인권정보자료실
SAf1.11

경찰, 국가정보원 개혁을 위한 토론회

SAf1.11

일시:2003. 3. 25. (화) 14:00~18:00
장소:국가인권위원회 11층 배움터 2
주최:민주사회를 위한 변호사모임

경찰, 국가정보원 개혁을 위한 토론회

일시:2003. 3. 25. (화) 14:00~18:00
장소:국가인권위원회 11층 배움터 2
주최:민주사회를 위한 변호사모임

진 행 순 서

>> 사회자 김선수 민변 사무총장

인 사 말　　최병모 민변 회장

>> 토론사회자 임종인 민변 부회장

발　제	고태관 변호사	"경찰 개혁방안"	14:10~14:40
	장주영 변호사	"국가정보원 개혁방향"	14:40~15:10
토　론	최운식 검사 (법무부 검찰국)		15:10~
	표창원 교수 (경찰대)		
	남성욱 교수 (고려대 북한학과)		
	하태훈 교수 (고려대 법대)		
	이승우 교수 (경원대 법학과)		
	이재명 팀장 (참여연대 투명사회팀)		~16:50
휴식 시간			16:50~17:00
전체 토론			17:00~18:00

글 싣는 순서

발　제 1　경찰 개혁방안 [고태관] ····· 1

2　국가정보원의 개혁방향 [장주영] ····· 23

토　론 1　[최운식] ····· 34

2　[표창원] ····· 48

3　[남성욱] ····· 50

4　[하태훈] ····· 58

5　[이승우] ····· 61

6　[이재명] ····· 67

▌발 표 1▐

고태관 (민변 변호사)

경찰 개혁 방안

1. 들어가는 글

우리나라 경찰은 전, 의경을 포함하여 약 15만명에 이르는 방대한 조직과 인원을 가지고 있으며, 평상시 치안질서를 유지하기 위한 물리력을 사용할 수 있는 유일한 기관으로서 국민생활과 가장 밀접한 관련을 맺고 있는 공권력이다. 따라서 경찰권의 행사가 엄정하게 법에 따라 이루어지고 치안유지를 위해 효율적으로 사용되는지 여부는 국민들의 신체, 재산의 보호와 국가의 존립에 직결되는 문제이다.

위와 같이 중요한 역할을 담당하는 경찰은 해방 이후 친일파들의 잔존이라는 태생적인 한계와 이승만, 박정희, 전두환 등 독재정권의 등장으로 인하여 민중의 지팡이라는 별칭이 무색하게 국민위에 군림하면서 민주화세력을 탄압하는 주된 권력기관이라는 오명을 가지게 되었다. 다행히 문민정부이후 민주세력이 정권을 창출하면서 과거의 오명은 상당부분 씻을 수 있었으나 아직도 경찰이 인권보장과 정치적 중립에 철저한가에 대하여는 의구심이 들 수 밖에 없다.

따라서 경찰개혁의 문제를 논의함에 있어서는 경찰이 치안질서유지를 통한 국가존립의 확보와 범죄의 예방, 진압을 통한 국민의 신체 및 재산권의 보호라는 본분에 충실함으로써 과거의 오명을 불식하고, 인권보장과 정치적 중립을 기하면서도 효율적인 조직으로 거듭나는 제도의 개혁에 초점이 맞추어져야 한다.

한편 우리나라 경찰은 중앙집권적인 조직구조를 가진 국가경찰제도로서 경찰청에서 일선 경찰서, 파출소까지 상명하복의 원칙하에 일사분란하게 움직이고 있다. 국가경찰제도는 치안

질서유지를 통한 국가존립의 확보란 면에서 일정부분 기여하고 있으나 각 지역실정에 맞는 치안서비스를 제공하기에는 지나치게 획일적인 제도이기도 하다. 특히 지방자치제도가 어느 정도 정착된 현재에 있어서 지역주민과 가장 밀접한 행정중의 하나인 경찰행정만 국가경찰제도를 고집하는 것은 지방분권을 통한 풀뿌리 민주주의의 실현이라는 지방자치제에 역행하는 것이기도 하다.

현재 경찰은 수사, 정보, 대공, 경비, 방범, 교통 등 권력적 행정행위의 많은 부분을 담당하고 있고 실제 대부분의 업무를 수행하고 있음에도, 수사기능은 검찰, 정보 및 대공기능은 국가정보원, 집회, 시위 등 다중범죄에 대한 경비는 검찰, 경호경비는 대통령경호실, 교통, 경비는 지방자치단체로부터 지휘, 감독을 받거나 협조를 구하여야 하는 등 다른 국가기관에 많은 업무가 예속되어 효율적인 업무수행과 책임있는 행정작용실현에 큰 제약을 받고 있다. 특히 범죄의 수사와 예방을 본질적 임무로 하고 있는 경찰의 수사권 독립문제는 지난 50여년간의 경찰역사에 있어 필생의 숙원사업이라 할만큼 중요시되어 왔고 많은 논란을 가져왔다. 최근에 들어서는 비대화된 검찰권의 분권을 통한 국가기관간 견제, 균형이라는 면에서도 경찰의 수사권독립문제가 심각하게 논의되고 있다.

결국 경찰개혁의 문제는 인권보장과 정치적 중립이라는 대원칙하에 효율적인 경찰행정의 실현을 위한 경찰조직 및 제도의 개선, 권한의 적정분배를 통한 치안서비스의 질적향상을 도모함에 그 의의가 있다. 이를 위해서는 인권보장을 위한 제반조치와 경찰분권 및 권한의 적정분배를 위한 자치경찰제의 도입 및 독자적인 수사권 부여 등이 핵심적으로 논의되어야 한다. 다만 이 글은 경찰개혁을 위한 논의의 장을 마련하고자 작성한 것으로 민변의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둔다.

2. 인권보장을 위한 제도개선

가. 경찰은 근래 인권보장을 위한 제반 제도적 장치 확충을 위한 노력의 일환으로 피의자 신문시 변호인의 참여권 보장, 민원인의 고충해결을 위한 인사청문관제도의 실시, 경찰서자문변호사제도를 도입하기도 하였다. 위와 같은 제도개선이 인권보장에 일정 부분 기여한 것은 사실이다. 그러나 집회, 시위시의 과잉진압논란, 유치장 수감자의 알몸수색, 지극히 열악한 유치장 수감시설과 대용감방관리를 통한 피의자 또는 미결구금인의 인권침해우려, 현재도 운영하고 있는 각종 대공분실, 정보분실을 통한 밀실수사와 정치인 및 일반인 사찰문제 등 개선해야할 문제점도 여전히 가지고 있다.

나. 먼저 현재 경찰이 집회, 시위에 대처하는 방식은 과거의 진압 일방주의에서 벗어나 집

회, 시위 신고내용의 준수 등 교통경찰이나 여경을 이용한 계도주의방식을 원칙으로 하되 돌발적인 위법상황이나 신고내용과 다른 집회, 시위로의 변질을 방지하기 위하여 다수의 진압경력을 동시에 현장에 배치하는 방식을 사용하고 있다. 그러나 과거와 같이 폭력행사가 항상적으로 동반되었던 정권을 부정하는 정치적 집회, 시위와 달리 근래의 집회, 시위는 각종 이익단체의 민원성 집회, 시위가 빈발하고 있고, 최근 미군궤도차량에 의한 여중생사망사건관련 촛불시위와 같이 일반 시민들이 자발적으로 조직하고 참여하는 비폭력, 평화시위가 확산되고 있다. 특히 노사분쟁의 경우 경찰력의 투입은 일종의 극약처방으로서 정부는 물론 노사쌍방에게 적지않은 휴유증을 남기게 되는 점에서 경찰의 대처방식이 조금 더 유연화하고 효율적으로 작용할 필요가 있다.

한편 집회, 시위에 대하여 현재와 같은 대처방식을 취할 경우 다중이 운집하는 관계로 일반범죄수사, 예방, 교통 등 경찰서비스기능에 투입되어야 할 많은 경찰력이 동원될 수 밖에 없고, 이는 치안의 공백을 초래할 뿐만 아니라 대부분의 경우 불필요하게 많은 경력이 소모되어 경찰관들의 사기저하 및 근무여건개선에 악영향을 미치고 있다.

따라서 집회, 시위에 대처하는 방식에 있어 계도주의를 더욱 확대하되 위법행위자는 현장에서의 채증을 통하여 사후수사하는 방식으로 변경함으로써 경찰력의 사용을 최소화하여 집회, 시위참가자들의 자율적인 집회, 시위가 가능하도록 하여야 한다. 실제 대부분의 대규모 집회는 국가중요시설이 밀집되어 있는 서울도심이나 여의도 등에서 개최되고 있고, 대규모 집회, 시위는 필연적으로 교통통제 등 일반국민의 일상생활에 불편으로 작용할 수 밖에 없기 때문에 일반 국민에게 자신들의 의사와 행위의 정당성을 알림으로써 여론을 환기시키고자 하는 집회, 시위 자체의 성격상 일반국민이 수인할 수 있는 정도의 행위를 하여야 한다는 한계를 가질 수 밖에 없다. 즉 모든 집회, 시위에 경찰력을 과도하게 사용하여 집회, 시위를 타율적으로 규율하기 보다는 최대한의 자율성을 보장하되 폭력 또는 위법행위에 대한 일반국민들의 비난을 집회, 시위 참가자들이 직접 받도록 함으로써 집회, 시위가 비폭력적, 평화적, 합법적으로 진행될 수 있도록 하여야 할 것이다.

다. 경찰이 관리하고 있는 유치장은 대부분 경찰서 단위로 설치되어 있으며, 일부는 검찰로 송치한 이후에도 계속하여 미결수를 구금하는 이른바 '대용감방'으로 운영되고 있다. 피의자의 긴급한 체포와 구금 및 수사를 위하여 경찰관서에 피의자를 유치할 수 있는 시설을 설치하는 것은 필수적이다. 그러나 현재의 유치장 운영은 그 시설의 낙후와 수감자에 대한 열악한 처우로 인하여 수감자의 기본권을 침해할 소지가 대단히 높다. 특히 수감시 위험한 물건의 소지를 방지하기 위한 신체검사 및 수색의 경우 그 정도가 지나쳐 수감자가 모멸감을 느끼고, 수감생활에 반드시 필요한 물품조차 소지하여 못하여 큰 불편을 겪는 경우가 많다.

또한 경찰이 검찰에게 사건을 송치하기 전까지 해당 수감자를 유치장에 수용하는 것은 수

사주체가 피의자에 대한 구금생활을 동시에 관리하여 책임을 부담한다는 점에서 타당한 것이지만, 이미 검찰로 송치가 되었거나 법원에 기소되어 재판을 받고 있는 피의자들까지 수감하는 것은 전문적인 수감시설에 수감되어 재판을 준비하고 교화 등 미결수용인에게 보장된 제반권리를 누릴 수 있는 미결수용인의 기본권을 침해하는 점, 송치이후 미결수용인에 대한 구금집행권자인 검사가 아닌 경찰관서의 장이 미결수용인에 대한 구금 및 수사와 재판을 위한 호송을 관리, 감독함으로써 책임의 소재가 불명확해지는 점 등 대용감방 제도는 많은 문제점을 안고 있다.

따라서 유치장 수감자의 기본적 인권을 보장하기 위하여 유치장시설을 구치소와 같은 교화시설에 버금가도록 개선할 필요가 있고, 알몸수색 등 수감자가 모멸감을 느끼는 수색행위를 금지하고 안경 등 기본적인 생활에 반드시 필요한 물품들의 반입을 허용하되 돌발적인 사고발생을 미연에 방지할 수 있는 감시인력과 장비를 확충하도록 하여야 하며, 대용감방제도는 폐지하여 미결수용인의 방어권과 무죄추정원칙에 따른 수감자로서의 권리를 향유할 수 있도록 하여야 한다.

라. 현재 경찰은 경찰청과 산하 지방경찰청 및 각 경찰서마다 정보 및 대공을 담당하는 부서를 두고 많은 인력과 장비를 배치하고 있음에도 여러곳에 대공분실과 정보분실을 운영하고 있다. 이러한 대공분실과 정보분실은 대부분 유령회사의 간판을 내걸고 소속 경찰관들도 경찰관의 계급과 직함이 아닌 일반 회사의 명칭을 사용하면서 일종의 암행적 사찰과 수사행위를 하고 있다.

과거 경찰이 정치인 사찰, 대공용의자 고문 등의 행위로 비난받은 주된 원인이 대공분실, 정보분실과 같은 암행적 기구의 밀실수사와 사찰이었던 점, 현재 경찰의 정보 및 대공업무중 분실을 운영하여야만 수행이 가능한 업무가 있다고 보기도 어려운 점, 위와 같은 분실의 운영은 경찰행정의 투명성을 저해하고 타국가기관 또는 각종 인권단체의 접근이 차단되어 피의자 또는 해당 국민의 기본권을 침해할 여지가 많은 점에 비추어 모두 폐지하고 공식적인 경찰조직으로 흡수하는 것이 바람직할 것이다.

3. 경찰분권 및 정치적중립을 위한 제도개선

가. 제도개선의 배경

경찰 본연의 업무는 범죄의 예방과 수사를 통한 국민의 신체, 재산의 보호이자 치안질서유지를 통한 국가존립의 확보이다. 근대적 의미의 경찰은 전자보다는 후자에 경찰업무의 비중을 두어왔고, 따라서 치안질서유지를 위하여 중앙집권적인 조직하에 일사분란하게 행동하는

경찰조직을 선호하여 왔다. 그러나 현대사회가 복잡화, 다양화되고, 범죄의 수법도 지능화, 다변화되었을 뿐 아니라 국민 개개인의 기본권보장을 통한 인권보장이 국가의 주된 관심사로 떠오름에 따라 국가존립의 확보 못지 않게 국민의 기본권보장을 위한 경찰의 역할이 강조되기에 이르렀다.

치안수요의 면에서도 대도시의 광역화로 인한 인구유입의 증가로 농촌보다는 도시지역의 치안수요가 급증하였고, 도시가 위치한 입지상황에 따라 도시별로도 빈발하는 범죄의 유형이 달라지게 되었다. 특히 지방자치제의 실시에 따른 지방분권은 각 지방마다 특색있는 치안행정을 요구하게 되었다.

위와 같이 경찰 본연의 임무의 중점이 변화되고 치안수요가 다변화됨에 따라 경찰조직도 변화될 필요성이 제기되었다. 즉 현재와 같은 중앙집권적 국가경찰제도로는 현대사회의 요구에 제대로 응할 수 없는 상황이 된 것이다.

한편 경찰은 방대한 조직과 인력을 갖춘 공권력의 상징으로서 국민생활과 밀접한 관련을 맺고 있으며, 수사, 정보기능 등 권력기관으로서 많은 업무를 담당하고 있다. 따라서 과거와 같이 경찰이 정권의 파수꾼으로 전락할 경우 경찰력은 일반국민의 기본권을 침해할 소지가 많으며, 특히 국가경찰제도는 경찰력이 남용될 경우 그 남용을 충실하게 실행하는 제도로 기능할 수는 있어도 남용을 견제하는 제도로 작동되기 어렵다.

자치경찰제의 도입은 위와 같은 치안수요의 변화와 경찰분권을 통한 경찰권의 남용방지를 위하여 그 필요성이 논의될 수 있다.

또한 국가경찰제도는 일사분란한 조직체계로 인하여 수뇌부가 정권에 철저히 예속될 경우 하부조직까지도 정권에 예속되어 정치적 중립을 기하기가 대단히 어렵다. 따라서 경찰의 분권은 경찰의 정치적 예속을 방지하고 정치적 중립을 기할 수 있는 방향으로 제도개선이 이루어져야만 한다. 특히 경찰의 분권은 경찰력남용의 방지와 정치적 중립성 확보를 위한 것으로 경찰 본연의 업무에 충실하기 위한 것이므로 그 취지에 맞게 경찰본연의 업무수행에 장애가 되고 있는 수사권의 검찰예속 등의 문제도 동시에 개선될 필요성이 있다.

한편 대부분의 선진국에서는 자치경찰제를 시행하고 있으나 각국이 처한 역사적 배경과 상황에 따라 특성에 맞는 자치경찰제를 운영하고 있다. 자치경찰제를 시행하고 있는 대부분의 국가는 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공하고 지역주민의 의견을 경찰행정에 적극 반영함과 동시에 중앙경찰과 효율적인 업무분담을 통하여 경찰작용을 효과적으로 시행하고 있다.

우리나라에서도 1998.경 집권당인 새정치국민회의의 주도하에 경찰청과 수차례 협의를 거쳐 자치경찰제 도입에 따른 경찰법개정안을 도출한 바 있으며, 노무현 정부출범시 경찰청이

대통령직인수위원회에 보고한 자치경찰제도입방안도 위 경찰법개정안을 답습한 것으로 보인다. 위 경찰법개정안은 우리나라와 법체계가 유사한 일본의 자치경찰제를 모태로 하여 우리나라 특성에 맞게 수정, 보완한 것으로, 국가경찰제도를 오랫동안 유지해온 우리로서는 현대적 경찰의 태생단계부터 자치제가 근간이 되어 발전을 거듭해온 미국, 영국, 독일 등의 제도에 비하여 상대적으로 도입이 용이한 것이 사실이고, 실제 입법화의 가능성도 가장 높은 상태이다. 따라서 이 글에서는 당시 도출된 자치경찰제도입안을 중심으로 살펴보도록 한다.

나. 1998. 자치경찰제도입안

(1) 경찰을 국가경찰과 자치경찰로 분리하여 국가경찰로 경찰청 및 그 소속기관을, 자치경찰로 특별시, 광역시, 도 단위로 지방경찰청을 설치한다. 국가경찰로는 국무총리 산하에 6인의 위원으로 구성된 합의제 행정기관인 국가경찰위원회를 두고 그 소속하에 경찰청을 두며, 지방에는 시,도지사 소속하에 5인의 위원으로 구성된 합의제 행정기관인 시,도경찰위원회를 설치하고 지방경찰청을 그 소속으로 한다. 국가경찰위원회와 지방경찰위원회는 경찰청과 소속 지방경찰청을 관리한다. 다만 여기서 관리란 대강의 방침을 정하여 포괄적으로 지휘감독하는 것이며 구체적 집행에는 관여하지 않는 것으로 법안에는 일반적 방침을 심의, 의결하는 것으로 규정하고 있다.

(2) 국가경찰위원회의 위원장은 장관급 정무직으로, 상임위원 1인은 차관급 정무직으로 보하고, 나머지 위원은 비상임으로 한다. 위원장, 상임위원 및 위원은 국무회의의 의결을 거쳐 대통령이 임명하며 위원장과 상임위원이 아닌 위원중 2인은 국회의장이 추천한 자를, 2인은 대법원장이 추천한 자를 임명한다. 위원장, 상임위원 및 위원의 임기는 3년으로 하며, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

시,도경찰위원회는 위원장과 상임위원 1인을 포함한 3인의 위원으로 구성하며 위원장은 비상임위원 중에서 호선하다. 위원장 및 위원장이 아닌 위원은 명예직으로 하며 상임위원은 당해 시,도경찰청장의 계급에 상당하는 직급의 정무직 지방공무원으로 한다. 위원은 시,도지사가 당해 특별시, 광역시, 도의회 의원의 피선거권이 있는 자 중에서 임명하며 상임위원이 아닌 위원중 2인은 시,도의회가 추천한 자를, 1인은 국가경찰위원회가 추천한 자를 임명한다. 위원의 임기는 3년으로 하며, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

(3) 경찰청장은 국가경찰위원회 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하고, 임기는 2년으로 한다. 경찰청장은 국가경찰사무를 통할하고, 청무를 관장하며 소속직원 및 경찰청 소관 사무에 관하여 특별시, 광역시, 도경찰청장을 지휘, 감독한다.

시,도경찰청장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시,도경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 시,도경찰청장은 관할구역안의 경찰사무를 관장하고 소속직원을 지휘, 감독한다.

시,도경찰청장 관할하에 경찰서를 두고 서장을 총경으로 보한다. 경찰서장은 시,도경찰청장의 제청으로 경찰청장이 임명한다. 경찰서장은 시,도경찰청장의 지휘, 감독을 받아 그 관할구역안의 경찰사무를 처리하고 소속직원을 지휘, 감독한다.

(4) 경찰사무는 원칙적으로 자치사무로 하고 예외적으로 국가의 지휘·감독, 조정·통제에 따르도록 하였다. 즉 국가경찰사무[1]가 아닌 것은 모두 지방경찰사무로 취급하여 자치경찰제의 시행취지를 살리는데 역점을 두었다. 국가경찰사무는 법제, 치안정책, 인권보호의 연구, 조사, 기획 등 국가경찰직장사무와, 내란죄, 국가보안법 위반 등 공안업무, 대간첩작전, 대규모소요, 광역사건·사고 등 2개 이상의 시·도에 걸쳐서 발생하거나 국가안보와 관련된 사무에 대한 지휘감독사무, 조직, 인사, 교육, 장비, 전산통신, 감사, 감찰 등 경찰행정의 통일을 요하는 조정통제사무로 나눌 수 있다.

다만 경찰청장은 수사공조, 광역사건·사고 및 조직범죄 등에 효율적으로 대처하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 시,도경찰청장에 대하여 계획의 수립, 지휘계통의 조정, 임무

1) 법안에서 국가경찰사무로 제한적으로 열거한 사무는 다음과 같다.
1. 경찰법제·경찰제도·치안정책 및 인권보호의 연구·조사·기획에 관한 사항
2. 경찰예산의 편성·집행 및 운영 기준에 관한 사항
3. 형법상 내란의 죄, 외환의 죄, 국기에 관한 죄, 국교에 관한 죄, 공안에 관한 죄, 폭발물에 관한 죄 및 국가보안법 위반사범의 수사에 관한 사항
4. 대간첩작전, 경호경비, 2이상의 시·도에서 개최되거나 참가하는 집회 및 시위에 관한 사항
5. 2 이상의 시·도에 걸친 광역사건·사고 및 사회적 이목을 집중시키는 중요사건·사고에 관한 사항
6. 마약, 총기 , 테러, 조직범죄 및 국제수사공조에 관한 사항
7. 전국적인 교통의 관리와 규제에 관한 사항
8. 치안정보의 수집·작성 및 배포에 관한 사항
9. 비상사태 및 긴급사태시의 치안유지에 관한 사항
10. 경찰통계에 관한 사항
11. 조직, 정원, 인사관리, 교육 및 근무에 관한 사항
12. 경찰교육·훈련의 유지관리 및 기타 경찰교육·훈련에 관한 사항
13. 전산·통신시설의 유지관리 및 기타 전산통신에 관한 사항
14. 범죄감식시설의 유지관리 및 기타 범죄감식에 관한 사항
15. 경찰장비에 관한 사항
16. 시·도경찰청간 상호협력, 응원 및 경찰행정의 조정에 관한 사항
17. 경찰사무에 대한 감사·감찰에 관한 사항
18. 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사무와 기타 전국적 관심사안으로서 국가경찰위원회가 필요하다고 인정하여 심의·의결한 사항

의 분담 기타 필요한 사항에 관하여 지시할 수 있으며 시,도경찰청장은 이행사항을 경찰청장에게 보고하여야 한다. 또한 경찰청장은 전시 · 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태, 내우 · 외환 · 천재 · 지변 등 긴급사태, 대간첩작전, 대규모의 소요사태가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우에 치안유지를 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국가경찰위원회의 개회를 기다릴 여유가 없는 때에 한하여 최소한으로 필요한 사항에 대하여 시 · 도경찰청장을 지휘 · 명령할 수 있으며, 조치사항을 지체없이 국가경찰위원회에 보고하여야 하며 국가경찰위원회가 심의 · 의결하지 아니하면 그 때부터 그 지휘 · 명령은 효력을 상실한다.

(5) 경찰관의 신분도 이원화하여 경찰청 및 직속기관(경찰대학, 종합학교, 중앙학교, 국립과학수사연구소)직원 및 경찰공무원중 경정 이상은 국가직으로, 시 · 도경찰청 소속 경감 이하는 지방직으로 하였다. 경찰공무원의 인사에 관하여는 경찰공무원법이 그대로 적용되도록 하였다. 따라서 현재와 같이 경찰공무원 중 총경이상은 경찰청장의 추천에 의하여 행자부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용하고 경정 이하의 경찰공무원은 경찰청장이 임용한다. 다만, 경찰청 소속기관의 장과 지방경찰청장은 경정의 전보, 파견, 휴직, 직위해제 및 복직에 관한 권한과 경감이하의 임용권을 위임받아 행사한다.

경찰공무원의 인사에 대한 일반적인 방침을 정하기 위하여 총경 이상의 경찰공무원으로 구성된 경찰공무원인사위원회를 둔다. 또한 승진심사를 위하여 심사대상자보다 상위의 계급인 경찰공무원으로 구성된 승진심사위원회를 둔다.

(6) 국가사무의 수행경비는 국고부담으로 하고, 자치경찰의 재정은 원칙적으로 자치단체 부담으로 하되 국가에서 일부 보조하는 것으로 하였다.

다. 개선방안

(1) 경찰의 정치적 중립을 담보하기 위하여 행정, 입법, 사법의 삼부에서 추천된 인사로 국가경찰위원회를 합의제행정기관으로 설립하고 그 소속하에 경찰청을 두는 것은 합당한 것으로 보여진다. 선거주무부서인 행정자치부에서 국무총리 산하로 경찰을 분리하는 것과 경찰청장의 임기제를 도입하는 것도 정치적 중립성 확보에 도움이 될 것이다. 경찰청을 국무총리 산하로 이관하는 것은 현재 차관급인 경찰청장의 상위기관으로 국가경찰위원회를 둘 경우 위원장을 장관급으로 보할 수 밖에 없기 때문에 정부조직상 불가피한 면도 있다.

위 법안이 자치경찰제 도입을 통한 경찰분권과 정치적 중립확보에 일정 부분 기여하는 것임은 분명하다. 그러나 국가경찰의 사무가 지나치게 비대하고, 경정 이상 경찰공무원의 인사권을 사실상 경찰청장이 모두 행사할 수 있기 때문에 자치경찰제의 시행취지를 몰각시킬 위

험이 있다.

(2) 우선 국가경찰사무 중 경찰예산의 편성 · 집행 및 운영기준에 관한 사무는 사실상 지방경찰청의 예산편성, 집행 및 운영에 경찰청장이 관여하여 지역실정에 맞는 치안정책수립과 집행에 지장을 초래할 우려가 높다. 따라서 이 부분을 경찰청 및 그 소속기관과 국가직 경찰공무원의 예산편성, 집행 및 운영에 관한 사무로 변경하여 지방경찰청의 자율성을 높일 필요가 있다. 특히 지방경찰의 예산 중 국고로 보조되는 부분에 대하여도 경찰청장이 대강의 편성 및 집행권은 가지되 구체적인 집행 및 운영은 지방경찰청장이 처리하도록 하여 자치경찰제를 활성화시킬 필요가 있다.

한편 국가경찰사무 중 치안정보의 수집 · 작성 및 배포에 관한 사무는 사실상 경찰의 정보업무를 모두 경찰청이 관할하겠다는 것으로 이는 자치경찰제에 정면으로 배치되는 것이다. 따라서 이 부분도 국가경찰사무에 관한 치안정보로 축소하여 정보의 중앙집중을 통한 자치경찰제의 의미퇴색을 방지하여야 할 것이다.

또한 사회적 이목을 집중시키는 중요사건 · 사고에 관한 사무는 그 개념 자체의 추상성으로 인하여 국가경찰이 지방경찰의 사무에 지나치게 간섭할 근거가 될 수 있고, 중요사건을 모두 국가경찰이 담당할 경우 지방경찰의 사기저하 및 사건 · 사고 처리사무의 수준향상을 저해하는 요인으로 작용할 수 있으므로 삭제함이 타당할 것이다.

(3) 경찰서장은 지역치안의 실질적인 수행책임자로서 시,군과의 협조는 물론 시,군급 행정기관을 비롯한 국가기관과의 역할분담 등 중요한 업무를 수행하며, 자치경찰제 활성화의 가장 큰 변수이기도 하다. 따라서 경찰서장의 임명권을 경찰청장에게 부여할 경우 지역경찰의 수행책임자가 지나치게 중앙에 의존하게 되므로 시,도경찰청장의 제청으로 경찰청장이 임명하도록 한 조항을 시,도경찰청장의 제청으로 경찰청장과 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 할 필요가 있다.

(4) 자치경찰제 도입과 관련하여 가장 중요하게 논의하여야 할 내용이 경찰의 인사문제이다. 경찰의 인사는 승진과 보직인사로 나눌 수 있다. 승진의 경우 경찰청내에 승진심사위원회를 두고 인사담당국장 등 경찰관을 위원으로 하고 있으며, 보직인사는 임용권자가 행할 수 있도록 하였다. 그러나 인사철마다 정치인 또는 상급자들의 인사청탁이 없으면 승진과 보직 임용에 불이익을 받을 수 밖에 없다는 인식이 확산되어 있을 정도로 인사의 공정성과 투명성이 결여되어 있다. 따라서 경찰인사제도 역시 공정성과 투명성을 부여할 수 있도록 개선될 필요가 있는데, 위 법안에는 인사제도개선에 관하여는 아무런 언급이 없이 기존의 경찰공무원법에만 의하도록 하고 있다. 그러나 자치경찰제 도입으로 경찰공무원이 국가직과 지방직으

로 구분되게 되므로 그에 합당한 인사제도의 개선이 수반될 수 밖에 없다.

먼저 기존의 경찰인사위원회와 승진심사위원회는 경찰공무원이라는 내부인사로만 구성되는 관계로 공정성과 투명성을 기하기 어렵다. 따라서 국가직 경찰공무원의 인사에 관하여는 국가경찰위원회의 심의, 의결을, 지방직 경찰공무원의 인사에 관하여는 시,도경찰위원회의 심의, 의결을 거치도록 하여 인사의 공정성, 투명성을 기하고, 각 경찰위원회가 인사를 통하여 집행기관인 경찰청과 지방경찰청을 견제하도록 함으로써 경찰위원회의 위상도 제고할 수 있을 것이다.

다만 모든 인사에 관하여 경찰위원회의 심의, 의결을 구하도록 하는 것은 지나치게 번잡한 절차를 초래하고, 경찰위원회의 설립취지와 부합하지 않게 경찰위원회의 권력기관화를 가져올 위험이 있으므로 국가직 경찰공무원 중 총경의 보직인사권과 경정이하 직급의 인사권은 경찰청장에게, 지방직 경찰공무원 중 경감위의 보직인사권과 경위이하 직급의 인사권은 지방경찰청장에게 부여하는 것이 바람직할 것이다. 또한 지방경찰청에 배속되는 국가직 경찰공무원의 경우 경찰청장은 배속되는 시,도경찰청에 대한 배속인사만 하도록 하고, 시,도경찰청내에서의 보직인사는 시,도경찰청장이 시,도경찰위원회의 심의, 의결을 거쳐 행하도록 하여야 한다.

국가직 경찰공무원을 경정 이상으로 하더라도 그 수는 2001년말 기준 1,664명으로 전체 경찰공무원의 1.8%에 불과하고, 자치경찰제 시행에 따른 민관유착의 위험성을 고려할 때 대도시 과장급 이상인 이들을 국가직으로 유지하는 것이 무방할 것으로 보인다.

4. 경찰권의 적정화 및 효율적 경찰행정수행을 위한 제도개선

가. 독자적인 수사권의 부여

(1) 노무현 대통령이 선거 과정에서 공약 중 하나로 제시한 경찰의 수사권독립문제에 대한 경찰청안이 대통령직인수위원회에 보고된 시점을 전후하여 이 문제에 대한 검,경간의 첨예한 대립 등으로 사회적으로 큰 논란을 빚었다. 사실 경찰의 수사권독립은 새로운 이슈가 아니다. 해방후 형사소송법을 제정할 당시부터 검,경간의 관계설정은 중요한 문제였고, 당시 검,경의 관계가 검찰은 수사의 주재자이고 경찰은 수사의 보조자로, 그리고 사법적인 업무에 관하여 검찰과 경찰간에 상명하복관계가 설정된 이후부터는 독자적인 수사권을 주장하는 경찰과 기존의 관계를 고수하려는 검찰간의 주장이 계속하여 충돌하여왔다. 가장 최근인 1999년도에는 이 문제가 사회적인 이슈로까지 확대되었으나 청와대의 논의중단조치로 수면아래로 잠복하였다가, 대통령의 공약사항 수행의지가 강하고 인수위에서 공식적인 언급을 하면서 또 다시 현안으로 부각되었다. 결국 경찰의 수사권독립 문제는 50여년간 검찰과 경찰간에 많은 이견

을 보여왔고, 그에 따라 주장의 근거와 논리, 이에 반대하는 근거와 논리도 대부분 망라되어 있는 상태이다.

경찰의 수사권독립문제가 부각된 또 하나의 배경은 조폐공사파업유도사건, 옷로비사건, 이용호게이트 사건 등 검찰 또는 검찰 고위인사와 그 친족이 관련된 사건에 대한 검찰의 수사가 완결된 이후 이루어진 특별검사의 재수사에서 검찰수사와는 정반대의 결론이 도출되는 등 각종 의혹사건에 관한 검찰수사의 신뢰성이 크게 훼손되었고, 게다가 최근 서울지검 강력부에서 발생한 피의자 고문치사사건으로 검찰의 인권보장의지마저도 의심받는 지경에 이르게 되었으며, 이로 인하여 검찰의 지나친 정치화, 권력화, 비대화에 대한 개혁의 필요성이 국민의 공감대를 얻게 되었기 때문이다.

결국 경찰의 수사권독립문제는 50여년간 해묵은 검찰과 경찰, 양대 수사기관의 관계재설정의 필요성이 새삼 부각된 것임과 동시에 검찰개혁을 위한 하나의 방법론으로서의 배경도 아울러 가지고 있는 것이다.

(2) 경찰의 수사권독립문제를 논함에 있어 가장 기본적인 방향은 어느 쪽이 국민의 인권보장에 적합한가이며, 이 점에 대하여는 검찰과 경찰도 이견을 보이지 않고 있다. 다만 검찰과 경찰은 서로 자신의 주장이 인권보장에 더 적합한 것이라고 보고 있을 뿐이다.

다음으로 현대사회는 몽테스키외가 입법, 행정, 사법권력의 분립을 주장한 때와는 달리 국민의 기본권에 영향을 미치는 권력기관이 다원화하고 있으며, 행정부내에서도 권력의 특정기관편중이 흔히 발생하고 있다. 박정희 정권하에서의 중앙정보부, 전두환 정권하에서의 안기부, 보안사, 6공화국의 검찰, IMF 이후의 재정경제부, 공정위 등은 그 대표적인 예라 할 수 있다. 따라서 국민의 기본권 보장을 위한 종래의 삼권분립론도 현대사회의 권력기관 다원화, 권력의 특정기관편중현상을 시정할 수 있도록 구체화, 다양화할 필요성이 있다. 즉 입법, 행정, 사법의 분리에 따른 견제, 균형만으로는 국민의 기본권 보호에 충실할 수 없기 때문에 현재 존재하는 권력기관간의 견제와 균형을 위한 구체적인 권력분립의 방향이 모색되어야 하고, 그 중 하나로 현재 가장 큰 권력기관으로 꼽히는 검찰을 견제하여 권력기관간 균형을 이루는 방안으로 경찰의 수사권독립이 역할을 할 수 있는가이다.

마지막으로 수사업무는 범죄의 예방, 피해자 보호, 치안의 유지를 위하여 필요불가결한 국가의 권력작용으로서 그 효율성 또한 무시할 수 없다. 즉 효율적인 수사는 범죄예방과 처벌을 통한 국민의 기본권 보장을 위하여 반드시 필요한 것이다. 다만 경찰의 수사권독립이 수사의 효율성에 얼마나 기여할 수 있는가 하는 문제는 인권보장과 권력기관간 견제, 균형의 원리의 종속개념일 뿐 이를 상회하여서는 아니될 것이다.

결국 국민의 인권보장, 권력기관간 견제와 균형, 수사의 효율성 등 경찰의 수사권독립을 논의할 때 반드시 설정하여야할 방향들은 모두 국민의 기본권 보장을 위한 것이라는 점을

염두에 둘 필요가 있다.

(3) 이 글에서는 검찰과 경찰간의 수사상 지위에 관한 각국의 입법례를 살펴본 후, 현재까지 나와 있는 검찰과 경찰의 수사권 독립과 관련한 주장과 논거를 정리하고 국민의 기본권 보장을 위하여 가장 적합한 검찰과 경찰의 관계설정을 변호사로서 그 동안 형사사법체계에서 느낀 문제점을 감안하여 제시하고자 한다.

다만 검찰과 경찰의 수사상 관계설정의 스펙트럼은 매우 다양하기 때문에 모든 면을 검토할 수는 없고 기본적인 수사상 지위와 권한, 새로운 지위 설정에 따른 제도적 보완책 등에 한하여 기술하고자 한다.

(4) 각국의 수사체제

① 영국의 수사체제(잉글랜드, 웨일즈)

[개 요]

○ 수사기관: 경찰(독점적 수사를 행함)
○ 경찰의 초동 수사권: 독자적 수사권 보유
○ 검사와 경찰과의 관계: 수평적 상호협력 관계

[특 징]

○ 1986년부터 경찰의 소추권한이 국립기소청으로 넘어가 소추권한을 검사가 행사
○ 경찰수사단계에서 피의자 구금시간은 최장 4일
○ 피의자를 체포한 즉시 치안판사에게 인치(중대범죄가 아닌 경우 통상 24시간 내)

[장 점]

○ 경찰에게 신속한 초동수사를 위한 체포장 청구권 부여
○ 신원확인이 안 되는 자에 대해서도 무영장 체포 가능
○ 기소가치 없는 사건은 경찰이 자체 수사종결(훈방, 경고)
○ 경찰이 내리는 불기소 결정 중 훈방과 비공식적 경고가 약 25%
○ 경찰기관에서 보석제도 운용(police bail)
○ 경찰과 검사가 대등한 입장에서 기능적으로 상호협력

② 미국의 수사체제

[개 요]

○ 수사기관: 경찰(일반적 수사), 검사(특수범죄 수사)
○ 경찰의 초동수사권: 독자적 수사권 보유
○ 검사와 경찰과의 관계 법률검토 및 조언 등 상호협력관계

[특 징]

○ 검사는 기소를 주로 담당하나, 조직범죄·경제범죄·공직자범죄 등 특수범죄에 대해서는 수사권 행사

○ 경찰의 피의자 입건(booking), 협의유무결정(charge), 고발장(complaint)작성 등의 단계로 사건처리

○ 피의자 체포 즉시 치안판사에게 인치(통상 48시간 내)

○ 경찰이 치안판사에게 체포영장을 청구할 때, 경찰관이 작성한 고발장을 검사가 먼저 검토하는 관행이 있음

○ 각 주별로 경찰수사에의 검사 관여도에 차이가 있음

[장 점]

○ 협의유무 결정단계에서 경찰과 검사간의 활발한 의사교환(이를 검사와 경찰 상호간의 협의(conference, meeting)라고 함)

○ 신속한 초동수사를 위한 사법경찰의 체포장 청구권한 부여

○ 영장없는 체포제도와 피의자 석방제도의 조화(뉴욕주의 경우 영장없는 체포가 98%에 이름)

○ 그러나 경찰의 협의부여(charge)단계에서 훈방으로 약10-15%가, 검사의 검토(screen)과정에서 약 35%가 불기소로 석방되며, 그 외에도 보석등을 통하여서도 석방이 이루어짐

③ 독일의 수사체제

[개 요]

○ 수사기관: 검사, 검사협력공무원, 일반경찰(초동수사)
○ 경찰의 초동수사권: 독자적 수사권을 보장
○ 검사와 사법경찰과의 관계: 수사지휘·상호협력관계 공존

[특 징]

○ 독일의 '일반경찰'은 검사의 지휘를 받지 않고 독자적으로 초동수사권을 가지고 수사를 할 수 있음

○ 경찰관 중 '검사협력공무원(Hilfsbeamte der Staatsnwaltschaft)'이 존재하는바, 우리나라의 사법경찰관 개념과 유사

○ 검사가 경찰에게 수사업무를 촉탁(Ersuchen)할수 있음

○ 이 경우는 검사와 경찰간의 '상호협력개념'을 전제(독일 형사소송법 제160조)

○ 검사는 '검사협력공무원'인 경찰에게 수사지시(Weisung)가능

○ 이 경우는 검사의 경찰에 대한 수사지휘 개념 강조

[장 점]

○ 검사협력공무원(사법경찰)이 아닌 일반경찰에게 독자적 초동 수사권 인정

○ 검사의 지휘 없이도 초동수사를 행사할 수 있음(동법 제163조)

○ 검사와 경찰간의 상호협력의무 규정(동법 제160조)

○ 신원확인을 위해 경찰에게 강제조치 권한 부여

○ 신원이 불확실한 자의 조사를 위하여 12시간 이내의 법위 내에서 자유박탈이 가능

④ 프랑스의 수사체제

[개 요]

○ 수사기관: 수사판사(주재자), 검사, 사법경찰

○ 경찰의 초동수사권: 사실상 독자적으로 행사하나 법률상 검사에게 사후 보고규정 존재

○ 검사와 사법경찰과의 관계: 수사판사가 검사·사법경찰을 수사지휘하고, 사법경찰을 검사가 통제

○ 종래 검사가 수사지휘자라고 국내에 소개되어 있으나, 사실은 수사판사가 지휘자임

[특 징]

○ 법원은 행정부인 법무부에 소속되어 있으며, 검사는 법원의 하부조직으로 편성되어 있고, 수사의 주재자는 수사판사임

○ 검사는 수사권이 있긴 하나 소추기능에 주안을 두고 있음

○ 법규상으로는 경찰이 수사진행에 있어서 검사에게 각종 보고의무 규정이 있으나 사실상 형해화

○ 사법경찰관의 자격부여·자격취소·징계요구·근무평정 등을 고등검찰청장이 하도록 하고 있음

○ 사법경찰이 수사판사의 수사업무를 위임받아 수사를 행함

○ 피의자 체포 후 48시간 내에 수사판사에게 인치

[장 점]

○ 국가 공권력의 효과적인 분산

○ 수사지휘 및 영장발부는 수사판사, 공소유지는 검사, 수사와 관련한 법집행은 사법경찰이 행함

○ '보호유치'제도를 통해 피의자, 중요참고인, 신분확인대상자 등에 대해 24시간 범위내에서 임시구금 가능

○ 검사에게 사후 보고규정 존재

⑤ 일본의 수사체제

[개 요]

○ 수사기관: 사법경찰직원(1차적), 검사(2차적, 보충적)

○ 경찰의 초동수사권: 독자적 초동수사권 보유

○ 검사와 사법경찰과의 관계: 검사는 사법경찰직원에 대해 일반적 지시·일반적 지휘·구체적 지휘가능

[특 징]

○ 법원에 대한 체포장 청구를 경찰도 검사와 대등하게 할 수 있음

○ 사법경찰관은 피의자를 체포한 때로부터 48시간 이내에 증거물과 함께 검사에게 송치

○ 검사는 24시간 내에 구류영장을 발부 받아야 함(구류기간은 10일)

○ 사법경찰은 범죄수사결과를 검사에게 송치하여야 하나, 송치후에도 수사를 계속 할 수 있고, 그 결과에 대해 추송이 가능함

○ 검사의 지휘권 행사는 명령복종 개념이 아니라, 수사의 효율성 강화와 공소유지에 부합하는 수사를 위한 상호협력 개념임

[장 점]

○ 경찰의 독자적 수사권과 검찰의 지휘권 행사의 조화

○ 검사의 지휘는 명령복종 개념이 아니라, 기능적 협력개념(일본 형사소송법 제192조)

○ 경찰에게 독자적 초동수사권과 체포장 청구권 부여

○ 경찰이 각종 범죄에 신속 대처 가능

○ 경찰의 인신구속 기간을 단기화(48시간)하면서 송치이후에도 수사를 허용
○ 초동수사의 효율성과 인권보장을 조화시키고자 함

(5) 검찰과 경찰의 수사권독립과 관련된 주장 및 논거

① 경찰

○ 경찰이 전체범죄의 대부분(약 97%)을 수사하고 있음에도 불구하고 제도상 경찰이 수사권의 주체가 아닌 검찰의 수사보조자로 남아 있는 것은 수사현실과 맞지 않는다.

○ 대부분의 사건에서 범인검거 · 증거수집 등의 수사에 대한 임무와 책임을 경찰이 지고 있고, 수사가 실패했을 경우의 비난도 역시 경찰에 쏟아지고 있음에도 수사주재자로서의 권한은 검사가 가지고 있어 사실상의 책임과 법률상의 권한이 불일치한다.

○ 소수의 검사가 연 200만건에 가까운 형사사건을 일일이 수사지휘한다는 것은 물리적으로 불가능하다.

○ 경미한 사건조차도 경찰이 자체 종결하지 못하고 반드시 검사의 검토와 판단을 거치도록 되어 있어 사건관계자들이 장시간 대기하거나 사건처리가 지연된다. 즉 현재의 이중적 수사구조는 국민들에게 막대한 시간적 · 경제적 손실을 초래하고 있다.

○ 서장 등 경찰간부와 검사의 수사지휘가 중복되어 지휘 · 명령체계가 이원화되어 있고 이로 인해 수사지연과 업무혼선이 초래된다. 또한 경찰간부의 창의적이고 능동적인 수사지휘가 어려워진다.

○ 행정자치부의 외청인 경찰에 대해 법무부의 외청인 검찰이 포괄적인 수사지휘를 하도록 하는 것은 민주적인 정부조직의 원리에 반한다.

○ 검찰이 본연의 공소업무 외에 범죄수사와 경찰지휘에 매달리다 보니 업무량이 과중해져 공소업무와 경제 · 지능범죄수사 등 검사의 개입이 필수적인 분야에 상대적으로 소홀해지고 있다. 또한 검찰의 수사권 행사를 위하여 수사인력을 보강하다 보니 그 인원이 민생치안을 책임지고 있는 경찰 수사인력의 31%에 육박하고 있다.

○ (자치경찰제가 도입된다는 전제하에) 자치경찰이 검사동일체원칙으로 중앙집권화된 국가기관인 검찰의 지휘아래 놓인다면 정치적 중립성과 분권화 이념에 역행하게 되어 자치경찰제의 본질이 훼손된다.

② 검찰

○ 경찰청법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조 제1호 및 사법경찰관리집무규칙 제2조 제2항

은 '범죄의 수사'를 경찰관의 직무로 규정하고 있다. 따라서 현행법상 경찰은 수사권의 주체이고 대부분의 사건에서 수사권을 행사하고 있다. 더군다나 외국에서는 경찰의 구속수사 기간이 통상 48시간으로 제한되고 있음에 반하여 우리나라는 경찰은 10일간 구속수사할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 경찰이 수사의 보조자로서 마치 전혀 수사권을 행사하지 못하고 있는 것처럼 주장하는 것은 옳지 않다. 또한 검사가 모든 사건을 수사지휘하는 것은 사실상 불가능하고 오히려 비효율적이므로 탄력적으로 운영되고 있고, 따라서 경찰의 수사권은 현재도 대부분 보장되어 있다.

○ 수사는 공소제기를 목적으로 진상규명과 증거수집 등을 하는 준비행위이기 때문에 수사와 소추행위를 분리할 수 없다.

○ 검사의 수사지휘를 통해 경찰수사로부터 발생할 수 있는 각종 인권침해를 방지하거나 사후 통제할 수 있다.

○ 그 동안 경찰의 사건은폐, 편파수사, 강압수사 등 숱한 부정 · 비리사건 그리고 자질 및 법률지식부족 등의 문제점을 알고 있는 국민들은 경찰의 수사권독립을 반대한다.

○ 경찰이 독자적 수사권과 사건종결권을 주장하는 교통사고 · 폭력 · 절도 등 민생침해사범은 전체 형사사건의 약 70%를 차지하고 있을 뿐만 아니라 부정과 인권유린의 소지가 크기 때문에 검찰의 통제를 받아야 한다.

○ 경찰은 치안행정기관으로서 방대한 조직, 정보수집권, 무장병력 등을 보유하고 있는데 수사권에 대한 유일한 견제장치인 검사수사지휘권까지 배제될 경우 경찰권의 비대화와 남용의 위험성을 초래한다.

○ 경찰의 독자적 사건종결권은 국가소추주의 아래서 검사소추제도를 채택한 우리나라 형사소송체계의 근간을 흔드는 주장이다. 오히려 현재 경찰에게 인정되고 있는 즉결심판청구권을 회수하여야 한다.

○ 경찰의 영장직접청구권은 헌법개정이 필요한 사항이고 인신구속을 신중히 처리하려는 헌법의 적법절차 조항의 변질을 초래한다.

○ 수사권의 소재와 운용에 대한 논란을 종식시키고 지휘책임과 인사관리를 일치시키기 위해서는 사법경찰을 행정경찰과 분리하여 법무부 소속으로 이관하여야 한다.

○ 자치경찰제가 도입되더라도 자치경찰제는 경찰조직내의 지휘체계 변경과 예산의 지방이전 문제로서 자치사무가 아닌 국가사무인 형사사법권을 수행하는 검사의 수사지휘권과는 아무 관련이 없다. 오히려 지방경찰과 지역토호간의 유착에 의해 지방비리에 대한 지방경찰의 수사의 어려움을 예방하고 수사의 광역화 및 전국적 통일성을 기하기 위해서는 국가중앙조직인 검사의 수사지휘를 받아야 한다.

③ 경찰의 검찰주장에 대한 반론

○ 검사의 수사지휘가 탄력적인 것은 사실이나 이는 여건상 세세한 지휘를 행하지 못하는 데서 오는 반사적인 결과이지 경찰의 독자수사권이 이로 인해 보장되는 것은 아니며, 정형적 다발범죄가 송치후 보완수사로 충분하다면, 현실적으로 행해지는 경찰의 독자적 수사활동을 법적으로 보장하여 국가기관으로서 소관사무에 관하여 당연히 가지는 권한과 책임을 명확하게 부여함이 타당하다.

○ 민생침해범죄가 단순하다고는 하지만 법률적용이 정형화되어 있어 법적 판단을 함에 재량의 여지가 적으며, 국민의 인권의식 및 법률지식의 향상, 경찰 수사의 투명성, 언론의 지속적인 관심과 비리 폭로, 송치후 검찰 수사에서의 견제 등으로 인해 실제적으로도 탈법으로서의 재량 여지가 거의 없다.

○ 수사가 공소제기의 준비단계인 것은 사실이나 糾問주의로부터 탄핵주의 도입으로 소추권과 재판권이 분리되어 국가형벌권 행사에 있어서 검찰과 법원이 상호 견제하는 관계가 된 것처럼 수사권과 소추권도 그 권한이 분화됨이 민주적 원리에 합치한다. 또한 경찰의 독자수사권 확보 주장은 공소 수행을 적정하게 하기 위한 공소제기 후의 검사의 보완적 지휘까지 문제삼는 것은 아니다.

○ 검 · 경간 적정한 수사권 배분은 필요하나 경찰의 방대한 조직과 정보력 때문에 독자수사권이 주어져서는 안된다는 논리에서 경찰수사권 강화가 이루어지지 않은 것이며 자치경찰제가 실시되면 경찰국가화 우려가 없어져 적정 수사권 배분은 당연히 이루어져야 한다. 또한 자치경찰제하에서 수사권이 주어지지 않으면 강력한 중앙집권적인 검찰과 분권화된 사법경찰간의 역학관계상 현재의 검, 경 관계보다도 더욱 수직적인 지배 · 종속관계가 가속화되어 견제균형에 의한 인권보장을 도모하기 곤란하다.

○ 사법경찰의 법무부로의 이관은 그렇지 않아도 비대화된 검찰권력을 더욱 강화시켜 권력기관간 견제와 균형에 정면으로 위배되는 것이다.

(6) 검토 및 제도적 보완책

① 검찰과 경찰의 수사상 지위

국민의 인권보장이라는 기본적 방향을 유지하면서 권력기관간 견제와 균형을 기하고 수사의 효율성을 기함으로써 국민의 기본권을 보장하기 위하여는 경찰의 독자적인 수사권을 인정하되 검찰과 상호견제할 수 있는 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것이다. 즉 현재의 제도하에서는 검찰직원 또는 검찰직원의 친족 등이 관계된 범죄에 대하여 사실상 제대로 된 수사가 불가능하다는 점이 그 동안의 특별검사제 도입을 통하여 명백히 드러났으므로 경찰

이 독자적인 수사권을 행사하도록 하여 이를 견제하는 것이 바람직한 점, 과거 김보은양 사건에서 보는 바와 같이 일개 검찰직원의 비인간적인 범죄행위에 대하여 피해자들이 제대로 구제를 받을 수 없어 결국 중범죄를 저지르게 된 점, 경찰이 하나의 사건처리를 위하여 신병지휘, 이송지휘, 압수물품 환부지휘 등 수차례 검사로부터 수사지휘를 받음으로 인하여 사건수사 및 석방이 지연되어 국민의 기본권을 침해하게 되는 점, 검사와 비검사인 직원의 이원적인 조직구조하에서 실질적인 수사업무를 비검사인 직원이 대부분 수행함에 따라 조서의 증거능력 등 법률상의 문제점이 상존하는 현상태에서 검사가 사법경찰관리까지 모두 지휘하는 것보다는 본연의 업무인 공소유지와 중요사건수사에 집중하는 것이 바람직한 점 등을 감안하여 보면 경찰의 독자적인 수사권 부여는 필요하다고 할 것이다.

따라서 검사와 사법경찰관을 동등한 수사주재자로 하고, 상호 협력하는 대등한 관계로 수사상 지위를 재정립하는 것이 필요하다. 이렇게 경찰의 독자적인 수사권을 인정하여도 검사는 여전히 수사권을 보유하고 잇으므로 경찰의 자의적인 수사권행사를 얼마든지 견제할 수 있으며, 경찰 역시 독자적인 수사권을 확보함으로써 검찰을 견제할 수 있어 두 권력기관간 균형을 이룰 수 있고, 이는 국민의 기본권 보장에 큰 도움이 될 것이다.

② 독자수사권의 범위

경찰에 독자적인 수사권을 부여할 경우 수사종결권까지 부여할 것인가가 문제이다. 생각건대 수사종결권은 고도의 법률적 판단이 요구되는 사항이고, 현재까지 경찰이 독자적인 수사권을 확보한 상태에서 수사를 한 경험이 전무한 상태임을 고려할 때 경찰 수사권행사의 추이를 지켜본 후 단계적으로 부여하는 것이 바람직할 것이다. 즉 경찰이 독자적인 수사권을 행사한 경험이 축적되고 내부적인 중립적 수사조직과 전문 수사요원이 확보되었다고 판단되는 경우 범죄별 또는 형량별로 범위를 정하여 수사종결권을 부여하는 것이 송치사무를 현격히 감소시킴으로써 검찰과 경찰 양기관 모두의 업무부담을 줄일 수 있고, 이는 결국 신속한 수사와 결과의 현시로 국민 기본권 보장에 기여하게 될 것이다.

경찰의 독자적인 구속, 압수 · 수색 등의 영장청구권을 인정할 것인가는 헌법개정과 맞물려 있는 문제이다. 생각건대 강제수사는 수사의 실효성 확보를 위하여 필요불가결한 수단이고, 법원의 영장실질심사제가 활성화되어 있는 현실을 감안할 때 이를 인정하는 것이 수사권 독립의 취지와 방향에 적합하고, 인권침해의 가능성도 없다고 본다.

검찰과 경찰 양기관이 수사권을 독자적으로 행사하게 될 경우 일반적인 고소사건에 대한 처리절차가 문제된다. 즉 인원과 조직이 방대한 경찰보다 오히려 검찰에 제기되는 고소가 많아진다면 이는 경찰의 수사권독립에 따른 신속한 수사로 국민의 기본권을 보장한다는 취지가 무색하게 검찰이 사건 폭주에 따른 곤란을 겪을 수 있기 때문이다. 따라서 검찰에 고소된

사건에 대하여는 검사가 관할 경찰서로 이송할 수 있는 권리를 부여할 필요가 있다. 물론 이전과 같이 검사지휘사건이란 개념으로 이송하는 것이 아니라 경찰에 고소된 사건과 동일한 절차에 따라 처리를 요구하는 형식이 되므로 경찰수사권 독립의 본질을 침해할 여지는 없다.

한편 경찰이 사건을 대충처리하여 무조건적으로 송치시키거나 송치된 수사내용만으로는 기소여부를 결정할 수 없어서 검사가 추가조사를 반복적으로 행해야만 하는 상황이 발생할 수 있고, 이는 경찰의 수사권독립취지를 무색하게 하므로 이에 대한 대비책이 필요하다. 생각건대 송치된 수사내용의 흠결 또는 부족이 있는 경우 검사는 직접 수사를 하거나 추가조사를 요청할 수 있고, 반복적으로 추가조사 요청을 받는 사법경찰관에 대하여는 수사부서로부터의 전출 또는 체임을 요구할 수 있는 권리를 부여하는 것이 바람직할 것이다.

그 외에 경찰이 요구하고 있는 긴급체포시 검사의 승인제도는 영장청구권의 인정 여부와 동일하게 폐지하는 것이 타당하고, 검사의 유치장 감찰권은 법규정과 동일하게 유치장 감찰에 한하여만 인정하는 것이 국민의 기본권보장 견지에서 타당할 것으로 보인다.

③ 경찰의 수사권 독립에 따른 제도적 보완책

○ 사법경찰관의 중립성, 독립성 및 전문성 확보

수사권의 독자적 행사는 국민기본권에 심대한 영향을 미치는 권한이므로 이를 행사하게 될 사법경찰관의 중립성, 독립성 및 전문성이 보장되는 제도적 보완책이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 일정 직급(경위 정도)이상의 경찰관을 사법경찰관으로 보하되 이들의 신분보장을 위하여 본인의 원이 있거나 중대한 징계 또는 형사처벌을 받지 않는 한 담당사건의 수사에서 배제하거나 수사부서에서 전출시킬 수 없도록 법규정을 정비할 필요가 있다. 또한 수사부서근무 경력이 최소 3년 이상이거나 소정의 자격을 갖춘 자를 사법경찰관에 임명하고 이들에 대하여는 소정의 수사전문과정을 반드시 이수하도록 함으로써 전문성을 제고하여야 할 것이다.

사법경찰리도 역시 사법경찰관에 준하는 신분보장과 전문성 제고가 있어야 할 것이다.

○ 자치경찰과 중앙경찰의 분리

경찰작용은 그 시원부터 범죄의 예방과 수사를 기본으로 하여 치안을 유지하는 행정작용으로 작동하여 왔으므로 경찰작용에서 사법작용을 떼어내는 것은 치안유지에 심각한 문제를 야기할 수 있고, 이는 곧 국민의 기본권 침해로 이어질 수 밖에 없다. 따라서 사법경찰을 분리하여 법무부로 이관하여야 한다는 검찰의 주장은 그렇지 않아도 비대한 검찰권력을 강화

하는 것으로 권력기관간 견제와 균형에 정면으로 반할 뿐 아니라 검찰개혁에도 역행하는 것이다.

한편 경찰이 독자적인 수사권을 보유할 경우 방대한 조직과 정보망을 가진 경찰권의 비대화가 우려되는 것도 사실이다. 따라서 위에서 살펴본 바와 같이 자치경찰제를 도입하여 경찰권도 분권화함으로써 이를 견제할 필요가 있다.

○ 수사기관 작성 피의자신문조서의 증거능력

경찰은 수사권 독립과 함께 사법경찰관 작성의 피의자신문조서에 대하여도 검사 작성의 피의자신문조서와 동일한 요건하에 증거능력을 인정하여 줄 것을 요구하고 있다.

그러나 과거 경찰, 검찰에서 있었던 각종 고문치사사건의 주원인이 자백확보에 치중한 수사행태로 인한 것이고, 반드시 물리적인 폭력을 행하지 않더라도 고압적인 수사관의 자세와 마치 부인하면 더 큰 불이익을 줄듯한 분위기를 조성하여 작성된 검사 작성의 피의자신문조서에 대하여 피고인이 법정에서 부인하여도 그대로 증거능력이 인정되고, 피고인이 이를 다툴 수 있는 증거를 확보하는 것도 불가능하다는 점을 감안하면, 국민의 인권보장을 위하여 경찰이던 검찰이던 피의자신문조서의 내용을 피고인이 부인할 경우 모두 증거능력을 부정하는 것이 타당할 것이다.

다만 피의자 신문시 변호인이 참여하였거나 녹취 또는 녹화테이프의 형태로 증거현출된 경우에 한하여 피의자신문조서 또는 녹취, 녹화 테이프의 증거능력을 인정하는 것은 무방할 것으로 보인다.

물론 현행 형사재판의 운영실태상 사건처리에 큰 부담이 생기는 것은 사실이나 사건처리의 부담이 국민의 기본권보장에 우선할 수는 없는 것이다.

나. 인력확충 및 근무여건의 개선

2001년말 기준 경찰관 1인당 담당인구는 526명으로 선진국 수준에 비하여 매우 높다. 또한 24시간 근무체제를 유지할 수 밖에 없고, 범죄진압에 수반되는 각종 위험에 노출될 수 밖에 없는 경찰업무특성상 경찰관을 대폭적으로 확충하고 위험수당의 인상 등을 통하여 보수를 대폭 증액할 필요가 있다.

다. 전,의경제도의 폐지

전,의경의 경우 2001년말 기준 50,609명으로 전체 경찰인력의 34.5%를 담당하고 있는 바,

경찰관으로서 전문적인 교육훈련이나 지식습득의 과정을 거치지 않은 병역대상자들을 대국민관련 경찰작용에 투입할 경우 치안서비스의 질이 하락될 우려가 높다. 특히 전경은 대간첩작전의 수행을 임무로 함에도 대부분 집회, 시위의 대처와 진압에 동원되어 국방의 의무를 수행하기 위하여 입대한 젊은이들이 자신의 의사와 무관한 업무에 종사함에 따라 많은 부작용을 낳고 있다. 실제 전경이 대간첩작전의 수행업무를 위하여 필요한 것인지에 대하여도 의문이 든다. 따라서 전경제도는 즉시 폐지하되, 민원성 집회, 시위가 빈발하는 현실과 전,의경의 경찰인력 구성비율을 고려하여 의경의 경우에는 일반경찰관의 확충과 함께 단계적으로 폐지해 나가야 할 것이다.

4. 맺는 글

우리나라 경찰은 지난 50여년간의 역사에 있어 많은 씻을 수 없는 오명을 남긴 반면 박봉속에서 격무에 시달리며 치안질서의 확립을 위하여 노력하여 왔다. 실제 경찰조직 스스로 국민을 위하여 봉사하고 인권보장을 위하여 노력하고 있다고 믿는 만큼 국민들의 경찰에 대한 눈은 그리 곱지만은 않다.

이 시점에서 우리가 경찰개혁을 논하는 것은 결코 현재의 경찰을 믿지 못하거나 부정부패 및 인권침해의 첨병으로 인식하여서가 아니다. 지난 50여년간의 민주화 과정을 거치면서 급격하게 변한 우리 사회의 인권의식과 국민들의 의식수준 향상에 따른 치안서비스에 대한 기대가 예전보다 훨씬 높아졌음에도 경찰은 그 변화에 능동적이고 적극적으로 대처하지 못하여 만족할 만한 치안서비스의 향상을 기하지 못하였기 때문에 경찰개혁의 문제가 토론의 장으로 나오게 된 것이다.

경찰은 국민생활과 가장 밀접한 관련을 맺고 있는 공권력이다. 따라서 부정부패의 유혹도 많고 경찰권의 행사가 조금이라도 법에 어긋나거나 부당하게 이루어지면 국민 모두에게 경찰에 대한 불신이 각인될 수 밖에 없다.

경찰개혁은 경찰이 본연의 임무를 제대로 수행할 수 있도록 제도를 재정비하는 것이다. 즉 경찰공무원들이 진정으로 열심히 사명감을 가지고 일할 수 있는 터전을 마련하는 작업에 불과하다. 진정한 경찰개혁은 제도적 개혁만이 아닌 경찰 조직 내부구성원의 자발적인 참여와 호응이 없으면 공염불에 불과하게 될 것이다. 이 점에서 현재의 경찰이 보여주고 있는 작으나마 개혁에 관한 의지들이 조금 더 활성화되고 조직 내부적으로 민주적인 풍토가 자리잡아 민중의 지팡이로서 거듭나기를 기원한다.

▌발 표 2▐

장주영 (민변 미군문제연구위원장)

국가정보원의 개혁방향

1. 또 다시 국정원의 개혁

안기부의 불법행위를 용납하지 않겠다던 김영삼정부도, 헌정사상 처음으로 수평적인 정권교체에 성공한 김대중정부도 국가정보기관의 제자리찾기에 성공하지 못하고 말았다. 김영삼정부 말기 날치기입법을 통한 안기부의 수사권회복과 북풍사건, 김대중정부 말기 정치인들에 대한 도청사건은 두 정부의 국정원 개혁작업이 실패로 돌아갔음을 극명하게 보여주었다. 지난 16대 대선과정에서도 후보들은 입을 모아 국정원의 개혁을 약속하였다. 이회창후보는 국정원의 국내정치관여를 원천적으로 금지하고 국회와 감사원을 통한 통제를 주장하였다. 노무현후보는 국정원의 국내사찰업무 일체를 중지시키고 해외정보만을 다루는 해외정보처로 바꾸겠다고 공약한 바 있다. 이제 또 다시 국가정보원의 개혁논의를 되풀이하면서 국정원을 제도적으로 철저히 개혁하는 것만이 시행착오를 막을 수 있다는 것을 깨닫게 된다.

국정원개혁의 큰 줄기는 현재 국정원이 가지고 있는 5가지 직무 중 정보업무와 국가기밀에 대한 보안업무를 제외하고 보안범죄에 대한 수사권과 국정원직원에 대한 수사권, 정보 및 보안업무의 기획•조정권한을 폐지함으로써 순수정보기관으로 만드는 것이다. 그리고 국내외 정보업무를 분리하여 국내보안정보 및 국가기밀에 대한 보안업무와 국외정보업무를 나누어 별개의 기관이 담당하도록 하여야 한다. 비밀정보기관의 권한이 집중될 경우 남용될 수밖에 없다는 교훈을 되새기며 정보기관의 업무특성상 비밀은 철저히 보장하되 권한을 분리하고 적절한 통제를 통해 민주적인 정보기관으로 만들어 나가야 할 것이다.

2. 국정원의 개혁 시도와 실패

가. 김영삼 정부

국정원의 권한에 부분적으로나마 실질적인 통제를 가한 것은 김영삼정부가 처음이다. 김영삼정부는 집권초기 개혁조치의 하나로 국가안전기획부법을 개정하였다. 주요한 개정내용은 국가보안법의 찬양·고무죄와 불고지죄에 대한 수사권을 없애고 국회 정보위원회를 통해 국정원의 예산과 업무를 통제하도록 하였다. 안기부 직원들의 정치관여행위를 금지하고 수사과정에서 적법절차를 준수하도록 하여 이를 어겼을 경우에는 정치관여죄와 직권남용죄로 처벌하는 것 등이었다. 수사권존속문제는 당시 야당에서는 폐지를 주장했으나 안기부의 강력한 반발과 여권의 소극적인 태도 때문에 수사권을 일부 제한하는 것에 그치고 말았다.

법개정후 안기부는 정권말기에 정권재창출에 집착한 신한국당의 도움으로 날치기입법을 통해 불과 3년만에 제한된 수사권을 회복하였다. (이와 같이 안기부법을 날치기로 처리한 것은 야당소속 국회의원들의 심의·표결권을 침해한 것이라는 헌법재판소의 결정이 내려졌는데도 지금까지 날치기로 처리된 내용은 시정되지 않고 있다.) 수사권을 회복한 안기부는 지난 15대 대선과정에서 오익제편지사건, 윤홍준 기자회견사건등 북풍사건을 일으켜 대선과정에 직접 개입하였다.

국회 정보위에서 예결산심사등을 통해 안기부를 통제할 수 있도록 하였으나 국가기밀이라는 이유로 전문가의 도움을 받을 수 없어 안기부의 예결산심사가 제대로 이루어지지 못했으며 안기부가 업무를 자세히 보고하지도 않아 통제를 제대로 할 수 없었다. 오히려 안기부는 국회의원마저도 기밀누설의 의혹을 두며 견제를 가하여 정보위활동을 위축시켰다.

나. 김대중 정부

안기부의 북풍공작을 극복하고 집권에 성공한 김대중정부는 국가안전기획부의 철저한 개혁에 대한 기대를 안고 출범했다. 그러나 안기부개혁을 위해서는 인적청산과 제도적 개혁을 병행했어야 함에도 불구하고 과거 정치 공작에 관여했던 인사들을 청산하고 특보제를 폐지하는 등 조직을 축소, 정비하는 정도에 머무르고 말았다. 과거 불법행위에 관여하였던 직원들을 청산한 것은 옳은 일이었으나 그 자리를 채운 인사들이 다시 정권과 유착하는 폐해를 드러냈다.

김대중정부는 국가안전기획부의 명칭을 국가정보원으로 바꾼 것 외에 법제도의 개혁에는 전혀 손을 대지 않았다. 그 결과 국정원은 국회 529호실 사건, 도청사건을 일으켜 정치개입 시비를 낳았고 벤처비리와 이용호 게이트에도 연루되는 등 과거와 다를 바 없는 행태를 보여주었다. 국정원의 국내보안정보업무는 대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직에

관한 것으로 제한되어 있음에도 불구하고 아무런 법적 근거없이 정치사찰을 계속해 온 사실이 정권말기 도청사건을 통해 적나라하게 드러났다.

3. 국정원의 개혁방향

가. 수사권폐지

(1) 규정 내용

국가정보원은 형법 중 내란의 죄, 외환의 죄, 군형법 중 반란의 죄, 암호부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사를 할 수 있다.(국가정보원법 제3조 제3호) 또한 국정원 직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사권(국가정보원법 제3조 제1항 제4호)도 가지고 있다.

(2) 사건조작과 인권침해

국정원이 과거 안기부와 중앙정보부 시절에 수사권을 행사하는 과정에서 숱한 사건조작과 인권침해행위를 저질러왔다는 것이 의문사진상규명위원회등을 통해 공식적으로 밝혀졌다. 의문사진상규명위원회는 중정이 위기위식을 조성해 권위주의통치를 강화하려는 목적으로 대규모 간첩단 사건을 조작하는 과정에서 고문에 의해 최종길교수가 사망에 이르게 되었고 1974년 유신반대운동이 확산되던 당시 민주세력을 탄압할 목적으로 발표된 인혁당사건도 고문등으로 조작한 사실을 밝혀냈다. 14대 대선직전에 터져 나와 정치권에 큰 파장을 일으켰던 남한조선노동당사건에서도 사건조작의 의혹이 있었으며 15대 대선직전에는 이른바 북풍사건을 일으켰다. 김대중정부에 들어와서도 민혁당사건이나 피시통신에서 북한을 찬양했다는 사건을 조사하는 과정에서 피의자가 고문을 당했다고 주장하는 등 수사과정에서의 고문시비가 계속되었다. 심지어 안기부는 1987년 대선을 앞두고 범인이 범행을 자백한 자술서까지 받아놓고도 단순한 살인사건을 여간첩 수지 김 사건으로 완전히 조작하여 정치에 이용했을 뿐만 아니라 김대중정부에 들어와서는 경찰이 홍콩수사당국으로부터 자료를 넘겨받아 이 사건에 대한 수사를 착수하자 대공관련사건이라는 이유로 수사자료일체를 넘기고 수사를 중단하라고 요구한 사실이 드러나기도 하였다.

(3) 순수정보기관으로

상상할 수 없는 각종 사건조작과 정치개입, 인권유린은 국정원이 가지고 있는 수사권에 기인한 바 크다. 수사권을 폐지하게 되면 그 동안 국정원이 보안사범에 대한 수사권을 근거로 정치권, 노동계, 시민단체, 문화계 등에 대해 벌여 왔던 불법사찰을 상당부분 제거할 수 있다. 정보기관은 국가기밀을 다루는 기관으로 구성원, 조직, 활동내용 등 모든 것이 비밀이므로(국가정보원법 제6조) 겉으로 드러나지 않을 뿐만 아니라 외부로부터 감시와 통제도 받기 어렵다. 따라서 인권보장을 위해 수사과정에서 적법절차를 필요로 하는 수사권을 비밀정보기관이 행사하는 것은 전혀 어울리지 않는다. 1993년 말 안기부법개정에 의해 범죄수사에 관한 적법절차를 준수하도록 하고 이를 어겼을 경우에는 직권남용죄로 처벌하는 규정이 신설되었음에도 불구하고 국정원은 여전히 변호인의 접견을 거부하였고 영장없이 불법체포, 구금하였으며 수사과정에서 고문, 협박을 자행하였다. 그러나 이러한 국정원 직원들의 불법행위에 대해 고소고발을 해도 담당직원이 누구인지 알 수 없다는 이유 등으로 직권남용죄로 처벌받은 국정원 직원은 지금까지 한 명도 없었다. 비밀정보조직의 속성상 누가 조사를 했는 지조차도 알 수 없는 상황에서 고문 등 불법수사의 유혹은 커질 수밖에 없으며 수사절차의 적법성을 보장하기는 어려운 일이다.

국정원이 수사권을 행사하지 않는다 하더라도 검찰과 경찰이 국정원 등 정보기관의 협조를 받아 체포현장에 동행한다든지, 또 정보를 적절히 활용하여 수사하면 되므로 대공수사에는 아무런 지장이 없다. 정보와 수사권한을 동시에 보유해야 보안사범 수사가 효율적이라는 주장도 있다. 그러나 정보기관의 입장에서 효율을 논할 것이 아니라 국민의 입장에서 정보기관의 직권남용과 인권침해를 방지하는 "효율"적인 방법이 무엇인가 라는 측면에서 접근하여야 한다. 사실 가장 효율적인 정보기관은 수사권과 정보수집권한을 동시에 보유하면서 시, 군에까지 지부를 두고 각종 기관과 단체에 출입하면서 무소불위의 권한을 행사하였던 70년대의 중앙정보부였을 것이다. 하지만 정보기관의 입장에서 가장 효율적인 조직이 직권남용과 인권유린을 자행하면서 독재정권의 파수꾼이 되는, 국민들의 입장에서는 최악의 결과가 되고 말았다. 정보기관이 얻고자 하는 정보도 대부분 국민들로부터 나오기 때문에 가장 효율적인 정보기관은 국민들의 신뢰속에서 활동한다. 국민들의 신뢰를 받는, 그래서 진정으로 효율적인 정보기관이 되기 위해서는 원성의 대상이 된 수사권을 폐지하는 것이 마땅하다.

만약 수사권을 폐지하지 않고 국정원을 국내정보기관과 국외정보기관으로만 분리하고 국내정보기관이 보안수사권을 행사할 경우 지금까지 국정원이 저질러온 인권침해는 변함없이 되풀이될 가능성이 매우 크다. 지금까지 저질러진 국정원의 불법행위가 국내정보수집과 보안수사권행사라는 두가지 권한을 축으로 하여 행해졌기 때문에 국외정보기능이 분리된다 하더라도 국정원의 직권남용에 대한 통제는 불가능해진다. 국정원의 수사권과 관련하여 김종필씨도 "중앙정보부를 만들 때는 수사권을 혁명기간(5·16 쿠데타이후 군정기간)동안만 한시적으로 두려고 하였으나 그 뒤 손질을 못하고 그만 두게 됐다. 국정원의 수사권은 언젠가 검찰

등 일반 수사기관에 넘겨줘야 한다."고 말한 바 있다.

설령 김대중정부에 들어와서 국정원의 인권침해가 과거에 비해 많이 줄어 들었다 할지라도 국정원이 수사권을 가지고 있는 한 공안사건을 정치적으로 이용하려는 세력에 의해 언제든지 사건조작과 고문수사관행이 되살아 날 우려가 있으므로 수사권폐지에 대한 필요성은 더욱 절실해진다.

따라서 국정원의 개혁에 있어서 수사권폐지는 최우선적으로 실현되어야 하며 수사권제한과 같은 타협은 실패할 수밖에 없다는 것을 우리는 이미 경험한 바 있다.

(4) 선진국의 정보기관은 수사권이 없다

정보기관이 정보와 수사기능을 함께 보유할 경우 그 권한이 남용될 수밖에 없다는 사실은 게슈타포나 동독의 슈타지 등의 예에서 충분히 입증된 바 있다. 따라서 미국의 FBI를 제외하고는 선진국의 정보기관은 수사권을 가지지 않고 있다. 독일의 경우 2차대전 후 서방연합국에 의해 정보기능과 보안수사기능이 분리되었으나 정보기관과 수사기관의 협조에 의해 국가안보를 지켜오는데 하등의 문제가 없었다.

(5) 국정원직원에 대한 수사권 폐지

국정원직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사권(국정원법 제3조 제1항 제4호) 역시 국정원이 행사해서는 안될 것이다. 1995년 2월 지방자치단체선거를 4개월 앞두고 안기부가 전국의 지부장들에게 '지자제선거 연기검토' 지시를 내린 사건은 명백히 정치에 관여한 행위였는데도 안기부장과 차장이 옷을 벗었을 뿐 아무도 처벌받지 않았다. 수사과정에서 고문을 한 국정원 수사관들이 처벌받은 적도 없다. 이처럼 국정원 스스로 불법행위를 저지른 직원들을 색출하여 수사하도록 기대하는 것은 불가능한 일이며 지금까지 그런 예도 없었다. 검찰이나 경찰에서 국정원 직원들에 대해 수사를 할 수 있다 하더라도 국정원이 수사권을 가지고 있는 한 권한다툼이나 국정원의 수사방해로 수사를 하는데 장애가 될 수밖에 없다. 더욱이 수사기관이 국정원 직원에 대한 수사를 개시하거나 구속한 때에는 국정원장에 통보하여야 하는데(국가정보원 직원법 제23조) 통보를 받은 국정원이 수사에 개입하게 될 가능성이 크다.

따라서 국정원 직원들의 불법행위를 통제하기 위해서 국정원이 가지고 있는 국정원 직원들에 대한 수사권을 박탈하여야 할 것이다.

나. 국내정보업무와 국외정보업무를 별개의 기관이 담당해야

(1) 현재 국정원은 국내보안정보와 국외정보업무를 수행하고 있으나 국내정보업무와 국외정보업무를 분리하여 별개의 기관이 담당하도록 하여야 한다. 국내외정보를 함께 다루다 보니 힘들고 어려운 국외정보분야는 위축되고 상대적으로 손쉽고 직권남용의 여지가 많은 국내정보분야는 활성화되어온 것이 현실이다. 북핵문제 뿐만 아니라 통일시대를 대비하여 북한체제와 경제 등 대북 정보수집은 필수적인 일이다. 또한 갈수록 치열해지는 경제전쟁속에서 해외 경제정보, 기술정보의 수집은 더욱 중요해지고 있으며 한반도 주변국들의 패권주의와 정세변화에 대한 정보수집도 긴요한 일이다. 국내정보수집에만 열을 올린 국정원은 해외정보와 북한정보의 수집에는 소홀했다. 미국 CIA출신인 제임스 릴리 주한미대사는 '한국 정보기관은 우수한 사람들이 국내파트로 몰리기 때문에 대북정보에 취약한 편이다. 대북정책을 뒷받침하기 위해선 국정원의 국내와 해외파트를 분리하는 것이 바람직하다.'고 말한 바 있다.

미국도 국내정보업무는 FBI, 해외정보업무는 CIA가 담당하고 있으며 영국도 국내정보는 내무성산하의 MI5가, 해외정보는 외무성산하의 MI6가 맡고 있다. 프랑스의 경우도 국내방첩보안은 내무부 산하의 국토감찰국(DST)이, 해외정보기능은 국방부산하의 대외보안총국(DGSE)이 맡고 있다. 독일도 헌법보호청(국내)과 연방해외정보국(해외), 이스라엘도 모사드(해외)와 신베스(국내)로 분리되어 있다.

이와 같이 국정원의 체제를 근본적으로 개편하지 않고 국내담당 조직축소나 인원축소라는 미봉책으로 접근할 경우 언제든지 집권세력의 필요성과 국정원자체의 팽창논리, 정치권의 역학관계 등에 따라 다시 국내정보업무의 영역을 확장할 우려가 있으며 김대중정부의 국정원이 이를 입증해준 바 있다.

(2) 국내정보기능과 국외정보기능을 분리할 경우 정보기관의 구성을 다음과 같이 3가지 방법으로 생각해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 지금의 국가정보원이 국내정보기능과 국외정보기능을 갖되 내부적으로만 업무를 구분하는 방안. 둘째, 국정원의 국내정보기능을 분리하여 기존의 정보수집활동을 해왔던 경찰에 넘기는 방안. 셋째, 별개의 독립된 정보기구를 설립하여 국정원과 경찰등의 국내정보기능을 통합하여 행사하는 방안이다. 첫째 방안은 국내정보와 국외정보를 분리하기 어렵고 국가정보원이 순수정보기관으로서 국내외정보에 관한 업무를 통합하여 수행하는 것이 효율적이라고 볼 수도 있다. 그러나 해외정보업무는 근무여건이나 활동면에서 국내정보업무와는 비교가 되지 않을 정도로 어렵고 힘들다. 따라서 국내외정보업무를 한 기관이 담당할 경우 우수한 인력들이 상대적으로 손쉬운 국내정보업무에 몰리게 된다. 해외정보업무의 중요성을 인식한다면, 해외업무의 활성화를 위해서 선진국의 정보기관처럼 국내와 해외정보업무로 나누어 별개의 기관이 담당하는 것이 바람직하다. 둘째 방안은 새로운 정보기구를 만들 필요가 없다는 장점이 있기는 하나 수사권을 가진 경찰이 정보업무를 맡을 경우 권한이 비대해질 뿐만 아니라 과거에 국정원의 권한남용을 반복할 우려가 크다.

사실 경찰은 국정원 못지 않게 국민들로부터 신뢰를 받지 못하는 조직이다. 따라서 셋째 방안이 가장 바람직한 방법이다. 국내정보기관과 해외정보기관으로 나누어 해외정보기관이 국외정보와 대북정보를 전담하게 하고 국내정보기관은 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집업무와 국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 구역에 관한 보안업무를 담당하게 하는 것이다. 해외정보업무에만 전념하는 정보기관이 생기게 되면 해외정보업무가 활성화 될 것이며 국내정보기구와 서로 견제하며 권한남용을 방지하는 효과도 거둘 수 있다. 국내정보업무와 국외정보업무의 구분과 관련하여 처음에는 혼선이 있을 지 모르나 이는 기술적인 문제일 뿐이고 두 정보기관이 자리를 잡아가면서 업무구분을 할 수 있을 것이다.

정부직제상으로는 국내보안청(가칭)은 총리직속으로, 해외정보처(가칭)는 대통령직속으로 두는 것이 바람직해 보인다. 대통령의 필요에 따른, 혹은 대통령의 구미에 맞는 불법적인 정보수집을 원천적으로 봉쇄하기 위해서 국내정보조직은 총리산하로 옮기고 해외정보처는 대통령직속으로 설치하는 것이다.

다. 정보 및 보안업무의 기획·조정권한 폐지

(1) 업무 내용

국정원은 정보 및 보안업무의 기획·조정권한을 가지고 있다.(국정원법 제3조 제1항 제5호) 이 권한에 의해 국정원장은 국가정보 및 보안업무에 관한 정책의 수립 등 기획업무를 수행하며 정보 및 보안업무의 통합기능 수행을 위하여 필요한 범위내에서 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무를 조정한다.(정보 및 보안업무의 기획·조정규정 제3조 이 규정은 1981년에 대통령령으로 만들어졌는데 지금까지 내용상 실질적으로 바뀐 것이 거의 없다.) 여기서 "국내 보안정보"란 간첩 기타 반국가활동세력과 그 추종분자의 국가에 대한 위해행위로부터 국가의 안전을 보장하기 위하여 취급되는 정보를 말한다.(위 규정 제2조 제2호) 정보수집의 대상이 간첩외에 '기타 반국가활동세력'과 그 '추종분자'라는 추상적인 문구로 되어 있다 보니 국정원법상 국내보안정보의 대상으로 열거한 대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직보다 광범위하여 모법에 위배된 내용으로 되어 있다. 이러한 추상적인 문구는 국정원의 정보수집대상을 무한정 확대하고 있으며 불법 사찰의 근거가 되고 있으므로 삭제하여야 할 것이다.

(2) 기획권한

국정원의 기획업무는 ① 국가 기본 정보정책의 수립, ② 국가 정보의 중·장기 판단, ③ 국가 정보 목표 우선순위의 작성, ④ 국가 보안방책의 수립, ⑤ 정보예산의 편성, ⑥ 정보 및 보안업무의 기본지침 수립이다.(위 규정 제4조) 그러나 위 업무는 정보기관으로서 정보업무와 직접 관련된 것이므로 국정원의 업무로 굳이 국정원법에 명시할 필요가 없다. 즉 법에 국정원의 직무로 명시하지 않더라도 정보정책의 수립이나 예산편성, 업무지침 등은 정보기관의 업무범위에 당연히 포함되는 것이다.

(3) 조정권한

국정원의 직무범위에 정보 및 보안업무의 기획·조정권을 포함한 것은 기획권한보다는 각급 기관에 대한 조정권한을 국정원이 갖도록 하기 위한 것에 의미가 있는 것으로 보인다. 국정원은 통일원과 외무부, 법무부, 행정자치부, 국방부, 문화관광부, 정보통신부, 과학기술부, 국정홍보처, 기타 정보 및 보안업무 관련기관의 업무에 대하여 조정을 하게 되어 있다.

각급 기관에 대한 조정대상이 되는 사항을 구체적으로 보면 다음과 같다.

- 통일원 ➡ 통일에 관한 국내외 정세의 조사·분석 및 평가, 남북대화, 이북 5도의 실정에 관한 조사·분석 및 평가, 통일교육
- 외무부 ➡ 국외정보의 수집, 출입국자의 보안, 재외국민의 실태, 통신보안
- 내무부 ➡ 국내보안정보의 수집·작성, 정보사범등의 내사·수사 및 시찰, 신원조사업무, 통신정보 및 통신보안업무
- 법무부 ➡ 국내보안정보의 수집·작성에 관한 사항, 정보사범등에 대한 검찰정보의 처리, 공소보류된 자의 신병처리, 적성압수금품등의 처리, 정보사범등의 보도 및 교도, 출입국자의 보안, 통신보안
- 국방부 ➡ 국외정보·국내보안정보·통신정보 및 통신보안업무, 군인 및 군무원의 신원조사업무지침, 정보사범등의 내사·수사 및 시찰
- 문화관광부 ➡ 공연물 및 영화의 검열·조사·분석 및 평가
- 정보통신부 ➡ 우편검열 및 정보자료의 수집, 전파감시, 기타 통신정보 및 통신보안업무
- 과학기술부 ➡ 북한 및 공산국가의 과학기술 정보 및 자료의 수집관리와 활용
- 국정홍보처 ➡ 신문·통신 기타 정기간행물과 방송 등 대중전달매체의 활동조사·분석 및 평가, 대공심리전, 대공민간활동

국정원은 위와 같은 조정권한을 통해 통일정책이나 문화정책, 국정홍보 등에 영향을 미칠 수 있게 되어 있다. 국방부의 업무와 관련해서는 국군기무사가 기밀업무를 다루기 때문에 국

정원이 국방업무에 관하여 까지 조정을 할 필요는 없다고 생각된다. 정보사범의 수사에 있어서도 정보수사기관이 내사·수사에 착수하거나 이를 검거한 때와 관할검찰기관에 송치한 때, 정보사범 등에 대하여 검사의 처분이 있을 때, 나아가 심급별로 재판결과에 대해서도 즉시 이를 국정원장에게 통보하여야 한다고 규정하고 있다.(위 규정 제 7조) 또한 정보수사기관의 장은 주요 정보사범 등의 신병처리와 공소보류결정을 할 때에는 국정원장의 조정을 받아야 하며(위 규정 제8조, 제9조 제1항) 검사가 주요 정보사범 등에 대하여 기소 혹은 불기소 처분을 할 때에는 국정원장과 협의하도록 규정하고 있다.(위 규정 제9조 제2항) 정보사범의 수사에 관하여도 국정원이 광범위하게 개입하도록 규정하고 있는데 정보기관이 수사기관에 정보를 제공하여 수사를 도우면 될 것이지 정보사범의 수사와 검사의 처분에 대해서 까지 조정이나 협의를 하도록 할 이유가 없다.

국가기밀의 관리는 국정원이 가지고 있는 국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무를 통해 비밀보호와 보안조사업무를 수행할 수 있다. 그러나 정보 및 보안업무의 조정권한을 구실로 정보기관 본연의 업무를 넘어 각종 정부정책에 관여할 여지를 남겨놓은 국정원의 조정권한은 폐지되어야 할 것이다.

라. 국회의 통제강화

국회정보위원회에서 국정원의 예결산심사와 안건심사를 할 수 있으나 실질적인 심사가 이루어지지 못해 수천억원에 달하는 국정원의 예산은 항상 무수정 통과되는 등 국회를 통한 국정원의 통제가 실효를 거두지 못하고 있다. 국정원의 예산은 크게 국정원 본예산, 기획예산처의 예비비에 숨겨진 '국가안전보장을 위한 활동경비', 각 부처 예산 중 '특수활동비로 분류된 정보예산의 상당 부분'의 세가지로 구성되어 있다고 한다. 그런데 예비비에 숨겨진 활동비는 예비비라는 특성 때문에 예산심의가 원천적으로 불가능하고 각 부처의 특수활동비도 그 근거가 제대로 제시되지 않아 소관 부처 상임위에서 실효성있게 심사할 수 없다. 따라서 각 부처 예산에 흩어져 있는 국정원의 예산은 모두 국정원예산으로 통합하여 국회 정보위의 심사를 받게 하여야 한다.

또한 국회의원들만에 의한 단기간의 비공개 심사로는 실효적인 예결산심사가 이루어질 수 없기 때문에 신원조회를 거친 의원보좌관이나 전문위원으로 하여금 정보위원회에 참석케 하여 국정원의 예결산에 대해 철저한 심사를 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 비공개로 하는 대신에 시간을 두고 철저하게 심사하는 것이 필요하다. 국회에서 국정원을 통제할 수 있는 가장 강력한 방법은 예, 결산심사인데 그것이 제대로 이루어지지 않는다면 국회를 통한 국정원의 통제는 사실상 아무런 의미가 없다.

그리고 국정원이 정보위원회에 제공한 정보가운데 국가안보에 직접 관계가 없는 정보는

정보위원들의 의결에 의해 공개할 수 있도록 하는 규정도 둘 필요가 있다. 국정원이 홍보를 원하는 내용만 공개할 것이 아니라 국민들의 알권리를 충족한다는 차원에서 국회에서 독자적으로 공개여부를 판단할 수 있도록 하기 위해서다. 정보라는 것은 시대나 상황, 우리 사회의 성숙도에 따라 기밀성의 정도가 달라질 수 있으며 자유민주사회에서 국가기밀의 지나친 확대와 비공개는 바람직하지 않기 때문이다.

마. 보안업무의 축소, 정비

국정원의 보안업무과 관련하여 보안업무규정과 그 시행규칙은 불필요한 혹은 불명확한 규정들을 통해 국정원의 권한을 지나치게 확대해 놓고 있다. 특히 신원조사의 경우 그 대상에는 비밀취급 인가 예정자외에도 공무원임용예정자, 해외여행자, 국가중요시설·장비 및 자재들의 관리자, 중앙관서의 4급 이상의 공무원, 지방자치단체의 장, 판·검사 및 국립대학교 부교수 이상 교수, 학장, 총장, 국영 및 정부관리기업체의 중역급 이상의 인원을 포함하고 있고 그 외 국정원장이 필요로 하는 자에 대해서도 신원조사를 할 수 있게 되어 있어서(규정 제31조 제2항, 시행규칙 제54조) 그 범위가 지나치게 넓다. 신원조사의 목적도 "국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사"(규정 제31조 제1항)하는 것으로 추상적이어서 남용의 소지가 많을 뿐만 아니라 구체적인 조사사항(시행규칙 제56조 참조)도 배후사상, 접촉인물, 정당, 사회단체 관계, 심지어 인품과 소행까지도 들어 있는 등 그 범위가 극히 넓다. 조사대상자가 너무 많고 조사내용도 너무 광범위하여 형식적인 그리고 자의적인 신원조사가 이루어질 가능성이 높다. 신원조사결과 국가안전보장상 유해로운 정보가 있음이 확인된 자에 대하여는 관계기관의 장에게 그 사실을 통보하며 신원조사결과통보를 받은 관계기관의 장은 그 결과에 따라 필요한 보안대책을 강구하여야 하므로(규정 제34조 제2항) 사실상 신원조사대상자의 인사에까지 영향을 미치는 결과가 되어 버릴 수 있다. 신원조사가 사생활의 비밀, 학문과 사상, 종교의 자유를 침해할 가능성이 크기 때문에 비밀취급인가자와 같이 국가기밀을 다루는 사람을 제외한 나머지 사람들까지 국정원이 신원조사를 하여야 할 이유가 없다고 생각된다. 따라서 정보기관의 월권을 막기 위해서는 신원조사의 대상과 내용 등도 대폭 축소되어야 한다.

4. 근본적인 국정원개혁을 촉구하며

참여정부의 국정원에 대한 개혁작업은 김영삼정부와 김대중정부의 실패를 거울삼아 제도적인 개혁에 초점을 맞추어 실행되어야 할 것이다. 국정원이 가지고 있는 권한 중 수사권을 폐지하고 해외정보업무의 활성화와 정보기관간의 견제와 균형을 위해 국내정보와 국외정보

를 구분하여 별개의 기관이 담당하도록 하여야 한다. 또 국정원이 갖고 있는 행정기관에 대한 조정권한을 폐지하여 정보기관이 국가정책에 부당하게 관여하는 여지를 없애야 할 것이다. 국회가 국정원의 예,결산에 대한 심의를 실효적으로 할 수 있도록 하여야 하며 국정원의 세부규정들을 정비하여 권한남용의 근거를 삭제하여야 할 것이다.

지난 16대 대선에서 대선주자들은 여야를 막론하고 입을 모아 국정원을 개혁하겠다고 한 바 있고 국정원개혁에 대한 국민적인 공감대도 형성되어 있다. 이제 남은 것은 국정원을 확실히 개혁하여 국가정보기관으로서 올바른 위상을 재정립하는 것이다. 이번에도 국정원의 제도적인 개혁에 실패하여 5년 후 다시 정보기관의 개혁을 재론하게 된다면 이는 참여정부를 위해서도, 국민을 위해서도, 무엇보다 국정원 자신을 위해서도 불행한 일이다.

>> 토론 1

소위 「警察搜査權 獨立」 主張 關聯 檢討

최운식 검사 (법무부 검찰국)

1. 검토 배경

○ 우리 헌법과 형사소송법은 수사 과정에서 적법절차와 국민의 인권을 보장하기 위하여 검사에게 사법경찰에 대한 수사 지휘·감독권을 부여하고 있음

○ 지난해 대선 과정에서 민주당이 『민생치안범죄에 대하여 경찰에 독자적 수사권을 부여하겠다』는 공약을 하고 이후 대통령직 인수위원회가 발족되면서 최근 소위 경찰 수사권 독립 문제가 거론되고 있음

○ 우리나라 경찰은 대부분의 사건을 독자적으로 입건, 수사하고 있으면서도 마치 경찰에는 수사권이 없는 것처럼 진상을 왜곡하며 제5·6공화국, 문민정부, 국민의 정부 출범 등 정치적 변혁기마다 수사권 독립을 주장하고 있음

○ 정치적 고비마다 끊임없이 제기되어 온 소위 『수사권 독립론』에 관해 법무부의 입장을 분명히 함으로써 불필요한 논란을 종식하고 국론의 혼란을 방지할 필요가 있음

2. 「경찰 수사권 독립」 주장의 내용

○ 검사의 수사 지휘권 배제

- 검사의 지휘 없이 경찰 단독으로 구속 여부, 증거 수집 여부 결정 등 수사를 수행

※ 형사소송법 관련 규정(제195조 등) 개정 사항

○ 수사 종결권 인정

- 경찰 단독으로 사건의 혐의 유무를 결정하여 무혐의로 판단되면 검찰에 송치하지 않고 독자적으로 사건을 종결

※ 형사소송법(제195조) 및 사법경찰관집무규칙(제54조) 개정 사항

○ 영장 청구권 인정

- 검사를 통하지 않고 경찰이 법원에 직접 체포·구속영장이나 압수·수색영장을 청구

※ 헌법(제12조 3항) 및 형사소송법(제201조 제1항) 개정 사항

○ 경찰은 수사권 독립 주장이 시도될 때마다 여론의 호응을 얻지 못하자 얼마 전 부터는 교통사고, 폭력, 절도, 행정법규위반 사건 등을 「단순경미사건」 또는 「민생관련사건」으로 지칭하면서 이러한 사건에 국한하여 검사의 수사지휘권 배제와 독자적 사건 종결권을 요구하는 「부분적 수사권 독립」을 주장하고 있음

경찰 「수사권 독립」 용어의 부적절성

본래의 「수사권 독립」이란 말은 정치권이나 외부의 수사 외적 간섭으로부터 독자성을 확보하자는 의미로서 정치적 중립을 뜻하는 용어이므로, 경찰의 주장은 「수사권의 독립」이 아니라 「검사의 수사지휘권 배제」라고 함이 보다 정확한 표현일 것임

3. 현행법제 하에서의 경찰 수사와 검사 수사지휘의 실태

○ 현행법상 경찰은 얼마든지 독자적으로 범죄를 입건, 수사할 수 있으며, 심지어 경미한 사건은 검찰에 송치조차 하지 않고 법원에 바로 즉결심판을 청구하거나 통고처분 또는 훈방하고 있음

- 매년 약 100만 건(2001년 105만 건)을 즉결심판 청구
- 2001년 교통법규 위반사범 586만 건을 통고 처분

○ 검찰은 수사지휘의 효율성을 위해 중요사건과 문제 발생의 소지가 많은 사건에 한하여 집중적으로 수사지휘를 하고 있음

- 나머지 사건에 대하여는 경찰에 독자적이고 자유로운 수사 활동을 충분히 보장하고 있음
- 다만, 송치 후 기록 검토 등 사후 감독을 철저히 함으로써 수사 절차에서의 적법성을 확보하고 인권 침해 소지를 사전 차단하고 있음

> **따라서 경찰의 수사권 독립 주장은 국민의 기본적 인권과 가장 밀접한 수사 활동을 인권옹호 기관인 검사의 적정한 지도·감독 없이 임의로 수행하겠다는 취지로 볼 수밖에 없음**

4. 검사와 사법경찰의 관계에 관한 입법례 분석

○ 대부분의 선진 국가에서는 검사의 수사지휘권이 법률에 명시되어 있거나 관례로 인정되고 있음

- 대륙법계 대다수 국가는 법률상 검사의 수사지휘권 명시

※ 실질적 지휘·감독을 위하여 검찰의 징계요구권(프랑스, 이탈리아), 진급동의·전보허가권(이탈리아) 보장

- 영국, 미국 등 영미법계 국가도 중요 사건 수사시는 검찰의 사전 지휘를 받는 것이 관례화
- 일본은 영미법계의 영향을 받았음에도 불구하고 검사의 지휘권을 인정하고, 이에 불응하는 사법경찰에 대한 징계소추권 부여(형소법 제194조)

○ 대부분의 국가에서 경찰의 독자적 수사 종결을 금지하고 모든 사건에 대한 검찰 송치 의무를 부과하고 있음

- 독일, 프랑스, 일본 등 대륙법계 국가의 일반적 입법례

※ 현행법 하에서 우리 경찰은 즉심 해당 사건을 독자적으로 수사·종결할 권한이 있어 선진국보다 광범위한 권한을 가지고 있으나, 이는 선진국에서 유례가 없음

※ 영미법계의 영향을 받은 일본에서도 우리나라와 같은 경찰의 즉심 회부권을 인정하지 않고 있고, 경찰에 수사한 모든 사건의 검찰 송치 의무를 부과

○ 우리나라를 제외한 모든 국가에서 경찰의 독자적 구속을 금지하고 단지 초단기간의 체포 권한만을 인정하고 있음

- 독일, 프랑스 등 대부분의 대륙법계 국가는 경찰에 독자적 구속 권한을 인정하지 않음
- 일본도 경찰에 48시간의 체포권만 인정
- 선진국은 예외 없이 경찰에 대하여 체포 직후(일본 48시간 이내, 미국 24시간 내외) 검찰 송치를 의무화
- 우리나라의 경우 경찰은 10일 간 구속이 가능한데 이와 같이 장기간의 구속기간을 경찰에 인정하는 선진국의 입법례는 없음

○ 선진국에서는 경찰권을 분산하여 권력의 집중·비대화를 방지하고 있음

- 연방국가는 예외 없이 경찰권 분산

·미국은 연방경찰과 주 경찰이 분리되어 있고 연방경찰은 F.B.I.(연방수사국), 연방공안관, 특별연방경찰(이민국, 마약국 등)이 관할범죄를 달리하며, 주 경찰도 도시경찰과 주 경찰, 공안관으로 역할 분담

·독일도 연방경찰과 주 경찰로 분리, 연방경찰은 연방 범죄수사청 등 4개 조직으로 나뉘어져 있음

·영국은 각 지방경찰청 별로 완벽한 자치경찰제를 운영하여 예산도 해당 지역의 지역세에서 할당되는 경찰위원회 기금을 바탕으로 함

- 단일 국가인 일본도 국가경찰과 자치경찰의 2원적 체제로 운영하면서 자치경찰은 국가적 요청이 있을 경우에만 필요한 한도에서 국가 사무를 행하도록 규정
- 프랑스는 경찰권이 국가로 일원화되어 있으나 검찰의 명령에 절대 복종하게 하여 권력 집중의 부작용 최소화

○ 법무·검찰의 사법적 통제 기능 강화가 근래의 세계적 추세

- 영국의 경우 독특한 법률적 전통으로 인하여 검찰 조직이 없었으나, 1986년 검찰제도를 새롭게 도입한 이래 검찰의 법적 지도·조언 기능을 계속 강화하는 추세
- 프랑스는 검찰에 중요 범죄 전담부를 설치하는 등 수사지휘 기능 강화 추세
- 벨기에·스위스 바젤시 등은 사법경찰을 법무부에 편입시켰고, 독일·프랑스도 사법경찰의 법무부 귀속 논의 활발
- 미국은 연방수사국(FBI)을 법무부 산하에 두고 전국 경찰에 다양한 교육 프로그램 제공 등 감독기능 수행

5. 타당성 검토 · 수사권 독립 주장의 부당성

가. 수사지휘의 이론적 정당성

○ 수사상의 적법절차(due process of law) 확보 및 기본적 인권 보장에 긴요

- 경찰은 범죄 수사 외에 방범, 교통, 경비, 정보, 보안, 작전 등 광범한 행정 기능을 주로 담당하는 비법률가 조직인 데 비해 검사는 법률전문가로 구성된 준사법기관

- 수사상 적법성 확보와 경찰권 남용으로 인한 인권 침해 방지를 위하여 법률전문가가 수사의 전과정을 지휘 · 감독할 필요가 큼

○ 수사는 기소 · 재판의 준비 단계에 불과

- 수사는 공소제기의 준비행위로 이후의 기소 · 재판과 불가분의 관계에 있으므로 검사의 수사지휘권과 사건 종결권은 소추권 행사에 당연히 수반되는 권한

- 고도의 법적 소양을 가지고 기소와 공소 유지를 담당하는 검사가 동시에 수사의 주재자로서 수사의 전과정을 감독하고, 경찰은 검사의 지휘를 받아 수사함이 수사 · 공소권의 적정 행사에 바람직함

- 경찰이 단독으로 혐의 유무를 판단하여 사건을 종결하면 결국 소추 여부를 경찰이 결정하는 결과를 초래하여 검사의 소추권 형해화 우려

나. 수사지휘의 연혁적 정당성

○ 검찰제도의 역사적 배경에 부합

- 검찰제도는 역사적으로 공익을 보호하고 법률의 정당한 적용을 감시하는 공익의 대변자로서, 소수의 법률전문가집단으로 하여금 방대한 조직과 다수의 인원을 가진 경찰을 통제하여 국민의 인권을 보장하도록 고안된 법치국가적 통제장치임

- 검찰 제도의 발생지인 프랑스와 이를 계승한 독일, 이태리 등에서도 같은 이유로 검사의 경찰에 대한 수사지휘권 확립

- 미국의 경우 연방수사국(FBI), 마약청 등이 법무부 소속으로 되어 있고, 캘리포니아州는 검사의 경찰 지휘를 아예 법으로 명문화하는 등 근래 검사의 경찰지휘가 강화되는 추세

- 영국의 경우 1986년 검찰 제도가 도입된 이래 경찰관서 주재 검사의 법률적 조언 제도, 소추 적격 심사제도 등을 통해 수사 지도 기능이 강화되는 추세

- 일본의 경우도 검사가 요청하는 경우 경찰은 철저한 수사 보조자로 검사의 지휘 하에 들어가며, 수사지휘에 불복종하면 검사가 징계 소추 할 수 있고 송치 이후에도 증거수집을 위

한 메모 지시가 일반화되어 있는 등 수사지휘권 강화 추세

- 수사지휘권 배제와 사건 종결권 주장은 국가 소추권자로서 검사제도 자체를 부정하는 것임

○ 법집행의 통일성 확보

- 검사는 형사정책적 고려에 따라 소추여부를 결정하는 기관

- 범죄자의 입건 여부 또는 구속 · 불구속 여부에 관하여 국가의 형사정책에 입각, 법률전문가에 의한 체계적 관리와 결정이 필요

- 검사의 수사지휘권은 국가의 형사정책을 구현하는 필수불가결한 정책수단으로서, 국가의 통치권과 법집행 의지가 일관되고 통일적으로 행사될 수 있도록 하는 가장 중요한 제도임

다. 경찰권의 비대화와 남용 방지 필요

○ 우리나라는 중앙집권적 국가경찰제를 채택하여 강력한 경찰을 국가 통치의 물리적 수단으로 이용

○ 그 결과 수사에서 검찰의 지휘를 받고 있음에도 경찰은 양적인 팽창과 함께 경찰권의 강화 · 중앙집권화로 방대한 조직과 정보망 구축

※ 검찰 · 경찰의 인력 · 예산 · 기관수 대비 (2002.말 기준)

구분	인 력	예 산	소속기관수
경찰	100,905명 (전 · 의경 포함 15만 여명)	3조 3,677억원	3,700여개
검찰	6,086명	4,493억원	60개

○ 방대한 조직을 갖추고, 수사권 외에도 「제한없는 정보수집권」과 무장병력을 보유하고 있는 경찰의 수사권에 대한 유일한 견제 장치인 검사 수사지휘권까지 배제될 경우 경찰의 자의적 수사권 행사 등 권한 남용에 대한 견제가 불가능하게 되어 경찰권의 비대화, 경찰국가화 등의 심각한 부작용을 초래할 우려가 있음

라. 수사과정의 적법절차 감독 필요성 절실

○ 검찰에서는 조사와 결정을 검사가, 경찰은 경사, 경장 등 하위직 경찰이 실제 조사를 전담하고 있어 수사의 전문성과 공정성에 많은 문제와 부작용 발생 우려

○ 엄격한 신분보장을 받고 변호사 자격이 있는 검사와 달리 경찰의 경우 소신 있는 사법적 결정을 담보할 만한 제도적 장치가 미비하고 현실적으로도 인사권을 가진 행정경찰수뇌

에 예속되어 "법"보다는 이른바 "정책적 판단"이 우선할 가능성 상존

○ 자질, 법률 지식, 신분적 독립성 등에서 경찰 간부는 아직 검사에 크게 못 미치고 있고 국민들도 검사의 지휘를 경찰 간부에 의한 내부적 통제로 대체하는 데 대하여 결코 찬성하지 않을 것임

※ 특히, 사관식 교육을 받아 일체감이 강하고 집단적으로 정치적 의사를 수 회 피력해 왔던 경찰대 출신들이 향후 경찰 수뇌부를 장악한 상태에서 검사의 지휘를 받지 않고 수사권을 전횡한다면 대통령의 통치권 행사에도 상당한 부담이 될 수 있을 것임

○ 요컨대, 인권옹호기관인 검사가 사법경찰의 수사 과정을 감독할 수 있어야 인권침해 사례의 방지 및 근절 가능

마. 경찰 자체 종결은 중대 범죄 은폐 등 심각한 부작용 우려

○ 현재도 경찰은 매년 경미한 민생범죄 100만건 이상을 즉결심판에 독자 회부하고 있고 비교적 사안이 무거운 민생관련범죄 120만 건만을 검찰에 송치하고 있음

○ 그외에도 상당수 민생관련범죄에 대해 경찰서, 파출소에서 소위 '훈방'으로 독자 종결처리

○ 경찰이 독자적으로 혐의 유무를 판단하여 사건을 자체 종결하면 수사 과정과 수사 결론에 있어서 국민의 기본권 침해 여부에 대한 사법적 판단이 누락되어 인권 보장에 배치

○ 상당 수 중한 범죄가 경미사건으로 은폐되거나, 주요 범죄가 암장될 위험성이 높음

바. 형사소송 구조의 근간 변경은 신중에 신중 필요

○ 경찰 수사권 독립은 국가소추주의 아래에서 검사 소추제도를 채택한 형사소송 체계의 근간을 흔드는 주장임

○ 배심제도를 채택하고 있는 영미법계 형사소송 구조에서의 검사의 지위와, 국가소추 제도를 채택하고 있는 대륙법계 형사소송 구조에서의 검사의 지위는 전혀 다름

○ 일본의 경우, 전후 미군정의 요구로 상당 부분 영미법계 요소를 도입하였으나, 여전히 대륙법계의 형사소송 구조를 유지하면서 검사의 수사지휘권을 명문으로 규정하였고 경찰에 사건 종결권을 부여하지 아니하였음

○ 대륙법계 국가로서의 전형적인 검찰제도와 형사소송절차를 가진 우리나라에서 영미법계 국가들처럼 검사제도가 없거나 (1986년까지의 영국) 검사제도의 형성 과정과 검사의 지위·기능이 특이한 나라의 예를 들어, 수사권 독립 주장을 하는 것은 마치 양옥집의 건축 양식을 예로 들어 한옥집에 대하여 내부 구조가 문제 있다고 말하는 것과 같음

사. 복잡다기한 범죄 현상에 효율적 대처 필요

○ 사회 발전에 따른 통신·국제 분야 등에서의 신종 범죄의 다발과 범죄의 복잡·다기화 경향에 적극 대처하기 위해서는 고도의 법률 지식과 소양을 갖춘 검사의 수사지휘와 사전 법률 검토가 필요 불가결

○ 변천하는 범죄 현상에 대한 경찰의 효율적 대처능력 부족을 보완하기 위해서는 오로지 범죄 수사에 종사하는 검사의 지휘 강화 필요

※ 경찰이 수사의 효율성을 명분으로 검사의 수사지휘권을 배제하려는 것은 마치 행정부의 업무 효율을 위하여 국회의 국정 감사를 배제하자는 것과 같은 논리

6. 결 론

「경찰 수사권 독립」 주장은 타당하지 아니함

○ 수사 지휘를 요체로 하는 검찰제도는 국민 인권 옹호의 요체로 타협 불가능

※ 검찰에 의한 경찰수사 통제는 견제와 균형의 원리에 입각한 민주주의의 기본원칙

※ 소수의 법률가에 의해 방대한 조직과 다수의 인원을 가진 경찰을 통제하는 것은 선진국의 공통된 제도로 문화 발전의 척도

○ 재정신청 확대, 특별검사제 등 인권 보장을 위해 검찰, 국가정보원 등 권력기관에 대한 외부 감시·견제장치가 강화되고 있는 시대적 추세 속에서 오직 경찰 수사만은 감시·견제를 받지 않겠다는 주장은 아무도 납득하지 아니할 것임

7. 소위 「민생치안범죄」 독자 수사권 부여 문제

가. 경찰측 주장 내용

○ 절도, 폭력, 교통사고 등 민생치안 범죄는 경찰이 검사의 지휘없이 독자적으로 수사하고, 정치·경제 분야의 고급 범죄는 검찰이 수사하자는 것으로 부분적 수사권 독립 주장이라고 할 수 있음

※ 경찰이 주장하는 민생치안범죄는 교통사고, 폭력, 절도, 경미한 행정사범 등을 의미하는

데 전체 범죄의 약 70% 점유

○ 경찰 주장을 구체적으로 보면,

- 절도·폭력·교통사고 등 민생과 관련된 정형적 경미범죄에 대하여 검사가 일일이 지휘를 하면 경찰 수사의 효율성이 크게 떨어지므로 『민생치안범죄』에 대하여는 송치 전에 검사가 수사지휘를 하지 못하도록 하고,

- 간이한 『민생치안범죄』나 합의된 교통사고 등 공소권 없는 사건은 경찰 단독으로도 혐의 및 공소권 유무를 결정할 수 있으므로 경찰 수사 결과 무혐의 등으로 판단되면 검찰에 송치하지 않고 자체적으로 사건을 종결하여 이중 조사로 인한 국민의 불편과 불이익을 해소할 수 있도록 관련 법령을 개정하자는 것임

나. 검토

(1) 민생치안범죄의 독자적 수사 허용은 여러 관점에서 부적절

○ 현재도 경찰은 100만 건이 넘는 경미한 사건을 검찰의 통제 없이 경찰서장이 바로 즉결심판을 청구함으로써 국민의 인권 보장에 심각한 문제를 초래하고 있어 2000년 사법개혁추진위원회에서도 폐지 또는 검찰 이관 등 개선을 제의한 상황

-「민생치안범죄」는 즉심 사건을 제외하고 전체 형사사건의 70% 이상을 차지하고 있을 뿐더러 서민의 삶에 직결되어 실제 부정과 인권 유린의 소지가 큰 분야이므로 더욱 신중한 처리가 필요한 분야임

- 폭력, 절도, 교통사고 등은 서민들이 변호사 없이 조사받는 경우가 많아 수사기관의 자의에 의해 좌우될 공산이 크므로 법률전문가인 검사가 한번 더 적법절차 준수 여부, 인권 침해 여부를 검증해 주는 과정이 필요함

-「민생치안범죄」를 가볍게 취급하여 경찰에 일임하면 서민들이 수사 과정에서 법률전문가의 조력을 받을 기회를 봉쇄 당하는 결과가 되어 빈부간 위화감을 조성하므로 서민을 위한 정책을 펴겠다는 당선자의 철학에도 역행

○ 범죄의 종류에 따라 검사의 수사 지휘 여부를 달리 정하는 것은 세계에서 유례가 없는 입법례이며, 수사 지휘의 본질에도 맞지 아니함

○ 또 범죄를 경미사건과 중한 사건으로 구분하여 경찰과 검찰이 나누어 담당하게 하는 것은 현실적으로 불가능

- 경미사건과 중한 사건으로 나눌 객관적 기준이 없고 그 한계선 상에 있는 범죄가 어디에 속하는지 결정할 수 없음

- 특정사건이 경미사건에 속하는지, 중한 사건에 속하는지에 대하여 법률전문가인 검사가 아닌 비전문가인 경찰이 결정하는 모순점이 있고 검찰과 경찰의 의견이 다를 경우 무익한 갈등이 증폭될 우려가 있음

- 경찰이 중한 사건을 경미사건으로 축소·조작하여 수사종결할 경우 이를 통제할 수 없어 많은 범죄가 암장될 수 있음 (일반 형사사건이 즉심에 회부되어 범죄가 축소·은폐된 사례)

○ 일반적 구분 기준 설정이 가능하더라도 검사는 소추기관인 동시에 공익의 대변자이므로 처벌 가치가 없거나 적은 범죄자를 불기소, 불입건 또는 불구속 입건함으로써 모든 사건의 수사과정에서 검사의 형사정책적 의지가 반영되어야 할 것임

○ 또 일사불란해야 할 수사지휘 체계의 혼선으로 국가 형벌권의 적정 행사에 중대한 장애를 초래하게 되며 수사 절차의 적법성 확보 및 경찰권 남용에 의한 인권 침해 방지를 위하여서도 모든 범죄에 대한 검사의 수사지휘권 행사는 불가피함

※ 죄명별 점유율(2001)

죄 명	대상범죄 (73.6%)					비대상범죄
	폭력	절도	교특법	도교법	행정법규위반	
점유율	21.0	2.6	10.3	20.5	19.2	26.4%

(2) 공소권 유무의 법률적 판단을 비법률가에게 맡기는 것은 모순

○ 공소권 유무의 판단이야말로 고도의 법률판단이므로 법률전문가인 검사만이 정확히 처리할 수 있고, 따라서 경찰에 수사종결권을 주는 것은 법률지식의 부족 또는 부조리에 의한 사건의 암장, 왜곡을 필연적으로 초래하여 형사사법 정의의 실현을 저해할 소지가 큼

○ 특히, 공소권 유무 판단의 전제 조건인 반의사불벌죄에 해당되지 않는 교통사고의 범위, 고소 취소의 적법성 등도 법률 판단 사항일 뿐 아니라 실무상 그 판단이 용이하지 않은 사례가 많음

○ 또한 교통사고의 경우 경찰에서 송치한 단순사고 사건이 검찰의 수사 결과 뺑소니 사고로 밝혀지고, 횡단보도 사고나 중앙선 침범 사고, 음주운전 사고 등으로 드러나는 경우가 실무상 적지 않음

○ 간통죄, 명예훼손죄 등 친고죄나 반의사불벌죄의 경우에도 고소나 그 취소, 처벌 의사의 철회 등의 적법성 판단에 고도의 법률적 지식이 필요한 경우가 실무상 많이 발생하므로

검사의 법률적 판단이 필요함

다. 결 론

「일부 범죄에 대한 수사지휘권 배제」나 「무혐의 또는 공소권 없는 사건의 독자적 수사종결」 주장은 타당하지 아니함

○ 수사지휘권 배제 논의는 검찰과 경찰의 권한 배분의 문제가 아니라 그것이 사법제도 전반에 어떤 영향을 미치는지, 어느 것이 국민의 인권 보장에 더 철저한 것인지의 관점에서 논의하는 것이 바람직함

○ 경찰의 수사활동에 대하여 헌법 및 형사소송법의 적법절차 원리와 인권보장의 이념에 따라 법률전문가인 검사가 지휘·감독할 수 있는 장치를 두는 것은 반드시 필요하고, 오히려 강화되어야 할 인권보장의 요체임

○ 또한 경찰의 정치적 중립이나 수사권 독립은 경찰의 수사활동에 대한 정치권이나 기타 외부 세력의 부당한 간섭을 배제하자는 것이지 준사법기관인 검사의 수사지휘권 배제와는 아무런 관련이 없음

○ 서민의 입장에서 보면 절도, 폭행, 상해, 교통사범이라는 죄명만으로 경미범죄라고 단정하는 것은 적절하지 않고, 생활 주변에서 가장 빈번히 발생하는 범죄라는 측면에서 오히려 직접적이고 민감하게 느끼는 사안이므로 인권 시비가 발생할 소지가 있을 뿐 아니라, 중한 사안이 경미사안으로 왜곡·조작될 가능성도 있으므로 검사의 수사 지휘는 필수적임

○ 검찰은 앞으로 국민의 불편을 해소하기 위하여 『민생치안범죄』에 대한 자율적인 경찰 수사활동은 최대한 보장하여 수사의 효율성을 높이되, 국민의 신체나 재산에 직접적인 영향을 주는 구속, 압수수색 등 강제처분에 대하여는 더욱 철저히 지휘함으로써 인권 보호에 한치의 소홀함도 없도록 할 것임

8. 자치경찰제와 검사 수사지휘권

○ 자치경찰제는 경찰 조직 내의 지휘체계 변경 및 인사·예산의 지방 이양에 불과하여 국가의 형사 사법권을 수행하는 검사의 수사 지휘권 문제와는 무관한 문제임

○ 자치경찰제를 실시하고 있는 독일 등 선진국에서도 검사의 통일적 수사 지휘권을 인정하고 오히려 이를 강화해 나가는 추세임

○ 수사의 광역화 추세에 대응

- 자치경찰제의 문제점은 경찰수사의 지역 한정성이 증대된다는 점임
- 그런데, 범죄자는 지역을 한정하여 활동하는 것이 아니므로 수사의 광역화가 필요불가결하고 전국적으로 통일된 조직을 가진 검찰의 신속·적절한 지휘가 더욱 긴요함

○ 전국적 법집행의 통일성과 형평성

- 자치경찰제 하에서는 동일한 사안을 각 차지경찰마다 다르게 처리할 우려가 있으므로, 검사 지휘를 강화하여 법집행의 통일성, 형평성을 확보할 필요가 있음

○ 고질적인 지역 비리의 척결

- 지방경찰이 지방자치단체장의 영향아래 놓이게 되어 그 지역의 고질적·구조적 비리에 대한 수사가 어려워지므로 검사의 수사 지휘를 통한 지역비리 척결 필요

○ 지역이기주의에 대응

- 자치경찰이 검사의 수사지휘를 받지 않고 지역의 이해만을 고려한 경찰권 행사를 할 경우 통치권 행사에 심각한 장애 초래

9. 경찰 주장 논리의 허구성

가. 검찰이 수사권과 소추권을 독점하는 것은 견제와 균형이라는 민주원리에 위반한다는 주장

○ 형사소추권 행사의 절차는 수사개시, 수사종결에 이어 소추 절차가 연속적으로 이루어지고 수사는 소추를 위한 준비과정으로 서로 불가분의 관계에 있는데 입법, 행정, 사법으로 이미 정립된 3권을 분리하자는 3권분립과 동일 선상에서 비교하는 것은 수사의 본질에 대한 이해 부족임

○ 소추권의 적정한 행사를 위해서는 수사권과 소추권의 기능이 통일적으로 운영되는 것이 이상적으로 세계 각국도 현실적인 제약을 고려하여 정도의 차이는 있을망정 검사의 수사지휘권을 인정하고 있음

※ 독일, 프랑스에는 검찰조직에 사법경찰을 흡수시키는 문제가 논의되고 있고 사인소추주의를 전통으로 하던 영국도 1986년에 검사제도를 도입하였고 미국은 F.B.I.가 아예 법무부 소

속임

○ 검찰권은 상급 검찰청에 의한 내부 통제 및 재정신청, 헌법소원 등의 견고한 견제장치 내에서 행사되고 있고 경찰권 역시 검찰의 통제가 없다면 남용될 우려가 높음

나. 수사의 효율성을 위하여 수사권독립이 필요하다는 주장

○ 검사의 수사지휘는 개개의 사건마다 개별적·구체적으로 행사되는 것이 아니며 사건의 경중에 따라 다양하고 탄력적인 형태로 행사되어 효율성과 적법성의 요구를 충족

○ 즉, 현행법상 사경에게도 수사권이 부여되어 있으므로 검사의 구체적, 개별적, 사전적 지휘가 없어도 사경은 독자적인 의사결정으로 범인을 검거하고 수사를 진행할 수 있음

○ 다만, 그 수사는 인권보장을 위한 검사의 일반적·구체적 지시에 위배되어서는 아니되고, 이러한 의미에서 검사의 수사지휘가 전제된 것임

○ 검사의 수사지휘권이 명시된 독일과 프랑스의 경우에도 우리와 같이 검사가 개개의 사건을 구체적, 개별적으로 모두 지휘·감독하지는 않으나 수사의 효율을 해친다는 주장은 없음

다. 수사권독립이 되면 검찰, 경찰의 중복조사 등으로 인한 국민의 불편을 해소할 수 있다는 주장

○ 검찰의 중복 수사는 대부분 경찰에서 형식적 수사 등으로 사건의 진상 규명에 실패하였기 때문에 행해지는 것으로, 수사 초동단계에서부터 검사의 면밀한 수사지휘를 통하여 신속히 진상을 규명할 때 국민의 불편은 최소화됨

○ 진상 규명이 제대로 되지 아니한 부실한 수사로 유·무죄가 뒤바뀌거나 사건관계인의 권익을 제대로 보호하지 못한다면 이는 무엇보다도 큰 불편이자 인권 침해임

○ 검찰도 사안의 실체가 충분히 규명된 경우에는 구공판할 때에 국한하여 사건 당사자를 조사하는 등 중복 조사를 최소한으로 하고 있고, 이마저 조사하지 않을 수 있는 예외사유를 두어 지속적으로 중복 조사를 축소하고 있음

라. 경찰의 민주화와 정치적 중립을 위해서도 수사권독립은 필수적이라는 주장

○ 『경찰중립화』는 경찰의 정치적 중립을 제도적으로 보장하자는 것으로 정치적 외압으로부터의 독립을 의미하는 것으로 검찰의 수사지휘 배제와는 무관한 주제임

○ 경찰의 민주화와 중립화는 경찰 내부의 의식, 관행, 자세 등의 개혁이 관건이며, 또한 정치권력의 경찰에 대한 잘못된 인식과 태도에서 기인한 것으로 이를 검사지휘 배제로 연결짓는 것은 견강부회에 불과함

○ 독일, 프랑스, 이탈리아와 같이 검사가 경찰 인사에 간여하는 등 검찰과 경찰이 엄격한 상명하복관계로 되어 있는 나라에서도 경찰의 민주화와 중립화가 전혀 문제되지 않음

○ 도리어, 검사가 엄격한 지휘를 통하여 경찰 수사과정에서 인권침해를 예방하고 정치문제 개입을 방지하는 등 경찰의 민주화와 중립화에 기여하고 있음

10. 이른바 수사권 독립 논쟁 관련 외국의 사례

○ 일본의 예

2차대전 후 일본에서 미 군정당국에 의하여 경찰의 수사권과 검찰의 공소권을 분리하려는 시도가 있었을 때, 당시 학계와 의회에서 그렇게 되면 검찰은 경찰이 만든 사건을 법원으로 옮겨주는 지게꾼의 역할밖에 하지 못하여(檢察谷間論) 공익의 대변자인 검찰제도 자체를 붕괴시키고, 결국 경찰이 형사사법 전체를 좌지우지하게 되는 결과를 초래할 것이라며 반대하여 이를 관철시켰음

○ 독일의 예

독일에서는 70년대에 「경찰의 독자적 수사활동 인정」 문제가 거론되었는데 국회와 학계, 국민 여론이 ① 국민 인권 보장에 심각한 위험을 초래하고 ② 경찰 수사 활동에 대한 법치국가적 통제장치로 마련된 검찰제도의 존립 근거 자체를 부정한다는 절대 다수의 견해에 따라, 검사의 수사지휘권을 유지하기로 결론이 난 이후 논쟁이 종식되었음

>> 토론 2

경찰개혁의 방향과 과제

표창원 교수 (경찰대)

고태관 변호사의 발제문은 우리 경찰의 과거에 현재에 이르는 문제점들을 매우 냉철하고 정확하게 비판하고 그에 상응하는 대책을 제시하고 있다는 점에서 매우 적절하다고 생각된다. 다만, 지면과 시간의 제약 때문이겠지만 수사권 독립, 자치경찰제, 인사제도개혁 등 가장 중요한 제도개선책에 그 분석과 대책이 한정되어 있다는 점이 다소 아쉬운 점으로 남는다. 본 토론문에서는 고태관 변호사의 발제에 다소 보충한다는 뜻에서 짧은 사견을 덧붙이고자 한다.

경찰은 사회의 거울이며 경찰관의 태도와 언행은 국민에 대한 국가의 의사표현이다. 경찰이 시민들로부터 불신과 지탄을 받는다면 이는 곧 우리사회의 병리현상이 깊고 국가의 운영이 비정상적이라는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 과거 일제치하 이후 독재와 군사정권 하에서 비정상적인 국가운영, 모순과 부정으로 얼룩진 사회상하에서 우리 경찰은 고문과 비리, 편파와 탄압이라는 꼬리표를 늘 달고 다녔다. 하지만, 국민의 힘이 군사독재의 생명줄을 끊은 80년대 후반 이후 경찰은 달라져 왔으며 특히 최근 들어 자성과 개혁의 움직임이 부산하다. 참여정부의 출범과 함께 사회 각 분야, 특히 권력기관에 대한 개혁의지가 거듭 명확히 천명되고 있어 더욱 기대가 크다. 이러한 시점에 경찰의 주인인 시민들을 중심으로 경찰개혁의 방향과 쟁점을 정리해 본다는 것은 매우 큰 의의를 가지기에 이제까지 경찰학 분야에서 논의된 내용들과 시민의 요구 및 외국의 사례를 중심으로 정리한 사적인 견해를 밝히고자 한다.

먼저, 경찰개혁의 주된 방향은 "든든하고 따뜻한 시민의 경찰"로 자리매김하는 것이어야 한다. 과거 경찰에 대한 부정적 인식은 경찰이 시민이 아닌 '권력의 경찰'이었으며 든든하기보다는 '무서운 존재'였고 사회적 약자들에게 따뜻하기보다는 '냉혹'했기 때문에 형성되었기

때문이다. 먼저, "든든한 경찰"이 되기 위해서는 권력이 아닌 '자질', '기술' 및 '교육 훈련'의 향상 등으로 경찰활동의 전문성과 효과성을 높여 민생치안을 확립하여야 한다. 그래서 시민을 안전하게 지키고 인권을 수호하며 질서를 유지하여 사회안정의 버팀목이 되는 "든든한 국민의 지킴이"가 되어야 한다.

"따뜻한 경찰"이 되기 위해서는 '범죄피해자', '사회적 약자', '서민'들의 고통과 어려움을 동감하며 이들에게 법과 규칙이 허용하는 한 최대의 서비스를 제공하고, 청소년 범죄자나 과실범 혹은 순간의 잘못으로 경미한 범법행위를 행한 이들을 선도하고 계몽하는 "따뜻한 국가의 대표" 역할을 해야 할 것이다. 좀 더 구체적으로는 '피해자 지원제도 및 관행'을 확충하고, '여성 및 어린이 대상범죄 전담요원'을 양성하고, '비행 청소년 선도 및 범죄예방 기능'을 강화해야 한다. 또한, '주취자', '미아', '가출청소년', '심신미약자' 등의 안전을 지켜주는 보호대책을 강화해야 할 것이다.

"시민의 경찰"이 되기 위해서는 '국가'나 '사회'같은 거창한 대상보다 '지역주민'을 주된 치안서비스의 대상으로 삼는 경찰이 되어야 한다. 지역사회, 마을의 치안문제에 적극적으로 대처하여 이를 해결하고 '주민과 함께, 주민을 위해' 안전하고 살기 좋은 마을을 만드는 데 앞장서는 '이웃 같은 경찰'이 되어야 한다.

이러한 변화와 개혁은 경찰 인권의식의 함양과 지방분권화, 부패척결, 합리적 조직운영 등이 이루어 질 때 비로소 가능하다. 이러한 관점에서 다음의 10가지를 우리 경찰의 가장 시급한 개혁과제로 제시하고자 하며 고태관 변호사가 언급하지 않은 과제들에 대해서는 계속적인 고찰과 논의가 뒤따라야 할 것으로 사료된다 :

1. 경찰 근무여건과 복지의 개선을 통한 친절봉사 확립
2. 수사권 독립을 통한 당당하고 떳떳한 경찰 확립
3. 자치경찰제 도입을 통한 지역주민에게 봉사하는 민주경찰 확립
4. 인사제도 개혁을 통한 사기진작과 어부 합리화
5. 경찰행정에의 시민참여 확대
6. 인권보호 개선
7. 부패척결
8. 범죄예방능력 향상
9. 범죄수사능력 향상
10. 피해자 보호 및 지원 서비스 개선

>> 토론 3

국가정보원 개혁방향에 대한 토론문

남성욱 교수 (고려대 북한학과)

1. 주요 논점 논의에 앞서

국정원이 제자리를 찾기 위해서는 제도적인 측면에서 철저한 개혁이 이루어져야 한다는 주장은 올바른 지적이며, 이러한 접근은 참여정부의 국정원 개혁방향에도 상당히 부합한다. 그러나, 새로운 정부가 들어설 때마다 정보기관의 개혁이 첨예한 화두로 등장하는 우리의 현실이 국익에 얼마나 도움이 되는가 하는 점에 대하여는 신중한 접근이 필요하다고 생각된다.

작년말 영국사회 일각에서 정보기관에 대한 회의론이 제기되자 The Times는 '정보기관은 현대문명 사회의 핵심적인 수호자이다. 정보기관이 실패한다면 자유세계는 엄청난 희생을 치러야 할 것이다'라는 내용의 사설을 게재(11.5)한 적이 있다. 미국인들이 CIA의 존재에 대해 큰 자부심을 가지고 있는 것처럼 정보기관에 대한 우리 국민의 시각이 변하려면, 많은 세월과 노력이 필요할 것이다. 그러나, 남북분단과 강대국으로 둘러싸인 상황하에서 국가안보와 치열해져 가는 국가간 경쟁을 감안할 때 정보기관의 역할은 결코 가볍게 다루어져서는 안될 것이다. 정보기관도 시대적 요구에 따라 변화되어야 한다. 그러나, 정보기관의 개혁은 조용히, 그리고 신중하게 추진되어야 한다. 세계 모든 국가가 자국의 안전보장과 국익을 지키기 위해 비밀정보기관을 운영하고 있는 것처럼, 우리사회도 국정원을 국민을 위한 기관으로 변화시키기 위해서는 보다 신중하고 종합적인 접근이 필요한 것이다.

2. 정보기관 개혁논의의 전제

정보기관의 중요성을 감안할 때 그 개혁논의는 올바른 상황인식에서 출발하여야 한다. 국정원 개혁문제는 과거 권위주의 시절의 정보기관 역할과 민주화·개방화 시대의 역할 사이에서 전환기적 갈등을 겪고 있는 것처럼 보인다. 특히 국정원의 경우 과거 무소불위의 권력기관이라는 인식에 그 출발점을 두고 있는 측면이 많다. 국정원에 대해 외부에 알려진 많은 부분이 권력기관이라는 선입견에서 출발하고 있는 것 또한 부인할 수 없는 사실이다.

예를 들면 국정원 예산운용에 대한 국회 통제의 실효성 부분과 관련하여 잘못 알려져 있는 부분도 많다. 국민의 정부 출범이후 국회 정보위에서 국정원의 모든 예산에 대해 실질적인 심사를 실시하고 있고, 최근 몇 년간 실제 삭감 조치가 이루어 진 적이 있다. 또한, 국정원 예산을 소관예산과 안보예비비로 이원화 한 것은 정보기관의 예산규모를 보호하기 위한 것으로 국회 정보위에서는 두 예산을 통합하여 심사를 하고 있다. 이와 함께 각 부처 특수활동비는 전적으로 각 부처 소관사항으로 국정원 예산과는 무관한 사안이며, 다만 부처간 유사사업의 중복을 피하고 국가정보활동의 효율성을 제고하기 위해 조정하고 있을 따름이다. 이는 세계 정보기관이 동일한 관행을 가지고 있다.

국내 정보분야에 우수한 인재가 몰려 해외 및 북한정보분야가 소홀해 진다는 주장도 사실과 차이가 있다. 직원 모집시부터 분야를 나누어 응시 접수하고 있어 특정 업무분야에 우수 직원이 몰려 있다고 얘기할 수는 없다. 다만, 해외나 북한정보의 경우 관련정보 내용이 외부에 알려질 경우 외교마찰 등이 우려되어 부각되지 못하는 측면은 있다.

3. 주제별 의견

가. 수사권 문제

국정원은 일반범죄에 대한 수사권은 없으며, 단지 남북이 대치하고 있는 특수 환경하에서 북한의 위협에 대처하기 위해 대공수사권만 보유하고 있다. 최근 간첩이나 국가안보사범의 특성이 국제화·광역화 추세를 보이고 있어 북한의 침투와 해외연계 간첩을 색출하기 위해서는 해외 정보망을 갖추고 있는 기관이 대공수사권을 행사하는 것이 효율적으로 보인다. 92년 이후 최근 10년간 검거한 간첩통계를 보면 국정원 90명, 경찰 12명, 기무사 2명으로서 국정원의 검거실적이 월등함이 이를 반증한다.

지난해 미국은 9.11사태 이후 테러예방을 위한 효과적인 대응방책을 마련하는 과정에서

CIA와 FBI간의 긴밀한 협력이 절실히 요구된다는 것을 절감하고 상호 인력의 파견 등 공조체제를 구축한 바 있다. 또한, 대공수사는 첨단 과학수사장비·정예화된 수사요원·국내외를 연결한 첩보망이 필요한 전문 수사영역으로 장기간에 걸친 추적 등 업무특성상 투철한 사명감과 오랜 경험을 갖고 임해야 하며, 조직 및 배후 전모를 밝히기 위한 수사과정에서 수사보안 유지가 필수적이므로 공개된 일반 수사기관에서 전담하기가 곤란한 측면이 있다.

특히, 간첩은 고도의 지능을 가진 확신범으로 조사과정에서는 묵비권 행사 등 신문투쟁으로 일관하고 있어 사실관계 확인에 그칠 뿐 대부분 내사단계에서 확보한 범증 자료를 갖고 수사·송치하고 있는 실정이므로 수사권 없는 정보활동만으로는 사실상 간첩검거가 어려운 실정이다.

비밀 정보기관이 수사권까지 갖고 있으면 권력의 비대화와 인권침해 소지가 있다는 주장도 있으나 지금은 통신비밀보호법·정보공개법 등 인권 및 사생활 보호법이 대폭 강화되었고 불법수사 행위에 대해서는 일반 수사관과 달리 '직권남용죄' 등 별도 처벌조항을 두는 등 이러한 우려를 불식시킬 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 다만, 과거 중앙정보부나 안기부가 수사권을 행사하는 과정에서 인권침해와 수사권 남용 문제가 있었음을 부정할 수는 없으나, 국민의 정부 이후에는 고문 등 인권시비가 거의 발생하지 않았으며 실제 2001.11~2003.1간 인권침해 문제로 국가인권위원회에 접수된 진정사건을 보더라도 검찰 313건, 경찰 906건, 국정원 34건이며, 그 34건중 대다수가 국민의 정부 이전에 발생한 사안으로 밝혀졌다. 따라서, 인권침해 방지대책으로 수사권 폐지를 주장하기보다는 수사의 적법절차 준수 및 각종 인권보장제도의 효율적인 운용에 초점을 맞추는 것이 바람직해 보인다.

이와 함께 국정원 직원에 대한 자체 수사권 폐지 주장과 관련해서는 국가정보원법상(제3조) 직원 수사규정은 직원 개개인의 불법행위 일체를 대상으로 하는 포괄적인 수사권이 아니라 「직무관련」 사항에 한정된 수사권이다. 정보기관의 직무와 관련된 범죄를 일반수사기관이 수사할 경우 국가기밀을 외부에 노출시킬 가능성이 크며, 사안에 따라서는 국가간 외교문제로 비화될 수도 있는 등 예기치 못한 문제를 발생시킬 수 있다.

직무관련 자체 수사권은 국가기밀 누설방지를 위한 초동수사권을 인정한 것에 불과하며, 수사 전반에 대해 검사의 지휘를 받게 되므로 여타 수사기관의 수사를 제한하는 배타적인 수사권이라고 할 수 없다. 따라서, 국가기밀을 보호하기 위한 별도의 대책없이 직원에 대한 수사권을 폐지하기보다는 관련규정을 준수하고 수사권 행사에 더욱 신중을 기하여 남용·폐해우려를 차단하는 등 제도를 입법 취지에 맞게 운영토록 함이 바람직할 것이다.

또한 국정원 직원에 대해 수사를 개시하거나 종료한 때에 수사기관이 국정원장에게 지체없이 통보하여야 한다는 규정은 국가공무원법 제83조 제3항(감사원과 수사기관이 공무원에 대한 조사·수사를 개시하거나 종료한 때에는 10일 이내에 소속기관의 장에게 당해 사실을 통보토록 규정)에 대한 특별규정이다. 동 조항을 특별히 규정하고 있는 취지는 중요한 국가안보 업무를 수행하는 직원 관련 사건 발생시 국가기밀 사항을 보호하기 위한 것이나 현재 경찰수사권 독립요구 및 검찰의 거듭나기 등 시대적 변화상황에 비추어 볼 때 국정원이 수사통보를 받고 여타 수사기관의 수사에 개입하거나 제약할 수 있다는 생각은 지나친 우려로 보여지며 실제 동 조항으로 인한 물의사례도 없는 실정이다.

나. 국내·국외업무 분리 문제

국가정보기관의 기능을 국내정보와 해외정보로 분리하고 별도의 조직을 창설하여 운영하자는 주장은 권력남용과 정치관여 소지 등을 차단하자는 취지에서 나온 것으로 보여진다. 이러한 주장은 일부 선진국들이 정보기관을 분리해서 운영하고 있다는 점을 논거로 하고 있다. 그러나 현실적으로 이러한 정보기관 기능 분리문제는 현재의 통합형 정보기관 운영체제와의 비교를 통해 면밀히 검토한 후 결론지어야 할 문제이다.

우선, 최근 정보환경의 변화추세를 감안할 때 국정원과 같이 국가정보기관을 국내·외 통합형으로 운영하는 것은 그 나름대로 강점을 가지고 있다고 본다. 첫째, 냉전종식이후 국가정보 영역 구분이 모호하다는 것이다. 새로운 안보위협 요소로 대두된 대량살상무기 확산·테러·마약·국제범죄 등은 초국가적 성격을 띠고 있다. 또한 경제·과학기술·환경문제 등 국가안보 및 국익관련 정보영역은 국내·외 구분을 초월하고 있다는 점이다. 특히 국제적 이슈가 국내에 직접 영향을 미치므로 국내·해외·북한 등 지역별 정보를 동시에 분석하고 총체적 대응방안을 수립하는 것이 필수적이다.

둘째로, 북한의 대남공작 양상이 국제화·광역화 추세로 전환되고 있는 점도 감안해야 할 것이다. 북한은 최근 과거 직접남파방식 보다는 일본·중국 등을 통해 간첩을 우회침투 시키거나 국내 고정간첩 및 연계인물을 제3국으로 불러 임무를 지령하고 있는 추세이다. 이러한 북한의 대남공작 양상에 대처하고 간첩 등 불순세력을 색출하기 위해서는 국내와 해외파트간 긴밀한 정보공조가 절대적으로 필요하다고 할 것이다.

또한, 대북전략 수립 및 분단상황의 안정적 관리에 국내·외 통합정보 지원이 긴요한 실정

이다. 북한 핵문제, 탈북자 처리 등에 전략적으로 대처하기 위해서는 국내·해외분야간 긴밀한 정보공조가 필요하다. 특히 남북관계 활성화에 따라 남북한 정치·경제·사회 등 제분야의 당국간 회담 전략수립 지원과 함께 철도·도로 연결, 개성 공단건설 등 남북경협도 국내정보 파트와 유기적 협력 없이는 성과 도출이 곤란할 것이다. 실례로 2000년의 김용순 특사 방한, 제3차 장관급회담, 작년 부산아시안게임, 북한경제시찰단 한국방문 행사 등의 성공적 마무리의 이면에는 국정원 대북파트와 국내·외 정보파트의 유기적 협력과 지원이 있었다.

물론, 미·영·독 등 일부 선진국들이 정보기관을 국내·국외로 분리 운영하는 것은 사실이다. 그러나 이들 국가들도 지난 9.11 테러이후 미국의 정보실패를 교훈삼아 국가차원의 효율적이고 종합적인 정보업무를 수행하기 위해 정보기관간 통합·조정력을 강화하고 있다는 사실이 시사하는 바가 크다 할 것이다. 미국은 9.11 테러이후 정보기관간 정보공유 미흡으로 인해 효율적인 대응에 실패했다고 결론내리고 CIA와 FBI간 상호 직원파견 및 공동브리핑 등을 통해 공조체제를 강화하면서 CIA를 중심으로 한 강력한 정보공동체 운영방안을 강구중이다. 또한 미국은 본토 보호를 위해 22개 연방기관들을 통합하여 17만명의 인력과 연 380억불의 예산을 가진 메머드급 '국토안보부'의 창설도 그러한 국가정보 기능 통합작업의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 영국은 그간 국내 보안부(MI-5)는 내무장관에게, 해외 비밀정보부(MI-6)는 외무장관에게 각각 보고해 오다가 9.11테러이후 총리에게 신속하게 직접 보고하는 체제로 전환한데 이어 정보기관을 조정·통제하는 차관급 조정관직을 신설한 점도 주목되는 대목이다.

따라서 국가정보기관 기능분리에 대한 정책적 결론에 앞서 다음과 같은 문제점에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.

첫째, 국가정보기관을 국내·해외로 분리하여 운영할 경우 조직과 예산이 확대되어 중복투자와 예산낭비 등 非效率 요인이 증대될 것이라는 점이다. 영국(MI-5) 법률자문을 지낸 「데이비드 빅포드」는 "영국 정보기관들이 분리되어 예산통제가 불가능한 상태로 3개의 기관이 하나로 통합되어야 한다" 면서 그 폐해를 "관리의 3중화, 관료주의의 3중화, 담당업무의 3중화"등으로 신랄하게 비판한 바 있다. 또한 미국의 경우 CIA와 FBI간 협조가 미흡하여 FBI가 각 국에 별도의 해외거점을 운영하고 있는 점도 눈 여겨 볼 필요가 있다.

둘째, 정보기관의 속성상 기관간 효과적인 공조를 기대할 수 없으며, 정치적 충성을 위한 정보왜곡 현상 등 부작용이 우려된다. 과거 1979년 소련의 아프가니스탄 침공시 CIA와 군정보기관인 DIA는 소련의 의도에 대해 상반된 보고서를 작성함으로써 정보사용자가 선택의 문제에 봉착한 적이 있다. 정보기관이 국내·외로 분리된 이스라엘에서도 1973년 중동전쟁 당시 모사드의 정보독점으로 인해 이집트 침공에 대한 조기경보에 실패한 사례도 있다.

셋째, 만약 국내와 국외정보 기능을 분리할 경우, 이러한 긴박한 정보현안과 초국가적 안보위협 요소에 신속하고 효과적인 대응이 곤란하게 될 것이라는 점도 고려해야 한다. 지난 20일 시작된 이락전쟁은 국내경제 뿐만 아니라 남북관계 등에 복합적인 파급영향을 가지고 있다. 즉 중동에서 발생하고 우리가 직접 개입하고 있지 않는 사건이지만 우리 국내문제와 밀접한 상관관계를 가지고 있다. 이러한 차원에서 볼 때 글로벌 정보환경 하에서 국내·외 정보기능을 구분하는 것은 실익이 그다지 크지 않다는 점을 알 수 있다.

결론적으로, 국가정보기관의 기능분리 문제는 이상에서 살펴 본바와 같이 제반 여건을 고려하여 결정되어야할 것이다. 우리를 둘러싼 안보환경과 정보업무의 효율성 측면, 기능 분리시의 문제점, 최근 세계정보기관의 통합기능 강화추세 등을 감안할 때 국가정보기관의 국내·외 정보기능 분리보다는 현재와 같은 통합정보 체제를 유지하는 것이 바람직하다고 본다. 특히 한반도의 특수한 안보환경하에서는 국내·외 정보간 유기적 연계 등 국가정보의 통합기능이 절대적으로 요구된다고 할 것이다. 따라서 정보기관의 분리·통합논의 보다는 과거의 권력남용, 정치개입 우려 등 부작용을 제거하기 위해 정보기관 운영과 활동에 대한 제도적 장치를 강화하는 방향에서 접근해야 할 문제이다.

다. 정보 및 보안업무의 기획·조정권한 문제

「정보및보안업무기획조정규정」은 국가안보 관련 주요사안을 직접 조정하고 경미한 사안의 경우 하위지침을 통해 조정하도록 규정되어 있다. 그러나 94.1 「정보조정협의회」와 「보안감사권」이 폐지되면서 조정대상 기관의 부처고유 업무에 대한 개입이 원천적으로 차단되어 부당한 정책관여는 사실상 불가능해 진 상태이다.

동 규정의 제정 취지는 국가적 이익을 우선 고려해야 하는 정책적 판단이 필요하거나 각 기관간 무분별한 실적경쟁으로 국가 정보·수사 역량이 효율적으로 운용되지 못하는 것을 방지하기 위한 장치로 여겨진다. 만일, 대안없이 정보 및 보안업무의 조정권한을 폐지할 경우 국가차원의 정보 조정체계 붕괴로 민감한 대북·안보분야 정보 왜곡 등에 따른 정책 혼선, 효율적 국정추진 차질 및 국론분열 등을 유발할 수 있을 뿐만 아니라 국가정보 및 보안업무의 중·장기 판단, 국가 보안방책 수립 등 국가차원의 안보관련 기획업무 수행에도 지장이 초래될 우려가 있다. 실례로 서해교전(02.6.29)관련 정부관계자의 '우발적 교전 가능성' 언급(6.30)직후 국방부의 '의도적 도발' 발표(7.1), 북한의 사과(7.25)와 관련하여 통일부의 '긍정적 평가, 사과로 간주' 언급직후 청와대공보수석 '신중검토 언급', 국방부의 북한도발징후 정보보고 삭제 논란 등 혼란이 발생한 적도 있다.

미국의 경우에도 CIA부장이 14개 정보유관기관으로 구성된 정보공동체(IC)의 장으로서 정보공동체 구성기관의 정보활동을 조정·통제하고 예산에 대한 조정·감독의 역할을 수행하며 심지어 인사동의권까지 행사하고 있으며 9.11테러 이후에는 이를 더욱 강화하는 법제정을 추진중이다. 그러나 우리의 「정보 및 보안업무 기획조정규정」은 국가종합정보기관인 국정원의 각급 부문 정보기관에 대한 통제력 약화로 현재 상당부분이 실효성을 상실한 상태이므로 현실에 적합하도록 개정하는 것이 필요할 것이다.

라. 국회의 통제강화 문제

국가정보기관의 비밀유지와 정보기관에 대한 실질적 통제라는 상충되는 요소의 조화를 위해 국회는 94.6 미국·독일에 이어 세계에서 3번째로 정보위를 신설하여 정보기관 관련 사항은 정보위에서만 비공개로 심의토록 하고 있다. 동일한 취지에서 예·결산 등과 관련해서도 예산회계법(제29조)에 따른 독립기관으로서 국정원법(12조), 예산회계특례법 등에 의해 국가안전보장활동관련 특수사업비에 한해 예결위 심사생략 및 세부내역 비공개 등 특례가 적용되고 있다.

예·결산시 전문인력 참석문제와 관련해서는 정보위원 등이 직무상 지득한 기밀누설 등의 방지의무를 위반하는 경우 국회 「윤리위원회」 제소 또는 형사처벌이 가능하나 언론에 공개시 정치문제로 비화되거나 직무상 발언으로 간주되는 등 실효성이 없는 실정에서 의원보좌관 등을 예·결산 심사에 추가 참여시키는 것은 현실적으로 어려울 것이다.

국가 정보기관의 활동보호를 위한 필수불가결한 제도적 장치는 유지하면서 정보위 예·결산 심사시, 보다 구체적 세부자료를 제출하고 국정원 자체감사 기능을 강화하는 등 일부제도를 보완하는 방안을 검토하는 것이 바람직하다. 美 CIA의 경우에도 예·결산 관련 중요예산의 분산은닉·총액개념 보고·상세내역 비공개 등 정보기관의 특수성을 제도적 또는 관행적으로 인정받고 있다. 또한 국가안보와 무관한 정보위 제공자료를 최대한 공개하는 것은 국민의 알권리를 충족시킨다는 차원에서 바람직한 방안으로 생각되나, 정보위원 등이 직무상 지득한 기밀누설 방지를 위해서는 실효성 있는 규제방안도 함께 강구되어야 할 것이다.

4. 맺음말

과거 정부하에서 정보기관에 대한 제도적인 개혁작업이 제대로 추진되지 못한 것은 관계

법령 개정에 정치권의 동의가 이루어지지 못했거나, 정치적 이해관계가 맞물려 지지부진해 버렸기 때문이다.

참여정부는 과거 정부의 출범초기 반짝 개혁과는 달리 5년내내 개혁을 추진할 것이라고 한다. 그러한 면에서 이번에는 국정원에 대한 개혁이 상당한 수준으로 이루어질 것으로 보이며, 노대통령의 말씀대로 국민의, 국민을 위한 정보기관으로 새롭게 탄생할 것으로 믿는다. 더 이상 정보기관에 대한 개혁이라는 말이 나오지 않도록 국정원이 하루빨리 선진 외국정보기관처럼 국민들로부터 신뢰를 받는 기관으로 자리잡기를 바란다.

>> 토론 4

경찰개혁 방안에 대한 토론문

하태훈 교수 (고려대 법대)

1. 발표자는 지방경찰제와 관련하여 원칙적으로 수사업무를 지방자치사무로 이해하고 있고, 수사종결권과 영장청구권 등을 경찰에게 이양하여야 한다고 주장한다. 이 주장의 타당성은 검사제도의 의의와 수사 및 강제처분의 성격을 어떻게 이해하는가에 달려있다.

우선 시민의 정치적 자유보호와 법치국가의 지주라는 검사제도는 규문주의적 형사절차에서 탄핵주의적 형사절차로 변화한 근본적인 개혁의 수단으로서 도입되어 형사사법은 공정한 심판자로서 법원과 소추자로서 검사의 상호견제적 임무수행으로 실현되게 되었다. 검사의 존재의의는 법률의 감시자로서 특별한 법치국가적 기능을 갖는다는 점과 경찰에 대한 법치국가적 통제기능을 수행한다는데 있다. 수사에 있어서 경찰을 검사의 수사지휘에 둠으로써 인권 및 법침해의 위험성방지, 경찰의 초동수사 활동에 대한 합법적 기초제공과 수사 활동의 법치국가적 한계보장 등에 기여하게 된다. 비록 검찰실무현실이 이에 부응하고 있지 못하고 공익의 대표자로서 또는 법치국가의 대변인으로서 요구되는 역할과 기능을 제대로 수행하고 있지 못하고 있더라도 이러한 검사의 제도적 존재가치는 존중되어야 한다.

또한 검찰과 경찰의 본질적인 임무는 그 성질상 차이를 갖고 있다. 행정법적 관점에서 보면 경찰의 본질적인 임무는 공공의 안전과 공공질서를 위협하는 위험의 방지, 즉 예방적 성격을 갖는다. 물론 경찰도 범죄수사를 통해서 형사소추에 참여함으로써 범죄를 진압하고 부수적으로 장래의 범죄를 예방하는 임무를 수행한다. 그러나 법치국가적 경찰개념에 의하면 경찰의 고유업무는 합목적성의 이념을 지향하는 공공의 안녕과 질서유지에 있기 때문에 경찰은 조직상 및 본질적 임무내용상 내무행정에 속한다. 물론 검사도 국가행정권의 하나인 검찰권을 행사하는 행정기관이지만, 범죄수사로부터 공소제기와 공소유지를 거쳐 재판의 집행에 이르는 형사절차를 내용으로 하기 때문에 검찰권은 내용적으로 사법권과 밀접한 관련을

맺고 있다. 검사는 법선언으로서의 재판작용의 의미의 사법기관은 아니지만 이에 중요한 영향을 미치기 때문에 사법권과 불가분의 관계를 갖는다. 따라서 검찰은 행정기관이면서 사법기관인 법원과 함께 형사사법에 기여하는 이중적 성격을 갖는 준사법기관으로 볼 수 있다.

검사가 존재하는 궁극적인 목적은 국가형벌청구권을 행사하는 것이다. 이를 위해서는 공소권의 행사가 필요한데, 이는 그 준비행위로서 범죄수사를 전제로 한다. 일반적으로 수사는 명백한 범죄혐의를 근거로 공소제기와 공소유지여부를 결정하기 위하여 범인을 발견, 확보하고 증거를 수집, 보전하는 수사기관의 활동이기 때문에 수사와 공소는 불가분의 관련을 맺고 있다. 따라서 이를 분리하여 수사권을 사법경찰의 책임 하에 두고 공소제기를 검사의 직무로 하자는 방안은 타당치 않다. 이는 특히 현행 형사소송법이 기소편의주의를 취하고 있기 때문에 공소권을 어떻게 행사할 것이냐에 따라 수사범위와 수사방향이 결정되는 점에서도 더욱 그러하다.

이와 같이 이해한다면 다음과 같은 의문점이 제기된다: 사법 또는 준사법적 성격을 갖는 수사가 국가사무가 아니라 지방자치사무로 볼 수 있다는 것인지. 또한 수사종결권과 영창청구권은 범죄성립에 대한 법률적 판단과 신체구속의 적법성 및 비례성에 관한 것이어서 어느 정도 사법작용의 성격을 갖는 것이고 법의 해석적용에 관한 것인데 이를 법률가도 아니고 순수 행정기관인 경찰이 행할 수 있다는 것인지.

2. 검사가 사법경찰을 수사 지휘하는 체계에서는 독자적인 검찰수사인력이 불필요하다. 이로써 검찰은 수사의 주재자로서 철저히 사법경찰의 도움으로만 수사권과 공소권을 행사할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 장기적으로는 검찰수사인력을 줄여나가면서 사법경찰로 흡수·통합시켜야 할 것이다. 이에 대한 발표자의 견해는.

3. 검찰이 수사권과 공소권을 독점함으로써 발생하는 부당한 권한행사나 인권침해를 예방하고 시정하기 위해서는 국가인권위원회의 권한이 강화되어야 한다. 수사시 변호인의 참여권을 보장하며, 검찰의 부당한 불기소처분에 대한 재정신청제도를 확대하여 사법부의 통제가 가능해야 한다. 사법경찰작성 피의자신문조서의 증거능력을 완화할 것이 아니라 검사작성 피의자신문조서의 증거능력을 사법경찰작성의 피의자신문조서처럼 엄격하게 하여 조서에 의한 재판이 아니라 법정에서의 공판심리에 의해 형사절차가 진행되도록 해야 한다.

4. 발표자는 현재의 제도 하에서는 검찰직원 또는 검찰직원의 친족 등이 관계된 범죄에 대하여 사실상 제대로 된 수사가 불가능하다는 점을 들어 경찰이 독자적인 수사권을 행사하도록 하여 이를 견제하는 것이 바람직하다고 주장한다. 그렇다면 이러한 사건에 대하여 경찰수

사가 제대로 이루어지지 않는다면 어떤 방법으로 통제가 가능한가.

>> 토론 5

국가정보원법 개혁방향

이승우 교수 (경원대 법학과)

1. 서언

장주영 변호사와는 1998년 4월 2일 국회도서관 강당에서 경실련, 민변, 민주화를 위한 전국교수협의회가 공동으로 주관한 "국가안전기획부의 개혁방안"이란 주제로 세미나를 가진 바가 있다. 당시의 주장에 비해 크게 달라진 것은 없고, 또한 대부분의 문제에 대해서는 공감하기 때문에 이의를 달고 싶지 않으나, 다만 좀더 논리적으로 보충할 부분이 있기 때문에 발표문을 전제로 의견을 개진하기로 한다.

그리고 토론자는 주제발표자의 견해를 충실히 이해하고, 올바른 주장과 문제점이 있는 주장을 선별한 다음, 주로 후자에 대해 다른 견해를 제시하며 그 이유를 논리적으로 제시하는 것이 사명이라고 보기 때문에 그에 충실하려고 한다.

2. 수사권폐지의 문제에 대하여

장변호사의 폐지주장에 대하여 원칙적으로 찬성한다. 장변호사는 국정원이 과거 숱한 사건조작과 인권침해행위를 저질러온 이유가 정보기관이 수사권을 가지고 있다는 데에서 비롯된 것임을 잘 지적하고 있고, 현재의 국정원의 수사권을 검찰과 경찰에 넘기더라도 국정원이 수집한 정보를 제공하는 등 협조해 준다면 전혀 문제가 없을 것으로 보고 있으며, 대부분의 선진국의 정보기관은 수사권을 가지지 않고 있다는 점에서 폐지를 주장한다. 그리고 본인도 과거 주장했던 것이지만, 은밀성과 비밀성을 생명으로 하는 정보기관이 수사를 하다보면 불가

거 주장했던 것이지만, 은밀성과 비밀성을 생명으로 하는 정보기관이 수사를 하다보면 불가피하게 헌법이 보장하고 있는 인신에 관한 기본권(적법절차조항, 영장 없는 불법체포와 구금 금지, 수사과정에서의 고문과 협박의 금지, 변호인의 조력을 받을 권리 등)을 침해하지 않고 업무수행이 불가능하다는 것을 고려한다면, 헌법상의 기본권보장을 우선시 하는 현대의 선진 헌법국가에서는 수사권의 폐지가 당연한 것임을 알 수 있다. 뿐만 아니라 국정원직원에 대한 수사권의 경우도 자율적 통제는 실효성이 거의 없기 때문에 검찰에 넘기는 것이 당연하다고 본다. 따라서 본인도 주제발표자의 주장처럼 국정원이 수사권이 없는 순수한 정보기관으로 탈바꿈하기를 바란다.

다만 토론자는 헌법학자로서 국정원의 수사권폐지에 대한 논리를 헌법이론적으로 찾아보려고 한다.[1]

가. 수사권의 법적 성질

수사권은 가장 일반적인 형사범죄수사에 해당하건 아니면 특수행정영역에서 요구되는 삼림 · 해사 · 전매 · 세무 · 군수사기관의 수사이건, 특히 최근에 그 중요성이 강조되어 주장되고 있는 공정거래위원회의 수사나 금융감독원의 수사이건 대표적인 법집행행위이다.

나. 법집행행위는 국무총리의 통할을 받는 행정각부의 소관사항이다

헌법 제66조 제4항에서 규정하고 있는 '행정권'이나 제86조 제2항에서 규정하고 있는 '행정' 등의 개념을 고려할 때, '행정'은 헌법적 관점에서 권력분립원리에서 말하는 입법 · 사법 등 타헌법기관에 부여되어 있는 국가작용을 제외한 廣義의 執行機能에 속하는 것임을 알 수 있다. 그리고 이 '行政'은 實質的 意味에서 "법아래에서 법의 규제를 받으면서 현실적, 구체적으로 국가목적의 적극적 실현을 향하여 행하여지는 전체로서 통일성을 가진 계속적인 형성적 국가활동"이라고 인식되고 있다. 따라서 행정부의 수반인 대통령은 행정권을 행사함에 있어서 행정권의 핵심내용인 이 법집행권에 대해 대통령을 대신하여 국회에 대해 총체적으로 책임을 지는 국무총리와 그의 통할을 받는 행정각부를 통하여 행사되어야 한다. 특히 수사권과 관련된 행정권의 경우는 국민의 자유와 권리에 직접적인 영향을 미치는 법집행행위이므로 국회에 의한 권력통제를 받아야 하기 때문에 절대적으로 국무총리통할하의 행정각부에 의하여 집행되어야 한다.

1) 본인은 1998년의 세미나가 있은 이후 헌법재판소의 결정례에 대한 평석으로 이 문제를 포괄적으로 검토한바 있다(헌법기관이 아닌 국가기관의 기능과 행정조직상의 한계, 공법연구 제26집 제3호, 1998. 6.). 여기서는 그 핵심을 요약해서 소개하는 것이다.

다. 수사권과 같은 법집행행위를 행정각부가 아닌 기관이 행사하는 것은 위헌이다

대통령의 행정권 가운데서 국민의 자유와 권리에 직접적 영향을 미치는 법집행행위가 아닌 행정권은 대통령의 직속기관으로 하여도 문제가 없다. 감사원의 업무 등과 같이 특수신분관계에 속하는 국가행정조직 내부문제를 규율하는 경우가 그러하다. 국정원의 기본적 업무에 해당하는 정보의 수집 · 작성 · 배포와 보안업무 등의 경우도 그에 해당한다.

그러나 행정각부에 해당하지 않는 국정원이 수사권과 같은 법집행권을 행사하는 것은 권력분립원리와 절차적 정당성의 요구에 따른 정부조직 내지 행정부조직 법정주의에 위반된다. 행정조직 법정주의를 헌법 제96조가 규정하고 있는 근본이유는 헌법과 법률을 집행하는 기능을 행정부에 부여하면서도 그 집행기능을 수행하는 과정에서 국민의 권리와 의무에 직접적인 영향을 미치기 때문에 행정각부의 설치 · 조직 · 직무범위와 같은 중요사항을 명령이나 규칙으로 정하지 못하게 하고 하는 것이다. 이것은 국민의 자유와 권리에 직접적인 영향을 미치는 헌법과 법률의 집행기관은 국무총리의 통할을 받는 행정각부로 설치하여야 한다는 한계가 행정조직 법정주의에서 도출된다는 것을 의미한다. 따라서 조직규범으로서의 특성과 권력제한규범으로서의 특성을 가진 헌법의 정신을 존중한다면, 헌법을 하나의 통일적인 규범체계로 이해한다면, 그리고 책임정치를 구현하고자 하는 헌법정신을 살리고자 한다면, 국회의 권력통제를 받지 않고 또한 국무총리통할하의 행정각부에 의해 행해지지 않는 국정원의 수사권은 위헌임을 면할 수 없다.

라. 국정원의 수사권행사는 헌법의 기본권보장정신을 위반할 수밖에 없다

국정원의 수사권은 타행정부처의 수사권과 다르다. 타행정부처의 수사권은 법집행권을 갖는 행정각부에 귀속된 것이기 때문에 문제가 없으나, 국정원은 일반국민을 상대로 하는 법집행을 고유한 업무로 하지 않는 대통령직속의 보좌기관이기 때문이다. 더군다나 국정원의 본질적인 업무속성상 범죄수사권을 가지는 것은 헌법상의 기본권보장정신과 조화될 수 없다. 헌법상의 인신에 관한 기본권보장 내용에 따르면 인신에 관한 체포 · 구속 · 수사 등의 경우 적법절차조항 등 공개적 인신보호절차를 요구함에 비하여, 국정원의 모든 활동은 그 구성원과 조직 및 활동내용 등이 모두 비밀로 이루어질 것을 요구하고 있는 점에서 그러하다. 따라서 헌법상의 기본권보장정신을 존중하는 한 국정원은 비밀성과 은밀성을 본질로 하는 정보기관 본연의 역할을 포기해야 하며, 만약 비밀수사를 피할 수 없는 상태에서 국정원의 수사

권행사가 이루어지면 기본권침해는 불가피하게 이루어지는 점에서, 결국 국정원의 수사권보유는 그 자체로서 이미 헌법과 갈등을 일으키는 위헌임을 면할 수 없다.

마. 국정원이 수사권을 행사하려면 행정각부로 편입되어야 한다.

국정원이 정보수집 작성 배포 및 보안기능과 함께 범죄수사기능을 함께 가지면서 위헌성을 제거하려면 국무총리통할하의 행정각부로 편입되어야 한다. 왜냐하면 범죄수사기능이야말로 가장 대표적인 대국민 법집행기능에 해당하고, 이것은 국무총리통할하의 행정각부가 전담해야 할 헌법상 통치구조의 본질적 내용에 해당하기 때문이다.

3. 국내정보업무와 국외정보업무의 분리에 대하여

발표자는 정보업무를 총리직속의 국내정보기관과 대통령직속의 국외정보기관으로 분리하여 운영하면서 서로 경쟁관계를 유지하는 것이 권한남용을 막고 효율성을 높일 것이라고 한다. 그리고 이때 국내정보기관이 국내보안정보(대공 대정부전복 방첩 대테러 및 국제범죄조직)의 수집 등의 업무를 분담하는 것으로 하면서 대북문제의 경우 국외정보기관이 맡는 것으로 정리하고 있다.

그러나 여기서 문제가 될 수 있는 것은 대북문제가 과연 국외정보로만 평가될 수 있는가의 의문이 생긴다. 대북문제는 항상 국내의 간첩사건과 연계되어 있기 때문에 국내와 국외문제로 명백하게 구분하기 어렵다는 점이 지적될 수 있다.

따라서 본인의 생각은 현재의 국정원을 유지하되, 내부적으로 처음부터 철저하게 인적 구성원을 국내정보와 국외정보로 2원화 하고 전문화해 나가도록 조직을 구성하는 것이 인사불만이나 업무소홀의 문제를 해결하는 길이라고 생각하고, 오로지 국정원 최고책임자들만이 수집된 정보를 공유하며 작성 배포하도록 하는 것이 효율적이라고 생각한다.

4. 정보 및 보안업무의 조정권한의 폐지에 관하여

발표자는 정보 및 보안업무의 기획업무는 정보기관의 당연한 업무이기 때문에 문제가 없다고 보았다. 또한 대통령령의 규정된 정보 및 보안업무의 업무내용이 추상적인 문구로 광범위하기 때문에 국정원법에 열거된 내용에 비추어 축소되거나 삭제되어야 할 것으로 보고 있고, 이점은 타당한 지적이라고 본다. 다만 그 동안 국정원이 정보 및 보안업무의 조정권한을

남용하여 행정각부에 대해 간섭과 월권을 하여왔다는 점은 공감하나 이 권한을 대안을 제시함이 없이 폐지되어야 한다고 주장한 점에 대해 이의가 제기된다.

이와 관련하여 대부분의 국가기관들은 물론이고 행정각부는 비밀사항 여부를 떠나 정보나 전문지식을 공유하지 못할 뿐만 아니라 부처이기주의에 직면해 있다. 이것이 정부의 효율성을 제고시키지 못하는 요인임을 알 수 있다. 그러나 이 현상에도 불구하고 국가안위와 관련된 정보 및 보안업무의 경우는 누군가는 통합하고 관리하지 않으면 안 된다. 비록 지금까지는 이 기능과 권한을 국정원이 담당하였고 남용현상이 많았던 것을 사실로 인정한다 하더라도 누군가 이 기능을 담당하고 활성화시켜야 한다.

생각건대 정보 및 보안업무의 조정권한은 폐지할 것이 아니라 노무현정부가 제안하고 추진하고 있는 국가안전보장회의(NSC)로 이관되는 것이 마땅하다. 국가안전보장회의는 헌법기관임과 동시에 국가안위에 대해 정책판단을 내리는 가장 중요한 기관이기 때문에 활성화시켜야 한다. 본인의 생각으로는 지금까지 국가안전보장회의를 소집한다고 하는 것이 국가위기상황으로 인식된다는 판단 하에 그 소집을 꺼려왔던 것이 오히려 문제였다고 생각한다. 따라서 국정원은 행정각부 등에 대한 정보 및 보안업무는 계속하되 직접 조정을 하는 것이 아니라 국가안전보장회의 내의 정보관리실을 통해 조정된 내용이 대통령에게 보고되도록 하여야 한다. 언론기관에 보도된 내용에 따르더라도 국정원 · 통일부 · 외교부 · 국방부 등의 안보관련 정보의 부처간 공유가 되지 않아 효율성이 떨어졌다고 보고 정보관리실을 신설하는 것으로 되어 있고, 정보관리실이 각 부처의 정보를 모아 관리하고 종합 판단하여 신설된 국가안보보좌관이 국가안전보장회의의 사무처장으로서 대통령에게 보고하는 것으로 되어 있다. 본인은 이 체계가 헌법기관을 활성화하는 것임과 동시에 실무부서인 국정원 단독으로 정보 및 보안업무를 조정하는 폐단을 막고 국정원을 본연의 업무로 되돌리는 중요한 제도개선으로 생각한다.

5. 국회의 통제강화에 대하여

발표자의 모든 내용에 대해 공감하고 찬성한다. 억지로 문제제기를 하나 한다면 국회의 결산심사가 매우 중요한데 형식적으로 이루어져 국정원뿐만 아니라 모든 행정부처에 대해서도 감사가 제대로 이루어지고 있지 않다는 점이다.

6. 보안업무의 축소와 정비에 대하여

발표자의 모든 내용에 대해 공감하고 찬성한다.

7. 결론

국정원과 같은 정보기관의 업무가 정보의 수집 작성 배포 및 보안업무를 핵심으로 하는 한 그 업무의 특성상 비밀성과 은밀성을 생명으로 한다. 그리고 그 업무는 대국민을 위한 법집행업무가 아니기 때문에 국무총리통할 하의 행정각부로 하지 않고 대통령직속의 기관으로 하고 있다. 따라서 헌법상의 정부조직 법정주의에 맞추어 국정원의 수사권을 폐지하고, 정보 및 보안업무의 국가안전보장회의로의 이관만 이루어진다면 국정원은 새로이 태어나는 것과 같은 진정한 정보기관이 될 것이라고 본다.

>> 토론 6

국정원의 문제와 개혁방향

이재명 팀장 (참여연대 투명사회팀)

1. 국정원 개혁논란의 배경

○ 김대중 정부하에서 국정원이 권한 남용, 인권 침해, 정치 관여 및 각종 부패 사건에 연루[1)]

○ 노 대통령은 후보시절부터 국정원 개혁[2)]을 천명한 바 있으나 아직까지 구체적인 개혁방안을 제시하지 못하고 있음

2. 국정원 개혁방향

○ 국정원의 역할 중 권력남용, 인권침해 등의 논란을 야기해왔던 부분을 중심으로 법적 권한의 적정성을 검토하고 오·남용의 소지가 다분한 권한을 폐지하거나 축소함

○ 정보기관 특성상 외부 통제와 감시가 제대로 이뤄지지 않고 있음, 따라서 현재의 외부

---

1) 96년 : 총선 때 신한국당으로 약 1천억원 대의 안기부 예산 유입 (이른바 안풍), 97년 : 대선 때 한나라당 김태호 사무총장의 부탁을 받은 권영해 안기부장의 지시로 원 구연 경제단장이 한국통신과 한국중공업 임원들에게 한나라당에 대선자금을 전달하도록 함, 99년 : 국회 529호 문건 공개 파문, 2001년 말부터 2002년 상반기 : 정현준, 진승현, 이용호, 윤태식 게이트에 관련, 2002년 : 양우공제회 수익사업 추진 논란, : 하반기 국정원의 도·감청 의혹. 국정원장 떡값 논란 (김홍업, 김옥두), 2003년 : 현대 2000억원 대북 송금

2) 2003년 1. 11 노당선자의 국정원 개혁방안 보도

① 정보감독위 신설 ② 국회 예산 심사 통제 권한 확대 ③ 직무범위 명확화 ④ 국장급 이상 고위간부의 퇴직 후 5년간 정치활동 제한 규정

통제방식을 점검하고 실질적인 통제가 가능하도록 함

3. 국정원의 역할 및 개선방안

가. 국내보안정보의 수집, 작성 및 배포

○ 정보수집의 법적근거

- 정부조직법 제16조 "국가안전보장에 관한 정보, 보안 및 범죄수사에 관한 사무담당"
- 헌법 제91조에 근거한 국가안전보장회의법 제10조의 임무수행을 위해 "국가안전보장에 관련된 국내외 정보"를 국가정보원장이 수집·평가하여 보고할 것을 명문화
- 국정원법 제3조 제1항에 "국외정보 및 국내보안정보(대공, 대정부전복, 방첩, 대테러 및 국제범죄조직)의 수집, 작성 및 배포"

○ 운영실태

- 국정원의 국내정보 수집은 2차장 산하 대공정책실의 정치, 경제, 사회, 언론단을 통해 각 분야별로 이뤄지고 있음
- 정부부처는 물론 정당, 주요대기업, 언론사, 종교계 등까지를 대상으로 하고 있으며 수집정보의 내용 역시 보안정보와는 무관한 개인의 성향 등 사생활 정보와 비위사실, 경영관련 정보 등 광범위하고 이를 통해 국정원이 국회, 정부부처나 지방자치단체, 정부투자기관 등에 영향력을 행사하거나 정치적 줄서기를 가능케 함으로써 정치관여 시비를 일으키고 있음
- 정치분야에 있어서는 정당 및 정치인을 지지하거나 반대하는 등의 정치관여 행위를 법률로 금지하고 있음에도 불구하고 북한과 반체제세력 등의 침투 및 주요공작의 목표가 될 가능성이 높다는 이유로 정보활동을 벌임

○ 국정원의 고질적 병폐로 지적되어 온 국내정치 개입 논란은 국내보안정보수집권을 폐지하지 않는 한 계속될 수밖에 없음. 국내보안정보수집권은 국정원의 국내·외 분리 혹은 폐지에 대한 검토와 동시에 다뤄져야 할 것임.

다만 국내보안정보수집권의 불가피성을 인정한다 할지라도 정보수집의 근거가 되는 ▲'국가안전보장의 개념 및 국내보안정보에 대한 해석'을 명확히 해 직무범위를 분명히 하고 ▲국정원법에 직원의 정치적 중립의무 조항을 명문화하고 이에 위반하는 상사의 지시를 거부할 수 있도록 하는 조항을 신설하며 ▲국정원장에 대해서는 인사청문회를 도입하고 임기제를 실시함으로써 권한남용 및 정치개입 논란을 줄여나갈 수 있을 것임.

나. 국가안보관련범죄수사(대공수사권)

○ 법률적 근거 및 운영실태

- 대공 수사권[3]을 보유하고 있으며 외사방첩, 국제범죄 등에 대해서는 관련정보를 수집해 검·경에 지원하고 있음
- 94년 법개정으로 수사권의 범위에서 군형법중 이적의 죄, 군사기밀누설죄, 국가보안법에 포함한 7조(찬양, 고무 등), 10조(불고지) 삭제하였으나 96년 다시 국가보안법과 관련하여 수사권 부활[4]
- 수사권 행사에 있어 인권침해 및 직권남용 등의 문제에 대비해 국정원법에 직권남용죄에 대해 별도의 처벌조항을 두고 통신비밀보호법 등을 강화함

○ 해외사례 및 문제점에 대한 검토

- 정보기관이 수사권까지 보유하고 있는 것은 권력의 비대화와 인권침해의 소지가 있으며 이런 문제 등으로 인해 미 CIA, 영 MI6, 독 BND[5], 이스라엘 모사드 등 주요국가의 정보기관 역시 수사권은 가지지 않음
- 국가권력은 그 권한 행사에 있어 법적 제한과 통제장치를 필요로 하나 정보기관의 특성상 이를 갖출 수 없으며 따라서 수사권을 보유하는 것 자체가 기본권에 대한 위해가 될 수 있음

따라서 정보기관은 '정보수집활동'에만 자신의 역할을 한정해야 하며 대공수사권은 폐지가 바람직 함

다. 신원조사권

○ 법률적 근거 및 실태

- 신원조사는 보안업무규정 31조(대통령령), 보안업무규정시행규칙(대통령훈령)에 의거 국정원장이 직권 혹은 관계기관의 요청에 의해 실시하도록 되어 있음
- 신원조사의 목적은 '국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심, 성실성 및 신뢰성을 조사하

3) 형법중 내란, 외환죄/ 군형법 중 반란, 암호부정사용죄/군사기밀보호법/국가보안법규정 범죄에 대한 수사권 보유. 이와 별도로 국정원직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사

4) 개정 당시의 사회적 분위기를 반영하고 있음, 96년은 강릉잠수함 사건, 깐수 사건 등으로 안보논리가 득세하던 시기였으며 이런 분위기를 등에 없고 마치 국정원이 대공수사권을 하나도 가지고 있지 않은 것처럼 호도해 날치기로 법개정을 추진함, 당시 보안감사권 부활하려 했으나 이는 추진 못함

5) 독일 정보기관에 수사권이 없는 것은 과거 나치정권의 정보기관 권력집중 전례를 막기 위한 것으로 BND는 필요할 경우 경찰과 협조하여 자료를 협조 받는 등 상호 긴밀히 협조하고 있으며 이는 성공적으로 운영되고 있다는 평가

기 위함'(보안업무규정 제31조 1항)

- 신원조사의 결과 국가안전보장상 유해로운 정보가 있음이 확인된 자에 대하여는 관계기관의 장에게 그 사실을 통보하여야 하며(보안업무규정 제34조 1항), 통보를 받은 관계기관의 장은 신원조사의 결과에 따라 필요한 보안대책을 강구하여야 함(보안업무규정 34조 2항)

○ 문제점

- 신원조사는 국정원의 직무범위에 들어가 있지 않음. 제3조 제1항 제2호의 보안업무는 그 대상이 문서, 자재, 시설, 지역으로 규정되어 있으므로 개인의 사생활 사항까지 조사하는 신원조사의 근거규정으로 볼 수 없음.

- 개인의 사생활을 침해할 소지가 있는 신원조사는 법률에 근거가 없이 시행할 수 없는 것임에도 불구하고 상위법률에 근거 없이 대통령령과 대통령훈령으로 시행하고 있어 위헌소지가 많음.

- 대통령령에서는 열거된 경우를 제외하고는 "기타 법령이 정하는 자"라고 되어 있음에도, 법령이 아니라 단순한 훈령일 뿐인 보안업무규정시행세칙에서 신원조사의 범위를 확대하고 있음. "기타 제1호 내지 제6호 이외의 자로서 각급기관의 장이 요청하는 자 및 안전기획부장이 필요로 하는 자"라고 하여 범위가 불명확한 포괄규정을 두고 있음. 이는 법령도 아닌 훈령인 보안업무규정 시행세칙이 대통령령인 보안업무규정에서 정한 신원조사의 범위를 더 넓혔다는 점에서 위법성이 있음.

- 부득이하게 국민의 기본권을 침해하는 경우에도 필요최소한의 정도에 그쳐야 하지만 신원조사 사항을 보면, 국민의 양심의 자유와 사생활을 침해하는 내용들이 많음. 법률적 근거도 없이 이러한 부분을 조사하는 것은 위헌, 위법이라고 볼 수밖에 없음. 더구나 만약 이처럼 자의적 판단소지가 많고 개인의 사생활침해요소가 많은 신원조사 결과로 인해 공무원 임용 등에서 불이익을 받는다면 그것은 국민의 기본권에 대한 중대한 침해라고 할 수 있음.

○ 결국 신원조사는 ① 신원조사 대상 및 요건과 내용이 지나치게 광범위하고 ② 사실상 신원조사의 내용이 국가보안법 위반 등 이른바 '공안사범'의 사상 등에 한정되어 있기 때문에 평등권, 공무담임권 등 침해 소지가 있음 ③ 개인정보의 목적외 사용 등 사생활 침해의 소지가 있음. 따라서 신원조사제도의 폐지가 바람직하며 굳이 필요하다면 신원조사대상자와 신원조사 내용의 범위를 축소하고 절차와 요건을 엄격하게 하고 그 대상도 법무부에 의뢰하도록 함.

라. 국정원 조직의 국내외 분리

○ 정보기관에 대한 총론적 검토와 이해 부족으로 판단의 범주를 벗어남.

○ 다만 아래와 같은 찬반 양론이 제기되고 있지만 분리에 반대하는 논거가 주로 조직의 효율성의 관점에서 제기되고 있으며 이는 국정원의 권력남용, 정치관여, 인권침해 방지를 목적으로 하는 접근방향과는 상이하다는 점에서 설득력이 없음

※ 찬반 주장의 양론

찬 성	반 대
정보기관간의 견제와 균형	조직, 예산 증대 및 중복투자로 인한 예산낭비
해외 유력 정보기관의 선례 (국내와 해외)	기관간의 효과적인 공조의 어려움
	정치적 충성을 위한 정보의 왜곡 현상
	남북분단의 한국적 특수성상 북한관련 국외정보와 국내정보간의 유기적 연계 필요

4. 국정원에 대한 외부통제 강화

가. 해외사례를 통해 본 통제의 현황 및 원칙(미, 독)

○ 정보기관과 의회간의 상호 신뢰 구축이 전제되어야 하며 신뢰의 전제조건은 상호간의 합리적 행동 및 공동책임의식에서 출발하고 있음. 독일의 경우 PKK소속 의원들은 의회 과반수의 찬성에 의해 임명함, 따라서 정당을 대표한다기 보다 의회를 대표.

○ 이에 따라 의회가 'Need to know' 정보에 대해서는 제한 없는 보고가 이뤄짐. 대신 비밀유지 의무 부여하고 이를 어길 시 형사소추가 가능함, 미국은 형사처벌 대상이나 국회 윤리위에 회부되는 정도에 그치고 있음.

○ 정보공유를 책임공유로 인식함으로써 보고된 사항은 철저하게 비밀이 유지되고 있음. 특히 공작사항이나 출처보호원칙이 철저하게 지켜지고 있음.

○ 우리의 경우도 국회법 54조 2에 정보위원회에 대한 특례 조항을 두고 위원회 회의의 비공개와 위원 및 소속직원의 비밀누설을 금하고 있음.

나. 국회에 의한 예결산통제 강화

○ 국가정보원 관련 예산은 ① 공식적인 예산 외에 ② 기획예산처 예비비에 숨겨져 있는 부분, ③ '국가정보원법 제3조 제1항 제5호에 규정된 정보 및 보안업무의 기획·조정대상 부

처 소관의 정보예산(이와 관련하여 국정원법 제12조 제3항에서는 국정원의 예산 중 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비는 총액으로 다른 기관의 예산에 계상할 수 있도록 하고 있음)'으로 나뉘어져 있음.

○ 국정원의 공식 예산의 경우에는 그 관·항을 국가정보원비와 정보비로 하여 총액으로 기획예산처에 요구하고(국정원법 제12조 제2항), 산출내역과 첨부서류를 제출하지 않을 수 있게 되어 있음. 또한 기획예산처의 예비비로 계상된 부분에 대해서도 예비비의 사용신청과 결산을 총액으로 하게 되어 있음. 감사원의 결산검사보고서에 의하면, 2000년도에 기획예산처 예비비중에서 국가안전보장활동경비로 사용된 액수는 4,025억원, 2001년도에는 3,999억원인 것으로 표시되어 있음.

○ 결국 국정원 예산에 대해서는 기획예산처의 예산편성단계나 예산결산특별위원회의 심사는 생략된 것이나 마찬가지이며, 국회 정보위원회의 심사가 유일한 검증장치임. 그런데 국회 정보위원회의 경우에도 부실한 자료제출과 촉박한 시한으로 인해 제대로 심사가 이루어지지 않고 있으며, 국정원이 부실한 자료를 제출한 경우에 마땅한 제재수단이 없음.

○ 예산회계에 관한 특례법 폐지

국정원 예산을 기획예산처 예비비에 숨기는 것은 예산편성에 있어서 최소한의 투명성도 보장하지 않는 것이고, 예비비속에 포함된 경우에는 국회 정보위에서도 사실상 항목별 세부심사가 불가능하며 결산시에도 총액으로만 결산이 이루어지므로 사실상 아무런 통제도 받지 않고 예산을 사용하게 됨, 또한 정보예산을 예비비에 은닉하는 것은 예비비의 본래취지에도 어긋나는 것이므로 '예산회계에 관한 특례법'은 폐지하는 것이 타당함.

○ 예산심사 및 회계검사 기능의 실질화

- 현재 국회 정보위원회가 사실상 유일한 통제장치이므로, 국회 정보위원회의 예산심사 및 결산기능을 강화하기 위하여 국회 정보위원회 산하에 보좌기구를 신설함. 보좌기구는 회계전문가로 구성하되 비밀취급인가를 받은 자로 구성하고 연간 상시적으로 국정원의 예산집행을 검사하고 문제사안에 대해서는 조사하여 국회 정보위원회에 보고하게 함. 이를 위해서는 국회법을 개정하여 보좌기구를 신설하는 근거를 두고, 국정원법을 개정하여 국정원이 자체적으로 회계검사를 하게 되어 있는 부분을 삭제하여야 함.

- 또다른 방안은 감사원이 국정원 예산에 대해서도 회계검사 및 직무감찰을 시행하게 하되, 감사원 내에서도 정보접근범위를 제한하고, 그 제한된 범위의 사람들만 국정원에 대한 회계검사 및 직무감찰을 시행하게 함. 감사원의 회계검사 및 직무감찰 결과는 비공개로 하고

대통령과 국회 정보위원회에만 보고하게 하면 될 것임. 이를 위해서는 감사원의 내부직제를 정비하고, 국정원법을 개정하여 국정원이 자체적으로 회계검사 및 직무감찰을 하게 되어 있는 부분을 삭제하여야 함.

○ 정보위원회에의 자료제출거부에 대한 형사처벌

국가정보원법 제12조 제4항은 "국회 정보위원회에 국정원의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료를 제출하여야 한다"라고 규정하고 있음. 그러나 이를 어겼을 경우에 대한 형사처벌조항이 없음. 국회 정보위원회의 예산심사기능을 강화하기 위해서는 국정원법 제12조 제4항을 거부한 경우에 형사처벌하는 규정을 신설할 필요가 있음.

다. 정보활동에 대한 감독기구 신설

(1) 대통령 직보 폐지 및 정보감독위원회 신설

○ 국정원을 통해 수집된 정보는 대통령에게 일일 동향보고식으로 '직보'되거나 '존안자료'라는 이름으로 인사자료로서 사용. 국정원 권력의 근원은 수집된 정보가 다른 기관의 견제 없이 대통령에게 직보(直報)된다는데 있음

○ 당선 이후 노 대통령은 존안파일을 인사자료로 활용하지 않으며 국내 정치와 관련한 국정원의 일일동향 보고 받지 않기로 함. 더 나아가 국정원의 정보 직보 폐지하고 이를 청와대 국가안보보좌관이 사무처장으로 있는 국가안전보장회의로 통합하는 방안 검토 중이라고 한 것은 바람직한 방향임

○ 장기적으로는 국정원의 정보 및 정보활동을 상호 검증할 수 있는 방안을 검토해야 함. 이를 위해서는 미국의 경우처럼 정보기관의 정보활동의 합법성에 관한 기준을 검토 마련하고 각종 실정법이나 행정명령 혹은 대통령 지시사항을 위반해 벌이는 정보활동 등을 발견, 통제하는 정보감독위원회 등의 신설을 고려하거나

○ 현재 국가안보 관련 최고 의사결정 기구로 대통령이 의장을 맡고 총리를 비롯해 통일, 외교, 통상, 국방부장관, 국정원장, 청와대 비서실장 등으로 구성된 국가안전보장회의(NSC)에 그 역할을 맡기는 방안도 검토할 수 있을 것임

(2) 외부감사강화

○ 국정원은 감사원에 의해 직무감찰은 가능하나 국정원법 제13조 1항의 국가기밀사항을 근거로 감사원의 감사를 받지 않고 국정원장 책임하에 직무감찰과 회계감사를 전담하는 기

구를 별도로 운영하여 자체감사를 실시하고 그 결과를 대통령과 국회 정보위에 보고하고 있음

○ 실제로 참여연대가 98년 이후 국정원에 대한 감사원의 감사보고서를 정보공개청구 한 결과 단 한건도 감사를 실시한 적이 없다고 답변, 또한 양우공제회와 신건 원장의 떡값제공에 대한 감사요구에 대해서도 감사사항이 아니라고 밝혀 사실상 국정원에 대한 외부 직무감찰은 전무한 상황임

○ 미 CIA의 경우 회계감사원 등 일체의 외부감사를 받지 않고 자체감사관실에서 회계검사, 직무감찰을 실시 후 양원 정보위에 보고하고 있으며 영국, 독일 등 의원내각제 국가에서는 외부회계감사를 받고 있으나 정보위원회의 감독활동을 보좌하는 일환이며 극소수 감사관이 기밀사항을 제외한 일반관리예산의 집행효용성 등 한정된 부분에 한해 감사를 실시함

○ 정보기관의 업무특성상 외부감찰의 어려움을 상당부분 인정하더라도 자체감찰만으로는 감사의 객관성을 기대할 수 없다는 점에서 감사관 임명시 국회가 개입할 수 있는 길을 열어둠으로써 감사관의 독립성을 강화하고 아울러 국회 정보위에 감사요청권을 부여하고 감사결과보고서 제출을 의무화해 견제토록 함

라. 국정원의 투명성 제고

○ 국정원이 생산하는 문서, 정보활동과 관련한 기록물 등 국정원 자료의 접근자체가 불가능함

대부분의 자료가 국가기밀로 지정되어 있고 심지어 어떤 문서가 존재하는지도 알 수 있는 방법이 없음, 이는 국정원 문서의 파기나 훼손을 가져 올 수 있다는 점에서 국가기록물 관리에 심각한 문제가 발생할 수 있음

○ 현행 법(정보보안규정) 상 비밀보호와 관련하여 비밀의 지정이나 분류 기준은 제시되어 있으나 과도한 비밀지정으로 인해 발생할 수 있는 행정의 불투명성, 비민주성을 통제할 수 없게 됨

외국의 기밀분류제도에 비해 비밀지정권자가 너무 많고 비밀의 재분류 규정, 자동비밀해제, 비밀등급하행조정 등과 관련한 규정이 없으며 광범위한 대외비 규정, 국정원장의 비밀폐기 요청권 등의 비밀지정 및 관리, 분류 제도의 허술함 역시 문제임

○ 정보기관의 기록물 역시 궁극적으로는 공개를 목적으로 하는 것이니 만큼 기록물관리법 개정 등 이에 대한 제도적 보완과 개선이 시급함. 또한 소송 등을 통해 국가기밀보호와 국민의 알권리 사이의 이익형량을 따져 국정원이 관련 정보를 무조건 비공개하는 관행에 제동을 걸 필요가 있음. 이미 주요문서목록은 국가기밀이 아니므로 전부 비공개하는 것은 위법하다는 판결을 이끌어 낸 바 있음