

연구보고서 2005-21

유럽형 자치경찰제도 모델분석

- 프랑스 · 스페인 · 이탈리아 자치경찰제도를 중심으로 -

《研究陣》

연구위원 : 안영훈 (한국지방행정연구원 수석연구원)

목 차

제1장 연구 목적과 방법	1
I. 연구의 목적	1
II. 연구의 방법	1
III. 연구의 체계	2
제2장 프랑스 자치경찰제도	3
I. 정치행정체계 및 경찰조직체계 개요	3
II. 국가경찰제도	13
III. 자치경찰제도	36
IV. 자치경찰 사례	66
제3장 스페인 자치경찰제도	73
I. 정치행정체계와 경찰조직체계 개요	73
II. 국가경찰제도	84
III. 자치경찰제도	98
IV. 자치경찰 사례	112
제4장 이탈리아 자치경찰제도	139
I. 정치행정체계와 경찰조직체계 개요	139
II. 국가경찰제도	147
III. 자치경찰제도	157

IV. 자치경찰 사례	165
제5장 유럽 3국의 자치경찰제도 비교분석	177
I. 경찰의 개념	177
II. 행정경찰과 사법경찰의 구별 필요성	178
III. 자치경찰 유형의 국가별 분류	181
IV. 유럽3국의 경찰제도 특징	184
V. 유럽 3국의 자치경찰제도에 대한 비교 시사점	187
참고 문헌	199

< 표 차 례 >

<표 1> 프랑스 지방자치 계층구조에 따른 지방정부 수(1999~2003)	4
<표 2> 주민 수에 따른 자치경찰 인력배분 비율(2002년 기준)	50
<표 3> 자치경찰 계급별 인력비율(2002년 기준)	51
<표 4> 프랑스 자치경찰의 보수 및 승진체계	54
<표 5> 스페인 국가일반경찰 계급체계 및 인력 수	86
<표 6> 스페인 기초자치정부 주민 수에 따른 자치경찰 평균 인력수	104
<표 7> 카탈로니아 자치주경찰의 계급체계 및 인력 비율	114
<표 8> 로마시 자치경찰 계급에 따른 인력구성	171
<표 9> 피렌체 시 자치경찰 인력 및 계급체계	175
<표 10> 자치경찰제 구분에 따른 국가	182

< 그림 차례 >

<그림 1> 국가조직과 지방정부의 이원적 분권체제	5
<그림 2> 도(département) 중심(해외영토 포함)의 프랑스 주요 자치시	8
<그림 3> 국가의 치안을 책임지는 국가경찰 주체	11
<그림 4> 지방자치·치안·내무부 조직 속의 국가경찰총국(경찰청) 구성	18
<그림 5> 국가일반경찰의 계급체계	21
<그림 6> 국방부 조직과 국가군경찰 중앙조직(총국)	28
<그림 7> 국가군경찰의 전국조직	31
<그림 8> 1910년 경 자전거 장비를 갖춘 자치경찰	37
<그림 9> 프랑스 자치경찰 계급체계	48
<그림 10> 도심지 중심 및 군 단위 지역 자치경찰 분포도	51
<그림 11> 프랑스 자치경찰의 다양한 복장(사진)	55
<그림 12> 프랑스 자치경찰의 순찰차량, 오토바이	56
<그림 13> 네이시 자치경찰의 장비 및 관할구역 내 자전거 순찰활동	67
<그림 14> 스페인 52개 도(provinces)와 17개 자치주(색갈별) 행정영역 및 면적	75
<그림 15> 스페인의 자치계층 구조	76
<그림 16> 2004년 스페인 내무부장관 산하 국가안전 및 경찰조직체계	87
<그림 17> 국가안전담당장관 지휘 하의 스페인 국가경찰 조직체계	88
<그림 18> 스페인 국가일반경찰 행정조직(총국) 및 전국조직체계	89
<그림 19> 스페인 국가일반경찰의 전국조직체계 배치상황	90
<그림 20> 스페인 국가군경찰총국의 조직 및 군경찰 지역조직체계	94
<그림 21> 스페인 마드리드 자치주 지역 에나레스시 자치경찰	106
<그림 22> 마드리드 자치주 지역 에나레스시 자치경찰 업무수행 차량	106

<그림 23> 스페인 중앙정부-지방정부 경찰행정 협력체계도	108
<그림 24> 카탈로니아 자치경찰의 지역조직체계	115
<그림 25> 카탈로니아 시의 10개 자치경찰 행정구역(지구대)	116
<그림 26> 바르셀로나 시의 도시경찰	118
<그림 27> 바르셀로나 시의 도시경찰국 조직	118
<그림 28> 바르셀로나 도시경찰의 휘장	119
<그림 29> 바르셀로나 도시경찰의 계급	119
<그림 30> 바르셀로나 도시경찰의 장비	120
<그림 31> 마드리드 시 자치경찰 조직	128
<그림 32> 마드리드 시 자치경찰의 계급체계(DISTINTIVOS DE GRADUACION)	130
<그림 33> 마드리드 시자치경찰 복장	136
<그림 34> 이탈리아 지역정부 관할행정구역	141
<그림 35> 이탈리아 주요 대도시(기초자치정부)의 인구분포도	143
<그림 36> 이탈리아 내무부조직 산하 국가경찰총국	149
<그림 37> 이탈리아 로마지역 티볼리시 자치경찰 복장	162
<그림 38> 로마시 자치경찰 계급체계(I gradi)	170
<그림 39> 로마시 자치경찰 및 차량	172
<그림 40> 피렌체 시 자치경찰 조직(개요)	176

제1장 연구 목적과 방법

I. 연구의 목적

- 우리 나라의 자치경찰제 도입과 관련하여 대륙법계의 국가로서 자치경찰제를 시행하고 있는 프랑스, 스페인, 이탈리아 유럽 3국을 중심으로 이들 나라의 자치경찰제도를 연구함으로써 우리 나라의 자치경찰제도 도입을 위한 교훈을 얻고자 함
- 프랑스, 스페인, 이탈리아 유럽 3국의 자치경찰제도 분석내용은 우리 나라가 자치경찰제도를 도입한 후에 예상되는 갈등과 분쟁 등을 최소화하고, 지방자치 발전을 위하여 신속하고 효율적인 해결방안을 모색할 수 있는 법적·제도적 벤치마킹 자료로 활용하기 위함임

II. 연구의 방법

- 프랑스, 스페인, 이탈리아의 자치경찰제도의 역사적 배경, 법·제도적 실체를 분석하기 위하여 먼저 이들 3국의 자치경찰에 관련된 사무, 조직, 인사, 국가경찰과 자치경찰 간 및 자치경찰 상호간 관계를 규정하고 있는 법령 및 관련 문헌을 분석
- 연구 대상의 유럽 3국의 국가경찰기관 및 자치경찰 관련기관을 방문하여 현지조사 및 현장으로부터의 자료, 연수교재 등을 비교 검토
- 연구조사의 내용적 범위는 유럽 3국의 기초자치정부를 중심으로 시행되고 있는 기초자치경찰제도를 중심으로 2004년 현재의 자치경찰제도에 대한 비교분석
- 다만, 연구의 한계로는 대상국가에 대한 언어능력, 자료취득의 어려움 등으로 자

치경찰의 재정을 연구대상에서 제외하고 있으며, 실무적인 경험사례에 대한 분석 등도 부재한 상황임

Ⅲ. 연구의 체계

- 유럽 3국의 자치경찰제도를 비교분석 하기 위하여 연구대상이 되는 프랑스, 스페인, 이탈리아의 제도를 동일한 분석틀에서 검토하고 있음
 - 기본적인 정치·행정체제를 살펴보고, 지방자치제도를 설명
 - 경찰조직에 있어서는 국가경찰과 자치경찰의 역사적 발전과정을 검토하였음
 - 국가경찰제도에 관한 근거법의 내용, 국가경찰의 지위와 권한 및 임무, 국가경찰의 행정조직과 인사관리체계를 연구한 뒤,
 - 자치경찰제도의 역사적 발전과정, 자치경찰 설치를 위한 법적 근거, 자치경찰의 사무, 조직, 인사, 국가경찰과 자치경찰간, 자치경찰 상호간의 협력관계에 대한 분석을 하였음
- 끝으로 유럽 3국의 자치경찰제도에 대한 연구를 종합적인 시각에서 비교검토 하고 우리 나라에 자치경찰제도를 도입할 경우 고려해야 내용을 시사점으로 정리 하였음

제2장 프랑스 자치경찰제도

I. 정치행정체계 및 경찰조직체계 개요

1. 정치행정체계

가. 통치체제

○ 면적과 인구

프랑스는 최근 인구조사에서 6천만 명의 인구를 가진 것으로 나타났으며, 국토는 총 면적 640,372 km²로 서유럽 국가 중에서는 가장 큰 면적이다.

○ 대통령제와 내각책임제 혼합형의 이원적 정부체제, 상·하양원제

프랑스 정부형태는 대통령제와 내각책임제의 혼합형이고, 대통령과 수상이 국가 최고 권력을 분점하는 이원적 정부제이다. 대통령은 국가의 수반이며 수상은 행정부의 수반이다. 대통령은 수상 임명권 및 수상의 제청에 따른 장관 임명권·해임권을 가지며, 수상은 국회에 대하여 책임진다. 입법부는 상하원 양원제이며, 국민이 직접 선출하는 하원은 5년 임기로 577명이며, 상원은 9년 임기로 319명이다.

사법체계는 행정부 관할 행정재판과 사법부 관할 사법재판으로 이원화 되어 있다.

나. 지방자치제도

○ 꼬뮌-데빠르뜨망-레지옹 3계층의 지방자치정부¹⁾

「기초정부(꼬뮌), 도정부(데빠르뜨망), 레지옹(지역)정부의 권리와 자유에 관한 법률」

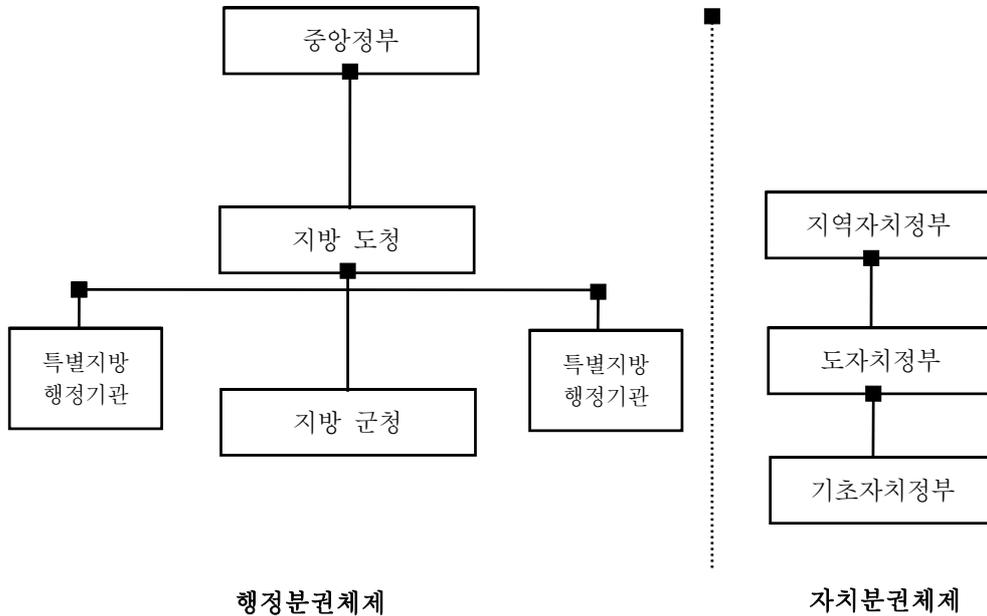
(新지방분권법)이 1982년 통과되면서 실질적 지방자치가 실시되었다. 자치계층에 있어서는 프랑스 혁명 당시 국가의 행정단위 중심이 되어 왔던 도(département, 데빠르뜨망)와 기초행정단위인 시·읍·면(commune, 꼬뮌)이 1982년도에 새롭게 제정된 신지방분권법에 따라 독립적 법인격의 지방자치정부 지위를 갖게 되었다. 또한 행정단위 상 3~5개 정도의 도를 합쳐 국가 영조물로 조직되었던 지역(région, 레지옹)에 대해서도 자치정부의 지위를 부여하게 되면서 3개 자치행정 계층구조를 갖추게 되었다(그림 1). 프랑스 지방자치의 특징적인 것은 지방정부 수가 유럽연합국 전체의 지방정부 총 수를 합친 것 보다 더 많은 36,722개 지방정부로 구성되어 있다(표 1).

<표 1> 프랑스 지방자치 계층구조에 따른 지방정부 수(1999~2003)

지방정부	1999	2003
꼬뮌(Commune) 기초자치정부	총 36,779 프랑스본토 36 565, 해외영토(DOM, TOM) 162, 특별기초자치정부 52	총 36,778 프랑스본토 36 564, 해외영토(DOM, TOM) 162, 특별기초자치정부 52
데빠르뜨망(département) 도자치정부	총 100 프랑스본토 96, 해외영토(DOM) 4	총 100 프랑스본토 96, 해외영토(DOM) 4
레지옹(Région) 지역(광역도)자치정부	총 26 프랑스본토 21, 코르시카 1, 해외영토 (DOM) 4	총 26 프랑스본토 21, 코르시카 1, 해외영토 (DOM) 4
해외영토지방자치정부 (Territoires d'outre-mer)	3 (Polynésie française, Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques françaises)	3 (Polynésie française, Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques françaises)
해외특별지방자치정부	3 (Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon)	3 (Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon)

- 1) '지방자치단체'의 용어는 프랑스에서 사용하던 용어를 일본이 '지방공공단체'로 사용하고 있고, 이를 우리나라 지방자치법 상 법적 용어로 사용되었는 바, 우리나라에 국한할 때에는 '지방자치단체'로 사용하고, '(기초, 도, 지역)자치정부'의 용어 사용은 유럽 지방자치정부 헌장(European charter of local self-government)의 제3 조2항에서 규정한 '지방자치정부는 직접평등비밀선거에 의해서 자유롭게 선출된 대표들로 구성된 대의기구에 의하여, 그리고 이 대의기구에 대하여 책임을 질 수 있는 집행기구를 통해서 자율적으로 권리와 능력이 행사 되는 지방정부를 의미하므로 이 정신에 따라 본 연구도 프랑스, 이탈리아, 스페인의 경우와 미래지향적 의미에서 '지방(자치)정부'로 사용하고자 한다.

<그림 1> 국가조직과 지방정부의 이원적 분권체제



○ 행정분권과 자치분권의 이원체제(그림1)

신지방자치법 이후 오늘날 프랑스 행정체제는 2원화 되어, 하나는 “꼬뮌-강퉁-아롱디스망-데빠르뜨망-레지옹”의 행정구역단위를 중심으로 중앙부처 관할 하에 전국적으로 국가가 임명한 지방의 임명도지사가 총괄 지휘하는 도청 및 특별지방행정기관 등 국가행정 조직체계를 구성하고 있다(행정분권).

다른 하나는 지방자치제도 상의 자치행정기관으로 주민 직접선거로 구성된 지방의회가 간접선거를 통해서 지방의회 의장을 선출하고 의장이 자치정부의 집행부 책임자가 되는 시장-지방의회 통합형에 기초한 “꼬뮌 기초자치정부-데빠르뜨망도(중간)자치정부-레지옹(광역도)자치정부”의 3계층 지방분권체제로 이분된다(그림 1).

1) 레지옹(Région) 지역자치정부

○ 지방자치법전형 지역자치정부의 구성

레지옹은 전국적으로 22개 지역으로 구분되며 1972년에 현재 구역으로 설치되었다가, 1982년 신지방분권법에 의해서 자치정부 법인격의 지위를 얻고, 1986년 지방선거에 의해서 자치정부를 구성하게 되었다. 광역도 자치정부의회의 구성은 도(Département)를 선거구 단위로 하고, 지역(광역도)자치정부 의원정수는 보통 31명~209명이다.

○ 민선 지역정부지사의 권한

지역자치정부의 최고 행정책임자인 민선지역정부지사는 꼬문기초자치 시장, 도 민선도지사 등과 마찬가지로 기관통합형 조직으로 지역의회를 주재하는 의장이기도 하다. 이러한 의장의 지위를 필요에 따라서는 부지사에게 위임할 수 있다. 의회의 결정사항을 집행하는 의무를 갖는 민선지역정부지사는 정책집행에 필요한 예산을 편성하고 그 지출을 명할 수 있다. 민선지역정부지사는 행정재판에서 당사자의 지위를 가지며 지역자치정부령을 발할 수 있고, 일반협약 주체가 된다. 또 지역자치정부 행정기관의 장이며 전체 지방공무원의 중 약 0.5%의 지역정부 지방공무원을 대표한다.

2) 데빠르뜨망(Département) 도자치정부

○ 장-의회 통합형 도자치정부의 구성

데빠르뜨망은 기본적으로 국가의 지방행정 기본단위이면서 신지방분권법(1982)으로 기초자치정부와 지역자치정부의 중간 계층인 도자치정부로 거듭났다. 지방분권 이전에는 국가의 임명도지사인 Préfet(프레페)가 국가기관인 도청을 지휘하였으며 도의회 의장을 겸하였으나, 1982년부터 새로운 지방자치의 시작으로 임명도지사는 국가의 지방행정기관을 지휘하는 도지역 내 총책임자로 바뀌었고, 주민이 직접선

출 한 지방의원 중에서 절대다수 대표의원을 간접선거로 선출하게 되는 민선도지사가 도자치정부의 행정수반이 된다(도 행정구역은 그림2 참조).

○ 민선도지사의 권한

도자치정부의 수장인 민선도지사(président du conseil général)는 기관통합형의 데빠르뜨망 도자치정부 의회의장을 겸하게 되는데 데빠르뜨망 도의회에서 선출된다. 민선도지사는 자치행정기관을 총괄 지휘하면서 도 관할 도로관리, 대중교통체제 및 도 지역개발계획, 도시개발계획기준, 공영주택단지건설계획 등의 사무를 책임진다. 사회복지 분야에서는 사회복지, 모자복지, 장애인복지, 의료부조, 보건의료 등의 사무를 책임지는 도자치정부가 중추적인 역할을 하고 있으며, 교육문화 부문에서도 중학교, 청소년 기술학교, 도서관관리, 문화유산보호, 축제, 관광사업 등의 사업을 자율적으로 수행하고 있다.

또 민선도지사는 도자치정부의 예산편성 및 지출권을 갖고(지방자치법 25조), 지방자치정부 세제수입에 관한 법에 준거해서 도예산 지출명령을 발하고, 민선도지사의 명을 받아 도 회계출납관 책임 하에 집행된다.

○ 민선도지사의 자치경찰권

민선도지사의 또 다른 행정권한은 교통분야에 관련한 특별경찰권과 도관할 재산의 관리권을 가진다. 이외에도, 기초자치정부 행정구역과 국가행정구역을 제외한 데빠르뜨망 도자치정부의 행정구역 관할을 위한 경찰권을 가지며, 자치정부의 장으로서 필요시 국가의 지방행정기관 도움을 받을 수 있다. 따라서 1982년 지방자치법에 의하면 데빠르뜨망 민선도지사과 임명도지사는 상호협의를 통해서 이들 국가 및 지방정부의 행정기관을 공동으로 활용하거나 업무를 조정·통합하여 운영하도록 권고하고 있다.

<그림 2> 도(département) 중심(해외영토 포함)의 프랑스 주요 자치시



3) 코뮌(Commune) 기초자치정부

○ 통합형 지방의회의 구성

기초자치정부의 경우 직접보통선거에 의해 선출된 지방의원들이 기초정부의회 (conseil municipal)를 구성하고, 소속정당의 지방의원 선거명부를 대표하는 제1순위의 대표가 다수당 지방의원의 과반수 선거에 의해서 시장을 선출한다.

기초정부의 행정기관은 소속정당의 동료의원들 가운데에서 부시장 등으로 자치정부 집행부(exécutif)를 조직함으로써 지방공무원을 총괄지휘 하는 자치정부의 실질적인 행정체제를 구축하게 된다.

○ 시장의 권한

시장은 기본적으로 이중적 지위를 갖게 된다.

- 먼저 국가의 보통지방행정기관으로서의 지위(agent de l'Etat)를 가지며 이 경우 국가안전에 관한 일반적 조치들의 집행, 법령과 규칙들의 공포, 선거관리, 인구 등에 관한 통계관리 등의 사무를 수행할 의무를 가진다. 이는 곧 국가를 대신하여 호적관련 민원행정과 사법경찰행정을 담당하는 공무수행자의 직위를 담당한다.
- 두 번째, 시장의 고유권한으로는 해당 기초정부의 최고행정책임자(agent exécutif de la commune)로써, 시의회가 결정한 사안들에 대하여 지방자치법전(CGCT) 제 L.2122-21조에 명시되었듯이 의회의 감독 하에 꼬뮌(기초자치정부) 예산안을 준비하며 예산지출 편성자로서 기초자치정부의 정책집행 및 공공재산을 운영·관리한다.
- 또한 시장의 소유권의 하나는 바로 경찰행정권을 들 수 있다. 시장은 지방자치법전 제L.2212-2조에 의하면 사회질서와 안전, 시민보호, 공중위생 등을 확실하게 유지할 목적으로 예방적 수단으로써 일반행정경찰권(police administrative générale)을 가지며, 이와 함께 도로교통, 관광보호 등에 관련되는 특별경찰행정권(polices spéciales)도 행사한다.

2. 경찰조직체계

가. 경찰의 역사

1) 자치경찰에서 국가경찰로 통합

프랑스 경찰은 본래 지방사무로 여겨 오랜 동안 경찰권과 경찰력은 지방중심으로 이루어져 왔다. 그러나 점차 현대국가의 발전에 따라서 국가경찰화가 이루어져 1934년에

야 비로소 국가경찰(Sûreté nationale)이 조직되었다.

국가군경찰은 루이 14세 이후 봉건영주에 속해있던 경찰업무를 왕에게 귀속시키고, 여러 전쟁을 거치면서 지방의 치안문란으로 각 지방주둔 군인이 치안을 담당하는 오늘날의 군경찰로 존속되어 온 것이다. 프랑스 혁명을 거치면서, 파리는 일반경찰이, 지방은 국가군경찰이 치안을 담당하였고, 나폴레옹 정권 후에는 경찰의 행정기구와 경찰장관직을 창설하여 산하에 경찰국장, 경찰서장 등을 설치하게 되었다. 1941년 8월, 주민 1만 명 이상의 자치정부에 유지되던 자치경찰조직이 당시에는 국가의 대표기관인 각도 임명도지사의 통제 하에 귀속되면서 국가경찰로 통합되었다.

사법경찰(수사경찰)은 1942년 10월 4일 법률에 의해서 사법경찰을 관장하는 공안경찰국(direction de la police de sûreté)이 만들어지면서 설립되었다. 또 기동경찰은 1941년 창설되었다가 2차 대전 후 현재의 기동진압경찰(compagnies républicaines de sécurité, CRS)로 재탄생하였다.

1966년 7월 9일 법 제66-492호에 의하여 수도경찰인 파리경찰도청(préfecture de police de Paris)의 특수성을 고려하면서 자치경찰과 국가경찰(Sûreté nationale)을 통합하여 전국적으로 단일 국가경찰화(police nationale)를 추진·완결하였고, 이후 국가군경찰은 국방부장관이 지휘해 왔던 것을 2002년부터 평상 시 국가군경찰의 지휘는 내무부 장관으로 일원화 하여 국가경찰체제의 통합적 운영을 하고 있다.

2) 지방자치 실시에 따른 자치경찰의 부활

프랑스는 1982년 지방자치의 실시를 거쳐 1995년 법에 의하여 새로운 국가경찰의 개혁정책 기초를 마련해오면서, 1982년 자치제도가 완전히 정착되자 자치정부를 중심으로 하는 행정경찰 중심의 자치경찰조직을 확립하기 위한 자치경찰법을 1999년 제정하였고, 지방정부의 자율적 경찰재정 확보를 위해서 국가경찰에 대하여 지방정부가 재정지원 하였던 부담금을 금지하게 되었다.

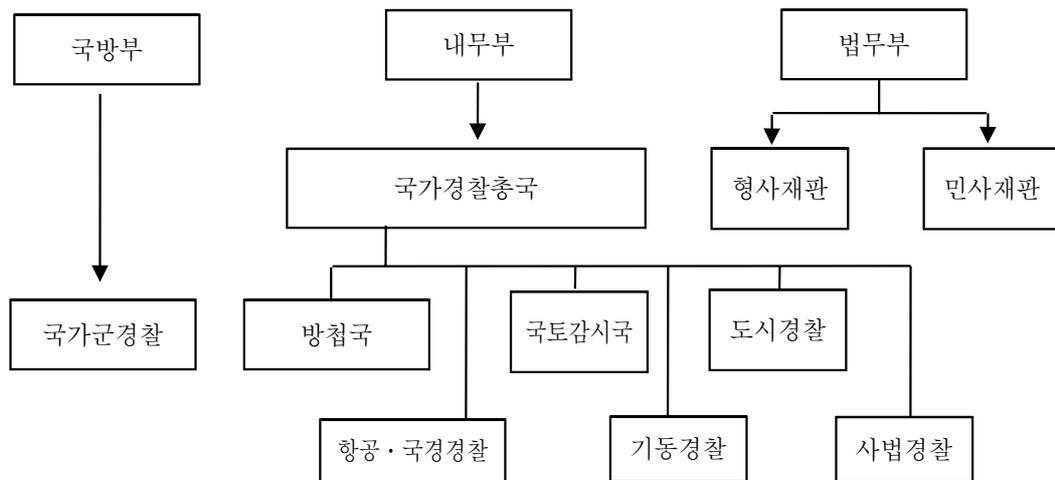
나. 경찰의 종류

1) 경찰력의 중심 : 국가군경찰과 국가일반경찰²⁾

프랑스 경찰조직은 내무부 소속의 국가경찰총국을 주축으로 한 국가일반경찰(Police nationale)과 국방부 소속의 군인공무원 지위를 갖는 국가군경찰(Gendarmerie nationale)이 국가경찰제의 주축이다. 국가일반경찰은 3개 직군(commissaires, officiers, gardiens de la paix), 국가군경찰은 2개 직군(officiers et sous-officiers)으로 구성된다.

국가경찰과 자치경찰은 행정경찰기능으로 상호 보완관계를 유지하지만, 사실상 국가안전과 질서유지 등을 위하여 국가경찰제가 프랑스 경찰력의 주축이다.

<그림 3> 국가의 치안을 책임지는 국가경찰 주체



2) 국가군경찰 또는 국립군경찰, 국가일반경찰은 국립경찰로 번역 가능함.

2) 자치경찰

국가경찰보다 역사가 오래된 자치경찰은 기초자치정부의 시장이 지휘하는 지방공무원 신분의 관할구역 내 자치경찰(police municipale)이다. 1999년 <자치경찰법>³⁾ 통과 후 각 자치정부의 자치경찰 수가 해마다 증가하고 있다. 자치경찰의 종류로는 기초정부의 자치경찰, 국가경찰로써 자치경찰의 기능을 대행하는 경우, 농촌지역의 자치경찰 등이 있다.

3) 행정경찰기능을 수행하는 일반공무원

세무공무원, 산림보호감시관 등 별도의 특별한 경찰권을 부여받고 있는 공무원도 있고, 이외에도 1996년 5월 3일 법에 의해서 공공기관으로서 설립된 도 소방구조센터(centres départementaux d'incendie et de secours)의 소방공무원들도 시장 또는 임명도지사의 지휘 하에서 각각 제한적이지만 경찰권을 부여 받아 행사한다.

다. 경찰의 재정

재정지원은 국가직 경찰공무원의 인건비는 국고로 지원하게 되며 자치경찰 공무원의 인건비는 자치정부 일반예산에서 경상비로 계정된다. 다만 일본과 마찬가지로 국가경찰이 기초자치정부의 관할 행정구역 내에서 경찰력을 대신 행사할 경우 건물의 유지 및 보수 등은 기초정부가 책임을 지는 것이 원칙이고, 자치정부의 재정적 어려움이 생길 경우에는 국고 보조를 통한 재정지원이 이루어진다.

3) 프랑스의 '자치경찰법'(법제 99-291호 15 avril 1999 relative aux polices municipales) 제정 내용은 과거 포문법과 신지방분권법 이후 1996년 법전화 된 지방자치법전(CGCT)의 기존 자치경찰권을 세부 규정, 권한 재조정, 시장의 자치경찰권 재정의 등을 규정하고 있다. 독자적인 법률의 하나로 존재하고 있으면서, 또한 지방정부법전의 내용을 수정하였으므로 당연히 법전화 된 지방자치법전에도 규정되어 있다.

II. 국가경찰제도

1. 경찰조직 근거법

경찰의 발전역사에서 살펴본 바와 같이, 1934년 국가경찰의 창설, 1941년 자치경찰의 국가경찰로의 통합, 1942년 사법경찰국의 설치, 1966년 파리 경찰도청 단일화 등의 발전과정 이외에도 자치경찰 발전과정에서 제정된 여러 경찰관련 법들이 있다. 그리고 현대에 와서 국가경찰 현대화에 관한 법(1985년 8월 7일 법 제85-835호) 등 주요 경찰관련 법들을 살펴보면 다음과 같다.

가. 국가경찰의 복무원칙을 규정한 1986년 정부시행령

프랑스에서 경찰활동과 관련된 복무사항들은 이미 형사소송법에도 자세히 규정되어 있다. 1986년 만들어진 국가경찰복무규정에 관한 정부시행령에서⁴⁾ 다시 경찰활동과 관련하여 규정하고 있다.

동 시행령 제13, 15, 16조에서 특히 경찰조직의 계서제 원칙을 상기시키고, 명령에 의한 책임과 권한을 규정하고 있다. 이와 같은 복무규정은 공무원 일반법⁵⁾ 제1편 28조에도 명시되어 있다. 그러나 정당한 불복종의 사항에 대해서는 즉시 반대의사를 알려야 한다고 규정하고 있다.

나. 국민의 '안전(치안)' 확보를 위한 1995년 기본법

1995년 안전에 관한 기본계획법에⁶⁾ 의하면, '안전'(security)은 국민의 기본권으로 국가가 안전을 책임져야 할 의무가 있다고 결정하였다. 동법 제1권에서 근린경찰(police de proximité)의 확대, 국가일반경찰-국가군경찰-세관경찰의 협력, 국제협력 등과 함께

4) 1986년 3월 18일 정부령 제86-592호 : 국가경찰복무규정, code de déontologie de la police nationale.

5) 1983년 7월 13일 법 83-634호 : 공무원의 권리와 의무에 관한 법, droits et obligations des fonctionnaires.

6) 1995년 1월 21일 법 95-73호, loi d'orientation et de programmation de la sécurité, LOPS.

안전에 관한 지속적인 정책 수행을 의무화 하였다. 그리고 국가경찰에게 부여된 최우선적인 임무는 도시폭력, 마약 등의 추방, 불법이민통제, 테러방지 등이라고 규정하고 있다.

다. 국가경찰 간 권한배분 및 협력에 관한 1996년 정부시행령

안전에 관한 계획법의 정부시행령으로 1996년 1월 25일 정부령 제96-74호로 규정된 법령은 사법경찰활동에 있어서 국가의 일반경찰과 군경찰의 협력증진을 유도하고자 하였다.

이어서 1996년 9월 정부령 제96-828호 <국가 일반경찰과 군경찰간의 권한배분과 협력체제의 조직에 관한 정부령>은⁷⁾ 대민안전 서비스와 대국민 안보에 관한 국가 일반경찰과 군경찰의 권한배분을 제정하고 있다.

2. 국가일반경찰

가. 지위, 권한 및 임무

1) 지 위

○ 특수직렬의 국가공무원

국가일반경찰 공무원은 내무부에 속한 일반행정 공무원으로 분류되고 있지만 보통 공무원과는 다른 특별한 지위를 가진다. 즉, 1995년 1월 21일 법 제19조3항에서 경찰공무원이 행하는 임무의 특수성과 담당하고 있는 예외적인 책무의 특성상, 경찰업무를 수행하는 국가일반경찰 공무원은 국가공무원 직렬에서 특수직렬로 분류된다고 규정하고 있다.

법률로서 일반공무원과는 차별을 두었기 때문에 경찰공무원에 대한 보수도 일반 공무원과는 약간 다른 보수체계를 갖는다. 특히 '위험수당'(indemnité de risques)

7) 국가 일반경찰과 군경찰간의 권한배분과 협력체제의 조직에 관한 정부령(loi de la répartition des attributions entre la Police nationale et la Gendarmerie nationale en matire de sécurité et de paix publiques).

과 같은 특별수당, 특별연금제도 등에 있어서 다른 일반공무원과 차이점이 있다. 인력통계를 보면, 2003년을 기준으로 해서 예산법에 근거한 국가일반경찰 정규직 인력은 13만4천 명이며 이외에 안전보조직(adjoints de sécurité) 1만4천2백 명이 있다⁸⁾.

○ 국가경찰공무원법상의 지위

국가경찰공무원법은 현재 1995년 5월 9일 정부시행령 제95-654호에 의해서 국가일반경찰공무원의 공통적인 지위에 관련한 사항으로 채용, 교육, 승진, 파견, 근무조건, 의무와 권리, 공무원지위에 관한 보호, 복리규정 등을 제정하고 있다.

약 12만 명의 국가일반경찰 중에서 내무부 시민안전국에 국가경찰요원의 1/2이상인 7만여 명이 소속되어 있기 때문에 거의 모든 경찰공무원의 직군이 여기에 속해 있다.

그런데, 프랑스에서 경찰권은 중앙정부의 지휘와 감독을 받기 때문에 경찰공무원이 아닌 일반행정직 공무원이 경찰업무를 책임지기도 한다. 주로 중앙부처의 최고위직의 일반행정공무원으로써 경찰공무원의 고위직군에 소속되어 있는 공무원도 있다. 이들은 약 85명으로 내무부 경찰총국의 국장(directeurs), 경찰감사관(inspecteurs généraux) 등이다.

2) 권한 및 임무

내무부 산하 국가경찰총국의 국가방첩국(direction centrale des renseignements généraux)을 중심으로 국가경찰은 국가안전을 위한 정보수집, 정치, 경제, 사회 등 여러 분야에 걸쳐 치안관련 정보를 수집하여 행정부에 자료제공 및 도박, 경마 등의 분야를 감시하는 임무를 수행한다.

내무부의 전국행정조직과 국가일반경찰 전국조직을 주축으로 다음과 같은 5가지 기본적인 주임무가 국가경찰의 기본역할과 기능을 이루고 있다.

8) 상원의회 보고서 25번, 내국치안조직력의 업무 및 절차재조정 관련보고서, 2003년 10월 15일.

○ 프랑스 전 영토에서 국가주권의 확보

즉, 전 국토에 걸쳐 국가주권을 확보하는 책임을 맡고 있고, 지방에서는 국가의 행정권이 확보될 수 있도록 법령의 준수 등을 책임진다. ① 해외의 프랑스 영토를 포함한 전 국토에 걸쳐 영속적으로 <국가주권>을 확보하는 책임 ② 모든 공공단체의 성실성을 확보한다 ③ 지방자치제도의 테두리에서 지방정부의 자율권이 보장될 수 있도록 감시하며 지방정부의 행정권 확보도 가능하도록 책임을 맡는다.

○ 시민의 생명과 재산을 보호

즉, 국민의 기본권 보장을 위한 법령의 준수를 책임지고, 재난 및 사회적 갈등으로부터 국민을 보호한다. ④ 전국민의 기본권 행사를 보장하는 규칙들을 발의하며, 이 규칙들이 존중될 수 있도록 책임진다. 특히 전 국민의 선거권 행사에 관한 보장을 책임진다 ⑤ 모든 종류의 재해로부터, 또한 궁극적으로 발생하는 사회적 갈등의 결과로부터 야기된 모든 위험으로부터 국민들을 보호한다.

말하자면, 범죄와 비행퇴치, 마약퇴치, 교통법규와 도로안전수칙의 준수, 불법노동, 소요사태 처리, 공공질서유지, 방범활동 등을 중점적으로 수행한다. 또한 각국의 경찰로 구성된 인터폴과의 협력적으로 업무를 수행하는 것이 국가일반경찰의 주된 임무이다.

나. 행정조직

국가일반경찰은 내무부 소속 국가경찰총국(direction générale de la police nationale, DGPN)을 중심으로 내무부장관의 지휘를 받는다⁹⁾. 내무부장관은 경찰총장에 해당하는 국가경찰총국장(directeur générale)과 감사국(inspection générale de la police nationale)으로부터 보좌를 받아 국가일반경찰을 책임진다.

9) 프랑스 내무부 홈페이지 자료(2004년 9월 20일 기준) http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c3_policenationale/c33_organisation

1) 국가일반경찰의 중앙조직

○ 국가경찰총국(경찰청)

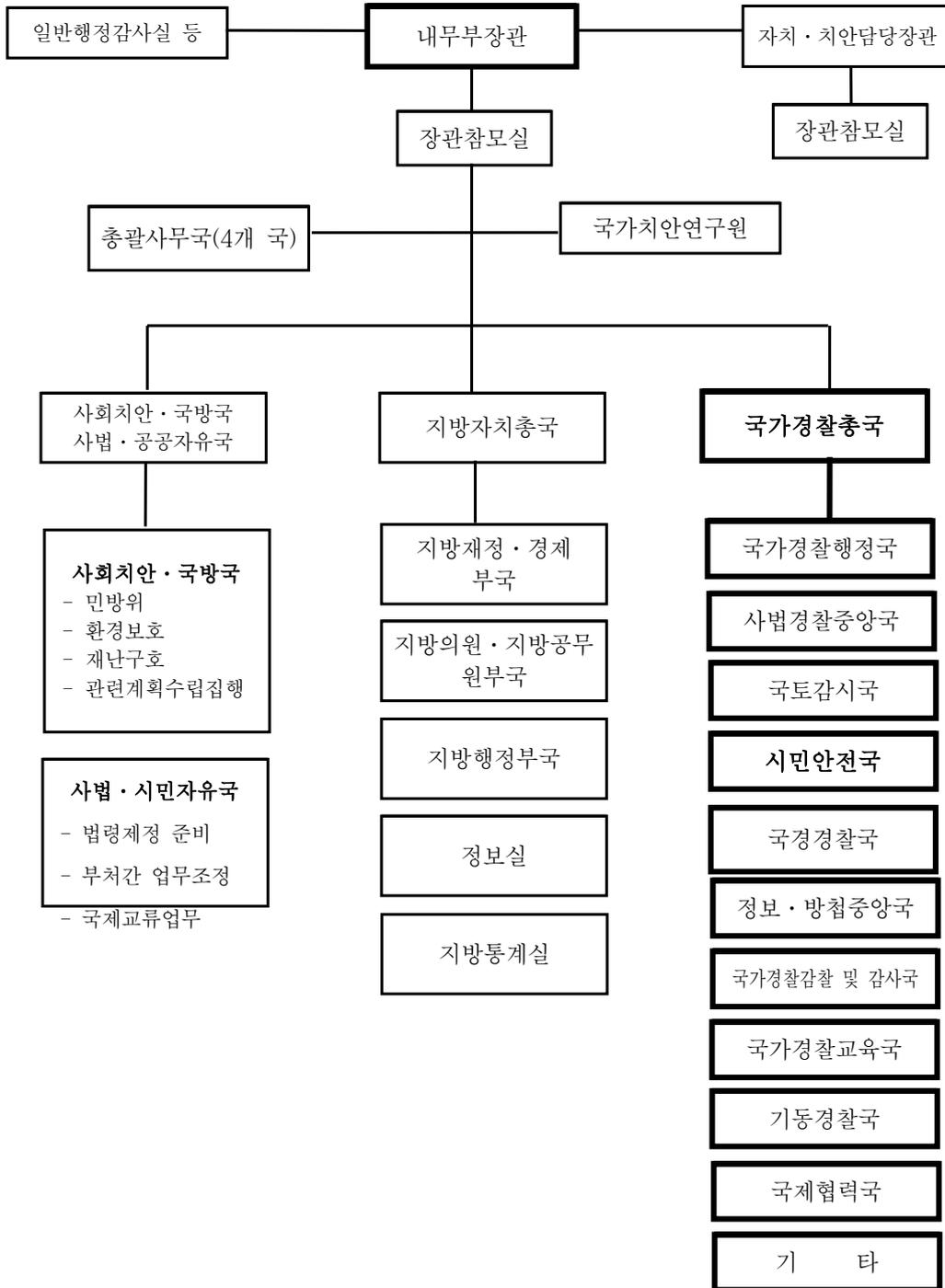
국가경찰총국장(directeur générale de la police nationale)은 주로 임명도지사 직군에서 임명되며, 일반행정직 공무원으로 경찰의 최고행정을 관장하고 경찰총국을 책임진다. 내무부 산하 중앙부처로서 경찰총국은 5개의 부국과 특수경찰조직 등으로 나뉘어 있으며 국가경찰총국장 책임 하에 있다(그림 4).

- 사법경찰중앙국(direction centrale de la police judiciaire)
- 국토감시국(direction de la surveillance du territoire)
- 시민안전국(direction centrale de la sécurité publique)
- 국가방첩국(direction centrale des renseignements généraux)
- 국경경찰국(direction centrale de la police aux frontières)

특히 국가경찰총국의 시민안전국은 일반경찰 기능 이외에도 일반재해와 소방관련 업무를 담당하고 있으며, 이와 관련한 전문공무원을 채용하여 교육하는 전국소방학교를 관리하고 있다. 또 각 도의 화재-재난구조국과의 전국적인 연계를 갖고 재난, 재해, 소방에 대비하는 방재업무를 총괄적으로 담당하고 있다.

이외에도 국가경찰총국장의 직속으로 특수경찰대가 활동하고 있다. 마약단속반(mission de lutte anti-drogue, MILAD), 테러방지조정반(unité de coordination de la lutte anti-terroriste, UCLAT), 범죄테러퇴치반(unité de recherche, assistance, intervention et dissuasion, RAID), 마피아범죄퇴치반(unité de coordination et de recherches anti-mafia, UCRAM), 안전경비경호반(service de sécurité du ministre de l'intérieur, SSMI), 경찰기동반(service central automobile, SCA), 등이 있다.

<그림 4> 지방자치·치안·내무부 조직 속의 국가경찰총국(경찰청) 구성



2) 국가일반경찰 전국조직

국가일반경찰은 중앙의 시민안전국의 지휘를 받아 전국적으로 95개 도자치정부 관할 지역에 배치되어 경찰활동을 수행한다. 즉, 주민의 안녕과 신변보호 재산보호 등을 책임지고, 행정경찰의 임무 뿐만 아니라 사법경찰의 임무도 동시에 수행한다. 이는 1,681개 기초자치정부 행정구역에서 약 51% 이상인 3천만 명의 생명과 재산을 보호하는 업무를 수행하고 있다.

전국적으로는 442개의 경찰서를 배치하여 활동하고 있으며 각 도의 경찰서장 직급 또는 그 직하위 직급의 경찰장교가 책임자이다. 도의 치안계획(plan départemental de sécurité)을 수립하는데 참여하고 각 도경찰기관의 예산편성과 집행을 위해 임명도지사를 보좌한다. 사법경찰 임무 수행 시에는 사법당국(검사와 법원)의 지휘, 통제를 받는다.

임명도지사의 경찰지휘권을 보면, 도 단위에서 총괄책임자로서 내국안전 확보 및 각 지역의 치안유지, 공공질서 회복 등을 위해서 기동진압경찰(compagnies républicaines de sécurité, CRS), 기동군경찰(gendarme mobile)과 협력체제를 유지하고 있다. 지방에서는 각 도에 국가를 대표하는 임명도지사가 도심지역 전체의 치안유지와 질서회복, 범죄퇴치의 임무를 총괄한다. 사법경찰기능에 대해서는 형사소송법에 근거하여 임무를 수행 한다.

또, 각 도 단위를 중심으로 도안전국(sûretés départementales)이 설치되어 있고, 치안이 민감한 지역을 포함하고 있는 도지역에는 특별히 시민안전국 소속 하의 국가경찰기동대(groupes d'intervention de la police nationale, GIPN)가 설치되어 있다. 현재 9개 (해외 2) 지역의 도심지를 중심으로 특별한 상황의 범죄, 주요 폭력범죄 등을 소탕하는데 주력하고 있다. 치안정보와 관련해서는 각 도청에 치안정보과를 조직, 운영하고 있다. 그리고 도심치안지구대(brigade de sûreté urbaine, BSU)가 범죄수사 등 사법경찰 업무를 수행한다.

이와 같이 국가일반경찰 총 인력 145,000명 중 78,000명이 전국적으로 경찰총국의 지휘 하에 있는 시민안전국 산하 지역경찰서에서 업무를 수행하고 있다.

3) 특별(전문직)경찰

일반경찰은 공공질서의 유지를 위한 경찰로써 수상, 임명도지사, 민선도지사, 시장 등이 경찰권자이다. 그러나 일반행정경찰과 다른 특별경찰(polices spciales)의 경우 주로 세 가지 차이점이다. 즉, 경찰권자가 다르고, 경찰작용 절차의 결과가 다르고, 특정한 목적성을 갖고 있어서 일반경찰과 다르다.

- 철도경찰, 공항경찰, 시위진압(일부 시장에게도 있으나) 등의 경찰권은 임명도지사의 권한에 속한다.
- 영화관의 상영권 등에 관한 권한을 가진 (문화)장관이 전국적으로 영화관에 관한 경찰권을 갖는다.
- 외국인에 대한 것과 외국출판물에 대한 경찰권은 내무부장관이 갖는다.
- 붕괴위험의 건물에 대한 감독, 경고는 임명도지사가 경찰권을 행사한다.
- 옥외광고, 간판, 건물미화, 환경보호, 사냥동물보호, 연안어로 등에 관한 특별경찰권이 있다(Chapus, 1996:653-).

다. 인사관리체계

1) 임 용

1차로 경찰보조(policiers auxiliaires)는 보통 4월, 7월, 10월 또는 1월을 기준으로 만 17세 이상의 후보자 중에서 선발한다. 2001년까지 통계로 볼 때, 군의무를 대신하는 의무경찰은 약 65% 정도가 대민경찰서비스 업무수행에 배치되고, 19% 정도는 파리의 수도경찰도청에서 근무하기도 하였다. 나머지 8%는 경찰총국의 이민통제국 보조요원으로, 6%는 기동경찰대(CRS), 특별경찰 또는 과학수사경찰에 약 3% 정도 배치된 바 있다.

2) 계급체계

국가일반경찰은 3개 직군으로 구성되며 각 직군에 따른 계급서열은 다음과 같다.

○ A직군

최고위 국가경찰직군(fonctionnaires du corps de conception et de direction)으로 국가경찰의 지휘책임을 맡아 경찰행정의 정책수립, 작전책임과 조직책임을 담당한다. 이는 정복경찰직으로 국가경찰의 지휘권을 갖는 최고관리직급이다.

<그림 5> 국가일반경찰의 계급체계

최고관리직급(CORPS DE CONCEPTION ET DE DIRECTION)



COMMISSAIRE DE POLICE (경정)



COMMISSAIRE PRINCIPAL (총경)



COMMISSAIRE DIVISIONNAIRE (경무관)



CONTROLEUR GENERAL(치안감)



INSPECTEUR GENERAL (치안정감)

○ B직군

간부직 경찰공무원직군(corps de commandement et d'encadrement)으로 이들은 경찰장교로서 경찰기관의 관리층인 경찰서장을 보좌하는 업무와 현장수사, 정보수집, 감시 등의 임무를 수행, 현장지휘관의 책무를 수행한다. 임무의 성격에 따라서 정복 또는 민간복장을 한다.

중간관리자직급(CORPS DE COMMANDEMENT ET D'ENCADREMENT)



LIEUTENANT DE POLICE (경사)



CAPITAINE DE POLICE (경위)



COMMANDANT DE POLICE (경감)

○ C직군

집행경찰공무원직군(functionnaires du corps de maîtrise et d'application)으로 주어진 임무에 따라서 정복근무, 사복근무를 하는 경찰공무원이다. 주로 범죄예방, 교통정리, 긴급구호 등 최일선 현장에서 경찰행정의 임무를 수행한다.

실무관리자직급 (CORPS DE MAITRISE ET D'APPLICATION)



GARDIEN DE LA PAIX STAGIAIRE (순경후보관)



GARDIEN DE LA PAIX (순경)



BRIGADIER (경장)



BRIGADIER MAJOR(경사보)

○ 국가일반경찰 직군의 인력배분 상황(2003년 12월 31일 기준)¹⁰⁾

직 군	여 성	%	남 성	%	합 계
최고관리직급	322	15.96	1,696	84	2,018
중간관리직급	2,451	16.4	12,488	83.6	14,939
실무관리직급	12,971	12.9	87,794	87.1	100,765
중간합계	15,744	13.37	101,978	86.63	117,722
기술, 전문직군	11,098	72.5	4,203	27.5	15,301
경찰보조직군	5,085	43.1	6,726	56.9	11,811
총 계	31,927	22	112,907	77.96	144,834

○ 국가일반경찰 순찰 차량



3. 국가군경찰

가. 지위, 권한 및 임무

1) 지 위

프랑스 국가군경찰(gendarmerie nationale)은 2003년 예산법에 근거한 정규직은 총

10) 프랑스 내무부 홈페이지 www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c3_police_nationale.

99,000명이고 2002년 기준으로 13,700명의 보조군경찰(gendarmes adjoints)이 있다¹¹⁾. 국가군경찰은 직업 장교 또는 하사관으로서 모집되며 하사관 중에서 최고의 자격을 갖추게 되면 장교로 임관 될 수 있다. 매년 일부 구성인력은 여성에게도 열려 있다. 이들은 전국의 4,250개의 군경찰대(caserne)에서 근무하며, 국방부장관의 지휘를 받는다.

국가군경찰은 국가일반경찰이 없는 인구 2만명 미만의 소도시와 농촌지역 등에서 경찰업무를 수행하는데 이는 전 국토 면적의 95%를 관할하는 것이다. 국방부 소속이나, 평시 경찰업무를 집행할 때는 내무부장관이 지휘하고, 비상시에는 국방부장관이 지휘한다.

2) 기본임무

기본적인 임무는 국가일반경찰과 마찬가지로 행정경찰기능과 사법경찰업무를 수행하며 업무에 따라 내무장관 또는 법무부장관의 지휘를 받는다. 국가군경찰의 기능을 살펴보면 다음과 같다.

- 행정경찰업무(시민안전, 도로안전, 규칙집행 등) 52.35 %
- 사법경찰업무 36.14%
- 국방업무 5.74%
- 중앙부처협조업무 3.53%
- 기타 2.24%

○ 행정경찰기능

국가군경찰의 행정경찰업무(police administrative)와 관련해서 특징적인 것은, 주로 예방활동이다. 이러한 군경찰활동은 취약지구에 대한 지속적인 감시임무의 수행에 있다. 전 국토에 걸쳐 물리적으로 군경찰력의 존재를 보여줌으로써 범죄예방 효과를 기대하고, 이를 위해서 주로 도 국가군경찰 조직을 중심으로, 특히 여름

11) 상원의회 보고서 25번, 내국치안조직력의 업무 및 절차재조정 관련보고서, 2003년 10월 15일.

바캉스철에 기동군경찰(gendarmerie mobile)의 보조를 받아 범죄예방 등의 업무를 수행한다.

이러한 활동은 주야에 관련없이 주민과의 직접적인 접촉을 통해서 상호 신뢰관계가 쌓아지게 되며 이로써 군경찰은 지역사회 공공안전 확보에 기여한다. 군경찰의 전체 활동 중에서 약 40%이상이 이와 같이 주민의 생명과 재산보호를 임무로 경찰서비스를 제공하고 있다.

○ 사법경찰기능

국가군경찰의 사법경찰활동(police judiciaire)은 정보수집, 전자정보자료 처리의 현대장비 사용, 사건조사를 위한 과학적 법률적 전문지식의 인력활용 및 교육훈련 등이다. 사법경찰활동은 사법부 관할 책임영역으로 검사(procureur de la République)의 지휘 하에 활동한다. 이 경우 법무부의 지휘를 받아 범죄행위의 예방, 감시, 수사, 증거수집, 범인체포 등의 활동을 한다.

국가군경찰은 국가군경찰범죄연구소(Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale, IRCGN)를 설치하여 증거분석, 과학적 조사분석 등과 같은 과학적 수사에 근거를 두고 사법경찰활동을 뒷받침하고 있다. 전문가와 과학수사 전문가들이 가장 첨단 장비와 방법을 이용하여 범죄의 단서를 분석, 제공하고 있다.

사법경찰교육훈련연수원(Centre national de formation de la police judiciaire, CNFPJ)이 파리 근교의 퐁텐블로에 위치하고 있어서 전문적인 과학수사인력을 양성하고 있다.

3) 국방기능

국가군경찰(police militaire)은 군인으로서 평화 시에는 군사시설의 감시, 군사법 경찰 활동, 군교통경찰 활동, 민방위군의 동원과 다른 군대의 동원준비 등을 하며, 전략핵무기 보호안전 및 군무기의 호송 등 국방관련 안전활동(défense militaire)을 책임진다. 또

한 UN 등 국제조직의 활동범위 내에서 해외에 군대를 파견할 때 동참하게 되며 군대와 함께 평화유지 활동에도 적극 참여한다.

4) 특수임무

중범죄 퇴치를 위하여 국가군경찰은 특별팀(Groupe de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale, GSIGN: 국가군경찰안전활동팀-테러전담팀)을 설치하고, 국가군경찰의 정예팀으로 국제테러범의 퇴치와 특수상황(인질범, 교도소폭동, 방화약탈) 발생에 따른 경찰력 지원요청 시 관여하는 특수군경찰팀 등을 운영한다.

군경찰경호대(Garde Rpublicaine)는 보병과 기병으로 구성되어 1849년부터 국가군경찰에 속하게 되었으며, 주 임무로는 요인보호, 에스코트, 위장 및 외교사열 등의 서비스를 담당하며 대통령관저, 상원의회, 하원의회 등의 안전도 책임진다. 군경찰경호대는 파리를 정점으로 하는 일드프랑스의 군경찰군단에 속해 있기 때문에 군경찰군단을 지휘하는 군단장(officier général)이 총책임자이다. 2개 연대의 보병과 1개 기병, 군악대 등 3,300명의 장교, 하사관, 보조군경찰 등의 인력구성을 갖고 있으며 500두의 말을 보유하고 있다.

○ 특별군경찰 조직

기타 국가군경찰이 특수임무 수행을 위해서 특별군경찰 조직을 운영하고 있다.

해양구조, 연안순찰, 지역해안의 감시활동, 해안 국방 등을 주임무로 하는 해양군경찰(Gendarmerie maritime), 공군기지를 중심으로 안전을 책임지는 항공군경찰(Gendarmerie de l'air), 민간공항의 안전을 책임지며, 항공규칙의 적용을 감독하며 항공사고에 대한 조사를 담당하는 항공운항군경찰(Gendarmerie des transports aériens), 군무기 관련 산업기지 등의 안전을 책임지는 군무기경비군경찰(Gendarmerie de l'armement)이 있다.

또 정예특수군경찰로 국가군경찰특수활동팀(Groupe d'intervention de la Gendarmerie

nationale, GIGN), 국가군경찰특수공수팀(Escadron parachutiste d'intervention de la Gendarmerie nationale, EPIGN), 대통령경호팀(Groupe de sécurité du Président de la République, GSPR) 등이 있다.

나. 행정조직

1) 국가군경찰 중앙조직

○ 국방부장관(ministre de la Défense)

국방부장관(ministre de la Défense)은 군사정책을 집행할 책임을 지며¹²⁾, 수상의 일반지침(Directives générales du Premier ministre)에 일치하는 범위 내에서 <국토방위를 위한 조직>에 관한 정부령 상의 임무를 수행한다. 또한 국방부장관은 국토방위를 위한 군사적 수단의 안전에 책임을 지고 있다.

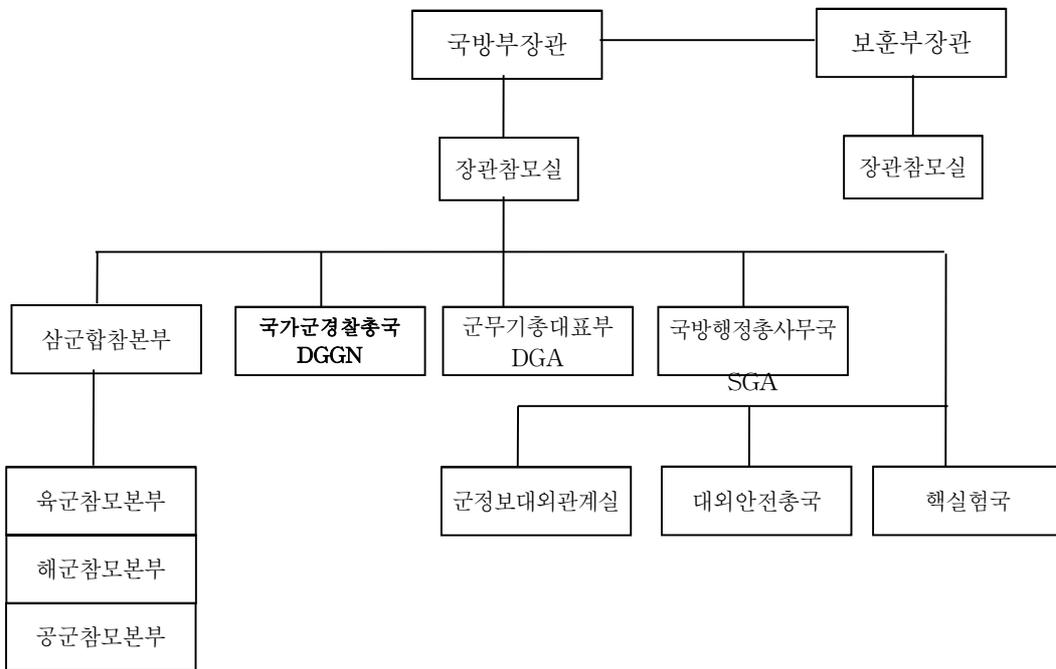
국무회의의 결정에 따라서 국방부장관은 국방과 관련된 국제협상을 지켜보며, 해외에서의 군사적 임무를 지휘하고 연합군 내에서의 군사적 대표성을 책임진다. 더불어 군사재판에 관련한 권한과 전쟁물자, 무기와 군사물류 등에 대한 규제와 통제를 책임진다(Savignac, 1995:57).

국방부장관은 삼군참모총장(chef d'état-major des armées)의 직접적인 보좌를 받으며 또한 육군참모본부(l'état-major de l'armée de terre), 해군참모본부, 공군참모본부, 해외영토주둔참모본부(l'état-major des forces terrestres stationnées outre-mer), 총감사실 등을 직속으로 관할하고 있고 각군 합동참모총장회의(comité des chefs d'état-major)를 주재한다. 이외에도 삼군, 군경찰, 군보건기관(service de santé)에 대한 총감사실(inspections générales)과 군총감독실(contrôle général des armées)을 지휘하고 있다.

12) 국방부장관을 보좌하는 장관참모실의 구성은 다음과 같다. 장관참모실 구성 : 민간·군참모실장(Directeur du cabinet civil et militaire), 차장(Directeur adjoint), 군비서실장(chef du cabinet militaire), 민간비서실장(chef du cabinet civil), 자문위원(Conseillers). 참조 사이트 www.defense.gouv.fr.

국방부장관을 보좌하는 최고책임자들은, 군무기정책담당관(un délégué l'armement), 일반행정사무총국장(secrtaire général pour l'administration), 군참모총장(chef d'état des armées) 등이 있다. 전군 조직인 육군참모본부(l'état de l'armée de terre), 해군참모본부, 공군참모본부, 해외영토주둔참모본부(l'état des forces terrestres stationnes outremer), 총감사실 등을 직속으로 관할하고 있고 각군 합동참모총장회의(comité des chefs d'état) 를 주재한다.

<그림 6> 국방부 조직과 국가군경찰 중앙조직(총국)



○ 중앙조직

국방부장관은 국방관련 군조직 외에도 국가군경찰총국(direction générale de la gendarmerie nationale)을 중심으로 국가군경찰도 총괄 지휘한다(그림 6). 국가군 경찰총국 조직은 총국장 비서실(cabinet), 감사실(inspection de la gendarmerie,

IGN), 3개 부국(sous-directions)으로 구성된다.

국가군경찰총국 산하 3개 부국은 인력관리실(service des Ressources Humaines), 군경찰계획·지원실(service des Plans et Moyens), 작전활동국(service des Opérations et de l'Emploi)을 하위조직으로 갖고 있다.

2) 국가군경찰 전국조직

국가군경찰은 기본적으로 도 국가군경찰(Gendarmerie départementale)과 국가군기동경찰(Gendarmerie mobile) 두 단위로 나뉘어 조직되고, 국가의 요인 경호와 근위를 담당하는 군경찰경호대(Garde Républicaine) 등 특수군경찰로 구분된다. 도 국가군경찰은 전체 활동의 54% 정도가 일반경찰 활동이고, 나머지 4% 정도는 사법경찰 활동에 전념하고 있다.

가) 전국조직체계

전국을 단위로 배치된 국가군경찰의 조직체계는 다음과 같다.

- 군경찰지역권(Commandement de région de gendarmerie)은 국방군지역과 일치하고 있다.
- 군경찰군단(Circonscriptions de gendarmerie)은 국가의 방어지역권 내의 영역과 일치하고 있다.
- 군경찰지역대대(Légions): 경제지역과 일치하게 되는데 일반적으로 국가의 행정구역상 광역도 단위와 일치된다.
- 군경찰대대(Groupements de gendarmerie départementale)는 아롱디스망(군)의 군경찰소대의 총합으로써 국가 행정구역상 도단위와 일치하여 1도에 1군 경찰대대가 있다.
- 군경찰소대(Compagnies de gendarmerie)는 아롱디스망(군) 행정구역과 일치하여 1개의 군에 1개 군경찰소대가 배치되어 있다.

- 군경찰 지구대(Brigades territoriales de gendarmerie): 깡통(읍면)과 일치하는 구역을 관할한다.

이상 조직체계에서 보는 바와 같이 전국 단위의 도 국가군경찰은 도 단위를 정점으로 주둔하고, 군단위 경찰로써 시민의 안전을 책임지며 사법 행정 군 업무와 관련된 임무를 수행한다. 조직으로는 군경찰지구대(brigades territoriales), 수사팀(unités de recherche) 등이 있다. 수사팀은 전문적으로 사법경찰활동을 전담하고 있으며 특별한 전문기술을 요하는 사건조사를 담당하며 시간적으로 장기적인 활동을 요하는 사건을 담당한다. 또한 사법경찰관(officiers de police judiciaire), 사법경찰보조요원(agents de police judiciaire) 등의 인력이 마약퇴치, 살인, 지능절도, 사기, 절도, 사기 등과 같은 각종 범죄에 대한 사건조사를 실시한다. 이외에도 도 국가군경찰을 지원하는 조직들은 우범가능 지역을 중심으로 배치되어 경찰서비스를 제공하는 범죄감시팀(Peleton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie, PSIG), 교통경찰팀(Unités de police de la route), 산악경찰팀(Unités de montagne), 항공경찰팀(Sections ariennes) 등이 있다.

나) 국가군기동경찰

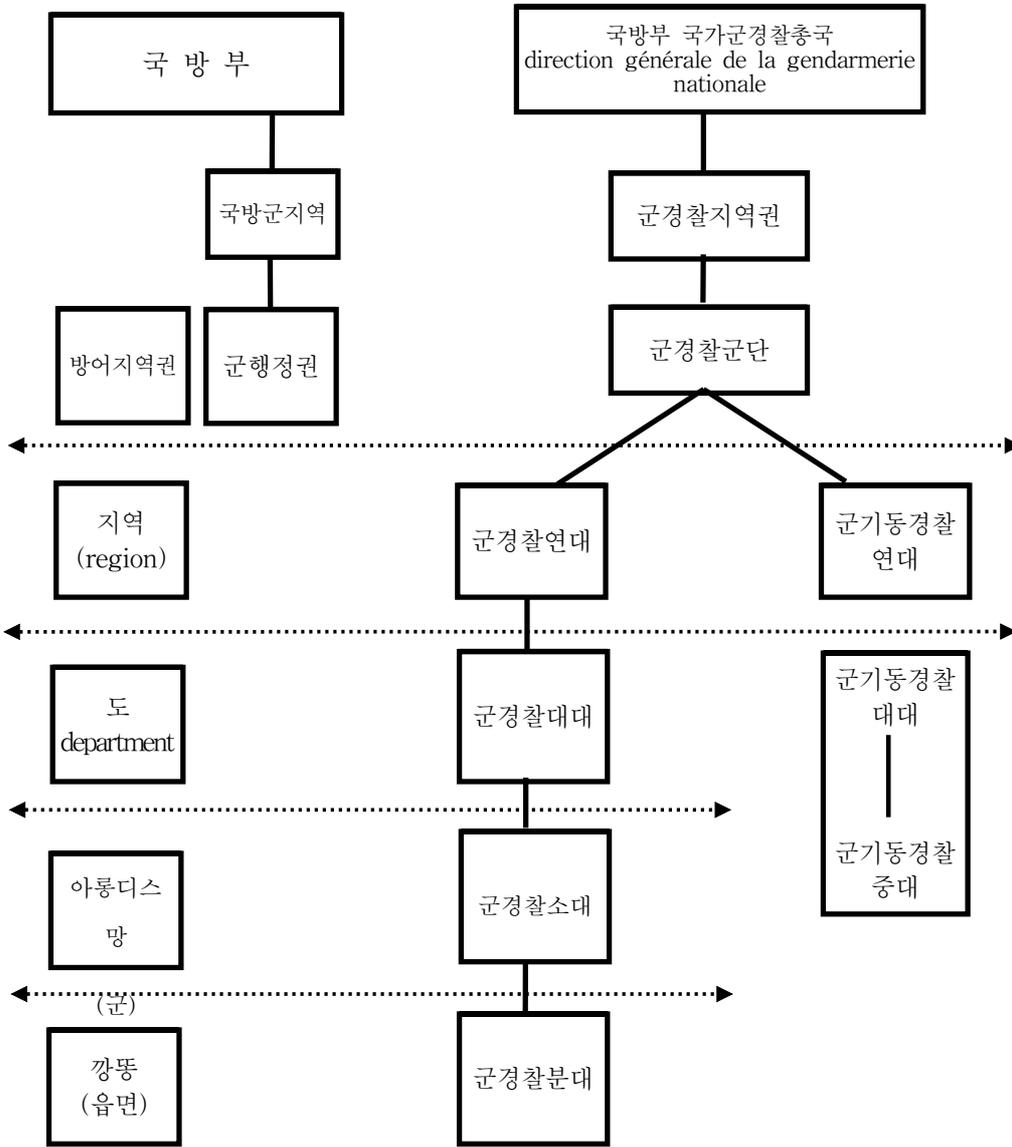
국가군기동경찰(Gendarmerie mobile)은 주로 소요사태와 테모가 발생하였을 경우 질서유지를 위하여 활동한다. 이러한 성격 때문에 군기동경찰은 정부가 보유하는 일반진압예비군(réserve générale à la disposition du gouvernement)의 성격을 갖고 있다. 도심지역 뿐만 아니라 해외영토에서도 경찰활동을 집행하며 도국가군경찰의 임시 지원경찰력 역할을 한다.

- 군기동경찰연대(Légions): 경제지역과 일치(9개)
- 군기동경찰대대(Groupements): 도단위와 일치
- 군기동경찰중대(Escadrons): 기동중대는 프랑스 전영토에 걸쳐 언제나 어디서나 신속하게 이동하여 공공질서의 확립과 특별임무 등의 집행을 책임짐으로 위기관리를 위한 특별경찰이라고 볼 수 있다.

이 군기동경찰 내에 바로 특수군경찰의 하나인 <국가군경찰안전활동팀> (Groupe de

sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale, GSIGN)이 조직 되어 있다.

<그림 7> 국가군경찰의 전국조직



국가의 행정단위

군경찰의 조직계층

다. 인사관리체계

1) 임 용

국가군경찰 장교(officier)의 임용자격은 다음과 같다.

생시르(Saint-Cyr)학교, 공군학교, 해군학교, 군기술(폴리테크닉)학교 등과 같은 군최고학교(grandes coles militaires)의 장교후보생, 공군, 군해양, 군종합 등의 전문직업군인학교의 장교후보생, 대위, 중위 등의 군인 또는 3년의 장교복무 경험자, 삼군 또는 군경찰의 예비역 장교, 군경찰의 하사관 중에서 최고의 실력을 시험 등을 인정받은 자 등이 된다.

군경찰 소집(의무)장교(officiers appelés)는 최소한 대학 2년의 학위를 가진 의무병 중에서 본인의 희망으로 군경찰에서 장교시보(aspirant)로서 군복무를 수행한다. 4개월의 교육을 마치고 나면 군경찰 본부 또는 교육부서에 배치되기도 한다.

국가군경찰 하사관(sous-officier)의 임용자격은 하사관 계급으로 군의무를 마친 군경찰이거나 면제자 중에서 또는 나이, 신체, 교육 등 일반적인 조건과 적성시험 등을 거쳐서 모집된다.

군경찰 지원-행정요원(Emplois administratifs et de soutien de la gendarmerie)은 장교, 하사관으로 구성되어 회계, 인력관리, 재산관리, 기계관리, 무기 및 장비관리 등을 담당하고 있다.

군경찰보조요원(gendarmes auxiliaires)은 국가의 군의무병 중에서 본인의 희망에 따라서 소정의 교육을 마친 후 각 군경찰에 배치되어 군의무를 행하게 된다. 여자의 경우에는 거의 행정기능을 담당하게 된다. 군경찰보조요원의 계급은 다음과 같다

- gendarme auxiliaire de 1e ou 2e classe (일병, 이병)
- gendarme auxiliaire brigadier (상병)
- gendarme auxiliaire brigadier-chef(병장)
- gendarme auxiliaire marchal des logis (하사)

2) 계급체계

하사관 (Sous-officiers)	Gendarme 군경찰주하사 Marchal des logis chef (Mdl/Chef) 중사 Adjutant 상사 Adjutant Chef 준위
위관(Majors)	Major 소위
장교(Officiers)	Lieutenant 중위 Capitaine 대위 Chef d'Escadron (Commandant) 소령 Lieutenant Colonel 중령 Colonel 대령 Général de brigade 소장 Général de division 준장 Général de corps d'armée 중장 Général d'armée 대장

3) 군경찰 인력배분

2004년 9월 기준으로 한 국방부 통계자료에 의하면 국가군경찰 총 인력은 10만 3천8백 명이고 이중에서 군인신분의 군경찰은 10만 1천4백7십 명이 된다. 이들 총 인력 배분상황은 다음 표와 같다.

직업군경찰	장교 4,169명 하사관 75,842명 기술행정지원 하사관 3,729명 기술행정지원 장교 154명
자원군경찰	자원직 및 자원직보조 15,757명
기 타	계약직, 일반공무원 등 2,011명

○ 국가군경찰 (지정 색깔) 오토바이



4. 국가경찰 간 협력체제

가. 국가경찰간 협력원칙

1996년 9월 <국가 일반경찰과 군경찰간의 권한배분과 협력체제의 조직에 관한 정부 시행령> 제2조에 따르면, 국가경찰제 하에 있는 자치정부 관할구역 내에서는 국가일반경찰이 단독으로 주민의 안전과 안보를 책임진다. 그리고 국가일반경찰이 없는 다른 자치정부의 경우에는 국가군경찰이 단독으로 동일한 임무를 수행한다.

이 원칙에 3가지의 예외가 있는데, 먼저 장비와 시설과 관련하여 가령 항만, 공항, 기차역과 고속도로 등과 관련해서는 내무부장관과 국방부장관 등의 장관공동령이 규정하는 권한배분 방식에 따른다. 또 긴급을 요하고, 중대한 사건이 발생한 경우 일반적인 권한배분 원칙이 잘 적용되지 않을 때에는 국가의 대표자(임명도지사)가 상호협력체제를 구축할 수 있다(제4조). 특정한 임무와 관련하여 국방부장관, 내무부장관의 공동령이 국가 일반경찰과 국가 군경찰의 권한배분 원칙을 결정한다(제5조). 또한 경제성을 고려하여 장비가 필요할 경우 수색과 조사의 협력과 합법성을 감독하는 설비물자지원위원회(Conseil de l'équipement et de la logistique)를 설치해야 한다고 규정하였다.

나. 국가경찰간 협력조직

국가일반경찰과 군경찰은 범인체포와 이에 관련한 정보수집 등을 위해서 두 국가경찰간의 정보공유체제를 갖고 있는데 정보수집, 분류와 정보제공 등의 기능을 중앙사법경찰국(DCPJ)이 통일적으로 담당하고 있다.

사법경찰국(direction centrale de la police judiciaire)은 독일의 범죄수사국과 동일한 임무를 수행하고 있는 중앙조직으로서 지방에 지역사법(수사)경찰국을 배치하여 전국을 관할하고 있다. 주로 가장 위험한 범죄들과 조직범죄, 특별범죄 등에 대한 범죄퇴치와 예방을 목적으로 조직되었다. 중앙사법경찰국에 속하는 인력은 총경(commisaires) 225명, 사법경찰관 2,321명, 행정직공무원 1,080명, 과학수사요원 220명으로 등으로 구성된다.

이 중앙사법경찰국은 전국의 국가일반공무원, 국가군경찰에게 사회범죄와 형사범죄 등에 관련한 정보를 신속하게 제공해 주고 있다. 주요한 목적은 범죄정보를 중앙화 하여 분류하고 통계, 문서, 자료화함으로써 여러 경찰기관에 신속한 정보제공체제를 구축하기 위해서이다. 군경찰과 국가일반경찰의 현장근무 경찰관으로부터 정보를 제공받을 뿐만 아니라 그러한 제공받은 정보를 과학적으로 분류, 통제, 자동전산화 등을 거쳐 정보를 구축하고 다시 전국의 경찰관에게 필요한 정보를 제공해 주고 있다.

전국 조직은 각 광역행정단위를 중심으로 하여 19개의 지역사법경찰국(services régionaux de police judiciaire(SRPJ)이 설치되어 여러 개의 도행정단위를 중심으로 국가군경찰과 국가일반경찰이 협력한다. 도시우범지역에 위치하고 있는 지역사법경찰국의 경우는 조직범죄집단, 미성년범죄자 집단 등의 적발과 감시, 이들 중 현행범죄자의 검거 등을 목적으로 하여 수사합동지역팀(brigade régionale d'enquêtes et de coordination, BREC)을 구성해서 강력하게 대처해 나가고 있다. 이들 수사합동지역팀은 지방에서의 국가일반경찰, 지방군경찰 기관들과 협력하여 활동하고 있다. 특히 우범지역으로 베르사이유시, 릴시, 코르시카 섬의 아작시오시 등에 위치하고 있다.

Ⅲ. 자치경찰제도

1. 자치경찰의 설치

가. 자치경찰의 발전역사

기본적으로 자치경찰(Police Municipale)의 역사는 국가경찰 보다 오래된다. 역사적 과정을 요약하면 다음과 같다.

1032년 : 역사적으로 자치경찰이 파리에서부터 탄생. 앙리1세 왕은 파리 행정관(Prvt)을 설치하면서 동시에 판사 겸 군지휘자이자 경찰의 책임자 역할을 부여

1254년 : 생루이 왕이 기마순찰대(Chevalier du Guet) 창설

1359년~1521년 : 질서유지를 위한 군대 창설, 운영

1667년 : 루이 14세는 경찰부관(Lieutenance de Police) 설치

1725년 : 마차에 의한 교통소통 도로안전 규정 제정

1789년 : 프랑스 혁명 후 12월 14일 법률에 의해 시장은 꼬뮌의 경찰장이 되었고, 처음으로 자치경찰권을 부여하게 되었음

1795년 : 사법경찰과 행정경찰의 구별 시작

1828년 : 자치경찰서장 임명과 시방범대 설치

1870년 : 시방범대를 폐지하고 자치경찰단(Gardiens de la Paix) 창설

1884년 : 4월 5일 법률 제 102조 및 지방자치법 131-1조 이하에 의거 인구 1만명 이하의 읍면시장(maire)의 권한으로 자치단체내 공공의 안전과 질서의 유지를 위해 자치경찰을 설치할 수 있도록 함

1908년: 마르세이유 자치경찰의 국가경찰화

1920년: 니스, 스트라스부르그 등 도시경찰의 국가경찰화

1970년: 지역기동타격대(brigade Rgionale Mobile) 창설

1967년: 파리시 자치경찰이 국가경찰로 통합

1977년: 꼬뮌법에서 자치경찰제도 규정

1994년: 공식적으로 자치경찰 직군 설치

1999년: 4월 15일 자치경찰법 발효

2000년: 자치경찰의 사법경찰권 확대

2002년: 2개 이상의 지방정부가 공동으로 자치경찰을 창설, 운영할 수 있도록 함

2003년: 정부시행령 제2003-735호 자치경찰 윤리강령 제정

<그림 8> 1910년 경 자전거 장비를 갖춘 자치경찰



나. 법적 근거

현재의 자치경찰제도는 1977년 1월 27일의 코뮌법(Code des communes)에 규정되어 있고, 1999년 4월 15일 자치경찰법에¹³⁾ 의거 자치경찰제도를 정비·운영해 오고 있다. 주로 인구 2만 명 이하의 기초자치정부(Commune) 수준에서 국가경찰(국립경찰 + 군인경찰)의 권한을 침해하지 않는 범위에서 공공질서 유지 및 기초정부의 조례 이행 등 제한적 경찰업무를 수행한다.

코뮌법 제L.131-15조에 따르면 지방공무원으로서의 자치경찰은, 국가경찰, 국가군경찰의 일반적인 권한에 대한 편견을 갖지 않을 경우 자치경찰요원이 그들의 권한 내에서 자치경찰권자의 지휘 하에 공공질서, 평안(고요), 공중위생 등의 예방과 감시를 위하여 시장으로부터 권한을 위임받아 시장의 권한에 속하는 자치경찰권을 행사할 수 있다.

1982년 신지방분권법 제정과 함께 시작된 지방분권 개혁 이후, 자치경찰의 존재성을 마련해 준 법적 토대가 된 것은 1987년 7월 13일 법 제57조, 1995년 1월 21일 안전에 관한 법 제9조 등의 법률이다. 실제 이전까지 자치경찰 권한은 제한적이고, 불확정적이었기 때문에 1993년 1월 13일의 법률안과 1998년에 통과된 <자치경찰법> 등을 제정하면서 국가경찰체제와 시장 책임 하의 자치경찰 상호간 명확한 경찰활동 관계를 정립하기 시작한 것이다. 즉, 자치경찰의 사무 및 국가의 통제에 관한 규정은 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales), 자치경찰법 등에 규정되어 있다.

자치경찰 구성에 관한 규정은 오래 전부터 코뮌법에, 자치경찰 사법권은 형사소송법(Code de procédure pénale)에, 자치경찰의 무기휴대에 관한 규정은 자치경찰 무장에 관한 국사원령에¹⁴⁾ 규정되어 있다.

13) Loi Relative Aux Polices Municipales, 1999. 4. 15.

14) 국사원령 2000년 3월 24일(Décret no 2000-276 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif l'armement des agents de police municipale). 국사원(Conseil d'Etat)은 행정최고법원 겸 국가정책의 법적, 정책적 효과성을 검토하여 정책조언을 제공하는 기관임.

다. 자치경찰 설치권

자치경찰 조직은 기초정부에서 시장이 지방의회의 동의를 얻어 창설된다. 이때 자치경찰기관 설립이 결정되면 자치경찰을 채용할 때에는 자치경찰 채용에 관한 규정을 준수해야 하고 검사의 승인을 받아야 한다. 또한 시장은 기초정부의 대표일 뿐만 아니라 국가의 보통행정기관의 장의 지위를 갖고 있기 때문에 기초단위에서 시민을 위한 국가의 위임사무 처리권자로서 공공의 안전 등을 위한 조치를 취해야 한다.

본질적으로 자치경찰은 *코뮌법 제L.131-1조*에 의거하여 시장에게 귀속된다. 동법 제 L.131-2조에 의하면 "사회질서와 안전, 시민보호, 공중위생 등을 확실히 유지할 목적으로" 예방적 수단으로써 시장은 총괄적인 행정경찰권(police administrative gnrale)을 갖고 있고, 이와 함께 도로교통, 관광보호 등에 관련되는 특별경찰행정권(polices spéciales) 갖는다고 규정하고 있다.

자치경찰 설치의 기본적인 조건은, 자치경찰이 적어도 5명 이상이 될 경우인데, 이때 시장과 국가의 대표자인 임명도지사는 검사의 의견을 거친후 상호협력을 조정한 협약을 체결한다. 국사원령으로 협약의 형식을 규정한다. 이 협약은 자치경찰관의 관여장소, 관여방식, 관여사유 등을 규정한다. 이 협약이 국가경찰 그리고 군인경찰과 함께 조정된 자치경찰관의 개입방식을 결정하고 있다.

자치경찰관의 수가 5명 미만인 경우에는 시장의 요구에 의해 역시 협력협약을 체결할 수 있다. 협약이 없을 경우에는, 기초정부의 시설경비, 기초정부가 주관하는 공식행사, 축제관리 등의 경우를 제외하고는 자치경찰관의 임무는 06시에서 23시까지만 수행되는 것으로 인지되고 있다(지방자치법전 제2212-6조).

라. 도-지역정부 수준의 경찰권

1982년 이전까지 임명도지사가 단독으로 행사하던 행정경찰권이 1982년 지방자치 실시 이후 도 단위에서는 행정경찰권이 이분 되었다. 그러나 여전히 임명도지사는 국가의

이름으로 경찰권을 행사하기 때문에 가장 중요한 행정경찰권자(autorité de police)의 지위를 갖는다. 중요성이 인정되는 몇몇 도 단위에서는 경찰권을 지휘하는 치안담당 임명부지사(préfet adjoint pour la sécurité)를¹⁵⁾ 두고 있다.

지방자치법전 제 L.2215조와 그 이하에서 명시하고 있는 것처럼 특별한 상황과 연결되어 있을 경우에는 기초자치정부의 범위를 넘어 모든 일반적인 행정경찰의 권한은 임명도지사에게 귀속된다. 기초정부의 자치경찰에 대한 감독자인 임명도지사는 대집행권을 행사할 수 있다. 즉, 한 기초정부 관할구역 내에 질서유지에 필요한 조치들에 대하여 시장이 아무런 결정을 하지 않았을 경우, 독촉 후 다시 아무런 결과도 취하지 않게 되면, 임명도지사는 법에 의한 직권으로 시장을 대신하여 필요한 조치를 취하게 된다(지방자치법전 제 L.2215-1조). 이때에는 기초자치정부의 이름으로 시장을 대신하여 조치를 취하게 된다. 도자치정부의 경우에도 마찬가지로 절차를 따른다.

도 자치정부의 장인 민선도지사는 1982년 지방자치법 제25조에 근거해서, 도 법인격체의 행정경찰 집행권자의 자격(qualité d'autorité exécutive du département-personne morale)으로 도 관할 행정구역 내에서 교통문제, 도 관할영역의 경영에 관련되는 경찰권을 가지고 있다(지방자치법전 제L.3221-4조).

2. 기초자치경찰의 지위, 권한 및 임무

가. 자치경찰의 지위

1) 일반자치경찰(Agent de police municipale)

도심지역을 중심으로 지방공무원의 자치경찰 직군의 지위를 가지는 자치경찰은 시장

15) 1972년 정부시행령에 의해 임명도지사를 보좌하기 위하여 경찰업무를 전담하는 경찰권대리지사(préfet délégué pour la police)의 직위를 창설하여 도행정기관에서 경찰업무를 전담할 수 있도록 임명도지사의 경찰권을 위임받아 경찰행정을 총괄하는 도지사 보좌직을 만들었다. 1989년 9월 정부령 제89-666호에 의해서 경찰조직을 책임지는 치안담당 부지사(préfet adjoint pour la sécurité)로 명칭을 변경하였다. 치안담당 부지사는 도 단위에서 경찰기관을 지휘, 통제, 조정하는 임무를 담당하고 있다.

의 경찰명령권 하에 주민의 공중위생, 안전, 질서유지 확보를 책임지며 감시한다. 기초 정부 관할구역 내에서 시장령을 준수케 하며 시장의 경찰명령권 내에서 부여된 지시사항(directives)을 수행한다.

2) 전원자치경찰(Garde-champêtre) 또는 농촌자치경찰

농촌지역에는 특별하게 농촌경찰(police rurale)이 활동하는데 오랜 역사를 갖고 있는 자치경찰관으로서 일반적으로 전원감시경찰(Garde-champêtre)이라고 한다. 이 또한 지방공무원 직군에 속하고 있다. 농촌지역의 자치경찰관의 임무를 수행하는 것은 도심지역의 자치경찰관과 동일한 임무를 수행한다.

본래 1791년 법에 의해서 만들어진 경찰공무원으로 모든 농촌지역에서 근무하는 농촌경찰 공무원(police rurale)으로 사법경찰리의 자격을 갖고 있다. 지방자치법의 시행과 함께 1994년부터 지방공무원 자치경찰 직군의 C직급에 속하게 되었으며 그 권한과 관련하여 지방자치법전 제L.2213-16조에서는 농촌의 경찰사항은 전원감시경찰의 감독에 귀속된다고 규정하고 있다.

예를 들면, 알사스 지방의 녹색경찰(brigades vertes)은 농촌지역 기초자치정부들이 연합해서 만든 지방정부연합전원자치경찰(groupes de gardes champêtres intercommunaux)로써 마치 캐나다 자치경찰과 동일한 복장을 한 기마경찰대를 조직해서 관할지역의 숲의 화재예방, 자연환경 보전뿐만 아니라 동식물의 보호도 함께 담당하고 있다¹⁶⁾.

나. 권한과 임무

1) 기본임무

기본적으로 자치경찰은 시장의 책임 하에 지방자치법전, 자치경찰법 등에 근거한 행

16) Jean-Luc Varin, Le Conseil municipal, le Maire et ses Adjoints, Paris, Les éditions de l'Atelier, 1994, 26-27.

정경찰기능을 중심으로 임무를 수행한다. 자치경찰권에 관한 모든 책임은 시장이 진다. 자치경찰은 기초자치정부의 장인 시장의 경찰령(arrêtés de police)을 집행할 의무가 있다. 자치경찰은 시장의 경찰명령권 하에서 주민의 공중위생, 안전, 질서유지를 책임지며 시장령을 준수하도록 하고, 시장 경찰명령권에서 부여된 지시사항을 수행한다.

시장은 자치경찰로 하여금 주민의 고요를 파괴할 경우 이를 해결해야 하고, 공공의 장소에서의 소요와 소란, 이웃의 소음 등을 제거해야 하며, 시장, 영화관, 축제장소 등에서의 질서유지, 판매하는 화장품류의 위생검사 등을 책임진다. 또한 사고, 재난, 오염, 화재, 홍수, 독 파손, 산사태, 전염병 등을 예방해야 하며 재난이 발생할 경우 필요한 응급과 구조를 예견해야 한다. 산간지역이나 해변지역의 시장은 지역적 특성에 맞는 자치경찰 기능과 조직을 설치하여 스키가 가능한 지역, 수영이 가능한 지역 등 해안으로부터 300미터 이내의 지역을 관할한다. 도심지 내에서는 주차규제를 하며 필요에 따라서는 소형 자동차, 중형차 등에 대한 교통순환을 임시 또는 결정적으로 통행금지를 명할 수 있다. 화재와 관련하여서도 다른 자치정부, 도자치정부 등과 협력을 통하여 화재 예방 책임을 맡고 있다.

○ 행정경찰 기능 중심의 자치경찰 임무

시장의 경찰령에 따른 행정경찰 기능을 중심으로 한 자치경찰의 주요 임무를 다시 요약하면 다음과 같다.

- 질서유지 : 군중집회장소에서의 질서유지
- 공공의 평온 : 주위의 소란제거 등
- 공공안전 : 인명과 재산의 안전과 보호, 주민의 주민보건, 청결유지, 장례식, 묘지정비, 음식청결 등 기초질서 확립
- 도시계획분야 : 건축허가 위반사항에 대한 감시, 검사에게 위반사항 보고
- 통학로 안전확보, 주차위반단속
- 순찰, 경계활동, 범죄사실 인지의 경우 국가경찰에 즉시 보고

- 거동수상자에 직무질문, 임의동행, 신체수색
- 기초정부 축제 감시관리, 기초정부 시설 및 건물 경비
- 도로법 규칙상 나열된 도로법 위반에 대한 조서작성권 및 국가경찰에 보고
- 수렵과 낚시 감시 등 동식물 보호와 환경보호 업무

2) 도로교통 자치경찰 임무

기초자치정부가 제정한 자치법규 집행과 이를 위반한 경범행위를 조서로 작성하며, 도로교통법 위반행위에 대해서도 조서를 작성한다(지방자치법전 제2212-5조). 형소법 제 21조 2항 규정에 근거하여 자치경찰관이 사법경찰리, 사법경찰리 보조의 자격으로 행정처분 할 경우 운전자의 음주상태 또는 음주측정 거부 시는 관할 국가경찰 또는 군경찰 소속 사법경찰관에게 즉시 보고한다. 이때 사법경찰관은 자치경찰로 하여금 해당 운전자를 즉시 연행하도록 명령할 수 있다.

교통법규와 관련한 자치경찰 권한은 교통법규가 규정하고 있는 모든 범죄와 경범죄 등 대해 보고(constatation)할 의무가 있고, 교통법규 제R 250조와 250-1조의 규정에 따라 위반시 벌금조서를 작성한다. 다만, 현행범죄자에 한정하여 신분확인 절차를 거치지 않고 검거할 수 있는 권한은 있다(형사소송법 제73조).

3) 사법경찰리, 사법경찰리 보조의 임무

○ 범죄 발생상황 보고 의무

형사소송법에 21-2조에 따라 자치경찰관은 중죄, 경죄, 경범죄의 발생을 인지한 경우 즉시 국가경찰에게 보고하고, 이와 동시에 피의자의 인적사항을 조사하여 관련보고서를 작성해 시장과 관할지역 내 국가경찰 소속 사법경찰관을 경유해서 검사에게 즉시 보고한다. 자치경찰은 법에 명시되어 있는 규정을 제외하고는 일반적으로 벌금조서를 작성할 권한은 없다.

이때, 만일 피의자가 신분진술을 거부하거나 확인 불가능할 경우, 자치경찰관은 국가경찰 소속 사법경찰관에게 즉시 보고하고, 사법경찰관으로부터 즉시 동행명령이 없는 경우에는 피의자를 구금할 수 없다. 사법경찰관이 형소법 78-3항에 규정된 조건 아래 신원확인을 위한 조치를 할 경우 이에 따른다.

○ 범죄수사 보조 임무

사법경찰과 관련하여 자치경찰은 범죄 및 관련정보 수집을 위한 행정조사 시행과 사법경찰의 통제 하에 범죄와 관련한 수사에 보조요원으로서 협조한다.

4) 전원감시경찰의 권한

전원감시경찰은 지방공무원, 사법경찰리(보조), 공안요원(agent de la force publique) 등 세 가지의 권한을 동시에 갖고 있으면서 일반적으로 부여받은 자치경찰의 임무를 수행한다. 지방공무원으로서는 시장의 지휘 하에서 경찰권을 집행하며, 사법경찰리로서는 형사소송법(제1, 5, 22, 27조 등)에 명시한 권한과 기능을 행사한다. 또한 국가군경찰과 함께 농촌지역의 산림관련 등에 대한 범죄, 위반사항을 적발하고 있다. 이러한 사항에 대하여 검사에게 사건 결과 등을 송치한다. 전원감시경찰은 필요에 따라서 군경찰의 지휘를 받기도 한다.

3. 기초자치경찰의 행정조직

가. 자치경찰의 최고책임자는 시장

자치경찰의 최고책임자는 자치정부의 대표자이면서 국가의 보통 지방행정기관장으로 이중적인 지위를 가진 시장에게 귀속된다. 시장은 자치계층의 기초단위이면서 국가 행정구역의 기본단위(circonscription administrative de base)인 *꼬뮌*에서 시민을 위한 국

가의 위임사무 처리와 자치사무를 동시에 수행하는 최고 행정책임자이기 때문이다. 기초정부 내에서 시장은 단독으로 행정경찰 명령권자이다. 시장은 기초정부의 행정구역 내 질서유지, 안전, 평온, 공중위생 등 공공도로에서의 안전을 책임지므로 거리조명, 거리청결, 쓰레기 및 장애물 제거, 붕괴위험이 보이는 건물의 철거와 보수 등도 총괄 책임지고 있다.

도심지에 위치한 기초정부의 경우, 파리시와 같이, 자치경찰을 조직하지 않고, 국가경찰로 하여금 범죄수사 이외에도 시장의 명령에 귀속된 자치경찰기능을 책임지게 할 수 있다. 마찬가지로 농촌지역에서는 국가군경찰이 자치경찰 조직이 없는 경우, 이와 유사한 기능을 수행하며 필요시 시장을 보좌하여 자치경찰 기능을 수행 할 수 있다.

이러한 자치경찰의 임무수행을 위하여 시장이 기초정부 소속으로 자치경찰을 직접, 자치정부의 자체예산으로 자치경찰을 조직하여 경찰업무를 책임진다.

1) 시장은 민원행정 책임자

프랑스 꼬뮈넷법 제 L.122-25조에 따르면, 시장과 부시장은 국가의 호적을 관리하는 (민원관리) 행정관이다(officiers d'état civil) 라고 규정하였는 바, 시장은 국가의 보통지방행정기관의 최종책임자이기 때문에 검사의 책임 하에 국가의 법령(대통령령, 정부시행령 등) 공포와 이의 집행을 책임지고, 법령 준수를 감시한다. 또한 시장은 국가사무로써 위임받은 일반 민방위와 시민안전대책에 관한 사무, 선거인 명부의 작성과 관리, 국가의 병역(징병)업무 등 행정업무를 책임지고 있다. 또한 시장은 국가사무로서 호적관련사무와 시청에서의 결혼선서를 주재할 수 있고 출생신고, 사망신고 등을 관리한다. 만일 시장이 이러한 민원에 관한 국가사무 이행을 결여할 경우 사법재판 관할에 의한 재판권을 받게 된다. 시장은 민원행정 책임자로서 업무수행상 잘못과 결격사유를 발생시킬 경우에, 사적인 차원을 제외하고, 이는 국가의 (배상)책임 또는 기초자치정부의 책임으로 귀속될 수 있다(Savignac, 1995:90) .

시장은 주민등록증(carte nationale d'identité), 여권, 미성년자의 해외여행증명, 건축허가서, 토지점유허가증명(autorisations d'occupation du sol), 사냥허가서, 인감과 서명

증명(certifications de signatures)을 발급하는 절차에 관계한다.

2) 시장은 선거관리 책임자

선거법에 의거하여 시장은 선거인단 명부 작성에 책임을 지며 투표행사를 위한 절차적 조직 등을 감독할 책임을 가진다. 예를 들면, 선거인단 명부의 등재, 선거인 명부작성, 선거권자에게 선거투표용지 발행, 투표함의 준비 등 선거관리의 행정업무에 속한다.

시장은 또한 다음과 같은 직능대표자들의 선거 및 투표조직에도 책임진다. 즉, 지역 의료보험조합 운영이사회와 가족급여조합 운영이사회, 상공회의소, 수공업회의소, 농촌회의소(chambres de commerce et d'industrie, des métiers, d'agriculture) 등에서 선거, 노사중재심의소의 심의관(conseillers prud'hommes) 선거 등.

3) 시장은 사법경찰관

시장과 부시장은 사법경찰관(qualité d'officier de police judiciaire)의 지위를 갖는다. 사법경찰관의 임무를 수행함에 있어서 검사 및 검찰의 통제를 받게되며, 특히 범죄수사에 있어서 검사와 수사관사(juge d'instruction)의 지시에 따라 피의자에 대한 물질적, 가정적, 사회적 상황 등에 대한 조사에 협조해야 한다. 또 시장은 형사재판에서의 배심원(jurés des cours d'assises) 모집에 관한 권한이 있고, 또 강제집행과 같은 사법적 판결의 집행에 필요한 지원을 해야 할 의무가 있다.

나. 시장의 고유 경찰행정권

시장은 꼬뮌법 제L.131-2조에 따르면 사회질서와 안전, 시민보호, 공중위생 등을 확보, 유지할 예방적 수단으로 총괄적인 행정경찰권과 도로교통, 관광보호 등 특별경찰행정권도 갖는다. 위의 자치경찰 관련 권한과 임무에서도 언급한 이와 같은 시장의 자치경찰권을 해태한 경우에 시장의 행정적 책임이 발생되고, 임무가 불이행 하였을 때에는 임명도지사가 대리권을 행사한다. 또는 시장의 이러한 자치경찰권을 남용하게 될 때에

는 행정판사 관할 하에 판단을 함으로써 시장의 권력남용 또는 경찰권의 과도한 사용에 대한 통제를 가하게 된다.

시장은 자치경찰권을 행사함에 있어서 최종적인 책임자이지만, 이러한 권한의 일부를 시의원의 한 사람인 부시장에게 권한위임에 의한 경찰권 행사가 가능하다. 즉, 시장이 필요하다고 판단할 경우 단독으로 경찰권의 일부 위임에 관한 기간, 대상 등을 결정하여 시의원의 한 사람 또는 여러 사람에게 위임할 수 있다. 이때 시장의 경찰권 위임 범위와 대상 등에 대하여 명확하게 규정할 것을 법에서 요구하고 있으며(코뮌법 제 L.122-9조), 위임을 받은 부시장 또는 시의원은 경찰권을 담당하는 공무수행 자격을 갖기 때문에 사법경찰권에 대해서도 위임받은 것으로 인정된다(코뮌법 제L.122-23조와 122-24조).

4. 기초자치경찰의 인사관리체계

가. 자치경찰계급

1) 도심지역 자치경찰

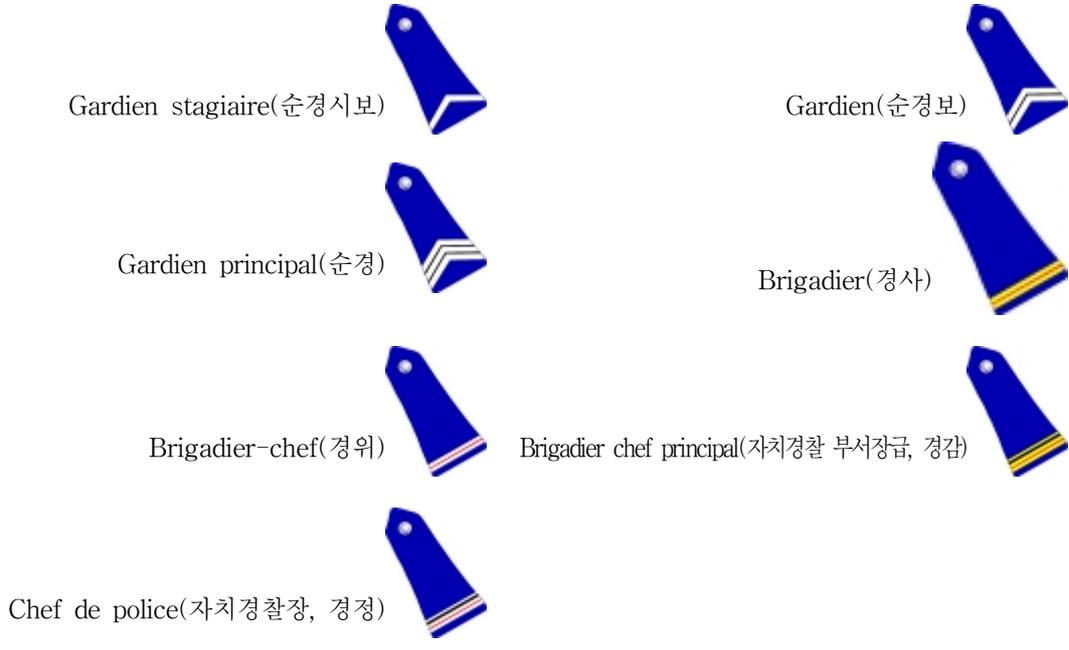
자치경찰의 장(chef de police municipale)과 자치경찰부서장(birgadier-chef principal)은 자치경찰 중 간부급으로 시장을 대신해서 자치경찰 조직을 직접 지휘하고 책임진다.

경위(brigadier-chef), 경사(brigadier), 순경(gardien principal), 순경보(Gardiens) 등은 자치경찰 인력이 최소 2명 이상이 되어야 기초자치정부에서 그 기능을 수행할 수 있게 된다.

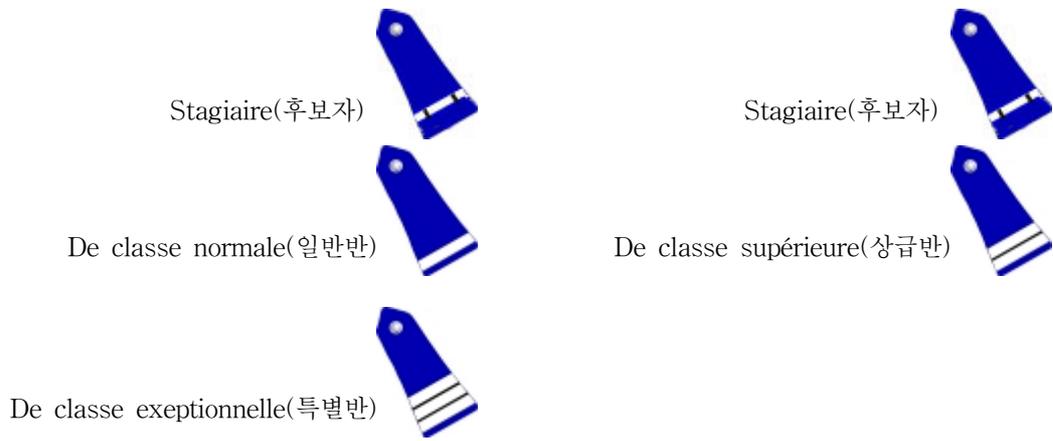
자치경찰부서장 직급에서 10년 이상의 경력이 되면, 자격시험을 거쳐 자치경찰장의 직급으로 승진이 가능하다. 이와 같이 각 직급 A, B, C별로 승진하기 위해서는 필요한 근무경력 이외에도 반드시 자격시험에 합격이 되어야 한다. 특히, A 직급으로 승진하기 위해서는 자치정부가 주관하는 면접위원회의 면접과정을 거쳐 최종승진이 이루어진다.

<그림 9> 프랑스 자치경찰 계급체계

① 자치경찰관



② 자치경찰 후보



2) 전원감시경찰(농촌경찰)

- 전원감시경위(Major des Gardes Champêtres Territoriaux)
- 전원감시경사(Brigadier des Gardes Champêtres Territoriaux)
- 전원감시순경(Garde Champêtre Principal)
- 전원감시순경보(Garde Champêtre Territorial titulaire)
- 전원감시경찰시보(Garde Champêtre Territorial stagiaire)

나. 자치경찰 인력현황

현재 약 3,000개 기초자치정부들이 자치경찰을 설치하고 있는데 형사소송법에 따르면 자치경찰은 사법경찰관, 사법경찰관의 보조자인 사법경찰리(agents de police judiciaires adjoints)의 지위를 갖는다(형사소송법 제21조).

2002년 1월 1일 통계상으로는 전체 14,300명의 자치경찰 인력이 있다. 이것은 프랑스 국가경찰을 포함한 전체 경찰인력의 5.5%가 된다. 일반적으로 자치경찰 총 인력의 56%가 대도시권 중심으로 근무하고 있으며, 주민 8만 명의 자치정부에는 평균적으로 73명의 자치경찰 인력이 있다. 주민 2만 명~7만 9천 명의 경우에는 평균 16명의 자치경찰 등이 근무하고 있다. 이상의 자치경찰 인력배분 비율을 보면 다음 표와 같다.

자치경찰 조직을 설치, 운영하고 있는 기초지방정부들 가운데, 부시장 또는 시장으로부터 총괄지휘권을 위임받은 시의원 등이 자치경찰을 지휘하는 곳은 약 56% 정도가 되며, 국가경찰과 긴밀한 협력협약을 체결한 자치정부는 45%이다. 다른 28%의 기초자치정부는 국가임명도지사와 기업대표 등과 지역사회발전협약을 맺고 지역사회의 안전 문제를 사회정책적인 차원에서 해결하고자 노력하고 있다.

국가군경찰과 자치경찰이 활동하고 있는 지역은 프랑스 전체의 70%이고, 국가일반경찰과 자치경찰이 활동하는 지역은 24%, 나머지 4%의 지역은 국가군경찰, 국가일반경찰

찰, 자치경찰이 함께 활동하고 있다. 다른 나머지 2%는 자치경찰이 단독으로 치안활동을 하고 있다.

<표 2> 주민 수에 따른 자치경찰 인력배분 비율(2002년 기준)¹⁷⁾

	지방공무원 중 자치경찰 인력비율(%)	자치경찰 평균인력 수	주민 10만 명당 자치경찰 인력 수
주민 1천명 이하의 자치정부	1	2	-
주민 1천명~3천5백 명의 자치정부	9	2	56
주민 3천5백~1만 명의 자치정부	22	3	42
주민 1만 명~2만 명의 자치정부	17	7	46
주민 2만 명~8만 명의 자치정부	30	16	37
주민 8만 명 이상의 자치정부	21	73	38

자치경찰 기구를 갖고 있는 3천 개의 기초지방정부 규모는 모두 주민 2만 이상의 기초자치정부로써, 사실상 프랑스 자치계층 특성상 전체 3만7천여 개의 기초자치정부 중에서 주민 2만 이상 기초자치정부가 약 2% 정도에 해당하므로 실제로는 파리를 제외하고 인구 규모로 볼 때 규모가 주민 2만 이상의 기초지방정부는 모두 개별적으로 자치경찰 조직을 운영하는 것으로 봐야 한다.

17) 2003년 4월 자치경찰 통계(reperes statistiques), 프랑스 내무부.

<그림 10> 도심지 중심 및 군 단위 지역 자치경찰 분포도



<표 3> 자치경찰 계급별 인력비율(2002년 기준)

자치경찰 계급	인력비율 (%)
자치경찰서장(chef de service)	2
자치경찰간부(chef de police)	6
자치경찰부서장(brigadier-chef principal, 경장)	19
경위(brigadier-chef)	22
경사(brigadier)	3
순경(gardien principal)	31
순경보(Gardiens)	17

무기휴대를 허용하고 있는 자치정부는 45%이고, 이 중에서 권총사용은 6% 정도, 경찰봉 및 최류탄 발사기, 가스총 등을 사용하는 자치경찰이 21% 정도이고, 이 두 종류의 무기를 사용하는 자치경찰은 13%가 되고 있다¹⁸⁾.

다. 임용과 교육

1) 임 용

자치경찰은 자치정부 지방공무원의 한 직군으로, 지방공무원 채용에 관한 법규정에 따라 작성된 지방공무원 후보자 명부에 등재된 자 중에서 자치경찰직 자격을 갖춘 자를 임용할 수 있다.

자치경찰 공무원은 과거에는 임명도지사의 승인을 받던 것을 1994년 8월 24일 정부령 제5조에 규정하여 감사의 승인을 받은 후에 정식으로 자치경찰의 임무를 수행할 수 있도록 하고 있다. 다만 내무부장관의 결정에 의하면, 여러 지방정부가 공동으로 하나의 자치경찰을 조직하는 것은 법규에 어긋나는 것으로 인정하고 있었으나, 법률 개정을 통해서 현재는 하나 이상의 자치정부가 상호협력으로 공동 운영하는 자치경찰을 설치할 수 있도록 하였다.

자치경찰 시험에 응시할 수 있는 자격은 일반적으로 16세 이상이면 가능하나, 정규직의 자치경찰이 되기 위해서는 18세가 되어야 한다. 자치경찰 채용을 위한 채용시험 과목과 교육 등에 관련하여 1994년 10월 25일 내무부장관령과¹⁹⁾ 정부령 등이 구체적으로 이에 관해서 명기하고 있다.

자치경찰장은 B직급으로 임용될 때 시험은 외부채용 및 내부승진 시 2차 필기시험으로 헌법, 행정법, 정치학, 행정조직, 유럽법, 경찰조직법 등에 관련한 시험을 통과해야 한다. 체력시험 역시 달리기, 높이뛰기, 투포환 던지기 등에 합격해야 한다.

자치경찰의 C직급인 순경 채용시험의 경우 먼저 주관식 필기시험에 합격해야 한다. 1차 시험을 통과한 경우, 2차 면접과 체력시험을 거쳐야 한다. 체력시험은 1000미터 달리기, 높이뛰기, 높이뛰기, 6키로 투포환 던지기, 50미터 수영 등의 시험종목을 시행하고 있다.

18) 2003년 4월 자치경찰 통계(repères statistiques), 프랑스 내무부.

19) 2000년 1월 20일 개정(Décret no 2000-48 du 20 janvier 2000 modifiant le décret no 94-932 du 25 octobre 1994 relatif aux conditions d'accès et aux modalités d'organisation du concours pour le recrutement des agents de police municipale).

2) 교 육

자치경찰은 각 직급에 따라서 직무교육을 받을 권리가 있다. 통상적으로 자치경찰 임용자에 대해서 최소한 이론교육 67일, 소속 자치정부에서의 실무교육 34일, 국가경찰기관(군경찰, 소방서, 국경세관, 경찰법원, 교도소 등)에서의 현장교육 20일의 기간을 규정하고 있다. 특히 각 자치경찰 임용후보자에 대하여 자치정부 수준에서 자치경찰 장교, 정신심리과 의사 등이 참여하는 교육위원회(Comité pédagogique)가 최종적으로 자치경찰 후보자에 대한 적성, 성품, 공직자로서의 태도 등을 평가하게 된다.

C직급의 경우 5년동안 최소 10일의 직무교육으로 자치경찰 활동에 관한 교육, 경찰윤리강령에 관한 교육 등을 받아야 하고, B직급의 경우 3년 동안 10일의 직무교육이 이루어지고, 교육수료증명이 발급된다²⁰⁾.

이들 교육은 국가경찰과 국가군경찰을 교육하는 국가 공공기관과 업무협약을 맺은 지방공무원교육원(Centre national de la fonction publique territoriale)에서 실시한다. 연수원이 제공하는 교육서비스에 대하여 자치경찰 소속의 자치정부가 교육비 등 실비사용료를 지불한다.

자치경찰장에 대한 교육내용도 2000년 1월 20일 정부시행령에서 자세하게 규정하고 있다. 예를 들면, 자치경찰장에 대한 직무교육으로 A직급으로 승진한 자치경찰장교를 대상으로 하여 31일간의 이론교육, 17일간의 실무교육 및 국가경찰기관에서의 실습교육, 10일간의 적응교육 등을 거쳐야 하고, 이 기간 동안 역시 교육위원회의 평가절차를 거쳐야 한다.

라. 자치경찰 공무원의 보수체계

프랑스 자치경찰 공무원의 보수체계는 국가경찰 공무원과 동일한 보수체계로 구성되며, 본봉 이외의 급여수당체계도 동일하다. 자치경찰 공무원 전 계급체계에 적용되는 보수지표는 251~500까지이며 주택보조수당, 가족보조수당, 근무상황에 따른 근무부가

20) 1994년 내무부 시행령 개정법령 2000년 1월 20일. 자치경찰 교육규정안내, 지방공무원교육원 발행, 2001.

수당, 시간외수당 등을 포함하고 있다²¹⁾. 그리고 지역적으로 매년 생활수준의 기준이 되는 지역경제 지표를 고려하여 지역간 약간의 보수계정을 적용하고 있으며, 현재 급여는 유로화(Euros)로 지급되고 있다²²⁾.

<표 4> 프랑스 자치경찰의 보수 및 승진체계

자치경찰 계급	보수(2004. 7 유로화)	승진최소 연수
자치경찰서장(chef de service)	-	
자치경찰서장급(chef de police)	1,460~1,886	총인력의 20%
자치경찰부서장(birgadier-chef principal, 경장)	1,438~1,763	2년
경위(brigadier-chef)	1,192~1,662	1년
경사(brigadier)		2년
순경(gardien principal)	1,170~1,543	4년
순경보(Gardiens)	1,156~1,482	2년

마. 복장 및 장비

1) 국가경찰과 구분된 자치경찰 복장

자치경찰에 제공되는 신분증, 복장, 관용순찰차 표지 그리고 장구형태는 모든 자치경찰이 동일한 식별대상이 되어야 하며, 국가일반경찰이나 국가군경찰과 혼동을 초래하는 어떤 형식도 허용되지 않는다. 그 직급과 기술적 장비용어 등은 경찰자문위원회의 의견을 거친 국사원령에 규정한다²³⁾.

21) 자치경찰 직군의 특별지위와 보수에 대해서는 1994년 8월 24일 정부령 제94-732호에 근거하고 있다.

22) 론(Rhône) 지방(리옹) 지방공무원연수원 2004년 자치경찰 시험 및 보수관련 자료 : Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône, Concours: Externe avec preuves; Gardien de la police municipale, 2004. 10.

23) 2004년 1월 30일 자치경찰 복장에 관한 정부시행령(Décret n° 2004-102 du 30 janvier 2004 relatif à la tenue des agents de police municipale pris en application de l'article L. 412-52 du code des communes).

자치경찰의 복장의 기본은 짙은 푸른색 바탕에 하늘 푸른색이 섞인 복장이며, <자치경찰>이라는 표식과 자치경찰의 계급이 가슴 위 명찰, 견장 형태로 반드시 보일 수 있도록 부착되어야 한다. 자치경찰의 예복에 대한 규정도 제정하고 있다(동법 제4조). 공무수행 중 자치경찰의 신분증 휴대와 제복 착용은 필수적 의무이다²⁴⁾.

<그림 11> 프랑스 자치경찰의 다양한 복장(사진)²⁵⁾



24) Article L412-52, Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 art. 119 Journal Officiel du 27 janvier 1984.

25) 설명 : 왼쪽 사진부터 자전거 순찰복장의 자치경찰, 기마장비를 갖춘 자치경찰, 오토바이 및 스쿠터 순찰장비를 가진 자치경찰, 자치경찰의 겨울복장, 여름복장 등을 나타냄.

2) 무기사용²⁶⁾

○ 무기사용 종류

자치경찰에게 허가되는 무기소지 종류는 다음과 같다.

- 38구경 스페셜 리볼버
- 7,65밀리 소권총
- 방어용 경찰봉
- 가스총
- 마취발사기

<그림 12> 프랑스 자치경찰의 순찰차량²⁷⁾, 오토바이



○ 무기휴대 허가조건

자치경찰이 기본적으로 무기를 휴대하는 시간은 근무시간 동안으로 주로 오전 6시~23시까지 정도이다.

26) 프랑스 자치경찰의 무기사용에 관한 정부시행령 2000년 3월 24일 제2000-276호(Décret n.2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale, JO du 26 mars 2000, p. 4733).

27) 파리 근교 안토니(Anthony) 시 자치경찰 차량(왼쪽 사진).

- 공공장소, 공공지역, 시민의 출입이 허가되는 개인소유지 등에서 순찰 및 안전 활동을 할 경우, 시민 또는 개인재산에 대하여 공공의 안전을 해칠 위험에 노출되었을 경우,
- 특정한 위험에 노출될 우려가 있는 시설 또는 공공건물에 대한 경비활동 중,
- 배회하는 위험한 동물을 체포할 경우 등이다.

자치경찰이 23시~오전 6시까지 경찰임무를 수행함에 있어서도 이와 마찬가지로이다.

자치경찰은 시장의 요구에 따라 개입의 성격상 상황이 정당할 경우, 도지사에 의해 지방자치법 2212-6항(도지사, 검사, 시장의 협약)을 전제로 총기휴대가 개인별로 지정, 허가된다. 이때 시장은 자치경찰이 임무 수행하는 상황에 대해서 임명도 지사와 검사에게 정확하게 무기휴대의 필요성을 명기하여 신청할 때 총기사용 목적을 밝혀야 한다. 또한 자치경찰과 국가경찰 상호간 협력협약이 체결되어 있는 조건에서만 총기소지가 허가된다.

필요한 경우에는 국사원령에서 임무성격에 따라 자치경찰이 총기를 휴대할 수 있는 조건과 상황을 규정한다. 허가 가능한 총기 종류와 등급, 취득조건, 자치정부의 보관 조건, 사용 조건도 결정한다. 또한 이 목적을 위해 경찰관이 받아야 할 교육 방식을 규정한다.

자치경찰의 무기사용 교육에 있어서는, 국가경찰 주관 하에 매년 최소한 2회 실시하며, 자세한 규정은 협약에 규정한 절차를 다르게 되며, 적어도 자치경찰은 매년 50발의 사격연습을 해야 한다. 교육이수는 국가기관에 의해 증명서를 발급하게 되고, 이를 발급받은 자치경찰은 소속 자치정부와 관할구역의 임명도지사에게 제출해야 한다²⁸⁾.

자치경찰관서에서 소지하고 있는 모든 무기류, 탄약류는 증빙절차를 거쳐 의무적으로 등록되어야 한다.

자치경찰관서에서 무기 또는 탄약 등을 도난당하거나 잃어버렸을 경우에 즉시 국가경찰에 신고해야 한다.

28) 자치경찰의 무기사용에 관한 시행령 2000년 3월 24일 제2000-276호, 제5조.

3) 사격훈련²⁹⁾

자치경찰관의 사격훈련은 이 업무를 담당하는 자치경찰 사격훈련 모니터의 책임 하에 이루어지며, 국가경찰은 자치경찰의 사격훈련에 직접 관여할 수 없다. 다만 도의 국가경찰은 훈련에 사용된 탄약소비 등에 관한 실사를 해야 한다. 만일 규정을 위반한 경우가 발생하였을 경우에는 자치경찰의 책임자인 시장에게 통지하고 시장에 대하여 사격훈련권한을 정지시킨다. 사격훈련을 책임지는 모니터에 대하여 국가경찰이 특별훈련을 별도로 실시하고 있다.

바. 복지제도 및 윤리강령

1) 사망 시 보상

국가공무원과 지방공무원은 모두 국가전체 국민을 대상으로 하는 사회보장제도에서 기본적인 복지혜택을 받고 있으며(의료보험, 실업급여, 산재보험), 자치경찰 공무원도 이에 따라서 동일한 복지수혜를 받는다. 별도로 직무수행 중 사망과 관련해서 ㄱ문법 412-49조에 자치경찰 공무원의 배우자와 유자녀에게 지급되는 연금과 장애종신연금 총액은 해당 자치경찰 공무원이 받을 연금과 장애종신연금에 합산된다. 자치경찰 공무원은 사후 일계급 또는 일 호봉 특진 대상이 되며, 배우자와 유자녀에게 지급되는 연금과 장애종신연금 총액의 계산을 위하여, 기초수령연금은 사후 승진으로 취득한 계급이나 호봉에 일치하여 계산된다.

2) 윤리강령

윤리강령에서 규정하고 있는 자치경찰의 기본의무는 다음과 같다³⁰⁾.

29) 자치경찰의 사격훈련에 관한 2001년 1월 30일 프랑스 내무부 행정회람.

30) 프랑스 정부시행령 2003년 8월 1일 제2003-735호 자치경찰 윤리강령.

- 자치경찰은 국가에 대하여 청렴, 충성, 공정성을 지켜야 한다.
- 시민을 위하고 모범이 되어야 하며, 시장의 권한에 속하는 공공질서유지, 범죄예방, 지역사회 평화, 공공보건 등의 사무를 수행할 의무가 있다(자치경찰 윤리강령 제 6~7조).
- 시장 또는 자치경찰장이 지시한 정당한 업무명령을 수행해야 하며, 그 반대의 경우 모든 책임은 자치경찰의 개인적 책임으로 귀속된다.
- 허가된 검문검색, 음주운전 통제 등을 시행할 때 규정된 법령에 맞게 행동해야 하며, 시민이 신분증 등을 소지하지 않아 신원파악이 어려울 경우에는 반드시 사법경찰관에게 보고하고 그의 지시를 받아 처리해야 한다.
- 현행범 또는 중죄인을 체포하였을 경우 지체 없이 국가경찰 소속의 사법경찰관 또는 군경찰에게 피의자를 인도해야 한다
- 자치경찰은 직무상의 비밀을 준수하는 범위 내에서는 자유롭게 의사표시를 할 수 있다.
- 자치경찰은 시민단체, 기업, 자치단체 등에 대하여 어떠한 경우라도 기부금 또는 자선기금 등을 요구할 수 없다.
- 자치경찰은 법령으로 규정된 직위 등을 제외하고, 어떠한 다른 직업활동을 겸직으로 할 수 없다.
- 자치경찰에 대한 감사를 수행할 경우 적극적인 협조를 지원해야 한다.

5. 국가경찰과 자치경찰 간 협력체제

가. 내국안전을 위한 경찰협력법 : 1995년 안전에관한기본계획법

1995년 안전에 관한 기본계획법에³¹⁾ 의하면, 국민의 안전(security) 확보를 위해서 국

31) 1995년 1월 21일 법 95-73호, loi d'orientation et de programmation de la sécurité, LOPS.

가경찰과 자치경찰의 협력적 활동을 촉진하면서, 동법 제8조는 기초정부 내에서 활동하는 국가경찰과 관련하여 꼬분법 제 L.132-6조에 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 국가경찰 조직은 안전에 관한 요구에 따라 기초자치정부 내에 설치가 가능하다. 기초의회는 요구 및 국사원령에 의해 이 기초의회가 찬성하면 자치정부 내에서 국가경찰의 활동이 가능하다.

1995년 안전에 관한 기본계획법 취지에 따르면 시장은 대민치안의 예방정책을 결정하는데 협력자로 임명도지사(파리시의 경우는 경찰청지사)와 협력해야 한다고 규정하고 있다. 동법은 경찰과 국민의 기본권과의 관계를 재정립하려고 노력한 법일 뿐만 아니라 국가경찰과 군경찰의 협력관계, 자치경찰의 중요성을 강조한 것이다.

나. 자치경찰과 국가경찰간 협력협약 체결

자치경찰이 5명 이상일 경우 시장과 국가대표인 임명도지사는 검사의 의견을 거친 후 국사원령(décret en Conseil d'Etat)으로 규정한 조정협약(Convention de coordination)을 체결한다(지방자치법전 L 2212-6조). 이 협약에 의해 자치경찰의 개입장소와 개입원인 등 활동영역 등에 대해서 규정하여 국가경찰과 조정된 자치경찰의 개입방식이 결정된다.

협약이 없을 경우, 기초정부의 시설경비, 기초정부가 주관하는 축제 관리의 경우를 제외하고 자치경찰의 임무는 06:00~23:00까지 수행하게 된다. 자치경찰관 수가 5명 미만일 경우에도 시장이 요구하면 조정협약 체결이 가능하다.

기본적으로 5년의 효력을 갖는 국가경찰과 자치경찰간 협약(Convention de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat)이 중요하게 강조하고 있는 사항의 하나가 지역사회의 공공질서유지를 위한 기본임무에 대해서는 우선적으로 국가경찰에 있는 것임을 강조한 것이다. 그리고,

- 협약 제1조에서 자치경찰과 국가경찰이 반드시 정기적으로 회의를 갖고 질서유지, 시민안전보호, 평온유지 등의 목적으로 정기적인 의견, 정보의 교환도 해야 한다고 규정하고 있다.

- 자치경찰의 장은 관할지역을 책임지고 있는 국가경찰 책임자에게 자치경찰 인력 배치 상황, 무기를 소지하고 있는 자치경찰 인력 수, 무기소지의 종류 등을 알려주어야 한다.
- 또한 자치경찰과 국가경찰 책임자는 공동의 경찰활동이 필요할 경우 국가경찰 책임자의 지휘 하에 임무를 수행하게 된다는 것을 협약의 내용에 명기하고 서명한다.
- 국가경찰은 도난차량, 현상범 등에 대한 정보를 제공하고, 자치경찰이 의심되는 피의자, 도난차량 등을 발견하게 되면 반드시 국가경찰에게 이 사실을 보고해야 한다.
- 도로교통 관리, 음주운전자 통제 등 공동으로 임무를 수행하는 상황에서 국가경찰 책임자와 자치경찰 책임자는 사전에 어떤 방법, 절차로 공동협력을 해야 할 것인지 결정해 두어야 한다.
- 현 협력협약의 내용과 추진상황에 대한 평가를 위하여 임명도지사와 시장은 매년 회의를 개최하며, 이에 대한 내용을 필요시 검사에게 제출한다.

다. 자치경찰과 국가경찰간 협력활동

1) 공동경찰권의 사용

중앙정부 차원에서 경찰권 법령을 제정할 수 있는 수상, 장관, 임명도지사, 민선도지사, 시장 등은 경찰권한의 수행을 규정함에 있어서 서로 협조하거나 공동경찰령을 제정하게 된다.

예를 들어 수상이 전국 차원의 경찰령을 제정한 후에 임명도지사, 또는 민선도지사, 시장도 동일한 내용의 경찰령을 발할 수 있다. 이때 수상이 제정한 법령 보다 더 제한적인 경찰령을 제정할 수 있다. 이것을 일반행정경찰권의 일치(*concours de polices administratives générales*)라고 한다. 즉, 상급행정청의 경찰령 범규정 범위를 월권하는 경찰법규를 제정할 수 없기 때문에 관할행정구역 내에 적용하기 위하여 지역적 상황을 고려하여 동일한 법적 취지와 규정 하에 보다 제한된 범위의 경찰령을 제정함으로써 상급 및 하급 행정청의 일관된 경찰권 법규명령으로 제정되어야 한다는 의미이다.

2) 경찰권의 협력적 배분 활용

국가경찰과 자치경찰은 경찰권을 행사함에 있어서 법령의 권한배분 원칙에 따라서 임무를 수행하게 된다. 예를 들면, 공공도로 상의 교통경찰권은 도 수준에서 배분되어 있는데, 우선 임명도지사는 국가를 대표하여 도심지 외곽의 국도 상에서 공공안전 확보 및 유지에 필요한 조치를 취할 수 있는 경찰권을 갖는다. 그리고 도심지 외곽의 도자치정부 관할 도로상의 교통업무 처리책임은 도단위의 법인격체를 대표한 도자치정부의 장인 민선도지사의 경찰권에 귀속되어 있다. 기초자치정부의 장인 시장은 기초정부의 이름으로 관할도로(voies communales)상과 도심지 내 도 자치정부의 관할도로, 국도 등의 일부에 적용되는 경찰권 법령상의 제한조치를 제정할 수 있다(Chapus, 1996:650).

3) 경찰시설의 공동사용

프랑스는 몇 년 전부터 국가경찰과 자치경찰이 동일한 건물을 사용함으로써 공조체제를 물리적 차원에서부터 시행하도록 추진해 오고 있다. 현재 국가경찰과 같은 건물을 사용하는 자치경찰은 3개 지방정부로써 파리 일드프랑스 지역 내 생그라티앵(Saint-Gratien)시, 아쥬드(Agde), 우와피(Woippy) 등이다.

4) 국가경찰의 교육, 훈련 지원

여러 기초정부에서는 군경찰과 지방공무원전국교육원(Centre national de la fonction publique territoriale, CNFPT)과 협약을 맺고 이 교육원 교육 프로그램의 하나로 신규 자치경찰공무원의 적응교육에 국가군경찰이 자치경찰의 이론과 실기교육에 참여협조하도록 했다. 이와 같은 협력관계의 발전을 통하여 국가군경찰의 기본임무인 인명과 재산을 보호하는 등의 경찰활동을 더욱 효과적으로 시행하고 있다.

라. 자치경찰 상호간 협력

자치경찰간의 협력관계를 구축할 수 있는 근거는 지방자치법전 제2212-9조에 근거하

고 있다. 예를 들면, 하나 이상의 기초자치정부는 특별한 시위, 또는 문화적, 유희적, 운동행사 성격의 경우, 대규모의 인구집중이 발생됨으로써 질서유지를 위한 경찰력이 상당수 필요할 경우, 아니면 자연재해가 발생하여 인접 또는 동일한 도지역 내에 있는 기초자치정부들은 공동으로 특정된 기한 동안 일부나 전체 자치경찰의 지원이 필요할 때 이를 국가 대표자인 임명도지사에게 요청할 수 있다. 또는 사전에 기초자치정부 상호간 자치경찰력의 협력체제를 구축할 수 있는데, 이때는 반드시 임명도지사에게 통지해야 한다.

마. 국가적 차원의 자치경찰자문위원회 운영

1999년 자치경찰법 제정 이후, 내무부장관 산하에 자치경찰의 조직과 기능에 대한 통일된 기준을 제정하고, 자치경찰 관련 문제에 대한 사전의견 수렴 및 자문을 하는 자치경찰자문위원회(Commission consultative des polices municipales)를 설치, 운영하고 있다(지방자치법전 제L.2212-7조).

1) 위원회의 구성

지방자치법전 시행령 제R.2212-3조와 R.2212-4조에 따라, 자치경찰자문위원회는 8명의 시장과 국가대표로는 내무부, 법무부, 국방부, 건설교통부, 해외영토부 등 8명의 대표가 참여하고 있다. 즉, 자치경찰자문위원은 관계 부처장관과 지방정부연합체에서 대표로 선출된 위원들이 6년의 임기로 임명된다. 자치경찰의 책임자인 시장 대표가 1/3, 국가대표 1/3, 자치경찰공무원 노조대표 1/3로 총 24명으로 구성된다.

시장대표의 경우 주민 3,500명 이하의 시장 2명, 3,500명에서 2만 주민의 기초정부 시장 2명, 2만~10만명 주민의 기초정부 시장 2명, 10만 주민 이상의 기초정부 시장 2명 등 규모별 구분에 의한 대표시장이 6년의 위원임기를 갖고 참여하고 있다.

또 다른 8명의 경우 각 자치경찰공무원 노조를 대표하는 위원들인 바, 이러한 자문위원회의 모든 위원임명은 내무부장관령에 의해서 공식적인 임명절차를 거치게 된다. 각 분야의 대표자로서 공식적으로 6년의 임기를 가지며, 대리인을 지명하여 운영하고 있으

며, 자문위원회에서의 결정사항은 비공개를 원칙으로 하고, 경비지급은 실비보상을 원칙으로 한다.

위원장은 그 가운데 선출된 시장 중에서 맡고, 표결 시 가부동수일 경우 의결권을 가진다. 위원회는 위원장의 소집 요구나 과반수 위원의 서면요구로 소집되며, 위원장은 위원회 회의일정과 내용을 결정한다.

2) 기 능

자치경찰자문위원회는 내무부장관이 자치경찰서에 대한 조직 및 기능을 감독, 확인하는 경우 사전의견을 제안할 수 있으며 자치경찰과 관련한 경찰복장의 통일, 장비, 자치경찰 차량 등 자치경찰 관련 법률 및 시행령 제정에 있어서 사전의견을 제안한다.

바. 자치경찰에 대한 감독

1) 내무부장관의 자치경찰에 대한 감사

내무부장관은 도지사, 지검장 및 시장, 또는 자치경찰자문위원회와 협의 후 자치경찰 조직과 기능에 대한 감사를 결정할 수 있다. 감사는 국가감찰기관(경찰청 감사실)에 의해 이루어지며 감사결과는 관련 시장, 임명도지사 및 지검장에게 통보하게 된다.

내무부장관 이외에도, 국가대표인 임명도지사, 또는 검사의 요청에 의해서도 해당 자치경찰에 대한 감사가 이루어질 수 있으나 이때에는 자치경찰자문위원회가 결정한 감사방식과 절차 등에 따라 이루어진 것이 된다(지방자치법 제2212-8조).

2) 국가의 대집행권

감독당국으로서 내무부장관은 임명도지사로 하여금 대집행권(pouvoir de substitution d'action)을 행사할 수 있다. 즉, 한 기초자치정부 내에 질서유지에 필요함에도 불구하고 관할 시장이 아무런 결정을 하지 않았을 경우, 내무부장관은 임명도지사로 하여금

법에 근거한 직권으로 시장을 대신한 필요 경찰령을 발하고 적절한 조취를 취할 수 있다. 이때 시장을 대신하여 기초정부 이름으로 조치를 취하는데, 도 자치정부에도 동일한 절차가 행사될 수 있다.

3) 임명도지사의 총괄지휘권

지방자치법전 L2212-9조, L2215-1조에 따르면, 국가의 대표자인 임명도지사는 법률 집행과 정부의 결정이 도행정단위에서 잘 적용되고 있는가를 감시, 감독하는 권한을 갖고 있다. 만일, 기초자치정부의 행정영역을 넘어서는 광역적 차원에서 질서유지가 위협받을 경우 임명도지사는 시장을 대신하여 경찰권을 행사할 수 있다. 비상시, 공공질서, 위생, 평온, 안전에 대한 침해가 있고, 임명도지사가 자체 경찰력만으로 목적을 달성할 수 없을 경우, 도내 모든 자치경찰의 자원, 서비스의 동원 및 필요한 수단에 대한 명령권을 갖고 있기 때문이다.

즉, 1982년 이전까지는 임명도지사가 단독으로 소지하고 있던 도단위 지역에서의 경찰권이 1982년 지방자치 실시 이후 도 단위에서 행정경찰권이 이분되어 임명도지사와 민선도지사가 배분하여 갖고 있게 되었다. 그러나 여전히 임명도지사는 국가의 이름으로 경찰권을 행사하기 때문에 가장 중요한 행정경찰권자(*autorité de police*)의 지위를 갖는다.

4) 사법경찰권에 대한 감사의 감독

사법경찰기능과 관련해서 자치경찰은 항상 임명도지사 이외에도 관할지역의 감사에게 범죄발생 상황 등에 관련한 모든 사법경찰 활동을 보고하고 지시를 받는 위치에 있게 된다. 즉, 자치경찰은 본인이 인지한 모든 중죄, 경죄 또는 경범죄를 국가사법경찰관을 경유해서 관할감사에게 즉시 보고하는 것이 의무이다.

IV. 자치경찰 사례

1. 파리 근교 뇌이(Neuilly sur-Seine)시의 기초자치경찰

가. 뇌이시 기초자치정부 개요

뇌이시는 파리지 중심으로부터 8km 떨어진 곳에 위치한 파리주변 기초자치정부로써, 관할행정구역의 면적은 375ha이고 이중에서 녹지면적은 28ha를 자치하고 있다. 뇌이시는 오드센드 도지역에 속하며 가장 최근 통계(1999년)에 따르면 주민은 6만 3천명이다. 뇌이시는 주로파리 시내에서 직업을 갖고있는 직장인의 거주지역으로 주목을 받고 있는 발전하는 기초자치정부이다.

시의회는 45명으로 구성되어 있으며, 시장(Louis-Charles BARY)은 도자치정부의 부지사의 한 사람이며, 총 13명의 시의원에 부시장직을 맡고 이중에서 11명의 부시장이 시장으로부터 각 시행정 분야별 권한위임을 받아 사무책임을 담당하고 있다. 자치경찰권에 대해서도 뇌이시 시장이 부시장의 하나인 시의원에게 일부 위임을 하고 있다. 특이한 사실로는 현재의 내무부장관이 뇌이시 부시장의 한 사람으로 겸직하고 있다.

나. 뇌이시의 기초자치경찰 조직

뇌이시의 관할구역을 담당하고 있는 국가경찰은 150명이고, 뇌이시 자체적으로 조직, 운영하고 있는 자치경찰은 36명이다³²⁾.

1) 조 직

1991년 창설된 뇌이시 자치경찰은 시장 직속 하에 36명이 2개 팀으로 구성되어 있고, 공공건물 및 학교건물 경비를 담당하는 안전보조원(agent de sécurité) 9명이 있다. 행정조직 상 뇌이시의 국가경찰서와 독립적인 위치이지만 기초정부가 자치경찰관을 임명

32) 2004년 5월 21일 현지방문 수집자료 및 뇌이시 안내책자.

함에 있어서 관할지역 내 검찰로부터 검증을 받아야 한다.

뇌이시 자치경찰의 근무시간은 보통 월요일부터 금요일 7시30분~오후 9시, 토요일은 10시~오후 8시, 일요일은 9시~오후 7시까지 근무시간으로 하고 있다.

2) 권한 및 임무

뇌이시 자치경찰의 주임무는 국가경찰과 협력하여 인명과 재산의 보호뿐만 아니라 프랑스 형사소송법 제21조2에 근거한 사범경찰임무로써 발생한 경죄, 중죄 등 모든 범죄에 대한 보고를 한다.

자전거, 스쿠터, 자동차 등 기동성을 확보하기 위한 장비를 활용하여 관할지역 순찰, 주차장 감시, 교통통제, 공공도로 상의 장애물 제거, 노약자 보호활동 등 다양하다.

자치경찰이 보다 자유롭게 현장에서의 경찰활동을 확보할 수 있도록 자치경찰장의 지휘를 받는 안전보조원으로 하여금 학교, 공원, 시청사 등 공공시설물 보호임무를 수행하고 있다.

<그림 13> 뇌이시 자치경찰의 장비 및 관할구역 내 자전거 순찰활동



3) 2002년 3월 18일 안전에 관한 법률

이 법률에 근거해서 자치경찰의 권한이 확대되어, 교통관련 모든 위반사항 및 속도위반 통제, 음주운전 측정, 불법주차 견인 등에 대한 조사와 처벌권을 부여하고 있다. 또한 운전면허증과 자동차 등록서류 관련정보 등의 지원을 받을 수 있게 되었다.

다. 뇌이시 내의 국가경찰 조직

뇌이시에 배치되어 있는 국가경찰 인력은 150명으로 2개 조직(치안 및 공공질서 전담팀, 범죄수사팀)으로 나뉘어 뇌이시 경찰서장의 지휘를 받으며 지역 치안유지를 위해 24시간 근무를 하고 있다.

1) 치안 및 공공질서 전담팀

치안 및 공공질서 전담팀은 국가정복경찰 전체가 소속되어 있으며, 이외에 민간복장의 범죄수사를 담당하는 1개 반이 포함되어 있다.

기본적으로 4개 반이 주·야간 교대근무를 하면서 긴급출동 및 구조, 공공지역 순찰과 치안질서유지, 교통안전 확보 등의 임무를 수행하고 있다. 또 다른 4개 반은 범죄발생 가능지점을 중심으로 기동순찰 활동을 하며, 장비로는 순찰차 이외에 때로는 1개 반으로 자전거 순찰업무를 수행한다. 공공질서 전담팀에 배치되어 있는 범죄예방팀은 지역 내 범죄퇴치를 위해서 주야 현장범죄 소탕작전을 수행한다.

2) 범죄수사 진압팀

범죄수사팀은 형법상의 범죄발생 시 피해자로부터의 신고접수, 사법경찰 기능 수행을 위한 현장조사 및 탐문 범죄수사, 범인색출, 증거수집, 검사 및 초동수사판사와의 사법연계 기능 수행 등 다양하다.

사법경찰 기능을 담당하는 경찰관은 9명의 사법경찰관과 7명의 사법경찰리가 있다.

현행범수사 등 사법경찰기능은 국가경찰 내 범죄수사팀의 주요 기능이다.

라. 뇌이시 내 국가경찰과 기초자치경찰의 공조활동

1) 시장이 주재하는 지역안전위원회 운영

뇌이시는 시장을 중심으로 관할지역 내 교육행정기관 대표자, 국가경찰관, 소방공무원 등으로 구성된 지역안전위원회 회의를 정기적으로 개최하여 학교지역을 정점으로 한 범죄예방과 교통안전 등에 관한 문제해결을 해가고 있다.

2) 주민안전 및 자치경찰 담당 부시장과 시민의 대화

뇌이시는 부시장으로 하여금 지역주민의 안전과 자치경찰 업무를 책임지는 부시장으로 하여금 매주 수요일 오후 시청에서 항상 지역주민이 요구하는 민원처리 등을 위해서 근무하고 있다.

3) 도자치정부의 재정지원

도자치정부는 중·고등학교 지역을 중심으로 비디오 감시 카메라 설치를 위한 재정 지원 등을 제공하고 있다.

4) 국가경찰과 자치경찰의 업무분담

○ 신고 후 긴급출동

시민이 112 또는 17의 번호로 경찰출동을 요구하는 긴급요청 전화는³³⁾ 직접적으로 도지역을 총괄하는 국가경찰본부로 연락이 되고, 곧 바로 관할지역 모든 경찰에게 무전기로 경고하게 되고 관련구역 가까이 순찰하는 국가경찰과 자치경찰은 곧 바로 현장에 출동하게 된다.

33) 신고전화 17, 112 또는 핸드폰 0155620720을 통한 긴급출동.

○ 지역순찰 및 질서유지 확보

국가경찰은 자치경찰과의 긴밀한 협력 하에 도보순찰, 차량순찰, 자전거 순찰을 통해서 지역 내 어느 곳이나 경찰이 항상 순찰을 하면서 질서유지 및 치안확보를 한다.

○ 지역사회 경찰활동 및 교통사고예방

국가경찰이 순접촉과 대화를 통해서 지역내 치안상황을 확보하고 정보를 교환함으로써 범죄발생 순찰활동을 하면서 지역주민, 거주지 경비원, 상인, 학교장 등과 문제점을 사전에 제거하도록 노력한다.

학교지역 통학시간에 항상 2명의 경찰관을 배치하여 어린이, 청소년을 위한 일상적인 교통사고 안전대비 활동을 하고, 청소년 상습절도, 마약, 학교폭력 등의 예방에도 주의를 기울이고 있다. 특별히 장애인, 노약자를 위한 안전활동 등도 수행한다.

어린이집과 초등학교 지역의 등하교 시 교통정리 및 감독은 자치경찰의 임무이고, 국가경찰은 중고등학교에서 등하교 시 교통안전 및 주차정리 등 업무분담을 하고 있다.

도로교통 안전을 위해서는 속도위반에 대한 통제, 운전 중 핸드폰 사용, 음주운전 검사, 안전띠 착용 등을 중심으로 국가경찰과 자치경찰이 공조활동을 수행한다.

○ 범죄 사전예방 활동

지역내 국가경찰과 자치경찰이 공동으로 범죄발생 가능지역에 대한 일상적 순찰 활동 뿐만 아니라 국가경찰이 작성한 범죄발생 예상지역에 관련한 정보를 매일 자치경찰에 제공하고 있으며, 범죄소탕을 위한 정기적인 작전정보 및 각종 안전문제에 관한 정보 등을 교환함으로써 협력적 보완체제를 유지하고 있다.

2. 자치경찰이 없는 기초정부에서 국가경찰의 역할

자치경찰조직이 없는 기초자치정부에 대하여 국가경찰이 치안서비스를 제공할 경우, 주민이 1만 명 이상이 되는 곳이다. 기초의회의 동의를 받아 장관령으로, 또는 기초의

회가 반대하는 경우에는 중앙정부의 국무회의 결정에 따른 정부령 제정으로 기초정부 내에서 국가경찰이 경찰권을 행사하도록 한다(1995년 1월 21일 안전에 관한 법 제8조).

이때 시장의 경찰권은 임명도지사에게 이양된다. 즉, 기초정부 내에 자치경찰 대행임을 수행하는 국가경찰의 경우는 지휘권이 임명도지사에게 있는데, 특히 사람들의 대집회와 군중시위, 소요, 공공장소에서의 폭동 야간소요 등 공공의 질서와 평화유지를 위한 조치를 결정할 때 더욱 국가대표자에게 경찰권이 양도된다. 반면, 일상적인 모임인 시장, 전통행렬, 상설장 등과 이웃소음 등에 대해서는 여전히 기초정부의 시장이 일반적인 행정경찰권을 행사하고 이의 명령에 따라서 국가경찰이 자치경찰의 역할을 대신한다.

3. 파리시 사례 : 국가경찰에 의한 자치경찰업무 대행

파리시는 공식적인 자치경찰조직이 없고, 대신 자치경찰권은 파리시장과 파리시 국가경찰도지사(préfet de police)가 공동으로 갖는다(지방자치법전 제 L.2512-13, 14조). 파리 경찰도지사는 파리 시장을 대신하여 자치경찰권을 집행한다. 따라서 경찰도지사는 파리시의 교통질서, 주차질서, 건축물 관련법규 등 특정분야 행정경찰 기능을 수행한다. 또한 경찰도지사의 권한은 파리시뿐만 아니라 파리시를 중심으로 한 광역권을 포함하는 경찰권을 행사한다. 경찰도지사는 파리시를 포함한 8개의 도지역을 동시에 관할하는 지역방어 책임자이기도 하기 때문이다.

경찰도지사는 자치경찰 책임자로서 파리시의회의 회기에 참석하여 파리시 의원들의 질문에 답하거나 시의회에서 결정된 자치경찰권을 집행할 의무가 부여되어 있다. 반대로, 경찰도지사의 요청으로 파리시의회 또는 각 구의회가 소집되어 자치경찰권과 관련된 자치법규 등을 제정할 수 있다(지방자치법전 제 L. 2512-6조). 파리시의회는 경찰도지사에 대하여 자치경찰 기능 수행에 대하여 '특별'예산을 지원함으로써 경찰청장은 자율적인 예산운용 권한을 행사한다. 결과적으로 파리시 국가 경찰청의 전체예산 중 45% 정도를 파리시정부가 지원한다. 2001년도에 파리시정부가 파리시 경찰청에 지원한 예산은 약 1,280,000,000 프랑 정도였다.

이와 별도로 파리시정부는 2001년부터 21,000,000프랑의 예산을 지출하면서 500여 명

의 시정부 안전요원을 채용하여, 파리시 전체 700여 개 학교주변의 안전, 주차질서, 교통사고 예방 등 파리시민을 위해 활용하고 있다. 이를 위하여 파리시 행정부 내에 이러한 자치경찰권을 관장하는 국을 설치, 운영하고 있으며, 파리시의원 중 부시장인 시의 원에게 파리시장의 자치경찰권한을 일부 위임하여 시정책을 추진해 가고 있다.

파리시장의 자치경찰권한은 1986년 12월 29일 법에 의해서 꾸준히 확대되어 왔으며 (동법 제9조 참조), 자치경찰 분야의 사무에 대해서는 파리시장이 공공도로의 안전과 질서유지를 책임지기 위한 교통순환, 주차, 거리매춘의 금지 등 파리시민을 위해 시장령으로 필요한 행정적 조치를 취하고 있다. 한편, 파리시의 공원과 산책로 보호 및 관리 규정 그리고 공동묘지 관리규정 등을 집행하는 파리시 공무원은 범죄발생 시 이에 대한 조치권한도 갖고 있다. 이 경우 자치경찰이 아닌 파리시 일반공무원으로서 특수사범경찰 기능을 수행하기 때문에 검사의 사전동의가 있어야 하고, 선서를 해야 한다.

최근 3년 정도 파리시정부가 파리시 경찰청과 파리시 안전확보협약(contrat local de sécurité)과 같은 공동협력정책을 적극적으로 추진함으로써, 이러한 노력의 결과 2002년 1월부터 2003년 상반기까지의 상황을 보면, 범죄율이 9.4% 이상이나 줄었으며, 심지어 공공장소에서의 범죄율은 17% 이상 감소된 것으로 나타났다³⁴⁾.

34) 파리시정부 시민안전에 관한 보고서, 2003년.

제3장 스페인 자치경찰제도

I. 정치행정체계와 경찰조직체계 개요

1. 정치행정체계

가. 통치체제

스페인은 합헌군주형 민주공화국으로써 상하원 양원제 의회제도를 갖고 있다. 국가원수인 국왕은 후안 카를로스(Juan Carlos I)로 왕권으로 수상임명, 군대통솔권이 있으나 실질적으로는 국민의 직접투표로 선출된 수상에게 모든 권한이 위임되어 있다.

호세(Jose Maria Aznar) 현 수상은 중도 보수성향을 표방하는 국민당 출신으로, 행정부를 통치하고 외교, 국방 등 국내외 정책을 총괄책임지며 정부대표로써 의회에 출석 보고한다.

입법부를 대표하는 하원은 4년 임기로 350명, 상원은 4년 임기로 259명으로 구성된다. 의회의 권한으로는 중앙정부 예산심의 의결권과 정부 불신임권을 행사할 수 있다.

사법부는 사법부총평의회가 최고책임기관으로 대법관 임명제청 및 법관임명 등의 권한을 행사한다. 법원조직은 대법원, 국가 고등법원, 지역 고등법원, 주 고등법원, 지방법원으로 구성되며 3심제도를 운영하고, 군사재판은 분리하고 있다.

독립기관으로 위헌법률소송, 중앙정부와 지방정부간 관할권 분쟁을 판결하는 헌법재판소가 있다.

나. 지방자치제도

스페인은 이탈리아와 함께 지역중심의 자치제를 갖는 지역형 국가(regional state)이다.

즉, 단일국가로서 중앙집권 국가도 아니고, 연방제 구조를 갖고 있지 않지만, 자치분권을 통한 지역중심의 연방제 형태에 가까운 지방자치를 실시하는 국가이다.

2003년 현재 총면적 505,957 km²의 스페인 인구는 4천 111만 명(81명/km²), 수도는 마드리드(2백 82만명)이고, 주요 도시로는 바르셀로나(1백 45만명), 발렌시아, 세비야, 사라고사 등이 있다. 총면적에 대한 인구분포를 보면, 도심지역에 총인구의 78%가 거주하고 농촌지역은 22%의 인구가 거주하고 있다. 인종은 스페인인 74.4%, 카탈루냐인 16.9%, 갈리시아인 6.4%, 바스크족 1.6%, 기타 0.7%로 구성되어 있다³⁵⁾.

1) 자치주 구성 역사

스페인은 1936년 이후, 프랑코 독재를 벗어나 1978년 12월 국민투표로써 현행 헌법을 확정하고, 처음으로 자유선거가 1977년 6월 15일에 이루어지면서, 국가주의와 지역주의를 표방한 정당들이 표면화 되었다. 1975년 프랑코 체제의 종언 후에 민주국가의 건설을 지향한 이 헌법은, 스페인의 국가로서의 통일성을 전제로 하면서도 각지의 독자성을 존중하고 있는 것이 특징이다. 구체적으로는 민족·문화적인 정체성이나 경제적인 공통성의 존재 등에 따라 지역 주민들이 새로운 광역적인 정치·행정단위인 자치주(Comunidad autonoma)를 창설할 수 있도록 하였다. 특히, 카탈로니아와 바스크 지방에서 선출된 국회의원들이 나오면서 자치권 요구가 정치적으로 제도화 되었다. 중앙정부가 이미 1977년과 1978년 사이에 공포된 왕칙령(Royal Decree-Laws)에 근거하여 이러한 지역의 자치권을 인정해 왔었으며, 그에 대한 헌법의 공식적 확인절차라고 할 수 있다.

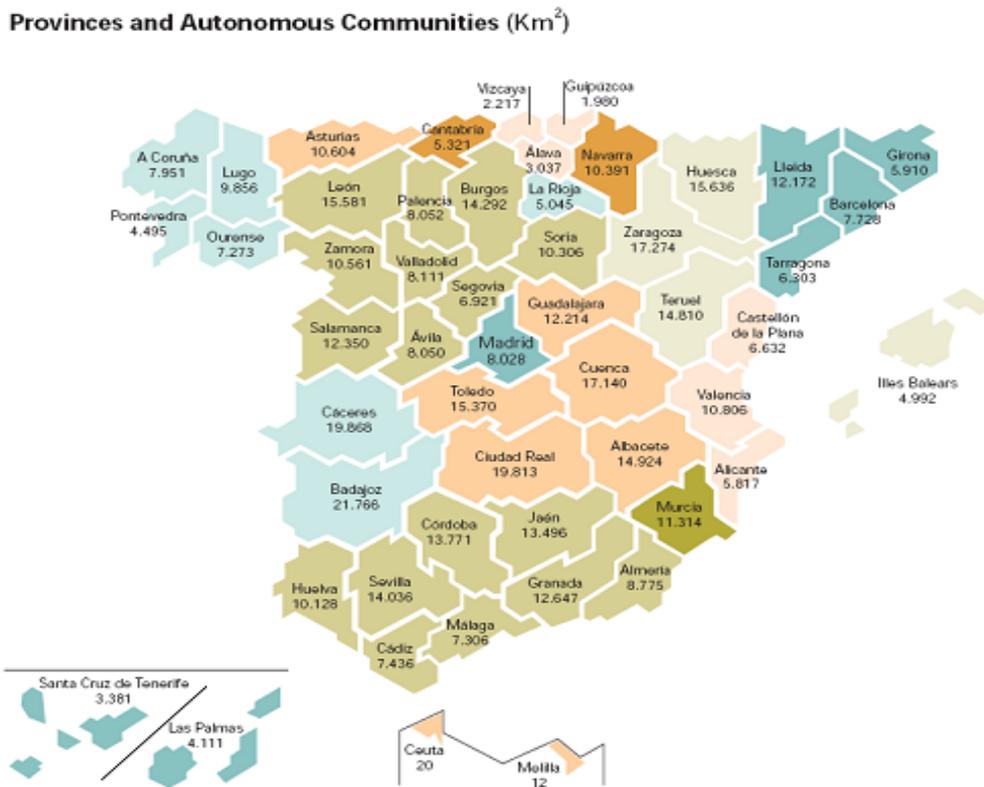
헌법은 자치주가 행사할 수 있는 권한(스페인 헌법 제148조 제1항)과 국가가 배타적으로 가지는 권한(동법 제149조 제1항)을 각각 정하고, 자치주의 구체적인 권한은 각기 자치현장으로 정한다. 이렇게 자치주정부의 자치권 인정에 따라서 중앙정부와 각 자치주 간 기능재배분과 그에 따른 인력배분이 시행되었다. 그 결과, 1978년과 2001년 사이

35) 스페인, 중앙정부 내무부 경찰총국(Direccion General de la Policia del Ministerio del Interior), 스페인 국가경찰 조직과 기능(Estructura y Funciones Fuerzas Cuerpos de Seguridad del Estado) 브리핑 자료, 2004.

에만도 1,749건의 「기능·인력이양 왕령(Royal transfer decrees)이 승인, 시행됨으로써 약 80만 명 이상의 공직자간 인력이동이 발생하였다.

2) 지방자치 계층구조

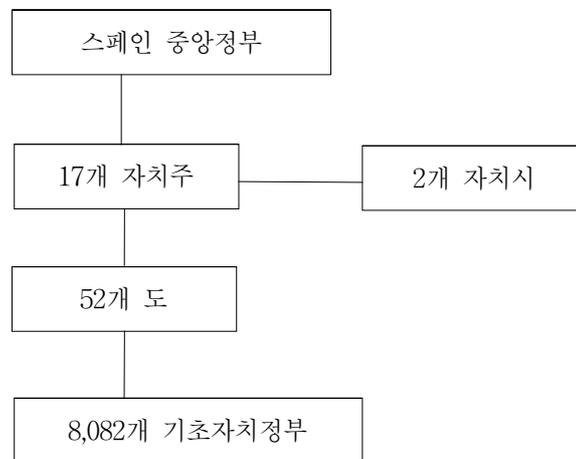
<그림 14> 스페인 52개 도(provinces)와 17개 자치주(색갈별) 행정영역 및 면적



단일국가지만 헌법 제2조에 하위 정부체제(sub-national governments)로서 “지역(region)의 자치권”을 인정하고 3계층제로 구성되어 있다.

- 자치공동체로서의 지역정부 17개 자치주(comunidad autonóma, autonomous communities, region), 2개 자치시(Ciudades Autonomas)
- 52개 도(provincias, provinces)
- 8,082개 기초자치정부(municipios)

<그림 15> 스페인의 자치계층 구조



다. 자치계층구조

1) 17개 자치주(self-governing communities 또는 regions, comunidades autonomas)

① 헌법 제151조에 근거한 지역자치권

- 1978~1983년 사이에 설립된 17개 자치지역정부의 자치권은 규모와 재정력 등의

차이에 따라서 서로 다양하게 나타남

- 가장 지역자치권이 강한 지역정부들은 주로 Basque, Catalonia, Galicia, Andalucia 지역
- 지역의회의 자치입법권(Statute of Autonomy, Estatuto)은 헌법 제148조와 제149조에 근거하고 있음

② 기관구성

- 자치권을 가진 지역정부는 기관통합형 또는 내각책임제 형태를 갖고, 지역주민의 보통선거에 의해 선출된 단원제의 자치주의회와 지역의원이 선출한 주지사가 지역정부의 집행부를 구성·운영한다.
- 자치주의회(Regional Parliaments, Asamblea Legislativa)는 헌법과 국회가 정하는 법률(Ley Orgnica)하에서 주 영역 범위 내에 영향을 미치는 입법권을 행사한다. 자치주정부의 예산안을 심의 의결하고 국가법률 집행을 위한 입법지원을 한다. 의회는 광역 자치정부의 관할구역을 선거구로 하여 선출되는 임기 4년의 의원들로 구성하며, 의원 정수는 자치주에 따라 최대 135인에서 최소 33인까지 다양하다.
- 주지사(Presidente de la Comunidad Autonma)는 자치주의원 중에서 선출되며, 임명은 국왕이 한다. 자치주의 행정부 수장으로써 집행부 구성, 행정입법명령(Decretos)의 제정, 정책계획안 확정 및 집행, 그리고 자치주를 대표한다.
- 정부회의(Consejo de Gobierno)는 자치주지사가 임명한 각부 장관들로 구성되며 주정부의 예산안 편성과 집행, 정책집행 및 고위공무원에 대한 임명권과 해임권을 행사한다.

③ 기 능

- 지역정부의 주기능은 헌법 제148조 제1항에서 총 22개 권한을 규정하고 있다 : 주정부의 기구, 주내 기초 자치정부 경계의 변경, 국가의 법률로 정하는 범위 내의 주내 지방기관에 관한 국가행정의 역할, 주의 영역, 도시, 주택 정비, 주내의 공공사업, 주내의 철도, 도로에 의한 수송, 산업활동을 수반하지 않는 피난항, 스포츠

이용의 향만, 공항시설 등, 경제의 전반적인 틀 가운데서의 농축산업, 산림의 이용, 환경보전, 주내의 용수, 운하, 관개에 관한 계획·건설·운영, 하천·호소에서 어업, 양식, 수렵, 주내에서의 건본시장, 국가의 경제정책에 따른 주내에서의 경제발전 촉진, 수공업, 주내의 박물관, 미술관, 음악원 등, 주의 문화유산, 문화·연구의 장려, 주의 공용어 교육, 주내의 관광 진흥, 스포츠와 오락의 적절한 이용 촉진, 사회부조, 보건·위생, (22)건물·시설의 경비와 보호, 조직법이 정하는 범위 내에서의 지방경찰에 관한 조정 등의 권한

- 자치주경찰과 관련해서는 동법 동조 제22호에 규정하고 있다.
- 중앙정부와의 권한배분 정의가 있는 기능 등에 대해서는 헌법재판소의 판례(법)로 구분
- 기초자치정부에 대한 지원 : 기초정부간 서비스 조정 및 광역행정 서비스 제공, 경제·기술적 원조와 협력지원

④ 중앙정부와의 관계

- 중앙정부가 임명하는 대표부(Delegacion del Gobierno, Delegate General)가 지역 내에서 국가의 지방행정청(regional offices)을 지휘하고 국가의 행정을 운영하고, 필요에 따라 자치주의 운영에 대한 지도·조정 등을 행한다.

2) 52개 도정부(provinces)

① 기관구성

- 정치적 목적 등에 의해서 1833년에 설치된 52개의 도는 지방의 단위계층 겸 중앙정부의 행정계층의 하나로 만들어져 현재는 중간자치정부로서 그 정체성과 행정적 기능이 약한 편임
- 도정부도 마찬가지로 기관통합형으로 기초정부의 지방의원들 중 선출된 의원들로

도의회(provincial assembly, diputacio provincial)가 구성되고, 도의원 가운데에서 집행부의 장(Presidente)을 선출하여 각 집행부의 책임자인 정무위원회(La Comisino de Gobierno)를 중심으로 도행정을 운영한다.

광역 자치정부의 의회는 기초 자치정부 의회 의원선거의 득표수에 비례하여 각 정당에 배분되는 의석수에 따라 기초 자치정부 의회 의원 중에서 선출되는 의원들로 구성된다.

따라서 광역 자치정부 의회 의원은 기초 자치정부 의회 의원을 반드시 겸하게 된다.

② 기 능

광역 자치정부의 사무·권한은 지방자치기본법 제36조에서 규정하고 있는

- 도정부는 주로 기초지방정부에 대하여 지원 및 보충, 업무조정 역할 등을 충실히 수행하고 있으며, 도정부의 기능은 주로 병원, 도정부 도로관리 등에 초점을 맞추어 업무를 수행하고 있다.
- 주로 기초지방정부 간의 협력, 조정관계의 역할을 담당하기 때문에 특히 재정능력이 부족하거나 경영능력이 부족한 시에 대해서는 법적, 경제적, 기술적 지원과 협력을 제공한다. 따라서 2개 이상의 기초자치정부 간 광역적 협력기능을 주도한다.

③ 중앙정부와의 관계

- 중앙정부의 입장에서 도를 대표하는 Deputy-Delegate(과거에는 Civil Governor)가 도 지역 내의 국가행정(노동분야, 경찰, 국도, 항구, 재정, 건강보험, 교육분야 등)을 지휘한다. 이들 광역자치정부 수준에는 중앙정부의 기관으로서 이전에는 민정장관(Gobernador Civil)이 있었으나, 지금은 이에 대신하여 중앙정부 대표부 지부(Subdelegacion del Gobierno)가 설치되어 있다.

3) 지방정부의 재정

기본적으로 지방정부가 의존하고 있는 지방재원은 주로 다음 3가지의 재원으로 되어 있다. 즉, 지역정부의 세원(regional taxation), 국가이전수입, 지역간형평기금이라고 할 수 있다. 반면, 기초자치정부의 주요 재원은 사업소세와 재산세, 사용료 및 수수료, 중앙정부의 포괄교부금, 지방채 등이 된다.

스페인에서 정부간 재정지출 배분비율을 보면, 중앙정부 58.1%, 자치주정부 28.2%, 기초정부 13.1% 등이다³⁶⁾.

2. 경찰조직체계

가. 경찰의 역사

1) 자치주경찰에서 국가경찰로의 통합과정

카탈로니아 지방이 스페인 역사에서 1690년 처음으로 전문직 경찰인력을 창설하게 되는데 이것이 현재의 모소스 에스콰드라(Les Mossos d'Esquadra) 자치주경찰이다. 1719년에는 군인복장의 경찰복을 착용하였으며, 1721년 12월 왕의 칙령으로 공식적인 인정을 받게 된다. 무기소지와 제복 입은 지방의 자치주 경찰로써 1721년부터 1868년의 기간동안 왕성한 활동을 보였으나 점차 나폴레옹의 유럽 및 스페인 침공으로 자치주경찰의 존재가 사라지게 되었다. 점차 국가가 중심이 되는 국가군경찰(Guardia Civil) 및 시민경찰(Milicia nacional)이 활성화되기 시작하였다.

시민경찰은 1808년부터 먼저 안달루치아 지방과 마드리드 지방의 도심지를 중심으로 범죄자 처벌과 일반시민 안전확보를 목적인 경찰력이 창설되었다. 지방경찰로 시작해서 국가경찰로 발전하는 과정에서 이미 1836년에는 경찰총감직 설치되었으며 근대국가의

36) 한편, 1999년을 기준으로 한 각 정부간 공무원 배분비율은 중앙정부 공무원 24.5%, 자치주정부 47.8%, 기초정부 23.8%, 대학교 3.9% 등으로 구성된 바 있다(2002년 스페인 내무부 보고서).

형성에 일조하게 되었다. 그러나 점차 신흥 산업계층에 적대적이 되어가는 시민경찰에 대한 정치적 배경으로 인하여 시민경찰은 그 존재가 없어지고 보다 확실한 국가군경찰(Guardia Civil) 시스템으로 대체되었는데, 이 국가군경찰은 프랑스의 군경찰(1791)을 모델로 하여 1844년 만들어졌었다.

국가군경찰은 1844년 3월 28일 왕칙령에 의해 창설되었으며, 1829년에는 해안과 국경을 감시하는 해안국경군(Carabineros de Costas y Fronteras)이 만들어져 피레네 지역의 국경에서 밀무역 감시 등의 경찰활동을 해 왔으며 이 군경찰은 1940년에 이르러 국가군경찰에 통합되기도 하였다.

도심지역의 경우에는 도시범죄를 퇴치하고 예방하기 위하여 점차 도시별 지방경찰이 만들어져 범죄업무과 관련해서는 민간경찰(la Vigilancia)이, 공공질서와 관련해서는 군대조직을 모방한 군경찰(la Seguridad)이 활동하고 있었다. 제2공화정 시대(1931-1936)에 와서 민간경찰은 도시지를 정점으로 경찰활동을 하는 지방경찰(Cuerpo de Policia Local)로 대체되었다.

2) 프랑코 독재시대(1940~1977)

내란으로 프랑코 총통 시대에는 1940년 3월 17일 법률을 제정하여 자치주경찰을 포함한 경찰병력을 통합하는 개혁을 단행하였다. 결과적으로 해안군경찰(Carabineros)이 해체되어 국가군경찰로 통합되어 경찰의 군대조직화로 유지하면서 다른 한편으로 특수경찰 형태의 육군소속 무장경찰(Cuerpo de la Policia Armada)을 창설하여 프랑코 정권에서는 모든 경찰인력이 소속 여하를 불문하고 군인의 지위를 유지한 상황이었다.

3) 1978년 헌법 수정 이후 경찰재조직

1975년 11월 프랑코의 사망으로 카를로스 왕이 다시 즉위하여 민주주의 제도를 부활시키면서 1978년 국민투표를 거쳐 헌법을 제정하게 되었다. 민주체제에 의한 자치주를 인정하게 되면서 경찰분야에서도 국가경찰에 대비되는 자치주경찰이 부활되기 시작하였다.

제1단계로 1978년 경찰재조직법에 따라 국가경찰은 국가간부경찰(Cuerpo Superior de Policia), 국가무장경찰(Policia Armada), 국가군경찰(Guardia Civil)로 재편되었다. 그리고 법률에 자치(주)경찰 보다 우선권을 갖는다는 점을 규정하기도 하였으나, 동년 제정한 형사소송법에서 사법경찰권의 자율적 행사와 관련해서 모순점을 드러내기도 한 바 있다.

1978년 헌법 제104조에서 "정부에 대해 책임을 지는 경찰의 주된 임무는 권리와 자유의 행사를 보장하고 시민의 안전을 지키는데 있다"고 규정하였다. 이는 경찰기관은 정부의 지휘 하에 공공의 안전을 보장하고 시민의 자유를 보호할 의무를 부여받음에 따라서 정부조직법에서 보다 구체적인 경찰기관의 공공안전 수행을 위한 임무와 원칙이 규정되었다.

4) 1986년 국가경찰조직법 이후

이후 1986년 3월 14일 새롭게 제정된 <국가안전경찰조직법>(이하 경찰조직법)에 근거하여 국가경찰, 자치주경찰, 자치경찰 등 경찰조직과 권한을 재정립하면서, 경찰은 국가의 안전을 위한 공공안전 서비스를 제공하는 기관임을 다시 확인하고 있다. 따라서 자치주정부는 과거에 존재하였던 주경찰제도를 부활하기 시작하였는 바, 카탈로니아 지방은 예전의 주경찰 모소스 에스콰드라(Mossos d'Esquadra), 바스크 지방의 주경찰 Ertzaintza를 비롯한 나바로 지방에서도 자치주경찰을 운영하고 있다.

1986년 3월 국가안전경찰조직법으로 제2단계 개혁을 거치면서 스페인은 현재의 경찰조직으로 재편되었다. 즉, 국가경찰간부는 새롭게 창설된 국가일반경찰(Cuerpo Nacional de Policia)로 통합되어 2만 명 이상의 시자치정부에 배치되었다. 또한 이 경찰조직법을 통해서 자치주정부의 직접적인 지휘를 받는 자치주 자체의 경찰인력관리를 공식적으로 인정하게 되었다.

나. 경찰의 종류

1986년 3월 국가안전경찰조직법(Ley Organica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

del Estado)에 의하면 기본적으로 공공안전에 관한 보장 임무는 국가에 있으며, 자치주와 지방정부는 이에 공동으로 참여할 의무를 가진다. 따라서 국가의 공공질서 및 안전 보장을 위한 공권력 기관은 국가에 속한 공권력기관(국가일반경찰, 국가군경찰), 자치주에 속한 공권력기관(자치주경찰)과 기초지방정부에 속한 공권력기관(자치경찰) 등 3가지 형태로 구분된다.

1) 국가일반경찰과 국가군경찰

스페인의 국가경찰은 경찰역사에 근거하여 국가군경찰(Guardia Civil)이 중심이었으나, 현대 민주국가들과 마찬가지로 내무부장관의 지휘를 받는 국가일반경찰(Cuerpo De Policia Nacional)이 조직됨으로써 2원체제로 되어 있다.

국가군경찰 보다 늦게 창설된 국가일반경찰은 5만 여명의 경찰공무원으로 새로 통합 구성된 국가경찰기관으로 내무부장관이 지휘한다. 국가일반경찰이 조직됨으로써 과거에 국가일반경찰에 파견되었던 국가군경찰들이 소속 군경찰로 원대 복귀하거나 또는 군인의 신분을 포기하고 일반경찰의 지위로 변경하여 오늘에 이르렀다.

2) 자치주정부경찰과 기초자치경찰

자치주정부 차원의 자치주경찰은 기초자치경찰 등 자치주 관할행정구역 내에서의 자치경찰에 관한 기본사항을 주정부 법률로 제정하고, 각 기초자치정부는 이에 근거한 기초자치경찰 업무를 수행한다. 또한 기초자치정부에서 주민의 안전을 지키는 기초자치경찰은 국가안전경찰조직법 제2조에서 규정하고 있다.

○ 현 황

스페인은 인구 1000명당 약 5명의 경찰인력 비율을 갖고 있고, 국가일반경찰은 45,362명의 인력, 국가군경찰은 2004년 현재 72,500명이다. 자치주경찰 인력의 경우는, 바스크 자치주는 7,500명, 카탈로니아 자치주는 현재 6,200명이지만 앞으로 1,400명 증가를 예정하고 있다.

II. 국가경찰제도

1. 1986년 경찰조직 근거법

가. 제정 목적

스페인 헌법 제104조에 근거를 둔 1986년 <국가안전경찰조직법>의 주요 목적은 국가경찰, 자치주경찰, 기초정부경찰 등 공권력적인 성격을 가진 경찰기관들에 대하여 법적인 근거를 둔 주요 운영지침을 제정하고자 하였다. 즉, 경찰조직법에서도 언급하고 있는 바와 같이, 시민의 안전을 지키기 위한 임무를 여러 공권력기관에 배분하는 일도 어려운 작업일 뿐만 아니라 국가 및 지방정부의 여러 공안기관이 서로 관련되는 분야이기 때문에 각 기관의 권한과 책임을 분명하게 할 필요성이 제기되었던 것이다. 따라서 이 조직법은 각 경찰기관의 행동원칙, 경찰공무원의 법적 지위, 징계규정에 관한 기준을 제시하고 있다.

나. 국가안전경찰조직법의 내용

경찰조직법은 기본원칙으로 시민안전을 위한 각 경찰기관 상호간의 협력뿐만 아니라 경찰활동의 조정, 협력을 의무적으로 규정하고 있다. 동법은 경찰관들의 정치적 중립성, 공평성, 차별금지 등의 행동원칙을 규정하고 있다. 또 동법 서문에서 특히 공권력을 통한 법적 통제력의 독점권을 사용함에 있어서 국민 개인의 자유를 최대한 보장하기 위한 법규준수 원칙의 중요성을 철저히 강조하고 있다.

치안서비스는 시민안전을 지켜야 하는 가장 기본적인 공공서비스의 성격을 갖고 있기 때문에 치안서비스를 제공함에 있어서 한 순간의 중단도 허용되지 않기 때문에 경찰공무원의 파업권 금지도 규정하였다.

피의자의 체포, 심문 시, 또는 공무상 비밀준수, 공무상 책임 등에 관한 경찰공무원의 직업적 윤리강령 등도 규정하고 있다. 또한 경찰공무원은 "법준수와 시민의 안전을 위

해서라면 근무 중이든 그렇지 않던, 모든 장소, 어떠한 시간을 막론하고 항상 최선을 다해 경찰업무를 수행해야 할" 의무를 갖는다고 규정하였다.

무기사용과 관련해서도 동법은 일반경찰과 군경찰 모두에 동일하게 적용되는 원칙을 다음과 같이 규정하였다. 즉, "합리적으로 판단해서, 경찰관 또는 제3자의 생명과 신체 전체를 위협하는 심각한 위험이 존재하는 상황이 발생하였거나 또는 시민의 안전을 해치는 심각한 위험을 방치하고 있는 상황"일 경우에 한해서 무기를 사용할 수 있다고 규정하였다.

다. 국가안전경찰조직법 상의 경찰공무원 임무

법규준수 상황의 확보, 시민안전과 재산의 보호, 공공시설의 보호, 국가요원의 보호, 질서유지 및 시민안전 회복, 범죄행위의 예방, 피의자 검거를 위한 수사, 범죄정보 처리 및 분석, 민간수사기관과의 협력 등을 경찰공무원의 기본임무로 규정하고 있다.

2. 국가일반경찰

가. 지위, 권한과 임무

○ 지 위

국가공무원으로서의 국가일반경찰 소속인력은 총53,736명으로 국가일반경찰 직(45,362명), 기술직(359명), 일반직 공무원(2,465명), 노무직 및 기타(3,776명) 등 내무부 소속 하에 있고, 내무부장관의 지휘를 받는다. 국가일반경찰의 활동영역은 주로 인구 2~3만 명 이상의 도심지역 치안, 교통 등을 담당한다. 국가경찰공무원은 노동조합 구성권을 가질 수 있으나 다른 일반 노동조합과의 연합은 금지되어 있다.

○ 국가일반경찰 계급

경찰계급의 구성은 총 45,362명으로 초급경찰(Policia, Oficial de Policia), 초급관리자(Subinspector), 중견관리자(Inspector, Inspector Jefe), 고위관리자(Comisario, Comisario Principal)의 계급체계 및 인력으로 되어 있다.

<표 5> 스페인 국가일반경찰 계급체계 및 인력 수

escala superior (고위관리자)	Comisario Principal	66명
	Comisario	375명
escala ejecutiva (중견관리자)	Inspector Jefe	2,445명
	Inspector	3,295명
escala subinspeccion (초급관리자)	Subinspector	3,892명
escala Basica (초급경찰)	Oficial de Policia	4,153명
	Policia	31,136명

○ 권한 및 임무

국가일반경찰의 주요 기능은 다음과 같다.

- 주민등록증, 여권 검사 및 관리
- 스페인 출입국관리 및 통제
- 외국인 망명자 관리법안 마련
- 국외추방, 국내송환, 이민관리
- 마약관련범죄 퇴치
- 국제경찰과의 협력

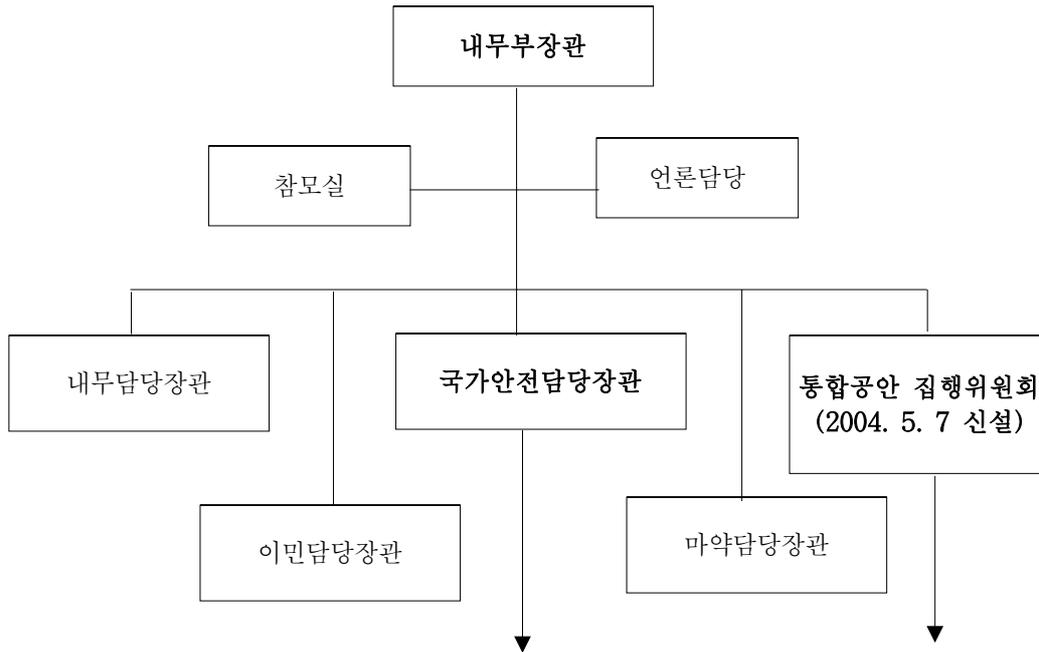
각 지방의 수도에서 행정경찰기능과 범죄수사 등 사법경찰기능을 함께 수행한다.

보통 검은 제복과 흰 셔츠의 복장을 착용하나, 공공건물이나 왕족, 정부요인 등을 경호하는 경우에는 푸른 군복을 입고 중무장을 한다.

나. 행정조직

스페인 중앙정부는 2004년 4월 17일 내무부의 국가안전 및 경찰업무 수행 조직을 개편하였는바 조직구성은 다음과 같다.

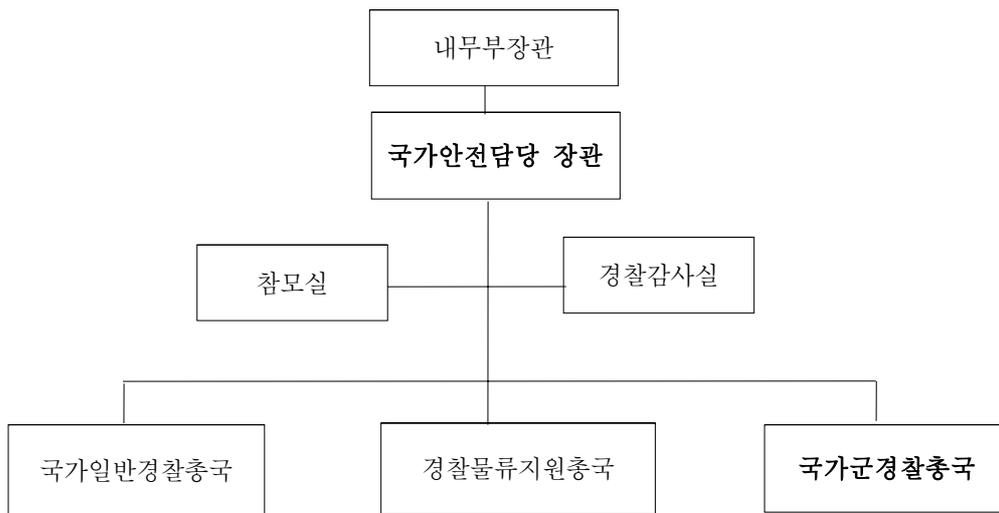
<그림 16> 2004년 스페인 내무부장관 산하 국가안전 및 경찰조직체계



통합공안집행위원회(Comite Ejecutivo Para el Mando Unificado FFCC)는 국가안전 담당장관을 의장으로 한 내무부장관 직속위원회로써 구성위원은 경찰총장(Director General Policia), 국가군경찰 총장(Director General Guardia Civil), 국가안전 군수총국장, 장관참모실장, 장관참모실 자문위원 등이며, 주요 역할로는 국가안전에 관한 정책수립 및 집행, 이에 대한 감독을 하며, 국제적으로는 국가간 경찰협력, 정보교환 등 정책수너부 역할을 수행한다.

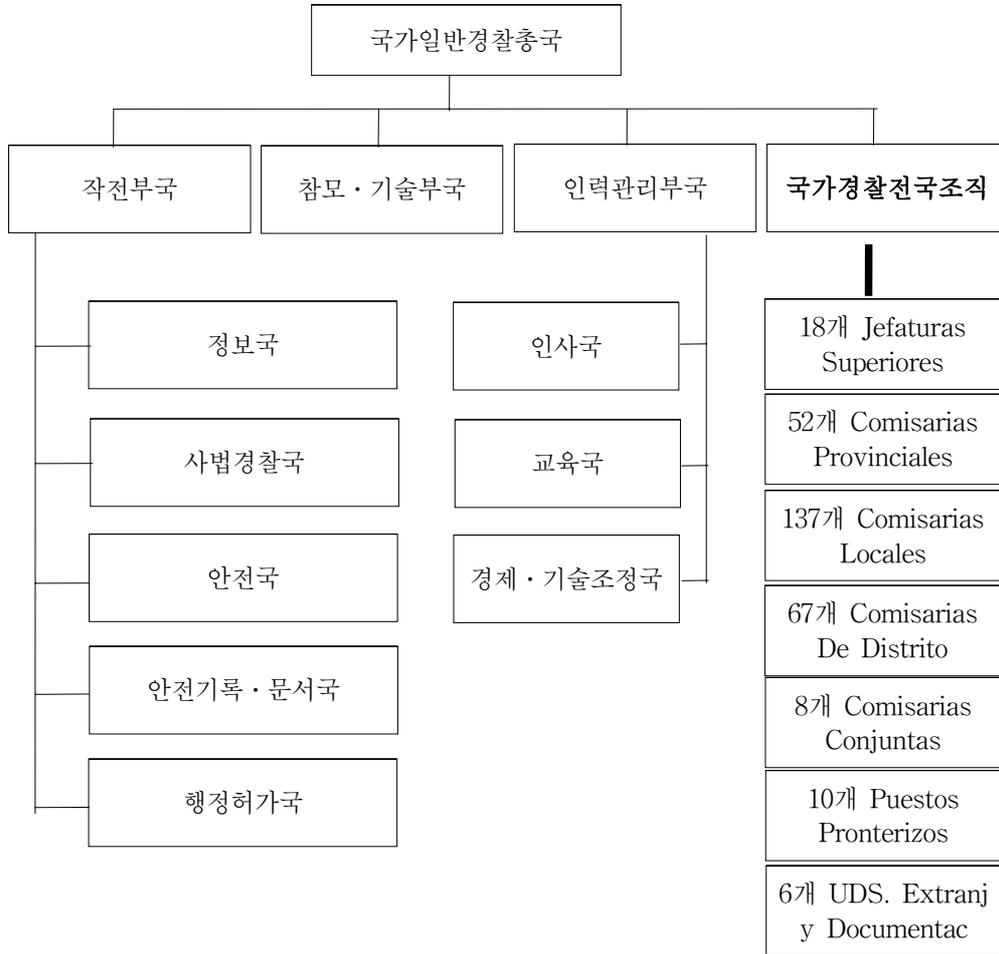
국가안전담당장관(Secretaria de Estado de Seguridad)은 내무부장관을 보좌하며 스페인 국가일반경찰과 국가군경찰을 총괄하는 각 경찰총국을 지휘하며, 국민의 안전보장, 개인의 자유보장 등 국민의 기본권 보장을 위한 사회질서 확보를 책임지고 있다.

<그림 17> 국가안전담당장관 지휘 하의 스페인 국가경찰 조직체계



위의 조직에서 살펴보는 바와 같이 일반적으로 경찰관련 기능에 있어서는 내무부 내 국가일반경찰총국(Direccin General De La Policia)이 국가의 일반경찰 업무를 총괄하며, 그 행정조직은 다음과 같다(시행령 제1449/2000).

<그림 18> 스페인 국가일반경찰 행정조직(총국) 및 전국조직체계



또한 국가일반경찰총국의 지휘 하에 전국적으로 배치되어 경찰활동을 수행하고 있는 국가일반경찰의 전국 조직체계는 다음과 같은 기능을 수행하고 있다(그림 18~19)³⁷⁾.

37) 스페인 내무부 설명자료 2004. 5.

<그림 19> 스페인 국가일반경찰의 전국조직체계 배치상황



○ 상급경찰청(Jefaturas Superiores De Policia)

18개 자치주 수도에 위치하여 관할 자치주에 속하는 도 경찰국의 업무를 총괄한다. 행정조직으로 감사관실, 경무관리관실, 보좌관실 등이 있다.

○ 도경찰청(Comisarias Provinciales)

자치주의 수도가 위치한 도를 제외한 52개 지역의 도청 소재지에 위치하여 농촌지역의 경찰서 등을 지휘한다. 도지사의 관리 하의 경찰국장이 직접적인 지휘권을 가지며, 관할 규모에 따라 두 그룹으로 나뉜다. 기본적인 행정조직은 중앙경찰국의 조직형태를 따라 정보국, 사법경찰국, 시민안전국, 문서관리국 등이 주요 조직을 이루고 있다(Police d'Europe : 128).

○ 군지역경찰서(Comisarias Locales)

도시지역 보다는 농·어촌을 중심으로 한 기초지방정부간 광역지역을 중심으로 경찰 기능을 수행하는 군지역경찰서는 137개가 주둔하고 있다.

○ 대도시 경찰서(Comisarias De Distrito)

대도시를 중심으로 67개 경찰서가 배치되어 있으며 도 경찰국의 지시를 받아 국가경찰의 최일선 하부기관인 지구경찰서의 업무를 지휘, 감독한다.

지구경찰서는 대도시를 행정편의 상 여러 관할구역으로 구분하여 단위 구역으로 치안활동을 수행하는 국가일반경찰의 최일선 하부경찰기관이다. 기본적 업무로는 대민봉사, 범죄예방, 고발 접수·처리, 문서 처리, 위임된 범죄사건 수사를 담당한다. 조직으로는 상황실, 방법과, 수사과, 민원실로 구성되며, 13개 대도시에 설치되어 있다.

○ 중소도시 경찰서(Comisarias Zonal)

도지사 및 도경찰국장의 지휘, 감독을 받아 경찰서장이 직접적 지휘권을 행사하며, 규모에 따라서 2개 그룹으로 구분된다.

○ 출입국관리지구대(Puestos Fronterizos)

내외국인의 출입국 통제와 공항의 안전업무를 담당한다.

3. 국가군경찰

가. 지위, 권한 및 임무

○ 지 위

국가군경찰의 법적 신분은 다른 경찰조직과 마찬가지로 스페인 헌법 제104조2에 근거를 두고 조직법에 의해서 규정되어 있다. 국가군경찰은 유일한 군인 신분의 공권력으로서 군인으로서의 주어진 임무수행을 한다. 따라서 군경찰은 군인계급체제로 구성되며

군인신분에 따른 특수한 지위를 갖는다.

국가안전에 관한 총체적 권한을 갖고 있는 국가군경찰은 업무 상 내무부장관과 국방부장관의 지휘를 받는다. 국가군경찰은 거의 군인의 신분을 갖고 있고, 신분상 특별한 지위를 갖기 때문에 특수임무 등을 총체적으로 책임지고 있다.

전통적인 군인신분 때문에 군경찰은 정당가입 또는 노동조합 가입 등을 할 수 없으며 집단적인 청원권도 갖지 못한다. 다만 약 2만 여명의 퇴역 및 현역회원으로 구성된 친목협의체는 인정하고 있다. 국가일반경찰과 마찬가지로 국가군경찰이 선거 등에 출마하고자 할 경우 현역의 신분을 유지할 수 없다.

○ 권한 및 임무

국가군경찰의 임무에 대해서는 1986년 조직법 서문에 다음과 같이 규정하고 있다. "군경찰이 공공안전과 질서유지를 목적으로 시민사회에서 헌법이 보장하는 권리와 자유를 자유롭게 향유할 수 있도록 보장해야 하고, 시민의 안전을 보호하는 것과 같은 공공안전 활동을 수행하는 것 등이 군경찰의 정상적인 업무수행이다."

특별히 법률에서 이렇게 규정하고 있는 이유는, 과거에 프랑코 독재 시대에 국가군경찰이 연관되었다는 사실과 관련해서 현재의 국가군경찰에 대한 잘못된 인식을 없애기 위한 노력으로써 법률에 국가군경찰의 기본적인 사명이 국민의 안전을 보호하는데 있다는 점을 명문규정화 한 것이다.

국가군경찰의 기본적인 권한은 다음과 같다

- 무기, 폭약관련 법준수
- 국가재정보호 및 위조범 퇴치
- 교통통제, 도시간 공용도로 대중교통 관리
- 육로, 해안가, 국경, 항구, 공항, 주요공공시설 등 보호
- 불법마약거래 방지

- 자연, 환경 및 수자원보호,
- 수자원 및 산림보호
- 도시간 범죄자수송

녹색제복의 군경찰은 군인의 지위라는 것과 상관없이 사법경찰과 행정경찰에 관한 임무를 수행하는 것이 주목적이다. 국가안보, 관세 및 대규모 군중에 대한 통제 등을 맡고 있다. 농촌지역에서는 주로 재산보호, 질서유지, 국가의 법집행 등 역할을 한다

군경찰은 도로교통 관리업무를 위해서 1959년부터 특별조직인 교통관리청(Agrupacion de trafico)을 설치해 운영하고 있다. 4개 국(작전국, 인력관리, 물자지원, 사법국)으로 구성되어 있으며, 군 준장이 총괄 책임을 지고, 약 8천명의 군경찰 인력을 지휘한다. 이중 62% 정도가 오토바이 군경찰로 구성되어 있다. 이들 교통통제 군경찰 모두는 메리다에 있는 특수학교에서 교육을 받는다. 내무부 교통관리총국에서 예산을 지원하고 있다. 필요에 따라서는 환경부, 재무부 등이 요청하는 업무들에 대한 지원서비스를 수행하기도 한다.

국가군경찰은 2004년 현재 72,500명으로 이탈리아와 마찬가지로 국민의 안전을 보호하는 주경찰기관이며 몇 년 내에 1만 여명의 인력증가를 예상하고 있다.

나. 행정조직

1) 내무부장관과 국방부장관의 군경찰 지휘권

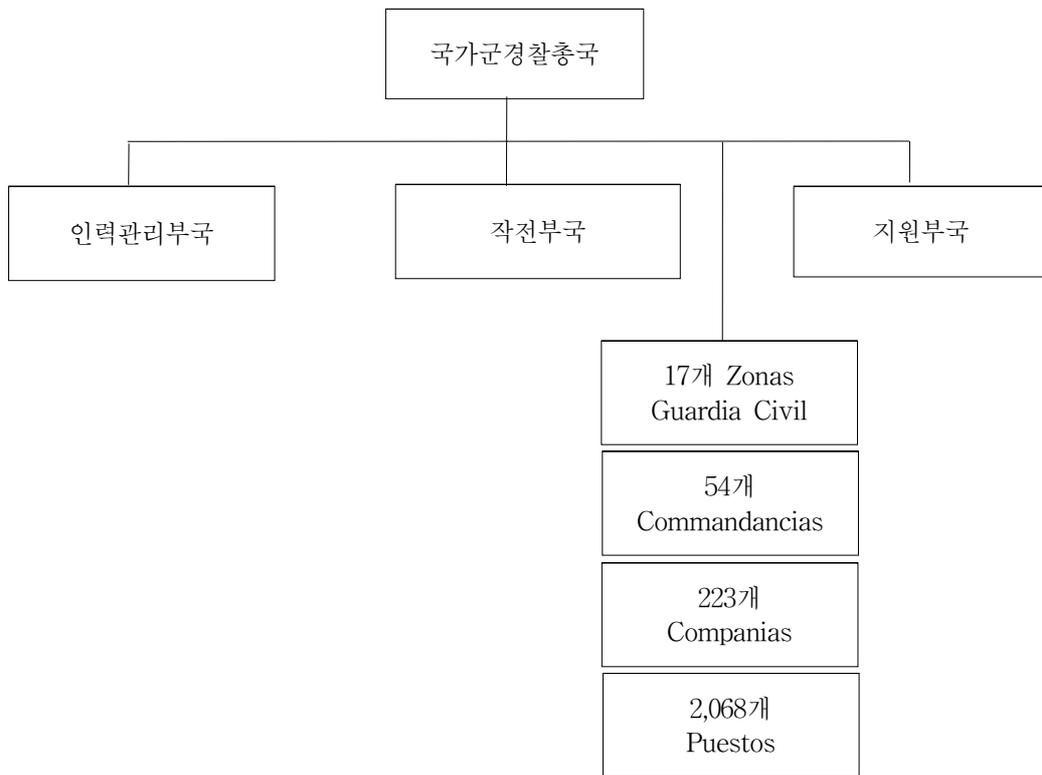
스페인 내무부장관은 시민의 안전을 지키는 임무에 관해서는 어떤 것이든지 책임을 지고 있기 때문에 군경찰의 보수, 배치, 숙소 및 기타 물자제공 등에 책임을 지고 있다. 따라서 일반적으로 조직법에서 규정하는 임무수행을 위해 평상시에는 내무부장관이 군경찰을 지휘 한다. 그러나 군인신분에 맞는 임무수행에 있어서는 국방부장관의 지휘를 받는다. 즉, 전쟁 상황 또는 비상계엄 상황에서는 국방부장관의 지휘, 통솔만 받게된다. 또한, 1987년 1월 정부령에 따르면 군경찰은 직접적으로 국방부장관의 지휘를 받기는

하지만, 군인 명령계통에 따른 국방부의 지휘는 받지 않도록 규정하고 있다.

2) 전국 국가경찰 조직

군경찰업무를 총괄하는 중앙부처의 군경찰총국(Direccin General De La Guardia Cvil)은 3개 부국(작전국, 인력관리국, 물자지원국)으로 구성되어 있다. 1986년 이전에는 육군 장군이 군경찰을 지휘 하였으나, 1986년 조직법 이후 민간인인 군경찰총국장이 책임자이고, 부국장에 준장군이 책임을 맡는 조직형태로 3개 부국장은 각각 준 소장이 책임자이다.

<그림 20> 스페인 국가군경찰총국의 조직 및 군경찰 지역조직체계



(그림 20)에서 보는 바와 같이 전국적 군경찰 조직으로는 17개 주군경찰대(zonas), 도 수준에서의 54개 자치정부연합지역대(commandancias)에 배치되어 있으며, 또한 사법경찰권을 중심으로 한 223개 군지역대(companias) 경찰서와 2,068개 지구대(puestos)로 구성되어 있다. 지구대(Puesto)는 군경찰국의 기본 단위로 한 개 또는 여러 시에 걸쳐서 설치되어 있다. 보통 민원실을 두고 범죄 피의사실의 신고 접수와 지역 주민의 협력을 얻고 있으며, 특공대 임무도 수행한다.

54개 자치정부연합지역대 경찰서의 경우 보통 도의 행정구역과 일치하기도 하지만, 2개 도간 광역행정구역에 설치되기도 한다. 내부조직으로 참모회의(Plana Mayor), 중대본부(Companias), 병참부(Servicios), 정보본부(Jefatura De Informacion) 등의 경찰업무 처리기관으로 구성된다. 또 대민접촉기관으로 총포 통제부(Intervenci De Arma)가 폭발물과 무기의 통제 및 관리를 담당한다. 주요 기능 이외에도 환경감시업무를 수행하기도 한다. 그리고 223개 군단위 지역경찰서는 주로 교통통제업무를 수행한다.

다. 인사관리체계

군경찰의 임용, 훈련, 무장화 등은 내무부장관과 국방부장관의 공통권한에 속하는 내용이다. 두 장관은 군경찰을 지휘하는 민간인 출신의 군경찰총국장을 공동으로 추천하며, 주로 국회의원 중에서 선임이 되고, 임명되면 국회의원 임무를 포기하게 된다.

1) 일반적 임용

군경찰의 후보가 되기 위해서는 스페인 국적을 가져야 하며, 19세에서 30세 사이의 고졸 이상의 학력을 가져야 한다.

기본 임용방법은 공개시험을 통해서 인력을 충원하고, 50%의 나머지 인력은 군복무를 3년 이상 수행한 지원자에게 임용자격을 부여하고 있다. 군경찰 및 직업군인의 자녀들에게는 특별경력 절차의 혜택을 부여하고 있다.

2) 군경찰 장교 임용

군경찰 장교임용은 3가지 방법으로 시행된다.

군경찰 내부임용을 거치게 되면 장교학교에서 1년의 교육을 받는다. 이들 장교는 모두 5개 자리 밖에 없는 최고 중령계급(lieutenant-colonel)까지 진급이 가능하다.

장교학교 출신 중 중위와 대위들에 대해서는 고급장교학교에 진학할 수 있는 시험자격을 부여하고, 이에 합격한 후보자는 2년간의 교육을 받는다. 이렇게 탄생된 고급장교들은 대령계급까지 진급이 가능하다.

아랑주에즈에 있는 고급장교학교에 직접 선출되는 방법도 있다. 최소 만 22세 이상의 후보자로서 대학교 입학시험에 합격한 자 중에서 30명만 고급장교후보자의 자격을 부여하고 있다. 이들은 사라고스에 있는 육군사관학교에서 2년의 교육과 아랑주에즈의 고급장교학교에서 3년간의 교육을 받게 된다. 이들이 바로 장군계급까지 진급이 가능한 군경찰들이다.

3) 훈 련

합격자에 대해서 기본적으로 2년의 훈련기간이 필요하고, 1년은 학교 교육과정을 거치게 된다. 이 중에서 50%는 대학수준의 교육을 받게 한다.

모든 하사관후보는 내부승진을 통해서 배출하며, 50살까지 가능하다. 배자 하사관학교에서 1년의 하사관 교육을 받게 된다.

4) 승 진

군경찰의 승진제도는 국방부 인력관리에 따르게 되고, 군인 신분이므로 군경찰의 특별징계제도 등에 대해서는 국방부장관의 권한에 속하고 있다. 하지만 사전에 내무부장관에게 이를 통지해야만 한다. 계서제, 시험 및 자유임용 등의 승진제도를 시행하고 있으며, 퇴직연령은 65세이다.

5) 예산

군경찰 예산은 내무부 예산에 계정되어 운영된다. 2004년 현재 2천6십억 유로이며, 이 중에서 인건비가 85%를 차지하고 있다. 예산의 일부는 내무부 공공안전지원총국에서 운영하며 군복, 헬리콥터, 보급품 등 물자제공과 군영청소 등에 사용된다.

4. 국가경찰 간 협력체제

가. 경찰기능의 역할분담

내무부장관은 국가일반경찰과 국가군경찰의 최고 지휘자로서 시민안전을 위한 일반 공안업무를 총체적으로 책임지며, 외국 경찰기관과의 협력관계를 주도한다. 이러한 권한은 법과 자치주 권한 등에 근거하여 수행한다.

중앙정부 차원에서 국가일반경찰과 국가군경찰국의 통합을 추진하는 계획을 갖고 있는 상황에서 국가일반경찰과 국가군경찰 간의 협력, 조정 관계는 국가안전담당장관이 책임을 맡았으며, 이를 위해 협력실의 지원을 받는다. 협력실은 가장 중요한 업무들을 책임지며, 특히 테러방지와 ETA(민족해방테러주의자)에 대한 예방기능을 수행한다.

두 경찰조직간 기본적인 역할이 분담되어 있다. 위에서 살펴본 바와 같이, 국가일반경찰은 각 도(Provincia)의 수도, 인구 3만 이상의 도십지(Municipio)와 기초자치정부 등에 대한 책임을 진다. 국가군경찰은 나머지 지역과 해상지역(Mar Territorial)에 대해서 책임관할을 담당한다. 지역적으로는 90%의 영토와 총인구의 40%에 대한 치안책임을 맡는다.

국가일반경찰은 전국적인 치안문제와 관련된 자료 조정 및 범죄수사 기능을 수행하고, 군경찰은 고유권한의 행사를 위해 필요한 경우에 따라서 전국지역에서의 수사기능을 행사한다.

한 조직이 관할구역을 벗어나 상대 관할구역에서 활동하는 경우에는 해당 조직에 통보한다. 사법당국의 명령이나 검찰부 장관의 명에 의해 또는 예외적으로 관할 외 활동

을 하는 경우에도 즉시 도지사과 해당 지역 책임자에 통보한다.

나. 갈등해결 방법

두 경찰기관의 사법경찰권 및 수사권은 전국적으로 권한을 가지며, 권한의 책임소재에 관한 갈등이 발생할 경우 1986년 경찰조직법에서 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 사건에 처음 관여한 경찰기관이 모든 업무에 대하여 정부대표자인 임명도지사 또는 내무부의 대표자가 파견되어 경찰기관간 갈등을 해결할 때까지 책임을 진다. 또는 내무부장관이 직접 명령하여 한 경찰기관이 일정한 지역에서 모든 권한 또는 일부권한을 독점적으로 행사하도록 하기도 한다.

행정조직 상으로 두 국가경찰조직은 내무장관이 최고 지휘권을 가지고 치안행정총국(Dirección General De La Administración De La Seguridad)의 장인 치안행정총장(Secretaría de Estado de Seguridad)이 직접 지휘권을 행사하여 국가경찰조직에 공통된 지원업무를 담당한다. 그리고 국가경찰의 근무방법 상의 난점들을 행정절차를 통해 보완하는 역할도 수행한다.

III. 자치경찰제도

1. 자치경찰의 설치

가. 자치경찰의 역사

국가경찰의 역사에서 살펴본 바와 같이, 스페인도 프랑스와 마찬가지로 기초정부와 지역정부가 중심이 되는 지방경찰이 먼저 지역사회의 치안유지를 목적으로 설치되었고, 현대 국가로 발전하면서 국가경찰로 통합, 운영되어 온 것이다.

이미 1812년 헌법에서 지방의회로 하여금 관할 행정구역 내의 시민과 재산의 안전,

공공질서유지 등의 사무를 책임지는 시장을 보좌하기 위한 기초자치경찰의 창설을 제정한 바 있다. 이어 1876년 헌법과 1877년 기초자치법에서 기초정부가 시민안전에 관한 전반적인 책임을 질 수 있도록 규정하였다.

나. 법적 근거

이후 자치경찰의 존재를 확인시키고 있는 법적 근거는 1978년 헌법 제148조 제1항 22호이며, 여기서 각 자치주정부는 자치정부의 건물과 시설물의 보호와 경계, 국회가 정하는 법률 범위 내에서 지방경찰(Policia local)에 대한 조정 및 기타 권한을 가진다고 규정하고 있다. 이는 지방(기초자치)경찰의 활동범위는 기초정부의 도심지 및 농촌지역의 관할 행정구역에 국한된다는 점을 제시한 것으로서 이때부터 주민 5천명 이상의 기초정부들이 기초자치경찰을 창설, 운영하기 시작하였다.

1) 자치주경찰의 설치

헌법 제149조 "① 국가는 다음과 같은 사안에 대해 독점적 권한을 가진다"고 하고 동조항 제1항 29호 a)에서 '공공의 안전'은 국가의 배타적 권한으로 규정하고 있다. 다만 국회가 정하는 법률(ley organica, organic law)의 범위 내에서 각 자치주(Autonomous communities)는 경찰력을 창설할 수 있다고 규정하여, 자치주정부는 법률로써 경찰조직을 설치, 운영하고 있다.

또한 자치주정부는 헌법을 근거로 한 경찰관련 기본법인 1986년 경찰조직법³⁸⁾ 제5권 '지방경찰'에 근거해서 다시 자치주경찰기관을 창설할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 이러한 근거법을 통해서 자치주경찰의 창설은 자치주정부의 권한으로 되어 있다. 다만, 사전에 법률로 국회의 승인을 받아야 한다.

17개 자치주 가운데 7개 주의 자치주규약에 자치주경찰의 창설을 규정하고 있으나 현재는 3개 자치주만 자치주경찰 조직을 갖고 있다. 즉, 카탈로니아, 바스크, 나바라 3

38) Ley organica 2/1965, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, 1994. 9. 24 일부개정.

개 자치주는 자치주 단위의 자치경찰을 갖고 있으나, 나머지 4개 주는 내무부의 승인에 따라 국가경찰이 자치주경찰 기능을 대리 수행한다.

지방경찰(Policia Local)은 대부분 기초자치정부의 경찰로 구성되며 국가경찰로부터 독립되어 있다. 다만 바스크 지역과 카탈루냐 지역, 나바레 지역에는 자치주 단위의 독자적인 자치주정부가 지휘하는 자치주경찰이 있다.

2) 기초자치경찰의 설치

상기 언급한 헌법근거 규정에 이어서, 기초자치정부는 지방자치기본법³⁹⁾ 및 각 자치주의 법률 및 시의 조례규약 등에 근거하여 자치경찰을 창설, 운영한다. 특히, 1986년 4월 18일 국회시행령(지방자치 관련법)에서 주민 5천명 이상의 기초자치정부는 자치경찰(Policia Municipal)을 조직할 수 있다고 규정하고, 자치경찰 조직이 없는 자치정부에 대해서는 지방공무원이 자치경찰기능을 수행 할 수 있다는 점도 명기하였다.

결과적으로 기초자치정부(Municipio)가 창설한 자치경찰은 자치정부의 관할지역 내에서만 권한을 행사한다. 다만, 모든 기초자치정부에 대해 의무적인 자치경찰의 창설을 규정하고 있지는 않으며, 또한 자치주 별로 다양한 자치규약 체제와 자치주경찰 법령이 제정되어 있고, 각 기초자치정부(시)의 조례규칙이 다르기 때문에 그 형태는 다양하게 나타나고 있다.

현재 스페인 전국적으로 기초자치경찰의 총 인력은 50,000여 명이다. 자치경찰 복장에는 소속 기초자치정부의 이름을 부착한 경찰복장을 착용해야 한다.

2. 자치경찰의 권한 및 임무

가. 자치주경찰의 권한 및 임무

1986년 경찰조직법 제5권에서 지방경찰은 다음과 같은 임무를 기본적으로 수행한다

39) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Regimen Local.

고 규정하고 있다. 지방정부의 기관, 시설과 건물의 보호, 관할지역 내의 교통통제 및 신호체계 관리, 교통사고의 처리 및 보고(국가경찰에 보고), 자치정부 관할 내의 행정경찰사무 수행 및 자치정부 조례 및 시장령 집행, 동법 제29-2조에 의거한 사법경찰활동에의 참여, 천재지변 및 재난활동과 민방위 활동에 관여, 안전사고 등의 예방조치(국가경찰에 보고), 집회 및 시위의 경우 공공장소의 감시와 국가경찰 및 지역경찰 활동에 협력, 접수된 사건의 경우 사인간의 갈등해결에 협력 등. 위의 기능 중에서 2가지는 국가경찰에 보고하는 것을 의무적으로 규정하였다.

따라서 자치주정부 관할권 범위 내에서 다음과 같은 자치주경찰권의 행사로 구분할 수 있겠다. 자치주경찰의 고유 기능으로 자치주정부가 제정한 법령 및 규칙 위반행위 감시와 법령에 따른 강제집행, 자치주정부의 요인 및 시설물 보호를 수행한다.

국가경찰과 공동으로 수행하는 기능은 천재지변 등 시민안전보호법에 따른 활동 및 자연환경 보호와 관련된 법령의 준수여부를 감시한다.

국가경찰과 협력적 기능으로는 중앙정부 제정 법령의 이행여부 감시와 중요 공공 서비스시설 보호, 사법경찰에 대한 협력, 공공장소 감시, 시위 보호, 다중 운집장소의 질서유지 등을 수행한다.

나. 기초자치경찰의 권한 및 임무

스페인 지방자치기본법에서 자치경찰 관련조항에 다음과 같이 임무를 규정하고 있다. 즉, 제10조는 "행정 및 기타 공공 행정조직은 당해 권한행사 범위에 있어 상호 정보, 협력, 조정 및 존중하여야 한다." 그리고 제21조는 "①시장은 협의체의 의장이 되며 아래 임무들을 수행한다. i 시 경찰본부의 운영", 또한 제25조는 "② 기초자치정부(시)는 국가와 자치주가 정한 법령의 범위 내에서 다음 사안들에 대한 권한을 가진다. a. 공공장소의 치안유지, b. 도시지역에서의 차량과 주민에 대한 교통질서 유지"에 있다고 규정하였다.

자치경찰의 기능은 기초정부의 공공시설 보호 및 감시와 도심지 내 교통질서, 관할구

역의 공공질서유지, 교통사고 보고, 기초정부의 행정경찰업무, 재난 및 사고 시 지역주민 지원, 범죄활동 예방, 민간의 사법적 갈등해결 등이다. 이를 세분하면 다음과 같다. 공공장소에서의 안전 유지를 위한 중요 인사의 신변보호 및 자치정부 소유물의 보호, 범죄 예방 활동 및 집회시위 시 질서유지를 위해 국가경찰과 협력한다. 도로상의 안전 유지 활동을 위해서는 도심지 내 교통 관리, 관할구역 내에서 발생하는 교통사고사법 처리를 한다.

○ 사법경찰 기능

국가경찰과 협력 기능으로서 사법경찰 업무수행에 협력하고, 기타 법에서 위임하는 모든 경찰기능을 수행할 수 있다. 그러나 기본적으로 행정경찰기능이 자치경찰의 주임무이고, 사법경찰기능에는 보조적인 역할을 하는 것이 자치경찰이다.

형사소송법 제282조와 283조에 근거한 기초자치경찰의 사법경찰 기능으로는 범인을 체포하고 중범죄의 범행도구 및 증거를 수집할 수 있으나, 국가경찰과의 협약에 근거해서 체포한 범죄자 또는 관련증거물 등을 즉시 국가경찰에 보고하고 제출해야 한다.

그러나 일부 빌바오 자치시의 경우와 같이 이러한 보조적 역할을 거부하고 자치시 자체의 마약퇴치 특수경찰을 창설하여 국가경찰과 직접 선의의 경쟁을 하기도 한다.

3. 자치경찰의 행정조직

가. 자치주경찰의 행정조직

민선주지사가 자치주경찰의 임면권을 갖고 있으며, 자치주정부 최고책임자의 지휘를 받는 자치주경찰의 지휘부 고위경찰직은 의무적으로 국가경찰 공무원의 간부 중에서 임명한다. 자치주경찰의 고위직을 맡고 있는 국가경찰은 본인의 요청 등에 의하여 언제든지 원소속 경찰기관으로 복귀가 가능하다. 이러한 점에서 자치주경찰 간부 중 1%의 직위만 내부승진이 가능하다.

지금에 와서는 바스크와 카탈로니아의 자치주경찰은 국가경찰권한을 제외한 모든 경찰권한을 사실상 수행하고 있다.

바스크와 카탈로니아 자치주경찰의 권한은 공공질서유지, 일반사법경찰업무, 시민안전, 교통질서유지 등이며, 테러방지에 관해서는 국가경찰과 자치주경찰이 공동으로 경찰권을 행사한다. 그리고 자치주 관할 기초자치정부의 경찰과는 조정위원회를 통해서 조정, 감독 등의 권한을 행사한다.

경찰인력을 보면 바스크 자치주는 7,500명, 카탈로니아 자치주는 현재 6,200명이지만 앞으로 1,400명 증가를 예정하고 있다. 갈리스, 안달루치아, 발란시아 지역은 국가경찰이 자치주의 지역경찰 임무를 수행(약 600명)하고 있다.

나. 기초자치경찰의 행정조직

기초자치경찰의 총책임자는 시장이며, 시장이 임명하는 자치경찰의 장(Jefatura)이 직접 지휘를 한다. 자치경찰은 국가일반경찰과 같이 계급제 구조와 조직으로 이루어져 있으며, 경찰조직법, 관할 자치주의 각종 처분, 법규, 기타 관할 자치정부 규칙에 예속되어 규정된 복장을 하고 활동한다.

자치경찰이 없는 시는 자치경찰 권한을 재산과 시설을 보호하는 요원, 즉 경비원(Guarda), 감시원(Vigilante), 경비요원(Agente) 등 해당 시의회의 결정에 따라서 기타 근무요원으로 활용하기도 한다.

자치경찰이 지켜야 할 의무규정 등이 1986년 조직법 제5조에 경찰 복무규정으로서 합법성, 중립성, 직무상의 비밀유지, 책임성 등의 원칙을 의무적으로 지켜야 한다고 규정하고 있다. 동법 제6조~8조에서 또한 경찰의 지위를 규정하고 있어 이 규정에 공통적으로 귀속된다.

국가경찰과 마찬가지로 자치경찰 역시 교육조건, 공권력 수행선서 등 동일한 법적 지위에 귀속되기 때문에 자치경찰에 대해서도 특별한 법적 보호를 받는 지위를 인정하고 있다.

4. 자치경찰의 인사관리체계

가. 자치주경찰의 인사관리체계

자치주정부가 임명하는 자치주경찰 지휘자는 내무부 전문직 과정을 이수해야 한다. 자치주정부가 자치주경찰의 선발, 승진 및 교육 등 자율적인 책임을 갖는다⁴⁰). 자치주경찰 역시 국가경찰을 대행하는 일반경찰로써 무장을 할 수 있으며, 일반적으로 경찰복을 착용한다. 자치주경찰의 무기소지는 중앙정부의 허가사항이며, 필요에 따라서 중앙정부가 자치주경찰에 대하여 재정지원을 할 수 있다.

나. 기초자치경찰의 인사관리체계

1) 인력상황 및 계급

자치경찰의 총 인력 5만 명은 1,700여 개 단위조직으로 구성되어 전체 기초자치정부 중 20% 이상의 기초자치정부가 자치경찰조직을 갖는 것으로 나타나고 있으며, 이는 전체 인구의 90% 이상에 대한 경찰서비스를 제공하는 상황에 해당한다. (표 6)에서 보는 바와 같이, 주민 10만 명 이상의 시자치정부는 모두 자치경찰 조직을 구성하여 평균 400명 이상의 자치경찰 인력을 고용하고 있다. 법적 최소기준인 5천명과 그 이상의 기초자치정부인 경우에는 평균 9명 정도의 자치경찰 인력으로 활동하고 있다. 예를 들면, 마드리드 시 자치경찰은 약 6,200여 명의 자치경찰이 있다⁴¹).

<표 6> 스페인 기초자치정부 주민 수에 따른 자치경찰 평균 인력수

주 민 수	자치경찰 조직	평균 활동인력
5천명~1만명	92%	9
1만명~2만명	97%	19
2만명~10만명	98.5%	54
10만명 이상	100%	425

40) 자세한 내용은 아래의 카탈로니아 자치주경찰 사례에 대해서 참고.

41) 자세한 경찰인력 구성은 아래 마드리드시 자치경찰 인력체계 참조.

1986년 경찰조직법에서 자치경찰 직군을 인정하고 있고, 동법 제39조에서 자치경찰 조직 상의 운영, 교육, 임용, 파견 등 직무조건 등을 규정하고 있다.

○ 자치경찰의 계급

일반적으로 자치경찰의 직급은 공무원규정 제225-2조 규정에 따라 4계급(장교, 경찰감사관 / 순경, 경사, 경감, 경정)으로 구분된다. 자치경찰 인력을 구성하는 계층은 자치경찰 4계급 이외에도 Alguazils(공익요원), Serenos(야경단), 자치경찰 보조 등이 있다.

2) 자치경찰의 임용, 훈련

기초정부의 자치경찰 책임자인 자치경찰장(Jepatura)은 시장이 집행부의 최고 관리자층(Escalatcnica)에서 임명한다.

자치경찰관의 채용은 최고 30세 미만까지 응시할 수 있으며, 최하위 계급인 순경(Policia)의 일반채용과 간부계급인 경위, 경감, 경정 계급의 특별채용 등으로 이루어진다.

간부계급 승진 대상인원의 최대 25%를 특별채용을 통해 선발하며, 나머지는 내부승진을 통해 임용하게 된다. 기타 계급의 승진은 전원 내부승진에 의한다.

자치경찰간 인사교류에 있어서는 관할 자치주 내의 자치경찰기관간 상호 인사교류가 이루어지고 있으며, 동일 자치주 내 타 자치경찰 조직의 공식인 상위 계급에 지원하는 방식에 의해서도 인사교류가 된다.

자치경찰관에 대한 교육훈련은 관할 자치주의 지방경찰학교, 시립 경찰학교에서의 훈련과 보수교육이 기본적으로 이루어진다. 기본 교육훈련과정으로 순경 신입과정 및 간부 신입과정의 신규임용과정, 내부승진을 위한 3개월간의 승진자 기본교육과정, 전보를 위한 교육과정이 있다.

3) 복장과 무기사용

기초자치경찰의 유니폼은 지역조정위원회의 사전보고서를 토대로 자치주정부가 정하

는 동일 표준에 의해 만든 “복장규정”에 따라 착용한다. 검은 제복과 흰 셔츠를 착용하는 국가경찰과는 달리 기초자치경찰은 청색과 흰색의 제복을 착용하는 것이 보통이다.

일반적으로 대부분의 자치경찰은 무기를 소지한다. 보통 9밀리 구경의 피스톨 권총을 소지하고 있다. 그러나 무기생산, 유통, 소지 등 무기에 관한 모든 것은 국가권한에 귀속되고, 시행령에서 자치경찰이 사용할 수 있는 무기에 대하여 규정하고 있다.

<그림 21> 스페인 마드리드 자치주 지역 에나레스시 자치경찰



<그림 22> 마드리드 자치주 지역 에나레스시 자치경찰 업무수행 차량



따라서 자치경찰의 무기사용은 국가경찰로부터 허가를 받아야 하고, 시장이 자치경찰의 무기소지를 결정할 수 있다. 그리고 자치경찰의 장은 무기사용에 대한 자격요건을 충족하는 자에 대해 무기를 소지하게 할 수 있으며, 무기의 보관책임, 보관을 위한 무기고 설치·관리 등을 책임진다.

5. 국가경찰과 자치경찰 간 협력체제

가. 국가경찰과 자치주경찰간 협력

1) 권한배분

1986년 경찰조직법은 헌법 원칙에 근거하여 국가경찰과 자치경찰의 권한배분을 규정하고 있으며, 국가경찰의 특별권한에 귀속되는 내용은 다음과 같이 규정하고 있다.

- 무기 확인, 항만시설 및 공항시설의 감시, 국경과 세관의 수비, 국경의 출입국에 관한 감독, 외국인 출입국관리, 국내이민과 외국이주, 여권관리, 주민등록증, 국가의 재정 보호, 밀수, 외국경찰과의 협력 등이다.

- 사법경찰권에 있어서는, 국가주권적 성격 및 통일성이 요구되는 사법경찰권의 성격임에도 불구하고, 자치경찰과의 협력체계를 규정하고 있다. 따라서 자치경찰은 행정경찰 기능 이외에도, 국가경찰과 협력적으로 사법경찰 기능을 수행할 수 있다.

사법경찰업무 수행 및 공공질서유지를 위한 자치주경찰과 국가경찰의 상호 업무지원 및 협력체제를 규정하고 있으므로 이를 제도화하기 위하여 국가경찰, 자치주경찰, 기초 자치경찰 상호간의 협력촉진을 위한 지역치안회의를 설치, 운영하고 있다.

<그림 23> 스페인 중앙정부-지방정부 경찰행정 협력체계도



2) 중앙 차원의 협력체제: 국가 안전(치안)정책위원회

지방의 국가경찰과 자치주경찰 간의 협력체계 유지를 위한 국가안전정책위원회 (Consejo de Política de Seguridad)가 설치되어 있으며, 이 안전정책위원회는 자치주정부의 내무부장관 및 동수의 국가대표 등으로 구성되어 있으며, 내무부장관이 회의를 주재한다. 동 위원회를 기술적, 전문적으로 보좌하는 전문가위원회(Comit de Expertos)도 두고 있다⁴²⁾.

42) 다음 장의 스페인 중앙정부-지방정부 경찰행정 협력체계도 참조.

○ 국가안전정책위원회의 기능

국가안전정책위원회의 기능은 다음과 같다 : 치안 및 경찰시설물의 조정계획 승인, 광역경찰의 정원 결정, 일반적 성격의 지도원칙 및 권장사항 승인, 광역경찰의 창설 등 광역자치단체 법령의 타당성 검토, 국가와 광역단체의 치안문제에 관한 협조협약의 검토, 기타 법령이 정한 권한 등이다.

경찰조직법은 양 경찰조직의 상호원조와 정보교환에 대한 협조의 원칙을 규정하고 있는데, 치안상황이 양 경찰조직 모두에 해당하는 구체적인 경우에는 국가경찰이 우선적인 지휘권을 가진다.

3) 자치주 차원의 협력체제 : 자치주 안전(치안)위원회

각 자치주마다 정부대표자가 직접 국가경찰의 지휘권을 행사한다.

각 자치정부간 협력조정 문제는 자치주가 직접 관장하지만, 사실상 이러한 협력기능은 국가경찰의 독자적 권한행사와 자치주경찰의 자치경찰권 행사 의지 등으로 인하여 그 효과는 제한적이라고 할 수 있다.

각 자치주마다 안전위원회(Junta De Seguridad)를 구성할 수 있고, 이 위원회는 국가대표자와 자치주대표자가 동수로 구성된다. 이 위원회는 국가 수준에서 체결한 협약에 근거하여 국가경찰과 자치주경찰 간 협력조정을 책임진다. 특히, 두 경찰력간 분쟁 및 갈등을 해결하는 권한을 가진다.

자치주경찰을 운영하는 3개 자치주에서는 양자간 업무의 지속적인 조정과 상호원조, 정보교환을 위해 중앙정부와 주 정부 동수의 대표로 구성되는 안전위원회를 운영하고 있다. 그 기능은 자문기관 성격이지만 업무조정 문제와 관련하여서는 자치주정부가 그 의견에 반대하는 결정을 할 수가 없다. 동 위원장은 경찰관 임명 시 제청할 권한이 있으며, 경찰업무관련 법의 제정, 경찰력의 철수, 경찰관의 임명, 해임의 문제 등을 판단하는 권한을 가지고 있다.

4) 국가와 기초자치경찰간 협력체제 : 지역안전(치안)위원회

국가경찰과 자치경찰간 협력체제를 위해 1996년 중앙정부의 내무부와 기초자치정부 간연합체 및 도정부연합체 상호간 정부간 경찰협력협약(Convenios de Colaboracion)을 체결하였으며 주로 국가일반경찰과 기초자치경찰간의 협력을 주 내용으로 하고 있다.

국가경찰과 자치경찰간 협력방식은 주로 정보 및 데이터 교류, 091과 092 전화선을 통한 상호통화연결, 국가경찰 및 자치경찰 소속 경찰시설의 공동사용, 공동작전, 지역안전위원회의 활동에 참여, 대도시 자치정부와 총 67건의 상호협약체결을 통한 경찰기능의 조정 등을 통해서 협력체제를 유지하고 있다.

○ 지역안전위원회의 구성

자치경찰을 보유한 기초정부와 행정구역 내의 국가경찰기관 책임자와 협의 하에 지역안전위원회(Junta Local de Seguridad)의 설치가 가능하다. 지역안전위원회는 시장(Alcalde)이 의장직을 수행하며, 도지사(Gobernador Civil)가 참석할 경우 공동의장이 된다. 위원은 국가경찰로써 기초정부 관할지역을 책임지는 국가일반경찰과 국가군경찰, 자치경찰장, 자치주경찰 소속의 관할 기초자치정부의 담당관, 기초정부의 공무원 1인(간사) 등으로 구성된다.

○ 기 능

지역안전위원회의 기능은 다음과 같다.

- 시의 치안상황을 분석, 평가하고 여러 경찰기관의 효율적인 조정과 협력을 위하여 필요한 제안과 계획 수립
- 범죄행위의 예방을 위한 계획 수립
- 각 경찰기관이 부여된 임무와 권한을 완전하게 수행할 수 있도록 적절한 정보와 자료의 공유를 위한 방식을 결정

- 시의 치안에 관하여 공공 혹은 사설기관 또는 개인들에 의해 만들어지는 각종 보고서와 제안을 연구, 평가
- 시의 영역 내에서 시민의 안전에 종사하는 경찰 구성원간의 협력을 추진
- 직무수행을 가능하도록 관련된 결정을 하고 그의 추진을 실효화
- 채택된 협약이 준수되도록 하며 법과 위원회에서 정한 경찰의 기능이 행사되도록 독려

나. 자치주경찰과 기초자치경찰 간 협력

헌법 제148조에 근거하여, "자치지역의 자치주정부는 지방의 경찰과 협력조정관계를 책임질 수 있다"고 명시하고 있다.

일반적으로 기초자치경찰은 시장에 귀속되어 있지만 자치주정부의 감독을 받는다. 또한 1986년 경찰조직법 제39조에서 "자치주정부는 기초자치경찰에 적용되는 일반적 기준을 제정할 수 있다"라고 명시하고 있기 때문에 자치주정부는 자치경찰 협력에 관한 법률을 제정하고, 이러한 자치주정부 법령에서 동일 자치주 행정권 내에서 기초자치경찰을 설치, 운영할 때 관련되는 기초자치경찰에 대한 임용, 보수, 교육, 진급 및 활동수단 등을 통일적으로 규정하고 있다.

기초자치경찰 상호간의 협력체제를 구축하는 데에 기초자치정부의 자율적인 의지에 따라서 광역적 협력체제가 가능하다.

IV. 자치경찰 사례

1. 카탈로니아 자치주정부(Generalitat)의 경찰조직(Les Mossos d'Esquadra)

가. 지리적 여건 및 주정부 행정체제

카탈로니아주의 면적은 역사성을 가진 주 경계지역을 중심으로 32,000 km²이며 이는 스페인총면적(506,000 km²)의 6.3% 를 차지하고, 주지역의 인구는 650만 명 정도이다. 바르셀로나 시가 카탈로니아주의 수도이고 주민구의 2/3 이상이 이곳에 거주하고 있다. 카탈로니아주는 41개 지역(Comarques, regions)을 구성하고 있다.

카탈로니아 주정부는 1979년 카탈로니아 자치주 법률에 근거하여 통치체제(Generalitat)가 복원된 바 있다. 카탈로니아 주의회, 주의원 중에서 선출되는 주지사가 주행정부와 주정부 내각을 책임진다.

주지사가 카탈로니아 지방 전체의 주경찰, 기초자치경찰 상호간의 협력, 조정권을 갖는 바, 자치주의 내무부와 사법부를 통해서 경찰권을 행사하고 있으며, 주지사의 이러한 경찰권한과 관련된 행정책임이 자치주 지역시민을 책임지는 제1의 원칙이 되고 있다.

나. 카탈로니아 자치주경찰 조직

1) 카탈로니아주 내 경찰의 종류

자치주 지역의 경찰조직을 구성하는 주경찰, 기초자치경찰 그리고 국가경찰 등이 배치되어 있다.

기초자치정부 (시장)	기초자치경찰(Policia Local)	카탈로니아 자치주 경찰조직
자치주정부 (주지사)	주정부 경찰(Mossos d'Esquadra)	
국가 (내무부장관)	국가군경찰(Guardia Civil) 국가일반경찰(Cuerpo Nacional de Policia)	국가경찰

2) 1983년 카탈로니아 자치주경찰 재조직

1982년과 1983년 관련 법 제13조와 제14조에 근거하여 카탈로니아 자치주경찰이 재창설 되었으나, 1994년에 가서야 자치주경찰법(Law of the Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra)이 국가의 승인을 받아 본격적으로 주경찰 조직이 확대되었다. 그리하여 카탈로니아의 모소스 주경찰로 하여금 자치주 지역 내의 모든 국가경찰 병력을 대체하게 되었다.

특히 카탈로니아주의 자체 경찰병력이 1994년부터 공식적으로 자치주 전역에 걸쳐 국가경찰병력을 대체하기 시작하였기 때문에 주정부의 최고안전위원회(Security Authority of Catalonia)가 이러한 경찰병력의 재배치 등에 관한 정책을 수립, 제안하고 있다. 또한 이때까지 오락시설관리, 교도소관리, 국가인사보호 등 특정한 기능에만 국한되었던 경찰기능을 전반적인 분야로 모두 확대하게 되었다.

한편, 자치주정부의 최고안전위원회는 주정부의회 의원대표와 주정부 장관 동수로 구성된 카탈로니아 자치주경찰 자문기구로써 우리나라의 경찰위원회와 동일한 역할을 수행하고 있다.

3) 자치주경찰의 권한 및 임무

자치주경찰은 국가경찰을 대신하여 행정관할 지역 내 교통질서 유지 및 사법경찰 기능을 수행하고 있으며, 자치주정부법의 집행 임무 및 지역 내 시민의 안전과 질서유지를 위한 경찰활동을 하고 있다.

특히 중앙정부와 카탈로니아 자치주정부는 1997년 조직법에 근거하여 자치주경찰의 교통경찰 분야에 관한 권한이양협정을 맺고, 카탈로니아 자치주 지역 내의 모든 도로의 교통경찰 기능을 자치주가 이양받아 자율적으로 업무를 수행하고 있다.

4) 자치주 내 국가경찰의 임무

카탈로니아 자치주 내에서 여전히 활동하고 있는 국가경찰의 임무는 헌법에서 부여

하고 있는 바와 같이, 주민등록증, 여권 등 발급, 총포류 및 폭발물류 사용에 관한 허가증 발급 및 감독, 국가영토 보호를 위한 국경경비 및 출입국 관리업무, 밀수 및 관세포탈 방지 등의 사무를 책임지고 있다.

다. 자치주경찰의 중앙 및 지역조직

○ 자치주경찰의 계급체계

<표 7> 카탈로니아 자치주경찰의 계급체계 및 인력 비율

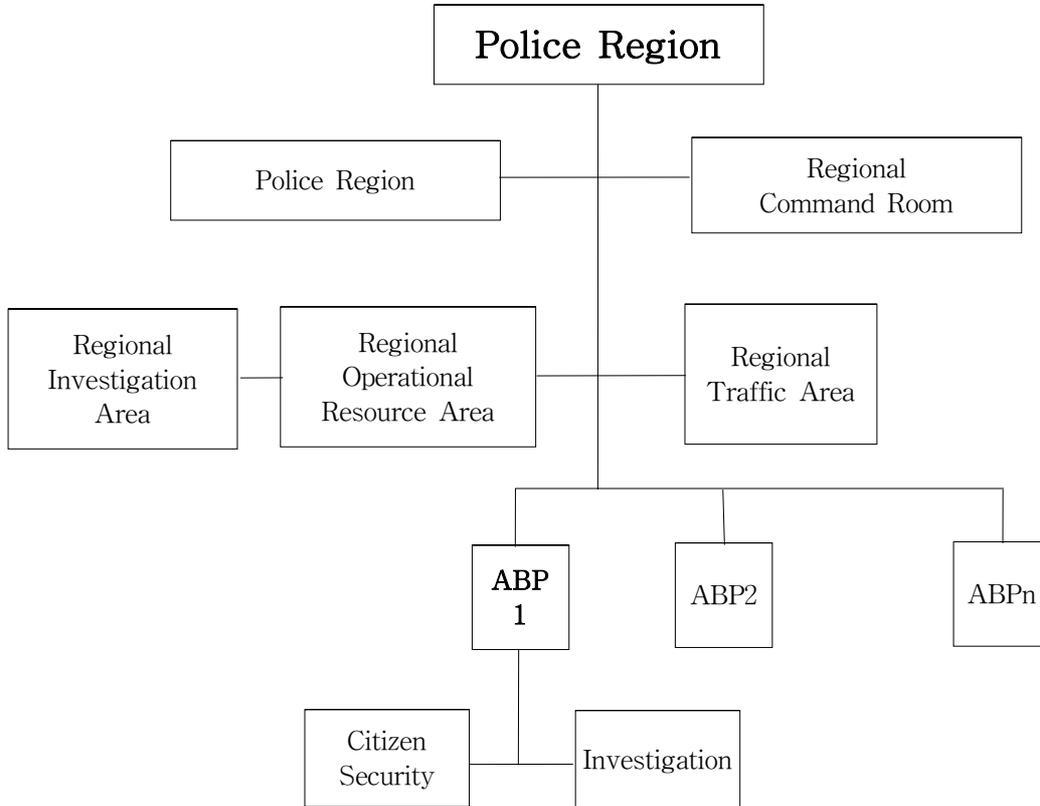
escala superior (고위관리자)	Comisario Principal(경무관) Comisario Intendant(총경)	0.15 %
escala ejecutiva (중견관리자)	Inspector(경감)	1.95 %
escala subinspeccion (초급관리자)	Subinspector(경위),Sergent(경사)	9.23 %
escala Basica (초급경찰)	Corporal (경장)	88.67 %

1) 중앙조직

카탈로니아 주정부의 사법내무부장관을 정점으로 공공안전담당장관(Secretariat of Public Security)이 지휘하는 시민안전총국(General Direction of Citizen Security)이 있으며, 이 시민안전총국의 4개 부국 및 2실 중에서 경찰부국(General Sub-Direction of Police)이 카탈로니아 주정부 자치경찰인 모소스(Mossos d'Esquadra)를 총괄 지휘하고 있다.

2) 자치주경찰의 지역조직

<그림 24> 카탈로니아 자치주경찰의 지역조직체계



2004년 현재 카탈로니아 자치주는 41개의 지역(region)으로 구성되어 있으나 일부 남부지방은 아직도 중앙정부 경찰병력이 주둔하고 있어서 2008년에 모든 카탈로니아 자치주 지역은 주경찰 병력으로 대체된다. 따라서 현재는 자치주 내 9개의 도지역경찰서(Police Region)를 중심으로 지구대(Basic Police Area, ABP)들이 자치주 지역내 기본 경찰단위로서 24시간 순찰, 신고처리, 위급사항처리, 범죄수사 등 시민안전과 관련된 기능을 수행하고 있다(그림 24). 이 지구대는 기본적으로 파출소 1~2개로 구성된다.

라. 카탈로니아주의 기초자치경찰

카탈로니아주 내 946개 기초자치정부가 있고 모두 200여 개의 기초정부에서 시장의 지휘 하에 기초자치경찰이 활동하고 있다. 기초자치경찰의 인력은 주민수, 행정구역 크기, 범죄 발생 유형별 등에 따라 자치정부마다 상당한 차이를 보이고 있다. 1, 2명의 기초자치경찰이 있는 곳도 있으며 바르셀로나 시의 경우에는 2천 명이 넘는 자치시경찰(Guardia Urbana)이 있다.

마. 바르셀로나 도시경찰(Guardia Urbana)

1) 바르셀로나 시 개요

바르셀로나시는 카탈로니아 자치주 지역의 10% 면적을 차지하고 있으면서 인구는 약 전체 주민구의 70% 이상이 거주하고 있다. 따라서 이러한 인구밀집 상황은 상당한 범죄율(2/3)이 발생하고 있다는 점을 알 수 있다. 바르셀로나 도지역 내 자치경찰 병력의 72% 이상은 기초자치정부의 자치경찰로 활동하고 있다.

<그림 25> 카탈로니아 시의 10개 자치경찰 행정구역(지구대)



바르셀로나의 도시경찰 시작은 1573년에 도시경찰(policia urbana)을 설치하면서부터이다. 다시 19세기에 와서는 1843년11월 바르셀로나 시장이 기초자치경찰(Guardia Municipal)의 이름으로 다시 자치경찰을 창설하였다. 이후 1960년대에는 자치경찰이 폐지되었으나, 프랑코 독재시대가 끝나고 민주주의 헌법이 제정되자 다시 바르셀로나 시 자치정부의 자치경찰로 태어나게 되었고, 이때 1978년 9월에 오늘날의 이름인 도시경찰(Guardia Urbana)의 이름을 갖게 되었다.

2) 도시경찰 설치 근거

바르셀로나의 도시경찰 설치근거는 바르셀로나 시의회가 제정한 시기분조례(Carta Municipal) 제17장 시민안전(Seguretat ciutadana)에 관한 규정에 근거하고, 특히 제133조에서 바르셀로나 시의 자치경찰은 시민의 안전(policia de seguretat)을 확보하고, 긴급하거나 필요한 상황에 있는 시민을 지원(policia assistencial)하고, 사법경찰(policia judicial)으로써의 기능을 수행하는 도시경찰이라고 규정한 것에 기초하고 있다.

○ 시장의 권한, 도시경찰의 임무⁴³⁾

바르셀로나 시의 도시경찰 최고책임자는 시장이고, 시장의 자치경찰권 하에서(시기분조례 제134조) 시 자치법규의 준수 등을 확보하는 책임을 맡는다. 이하 제135조에서는 다른 자치경찰과 동일한 권한과 임무에 대하여 바르셀로나 시 도시경찰의 임무를 규정하고 있다.

- 시정부의 시설 보호
- 도시교통질서의 확보, 교통사고에 대한 보고
- 시민 개인간의 분쟁 및 갈등 해결
- 시민의 안전 확보를 위한 치안정책의 수립 및 예방정책 시행
- 지방안전위원회(Junta Local de Seguretat)에 적극 참여하여 자치경찰간 협력 및 지원

43) 참조 : 바르셀로나 시자치경찰 활동에 관한 자치법규(2002년 2월), Reglament de segona activitat de la Guardia Urbana de Barcelona.

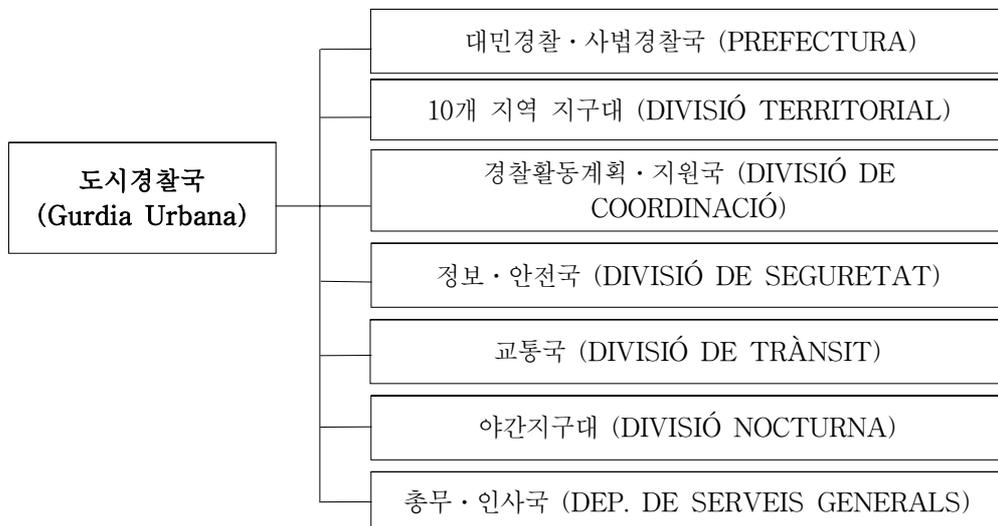
<그림 26> 바르셀로나 시의 도시경찰



3) 도시경찰의 조직

바르셀로나 도시경찰은 시행정부에 도시안전부(Seguredat ciutadana)가 설치되어 있고, 이 조직 내에 다시 바르셀로나 소방국(Bombers de Barcelona), 도시경찰국(Gardia Urbana), 시민안전보호 및 긴급구호국(Proteccio Civil) 등이 구성되어 있다(그림 27).

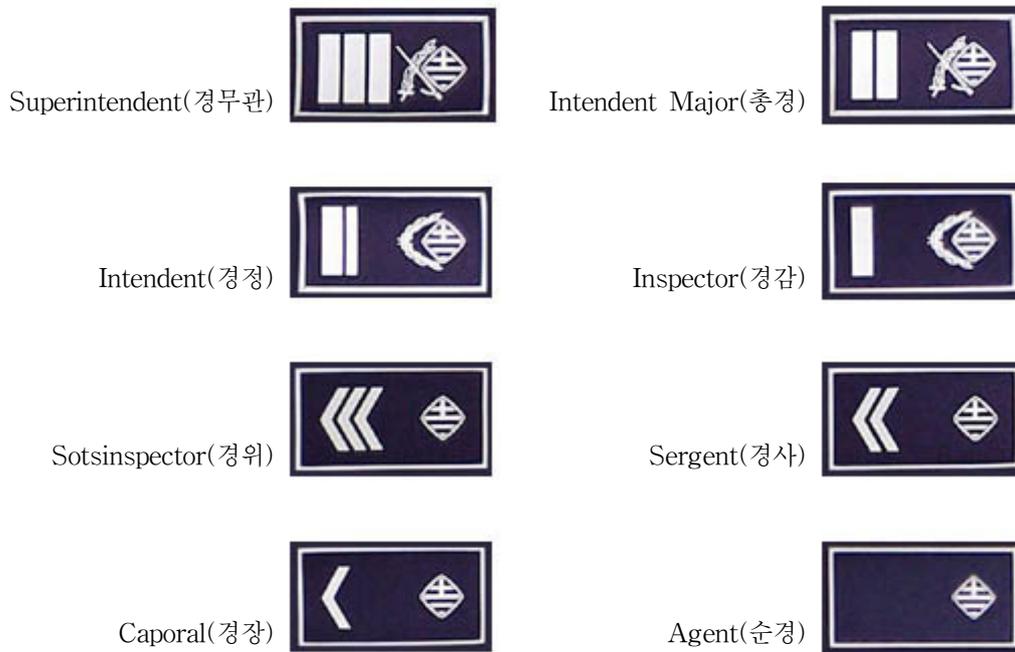
<그림 27> 바르셀로나 시의 도시경찰국 조직



<그림 28> 바르셀로나 도시경찰의 휘장



<그림 29> 바르셀로나 도시경찰의 계급⁴⁴⁾



44) 우리나라 국가경찰의 직급체계와 상당한 차이가 있다는 점에서 계급의 번역은 단순한 계서체계를 제시하기 위함이며, 두 나라간의 정확한 계급간 수준 비교는 정확하지 않음.

<그림 30> 바르셀로나 도시경찰의 장비

- 도심지역 순찰차, 오토바이, 스쿠터



○ 농촌지역 순찰차



바. 카탈로니아 자치주경찰과 기초자치경찰의 교육 및 훈련

자치주경찰이 되기 위해서는 선발시험, 기초교육, 실무교육 등 3단계 임용절차를 거쳐야 한다. 기본적으로 기초교육은 카탈로니아 경찰학교(1985년 설립, 자치주정부 사법내무부 소속)에서 이루어지며, 카탈로니아 각 지역의 기초자치경찰들과 동일하게 교육을 받는다.

자치주경찰과 기초자치경찰이 같은 교육을 받음으로써 미래의 협력관계를 형성할 뿐만 아니라 총체적으로 통일된 경찰활동을 수행하기가 용이하기 때문이라 할 수 있다.

- 제1단계 선발시험: 시민안전총국이 주관해서 교양시험, 체력시험, 의료검진, 심리테스트 등을 거쳐 선발하고
- 제2단계 기초교육: 선발시험을 통과한 경찰후보자에 대해서 9개월의 기초교육으로 카탈로니아 경찰학교에서 기본교육을 받게 된다.
- 제3단계 실무교육: 경찰후보자는 12개월의 수습기간을 거쳐 자치주경찰로 임용된다.

사. 자치주경찰과 기초자치경찰간 협력체제

카탈로니아 자치주정부와 기초자치정부간 전통적으로 대화와 협력관계가 잘 이루어지고 있기 때문에 주로 주지사와 지방의회간 행정협력을 통해 협력적 계획수행 등 공동책임을 진다.

주요 협력기구로는 자치주의회와 기초의회의 대표자들로 구성된 자문기구로서의 카탈로니아 안전위원회(Security Council of Catalonia)와 자치주경찰과 기초자치경찰간 합의기구인 카탈로니아 경찰위원회(Police Commission of Catalonia)를 통해서 카탈로니아 자치주 내 지방경찰간 협력관계를 유지하고 있다.

2. 바스크주 자치주경찰(Ertzaintza)과 나바라주 자치주경찰(Policia Foral de Navarra)

1979년 바스크 자치주법률 제17조에 바스크 지방의 자치주경찰 창설 규정이 있다. 바

스크라는 의미는 문자 그대로 '시민의 경찰'이라는 의미를 갖고 있는데, 바스크의 자치주경찰로써 주지역의 시민과 재산 보호 및 자치주 지역 내 공공질서유지 등의 경찰기능을 수행하게 되었다. 자치주경찰이 일시에 모든 주지역의 경찰권을 확보할 수 없기 때문에 연차계획을 통해서 바스크주의 국가경찰들이 담당하던 지역과 경찰기능들을 점진적으로 이양받아 경찰업무를 수행해 왔다.

따라서 국가경찰과 바스크 주경찰간의 협력체제는 두 정부의 대표들이 동수로 참여하는 안전위원회를 중심으로 이루어지고 있다.

나바라주의 자치주경찰은 19세기부터 시작해서 1928년 10월 30일 나바라주경찰로 공식적인 창설을 보았으며, 현재는 1987년 2월 13일 나바라주법에 근거하여 주지사가 경찰 총책임자로 있다.

나바라 자치주경찰의 최고관리층은 반드시 중앙정부의 경찰총국 소속 장교들 중에서 임명되어 왔으며, 최고관리층 수준에서 나바라 주지역의 자치경찰에 대한 조정 및 협력체계를 지휘, 감독하고 있다.

3. 마드리드 자치주의 기초자치경찰 조직

가. 마드리드 자치주의 기초자치경찰 조직 근거

1) 자치주정부 행정조직

마드리드 자치주정부는 정무, 재무, 경제, 건설, 보건, 복지, 문교, 협력, 교통 등 9개 부처로 구성되어 있으며, 마드리드 시경찰에 대한 조정, 협력 및 지도 감독은 지방행정간 조정과 협력을 담당하는 협력부 장관(Consejera de Cooperacion) 소속 하의 시민보호국장(Direccion General de la Proteccion Ciudadana)이 예하 시자치경찰에 대한 관리, 조정, 통제 기능을 행사한다. 이 협력부 산하에는 마드리드 주경찰연수원이 있다.

마드리드 주의 경우 주경찰연수원과 마드리드 시립경찰학교가 자치경찰의 교육을 담당한다. 마드리드시는 시립 경찰학교에서 직무교육과 전문화교육을 실시한다.

2) 주정부의 기초자치경찰 설치법

일반적으로 스페인의 각 자치주정부는 기초정부의 자치경찰규칙, 장비·복장, 자치경찰의 교육 등을 규정한 근거법을 주정부 차원에서 제정한다. 마드리드 자치주의 경우도 이와 마찬가지로 인데, 1992년 7월 8일 마드리드주 지방(자치)경찰간 협력조정에 관한 법률⁴⁵⁾(이하 마드리드주 지방경찰 협력조정법)과 마드리드주 지방경찰 조직에 관한 시행령⁴⁶⁾(이하 마드리드주 지방경찰조직 시행령)에 근거하여 마드리드 주 내에서의 기초자치정부들은 자치경찰 창설 및 활동에 관한 법규를 제정하고 있다(동법 시행령 제4조). 따라서 이들 법령의 내용을 살펴봄으로써 스페인 마드리드주 기초자치경찰에 대한 이해를 높이고자 한다.

한편, 자치주정부 차원에서 기초자치경찰간 분쟁해소 및 자치경찰간 협력체제 구축을 위해서 자치경찰 지역조정위원회(Comision Regional de Coordinacion de Policia Local)를 통한 조정 및 감독권 행사를 하고 있다.

3) 시장의 기초자치경찰 설치권

각 자치정부(시)는 마드리드주 자치경찰 협력조정법, 경찰조직법, 및 지방자치법 등에 근거하여 자치정부 별로 자치경찰을 창설할 수 있다. 각 경찰조직의 명칭은 지역경찰조직(Cuerpo de Policia Local) 또는 역사적 이유에 의해 지방정부 연합조직의 동의를 거쳐 자치경찰(Policia Municipal)이라 칭할 수 있다.

기본적으로 자치경찰은 시장의 지휘 하에 있으며 자치경찰의 장을 시장이 임명한다. 자치경찰관은 기초정부의 지방공무원 신분으로 경찰조직법, 지방자치법, 지방경찰 협력조정법 등의 규정에 귀속된다. 자치경찰의 권한 범위는 각 기초정부의 관할행정구역의 범위와 일치한다.

모든 자치경찰관은 자치경찰 지역조정위원회가 규정하고 관련 자치정부가 발행한 임

45) Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinacion de Policias Locales.

46) Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organizacion de las Policias Locales.

명장을 수여받는데 임명장에는 해당 시의 명칭, 성명, 계급, 경찰관 인식번호 및 주민등록번호가 기재된다.

○ 시장의 기초자치경찰권

시장 및 관련 상급기관의 지시에 의거 자치경찰관의 임무수행을 지휘함에 있어서,

- a) 각 자치경찰에 대하여 의무수행 요구
- b) 업무별 적합한 사람의 임명
- c) 조직의 모든 업무수행에 있어 적절한 업무지시와 조정
- d) 일상적 또는 필요한 경우 경찰업무의 활동 등에 관한 사항을 시장에게 보고하도록 규정
- e) 필요 시 시장에게 자치경찰관의 징계절차 착수를 건의하는 절차 규정
- f) 시민보호지역위원회에 참여
- g) 치안 및 시민안전 문제에 있어 주정부 교통본부 및 시민보호협의회와 같은 유관 치안조직과의 협력체계 유지 등의 의무를 수행해야 한다.

4) 주정부 지역 내 기초자치경찰 조직체계

○ 자치경찰 계급체계

기본적인 계급체계는 경찰조직법 총칙 규정에 따르지만, 세부적 사항에 대해서는 자치주정부의 법령과 자치정부의 조례에 근거를 둔다.

마드리드주 기초자치경찰의 일반적인 계급체계는 마드리드주 자치경찰 협력조정법에 따라 다음과 같다⁴⁷⁾.

47) 마드리드주 지방경찰조직 시행령 제13조.

① 관리자(A직급)	a)경정 Inspector
	b)경감 Subinspector
	c)경위 Oficial
② 실무자	a)준위(B직급) Suboficia
	b)경사(C직급) Sargent
	c)경장(D직급) Cabo
	d)순경(D직급) Policia

○ 자치경찰 적정인력의 산출 근거

자치경찰 인력구성은 자치경찰 계급체계 균형을 고려하고, 적정 통합이 가능한 지휘 체계 확립을 위해 다음 기준에 따라 구성해야 한다⁴⁸⁾.

순경 4명당 경장 1명	20명 미만이 근무하는 경찰관서
순경 6명당 경장 1명	20명 이상100명 이하 근무
순경 8명당 경장 1명	100명 초과 근무
경장 3명당 경사 1명	
준위 계급부터는 차하위 계급 2명당 1명	

○ 주민 수 규모에 따른 자치경찰 계급체계 ⁴⁹⁾

- ① 총경 계급의 설치 조건은 주민 25만 명 이상, 자치경찰관 275명 이상의 자치경찰 조직이 되어야 한다. 또는 주민 15만 명 이상일 경우에 직급 설치가 가능하다.
- ② 경정, 경감 계급은 주민 15만 명 이상의 기초정부로서 자치경찰관 200명 이상의 자치경찰 조직에 반드시 설치하거나, 또는 주민 7만 5천 명 이상의 기초자치경찰 조직에 설치 가능하다.
- ③ 경위 계급은 주민 7만 5천 명 이상의 기초정부로서 자치경찰관 125명 이상의 경우이며, 또는 주민 2만 5천 명 이상의 기초자치경찰 조직에 설치 가능하다.
- ④ 준위는 주민 3만 5천 명 이상의 기초정부로서 자치경찰관 35명 이상의 경우이며,

48) 마드리드주 지방경찰조직 시행령 제16조.

49) 마드리드주 지방경찰조직 시행령 제17조.

또는 주민 1만 5천 명 이상의 기초자치경찰 조직에 설치 가능하다.

- ⑤ 경사는 자치경찰관 15명이 이상의 기초자치경찰 조직에 반드시 설치해야 한다.
- ⑥ 경장은 자치경찰 조직이 창설되면 반드시 배치되어야 한다.

5) 주정부 지역 내 기초자치경찰의 권한과 임무

○ 자치경찰의 기본임무

자치경찰의 업무수행의 경우 각 자치경찰관은 시장이 행한 것과 동일한 법률적 효과를 발생시킨다⁵⁰⁾. 이와 같은 자치경찰의 권한 및 기능은 마드리드주 자치경찰 협력조정법 제4조~10조 이하 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 명령, 고시 등 시의 행정결정에 관련한 집행 및 행정 경찰활동
- ② 도심지 내에서 교통법규에 근거한 교통정리 및 교통질서 확립
- ③ 교통사고와 관련한 교통정보 제공
- ④ 시 권한에 속하는 환경 및 관련법령의 집행 및 시행정명령 등 준수여부 감시
- ⑤ 지방정부 관련 지역인사(시장 등)의 경호, 공공건물 및 공공시설 경비
- ⑥ 사법경찰 임무수행시 국가경찰 활동에의 참가
- ⑦ 사고, 재난, 또는 공공재해 발생시 각 법률이 정한 바 또는 시민보호계획에 따른 구조 및 원조활동
- ⑧ 범죄 예방조치 및 진압활동

이밖에도 시민들의 시위 보호, 대규모 군중집회에서 질서유지 필요요청에 대한 국가경찰과의 협력, 시민의 요청시 개인갈등 및 분쟁해결에 노력해야 한다.

○ 사법경찰 보조의무

사법경찰 기능에 있어서는 형소법이 정하는 범위 내에서 “사법경찰을 보조하고 협력”할 의무가 있다⁵¹⁾. 또한 시민과의 관계(동법 제14조)는 시민에 대해 올바르게 정중하

50) 마드리드주 자치경찰 협력조정법 제4조.

게 대하여야 하며, 또한 시민보호 의무가 있다. 시민이 요청할 경우 원인과 결과에 대해 가능한 한 완전한 정보를 제공하여야 한다고 규정하고 있다.

○ 국가경찰에 보고 및 정보제공 의무

특히 도심지 내 교통사고에 관한 내용과 정보, 범죄행위 예방조치 및 관련활동 등과 관련하여 국가경찰에 통보할 의무가 있다(마드리드주 자치경찰 협력조정법 제11조)

○ 자치경찰 보조요원에 의한 자치경찰 기능

자치경찰이 존재하지 않는 시는 건물, 시설 등 경비업무는 자치경찰 보조원으로 하여금 수행할 수 있다. 치안보조요원의 임용은 본법에 규정된 바에 의하며, 시장의 대리인으로서 그 직무를 행한다.

나. 마드리드 시경찰의 조직

1) 설치 근거 및 조직

마드리드시는 21개 구의회(Juntas Municipales de Distrito)로 구성되는 바⁵²⁾, 시정부는 경찰조직법, 지방자치기본법, 마드리드 주정부 법령 등에 근거한 마드리드 시 경찰조직조례(reglamento para el cuerpo de policia municipal de Madrid)에서 시자치경찰조직(La policia municipal de Madrid)을 설치하였다. 마드리드시경찰은 마드리드 주정부의 자치경찰 협력조정법의 규정을 준수한다⁵³⁾.

시장이 자치경찰 최고책임자로 자치경찰관에 대한 임면권과 징계권 등 지휘권을 갖는다⁵⁴⁾.

51) 마드리드주 자치경찰 협력조정법 제13조4항.

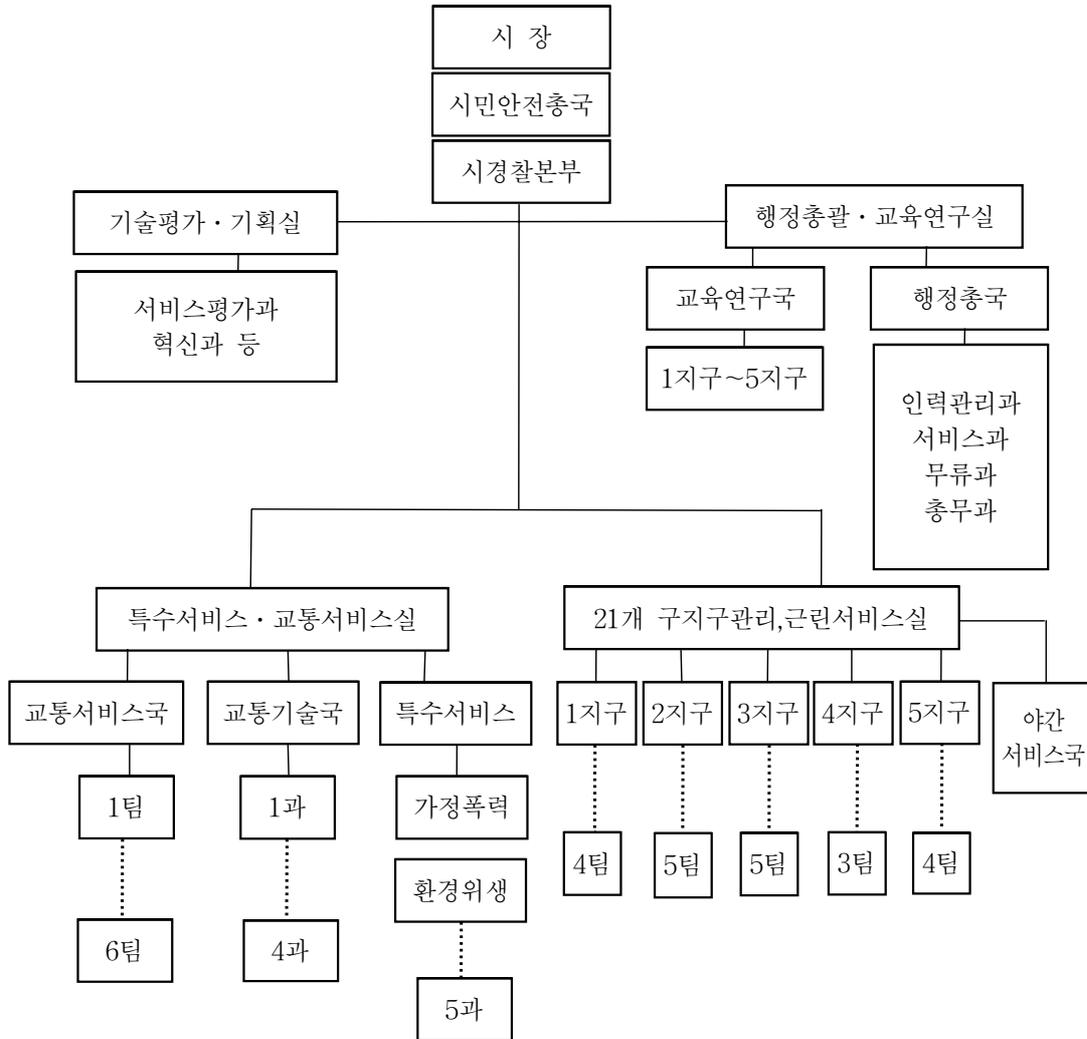
52) Centro, Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamartin, Tetuan, Chamberi, Fuencarral-El Pardo, Moncloa-Aravaca, Latina, Carabanchel, Usera, Puente de Vallecas, Moratalaz, Ciudad Lineal, Hortaleza, Villaverde, Villa de Vallecas, Viclvaro, .San Blas, Barajas.

53) 마드리드시경찰조직조례 제4조.

54) 마드리드시경찰조직조례 제18조.

2) 권한 및 임무

<그림 31> 마드리드 시 자치경찰 조직⁵⁵⁾



55) 마드리드시경찰조직조례 제35조 이하. Inspecciones(실), Subinspecciones(부국), Unidades(과), Secciones(계), Equipos y Patrulla(순찰팀) 등의 조직구성으로 되어 있다.

마드리드 시경찰의 기본임무는 크게 4가지로 구분된다. 교통관련업무, 시민안전업무, 행정경찰감시(위생·환경보호), 근린경찰활동(policia de barrio) 등이다. 이중 비중이 큰 교통관련업무(Trafico)는 도로교통정리(Regulación del tráfico), 교통사고 및 신고에 의한 사고조사와 예방(Investigación y prevención de accidentes), 속도위반단속(Control de velocidad), 음주운전단속(Control de alcoholemia) 등은 마드리드 시정부가 관할하는 도로상의 안전유지 활동을 확보하기 위하여 도심지 내의 교통관리, 시의 관할영역 내에서 발생하는 교통사고 사범처리 등의 교통경찰기능을 자체적으로 수행한다. 또한 시 소유물 보호, 마약퇴치, 범죄 예방활동 및 집회시위의 질서유지를 위해 국가경찰과 협력하여 활동한다. 시의 법령준수 확보를 위해서 자치법규, 명령 등 시정부 권한에 관련된 행정경찰 업무, 시 당국을 대표하는 행사의 협력활동을 한다. 자치주정부 내의 국가경찰조직과의 협력 등도 시경찰이 수행해야 할 중요한 임무의 하나이다. 시민보호를 위한 긴급구호, 재난구조 등의 사항에 대해서도 시민보호국(Proteccion Civil)과 협력하여 임무를 수행한다⁵⁶⁾.

3) 인사관리체계

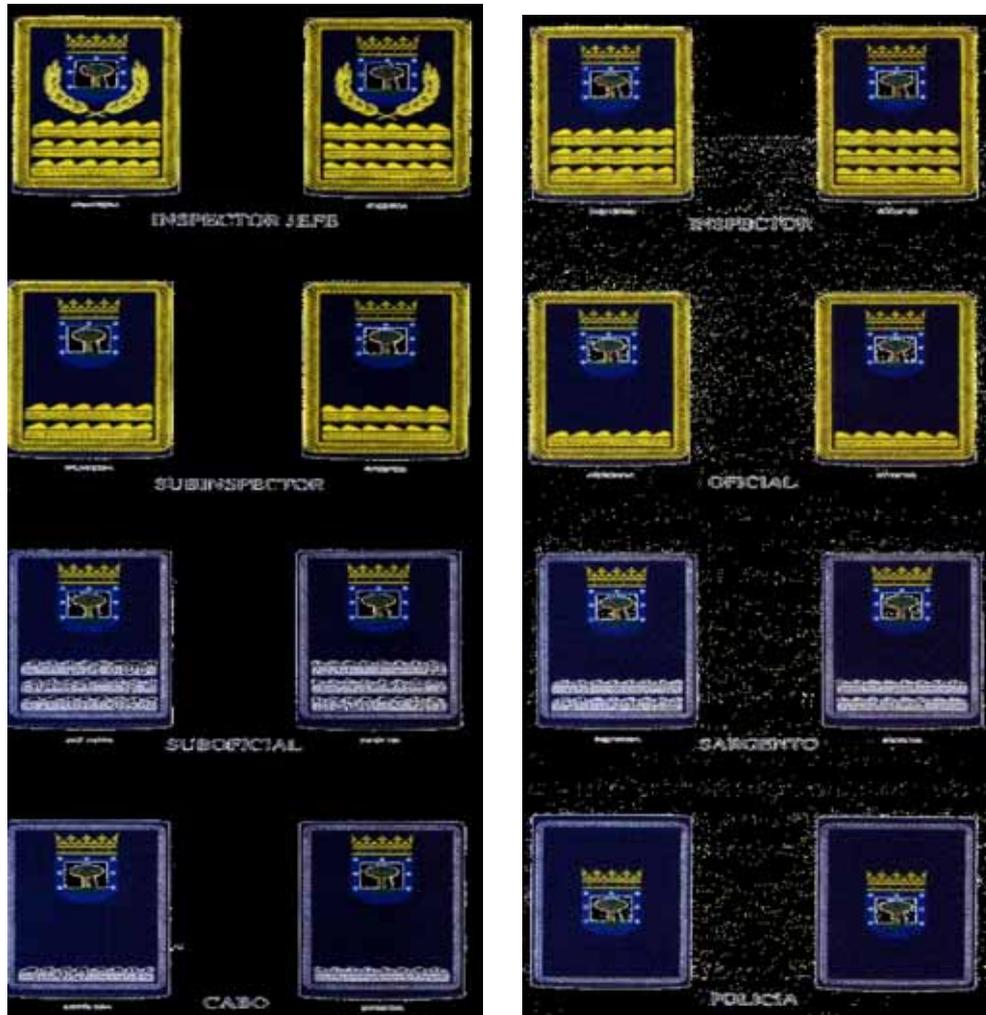
마드리드시의 자치경찰 계급체계는 시경찰조직조례에 다음과 같이 규정되어 있다. Inspector Jefe(총경), Inspector(경정), Subinspector(경감), Oficial(경위), Suboficial(준위), Sargento(경사), Cabo(경장), Policia(순경)⁵⁷⁾. 이외에도 자치경찰 보조직급(Escala Auxiliar a Extinguir)을 규정하여 시청 등 주요건물 보호 및 야간순찰원(Guardas y Vigilantes Nocturnos) 등으로 활동하게 한다⁵⁸⁾.

56) 마드리드시경찰조직조례 제5조 이하.

57) 마드리드시경찰조직조례 제18조 이하.

58) 마드리드시경찰조직조례 제22조.

<그림 32> 마드리드 시 자치경찰의 계급체계(DISTINTIVOS DE GRADUACION)



그리고 마드리드시 자치경찰의 계급체계에 따른 인력배분 기준을 다음과 같이 규정하고 있다⁵⁹⁾.

59) 마드리드시경찰 인력배분 기준은 마드리드시경찰조직조례 제21조.

- 8명 순경 당 경장 1명
- 3명 경장 당 경사 1명
- 2명 경사 당 준위 1명
- 2명 준위 당 경위 1명
- 3명 경위 당 경감 1명
- 4명 경감 당 경정 1명

○ 마드리드시 자치경찰 인력(2003년 기준) 60)

	Inspector Jefe (경찰서장)	1명
그룹 A	Inspector Policia (경정)	1명
	Subinspector policia(경감)	5명
	Oficial Policia(경위)	36명
그룹 B	Suboficial(준위)	49명
그룹 C	Sargento(경사)	175명
그룹 D	Cabo(경장)	366명
	Policia(순경)	5,403명
그룹 E	Personal Oficios Auxiliar Policia Municipal(경찰보조)	160명
총합계		6,196명

○ 인사체계의 통일성 유지

마드리드 자치주는 자치경찰에 대한 임용, 승진 및 교육에 관해서 자치주 내에서 통일성을 유지하고자 기본적인 사항을 법령으로 제정해 두고 있다⁶¹⁾.

마드리드주 자치경찰관의 선발, 교육, 승진, 전보에 관한 기준과 각 계급별 요구 학력 수준의 통일성을 지향하고 있다(동법 제19조3항). 또한 자치경찰관의 직무교육은 동법이 규정한 대로 마드리드주 경찰연수원을 통해 조정한다.

60) 마드리드시정부 공무원 통계에서 계산. 마드리드시 보고서(Anuario Estadístico 2004.

61) 마드리드주 지방경찰 협력조정법 제19조.

예를 들면, 자치주정부는 각 기초정부의 주민수에 비례하여 자치경찰의 인사체계, 보수 등을 정해 두고 있으며, 또한 주민수를 고려해서 최소한의 자치경찰 인력수를 산정하고 있으며 자치경찰을 설치하는 기초정부는 자치정부의 특성을 고려하여 이러한 최소한의 인력 이상으로 자치경찰을 설치해야 한다.

○ 임용제도

자치경찰관의 임용은 필기시험, 적성검사, 실기체력시험, 면접시험 과정을 거쳐 선발한다(마드리드주 지방경찰조직 시행령 제29조). 자격기준은 스페인 국적의 21세 이상 30세 이하이며, 해당 직급에 상당하는 학력소지자로 남자는 170센티미터 이상 여자는 165센티미터 이상의 키에, 공무담임권의 결격사유가 없어야 하며, 경쟁선발은 공개성, 평등성, 공적 및 능력에 따라 공개경쟁을 통해 이루어진다. 자치경찰의 퇴직연령은 지방공무원과 동일하게 65세로 규정되어 있다(마드리드주 자치경찰 협력조정법 제39조).

○ 자치경찰 관리자(장교)의 임용

자치경찰 실무자 직급 또는 관리자 직급의 자치경찰관 중에서 전형 및 공개경쟁시험, 직무교육과정, 해당 시의 실습기간(필수) 등의 임용 또는 승진방법으로 선발된다⁶²⁾.

○ 임용자격⁶³⁾

a) 관리계층		박사, 석사, 기술사, 건축사 또는 이에 준하는 학위
	준위	기술자격증, 건축자격증, 4년제대학졸업증명서, 상급 기본교육과정 수료 또는 이에 준하는 학위
b) 실무계층	경사	BUP학위, 전문학사학위, 중급 기본교육과정 수료 및 이에 준하는 학위
	경장 순경	고등학교 졸업장, 초급 기본교육과정 수료 및 이에 준하는 학위

62) 마드리드주 지방경찰 협력조정법 제39조.

63) 마드리드주 지방경찰조직 시행령 제14조.

○ 공개경쟁절차

① 공개시험

각 자치경찰 직급의 모든 시험과목 내용은 주정부 지방경찰조정위원회의 사전 보고서를 토대로 마드리드 주정부가 결정한다. 모든 경우 적성검사, 체력검정, 필기 및 문답시험, 신체검사의 시험절차는 필수이며, 각 직(계)급별 적성검사, 체력검정 및 신체검사는 심사위원회(Tribunal)가 주관하고, 공개경쟁시험의 최종 평가는 각 과목에서 획득한 점수의 합계로 결정한다⁶⁴).

② 심사위원회

- 심사위원회는 5인 이상의 홀수로 구성되며, 예비로 동수의 위원을 둔다.
- 심사위원회는 마드리드주를 대표하는 1명이 구성원으로 참여한다.
- 마드리드시를 대표하여 1명이 참여한다.
- 심사위원회의 구성은 독립적이며 심사위원의 자격으로는 지원심사 계급과 동급 계급이거나 상위 계급에서 요구되는 학위 또는 특기를 가져야 한다⁶⁵).

심사위원회에는 모든 또는 특별한 시험의 경우 자문을 위한 전문가를 포함시킬 수 있으나 심사위원회가 요청하는 자문역할에 제한되기 때문에 의결에는 참여하지 못한다.

③ 임용 최종 평가방법

임용을 위한 최종 평가는 공개경쟁시험점수와 직무교육과정에서 획득한 점수의 합계를 다음과 같은 산출공식에 의해 행하여진다. 즉, $(OP \times 0.40) + (CS \times 0.60)$ 의 평가방식이며, 여기서 OP는 공개경쟁시험점수이고, CS는 직무교육 성적을 의미한다(동법시행령 제38조).

64) 마드리드주 지방경찰조직 시행령 제42조.

65) 마드리드주 지방경찰조직 시행령 제51조.

④ 임용자에 대한 기초교육

마드리드 경찰연수원에서 6개월 이상의 경찰관 직무교육 과정을 이수하고 난 후, 임용, 근무할 기초정부에서 3개월 이상의 실습기간을 거쳐야 한다.

단 순경 계급의 경우 초급 직무교육을 이수하면 따로 직무과정을 이수할 필요는 없다.

○ 승진체계

경장, 경사, 준위의 승진요건은 2년 이상의 근무경력 외에 필수 학력자격을 가진 자치경찰관 중에서 공개시험을 통해서 이루어진다. 이후 의무적으로 마드리드주정부 경찰연수원에서 3개월의 직무교육을 이수해야만 승진된다.

관리자인 경위, 경감(경정), 총경 등의 승진요건은 동일하게 직하위 계급에서 2년 이상 근무하고, 필수 학력자격을 가진 자치경찰관 중에서 최소 50% 이상 인원을 대상으로 공개시험에 합격한 후 3개월의 직무교육 이수와 함께 승진된다⁶⁶⁾.

4) 자치경찰의 복지제도

지역경찰관들은 지역행정공무원에 준하는 권리를 가지며, 자치주 규약, 치안조직법, 및 본법이 규정한 권리를 가지는데 특별한 권리는 아래와 같다.

- ① 지역경찰관의 의무이기도 한 적정한 직무교육을 받을 권리
- ② 적정한 승진
- ③ 대표기구에 관한 법에서 보장하는 노동조건의 결정 및 단체구성원의 공공행정 참여에 있어서의 노조활동의 권리
- ④ 특별 일과시간 및 구조와 같이 계급, 검직불가규정, 직무수행에 있어서의 성실도 및 위험도를 고려한 적정 보수를 받을 권리

66) 마드리드주 지방경찰조직 시행령 제55조 내부승진 조항 참조.

⑤ 직무수행에 적합한 제복과 장비를 당해 행정기관으로부터 지급받을 권리

또한 자치경찰은 자신의 건강을 위해 여러 보건복지시설을 이용할 수 있으며 연 1회 정신물리적 검진을 받는다⁶⁷⁾. 모범 자치경찰관에 대한 표창과 포상규정을 두며, 이의 수혜자는 내부승진 전형에 가점이 된다⁶⁸⁾.

그러나 자치경찰은 어떠한 형태의 파업에도 참가할 수 없으며 정상적인 업무수행에 지장을 줄 목적으로 유사한 어떤 형태의 행위에도 참가할 수 없다⁶⁹⁾.

5) 자치경찰의 직업윤리규정

경찰조직법, 공무원 일반규정에 명시된 내용과 별도로, 마드리드주 자치경찰 협력조정법 제40조의 경우 기초자치경찰이 지켜야 할 직업적 윤리규정 의무를 다음과 같이 열거하고 있다.

- 겸직이 허용되는 직위를 제외하고 원칙적으로 자치경찰은 겸직을 금지하고 있다.
- 중대 위험 및 재난, 공공재해 발생시 적극적으로 시민의 생명과 재산을 보호할 의무를 강조하고,
- 자치경찰의 단정한 제복착용, 청결성 유지 등 단정한 품위유지 의무와
- 근무시간의 준수 및 모든 사건발생에 대하여 사전 및 사후에 상급자에게 보고할 의무 등이다.

6) 복장과 무기소지

마드리드 자치주정부가 허가한 자치경찰 복장을 착용한다. 따라서 마드리드 자치주 내에서의 자치경찰 복장은 통일되어 있으며, 자치주경찰과 기초자치경찰간의 경찰관 인식번호는 통합 운영한다.

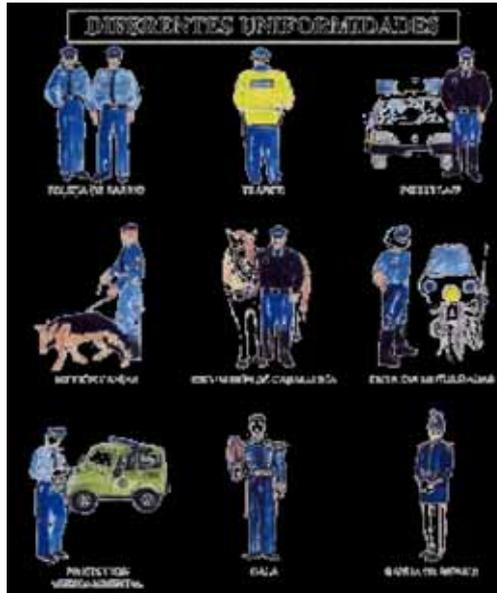
67) 마드리드주 지방경찰 협력조정법 제42조.

68) 마드리드주 지방경찰 협력조정법 제44조.

69) 마드리드주 지방경찰 협력조정법 제43조 파업금지 조항.

자치경찰관은 무장조직의 일원으로 지정된 무기를 휴대한다. 다만, 자치경찰 보조원은 무기휴대가 금지된다⁷⁰⁾.

<그림 33> 마드리드 시자치경찰 복장



다. 마드리드 자치주 내 자치경찰간 협력조정체제

자치주정부는 관련업무별 부처조직을 통해서 각 지방정부의 자치경찰에 대하여 전체적 협력 및 조정역할을 수행하고 있다. 특히 자치주정부의 국무회의는 마드리드 주 전체 지방경찰간 협력분과위원회를 운영하고, 주정부 차원의 지방(자치)경찰조정위원회 (Comision Regional de Coordinacion de Policia Local)를 설치하여⁷¹⁾ 자치경찰 활동 내용들에 대하여 의견수렴을 거친 후 자치주 지역에 통일적으로 적용되는 경찰복무 관련 규정 및 기준을 제정, 공포하는 임무를 수행한다.

70) 마드리드주 지방경찰 협력조정법 제8조.

71) 마드리드주 지방경찰 협력조정법 제19조~제20조.

1) 주정부 산하 지방(자치)경찰조정위원회

○ 위원회 구성

자치주정부 산하의 지방경찰조정위원회 위원은 마드리드 자치주정부의 국무회의에서 임명되며, 주정부 대표 2명(자치주정부 차관, 주경찰국장), 마드리드주 자치정부연합회에서 임명하는 지방정부 대표 5명(마드리드 자치정부연합회장 등), 마드리드 시장이 임명하는 시정부 대표 2명(시경찰국장 포함), 자치경찰 노조연합이 임명한 노조대표 3명 등으로 구성된다⁷²⁾.

○ 임무

지방경찰조정위원회는 반기별 1회 정례회의를 가지며, 비정기회의는 위원 5인 이상의 발의로 소집된다.

지방경찰조정위원회의 주요 기능은 자치주 내 자치경찰 활동에 관해서 상호 정보를 제공하고, 지방경찰 관련 기술, 장비, 경찰복장, 경찰공무원 보수 등에 관한 통일된 기준설정 등의 업무를 수행한다.

위원회는 마드리드 주지역 내에서의 지방경찰간 협력, 조정활동에 관련한 연례보고서를 자치주정부 국무회의에 제출하고, 이를 다시 주정부 의회에 보고한다.

각 기초자치정부가 규정해야 할 자치경찰 직제에 관한 지침 제정, 및 자치경찰관의 임용, 직급제도, 승진, 직무교육제도 등의 기준 제정, 자치경찰의 교육훈련 방식의 결정 등을 기초자치정부에 통지한다.

기타 법률의 위임에 의한 사무집행 등을 결정한다. 그리고 경제적 이해와 밀접히 관련된 사안을 제외하고 직무상 분쟁해결을 위한 중재자 역할을 수행한다.

2) 기초정부 산하 지역안전위원회 운영

기초정부는 관할행정구역 내에 자치주정부의 지방경찰조정위원회와 같은 역할을 수

72) 마드리드주 지방경찰 협력조정법 제21조~제22조.

행하는 지역안전위원회를 구성하여 자치경찰 상호간의 경찰활동에 관한 협력, 조정기능을 수행하게 한다. 이때 지역안전위원회는 해당 시의 시장이 의장이 된다⁷³⁾.

3) 자치경찰간 협력관계

기초자치경찰은 관할 구역 이외에서도 활동이 가능한데, 이러한 상황은 주무관청의 요청에 의한 경우나 또는 긴급 및 위급한 상황인 경우, 지역조정위원회 또는 시장의 승인을 얻은 경우, 시 관할 이외에서 행해지는 직근 상급자의 명령 및 당해 시장의 명령이 있는 경우 등으로 한정된다.

4) 자치경찰간 인사교류

기본적으로 마드리드 자치주의 관할행정구역 내에 근무하는 자치경찰관은 마드리드주 지방경찰조직 시행령 제62조에 따라 지역내 인사이동을 언제든지 신청할 수 있다. 그러나 통상 자치경찰관은 각 소속 기초정부의 조례규정과 지역실정에 따라서 인사이동 지원이 가능하다.

자치정부 내 내부승진과 달리, 다른 지방정부의 자치경찰서에 결원이 발생할 경우에 매년 최대 20%의 범위에 한정해서 공석 중인 자치경찰관 임용에 지원할 수 있다.

인사이동 선발절차는 마드리드주 지방경찰조직 시행령 제65조에 근거하면 다음과 같다. ① 마드리드주 지방경찰 협력조정법 제37조와 동 시행령 제64조가 규정한 승진전보가 가능한 직하위 계급 최소 2년 이상 근무한 타 지역의 자치경찰관인 경우에 a) 전형 및 공개경쟁시험, b) 교육과정 이수(마드리드 지방경찰연수원 또는 시립경찰학교), ② 동일 계급으로 전보하는 타 지역의 자치경찰관인 경우 a) 근무성적에 의한 결정, b) 교육과정 이수 등의 절차를 밟아야 한다.

73) 마드리드주 지방경찰 협력조정법 제29조.

제4장 이탈리아 자치경찰제도

I. 정치행정체계와 경찰조직체계 개요

1. 정치행정체계

가. 통치체제

이탈리아는 면적 301,336km², 인구 5천8백8만 명으로 한반도의 약1.4배이며 수도는 로마이다. 이탈리아의 정부형태는 내각책임제를 중심으로 한 일부 대통령제를 채택하고 있다. 내각책임제를 채택하고 있는 영국, 프랑스와 달리 이탈리아는 1,014명으로 구성된 상하 양원 및 주(州) 대표 합동회의에서 비밀투표를 통하여 선출되는 대통령이 총리를 임명한다. 대통령은 상·하 양원 및 주대표의 합동회의(1,014명)에서 비밀투표로 선출하며 (임기 7년, 재선거가능) 총리 및 각료임명권, 국군통수권, 전쟁선포권 등의 권한을 가진다.

중앙정부를 지휘하는 내각(Council of the Ministers)은 총리와 각료로 구성되고, 통상 총리는 내각의장(President of the Council of Ministers)으로 호칭하기도 한다.

입법부는 상하의원 양원제도를 갖고, 상원은 5년 임기로 315명, 하원은 5년 임기로 630명이며, 입법부의 권한은 국가법률 제정권, 정부예산심의 및 승인권, 대통령 선출권 등을 행사한다. 상원의원 선출은 할당된 의석 수에 따라 주(Region) 단위로 직접보통선거에 의하여 선출되며 임기 5년으로, 상원의 의원정수는 315명이다. 하원의원 선출은 인구비례에 따라 직접보통선거를 통하여 선출되며, 지역구 의원 475명, 비례대표제 의원 155명 등 630명으로 임기는 5년이다.

사법부는 민사, 형사사건 모두 3심제로 되어 있으며, 특별법원으로 행정재판소와 군법재판소 등을 설치하고 있다.

나. 지방자치제도

1) 헌법의 근거

1970년 6월 7일 처음 지역선거를 통해서 지역정부를 구성하였으며, 1974년 5월 2일 이탈리아 헌정 사상 처음 국민투표를 실시하여 지방자치를 제도화 하였다. 현재는 2001년 10월 7일 지방정부에 관한 헌법 제5장의 헌법개정이 국민투표(64.2%)에 의해서 승인되어 제도를 운영하고 있다.

헌법 제5조에서 지방자치권을 인정하며, "이탈리아 민주공화국은 지방자치를 인정하고 발전시킨다. 국가에 의존하는 서비스들에 대하여 최대한의 행정분권을 시행해야 하고 국회법률의 원칙과 방법에 맞추어 자치권과 지방분권화 요구를 시행해야 한다"고 규정하였다. 그리고 제5편부터 지방자치와 관련한 지역정부, 도정부, 기초정부에 대하여 규정하고 있다. 조항으로는 제114조부터이다.

2) 자치정부의 종류

이탈리아 헌법 제114조에서 자치정부의 종류를 규정하고 있다.

- ① 이탈리아 민주공화국은 기초자치정부(comuni), 도정부(province), 광역시정부, 지역정부(regioni)와 중앙정부로 구성된다.
- ② 기초자치정부, 도정부, 광역시정부, 지역정부는 헌법에 규정한 원칙에 따라서 자치법, 권한, 기능을 부여받은 자율법인체이다.
- ③ 로마시는 이탈리아 민주공화국의 수도이다. 법률로 로마시의 법적 지위를 규정한다.

또한 헌법 제116조에서 특별형태의 자치권을 규정하고 있는데, 헌법에 근거한 특별법에 따라 시실리아, 베니스, 사르데니아, 트렌티노, 발레 다오스 등은 특별한 형태의 자치권을 갖는다.

3) 계층구조

현재 이탈리아의 행정구역은 일반지위를 갖는 15개의 지역과 특별지위를 가진 5개의 지역 등 20개의 주(Regioni, Region), 103개의 도(Province), 8,101개의 기초자치정부(Comuni, Commune)로 나뉜다. 특히 20개의 주 가운데 5개 주(Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige)는 역사적 배경, 민족언어의 특성 등을 감안하여 자치권을 강화한 특별 주로 관리되고 있다.

가) 지역정부

지역정부는 지역의회(consiglio-regionale), 집행기구(guinta regionale), 집행기구의 장 등 기구가 있다.

<그림 34> 이탈리아 지역정부 관할행정구역



지역정부 주지사는 국회에 의한 간접선거방식으로 선출되고, 주 도시의 의회의원은 5년 임기로 주민이 직접 선출하며, 겸직이 금지되어 있다.

각 지역정부에는 중앙정부에서 파견한 조정관(Commissioner)이 있으며, 지역 의회가 제정한 법안은 조정관의 서명으로 발효되도록 함으로써 중앙정부의 재정부담 관련사항을 통제하고 있다.

헌법상 다음 5개 주는 역사적 배경, 민족, 언어의 특성 등을 감안하여 자치권이 확대되어 있는 특별 지역정부이다. 즉, 도서지역인 Sicilia, Sardegna와 북부 국경지역의 Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige 등이다.

나) 도정부

도(Province)와 시는 자치조례를 제정할 수 있는 조례제정권을 보장받고 있다.

도지사과 시장은 지방자치의 강화추세에 따라 주민직선제가 도입되어 주민직선으로 선출된다.

임명 도지사(Prefetto)는 지방행정기관에 대한 통합·조정기능 대신 긴급한 상황에 자치단체를 통할할 수 있는 지휘권을 갖는다.

중앙정부와 지방정부 공무원의 신분상 동등한 지위를 보장받는다.

다) 기초정부

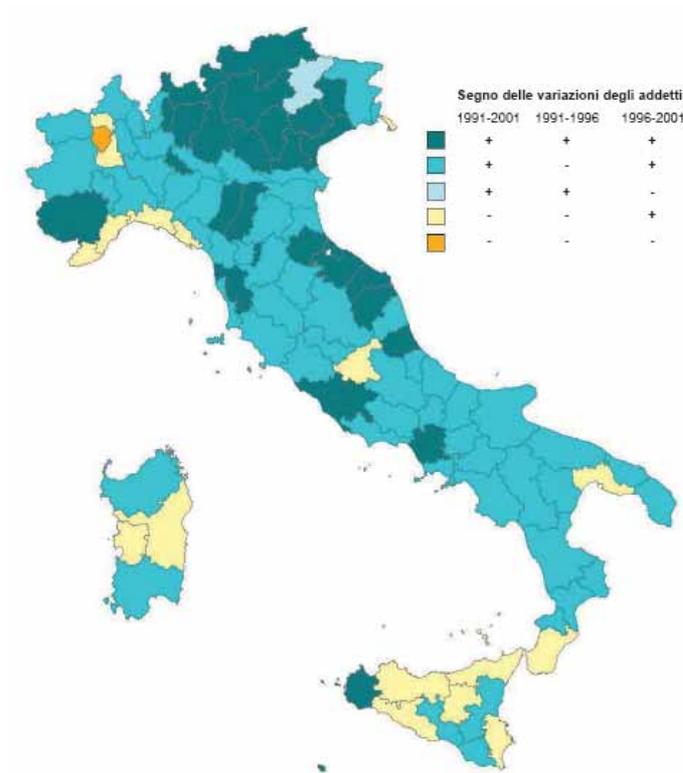
모든 행정권한은 보충성의 원리에 따라 기초자치정부 중심으로 이양되고 있다. 따라서 주민에 가장 가까운 기초정부(Comuni)에 주민 서비스와 관계된 권한을 대부분 이양하였으나, 인구가 적은 시는 도와 기능분담을 하거나 다른 시와 통합, 운영되기 한다.

직선된 시장이 기초정부의 운영에 필요한 전체적인 지침을 결정하고, 이의 집행은 경력직 공무원이 하는데, 시장이 새로운 계획을 설정할 경우에는 시행을 담당하는 행정관과 예산담당관의 서명이 함께 필요하다. 이와 같은 장치를 통해서 상호 견제하는 효과와 기초정부의 투명성도 함께 보장된다. 시의원은 4년의 임기로 겸직이 허용된다.

기초정부에 대한 지도, 감독권을 가진 국가는 법률적 규정의 준수를 감독하고, 재정·파산 시 통제권을 갖는다.

<그림 35> 이탈리아 주요 대도시(기초자치정부)의 인구분포도

대도시 지방정부별 인구규모는 다음과 같다⁷⁴⁾ : 로마(Roma, 2,540,829명), 밀라노(Milano, 1,247,052), 나폴리(Napoli, 1,008,419), 토리노(Torino, 861,644), 팔레르모(Palermo, 682,901), 제노바(Genova, 604,732), 볼로냐(Bologna, 373,018), 피렌체(Firenze, 352,940), 바리(Bari, 315,068) 카타니아(Catania, 308,438), 베네치아(Venezia, 269,566), 베로나(Verona, 256,110), 메시나(Messina, 249,351).



74) ISTAT(이탈리아 통계청), L'Italia in Chiffre, 2003년 통계자료.

다. 지방분권의 촉진

1997년 지방분권을 촉진하기 위한 지방분권설치법(59개의 조문으로 구성)의 제정시행으로 대부분의 중앙권한이 지방으로 이양되는 전기를 마련하면서, 특히 행정 분야에서 활발하게 권한이 지방으로 이양되는 과정에 있다⁷⁵⁾.

더 강력한 지방분권의 실현을 위하여 헌법개정의 필요성이 제기됨에 따라 2001년 10월 지방분권과 관련된 헌법5장(헌법 제114조~제133조)의 상당 부분을 개정하고, 이로써 지방분권이 이전보다 더욱 본격적으로 추진되고 있다.

주요 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 개정 헌법 제117조(4)는 헌법에 명시된 중앙정부의 권한 이외는 주정부에서 담당하도록 함으로써 주정부의 권한을 대폭 확대함으로써 권한의 이양방식을 positive 방식에서 negative 방식으로 전환하였다.

둘째, Province(도)와 Comuni(기초)에서도 자체 조례를 제정할 수 있도록 헌법 제114조 제2항에서 명문으로 조례제정권을 보장하였다.

셋째, 개정 헌법 제165조에 의하여 중앙정부와 지방정부의 공무원의 지위에 대한 동등성을 보장하였다.

넷째, 개정 헌법 제114조에서는 중앙과 지방의 동등성을 규정하여 중앙의 지역통제와 주의 하급 행정기관 통제기능을 폐지하고, 내부의 자체 통제기능을 강화하였다.

다섯째, 개정 헌법 제118조에 의해 국가적 효율성과 국민적 차원에서 진행되어야 할 사항으로, 정부나 주도에서 담당하도록 법적으로 보장된 권한을 제외하고는 모든 행정 권한은 보충성의 원리에 따라 기초자치단체 중심으로 이양되도록 하였다.

여섯째, 과거에는 정부가 지방행정기관의 기능을 결정하였으나 헌법 제118조의 개정으로 정부는 헌법에 규정된 정부기관의 기능만 관여하도록 하였다.

75) 참조 : 정부혁신지방분권위원회 유럽국가 연수보고서, 2003년 12월.

2003년에는 총 131개조에 달하는 지방분권관련 시행법을 제정하여 지방행정기관 기능의 기본적인 성격을 결정하였으며, 헌법의 규정에 의해 중앙정부가 기초자치정부(Comuni)의 주요 기능을 결정하여 그 기능을 상급정부나 주에 넘길 수 없도록 하였다. 또 헌법 개정의 범위는 의회 내의 헌법위원회에서 결정하되, 헌법위원회에는 지방대표들이 참가하여 의견을 나눌 수 있도록 하였다.

2. 경찰조직체계

가. 경찰의 역사

다른 유럽 국가들보다 근대국가 형성이 늦은 이탈리아는 1861년 통일국가가 되었기 때문에 그때까지 각 지역적 특성에 따른 자율적 방어조직으로써의 치안조직들이 존재하고 있어서 중앙정부가 지휘하는 강력한 경찰조직이 없었던 상황이었다. 따라서 정국이 혼란한 상황 속에서 지방에서 자주 발생되었던 빈민 및 노동자들의 폭동, 노략질 등에 대하여 군대를 통한 강력한 진압활동 때문에 대부분의 치안활동은 군대를 통해서 확보하게 되었다.

이러한 상황에서 1814년 창설된 이탈리아 군경찰(Carabinieri)의 경우와 같이, 경찰이 생겨난 것은 법치국가로서의 성립으로 일반시민을 위한 질서유지, 개인의 재산보호 차원보다는 왕족을 위한 신변안전 확보 등에 주목적이 있었기 때문에 프랑스 같은 유럽 국가들과는 다른 역사적 배경을 갖고 있다. 지금의 국가일반경찰의 기원은 직접적으로 1852년 왕족보호를 위해 만들어진 공공안전 근위대(Guardie di Pubblica Sicurezza)의 조직이라고 할 수 있으며 통일 이탈리아 이후에도 군대의 신분을 갖고 있었으나, 조직적으로 군대에 통합되어 있지는 않았다.

1895년 보고서에 따르면 당시 프랑스와 영국은 인구 1,000명당 4명의 경찰력을 보유하고 있었던 반면에, 이탈리아는 전체 인구가 약 3천만 명의 규모인 데에도 불구하고 공무원과 국가일반경찰 인력은 6,680명, 국가군경찰은 2만여 명, 농촌지역을 포함한 자치경찰 인력은 약 7,300명 정도였다고 한다(Police d'Europe). 따라서 빈번한 범죄발생

에 대응하기 위한 일반경찰의 수는 턱없이 적었기 때문에 군대에 속해 있는 군인경찰의 지원을 받지 않을 수 없는 상황이었다. 다른 한편, 일반상인, 부유계층 등은 개인재산과 신변보호 등을 위해서 사설경비조직을 활용하여 자율적인 치안유지를 하였던 경우도 상당수 존재하게 되었다.

현대에 와서도 여전히 다른 유럽국가와 달리 테러, 조직적 대규모 범죄집단의 존재, 경범죄 발생의 빈번 등 사회적 불안요소가 상당히 잠재적으로 존재하고 있는 나라로써, 예를 들면 시실리 마피아, 나폴리 마피아, 칼라브리아, 알바니아, 중국 마피아 등과 전쟁을 겪고 있는 특수한 상황이다. 따라서 이탈리아 경찰제도는 상당히 복잡한 제도를 운영하고 있는 것이 특징이며, 다양한 국가경찰의 존재 때문에 경찰기관 간 기능중복 발생 등 역기능적 상황발생을 겪기도 한다.

나. 경찰의 종류

이탈리아 경찰조직 중에서 교도경찰(Penitenziaria Police), 국가산림경찰 등 특별경찰을 제외하면 국가경찰(일반경찰, 군경찰, 재정경찰)과 자치경찰로 이분된다.

시민안전을 담당하는 경찰조직은 2000년 3월 31일 수권법에 의하여 재조직 되었다. 이 법에 의하여, 중앙정부는 법집행을 위해서 국가군경찰, 국가산림경찰, 국가재정경찰, 국가일반경찰 등 모든 치안기관들에 대하여 정부시행령을 제정할 수 있게 하였다.

국가군경찰과 국가일반경찰은 치안, 공공안전 전반에⁷⁶⁾ 관해서 총체적 권한이 있으며 다른 경찰은 특수임무를 수행하는 특별경찰기관이다. 국가군경찰과 재정경찰은 군인의 신분을 갖는다.

국가경찰은 국내 치안과 지역 도로, 상업부분 등의 치안을 전반적으로 담당하고 있고, 도 경찰은 특정분야의 경찰로서 환경, 하천 보호, 사냥, 낚시 등의 업무를 관장한다.

자치경찰은 지역(Region)정부 수준에서는 관할지역 내 자치경찰간 협력·조정, 지역

76) 이탈리아 내무부의 공공안전 확보를 위한 예산지출 내역(2003년) : 공공질서 : 교통분야(627백 5십만 유로), 주택분야(54백만 유로), 기타 (32백 3십만) 등이다.

경찰활동 계획수립 등의 업무를 위한 경찰부서와 협력위원회를 설치하여 운영하고 있는 정도이며, 실질적으로 교통업무, 치안업무, 사법경찰업무를 중심으로 수행하는 자치경찰들은 도(Province)와 시·군(Comuni)에 설치, 운영되고 있다⁷⁷⁾. 자치경찰은 과거에는 공안요원(vigili urbani)이었으나 1986년 법 65호(자치경찰법) 제정에 의해 현재의 자치경찰제도로 발전하였다. 동법 제6조에서 지역정부가 경찰조직 설치를 위한 일반규정 및 교육관련 제도를 제정할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 자치경찰은 관할구역 내에서 행정경찰 기능을 수행하는 것 이외에도 도로경찰 기능, 시민안전 기능, 사법경찰 기능 등을 수행한다.

II. 국가경찰제도

1. 경찰조직 근거법

이탈리아 헌법 제117조는 국가, 지역정부의 법률권 및 권한에 대하여 규정하면서, (d) 국가의 권한으로 국토방어, 군대 지휘, 국가안전, 무기, 탄약, 폭발물 관리, (h) 지방의 행정경찰권을 제외하고, 국가권한으로 법률, 공공질서, 공공안전의 권한을 행사한다고 규정하여 국가의 경찰권 범위를 규정하고 있으면서 동시에 자치경찰의 근거를 제시하고 있다.

이러한 헌법조항에 근거하여 각 지방정부들은 지역 내 자치경찰의 통일성을 유지하기 위한 지역정부(region) 차원의 지방(자치)경찰기준법을 제정, 운영하고 있다. 예를 들면, 로마시를 포함하고 있는 라지오(Lazio) 주정부의 지방경찰기준법⁷⁸⁾, 발다오스트(REGIONE VALLE D'AOSTA) 지역의 지방경찰기준법⁷⁹⁾, Roma 시의 시경찰법규⁸⁰⁾

77) 로마시가 소속된 Lazio 지역정부의 지방경찰법규(Legge Regionale NORME IN MATERIA DI POLIZIA LOCALE, 2004년 12월 7일 지역의회 제정) 제2장 제4조~제11조.

78) 2004년, Legge Regionale, NORME IN MATERIA DI POLIZIA LOCALE.

79) REGIONE VALLE D'AOSTA LEGGE REGIONALE, N. 47 DEL 31-07-1989 Norme in materia di polizia locale e istituzione dell' ufficio regionale di polizia locale.

등과 같이 지역정부 차원에서 자치경찰의 조직 및 교육정책, 복장, 자치경찰 차량색깔 등 지역단위 중심의 자치경찰에 대한 통일된 기준을 제정하고자 하는 지역정부 법령을 제정하고 있다. 이러한 법령을 통해서 지역정부 내 자치경찰 활동에 관한 기본적인 기준을 각 기초자치정부에 제시함으로써 자치경찰과 국가경찰, 그리고 자치경찰 상호간의 협력관계, 공동활동을 촉진하고자 노력하고 있다. 그러나 때로는 이러한 원칙이 충실히 지켜지지 못하는 점도 상당수 나타나고 있다고 한다.

2. 국가일반경찰

가. 지위, 권한 및 임무

○ 지 위

일반공무원의 신분을 가진 정복경찰인 국가일반경찰(Polizia di Stato)은 내무부장관의 지휘 하에 속해 있으며, 약 10만 여명의 인력으로 구성되어 있다. 1981년까지 군인 신분을 유지한 바 있다⁸⁰⁾.

○ 권한 및 임무

국가일반경찰은 질서유지, 공공안전, 범죄예방 및 퇴치, 재난구조, 사고방지 등 일반적인 치안업무와 운전면허증, 허가증 발급업무 등도 수행한다.

보통 국가일반경찰의 3가지 주요 기능은 다음과 같다.

- 국가의 행정경찰기능 : 신분증, 운전면허증, 증명서 등 발부업무, 공공안전을 위하여 상시순찰 등의 업무수행
- 공공질서유지, 시민안전유지 기능 : 거리순찰 등

80) Regolamento del Corpo di Polizia Municipale, N.249 '02. 5. 7.

81) www.poliziadistato.it.

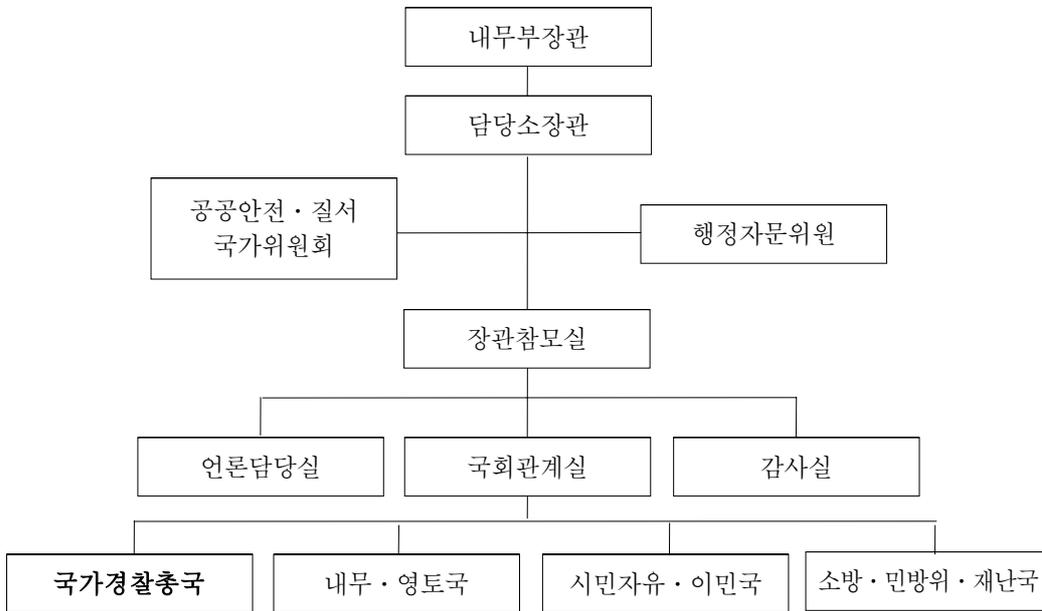
- 사법경찰기능 : 범죄진압, 수사, 체포 등을 수행한다.

사법경찰기능을 수행할 경우에는 법무부의 지휘를 받는다

나. 행정조직

국가일반경찰은 내무부 소속으로 109,144명의 경찰관과 약 5,720명 민간인이 10국 3실의 조직에서 경찰관련 업무를 수행하고 있다.

<그림 36> 이탈리아 내무부조직 산하 국가경찰총국



중앙정부 단위에서 내무부는 4개 국(국가경찰총국, 내무·영토국, 시민자유·이민국, 소방·민방위·재난국)으로 구성되어 있으며 복수차관제 형태의 담당소장관(sottosegretari) 4명이 내무부장관으로부터 위임받아 각 국을 분할, 책임지고 있다. 국가경찰총국(Dipartimento della Pubblica Sicurezza)은 이 담당소장관의 책임 하에 도지사 직군

(Prefetto) 경찰총국장(capo della polizia)이 경찰의 총책임자가 되며, 3명의 부국장(Vice Direttore Generale)이 총국장을 보좌하여 경찰관련 정책의 기획 및 조정, 중앙수사국 등을 관장한다. 국가경찰총국은 범죄수사국, 예방국, 국가경찰 지역총괄국, 마약퇴치국, 국경경찰·이민담당국, 기술·병참국 등13개 국(Direzione)과 감사실, 기획실, 인력관리실 등 3실(Ufficio)로 구성되어 있다

또한 마피아 수사국(Direzione Investigativa Antimafia), 국립경찰학교(Istituto Superiore di Polizia), 종합경찰학교(Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia) 등도 있다.

도 단위에서는 도경찰국(La Questura)의 조직이 있으며, 도지사(Prefetto, 국가의 지방행정대표)의 일반적 책임 하에 도경찰국장이 실질적인 경찰의 운영책임을 진다. 103개도의 수도에 위치해 있고, 수사과와 지원과의 2개 과와 보건, 재무·회계, 총무, 교육훈련, 대테러의 5개실로 구성되어 있다. 12개 대도시의 경우에는 외사, 특수수사, 장비, 일반예방 등 5개 기능이 과 형태로 구성되어 있다.

기초단위에는 경찰서(I Commissariati di Pubblica Sicurezza)가 설치되어 있으며, 경찰서가 설치되지 않은 경우는 시장의 책임 하에 경찰업무를 수행하게 된다.

내무부장관은 공공의 안녕 및 질서유지를 위해 공안위원회(II Comitato Nazionale dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica)의 보좌를 받아 경찰업무를 총괄지휘한다. 공안위원회는 차관보를 부위원장으로 하고, 국가경찰총국(Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, 국가경찰 책임자)과 다른 경찰기관(군경찰, 재무경찰, 산림경찰 등) 책임자들로 구성된다.

3. 국가군경찰(카라비니에리)

가. 역 사

이탈리아의 군경찰 카라비니에리(Carabinieri)는 1814년 7월 13일 사르디니아 왕조가

복권되면서 빅토엠마누엘 1세가 공공의 안전은 물론 개인의 안전보호를 위해 군경찰을 창설하였다. 이후 군인의 신분으로 2차 대전 때 군작전에 참전하였으며, 1946년 6월 2일 국민투표를 거쳐 이탈리아 공화국으로 탄생하면서 국가의 치안을 담당하는 주경찰 조직으로 변모하였다. 인구변화에 따른 도시화를 거치면서 전국에 걸쳐 시민보호를 위한 치안서비스 제공방법을 달리하여 발전해 오고 있다.

나. 지위, 권한 및 임무⁸²⁾

1) 지 위

국가군경찰은 국방부 소속 하에서 일반경찰과 동일한 경찰기능을 수행하지만 주요 활동영역은 농촌지역이 중심이고, 군인과 헌병의 역할도 함께 수행한다. 국가군경찰 인력은 11만 5천 명 정도로 가장 많은 치안인력을 가지고 있다. 업무로는 국토 및 주요시설의 방어 등 국방기능을 수행하면서 국토안전을 위해 직접적인 조치 및 군동원 등의 권한을 행사한다.

업무상 보건부, 환경부, 노동부 등 여러 부처와 연계되어 있어 사법경찰 및 행정경찰의 지위를 부여받고 있다.

2) 권한 및 임무

이탈리아의 군경찰인 카라비니에리는 "제4의 군대"로써 사법경찰, 행정경찰, 군경찰 사무를 수행하며, 재난 및 사고지역에 대한 시민안전 등의 업무를 수행한다. 일반적인 경찰기능으로서 범죄예방 및 진압, 범집행, 공공질서유지, 국경감시 등의 업무도 수행한다.

2000년 이탈리아 수권법에서 군경찰의 군관련 임무를 규정하고 있으며, 이 법률에 따라 육해공군과 동등하게 군경찰의 독자적인 지위권을 인정받고 있다. 시행령에서 "군경찰은 공공안전을 위한 업무수행을 위해서 치안에 관한 총체적인 권한을 행사하고, 법으

82) www.carabinieri.it.

로 부여받은 특별권한도 행사한다”고 하였다(시행령 제2장).

- 국토방어에 협력 지원, 재난 발생 시 국가재산 보호 및 인명구조활동 (1978년 7월 11일 법률)
- 군 형법과 관련한 군 사법경찰권 집행
- 주요 국가요인 보호 및 국가안전에 필요한 공공산업시설 감시
- 국외에서 이탈리아 외교관 및 공관 보호

다. 행정조직

군사적 업무와 관련해서는 국방부장관의 지휘를 받지만, 시민안전 등 공공안전에 관해서는 내무부장관의 지휘를 받는다. 또한 사법경찰 업무와 관련해서는 사법부의 지휘를 받는다.

군경찰 지휘관은 과거에는 육군출신의 장군들이 지휘를 맡아 왔었으나, 2004년 5월부터 군출신의 장군이 맡고 있다. 군경찰은 군관련 임무수행을 위해서 1997년 2월 법률에 따라, 군참모총장의 총지휘 하에 있고 이는 다시 국방부장관, CEMA 및 합군참모위원회의 명령을 받는다.

전체 군인경찰의 80%인 87,134명이 지방조직에 소속되어 있다.

군경찰 총사령관(Comandante General)은 군참모총장들의 의견 및 국방부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 그리고 부대장(Vice Comandante Generale)과 참모장(Capo di Stato Maggiore)이 보좌한다.

지방조직은 지역연합사령부(Comandi Interregionali)가 5개 지역사단으로 조직되어 군대의 장군이 지휘한다.

예하에 지역경찰사단부(Comandi Regionali)는 19개 지역의 수도에 위치하며 지역정부 행정구역 내에서 경찰활동의 협력, 조정 및 감독 기능을 수행하며 군 사단장 또는 군 연대장급 장군이 지휘한다.

도경찰사령부(Comandi Provinciali)는 102개로 장군 또는 대령이 지휘한다.

특수지역대(Reparti Territoriali)로 17개가 있으며, 군단위 연합대대본부(Comandi Gruppi/Compagnie) 536개와 각 군단위 군경찰서(Comandi Tenenze/Stazioni)가 4,653개로 지방에서 군경찰 연대 기본단위로 직접 관할지역을 책임지고 있으며 시민의 안전 및 군임무 수행을 한다.

또한 164개 해양군경찰대가 해안지역을 중심으로 경찰활동을 수행하고 있다.

라. 인사관리체계

1) 계 급

장교, 감사관(중간장교), 하사관(기마병 중사, 상사), 사병(병장, 상병, 일병, 군경찰 초급관) 등 4개 직급으로 구성되어 있다.

2) 임용제도

고등학교 졸업 이상의 학력과 육군에서 2년 군경력이 필요조건이다. 특이한 점은 육군입영 후보자가 모자란 반면, 군경찰의 경우는 그렇지 않다.

군경찰 사병 후보자는 군경찰학교에서 7개월 훈련을 받는다. 하사관후보는 육군 일반병 또는 군경찰 초급관 중에서 임용되거나 또는 초급대 학력의 민간인 중에서 선발한다. 하사관학교에서 2년의 교육과정을 거쳐야 한다.

군경찰 장교 후보자는 시험 등 3가지 방법에 의하여 충원된다. 외부충원 방식으로 초급대학 학력자 중에서 시험합격자는 4년간 교육을 받으며, '모텐'에 있는 군사학교에서 2년, 그리고 '로마'에 있는 장교학교에서 3년의 교육을 받게 된다.

내부충원 방식으로 최소 30세 이상의 군장교와 군경찰 하사관 중에서 선발하고, 합격자는 군경찰 장교학교에서 12개월의 교육을 받는다.

3) 승진제도

근무연수와 실적에 따라 승진하며, 시험승진의 경우도 있다. 퇴직연령은 과거 57세였으나 1997년부터 60세로 퇴직연령을 연장한 바 있다. 장군계급의 경우 퇴직연령은 65세까지 이다.

마. 복지제도 및 예산

1) 복지제도

국가군경찰 총인력 중 10% 정도가 공용주택을 제공받으며, 근무시간은 평균 36시간이다. 군경찰은 군인의 신분으로 노동조합 가입, 파업, 정치적 목적의 데모참여 등이 금지되어 있으나, 1978년부터는 대표자를 선출하여 의견을 대표할 수 있는 장치를 마련하고 있다.

지방선거에 출마할 경우에는 군경찰로서 특별한 제약을 받게된다. 그러나 국회의원으로 선출될 경우에는 즉시 군경찰 지위가 중지된다.

2) 예산운영

군경찰의 예산부처는 국방부이며 연 470억 유로 정도이다. 내무부는 305백 8십만 유로를 지원한다.

- 군경찰 병영 : 1억9천5백만 유로
- 군경찰 병영유지관리비 : 2천4백2십만 유로 등

기타, 이탈리아 국립은행(80백만 유로), 노동사회부(11백만 유로), 환경부(8백만 유로), 문화부(5백만), 보건복지부(30만 유로), 농수산부(10만 유로) 등 다른 부처들도 군경찰의 지원을 받기 때문에 이에 대하여 예산을 분담하고 있다. 군경찰이 제공하는 치안서비스 내용과 수준에 따른 필요비용을 지원받고 있는 상황이다.

4. 국가재정경찰(Guardie di Finanza)

기본적으로 국경에서의 밀무역 방지 및 검문검색을 담당하였던 군인의 신분을 가졌던 국가재정경찰은 1772년 사르디니아 왕국이 이러한 목적으로 군대를 창설하였고, 1862년 국경세관 경비를 담당하는 군대로 전환하여 1881년부터 재정경비대(Guardie di Finanza)로 불렸으며 1907년에 정식으로 군인의 신분을 갖게 되었다.

그러다가 1959년 법률(제189호)에서 군조직에 편입을 시켜 육군, 해군, 공군 다음의 네 번째 군대 조직으로써의 기능을 하도록 하였으며, 동법에서 이 국가재정경찰의 직접적인 지휘는 재무부장관에게 부여하였다. 따라서 국가재정경찰은 특별하게 재정경찰의 기능만을 수행하는 특수군대로써의 역할을 하고 있는 것이다. 현재 재무부장관의 지휘 하에 마약퇴치, 위조지폐 방지 등 밀수 방지 및 소탕, 식품위생감시, 불법재산도피 방지 등 임무를 수행하고 있다. 이와 같은 임무수행을 위해 상당한 권한의 사법경찰권을 행사하며, 또한 해안 및 국경통제 업무까지 담당한다.

기본인력은 총 66,984명으로 장교급(ufficiali) 3,227명, 경사급(ispettori) 23,450명, 하사관급(sovrintendenti) 13,500명, 재정경찰 보조(appuntati/finanzieri) 26,807명 등으로 구성되어 있다.

전국적 조직구성은 로마에 본부(Comando Generale)를 두고 있으며, 지역연합사령부(Comandi Interregionali) 6개, 지역경찰사단부(Comandi Regionali)로는 20개, 공항 및 항구 재정경찰대, 특별업무수사대(Comando Unit Speciali) 등으로 구성된 특수수사대(Reparti Speciali)가 있다.

5. 국가경찰 간 협력체제

1981년 4월 1일 법 제121호에 의해 '참여방식'에 근거한 국가경찰간의 협력, 조정체계를 위하여 내무부장관 주재 하에 국가일반경찰총장, 군경찰총사령관, 재정경찰총장 등이 참여하는 시민안전질서국가위원회를 설치, 운영하고 있다. 이외에도 산림경찰 수뇌부와 교도경찰 대표 등도 함께 참석하고 있다. 도지역 수준에서는 국가의 대표자인

임명도지사가 국가일반경찰과 국가군경찰의 상호협력관계를 책임지고 있다.

가. 국가일반경찰과 군경찰 간 권한배분

지역(region)을 중심으로 두 경찰력 간 권한배분이 이루어지고 있으며, 국가일반경찰은 도시에서만 치안활동을 한다. 그러나 이탈리아의 국가군경찰은, 프랑스와 달리, 군단 위 지역에서의 치안활동은 물론 도시에서도 항상 치안서비스를 수행한다.

나. 업무별 담당기관

치안예방 임무수행은 내무부 지휘 하 공공안전국장과 임명도지사의 지휘를 받는다. 내무부 조직 산하에 있는 국가일반경찰국 내 공공안전국이 주로 이 임무를 책임진다. 그리고 1981년 4월 법률에 의하여 지역치안협력위원회(provincial committee of coordination)를 설치하고 있다.

사법경찰 임무수행은 검찰의 지휘 하에 수행한다. 국경통제, 우편감시 등 특수임무에 있어서는 1992년 스코티(Scotti) 법령에 의해서 업무수행 별로 담당할 5개 치안책임 기관을 결정한다.

기본적으로 국가일반경찰과 국가군경찰간 치안예방 서비스를 위해서 특별히 별도의 철저한 권한배분에 의한 업무수행을 추진하기 보다는 상호협력체제를 통해서 지역사회 안전을 확보하고 있다.

다. 내무부장관의 협력조정권

내무부장관은 이와 같은 5개 치안기관에 관련된 연례활동계획, 협력작전계획, 영토감시 및 치안서비스 수행계획 등을 수립해야 한다. 내무부장관은 각 치안기관에 대하여 집행명령을 발할 수 있고, 공동의 목표설정 및 전략적 지휘권을 갖는다.

Ⅲ. 자치경찰제도

1. 자치경찰의 설치

가. 1986년 기초자치경찰법

1986년 3월 7일 법률 제65호 기초자치경찰법에서⁸³⁾ 자치경찰 조직을 규정하였고 동법을 기본법으로 하여 각 자치정부 별로 자치경찰 조직과 관련된 조례를 제정·시행하고 있다. 또, 자치경찰의 무장에 관한 내무부시행령(n.145, 1987. 3. 4)으로 자치경찰법을 보완하였으며, 동법 제1조에서 "기초자치정부는 지방(자치)경찰의 기능을 수행할 수 있으며, 이 목적을 위해 자치경찰을 조직할 수 있다"고 규정하였다.

동법에 근거하여 전문 직업공무원으로서 자치경찰을 인정하게 되므로써 1986년 이전에 존재하였던 기초자치정부의 공안요원(vigili urbani)들은 자치경찰로 재편입 되었고, 이에 직업적 신분의 안전성을 보장받게 됨으로써 자치경찰 서비스의 질적 향상을 가져온 바가 있다. 그러나 국가경찰(일반경찰, 군경찰) 및 다른 자치경찰과의 협력, 공조체제는 여전히 문제점으로 지적되고 있는 상황이다.

나. 기초자치경찰의 설치

1) 시장의 자치경찰 지휘권

기본적으로 자치경찰 운영은 기초자치정부의 시장이 책임자이다. 이 경우 지방의회의 동의를 얻어 자치경찰 조직에 관한 시장령을 제정한다. 7명 이상의 자치경찰 인력이 있는 경우에는 자치경찰단(Corpo di polizia municipale)을 설할 수 있도록 규정하고 있다.

그리고 자치경찰 조직을 설치할 경우 다음과 같은 조건을 고려해야 한다. 즉, 지역의 주민 수, 유동인구 수, 지역의 특성을 고려한 자치경찰관의 수, 경제성, 거주 인구

83) LEGGE 7 marzo 1986, n. 65, Legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale.

및 유동 인구 밀집도, 관할지역의 지리적 형태, 도심지역의 구획 형태를 고려한 경찰조직을 구성해야 한다⁸⁴⁾.

시장 또는 시장에 의해 지정된 지방의원은 자치경찰 업무를 수행함에 있어서 기초자치정부의 법규준수 지침 전달 및 업무수행을 감독하며 자치경찰 활동과 관련된 규정을 적용한다⁸⁵⁾.

2) 자치경찰 관련 자치법규의 내용

기초자치정부는 지역정부 차원에서 규정한 자치경찰기준법규를 준수하면서 자치경찰 조직 및 운영에 관한 자치법규를 제정해야 하며, 이때 고려되어야 하는 주요 내용들은 다음과 같다.

- 자치정부의 지역환경을 고려하여 자치경찰 직무훈련에 관한 일반적 규정을 제정한다.
- 자치경찰관의 교육 및 훈련내용에 대한 규정
- 다른 자치정부와의 공동행사 및 공동훈련 등에 관련한 규정
- 자치경찰 복장은 국가경찰 또는 군대의 제복과 유사하지 않도록 그 형태와 계급장 모양 등을 규정해야 한다.
- 자치경찰 장비활용 교육 등에 관한 규정도 제정해야 한다⁸⁶⁾.

3) 자치경찰의 다양한 종류

지역에 따라서는 자치경찰이 다양한 경찰활동을 하기 때문에 그러한 기능에 따라 구분한 자치경찰을 운영하기도 한다. 예를 들면,

- 도시자치경찰(Polizia Urbana)은 도심지 내 시민의 안전과 일상생활의 안전보호 등

84) 1986년 기초자치경찰법 제1조 및 7조.

85) 동법 제2조.

86) 1986년 기초자치경찰법 제6~7조.

을 주임무 수행하고 있다.

- 상업위생 자치경찰(Polizia delle Attivit Commerciali e P.E.)은 상행위에 관한 질서 유지, 위생상태 검사 등의 임무를 수행한다.
- 도시건설 자치경찰(Polizia Edilizia ed Urbanistica)은 자치정부 내 도심지의 건축 관련 규정의 준수 여부에 대한 검사, 건축물에 대한 주민보호 등의 임무를 수행한다.
- 농촌경찰(Polizia Rurale)은 농수산 및 산림보호 등 자치정부의 농지자원과 관련한 경찰임무를 수행한다.
- 환경감시 자치경찰(Polizia di Tutela Ambientale)은 자연환경, 동식물 보호 등에 관한 임무를 수행한다.
- 관광자치경찰(Polizia Turistica)은 관관지와 캠핑지역, 해변가 등에서의 주민안전 보호에 관한 임무를 수행하고 있다⁸⁷⁾.

4) 자치경찰 운영재정

자치경찰의 운영에 대한 재정부담은 기본적으로 국가예산의 부담 없이 각 자치정부의 자체예산에서 충당하고 있으며, 지역자치정부가 도와 기초 단위의 자치경찰에 재정 지원을 하는 경우가 있다.

다. 도자치경찰(Polizia Provinciale)

지방정부의 업무가 긴급한 상황에 효과적으로 대처할 필요가 있다는 새로운 시대적 요구에 의해 지방경찰들이 설치되었는데, 지역정부 관할 내의 법령준수 및 집행, 비상 사태나 재해에 따른 구호업무, 기타 지역경찰로서의 사법경찰, 교통경찰, 행정경찰 등의 임무를 수행한다.

도 행정구역 수준에서 설치, 운영되고 있는 도 자치경찰은 관할지역 내의 대기, 동물,

87) 이탈리아 로이아노(Comune di Loiano)시 사례.

삼림, 하천, 호수 등 환경보호 업무를 수행하고, 고속도로 순찰 업무, 범죄 예방 및 운전면허 관리, 관광객 보호 등의 업무도 함께 수행한다. 이 같은 업무수행을 위한 조직적인 업무조정 필요성으로 인해 기존 경비조직을 재구성하여 자치경찰을 조직한 바 있다. 또한 도로법(Codice della Strada, Legge n.214 '03. 8. 1) 개정으로 도자치정부가 관할하는 고속도로 순찰 업무가 도 자치경찰의 기능으로 이양된 바 있다.

○ 로마도 자치경찰

로마도의 경우, 도자치경찰은 290명의 경찰관이 있으며, 경찰본부(Comando Centrale)와 4개 지역대(Distaccamenti Territoriali)로 구성되어 있다. 로마에 위치한 경찰본부는 본부장(Comandante)과 운영조정국(Coordinamento Operativo), 총무지원국(Affari Generali e Logistica), 교통국(Servizi di Polizia Strale)으로 조직되어 있다.

2. 기초자치경찰(Polizia Municipale, Vigili Urbani)의 지위, 권한 및 임무

가. 지 위

1986년 자치경찰법 제5조1항a)에서 자치경찰관은 사법경찰리의 지위를 가지며, 자치경찰 책임자는 사법경찰관의 지위를 가진다고 규정하였다. 자치경찰장교는 때로는 공공안전 경찰관(공안경찰, la qualità di agente di pubblica sicurezza)으로서의 지위를 가지며, 이때 임명도지사가 자치경찰장교를 공공안전 경찰관으로 임명하게 되면, 허가장 없이 업무시간 이외에도 무기소지가 가능하게 된다.

이러한 내용은 이탈리아 내무부 시행령에 근거하여 무기의 종류와 숫자, 사격연습장 출입, 사격 연습에 관한 사항도 포함되어 규정하고 있다(1986년 자치경찰법 제5조의 5). 자치경찰장교가 공공안전 경찰관의 자격을 득하게 된 경우에는 매년 정기훈련과 사격 시험 합격 등 일련의 의무적 훈련과정을 거쳐야 한다.

나. 권한 및 임무

자치경찰의 기본적인 권한은 다음과 같다.

행정경찰의 기능으로는 영업규제, 교통단속, 공공안전 등을 기본 업무로 수행한다.

교통경찰기능과 관련해서는 교통사고 예방, 교통범죄 예방, 교통사고 보고 및 교통규범 제정 등의 업무를 수행한다. 공공안전(public security)은 기본적으로 국가경찰의 기능이지만 자치경찰이 이 업무와 관련하여 보조기능을 수행한다.

자치경찰은 관할 기초정부의 자치법령 준수여부의 감시, 시민들의 안전 상태와 시민 생활의 질에 대한 감시, 자연재해 및 재난, 개인의 사고에 대한 구호조치, 법에 의해 위임된 범위에서 행정법규의 집행 및 사법경찰의 업무 등을 수행하고 있다. 사법경찰의 보조기능으로서는 사법부(검사) 책임 하에 범죄단 소탕, 범인수색, 범죄상황 보고 등의 주요업무 수행을 한다.

3. 기초자치경찰의 행정조직

시장은 자치경찰조직의 총책임자이자 임명권자이며, 자치경찰 업무와 관련한 시장령을 제정한다. 자치경찰은 지역 주민의 수, 유동인구의 수, 지역의 특성 등을 고려하여 경찰관 수를 결정하고, 인구 밀집도 및 지역 형태 등을 고려하여 조직의 형태를 구성하게 된다. 기본적으로 적어도 7명 이상의 인력이 있는 경우에는 자치경찰단의 설치가 가능하다. 시장이 임명하는 자치경찰장은 시장을 대신하여 경찰조직 구성원의 교육 및 업무수행에 대한 제반 책임을 진다. 시장의 자치경찰권을 시의원에게 일부 권한위임을 할 수 있다.

자치경찰은 기본조직으로 경찰 책임자와 관리부서, 지원부서로 구성된 경찰본부와 지구대로 구성하게 된다. 이 부서조직은 행정구역별 또는 지역별로 골고루 분배되도록 해야 하며, 각 부서 또는 분대는 자율적 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 다양한 자치경찰 요원으로 배치해야 한다⁸⁸⁾.

4. 기초자치경찰의 인사관리체계

가. 임용 및 교육

자치경찰관 임용은 기초정부가 자체 자격요건 및 시의 공무원 채용방식에 따르게 된다. 자치경찰공무원 시험 응시자격은 고등학교 졸업자 이상이다.

자치경찰관은 임용되면 경찰업무의 기초교육과정을 이수하여야 하며, 정기적인 재교육을 받는다. 정기적인 재교육에는 연간교육과 재교육 과정이 있어 자기 방어 및 업무 수행 기술면이 강조되는 교육을 받는다.

보수규정은 자치경찰 공무원노조를 통한 전국 협정이 적용될 수 있으며, 자치정부의 예산에 계정되어 지급된다. 자치경찰에 대한 부가급여(수당)도 자치정부 예산으로 지급한다.

나. 복무규정 : 복장

<그림 37> 이탈리아 로마지역 티볼리시 자치경찰 복장



88) 1986년 3월 7일 자치경찰법 제7조.

각 자치경찰은 자체 규정에 따라 국가경찰기관의 경찰관과 구별되는 다른 형태의 복장을 착용하도록 규정한다. 기본적으로 자치경찰은 제복을 착용하고 임무를 수행한다. 사복은 특별한 상황 또는 허가받은 경우에만 착용이 가능하다.

로마시 자치경찰의 경우, 흰색 셔츠와 청색 제복을 착용한다.

다. 무기사용

자치경찰법 제5조와 자치경찰의 무기소지에 관한 내무부 시행령⁸⁹⁾ 근거하여 자치경찰에게 무기소지에 대한 최소한의 자율권을 보장하고 있다. 지역의 도지사(국가의 대표)가 범죄율이나 시민안전 등과 관련된 문제점이 노출될 경우, 관할 시장에게 자치경찰에 대한 총기사용을 요구할 수 있다. 현재 거의 모든 자치경찰이 무기를 소지하고 있다.

기초자치정부는 자치경찰의 무기소지에 관한 자치법규를 제정해야 하는데, 내무부 시행령에서 이에 관한 자치법규를 제정할 때 다음과 같은 사항들에 대한 자세한 법규정을 의무화 하도록 하였다.

- 무기의 종류(반자동 권총, 피스톨)
- 자치경찰관의 무기휴대 총 수
- 사격훈련장 관련규정 등(무기소지법 제4조 및 제12조). 그리고 도지사에게 이를 보고해야 한다.

5. 국가경찰과 자치경찰 간 협력체제

가. 지역정부 차원에서 국가경찰과 자치경찰 간 협력

89) 이탈리아의 자치경찰 무기소지에 관한 내무부 시행령 n.145, 1987. 3. 4, DECRETO MINISTERIALE N. 145 DEL, 1987년 3월 14일, REGOLAMENTO CONCERNENTE L'ARMAMENTO DEGLI APPARTENENTI ALLA POLIZIA MUNICIPALE AI QUALI E' CONFERITA LA QUALITA' DI AGENTI DI PUBBLICA SICUREZZA.

1) 임명도지사의 총괄지휘권

프랑스와 마찬가지로, 지역정부 차원에서는 국가대표자인 임명도지사가 공공질서와 공공안전을 책임지며 일반경찰과 군경찰간 치안업무를 조정한다.

1981년부터 임명도지사는 치안책임관의 보좌를 받으며, 치안책임관은 관할지역 내 국가경찰국장으로 지역전체의 경찰활동을 조정하는 책임자로 모든 공공안전에 관한 치안 책임을 관장한다. 치안책임자는 다만 군경찰 지휘권은 없으나 두 경찰력 간의 협력, 조정자 역할을 수행한다.

2) 지역치안협력위원회

지역치안협력위원회는 지역의원과 기초자치정부 시장들로 구성되어 관할구역의 치안 서비스를 요구하기도 하고, 자치경찰간 협력체계를 확보하기 위하여 국가경찰력을 필요로 하기도 한다.

나. 국가경찰과 기초자치경찰 간 협력

기본적으로 자치경찰은 관할구역 내 소속 기초자치정부에 귀속되어 경찰서비스를 수행하고 있다. 관할 구역에 대한 보다 효과적 경찰업무 수행을 위해서 관련 국가경찰기관의 사전 요청과 시장의 사전 동의 하에 국가경찰과 자치경찰이 합동근무를 한다.

다만, 예외적인 경우에는 관할구역 외에서도 활동이 가능한데, 예를 들어 경찰력의 지원요청에 응하여야 하고, 지역의 임명도지사가 지역의 범죄율, 시민안전 상황 등에 관한 문제를 해결하기 위하여 시장에게 협조 및 총기사용 등을 요구할 수 있다.

자치경찰이 관할지역 외에서 활동이 가능할 수 있는 기준은 다음과 같다.

- 관할지역과 연관된 사항 및 관할지역의 대표로서의 참여
- 관할지역에서 발생한 범죄로 인한 부득이한 경우
- 재해 및 사고의 구호활동에 관한 관할 외 원조의 경우에는 사전 협정에 의해 임명

도지사(Prefetto)에게 사전보고 후 시행한다.

1998년 이후 경찰개혁을 꾸준히 추진하고 있으나 상호 기능중복 등의 문제점들이 없지 않다.

다. 기초자치경찰 상호간 협력관계

자치경찰 관할지역 이외의 지역에 경찰활동에 참여하는 경우에도 이와 마찬가지로의 상황이 발생하게 되면 기초자치정부간 자치경찰력을 지원하게 된다. 그러한 기준은 관할지역과 연관된 사항이 발생한 경우 및 관할지역의 대표자로서 참여할 때 등이다. 또한 일반적으로 재해 및 대형 사고 발생 시 구호활동 또는 임시로 다른 지방정부에 업무지원을 하는 경우에는 사전계획에 의하거나, 관련 행정기관 상호간의 협약에 의해 이루어지며 이에 대해서 자치경찰의 장에게 사전보고를 해야 한다(1986년 3월 7일 자치경찰법 제4조).

IV. 자치경찰 사례

1. 로마시 자치경찰 조직

로마시 자치경찰(Corpo della Polizia Municipale di Roma)은 1871년~1910년까지는 도시경찰(Guardie di Città)로, 1910년에는 자치시경찰(Guardie Municipali)의 이름으로 경찰활동을 하였다. 다시 1920년부터 1925년까지는 도시방범단(Corpo dei Vigili Urbani)으로, 1925년~1946년에는 광역방범단(Corpo dei Vigili Metropolitan)으로 활동하였다. 1992년부터 다시 시자치경찰(Polizia Municipale)로서 정식명칭을 사용하게 되었다.

가. 로마시 자치행정 조직

로마는 기초자치정부이면서 이탈리아의 수도로 대도시의 특징을 나타낸다. 그러나 수도로서의 법률상 특별한 권한, 지위를 부여받고 있는 것은 아니다. 로마는 19개의 준자치구로 나누어져 있어서, 19개 구 주민이 직접선거로 구청장을 선출한다.

일반적으로 이탈리아의 대도시는 다양한 명칭의 구가 설치되지만, 각 구청은 행정적 자율성이 보장된 반면 독립적인 예산편성권은 없다. 이와 반대의 절차로써, 로마시의 모든 계획은 준자치구청의 찬성이 없이는 성립되지 않는다. 시와 구간 자문위원회가 설치되어 정책 지침의 통일성 유지와 상호협력 및 보완기능을 행사한다.

나. 시자치경찰의 설치 근거

1986년 자치경찰법에서 각 기초자치정부는 자치경찰조직에 관한 주정부의 자치경찰 규정을 의무적으로 준수해야 한다고 규정한 바에 따라서, 그리고 1990년 지방자치법 제 2조2항에서 자치정부는 자치경찰 임무 수행을 규정하는 자치법규를 제정해야 한다고 규정한 바 있다.

이러한 법률에 근거하여 로마시가 포함되어 있는 Lazio 주정부는 지방경찰기준법을⁹⁰⁾ 제정하여 주정부 행정구역 내의 자치경찰에 대한 통일적 규정을 제시한 바 있고, 이 법령을 근거로 로마시 지방의회는 2002년 로마시 자치경찰조직법(제249호, Regolamento del Corpo di Polizia Municipale)을 전면 개정하여 대도시 자치경찰의 조직 및 활동에 관한 자치법규로 제정한 바 있다. 19개의 준자치구로 구성된 대도시 로마는 각 자치경찰의 통합적 운영을 기반으로 로마시 관할 행정구역 전역에 대한 시민의 안전보호 등 자치경찰로써의 의무를 다 할 수 있도록 2002년 시의회 결정으로 자치경찰조직법을 제정하게 되었다. 대도시로써 갖는 교통소통 문제, 세계적 관광도시로서의

90) 1990년 제정된 지역정부 자치경찰법(LEGGE REGIONALE N. 20 DEL 24-02-1990 Disciplina delle funzioni di polizia locale)은 1996년 2차례 개정을 거쳐 2004년 새롭게 제정되어 지방경찰법(Legge Regionale, NORME IN MATERIA DI POLIZIA LOCALE)으로 정리되었음.

공공안전을 확고히 하자라는 의지, 대도시 치안확보를 통해서 이탈리아의 대표성을 가진 대외 이미지 개선, 시민과 경찰의 교류증진, 자치경찰의 제도적 통일성을 보장함으로써 업무의 효율성과 능률성 등을 높이고자 자치법규로써 자치경찰조직법을 제정하는데 주목적이 있었다.

그 결과 로마시 자치경찰조직법 제1조에서 "자치경찰의 조직 체계 및 기능은 자치원칙에 기초하여 본 법규에 근거를 둔다"고 규정하고 있다.

다. 시자치경찰의 권한 및 임무

1) 로마시장의 자치경찰 지휘권 및 정책결정권

로마시장 또는 시장의 위임권을 받은 시의원은 자치경찰의 장으로써 정책방향을 정하고, 자치경찰의 임무수행을 지휘·감독한다(로마시 자치경찰조직법 제2~3조).

시장의 주재 하에 또는 자치경찰 담당 시의원을 통해서 자치경찰장, 관련 자치경찰간부, 시청의 일반공무원, 관련 시의원 등 관계자들이 중심이 되어, 최소 1년 중 1회는 자치경찰 활동 전반에 관한 정례회의를 개최함으로써 업무상 발생하는 여러 사안들을 처리하며, 이때 총체적인 자치경찰의 추진목표와 방향 등에 대하여 결정한다(로마시 자치경찰조직법 제4조).

2) 자치경찰의 권한과 임무

로마시 자치경찰은 관할행정구역의 범위 내에서 다음과 같은 자치경찰의 기능을 수행하며, 다만 행정구역 이외의 지역에 대한 자치경찰 활동은 예외적으로 법의 규정에 따라 수행한다.

- 법령의 준수여부를 확인하고 로마시 법령의 집행력 확보
- 공공질서유지, 범죄예방을 위한 순찰, 주요인사 보호, 도시교통관리 등 교통경찰의 임무수행⁹¹⁾

- 시민의 안전확보, 생활의 질적 수준 확보를 위한 감시활동, 공공시설의 보호와 관리
- 국가경찰, 도경찰 상호간 업무수행에 필요한 자료제공 및 확인
- 자연재해, 재난, 개인의 사고 등에 관한 긴급구조 및 지원 등의 업무를 수행한다
(로마시 자치경찰조직법 제5조).

다른 자치정부의 행정구역에 파견되어 활동하게 될 경우는 법규정에 근거한 활동이어야 하며, 이때 자치경찰장에게 파견활동 내용을 보고해야 하며, 시장의 허가가 있어야 한다. 예를 들면, 정기적이거나 또는 예외적으로 발생하는 자연재해 및 재난에 따른 지원활동 등에 대해서는 기본적으로 사전에 관련 지방정부간 사전합의와 계획에 근거하여 이루어진다.

자치경찰이 사법경찰의 지위를 갖는 것은 1992년 4월 30일의 정부령 제285호 제11조 규정에 따라서 실무직의 자치경찰은 사법경찰리의 임무 수행을, 자치경찰 관리직과 자치경찰장은 사법경찰관의 지위를 부여받아 임무를 수행하게 된다. 자치경찰은 사법경찰관 또는 공안경찰관의 지휘에 따라서 사법경찰기능을 수행한다(로마시 자치경찰조직법 제8조).

라. 시 자치경찰의 행정조직⁹²⁾

로마시는 이탈리아 수도로써 자치경찰 인력을 구성함에 있어서 주거민과 이동 인구의 수, 각 구청의 특성, 교통소통 정도, 로마시의 사회, 경제, 문화, 관광, 도시계획, 환경 등의 특성, 그리고 천주교의 전 세계 중심지인 바티칸 등 로마의 특수성을 고려하여 구성되었다.

1) 자치경찰장의 권한

자치경찰장은 로마시장 및 시장의 자치경찰권에 대한 권한위임을 받은 시의원의 지

91) 1992년 4월 30일의 정부령 제285호 제11조.

92) 이하 2002년 5월 7일 제249호, 로마시 자치경찰법, Regolamento del Corpo di Polizia Municipale.

휘를 받으며 시 자치경찰관을 대표한다. 자치경찰장은 중요업무 등에 대해서는 직접 시장 또는 담당 시의원에 보고할 의무가 있다. 주요 권한으로 자치경찰에 대한 훈련, 인력활용을 통한 도시의 질서유지, 공공안전 등을 확보하기 위한 경찰조직을 총괄 지휘한다(로마시 자치경찰조직법 제26조).

2) 로마시 자치경찰본부

로마시 자치경찰본부는 자치경찰을 총괄 지휘하며, 자치경찰관에 대한 지도, 감독 및 감사를 수행한다. 그리고 임무 특성에 따라 자치경찰본부는 6국 1실로 구성되어 자치경찰장의 보좌기구, 총괄비서실, 인력관리국, 정보체계개발 및 운영국, 사회안전 및 도시치안부국으로 구성되어 있는 업무조정지도국, 장비보급, 교육훈련국 등으로 조직되어 있다. 그리고 로마시의 구청 관할지역에 따라서 자치경찰본부와 직접적인 관계를 가진 19개 지구대로 조직되어 있다.

○ 자치경찰본부 내 업무조정지도국

① 사회안전 및 도시치안부국

사회안전·도시치안부국은 기본적으로 부서업무에 대한 기획기능을 수행하지만, 또한 부랑인 구제과, 광고 홍보물 게시과, 시 보유 재산 정보과, 도심 긴급 출동과 등 도시의 생활 수준에 대한 조직 기구의 보조로서 외부활동 담당과를 통합해서 조직되어 있으며, 미성년과 부랑인의 보호, 시 재산의 보호, 광고 홍보물 규제, 도시환경 저하사범 단속 등 특정 업무를 수행하는 기구이다.

② 교통(긴급출동)부국

교통부국은 업무조정지도국에 소속되어 있으며, 기본적인 기능은 대규모 행사나 집회가 있을 때 교통통제 및 일반적인 도시교통관리 등 교통경찰로써 업무를 수행한다. 경찰본부의 교통국에는 순찰기동대가 조직되어 있고, 시 교통관리를 위해서 지구대의 보조를 받는다(로마시 자치경찰조직법 제 14조).

이외에도 기마경찰대, 항공경찰대가 있다. 항공경찰대는 도시 지역의 비행정찰, 공중에서의 감시활동, 교통, 환경보호, 도시계획, 건설 등의 분야에서 협력적 업무 수행을 한다.

마. 인사관리체계

1) 계 급

로마시 자치경찰은 7계급 6,800여 명의 인력으로 경찰활동을 수행한다. 기본적인 자치경찰 인력구성은 다음과 같다⁹³⁾.

<그림 38> 로마시 자치경찰 계급체계(I gradi)

	Agente di Polizia Municipale, Istruttore di Polizia Municipale (순경)
	Istruttore di Polizia Municipale "Anziano" (경위급)
	Istruttore Direttivo (경감급 초급관리자)
	Istruttore Direttivo "Anziano" (경정급 중급관리자)
	Funzionario Direttivo (총경급 상급감사관)
	Dirigente (최고관리자)
	Comandante del Corpo (자치경찰장)

93) 나머지 100여 명의 인력은 행정공무원, 의료진 등이다.

<표 8> 로마시 자치경찰 계급에 따른 인력구성

로마시 자치경찰 계급체계(총 인력 수)	6,632명
Dirigenti-comandanti (최고관리자)	32
Funzionari direttivi (중견관리자)	40
Istruttori direttivi (초급관리자)	338
Vigili (순경, 일반사무경찰관)	6,206
Altri (기타)	16

2) 자치경찰의 교육

로마시 자치경찰에 처음 임용되면 기초 준비교육 과정을 거쳐야 하며, 그후에는 시경찰학교에서 편성된 평가과정 및 재교육과정을 정기적으로 받아야 하는 의무가 있다.

자치경찰의 교육을 담당하는 시경찰학교에서는 자치경찰 전문지식 등에 관한 일반교육, 예비교육, 직무교육 등을 실시하고, 이러한 교육내용을 제공하기 위하여 자치경찰장의 교육정책 지침을 근거로 매년 자치경찰 교육계획을 수립·운영한다(로마시 자치경찰조직법 제36조).

3) 자치경찰 내부의 인사교류

자치경찰본부 내 또는 구청 관할지역의 지구대와의 인사교류는 자치경찰사무의 효율성, 전략적 균등인력 배치의 필요성이 제기된 때, 또는 직무상 인사이동의 필요성이 제기되거나 개인적 요청 등에 의해 이루어진다.

4) 복장과 무기사용

근무시 자치경찰 표식이나 뱃지는 쉽게 눈에 띄도록 재킷이나 하복의 셔츠, 방한 재킷의 왼쪽 가슴 주머니 위에 부착한다. 제복을 착용하고 근무할 때, 자치경찰이 업무적 사유로 시민과 접촉한 경우, 자신의 신분을 밝혀야 의무가 있다. 부가적으로, 필요시에는 고유등록번호 및 업무자격이나 계급상 지위·성명을 밝혀야 한다. 자치경찰 표식이

나 뱃지에는 고유등록번호가 표시되어 있어 자치경찰로서의 신분과 소속부서를 증명한다. 사복으로 업무를 수행할 때 업무수행 상 외부적 인식이 필요한 경우, 자치경찰 뱃지를 잘 보이는 의복 위에 부착 또는 신분증 제시를 해야 한다.

로마시 자치경찰을 구별하게 해주는 것은 고유의 늑골 장식으로 주홍색 바탕에 위에 금색의 이중 테두리로 구성된다. 경찰모에는 모자장식이 부착되며 그 중 사각형으로 된 자리에 "S.P.Q.R" 의 문구가 찍혀 있다.

<그림 39> 로마시 자치경찰 및 차량



자치경찰의 무기사용 허가에 관해서는 시의회의 결정에 따라서 무기를 소지할 수 있다. 뿐만 아니라, 자치경찰의 임무수행 시 안전성 및 보호성을 보장하기 위해, 일몰 30분 후부터 일출 30분 전까지, 또는 시계가 빈약한 모든 상황에서는 경찰모 전용의 형광성 모자 커버나 헬멧의 착용, 자켓이나 코트, 우의 상반부분에 형광성 복장 등 개인 안전장비를 의무적으로 착용하도록 한다.

5) 복무규정

로마시 자치경찰이 의무적으로 지켜야 자치경찰 복무규정에 대해서도 시 자치경찰법

에 규정하고 있는데 주요 내용은 다음과 같다.

자치경찰의 남성과 여성 인력에 대한 역할, 배치, 임무수행에 있어서 평등성을 보장해야 한다.

자치경찰은 자신의 임무와 역할 및 법령이 규정하고 있는 행동지침, 지방공무원으로서의 윤리규정 등의 의무를 준수해야 한다.

자치경찰은 상급자, 동료, 하급자에 대하여 충실함과 예의를 갖추어야 하며, 시민에게는 정의와 친절할 태도를 가져야 한다.

자치경찰은 현행 법령규정에 따라 직무상의 비밀을 지켜야 하며, 공공의 이익을 위해 정보제공을 남용해서는 안된다. 또한 자치경찰 공무원으로써 시행정부 및 자치경찰본부 등에 대한 개인적 판단 및 의견을 표명할 수 없다.

자치경찰의 심신 부적격성에 대한 판단은 자치경찰장의 요청에 따라 의료위원회의 전문적 견해를 듣고 최종판단을 하게 된다.

6) 복지제도

로마시 행정부는 자치경찰의 업무수행과 관련하여 자치경찰을 위한 공무담임자로서의 법적 보호, 민간책임보험 등을 보장해 주고 있다(로마시 자치경찰조직법 제35조). 특히, 자치경찰이 업무를 수행함에 있어 외근, 출장, 운송수단의 사용시 등에 자치경찰 활동에 필요한 자동차보험, 운송에 관한 손상 및 손해, 상해 또는 사망 등에 관련한 보험 처리 등 대책방안을 마련해 두고 있다. 또한 자치경찰법의 규정에 따르면 국가 산업재해 보험공단과의 계약체결을 통해 자치경찰이 모든 업무를 수행함에 있어 위험상황에 따른 결과적 혜택을 받을 수 있도록 조치해야 한다고 명시하고 있다.

바. 국가경찰과의 협력체계

자치경찰이 국가경찰과 협력하는 경우는, 기본적으로 관련 국가경찰기관의 요청에 따라서 시장의 사전동의를 얻어 추진하고 있으며, 자치경찰이 국가경찰의 협력을 요청하

기 위해서는 시장의 명으로 요청을 하게 된다. 이러한 협력관계는 관련 국가경찰기관 또는 국가의 일반행정기관과 로마시가 협력의정서에 서명하면서 협력체제가 공식적으로 구축된다.

2. 피렌체시 자치경찰 조직

가. 피렌체시 자치행정 조직

피렌체는 로마 북서부에서 233km 떨어진 곳에 위치한 토스카네주(Toscane regione)의 10개 도(province) 중 피렌체도(Firenze Provincia)로써 47개의 기초정부 가운데 하나인 피렌체시가 있다. 피렌체시는 5개의 준자치구(quartiere)가 있다. 피렌체시의 인구는 약 36만 명이고, 공무원 수는 5,400명이다.

피렌체시는 시민의 보통직접선거로 선출되는 시장이 있고, 시장 및 시장이 임명하는 14명의 집행위원들이 위원회 형태의 시집행기관(guinta)을 구성한다.

피렌체 시의회 의원은 시민의 직선에 의하여 선출되며 의원 수는 46명(여성의원 4명)이다. 이들은 한 달에 약 1,600유로 정도를 회의수당 형태로 지급받고 있으며, 법령에 의해 검직이 가능하다. 시의회는 1주일에 1회 회의를 개최하는 것을 원칙으로 하며, 예산안 심의 등 가장 중요한 일을 한다.

시의 공무원 인사업무는 시의 독립적인 인사담당기구에서 관할하므로 시장이 임의대로 인사를 단행하지 못하며, 승진의 경우에도 모든 공무원을 대상으로 한 공모를 통해 결정된다.

구의회(Consiglio di Quartiere)는 구민의 직선에 의하여 선출된 의원으로 구성된다. 구의회 의장은 유급직이고, 의원들은 회의 참가시 수당형태로 시의회에서 결정한 일정액을 받는다. 구청장이 구의회 의장이 된다. 구의 주요 업무는 공원조성·도시계획·기타 시업무 중 비중이 크지 않은 업무이다. 구 예산은 개별 구마다 시장에게 예산안을 제출하고 시장이 시예산에 포함해서 시의회에 상정하면 시의회에서 결정한다.

피렌체시의 재정은 중앙정부의 교부금으로 사용한다. 이탈리아에서 지방정부가 새로운 세금을 만들어 부과할 권한은 없기 때문에 재정적인 어려움을 겪고 있다. 피렌체시의 재정수입은 중앙정부 이전재원 및 지방세로 구성된다. 이 비율은 과거에는 7:3 정도였으나, 현재 5:5 수준까지 변화하였다. 재정지출의 경우, 중앙정부와 상위 지방정부에서 배분하는 재정지원에 대해서는 자율적 사용이 가능하다. EU보조금은 정해진 용도에만 사용한다.

나. 시자치경찰 조직

피렌체시에는 시장의 지휘 하에 5개 자치구경찰(Polizia di Quartiere)로 편성되어 약 900명의 자치경찰(Corpo di polizia municipale)이 있다.

시 경찰의 업무는 교통관리, 위생유지, 공해방지, 탈세방지, 불법건축 및 광고관리, 불법체류 통제 등 업무를 수행한다. 범인체포 등의 기능은 자치경찰이 국가경찰과 공동협력으로 수행한다⁹⁴⁾.

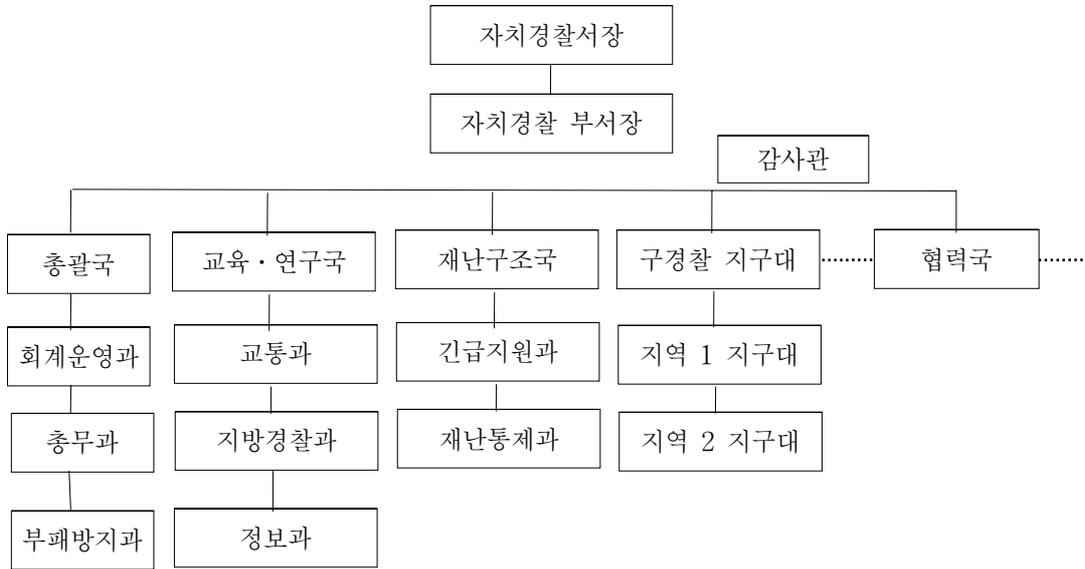
<표 9> 피렌체 시 자치경찰 인력 및 계급체계⁹⁵⁾

Comandante (지휘관)	1(남)	-	
ViceComandante (부지휘관)	-	1(여)	
Coordinatori d'Area (Funzionari P.O.) (지역지휘관)	10	1	11
Funzionari (경정급)	9	2	11
Ispettori (경위급)	63	27	90
Vice Ispettori (경사급)	103	61	164
Agenti (순경급)	254	328	582
총 인력	440	420	860

94) 1990년 행정절차에 관한 새로운 법, Legge 241/90(Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), 제24조 자치경찰의 임무.

95) 피렌체 시정부 자치경찰 보고서, Report Attivit  150 anniversario : 1854-2004, 2004.

<그림 40> 피렌체 시 자치경찰 조직(개요)



제5장 유럽 3국의 자치경찰제도 비교분석

I. 경찰의 개념

경찰의 개념은 시대에 따라 의미가 다르기도 하였으나 현대에 와서 점차 넓은 의미를 갖게 되었다. 본래 '경찰'이라는 영어와 프랑스어의 police는 polis 라는 그리스말에서 유래하였는데, 15세기부터 나타난 police는 16세기 왕의 칙령에 "공공질서 유지를 목적으로 한 제도(institution)의 의미로 사용되기 시작하였다⁹⁶⁾.

본래 의미는 18세기와 19세기에 한 국가 또는 한 도시의 내부 사회질서행정 또는 내무행정을 통칭하는 의미를 가졌으나 "세금, 정부 보조금, 전매권, 기업독점권 등의 문제에 대한 내부적 규제활동"을 포함하는 의미를 내포하기도 하였다⁹⁷⁾. 프랑스 혁명을 거쳐 학설에 의해서 고정된 고전적인 의미에서의 '경찰'이란, 경찰법을 준수하도록 하는 기능을 수행하는 공권력, 또는 질서를 유지시키려고 하는 활동으로 이해되었다. 이후, 근대국가에서는 공법의 안녕, 질서에 대한 위협방지를 의미하기도 하였다.

현대에서 경찰이라는 개념은 행정권의 권위 하에 법 준수를 책임지는 것과 동시에 공공질서의 유지 및 재정립의 목적에 있으며, 또한 사법권의 지휘, 감독, 감시 하에 사법경찰 임무를 수행하는 행위 및 이를 수행하는 공무원들의 조직화된 공공서비스 기관 전체를 의미한다(Decocq, 1998:10). 즉, 현대적 개념의 '경찰'은 사회질서의 유지와 범죄 수사를 목적으로 '특별임무'를 수행하는 기능과 특정한 공직자인 '경찰관'의 집합적 조직인 경찰기관(조직)을 동시에 의미한다.

96) H.Buisson, La police, son histoire, imp. Wallon, vichy, 1949, p.16. 어원의 설명을 보면 다음과 같다 : French, from Old French policie, civil organization, from Late Latin polta, from Latin, the State, from Greek politeia, from polits, citizen, from polis, city. (Excerpted from The American Heritage(r) Dictionary of the English Language, Third Edition (c) 1996 by Houghton Mifflin Company).

97) 아담 스미스, 브리타니카 백과사전, police편.

II. 행정경찰과 사법경찰의 구별 필요성

1. 구별의 시작

프랑스가 1795년 죄와형벌법전(Code des délits et des peines) 제18조에서 경찰은 행정경찰과 사법경찰로 나뉜다고 규정하면서 경찰기능이 구분되어 왔다.

행정경찰의 본래적인 목적은 예방에 있으며, 공공의 질서유지를 위한 범규준수를 지키도록 하는 것이었다. 따라서 행정경찰은 행정질서와 관련되어 행정재판에 귀속되어 왔다.

반면, 사법경찰의 목적은 공공질서유지를 파괴하는 행위에 대한 진압, 퇴치를 목적으로 하는 경찰활동이라고 할 수 있다. 파괴행위를 한 당사자를 색출하고 형사재판에 기소하여 처벌을 받도록 하는 것이기 때문에 사법판사 및 검사에 귀속되는 분야로 인식되어 왔다.

그 후, 행정법과 형법, 형사소송법, 민법 등 공법학자와 사법학자들의 법학 영역 구분에 따라서 '경찰'행위를 구분하게 되었던 것인데, 사실상 행정경찰, 사법경찰의 개념적 구분은 본래 올바른 분류가 아니었으며, 실제로 현장에서 그 구별도 쉽지 않다.

2. 사법경찰 기능의 중요성

그러나 우리가 살펴 본 바와 같이, 유럽3국의 자치경찰제도에서 국가경찰과 자치경찰 간 기능을 배분하는 기준에는 행정경찰 기능과 사법경찰 기능을 준거로 두 경찰의 역할 구분을 하고 있다. 즉, 유럽3국에서 자치경찰을 책임지는 시장, 또는 위임권을 행사하는 부시장(시의원) 등은 공통적으로 유럽3국의 형사소송법 상 사법경찰관의 지위를 갖는다. 반면, 국가경찰공무원 경력을 가진 자치경찰관, 수사경찰관의 경력을 가진 자치경찰관 등 일부 특별한 경우를 제외하고, 자치경찰관은 사법경찰관을 보조하는 사법경찰리(보조)의 제한적인 지위만을 부여받고 있다. 우리 나라에서도 사법경찰관과 달리 사법경찰리는 검사의 지휘 하에 범죄자를 추적, 피의자 소재탐문, 체포 등에 참여하는

지원인력 역할을 수행하기도 한다.

이와 같이, 프랑스, 스페인, 이탈리아에서 사법경찰관과 일반경찰관을 구별하는 데에는 충분한 이유가 있다. 국가경찰과 달리 자치경찰은 기본적으로 사법경찰리의 지위에 있기 때문에 사법경찰 활동이 시작되는 범죄수사(현행범수사, 초동수사, 정식수사, 사망확인수사 등) 과정에서 국가경찰과 동일한 수사지휘권 등을 가질 수 없는 지위에 있기 때문에 사법경찰 활동은 결과적으로 국가경찰이 전문적으로 전담하게 된다. 또는 수사 과정에서 국가경찰이 인력지원 등의 필요성이 발생하게 되면 범죄수사가 관련된 관할 행정구역 내에서 경찰임무를 수행하는 자치경찰에 대하여 지원요청을 함으로써 국가경찰에게 보완적 역할을 충실히 수행할 수 있다는 장점도 있다. 실제적인 구별 어려움이 있다고 하지만, 이처럼 행정경찰과 사법경찰의 개념적, 법적, 물리적 구분을 통해서 국가경찰과 자치경찰 상호간 보완적 경찰활동으로 국민을 위한 경찰기능 수행이 다양해질 수 있다.

3. 자치경찰의 주요 기능은 관할구역 내에서의 행정경찰 기능 수행

자치경찰이 사법경찰 활동 과정에서는 국가경찰의 보조역할을 수행하도록 되어 있다면, 행정경찰 분야에서는 이와 다르다. 즉, 행정경찰이라 함은 공공질서유지를 확보하기 위하여 이와 관련된 범규범의 제정, 이에 대한 준수를 확보하는 기능이기 때문에 도로교통, 주차질서, 운전면허정지, 거리통제를 위한 바리케이트 설치, 시위감시, 신분증검사 등과 같은 물리적인 경찰활동이 행정경찰 기능에 속하고 있다. 따라서 이와 같은 행정경찰 활동은 국가적 차원에서 대통령(또는 수상)의 행정경찰권으로 공공질서를 확보할 수 있는 조치가 취해질 수 있다. 진정한 지방자치제도가 시행될 경우에는, 자치정부가 관할하고 있는 행정구역 내에서 이와 같은 기본적인 행정경찰 활동이 수행될 수 있는 바, 지방정부의 관할행정구역 내에서의 책임자는 시장이기 때문에 지역사회의 공공질서유지를 위한 자치적 행정경찰권한은 시장에게 부여되어 있고, 시장은 국가의 보통지방행정기관의 지위와 자치정부의 최고책임자인 이중적 지위를 갖고 경찰권한을 수행하게 되는 것이다. 자치경찰조직이 필요한 것은 기본 자치원리에 근거한 자치정부의 행정행

위 중 경찰기능을 수행하고자 할 때 필요한 것이고, 자치정부는 완전한 독립성을 가진 정부가 아니라 국가의 보통지방행정기관으로서 국가 전체적으로는 하나의 일선행정기관의 임무를 수행하게 되고, 이러한 국가적 임무 수행에 있어서 주는 국가경찰이, 이에 대한 보조는 자치경찰이 수행하고 이러한 관계는 보충성의 원리(principle of subsidiarity)에 근거한다고 볼 수 있다.

이러한 맥락이 유럽3국의 자치경찰제도에서 살펴본 내용이다. 자치경찰 존재의 필요성은 바로 기초자치정부 수준에서 시장 단독으로 자치정부의 행정경찰 범규의 집행령인 시장령을 제정하여 자치경찰로 하여금 이 범규 준수를 위해 관할구역 내에서 자율적인 치안확보 활동을 하고 있는 것이다. 기초자치정부의 관할행정구역 내에서 시민안전을 위해 동시에 경찰활동을 하는 자치경찰과 국가경찰은 이와 같이 행정경찰과 사법경찰의 기능적 구별을 기초로 각자의 임무를 충실히 수행하게 되고, 필요시에는 공조체제를 구축해서 동일한 목적의 경찰활동을 수행한다.

이것은 결국 행정경찰의 기본 목적이 바로 지역사회를 중심으로 지역주민의 안전과 공공질서를 유지하는 것이라고 보면, 자치경찰이 추구하는 목적도 이와 동일한 방향에서 시행되기 때문에 국가경찰과 자치경찰이 수행하는 행정경찰 기능은 중복된 상황이 발생할 수 있으며 이러한 중복을 피하기 위해서는 두 경찰간의 역할분담을 보다 정확하게 법적 규정을 할 필요가 있다고 본다.

4. 공공질서유지를 위한 국가경찰 활동

우리나라 실정법상 경찰의 개념은 국민의 생명, 신체, 재산의 보호, 범죄예방, 진압과 수사, 치안정보의 수집, 교통단속, 기타 '공공의 안녕과 질서유지'를 위한 행정작용으로 이해할 수 있으며(경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조), 경찰의 정치적 중립성을 특성으로(동법 제4조) 하고 있다⁹⁸⁾. 즉, 우리나라에서 경찰개념을 "공공의 안녕과 질서유

98) 경찰직무수행에 있어서 경찰권에 관한 일반법 또는 일반조항이 결여하고 있는 것은 사실이지만(최우용, 자치경찰제 도입을 위한 법적 과제, 지방자치법연구, 자치법학회, 제2권 2호, 2003, p.72), 이와 자치경찰 또는 '경찰'기능의 본분, 내용을 판단하는 것은 다른 문제이기 때문에 현실 적용에 있어서 개념적인 적용, 판례 등

지"로 명시하고 있다. 이는 "공공의 안녕과 질서유지"의 학문적 표현인 "공공의 안녕, 질서에 대한 위협의 방지"라는 의미는, 개인의 생명, 신체, 재산과 같은 개인적 법익 즉 (지방자치단체를 포함한) 국가적 공동체의 존속과 기능이 위협에 처할 때, 이러한 법익이 파괴되고 침해될 개연성이 있을 때 공권력(경찰력)을 통해 방지하는 것을 의미한다(김남진, 1989 : 90). 또한 공공질서를 유지·확보한다는 것은 예방을 목적으로 하는 조치를 결정하고 행동으로 옮기는 것을 의미한다. 사고의 위험, 재산보상 등을 규칙과 적절한 통제를 통하여 방지하고자 하는 것이며, 이웃의 고요를 침해하는 야간소동 등으로 인한 무질서의 위험으로부터 공공도로를 점유하며 행하는 시위가 만들어 내는 등의 무질서의 위험을 예방하는 것이다. 예를 들면, 수질의 위생상태를 감시하면서 시장에 유통되는 음식의 위생상태에 이르기까지 병의 위험이 없는지에 대한 예방을 책임지는 것이다(Chapus, 1996:638). 이러한 의미를 갖는 경찰의 기능에 대해서는 국가가 독점할 이유가 없다(김남진, 1989 : 90).

Ⅲ. 자치경찰 유형의 국가별 분류

1. 자치경찰로 분류하는 기준

본 연구에서 채택한 자치경찰의 정의는 다음과 같다. 유럽의회(Council of Europe)의 1985년 지방자치정부헌장(European Charter of the Local Self-Government)에서 선언하고 있는 자치원리에 따르면, "지방자치정부는 주민의 직접평등선거에 의해서 자유롭게 선출된 대표들로 구성된 대의기구(지방의회)에 의하여 그리고 이 대의기구에 대하여 책임을 질 수 있는 집행기구(시장)를 통해서 자율적으로 권리와 능력이 행사될 수 있어야 한다"고 하였다(유럽 지방자치정부헌장 제3조2항). 이에 근거하여 자치경찰이란 지방자치정부가 자치행정권을 갖고 관할지역 주민을 위한 자치경찰 서비스를 자율적으로

으로 이를 뒷받침하면 된다. 이는 우리나라 판례가 본 조항을 개괄적 수권조항으로 보고 있는 것으로도 판단이 된다(대판 1986.1.28 85도2448 판결).

제공하는 자치정부의 한 집행조직이라고 한다면, 이것이 바로 지방자치정부의 책임 하에 경찰활동을 하는 자치경찰(municipal police, police municipale, polizia municipale)이 된다.

구체적으로는 자치경찰의 기구, 인력 및 재정, 지휘체계 등이 직접적으로 (기초)자치정부에 귀속되는 경우를 의미한다. 이 자치경찰 정의에 따르면 영국의 지역경찰(local police authorities)은 본 연구의 협의적 자치경찰 정의에는 해당되지 않는다고 볼 수 있다. 실제 프랑스, 스페인, 이탈리아의 기초자치정부가 조직, 운영하는 자치경찰 기구는 그 자치경찰의 인사권, 재정운영 등이 직접적으로 기초정부의 수장인 시장에게 귀속되어 있다. 이러한 시각에서 지역자치정부 또는 도자치정부의 지방경찰과 기초자치정부의 자치경찰을 구분하는 경우에도 이러한 기준의 적용이 가능할 것으로 본다.

2. 자치경찰 분류에 따른 국가 유형

<표 10> 자치경찰제 구분에 따른 국가⁹⁹⁾

자치경찰 조직의 유무	국가
협의의 자치경찰 조직이 없는 국가	영국, 네덜란드
자치경찰이 중요역할을 하는 국가	미국, 벨기에, 캐나다의 퀘벡, 스위스
자치경찰이 보조적 역할을 하는 국가	프랑스, 스페인, 이탈리아, 독일, 포르투갈
자치경찰법을 제정, 운영하는 국가	스페인, 이탈리아, 프랑스, 독일(일부), 포르투갈,

가. 자치경찰이 없는 국가 : 영국, 네덜란드

1) 영 국

경찰의 분권이 유지되는 국가이지만, 경찰(인사)권은 경찰서장(chief constable), 경찰위원회, 내무부장관이 관장하고, 경찰위원회가 경찰서장을 임명하지만 내무부장관만이

99) 위에 언급한 협의적 개념에 근거한 자치경찰제 기준에 따른 것임.

사임시킬 수 있다. 내무부가 지역경찰의 재정 51%를 지원하고, 나머지는 소속 자치정부가 재정지원을 한다.

나. 자치경찰이 중요한 역할을 하는 국가 : 미국, 벨기에, 캐나다의 퀘벡, 스위스

1) 벨기에

각 기초자치정부는 고유의 자치경찰이 있고, 일반적으로 국가경찰기능을 수행하기도 한다. 그러나 자치행정 조직의 원리에도 불구하고 자치경찰 조직과 기능은 왕령에 귀속되어 있다.

2) 캐나다 경찰

캐나다는 주정부 중심의 경찰체제를 갖고 있으며, 온타리오주와 퀘벡주에서만 주경찰을 운영하고 있다. 그리고 오타와, 몬트리올, 토론토 등은 자치경찰을 조직, 운영하고 있다. 다만, 자치경찰이 없는 곳은 캐나다 국립경찰청(RCMP)과 계약을 통해서 자치경찰 기능을 수행한다.

다. 자치경찰이 보조경찰 기능을 하는 국가 : 프랑스, 독일, 스페인, 이태리, 포르투갈 (일본)

스페인, 이탈리아 자치경찰은 폭 넓은 경찰활동을 하고 있다.

독일의 자치경찰 기능을 수행하는 기초자치단체의 안전공무원은 순찰활동 외에도, 신분증검사, 체포, 추방 등의 행위를 집행한다. 무기를 소지하지 않으며, 복장을 착용한다. 레나니-팔라티나 주의 경우 복장으로 구분된다.

포르투갈은 1994년 법으로 자치경찰의 권한을 행정경찰 기능으로만 제한하고 있다. 그 결과, 방어를 위한 무기휴대를 하고 있으며, 국가경찰과 구별되는 자치경찰 복장을 착용한다.

라. 자치경찰법을 제정, 운영하는 국가: 독일, 스페인, 이태리, 포르투갈, (프랑스)

자치경찰에 관한 권한과 사무를 국가경찰과 비교하여 분명하게 자치경찰법에 규정하고 있는 나라들이다.

IV. 유럽3국의 경찰제도 특징

1. 프랑스 경찰제도의 특징

프랑스의 국가경찰제도는 그 기능에 있어서 전국적이지만 기초자치정부에 소재할 경우 사실상 그 지역자치정부의 지방이익을 완전하게 대변하지 못하는 실정이다. 이 사실은 1983년 이후 많은 기초자치정부들이 계속해서 자치경찰을 설치하고 있고, 중앙정부도 이 점을 인식하여 보다 객관적이고 분명한 국가경찰과 자치경찰의 기능 및 역할분담을 위한 별도의 <자치경찰법>을 제정하였던 것으로 짐작이 된다.

그러나 국가경찰, 자치경찰은 실제로는 행정경찰 개념을 근간으로 하기 때문에 행정경찰 기능을 수행함에 있어서는 규모, 범위에 따른 권한차이 등 위에서 언급한 상황에 근거한 차이가 있다. 국가경찰의 경우 필요에 따라서는 시장의 요청에 의하여 기초자치정부 관할지역에서 시장의 명령을 준수하면서 자치경찰 기능을 대행할 수도 있다. 일상적으로 국가경찰이던 자치경찰이던 지역주민을 위해서 경찰활동을 공동협력 하에 전개하며 광역적 협력이 요구될 경우에는 지역사회의 일원인 자치경찰이 적극적인 보조활동을 제공하게 된다. 이는 중앙과 지방자치단체가 자치분권 하에서 상호보완적인 역할을 하는 것과 마찬가지로 프랑스의 국가경찰과 자치경찰은 상호 보완성의 원리(principle of subsidiarity)에 기초하고 있다고 할 수 있다.

2. 스페인 경찰제도의 특징

스페인 경찰제도 특징의 하나는 공공질서유지에 관해서는 기본적으로 국가경찰이 책

임지고 있으나, 국가경찰력의 수가 적어 주로 자치주경찰이 우선적으로 이에 관한 업무를 수행하고 있다. 예를 들면, 국가군경찰 중에서 단지 1,600명 정도만이 공공질서유지 업무에 관여하고 있다.

이것은 프랑코 총통이 사망한 이후 새로운 민주주의 헌법에서 각 주정부의 폭 넓은 자치권을 인정해 왔고, 그 결과 경찰분야에 있어서는 각 자치주정부는 주정부 차원의 경찰조직을 확대하여 과거 국가경찰이 각 주정부 지역에서 치안활동을 하였던 상황을 점차적으로 대체해 오고 있으며, 특히 카탈로니아, 바스크 등 자치주의 독립성이 강하고 재정적인 자립도를 갖추고 있는 자치주들이 선도적으로 자치주경찰을 확대하여 국가경찰의 치안활동을 대신하고 있다. 또한 프랑스와 마찬가지로 과거 기초정부가 주도해 왔던 기초자치경찰을 다시 부활하는 기초정부들이 점차 늘어나면서 주정부 차원의 법령을 통일적으로 적용해 가면서 기초정부의 자치경찰권을 되찾아 행사하고 있다. 민족적, 지역적 차이가 프랑스 보다 더 강력하게 남아있는 스페인으로는 자치주정부를 중심으로 한 준 연방국가 형태로 운영되고 있다는 점에서 프랑스의 기초자치경찰 보다 스페인의 기초자치경찰의 권한과 활동내용이 더 적극적이라고 말할 수 있다.

경찰조직의 분권화 촉진에 맞추어 주로 자치주경찰과 국가경찰간 공동업무 수행을 원활하게 하기 위해서 두 경찰기관간 필요한 정보를 서로 공유하거나 또는 상대방에게 원하는 정보를 제공하는 1차적 협력관계를 유지하고 있고, 2차적으로는 자치주경찰과 기초자치경찰간 긴밀한 협력관계를 지속할 뿐만 아니라, 자치주정부 역시 기초자치정부에 더 많은 자치경찰권을 부여해 줌으로써 지역치안의 공백을 해소해 가고 있다.

3. 이탈리아 경찰제도의 특징

이탈리아는 독일, 프랑스, 스페인, 포르투갈과 함께 자치경찰제도에 관한 법률을 제정하고 있는 나라의 하나로 자치경찰의 권한과 기능이 국가경찰과 관련해서 구별할 수 있도록 하는 별도의 법규정을 갖고 있는 나라이다. 스페인의 자치경찰과 마찬가지로 이탈리아에서도 동일 지역(region) 내의 자치경찰에 대해서는 통일적 지위를 규정하는 법률을 적용하고 있다.

이탈리아는 다른 유럽국가와 달리 여전히 국내적으로 마피아와 같은 거대 범죄집단이 존재하고 있어, 불완전한 치안상태를 유지하고 있기 때문에 국가군경찰의 역할이 중요하다. 그 결과 전국적으로 가장 강력한 경찰력을 보유하고 있으며, 자치경찰은 이러한 국가경찰력의 지원을 받아 관할행정구역 내에서의 지역치안 임무를 수행하고 있는 것이다. 주로 로마, 피렌체, 밀라노 등 대도시를 중심으로 자치정부들은 스페인이나 프랑스 보다도 더 규모가 큰 자치경찰 조직을 운영하고 있는 것이 위의 두 나라와 큰 차이로 비교가 된다. 다른 나라에 없는 재정경찰의 존재 등 이탈리아의 국가적 치안 특성상, 그리고 각 경찰들의 역사적 발전 배경 때문에 현재도 상당히 복잡한 경찰체제를 유지하고 있음을 알 수 있다. 그러한 점에서 국가경찰간, 국가경찰과 자치경찰간 협력과 조정 등이 부족할 경우도 종종 발생한다.

지금까지 살펴 본 프랑스, 스페인, 이탈리아 유럽 3국의 자치경찰의 존재는 국가경찰과 달리 제한적이지만 분명하게 지역사회의 치안유지와 교통질서, 주민의 신변보호, 어린이와 노약자, 장애인 보호 등 지역사회 경찰활동(community policing)으로 가장 중요한 현물서비스의 하나를 제공하는 기초자치정부의 필수 불가결한 조건이다. 이러한 이유 때문에 자치경찰의 권한은 사법경찰관을 보조하는 역할에서 한계를 두고, 그 이상의 경찰활동은 원칙적으로 국가경찰의 권한으로 규정해 둬으로써 두 경찰간의 기능분담이 잘 이루어진 경찰서비스를 제공하고 있다는 사실들을 관찰할 수 있었다.

결과적으로 유럽 3국의 자치경찰 조직은 지방자치의 기본 원칙에 근거하여 주민들의 대표자인 시장이 지방공무원으로서의 자치경찰을 총괄 지휘하여 지역사회의 안전과 평화를 확보하는 공공서비스 기관으로서 역할에 최선을 다하고 있다는 점에서 공통적으로 지방자치의 본질적 의의를 찾아볼 수가 있다.

V. 유럽 3국의 자치경찰제도에 대한 비교 시사점

지금까지 연구해 온 유럽 3국의 자치경찰제도가 갖고 있는 공통점과 정치행정제도적 차이에서 오는 차이점 등을 주요 주제별로 함께 살펴봄으로써 앞으로 우리 나라가 도입, 운영해야 할 자치경찰제를 어떻게 구축할 것인지와 관련되는 시사점을 알아보고자 한다.

1. 자치경찰은 전통적으로 기초자치정부의 기본임무

프랑스, 스페인, 이탈리아에서 자치경찰 기능은 역사적 발전상황에서 살펴본 바와 같이 오래 전부터 기초자치정부의 주요 임무로써, 자치경찰을 중심으로 치안유지를 해 왔다. 근대 이후 1, 2차 대전과 현대국가로 발전하면서 국가경찰로 통합되는 과정을 거쳤으며, 1970년~1980년대 지방자치가 새롭게 정립되면서 각 국가는 과거에 지역사회를 중심으로 주민들을 위해 일상적 치안서비스 제공해 오던 전통을 가진 자치경찰제도를 다시 부활하여 오늘에 이르고 있다.

2. 국가(군)경찰은 국가전체 차원에서 경찰력의 중심

국가 전체에 있어서는 국가군경찰과 국가일반경찰 등 대체로 이분화 된 국가경찰체제를 유지하여 법적, 제도적으로 이원적인 국가경찰 조직을 운영하면서 공동협력체제를 잘 조화해 오고 있다. 특히, 역사적 전통이 남아있는 가운데 국가군경찰이 국가경찰력의 중요한 중심축으로 발전해 왔고, 국가군경찰 보다 생성 역사가 짧았던 국가일반경찰이 현대 국가의 발전에 따라서 동일한 중심축으로 성장해 온 것이 큰 특징이라고 할 수 있다.

3. 기초자치정부의 자율적 자치경찰기구 운영

유럽 3국에서 모두 관할행정구역 내에서 기초적인 공공질서유지 등의 근린치안 기능

은 전통적으로 기초자치정부가 중심이 되어 왔다. 이것은 기초자치정부 보다 규모와 재정적으로 더 큰 도자치정부 또는 지역자치정부의 자치경찰 기능은 지방자치의 기본원리인 보충성의 원칙이 적용되어 지역 또는 도 행정구역에서의 통합, 조정기능 및 2개 이상의 기초자치정부간 자치경찰 기능의 협력, 조정 역할 등에 충실하고 도지역에서의 도로교통 등 광역적 자치경찰 기능을 수행하고 있다는 의미이다.

기본적으로 기초정부의 관할지역을 기초자치경찰이 행정경찰 기능 중심으로 지역치안을 담당하고, 도지역과 지역정부의 행정구역은 주로 국가군경찰과 국가일반경찰이 담당하고 있기 때문에 프랑스의 경우는 도자치정부와 지역자치정부에 직접 현장에서 근무하는 자치경찰관을 배치하고 있지 않다. 그러나 스페인의 경우에는 카탈로니아 등 자치주경찰이 국가경찰을 점차 대체하여 국가경찰권한과 자치주경찰 권한 등을 행사하고 있으며, 이탈리아의 경우에도 지역적 수준에서 경찰력을 지역정부가 직접 운영하는 경우도 있으나 주로 현장활동 보다는 자치경찰에 대한 기술적 지원, 지도·감사, 재정지원을 위한 준비작업, 지역적 차원의 중·장기 자치경찰 활동계획의 수립 및 집행 등 정책적 기능을 수행하고 있다.

이와 같은 차이들이 발생하는 이유는 주로 스페인은 단일국가임에도 불구하고 연방제적 성격으로 국가통치체제가 운영되기 때문에 17개의 자치주 지역은 국가경찰을 대신하는 자치주경찰로써 국가경찰 기능을 대신하기 때문이다. 이탈리아의 경우는 프랑스와 유사한 형태이지만 오랜 전통상 국가의 치안상태가 프랑스 보다는 불안정한 상태이고 지역정부도 자체인력의 경찰을 가질 수 있으나 도자치정부와 도시자치경찰 등의 지원을 받을 수 있기 때문에 현장에서의 적극적인 경찰활동을 수행하지는 않는다. 지역수준에서는 통일된 자치경찰제도를 운영하기 위한 지역자치정부의 자치경찰기준법을 제정하여 기초자치정부에 대한 법적 권한을 규정하거나 기초자치경찰과 도자치경찰의 협력 및 공조활동을 지역자치정부 차원에서 협력기구를 설치하여 지원하고 있다.

또 하나의 특징은 이탈리아와 프랑스의 경우 나폴레옹 행정체제의 전통이 남아 있어, 그로부터 발생된 임명도지사제도를 운영하고 있고, 도 수준에서 국가의 지방대표자인 임명도지사로 하여금 지역 내 자치경찰 활동을 보완하고, 국가경찰 중심의 독자적 경찰업무 수행을 위한 국가경찰 지휘권을 부여하여 활용하는 경우이다.

4. 시장 중심의 자치경찰권

가. 시장의 자치경찰 지휘권

스페인, 이탈리아와 비교해서, 1999년까지 자치경찰법이 따로 존재하지 않았던 프랑스이지만, 자치경찰에 대한 지휘권은 유럽 3국 모두 자치경찰법과 지방자치법에서 기초 자치정부의 장인 시장에게 부여하고 있다.

스페인 지방자치기본법 제10조, 제21조, 제25조에서 시장은 국가와 자치주가 정한 법령의 범위 내에서 "공공장소의 치안유지, 도시지역에서의 차량과 주민의 교통질서 유지 등에 관한 권한"이 있다고 규정하였다.

프랑스는 코뮌법 제L.131-1조와 2조에서 "사회질서와 안전, 시민보호, 공중위생 등을 확실히 유지할 목적으로" 예방적 수단으로써 시장은 총괄적인 행정경찰권(police administrative générale)을 갖고, 또한 도로교통, 관광보호 등에 관련되는 특별경찰행정권(polices spéciales)을 갖는다고 규정하였고, 이를 자치경찰법에서 다시 규정한 바 있다.

이탈리아는 1986년 자치경찰법 제1조~7조에서 자치경찰의 책임자는 시장으로써 이와 관련된 시장령을 제정할 수 있고, 관할지역의 지리적 형태, 구획 형태를 고려하여 자치경찰 조직을 할 수 있다고 규정하였다.

나. 시장의 행정경찰권과 사법경찰권

대륙법체계를 갖고 있는 프랑스, 스페인, 이탈리아에서 시장은 자치정부의 장이면서 국가의 일선행정기관장으로서 이중적인 지위를 갖고 있다. 이러한 이유로 해서, 시민의 안전확보 책임도 이중적인 지위로부터 권한을 부여받고 있다. 국가의 일선기관장 지위에서 부여받은 시장의 사법경찰관 자격은 단독적인 사법경찰 활동에 대한 보장이기도 하지만 관할지역의 임명도지사 또는 지역정부 주지사(스페인)와 검사의 지휘 하에 국가경찰과 협력을 의무적인 사항으로 규정하고 있는 이유에서이다.

다. 시장의 자치경찰권 위임 가능성

유럽 3국의 기초자치정부의 장인 시장은 자치경찰에 대하여 법적으로는 단독의 책임을 갖는다. 그러나 시장령에 의해 시장의 감독과 책임 하에 시장이 행하는 사무권한 중의 일부를 부시장 한 사람 또는 여러 부시장에게 위임할 수 있고, 이러한 권한의 위임을 통해서 시장의 업무과중을 줄이고 있다. 여기서 부시장이라 함은 시장과 지방의회 통합형을 운영하는 유럽 3국에서는 바로 주민에 의해서 직선된 지방의원을 의미한다. 즉, 철저하게 주민의 직선에 의해 선출된 지방의원, 시장으로 하여금 자율적으로 자치경찰을 지휘하고 있는 것이다.

다만, 시장의 자치경찰권 일부 위임에 있어서 공식적으로 위임대상에 대하여 명확한 규정으로 한계를 두어, 전체적이거나 또는 영속적으로 시장을 대리할 수는 없다는 것이고, 권한 위임을 받은 부시장 또는 시의원은 공무수행인의 자격을 갖기 때문에 사법경찰권을 동시에 부여받는다. 이탈리아의 자치경찰법 제2조에서도 시장 또는 시장에 의해 지정된 지방의원은 자치경찰 업무를 수행함에 있어서 기초자치정부의 법규준수, 지침 전달 및 업무수행을 감독하며 자치경찰 활동과 관련된 규정을 적용한다고 언급하고 있다.

5. 자치경찰법의 제정

프랑스는 1999년 4월 자치경찰법이 제정, 발효되기 이전까지는 자치경찰에 관한 일반적 기준을 제정한 법률(자치경찰법)이 존재하지 않았다. 그 대신, 과거의 꼬뮌법, 형사소송법 등에서 자치경찰 활동에 관한 규정들만 있었을 뿐이었다. 그리하여 1999년 자치경찰에 관한 일반법률을 제정하고, 이 자치경찰법의 각 조항은 지방자치법 상의 자치경찰 관련조항을 개정하는 방식으로 법체계를 규정하였던 것이다.

그러나 스페인(1986년 경찰조직법)과 이탈리아(1986년 자치경찰법)는 포르투갈(1994년 자치경찰법), 연방독일(질서유지 임무를 맡은 자치정부 행정조직에 관한 각 주정부 법률) 등의 국가들은 자치경찰에 관한 일반법인 자치경찰(조직)법을 이미 오래 전에 제정하였고, 이를 근거로 각 지방정부는 자치경찰에 관한 자치법규를 제정하도록 함으로

써 자치경찰 설치, 운영을 해 왔던 것이다.

특히, 스페인은 자치경찰에 관한 근거를 헌법에 명시한 것은 오래된 지방의 전통을 배려한 것이었으며, 1986년 국가경찰과 자치경찰의 조직, 기능, 지휘체계 및 상호간의 관계를 명확히 규정하고자 경찰조직법을 제정하였던 것이다. 또한 주민 5천명 이상인 기초정부는 자치법규를 제정하여 자치경찰을 설치할 수 있도록 하여 주민의 평화와 각 개인의 생명과 재산을 보호하는 1차적 의무를 담당하는 기초정부의 최고책임자로서 시장의 의무를 다하고자 한 뜻을 반영하였다.

또한, 프랑스와 다르게 이탈리아, 스페인은 지역정부 차원에서 자치경찰에 관한 기준을 제시하는 법률을 제정하여 통일성을 확보하려고 노력하였다. 이탈리아 로마시의 경우 라지오(Lazio) 주정부의 지방경찰기준법을 고려하여 로마시의 시자치경찰법규를 제정한 것 등은 지역단위 중심에서 자치경찰에 대한 통일된 기준을 제정함으로써 이러한 법령을 통해 자치경찰과 국가경찰, 그리고 자치경찰 상호간의 협력관계, 공조활동을 촉진하고자 한 의의가 있다.

6. 권한배분을 통해 자치경찰의 법적 지위와 권한을 규정

위에서 살펴본 것처럼 자치경찰 관련법체계의 존재는 바로 국가경찰과 자치경찰간 권한배분을 법적으로 명확하게 구분하고자 한 노력의 결실이며, 지역사회 현장에서도 이러한 법 내용에 근거하여 국가경찰과 자치경찰이 임무를 수행하고 있다.

프랑스, 스페인, 이탈리아에서 자치경찰은 지방공무원의 한 직군으로 일반 지방공무원과 동일한 법적 지위를 갖도록 하고 있다. 교육훈련, 퇴직제도 등 지방공무원으로서 동일한 원칙과 법제도의 적용을 받고 있다. 법적으로 규정하고 있는 자치경찰의 기능은 다음과 같다.

가. 자치경찰의 기본임무

자치경찰 조직은 나라마다, 지역마다 상당한 차이를 나타내고 있으나, 일반적으로 시

민의 안전, 교통질서확보 등을 위한 행정경찰 활동을 중심으로 한 기본적인 자치경찰의 임무는 큰 차이를 보이지 않고 있다. 나라마다의 지위와 특성에 따라 다르긴 하지만, 프랑스 보다 이탈리아와 스페인은 더 적극적으로 사법경찰로써의 기능, 국가경찰을 대신하는 경찰기능 등 상당히 다양한 임무를 수행하고 있다.

기본적으로 소속 자치정부가 제정한 자치법규, 시장령 등에서 규정하고 있는 법령준수를 확보하는 것이며, 국가 차원에서 제정한 법령을 위반하는 사안에 대해서는 국가경찰에게 보고하고, 국가경찰의 임무를 보좌하는 차원에서 자치경찰과 국가경찰의 역할배분이 기본적인 경계라고 할 수 있다.

○ 기본사무

군중집회 장소에서의 질서유지, 주위의 소란제거, 주민의 생명과 재산의 안전 및 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 등이다.

나. 도로교통법규 위반에 대한 자치경찰권

프랑스, 스페인, 이탈리아에서의 자치경찰은 음주운전자에 대한 위반행위를 적발할 수 있으나, 처벌수준에 있어서는 각 나라마다 조금씩 차이가 있고, 자치경찰권의 한계가 설정되어 있다. 예를 들면, 프랑스의 기초자치경찰은 음주운전자 적발을 위한 정기적인 음주측정 통제활동은 원칙적으로 단독으로 하지 못하게 되어 있다. 이것은 국가경찰의 권한에 속하는 것이며, 이러한 프랑스 자치경찰의 권한보다 적극적인 임무를 수행하는 스페인과 이탈리아의 자치경찰은 군단위 보다는 자치경찰 인력규모가 큰 마드리드, 로마에서 적극적인 음주운전단속, 속도위반 등의 업무를 수행하고 있다. 그러나 분

명한 사항은 자치경찰은 도로교통사고 시 필요한 경우 이에 대한 음주운자의 음주농도 확인 후 경미한 사고의 경우에는 각 국가의 도로교통법에 따라서 벌금을 부과하는 자율적 경찰활동을 수행할 수 있으나, 중대한 사고발생이 일어난 경우에는 반드시 국가경찰에 이를 보고를 하고 국가경찰의 책임 하에 처리하게 된다. 특히 도심지 내 교통사고에 관한 내용과 정보, 범죄행위 예방조치 및 관련활동 등과 관련해서는 스페인과 이탈리아의 도시자치경찰이라도 국가경찰에 통보할 의무가 있다¹⁰⁰⁾.

자치경찰이 주차위반, 도로교통법규 위반에 대한 행정벌 부과를 할 수 있는 주요 공통적인 권한들은 다음과 같다.

- 위험, 사고를 초래할 수 있는 주차위반
- 교통신호 위반(정지신호위반, 방향지시등 위반 등)
- 제한속도위반
- 눈, 비, 안개 시 규정신호표시 위반차량
- 차선위반, 추월금지 위반 등에 대한 자치경찰권을 발동할 수 있다.

다. 사법경찰리, 사법경찰리 보조로서의 권한 및 역할

스페인의 자치경찰은 거의 모든 자치경찰이 무기를 휴대하고 있으며 사법경찰 분야에서는 이탈리아, 프랑스의 자치경찰과 마찬가지로 보조역할을 수행하고 있다. 그리고 이탈리아의 자치경찰은 지역의 독립적 성격과 상당히 닮아 있어서, 행정경찰권 이외에도 교통경찰, 공공안전과 사법경찰의 기능을 적극적으로 수행한다.

스페인과 프랑스와 같이 이탈리아 자치경찰관은 사법경찰리(보조)이고 자치경찰의 장은 사법경찰관의 지위를 갖는다. 자치경찰은 공공안전을 지키는 공무원으로서 무기를 소지한다. 국가경찰과의 복장은 구별되어 있다. 프랑스에서 자치경찰이 자치경찰관이 사법경찰관의 보조요원(사법경찰리, 사법경찰리 보조)으로써 해야 할 기본적인 역할로

100) 스페인 마드리드주 자치경찰 협력조정법 제11조.

서는 사법경찰관(국가경찰, 시장)의 임무수행을 보조하고, 모든 중죄, 경죄, 경범죄 발생을 국가경찰과 검사에게 보고하며¹⁰¹⁾, 형법 위반사항에 대하여 피의자 및 범인검거를 위한 정보수집, 수색활동을 지원하는 역할을 한다.

라. 소요진압 등 공공안전유지, 확보는 국가경찰의 권한

이 중에서도 지역 내에 소요발생 등 공공의 안전유지를 위한 조치는 국가경찰의 기본의무이고 자치경찰은 이 임무에 보조역할을 수행한다. 하지만 스페인과 같이 지방에 국가경찰이 부족한 상황에서 자치경찰에게도 1차적으로 이러한 권한을 부여하고 있어서, 프랑스의 자치경찰 권한 보다는 더 강력한 권한을 행사하고 있음을 알 수 있다. 이 점에서 스페인의 자치경찰의 무장비율이 프랑스 자치경찰(40%) 보다는 높은 수준에 있다.

스페인의 경우 헌법 제149조 제1항 29호 a에 공공의 안전은 국가의 배타적 권한이라고 규정하고 있다.

마. 자치경찰 설치 시 고려사항

중앙부처는 기본적으로 기초자치정부들이 자치경찰을 설치하고자 할 때, 자치정부의 주민규모와 재정규모 등을 고려해서 자치경찰 조직이 될 수 있도록 유럽 3국에서와 같이 법적인 가이드라인을 제시해야 한다. 스페인, 이탈리아 등의 경우 인구 및 면적 규모에 따른 자치경찰 총 수, 직위 및 계급체계, 활동장비 등의 결정 기준 등도 제시되고 있음을 알 수 있다.

또한 기초자치정부의 경우 자치경찰 설치기준에 따라서 기초지방정부가 자치법규 제정으로 고려해야 할 요소들은 기본적으로 다음과 같다.

- 자치정부의 지역환경을 고려한 자치경찰계급, 직무훈련 등에 관한 일반내용의 제정
- 자치경찰의 채용, 교육 및 훈련내용, 장비사용 및 관련 교육 등에 대한 규정

101) 예, 스페인 형사소송법 제282조와 283조.

- 자치경찰의 복장 형태와 계급장 모양 등 국가적 기준을 고려한 내용
- 다른 자치정부와의 공동행사 및 공동훈련, 국가경찰과 자치경찰간의 협력체계 구축 등에 관련된 규정

바. 자치경찰의 보조인력 활용

유럽 3국은 정식의 지방공무원 신분을 가진 자치경찰 이외에도 자치경찰을 보조하도록 하는 자치경찰 후보직급을 설치해 두고 있다. 스페인의 예를 들면, 자치경찰이 없는 시는 자치경찰 권한을 재산과 시설을 보호하는 경비원(Guarda), 감시원(Vigilante), 경비요원(Agente) 등이 있고, 프랑스도 자치경찰 후보직급(Stagiaire)을 두고 있거나 자치경찰의 보조기능을 수행하기 위한 공익요원(파리시) 등을 적극적으로 활용하고 있다. 한편으로는 이와 같은 자치경찰 보조요원을 확보함으로써 인력의 보충, 자치경찰 인적자원의 확보, 경험축적, 자연스러운 업무연계 등 다양한 이점이 있어 활용하고 있다.

7. 자치경찰의 무기휴대

유럽 3국에서는 모두 국민들이 국가경찰과 자치경찰을 쉽고도 신속하게 구별할 수 있도록 하는 법적 조치를 하였다. 특히, 경찰복장, 차량 및 장비 등의 부분에서 국가경찰과 자치경찰을 분명히 구별할 수 있도록 함으로써 국민들에게도 그 역할과 기능에 차이가 있음을 인식시켜 보다 원활한 경찰행정 서비스를 운영을 추진하고 있다.

한편, 자치경찰의 무기사용 권한에 있어서는, 유럽 국가들은 자치경찰이 사용하는 무기종류에 대해서 반드시 법적인 명시를 해 줌으로써 자치경찰이 자의적으로 무기사용하는 것을 금지하고 있다. 프랑스의 경우에는 무기사용에 관한 시행령에서 규정하고 있고, 스페인의 경우에는 자치주정부의 법령으로 규정하고 있으며, 이탈리아의 경우에도 마찬가지로 지역정부 차원에서 관할구역 내 기초자치경찰들의 총기사용에 관한 규정을 두고 있다.

프랑스의 자치경찰은 약 40% 정도가 무기휴대를 하고 있으며, 스페인과 이탈리아는 이보다 더 높은 비율로 자치경찰이 무기소지를 하고 경찰활동을 하고 있다. 국가경찰과 자치경찰간 협력협약서에 공식적으로 자치경찰의 무기사용 관련규정을 명기해야 하고, 이 협력협약서에 따라서 국가경찰이 자치경찰의 무기사용을 지도, 감독할 수 있도록 필요사항들을 규정하고 있다.

이것은 자치경찰 총책임자인 시장으로 하여금 무기의 보관책임, 보관을 위한 무기고 설치·관리 등을 책임을 지게 하고, 자치경찰관이 무기를 사용하기 위해서는 국가경찰(검사)로부터 허가를 받도록 함으로써 이에 대한 최종적인 책임도 시장이 자치경찰 무기사용을 결정할 수 있게 하였다.

8. 자치경찰의 인사체계 및 인사교류

유럽 3국의 자치경찰 임용은 시장에 의해서 자율적으로 이루어지고 있으나, 자치정부가 선발, 임용한 자치경찰 후보자에 대해서는 국가로부터의 자격승인을 받아야 한다. 프랑스의 경우에도 국가를 대표하는 임명도지사와 검사가 이들 후보자에 대하여 자치경찰로써 자격승인을 하고 있으며, 이탈리아, 스페인의 경우에도 자치경찰관으로 임명되기 위해서는 국가로부터 자격인정을 받는 선서절차 등이 있다.

자치경찰 인사교류와 관련하여 유럽 3국은 기본적으로 국가경찰과 자치경찰간 인사교류를 하지 않고 있다. 그 이유는 본질적으로 임용절차가 다르기 때문이고, 국가공무원과 지방공무원으로서 임용방법, 경력자격 등이 다르기 때문이다. 스페인의 경우를 보면, 카탈로니아 자치주경찰과 국가경찰과의 인사교류를 하지 않는다고 하며, 각 경찰직위에 따른 역할 수행을 다르게 하고 있을 뿐이다. 다만, 도 또는 지역수준에서는 자치경찰간 인사교류를 시행하고 있는 사례들은 있다. 스페인의 경우, 자치주를 경계로 해서 기초자치경찰간 지역내 인사이동은 가능하다. 그러나 이것은 내부승진과 달리 복잡한 방법으로 시행되는 상황이다. 마드리드 자치주의 지방경찰간 인사교류는 마드리드주 자치경찰법 시행령에 기준을 제시하고 있는 바와 같이, 이탈리아도 도 수준의 자치경찰간 인사교류는 가능한 상황이다. 자치경찰관 최고 또는 중간관리층의 경우에는 자치정

부 상호간의 정보교류, 전문성 교류 등의 필요성에 의해서 자치경찰간 인사교류가 있지만, 국가경찰과의 인사교류는 없는 것이 일반적 사정이다.

9. 국가경찰과 자치경찰간 협약체결

프랑스, 스페인, 이탈리아 모두 국가경찰과 자치경찰간 협약을 체결하는 것이 기본이다. 이 협약체결에 의해서 각각의 권한과 기능, 협력방식 등을 사전에 명확히 규정해 두고 있다. 이러한 협력방식은 주로 도 수준에서 국가경찰과 자치경찰간 이루어지고 있으며, 간혹 대도시의 경우에는 자치정부간 협력기구를 활용하는 방법도 있다. 스페인의 경우 중앙정부 내무부와 기초자치정부 연합기구 및 도정부 연합기구간 경찰협력협약(Convenios de colaboracion)을 통해 자치경찰과 국가경찰의 공조체제를 활용하고 있다.

협약방식 이외에도 중앙정부 차원에서 중앙부처 대표와 자치정부 대표, 자치경찰 대표 등 이해관계자가 참여하는 안전(치안)위원회를 설치하여 참여적 협력체제를 운영하고 있다. 이러한 방식은 도 수준에서도, 그리고 기초지방정부 차원에서도 모두 동일한 방식의 안전위원회 제도를 채택하여 경찰기능의 협력을 통한 시너지 효과를 최대화 하려고 노력하고 있다.

특히 중요한 점은 기초자치정부 수준에서의 안전위원회 운영인데, 유럽 3국은 지방정부 내부적으로 집행기관 대표, 시민대표, 필요시 국가대표 뿐만 아니라 반드시 자치경찰의 대표자가 참여하는 자문위원회 성격의 안전위원회를 통한 민주적, 참여적 자치경찰 활동을 원칙으로 하고 있다.

그리고 프랑스, 스페인, 이탈리아 세 나라는 모두 지방공무원 및 자치경찰의 노조결성권을 인정하고 있는 나라로써 일반적인 협상과정에 자치경찰 노조의 대표들을 참여시키고 있는 것도 특이한 사항의 하나이다.

10. 자치경찰에 대한 국가의 감독

국가가 자치경찰에 대한 감독은 여러 가지 절차와 방법을 통해서 이루어지고 있다.

기본적으로는 앞에서 언급한 바와 같이, 자치경찰 임용후보자에 대한 국가로부터의 자격승인, 교육 및 훈련에 대한 공식적 인정, 무기사용에 관련한 제한적 규정, 국가가 시장에게 부여하는 국가위임의 경찰역할 부여 등 다양하다. 실무적으로는 유럽 3국의 자치경찰이 거의 동일하게 도 수준에서 국가경찰 또는 임명도지사와 긴밀한 관계를 맺고 있기 때문에 별도의 국가경찰에 의한 자치경찰 감독은 시행하고 있지 않다. 다만, 정기적으로 또는 법적으로 규정된 최소한의 기초자치정부에 대한 국가의 감독이 행해지고 있다. 국가경찰에 의한 자치경찰 기능과 역할의 대행에 대해서도 이미 두 경찰의 협력 협약에 규정하고 있기 때문에 별도의 감독절차에 대한 필요성이 제기되지 않고 있다.

이와 같이 유럽 3국 자치경찰의 경험을 교훈삼아, 우리 나라도 자치경찰제도를 도입하고 운영함에 있어서, 자치경찰이 없는 기초자치정부의 관할행정구역 내에서 국가경찰이 자치경찰의 기능을 대리수행 할 경우에 그와 관련한 권한과 사무내용, 시장과의 관계 등을 명확하게 규정해 둘 필요도 있다.

이러한 점에서 자치경찰법의 제정에 있어서는 지방공무원법, 형사소송법, 지방자치법, 지방재정법, 공무원 윤리강령, 교통관련 법령 등 지방자치와 관련된 내용들을 폭 넓게 고려해서 제정해야 할 것이 요구된다.

참고 문헌

일반자료

- 경찰청, 각국의 자치경찰제도, 2004년 연수교재.
- 김남진, 지방자치와 경찰법 ; 경찰작용법을 중심으로, 공안행정논총, 동국대학교 공안행정연구소, 4, 1989.1., pp.87-108.
- 안영훈 외, 자치경찰제의 준거틀과 모형설계, 한국지방행정연구원, 1998.
- 안영훈, 프랑스의 경찰조직체계와 수사구조에 관한 연구, 경찰청 연구보고서, 1999.
- 프랑스 상원의회 연구보고서, sur la gestion des forces de police statut militaire en Italie et en Espagne 2004년 4월.
- Andr De Laubadre, Jean-Claude Vnzia, Trait de droit administratif ; Tome I, Paris, LGDJ, 1996(14e d.), 1027 p.
- Chapus René, Droit administratif I, II, Paris, Monstrench, 1996.
- Decocq Andret al., Le droit de la police, Paris, Litec, 1998, 868 p.
- J.MERBES et al., Polices d'Europe, 1992, Harmattan.
- Jean-Charles Savignac, Les administrations de la France, 1995.
- Ad. Pierre-Henri Teitgen, La Police municipale, Nancy, 1934.
- Jean-Charles Savignac, Les administrations de la France, 1995.
- Pian Francis, Connatre les pouvoirs de police du maire, Paris, Les dictionnaires ouvrires, 1996, 96 p.

프랑스 자료

지방 지방공무원연수원 2004년 자치경찰 시험 및 보수관련 자료, Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhne, Concours: Externe avec preuves Gardien de la police municipale, 2004. 10.

시장의 자치경찰권한, Action municipale, Les pouvoirs de police du Maire, La Gazette, 2004년 1월.

자치경찰 복장에 관한 정부시행령 2004년 1월 30일 제2004-102호, Dcret n 2004-102 du 30 janvier 2004 relatif la tenue des agents de police municipale pris en application de l'article L. 412-52 du code des communes.

자치경찰관 경찰활동 매뉴얼, Ccile Hartman, Michel Lamotte, Gatien Meunier, Mmento Pratique du Policier Municipal, Editions La Baule, 2002.

자치경찰의 무기사용에 관한 시행령 2001년 3월 24일 제2000-276호, Dcret fixant les modalits d'application de l'article L.412-51 du code des communes et relative l'armement des agents de police municipale.

프랑스 1999년 자치경찰법, Loi n. 99-291, Loi Relative aux Polices Municipales, 1999. 4. 15.

프랑스 내무부 지방총국, 지방공무원 통계자료, 2004.

프랑스 정부시행령 2003년 8월 1일 제2003-735호 자치경찰 윤리강령, Dcret n2003-735 portant code de dontologie.

프랑스 지방자치법전, 2004.

프랑스 헌법 2004.

프랑스 형법, code pnal, 1998.

프랑스 형사소송법, code de procdure pnale, 2004.

A. Pouille, Le pouvoir judiciaire et les tribunaux, Paris, Masson, 1985.

Etienne Picard, La Notion de police administrative, LGDJ (Bibl. de droit public, t.146), Paris, 1984 (prface de R. Drago)

H. Haenel J. Artuis, Rapport de la commission de contrle sur les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autoritjudiciaire, Imprimerie du Snat, Paris, 1991.

J. Pradel, Procdure pnale, Paris, Cujas, 8 d., 1995.

Pian Francis, Connatre les pouvoirs de police du maire, Paris, Les dictionnaires ouvrires, 1996, 96 p.

Vincent Jean, Guinchard Serge et al., La justice et ses institutions, Paris, Dalloz, 1996, 867 p. (Vincent Jean, Guinchard Serge et al., 1996:

www.defense.gouv.fr/gendarmerie/

스페인 자료

경찰법, Legislacion Policial, Colex, 2002년 판.

마드리드 자치주 지방(자치)경찰 조직에 관한 시행령(Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organizacin de las Policias Locales).

마드리드 자치주 지방(자치)경찰간 협력조정에 관한 법률(Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinacin de Policias Locales)

마드리드시 보고서, Anuario Estadistico 2004.

바르셀로나 시자치경찰 활동에 관한 자치법규(2002년 2월), Reglament de segona activitat de la Guardia Urbana de Barcelona.

스페인 헌법 2004.

스페인, 중앙정부 내무부 경찰총국(Direccion General de la Policia del Ministerio del Interior), 스페인 국가경찰 조직과 기능(Estructura y Funciones Fuerzas Cuerpos de Seguridad del Estado) 브리핑 자료(파워포인트, 2004).

스페인, 카탈로니아 주정부 경찰총국(Direccion General de Seguretat Ciutadana), Policia de la Generalitat Mossos d'Esquadra, 2003.

Ministerio de administraciones publicas, The Spanish state of autonomies. Characteristics and general information, Area de asuntos europeos, 2002.

이탈리아 자료

내무부 통계, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, DIREZIONE CENTRALE PER LA DOCUMENTAZIONE E LA STATISTICA, Ufficio Centrale di Statistica, 2004년 10월

이탈리아 내무부 자치경찰 무기사용에 관한 시행령, DECRETO MINISTERIALE N. 145 DEL, 1987년 3월 14일, REGOLAMENTO CONCERNENTE L'ARMAMENTO DEGLI APPARTENENTI ALLA POLIZIA MUNICIPALE AI QUALI E' CONFERITA LA QUALITA' DI AGENTI DI PUBBLICA SICUREZZA.

이탈리아 지역정부 제도개선 보고서, RAPPORTO SULLE PROVINCE ITALIANE 2004 ; a cura dell'UPI, Coordinamento scientifico, Centro Bachelet Luiss, 2004년.

이탈리아 헌법 2002년.

피렌체 시정부 자치경찰 보고서, Report Attivitat' 150 anniversario : 1854-2004, 2004.

피렌체시, 1990년 행정절차에 관한 새로운 법, Legge 241/90, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai

documenti amministrativi.

1986년 3월 7일 법률 제65호 자치경찰법(LEGGE 7 marzo 1986, n. 65, Legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale)

Conferenza dei Presidenti di Regione e di P.A., Associazione nazionale dei Comuni italiani, Unione delle Province d'Italia, TITOLO della legge: "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza", 2003년.

Edoardo Mori(Magistrato di Cassazione), Sintesi del Diritto delle Armi, Aggiornato al, 21 aprile 2003.

Lazio 주정부의 지방경찰규정법, Legge Regionale, NORME IN MATERIA DI POLIZIA LOCALE, 2004년.

Roma시 자치경찰조직법, Regolamento del Corpo di Polizia Municipale, 2002년 5월 7일 제249호.

www.poliziadistato.it

www.carabinieri.it

연구보고서 2005-12

유럽형 자치경찰제도 모델 분석

- 프랑스 · 스페인 · 이탈리아 자치경찰제도를 중심으로 -

2005년 8월 발행

2005년 8월 인쇄

발행인 : 김 길 배

발행처 : 치안정책연구소
경기도 용인시 구성읍 언남리 88번지

인쇄처 : (주) 대한 피앤디
(TEL : (02)2268-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.