CHAPTER 01

경찰의 기본개념

SECTION 1 법체계에 따른 경찰 개념의 변천과정

Ⅰ 법체계에 따른 경찰개념의 변천

	대륙법계	영미법계
경찰권의 기초	(일반)**통치권**	**자치권**
경찰의 개념	① **발동범위**와 성질 중심 발전 ② '경찰이란 **무엇인가**'	① 기능 또는 **역할** 중심 발전 ② '경찰은 **무엇을 하는가**'
시민에 대한 관점	① **통제**와 지시의 대상 ② 시민과 **대립**관계/반비례관계	① **보호**와 서비스의 대상 ② 시민과 **협력**관계/비례관계
경찰권의 발동범위	축소경향	확대경향
수사권 인정여부	① 행정경찰과 사법경찰을 구분 O ② 경찰의 수사권 불인정	① 행정경찰과 사법경찰을 구분 X ② 경찰의 수사권 인정
경찰의 임무	공공의 안녕과 질서유지	공공의 안녕과 질서유지/범죄수사

Ⅱ 대륙법계 국가에 있어서 경찰 개념의 변천

고대	① Politeia/Politia에서 유래, 행정개념으로부터 **미분화** ② 국가(polis)의 존립과 복지에 영향을 미치는 모든 일/**일체**의 **정치**(=**헌법**)
중세	① 프랑스 ㉠ 11C : **프레보**(Prévôt) - **법원**과 **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 **국가작용**의 의미' → '**공동체의 질서 있는 상태**'(la police) ② 독일 ㉠ 프랑스 계승 · 발전, 질서유지를 포함한 국가행정 전반 ㉡ 최초 경찰개념 : 뷔르츠부르크 주교령(1476), 뉘른베르크법(1492) ㉢ 독일 **제국경찰법**(1530) : **교회행정 권한**을 **제외**한 일체의 국가행정 ㉣ 경찰의 개념 - '공동체의 질서있는 상태' 또는 '공동체의 질서있는 상태를 창설하고 유지하기 위한 모든 활동' - 사법영역에서 규율되는 영역(계약법, 후견법, 부동산법, 상속법 등)도 포함 ㉤ '국민의 공공복리를 위해 강제력을 동원할 수 있는 통치자의 권한'으로 인정되어 절대적 국가권력의 기초를 제공

<table>
<tr><td>경찰국가
(17세기)</td><td>① 독일 베스트팔렌조약(1648) : 사법행정이 경찰로부터 독립 → 양적 축소
② 행정개념으로부터 분화, 양적 축소/질적 강화
㉠ 외교, 군사, 사법, 재정 분야를 제외한 내무행정 전반을 의미
㉡ 소극적인 질서유지뿐만 아니라 적극적인 공공복리의 증진을 위해서도 경찰권 발동 가능
→ 절대군주국가의 기초</td></tr>
<tr><td>법치국가
(18~19세기)</td><td>① 계몽주의 철학과 자연법적 자유주의 사상의 영향 → 경찰개념의 축소
② 적극적인 복리증진작용은 제외
: 경찰작용은 '소극적인 질서유지 · 위해방지 · 장해제거'에 국한
✓ 퓌터(Pütter)는 '경찰의 직무는 임박한 위험의 방지이다. 공공복리의 증진은 경찰의 본래 직무가 아니다.' → 확장된 경찰의 개념을 제한
③ 경찰개념의 법제화 및 관련 판례(소극 목적에 한정)
<table>
<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) : 소극적 업무+복지증진</td></tr>
<tr><td>죄와형벌법 /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>
<tr><td>크로이츠베르크 판결
(1882)</td><td>㉠ 일반수권조항에 근거한 경찰권 발동의 한계 : 소극적인 위험방지를 위한 경찰권 행사는 일반적인 수권조항으로 정당화될 수 있지만, 공공복리를 위한 적극적인 경찰권 행사는 개별규정이 마련되어야 정당화됨
㉡ 경찰권 축소 계기 : 적극적인 공공복리를 위해서도 발동하던 경찰의 권한을 소극적인 질서유지로 한정</td></tr>
<tr><td>지방자치법
(프랑스, 1884)</td><td>자치제 경찰은 공공의 질서 · 안전 및 위생을 확보함을 목적으로 한다(제97조).</td></tr>
<tr><td>프로이센 경찰행정법
(독일, 1931)</td><td>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</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>현대국가
(20세기~)</td><td>제2차 세계대전 이후 비경찰화 과정을 거치면서 공공의 안녕과 질서유지라고 하는 보안경찰임무에 국한
✓ 비경찰화
보안경찰 사무를 제외한 협의의 행정경찰 사무가 다른 행정기관으로 이관
우리나라 : 미군정 단행 예 위생사무 이관 등</td></tr>
</table>

| 정리 |

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

관련판결

블랑코 판결(1873)	공무원에 의한 손해발생 → 국가 배상책임 O, 관할 → 행정법원
맵 판결(1961)	별건 수사를 통해 수집된 증거는 배제한다는 원칙을 확립
에스코베도 판결(1964)	변호인과의 접견교통권을 침해하여 획득한 자백의 증거능력 부정
미란다 판결(1966)	① 변호인선임권, 접견교통권 및 진술거부권을 고지하지 않은 상태에서 이루어진 자백의 증거능력 부정 ② 자백의 임의성과 관계없이 취득과정에 위법이 있는 자백을 배제하게 계기 마련
따톱 판결(1960)	경찰권의 행사여부는 원칙적으로 재량이지만, 일정한 상황하에서는 **재량권**이 **영으로 수축**되고 이 경우 개인은 경찰당국에 대해 해당 조치를 취할 것을 청구할 수 있는 권리(=**무하자재량행사청구권**), 즉 국민에게 **경찰개입청구권**을 인정

| 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
㉡ **행정경찰**과 **사법경찰**의 **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 : **대민봉사적 역할** 강조(영국 경찰)

SECTION 2 경찰개념의 구분

Ⅰ 형식적 · 실질적 의미의 경찰

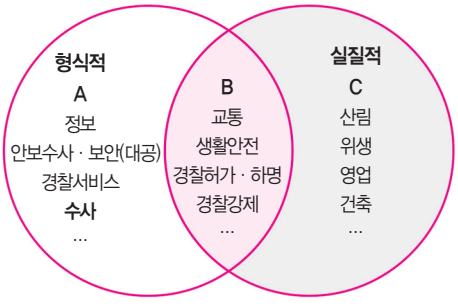
형식적 의미의 경찰	① **실정법**상 **보통경찰기관**에 부여되어 있는 임무를 달성하기 위해 행하는 모든 **권력적 · 비권력적** 경찰활동, **조직적 관점**에 따른 개념 ② 경찰작용의 범위는 국가별 또는 시대별 상황에 따라 **다르므로 상대적 · 유동적** 개념 ③ 경찰이 아닌 다른 행정기관은 형식적 의미의 경찰에 해당하는 활동을 할 수 없음
실질적 의미의 경찰	① 독일의 행정법학에서 정립된 **학문적 · 이론적 개념** ② **기능(작용)적** 관점, 경찰작용의 성질에 따른 개념 ③ 국가의 일반**통치권**에 기초하여 국민에게 명령 · 강제하는 **권력적 작용**으로 **소극적 목적**에 한정 ④ 다른 국가기관의 권력작용도 경찰의 개념에 포함

양자의 관계	① 형식적 의미의 경찰과 실질적 의미의 경찰은 반드시 일치하는 것은 아님 ② 어느 하나의 개념이 다른 개념을 포괄하는 상위 개념이 아님 ③ 일반적으로 (협의)행정경찰은 실질적 의미의 경찰에 해당 ④ 일반행정기관에서 경찰기능을 담당한다는 것은 실질적 의미의 개념을 의미

| 보충 | 공물경찰

㉠ 공물경찰이란 공적인 물건의 사용과 관련하여 발생하는 공공의 안녕과 질서에 대한 위해를 예방, 제거하기 위하여 행하는 행정작용을 말한다. 예 위해방지를 위한 도로통행의 금지 또는 제한 등
㉡ 명령, 강제를 수반하는 권력적 경찰작용으로 실질적 의미의 경찰에 해당한다.
㉢ 비권력적 작용인 공물관리와 구별된다.

| 보충 |



A	순수 형식	경찰 O	비권력적		사법경찰
B	양자 겸비	경찰 O	권력적	보안	광의 행정경찰
C	순수 실질	경찰 X	권력적	협의	

Ⅱ 다양한 기준에 따른 경찰개념의 분류

기준	유형	내용
3권분립 (=목적)	(광의) 행정경찰	① 공공질서 유지 및 범죄예방(**협의 행정경찰+보안경찰**) ② 행정법의 일반원칙 및 경찰행정법규 적용 ③ **실질적** 의미의 경찰 ④ 경찰지휘권자(경찰청장 등)의 지휘 · 감독 ⑤ 주로 **현재** 또는 **장래**의 상황에 대응하기 위하여 발동
	사법경찰	① 범죄의 수사활동 ② 형사법의 일반원칙 및 법규 적용 ③ **순수한 형식적** 의미의 경찰 ④ 법적 수사지휘권자(국가수사본부장)의 지휘 · 감독 ⑤ 주로 **과거**의 상황에 대하여 발동
	① 죄와형벌법(=경죄처벌법)에서 최초로 구분하여 규정함 ② 대륙법계에서는 엄격히 구별하지만 영미법계에서는 구별하지 않음 ③ 우리나라는 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않고 보통경찰기관이 담당	

기준	유형	내용	
업무의 독자성	보안경찰	① **다른 행정작용**에 **무관**하게 독립하여 행해지는 경찰작용 ② 풍속경찰, 교통경찰, 경비경찰 등	
	(협의) 행정경찰	① **다른 행정작용**에 **부수적**으로 행해지는 경찰작용 ② 산림 · 위생 · 영업 · 건축 · 철도 · 경제경찰 등	
권한과 책임	국가경찰	장점	① 통일적인 조직운영을 통한 명령체계의 일원화 유지 ② 경찰활동의 기동성과 효율성 · 능률성 확보 ③ 다른 행정기관과의 긴밀한 협조 및 조정 원활 ④ 전국적으로 균등한 경찰서비스 제공
		단점	① 정부정책의 수행에만 집중하여 본연의 임무에서 일탈 ② 관료화로 인하여 국민에 대한 봉사자로서의 역할 소홀 ③ 지역적 특수성, 창의성을 고려한 경찰활동의 어려움
	자치경찰	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	사전 : 순찰, 경찰규제(총포 · 화약류 취급제한 등), 정신착란자 · 주취자 보호조치 등	
	진압경찰	사후 : 범죄제지 · 진압, 범죄수사, 정신착란자 제지, 광견의 사살 등	
위해정도 및 담당기관	평시경찰	평시에 보통경찰기관이 행하는 경찰활동	
	비상경찰	국가비상사태 발생시 군대가 질서유지를 위해 수행하는 활동	
경찰활동의 질과 내용	질서경찰	강제력 행사(=권력적 수단)를 통하여 법집행을 하는 경찰활동	
	봉사경찰 (=보통경찰)	지도, 서비스 등과 같은 비권력적 수단을 통한 경찰활동	
보호법익 (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	

CHAPTER 02

경찰의 기본적 임무 및 수단

SECTION 1 경찰의 임무

Ⅰ 경찰의 기본적 임무(사물관할 : 경찰법 제3조, 경찰관 직무집행법 제2조)

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 위험의 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 활동**에 관한 사무	1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영 2) 주민참여 방범활동의 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
나. 지역 내 **교통활동**에 관한 사무	1) 교통법규 위반에 대한 지도 · 단속 2) 교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비의 심의 · 설치 · 관리 3) 교통안전에 대한 교육 및 홍보 4) 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도 5) 통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무 6) 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무
다. 지역 내 다중운집 행사 관련 **혼잡 교통** 및 **안전 관리**	

라. 다음의 어느 하나에 해당하는 **수사사무**	1) 학교폭력 등 소년범죄 2) 가정폭력, 아동학대 범죄 3) 교통사고 및 교통 관련 범죄 4) 「형법」 제245조에 따른 공연음란 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제12조에 따른 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입행위에 관한 범죄 5) 경범죄 및 기초질서 관련 범죄 6) 가출인 및 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 실종아동 등 관련 수색 및 범죄

✓ 가목-다목 자치경찰사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 : 대통령령으로 정하는 기준에 따라 **시 · 도조례**
라목 자치경찰사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 : **대통령령**

Ⅱ 경찰의 구체적 임무 범위

01. 공공의 안녕과 질서에 대한 위험의 방지

(1) 공공의 안녕

의의	① 객관적인 **법질서**, **국가**의 존립과 기능성, 그리고 **개인**의 (주관적인) 권리와 법익이 아무런 장해도 받고 있지 아니한 상태(=**불가침성**) ② 국가, 개인의 법익을 함께 보호하는 **이중적 개념** ③ 개인의 법익(생명, 신체, 재산 등)을 포괄하는 **상위개념**
객관적인 법질서의 불가침성	① 공공의 안녕의 **제1요소** ② 공법적 질서에 대한 위반 ㉠ 공법규범에 대한 위반은 일반적으로 공공의 안녕에 대한 위험 ㉡ **개인의 가벌성에 이르지 않은 경우**에도 경찰개입이 허용 O ③ 사법적 질서에 대한 위반 ㉠ 원칙 : 경찰개입이 허용 X ㉡ 예외(**보충성의 원칙**) : 경찰의 원조 없이는 법을 실현시키는 것이 무효화 되거나 사실상 어려워 질 경우 최소한도에서 경찰권의 발동이 허용됨 ④ 개인의 **경찰개입청구권**(=재량권의 0으로의 수축이론) 인정
국가의 존립과 기능성의 불가침성	① 국가의 존립에 대한 불가침 : 경찰은 **가벌성의 범위 내에 이르지 아니하여도** 국민의 자유나 권리를 침해하지 아니하는 범위 내에서 수사나 정보, 보안, 외사경찰활동 가능 ② 국가 및 국가기관의 기능성에 대한 불가침 : 경찰의 과도한 개입은 국민의 자유와 권리를 침해할 가능성이 있으므로, 경찰은 개입의 기준이 되는 위험의 범주를 확대 해석해서는 안 됨
개인의 주관적인 권리와 법익의 불가침성	① 경찰은 개인의 생명, 신체, 자유, 명예 등과 같은 법익뿐만 아니라 재산, **사유재산적 가치** 또는 **무형의 권리**도 보호 ② 경찰의 원조는 **잠정적 보호**에 국한/최종적 보호 - 법원

(2) 공공의 질서

의의	인간의 원만한 공동생활을 위한 불가결의 전제조건으로서 공공사회에서의 인간행위에 대한 **불문규범**의 총체
특성	① 시대에 따라 변화하는 **유동적 개념** ② 공공질서의 개념의 **사용 가능 영역**이 점차 **축소** ③ 사회규범에 의한 경찰력의 행사는 **엄격한 합헌성** 요구 ④ **합리적**으로 **재량**을 행사 요구

(3) 위험

의의	① **가까운 장래에** 공공의 안녕 또는 질서에 대한 **손해**가 **발생**할 **가능성**이 개개의 경우에 충분히 **존재**하는 상태 ✓ 손해 - 보호받는 개인이나 공동의 **법익**에 관한 **정상적인 상태**의 **객관적 감소** - **보호법익**에 대한 **현저한 침해행위**가 있어야 인정되지만 단순한 성가심이나 불편함 등은 대상이 아님 ② 경찰개입의 전제조건 : 구체적 · **추상적 위험** 존재 ㉠ 구체적 위험 : 가까운 장래에 손해 발생의 충분한 **가능성** 존재 ㉡ 추상적 위험 : 가까운 장래에 손해 발생의 충분한 **개연성** 존재 ㉢ 위험 판단 시점 : 경찰관 **행위시**(=**사전적 관점**) ③ **위험 이전** 단계에서 **사전배려차원**의 **개입**은 **허용 X**
위험인식	

	외관적 위험	오상(추정적) 위험
위험판단	과실(=주의의무 위반) X	과실(=주의의무 위반) O
경찰개입	적법	위법
경찰책임	민 · 형사상 책임 X	민 · 형사상 책임 O
국가책임	**손실보상**책임 발생가능 O	**손해배상**책임 발생가능 O
공통점	위험 O 판단/실제 위험 X	

✓ 위험혐의 : 경찰관이 위험이 발생할 것이라는 '**가능성**'은 인식하였지만 위험의 존재에 대한 **불확실성**(의문)이 존재하는 것/**위험조사차원 개입 정당**

02. 범죄수사 : 사법경찰작용으로서 수사경찰의 주된 임무이고, (순수한) 형식적 의미의 경찰개념

03. 치안서비스

① 현대 복지국가적 요청에 따라 비권력적 작용에 의한 적극적인 계몽, 지도, 봉사, 응원차원의 서비스의 제공 등 요구 예 교통 · 지리정보의 제공, 인명구조 등 각종 보호의 제공, 어린이 교통안전교육 등

② 경찰이 치안서비스를 하기 위하여 별도의 작용법적 수권규정이 필요한 것은 아님