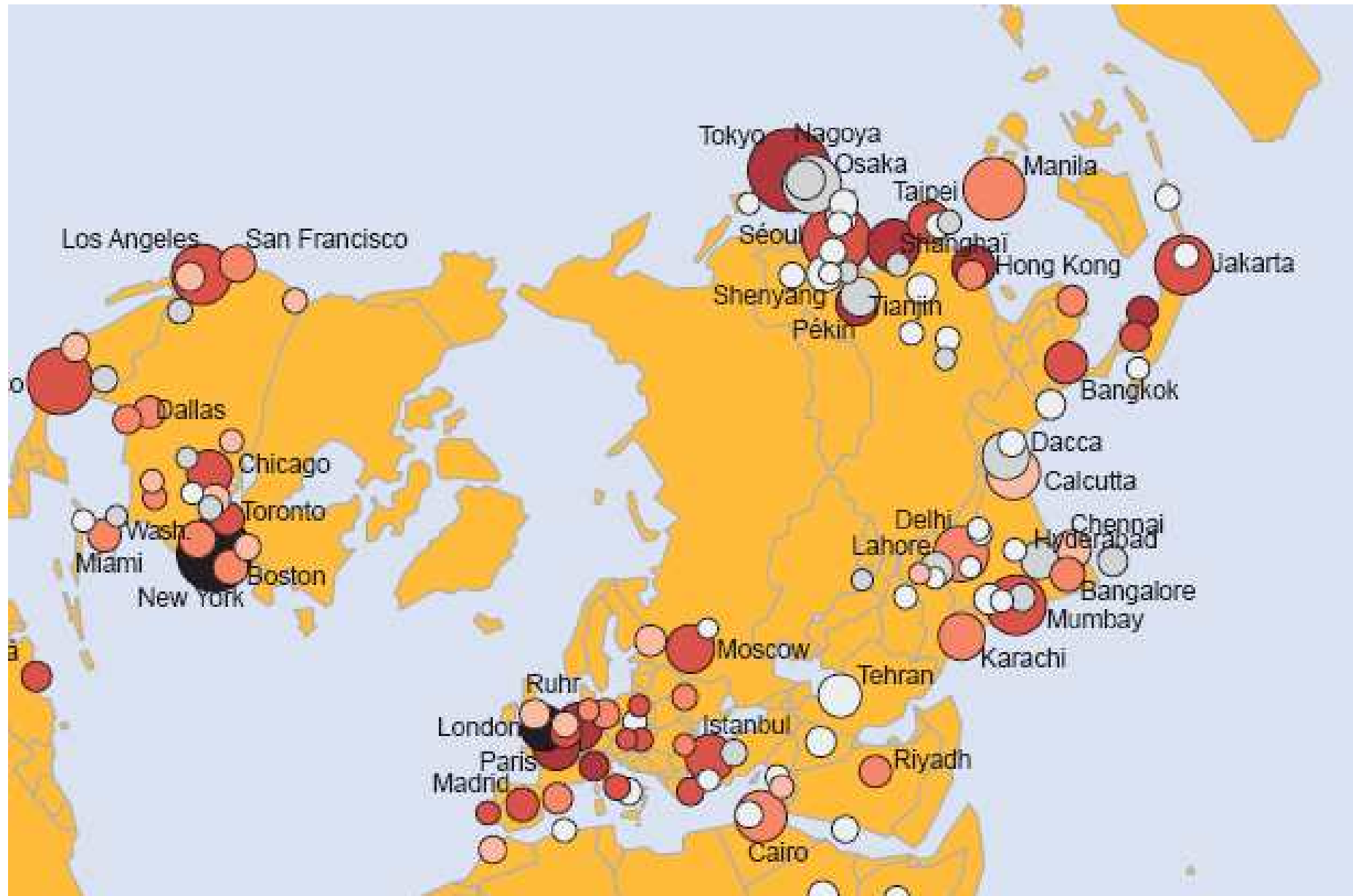
유럽 지역정부 중심의 분권추진 주체

- 유럽 주요국 지역정부의 설치배경
 - 유럽연합의 초석이 되는 마스트리흐트조약(1992)에서 '보충성원칙'을 규정하고 유럽의 '지역' 중심으로 자유경제원칙에 의한 경제발전을 추구하기로 함
 - 유럽연합의 기초자치단체들은 그 규모가 너무 작아(평균 주민 5천명), 지역 중심의 균형발전 정책 추진이 효과적이라는 인식이 태동하면서 지역정부의 존재성이 확실해짐
 - 지역(Region, Province, Department, County) 단위의 국민 대표를 선출하여 지역정부(의회)가 또 다른 대의민주주의를 추구할 경우 어느 정도 극세분화된 기초자치단체 수준의 미약한 대표성을 보완
- 유럽연합 차원에서 지역정부 대표기구를 제도화
 - 유럽지역위원회(Committee of the Region)
 - 유럽지역위원회는 마스트리흐트 조약에 근거하여 1994년 3월 설치
 - 각 국가의 지역정부 대표(지역의원, 도지사) 222명으로 구성
 - 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아는 각 24명, 스페인은 21명으로 유럽연합의 정치적, 행정적, 문화사회, 경제적으로 각국 지역정부를 대표함

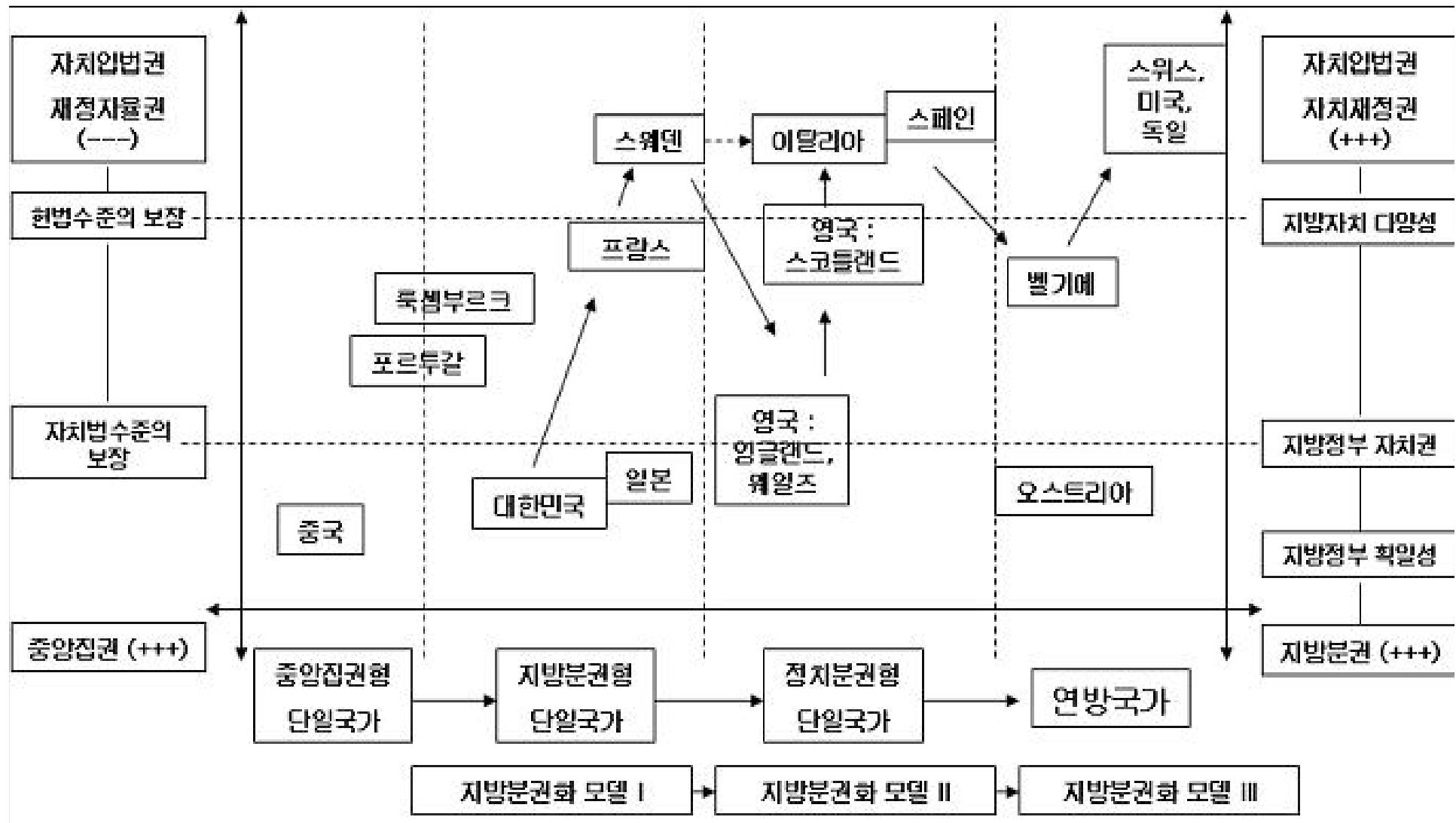
지역정부(광역자치단체) 중심의 관할행정구역



주요 선진국의 대도시권 중심의 도시정부



주요 선진국의 지방정부 통치 유형과 지방분권 발전 방향



경찰의 개념

- 경찰 용어의 시작
 - Police(경찰)는 그리스말인 polis에서 유래
 - 근대적 의미는 15~16세기부터 왕의 칙령에 "공공질서 유지를 목적으로 하는 제도(institution)"로 사용되기 시작
- 경찰이란
 - 경찰법을 준수하도록 치안유지 기능을 수행하는 공권력
 - 또는 질서를 유지시키려는 활동
 - 근대국가에서는 공법의 안녕, 질서에 대한 위험방지를 의미
- 현대적 개념의 '경찰'
 - 사회질서의 유지와 범죄수사를 목적으로 '특별임무'를 수행하는 기능 및 활동
 - 특정한 공직자인 '경찰관'의 집합적 조직으로서의 경찰기관(조직).
- 우리나라에서 경찰의 개념: "공공의 안녕과 질서유지"
 - 경찰은 국민의 생명, 신체, 재산의 보호, 범죄예방, 진압과 수사, 치안 정보의 수집, 교통단속, 기타 '공공의 안녕과 질서유지'를 위한 행정작용(경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조)
 - 우리나라는 기본적으로 국가-지방경찰제와 제주특별자치도 자치경찰

자치경찰의 개념

- 지방자치의 중요성 강조
 - 자치분권의 기본적 가치인 지방자치정부의 자율성이 갖는 중요성에 대하여 국민의 의지가 국가, 지방정부의 기초가 되어야 한다고 언급
 - UN 세계인권선언문 제21조와 유럽 지방자치정부헌장(European charter of local self-government)
- 지방정부(지방자치단체)의 자치조직으로서 자치경찰
 - 자치경찰기구(경찰위원회)는 관할행정구역에 속하는 주민의 직접선거에 의해 구성된 자치정부 의회의 자율적 결정에 따라 자체예산과 자체인력으로 구성, 운영되는 지방정부조직
 - 지방정부의 최종책임자인 단체장의 책임과 권한 하에 지역주민을 위한 자치경찰 서비스를 제공하는 공공의 안녕과 질서유지를 위한 지방자치정부의 한 조직체
- 자치경찰의 개념에 기초한 자치경찰 유형 분류기준
 - '자치경찰'이란 주민의 직접비밀선거에 의해 선출된 지방정부의회 또는 지방정부의 장 책임 하에 자율적으로 자치경찰 조직·인사·재정적 수단을 갖고 관할구역 내에서 주민을 위한 공공경찰 서비스를 제공하는 활동이자 조직(인력)

자치경찰의 활동 및 기능 범위

- 우리나라의 자치경찰 기능
 - 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제11장 자치경찰 (제105조~제137조), 제주특별자치도 자치경찰 운영등에 관한 조례
 - 주민의 생활안전활동, 지역교통활동, 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비활동, 제주자치경찰에 관한 사법경찰관리의 사무(제108조 자치경찰사무)
- 근린의 경찰서비스(security of proximity)를 제공하는데 주 임무가 있고, 그 임무는 관할행정구역을 경계로 수행
 - 소란방지 및 제거, 주민의 생명 및 재산 보호, 주민보건과 청결유지, 장례장묘 관련 질서 및 보건 확보, 건축허가 위반감시, 통학로 안전확보, 주차위반단속, 순찰, 경계활동, 범죄인지의 경우 국가경찰에 통보, 거동수상자에 대한 직무질문, 임의동행, 신체수색, 기초정부 축제 감시관리, 기초정부 시설 및 건물 경비, 도로법 상의 도로법 위반에 대한 조치(조서작성 및 국가경찰에 보고), 수렵과 낚시 감시 등 동식물 보호와 환경보호 임무 등
- 자치경찰과 국가경찰과의 관계는 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)에 근거

자치경찰의 비교요인

- ① 자치경찰 설치와 관련한 법 및 제도적 근거, 자치단체장의 자치경찰권(조례)
- ② 자치경찰의 지위 및 수행사무(권한)
- ③ 자치경찰의 기구편성(조직), 재정자립 수준
- ④ 자치경찰의 인사관리 및 감독권
- ⑤ 자치경찰의 활동 및 국가경찰과의 협력관계

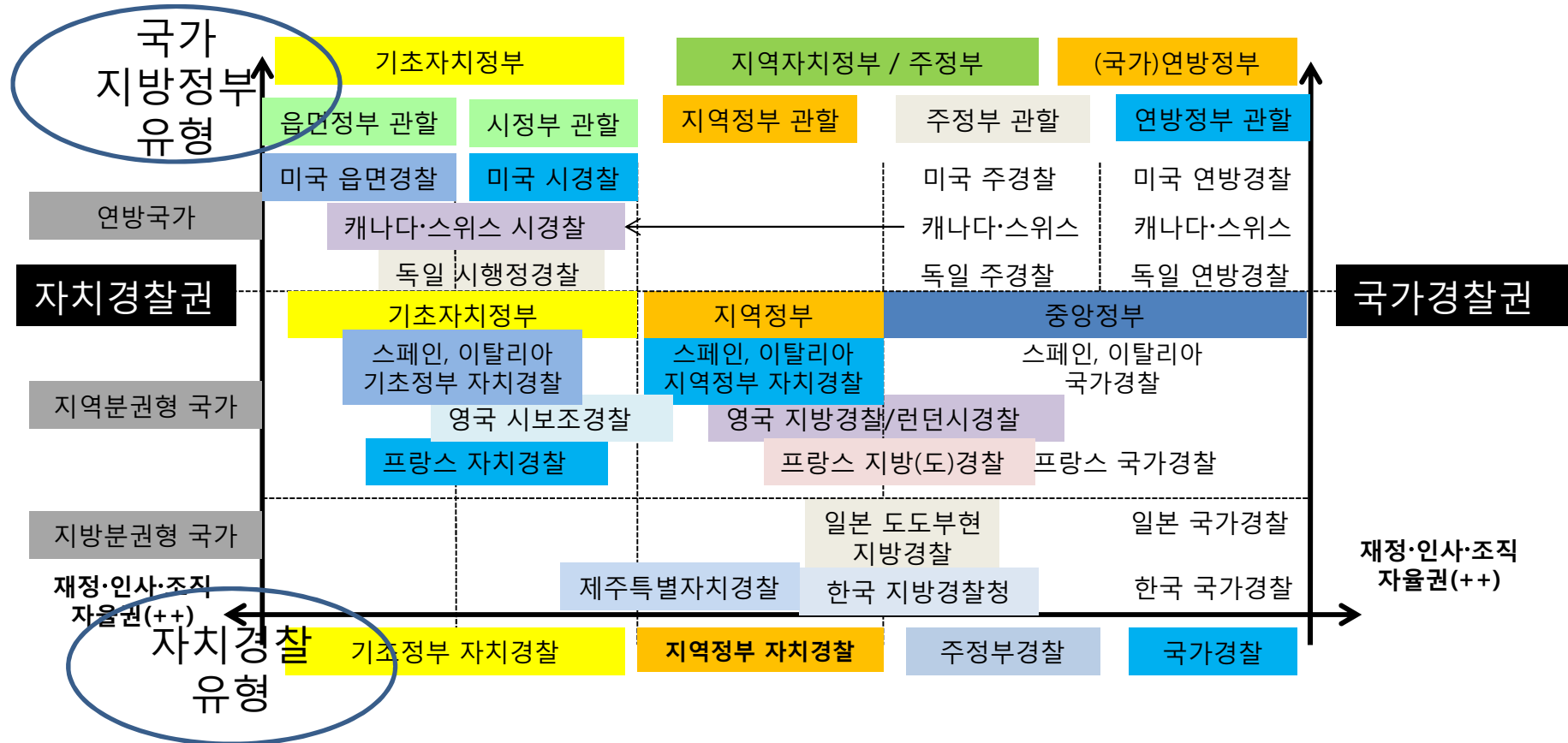
<영문 경찰용어>

- National Police – Federal Police - Local Police
- State Police – Local Police - Metropolitan Local Police
- Local & Regional Government Police, City Police
- Municipal Police – Town & Village Police

주요 선진국 중심의 자치경찰 유형 분류-1

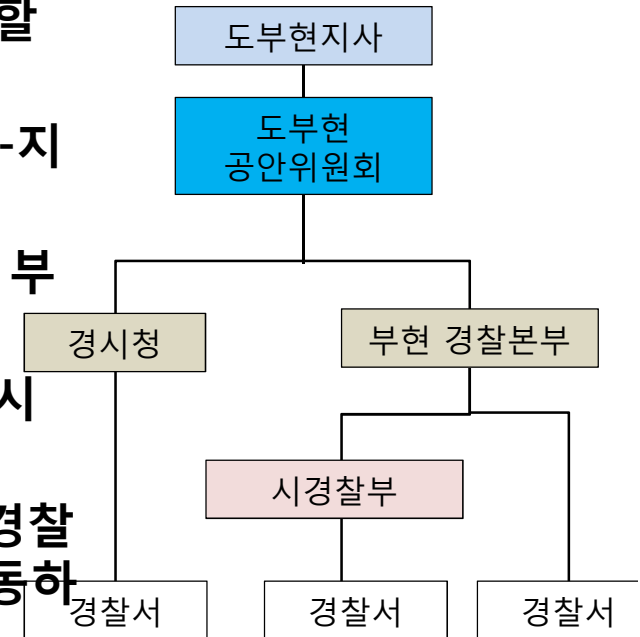
자치경찰 유형	기초자치경찰	지역정부경찰	주정부경찰	연방정부경찰
			(단일정부) 국가경찰	
국가-지방정부	기초정부	지역(광역)정부	주정부	중앙정부
연방국가	미국, 캐나다, 스위스 시경찰 독일 시행정경찰		미국, 캐나다, 스위스, 독일 주정부 경찰	미국, 캐나 다, 스위스, 등 연방경찰
지역분권형 국가	스페인, 이탈리아 자치경찰 프랑스 자치경찰	스페인, 이탈리아 지역자치경찰 프랑스 국가도경찰	스페인, 이탈리아 국가경찰, 프랑스 국가경찰	
지방분권형 국가		일본 도도부현 지방 경찰 제주특별자치경찰/ 지방경찰청	일본 국가경찰, 한국 국가경찰	
중앙집권 국가		중국 상하이(성) 시경찰	중국 국가경찰	

주요 선진국 중심의 자치경찰 유형 분류-2



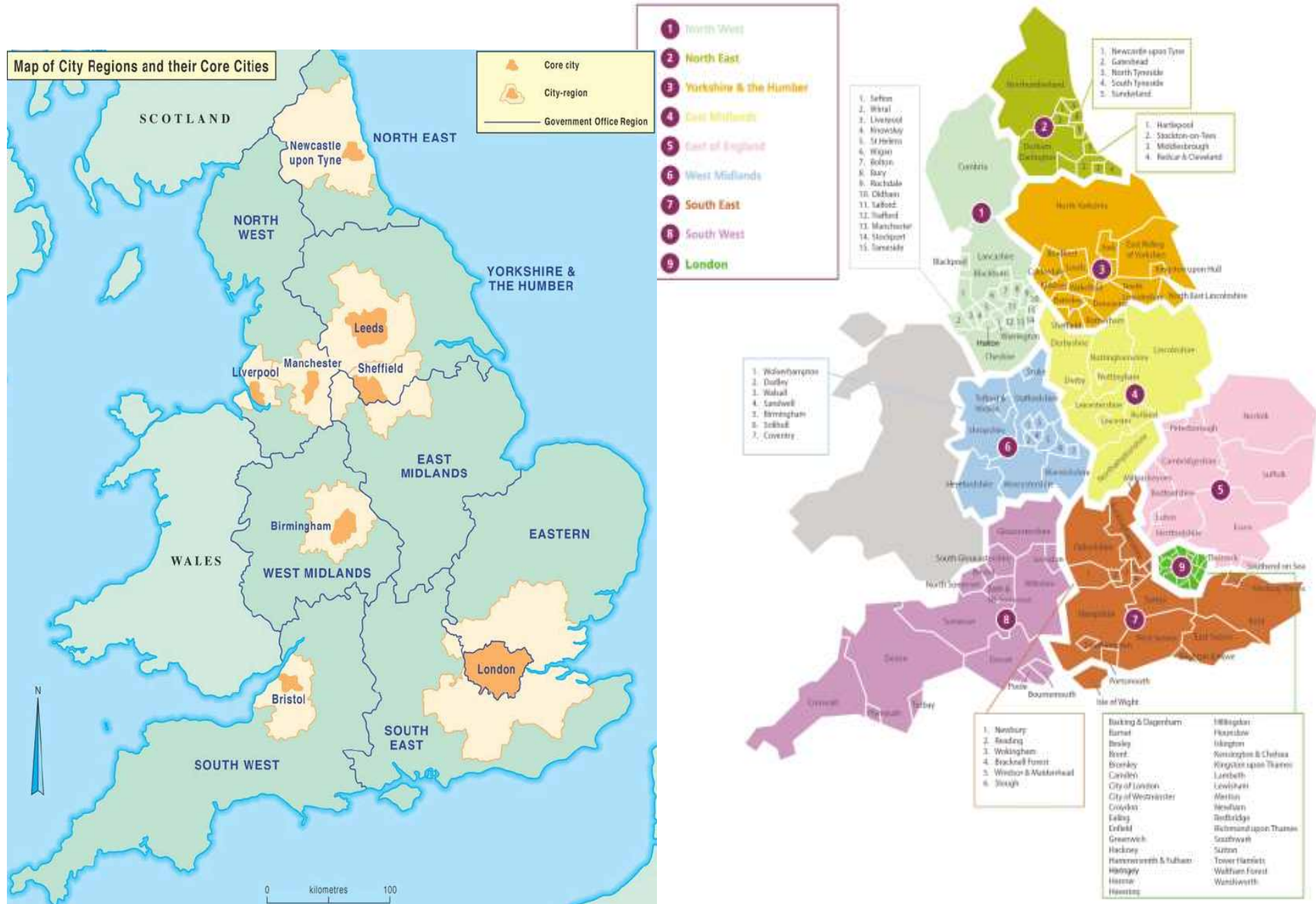
일본: 기능적 분권형 국가-지방경찰제도

- 중앙정부와 지역정부(도도부현)가 경찰의 통제권을 관할 지역별로 기능적 분담
- 국가경찰청-수도경찰(도쿄도 경시청)-도부현 경찰본부-지방경찰조직
 - 도도부현은 관할행정구역 내의 경찰활동 지출비용 부담
 - 국가는 경시청 이상의 급여, 경찰교육시설 및 통신시설 유지비용 부담
 - 도쿄도 수도경찰본부인 경시청(경시총감)은(일본 경찰법 제47조1항) 도쿄도公安위원회의 관리 하에 활동하지만, 직접 일본 국가경찰청의 감독관할 하
- 도도부현 경찰본부의 지방(지역)경찰제이며 도에서도 재정 분담
 - 도지사와 도도부현 公安위원회의 감독 하에 경찰활동을 수행
 - 도도부현 소속의 경찰공무원은 지방경찰공무원 신분
 - 경시청 이상은 국가경찰공무원이며 도도부현 公安위원회의 동의 하에 국가公安위원회가 임명
 - 최종 책임은 국가경찰청





영국 잉글랜드 지역 대도시권과 도시정부



런던대도시 지방경찰

London Metropolitan police



런던대도시 지방경찰청 – 경찰보조원 London Metropolitan's police officer community support officer



런던대도시 경찰인력: 총 55,434명
런던대도시 지방경찰관 32,370명, 경찰청 직원 13,970명,
Police **Community Support** Officers 3,963명
special constables (시민자원봉사경찰보조원) 4,946명

런던시 웨스트민스터 자치구 시민보안원 city guardian of Westminster



자원봉사경찰보조원
Special Constables



13~18 청소년: Volunteer Police Cadets (VPC)

영국 스코틀랜드 지역정부

- 영국 지역정부
 - 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드, 런던 대도시의 개별적 지역정부법 제정
 - 각 지역정부 개별 법상 기관구성, 사무배분, 재정 등 규정(홈룰제도)
 - 스코틀랜드 지역정부에 대하여 2차 법률제정권(secondary legislation) 부여
- 스코틀랜드 지역정부의 법률제정권: 새로운 사무배분체계 구축
 - 국회가 제정할 수 있는 사무규정 범위(국가사무)
 - 특정분야에 한정된 국회의 입법권(제한적 범위의 국가사무)
 - 스코틀랜드 지역의회가 제정할 수 없는 법령(국회유보 법령제정권)
 - 스코틀랜드 지역의회가 제정할 수 없는 법령의 예외(스코틀랜드 지역정부 사무로 입법권 부여)
 - 스코틀랜드 지역의회의 자율적 입법권(스코틀랜드 자치사무 제정권)
 - 국세의 3% 수준에서 자율적으로 세율조정권 부여



스코틀랜드 지방경찰(청) Police Service of Scotland



- 스코틀랜드 지방경찰청은 지역정부의회의 통합 결정에 따라서, 2013년 스코틀랜드 지역정부 관할지역 내에 소재한 8개 지방경찰조직(Territorial police forces)과 (조직범죄 및 마약 분야) 특수경찰조직이 통합되었음
- 스코틀랜드 경찰위원회(Scottish Police Authority)가 스코틀랜드 지방경찰청장에 대한 감독권을 소유
- 스코틀랜드 경찰위원회는 11~15명의 위원으로 구성되며 스코틀랜드 지역정부의회를 대표하는 기구임
- SPA는 경찰활동에 관한 재정배분권, 청장감독권, 지방경찰청 산하 경찰공무원 및 행정인력 임용권, 경찰활동 전략계획 수립 및 집행감독 등의 권한을 행사하며, 스코틀랜드 지역정부의회와 단체장에게 보고하고 총괄책임을 짐
- SPA는 스코틀랜드 지방경찰청장 임명권을 가짐

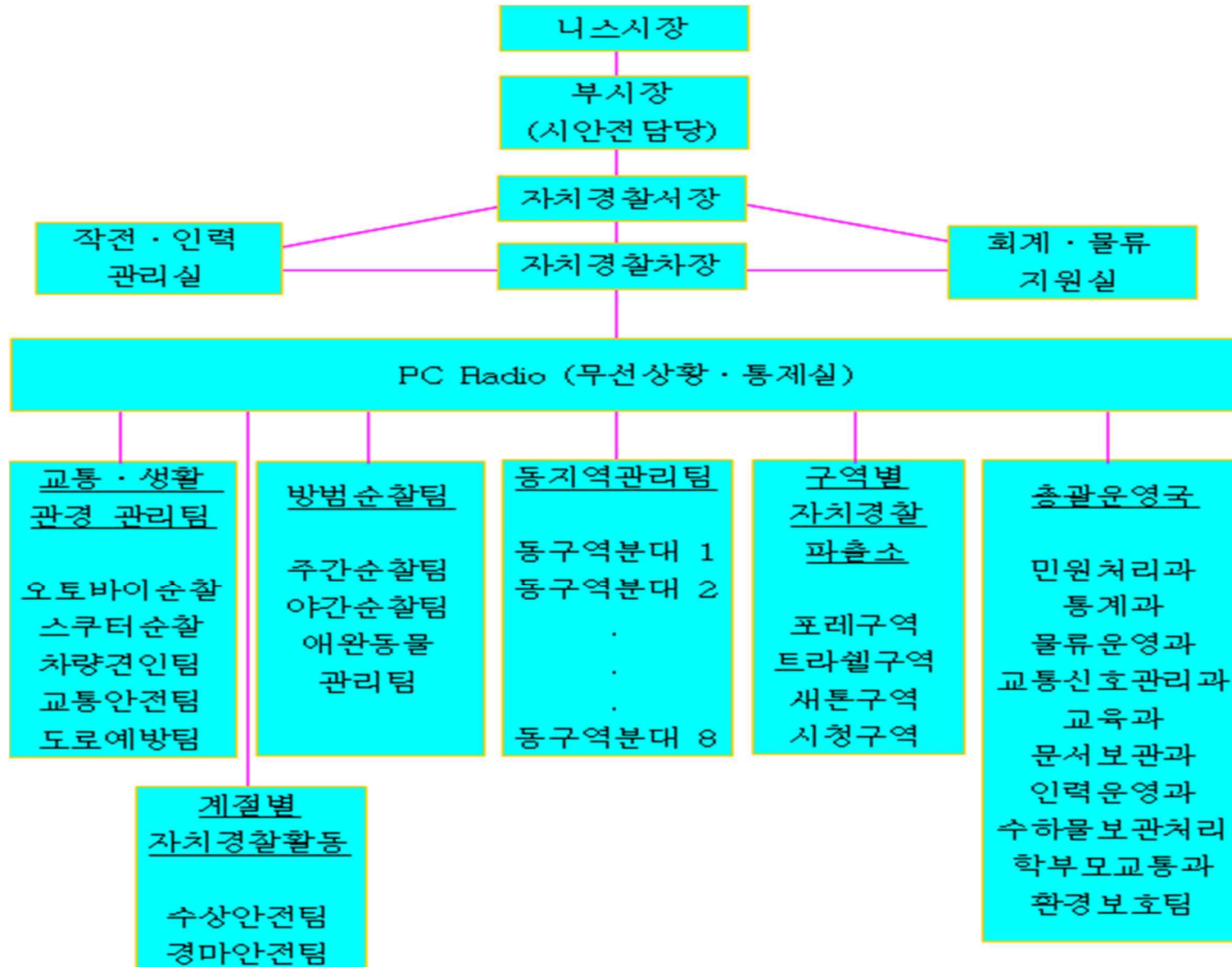
프랑스 지역정부

- 프랑스 지역정부 : 17개 레지옹(Région)
 - 1982년 신지방자치법에서 지역정부로 인정됨
 - 1986년 최초 선거로 기관구성 : 통합형 내각제, 사무배분법상 권한배분
 - 2003년 헌법 10개 조항 수정 후 제72조에서 보충성원칙과 지방정부의 자치행정권의 확대(종합행정 수행 보장권) 등 규정
 - 헌법에서 지방정부 상호간의 평등성(지도감독 배제)을 규정
 - -2016년부터 지역정부 재편 (해외 포함 17)
- 프랑스 지역정부의 자치입법권
 - 2003년 헌법 수정 후 제72조 2항~3항에서 각 지방정부의 법규제정권을 인정하여 <2차 법규제정권>을 부여
- 프랑스 지역정부의 자치재정권
 - 지방세: 거주세, 미건축토지세, 사업세, 등록세 등
 - 지역정부가 법률의 규정 내에서 지방세의 세목 신설 및 폐지가 자유롭고, 임시세가 자주 활용됨
 - 지역정부에 대한 지방재정조정기금의 지원이 보장됨
 - 사무이양에 따른 재정지원 등 보장(민선도지사 배분재원을 국가임명도지사와 협의)



프랑스 자치경찰-니스시 자치경찰

(프랑스 최초 자치경찰 운영)



프랑스 니스시 자치경찰



니스시 자치경찰과 자치경찰 보조원(ASVP)



프랑스 국가경찰

국가일반경찰 – 국가 군경찰



스페인 지역정부

- 스페인 지역정부 : 17개
(Comunidad Autónoma,
Autonomous
Communities)

- 헌법적 지위:헌법 제138조,
보충성원칙에 기초
- 통합형 지역정부, 지역정부
의회는 지역국회의 명칭도
가짐
- 집행기구의 장은 지역정부
민선지사 및 10명의 지역정
부위원으로 구성되는 책임
내각형

- 스페인 지역정부의 자치입법권

- 지역정부를 조직하는 <조직법>은 국회가 제정하지만 주민투표로 확정
- 헌법 137조의 사무배분 권한에 따라 국가의 배타적 권한(헌법 제149조)
을 제외한 기능을 수행

- 스페인 지역정부의 자치재정권

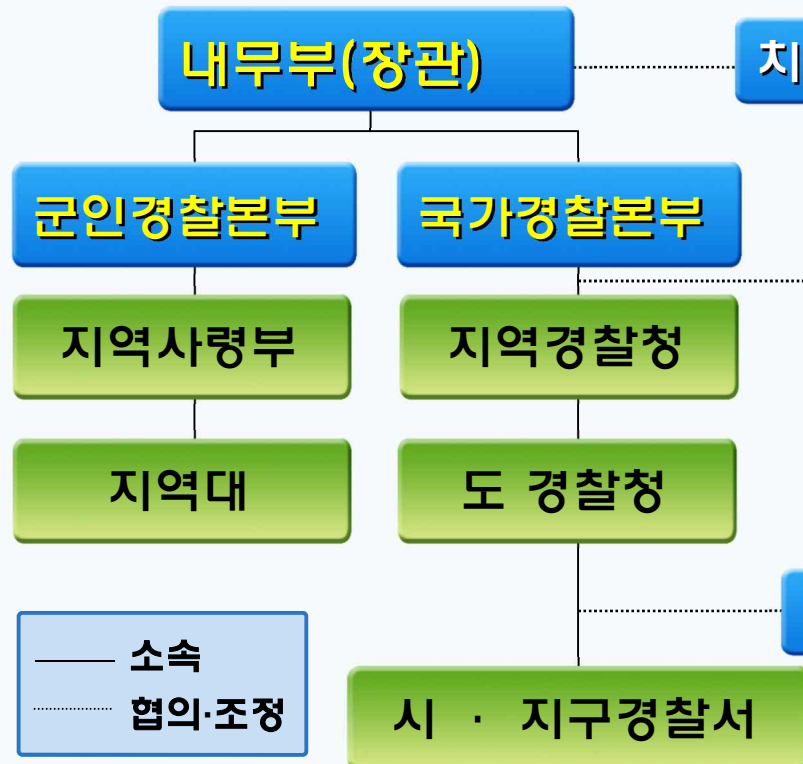
- 교부세, 양도세, 이전교부세 및 헌법 제133조에 근거하여 법률 범위 내
에서 새로운 지방세의 자율적 설치, 징수가 가능
- 헌법 제158조 보충성원칙에 근거하여 국가가 지역정부의 자원 확보를
위한 재정지원이 의무화



스페인 국가경찰-자치경찰 조직도

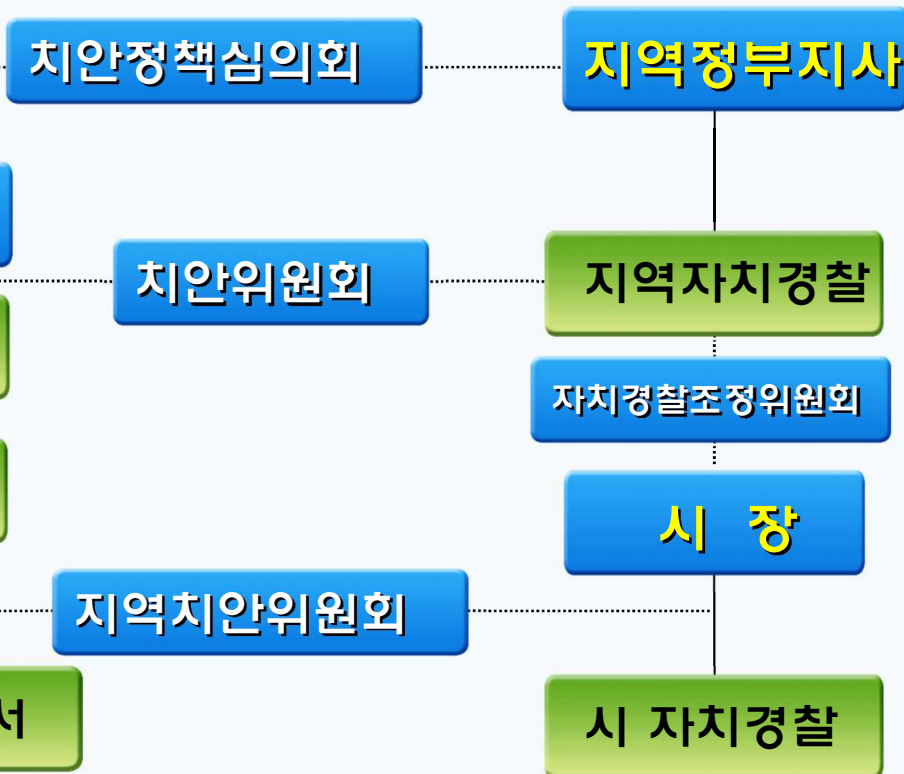
•국가경찰

•범죄 예방 및 수사, 안전유지 등



자치경찰

법령집행, 교통, 생활안전 등



스페인 마드리드 시 자치경찰 차량



스페인 마드리드 시 자치경찰 – 이동파출소 –민원실



이탈리아 지역정부

- 이탈리아 지역정부: 20개 지역정부 (Regioni)
 - 헌법 제114조: 지역정부의 자치권 규정, 입법권한 및 행정권 규정
 - 지역정부의 헌법상 자치권(제117조), 자치 행정조직권(제123조)
 - 지역정부 기구: 지역정부 민선지사, 지역의 회, 집행위원회 등 내각형 중심이나 기관 대립형으로 발전
 - 헌법 제121조4항: 지역정부의 장에 대한 권한 규정
- 이탈리아 지역정부의 자치입법권
 - 지역정부의 법률제정권(법규명령권)
 - 지역정부의 조직법에서 지역정부가 제정한 지역법률, 행정입법 및 시행령 등에 관한 발의권, 투표권 규정으로 주민투표로 자율적인 기관구성을 할 수 있음
- 이탈리아 지역정부의 자치재정권
 - 자치재정권(헌법 제119조)에 근거하여 자동차세, 인허가세, 법인세 등 재원
 - 국가가 지역정부의 재정지원을 의무적으로 해야 하고 이를 위한 재정조정권, 보조금 배분권 등을 행사함



이탈리아의 짜치경찰

vigili urbani (urban watch)
polizia comunale,
polizia urbana,
polizia locale
전국적으로 약 6만 여명

<http://www.poliziamunicipale.it/>



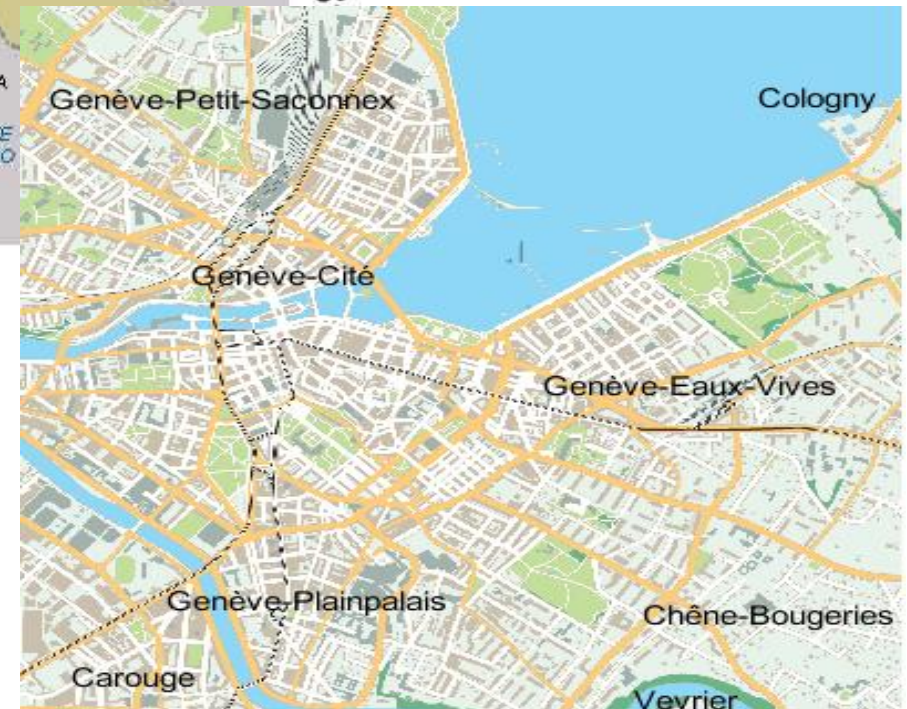
이탈리아- 국가군경찰(파라비니에리)- 재정경찰



스위스 제네바 주-주정부 군경찰 (Gendarmerie de Genève)



스위스(S)

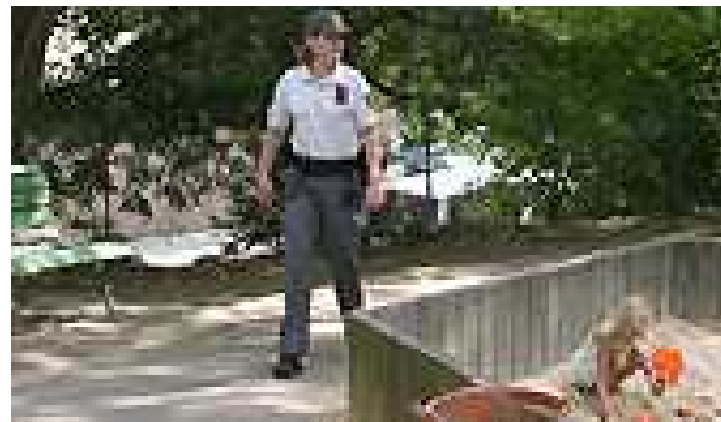


스위스 제네바 주정부 (군)경찰



제네바 시 자치(안전)경찰

police municipale de Genève



1910년부터 제네바 시 자치경찰의 주요 임무
재래시장에서의 질서유지,
위생관리 등 수행



1964년
제네바 시 자치경찰 퍼레이드



스위스 로잔느 시 자치경찰 police municipale de Lausanne



로잔느 시 이동파출소 police mobile



1930년대 로잔느 시 자치경찰



주요 선진국의 자치경찰 구성요소별 비교

구성요소	미국	스페인	이탈리아	프랑스	대한민국	일본	영국
자치경찰 근거법	주헌법 주경찰 관련법 시정부조례	헌법 경찰관련법 지역정부 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	헌법 경찰관련법 지역정부 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	경찰관련법 자치경찰법 지방자치법 자치경찰조례	경찰관련법 제주특별자치도 특별법(자치경찰 조항) 제주자치경찰관 관련조례	일본 경찰법	경찰관련법 경찰법원법
자치경찰관 신분	지방정부 공무원	지방정부 공무원	지방정부 공무원	지방정부 공무원	제주도 지방공무원	도도부현 경찰 공무원	국가공무원
자치경찰 인사권자	자치단체장 (시장)	자치단체장 (시장, 민선지사)	자치단체장 (시장, 민선지사)	자치단체장 (시장)	자치단체장 (도지사)	내각대신 (도도부현公安위원회 추천)	내무부장관 (경찰위원회 추천), 런던시장
자치경찰조직 운영권자	국장 자치경찰대장	지방의원 국장 자치경찰대장	지방의원 국장 자치경찰대장	지방의원 자치경찰대장	자치경찰단장	도도부현 지방경찰	독립법인의 지방경찰청장
자치경찰조직의 소속	기초정부	기초정부 지역정부	기초정부 지역정부	기초정부	도자치단체	도도부현	국가(지방)경찰위원회
지역정부와의 관계	운영체제는 주정부 헌법 및 관련법에 귀속, 운영상 자율권 보장	운영체제는 지역정부 법률에 귀속, 운영상 자율권 보장	운영체제는 지역정부 법률에 귀속, 운영상 자율권 보장	평등 및 운영상 자율권 보장	도자치단체에 귀속	소할(관할권 행사) 중앙정부의 감독권	운영상 자율권 보장

자치경찰제 활성화를 위한 검토사항

- 지방자치단체의 자치경찰권 확대에 따른 요소별 고려사항
 - 최종책임자인 시장의 자치경찰권 인정 범위
 - 시장의 자치경찰권 입법권 형태 : 자치경찰법 제정 및 단체장의 자치경찰 규칙제정권
 - 지방의회의 자치경찰 조직 및 기능 등에 관한 제정 범위
- 자치경찰의 기능, 임무에 대한 새로운 범위 규정
- 자치경찰 인사체계 재정비
 - 채용, 임용, 교육, 장비, 보수, 복장
- 정부와 국가경찰과의 관계
 - 자치경찰에 대한 감독 수단과 방법
 - 행정자치부장관의 감독 방법과 수단
 - 관할행정구역 내의 검사와 국가경찰 감독자의 수행
- 시도지방경찰과의 공조, 협력관계 및 광역경찰기능 정립
 - 보충성 원칙에 근거한 국가경찰-자치경찰간 협력협약

자치경찰제
확대, 실시
되기를 ...
감사합니다!

