

제1장 | 경찰의 개념

경찰의 개념은 각국의 역사적·사회적 배경에 따라 발전되어 온 다의적 개념이므로 획일적·일률적으로 정의하기 어렵다.

제1절 법체계에 따른 경찰의 개념 변천과정

I 영미법계 국가에 있어서 경찰 개념의 변천

영미법계 국가에 있어서 경찰개념은 경찰을 시민과 대립적인 상대로 보지 않고, 오히려 주권자인 시민으로부터 자치권한을 위임받은 조직체로서의 경찰이 주권자인 시민을 위해서 수행하는 역할을 중심으로 형성되었다. 대륙법계 국가에 있어서 ‘경찰은 무엇인가’라는 논의와는 달리 영미법계 국가에서는 ‘경찰활동’ 즉, ‘경찰은 무엇을 하는가’라는 기능론적 관점에서 경찰개념이 논의되어 왔다. 영미에서는 경찰은 시민의 안전을 위하여 법을 집행하고 서비스하는 조직으로 파악하면서 발전되어 왔다.

● 법체계 간의 경찰개념 비교

구분	대륙법계	영미법계
경찰의 개념	<ul style="list-style-type: none"> •발동범위와 성질 중심 발전 •‘경찰이란 무엇인가’ 	<ul style="list-style-type: none"> •기능 또는 역할 중심 발전 •‘경찰은 무엇을 하는가’
경찰권의 기초	통치권	자치권
시민에 대한 관점	<ul style="list-style-type: none"> •통제와 지시의 대상 •시민과 대립관계/반비례관계 	<ul style="list-style-type: none"> •보호와 서비스의 대상 •시민과 협력관계/비례관계
경찰의 임무	공공의 안녕과 질서유지	공공의 안녕과 질서유지/범죄수사
수사권 인정 여부	<ul style="list-style-type: none"> •행정경찰과 사법경찰을 구분 ○ •경찰의 수사권 불인정 	<ul style="list-style-type: none"> •행정경찰과 사법경찰을 구분 × •경찰의 수사권 인정
경찰권의 발동범위	축소경향	확대경향

II 대륙법계 국가에 있어서 경찰 개념의 변천

고대	① Politeia/Politia에서 유래, 행정개념으로부터 미분화 ② 국가(polis)의 존립과 복지에 영향을 미치는 모든 일/일체의 정치(=헌법)				
중세	① 프랑스 ㉠ 11C : 프레보(Prévôt) - 법원과 경찰기능, 왕의 지명을 받아 임명, 파리 → 지방 ㉡ 14C '경찰권(jus politia) 이론' → 유럽 각국 전파 - 군주는 자구행위를 억제하기 위하여 공동체의 원만한 질서를 보호할 권리와 의무를 경찰권에 근거하여 갖고 있었음 - '국가목적 또는 국가작용의 의미' → '공동체의 질서 있는 상태'(la police) ② 독일 ㉠ 프랑스 계승·발전, 질서유지를 포함한 국가행정 전반 ㉡ 최초 경찰개념 : 뷔르츠부르크(Würzburg)주교령(1476), 뉘른베르크(Lürnberg)법(1492) ㉢ 독일 제국경찰법(1530) : 교회행정 권한을 제외한 일체의 국가행정 ㉣ 경찰의 개념 - '공동체의 질서있는 상태' 또는 '공동체의 질서있는 상태를 창설하고 유지하기 위한 모든 활동' - 사법(私法)영역에서 규율되는 영역(계약법, 후견법, 부동산법, 상속법 등)도 포함 ㉤ '국민의 공공복리를 위해 강제력을 동원할 수 있는 통치자의 권한'으로 인정되어 절대적 국가권력의 기초를 제공				
경찰국가 (17세기)	① 독일 베스트팔렌조약(1648) : 사법(司法)행정이 경찰로부터 독립 → 양적 축소 ② 행정개념으로부터 분화, 양적 축소/질적 강화 ㉠ 외교, 군사, 사법(司法), 재정 분야를 제외한 내무행정 전반을 의미 ㉡ 소극적인 질서유지만이 아니라 적극적인 공공복리의 증진을 위해서도 경찰권 발동 가능 → 절대군주국가의 기초				
법치국가 (18~19세기)	① 계몽주의 철학과 자연법적 자유주의 사상의 영향 → 경찰개념의 축소 ② 적극적인 복리증진작용은 제외 : 경찰작용은 '소극적인 질서유지·위해방지·장해제거'에 국한 ※ 뢰터(Pütter)는 '경찰의 직무는 임박한 위협의 방지이다. 공공복리의 증진은 경찰의 본래 직무가 아니다.' → 확장된 경찰의 개념을 제한 ③ 경찰개념의 법제화 및 관련 판례(소극 목적에 한정) <table border="1"> <tr> <td>프로이센 일반란트법 (독일, 1794)</td><td>공공의 평온, 안녕과 질서를 유지하고 공중 혹은 개개구성원에 대한 절박한 위험을 제거하기에 적합한 수단을 강구하는 것이 경찰의 의무이다(제10조). ※ '프로이센 경찰행정법'(1850)에서는 질서유지를 위한 위험방지 명목으로 소극적 업무만이 아니라 복지증진까지 수행할 수 있었다.</td></tr> <tr> <td>죄외형벌법 /경죄처벌법 (프랑스, 1795)</td><td>㉠ 경찰은 공공의 질서, 개인의 자유, 재산 및 안전을 유지하는 것을 임무로 한다(제16조). ㉡ 행정경찰은 공공질서유지·범죄예방을 목적으로 하고 사법경찰은 범죄의 수사·체포를 목적으로 한다(제18조). → 행정경찰과 사법경찰을 최초로 구분·법제화</td></tr> </table>	프로이센 일반란트법 (독일, 1794)	공공의 평온, 안녕과 질서를 유지하고 공중 혹은 개개구성원에 대한 절박한 위험을 제거하기에 적합한 수단을 강구하는 것이 경찰의 의무이다(제10조). ※ '프로이센 경찰행정법'(1850)에서는 질서유지를 위한 위험방지 명목으로 소극적 업무만이 아니라 복지증진까지 수행할 수 있었다.	죄외형벌법 /경죄처벌법 (프랑스, 1795)	㉠ 경찰은 공공의 질서, 개인의 자유, 재산 및 안전을 유지하는 것을 임무로 한다(제16조). ㉡ 행정경찰은 공공질서유지·범죄예방을 목적으로 하고 사법경찰은 범죄의 수사·체포를 목적으로 한다(제18조). → 행정경찰과 사법경찰을 최초로 구분·법제화
프로이센 일반란트법 (독일, 1794)	공공의 평온, 안녕과 질서를 유지하고 공중 혹은 개개구성원에 대한 절박한 위험을 제거하기에 적합한 수단을 강구하는 것이 경찰의 의무이다(제10조). ※ '프로이센 경찰행정법'(1850)에서는 질서유지를 위한 위험방지 명목으로 소극적 업무만이 아니라 복지증진까지 수행할 수 있었다.				
죄외형벌법 /경죄처벌법 (프랑스, 1795)	㉠ 경찰은 공공의 질서, 개인의 자유, 재산 및 안전을 유지하는 것을 임무로 한다(제16조). ㉡ 행정경찰은 공공질서유지·범죄예방을 목적으로 하고 사법경찰은 범죄의 수사·체포를 목적으로 한다(제18조). → 행정경찰과 사법경찰을 최초로 구분·법제화				

법치국가 (18~19세기)	크로이츠베르크 판결 (1882)	① 일반수권조항에 근거한 경찰권 발동의 한계 : 소극적인 위험방지를 위한 경찰권 행사는 일반적인 수권조항으로 정당화될 수 있지만, 공공복리를 위한 적극적인 경찰권 행사는 개별규정이 마련되어야 정당화됨 ② 경찰권 축소 계기 : 적극적인 공공복리를 위해서도 발동하던 경찰의 권한을 소극적인 질서유지로 한정
	지방자치법 (프랑스, 1884)	자치제 경찰은 공공의 질서·안전 및 위생을 확보함을 목적으로 한다(제97조).
	프로이센 경찰행정법 (독일, 1931)	경찰관청은 공중 또는 개인에 대한 공공의 안전과 질서를 위협하는 위험을 방지하기 위하여 현행법의 범위 내에서 의무에 합당한 재량에 따라 필요한 조치를 취하여야 한다(제4조). → 소극적 경찰개념의 확립 → 크로이츠베르크 판결에 의해 발전된 실질적 의미의 경찰개념을 성문화
현대국가 (20세기~)	제2차 세계대전 이후 비경찰화 과정을 거치면서 공공의 안녕과 질서유지라고 하는 보안경찰임무에 국한 ※ 비경찰화 - 제2차 세계대전 이후 패전국에 시행이 계기 - 보안경찰 사무를 제외한 협의의 행정경찰 사무가 다른 행정기관으로 이관 - 우리나라 : 미군정 단행 예 위생사무 이관 등	

정리

국정전반 → 교회행정 제외 → 내무행정 전반 → 소극적 질서유지 → 보안경찰

● 관련판결

블랑코 판결 (1873)	Blanco 판결은 공무원에 의한 손해는 국가에 배상책임이 있고, 그 관할은 행정법원이라는 원칙이 확립되는 계기가 되었다.
크로이츠베르크 판결 (1882)	<p>㉠ 프로이센 고등행정법원이 ‘경찰은 위험방지의 권한만을 가지므로 Kreuzberg의 전승기념비에 대한 조망을 확보하기 위한 건축물의 고도제한을 명령하는 베를린 경찰청장의 명령은 무효’라고 판시하였다.</p> <p>㉡ 소극적인 위험방지를 위한 경찰권 행사는 일반적인 수권조항으로 정당화될 수 있지만, 공공복리를 위한 적극적인 경찰권 행사는 개별규정이 마련되어야만 정당화될 수 있다고 하여 일반 수권조항에 근거한 경찰권 발동의 한계를 정하고 있다.</p> <p>㉢ 적극적인 공공복리를 위해서도 발동하던 경찰의 권한을 소극적인 질서유지로 한정시키면서 경찰권을 축소시키는 계기가 되었다.</p>
맵 판결 (1961)	Mapp 판결은 별건(別件) 수사를 통해 수집된 증거는 배제한다는 원칙을 확립한 판결이다.
에스코베도판결 (1964)	Escobedo 판결은 변호인과의 접견교통권을 침해하여 획득한 자백의 증거능력을 부정한 판결이다.
미란다 판결 (1966)	Miranda 판결은 변호인선임권, 접견교통권 및 진술거부권을 고지하지 않은 상태에서 이루어진 자백의 증거능력을 부정하여, 자백의 임의성과 관계없이 취득과정에 위법이 있는 자백을 배제하게 되는 계기가 되었다.
띠톱 판결 (1960)	띠톱 판결은 경찰권의 행사여부는 원칙적으로 재량이지만, 일정한 상황하에서는 재량권이 영으로 수축되고 이 경우 개인은 경찰당국에 대해 해당 조치를 취할 것을 청구할 수 있는 권리(=무하자재량행사청구권), 즉 국민에게 경찰개입청구권 을 인정한 판결이다.

▶ 보충 한국의 경찰개념의 형성

① 갑신정변(1884) 당시 ‘혁신정강 제8조’

- ㉠ 김옥균, 박영효 등 개화파들의 근대적 경찰개혁/갑신정변의 실패로 실현되지 못함
- ㉡ ‘순사제도를 시급히 설치하여 도적을 방지할 것’
- ㉢ 일본 경찰제도로부터 전적인 영향을 받은 개혁론 : **대국민감시기능** 강조(프랑스 경찰)

② 유길준의 경찰제도 개혁

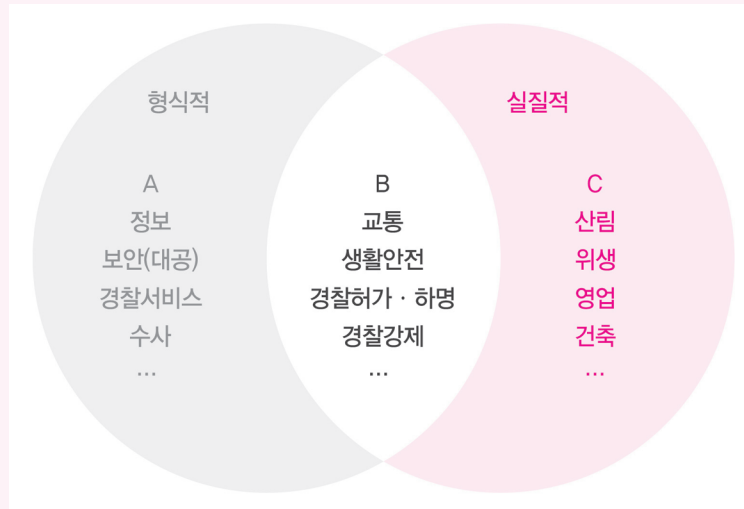
- ㉠ 『서유견문』 ‘제10편 순찰의 규제’ : 근대적 경찰제도 소개 → 경찰제도 개혁을 주장
- ㉡ 행정경찰과 사법경찰로 구분
 - － 행정경찰 : 주로 범죄의 예방과 재난방지를 임무로 하는 경찰
 - － 사법경찰 : 이미 발생한 범죄에 대한 수사, 체포 등을 주요 임무로 하는 경찰
- ㉢ 치안과 함께 인민의 건강을 위한 ‘위생’을 강조
- ㉣ 영국 등 서구의 제도를 바탕으로 경찰제도 개혁론 : **대국민봉사기능** 강조(영국 경찰)

제2절

경찰개념의 구분

I 형식적·실질적 의미의 경찰

형식적 의미의 경찰	<p>① 경찰활동의 실질적인 성질과 관계없이, 조직편성적 관점에서 「정부조직법」, 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」, 「경찰관 직무집행법」 등과 같은 실정법상 보통경찰기관에 부여되어 있는 임무를 달성하기 위해 행하는 일련의 권력적·비권력적 경찰활동을 말한다.</p> <p>② 실질적 의미의 경찰작용 중 어느 범위까지를 실정법적·제도적으로 일반(보통)경찰기관의 권한으로 볼 것인가는 국가별 또는 시대별 상황에 따라 다르므로 유동적·상대적 개념이다.</p> <p>③ 경찰이 아닌 다른 행정기관은 형식적 의미의 경찰에 해당하는 활동을 할 수 없다.</p> <p>④ 정보경찰, 사법경찰, 보안(대공)경찰, 경찰서비스 등이 이에 속한다.</p>
실질적 의미의 경찰	<p>① 실정법상 경찰기관의 종류와 관계없이, 경찰작용의 성질을 기준으로 규정하는 것으로 실무상 정립된 개념이 아니라 독일의 행정법학에서 정립된 학문적·이론적 개념이다.</p> <p>② 기능(작용)적 관점, 즉 경찰작용의 성질에 따른 개념으로 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위해 국가의 일반 통치권에 기하여 국민에게 명령, 강제하는 권력적 작용으로 소극적 목적에 한정된다. 따라서 다른 국가기관의 권력작용도 경찰의 개념에 포함된다.</p> <p>③ 산림경찰, 위생·영업경찰, 건축경찰, 철도경찰, 경제경찰 등이 이에 속한다.</p>
양자의 관계	<p>① 각국의 역사적 환경에 따라 형식적 의미의 경찰의 내용이 상이하므로 형식적 의미의 경찰과 실질적 의미의 경찰은 반드시 일치하는 것은 아니다.</p> <p>② 어느 하나의 개념이 다른 개념을 포괄하는 상위 개념은 아니다.</p> <p> a 순수한 형식적 의미의 경찰활동 : 정보·사법·보안(대공)·경찰서비스 등</p> <p> b 순수한 실질적 의미의 경찰활동 : 산림·위생·영업·건축·철도·경제경찰 등</p> <p> c 양자의 성격을 겸비한 경찰활동 : 생활안전(불심검문)·교통경찰, 경찰허가·하명·강제 등</p> <p>③ 일반적으로 (협의)행정경찰은 실질적 의미의 경찰에 해당하는 것이지 형식적 의미의 경찰에 속하는 것은 아니다. 따라서 일반행정기관에서 경찰기능을 담당한다는 것은 실질적 의미의 개념을 의미한다.</p>

보충 한국의 경찰개념의 형성


A	순수 형식	경찰 ○	비권력		사법경찰
B	양자 겸비	경찰 ○	권력	보안경찰	(광의) 행정경찰
C	순수 실질	경찰 ×	권력	협의 행정경찰	

II 다양한 기준에 따른 경찰개념의 분류

기준	유형	내용
3권분립 (=목적)	(광의) 행정경찰	① 공공질서 유지 및 범죄예방(협의의 행정경찰+보안경찰) ② 행정법의 일반원칙 및 경찰행정법규 적용 ③ 실질적 의미의 경찰 ④ 경찰지휘권자(경찰청장 등)의 지휘·감독 ⑤ 주로 현재 또는 장래의 상황에 대응하기 위하여 발동
	사법경찰	① 범죄의 수사활동 ② 형사법의 일반원칙 및 법규 적용 ③ 순수한 형식적 의미의 경찰 ④ 수사지휘권자(국가수사본부장)의 지휘·감독 ⑤ 주로 과거의 상황에 대하여 발동
		① 죄와형벌법(=경죄처벌법)에서 최초로 구분하여 규정한다. ② 대륙법계에서는 엄격히 구별하지만 영미법계에서는 구별하지 않는다. ③ 우리나라의 경우 영미법계의 영향을 받아 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않으며 보통경찰 기관이 양자를 담당한다.

기준	유형	내용	
업무의 독자성	보안경찰	① 다른 행정작용에 무관하게 독립하여 행해지는 경찰작용 ② 풍속경찰, 교통경찰, 경비경찰 등	
	(협의) 행정경찰	① 다른 행정작용에 부수적으로 행해지는 경찰작용 ② 산림·위생·영업·건축·철도·경제경찰 등	
권한과 책임	국가경찰	장점	① 통일적인 조직운영을 통한 명령체계의 일원화 유지 ② 경찰활동의 가동성과 효율성·능률성 확보 ③ 다른 행정기관과의 긴밀한 협조 및 조정 원활 ④ 전국적으로 균등한 경찰서비스 제공
		단점	① 정부정책의 수행에만 집중하여 본연의 임무에서 이탈 ② 관료화로 인하여 국민에 대한 봉사자로서의 역할 소홀 ③ 지역적 특수성, 창의성을 고려한 경찰활동의 어려움
	자치경찰 (=지방경찰)	장점	① 각 지역의 특수성에 부합하는 경찰활동이 가능 ② 인권보장과 민주성이 보장됨으로서 주민들의 지지 ③ 조직의 개편 및 운영의 개혁이 용이 ④ 비권력적 수단을 통해 국민의 생명과 신체·재산을 보호
		단점	① 전국적 또는 광역적 경찰활동의 곤란 ② 다른 경찰기관과의 협조 및 조정의 어려움 ③ 지방세력가의 개입으로 경찰부패가 초래될 가능성
경찰권 발동시점	예방경찰	① 사전에 위험·범죄발생을 방지하기 위한 권력적·비권력적 작용 ② 순찰활동, 경찰규제(총포·화약류 취급제한 등) , 정신착란자·주취자 보호조치 등	
	진압경찰	① 이미 발생한 위험의 제거 또는 범죄수사를 위한 권력적 작용 ② 범죄수사, 정신착란자 제지, 광견의 사살, 범죄제지·진압 등	
위해정도 및 담당기관	평시경찰	평시에 보통경찰기관이 행하는 경찰활동	
	비상경찰	국가비상사태 발생시 군대가 질서유지를 위해 수행하는 활동	
경찰활동의 질과 내용	질서경찰	① 강제력 행사를 통하여 법집행을 하는 경찰활동 ② 범죄수사, 즉시강제, 교통위반자에 대한 통고처분 등	
	봉사경찰	① 지도, 서비스 등과 같은 비권력적 수단을 통한 경찰활동 ② 방법지도·순찰, 청소년선도, 교통정보제공 등	
보호법의 (프랑스)	고등경찰	① 사회적으로 보다 우월한 가치를 지닌 법익을 보호하기 위한 경찰활동 ② 정치적 결사 및 집회 등을 감시·단속하는 정치경찰활동	
	보통경찰	① 일반사회의 안녕과 질서의 유지를 목적으로 하는 경찰활동 ② 교통의 안전, 풍속의 유지, 범죄의 예방·진압 등	

제2장 | 경찰의 기본적 임무 및 수단

제1절 경찰의 임무

I 경찰의 기본적 임무

경찰의 임무는 행정조직법상의 경찰기관을 전제로 한 것으로서 공공의 안녕과 질서유지가 경찰의 기본적·궁극적 임무라고 할 수 있다. 경찰의 임무에 관한 법률적 근거는 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제3조 및 「경찰관 직무집행법」 제2조이며, 구체적인 내용(=사물관할)은 아래와 같다.

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
2. 범죄의 예방·진압 및 수사
3. 범죄피해자 보호
4. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행
5. 공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성 및 배포
6. 교통의 단속과 위해의 방지
7. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력
8. 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지

보충 국가경찰사무와 자치경찰사무의 구분(경찰법 제4조)

1. 국가경찰사무 : 제3조에서 정한 경찰의 임무를 수행하기 위한 사무(자치경찰사무는 제외)
2. 자치경찰사무 : 제3조에서 정한 경찰의 임무 범위에서 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 다음 각 목의 사무

가. 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무	<ol style="list-style-type: none"> 1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 2) 주민참여 방법활동의 지원 및 지도 3) 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조지원 4) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정폭력·학교폭력·성폭력 등의 예방 5) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속. 다만, 지방자치단체 등 다른 행정청의 사무는 제외한다. 6) 그 밖에 지역주민의 생활안전에 관한 사무
-----------------------------------	--