

자치경찰제 도입에 대비, 제도의 성공적
안착과 이를 통한 사회적 약자 보호 등
지역 안전망 강화를 위한 관련 기관 간
효율적 협업 방안 연구

(개인훈련)

2020년 6월

경찰청

(송원영)

국외훈련 개요

1. 훈련국 : 프랑스
2. 훈련기관명 : 시양스포 그르노블 외교·행정
· 정책연구센터 (CERDAP²)
3. 훈련분야 : 안전
4. 훈련기간 : 2019. 12. 18~2020. 6. 15.

훈련기관 개요

1. 훈련기관의 주요 기능 및 수행업무

- ‘시양스포 그르노블(Sciences Po Grenoble)*’ 부설 ‘외교·공공행정·정책연구소(CERDAP²)**’는 외교·안전·법집행기관 정책 연구에 특화

* 프랑스 공공분야의 핵심 리더를 양성하기 위해 설립한 세계적 명성의 그랑제콜(grande école)로 1947년 설립

** 전신인 ‘법·공공행정연구소(CERDAP)’ 등을 글로벌 비전에 맞게 통합

- ①사법·안전·위험관리 정책 및 행정 분야와 ②외교 및 외국 정책 분야로 대별하여 연구 수행 / 관련 박사과정 2개가 소속

2. 훈련기관의 훈련과제 수행과의 관련성

- ‘시양스포 그르노블’ J.-C. Froment 총장은 치안분야 연구의 핵심 인물로, 지방자치·자치경찰 논문을 다수 발표

※ www.sciencespo-grenoble.fr/membres/froment-jean-charles

- CERDAP²를 경찰·사법·안전·범죄학 분야의 핵심 연구소로 육성하였으며, 각 분야의 칸막이를 허물고 다학제적 접근이 가능하도록 운용

-> CERDAP²가 치안분야의 글로벌 싱크탱크로 성장



- 우리나라에 ‘광역단위 자치경찰’ 전면 도입이 가시화됨에 따라,
- 국가경찰을 근간으로 하면서도 자치경찰을 단계적으로 육성하고 관련 기관간 협업을 강화해 온 프랑스 행정 전통과 더불어,
- 법·제도·학술·실무·정책 융합 연구 전통에 따라, 사법·경찰·안전·범죄학 등의 다학제적 치안 연구에 특화된 CERDAP²가 자치경찰제 관련 연구 진행에 최적의 환경 제공

목 차

1. 서론(국외훈련 개요)	6
가. 세계적 안전 패러다임 변화와 한국의 움직임	6
나. 연구의 필요성	8
다. 훈련 과정	9
2. 본론(연구 내용)	13
가. 한국의 자치경찰 도입 계획(안) 관련 공동연구	13
1) 개요	13
2) 프랑스 협업 연구 사례	13
나. 프랑스의 경찰권 행사와 경찰력 집행 구조	37
1) 경찰권의 귀속 : 경찰당국	38
2) 경찰서비스와 경찰력	56
3. 결론 (관련 내용 종합)	77
가. 우리나라 자치경찰제 도입방안 개요	77
나. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 협업 방안 종합정리	82

1. 서론 - 국외 훈련 개요

가. 세계적 안전 패러다임 변화와 한국의 움직임

시민의 안전은 경찰의 노력만으로 해결될 수 없다는 것은 누구나 다 아는 사실이다. 왜냐하면 각종 사회불안 및 범죄현상들은 사회현상 자체에 긴밀히 연결되어 있고 사회현상을 경찰이 통제하거나 관리하는 것은 원초적으로 불가능하기도 하거니와 시민의 자유와 인권의 보장을 중시하는 민주주의 원리에 따르면 또한 바람직스럽지도 않기 때문이다. 사회의 모든 구성원들과 기관 및 제도가 ‘일반 예방 철학’에 바탕을 두고 시민의 안전을 확보하는데 상호 긴밀히 연결되어 협력해야 된다는 철학과 이에 기반한 여러가지 시도들이 특히 최근 수십년간 이어져 온 것은 영미 뿐만 아니라 유럽 대륙의 전통적인 중주국인 프랑스에서도 예외가 아니다.

영미권은 전통적으로 광범위한 자치경찰 시스템을 근간으로 하면서도 테러 등 정보 및 물리력의 집중이 필요한 부분에는 국가경찰이 개입하는 체제를 유지하여 왔다. 특히 미국을 보면 FBI 등 Agency 형태의 연방 법집행기관을 유지하고 있지만 근본적으로 자치경찰, 더 나아가 기초 또는 광역자치단체 경찰이 주축이 되어 있음을 알 수 있다.

아울러 소위 Community Policing의 움직임을 통하여 지역사회 주민들과의 관계를 향상시키고 참여를 이끌어 내고자 노력하여 왔다.

대륙법계의 거두인 프랑스는 국가경찰을 근간으로 하면서도 시장(les maires)에게 자치경찰권과 다소 광범위한 경찰권(pouvoir de la police)을 부여하고, 그 집행을 위해 산하에 자치경찰, 즉 시(市)경찰(police municipale)을 별도로 창설하여 지역의 안전을 확보할 수 있도록 하였다. 즉 시장에게 경찰권을 부여하고 별도 자체 경찰력을 보유할 수 있는 근거를 마련해 주어 지역의 평온과 질서유지, 즉 안전과 관련된 실질적인 권한을 부여하여 지역 안전에 대해 지역주민에 의해 민주적으로 선출된 인사가 지역안전의 핵심에서 역할을 할 수 있도록 제도화하고 있다.

아울러 1980년대 전후에 걸쳐 발달되기 시작한 협력 철학과 이에 바탕을 둔 계약 개념의 방식을 도입하여 자치단체와 국가와 국가경찰이 서로 협력하는 모델을 발달시켜 왔다.

지역 안전 협력의 내용을 공동으로 결정하여 계약화 하는 CLS(les contrats locaux de sécurité)와 계약화 된 틀과 기타 치안 관련 지역 협력을 실제로 기획하고 결정하고 환류하는 기관으로서 CLSPD(les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance)를 설계하여 적용하고 있다.

한국은 전통적으로 국가경찰 체제로 질서유지와 안전의 책임은 국가경찰이 책임지도록 하는 전통을 고수하여 왔다.

그러나 2006년에 제주도에 유럽식 자치경찰을 도입하여 안전과 관련된 제한된 역할을 하도록 하여 왔으나, 국가경찰을 온전히 그대로 유지하면서 자치경찰단에는 제한된 인력과 사무범위 등으로 인해 역할과 효용성 면에서 미흡하다는 평가와 함께 국민들이 그 성과를 체험하지 못하고 있다는 비판이 있어왔다.

결국 지방자치의 완성이라는 차원에서 국가경찰에 상당부분의 권한과 인력을 떼어 내어 자치경찰을 만들려는 광역자치경찰제도의 도입 시도가 현재 한국에서 진행중인 상황이다. 이는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 (약칭: 지방분권법)」은 자치경찰제 도입을 국가의 의무¹로 규정하고 있는데 이에 대한 실질적인 이행으로 해석할 필요가 있다.

¹ 이 규정은 노무현 정부 당시인 2004년 1월 16일 제정된 ‘지방분권특별법’에서 유래를 찾을 수 있다. 이 법 제 10 조(특별지방행정기관의 정비 등) 제 3 항에 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.”라고 규정하였고 이후 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭: 지방분권법)으로 승계되었다.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=59679;>
[http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EC%9E%90%EC%B9%98%EB%B6%84%EA%B6%8C%EB%B0%8F%EC%A7%80%EB%B0%A9%ED%96%89%EC%A0%95%EC%B2%B4%EC%A0%9C%EA%B0%9C%ED%8E%B8%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%ED%8A%B9%EB%B3%84%EB%B2%95/\(15501\)](http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A7%80%EB%B0%A9%EC%9E%90%EC%B9%98%EB%B6%84%EA%B6%8C%EB%B0%8F%EC%A7%80%EB%B0%A9%ED%96%89%EC%A0%95%EC%B2%B4%EC%A0%9C%EA%B0%9C%ED%8E%B8%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%ED%8A%B9%EB%B3%84%EB%B2%95/(15501))

이를 위해 대통령 소속으로 자치분권위원회²가 구성되어 활동 중이며 한국형 자치경찰제 도입은 그 산하에 구성된 ‘자치경찰제 특별위원회’가 구성되어 안을 마련하는 등 실질적인 도입을 추진 중에 있다.

나. 연구의 필요성

그간 한동안 제기되어 오다가 정부가 바뀌면서 수면 아래로 들어갔던 한국형 자치경찰제 도입 논의가 정부 주요 어젠더로 부각되면서 경찰 조직 내외에서 도입 모델의 적합성과 시행착오 우려 등 일부 이견이 여전히 제기되고 있는 것이 현실이다.

따라서 자치경찰제 도입에 따른 시행착오를 효과적으로 감소시키고 제도 자체에 영향을 받지 않도록 할 세부적인 대책을 마련하기 위해서는 유럽의 오랜 자치경찰제 운용 경험을 연구하는 것이 불가피하다고 할 것이다.

이를 통해 국가와 자치경찰간, 광역자치단체와 기초자치단체간, 공사(公私)기관 및 단체 등 관련 기관이 ‘지역 안전’이라는 공동의 주제에 대해 상호 긴밀히 협업할 수 있는 안정적 플랫폼 개발을 모색할 필요도 있을 것이다.

결국 자치경찰제 도입 공감대 확산을 위한 다양한 방안을 연구하여 ‘자치경찰제’의 성공적인 정착을 유도 필요할 것이다.

특히 자치경찰제가 도입될 경우 i)국가경찰과 자치경찰 간 관할 충돌이나 떠넘기기를 할 우려가 있고, ii) 112신고 공동 대응에 따른 경찰력이 낭비될 우려를 지적하는 목소리가 아직도 남아 있으며, iii) 재정여건에 따른 시도별 치안 불균형이 발생하여 경우에 따라서는 전국적으로 균질화된 서비스를 제공하는 국가경찰 체제보다 오히려 치안 서비스의 질이 떨어지고,

기관 할거주의 현상에 따라 관련 기관들이 ‘지역 안전’을 위한 협업에도 소극적일 수 있다는 우려가 있는 것이 현실이다.

² <https://www.pcad.go.kr/>

이러한 현실에서 시행착오를 근본적으로 감소시키거나 차단시키고 국가경찰과 자치경찰 간 실질적 협업을 유도할 수 있는 다양한 대책을 마련하는 것이 필요함에 따라 앞서 설명한 대로 선진국 경험과 노하우에 대한 선행 연구 필요하다는 것이다.

이후 자치경찰제 도입 이후 자치단체 행정력과 자치경찰 치안역량의 결합을 통해, 학교폭력, 치매노인 실종, 자살위험 신고, 젠더폭력 등에서 경찰의 사건 처리와 복지행정과 연계된 피해자 지원 등 구체적인 협업 방안 모델을 연구할 필요성도 있을 것이다. 결국 이러한 구체적인 사례 확인을 위해 제도적 틀을 마련함으로써 자치경찰제 도입의 시너지 효과를 확장하는 선순환이 되도록 구조화할 필요가 있다고 할 것이다.

예를 들어 2019년도에 발생하여 전국을 떠들썩 하게 했던 ‘진주 안인득 사건’과 같이 지역의 안전 관련 전문가들이 각자의 영역을 지키면서도 서로 협업하는 상생 모델 개발을 통해 지역 안전 사각지대가 발생하지 않도록 하고 이를 구조화시켜, 국가경찰과 자치경찰, 자치경찰과 지방자치단체, 경찰과 자치경찰 그리고 공공의료기관 및 각종 공사(公私)단체 등 지역 공동체가 파터너십을 통한 예방치안 활성화 플랫폼과 실천 모델을 개발해 나갈 수 있도록 기초적인 철학과 실재를 선행 연구할 필요가 있다고 할 것이다.

다. 훈련과정

먼저 그간 지인으로 교류를 지속해 왔던 ‘시앙스포 그르노블’ 총장이자 공법학 및 치안 분야 석학인 J.-C. Froment 교수와 사전 연락·협의를 통해 현지 실정에 맞는 세부 연구방법을 논의하였다.

아울러 ‘시앙스포 그르노블’ CERDAP2 연구소 내 기존 연구 자료 분석하였다.

아울러, 연구소 내 경찰, 사범, 안전, 범죄학 전문 분야 교수 및 연구진과 적극적인 교류를 하고자 노력하였다.

기타 프랑스 국비장기훈련 시 파리8대학교에서 취득한 법학석사 학위(Master) 및 범죄학 고등 대학학위(DESU Criminologie) 연구 성과와 2년 5개월 간의 프랑스 체류 경험을 심분 활용하고,

이후 훈련자가 파리8대학교 법학박사 학위(Doctorat en droit) 취득과 UNODC 등 국제회의 참여 과정에서 구축한 네트워크도 적극 활용하고자 노력하였다.

프랑스는 국가경찰을 근간으로 하면서도 자치경찰을 단계적으로 육성하고 관련 기관 간 협업을 강화해 왔다는 점에서, 우리나라와 비교법적 고찰이 가능하고 관련 선진 체제의 이전 도입 가능성이 높다고 평가될 수 있는 장점이 있다.

아울러, 프랑스는 '78년 '페이레피트 보고서(Rapport Peyrefitte)'와 '82년 '본느메종 보고서(Rapport Bonnemaizon)'를 통해 국가경찰 모델을 근간으로 하면서도 경찰과 관련 지역 기관 간 지역 공동체 중심의 협업 치안 활성화를 오랫동안 모색해 왔다.

앞서 지적한 대로 지역안전 협의체(CLSPD)를 법제화하고 지역 안전 관련 기관들의 자발적인 계약(CLS)을 통해 협력을 강화해온 선진 경험도 보유하고 있다.

'시앙스포 그르노블' CERDAP2 연구소는 프랑스에서 경찰, 사법, 안전, 범죄학 등의 다학제적 연구에 특화된 연구소로, 법, 제도, 학술, 실무, 정책이 융합된 미래 대안 제시에 유리하고 결국 자치경찰제 도입 관련 연구 진행에 최적의 환경을 제공할 것으로 생각하였다.

'시앙스포 그르노블' 총장(J.-C. Froment)과 한불(韓佛)협업 연구 진행 등 수년간 교류 중이었고, 적극적인 환영 분위기로 높은 협업 기대감도 감안하였다.

실제로 2019년 12월 18일부터 시작된 훈련일정에 따라 당일 10시에 있는 2019년 마지막 세미나에 참여하여 JÉRÔME FERRAND 연구소 원장과

BÉNÉDICTE FISCHER 부원장의 환영 속에서 연구소 방을 배정받고 도서관 접근 권한 획득 등을 행정적 조치도 충분하게 지원받았다.

첫 세미나에서 만난 그르노블 대학교 출신 공공안전정책 전문가인 GORMAND Guillaume 박사를 만나 향후 연구 계획을 설명하고 공공안전정책에 대해 전반적으로 의견을 교환할 수 있는 기회를 가졌으며 향후 같이 연구 파트너가 되어 공동 연구 등 협업을 강화하기로 약속하였다.

이후 JEAN-CHARLES FROMENT 교수와의 면담을 통해 프랑스 전반적인 치안분야 연구의 흐름을 듣게 되었으며 프랑스 Grenoble이 치안분야 연구의 메카로 자리매김 되고 있음을 실감할 수 있었다.

Coronavirus의 세계적 확산에 따라 2020. 3. 16. 부터 5. 11.까지 55일간의 프랑스 전국민의 자가격리 정책에 따라 5~8명 내외의 작은 원룸에서 엄격한 자가격리*를 하는 과정에서도 GORMAND Guillaume 박사와 화상회의를 통해 의견을 교환하고 공동논문을 발전시켜 나가는 등 노력을 하였다. 공동 논문의 최종 작성은 9월 말까지 마무리하기로 하고, 1차 훈련자가 작성한 위 논문을 바탕으로 의견교환 과정을 거치면서 GORMAND Guillaume 박사가 수정작업을 계속해 나가고 있다.

* 자가격리로 원룸(스튜디오)에서 55일간의 엄격한 자가격리 및 외부 외출을 자제한 것은 프랑스 정부의 지침도 있었지만 당시 유럽에서는 Covid-19가 매우 유행하여 프랑스만 하더라도 하루에 500명 내외의 감염자가 사망하고 병상 및 인공호흡 기반 시설이 부족하여 주변 지역 및 인접 국가에 비상 구호요청을 하여 수송하는 것을 목격하면서, 외국인인 훈련생으로서는 병원에서 제대로 치료도 받지 못할 수도 있다는 절박감도 한몫을 하였다.

훈련기간동안 다양한 관련 원서를 읽고 노트북 컴퓨터에 정리하여 향후 관련 연구 수행시 활용할 수 있도록 하였다.

1) Introduction à la Théorie générale de l'Etat ; Christian Behrendt et Frédéric Bouhon, collection de la faculté de droit de l'Université de Liège, 2^{ième} édition, 2011, Larcier, 605 p.

2) De la démocratie en Amérique, tome 1 ; Alexis de Tocqueville, Gallimard, 1986, 598 p.

3) La police administrative ; Xavier Prétot et Clémence Zacharie, LGDJ, 2018, 148 p.

4) Procédure pénale ; Corinne Renault-Brahinsky, Gualino, 2018, 232 p.

5) Le Renseignement, Un enjeu de pouvoir, Brigitte Henri, Economica, 1998.

6) Le Commissaire de police dans la société française ; Alain Quéant, Economica, 1998. 271 p.

7) De la police en démocratie ; Sebastian Roché, Bernard Crasset, 2016, 322 p.

8) 기타 각종 논문 및 내부 자료 참조

아래 장(2.)에서 첫 파트(가.)에서 프랑스로 작성된 논문은 프랑스 전문 학술연구지 게재를 목표로 훈련자가 직접 프랑스로 작성한 논문 초안이다.

그간 GORMAND Guillaume 박사와 COVID-19 사태에도 불구하고 화상 회의를 통한 의견 교환 등 공동 연구를 진행하여 왔으며, 금년 9월말까지 내용 및 각주 작업 점검 등 공동 작업을 마무리하고 이후 프랑스 학술지에 논문 발표 절차를 거칠 예정이다.

같은 장(2.) 두 번째 파트(나.)에서는 프랑스 법제를 살펴보고 결론 부분(3.)에서 프랑스로 작성된 한국의 자치경찰제 도입 관련 논의 관련 논문을 종합 분석하여 훈련의 결과를 요약하고자 한다.

2. 본론(연구 내용)

가. 한국의 자치경찰 도입 계획(안) 관련 공동연구

1) 개요

아래 논문은 한국의 자치경찰제 도입 계획안을 프랑스에 소개하면서 이를 분석 정리하고 전망한 내용으로, 현재 공동연구 결과가 도출되지 않았거니와(금년 9월경 종료 예상) 결론 부분에서 한국의 자치경찰제에 대한 소개와 중복되므로 별도로 번역 작업은 생략한다.

2) 프랑스 협업 연구 사례³

L'ANALYSE DU PROJET DE CRÉATION DE POLICE LOCALE EN CORÉE DU SUD ET SA PERSPECTIVE Guillaume GORMAND⁴ et Won Young SONG⁵

Introduction

Aujourd'hui, la plupart des gens reconnaissent aisément que la sécurité intérieure d'un pays déterminé n'est pas susceptible d'être assurée par les seuls services de police, d'autant que les facteurs du phénomène de l'incivilité, de l'insécurité et de la délinquance sont étroitement liés au milieu social lui-même⁶. Aujourd'hui, diverses mesures juridiques,

³ Guillaume GORAND 박사와 공동 발표를 위해 훈련자가 직접 작성한 논문 초안임 / 현재 Guillaume GORAND 박사가 수정 검토 중에 있으며 화상회의 등을 통해 의견 교환 중

⁴ Chercheur associé à CERDAP², Chargé de mission de la Direction projet Ordre public & Sécurités de Grenoble Alpes Métropole, Docteur en administration publique à l'Université Grenoble Alpes

⁵ Chercheur associé à CERDAP², Commissaire divisionnaire de police de la Police nationale en Corée du Sud, Docteur en droit à l'Université Paris 8 – Saint-Denis

⁶ Maurice Cusson, Examen critique des théories sous culturelles de la délinquance juvénile, Annales de Vauresson, 1981, pp. 275-291. ; J. Pinatel, Le phénomène criminel, Paris, M.A. éditions, 1987, pp. 195-196.

sociales et institutionnelles⁷ se mobilisent dans un l'optique de la 'prévention générale'⁸ qui « *comprend à la fois la réduction de la délinquance et de ses facteurs (e.g. : appartenance aux gangs), et l'accroissement de la protection afin de réduire la probabilité du comportement criminel (e.g. : succès des études secondaires)* »⁹. Dans ce contexte, de plus en plus, l'idée et la pratique de partenariats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance se développent au cours des dernières décennies dans tout le monde. D'une part, les pays anglo-américains qui adoptent en principe le régime de police locale¹⁰ se sont mis en accent le « *community policing* » dit « *une nouvelle philosophie de la police, qui est basée sur l'idée selon laquelle les policiers et les citoyens qui travaillent ensemble de manière innovante peuvent aider à résoudre les problèmes actuels liés à la criminalité, aux troubles sociaux et physiques, et à la décomposition des quartiers* »¹¹. D'une autre part, les pays européens qui gardent en gros la police d'État également ont tenté d'introduire même idée et pratique de partenariats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, tels que les contrats locaux de sécurité (CLS), les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), la police de proximité, etc. de la France.

⁷ George L. Kelling et Mark H. Moore, *The evolving strategy of policing ; Perspectives on policing*, Washington, National Institute of Justice, n° 4, 1988, pp. 1-15.

⁸ Raymon Gassin, *Criminologie*, Dalloz, 2007, p. 755.

⁹ Le Secrétariat de l'ONU, *Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants : La Havane, 27 août-7 septembre 1990*, Nations Unies, 1991, pp. 134-137 ; Lawrence W. Sherman et al., *Preventing crime : What works, what does'nt, what's promising*, National Institute of Justice, 1997, pp. 1-19. ; Won Young SONG, *Partenariats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (1978-2008) – Étude comparée entre la France et la Corée du Sud -*, thèse de doctorat en droit, Université Paris 8, 2014, p. 267.

¹⁰ Dans ces pays, le rôle du régime de police d'État s'aborne au domaine limité pour assurer sur l'ensemble du territoire les missions spécialisées ou supralocales de police administrative et judiciaire, ainsi que des missions d'appui aux polices locales, comme le FBI et le DEA des États-Unis.

¹¹ Robert C. Trojanowicz et Bonnie Bucqueroux, *Community policing : A contemporary perspective*, Cincinnati, Ohio, Anderson Publishing Co., 1990, p. 5.

La Corée du Sud¹² introduit le régime de police nationale¹³ depuis la libération de la Corée en 1945, ce qui est le legs de la domination japonaise pendant 35 ans d'une première partie du XX^e siècle. Mais elle prépare la création du régime de police locale à l'échelle nationale en sauvegardant la police d'État. Ainsi, le gouvernement sud-coréen a créé le «

¹² La Corée du Sud, officiellement la République de Corée, est un pays d'Asie de l'Est qui couvre la moitié sud de la péninsule coréenne. Sa capitale est Séoul. Sa surface est de 100 363 Km² qui est 6,7 fois plus petite que celle de la France. La population de la Corée du Sud est de 51,7 millions, dont la moitié habite dans la zone capitale de Séoul (y compris, Incheon et Kyeonggi).



(Source : Wikipédia)

¹³ L'Agence de la police nationale en Corée du Sud est la seule organisation policière qui fournit l'ensemble des services de police à l'échelle nationale. Elle est divisée en 18 Agence régionale de la police nationale, dont l'Agence métropolitaine de la police nationale de Séoul. Les agences régionales ne sont pas indépendantes de l'Agence de la police nationale. Il y a 118,651 fonctionnaires de police en 2018. Voir le site Internet de l'Agence de la police nationale : <https://www.police.go.kr/index.do>

Elle appartenant au ministère de l'intérieur et de la sécurité qui est similaire au « Home Office » du Royaume-Uni, « un organisme qu'on peut rapprocher du ministère de l'Intérieur » français malgré des différences essentielles, et « notamment le fait qu'il ne s'agit pas de l'autorité hiérarchique des polices opérant localement (en France, le ministre de l'Intérieur donne directement des instructions aux policiers nationaux et gendarmes) ». Voir, Sebastian Roché, De la police en démocratie, Bernard Crasset, 2016, p. 66.

La police nationale est officiellement et réellement sous la direction du chef de l'Agence de la police nationale selon l'article 11, al. 3 de la loi du 31 mai 1991 sur la police nationale. Voir le site du centre des données de lois, décrets et ordonnances :

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18§ion=&eventGubun=060101&query=%ED%98%95%EC%82%AC%EC%86%8C%EC%86%A1%EB%B2%95#>

Comité spécial pour la police locale » au sein de la « Commission de l'autonomie locale et décentralisation » auprès du Président M. Moon Jae-In. Enfin, ce Comité a mis en lumière le projet de la création de police locale qui est plus adaptée à la situation singulière sud-coréenne.

I/ Le parcours et le schéma de police locale

1) L'esquisse du parcours

A- La situation marginale sud-coréenne

En Corée du Sud, le débat concernant la création de police locale n'est pas suscité à l'inquiétude de sécurité et de recrudescence du phénomène de la criminalité. Plutôt, il est lié *grosso modo* à l'enjeu de la démocratie : le véritable achèvement de l'autonomie locale. Car le domaine des services de police est son dernier bloc abordable dans un contexte politique et social sud-coréen. En fait, nous constatons que la sécurité est le domaine le plus élevé de la satisfaction ¹⁴ des touristes étrangers¹⁵ et le sud-coréen répond toujours positivement au sondage du sentiment de sécurité : le 69 % en 2015 et le 75 % en 2019 ¹⁶. Néanmoins, nous constatons que, lors de l'enquête de Gallup des États-Unis réalisée en 2014 sur les États membre de l'OCDE dont le questionnaire est « *dans la ville ou le quartier*

¹⁴ Sebastian Roché distingue l'image général de la police, la confiance et la satisfaction. Voir Sébastian Roché, De la police en démocratie, *op. cit.*, pp. 32-35.

¹⁵ Ministère coréen de la Culture, des Sports et du Tourisme, Enquête de statut de satisfaction des touristes étrangers en 2016 ; Marie de Séoul, Enquête de statut de satisfaction des touristes étrangers en 2018. Disponible sur : <https://smartsmpa.tistory.com/4420>; <http://www.traveli.co.kr/read/contentsView/7450/41>

¹⁶ Site officiel de Commission de l'anti-corruption et des droits civils en Corée du Sud. Disponible sur : https://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=050411&method=searchDetailViewInc&boardNum=80596&currPageNo=2&confId=46&conConfId=46&conTabId=0&conSearchCol=BOARD_TITL&conSearchSort=A.BOARD_REG_DATE+DESC%2C+BOARD_NUM+DESC

où vous vivez, avez-vous confiance ou non en la police locale ? », seuls 59 % sud-coréen a positivement répondu ¹⁷. Son *ranking* est situé l'avant-dernier du Mexique qui se trouve au plus bas parmi eux. Ce résultat contradictoire à première vue est décevant d'autant plus que le questionnaire de ce sondage est une « *formulation favorisant des scores d'approbation plutôt élevés, nombre de personnes pensant qu'il faut bien une police et qu'ils n'ont pas le choix* »¹⁸.

Tableau 1. La confiance des habitants à la police locale

In the city or area where you live, do you have confidence in the local police force, or not?

	Percent "yes"		Percent "yes"
Switzerland	91%	Estonia	74%
Iceland	91%	Slovenia	73%
Austria	88%	France	73%
Canada	86%	Luxembourg	72%
New Zealand	86%	Ireland	71%
Australia	85%	Japan	71%
Italy	85%	Spain	70%
Germany	84%	Czech Republic	70%
Finland	83%	Slovakia	67%
Norway	82%	Hungary	66%
Denmark	81%	Turkey	66%
Sweden	78%	Greece	65%
United States	78%	Israel	62%
Portugal	77%	Chile	61%
Netherlands	76%	Poland	60%
United Kingdom	75%	South Korea	59%
Belgium	75%	Mexico	45%

2013-2014

GALLUP

(Source : U.S. Confidence in Police About Average for Wealthy Countries, Gallup News, 2014.)

Aujourd'hui, la formule de la sécurité quotidienne est de plus en plus compliquée, d'autant plus que « *maintenir l'ordre et la tranquillité, servir le public, être proche des citoyens et leur rendre des comptes devient la norme pour les polices des pays les plus avancés* ». ¹⁹ Il nous semble que le pouvoir politique considère la mal adaptation des services de police comme le caractère inhérent et structurel de la police d'État ²⁰. Au fil du

¹⁷ Steve Grabtree, U.S. Confidence in Police About Average for Wealthy Countries, Gallup News, déc. 2014. ; <https://news.gallup.com/poll/180227/confidence-police-average-wealthy-countries.aspx>

¹⁸ Sebastian Roché, De la police en démocratie, *op. cit.*, 2016, p. 53-54.

¹⁹ *Ibid.*, p. 10-11.

²⁰ L'article du journal intitulé « Les avantages et les inconvénients du système de police locale, qui est sur le

temps, la voix de réforme de la police nationale devient de plus en plus élevée, en la demandant d'exercer les attributions régaliennes pour les citoyens plutôt que l'ordre public lui-même ou même le but politique²¹.

À cet égard, le ledit comité a élaboré un modèle de police locale à la demande du Président Moon Jae-In.

B – L'évolution de débat

En fait, l'histoire de l'autonomie locale en Corée du Sud a commencé au début de la République sud-coréenne avec la promulgation de loi relative l'autonomie locale en 1949²². Les conseils locaux ont été composés suite à l'élection municipale en 1952²³. Mais suite à l'incident politique, dite le putsch militaire au début des années 1960, tout a été interrompu pendant trois décennies en supprimant l'article lié à l'élection municipale de la Constitution sud-coréenne²⁴. Néanmoins, après avoir subi les mouvements sanglants pour la restauration du régime démocratique, elle a été revitalisée au début des années 1990. De plus, la création de police locale a commencé à être régulièrement évoquée : *« À partir de la fin des années 1980, le débat autour de la police locale a commencé à prendre de l'ampleur, avec la démocratisation de la vie sociale et politique. Avec l'avènement des collectivités territoriales, introduites au début des années 1990, il s'est généralisé. (...)*

point d'être pleinement adopté », Jungang-Ilbo, 14 jan. 2018.

Disponible sur : <https://news.joins.com/article/22284742>

²¹ L'article de la Solidarité des Citoyens pour la Démocratie Participative, La police qui a été un serviteur du pouvoir politique, peut-il être différent ?, Solidarité des Citoyens pour la Démocratie Participative, 1^{er} juill. 2019. Disponible sur :

http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=Magazine&page=1&listStyle=list&document_srl=1641092

²² loi n° 16507 du 04 juillet 1949 relative à l'autonomie locale. Disponible sur :

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=6749&ancYd=19490704&ancNo=00032&efYd=19490815&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>

²³ Communiqué de presse sur l'histoire de l'autonomie locale en Corée du Sud, Archives nationales de la Corée du Sud, 13. juill. 2017. Disponible sur :

https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=58897

²⁴ *Ibid.*

C'est le gouvernement de M. Roh Moo-Hyun (2003-2008) qui a fait de la décentralisation une politique majeure. »²⁵

Dans ce contexte favorable, le Parlement sud-coréen a adopté une loi monumentale qui a été consacré à l'accélération du mouvement de la décentralisation en 2004 : la loi spéciale du 16 janvier 2004 relative à la décentralisation aux collectivités territoriales. Il y a exprimé explicitement la volonté de la création de la police locale, en insérant un alinéa suivant : « L'État devrait mettre en place un régime de police locale pour assurer le lien entre l'administration locale et l'administration de la police et afin de fournir des services de sécurité plus adaptés aux caractères de la région »²⁶. Mais il ne précise pas le visage de police locale et le temps mis en place. Il nous semble que cette position ambiguë est l'expression de la frilosité et de la réserve, d'autant que le bouleversement de l'organisation de police nationale est le sujet très délicat soit politiquement soit socialement en tant que le domaine régalien qui touche directement le pouvoir politique et le quotidienne des citoyens. Par conséquent, la mise en place de police locale à l'échelon national n'est pas généralisée depuis toujours. Le pouvoir politique a choisi l'île de Jeju pour le premier exemplaire de la police locale : la dernière de Jeju a été mise en place en 2007, suite à la promulgation de la loi relative à l'auto-gouvernement d'île de Jeju²⁷.

La police locale de Jeju, qui est inspirée du modèle européen, prête le flanc à la critique liée à l'inertie fondamentale ²⁸. Ainsi, le comité de la police locale a préparé une autre

²⁵ Won Young SONG, Partenariats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (1978-2008) – Étude comparée entre la France et la Corée du Sud -, *op. cit.*, p. 521.

²⁶ Art. 12, al. 3 de la loi spéciale du 16 janvier 2004 sur la décentralisation aux collectivités territoriales. Disponible sur :

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18§ion=&eventGubun=060101&query=%EC%A7%80%EB%B0%A9%EB%B6%84%EA%B6%8C%EB%B2%95#undefined>

²⁷ Loi spéciale n°7849 du 21 février 2006 relative la mise en place et l'encouragement pour une ville internationale libre de la province spéciale d'auto-gouvernement de Jeju. Disponible sur :

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=73157&ancYd=20060221&ancNo=07849&efYd=20060221&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>

²⁸ Commission de l'autonomie locale et décentralisation, Communiqué de presse sur la publication du projet de police locale, novembre 2018, p. 5. Disponible sur :

solution. Pour cela, il a consulté divers avis interne et externe du gouvernement, notamment à travers ministères, police nationale, parquet, collectivités territoriales, experts, syndicats, ordres professionnels, associations, etc.²⁹ S'agissant du visage de la police locale, notamment lié au partage de la compétence et des agent de police, il y a grande clivage des avis entre la police nationale et des collectivités territoriales, notamment Séoul, d'autant que les dernières souhaitent vivement le transfert presque total, sauf l'Agences (centrale) de police nationale ³⁰ ; au contraire, la première veut maintenir la grande partie son structure sauf sous-organisme du commissariat de police telles que postes de police, etc.

En tout état de cause, compte tenu de la circonstance particulière en Corée, le comité de la police locale a établi l'orientation politique concernée³¹ :

- i) Renforcer les partenariats de sécurité quotidienne sur le terrain ;
- ii) Promouvoir la démocratie et la neutralité politique, dite l'impartialité au sein de la police locale - ;
- iii) Éviter la dégradation de la qualité de service de police ;
- iv) Empêcher la disparité de service de police parmi les régions ;
- v) Minimiser le fardeau du contribuable ;
- vi) Prendre en considération le dépeuplement de l'avenir et la réunification des deux Corées.

https://pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6201&select_part=&search_target=&search_word=%25EA%25B2%25BD%25EC%25B0%25B0&PID=report&select_tab

²⁹ Kim Sun-Un, Rapport sur l'introduction de la police locale, Débat politique sur le projet de police locale, 13. Nov. 2018, p. 7.

³⁰ L'article du journal intitulé « Désaccord entre les collectivités territoriales et la police nationale sur l'ampleur de la police locale ébauchée, 13 nov. 2018, Seoul-Gyeongae. Disponible sur :

<https://www.sedaily.com/NewsView/1S768UYHHJ>

³¹ Hwang Moon-Gyu, Le sens du projet de police locale élaboré par le Comité spécial pour la police locale, Débat politique sur le projet de police locale, 13 nov. 2018, p. 31.

2) Le plan de la police locale

A- La structure et les agents de police locale

a. L'organisation³²

Selon le projet du Comité, les organes de police locale seront mis en place auprès des maires de métropole et des gouverneurs de province, c'est-à-dire, au niveau des collectivités territoriales intermédiaires (« *Si et Do* »), au lieu de celle des collectivités territoriales primaires (« *Si, Gun et Gu* »³³)³⁴ : les « Directions générales de police locale (DGPL) ». Les DGPLs se dotent des « Unités de la police locale (UPLs) », installés dans « *Si, Gun et Gu* » en tant que sous-organismes.

Les sous-organismes actuels des commissariats de police nationale, tels que postes de police (« *Ji-Gu-Dae* » et « *Pa-Chul-So* »)³⁵ et bureaux de police sont désormais transférés presque totalement à la police locale. Par conséquent, la police nationale garde sa principale structure qui est stratifiée : Agence de police nationale – agences régionales de police nationale – commissariats³⁶. Pour les missions d'appui, les « équipes de patrouille locale » seront créées au sein de chaque commissariat.

³² Kim Sun-Un, Rapport sur l'introduction de la police locale, *op. cit.*, p. 9.

³³ Le chef des collectivités territoriales intermédiaires (maire de métropole « *Si* » et gouverneur de la province « *Do* ») et le chef des collectivités territoriales primaires (maire et sous-gouverneur de « *Si, Gun, Gu* ») sont tous les deux élus directement par les habitants.

³⁴ En Corée du Sud, les collectivités territoriales primaire sont composées par la ville (« *Si* »), l'arrondissement (« *Gu* ») et la subdivision champêtre de la province « *Gun* ».

³⁵ La circonscription de « *Ji-Gu-Dae* » est plus grande que celle de « *Pa-Chul-So* ».

³⁶ Sous l'autorité de l'Agence de la police nationale, il y a 255 commissariats de police, 2021 postes de police (585 « *Ji-Gu-Dae* (grande circonscription) », 1,436 « *Pa-Chul-So* (petite circonscription) ») et 996 bureaux de police qui s'occupe de la circonscription désignée. Voir le site Internet de l'Agence de la police nationale. Disponible sur : <https://www.police.go.kr/www/open/public/public02.jsp>

Enfin, les « Commissions de police locale » seront créées au sein de « *Si et Do* » avec la mission de contrôle des services de police locale - on verra au plus tard -.

b. Les ressources humaines³⁷

Les agents de police d'État, transférés de la police nationale, deviennent les agents de police locale, dont le nombre est de 43 000, 36 % des fonctionnaires de police nationale (le total, 118 651). Le projet ne dévoile pas encore l'avenir des personnels administratifs (le total, environ 4 000) et la police auxiliaire en service militaire (le total, 10 000)³⁸.

Les maires et les gouverneurs de « *Si et Do* » nommeront les directeurs généraux de police locale entre deux candidats, recommandés par les commissions de police locale. Les chefs des UPL seront également nommés par les chefs de « *Si et Do* » avec la recommandation de chaque commission de police locale après les avis des chefs des « *Si, Gun et Gu* ». La procédure de la consultation de l'avis des derniers a pour but de favoriser l'interconnexion entre les « *Si, Gun et Gu* » et les UPL de chaque circonscription.

Le projet de la police locale prévient l'échange de l'affectation des personnels sous le principe de réciprocité soit entre la police nationale et les polices locaux soit entre les polices locales des « *Si et Do* ». Le statut de l'agent de police locale deviendra progressivement l'agent local en détachant le caractère d'État.

B- La répartition de la compétence et les ressources matérielles

a. Le partage de la compétence entre deux polices³⁹

Les polices locales prendront en charge de diverses attributions dont le domaine est « directement lié à la sécurité quotidienne des habitants »⁴⁰ : la gestion de sécurité de base

³⁷ Kim Sun-Un, Rapport sur l'introduction de la police locale, *op. cit.*, pp. 10-11.

³⁸ Le régime spécifique sud-coréen va être totalement supprimé jusqu'à l'année 2023.

³⁹ Kim Sun-Un, Rapport sur l'introduction de la police locale, *op. cit.*, pp. 11-12.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 11.

⁴¹ (telle que la prévention de la délinquance à travers la patrouille pédestre, l'intervention pour la tranquillité publique, etc.), la protection des femmes et des mineurs, la circulation routière et le maintien du bon ordre en cas de grand rassemblements d'hommes (tel que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, etc.). Les agents de police locale seront également dotés de quelque pouvoir de police judiciaire uniquement dans le domaine de sa propre intervention tel que la violence sexuelle, la violence conjugale, l'accident de la circulation routière, la conduite en état d'ivresse et l'outrage à un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions⁴² Enfin, la répartition définitive de la compétence devrait être plus concrétisée à travers l'accord entre deux polices qui reflète le caractère régional.

Tableau 1 : La compétence de police locale et de police nationale

	Police locale	Police nationale
Compétence	<ul style="list-style-type: none"> • la sécurité quotidienne, la protection des femmes et des mineurs, la circulation et le maintien du bon ordre des rassemblements ; • l'enquête judiciaire qui est connexe avec eux 	<ul style="list-style-type: none"> • les renseignements généraux, la surveillance territoriale, les affaires étrangères, l'ordre public ; • l'enquête judiciaire ; • les affaires d'une échelle nationale ou le traitement uniforme dans la matière ; • l'équipe de patrouille locale

(Source : Projet de la police locale du Comité spécial pour la police locale)

⁴¹ Xavier Prétot et Clémence Zacharie, La police administrative, LGDJ, 2018, p. 38.

⁴² Hwang Moon-Gyu, Le sens du projet de police locale élaboré par le Comité spécial pour la police locale, *op. cit.*, p. 34.

b. Le soutien financier et matériel⁴³

Au début, le financement et la rémunération de police locale seront soutenus par l'État ; mais les collectivités territoriales devront les être en charge progressivement. Cependant, compte tenu de la difficulté financière des collectivités territoriales, l'État envisagera de l'subvention spécifique qui consacre au soutien des collectivités territoriales en matière de police locale. Deux polices partageront les bâtiments, les installations et les équipements ; par exemple, les postes de police seront presque totalement à la disposition de police locale.

II/ Les mesures complémentaires et l'analyse critique

1) La neutralité et le tâtonnement

A- La mise en place des Commissions de police locale

En Corée du Sud, on soulève le souci sous-jacente sur le fait que les pouvoirs politiques locales et magnats locaux dits « *To-ho* », dont les affaires judiciaires ont défrayé la chronique telle que faits de corruption, trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêts, atteinte à l'égalité des candidats dans les marchés publics, etc., sont susceptible de ronger l'égalité et l'impartialité des services de police locale⁴⁴, d'autant plus que la Corée du Sud n'a pas suffisamment de l'expérience de l'autonomie locale et de la démocratie. En conséquence, on a commencé à élaborer le mécanisme pour garantir la neutralité politique et le contrôle démocratique sur la police locale. Ainsi, le comité de police locale souhaite créer les « Commissions de police locale » dans les « *Si et Do* » pour contrôler les services de police locale. Par conséquent, les derniers sont échappés aux

⁴³ Kim Sun-Un, Rapport sur l'introduction de la police locale, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁴ Hwang Moon-Gyu, Le sens du projet de police locale élaboré par le Comité spécial pour la police locale, *op. cit.*, p. 30.

mais des chefs « *Si et Do* »⁴⁵ ; même si les derniers disposent du pouvoir de nomination sur les directeurs des DGPLs et les chefs des UPLs, ils ne peuvent intervenir directement dans la gestion et la direction des services de police locale.

Chaque commission est composée de cinq membres : 1 membre désigné par nommés par les chefs de « *Si et Do* », 2 membres recommandés par les conseils régionaux de « *Si et Do* », 1 membre par le Cour suprême, dernier 1 membre par la « Commission de police nationale⁴⁶ »⁴⁷. Ce faisant, la composition des membres est partagée par le biais de la recommandation.

Les commissions de police locale exercent plusieurs pouvoirs suivants⁴⁸ :

- i) Elles sont habilitées non seulement à recommander deux candidats de directeurs des DGPLs aux chefs des « *Si et Do* » mais aussi à désigner les chefs des UPLs pour la nomination définitive des chefs des « *Si et Do* » ;

- ii) Elles sont chargées de confirmer la stratégie locale de sécurité, contrôler la bonne gestion du personnel et du budget, etc. ;

- iii) Elles surveillent les services de police locale à travers le droit de la demande de l'ouverture de l'audit, de l'inspection et des mesures disciplinaires en cas de la violation grave de la déontologie de police locale⁴⁹.

Elles interviennent, qui plus est, les tâches du lien avec la police nationale pour le bon fonctionnement du partenariat entre deux organes de police avec la compétence suivante⁵⁰ :

⁴⁵ Kim Sun-Un, Rapport sur l'introduction de la police locale, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁶ Art. 5 de la loi du 31 mai 1991 relative à la Police nationale. Disponible sur : <http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18§ion=&eventGubun=060101&query=%EA%B2%BD%EC%B0%B0%EB%B2%95#liBgcolor2>

⁴⁷ Kim Sun-Un, Rapport sur l'introduction de la police locale, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Mais, dans le projet, il n'y a aucune confirmation sur l'affectation de l'inspection de police locale entre les « *Si et Do* » et les DGPLs. On pense qu'elle est assortie des DGPLs, car les « *Si et Do* » ne gardent pas directement les organes de police locale.

⁵⁰ Hwang Moon-Gyu, Le sens du projet de police locale élaboré par le Comité spécial pour la police locale,

- i) La confirmation et la modification de l'accord entre deux organes de police (locale et nationale) ;
- ii) La transmission du avis concernant la fonction pratique et le différend des deux polices aux chefs des Agences régionales de police nationale ;
- iii) La transmission du avis de l'inspection liée à la sanction disciplinaire des services de police nationale par le biais de la Commission de police nationale⁵¹.

B- Les dispositifs pour l'atterrissage en douceur

Le comité de police locale propose la mise en place progressive, à travers les opérations exemplaires, en trois étapes dans tous les domaines : le statut des agents, l'effectif transféré, le budget, etc. Ce dispositif a pour but d'éviter les effets secondaires du changement radical du système et de le compléter si nécessaire. Cependant, les chefs des DGPLs et UPLs seront nommés avec le statut local dès la phase de l'opération exemplaire.

S'agissant de partenariats entre deux organes de police, Nous avons déjà vu quelques dispositifs concrets, tels que l'accord préalable de la répartition respective de la compétence conformément à la situation réelle de base, la disponibilité de l'échange de l'affectation des personnels entre les organes de police, le soutien financier et matériel de l'État, la nomination d'un membre de la Commission de police locale par la Commission de police nationale, la circulation des informations entre la Commission de police locale, le Commission de police nationale et l'Agence régionale de police nationale, etc. De plus, le comité de police locale propose les mesures supplémentaires dont le but est d'éviter le

op. cit., p. 33.

⁵¹ La Commission de police nationale ne garde pas encore la compétence concernée dite, l'inspection générale, mais l'ex-Commission de la réforme de police en 2017 a recommandé que la Commission de police nationale se dote de l'inspection générale vis-à-vis de la police nationale. Néanmoins, on devrait attendre un peu plus de temps pour le voir. Voir le Communiqué de presse de l'Agence de police nationale du 15 nov. 2017. Disponible sur : <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1248670>

dysfonctionnement et la rivalité éventuelle entre deux polices. D'abord, les agents de police locale seront délégués dans la salle d'opération et d'appel d'urgence de police nationale (« *112-Sang-Hwang-Sil* ») pour assurer la coordination et la cohérence des actions de police sur le terrain. Et puis, le comité de police locale souhaite l'intervention conjointe toute la situation d'urgence, notamment, telle que l'assistance policière aux victimes, la conservation du lieu des criminalités, l'arrestation de l'auteur de flagrance, etc.⁵² Enfin, s'agissant de l'état d'urgence nationale tel que calamité, catastrophe, émeute, attroupements hostiles ou de menaces graves et imminentes contre l'ordre public, le chef de l'Agence de police nationale pourrait requérir les polices locales et les diriger directement⁵³.

2) La valeur du projet et l'analyse critique

A- Le sens du projet

a. La démocratisation en matière de police

Aujourd'hui, le gouvernement sud-coréen actuel prépare un véritable achèvement de l'autonomie locale à travers la création de police locale. Cela signifie également la réalisation de la politique concernée que la loi spéciale impose⁵⁴ dans le respect des principes de spécialité et de subsidiarité⁵⁵. Le comité de police locale espère que le régime de police locale va faire sensibiliser les policiers mieux aux besoins des citoyens en transformant « *des forces de l'ordre en service tourné vers le public* »⁵⁶. Autrement dit, cette occasion pourrait être un vecteur de la construction d'une véritable confiance entre la population et la police, autant que « *lorsque pour les citoyens, les agents sont visibles, accessibles et utiles pour répondre à leurs problèmes, cela produit de la confiance pour la*

⁵² Kim Sun-Un, Rapport sur l'introduction de la police locale, *op. cit.*, p. 12.

⁵³ Hwang Moon-Gyu, Le sens du projet de police locale élaboré par le Comité spécial pour la police locale, *op. cit.*, p. 34.

⁵⁴ Art. 12, al. 3 de la loi spéciale du 16 janvier 2004 sur la décentralisation aux collectivités territoriales.

⁵⁵ Art. 9 de la loi spéciale du 16 janvier 2004 sur la décentralisation aux collectivités territoriales.

⁵⁶ Sebastian Roché, De la police en démocratie, *op. cit.*, p. 19.

société en général et ses membres individuels »⁵⁷. De plus, les polices locales seront sous le contrôle direct des Commissions de police locale pour assurer la neutralité politique dans un contexte spécifique sud-coréen. Enfin, le pouvoir politique pense que même si la réforme de la procédure pénale sud-coréenne du 13 janvier 2020⁵⁸ n'a rien à voir avec la création de police locale, la dernière devrait devenir également l'occasion de la réforme de police nationale notamment en la détachant quelques attributions et personnels.

b. Le renforcement de l'efficacité des organes de police

En Corée du Sud, on évoque souvent le bilan décevant de police locale de Jeju avec la formule suivante : « il n'a que l'apparence de la police ». Mais c'est le résultat qui est prévue, car elle a été créée en calquant la police municipale du continent de l'Europe en la souhaitant la police auxiliaire ; elle n'est dotée pas d'effectif, ni compétence dont le caractère est suffisant⁵⁹ pour devenir le véritable responsable de sécurité locale. Donc, le comité de police locale veut surmonter la critique et l'inhérence de la police locale de Jeju, soit dans du point de vue personnel (43 000 policiers, dont 40 % d'effectifs de la police actuel de la Corée du Sud) soit sa compétence renforcée, jusqu'à le pouvoir de la police judiciaire. Donc, la nouvelle police locale deviendra l'acteur principal de sécurité quotidienne des citoyennes dans tout le territoire sud-coréen.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁸ Depuis quelques décennies, le sud-coréen a commencé à considérer que le parquet sud-coréen est devenu un véritable « petit tyran » d'autant plus aggravé qu'il cumule *gross modo* tous les pouvoirs du juge d'instruction français, de la direction des polices judiciaire, de l'opportunité des poursuites, des mesures de l'exécution des peines non seulement, qu'il mais aussi mène directement les enquêtes d'une grande étendue, même avec son propre service de police judiciaire au détriment de la police nationale. Désormais, la loi de la procédure pénale sud-coréenne supprime le pouvoir de la direction du parquet vis-à-vis de l'enquête de la police nationale, ainsi que le service de police judiciaire de la police nationale mènera presque toutes les enquêtes sans direction du parquet – le dernier ne mène que l'enquête dans le domaine strictement limité. Voir le site officiel du briefing de la politique de la Corée du Sud. Disponible sur :

<http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148868893>

⁵⁹ Won Young SONG, *Partenariats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (1978-2008) – Étude comparée entre la France et la Corée du Sud* -, *op. cit.*, pp. 527-529.

Son appartenance aux collectivités territoriales favorisera le partenariat avec celles-ci d'autant plus important qu'elles s'occupent des compétences liées à la prévention sociale, orientée vers la « *lutte contre l'inadaptation des jeunes délinquants et de leur milieu d'évolution* »⁶⁰ et la prévention situationnelle qui a pour but de « *réduire les cibles potentielles (personnes, bâtiments, biens), d'empêcher les actes délinquants et de favoriser un partenariat de sécurité* »⁶¹. Par exemple, s'agissant des problèmes quotidiens sud-coréens comme la violence scolaire ou conjugale, l'égarément de personnes âgées sous l'atteinte du Alzheimer, la tentation de suicide⁶², etc., ce partenariat, non seulement, favorisera l'intervention immédiate de police locale pour empêcher l'atteinte imminente à la personne et biens, mais aussi deviendra l'occasion de l'approche curative par l'intervention des collectivités territoriales. Cette collaboration pourrait résoudre définitivement les « points chauds (*hot spots*) » suite aux appels répétés⁶³ et renforcer les mesures à la fois de protection individuelle dans l'optique de la prévention situationnelle⁶⁴ (par exemple, installation d'alarmes, vidéosurveillance, etc.) et du « aménagement du milieu (*invironmental design*) »⁶⁵.

Tableau 2. Comparaison entre la police locale de Jeju et les nouvelles polices locales

⁶⁰ Raymon Gassin, *Criminologie, op. cit.*, p. 722.

⁶¹ Won Young SONG, *Partenariats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (1978-2008) – Étude comparée entre la France et la Corée du Sud*, thèse de doctorat en droit, Université Paris 8, 2014, p. 263. ; Selon Raymond Gassin, il y a cinq catégories de programmes en matière de prévention situationnelle telle que les programmes d'éducation du public, la protection individuelle des victimes éventuelles, la surveillance automatisée de l'espace public, l'aménagement du milieu (*environmental design*), la participation du public à la lutte des organes officiels pour la prévention du crime. Voir Raymon Gassin, *Criminologie, op. cit.*, pp. 735-738.

⁶² La Corée du Sud est la championne du taux de suicide parmi 36 État membre de l'OCDE ; le nombre moyen de suicides par jour est en moyenne de 37,5 personnes. Disponible sur :

<https://www.fnnews.com/news/201909241348005053>

⁶³ Lawrence W. Sherman et al., *Hot spots of predatory crime : Routine activities and the criminology of place*, *Criminology*, vol. 27, 1989, pp. 27-56.

⁶⁴ Raymon Gassin, *Criminologie, op. cit.*, p. 736.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 738.

<p>ectif (nombre)</p>	<p>137</p> <p>* soit 8 % de 1681 policiers de l'Agence régionale de la police nationale de Jeju</p>		<p>43 000/118 651</p> <p>* soit 36 % de 118 651 sur la police nationale</p>
<p>Champ d'intervention</p>	<ul style="list-style-type: none"> • les activités de la sécurité quotidienne, le pouvoir de procès-verbal de certaines contraventions notamment l'infraction routière ; • non-compétence en matière de police judiciaire 		<ul style="list-style-type: none"> • la sécurité quotidienne, la protection des femmes et des mineurs, la circulation et le maintien du bon ordre des rassemblements ; • l'enquête judiciaire étroitement liée à ses propres activités de la police administrative ; • le pouvoir d'une première intervention sans limite du champ
<p>Soutien financier</p>	<ul style="list-style-type: none"> • le soutien aux dépenses nationales limitées aux effectifs transférés de la police nationale lors de son premier lancement • d'autre budget sera pris en charge par Jeju 	<ul style="list-style-type: none"> • la charge nationale (en principe) • l'introduction de la taxe sur les subventions à la police autonome 	

(Source : Projet de la police locale du Comité spécial pour la police locale)

De plus, le comité de police locale souhaite que les deux services de police puissent construire la maille serrée en double pour la sécurité quotidienne en introduisant l'idée de

l' « redondance (*redundancy*) »⁶⁶. En autre terme, la police locale répondra principalement à la demande des citoyens avec l'appui de la police nationale soit par l'équipe de patrouille locale soit les services spécialisés et interrégionaux. En même temps, le comité souhaite également se concurrencer dans un contexte du « frein et du contrepoids (*check and balance*) » pour maximiser l'effet de la réforme de la police nationale. Enfin, deux services de police renforcent le professionnalisme dans chaque domaine : d'une part, les policiers locaux cumulent la connaissance sur le terrain et population en travaillant longtemps dans les mêmes quartiers ; d'autre part, les policiers d'État approfondissent la connaissance spécialisée face à nouveau défi tel que le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic de drogue, cyber-criminalité, etc. en s'adaptant à la responsabilité élargie avec la réforme de la procédure pénale au début de cette année.

B- L'exégèse critique

a. Les enjeux structureaux

i) La précarité de la responsabilité politique

Comme nous l'avons déjà vu, les polices locales sont créées au niveau régional ainsi gérées par les Commissions de police locale. Ce double dispositif est le reflet de la situation singulière sud-coréenne, c'est-à-dire, non seulement l'immaturité de l'autonomie locale en raison de l'expérience assez courte, mais aussi le souci de la partialité des pouvoirs locaux qui sont souvent critiqués à travers les polémiques telles que la corruption, l'abus de pouvoir, le complot lié aux magnats puissants, etc. Mais, en contrepartie, nous pouvons poser quelques questions qui sont fondamentales : Qui va être politiquement responsable ? Est-ce que le régime de commission se dote d'un trait convenable pour la responsabilité politique ? Dans quelle solution ? Est-ce que l'agent de police locale pourra être suffisamment sensible aux demandes quotidiennes de sécurité des citoyens ? (Est-ce que la mise en place de la police locale au sein des collectivités territoriales primaires ne

⁶⁶ S. Felsenthal, *Applying the Redundancy Concept to Administrative Organisations*, *Public Administration Review*, Vol. 40^o, No 3, 1980, pp. 247-252.

sera pas mieux efficace pour la réactivité de la police vis-à-vis des citoyens ?) Qu'il ne faut pas de dispositif supplémentaire pour le partenariat solide sur le terrain ?

Donc, s'agissant de la réactivité de la police locale, le modèle choisi par le comité, dite régional, sera susceptible d'être plus limitative et mitigée dans un point de vue structurelle par rapport à celui de la police au niveau local. Car les administrés que les agents de police locale rencontrent ne sont pas les contribuables directes des leur salaires. Cette distance mentale est également susceptible d'être aggravée par les mesures de la neutralité stricte. Bien évidemment, le comité escompte que le mécanisme de la consultation de l'avis du maire ou du sous-gouverneur de « *Si, Gun, Gu* » lors de la nomination des chefs des UPLs va diluer la problématique évoquée. Mais nous avons mal à accepter que cette mesure est suffisante pour cela. Donc, il nous semble qu'il faut les mesures supplémentaires qui favorisent le partenariat des acteurs au niveau local comme les cas français, par exemple, le Contrat local de sécurité (CLS) en tant que moyen consultative partenariale et le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) en tant qu'outil de la réunion partenariale en matière de sécurité locale.

S'agissant de la marginalisation de la mairie et du gouverneur « *Si, Do* », il nous semble qu'elle devrait être également complémentée par les mesures visant à combler la limite inhérente de la collégialité de la commission vis-à-vis de la responsabilité politique, par exemple, le pouvoir de nomination sur le président des Commission de police locale au chef de « *Si et Do* ».

ii) Le problème fondamental du partage de la compétence

Comme nous l'avons vu, le projet du comité souhaite la répartition stricte des attributions pour éviter quelques incidents éventuels en pratique, en introduisant l'outil de l'« accord » entre deux organes de police. Par conséquent, les polices locales assument les missions « directement liées à la sécurité quotidienne des habitants »⁶⁷ et la police

⁶⁷ Kim Sun-Un, Rapport sur l'introduction de la police locale, *op. cit.*, p. 11.

nationale prend en charge les missions qui se caractérisent dans le critère spéciale, supralocale et nationale ⁶⁸. Mais nous n'y trouvons pas assez facilement le critère dans lequel on tranche concrètement les missions des services de police. Nous le montrons avec un exemple en matière de police judiciaire. D'après le projet, l'infraction sur la photographie en cachette d'un corps de femme à l'aide d'un appareil photo est ressortie à la compétence de la police locale, alors que celle de la diffusion de ces photos (ou vidéos) à travers SNS l'est de la police nationale. Au fur à mesure que l'enquête se progresse, on doit retrancher éventuellement l'autorité compétente de cette enquête. Sous l'angle de la culture actuelle de la Corée du Sud, il est probable d'inciter la rivalité exhaustive entre deux organes de police soit en imputant l'un sur l'autre la responsabilité de l'enquête concernée soit en la monopolisant comme le cas historique de la rivalité entre la police et la gendarmerie en France.

Donc, il nous semble qu'il est nécessaire non seulement de rétablir à nouveau le principe de la répartition du rôle des deux organes de police - notamment en matière de l'enquête judiciaire - dans un point de vue de principe de spécialité et subsidiarité⁶⁹, mais aussi d'introduire le processus supplémentaire pour la coordination et de l'appui, comme l'organisation perméante où les représentants de la police locale participent ⁷⁰.

b. Les enjeux pratiques

i) Les éléments du coût et de l'efficacité

D'une part, selon le projet, le personnel de police locale est rempli par celui de la police nationale qui sera transféré, sans recrutement supplémentaire en principe. Malheureusement, ce principe est susceptible de ne pas être respecté. C'est-à-dire que

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Art. 9 de la loi spéciale du 16 janvier 2004 sur la décentralisation aux collectivités territoriales.

⁷⁰ Nous trouvons les exemples à la réforme belge relative à l'organisation d'un service de police, notamment l'article 3 et 6 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

l'augmentation sensible de l'effectif des organes de police locale est inévitable dans un point de vue politique et pratique à la fois. Naturellement, telle ou telle organisation a besoin de la hiérarchie stratifié et de la répartition des tâches, telle que la section de la planification, la direction de chaque domaine, l'équipe de la gestion de budget, personnel, équipement, etc. La création de la police locale sud-coréenne est d'autant plus soucieuse qu'elle ne sera transférée que policiers de terrain alors que le cadre de police nationale laissant intact. Cette situation risque de s'aggraver d'autant que les polices locales sont échappées de la main des maires (ou gouverneurs) de « *Si, Do* » : on ne devrait pas mélanger le corps de police locale avec l'administration des collectivités territoriales.

D'une autre part, le projet de la police locale prépare les dispositifs de la minimisation des effets secondaires lors de la mise en place de police locale, tel que la répartition claire l'étendue de la compétence, le « travailler ensemble » dans la salle de situation de « 112 », l'intervention conjointe et systématique à l'appel d'urgence « 112 », etc. Mais, s'agissant de la dernière, les gens ne cachent pas le souci pratique dans un point de vue de la disponibilité et l'efficacité : en raison du transfert massifs des personnels, il n'y a pas de policiers suffisamment disponibles sur le terrain, qui réponde à l'appel d'urgence, au sein de la police nationale, sauf l' « équipe de patrouille locale » et petit morceau de la police judiciaire du commissariat. Les dernières sont insuffisantes pour répondre à tous les appels d'urgence. Même si cela est possible le cas échéant, elle est inefficace et risque de la faillite grave de l'opération en ne répondant pas à toute la situation urgente.

ii) La précarité de l'avenir des policiers de base

Il est vrai que selon le sondage récent, le 8 sur 10 policiers de terrain résistent ostensiblement à la création de la police locale⁷¹. Alors qu'ils se le justifient sous l'angle du souci pratique lié à la collaboration entre de deux organes de police, le fondement sous-jacent est étroitement lié au changement de statut – de l'agent national à territorial –, sous

⁷¹ L'article du journal intitulé « 8 sur 10 policiers, contre à la création de la police locale », Dong-A Ilbo, 04 oct. 2019. Disponible sur : <http://www.donga.com/news/article/all/20191004/97721523/1>

la philosophie confucéenne qui a façonné un certain comportement bureaucratique, tel que la suprématie absolue de l'État⁷². Leur préoccupation est également justifiée avec deux facettes pratique et historique. D'une part, il s'agit du cas des fluctuations du statut de sapeur-pompier sud-coréen. En fait, lors de la mise en œuvre réelle de l'autonomie locale au début des années 1990, le statut de sapeur-pompier était changé de la fonction publique de l'État à celle des collectivités territoriales. Par conséquent, cela entraîne le déséquilibre régional de service de sapeur-pompier et la carence de l'appui financier des collectivités territoriales notamment à cause de la négligence du pouvoir politique local. Le mécontentement chronique des sapeurs-pompiers conduit finalement à rétablir leur statut d'agent d'État en faisant réviser des lois concernées à la fin de l'année 2019⁷³. D'une autre part, il est mécontent de soumettre aux pouvoirs politiques locaux souvent partiels au critère de la fidélité politique au détriment de la légalité et de l'impartialité des services de police dans un contexte de culture sud-coréenne actuelle⁷⁴.

Enfin, cette situation est dégradée d'autant qu'ils devraient assumer probablement de diverses tâches de la police administrative et de ses sanctions pénales et administratives⁷⁵ qui actuellement ne sont pas la compétence de la police nationale sud-coréenne, tel que, d'une part, l'inspection sur la fidélité du débit des denrées, le soin des animaux malfaisants ou féroces⁷⁶, d'une autre part, la gestion des SDF, du stationnement, du différend du tarif de taxi, etc.⁷⁷

⁷² H. George Frederickson, Looking at confucianism and bureaucracy through american eyes, in Ro Chung-Hyun, H. George Frederickson et Hwang Sung-Don (ed.), Confucian thought and bureaucracy in East Asia, Séoul, Korea Institute of Public Administration, 1997, p. 192.

⁷³ Communiqué de presse de l'Agence de l'incendie national.

Disponible sur : <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2034133#>

⁷⁴ L'article du journal intitulé « L'inquiétude des policiers sur l'emprise abusive des chefs de « Si et Do », Controverse sur le résultat de la recherche soutenue par la mairie de Séoul », NewDaily, 07 fév. 2018. Disponible sur : <http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2018/02/07/2018020700123.html>

⁷⁵ Xavier Prétot et Clémence Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, pp. 43-47.

⁷⁶ Art. L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales de la France

⁷⁷ L'article du journal intitulé « Guerre des nerfs entre la police et mairie de l'arrondissement, l'imputation de la gestion des tâches du stationnement », Munhwa Ilbo, 07 fév. 2019.

Disponible sur : <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019020701071227330001>

En tout état de cause, il est évident que la mise en place des organes de police locale ne devrait pas être l'occasion de la dégradation du moral et des conditions de travail des policiers de base. Donc, il faudra réfléchir encore plus les dispositifs diluant leurs inquiétudes.

En guise de Conclusion

Depuis plusieurs décennies, la doctrine de la 'police' se change progressivement de la « force » au « service », d'autant que « *la finalité des polices dans les démocraties ne devrait pas être de faire régner l'ordre* »⁷⁸ et que « *l'ordre devrait, en réalité, n'être qu'un moyen* »⁷⁹.

Aujourd'hui, la notion de 'sécurité' dépasse également celle de « sécurité publique » et « ordre public » dont le caractère est traditionnel⁸⁰ ; désormais, elle devient « *une prestation de service délestée d'une dimension normative univoque* »⁸¹. Pour le service de police plus proche aux citoyens, la plupart des pays développés adoptent les modèles de police locale qui sont très variés en reflétant la spécificité de chaque pays : soit le régime moniste (prééminence de la police municipale) soit le régime dualiste (coexistence d'une police d'État et d'une police locale) soit le régime mixte (le partage de la gestion, comme le cas japonais et belge), etc.⁸²

⁷⁸ Sébastien Roché, De la police en démocratie, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁹ Sébastien Roché, De la police en démocratie, *op. cit.*, 2016, p. 9.

⁸⁰ Jean-Jacques Gleizal et Jean-Charles Froment, Les politiques locales de sécurité, *op. cit.*, p. 4.

⁸¹ Barbara Jankowski, La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police, in *Systèmes de police comparés et coopération (I)*, Les Cahiers de la sécurité intérieure, IHESI, n° 13 mai-juillet 1993, p. 226.

⁸² Won Young SONG, Partenariats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (1978-2008) – Étude comparée entre la France et la Corée du Sud -, *op. cit.*, pp. 523-524.

Dans un contexte, en Corée du Sud, la création de police locale à l'échelle nationale est devenue l'agenda principal de la politique nationale. Le modèle choisi est le régime dualiste. Mais au fond, on peut voir la volonté de l'État qui veut garder entre les mains la grande partie de pouvoir régaliennne de sécurité⁸³ ; mais on y voit la tentative de l'équilibre entre l'efficacité traditionnelle de la police et la démocratie locale en l'État perdant le contrôle direct sur presque moitié de force de police. Il est favorable également que le modèle de comité s'adapte assez aisément à l'évolution politique et sociale du futur - par exemple, la réunification de la péninsule coréenne - en cherchant le nouvel équilibre entre la police nationale et les polices locales. De plus, bien que cette réforme n'ait rien à voir avec celle de l'enquête judiciaire sud-coréenne, on pense qu'il est souhaitable et même incontournable de le faire, ce qui favorise également la reformer de la police nationale dans un point de vue démocratique, d'autant que la dernière était souvent considérée comme un instrument d'oppression des libertés au nom de la sécurité de l'État (la confrontation entre deux Corée) ⁸⁴.

Enfin, le débat n'est pas figé, car l'adoption définitive des lois du parlement est réalisée à travers le processus du compromis. En tout état de cause, l'introduction de police locale est un enjeu latent depuis toujours en Corée du Sud ; donc, c'est aujourd'hui qui le moment de lui mettre une lumière⁸⁵.

⁸³ L'article du journal intitulé « Est-ce-que vous répétez l'échec de la police locale de Jeju qui est critiquée par l'inertie ? », pub.chosun, 08 mai 2019. Disponible sur :

<https://pub.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C01&nNewsNumb=20190531018&nidx=31019>

⁸⁴ Won Young SONG, Partenariats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (1978-2008) – Étude comparée entre la France et la Corée du Sud -, *op. cit.*, 2014, p. 458.

⁸⁵ Hwang Moon-Gyu, Le sens du projet de police locale élaboré par le Comité spécial pour la police locale, *op. cit.*, p. 60.

나. 프랑스의 경찰권 행사와 경찰력 집행 구조

한국에서 현재 추진 중인 자치경찰제 논의와 프랑스의 경험적 및 법적인 비교 연구를 위해서는 우선 프랑스의 경찰권 행사와 경찰력 집행 구조를 이해할 필요가 있다. 우리나라와 상당히 다른 행정 체계와 철학에 바탕을 두고 있으므로 이에 대한 이해 없이는 두 나라의 자치경찰 관련 정책 비교가 사실상 불가능하다고 볼 수 있다.

이에 따라 이번 장에서는 사회의 질서유지를 통한 평온과 안전, 그리고 청결성을 보장하기 위한 적절한 조치를 발할 수 있는 권한인 경찰권이 누구에게 귀속되는 지에 대한 경찰권 귀속 문제를 먼저 다루고 이후 이러한 경찰권이 발동되었을 때 실제로 이를 집행하는 경찰서비스 기관으로써의 경찰력이 필요한데 이 점에 대해서는 어떻게 프랑스에서 발전되어 왔고 어떻게 관할과 권한이 분배되어 왔는지 경찰서비스 기관에 대한 논의를 하고자 한다.

1) 경찰권의 귀속 : 경찰당국

프랑스 법제는 경찰권을 보유하는 경찰당국과 경찰권의 집행을 담당하는 경찰력 또는 경찰 서비스 기관을 구분하고 있다⁸⁶.

지방자치법전 제2213-32조 등을 통해 경찰권은 중앙정부와 행정부의 지방 파견 주지사가 행사하거나 선출직으로 주민에 의해 선출된 의회에서 인선되는 시장이 관할하는 프랑스의 기초자치단체인 Commune 관할 내에서의 질서를 유지하기 위해 행정경찰권한과 일정한 사법경찰 권한을 부여 받고 있다⁸⁷.

가) 중앙정부 당국의 경찰권

⁸⁶ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, LGDJ, 2018, p. 7.

⁸⁷ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, LGDJ, 2018, pp. 79-80.

프랑스는 프랑스 혁명을 거치면서 개념정립이 명확해진 자치경찰의 역사적 함의를 토대로 자치경찰과 관련된 시장의 전통적인 권한이 20세기를 거치면서 점점 중앙정부 당국의 경찰권이 강화되는 형태로 발전되어 왔다.⁸⁸

(1) 경찰권의 배분

한 사회의 질서유지를 목적으로 하는 경찰권은 불가피하게 공공의 자유를 제한하는 형태로 나타나므로 국민의 대표기관인 입법부에서 법률의 형태로 경찰권 사용의 원칙과 그 조건, 그리고 그 한계를 설정한다.

또한 법률의 형태로 정해지면 중앙정부와 지방자치단체 간의 경찰권 배분이 이루어 지고, 이후 구체적인 적용시 각자가 경찰명령 등을 발동하기 위해 중앙정부의 훈령이나 시장의 경찰명령을 담은 고시(arrêté) 등의 형태로 경찰권이 구체적으로 즉 실질적으로 행사되게 된다.

프랑스는 전통적으로 시민과 가장 가까이 있는 기초자치단체장인 시장에게 안전과 관련된 각종 권한을 부여하여 왔는데 여기서 중점적으로 다루는 공공안전 영역 뿐만 아니라 소방 및 인명구조 등 시민안전의 영역까지 관장하고 있다.

그러나 프랑스 공공정책의 가장 특징점은 강력한 중앙정부의 통제권한이다. 시장을 중심으로 행사되는 경찰권의 발동이 부족하거나 질서유지를 위해 필요적으로 즉, 의무적으로 행사되어야 할 경찰권이 발동하지 않은 경우 국가의 권한을 지방자치단체 구역 내에서 행사하는 주지사가 경찰권을 보완적으로 행사하거나 시장의 행사 불행사를 대체하여 경찰권을 발동할 수 있도록 하고 있다.

(2) 경찰권의 행사

⁸⁸ Xavier Prétot et Clément Zacharie, *La police administrative, op. cit.*, p. 80.

전 국민에게 적용되는 일반 경찰권의 행사 뿐만 아니라 특수 분야의 특별 경찰권의 발동은 입법부의 구체적인 입법이 없이도 행사될 수 있는⁸⁹ 중앙정부 당국의 고유의 권능이다⁹⁰. 1899년 3월 10일 운전면허증 교부와 관련된 훈령과 관련된 쟁송에서 국사원(le Conseil d'Etat)은 프랑스 공화국 대통령은 « 입법부 영역인 법률의 입안없이 대통령 고유의 권한으로 전국토에 적용될 수 있는 경찰권을 행사 »할 수 있다고 판결하였다.⁹¹.

프랑스 현행 헌법(la Constitution du 4 octobre 1958) 제34조는 법률로 규정해야 할 것들을 열거⁹² 하고 있는데, 우리나라 행정법원 격인 국사원(le

⁸⁹ Cass. crim., 12 sept., 1845, Bull.crim., n° 286 ; S. 1845.I, p. 852, ou 17 avr. 1856, Bull.crim., n° 152 ; S. 1856.I, p. 478. La Cour de cassation a admis plus largement, dans un souci de bonne administration, que la réglementation de police doit être déterminée au niveau adéquat, la compétence de l'autorité municipale ne pouvant faire obstacle, dès lors, à l'intervention du préfet (Cass. crim., 23 avr. 1835, S. 1835.I, p. 735) ou du pouvoir central (Cass. crim., 22 juill. 1875, Bull. crim., n° 233 ; S. 1876.I, p. 191.).

⁹⁰ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, pp. 82-83.

⁹¹ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, pp. 80-81.

⁹² Article 34

La loi fixe les règles concernant :

-les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

-la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

-la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

-l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

-le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

-la création de catégories d'établissements publics ;

-les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;

-les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

-de l'organisation générale de la Défense nationale ;

Conseil d'Etat)이나 헌법재판소(le Conseil constitutionnel)에서는 3권분립에 따른 대통령을 포함한 행정부의 중앙정부 당국의 경찰권 행사는 이 대상에서 제외된다고 해석되는 것으로 보고 있다⁹³.

현재 국가원수인 대통령의 국무위원 소집 권한 등 행정부를 통제하는 권한을 제외하면 일반적으로 중앙정부 당국의 경찰권 행사 주체는 국무총리가 된다⁹⁴.

나) 지방의 경찰권 : 시장과 주지사

프랑스 혁명(la Révolution française) 이후로 경찰권의 행사는 근본적으로 기초자치단체와 광역자치단체의 영역 즉 시장(les maires)과 주지사(les préfets)에게 부여되어 왔다. 주의회 의장(les présidents de conseil général)에게는 1982년 3월 2일 82-213법률(la loi n° 82-213 du 2 mars

-
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
 - de l'enseignement ;
 - de la préservation de l'environnement ;
 - du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
 - du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

⁹³ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, pp. 82-83.

⁹⁴ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, pp. 82-83.

1982)에 따라서 관내 교통과 관련되어 아주 제한적으로 경찰권을 행사될 수 있도록 허용하고 있다.^{95 96}

(1) 시장의 경찰권

프랑스 혁명(la Révolution française) 초기에 입안 발효된 1789년 12월 4일 법률 제50조에 따라 시민과 가장 가까워서 지역의 실정에 가장 적합한 방법으로 공공질서를 유지하는 임무를 시장에게 부여하여 왔다(la loi du 14 décembre 1789 donne ainsi mandat aux corps municipaux « de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police » (art. 50)). 이후 19세기를 거치면서 여러가지 비효율성 등 부작용에 노출되어 공격을 받았으나, 1884년 4월 5일 기초자치단체법에서 보통선거에 따라 기초자치단체 의회에서 민주적으로 지명되는 시장의 손에 경찰권이 있다는 것을 확실히 성문화하였다⁹⁷.

(가) 시장의 경찰권의 범위

한국과 달리 프랑스는 시민들과 가장 근접하면서도 지역의 실정을 잘 아는 시장에게 자치단체 관할 구역 내의 평온과 안전, 그리고 청결성(위생)에 대한 관리 및 통제 권한을 부여하고 있다. 이러한 시장의 경찰권은 중앙정부의 실질적이고 점진적인 경찰권 확장과 더불어 다소 힘을 잃고 있으나 그러나 여전히 지역의 평온을 위한 일반 경찰권을 보유하고 이를 행사하는 권한을 보유하고 있는 것은 매우 중요한 의미가 있다. 이러한 경향에 대해 시장의 경찰권한을 '가장 힘이 없으면서도 가장 힘센 경찰권'

⁹⁵ Il appartient au président du conseil départemental de pourvoir à la gestion du domaine du département et d'exercer les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur le domaine, réserve faite des attributions respectives du maire et du préfet. (CGCT, art. L. 3221-4) (Sur ces dispositions, cf. CE, 15 janv. 1988, Assoc. fonc. de Semoutiers et a. : AJDA 1988.406, obs. X. Prétot, et 23 juill. 1996, avis n° 359284). Le président du conseil départemental est également doté de certains pouvoirs de police spéciale, par exemple en matière d'hygiène et de salubrité.

⁹⁶ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, pp. 82-83.

⁹⁷ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, pp. 84-85.

⁹⁸ 으로 정의하며 점점 보조적 역할로 축소되면서도 책임은 점점 많아지는 것으로 분석하는 학자도 있다.

지방자치단체일반법전 제2212-2조 ⁹⁹ 에서 시장이 자치경찰과 관련된 일반적이면서도 생활의 평온과 안전 그리고 청결과 관련된 일반적 권한을

⁹⁸ E. picard, La notion de police administrative (préf. R. Drago), LGDJ/Publ. Univ. Rouen, 1984, n° 352, 353 et 354.

⁹⁹ Article L2212-1

- Créé par [Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996](#)

Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

Article L2212-2

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles

자세히 열거하고 있다. 즉 법문의 구조를 살펴보면 아래에서 실시하는 구체적인 내용은 하나의 열거적 사항이며 그 외에도 ‘생활의 평온이나 안전, 청결’과 관련된 것에 대한 모든 질서유지의 권한이 시장의 경찰권에 포함되는 것으로 해석되도록 하고 있다¹⁰⁰.

그 구체적인 내용을 좀 더 살펴보면, 제1항에서 시장의 자치경찰권은 공공도로에서의 안전하고 평온한 통행의 확보, 위생, 야간 조명 확보, 여러가지 적치물의 제거, 훼손의 위험이 있는 오래된 건축물 및 건조물의 파손이나 복구, 창문을 통해 통행인에게 위협할 수 있는 물건을 던지거나 추락가능한 물품의 노출의 금지, 냄새를 유발하거나 기타 어떤 형태로든 통행인들의 안정과 안전을 방해하는 물건의 적치 등 다양한 방법에 대해 일반적으로 금지 등을 기술하고 있다.

제2항에서는 공동도로 및 장소에서 공공의 평온을 방해하는 고성방가, 말싸움, 사람들의 집합, 소음 유발과 야간 집합 등 주민의 휴식과 공공의 평온을 방해할 수 있는 각종 집합적 야간 소음 등에 대한 조치권한을 실시하고 있다.

제3항에서는 시장, 축제, 놀이, 커피숍, 교회 등 각종 다중이 운집가능한 장소에서의 안녕과 질서의 유지를 규정하고 있다.

제4항에서는 판매장소에서 물건의 무게를 재기 위한 저울이나 각종 음주 가능한 식품에 대한 계량 등 각종 도량형에 대한 조사

제5항에서는 각종 위해나 사고의 예방, 자연 훼손 및 각종 오염 그리고 화재나 수해, 바위의 굴러 떨어짐이나 산사태 눈사태 각종 자연 재해로부터의 안전조치, 전염병 등에 대한 조치와 각종 위해에 대해 추가 지원이 있기 전 임시적 초동조치 권한을 실시하고 있다.

mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

¹⁰⁰ Xavier Prétot et Clément Zacharie, *La police administrative, op. cit.*, pp. 84-85.

제6항은 정신착란 등으로 인한 각종 생명, 신체, 재산에 대해 발생할 수 있는 각종 위험에 대한 대비 및 임시 조치 권한에 대해 실시하고 있다.

제7항은 사납거나 난폭한 행동으로 다양한 위해를 가할 수 있는 동물에 대한 조치 권한을 실시하고 있다.

우리나라에서는 기초자치단체장에게 일반 경찰권을 부여하는 조항이 없는데 비해 프랑스는 선출직인 기초자치단체장에게 이를 부여하고 있다. 좀 더 생각해 보면 각종 제도는 궁극적이면서도 1차적으로 주민의 평온과 안전, 그리고 안녕과 청결함을 목표로 하는 질서유지에 필요한 권한을 발동할 수 있도록 하고 있다는 점에서 이번 자치경찰 논의에서 참고할 필요가 있을 것으로 생각된다. 결국 권한을 주어야 그에 대한 책임이 생기는 이치에서 볼 때 발동된 경찰권 즉 각종 조치권한의 집행을 누가 하는가 즉 국가경찰이 하는지 자치경찰이 할 것인지 여부는 별론으로 하더라도 일반화된 경찰권을 주민에 의해 - 직간접적 방법으로 - 선출된 시장에서 관련 경찰권을 부여하는 것은 바람직한 방향으로 생각된다.

아울러 실제로 제한적으로 행사되고¹⁰¹ 또한 상징적이기는 하지만 시장과 안전관련 책임자는 사법경찰관의 권한을 보유(CPP, art. 16, 1°, et CGCT, art. L. 2122-31)하고 있는데 이러한 점도 특이하다. 프랑스에서 시장은 제한된 관할구역의 한 국가의 대표자이기도 하지만 시민에 의해 선출된 자치단체의 장이기도 한 이중의 지위를 보유하고 있다.

(나) 시장의 경찰권의 특징

시장의 일반적 경찰권은 3가지 주요한 특징이 있다. 첫번째로, 시장의 행정경찰 권한은 기초자치단체의 권한에 속한다는 것이다. 즉 기초자치단체의

¹⁰¹ Cf. D. Bordier, Le maire officier de police judiciaire : AJDA 2012. 189.

이름으로 행사되며, 경찰권 행사와 관련된 책임 문제가 발생할 경우 기초자치단체의 책임으로 귀결되는 구조가 성립된다¹⁰².

두 번째 주요 특징으로, 시장의 경찰권은 시장 고유의 권능에 기초하며 기초자치단체 의회의 권한이나 소관과는 구별된다¹⁰³. 물론 경찰권 행사에 필요한 재정, 자체단체 고유의 경찰력 등 서비스 체제 구성 운영에 일정부분 간접적으로 관여하는 것이 사실이지만 그렇다고 그 의회에 경찰권 행사와 관련된 어떠한 권한이 부여되는 것은 아니라는 것이다. 만약 의회가 이러한 원칙을 무시하고 경찰권 행사에 관여하는 경우 권한이 없는 상태에서 이를 행사하는 잘못을 범하게 된다¹⁰⁴. 다만 시장이 직접 모든 경찰권을 행사하지 못할 수가 있으므로 지방자치단체일반법전 제2122-18조의 규정에 따라 자신을 보좌하는 인력 또는 의회 구성원들에게 자신의 책임과 관리감독 산하에 일부의 권한을 이양할 수 있다¹⁰⁵¹⁰⁶.

¹⁰² Xavier Prétot et Clément Zacharie, *La police administrative, op. cit.*, pp. 85-86.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ CE, 16 juill. 1915, Abbé Convenhes : Rec., p. 239 (réglementation de l'usage des cloches de l'église), ou 24 juill. 1934, Souillac : *ibid.*, p. 870 (révocation d'une autorisation d'accès), ou TA Montreuil. ord. 14 mars 2018, n° 1802172 : ADJA 2018, 1071 (réglementation de l'activité des cirques ambulants).

¹⁰⁵ CE, 4 janv. 1995, Epoux Métras : Rec., tabl., p. 682.

¹⁰⁶ Article L2122-18 du Code des collectivités territoriales

Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal.

Le membre du conseil municipal ayant démissionné de la fonction de maire en application des articles [LO 141](#) du code électoral, [L. 3122-3](#) ou [L. 4133-3](#) du présent code ne peut recevoir de délégation jusqu'au terme de son mandat de conseiller municipal ou jusqu'à la cessation du mandat ou de la fonction l'ayant placé en situation d'incompatibilité.

Les membres du conseil municipal exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation, sauf si celle-ci porte sur les attributions exercées au nom de l'Etat mentionnées à la sous-section 3 de la présente section.

Lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions.

마지막 세 번째 주요 특징은 시장의 행정경찰권은 해당 자치단체 관할 구역 내에 한정하여 행사¹⁰⁷되고 그 영향을 미친다는 것이다¹⁰⁸. 관할 구역을 넘어서면 해당 시장의 행사된 경찰권은 아무런 영향을 미치지 못한다. 질서유지 등을 위해 필요한 경우 인접 자치단체와 공동 또는 연합 경찰권 행사 고시를 발할 수 있다¹⁰⁹ ¹¹⁰. 수로 및 연해안의 경우 원칙적으로 육지 부분만 해당이 되고(CGCT, art. L. 2212-3), 해수욕장이나 각종 발동장치가 달린 운행선박 등에 대한 즉, 수로 및 연해상의 수해상 구역에 대한 경찰권은 원칙적으로 국가에 있다¹¹¹고 본다.¹¹²

(2) 주지사의 경찰권

¹⁰⁷ CE, 6 mars 1981, n° 00120, Assoc. de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et a. : Rec ; AJDA 19, chron. M. -A. Feffer et M. Pinault ; D. 1981.IR.281, obs. P. Delvolvé, et 535, abs. P. Bon ; Rev. adm., 19, concl. D. Labetoulle ; RDP 195, note J. -M. Auby, et 10 juill. 1981, Cne de Bagnères-de-Bigorre et a. : Rec., tabl., p. 639 ; D. 1982.IR.58, obs. F. Moderne et P. Bon.

¹⁰⁸ Xavier Prétot et Clément Zacharie, *La police administrative*, *op. cit.*, pp. 85-86.

¹⁰⁹ CE, 9 mai 1980, Cne de Champagne-de-Blanzac : Rec., p. 221 ; AJDA 1981.103, note M. Bélanger. V. G. Koubi, *L'exercice conjoint de la police en matière de circulation routière* : RFDA 1986.912.

¹¹⁰ La limitation de la compétence municipale au territoire de la commune comporte également un assouplissement s'agissant des cimetières. Si l'article L. 2223-1 du CGCT impose à toute commune de consacrer « à l'inhumation des morts un ou plusieurs terrains spécialement aménagés à cet effet », il n'exige pas que le cimetière soit situé dans l'emprise de la commune 'CE, 27, oct. 1948, Cne de Livry-Gargan : Rec., p. 391) ; dès lors, la jurisprudence admet, lorsque le cimetière est implanté sur le territoire d'une autre commune, un partage des attributions : le maire de la commune dont relève le cimetière pourvoit seul à l'exercice de la police spéciale des inhumations ainsi qu'aux mesures destinées à assurer la sécurité, l'hygiène et la décence dans le cimetière, les autres mesures de police relevant en revanche de la compétence du maire de la commune d'implantation (CE, 18 févr. 1972, Ch.synd. des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne : JCP 1973.II.17446, note F. Bouyssou).

¹¹¹ CE, 27 mai 1983, Féd. fr. d'études et de sports sous-marins : Rec., 216 ; AJDA 1984.45, obs. J. Moreau (police de l'a pêche), ou 27 juil. 1984, Renucci : Rec., p. 304 ; D. 1986.IR.32, obs. F. Moderne et P. Bon ; RFDA 1985.429, concl. A. Cazin d'Honincthun (sauvetage en mer).

¹¹² Xavier Prétot et Clément Zacharie, *La police administrative*, *op. cit.*, pp. 85-86.

프랑스는 중앙정부의 지방단위의 일반행정기관으로서 주지사를 나폴레옹 황제 시절인 1800년도에 설치(la loi du 28 pluviôse an VIII (17 févr. 1800))하여 현재까지 존속시키고 있다. 주(les départements)에서 ‘국가의 대표자(les représentants de l’Etat)’라는 별칭을 갖고 있는 주지사(les préfets)는 헌법(la Constitution)에까지 규정되어 있는데 헌법 제72조 6항에 ‘지방에 국가의 대표기관은 중앙정부의 국무위원을 대표하며 국익을 보호하고 행정을 통제하며 법령의 준수를 담당’하는 것을 명문화하고 있다¹¹³. 행정부의 권한이 강한 프랑스 제5공화국 헌법에 따라 그 만큼 주지사의 위치는 지역에서 국가의 대표기관으로서 중앙정부의 의사결정을 집행하고 시장 등 지방자치단체에 대한 필요한 통제권을 행사하여 전국적으로 균질화 되면서도 지역실정에 맞는 자치 및 국가 행정이 이루어지도록 하는데 큰 역할을 하고 있다.¹¹⁴

¹¹³ Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par [l'article 74](#). Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

¹¹⁴ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, pp. 87-89.

2004년 4월 29일 (제2004-374호)(décret n° 2004-374 du 29 avril 2004) 정부 훈령에 따라 새로 개정된 조치에 따르면, 지역에서 국가 즉 중앙정부 당국의 권능을 그대로 유지하며 국익과 법령의 준수에 대한 책임을 담당(art. 1^{er}, al. 1 et 2)하며¹¹⁵, ‘공공질서의 유지와 안전, 그리고 국민들의 보호에 대한 책임’을 지는 것을 명문화(art. 11, al. 1^{er}) 하고 있다^{116, 117}.

이러한 주지사의 일반 경찰권(les pouvoirs de police générale du préfet du département)은 1789년 12월 22일 - 1790년 1월 8일 법률(la loi des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790)에 그 연유를 찾을 수 있다. 즉 프랑스 혁명 초기부터 주지사는 주 관할 내에서 ‘청결과 안전과 공공의 평온’을 유지하는 것을 명문화 하고 있다. 현재 주지사는 중앙정부의 임명직 공무원이지만 당시에는 지역자치를 강조하는 혁명정신에 따라 선출직으로 분류되었으며, 이후 여러 변화를 거치면서 현재 지방자치단체일반법전(le Code général des collectivités territoriales) 제2215-1조에 따라 주 관할 내의 모든 기초자치단체 전부 또는 일부에 대해 발할 수 있는 일반 경찰권을 보유하고 있다.¹¹⁸

주지사가 각종 일반경찰권 행사로 발한 고시를 이행하지 않을 경우에는 행정법원법전 제911-6조 ~ 911-8조에서 규정한 다양한 직간접적인 강제조치를 발하도록 할 수 있으며¹¹⁹, 이러한 강제조치에 대한 불이행의

¹¹⁵ Article 1

Le préfet de région dans la région, le préfet de département dans le département, est dépositaire de l'autorité de l'Etat.

Ils ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois.

Ils représentent le Premier ministre et chacun des ministres.

Ils veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales.

Ils dirigent, sous l'autorité des ministres et dans les conditions définies par le présent décret, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat.

¹¹⁶ Article 11

Le préfet de département a la charge de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations.

¹¹⁷ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, pp. 87-89.

¹¹⁸ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, pp. 87-89.

¹¹⁹ Article L2215-1

La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article [L. 2212-2](#) et à l'article [L. 2213-23](#) ;

3° Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ;

4° En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées.

L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application.

Le préfet peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté.

La rétribution par l'Etat de la personne requise ne peut se cumuler avec une rétribution par une autre personne physique ou morale.

La rétribution doit uniquement compenser les frais matériels, directs et certains résultant de l'application de l'arrêté de réquisition.

Dans le cas d'une réquisition adressée à une entreprise, lorsque la prestation requise est de même nature que celles habituellement fournies à la clientèle, le montant de la rétribution est calculé d'après le prix commercial normal et licite de la prestation.

Dans les conditions prévues par le code de justice administrative, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, dans les quarante-huit heures de la publication ou de la notification de l'arrêté, à la demande de la personne requise, accorder une provision représentant tout ou partie de l'indemnité précitée, lorsque l'existence et la réalité de cette indemnité ne sont pas sérieusement contestables.

En cas d'inexécution volontaire par la personne requise des obligations qui lui incombent en application de l'arrêté édicté par le préfet, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, sur demande de l'autorité requérante, prononcer une astreinte dans les conditions prévues aux [articles L. 911-6 à L. 911-8](#) du code de justice administrative.

경우 6개월 이하의 징역과 10,000유로이하의 벌금에 처해질 수 있는 경죄(délit)를 구성한다.¹²⁰

따라서 원칙적으로 시장의 자치경찰과 관련된 경찰권 행사는 고유의 권능으로 분류되나 주지사는 다양한 방법으로 후견인의 역할이 가능하도록 하고 있다. 시장이 경찰권 행사가 필요한 상황임에도 관련 경찰권 행사를 하지 않거나 다양한 일반경찰권의 행사를 해태 하는 경우 주지사가 시장의 경찰권 행사를 대체¹²¹하거나 교정할 수 있는 권한을 부여하고 있다.¹²²

다) 특별 체제

위에서 살펴본 바와 같이 경찰권은 중앙정부 당국, 지방의 시장과 주지사 등에게 부여되고 있다. 그런데 질서유지의 중대성 등을 감안하여 필요에 따라 이러한 일반적인 경찰권 귀속의 배분과 다른 특별한 체제를 구현하는 경우도 있어 이를 살펴보기로 한다.

(1) 국가경찰 체제

우선 여기서 말하는 국가경찰 체제는 경찰력의 국립화와 혼돈되어서는 안된다는 점을 밝히고자 한다¹²³. 국가경찰 체제는 시장의 권능으로 분류되는

Le refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende.

¹²⁰ Xavier Prétot et Clément Zacharie, *La police administrative, op. cit.*, pp. 87-89.

¹²¹ CE, 25 nov. 1994, *Min. Intérieur c/. Grégoire* : Rec., tabl., p. 832.

¹²² Xavier Prétot et Clément Zacharie, *La police administrative, op. cit.*, pp. 87-89.

¹²³ Article L2214-1

Le régime de la police d'Etat peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance.

Il est institué par arrêté conjoint des ministres compétents lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci, par décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.

La suppression du régime de la police d'Etat dans une commune est opérée dans les mêmes formes et selon les mêmes critères.

기초자치단체 관할 내의 일반경찰권을 국가 즉 주지사에게로 이전하는 것을 말한다.

해당되는 지역은 각 주지사의 행정관청이 설치된 주의 가장 중심도시가 해당된다. 이렇게 특별히 국가경찰 체제로 변경하는 이유는 주의 관청이 설치된 주요 핵심도시는 특히 다중의 운집 등으로 인한 질서유지의 부담이 상당하고 범죄현상의 중대성 또한 시장이 경찰권 행사의 범위를 넘어서는 것으로 판단하기 때문이다 ¹²⁴.

특히 이러한 지역에서 경찰권 발효에 대한 집행을 담당하는 공권력으로 국립경찰이 투입되도록 규정화(décret n° 96-828 du 19 septembre 1996 (auj, art. R. 431-2)) ¹²⁵ 되어 있기 때문에 그 효율성 측면도 고려된 것으로 보인다.

그렇다고 하여 시장의 경찰권 행사가 전적으로 상실되는 것은 아니고 2212-2 조와 같은 제 2 항¹²⁶과 같이 중대한 경우에만 해당이 되며 기타 일반적 경찰권은 그대로 시장이 보유하게 된다^{127 128}.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

¹²⁴ Cf, X. Prétot, Le régime de la police d'Etat : Mél. J. moreau, Economica, 2003, p. 360.

¹²⁵ Dans les communes placées sous le régime de police d'Etat, la police nationale assure seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques.

Dans les autres communes, la gendarmerie nationale assure seule la responsabilité de l'exécution de ces mêmes missions.

¹²⁶ 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique

¹²⁷ Ainsi l'interdiction d'une manifestation sur la voie publique relève-t-elle de la compétence du préfet (CE, 28 avr. 1989, Cne de Montgeron : Rec., p. 119 ; AJDA 1989.644, obs. X. Prétot, ou 8 avr. 1994, n° 116569, Cne de Corneilles-en-Parisis), mais le maire demeure compétent pour le maintien du bon ordre dans l'une foire traditionnellement tenue dans le commune (TA Orléans, 7 avr. 1987, Préfet, commissaire de la République d'Eure-et-Loire c/. Cne de Dreux : AJDA 1987.693, note J. Duvillard), a fortiori dans les restaurants (CE, 10 déc. 1962, Sieur Bouali-Salah : Rec., p. 674).

¹²⁸ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, p. 91.

결국 국가경찰 체제 내에서 국립경찰은 시장의 각종 경찰고시 집행도 동시에 담당하는 이중의 역할을 하게 된다(art. L. 2214-3)¹²⁹.

(2) 파리(Paris)의 경찰권 행사

프랑스는 민주주의가 꽃을 피고 있음에도 지방자치는 특별한 경우에 해당하는데, 전국적으로 3만 5천개 가량의 기초자치단체가 자생하여 오랜 기간 발달하여 왔으며 실질적인 주민자치가 실현되면서도 중앙정부의 권능이 매우 막강하여 지방분권의 방향이 자치단체에 권한을 이관하는 형식도 발달하면서도 각 주마다 주지사를 두어 중앙정부의 거점으로 ‘국가 속의 국가’로 모든 행정을 통일적으로 균질 되게 실현하고 있다.

프랑스의 수도 파리(Paris)는 전체가 하나의 기초자치단체로서의 법적 지위를 인정받으며 대부분의 국가 수도(capital)에서와 마찬가지로 파라도 중앙정부 권력이 상주하고, 외국의 외교적 대표기관들이 입주하고 있으며, 프랑스 인구의 6분의 1을 파리와 외곽지역에서 흡수하며, 정치 뿐만 아니라 경제, 사회, 문화, 관광의 중심지로서 특별한 위치에 있다.¹³⁰

프랑스 역사 발전에 있어서 파리는 예를 들어 프랑스 혁명(Révolution française)의 중심지로 각종 혁명과 정치운동의 중심으로서 오랜 동안 그 중요성이 인정되어 왔으며 국가권력에 의해서 각종 정치 사회운동을 질서유지 차원에서 효과적으로 관리하거나 이에 대처해야할 필요성을 절감하게 되었다. 역사적으로 볼 때 프랑스 혁명 이전 루이 14세 통치 당시인 1667년에 이미 경찰과 관련된 모든 권한을 단독 관청인 파리경찰지사(le lieutenant général de police, 1800년 이후 le préfet de police)에게 부여하고 프랑스 혁명 및 나폴레옹 재임^{131 132} 당시에도 이러한

¹²⁹ Dans les communes où le régime de la police d'Etat est institué, les forces de police étatisée sont chargées, notamment, d'exécuter les arrêtés de police du maire.

¹³⁰ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, p. 92.

¹³¹ loi du 28 pluviôse an VIII (17 févr. 1800), art. 16 ; une arrêté des consuls du 12 messidor an VIII (1^{er} juill. 1800)

¹³² Formulée initialement par la Cour de cassation (Cass. civ., 9 janv. 1866, Chausson c/. Préfet de police, Bull. civ., n° 7 ; S. 1866.I.49), reprise ensuite par le Conseil d'Etat (CE, sect., 23 févr. 1951. n° 85923, Sieur

파리경찰지사의 지위가 그대로 인정되었다¹³³. 이후 여러 차례에 걸친 개혁을 통해 파리시장에게 공중 위생, 도시 관리 등 일반행정의 영역에서 처리가능한 경찰권의 일부 권한이 넘겨 지기도 하였으나¹³⁴ 일반경찰권과 자치경찰권의 특징을 동시에 부여 받은 특징의 큰 뼈대는 그대로 유지되어 왔다¹³⁵.

일반적으로 설명하자면 파리경찰지사는 내무부장관의 감독 아래 상당한 규모의 방대한 경찰권을 독자적으로 행사할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 다시 말하여 다른 기초자치단체나 주에서 시장 또는 주지사가 행사하는 경찰권을 파리경찰청장이 독점하고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 이러한 독점은 직접 경찰력을 지휘하면서 그 권능은 절정에 달한다고 볼 수 있다.

파리 시장에게 확대 부여된 경찰권을 살펴보면 공공도로에서의 청소, 시장 등에서의 질서유지, 생활 소음 규제, 장례 경찰활동, 건축물 관련 안전경찰활동, 수영 안전, 건물 외부 안전 등이 이에 해당된다.¹³⁶

파리경찰지사와 파리시장의 독특한 동거는 교통통행과 주차관련 경찰에 나타난다. 구체적으로 보면 파리 시장은 일반적인 파리시내 교통통행과 주차관련 경찰권을 수여받고 있다¹³⁷. 그럼에도 불구하고 경호, 수도 위기 상황 대응 등 안전활동에 특별히 문제가 될 수 있는 곳은 파리경찰지사가

Desgranges : Rec., p. 112, concl. M. Barbet, ou sect., 1^{er} oct. 1954, n° 12123, Sieurs Bernard et a. : Rec., p. 505, concl. P. Laurent ; D. 19, note F.-P. Bénéoit), la distinction conduit, en particulier, à imputer à la collectivité parisienne (hier la commune de Paris, aujourd'hui la Ville de Paris) la responsabilité des fautes commises par le préfet de police dans l'exercice de ses pouvoirs relevant de la police municipale. Le financement de la préfecture de police est assuré pour partie, il est vrai, par un budget spécial délibéré et adopté par le Conseil de Paris.

¹³³ Xavier Prétot et Clément Zacharie, *La police administrative*, *op. cit.*, p. 91.

¹³⁴ Cf. lois n° 86-1318 du 29 déc. 1986, n° 2002-276 du 27 févr. 2002, n° 2008-1350 du 19 déc. 2008 et n° 2017-257 du 28 févr. 2017.

¹³⁵ Cf. P. Bon, *Les nouvelles relations entre Paris et l'Etat en matière de police* : RFDA 2017.628 : X. Prétot, *La compétence du préfet de police* : R. adm., 1980.569, et *La réforme du statut de Paris (A propos du titre I^{er} de la loi n° 2017-257 du 28 févr. 2017)* : JCP A 2017.2220, et O. Renaudie, *La préfecture de police (préf. J. Chevallier)*, L.G.D.J., 2008, et *L'ordre public à Paris* : APD, t. 58, 2015, p. 59.

¹³⁶ .

¹³⁷ Ibid.

직접 관리하는 형태를 취하고 있고, 이러한 의사결정은 전적으로 파리경찰지사의 권한에 속한다.¹³⁸

아울러 1964년 7월 10일 법률(*la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964*)에 따라 파리를 둘러싸고 있는 세 개의 왕관형 주(Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val de Marne)까지 화재 진압 등에 관한 소방안전에 대한 경찰권을 파리경찰지사가 행사한다. 아울러 2010년 6월 10일 훈령(*le décret n° 2010-639 du 10 juin 2010*)에 따라 위 파리를 둘러싸는 왕관형 세 개의 주의 주에 대한 공공 질서, 특히 생명과 재산의 침해에 대한 예방활동 등 전반에 대해 해당 주지사의 경찰권이 파리경찰지사에게 이관되었다. 마지막으로 2017년 2월 28일 법률(*la loi du 28 février 2017*)에 파리 인근 지역에 소재하는 새 개의 공항(Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Le Bourget)과 관련된 경찰활동도 파리경찰지사에게 넘겨 졌다.¹³⁹

이와 같이 파리경찰지사가 보유한 광범위한 경찰권한 중 불요불급한 경찰권은 파리시장에게 넘겨주는 대신, 분리보다는 유기적으로 관리되어야 주변 지역과 공항까지 관할 범위를 넓혀 공공안전과 질서유지 권한을 보유함으로써 세계적으로 유래를 찾아보기 힘든 독특한 지위를 보유하기에 이르렀다. 결국 일반 주지사의 경우 일반적이고 광범위한 영역을 통할하면서도 한 주 내에서 국가행정의 종합적 실현이라는 측면에서 주지사가 경찰권 행사를 하도록 한 반면, 프랑스 수도 파리의 경우 공공안전의 전문가인 경찰지사에게 필요한 권한을 전부 몰아 줌으로써 효율성을 제고하고 국가원수인 대통령 또는 행정부 수반인 총리가 직접 내무부 장관을 통해 수도의 안전을 방위하는 형태로 발전되었다. 결국 이러한 모습은 프랑스의 행정 전통의 궤적을 잘 반영하고 있다. 프랑스 혁명 이전 구체제(Ancien régime)에서는 루이14세와 같이 강력한 왕이 중앙집권적 형태의 국가경영을 하다가 프랑스 혁명(Révolution française)을 거치면서 민주주의의 실현과 자유와 평등의 보장이라는 시민혁명 사상을 담아 주민자치의 형태를 많이 반영하다가 19세기 말 여러 왕정복고 등 정치파동과

¹³⁸ Art L 2512-14 du Code général des collectivités territoriales.

¹³⁹ Cf. L. Guinamand, L'extension de la compétence territoriale du préfet de police : AJDA 2017.1054, et O. Renaudie, La police dans l'agglomération de Paris : vers une nouvelle répartition des compétences ? : AJDA 2009.1354.

불안정을 거치면서 점차 국가가 경찰권과 경찰력을 직접 관리하는 형태로 발전하기에 이르렀다.

2) 경찰서비스와 경찰력

경찰권을 귀속 받은 공권력이 경찰권 발동을 통해 실질적인 집행을 위해서는 해당 경찰권 집행에 적합한 서비스기관을 두고 있으며 전문적인 영역인 위생, 외국인의 체류증 교부 서비스 등은 별도의 전문 부서, 심지어 검사기관까지 보유하는 경우가 있다. 그러나 일반경찰권과 관련되는 공공의 질서유지, 범죄예방, 시민의 안전 보호는 치안(*la sécurité intérieure*)이라는 영역으로 이에 맞는 안전 서비스를 담당하면서 집행하는 경찰력(*les services et force de sécurité*)을 보유하게 된다¹⁴⁰.

결국 경찰권의 행사를 통해 필요한 경찰활동을 집행하는 부분인 경찰서비스 기관으로써의 경찰력(*les forces de police*)에 대한 고찰이 필요하고 사실상 이 부분이 국립경찰과 자치경찰의 역할 분담과 관련된 논의의 실질적인 장이라고 할 수 있다.

가) 공공안전 정책

프랑스에서 특이한 점은 전통적인 경찰서비스 기관의 영역인 공공안전(*la sécurité publique*)과 재난 등으로부터의 보호 등을 통칭하는 시민안전(*la sécurité civile*)의 영역을 합하여 치안(*la sécurité intérieure*)의 개념을 도출하고 있고, 그 정점에는 치안일반법전(*le Code de sécurité intérieure*)의 형태로 공공안전정책(*la politique publique de la sécurité*)을 조합하고 있다.

(1) 국가가 직접 관장하는 공공정책으로서의 성격

¹⁴⁰ Xavier Prétot et Clément Zacharie, *La police administrative, op. cit.*, pp. 95-96.

프랑스에서 안전(la sécurité) 분야는 한 국가의 주권과 관련되는 영역으로서 해석하고 있다¹⁴¹. 치안일반법전(art. 111-1¹⁴², al. 2 et 3, et L. 112-2¹⁴³)에서 ‘안전은 기본권에 속하며 개인과 집단의 자유를 영위하기 위한 필요 불가결한 조건 중의 하나’로 천명하고 있다. 아울러 ‘국가는 공화국 영토 내에서 안전을 확보해야 할 의무가 있으며, 구체적으로 국가 기관과 국익을 방어하고, 법령을 준수하며, 공공의 평화와 질서를 유지하여 인간과 재산의 보호를 도모’함을 명문화하고 있다. 이를 위해 국가는 안전정책(la politique de sécurité)의 개념을 통하여 지역별 각종 조치와 법령의 적용을 위해 지방자치단체, 공공기관 단체, 지역 연합 협력 기관, 직업별 대표자, 범죄예방과 교정, 그리고 소외에 대응한 투쟁과 피해자 보호 등을 담당하는 즉 범죄의 대응과 관련된 각종 협회와 서비스 기관들을 협력의 장으로 이끌어 내어 관련 정책을 촉진시키도록 하고 있다.

안전정책을 총괄하는 부처는 내무부로, 2017년 5월 24일 훈령(D. n° 2017-1070, 24 mai 2017, art. 1^{er}¹⁴⁴, al. 1^{er})에 따라 내무부 장관(le ministre

¹⁴¹ Sur la question, cf. l'analyse nuancée de J. Chevallier, La police est-elle encore une activité régaliennne ? : La police administrative (dir. C. Vautrot-Schwartz), P.U.F., 2014, p. 139.

¹⁴² La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.

L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Il associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par voie réglementaire, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.

¹⁴³ L'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens.

Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations.

Sans préjudice des dispositions relatives à l'organisation de l'Etat en temps de crise et de celles du code général des collectivités territoriales, le ministre chargé de la sécurité civile coordonne les opérations de secours dont l'ampleur le justifie.

¹⁴⁴ Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en

de l'Intérieur) 이 치안(la sécurité intérieure)과 관련된 프랑스 정부의 정책을 입안 총괄하고 있다. 이를 위해 내무부 장관의 휘하에 안전과 관련된 4개의 본부가 설치되어 있다. 구체적으로 보면 인구 1만명 이상의 도시지역의 치안을 담당하는 국립경찰이 소속된 국립경찰본부(la direction générale de la police nationale), 인구 1만명 미만의 도시외곽 또는 지방의 치안을 담당하는 헌병경찰이 소속된 헌병경찰본부(la direction générale de la gendarmerie nationale), 국립경찰에 소속되어 있던 정보국과 보안국이 통합되어 대테러 등 정보업무를 담당하는 치안본부(la direction générale de la sécurité intérieure), 우리나라 소방방재청과 유사한 재난관리, 구조, 구호 그리고 소방업무를 담당하는 시민안전본부(la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises)가 있다.

프랑스도 지방자치를 활성화하면서 다양한 권한을 지방자치단체에 이관하여 왔으나 경찰권과 경찰력에 대해서는 오히려 공공안전과 시민안전을 강화하는 차원에서 결코 그 책임과 권한을 내려 놓지 않았다. 각종 사회의 변화와 기술의 발전에 따른 CCTV설치(CSI, art. L. 252-1), 민간경비(CSI, art. L. 612-9 et L. 612-20) 등에 대해서도 주(州) 관할에서 국가를 대표하는 주지사가 관련 통제권을 행사하도록 규정하고 있다.

이러한 국가의 치안, 공공안전 영역에서 손을 놓지 않는 것은 21세기에 접어들면서 발생하고 있는 테러에 효율적으로 대응하기 위한 측면도 강하다. 일련의 테러가 발생하면서 프랑스는 점점 내무부 장관과 경찰에게 충분한

matière de sécurité intérieure, de libertés publiques, d'administration territoriale de l'Etat, de décentralisation, d'immigration, d'asile et de sécurité routière. Sans préjudice des attributions du ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, il prépare et met en œuvre, dans la limite de ses attributions, la politique du Gouvernement en matière d'accès à la nationalité française. Conjointement avec le ministre de la cohésion des territoires et dans les conditions prévues à l'article 2, il prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales. Sans préjudice des attributions du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, il est chargé de l'organisation des scrutins.

Il est, en outre, chargé de coordonner les actions de lutte contre les trafics de stupéfiants.

Il préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation. A ce titre, il prépare la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation et veille à sa mise en œuvre.

대응수단을 주기위해 법적 제도적 뒷받침을 하기 위해 관련 권한을 강화시키고 있는 추세이다.

이 부분을 좀 더 살펴보면 우선 테러에 대응하기 위해 테러 대응 관련 업무를 직접 수행하는 국립경찰이나 헌병경찰 소속 공무원들은 주민등록, 운전면허, 차량등록, 여권관리, 외국인등록, 외국인 체류 등 다양한 공적 개인정보에 접근이 가능하도록 허용하고 있다¹⁴⁵.

아울러 일반 공공도로에서 테러에 대응하기 위해 CCTV설치와 녹화가 가능하도록 법적으로 뒷받침을 하고 있고, 공공도로 외에도 테러 위협에 노출된 각종 건물이나 장소, 특히 테러 대상 노출 업무를 담당하는 기관, 지하철이나 버스 등 공공운수기관, 공항 및 항만 등을 관리하는 자들에게도 CCTV설치 및 녹화의무를 부과할 수 있도록 하고 있다¹⁴⁶. 주지사 및

¹⁴⁵ Article L222-1 du Code de la sécurité intérieure

I.-Pour les besoins de la prévention et de la répression des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et des actes de terrorisme, les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions peuvent, dans les conditions fixées par la [loi n° 78-17 du 6 janvier 1978](#) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, avoir accès aux traitements automatisés suivants :

- 1° Le fichier national des immatriculations ;
- 2° Le système national de gestion des permis de conduire ;
- 3° Le système de gestion des cartes nationales d'identité ;
- 4° Le système de gestion des passeports ;
- 5° Le système informatisé de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France ;

6° Les données à caractère personnel, mentionnées aux articles [L. 611-3 à L. 611-5](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatives aux ressortissants étrangers qui, ayant été contrôlés à l'occasion du franchissement de la frontière, ne remplissent pas les conditions d'entrée requises ;

7° Les données à caractère personnel mentionnées à [l'article L. 611-6](#) du même code.

II.-Pour les seuls besoins de la prévention des atteintes et des actes mentionnés au premier alinéa du I, les agents individuellement désignés et dûment habilités des services spécialisés de renseignement mentionnés à [l'article L. 811-2](#) du présent code sont également autorisés, dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée, à accéder aux traitements automatisés mentionnés ci-dessus.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les services spécialisés de renseignement mentionnés au premier alinéa du présent II et les modalités de leur accès aux traitements automatisés mentionnés au présent article.

¹⁴⁶ Article L223-1 du Code de la sécurité intérieure

La transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique par le moyen de la vidéoprotection peuvent

파리경찰지사가 기한을 정하여 설치 명령을 하였음에도 이를 이행하지 않는 경우 관련 최고를 발한 후 150,000유로 이하의 벌금에 처할 수있도록 하고 있다¹⁴⁷.

다음으로 프랑스 국적을 보유한 자가 테러 활동에 참가할 목적으로 해외출국을 하거나, 관련 지역을 방문하는 등 테러활동에 노출될 우려가 있는 경우 내무부장관이 테러 예방이나 자국민 보호를 위해 필요하다고 판단하는 경우 2개월의 기한으로 최대 6개월까지 해외출국을 금지시킬 수 있도록 권한을 부여하고 있으며, 이를 위해 여권 효력 정지 등을 동반하도록 하고

être mis en œuvre par les autorités publiques compétentes aux fins de prévention d'actes de terrorisme ainsi que, pour la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations, par les autres personnes morales, dans les lieux susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme.

Il peut être également procédé à ces opérations dans des lieux et établissements ouverts au public aux fins d'y assurer la sécurité des personnes et des biens lorsque ces lieux et établissements sont susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme.

La vidéoprotection de la voie publique ou de lieux ou établissements ouverts au public est mise en œuvre dans les conditions prévues au chapitre II du titre V du présent livre.

Article L223-2 du Code de la sécurité intérieure

Aux fins de prévention d'actes de terrorisme, le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police peuvent prescrire la mise en œuvre, dans un délai qu'ils fixent, de systèmes de vidéoprotection, aux personnes suivantes :

1° Les exploitants des établissements, installations ou ouvrages mentionnés aux [articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense](#) ;

2° Les gestionnaires d'infrastructures, les autorités et personnes exploitant des transports collectifs, relevant de l'activité de transports terrestres régie par l'article [L. 1000-1](#) du code des transports ;

3° Les exploitants d'aéroports qui, n'étant pas mentionnés aux deux alinéas précédents, sont ouverts au trafic international.

¹⁴⁷ Article L223-6 du Code de la sécurité intérieure

Si les personnes mentionnées à l'article [L. 223-2](#) refusent de mettre en œuvre le système de vidéoprotection prescrit, le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police les mettent en demeure de procéder à cette installation dans le délai qu'ils fixent en tenant compte des contraintes particulières liées à l'exploitation des établissements, installations et ouvrages et, le cas échéant, de l'urgence.

Article L223-7 du Code de la sécurité intérieure

Est puni d'une amende de 150 000 euros le fait, pour les personnes mentionnées à l'article [L. 223-2](#), de ne pas avoir pris les mesures d'installation du système de vidéoprotection prescrit à l'expiration du délai défini par la mise en demeure mentionnée à l'article [L. 223-6](#).

있다¹⁴⁸. 이러한 이유는 중동 또는 아프리카 북반구 지역 등 무슬림 출신의 프랑스 후세들이 여러가지 세계 정세와 차별 등에 불만을 품고 극단화 되는 길을 걸어 직접 IS요원으로 테러에 가담하는 등의 문제가 노정되기 때문인 것으로 보인다.

마지막으로 테러 관련 국가에서 테러교육 등에 노출된 모든 자들이 프랑스 영토로 입국하는 경우 내무부장관은 해당자를 특정한 지역이나 거주 장소를 한정하여 거주하도록 하고 기타 지역으로 이동을 못하는 명령을 발하고, 1주에 최대 3회 이하로 관할 경찰관서에 나타날 것을 명할 수 있도록 허용하고 있다¹⁴⁹. 더불어 이와 별도로 내무부장관은 대상자에 대해서 별도로

¹⁴⁸ Article L224-1 du Code de la sécurité intérieure

Tout Français peut faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il projette :

1° Des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes ;

2° Ou des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, dans des conditions susceptibles de le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français.

L'interdiction de sortie du territoire est prononcée par le ministre de l'intérieur pour une durée maximale de six mois à compter de sa notification. La décision est écrite et motivée. Le ministre de l'intérieur ou son représentant met la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours après la notification de la décision. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.

Lorsque les conditions en sont réunies, l'interdiction de sortie du territoire peut être renouvelée par décision expresse et motivée. Elle est levée aussitôt que ces conditions ne sont plus satisfaites.

La personne qui fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire peut, dans le délai de deux mois suivant la notification de la décision et suivant la notification de chaque renouvellement, demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision. Le tribunal administratif statue dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine. Ces recours s'exercent sans préjudice des procédures ouvertes aux articles [L. 521-1](#) et [L. 521-2](#) du code de justice administrative.

L'interdiction de sortie du territoire emporte dès son prononcé et à titre conservatoire l'invalidation du passeport et de la carte nationale d'identité de la personne concernée ou, le cas échéant, fait obstacle à la délivrance d'un tel document. L'autorité administrative informe la personne concernée par tout moyen.

¹⁴⁹ Article L225-2 du Code de la sécurité intérieure

Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à la personne mentionnée à l'article [L. 225-1](#), dans un délai maximal d'un mois à compter de la date certaine de son retour sur le territoire national, de :

거주지를 이전하였을 경우 신고할 의무와 특정 테러 관련자들과의 접촉 금지 등의 명령도 받을 수 있다¹⁵⁰.

중앙정부 또는 국가의 안전에 대한 권한이 강화되는 추세에도 불구하고 간과하지 말아야 할 것은 안전과 범죄예방 및 범죄투쟁에는 주지사와 경찰력 뿐만 아니라 검찰청장, 지방자치단체, 그리고 다양한 관련자들의 협력이 필요하다는 공감대가 형성되어 ¹⁵¹ 이와 같은 정책을 논의하는 기구로서 지역안전범죄예방회의(par exemple, les conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance institués par le décret n° 2002-999 du 17 juill. 2002 [auj. CGCT, art. D. 2211-1¹⁵² et s.])가 설치되고 계약에 의해 관련 협정을 체결하는 제도(les contrats locaux de sécurité issus à l'origine d'une circulaire du 28 oct. 1997)¹⁵³가 도입되어 프랑스 지역안전의 실질적인 논의의 틀과 프레임 역할을 하고 있다.

1° Résider dans un périmètre géographique déterminé permettant à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle normale et, le cas échéant, l'astreindre à demeurer à son domicile ou, à défaut, dans un autre lieu à l'intérieur de ce périmètre, pendant une plage horaire fixée par le ministre, dans la limite de huit heures par vingt-quatre heures ;

2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois présentations par semaine, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés.

¹⁵⁰ Article L225-3

Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à toute personne mentionnée à l'article [L. 225-1](#), dans un délai maximal d'un an à compter de la date certaine de son retour sur le territoire national, de :

1° Déclarer son domicile et tout changement de domicile ;

2° Ne pas se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Ces obligations sont prononcées pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois par décision motivée.

¹⁵¹ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, p. 97.

¹⁵² Article D2211-1

Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est régi par la [section 3](#) du chapitre II du titre III du livre Ier du code de la sécurité intérieure.

¹⁵³ Cf. E. Dupic, Les perspectives de la sécurité intérieure : vers la définition de nouveaux partenariats ente

(2) 다양한 논의와 발전의 단계로서의 안전

중앙정부에서 공공안전정책을 실현함에 있어¹⁵⁴ 다양한 형태의 실질적인 정부 내 협력과 인적 및 물적 수단의 효과적 동원을 위한 조치들도 있는데, 이와 같은 경우 종래의 법적인 해석에서 특히 종래의 경찰권(pouvoir de police)만으로 설명하기 어려운 측면이 발생하는 것도 사실이다. 대표적으로 1978년에 단순 행정 공문(l'instruction interministérielle du 7 février 1978 (n° 2800/SGDN/AC/CD)) 으로 창설된 국가 안전 경보 시스템인 '비지피라트'(Vigipirate, vigilance et protection des installations contre les risques d'attentats terroristes à l'explosif)는 주로 테러 대응을 위해 4개의 단계로 구분하여 발동되는 데 이런 경우 경찰력 뿐만 아니라 군인들의 배치 등을 포함하는 것으로, 국가비상사태(l'état d'urgence)와는 또다른 성격의 법적 성질¹⁵⁵을 가지고 있다¹⁵⁶. 프랑스 대법원 판례도 비지피라트에 의한 경계발동은 경찰 관련 개별조치로 보지 않는 것으로 보인다¹⁵⁷.

ses acteurs : Le Code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ? (dir. M. Touiller), Dalloz, 2017, p. 213.

¹⁵⁴ En dépit de leur appellation, les plans de prévention des risques, tels les plans de prévention des risques naturels prévisibles (C. envr., L. 562-1) et les plans de prévention des risques technologiques (ibid., art. L. 515-15 et s.), relèvent de la prévention. Ils valent d'ailleurs, une fois approuvés, servitude d'utilité publique (v. CE, 17 janv. 1997, n° 183072, Assoc. de déf. du site de l'environnement de Galluis : Rec. CE ; Dr adm. 1997, chron. 17, étude E. Le Cornec ; 12 juin 2002, n° 244634, Préfet de la Charente-Maritime : Rec. CE ; AJDA 2002.1080, note J. -P. Lebreton ; RDI, 2002.427, obs. L. Derepas, et 17 déc. 2008, n° 305409, M. Falcoz : Rec. CE ; JCP A 2009.2047, note Ph. Bilet ; RDI, 2009.262, obs. P. Soler-Couteaux, et 402, étude F. Dieu). V. S. Traoré, Les spécificités procédurales des PPRNP : AJDA 2016.1105.

¹⁵⁵ Sur la question, cf. T. Boussarie et L. Dally, Vigipirate fête ses 38 ans : AJDA 2016.297, et P. Gonod, A propos de la lutte contre le terrorisme : Mél. J. -L. Autin, Presses de la Faculté de droit et de science politique de Montpellier, 2012, p. 1545.

¹⁵⁶ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, p. 98.

¹⁵⁷ Cass. 2° civ. 18 mars 1998, n° 97-50017, Bull. civ. II, n° 94 (contrôle d'identité), ou CE, ord. 6 févr. 2015, n° 387726, Cne de Cournon d'Auvergne ; AJDA 2015.1658, note E. Saillant-Maraghni ; D. 2015.544, note B. Quirny (Interdiction d'un spectacle).

프랑스에서 안전 개념은 다양한 발전을 거듭하여 왔는데 이중 주로 경찰력의 영역인 공공안전(*la sécurité publique*)과 소방방재업무와 관련된 시민안전(*la sécurité civile*)은 전통적으로 사용하여 왔으나 치안(*la sécurité intérieure*)의 개념은 이와 다른 발전과정을 거쳐왔다. 우선 치안은 2002년 8월 29일 치안을 위한 방향과 프로그램 관련 법률(*la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure [LOPSI I]*)과 2011년 3월 14일 치안의 완성을 위한 방향과 프로그램 관련 법률(*la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure [LOPPSI II]*)의 아주 최근에 사용되기 시작하다.

결국 2012년 3월 12일에 통과 확정되어 같은 해 5월 1일부터 시행에 들어간 치안일반법전(*le code de la sécurité intérieure*)¹⁵⁸이 모든 논쟁에 종지부를 찍고 공식적으로 치안이라는 개념이 프랑스 사회에 확고히 자리매김하는 계기가 되었다. 치안일반법전은 그간 각종 법률과 훈령 등에 산재되어 있던 각종 치안 관련 조치를 재구성하여 정리한 측면에서 시작하였다가 2014년 이후 테러관련 조치를 여러차례 강화하면서 치안의 개념은 더욱 광범위한 영역으로 발전되어 가고 있다.

다시 말해서 종래 전쟁 등과 관련된 국가비상사태의 개념과는 다르면서 국가비상사태와 달리, 군이 주도하지 않는 형태의 국가 방위 및 국민의 안전을 보장하기 위한 충분하고도 긴급하면서도 강력한 조치로써 국가의 각 부처의 인적 물적 자원 뿐만 아니라 지방자치단체 및 전 기관과 국민을 상대로 즉시적 효력을 발휘하는 다양한 조치를 담을 수 있는 틀이 필요해졌는데, 이는 종래 경찰 단독의 영역에 해당하는 공공안전의 개념과 소방방재의 개념의 시민안전의 개념을 초월하는 것으로 치안의 개념이 창설되고 공고해진 것으로 보인다. 다만 아직까지 확장되는 영역이라 그 경계가 모호하다는 지적도 있다¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Cf. X. Latour, *Sécurité intérieure : un droit « augmenté » ?*: AJDA 2018.431, J. -M. Pontier, *Le Code de la sécurité intérieure* : JCP A 2012.2186 *Le Code de la sécurité intérieure, préc., et Sécurité, liberté et légistique, Autour du Code de la sécurité intérieure* (dir. P. Mbongo et X. Latour) : L'Harmattan, 2012.

¹⁵⁹ Cf. X. Prétot, *La sécurité civile et le droit (de la police administrative à la défense, en passant par la*

이 치안 개념은 유럽공동체 EU(l'Union européenne)차원에서 관련 결의안 채택시 사용한 개념으로 허용되고 있는 점도 눈여겨 볼 필요가 있다¹⁶⁰.

나) 공공안전(*la sécurité publique*) 실행 및 적용 기관

우리가 통상 공공안전을 이야기 할 때 질서유지 및 공공의 평화(*le maintien de l'ordre et de la paix publique*), 그리고 범죄예방(*la prévention de la délinquance*)과 직접적인 관련이 있는 분야이다. 또 이부분은 프랑스 법제에서 볼 때 지방자치단체일반법전(*le Code général des collectivités territoriales*) 제2212조 2¹⁶¹ 등에서 적시 되는 '공공의 평온' (*la tranquillité publique*)의 직접적 실현을 위해 존재한다고 볼 수 있다. ¹⁶² 이를 위해 일반경찰권 뿐만 아니라 외국인의 효율적 관리를 위한 체류증 발급 등 관리, 공공도로 등에서의 집회 시위 관리 등 다양한 특별경찰권과 이러한 경찰권을 집행하고 실현하는 과정에서 발생하거나 확인된 각종 질서법 위반 사범 또는 형사법 위반 사범에 대한 처벌의 단계로 접근하는 사법경찰(*la police judiciaire*)이 함께 공동적으로 적용되어 실현된다¹⁶³.

우리가 복지국가와 대비되는 야경국가를 이야기 할 때 국가의 역할이 국방과 치안이듯이 국가의 존재이유와 근본적으로 닿아 있고, 시민의 자유와

sécurité intérieure...) : Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP : Le Code de la sécurité intérieure, préc., p. 33, et B. Warusfeld, Les notions de défense et de sécurité en droit français : Droit et défense, n° 94/4 (oct. 1994), p. 11.

¹⁶⁰ Cf. la stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne adoptée par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010. V. O. Dubois, Police administrative et droit communautaire : kaléidoscope : Dr. adm 2017, étude 6 et X. Latour, La promotion de la sécurité par l'Union européenne, une réalité : JCP 2018, Aperçu 379.

¹⁶¹ « 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; »

¹⁶² Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, p. 101.

¹⁶³ Ibid.

평등을 보호하고 보장하기 위해 국가가 합법적 폭력을 독점하는 것이 근대 프랑스 혁명의 정신이자 민주주의의 뿌리인 점을 감안할 때 공공안전 분야는 오랫동안 공권력(les pouvoirs publics)의 관심을 받아왔다¹⁶⁴.

아울러 범죄양상의 변화와 사회 변동에 따른 불안감의 증대, 이민자 증가와 이로 인한 문제 발생, 테러의 발생 등 최근 수십년 동안 진행되어온 안전에 대한 다양한 관심 증대로 인해 국민의 안전 최종 책임자인 국가를 대리하는 주지사의 권한이 지역에서 많이 증대되었음에도 불구하고, 기초자치단체장인 시장의 권한은 또다른 한편으로는 지역의 지역안전범죄예방협의체의 의장의 자격을 법적으로 보장받게 된다는 점에서 그 중요성이 반드시 반감되었다고 보기 어렵다¹⁶⁵.

(1) 국가경찰 : 국립경찰과 헌병경찰

¹⁶⁴ *Ibid.* ; 아울러 우리가 용어선택에 있어 재고를 해보야 할 것이 공권력이라는 용어이다. 프랑스의 les pouvoirs publics 은 우리나라 말로 직역할 때 '공권력'으로 번역해야 하는데, 프랑스에서는 경찰력 즉 공공의 무력을 지칭하는 것이 아니라 합법적 민주적으로 부여받은 국가권력 즉 정책결정 및 집행력을 가지고 있는 법적 제도적 의미의 권력으로서 주로 대통령과 총리 등 국가원수를 정점으로 한 행정부 수반 등을 지칭한다. 우리도 용어 상 경찰이 공권력 즉 '권력'으로 보기 어렵고 근본적으로는 집행의 측면이 강하기 때문에 기존의 공권력은 '공공 무력' 또는 '경찰력'으로 변경하여 사용함이 옳지 않나 생각된다. 제위 학자들이나 실무 책임자들의 검토가 요구되는 사안이다.

¹⁶⁵ Xavier Prétot et Clément Zacharie, *La police administrative, op. cit.*, p. 101.

Article L132-5 du Code de la sécurité intérieure

Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique.

A la demande de l'autorité judiciaire ou des membres du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, ces groupes peuvent traiter des questions relatives à l'exécution des peines et à la prévention de la récidive.

Des informations confidentielles peuvent être échangées dans le cadre de ces groupes. Elles ne peuvent être communiquées à des tiers.

L'échange d'informations est réalisé selon les modalités prévues par un règlement intérieur établi par le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance sur la proposition des membres du groupe de travail.

프랑스에서 공공안전은 국가에서 직속 관리하는 국가경찰 체제(le régime des forces d'Etat)를 통해서 근본적으로 실행하고 있다¹⁶⁶. 프랑스 앙시앵 레짐 즉 구체제(l'Ancien régime)에서 기마 헌병대(la Maréchaussée)의 전통에서 유래하는 헌병경찰이 오랜 전통 속에서 국가경찰력으로 형성되어 왔으며 프랑스 혁명(la Révolution française)을 거치면서 앙시앵 레짐과의 단절을 위해 그 전통은 간직하면서 명칭만 헌병경찰(la gendarmerie nationale)로 변경하여 오늘에 이르고 있다. 사실 프랑스에서 국립경찰의 역사는 상대적으로 짧다고 볼 수 있으며, 프랑스 혁명을 거치면서 자치경찰 형태의 경찰로 존속하다가 농촌경찰 등 산재된 형태로서 효율성과 전문성에서 현격히 떨어지는 수준에서 유지되어 오다가 경찰의 근대화과 치안의 효율화를 위해 점점 국립경찰화 되는 형태로 발전하였으며 최종적으로 1941년 비시 정부 때 국립경찰화로 완전 체질이 변화되는 발판을 갖추었다고 볼 수 있다. 그렇다고 하여 모든 인사권은 자치적으로 해결한 것이 아니라 원래 자치경찰 당시에서 경찰위원 즉 지금의 계급의 이름으로 남아 있는 commissaire de police는 시장의 산하에 있기는 하였으나 중앙정부로부터 임명을 받아 운영되어 일정부분 균형이 유지되도록 하였다.

최종적으로 과리경시청 통합 등 헌병경찰을 제외한 경찰력이 국립경찰로 완전 통합되어 내무부 장관의 지휘하에 운영되기 시작한 것은 1966년도부터라고 볼 수 있다(loi n° 66-492 du 9 juill. 1966) (auj. décr. n° 2013-728 du 12 août 2013 mod., art. 6)¹⁶⁷.

국가경찰 체제(le régime de la police d'Etat)하에 있는 기초자치단체(communes)는 국립경찰이 안전과 공공의 평화 임무를 집행 실현할 책임을 지도록 발전하였다(CSI, art. R. 431-2¹⁶⁸).

그간 알려진 바와 같이 일반적으로 인구 10,000명 이상의 도시 지역(les zones urbaines)은 국립경찰이 치안을 담당하고, 그 외 도시 외곽지역이나

¹⁶⁶ Cf. P. Bon, Les forces d'exécution : Répert. Dalloz, Collect. locales, 2230-1, et V. Tchen, Juris. -Cl. adm., fasc. 202 (Forces de police).

¹⁶⁷ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, p. 102.

¹⁶⁸ Dans les communes placées sous le régime de police d'Etat, la police nationale assure seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques.

Dans les autres communes, la gendarmerie nationale assure seule la responsabilité de l'exécution de ces mêmes missions.

시골지역은 헌병경찰이 담당하여 왔으며 도시의 발달에 따라 관할을 조정 변경하는 작업도 간헐적으로 이루어져 왔다.

결국 국립경찰은 국가경찰 체제 하에 있는 기초자치단체를 관할하고, 헌병경찰은 그외 모든 기초자치단체를 관할한다. 헌병경찰이 관할하는 프랑스 인구는 50%, 면적은 95%에 이른다고 한다¹⁶⁹.

헌병경찰은 2009년 이전에는 국방부 소속이었으나 이후 내무부 소속으로 변경(loi n° 2009-971 du 3 août 2009)되어 내무부장관의 지휘를 받으면서 치안업무를 담당하고 있다(CSI, art. L. 421-2¹⁷⁰)¹⁷¹.

따라서 내무부장관은 경찰력으로 국립경찰, 헌병경찰을 관할하고 있을 뿐만 아니라 사법경찰 작용을 제외한(CSI, art. L. 411-1¹⁷² et 421-2) 공공의 질서유지 및 사회의 평화를 목적으로 하는 광범위한 일반(행정)경찰권을 직접 보유하고 있어 명실상부한 치안 주무장관으로서의 역할을 하고 있다¹⁷³.

국립경찰은 민간경찰로서 공무를 담당하는 직원 즉 공무원이기는 하나 노동조합 결성 등의 권리는 인정받으나 여타 일반공무원과 달리 파업권은

¹⁶⁹ [https://fr.wikipedia.org/wiki/Gendarmerie_nationale_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Gendarmerie_nationale_(France))

¹⁷⁰ Sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de ses missions judiciaires et de celle du ministre de la défense pour l'exécution de ses missions militaires, la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire.

¹⁷¹ Cf. O. Gohn et X. Latour, La Gendarmerie nationale, entre unité fonctionnelle et identité organique : AJDA 2009.2207, et J. -M. Pontier, De l'an VI à 2009, la gendarmerie change : JCPA 2009.2238. Certaines activités de la Gendarmerie nationale demeurent placées toutefois sous l'autorité du ministre de la Défense en raison de leur implication militaire (il en va ainsi, notamment, de la gendarmerie maritime, de la gendarmerie de l'air ou de la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires).

¹⁷² La police nationale relève de l'autorité du ministre de l'intérieur, sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la police judiciaire.

¹⁷³ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, p. 103.

인정되지 않는 특수성이 있다(CSI, art. L. 411-3¹⁷⁴ et L. 411-4¹⁷⁵). 이에 반해 헌병경찰은 군인 신분으로 적용되는 체제가 근본적인 차이가 있다¹⁷⁶.

국립경찰과 헌병경찰은 공공안전 및 수사활동과 연계하여 정부 내 다른 법집행기관들과도 서로 협력한다. 예를들어 경제금융부(l'Economie et des finances)의 공공금융본부(la direction générale des finances publiques), 세관본부(la direction générale des douanes et des droits indirects), 공정거래 등 관련 경쟁, 소비, 사기대책본부(direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes)와 각종 사기 등 금융경제범죄를 척결하기 위해 협력하거나, 대테러 등 대비와 관련한 비지피라트(Vigipirate¹⁷⁷) 및 상티넬(Sentinelle¹⁷⁸) 등을 통한 군인들의 주요

¹⁷⁴ L'exercice du droit syndical est reconnu aux personnels de la police nationale dans les conditions prévues par l'[article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires.

Le droit syndical est garanti aux fonctionnaires. Les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Ces organisations peuvent ester en justice.

Elles peuvent se pourvoir devant les juridictions compétentes contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

¹⁷⁵ Les fonctionnaires actifs de la police nationale ne disposent pas du droit de grève.

¹⁷⁶ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, p. 103.

¹⁷⁷ Le **plan Vigipirate** est un des outils du dispositif [français](#) de lutte contre le [terrorisme](#). Il se situe dans le champ de la vigilance, de la prévention et de la protection. Il peut être prolongé par d'autres plans gouvernementaux dans le champ de l'intervention¹. Il relève du [Premier ministre](#) et associe tous les ministères.

Il s'agit d'un dispositif permanent qui s'applique en France et à l'étranger, et à tous les grands domaines d'activité de la société (les transports, la santé, l'alimentation, les réseaux d'énergie, la sécurité des systèmes d'information...). Il vise à associer tous les acteurs de la nation susceptibles de contribuer à la vigilance, à la prévention et à la protection contre la menace terroriste : l'État, les collectivités territoriales, les opérateurs, les citoyens.

Depuis janvier 2015, une mission de protection associée au plan *Vigipirate* est confiée à des militaires sous le nom d'[Opération Sentinelle](#) qui rend possible des missions de sécurisation du territoire et particulièrement certains points "sensibles" en collaboration avec les forces de sécurité intérieure que les soldats de l'opération Sentinelle viennent renforcer.

¹⁷⁸ L'**opération Sentinelle** est une opération de l'[armée française](#) déployée au lendemain des [attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015](#), pour faire face à la [menace terroriste](#) sur le territoire national et protéger les « points » sensibles du territoire. Elle est renforcée lors des [attaques du 13 novembre 2015 en Île-de-France](#).

거점 배치 활동이나 통상적인 연해안의 경비 등을 통해 공공안전을 지원한다¹⁷⁹.

(2) 지방경찰 : 자치경찰과 농촌경찰

앞서 살펴본 바와 같이 자치경찰(les polices municipales)이 프랑스 혁명 이후 대세를 이루다가 점차 국가경찰화가 되는 과정을 겪어왔으나 자치경찰 자체를 기초자치단체(communes)에서 완전히 사라지게 하지는 않았다¹⁸⁰.

1980년대 이후 안전의 문제가 정치적 또는 선거의 쟁점이 되고 이러한 경향이 확산되면서¹⁸¹, 기초자치단체장인 시장(les maires)이 국립경찰만으로는 관내 치안을 효과적으로 유지하기 어렵다고 판단하고 자치경찰을 점점 활성화하여 왔으며 그 과정에서 국립경찰 및 국립경찰 노조에서 국립경찰과의 구분 및 경찰력 전체에 대한 신뢰 하락 위험 문제를 제기하며 확대 및 법제화에 반대하여 왔던 것이 사실이다¹⁸².

그러나 당면한 안전문제의 해결을 목표로 프랑스는 1999년 4월 15일 법률 la loi n° 99-921 du 15 avril 1999)로 자치경찰을 완전히 법제화 하였고, 치안법(CSI, art. L. 511-1¹⁸³ et s.)에 포함되어 오늘에 이르고 있다.

¹⁷⁹ Cf. O. Renaudie, Forces armées et sécurité intérieure : Mél. J. -F. Seuric, Presses universitaires de Lorraine, 2018, V. égal. J. Millet et O. Renaudie, Opération Sentinelle : de quel droit ? : AJDA 2017.2217.

¹⁸⁰ Xavier Prétot et Clément Zacharie, La police administrative, *op. cit.*, p. 103.

¹⁸¹ Alain Quéant, Le Commissaire de police dans la société française, ECONOMICA, 1998, p. 198.

¹⁸² Alain Quéant, Le Commissaire de police dans la société française, *op. cit.*, pp. 196-197.

¹⁸³ Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés. Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste

자치경찰은 국가경찰의 권한을 침해하지 않는 범위 내에서 관내 범죄예방 활동이나 질서 유지, 안전, 청결을 위해 활동하며 형사소송법 제21조에 따라 '보조 사법경찰리'의 자격을 인정받아 교통위반 등 일정한 경우 범칙금을 부과하는 단속활동을 할 수 있으나¹⁸⁴ 기타 일반 범죄를 발견하면 직접

est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

(...)

Affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle mentionnée à l'article [L. 613-3](#) du présent code ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1 ou à la surveillance de l'accès à un bâtiment communal, ils peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille. Ils peuvent également procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité. Dans ce cas, la palpation de sécurité doit être effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet.

Affectés par le maire à des missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs, les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbaux les infractions mentionnées à l'[article L. 2241-1](#) du code des transports sur le territoire de la commune ou des communes formant un ensemble d'un seul tenant dans les conditions définies à l'article L. 512-1-1 du présent code, sans pouvoir excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont prêté serment.

A cette fin, les communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics peuvent conclure entre elles une convention locale de sûreté des transports collectifs afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent. Cette convention est conclue sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département dans le respect des conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat prévues à la section 2 du chapitre II du présent titre et dans le respect du contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports collectifs.

¹⁸⁴ Article 21

Sont agents de police judiciaire adjoints :

1° Les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues par [l'article 20](#) ;

(...)

2° Les agents de police municipale ;

3° Les gardes champêtres, lorsqu'ils agissent pour l'exercice des attributions fixées au dernier alinéa de l'article L. 2213-18 du code général des collectivités territoriales.

Ils ont pour mission :

De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;

처리하지 못하고 관할 국립경찰이나 헌병경찰 소속 사법경찰관에게 넘기도록 규정¹⁸⁵ 되어 있다¹⁸⁶.

한편 기초자치단체별로 자치경찰을 설치하는 것은 예산이 많이 들기도 하거나와 기초자치단체가 우리나라보다 상대적으로 좁은 관할로 한정되어 있고 범죄현상은 공통적인 관심사인 점 등으로 여러 기초자치단체가 공동으로 자치경찰을 설립하는 것이 허용되고 법적으로 뒷받침 되고 있다¹⁸⁷.

De rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ;

De constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres ;

De constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ainsi que les contraventions prévues à l'article [621-1](#) du code pénal.

Lorsqu'ils constatent une infraction par procès-verbal, les agents de police judiciaire adjoints peuvent recueillir les éventuelles observations du contrevenant.

¹⁸⁵ Article 21-2

Sans préjudice de l'obligation de rendre compte au maire qu'ils tiennent de [l'article 21](#), les agents de police municipale rendent compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance.

Ils adressent sans délai leurs rapports et procès-verbaux simultanément au maire et, par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire mentionnés à l'alinéa précédent, au procureur de la République.

¹⁸⁶ Alain Quéant, *Le Commissaire de police dans la société française*, *op. cit.*, pp. 196-197.

¹⁸⁷ Article L512-1

Les communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles.

Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.

Chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie dans des conditions prévues par une convention transmise au représentant de l'Etat dans le département. Cette convention, conclue entre l'ensemble des communes intéressées, précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements.

Ces communes se dotent d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat dans les formes prévues par la section 2 du présent chapitre.

이 경우 시장의 경찰권은 하나로 통합되는 것은 법적으로 허용되지 않기 때문에 관할별로 다른 조례 등을 집행하는 형태로 운용되고 있다.

자치경찰이 학교 등하굣길 순찰, 노약자 등의 은행 및 우체국 등 방문 동행 지원 등 순수한 시민안전 활동에 집중하면서 국립경찰은 범죄 관련 투쟁에 더 많은 역량을 활용할 수 있게 되어 결과적으로 국립경찰 내에서도 자치경찰의 활동을 장려하는 경우까지 생겨나게 되었다¹⁸⁸. *

자치경찰은 주지사와 관할 검찰청장의 승인과 선서라는 절차를 밟아 그 활동을 할 수 있으며¹⁸⁹, 주로 관할 구역 안에서 시장이 경찰권의 발동을 통한 각종 조례(arrêtés)를 집행하는 등 제한된 권한 범위 내에서 자치경찰의 임무로 규정된 각종 질서와 평온, 그리고 안전과 공공 청결유지 등을

Le cas échéant, la demande de port d'arme prévue par l'article L. 511-5 est établie conjointement par l'ensemble des maires de ces communes. Ceux-ci désignent parmi eux l'autorité qui sera autorisée par le représentant de l'Etat dans le département à acquérir et détenir les armes.

Une commune appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut mettre en commun des agents de police municipale lorsque cet établissement met des agents à disposition des communes dans les conditions prévues à l'article L. 512-2.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Article L511-2

Les fonctions d'agent de police municipale ne peuvent être exercées que par des fonctionnaires territoriaux recrutés à cet effet dans les conditions fixées par les statuts particuliers prévus à [l'article 6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Ils sont nommés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, agréés par le représentant de l'Etat dans le département et le procureur de la République, puis assermentés. Cet agrément et cette assermentation restent valables tant qu'ils continuent d'exercer des fonctions d'agents de police municipale. En cas de recrutement par une commune ou un établissement de coopération intercommunale situé sur le ressort d'un autre tribunal judiciaire, les procureurs de la République compétents au titre de l'ancien et du nouveau lieu d'exercice des fonctions sont avisés sans délai.

L'agrément peut être retiré ou suspendu par le représentant de l'Etat ou le procureur de la République après consultation du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Toutefois, en cas d'urgence, l'agrément peut être suspendu par le procureur de la République sans qu'il soit procédé à cette consultation.

집행하는 역할을 하며¹⁹⁰, 이와 같이 국립경찰이나 헌병경찰에 비해 제한된 권한으로 주로 시민의 안전과 관련된 임무를 수행하기 때문에 점점 프랑스의 Community policing의 일환으로 이해되기도 한다.

¹⁹⁰ Article L511-1

Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés. Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

Ils sont habilités à établir l'avis de paiement prévu à l'[article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales](#).

Ils peuvent également constater par rapport le délit prévu par l'[article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation](#).

Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal, dans les conditions prévues au [2° de l'article 21 du code de procédure pénale](#).

Affectés sur décision du maire à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle mentionnée à l'article [L. 613-3](#) du présent code ou à celle des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1 ou à la surveillance de l'accès à un bâtiment communal, ils peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille. Ils peuvent également procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité. Dans ce cas, la palpation de sécurité doit être effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet.

Affectés par le maire à des missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs, les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbaux les infractions mentionnées à l'[article L. 2241-1](#) du code des transports sur le territoire de la commune ou des communes formant un ensemble d'un seul tenant dans les conditions définies à l'article L. 512-1-1 du présent code, sans pouvoir excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont prêté serment.

A cette fin, les communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics peuvent conclure entre elles une convention locale de sûreté des transports collectifs afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent. Cette convention est conclue sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département dans le respect des conventions

1999년 자치경찰의 범제화 전후로 비약적인 발전을 해 온 자치경찰은 전국의 통일성이 없이 각 자치경찰별로 복장, 차량, 마크 등을 활용하다 보니 국립경찰 등과 혼돈을 주거나 기타 경찰력의 균질성 등에 대한 의문이 제기되어 결국 2012년도(Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 - Annexe, v. init.)에 전국적으로 공무원증, 복장, 차량의 표식 등을 통일하게 되었다¹⁹¹.

자치경찰도 임무 수행을 위해 무기를 휴대할 수 있다. 다만 관할 시장의 특별한 요청과 관할 내 국가경찰력과 긴급상황시 상호 협조 체제 구축 등을 거쳐 주지사가 이를 허용한다¹⁹².

de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat prévues à la section 2 du chapitre II du présent titre et dans le respect du contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports collectifs.

¹⁹¹ Article L511-4

La carte professionnelle, la tenue, la signalisation des véhicules de service et les types d'équipement dont sont dotés les agents de police municipale font l'objet d'une identification commune à tous les services de police municipale et de nature à n'entraîner aucune confusion avec ceux utilisés par la police nationale et la gendarmerie nationale. Les caractéristiques de la carte professionnelle, les caractéristiques ainsi que les catégories et les normes techniques des autres équipements sont fixées par arrêté du ministre de l'intérieur après avis de la commission consultative des polices municipales prévue à l'article [L. 514-1](#).

Le port de la carte professionnelle et celui de la tenue sont obligatoires pendant le service.

¹⁹² Article L511-5

Les agents de police municipale peuvent être autorisés nominativement par le représentant de l'Etat dans le département, sur demande motivée du maire, à porter une arme, sous réserve de l'existence d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat, prévue par la section 2 du chapitre II du présent titre.

Lorsque l'agent est employé par un établissement public de coopération intercommunale et mis à disposition de plusieurs communes dans les conditions prévues aux I et II de l'article [L. 512-2](#), cette demande est établie conjointement par l'ensemble des maires des communes où il est affecté.

Un décret en Conseil d'Etat précise, par type de mission, les circonstances et les conditions dans lesquelles les agents de police municipale peuvent porter une arme. Il détermine, en outre, les catégories et les types d'armes susceptibles d'être autorisés, leurs conditions d'acquisition et de conservation par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale et les conditions de leur utilisation par les agents. Il précise

아울러 자치경찰 인원이 5명 미만인 경우 국가소속 경찰과 협약을 맺어 상호간 역할을 분담하고 상호 협력하게 되는데, 이러한 협약의 주체는 주지사나 시장, 또는 범자치단체연합체(l'établissement public de coopération intercommunale)(art. L. 512-4¹⁹³ et s.)¹⁹⁴의 장간에 이루어진다.

마지막으로 주로 도시지역의 안전과 관련된 자치경찰(les polices municipales)과 달리 시골 지역에서 활동하는 자치경찰 자격으로 전원경찰(les gardes champêtres)이 있다. 전원경찰은 관할 시장의 조례 등을 집행하므로 성격은 위에서 설명한 자치경찰과 여러모로 유사한 법적 제도적 기반을 가지고 있으므로 구체적인 설명은 생략하기로 한다(CSI, art. L. 521-1)¹⁹⁵.

les modalités de la formation que ces derniers reçoivent à cet effet.

¹⁹³ Article L512-4

Dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins trois emplois d'agent de police municipale, y compris d'agent mis à disposition de la commune par un établissement public de coopération intercommunale dans les conditions prévues aux I et II de l'article [L. 512-2](#), une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat est conclue entre le maire de la commune, le président de l'établissement public de coopération intercommunale le cas échéant, le représentant de l'Etat dans le département et le procureur de la République territorialement compétent.

Cette convention peut également être conclue, à la demande du maire, lorsqu'un service de police municipale compte moins de trois emplois d'agent de police municipale.

¹⁹⁴ E. Aubin, Evolution statutaire et perspectives d'avenir des agents des polices municipales : JCP A 2012.2195 ; J. Martin, Les polices municipales : Traité de droit de la police et de la sécurité (dir. P. Mbongo) : LexisNexis, 2014, p. 239 ; J.-M. Pontier, Celle que l'on attendait plus, la loi sur les polices municipales : R. adm. 1999.416, et C. Vallar, Les polices municipales en mutation : JCP A 2014.2078.

¹⁹⁵ Y. Luchaire, Le maire, la police et le garde : RGCT 2002.111, et I. Pétel-Teyssié, Le garde-champêtre : Code pénal et code d'instruction criminelle, le livre du bicentenaire : Dalloz, 2010, p. 287.

3. 결론 (관련 내용 종합)

가. 우리나라 자치경찰제 도입방안 개요

2018년 11월 13일 대통령 소속 자치분권위원회에서 자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회가 있었다. 당시 발표한 한국의 ‘광역단위 자치경찰제 도입방안’은 2006년도 제조도에 유럽식 자치경찰을 도입하여 운영한 결과, 인력과 권한의 제한 등으로 제대로 된 효과를 내지 못하였고 이로 인해 국민들은 자치경찰제의 효용성에 의문을 제기하고 있는 상황으로 설명하고 있다¹⁹⁶.

한국의 지방자치는 1949년 ‘지방자치법’이 제정되고 1952년 지방의회가 구성되면서 시작되었으나, 군사정부 등 정치적 격동기를 거치며 약 30년간 중단되었다가 1990년대에 들어와 비로소 본격적으로 실시되었다¹⁹⁷.

1990년대 지방자치제 실시와 함께 자치경찰제가 본격 논의되기 시작하였고, 2004년 지방분권특별법에 제도 도입이 최초로 명문화 되었다는 사실은 모두에서 언급하였던 바와 같다¹⁹⁸.

이번 ‘광역단위 자치경찰제 도입방안’은 여러가지 자치경찰제 모델을 검토하였음을 확인할 수 있다¹⁹⁹.

자치경찰제 모델을 검토하면서 정책방향으로 삼았던 것은 첫째, “경찰권의 민주적 설계 및 정치적 중립성 확보”와 “주민밀착 치안 활동력 증진”²⁰⁰이다.

¹⁹⁶ 정순관 대통령소속 자치분권위원회 위원장, 자치경찰제 특별위원회안 발표 및 정책토론회 개최사, 2018. 11. 13.

¹⁹⁷ 행정안전부 국가기록원 보도자료, 지방자치의 발자취, 기록으로 보다, 2017. 7. 14. p. 1. https://www.mois.go.kr/fit/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttd=58897

¹⁹⁸ 제 10 조 제 3 항(現 지방분권법 제 12 조 제 3 항) : 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보 하고 지역 특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다 .

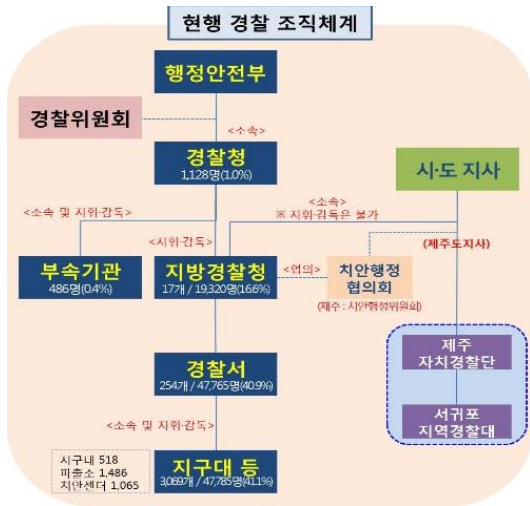
¹⁹⁹ 황문규, 자치경찰제 특위안의 의의와 발전방안, 자치경찰제 특별위원회 안 발표 및 정책토론회, 2018. 11. 13., p. 26~27.

²⁰⁰ 김순은, 광역단위 자치경찰제 도입방안, 자치경찰제 특별위원회 안 발표 및 정책토론회, 2018. 11. 13., p. 8.

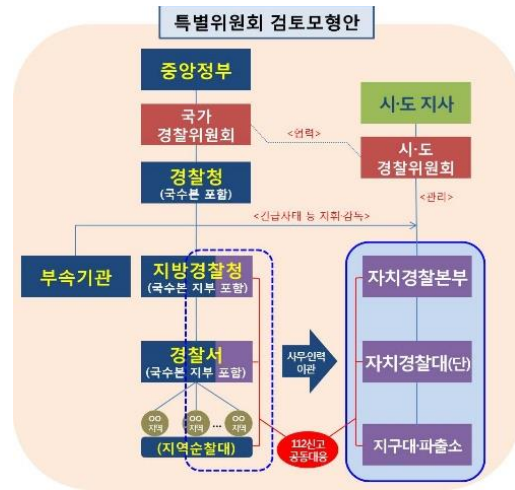
여러 내부 검토 및 정부 대내외 의견 수렴 등을 거쳐 최종안을 도출하였는데 그 주요 내용은 아래와 같다. :

- i) 지역 밀착 부서인 지구대, 파출소는 사무배분에 따라 자치경찰 이관,
- ii) 정치적 중립 장치로 합의제 행정기관인 시, 도경찰위원회 설치,
- iii) 긴급조치가 필요한 사건, 사고 현장에서의 현장보존, 범인검거 등 초동조치권 부여,
- iv) 급격한 제도 변화에 따른 부족용 방지를 위해 단계적 도입

현행



개편



출처 : 김순은, 광역단위 자치경찰제 도입방안, *op. cit.*, p. 9.

좀 두 분야별로 구체적으로 살펴보자.

먼저 조직체계는, 프랑스의 최광역 지방자치단체 행정구역인 Région에 해당하는 단위에 ‘자치경찰본부’를 설치하고 그 산하 하부 기초자치단체 단위인 시, 군, 구에 자치경찰대를 설치하는 것을 골자로 한다²⁰¹.

²⁰¹ 김순은, 광역단위 자치경찰제 도입방안, *op. cit.*, p. 8.

그러면 국가경찰은 어떻게 남는가? 국가경찰은 지구대와 파출소 등 최하부기관을 이관하고 현재의 경찰서에서 지방경찰청, 지방경찰청에서 경찰청까지의 모든 기본 행정조직 체계는 유지하는 것으로 하고 있다²⁰². 경찰서 및 지방경찰청의 일부도 향후 업무 분담에 따라 이관되는 부분도 있을 것으로 예상된다.

다음 인력은 국가경찰로부터 이관받는 것을 원칙으로 하고 있는데 관련 조직이 넘어오는 지구대, 파출소 등 지역경찰은 조직 뿐만 아니라 인력까지 넘어 오는 구조이고, 기타 사무분장에 따라 일부 경찰서 또는 지방청 관련 인력이나 업무가 넘어올 것으로 예상된다. 또한 원포인트 인력 이관이 아니라 관련 충격을 최소화하기 위해 단계적으로 이관하는 방안을 내세우고 있다²⁰³.

신규 신설되는 자치경찰본부장은 시도경찰위원회의 2배수 추천을 받아 시도지사가 임명하고, 자치경찰대장은 시도경찰위원회가 시군구청장의 의견을 수렴 후에 시도지사에게 건의하는 형태를 취하고 있다²⁰⁴. 또한 국립경찰과 자치경찰간 인사교류가 가능하다는 원칙도 제시되었다²⁰⁵. 신분도 신규신설되는 본부장과 대장은 즉시 지방공무원(특정직)으로, 나머지 이관되는 인력은 단계적으로 신분 전환이 필요하다는 안을 제시하였다²⁰⁶.

교육은 우선 국립경찰에서 담당하고 이후 자치경찰이 직접 훈련을 실시해야 한다는 원칙을 제시하였다.²⁰⁷

자치경찰 사무는 “‘생활안전·여청·교통·지역경비’ 등 주민밀착 민생치안활동 및 이와 밀접한 수사”²⁰⁸로 정하였다. 국가경찰은 원칙적으로 나머지 기존 업무를 담당하는 데 구체적으로 “국가의 존립, 안위에 필요한 정보, 보안, 외사 등의 사무 및 수사, 그리고 민생치안사무 중 전국적 규모나 통일적인 처리를 필요로 하는 사무”²⁰⁹를 담당한다고 적시하고 있다.

²⁰² Ibid.

²⁰³ 김순은, 광역단위 자치경찰제 도입방안, *op. cit.*, p. 9.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ 김순은, 광역단위 자치경찰제 도입방안, *op. cit.*, p. 11.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Ibid.

< 자치경찰 및 국가경찰 사무배분 >

구분	자치경찰	국가경찰
주요 사무	·생활안전, 여성·청소년, 교통, 지역경비 등 주민밀착형 사무 및 지역경찰(지구대·파출소) ·민생치안 밀집 수사(교통사고, 가정폭력 등)	·정보·보안·외사·경비 및 112 상황실 ·수사(광역범죄·국익범죄·일반형사 등) ·민생치안사무 중 전국적 규모나 통일적인 처리를 필요로 하는 사무 (협약으로 규정) 및 지역순찰대

출처 : 김순은, 광역단위 자치경찰제 도입방안, *op. cit.*, p. 12.

자치경찰 운영과 관련된 제반 예산은 일단 국립경찰에서 이관되는 인력과 예산, 그리고 시설, 장비를 활용하는 방안을 제시하고 있다. 다만 장기적으로는 국가부담이 아닌 해당 광역자치단체가 부담하고, 우리나라 재정자립도가 낮은 점을 감안하여 ‘자치경찰교부세’ 등도 도입하여 중앙에서 지원하고 이를 통해 관련 협력 및 필요시 조정을 하는 형태를 구상하고 있다.²¹⁰

이와 더불어 일정 부분 보완적 조치를 통해 연착륙을 도모하고 있다. 먼저 앞서 잠시 언급된 바와 같이 광역자치단체장 소속으로 ‘시도경찰위원회’를 설치하여 정치적 중립성을 확보한다는 것이다²¹¹. 5명 중 1명만 광역자치단체장에게 실질적인 인사권을 부여하고 나머지 4명은 시도의회(2명), 법원(1명), 국가경찰위(1명) 등으로 분산하였다²¹².

²¹⁰ 김순은, 광역단위 자치경찰제 도입방안, *op. cit.*, p. 15.

²¹¹ 김순은, 광역단위 자치경찰제 도입방안, *op. cit.*, p. 13.

²¹² *Ibid.*

구분	<시도 경찰위원회의 주요 기능> 주요내용		비교
자치 경찰 관련	기본임무	+자치경찰 활동 목표의 수립 및 평가, 자치경찰 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 심의, 의결 및 집행 관리	
	인사추천	+자치경찰본부장(2 배수) 및 자치경찰대장 임명 추천	
	감찰 징계 요구	+시도 자치경찰 사무, 국민 및 자치경찰공무원 민원, 자치경찰공무원 주요 비위사건 등	
	개선권고	+자치경찰에 의한 인권침해, 경찰권 남용 소지 제도, 법령, 관행 등	
국가 경찰 관련	시도경찰	+자치경찰 직무수행과 관련된 업무협약 체결 및 변경, 국가 및 지자체 공동사무 수행 및 분쟁조정 관련 의견 제시	의견 제시
	국가경찰위	+시도 경찰청과 1차 협력 조정 곤란 시 2차 심의 및 조정 요구 +시도 지역 내에서 국가경찰관의 dlsrnjsclagom 법령위반 등 비위사건에 대한 관련 실태조사 및 감찰 등 개선 요청	

출처 . 김순은, 광역단위 자치경찰제 도입방안, *op. cit.*, p. 13.

이외에도 국립경찰과 자치경찰의 협력을 위해 “지역 치안활동 관련 계획의 공동 수립 및 수시 협의, 긴급조치가 필요한 사건 사고 현장의 초동조치, 112상황실 합동근무 및 상호간 경찰응원”을 적시하고 있다²¹³.

²¹³ 김순은, 광역단위 자치경찰제 도입방안, *op. cit.*, p. 12.

나. 자치경찰제의 성공적 안착을 위한 협업 방안 등 종합 정리

먼저 프랑스의 행정구역 등을 잠시 살펴보자. 프랑스의 해외영토를 제외하고 본국 영토가 우리 대한민국의 6.5배에 달함에 반해 인구는 6천 5백만명 수준으로 인구밀도가 상대적으로 우리나라보다 희박한 상황에서 3만 5천개의 기초자치단체(communes)를 운영하고 있다. 기초자치단체 상위의 행정구역 또는 자치단체가 주(départements)단위로 이루어지고 전국적으로 100여개에 이른다. 이 주 단위별로 국립경찰을 포함한 중앙행정기관의 일선 기관이 주지사를 정점으로 국가 속의 국가로서 통일적인 국정운영을 뒷받침하고 있다. 주 단위보다 넓은 단위로 광역로 본토에 13개의 Régions이 있다.

앞서 본 바와 같이 우리나라가 도입을 추진하고 있는 자치경찰제는 광역자치단체 수준으로 기초자치단체 수준에서 자치경찰제를 운영하는 프랑스와는 접근방식이 상이하다.

우리나라는 유럽 대륙 즉 프랑스 등의 모델로 도입한 제주도 자치경찰제가 실패한 모델로 인식하는 경향이 강하다. 그러나 프랑스에서 자치경찰은 원래부터 국립경찰과 헌병경찰을 보조하는 것으로 출발하였고 그것은 오랜 역사적 전통과 논의를 통해서 만들어온 정책결정의 산물이라고 할 수 있다.

프랑스는 기본적으로 안전의 문제는 국가의 책임으로 보고 있다. 특히 프랑스는 제5공화국 헌법 정신에 따라 행정부에게 상당한 주도권을 부여하고 있는 전통을 가지고 있으며, 테러 등이 발발하면서 안전은 프랑스 행정부의 주요 공공정책의 하나로 날로 주목을 받고 있다. 따라서 강력한 총리의 경찰권과 주지사의 경찰권 뿐만 아니라, 국립경찰과 헌병경찰 등 국가가 운영하는 경찰력을 직접 보유하면서 치안의 실질적인 중심축의 역할을 하고 있다.

그럼에도 불구하고 기초자치단체(communes)는 관내 주민을 위한, 주민에 의한, 주민의 민주주의를 실현하는 풀뿌리 민주주의를 구현하면서 선출직인 시장에게 관내 안전, 평온과 청결성의 유지와 관련된 일반 경찰권과 다양한

특별 경찰권을 부여하고 있다. 아울러 사법경찰권까지 부여하여 실질적인 기초치안 책임자로서의 권한을 부여하고 있다.

또한 시장은 주민에 의해 선출되었다는 점과 관내의 다양한 사정을 실질적으로 알 수 있다는 점에서 정치적으로도 그 정당성을 부여 받고 있으며²¹⁴, 이러한 배경에서 주지사 등과 지역안전협약(CLS)를 체결하고, 이러한 결론을 도출하기 위해 만들어진 법적인 기우인 지역안전범죄예방회의(CLSPD)의 의장으로서 그 행정적, 정책적 정당성을 인정받고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

아울러 1999년 법제화 전후로 빠르게 성장하고 있는 자치경찰이 권한과 책임은 우리나라 제주도 자치경찰과 유사하지만, 실질적인 Community policing의 모델로 성장하고 있다. 물론 무기 휴대 및 사용의 확대를 피하면서 국가의 경찰력과 유사하게 진화하려는 움직임도 있으나, 근본적으로 국가의 경찰력을 대체하기 보다는 이를 보조하는 형태로 자리를 잡고 있다.

또한 독일 등 연방제를 실시하는 나라와 달리 프랑스는 우리나라와 유사하게 단일 통치체제를 구가하여 온 전통이 있다. 그럼에도 국가경찰력의 자치경찰화 논의는 찾아보기 어렵다. 최근 미국의 백인경찰에 의한 흑인의 목조르기로 인한 사망 논란으로 다양한 논의가 확산되는 가운데 프랑스도 이와 유사한 사건이 있어 왔고 계속 경찰력의 과도한 물리력 사용과 인종차별에 대한 규탄의 목소리도 높다²¹⁵.

프랑스는 결국 우리나라와 달리 국가경찰력을 근간으로 하면서 자치경찰을 제2의 경찰력으로 육성시켜 나가는 정책을 펴는 것으로 볼 수 있다. 아울러 경찰권의 행사도 시장에게 1차로 지역의 안전 관리 책임을 맡기면서도 이를 해태하거나 유기하였을 경우 국가가 개입할 수 있도록하고, 각 주의 중심도시의 경우 국가경찰화 시켜 국가가 직접 안전을 관리하도록 하고 있다.

다만 우리가 정책에 참고로 해야 하는 것은 국가와 자치단체간에 협약을 맺는 제도(les contrats locaux de sécurité)와 이러한 협약을 맺는 등 협력의

²¹⁴ Nicolas SARKOZY, Libre, Paris : Robert Laffont, 2001, p. 253-259

²¹⁵ https://www.liberation.fr/checknews/2020/06/11/85-de-la-population-est-elle-satisfaite-de-la-police-comme-l-affirme-christophe-castaner_1790831

장으로 기구(les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance)가 법률로서 법제화 되어 있다는 점을 참고로 할 만하다.

아울러 우리나라와 달리 기초자치단체의 장에게 자치경찰권을 법적으로 부여하여 다양한 안전과 범죄예방의 정책을 기초자치단체에 직접 주도권을 가지고 창의적으로 할 수 있는 토대가 마련되어 있다는 점에서 눈여겨 볼 만하다. 우리나라가 시군구 단위의 자치경찰 모델이 아닌 광역 시도 단위의 광역자치경찰 모델을 검토하는 것은 정치적 중립성 등의 우려 등 우리나라만의 독특한 사정이 있는 것은 알고 있지만, 그래도 기초자치단체인 시군구에 일반 경찰권을 법제화하여 기초자치단체도 주민에 의한 선출된 권력으로서 또 지역실정을 잘 아는 인물로서 다양한 범죄예방 및 안전활동과 정책 수립 집행을 할 수 있는 토대를 마련해 주면 좋지 않을까 싶다.

참고 문헌 등

- Barbara Jankowski, La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police, in Systèmes de police comparés et coopération (I), Les Cahiers de la sécurité intérieure, IHESI, n° 13 mai-juillet 1993
- Commission de l'autonomie locale et décentralisation, Communiqué de presse sur la publication du projet de police locale, novembre 2018
- C. Zacharie, La police administrative est-elle réductible aux principes directeurs de la décentralisation ? JCP A 2010.2077.
- George L. Kelling et Mark H. Moore, The evolving strategy of policing ; Perspectives on policing, Washington, National Institute of Justice, n° 4, 1988
- H. George Frederickson, Looking at confucianism and bureaucracy through american eyes, in Ro Chung-Hyun, H. George Frederickson et Hwang Sung-Don (ed.), Confucian thought and bureaucracy in East Asia, Séoul, Korea Institute of Public Administration, 1997
- Hwang Moon-Gyu, Le sens du projet de police locale élaboré par le Comité spécial pour la police locale, Débat politique sur le projet de police locale, 13 nov. 2018
- J. Millet, Autorités de police et sécurité locale (préf. O. Gohin. - avant-propos C. Chocquet), Mare et Martin, 2012
- J. Pinatel, Le phénomène criminel, Paris, M.A. éditions, 1987
- Kim Sun-Un, Rapport sur l'introduction de la police locale, Débat politique sur le projet de police locale, 13. Nov. 2018
- Lawrence W. Sherman et al., Preventing crime : What works, what does'nt, what's promising, National Institute of Justice, 1997
- Lawrence W. Sherman et al., Hot spots of predatory crime : Routine activities and the criminology of place, Criminology, vol. 27, 1989

- Le Secrétariat de l'ONU, Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants : La Havane, 27 août-7 septembre 1990, Nations Unies, 1991
- Maurice Cusson, Examen critique des théories sous culturelles de la délinquance juvénile, Annales de Vaucresson, 1981
- P. Bon, Les lois de décentralisation et la police locale : Les nouvelles compétences locales (dir. F. Moderne), Economica, 1985, p. 353
- Raymon Gassin, Criminologie, Dalloz, 2007
- Robert C. Trojanowicz et Bonnie Bucqueroux, Community policing : A contemporary perspective, Cincinnati, Ohio, Anderson Publishing Co., 1990
- Sebastian Roché, De la police en démocratie, Bernard Crasset, 2016
- Sécurité intérieure : les nouveaux défis (dir. F. Debove et O. Renaudie), Vuibert, 2013
- S. Felsenthal, Applying the Redundancy Concept to Administrative Organisations, Public Administration Review, Vol. 40°, No 3, 1980
- Steve Grabbtree, U.S. Confidence in Police About Average for Wealthy Countries, Gallup News, déc. 2014.
- Won Young SONG, Partenariats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (1978-2008) – Étude comparée entre la France et la Corée du Sud –, thèse de doctorat en droit, Université Paris 8, 2014
- Xavier Prétot et Clémence Zacharie, La police administrative, LGDJ, 2018
- X. Prétot, L'Etat et la police administrative : Adm. n° spéc., 1989
- legifrance
- 법제처 법령정보 센터

훈련결과보고서 요약서

훈련자	송 원 영	직 급	총경
소속	서울경찰청 경무과		
훈련국	프 랑 스	훈련기간	2019. 12. 18.~2020. 6. 15.
훈련목적	자치경찰제 도입에 대비, 제도의 성공적 안착과 이를 통한 사회적 안전망 강화를 위한 관련 기관 간 효율적 협업 방안 연구(개인훈련)		
내용 요약	<p>시민의 안전은 경찰의 노력만으로 해결될 수 없다는 것은 누구나 다 아는 사실이다. 왜냐하면 각종 사회불안 및 범죄현상들은 사회현상 자체에 긴밀히 연결되어 있고 사회현상을 경찰이 통제하거나 관리하는 것은 원초적으로 불가능하기도 하거니와 시민의 자유와 인권의 보장을 중시하는 민주주의 원리에 따르면 또한 바람직스럽지도 않기 때문이다. 사회의 모든 구성원들과 기관 및 제도가 ‘일반 예방 철학’에 바탕을 두고 시민의 안전을 확보하는데 상호 긴밀히 연결되어 협력해야 된다는 철학과 이에 기반한 여러가지 시도들이 특히 최근 수십년간 이어져 온 것은 영미 뿐만 아니라 유럽 대륙의 전통적인 중주국인 프랑스에서도 예외가 아니다.</p> <p>영미권은 전통적으로 광범위한 자치경찰 시스템을 근간으로 하면서도 테러 등 정보 및 물리력의 집중이 필요한 부분에는 국가경찰이 개입하는 체제를 유지하여 왔다. 특히 미국을 보면 FBI 등 Agency 형태의 연방 법집행기관을 유지하고 있지만 근본적으로 자치경찰, 더 나아가 기초 또는 광역자치단체 경찰이 주축이 되어 있음을 알 수 있다.</p>		

아울러 소위 Community Policing의 움직임을 통하여 지역사회 주민들과의 관계를 향상시키고 참여를 이끌어 내고자 노력하여 왔다.

대륙법계의 거두인 프랑스는 국가경찰을 근간으로 하면서도 시장(les maires)에게 자치경찰권과 다소 광범위한 경찰권(pouvoir de la police)을 부여하고, 그 집행을 위해 산하에 자치경찰, 즉 시(市)경찰(police municipale)을 별도로 창설하여 지역의 안전을 확보할 수 있도록 하였다. 즉 시장에게 경찰권을 부여하고 별도 자체 경찰력을 보유할 수 있는 근거를 마련해 주어 지역의 평온과 질서유지, 즉 안전과 관련된 실질적인 권한을 부여하여 지역 안전에 대해 지역주민에 의해 민주적으로 선출된 인사가 지역안전의 핵심에서 역할을 할 수 있도록 제도화하고 있다.

아울러 1980년대 전후에 걸쳐 발달되기 시작한 협력 철학과 이에 바탕을 둔 계약 개념의 방식을 도입하여 자치단체와 국가와 국가경찰이 서로 협력하는 모델을 발달시켜 왔다.

지역 안전 협력의 내용을 공동으로 결정하여 계약화 하는 CLS(les contrats locaux de sécurité)와 계약화 된 틀과 기타 치안 관련 지역 협력을 실제로 기획하고 결정하고 환류하는 기관으로서 CLSPD(les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance)를 설계하여 적용하고 있다.

한국은 전통적으로 국가경찰 체제로 질서유지와 안전의 책임은 국가경찰이 책임지도록 하는 전통을 고수하여 왔다.

그러나 2006년에 제주도에 유럽식 자치경찰을 도입하여 안전과 관련된 제한된 역할을 하도록 하여 왔으나, 국가경찰을 온전히 그대로 유지하면서 자치경찰단에는 제한된 인력과 사무범위 등으로 인해 역할과 효용성 면에서

미흡하다는 평가와 함께 국민들이 그 성과를 체험하지 못하고 있다는 비판이 있어왔다.

결국 지방자치의 완성이라는 차원에서 국가경찰에 상당부분의 권한과 인력을 떼어 내어 자치경찰을 만들려는 광역자치경찰제도의 도입 시도가 현재 한국에서 진행중인 상황이다.

이를 위해 대통령 소속으로 자치분권위원회가 구성되어 활동 중이며 한국형 자치경찰제 도입은 그 산하에 구성된 ‘자치경찰제 특별위원회’가 구성되어 안을 마련하는 등 실질적인 도입을 추진 중에 있다.

앞서 본 바와 같이 우리나라가 도입을 추진하고 있는 자치경찰제는 광역자치단체 수준으로 기초자치단체 수준에서 자치경찰제를 운영하는 프랑스와는 접근방식이 상이하다.

우리나라는 유럽 대륙 즉 프랑스 등의 모델로 도입한 제주도 자치경찰제가 실패한 모델로 인식하는 경향이 강하다. 그러나 프랑스에서 자치경찰은 원래부터 국립경찰과 헌병경찰을 보조하는 것으로 출발하였고 그것은 오랜 역사적 전통과 논의를 통해서 만들어온 정책결정의 산물이라고 할 수 있다.

프랑스는 기본적으로 안전의 문제는 국가의 책임으로 보고 있다. 특히 프랑스는 제5공화국 헌법 정신에 따라 행정부에게 상당한 주도권을 부여하고 있는 전통을 가지고 있으며, 테러 등이 발발하면서 안전은 프랑스 행정부의 주요 공공정책의 하나로 날로 주목을 받고 있다. 따라서 강력한 총리의 경찰권과 주지사의 경찰권 뿐만 아니라, 국립경찰과 헌병경찰 등 국가가 운영하는 경찰력을 직접 보유하면서 치안의 실질적인 중심축의 역할을 하고 있다.

그럼에도 불구하고 기초자치단체(communes)는 관내 주민을 위한, 주민에 의한, 주민의 민주주의를 실현하는 풀뿌리 민주주의를 구현하면서 선출직인 시장에게 관내 안전, 평온과 청결성의 유지와 관련된 일반 경찰권과 다양한 특별 경찰권을 부여하고 있다. 아울러 사법경찰권까지 부여하여 실질적인 기초치안 책임자로서의 권한을 부여하고 있다.

또한 시장은 주민에 의해 선출되었다는 점과 관내의 다양한 사정을 실질적으로 알 수 있다는 점에서 정치적으로도 그 정당성을 부여 받고 있으며, 이러한 배경에서 주지사 등과 지역안전협약(CLS)를 체결하고, 이러한 결론을 도출하기 위해 만들어진 법적인 기구인 지역안전범죄예방회의(CLSPD)의 의장으로서 그 행정적, 정책적 정당성을 인정받고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

아울러 1999년 법제화 전후로 빠르게 성장하고 있는 자치경찰이 권한과 책임은 우리나라 제주도 자치경찰과 유사하지만, 실질적인 Community policing의 모델로 성장하고 있다. 물론 무기 휴대 및 사용의 확대를 피하면서 국가의 경찰력과 유사하게 진화하려는 움직임도 있으나, 근본적으로 국가의 경찰력을 대체하기 보다는 이를 보조하는 형태로 자리를 잡고 있다.

또한 독일 등 연방제를 실시하는 나라와 달리 프랑스는 우리나라와 유사하게 단일 통치체제를 구가하여 온 전통이 있다. 그럼에도 국가경찰력의 자치경찰화 논의는 찾아보기 어렵다. 최근 미국의 백인경찰에 의한 흑인의 목조르기로 인한 사망 논란으로 다양한 논의가 확산되는 가운데 프랑스도 이와 유사한 사건이 있어 왔고 계속 경찰력의 과도한 물리력 사용과 인종차별에 대한 규탄의 목소리도 높다.

프랑스는 결국 우리나라와 달리 국가경찰력을 근간으로 하면서 자치경찰을 제2의 경찰력으로 육성시켜 나가는 정책을 펴는 것으로 볼 수 있다. 아울러 경찰권의 행사도 시장에게 1차로 지역의 안전 관리 책임을 맡기면서도 이를 해태하거나

유기하였을 경우 국가가 개입할 수 있도록하고, 각 주의 중심도시의 경우 국가경찰화 시켜 국가가 직접 안전을 관리하도록 하고 있다.

다만 우리가 정책에 참고로 해야 하는 것은 국가와 자치단체간에 협약을 맺는 제도(les contrats locaux de sécurité)와 이러한 협약을 맺는 등 협력의 장으로 기구(les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance)가 법률로서 법제화 되어 있다는 점을 참고로 할 만하다. 아울러 국가경찰력과 자치경찰이 실제 현장에서 상호 협력이 가능하도록 협약을 맺을 것을 법으로 규정화 하였다는 점도 대단히 눈여겨 볼 만하다.

아울러 우리나라와 달리 기초자치단체의 장에게 자치경찰권을 법적으로 부여하여 다양한 안전과 범죄예방의 정책을 기초자치단체에 직접 주도권을 가지고 창의적으로 할 수 있는 토대가 마련되어 있다는 점에서 눈여겨 볼 만하다. 우리나라가 시군구 단위의 자치경찰 모델이 아닌 광역시도 단위의 광역자치경찰 모델을 검토하는 것은 정치적 중립성 등의 우려 등 우리나라만의 독특한 사정이 있는 것은 알고 있지만, 그래도 기초자치단체인 시군구에 일반 경찰권을 법제화하여 기초자치단체도 주민에 의한 선출된 권력으로서 또 지역실정을 잘 아는 인물로서 다양한 범죄예방 및 안전활동과 정책 수립 집행을 할 수 있는 토대를 마련해 주면 좋지 않을까 싶다.

결국 정치적 중립성과 민주성 확보 등을 위해 광역자치경찰제도를 도입하더라도 시군구 기초자치단체 장을 안전과 범죄예방 관련된 일반적인 경찰권을 부여하고, 안전과 범죄예방관련 협의회를 법제화하고 이 협의회 의장을 시군구 기초자치단체장이 하도록 하여 시군구와 경찰이 실질적으로 협력할 수 있는 법적 제도적 토대를 마련하는 것이 중요하다고 할 것이다.

