

연구보고서 2007-01

# 국가 · 자치경찰간 협약에 관한 연구

《研究陣》

연구위원 : 최 종 술 (동의대학교 법·경찰행정학부 교수)



# 목 차

제1장 서론 .....	7
제1절 연구의 목적 및 필요성 .....	7
제2절 연구내용 및 범위 .....	12
제3절 연구의 추진과정 및 방법 .....	14
1. 연구의 추진과정 .....	14
2. 연구의 방법 .....	17
제2장 자치경찰 사무의 성질 .....	19
제1절 사무구분에 관한 이론 .....	19
1. 이원론적 사무구분 .....	19
2. 일원론적 사무구분 .....	21
3. 사무 이원론과 일원론 차이 .....	23
제2절 우리나라 사무구분과 문제점 .....	24
1. 사무구분 연혁 .....	24
2. 사무배분의 원칙 .....	25
3. 지방자치법상 사무구분 .....	27
4. 사무구분의 문제점 .....	31
제3절 자치경찰사무의 내용과 성격 .....	32
1. 공동사무에 대한 이론적 고찰 .....	32
2. 자치경찰 사무의 내용과 성격 .....	44
제3장 협약의 성격에 대한 논의 .....	53
제1절 협약의 일반적 의미 .....	53
1. 행정법상 협약(협의) .....	54
2. 국제법상의 협약 .....	55
3. 노동법상의 협약 .....	56

제2절	협약의 성격에 대한 검토	57
1.	공법상의 계약	58
2.	권한의 위임(위탁포함)	70
3.	행정학상의 □□사무이양□□	9... 7
제3절	협약의 법적 성격	82
1.	협약의 개념	82
2.	협약의 유용성	83
3.	협약의 법적 근거	84
4.	협약의 성립 요건	85
5.	협약의 종류	87
6.	협약의 특성	89
제4장	자치경찰법(안)상□□협약제도□□의 성격분석	3... 9
제1절	협약의 주체: 체결당사자	93
제2절	협약의 종류(형태)	93
1.	우리나라의 협약 형태	93
2.	자치경찰법(안)상의 협약 형태	94
제3절	협약의 내용	95
1.	자치경찰법(안)의 규정	95
2.	협약사항	96
제4절	협약의 효력	97
1.	공동사무 배분의 성격	97
2.	법적 효력	98
제5절	우리나라 행정상의 협약과 분류	99
1.	중앙정부와 지방자치단체간의 협약	99
2.	중앙정부와 공공기관간 협약	102
3.	중앙정부와 민간단체간 협약	103
4.	지방자치단체간의 협약	105
5.	지방자치단체와 공공기관간의 협약	107

6. 지방자치단체와 민간기관간의 협약 .....	111
7. 공공기관간의 협약 .....	120
<b>제5장 국내·외 자치경찰협약의 사례와 효력 .....</b>	<b>122</b>
제1절 제주특별자치도 자치경찰 사례 .....	122
1. 제주자치경찰의 운영 .....	122
2. 자치경찰과 국가경찰과의 업무협약 .....	134
3. 국가경찰과의 관계 .....	141
4. 종합적 평가 .....	143
제2절 자치경찰 시범실시 계획(안) .....	143
1. 시범실시 개요 .....	144
2. 시범실시 자치단체 선정 .....	144
3. 추진일정 .....	145
제3절 스페인의 자치경찰협약 사례 .....	146
1. 스페인 경찰제도 개요 .....	146
2. 내무부 - 마드리드시 2002년 경찰업무 협력협약 .....	151
3. 마드리드 중앙정부대표 - 마드리드시 2005년 협력협약 .....	159
제4절 프랑스 니스시의 자치경찰협약 사례 .....	167
1. 니스시 자치경찰 개요 .....	167
2. 니스시 안전활동협약(Contrat Operationnel de Securite) .....	170
<b>제6장 결론 : 정책적 제언 .....</b>	<b>177</b>
제1절 협약제도 도입의 전제조건 : 공동사무 개념의 도입 .....	177
제2절 협약제도의 법적 근거 마련 방안 .....	182
1. 협약에 관한 법률, 시행령, 시행규칙 등의 제정 .....	182
2. 기존의 법률개정을 통한 협약 규정 추가 .....	187
제3절 결어 .....	192

## 참고문헌

## 표 차례

<표 1-1> 자치경찰제의 주요내용	9
<표 1-2> 연구의 내용	12
<표 1-3> 협약의 법적 성격	13
<표 1-4> 협약연구 관련 법규의 목록	15
<표 1-5> 협약관련 주요이슈	17
<표 2-1> 사무이원론과 일원론의 차이	24
<표 2-2> 국가사무와 지방사무의 배분원칙과 기준	26
<표 2-3> 사무유형별 비교	30
<표 2-4> 공동수행사무의 유형별·소관부처별 분류	37
<표 2-5> 일본의 사무구분	39
<표 2-6> 산림보존에 관한 공관사무	42
<표 2-7> 특별 사법경찰사무의 직무범위	47
<표 2-8> 특별 사법경찰사무의 직무범위	48
<표 3-1> 협약의 의미	53
<표 3-2> 협약 의미의 구분	57
<표 4-1> 협약의 종류	94
<표 5-1> 제주자치경찰의 정원	125
<표 5-2> 자치경찰 시범실시 선정 자치단체 현황	144
<표 5-3> 추진일정	146
<표 5-4> 스페인 경찰조직법	148

## 그림 차례

<그림 1-1> 연구추진 흐름도	16
<그림 2-1> 공동사무의 배분 절차	51
<그림 5-1> 자치경찰단의 조직구조	125
<그림 5-2> 제주시 자치경찰대의 조직구조	126
<그림 5-3> 서귀포시 자치경찰대의 조직구조	126
<그림 5-4> 스페인의 경찰조직도	150
<그림 5-5> 니스시 자치경찰 조직도	168

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 목적 및 필요성

국립경찰이 창설된 이후, 지금까지 한국의 경찰제도는 국가경찰체제를 유지해 오고 있다. 그러나 시대적 상황의 변화에 따라 1990년 이후부터 제도개혁을 통한 자치경찰제의 도입을 모색해 왔다.

지난 □□국민의 정부□□출범이후, 자치경찰제 도입은 대통령의 공약사항이라 하여 곧 실현될 듯하였다. 그러나 자치경찰의 재정부담 등을 둘러싼 지방자치단체의 반발을 초래하였고, 정부와 정치권 그리고 경찰내부의 추진의지가 약화됨으로서 『경찰법개정안』은 국회에 상정조차 못한 채, 2000년 4·13 총선 이후로 연기되어 흐지부지 되고 말았다.

□□참여정부□□가 출범한 이후, 자치경찰제 도입이 지방분권의 주요과제로 채택되면서 또 다시 논의가 본격화되기 시작했다. 즉 대선 공약과제이자 『지방분권특별법』에 국가의 의무사항으로 규정하여 자치경찰제의 실시를 지방분권의 핵심과제로서 추진하였다. 이에 자치경찰제 도입에 관한 논의는 급속도로 진전되어 『정부혁신지방분권위원회(자치경찰특별위원회)』에서 이른바 □□주민생활 중심의 자치경찰제□□도입방안을 발표하여, 정부는 이를 최종·확정하였고, 당·정협의를 거쳐 정부의 『자치경찰법(안)』이 마련되었다. 이에 행정자치부(자치경찰제실무추진단)에서는 2005년 8월 4일 시·군·구 주민생활중심의 □□자치경찰법(안)□□을 입법, 예고하였고, 2005년 10월 25일에 열린 국무회의에서 시·군·구에 자치경찰을 도입하는 『자치경찰법』제정안을 심의·의결하였다.<sup>1)</sup>

이에 국회에 법안이 제출되어, 법안이 통과되면 6개월간의 준비기간을 거쳐 2006년 하반기에 전국 17개 기초자치단체에서 시범, 실시하고, 2007년 하반기에는 모든 기초자치단체에 전면적으로 실시한다는 일정이 제시되었으나,<sup>2)</sup> 2006년 11월 현재, 국회에 제

1) 최중술, 자치경찰제 관련법(안)의 비교연구, 사회과학연구 제22집 1호, 2006, p. 122. 참조.

2) □□세계일보 2005년 10월 26일자□□보도를 인용하면,□□자치경찰제 실무추진단의 관계자는 "올 12월내 자치경찰법이 국회를 통과하면 관련 법규에 근거해 내년 상반기 중에 자치경찰시행 조례를 제정한

출된 자치경찰법(안)은 정부가 제출한 □□자치경찰법(안)□□과 의원발의 □□자치경찰법(안)□□<sup>3)</sup>이 동시에 상임위원회(행정자치위원회)에 회부되어 있는 상태로 머무르고 있다.

정부의 자치경찰제(안)은 국가경찰과 자치경찰의 이원적 체제를 골격으로 하고 있는 바, 그 주요내용은 다음과 같다.<sup>4)</sup>

후, 지자체별로 적게는 수십명에서 1백여 명 안팎의 자치경찰제를 시범 실시하게 될 계획” 이라고 밝혔다□□

- 3) 자치경찰법안(유기준 의원 대표발의), 의안번호 3625, 발의 연월일: 2005. 12. 14, 발의 자 : 유기준·박재완·박세환·유승민·김기현·고조홍·김정권·신상진·이주호·윤건영·임해규·신국환 의원(12인); 이 법안의 주요골자를 살펴보면 다음과 같다.
  1. 특별시·광역시·도에 특별시·광역시·도 경찰위원회를 둠(안 제5조).
  2. 시·도에 시·도 경찰본부를 두고, 시·군·구에 자치경찰대를 두며, 자치경찰대 소속하에 파출소 또는 치안센터를 두고 그 설치기준은 치안수요·교통·지리 등 관할구역의 특성을 고려하여 시·도조례로 정하도록 함(안 제13조).
  3. 시·도 경찰본부는 법령에 다른 규정이 없는 한 당해 시·도의 관할구역 안에서 광역적 사무의 조정·응원 및 지원을 수행하고, 자치경찰대는 당해 시·군·구의 관할구역 안에서 지역적 민생치안을 담당하도록 함(안 제14조).
  4. 자치경찰의 설치·운영에 필요한 예산은 시·도 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 수립하며, 자치경찰대의 예산은 시·군·구청장이 수립하고, 국가는 자치경찰에 필요한 경비를 지원하도록 함(안 제23조).
  5. 시·도 경찰본부장은 시·도 경찰위원회의 제청으로 시·도지사가 임면하고, 자치경찰대장은 시·군·자치구의회의 동의를 받아 시·군·구청장이 임면하며, 시·도 경찰본부소속 경찰공무원은 시·도 경찰본부장의 제청으로 시·도지사가 임명하도록 하고, 시·도지사가 필요하다고 인정하는 경우에는 시·도 경찰본부장과 자치경찰대장을 개방형직위로 지정하여 운영할 수 있도록 함(안 제27조).
- 4) 양영철, 주민생활중심의 자치경찰제, 정부혁신지방분권위원회, 2004

## &lt;표 1-1&gt; 자치경찰제의 주요내용

## □ 기본 방향

- 시·군·자치구에 자치경찰기구 창설
  - 지역교통, 생활안전 등 주민생활 중심의 치안행정 담당
  - 단체장이 인사권을 행사하는 특정직 지방공무원 신분
- ⇨ 자치단체에 도입선택권 부여
- 국가·자치경찰 이원적 운영
  - ‘광역치안 수요에의 효율적 대응’이라는 현행 국가경찰체제의 장점 유지
  - 자치단체와 국가경찰 상호간 업무협조를 위해 시·도 치안행정위원회 및 시·군·자치구지역치안협의회 설치
- 소요재원은 제도 정착 시까지 지방교부세, 국고보조금, 범칙금 등으로 확보하여 국가에서일정부분 지원

## □ 사무 및 권한

- 자치경찰의 사무
  - 생활안전, 지역교통, 지역경비 등 주민생활과 밀접한 사무는 자치경찰이 우선 처리하되, 국가경찰은 보완적 역할
    - ※ 교통안전시설 관련 사무에 대해서는 지속 검토 필요
  - 국가·자치경찰 간 명확한 사무처리 방안 강구, 책임성 확보를 요하는 사무는 국가경찰이 수행
  - 수사, 정보, 외사, 보안 등 고도의 전문적 기술 및 전국적 통일
  - 현재 기초자치단체에서 보유하고 있는 특별사법경찰 사무 등 수행

## 자치경찰의 사무범위(안)

- 현 국가경찰 사무 중 주민생활과 밀접한 분야
  - 방범순찰, 사회적 약자 보호, 기초질서사범 단속 등 생활안전 분야
  - 교통소통 관리, 교통법규위반 지도단속 등 지역교통 분야
  - 공공시설 경비, 집회시위 주변 교통정리 등 지역경비 분야
- 현재 기초자치단체에서 보유하고 있는 특별사법경찰사무 수행 등
  - 보건·위생, 교통, 환경, 경제 등 특별사법경찰 사무(20여종)

## ○ 자치경찰의 권한

- 직무범위 및 관할구역 내에서 불심검문, 범죄예방 및 제지, 장비사용 등 「경찰관직무집행법」에 의한 직무 수행
- 법 집행력 확보를 위하여 현재 자치단체가 보유한 특별사법경찰관리사무 범위 외에 한하여 사법경찰권 부여

▶ 기존 특별사법경찰권한과의 관계 등에 대해서는 추가 검토

## □ 자치경찰기구 운영

- 조직 규모는 자치단체별 인구 규모, 지역특성 등을 고려하여 결정
- 구체적 인력규모는 자치단체의 인구, 면적 등 치안수요와 지역특성 등을 고려하여 인력 산정
- 처음 출범 시 소요인력의 50%는 국가경찰에서 채용하고 나머지 50%는 신규채용으로 확보
- 기초질서 단속 등에 종사하는 청원경찰, 공익근무요원을 자치경찰부서로 재배치·활용하는 방안 검토

## □ 소요예산확보

- 소요경비는 자치단체가 부담(원칙). 다만, 제도 정착 시까지 국가에서 지원
- 사무배분에 따라 당연히 이관되는 관련 예산 외에 자치단체 부담분에 대해서도 일정부분 지원
- 소요 재원은 지방교부세, 국고보조금, 범칙금 등으로 확보하되, 추후 관계부처 협의를 거쳐 확정

□□자치경찰법(안)□□의 주요내용을 살펴보면, 시·군 및 자치구에 자치경찰대를 창설(안 제4조 및 제5조)하고, 자치경찰은 주민생활과 밀접한 생활안전·지역교통·지역경비 사무 및 자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무를 수행하도록 한다. 그리고 자치경찰의 사무 및 수행방법 규정(안 제6조)을 보면, 국가경찰과의 역할분담 및 사무수행방법은 대

통령령이 정하는 시간적·장소적 기준에 따르되, 구체적인 사항은 시·군·구청장과 경찰서장이 □□협약□□으로 정하도록 하고 있다.

즉, 자치경찰을 국가경찰과 이원적으로 운영하되, 권한과 책임을 합리적으로 배분하고 선의의 경쟁과 상호협력을 유도함으로써 치안사각지대를 해소하고, 국가 전체적인 치안 역량을 강화하도록 하였다. 또한 자치단체의 자율성을 보장하고 제도의 수용가능성을 높이기 위해 지방의회의 조례로 도입 여부를 결정할 수 있도록 선택적 실시를 명시한 것이다. 그리고 특별사법경찰사무를 제외한 지역생활안전·교통·경비업무는 국가경찰과 공동으로 하되, 구체적 업무를 □□협약□□으로 정해 지역실정에 맞게 합리적으로 운영할 수 있도록 한 것이다.

앞으로 자치경찰법(안)이 확정, 공포되면, 국가·자치경찰 간 명확한 사무처리 방안을 강구하여 책임성을 확보해야 할 것이고, 자치경찰 조직규모와 인력규모 또한 자치단체별 인구규모, 면적 등 치안수요와 지역특성 등을 고려하여 조직규모 및 인력규모를 결정, 산정해야 한다. 뿐만 아니라, 국가경찰과의 역할분담 및 사무수행방법은 대통령령이 정하는 시간적·장소적 기준에 따르되, 구체적인 사항은 시·군·구청장과 경찰서장이 □□협약□□으로 정하도록 하고 있다.

자치경찰은 지역경비, 지역교통, 생활안전업무, 그리고 특별사법경찰사무를 수행하게 된다. 이러한 업무에 대한 역할 분담을 어떻게 할 것인가, 그리고 사무수행방법에 대해서 국가경찰과 자치경찰 간 어떻게 조정할 것인가에 대한 방안이 결정되어야 한다. 이처럼 정부의 자치경찰제(안)은 국가경찰과 자치경찰간의 사무배분을 어떻게 할 것인가가 중요한 과제의 하나가 되고 있다.

따라서 자치경찰법이 제정 공포되어 자치경찰제를 실시하는 경우, 다음과 같은 해결해야 할 중요한 과제들이 남아 있다.

첫째는 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무수행방법을 어떻게 결정할 것인가.

둘째는 자치경찰의 조직규모와 인력규모를 어떻게 결정할 것인가.

셋째는 국가경찰과 자치경찰간의 협약을 어떻게 체결할 것인가.

자치경찰법(안)이 국회를 통과하여 공포되더라도 여전히 국가경찰과 자치경찰의 적절한 역할분담 및 사무수행방법을 결정해서 협약을 체결해야 하는 과정이 남아 있다.

이러한 맥락에서 국가경찰과 공동으로 수행하는 자치경찰 사무에 대한 합리적·구체적

인 분담근거를 마련하고, 국가·자치경찰 간 원활한 업무수행의 준거들을 제공해야 한다. 그래서 공동수행에 따른 갈등과 분쟁을 최소화하고, 신속하고 효율적인 해결방안을 모색할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이에 대해서 자치경찰법(안)은 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무 수행방법으로 □□협약제도□□를 규정하고 있다.

즉, 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무 수행방법을 결정하는 방식으로 협약제도를 제시하고 있는 것이다. 따라서 자치경찰법(안)에 규정된 협약을 어떻게 결정, 체결할 것인가에 대한 방안을 모색해야 한다.

본 연구는 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무수행방법으로 규정된 협약에 대해서 논의하고자 한다. 궁극적으로 국가경찰과 자치단체간의 협약을 통하여 역할분담과 사무수행 방법의 효율성<sup>5)</sup>을 높이고, 이를 통해서 역할분담 및 사무수행방법에 대한 적정성<sup>6)</sup>이 충족되어야 할 것이다.

## 제2절 연구내용 및 범위

본 연구에서 연구의 내용은 다음과 같다.

### <표 1-2> 연구의 내용

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 자치경찰사무의 성질</li> <li>② 협약의 성질</li> <li>③ 국내외 협약의 사례와 효력</li> <li>④ 정책적 제언</li> </ul> |
|--|

5) 효율성은 투입에 대한 산출의 비율로서 측정되는 능률성(efficiency)과 목표의 달성도를 나타내는 효과성(effectiveness)이 결합된 개념으로서 능률성과 효과성을 합한 개념이다. 즉, 능률적이면서 효과적인 것이 효율성을 가지는 것이다. 효율성을 측정하는 척도로서 주요 치안지수와 주민만족도 등을 들 수 있다.

6) 실제로 효율성을 가진 체제는□□적정하다□□할 것이다. 적정성(appropriateness)은 최적의 상태를 유지하고 있다는 의미로서, 가장 효율성을 가지는 최적의 상태를 나타내는 정도이다.

먼저, 자치경찰 사무의 성질을 어떻게 볼 것인가에 대한 검토이다. 자치경찰법(안)에서 규정하고 있는 자치경찰사무는 국가사무와 자치사무의 성격을 함께 지닌 특수한 사무이다. 이와 같은 자치경찰의 사무를 어떻게 규정해야 할 것인가를 논의해 본다. 지방자치법에서 규정하고 있는 사무구분을 검토해 보고, 자치경찰사무는 어떻게 규정될 수 있는가를 논의해 본다. 또한 기존의 법령, 즉, 경찰법, 경찰관직무집행법 등에서 규정하고 있는 경찰사무와 정부의 자치경찰법(안)에서 규정하고 있는 경찰사무의 내용을 비교, 분석한다. 국가경찰사무와 자치경찰 사무 간의 공통성과 차이점을 검토해 보고, 자치경찰사무의 성격을 규정해 본다.

둘째, 협약의 성격을 어떻게 볼 것인가에 대한 검토이다. 협약이라는 용어는 행정법 뿐 만 아니라, 국제법, 노동법 등 학문분야별로 다양한 의미로 사용되고 있다. 협약의 성격을 행정법에 있어서 □□공법상의 계약□□이라는 관점에서 논의해 보고, 이를 근거로 하여 협약의 법적 성격을 논의해 본다. 협약의 개념, 유용성, 법적근거, 성립요건, 종류, 실체법적·절차법적 특색 등을 검토해 본다.

또한 자치경찰법(안)에서 규정하고 있는 □□협약제도□□는 국가경찰사무와 자치경찰사무를 분담하는 방법으로서 우리나라에서 최초로 시도되는 제도이다. 협약의 법적 성질에 근거해서 협약의 주체(당사자), 법적 근거, 협약의 형태, 협약의 내용, 협약의 효력을 중심으로 협약의 법적 성격을 분석해 본다.

그리고 실제로 우리나라 행정상의 협약 사례들을 간략히 검토해 본다. 우리나라에서 체결된 협약의 사례를 협약의 주체에 따라 종류별로 분류하여 분석해 본다. 협약의 주체는 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 민간단체이며, 이들 간의 협약체결 사례를 분석해 본다.

### <표 1-3> 협약의 법적 성격

- ① 협약의 개념
- ② 협약의 유용성
- ③ 협약의 성립요건
- ④ 협약의 법적근거
- ⑤ 협약의 종류
- ⑥ 협약의 실체법적·절차법적 특성

셋째, 국내·외협약의 사례와 효력을 논의해 본다.

국내사례로서, 제주특별자치도의 자치경찰협약을 살펴본다. 그러나 제주특별자치도 자치경찰의 경우, 2006년 11월 현재, 자치경찰제는 시행되었다. 초기단계로서 구체적 협약은 체결이 되지 않은 상태로 있지만, 제주특별자치도 자치경찰의 협약 관련 사항을 법규를 중심으로 살펴본다.

외국의 자치경찰사례로서 프랑스와 스페인의 자치경찰협약을 검토해 본다. 스페인의 경우는 마드리드시 자치경찰의 협약을, 프랑스의 경우는 니스시의 자치경찰협약을 분석, 평가해 본다. 외국의 자치경찰제도 사례로서 스페인과 프랑스의 자치경찰협약을 검토해 보는 것은 정부의 자치경찰제(안)이 유럽대륙형 경찰제도에 근거하고 있기 때문이며, 유럽대륙형 경찰제도의 대표적인 유형이 스페인과 프랑스로 볼 수 있기 때문이다.

넷째, 정책적 제언이다. □□협약제도□□를 활성화하기 위한 정책적 제언은 앞서 검토한 내용을 중심으로 개선방안에 대해서 제시한다. 즉, □□협약제도□□를 도입하기 위한 전제조건을 제시하고, 법적 근거의 마련에 대해서 제안해 본다.

## 제3절 연구의 추진과정 및 방법

### 1. 연구의 추진과정

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구의 추진방법은 먼저, 앞서 언급한 내용, 즉, ① 자치경찰사무의 성질 ② 협약의 성질 ③ 국·내외 협약의 사례와 효력과 관련되는 연구 현황을 조사한다. 기존의 연구결과 조사는 직·간접적 연구를 총망라하여 조사한다.

둘째, 협약제도를 연구하는데 필요한 관련 법규를 조사한다. 이것은 현재에 시행되고 있는 법규 뿐 만 아니라, 제안된 법률(안) 등 관련 법규에 대한 검토가 필요하다. 협약에 대한 연구에 필요한 관련법규의 목록은 다음과 같다.

**<표 1-4> 협약연구 관련 법규의 목록**

1. 자치경찰법(안)
2. 지방자치법
3. 경찰법
4. 경찰관직무집행법
5. 지방재정법
6. 행정권한의위임위탁에 관한 규정
7. 중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법률
8. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
9. 프랑스 자치경찰법
10. 프랑스 지방자치법
11. 프랑스 꼬뮌법
12. 스페인 경찰조직법
13. 마드리드주 자치경찰조정법
14. 마드리드주 자치경찰조직에 관한 규정
15. 이외 다수의 조례 등

셋째, 수집된 조사 자료의 내용분석 및 비교설명이다. 연구주제 관련 수집 조사된 자료의 내용을 다양한 방법으로 분석하고, 연구목적에 달성할 수 있는 내용을 발견하는 것이다.

넷째, 협약과 관련된 국내·외의 사례를 수집, 정리하는 것이다. 우리나라의 경우, 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 민간단체 상호간에 체결된 행정협약의 사례를 수집한다. 또한 제주특별자치도의 자치경찰 실시 사례와 현재 진행이 중단된 상태로 있는 자치경찰제 시범 실시 사례에 대해서도 관련 자료를 수집, 조사한다.

외국의 협약 사례를 조사하여 수집 정리해 본다. 먼저, 스페인 자치경찰제도를 개략적으로 살펴보고, 마드리드시의 자치경찰협약을 조사해 본다. 또 프랑스의 자치경찰 제도를 개략적으로 살펴보고, 니스시의 자치경찰협약에 대해서 조사해 본다.

다섯째, 국내·외 사례에 대한 분석 및 평가이다. 제주특별자치도 자치경찰의 사례와 스페인 프랑스의 자치경찰 사례를 중심으로 분석 평가해 본다. 분석평가는 협약의 주체, 법적근거, 협약사항, 효력 등을 중심으로 한다.

여섯째, 이상과 같은 연구추진 과정을 통하여 얻어진 논의결과를 기초로 하여 협약제

도를 활성화하기 위한 방안을 검토해 본다. 먼저, 협약제도를 시행하기 위한 전제조건을 논의해 본다. 또한 협약제도의 법적 근거를 마련하기 위한 방안을 제안해 본다. 법적 근거의 마련은 협약 관련 법률을 새롭게 제정하거나, 기존의 관련 법안을 개정하는 방안으로 검토해 본다.

<그림 1-1> 연구추진 흐름도



본 연구에서 제시된 국가경찰과 자치경찰간의 □□협약제도□□를 활성화하기 위한 방안은 지방 자치경찰제의 도입 시 국가경찰과 자치경찰의 사무배분을 결정하는데 있어서 중요한 자료가 될 것으로 생각된다. 특히, 정부의 자치경찰제(안)을 추진하는데 있어서 사무배분의 문제는 매우 중요한 이슈가 되고 있다. 따라서 지방자치단체와 국가경찰간 업무영역의 합리적 배분을 위한 이론적·현실적 근거로서 활용될 수 있다. 협약제도 관련 주요이슈를 보면 다음과 같다.

**<표 1-5> 협약관련 주요이슈**

- 자치경찰사무의 성질 규정
- 협약의 성질

또한 협약에 관한 기초적인 자료의 수집과 분석은 향후 한국의 □□협약제도□□ 분야의 연구에 활용될 수 있다. 협약에 대한 외국사례에 대한 조사는 관련 외국의 문헌에 기초하여 제시되었지만 제한적임을 밝혀둔다.

## 2. 연구의 방법

본 연구의 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌연구이다. 사무배분 및 협약과 관련되는 이론서, 논문, 각종 보고서 등을 조사하여 활용한다. 특히, 협약의 개념을 보다 명확하게 하기 위하여 행정법은 물론, 협약의 용어를 사용하고 있는 국제법, 노동법, 법률학, 행정학 등 문헌을 총망라하여 검토하고, 이론적 기초를 확립하는데 활용한다.

둘째, 문서, 회의자료, 브리핑자료, 동영상, 인터넷 등 시각적 자료의 활용이다. 먼저 문서자료는 경찰기관이나 지방자치단체에서 보관하고 있거나, 인터넷 등을 통하여 공개한 문서자료를 활용한다. 회의자료는 경찰업무에 관한 기관내부의 회의자료, 내부보고자료 등을 분석, 검토하여 활용한다. 한편, 브리핑자료는 기관에서 공식적으로 언론에 배포한 브리핑 자료를 말한다. 이 자료는 기관의 공식적 입장을 이해하는데 참고가 된다. 동영상 자료도 언론 등을 통하여 보도된 내용이나 기관에서 홍보용으로 만들어 인터넷 상에 올려놓은 자료이다. 인터넷 자료는 각 기관의 공식홈페이지 올려놓은 자치경찰 관련 자료나 문헌들이다.

셋째, 질적 연구이다. 질적 연구방법론<sup>7)</sup>은 본 연구에서 중요한 연구의 방법이 된다. 먼저, 얻어진 질적 자료를 활용하여 설득력 있는 설명이나 주장을 어떻게 구축하고 제시

7) Jennifer Mason, Qualitative Researching, London : Sage Publication, 1996.

할 것인가를 결정한다. 수집된 질적 자료들을 가지고 수행하는 작업은 공통적이고 일반적인 자료의 정리와 종합에서부터 일반화의 여부를 가늠하는 작업에 이르기 까지 다양한 형태의 작업을 진행한다. 특히, 자료의 분류, 설명의 구축을 포함하는 모든 분석 작업의 수행은 전략적이고 일관성을 유지한다.

질적 자료를 분석하는 방법은 수행된 내용을 종합적으로 정리하고, 연구결과를 분석, 설명하는 것이다. 분석과 설명논리로서 비교설명(Comparative explanations), 전개설명(Developmental explanations), 묘사설명(Descriptive explanations), 예측설명(Predictive explanations), 이론적 설명(Theoretical explanations) 등이 있으나, 본 연구에서는 비교설명, 이론적 설명의 방법을 주로 사용한다.

네째, 질적 연구로서 내용분석(Content) 또한 중요한 연구의 방법이 된다. 내용분석은 말 그대로 관련 논문, 문서나 시각자료의 내용을 분석하는 것이다. 연구주제와 관련되는 회의자료, 보도자료, 기록물 등의 문서나 시각자료를 다양한 방법으로 분석한다. 관련 문서를 분석함으로써 연구목적에 달성할 수 있는 내용을 발견할 수 있다.

내용분석의 장점은 연구자가 연구 조사하는 것이 알려지지 않은 채 연구할 수 있는데, 분석하는 내용은 연구자의 존재에 전혀 영향을 받지 않는다. 직접 관찰이나 다른 방법을 통해 수집하기 어렵거나 불가능한 정보들을 저자나 출판자에게 알려지지 않은 채 교과서나 기타 이용 가능한 통신자료의 분석을 통해 구할 수 있으며, 복제연구가 비교적 용이하다. 따라서 협약관련 다양한 자료의 수집을 어느 누구에게도 방해 받지 않고 수집할 수 있는 장점이 있다.

다섯째, 사례연구(case study)이다. 사례연구는 단일의 사례(Single case)와 다수의 사례(multiple case)로 나누어진다. 본 연구는 우리나라 행정상의 협약, 외국의 자치경찰협약 사례를 분석, 평가한다. 사례에 대한 분석단위는 협약의 성격이 중심이 된다. 즉, 협약의 주체, 협약내용(사항), 협약의 효력 등이 된다.

## 제2장 자치경찰 사무의 성질

### 제1절 사무구분에 관한 이론

지방사무체계는 지방자치단체의 사무를 자치사무와 국가사무(위임)로 구분하는 지방 사무에 관한 이원론과 지방자치단체가 처리하는 모든 사무를 자치사무로 보는 일원론이 있다.

#### 1. 이원론적 사무구분

이원론은 19세기 입헌군주제 시대에 군주의 간섭으로부터 지방자치영역의 자율성을 방어하기 위해 지방자치단체가 처리하는 업무를 구분하는 것으로부터 비롯되었다. 그리하여 국가간섭이 허용되는 국가사무(위임사무 포함)와 허용되지 않는 자치사무로 구분하였다.

이원론은 국가와 지방자치단체간의 본질적인 이질성을 전제로 하는 자유주의적 이원론의 산물이다. 자치행정에 있어 시민은 治者인 동시에 피치자이지만, 국가행정에서의 시민은 자신의 의사와 무관하게 국가의 결정에 일방적으로 복종하여야 하는 신민으로서 피치자의 지위를 가질 뿐이다. 따라서, 국가는 전체와 관련된 모든 사무를 수행하고, 지방자치단체는 지역공동체에 뿌리를 둔 사무를 수행한다.

이러한 맥락에서 지방자치단체의 사무는 자치행정사무와 국가사무로 구분되는데, 자치행정사무는 지방자치단체의 고유한 작용영역을 구성하고, 국가사무는 위임된 작용영역의 사무로서 법률의 위임을 통해 지방자치단체가 수행한다.

##### 1) 자치사무(고유사무)

국가의 지시를 받음이 없이 자기 책임하에 수행하는 지방자치단체의 업무를 의미한다.

국가의 합법성에 대한 통제를 받을 뿐 합목적성의 감독은 받지 아니한다. 법령에 의해 그 처리의 의무가 있는지의 여부에 따라 임의적 자치사무와 필요적 자치사무로 구분하며, 임의적 자치사무는 업무 처리 여부는 물론 업무처리 방식 등도 재량이나, 필요적 자치사무는 처리의무가 이미 법률에 확정되어 있으므로 자치단체의 자기책임성은 사무처리 방식에 한정된다. 결국 이것은 위임사무에 대비하여 독일 등 유럽국가에서 역사적으로 형성되어온 것으로 지방자치단체의 자치권을 국가에 대항하여 확보하려는 연원을 갖고 있다.<sup>8)</sup>

또한 고유사무는 서울특별시 · 광역시 · 도 · 시 · 군 · 구 등의 지방자치단체(地方自治團體)가 그 존립목적의 달성을 위하여 행하는 사무로서 위임사무(委任事務)에 대립하는 개념이다.

지방자치단체는 지방에서의 공공복리(公共福利) 증진을 존립목적으로 하고 있으며, 그 목적달성을 위해서 행하여지는 상하수도 · 교통 · 오물처리 등 각종 사업의 경영 또는 병원 · 학교 · 시장 등 시설의 관리에 관한 사무가 고유사무의 본체를 이룬다. 그 밖에도 그 본래의 목적을 위하여 필요한 자체의 조직에 관한 사무 및 재무(財務)에 관한 사무 등을 포함하여 고유사무라 한다.

## 2) 위임사무

법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 국가사무로서 지방자치단체가 국가의 상급 행정청의 지시에 따라 수행하며 국가의 감독은 합법성 여부에 그치지 않고 합목적성 여부까지 미친다. 위임사무 처리를 위한 조직과 인사에 대하여는 자기 책임하에 수행하며, 지방의회의 의결권이 통상 배제된다

당초 지방자치단체에 위임된 사무와 지방자치단체의 기관에 위임된 사무 모두를 위임사무로 부르는데 異論이 없었으나, 최근 단체위임사무와 자치사무의 구별 실익이 없다는 견해가 많아 기관위임사무로 이해되는 경향도 있다.<sup>9)</sup>

8) 이기우, 지방자치단체의 사무체계에 대한 비판적 검토 - 독일의 지방사무체계를 중심으로 -, 지방행정연구, 한국지방행정연구원, 2005, p. 9. 참조

9) 지방지원본부(분권지원팀), 국가·지방자치단체간 사무(권한) 구분 체계에 관한 이론, 행정자치부 지방지원본부, 2005. 참조

### 3) 기관위임사무(기관차용)

지방자치단체에 의한 국가사무의 집행은 나중에 지방자치단체 자체에 의한 국가사무의 수행과 지방자치단체의 기관에게 직접 사무를 수행하게 하는 경우로 구분된다. 우리나라는 전자를 단체위임사무, 후자를 기관위임사무로 구분이 보편화되어 있다<sup>10)</sup>.

위임사무를 수행하는 지방자치단체의 기관은 간접적인 국가기관으로 지위를 갖는데 비해, 기관차용은 직접적인 국가기관의 지위에 선다. 위임사무를 수행하는 지방자치단체의 기관과는 달리 기관차용의 경우에 지방자치단체의 기관은 국가의 이름으로 활동하며, 배상책임은 국가에 귀속되고, 국가의 예산을 지출한다는 차이가 있다.

지방자치단체의 장이 위임사무를 처리하는 경우에 지방자치단체의 기관의 지위를 가지며, 기관차용의 경우에는 국가의 기관으로서 이중적인 지위를 갖는다는 것이 이론적으로 불가능한 것은 아니나, 사무의 성격, 국가의 감독범위, 사무처리방식 등 실질적인 차이는 없다는 주장도 있다.<sup>11)</sup>

## 2. 일원론적 사무구분

사무체계에 관한 일원론은, 국가사무는 국가가 직접 그의 기관을 통해 수행하는 사무를, 자치사무는 지방자치단체가 수행하는 모든 사무를 의미하므로 국가위임사무와 자치사무의 구별을 부인하는 관점이다. 자치행정사무는 하나의 영역만 있다는 논리에서 출발하므로 자치사무와 위임사무의 사항적 구분이 없다.

20C중반이후 민주국가가 헌법적으로 보장됨으로써 국가도 역시 민주적 정당성을 획득하게 되면서, 국가행정과 자치행정은 참여의 측면에서 질적 차이가 부정되고, 국민이라는 공통된 민주적 근원을 갖고 있으며, 주민복리라는 동일한 사무처리의 목적을 갖고 있다.

따라서, 오늘날 지방자치의 의미는 더 이상 국가 영역으로부터 고립된 사회의 자유영역의 확보에 있는 것이 아니라, 국가의 업무를 분권적으로 처리하는데 있다

이러한 맥락에서 법률상 달리 정함이 없는 한 지방자치단체의 구역에서 모든 공적 사무를 당해 지방자치단체가 자기의 책임으로 수행하는 것이므로 지방자치단체는 특별한 지방

10) 이기우, 전계논문, p. 11

11) 상계논문, pp. 25~26; 이기우, 지방자치이론, 서울:학현사, 1996, p. 184, 참조.

자치단체의 사무의 주체일 뿐만 아니라 모든 국가적인 사무도 지방기관으로서 처리한다.

일원론적 사무체계에서는, 사무체계를 임의적 사무와 필요적(의무적) 사무로 구분하는 견해도 있다.<sup>12)</sup> 그러나 지방자치단체의 자치사무를 자기책임성의 정도에 따라 임의적인 사무, 필요적 사무, 지시에 따른 필요적 사무(지시사무)로 구분해 보면 다음과 같다.<sup>13)</sup> 물론 같은 유형의 사무에 있어서도 법률의 규정에 따라 자기 책임성의 정도는 매우 상이할 수 있다.

### 1) 임의적 사무

자치사무 중에서 그 사무의 처리가 지방자치단체의 의사에 맡겨져 있는 사무를 임의적 사무라 한다. 입법자가 자치단체의 자치사무에 대한 수행여부와 수행의 방법 및 태양에 대해서 아무런 제한을 두지 아니하는 경우에 지방자치단체는 자신의 정치적인 재량에 따라 그 사무를 수행할 수 있다. 이 경우에 지방자치단체의 자기책임성은 가장 강하게 보장된다고 볼 수 있다. 임의적 사무에 대하여 국가는 합법성의 통제만 할 수 있으며, 그 재정적인 부담은 지방자치단체에 귀속된다.

### 2) 필요적 사무

자치사무 중에서 법령에 의해 그 사무의 처리가 의무로 되어 있는 사무이다. 법률에서 지방자치단체의 특정사무의 수행의무를 부여하고 있는 경우에 지방자치단체의 자기책임성은 그 사무의 수행여부와 관련하여 제한된다. 사무를 어떻게 수행할 것인지에 대해서는 지방자치단체가 자유롭게 선택할 수 있는 사무이다. 그러나 통상 지방자치단체의 수행의무를 규정하고 있는 법률은 그 사무를 어떻게 수행할 것인지에 대해서도 규정하고 있는 것이 보통이다.

실례로서 교육법에 의한 각종 학교의 설치 및 운영, 소방법에 의한 화재예방 및 소방사무, 전염병예방법에 의한 전염병 및 기타 질병의 예방과 방역사무 등이 해당된다.<sup>14)</sup>

12) 홍정선, 행정법원론(상), 서울:박영사, 2003. 참조.

13) 이기우, 전계논문, pp. 14~16.

14) 지방지원본부(분권지원팀), 전계자료, p. 5.

### 3) 지시에 의한 필요적 사무(지시사무)

지방자치단체의 수행의무를 부여한 사무 중에서 국가의 지시권을 규정한 경우에 이를 지시사무라고 한다. 이 경우 지방자치단체의 자기책임성은 현저히 제한된다. 물론 국가의 지시권은 사무의 성질로부터 무제한적으로 인정되는 것이 아니라 법률의 규정에 의하여 인정된다.

지시에 의한 필요적 사무의 법적 성질에 대하여, 사무 이원주의하에서 위임사무와 본질적으로 동일하다는 견해와 자치사무로 보는 견해, 절충적인 견해가 대립하고 있다.<sup>15)</sup>

### 3. 사무 이원론과 일원론 차이

사무이원론과 사무일원론의 차이를 구분해 보면 다음의 <표 2-1>과 같다.<sup>16)</sup>

15) 이기우, 전계논문, pp. 15~16. 참조.

16) 지방지원본부, 전계자료, p. 7. 참조.

&lt;표 2-1&gt; 사무이원론과 일원론의 차이

구분	이원론	일원론
① 국가 개입	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치사무는 합법성 감독 가능하나 위임사무는 무제한 개입 허용</li> <li>· 자치사무의 합목적성 감독 불가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모든 사무의 합목적성 감독도 가능하나, 법률이 규정한 범위 내 인정</li> <li>· 이원론 입장에서의 위임사무에 대한 개입 감소</li> </ul>
② 지방의회 관여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치사무에 대한 관여만 인정, 위임사무에 대한 관여는 법률의 별도 규정이 필요</li> <li>· 지방의회 대표성은 지역적인 사무인 자치사무에 한정되기 때문임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모든 사무에 관여가 허용되며, 관여를 배제하고자 하면 법률의 별도 규정이 필요</li> <li>· 자치단체 처리사무는 모두 자치사무로 이해되기 때문임</li> </ul>
③ 경비 부담	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치사무는 자치단체가, 위임사무는 국가가 경비 부담 의무</li> <li>· 종국적인 귀속주체가 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임의적 자치사무는 자치 단체, 필요적 자치사무는 법률 규정에 의해 부담</li> <li>· 업무수행 결정자에 의해 부담</li> </ul>
④ 국가에 대한 소송	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치사무는 소송 대상, 위임사무는 불인정</li> <li>· 국가와 자치단체는 자치사무의 경우는 외부적 관계, 위임 사무는 내부적 관계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모든 사무에 대한 취소 소송이 가능</li> <li>· 국가와 자치단체는 모든 사무의 처리에 있어서 외부적 관계에 있기 때문임</li> </ul>
⑤ 감독 관청	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치사무는 행정자치부, 위임사무는 주무부장관</li> <li>· 자치사무도 별도규정이 있으면 주무부장관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 별도 규정이 없는 한 행정자치부장관</li> <li>· 지시사무의 경우는 법률의 규정에 의해 주무부장관</li> </ul>

## 제2절 우리나라 사무구분과 문제점

### 1. 사무구분 연혁

1994년 이전은 지방자치단체의 사무를 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분하였는 바, 행정법학적인 사무성질별 구분이 전통적 이론에 근거하였다.<sup>17)</sup>

17) 김보현·김용래, 지방행정의 이론과 실제, 서울: 법문사, 1967, pp. 68~75.

1994년 총무처는 지방사무(단체위임사무+자치사무)와 기관위임사무로 구분하여 단체 위임사무를 자치사무와 동일하게 취급하였다.<sup>18)</sup>

1997년 한국지방행정연구원은 사무전수조사를 실시하면서 자치사무, 위임사무, 공동사무로 구분함으로써 공동사무의 개념을 처음으로 도입하였고,<sup>19)</sup> 2002년 한국행정연구원·한국지방행정연구원의 사무전수 조사시에도 자치사무, 위임사무, 공동사무로 구분하였다.<sup>20)</sup>

현재는 강학상으로 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분하고, 실무적으로는 자치사무(단체위임사무 포함), 기관위임사무, 공동사무로 구분하는 것이 일반적이다.

## 2. 사무배분의 원칙

우리나라의 경우, 헌법상 사무배분에 관한 명시적 규정이 없는 상황에서, 사무배분의 원칙은 지방자치법 제10조와 제11조에서 언급하는 정도이다. 따라서 국가와 지방자치단체간 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간의 분권적 사무배분을 위한 대원칙과 철학의 부재는 지방자치의 본질적인 부분을 훼손할 소지가 있다.

사무배분에 있어서 지방자치법 제10조 1항에는 광역자치단체의 사무로서 광역적 사무, 동일기준사무, 통일적 사무, 연락조정사무, 독자처리 부적당사무, 대규모시설 설치관리사무 등 6개 유형을 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제11조는 국가의 존립에 필요한 사무, 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 전국적 규모의 사무, 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무를 규정하고 있다.

예컨대, 지방자치법 제10조와 제11조의 전제하에서 사무배분의 기본원칙을 끌어낸다면, <표 2-2 >에서와 같이 요약할 수 있다.

18) 총무처, 국가·지방사무총람, 1994

19) 한국지방행정연구원, 행정계층간사무처리실태총람-법령상의 사무를 중심으로, 서울특별시편, 1997, pp. 21~24.

20) 한국행정연구원·한국지방행정연구원, 법령상 사무전수조사를 통한 지방이양대상사무 발굴연구, 2002, pp. 45~51.

<표 2-2> 국가사무와 지방사무의 배분원칙과 기준<sup>21)</sup>

구 분	사무배분의 원칙과 기준
국가사무	① 국가존립성 ② 전국통일성 ③ 전국가성
지방사무	국가존립성, 전국통일성, 전국가성을 제외한 모든 사무

위의 <표 2-2>에서 보는 것처럼, 국가존립성, 전국통일성 그리고 전국가성이라는 원칙에 해당하지 않는 모든 사무는 지방사무화해야 한다는 틀을 적용하고 있다. 그러나 이러한 배분원칙과 기준은 모호한 점이 많다.

즉, 국가존립성과 관련되는 사무, 예컨대 외교, 국방, 사법 등의 사무들을 반드시 국가기관이 처리해야 할 필연적인 이유가 존재하지 않을 뿐만 아니라, 전국가적, 전국적인 통일성이란 기준을 사무배분의 원칙으로 일반화하기에는 무리가 있을 수도 있다.

그러나 모든 사무를 지방사무로 전제하고 난 후에 국가사무의 3원칙에 해당하는 사무를 선별하여, 국가사무화한다면, 보충성 및 소관할권의 논리와 유사해질 것이다. 따라서 이것은 사무수행에 있어서 분권화의 개념이 중심이 된다는 것을 의미한다.

이에 대해서 독일의 경우와 지방분권화에 따른 사무배분을 비교해 보면 다음과 같다.

먼저는 독일은 사무배분의 기본원칙으로서 ①보충성의 원칙(기본법 제24조) ②소관할권의 원칙(기본법 제28조 2항) ③ 자기책임성의 원칙(기본법 제28조 2항)이 있다.

우리나라의 경우는 ① 주민의 편의 및 복리증진(지방자치법 제8조 1항) ② 상급지방자치단체의 우선원칙(지방자치법 제8조 3항) ③ 국가존립성, 전국통일성, 전국가성을 제외한 모든 사무(지방자치법 제10조 제1호)이다.

따라서 향후 합리적 사무배분을 위한 원칙과 기준을 재정립하기 위해서는 다음과 같은 방향을 제시할 수 있다.

첫째, 지역주민의 편의와 복리증진의 원칙이다. 이것은 사무가 기초단위에서 수행되어야 한다는 보충성의 원칙과 지역사무에 대한 권한과 책임이 강조되는 소관할성의 원칙에

21) 한국행정학회, 중앙-지방간 사무재배분 원칙의 정립과 지방이양대상 권한 및 사무발굴을 위한 연구, 연구용역최종보고서, 한국행정학회, 2002, p.124.

근거해야 한다.

둘째, 행정사무의 통일성과 경제성의 원칙이다. 사무의 범위가 기초자치단체의 수준을 넘어서고, 규모의 경제를 가져올 수 있는 사무인 경우에는 그 관할권을 상급자치단체가 행사하는 것이 바람직하다는 것이다.

셋째, 조직 및 직무상 사무중복의 검토가 선행되어야 한다. 사무배분을 명확히 하기 위해서는 먼저, 배타적인 국가사무를 한정적으로 열거하되, 이에 속하지 아니하는 사무는 지방자치단체의 자치사무로 구분하는 방식이 필요하고,<sup>22)</sup> 보충성의 원칙에 의거하여 국가사무가 기초자치단체에 의해서 수행되는 것이 광역자치단체에 의해 수행되는 것보다 효과적이고 합리적이라면, 개별법령이나 협약 등을 통하여 위임되는 것이 필요할 것이다. 이것은 광역과 기초자치단체간 업무의 중복을 방지하여 행정책임을 명확히 할 것이며, 기초자치단체의 자율성을 확보하여 지역현안문제를 기초자치단체가 종합적으로 처리할 수 있도록 할 것이다.<sup>23)</sup>

### 3. 지방자치법상 사무구분

지방자치법 제9조 제1항은 ‘지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다’라고 규정하고, 동조 제2항은 ‘그 관할구역의 자치사무’와 ‘법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무’를 일괄하여 ‘지방자치단체의 사무’로 지칭하면서 그 사무의 종류를 예시하고 있다.

따라서, 지방자치단체의 사무는 ‘그 관할구역의 자치사무’인 고유사무와 ‘법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무’인 위임사무로 구성되는 □□사무 이원론□□입장을 취하고 있다.<sup>24)</sup>

22) 한국행정학회, 전게서, 2002, p. 118.

23) 정창화·한부영, 지방분권화의 이론과 원칙탐색, 지방행정연구 제19권 제2호, 한국지방행정연구원, pp. 58~59.

24) ‘법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무’의 해석에 대해서, 기관위임사무는 원래 국가사무로 그 위임사무를 처리하는 범위내에서는 그 사무를 위임하고 있는 국가 등의 지위에 서게 되므로 지방자치단체의 사무로 볼 수 없을 뿐만 아니라, 기관위임사무의 근거조항이라 할 수 있는 지방자치법 제93조 및 제94조에서 구분하여 달리 규정하고 있는 점 등에 비추어 단체위임사무만을 의미하고 해석되기도 한다(상계자료, p. 8) 반면, ‘법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무’를 위임사무 전반 즉, 단체위임사무와 기관위임사무를 지칭하는 의미로 해석하기도 한다(박영도, 자치입

## 1) 자치사무

자치사무란 지방자치단체의 존립목적인 사무를 지칭하는 것으로서 지방자치단체가 자기의 책임과 자기의 경비로 주민의 복리를 위하여 처리하여야 할 공공 사무를 말한다.

우리 헌법 제117조는 지방자치단체는 ‘주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며’라고 하여 포괄적으로 자치사무의 범위를 정하고 있다. 지방자치법 제9조 제1항과, 동조 제2항은 ‘제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음과 같다, 다만 법률에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다’고 규정하고 있다. 위 제1항의 규정에 의한 ‘지방자치단체의 사무’란 자치사무를 의미한다고 볼 수 있다.

## 2) 단체위임사무

법률은 지방자치단체에 대하여 일정한 국가사무나 광역지방자치단체의 사무의 수행을 위임한다. 이러한 위임에 의한 사무를 기관위임사무와 구별하여 단체위임사무라 한다.<sup>25)</sup> 그러나 단체위임사무의 개념이 너무 포괄적이고 기관위임사무나 자치사무와의 논리적 구분이 명확하지 않다는 점 때문에 단체위임사무의 구분 실익이 없다는 지적도 있다.

지방자치법상 ‘법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무(제9조)’, ‘지방자치단체가 위임받아 처리하는 사무(제156조제1항)□□,□□시·군·자치구가 위임받아 처리하는 사무(제156조제2항)로 표현되고 있으나, 실제 자치사무와의 구별이 용이하지 않고, 단체위임사무의 예가 많지 않다.<sup>26)</sup>

강학상, 단체위임사무를 예시해 보면 다음과 같은 것을 들 수 있다.

- ① 국가가 직할하천의 점용료·사용료의 징수를 시도에 위임(하천법 제33조)
- ② 道の 도세 징수업무의 시·군 위임(지방세법 제53조)
- ③ 시·군이 다른 시·군에 의무교육학력아동 일부에 대한 교육사무 위탁(초·중등교육법 제12조)

법의 이론과 실제, 한국법제연구원, 1989, pp. 34~36.)

25) 이주희, 지방자치법 해설과 사례 서울: 기문당, 2003; ‘법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무’란 국가가 법령으로 자치사무로 규정하는 것을 의미하므로 단체위임 사무로 구분하는 것에 동의하지 않는 견해도 있다

26) 최창호, 지방행정학, 서울:삼영사, 2001.

단체위임사무는 그 사무처리면에서 고유사무와의 사이에 차이가 없다. 즉, 원칙적으로 지방의회의 의결을 거쳐 지방자치단체장이 집행한다.

### 3) 기관위임사무

국가 사무가 지방자치단체의 기관에 위임되는 것을 말한다. 이 경우 지방자치단체는 국가 행정조직의 한 부분으로 간주되며 따라서 국가관청의 감독하에 놓일 뿐이다. 기관 위임사무에 대하여 지방의회가 관여하지 못한다. 현행법상 기관위임사무는 각종 법령에 의하여 광범위하게 위임되고 있다. 현행 자치법상 ‘지방자치단체의 장이 위임받아 처리하는 국가사무(제156조 제1항)’, ‘시·군·자치구의 장이 위임받아 처리하는 사무(제156조 제2항)’로 표현하고 있다.

지방에 시행하는 국가행정사무는 원칙적으로 지방자치단체장에게 위임하여 행하며(지방자치법 93조), 국가행정기관은 소관사무의 일부를 지방자치단체장에게 위임할 수 있게 하였다(정부조직법 5조 1항). 따라서 지방자치단체의 장은 호적·경찰·국세징수 기타 광범위한 국가행정사무를 위임받아 처리하는 일선 국가기관이다.

위임받은 기관은 그 한도 안에서 위임한 국가(또는 다른 공공단체)의 기관인 지위에 있게 되고 위임자의 전면적인 지휘·감독을 받게 되지만, 단체위임사무에 대한 감독은 다만 위법부당에 대한 교정적 감독(취소·정지)에 그치는 점에 차이가 있다.

### 4) 사무유형별 비교(요약)

사무유형별 비교를 요약해 보면 <표 2-3>와 같다.<sup>27)</sup>

27) 지방지원본부(분권지원팀), 전계자료, p. 12를 재정리.

<표 2-3> 사무유형별 비교

구 분	자 치 사 무	단체위임사무	기관위임사무
법적 근거	지방자치법 제9조제1항 단·제2항·제94조	지방자치법 제9조제1항 후단·제2항·제94조 (법령에 의하여 지방자치 단체에 속하는 사무)	지방자치법 제93조·제94조·제95조 정부조직법 제6조제1항 (법령에 의하여 지방자치 단체의 장에게 위임된 사무)
사무 성질	○ 지방자치단체가 자기 책임과 부담 하에 주민의 공복리를 위하여 처리하고 지방자치단체의 존립목적을 위한 사무	○ 법령의 개별적 규정에 의하여 국가 또는 지방자치 단체로부터 다른 지방자치 단체에게 위임된 사무 ○ 직접적으로 당해 지방적 이해관계가 있을 뿐 아니라 전국적 이해관계가 있는 사무	○ 법령 등에 의하여 국가 또는 상급 지방자치단체로부터 지방자치단체의 기관에게 사무 처리를 위임하는 사무 ○ 국가적 이해관계가 현저한 국가사무
경비 부담	법령에 명문의 규정이 없거나 있더라도 보조할 수 있다. 지방                      국가 자체                      +                      장려적 재원                      보조금	사업비의 일부를 국가가 부담하는 사무(지방재정법 제18조 제1항) 지방                      국가 자체                      +                      장려적 재원                      보조금	전액 국비보조로서 교부금의 성격을 가진 사무 지방                      국 가 부담금
국가의 감독	소극적 감독	소극적 감독 및 제한된 범위 내의 적극적 감독 - 합목적성 감독 가능, 예방적 감독 배제	소극적 감독과 적극적 감독 - 소극적 감독 : 교정(취소·정지) 감독 및 합법성 감독 - 적극적 감독 : 예방적 감독 및 합목적성 감독(위법·부당사항)
지방의회 관여	허용	허용 <sup>28)</sup>	사무수행에 필요한 경비부담에 관한 사항 외에는 사무처리 관여불가

#### 4. 사무구분의 문제점

##### 1) 단체위임사무

먼저, 기관위임사무와의 관계에 있어, 역사적 뿌리가 같고 모두 국가사무지만 지방자치단체의 공무원이 관여하여 업무를 처리하는 점 등에서 공통점을 가지므로 반드시 양자의 구분이 필요한지에 대한 의문이 제기된다. 즉, 지방의회의 관여가 인정된다는 공통점과 입법자가 양자의 구분을 분명히 의식하고 있지도 않다는 점에서 구분에 의문이 제기되고 있다.<sup>29)</sup>

한편, 단체위임사무는 지방자치단체에 위임된 사무이기 때문에 지방자치단체의 의결기관인 지방의회가 관여할 수 있다는 주장을 제기하고 있으며,<sup>30)</sup> 행정실무에서도 단체위임사무는 지방의회의 관여를 인정하고 있다.<sup>31)</sup>

둘째, 자치사무와의 구분이 곤란하다. 본질적으로 단체위임사무는 국가가 지방자치단체에게 위임한 국가사무임에도 불구하고, 지방자치단체의 사무로 구분되어 사용되고 있다.<sup>32)</sup> 일부에서는 자치사무처럼 단체위임사무에 대한 지방의회의 관여를 인정하고 있다. 총무처가 발행한 중앙지방사무총람 총론<sup>33)</sup>에서는 단체위임사무를 별도로 구분하지 않고 자치사무에 포함시켜서 사무의 구분을 시도한 바 있다. 그러나 실무적으로는 자치사무와의 구별실익이 없다고 본다.

셋째, 근거규정에 모호성 있다. 근거규정에 있어, 지방자치법 제9조제1항의 ‘법령에 의해 지방자치단체에 속하는 사무’를 근거규정으로 들고 있으나, 일부는 동 조항은 제11조의 국가사무를 포함하고 있지 아니하므로 지방자치단체의 자치사무를 예시한 것으로 해석하고 있다. 실제 이 조항에서 위임에 관한 구절이 전혀 없기 때문에 문자 그대로 해석한다면 그 근거조항으로 보아야 할 것인지 불분명하다.<sup>34)</sup> 즉, 지방자치법 제9조1항에서

28) 단체위임사무의 지방의회 관여가 불가하다는 의견도 있음; 이기우, 전제논문, p.p. 22~25.

29) 이기우, 지방분권의 정착을 위한 책임성확보방안, 지방행정연구, 지방행정연구, Vol.17, No.1, 2003, pp. 23~43.

30) 홍준현, 『중앙사무 지방이양 추진사업의 개선방안』, 서울: 한국행정연구원, 1999 ; 최창호, 전계서, p. 272.

31) 총무처, 전계서, p. 13

32) 지방행정연구원, 전계서, 1996, pp. 3-4; 홍준현, 전계서, 1999; 최창호, 전계서, 2001, p. 272.

33) 총무처, 전계서, 1994, p. 13

34) 조정찬, 지방이양의 효율적 추진을 위한 입법과제, 지방행정, Vol.47, No.542, 2005, pp. 64~70.

‘지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다’라고 규정하면서, 동조 제2항에 ‘제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음과 같다’고 규정하여 자치사무와 단체위임사무를 구분하고 있지 않다

## 2) 기관위임사무로 인한 자율성 저하

기관위임사무의 경우, 단체장이 갖는 국가기관의 지위는 자치권을 가진 지방자치단체의 수반인 단체장의 성격과 일치하지 않으며, 지방자치단체 사무 중 이러한 사무의 비중이 높은 현실은 지방의 자율성을 크게 저하시키고 있다

## 3) 사무종류의 범주적 한계

기존의 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등이 현재 지방자치단체가 수행하고 있는 모든 사무를 포함하지 못한다. 국가사무에 대한 지방자치단체의 자발적 협력에 의해 수행되는 사무는 현재의 사무구분체계에서는 존재 하지 못하나, 실제 현실적으로는 이러한 사무는 상당수 존재한다. 예를 들면, 중소기업 구조개선사업 지원은 지방자치단체의 신청서에 의해 수행되는데 신청서를 제출한 지방자치단체만이 지원사무를 위임받아 수행하게 된다.

# 제3절 자치경찰사무의 내용과 성격

## 1. 공동사무에 대한 이론적 고찰

앞서 살펴본 것처럼, 우리 나라의 지방자치법 체계는 지방자치단체가 처리하는 사무의 종류를 자치사무(고유사무), 위임사무로 구분하고 후자를 다시 단체위임사무와 기관위임사무로 구분하고 있다. 이러한 사무분류체계에 따라 법률을 제정하고 해석하는 것이 일반적이다. 그런데 법규에 따라서는 “국가 또는 지방자치단체는 …사무를 처리한다”, “국가 및 지방자치단체는 …사무를 처리한다”, “○○장관 또는 시·도지사는 …사무를 처리한다”, “○○장관 및 지방자치단체는 …사무를 처리한다”고 규정하고 있는 경우가 있다. 그러나 현행 사무구분 관련 법체계에 의하면 이러한 경우도 그 처리하는 사무의 성질을 자

치사무와 단체위임사무, 기관위임사무 중의 하나로 분류하여야 할 것이다. 그런데 행정자치부에서 행정적으로 이러한 사무들을 묶어 공동사무라고 표현하고 있으며, 지방이양추진위원회에서도 공동사무를 사무유형의 하나로 인정하고 있다.

공동사무는 독일처럼 계층간의 유기적 협력관계 없이는 처리할 수 없는 성질의 사무를 의미하기도하고, 단순히 사무처리의 주체가 복수인 경우를 의미하기도 한다. 우리의 경우 후자의 의미로 사용하고 복지관련 사무가 많다고 할 수 있다.

그러면, 이러한 공동사무의 대두배경, 법적 성격, 운용실태와 문제점을 살펴본다.

### 1) 대두 배경

지방자치단체가 수행하는 사무는 그 분류기준 여하에 따라 여러 가지로 나눌 수 있으나, 가장 일반적인 분류방법은 지방자치법 제9조 제1항과 제93조 및 제94조의 법률상 규정에 따른 고유사무, 단체위임사무 및 기관위임사무의 성질별 분류이다.<sup>35)</sup>

이러한 사무의 구분방식에 대해 국가의 사무, 지방의 사무를 구분하는 것 자체가 의미를 잃고 있다. 오히려 국가와 지방의 공동사무라고 생각되어야 하는 것이 많다는 점이다.<sup>36)</sup> 오늘날 그 이해관계가 전적으로 국가나 지방자치단체에만 있는 사무, 즉 국가에만 전속되어 중앙정부가 그것을 배타적으로 직접 계획하고 집행하거나, 지방자치단체에만 전속되어 지방정부만이 그것을 배타적으로 계획하고 집행하는 사무는 그리 많지 않고, 그 이해관계가 국가와 지방자치단체 모두에게 있기 때문에 중앙정부와 지방정부가 상호 긴밀히 협력하여 처리하는 사무가 그 대종을 이루고 있다.<sup>37)</sup>

따라서 공동관리사무 도입의 불가피성이 존재한다.<sup>38)</sup> 즉, 도시계획, 토지이용, 지역개발, 공해방지, 환경보전, 사회복지, 재해관리와 같은 기능의 경우, 광역적 성격과 지방적 성격을 동시에 가지고 있으므로, 중앙정부, 시·도 또는 시·군·자치구 중 어느 계층의 행정주체가 단독으로 자기 완결적으로 처리할 수 있는 성질의 사무가 아니라 계층간의

35) 하미승, “중앙-지방간 기능배분업무의 효율화를 위한 전문가 지원체계(ESS) 사례연구”, 『한국행정학회보』, 26(3), 1992.

36) 안용식·강동식·원구환, 『지방행정론』, 서울: 대영문화사, 2000, p. 336.

37) Cullingworth, J.B. *Town and Country Planning in Britain*. London: George Allen & Unwin., 1982, pp. 29-32; 최창호, 전계서, p. 269.

38) 장태욱, “지방자치단체의 기능분담”, 『사상과 정책』, 겨울호, 1985; 김영수, 전계서, 1995.

유기적인 협력관계가 없이는 효과적으로 처리할 수 없는 성질의 사무가 존재하고 있다. 이러한 사무의 경우에는 기획과 결정뿐만 아니라 그 집행에 있어서도 행정계층간에 공동으로 권한을 행사하고 경비를 부담하는 것이 바람직하다.

따라서 하나의 사무를 하나의 자치단체에 배타적으로 귀속시켜야 한다는 배타적 책임성 또는 책임의 명확성을 강조하는 기능배분방식에 대한 재검토가 필요한 것이다. 이러한 배경에서 대두된 개념이 바로 공동관리사무 또는 기능분담<sup>39)</sup>(shared responsibility) 이라고 할 수 있다.

## 2) 법적 성격

행정실제상 국가와 지방자치단체가 여러 사무를 공동으로 수행하는 사무를 □□공동사무□□라고 한다. 이를 공관사무(共管事務)라 하기도 한다.<sup>40)</sup> 공동사무는 국가의 협력이 필요하거나 국가와 지방자치단체 양자가 공동으로 이해관계를 가지는 경우에 존재한다. 주로 도시개발, 농어촌개발 등 전국적인 국토개발 계획과 같은 공간계획, 그리고 지방자치단체에 대한 중앙정부의 재정 예산의 지원분야에서 나타난다. 그리고 개별법에서는 ‘국가 또는(및) 지방자치단체는 .....사무를 처리한다, ○○장관 또는(및) 시·도지사는 .....사무를 처리한다’라고 규정하는 형식으로 되어 있다.

현행 사무구분 관련 법체계에 의하면, 이러한 경우라도 자치사무·단체위임사무·기관위임사무중의 하나로 분류하여야 하나, 1997년이래 실무적으로 이를 공동사무라고 표현하고 있다.

오늘날 오히려 국가와 지방의 공동사무라고 생각되어야 하는 것이 많다는 점에서 대두된 견해라 할 수 있다. 국가나 지방자치단체에만 전속되어 배타적으로 계획하고 집행하는 사무보다는 그 이해 관계가 국가와 지방자치단체 모두에게 있기 때문에 상호 협력하여 처리하는 사무가 많아지고 있다.<sup>41)</sup>

더 나아가, 도시계획·지역개발·환경관리·사회복지·재해관리 등 어느 한 계층의 행정주체가 단독으로 자기 완결적으로 처리할 수 있는 성질의 사무가 아니므로, 공동사무

39) Byrne, Tony, Local Government in Britain. London: Penguin Books., 1994, pp. 80-82.

40) 김남진·김연태, 행정법Ⅱ, 서울:법문사, 2006, p. 108.

41) 안용식 외, 전계서, 참조.

도입의 불가피성이 있다.<sup>42)</sup>

### 3) 우리나라의 공동사무 운용 실태<sup>43)</sup>

공동사무가 우리나라의 현행법령에서 규정되어 있지 않은 사무의 유형임에도 불구하고 행정자치부는 1991년 □□지방이양합동심의회□□를 통해 중앙정부의 사무를 지방자치단체로 이양하는 작업을 시작한 이래 공동사무를 실무적으로 인정해왔다.

사무구분을 위한 코드를 보면 다음과 같다.<sup>44)</sup>

- 10: 국가에서 수행하는 사무,
- 20: 시·도 자치사무로 시·도에서 직접 수행하는 사무,
- 21: 국가로부터 위임받아 시·도에서 수행하는 사무,
- 30: 시·군·구 자치사무로 시·군·구에서 직접 수행하는 사무,
- 31: 국가로부터 직접 위임받아 시·군·구에서 수행하는 사무,
- 32: 시·도에 위임된 국가사무를 시·도로부터 재위임받아 시·군·구에서 수행하는 사무,
- 33: 시·도로부터 시·도의 자치사무를 위임받아 시·군·구에서 수행하는 사무,
- 41: 국가와 시·도의 공동수행사무,
- 42: 국가, 시·도, 시·군·구의 공동수행사무,
- 43: 국가와 시·군·구의 공동수행사무,
- 44: 시·도와 시·군·구의 공동수행사무

즉, 42: 국가, 시·도, 시·군·구의 공동수행사무, 43: 국가와 시·군·구의 공동수행사무, 44: 시·도와 시·군·구의 공동수행사무를 구분하고 있다.

42) 장태욱, 전계서; 김영수, 전계서, 참조

43) 홍준현 외, 행정개혁과 공공영역의 변화 : 공동사무의 법적 성격 및 운용실태에 관한 연구, 2002년도 하계학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 2002. 참조.

44) 한국지방행정연구원, 『'98중앙행정권한의 지방이양대상사무목록』, 서울: 한국지방행정연구원, 1998

## ① 공동사무의 실태조사

### 가) 「행정계층간 사무처리실태총람(1997)」(내무부)

이러한 구분 방식은 1997년 내무부가 발간한 「행정계층간 사무처리실태총람」에서도 그대로 사용되었으며, 조사 결과 서울특별시의 경우 전체 수행사무 중 공동수행사무가 7.2%, 서울 자치구의 경우 5.2%에 달하고, 전라북도의 경우 전체 수행사무 중 공동수행사무가 7.3%, 전북지역 시·군의 경우 4.6%에 달하였다. 특히, 이러한 공동수행사무는 주로 보건복지부관련 사무에 집중되어 있었다.

### 나) 「국가사무 전수조사(2002)」(지방이양추진위원회)

또한, 지방이양추진위원회가 실시한 국가사무 전수조사도 공동수행사무를 정부가 수행하고 있는 사무의 한 유형으로 인정하고 있다. 조사 결과 법령상 총 사무 41,603개 중 국가사무가 30,240개(72.7%), 지방사무가 11,363개(27.3%)로 나타났고, 이 중 지방사무 중에는 국가·지방 공동사무가 3,746개, 시도·시군구 공동사무가 3,095개였다.<sup>45)</sup>

### 다) 「이양결정된 공동수행사무(1991~1998)」(지방이양합동심의회)

이러한 사무구분 방식은 국가사무의 지방이양과 계층간 사무재배분 작업에서도 그대로 적용되고 있다. 지방이양합동심의회가 1991년부터 1998년까지 이양한 사무 중 공동사무의 형태로 이양한 사무는 모두 89개로 동기간 중 총 이양사무 1,861개의 4.8%였다.<sup>46)</sup> 이를 다시 공동사무의 유형별로 보면 국가-시·도사무가 18개, 국가-시·군·구사무가 10개, 국가-시도-시·군·구사무가 18개, 시·도-시·군·구사무가 43개였다. 또한, 공동사무 중에는 건설교통부 소관 사무가 28개로 가장 많았고, 보건복지부 소관 사무가 20개, 행정자치부 소관 사무가 16개의 순이었다.

45) 행정자치부 2002.6.1 보도자료

46) 1998년에 이양이 확정된 1,401건에는 중앙에서 지방으로 이양하는 사무뿐만 아니라 광역자치단체에서 기초자치단체로 이관하는 사무도 포함되어 있다.

〈표 2-4〉 지방이양합동심의회에서 이양결정된 공동수행사무의 유형별·소관부처별 분류

사무유형 소관부처	국가-시·도	국가- 시·군·구	국가-시·도- -시·군·구	시·도- 시·군·구	계
행정자치부	2		4	10	16
문화관광부	2			1	3
농림부				1	1
산업자원부		2	1	2	5
보건복지부	7		1	12	20
환경부	2				2
노동부		4			4
건설교통부	3	4	9	12	28
해양수산부	2		3	2	5
산림청				3	3
계	18	10	18	43	89

자료: 행정자치부(1999). 『지방이양대상사무목록』에서 재구성을 홍준현, 전계논문에서 재인용

#### 라) 『지방이양 또는 기초자치단체 이양 확정사무(1999)』(지방이양추진위원회)

이러한 사무이양의 방식은 1999년 지방이양추진위원회가 출범한 이후에도 계속되었다. 지방이양추진위원회는 1999년부터 2001년까지 493개의 사무를 지방이양 또는 기초자치단체로 이양하도록 확정하였는데, 이중 21개가 공동수행사무의 형태로 이양되었다. 구체적으로 국가사무에서 국가-시·도공동사무로 이양한 것이 8개, 국가사무에서 시·도-시·군·구공동사무로 이양한 것이 1개, 국가사무에서 국가-시·도-시·군·구공동사무로 이양한 것이 1개, 국가-시·도사무에서 국가-시·도-시·군·구공동사무로 이양한 것이 2개, 시·도사무에서 시도-시·군·구사무로 이양한 것이 7개, 시사무에서 시-구·군사무로 이양한 것이 1개였다

#### ② 공동사무의 형태

지방이양합동심의회와 지방이양추진위원회를 통해 중앙에서 지방으로 그리고 광역자치단체에서 기초자치단체로 이양된 사무 중 공동사무의 형태로 이양된 사무는 그 내용상 두 가지 유형으로 구분될 수 있다.

첫째, 동일기능의 동시 수행(concurrent provision)으로 지방자치단체의 각 계층이 동시에 동일한 기능을 수행한다. 이 경우 법조문의 형식도 “장관은 시·도지사에게 . . . 할 수 있고, 시·도지사는 시·군·구청장에게 . . . 할 수 있다”와 같은 병렬식의 형태를 취하고 있다.

둘째, 공유하지만 분리 수행(shared but divided provision)으로 원칙적으로 동일 기능을 지방자치단체의 각 계층이 함께 수행하지만, 그 기능내의 세부 기능은 자치단체 계층별로 각각 수행한다. 이 경우에는 법조문의 형식이 “장관, 시·도지사, 시·군·구청장은 . . . 할 수 있다”와 같은 포괄식의 형태를 주로 취하고 있다.

#### 4) 평 가

이러한 공동사무는 이를 제대로 구별하기가 어렵고, 재정분담의 노력 없이 국가의 지방에 대한 감독을 강화시키는 경향이 있으며, 중앙정부의 지방이양 회피수단으로 전략할 수 있다는 문제점이 지적되고 있다.<sup>47)</sup> 즉, 공동사무에 대한 국가의 재정지원이 미약하고, □□중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률□□제3조와 □□지방자치법□□ 제9조 제2항 각호에 예시된 사무는 지방자치단체에서 가능한 독자적으로 처리하도록 한 규정과도 배치되는 것이다

우리나라의 경우는 사무 처리주체를 복수로 규정한 경우를 지칭하는 경향이지만, 실제 사무수행이 양자간의 공동의 합의나 계획에 의하여 수행하기보다는 지방정부가 계획을 세워 중앙정부의 보조금을 받는 경우가 많으므로, 이는 결정과정이나 실행과정을 공동으로 한다고 볼 수 없으므로 공동사무라고 하는 것은 타당하지 아니하다는 것이다.<sup>48)</sup>

또한, 중복행정 또는 책임회피의 우려가 있고, 명확한 사무구분이 책임성과 효율성을

47) 홍준현외, 전제논문, 2002 pp. 4.

48) 홍준현, 전제서, 1999, pp. 53-54 ; 이러한 공동사무 형태로의 사무이양은 공동사무가 갖고 있는 장점에도 불구하고 실제 운용상에 있어서 다음과 같은 문제점을 지적되고 있다. 첫째는 지방공무원들이 공동사무를 제대로 구별하기가 어렵다는 것이다. 사실 지방이양의 실적이 저조한데는 중앙정부가 지방이양 대상사무를 발굴하는데 있어서 소극적이라는 데도 문제가 있지만, 지방자치단체가 지방이양 대상사무를 발굴하는데 있어서 무엇이 자치사무이고, 무엇이 위임사무인지를 구분하는데 어려움이 있다는 데도 문제가 있다는 것이다.

둘째는 공동사무가 자칫 재정분담의 노력은 없이 국가의 지방에 대한 그리고 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 감독을 강화시키는 경향이 있다는 것이다. 실제로 2001년도 서울시 국정감사 요구자료를 통한 사무분석에서도 국가-시·도공동사무로 판정된 184개의 사무 중 국가의 재정지원이 있는 사무는 67개에 불과하다는 것이다.

제고할 수 있으므로 입법론적 관점에서도 공동사무의 문제점이 지적되고 있다.<sup>49)</sup>

그러나 현재 공동사무로 분류되는 사무는 사무의 공동처리를 위하여 인정되는 것이 아니고, 사무의 중첩적인 귀속이 규정된 사무를 의미하는데 불과하다. 따라서, 국가와 지방자치단체에 각각 귀속되는 사무로서 중첩사무 또는 중복사무라 부르는 것이 적당하고, 공동사무는 상호관여와 협력이 예정된 사무만을 의미한다는 의견도 있다.<sup>50)</sup>

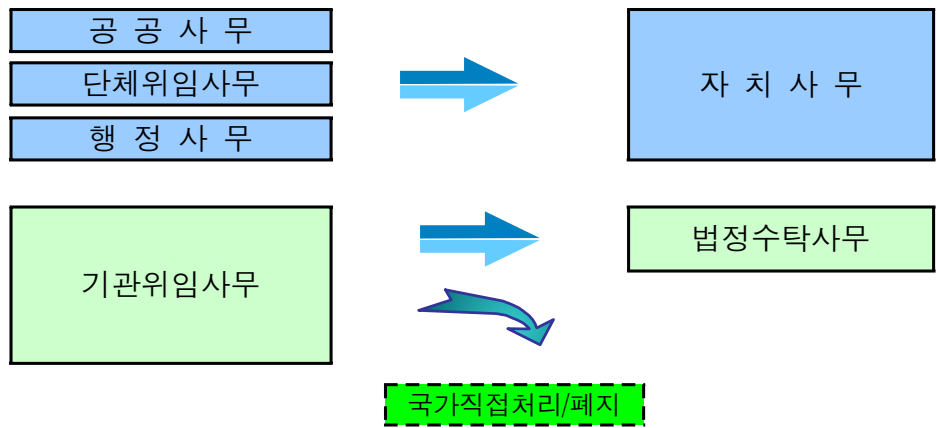
5) 외국의 공동사무 실례

(1) 일본의 사무구분과 공동사무<sup>51)</sup>

일본은 종래 우리와 같이 공공사무·단체위임사무·행정사무·기관위임사무가 존재하였으나 2000년부터 시행된<sup>□□</sup>지방분권일괄법<sup>□□</sup>에 의해 공공사무·단체위임사무·행정사무는 자치사무로 일원화되고, 기관위임사무는 일부는 중앙정부가 직접 수행하고 일부는 폐지되었으며, 나머지는 법정수탁사무라는 새로운 형태로 변경되었다

법정수탁사무는 지방자치법 별표에 열거하여 국가에 의한 자의적인 확대를 차단하고 있고, 국가의 관여는 기관위임사무시 인정되었던 포괄적인 지휘감독권과 직무집행명령이 인정되지 않는다.

<표 2-5> 일본의 사무구분



49) 홍준현외, 전계논문, 2002, pp. 5.  
 50) 이기우, 전계논문, 참조.  
 51) 홍준현외, 전계논문, 2002, pp. 9~15. 참조.

일본은 지방자치법상 자치사무와 법정수탁사무<sup>52)</sup>의 두가지만 존재하나, 이러한 법률상 구분과는 별도로 실무적으로는 □□共管事務□□ 또는 □□공관경합사무□□의 명칭이 널리 사용된다. 그러나, 법률상의 개념도 아니고 실무적으로도 엄격한 개념정의 없이 사용되고 있는 것 같다.

현실적으로 중앙·청과 지방정부간의 공관사무는 역할분담론에 의해 서로가 처리할 수 있도록 하고 있다. 둘 이상의 기관이 사실상 공동으로 수행하는 사무도 있고, 하나의 기관이 주된 처리기관이나 다른 기관이 동의나 협의 등의 형태로 협력하여 수행하는 사무도 있다. 실례로서 공영주택의 설치 관리, 농지전용허가(2ha 이상 농림수산대신, 2ha 미만 도도부현 지사)등이 있다.

일본에서 사용되고 있는 공관사무의 개념을 분류, 정리하면 다음과 같다.<sup>53)</sup>

첫째, 공관사무는 관계적 개념이어서 둘 이상의 주체가 존재해야 성립할 수 있는 개념이다. 따라서 주체간의 관계가 어떠한가에 의해 주무관청이 복수인 경우와 주무관청이 하나이나 어떠한 형태로든 다른 관청이 관련되어 있는 경우로 나누어 볼 수 있다. 전자의 경우는 국가가 하나의 행정처분을 할 때 다른 임무를 수행하는 관청이 각각 다른 관점에서 판단할 필요가 있을 때 어느 관청을 우선시킬 것인가를 명확히 하기 어렵기 때문에 주무관청을 법령으로 복수로 한 것이다. 후자의 경우는 주무관청이 당해 행정사무를 수행함에 있어서 법령상 다른 관청과 사전 협의하도록 한 것이다. 이는 관여의 정도가 비교적 약한 관청을 사전 협의하게 하고 주무관청을 하나로 한 것은 그 책임을 명확히 하기 위해서다.

둘째, 주체가 누구인가에 따라서 중앙정부의 성청간에 있어서의 공관사무, 정부간 관계 즉 중앙정부와 광역정부간 및 지방정부간에 있어서의 공관사무, 같은 기관내의 실국과간에 있어서의 공관사무로 구분할 수 있다. 중앙정부의 성청간에 있어서의 공관사무는 예를 들면 농림수산대신이 전국산림계획을 수립할 때 관계 행정기관의 장과 협의하도록 되어 있는데, 이 경우 전국산림계획의 수립은 공관사무라 할 수 있다. 정부간 관계에 있어서의 공관사무는 중앙정부와 광역정부 또는 광역정부와 지방정부가 처리할 수

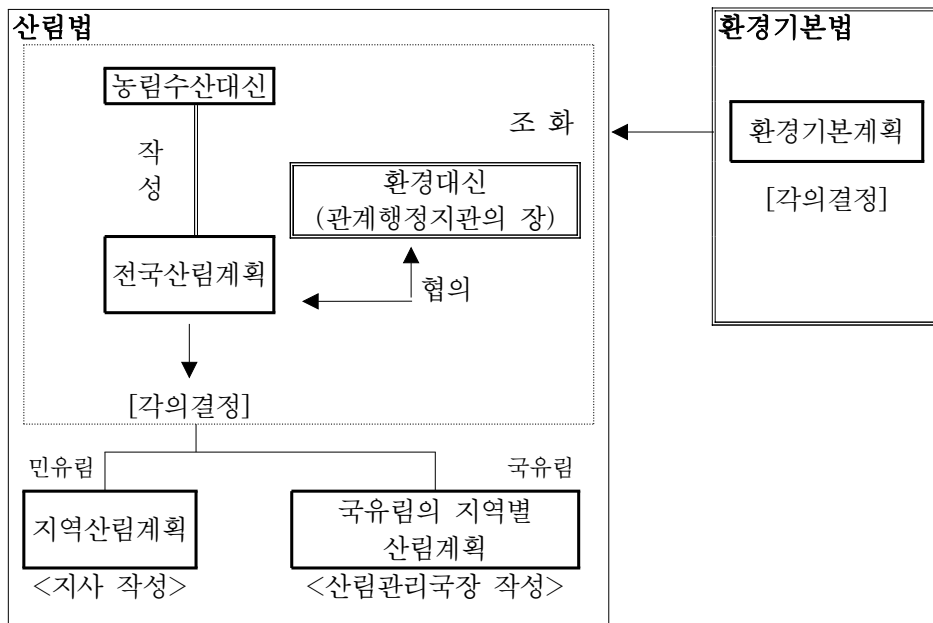
52) 소순창, '일본의 지방분권: 기관위임사무제도의 폐지를 중심으로(下),' 『自治發展』2001.10월호, 참조.

53) 홍준현의 2인, 전제논문, pp. 9~10에서 정리함.

있도록 되어 있는 사무로 정부간의 역할분담론과 더불어 공관사무 및 임의사무가 개혁의 대상이 되고 있다. 그리고 실국과간에 있어서의 공관사무는 같은 조직내, 예를 들어 각 교육위원회 조직규칙을 보면 ‘둘 이상의 과의 소장에 속하는 사무는 교육장이 소장할 과를 정한다’고 규정하고 있는데, 이와 같이 둘 이상의 과의 소장에 속하는 사무를 공관사무로 규정하고 있다.

셋째, 공관사무에서 ‘공관’의 실질적인 내용에 따라 구분하는 것이다. 이것도 법형식상 어느 기관에서나 처리할 수 있도록 되어 있는 경우와 사실상 협력하여 일을 처리하도록 규정하고 있는 경우가 있다. 전자의 경우, 예를 들면 동경도와 구시정촌의 역할분담과 관련하여 법령상 동경도와 구시정촌의 어느 쪽에서도 할 수 있는 사무를 공관사무라고 하고 있다. 이는 우리 나라에서 말하는 공동사무와 유사한 개념으로 같은 사무를 동경도에서도 할 수 있고 구시정촌에서도 할 수 있도록 되어 있는 사무를 말한다. 구체적인 예를 들면 공영주택의 설치관리에 대해서는 동경도와 구시정촌이 동일분야의 사무를 각각 독립하여 수행할 수 있다. 이에 따라 동경도가 약26만호, 구시정촌이 약1만3천호의 공영주택을 설치관리하고 있다. 후자의 경우 즉 사실상 협력하여 일을 처리하도록 규정하고 있는 경우, 협력의 의미에 따라서 여러 가지 형태가 있을 수가 있다. 정책의 수립이나 사무사업을 2개 이상의 기관이 사실상 공동으로 수행하는 경우도 있고, 하나의 기관이 주된 사무처리기관이 되고 다른 기관이 동의나 협의 등 다양한 형태로 협력하는 경우도 있다. 이들 어느 것이나 기관간의 의사합의가 담보되어 있어야 하는 것이 공동사무의 조건이다. 아래의 <그림 2-2>는 산림보전에 관한 사무로서 協議의 형태를 지닌 공관사무의 예이다.

<표 2-6> 산림보존에 관한 공관사무



점선의 사각형내가 공관사무로서 농림수산대신이 전국산림계획을 수립할 때 환경성 소관의 환경기본계획과의 조화를 유지하기 위하여 관계행정기관의 장인 환경대신과 협의를 하여 수립하도록 되어 있다.

넷째, 법령에 의한 근거 규정이 있는가의 여부에 따라 법정공관사무와 임의공관사무로 구분할 수 있다. 법정공관사무는 법령상 복수의 주체가 같은 사무를 처리할 수 있게 한 사무이고, 임의공관사무는 법령의 근거가 존재하지 않으나 사실상 복수의 주체가 처리하고 있는 사무를 말한다.

## (2) 독일의 공동사무<sup>54)</sup>

독일에서 사무는 고유사무인 임의적 자치사무, 법령에 의해 수행의무가 있는 필요적 자치사무, 국가사무이나 지방자치단체에 위임된 사무인 지시에 의한 필요적 사무, 국가사무가 지방자치단체의 집행기관의 장을 통해 수행되는 기관차용으로 구분하고 있다.

54) 상계논문, pp. 7~9에서 정리함.

공동사무란 기본법에서 한정된 영역에서 연방과 주정부의 협력이 예정된 사무를 말한다. 1969년의 재정개혁이전에는 연방정부와 주정부의 모든 협력하여 처리하는 모든 사무를 공동사무라고 하였으나 헌법개정으로 범위가 열거된 사무에 한정되었다. 정치적인 의미에서는 기본법 제104조의a에 의한 공동재정부담도 넓은 의미에서 공동사무라고 부르고 있다. 이 영역에서 공동사무란 원래는 주의 사무이지만 그 수행에 있어서 연방정부가 관여하거나 공동으로 비용을 부담하는 사무를 의미한다. 독일 기본법상의 공동사무는 그 명칭과는 달리 연방과 주의 모든 참여자가 같은 정도로 관여하는 사실상 공동적인(gemeinschaftliche) 사무는 아니다. 공동사무는 연방정부가 제한된 범위내에서 주정부의 업무수행에 전국적인 의미를 가지고 있으며 생활상태의 개선을 위하여 필요한 경우에만 관여권을 행사하는 사무를 의미할 뿐이다(Hettlage, 101).

공동사무의 내용을 보면, 기본법 제91조의a 제1항은 대학병원을 포함한 대학의 신축 및 개축, 지역경제구조의 개선, 농업구조 개선 및 해변의 보호에 대한 개선에 한하여 공동사무를 인정하여, 이들 업무가 전국적인 의미를 가지고 있으며 생활상태의 개선을 위하여 필요한 경우에는 연방정부가 주정부의 업무수행에 관여(mitwirken)할 수 있다고 규정하고 있다(진정한 의미에서 공동사무). 이들 사무는 원래는 주의 사무이다. 이들 업무를 수행함에 있어서 주와 연방은 공동으로 대강계획(Rahmenplan)을 수립하도록 되어 있다. 이 대강계획은 연방정부의 정치적인 조정수단이 된다(Frowwein, 28). 또한 재정부담면에 있어서 필요한 재정수요액의 절반을 연방이 부담하도록 되어 있다. 농업분야와 해변보호의 공동사무는 주로 재정이 취약한 지방에서 행해지기 때문에 연방분담부분이 더 높을 수 있다. 이들 업무는 원래 주의 업무이지만 연방이 재정지원을 통하여 사들인(eingekaufte) 것이라고 볼 수 있다.

공동사무에 대해서는 연방참사원의 동의를 받아 연방법률로 구체적으로 규정된다. 이 연방법률에는 공동사무의 수행에 관한 일반적인 기본원칙을 규정해야 한다(기본법제91조의a 제2항).이로써 연방의 입법권이 확대된다. 연방법률은 공동의 대강계획을 수립하는 절차와 기관을 규정한다. 대강계획에 사업계획을 포함시키기 위해서는 실시되는 지역 주정부의 동의를 필요로 한다(동조 제3항). 대학병원을 포함한 대학의 신축 및 개축, 지역경제구조의 개선에 있어서 연방정부는 지출의 절반을 각주에 부담시킨다. 농업구조 개선 및 해변의 보호에 대한 개선에 대해서는 연방정부가 지출의 절반이상을 최소한 부담해야

한다(동조 제4항).

헌법개정에 의한 공동사무의 도입(특히 제91조의a)에 대해서, 연방과 주정부로 구성되는 계획위원회의 결정이 주정부와 연방정부를 구속하므로 연방의회와 주의회의 권한을 현저히 약화시킨다는 점, 특히 주의회는 정부의 지원금을 포기하는 것이 정치적으로 매우 큰 위험을 부담하므로 사실상 그 권한의 약화를 가져온다는 비판이 제기되었으며, 또한 행정권한과 재정관할은 가능한 한 같은 주체에게 귀속되어야 하며 행정주체간의 명확한 사무구분이 요구된다는 점에서 비판이 제기되기도 한다.

## 2. 자치경찰 사무의 내용과 성격

### 1) 내 용

자치경찰사무의 성격을 규명하기 위해서는 자치경찰법(안)상 자치경찰사무의 내용이 우리나라 경찰사무의 전체적인 범위와 내용 중에서 어떤 위치를 차지하고 있는가 그리고 그 내용이 국가경찰사무와 어떤 동일성과 유사성을 가지고 있는가를 파악하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 기존의 국가경찰사무에 관한 규정을 현행 법령을 통하여 검토해보아야 한다.

경찰사무에 관해서 규정한 현행 법령을 보면, 경찰법, 경찰관직무집행법, 경찰관직무집행법시행령 [일부개정 2006.6.29 대통령령 제19563호], 그리고 정부의 자치경찰법(안) 등이 있다.

먼저, 경찰법에서 규정하고 있는 국가경찰의 임무를 보면, 「국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다」고 하고 있고, 경찰위원회의 심의의결사항으로 「국가경찰의 인사·예산·장비·통신등에 관한 주요정책 및 국가경찰업무발전에 관한 사항」, 「인권보호와 관련되는 국가경찰의 운영·개선에 관한 사항」, 「국가경찰 임무외의 다른 국가기관으로부터의 업무협조요청에 관한 사항」, 「제주특별자치도의 자치경찰에 대한 국가경찰의 지원·협조 및 협약체결의 조정 등에 관한 주요 정책사항」, 「기타 행정자치부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회에 부의한 사항」을 규정하고 있다.

## 경 찰 법

[일부개정 2006.7.19 법률 제7968호]

### 제1장 총 칙

제3조 (국가경찰의 임무 <개정 2006.7.19>) 국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다. <개정 2006.7.19>

### 제2장 경찰위원회

제9조 (위원회의 심의·의결사항)

① 다음 각호의 사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

<개정 2004.12.23, 2006.7.19>

1. 국가경찰의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요정책 및 국가경찰업무 발전에 관한 사항
  2. 인권보호와 관련되는 국가경찰의 운영·개선에 관한 사항
  3. 국가경찰 임무외의 다른 국가기관으로부터의 업무협조요청에 관한 사항
  4. 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 국가경찰의 지원·협조 및 협약체결의 조정 등에 관한 주요 정책사항
  5. 기타 행정자치부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회에 부의한 사항
- ② 행정자치부장관은 제1항의 규정에 의하여 심의·의결된 내용이 부적정하다고 판단될 때에는 재의를 요구할 수 있다. <개정 2004.12.23>

또는 경찰관직무집행법에서 경찰직무의 범위를 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 범죄의 예방·진압 및 수사
2. 경비·요인경호 및 대간첩작전수행
3. 치안정보의 수집·작성 및 배포
4. 교통의 단속과 위해의 방지
5. 기타 공공의 안녕과 질서유지

또한 이를 수행하기 위한 불심검문, 보호조치등, 위험발생의 방지, 범죄의 예방과 제지, 위험방지를 위한 출입, 사실의 확인등, 경찰장비의 사용등, 경찰장구의 사용, 분사기

등의 사용, 무기의 사용에 대해서 규정하고 있다.

## 경찰관직무집행법

[일부개정 2004.12.23 법률 7247호]

제2조 (직무의 범위) 경찰관은 다음 각호의 직무를 행한다.

1. 범죄의 예방·진압 및 수사
2. 경비·요인경호 및 대간첩작전수행
3. 치안정보의 수집·작성 및 배포
4. 교통의 단속과 위해의 방지
5. 기타 공공의 안녕과 질서유지

제3조 (불심검문)

제4조 (보호조치 등)

제5조 (위험발생의 방지)

제6조 (범죄의 예방과 제지)

제7조 (위험방지를 위한 출입)

제8조 (사실의 확인 등)

제9조 (유치장)

제10조 (경찰장비의 사용 등)

제10조의2 (경찰장구의 사용<개정 1999.5.24>)

제10조의3 (분사기 등의 사용<개정 1999.5.24>)

제10조의4 (무기의 사용)

자치경찰법(안)에서는 자치경찰이 수행하는 사무로 지역주민과 밀접한 사무를 규정하였다. 법안 제6조에 규정된 사무는 다음과 같다.

- 주민의 생활안전 활동에 관한 사무
  - 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영
  - 주민협력 방법활동
  - 안전사고 예방
  - 아동·노인·여성학대 및 가정·학교폭력 예방 등 사회적 약자보호

- 기초질서의 유지 및 위반행위 지도·단속
- 지역교통 활동에 관한 사무
  - 교통안전 및 소통
  - 교통법규위반 지도·단속
  - 주민협력 지역교통 활동
- 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
- 『사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률』이 정하는 바에 따라 자치경찰공무원이 수행하는 사법경찰관리의 직무

<표 2-7 > 자치경찰법(안)

<b>자치경찰법안</b>		제출연월일 : 2005. 11. 3.
의안 번호	3205	제출자 : 정 부
<b>제2장 자치경찰의 조직 및 사무</b>		
제6조(자치경찰의 사무) ①자치경찰은 다음 각 호의 사무를 처리한다.		
1. 주민의 생활안전 활동에 관한 사무		
가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영		
나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도		
다. 안전사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민보호		
라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방		
마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속		
2. 지역교통 활동에 관한 사무		
가. 교통안전 및 교통소통에 관한 사무		
나. 교통법규 위반의 지도·단속		
다. 주민참여 지역교통 활동의 지원 및 지도		
3. 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무		
4. 『사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률』에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무		

다음으로 자치경찰이 수행하는 사무 중 특별경찰사무는 환경·위생·보건 등 17종<sup>55)</sup>의 분야로 주민생활과 밀접하게 연관되어 있는 부분이다. 주민의 안위와 삶의 질이 이러한 특별사범을 제대로 단속하고 관리할 수 있느냐에 달려 있다고 해도 지나치지 않다. 그간의 행태는 시·군·구의 행정공무원들이 단속하고 이를 국가경찰관서에 고발하는 이원적인 업무처리로 비효율적이었으며 상호 불만이 많은 사안인 만큼, 이제는 단속과 수사가 일원화되어 엄정한 법집행이 가능해진다.

자치경찰이 수행하는 특별사범경찰사무의 직무범위는 몇가지 실례는 <표2-8><sup>56)</sup>과 같다.

<표 2-8> 특별 사범경찰사무의 직무범위

구 분	직무 범위
산림보호·국유림경영	산림, 그 임산물과 수렵에 관한 범죄
식품단속	식품위생법·보건범죄단속에관한특별조치법 중 식품위생에 관한 범죄
공중위생단속	공중위생관리법에 규정된 범죄
차량운행 제한단속 및 도로시설관리	도로법(40, 47, 50, 50의4, 53, 54, 54의4,54의6) 위반범죄

이상에서 살펴본 것처럼, 자치경찰사무는 국가경찰사무와 중복 또는 중첩되어 규정하고 있다. 예컨대, 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 지역교통 활동에 관한 사무, 지역경비에 관한 사무 등이다. 이러한 사무는 국가경찰도 할 수 있고, 자치경찰도 할 수 있는 이중적 성격의 경찰사무이다. 이것은 경찰사무의 특수성에서 비롯되는 것이며, 지역의 실정에 맞는 경찰활동을 함으로서 경찰활동의 효율성을 높이기 위한 것이기도 하다.

## 2) 자치경찰사무의 성격

경찰사무 또는 치안사무는 국가목적적 사무인지 지역적 사무인지를 명확히 나누기 어렵고, 예방과 진압업무가 유기적으로 연결되어 있어 명확하게 구분할 수 있는 성질의 것

55) 지방자치단체 공무원에게 특별사범경찰관리의 권한을 부여할 수 있는 총20분야의 사무중 시·도에서만 할 수 있도록 개별법에서 규정하고 있는 △계량검사 공무원, △ 외화획득용 원료·기재의 수입 및 사용목적변경승인업무 수행 공무원, △소방공무원의 사무는 제외한다.

56) 이외에도 의약품단속 등 총 20분야의 사무에 대해서는 이중배, 전계논문, 참조.

이 아닌 경우가 많다. 이것은 경찰사무가 일반행정사무와는 다른 특수성을 가지고 있기 때문이다. 따라서 동일한 지역내에서 국가경찰체제의 유지와 자치경찰 설치의 이원적 경찰제 모형을 따르는 한, 국가경찰과 자치경찰이 지역치안사무를 공동으로 수행할 수 밖에 없다. 앞서 살펴본 것처럼, 경찰법, 경찰관직무집행법, 그리고 자치경찰법(안)의 내용상 국가경찰과 자치경찰의 사무는 중복있는 사무이고, 현실적으로 직무의 내용에 있어서 중복 또는 중첩되어 있다.

정부의 자치경찰법(안)상의 규정을 보면, 자치경찰사무는 국가경찰사무와 중복, 중첩되어 규정되어 있기 때문에 공동사무의 성격을 가지고 있다. 즉 앞서 살펴본 것처럼 국가경찰사무와 중복 또는 중첩되는 공동사무로서 보아야 할 것이다. 이것은 지방의 실정에 맞는 경찰활동을 보장하고, 경찰사무의 특수성을 반영한 것으로 보인다. 따라서 이처럼 공동사무의 성격을 가진 경찰사무를 국가경찰과 자치경찰간의 협약을 통하여 사무를 분담하도록 함으로서 치안업무의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

특히, 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무수행방법을 협약으로 구분하여 그 능력이 미치는 만큼 자치경찰이 사무를 수행할 수 있는 영역을 보장하여 주고, 국가경찰과 협력한다면 경찰활동은 합리성을 가질 수 있을 것이다.

역할분담 및 사무수행의 방법등에 관한 사무배분 원칙과 기준은 법령 등에서 기준을 보다 구체화하고, 표준협약 등을 통해 일선에서 쉽게 준칙으로 삼아 활용할 수 있도록 해야 한다. 특히, 자치경찰법(안)은 이러한 협약 체결시 지역주민의 의사가 반영될 수 있도록 지역치안협의회를 거치도록 하였으며, 만약 협약이 체결되지 아니한 때에는 시급성과 즉시성을 가진 치안업무 특성상 지방자치법상 분쟁조정절차에 준해서 시도치안행정위원회의 심의의결을 거쳐 시도지사가 조정하도록 하였다.

그러나 자치단체사무가 고유사무, 위임사무로만 구분되어 있는 현 체제에서 이러한 자치경찰사무(특별사법경찰사무를 제외함)의 성격이 명확하지 않다는 것이 지적되기도 한다. 그러나 그것은 지역치안사무가 주민의 복리에 관한 사무이면서 동시에 국가의 안녕과 관련된 질서유지라는 이중적 성격으로 인하여 전국적인 이해관계와 지방적 이해관계를 동시에 지니고 있어 고유사무나 위임사무로 한정하기 어렵기 때문이다. 또한 지역생활안전등의 치안업무는 그 자체가 일련의 경찰활동의 연속선상에서 이루어져 한계를 구분하기도 곤란하다. 결국 현장에서 구체적인 역할분담을 협약으로 정할 수 밖에 없으며,

그에 따라 책임소재도 정해 질수 밖에 없다.<sup>57)</sup>

이러한 맥락에서 행정실제상 국가와 지방자치단체가 공동으로 하는 사무로 국가의 협력이 필요한 경우 내지 양자가 공동으로 이해를 가지는 경우를 ‘공동사무’로 인정할 필요가 있다. 앞서 언급된 것처럼, ‘지방이양추진위원회’에서 공동사무를 사무유형의 하나로 인정하였으며, 91년부터 98년 사이에 공동사무형태로 지방이양한 사무가 총이양사무의 4.8%. 이중 국가-시·도사무: 18개, 국가-시·군·구 사무: 10개, 국가-시·도-시·군·구 사무: 18개 등이며 건설교통부소관이 28개, 보건복지부 소관 20개, 행자부 소관 16개 등을 알 수 있었다. 이러한 사례를 통해서 해석해 본다면, 자치경찰사무도 대표적인 공동사무의 실례가 될 수 있을 것이다.

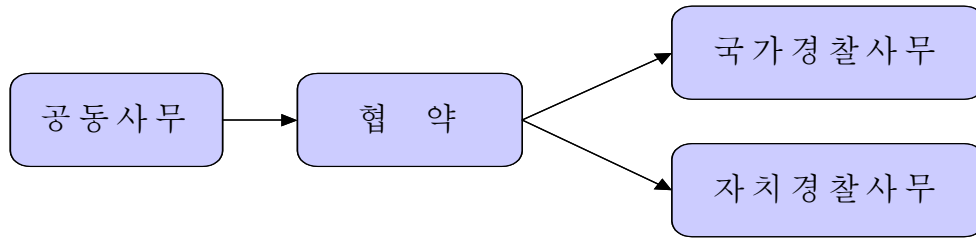
그리고 공동사무를 구체적으로 배분하는 방식은 □□협약제도□□에 의해서 이루어져야 한다. 협약에 의하여 공동사무의 배분이 결정되는 경우, 근거법규는 일차적으로는 자치경찰법, 시행령, 관련 조례 등이 될 것이며, □□협약제도□□를 정착시키기 위한 방안으로서 필요에 따라 다양한 입법적 방안과 보안이 가능할 것이다.

결론적으로 체결된 협약의 내용에 따라 공동사무가 자치경찰사무 또는 국가경찰사무로 규정되며, 국가경찰과 자치경찰은 각각 그에 준하는 책임과 의무를 지니게 될 것이다. 즉, 공동사무를 구체적으로 배분하는 방식으로서 협약제도의 도입필요성이 존재하는 것이며, 이 협약의 제도화를 통하여 사무의 배분과 분담이 정당성을 가지게 되는 것이다. 이러한 맥락에서 □□협약제도□□의 성질과 효력 등에 대한 논의가 필요하다.

이러한 맥락에서 「공동사무의 존재→ 공동사무를 구체적으로 배분하는 방식결정 → 협약제도 → 사무배분의 원칙과 기준 → 국가경찰사무와 자치경찰사무의 배분 및 규정」의 절차로 경찰의 사무배분이 이루어져야 한다. 이것을 그림으로 나타내면 <그림 2-1>과 같다.

57) 이종배, 전제논문, 참조: 국가배상과 관련하여, 민법 제760조는 공동사무로서 그 책임소재가 불분명한 경우(피고를 누구로 보아야 할지)에는 동조의 공동불법행위자의 책임을 준용하여 부진정연대 책임을 진다고 해석할 수 있다고 본다.

&lt;그림 2-1&gt; 공동사무의 배분 절차



협약제도에 의한 업무분담을 하는 경우, 공동사무를 구체적으로 배분하는 방식을 결정해야 한다. 이것은 결국 사무배분의 원칙과 기준이 마련되어야 한다. 그러한 사무배분의 원칙으로 앞선 언급된 사무배분원칙인 ① 국가존립성 ② 전국통일성 ③ 전국가성은 중요한 기준이 되어야 할 뿐만 아니라, 독일의 경우 처럼, ① 보충성의 원칙(기본법 제24조) ② 소관할권의 원칙(기본법 제28조 2항) ③ 자기책임성의 원칙(기본법 제28조 2항)도 중요한 사무배분의 기준이 되어야 할 것이다.

시·군·구에 두는 자치경찰은 국가경찰과는 별도로 설치되는 경찰이다. 그리고 특별사법경찰사무를 제외하고는 국가경찰과 같은 사무를 수행하게 된다. 그러다 보니 같은 일을 두 주체가 하게 되어 상호 업무의 중복으로 인한 비효율과 충돌, 하기 싫은 일의 떠넘기기 등의 우려가 있다.<sup>58)</sup>

그러나 치안사무는 칼로 무 자르듯 명확하게 구분하기가 어려운 특성을 지니고 있어 공동으로 수행할 수 밖에 없다. 다만, 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무수행방법을 장소적, 시간적으로 구분하여 자치경찰이 우선 처리하는 영역을 보장하여 주고 국가경찰은 보충적으로 처리하도록 업무한계를 협약을 통하여 정하도록 한다면 그러한 우려는 해소될 것이다. 앞으로 이러한 방향으로 □□협약제도□□가 정립되어야 한다.

또한 □□협약제도□□의 정립을 통하여 사무배분의 원칙과 기준등이 마련되어야 하는 바, 이를 기준으로 시장, 군수, 구청장이 경찰서장과 지역의 여건에 따라 구체적 시간과 고유지명이 포함된 장소를 기준으로 사무처리협약을 체결하도록 더 세분화해야 한다. 이 사무처리 협약 체결시에는 지역주민의 의사가 반영되도록 ‘지역치안협의회’의 의견을 듣도록 하고, 만약 협약이 체결되지 아니하는 때에는 협약당사자의 신청에 의하여 시·도에

58) 전국시도지사협의회, 정부의 자치경찰제에 대하여, 전국시도지사협의회편, 2005. 참조.

두는 ‘치안행정위원회’에서 조정·결정하도록 하면 될 것이다. 또한 향후 공동수행사무에 대한 업무처리 매뉴얼을 만들고, 시범실시를 통해 부족한 점을 보완함으로써 역할 갈등이나 업무혼선에 대한 우려를 해소해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 공동사무를 배분하는 방식으로서 □□협약제도□□의 성격을 다음 장에서 논의해 보도록 한다.

## 제3장 협약의 성격에 대한 논의

### 제1절 협약의 일반적 의미

협약(協約, an agreement; a convention)은 그 사전적 의미로 협의하여 약속하는 것을 말한다. 개인과 단체, 또는 단체 상호간의 교섭이나 협의에 의해 맺어진 계약으로 볼 수 있다. 법률적 용어로 협약은 단체와 개인, 또는 단체와 단체 사이에 협정을 체결한 것 또는 그 협정을 말한다. 협약에는 근로 협약·단체협약 등이 있다.<sup>59)</sup>

한편 정치적 용어로 협약은 국가와 국가 사이에 문서를 교환하여 계약을 맺는 것 또는 그 계약을 말한다.<sup>60)</sup> 좁은 뜻의 조약과 성질, 효력이 같다. 주로 문화적 내용의 것이나 입법적인 것에 붙이는 일이 많다.<sup>61)</sup>

일반적으로 협약이란 협의하여 약속하거나 또는 그 약속을 말하는데, 특히 국가와 국가, 국가와 단체, 국가와 개인, 단체와 개인 사이의 일에 대하여 이르는 말이다.

<표 3-1> 협약의 의미

국어 사전적 의미	법률적 용어	정치적 용어	종합적 의미
협의하여 약속하는 것	단체의 개인, 또는 단체 상호 간에 맺는 협정. 근로 협약·단체 협약 따위.	국가간에 문서를 교환하여 맺은 계약	국가와 국가, 국가와 단체, 국가와 개인, 단체와 개인 사이의 일에 대하여 협의하여 약속하거나 그 약속

실제로 협약의 의미는 다양하며, 협약이라는 용어가 사용되는 분야와 의미도 또한 다

59) 법률용어사전, 법진출판사, 2000.

60) 정치학대사전, 정인홍, 박영사, 1994; 야후 사전(kr.dic.yahoo.com)

61) (21세기) 정치학대사전 = Encyclopedia of political science, 정치학대사전편찬위원회, Academia-research, 2002.

양하다. 협약의 의미가 각 학문분야별로 어떠한 의미를 가지고 있는가를 고찰해 봄으로써 협약에 대한 이해의 폭을 넓히고자 하며, 이러한 맥락에서 행정법, 국제법, 노동법상에서 협약의 의미에 대해서 살펴본다.

## 1. 행정법상 협약

협약이라는 유형의 국가관여수단은 우리 실정법에서 쉽게 찾아보기 어려운 유형의 제도이다. 그러다 보니 그 법적 성질이 무엇인지에 대한 논의도 아직 많지 아니한 실정이다.<sup>62)</sup>

하지만, 일단 행정법에서의 협약은 국가와 지방자치단체가 일정한 행정목적을 수행하기 위하여 체결하는 계약으로서의 성질을 가진다는 것만큼은 분명한 것으로 생각된다.

우리 행정법은 이러한 유형의 계약을 행정계약 또는 공법상 계약의 관념으로 설명하고 있는 것으로 보여 진다.

우리나라에서의 행정계약이론은 아직 미완성의 이론이라 하겠다. 그 이유는 행정계약의 개념이라든지 용어의 사용과 같은 것들이 아직도 통일되어 있지 못하기 때문이다. 예컨대, 전통적인 학설은 행정계약에 대하여 계약의 효력이 사법상 계약과 구별된다는 의미로 공법상계약이라는 용어를 주로 사용하여 왔지만, 근래에 들어서는 공법상 계약과 사법상 계약의 구별을 전제로 하지 아니하고 행정계약이라는 용어로 이론 구성하는 입장도 적지 아니하다.

전통적으로 공법상계약이라는 용어를 사용하는 견해에서는 그 개념을 대체로 공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 것으로서, 복수 당사자 사이에서 반대방향의 의사의 합치로 이루어지는 공법행위라고 설명하고 있다.<sup>63)</sup> 이러한 견해를 가진 입장은 우리의 실정법체도가 공법과 사법의 이원적 체제에 입각하고 있고, 행정청이 일정한 행정작용을 계약의 방식에 의하여 수행하는 경우에도 사경제주체로서의 입장에서 계약을 체결하는 경우와 일정한 공법적 효과를 의도하고 계약을 체결하는 경우는 각각 엄격하게 구별되어야

62) 법제처행정법제국, 자치입법실무 제10집, 법제처행정법제국, 2005

63) 박윤훈, 행정법강의(상). 박영사, 1999, p. 521.

한다는 점을 그 논거로 한다.

하지만 행정주체가 일방당사자인 공법상 계약과, 행정주체가 일방당사자인 사법상 계약에 대한 상위개념으로 행정계약이라는 용어를 사용하는 입장도 있다. 이러한 입장은 대체로 공법상계약과 사법상 계약을 구분하여 고찰하는 것 보다는 행정주체가 체결하는 모든 계약을 일단 연구대상으로 하는 것이 바람직하다는 전제에서 출발하는 것으로 보인다.

사실 우리나라의 경우에는 공법상 계약에만 타당하는 법원칙도 발전되어 있지 못하고, 행정주체가 체결하는 계약을 공법상 계약과 사법상 계약으로 구분하여야 할 만한 실정법상의 실익도 그리 크지 않다. 게다가 오늘날에는 행정주체가 순수한 사경제주체로서가 아니라 공행정주체의 지위에서도 행정목적의 달성을 위하여 사법상계약이라는 행위형식을 사용하는 예가 많아지고 있다는 점을 감안하면 더욱 혼란스럽기만 하다.

따라서 여기서는 행정계약의 개념을 행정주체와 국민간, 또는 행정주체 상호간에 직·간접적으로 행정목적의 달성을 위하여 이루어지는 계약으로서, 당사자의 의사합치에 의하여 공법적 법률효과를 발생시키는 계약(공법상 행정계약)과 사법적 법률효과를 발생시키는 계약(사법상 행정계약)을 포괄하는 것으로 보고자 하며, 이러한 맥락에서 협약의 성격에 대한 논의를 전개하도록 하겠다.

## 2. 국제법상의 협약<sup>64)</sup>

먼저, 협약의 개념을 논의하기 전에 국제법상 조약의 개념은 일정한 국제법상의 효과, 즉 국제법상의 권리·의무의 발생·변경·소멸 등을 목적으로 하는 국제법주체간의 합의를 말한다. 조약은 보통 일정한 절차를 밟아서 체결되고, 문서의 형태로서 행해지는 것이 일반적이다. 그러나 구두로써 행해지는 것을 인정하지 않는 것은 아니다. 1969년의□□조약법조약□□은 제2조에서 이 조약의 적용상 조약이란 국가간에 있어서 서면형식으로 체결되고 또한 국제법에 따라 규율되는 국제적 합의를 말한다고 규정하였으나, 제3조에 있어서는 서면형식에 의하지 아니하는 국제적 합의의 법적 효력을 부정하는 취지가 아님을 명백히 하고 있다.

64) 상계사전.

그 명칭은 조약(Treaty)이란 용어 외에 협약(Convention), 협정(Agreement, Accord), 규약(Covenant, Pact), 헌장(Charter), 규정(Statute), 약정(Arrangement), 결정서(Act), 의정서(Protocol), 선언(Declaration), 합의의사록(Agreed Minutes), 상호양해사항(Mutual Understandings), 교환공문(Exchange of Notes) 및 잠정협정(Modus Vivendi) 등 다양하다.

그러나 위의 명칭들은 국가간의 합의인 이상 그 효력에는 구별이 없다. 또한 국가간의 합의에 대하여 어느 명칭을 붙이는가에 대해서는 국제법상 정해진 원칙은 없으나 합의 내용의 중요성이나 당사국의 수 등에 의하여 어느 정도의 구별이 행해지고 있다. 물론 이 중에서 교환공문만은 조약의 체결이 서한의 교환에 의해서 행해지는 것을 나타내는 명칭이다.

특히, ‘협정’은 국제법상의 조약의 한 명칭이다. 주로 정부가 행정권에 속하는 사항에 관하여 단독으로(즉, 입법부의 동의없이) 외국정부와 체결하는 협정(정부간협정)에 사용된다. 예컨대 ‘한·미행정협정’, ‘한·일협정’ 등이 그 예이다.

또한 ‘협약’은 당사자의 일방 또는 쌍방이 단체(사적 단체·공공단체·국가)인 경우의 계약에 관하여 사용된다. 협약은 국제법상의 조약의 한 명칭으로 사용되는 점에서 협정과 동의이다. 광의의 조약에는 ‘협약’·‘규약’·‘헌장’·‘규정’·‘협정’ 등이 있다.

요컨대, 국제법상 협약은 명시적인 또는 묵시적 행동에 의하여 성립한 2개 또는 그 이상의 국가 또는 다른 국제법주체간의 국제법에 의하여 정하여진 의사의 합치로 정의된다.<sup>65)</sup>

### 3. 노동법상의 협약

노동법상 협약은 노동조합과 사용자 사이의 협정과 동의로 사용된다. 예컨대 ‘노동조합법상의 단체협약’이 그 예이다. ‘단체협약은 서면으로 작성하여 당사자 쌍방이 서명, 날인하여야 한다’(노동관계31①). 이에 비하여 ‘계약’은 복수의 당사자가 법의 보호를 받을 만한 가치있는 일정한 사항에 관하여 약속하는 것 또는 그 약속을 말한다. 그리고 ‘약정’은 계약과 동의로 쓰이는 것도 있으나, 계약에 있어서 정해진 내용·사항의 의미로 쓰이는

65) 나인균, 국제법, 서울: 법문사, 2004, p92

것도 있다. 예컨대 ‘약정이율’(민397①)이 그 예이다

노동협약은 법률용어로 단체협약이라고도 한다. 단체협약(collective agreement)이란 노동조합과 사용자간의 단체교섭에 의하여 합의로서 성립하는 것이며, 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준을 정하고 협약당사자 상호간에 채권·채무의 설정을 목적으로 한다. 즉, 단체협약은 근로자의 단결체(노동조합)와 사용자 또는 사용자단체 사이에 단체교섭을 통하여 합의·결정된 임금, 근로시간 등의 근로조건 및 기타 노사관계에 관한 제반 사항에 대한 합의 또는 이를 서면으로 작성한 문서라고 할 수 있다.

요컨대 노동법상 협약이란 노동조합과 그 사용자 또는 그 단체 사이의 근로조건 등에 관한 합의를 말한다.

<표 3-2> 협약 의미의 구분

행정법상	국제법상	노동법상
합의에 의해서 결정된 약속된 사항	명시적인 또는 묵시적 행동에 의하여 성립한 2개 또는 그 이상의 국가 또는 다른 국제법주체간의 국제법에 의하여 정하여진 의사의 합치	노동조합과 그 사용자 또는 그 단체 사이의 근로조건 등에 관한 합의

## 제2절 협약의 성격에 대한 검토

경찰행정의 집행을 위한 국가경찰과 자치경찰간의 협약을 어떤 개념으로 볼 것인가를 정의하는 것은 어려운 문제가 아닐 수 없다. 왜냐하면 지금까지 경찰행정 작용의 집행이 협약의 형태로 수행되는 사례가 없었기 때문이다. 자치경찰법(안)상의 협약은, 예를 들면, 국가경찰의 사무와 자치경찰의 사무가 중복해서 규정되어 있는 경우, 경찰행정의 중복성을 방지하고, 효율성을 높이기 위해서 역할분담과 사무수행방법을 국가경찰과 자치경찰이 협의하여 협약의 형태로 체결해서 이에 근거하여 경찰사무를 수행토록 한다는 것이다.

협약이라는 용어를 사용하고 있는 분과 학문은 매우 많다. 행정법, 행정학을 비롯하여 노동법, 국제법 등이 그것이다. 물론 이들 학문에서 사용되는 협약의 개념, 성격, 내용 등은 다양하며, 모두 다르다. 그러나 자치경찰법(안)에서 사용하고 있는 협약이라는 용어는 새로운 관점에서 사용된 용어이기 때문에 어떤 학문 분과에서도 찾아보기 어려운 것이 사실이다. 따라서 협약의 개념과 성격에 대한 새로운 정의와 해석을 필요로 한다. 협약에 대한 새로운 해석을 위해서는 각 분과학문에서 협약과 유사한 의미로 사용되고 있는 개념을 구체적으로 검토해 보는 것이 필요하다.

이러한 맥락에서 행정법상의 □□공법상의 계약□□과 □□권한의 위임□□, 그리고 행정학상의 □□사무이양□□에 대해서 검토해 본다. 그리고 이를 종합적으로 평가하면서 협약과의 관계를 논의한다.

## 1. 공법상의 계약

### 1) □□공법상 계약□□의 개념

공법계약은 일반적으로 공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 복수의 당사자 사이의 반대방향의 의사의 합치에 의하여 성립되는 공법행위로서 정의된다.<sup>66)</sup> 사법상의 계약이 사법적 효과의 발생을 목적으로 하는데 대하여 공법계약은 공법적 효과의 발생을 목적으로 한다.<sup>67)</sup> 그러므로 공법계약은 □□행정주체 상호간, 또는 행정주체와 사인간에 공법적 효과의 발생을 내용으로 하는 계약<sup>68)</sup>이며, 여기서 행정주체는 공권력주체로서의 국가, 공

66) 김남진·김연태, 전거서, p. 333

67) 윤석민, 公法上 契約에 관한 研究 = (Die) studie uber den offentlig-rechtlichen Vertrag, 한양대학교 대학원, 박사학위논문, 2003, pp. 6~7; □□공법상 계약의 용어에 대해서는 학자들 간에 의견이 나뉘어져 있다. 우리나라에서는 공법적 효과의 발생을 내용으로 하는 계약을 “공법상 계약”이라고 일반적으로 칭하고 있다. 이와 더불어 “행정계약”이라는 용어가 사용되는데 이는 행정청이 행하는 공법적 법률효과를 발생하는 계약(공법상 계약)과 사법상의 법률효과를 발생하는 계약(사법상 계약)을 포함하는 넓은 의미로 해석되고 있다. 그러나 공법상 계약과 사법상 계약의 구별을 전제로 하지 않고 행정주체가 행정목적의 달성을 위하여 체결하는 모든 계약을 행정계약으로 보는 견해는 한편으로는 그 타당성이 인정되지만, 공·사법 이원적 체계를 유지하고 있는 현 시점에서 받아들이기 어렵다□□고 한다.

68) 김남진, 행정법I, 법문사, 1998, p. 395; 석종현, 일반행정법(상), 삼영사, 2002, p. 393; 장

공단체 이외에 공무수탁사인, 즉 공권력을 위임받은 사인도 포함된다.<sup>69)</sup>

즉, 공법계약은 계약당사자의 일방 또는 쌍방이 행정주체이며, 공법적 효과의 발생을 내용으로 하는 계약이다. 공법상의 효과의 발생이란 결국 공법상의 권리·의무의 발생·변경·소멸을 의미하며, 공법상 계약이 공법상의 효과를 발생시킨다고 함은 공법상의 권리·의무를 계약을 통해 공권력의 담당자로서의 행정주체에게 귀속시키는 것을 의미한다.<sup>70)</sup>

또한 공법계약의 대상은 다음과 같은 것들이 있다.

- \* 공법상의 규범의 집행에 봉사하는 계약 : 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률의 집행을 위한 수용계약 등
- \* 행정행위, 예를 들면, 건축허가 등과 기타 행정상의 직무행위를 발하는 것에 대한 계약
- \* 시민의 공법상의 권리 또는 의무, 예를 들면 도로의 청소 의무 등에 관한 계약 등이다.

## 2) 법적 근거

공법상 계약의 법적 근거는 공법상 계약의 가능성과 자유성의 문제와 관련된다. 공법상 계약의 가능성 문제는 행정기능의 질적, 양적 변화확대에 따라 급부행정 등 비권력 행정의 범위가 확대되고, 그 실현 수단으로서의 행정계약이 가지는 의미를 고려할 때, 더 이상 거론할 만한 의미가 없다고 본다.

공법상 계약의 자유성 문제,<sup>71)</sup> 즉 명시적 법률의 근거가 없는 경우에도 행정주체가 계약형식에 의하여 행정목적을 수행할 수 있는가의 문제는 법치주의, 특히 법률의 유보

태주, 행정법개론, 현암사, 2003, p. 280.

69) 윤석민, 전계논문, 2003, pp. 7; □□공법상 계약은 “공법상의 영역에 속하는 법률관계의 설정·변경 또는 소멸을 목적으로 행정주체 상호간이나 행정주체와 사인간에 체결되는 계약”으로 정의될 수 있다. 그리고 공법상 계약의 개념적 요소로는 ①공법적 효과, ②행정주체가 계약의 한 당사자, ③계약을 들 수 있다□□고 한다.

70) 김남진, “공법계약과 사법계약의 구별”, 고시계, 1984, 8, p. 53; 윤석민, 전계논문, 2003, pp. 78.

71) 윤성민, 전계논문, p. 23; 우리나라의 경우에는 독일과 같은 공법상 계약에 관한 규정들이 존재하지 않는다. 따라서 공법상 계약의 허용성에 관한 문제의 해결은 학설과 판례에 맡겨져 있다. 공법상 계약의 허용성에 관한 학설은 큰 맥락에 있어서는 대체로 일치하는 것처럼 보인다. 그러나 공법상 계약의 자유성과 관련하여 행정행위와 같음하는 공법상 계약을 인정할 수 있는가 하는 문제와, 그리고 공법상 계약의 허용성에 관한 문제가 과연 공법상 계약의 내용형성에 관한 문제와 같은 선상에서 논의될 수 있는 문제인가 하는 것이 특히 쟁점이 된다고 한다.

원리와의 관계에서 중요한 문제점으로 제기되는 것이다. 이에 대해서 견해가 갈리고 있다.

부정설은 전부유보설의 관점에서 주장되는 것으로 행정권은 법률이 명시적으로 인정한 경우에 한해 공법상계약에 기하여 법률관계를 형성할 수 있음에 그친다고 본다.

긍정설은 공법상계약은 비권력적 행정작용의 일종으로서, 권력적 행위인 행정행위 등과는 성립의 기초를 달리하여 당사자 사이의 의사합치에 의하여 성립하는 것이므로 법률의 명시적 근거가 없어도 성립할 수 있다고 본다.

요컨대, 공법상의 계약은 비권력적 작용이며, 그 법적 효력이 의사의 합치 그 자체에 기인하는 것이기 때문에 공법상계약의 자유성은 인정된다고 본다.

다만, 공법상 계약의 형식에 의하여 행정목적을 수행하는 경우에도 그것이 법에 위반되는 것이어서는 안된다. 이러한 관점에서 행정권은 법률의 규정, 의미 및 목적에 반하지 않는 한 법률의 명시적 근거가 없는 경우에도 공법상계약의 형식에 의하여 행정사무를 수행할 수 있다고 본다.<sup>72)</sup>

### 3) 공법상 계약의 종류

#### (1) 당사자를 기준으로 한 분류

##### ① 행정주체 상호간의 공법계약

공공단체 상호간의 사무위탁, 예를 들면, 지방세징수의 위임, 교육사무 위탁, 조합비징수 위탁 등, 도로등 공공시설의 관리 및 경비부담에 관한 협의 등이 이에 속한다. 이와 같은 공법계약은 공법상의 협정(Vereinbarung)이라고도 한다.

국가경찰과 자치경찰간의 사무배분에 관한 협약도 또한 행정주체 상호간 공법계약의 일종으로 볼 수 있다.

##### ② 국가 및 공공단체와 사인간의 공법계약

행정주체와 사인간의 계약으로서, 예를 들면, 행정사무의 위탁, 보조금지급에 관한 계약, 손실보상에 관한 계약, 비용부담에 관한 계약(공용부담계약 등), 지역개발에 관한 계

72) 김동희, 행정법 I, 서울:박영사, 1998, p. 195.

약, 환경보전협정, 보상계약, 특별신분관계설정에 관한 계약 등이 있다.

### ③ 공무수탁사인과 사인간의 공법계약

사인과 사인 사이의 공법계약, 또는 사인상호간의 계약으로 표시된다. 이에 대해서 순수한 사인간에서는 그 내용이 아무리 공공성을 띤다 하더라도 그것을 공법계약으로 부를 수 없으며, 계약당사자의 일방 또는 쌍방이 행정주체(공무수탁인 포함)인 경우에 한해서 공법계약이 존재한다고 본다. 예를 들면, 토지수용상의 협의 등이 있다.

#### (2) 법률관계의 성질을 기준으로 한 분류

공법상 계약은 법률관계의 성질, 즉 당사자간의 대등성여부에 따라 대등계약과 종속계약으로 구분된다.

#### ① 대등계약

양당사자의 대등성 여부에 따라 양당사자가 계약내용상 대등한 계약을 말한다. 특히, 권능력을 가진 행정주체들 사이에 체결되는 행정주체 상호간의 계약은 여기에 속한다.<sup>73)</sup> 이는 행정행위를 통하여 규제할 수 없는 법률관계에 많이 이용된다.

예를 들면, 지방자치단체 상호간 또는 국가와 지방자치단체간에 도로의 설치 · 관리에 관한 계약, 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률상 특허기업자인 기업자와 토지소유자간에 체결하는 공용수용계약 등이 그 예이다.

#### ② 不對等 또는 종속계약

당사자의 일방이 타당사자보다 불리한 위치에 있게 되는 계약을 말한다. 국가 및 공공단체와 사인간의 계약, 공권력을 부여받은 사인과 사인간의 계약은 여기에 속한다.

이러한 종속법적 계약은 행정행위의 사전행위로서 행해지고 행정행위를 대체하여 행해지기도 하지만 행정행위와 직접 관련이 있는 것은 아니다.<sup>74)</sup>

산업자원부장관과 한국무역협회장 사이에 체결하는 무역업의 등록 및 변경등록을 하는

73) 윤석민, 전계 학위논문, p. 62; 이명구, 행정법원론, 서울:대명출판사, 1994, p. 320. 참조

74) 상계논문, p. 62

권한의 위탁계약, 산업자원부장관과 한국무역대리점협회장 사이에 체결하는 갑류무역대리업의 등록 및 변경등록을 하는 권한의 위탁계약, 산업자원부장관과 한국수출구매업협회장 사이에 체결하는 물류무역대리업의 등록 및 변경등록을 하는 권한의 위탁계약 등은 그 예이다.<sup>75)</sup>

### 3) 성립요건

#### (1) 형식적 요건

##### ① 행정절차

공법상 계약에 대해 일반법적 규정을 갖고 있는 독일의 경우, 공법상 계약이 성립되기 위해서 행정청은 일반적으로 행정행위와 똑같은 행정절차를 밟아야 한다.<sup>76)</sup> 다만 청문과 같은 절차는(동법 제28조) 공법상 계약의 경우에 생략하여도 될 것이다.<sup>77)</sup>

이에 반해 우리나라에 있어 현행 행정절차법이 행정절차에 관한 일반법이지만 모든 행정작용에 적용되는 것은 아니고 처분, 신고, 행정상 입법예고 및 행정지도의 절차에 대해서만 적용되기 때문에 공법상 계약에 대한 행정절차에는 행정절차법이 적용되지 않는다. 따라서 공법상 계약의 절차는 개별법이 정하는 바에 의할 것이나, 사실상 현행 개별법 중 공법상 계약의 절차를 규정하고 있는 경우는 거의 없기 때문에 공법상 계약의 절차는 행정청의 재량사항으로 된다. 이때 행정절차를 밟음에 있어서도 주체인 행정기관 간에도 권한의 사항 및 범위에 많은 차이가 있으므로 공법상 계약을 체결하는 행정기관은 사항 및 지역에 관하여 정당한 권한을 가지지 않으면 안된다. 본래 공법상 계약을 통해 발생하는 권리·의무는 행정기관에 속하는 것이 아니라 그 행정기관이 속하는 행정주체에 귀속한다고 보아야 할 것이다.<sup>78)</sup>

##### ② 서면형식

서면형식에 대해서 먼저 독일의 경우를 살펴보면 다음과 같다.

75) 석종현, 일반행정법(상), 삼영사, 2002, p. 400.

76) 독일연방행정절차법 제9조

77) 윤석민, 전제논문, p. 63.

78) 이명구, 공법상계약의 법적문제, 한양대학교 법학논총, 제4집, 1987. 2, p. 67.

독일연방행정절차법 제57조는 “공법상 계약은 법규정에 의하여 다른 형식이 규정되어 있지 않는 한, 서면에 의하여 체결되어야 한다.”라고 규정하고 있다. 따라서 독일에 있어서 공법상 계약은 특별한 규정이 없는 한 서면(Schriftform)에 의하여 체결되어야 한다.<sup>79)</sup>

법률 행위시에 다른 법규들이 형식에 관한 규정을 두고 있지 않은 경우에 서면형식은 가장 최소한의 형식이다. 그러나 법규를 통하여 다른 형식이 규정되어 있는 한, 제57조가 요구하는 서면형식은 고려되지 않는다. 따라서 법규에 다른 형식이 규정되어 있는 경우에는 서면형식이 포기되어질 수 있는 것이다.

공법상 계약에 있어서의 서면형식의 강제는 몇 가지 기능을 갖는다. 우선 계약교섭과 계약체결을 구별하여 계약체결을 위한 의사표시가 이루어진 것을 확인하기 위한 체결의 명확화 기능과 그리고 당사자간에 다툼이 있는 경우나 불명확한 점이 있는 경우 성급한 계약체결로부터 경고기능 및 입증기능이 그것이다.<sup>80)</sup> 이것은 공법상 계약에서는 계약당사자인 행정관청의 담당자가 종종 교체되기 때문에, 공법상 계약을 서면형식으로 체결함으로써 그 체결사실 자체나 그 내용을 명확하게 해놓지 않으면 계약의 체결과 내용에 대해 불상사가 생길 우려가 있으므로 공법상 계약에는 서면형식의 강제가 필요하다는 취지로 입법화된 것이다.<sup>81)</sup>

독일의 경우와 달리 우리나라의 경우 공법상 계약에 대해 일반적 규정 없이, 단행법<sup>82)</sup>에서만 서면주의를 밝히고 있는 바, 원칙적으로 사법상의 계약은 그 체결에 특정한 형식을 요구하지 않기 때문에 구두계약도 이론적으로 가능하다 하겠다. 그러나 공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 공법상 계약의 경우, 계약의 명확성을 제고하기 위해서는 서면의 형식을 취해야 할 것이다.<sup>83)</sup>

### ③ 동의

먼저, 독일의 경우를 살펴보면 다음과 같다.

79) Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 5. Aufl. 1998, S. 1308.

80) Stelkens/Bonk/Leonhardt, *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 2. Aufl. 1983, §57, Rdnr.4, S.739.

81) 석정승, “行政契約의 理論과 節次”, 弘文堂, 1987, p. 144.

82) 국가를당사자로하는계약에관한법률 제11조, 예산회계법 제78조 제1항.

83) 이명구, 전제논문, p. 67

독일연방행정절차법 제58조는 “①제3자의 권리를 침해하는 공법상 계약은 제3자가 서면으로 동의한 때에 비로소 효력을 갖는다. ②발령 시 법규정에 의하여 다른 행정관청의 인가, 동의 또는 양해를 필요로 하는 행정행위를 대신하여 계약이 체결된 경우, 그 계약은 다른 행정관청이 정해진 형식으로 협력한 후에야 비로소 효력을 갖는다<sup>84)</sup>”라고 규정하여 일정한 경우에 계약당사자 이외의 제3자나 다른 행정관청의 동의 등을 요구하고 있다. 제58조 제1항은 공법상 계약을 통하여 권리침해가 예상되는 제3자의 권리를, 제2항은 다른 행정관청 및 공익을 보호하는 것을 목적으로 하고 있는 것이다.

이를 다시 설명해 보면, 첫째, 제3자의 권리를 침해하는 公法上 契約의 경우, 제3자의 동의는 서면으로 행해져야 한다. 그 서면은 제3자가 자필이나 공증인이 인증한 수결(Handzeichen)로 서명한 것이어야 하고 행정관청의 기록이나 법원의 기록으로는 불충분하다. 따라서 제3자의 침묵에 의한 동의의 추정은 이루어지지 않는다. 침묵은 동의의 거절을 의미한다.

공법상 계약은 제3자의 동의가 있기 전까지 불확정적으로 무효이다. 제3자의 동의는 계약체결 전이든 후이든 상관없다. 사전적 동의(Einwilligung)이든 사후적 동의(Genehmigung)이든 양자는 소급효를 가지므로 동의가 있을 때 계약은 처음부터 유효하게 된다.

둘째, 다른 行政官廳의 協力을 요하는 公法上 契約의 경우, 제58조 제2항에 의하면, 발령 시 법규정에 의해 다른 행정관청의 인가, 동의 또는 양해를 필요로 하는 행정행위 대신 체결되는 계약은 다른 행정관청이 협력한 이후에 비로소 유효하다.

다른 행정관청의 협력형식에 대해서는 서면형식이 강제되어 있지 않다. 다른 행정관청의 협력을 요한다고 규정하고 있는 형식으로 충분하다 그러나 의심스러운 경우에는 문서형식이 최소한의 형식이 될 것이다.

우리나라의 경우, 공법상 계약의 성립요건을 살펴보면, 공법상 계약은 대등한 양 당사자의 의사표시의 합치에 의하여 행정상 법률관계를 형성하는 것이므로 때로는 제3자의 권리나 다른 행정청의 권한을 침해할 가능성이 크다. 따라서 이러한 침해의 가능성을 사전에 예방하기 위해서는 제3자나 다른 행정청의 동의를 필수적으로 받아야 할 것이다.

84) 독일연방행정절차법 제58조

## (2) 실질적 요건

공법상 계약의 실질적 요건은 계약의 내용형성과 관련된 문제이다. 공법상 계약은 법 질서에 의해 허용된 범위내에서 형성되어야 하며, 행정에 대하여 민법에 있어서와 같은 사적자치의 원칙은 인정되지 않는다.

사인이 민법에 따라 계약을 체결할 경우, 사인은 계약자유의 원칙에 맞게 급부와 반대 급부를 자유로이 타협, 결정할 수 있고 결국 계약당사자 모두에게 합목적적이고 이익이 된다고 생각되는 급부에 관하여 합의할 수 있다. 그에 반하여 행정의 행정계약형식의 사용권한에는 내용형성의 자유가 포함되지 않는다. 행정에게는 사적자치의 원칙에 의한 계약자유의 존재하지 않는 것이다. 이러한 점에서 본다면, 행정은 일방적인 행정행위만을 발령할 때뿐만 아니라 공법상 계약을 체결할 때에도 법률적합성의 원칙에 따라 법률에 구속된다. 따라서 행정이 계약상 자유로이 활동할 수 있는 여지를 갖는 것은 임의적 법률규정이 존재하거나 행정에 대한 재량이나 형성의 자유가 보장된 경우 뿐이다.

그러나 공법상 계약은 쌍방적인 법률행위이고, 행정의 입장에서 보면, 계약의 일방당사자가 다름 아닌 계약의 자유를 보장받는 사인이며, 사인의 입장에서 보면 계약의 일방당사자가 법률에의 구속을 받는 행정이므로, 공법상 계약의 내용형성에 있어서는 행정의 법률에의 구속과 사인의 계약의 자유 모두가 고려되어야 하는 것이다. 행정의 법률에의 구속과 사인의 계약자유의 간등관계는 일반적으로 해결될 수 있는 것이 아니다. 이것은 개별적인 행정영역과 구체적 사례를 고려하여 해결되어야 할 것이라고 생각된다.

독일연방행정절차법은 중속법적 계약인 화해계약과 교환계약의 경우에 실제로 존재하는 행정의 우월성으로 인하여 사인의 권리가 침해되는 것을 막기 위하여 그 내용형성의 한계를 규정하고 있다.<sup>85)</sup>

## 4) 위법한 공법상 계약과 그 효력

### (1) 위법한 공법상 계약

행정행위가 위법하게 성립한 경우에는 그 행정행위는 무효 또는 취소의 대상이 된다.

85) 獨逸聯邦行政節次法 제55조 [Vergleichsvertrag]

행정행위에는 적법·유효한 행정행위, 일단은 유효하지만 위법하여 취소할 수 있는 행정행위, 그리고 위법·무효인 행정행위의 세가지 유형이 있다.

위법한 공법상 계약에 대한 독일의 경우를 살펴보면, 공법상 계약이 위법하면 1960년대까지의 통설·판례는 그 계약은 무효라고 해석하고 있었다고 한다. 따라서 적법·유효한 공법상 계약과 위법·무효인 공법상 계약이라는 2개의 유형만 존재했던 것이다. 그러나 1977년에 시행된 현행 행정절차법 제59조는 다음과 같은 두 가지의 지도적 관점에 의하여 규정되어 있다. 첫째, 공법상 계약에는 하자가 있어도 그 효과는 하나일 뿐이다. 즉, 하자의 효과로서 무효만이 존재한다. 둘째, 무효는 일체의 범위반에서가 아니라 제59조가 규정하고 있는 무효원인이 주어질 경우에만 발생한다는 것이다.<sup>86)</sup> 즉 독일연방행정절차법 제59조의 무효사유에 한하여 무효가 되므로 그 외의 위법한 경우는 유효하게 되는 것이다. 이 점에서 행정행위와 공법상 계약은 커다란 차이가 존재한다.

## (2) 위법한 공법상 계약의 효과

독일의 경우, 위법한 공법상 계약의 효과에 대해서 살펴보면 다음과 같다.<sup>87)</sup>

① 무효 : 위법한 공법상 계약은 무효이다. 이렇게 위법한 공법상 계약의 효과가 유효와 무효로만 양분되는 것은, 행정의 정형성으로 인하여 유효와 무효 사이에 취소할 수 있는 행정행위가 있는 위법한 행정행위의 법률효과와 다르다.

무효인 공법상 계약은 아무런 법적 효력을 가지지 못한다. 그 계약이 의무이행계약인 경우에는 아무런 이행의무를 발생시키지 않으며, 처분계약인 경우에는 아무런 권리변동을 가져오지 못한다. 모든 행정관청과 법원은 공법상 계약의 무효를 고려하여야 하며, 모든 사인 역시 무효를 주장할 수 있다.

② 일부무효 : 공법상 계약의 일부무효의 효과를 규정하고 있는 제59조 제3항에서는 의심스러운 경우에는 공법상 계약의 일부무효는 전부무효를 발생시킨다고 해석된다. 이것은 행정행위의 일부무효에 대하여 독일연방행정절차법 제44조 제4항이 “무

86) 조태제, 공법상 계약에서의 분쟁과 그 해결, 관동대논문집, 1994, p. 371 이하 참조

87) 윤석민, 전제논문, pp. 72~74.

효가 행정행위의 일부에만 관련되는 경우, 무효의 부분이 없었더라면 행정관청이 그 행정행위를 발령하지 않았을 것이라는 정도로 당해 무효의 부분이 중요한 때에는 행정행위는 전부무효이다.”라고 규정하고 있는 것과 차이가 있다. 이러한 차이는 고권적 조치인 행정행위에서는 그 적법성과 유효성이 추정되는데 대하여, 공법상 계약에서는 고권적 요소가 뒤로 후퇴하여 이러한 추정이 생기지 않기 때문이라고 설명된다

- ③ 사정변경 : 공법상 계약에 있어서 하자의 효과는 다른 행정작용과 마찬가지로 계약 체결당시의 사실 및 법상태가 결정적 의미를 가진다는 것이다. 사후에 있어서 발생한 어떠한 변화도 이미 체결된 계약에는 원칙적으로 직접적인 효과를 미치지 않으며, 다만 계약의 해제 또는 해지의 원인이 될 수 있다.

계약내용의 결정에 기준이 된 관계가 계약체결 이후 너무 본질적으로 변경되어, 일방 계약당사자에 대하여 원래 계약상의 규정을 이행하여 줄 것을 요구할 수 없는 경우, 이 계약당사자는 변경된 관계에 맞추어 계약내용을 조정하여 줄 것을 요구할 수 있다.<sup>88)</sup> 또 계약의 조정이 불가능하거나 일방 계약당사자에게 기대할 수 없는 경우에는 당해 계약을 해지할 수 있다. 또한, 행정관청은 공공복리에 관한 중대한 불이익을 방지 또는 제거하기 위하여 계약을 해지할 수 있다.<sup>89)</sup> 계약의 해지는 법령이 다른 형식을 규정하지 않는 한, 서면형식에 의하고 이유를 부기 하여야 한다.<sup>90)</sup>

#### 5) 공법상 계약에 대한 분쟁의 해결<sup>91)</sup>

공법상 계약에 대한 분쟁과 그 해결에 있어서, 독일법의 특색은 우선, 공법상 계약은 위법하여도 일정한 법정사유가 존재하는 경우에만 무효로 하고 있다는 점이다. 우리의 경우 공법상 계약의 하자에 관하여 특별한 규정을 두고 있지 않으므로 사법의 원리 내지 규정에 따라 해결되어야 할 것이다. 즉, 민법의 규정을 유추적용하여야 할 것이다. 하지

88) 독일연방행정절차법 제60조 제1항 전단

89) 독일연방행정절차법 제60조 제1항 후단

90) 독일연방행정절차법 제60조 제2항

91) 조태제, 전제논문, p. 381.

만, 사법상 계약이 법률에 반한다고 하여도 그 법률이 강행법규가 아닌 한 계약은 유효하다고 할 것이므로, 독일법과 어느 정도의 공통성은 지니고 있는 셈이다.

독일의 경우, 이러한 공법상 계약이 체결된 때에는 그 이전부터 행정청이 갖고 있던 행정재량은 수축하고 사인은 행정청에 일정한 작위·부작위를 청구하는 것이 가능하다. 행정청이 제공한 급부가 행정행위이면 의무이행소송을, 행정행위 이외의 활동이면 일반적 급부소송을 이용할 수 있는 것이다. 이러한 공법상 계약의 체결로 행정청의 제일차적 판단권은 이미 내려졌다고 볼 수 있으므로, 우리도 급부소송의 도입을 재검토할 필요가 있다. 우리의 현행 행정소송법상의 쟁송절차로는 당사자소송이 될 것이다.

독일의 경우, 행정행위법과 공법상 계약에 관한 법은 준별되어 있다. 요컨대 행정청이 계약이라는 수단을 사용한다는 것은, 사인과 대등한 입장에 선다는 것을 의미하며 후일에 계약상의 의무의 이행을 행정행위에 의해 실현할 수 없다는 것으로 해석되고 있다. 하지만 종속적 계약에 즉시집행을 인정하는 특수성도 지니고 있다. 우리의 경우에도 공법상 계약의 효율적 집행을 위해서 즉시집행에의 복종제도를 받아들일 필요가 있을 것이다.

## 6) 종합적 평가

공법계약은 공법상 법률효과의 발생을 목적으로 하는 복수의 당사자간의 대항적 의사표시의 합치이며, 행정계약이라고도 한다. 종래 행정법학체계에 있어서, 연구대상은 오직 행정행위를 주로 하였고, 공법상의 계약에 대한 관심은 아주 희박하였으나, 제2차대전 후 현대국가의 기능 확대에 따라, 행정행위가 아닌 비권력적 국가작용이 증대됨에 이르러 공법상 계약의 이론이 활발하게 전개된 것이다. 공법상 계약은 획일적이고 정형화된 행정행위 보다는 개별적 구체적인 사태에 부응하여 효과적으로 행정목적을 달성할 수 있고, 또한 법률생활에 안정을 가져옴과 동시에 불필요한 쟁송을 예방할 수 있다는 점에서 단독처분인 행정행위가 갖지 못한 장점을 갖고 있다.

그러나 공법상 계약은 실정법상 그 개념이 정립되어 있는 것은 아니므로 어떠한 것을 공법상 계약이라고 말할 것인가에 대하여는 여러 가지 견해가 있다. 공무원의 임명, 공기업

의 특허 등의 경우와 같이 상대방의 동의를 요건으로 하는 행위가 공법상 계약이나 아니냐는 문제가 된다. 위와 같은 경우는 그 행위의 내용이 법률의 규정에 따라 행정청이 일방적으로 결정하고 상대방은 포괄적인 법률관계의 설정에 대하여 개괄적으로 동의하는데 불과하므로 공법상 계약이라 부르지 않고 상대방의 동의를 요하는 행정행위로 해석하고 있다.

즉 종래 통설은 공법상 계약을 행정행위의 일종으로 보아 행정행위에 관한 법원칙이 그대로 적용된다고 해석하였으나 공권력의 행사를 내용으로 하는 행정행위와는 그 법적 성격을 전혀 달리하는 공법상 계약에는 행정행위에 관한 법원칙이 그대로 적용되지 않는다고 해석된다.

또한 공법상 계약은 공적 성격을 가지고 있으므로 사법의 일반원칙이 적용되는 이외에 특별한 공법적 법률을 받는 경우가 많다. 공법상 계약에 관한 분쟁은 공법상의 당사자소송이라 하여 행정소송법의 적용을 받는다.

요컨대, 공법계약은 계약당사자의 일방 또는 쌍방이 행정주체이며, 공법적 효과의 발생을 내용으로 하는 계약이다. 공법적 효과란 공법상의 권리와 의무의 발생, 변경 소멸이 그 공법적 효과의 내용이다.

국가경찰과 자치경찰간의 협약은, 공법적 효과의 발생을 목적으로 국가경찰과 자치경찰 사이의 의사의 합치에 의하여 성립되는 공법행위로 볼 수 있다. 사법상의 계약이 사법적 효과의 발생을 목적으로 하는데 대하여 국가경찰과 자치경찰간의 협약은 공법적 효과의 발생을 목적으로 한다. 그러므로 협약은 행정주체 상호간에 공법적 효과의 발생을 내용으로 하는 계약이며, 행정주체는 공권력주체로서의 국가, 공공단체인 지방자치단체가 된다. 여기서 공법계약의 대상은 국가경찰과 자치경찰간의 사무배분과 사무수행방법 등이 된다.

따라서 국가경찰과 자치경찰간의 협약은 행정주체, 즉, 국가경찰기관과 자치경찰기관간의 공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 계약으로 볼 수 있다.

자치경찰법(안)의 규정을 보면, 국가경찰사무와 자치경찰사무의 구분이 법규를 통하여 명확히 규정된 것이 아니라, 국가경찰사무의 일부를 자치경찰사무로도 할 수 있는 것으로 규정하고 있기 때문에 경찰사무가 중복적 성격을 띠는 공동사무로 규정하고 있다.

자치경찰법(안)상 협약의 규정은 사무배분(역할분담)을 위한 방법으로서 협약제도를 규정하고 있다. 구체적 사무분담에 대해서는 행정기관, 말하자면, 국가경찰기관과 자치경

찰기관 상호간의 협의를 통해서 결정하도록 하고 있다. 이는 권리능력을 가진 행정주체들 사이에 체결되는 행정주체 상호간의 대등법적 계약이다.

## 2. 권한의 위임(위탁포함)

### 1) 의 의

권한의 위임은 본래 경찰관청을 포함하여 행정청이 법령에 근거하여 자기의 의사로서 권한의 일부를 하급행정청 또는 보조기관에 이전하고, 수임기관이 그 위임받은 권한을 자기의 이름과 책임으로 행사할 수 있게 하는 것을 말한다.<sup>92)</sup> 즉, 행정권한의 위임은 행정관청이 법률에 따라 특정한 권한을 다른 행정관청에 이전하여 수임관청의 권한으로 행사하도록 하는 것이어서 권한의 법적인 귀속을 변경하는 것이다. 수임관청이 자기의 이름으로 그 권한을 행사할 수 있다.

현행법상으로는 타행정청이나 사인에 대해서도 권한의 위임이 행해지고 있으며, 이 경우를 보통 권한의 위탁이라고 한다. 행정청의 의사에 의해서가 아니라, 직접 법령, 명령, 조례 등에 의거하여 권한의 위탁이 행해지는 경우도 있다. 권한의 위임을 규정하고 있는 법령에는 정부조직법, 지방자치법, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 등이 있다. 관련 규정의 내용은 다음과 같다.

---

92) 김남진, 경찰행정법, 서울:경세원, 2002, p. 42.

## 정부조직법

(일부개정 2005.12.29 법률 7773호)

- 第6條 (權限의 委任 또는 委託) ① 行政機關은 法令이 정하는 바에 의하여 그 所管 事務의 일부를 補助機關 또는 下級行政機關에 委任하거나 다른 行政機關·地方自治團體 또는 그 機關에 委託 또는 委任할 수 있다. 이 경우 委任 또는 委託를 받은 機關은 특히 필요한 때에는 法令이 정하는 바에 의하여 委任 또는 委託를 받은 事務의 일부를 補助機關 또는 下級行政機關에 再委任할 수 있다.
- ② 補助機關은 第1項의 規定에 의하여 委任받은 사항에 대하여는 그 범위안에서 行政機關으로서 그 事務를 수행한다.
- ③ 行政機關은 法令이 정하는 바에 의하여 그 所管事務중 調査·檢査·檢定·管理業務 등 國民의 權利·義務와 직접 관계되지 아니하는 事務를 地方自治團體가 아닌 法人·團體 또는 그 機關이나 個人에게 委託할 수 있다.

## 지방자치법

[일부개정 2006.5.24 법률 제7957호]

- 第95條 (事務의 委任등) ① 地方自治團體의 長은 條例 또는 規則이 정하는 바에 의하여 그 權限에 속하는 事務의 일부를 補助機關, 소속行政機關 또는 下部行政機關에 委任할 수 있다.<改正 1994·12·20>
- ② 地方自治團體의 長은 條例 또는 規則이 정하는 바에 의하여 그 權限에 속하는 事務의 일부를 管轄地方自治團體나 公共團體 또는 그 機關(事業所·出張所를 포함한다)에 委任 또는 委託할 수 있다.<改正 1994·12·20>
- ③ 地方自治團體의 長은 條例 또는 規則이 정하는 바에 의하여 그 權限에 속하는 事務중 調査·檢査·檢定·管理業務 등 住民의 權利·義務와 직접 관련되지 아니하는 事務를 法人·團體 또는 그 機關이나 개인에게 委託할 수 있다.<改正 1994·12·20>
- ④ 地方自治團體의 長이 위임 또는 委託받은 事務의 일부를 第1項 내지 第3項의 規定에 의하여 다시 위임 또는 委託하는 경우에는 미리 당해 事務를 위임 또는 委託한 機關의 長의 승인을 얻어야 한다.<改正 1994·12·20>

## 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정

[일부개정 2006.6.30 대통령령 제19593호]

### 제1장 총 칙

제1조 (목적)

제2조 (정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “위임”이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다.
2. “위탁”이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말한다.
3. “민간위탁”이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다.
4. “위임기관”이라 함은 자기의 권한을 위임한 당해 행정기관의 장을, “수임기관”이라 함은 행정기관의 장의 권한을 위임받은 하급행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 말한다.
5. “위탁기관”이라 함은 자기의 권한을 위탁한 당해 행정기관의 장을, “수탁기관”이라 함은 행정기관의 권한을 위탁받은 다른 행정기관의 장과 사무를 위탁받은 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.

### 제2장 행정기관간 위임·위탁

제3조 (위임·위탁의 기준 등)

- ① 행정기관의 장은 허가·인가·등록 등 민원에 관한 사무, 정책의 구체화에 따른 집행사무와 일상적으로 반복되는 상규적 사무로서 그가 직접 시행하여야 할 사무를 제외하고는 그 권한의 일부(이하 “행정권한”이라 한다)를 그 보조기관이나 하급행정기관의 장, 다른 행정기관의 장, 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁한다.

## 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 <계속>

[일부개정 2006.6.30 대통령령 제19593호]

② 행정기관의 장은 행정권한을 위임 및 위탁하고자 하는 때에는 위임 및 위탁하기전에 수임기관의 수임능력여부를 점검하고 필요한 인력 및 예산을 이관하도록 하여야 한다.

③ 행정기관의 장은 행정권한을 위임 및 위탁하고자 하는 때에는 위임 및 위탁하기전에 단순한 사무인 경우를 제외하고는 수임기관 및 수탁기관에 대하여 수임 및 수탁사무처리에 필요한 교육을 실시하여야 하며, 수임 및 수탁사무의 처리지침을 시달하여야 한다.

제4조 (재위임) 특별시장·광역시장·도지사(특별시·광역시 및 도의 교육감을 포함한다) 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 행정의 능률향상과 주민의 편의를 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 수임사무의 일부를 그 위임기관의 장의 승인을 얻어 규칙이 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장(교육장을 포함한다) 또는 읍·면·동장 기타 소속기관의 장에게 다시 위임할 수 있다.

제5조 (위임·위탁사무의 처리) 수임기관 및 수탁기관은 수임 및 수탁사무의 처리에 있어 법령을 준수하고, 수임 및 수탁사무를 성실히 수행하여야 한다.

제6조 (지휘·감독) 위임기관 및 위탁기관은 수임기관 및 수탁기관의 수임 및 수탁사무처리에 대하여 지휘·감독하고, 그 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있다.

제7조 (사전승인 등의 억제) 수임 및 수탁사무의 처리에 관하여 위임기관 또는 위탁기관은 수임기관 또는 수탁기관에 대하여 사전승인을 얻거나 협의를 할 것을 요구할 수 없다. 다만, 위임기관 또는 위탁기관이 행정자치부장관과 협의하여 정하는 사항에 대한 한시적인 사전승인이나 협의의 요구의 경우는 그러하지 아니하다.

## 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 <계속>

[일부개정 2006.6.30 대통령령 제19593호]

제8조 (책임의 소재 및 명의표시)

- ① 수임 및 위탁사무의 처리에 관한 책임은 수임기관 및 위탁기관에 있으며, 위임기관 및 위탁기관의 장은 그에 대한 감독책임을 진다.
- ② 수임 및 위탁사무에 관한 권한을 행사함에 있어서는 「사무관리규정」 제13조의 규정에 의하여 수임기관 및 위탁기관의 명의로 시행하여야 한다. <개정 2005.5.26>

제9조 (권한의 위임·위탁에 따른 감사) 위임기관 및 위탁기관은 위임 및 위탁사무의 처리에 있어 적정성을 확보하기 위하여 필요한 경우에는 수임기관 및 위탁기관의 수임 및 위탁사무처리의 상황을 수시로 감사할 수 있다.

### 제4장 행정기관간 위임·위탁사항

제25조 (경찰청소관)

- ① 경찰청장은 다음 사항에 관한 권한을 지방경찰청장에게 위임한다. <개정 2005.5.26, 2006.4.20>
  1. 기능직 및 고용직공무원의 임용
  2. 「국가기술자격법」 제12조의 규정에 의한 화약류관리기술사·화약류관리기사·화약류제조기사 및 화약취급기능사 자격의 취소·정지
  3. 「국가기술자격법」 제12조의2의 권한중 위임된 권한에 관한 청문
  4. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조제2항에 따른 국가유공자 등 요건 관련 사실의 확인 및 통보. 다만, 공사상 당시 경찰청·경찰병원·경찰대학·경찰종합학교·중앙경찰학교 및 운전면허시험관리단 소속 공무원이었던 자에 대한 관련 사실의 확인 및 통보의 경우를 제외한다.
- ② 경찰청장은 「국유재산법」(이하 이 항에서 “법”이라 한다) 및 동법 시행령(이하 이 항에서 “령”이라 한다)의 규정에 의한 다음 사항에 관한 권한을 지방경찰청장·경찰대학장·경찰종합학교장·중앙경찰학교장·경찰병원장 및 운전면허시험관리단장에게 각각 위임한다. <개정 1999.12.28, 2005.5.26>

## 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 <계속>

[일부개정 2006.6.30 대통령령 제19593호]

1. 법 제8조의 규정에 의한 무주부동산의 취득
2. 법 제9조의 규정에 의한 기부채납
3. 법 제11조의 규정에 의한 취득재산에 관한 등기·등록 기타 필요한 조치
4. 법 제24조의 규정에 의한 사용 또는 수익의 허가
5. 법 제25조의 규정에 의한 사용료의 징수
6. 법 제28조의 규정에 의한 행정재산등의 사용·수익허가의 취소 및 철회
7. 법 제28조의2의 권한중 위임된 권한에 관한 청문
8. 법 제29조의 규정에 의한 행정재산등의 관리소홀에 대한 제재
9. 법 제30조의 규정에 의한 용도폐지중 동산의 용도폐지와 건물철거를 위한 용도폐지 및 철거
10. 법 제32조의 규정에 의한 처분
11. 법 제36조의 규정에 의한 대부
12. 법 제43조의 규정에 의한 교환
13. 법 제44조의 규정에 의한 양여
14. 법 제46조제1항 및 제2항과 영 제49조제1항 및 제3항의 규정에 의한 국유재산대장의 작성·비치 및 관리와 국유재산의 실태조사

### 2) 유사개념 또는 유사제도<sup>93)</sup>

- ① 권한의 대리: 권한의 위임, 또는 같은 성질로서의 권한의 위탁이 행정청의 권한을 수임자에게 이전하는 것인데 대하여, 권한의 대리는 제3자가 행정청의 권한을 대행할 뿐, 행정청의 권한에 변동을 가져오지 않는 점에서 구별된다.
- ② 내부위임: 행정청이 그의 특정사항에 관한 권한 (허가, 취소 등)을 실질적으로 하

93) 김남진, 전거서, 2002. pp. 42~44. 참조.

급행정청 또는 보조기관에게 위임하면서, 대외적으로는 위임자의 명의로 권한을 행사하게 하는 것을 의미한다. 내부위임의 경우는 그 권한의 행사는 위임자의 명의로 하지 않으면 안되며, 수임자의 명의로 권한을 행사하게 되면 위법이 된다.

행정권한의 내부위임은 행정관청의 내부적인 사무처리의 편의를 도모하기 위하여 그의 보조기관 또는 하급행정관청으로 하여금 그의 권한을 사실상 행사하도록 하는데 그치는 것이므로 수임관청은 위임관청의 이름만으로 그 권한을 행사할 수 있을 뿐 자기의 이름으로 그 권한을 행사할 수 없다.

- ③ 전결: 전결 또는 위임전결이란 행정청의 의사결정(결재) 내지는 권한의 일부를 보조기관에 실질적으로 위임하되, 대외적인 권한의 행사는 행정청의 명의로 하는 것을 말한다. 내부위임은 상하행정청간에 행해짐이 보통인데, 전결은 행정청과 보조기관간에 행해지는 점이 차이점이다. 이러한 전결제도는 우리나라가 행정관청제, 즉 행정에 관한 대외적인 권한행사를 행정관청 또는 행정청의 이름으로 행하도록 하고 있는 제도를 택함으로써 파생된 것으로 보고 있으며, 행정사무의 신속, 간편한 처리가 가능하다.
- ④ 촉탁: 행정사무의 처리와 관련하여 등기소송에 관한 사무처리를 위탁하는 것을 특별히 촉탁이라고 하는바, 이러한 촉탁도 행정청의 권한의 이전을 수반하는 것이 아니므로 권한의 위임과 구별된다.
- ⑤ 민법상의 위임: 민법상의 위임(민법 680조이하)은 수임자가 위임받은 것을 자기의 명의로 책임으로 처리하고, 그의 법률적 효과도 일단은 수임자에게 귀속하는 점에서 행정법상의 위임과 유사하다. 그러나 행정법상의 위임은 인격주체간의 관계가 아니며, 위임관계가 계약에 의해서가 아니라, 법규 또는 위임청의 일방적 행위에 의해서 발생하는 점에서 구별된다.
- ⑥ 권한의 이양: 권한의 이양은 법령에 의하여 특정행정기관의 권한이 다른 행정기관의 권한으로 변동되고, 여기에는 위임의 법리(권한의 위임, 지휘, 감독 등)가 통용되지 않는다. 예를 들면, 국가사무의 자치사무화는 권한의 위임이 아니라, 권한의 이양에 해당한다.

### 3) 위임의 법적 근거 및 방식

위임은 법령으로 정해진 행정청의 권한을 타기관에 옮기는 효과를 가지므로 위임에는 법적 근거를 필요로 한다. 행정기관의 권한의 위임에 관한 일반적 근거로서는 정부조직법 제6조 및 동조에 근거한 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 및 지방자치법 제95조가 있으며, 개별법 등(도로교통법 104조 등)에 많은 규정이 있다.

위임은 상대방에 대한 통지는 물론 일반인을 위한 공시를 필요로 한다. 공시사항은 위임청, 위임의 상대방, 위임기간 등이며, 관보, 공보를 통해 공시하는 경우가 많다.

### 4) 위임의 형태 및 위임사항

위임의 상대방 또는 형태를 기준으로 분류하면 다음과 같다.

- \* 하급행정청에 대한 위임
- \* 보조기관에 대한 위임
- \* 대등행정청 또는 타행정청에 대한 위임
- \* 지방자치단체 또는 그 기관에 대한 위임
- \* 지방자치단체 이외의 법인, 단체 또는 개인에 대한 위임

그러나 위임은 하급행정청에 대해 행해지는 것이 통례이며, 하급행정청의 소관 사무는 원칙적으로 상급행정청의 소관사무를 사항적 또는 지역적으로 한정하여 맡고 있는 것이므로 행정의 실체에 있어서 그 기관의 소관사무에 대응한 사무에 관해 권한이 위임되는 것이 통례이다. 위임청의 지휘, 감독하에 있지 않은 기관 등에 대해 위임하는 경우도 가능하지만, 이것은 행정상의 감독조직의 체제를 문란케 할 우려가 있으므로 수임청과 협의의 거치는 것이 바람직하다.

위임되는 사항에 관해, 법은 위임청의 권한의 일정사항을 명시하는 경우도 있으나, 단순히 사무 또는 권한의 일부라고만 규정하는 경우도 많다(도로교통법 104조 등).

### 5) 위임의 효과

권한의 위임에 의해 위임행정청은 위임사항을 처리할 수 있는 권한을 상실하는 동시에

당해 사항은 위임을 받은 기관(수입행정기관)의 권한으로 된다. 이점에서 대리, 전결, 대결 등과의 현저한 차이가 있다.

위임사항에 관해 수입행정기관은 자기의 권한으로서 이것을 행사하는 것이므로 수입기관의 이름으로 처리하지 않으면 안된다. 수입기관의 권한행사의 효과는 수입기관 자체에 귀속한다. 따라서 위임된 사항에 관해서는 행정소송법상의 피고도 수입행정청이 된다(동법 2조 2항). 수입행정청이 처리한 수입사항에 대해서는 수입행정청이 책임을 지며, 위임행정청은 직접적 책임을 지지 않는다. 다만, 위임행정청은 권한의 위임에 관련된 책임을 면할 수 없다고 본다.

#### 6) 위임경찰관청의 지휘, 감독권 및 위임의 종료

하위기관, 보조기관에 위임한 경우, 위임경찰관청은 본래 이들을 지휘, 감독할 수 있는 지위에 있는 것이므로, 위임사무에 관한 지휘감독권을 가진다고 본다. 그러나 기타의 기관에 위임한 경우의 지휘 감독 문제에 있어서 이 경우 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제6조에 따라 위임기관 및 위탁기관은 지휘, 감독권 및 위법 부당한 사무처리의 취소정지권을 갖는다.

위임의 기간은 법령상 한정되어 있지 않는 것이 통례이다. 위임은 위임행위의 실효 및 위임의 해제에 의해 종료된다. 위임의 해제는 위임의 경우와 마찬가지로 공시를 요한다. 위임의 종료와 함께 위임사무에 관한 수입행정기관의 권한은 소멸하고, 그 사무는 다시 위임행정청의 권한에 귀속하게 된다.

#### 7) 협약과의 관계

국가경찰과 자치경찰간의 협약을 통해서, 사무의 분담이 이루어지면, 분담되는 사무는 공공단체 상호간의 사무위탁 등과 같은 경찰권한의 위임(위탁포함)가 유사한 형태로 이루어져야 할 것이다. 협약을 통해서 구체적 분담 기관이 결정되고, 그것은 당사자들간에 협의를 통하여 사무분담이 이루어진다. 그러나 위임위탁의 경우는 법률유보원칙에 따라 명백히 위임위탁에 관한 규정에 근거하고 있다. 사무배분(역할분담)을 위한 협약은 위임위탁의 규정에 근거한 것이 아니라, 행정기관, 말하자면, 국가경찰기관과 자치경찰기관

상호간의 협의를 통해서 결정하도록 하고 있기 때문에 위임위탁의 경우보다는 재량권을 더 많이 부여하고 있다. 이러한 점에서 협약은 보다 더 자유로운 결정이 가능할 것이므로 위임위탁과는 그 성격이 다르다. 보다 더 엄밀히 말한다면, 법률유보의 원칙이 위임위탁보다 더 느슨한 성격의 행정계약으로도 볼 수 있다.

또한, '위임위탁과 사무이양' 등은 '권한의 소재'의 문제이고, '협약'은 권한의 소재를 어떤 방법으로 결정짓는가 하는 '방법의 문제'이기 때문에 이것을 동일한 차원에서 비교하는 것은 옳지 못하다는 견해도 있다. 그 실례로서 행정이 일정한 권한을 민간에 위탁하는 경우 그것을 주로 '공법상계약'에 의해서 하기 때문이라는 것이다.<sup>94)</sup>

### 3. 행정학상의 □□사무이양□□

#### 1) 발전배경

1970년대 이후, 중앙집권체제는 낮은 대응성, 비능률, 부패 등으로 인하여 비판을 받기 시작했다. 특히, 제3세계국가들에 있어서 도시화의 급격한 진전은 중앙권한의 지방이양에 대한 필요성을 더욱 고조시켰다. 학교나 도로, 상하수도시설의 입지가 지역주민의 요구와는 동떨어졌으며, 중앙정부에 의한 획일적인 기준이나 우선순위가 모든 도시들에게 모두 적합한 것은 아니었다. 미국에서는 1990년대 중반이후, 연방정부로부터 주정부로의 권한이양이 정치권의 중요 이슈로 등장하기 시작하면서, 사무이양에 대한 관심은 더욱 고조되었다.

#### 2) 사무이양의 의의

중앙사무의 지방이양이란 중앙정부가 수행하고 있는 사무를 지방자치단체에게 이양하는 것을 의미한다. 여기서 이양이라 함은 지방자치단체가 독립주체로서 자주적으로 시책을 선택, 결정하고, 그 결과에 대해서 책임을 지는 것, 즉 사무를 자주적으로 결정하고, 처리할 수 있는 권한을 중앙정부로부터 지방자치단체로 옮기는 것이므로 지방자치단체가

94) 본 연구보고서에 대한 익명의 평가자가 주장한 의견임.

중앙정부의 정책의도에 따라 사무를 수탁받아 집행해야 하는 사무의 위임과 구별된다(한국행정학회 행정학사전).

즉, 중앙사무의 지방이양은 집중된 중앙권한을 지방으로 분산함으로서 지방의 기능과 역할을 대폭 확대하여 지방자치에 걸맞는 행정의 분권화와 자율화를 실현하기 위한 것이다. 또한 복잡하고 전문화되고 있는 정부기능을 중앙과 지방이 합리적으로 분담하여 수행함으로써 행정기능의 효율적인 수행체제를 확립하고, 국가경쟁력을 강화하는데도 매우 중요한 역할을 하는 것이다.

### 3) 사무이양의 단계

□□중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률□□에서 규정하고 있는 중앙사무의 지방이양추진절차를 보면 다음과 같다.

#### ① 대상사무의 발굴선정단계

중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분을 체계적으로 추진하기 위하여 지방이양기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하고 국무회의의 심의를 거쳐 이를 대통령에게 보고하여야 한다(법제13조1항, 시행령제16조)

#### ② 대상사무의 심의단계

지방이양추진위원회는 선정된 심의대상에 대해 이양여부를 재적의원과반수의 찬성으로 의결한다.(법제9조)

#### ③ 확정사무의 사후관리단계

위원회가 심의의결한 사항과 지방자치단체로 이양된 중앙행정기관의 권한 등이 적절히 수행되고 있는지를 연1회 이상 직접 조사하거나, 관련공무원을 통하여 점검한다.(법 제 22조 1항, 시행령 제23조 1항)

#### 4) 협약과의 관계

국가경찰사무의 일부에 대해서 자치경찰이 수행 가능하도록 규정한 자치경찰법(안)의 규정은 일면 사무를 이양하는 것으로 보여 질 수 있다. 또한 국가경찰간의 협약을 사무의 이양으로 보는 것은 지방분권적 자치경찰제 도입의 기본 취지에도 부합된다.

또한 협약의 성격에 대해서 권한의 이양으로 보는 관점도 있다.<sup>95)</sup> 즉, 권한의 위임과 권한의 이양은 구별되어야 한다고 하면서, 이양은 법령에 의하여 특정행정기관의 권한이 다른 행정기관의 권한으로 변동되고, 여기에는 위임의 법리(권한의 위임, 지휘, 감독 등)가 통용되지 않는다는 것이다. 따라서 국가사무의 자치사무화는 권한의 위임이 아니라, 권한의 이양에 해당한다는 것이다.

그러나, 국가경찰과 자치경찰간의 사무배분 방식은 협약에 의한 사무분담의 결정이다. 즉, 자치경찰과 국가경찰간의 협약은 이양의 형식과는 다르다. 양 기관이 동시에 할 수 있는 사무이고, 단지 사정에 따라 협의를 통하여 역할 분담을 하는 것이기 때문에 협약 사항의 변경에 의하여 권한의 배분이 변경될 수 있다는 점에서 차이가 있다.

자치경찰법(안)상의 자치경찰 사무는 국가경찰사무로도 규정된 사항이기 때문에 완전한 의미의 사무이양이라고 볼 수 없다. 사무이양이라고 한다면, 적어도 같은 권한을 동시에 양 기관, 즉, 국가경찰과 자치경찰이 가지는 것은 아니라, 한 기관에서 독립적으로 가지게 되는 권한이기 때문이다.

자치경찰법(안)상에 규정된 자치경찰과 국가경찰간의 협약이 사무이양의 성격을 가질려면 국가경찰과 자치경찰간의 기능과 권한의 배분을 명확히 규정하고, 사무의 중복이 없도록 하여, 각각 독립적으로 사무수행이 가능해야 할 것이다.

95) 김남진, 전계서, 2003, p. 44.

### 제3절 협약의 법적 성격

#### 1. 협약의 개념

앞서 언급한 것처럼, 협약은 공법상 계약의 일종으로 본다. 이러한 관점에서 협약은 국가 및 공공단체 상호간, 또는 국가 및 공공단체와 사인간에 공법적 효과의 발생을 내용으로 하는 계약이다.

협약의 개념적 요소로는 ① 공법적 효과, ② 행정주체가 계약의 한 당사자, ③ 계약을 들 수 있다.

##### 1) 공법적 효과

공법상의 효과의 발생이란 공법상의 권리·의무의 발생·변경·소멸을 의미하며, 협약이 공법상의 효과를 발생시킨다고 함은 공법상의 권리·의무를 계약을 통해 공권력의 담당자로서의 행정주체에게 귀속시키는 것을 의미한다.

여기서 공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 모든 계약이 협약이 되는 것은 아니고 오직 행정법의 영역에 속하는 계약만이 협약이 된다. 따라서 국제법상의 국가간의 계약 또는 헌법상의 헌법기관간의 계약은 넓은 의미에서 公法上 契約이라 할 수는 있지만 여기는 말하는 협약은 아니라고 보아야 할 것이다.<sup>96)</sup>

##### 2) 행정주체가 계약의 한 당사자

협약은 “계약의 최소한 한 당사자가 행정주체인 계약”이다. 즉, 협약은 행정주체 상호간이나 행정주체와 사인사이에만 체결될 수 있고, 사인 상호간에 있어서는 체결될 수 없는 것이다. 여기서 행정주체(Verwaltungstrager)라 함은 행정권의 담당자로서 실제로 행정권을 행사하는 자를 말하는 것으로써 이에는 국가, 지방자치단체, 공공단체 및 공무원탁사인 등이 있다. 여기서 공무원탁사인이라 함은 국가적 공권을 부여받은 사인 내지 스스로의 이름으로 일정한 공행정 사무를 처리할 수 있는 권한을 위임받은 사인으로 일

96) 송동수, 행정계약의 현대적 재조명, 단국대 법학논집(제20집), 1994, p. 275. 참조

정한 범위에서 행정주체의 지위에 서는 자를 말한다. 사인이 기업자로서 토지를 사용하는 경우, 사립대학이 교육법에 의해 학위를 수여하는 경우 등이 그 예이다.<sup>97)</sup>

### 3) 계 약

협약은 법률효과의 발생을 목적으로 복수의 당사자의 서로 대립하는 의사표시의 합치인 “계약”이다. 이 점에서 협약은 행정청의 일방적 행정작용인 행정행위와 구분된다. 계약은 상반하는 의사표시의 합치, 즉 청약과 승낙에 의해 성립하는 것이므로 그러한 합의가 없으면 원칙적으로 협약은 성립하지 않는다.

## 2. 협약의 유용성

경찰행정을 엄격한 법의 집행작용으로 본다면, 행정계약, 그의 일종으로서의 공법계약, 그리고 협약 등을 법집행의 근거로 생각하기는 어렵다. 모든 국가행정은 법률에 의거해서만 행해질 수 있다는 헌법조항을 가지고 있는 경우<sup>98)</sup>에는 행정계약 등이 소극적으로 평가될 수 밖에 없다.

일반적으로 경찰의 임무는 법집행(Law Enforcement)과 경찰서비스(Police service)의 제공으로 구별된다. 법집행 임무는 엄격한 법의 집행작용으로서 판단여지와 재량은 엄격히 제한되어야 한다. 그러나 경찰서비스의 제공은 법의 기계적인 집행으로만 이루어지는 것이 아닐 것이며, 판단여지와 재량이 인정되어야 할 경우가 있다. 이러한 경우, 협약을 통한 경찰행정 목적의 수행 필요성 및 유용성이 있다고 본다. 특히 자치경찰사무는 그 사무의 성격이 치안서비스의 제공이라는 측면이 강하다.

또한 경찰사무는 주민의 안전 및 복리에 관한 사무이면서 동시에 국가의 안녕과 관련된 질서유지라는 이중적 성격을 지닌다. 이로 인하여 전국적인 이해관계와 지방적 이해관계를 동시에 지니고 있어 고유사무나 위임사무로 한정하기 어려운 측면이 있다.

97) 김남진, 공무수탁사인, 행정법의 기본문제, 1989, p. 507; 서원우, 행정계약의 관념, 전환기의 행정법이론, 1997, p. 697.

98) 오스트리아 헌법 제18조 1항을 김남진·김연태, 행정법 I, 서울:법문사, 2006, p. 332에서 재인용

특히, 지역생활안전·지역교통·경비 등의 치안업무는 일련의 경찰활동의 연속선상에서 종합적으로 이루어지기 때문에 그 한계를 구분하기도 곤란하다. 이것은 지역적 차원에서 해결해야 할 사무와 국가적 차원에서 해결해야 할 사무로 구분하기가 곤란한 경우가 많다.

결국 이러한 연계성과 공동사무적 성격을 가진 경찰사무는 현장에서 사정에 따라 경찰기관별로 구체적인 역할분담을 할 수 밖에 없다. 따라서 그 역할 분담과 사무수행 방법은 협약으로 정할 수 밖에 없고, 그에 따라 책임소재도 정해져야 한다.

이처럼 연계성과 공동성을 가진 경찰사무를 협약을 통하여 배분하면, 다음과 같은 장점이 있다.

첫째, 경찰사무를 개별적, 구체적 사정에 따라 탄력적으로 처리할 수 있다.

둘째, 법률규정이 명확하지 않을 때에 협약을 통하여 명확히 함으로서 갈등을 해결해 준다.

셋째, 법의 흠결을 메워 준다.

넷째, 관련 당사자들이 사무에 대한 협의과정에서 사무분담에 대한 이해력을 높여 준다.

이러한 관점에서 협약은 유용성이 충분히 인정된다. 특히, 경찰의 역할분담과 사무수행 방법을 지역에 실정에 맞게 적합하도록 하기 위해서는 협약제도를 두는 것이 필요하다.

### 3. 협약의 법적 근거

협약의 법적 근거는 공법상 계약의 법적 근거에서와 마찬가지로 협약의 가능성과 자유성의 문제와 관련된다. 협약의 가능성 문제는 공법상 계약의 경우와 마찬가지로 행정계약이 가지는 의미를 고려할 때, 더 이상 거론할 만한 의미가 없다고 본다.

협약의 자유성 문제는 성립 가능한 경우에도 그 체결에 법률의 근거가 있어야 하는가의 문제이다. 즉, 법률에 명시된 근거를 필요로 하느냐 아니하느냐에 있다. 이에 대해서 공법상 계약의 법적 근거에 대한 법리를 유추 적용하여 설명하면, 부정하는 관점과 긍정하는 관점으로 구분하여 설명할 수 있을 것이다.

### 1) 부정설

법치주의는 공법상 계약이 타당하다는 전제에서 협약을 인정하더라도 법령이 특히, 그것을 허용하고 있는 경우에 한다는 관점이 될 것이다.

### 2) 긍정설

공법상 계약은 행정행위와는 다른 유형에 속하지만, 당사자 사이의 의사의 합치에 의해 성립하는 것이므로 법령에 반하지 않는 한 당사자의 합의에 의한 행정의 목적 실현을 위하여 협약이 인정된다는 관점이 될 것이다.

먼저, 공법상 계약의 법적 근거에 대한 통설은 법률상 명시적인 근거가 있을 때에만 성립된다고 해석하고 있으나, 대등한 의사표시의 합치에 의하여 성립되는 것이므로 명시적인 근거를 요하지 아니한다고도 해석되고 있다. 다만 공법상 계약은 공공적 성격을 갖고 있으므로 법률로써 규제하는 범위가 넓어 계약으로 정할 수 있는 범위가 비교적 협소할 뿐이며, 실제로는 법률에 명시규정이 있는 경우와 법률이 규정하지 않는 범위 내에서 법규에 저촉되지 않는 한 유효하게 성립할 수 있다고 해석하고 있다.<sup>99)</sup>

협약의 법적 근거도 공법상 계약의 법적 근거에 준한다고 볼 수 있을 것이다. 즉, 협약은 그 효력이 의사의 합치 그 자체에 기인하는 것이기 때문에 협약의 자유성은 인정된다고 본다. 다만, 협약의 형식에 의하여 행정목적을 수행하는 경우에도 그것이 법에 위반되는 것이어서는 안된다. 이러한 관점에서 행정권은 법률의 규정, 의미 및 목적에 반하지 않는 한 법률의 명시적 근거가 없는 경우에도 협약의 형식에 의하여 행정사무를 수행할 수 있다고 보아야 할 것이다.

## 4. 협약의 성립요건

협약이 성립하기 위한 요건은 공법상 계약의 성립요건에 준하여 논의가 가능하다고 본다. 이러한 관점에서 형식적 요건과 실질적 요건으로 구분하여 논의해 보면 다음과 같다.

99) 김동희, 행정법 I, 서울:박영사, 1998, p. 195.

### (1) 형식적 요건

- ① 행정절차 : 현행 개별법 중 협약의 절차를 규정하고 있는 경우는 거의 없기 때문에 협약의 절차는 행정청의 재량사항으로 된다. 물론 협약을 체결하는 행정기관은 권한의 사항 및 범위에 관하여 정당한 권한을 가져야 할 것이다.
- ② 서면 : 우리나라의 경우, 공법상 계약에 대한 일반적 규정이 없이 단행법<sup>100)</sup>에서만 서면주의를 밝히고 있다. 공법적 효과의 발생을 목적으로 하는 협약은 계약의 명확성을 제고하기 위해서 서면의 형식을 취해야 할 것이다.
- ③ 동의 : 독일의 공법상 계약에서 규정하고 있는 것처럼, 협약은 대등한 양 당사자의 의사표시의 합치에 의하여 행정상 법률관계를 형성하는 것이므로 때로는 제3자의 권리나 다른 행정청의 권한을 침해할 가능성이 크다. 따라서 이러한 침해의 가능성을 사전에 예방하기 위해서는 제3자나 다른 행정청의 동의를 필수적으로 받아야 할 것이다.

### (2) 실질적 요건

협약 성립의 실질적 요건은 협약의 내용형성과 관련된 문제이다. 협약은 법질서에 의해 허용된 범위내에서 형성되어야 하며, 행정에 대하여 민법에 있어서와 같은 사적자치의 원칙은 인정되지 않는다고 보아야 할 것이다.

즉, 공법상의 계약과 마찬가지로 협약을 체결할 때에도 법률적합성의 원칙에 따라 법률에 구속된다. 다만, 행정이 계약상 자유로이 활동할 수 있는 여지를 갖는 것은 임의적 법률규정이 존재하거나 행정에 대한 재량이나 형성의 자유가 보장된 경우 뿐이라고 보아야 할 것이다.

100) 국가를당사자로하는계약에관한법률 제11조, 예산회계법 제78조 제1항.

## 5. 협약의 종류

일반적으로 공법상 계약의 종류에는 앞서 언급한 것 처럼, 당사자를 기준으로 한 분류, 법률관계의 성질을 기준으로 한 분류로서 구분한 바 있다. 이에 준하여 협약의 종류는 행정주체간 협약, 행정주체와 사인간 협약으로 크게 구분될 수 있다.<sup>101)</sup> 협약의 종류를 구분해 보면 다음과 같다.

### 1) 행정주체간의 협약

행정주체 상호간의 협약은 공공단체 상호간 또는 국가와 공공단체 상호간, 그리고 공공단체상호 사이에 특정한 행정목적 수행하기 위하여 체결하는 협약을 말한다. 이를 세분하면 다음과 같다.

#### (1) 국가기관간의 협약

국가기관은 국가의 행정의사를 결정하고 국민에 대하여 이를 표시할 수 있는 권한을 가진 행정기관을 말한다. 이는 행정관청<sup>102)</sup>을 의미한다. 이것은 행정관청으로서 국가기

101) 협약을 분류하는 기준은 다양하다. 이를 종합해서 정리해 보면 다음과 같다.

1. 실질적 분류

1) 일반적 내용분야에 따른 분류 2) 일반협약과 특별협약 3) 규범협약

2. 형식적 분류

1) 체결절차에 따른 분류

2) 체결당사자 종류에 따른 분류

① 중앙정부와 지방자치단체간 ② 지방자치단체 상호간 ③ 지방자치단체와 공공기관간

3) 당사자 수에 따른 분류

102) 국가의 행정의사를 결정하고 국민에 대하여 이를 표시할 수 있는 권한을 가진 행정기관을 말한다. 이에 대하여 지방행정관청이라 함은 지방공공단체의 행정의사를 결정하고 주민에 대하여 이를 발표할 수 있는 권한을 가진 행정기관을 말한다. 이외에 법령용어로서 행정청이란 말이 있는데, 이 용어는 법령에 따라 반드시 동일한 의미로 사용되는 것은 아니나, 보통 중앙행정관청과 지방행정관청을 합해 이렇게 부른다(행정대집행법2). 행정관청이 다른 행정기관 예를 들면 보조기관·자문기관·감사기관과 다른 점은 그가 결정하는 의사가 단순히 기관의사에 그치지 않고 국가의사로 된다는 점이다. 관청의 구성원이 1인인가 수인인가에 따라 독립제 관청(각부장관, 시·도지사 등)과 합의제관청(토지수용위원회·선거관리위원회 등)으로 나누어 진다. 관청의 권한이 전국에 미치는 관청을 중앙관청(각부장관 등)이라 부르고, 그 권한이 특정지역에만 한정되어 있는 관청을 지방관청(세무서 등)이라 한다. 또한 소관행정사무가 비교적 광범위하게 미치는

관 상호간에 특정한 행정목적을 수행하기 위하여 행하는 협약을 말한다.

## (2) 국가기관과 공공단체간의 협약

이것은 국가기관과 공공단체간에 특정한 행정법관계의 설정을 위하여 협약의 방법을 사용하는 경우를 말한다. 공공단체<sup>103)</sup>라 함은 국가 밑에서 국가로부터 부여받은 목적을 수행하기 위하여 설립된 법인. 공법인 또는 자치단체라고도 한다.

## (3) 공공단체상호간 협약

공공단체와 같은 행정주체사이에 특정한 행정목적을 달성하기 위하여, 또는 행정법관계를 설정하기 위하여 사용하는 방법으로서 협약을 말한다.

# 2) 행정주체와 사인간의 협약

## (1) 국가 또는 공공단체와 사인간의 협약

공법상 계약의 종류에 준하여 본다면, 국가 또는 공공단체와 사인간의 협약은 국가 또는 공공단체와 같은 행정주체와 사인 사이에 특정한 행정목적을 수행하기 위하여 협약의 방법을 사용하는 경우를 말한다. 특히, 특정한 행정법 관계의 설정을 목적으로 이루어지는 행정주체와 사인간의 공법상 계약과는 달리 협약은 행정목적을 수행하기 위하여 사용되는 경우를 의미한다고 보아야 할 것이다.

---

관청을 보통관청이라 말하고, 소관행정사무가 한정되어 있는 관청을 특별관청이라 한다(법률용어사전, 법전출판사, 2005. 참조)

103) 공공단체와 국가는 별개의 인격자이므로, 이 점에서 국가기관과 구별된다. 공공단체는 국가에 의하여 부여된 자기의 목적을 가지고 있으며, 자기의 사무를 자기의 기관을 통하여 집행한다는 의미에서, 공공단체의 행위를 자치행정이라 말하고 공공단체를 자치단체라 부른다. 공공단체는 국가로부터 그 목적이 부여되고 그 범위 내에서 행정권을 부여받은 단체이므로, 그 목적이 법률에 의하여 정하여지고 설립은 국가의 의사에 의하며, 목적을 수행할 의무는 있으나 해산의 자유는 없고, 일정범위 내에서 국가적 공권이 부여되어 있으며, 국가의 특별한 보호·감독을 받는 등 특색을 갖고 있다.(법률용어사전, 법전출판사, 2005. 참조)

## (2) 사인간의 협약

사인간의 공법상 계약은 그 내용이 아무리 공공성을 지닌다고 해도 사인간의 사법상 계약에 지나지 않는다. 마찬가지로 순수한 사인간의 협약은 그 내용이 아무리 공공성을 띤다 해도 그것은 사법상의 계약에 불과할 것이다. 그러나 일정한 공법적 원인 또는 절차로서 사인 사이의 계약이 행하여지는 경우가 있는데, 토지수용에 있어서의 기업자와 토지소유자 및 관계인과의 협의(토지 수용법 25조 1항)는 그 예이다. 이 경우 계약당사자의 일방 또는 쌍방이 행정주체(공무수탁상인 포함)인 경우에 한해서 공법계약이 존재한다고 본다.<sup>104)</sup>

그러나 순수한 사인간의 협약은 그 내용이 공공성을 띠고 있지 않다면, 그것은 사인상호간의 계약으로서 사법상의 계약으로 보아야 할 것이다.

## 6. 협약의 특성

협약은 공법적 효과의 발생을 목적으로 하고, 공익의 실현과 밀접한 관련이 있다는 점에서 여러 가지 특색을 갖는다. 이상에서 언급한 내용을 종합적으로 정리하면서 실체법 및 절차법상 특색을 살펴보도록 한다.

### 1) 실체법적 특성

#### ① 법률적합성

협약은 법에 위배되지 않는 범위내에서 체결될 수 있다는 법률적합성을 가진다. 여기서 법은 협약을 금지하는 모든 명시적, 묵시적 법을 말한다. 법률유보원칙이 적용되며, 협약체결을 위해서는 법률에 의한 수권이 필요한 것이다.

그러나 재량행위인 경우는 그에 갈음하는 협약을 인정해도 무리가 없을 것이다. 즉, 법률이 특히, 협약에 의할 것을 명시하고 있지 않는 한, 법률의 집행에 있어서 협약을 수단으로 할 것인가는 법의 강제를 받는 것이 아니며, 오히려 협약에 의하는 것이 쌍방에

104) 김남진, 전계서, 2002, p. 337.

게 만족할 만 한 결과를 가져올 때에는 가능한 한 상대방의 의사가 존중되는 협약을 통하여 행정을 실현하는 것이 바람직할 것이다.

## ② 계약자유에의 제한

공법적 성격 때문에 사법상 계약에서 인정되는 계약자유에의 원칙이 제한된다. 특히, 계약내용의 결정에 있어서 법규의 제한을 받는다. 규정된 경우를 제외하고는 문서의 형식으로 함이 원칙이며, 성립에는 감독청, 또는 관계행정청의 인가 또는 확인을 받는다.

## ③ 계약의 절차·형식

공법계약을 체결하는 경우, 행정청의 확인,<sup>105)</sup> 이해관계자의 동의<sup>106)</sup>를 요하는 경우가 있으며, 원칙적으로 문서에 의해야 한다. 공법계약을 반드시 서면으로 체결케 함은 그러한 방식이 증명, 통제기능과 아울러 당사자로 하여금 신중을 기하게 하는 경고기능을 발휘한다고 보기 때문이다.

마찬가지로 계약의 체결도 행정청의 확인, 이해관계자의 동의를 요하며, 원칙적으로 문서에 의해야 할 것이다.

## ④ 계약의 하자

공법계약에 하자 또는 위법성이 있는 경우, 유효 아니면 무효 중의 하나에 해당하며, 취소할 수 있는 행정행위와 같이 취소할 수 있는 공법계약은 인정되지 않는다. 그러나 독일의 행정절차법은 일단 민법상 계약의 무효규정이 공법계약에 중용된다고 하면서, 특히, 행정행위에 갈음하는 공법계약, 즉 종속계약의 경우에 추가적으로 적용되는 무효사유를 제한 열거해 놓고 있다.<sup>107)</sup>(동법 제59조 1항, 2항 참조). 그래서 위법하지만 무효가

105) 구 토지수용법상의 기업자와 토지소유자와의 협의(동법 25조, 25조의 2)와 관련하여 토지수용위원회의 확인을 받지 않은 기업자의 토지취득은 승계취득이라는 것이 법원의 거듭된 태도이다(대판 1994. 6. 28. 94누2732등) 상계서, p. 338에서 재인용.

106) 제3자의 권리, 이익을 침해하는 내용의 공법계약은 그 제3자의 동의를 얻어야 효력을 발생한다고 할 것이며, 독일의 행정절차법(58조1항)은 그것을 명시하고 있다. 상계서, p. 338에서 재인용.

107) 동법 제59조 1항, 2항을 상계서, p. 338에서 재인용.

아닌 공법계약이 존재할 수 있음을 명문으로 규정하고 있다.

협약의 경우, 하자 또는 위법성이 있는 경우, 공법계약의 논리에 갈음하여 유효 또는 무효 중의 하나에 해당되며, 위법하지만, 무효가 아닌 협약은 존재할 수 없을 것으로 본다. 협약의 하자 또는 위법성이 인정되면, 그 협약은 해제된 것으로 봐야 할 것이다.

#### ⑤ 사정변경시의 조정, 해지

공법상 계약은 일정한 경우 계약의 내용변경, 해제해지가 인정된다. 예를 들면, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제21조는 사정변경에 의한 보조금결정의 내용변경, 해제(취소) 및 그로 인한 손실보상에 관하여 규정하고 있다.

행정주체간의 협약에 있어서, 행정주체는 공익상 필요할 때에만, 협약을 해제할 수 있을 것이며, 상대방은 자기의 유책사유없이 계약해제로 손실을 입었을 때에는 손실보상청구권을 가진다. 상대방의 일방적 해제는 그 효과가 직접 공익에 영향을 미치지 않는 경우에 한하여 허용된다 할 것이다.

사정의 변경이 생기면, 당사자는 1차적으로 협약 내용의 수정을 위해 노력해야 할 것이며, 그것이 불가능한 경우 및 기대가능성이 없는 경우에 협약의 해지가 인정된다고 보아야 한다. 또한 공공복리에 대한 중대한 불이익 등을 방지하기 위한 협약의 해지가 인정되어야 할 것이다.

협약내용의 확정기준이 된 사정이 협약체결 후 본질적으로 변경되어 협약당사자의 한 쪽이 본래의 협약조항을 이행할 수 없게 된 경우에는 상대방에게 협약내용의 조정요구권과 조정이 불가능한 경우에는 협약해지권을 인정하는 것으로 보아야 할 것이다.<sup>108)</sup>

## 2) 절차법적 특성

### ① 협약의 강제절차

공법계약에 따르는 의무를 계약당사자가 이행하지 않는 경우, 당사자는 정식재판을 통해 집행명의를 취득하는 등, 법원의 힘을 빌려서 강제집행할 수 밖에 없다. 다만, 독일에

108) 이명구, 전계서, p. 321

있어서는 종속계약과 관련하여 사전의 합의가 있는 경우, 재판을 거치지 않고 계약내용의 즉시집행을 할 수 있는 규정을 두고 있다고 한다.<sup>109)</sup>

협약의 경우, 협약에 따르는 의무를 이행하지 않은 경우, 당사자 즉, 행정주체는 정식 재판을 통하여 집행명의를 취득하는 등, 법원의 힘을 빌려서 강제 집행할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 독일의 경우처럼, 사전의 합의를 통해서, 협약내용의 즉시집행을 할 수 있도록 하는 제도적 방안을 마련해야 할 것이다.

## ② 쟁송절차

공법계약의 경우, 공법계약의 효력, 의무이행에 관련된 분쟁은 일반적으로 당사자소속으로서 해결할 수 있다.

협약의 경우, 공법상의 법률관계에 관한 소송으로서 행정소송법의 적용을 받는다<sup>110)</sup>는 점에서 사법상 계약의 경우와 다르다. 협약에 의한 의무의 불이행이 있는 경우, 행정주체는 자력강제권을 가지지 않음이 원칙이지만, 필요한 경우 예외적으로 행정상의 자력집행이 인정되는 경우도 있다고 봐야 할 것이다.<sup>111)</sup>

109) 김남진·김연태, 전제서, p. 338. 참조

110) 행정소송법 제3조의 당사자소송

111) 실례로서, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제33조 참조

## 제4장 자치경찰법(안)상 □□협약제도□□의 성격 분석

### 제1절 협약의 주체: 체결당사자

경찰사무를 처리함에 있어 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무수행 방법 등은 시장등과 경찰서장이 협약을 체결하거나, 시·군·구를 관할하는 경찰서가 2 이상인 경우에는 시장등과 경찰서장 전원이 공동으로 체결하는 공동협약을 정하고 이를 공표하여야 한다. 이 경우 시장 등은 미리 지역치안협의회의 의견을 듣도록 하고 있다.

협약의 주체는 단독협약의 경우, 관할 시장과 관할 지역 경찰서장이 된다. 공동협약의 경우는 관할 지역의 시장과 경찰서장 전원이 협약의 주체가 된다.

그러나 협약을 체결함에 있어 시장등과 경찰서장이 의견을 달리하여 협약이 체결되지 아니하는 경우에는 협약당사자의 신청에 의하여 치안행정위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 조정한다. 다만, 협약이 체결되지 아니하는 상태가 지속되어 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 협약당사자의 신청이 없는 때에도 치안행정위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 이를 조정할 수 있다.

특히, 시·도지사가 협약의 체결을 조정할 때에는 이를 서면으로 지체없이 협약당사자에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 협약당사자는 그 조정사항을 협약에 포함시켜야 하므로 협약의 간접적 주체로서 시·도지사가 될 수 있다.

### 제2절 협약의 종류(형태)

#### 1. 우리나라의 협약 형태

우리나라에 있어서 협약의 당사자(주체)는 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 민간단체 등이 될 수 있다. 협약의 당사자를 기준으로 협약의 종류를 구분해 보면 다음과 같은 조합이 가능하다.

&lt;표 4-1&gt; 협약의 종류

구 분	중앙정부	지방자치단체	공공기관	민간단체
중앙정부		①	②	③
지방자치단체	①	④	⑤	⑥
공공기관	②	⑤	⑦	⑧
민간단체	③	⑥	⑧	

즉, 이를 종합해 보면, 다음과 같다.<sup>112)</sup>

- ① 중앙정부와 지방자치단체간의 협약
- ② 중앙정부와 공공기관간 협약
- ③ 중앙정부와 민간단체간 협약
- ④ 지방자치단체간의 협약
- ⑤ 지방자치단체와 공공기관간의 협약
- ⑥ 지방자치단체와 민간기관간의 협약
- ⑦ 공공기관간의 협약
- ⑧ 공공기관과 민간단체간의 협약

## 2. 자치경찰법(안)상의 협약 형태

이것은 행정주체 상호간의 협약으로서 국가와 공공단체 사이에 특정한 행정목적의 수행하기 위하여 체결하는 협약이다. 지방자치단체는 공공단체이다. 즉, 국가 밑에서 국가로부터 부여받은 목적을 수행하기 위하여 설립된 공공단체이다. 이런 의미에서 자치경찰법상의 협약은 국가기관과 공공단체간에 특정한 행정법관계의 설정을 위하여 협약의 방법을 사용하는 경우이다.

또한 자치경찰법(안)의 협약을 당사자의 수에 따라 분류하는 경우, 단독협약과 공동협약 또는 복수협약이 모두 가능하다. 협약주체의 수가 양자간 또는 다자간 협약이 가능하도록 하고 있다.

112) 이와 같은 협약의 구체적인 사례는 제5절 우리나라 행정상의 협약과 분류 참조.

### 제3절 협약의 내용

#### 1. 자치경찰법(안)의 규정

자치경찰법(안) 제6조에서 협약 또는 공동협약을 규정하고 있는 바, 그 내용은 다음과 같다.

제6조(자치경찰의 사무)

① 자치경찰은 다음 각 호의 사무를 처리한다.

1. 주민의 생활안전 활동에 관한 사무

가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영

나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도

다. 안전사고 및 재해·재난 등으로부터의 주민보호

라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방

마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속

2. 지역교통 활동에 관한 사무

가. 교통안전 및 교통소통에 관한 사무

나. 교통법규 위반의 지도·단속

다. 주민참여 지역교통 활동의 지원 및 지도

3. 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무

4. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰 공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

② 제1항의 규정에 불구하고 제1항제1호 내지 제3호의 사무를 처리함에 있어 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무수행 방법 등은 시장등과 경찰서장의 협약(시·군·구를 관할하는 경찰서가 2 이상인 경우에는 시장등과 경찰서장 전원이 공동으로 체결하는 공동협약을 말한다. 이하 같다)으로 정하고 이를 공표하여야 한다. 이 경우 시장등은 미리 제11조의 규정에 의한 지역치안협의회의 의견을 들어야 한다.

- ③ 제2항의 규정에 의하여 협약을 체결함에 있어 시장등과 경찰서장이 의견을 달리하여 협약이 체결되지 아니하는 경우에는 협약당사자의 신청에 의하여 제9조의 규정에 의한 치안행정위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 조정한다. 다만, 협약이 체결되지 아니하는 상태가 지속되어 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 협약당사자의 신청이 없는 때에도 치안행정위원회의 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 이를 조정할 수 있다.
- ④ 제3항의 규정에 의하여 시·도지사가 협약의 체결을 조정할 때에는 이를 서면으로 지체없이 협약당사자에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 협약당사자는 그 조정사항을 협약에 포함시켜야 한다.
- ⑤ 제2항의 규정에 의한 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담 및 사무수행의 방법 등에 관한 기준 및 협약의 공표에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자치경찰사무를 처리함에 있어서 국가경찰과 자치경찰간의 역할 분담 및 사무수행 방법 등은 시장, 군수, 구청장과 관할 경찰서장간에 협약을 체결하여 정하고, 이를 공표하도록 하고 있다. 단독협약은 시장, 군수 또는 구청장 및 경찰서장, 2인이 체결하는 것을 말하고, 공동협약은 시, 군, 구의 행정관할구역과 경찰서의 관할구역은 다른 경우에 관련된 모든 당사자들이 체결하는 협약을 말한다. 그리고 협약체결의 기준과 공표에 대해서는 대통령령으로 규정하도록 하고 있다.

## 2. 협약사항

협약으로 체결할 수 있는 내용은 법(안)에서 규정하고 있는 것처럼, 공동사무에 대한 국가경찰과 자치경찰간의 역할분담을 결정하는 것이다. 역할분담을 사무의 내용은 국가경찰과 자치경찰이 동시에 수행할 수 있는 공동사무로서, 주민의 생활안전 활동에 관한 사무, 지역교통 활동에 관한 사무, 시·군·구의 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무이다.

좀 더 구체적으로 검토해 본다면, 먼저 자치경찰의 활동목표에 관한 사항이다. 구체적

인 자치경찰의 활동목표에 대해서 국가경찰과 협의하여 협약으로 체결해야 한다.

둘째, 자치경찰이 수행할 사무의 구체적 범위에 관한 사항이다. 즉, 법(안)에서 국가경찰과 자치경찰간의 협약사항으로 규정한 사무, 즉, 생활안전, 지역교통, 지역경비사무의 구체적 담당영역, 근무방식, 근무시간 등에 관한 사항이 된다. 상호 중복업무의 최소화를 통한 경찰력의 효율적 운영은 구체적 범위를 정하는 중요한 기준이 된다.

셋째, 인력 및 장비 운영 등에 관한 사항이다. 치안수요, 인력, 보유장비 등을 감안하여 근무시간 및 근무방법을 정한다. 자치경찰운영의 초기단계에서는 자치경찰인력과 장비의 부족이 초래될 수 있을 것이다. 국가경찰에 대한 자치경찰의 지원이 불가피할 것이고, 정착단계에서도 인력과 장비의 효율적 운영을 위한 상호간의 협력사항 등이 된다.

넷째, 자치경찰과 국가경찰간 상호협력과 응원에 관한 사항이다. 특히, 치안수요의 사항에 따라 자치경찰에 대한 국가경찰의 협력과 상호응원은 불가피하기 때문에 이에 대한 사항을 협약으로 체결해야 한다. 특히, 특수한 치안수요에 대비하여 상호지원이 필요한 경우에는 미리 협력을 요청한다는 것 등이다.

다섯째, 업무협약의 유효기간 및 개정에 관한 사항이다. 업무협약을 체결한 후 협약사항에 대한 변경이 발생하거나, 사무의 소멸 등 협약의 개정이 변경이 필요한 경우가 발생할 수 있다. 이에 대한 협약의 유효기간과 개정의 절차 등에 대한 사항을 규정해야 한다.

여섯째, 그 밖에 자치경찰사무의 효율적인 추진에 관한 사항이다. 기타 지역적 특성 및 요일별·계절별 특수성에 따라 상호 협력해야 하거나 효율적 업무추진을 위한 협력사항에 대해서 규정한다.

## 제4절 협약의 효력

### 1. 공동사무 배분의 성격

협약에 의한 공동사무의 배분으로 분담받은 기관의 법적 지위와 분담받은 사무의 효력에 대해서는 이양에 준하는 것으로 보아야 할 것이다. 이양은 법령에 의하여 특정행정기관의 권한이 다른 행정기관의 권한으로 변동되고, 여기에는 위임의 법리(권한의 위임, 지

휘, 감독 등)가 통용되지 않는다.<sup>113)</sup>

협약에 의해서 사무를 분담하는 것은 위임사무에 준하는 것으로 보기 어려울 것 같다.<sup>114)</sup> 이것이 위임과 다른 점은 분담할 사무에 대해서 상호 협의를 통한 협약으로 결정한다는 점, 그리고 수입행정청과 위임행정청의 관계가 하급행정기관의 관계와는 달리 협약의 양 당사자는 대등적 관계라는 측면에서 차이점이 있다.

위임에 의하여 사무배분이 이루어지는 경우, 위임의 상대방 또는 형태를 기준으로 분류하면 다음과 같다.

- \* 하급행정청에 대한 배분(예외적 경우)
- \* 보조기관에 대한 배분
- \* 대등행정청 또는 타행정청에 대한 배분
- \* 지방자치단체 또는 그 기관에 대한 배분
- \* 지방자치단체 이외의 법인, 단체 또는 개인에 대한 배분

이처럼 위임은 대등행정청 또는 타행정청, 지방자치단체 또는 그 기관, 그리고 지방자치단체 이외의 법인, 단체 또는 개인에 대해 행해지는 것이 통례이다.

## 2. 법적 효력

협약에 의하여 사무가 배분된 행정청은 분담사무는 원칙적으로 당 행정청의 소관 사무가 된다. 협약은 분담사무를 사항적 또는 지역적으로 한정하여 규정하고 있으며, 행정의 실체에 있어서 그 기관의 소관사무로서 권한을 가지는 것으로 본다. 따라서 분담된 사항에 대해서는 협약을 통하여 권한의 일정사항을 명시하여야 하고, 단순히 사무 또는 권한의 일부라고만 규정하는 것은 사무분담체제를 문란케 할 우려가 있다.

협약에 의해 사무를 분담 받지 않은 행정청은 분담된 사항을 처리할 수 있는 권한을 상실하는 동시에 당해사항은 분담을 받은 기관의 권한으로 된다.

사무분담 사항에 관해, 분담된 행정기관은 자기의 권한으로서 이것을 행사하는 것이므로

113) 김남진, 전계서, 2002, p. 44.

114) 이상규, 신행정법론(상), 서울: 법문사, 1994, p. 292; 김남진, 전계서, 참조.

로 당해 기관의 이름으로 처리하지 않으면 안된다. 분담기관의 권한행사의 효과는 분담 기관 자체에 귀속한다고 보아야 한다. 따라서 분담된 사항에 관해서는 행정소송법상의 피고도 분담행정청이 된다. 분담행정청이 처리한 분담사항에 대해서는 분담행정청이 책임을 지며, 분담받지 않은 행정청은 직접적 책임을 지지 않는다. 분담된 사무가 공동사무라고 하더라도 협약에 의해서 분담 받지않은 행정청은 직접적 책임을 지지 않는 것으로 보아야 한다. 다만, 분담 절차나 분담 과정에 대한 협약사항의 하자에 대해서는 관련된 책임을 면할 수 없다고 본다.

## 제5절 우리나라 행정상의 협약과 분류

우리나라의 행정상 협약 사례는 지금까지도 계속 이루어지고 있다. 그러면, 행정상 이루어진 협약을 앞서 언급한 기준에 따라 분류하고, 그 사례를 고찰해 본다. 사례의 고찰 내용은 협약의 주체(당사자), 협약의 목적과 내용 그리고 구체적인 협약서를 중심으로 살펴보기로 한다.

### 1. 중앙정부와 지방자치단체간의 협약

#### 1) 사례 ① 중앙정부와 제주특별자치도간의 □□제주도성과관리협약□□

성과관리협약이란 성과목표를 설정하고 그 달성도에 따라 행정과 재정상의 인센티브를 주는 제도이다. 보통 중앙정부와 지자체 간의 성과관리협약이 체결된다.

정부와 제주특별자치도와의 성과관리협약은 제주특별자치도의 성과목표를 설정하고, 목표 달성도를 평가해 행정·재정적 인센티브를 주는 내용의 제주특별자치도의 성과목표 및 평가에 관한 협약을 말한다.<sup>115)</sup>

115) 한명숙 총리는 2006년 8월23일 오후 정부중앙청사에서 김태환 제주특별자치도지사 및 양성언 제주특별자치도교육감과 함께 제주특별자치도의 성과목표를 설정하고, 목표 달성도를 평가해 행정·재정적 인센티브를 주는 내용의 제주특별자치도의 성과목표 및 평가에 관한 협약을 체결함. 앞으로 협약에 따른 최초 평가는 2007년도 성과목표 달성실적을 대상으로 2008년 상반기 중 시행된다.[http://www.medipharmnews.com/newsbuilder/service/article/mess.asp?P\\_Index=17312](http://www.medipharmnews.com/newsbuilder/service/article/mess.asp?P_Index=17312)

성과관리협약은 ‘특별자치도’ 제도와 함께 우리나라에서는 처음 도입된 것으로, 향후 지방자치단체와 중앙정부와의 관계 정립에 있어서도 새로운 발전 모델이 될 것으로 기대된다.

제주특별자치도에 대한 성과관리체제는 특별자치도에 이양된 각종 권한과 규제완화 등 각종 특례 조치들이 제대로 성과를 내고 있는지를 점검하고 장애요인들을 제거해 나감으로써, 궁극적으로는 중앙정부의 권한이양 촉진과 규제완화를 통해 국제자유도시로 성장할 수 있는 제도적 장치를 마련한 것으로, 중앙정부와 지방자치단체간의 상호 협약에 의한 포괄적 성과관리체제가 처음으로 도입된 것에 의의가 있다.

협약의 구체적 내용을 살펴보면, 먼저, 제주도는 중앙정부와 상호 합의를 통해 성과목표를 설정하되, 중기적 비전하에 사업을 추진할 수 있도록 성과지표를 2년 단위의 지표 중심으로 설정하고 실제 평가는 전문가들이 참여하는 별도의 평가단을 구성하여 시행한다. 성과평가 결과는 공개하고, 성과목표-평가-인센티브간 연계시스템을 구축해 성과가 높을 경우에는 행정·재정적 인센티브를 부여하고, 성과가 낮을 경우에는 업무개선계획의 수립, 관련 제도개선·보완책 마련 등을 추진하게 된다.

## 2) 사례 ② 정부와 12개시·도, 공공기관 지방이전을 위한 기본협약 체결<sup>116)</sup>

정부는 국무총리 주재로 국가균형발전위원장과 관계부처 장관(행자, 산자, 건교, 기예), 12개 시·도지사(부산, 대구, 광주, 울산, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주)가 참석한 가운데, □□공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설□□정책의 원활한 추진을 위한 정부와 12개 시·도간 기본협약을 체결하였다.

협약의 주요 내용을 살펴보면, 정부와 12개 시·도는□□공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설□□은 국가균형발전을 이루기 위한 핵심정책으로서 정부와 시·도의 상호협력이 중요하며, 기본협약의 내용을 성실히 이행 할 것을 약속했다.

□□기본협약□□의 체결로 정부와 시·도가 이전정책의 동반자임을 재확인하고, 향후 이전계획이 확정·발표되면 구체적인 이전이행협약(주무부처-이전기관-지자체)으로 연결시켜 집행력을 확보해 나간다는 것이다.

협약서의 내용은 다음과 같다.

116) 행정자치부 보도자료 2005. 5. 27

## 공공기관 지방이전 기본협약서

2005. 5. 27

행정자치부	산업자원부	건설교통부
기획예산처	국가균형발전	위원회
부산광역시	대구광역시	광주광역시
울산광역시	강 원 도	충청북도
충청남도	전라북도	전라남도
경상북도	경상남도	제 주 도

국가균형발전특별법 제18조의 규정에 의한 「공공기관 지방이전시책」을 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전위원회 위원장과 관계부처 장관 및 관계 광역시장과 도지사는 정부와 시·도의 상호 협력이 중요함을 깊이 인식하고 다음 사항에 대하여 상호 성실히 이행할 것을 약속한다.

1. 정부와 시·도는 수도권과 지방의 상생발전을 위해 공동 협력하여 국가균형발전 특별법 및 동법시행령에 따라 수도권에 소재하는 공공기관의 지방이전을 적극 추진한다.
2. 정부는 지방이전 대상기관을 시·도별 지역발전정도, 시·도별 지역전략산업과 공공기관의 기능적 특성과의 연계성 등을 감안하여 배치한다.
3. 정부는 시·도별 이전대상 공공기관을 일괄 결정한다.
4. 한국전력공사가 배치되는 시·도에는 한국전력공사와 업무적 연관이 있는 2개 기관만을 추가 배치한다. 배치지역은 시·도의 신청을 받아 결정하되, 복수의 시·도가 신청할 경우에는 투명한 결정 과정에 따라 신청 시·도 중에서 1개 시·도를 결정한다. 그 외에 추가적인 사항은 정부가 정한다.
5. 정부는 시·도로 집단이전 하는 공공기관을 중심으로 지역혁신거점을 육성하기 위하여 시·도와 협력하여 혁신도시(지구) 건설을 추진한다. (수도권, 충남, 대전 제외)
6. 혁신도시(지구)의 구체적 입지는 정부에서 원칙과 기준을 제시하고, 시·도지사가 이전기관의 의견을 수렴하고 정부와 협의하여 결정한다.
7. 시·도로 이전하는 공공기관은 기본적으로 혁신도시(지구)내로 이전하되, 지역의 특성과 이전기관의 특수성이 인정되는 경우에는 개별이전을 허용한다.
8. 정부와 시·도는 이전기관의 업무효율이 저하되지 않고 직원들이 주거, 교육, 의료, 문화 등의 측면에서 우수한 정주여건에서 근무하고 생활할 수 있도록 적극 지원한다.
9. 시·도는 본 협약에 따라 정부가 마련한 지방이전 대상기관의 시·도별 배치결과를 수용하고, 혁신도시(지구) 건설을 포함한 공공기관 지방이전시책이 원활하게 추진될 수 있도록 적극 협력한다.

10. 정부와 시·도는 상호 신뢰를 바탕으로 본 협약의 내용을 성실히 준수한다.

2005년 5월 27일

행정자치부장관	오 영 교
산업자원부장관	이 희 범
건설교통부장관	추 병 직
기획예산처장관	변 양 균
국가균형발전위원회위원장	성 경 룡
부산광역시장	허 남 식
대구광역시장	조 해 녕
광주광역시장	박 광 태
울산광역시장	박 맹 우
강원도지사	김 진 선
충청북도지사	이 원 중
충청남도지사	심 대 평
전라북도지사	강 현 욱
전라남도지사	박 준 영
경상북도지사	이 의 근
경상남도지사	김 태 호
제주도지사	김 태 환

## 2. 중앙정부와 공공기관간 협약

### 1) 사례 ① 행자부와 국민고충처리위원회간의 □□인사교류 활성화 협약□□117)

행정자치부와 국민고충처리위원회는 인사교류 활성화를 통한 인사운영의 탄력성 제고 및 인적역량 강화하기 위한 목적으로□□인사교류 활성화를 위한 협약□□을 체결하였다.

인사교류협약서의 주요 내용에 살펴보면, 인사교류는 인사수요 발생시 수시로 실시하고, 이를 위해 양 기관의 인사담당관 등으로 인사교류심의위원회를 설치하기로 했다.

이 협약체결은 인재 활용 폭을 확대하기 위한 인사혁신방안의 하나로 추진되었으며, 행정자치부에서는 이번 협약체결을 계기로 중앙인사위원회, 소방방재청 등 유관기관과의 인사교류를 확대해 나갈 것이라고 한다.

117) 국민고충처리위원회 주간계획 내부자료(2006년 11월 6일 )

2) 사례 ② 산업자원부와 한국수자원공사·한국토지공사 등 간의 협약<sup>118)</sup>

정부는 신제품 우선 구매 확대를 위한 차원에서 공공기관·대기업과 협약을 체결하였다. 협약 체결의 목적은 중소기업이 개발한 신기술 인증제품의 판로 개척을 위한 우선 구매제도를 공공기관 및 민간 대기업으로 확산시키기 위한 것이다.

즉, 산업자원부는 신기술·친환경 인증제품 등 정부인증 신제품(NEP)의 판로 개척을 위해 공공기관 및 민간 대기업과 인증제품의 구매 촉진 협약을 체결한 것이다. 이 협약에는 한국수자원공사·한국토지공사 등 공기업과 한국전자산업진흥회·한국기계산업진흥회·대한건설협회·한국화학산업연합회 등 대기업의 업종별 단체가 참여한다.

협약은 우선구매 협약에 민간의 업종별 단체가 참여함에 따라 그동안 공공기관 위주로 시행됐던 것을 민간의 업종별 단체로 확산시키는 것을 포함하고 있다.

## 3. 중앙정부와 민간단체간 협약

1) 사례 ① 정부와 민노총 공공연맹간의 '공공기관 지방이전' 협약 체결<sup>119)</sup>

정부와 민주노총 공공연맹은 6월 23일 공공기관 지방이전 정책의 원활한 추진을 위해 공동 노력키로 하고 노·정 협약을 체결했다.

이 협약은 공공기관 지방이전에 대한 노조의 갈등·이해대립이 원활히 조정되고 있음을 나타내는 것으로 볼 수 있다.

노·정 협약의 주요내용은 정부는 공공기관을 혁신도시(지구) 내로 이전하고 정착하는 과정에서 노동기본권을 제한하거나 근로조건이 저하되지 않도록 보장하고 지방이전과 관련해 구조조정, 통폐합 등으로 인한 고용불안이 발생하지 않도록 한다는 것이다.

또한 정부는 이전 공공기관 종사자들이 안정적으로 정착할 수 있도록 주거, 배우자 직장문제 해결에 적극 노력하고 교육, 보건, 행정, 문화 등의 정주 여건을 마련해 이전에 착수하기로 한다는 것이다.

118) 전자신문, 2006.11.14

119) 보도자료 [국정브리핑 2005-06-23 11:25]

이외에도 공공기관의 이전 재원은 원칙적으로 기관의 자산 매각 등 자체 조달을 원칙으로 하되 부족한 재원은 관련법령에 의해 정부가 지원하고 이전에 따라 기관의 운영이나 영업환경의 변화 등으로 발생할 수 있는 문제점들을 극복할 수 있도록 각 기관과 충분히 협의해 대처기로 한다는 것 등이다.

위의 협약에 대한 협약서의 내용을 보면 다음과 같다.

### <공공기관 지방이전 관련 노·정 협약서>

정부와 전국민주노동조합총연맹 국공공운수사회서비스노동조합연맹(공공연맹)은 국가균형발전특별법에 근거하여 추진하는 공공기관 지방 이전의 원활한 추진과 이전 대상 노동자의 권리 보호를 위하여 다음 사항에 합의하고 상호 신뢰를 바탕으로 성실히 이행할 것을 약속한다.

1. 정부는 공공기관을 혁신도시(지구)내로 이전하고 정착하는 과정에서 노동기본권을 제한하거나, 근로조건이 저하되지 않도록 보장한다. 또한 지방이전과 관련하여 구조조정, 통폐합 등으로 인한 고용불안이 발생하지 않도록 한다.
2. 정부는 이전 공공기관 종사자들이 안정적으로 정착할 수 있도록 주거, 배우자 직장문제 해결에 적극 노력한다. 또한 교육, 보건, 행정, 문화 등의 정주여건을 마련하여 이전에 착수하도록 한다.
3. 공공기관의 이전 재원은 원칙적으로 기관의 자산 매각 등 자체 조달을 원칙으로 하되, 부족한 재원은 관련법령에 의해 정부가 지원한다. 또한 이전에 따라 기관의 운영이나 영업환경의 변화 등으로 발생할 수 있는 문제점들을 극복할 수 있도록 각 기관과 충분히 협의하여 대처한다.
4. 정부는 공공기관이 지방이전으로 인하여 경영평가에서 불이익을 받지 않도록 조치한다. 또한 정부는 경영환경 변화에 따른 공공기관 경영평가 제도 및 불필요한 규제에 대해 합리적인 개선책을 적극 강구한다.
5. 정부는 이전 이행협약 체결(주무부처-이전 공공기관-지방자치단체)시 공공기관과 해당 노동조합과 충분히 협의하며 노동조합의 의사가 반영될 수 있도록 한다. 지방이전 이행과 관련하여 발생될 사안에 대하여 정부(건설교통부, 기획예산처 등 관계부처)와 공공연맹은 협의체를 구성하여 지속적으로 대화하고 협의한다.

2005. 6. 23

정부대표  
건설교통부장관

노동조합대표  
민주노총 공공연맹 위원장

## 2) 사례 ② 교육인적자원부와 다음커뮤니케이션간의 □□E-KMS 대국민 서비스□□ 협약<sup>120)</sup>

이 협약의 목적은 E-KMS의 교육관련 지식 정보를 민간 포털 사이트 Daum (www.daum.net)을 통하여 국민에게 적극적으로 서비스하기 위한 것이다.

교육인적자원부의 E-KMS는, 교육인적자원부를 비롯한 직속기관, 유관기관, 시·도 교육청, 국·사립대학교 등 교육관련 기관 전체를 망라하여 기관에서 운영하는 KMS(지식관리시스템)의 지식정보를 공유하고 검색하는 시스템으로, 2006년 10월부터 서비스를 시작한다.

협약의 주요 내용은 교육인적자원부가 “Daum”을 통해 국민에게 교육관련 정보를 제공하는 것으로, E-KMS에 등록된 지식 중에서 저작권 등에 위배 되지 않는 지식을 “Daum”의 특화된 영역을 통하여 교육 관련 지식을 국민에게 제공하는 것이다. 결국 협약을 통하여, 교육인적자

원부는 E-KMS의 교육관련 지식정보를 민간포털 사이트 “Daum”을 통해, 국민에게 제공함으로써 한군데에서 다양한 지식을 쉽고 빠르게 접할 수 있는 계기를 마련한 것이다.

## 4. 지방자치단체간의 협약

### 1) 사례 ① 전남도·경기도간의 □□문화교류 협약□□<sup>121)</sup>

이 협약의 목적은 고려청자의 산실인 전남 강진군과 경기 이천·광주·여주군이 도자기 관련 자료 공유 및 전시에 관한 협력을 하기 위한 것이다.

주요내용은 도자기 발전을 위한 학술대회와 실학축전 등 공동 개최, 실학 관련 유물, 자료 제공 및 교류전시를 한다. 또한 양당사자는 강진 다산초당과 경기 실학박물관을 연계한 실학 교육과 관광자원 공동 개발도 추진한다는 것이다.

120) 연합뉴스 보도자료 2006. 09. 13

121) 동아일보 2005. 5. 5

## 2) 사례 ② 제주도-서울특별시간의 □□교류협력업무협약(2005. 6. 13)□□122)

이 협약의 주체는 서울시장과 제주도지사이다. 협약의 목적은 문화, 관광 등 양 시도 공동 관심분야에 대해 상호 협력하기 위한 것이다. 최근 국제자유도시로 발돋움하고 있는 제주도와 서울시가 상호발전을 위한 협력체계를 마련하기 위해 적극적으로 나서는 등 양 시·도간 교류를 본격화하기위한 것이다.

협약의 주요내용을 보면, 양 시·도는 컨벤션뷰로 및 관광마케팅 공동 전개, 지역축제 교류, 교통카드 호환 사용 등 상호 협력이 필요한 3개 분야 13개 사업에 대해 교류협력을 추진하기로 합의했다.

또 제주지역 청소년, 공무원들에게 서울의 영어체험마을을 체험할 수 있는 기회를 제공하고, 서울의 청계천 축제, 하이서울 페스티벌에 제주도민들이 참가하고 제주 탐라문화제에 서울시민들이 참가하는 등 문화·관광·경제·행정 분야에 걸쳐 양 도시간 실질적인 교류가 이루어지도록 한다.

## 3) 사례 ③ 전남도·나주시 간의 □□하늘연F&amp;B 업무협약□□123)

이 협약의 주체는 전남도지사와 나주시장이다. 그 목적은 농산물 기초재료 개발 및 가공 분야 전문 업체인 하늘연F&B와 전략적 업무협력을 위한 것이다.

주요 내용은 전남도에서 생산되는 과실이나 채소 등 170여 종의 친환경 농산물은 하늘연F&B를 통해 가공·판매한다는 것이다. 특히 전남도와 나주시 등 자치단체와 전남도생물산업지원센터는 고품질의 농산물을 수매해 공급하는 역할을 맡고, 하늘연F&B는 이를 가공해 대형 식품업체에 공급할 수 있도록 한다.

122) 서울특별시홈페이지참조.

([http://www.seoul.go.kr/seoul/citynews/top\\_majornews/1221153\\_8767.html](http://www.seoul.go.kr/seoul/citynews/top_majornews/1221153_8767.html))

123) 매일경제 2006년 11월 15일자

## 5. 지방자치단체와 공공기관간의 협약

### 1) 사례 ① 서울시와 서울상공회의소, □□서울지역 기업애로해소를 위한 업무협약□□<sup>124)</sup>

이 협약의 주체는 서울특별시장(오세훈)과 서울상공회의소 회장(손경식)이 된다. 이 협약의 목적은 서울지역 기업애로 해소를 위한 사업을 공동으로 수행하기 위한 것이다. 즉, 민선4기 ‘창의와 활력이 넘치는 경제도시 서울’을 만들기 위한 일환으로 양 기관의 역량을 최대한 활용하여 서울지역 기업들의 경영상 애로와 불편사항을 처리하기 위한 것이다.

이 협약의 주요내용은 서울상공회의소 산하 자치구 상공회를 통해 접수되는 지역별 기업애로 및 업종별 기업단체의 공통 건의사항 등을 본격적으로 발굴·해소한다는 것이다. 특히, 시정 관련 민원임에도 불구하고 중앙부처를 거쳐 다시 서울시로 이첩되는 민원처리 과정을 개선·단축하여 보다 빠르고 정확한 기업애로 해소가 이루어지도록 한다는 것이다.

협약서의 구체적 내용을 보면 다음과 같다.

124) 서울시 보도자료(2006. 10. 23); 서울시 홈페이지 참조  
(<http://www.seoul.go.kr/seoul/search.jsp?query=협약서&category=all>)

## 서울지역 기업애로 해소를 위한 서울특별시와 서울상공회의소간의 협약서

서울특별시와 서울상공회의소는 서울지역 기업의 건전한 성장과 지역경제 활성화를 도모하기 위해 필요한 기업애로 해소 활동에 공동으로 노력하고자 다음과 같이 협약을 체결한다

제1조(목적) 본 협약은 서울특별시와 서울상공회의소가 기업애로지원사업을 공동으로 수행하는데 있어 필요한 사항의 정함을 목적으로 한다.

제2조(기본원칙) 서울특별시와 서울상공회의소는 협력사업을 추진함에 있어 상호 존중하며 호혜와 평등의 원칙을 준수한다.

제3조(협약내용) 본 협약의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사항에 대하여 적극적으로 협력한다.

- ① 서울지역 기업애로의 공동 발굴 및 해소 지원
- ② 기업애로 관련 정보의 공유
- ③ 상호 사업내용의 홍보 및 활용 권장
- ④ 기타 본 협약의 목적달성을 위해 필요한 사항의 적극 협조

제4조(비용 및 정산) 본 협약에 따른 사업을 수행함에 있어 발생하는 비용이나 경비의 부담은 상호 협의에 의한다.

제5조(협약기간) 이 협약은 체결된 날로부터 효력을 가지며, 별도의 협의가 없는 한 계속 유효한 것으로 한다.

제6조(협약내용의 준수) 본 협약서의 내용을 성실히 준수하기 위하여 적극 협력하며, 협약서 2부를 작성하여 각 1부씩 보관한다.

제7조(협약의 변경) 본 협약 내용에 변동사항이 있을 경우 협의에 의하여 처리한다.

2006년 10월 일

서울특별시      시장 오세훈  
서울상공회의소      회장 손경식

## 2) 사례 ② □□식품의약품안전청과 경기도·경상북도간의 식품안전에 관한 업무협약(2006년 11월 21일)□□

이 협약의 주체는 식품의약품안전청장과 경기도지사, 경상북도지사이다. 이것은 다자간 협약으로서 복수협약이다. 즉 식품의약품안전청은 중앙과 지방자치단체간 식품안전협력 강화를 통한 안전관리의 시너지 효과를 높이기 위해 경기도 및 경상북도와 식품안전에 관한 업무협약(MOU)을 체결한 것이다.<sup>125)</sup>

그 목적은 식품안전협력 강화를 통한 안전관리의 시너지 효과를 높이기 위한 것이다.

그 주요 내용은 협약 체결을 통해서 식약청, 경기도, 경상북도간에 식품안전관리에 필요한 국내외의 정보를 공유하면서 긴급한 조치가 필요한 사항에 대해서는 보다 신속하게 협력하고 대응할 수 있는 체계를 갖춘다는 것이다. 또한 해당 지자체의 식품안전관리 역량을 강화하기 위해 각종 유해물질의 검사나 분석에 필요한 기술이나 장비를 적극적으로 지원해 나갈 계획이며, 이와 함께 지역실정에 맞는 식품안전정책 발굴을 위한 조사연구 사업 등을 공동으로 추진해 나간다는 것이다.

특히 MOU를 체결한 경기도, 경상북도와 식약청은 식품안전 현안사항을 논의하는 정기적인 협의체를 운영하면서, 식약청과 해당 지자체 직원간의 인사교류 활성화, 식품안전 세미나 공동 개최 등을 통해 상호 이해의 폭을 넓혀 나가는 방안도 적극 추진한다는 것이다.

## 3) 사례 ③ 영월군과 대한주택공사간의□□이주단지조성 및 단독주택 건설 사업 협약<sup>126)</sup>(2006년 11월 15)□□

이 협약의 주체는 영월군수와 대한주택공사 사장(대리인 안재선 강원지역본부장)이다. 이 협약의 목적은 이주단지조성 및 단독주택 건설사업을 하기 위한 것이다. 협약서의 전문 내용은 다음과 같다.

125) <http://www.medipharmnews.com/newsbuilder/service/article>

126) <http://gun.yeongwol.gangwon.kr/html/main.jsp>

## 협약서

제1조(목적) 이 협약은 '06.7월 집중호우피해로 발생한 영월군 남면 연당리 일원 수재민의 조기 생활안정을 위한 이주대책사업의 일환으로 이주단지 조성 및 단독주택건설사업과 이와 관련하여 설치되는 도로, 상·하수도 등 시설, 주민공공시설(이하“이주단지조성 및 단독주택 건설사업”이라한다)을 위해 영월군(이하“갑”이라 한다)과 대한주택공사(이하 “을”이라한다)사이 상호협력과 효율적인 업무수행을 위하여 필요한 사항을 정하는데 그 목적이 있다.

제2조(협약의 범위) 이 협약서에 정하는 범위는 다음 각 호와 같다

1. 사업계획 수립 및 승인 : 사업후보지 선정, 이주단지 조성 및 단독주택건설계획 수립, 사업승인, 용지매수 등
2. 시공 : 이주단지 조성 및 단독주택건설 등
3. 공급 : 공급 대상자 선정, 입주, 관리 등
4. 자금 : 건설자금 확보 및 부담, 정산 등
5. 부담금 : 각종 부(분)담금 등

제3조(협약의 내용)

- ① “갑”과 “을”이 제2조 제1항 각호의 협약범위 내에서 추진하여야 할 내용은 다음 각호와 같다.(중략...)
- ② 제1항에서 정한 사항의 세부적인 내용 또는 이 협약서에 포함되지 아니한 사항과 협약내용의 조정이 필요한 경우, “갑”과 “을”이 문서로 협의하며, 협의된 내용은 협약서와 동일한 효력을 갖는다.

제4조(실무협의체의 구성 및 운영)

- ① “갑”과 “을”은 영월 연당지역 수재민을 위한 이주단지조성 및 단독주택건설사업의 원활한 추진과 긴밀한 협조체계 구축을 위하여 공동으로 실무협의체를 구성하여 운영하기로 한다.(중략...)

제5조(상호 협력 및 신뢰유지 의무) “갑”과 “을”은 영월 연당지역 수재민을 위한 이주단지조성 및 단독주택건설사업의 협력자로서 상호간에 적극적인 협조와 신뢰유지의 의무를 가진다.

제6조(효력) 이 협약은 “갑”과 “을”이 협약서에 서명한 날로부터 그 효력이 발생한다.

제7조(이주대책추진위원회) 본 사업의 원활한 추진을 위하여 침수지역주민으로 구성된 이주대책추진위원회를 두며, 본 협약사항에 동의하는 경우 “입회자”로 서명 한다.

이 협약의 체결을 증명하기 위하여 협약서 2통을 작성, “갑”과 “을”이 서명하여 각각 1통씩 보관 한다.

2006년 11월 15일.

“갑” 영월군수 박선규.

“을” 대한주택공사사장

(대리인 강원지역본부장) 안재선

## 6. 지방자치단체와 민간기관간의 협약

### 1) 사례 ① 김해시와 지하시설물관리주체간의 □□김해시 도로기반시설물협의회 협약서□□127)

이 협약의 주체는 김해시와 “지하시설물관리주체”이다. “지하시설물관리주체”로는 가. 김해시(이하 “시”라 한다.)

나. 한국전력공사 김해지점

다. 주식회사 KT김해지점

라. 한국가스공사 경남지사

127) 김해시 홈페이지(<http://gimhae.go.kr>); 김해시보도자료(2004. 11. 16) 참조

- 마. 경남에너지 주식회사
- 바. 한국지역난방공사 김해지사
- 사. CJ 케이블넷 가야방송(주)
- 아. 기타 관계법령 등에 의하여 지하시설물 관리자로 규정된 자 또는 당해 지하시설물의 소유자로서 김해시장(이하 “시장” 이라 한다)이 지하시설물관리주체로 인정하는 자이다.

이 협약의 목적은 도로기반시설물정보통합관리에 관한 지침 제4조에 의하여 협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 도로기반시설물의 효율적 관리 및 정보 공유의 활성화를 도모함을 그 목적으로 한다.

이 협약의 주요내용은 김해시와 지하시설물관리주체가 수치지도를 기초로 지하시설물을 일정한 기호와 축척으로 표시한 지하시설물도를 작성하여 지하시설물의 효율적이고 체계적인 유지·관리를 위한 김해시도로기반시설물협의회를 구성·운영하기 위한 것이다. 이것은 다수의 주체간에 협약이 체결된 복수협약이다.

□□김해시 도로기반시설물협의회 협약서□□의 내용을 보면 다음과 같다.

### 김해시 도로기반시설물협의회 협약서

김해시와 지하시설물관리주체는 수치지도를 기초로 지하시설물을 일정한 기호와 축척으로 표시한 지하시설물도를 작성하여 지하시설물의 효율적이고 체계적인 유지·관리를 위한 김해시도로기반시설물협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성·운영코자 다음과 같이 협약을 체결한다.

제1조(목적) 이 협약은 도로기반시설물정보통합관리에 관한 지침 제4조에 의하여 협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 도로기반시설물의 효율적 관리 및 정보 공유의 활성화를 도모함을 그 목적으로 한다.

## 김해시 도로기반시설물협의회 협약서(계속)

제2조(정의) 이 협약에 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

1. “지하시설물관리주체”라 함은 지하시설물을 관리하는 주체로서 다음 각호의 자를 말한다.
  - 가. 김해시(이하 “시”라 한다.)
  - 나. 한국전력공사 김해지점
  - 다. 주식회사 KT김해지점
  - 라. 한국가스공사 경남지사
  - 마. 경남에너지 주식회사
  - 바. 한국지역난방공사 김해지사
  - 사. CJ 케이블넷 가야방송(주)
  - 아. 기타 관계법령 등에 의하여 지하시설물 관리자로 규정된 자 또는 당해 지하시설물의 소유자로서 김해시장(이하 “시장”이라 한다)이 지하시설물관리주체로 인정하는 자
2. “협약당사자”라 함은 협약을 체결하는 시와 각각의 지하시설물관리주체를 말한다.
3. “도로기반시설물”이라 함은 도로법 제2조의 규정에 의한 도로(제10조의 규정에 의한 준용도로를 포함한다) 및 공공측량의작업규정세부기준 제297조에 의한 지하시설물을 말한다.
4. “공동전산화사업”이라 함은 도로기반시설물정보공유체계를 구축하기 위하여 관리기관들이 도로기반시설물에 대한 자료를 공유하고, 도로기반시설물에 대한 조사·탐사 및 전산망 구축 등을 공동으로 행하는 것을 말한다.

제3조(설치 및 기능)

- ① 시 관내 지하시설물 수치지도화 사업과 공동 전산화 사업 추진, 도로기반시설물정보공유체계 구축을 위하여 김해시에 협의회를 둔다.

## 김해시 도로기반시설물협의회 협약서(계속)

② 제1항의 규정에 의한 협의회는 다음 각 호의 사항을 협의·조정한다.

1. 지하시설물 탐사 및 지하시설물도 작성에 관한 사항
2. 공동전산화사업의 계획
3. 공동전산화사업의 참여기관 범위, 시기, 지역 및 비용분담
4. 도로기반시설물정보공유체계 구축에 따른 정보공유항목
5. 도로기반시설물정보공유체계 구축운영에 필요한 기술적 사항
6. 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

제4조(구성 등)

① 협의회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 시 종합민원국장이 되고 부위원장은 도시과장이 된다.

③ 협의회 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자로 한다.

1. 시 공무원

가. 도로업무 담당과장

나. 상수업무 담당과장

다. 하수업무 담당과장

2. 공무원이 아닌 위원은 협의회 참여기관의 관리책임자급 이상의 직원으로서 소속 기관(또는 지역 사업장)의 장이 지정한 자

④ 위원장, 부위원장 및 위원의 임기는 당해 직책의 재임기간으로 한다.

제5조(위원장의 직무)

① 위원장은 협의회를 대표하고 협의회 사무를 총괄한다.

② 부위원장은 위원장을 보좌하고, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에 그 직무를 대행한다.

## 김해시 도로기반시설물협의회 협약서(계속)

### 제6조(회의 등)

- ① 협의회 회의는 연 1회 개최하며, 위원장이 필요하다고 인정할 때 임시회의를 개최할 수 있다.
- ② 협의회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ③ 기타 도로기반시설물협의회 회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 시장이 별도로 정할 수 있다.

### 제7조(안전 심의)

- ① 시 또는 지하시설물관리주체가 협의회 안전을 상정하고자 할 때에는 회의 개최 14일 전까지 협의회에 제출하여야 한다.
- ② 위원장은 제1항의 규정에 의한 안전을 제출받은 때에는 제출 받은 안전을 회의 개최 7일전까지 각 위원에게 배부하여야 한다. 다만, 긴급을 요하는 등 부득이한 경우에는 그러하지 아니한다.
- ③ 관계 시설물관리주체의 소속 공무원 또는 직원은 회의에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.
- ④ 위원장은 지하시설물 수치지도화에 관한 의견 조정 등을 위하여 관계 전문가 등의 자문이 필요하다고 판단될 경우, 전문가 등을 회의에 참석하게 하여 그 의견을 들을 수 있다.

### 제8조(간사)

- ① 협의회 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 시 지하시설물수치지도화 업무 담당주사로 한다.
- ② 간사는 협의회 회의에 출석하여 발언할 수 있다.

### 제9조(회의록)

- ① 간사는 회의 내용에 관한 사항을 회의록에 작성, 관리하여야 한다.
- ② 간사는 회의 결과를 지하시설물 관리주체에 통보하여야 한다.

## 김해시 도로기반시설물협의회 협약서(계속)

제10조(자료제출 요구 등) 위원장은 지하시설물도 수치지도화 업무처리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 지하시설물관리주체의 장에게 자료의 제출, 의견 진술 등을 요청할 수 있다.

제11조(협약체결권의 위임) 제2조제1호아목에 따라 지하시설물관리주체로 인정된 자는 협의회회의 의결을 거쳐 이 협약서의 당사자로 본다. 이 경우 시장은 협의회를 대표하여 지하시설물 관리주체와 협약을 체결할 수 있다.

제13조(사업운영 등)

- ① 도로기반시설물 데이터베이스의 기본도는 공공측량의작업규정세부기준 제296조제6호의 규정에 의하여 작성한다.
- ② 공통으로 사용하는 자료 등의 독자 구축으로 인한 중복투자를 방지하고 자료의 공동 활용을 위한 최적의 방안을 제시하여 시설물관리주체 상호간의 사업비 절감과 시설물관리 효율의 극대화를 도모한다.
- ③ 공동전산화방안과 사업비용 분담은 협의회에서 의결하여 결정한다.

제14조(처분의 금지) 지하시설물관리주체는 이 협약서에 의하여 공유한 타기관의 지하시설물도 및 이와 관련한 이용권의 일부 및 전부는 협의회회의 사전 의결없이 제3자에게 대여하거나 담보로 제공하여서는 아니된다.

제15조(협약서의 효력 등)

- ① 이 협약서는 협약당사자가 상호 날인을 완료한 날부터 효력을 가진다.
- ② 이 협약을 증명하기 위하여 협약서 7부를 작성하고 각 1부씩 보관한다.
- ③ 이 협약을 체결한 후 지하시설물관리주체가 변경되었을 경우에는 변경된 지하시설물관리주체가 협약사항을 승계 한 것으로 보며, 종전의 지하시설물관리주체는 협약사항이 승계 되도록 조치하여야 한다.

## 김해시 도로기반시설물협의회 협약서(계속)

2004. 3월 11일

김해시(김해시 부원동 623번지)

시 장 송 은 복 (인)

한국가스공사 경남지사(김해시 안동 540-4)

지사장 이 운 행 (인)

주식회사 KT김해지점(김해시 부원동 61-3)

지점장 노 호 성 (인)

한국전력공사 김해지점(김해시 부원동624-5)

지점장 허 두 집 (인)

경남에너지주식회사(창원시 웅남동 55-5)

대표이사 정 연 옥 (인)

한국지역난방공사 김해지사(김해시 장유면 부곡리 80-1)

지사장 신 동 진 (인)

CJ 케이블넷 가야방송주식회사(김해시 외동 1259-6)

대표이사 이 경 훈 (인)

## 2) 사례 ② 영월군과 상지대 업무 포괄협약

이 협약의 주체는 영월군수와 상지대학교 총장이 된다. 이 협약의 목적은 영월군과 상지대학교간 상호 교류와 협력을 바탕으로 새로운 지식과 기술을 개발, 보급, 확산하여 지식사회와 국가발전에 공동으로 기여하기 위한 업무 포괄 협약이다.

이 협약의 주요내용은 양 당사자는 지역산업(관광, 한방, 유기농, 사회복지 등) 관련 분야의 공동 연구 활동, 유기농업 및 친환경 농업 등에 관한 영농기술 제공, 주요 기록물과 연구개발을 위한 기술,인력,장비의 DB 구축, 교수 및 학생의 현장 참여를 통한 관학협력 모델 구축, 위탁교육 및 협동강의를 통한 관학협동, 양 기관 실험분석(먹는 물, 토양 등) 기기 및 자료의 공동이용, 친환경 농산물 인증사업과 기타 실무 협의에 따른 합의사항에 대하여 공동으로 협력한다는 것이다.

협약서의 내용은 다음과 같다.

## 협 약 서

영월군과 상지대학교는 상호 교류 협력 및 학문적 이해증진을 통하여 관학협동의 연계적인 발전과 산업사회 요구에 부응하는 창의력 있는 우수인력을 양성하고, 농업발전에 필요한 새로운 지식·기술을 개발·보급·확산하여 지역경제 활성화와 국가발전에 공동으로 기여하고자 다음과 같이 협약한다.

1. 영월군과 상지대학교는 다음사항에 대하여 공동으로 협력한다.
  - 지역산업(관광, 한방, 유기농, 사회복지 등) 관련 분야의 공동연구 활동
  - 유기농업 및 친환경 농업 등에 관한 영농기술 제공
  - 주요 기록물과 연구개발을 위한 기술·인력·장비의 DB 구축
  - 교수 및 학생의 현장 참여를 통한 관학협력 모델 구축
  - 위탁교육 및 협동강의를 통한 관학협동
  - 양 기관 실험분석(먹는 물, 토양 등)기기 및 자료의 공동이용
  - 친환경 농산물 인증사업과 기타 실무 협의에 따른 합의사항
2. 합의사항의 수행에 필요한 제반 경비는 수혜자 부담을 원칙으로 하며 공동사항에 필요한 경비는 양 기관이 상호 협력하여 결정한다.
3. 본 협약은 영월군수와 상지대학교총장이 서명한 날로부터 효력이 발생하며, 향후 협약 당사자간의 협약사항에 관한 이의 제기 및 해지에 관한 서면통보가 없는 한, 효력이 지속되는 것으로 한다.
4. 본 협약 이외에 별도사항이 있으면 상호 협의하여 별도의 규약으로 정한다.

2006 년 10월 23일

영 월 군  
군 수 박 선 규

상 지 대 학 교  
총 장 김 성 훈

## 7. 공공기관간의 협약

### 1) 사례 ① 북부산림청과 국립수목원간의 □□산림생물 조사·연구 협약□□<sup>128)</sup>

이 협약의 주체는 북부산림청장과 국립수목원장이 된다. 그 목적은 강원도 영서, 서울·경기지역의 산림생물의 정확한 동정과 합리적인 보전·관리를 위하여 협력을 한다는 것이다.

그 주요 내용은 양 기관에서는 산림생물자원에 대한 연구 및 조사·보전 등 상호 관심 분야의 프로그램에 참여하고 조사결과를 공유한다. 국립수목원은 전문인력 및 기술을 지원하고 북부지방산림청은 연구 장소와 공동연구에 필요한 현지인력을 지원한다.

### 2) 사례 ② 서울문화재단과 제주문화예술재단간의 업무협약

이 협약의 양 당사자는 서울문화재단과 제주문화예술재단이다. 이 협약의 목적은 지역 간 협력을 통해 서울과 제주도의 문화예술 진흥을 도모하기 위한 것이다.

협약의 주요 내용은 상호협력을 위한 공동워크숍 개최, 직원 상호파견 등 실질적인 협력 사업을 추진해 나간다는 것이다. 또한, 업무협약 체결에 따른 후속조치의 하나로 제주의 대표적 축제인 '제45회 탐라문화제'에 공연단을 파견하기로 하고, 퓨전국악그룹 '동화'를 탐라문화제 참여 공연단으로 결정해 행사에 참여한다는 것이다.

128) <http://www.north.foa.go.kr>

## 업 무 협 약 서

(재)제주문화예술재단과 (재)서울문화재단은 21세기 문화의 시대를 맞아 상호간의 협력을 통해 문화예술의 진흥을 도모하고 세계 일류 문화도시 건설에 뜻을 같이하며 아래와 같이 업무협약을 체결한다.

1. 양 재단은 지역특성에 기반한 문화교류를 보다 내실 있게 추진하기 위하여 상호간 긴밀한 네트워크를 구축하고 문화시설 활용과 문화예술인 상호교류 등의 사업을 추진한다.
2. 양 재단은 양 자치단체의 대표 축제에 예술단 공연 등 문화교류를 적극 지원한다.
3. 양 재단은 각기 시행하고 있는 주요 사업을 홍보 지원하며, 주민들을 위한 공연·전시·세미나 등 문화마케팅을 공동 추진한다.
4. 양 재단은 지역성을 기반으로 하는 문화예술 진흥사업을 발굴 시행하고, 우수 프로그램 및 우수 정책에 대해서는 상호 교류를 통해 세계 일류의 문화도시로 거듭날 수 있도록 협력한다.

본 협약서는 서명한 날부터 효력이 발생하며, 2부를 작성하여 각각 1부씩 보관한다.

2006년 10월 16일

서울문화재단

제주문화예술재단

## 제5장 국내·외 자치경찰협약의 사례와 효력

### 제1절 제주특별자치도 자치경찰 사례

#### 1. 제주자치경찰의 운영

제주도는 획기적인 자치분권제도를 기반으로 국제 경쟁력을 갖춘 □□국제자유도시□□로 조성, 추진하기 위하여, 제주특별자치도<sup>129)</sup> 출범과 함께 자치경찰제를 시행하였다. 시범적인 자치제도로써 조직·인사·재정 등 자치권을 강화하고, 각종 행정규제를 대폭 완화하여 경영·투자 여건 조성을 통해, 교육·관광·의료 분야의 첨단전략산업을 집중 육성하고자 한 것이다. 이와 같은 기본구상을 구체화한 □□제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법□□이 국회를 통과, '06. 2. 21 공포되어, 2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범과 함께 자치경찰제를 시행하였다.

#### 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

[일부개정 2006.7.19 법률 제7967호]

#### 제1장 총 칙

제1조 (목적) 이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

129) 제주특별자치도 홈페이지(<http://www.jeju.go.kr>) 참조: 특별자치도는 자치권의 획기적인 확대와 분권의 특례를 통한 일반 자치단체와 다른 특별한 지위를 가지고 책임행정을 수행하는 자치단체이다. 외교와 국방 등의 국가준립 사무를 제외한 거의 모든 사무가 제주특별자치로 이양된다. 또 제주특별자치도에 법률안 제출요청권이 주어지고, 자치경찰제와 교육자치제, 주민소환제, 인사청문회, 특별자치도세 등이 도입되며 외국인 공직채용과 지방채 발행이 자율화 된다.

1) 자치경찰 운영계획<sup>130)</sup>

제주특별자치도는 그 출범과 함께 제주자치경찰 운영을 조기 정착하고, 주민의사와 제주특성에 적합한 맞춤형 치안서비스를 발굴한다. 그리고 관광제주의 특성을 감안, 규제보다는 봉사에 역점을 두고 추진하여 국가경찰과 차별화된 제주자치경찰의 위상정립을 그 운영목표로 한다.

자치경찰의 인력을 감안한 단계별 추진계획을 살펴보면 다음과 같다.

## ① 1단계 (준비단계 : '06. 7. 1~12.31) : 특별임용 38명으로 운영

먼저 치안행정위원회를 구성한다. 그리고 자치경찰관에 대한 특별임용 38명의 신규인력을 모집하고, 업무협약 체결 등 시행을 위한 준비 및 관련법률 공포시 부터 특별사법경찰관리 사무(17종)를 수행한다. 구체적 추진내용은 다음과 같다.

- 가. 자치경찰 사무(시행) 준비
- 나. 자치경찰사무 업무협약 체결 등 시행을 위한 준비
- 다. 교통시설물관리 업무 부분 시행
- 라. 특별사법경찰관리 사무수행(17종) - 관련법률 7.19공포

## ② 2단계 (시행단계 : '7.1~7.31) - 특별임용 38명+신규30명으로 운영

2단계에서는 특별임용 38명과 신규45명의 인력으로 운영한다. 그리고 생활안전, 지역교통, 지역경비에 관한 사무를 개시하고, 특별사법경찰관리 사무를 계속해서 수행한다. 구체적 추진내용은 다음과 같다.

- 가. 신규(순경) 30명 모집 및 배치(금년 하반기 공고, 시험, 교육훈련)
- 나. 특화된 구체적 업무설계 및 주민치안서비스 본격 추진
- 다. 관광치안·환경보호 등 훼손행위 예방 및 단속
- 라. 교통지도 단속 등 지역교통에 관한 사무 시행

130) 제주특별자치도 홈페이지(제주특별자치도 자치경찰 운영 기본계획, 2005) 참조

③ 3단계 (정착단계 : '07. 7월 이후) - 특별 임용38명+신규30명+추가29명

3단계에서는 특별임용38명, 신규임용 45명 그리고 추가인력 44명으로 운영한다. 그리고 제주특성을 극대화한 자치경찰 사무의 발굴을 추진하여 정착시킨다. 구체적 추진내용은 다음과 같다.

가. 신규 추가 29명 모집 및 배치(총69명)

나. 제주특성을 극대화한 자치경찰 사무 본격 시행

## 2) 자치경찰의 조직

제주특별자치도의 자치경찰조직은 먼저, 도(道) 단위에 자치경찰단을 두고, 기획·조정을 담당하도록 하고, 18명으로 구성된다. 그리고 시(市단)위에는 집행기구 성격의 자치경찰대를 둔다. 자치경찰대는 제주시와 서귀포시에 각각 69명, 40명을 두어 총 109명으로 구성된다. 그러나 현재 자치경찰단은 18명, 제주시 10명, 서귀포시 8명으로 업무를 시작하였다.

### 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

[일부개정 2006.7.19 법률 제7967호]

#### 제11장 자치경찰

제2절 자치경찰의 조직과 사무

제106조 (자치경찰기구의 설치)

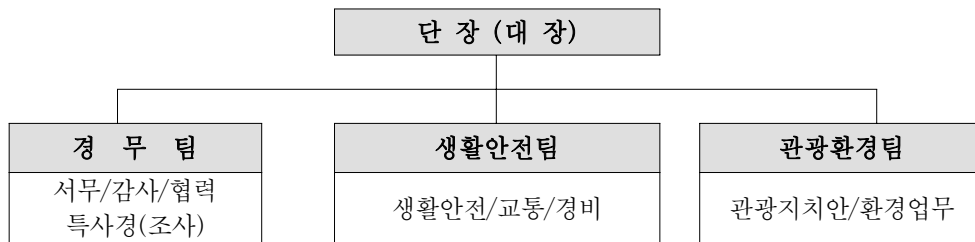
- ① 제108조의 규정에 의한 자치경찰사무를 처리하기 위하여 제주자치도에 자치경찰단을 둔다.
- ② 자치경찰단의 조직 및 자치경찰공무원의 정원 등에 관한 사항은 도 조례로 정한다.

&lt;표 5-1&gt; 제주자치경찰의 정원

구 분	계	자치총경	자치경정	자치경감	자치경위	자치경사	자치경장	자치순경
총 정원	127	1	5	9	14	15	16	67
국가경찰이관	38	1	4	8	9	8	8	

제주특별자치도 자치경찰단의 현재 인원은 18명으로서 ① 경무팀 ② 생활안전팀 ③ 관광환경팀의 3개 팀으로 구성, 운영한다. 단장은 자치총경(개방형 직위 가능), 대장은 자치경정으로 임용한다. 경무팀은 서무/감사/협력/특사경(조사)업무를, 생활안전팀은 생활안전/교통/경비업무를, 그리고 관광환경팀은 관광지치안/환경업무를 담당한다.<sup>131)</sup>

&lt;그림5-1&gt; 자치경찰단의 조직구조



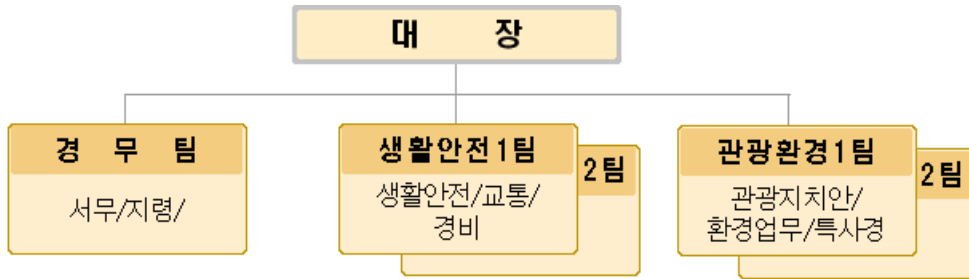
제주시 자치경찰대의 경우, 총 인원은 69명이지만, 현원 10명으로서 조직구조를 살펴 보면 경무팀, 생활안전 1, 2팀, 관광환경 1, 2팀으로 구성되어 있다.

경무팀(2명)은 서무, 감사, 협력을, 생활안전1팀(3명), 생활안전2팀은 생활안전, 교통, 경비업무를, 관광환경1팀(4명), 관광환경2팀은 관광, 환경, 특사경(조사)업무를 담당한다.<sup>132)</sup>

131) 제주자치경찰단 홈페이지([http://www.jeu.go.kr/contents/depart\\_s.php?depart=11](http://www.jeu.go.kr/contents/depart_s.php?depart=11)) 참조.

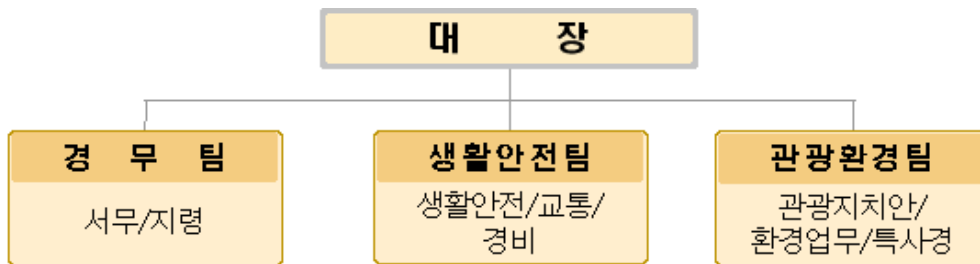
132) 제주시자치경찰대 홈페이지(<http://www.jejusi.go.kr/contents/index.php?mid=3501>) 참조.

<그림 5-2> 제주시 자치경찰대의 조직구조



서귀포 자치경찰대의 경우 총 인원은 40명이지만, 현원 8명으로서 조직구조를 살펴보면, 경무팀, 생활안전팀, 관광환경팀으로 구성되어 있다.<sup>133)</sup>

<그림 5-3> 서귀포시 자치경찰대의 조직구조



### 3) 자치경찰의 사무

제주특별자치도 자치경찰의 주요 사무에 대한 □□제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별자치도 특별법)□□상의 규정을 보면 다음과 같다.

133) 서귀포시자치경찰대 홈페이지(<http://www.seogwipo.go.kr/contents/depart.php?did=0121 &mid=0101>) 참조

## 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

[일부개정 2006.7.19 법률 제7967호]

제108조 (사무) 자치경찰은 다음 각 호의 사무(이하 “자치경찰사무”라 한다)를 처리한다.

1. 주민의 생활안전활동에 관한 사무
  - 가. 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영
  - 나. 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
  - 다. 안전사고 및 재해재난 등으로부터의 주민보호
  - 라. 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교 폭력 등의 예방
  - 마. 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속
2. 지역교통활동에 관한 사무
  - 가. 교통안전 및 교통소통에 관한 사무
  - 나. 교통법규위반 지도·단속
  - 다. 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도
3. 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무
4. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 자치경찰공무원의 직무로 규정하고 있는 사법경찰관리의 직무

이에 근거한 제주특별자치도 자치경찰의 주요사무를 각 부서별 기능을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 제주자치경찰단

먼저, 제주자치경찰단의 각 부서별 주요 기능을 보면, 다음과 같다.<sup>134)</sup>

134) 제주특별자치도 자치경찰단 홈페이지([http://www.jeju.go.kr/contents/depart\\_s.php?depart=11&mid=03](http://www.jeju.go.kr/contents/depart_s.php?depart=11&mid=03)) 참조.

## ① 경무팀

- 자치경찰행정의 종합기획·조정
- 자치경찰활동 목표 수립 및 활동상황 평가
- 치안행정위원회 운영
- 자치경찰 제도개선 과제 발굴 추진
- 자치경찰공무원 교육훈련계획 수립 추진
- 국가경찰과의 업무협약 체결 추진
- 국가경찰과 응원 협력체제 유지에 관한 사항
- 자치경찰 인력·장비 운용계획 수립 및 운영
- 무기고 및 유무선 통신망 관리

## ② 생활안전팀

- 주민생활안전, 교통안전 및 경비 사무 종합기획·조정
- 생활안전을 위한 순찰 및 시설운영
- 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
- 안전사고 및 재해재난으로부터의 주민보호
- 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 약자 보호가 필요한 자에 대한 보호 및 가정·학교폭력 등의 예방
- 주민의 일상생활과 관련된 사회질서 유지 및 그 위반행위의 지도·단속
- 교통안전 및 교통소통에 관한 사항
- 교통법규위반 지도·단속업무
- 주민참여 지역교통활동의 지원 및 지도
- 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사항

## ③ 관광환경팀

- 관광 및 환경유지 관리대책 종합기획·조정
- 내·외국인 관광객에 대한 안전 확보

- 관광 관련업계의 바가지 요금 등 부당행위 근절대책 추진
- 관광지 주변 치안서비스, 관광객 안내 및 홍보
- 관광지에서의 쓰레기 무단투기 등 각종 기초질서 유지관리
- 관리보전지역안에서의 환경오염 및 훼손 행위 단속
- 관광·환경 등 특별사법경찰관리의 직무 기획 및 조정
- 유관기관 합동단속 및 민원사항 처리
- 관광·환경 등 특별사법경찰관리 직무관련 압수수색·조사·송치 등 사법절차 수행

## (2) 제주도 자치경찰대

제주도 자치경찰대의 팀별 주요업무를 보면 다음과 같다.<sup>135)</sup>

### ① 경무팀

- 자치경찰공무원 고충상담 및 처리
- 자치경찰관련 중요업무 전반에 대한 지도감독
- 자치경찰행정의 종합기획 조정
- 자치경찰활동 목표수립 및 실적공표
- 자치경찰공무원 사기양양 대책 마련
- 자치경찰 인력 장비(차량포함)운용
- 자치경찰관련 홍보 및 대외협력 업무추진
- 무기고 및 유무선 통신망 관리
- 자치경찰제도 개선과제 발굴 추진
- 자치경찰공무원 인사제도 개선관리
- 국가경찰과 업무협약 체결 추진
- 국가경찰과 응원협력체제 유지
- 홈페이지 및 청사(보안업무포함)관리

135) 제주도 자치경찰대 홈페이지(<http://www.jejusi.go.kr/contents/index.php?mid=3508>)에서 재정리함.

## ② 생활안전팀

- 주민생활안전,교통안전 및 경비서무, 종합기획, 조정
- 생활안전을 위한 순찰 및 시설운영
- 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
- 안전사고 및 재해재난으로부터 주민보호
- 아동·청소년·노인·여성 등 사회적 약자 보호 및 가정·학교폭력 등의 예방
- 주민의 일상생활과 관련된 사회질서유지 및 그 위반행위 지도·단속
- 교통안전 및 교통소통에 관한 사항
- 교통법규위반 지도·단속 업무
- 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도
- 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사항
- 주민참여 지역교통 활동 지원 및 지도
- 교통단속 현황 통보

## ③ 관광환경팀

- 관광·환경 등 특별사법경찰관리 업무기획·조정
- 내·외국인 관광객에 대한 안전확보
- 관광지 쓰레기 투기 등 기초질서 사범단속
- 여행사 관광 부조리 사범단속
- 관광·환경 등 특별사법경찰관리 직무
- 유관기관 합동단속 및 민원사항 처리사범 단속
- 관광객 상대 범죄예방 홍보
- 여행사 관광 부조리 사범단속
- 관광지 주변 치안서비스, 관광객 안내 및 홍보
- 유관기관 합동단속 및 민원사항처리사범 단속
- 관광객상대 범죄예방 홍보
- 관광객상대 숙소, 음식점, 택시등 부당요금

## (3) 서귀포시 자치경찰대

서귀시 자치경찰대의 경우, 팀별로 하는 업무를 살펴보면 다음과 같다.<sup>136)</sup>

## ① 경무팀

- 자치경찰 행정의 종합기획·조정
- 자치경찰활동 목표수립 및 활동상황 평가
- 물품관련업무
- 예산·회계업무
- 자치경찰 제도개선 과제 발굴추진
- 자치경찰단 운영홍보 및 대회협력추진
- 보안업무 관리
- 자치경찰인력장비 운용계획 수립및운영

## ② 생활안전팀

- 주민생활안전,교통안전 및 경비서무 종합기획,조정
- 생활안전을 위한 순찰 및 시설운영
- 주민참여 방법활동의 지원 및 지도
- 안전사고 및 재해재난으로부터 주민보호
- 아동·청소년·노인·여성 등 사회적약자 보호 및 가정·학교폭력등의 예방
- 주민의 일상생활과 관련된 사회질서유지 및 그 위반행위 지도·단속
- 교통안전 및 교통소통에 관한 사항
- 교통법규위반 지도·단속 업무
- 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도
- 공공시설 및 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사항

136) 서귀포시 자치경찰대 홈페이지(<http://www.seogwipo.go.kr/contents/depart.php?did=0121&mid=0109>)에서 재정리함.

### ③ 관광환경팀

- 관광환경 등 특별사법경찰관리 업무기획, 조정
- 내외국인 관광객에 대한 안전확보
- 관광지 쓰레기 투기등 기초질서 사범단속
- 관광객 상대 범죄예방 홍보
- 여행사 관광 부조리 사범단속
- 관광환경등 특별사법경찰관리 직무
- 여행사 관광 부조리 사범단속
- 공항주변 호객행위등 관광사범단속
- 관광환경등 특별사법경찰관리 직무
- 여행사 관광 부조리 사범단속
- 관광지 주변 치안서비스,관광객 안내 및 홍보
- 유관기관 합동단속 및 민원사항처리사범단속
- 관광객상대 범죄예방 홍보
- 관광객상대 숙소,음식점,택시등 부당요금

이상에서 살펴본 것처럼, 제주 자치경찰의 주요사무를 종합해 보면, 다음과 같다.

- 생활안전에 관한 사무 — 순찰, 관광, 환경, 기초질서 계도 등
- 지역교통에 관한 사무 — 교통안전, 지도단속 등
- 지역경비에 관한 사무 — 지역행사 및 공공시설 경비
- 사법경찰관리 직무 — 환경, 산림, 식품위생 등 17종

#### (4) 사법경찰관리 직무수행

자치경찰의 사법경찰관리 직무수행과 관련하여, □□제주특별자치도 특별법□□108조(사무), □□사법경찰관리직무를 행할자와 그 직무 범위에 관한 법률□□제10조(자치경찰공무원)에 따라 사법경찰관리 직무를 수행한다.

특별사법경찰관리 사무는 17종으로 도로·교통 2종, 보건·위생 3종, 청소년 보호 1종, 환경관련 1종, 문화·관광 2종, 경제관련 2종, 농·수·축산 4종, 산림·수렵 1종, 하천감시 1종이다. 그 수행방법은 위반사범을 직접 수사하여 송치함으로써 수사기관에의 고발조치가 불필요하게 된다.

#### 4) 치안행정위원회 및 자치경찰인사위원회 등의 구성<sup>137)</sup>

##### (1) 치안행정위원회 구성

치안행정위원회의 구성과 관련하여, □□제주특별자치도 특별법□□제113조(위원회 설치, 기능) 및 제114조(구성), □□제주특별자치도 자치경찰운영등에 관한 조례□□제6조(구성)에 따라 치안행정위원회를 구성한다.

구성인원은 11명(당연직 2, 위촉 9)인데, 이중에서 당연직 위원 2명은 부지사, 제주지방경찰청 경무과장이고, 도지사 추천 3명, 도의회의장 추천 3명, 지방경찰청장 추천 3명으로 구성되었다. 임기는 3년이며, 1차에 한하여 중임이 가능하다.

위원회의 기능은 국가경찰과 자치경찰간 사무분담 및 사무수행 방법, 자치경찰활동의 목표 및 평가, 자치경찰 운영에 대한 지원에 관한 사항, 그밖에 치안행정위원회의 위원장이 부의하는 사항이다.

##### (2) 자치경찰인사위원회 구성

자치경찰인사위원회 구성과 관련되는 관련법규, 즉 □□제주특별자치도 특별법□□제127조(위원회 설치) 및 제128조(기능) 그리고 □□지방공무원법□□제7조~11조(설치, 기능, 기관, 회의 등)의 규정에 따라 인사위원회를 구성한다.

구성인원은 7명인데, 그 중 임명직 3명, 위촉직 4명으로 구성된다. 임명직은 자치경찰공무원 또는 국가경찰공무원(3명)이며, 위촉직은 법조계, 학계, 퇴직 공무원(20년이상 근속) 등 4명이다. 임기는 3년(1차에 한하여 연임)이다.

그 기능을 보면, 자치경찰공무원의 충원 사전심의, 승진·전보 임용기준 사전의결, 도

137) 『제주특별자치도 자치경찰 운영 기본계획(2005)』참조

지사의 요구에 의한 자치경찰 공무원 징계, 의결 그리고 도지사가 도의회에 제출하는 자치경찰공무원의 인사와 관련된 조례안 및 규칙안의 사전심의, 자치경찰단장의 개방형 직위의 지정 및 운영에 관한사항 등이다.

### (3) 교통시설 심의위원회 구성

교통시설 심의위원회 구성과 관련되는 관련법규, 즉 □□제주특별자치도 특별법□□ 139조(위원회), □□제주특별자치도 자치경찰운영등에 관한조례□□ 제17~18(구성, 운영 등)에 따라 교통시설 심의위원회를 구성한다. 구성인원은 7명이며, 교통분야 전문성을 갖춘 국가경찰공무원을 포함하도록 하고 있다. 임기는 2년(연임가능)이며, 개최시기는 월 1회이고, 심의대상 시설의 수량에 따라 시기조정이 가능하다.

위원회의 기능을 보면, 횡단보도의 신설 및 이전에 관한 사항, 신호기의 신설 및 이전에 관한 사항, 중앙선의 절선 좌회전, 유턴의 허용 및 폐지 사항 그리고 일방통행로·가변차로의 설치 및 폐지사항 등이다.

## 2. 자치경찰과 국가경찰과의 업무협약

### 1) 협약의 주체

협약의 주체는 제주특별자치도지사과 제주특별자치도 지방경찰청장이 된다. 물론, 도지사는 치안행정위원회의 의견을 들어야 한다. 따라서 이것은 국가기관과 지방자치단체 간의 협약으로 분류된다.

즉, 제주특별자치도지사는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제110조제5항의 규정에 따라 제주특별자치도치안행정위원회의 의견을 들어 업무협약안을 작성하여 제주특별자치도지방경찰청장에게 협약체결을 요청하여야 한다. 업무협약 체결요청을 받은 경우에는 30일 이내에 상호 협약체결을 완료하고 이를 도보에 게재하여 공표하여야 한다.

또한, 도지사와 제주특별자치도지방경찰청장은 협약체결에 관한 권한을 각각 행정시장

과 경찰서장에게 위임할 수 있다. 즉, 제주시와 제주경찰서간의협약, 서귀포시와 서귀포경찰서간의 협약도 가능하도록 하고 있다. 이것은 국가기관과 지방자치단체간의 협약으로 분류된다.

## 2) 협약의 법적 근거 및 체결절차

자치경찰과 국가경찰은 관련법규에 따라 업무협약을 체결하도록 하고 있다. 즉 □□제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법□□제110조(국가경찰과의 협약체결), □□제주특별자치도 자치경찰운영등에 관한조례□□ 제3~4조(협약, 사무분담 등)에 따라 업무협약을 체결해야 한다. 따라서 협약체결의 법적 근거는 □□제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법□□과 □□제주특별자치도 자치경찰운영등에 관한조례□□ 그리고 □□제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 규칙□□, □□제주특별자치도 자치경찰공무원 임용등에 관한 조례□□, □□제주특별자치도 자치경찰 공무원 인사교류 조례□□가 된다.

협약 체결절차는 □□제주도특별자치도 특별법□□제110조에 따라, 협약은 제주도지사와 제주지방경찰청장이 협약으로 정하고 이를 공표한다. 도지사는 치안행정위원회의 의견을 미리 들어야 한다. 또한 협약체결 권한을 행정시장과 경찰서장에게 위임할 수 있다.

자치경찰법(안)에서는 국가경찰과 자치경찰간의 협약체결 주체로서 시·군·구의 시장·군수·구청장과 관할 경찰서장으로 규정하고 있다. 따라서 제주특별자치도의 경우와는 차이를 보이고 있다. 이것은 법적 근거를 달리하고 있기 때문인 것으로 보인다. 즉, 제주특별자치도의 경우, 협약체결의 근거가 □□제주도특별자치도 특별법□□이기 때문이다.

협약당사자간 의견 불일치로 협약 미체결시, 협약당사자의 신청 → 경찰위원회 심의·의결 → 행자부장관 조정으로 이루어지고, 협약 미체결 상태가 지속될 경우, 신청 없이도 직권조정이 가능토록 하고 있다.

## 3) 협약의 내용(협약사항)

협약사항은 자치경찰과 국가경찰의 수행할 업무범위를 확정하는 것이며, 체결 및 공표는 제주특별자치도지사는 치안행정위원회의 의견을 들어 업무협약안을 작성하고, 지방경찰청장과 업무협약을 체결하여 공표하여야 한다.

업무협약에 포함되는 사항을 살펴보면 다음과 같다.<sup>138)</sup>

1. 자치경찰 활동목표에 관한 사항
2. 자치경찰이 수행할 사무의 구체적 범위에 관한 사항
3. 인력 및 장비 운영 등에 관한 사항
4. 자치경찰과 국가경찰간 상호협력과 응원에 관한 사항
5. 업무협약의 유효기간 및 개정에 관한 사항
6. 그 밖에 자치경찰사무의 효율적인 추진에 관한 사항

특히, 자치경찰이 수행할 사무의 구체적 범위에 관한 사항을 결정하기 위한 사무분담 및 사무수행방법의 원칙 및 기준은 다음과 같다.

먼저, 자치경찰과 국가경찰 상호간 사무분담 및 사무수행방법을 정함에 있어서 원칙은 다음과 같다.

1. 제주의 지역적 특성 및 요일별·계절별 특수성 고려
2. 상호 중복업무의 최소화를 통한 경찰력의 효율적 운영
3. 주민 및 방문 내·외국인에 대한 치안서비스의 증대

자치경찰과 국가경찰 간의 사무분담 및 수행방법의 기준은 다음과 같다.

1. 자치경찰과 국가경찰은 주민의 안전 및 공공의 안전을 최우선으로 하고, 주민의 자유와 권리행사를 최대한 보장하기 위하여 상호 부여된 권한을 존중하고 협력이 극대화 되도록 한다.

2. 자치경찰은 주민생활안전·지역교통·경비사무를 효율적으로 수행하기 위해 필요한 경우 중점 활동지역을 선정하여 운영할 수 있다.

3. 자치경찰은 치안수요, 인력, 보유장비 등을 감안하여 근무시간 및 근무방법을 정한다.

4. 사무수행 현장에서 자치경찰 또는 국가경찰이 상호 지원을 요청한 경우 지체없이 응원한다.

5. 자치경찰 또는 국가경찰은 예정된 특수한 치안수요에 대비하여 상호지원이 필요한

138) 제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례[소관부서 : 특별자치담당관실](제정 2006. 5.10 조례 제2625호) 제3조 참조.

경우에는 미리 협력을 요청한다.

#### 4) 협약사항의 위임

협약체결을 위임하는 경우, 도지사 및 제주자치도지방경찰청장이 협약에 의하여 위임의 범위를 정할 수 있고, 이 경우 행정시장과 경찰서장은 위의 내용을 준용하여 협약을 체결한다.

즉, □□제주특별자치도 특별법□□제110조 ②에서 도지사와 제주자치도지방경찰청장은 제1항의 규정에 의한 협약체결에 관한 권한을 각각 행정시장과 경찰서장에게 위임할 수 있다고 규정하고 있다.

또 □□제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례□□제3조 ④에서 법 제110조제2항의 규정에 의하여 위임하는 경우에는 도지사 및 제주자치도지방경찰청장이 협약에 의하여 위임의 범위를 정할 수 있고, 이 경우 행정시장과 경찰서장은 제1항과 제2항의 규정을 준용하여 협약을 체결한다.

협약에 의하여 위임의 범위를 정하는 규정을 두고 있는 바, 조례의 규정에 근거하여, 협약이 위임의 근거가 될 수 있는가에 대해서는 법률적 검토가 필요하다고 생각된다. 조례에 의한 협약사항의 위임이 가능하리라고 본다.

□□제주특별자치도 특별법□□, □□제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례□□에서 협약체결과 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

## 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

[일부개정 2006.7.19 법률 제7967호]

### 제110조 (국가경찰과의 협약체결)

- ① 제108조의 규정에 불구하고 동항제1호 내지 제3호의 사무를 처리함에 있어서 국가경찰과 자치경찰간의 사무분담 및 사무수행방법은 도지사와 제주자치도지방경찰청장이 협약으로 정하고 이를 공표하여야 한다. 이 경우 도지사는 미리 제113조의 규정에 의한 치안행정위원회(이하 “치안행정위원회”라 한다)의 의견을 들어야 한다.
- ② 도지사와 제주자치도지방경찰청장은 제1항의 규정에 의한 협약체결에 관한 권한을 각각 행정시장과 경찰서장에게 위임할 수 있다.
- ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 협약을 체결함에 있어 협약당사자의 의견을 달리하여 협약이 체결되지 아니하는 경우에는 협약당사자의 신청에 의하여 「경찰법」 제5조의 규정에 의한 경찰위원회(이하 “경찰위원회”라 한다)의 심의·의결을 거쳐 행정자치부장관이 조정한다. 다만, 협약이 체결되지 아니하는 상태가 지속되어 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 협약당사자의 신청이 없는 때에도 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 행정자치부장관이 이를 조정할 수 있다.
- ④ 제3항의 규정에 의하여 행정자치부장관이 협약의 체결을 조정할 때에는 이를 서면으로 지체 없이 협약당사자에게 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 협약당사자는 그 내용을 협약에 포함시켜야 한다.
- ⑤ 제1항의 규정에 의한 국가경찰과 자치경찰간의 사무분담 및 사무수행의 방법에 관한 기준 및 협약의 공표에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다. 이 경우 제주자치도지방경찰청장의 의견을 들어야 한다.

## 제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례

[소관부서 : 특별자치담당관실]

제정 2006. 5.10 조례 제2625호

### 제2장 국가경찰과의 협약

#### 제3조(국가경찰과의 협약체결)

- ① 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제110조제5항의 규정에 따라 제주특별자치도치안행정위원회(이하 “치안행정위원회”라 한다)의 의견을 들어 업무협약안을 작성하여 제주특별자치도지방경찰청장(이하 “제주자치도지방경찰청장”이라 한다)에게 협약체결을 요청하여야 한다.
  - ② 제1항에 의거 업무협약 체결요청을 받은 경우에는 30일 이내에 상호 협약 체결을 완료하고 이를 도보에 게재하여 공표하여야 한다.
- (3) 업무협약에 관한 사항에는 다음 각 호의 사항을 포함시켜야 한다.
1. 자치경찰 활동목표에 관한 사항
  2. 제4조의 규정에 의하여 자치경찰이 수행할 사무의 구체적 범위에 관한 사항
  3. 인력 및 장비 운영 등에 관한 사항
  4. 자치경찰과 국가경찰간 상호협력과 응원에 관한 사항
  5. 업무협약의 유효기간 및 개정에 관한 사항
  6. 그 밖에 자치경찰사무의 효율적인 추진에 관한 사항
- (4) 법 제110조제2항의 규정에 의하여 위임하는 경우에는 도지사 및 제주자치도 지방경찰청장이 협약에 의하여 위임의 범위를 정할 수 있고, 이 경우 행정시장과 경찰서장은 제1항과 제2항의 규정을 준용하여 협약을 체결한다. .

## 제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례 <계속>

제4조(사무분담 및 사무수행방법의 원칙 및 기준) (1)법 제110조제5항의 규정에 의하여 자치경찰과 국가경찰 상호간 사무분담 및 사무수행방법을 정함에 있어서는 다음 각 호의 원칙에 의한다.

1. 제주의 지역적 특성 및 요일별·계절별 특수성 고려
2. 상호 중복업무의 최소화를 통한 경찰력의 효율적 운영
3. 주민 및 방문 내·외국인에 대한 치안서비스의 증대

(2)자치경찰과 국가경찰 간의 사무분담 및 수행방법의 기준은 다음 각호와 같다.

1. 자치경찰과 국가경찰은 주민의 안전 및 공공의 안전을 최우선으로 하고, 주민의 자유와 권리행사를 최대한 보장하기 위하여 상호 부여된 권한을 존중하고 협력이 극대화 되도록 한다.
2. 자치경찰은 주민생활안전·지역교통·경비사무를 효율적으로 수행하기 위해 필요한 경우 중점 활동지역을 선정하여 운영할 수 있다.
3. 자치경찰은 치안수요, 인력, 보유장비 등을 감안하여 근무시간 및 근무방법을 정한다.
4. 사무수행 현장에서 자치경찰 또는 국가경찰이 상호 지원을 요청한 경우 지체없이 응원한다.
5. 자치경찰 또는 국가경찰은 예정된 특수한 치안수요에 대비하여 상호지원이 필요한 경우에는 미리 협력을 요청한다.

### 5) 협약의 효력

도지사가 미리 치안행정위원회의 의견을 들어서 협약이 체결되고, 이것이 공표되면, 협약사항에 대한 효력이 발생한다. 국가경찰과 자치경찰간의 사무분담 및 사무수행의 방법에 관한 기준 및 협약의 공표에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정하고 있다.

만약 협약을 체결함에 있어 협약당사자가 의견을 달리하여 협약이 체결되지 아니하는 경우에는 협약당사자의 신청에 의하여 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 행정자치부장관이 조정한다. 다만, 협약이 체결되지 아니하는 상태가 지속되어 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 협약당사자의 신청이 없는 때에도 경찰위

원회의 심의·의결을 거쳐 행정자치부장관이 이를 조정할 수 있도록 하고 있다.

특히, 행정자치부장관이 협약의 체결을 조정할 때에는 이를 서면으로 지체 없이 협약당사자에게 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 협약당사자는 그 내용을 협약에 포함시켜야 한다.

협약에 의하여 사무의 배분이 결정되면, 분담된 사무는 제주특별자치도와 지방경찰청장의 소관사무로서 원칙적으로 당 행정청의 소관 사무가 된다.

협약에 의해 사무를 분담받지 않은 행정청은 분담된 사항을 처리할 수 있는 권한을 상실하는 동시에, 당해사항은 분담을 받은 기관의 권한으로 된다.

분담된 사무에 대해서, 제주특별자치도와 제주특별자치도지방경찰청장은 자기의 권한으로서 각각 행사하는 것이므로 당해기관의 이름으로 처리하지 않으면 안된다. 분담기관의 권한행사의 효과는 분담기관 자체에 귀속한다고 보아야 한다. 따라서 분담된 사항에 관해서는 행정소송법상의 피고도 분담행정청 즉, 제주특별자치도와 제주특별자치도지방경찰청장이 각각 된다. 분담행정청이 처리한 분담사항에 대해서는 분담행정청이 책임을 지며, 분담받지 않은 행정청은 직접적 책임을 지지 않는 것은 당연하다.

결국 분담된 사무가 공동사무 성격의 경찰사무라도 하더라도 협약에 의해서 분담받지 않은 행정청은 직접적 책임을 지지 않는다. 다만, 분담 절차나 분담 과정에 대한 협약사항의 하자에 대해서는 관련된 책임을 면할 수 없다고 본다.

### 3. 국가경찰과의 관계

#### 1) 상호협력

제주자치경찰도 지역의 치안사무를 수행하는 만큼, 국가경찰과의 상호지원과 협력은 필수적이다. 국가경찰과 자치경찰은 대등협력관계에서 경찰력 운영상황·경찰통계 등을 상호 통보하도록 하여 효율적 운영을 도모해야 한다. 필요시 시설장비를 공동사용할 수 있도록 하고, 국가경찰과의 유무선 통신망도 설치하도록 하였다.

전시·사변 등 국가비상사태나 테러, 소요 사태시에는 경찰청장(지방경찰청장)이 자치경찰을 직접 지휘·감독할 수 있는 권한을 부여하여 위기상황에 일사 분란한 국가적 대응조치가 이루어질 수 있도록 하였다.

## 2) 국가경찰의 지도·감독

자치경찰사무에 대한 지도·감독은 □□지방자치법□□제155조, 제156조의 규정에 의하도록 하였으며, 행정자치부장관이나 시·도지사의 기초자치단체에 대한 감사 시, 감사의 실효성을 확보하기 위하여 전문성 있는 경찰청장이 참여하도록 하였다. 이는 최대한 자치단체의 자율성을 보장하면서 최소한의 관여를 통해 자치단체장의 자의적 운영 등의 폐해를 방지하기 위한 조치이다.

또한 치안사무에 있어 중앙행정기관인 경찰청장이 지역치안사무에 대한 지도와 지원을 충분히 할 수 있도록 하여 전국적으로 균질적인 치안력을 확보하도록 하였다.

국가의 지도감독에 대한 관련 조항을 보면 다음과 같다.

### 지방자치법

[일부개정 2006.5.24 법률 제7957호]

#### 제9장 국가의 지도·감독

제155조 (지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원)

- ① 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 때에는 지방자치단체에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다.
- ② 국가 또는 시·도는 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원 또는 기술지원을 할 수 있다.

제156조 (국가사무 또는 시·도 사무처리의 지도·감독)

- ① 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여는 시·도에 있어서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에 있어서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.
- ② 시·군 및 자치구 또는 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

#### 4. 종합적 평가

제주특별자치도의 자치경찰은 기본적으로 제주도 특별법에 근거하고, 제주도 조례에 기초하여 설치, 운영되고 있다. 제주특별자치도와 제주지방경찰청간의 자치경찰 사무배분에 대한 업무 협약은 기본적으로 조례에 근거하여 그 구체적인 사항을 협의를 통하여 협약체결로서 규정될 것으로 보여진다. 제주지방경찰청과 제주특별자치도간의 자치경찰업무에 관한 협약체결은 현재 자치경찰단과 지방청 경무과(기획예산계)간의 협의회가 구성되어 실무작업이 이루어지고 있는 상황이고, 구체적인 협약안과 내용에 대해서는 오는 11월까지 마련될 것으로 보인다.<sup>139)</sup> 그리고, 자치경찰단의 실질적인 업무수행 시기는 내년 3월부터나 가능할 것으로 예상된다. 그것은 채용된 자치경찰관의 현직에의 배치는 교육훈련기간이 끝나는 내년 2월 이후가 될 것이기 때문이다.

특히 초기 시행단계에서는 인력의 부족으로 인하여 자치경찰(자치경찰단)에서 수행하게 되는 자치경찰의 사무가 매우 제한적일 수 밖에 없을 것이다. 따라서 현 상황에서 자치경찰의 인력규모를 감안하여 인력의 배치가 가능한 범위내에서만 업무수행이 가능하기 때문에 협약안의 내용도 그 수준에서 사무배분이 이루어질 것으로 예상된다. 자치경찰사무의 일부 또는 제한적인 배분이 이루어지고, 시간이 경과되면서 인력규모와 예산의 확보가 이루어진다면 점차적으로 자치경찰의 사무량도 증가해 나갈 것으로 예상된다.

#### 제2절 자치경찰 시범실시 계획(안)

행정자치부(자치경찰제 실무추진단)은 자치경찰제 전면실시에 앞서 시범실시를 계획하였다. 새 제도의 문제점 및 보완사항을 도출·개선하여, 자치단체의 자치경찰제도를 성공적으로 정착 유도하기 위한 것이다. 이에 □□자치경찰제 시범실시 지역 공모선정 계획(안)□□을 마련하고, 이에 따라 시범실시 자치단체를 선정하였다.

139) 내부 관계자와의 인터뷰 내용; 공식적인 협약 체결이 지연되고 있다고 함.

## 1. 시범실시 개요

시범실시 기간<sup>140)</sup>은 2005년 12월부터 2006년 9월까지로 하였고, 대상 및 지역선정은 전 234개 기초자치단체 중 16개내로 하였는바, 선정된 지방자치단체는 지역별로 다음과 같다.

<표 5-2> 자치경찰 시범실시 선정 자치단체 현황

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충남	충남	전북	전남	경북	경남
강남, 서대문	서구	달서구	부평구	동구	유성구	울주구	포천, 과천	정선	충주	서산	전주	강진	의성	남해

신청기간은 2005년 4월 1일부터 2005년 4월 20일까지 20일간으로 하여, 시범지역 선정을 통보하였다. 운영은 전면실시와 동일하게 하는 바, ① 시·군·자치구 단위에 맞는 자치경찰대 창설운영, ② 생활안전, 교통, 경비, 특사경 등 주민생활과 밀접한 자치경찰 사무처리, ③ 관할구역내에서 경찰관 직무집행법에 의한 직무집행을 하도록 한다.

## 2. 시범실시 자치단체 선정

선정 규모와 선정범위는 16개내 (전 234개 기초자치단체 대상)로 하여 시·도별로 1개 자치단체를 원칙으로 하였다.

선정방법은 전 전 기초자치단체를 대상으로 공모신청을 받고, 시도별·유형별로 선정하였는 바, ① 지역의 특성과 치안수요의 다양성이 표출되는 지역, ② 전면실시시 표준모델화가 가능한 유형의 자치단체, ③ 시범실시시 자치경찰제 홍보 등 파급효과가 큰 지역으로 하였다.

140) 법령제정 상황에 따라 변동될 수 있음. 따라서 현재 자치경찰법(안)이 국회에 제출된 상태이므로 시범실시를 하지 못하고 있음.

또한 유형별 평가 우선순위를 정하여 순위별로 시범 실시 자치단체를 선정하여, 유형의 특수성, 중요도에 따라 우선순위를 결정토록하고, 신청 자치단체가 선정유형에 부합되지 않을 경우, 행정자치부에서 그 유형에 적합한 자치단체를 선정, 협의 지정토록 한다.

특히, 유형별로 대표성 있는 자치단체가 선정될 수 있도록 세부 선정기준(안)을 마련하여 평가하고, 시범 실시지역 선정은 객관성을 기하기 위해 선정운영위원회를 구성, 운영하도록 한다.

### <선정유형(예시)>

- 인구규모 및 면적에 따른 유형
  - 인구과밀 지역
    - 상업(유흥)중심 지역
    - 주거밀집 지역 등
  - 인구과소 지역
    - 농·어촌 지역 등
- 지역특성에 따른 유형
  - 도·농복합지역
  - 해안지역
  - 관광지역
  - 교통요충 지역
  - 산업단지 지역 등

### 3. 추진일정

계획(안)<sup>141)</sup>에 따르면, 추진일정과 내용은 다음과 같다.

141) 행정자치부 자치경찰추진단, 상계계획(안). 참조.

&lt;표 5-3&gt; 추진일정

추진내용	추진시기	주관
○ 자치단체 시범사업 계획 시달 - 신청, 접수	05.4월 (05.4.1~4.20)	행자부 (자치단체)
○ 시범사업 지역 선정통보 - 선정세부기준(안) 마련 - 선정위원회 구성	05.5월초 (05.4) ( " )	행자부
○ 시범사업 운영 준비 - T/F팀 설치 (2~3명) - 조직·시설·장비 구입 등 운영준비 - 예산 소요액 판단 등	05.5월	자치단체
○ 시범실시 운영지침 통보	05.7월	행자부
○ 시범실시	05.12월	자치단체

그러나 현재, 정부의 자치경찰법(안)이 국회에 제출되어 있는 상태다. 따라서 법령제정 상황에 따라서 변경될 수 있을 것이며, 2006년 11월 현재 시범실시를 시행하지 못한 상태로 있다.

### 제3절 스페인의 자치경찰협약 사례

#### 1. 스페인 경찰제도 개요

스페인의 경찰체제는 국가경찰과 자치경찰의 이원적 구조로 되어 있다. 국가경찰은 내무장관 지휘 하에 국립 및 군인경찰로 구성되어 있고, 자치경찰은 광역자치경찰(州경찰)과 기초자치경찰(市경찰)로 구성·운영되고 있다.

자치경찰은 단체장의 지휘를 받아 자치법규 집행, 지역교통의 소통·안전, 생활안전 유지 등의 업무를 담당하고 있다.

스페인 경찰조직과 임무에 관한 기본법으로서 경찰조직법에서 규정하고 있는 경찰을 보면 다음과 같다.

## 1. 경찰조직법

(Ley organica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, 1994.9.24 일부 개정)

### 제1장 경찰조직

(De los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad)

제1절 총칙(Disposiciones generales)

제1조

- ① 공공안전은 국가의 고유한 권한이며 그 유지는 국가의 책임이다.
- ② 광역자치단체는 법규(Estatuto)가 정하는 목적과 이법의 범위 내에서 공공안녕의 유지에 참여한다.
- ③ 기초자치단체는 지방자치기본조정법(Ley reguladora de las bases de regimen local)이 정하는 목적과 이법의 범위 내에서 공공안녕의 유지에 참여한다.
- ④ 공공안녕의 유지는 경찰조직을 통하여 서로 다른 공공행정에 의해 실행된다.

제2조 경찰조직은 다음과 같다.

- (a) 중앙정부에 속한 국가경찰
- (b) 주정부에 속한 경찰
- (c) 지방자치단체에 속한 경찰

제3조 경찰조직의 구성원들은 상호협조 원칙에 따라야 하며 상호조정은 이법이 정한 조직들에 의한다.

제4조

- ① 모든 이는 합법적으로 실행되는 범죄수사와 추적에 필요한 협조를 경찰에 제공할 의무를 진다.
- ② 사람 그리고 공적·사적인 재산, 시설에 대한 경계, 안전관리, 경호를 수행하는 개인 또는 단체는 언제나 경찰과 협조하고 공조할 특별한 의무를 진다.

&lt;표 5-4&gt; 스페인 경찰조직법

## 스페인 '경찰조직법'(경찰조직과 임무에 관한 기본법)

구 분	권 한
광역 자치경찰 (법 제3장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규칙과 명령 위반행위의 조사</li> <li>· 강제조치 실행을 위한 강제력 사용</li> <li>· 사법경찰업무 참여</li> </ul>
기초 자치경찰 (법 제5장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경호, 경비업무</li> <li>· 교통소통 및 교통사고조사</li> <li>· 사법경찰업무 참여</li> </ul>

국가·자치경찰간 원활한 업무공조를 위하여 '조정기구'를 운영하고 있는 바, 국가경찰과 광역자치경찰(州경찰)간 조정기구로서 자치주(州)안전위원회를 두고 있고, 국가경찰과 기초자치단체(市경찰)간 조정기구로서 지역안전위원회를 두고 있다.

광역단위 내에서의 지역경찰활동 조정에 대한 법규인 □□마드리드주(州) 자치경찰(市경찰)조정법□□은 그 목적이 광역자치단체 지역 내에서의 기초자치경찰의 활동을 조정하기 위하여 제정되었고, 조정기구로서 자치경찰조정위원회(의장 : 주(州) 담당보좌관)을 두도록 하고 있다. 조정위원회의 기능은 활동기준의 설정, 직제지침 시달, 분쟁해결 중재 등이다.

## 2. 마드리드주 자치경찰조정법

(Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autonoma de Madrid)

### 제1장 자치경찰과 임무

제1절 총 칙

제1조(목적) 본법의 목적은 지방행정체제기본법(ley de bases de regimen local) 및 경찰조직법에 규정된 바에 따라 마드리드주 내에서의 자치경찰 활동의 조정을 목적으로 한다.

제2조(자치경찰조직의 창설) 각 시는 본법, 경찰조직법, 및 지방행정체제기본법에 의해 각 시별로 자치경찰조직을 둘 수 있다.

제3조(명칭) 지방자치단체의 경찰은 명칭을 자치경찰(Cuerpo de Policia Local)이라 한다. 앞의 규정에도 불구하고 역사적인 이유가 있는 경우에 한해 자치단체의 동의로 자치경찰(Policia Municipal)이라 칭할 수 있다<sup>142)</sup>.

□□마드리드주 지역경찰(市경찰)조직에 대한 규정□□은 광역적 통일성을 추구하기 위하여, 제3조에서 지역경찰은 마드리드주 지역경찰조정법, 해당 시청이 승인한 자치법규 등의 규정에 따라야 한다. 제8조에서 지역경찰조직(市경찰)은 마드리드주 지역경찰조정법과 지방행정체제 기본법에서 위임한 임무를 수행하여야 함을 규정하고 있다.

142) “Cuerpo de Policia Local”, “Policia Municipal”은 명칭이 다르나 편의상 동일하게 번역함을 자치경찰제실무추진단, 유럽의 자치경찰제도, 서울:행정자치부자치경찰제실무추진단, 2006. p. 131에서 재인용

### 3. 마드리드주 자치경찰조직에 대한 규정

(Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid)

제2 절 기본규정

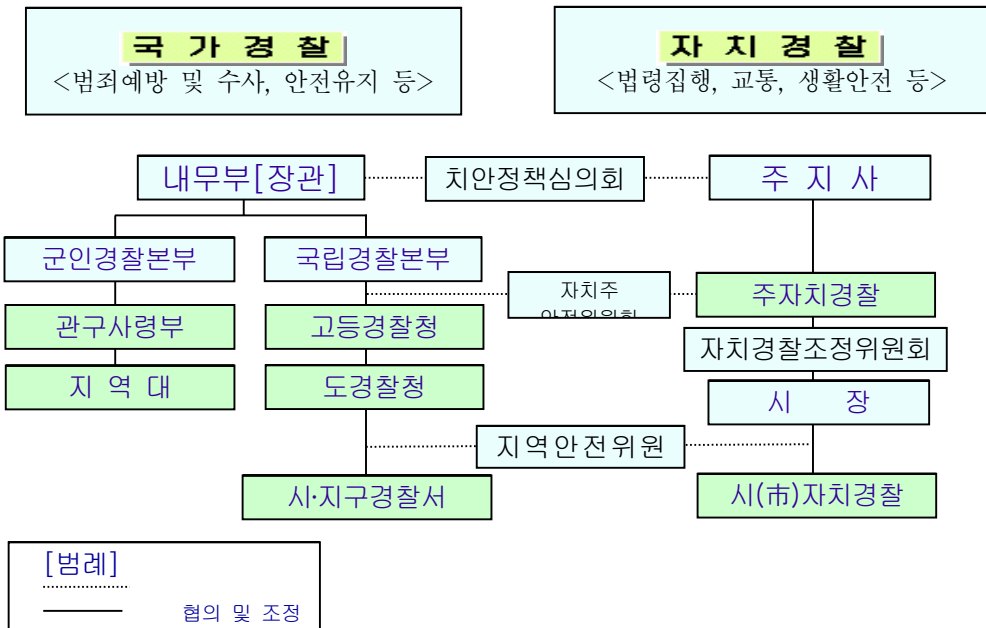
제3조(준용규정) 자치경찰은 ‘마드리드주자치경찰조정법’ 및 해당 시청이 승인한 조례, 규칙, 명령 등의 규정에 따라야 한다.

(중략...)

제8조(임무)

- ① 자치경찰은 시에 종속되어 마드리드주 자치경찰조정법과 자치경찰의 임무에서 적용하는 규정을 통해 법률과 자유를 수호하고 시민의 안전을 담보하는 치안유지조직이다.
- ② 자치경찰조직은 마드리드주 자치경찰조정법과 지방행정체제기본법에서 위임한 임무를 수행하여야 한다.
- ③ 자치경찰에 의해 행해지는 지방도로에서의 사고로 인한 교통질서 확보 및 범죄 예방활동의 실현은 국가경찰에 통보되어야 한다.

<그림 5-4> 스페인의 경찰조직도



2. 내무부 - 마드리드시 2002년 경찰업무 협력협약<sup>143)</sup>

(Acuerdo de colaboracion entre el ministerio del interior y el ayuntamiento de madrid en materia policial) 2002년 10월 17일 마드리드

## 1) 협약의 주체 : 체결 당사자

이 협약은 내무부 - 마드리드시간 경찰업무에 관한 협력협약으로서, 협약의 주체는 내무부 장관과 마드리드시장이 된다.

즉, 마드리드시정부 최고 책임자인 「호세 마리아 알바레스 델 만사노 이 로페스 이에 로」시장, 그리고 2002년 7월 19일 왕령 735/2002호에 따라 임명된 「이그나시오 아스타를로아 우아르테 멘디코아」치안담당 수석비서관간에 체결되었다.

양 당사자는 각자에게 부여된 권한 및 직책을 대표하여, 본 협력협약을 법률에 따라 승인하고, 체결할 충분한 능력 및 합법적 근거를 상호 존중하여 정한 것이다. 이 협약은 국가와 지방자치단체간의 협약으로 분류되며, 협약주체의 수가 둘인 단독협약으로 볼 수 있다.

## 2) 협약체결의 근거

먼저 내무부장관이 본 협약을 체결할 수 있는 법적 근거는 다음과 같다.

첫째, 내무부의 권한과 책임을 규정한 □□왕령 1449/2000호 제 1.1 조□□에 따라, 여러 가지 임무 가운데 스페인 헌법 및 이에 의거한 법률에 명시된 조항에 근거한다. 내무부는 시민안전의 일반행정과 관련한 정부정책의 수립 및 시행, 특히 개인자유 및 안전에 관한 기본적 권리의 행사를 위한 여건의 조성, 그리고 국가경찰조직에 대한 상급명령기관의 책임을 지고 있는 국가행정기관이다.

둘째는 1986년 3월 13일 □□경찰조직법□□<sup>144)</sup>에 근거한다. 내무부는 국가경찰조직에 대

143) 자치경찰제실무추진단, 유럽의 자치경찰제도, 서울 : 행정자치부자치경찰제실무추진단, 2006, p. 271 참조

144) 스페인 경찰조직법(Ley organica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzasy Cuerpos de Seguridad, 1994.9.24 일부 개정)

한 직접적인 명령권을 행사하고, 동법에 따라 정부가 정한 영토 구역 내에서 권리 및 자유의 자유로운 행사를 보호하고, 시민안전을 보장할 임무가 부여되어 있다.

다음으로 마드리드 시장이 본 협약을 체결할 수 있는 법적 근거는 다음과 같다.

첫째, □□경찰조직법□□이다. 마드리드시는 법제1~3조에 따라 경찰조직법의 틀 안에서 1985년 4월 2일 법률 제1985/7호에 명시된 바와 같이 관할 시 구역 내에서 공공안전 유지에 참여한다. 이 기능의 이행을 위해 위에 명시되어 있는 □□경찰조직법 2/1986호 제 5장□□에 정해져 있는 바에 따라 자치경찰 조직을 보유한다.

## 경찰조직법

### 제5장 기초자치경찰

(De La Policia Locales)

#### 제51조

- ① 기초자치단체는 이법과 지방행정체제기본법(ley de bases de regimen local), 기타 자치법규를 근거로 자치경찰을 창설할 수 있다.
- ② 시 경찰이 없는 기초자치단체는 감시원, 경계원, 경비요원 등의 이름을 갖고 재산, 공공설비 등의 경호와 경비 기능을 수행하는 자들에 의해 경찰업무를 수행한다.
- ③ 기초자치경찰은 긴급한 경우와 관할부처의 사전 요청이 있는 경우를 제외하고는 당해 자치단체의 관할 내에서만 활동한다.

#### 제52조

- ① 기초자치경찰은 계급구조를 갖는 민간성격의 무장기관이며 법적체제는 이법 제1장 제2절과 제3절의 총칙, 제2장 제4절 제4부 및 주정부의 법규와 자치경찰의 고유 규정, 자체 시의 규정 등에 따른다.
- ② 노동운동권에 대해서는 임무상의 특수성을 감안하면서 노조자유조직법(1985. 8. 2) 2차 개정안의 규정에 따른다.
- ③ 또한 이법 제41조 제3항을 적용하고 치안위원회에 부여된 권한은 기초자치경찰의 경우 도지사(국가임명직)가 갖는다.

## 경찰조직법 <계속>

### 제53조

- ① 기초자치경찰은 아래의 임무를 갖는다.
- (a) 기초자치단체의 권위보호 및 건물과 시설물의 경호, 경비
  - (b) 시 교통의 통제와 지휘, 안내
  - (c) 시내 교통사고에 대한 증언 조서 작성
  - (d) 관할구역 내에서의 시 법규, 명령 및 기타 규칙과 관련한 행정경찰
  - (e) 이법 제29조 제2항의 사법경찰 임무에의 참여
  - (f) 시민보호법에 따른 사고, 천재지변 발생 시 원조
  - (g) 안전위원회가 정한 범위 내에서 범죄 단속 및 예방 활동
  - (h) 공공장소 경계 및 집단행동과 군중 밀집시 국가경찰, 주자치경찰과의 공조
  - (i) 요청이 있을 때 민사갈등의 해결을 위한 조정
- ② 기초자치경찰이 제1항(c), (g)호의 임무 수행하는 소관 국가경찰에게 통보해야 한다.

### 제54조

- ① 자체 경찰을 갖는 기초자치단체는 지역치안위원회를 구성할 수 있다. 이 위원회는 관할 구역 내에서 경찰관간의 공조형태와 절차 등을 정하는 기능을 한다.
- ② 시장이 전항이 위원회장이 되며 주지사가 위원회를 소집하는 경우에는 공동으로 한다.

또한 양 당사자 모두가 본 협약을 체결할 수 있는 공통적인 근거는 다음과 같다.

첫째, □□1996년 11월 25일 내무부 및 스페인 지방자치단체연합간의 경찰 관련 협력 기초협약□□이다. □□경찰 관련 협력 기초협약□□은 협약의 법적 효력이 끝날 때까지 시민의 권리 및 자유의 자유로운 행사를 보장한 치안정책을 실행토록 하고 있다.

둘째, □□2002년 9월 19일 내무부 및 스페인 지방자치단체연합간의 새로운 경찰 관련 협력 기본협정□□이다. □□새로운 경찰 관련 협력 기본협정□□은 여러 경찰조직 사이에 세워진 조정 및 협력 장치의 운용 기능을 촉진시키며, 그 우선 목적은 동일한 시에서 활동을 하

는 경찰조직들 사이의 적절한 조정 및 협력을 위한 활동절차의 시행을 정의, 강화 및 촉진하는데 있다.

특히, 이 기본협정조항의 제2조 2항에 명시된 바에 따르면, 내무부 및 마드리드시정부는 시민안전의 보장 및 유지를 위해 관할 구역 내에서 시 당국의 기여가 나타내는 중요성을 인식하여, 공공행정기관 사이의 조정 및 협력의 원칙 하에 시정부 치안부서를 통해 실시가 될 일련의 구체적 조치에 대해 국가경찰조직 및 시 경찰조직간 협력의 총괄적 계획을 수립하는 것이 필요하다고 규정하고 있다.

이에 따라 내무부 - 마드리드시 경찰업무 협력 협약(2002)은 기본협정의 내용을 실행에 옮기기 위하여 협력협약으로서 체결한 것이다.

### 3) 협약의 내용(협약사항)

먼저, 본 협약은 시민안전문제에 관련하여 해당 관할 구역 내에서 그리고 2002년 9월 19일 내무부 및 스페인 지방자치단체연합 사이에 체결된 협약의 틀 안에서 국가경찰 및 마드리드시 자치경찰간 협력 및 조정을 강화시키기 위한 일정 조치의 시행 및 적용을 목적으로 하고 있다.

본 협약의 협약사항은 다음과 같다.

가. 정보 및 문서 자료 교환 : 국가경찰과 마드리드시 자치경찰은 상호 경찰관련정보를 제공하고 문서자료를 교환한다.

나. 데이터베이스 정보 교환 : 자치경찰 데이터베이스 또는 자치경찰이 접근 권한을 갖고 있는 기타 데이터뱅크의 정보에 대한 보호를 강화한다.

다. 지령실간 상호 연결

라. 신고 및 시민보호사무소 : 신고 및 시민보호사무소 설비의 합동 이용을 강화하고, 공동서비스 운영을 촉진한다.

마. 서비스 목록 : 각 경찰조직이 수행해야 할 공공서비스를 명시하고 활동 협약의 모델을 정한다.

바. 지역치안협의회 및 구역치안협의회 : 협의회의 성격, 관할구역, 기능 및 구성 등은 1997년 5월 22일 마드리드주 중앙정부대표단 및 마드리드 시정부간 협약에 따라 정해

진 것과 동일하게 한다.

사. 실무위원회(comision de seguimiento) : 본 협약의 정상적인 진행 및 실행을 보장하기 위해, 동수로 구성된 실무위원회가 설립된다

아. 유효기간: 2002년 9월 19일에 내무부 및 스페인 지방자치단체 연합 사이에 체결된 기존 협정의 유효기간 및 기한 연장과 동일하다.

자. 분쟁 해결 : 협약의 적용에 따라 발생하여 실무위원회에 의해 해결될 수 없는 분쟁은 재판을 통해 해결한다.

#### 4) 협약의 효력

이 협약은 양 당사자간의 합의에 의해서 결정된 사항이기 때문에 양 기관에 협약 준수 의무가 부여된다. 특히, 협약이 법률적 근거는 넓게는 □□왕령 1449/2000호 제 1.1 조□□이고, 또한 □□경찰조직법 2/1986호 제5장□□, □□내무부 및 스페인 지방자치단체연합과의 경찰 관련 협력 기초협약(1996)□□, □□내무부 및 스페인 지방자치단체연합간의 새로운 경찰 관련 협력 기본협정(200)□□에 의거하고 있다. 이에 근거한 법적 구속력을 가진다.

협약사항에 대한 분쟁이 발생했을 경우, 분쟁조정절차에 대해서 규정하고 있다. 즉, □□제11조(분쟁 해결) 본 협약은 행정적인 성격을 갖고 있으며, 이것의 적용에 따라 발생하여 실무위원회에 의해 해결될 수 없는 분쟁은 재판을 통해 해결한다□□고 규정하고 있다. 분쟁의 해결방법으로 제1차적으로는 본 협약에 의해 구성된 실무위원회에서 해결하고, 2차적으로는 재판을 통해서 사법부의 판단으로 해결함을 규정하고 있다. 기타 효력은 협약의 법적 성격에 준하여 그 효력이 발생하는 것으로 본다.

#### 5) 자치경찰협약 조항

스페인의 내무부와 마드리드 시가 체결한 □□내무부 - 마드리드시 2002년 경찰업무 협력 협약□□의 각 조항별 내용은 다음과 같다.

## 내무부 - 마드리드시 2002년 경찰업무 협력 협약

제1조(목적) 본 협약은 시민안전문제에 관련하여 해당 관할 구역 내에서 그리고 2002년 9월 19일 내무부 및 스페인 지방자치단체연합 사이에 체결된 협약의 틀 안에서 국가경찰 및 마드리드시 자치경찰간 협력 및 조정을 강화시키기 위한 일정 조치의 시행 및 적용을 목적으로 하고 있다.

제2조(정보 및 문서 자료 교환) 마드리드 파견 중앙정부대표단은 국가경찰의 통계에서 나온 시 범죄발생상황에 관한 경찰자료를 구역, 마을, 발생 일 및 시간에 따라 그리고 범죄 행태에 따라 분류하여 정기적으로 마드리드시에 제공한다.

마드리드시는 국가경찰에 시 지도전산화시스템의 최신지도정보 그리고 자치경찰이 만든 시민안전을 위한 관련 정보를 제공한다.

일반 또는 특정 치안계획 및 작전의 수립을 목적으로 국가경찰과 자치경찰은 치안 및 협력활동에 관한 각 조직의 전문 업무의 발전을 위해 필요한 상호 경찰 관련 정보접근을 촉진한다.

본 협정 제9조에 명시되어 있는 위원회는 경찰정보의 올바른 흐름을 보장할 실행 계획을 수립할 책임을 지니게 된다.

제3조(데이터베이스 정보 교환) 1999년 12월 13일법 15/1999호 제21조의 개인정보보호 관련 조항에 따라 경찰데이터베이스의 합동 이용을 위해 필요한 허가양식이 제공되고, 자치경찰 데이터베이스 또는 자치경찰이 접근 권한을 갖고 있는 기타 데이터뱅크의 정보에 대한 보호를 강화한다.

데이터베이스의 상호연결은 이 협약의 부칙으로서 추가될 협약에 따라 조정이 되어야 할 것이며, 이 협약에서는 장치 및 프로그램의 기술적 특징, 접근수준, 자료의 기밀 유지에 관한 보안대책, 개인 관련 자료의 자동처리에 관한 현행 규정의 준수, 그리고 제3자에 대한 자료 양도의 조건 등이 구체적으로 명시된다.

### 내무부 - 마드리드시 2002년 경찰업무 협력 협약 <계속>

상기 협약은 본 협약 체결 후 한 달의 기한 안에 지역치안위원회가 지명한 기술 위원회가 작성을 해야 하고 상기 지역치안위원회의 허가를 받아야 한다.

제4조(지령실간 상호 연결) 다른 기관과의 협력에서 112 전화 설치를 통한 긴급 공공서비스의 발전에도 불구하고, 이것이 전체적으로 구체화되지 않을 경우 다음과 같은 조치가 취해지게 된다.

- 국가경찰 및 자치경찰의 각각 091 및 092 지령실간 인원 교류 외에, 신고 전화 연결 및 통신기록의 자동 교환을 가능케 하는 기술적 처리 절차를 통해 이 조직들 사이의 상호 통신이 진행된다.
- 국가경찰조직 및 자치경찰 조직 사이에서 정상근무시에는 특정장치를 설치하거나, 상호 관련 있을 경우에는 비상장치를 설치하여 공동주파수를 사용할 수 있다.

본 협약 체결 후 3개월의 기간 안에 시민에 대한 올바른 서비스공급을 확보할 목적으로 운영 협약이 작성되며, 이는 지역치안위원회에 보고되어야 하고 제9조에 명시되어 있는 후속 조치 위원회를 통해 승인받아야 한다.

제5조(신고 및 시민보호사무소) 신고 및 시민보호사무소 설비의 합동 이용이 강화되고, 그 사무소들 사이에서 활용가능한 인력 자원을 최적화하고자 서비스의 중복을 피하도록 하는 공동서비스 운영이 촉진된다.

마지막으로 다음과 같은 것들을 가능케 하는 장치가 시행된다.

- 여러 조직의 경찰부서가 공공행정 및 공동행정절차의 사법제도에 관한 법률 30/1992 호에 따라 상호협조를 한다.
- 경찰기술지원에 필요한 양식 및 그 밖의 표준자료의 공동 적용.
- 범죄신고법 제266조 및 제267조 규정에 따라 서면신고 및 시민에 의한 전화신고 실시를 위해 필요한 절차의 조정.

본 규정 조항에 설명이 되어 있는 실행장치의 이행은 이에 따라 작성된 협약에 포함될 것이다.

## 내무부 - 마드리드시 2002년 경찰업무 협력 협약 <계속>

이 실행 협약은 지역치안위원회에 의해 보고되어야 하고, 제9조에 명시되어 있는 후속 조치 위원회를 통해 승인받아야 한다.

제6조(서비스 목록) 이 협정의 제9조에 명시되어 있는 위원회 차원에서 국가경찰 조직 및 시경찰조직의 운영기능 및 관할구역 기능을 통합하는 각각의 서비스가 구체화되고 정해지는 목록의 작성이 진행되며, 이는 법률에 의해 정해진 바에 따라 각 경찰조직이 수행해야 할 공공서비스를 명시하고 활동 협약의 모델을 정한다.

상기 위원회는 목록의 실행을 책임지게 되고 그 운용기능을 보장해야 한다. 이와 마찬가지로 유용 가능한 자원의 효율성 및 시 전체를 통한 지속적 존속을 보장하는 운영 협력의 기준을 세우게 된다. 또한 혹시 일어날 수도 있는 운영상 가능한 문제점을 분석하고, 때에 따라서 의견 불일치가 생길 경우에는 지역치안위원회의 결정을 받도록 한다.

제7조(지역치안협의회 및 구역치안협의회) 이들 협의회는 민간기관 및 공공행정 기관 사이의 협력 증진을 위한 시민안전과 관련 있는 사회적 수요에 관한 검토 및 조사 그리고 이 분야에 있어서 사회적 문제의 예방 및 처리를 위해 도움을 준다. 이 협의회는 성격, 관할구역, 기능 및 구성 등은 1997년 5월 22일 마드리드주 중앙정부대표단 및 마드리드 시정부간 협약에 따라 정해진 것과 동일하게 된다.

제8조(지역치안위원회 및 구역치안위원회) 본 협정에 명시되어 있는 조치의 효과적 적용은 지역치안위원회의 보고서를 통해 확인된다.

구역 차원에서 또는 특정 문제의 처리를 위해 합법적이라고 판단될 경우 지역치안위원회 기술위원회의 창설 또는 유지를 촉진 시킨다. 지역치안위원회 및 구역 치안위원회의 성격, 관할 구역, 기능 및 구성 등은 1997년 5월 22일 마드리드주 중앙정부대표단 및 마드리드시 당국 간 협약에 따라 정해진 것과 동일하게 된다.

### 내무부 - 마드리드시 2002년 경찰업무 협력 협약 <계속>

제9조(실무위원회 comision de segumiento) 본 협약의 정상적인 진행 및 실행을 보장하기 위해, 동수로 구성된 실무위원회가 설립된다. 이는 적어도 1년에 두 번 모이게 되고 그 구성은 본 협약 체결 후 두 달 안에 이루어져야 한다.

제10조(유효기간) 이 협약은 2002년 9월 19일에 내무부 및 스페인 지방자치단체 연합 사이에 체결된 기존 협정의 유효기간 및 기한 연장과 동일하다.

제11조(분쟁 해결) 본 협약은 행정적인 성격을 갖고 있으며 이것의 적용에 따라 발생하여 실무위원회에 의해 해결될 수 없는 분쟁은 재판을 통해 해결한다.

### 3. 마드리드 중앙정부대표 - 마드리드시 2005년 협력협약<sup>145)</sup>

(Protocolo de colaboracion para el ano 2005 entre la delegacion del gobierno en madrid y el ayuntamiento de madrid) 2005년 4월 6일 마드리드

#### 1) 협약의 주체 : 체결 당사자

이 협약은 □□내무부-마드리드시간 협력협약□□으로서, 2002년 경찰업무 협력협약과 마찬가지로 협약주체는 내무부장관와 마드리드시장이 된다.

마드리드 파견 중앙정부대표 「콘스탄티노 메네테스 마르티네스」와 「마드리드 시장 알베르토 루이스 갈라르돈 히메네스」양 당사자가 각자에게 부여된 권한 및 직책을 대표하여 체결한 것이다. 이 협력협약은 합법적 근거에 따라 상호 협의하여 정한 것이다.

이 협약은 국가와 지방자치단체간의 협약으로 분류되며, 협약주체의 수가 둘인 단독협약으로 볼 수 있다.

145) 행정자치부자치경찰제실무추진단, 전계서, 2006, 참조.

## 2) 협약체결의 근거

협약체결의 근거로서 먼저, □□경찰조직법□□(3월 13일 2/1986호 법률)<sup>146)</sup>을 들 수 있다. 경찰조직법은 공공안전에 대한 기본적인 틀을 구성하고, 다른 여러 법규(사법제도법 6/1985호, 시민안전보호에관한법률 2월 21일 1/1992호, 12월 16일 57/2603호 법률, 지방정부 현대화 조치에 관한 법률)와 관련 규정에 따라 각 기관에 대해 합법적으로 부여된 권한을 존중하면서 서로 다른 경찰 조직 사이의 협력 및 협동에 근거하고 있다.

둘째, 2002년 10월 17일 □□경찰업무에 관한 내무부 마드리드시 협력 협정 및 마드리드 시치안위원회에 관한 마드리드 파견 중앙정부대표단-마드리드시 협정□□에 근거한다. 내무부 및 마드리드시는 시민안전 문제에 대해 꾸준한 협력을 규정하고 있다. 이 협정에서 양 당사자는 마드리드 시민의 안전을 우선적인 것으로 간주하고 이를 시민의 자유로운 권리 행사를 가능케 하는 공동생활환경을 보장하는데 필수적인 요소로 이해한다. 이러한 점에서 국가경찰과 자치경찰 사이의 협력 확대 및 개선을 가능케 하는 공동 조정방식을 통해 두 기관의 협력을 이행함으로써 시민 불안을 퇴치하는 것을 기본적 사항으로 하고 있다.

셋째, □□마드리드주 시민안전전략계획□□을 들 수 있다. 지난 2004년 11월 12일 마드리드 파견 중앙정부대표단은 마드리드주 시민안전전략계획을 제시하였고, 계획의 작성에 마드리드시가 적극적으로 참여했다. 이 계획은 “경찰조직 사이의 기관협력 및 조정”의 기본 프로그램에 명시된 바와 같이 계획이 차후에 전체적으로 시행될 수 있도록 시정부와 협력·화합하는 경험을 개발하는 것이다.

---

146) 스페인 경찰조직법 (3월 13일 2/1986호 법률)

## Centro구역 치안계획

(Plan estrategico del distrito de centro)

지난 2004년 11월 12일 마드리드에 파견된 중앙정부 대표단은 마드리드주 시민치안전략계획을 제시했다.

이 계획의 주요 목적은 “치안조직간 협력과 조정”의 기본 프로그램에 명시된 바와 같이, 본 계획을 차후에 전반적으로 실행할 수 있는 시정부와 협화된 경험을 개발하는 것이다.

마드리드주에 파견된 중앙정부대표단과 마드리드시가 2005년 4월 6일 체결한 치안 관련 “2005년도 협력 의정서”에는 본 계획의 최우선 목표가 중앙구(Distrito de Centro)에서 실행되는 특별계획을 통해 상호 연계된 공동행동을 전개하는 것이라고 명시하고 있다.

중앙구<sup>147</sup>(Distrito de Centro)를 대상으로 구상된 특별계획은 위에서 언급한 목적을 이행하기 위해 구체적으로 세워진 것이다. 중앙구 특별계획은 이 지역의 범죄현상에 주의를 기울여 치안목표를 달성하기 위한 것이다. 이를 위해 중앙구 특유의 사회적인 환경을 극복하는데 적절하다고 판단되는 해결책을 제시하고 있으며 이 지역에서 활동하는 경찰조직간의 완벽한 조정을 통해 행동으로 실행하게 된다. 또한, 이러한 모든 활동은 주민들과의 협력을 바탕으로 한 업무수행체계를 통해 이루어져야 하며 지역 주민들의 평화로운 생활과 적절한 삶의 질을 보장할 수 있어야 한다.

그리하여 본 협력 협약은 마드리드주 시민안전전략계획 안에 포함된 목표 및 목적을 달성함으로써 2005년도에 마드리드 파견 중앙정부대표단 - 마드리드시 협력이 효력을 발휘할 수 있도록 하는 적절한 장치로서 구실을 하기 위한 것이다.

147) 우리나라의 자치구가 아닌 일반구와 같이 도시의 일정구역을 행정적으로 구분한 구역으로 마드리드는 21개의 구역으로 나누고 있다.

### 3) 협약의 내용(협약사항)

이 협약은 마드리드주 시민안전전략계획의 일환이며 마드리드 지역에서 국가경찰 및 자치경찰 조직의 권한에 따라 둘 사이의 협력·조정을 개선 및 강화하기 위한 일종의 경험의 적용 및 발전을 목적으로 한다.

즉, 본 협력협약의 기본목적은 ① 마드리드시민 공동생활 개선을 위한 안전계획 정비, ② 마드리드시 안전 및 공동생활의 개선을 위한 경찰간 협력대책, ③ 마드리드시 자치경찰 하부구조 재검토, ④ 마드리드시 자치경찰 배치 재검토 및 새로운 필요에 따른 개선이고, 양 당사자는 그러한 목적의 달성을 위해 필요한 제안을 규정하고 제시하는 책임을 맡을 위원회를 구성한다.

본 협력 협약의 특정 목적은 국가경찰 및 자치경찰 사이의 업무에 대한 협력계획을 구성하고, 법률에 따라 정해진 권한을 존중하면서 마드리드 시민에게 현재 가장 중요한 문제를 응답하는 것이다. 또한 장애에 필요하다고 판단되는 문제 사항에도 확대 적용을 할 수 있도록 이 경험을 이용하는 것이다. 이러한 맥락에서 각 분야별 사항이 정해진다.

특히, 양 당사자는 1항 및 2항에 명시된 각 사항을 분석하고 그 시점까지 진행이 되고 있는 활동들을 기록하며 국가경찰 및 자치경찰 사이의 공동 작업을 수행할 전문가위원회를 구성한다. 치안에 관련하여 시민참여를 촉진 및 조정하고자 마드리드시에 있는 기존 참여기관 사이에 지역치안협의회(consejo local de seguridad), 마드리드총괄위원회(consejo director de madrid)와 같은 조정위원회가 설치된다.

### 4) 협약의 효력

이 협약은 양 기관간의 합의에 의해서 결정된 사항이기 때문에 양 기관에 협약 준수 의무가 부여된다. 특히, 협약이 법률적 근거 즉, □□경찰조직법□□, □□경찰업무에 관한 내무부 마드리드시 협력 협정□□ 및 □□마드리드시치안위원회에 관한 마드리드 파견 중앙정부대표단-마드리드시 협정□□, □□마드리드주 시민안전전략계획□□에 의거하고 있다. 이에 따른 법적 구속력을 가지는 것으로 본다. 기타 효력은 협약의 법적 성격에 준하여 그 효력이 발생되는 것으로 본다.

## 5) 자치경찰협약서 실례

스페인의 내무부와 마드리드 시가 체결한 □□마드리드 중앙정부대표 - 마드리드시 2005년 협력 협약□□의 구체적 내용은 다음과 같다.

### 마드리드 중앙정부대표 - 마드리드시 2005년 협력협약

마드리드 파견 중앙정부대표 콘스탄티노 메넨데스 마르티네스 씨 그리고 마드리드 시장 알베르토 루이스 갈라르돈 히메네스씨 양 당사자는 각자에게 부여된 권한 및 직책을 대표하고 본 협력 협약을 법률에 따라 승인하고 체결할 충분한 능력 및 합법적 근거를 상호 존중하여 다음과 같이 정한다.

- I. 경찰조직법(3월 13일 2/1986호 법률)은 공공안전에 대한 기본적인 틀을 구성하고, 다른 여러 법규(사법제도법 6/1985호, 시민안전보호에관한법률 2월 21일 1/1992호, 12월 16일 57/2603호 법률, 지방정부 현대화 조치에 관한 법률)와 관련하여 각 기관에 대해 합법적으로 부여된 권한을 존중하면서 서로 다른 경찰 조직 사이의 협력 및 협동을 전제한다.
- II. 내무부 및 마드리드시는 시민안전 문제에 대해 꾸준히 협력을 하며, 이 협력은 다른 여러 가지 중에서도 2002년 10월 17일 경찰업무에 관한 내무부 마드리드시 협력 협정 및 마드리드시치안위원회에 관한 마드리드 파견 중앙정부대표단-마드리드시 협정을 통해 이루어진다.
- III. 양 당사자는 마드리드 시민의 안전을 우선적인 것으로 간주하고 이를 시민의 자유로운 권리 행사를 가능케 하는 공동생활환경을 보장하는데 필수적인 요소로 이해한다. 이러한 점에서 국가경찰과 자치경찰 사이의 협력 확대 및 개선을 가능케 하는 공동 조정방식을 통해 두 기관의 협력을 이행함으로써 시민 불안을 퇴치하는 것을 기본적 사항으로 한다.
- IV. 지난 2004년 11월 12일 마드리드 파견 중앙정부대표단은 마드리드주 시민안전전략계획을 제시하였고, 계획의 작성에 마드리드시가 적극적으로 참여했다. 상기 계획은 “경찰조직 사이의 기관협력 및 조정”의 기본 프로그램에 명시된 바와 같이 계획이 차후에 전체적으로 시행될 수 있도록 시정부와 협력·화합하는 경험을 개발하는 것이다.
- V. 본 협력 협약은 마드리드주 시민안전전략계획 안에 포함된 목표 및 목적을 달성함으로써 2005년도에 마드리드 파견 중앙정부대표단 - 마드리드시 협력이 효력을 발휘할 수 있도록 하는 적절한 장치로서 구실을 한다.  
이에 따라 다음 협정 조항에 의거 2005년도 본 협력 협약을 시행하는 데 합의한다.

## 협약 조항

### ■ 목적

이 협약은 마드리드주 시민안전전략계획의 일환이며 마드리드 지역에서 국가경찰 및 자치경찰 조직의 권한에 따라 둘 사이의 협력·조정을 개선 및 강화하기 위한 일종의 경험의 적용 및 발전을 목적으로 한다.

### ■ 일반 목적

본 협력 협약의 기본목적은 다음과 같다.

- 마드리드시민 공동생활 개선을 위한 안전계획 정비
- 마드리드시 안전 및 공동생활의 개선을 위한 경찰간 협력대책
- 마드리드시 자치경찰 하부구조 재검토
- 마드리드시 자치경찰 배치 재검토 및 새로운 필요에 따른 개선

양 당사자는 그러한 목적의 달성을 위해 필요한 제안을 규정하고 제시하는 책임을 맡을 위원회를 구성한다.

### ■ 특정 목적

특정 목적은 국가경찰 및 자치경찰 사이의 업무에 대한 협력계획을 구성하고, 법률에 따라 정해진 권한을 존중하면서 마드리드 시민에게 현재 가장 중요한 문제를 응답하게 될 것이다. 장래에 필요하다고 판단되는 문제 사항에도 확대 적용을 할 수 있도록 이 경험을 이용하게 될 것이다.

이러한 점에서 다음과 같은 분야가 정해졌다

#### 1. 사회적으로 가장 취약한 부문을 위한 대책

- 학대 받는 여성
- 미성년자 및 도시 독신자
- 성 착취
- 노동 착취

## 협약 조항(계속)

### 2. 경제적으로 가장 취약한 부문을 위한 대책

- 관광
- 산업 및 지적재산 보호

양 당사자는 1항 및 2항에 명시된 각 사항을 분석하고 그 시점까지 진행이 되고 있는 활동들을 기록하며 국가경찰 및 자치경찰 사이의 공동 작업을 수행할 전문가 위원회를 구성한다.

### 3. 교통분야 시민안전 개선 대책

- 버스, 지하철 및 기차 정거장
- 버스, 지하철 환승 정거장

양 당사자는 위에 명시한 교통시설 및 수단을 보장하기 위해 협력활동 시행전략을 수립할 실무위원회를 구성한다.

### 4. 아래 치안관할구역에 대한 특정계획을 통해 명시된 협력활동 수행 및 구역 (district)별

우선순위

- 우세라 빌라바르데
- 중심구(Centro)
- 테투안

협약 체결 당사자의 대표자로 구성되어 이 지역 각각에 필요한 시행 사항을 정하고 문제 사항을 분석하는 책임을 맡을 실무위원회를 구성한다.

### 5. 공공장소 내 공동생활 개선 대책

- 소음
- 속도
- 혈중 알코올 농도
- 사람들의 집중
- 기물 파손

## 협약 조항(계속)

국가경찰 및 자치경찰 대표로 구성된 전문가위원회가 이들 사항에 있어서 합동시행 전략을 정한다.

### 6. 교육

양 당사자는 적합한 실제 사례 및 지식을 전달하고 비교할 뿐 아니라, 공동업무 관습을 만들어내기 위한 목적으로 필요하다고 간주되는 모든 사항에 대해 교육의 공동협력 활동 및 경험교환 체계를 구성한다.

### 7. 시민참여

치안에 관련하여 시민참여를 촉진 및 조정하고자 마드리드시에 있는 기존 참여기관 사이에 다음과 같은 조정위원회가 설치된다 : 지역치안협의회(consejo local de seguridad), 마드리드총괄위원회(consejo director de madrid)

동수로 구성된 위원회는 기관 사이에서 필요할 정보 및 구상을 전달한다.

### 8. 기한

일반목적 및 특정목적 차원에서 제안된 내용을 정할 책임이 있는 실무위원회는 양 당사자가 합의할 수도 있는 기한 연장에도 불구하고, 채택되기로 결정된 조치가 같은 해 6월부터 시행될 수 있도록 2005년 5월 31일 전에 결론을 제출해야 한다.

### 9. 실무위원회(Comision de seguimiento)

체결된 협정의 이행에 대한 검토를 위해 협정당사자 기관의 동수 대표자로 구성된 위원회가 설치된다.

이 위원회는 여러 전문가단체가 수행한 실무작업을 검토하고, 이에 대한 결론 및 적절한 제안을 제시하기 위해 소집된다. 위원회는 양 당사자가 합의하거나 다른 한쪽이 요청할 경우에도 소집된다.

## 제4절 프랑스 니스시의 자치경찰협약 사례

### 1. 니스시 자치경찰 개요

니스시 자치경찰(Police Municipale de Nice)은 1961년 니스시장에 의해 창설된 후, 처음 4명의 자치경찰 인력으로 시작하여 1980년 초에는 100여명까지 인력증가가 되었으며 2003년 현재, 자치경찰의 정원은 293명이다. 또한, 경찰보조요원(공공도로감시원 등)이 약 200명 편성되어 있다. 따라서 자치경찰공무원과 보조요원을 포함할 경우, 500여명의 인력을 자치경찰에서 운용하고 있다.

#### 1) 자치경찰조직<sup>148)</sup>

니스시 자치경찰은 2002년 2월 27일 □□생활밀착민주주의(Democracy of Proximity) 향상을 위한 법률□□이 발효되면서, 니스시 행정기구의 기능들이 완전히 개편되었고, 새롭게 분할, 운영되는 동행정체제에 최적으로 적용할 수 있는 조직이 되기 위하여 인력을 3개 팀으로 재배치하였다. 3개팀과 그 임무는 다음과 같다.

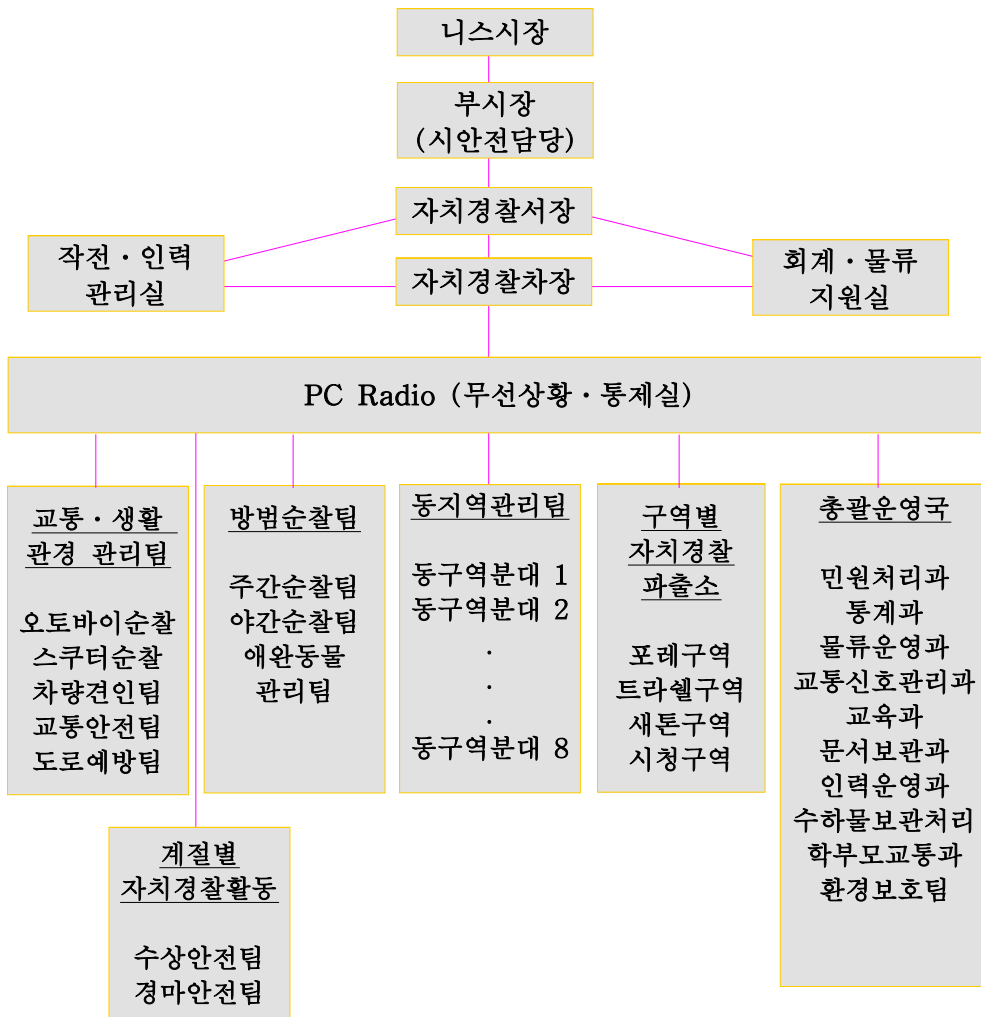
- a) 동지역 관리팀(Unité “territoires”): 각 행정센터(동사무소)를 중심으로 8개 “동 구역 분대”(Sections Territoriales)가 위치해 있고, 이곳에 116명의 자치경찰 및 관련 인력을 배치하고 있다.
- b) 교통·생활환경 관리팀<sup>149)</sup>(Unité “Circulation”): 주차위반 경범처리 및 교통소통과 불법주차 차량 견인, 도로교통법 위반차량 처리, 경호활동, 도로교통 통제, 생활환경 보호(쓰레기 무단방기, 소음공해, 생활소음 등) 등을 담당하고 있다.
- c) 방법순찰팀<sup>150)</sup>(Unité “Roulement”): 공용도로에서의 안전관리임무, 주민요청에 의한 출동, 시장주변 안전확보, 대민봉사활동 등을 담당한다.

148) 행정자치부 자치경찰추진단, 전계서, pp. 70~84.

149) 상계서, 참조: 교통생활환경관리팀은 스쿠터 순찰팀, 오토바이 순찰팀, 주차위반 차량 견인팀, 생활환경 관리팀, 도심교통안전, 버스전용차로 이용 관리팀으로 편성된다.

150) 상계서 참조: 방법순찰팀 편성은 주간 순찰팀, 야간 순찰팀, 애완동물 관리팀으로 편성된다.

<그림 5- 5> 니스시 자치경찰 조직도



2) 주요활동

니스시 자치경찰의 첫번째 임무는 바로 예방(Prevention) 활동이다. 니스시 주민들을 위한 자치경찰의 지속적인 순찰업무가 시행되었으며, 니스시 자치경찰법규에 충실한 자치경찰 활동을 행사하여 왔다. 니스시장은 1995년부터 청소년범죄 예방활동에도 협력하게 되었고, 이와 관련하여 내무부장관이 수립 시행하고 있는 안전정책 기조에 따라 최근

의 법률 및 관련 정부시행령 등에 근거를 두고 새롭게 시장에게 중요한 역할이 부여되고 있는 상황이기도 하다.

따라서 시장은 「지역청소년범죄예방·안전위원회」(Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance)의 회의를 주재하고, 이 회의가 지역안전정책을 주도하는 유일한 공식적 기구로서의 역할을 수행하도록 앞장서고 있다.

특히, 2003년 니스시, 국가기관 및 지역 협력기관들 상호간 □□안전활동협약(Contrat opérationnel de Sécurité)□□을 체결하여 지역의 안전을 개선하였다. 또한 니스시내 청소년범죄를 감소시키기 위한 노력으로 니스지역의 국가도청(Préfecture des Alpes maritimes)과 지역정부(Conseil Régional), 도정부(Conseil Général), 지방검찰청(Parquet), 니스시(Ville de Nice) 상호간 긴밀한 협력네트워크를 구축, 운영하게 되었다. 이외에도 교육인적자원부, 지역공안국, 니스지역 철도청 등 관계 공공기관들도 함께 협약에 서명하여 청소년범죄 예방활동 등에 적극 참여하고 있다.

이 점에서 니스시 자치경찰은 지역의 국가경찰을 보완하면서 지역내 예방활동에 적극 참여하는 협약의 중요한 주체로 역할을 수행하고 있다. 이러한 조치에 따라서 니스지역내 청소년범죄가 집중되는 지역 및 시간대를 고려해 가면서 자치경찰의 예방활동 수단들이 다양하게 적용되면서 효력을 발휘하고 있다.

니스시 자치경찰은 24시간 동안 3교대로 근무를 실시(06:00~13:00, 13:00~20:30, 19:30~06:30)하고 있다.□□지방자치법 L2212-6□□에 따르면 국가경찰과의 협약이 없을 경우, 자치단체건물 경비, 자치단체 행사, 축제 경비 등의 경우를 제외하고는 06:00~23:00까지만 업무를 수행하도록 하고 있다. 따라서 니스시의 경우에는 이에 관한 도지사(prefet)와 협약을 체결하여 24시간 운영하는 체제를 유지하고 있다.

### 3) 자치경찰과 국가경찰 협력체제

① 협력촉진을 위한 법률 제정:□□1995년 안전에 관한 기본계획법□□(1995년 1월 21일 법 95-73호, Loi d'orientation et de programmation de la sécurité, LOPS)에 의하면, 국민의 안전(Security) 확보를 위해서 국가경찰과 자치경찰의 협력적 활동을 촉진하면서 동법 제8조는 기초자치정부 내에서 활동하는 국가경찰과 관련하여 국가경찰조

직은 안전에 관한 요구에 근거하여 기초자치정부 내에 설치가 가능하다. 즉, 기초의회회의 요구 또는 국사원 결정령에 의해 기초의회가 찬성하면, 자치정부 내에서 국가경찰의 활동이 가능하다.

1995년법 취지에 따르면 시장은 대민치안의 예방정책을 결정하는데 협력자로 임명도지사(파리시의 경우는 경찰도청지사)와 협력해야 한다고 규정하고 있다.

② 자치경찰-국가경찰간 협력협약 체결: 자치경찰이 5명 이상일 경우, 시장과 국가대표인 임명도지사는 감사의 의견을 거친 후 행정대법원령(Décret en Conseil d'Etat)으로 규정한 조정협약(Convention de coordination)을 체결한다(통합지방자치법 L2212-6조). 이 협약에 의해 자치경찰의 개입장소와 개입원인 등 활동영역 등에 대해서 규정하여 국가경찰과 조정된 자치경찰의 개입방식이 결정된다.

자치경찰의 임무는 06:00~23:00까지 수행하게 된다. 그러나, 협약을 체결하지 않았을 경우, 기초정부의 시설경비, 기초정부가 주관하는 축제를 관리하는 경우는 예외로 한다. 또한 자치경찰관 수가 5명 미만일 경우에도 시장이 요구하면, 조정협약을 체결할 수 있다.

니스시 자치경찰과 지역국가경찰과의 협력·보완관계가 구체화 된 것은 2000년 9월 25일 상원의원 겸 니스시장과 알프마리팀 니스지역 임명도지사간, 지역검찰청의 의견청취 후, 상호협력협약(Convention de Coordination)을 체결함으로써 성사되었다. 이 상호협력협약은 1999년 4월 15일 법률에 근거하였다. 한편, 이 법률은 자치경찰 설치 근거가 되는 법률의 하나이기도 하지만, 이를 근거로 니스시 자치경찰의 권한확대는 물론, 생활치안 예방임무 수행에 있어서 특히 국가일반경찰 및 국가군경찰과 공식적인 협력 파트너 관계를 인정하였다.

## 2. 니스시 안전활동협약(Contrat Operationnel de Securite)

### 1) 협약의 주체 : 체결 당사자

이 협약은 국가가 새로운 내국안전정책을 수립·시행하기 위해, 니스시와 니스지역 지

방행정기관 상호간 체결한 협약으로서 협약의 주체는 니스시장과 니스지역 지방행정기관인 니스지역 임명도지사이다.

양 당사자, 즉 상원의원 겸 니스시장과 □□알프마리팀 □□니스지역 임명도지사는 지역검찰청의 의견을 청취한 후, 상호협력협약(Convention de Coordination)을 체결한 것이다.

이 협약은 국가와 지방자치단체간의 협약으로 분류되며, 협약주체의 수가 둘인 단독협약으로 볼 수 있다.

## 2) 협약체결의 근거

협약체결의 근거로서 먼저, □□1995년 안전에 관한 기본계획법(1995년 1월 21일 법 95-73호, Loi d'orientation et de programmation de la sécurité, LOPS) □□이다. 이법에 의하면, 국민의 안전(Security) 확보를 위해서 국가경찰과 자치경찰의 협력적 활동을 촉진하도록 하고 있다. 또한 이 법에서 시장은 대민치안의 예방정책을 결정하는데 협력자로 임명도지사와 협력해야 한다고 규정하고 있다.

둘째, 통합지방자치법 (L2212-6조)이다. 이 법에서 자치경찰이 5명 이상일 경우, 시장과 국가대표인 임명도지사는 검사의 의견을 거친 후 행정대법원령(Décret en Conseil d'Etat)으로 규정한 조정협약(Convention de coordination)을 체결토록 하고 있다. 이 협약은 자치경찰의 개입장소와 개입원인 등 활동영역 등에 대해서 규정하여 국가경찰과 조정된 자치경찰의 개입방식이 결정된다.

### 지 방 자 치 법

(CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES)

L2212-6조 자치경찰이 적어도 5명이 될 경우, 단체장과 국가임명직도지사는 검사의 의견을 거친후 조정협약을 체결해야 한다. 이 협약은 자치단체 경찰관의 개입장소와 개입원인을 특정하고, 이 협약에 따라 국가경찰, 군인경찰과 조정된 자치경찰의 개입방식이 결정된다. 협약이 없을 경우에는 자치단체 건물경비, 자치단체 주관 행사, 축제감시의 경우를 제외하고 자치경찰은 06~23시까지 업무를 수행한다. 자치경찰관의 수가 5명 미만일 경우에는 시장의 요구에 의해 조정협약의 체결이 가능하다.

셋째, 자치경찰법 제2조이다. 이 법에서는 지방자치법의 내용을 일부 개정하여 자치경찰이 적어도 5명 이상이 될 경우, 자치단체장과 국가의 대표자인 도지사는 검사의 의견을 거친 후 조정협약을 체결하도록 하고, 행정대법원령으로 협약의 형식을 규정토록 하고 있다. 협약은 자치경찰의 개입장소와 개입사유를 규정한다. 즉, 협약에서 국가경찰 그리고 군인경찰과 함께 조정한 자치경찰의 개입방식을 결정한다.

협약이 없을 경우에는 자치단체건물 경비, 자치단체 주관 행사, 축제 감시(관리)의 경우를 제외하고는 자치경찰의 임무는 06시에서 23시까지 수행된다. 경찰관 수 5명 미만일 경우라도 자치단체장의 요구에 의해 조정협약을 체결할 수 있도록 하고 있다.

## 자 치 경 찰 법

(Loi n. 99-291, Loi Relative aux Polices Municipales, 1999. 4. 15)

제2조 지방자치법 L2212-6조(L.2212-6 du code général des collectivités territoriales) 규정을 다음과 같이 개정한다. 자치경찰이 적어도 5명 이상이 될 경우, 자치단체장과 국가의 대표자인 도지사는 검사의 의견을 거친후 조정협약을 체결한다. 행정대법원령으로 협약의 형식을 규정한다.

이 협약은 자치경찰의 개입장소와 개입사유를 규정한다. 이 협약이 국가경찰 그리고 군인경찰과 함께 조정한 자치경찰의 개입방식을 결정한다.

협약이 없을 경우에는 자치단체건물 경비, 자치단체 주관 행사, 축제 감시(관리)의 경우를 제외하고는 자치경찰의 임무는 06시에서 23시까지 수행된다.

경찰관 수 5명 미만일 경우라도 자치단체장의 요구에 의해 조정협약을 체결할 수 있다.

넷째, 꼬뮌법(CODE DES COMMUNES)이다. 이 법에서 총기휴대의 지정에 대해서 언급하고 있다. 즉, Article L412-51에서 자치경찰은 자치단체장의 요구에 따라 도지사에게 의해 지방자치법 L2212-6조(도지사·검사·자치단체장의 협약)를 전제로 총기휴대가 지정되어 허가된다고 규정하고 있다.

### 코뮌법(CODE DES COMMUNES)

Article L412-51 개입의 성격상 상황이 정당할 경우, 자치경찰은 자치단체장의 요구에 따라 도지사에게 의해 지방자치법 L2212-6조(도지사·검사·자치단체장의 협약)를 전제로 총기휴대가 지정되어 허가된다.

행정대법원령은 임무성격에 따라 자치단체경찰이 총기를 휴대할 수 있는 조건과 상황을 규정한다. 허가 가능한 총기종류와 등급, 취득조건, 자치단체 보관조건, 사용조건을 결정한다. 또한 이 목적을 위해 경찰관이 받아야 할 교육방식을 규정한다.

### 3) 협약의 내용(협약사항)

니스시가 체결한 자치경찰협약의 전문 내용을 살펴보면, 먼저 공동서명한 관련 공공행정기관의 의지를 표명하기 위하여, 본 지역안전협약의 명칭을 □□안전활동협약(Contrat opérationnel de Sécurité, COS)□□이라고 칭한다. 그리고 니스시장이 주재하는 「지역 청소년범죄예방·안전위원회」(Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance)을 설치하여, 이 위원회의 대표위원들로 구성된 협약운영위원회(Conseil Restreint)가 지역안전협약을 관리·운영한다. □□안전활동협약□□은 달성해야 할 목표, 활동 방법 및 계획, 활동에 필요한 장비 등을 갖추게 되며, 이와 관련한 기타 계약을 맺은 다른 정책들과 연계하여 추진한다. □□안전활동협약□□은 상호정보교류 활동 뿐만 아니라 상호협력에 근거한 지원활동 등의 기초가 된다.

## 안전활동협약(Contrat opérationnel de Sécurité, COS)

### ○ 전 문

- 국가가 새로운 내국안전정책을 수립·시행하기 위해, 니스시와 니스지역 지방행정기관은 중앙정부와 관련 기관 상호간 지역안전협약(Contrat Local de Sécurité)을 체결하기로 결정한다.
- 니스시장이 주재하는 「지역청소년범죄예방·안전위원회」(Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance)는 2002년 7월 17일 관련법에 근거하여 설치되었고, 이 위원회의 대표위원들로 구성된 협약운영위원회(Conseil Restreint)가 지역안전협약을 관리·운영한다.
- 공동서명한 관련 공공행정기관의 의지를 표명하기 위하여, 본 지역안전협약의 명칭을 안전활동협약(Contrat opérationnel de Sécurité, COS)이라고 칭하기로 한다.
- 본 안전활동협약은 달성해야 할 목표, 활동방법 및 계획, 활동에 필요한 장비 등을 갖추게 되며, 이와 관련한 기타 계약을 맺은 다른 정책들과 연계하여 추진한다.
- 본 계약의 주요 특징은 상호정보교류 활동 뿐만 아니라 상호협력에 근거한 지원활동 등에 기초한다.

□□니스시 자치경찰-국가경찰 상호협력협약□□의 주요내용을 살펴보면, 니스시 자치경찰과 지역의 국가경찰은 각자의 고유권한을 존중하며, 니스시 행정구역 전지역에서 활동할 의무가 있다. 통합지방자치법 제L.2212-6조 규정에 근거하여 본 협약이 발효되며, 자치경찰의 활동 성격과 장소, 국가경찰과의 협력방식 등을 명백히 규정한다.

협약의 주요 내용은

- 상호 정보교류 방식
- 관할지역의 국가사범경찰관과의 협력방식
- 국가경찰과의 합동작전 또는 협력(지원)활동 시 니스시 자치경찰이 수행해야 할 특수임무의 수행방식 등의 결정이다

이 협약은 국가행정기관(경찰)이 효과적으로 활동할 수 있도록 협력하는 것 이외에도, 자치경찰 임무 수행을 원활하게 수행할 수 있도록 하기 위해 공용도로상 주민을 위한 상시활동이 가시화되도록 하여 자치경찰로써의 소기의 목적을 달성하는데 있다.

이 협약을 적용하는 범위는 국가경찰은 니스지역 관할의 국가일반경찰(Police d'Etat)

과 다른 지역까지 포함하는 관할권을 가진 국가군경찰(Gendarmerie Nationale)로 구성된다. 국가경찰의 책임자는 사안에 따라 국가일반경찰서장 또는 국가군경찰서장이 된다.

#### 4) 협약의 효력

이 협약의 법적 근거는 □□지방자치법□□(CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES), □□자치경찰법□□(Loi n. 99-291, Loi Relative aux Polices Municipales, 1999. 4. 15), □□포뮌법□□(CODE DES COMMUNES)이다. 따라서 양 당사자간의 합의에 의해서 정당한 절차를 거쳐 성립된 것이기 때문에 양 기관에 법적 준수 의무가 부여된다. 법적 구속력을 가지면서, 그에 준하는 효력이 발생하는 것으로 본다.

#### 5) 자치경찰협약서 실례

먼저, 니스시가 체결한 자치경찰협약(안전활동협약)의 내용을 전문 그대로 살펴보면 다음과 같다.

#### 안전활동협약(Contrat opérationnel de Sécurité, COS)

##### ○ 전 문

- 국가가 새로운 내국안전정책을 수립·시행하기 위해, 니스시와 니스지역 지방행정기관은 중앙정부와 관련 기관 상호간 지역안전협약(Contrat Local de Sécurité)을 체결하기로 결정한다.
- 니스시장이 주재하는 「지역청소년범죄예방·안전위원회」(Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance)는 2002년 7월 17일 관련법에 근거하여 설치되었고, 이 위원회의 대표위원들로 구성된 협약운영위원회(Conseil Restreint)가 지역안전협약을 관리·운영한다.
- 공동서명한 관련 공공행정기관의 의지를 표명하기 위하여, 본 지역안전협약의 명칭을 안전활동협약(Contrat opérationnel de Sécurité, COS)이라고 칭하기로 한다.
- 본 안전활동협약은 달성해야 할 목표, 활동방법 및 계획, 활동에 필요한 장비 등을 갖추게 되며, 이와 관련한 기타 계약을 맺은 다른 정책들과 연계하여 추진한다.
- 본 계약의 주요 특징은 상호정보교류 활동 뿐만 아니라 상호협력에 근거한 지원활동 등에 기초한다.

그리고 □□니스시 자치경찰-국가경찰 상호협력협약□□의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 니스시 자치경찰-국가경찰 상호협력협약

니스지역(알프마리팀) 국가 임명도지사와 니스시장은, 니스지역 지방법원부 지방검찰청 의견을 청취한 뒤, 2000년 9월 7일 다음과 같이 합의하기로 한다

- 니스시 자치경찰과 지역의 국가경찰은 각자의 고유권한을 존중하며, 니스시 행정구역 전지역에서 활동할 의무가 있다.
- 어떠한 경우라도 공공질서유지(진압) 임무를 니스시 자치경찰에 부과할 수 없다.
- 통합지방자치법 제L.2212-6조 규정에 근거하여 본 협약이 발효되며, 자치경찰의 활동 성격과 장소, 국가경찰과의 협력방식 등을 명백히 규정한다.
- 본 협약은
  - 상호 정보교류 방식
  - 관할지역의 국가사법경찰관과의 협력방식
  - 국가경찰과의 합동작전 또는 협력(지원)활동 시 니스시 자치경찰이 수행해야 할 특수임무의 수행방식 등을 결정한다.
- 본 협약의 목적은 국가행정기관(경찰)이 효과적으로 활동할 수 있도록 협력하는 것 이외에도, 자치경찰 임무 수행을 원활하게 수행할 수 있도록 하기 위해 공용도로상 주민을 위한 상시활동이 가시화되도록 하여 자치경찰로써의 소기의 목적을 달성하는데 있다.
- 본 협약을 적용함에 있어 국가경찰은 니스지역 관할의 국가일반경찰 (Police d'Etat)과 다른 지역까지 포함하는 관할권을 가진 국가군경찰 (Gendarmerie Nationale)로 구성된다. 국가경찰의 책임자는 사안에 따라 국가일반경찰서장 또는 국가군경찰서장이 된다.

## 제6장 결론 : 정책적 제언

정부의 자치경찰법(안)에서 규정하고 있는 협약의 법적 의미와 성격을 살펴본 바, 협약의 법적 근거를 실정법적으로 마련하는 것이 필요하다. 이것은 협약규정의 애매모호함을 입법적으로 해결하는 것이기도 하다. 협약제도를 입법화하기 위한 전제조건으로서 공동사무를 법적으로 인정해야 한다. 공동사무의 사무배분은 협약을 통하여 분담되어 한다.

이러한 맥락에서 먼저, 협약제도를 도입하기 위한 전제조건을 논의해 보고, 협약제도 도입을 위한 법적 근거 마련방안에 대해서 제안해 본다.

### 제1절 협약제도 도입의 전제조건 : 공동사무 개념의 도입

지방자치단체 또는 그 기관이 처리하는 사무는 자치사무와 단체위임사무 그리고 기관 위임사무로 구분됨이 보통이다. 그러나 행정의 실제에 있어서는 국가와 지방자치단체가 공동으로 사무를 수행하는 경우도 존재하는 것이 사실이다. 이와 같은 사무를 공동사무, 공관 사무 또는 공동관리사무라고 부른다.<sup>151)</sup>

현재 법령상 인정되고 있는 사무의 종류에는 공동사무가 포함되어 있지 않으나, 실무에서는 자치사무, 기관위임사무와 함께 공동사무를 별도의 사무의 종류로 인정하여 사용하고 있다.<sup>152)</sup>

공동사무는 독일처럼 계층간의 유기적 협력관계가 없이는 효과적으로 처리할 수 없는 성질의 사무로 정의되기도 하고, 단순히 사무의 처리주체가 복수인 경우를 의미하기도 하는데, 우리나라 정부의 행정실무에서는 후자의 개념으로 사용하고 있다.

이러한 의미의 공동사무는 주로 보건복지부 관련 사무에 집중되어 있다고 한다.<sup>153)</sup>

151) 김남진·김연태, 행정법II, 서울:법문사, 2006, p.108 ; 공관사무는외국어의 Kondominium(staatlich-gemeindliches Kondominium)또는 rex mixta, rex mixtae를 우리말로 옮긴 것으로서, 학자에 따라서는 공동행정영역, 공동결정영역 등의 용어를 사용하기도 한다.

152) 한국지방행정연구원, 전계서, 1998; 내무부, 전계서, 1997; 행정자치부, 전계서, 1999. 참조

공동사무가 인정되는 조항을 살펴 보면, 지방재정법 21조 1항은 □□지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니되는 경비를 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다□□라고 규정하고 있다. 이것은 공동사무의 존재를 간접적으로 인정하는 것으로 보인다.<sup>154)</sup> 공동사무란 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우의 사무라고 볼 수 있다.

## 지 방 재 정 법

[일부개정 2006.10.4 법률 제8050호], 시행일 2007.1.1,

### 제2장 경비의 부담

제20조 (자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할 구역의 자치사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담한다.

### 제21조 (부담금과 교부금)

① 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.

② 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다.

### 제22조 (경비부담의 비율 등)

① 제21조제1항의 규정에 의하여 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율에 관하여는 대통령령으로 정한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 당해 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

153) 홍준현·이기우·권영주, 전계서, 2002, p. 3.

154) 김남진·김연태, 전계서, 2006, p. 108.

이처럼 공동사무는 국가의 협력이 필요한 경우 내지 양자가 공동으로 이해를 가지는 경우에 나타나고 있다. 주로 공간계획과 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원분야에서 나타나며, 개별법에서는 ‘국가 또는(및) 지방자치단체는 .....사무를 처리한다, ○○장관 또는(및) 시·도지사는 .....사무를 처리한다’라고 규정하는 형식이다

물론 공동사무의 개념을 도입하는 것이 문제점을 지니고 있다. 즉, 재정분담의 노력 없이 국가의 지방에 대한, 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 감독을 강화시켜 지방자치단체의 종합적인 행정수행을 방해할 우려가 있다. 그리고 중앙정부나 광역자치단체로 하여금 기능의 완전이양을 회피하는 수단으로 악용될 수 있다. 그리고 공무원들이 공동사무를 제대로 구별하지 못하고 있다는 것 등을 문제점으로 지적될 수 있다.<sup>155)</sup>

이러한 문제점에도 불구하고, 오늘날 오히려 국가와 지방의 공동사무라고 생각되어야 하는 사무들이 많아졌다. 국가나 지방자치단체에만 전속되어 배타적으로 계획하고 집행하는 사무보다는 그 이해관계가 국가와 지방자치단체 모두에게 있기 때문에 상호 협력하여 처리하는 사무가 많아지고 있다. 더 나아가, 공동사무는 도시계획·지역개발·환경관리·사회복지·재해관리 등 어느 한 계층의 행정주체가 단독으로 자기 완결적으로 처리할 수 있는 성질의 사무가 아니므로, 공동사무 도입의 불가피하다.

따라서 공동사무가 법적으로 인정되도록 입법화시키는 것이 필요하다. 현행 자치법상 사무구분은 크게 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분된다.

먼저, 우리 헌법 제117조는 지방자치단체는 ‘주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며’라고 하여 포괄적으로 자치사무의 범위를 정하고 있다.

그리고 앞서 언급된 바와 같이 자치사무란 지방자치법 제9조제1항 전단·제2항·제94조에 근거하고 있는 바와 같이 지방자치단체의 존립목적인 사무를 지칭하는 것으로서 지방자치단체가 자기의 책임과 자기의 경비로 주민의 복리를 위하여 처리하여야 할 공공사무를 말한다.

155) 홍준현, 상생과 협력을 위한 □□지방분권추진 워크샵□□ 자료집, 행정자치부 지방지원본부정부혁신지방분권위원회, 2005, pp. 58~100. 참조.

## 지 방 자 치 법

[일부개정 2006.5.24 법률 제7957호]

제3절 지방자치단체의 기능과 사무

제9조 (지방자치단체의 사무범위)

- ① 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각호와 같다.

제155조 (지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원)

- ① 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 때에는 지방자치단체에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다.
- ② 국가 또는 시·도는 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원 또는 기술지원을 할 수 있다.

제156조 (국가사무 또는 시·도 사무처리의 지도·감독)

- ① 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여는 시·도에 있어서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에 있어서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.
- ② 시·군 및 자치구 또는 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

한편, 지방자치단체에 대하여 일정한 국가사무나 광역지방자치단체의 사무의 수행을 위임한다. 이러한 위임에 의한 사무를 기관위임사무와 구별하여 단체위임사무라 한다.

기관위임사무는 국가 사무가 지방자치단체의 기관에 위임되는 것을 말한다. 이 경우 지방자치단체는 국가 행정조직의 한 부분으로 간주되며 따라서 국가관청의 감독하에 놓인다.<sup>156)</sup>

156) 지방자치법상 ‘법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무(제9조)’, ‘지방자치단체가 위임받아 처리하는 사무(제156조제1항)’, ‘시·군·자치구가 위임받아 처리하는 사무(제156조제2항)’로 표현되고 있으나, 이에 근거하여 자치사무, 단체위임사무, 국가위임사무로 구분하는 것에 대해서

현행 사무구분 관련 법체계에 의하면, 자치사무·단체위임사무·기관위임사무 중의 하나로 분류하여야 하나, 1997년 이래 실무적으로 이를 공동사무라는 표현을 사용하고 있다.

특히, 경찰사무는 전국적, 광역적 성격을 가진 사무가 많을 뿐만 아니라, 하나의 사무가 여러 관할구역이나 지역에 걸쳐 있기 때문에 중첩적, 중복적 성격의 사무가 많다. 또한 경찰사무의 연계성으로 인하여 국가경찰사무나 자치경찰사무라고 정확히 지정하기 어려운 성격을 가진 사무들이 많다. 이러한 이유로 공동적 성격의 경찰사무를 공동사무로 규정하여, 협약제도를 통하여 지역적 특성에 맞게 배분하여 분담하는 것이 필요하다.

이를 입법적으로 구체화하는 것이 필요하다. 법규상 경찰사무에 대한 공동사무 규정을 하는데 있어서, 자치경찰법, 자치경찰법시행령이나 시행규칙을 통하여 규정하는 방안이 있을 것이다.

먼저, 정부의 자치경찰법(안)의 수정을 통하여 삽입해야 할 관련 조항을 예시해 보면 다음과 같다.

**【예시】 지방경찰법(안) 수정안**

제 ○ 절 공동사무

제 ○ 조(공동사무)

- ① 공동사무라 함은 국가경찰과 자치경찰이 공동으로 처리해야 하는 사무를 말한다.
- ② 법(안) 제6조(자치경찰의 사무)의 일부를 공동사무로 처리할 수 있다.

제 ○ 조(공동사무의 처리)

- ① 공동사무에 대한 처리는 협약을 통하여 사무배분한다.
- ② 사무배분을 통하여 분담된 사무는 분담된 경찰의 사무로 해야 한다.

한편 자치경찰법(안)시행령 또는 시행규칙을 통하여 관련사항을 규정할 수도 있을 것이다.

---

동의하지 않은 의견이 많다; 지방자치학회, 『한국지방자치론(제3판)』, 서울: 삼영사, 2000, 참조; 이주희, 지방자치법 해설과 사례, 서울 :한국지방행정연구원, 1999, 참조.

## 제2절 협약제도의 법적 근거 마련 방안

협약제도의 법적 근거를 마련하기 위한 방안은 크게 □□협약에 관한 법률(가칭)□□등의 제정, 기존의 유사 법률개정을 통한 협약 규정의 추가 방법, 그리고 자치경찰법시행령 또는 시행규칙의 제정시 규정하는 방법이 있을 것이다.

### 1. 협약에 관한 법률, 시행령, 시행규칙 등의 제정

협약에 관한 단일 법률, 또는 시행령, 시행규정을 별도로 제정하는 방법이다.

먼저, 가칭 □□국가와 지방자치단체간의 협약에 관한 법률□□을 제정하여, 국가, 공공기관, 지방자치단체간의 협약이나, 민간기업 또는 민간단체와의 협약체결시 법적 근거를 마련하는 것이다.

오늘날 협약의 유용성은 널리 인정되고 있다. 법률이 규정하지 못한 사안에 대해서, 협약을 통하여 해결해야 할 사항들이 증가하고 있다. 이러한 사항에 대해서 협약으로 정할 경우, 필요한 기준과 절차, 효력 등을 총체적으로 규정함으로써 통일성을 기하고 법적 흠결을 해결할 수 있을 것이다.

그러나 협약제도가 남용된다면, 책임회피의 수단으로 악용될 수 있다. 또한 사무배분의 애매모호함으로 인하여 양 당사자간의 합의를 도출하기 어려운 경우, 협약이 성립되지 않음으로 인하여 행정혼란을 초래할 수도 있을 것이다. 이러한 문제점등을 감안하여 신중하게 해야 할 것이다.

시행령이나 시행규정을 별도로 제정하는 것 또한 단일법률로 제정하는 경우와 동일한 장·단점을 가질 것이다. 협약제도와 유사성을 가진 위임 및 위탁의 경우, 현재□□행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정□□이 있는 바, 그 목적을 보면, 다음과 같다.

## 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정

[일부개정 2006.6.30 대통령령 제19593호]

### 제1조 (목적)

이 영은 정부조직법 제6조제1항 및 기타의 법령에 의하여 행정능률의 향상, 행정사무의 간소화와 행정기관의 권한 및 책임을 일치시키기 위하여 각종 법률에 규정된 행정기관의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장에게 위임하거나 다른 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁할 권한을 정하고, 정부조직법 제6조제3항 및 기타의 법령에 의하여 행정간여의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정참여의 기회를 확대하기 위하여 각종 법률에 규정된 행정기관의 소관 사무중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정함을 목적으로 한다.

행정능률의 향상, 행정기관의 권한 및 책임의 일치, 행정간여의 범위 축소, 민간의 자율적인 행정참여의 기회 확대 등이다.

마찬가지로 협약제도도 이러한 목적을 달성하기 위하여, 행정권한의 위임 및 위탁규정에 준하여 가칭 □□국가와 자치단체간의 협약에 관한 규정□□을 제정하는 것도 가능할 것이다. 가칭 □□국가와 지방자치단체간의 협약에 관한 규정□□을 예시해 보면, 다음과 같다.

### 【예시】

## 국가와 자치단체간의 협약에 관한 규정

제1조 (목적) 이 영은 정부조직법 제6조제1항 및 자치경찰법(안) 제6조, 기타의 법령에 의하여 행정능률의 향상, 행정사무의 간소화와 행정기관의 권한 및 책임을 일치시키기 위하여 각종 법률에 규정된 행정기관의 중복 또는 중첩된 공동사무를 보조기관 또는 하급행정기관, 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 협약체결을 통하여 분담하고, 배분할 권한을 정함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. □□협약□□이라 함은 국가와 지방자치단체간의 공동사무에 대해서 협의하여 배분하고, 분담을 결정하는 것을 말한다.
2. □□공동사무□□라 함은 서로 다른 행정청에 권한이 중복 또는 중첩된 사무이거나 공동으로 수행해야 할 사무를 말한다.
3. 기타(생략)

## 제2장 (행정기관간 협약)

제3조 (협약의 기준 등)

제4조 (협약의 위임)

제5조 (분담된 사무의 처리)

제6조 (책임의 소재 및 명의표시)

제7조 (사무처리에 대한 감사)

제8조 (행정기관간 협약사항) : 각기관별 협약 사항

## 부 칙

한편, □□국가와 자치단체간의 협약에 관한 규정□□을 제정하는 경우, 정부조직법과 지방자치법 또한 개정하여, 협약규정의 근거를 보완해야 한다.

먼저, 정부조직법 제6조의 내용을 다음과 같이 개정해야 할 것이다.

## 정부조직법(개정안)

### 第6條 (權限의 委任 또는 委託)

- ① 行政機關은 法令이 정하는 바에 의하여 그 所管事務의 일부를 補助機關 또는 下級行政機關에 委任하거나 다른 行政機關·地方自治團體 또는 그 機關에 委託 또는 委任할 수 있다. 이 경우 委任 또는 委託을 받은 機關은 특히 필요한 때에는 法令이 정하는 바에 의하여 委任 또는 委託을 받은 事務의 일부를 補助機關 또는 下級行政機關에 再委任할 수 있다.
- ② 補助機關은 第1項의 規定에 의하여 委任받은 사항에 대하여는 그 범위안에서 行政機關으로서 그 事務를 수행한다.
- ③ 行政機關은 法令이 정하는 바에 의하여 그 所管事務중 調査·檢査·檢定·管理業務 등 國民의 權利·義務와 직접 관계되지 아니하는 事務를 地方自治團體가 아닌 法人·團體 또는 그 機關이나 個人에게 委託할 수 있다.

### 【개정사항】 제6조-2 (공동사무, 협약)

- ① 行政機關은 法令이 정하는 바에 의하여 그 共同事務의 일부를 협약으로 補助機關 또는 下級行政機關 상호간에 분담하거나 다른 行政機關·地方自治團體 또는 그 機關 상호간에 분담할 수 있다. 이 경우 분담된 機關은 특히 필요한 때에는 法令이 정하는 바에 의하여 분담받은 事務의 일부를 補助機關 또는 下級行政機關에 委任할 수 있다.
- ② 분담받은 機關은 第1項의 規定에 의하여 분담받은 사항에 대하여는 그 범위안에서 行政機關으로서 그 事務를 수행한다.

또한, 지방자치법 제95조의 내용을 다음과 같이 개정해야 할 것이다.

## 지방자치법

[일부개정 2006.5.24 법률 제7957호]

### 第95條 (事務의 委任등)

- ① 地方自治團體의 長은 條例 또는 規則이 정하는 바에 의하여 그 權限에 속하는 事務의 일부를 補助機關, 소속 行政機關 또는 下部行政機關에 委任할 수 있다.<改正 1994·12·20>
- ② 地方自治團體의 長은 條例 또는 規則이 정하는 바에 의하여 그 權限에 속하는 事務의 일부를 管轄地方自治團體나 公共團體 또는 그 機關(事業所·出張所를 포함한다)에 委任 또는 委託할 수 있다.<改正 1994·12·20>
- ③ 地方自治團體의 長은 條例 또는 規則이 정하는 바에 의하여 그 權限에 속하는 事務중 調査·檢査·檢定·管理業務 등 住民의 權利·義務와 직접 관련되지 아니하는 事務를 法人·團體 또는 그 機關이나 개인에게 委託할 수 있다.<改正 1994·12·20>
- ④ 地方自治團體의 長이 위임 또는 委託받은 事務의 일부를 第1項 내지 第3項의 規定에 의하여 다시 위임 또는 委託하는 경우에는 미리 당해 事務를 위임 또는 委託한 機關의 長의 승인을 얻어야 한다.<改正 1994·12·20>

### 【개정사항】 제95조-2(공동사무의 처리와 협약)

- ① 地方自治團體의 長은 條例 또는 規則이 정하는 바에 의하여 그 權限에 속하는 共同事務의 일부를 협약을 통하여 行政機關간에 분담할 수 있다
- ② 地方自治團體의 長은 條例 또는 規則이 정하는 바에 의하여 그 權限에 속하는 共同事務의 일부를 地方自治團體나 公共團體간 또는 그 機關(事業所·出張所를 포함한다)간에 협약을 통하여 분담할 수 있다.

## 2. 기존의 법률개정을 통한 협약 규정 추가

협약제도의 법적 근거를 마련하기 위하여, 단일법률이나, 시행령 또는 시행규칙을 제정하는 것이 아니라, 기존의 관련 법률이나 규정을 개정하여 협약 규정을 추가, 삽입하는 방안이다. □□중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률□□<sup>157)</sup> 또는□□행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정□□에 추가, 삽입하는 방안이 있다.

### 1) □□중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률□□의 개정(안)

이를 위해서 먼저, □□중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률□□을 개정하여, 협약에 관한 규정을 추가하는 것이다. □□중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률□□의 개정(안)을 예시해 보면 다음과 같다.

**【예시】**

### □□중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률□□의 개정(안)

## 제1장 총 칙

제1조 (목적) 이 법은 중앙행정기관의 권한중 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지할 수 있는 권한을 지방자치단체에 최대한 이양함과 아울러 지방자치단체간에 사무를 합리적으로 배분하여 지방자치단체의 자율성을 제고하고 국민생활의 편익을 도모함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “중앙행정권한의 지방이양”이라 함은 정부조직법 제2조제2항의 규정에 의한 중앙행정기관(이하 “중앙행정기관”이라 한다)이 법령에 규정된 자기의 권한을 지방자치단체에 이양함으로써 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의

157) 중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률[제정 1999.1.29 법률 5710호]

사무로 하고 지방자치단체로 하여금 자기의 권한과 책임아래 그 사무를 처리하도록 하는 것을 말한다.

2. “지방자치단체간의 사무배분”이라 함은 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·지방자치단체인 구(이하 “시·군·자치구”라 한다)간에 사무를 합리적으로 배분하는 것을 말한다.

**【개정사항】**

3. “협약”이라 함은 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행해야 하는 사무에 대해서 서로 협의하여 배분하고, 분담을 결정하는 것을 말한다.

**【개정사항】**

## 제2장 지방이양 및 사무배분의 기본원칙과 방식

### 제3조 (지방이양 등의 기본원칙)

- ① 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체간의 사무배분에 있어서는 다음 각호의 원칙이 지켜져야 한다.
  1. 지방자치법 제9조제2항 각호에 예시된 사무를 지방자치단체에서 가능한 한 독자적으로 처리하도록 할 것
  2. 지방자치단체의 여건 및 능력을 고려하고 지방자치단체의 의사를 존중할 것
  3. 지방자치단체가 이양받은 사무를 자주적인 결정과 책임아래 처리할 수 있도록 이양되는 사무와 관련되는 일체의 사무를 가능한 한 동시에 이양할 것
  4. 지방자치법 제10조에 규정된 지방자치단체간 사무배분의 기준을 준수할 것
  5. 주민의 복리 및 생활편의와 직접 관련된 권한 내지 사무는 시·군·자치구에 우선적으로 배분할 것
  6. 시·군·자치구가 처리하는 사무중 시·군·자치구의 전문적·기술적 능력을 초월하거나 지방자치법 제10조제1항제1호 각목에 규정된 사무등 그 업무의 성격상 시·도에서 처리함이 합리적인 사무는 시·도로 이양할 것
- ② 중앙행정기관의 장은 제1항의 원칙에 따라 지방자치단체에 이양한 사무에 대하

여는 중앙행정기관의 감독을 최소한의 범위로 제한하는 조치를 취하여야 하며 그 사무를 처리함에 있어서 전국적인 통일을 기하기 위한 사무처리기준을 마련하고자 하는 때에는 이를 당해 법령에 직접 규정하거나 사무처리기준의 고시근거를 당해 법령에 명시하고 그 내용을 관보에 게재하여야 한다.

#### 제4조 (국가와 지방자치단체간 사무배분 등의 기준)

- ① 국가와 지방자치단체간에 사무를 배분함에 있어서는 지방자치법 제11조에 규정된 국가사무를 제외하고는 가능한 한 지방자치단체에 배분하여야 한다.
- ② 지방자치단체에서 처리하는 사무중 지방자치단체의 전문적·기술적 능력을 초월하거나 그 업무의 성격상 중앙행정기관에서 처리함이 합리적인 사무는 중앙행정기관으로 이양하여야 한다.

#### 【개정사항】

##### 제0조 (사무분담의 방식)

- ① 국가와 지방자치단체간에 사무를 배분함에 있어서는 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행해야 할 사무는 국가와 지방자치단체가 서로 협의하여 협약으로 분담할 수 있다.
- ② 제1조 1항의 규정에 의하여 협약으로 분담된 사무는 분담된 국가와 지방자치단체의 사무로서 처리해야 한다.

##### 제5조 (행정적·재정적 지원의 병행)

- ① 중앙행정기관의 장은 중앙행정권한의 지방이양을 함에 있어서 지방자치단체가 그 이양받은 사무를 원활히 처리할 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 한다.
- ② 중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 재정지원을 함에 있어서는 그 방법 및 규모 등에 관하여 중앙행정기관간 및 지방자치단체간에 재정지원의 균형유지 등을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 행정자치부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하기 전에 당해 지방자치단체의 장의 의견을 들을 수 있다.

## 2) □□행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정□□의 개정(안)

이를 위해서 □□행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정□□을 개정하여, 협약에 관한 규정을 추가하는 것이다. □□행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 개정(안)□□을 예시해 보면 다음과 같다.

**【예시】**

### 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 개정(안)

#### 제1장 총 칙

##### 제1조 (목적)

이 영은 정부조직법 제6조제1항 및 기타의 법령에 의하여 행정능률의 향상, 행정사무의 간소화와 행정기관의 권한 및 책임을 일치시키기 위하여 각종 법률에 규정된 행정기관의 권한중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장에게 위임하거나 다른 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁할 권한을 정하고, **【개정사항】** 정부조직법(안) 제6조-2, 지방자치법(안) 제95조-2 및 기타의 법령에 의하여 행정기관간의 공동사무를 배분하기 위한 협약에 관한 사항을 정하고, 정부조직법 제6조제3항 및 기타의 법령에 의하여 행정간여의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정참여의 기회를 확대하기 위하여 각종 법률에 규정된 행정기관의 소관사무중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정함을 목적으로 한다.

##### 제2조 (정의)

이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “위임”이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말한다.

2. “위탁”이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다.
3. “협약”이라 함은 국가와 지방자치단체간의 공동사무에 대해서 협의하여 배분하고, 분담을 결정하는 행위를 말한다.
4. “공동사무”라 함은 서로 다른 행정청에 권한이 중복 또는 중첩된 사무이거나 공동으로 수행해야 할 사무를 말한다.
5. “민간위탁”이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다.
6. “위임기관”이라 함은 자기의 권한을 위임한 당해 행정기관의 장을, “수임기관”이라 함은 행정기관의 장의 권한을 위임받은 하급행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 말한다.
7. “위탁기관”이라 함은 자기의 권한을 위탁한 당해 행정기관의 장을, “수탁기관”이라 함은 행정기관의 권한을 위탁받은 다른 행정기관의 장과 사무를 위탁받은 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.

## 제2장 행정기관간 위임·위탁

제3조 (위임·위탁의 기준 등)

이하 중략...

## 제3장 행정기관간 협약

제10조 (협약의 기준 등)

제11조 (협약의 위임)

제12조 (분담된 사무의 처리)

제13조 (책임의 소재 및 명의표시)

제14조 (사무처리에 대한 감사)

제15조 (행정기관간 협약사항) : 각기관별 협약 사항

## 제4장 민간위탁

제5장 행정기관간 위임·위탁사항

## 제6장 행정기관간 협약사항

제00조 (경찰청소관) 등....

### 부 칙

### 제3절 결 어

이상에서 살펴본 것처럼, 자치경찰사무 중 국가경찰과 자치경찰이 공동으로 수행해야 할 성질의 사무를 공동사무로서 규정해서, 이를 입법화시켜야 한다. 입법화할 경우, 관련 법률에 삽입하여 개정할 수 있다. 관련 법률의 실례로서 □□행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정□□, □□정부조직법□□, □□지방자치법□□등이 있다. 협약에 관한 단일법률을 제정하는 경우에는 당연히 □□국가와 자치단체간의 협약에 관한 규정(가칭)□□이 되어야 할 것이다.

공동사무는 협약제도를 통하여 분담되어야 한다. 협약체결을 통하여 분담된 사무는 분담받은 기관의 사무가 되어 그 사무에 대한 책임을 가진다. 분담된 사무의 수행은 협약을 규정한 법규에 근거하여 수행되고, 그 효력은 법규에서 규정한 사무로서의 효력을 가진다. 협약에 의해 분담된 사무의 대내외적 효력은 근거 법률에 의해서 발생하는 효력으로 보아야 한다.

이와 같은 협약제도를 활성화하기 위해서는 이를 뒷받침하는 법률을 제정하거나, 개정하여야 한다. 법률을 개정하여 협약제도 조항을 삽입하는 경우, 그 대상이 되는 관련 법률로서, □□중앙행정권한의지방이양축진등에관한법률□□, □□행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정□□이 있다. 법률을 제정하는 경우는 □□국가와 자치단체간의 협약에 관한 규정(가칭)□□ 또는 □□국가와 자치단체간의 협약에 관한 법률(가칭)□□이 되어야 할 것이다.

우리나라 최초로 시행되는 협약제도인 만큼 협약과정상의 문제점을 미리 예상하고 이를 철저히 준비함으로써 시행착오를 일으키지 않도록 해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### I. 단행본

#### 1. 국내문헌

- 국가를당사자로하는계약에관한법률□□  
 김남진, 경찰행정법, 서울:경세원, 2002.  
 김남진, 공법계약과 사법계약의 구별, 고시계, 1984. 8  
 \_\_\_\_\_, 공법과 사법의 구별, 고시연구, 1983. 9  
 \_\_\_\_\_, 동의에 의한 行政行爲, 고시계, 1985. 11  
 \_\_\_\_\_, 공무수탁사인, 행정법의 기본문제, 1989  
 김남진·김연태, 행정법 I, 서울:법문사, 2006.  
 김도창, 일반행정법론(상), 청운사, 1992  
 김동희, 행정법I, 박영사, 2003  
 대판 1994. 6. 28, 94누2732  
 동아일보 2005. 5. 5  
 매일경제 2006년 11월 15일자  
 박윤훈, 최신행정법강의(상), 서울:박영사, 2002.  
 \_\_\_\_\_, 공법상의 계약, 고시계, 1983.10  
 박영도, 자치입법의 이론과 실제, 한국법제연구원, 1989  
 보도자료 [국정브리핑 2005-06-23 11:25]  
 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률  
 법제처행정법제국, 자치입법실무 제10집, 법제처행정법제국, 2005  
 법률용어사전, 법전출판사, 2000.  
 □□세계일보 2005년 10월 26일자□□  
 서울시 보도자료(2006. 10. 23)  
 서원우, 행정계약의 관념, 전환기의 행정법이론, 1997

- 석정승, 행정계약의 이론과 절차, 홍문당, 1987
- 석종현, 일반행정법(상), 삼영사, 2002
- 안용식·김대영, 지방정부간협력관계론, 서울: 대영문화사, 1995.
- 안용식·강동식·원구환, 『지방행정론』, 서울: 대영문화사, 2000.
- 안용식·강동식·원구환, 『지방행정론』, 서울: 대영문화사, 2000
- 양영철, 주민생활중심의 자치경찰제, 정부혁신지방분권위원회, 2004
- 유지태, 행정법신론 서울:신영사, 2003
- 유재원, “중앙과 지방사무재배분 기준”, 지방자치, 1995. 9.
- 이은섭, 국제통상법, 부산:부산대학교 출판부, 1999
- 이명구, 행정법원론, 서울:대명출판사, 1994
- 이주희, 지방자치법 해설과 사례 서울: 기문당, 2003
- 이기우, 지방자치이론, 서울:학현사, 1996
- 이황우(2003). 경찰행정학. 서울:법문사.
- 이상규, 신행정법론 (상), 서울: 법문사, 1994.
- 이주희, 지방자치법 해설과 사례, 서울 :한국지방행정연구원, 1999
- 이한기, 국제법강의(신정판), 서울: 박영사, 1997
- 연합뉴스 보도자료 2006. 09. 13
- 자치경찰법안(유기준 의원 대표발의), 의안번호 3625, 발의 연월일: 2005. 12. 14
- 자치경찰제 시·도 공동안, 2004. 08, 전국시·도지사협의회
- 자치경찰추진단 업무분장(2004. 9. 16)
- 자치경찰제실무추진단, 유럽의 자치경찰제도, 서울:행정자치부자치경찰제실무추진단, 2006.
- 장태주, 행정법개론, 서울:현암사, 2003
- 정세욱, 지방행정학, 서울: 법문사, 1996.
- 전국시도지사협의회, 정부의 자치경찰제에 대하여, 전국시도지사협의회 편, 2005.
- 전자신문, 2006.1정부혁신지방분권위원회, 제54회 국정과제회의 자치경찰도입방안 (2004. 9. 16)
- 정부혁신 지방분권위원회 보도자료 (.2004. 9.16)1.14

- 정진환(1998). 경찰행정론. 서울:대영문화사.
- 제주특별자치도 자치경찰 운영 기본계획, 2005
- 제주특별자치도 자치경찰 운영 등에 관한 조례[소관부서 : 특별자치담당관실](제정 2006. 5.10 조례 제2625호) 제3조 참조.
- 조정찬, 지방자치론, 서울: 박영사, 1993.
- , 지방자치사전, 서울: 청계연구소, 1991.
- 중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률[제정 1999.1.29 법률 5710호]
- 지방이양백서: 1999-2003
- 지방지원본부(분권지원팀), 국가·지방자치단체간 사무(권한) 구분 체계에 관한 이론, 행정자치부 지방지원본부, 2005.
- 지방자치학회, 『한국지방자치론(제3판)』, 서울: 삼영사. 2000
- 지방행정연구원, 2000년을 향한 지방행정좌표, 1986. 12.
- 천병태, 행정법I, 서울:청운출판사, 1997
- 총무처, 국가·지방사무총람, 1994
- 최경수, 국제지적재산권법, 서울:도서출판 한울, 2001
- 최종술. 경찰인사관리론. 서울:대왕사, 2004.
- 최창호, 지방자치제도론, 서울: 삼영사, 1990.
- \_\_\_\_\_, 지방자치학, 서울: 삼영사, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『지방자치학』(제3판). 서울: 삼영사, 2001.
- \_\_\_\_\_, 지방행정학, 서울:삼영사, 2001.
- 한국지방자치학회. 『한국지방자치론(제3판)』, 서울: 삼영사. 2000.
- \_\_\_\_\_, 한국지방자치론, 서울: 삼영사, 1995.
- 한국지방행정연구원, “현대지방자치의 기능과 역할”, 1991. 4.
- \_\_\_\_\_, 행정계층간사무처리실태총람-법령상의 사무를 중심으로, 서울 특별시편, 1997
- \_\_\_\_\_. 『'98중앙행정권한의 지방이양대상사무목록』. 서울: 한국지방 행정연구원. 1998.
- \_\_\_\_\_, 『'98중앙행정권한의 지방이양대상사무목록』, 서울: 한국지방

- 행정연구원, 1998
- 한국행정연구원, “중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준 및 지표개발”, KIPA 연구보고 92-12, 서울: 한국행정연구원, 1992.
- 행정소송법
- 행정자치부. 『지방이양대상사무목록』. 1999.
- , 2002.6.1 보도자료
- 행정자치부 보도자료 2005. 5. 행정자치부 자치경찰추진단, 자치경찰제 시범실시 지역 공모선정 계획, 2005. 27
- 한국행정연구원·한국지방행정연구원, 법령상 사무전수조사를 통한 지방이양대상사무 발굴연구, 2002
- 홍정선, 행정법원론(상), 서울:박영사, 2003.
- 홍준현, 『중앙사무 지방이양 추진사업의 개선방안』, 서울: 한국행정연구원, 1999
- \_\_\_\_\_, 『중앙사무 지방이양 추진사업의 개선방안』, 서울: 한국행정연구원, 1999
- \_\_\_\_\_, 상생과 협력을 위한 □□지방분권추진 워크샵□□ 자료집, 행정자치부 지방지원본부, 2005.
- 홍준형, 행정법총론, 서울:한울, 2001

## 2. 일본문헌

- 小池治(1997). “共管競合事務とガヴァメンタル・システム,” 行政管理研究センター 『社會環境 と行政(V)』.
- 井口富夫. (1999). 必置規制と地方分權. 寺田宏洲. 『地方分權と行財政改革』. 新評論.
- 姜光洙. (1998). 行政改革下の地方制度改革: 第二次臨調, 第1・2・3次行革審を中心に. 東京大學都市行政研究會. 研究叢書17.
- 辻山幸宣. (1994). 『地方分權と自治體聯合』. 敬文堂.
- 高寄昇三. (1986). 『高齢社會と地方自治體』. 日本評論社.
- 總理府. (1998). 『地方分權推進計畫』. 大藏省印刷局
- 松下奎一. (1996). 『日本の自治・分權』. 岩波書店.
- 獨逸聯邦行政節次法

## 3. 구미문헌

- Byrne, Tony, Local Government in Britain. London: Penguin Books., 1994,
- Cullingworth, J.B. Town and Country Planning in Britain. London: George Allen & Unwin., 1982
- Gerry, Stoker, The Politics of Local Government, London: Macmillan, 1991.
- von Arnim, Hans Herbert(2000). Vom Schönen Schein der Demokratie, München.
- Byrne, Tony(1994). Local Government in Britain. London: Penguin Books.
- Cullingworth, J.B.(1982). Town and Country Planning in Britain. London: George Allen & Unwin.
- Jennifer Mason, Qualitative Researching, London : SAGE Publication, 1996.
- Maunz, Theodor. Art.91a in: ders u.a.(Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bans IV, S.6.
- Stelken/Bonk/Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 2. Aufl. 1983.
- Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 5. Aufl, 1998.

## II. 논 문

## 1. 국내문헌

- 동의대학교 지방자치연구소, 일본 지방자치법의 개정과 새로운 사무구분 - 법정수탁 사무를 중심으로 -. 『공법학연구』. 3(1). 한국비교공법학회., 2001.

- 문성호, 자치경찰제 시행, 이렇게 해야 한다, 올바른 자치경찰제 도입과 시행을 위한 토론회. 2004. 11. 15. 인권실천시민연대/ 한국자치경찰연구소., 2004.
- 박기병, 公法上 契約에 대한 이론의 역사적 발달과정, 공법연구, 제24집, 제4호, 1996
- 석종현, 公法上 契約, 월간고시, 1990. 6
- 소순창(2001). “일본의 지방분권: 기관위임사무제도의 폐지를 중심으로(下),” 『自治發展』, 10월호.
- \_\_\_\_\_, ‘일본의 지방분권: 기관위임사무제도의 폐지를 중심으로(下),’ 『自治發展』, 2001.10월호
- 소순창·홍진이·김찬동·임성근. (2001). 일본의 고령자 복지정책과 기관위임사무제도의 폐지 : 재정적자의 결과를 중심으로. 『한국행정학보』. 35(2).
- 양영철·이기우, 지방자치경찰의 창설방안에 관한 제언, 지방분권대토론회, 2004. 5. 28.
- 윤석민, 公法上 契約에 관한 研究 = (Die) stutdie uber den offentlig-rechtlichen Vertrag, 한양대학교 대학원, 박사학위논문, 2003,
- 이명구·조태제, 獨逸 行政節次法상의 문제점과 한국 행정절차법의 운영방안, 헌법학연구, 제4집 제3호, 한국헌법학회, 1998
- 이승중, “중앙과 지방과의 관계”, 지방자치연구, 제8권 2호, 한국지방자치학회, 1996. 6.
- \_\_\_\_\_, “중앙정부와 지방정부간 관계의 발전방향”, 지방자치, 1996. 1.
- 이기우, “지방자치발전을 위한 사무배분의 과제”, 지방자치연구, 제8권 2호, 한국지방자치학회, 1996. 6.
- \_\_\_\_\_, 지방자치단체의 사무체계에 대한 비판적 검토 - 독일의 지방사무체계를 중심으로 - ,지방행정연구, 한국지방행정연구원, 2005
- \_\_\_\_\_, 지방분권의 정착을 위한 책임성확보방안, 지방행정연구, 지방행정연구, Vol.17, No.1, ,2003.
- 이종배, 자치경찰법안의 기본방향과 주요내용, 자치경찰법제정 대토론회 자료집, 2005
- 장태옥, “지방자치단체의 기능분담”, 『사상과 정책』, 겨울호. 1985

- 정세욱, “중앙과 지방간 관계”, 지방자치연구, 제1권 1호 창간호, 한국지방자치학회, 1989. 12.
- 정연택, “복지행정서비스의 효율적 전달을 위한 사무배분”, 3사논문집, 제42집, 육군 제3사관학교, 1996. 5.
- 조정찬, 지방이양의 효율적 추진을 위한 입법과제, 지방행정, Vol.47, No.542,, 2005
- 조태제, 공법상 계약에서의 분쟁과 그 해결, 관동대논문집, 1994
- 천병태, “국가와 지방자치단체의 기능분담론”, 자치연구, 제5권 제1호, 1995.
- 채원호. 전환기 일본의 지방분권개혁 : 1990년대의 지방분권개혁을 중심으로. 『韓國 行政研究』. 9(3). 2000.
- 최우용, 기관위임사무의 폐지와 법정수탁사무. 『지방의정』. 42(1). , 1999.
- 최종술, 자치경찰제 관련법(안)의 비교연구, 사회과학연구 제22집 1호, 2006,  
\_\_\_\_\_, 한국적 자치경찰제도 도입방안 모색, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문, 2004. 9.
- 하미승(1992). “중앙-지방간 기능배분업무의 효율화를 위한 전문가 지원체계(ESS) 사례연구”, 『한국행정학보』, 26(3).  
\_\_\_\_\_, “중앙·지방간 기능배분업무의 효율화를 위한 전문가지원체계(ESS) 사례연구”, 한국행정학보, 제26권 2호, 한국행정학회, 1992. 6.
- 홍준현. “광역자치단체와 기초자치단체간 중복기능 조정방안”. 임주영 편, 『공공부문 혁신을 위한 연구(III)』, 서울: 한국조세연구원, 1998.
- 홍준현 외, 행정개혁과 공공영역의 변화 : 공동사무의 법적 성격 및 운용실태에 관한 연구, 2002 년도 하계학술대회 발표논문집 , 한국행정학회, 2002

## 2. 일본문헌

- 姜光洙. (1998). 行政改革下の地方制度改革: 第二次臨調, 第1・2・3次行革審を中心  
に. 東京大學都市行政研究會. 研究叢書17.

### 3. 구미문헌

Cawson A. and Saunders, P., "Corporation, Competitive Politics and Class Struggle", in R. King (ed.), Capital and Politics, London: Routledge & Kegan Paul, 1983.

Frowein, Jochen Abr(1973). "Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat", Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer (VVVDStRL) 31, Berlin.

Hettlage, Karl Maria(1973). "Aussprache", Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer(VVVDStRL) 31, Berlin.

von Münch, Ingo(1973). "Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat", Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer (VVVDStRL) 31, Berlin 1973.

### III. 기타(인터넷 사이트)

<http://www.dpla.go.kr>

<http://www.kantei.go.jp/jp/komon/990303dai11-si5.html>.

<http://www.kncpc.re.kr/> 국가 청정생산지원 센터

<http://ko.wikipedia.org/wiki/> 위키백과

<http://tong.nate.com/csshell/b65999/> 시사상식

<http://drugfree.or.kr/> 한국마약퇴치운동본부

[http://www.seoul.go.kr/seoul/citynews/top\\_majornews/1221153\\_8767.html](http://www.seoul.go.kr/seoul/citynews/top_majornews/1221153_8767.html)/서울특별시 홈페이지 참조.

<http://www.jejudi.go.kr/> 제주특별자치도 홈페이지

<http://www.spy.or.kr/> 한국자치경찰신문/

잡학이야기(<http://blog.daum.net/kang4620/10177858>)

[kr.dic.yahoo.com/](http://kr.dic.yahoo.com/)야후 사전

<http://www.medipharmnews.com/newsbuilder/service/article>

<http://gun.yeongwol.gangwon.kr/html/main.jsp>

<http://gimhae.go.kr/>김해시 홈페이지

<http://www.north.foa.go.kr>

[http://www.jeu.go.kr/contents/depart\\_s.php?depart=11](http://www.jeu.go.kr/contents/depart_s.php?depart=11)(제주자치경찰단홈페이지)

[http://www.jeu.go.kr/contents/depart\\_s.php?depart=11](http://www.jeu.go.kr/contents/depart_s.php?depart=11)

<http://www.jejudi.go.kr/contents/index.php?mid=3501>(제주시자치경찰대홈페이지)

<http://www.jejudi.go.kr/contents/index.php?mid=3501>(서귀포시자치경찰대홈페이지)

<http://www.seogwipo.go.kr/contents/depart.ph>