

보도자료

행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙 권한쟁의 사건

[2022헌라5 국가경찰위원회와 행정안전부장관 간의 권한쟁의]

[선 고]

헌법재판소는 2022년 12월 22일 재판관 전원일치 의견으로, 국가경찰위원회가 행정안전부장관을 상대로 제기한 ‘행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙인 행정안전부령 제348호의 제정행위가 국가경찰위원회의 권한을 침해한다’는 취지의 권한쟁의 심판청구에 대하여, 국가경찰위원회는 법률에 의하여 설치된 국가기관으로서 권한쟁의 심판을 청구할 당사자능력이 없다는 이유로 심판청구를 각하한다는 결정을 선고하였다. [각하]



2022. 12. 22.
헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 2022. 7. 26. 국무회의에서 의결된 ‘행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙안’은 ‘경찰 관련 법령 제정·개정이 필요한 기본계획의 수립과 그 변경에 관한 사항 등’에 대하여 경찰청장이 미리 피청구인(행정안전부장관)의 승인을 받도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.
- 행정안전부에 설치된 청구인(국가경찰위원회)은 위 지휘규칙 제정행위가 청구인의 국가경찰 관련 주요정책에 대한 심의·의결권을 침해하고, 위 지휘규칙안은 그 자체가 ‘국가경찰사무에 관한 주요정책’에 해당하므로 청구인의 심의·의결 절차를 거쳐야 함에도 이를 거치지 않아 절차적으로 중대한 하자가 있다고 주장하면서, 2022. 9. 30. 그 권한침해 확인 및 위 지휘규칙 제정행위의 무효 확인을 구하는 이 사건 권한쟁의 심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙 제정행위가 청구인의 권한을 침해하거나 침해할 현저한 위험이 있는지 여부 및 행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙 제정행위가 무효인지 여부이다.
이 사건 지휘규칙 및 관련조항은 다음과 같다.

행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙(2022. 8. 2. 행정안전부령 제348호로 제정된 것)

제1조(목적) 이 규칙은 「정부조직법」 제7조 제4항에 따라 행정안전부장관이 그 소속으로 있는 경찰청장 및 소방청장을 지휘하는 데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(중요 정책사항 등의 승인 및 보고) ① 경찰청장 및 소방청장(이하 “청장”이라 한다)은 다음 각 호의 사항에 관하여 미리 행정안전부장관(이하 “장관”이라 한다)의 승인을 받아야 한다.

1. 법령 제정·개정이 필요한 경찰·소방 분야 기본계획의 수립과 그 변경에 관한 사항
2. 국제협력에 관한 중요 계획의 수립과 그 변경에 관한 사항

3. 국제기구의 가입과 국제협정의 체결에 관한 사항

② 청장은 다음 각 호의 사항에 관하여 미리 장관에게 보고해야 한다.

1. 국무회의에 상정할 사항
2. 청장의 국제회의 참석 및 국외출장에 관한 사항

③ 청장은 다음 각 호의 사항에 관하여 장관에게 보고해야 한다.

1. 대통령·국무총리 및 장관의 지시사항에 대한 추진계획과 그 실적
2. 중요 정책 및 계획의 추진실적
3. 대통령·국무총리 및 그 직속기관과 국회 및 감사원 등에 보고하거나 제출하는 자료 중 중요한 사항
4. 감사원의 감사 결과 및 처분 요구사항 중 중요 정책과 관련된 사항
5. 그 밖에 법령에 규정된 권한 행사 및 책무 수행에 필요하다고 인정하여 장관이 요청하는 사항

제3조(예산에 관한 사항) 청장은 기획재정부에 제출하는 예산 관련 자료 중 중요 사항을 장관에게 보고해야 한다.

제4조(법령 질의) 청장은 소관 법령의 해석에 관하여 다른 중앙행정기관의 장에게 질의하여 회신을 받았을 때에는 지체 없이 그 사본을 장관에게 제출해야 한다.

제5조(정책협의회) 장관은 중요 정책에 대한 업무협의를 위하여 필요한 때에는 청장과 정책협의회를 개최할 수 있다.

부칙

이 규칙은 공포한 날로부터 시행한다.

국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 (2020. 12. 22. 법률 제 17689호로 전부개정된 것)

제10조(국가경찰위원회의 심의·의결 사항 등) ① 다음 각 호의 사항은 국가경찰위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

1. 국가경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 경찰 업무 발전에 관한 사항
2. 국가경찰사무에 관한 인권보호와 관련되는 경찰의 운영·개선에 관한 사항

3. 국가경찰사무 담당 공무원의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책 사항
 4. 국가경찰사무 외에 다른 국가기관으로부터의 업무협조 요청에 관한 사항
 5. 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 경찰의 지원·협조 및 협약체결의 조정 등에 관한 주요 정책사항
 6. 제18조에 따른 시·도자치경찰위원회 위원 추천, 자치경찰사무에 대한 주요 법령·정책 등에 관한 사항, 제25조 제4항에 따른 시·도자치경찰위원회 의결에 대한 재의 요구에 관한 사항
 7. 제2조에 따른 시책 수립에 관한 사항
 8. 제32조에 따른 비상사태 등 전국적 치안유지를 위한 경찰청장의 지휘·명령에 관한 사항
 9. 그 밖에 행정안전부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 국가경찰위원회의 회의에 부친 사항
- ② 행정안전부장관은 제1항에 따라 심의·의결된 내용이 적정하지 아니하다고 판단할 때에는 재의(再議)를 요구할 수 있다.

결정주문

이 사건 심판청구를 각하한다.

이유의 요지

- 헌법은 제111조 제1항 제4호에서 헌법재판소의 관장사항으로서 권한쟁의심판과 관련하여 “국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판”이라고 규정하고 있을 뿐 권한쟁의심판의 당사자가 될 수 있는 국가기관의 종류나 범위에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 않고, 이에 관하여 특별히 법률로 정하도록 위임하고 있지도 않다. 따라서 위 조항에서 말하는 국가기관의 의미와 권한쟁의심판의 당사자가 될 수 있는 국가기관의 범위는 결국 헌법해석을 통하여 확정되어야 한다.
- 헌법 제111조 제1항 제4호 소정의 “국가기관”에 해당하는지 아닌지를 판별함에 있어서는 그 국가기관이 헌법에 의하여 설치되고 헌법과 법률에 의하여 독

자적인 권한을 부여받고 있는지 여부, 헌법에 의하여 설치된 국가기관 상호간의 권한쟁의를 해결할 수 있는 적당한 기관이나 방법이 있는지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

- 그런데, 헌법상 국가에 부여된 임무 또는 의무를 수행하고 그 독립성이 보장된 국가기관이라고 하더라도, 오로지 법률에 설치근거를 둔 국가기관이라면 국회의 입법행위에 의하여 존폐 및 권한범위가 결정될 수 있으므로, 이러한 국가기관은 ‘헌법에 의하여 설치되고 헌법과 법률에 의하여 독자적인 권한을 부여받은 국가기관’이라고 할 수 없다.
- 국가가 제정한 경찰법에 의하여 비로소 설립된 청구인은 국회의 경찰법 개정행위에 의하여 존폐 및 권한범위 등이 좌우되므로, 헌법 제111조 제1항 제4호 소정의 헌법에 의하여 설치된 국가기관에 해당한다고 할 수 없다. 국가경찰위원회 제도를 채택하느냐의 문제는 우리나라 치안여건의 실정이나 경찰권에 대한 민주적 통제의 필요성 등과 관련하여 입법정책적으로 결정되어야 할 사항이다.
- 권한쟁의심판의 당사자능력은 헌법에 의하여 설치된 국가기관에 한정하여 인정하는 것이 타당하므로, 법률에 의하여 설치된 청구인에게는 권한쟁의심판의 당사자능력이 인정되지 아니한다.

결정의 의의

- 법률에 의하여 설치된 국가기관인 국가경찰위원회에게는 권한쟁의심판의 당사자능력이 인정되지 아니하므로, 심판청구를 각하한다는 내용의 결정이다.
- 헌법재판소는 국가인권위원회와 대통령 간의 권한쟁의 사건에서도 법률에 의하여 설치된 국가기관인 국가인권위원회에게 위와 같이 당사자능력을 인정하지 않았다(헌재 2010. 10. 28. 2009헌라6).