

프랑스 경찰의 국가-지방자치단체간 협력과 윤리적 거버넌스

Collaboration of ethical Governance inter Governmental Province of the
France Police

김 태(Kim Taek)*·오 승 규(Oh Seung Gyu)**

ABSTRACT

Collaborations of ethical Governance inter Governmental Province in France Police have been struggling to provide an moral and ethical public service for the citizens. Governance, in its form, as well as in its new expressions, boosts the progress of national development and necessarily results in inter Governmental relation. Good Governance study can be dealt with approach in national and Governmental relation transnational dimensions. The characteristic of France police inter Governmental relation shows that local autonomy system, privatization problems and community policing. Beyond police Governance, France police inter Governmental relation are necessary to important analytical terms and to curbing impulsive bureaucratic police behavior and culture. we have studied that it must be imposing ethical Governance and reformations.

This paper focused on cooperation system such as Collaborations of ethical Governance, Decentralization, Autonomy Police system. This research paper is trying to cast light on Governance from many different viewpoints.

The key points the authors emphasize are as follows:First, to examine the analysis of Governance which were noted for their police organization, Second, to define each of the functions and problems of those ethical police systems, which are the police collaboration in France, Lastly, to build we review the current trends and situations with respect to Collaborations of ethical Governance, and to find out possible countermeasures by focusing on the police of France.

Key words: public policy, security, collaboration, national police ,local police, Decentralization, Good Governance

I. 서론

1.연구목적

행정의 영역은 공공안전의 범주에 속하는 특수라고 볼 수 있으며 국가형성과 성장과정 속에서 시민과의 협력, 국가와의 협력을 통해 발전해 왔다. 행정제도의 발전과정은 오랫동안 학문적으로 연구되어 왔고 그 국가 안전과 질서유지의 목적을 두고 있다. 행

* 중원대학교(JungWon University) 경찰행정학과 교수·행정학박사,

** 중원대학교(JungWon University) 법학과 교수·법학박사.

정제도나 역사의 연구를 통하여 그 속에서 시대적인 각자성과 특수성을 보면서도 동시에 그 속에서 일관하여 흐르는 일반성과 법칙성을 발견하고 이를 반추하여 현재와 미래를 바라보고 그 시대의 모순과 불합리를 인식하고 발전적이고 개혁적인 정책을 수립하는데 기여하고자 하는데 그 목적이 있다고 본다. 오늘날 분권적 협력적 협력방안을 통한 자율적 국정관리정책은 시대적 흐름이고 갈등이나 문제소지를 해결하는 유효한 정책수단이라고 본다. 과거의 권위주의체제의 상의하달식 명령이나 계층적 관료주의체제로서는 국가와 지방정부간의 문제해결은 민주적 오류와 갈등을 조장하므로 참여와 협력을 통한 협치체제의 시스템은 수평적 개방적 행정으로 향하는 좋은 계기가 된다고 본다. 즉 분권, 민주, 개방, 협력으로 상징되는 현대행정의 거버넌스개념이 요구된다고 본다. 이러한 의미에서 흔히 회자되는 것이 거버넌스(governance) 개념인데, 협치(協治), 국정관리(國政管理) 등으로 번역을 하기도 하나, 정확한 의미 전달이 되지 않기 때문에 그냥 ‘거버넌스’로 부르는 것이 보통이다. 우리나라에서는 1990년대 이후 사회적 문제의 해결에 있어서 다양한 이해관계집단들 사이에 자발적으로 형성되면서 자율적으로 규제되는 네트워크를 포착하는 개념¹⁾으로서 사용되었으며 특히 국가와 지방의 문제를 지역 사회의 다양한 행위자들과 이해관계자들이 참여하고 협력하여 해결해 나가는 메커니즘이자 역할이라고 볼 수 있으며, 지방자치의 실시 이후 지방자치와 지방정치를 설명하는 중요한 분석 개념으로 등장했다.²⁾ 이 ‘거버넌스’란 용어는 기존의 권위주의적 어감을 주는 ‘통치’나 ‘정부’와는 달리 뭔가 새롭고 개혁적인 의미로 받아들여질 수 있기 때문에 효용성이 더 높다고 할 수 있다.³⁾

원래 ‘거버넌스’는 중세 프랑스에서 영주재판소의 지휘권을 가리키는 말(gouvernance)에서 유래하였고 그것이 영국에서 봉건영주의 권력을 가리키는 의미로 변화되었다⁴⁾. 그리고 프랑스에서는 다시 점령지의 총독의 권한을 지칭하였고, 영국에서는 20세기 들어 사람과 자원을 관리하는 시스템을 의미하게 되었다⁵⁾. 거버넌스는 케인즈적 복지국가로부터의 탈국민화와 탈국가화, 국제화와 정보화의 심화, 국가개입의 감소와 분권성 등을 개념요소⁶⁾로 삼고, ‘공통의 문제’를 관리의 대상으로 잡고 있는, 결국 공통의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정의 메커니즘이라는 의미로 요약할 수 있다⁷⁾. 거버넌스가 대두한 여러 요인 중에서 지역화와 분권화로 인해 전통적인 중앙정부와 지

1) 이문수, “통치, 통치성, 거버넌스 그리고 개인의 자유”, 한국거버넌스학회보, 제16권 제3호, 2009: 73면.

2) 주재복, 지방자치시대의 협력적 거버넌스 재설계 방안, 한국지방행정연구원, 2011: 5면

3) 그렇다고 해서 통치나 정부와 완전히 구별되는 대립적 개념으로만 보기는 힘들다. 민주주의와 시민 사회가 성숙해감에 따라 권위적 정부에 의하여 이루어지던 정책결정이 기업과 시민을 포함하는 다른 이해 관계자들의 참여하에 이루어지는 과정을 거버넌스라고 한다면 오히려 보완적인 개념으로 보아야 할 것이다. 김홍희, “21세기를 규정하는 사회과학의 주요 개념들”, 한국균형발전연구, 제2권 제3호, 2011: 111면.

4) MOREAU DEFARGES Philippe, LA GOUVERNANCE, puf, 2003: 5면.

5) 오승규, “프랑스 신경제규제법”, 최신외국법제정보 5호, 법제연구원, 2008: 88면.

6) 권영설, “변화하는 헌법과 거버넌스”, 연세 공공거버넌스와 법, 제3권 제1호, 2012: 141면.

7) 권영설, 위의 논문, 142면.

방정부의 관계가 재구조화되어 지방정부의 권한이 확대된 점⁸⁾을 주목할 만하다. 그리고 이것이 후술하는 바와 같이 프랑스에서 지역 거버넌스가 지방분권과 함께 발전하게 된 것과 맥을 같이 한다⁹⁾.

2. 선행연구

거버넌스 경찰연구는 여러 학자들이 분석하였는데 먼저 양문승(2010),한승준(2007),박상주(2003) 등은 경찰정책과 거버넌스 역할을 중심으로 언급하였다. 먼저 양문승(2010)은 주로 지역사회경찰활동(communitary policing)에서 경찰과 주민이 협력하여 범죄를 예방하자는 의미로 받아들여진다. 그 중 신경찰 거버넌스(New Policing Governance)는 경찰활동의 재구조화를 통하여 경찰서비스의 공급에서 다양한 행위와 관계망이 형성됨에 따라 경찰서비스가 더 이상 공공경찰에 의해서만 독점적으로 공급되는 것이 아니라는 것을 강조한다¹⁰⁾. 이는 1990년대의 영국을 중심으로 한 경찰개혁에서 신공공관리(New Public Management)이론을 기초로 성과주의 원칙에 따라 경찰서비스 영역에도 민영화를 도입하고 민간경비산업과 같은 시장영역도 증대된 것에 영향을 받은 것으로 우리 나라에서도 지방자치 시대에 경찰업무의 분권화가 추진됨에 따라 지역경찰 거버넌스의 구축이 더욱 강조되고 있다고 한다¹¹⁾.

한승준(2007)은 거버넌스는 행위주체 간의 자발적 상호협력기제가 작동하는 공간으로 신뢰와 협력, 협상에 입각한 행위 주체들 사이의 네트워크가 주된 문제해결 양식을 구성하며 정부는 다수 행위자들 가운데 하나일 뿐이라고 주장한다.¹²⁾ 한승준은 거버넌스의 종류 중 공적·사적 분야의 다양한 파트너들이 중앙정부, 지방정부 또는 초국가적 국제기구 등 다양한 권력의 층위에서 맺는 공식적, 비공식적 관계와 상호작용 양태에 분석의 초점을 두는 제도적 거버넌스는 다양한 행위자들 사이의 조정을 용이하게 하고 협상을 통해 규범과 규제의 수단을 적절하게 선택하게 할 수 있게 한다는 점에서 새로운 형태의 조직원리¹³⁾라고 할 수 있는데, 지역 거버넌스(local governance)¹⁴⁾가 그 대표적인 예라고 하였다. 지역 거버넌스에 대해서도 여러 방식으로 정의할 수 있지만, 이명

8) 한승준, “신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구”, 한국행정학보, 제41권 제3호, 2007: 98면.

9) 같은 논문, 112면.

10) 양문승·윤경희, “경찰 거버넌스에 대한 주요 국가 비교연구와 정책적 함의”, 형사정책 제22권 제2호 2010: 171,

11) 양문승·윤경희, 위의 논문, 172면.

12) 앞의 한국행정연구원 보고서, 28면 각주 5

13) 위 보고서, 86면.

14) 본래 지역 거버넌스는 중앙정부의 거버넌스와 대비하여 지방의 이해관계자들이 함께 결정한다는 뜻에서 출발하였다(김흥희, 앞의 논문 111면). 그렇지만, 그러한 대비적 관념은 상호협조적 거버넌스가 필요한 현실을 이해하고 문제를 해결하는 데 적합하지 않다. 어차피 지역사회의 문제해결을 위해서 시민참여와 지역발전을 모색하는 것이라면 국가나 다른 자치단체와의 협동 또한 이 개념에 포섭하지 못할 이유가 없다.

석(2002)은 “지방정부가 갖는 공통의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정장치”¹⁵⁾로 본다면 모든 현안과 그 해결을 위한 공공서비스를 포괄할 수 있는 장점이 있다고 하였다. 제도적 거버넌스 개념 가운데 ‘다층 거버넌스(multi-level governance : MLG) 개념을 사용하면 프랑스 지방행정체계의 거버넌스에 대한 이해가 쉬워진다. 다층 거버넌스는 두 개 이상의 계층 수준에서 작동하는 거버넌스 과정 간 상호작용에 주목하는 것인데, 정책결정을 하는 상위 거버넌스와 주어진 특정 사안에 있어 현장 행위자들을 중심으로 구성되는 하위 수준의 행위체계인 하위 거버넌스가 상호 밀접하게 연결되어 서로를 보완할 때 긍정적 효과를 가져오게 된다¹⁶⁾. 박상주(2003)는 경찰서비스가 상이한 수준에 걸친 국가와 사회 부문의 행위자들간 네트워크¹⁷⁾로 이루어지게 된다고 주장하고 있다.

그러나 이 개념은 경찰부문에서 민간주도의 서비스를 도입하자는 취지가 강하고, 경찰활동에 시민참여를 강조하는 의미로 사용되기 때문에 지방분권을 위한 제도개혁, 특히 자치경찰제를 추진하는 직접적인 논거가 되기는 어렵다고 본다.

이러한 영미식 개념의 한계를 넘기 위해 다른 곳으로 관심을 돌려볼 필요가 있다. 단일 국가로서 지방분권을 추진하고 있는 프랑스에서는 경찰 등 공공안전정책에서 이 ‘거버넌스’를 어떻게 운용하고 있는지 알아보고, 우리에게 유용한 시사점을 도출해 보고자 한다.

3. 분석 틀

이 글에서 윤리적 경찰 거버넌스 작용에 대한 공과와 기능을 규명하고 평가하기 위한 분석틀은 다음과 같다.

먼저, 윤리적 거버넌스의 프랑스 상황과 환경을 분석한다. 프랑스 국립경찰과 지역경찰 상황을 설명하고 지역사회경찰활동(Community Policing)기능을 위해 이들과 협력하는 수단은 무엇인지 분석한다.

두 번째, 경찰협력과 지역분권화작업은 무엇인지 분석하고자 한다. 안전정책이나 공공정책등이 지방이나 국가에 어떻게 정책이 입안하고 투영되었는지 분석한다.

세 번째는, 프랑스경찰의 안전정책과 지역간 협력과정 거버넌스를 평가하고 프랑스 경찰의 거버넌스 방향은 무엇인지 시사점을 도출한다. 이를 위해 경찰권의 조정과 통할,협력을 평가한다. 오늘날 프랑스 경찰 당국이 거버넌스체제를 구축한 시스템은 무엇인지를 분석한다.

15) 이명석, “거버넌스의 개념화 : ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”, 한국행정학보, 제36권 제4호, 2002: 327면.

16) *Ibid.*

17) 박상주, “경찰서비스의 거버넌스에 관한 연구 : 청소년범죄예방 네트워크를 중심으로”, 한국행정학보, 제37권 제1호, 2003: 273면.

II. 윤리적 거버넌스의 경찰윤리

1. 윤리적 협력거버넌스 의미

윤리적 협력거버넌스는 중앙정부와 지방정부가 공동의 목표를 향해 조직적 행위를 통해 결과를 달성하는 일체의 과정이라고 볼 수 있다. 영어 collaboration은 라틴어에서 유래되었는데 함께 공동연구를 통해 작품을 만들어내는 것이라고 본다. 원래 거버넌스라는 용어는 2000년대 들어와서 워싱턴 디시 소재 세계은행의 연구페이퍼에서 연구자들이 Good Governance라는 용어를 사용하게 된 것이 그 시초였다. 그러다가 신공공관리론이나 공공서비스론에서 이론적 연구가 진행되어왔다.

표 II-1 공공행정, 신공공관리, 신거버넌스 비교

주요요소	공공행정	신공공관리	신거버넌스
이론적근거	정치학공공정책론	합리적/공공선택	제도주의 네트워크
국가의 성격	통합	규제	다원주의
초점	정치시스템	조직	환경내의 조직
강조	정책개발과 집행	조직자원 및 성과관리	가치, 의미, 관계협상
자원할당기제	계층제	시장과 전통적 계약	네트워크와 관계적계약
서비스체계의 성격	폐쇄적	개방적 합리	개방적, 폐쇄적
가치기반	공공영역정신	경쟁과 시장의 효능감	분산적 경쟁적 가치

출처: Osborne, Stephen(2010), 주재복, 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안, 한국지방행정연구원, 2011, 8재인용

표2-1에서 오스본은 거버넌스와 관련하여 다음과 같이 설명하였다. 즉 사회정치적 거버넌스를 강조하는 것인데 이것은 사회내의 거시적 제도적 관계에 중심을 두고 있으며, 공공정책 거버넌스 연구는 공공엘리트와 네트워크들이 어떻게 정책과정을 만드는가에 관심을 가지고 있고, 행정관리 거버넌스는 공공행정의 효과적 활용과 복잡한 현대 국가의 운영에 관심을 두고 있다. 이외에도 계약 거버넌스 흐름은 신공공관리 내부의 운영, 특히 공공서비스전달에 있어 계약적 관계의 거버넌스에 관심을 두고 있다고 한다. 끝으로 네트워크 거버넌스 흐름은 공공서비스의 제공을 위해 자기 조직화하는 조직간 네트워크가 정부의 참여 여부에 따라 어떻게 기능하는가에 관심을 두고 있다고 한다.¹⁸⁾ 결론적으로 협력적 거버넌스는 호혜적이고 자율적인 의사결정과정속에서 조정과 협력을 통하여 정부와 지방자치단체 그리고 시민단체가 공동적 파트너십을 구성하는 시스템이라고 본다.

18) 주재복, 전계논문, 8-9면

2. 윤리적 거버넌스 방법

공공행정가는 필연적으로 중요한 윤리적 차원의 의사결정문제에 직면하게 되는데 때로 바람직한 방향이 명백하게 제시되기도 하지만 어떤 때는 그렇지 않은 경우도 있다. 이러한 조직 내·외적 관계를 갖는 상황 하에서 행정가는 윤리적 측면을 고려하여 의사결정에 이르게 되는 다소 정돈된 사고방식을 추구하게 되고 또한 그것을 필요로 하는데, 이는 도덕적 관점으로 대안들을 평가하는 접근법이라고 할 수 있다. 여러 철학자들이 우리가 윤리분석이라고 부르는 것을 조직화하려고 시도했는데, 그중 보다 중요한 세 가지 관점을 간단히 소개하면 다음과 같다.

1) 계약주의(Contractarianism)

가장 영향력 있는 윤리적 관점들 중 하나는 계약주의인데, 그 중심사상은 생명, 자유, 행동추구와 같이 남에게 양도될 수 없는 특정한 권리가 있으며 또한 한 사람이 다른 사람에게 취할 수 있는 행동에는 계약적 제한이 존재한다는 것이다. 여기서 강조하는 것은 개인의 권리에 관한 것이라 하겠다.

행정절차상 계약이론은 부하직원과 고객의 권리와 소수집단에 대한 공정한 대우를 고려하는 의사결정에 관해 관심을 가질 것이라고 주장한다.

2) 영향력을 가진 사람의 분석(Stakeholder Analysis)

이는 19세기의 실용주의에 그 사상적 근거를 두고 있다. 이는 가치의 기준을 양도할 수 없는 권리라든가 의사결정자의 권한을 계약적 제한점에 두기보다는 효용의 원칙(Principle of utility)에 적용하게 되는데, 이는 절대다수의 절대행복이 참과 거짓의 기준이 된다고 본다. 이러한 관점은 지속적으로 영향력을 가지기는 하지만 항상 현실적인 입장이라고는 할 수 없다. 행복이란 과연 개인에게 기쁨을 줄 수 있는 그 무엇을 의미하는가? 그러면 매우 이질적인 사람들이 존재하는 상황에서 행복은 어떻게 측정될 수 있겠는가?

따라서 영향력이 있는 사람의 분석에서의 목표들은 상대적으로 적정수준을 유지한다. 첫째, 어떤 정책으로 인해 영향을 받을 것이라고 예상되는 집단을 확인하고 그들이 어떤 영향을 받게 될지를 검토한다. 이 시점에서 그 정책으로 인한 이익과 손실의 대략적인 계산을 생각해 볼 수 있다. 즉 이익이 손실을 능가할 때만 이 그 결정이 옳은 것이라고 할 수 있다. 이러한 접근법은 철학적 인식을 위장한 상식으로 보일지도 모르나, 실제로 의사결정이란 잠재적 영향을 받게 되는 모든 집단이나 그것에 함축된 모든 의

미들을 고려하지 못하고 상식적인 수준에서 만들어 지는 것이다.

3) 규칙·원칙과 합리성의 준수

이 접근법에 대해서는 여러 가지 설명이 가능하나, 중심사상은 다음과 같이 간단히 얘기할 수 있다. 즉 어려운 선택을 할 경우에는 어떤 법칙이나 원칙에 입각해야 한다는 것이다. 롤스(John Rawls)는 이러한 접근법에 관해 다음과 같은 예를 제시한다, 그는 이성적인 동시에 상호무관심한 개인들의 모임을 상정하고 있다. 그러나 이 같은 가정적 상황 하에서 사람들은 특정한 의사결정을 하기보다는 정의라는 개념에 관한 원칙들을 선택하는데 이들은 조작적 의미를 내포하고 있다. 즉 모든 실질적인 의사결정과정을 규제할 수 있다. 그러나 그들이 동의하는 이러한 원칙들은 어떤 것인가? 롤스에 의하면 이러한 상황에서 사람들은 약간 상이한 두 가지 원칙을 선택한다고 한다. 첫째는 과업이나 기본적인 권리와 의무에 있어서 평등을 요하는 것이다. 반면, 둘째는 사회·경제적 불평등의 허용문제로서 이는 모든 사람에게 보충적인 편익이 돌아갈 경우와 사회 내의 가장 불리한 입장에 있는 구성원들에 한해서만 허용 가능한 것이다. 그렇다고 이러한 원칙들이 모든 집단구성원의 더 큰 이익을 위해 특정집단의 고통을 허용하는 제도들을 정당화하지는 않는다. 그러나 몇몇 사람들에게 의해 획득된 더 큰 편익에 따라 불행한 사람들의 처지가 개선된다면 그 경우를 부정의(injustice)로 보지는 않는다.¹⁹⁾

롤스에 의하면, 이러한 원칙들은 본질적으로 전통적인 앵글로색슨적 형평의 개념을 정확히 표현한 것이다. 그러나 비판론자들에 의하면 롤스의 원칙들은 불리한 입장에 처해 있는 사람들에 대한 인간애를 더욱 강조한다는 것이다.

적어도 공공의사결정자의 시각에서 보았을 때 롤스의 정의론에 대한 또 다른 문제점은 그것이 비신축적이며 그에 따라 자율성을 감소시킨다는 것이다. 이러한 입장은 카우프만(Walter Kaufmann)에 의해서도 제기되었는데, 그는 정의를 실행함으로써 도덕적 대리인(moral agent)이 갖는 선택의 전 범위가 차단될 수 있다 는 것이다. 따라서 사람들은 자신들이 누릴 수 있는 자율성의 정도를 인식하지 못하게 되는 것이다. 그는 이어서, “우리는 사랑과 정직, 용기와 인간애와 같은 것은 그 예를 제시할 수 있지만, 그와 같은 방법으로 정의가 무엇인가에 대해서는 알 수 없다. 즉 구체적인 예를 제시할 수 없다. 솔로몬의 유명한 판단은 정의라기보다는 전설적인 지혜로 설명된다. 그의 판단이 그렇게 유명해지게 된 것은 그가 사실에 충실했기 때문이다.”(유중해, 2010:142-144)²⁰⁾

또 카우프만은 오늘날 정의와 밀접하게 연계된 성실의 개념은 다른 것으로 대체되고 있는데 그것은 개인적 자율성과 정직과 관계된다. 여기서는 정직은 단지 진실, 신용, 솔직함만을 의미하지는 않는다. 그보다는 그리스인들에게 정의로서 여겨지는 선의의 합계(the sum of the virtues)라 하겠다. 따라서 카우프만이 분명히 말하지만 링컨(Abraham

19) John Rawls, *A Theory of Justice*(Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1971.

20) W. Kaufmann, *Without Guilt and justice*(New york: Peter H. Wyden, 1973:4면.

Lincoln)을 “Honest Abe”라고 부르는 것도 그가 거짓말을 하지 못했기 때문이 아니라 그가 선했기 때문이다.(유종해,2010:144)

3. 경찰윤리의 논리

경찰윤리는 경찰 거버넌스의 활동을 하는데 있어 정향이나 방법을 제시할 수 있는 준거기준이 된다. 따라서 경찰윤리와 부패의 이론은 무엇인지 살펴본다. 에드윈 델라트르는 경찰부패의 원인을 전체사회가설, 구조적원인, 썩은 사과이론, 윤리적 냉소주의가 있다고 주장한다. 조철옥의 연구(2012) 연구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 전체사회가설이다. 사회전체가 부패를 용인한다거나 부패문화로 인하여 사회전체가 부패하게 되며 부패를 묵인한다든지 조장할 때 자연스럽게 부패행위를 하게 된다고 한다. 1960년대 시카고 경찰국장 윌슨은 시민들이 작은 대가를 치르고 받는 대우는 범죄인들과 조직들이 더 큰 액수를 주고서 사는 특별한 대우와 마찬가지로 나쁜 것이라고 하면서 작은 호의가 부패현상으로 발전한다고 주장했다.²¹⁾ 전체사회가설과 유사한 것으로서 “미끄러지기 쉬운 경사로” 논증이 있는데 사소한 행위가 점차적으로 큰 부패로 이어지며 작은 호의의 수용은 경사로 위에 행위자를 올려놓는 것과 같이 미끄러지듯 빠진다는 이론이다.²²⁾

구조적 원인으로 대표적인 학자는 니더호퍼(Niederhoffer)와, 로벅(Roebuck)바커(Barker)가 있다. 니더호퍼는 신참 경관이 나이든 경찰관의 뇌물부패에 세뇌된다고 보았고, 로벅은 경찰부패는 각 경관이 저지르는 것이 아니라 조직의 모순과 규범의 일탈로 비롯된다고 보았다.²³⁾ 그리고 썩은 사과가설은 자질이 부족한 경찰관이 경찰이 됨으로써 부패를 저지르게 되며, 이러한 자질을 가진 경찰관은 모집과정에서부터 배제되어야 한다고 주장한다 이 이론은 개인에게만 부패원인을 찾으려는 문제점이 있다.²⁴⁾ 점진적 흑화가설은 경찰조직부패의 특징인 의리주의나, 정리주의가 지나쳐 경찰부패발생시 경찰징계가 경징계나, 사면 복권 등으로 다시 비리경찰관이 조직에 복귀하게 되어 경찰부패가 내부통제의 문제점과 사면 제도탓으로 인하여 모든 경찰이 점진적으로 검은 부패 고리를 나타난다고 보았다.²⁵⁾

그런데 연성진의 연구에 의하면(1999), 경찰의 부패는 경찰조직 및 업무의 특수성에서 비롯된다고 인식되고 있다고 한다. 문제는 이러한 부패문제를 개인적 특성의 문제로 파악할 것인가 하는 점이다. 1970년 뉴욕경찰부패를 조사한 「Knapp 위원회」는 부패문제를 소위 ‘썩은 사과이론’으로 설명하려는 것은 잘못이었다고 결론지었다. 부패는 도덕적으로 문제있는 소수의 사람들이 다른 사람들까지 부패시키기 때문이 아니고, 그것은

21) 조철옥, 경찰윤리론,대영문화사,2012:398면

22) 조철옥, 앞의책, 398면

23) 조철옥, 앞의책,399면

24) 조철옥, 앞의책,400면

25) 최상일, “경찰부패 통제전략의 효과성 제고에 관한 연구”,한국정책과학학회보.제10권제2호,136면 재인용

바로 구조의 결과라는 것이다. 즉, 불법적 행위에 대한 보상이 합법적 행위에 따른 보상보다 더 크게 나타나는 상황에 경찰이 처하게 된 구조적 결함 때문이다. 거기에서는 부적절한 행위를 인식하고 고발하고자 하는 동기와 메커니즘이 매우 약하거나 아예 존재하지 않는다고 한다. 이 위원회에서는 무엇보다 부패행위를 근절하기 위해서는 경찰 조직의 전근대성과 관료주의를 타파하고, 부패 조장적이거나 부패통제에 무기력한 제도 및 운영상의 문제점을 개혁하여 조직의 유인체계를 합리화함으로써, 부패저항력을 강화해야 한다고 보았다.²⁶⁾

III. 프랑스의 공공안전정책과 윤리적 거버넌스

1. 공공정책의 의의

공공정책(politiques publiques)은 공권력(puissance publique)과 정당성(légitimité)을 보유한 공적 기관(autorité publique)의 활동의 산물²⁷⁾ 내지 일정 사회분야나 지리적 공간상에서 이루어지는 공적활동 프로그램(programme d'action publique)²⁸⁾ 목적이 설정된 계획(programme finalisé)라고 할 수 있다. 어느 하나의 개별적 행정처분을 의미하는 것이 아니라 관련 행정작용(결정을 포함)의 총체(ensemble)²⁹⁾를 의미하고, 개인의 문제가 아닌 사회에 관한 집단적(collectif) 문제라는 점에서 강학상 행정행위와는 다른 별개의 개념이다.

공공정책의 영역은 재정(finances), 보건(santé), 가족(famille), 주거(logement), 교육(Éducation), 고용(emploi), 연구(recherche), 위기(crise) 그리고 안전(sécurité) 등 여러 분야에 걸쳐 다양하다. 이들 영역에서 공공정책은 평등(égalité), 정의(justice) 공중보건(santé publique), 사회복지(bien-être social), 위기해소(résorption de la crise) 등의 목적을 수행하기 위해 인적(humains), 물적(matériels) 수단과 더불어 재정적(financiers)인 수단을 사용한다.

공공정책의 일반적 과정은 문제점의 ① 문제점의 확인(identification d'un problème), ② 해결책의 표명(formulation des solutions), ③ 결정(prise de décision), ④ 프로그램의 실행(mise en œuvre du programme), ⑤ 평가(évaluation)의 순으로 진행되는데, 이 순서가 절대적인 것은 아니고 바뀔 수 있다³⁰⁾.

프랑스 행정에서의 공공정책에 관한 연구는 ① 행정환경, ② 행정과정 ③ 핵심정책

26) 연성진, 국무조정실 경찰부패연구보고서 “경찰분야 부패방지 대책” 1999

27) MONTY Yves et THOENIG Jean-Claude, Politiques publiques, PUF, 1989:129면.

28) DIEU François, Politiques publiques de sécurité, L'Harmattan, 1999: 28면.

29) 하나의 정책목표 달성을 위해 여러 정책수단이 사용될 수 있다. 정책목표는 동일하더라도 정책수단은 다양하기 때문에 단수형이 아닌 항상 복수형(politiques)을 사용한다.

30) DIEU François, Politiques publiques de sécurité, L'Harmattan, 1999: 28면.

의 세 범주를 주요 대상으로 하는데, 그 중 ①의 카테고리 안에서 행정제도와 거버넌스에 관한 연구가 이루어지고, ②와 ③에 대해서는 행정현상에 대한 분석방법을 통한 연구가 이루어진다³¹⁾.

프랑스의 행정환경 중 가장 기본이 되는 행정제도는 구체제의 붕괴 후 혁명의 시대에 이르러 정립되었다. 국가제도 중 정부조직에 관한 정비는 1791년 4월 27일- 5월 25일자 법률(Loi des 27 avril-25 mai 1791)에서 처음으로 6부³²⁾ 장관들에 대해 규정함으로써 본격화되었다. 이 중 실질적으로 일반행정을 총괄하는 역할은 내무부가 수행하였고, 재무부가 뒷받침하는 형태였다.

그러다가 19세기 후반 들어 내무부 기능의 세분화와 함께 업무의 전문화(spécialisation)가 이루어지면서 새롭고 다양한 정부조직들이 신설되었다. 이후 계속적인 정부조직개편에도 불구하고, 내무부의 치안기능과 공무원에 대한 관리권은 일종의 고유권한으로서 현재에도 유지되고 있다³³⁾.

단일국가(État unitaire)인 프랑스 공화국(République française)를 이루기 위하여 협의의 정부(gouvernement)를 포괄하는 국가행정체제는 오랜 중앙집권의 역사를 지나왔다. 특히 내무행정의 핵심인 경찰분야와 재무행정을 위해서는 지방행정에서도 국가의 의사를 관철하기 위한 제도적 장치가 필요하였는데, 이를 수행한 것이 일종의 임명도지사라고 할 수 있는 프레페(préfet)였다.

이와 같이 프랑스의 행정제도는 중앙정부조직과 함께 지방에 설치된 국가행정기구들이 행정적 분권(déconcentration)을 이루며 국가행정의 목적을 수행하고, 지방자치단체와는 자치분권(décentralisation)을 통해 기능분담을 하는 형태를 이루고 있다. 이 행정제도 중 안전 또는 치안에 관한 제도와 그와 관련된 문제들³⁴⁾이 바로 안전 분야에서의 공공정책 문제가 된다.

2. 안전 분야에서의 공공정책

1) 정책분야

안전에 관한 공공정책(politiques publiques de sécurité)은 “그 목표가 범죄현상으로 인해 초래된 다양한 형태의 불안 해소를 위해, 공공의 안전을 위한 기관과 사회적 규제 및 필요한 경우 (지방자치단체, 협회, 기업 등의) 공·사 협력체를 동원하여, 실질적인 해법을 제시하는 것으로 명확하게 규정된, 합법적인 공공당국에 의해 발하여진 일관성

31) 한국행정연구원 보고서, 프랑스의 행정과 공공정책, 법문사, 2008: 7면.

32) 법무(Justice), 내무(Intérieur), 공공세무·세입(Contributions et Revenus publics), 전쟁(Guerre), 해양(Maritime), 외무(Affaires Étrangères)이다.

33) 위 한국행정연구원 보고서, 20면.

34) 그 중 특히 거버넌스.

있는 여러 결정들과 조치들의 종합”³⁵⁾이라고 정의할 수 있다. 안전에 관한 수단도 통일성(homogénéité)이 아닌 다양성(diversité)을 보이고 있다.

불안을 가져오는 위협(menace)의 요인은 위험(risque)³⁶⁾인데, 프랑스의 논의는 리스크에 대한 평가(évaluation)와 관리(gestion)³⁷⁾, 예방(prévention)을 대상으로 하고 있다. 리스크의 종류는 자연 리스크(risque naturel)와 산업 리스크(risque industriel)로 나누고, 주로 건강 관련 문제를 다루고 있다. 리스크 논의는 기술적 문제가 상당한 부분을 차지하며 제도적 사항에 관해서는 비중이 상대적으로 낮다³⁸⁾.

제도적 의미에서 다루는 안전의 문제는 공공의 안전(sécurité publique)이다. 공공정책의 대상으로서의 안전 역시 공공의 안전이고, 공공의 안전을 위협하는 요인³⁹⁾은 범죄(délinquance)의 위협이다. 이러한 위협으로부터 보호받는 자유⁴⁰⁾가 개인안보(sécurité personnel)이며 이를 위한 정책수단이 바로 경찰⁴¹⁾이다.

2) 정책수립

안전에 관한 문제를 인식하여 제기하고 확인하는 의제설정(mise sur agenda) 단계에서는 정치 의제에 안전문제를 포함시키고 이에 특유한 일련의 활동을 확정하고, 불안(insécurité)과 범죄(délinquance)에 대처하기 위한 일반적(générales) 혹은 분야별(sectorielles) 조치들을 규정한다.

안전에 관한 방침과 계획에 관한 1995년 1월 21일자 법률(Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité)이 그 대표적인 예이다. 이 법은 불안에 대처하기 위한 의지와 총괄적인 정책을 천명하면서, 그에 관한 기본방침과 권한을 명백히 하였다. 또한 이 법은 공적 활동(action publique)의 조정에 있어서 道政(administration préfectorale)의 역할을 강화하였고, 몇몇 활동⁴²⁾들에서의 안전 개념을 통합하였다.

35) DIEU François, op. cit., 29면.

36) 위험을 가리키는 말로 ‘danger’가 있는데, 이는 잠재적인 의미로 사용되고, risque는 실현 가능성의 의미로 사용된다.

37) 이에 관해서는 PÉRILHON Pierre, La gestion des risques, demos, 2007면.

38) 이에 관해서는 La Documentation française, L'État face aux risques, 2006면.

39) 이에 관해서는 ROBERT Philippe, "Une géologie de l'insécurité contemporaine", L'État face à la délinquance de sécurité, ESPRIT, n° 290, 2002: 35면.

40) 박한규, “지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석 : 인간안보를 중심으로”, 국제지역연구, 제11권 제3호, 2007: 993면.

41) 그리고 경찰이 제공하는 치안서비스는 공공서비스(service public)의 일종이다. 이와 관련해서는 은재호, “공공성 개념 연구 - ‘프랑스식 공공서비스’ 개념을 중심으로”, 한국거버넌스학회보, 제15권 제3호 2008: 213면; 또한 경찰서비스는 공공서비스의 공급유형 중에서 공공부문에서 서비스를 직접 공급하는 공공 공급형에 해당한다. 안병철 외, “공공서비스의 역사적 변천과 특성 - 우리나라의 공공서비스 법제에 관한 내용분석 -”, 한국거버넌스학회보, 제16권 제2호, 2009: 291면.

42) 예를 들어, 도시계획(urbanisme)과 건축(construction), 가옥의 경비(gardinnage)와 감시(surveillance) 등과 같이 유사해 보이는 부문에서 사용되는 ‘안전(sécurité) 개념을 통일하였

그 다음이 문제해결을 위한 행동의 구상(laboration d'action) 단계이다. 여기서 구체적인 모델이 제시된다. 프랑스 모델은 예방(prévention), 진압(répression), 연대(solidarité)를 유기적으로 연결하는 사회적 예방(prévention sociale)에 중점을 두고 국가와 지방자치단체간의 계약의 형태로 발전해 왔다⁴³⁾. 소외되니 구역과 계층의 생활여건을 개선하는 도시정책(politique de la ville)을 통해 사회 내에서 범죄를 예방하자는 것이었는데, 2000년대 들어서는 영국식의 상황에 따른 예방(prévention situationnelle) 논리가 많이 수용되어 지역 주도로 파트너십을 형성하여 리스크를 분석하고 평가하는 관리자적(managériale) 모델이 자리잡았고, 민간경비가 활성화되었다⁴⁴⁾. 성과 위주이다 보니 만족할 만한 결과를 가져오지 못한 도시정책은 관심에서 멀어지고 부유층이 스스로 다른 계층과 차별화시키는 자기격리(auto-ségrégation) 현상이 나타났으며, 예방보다는 오히려 진압에 중점을 두는 결과가 되어 버린 문제가 있다.

경찰조직과 관련해서는 도시와 농촌을 나누어 전자는 국가경찰(Police nationale)이, 후자는 군경찰(Gendarmerie)이 담당한다⁴⁵⁾. 이것은 전국 규모의 경찰배치에 관한 사항이고, 도시 지역에서는 기초자치단체의 판단에 따라 자치경찰(police municipale)을 둘 수 있다. 이 자치경찰의 존재가 치안에 관한 국가와 지방자치단체 간 관계를 정립해야 하는 문제를 제기하게 한다. 그러기 위해서는 프랑스 지방행정제도와 그 메커니즘에 대한 이해가 필요하다.

3. 프랑스의 지방행정단위

프랑스의 정치 행정체제의 분권화작업은 1982년 헌법개정과 함께 시작되었는데 당시 코뮌, 디파르트망, 권역의 권리와 자유의 법이 제정되면서 지방분권적 정치체제를 수립하였고 도지사는 중앙정부에서 임명되었지만 지방의회에서 간접선거로 선출된 의회의장으로 바뀌었다. 또한 코뮌에 대한 행정이나 재정적 통제를 하도록 권한을 부여하였다. 1982년 전에는 코뮌과 디파르트망의 2층제로 구성되었지만 지역레지옹이 1982년 3월 2일자 법률(지방분권화법)에서 지방자치단체로서의 법인격을 인정받았고, 2003년 헌법개정에서 헌법상의 지위까지 부여받았다. 자치권을 부여받아 3계층 지방체제가 되었다. 그동안 국가가 지방자치단체의 권한에 관여하는 등 중앙 집권체제였지만 분권적 자치행정으로 주민참여와 주민통제의 역할을 강화하고 자유로운 의결에 의해 자치권한 행사를 하도록 하였다.⁴⁶⁾ 현재 프랑스 본토에는 21개의 권역, 96개의 도, 36,569개의 기

다.

43) BODY-GENDROT Sophie et al., "Les politiques publiques locales relatives aux insécurité sociale", CRIMPREV, n° 34, 2009:2면.

44) Ibid.

45) 이에 관한 자세한 사항은 DIEU François, op. cit., 31-39면.

46) 정재각, "민주정치체제에서 지방정부의 특성과 투명한 개혁에 관한 비교연구", 한국부패학회보 10권2호, 한국부패학회, 2005:156-157면

초자치단체⁴⁷⁾가 존재하고 있다. 이 밖에 특별자치단체는 4개, 해외지역자치단체는 2개가 있다. 지방자치단체의 종류와 개념은 헌법 제12장에서 직접 규정하고 있다. 2003년의 헌법개정(Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 25 mars 2003)에서 프랑스 공화국이 분권국가(État d'centralis)임을 선언함으로써 지방자치단체의 위상이 대폭 강화되었다.

지방자치단체는 기관통합형으로 구성되어 지방의회 의장이 자치단체장의 지위를 가진다. 일종의 회의제 정부형태이다. 기초자치단체장은 국가사무 집행기관의 지위도 겸한다. 보통은 관련 분야의 전문가를 부시장으로 임명하여 사무를 집행하게 한다. 안전에 관한 공공서비스인 경찰(police)은 기초자치단체 단위로 자치경찰이 설치될 수 있으며, 시장(maire)의 소속 하에 있다.

4. 정부간 협력과 윤리적 거버넌스

전통적으로 지방정부는 독자적으로 부(富)의 재분배정책을 수행하는 데 실제적 한계가 있기 때문에 중앙정부는 지방정부에 대하여 협조와 지시적 입장을 유지해 왔으며, 지방정부는 국가 정책을 수행하는 집행단위 정도로 이해되어 왔었다. 그러나 현대 국가에서 지방정부의 사회복지에 관한 역할이 점차 확대되는 등 기능적 변화에 직면하면서 전후의 중앙-지방정부간 관계의 재정립이 요구되었던 것이다. 이와 관련하여 법적인 측면에서는 중앙정부와 지방정부간의 기능배분에 관한 협상을 행할 수 있는 헌법적 구조의 확립이 나타나게 되었던 것이다. 그러나 중앙과 지방간의 관계에 대한 법적 구조는 매우 유동적인 것이었으며, 단지 중앙과 지방간에 이익이 충돌하기 쉬운 영역들 사이에서-예를 들어 교육, 주택, 도시나 지방의 개발계획 등-중재의 구조를 세우는 것으로 기능해 왔던 것이었다.

그러나 중앙과 지방간의 관계는 실질적으로 법적인 관계보다는 현재 행해지고 있는 행정관행이 중요한 영향요인으로 작용한다. 즉 중앙과 지방정부 관계에 관한 법적 체계는 70년대에 접어들며 위기를 맞게 되고 이는 정책실패, 신뢰성 구축의 실패로 나타나게 되며 체계의 정당성 논란과 이어졌다. 따라서 정부간 관계는 사법적 측면의 문제뿐 아니라 정치적 문제로 이해되었던 것이다.

이러한 정부간 관계의 상황의 변화와 함께 정부간 관계의 전통적 형태는 지방정부의 측면에서 행정적 정치(administrative politics)와 관리 지향적 전문성(managerial professionalism)을 추구하는 상호 협조적 관계로 전이되었다.⁴⁸⁾ 행정적 정치가 정책혁신을 주요 목적으로 한다면 관리지향성 전문성은 조직론의 원리에 입각하여 기능주의

47) 이 중 인구가 적은 기초자치단체의 수가 너무 많아 행정상 비효율의 문제가 있기 때문에 중앙정부는 자치단체간 통합을 추진하고 있지만 프랑스인의 작은 규모 자치단체에 대한 정서적 애착과 지방의회 의원의 저항으로 통합이 잘 이루어지지 못하고 있다. 그러한 이유에서 자치단체간 협력이 강조된다.

48) Martin Loughlin, Local Government in the Modern State(London : Sweet & Maxwell, 1986:186~187면

(functionalism), 통일성(uniformity), 계층제(hierarchy) 원칙을 지닌다. 특히 행정적 정치는 이념적 정치(ideological politics)의 특징을 강하게 띠고 있다.

한편, 지방정부의 정책적 측면에서의 변화는 정부간 관계의 새로운 방향정립을 요구하고 있다. 지방정부의 정책은 지방경제 전략을 포함하는 것으로 이는 지역수준의 경제발전과 고용정책을 함축하고 있다.

즉 지방정부는 시장구조의 완충장치로서 작용하는 차원을 넘어 전략적 개입을 창출하고 지방경제의 본질에 대한 확실한 이해를 전제로 한다. 더욱이 오늘날 이념적 정치가 행정적 정치를 대치하고 있을 뿐만 아니라, 이념적 정치는 협상의 정치(bargaining politics)로 변화하고 있다.⁴⁹⁾

이러한 변화로 인해 지방정부의 합법적 권한과 의무의 본질이 재검토 되었으며 지방정부의 지출에 대하여 중앙정부의 통제유형에 대한 재검토를 요구하게 되었다. 또한 기존의 정부간 관계에서 모호한 협력관계는 정치행정체계의 합리성 위기(rationality crisis)를 낳았고, 부족한 행·재정적 능력은 이익집단들에 의해 신뢰성 부족이 지적되며 정당성 위기(legitimation crisis)를 초래하게 되고, 급기야 이러한 요소들의 결합으로 인한 동기부여 위기(motivation crisis)를 파생하며 사회적 통합에 대한 도전을 경험하게 된다.⁵⁰⁾

결국 최근에 나타나는 지방정부의 정치화는 중앙-지방정부 관계의 전통적 유형을 변화시키는 데 공헌하였으며 정부간 관계의 재정립을 요구하고 있는 것이다.(유종해,2010)

프랑스 역시 지방자치단체의 인구나 재정적 빈약을 극복하고자 1789년부터 시작되었는데⁵¹⁾협약(convention), 협의체나 공동체 구성(groupement)⁵²⁾ 등 다양한 방법이 동원되었다. 자치단체 간 협력체계의 발전은 국가의 지방행정기관 또는 직능단체 등과의 협력으로도 이어져 하위 거버넌스 부문의 안정적인 기초가 마련되었고, 그 위에서 과거 국가의 지방행정단위였던 도(département)가 자치단체로 자리매김(1938년)하면서 하위 거버넌스 구축이 완성되었다고 볼 수 있다. 이러한 하위 거버넌스의 연장선 상에서 광역 행정체계를 지향한 권역(région)이 지방자치단체로 편입됨으로써 국가(État)와 더불어 상위 거버넌스를 형성하였다. 이렇게 구축된 상·하위 거버넌스의 합체가 프랑스 행정의 지역 거버넌스라고 할 수 있다. 이 다층 거버넌스 개념을 지역 거버넌스 분석에 활용하면, 국가와 지방자치단체 간 그리고 상·하위 지방자치단체 간 상호작용에 대해 유의미한 결론을 얻을 수 있을 것이다. 지역 거버넌스는 다층 거버넌스에서 지방과 중앙의 행위자 수준 또는 상호관계로 자연스럽게 정의하게 된다. 결국 지방분권의 결과

49) Ibid, 190면

50) Ibid, 197~200면

51) 여기서 제도화되었다 함은 법에 근거하여 지방행정구역으로 설치되었음을 의미한다. 프랑스 기초자치단체인 commune은 1884년에 독립법인체로 인정되었다.

52) 지역의 공동이익 구현을 위한 자치단체간 연합(groupement intercommunal)으로서 기초자치단체협력영조물법인(EPCI : Établissement public de coopération intercommunale)이 대표적인 예이다.

지역사회의 활발한 참여에 의해 구축된 지역의 새로운 운영체제⁵³⁾를 지역 거버넌스라 할 수 있다.

프랑스적 의미의 거버넌스는 국가의 운영체제 및 국가와 사회가 맺는 관계를 말하는 것이므로, 경영학적 의미가 강한 영·미식 관리주의 거버넌스 개념과는 다르다고 보아야 할 것이다. 행정학의 신제도주의 입장에서 나온 가설 중 정치제도 가설에 따르면, 지방의 이익이 반영되기 쉬운 정치제도를 갖추고 있는 정도에 따라 지방정부의 영향력이 좌우된다⁵⁴⁾. 프랑스의 지방자치제도는 정책에 관한 수직적 연결구조가 잘 짜여 있고, 특유한 겸직제도가 그 문제점에도 불구하고 지방이익을 관철할 수 있는 가능성을 높여준다고 할 수 있다.

1982년 지방분권화 이후 프랑스의 지방행정은 국가기관에 의한 행정(국가지방행정)과 지방자치단체 중심의 자치행정(지방자치행정)이 병존하는 이원적 체제이다. 중앙정부의 행정계층은 국가의 지방행정기관인 도 행정체제(préfecture)를 근간으로 하는 행정분권(déconcentration) 체제로 운영되고, 지방자치단체의 행정계층은 3개 종류의 지방자치단체가 중심이 되어 자치분권 (décentralisation)체제로 운영된다. 행정분권(déconcentration) 체제는 우리나라의 특별지방행정기관과 유사하면서도 다른 점이 있다. 우리나라는 중앙행정기관의 하부조직으로서 지휘체계가 수직으로 직접 연결되어 있으나, 프랑스는 임명직 도지사(préfet)가 관할구역 내 국가지방행정기관을 총괄한다. 도(département)의 국가경찰기관 역시 임명직 도지사의 지휘 하에 놓이게 된다.

그리고 도지사는 지방검사장(procureur de la République) 및 도의회와의 협의를 거쳐, 여러 행정청에 속한 행정경찰 활동을 총괄하기 위하여 ‘지역치안협약(contrat local de sécurité)’⁵⁵⁾을 제안할 수 있다.

5. 프랑스 경찰조직

프랑스 경찰조직은 역사적으로 루이 14세, 나폴레옹 황제, 드골 대통령으로 이어지는 중앙집권적 정치체제를 유지하고 있다. 프랑스 경찰인력은 15만여명으로 경찰직은 115,789명, 행정공무원 13,055, 보조 경찰관 16,153명에 달한다. 프랑스 경찰은 3개의 지군으로 분류할 수 있는데 먼저 집행직으로서 순경 경장 경사에 해당하며 전체계급 중에서 85%를 차지 하고 있다. 또한 지도 및 통솔 직군으로서 경위 경감급으로 전체 계급의 13%를 차지하고 있다. 상위직급인 기획 및 지휘 직군은 전체의 2%를 차지하고 있다.⁵⁶⁾ 프랑스 경찰청장 직속기관으로는 마약류 대책위원회, 대테러 상황실, 대테러 부대,

53) 김순은, "우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의 - 도시 거버넌스와 지방분권을 강조하며 -", 지방정부연구, 제8권 제4호, 2004 : 82면.

54) 정용덕 외, 신제도주의 연구, 대영문화사, 1999: 273-284면. 물론 이 이론은 선거제나 정당제를 중심으로 파악하기 때문에 지방자치제도에서 국가와 지방자치단체 간 관계에 대한 시사점을 찾기 어렵다는 한계가 있다.

55) 행정적 공공서비스(service public administratif)에 대한 계약의 특수한 예라 할 수 있다.

차량관제실,조직범죄 대책실,내무부 경비실조직으로 구성되었다. 프랑스 경찰조직은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 먼저 국가경찰체제로 구성되었다는 점이다. 우리나라 법무부가 가지고 있는 출입국관리국, 대통령직속의 국가정보원,대통령경호실 소방국 등의 업무를 가지고 있을 정도로 그 권한과 권능이 상당하다고 볼 수 있다. 두 번째로는 수사경찰과 행정경찰이 분리 구분되어 그 역할을 수행하고 있다. 우리나라의 경찰이 행정이나 사법경찰기능을 수행하고 있는데 조직과 관할구역이 서로 엄격하게 분리되어 움직인다는 사실이다. 세 번째로는 정보기능의 전문성이다. 프랑스경찰은 한국의 국정원이 수행하고 있는 국내외 정보, 테러,간첩업무 등을 수행하고 있는데 이는 과거 프랑스 급진파의 혁명을 겪은 경험으로 인해 정치적 안정을 강화하려는 데 원인이 있다고 본다.⁵⁷⁾

1) 프랑스의 자치경찰(police municipale)

1982년 프랑스 사회당 정부가 주민의 직성의 지방자치법을 제정하였고 이법에 의하여 지방자치경찰이 부활되었다. 프랑스는 사법경찰과 행정경찰로 양분된 조직으로 자치경찰은 행정경찰권에 속한다. 199년 자치경찰법(loi de polices municipales)을 제정하여 기초자치정부의 자치경찰권을 확대하게 되었다. 자치경찰에 대한 감독규정 등은 지방자치법전,자치경찰법 등으로 규정하였고 자치경찰의 사법경찰권은 형사소송법에서, 자치경찰의 무기휴대에 관한 규정은 자치경찰무장에 관한 국사원(Conseil d'Etat)으로 제정하였다.⁵⁸⁾

프랑스는 현재 약 3,000개 기초자치정부에서 자치경찰을 조직하고 있으며 전체경찰 인력의 5.5%인 1만 5천여명에 달한다. 자치경찰은 시장의 책임하에 행정경찰기능을 수행하고 있으며 자치경찰은 시장의 자치경찰령을 집행할 의무가 있다. 프랑스 자치경찰은 시민의 공중위생문제, 안전,질서유지 등을 담당하고 있으며 시장,영화관 축제장소의 질서유지등도 담당한다. 그리고 각종 재난의 응급 구조 활동이나 주차규제, 화재예방도 담당한다. 또한 자치경찰은 우리나라 특별사법경찰처럼 사법경찰리(형사소송법 21조)로서 수사기능을 수행한다. 중범죄의 발생이나 인지사건을 조사하여 국가경찰에 보고하고 피의자 조서보고서를 시장과 관할지역내 국가경찰사법경찰관을 경유하여 검사에게 보고한다. 자치경찰은 범죄 및 관련정보 수집을 위한 행정조사 시행과 사법경찰관의 통제하에 범죄수사에 협조한다고 한다. 자치경찰은 음주측정도 하여 위반운전자를 연행하거나 신원확인 및 조서를 작성한다. 자치경찰관의 무기휴대는 기초자치정부가 약45%인데 권총이 6%,경찰봉 및 최루탄발사기,가스총을 휴대하는 자치경찰은 21%, 이 두 종류의

56) 이종화,프랑스 경찰조직에 관한 연구, 경찰학 연구3호,경찰대학,2002:236-238

57) 이종화 전계논문,246면

58) 안영훈,시장의 자치경찰권 중심의 프랑스 자치경찰제도,외국의 자치경찰,지방자치 ,현대사회 연구소200호,2005: 67-68면

무기를 휴대하는 자치경찰은 13%이다.^{59) 60)}

2) 국가경찰

프랑스 헌법 제21조에 의거, 국가경찰의 최고기관은 총리(Premier ministre)이다. 총리는 일반행정경찰의 전국적 규모의 권한행사에 있어서 경찰관청의 지위를 가진다. 총리가 개별처분을 내리지는 않고 법규명령을 통해 경찰권을 행사한다. 반면, 내무부장은 일반경찰관청은 아니고, 개별법에 특별한 규정이 있는 경우에 한하여 특별경찰관청(autorité de police spéciale)으로서의 권한을 행사한다⁶¹⁾. 국무회의에서 임명되는 국립경찰청장은 파리경찰청장의 관할 이외의 전국을 관할 한다.특히 내무부의 공무원으로서 국립경찰의 중앙조직을 관할하고 파리경찰청을 포함하여 전국의 국가경찰업무를 조정 및 지시를 담당한다. 지역, 정확히 말해서 도(département) 단위의 국가경찰권 행사는 국가의 대표자(représentant de l'État)인 도지사(préfet)에 의해 행사된다. 그는 일반경찰권 중 특히 도로교통에 관한 권한을 가지는데, 도시지역(agglomération)을 벗어난 외곽도로에서의 경찰권을 행사한다.

3) 파리경찰청

파리청장은 내무부장관의 추천으로 대통령이 임명하는데 내무부 직속기관으로 창설되었으나, 국립경찰청이 설립되면서 국가 경찰로 일원화되어 국립경찰청에 소속됐다. 프랑스에서는 중앙에서 임명하는 도지사가 행정의 집행, 치안유지를 담당하지만 파리와 센느만은 예외적으로 파리경찰청장이 그 임무를 담당하는데 인구 2만명 이상의 코뮌에 배치된 국립경찰은 도지사가 관장한다. 인구 2만명 미만의 코뮌에서의 군경찰 업무는 코뮌장의 권한에 해당한다. 또한 센느 도지사는 경찰권은 없고 일부 행정권만 가지고 있는데 위생,시장,도로에 관한 규칙제정권이나 항구,하천,운하에 대한 영업허가권을 행사한다. 그리고 파리와 인접 5개도의 경찰권을 지닌 파리경찰청장의 권한은 도로의 안전과 통행의 안전확보, 위생경찰, 재해시 생명구조, 주식거래나 부정거래의 조사, 공공장소에서의 감시,영업허가 등을 가지고 있다.

59) 안영훈,전계논문,70-71면

60) 수도인 Paris에는 자치경찰이 없고, 경찰청(Préfecture de police)이 별도로 설치되어 있다. Paris 시장은 공물관리(gestion du domaine public) 외에는 경찰권을 행사하지 못한다. 프랑스의 수도에는 국가경찰만이 존재하는 것이다. Paris 경찰청장은 내무부장관 직속으로 설치되기 때문에 국가경찰총국장(Directeur général de la Police nationale)의 지휘를 받지 않는다. 국가경찰이면서 자치경찰이 갖는 특권까지 모두 보유한 것이다.

61) RICCI Jean-Claude, Droit administratif général, 2e éd., HACHETTE, 2007:153면.

IV. 결론

지금까지 프랑스 공공 안전정책과 윤리적 협력 거버넌스를 고찰하였다. 자치경찰영역과 국가 경찰영역과의 갈등과 협력 그리고 거버넌스 협력체제 구축방안을 논의하였고 경찰 윤리 거버넌스의 방안도 모색하였다. 국가정책이라는 것이 국민의 생활과 삶을 제고하는 것이라고 본다면 프랑스 공공정책은 이에 부응하려고 지방자치단체와 국가가 협력방안을 강구하고자 진력하였고 경찰시스템도 조정과 협력을 통해 거버넌스를 구축하는 모양새를 형성하였다고 본다. 프랑스 경찰은 사법경찰과 행정경찰이 분리되었지만 국가와 지역검사장,도지사가 상호 협력하여 권한을 조정하고 문제를 해결하고 정책방안을 형성하고 있다.프랑스의 자치경찰은 기초자치단체장(maire) 소속으로 공공의 질서를 유지하기 위하여 활동하는 공무원 조직과 그 활동을 가리키는 말로 정의할 수 있다. 한 예로 도지사는 중앙정부와의 협의를 통해 경찰권을 조정하고 해당 지역 검사장과 협의하여 행정경찰권을 행사한다. 프랑스의 행정분권(déconcentration) 체제는 우리나라의 특별지방행정기관과 유사하면서도 다른 점이 있다고 본다. 우리나라는 중앙행정기관의 하부조직으로서 지휘체계가 수직으로 직접 연결되어 있으나, 프랑스는 임명직 도지사가 관할구역 내 국가지방행정기관을 총괄한다. 도(département)의 국가경찰기관 역시 임명직 도지사의 지휘 하에 놓이게 된다. 또한 국가경찰이 상존하여 도지사라든지 자치단체장의 협력을 통해 경찰권을 협의한다. 도지사의 경찰권 중 또 하나는 자치경찰의 권한에 속하는 사항에 대한 경찰권도 행사할 수 있다는 점이 특색이다. 것이다. 이 점에서 자치경찰과의 권한 다툼이나 경합문제가 발생할 수 있지만 협력 거버넌스와 윤리적 협력을 통해 문제를 해결하고 있다는 것이 인상적이다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 권영설.(2012), “변화하는 헌법과 거버넌스”, 연세 공공거버넌스와 법, 제3권 제1호,141-142면.
- 김순은.(2004), “우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실제와 함의 - 도시 거버넌스와 지방분권을 강조하며 -”, 지방정부연구, 제8권 제4호,82면.
- 김홍희.(2011), “21세기를 규정하는 사회과학의 주요 개념들”, 한국균형발전연구, 제2권 제3호,111면.
- 박상주.(2003), “경찰서비스의 거버넌스에 관한 연구 : 청소년범죄예방 네트워크를 중심으로”, 한국행정학보, 제37권 제1호, 273면.
- 박한규.(2007), “지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석 : 인간안보를 중심으로”, 국제지역연구, 제11권 제3호,993면.
- 안병철·김정렬·이도형(2009), “공공서비스의 역사적 변천과 특성 - 우리나라의 공공서비스 법제에 관한 내용분석 -”, 한국거버넌스학회보, 제16권 제2호.
- 안영훈.(2005), 시장의 자치경찰권 중심의 프랑스 자치경찰제도,외국의 자치경찰, 지방자치, 현대사회연구소 5월,67-70면.
- 양문승·윤경희(2010), “경찰 거버넌스에 대한 주요 국가 비교연구와 정책적 함의”, 형사정책 제22 권 제2호,171-172면.
- 연성진.(1999),국무조정실 경찰부패연구보고서 “경찰분야 부패방지 대책”.
- 오승규.(2008), “프랑스 신경제규제법”, 최신외국법제정보,5호, 법제연구원,88면.
- 은재호.(2008), “공공성 개념 연구 - ‘프랑스식 공공서비스’ 개념을 중심으로”, 한국거버넌스학회보, 제15권 제3호,213면.
- 유종해 ·김택.(2010),행정의 윤리,박영사,142면.
- 이명석.(2002), “거버넌스의 개념화 : ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”, 한국행정학보, 제36권 제4호,327면.
- 이문수.(2009), “통치, 통치성, 거버넌스 그리고 개인의 자유”, 한국거버넌스학회보, 제16권 제3호,73면.
- 이종화.(2002),“ 프랑스 경찰조직에 관한 연구”. 경찰학 연구3호,경찰대학 3호.
- 정용덕 외 8인.(1999), 신제도주의 연구, 대영문화사,236-238면.
- 정재각.(2005),“민주정치체제에서 지방정부의 특성과 투명한 개혁에 관한 비교연구”,한국부패학회보10권2호,한국부패학회,156-157면
- 조철옥.(2012), 경찰윤리론,대영문화사,398면
- 주재복.(2011),“지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안, 한국지방행정연구원.
- 최상일.(2006), “경찰부패 통제전략의 효과성 제고에 관한 연구”.한국정책과학학회보.제10권 제2호,129-152면
- 한승준.(2004), “분권화시대의 지역 거버넌스에 관한 연구 : 프랑스의 계획계약제도를 중심으로”, 한국행정학보 제38권 제5호,98-112면

한승준.(2007), “신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구”, 한국행정학보, 제41권 제3호.

한국행정연구원 보고서.(2008), 프랑스의 행정과 공공정책, 법문사, 7-20면.

<외국문헌>

BODY-GENDROT Sophie et al.(2009), "Les politiques publiques locales relatives aux insécurité contemporaines", CRIMPREV, n° 34, 2009.

DIEU François.(1999), Politiques publiques de sécurité, L'Harmattan.

FRIER Pierre-Laurent, PETIT Jacques.(2010), Précis de droit administratif, 6e éd., Montchrestien,

John Rawls.(1971), A Theory of Justice(Cambridge, Mass.: Belknap Press.

MØNY Yves et THOENIG Jean-Claude.(1989), Politiques publiques, PUF.

MINET Charles-Édouard.(2007), Droit de la police administrative : Paris, Vuibert.

MOREAU DEFARGES Philippe.(2003), LA GOUVERNANCE, puf.

PØRILHON Pierre.(2007), La gestion des risque, demos.

RICCI Jean-Claude.(2007), Droit administratif général, 2e éd., HACHETTE.

RIVERO Jean et WALINE Jean.(2004), Droit administratif, 20eéd. : Paris, Dalloz.

ROBERT Philippe.(2002), "Une géologie de l'insécurité contemporaine", L'État face à la délinquance de sécurité, ESPRIT, 290.

La Documentation française.(2006), L'État face aux risques.

투고일자 : 2013. 11. 04

수정일자 : 2013. 12. 18

게재일자 : 2013. 12. 26

국문초록

프랑스 경찰의 국가-지방자치단체간 협력과 윤리적 거버넌스

김택(중원대)

오승규(중원대)

본 논문은 윤리적 거버넌스의 협력체제를 분석하였으며 특히 프랑스 공공정책상의 거버넌스를 고찰하였다. 오늘날 분권적 협력적 협력방안을 통한 자율적 국정관리정책은 시대적 흐름이고 갈등이나 문제를 해결하는 유효한 정책수단이라고 본다. 과거의 권위주의체제의 상의하달식 명령이나 계층적 관료주의체제로서는 국가와 지방정부간의 문제해결은 커녕 민주적 오류와 갈등을 조장하므로 참여와 협력을 통한 협치체제의 시스템은 수평적 개방적 행정으로 향하는 좋은 계기가 된다고 본다. 즉 분권, 민주, 개방, 협력, 투명으로 상징되는 현대행정의 윤리적 거버넌스 개념이 요구된다고 본다. 정부간 관계에 있어 협력방안이 무엇인지 자치경찰과 국가 경찰과의 조정은 어떻게 진행되는지도 살펴볼 필요가 있다고 본다. 본 논문은 프랑스 안전정책상의 윤리적 거버넌스와 협력방안을 고찰한다. 이를 위해 공공안전 정책상의 거버넌스를 살펴본다. 두 번째로는 프랑스 공공안전 정책에 있어 기능과 협력방안을 고찰한다. 세 번째로는 지방자치경찰과 국가경찰간의 정책협력 방안을 살펴본다. 단일국가로서 지방분권을 추진하고 있는 프랑스에서는 경찰 등 공공 안전정책에서 이 ‘거버넌스’를 어떻게 운용하고 있는지 알아보고, 우리에게 유용한 윤리적 거버넌스의 시사점을 도출해 보고자 한다.

주제어 : 공공정책, 안전, 협력, 국가경찰, 자치경찰, 지방분권, 거버넌스