

경찰에 대한 민주적 통제와 경찰위원회 실질화

경찰개혁방안 모색 연속토론회 ②

일시 | 2020년 7월 22일(수) 오전 10시

장소 | 국회 의원회관 제8간담회실

주최 | 국회의원 황운하(더불어민주당)

국회의원 이은주(정의당)

경찰개혁네트워크

공권력감시대응팀(공익인권변호사모임,
희망을만드는법, 다산인권센터, 민주주의법학연구회,
인권운동공간 활, 인권운동사랑방, 진보네트워크센터),
경제정의실천시민연합, 민주사회를위한 변호사모임,
전국민주노동조합총연맹, 참여연대

목차

목차	2
프로그램	3
인사말 황운하 의원	4
인사말 이은주 의원	6
발제 1	8
경찰에 대한 민주적 통제를 위한 경찰위원회 실질화 방안 및 옴부즈만 설치 논의	
토론 1	41
‘경찰에 대한 민주적 통제 방안’에 대한 토론문	
토론 2	45
경찰에 대한 민주적 통제를 위하여	
토론 3	51
토론문	
토론 4	52
경찰의 민주적 통제 강화	

프로그램

- 10:00 사회 한상희 참여연대 정책자문위원장, 건국대학교 법학전문대학교 교수
- 10:05 발표 경찰에 대한 민주적 통제를 위한 경찰위원회 실질화 방안 및 옴부즈만
 설치 논의
- 박병욱 국립제주대학교 행정학과 교수
- 10:35 지정토론 이호영 민주주의법학연구회 총무위원장
- 오창익 인권연대 사무국장
- 이채영 국가인권위원회 인권정책과 사무관
- 이재근 참여연대 권력감시국장
- 11:35 종합토론
- 12:00 폐회

인사말



국회의원 황운하(더불어민주당)

안녕하십니까

더불어민주당 대전 중구 국회의원 황운하입니다.

코로나 19로 어려운 상황에서도 「경찰개혁방안 모색 연속토론회」에 참석해주신 여러분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 뜻깊은 토론회를 공동 주최 해주신 정의당 이은주 의원님, 경찰개혁네트워크와 관계자 여러분들께도 감사드립니다.

권력기관 개혁은 ‘촛불 혁명’의 핵심적 요구이자 시대적 과제입니다. 촛불 시민의 요구는 분명합니다. 각 기관 간 상호 견제와 균형을 통해 권력을 분산하고 시민 참여 확대를 통해 이들 기관의 민주적 통제를 강화하는 것입니다.

문재인 정부는 출범 이후 권력기관 개혁방안을 발표했고, 국회에서 우여곡절 끝에 공수처설치법안과 수사권조정안이 통과됐습니다. 그러나 검찰개혁은 이제 시작 단계에 불과하고, 경찰개혁과 국정원개혁 등 권력기관 개혁 추진도 지지부진한 상황입니다.

지난 20대 국회에서 검찰개혁과 함께 논의되었던 경찰개혁 방안, 즉 자치경찰제 도입, 국가수사본부 설치, 경찰에 대한 민주적 통제와 경찰위원회 실질화, 정보경찰 폐지 등도 빠르게 추진되어야 할 필요가 있습니다.

경찰위원회의 경우, 경찰의 정치적 중립성 보장과 민주성·공정성 확보라는 목적을 가지고 1991년 경찰청법 제정과 함께 설치되었습니다. 그러나 법적 지위나 구성방법, 업무범위, 권한행사의 실효성 등 여러 면에서 제도적 체계를 갖추지 못해 그 취지에 맞는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 비판이 있습니다.

경찰이 정치적 영향력에서 벗어나 오로지 국민을 위하는 국민의 경찰로 거듭나기 위해서는 경찰위원회의 지위와 역할을 재정립할 필요가 있습니다.

또한 ‘통치 보좌’나 ‘사찰 논란’을 야기했던 과거의 구태에서 벗어나, 정보경찰도 국민안전과 공공안녕이라는 본연의 업무에 충실하도록 바뀌어야 합니다. 이를 제도적으로 규정해 개혁이 역행하지 않도록 해야 할 것입니다.

앞으로 두 차례에 걸쳐 진행되는 연속토론회에서 경찰개혁에 대한 심도 있는 논의가 진행되기를 기대합니다. 저 역시도 경찰이 국민을 위해 봉사하는 기관으로 거듭날 수 있도록 역할을 다하겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참석해주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2020년 7월 22일

국회의원 황운하

인사말



국회의원 이은주(정의당)

반갑습니다. 정의당 국회의원 이은주입니다

바쁘신 가운데 ‘경찰개혁방안 모색 연속토론회’에 참여해 주신 여러분 감사합니다.

경찰개혁을 요구하는 목소리를 많지만 아직까지 구체적인 개혁 방안에 대해서는 사회적 공론화가 이뤄지지 않고 있습니다. 이런 가운데 시민사회 단체, 학계와 연구자, 경찰 등 다양한 이해관계자들과 함께 합리적인 방안을 논의해볼 수 있는 연속토론회를 개최하게 돼 뜻깊게 생각합니다.

함께 토론회를 준비해 주신 경찰개혁네트워크 관계자 여러분과 황운하 의원님, 그리고 흔쾌히 사회와 발제, 토론을 맡아주신 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

경찰은 전국 12만여명의 인력이 경찰청장을 정점으로, 수직적 위계구조를 통해 작동하는 권력기관입니다. 최근에는 검·경 수사권 조정으로 수사종결권까지 가지게 되면서, 경찰권한의 확대·강화가 예상되고 있습니다.

문재인 정부는 수사권 조정 이후 대폭 강화된 경찰권한에 대한 통제방안으로 국가경찰과 자치경찰로 분리해 경찰권한을 재편하고, 독립적인 수사권한을 행사하는 국가수사본부 설치를 추진하고 있습니다.

하지만 지금까지 제출된 정부 경찰개혁 방안을 보면, 권력기관의 권한을 축소해 시민의 기본권을 보장한다는 당초 개혁 취지에 맞는 방안인지 물음표가 그려집니다.

실제 중앙집권화된 경찰권한을 분산시킨다는 취지로 추진되고 있는 자치경찰제는 도입 취지가 무색하게 자치경찰을 국가경찰에 종속시킬 수 있다는 우려를 낳고 있습니다. 또 수사경찰과 행정경찰을 분리해 수사중립성을 꾀하고자 논의되고 있는 국가수사본부의 경우는 경찰청 내부조직으로 설치가 추진되면서, 경찰청장으로부터 실질적인 독립성을 갖췄다고 보기 어려운 상황입니다.

특히 주목해야 할 지점은 정보경찰 문제입니다.

현재 경찰은 경찰법과 경찰관직무집행법 상 경찰관 직무범위로 규정돼 있는 ‘치안정보의 수집·작성 및 배포’를 근거로 정보활동을 해오고 있습니다. 지난 정권 시기 정보경찰이 ‘치안정보’라는 개념상 모호함을 방패 삼아 광범위한 정보 수집과 사찰 활동을 하고, 노조·시민·사회·선거운동에 개입했던 사례는 너무 많습니다.

특히 2014년 삼성전자서비스의 노조 탄압에 반발해 스스로 목숨을 끊은 고(故) 염호석씨의 시신 탈취에 정보경찰들이 개입했던 사건은 정보경찰의 정보수집 권한을 과연 어디까지 허용해야 할지 큰 고민을 던져준 사건이었습니다.

아무쪼록 지난 15일에 이어 22일과 29일 진행되는 연속토론회에서 보다 건설적이고 바람직한 경찰개혁 방안이 나올 수 있도록 활발한 토론과 의견 개진 부탁드립니다.

다시 한 번, 참여해주신 모든 분들께 감사의 말씀 드립니다.

2020년 7월 22일

국회의원 이은주

발제 1

경찰에 대한 민주적 통제를 위한 경찰위원회 실질화 방안 및 옴부즈만 설치 논의

박병욱 제주대학교 행정학과 헌법·행정법 담당(경찰법 전공) 교수

I. 들어가며

최근 검찰개혁을 동인으로 하는 형소법, 검찰청법 개정으로 경찰은 이전보다 훨씬 폭넓고 독립적인 수사권한을 행사할 수 있는 토대를 마련해주었다. 또한, 이번 정부 이후 강하게 제기되고 있는 국정원 보안수사권 폐지 논의에서도 관련 수사권한을 경찰에 이관하는 방안도 거론되고 있다. 각종 개혁에 따른 반대급부로 경찰의 권한이 상당한 정도로 확대되거나 확대가 예정되고 있는 양상이다. 이런 상황에서 김대중 정부 이후 본격적으로 제기되었던 자치경찰제 도입을 위한 논의와 실천도 함께 진행 중이다. 따라서, 자치경찰 도입으로 변화가 예정되어 있는 경찰조직, 운영, 권한을 대상으로 한 민주적 통제방안을 동시에 고려해야 할 것이다.

국민들이나 전문가들은 경찰을 둘러싼 변화의 과정에서 보여주는 경찰청(국가경찰)이나 행정부의 태도는 대체적으로 상당히 소극적이라고 평가하고 있는 것 같다. 실질적 자치경찰제 도입, 경찰외부의 민주적 통제기구 설립에 대해 2017년 출범한 경찰개혁위원회의 권고가 있었지만, 관련 권고는 제대로 이행되고 있지 않다.

자치경찰제 도입의 경우 경찰청에서는 지구대, 파출소로 대표되는 최일선 현장의 인력, 조직, 사무를 이원화하는 안을 제시하여 국가경찰에서 자치경찰로의 인력, 사무, 조직 이관을 최소화할 것을 시도하고 있다.¹ 제20대 국회에서 발의된 여러 법률안 중 사실상 정부안이라고 할 수 있는 홍익표 의원 대표발의 「경찰법 전부개정법률안」에 따르면 국가경찰은 여전히 경찰서 이상 단위 뿐만이 아니라 최일선 지구대·파출소의

¹ ‘수사권 조정’ 반겨놓고 ‘자치경찰제’는 싫다 (주간조선, 2594호, 2020.2.10. 자).

조직·인력·사무를 현재의 70% 까지 유지하게 된다.² 이렇게 될 경우 향후 좀 더 강하고 폭넓은 권한을 가지게 될 국가경찰이 조직, 인력적인 측면에서도 여전히 그 비대한 규모를 유지하게 되어 민주적으로 통제하는 것이 어려워 질 수 있을 것이다.

경찰 외부 민주적 통제기구 도입은 경찰청 뿐만이 아니라³ 행정부의 최고 의사결정 단위에서도 예산, 인력상의 이유로 크게 고려하고 있지 않는 것으로 알려져 있다. 이와 관련하여 경찰청에서 여론에 밀려 경찰 외부의 민주적 통제기구의 도입에 대해 긍정적인 입장으로 한 때 선회하기도 하였지만,⁴ 더 이상 논의의 진전은 없는 상황이다.

다만, 경찰에 대한 민주적 관련 논의가 경색되고 실질적 진척이 없는 현 상황에서 국가인권위원회가 인권을 매개로 경찰을 비롯한 수사기구에 대한 민주적 통제방안을 고민하고 있는 정도이다. 하지만, 인권위의 경우 그 기구의 성격상 강제수사권이 없고 주로 임의적인 조사 이후의 권고·언론에의 공표 등을 실효성 확보수단으로 가지고 있기 때문에 경찰개혁위원회가 상정하는 외부 민주적 통제기구로서의 “경찰인권·감찰옴부즈맨”, 또는 “경찰인권·감찰위원회”로 온전히 기능하기에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

이와 같은 현실적 상황을 인식하는 가운데 경찰에 대한 민주적 통제방안을 고민해 보아야 할 것이다.

미리 의견을 밝히자면 수사권 조정에 따른 경찰권한 강화, 자치경찰제 도입이라는 변화의 과정에서 경찰의 민주적 통제와 관련된 기존 제도를 활용할 수 있는 것은 최대한 활용하되,

² 제20대 국회 자치경찰도입 법안의 국가경찰, 자치경찰 전체 인원 비중을 비교해보면 사실상 정부안이라 할 수 있는 홍익표 의원 대표발의 경찰법 전부개정 법률안만 다른 두 법안과 달리 국가경찰 對 자치경찰의 비율이 가분수로 나타난다. 즉, 자치경찰보다 국가경찰의 숫자가 많다. 홍익표 의원안에 따르면 최일선 현장조직이라 할 수 있는 지구대·파출소 조직·인력·사무도 국가경찰:자치경찰의 비중이 7:3 정도로 될 것으로 생각된다.

<자치경찰규모> 출처: 정성희, 경찰법 개정법률안 검토보고, 사법개혁특별위원회, 2018. 11., 57-58면 참조.

권은희 의원안 🇯🇵 국가경찰 이관시 자치경찰은 약 7만5천명 🇯🇵 국가경찰은 약 4만명

곽상도 의원안 🇯🇵 국가경찰 이관시 자치경찰은 약 6만명 (지역경찰+교통 이관) 🇯🇵 국가경찰은 약 3만5천명 (수사 제외)

홍익표 의원안 🇯🇵 국가경찰 이관시 자치경찰은 약 4만3천명 🇯🇵 국가경찰은 약 7만2천명

³ 수사권 조정에 따른 민주적 통제기구 도입 방안 연구 (2018년 경찰청 연구용역과제, 130쪽 이하)에서는 “경찰개혁위원회가 제시한 경찰인권·감찰옴부즈맨 또는 경찰인권·감찰위원회도 실현가능성의 측면에서 문제가 적지 않다. (...) 경찰개혁위원회가 제안하고 있듯이 실질적인 권한과 조직을 갖춘 경찰위원회와는 별도로 경찰민원을 조사·처리하는 기구를 별도로 설치·운영하는 것이 과연 바람직한지는 의문이다. (...) 본 연구진은 당위성뿐만 아니라 실현가능성의 측면을 고려하여 경찰개혁위원회가 권고한 바와 같이 확대 개편되는 경찰위원회로 하여금 경찰에 대한 민원처리업무, 즉 경찰옴부즈맨의 기능을 수행하도록 하는 방안이 가장 바람직하다고 본다” 라는 의견을 제시하고 있다.

⁴ [단독]경찰, 외부 통제 기구 “긍정 검토” (경향신문 2019.5.14. 자)

기존에 경찰개혁위원회가 제시한 원론적인 경찰외부 민주적 통제방안의 취지를 살리는 것이 좋을 것으로 생각된다.

Ⅱ. 경찰청장, 자치경찰본부장 임명 과정에서의 민주적 통제제고

경찰에 대한 민주적 통제방안으로 임명 과정에서 주민직선의 방법으로 주민대표성을 강화하는 방법이 있겠지만, 지방자치단체장 이외에 행정의 일부기능을 담당하는 수장에 대한 주민직선은 우리나라에서 실시되고 있지 않고 오히려 정치적 중립성 차원에서 바람직하지 못하거나 특정 행정기능이 선거를 고려해 인기 영합주의로 흐를 수 있다는 점에서 논의의 대상에서 제외한다.

다음으로 생각해 볼 수 있는 것이 특정 집행기관의 수장을 임명할 때 민주적 정당성을 부여받은 의회에서 그 임명과정을 통제하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다. 통상 개별 집행기관의 수장은 임명권자로부터 인사과정에서부터 강력한 영향력하에 있고, 직무상으로 엄격한 상하관계 있는 경우가 많다. 이러한 집행기관장의 임명과정에 대의기구인 의회, 지방의회가 주민의 의사를 반영하는 방안으로 인사청문특별위원회, 국회 소관 상임위원회가 진행하는 인사청문위원회가 예정되어 있다. 이외에도 행정부 내부의 독립성, 전문성을 갖춘 행정위원회 방식의 인사위원회를 생각해볼 수도 있을 것이다. 경찰청장의 경우 현행법상 국회인사청문위원회 대상자이자만, 자치경찰본부장과 관련해서는 아직 시·도의회 인사청문위원회 제도는 고려되지 않고 있다.

1. 경찰청장, 자치경찰본부장에 대한 의회 인사청문회를 통한 민주적 통제
대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장, 대법관(13명 전원), 국회에서 선출하는(소위 국회 몫) 헌법재판소 재판관(3명) 및 중앙선거관리위원회 위원(3명)의 경우에는(이상 국회법 제46조의3) 국회 인사청문특별위원회에서 동의하지 않으면 대통령은 - 그 자신이 직접 국민으로부터 선출되어 민주적 정당성을 가짐에도 불구하고 - 대통령이 대상자를 임명할 수 없을 정도로까지 그 인사권을 강하게 제한받는다.

경찰청장의 경우는 국세청장·검찰총장·합참의장·한국은행 총재 등의 경우와 마찬가지로 국회 인사청문회 동의안이 채택되지 않더라도 대통령이 임명할 수 있다. 하지만, 동의안이 채택되지 않은 상태에서 대통령이 임명을 강행하는 경우 대통령의 인사권 행사는 상당한 정치적 부담으로 작용한다. 경찰청장 선임과정에서도 국회 인사청문회 동의안이 채택되지

않아도 대통령이 임명할 수 있는 기관장에 대한 인사청문회 과정이 대통령의 인사권 행사에 대한 사실상의 제한, 장벽으로 작용할 수 있다는 점이 2009년 이명박 정부 김석기 경찰청장 내정자 자진사퇴 사건⁵에서도 확인된다.

이런 점에서 보면 경찰청장에 대한 국회의 인사청문회는 - 국회의 필요적 동의가 요구되는 인사청문특별위원회 대상자를 상대로 한 것에 비하여 - 그 구속력이 떨어지기는 하지만, 대통령의 경찰청장 임명에 대한 민주적 통제장치의 하나로 볼 수 있을 것이다.

2. 대통령의 경찰청장 임명 전 경찰위원회의 사전동의

경찰청장의 경우 위 국회 인사청문회의 동의과정 외에도 현행 경찰법 제11조 제2항에 따라 경찰위원회의 동의를 받은 후 행정안전부 장관의 제청, 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 일단 해당 경찰법 조문만 을 본다면 대통령의 경찰청장 임명에 대한 경찰위원회의 사전동의가 대통령인사권 행사에 대한 하나의 절차적 통제장치로 생각된다. 여기서 우리는 이 경찰위원회의 동의가 어느 정도 비중을 가지는지 경찰위원회의 실질적 위상은 어느 정도인지 궁금하지 않을 수 없다. 현실적으로 경찰법 제9조에 따른 경찰위원회의 심의·의결기능은 경찰위원회의 위원 구성 자체가 (행)정부 내부 위원회로서 그 위원 선임이 행정안전부 장관, 대통령에 의해 결정되기 때문에 독립성이 보장되지 못하고, 행정안전부장관의 재의요구가 심의·의결 사안에 대한 사실상의 거부권과 같이 작용할 수 있다는 점, 심의·의결의 구속력을 보장하는 법제도적 장치가 없다는 점 때문에, 그 실질은 행정청(경찰청장)에 대한 구속력을 가지지 못하는 자문에 불과하다는 비판이 주류를 이룬다.⁶

위와 같은 경찰위원회 위원 선임·구성상의 한계, 심의·의결의 구속력의 한계의 연장선에서 생각해 보면, 대통령의 경찰청장 임명과정상 하나의 절차로서 경찰위원회의 사전동의도 대통령의 인사권 행사에 사실상의 구속력을 가지지 못할 뿐만이 아니라 실질적인 영향력도 없다고 볼 수 있다. 인사청문회라면 몰라도 경찰위원회가 사전동의하지 않았다고 해서 그것이 문제된 적은 아직 없었다. 그것은 경찰위원회가 사전동의를 하지 않은 적이 없었기 때문이기도 할 것이다. 실제로 경찰위원회 구성과정을 보면, 국민으로부터 직접민주적 정당성을 부여받은 대통령이 경찰위원회 위원을 임명하기는 하지만, 실제 위원 임명에

⁵ 2009년 이명박 정부에 의해 경찰청장으로 내정된 이석기 서울지방경찰청장이 국회 인사청문회 개최 전에 용산사태에 대한 도의적 책임을 지고 내정자 직에서 자진사퇴하였다. ("도의적 책임지겠다" 김석기 내정자 자진사퇴, SBS 2009.2.10. 자 뉴스)

⁶ 이강중, 한국 경찰위원회의 운영실태와 그 개선방안, 한국경찰학회보 제4호, 2002, 189쪽 이하; 김원중, 경찰위원회의 성격과 운영실태 검토, 한국정책연구 제7권 제1호, 2007, 4쪽.

있어서는 (행)정부 내부의 행정안전부 장관의 제청권이 강한 영향력을 행사하므로(경찰법 제6조)⁷, 경찰위원회의 경찰청장 임명 사전동의가 국민의 의사를 대의적으로 충분히 반영하는 방식으로 행해지기는 어렵다. 현행 경찰법상 경찰위원회는 행정부 내부의 위원회이다. 따라서, 경찰위원회에 의한 경찰청장 사전임명동의 시스템은 대통령의 경찰청장 임명과정에서 대의기관인 국회와는 별개로 대상자에 대한 자질, 전문성 등 적격여부를 검증할 수 있는 소극적 통제장치는 될 수 있을지 몰라도, 별도로 (행)정부 바깥의 대의적인 대립적 기구가 행하는, 아니면 (or) 적어도 형식적으로는 (행)정부 소속이라 할지라도 그 영향으로부터 독립적이면서 국민의사를 충분히 반영하는 실질적이고 중첩적인 민주적 통제장치로 보기에에는 한계가 있다.⁸

법원 (사법부) 독립의 측면에서 대법원이 구성하는 대법관후보추천위원회⁹ 정도의 권한과 독립성을 갖춘 위원회를 행정부 내부의 인사위원회로 설치하는 것은 이론적으로도 현실적으로도 한계가 있다. 행정부 수반으로서의 대통령의 지위와 권한을 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 실제로 경찰청장이 아닌 행정 각부의 장의 임명에 있어서도 별도로 경찰위원회 이상의 권한을 가지는 행정 인사위원회를 설치하는 경우는 거의 발견되지 않는다. 이런 점에서도 현행 경찰위원회 위상을 기준으로 한 사전동의 제도도 어느 정도 양해될 수 있는 측면이 있다. 다만, 절차적이고 내용적인 면에서 경찰위원회의 사전동의가 지금보다는 더 구속력을 가질 수 있도록 하는 방안으로 경찰위원회 구성시 국회에 추천권을 주는 것을 고려해볼 수 있을 것이다.

3. 시·도지사의 시·도자치경찰본부장 임명에 대한 시·도경찰위원회의 통제

자치경찰본부장 임명의 경우 제왕적 시·도지사에 정치적 영향력에 대한 견제 필요성, 지방자치의 특성상 주민참여적 요청이 강하게 적용되므로 시·도경찰위원회를 민주적으로 구성하여 시·도지사의 시·도자치경찰본부장 임명과정에 대한 통제를 행할 필요성이 더욱 크다고 생각된다.

20대 국회의 자치경찰 도입법안 (주로 「경찰법 전부개정법률안」의 형태) 중 사실상 정부안인 더불어민주당 홍익표 의원 대표발의안과 자유한국당 곽상도 의원 대표발의안은

⁷ 최우용, 자치경찰제 도입을 위한 법적 과제, 지방자치법연구 제3권 제1호, 2003, 4쪽은 ‘경찰위원회의 독립성·중립성 및 실질적 권한의 문제’를 다음과 같이 평가하고 있다. “경찰행정에서 있어서의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요 행정 및 경찰업무발전에 관한 사항 등을 심의·의결하기 위하여 행정자치부에 경찰위원회를 두고 있지만, 이 또한 대통령이 임명권을 행사하고 있어, 경찰법에서 정하는 바와 같은 역할을 공정하고 객관적으로 수행할 것을 기대하기는 어렵다”

⁸ 이승철, 한국의 경찰위원회제도 현황 평가와 분석, 한국정부학회 학술발표 논문집, 2012, 554쪽 이하

⁹ 대법원이 구성하는 대법관후보추천위원회는 국회 인사청문특별위원회에 대법관에 대한 단수추천권을 가진다.

주민의사의 대의기관인 시·도의회에 의한 자치경찰본부장에 대한 인사청문회 등을 통한 민주적 통제와 같은 절차를 전혀 예정하지 있지 않기 때문이다. 지방의회 단위에서 자치경찰본부장 인사청문회 제도를 도입할 것을 고려해볼 수 있겠지만, 그 직책이 가지는 무게가 지방자치단체의 국장 정도에 불과한 정도로 설정된다면 굳이 지방의회가 행하는 인사청문회를 도입할 필요는 없을 것이다. 다만, 시·도경찰위원회를 민주적으로 구성하고 그 위상을 제고함으로써 시·도지사의 자치경찰본부장 임명권을 민주적으로 통제할 필요는 있다.

권은희 의원안	곽상도 의원안	홍익표 의원안
 시·도자치경찰위원 임명권자 - 자치경찰단장	 시·도자치경찰위원 임명권자 - 시·도지사	 시·도경찰위원 임명권자 - 시·도지사
 시·도자치경찰위원회 위원추천권 - 5명 중 2명은 경찰청장이 추천	 시·도자치경찰위원회 위원추천권 - 시·도의회 의장이 위원 7명 추천 - 이 중 2명은 법관의 자격이 있는 자라야 함.	 시·도경찰위원회 위원추천권 - 시·도의회 2명, - 대법원장 1명, - 국가경찰위원회 1명, - (추천×) 시·도지사 직접 1명 임명
 자치경찰단장 임명권자 - 자치경찰단장 주민직선	 자치경찰본부장 임명권자 - 광역 시·도지사	 자치경찰본부장 임명권자 - 광역 시·도지사
 자치경찰단장 추천·임명동의 - 정당은 자치경찰단장 선거 후보자를 선출할 수 없음 - 시·도경찰위원회 임명동의(×) - 시·도의회 임명동의(×) - 선관위가 당선인 결정·공고·통지	 자치경찰본부장 추천·임명동의 - 법안은 후보자 추천권자 불분명 - 시·도자치경찰위원회 임명동의 (○) - 시·도의회 임명동의(×)	 자치경찰본부장 추천·임명동의 - 시·도경찰위원회 공모 거쳐 시·도지사에 후보자 2배수 추천 ※ 공모자 없을 시 단수추천 가능 - 시·도경찰위원회 임명동의(×) - 시·도의회 임명동의(×)

사실상 정부안인 홍익표 의원 대표발의 법률안은 시·도지사가 자치경찰본부장 임명하기 전에 시·도경찰위원회가 자치경찰본부장 공모권, 이 결과에 따른 2배수 추천권한을 가지도록 설계하고 있으나, 시·도지사의 자치경찰본부장 임명은 별도로 시·도의회의 인사청문회 등을 통한 동의를 요구하지 않고 있다. 물론, 자치경찰본부장은 국가 경찰청장에 비해 비중이 약하고, 자치경찰본부장에 대하여 시·도경찰위원회가 공모과정을 거침으로서 인사의 공정성·객관성·투명성을 확보할 수 있지만, 대의기관인 시·도의회가 그 과정에서 시·도경찰위원회 위원 5명 중 2명 추천권을 가지는 것으로는 주민의 의사를 반영하기에는 일정한 제약이 있다고 생각된다. 시·도지사가 1명을 직접 임명할 수

있는데다, 시·도지사가 자당 출신 의원 등을 회유하여 얼마든지 과반수 (3/5) 이상의 위원 구성에 영향력을 행사할 수 있는 구도가 될 수 있기 때문이다.

곽상도 의원 대표발의 법률안은 시·도회의의장이 시·도 자치경찰위원회 위원 7명 전원에 대한 추천권을 가지고 이렇게 구성된 시·도자치경찰위원회가 자치경찰본부장에 대한 임명동의권한을 행사한다는 점에서 사실상 정부안인 홍익표 의원 대표발의 법률안과 비교했을 때 집행기관 인사통제 권한의 민주적 통제의 측면에서 훨씬 더 강한 안이라 생각될 수 있다.

하지만, 시·도의회 의장이 시·도자치경찰위원회 위원 몇 배수에 대한 추천권을 가지는지, 시·도의회 의장이 독단적으로 추천권을 행사하는지 여러 정당의 의견을 들어 추천권을 행사하는지에 대한 구체적인 방안은 마련하지 않고 있다는 점에서 한계가 있다. 또한, 자치경찰본부장을 누가 어떤 방식으로 추천할 수 있을지에 대해서도 규정하지 않은 점도 한계이다.

권은희 의원안은 자치경찰본부장을 주민직선으로 바로 국민으로부터 민주적 정당성을 부여받고, 자치경찰본부장 주민소환제도 제안하여 민주성, 주민 참여의 측면에서는 획기적으로 평가될 수 있지만, 현재까지 자치단체장이 아닌 개별 행정기능의 집행기관장을 주민선거로 선출한다거나 주민소환제도를 도입한 적은 없다는 점에서 실현가능성이 의문스럽다.

아래에서는 경찰청장, 자치경찰본부장 임명과정의 민주적 통제 이외에 향후 도입될 시·도경찰위원회의 민주적 구성 및 실질적 권한 부여를 통한 민주적 통제, 기타 옴부즈만 등 외부기관에 의한 경찰 활동에 대한 민주적 통제 방안도 아울러 살펴보도록 한다.

Ⅲ. 경찰위원회를 통한 경찰의 민주적 통제 제고

1. 경찰위원회의 의의

경찰위원회 제도가 모든 나라에 존재하는 것은 아니다. 예컨대, 독일의 경우 함부르크주를 제외하고는 국가경찰, 주경찰 관련 별도의 경찰위원회가 존재하지 않는다. 또한 경찰위원회가 설치된 경우에도 상당한 정도로 경찰에 대한 전문적, 독립적인 통제권한을 행사하지만 그 구성 및 운영의 측면에서 민주성, 주민참여성 반영되지 못한다고 평가받는 경우도 있다. 일본이 이에 해당되는 대표적인 사례이다.

이런 점에서 영국의 경찰위원회가 전문성, (지방자치단체장으로부터의) 독립성을 가지면서도 민주성, 주민참여성이 가장 적절하게 반영된 사례로 거론되는 경우가 많다. 하지만, 영국의 지역 경찰위원회는 기본적으로 집행기능과 지방의회기능의 구분이 불분명한 기관통합형 지방자치시스템을 가지고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

기관분리형 지방자치시스템을 가지고 있는 우리나라의 입장에서 본다면 경찰에 대한 민주적 통제는 지방의회를 통해 이루어질 수 있는데 왜 굳이 시·도경찰위원회를 별도로 두는가 하는 점이 의문점으로 제기될 수 있다. 지방자치단위의 경우 정치인으로서의 지방자치단체장이 민주적 통제장치 없이 정치적 입장에 따라 경찰정책·행정사무에 관여할 경우 경찰활동의 정치적 중립성·공정성이 훼손될 우려가 큰 것이 사실이 중요하게 고려될 필요가 있다. 그리고, 지방자치단위에서도 경찰행정은 일반 자치행정과 밀접한 관련성을 가지고 있으면서도 지방자치단체의 일반정책·행정적 판단이 경찰정책·행정적 판단과 항상 동일할 수는 없을 것이다. 따라서, 지방자치단위에서는 경찰정책·행정은 그 업무 성격상 지방자치단체장이나 일반 자치정책·행정으로부터 상당한 정도의 독립성이 요구된다.

그렇다고 하더라도 이런 요구가 지방의회를 통해서 충족될 수 있지 않느냐하는 의문이 여전히 남을 수 있다. 시·도의회에서 경찰관련 조례규칙 제정관여, 경찰예산 심의·확정, 결산승인, 경찰행정사무 감사·조사가 다른 행정영역을 상대로 한 것과 큰 차이가 없이 이루어질 수 있기 때문이다. 하지만, 의회는 근본적으로 전체 국민 또는 주민의 이익을 대표하는 것을 조직의 특성으로 하고 제도적으로 전문기관의 성격을 가지지 않기 때문에¹⁰ 의회에 의한 경찰통제는 필연적으로 통상적·보편적 민주적 통제의 방식이 될 수 밖에 없다. 반면, 경찰위원회에 의한 통제는 경찰활동을 대상으로 한 보다 집중적이고 전문적인 민주적 통제제도라고 할 수 있을 것이다. 따라서, 경찰위원회는 그 구성시 민주성, 주민참여성의 요구를 반영하면서도 전문성의 요구도 충족할 수 있도록 구성될 필요가 있다.

그리고, 경찰위원회에 요구되어야 할, 의회의 특성과는 구분되는 또 하나의 덕목은 경찰의 정치적 중립성이다. 한국 경찰의 창설, 이후 소위 제1공화국에서 경찰을 손발로 하여 자행된 3·15 부정선거 이후 경찰의 정치적 중립성으로 지속적으로 제기되어 오는 중점 과제였다. 하지만, 경찰법상의 경찰위원회는 경찰청장 독임제도 운영되는 국가경찰의 독주를 견제하기 위한 장치로서 심의·의결기구로 도입되었을 뿐 경찰활동의 정치적 중립성의 요구를 충족하기에는 상당한 한계를 가진 제도로 출범하였다. 현행 경찰위원회의

¹⁰ 전광석, 한국헌법론, 집현재 2020, 634쪽.

심의·의결 권한은 경찰을 상대로 구속력을 담보할 장치가 없어 실질적으로 기능하지 못한다는 부정적인 평가를 받고 있다.¹¹

요컨대, 경찰위원회는 한국적 사정을 고려하여 경찰의 정치적 중립성을 담보하면서도, 의회와는 달리 경찰에 대한 집중적이고 전문적인 민주적 통제장치로 기능할 때 그 의미를 가질 수 있을 것이다.

적어도 경찰청이 경찰위원회의 심의·의결 사항에 위반하는 법규명령 제정, 처분 및 정책을 행하는 경우, 그 법적 효력이 발생되지 않도록 하거나, 위반시 경찰청을 상대로 제재를 가함으로써 구속력을 담보하는 방안이 고민될 필요가 있다. 경찰기관의 장, 그와 같은 행위를 한 경찰에 대한 해임건의권, 징계권, 감찰권, 시정명령권 도입도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 향후 도입될 시·도경찰위원회도 그와 같은 정도의 구속력을 담보할 수 있는 장치가 필요하다. 경찰위원회가 심의·의결에 위반한 경찰청의 정책집행이 법규명령이나 행정규칙의 제정, 처분의 형태 (예컨대, 운전면허 행정처분 등)로 나타나는 경우에는 그 효력을 부인할 수 있을 것이다. 또, 경찰이 경찰위원회의 심의·의결을 명백히 위반하여 경찰정책을 집행하는 경우 다음 해 예산을 배정하지 않고 삭감하거나, 잘못 집행된 예산을 회수하도록 경찰 상위 예산당국(행정안전부, 기획재정부), 의회(국회, 지방의회)에 제안하는 방안도 생각해볼 수 있을 것이다.¹²

2. 제20대 국회 홍익표 의원 경찰법 전부개정 법률안에서의 시·도경찰위원회

제20대 국회의 자치경찰도입안 중 권은희 의원 대표발의 법률안과 곽상도 의원 대표발의 법률안은 여전히 시·도경찰위원회가 심의·의결이라는 소극적인 방식으로 자치경찰의 집행에 관여하도록 그 역할을 한정하고 적극적인 경찰 정책 및 예산계획 수립상의 권한 등은 인정하지 않고 있다. (권은희 의원 법안 제23조, 제27조, 곽상도 의원 법안 제19조, 제22조의2). 따라서, 보다 적극적으로 시·도경찰위원회의 위상과 권한을 고려하고 있는 홍익표 의원 대표발의안을 중심으로 시·도경찰위원회를 통한 경찰의 민주적 통제방안을 고민해볼 필요가 있다.

¹¹ 이황우, 한국과 일본의 경찰위원회제도 비교연구, 경찰위원회논총, 경찰위원회, 2007, 61쪽. 경찰법 제9조 제2항에 따르면 행정안전부장관이 그 심의·의결 내용이 적정하지 못하다고 생각될 경우 재의를 요구할 수 있다고만 되어 있지 경찰위원회가 재의결을 하기 위해서 가중다수결(2/3)이 요구된다든지 하는 규정을 전혀 두고 있지 않다. 그리고, 혹 재의결도 단순 다수결로 결정될 수 있다고 보더라도 그것이 어떤 법적인 구속력(기속력)을 가지는지에 대해서 전혀 규정하고 있지 않다. 그런 점에서 행정안전부 장관의 재의요구는 경찰위원회 심의·의결에 대한 사실상 거부권이라는 주장이다.

¹² 박병욱, 자치경찰의 민주적 통제를 위한 시·도경찰위원회 구성 및 운영방안에 대한 제언, 경찰법연구 제18권 제2호, 2020, 21쪽.

1) 홍익표 의원안에서 도입된 시·도경찰위원회의 집행권한

홍익표 의원 법률안에서도 시·도경찰위원회는 자치경찰활동 목표수집, 평가 등 집행기능으로 볼 수 있는 권한 외에도 일정한 감독기능을 가지고 있다. 현행 경찰법상의 경찰위원회 제도에 비교하여 보았을 때 획기적이라 할만하다. 하지만, 여기서의 감독기능은 주로 부패, 청렴도 향상, 인권침해 및 권한남용 관련 규칙·제도·정책·관행, 민원처리와 관련된 자치경찰의 정책수립에 관여하는 정도로 나타난다. 다만, ‘아. 자치경찰에 대한 감사요구에 관한 사항’, ‘자. 자치경찰의 주요 비위사건에 대한 감찰과 징계요구 및 징계위원회 운영에 관한 사항’은 감사요구권, 감찰권, 징계요구권, 징계의결권으로 해석될 여지도 있는데, 이런 조항들의 의미가 시·도경찰위원회가 이 영역의 정책적인 부분에 개입할 수 있다는 것인지 직접 그 권한을 행사할 수 있는 것인지는 불분명하다. 만약 시·도경찰위원회가 직접적으로 홍익표 의원 법률안 제30조 제1호 아, 자의 권한을 행사할 수 있는 것이라면 경찰에 대한 적극적 감독기능으로서 경찰 민주적 통제시스템의 하나로 평가할 수 있을 것이다.

제30조(시·도경찰위원회의 소관 사무)
1. 자치경찰과 관련하여 다음 각 목에 대한 결정 가. 자치경찰 활동에 관한 목표의 수립 및 평가에 관한 사항 나. 제37조제1항에 따른 국가경찰과 자치경찰 간의 업무협약에 관한 사항 다. 자치경찰의 조직, 인사, 예산, 사무, 장비, 통신 등 운영지원에 관한 주요 정책 및 자치경찰 업무 발전에 관한 사항 라. 자치경찰본부장, 자치경찰대장 후보자 추천 등 자치경찰공무원의 임용 및 인사위원회 운영에 관한 사항 마. 자치경찰의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책에 관한 사항 바. 자치경찰의 인권침해 또는 권한남용 소지가 있는 규칙, 제도, 정책, 관행 등의 개선 또는 시정요구에 관한 사항 사. 자치경찰에 대한 민원처리요구에 관한 사항 아. 자치경찰에 대한 감사요구에 관한 사항 자. 자치경찰의 고충심사, 주요 비위사건에 대한 감찰과 징계요구 및 징계위원회 운영에 관한 사항 차. 부당한 수사지휘에 대한 이의신청의 처리요구에 관한 사항 카. 자치경찰 임무 외에 다른 기관으로부터의 업무협조 요청에 관한 사항 타. 그 밖에 시·도지사, 자치경찰본부장이 중요하다고 인정하여 시·도경찰위원회의 회의에 부친 사항

영국 삼원체계에서는 지역경찰위원회가 주로 정책적인 지역경찰 목표수립, 예산 및 재정총괄권, 지역경찰청·차장 임명 및 해임권, 경찰상대 자료요구권 등의 방법으로 경찰에 대한 민주적 통제를 행하고 이외의 구체적인 경찰행위(Police Conduct), 경찰비위 및 부패 관련 민원(Complaints)은 1980년 중반이후에는 PCC(Police Complaints Authority), 2000년대 초반 이후에는 IPCC(Independent Police Complaints Commission)와 같은 독립적인 외부위원회에서 조사하고 있다.

영국 사원체계에서는 지역치안평의회가 지역치안위원장의 예산권에 대한 감사, 지역치안위원장의 지역경찰청장 임명권에 대한 거부권, 지역치안위원장에 대한 정보 및 출석요구권, 지역치안위원장에 대한 조사의뢰, 주민소환실시 등으로 지역경찰활동에 대해 민주적 통제를 행하고 구체적인 경찰행위(Police Conduct), 경찰비위 및 부패 관련 민원(Complaints)은 2000년 대 초반 이후에는 IPCC(Independent Police Complaints Commission), 2018년 이후에는 IOPC(Independent Office for Police Conduct)와 같은 독립적인 외부위원회에서 행하고 있다.

위와 같은 영국 경찰위원회 방식과 비교했을때 홍익표 의원 법률안 제30조 제1호 아, 자에서 나타나는 시·도경찰위원회의 감사요구권, 감찰권, 징계요구권, 징계의결권은 구체적인 경찰행위, 비위 및 부패 관련 민원에 대한 감사, 조사를 시·도경찰위원회에서 직접 행사하도록 함으로써 경찰행위에 대한 외부통제를 하겠다는 구상으로 보일 여지가 있다.

관련 내용은 향후 21대 국회에서 발의될 후속 법안에서 더 구체화하여 명확하게 그 취지를 법률조항에 담을 필요가 있다.

2) 홍익표 의원안 시·도경찰위원회 집행권한의 구체적 구현방식의 한계

법안은 시·도경찰위원회의 사무를 자치경찰본부에서 수행하게 하고(제32조 제4항), 그 밖에 시·도경찰위원회의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도조례로 정하도록 하고 있다(제32조 제5항). 이런 구도에서 시·도경찰위원회가 언급한 관장 사항에 대한 적극적, 관리적으로 행하기란 상당한 어려울 수 밖에 없다.

시·도경찰위원회를 자치경찰본부와 분리하여 독립적인 사무실과 별도의 독립적인 인력으로 관장 사항에 대한 「결정」 업무를 수행하게 해야 한다. 법률안 제32조 제4항의 방식대로 자치경찰본부 소속 자치경찰관들에 의해 처리하도록 하는 경우 시·도경찰위원회는 현실적으로 자치경찰본부가 제시하는 의견을 그대로 따라갈 수 밖에 없을 것이다.

특히, 자치경찰의 문제점을 지적·개선하기 위한 영역(부패방지·청렴도 향상 정책, 인권침해·권한남용 소지 규칙·제도·정책·관행 개선 및 시정요구, 감사요구, 부당한 수사지휘에 대한 이의신청 처리요구 사항 등)의 「결정」을 위한 시·도경찰위원회 사무를 자치경찰본부 소속 사무실로 하여금 스스로 수행하게 하는 구조에서는 관련 업무가 제대로 작동될 수 없을 것이다.

또한, 시·도경찰위원회는 지방자치 임무 및 그에 따른 권한을 행사하는 조직이 되어야 함에도 불구하고 중앙단위 국가 행정입법의 일종인 대통령령에서 그 운영에 관련된 필요한 사항을 정하고 이후에 시·도 조례로 정하게 한 것이 실제에서는 어떻게 작동될지에 대해 고려가 필요하다. 말그대로 전국적 단위에서 시·도경찰위원회 운영원리, 형평성을 기하기 위한 최소한의 기준을 대통령령에서 정하는 것은 몰라도 중앙행정부의 관여가 쉽게 인정될 수 있는 행정입법에 따른 기준 제시가 지방자치 단위의 인적고권, 자치고권, 재정고권, 자치입법권, 계획고권, 행정고권을 중앙의 의도대로 세부적으로 제한하기 위한 통로로 사용된다면 큰 문제이다. 필자가 생각하는 정도의 최소한의 기준 제시를 위한 것이라면 행정입법인 대통령령이 아니라 의회의 통제가 담보되는 경찰법과 같은 법률 단위에서 정하는 것이 더 좋을 것이라고 생각된다. 이렇게 정함으로써 중앙 단위의 법률 (즉, 경찰법)에서 정하지 않은 시·도경찰위원회 운영관련 세부적 사항은 시·도의 조례, 시·도경찰위원회 규칙으로 정하게 함으로써 자치경찰 운영과 관련된 조직·사무의 자율성을 보장할 필요가 있다.

다만, 대통령령으로 시·도경찰위원회 운영 관련 기타 사항에 개입할 여지를 두고자 한다면, 중앙 단위의 조정·협력이 필요한 영역에 한해서 중앙적 개입의 목적, 범위, 내용을 모법인 경찰법에 구체적으로 정하여 위임 근거를 확실하게 한 뒤에 관련 사안을 대통령령으로 정하도록 하는 것이 타당할 것이다.

홍익표 의원 법률안의 장점에도 불구하고 언급한 한계점들을 인식하고 이를 개선하지 않고서는 법안이 추구하는 목적이 제대로 현실화될 수 있을지 장담할 수 없다.

시·도경찰위원회 사무를 담당할 직원들의 신분은 제도 도입후 당분간은 그 대다수를 자치경찰 공무원들 중에서 임명할 수 밖에 없는 상황일 수도 있겠지만, 향후로는 지방자치단체 행정공무원 파견도 받고, 별도로 독자적인 행정공무원 채용을 늘리는 것이 바람직하다고 생각된다. 그리고, 언급했듯이 시·도경찰위원회 사무실과 그 소속은 자치경찰 본부로부터 분리하는 것이 타당하다.

3) 시·도경찰위원회의 독립성, 정치적 중립성 및 실질화를 통한 자치경찰에 대한 민주적 통제

홍익표 의원 법률안에서의 시·도경찰위원회의 권한이 실질화 되고, 그래서 시·도경찰위원회가 자치경찰에 대해서 정치적으로 중립한 가운데 민주적인 통제를 행하기 위해서는 시·도경찰위원회 구성에서부터 그 민주성, 독립성을 담보해야 한다.

시·도경찰위원회의 독립성과 관련해서는 첫 번째는 지방자치단체로부터의 독립성, 두

번째로는 지방의회 또는 의회의 특정 정치세력으로부터의 독립성 모두 충족되어야 할 것이다. 전자와 관련해서는 시·도지사가 시·도경찰위원회 위원 5명 중 3명의 선정과정에 직, 간접적으로 관여하여 위원회의 의결에 과반수 이상의 영향력을 확보하게 되는 상황에서는 시·도경찰위원회가 시·도지사로부터 독립적인 업무수행을 할 것을 기대하기는 어렵다는 점이 지적될 수 있다. 이런 상황에서 실제 각종 지방자치단체의 각종 예산, 재정권한, 자치경찰 정원 설정권한, 그리고 - 시·도경찰위원회가 제한은 하겠지만 - 자치경찰본부장 이하의 경찰공무원 인사권한을 시·도지사가 관장하고 있는 점을 고려했을 때 시·도경찰위원회가 시·도지사로부터 독립하여 자치경찰의 정책, 업무에 관여할 것을 기대하기란 더 어렵다.

그리고, 홍익표 의원 법률안에서는 자치경찰의 시·도경찰위원회의 심의·의결 사안을 위반하는 경우 구체적으로 어떻게 대응함으로써 그 구속력을 제고할 수 있을지에 대해서도 전혀 규정하지 않고 있다. 이 역시 법안 제31조 제5항 “⑤ 그 밖에 시·도경찰위원회의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도조례로 정한다”는 규정에 따라 지방의회 및 지방자치단체장의 조례·규칙 제정권에 기대어 대응하도록 한다는 취지인지는 모르겠다.

분명한 것은 시·도경찰위원회의 심의·의결을 자치경찰이 위반하는 경우에 대한 제재방안, 종국적으로는 시·도경찰위원회 심의·의결의 구속력 확보방안의 대강을 대통령령이나 시·도조례가 아니라 국회가 제정하는 법률인 경찰법 수준에서 정하도록 하는 것이 시·도경찰위원회의 독립성 확보, 이를 통한 시·도지사로부터의 자치경찰의 정치적 중립성 확보를 위해 더 타당성을 가진다는 것이다. 지방자치단체장 등 지역 정치권력과 자치경찰간의 유착관계를 차단하기 위한 장치, 지방자치단체장의 자치경찰에 대한 부당한 영향력을 차단하고 정치적 중립성을 확보하기 위한 방어막으로 시·도경찰위원회를 구상함에 있어서¹³ 시·도경찰위원회의 구성 및 운영에서의 독립성 확보가 핵심적인 요소라고 생각된다. 시·도경찰위원회가 이런 정도의 역할을 할 수 있을 때 자치경찰도 정치적으로 중립적인 가운데 시·도지사의 부당한 영향력으로부터 독립하여 제대로 자치경찰에 대한 민주적 통제를 행할 수 있을 것이다.

시·도경찰위원회의 독립성, 정치적 중립성, 여기에 더하여 주민대표성, 전문성을 제고함과 동시에 이와 같이 조직된 시·도경찰위원회가 자치경찰을 합리적이고 민주적인 방법으로

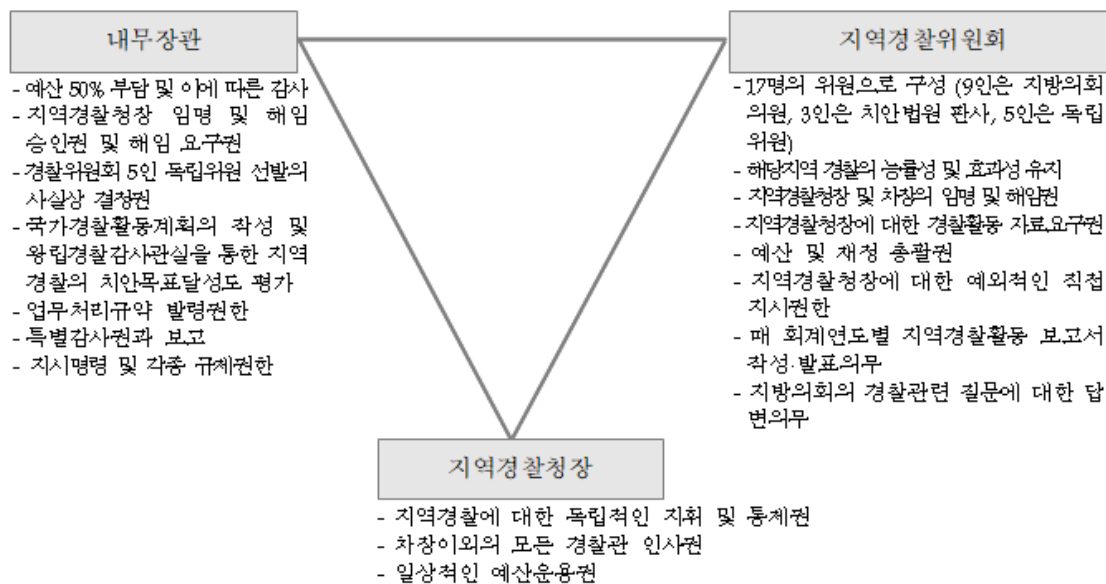
¹³ 황문규, 자치경찰에 대한 민주적 통제, 『자치경찰제의 성공적 안착을 위한 쟁점과 그 해법』 한국경찰학회/대통령소속자치분권위원회/경찰청/한국행정연구원/한국형사정책연구원 공동 토론회 자료집, 2020.5.15., 79쪽.

통제하게 함으로써 자치경찰이 본연의 치안임무를 제대로 달성하게 한다는 목표를 충실히 수행하고 있다고 생각되는 영국의 경찰위원회 사례를 자세히 살펴볼 필요가 있다.

2011년 「경찰개혁 및 사회책임법」 이전의 단계인 1996년 경찰법(Police Act 1996) 하에서 영국은 지역경찰과 관련하여 지역경찰위원회(Local Police Committee), 내무장관, 지역경찰청장이라는 삼원제도를 가지고 있었다. 2011년 「경찰개혁 및 사회책임법」에 따른 4원 체제에서는 지역경찰위원회(Local Police Committee)를 폐지하는 대신에 지역치안평의회(Police and crime Panel) 및 주민직선 지역치안위원장(Police and Crime Commisioner: 약어 PCC) 제도를 도입하였다. 이 논문은 우리나라 지방자치경찰제도 도입시 지방경찰청장, 시·도경찰위원회 위원장의 주민 직선은 고려하지 않고 있으므로 삼원체제 방식을 중심으로 살펴보고자 한다.

Ⅳ. 영국의 경찰위원회 제도

1. 2011년 이전 소위 삼원체제에서의 영국 지역경찰위원회 제도



〈그림 1: 2011년 경찰개혁 이전 영국경찰의 삼원체제 Tripartite System〉¹⁴

¹⁴ 김학경/이성기, 영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: “2011 경찰개혁 및 사회책임법”과 “국립범죄청”을 중심으로, 경찰학연구 제12권 제1호, 2012, 155쪽에서 그림 인용.

1) 삼원체계에서의 지역경찰위원회의 임무와 권한

삼원체계의 지역경찰위원회는 지역 치안의 능률성·효과성을 유지하는 것을 주임무로 하고, 이를 중심으로 지역경찰활동에 대한 감독책임을 지는 독립적인 법인 (body corporate)이다. 이를 위해 지역경찰위원회는 1) 내무장관이 정한 국가경찰 활동계획에 따른 주요 경찰활동 목표수립, 2) 지역경찰청장 (Chief Constable)과 협의하에 지역경찰활동목표 (local policing objectives) 수립, 3) 중점 추진과제 (performance target) 수립, 4) 지역경찰활동계획 (local policing plan)을 수립하는 세부 임무를 행한다.¹⁵ 매 회계연도 종료후 지역경찰활동에 대한 보고서 작성·공표 의무도 있는데, 보고서는 지역경찰활동에 대한 평가도 담고 있어야 한다. 지역경찰위원회는 지역의회의 경찰관련 질문에 답변할 의무도 있다.¹⁶

지역경찰위원회는 지방경찰청장 및 차장에 대한 임명·해임권, 경찰재정(Police fund) 편성·운영권한을 가진다.¹⁷ 또, 지역경찰위원회는 일반적인 사안에 대하여 지역경찰청장에게 직접 지시할 수는 없지만, 필요한 경우 조언을 할 수 있다. 다만, 왕립경찰감사관실 정규감사에 따라 효율성·능률성 관점에서 지역경찰 전체(the force as a whole)가 문제가 있다고 판단되는 경우에 한하여 지역경찰청장에게 문제점에 대한 개선책을 마련하도록 직접 지시할 수 있다.¹⁸

이런 점들은 보면 지역경찰위원회가 경찰활동 목표수립, 중점 추진과제 수립하는 등의 권한을 통해서 지역경찰을 민주적으로 통제하는 것이라고 볼 수 있겠다. 이 때 지역경찰위원회를 통한 경찰 상대 민주적 통제가 제대로 작동하기 위해서는 지역경찰위원회의 정치적 중립성 확보, 독립성 확보가 무엇보다 중요하다. 지역경찰위원회가 어떻게 구성되는지에 따라 정치적 중립성, 독립성이 담보될 수 있을 것이다. 이런 점을 담보하기 위한 영국 삼원 체제의 지역경찰위원회 구성방식은 항목을 바꾸어 아래에서 자세히 살펴본다. 우리나라 경찰위원회, 시·도경찰위원회도 영국 삼원 체계 지역경찰위원회 구성방식을 주의깊게 참고할 필요가 있다.

영국의 삼원체계의 지역경찰위원회는 위 도표에서 보는 것처럼 경찰위원회는 경찰 행위, 활동에 대한 직접적인 감찰조사, 수사권한을 가지고 있지는 않다. 영국에서 경찰외부 통제기구로서 직접적인 조사권한, 수사권한을 행사하는 기구는 1980대 중반 이후에는 경찰민원조사기구(PCA, Police Complaint Authority), 2000년대 초반 이후에는 IPCC(Independent Police Complaints Commission)이 담당하였다. 2018년 부터는

¹⁵ 이승철, 한국의 지방경찰위원회 도입에 관한 연구, 한국지방정부학회 학술대회 자료집, 2006, 104쪽.

¹⁶ 박윤규, 한국의 경찰위원회제도 개선방안에 관한 연구, 한국경찰학회보 제10권 제3호, 2008, 216쪽.

¹⁷ 이승철, 앞의 자료집, 104쪽.

¹⁸ 김학경/이성기, 앞의 논문, 154쪽.

조사권한과 독립성을 강화한 IPCC를 개편하여 IOPC(Independent Office for Police Conduct)를 설립·운영하고 있다.

2) 삼원체제 지역경찰위원회의 구성방식

여기서 삼원체제에서 주목하고자 하는 것은 지역경찰위원회의 구성방식이다. 삼원체제의 지역경찰위원회 위원은 총 17명인데 위원 중 9인은 지방의회(Local Council)에서 추천되는 지방의회의원, 3인은 치안법원 판사(magistrate)로 이루어진다. 나머지 5인의 독립위원은 광역경찰구역별로 설치된 선정위원회(Selection Panel)¹⁹가 4배수 추천한 것을 토대로 내무장관(the Secretary of State for Home Department, the Home Secretary)이 그 중 절반에 대한 단기추천 후보자 명부를 작성하면 경찰위원회가 임명하게 된다.²⁰

지역경찰위원회의 주민대표성을 강화하기 위해 지방의회의원을 직접 지역경찰위원회 위원으로 구성하면서 과반수 이상(17분의 9)을 점하도록 한 것이 눈에 띈다. 그리고, 3인의 지역 치안법원 판사를 위원으로 참여하게 하여 위원회 활동의 적법성 통제 및 정치적 중립성을 보강하고, 5인의 독립위원으로 하여금 경찰영역 전문성 및 주민참여성을 보강한 것도 많은 고민의 결과로 보인다. 삼원체제에서 지방의회의원, 치안판사, 독립위원의 구성은 정치적 다양성을 담보하고 있는바, 이런 구성도 위원회와 지역경찰의 정치적 중립성 보장에 기여한다.

1996년 경찰법(Police Act 1996)에 따른 삼원체제하의 영국 경찰위원회 제도에 의한 민주적 통제는 우리나라 20대 국회 자치경찰법안 정부안(홍익표 의원 대표발의안)보다는 상당히 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 단적인 예를 들자면, 홍익표 의원 법안에 따르면 지방의회는 시·도경찰위원회 5인 중 2인에 대한 추천권만을 가지고 있어 지방경찰청장 임명과정에 미치는 영향력이 영국 삼원체제 경찰위원회보다 훨씬 적다. 또한, 삼원체제에서는 9인의 지방의회의원이 직접 경찰위원회 위원으로 참여하여 경찰위원회라는 틀 내에서 주민요구를 대의할 수 있는 기회가 제공되는데 반하여, 우리나라의 경우 지방의회가 - 지역경찰관련 조례규칙 제정, 지역경찰 예산 심의·확정, 결산승인, 행정사무 감사 및 조사 등에는 관여할 수 있지만 - 경찰위원회라는 틀 내에서 민의를 직·간접적으로 반영할 수 있는 기회는 제한된다. 다만, 집행과 관련된 정책결정(예컨대, 지역경찰 활동 목표·계획 수립, 중점 추진과제 선정)을 상당부분 담당하는 영국

¹⁹ “경찰 및 치안법원에 관 법률 1994” (Police and Magistrates Court Act 1994) 별표2의 1C (Schedule 2, Sub-Schedule 1C) 참조. 해당 선정위원회는 3명으로 구성되는데, 1명은 경찰위원회에서 지명(appointed), 1명은 내무부장관이 지명, 나머지 1명은 앞의 두 선발위원이 지명하게 된다. 선발위원회는 독립 경찰위원 선발시 가급적 그 지역사회내의 다양한 이해관계를 대표할 수 있는 자, 경찰위원회의 운영과 업무수행에 필요한 지식, 경험 및 기술을 가진 자를 포함해야 한다.

²⁰ 문성호, 자치경찰제 실시단위와 경찰위원회 구성 - 영국모형을 중심으로, 정치정보연구 제2권 제1호, 1999, 300쪽; 이승철, 앞의 자료집, 2006, 103쪽 이하; 여개명, 앞의 논문, 70쪽 이하.

경찰위원회에 지역의회 의원이 참여할 수 있는 것은 의결기능과 집행기능이 통합되어 있는 영국식 기관통합형 지방자치제도 전통과 관련성이 있으므로 일반적으로 기관분리형으로 평가되는 우리나라 행정제도에 도입할 때 고려가 되기는 하여야 할 것이다. 하지만, 우리나라 지방자치제도에 대한 일반적인 평가에도 불구하고 영국 삼원체계 경찰위원회 방식에 따른 시·도경찰위원회 구성이 우리나라에서 허용되지 않는 것은 아니라고 생각된다.

2. 2011년 경찰개혁에 따른 영국 지역경찰 사원체계의 시사점

이 발제는 홍익표 의원 대표발의 법률안을 기본으로 여기서 더 나아가 시·도경찰위원회가 정책목표 수립권한, 상당한 정도의 인사권 및 예산·재정권 등 집행기능을 가지는 것을 전제로 논의를 전개하고 있다.

이런 맥락에서 2011년 「경찰개혁 및 사회책임법」에 따라 집행기능을 가진 경찰위원회가 폐지되고 주민직선 지역치안위원장을 상대로 지역경찰 예산안 거부권 및 예산감사권, 지역경찰청장 임명거부권, 지역치안위원장 출석요구권·조사의뢰권, 주민소환투표 실시 등 권한을 가지는 지역치안평의회를 살펴볼 필요가 있다. 기관통합형 지방자치시스템을 가진 영국에서 지역치안평의회는 이런 역할은 지역치안평의회가 직접 영국 지방의회에 소속된 기관은 아니라는 점, 여전히 지방의회는 자신의 역할을 가지고 존재한다는 점에서 행정적인 차원에서 지역치안위원장으로 대표되는 경찰집행기능을 감독하는 것으로 볼 수 있다. 다만, 경찰의 비위행위, 부패 등에 대한 직접적인 감찰조사나 수사는 IOPC(Independent Office for Police Conduct)가 관장하고 있다.

이외에도 향후 우리나라 자치경찰 도입시 자치경찰의 민주적 통제와 관련하여 시사점으로 삼을 만한 내용이 있어 간단히 언급한다.

언급할 내용은 4원 체계의 도입에 따라 중앙정부(내무장관, 왕립경찰감사관실)의 관여로 지역치안에 대한 형식적·제한적 책임을 지던 지역경찰위원회를 폐지하기로 결정하면서, 잉글랜드 지역 82개의 광역자치단체 중 주민직선으로 광역자치단체장인 시장을 선출하는 런던을 제외한 나머지 81개 광역자치구역(County)의 (명목상의 광역단체장인) 광역의회(County Council) 의장에게 지역치안위원장의 책무를 부여하는 방안을 고려할 수 있었을텐데,²¹ 영국은 왜 그러한 선택을 하지 않고 별도로 주민직선 지역치안위원장 제도를

²¹ 의결기관·집행기관이 통합된 기관통합형 자치제도를 가진 영국에서 자치행정은 명목상의 지방자치단체장인 지방의회 의장이 아니라 지역의회가 임명하는 수석행정관 (Chief Executive) 및 지방의회 각 분과위원회를 중심으로 이루어진다. 게다가 광역자치구역 (Council)은 존재함에도 불구하고, 광역의회 (County Council)가 존재하지 않는 광역자치구역도 있다. 이는 1979년 이후 대처 수상이 대도시 지방정부를 중심으로 노동당 집권 지방정부가 연방에 적대적인 입장을 취하자 이들의 힘을 약화시키고자 대런던 의회 (Greater London Council)

도입하였는가와 관련된 문제이다.²² 그것은 한편으로는 행정에 대한 책임성이 불분명한 영국의 고유한 기관통합형 지방자치제도 하에서 전체 일반행정까지 망라하는 광역 지방자치단체(County)가 지역 경찰행정에 대한 책임을 떠안는 것의 한계를 인식하고, 지역치안위원장을 주민직선에 의함으로써 경찰행정에 대한 강한 책임성(accountability)을 제고하기 위한 조치로 보인다. 이 점은 우리나라에서는 집행기능을 담당하는 지방자치단체장이 주민직선으로 선출되고, 기관분리형 하에서 지방자치단체장들의 행정에 대한 책임성이 강하게 인정되고 있어, 이들이 경찰행정 영역에 대한 책임까지 충분히 질 수 있으므로 영국과는 다른 양상이다. 하지만, 영국 사원체계 지역치안위원장 제도는 다른 한편으로는 치안행정의 일반행정으로부터의 독립성(police independence)²³을 확보하고, 정치인인 (명목상의 광역자치단체장인) 광역의회 의장 내지 광역의회 집권내각(Cabinet)으로부터 경찰행정의 정치적 중립성을 확보하겠다는 요청도 함께 고려한 결과로 볼 수 있을 것이다.²⁴

다시 말해서, 영국의 사원체계를 보면 경찰에 대한 지방자치단체장, 지방의회로부터의 정치적 중립성, 일반행정으로부터 경찰행정의 독립성이 영국에서도 중요한 가치라는 점을 지역치안위원장 제도를 통해 확인해볼 수 있다.

지역치안위원장을 포함한 경찰집행기능 전반을 감독하는 영국 4원 체계의 지역치안평의회(police and crime panels)도 그 구성방식을 통해서 지역평의회의 독립성, 정치적 중립성을 확보하고 있다. 즉, 4원 체계에서의 지역치안평의회는 관할구역 내 각 지자체에서 파견된 1인의 선출직 대표 [elected representative (councillors and, where relevant, elected mayors) from each local authority] 및 2명의 독립위원(two independent

및 여러 대도시 의회 (Metropolitan County Councils)를 폐지했기 때문이다. 이에 대해서는 박재욱, 영국 지방자치의 개혁과정 – 지방정부에서 지방통치로의 이행, 한국지방정부학회 지방정부학술대회 발표논문집, 1999.11, 188쪽.

²²현재 영국에는 England 지역에 런던수도경찰청, 런던시티경찰청이라는 2개의 광역경찰구역 외에 37개 지역경찰청이 존재하고, Wales 지역에 4개의 광역경찰구역, Scotland 지역에 8개의 광역경찰구역, Northern Ireland 에 왕립 얼스터 경찰청이라는 1개 광역경찰구역 등 총 52개의 광역경찰구역이 존재한다. England 및 Wales 도합 43 개 광역경찰구역 중 런던광역시(Greater London Council)내 2개 광역경찰구역에서만 런던광역시장의 지역치안위원장을 겸직하고 나머지 41개 경찰구역에서는 지역치안에 책임을 지는 지역치안위원장이 주민직선으로 선출되었다.

²³ 경찰독립성(police independence)과 책임성(accountability)을 강조하는 논문으로는 Barry Loveday, The role of the Police Committee, Local Government Studies: January/February, 1983, pp. 39.

²⁴ <https://www.askthe.police.uk/content/Q794.htm> (2020.3.2. 마지막 검색)

이 사이트는 영국 4원 체계에 등장하는 여러 주체간 역학관계를 설명하고 있다. 질문 794번 (Q794: Can you tell me about Police and Crime Panels?)은 Make up of the panel (지역치안평의회 구성방식), Councillors and the panel (지방의원과 지역치안평의회 평의원), Political conflict between local authority and PCC (지방자치단체와 지역치안위원장 간 정치적 대립), Disagreement between local authority and PCC (지방자치단체와 지역치안위원장간 정치적 대립), Local authority budget (지방예산)에 대하여 설명하고 있다. 지역치안평의회 구성시 지방자치단체 (Local authority)와 지역치안위원장 (PCC)의 정치적 대립, 의견의 불일치가 중요한 의제로 설명되고 있는데, 이것은 양자가 경찰행정을 바라보는 관점이 다를 수 있다는 점을 보여준다고 하겠다.

members or co-optees) 포함 최대 20명으로 구성하고 있다. 평의원의 임기는 4년이다. 지역치안평의회는 선출직 지역치안위원장에 대한 ‘비판적 친구’(a critical friend to commissioners), 양자의 관계는 ‘지지와 도전의 관계’(relationship of support and challenge)로 표현된다. 이것은 지역치안평의회의 역할이 지역치안위원장에 대한 조언(advice), 지역치안위원장의 예산권에 대한 감사(scrutinise), 예산권 및 지역경찰청장 임명권에 대한 거부권 행사의 방식으로 나타나기 때문이다.

최근 4원 체계방식에 대하여 그 한 축을 이루는 지역치안위원장 제도에 대한 회의론이 부상한바 있다. 애초 지역치안위원장 직접선거 제도는 지역치안위원장이 지방경찰청장을 임명하고 지역경찰 예산을 관리하면서 국민에게 직접 책임을 지는 지방자치 경찰제도를 도입하자는 취지였다. 그런데, 막상 시행을 해보니 지역치안위원장 선거의 주민투표율이 10 퍼센트 정도로 저조하고, 이에 비해 선거관리 비용은 과다하였으며, 일부 지역치안위원장들이 지역경찰청장과 갈등이 생기고 치안위원장 운영비용 등의 문제가 생겨 제도 자체에 회의론이 제기되고 있는 것이다. 차라리 이런 식의 선거를 유지하기보다는 만성적인 자원부족에 시달리는 일선 경찰관들에게 사용하자는 주장까지 나오고 있다고 한다. 테레사 메이까지 지역치안위원장 직선제도, 크게는 영국의 4원 경찰체계를 절반의 성공밖에 안된다고 말하고 있다고 한다. 2015년 노동당 당수 선거에 도전했다 낙선한 유력한 정치인인 Yvette Cooper는 2014년 한 신문과의 인터뷰에서 노동당이 집권하면 지역치안위원장 제도를 없애겠다는 견해를 표명하기도 했다.²⁵ 아직까지는 지역치안위원장 제도, 크게는 영국의 4원 체계가 유지되고 있지만, 해당 제도가 이런 비판에 노출되어 있다는 점은 참고할 필요가 있겠다.

이 발제에서는 영국 사원 체계의 지역치안평의회 방식보다 그 구성이 더 다양한 영국 삼원체계의 지역경찰위원회 방식에 주목하고 있으므로 이를 중심으로 경찰에 대한 민주적 통제와 관련된 논의를 전개하도록 한다.

부기하자면, 사원체계의 지역치안평의회와 삼원체계 지역경찰위원회 방식에서 지역의 선출직 대표councillor가 참여하는 것은 공통적이지만, 사원체계 지역치안평의회에서는 기존 삼원 체계 지역경찰위원회 위원으로 참여하던 치안법원 판사(magistrate)가 더 이상 참여하지 않고, 독립위원의 숫자도 기존의 5명에서 2명으로 줄었다.

²⁵ Labour Party Conference: Labour would abolish PCCs to save £50m (Independent 2020. 9. 21. 자 기사)

V. 자치경찰의 민주적 통제를 위한 시·도경찰위원회 구성방안:

영국삼원체제 지역경찰위원회 방식의 한국적 적용

자치경찰제도 도입에 있어서 지역주민의 치안요구는 공청회 등 직접 참여과정을 통해서건, 지방의회를 통해서건, 또는 자치단체장을 통해서건 자치경찰 계획수립 및 업무집행 과정에 반영될 수 있어야 한다. 지방자치 경찰제도도 지방자치제의 한 구성부분이기 때문에 지방자치의 본질인 ‘풀뿌리 민주주의’(주민참여)적 요소가 반영되어야 하기 때문이다. 하지만, 자치경찰제도는 동시에 자치경찰 사무의 정치적 중립성, 공정성에 대한 고민도 반드시 행해져야 한다. 서두에서 언급한 것처럼 경찰의 권한이 비대해지는 현재 상황에서는 더욱 더 그럴 것이다.

한국 자치경찰 도입시 고려해야 할 점은 자치단체장을 통한 자치경찰의 지역치안 정책에 대한 요구도 정상적인 경로를 통하여 이루어져야 하겠지만, 현행의 제왕적 시·도지사가 자치경찰을 시·도단위의 실국처럼 관장하는 방식으로 설계할 경우 경찰사무의 정치적 중립성, 공정성은 달성되기 어려울 것이라는 점이다. 게다가 현재 비대해지고 있는 경찰권한은 제왕적 시·도지사로 불리는 광역자치단체장들이 흡수하는 방식으로 운영된다면 큰 문제가 아닐 수 없을 것이다.

이를 방지하기 위해서는 경찰행정 부분의 독립성이 확보되어야 한다. 물론, 경찰행정의 독립성이라는 것은 지방자치적 관점이든 민주주의적 관점이든 그 자체로 목표가 되는 것은 아니다. 분명히 자치경찰도 지방자치행정의 한 요소이고 경찰행정, 위험방지 행정은 자치단체의 일반행정과 완전히 동떨어져서 존재하는 것은 아니라는 점에서 경찰행정의 독립성은 지고지순의 목표로 볼 수는 없는 것이다. 다만, 중앙 단위든 지방자치단위든 경찰사무의 강한 침해적 특성, 역사적으로 경찰의 정치개입으로 인하여 경찰이 정치적으로 또는 지역토호들에 의해 남용될 수 있다는 점이 고려되어야 한다는 점은 분명하다. 그 과정에서 경찰사무의 독립성이 경찰의 중립성을 확보하고 종국에는 경찰사무의 공정성, 형평성을 확보하게 하는 중요한 수단으로서 기여할 수 있을 것이다.

지방자치단체장의 시·도경찰위원회에 대한 정치적 영향력을 엄격하게 제한하면서도, 지방자치의 본지에 맞게 주민참여의 요청에 반영하는 방안으로 영국의 삼원체제 경찰위원회 제도를 참고할 수 있을 것으로 생각된다. 2011년 「경찰개혁 및 사회책임법」에 따라 도입된 사원체제는 너무 복잡하기도 하거니와 지역치안위원장 직선은 오히려 정치적 편향성, 인기영합주의를 가져올 수 있다는 점에서 논의에서는 제외하도록 한다.

1. 시·도경찰위원회 위원 구성방식 제안

1) 주민대표성 강화패널로 지방의원이 시·도경찰위원회 위원 참여

도입될 시·도경찰위원회의 핵심은 주민대표성을 강화하면서도 정치적 중립성을 확보하고, 경찰영역 전문성을 담지하는 경찰영역에 대한 통제기구가 되도록 설계하는 것이라고 생각된다. 또한, 이렇게 설계된 시·도경찰위원회는 소위 제왕적 지방자치단체장 또는 지역토호세력으로부터의 부당한 외풍을 막아주는 역할을 할 수 있어야 할 것이다.

그 유력한 방안으로 시·도경찰위원회를 총 13명 정도로 설정하여 광역의회 및 기초의회 현직 의원 5명 (광역2, 기초3)을 지역议회의 정당분포도를 고려하여 시·도경찰위원회 위원으로 선정함으로써 주민 참여적 측면, 주민 대표성을 제고하는 것을 고려해볼 수 있을 것이라 생각한다. 이 때 그 선정방식은 광역의회 및 기초의회 협의체에서 정하는 방식을 따르고 최종 1배수 선정으로 하는 것으로 하되, 다만, 특정 정당이 이 5명 중 3명 이상이 되지 못하게 함으로써 정치적 편향성을 억제할 필요가 있다. 또한, 이들 지방의원에 의해 지나치게 정치적 결정이 이루어지는 것을 방지하기 위해서 시·도경찰위원회에서 광역 또는 기초의회의원인 시·도경찰위원 역할은 지방의원으로서가 아니라 시·도경찰위원회 권한범위 안에서 인정될 수 있도록 경찰법 또는 지방자치법에 명시하여 제한할 필요가 있을 것이다.

이런 제안에 대하여 시·도경찰위원회는 어디까지나 집행기구인 시·도지사 소속 기구이고 홍익표 의원 대표발의 법안에 따르면 시·도경찰위원회가 일부 정책결정권한 및 정책집행감독과 같은 집행적 권한을 가질 수 있으므로 입법상의 기능을 보유하는 광역·기초의회의원이 집행기능에 속하는 시·도경찰위원회 위원을 겸직하는 것은 권력분립의 원칙에 반한다는 주장이 제기될 수 있다. 그러나, 중앙 정부 단위에서는 헌법에 따라 국회의원이 행정부의 장관을 겸직할 수 있다는 점에서 우리나라 정부형태, 지방자치제도하에서 광역·기초의회의원이 시·도경찰위원회 위원을 겸직하는 것도 충분히 고려해볼 수 있다. 또한, 권력분립의 요청이 일반적으로 입법·사법·행정의 삼권분립을 중심으로 이해되는 것은 맞지만, 넓게 보았을 때 헌법상의 권력분립은 어느 특정 기구에 권한이 과도하게 집중되는 것을 방지하는 것이므로, 반드시 형식적인 삼권분립의 의미에 한정되는 것은 아니라고 할 것이다. 시·도경찰위원회 구성에 있어서 중요한 것은 지방자치 단위 주민참여를 통한 주민대표성을 반영하고, 동시에 제왕적 시·도지사의 권한에 대한

적절한 정치적·전문적 통제로 자치경찰이 정치적 중립하에 공정하고 투명하게 그 임무를 수행할 수 있는 환경을 만들어 주는 것이라 생각한다.

2) 기초자치단체장 협의체 및 광역자치단체장의 민주적 요구 반영패널

13명 중 3명은 광역·기초 자치단체장의 입장, 지방자치 일반행정 차원에서의 경찰행정에 대한 요구를 반영하기 위하여 1명은 공모과정을 거쳐 광역지방자치단체장이 직접 선정하고, 2명은 관할구역 내 기초자치단체장 협의체에서 공모과정을 거쳐 최종 단수선정하면 광역지방자치단체장은 특별한 결격사유가 없는한 임명하도록 한다. 다만, 기초자치단체장 협의체 단수 추천 몫 2명은 정치적 편향성 제거를 위해 추천 정당을 반드시 다르게 하도록 한다. 결국 특별한 사정이 없는한 기초자치단체장 협의체 단수 추천 몫 2명 중 1명은 시·도지사나 다른 정당 소속에서 추천하는 것으로 한다. 이 패널의 위원들은 모두 일정한 기간 동안 정치인이 아닌 자라는 요건을 갖추어야 한다.

3) 광역의회 및 기초의회 협의체 추천 패널

2명은 광역의회가 기초의회와 협의하여 관련 전문가들 중에서 단수추천하면 광역자치단체장이 이들 중에서 최종 임명하도록 한다. 이 때 같은 정당추천자가 모두 경찰위원으로 임명되지 못하도록 하여야 할 것이다.

4) 국가적 관점의 조정요구를 반영할 패널

다음으로 지역에 거주하면서 경찰관련 전문성을 갖춘 학계인사, 일반 주민, 시민단체 인사 등 중에서 현역 정치인이 아닌 자를 국가경찰위원회가 2명에 대하여 2~3 배수 추천하면 시·도지사가 임명하도록 함으로써 중앙 단위의 관점을 반영할 수 있는 위원을 선정하면 좋을 것 같다. 이들도 위원 임명전 최근 일정한 기간 동안 정치인이 아닌 자라야 할 것이다.

5) 적법성 통제를 위한 고등법원 또는 지방법원 추천 전문가 패널

이제 남은 1명은 광역자치단체 구역 내 고등법원 또는 지방법원에서 일정한 경찰관련 전문성, 법률적 소양을 갖춘 자로서 경찰정책 및 집행에 관해 적법성 통제에 기여할 수 있다고 판단되는 자를 단수 추천하면 시·도지사가 임명하면 좋을 것 같다.

2. 위 시·도 경찰위원회 위원 배분방식에 대한 나름의 진단

이상으로 2011년 「경찰개혁 및 사회책임법」 이전의 영국의 삼원체계 경찰위원회 패널 구성방식에서 착안하여 우리나라 지방의회와 지방자치단체장의 임무, 역할을 고려해 각각

그 추천 몫, 직접 임명권을 제안해 보았다. 영국의 삼원체계 방식이 지방자치단체 의원의 경찰위원회 참여를 보장하여 주민대표성을 확보하면서도 전문가 등 기타 다양한 주체들이 경찰위원회에 참여할 수 있도록 하여 상호간 견제를 유도하고, 이를 통해 경찰사무의 독립성을 확보함으로써 경찰의 정치적 중립성, 경찰사무의 공정성 확보에 기여하는 제도라고 보았기 때문이다.

위 논의에서 시·도경찰위원회 13명이라는 숫자가 지나치게 많은 것이 아니냐는 비판이 제기될 수도 있을 것으로 생각된다. 하지만, 시·도지사소속 행정심판위원회 등 보통의 행정심판위원회가 통상 위원장 포함 9명의 위원으로 회의를 개최하게 되고, 시·도지사소속 환경영향평가심의위원회는 시·도 국장급 당연직 위원 (2명), 환경·도시계획전문가, 학계인사, 관련 시민단체 인사 등 포함 통상 15명인 것을 고려해볼 때 시·도경찰위원회 13명은 결코 많은 숫자가 아니라고 생각된다.

광역자치단체장 경찰위원 직접 선정 몫으로 전체 13명 위원 중 1명으로 하고, 기초자치단체장 협의체 추천 몫 2명 중 1명만을 시·도지사 소속 정당 추천 몫으로 하는 것은 일견 적은 숫자라고 생각될 수 있다. 하지만, 기초자치단체장 협의체 단수 추천 몫 중 1명은 특별한 사정이 없는한 시·도지사와 같은 정당 소속에서 추천하게 될 것이다. 또, 지방정치의 지형이 지방자치단체장을 기준으로 여대야소 상황이라면 지방자치단체장과 정치적 입장이 같은 주민대표성 반영 패널 (지방의원) 5명 중 최대 3명은 지방자치단체장과 같은 소속 의원이 될 수 있다. 즉, 시·도지사가 정치적 성향이 같은 시·도 경찰위원회 위원이 앞의 2명까지 합하여 총 5명까지 확보될 수 있는 것이다. 여기서 기타 광역의회 및 기초의회 협의체 전문가 패널로서 광역의회가 기초의회와 협의하여 추천하는 2명 중 1명도 시·도지사와 같은 당 소속 정당이 추천할 수 있으므로 시·도지사는 위원 6명에 대해서 강한 영향력을 행사한다. 또한, 국가경찰위원회가 추천하는 국가적 요구 반영 패널 2명은 2~3 배수 추천하고 시·도지사가 임명하므로 이들과 합하면 시·도지사가 최대 총 8명까지 상당한 정도의 영향력을 행사할 수 있는 상황이 되는 것이다. 물론, 국가경찰위원회 추천 패널과 고등법원·지방법원 추천 패널은 원래의 목적, 즉, 국가적 요구·조정사항 반영 및 적법성 통제 목적에 기여하도록 임무를 부여함으로써 정치적 편향성을 제거하도록 하는 것이 좋을 것이다.

이 정도로 시·도지사가 시·도경찰위원회 구성에 영향력을 행사할 수 있도록 하는 것은 인사과 관련해서도 결코 작은 권한은 아니라고 생각된다. 이외에도 자치단체장은 자치경찰 예산조정 권한(spending power = 돈을 나누어주는 권한), 경찰관에 대한 급여, 지역경찰 수사비·치안활동비 등 수당 책정권한, 경찰서·지구대 신설, 경찰관 정원 확충 등

조직·정원상의 권한을 통해서 지역치안행정에 강력한 영향력을 행사할 수 있다는 점이 고려되어야 한다.

Ⅵ. 옴부즈만 등 경찰외부 민주적 통제기구 신설

1. 구체적 경찰비위에 대한 민주적 통제기구 논의 관련 전반적 내용

경찰은 광범위한 재량권과 판단여지 하에 활동하는 행정청이다. 경찰행정의 활동이 적법하고 타당하게 이루어지는 것인지는 행정소송이나 행정심판의 방법으로 통제할 수 있는 방법이 마련되어 있지만, 불고불리의 원칙에 따라 소송의 대상물이 되는 부분에 대해서만 사후적, 수동적으로만 판단하는 이와 같은 제도는 일정한 한계가 있을 수 밖에 없다.²⁶ 잘못된 경찰행위에 대하여 국회가 국정감사, 국정조사를 행함으로써 일정한 경찰 통제기구로서의 역할을 하는 점도 인정되지만, 사실관계를 밝히고 엄정한 책임을 묻기에는 국정감사, 조사시 제한적인 권한과 시간적인 단기성으로 인하여 한계가 있을 수 밖에 없다. 또한, 언급한 국회기구가 수많은 경찰행위에 대하여 자세히 들여다보는 것은 원천적으로 불가능하다는 점도 지적되지 않을 수 없다. 윗 단락에서 언급한 경찰위원회는 주로 경찰의 법령, 정책 등에 대하여 심의·의결의 방법을 통하여 관여하는 기구이지만, 여기서 논의하는 경찰 외부통제기구는 잘못된 경찰행위, 경찰비위, 부패 등에 대해 일반인의 민원제기를 근거로 또는 동 기구의 직접적인 인지에 따라 조사권한을 행사할 수 있다는 점에서 상당한 차이가 있다.

이와 같은 외부통제기구는 비사법적 권리구제 기능으로서 언급한 사법적 권리구제의 한계를 보충하고, 의회에 의한 통제시 우려되는 정치적 통제로 흘러갈 수 있는 측면, 권한·시간의 부재의 문제를 극복할 수 있다. 즉, 접근성, 신속성, 경찰분야 전문성이 보장될 수 있으며, 단순히 적법·위법을 가려 처벌하는 단계를 넘어서서 인권의 관점에 근거한 구제, 설득적·협력적 인권구제, 근본적 문제 해결방법을 권고 등의 방법을 통해 촉진할 수 있는 장점이 있다.²⁷ 무엇보다 이 과정에 시민의 참여가 사법부나 국회에 비해서 훨씬 낮은 문턱에서 신속하게 이루어질 수 있으므로 민주주의, 국민주권주의라는 현대 국가의 목적

²⁶ 재판, 법절차에 의한 인권보호의 한계와 문제점에 대해서는 홍성수, 법에 의한 인권보호의 한계가 국가인권기구의 존립근거: “정규 국가기구”로서의 인권위의 기능과 위상, 고려법학 제58호(2010), 156쪽 이하.

²⁷ 홍성수, 국가인권위원회 조사·구제 기능에 대한 평가와 과제:출범 이후 10년간의 통계를 중심으로, (전북대) 법학연구 제34집(2011), 82-86쪽.

달성에 기여하는 제도라는 점이 강조되지 않을 수 없다. 이와 같은 외부 경찰통제기구
호주와 유럽의 많은 나라에 이미 도입되어 있는 상태이기도 하다.²⁸

이들 나라의 외부 경찰통제기구는 내무부에 조사기구를 설치하는 방식, 경찰상대 이의제기
사건에 대하여 특별관할권을 가진 옴부즈만 제도를 의회나 행정부 소속으로 두는 방식,
행정 각 부에 소속되지 않는 독립기구의 형태로 설치하는 방식(소위 IPCC, Independent
Police Complaints Commission 방식)으로 나뉘어진다.²⁹

2017.6.16. 경찰개혁위원회는 독임제 형태의 경찰 인권·감찰 옴부즈맨, 또는 위원회 형태의
경찰 인권·감찰 위원회 2개의 모델을 제시하면서 경찰의 비위, 부패, 부당행위, 경찰관련
인권보호대책만을 전담하는 민주적 통제기구를 설치·운영할 것을 권고하였다. 이 때의
민주적 통제는 경찰의 구체적인 비위, 부패, 부당행위에 대한 통제를 말하는 것이다.
그리고, 관련 기구들은 경찰 부패, 부당한 수사, 인권침해행위에 대해 단순히 정책적
권고기능을 하는 것이 아니라 구체적인 사건에 대해 경찰관을 상대로 감찰조사, 수사를
행하고, 경찰기관을 상대로 징계권고를 행하는 강력한 권한을 가질 것을 예정하고 있다.

현재 시점에서 우리나라에서는 경찰행위만을 전담하는 위원회는 아니지만 일정 부분
경찰행위 외부통제 기구로서 기능하는 기관이 있기도 하다.

대표적인 기관으로 국민권익위원회와 국가인권위원회를 들 수 있다. 그리고, 직접적인
조사권을 가지고 있지는 않지만, 경찰위원회도 경찰법 제9조 (2. 인권보호와 관련되는
국가경찰의 운영·개선에 관한 사항, 3. 국가경찰의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요
정책사항)에 따라 인권보호, 부패방지, 청렴도 향상에 관한 정책 사항에 대한
심의·의결이라는 수동적인 방식으로 경찰행위에 대한 외부통제 기능을 수행하고 있다.

결국 위에서 언급된 부분들을 종합하여 구체적인 경찰행위, 특히 그 중에서도 비위, 부패,
부당한 수사 등에 대하여 조사·감사, 수사, 징계권고 등의 방식으로 통제할 수 있는 기관의
구성 및 운영방식에 대해 고민할 필요가 있다.

²⁸ Pütter, *Demokratische Selbstverständlichkeit oder Starker Staat*(Bürgerrecht & Polizei/CILIP, 2012), 3쪽
이하; Drescher, *Polizisten außer Kontrolle?*(disserta Verlag, 2014). 11쪽 이하.

²⁹ 박병욱, 경찰행위에 대한 외부통제 – 집회시위 관련 행위를 중심으로, 공법학연구 제18권 제4호(2017),
205쪽; den Boer, M./Fernhout, R., *Policing the police: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and
Their Competencies*, in: www.fsw.vu.nl/nl/Images/rapport%20De%20Boer_tcm30-69741.pdf.

2. 현재 존재하고 있는 제한적인 경찰행위 통제기능을 하는 기구에 대한 검토

1) 국가인권위원회

경찰민원사건과 관련하여 국가인권위원회와의 관계도 고려될 필요가 있다.

국가인권위원회가 입법, 사법, 행정으로부터 독립된 무소속 독립기구로서의 경찰관련 진정사건 조사, 그 결과에 따른 권고를 행하는 등 ‘일정한 역할을 수행하고 있다.

구체적으로 인권위원회는 국가인권위원회법에 따라 진정사건 조사시

‘출석요구·진술청취·자료 제출요구·현장조사·사실정보조회·질문검사권’ (법 제36조, 제37조) 등의 권한을 가진다. 그리고 진정사건 접수 여부와 별개로 인권업무 수행을 위해 ‘자료제출·사실조회·구금보호시설 방문조사권’ (법 제22조, 제24조) 도 가진다. 이와 같은 권한행사를 통해 결론을 도출하게 되면 인권위원회는 ‘정책과 관행의 개선 또는 시정권고’, ‘합의권고’, ‘구제조치권고’, ‘(형사)고발 및 징계권고’ 등을 행할 수 있다.

경찰관련 진정사건만을 전담하는 위원회내 행정부서나 소위원회가 별도로 존재하지 않지만 담당부서로는 침해조사국 조사총괄과가 있어서 경찰진정사건 조사를 담당하고 있고, 소위원회로는 침해구제 제1위원회에서 경찰관련 진정사건에 대한 조사에 따른 권고 전 심의 업무를 담당하고 있다. 이 때 권고 전 최종적인 의결은 전원위원회에서 행한다.

국가인권위원회에 진정되는 경찰관련 사건이 최근 (각하, 기각되는 것을 포함하여) 한해 2만 건에 근접하고 있지만, 경찰관련 사건을 담당하는 조사총괄과의 인원은 4명 정도에 불과하고, 이마저도 검찰 등 다른 수사기관 및 법원 상대 진정사건을 함께 담당하고 있는 실정이다.

기본적으로 인권위원회는 인권침해관련 진정사건에 대한 조사를 행하지만, 이 때의 조사는 강제수사권에까지 이르지 않는다는 점, 또한, 정책영역에 대한 개선·시정권고, 합의권고, 구제조치권고 등을 주요 수단으로 삼고 있다. 이런 점을 고려해보면 국가인권위원회가 구체적인 경찰 비위행위에 대한 강력한 조사권 및 수사권을 가지고 이 결과를 토대로 구속적인 징계요구권 및 형벌까지를 예정하고 있는 경찰상대 외부통제기구로서는 한계가 있다.

경찰의 행위, 그 중에서도 비위(misconduct)로 표현될 수 있는 부분에 대해서 인권을 매개로 선제적으로 개입할 경우 현실과 이상의 부조화라는 문제가 발생할 수 있을 것으로 생각된다. 인권은 많은 경우에 점진적인 인식개선이 요구되는 경우도 있으므로 인권위원회에 수사권, (징계권고권이 아니라) 징계요구권과 같은 강력한 권한을 부여하게

될 경우 점진적인 인권인식 개선이라는 목적달성에 역행하는 경우도 생길 수 있을 것으로 생각된다. 그리고, “국가인권위원회에 의한 권리구제는 가해자와 피해자의 대립구도 속에서 승패를 가리는 것이 아니라 양 당사자의 대화와 협력을 통해 문제를 발전적으로 해결하는 것을 특징으로 한다”는 설명³⁰도 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 또한, 범죄에는 이르지 않거나, 기존의 관행에서 보았을 때 어느 정도 이해되는 측면이 있지만 인권침해라도 판단되는 경우까지도 인권위원회가 인권을 매개로 폭넓게 개입할 수 여지가 있는만큼 구체적인 사건에 대한 강제수사·강제조사권과 그에 따른 강력한 제재권한을 가지는 경찰행위 외부통제기구로 활동하는 것은 인권위원회라는 기관의 취지와 어울리지 않을 수 있다.

국가인권위원회는 인권의식 제고를 위한 지도지침을 제안하고, 경찰의 중요 부적정 업무처리 사례에 대하여 인권 측면의 개선안을 정책권고, 경찰청에 있는 경찰인권센터의 인권영향평가계획 수립시 참여하여 의견을 제시하고 협력하는 역할만으로도 충분히 제 역할을 할 수 있다고 판단된다. 부드러운 방식으로 인권인식개선, 인권지수향상을 유도한다는 점에서도 현행 국가인권위원회법상의 권한에 따른 활동방식이 적당하다고 판단된다.

물론, 진정사건에 대한 국가인권위원회의 진정사건조사, 개선 및 시정 권고 기능은 향후 경찰의 권한이 커지게 될 것으로 예상되는 만큼 그 업무량이 많아질 수 있겠지만, 그것은 이를 담당하는 국가인권위원회 조직과 인권의 확대에 대응되어야 할 문제이지, 인권위원회의 기능과 취지를 상회하는 강제수사권 부여의 방식으로 행해지는 것은 적절한 방향이 아니라고 생각된다.

2) 국민권익위원회

경찰사건에 대한 행정내부에 설치되는 옴부즈맨 제도로써 국민권익위원회를 들 수 있다.

국민권익위원회의 전신이 국민고충처리위원회에서는 2006년 대통령 업무보고에서 수사과정의 인권유린 등 기본권 침해사안을 구제하는 경찰옴부즈맨 제도의 도입 필요성을 제기하였다. 이에 정부는 경찰민원에 대한 중립적이고 공정한 처리를 위하여 국민고충처리위원회에서 경찰옴부즈맨 기능을 하는 경찰민원조사팀 (1팀/2팀)을 설치하고 해당 업무를 관장하는 경찰소위원회를 별도로 신설하기까지 하였다. 경찰민원조사팀은

³⁰ 김태명/이기수, 수사권 조정에 따른 민주적 통제기구 도입방안 연구, 경찰청연구용역보고서, 2018, 16 쪽.

경찰가혹행위, 일반수사 및 교통사고조사의 절차위반, 의무경찰 가혹행위 조사 등을 담당하고 징계권고, 시정권고 등의 권한을 행사하도록 하였다.³¹

국민고충처리위원회가 청렴위원회와 통합되어 국민권익위원회로 변경된 이후에도 위원회내 경찰소위원회 제도는 그대로 유지되고 있으며 기존의 경찰민원조사팀은 고충처리국 소속의 경찰민원과로 개편되었다. 해당 과에는 과장을 포함하여 모두 12명이 근무하고 있다.³² 현재 경찰옴부즈맨에게 부여된 권한은 고충민원조사권 (부패방지권익위법 제41조), 설명요구, 자료제출요구, 출석 및 의견진술요구, 장소·시설에 대한 실지조사, 감정의뢰 등 (부패방지권익위법 제42조)이 있다.

2007년 이후 2015년까지 경찰옴부즈맨이 민원처리를 한 건수는 모두 17,822건이었지만, 시정권고, 의견표명을 한 건은 3 %에 불과하고 나머지는 조정합의 11.6 %, 기각 2.4 %, 안내 56.2 %, 기타 26.8 %로 나타났다.³³

여기서 안내로 분류된 것은 부패방지권익위법 제12조 제10호(10. 부패행위 신고안내·상담 및 접수 등), 제15호(민원사항에 관한 안내·상담)에 따라 단순히 안내를 한 것이고 기타로 분류되는 것은 많은 비율이 부패방지권익위법 제43조(고충민원의 이송) 제3호(3. 수사 및 형집행에 관한 사항으로서 그 관장기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항) 등에 따라 경찰청으로 이송하여 사건처리 하도록 한 것을 포함하고 있다.

이와 같이 국민권익위원회의 경찰옴부즈맨 제도가 제대로 작동하지 않는 것에 대해서는 관장하는 기능이 너무 포괄적이고 그 기구편제가 경찰관련 비위행위 조사를 위해 적절하게 설계되지 못하였고, 관련 전담 인력도 상당히 부족하고, 전문성도 없다는 것이 그 이유로 들어지고 있다.³⁴

이외에도 경찰옴부즈맨 제도가 행정부 내부의 소속으로 되어 있고 그 독립성 제고, 독립성 제고의 측면에서 한계가 있다는 점이 그 이유 중의 하나로 언급될 수 있을 것 같다. 즉, 시민에 의한 외부통제기구가 위상을 정립하기 위해서는 일반적으로 여러 정당의 합의에 의해 선출되고, 행정부로부터의 확실한 독립성을 보장받는다고 평가되는 국회 소속 옴부즈만 형식으로 구성·운영되는 것이 보다 바람직할 수도 있을 것으로 보이기 때문이다.³⁵

³¹ 금창호, “경찰옴부즈맨의 현황과 발전방안”, 경찰옴부즈맨 10주년 기념토론회 자료집, 2016.12.14., 9쪽 이하; 김태명/이기수, 위의 2018년 경찰청연구용역보고서 4쪽 재인용.

³² 김태명/이기수, 위의 2018년 경찰청연구용역보고서 5쪽.

³³ 김태명/이기수, 위의 2018년 경찰청연구용역보고서 7쪽 이하.

³⁴ 김태명/이기수, 위의 2018년 경찰청연구용역보고서 8쪽.

³⁵ 이계수, 인권, 자유주의와 옴부즈만, 헌법학연구 제14권 제2호(2008), 55쪽, 63쪽; 이계수/오병두, 군에 대한 의회통제의 가능성과 한계-독일의 ‘국방감독관’ 제도를 중심으로, 민주법학 제33권(2007), 387쪽 이하.

하지만, 현실에서는 2005년 11월 국방부의 국회소속 국방 옴부즈만 설치제안은 국회의 부담가중을 이유로 사실상 국회 내부의 반대로 추진되지 못하고, 2006년 12월 국민고충처리위원회에 국방소위원회 및 군사민원조사과가 신설되어 국방옴부즈만으로서 역할을 담당³⁶하고 있다는 사례를 참고할 필요가 있다. 국회 소속의 옴부즈만 설치 및 운영에 대한 국회의 소극적인 태도로 옴부즈만의 위상이 제대로 확립되고 있지 못하는 것은 아닌지 점검될 필요가 있겠다.

3) 경찰위원회

현행 경찰법에 따른 경찰위원회는 경찰 비위 행위에 대한 직접적인 감찰조사권, 수사권을 가지지 않고 있다. 다만, 2. 인권보호와 관련되는 국가경찰의 운영·개선에 관한 사항, 3. 국가경찰의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책사항에 대하여 심의·의결 권한으로서 소극적으로 관련 정책에 관여할 뿐이다.

영국의 사원체계 지역치안평의회는 지역치안위원장에 대한 조사의뢰 권한을 가지고 있다. 반면, 삼원체계에서의 경찰위원회는 지역경찰활동 목표 수립, 경찰재정 편성·운영권한, 지역경찰청장 인사거부권 등만을 가지고 구체적인 경찰 비위에 대한 조사권한을 가지지 않는다. 사원체계이건 삼원체계이건 구체적인 경찰비위에 대한 조사와 수사는 IPCC, IOPC와 같은 독립적 경찰외부 조사위원회에서 행한다.

영국의 사례와 비교했을 때 홍익표 의원 법률안 제30조 제1호 아, 자에서 나타나는 시·도경찰위원회의 감사요구권, 감찰권, 징계요구권, 징계의결권은 구체적인 경찰행위, 비위 및 부패 관련 민원에 대한 감사, 조사를 시·도경찰위원회에서 직접 행사하도록 함으로써 경찰행위에 대한 통제를 하겠다는 구상으로 평가할 여지가 크다.

3. IOPC 형의 독립적 경찰행위 외부 통제기구

영국의 잉글랜드와 웨일즈에서 취하고 있는 IPCC 방식은 주민들의 경찰활동 관련 민원제기에 대하여 직접 독립적인 조사를 진행할 권한을 가지고, IPCC의 감독 또는 위임 하에 경찰 내부 청문감사관으로 하여금 조사를 진행하게 할 수도 있다.

³⁶ 현재는 직제개편으로 국민권익위원회 제4소위원회 (상임위원 1인, 비상임위원 2인) 및 국방보훈민원과 (정원 11명, 현원 14명)로 변경.

영국의 경우 지역치안평의회가 지역치안위원장의 직권남용이 있다고 판단하여 조사를 요청하는 경우 이에 대해서도 IPCC가 직접 조사할 수 있는 강력한 권한을 가지고 있다.³⁷

2016년 3월 현재 영국 IPCC는 9명의 고위직과 204명의 중하위직 직원으로 이루어져 있으며,³⁸ IPCC의 위원장(Chief Executive)은 내무부 장관(Home Secretary)이 추천하여 왕실(the Crown)이 임명하고, 나머지 위원들은 내무부 장관에 의하여 임명된다. IPCC의 결정은 정부나 경찰에 의해서 취소될 수 없고 법원의 결정이 있는 경우에만 취소가 가능하다.

영국은 IPCC가 직접 조사하는 경찰민원 건수가 급증함에 따라 2018부터는 조사권한과 독립성을 강화한 IPCC를 개편하여 IOPC(Independent Office for Police Conduct)를 설립·운영하고 있다. 이로써 영국인 경찰옴부즈맨 기능의 효율적 운영을 위해 위원회 조직을 폐지하고 최종 결정권한을 가진 국장(Director General)으로 하여금 의사를 결정하도록 하는 방식을 채택하였다.³⁹

시민에 의한 민주적 외부통제기구 신설과 관련하여 2017년 경찰개혁위원회는 영국의 IPCC(2017년 권고후 2018년 IOPC 로 명칭변경)를 참고하여 행정부(국무총리) 소속으로 가. 경찰인권·감찰옴부즈만안(案), 나. 경찰인권·감찰위원회안(案)을 권고하였다.

가. 案은 독임제 방식, 나. 案은 독립성이 보장된 위원회 방식이라는 점에서 차이가 있다. 즉, 경찰개혁위원회는 정부 또는 경찰이 두 방식 중의 하나를 선택하여 우리나라 사정에 맞는 경찰 외부통제기구를 설치하라고 권고한 것이다.

개혁위의 권고안은 경찰 내부가 아닌 외부 주민의 민원, 외부 통제기구의 직접인지를 근거로 경찰권 남용, 인권침해 방지 사안에 대해서 조사를 행할 수 있게 하였다는 점, 관련 사안 조사를 위한 자료제출요구, 사실조회, 현장방문조사 및 정책권고 권한 등 국가인권위원회에 준하는 권한을 부여하고, 이를 넘어서 특별사법경찰권을 부여하여 수사권을 행사할 수 있도록 하였다는 점에서 경찰활동에 대한 기존의 사법통제, 국회통제가 가지는 한계를 극복하는 일정한 의미를 가지는 것이라고 평가된다.

³⁷ 김학경, 영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: “2011 경찰개혁 및 사회책임법”과 “국립범죄청”을 중심으로, 경찰학연구 제12권 제1호(2012), 161쪽; 외국 경찰의 외부통제제도에 관한 초기 논문으로는 표창원, 외국의 경찰부패방지제도 고찰, 한국경찰학회보 제3호(2001), 327-355쪽; 표창원, 경찰 부패방지제도 개선방안의 모색: 영국과 홍콩의 사례를 중심으로, 한국부패학회보 제8권 1호(2003), 175-197쪽. 영국의 IPCC는 2002년 경찰개혁법 이전에는 Independent Police Complaints Authority (약칭 IPCA 또는 PCA) 라는 이름으로 내무부 산하의 독립기구로 존재했다.

³⁸ <<https://www.gov.uk/government/publications/ipcc-structure-and-salaries-2016>>, 검색일: 2020.7.17.

³⁹ 김태명/이기수, 수사권 조정에 따른 민주적 통제기구 도입방안 연구, 경찰청연구용역보고서, 2018, 34쪽.

하지만, 옴부즈맨을 행정부 소속으로 하겠다는 점, 옴부즈맨 구성시 그 민주적 정당성을 확보하기 위한 방안으로 의회의 관여를 충분히 고민하고 있지 못하다는 점이 한계로 생각된다. 즉, 이런 부분이 해결되지 않는다면, 기존의 국민권익위원회형 경찰옴부즈맨과 같이 제대로 기능하지 못하는 경우도 발생할 수 있을 것이다.

4. 소결

현재의 국민권익위원회는 여러 가지로 문제로 실질적인 경찰옴부즈맨 또는 경찰외부 독립적 외부조사위원회로 기능하기 어려울 것으로 생각된다. 국가권익위원회는 기구의 성격상 인권을 매개로 폭넓은 개입권한을 가지고 인권의식 및 인권지수의 점진적 향상을 추구하는 것이 좋다는 점에서 마찬가지로 경찰 비위를 전담하는 독립적 외부조사위원회로 기능하는 것이 어렵다.

그렇다면, 무소속기구이고 정치적 독립성이 담보되는 영국형의 경찰외부 독립조사위원회(IPCC, IOPC) 방식이 대안으로 남게 된다.

옴부즈맨 또는 경찰외부조사위원회의 독립성을 담보하기 위해서 해당 기구를 국가인권위원회처럼 무소속 기관으로 하고, 옴부즈맨 또는 경찰외부 조사위원회의 위원 선임시 국가인권위원회의 상임위원(대통령 1, 국회2), 비상임위원(대법원장 3, 국회 2, 대통령 2) 선출·지명 방식을 차용할 수도 있을 것으로 생각된다.

이상적으로는 IOPC형 경찰외부 조사위원회가 가장 이상적인 경찰행위에 대한 외부통제 방안이라고 생각된다.

그러나, 이와 같은 방안에 대해서는 경찰청과 행정부 측에서 재정적인 문제, 옥상 옥 기구의 설치 등을 거론하며 난색을 표하고 있다. 옥상 옥이라고 하는 주요 이유는 이미 국가인권위원회, 국민인권위원회에서 - 그 방식이나 내용은 전형적인 경찰외부 통제위원회와는 다르지만 - 일정 부분 경찰의 인권침해, 비위행위에 대한 통제를 행하고 있고 신설된 형사소송법 제197조의3(시정조치요구 등) 조항⁴⁰에 따라 경찰수사과정에서의

⁴⁰ 형사소송법 제197조의3(시정조치요구 등) ① 검사는 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인식하게 된 경우에는 사법경찰관에게 사건기록 등본의 송부를 요구할 수 있다.

② 제1항의 송부 요구를 받은 사법경찰관은 지체 없이 검사에게 사건기록 등본을 송부하여야 한다.

③ 제2항의 송부를 받은 검사는 필요하다고 인정되는 경우에는 사법경찰관에게 시정조치를 요구할 수 있다.

④ 사법경찰관은 제3항의 시정조치 요구가 있는 때에는 정당한 이유가 없으면 지체 없이 이를 이행하고, 그 결과를 검사에게 통보하여야 한다.

⑤ 제4항의 통보를 받은 검사는 제3항에 따른 시정조치 요구가 정당한 이유 없이 이행되지 않았다고 인정되는 경우에는 사법경찰관에게 사건을 송치할 것을 요구할 수 있다.

⑥ 제5항의 송치 요구를 받은 사법경찰관은 검사에게 사건을 송치하여야 한다.

법령위반, 인권침해 또한 현저한 수사권의 남용에 대해서는 검찰에 의한 통제가 예정되어 있다는 것이다.

또한, 이미 홍익표 의원 대표발의 법률안에서는 시·도경찰위원회에 감사요구권, 감찰권, 징계요구권, 징계의결권을 부여함으로써 경찰비위 및 부패관련 민원에 대한 감사, 조사를 시·도경찰위원회가 맡도록 하여 경찰행위에 대한 통제를 하겠다는 구상으로 평가될 수 있음을 살펴보았다. 여기에 경찰위원회에 비위행위 수사권까지 부여한다면 그 권한 면에서는 영국의 IOPC와 큰 차이가 없을 것이다.

그러나, 경찰위원회의 경우 직접 경찰행위와 관련된 정책에 대한 책임을 지는 집행적 당사자라는 점에서 경찰 ‘외부’의 통제기구로 보기에는 무리가 있을 수 있다. 하지만, 위에서 언급한대로 경찰위원회의 위원 패널구성을 다양화하여 정치적 중립성, 독립성을 강화한다면 경찰의 비위 행위, 직권남용 행위에 대한 민주적 통제기구로서 작동할 여지는 있을 수 있다고 생각된다. 또, 관련된 내용에 대해서 경찰위원회가 국회를 상대로 정기적으로 보고를 하도록 의무를 부과한다면 경찰위원회의 민주적 통제 활동에 대해서도 다시 한 번 의회에 의한 민주적 통제가 행해질 수 있을 것이다.

그 구성방식이 독임제 옴부즈만 방식이건, 위원회형 옴부즈만 방식이건, 또는 경찰외부의 독립경찰민원조사위원회(IPCC, IOPC) 방식이건, 아니면 경찰위원회가 그 기능을 담당하건 중요한 것은 정치인 및 행정부, 특히 경찰 지휘관으로부터의 독립성이 담보된 공정하고 객관적인 조사가 보장되어야 하며, 통제기구에 대한 민원인의 접근가능성이 보장되며, 해당 기구의 적합한 조사권한 및 활동상에 대한 출판·공개권한, 시정요구 및 이에 따르지 않는 경우에 대한 제제방안으로서의 언론공표권한 등이 담보되는 것 등일 것이다.⁴¹

시민에 의한 외부 경찰통제위원회는 경찰영역에서의 ‘민주주의와 인권’을 담보하기 위한 장치로서 작동한다는 목표를 설정하고 나아가는 경우에 해당 기구가 작동하기 위한 실효성을 용이하게 확보하고 나아가 제도의 의의를 충분히 달성할 수 있게 될 것이다.⁴²

민주성을 담보하기 위해서는 옴부즈맨을 의회 소속으로 하는 것이 좋겠지만, 국회의 반대로 군인권 옴부즈만이 국회 소속으로 설치되는 것이 좌초된 경험을 고려한다면 적어도 - 옴부즈맨의 소속 자체는 행정부로 하더라도- 의회가 옴부즈맨 추천권, 옴부즈맨 활동에

⑦ 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 있었던 때에는 권한 있는 사람에게 해당 사법경찰관리의 징계를 요구할 수 있고, 그 징계 절차는 「공무원 징계령」 또는 「경찰공무원 징계령」에 따른다.

⑧ 사법경찰관은 피의자를 신문하기 전에 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 있는 경우 검사에게 구제를 신청할 수 있음을 피의자에게 알려주어야 한다.

⁴¹ 박병욱, 경찰행위에 대한 외부통제-집회시위 관련 행위를 중심으로, 공법학연구 제18권 제4호(2017), 207쪽 이하.

⁴² 同湄 이계수, 인권, 자유주의와 옴부즈만, 헌법학연구 제14권 제2호(2008), 63쪽.

대한 정례적 보고수령 권한 등을 가지는 의회관여형 옴부즈만 제도의 구성 및 운영방식을 고민할 필요가 있다고 생각한다.

아니면 이미 경찰위원회에 감사요구권, 감찰권, 징계요구권, 징계의결권을 부여한 홍익표 의원 대표발의 경찰법 전부 개정법률안을 발전시켜 수사권을 주고, 필자가 제안한 바와 같이 패널 구성을 다양화하여 정치적 중립성, 독립성이 보장된 경찰위원회에서 경찰행위에 대한 민주적 통제를 행하도록 하는 것도 한 가지 방안이 될 수도 있을 것 같다.

위와 같은 방식의 경찰위원회가 시민의 입장을 대변하는 옴부즈만으로 기능할 수 있을 것인지는 선행연구자들이 제시한 옴부즈만 설치를 위한 다음의 기준⁴³을 충족하는지를 보고 판단하면 될 것이다.

- 공정하고 독립적인 판단자의 역할 수행 : 경찰을 포함한 외부의 부당한 영향력과 간섭을 받지 않고 공정하고 독립적으로 직무를 수행할 수 있어야 함.
- 신속한 업무 수행 : 옴부즈맨에게 제기되는 민원은 시급을 다투는 문제들이라는 점에서, 특히 민원인의 권리 침해인 경우에는 지체없이 빠르게 민원이 처리될 수 있어야 함.
- 문제를 제대로 해결할 수 있는 위상의 확보 : 제기된 민원을 실질적으로 해결할 수 있도록 충분한 권한을 확보하고 있어야 함.
- 시민(민원인) 입장의 적극적 대변 : 경찰옴부즈맨이 필요한 가장 궁극적인 이유는 경찰에 의한 자체적인 민원 해결에는 한계가 있다는 점에 있으므로, 경찰옴부즈맨은 경찰에 대하여 시민(민원인)의 입장을 적극적으로 대변할 수 있어야 할 것임.
- 효과적인 권리 구제 : 기존의 절차와 법 등을 중시하는 관료제적 문제해결 방식이 아니라 법의 테두리 내에서 적극적이고 효과적인 권리구제가 가능하도록 제도와 절차를 구성하여야 함.

제안하는 경찰위원회에 의한 구체적 경찰 비위, 부패에 대한 민주적 통제가 위 기준에 따라 작동할 수 없다면 영국 IOPC 형으로 별도의 독립적 경찰외부 통제기구를 신설하는 것이 좋겠다.

⁴³ 박재창/이기우/김유환/권해수/하승수/윤태범, 경찰옴부즈만 및 군사옴부즈만 설치·운영 방안 연구, 국민고충처리위원회·옴부즈만포럼, 2006. 11. 14, 47쪽 이하; 김태명/이기수, 앞의 2018년 경찰청연구용역보고서, 84쪽에서 재인용.

토론 1

‘경찰에 대한 민주적 통제 방안’에 대한 토론문

이호영 민주주의법학연구회 총무위원장

들어가며

2020년 1월 13일, 검경수사권 조정을 핵심으로 하는 형사소송법 개정안이 국회에서 통과된 이후 경찰개혁 주장들이 여러 곳에서 제기되었다. 자신들의 조직 논리와 이해관계에 따라 수사권을 행사해 온 검찰을 대신해, 경찰이 그럴지 모른다는 우려가 근저에 자리잡고 있는 것이다. 이러한 우려가 전혀 터무니없는 것은 아니다. 경찰은 이번 수사권조정에 따라 1차 수사권과 수사종결권을 가지게 되었을 뿐만 아니라 국가정보원이 가지고 있던 대공수사권도 이양받을 것으로 예정되어 있는 등 그 권한이 한층 강화된다. 규모에 있어 경찰은 2019년 기준으로 12만명이 넘는 거대조직임에도 국정원의 대공수사인력을 흡수하는 것이 예정되어 있다. 조직면에서 청장 1인의 명령과 지시를 받는 중앙집권화된 일원적 국가경찰체제를 형성하고 있으며 운영에 있어서도 상하간의 계급적 질서가 부여되어 권위주의적 문화가 그 어떤 기관이나 조직보다 강하다. 이러한 경찰이 국민의 편에 서지 않을 때 너무나 위험함을 우리는 역사에서 경험했다.

경찰개혁이 필요한 이유는 이에 그치지 않는다. 경찰 통제를 위한 제도적 장치 자체가 너무나 부실하다. 현재 경찰권 행사를 통제할 수 있는 기구들로 경찰위원회, 국가인권위원회 내지 국민권익위원회 등이 설치·운용되고 있긴 하다. 하지만 경찰위원회는 상설기구가 아닌 자문위원회의 성격으로 규정되어 있어서 대외적 의사표시를 할 수 있는 기관이 아닐 뿐만 아니라, 경찰 업무에 대해 견제장치로서의 기능에 충실하지 못하고 단순 심의·의결 기능만을 수행하는 제도적 한계가 있다. 인권위와 권익위 역시 경찰통제가 전체 업무 중 일부에 해당하다보니 규모면에서 한계가 있으며 전문성 역시 부족할 수 밖에 없다. 경찰청장 임명에 있듯 대통령 뜻에 오롯이 관철되고 하위직들의 승진도 상급자 마음대로

이루어지다보니 윗사람들의 눈치를 보지 않을 수 없고 결국 정치적인 중립성과 독립성 면에서도 취약점을 갖는다.

경찰은 일반통치권에 의거하여 국민에게 명령·강제하여 자유를 제한하는 조직이다. 그래서 경찰개혁은 단순히 한 조직을 개편하는 것에 국한되지 않는다. 이것은 본질적으로 국가권력에 대해 민주적 통제 문제이다.

국가 경찰위원회와 관련하여

발제자는 영국 사례를 중심으로 경찰위원회가 발달하게 된 이유를 지방자치시스템의 차이를 언급하며 잘 설명해 주셨다. ‘영국의 지역 경찰위원회는 기본적으로 집행기능과 지방의회기능의 구분이 불분명한 기관통합형 지방자치시스템’을 가지고 있어서 자치단체장으로부터 독립된 경찰위원회가 필요하게 되었다는 부분, 한국은 기관분리형 시스템을 가지고 있으며 의회를 통하면 되는데 왜 굳이 경찰위원회를 별도로 두는가에 대한 부분, 경찰에 대한 집중적이고 전문적인 통제장치로서의 경찰위원회 위상 등이 그러하다. 토론자 역시 궁극적으로는 경찰을 비롯한 군, 정보기관 등에 대한 통제가 의회 중심으로 이루어져야 한다는 점에 대해 동의한다. 그리고 이러한 시스템적 차이를 잘 구분해야 경찰위원회의 역할과 위상이 명확하고 다른 기관들과 충돌하지 않을 것이라고 판단한다.

그럼에도 불구하고 국회가 적극적으로 나서지 않다고 하여 경찰(특히 국가경찰)에 대한 통제방안 마련을 미루기는 어렵다. 이러한 방안 중 먼저 언급할 수 있는 것은 경찰위원회 실질화 일 것이다. 이에 대해서는 이미 경찰개혁위원회가 경찰에 대한 민주적 통제 방안으로 권고한 사항이다. 이 권고안에는 경찰위원회를 총리소속 합의제 중앙행정기관으로 설치하고 경찰청을 그 소속으로 하면서, 인사권 및 감찰요구권 등을 포함한 강화된 권한을 대폭 부여함으로써 경찰위원회가 경찰의 민주적 통제 기구로서 실질적 역할을 할 수 있는 방안을 담고 있다. 또한 다양성 확대와 민주성 제고를 위해 경찰위원회는 위원장 1명과 상임위원 2명을 포함한 9명으로 구성하고, 위원회 구성방법을 현재 인권위의 구성·임명방법에 준하여 국회와 법원에 추천권을 부여하는 것을 제시하였다.

여기서 중요한 것은 경찰위원회의 권한에 대한 강화 부분이다. 경찰위원회에 경찰청장, 국가수사본부장에 대한 임명 제청권을 부여하고, 승진 인사에 있어서는 총경 이상, 보직 인사에 있어서는 경무관 이상을 대상으로 심의·의결권을 부여하는 방식으로 인사권을 강화하였다. 또한 법령·규칙 외에도 주요 정책이나 업무 계획으로 심의·의결 대상을 확대하여 국가의 치안정책을 결정하도록 하고, 인권 침해 또는 경찰권 남용 소지가 있다고

인정되는 제도·법령·관행 등에 대한 개선·시정요구권을 부여하였다. 그리고 강화된 권한의 원활한 행사와 운영 활성화를 위하여 위원회 회의를 주1회로 확대하는 한편, 위원회에 적절한 규모의 독립된 사무기구를 설치하여 상설기구화하도록 권고하였다.

사실 이 중 상당수는 1991년 경찰청 발족 및 경찰위원회 신설 등이 들어간 경찰법 제정 과정에서 야3당(평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당)이 제시한 것들이었다.

야3당안에는 국가경찰위원회와 각 지방경찰청별로 지방경찰위원회를 설치하도록 하여 자치경찰제를 지향하였으며 경찰위원회로 하여금 경찰운영을 관장 또는 관리하도록 하였다. 또한 국가경찰위원회 구성에 있어서도 위원장과 2인의 위원은 국무총리가 제청하여 대통령이 임명하고, 4인의 위원은 국회에서 선출하여 대통령이 임명하도록 하였으며, 위원장을 국무위원으로 보하도록 하였다. 지방경찰위원회 위원은 위원장과 2인의 위원은 시도지사가 시도 지방의회의 동의를 얻어서 임명하며, 4인의 위원은 시도 지방의회에서 선출하여 시도지사가 임명하도록 하였다. 하지만 3당 합당(민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당)을 거쳐 탄생한 거대 여당은 중앙집권적 국가경찰제를 유지하는 경찰법을 변칙 처리하였다.

이러한 면을 감안할 때 경찰위원회 실질화를 통한 경찰 통제는 새로운 것이 아니다. 이에 대해 검찰이나 국정원에 대한 통제장치는 없는데 왜 경찰만 따로 두어야 하는 지적이 있을 수 있다. 하지만 이는 경찰에 대한 통제기구를 두지 않아야 할 이유가 아니라 검찰·국정원에 대한 통제장치를 새롭게 마련되어야 할 근거로 활용되어야 한다.

시·도경찰위원회와 관련하여

발제자는 자치경찰의 민주적 통제를 위한 시·도경찰위원회의 역할, 기능, 구성방안에 대해 잘 정리해 발표해 주셨고 전반적으로 동의한다.

다만 시·도경찰위원회 구성에 있어서 지방의회 역할이 적지 않은데 현행 구조에서 적절할지 우려되는 부분이 있다. 이는 현 지방의회가 지자체장을 제대로 통제하고 있는지에 대한 의문에서 출발한다. 지방의원과 지자체장 선거가 동시에 진행되고 중간선거도 없다보니, 의회가 여소야대 구조로 구성되는 경우가 많다. 거기다가 소선거구제와 결합하여 한 개의 정당이 극단적으로 다수를 차지하곤 하며, 이는 영·호남에 국한되지 않는다. 예를 들어 현재 서울시의회는 총110석 중 민주당이 102석(미래통합당 6석, 정의당 1석, 민생당 1석), 경기도의회는 총 142석 중 민주당이 132석(미래통합당 5석, 정의당 2석, 민생당 1석, 무소속 1석), 인천시의회는 총 37석 중 민주당이 34석(미래통합당 2석, 정의당 1석)을 각각

차지하고 있다. 이러한 경향은 이번만이 아니라 이전에도 당이 달라졌을 뿐 마찬가지 모습을 보였다. 시도경찰위원회를 두는 목적이 경찰, 그리고 이들을 운용하는 지자체장에 대한 통제에 있는데 이러한 의회구조에서 가능할지 의문이 든다.

토론 2

경찰에 대한 민주적 통제를 위하여

오창익 인권연대 사무국장

박병욱 교수님의 발제는 그동안 진행된 검·경 수사권 조정의 결과 “경찰은 이전보다 훨씬 폭넓고 독립적인 수사권한을 행사할 수 있는 토대”가 생겼다거나, “각종 개혁에 따른 반대급부로 경찰의 권한이 상당한 정도로 확대되거나 확대가 예정되고 있는 양상”이라는 인식을 바탕으로 경찰에 대한 “민주적 통제방안”이 고려되어야 한다고 시작하고 있다.

경찰의 권한이 커졌나?

그러나 검찰개혁 차원에서 [형사소송법]과 [검찰청법]이 개정되었고, 이를 통해 검사의 지휘가 폐지되는 등 일부 성과가 있었다지만 지금 검사의 직접수사 범위를 정하기 위한 [검찰청법] 대통령령 개정 과정이 난항을 겪고 있는 것처럼 실제로 경찰이 “훨씬 폭넓고 독립적인 수사권한”을 행사하게 된 것인지, “경찰의 권한이 상당한 정도로 확대”되었는지에 의문을 제기하고 싶다. [검찰청법] 제4조(검사의 직무)에 따르면 여전히 검사는 “범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항”을 자기 직무로 하고 있다. 곧, 검찰의 수사와 관련해 ‘본질적으로’ 달라진 것은 없다. 다만 법률 개정을 통해 “검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위”를 다음과 같이 규정하고 있을 뿐이다.

가. 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄

나. 경찰공무원이 범한 범죄

다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄

검사의 직접수사의 범위는 대통령령을 어떻게 만드느냐에 달려 있는데, ‘마약 수사’를 검사 직접수사 사건으로 하느냐 마느냐 등의 논쟁이 검·경 사이에 진행되고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 가목에 따르더라도 ‘부패범죄’가 어떤 범죄인지에 대한 ‘정의(定義)’가 필요하다. ‘부패범죄’가 과연 어떤 범죄인지에 대한 개념이 정확히 정립되어있지 않기 때문이다. 검찰은 작은 유사성만 보여도 직접 수사하고 싶은 그 범죄를 ‘부패범죄’로 정의하면 그만이다. 보통의 범죄는 여러 개의 사실과 또한 여러 개의 법률 위반을 동시에 포함하고 있다. 따라서 경찰의 권한이 상당한 정도로 확대되었다는 것은 사실이 아닐 가능성이 높다. 지금도 전체 수사의 98% 정도를 경찰이 직접수사하고, 나머지 2% 정도만 검찰이 직접 수사하고 있는 현실과 그 양태나 본질에서 크게 다르지 않을 것이기 때문이다. 전체 숫자에서 차지하는 비중은 2%밖에 안 되지만, 진짜 중요한 사건, 수사를 통해 검찰권의 힘을 보여주고 싶은 사건만 골라서 수사할 수 있다면 검찰의 패권적 지위, 곧 수사과 기소를 한 기관에서 한꺼번에 진행함으로써 얻게 된 ‘검찰공화국’의 지위는 별로 달라지지 않을 것이기 때문이다. 물론 경찰 수사 사건에 대한 검사의 지휘를 없앤 것은 진전이 분명하다. 그러나 그 정도 진전은 2004년 ‘검·경 수사권 조정 자문위원회’ 활동 이후 꾸준히 진행되어왔던 것에 불과하다. 경찰권과 관련해서 새로운 사태는 없었다.

경찰에는 언제나 민주적 통제가 필요하다.

더 중요한 것은 경찰권이 확대되지 않았거나 (그런 상황은 존재하지 않지만) 오히려 권한이 줄어들었다고 해서 오늘 진행하는 논의의 의미가 반감되거나 또는 아예 필요 없어지는 것은 아니다. 경찰은 언제나 민주적 통제가 절실한 조직이다. 가장 많은 인력(15만명)을 보유한 기관이고, 총기를 비롯한 다양한 무기와 장비를 통해 물리력도 행사할 수 있다. 수사, 경비, 생활안전 등 다양한 분야에서 활동하고 있으며, 무엇보다 심각한 것은 이 거대한 조직이 경찰청장 1인에 의해 완벽하게 장악되는 군사형 조직이라는 것이다.

경찰청장만 장악하면 경찰청이란 조직을 완벽하게 장악할 수 있다는 점은 그저 상식일 뿐이다. 경찰청장을 장악할 수 있는 사람은 단 한 명, 대통령뿐이다. 물론 대통령은 국민의

직접 투표로 선출되지만, 대통령이 선출되었다는 측면만으로 경찰청장에 대한 임명과 경찰조직의 운영의 민주성을 곧바로 담보하지는 않는다.

경찰위원회에 의한 경찰 통제?

내무부 소속 치안본부가 경찰청이란 외청(外廳)으로 독립하면서 독임제 기구의 폐해를 막기 위해 설치한 기관은 경찰위원회였다. 그러나 경찰위원회는 경찰청, 그리고 경찰청장에 대한 민주적 통제보다는 경찰청을 보조하는 기관으로서의 역할만 반복해왔다. 이를테면 차관급인 경찰위원회 상임위원은 단 한번의 예외도 없이 전직 경찰관의 차지였다. 상임위원 1명을 제외한 모든 위원이 비상임위원인 상황에서, 유일하게 경찰관 출신의 위원이며, 유일하게 상근하는 위원인 상임위원의 위상은 남다를 수밖에 없다. 정보와 관계 등 모두 상임위원에게 집중되며, 논의는 자연스럽게 상임위원이 이끄는 대로 흘러갈 수밖에 없다.

게다가 [경찰법] 제10조(위원회의 운영 등)은 제1항에서 “위원회의 사무는 경찰청에서 수행한다.”고 규정하고 있다. 사무는 경찰청에서 진행하고, 유일한 상근은 언제나 전직 경찰관이 맡고 있는 상황에서 경찰위원회에 의한 경찰청에 대한 통제는 불가능하다.

경찰위원회는 그냥 경찰청에 대한 민주적 통제를 시늉 내는 조직일 뿐이다. 물론 경찰위원회 위원들이 경찰 업무에 대한 전문적 식견과 민주적 신념으로 무장되어 위원회 업무에 집중한다면 상황은 매우 달라질 수 있다. 그렇지만 여태껏 그런 인사가 경찰위원회 위원으로 위촉되고 또 활약했었다는 이야기는 듣지 못했다.

실제로 1991년 경찰위원회 설립 이후 지금까지 다룬 안건 3,298건 중에서 부결된 안건은 단 3건에 지나지 않았다. 0.1%도 되지 않는 부결 건수는 경찰위원회가 경찰청의 활동을 지원하고 보좌하는 정도에 그치고 있다는 것을 명확히 보여주고 있다. 그래도 문재인 정부 출범 이후 달라진 것을 굳이 찾는다면, 경찰청 청사 구내에 있던 사무실을 바로 옆 건물로 옮겼다는 것뿐이다. 그걸 경찰청과 경찰위원회는 ‘독립성 강화’라 표현하고 있다. 경찰청이 갈수록 큰 조직이 되어가면서 사무공간이 부족한 상황을 그런 식으로 치장하기도 한다.

경찰위원회 실질화 절실해

이러한 인식은 2017년~2018년에 활동했던 경찰위원회의 권고 <경찰위원회 실질화>에도 잘 나타나있다. 경찰개혁위원회는 “1991년 설치된 종래의 경찰위원회는 법적 지위에

있어서나 구성 방법, 업무 범위, 권한 행사의 실효성, 나아가 실제 운영에 이르기까지 원래의 설치목적 달성을 위해서는 제도적으로 불완전하기 이를 데 없었다. 그 결과, 명목상 심의·의결기관으로 규정되어 있음에도 불구하고 자문기구화하였고, 형식적·상징적 역할을 수행하는데 불과한 상태로 명맥만 겨우 유지하여 왔다.”고 진단하였다. 이러한 인식을 바탕으로 경찰위원회를 행정기관화하고, 그 소속도 지금의 행정안전부가 아닌 국무총리에 두도록 하였다. 변화된 경찰위원회는 그 소속에 경찰청을 두고 이를 관리·감독하여, 모두 9명의 위원으로 위원회를 구성하되, 위원장과 상임위원 등 2인이 상근하며 위원장은 장관급에 보하며 국무회의에 출석하여 발언할 권리도 보장하며, 임기는 각각 4년으로 하되 연임할 수 없도록 하는 방안을 마련하였다.

보다 중요한 관할 사무는 경찰청장에 대한 임명 제청권, 경찰청장의 인사안에 대한 심의·의결 제청권, 경찰의 인사정책, 승진·보직 등 인사 운영에 대한 구체적 기준 심의·의결 등 지금의 경찰위원회에 비교할 수 없는 막강한 권한을 부여하도록 하였다.

그러나 이와 관련한 입법활동은 전혀 이뤄지지 않았다. 기본적으로 경찰개혁에 관심이 없었고, 이왕 집권을 한 마당에 경찰에 대한 통제를 놓칠 까닭이 없다는 집권세력의 판단이 오늘의 어정쩡한 상태를 만들었다.

중요한, 실질적 변화는 없었다.

검·경 수사권 조정과 무관하게 그동안의 경찰만을 상정한다고 해도, 경찰개혁의 핵심은 경찰에 대한 민주적·시민적 통제에 있다. 이는 경찰이 시민만 바라보고 열심히 일할 수 있는 안전판을 만드는 것이다. 다년간 경찰을 관찰해 본 결과, 경찰은 “바람 불면 눕는 풀”이 아니라, “언제나, 대통령의 임기만료일 자정까지 대통령을 향해 바짝 엮드려 있는 조직”이다. 조직 구성원들의 인식, 역사적 배경, 무엇보다 경찰청이란 조직의 운영 구조와 방식 때문에 시민의 경찰이 아니라, 정권의 경찰인 상황이 자칭 ‘촛불 정부’에서도 계속되고 있다. 거대 여당의 의석수에도 불구하고 경찰에 대한 민주적 통제는 요원한 상황이다.

2017년~2018년에 활동한 경찰개혁위원회는 경찰청에 대한 민주적 통제 방안의 하나로 <시민에 의한 민주적 외부 통제기구 신설>을 권고하기도 했다. “사법적 통제, 감찰권 행사 등 기존의 내부 통제와 현재 존재하는 경찰위원회, 국민권익위원회, 국가인권위원회 등 기존 기구를 활용하는 형태는 국민의 인권보호와 위법·부당한 경찰업무에 대한 통제장치로 한계가 있다.”는 인식을 바탕으로 한 이 권고는 ‘영국의 독립 경찰민원 조사위원회(IPCC, Independent Police Complaints Commission)’를 모델로 했다. 이 기구는 현재

IOPC(Independent Office for Police Conduct)로 명칭을 바꿔 활동하고 있다.

경찰개혁위원회가 권고한 이 기구의 한국형 모델은 “경찰권 행사시 발생하는 민원에 대한 조사와 경찰관의 법령 준수 여부에 대한 감찰권을 행사하며, 조사결과에 따라 경찰청에 징계권고”하고 이와 관련한 정책권고, 자료제출 요구, 사실 조회, 현장방문 조사 등을 위해 국가인권위원회에 준하는 권한을 행사하고, 일부 수사권도 보장하도록 하는 안이다.

청문감사기능을 밖으로 빼면 된다. 핵심은 독립성 확보!

이런 불만처리기구(불만처리위원회)는 사실 경찰 내부에도 존재한다. 경찰청은 각 지방경찰청과 경찰서마다 ‘청문감사’ 기능을 두고 있다. 본질적 활동은 지휘권 확립을 위한 감찰활동이지만, 대외적으로 청문(聽聞)도 한다며 경정 계급이 책임자로 있는 부서를 운영하고 있다. 이를테면 경찰에서는 청문감사를 수사, 형사, 생활안전, 경비 등과 같은 반열로 대접하고 있는 것이다. 물론 배치된 인원은 형사, 수사, 생활안전 등에 비할 바 아니나, 주권자, 납세자, 경찰서비스 수혜자의 이야기를 경청하겠다는 태도만은 높이 살 수 있을지로 모른다. 그렇지만 경정 자리 250개를 만들 수 있다는 아주 단순한 고위직 창출을 넘어서 실질적인 대민 서비스의 증진으로까지 이어지는 것 같지는 않다. 경찰에서 청문 감사 기능에서 활동하는 경찰관 숫자는 대략 1,800여명으로 알려져 있다. 그러나 지휘권의 통제를 받으며, 지휘권 확립 차원에서 활동하고 있을 뿐이다. 팔은 늘 안으로 굽기 마련이다. 이 청문감사 기능의 일부만이라도 외부로 돌리면 훨씬 더 원활하게 목적달성활동을 할 수 있다. 새로운 조직은 정원을 300명 정도(기존 인력의 1/6)로 해도, 얼마든지 제대로 된 역할을 할 수 있다.

경찰개혁위원회는 경찰위원회를 실질화하는 방안과 민주적 외부 통제기구를 신설하는 방안 모두가 한꺼번에 필요하다고 판단하였다. 그러나 이와 관련한 정부 여당 차원의 진전은 전혀 없었다.

문재인 정부의 경찰개혁, 손에 잡히는 게 없다.

따라서 문재인 정부에서의 경찰개혁은 ‘빛 좋은 개살구’처럼 외양은 근사한데, 실속은 전혀 없는 일종의 보여주기 차원에서 쇼처럼 진행되었을 뿐이다. 이를테면 남영동 대공분실을 경찰청 소속에서 민주화운동사업회 소속으로 건물 주인을 바꾸고, 그 남영동에서 대통령이 직접 주관하는 민주화운동 관련 행사를 진행하는 등의 쇼를 통해 경찰의 변화를 역설했고, 이외에도 다수의 대공분실(보안분실)을 폐쇄하고, 정보분실도 폐쇄하는 등의 보여주기에는

성공했지만, 경찰권에 대한 민주적·시민적 통제라는 핵심적 사안은 전혀 다루지 않고 있다.
관심도 없는 상황이다. 심각한 상황이다.

토론 3

토론문

이채영 국가인권위원회 인권정책과 사무관

토론 4

경찰의 민주적 통제 강화

이재근 참여연대 권력감시국장

1. 들어가며

- 경찰개혁네트워크는 지난 7월 9일 기자회견을 통해 경찰개혁의 3대 방향으로 민주적 통제의 강화, 경찰 권한의 분산, 경찰권한의 축소를 제시한 바 있음
- 경찰개혁에서 가장 먼저 논의되어야 할 과제는 민주적 통제 강화임
- 국민의 기본권 침해 가능성이 높은 경찰의 권한이 집중 비대화되고 있는 상황에서 커진 권한을 어떻게 민주적으로 통제할 것인가가 먼저 논의되지 않는다면 경찰개혁은 개혁이 아니라 경찰조직과 권한의 강화로 귀결되는 퇴보 또는 퇴행이 될 수 있음
- 그러므로 자치경찰제의 도입, 행정수사경찰의 분리 등 조직개편보다 민주적 통제 방안이 충분히 검토되고 마련된후 경찰개혁 논의가 진행되어야 함

2. 경찰에 대한 민주적 통제의 강화⁴⁴

경찰권의 행사는 필수적으로 강제력을 수반하고, 시민의 기본권을 제한하거나 침해한다. 민주적으로 통제되지 않고 과도하게 집중된 권한은 권한의 남용으로 이어지며 시민의 기본권이 훼손되는 결과로 귀결된다. 경찰개혁을 논의할 때 권한이 커진 경찰을 어떻게 민주적으로 통제할 것인가가 가장 먼저 검토되어야 한다. 또한 경찰에게 부여된 권한을 어떻게 통제해야 하는지에 대한 논의는 특히, ‘검·경 수사권 조정’ 이후 경찰의 수사권한이 확대된 상황에서 더욱 중요하고 시급한 과제로 대두되고 있다.

⁴⁴ 토론문의 <민주적 통제의 강화 방안>은 경찰개혁네트워크가 지난 9일 발표한 합의하에 발표한 방안을 바탕으로 참여연대의 의견(박스 안)을 추가 제시하였음.

경찰이 권한을 남용하지 못하도록 통제하고, 경찰력에 의한 인권침해를 사전적으로 차단하고 사후적으로 통제하기 위해 경찰에 대한 ‘민주적 통제’의 강화가 요구된다. 첫째, 현재 유명무실한 경찰위원회를 합의제행정기관으로 실질화시켜 경찰을 통제하도록 하고(이것은 향후 도입될 자치경찰에서도 마찬가지다), 둘째, 내부적 통제기구로 권한을 갖춘 옴브즈만과 독립적 감찰관을 설치하고, 외부적 통제기구로서 국가인권위원회의 경찰감시 역할의 강화가 요구된다.

1) 합의제행정기관으로서 경찰위원회의 실질화

경찰청장 1인에게 집중되어 있는 경찰을 민주적으로 통제하는 방안으로 현재 가능한 방법은 경찰의 예산권과 인사권을 분리하여 상급감독기관을 만드는 방안을 고려할 수 있다. 경찰의 인사, 예산을 통제하는 장관급 합의제행정기관인 경찰위원회를 설치해야 한다. 현재의 경찰위원회는 자문기구에 불과하므로 전면적인 개편이 필요하다. 경찰위원회는 경찰청장, 수사청장 등에 대한 임명제청권, 승진·전보·보직인사 동의권 등의 인사권, 경찰조직의 예산과 결산에 대한 심의·의결권한 등을 보장하여 그 역할을 실질화해야 한다. 감찰과 징계요구권 등의 권한도 부여하여 경찰위원회가 경찰사무의 투명성을 담보하도록 해야 한다. 경찰위원회는 9인 내외로 구성하되 상임인 위원장과 최소 2명 이상의 상임위원을 두도록 하고, 독립된 사무처를 설치하여 경찰위원회가 실질적으로 작동하도록 해야 한다. 위원회 인적 구성에 있어 다양성과 성별균형을 반영하고, 인권 전문가를 포함해야 한다.

광역단위 자치경찰제가 도입될 경우, 국가경찰을 통제하는 경찰위원회와 같은 구조와 권한을 가진 광역경찰위원회를 설치해 자치경찰의 인사와 예산을 민주적으로 통제한다.

참여연대 추가의견

<국가경찰위원회>

- 행정안전부 소속 합의제행정기관으로 국가경찰위원회를 설치하고 그 소속으로 경찰청, 수사청, 옴브즈만을 설치
- 위원장은 대통령이 임명하고, 국회 인사청문회를 거치도록 하고 위원장과 상임위원 2명을 포함해 총 9명으로 구성. 9명 중 6명은 국회에서 추천, 위원장을 포함해 3명은 대통령이 추천
- 권한 : 경찰청장, 수사청장, 감찰관에 대한 임명제청권, 해임건의권 부여, 총경 이상 인사안에 대한 동의권. 경찰공무원의 비위사건에 대한 감찰 징계 요구권. 경찰청 수사청의 예산편성 및 결산

<광역자치경찰위원회>

- 광역자치경찰위원회의 경우에도 위원장, 상임위원(2인) 포함 총 9명으로 구성하되, 위원의 구성과 총인원은 광역자치단체의 규모에 따라 유연하게 적용함. 위원장은 광역의회 인사청문회를 거쳐 시도지사 임명하도록 함

- 위원중 6명은 시도의회에서 추천하되, 기초의회의 의견을 반영하고 참여를 보장함(기초의회협의회 등이 2인 내외를 추천할 수 있을 것임)
- 권한 : 국가경찰위원회가 경찰청과 수사청에 가지는 권한에 준하여 권한 부여

2) 옴부즈만과 독립적 감찰관 설치 및 인권위의 경찰감시 강화

비대해진 경찰권의 행사로 인해 발생하는 다양한 인권침해를 통제할 다양한 방식의 내외부 통제를 강화해야 한다. 첫째, 경찰권 남용과 인권침해 사안에 대응하기 위한 경찰위원회에 실질적 권한을 가진 옴부즈만을 설치해야 한다. 옴부즈만 단순한 민원처리기구가 아니라 경찰권 남용이나 인권침해 사안을 독립적으로 조사하고 그 결과가 경찰행정에 반영되는 권한을 가져야 한다. 또한 감찰을 수행할 독립적인 감찰관도 따로 둘 필요가 있다. 둘째 독립적인 조사기구인 국가인권위원회의 경찰 감시를 실질화해야 한다. 국가인권위원회의 경찰에 대한 조사권한을 강화하여 경찰권한의 행사가 민주적인 원칙과 법률에 부합했는지 조사할 수 있어야 한다.

외부통제방안으로서 국가인권위원회의 강화와 경찰위원회 내부의 옴부즈만 설치의 병행할 수 있는 방안으로 서로 충돌하지 않는다.

참여연대 추가의견

<옴부즈만>

- 옴부즈만을 실질적으로 작동할 수 있도록 국가경찰위원회 직속으로 옴부즈만을 두도록 함.
- 옴부즈만이 실제 작동하도록 상임위원 중 1인이 옴부즈만위원회의 위원장을 겸임하는 것을 고려할 수 있음⁴⁵

<감찰관>

- 국가경찰위원회 직속으로 독립적인 감찰관을 두도록 함. 감찰관은 경찰위원회가 임명제청하도록 함. 경찰공무원의 비위사건을 경찰위원회의 요청과 독자 판단에 의해 독립적으로 감찰할 수 있는 권한 부여. 경찰 비위 전반을 감찰하는 만큼 규모와 인력을 충분히 확보해야 할 것임

3. 발제문에 대한 의견⁴⁶

- 박병욱 교수님의 발표 의견에 전반적으로 공감하고 동의함
- 다만 세부적인 내용에 있어서는 약간 다른 의견이 있고, 그 다른 부분을 중심으로 아래에 의견을 덧붙이고자 함

⁴⁵ 이 방안은 검토되었으나 최종적으로 채택된 안은 아님

⁴⁶ 발제에 대한 의견은 토론자의 개인적 의견임

1) 경찰위원회 관련 발제에 대한 의견

(1) 경찰위원회 구성에 대한 의견

- 발제자 의견 : 경찰위원회 구성시 국회에 추천권을 주는 것을 고려.
- 경찰위원회의 구성에서 위원 추천 권한을 누가가지는가가 중요하고, 대통령에게 모두 추천권을 주는 홍익표 의원안이나 대통령 국회, 법원이 나눠가지는 개혁위안은 민주적 정당성이 약하다 할 수 있음. 대통령을 제외하고 민주적 정당성을 가진 국회가 6명의 위원을 추천해 경찰위원회를 구성하도록 할 필요가 있음.

2) 자치경찰의 민주적 통제를 위한 시도경찰위원회 구성방안에 대한 의견

(1) 주민대표성 강화패널로 지방의원이 시도경찰위원회 위원 참여

- 발제자 의견 : 시도경찰위원회를 총 13명 정도로 설정하여 광역의회 및 기초의회 현직 의원 5명 (광역2, 기초3)을 지역의회 의원 정당분포도를 고려하여 시도경찰위원회 위원으로 선정을 제안. 특정 정당이 3명 이상이지 않도록 함
- 의회에 속한 지방의원이 직접 감독기구인 시도경찰위원회에 참여하는 것은 의원내각제적 요소로 고려해 볼 만한 제안임. 다만 정치인인 지방의원의 시도경찰위원회 참여가 정치적 독립성을 침해할 우려를 불식하는 것이 전제되어야 함. 특정 정당이 자치단체장과 지방의회를 독식하고 있는 우리 지방자치단체의 상황을 고려하여 추가적인 검토가 필요함.

(2) 기초자치단체장 협의체 및 광역자치단체장의 민주적 요구 반영패널

- 발제자 의견 : 13명 중 3명은 광역지방자치단체장이 1명을 공모과정을 거쳐 직접 선정하고, 2명은 기초자치단체장 협의체에서 공모과정을 거쳐 단수선정. 2명은 추천정당을 다르게 함
- 적극적으로 반영할 수 있는 안으로 판단됨. 기초자치단체장 협의체 몫은 검토하지 못한 부분임

(3) 광역의회 및 기초의회 협의체 추천 패널

- 발제자 의견 : 2명을 광역의회가 기초의회와 협의하여 단수추천하되 추천 정당을 다르게 함
- 동의함. 참여연대는 광역의회와 기초의회 협의체가 과반수 이상(9명시 6명)을 추천하는 것을 상정

(4) 국가경찰위원회 또는 고등법원 등 법원 추천 전문가 패널

- 발제자의견 : 국가경찰위원회가 2명(2-3배수 추천), 법원에서 1명
- 국가경찰 또는 국가경찰위원회의 영향력을 줄일 필요가 있어 국가경찰위원회의 추천몫은 최소화하거나 주지 않고, 법원의 위원 추천은 민주적정당성이 부족하다는 점에서 배제

(5) 국가인권위원회 또는 인권시민사회단체 추천 패널

- 발제자의견 : 없음
- 적법성 통제를 위해 국가차원의 추천이 필요한 경우 국가경찰위원회보다는 자치경찰의 인권침해를 감시할 수 있도록 국가인권위원회에서 인권경력을 고려하여 시도경찰위원회 위원 1인을 추천하도록 할 필요성이 있음. 또한 인권시민사회단체에서도 위원 추천할 수 있도록 보장할 필요가 있음

3) 옴부즈만 등 경찰외부 민주적 통제기구 신설 등에 대한 의견

(1) 인권위원회

- 발제자의견 : 현행 국가인권위원회법상의 권한에 따른 활동방식이 적당하고, 인권위원회의 기능과 취지를 상회하는 강제수사권 부여의 방식으로 행해지는 것은 적절한 방향이 아니라고 생각
- 인권위가 가진 한계는 분명함. 그러나 국가인권위원회법을 일정하게 바꿔 경찰의 인권침해 사건에 대한 조사권을 강화하는 방식은 가능한 방안이라고 판단

(2) IOPC 형의 독립적 경찰행위 외부 통제기구

- 발제자의견 : 시민에 의한 민주적 외부통제기구 신설과 관련하여 2017년 경찰개혁위원회는 영국의 IPCC (2017년 권고후 2018년 IOPC 로 명칭변경)를 참고하여 행정부(국무총리) 소속으로 가. 경찰인권·감찰옴부즈만안(案), 나. 경찰인권·감찰위원회안(案)을 권고. 개혁위의 권고안은 경찰 내부가 아닌 외부 주민의 민원, 외부 통제기구의 직접인지를 근거로 경찰권 남용, 인권침해 방지 사안에 대해서 조사를 행할 수 있게 하였다는 점, 관련 사안 조사를 위한 자료제출요구, 사실조회, 현장방문조사 및 정책권고 권한 등 국가인권위원회에 준하는 권한을 부여하고, 이를 넘어서 특별사법경찰권을 부여하여 수사권을 행사할 수 있도록 하였다는 점에서 경찰활동에 대한 기존의 사법통제, 국회통제가 가지는 한계를 극복하는 일정한 의미를 가지는 것이라고 평가.
- IOPC형 경찰 외부 통제기구에 충분한 권한을 부여한다면 민주적 통제기구로 작동할 가능성이 높음. 다만 애초의 민주적통제기구로 설정한 경찰위원회가 제대로 작동하도록 만드는 것이 중요하다고 봄

(3) 옴부즈만 관련 의견

- 발제자의견 : IOPC 형 경찰외부 조사위원회가 가장 이상적인 경찰행위에 대한 외부통제 방안이라 생각. 경찰위원회가 민주적 통제기구로 작동할 수 없다면 영국 IOPC 형으로 별도의 독립적 경찰 외부 통제기구를 신설하면 좋겠음
- 경찰을 민주적으로 통제할수 있는 충분한 권한을 경찰위원회에 부여하고, 그 산하에 옴부즈만과 감찰관을 두는 방안을 상정해야 할 것임. 경찰위원회에 충분한 권한이 부여되지 않는 상황에서는 IOPC형 경찰외부 조사위원회의 신설 가능성을 열어둘 필요는 있다고 봄

<참고 : 경찰위원회 강화 관련 참여연대 입장(안)>

구분	개혁위 권고안	홍익표 의원안	참여연대 안(6/15 최종)
조직	국무총리 소속으로 이관하고, 경찰청을 그 소속으로 두는 중앙행정기관. 합의제행정기관임.	행정안전부	- 행정안전부 소속 합의제행정기관 - 국가경찰위원회 소속으로 경찰청, 수사청, 옴부즈만을 설치함.

구성	- 위원장 1명과 상임위원 2명을 포함한 9명으로 구성 - 현재 국가인권위원회의 구성·임명방법에 준하여 국회와 법원에 추천권을 부여함. - 위원장은 장관급으로 국회의 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명하고, 국무회의 출석과 발언권 부여함. - 위원장과 상임위원은 정무직공무원	7명 - 행정안전부장관 제청 - 대통령 임명	- 위원장은 대통령이 임명하고, 국회 인사청문회를 거침 - 위원장(상임), 상임위원(2)을 포함하여 총 9명으로 구성 - 위원(9명) 중 6명은 국회에서 추천, 위원장을 포함해 3명은 대통령이 추천함. - 위원은 성별균형, 인권 전문성을 고려해 구성함
임기	위원장 및 위원 4년 단임	임기 3년, 단임	
권한	- 경찰청장, 국가수사본부장에 대한 임명제청권 - 경찰의 승진 인사에 있어 총경급 이상, 승진인사에 있어서는 총경 이상, 보직 인사에 있어서는 경무관 이상을 대상으로 경찰청장이 제출한 인사안에 대해 심의 의결 후 제청 - 법령·규칙, 주요정책, 업무계획 등 심의·의결 - 국가의 치안정책 - 인권 침해 혹은 경찰권 남용 소지가 있다고 인정되는 제도·법령·관행 등에 대한 개선·시정요구권 - 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권. - 부당수사지위에 대한 조치요구권: 상관의 부당한 수사지휘에 대해 이의가 제기된 경우, 이에 대한 조치 요구권을 부여함. - 심의·의결 사항에 대한 조치 결과 보고를 의무화하고, 심의·의결 사항을 불이행할 경우 감찰 및 징계요구권을 부여함 - 권한행사를 위해 필요한 자체 규정을 제정함.	1. 국가경찰의 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 국가 경찰 업무 발전에 관한 사항 2. 인권보호와 관련되는 국가경찰의 운영·개선에 관한 사항 3. 국가경찰의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책사항 4. 국가경찰 임무 외에 다른 국가기관으로부터의 업무협조 요청에 관한 사항 5. 시·도경찰위원회 위원 추천, 국가경찰과 자치경찰 간 협약체결의 조정, 자치경찰에 대한 지도 감독, 자치경찰에 대한 주요 법령 정책 등에 관한 사항 6. 제23조제4항에 따른 비상사태 시의 특별조치에 관한 사항 7. 그 밖에 행정안전부장관 및 경찰	- 경찰청장, 수사청장, 감찰관에 대한 임명제청권, 해임건의권 - 경찰의 승진, 전보, 보직 인사에 있어서 총경 이상을 대상으로 경찰청장, 수사청장이 제출한 인사안에 대한 동의권 - 부여(경찰청장과 수사청장이 경찰위원회의 동의를 받아 제청) - 법령·규칙, 주요정책, 업무계획 등 심의·의결 - 국가의 치안정책 - 인권 침해 혹은 경찰권 남용 소지가 있다고 인정되는 제도·법령·관행 등에 대한 개선·시정요구권 - 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권. - 부당수사지위에 대한 조치요구권: 상관의 부당한 수사지휘에 대해 이의가 제기된 경우, 이에 대한 조치 요구권을 부여함. - 심의·의결 사항에 대한 조치 결과 보고를 의무화하고, 심의·의결 사항을 불이행할 경우 감찰 및 징계요구권을 부여함 - 권한행사를 위해 필요한 자체 규정을 제정함 - 경찰청, 수사청의 예산편성 및 결산

사무	- 독립된 사무기구의 설치 - 전문위원 임명. 안건에 대한 사전연구·검토 등을 담당하여 위원회를 보조함.	경찰청에서 사무 수행	- 독립된 상설조직으로 사무기구의 설치
----	---	-------------	---

경찰개혁네트워크
경찰개혁방안 모색 연속토론회 ② 토론회자료집
경찰에 대한 민주적 통제와 경찰위원회 실질화

발행일 2020. 7. 22.
발행처 경찰개혁네트워크
담당 참여연대 최재혁 선임간사
02-723-5302 tsc@pspd.org