

# 토론회자료집

발행일 2020.04.21.

## 경찰개혁 어떻게 할 것인가?

경찰 권력 축소 및 민주적 통제방안  
마련을 위한 토론회

일시 | 2020년 4월 21일(화) 오후 2시

장소 | 참여연대 2층 아름드리홀

주최 | 경찰개혁네트워크

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

# 목차

---

목차	2
프로그램	3
발제문 1. 경찰권력의 분산 및 축소방안	4
발제문 2. 경찰에 대한 민주적 통제 방안	15
발제문 3. 국회 계류 중 경찰법 등 개정안 분석 및 평가	60
토론문1	79
토론문2	82
토론문3	86

## 프로그램

---

14:00	사회	한상희 건국대학교 법학전문대학원 교수/참여연대 정책자문위원장
14:05	사전행사	경찰개혁네트워크 발족 선언
14:10	발표1	경찰 권력의 분산 및 축소방안 이호영 민주주의법학연구회 총무위원장
14:40	발표2	경찰에 대한 민주적 통제 장치 마련 방안 박병욱 제주대학교 행정학과 교수
15:10	발표3	국회에 계류 중인 경찰법 및 경직법 개정안 분석 및 평가 오민애 변호사/민주사회를 위한 변호사모임
15:40	지정토론	양홍석 변호사/참여연대 공익법센터 실행위원 유승익 신경대 경찰행정학과 교수 오병두 홍익대학교 법학과 교수/참여연대 사법감시센터 실행위원
16:10	휴식	
16:15	종합토론	
17:25	폐회	

# 발제문 1. 경찰권력의 분산 및 축소방안

이호영 민주주의법학연구회 총무위원장

## I. 들어가며

검찰개혁이 국회 차원에서 마무리된 이후 경찰개혁에 대한 요구가 높아지고 있다. 지금이야 코로나19으로 인해 어떠한 논의도 이루어지고 있지 않지만 올 1월까지만 해도 여당은 20대 국회 임기가 다하기 전 경찰개혁 관련법을 개정하겠다고 공표하였고 대통령 역시 ‘검경개혁은 하나의 세트’라고 언급할 정도로 적지 않은 관심을 기울여왔다.<sup>1</sup> 여러 보수언론들도 그 이유가 어디에 있건간에 경찰개혁에 대해 강하게 요구하였다.<sup>2</sup>

경찰개혁이 필요하다는 진단과 요구는 너무도 당연한 것이었다. 규모면에서 경찰은 전의경을 제외하고도 11만 명을 넘는 거대조직으로 청장의 명령과 지시를 받는 단일한 형태로 구성되어 있다. 또한 검찰과 함께 수사권을 행사하면서 위험방지와 질서유지 임무를 수행하는 등 권한과 임무면에 있어서도 막강하다. 이러한 경찰이 국민의 편에 서지 않을 때 너무나 큰 위협성을 가짐은 역사를 통해 명확히 확인된다. 남영동 대공분실에서 자행된 수많은 고문과 살인 등 1980년대 경찰은 독재정권수호의 첨병으로 지금의 검찰보다 더한 일들도 자행해 왔다.

하지만 경찰에 대한 법적 통제장치는 대단히 부실하다. 수사권 행사에 관해서는 일정 정도 형사소송법의 규율을 받고 있으나 특히 위험방지 목적으로 수행하는 직무에 관해서는 경찰의 권한남용을 제대로 통제하지 못하고 있다.<sup>3</sup> 그 이유는 경찰관직무집행법(이하 경직법)에서 찾을 수 있다. 본래 경찰권의 발동은 법률유보의 원칙에 따라 조직규범 외에 개별적 근거가 되는 법규범, 즉 권한규범(수권조항)에 근거하여 행해지는 것을 원칙으로 삼는다.<sup>4</sup> 그래서 경직법은 제3조부터 제7조까지 구체적인 수권규범에 해당하는 규정을 두고 있다. 하지만 이 부분은 체계적으로 정비되어 있지 않고 적용범위도 제한적인 경우들이 많다. 이를 빌미로 경찰은 직무를 규정한 경직법 제2조(또는 경찰법 제3조) 제5호 ‘기타 공공의 안녕과 질서유지’를 개괄적 수권규범이라고 해석하면서 활동영역을 자신들의 의도대로 확장해 왔다. 다양한 경찰장비와 인력을 동원하여 강제력(행정법상 즉시강제, 직접강제, 행정대집행 등)을 행사할 수 있는 경찰은 위험방지라는 이유로 개인정보수집 및 네트워크로 구축된 데이터베이스시스템을 증대해 왔다. 또한 경직법 제2조 제3호 ‘치안정보 수집’을 근거로 시민사회에 대한 광범위한 사찰을 진행해 왔으며 시민들의

<sup>1</sup> 중앙일보, 文대통령, 경찰개혁도 주문...“검경개혁은 하나의 세트 아닌가”, 2020.1.17.자; 연합뉴스, 민주 “남은 민생법안 처리” 대야 압박...‘경찰개혁’도 드라이브, 2020.1.15.자.

<sup>2</sup> 조선일보, 검찰개혁 완료일까 시작일까... 법조계 “경찰개혁 없으면 국민 불안 커질 것”, 2020.1.14.자; 중앙일보, [사설] 경찰 개혁, 말만 앞세우지 말고 당장 입법하라, 2020.1.20.자.

<sup>3</sup> 이호중, “경찰개혁: 경찰조직 및 권한의 분산과 민주적 통제”, 『차기정부 필수개혁과제 “경찰개혁” - 각 정당 초청 정책토론회』, 2017.4.10, 6쪽.

<sup>4</sup> 김철용, 행정법II, 박영사, 2001, 225~226쪽.

집회·시위의 자유에 대한 규제권한을 남용하여 물대포와 같은 위험한 진압장치를 별다른 통제없이 사용하는 등 평화적인 집회·시위의 자유를 침해해 오기도 하였다. 경찰권력이 ‘위험방지와 질서유지’를 명분을 갖는다고 하더라도 법적 통제없이 자유롭게 행사되는 것은 경찰국가로 가는 첩경이 된다는 점에서 경계하지 않을 수 없다.

뿐만 아니라 경찰은 정치적인 중립성과 독립성 면에서 대단히 취약하다. 앞서 언급한 것처럼 경찰은 전국적으로 단일한 지휘명령체계에 의해 움직이는 거대한 조직체임에도 그 수장은 오롯이 대통령의 의지대로 임명되어 왔다. 행정자치부 산하 조직으로 편재되어 있을 뿐만 아니라 암암리에 청와대가 수사를 지시하거나 통제해 오기도 했다. 그러다보니 각종 수사 공정성에 대한 수많은 문제제기가 있어 왔다.<sup>5</sup> 이러한 일들은 사회정의에 반할 뿐만 아니라 수사에 대한 신뢰를 잃게 한다는 점에서 크나큰 문제라 하지 않을 수 없다.

그렇다면 경직법에 새로운 권한규정을 마련하고 임기제와 인사청문회와 같은 중립성을 강화하는 제도를 마련하면 문제가 해결될까? 결코 그렇지 않다. 경찰 임무가 어디까지인지, 이를 위해 어떤 권한을 주어야 하는지, 시민들의 인권보장을 위해 어떤 장치가 마련되어야 하는지 등에 대해 충분히 논의되어야 한다. 이것을 제대로 수행하지 않은 채 경찰의 요구대로 임무조항을 개정하고 수권조항을 신설한다면 기존의 불법적 관행에 법적 근거만을 부여하는 ‘역설적 법제화’<sup>6</sup>의 결과만 초래할 뿐이다. 임기제와 인사청문회 같은 제도 도입도 한계가 분명하다. 이러한 제도를 도입한다고 한들, 지배적 정치권력을 가진 자들에게 잘 보이면 승진하는 구조를 그대로 둔다면 경찰청장이 누구의 말을 들을지는 너무도 명확하다. 진정한 정치적 중립성은 경찰이 대통령이 아닌 국민을 두려워하고 경찰권한 행사에 대한 시민사회의 요구가 적절하게 수용되며 민주주의적 방식으로 제어되도록 할 때 비로소 달성될 수 있다.<sup>7</sup> 이는 경찰개혁이 근본적으로 국가권력에 대한 민주주의적 통제의 문제임을 분명하게 보여준다. 이를 위해 개혁의 방향은 ‘경찰권력의 분산과 민주적 통제’에 두어야 하며<sup>8</sup> 이것이 성취될 때 경찰권력의 ‘중립성’도 실현된다.

지금까지 인권 및 시민사회 진영에서는 경찰개혁에 대한 다양한 경로를 통해 의견들을 제시해 왔다.<sup>9</sup> 하지만 이것이 현 정부에서 이루어진 경찰개혁 논의들에 제대로 반영되었다고 보기 어렵다. 아래에서는 토론회 발제 주제로 주어진 ‘경찰권력의 축소와 분산’에 대해 살펴보기 위해 문재인 정부에서의 경찰개혁 논의 현황 중 조직개편을 중심으로 살펴보고 한계를 지적하고자 한다. 그리고 인권시민단체 차원에서 논의해 왔던 내용들을 중심으로 그 방안을 간략하게나마 제시하겠다.

<sup>5</sup> 박근혜 정부 당시에는 2012년 말 불거진 국정원 직원의 대선개입에 관한 수사가 대표적인 사례라고 한다면, 지금은 김기현 전 울산시장에 대한 수사개입 의혹이 일레라고 할 것이다.

<sup>6</sup> 오병두, “정보경찰 개혁방안”, 민주법학 제68호, 2018, 238쪽.

<sup>7</sup> 이호중, 위의 글, 9쪽.

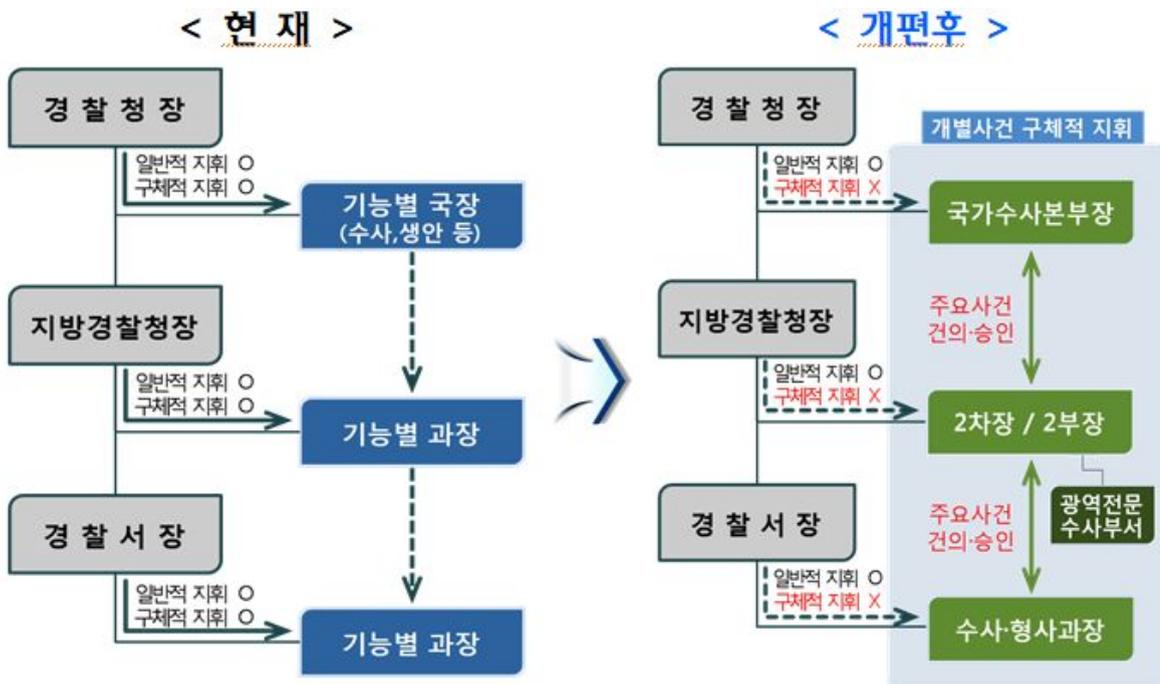
<sup>8</sup> 이호중, 위의 글, 9쪽.

<sup>9</sup> 인권단체들은 경찰개혁과 관련하여 공권력감시대응팀을 중심으로 활동하면서 2017년 4월 차기정부 필수개혁과제 “경찰개혁” - 각 정당 초청 정책토론회, 같은해 10월 『경찰개혁위원회 권고에 대한 평가와 개혁과제 기자간담회』를 개최하였고 여러 성명서를 발표해 왔다. 참여연대의 경우 2017년 7월 19일 「민주적 경찰과 인권침해 중단을 위한 경찰개혁 의견서」, 2017년 5월 17일 「자치경찰제 도입 방안에 대한 의견서」를 발표하기도 하였다.

## II. 문재인 정부에서의 경찰개혁 논의 현황과 평가

### 1. 경찰개혁 논의 현황

문재인 정부 등장 이후 경찰을 비롯한 검찰, 국정원 등 권력기관들에 대한 개혁작업이 본격화되었다. 하지만 이들 기관의 권한이 서로 연결되어 있음에도 불구하고 논의는 종합적으로 이루어지지 않았다. 국정원은 개혁발전위원회, 검찰은 법무·검찰 개혁위원회를 구성하는 등 각 기관 내부에 별도의 위원회를 설치한 후 자체 개혁방안을 마련하는 방식으로 이루어진다. 경찰의 경우 학계·법조계·시민단체 인사 18명으로 구성된 경찰개혁위원회(이하 경찰개혁위)가 2017년 6월 16일 출범하여 다양한 영역에서 개혁방안이 논의되었다. 이후 2017년 11월 20일, 경찰개혁위는 수사의 공정성, 대내외 독립성·중립성을 제고하기 위하여 경찰 내 ‘국가수사본부’를 신설하고 최고 책임자인 ‘국가수사본부장’을 외부 개방직 인사로 임명하는 내용 등을 포함한 「일반경찰의 수사 관여 차단 방안」을 경찰에 권고하였다. 이에 따라 ‘국가수사본부장이 경찰청장의 구체적 지휘를 받지 않고 수사부서를 총괄 지도·조정하고, 수사경찰에 대한 인사권과 사건 관련 감찰요구권을 행사함으로써 독립성을 강화하고자 하였으며 지방청·경찰서도 수사부서장이 관서장의 간섭을 받지 않고 수사가 가능’하도록 하였다.



<그림1> 경찰 조직개편안<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 경찰개혁위원회, 수사의 공정·독립성 확보를 위한 일반경찰의 수사 관여 차단 방안, 2017.10.16.

또한 경찰개혁위는 2017년 11월 7일 ‘광역단위 자치경찰제 도입 권고안’을 발표하였다. 이는 현재 국가경찰제를 그대로 존치시키고, 이와는 별도로 광역시도에서 독자적으로 자치경찰제를 설치하여 병렬적으로 구성하도록 하는 것이었다.

세부적으로 살펴보면 <조직>에 있어서는 전국 시도에 ‘자치경찰본부’와 심의·의결기구인 ‘ 시도 자치경찰위원회’를 설치하고, 시군구에는 ‘시군구 자치경찰대’을 운영한다. <사무>는 보안·외사 등 국가사무, 자치경찰이 수행 곤란한 사무를 제외한 ‘주요 예방·단속·위험방지·공공질서 유지 관련 생안·교통·경비 사무 및 지방 전문행정’과 관련된 특별사법경찰 사무를 부여하고 ‘**학교폭력·가정폭력·성폭력 범죄 등 주민의 기초적인 사회관계 형성과정과 밀접히 관련된 일반범죄 및 공무집행방해·음주운전 사건에 대한 수사권**’도 부여한다. <인사>에 있어서는 시도지사가 인사권을 보유하되, 자치경찰본부장은 시도 자치경찰위원회가 공모를 통해 3배수를 선발한 후 시도지사에게 추천하면, 시도지사가 이 중 1인을 임명한다. <인력>에서는 시도에서 자치경찰을 일괄 선발하여 운영하되, 초기 소요인력의 상당부분을 국가경찰에서 이체하도록 하였다. <국가-자치경찰간 협력>을 위해서 112신고망·통신망·전산망을 공동 활용하거나, 합동단속·수사 등 협력방안을 마련하도록 하였다.



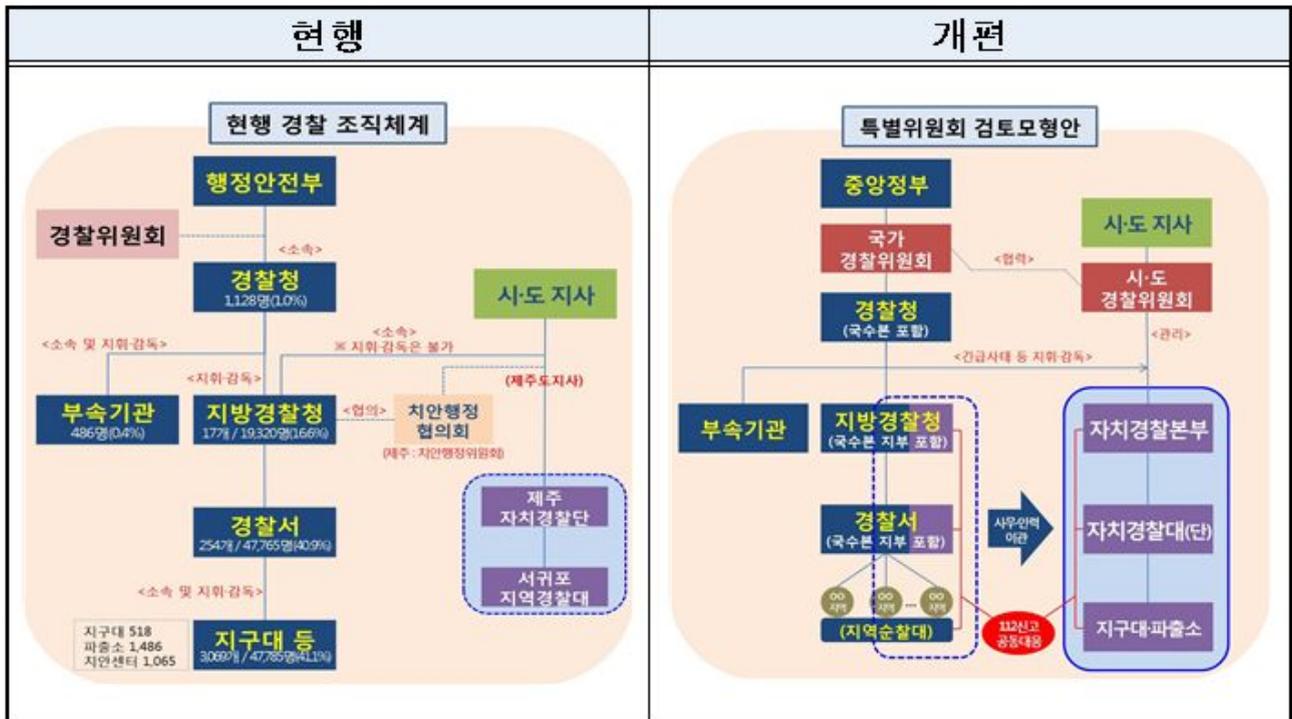
<그림2> 권력기관 구조개혁안<sup>11</sup>

이후 청와대가 2018년 1월 14일 권력기관 구조개혁안을 발표하는 과정에서 이러한 내용이 대폭 반영되었다. 먼저, <조직>은 일반경찰과 수사경찰을 내부적으로 분리하고 국가수사본부(가칭)를

<sup>11</sup> 뉴스1, 2018.1.14.

설치해 행정직에 근무하는 고위경찰이 수사에 개입하지 못하도록 하였다. 경찰개혁위의 안에서는 언급되지 않았던 대공수사권 관련해서는 국정원에서 대공수사권을 이관한 후 안보수사처(가칭)를 신설할 것을 제시하였다. 이에 따라 대부분의 1차 수사권을 경찰이 행사할 수 있게 되었다. 경찰조직의 경우 국가경찰과 자치경찰로 분리하기로 하였다.<sup>12</sup>

한편, 대통령소속 자치분권위원회는 2018년 11월 13일 정책토론회를 통해 ‘자치경찰제 특별위원회’가 마련한 「자치경찰제 도입방안」을 공개하였다. 이 역시 경찰개혁위 안과 일맥상통하는 것으로 일부 세부적인 내용이 추가되었다.



<그림3> 자치경찰제 도입 이후 경찰조직 변화<sup>13</sup>

이 방안에 따르면 <정책방향>을 △주민밀착 치안 활동력 증진, △경찰권의 민주적 설계 및 정치적 중립성 확보로 설정하였다. <조직·인력>의 경우 **광역단위 자치경찰제**를 모형으로 △(시·도)‘자치경찰본부’ 및 (시·군·구)‘자치경찰대’ 신설하며 주민밀착 치안활동을 위해 현재 국가경찰 소속의 △‘지구대·파출소’는 사무배분에 따라 자치경찰로 이관하되 국가경찰은 중대·긴급사건을 위한 ‘지역순찰대’로 존치하며 최종적으로 지역경찰·교통 등 전체 국가경찰(117,617명)의 36%인 43천명을 자치경찰로 이관할 것을 제시하였다. 아울러 자치경찰도 국가경찰 소속의 112상황실에 합동 근무하여 ‘업무 떠넘기기’ 등 현장혼선을 방지하고, 정보공유와 신고·출동 관련 공동대응 체계를 구축하도록 하였다. <사무>에 있어서 자치경찰은 ‘생활안전·여청·교통·지역경비’ 등 주민밀착 민생치안활동 및 이와 밀접한 관계가 있는

<sup>12</sup> 청와대, 문재인 정부 권력기관 개혁안 발표문, 2018.1.14.

<sup>13</sup> 행정안전부, 문재인정부 자치경찰제 도입초안 공개, 2018.11.13.

**성폭력·학교폭력·가정폭력·교통사고·음주운전·공무수행 방해 등에 대해 수사**를 담당하고, 국가경찰은 정보·보안·외사 및 수사, 전국적·통일적 처리를 요하는 민생치안 사무를 담당하며, 급하게 조치해야 할 현장성 있는 사건의 현장보존·범인검거 등 초동조치를 △국가·자치경찰의 공동 의무사항으로 규정하여 사건처리의 혼선을 방지하고 협력체계를 강화하도록 하였다. 시기는 급격한 제도변화에 따른 혼선과 부작용 방지를 위해 사무·인력·실시지역을 단계적으로 확대 추진하고, 이에 따라 '19년 서울·제주·세종 등 5개 지역(자치경찰사무 50%), '21년 전국 일부사무시행(자치경찰사무 70~80%) 이후 '22년 전체사무(자치경찰사무 100%)로 단계적으로 확대하는 안을 제시하였다.

## 2. 평가

이러한 경찰조직 개편안을 권력 분산과 축소 차원에서 각각 평가해보자.

먼저 권력 분산 면에서 살펴보면 경찰청장을 정점으로 단일한 지휘명령체계를 가지고 있는 현 경찰청을 일반경찰과 수사경찰로 나누고, 수사경찰의 경우 국가수사본부(가칭)를 새로 설치하여 지휘부 등 일반경찰이 수사에 개입하지 못하도록 하는 장치를 마련하고 안보수사처(가칭)를 통해 대공수사에 집중하도록 하였다. 이와 함께 각 시도별로 자치경찰을 별도로 설치하도록 하였다. 얼핏 설계자들은 수평적 및 수직적 권력분리를 의도한 것으로 보인다.

이 중 일반경찰과 수사경찰을 분리하도록 한 것은 긍정적이라고 평가할 만하다. 특히 국가수사본부를 별도로 두고 본부장을 개방직으로 선발하도록 한 것은 수사개입을 방지하기 위한 최소한의 장치라 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 누가 본부장 선발을 하느냐에 따라 의미가 퇴색될 수 있다. 경찰청장이 수사본부장 선발권을 갖게 될 경우 그가 과연 자신으로부터 독립적인 인사를 선발할지 의심스러운 것이다. 이와 맞물려 본부장을 개방직으로 임용하여 경찰청장조차 수사본부에 영향력을 행사하지 못하도록 하겠다는 목표가 달성될 수 있을지도 의문이다. 본부장은 '수사'의 최고책임을 갖는 자리이므로 수사 경력이 있는 자가 선발될 확률이 높다. 이를 노려 경찰고위직 인사가 현직 사퇴후 수사본부장직에 임용신청하게 되면 개방직 전문가를 선발하는 이유는 사라져 버린다. 이러한 면을 감안할 때 수사본부장에 대한 인사권은 청장이 아닌 경찰위원회와 같은 중립적인 기구가 가져야 한다.

한편 자치경찰에 대해서는 부정적인 평가를 내리지 않을 수 없다. 정부가 제시한 모델은 제주도자치경찰제 모델에다 일부 수사권을 가미하여 전국의 자치경찰제로 확대하려는 방안으로 이해된다. 즉, 국가경찰제는 그대로 존치한 채 제주 이외 광역단위에 제주자치경찰제를 적용하는 것으로<sup>14</sup> 국가경찰 중심의 권력집중을 분산시키는 것과 거리가 멀며 이를 통한 권한남용 역시 기대하기 어렵다. 또한 국가경찰과 자치경찰이 한 자리에 병존하는 이원화 체제이기 때문에 고위직 자리가 대폭 늘어나 경찰 조직과 인력이 확대될 가능성이 높다.<sup>15</sup> 업무수행 면에서 볼 때도 중대 및

<sup>14</sup> 서울특별시, 서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구, 2017.12.15., 93~4쪽.

<sup>15</sup> 참여연대, 자치경찰제 도입에 대한 의견서, 2019.5.16., 3쪽.

긴급 신고는 국가경찰이 출동하고 긴급하지 아니한 신고 등은 자치경찰이 출동하도록 구분하고 있으나, 현장에서는 국가경찰과 자치경찰의 출동사무가 혼용될 가능성이 크고 향후 책임소재 등의 문제로 국가-자치경찰 간 업무 떠넘기기 문제 등이 발생할 수도 있다.<sup>16</sup>

권한 축소 면에서 살펴보면 기존 경찰 임무에 대한 고민을 찾기 어렵다. 앞서 이야기한 것과 같이 경찰 임무는 어디까지인지, 이를 위해 어떤 권한을 주어야 하는지, 기존 임무 중 버려야 할 것은 없는지, 임무수행 방식은 적당한 것인지 등 경찰권에 대해 논의하고 합의할 필요가 있음에도 이에 대한 흔적을 찾기 어려운 것이다. 그렇다보니 폐지되어야 할 대표적인 부서인 정보경찰이 그대로 유지되고 있으며 국가보안법을 매개로 인권을 침해해 왔던 보안경찰의 위상이 높아지는 문제가 발생하고 말았다. 특히 보안경찰의 경우 지금도 본청이 아닌 보안분실에서 근무하면서 어떠한 통제도 받지 않고 있다. 이러한 상황에서 안보수사처로 단독부서로 개편될 경우 통제는 더욱더 어려워질 것임이 자명하다.

### III. 경찰조직과 경찰권의 분산 및 축소 방안

#### 1. 경찰권의 지방분권화<sup>17</sup>

자치경찰제를 도입하는 목적은 경찰권력을 분산하고 지역 중심으로 민주적 통제를 강화하며 이 결과 주민들의 요구에 부합하는 치안활동을 실시하는 데에 있다.

이러한 측면에서 볼 때 정부의 안과 같이 경찰조직과 인력의 중심을 국가경찰조직을 그대로 남겨두고 자치경찰 조직을 새롭게 추가하는 이원화 모델보다는, 국가경찰조직을 최소화하고 대부분의 조직을 ‘지방분권경찰’로 이관하는 형태가 바람직하다.<sup>18</sup> 이 때 <사무>는 국가경찰의 업무로 남길 부분을 정하고 나머지는 전부 지방경찰사무로 설정하는 방식으로 조정할 수 있다. 국가경찰사무로 두어야 할 영역에는 다수의 지방자치단체에 걸친 광역범죄, 외사, 보안, 대테러, 국가주요시설 경비, 요인경호, 정책연구 등을 비롯해<sup>19</sup> 사이버범죄, 부패범죄, 선거범죄 등 전국적이거나 국제적 차원의 경찰업무들을 포함시킬 수 있다.<sup>20</sup> 업무 수행 과정에서 국가경찰과

<sup>16</sup> 최미경, 제주자치경찰 확대 시범운영 현황 및 개선방향, NARS 현안분석, 국회입법조사처, 9쪽; 112출동업무를 국가경찰과 자치경찰의 소관으로 구분하였으나 실제 출동현장에서 112출동주체가 뒤바뀌는 상황이 발생하여 중복출동 등의 문제가 있다고 전해진다. 주취자의 난동 신고(비긴급신고)를 받고 자치경찰이 출동했지만 현장에 도착해보니 국가경찰 소관인 폭행·상해 사건 등으로 사건이 번지는 경우가 허다하여, 국가경찰이 다시 출동해야 하는 문제가 있다는 것이다. 미디어제주, 「국가경찰-제주자치경찰 112신고 중복 출동 없앤다」, 2019.8.30.자. 위의 글, 7쪽에서 재인용.

<sup>17</sup> 아래에서는 기존 ‘자치경찰’과 구분하기 위해 지방분권을 강조한 ‘지방분권경찰’로 표기해 보았다.

<sup>18</sup> 참여연대, 위 의견서, 13쪽.

<sup>19</sup> 참여연대, 위 의견서, 15쪽.

<sup>20</sup> 서울특별시, 위 보고서, 250쪽; 부패범죄나 선거범죄에 대한 수사를 지방분권경찰이 담당할 경우 중립성 논란이 야기될 수 있으므로 국가경찰이 담당하는 것이 타당해 보인다. 사이버 범죄에 대해서는 범죄규모에 따라 국가경찰과 지방분권경찰 공히 수사권한을 가질 수도 있을 것이다.

지방분권경찰 간 갈등이 발생할 수 있으므로 원활한 업무협력을 위해 이들 조직간 협의채널을 마련하는 것도 검토되어야 한다.

다른 한편으로 자치경찰제의 단점으로 지자체장에 종속될 가능성이 지적되고 있으므로 정치적 중립성을 확보할 수 있는 방안에 대해 충분히 고려되어야 한다. 이를 위해 지방분권경찰조직의 위상을 시도지사의 직속기관으로 두더라도 수사에 대한 개입방지장치를 둘 필요가 있다. 또한 고위직 인사에 대한 인사권을 지자체장이 갖도록 하는 것이 아니라 시도별 경찰위원회에서 실질적으로 행사할 수 있도록 하여야 한다. 경찰활동에 대해 지방의회의 견제도 받도록 하는 것 역시 당연히 필요하다.

## 2. 행정경찰과 수사경찰의 분리<sup>21</sup>

경찰의 업무는 본래 행정경찰과 사법경찰로 구분되어왔다. 경비·교통 등 위험방지와 질서유지의 임무는 전통적으로 ‘경찰’의 개념에 속하는 것으로 이는 행정작용이라는 점에서 이를 행정경찰로, 범죄의 수사 등 형사사법작용을 수행하는 경찰을 사법경찰로 분류해 왔다. 행정경찰과 사법경찰의 구별은 프랑스혁명 당시 권력분립이론에 따라 질서유지 경찰업무는 행정기관에 속하고 형사사법에 관한 경찰업무는 사법기관에 귀속되는 것으로 분류한 데에서 연유한다. 이후 프랑스와 독일 등 대륙법계 국가에서는 사법경찰조직과 행정경찰조직을 분리하여 운영하는 방향으로 발전하였다.<sup>22</sup>

한국에서도 경찰작용의 개념상으로는 행정경찰과 사법경찰이 구분되고 있다. 하지만 실제론 일반경찰기관이 이 둘 모두 수행하고 있다. 경찰청과 경찰서의 부서들은 업무영역을 중심으로 분류되어 있어 행정경찰작용을 담당하는 부서와 사법경찰작용을 담당하는 부서가 명확하게 구별되지 않으며, 하나의 부서 내에 행정경찰작용과 사법경찰작용이 혼재되어 있기도 하다. 인사이동에서도 양 영역을 넘나드는데 별다른 장벽이 없다. 이러한 이유들로 인해 현실에서 행정경찰과 수사경찰을 명확히 분리하는 것은 대단히 어렵다.

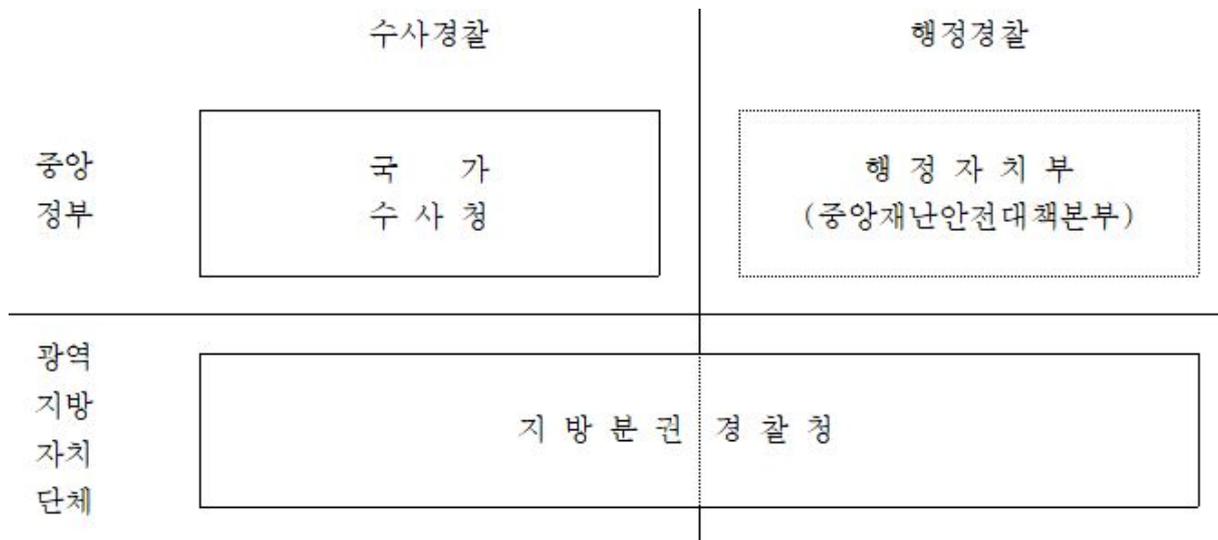
그럼에도 불구하고 행정경찰과 수사경찰의 분리를 조직 개편의 원칙으로 삼을 필요가 있다. 이를 제안하는 이유는 양 직무영역이 서로 다른 원리가 작동할 뿐만 아니라, 경찰개혁의 지향점도 서로 다르기 때문이다. 수사경찰의 직무는 형사소송법과 범죄수사 관련 법률에 의하여 비교적 상세하게 규율되고 있으며 검사와 법원의 통제도 받는다. 반면에, 행정경찰의 직무에 관해서는 전혀 그렇지 못하다. 행정경찰의 직무는 시민들의 일상생활과 훨씬 밀접하게 관련을 맺고 있으면서도, 직무에 관해서는 개괄적 수권규정에 광범위하게 의존하는 가운데, 경찰의 직무영역이 지속적으로 확대되는

<sup>21</sup> 이하는 저자의 동의를 얻어 상당수 재인용하였다. 이호중, 위의 글, 25~26쪽.

<sup>22</sup> 특히 독일 주경찰의 경우 질서관청과 경찰을 조직적으로 분리하는 분리형 모델과 통합형 모델이 있다. 이 중 분리형 모델은 16개 주 중 13개가 채용하고 있으며 경찰조직의 직무범위가 축소되는 효과를 가진다. 이는 경찰권 남용을 제어하기 위해, 제2차 세계대전 이후 연합국 점령지역에서 행해진 이른바 탈경찰화(Entpolizeilichung)의 결과로 이해된다. 신현기·홍의표, 독일 자치경찰제도에 관한 연구, 자치경찰연구 제6권 제1호(2013년 봄), 20~21쪽.

경향을 보이고 있다. 이는 단순히 경직법을 개정하여 수권규정을 둘 것인가의 문제가 아니다. 경찰권 발동의 근거는 “위험” 또는 “안전”에 있지만 시민들에게 중요한 것은 그러한 명분으로 확장되는 경찰권력을 어디까지 용인할 수 있는가에 있다. 예를 들어, 우리 지역 또는 사회의 CCTV 설치기준은 어떠해야 하는지, CCTV통합관제센터는 정말로 필요한 것인지에 대해 시민의 목소리가 반영되어야 한다. 학교 주변에서 어린이를 상대로 한 흉악범죄가 발생했다고 할 때, 바로 그곳에 CCTV를 설치하거나 경찰보안관의 방법활동을 강화할 것인지 아니면 지역 주민들이 역할을 나누어 등하굣길의 안전을 스스로 확보하는 정책을 실시할 것인지는 시민들이 결정할 몫이다. 요컨대, 경찰 본연의 의무인 위험방지라든가 범죄예방정책의 업무는 수사업무보다 훨씬 주민참여적인 민주성과 책임성(accountability)을 갖추어야 하는 영역이다.

따라서 수사와 그 이외 영역을 분리하여 이러한 의미에서 경찰의 업무영역의 본질을 명확하게 드러냄으로써 경찰권력작용에 대한 민주주의적 통제를 가능하게 하는 통로로 만들 필요가 있다. 이를 위해 우선 경찰의 직무 범위를 명확히 하고 수행방식도 제한해야 한다. 이에 대해 독일의 사례를 참고할 만한데, 독일 상당수 주들은 주경찰 모델을 질서관청과 경찰을 조직적으로 나눈다. 그 후 위험방지라는 실질적 의미의 경찰사무는 일반행정청에서 전적으로 담당하도록 하고, 위험방지와 관련한 조직적 의미의 경찰의 직무는 급박한 경우에서의 위험방지, 범죄와 질서위반행위에 대한 수사, 집행원조(Vollzugshilfe) 및 그 밖에 법률이 정하는 직무로 하고 있다.<sup>23</sup> 이를 한국에 적용할 때 경찰의 경우 급박한 위험방지나 수사, 집행원조 등의 업무를 수행하고 위에서 언급한 CCTV 설치·운영과 같은 위험방지활동은 일반관청의 업무로 분류하여 민주성과 책임성에 기반하여 수행하는 것이 가능해진다.



그 후 지방분권경찰조직 내에서 수사·외사 등 수사경찰과 경비·교통·방법 등 행정경찰 업무를 명확히 나눈 후 조직이나 인사 등을 별도로 구분하도록 운영할 필요가 있다. 대규모 자연재해라든가

<sup>23</sup> 신현기·홍의표, 위의 글, 20쪽. 한국 경찰의 경우 독일의 예에 따르면 분리형 모델에 가깝기는 하다.

전국적인 긴급사태가 발생한 경우에는 관할 지방경찰청, 또는 행정자치부의 요청에 의하여 각 지방경찰청의 인력과 장비를 공유하는 방식으로 행정경찰 업무를 수행하는 것도 가능하다.

### 3. 정보경찰의 폐지

정보경찰은 별도의 권한규범 없이 임무조항에만 근거하여 활동을 수행하는 등 법적 근거를 갖지 못한 문제를 가지고 있다. 이에 대해 정보경찰을 존속시킨 채 경직법을 개정하는 방식으로 문제를 해결하려는 시도가 있다. 하지만 정보경찰이 실제 수집하고 있는 ‘정책정보’와 ‘치안정보’는 경찰의 권한인 ‘범죄수사’와 ‘위험방지’를 위한 정보로 보기 어렵다는 점에서 경찰법이 허용하는 한계를 위반하게 된다는 점은 변하지 않는다. 이들이 수행하고 있는 ‘신원조사’도 공무원 임용이나 해외 탈국에 제한을 가하기 위해 시행되었다는 점에서 존재타당성을 인정받기 어려워 그 자체를 폐지하는 것이 타당하다. ‘인사검증’이나 ‘복무점검’도 법적 근거를 제대로 갖추지 못한 것으로, 필요하다면 인사혁신처나 감사원, 국무총리실 등 해당부서에서 시행하는 것이 합당하다. ‘대외협력’으로 포장된 정치와 민간영역에 대한 개입 역시 철저히 금지되어야 할 영역이다.

이러한 면에서 볼 때 경찰권한의 축소 차원에서 정보경찰은 폐지되어야 한다.

### 4. 보안경찰의 수사부서로의 재편과 업무 축소

보안경찰은 나치 경찰의 탈정치화를 위해 적용되었던 수사-정보수집의 분리원칙을 위배한 대표적 조직이다. 이들은 지금껏 정보수집과 수사를 동시에 수행하면 일상적인 감시, 꺾어맞추기식 수사, 무고한 범죄자 양산 등 수많은 폐해를 낳아왔으며 손에 꼽기도 어려울 정도의 인권침해 사례를 양산해 왔다. 또한 반공이데올로기와 국가보안법에 기반으로 사상과 표현의 자유를 통제함으로써 민주주의를 파괴하고 정권과 자본의 이익에 봉사해 온 곳이기도 하다.

그럼에도 불구하고 정부안에 따르면 보안경찰은 대공수사 전담부서가 되게 된다. 기존 보안국은 ‘안보수사처’로 승격되고 본부장은 임기 3년의 개방직(정무직 또는 치안정감)으로 하며 국정원과의 ‘정보공유협의체’ 운영할 계획인 것으로 알려지고 있다.<sup>24</sup> 이 경우 감축요인이 많은 보안경찰은 오히려 더 커지게 된다. 이와 같이 정보수집과 수사를 동시에 진행해 왔던 잘못된 업무형태를 그대로 둔 채 아무런 체질 개선 없이 별도의 ‘본부’로 격상되는 경우 지금보다 통제는 한층 어려워질 것이다.

따라서 보안경찰을 수사와 정보수집의 ‘분리원칙’에 맞춰 수사중심부서 아래로 재편해야 한다. 현 보안국을 국가수사본부 내 산하부서(예를 들어 국가수사본부 보안과)로 편성하면 되는 것이다.

<sup>24</sup> 사이버경찰청, “국회 사법개혁특별위원회 업무보고 자료”, 44쪽.

이렇게 될 경우 ‘밀행적·일상적 감시·무고한 범죄자 양산’과 같은 지금의 수사관행에 균열을 낼 수 있을 것이다.

또한 보안국을 국가수사본부 보안과로 조직과 위상을 축소한다고 하더라도 기존의 수사관행에 대한 변화가 없으면 그 효과는 미미할 것이다. 따라서 조직 재편과 함께 보안경찰 업무에 대한 외부 통제가 강화되어야 한다. 이에 대해서는 경찰개혁위원회가 제시한 ‘이적표현물 감정·심의위원회’가 유용할 것으로 판단된다<sup>25</sup>. 보안경찰이 수행하는 업무 중 사회적 논란이 되는 경우는 국가보안법 제7조 제5항에 따른 이적표현물 관련 사건이 다수이며 이는 사상과 표현의 자유 침해소지가 매우 크다. 따라서 독립적이고 객관적으로 구성된 위원회가 이적표현물에 대해 판단할 경우 보안경찰의 자의적 판단을 통제하는데 기여할 수 있다. 다만 해당 위원들이 보안경찰 경력자나 관련자들로 채워질 경우 오히려 기존의 잘못된 수사관행을 유지하는 도구로 활용될 가능성도 없지 않다.

마지막으로 현재 보안경찰이 담당하고 있는 북한이탈주민에 대한 관리 업무에 대한 축소도 필요하다. 이 업무는 북한이탈주민들을 감시대상으로 본다는 면에서 문제가 있고 업무성격상 경찰이 수행해야 할 일이라고 보기도 어렵다. 실제 수행하는 지도 의심이 되는 신변보호 업무의 경우도 보안국보다는 경비국이 수행하는 것이 타당하다.

## IV. 나가며

경찰은 11만여 명의 인력과 막강한 경찰장비를 보유하고 있으며, 수사뿐만 아니라 정보수집·경비·교통 등에서 엄청난 권한을 가진 전국 단위의 권력기관이다. 그런데 경찰의 공권력남용에 대한 통제장치는 사실상 전무하다고 해도 과언이 아니다. 그 동안 국민들은 시민에 봉사하는 경찰이 아니라 집권세력의 이익에 봉사하는 조직으로 기능해 왔음을 잘 알고 있다.

그럼에도 불구하고 경찰개혁에 대한 논의는 후순위로 밀려있었던 것이 현실이다. 문재인 정부 등장 이후 경찰개혁에 대한 방안이 제시되긴 했으나 위에서 살펴본 것처럼 그 한계도 너무나 분명하였다. 우리가 요구하는 개혁의 방향은 분명하다. 과도하게 집중된 권력을 제어하는 출발점은 권력의 분산이다. 그 다음 시민의 민주적 통제가 가능하도록 하는 제도개혁이 필요하다. 경찰권력을 통제하는 주체는 분명 ‘시민’이어야 한다. “경찰 권력의 분산과 시민에 의한 민주적 통제”를 위한 사회적 논의가 더 적극적으로 이루어져야 한다.

<sup>25</sup> 경찰청, “[경찰청 브리핑] 경찰개혁위원회 공식 해단, 1년간의 활동 마무리”, 2018.6.18. 한편 2018년 12월 경찰청의 국회 사법개혁특별위원회 업무보고 자료에 따르면 ‘이적표현물 감정·심의위원회’를 구성한 것으로 보고하였다. 사이버경찰청, “국회 사법개혁특별위원회 업무보고 자료”, 43쪽.

## 발제문 2. 경찰에 대한 민주적 통제 방안

박병욱 제주대학교 행정학과 교수/헌법·행정법 담당(경찰법 전공)

### I. 들어가며

최근 검찰개혁을 동인으로 하는 형소법, 검찰청법 개정이 이루어져 경찰은 수사영역에서 이전보다 폭넓고 독립적인 권한을 행사할 수 있는 토대를 마련하게 되었다. 주요 내용으로

- 검찰 직접수사의 범위를 특정범죄로 한정하는 검찰 직접수사 총량제한, - 검사작성 피의자 신문조서의 증거능력을 사법경찰관 작성 피의자 신문조서와 같이 내용인정이 있는 경우 인정,
- 사법경찰관의 수사 개시·진행후 혐의가 인정되지 않는 경우 검찰에 송치하지 않고 수사종결할 수 있도록 변경,
- ‘모든 수사’에 대해 인정되던 검찰의 수사지휘권을 폐지하고 검경 상호간 협력의무를 도입
- 경찰의 영장신청에도 불구하고 검찰이 부당한 이유로 불청구하는 경우를 견제하기 위해 민간인으로 구성된 고등검찰청 소속 ‘영장심의위원회’를 설치하도록 한 것 등을 들 수 있다.

위와 같이 국가경찰의 자체적 판단으로 수사를 종결할 수 있을 정도까지 그 재량권의 범위가 확대된 것에 대하여 벌써부터 국가경찰 수사과정에서의 중립성·공정성 확보와 인권침해 방지가 필요하다는 진단이 제기되고 있다. 형사소송법 개정에 따라 국가경찰의 권한확대는 국가경찰 (경찰청)이 자치경찰제 도입과정에서 보여주는 소극적인 태도와 맞물려 많은 우려를 낳고 있는 실정이다.<sup>26</sup> 즉, 국가경찰은 가급적이면 최대한 그 권한, 조직, 인력을 자치경찰로 이관하지 않으려는 태도를 보이는 것으로 평가받고 있는데<sup>27</sup> 그렇게 되면 국가경찰의 권한이 민주적으로 견제될 수 없을 정도로 커질 수 밖에 없다는 시각이 존재한다.

과거 제헌국회 엄상섭 민의원이 ‘검찰파쇼’보다는 ‘경찰파쇼’가 더 큰 폐해가 있을 수 있으므로 일단은 경찰의 강력한 권한을 통제할 필요가 있다고 발언<sup>28</sup>했을 당시의 경찰파쇼 상황에 비유할

<sup>26</sup> ‘수사권 조정’ 반겨놓고 ‘자치경찰제’는 싫다 (주간조선, 2594호, 2020.2.10. 자).

<sup>27</sup> 사실상 정부안안이라고 할 수 있는 홍익표 의원의 경찰법 전부개정법률안에 따르면이라도 국가경찰은 여전히 경찰서뿐만이 아니라 70% 이상의 지구대·파출소 조직, 인력 및 사무를 유지하게 된다.

<sup>28</sup> 검사출신인 엄상섭 민의원은 향후에는 경찰 수사권 독립이 필요하나 1954년 형사소송법 제정 당시 상황에서는 경찰파쇼의 우려가 훨씬 크다면 다음과 같이 말했다. “우리나라 실정으로 보면 검찰기관이 범죄수사의 주도체가 된다면 기소권만을 가지고도 강력한 기관이거늘 또 수사의 권한까지 푸라스(플러스)하게 되니 이것은 결국 검찰 파쇼를 가지고 온다는 것입니다. ...우리나라는 경찰이 중앙집권제로 되어 있는데, 경찰에다가 수사권을 전적으로 맡기면(맡기면) 경찰 파쇼라는 것이 나오지 않나, 검찰 파쇼보다 경찰 파쇼의 경향이 더 시지(세지) 않을까? 이런 점을 보아가지고 소위원회나 법제사법위원회에서는 오직 우리나라에 있어서 범죄수사의 주도권은 검찰이 가지는 것이 좋다는 정도로

수는 없지만, 현재 진행되는 검찰개혁의 반대급부로 경찰의 권한이 커지고 있다는 점은 일반적으로 인정되어야 하는 사실이다. 수사영역 이외에도 경찰은 법원의 이행판결과 같은 집행권한이 없이도 법률에 따라 주어진 재량적 판단권한을 근거로 광범위한 집행권한을 행사할 수 있다. 경찰은 다양한 내부조직과 법제도를 활용하여 물리적 집행영역의 활동 외에도 일반 국민의 생활과 관련된 정보상의 활동을 하기도 한다. 굳이 위헌적이고 경찰법 이론을 벗어난 위법한 정보경찰의 감시사찰 활동 외에도 경찰법, 도로통법, 집회시위법 등 관련 법률에 따른 단속용 교통 CCTV 촬영, 집회시위 체증, 범죄정보 수집 등은 경찰의 적법한 정보상의 활동에 해당된다. 인터넷 등 정보통신기술이 발달한 오늘날 정보활동 영역의 범위는 넓어지고 그 비중도 점점 커져가고 있다. 마이너리티 리포트 등 미래상을 그린 여러 창작물에서도 정보상의 영역에서 경찰활동의 활동범위와 비중은 - 경찰수사권 확대와 관계없이 - 예방활동 영역에서 그 최대치를 보여주고 있다. 영화에서는 심지어 행해지지 않은 미래의 범죄를 미래 예측프로그램을 통해 사전에 예방하고, 처벌까지 한다. 경찰의 범죄예방활동의 권한이 수사상의 권한과 제한없이 합해지면 어떤 결과를 가지고 있을지에 대한 창작물들의 묘사방식도 경찰활동에 대한 제대로 된 민주적 통제가 없는 상태로 경찰의 권한이 확대된다면 지나친 과장으로만 볼 수 없을 것이다.

이런 여건에서 경찰의 임무범위·권한의 광범위성으로 인해 야기될 수 있는 경찰파쇼, 또는 정치권 주도의 경찰제도 및 권한 남용, 사적(私的) 이용<sup>29</sup>을 통제하기 위해서는 무엇보다 경찰이 「민주공화정」 체제에서 정당한 임무를 수행하는 기관이라는 점을 국민들이 확인할 수 있도록 민주적 통제장치 마련이 필수적이다. 현직에 종사하는 경찰관들도 경찰기관과 그 활동이 민주적 통제를 통해 국민으로부터 신뢰받기를 원하는 것은 마찬가지일 것이다. 국민들의 입장에서는 민주적 통제장치는 치안에 대한 요구를 반영할 수 있는 통로가 될 수 있어야 하고, 동시에 경찰 업무처리과정에서의 인권침해, 개인정보자기결정권 침해 관련 쟁점들도 구체적으로 점검할 수 있는 시스템으로 작동해야 할 것이다.

경찰에 대한 민주적 통제는 국가경찰뿐만이 아니라 자치경찰에도 중요하다. 국가경찰과 자치경찰은 사무배분, 협력의 관점에서 상호 밀접한 관련성을 가지기 때문에 양자간의 관계 설정도 우리나라 전체 경찰조직, 기능, 권한의 민주적 통제와 관련이 없지 않을 것이다.

예컨대, 형사소송법상 경찰의 수사권이 확대되는 현 상황에서 국가경찰이 행하는 수사의 범위를 최소화하고 자치경찰이 행하는 수사의 범위를 최대화하도록 사무배분하는 경우, 수사사무가 주민에 근접하도록 설계되어 일견 민주성의 요구에는 부합하는 것처럼 보이지만, 반면 지방자치단체장, 지방의회의원 등 지방정치세력이 자치경찰 수사에 관여하여 수사의 중립성을 훼손하고 종국에는 민주성의 관점에도 근본적으로 반하는 상황이 될 수 있는지도 고민해보아야 한다.

---

생각을 했든(던) 것입니다. 그러나 장래에 있어서는 우리나라도 조만간 수사권하고, 기소권하고는 분리시키는 이러한 방향으로 나가는 것이 좋겠다는 생각을 가지고 있습니다.” (경찰에 수사권을 줄까요 말까요? ‘경찰 수사개시권 명문화’안으로 재점화한 검경 수사권 갈등... ‘현실의 반영’이나 ‘경찰권 비대화’냐 논란 뒤로 헛갈리는 시민들, 한겨레21 제864호, 2011년 6월)

<sup>29</sup> 정치권에 의한 대표적인 자치경찰권한 남용, 사적 이용으로 지방자치단체장들이 자신들의 정적을 견제하기 위해서 자치경찰 소속 정보경찰을 활용하여 사찰을 행하게 하는 경우를 들 수 있을 것이다.

반대로 국가경찰에 많은 수사권을 부여하도록 설계하는 경우에도 자치경찰의 수사권이 줄어들게 되어 주민 생활과 밀접한 영역에 대한 지역주민의 치안요구가 제대로 반영되지 않는지도 고려해야 할 것이다. 따라서, 경찰에 대한 민주적 통제가 단순히 경찰위원회, 경찰사무에 대한 독립조사위원회와 같은 통제기구를 설립하는 것만이 전부가 아니고, 민주성의 관점에 따른 국가경찰-자치경찰간 사무배분, (수사 및 경찰행정사무를 담당하는) 경찰과 (일반행정을 담당하는) 지방자치단체간의 사무배분, 이를 논의하는 협의의 틀도 중요하다는 점을 인식할 필요가 있다. 다만, 이 논문은 국가경찰-자치경찰간의 합리적 사무배분, 협력을 통한 민주성의 제고 그 자체보다는 이 문제를 포함한 경찰활동 전반에 대한 경찰위원회를 통한 민주적 통제방안에 대하여 심도있게 고민하고자 한다.

마지막으로 중앙 단위에서도 마찬가지로이지만 자치경찰 단위에서도 그 설계에 있어서 빼놓을 수 없는 것은 경찰사무의 정치적 중립성과 공정성을 확보라고 할 것이다. 무엇보다 제왕적 도지사 등으로 불리는 광역자치단체장의 권한 비대화, 경찰권한의 정치적 남용가능성이 견제될 수 있을 때, 경찰사무의 공정성, 형평성이 기대될 수 있을 것이다. 물론, 그와 동시에 자치경찰을 상대로 한 지역주민의 요구가 지방자치자제, 지방의회, 특히, 경찰위원회 등을 통해 반영됨으로써 자치경찰 운영과정에 참여적 측면도 동시에 강조될 필요가 있다.

이미 문재인 정부 출범 이후 2017년부터 2019년까지 경찰개혁에 관한 사회적 논의가 국회 토론회, 학회, 시민단체 연석회의, 경찰개혁위원회 등에서 밀도있게 행해진바 있다. 따라서, 현 시점에서는 그러한 논의들, 그 중에서도 여러 논의들의 결과물이라고 할 수 있는 제20대 국회 자치경찰도입법안을 중심으로 경찰에 대한 경찰위원회를 통한 민주적 통제방안을 분석하고 진단해보고자 한다. 제20대 국회의 자치경찰 도입법안으로 사실상 정부안인 홍익표 의원 대표발의 경찰법 전부개정법률안 (2019.3.11. 발의, 더불어민주당), 권은희 의원 대표발의 경찰법 전부개정법률안 (2018.2.7. 법안 제출당시 바른미래당), 박상도 의원 대표발의 경찰법 일부개정법률안 (2018.11.14. 법안발의 당시 자유한국당)이 있는바, 이 세 법안들이 경찰, 특히 자치경찰에 대한 민주적 통제 문제논의에 있어서 자세히 검토될 필요가 있다.

구분	권은희 의원안	박상도 의원안	홍익표 의원안
국가경찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 국가경찰청장: 국가경찰위원회 동의 → 행안부장관 제청 → 국무총리 → 대통령 임명</li> <li>□ 경찰청장 국회 탄핵소추 도입</li> <li>□ 시도경찰위원회 위원 5명 중 2명 경찰청장이 추천</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 국가경찰청장: 국가경찰위원회 동의 → 행안부장관 제청 → 국무총리 → 대통령 임명</li> <li>□ 자치경찰위원회 7명 중 경찰청장 추천권은 없음 (전원 시도의회 의장이 추천, 2명은 법관자격)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 국가경찰청장: 국가경찰위원회 동의 → 행안부장관 제청 → 국무총리 → 대통령 임명</li> <li>□ 시도경찰위원회 위원 5명 중 경찰청장은 추천권 없음</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 국가경찰위원회, 심의·의결사항, 위원구성, 의사결정방식, 행안부장관 재의요구 등 현행 경찰법과 동일</li> <li>□ 국가경찰위원회 사무를 경찰청에서 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 국가경찰위원회 심의·의결사항, 위원구성, 의사결정방식, 행안부장관 재의요구 등 현행 경찰법과 동일</li> <li>□ 국가경찰위원회 사무를 경찰청에서 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 국가경찰위원회 심의·의결사항, 위원구성, 의사결정방식, 행안부장관 재의요구 등 현행 경찰법과 동일</li> <li>□ 국가경찰위원회 사무를 경찰청에서 수행</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 시도경찰위원회 위원 5명 중 국가경찰위원회 추천권 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 자치경찰위원회 위원 7명 중 국가경찰위원회 추천권 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 시도경찰위원회 위원 5명 중 국가경찰위원회 추천1명 있음 (기타 시도의회 추천2, 대법원1, 나머지1명은 시도지사가 직접 임명)</li> </ul>
	참고: 시도경찰위원회 위원 자치경찰단장이 임명	참고: 자치경찰위원회 위원 시도 지사가 임명	참고: 시도경찰위원회 위원 시도지사가 임명
자치 경찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 시·도 자치경찰위원회 사무는 자치경찰단에서 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 시·도 자치경찰위원회 사무는 자치경찰본부에서 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 시·도 경찰위원회 사무는 자치경찰본부에서 수행</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 자치경찰단장 주민직선</li> <li>□ 자치경찰단장 주민소환</li> <li>□ 자치경찰단장은 법령·조례의 범위 내 자치경찰규칙 제정권</li> <li>□ 자치경찰단장은 자치경찰사무 관련 시도의회의결이 법령위반, 공익을 현저히 저해한다고 판단하는 경우 재의요구가 가능.</li> <li>※ 행안부장관이 자치경찰단장에에게 재의요청하는 경우 자치경찰단장은 시·도의회에 재의해야 함. 재의결 사항이 법령에 위반되면 자치경찰단장은 대법원에 제소</li> <li>□ 자치경찰단장 협의체 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 자치경찰본부장 선임: 자치경찰위원회 동의 → 시도지사 임명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 자치경찰본부장 선임: 시도경찰위원회 위원장 공모 → 2배수 추천 → 시도지사 임명</li> <li>※ 공모자 없을시 단수추천 가능</li> </ul>

<p>□ 광역단위 자치경찰 전면 도입</p> <p>다만, 1~2개 이상 시·군·자치구를 관할구역으로 하는 하급자치 경찰기관을 둘 수 있도록 하되, 관할 구역 설정, 명칭·조직·운영 등 필요 사항은 대통령령으로 정함.</p> <p>□ 하급자치경찰기관 구역 1~2개 이상 시·군·자치구를 관할구역</p>	<p>□ 광역단위 자치경찰 전면 도입. 다만, 자치경찰본부 하부조직 및 자치경찰공무원 정원 등은 대통령령이 정하는 바에 따라 시·도 조례로 정함</p> <p>□ 자치경찰대 등 치경찰본부 하부조직 관할 구역 불분명</p> <p>대통령령 기준→ 시도조례</p>	<p>□ 광역단위 자치경찰 전면도입</p> <p>시·군·자치구를 관할구역으로 하는 자치경찰대를 자치경찰본부장 소속으로 설치</p> <p>자치경찰본부 조직, 정원 등은 대통령령 기준에 따라 시도조례로 정함</p> <p>□자치경찰대는 시·군·자치구를 관할구역으로 함</p>
<p>□ ‘시·도자치경찰위원회’ 설치</p> <p>- 심의·의결기관</p> <p>- 위원 숫자: 5인</p>	<p>□ 시·도에 ‘자치경찰위원회’ 설치</p> <p>- 심의·의결 기관</p> <p>- 위원 숫자: 7명</p> <p>(상임 1명, 위원장 포함 6명 비상임)</p>	<p>□ 시·도에 ‘시·도경찰위원회’ 설치</p> <p>- 심의·의결기관</p> <p>- 위원 숫자: 5명</p> <p>(상임 1명, 위원장 포함 4명 4)</p> <p>- 시·도지사로부터 독립적 직무수행</p> <p>- 시도지사: 심의·의결사항 자체 판단에 따른 재의요구권</p> <p>- 행안부장관: 심의·의결사항 국가경찰위원회를 거쳐 시도지사로 하여금 재의요구할 것을 요청</p> <p>- 경찰청장: 심의·의결사항 국가경찰위원회, 행안부장관 거쳐 시도지사로 하여금 재의요구할 것을 요청</p>
<p>□ 시도자치경찰위원 임명권자</p> <p>- 자치경찰단장</p>	<p>□ 시도자치경찰위원 임명권자</p> <p>- 시도지사</p>	<p>□ 시도경찰위원 임명권자</p> <p>- 시도지사</p>
<p>□ 시도자치경찰위원회 위원추천권</p> <p>- 5명 중 2명은 경찰청장이 추천</p>	<p>□ 시도자치경찰위원회 위원추천권</p> <p>- 시도의회 의장이 위원 7명 추천</p>	<p>□ 시도경찰위원회 위원추천권</p> <p>- 시도의회 2명,</p> <p>- 대법원장 1명,</p> <p>- 국가경찰위원회 1명,</p>

		- 이 중 2명은 법관자격이 있는 자라야 함.	- (추천x) 시도지사 직접 1명 임명
	<input type="checkbox"/> 자치경찰단장 임명권자 - 자치경찰단장 직선	<input type="checkbox"/> 자치경찰본부장 임명권자 - 광역 시도지사	<input type="checkbox"/> 자치경찰본부장 임명권자 - 광역 시도지사
	<input type="checkbox"/> 자치경찰단장 추천·임명동의 - 자치경찰단장 직선 - 정당은 자치경찰단장 선거 후보자를 선출할 수 없음 - 시도경찰위원회 임명동의(x) - 시도의회 임명동의(x) - 선관위 당선이 결정·공고·통지	<input type="checkbox"/> 자치경찰본부장 추천·임명동의 - 법안에서 추천권자 불분명 (시도지사로 추정됨) - 시도 자치경찰위원회 임명동의(○) - 시도의회 임명동의(x)	<input type="checkbox"/> 자치경찰본부장 추천·임명동의 - 시도경찰위원회 공모 거쳐 시도지사에 후보자 2배수 추천 ※ 공모자 없을 시 단수추천 가능 - 시도경찰위원회 임명동의(x) - 시도의회 임명동의(x)
	<input type="checkbox"/> 불분명	<input type="checkbox"/> 불분명	<input type="checkbox"/> 시군구 자치경찰대장 임명방식 시도 경찰위원회 위원장 추천 → 시도지사가 임명 (단, 추천시 시도 경찰위원회는 시군구의 장, 자치경찰본부장 의견 청취)
	<input type="checkbox"/> 시도지사의 법률안의견 제출권 불분명	<input type="checkbox"/> 시도지사의 법률안의견 제출권 불분명	<input type="checkbox"/> 시도지사의 법률안의견 제출권 시도지사는 → 시도경찰위원회 의결 → 시도의회재적 의원 2/3 동의를 얻어 자치경찰 관련 법률의견을 대통령 소속 자치분권위원회를 거쳐 관계 중앙 행정기관의 장에게 제출가능
	<input type="checkbox"/> 자치경찰단장은 법령·조례범위안 독자적 자치경찰규칙 제정권	<input type="checkbox"/> 자치경찰단장 독자적 규칙제정권 없음	<input type="checkbox"/> 자치경찰단장 독자적 규칙제정권 없음
자치경찰	<input type="checkbox"/> 국가경찰 이관시 자치경찰은 약 7만5천명	<input type="checkbox"/> 국가경찰 이관시 자치경찰은 약 6만명(지역경찰+교통 이관)	<input type="checkbox"/> 국가경찰 이관시 자치경찰은 약 4만3천명

규모	□국가경찰은 약 4만명	□국가경찰은 약 3만5천명 (수사 제외)	□국가경찰은 약 7만2천명
----	--------------	---------------------------	----------------

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

## II. 경찰청장, 자치경찰본부장 임명 과정에서의 민주적 통제제도

경찰에 대한 민주적 통제방안으로 임명 과정에서 주민직선의 방법으로 주민대표성을 강화하는 방법 외에도 일반적인 임명과정에서 집행기관의 임명권에 대한 의회 차원의 통제를 거론해볼 수 있다.

최근 검찰총장의 사례처럼 행정기관의 기관장도 일단 임명되고 난 이후 인사권자의 의중을 고려하지 않고 독립적으로 직무를 수행할 수 있는 영역이 일응 폭넓게 보장될 수 있지 않을까하고 생각되기도 한다. 하지만, 검찰총장의 경우 일종의 준사법기관이라는 특수성 때문에 인사권자로부터의 직무상 독립성이 강하게 보장된 예외적인 경우로 보는 것이 합당하다. 대부분의 경우 행정기관장은 인사권자의 임명 이후에도 당해 행정기관 소속 하위 기관장 임명과정에서 인사권자가 여전히 개입할 수 있고, 인사권자와 행정기관장이 직무상 엄격한 상하관계에 놓여있기 때문에 직무수행 과정에서 인사권자의 영향력으로부터 벗어나지 못하는 경우가 많다. 이런 상황에서 행정기관장이 처음부터 인사권자의 절대적 영향력 아래 선임, 임명된다면 처음부터 부적격자가 임명될 수도 있고, 적당한 인물이 임명되더라도 향후 직무수행 과정에서 – 주권자인 국민, 주민은 전혀 고려하지 않고 – 인사권자의 절대적 영향력 아래에 머물러 있을 수 있다. 특히, 그 행정기관장이 국민의 권리의무에 큰 영향을 미치는 주요 기관장이라면 더 그럴 것이다. 따라서, 행정기관장 선임·임명에 민주적 정당성을 직접 국민으로부터 부여받은 인사권자의 의사가 반영되어야 한다는 요청이 존재한다 할지라도 주요 기관장의 경우 그 과정에서 인사권자 (통상 집행기관의 장)가 속하지 않은 다른 민주적 정당성을 가진 기구에 의한 중첩적 민주적 통제가 필요할 수 있다. 이에 부응하는 민주적 통제로 국회 본회의 의결로 구성되는 인사청문특별위원회, 국회 소관 상임위원회가 진행하는 인사청문위원회, 그리고, 행정부 내부의 독립성, 전문성을 갖춘 행정위원회에 의한 통제를 고려해볼 수 있을 것이다. 서두에서 언급한 것과 같이 경찰청장, 자치경찰본부장도 국민의 권리·의무에 큰 영향을 미치는 침해적인 활동을 하는 경우가 많으므로 그와 같은 민주적 통제제도가 마련될 필요가 있다.

## 1. 국회 인사청문위원회

민주공화정에서 권력의 정당성은 국민으로부터 부여된다. 특히, 선출직 공무원의 정당성은 국민 또는 주민선거에 의하여 부여되는데, 직접 선거에 의하는 경우가 많다. 비선출직 공무원은 선거로 공직에 임명되는 것은 아니지만 선거과정을 통해 국민으로부터 정당성을 부여받은 기관에 의하여 임명되어야 한다. 즉, 국민의 의사로부터 비선출직 공직 임명에 이르기까지 소위 국민으로부터의 민주적 정당성의 고리 (demokratische Legitimationskette)가 끊기는 일이 있어서는 안된다.<sup>30</sup> 예컨대, 선출직 공무원으로서의 대통령이 자신의 내각에 필요한 장관 (국무위원)을 국민으로부터 부여받은 인사권에 근거하여 행할 수는 있지만, 국민의 요구를 전혀 반영하지 않거나 이에 반하는 방법으로 자의적으로 장관 임명권을 행사하는 것은 제한받아야 한다. 이를 위하여 우리나라는 헌법 및 법률로 장관이나 주요 고위 공직자에 대하여 인사청문회 제도를 실시하고 있다. 이러한 인사청문회는 국민들이 국회를 통해 대의적으로나마 공직자 임명과정에 관여함으로써 중첩적인 민주적 통제를 행할 수 있다. 의회에 의한 인사청문회 제도는 정부와 국회간 권력분립에 기여할 뿐만 아니라 공개되는 인사청문회를 통해 국민들은 알 권리를 보장받게 되고, 이를 토대로 여론 형성을 하여 민의를 대의기관에 전달할 수 있다는 점에서 중요한 민주적 통제기제로 작동할 수 있다.<sup>31</sup> 특히, 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 가졌다 할지라도 - 대통령이 대상자를 임명할 수 없을 정도로까지 그 인사권을 강하게 제한받는다.

물론, 장관 (국무위원), 중앙선거관리위원회 위원 (소위 비국회몫 6명), 헌법재판소 재판관 (소위 비국회몫 6명), 방송통신위원장·국정원장·공정거래위원장·금융위원회 위원장·국가인권위원회위원장·국세청장·검찰총장·경찰청장·합참의장·한국은행 총재·한국방송공사 사장 등은 국회 소관 상임위원회에서 인사청문회를 실시하지만, 이들 기관장은 국회 인사청문회 동의안이 채택되지 않더라도 대통령이 임명할 수 있다. 그러나, 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 사건<sup>32</sup>에서도 확인된다.

<sup>30</sup> Degenhardt, Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht, C.F. Müller, 2019, Rn. 28.

<sup>31</sup> 전광석, 한국헌법론 제14판, 2019, 696쪽.

<sup>32</sup> 2009년 이명박 정부에 의해 경찰청장으로 내정된 이석기 서울지방경찰청장이 국회 인사청문회 개최 전에 용산사태에 대한 도의적 책임을 지고 내정자 직에서 자진사퇴하였다. ("도의적 책임지겠다" 김석기 내정자 자진 사퇴, SBS 2009.2.10. 자 뉴스)

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 조문만을 본다면 대통령의 경찰청장 임명에 대한 경찰위원회의 사전동의가 대통령 인사권 행사에 대한 하나의 절차적 통제장치로 생각된다. 여기서 우리는 이 경찰위원회의 동의가 어느 정도 비중을 가지는지 경찰위원회의 실질적 위상은 어느 정도인지 궁금하지 않을 수 없다.

아래에서 좀 더 자세하게 살펴보겠지만 현실에서는 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.<sup>33</sup> 경찰위원회 심의·의결의 구속력의 한계로 인한 경찰위원회의 기능상의 한계는 경찰법의 규정 내용, 다른 심의·의결 위원회와의 비교를 통해 좀 더 자세히 살펴본다.

위와 같은 경찰위원회 위원 선임·구성상의 한계, 심의·의결의 구속력의 한계의 연장선에서 생각해보면, 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 직접 민주적 정당성을 부여받은 대통령이 경찰위원회 위원을 임명하기는 하지만, 실제 위원 임명에 있어서는 (행)정부 내부의 행정안전부 장관의 제청권이 강한 영향력을 행사하므로 (경찰법 제6조)<sup>34</sup>, 경찰위원회의 경찰청장 임명 사전동의가 국민의 의사를 대의적으로 충분히 반영하는 방식으로 행해지기는 어렵다.

<sup>33</sup> 이강중, 한국 경찰위원회의 운영실태와 그 개선방안, 한국경찰학회보 제4호, 2002, 189쪽 이하; 김원중, 경찰위원회의 성격과 운영실태 검토, 한국정책연구 제7권 제1호, 2007, 4쪽.

<sup>34</sup> 최우용, 자치경찰제 도입을 위한 법적 과제, 지방자치법연구 제3권 제1호, 2003, 4쪽은 ‘경찰위원회의 독립성·중립성 및 실질적 권한의 문제’를 다음과 같이 평가하고 있다. “경찰행정에 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**”

종합해보면 현행 경찰법상 경찰위원회의 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 보기에는 한계가 있다.<sup>35</sup>

(국가) 경찰청장 임명의 경우에는 국민으로부터 민주적 정당성을 부여받았으며, 기관구조상 대통령을 포함한 (행)정부에 대립적·견제적 기능을 행하는 국회가 인사청문회라는 민주적 검증과정을 진행함으로써 대통령의 인사권에 대한 최소한의 민주적 통제를 행한다는 점에서 (국가) 경찰위원회의 대통령의 경찰청장 임명전 사전 동의권한이 실질적인 영향력, 구속력이 없더라도 어느 정도 양해될 수 있는 측면이 있다.

### 3. 시도지사의 시도자치경찰본부장 임명에 대한 시도경찰위원회의 통제

하지만, 향후 도입될 자치경찰본부장의 임명 과정을 생각해보면 사정이 전혀 달라진다. 20대 국회의 자치경찰 도입법안 (주로 「경찰법 전부개정법률안」의 형태) 중 사실상 정부안인 홍익표 의원 대표발의안과 자유한국당 박상도 의원 대표발의안은 주민의사의 대의기관인 시도의회에 의한 자치경찰본부장에 대한 인사청문회 등을 통한 민주적 통제와 같은 절차를 전혀 예정하지 있지 않기 때문이다.

권은희 의원안	박상도 의원안	홍익표 의원안
<input type="checkbox"/> 시도자치경찰위원 임명권자 - 자치경찰단장	<input type="checkbox"/> 시도자치경찰위원 임명권자 - 시도지사	<input type="checkbox"/> 시도경찰위원 임명권자 - 시도지사
<input type="checkbox"/> 시도자치경찰위원회 위원추천권 - 5명 중 2명은 경찰청장이 추천	<input type="checkbox"/> 시도자치경찰위원회 위원추천권 - 시도의회 의장이 위원 7명 추천 - 이 중 2명은 법관의 자격이 있는 자라야 함.	<input type="checkbox"/> 시도경찰위원회 위원추천권 - 시도의회 2명, - 대법원장 1명, - 국가경찰위원회 1명, - (추천×) 시도지사 직접 1명 임명
<input type="checkbox"/> 자치경찰단장 임명권자	<input type="checkbox"/> 자치경찰본부장 임명권자	<input type="checkbox"/> 자치경찰본부장 임명권자

<sup>35</sup> 이승철, 한국의 경찰위원회제도 현황 평가와 분석, 한국정부학회 학술발표 논문집, 2012, 554쪽 이하

- 자치경찰단장 주민직선	- 광역 시도지사	- 광역 시도지사
<input type="checkbox"/> 자치경찰단장 추천·임명동의 - 정당은 자치경찰단장 선거 후보자를 선출할 수 없음 - 시도경찰위원회 임명동의(x) - 시도의회 임명동의(x) - 선관위가 당선인 결정·공고·통지	<input type="checkbox"/> 자치경찰본부장 추천·임명동의 - 법안은 후보자 추천권자 불분명 - 시도 자치경찰위원회 임명동의(○) - 시도의회 임명동의(x)	<input type="checkbox"/> 자치경찰본부장 추천·임명동의 - 시도경찰위원회 공모 거쳐 시도지사에게 후보자 2배수 추천 ※ 공모자 없을 시 단수추천 가능 - 시도경찰위원회 임명동의(x) - 시도의회 임명동의(x)

사실상 정부안인 홍익표 의원 대표발의 법률안은 시도지사가 자치경찰본부장 임명하기 전에 시도경찰위원회가 자치경찰본부장 공모권, 이 결과에 따른 2배수 추천권한을 가지도록 설계하고 있으나, 시도지사의 자치경찰본부장 임명은 별도로 시도의회의 인사청문회 등을 통한 동의를 요구하지 않고 있다. 물론, 자치경찰본부장은 국가 경찰청장에 비해 비중이 약하고, 자치경찰본부장에 대하여 시도경찰위원회가 공모과정을 거침으로서 인사의 공정성·객관성·투명성을 확보할 수 있지만, 대의기관인 시도의회가 그 과정에서 시도경찰위원회 위원 5명 중 2명 추천권을 가지는 것으로는 주민의 의사를 반영하기에는 일정한 제약이 있다고 생각된다. 나중에 자세히 설명하겠지만, 시도지사가 1명을 직접 임명할 수 있는데다, 시도지사가 자당 출신 의원 등을 회유하여 얼마든지 과반수 이상의 위원 구성에 영향력을 행사할 수 있는 구도가 될 수 있기 때문이다.

곽상도 의원 대표발의 법률안은 자치경찰본부장을 시도지사가 임명할 때 자치경찰위원회를 동의를 받을 수 있도록 하고 있는데, 자치경찰본부장을 누가 추천할지는 법안에 명확하게 규정하지 않고 있다. 자치경찰본부장을 시도지사가 임명할 때 시도의회의 인사청문회 등을 통한 동의절차도 없다. 시도의회는 시도 자치경찰위원회 위원 7명 전원에 대한 추천권을 가진다는 점에서 시도의회가 이를 통해 주민의 의사를 반영할 수 있는 통로를 마련하고 있다. 사실상 정부안인 홍익표 의원 대표발의 법률안과 비교했을 때 시도 자치경찰위원회 위원 구성시 시도의회의 집행기관 인사통제 권한을 훨씬 더 강하게 반영한 안이라고 볼 수 있다. 하지만, 영국의 삼원체제 경찰위원회, 사원체제 지역치안평의회에 지방의원(기관통합형인 영국에서 그들은 동시에 광역·기초자치단체장을 겸직하기도 한다)이 직접 경찰위원으로 과반수 이상 참여하여 강한 주민대표성을 가지고 있는 것과 비교했을 때에 비해서 만큼은 아니다. 시도의회, 시도의회 의원을 통한 시도지사의 자치경찰본부장 임명권한에 대한 대립적 견제의 측면에서도 영국 경찰위원회 시스템만큼 강력한 것은 아니다. 물론, 이런 필자의 견해에 대해서 영국은 지방의회가 집행기능이 통합된 기관통합형 지방자치시스템을 가지고 있기 때문에 가능한 것으로 우리나라의 상황과는 비교할 수 없다는 반론이 가능할 것이다.

(이에 대하여 우리 나라식 시스템에서 일정 부분 지방의원이 참여가능한 경찰위원회의 구성 가능성에 대해서 법적으로 검토해보도록 한다).

권은희 의원안은 자치경찰본부장을 주민직선으로 바로 국민으로부터 민주적 정당성을 부여받고, 자치경찰본부장 주민소환제도 제안하여 민주성, 주민 참여의 측면에서는 획기적이기까지는 하지만, 현재까지 자치단체장이 아닌 개별 행정기능의 집행기관장을 주민선거로 선출한다거나 주민소환제도를 도입한 적은 없다는 점에서 실현가능성에서 문제가 있다.

자치경찰제도 도입과 더불어 자치경찰본부장 선임과정에 시민의 요구가 반영될 수 있는 민주적 통제를 행한다는 것은 지방자치의 한 축인 주민참여와도 근본적인 관련성이 있으므로 아래에서는 시도경찰위원회를 중심으로 살펴본다. 시도경찰위원회의 경찰청장 선임과정 및 경찰활동에 대한 민주적 통제 논의가 현재 중앙집권적 국가를 상정하고 고안된 경찰법상의 (국가) 경찰위원회에도 영향을 미칠 수 있다면, 지방자치단위의 민주적 제도가 중앙의 제도에 '아래에서부터 위로'의 방식으로 영향을 미칠 수도 있다는 점에서 충분한 의미가 있을 것으로 생각된다.

어쨌건 이 발제에서는 경찰에 대한 민주적 통제 논의를 자치경찰제도 구상을 담은 20대 국회의 자치경찰법안과 관련하여 논의를 전개하도록 한다. 이 장에서는 경찰청장 선임과정에서의 민주적 통제의 중요성을 환기하는 선에서만 언급하고, 자치경찰본부장 임명과정을 포함하여 자치경찰활동에 대한 민주적 통제의 문제를 자치경찰법안에서 제시된 시도경찰위원회를 중심으로 살펴보도록 한다.

### III. 경찰위원회를 통한 경찰의 민주적 통제 제고

#### 1. 경찰위원회의 의미

미국·영국·일본 등 선진국가에서 지방경찰청장 선임 및 경찰활동에 대한 민주적 통제를 행하는 경찰위원회가 가지는 의미는 적지 않다. 역사적으로 관방국가, 경찰국가 시대에는 경찰행정이 사실상 의회의 통제를 받지 않는 국왕 내지 집행부의 전속적 관할이었고, 경찰 개념 자체가 행정의 개념을 포괄할 정도로 컸던 것이 사실이다. 과거에는 경찰작용에 대한 의회통제뿐만이 아니라 경찰작용에 대한 시민통제라는 개념은 상상하기 어려웠을 것이다.

국민주권주의가 확립되고 민주화된 현대사회에서도 경찰은 여전히 광범위한 명령권한 (하명권) 및 (물리력 행사를 포함한) 직접강제권한, 허가권을 가지고 있으며, 형사상 수사권까지 보유하는 등 강력한 집행기관으로서의 특성을 가지고 있다. 그런데, 정치인으로서의 지방자치단체장이 통제장치없이 자신의 정치적 입장에 따라 경찰정책·행정사무에 관여할 경우 경찰활동의 정치적

중립성·공정성이 훼손될 우려가 큰 것이 사실이다. 그리고, 지방자치단위에서도 경찰행정은 일반 자치행정과 밀접한 관련성을 가지고 있으면서도 지방자치단체의 일반정책·행정적 판단이 경찰정책·행정적 판단과 항상 동일할 수는 없을 것이다. 따라서, 지방자치 단위에서는 경찰정책·행정은 그 업무 성격상 지방자치단체장이나 일반 자치정책·행정보다 상당한 정도의 독립성이 요구된다.

지방자치단위에서 자치경찰은 지방자치단체장 및 그 행정부서의 정책적 판단과 그에 따른 요구를 수용하면서도 이로부터 독립성을 확보함으로써 정치권으로부터의 중립성, 경찰사무 공정성을 확보하여야 한다. 이를 위해서는 경찰 조직·인사·예산 및 작용이 적정하게 운영될 수 있도록 상시적인 경찰 감독·통제기구를 운영하는 것이 필수불가결하다. 시도의회의 경찰관련 조례규칙 제정관여, 경찰예산 심의·확정, 결산승인, 경찰행정사무 감사·조사가 다른 행정영역을 상대로 한 것과 큰 차이가 없는 통상적 민주적 통제라면 경찰위원회에 의한 통제는 경찰활동을 대상으로 한 보다 집중적이고 전문적인 민주적 통제제도라고 할 수 있을 것이다.

## 2. 현행 경찰위원회의 권한

서론에서 살펴본 것처럼 현행 경찰법상의 경찰위원회 제도는 실질적인 권한이 없다는 비판을 자주 받는다. 이런 비판의 주요 내용은 경찰위원회 위원이 집행기능, 그것도 경찰청의 정책적 상위 기구인 행정안전부 장관이나 경찰청장의 추천에 의하여 구성된다는 점, 사실상 경찰위원회 심의·의결 사항에 대한 거부권 행사로 볼 수 있는 경찰법 제9조 제2항의 행정안전부 장관의 재의 요구권<sup>36</sup>, 경찰위원회의 심의·의결의 구속력을 보장하는 별도의 제도적 장치가 마련되어 있지 않다는 점이 지적된다.

경찰청장이 경찰위원회 심의·의결 사항<sup>37</sup>과 다르게 집행으로 나아가는 경우에도 경찰위원회가 기관소송, 취소소송 등 행정쟁송으로 다룰 여지는 있으나,<sup>38</sup> 행정쟁송은 법률상의 요건해당성

<sup>36</sup> 이항우, 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.

<sup>37</sup> 현행 경찰법 제9조 (위원회의 심의·의결 사항)

① 다음 각 호의 사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

1. 국가경찰의 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 국가경찰 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. 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 국가경찰의 지원·협조 및 협약체결의 조정 등에 관한 주요 정책사항
6. 그 밖에 행정안전부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회의 회의에 부친 사항

② 행정안전부장관은 제1항에 따라 심의·의결된 내용이 적정하지 아니하다고 판단할 때에는 재의(再議)를 요구할 수 있다.

<sup>38</sup> 김원중, 경찰위원회의 성격과 운영 실태 검토, 한국정책연구 제7권 제1호, 2007, 4쪽.

심사라는 장벽이 있을 뿐만이 아니라, 시간이 오래 걸린다는 점에서 경찰위원회의 목적을 달성하기에는 한계가 있고, 실제로 경찰위원회가 경찰청을 상대로 그와 같은 소송을 제기한 적도 확인되지 않는다.

현행 경찰법은 경찰위원회 심의·의결 사항의 구속력도 전혀 규정하고 있지 않다. 경찰법은 경찰위원회를 행정심판위원회, 토지수용위원회와 같은 심리·재결을 행하는 준사법기관으로서 합의제 행정관청을 구상한 것은 아니다. 따라서, 경찰청이 경찰위원회의 심의·의결에 위반하여 집행하더라도 준사법적 기속력과 같은 힘을 기반으로 강력하게 강제하거나 합의제 행정관청으로서 관계 행정청의 위반사항을 직접 처분을 할 수도 없고 배상 등의 방법으로 간접강제할 수도 없다. 현재의 경찰법상의 구도에서는 경찰위원회를 건강보험정책심의위원회 (보건복지부)<sup>39</sup>, 보훈심사위원회 (국가보훈처)<sup>40</sup>와 같은 실질적인 심의·의결 기구로 보기에 한계가 있다.

그러나, 준사법적 위원회의 재결에 따른 기속력에는 이르지 못하더라도 심의·의결 기관이라는 명칭에 맞게 적어도 건강보험정책심의위원회, 보훈심사위원회 같은 정도의 구속력을 가져야 한다. 즉, 적어도 경찰청이 경찰위원회의 심의·의결 사항에 위반하는 정책이나 처분을 행하는 경우, 그것을 법적 효력이 없도록 하거나, 위반시 경찰청, 여기서는 자치경찰본부를 상대로 제제를 가함으로써 그 구속력을 담보하는 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 경찰의 교통정책 영역 정책 등은

<sup>39</sup> 국민건강보험법 제4조 (건강보험정책심의위원회)

① 건강보험정책에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부장관 소속으로 건강보험정책심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 둔다.

건강보험정책심의위원회의 심의·의결사항은 다음과 같다.

1. 국민건강보험종합계획, 종합계획에 따른 매년 연도별 시행계획 (심에 한정)
2. 제41조제3항에 따른 요양급여의 기준
3. 제45조제3항 및 제46조에 따른 요양급여비용에 관한 사항
4. 제73조제1항에 따른 직장가입자의 보험료율
5. 제73조제3항에 따른 지역가입자의 보험료부과점수당 금액
6. 그 밖에 건강보험에 관한 주요 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

<sup>40</sup> 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률

제6조 ④ 국가보훈처장은 제3항 전단에 따라 국가유공자, 그 유족 또는 가족에 해당하는 사람으로 결정할 때에는 제74조의5에 따른 보훈심사위원회 (이하 "보훈심사위원회"라 한다)의 심의·의결을 거쳐야 한다.

제74조의5(보훈심사위원회의 설치) ① 이 법에 따른 보상 등에 관련된 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 국가보훈처장 소속으로 보훈심사위원회를 둔다. <개정 2019. 11. 26.>

1. 「국가보훈 기본법」 제3조제2호에 따른 국가보훈대상자 중 보훈심사위원회의 심의·의결을 거치도록 규정된 사람의 등록 요건의 인정 여부에 관한 사항
2. 제6조의4에 따른 상이정도의 판정에 관한 사항
3. 제6조의5제1항에 따른 상이의 추가인정 여부에 관한 사항
4. 제9조에 따른 권리소멸의 확인에 관한 사항
5. 제13조제2항제2호에 따른 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람의 확인에 관한 사항
6. 제74조의10에 따른 재심에 관한 사항
7. 제74조의11에 따른 행위규범과 그 운영에 관한 사항
8. 제74조의14제2항에 따른 위원의 기피에 관한 사항
9. 제74조의18에 따른 이의신청에 관한 사항
10. 제75조제3항에 따른 보훈급여금 등의 결손처분에 관한 사항
11. 제76조에 따른 보훈급여금 등의 반환의무 면제에 관한 사항
12. 제78조제1항에 따른 보상정지 기간 및 보상의 정도에 관한 사항
13. 제79조제1항제5호에 해당하는 사람에 대한 법 적용 대상 제외 여부 및 같은 조 제3항에 따른 법 적용 대상자로의 결정 여부에 관한 사항

행정처분과 관련된 사항이 다수 있을 수 있으므로, 경찰교통처분이 경찰위원회의 심의·의결의 위반한 경우 그 법적 효력을 부인하는 방법으로 경찰위원회가 통제할 여지가 있지만, 대부분의 경찰 수사, 예방영역 행위는 즉시적으로 행해지는 성격이므로 이에 대한 법적 효력을 없애는 방법은 현실성이 없다.

경찰위원회 심의·의결 위반에 대한 경찰청의 집행에 대한 시정명령권한이 그 방법의 하나로 생각될 수 있지만, 이와 관련된 규정은 세 개 법안 어디에도 등장하지 않는다. 홍익표 의원 대표발의 경찰법 전부개정법률안 제30조 바. 에 자치경찰의 인권침해 또는 권한남용 소지 있는 규칙, 제도, 정책, 관행 등에 대해서 개선 또는 시정요구를 할 수 있다고 규정하지만, 정작 경찰위원회의 심의·의결 사항이 제대로 집행되지 않을 때는 집행기관인 자치경찰본부장에게 어떠한 조치를 취할 수 있는지는 전혀 규정하지 않고 있다.

실제 각종 예산, 재정권한, 자치경찰 정원 설정권한, 그리고 – 경찰위원회가 제한은 하겠지만 – 자치경찰 공무원 인사권한을 시도지사가 관장하고 있는 점을 고려했을 때 시도경찰위원회가 시도지사처럼 광범위하게 경찰청의 정책, 업무에 관여할 방법은 매우 제한적이다. 20대 국회의 3개의 법안을 보면 시도경찰위원회는 그 사무 범위 내에서의 심의·의결권한<sup>41</sup>을 가지는 것과 자치경찰본부장 시도지사 임명시 추천권한 정도가 전부이다. 다만, 홍익표 의원 대표발의 안에 따른 경우 시도경찰위원회의 사무로 되어 있는 인사위원회를 매개로 일정 부분 관여할 수 있을지 몰라도 이것은 시도경찰위원회의 심의·의결 사항의 관철을 위한 본질적인 방안은 될 수 없다. (법에 별도의 규정이 없으므로) 경찰청이 시정명령을 이행하지 않는 경우 경찰청을 대신하여 경찰위원회가 직접 처분 내지 집행할 수도 없을 것이다. 물론, 행정심판위원회 방식처럼 행정청이 재결에 위반하는

<sup>41</sup> 제30조(시·도경찰위원회의 소관 사무) 시·도경찰위원회의 소관 사무는 다음 각 호로 한다.

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
  2. 해당 지방경찰청장에 대하여 다음 각 목의 사항에 대한 의견 제시
    - 가. 자치경찰 직무수행과 관련하여 해당 지방경찰청장과 시·도경찰위원회 위원장의 업무협약의 체결 및 변경과 관련한 사항
    - 나. 국가·자치경찰의 공동사무 수행 및 분쟁조정과 관련한 사항
  3. 해당 지방경찰청장과 협력·조정이 어려운 경우 국가경찰위원회에 대한 심의·조정 요청
  4. 자치경찰규칙의 제정·개정 또는 폐지에 관한 사항
- 제31조(심의·의결) ① 시·도경찰위원회는 제30조의 사무에 대하여 심의·의결한다.  
② 시·도경찰위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.  
③ 시·도지사는 제1항에 관한 시·도경찰위원회의 의결이 적정하지 아니하다고 판단할 때에는 재의를 요구할 수 있다.

경우 먼저 시정을 명하고 그래도 기간 내에 이행하지 않으면 행정심판위원회가 직접 처분을 하는 방법의 도입도 고려해 볼 수 있겠지만 (행정심판법 제50조 제1항), 경찰행정청의 행위 대부분은 전형적인 처분이 아니라는 점에서 이런 방식으로 경찰위원회의 심의·의결의 구속력을 확장하는 것은 한계가 있다.

어쨌든 지금 논의에서 중요한 것은 경찰 관련 정책의 집행은 자치경찰본부가 하되 그 집행이 시도경찰위원회의 심의·의결 사항을 명백하거나 중대하게 위반했을 때 통제장치를 뒀으로써 집행력을 담보할 필요가 있다는 것이다. 이것이 담보되지 않고서는 시도경찰위원회를 통한 자치경찰본부장에 대한 민주적 통제, 나아가 광역자치단체장에 대한 민주적 견제는 행해질 수 없을 것이다.

담보 방법으로 우리는 영국의 방식을 차용하여 시도경찰위원회가 시도지사를 상대로 한 자치경찰본부장 해임건의권<sup>42</sup>, 시도경찰위원회의 예산 및 재정 증감 제안권<sup>43</sup>, 지역경찰청장에 대한 심의·의결 사안 위반에 대한 예외적 직접 지시권한, 시도경찰위원회의 회계연도별 지역경찰활동 보고서 작성·발표, 지방의회의 경찰관련 질문에 대한 답변의무 도입 정도는 고려될 수 있지 않을까 하고 생각된다. 그 가능성 여부는 영국의 경찰위원회 제도를 살펴본 뒤, 집행기관-지방의회 기관분리의 원칙을 채택하면서, 집행권의 존중이 고려되는 우리나라 사정에 대한 검토를 통해 진단해보고자 한다.

위의 사안과 관련하여 지방자치단위에서 자치경찰기관장 선임과정 및 자치경찰활동에 대하여 경찰위원회를 통한 민주적 통제의 요구를 가장 잘 반영하고 있는 것으로 생각되는 영국의 경찰위원회 사례를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 그 다음으로는 영국의 사례를 참고하여 그 실정에 맞게 국가, 도도부현 공안위원회를 구성한 일본의 사례와 비교하여 보도록 한다.

## IV. 영국과 일본의 경찰위원회 제도

### 1. 영국 경찰위원회 제도의 발전

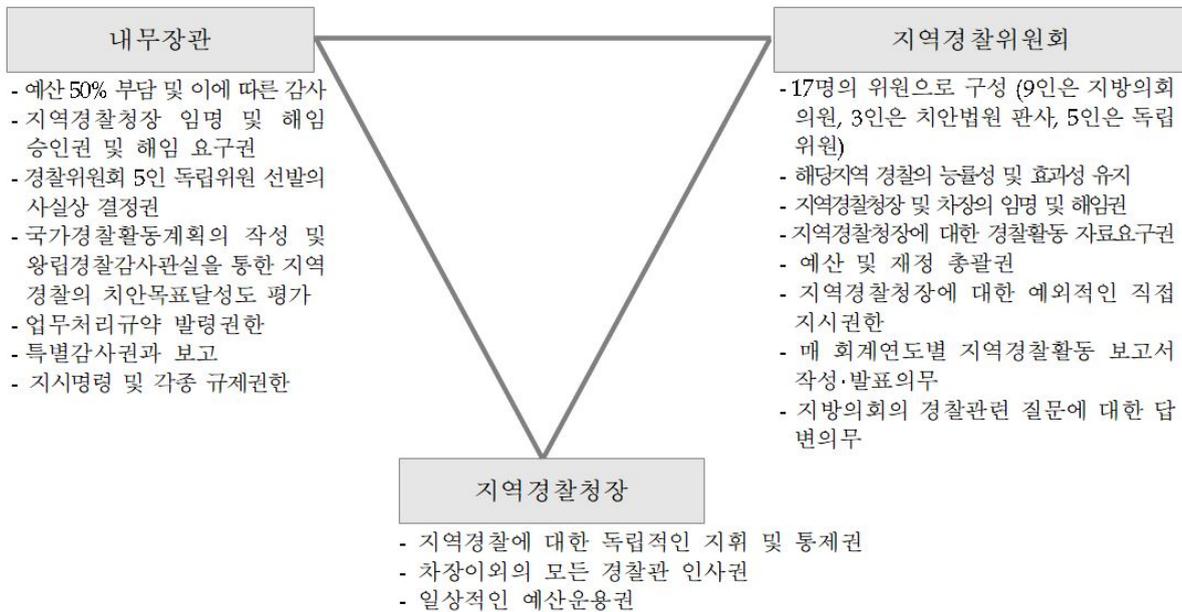
△ 2011년 「경찰개혁 및 사회책임법」 이전의 단계, 1996년 경찰법 (Police Act 1996) 하에서 영국은 <그림1> 과 같이 지역경찰위원회 (Local Police Committee) 제도를 가지고 있었다. 위원은 총 17명인데 위원 중 9인은 지방의회 (Local Council)에서 추천되는 지방의회의원, 3인은 치안법원 판사 (magistrate)로 이루어진다. 나머지 5인의 독립위원은 광역경찰구역별로 설치된 선정위원회

<sup>42</sup> 과거 삼원체제 영국 경찰위원회는 직접 지역경찰청장을 해임할 수 있다. 그러나, 우리나라는 집행기관의 권한, 소위 인사고권에 대한 존중이 고려되어야 하므로 경찰위원회가 직접 해임권을 행사하자는 것은 아니다.

<sup>43</sup> 역시 경찰위원회가 광역자치단체장을 대신하여 직접 예산 및 재정을 총괄하자는 것은 아니다.

(Selection Panel)<sup>44</sup>의 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.<sup>45</sup>

지역경찰위원회는 지방경찰청장 및 차장에 대한 임명·해임권, 경찰재정(Police fund) 편성·운영권한을 가진다. 하지만, 청장의 임명·해임에 대해서는 내무장관이 작성한 인사규칙을 따라야 하고 그로부터 승인을 얻어야 하며, 차장의 임명·해임시에는 이에 더하여 청장의 자문을 얻어야 한다.<sup>46</sup> 지역경찰청장에 대한 경찰활동 자료요구권한도 가진다<sup>47</sup>. 그러나, 경찰위원회는 일반적인 사안에 대하여 지역경찰청장에게 직접 지시할 수는 없고, 필요한 경우 조언을 할 수 있을 뿐이다.<sup>48</sup> 다만, 왕립경찰감사관실 정규감사에 따라 효율성·능률성 관점에서 지역경찰 전체(the force as a whole)가 문제있다고 판단되는 경우에 한하여 문제점에 대한 개선책을 마련하도록 직접 지시할 수 있다.<sup>49</sup>



<그림1: 2011년 경찰개혁 이전 영국경찰의 삼원체제 Tripartite System> <sup>50</sup>

<sup>44</sup> “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.

<sup>45</sup> 문성호, 자치경찰제 실시단위와 경찰위원회 구성 - 영국모델을 중심으로, 정치정보연구 제2권 제1호, 1999, 300쪽; 이승철, 한국의 지방경찰위원회 도입에 관한 연구, 한국지방정부학회 학술대회 자료집, 2006, 103쪽 이하; 여개명, 치안정책연구 제33권 제2호, 2019, 270쪽 이하.

<sup>46</sup> 이승철, 한국의 지방경찰위원회 도입에 관한 연구, 한국지방정부학회 학술대회 자료집, 2006, 104쪽.

<sup>47</sup> 김학경/이성기, 위의 논문 151쪽.

<sup>48</sup> 여개명, 영국 경찰의 거버넌스 구조의 변화과정에 대한 연구, 치안정책연구 제33권 제2호, 2019, 271쪽.

<sup>49</sup> 김학경/이성기, 위의 논문 154쪽.

<sup>50</sup> 김학경/이성기, 영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: “2011 경찰개혁 및 사회책임법” 과 “국립범죄청”을 중심으로, 경찰학연구 제12권 제1호, 2012, 155쪽에서 그림 인용.

경찰위원회는 지역경찰청에서 행하는 구매 등 각종 계약의 당사자이며, 지역경찰청과 지역경찰위원회 소속 민간인 신분 직원의 고용 및 관리도 경찰위원회가 행한다.<sup>51</sup> 현행 경찰법에 따라 우리나라 경찰위원회의 사무를 경찰청이 수행하고 (경찰법 제10조 제1항), 경찰청이 경찰청 소속 경찰관 뿐만이 아니라 일반 행정직원 고용계약의 당사자가 되는 것과는 큰 차이가 있다.

지역경찰위원회는 지역 치안의 능률성과 효과성을 유지하는 것을 주임무로 하고, 이를 중심으로 지역경찰활동에 대한 감독책임을 지는 독립적인법인 (body corporate)이다. 이를 위하여 지역 경찰위원회는 1) 내무장관이 정한 국가경찰활동계획에 따른 주요 경찰활동 목표수립, 2) 지역경찰청장 (Chief Constable)과 협의하여 지역경찰활동목표 (local policing objectives) 수립, 3) 중점 추진과제 (performance target) 수립, 4) 지역경찰활동계획 (local policing plan)을 수립하는 세부 임무를 행한다.<sup>52</sup> 매 회계연도 종료후 지역경찰활동에 대한 보고서 작성·공표 의무가 있는데, 보고서는 지역경찰활동에 대한 평가도 담고 있어야 한다. 지역경찰위원회는 지역의회의 경찰관련 질문에 답변할 의무도 있다.<sup>53</sup>

삼원체제에서는 지역경찰위원회가 실질적인 지역치안에 대한 감독적 책임을 지는 당사자이지만, 중앙정부의 내무장관이 지역경찰활동계획 수립에 대한 관여하고, 지역경찰활동에 대한 평가 및 감사권한을 가지고 있었다. 따라서, 삼원체제는 형식적으로는 자치경찰제이지만, 그 실질은 중앙집권적인 요소가 강하다는 비판으로부터 자유롭지 못하였다.<sup>54</sup> 어쨌든 삼원체제는 형식적인 측면에서는 광역·기초지방자치단체장이 아니라 지역경찰위원회가 지역치안행정에 대한 책임을 지지만, 실질에 있어서는 중앙정부 (내무부)와 상당한 정도로 그 책임을 공유한다고 볼 수 있을 것이다.

물론, 언급한 비판에도 불구하고 1996년 경찰법 (Police Act 1996)에 따른 삼원체제하의 영국 경찰위원회 제도도 주민참여의 요구 (지역경찰위원회 17명 중 지방의회의원 9인, 독립위원 5인)와 정치적 중립성 (치안판사 위원 3인, 독립위원 5인의 존재, 지방의회의원 9인 구성의 다양성)의 요청을 상당부분 반영하고 있고, 이런 구성에 기반해 경찰활동에 대한 민주적 통제도 상당 부분 이루어질 수 있다는 점에서 우리나라 20대 국회 자치경찰법안 정부안 (홍익표 의원 대표발의안)보다는 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 단적인 예를 들자면, 정부안에 따르면 지방의회는 시도경찰위원회 5인 중 2인에 대한 추천권만을 가지고 있어 지방경찰청장 임명과정에서 미치는 영향력이 영국 삼원체제 경찰위원회보다 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)도 상당부분 담당하는 영국 경찰위원회에

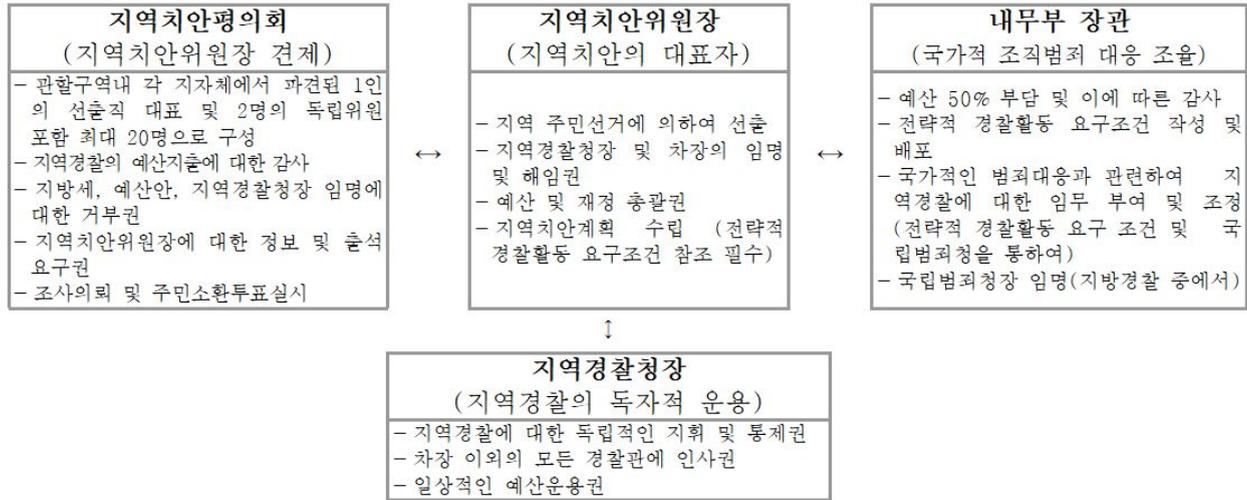
<sup>51</sup> 이승철, 한국의 지방경찰위원회 도입에 관한 연구, 한국지방정부학회 학술대회 자료집, 2006, 104쪽.

<sup>52</sup> 이승철, 한국의 지방경찰위원회 도입에 관한 연구, 한국지방정부학회 학술대회 자료집, 2006, 104쪽.

<sup>53</sup> 박윤규, 한국의 경찰위원회제도 개선방안에 관한 연구, 한국경찰학회보 제10권 제3호, 2008, 216쪽.

<sup>54</sup> 김학경/이성기, 위의 논문 152쪽.

지역의회의원이 참여할 수 있는 것은 의결기능과 집행기능이 통합되어 있는 영국식 지방자치제도의 전통과 관련성이 있으므로 우리나라에 도입할 때 한계가 있는 것이 사실이다. 하지만, 영국 삼원체제 경찰위원회제도가 주민참여<sup>55</sup> 요청은 사실상 정부안인 20대 국회 자치경찰법안(경찰법 전부개정법률안)보다는 더 잘 반영되고 있다고 평가할 수 있다.



<그림2: 2011년 경찰개혁 이후 영국경찰의 사원체제(Quadrupartite System)> <sup>56</sup>

△ 4원 체제에서는 지역경찰위원회(Local Police Committee)를 폐지하는 대신에 지역치안위원장(Police and Crime Commissioner: 약어 PCC) 및 지역치안평의회(Police and Crime Panel) 제도를 도입하였다.

△ 우선 영국경찰 사원체제는 경찰위원회제도를 폐지하면서 지역치안위원장이라는 주민직선에 의한 민주적 정당성을 가진 지역경찰책임자 자리를 신설하고, 중앙정부 내무부장관의 역할을 축소시킨 것이 특징이다. 내무부장관은 기존 3원 체제에서 보유하던 많은 권한을 상실하게 되었는데, 왕립경찰감사실을 통해 지역치안 목표달성을 평가하는 권한 외에도 지방경찰관련 업무처리규약 발령권한, 특별감사권, 지시명령 등 각종 규제권한을 상실하게 되었다.<sup>57</sup>

△ 사원체제의 도입배경은 내무부 장관으로 대표되는 중앙의 지역치안영역 권한을 약화시킴으로써 지역단위의 실질적인 자치경찰제를 확립하고자 하는 것이었다는 점에서 이와 같은 개혁이 방향성이 설명될 수 있다.

<sup>55</sup> 삼원체제에서는 9인의 지방의회의원을 통한 대의적 의사반영으로 간접적인 주민참여가 이루어진다.

<sup>56</sup> 김학경/이성기, 영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: “2011 경찰개혁 및 사회책임법” 과 “국립범죄청”을 중심으로, 경찰학연구 제12권 제1호, 2012, 164쪽에서 그림 인용.

<sup>57</sup> 김학경/이성기, 영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: “2011 경찰개혁 및 사회책임법” 과 “국립범죄청”을 중심으로, 경찰학연구 제12권 제1호, 2012, 165.

△ “지역치안위원장”<sup>58</sup>은 43개 광역경찰구역(Police area)<sup>59</sup> 중 런던의 2개 광역경찰구역 제외 41개 구역에서 주민선거로 직접 선출되는 지역치안의 대표자이다 (2000년 법개정으로 시장이 주민직선으로 선출됨으로써 기존 의원내각제 전통에 따른 기관통합형 지방자치단체의 예외, 즉, 기관분리형 지방자치단체를 구성하게 된 런던광역시〔Greater London Council〕의 2개 경찰구역에서만 런던광역시장이 지역치안위원장을 겸직한다).

△ “지역치안평의회”는 광역경찰구역 관할 내 광역자치단체 및 시·군·구급 지방자치단체에서 파견된 각 1인의 선출직 대표 (Councillor, 즉, 광역·기초 지방자치단체장) 및 2명의 독립위원 포함 최대 20명으로 구성된다.

“지역치안평의회”의 주임무는 지역치안위원장의 임명 과정, 지역치안위원장의 예산·재정권한에 대한 대립적 견제를 하는 것이다. 영국의 광역, 기초자치단체장이 지역치안평의회 구성원이 될 수 있다고 해서 이들이 지역치안평의회에서 자치단체장의 권한으로 활동하는 것은 아니다. 자치단체의 장이라는 것은 일단은 지역치안평의회 선출요건으로 한정해서 이해할 필요가 있다. 광역 및 기초자치단체와 자치단체장이 존재함에도 불구하고 지역치안에 대한 책임은 자치단체장들이 아니라 선출직 지역치안위원장이 진다. 지역치안평의회에 파견되는 자치단체장들은 지역치안위원장에 대한 대립적 견제권한을 행사하면서 최선의 경찰활동을 위해 입법적으로 어떤 내용이 좋을지, 무엇이 - 지방자치단체와 지역치안위원장간의 - 조화로운 치안목표 설정일지를

<sup>58</sup> 2019년 현재 잉글랜드 및 웨일즈 지역에 43개 광역경찰구역 (police area)에 41명의 지역치안위원장이 선출된 상태. 광역경찰구역과 지역치안위원장의 숫자가 2개 차이가 나는 이유는 런던에 있는 Metropolitan Police District 와 the City of London police area 때문이다. 런던 2지역의 지역치안위원장은 선출직 런던시장 겸직.

<sup>59</sup> 광역경찰구역은 광역자치단체와는 다른 개념이다. 영국의 지방자치제도는 전통적으로 기관통합형으로 운영된다. 즉, 지방의회가 의결기관이면서 동시에 집행기관으로서의 성격을 가진다. 광역단위든 기초단위든 통상 지방의회의장이 지방자치단체장으로서의 성격을 가진다고 할지라도 그를 실질적인 지방행정의 책임자라 보기는 어려운데, 그는 지방자치단체를 의례적으로 대표하는 상징적인 존재이기 때문이다. 실질적으로는 지방의회의 각 분과위원회가 지방행정을 관장한다. 하지만, 이마저도 우리나라에 지방자치에 비해 부분적인 자율권한을 가지는데 불과하다. 영국은 성문헌법이 없어 지방자치제도도 불문헌법적으로 인정받을 뿐인데, 1986년 영국 정부의견서(Green Paper)의 내용을 보면 영국 지방자치제도의 현실을 알 수 있다. “영국에서 모든 지방자치의 권한은 의회법률(Parliamentary legislation)에서 파생된다. 지방자치단체의 구조, 공공서비스의 공급, 재정지원 방법 등 지방자치단체에 관한 모든 것은 의회에서 제정된 법률에 근거를 두고 있다”. 영국 지방자치단체는 사무권한을 포괄적으로 위임받는 것이 아니다. 자치단체의 고유사무의 성격을 가지는 것들도 월권행위 제한의 법리 (principle of ultra vires)에 따라 의회법률이 정한 범위 내에서 지방자치단체의 권한행사가 가능하다. 결국, 영국은 의회법률로 정해진 특정 행정서비스에 대해서만 부분적인 자율권을 가지는 지방자치제도를 가지고 있다고 할 수 있다 (이상 안영훈, 1997년 영국 지방자치단체의 구조개편에 관한 고찰, 지방행정연구 제12권 제2호, 1997, 102쪽 이하). 1972년 지방자치법 (Local Government Act 1972)에 따라 지방자치단체는 원칙적으로 영국의회가 제정한 법률에 의해 개별적으로 수권된 사무만을 처리할 수 있다는 설명도 마찬가지로의 분석이다 (고인석, 영국의 권력구조와 지방분권, 법이론실무연구 제6권 제1호, 2018, 107쪽). 2000년에 광역자치단위인 런던에 선출직 시장과 25명의 런던시 의회로 구성되는 기관분리형 지방자치제도를 도입한 바 있기는 하지만, 대부분의 광역자치단위에서는 여전히 기관통합형 지방자치제도를 운영하고 있다. 일반적인 광역자치단체로 County를 들 수 있는데, 예를 들어, 햄프셔 카운티 (Hampshire County: 면적은 3,769 km<sup>2</sup> 로 서울특별시의 약 6배, 제주도의 2배에 해당된다. 인구는 약 183만명이다)는 포츠머스, 고스포트, 사우샘프턴 등의 소도시를 포함하는 광역자치단체이지만, County Council 의 실질적인 집행권한은 제한되어 있고, 우리나라와 같은 주민직선 광역자치단체장도 존재하지 않는다. 2019년 4월 1일 현재 광역자치단체인 County는 광역경찰구역보다 많은 82개가 존재한다. 런던을 제외하고 대도시형 광역자치단체(metropolitan county)가 6개, 비대도시형 광역자치단체(non-metropolitan county)가 76개이다. 광역자치단체 단위와 유사한 광역경찰구역에 집행기능을 가진 지역치안위원장을 주민이 직접 선출하고, 이에 대한 견제기능을 하는 지역치안평의회를 구성하도록 한 것은 경찰행정에 대한 민주적 통제의 측면에서 특별한 의미를 찾을 수 있다.

고민하게 된다.<sup>60</sup> 물론, 이 과정에서 자치단체장 입장으로서의 치안에 대한 요구가 반영되지 않을 수 없을 것이다.

△ 실제 구체적인 집행은 선출된 지역치안위원장이 아니라 그에 의해 임명되는 지역경찰청장이 행한다. 지역경찰청장이 관장하는 사무는 지역경찰에 대한 독립적인 지휘 및 통제권, 차장 외의 모든 경찰관에 대한 인사권, 일상적인 예산운용권 등이다.

---

<sup>60</sup> <https://www.askthe.police.uk/content/Q794.htm> (2020.3.2. 마지막 검색)

Q794: Can you tell me about Police and Crime Panels?

Make up of the panel

Police and Crime Panels will comprise of one elected representative (councillors and, where relevant, elected mayors) from each local authority within the force area and two independent members or co-optees . There must be a minimum of ten elected representatives therefore in those areas that have fewer than ten local authorities, each authority will be required to send one member with the remaining seats to be negotiated locally and filled by the member authorities. Both top-tier and district councils will need to be represented on the Police and Crime Panel. It will be the first time district councils have formal involvement in policing governance. Independent members could, for example, be experts in their field, or representatives of community organisations (e.g. the voluntary sector), or appointed on the basis of other relevant knowledge and skills. The intention is to allow Police and Crime Panels and member councils to decide what membership works best for their force area, taking into account the legislative framework and the balanced appointment objective. The balanced appointment objective states that in appointing panel members local authorities must as far as is practicable consider the make-up of the local areas, including the political make-up, and the required skills, knowledge and experience for the panel to function effectively. Once established, panels will be free to co-opt further members, both elected and independent, where required, up to a maximum panel size of twenty.

Councillors (지방자치단체장) and the panel (지역치안평의회 평의원)

Being a councillor is what makes the person eligible for appointment to a Police and Crime Panel, but the person does not act in their capacity as councillor when serving on the Police and Crime Panel. Serving on the Police and Crime Panel is not part of their local authority duties, any more than if they were appointed to any other public office in tandem with being a councillor. Any legal liability of a member of a Police and Crime Panel arising from the exercise of the Police and Crime Panel's functions is borne by the Home Secretary and not the member.

Political conflict between local authority (지방자치단체) and PCC (지역치안위원장)

Local authorities and Police and Crime Commissioners both have the same overarching aim (아치형으로 이어지는 목표) which is to respond to the needs of their local communities. With this principle in mind it should be possible for both parties to work together to address any perceived areas of conflict.

Disagreement between local authority (지방자치단체) and PCC (지역치안위원장)

The Home Secretary will have powers (to be exercised as a last resort) to intervene where local authorities have failed to nominate members to the Police and Crime Panel, or have collectively failed to establish a Police and Crime Panel. It is not expected that these powers will be needed, but the Police and Crime Panel is a critical part of the model and so it is considered important to ensure that arrangements are in place should the Police and Crime Panel fail to form.

Local authority budget

Local authorities are free to use their own budgets to resource the Police and Crime Panel as they see fit, although central funding is being provided to deliver the function described in legislation. It is up to local areas to work out how they want their Police and Crime Panel to function although the legislation sets out a framework for this. Police and Crime Panels are not replacement police authorities. They do not have the same powers or responsibilities. They will be a critical friend to the Police and Crime Commissioner, providing as much support as challenge, so when considering how to develop their local Police and Crime Panel, areas should consider examples of scrutiny good practice.

△ 〈그림 2〉를 일별해보았을 때 4원 체제는 치안행정의 민주적 정당성, 책임성, 독립성 및 정치적 중립성을 확보하면서, 민주적 통제의 측면도 함께 고려되는 제도로 쉽게 인식될 수 있다. 왜냐하면, 지역경찰청장을 제외한 3개의 주체는 직접 선거에 의하여 선출된 자 또는 (주로) 직접 선거로 선출된 자 중에서 선임된 자이고, 4개의 개별 주체간의 상호견제의 모습이 그림에서 바로 확인되기 때문이다. 이 점 또한 영국이 의원내각제라는 전통을 가지고 있어서 그럴 수 있다고 생각할 수도 있지만, 치안행정 및 그 기관장에 대한 민주적 정당성의 확보와 민주적 통제의 요청은 대통령제 국가라 해서 하등 다를 것이 없다고 생각된다.

△ 여기서 생각해 볼 점은 중앙정부 (내무장관, 왕립경찰감사관실)의 관여로 인해 지역치안에 대한 형식적·제한적 책임을 지던 지역경찰위원회를 폐지하기로 결정하면서, 잉글랜드·웨일즈 지역 82개의 광역자치단체 (런던 제외)의 장에게 지역치안위원장의 책무를 부여하는 방안을 고려할 수 있었을텐데, 영국은 그러한 선택을 왜 하지 않았는가 하는 것이다. 그것은 한편으로는 전통적인 기관통합형 영국 지방자치제도 하에서 지역경찰행정에 대한 책임을 지방자치단체가 지는 것이 한계가 있다는 점<sup>61</sup>, 즉, 치안행정에 대한 책임성 (accountability)을 고려한 점도 있을 것이다. 하지만, 다른 한편으로는 치안행정의 일반행정으로부터의 독립성 (police independence)<sup>62</sup>을 확보하고, 정치인인 지방자치단체장으로부터 경찰행정의 정치적 중립성을 확보하겠다는 요청도 함께 고려한 결과로 볼 수 있다고 생각된다.<sup>63</sup>

생각건대, 주민직선으로 지역치안위원장을 별도로 선출하여 그에게 지역치안에 대한 책임을 부여하고, 광역 및 기초자치단체장에게 지역치안의 책임을 부여하지 않으면서, 대신 자치단체장으로 하여금 지역치안평의회대표로 선출될 자격만 부여하여 평의원 자격으로 지역치안위원장에게 의견을 제시하고, 대립적 견제를 행할 수 있도록 한 것은 자치단체 일반행정의 정책목표와 경찰행정의 정책목표가 상호 다를 수 있다는 점을 인정한 결과로 보는 것이 합리적인 추론일 것이다.

경찰행정의 독립성이라는 것이 그 자체로 목표가 될 수는 없다. 중앙국가단위든 지방자치단위든 경찰사무의 강한 침해적 특성 경찰행정도 주민의 요구를 충실히 반영하여야 하고 주민에 의한 민주적 통제를 받아야 하기 때문이다. 또한, 경찰행정, 특히 수사가 아닌 위험방지행정은 일반행정과 완전히 동떨어져서 존재하는 것은 아니다. 하지만, 수사사무를 포함한 전체로서의 경찰행정은 특정한 국민들, 특정 정치집단의 요구에 편승하여 정치적 중립성을 훼손해서는 안된다는 요청은

<sup>61</sup> 의결기관과 집행기관이 통합되어 있는 기관통합형 자치제도를 취하는 영국에서 자치행정은 사실상의 지방자치단체장 (지역의회의 의장)이 아니라 지역의회의 각 분과위원회가 중심이 되어 이루어진다.

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 각주 19)의 지역치안평의회에 대한 설명에서도 지방자치단체 (Local authority)와 지역치안위원장 (PCC)의 정치적 대립, 의견의 불일치가 중요한 의제로 설명되고 있는데, 이것은 양자가 경찰행정을 바라보는 관점이 다를 수 있다는 점을 보여준다.

다른 일반행정 영역보다 강하다고 생각된다. 이와 같은 요청은 경찰행정 사무 및 그 기관의 독립성 확보를 통해 보다 더 잘 달성될 수 있을 것이다.

그런데, 지역경찰 책임자를 주민직선으로 선출하는 것은 지역경찰사무의 일반행정, 자치단체장으로부터의 독립성 확보의 측면에서는 몰라도 경찰활동의 정치적 중립성, 공정성 측면에서는 편향성을 떨 것이라는 우려가 제기될 수 있다. 4원 체제에서는 이런 우려에 대한 대응방안으로 지역치안위원장에 대한 다양한 견제장치를 두고 있다. <그림 2> 에서도 확인되지만, 실제 집행은 행정전문가인 하위 집행기관으로서의 지역경찰청장이 담당하고 (직업공무원제, 전문성에 의한 주민직선 지역경찰위원장 견제)<sup>64</sup>, 지역치안위원장은 일반적으로 집행과 관련된 지시는 지역경찰청장에게 행하지 못하게 함과 동시에 경찰영역 정책의 심의·의결은 (지방의회의원이 포함된) 지역치안평의회가 행하게 하도록 하는 것이 그와 같은 견제방안이다. <그림 2> 에는 나타나 있지 않지만, 영국의 지역의회도 고유한 권한 범위 내에서 지역치안위원장과 지역경찰청장의 활동을 견제할 수 있다.

△ 영국 4원 체제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 지역치안위원장 직선으로 선거를 통한 주민참여, 주민에 의한 민주적 통제를 보장하였다.
- 지역치안위원장을 직선하고, 중앙정부의 간섭을 줄여 지역치안행정의 책임성을 강화하였다.
- 지역치안위원장 직선으로 경찰정책·경찰행정사무가 자치단체장, 일반정책·일반행정사무로부터 독립성이 확보되었다.
- (※ 경찰정책·경찰행정 사무의 독립성 확보자체가 고유한 목표는 아니다. 그것은 경찰정책·경찰행정사무의 정치적 중립성, 공정성을 확보하기 위한 방편이다.)
- 지역치안평의회 평의원으로 광역·기초지방자치단체장이 선출될 수 있도록 함으로써 (총 17명 중 9인) 그들을 통해서 일반정책 및 일반행정 관점에서 경찰정책 및 경찰행정영역 주민요구를 반영할 수 있도록 하였다.
- 지역치안평의회 평의원으로 광역·기초지방자치단체장 (Councillor. 동시에 해당 지방의회 의원이기도 하다)이 선출될 수 있도록 함으로써 (총 17명 중 9인) 그들이 주민의 의견을 대의함으로써 주민참여 요청을 반영하였다.
- 주민직선 지역치안위원장이 정치적 중립을 훼손하는 것을 방지하기 위하여 지역치안평의회가 지역치안위원장을 대립적으로 견제하게 하고, 지역치안위원장은 지역경찰청장에게 일반적으로 직접적인 지시는 행하지 못하게 한다.
- 지역의회에 의한 지역치안위원장, 지역경찰청장에 대한 민주적 통제도 그대로 존속된다.

<sup>64</sup> 전광석, 한국헌법론, 2019, 110쪽은 직업공무원 제도의 도입으로 직업공무원은 그 상관인 지방자치단체장, 중앙정부의 장관 등 정무직 공무원의 정책을 전문적 지식과 경험에 바탕해 견제할 수 있게 되었는데, 이것은 민주국가에서 요청되는 권력분립의 한 가지 모습이라고 설명하고 있다. 위 영국 4원 체계에서 지역치안위원장이 선출직·정무직 공무원이라면 지역경찰청장·차장은 직업공무원에 가깝다.

## 2. 일본의 경찰위원회 제도

△ 일본 자치경찰제도는 영국을 모델로 한 것이지만, 일본 실정에 맞게 변형한 것으로 알려져 있다.<sup>65</sup> 하지만, 위에서 경찰행정에 대한 주민참여 및 주민대표성은 영국 모델에 미치지 못하고<sup>66</sup>, 자치단체장 및 일반 자치행정 관점에서 경찰행정을 상대로 한 요구사항을 반영할 수 있는 방안도 영국 모델에 미치지 못한다.

△ 일본의 국가공안위원회 및 도도부현 공안위원회는 일반행정으로부터의 독립성이 강하게 보장되며 이 공안위원회가 일본 경찰에 대한 실질적인 통제권한을 가짐.

△ 먼저 국가공안위원회는 그 위상에 있어서 국가의 경찰행정을 담당하는 제1차 행정기관으로 인정받는데 (내각부 소속, 내각총리대신 소할), 일본 경찰법상으로도 “국가의 공안에 관계되는 경찰운영을 관장하고 경찰교양 등을 통할하며 경찰행정을 조정함으로써, 개인의 자유와 권리를 보호하고 공공의 안전과 질서를 유지함을 임무로 한다 (법 제5조 제1항)”고 규정하고 있으며,

경찰의 제도에 관한 기획·입안, 경찰청에 대한 관리, 법령 (법률, 정령 또는 내각부령)에 의거한 사무<sup>67</sup>를 관장하고 경찰청의 보좌를 받아 스스로의 권한 행사,<sup>68</sup>

도도부현 경찰조직의 장인 동경 경시총감·도부현 경찰본부장, 경시정 (우리나라 총경에 해당) 이상 계급의 경찰관 (도도부현 경찰 포함)에 대한 임면권, 긴급사태시 조치 권고권한 (포고는 내각총리대신)을 가진다.<sup>69</sup>

### △ 국가공안위원회의 구성

국가공안위원회는 국무대신인 위원장과 5인의 위원으로 구성된다. 위원장은 내각총리대신이 임명한다. 위원장은 표결권이 없으나, 위원의견이 가부 동수인 경우에 한하여 재결할 수 있다. 중의원, 참의원 양원의 동의를 얻어 내각총리대신이 임명한다.

△ 도도부현 공안위원회는 도도부현 지사의 지휘감독을 받지 않고, 독립성이 담보된다는 의미에서 도도부현 지사의 관할이 아니라 소할이며,<sup>70</sup>

<sup>65</sup> 문성호, 자치경찰제 실시단위와 경찰위원회 구성 - 영국모델을 중심으로, 정치정보연구 제2권 제1호, 1999, 280쪽.

<sup>66</sup> 문성호, 위의 논문, 293쪽.

<sup>67</sup> 경찰제도 기획·입안, 경찰관련 국가예산, 경찰관련 국가정책평가 권한을 가진다. 그리고, 국제관계 및 국가의 이익을 현저히 해할 항공기 강취·인질강요·폭발물 소지 등 국가의 공안과 관련된 경찰운영 사항, 대규모 재해·소란 등에 따른 긴급사태 대처계획, 생명·신체·재산을 해할 우려가 있는 광역조직범죄, 국제수사 공조, 국제긴급원조활동, 기타 소관사무 관련 국제협력, 범죄피해자 기본계획 작성 및 추진, 범죄감식 및 그 시설관련 된 사항, 범죄통계 관리 등의 권한이 있다. (경찰법 제5조 제4항)

<sup>68</sup> 타무라 마사히로 저/황순평·김혁 역, 경찰행정법, 도서출판 그린 2017, 469쪽.

<sup>69</sup> 타무라 마사히로 저/황순평·김혁 역, 경찰행정법, 도서출판 그린 2017, 457쪽.

<sup>70</sup> 타무라 마사히로 저/황순평·김혁 역, 경찰행정법, 도서출판 그린 2017, 401쪽.

- 도도부현 경찰관리,
- 경찰법에 의거한 경찰직원의 인사에 관한 권한
  - 경찰본부장등 지방경무관의 임면에 관한 동의 및 징계·파면에 관하여 국가공안위원회에 권고할 권한,
  - 지방경찰직원의 임면에 관한 의견 및 징계·파면에 관한 경시총감 또는 도부현 경찰본부장에 권고할 권한
- 조직관리자로서 다른 도도부현 경찰 등과의 관계에 관한 권한 (경찰청 또는 다른 도도부현 경찰에 대한 원조 요구),
- 도로교통법, 풍속법, 고물영업법, 경비업법, 총포도검류소지등단속법, 화약류단속법 등에 의한 허가 및 단속권한 등을 가짐.

#### △ 도도부현 공안위원회 위원들의 구성

도도부현 공안위원회는 도도부현 지사가 지방의회의 동의를 얻어서 임명

도도부 및 지정현은 5명의 위원, 기타 현은 3명의 위원이고 위원장은 위원중에서 호선.

위원회에 사무국이 없고, 경시청 또는 도부현 경찰본부가 사무를 처리하는 것은 우리나라 현행 (국가) 경찰위원회 방식과 동일

위원은 도도부현 의회 피선거권을 가진 자로서 임명전 5년 이내 경찰·검찰 임무를 수행하는 직업적 공무원 전력이 없고, 파산 후 미복권·금고이상 전과 등 결격사유가 없는 자 중에서 도도부현 지사가 도도부현 의회의 동의를 얻어 임명한다. (경찰법 제39조 제1, 2항)

위원의 정치적 중립성 확보를 위하여 2인 이상 (도도부현 및 지정현 공안위원회의 경우는 3인 이상)이 동일한 정당에 소속되어서는 안됨. (경찰법 제39조 제3항)

또한, 위원은 위원회의 정치적 중립성 확보를 위하여 정당, 그 밖의 정치단체 임원이 되거나 적극적으로 정치운동을 해서는 안된다. (경찰법 제42조 제3항)

대도시 경찰이 폐지됨으로 인해 도부현과 통합하여 공안위원회를 구성하게 되는 대도시 (예컨대, 오사카, 교토, 나고야, 요코하마, 고베 등) 주민의 요구를 반영하여 5명의 위원 중 2인은 대도시시장의 추천에 따라 도부현지사가 임명하게 되었다. 하지만, 이것은 대도시경찰이 폐지됨에 따라 대도시 주민들이 대도시는 시정촌에 비해 우월하고 부현과 동일한 취급을 받아야 한다는 요구를 반영한 정치적 타협의 산물이지 일본의 도도부현 경찰위원회 제도의 주민대표성을 강화하겠다는 취지로 볼 수는 없다. 왜냐하면, 대도시가 아닌 일반 부현의 주민들은 경찰위원을 추천할 권한이 없기 때문이다.<sup>71)</sup>

<sup>71)</sup> 이에 대한 설명은 타무라 마사히로 저/황순평·김혁 역, 경찰행정법, 도서출판 그린 2017, 404쪽 본문, 405쪽 각주 10) 및 18쪽.

△ 일본 도도부현公安위원회는 다음과 같이 정리할 수 있다.

도도부현 경찰위원회 구성, 위원 추천권한, 임명절차 등을 살펴보면 지방의회는 도도부현 지사가 위원을 임명할 때 동의하는 것에 그치고, 시도 의원은 경찰위원이 될 수 없으며, 정당인은 탈당한지 3년이 지나지 않으면 경찰위원이 될 수 없다는 점에서 주민대표성이 취약하다고 평가된다.<sup>72</sup>

이것은 정치적 중립성을 강조하면서 지방자치제 주민참여 요청의 측면을 충분히 반영하지 못한 것이라 볼 수 있다. 일본도 영국과 같은 의원내각제 지방자치제도를 취하고 있다는 점에서 뚜렷하게 대비되는 지점으로 생각된다.

지역경찰 사무의 독립성은 도도부현公安위원회의 도도부현 소할제도 및 지방경무관 제도를 통해 충분히 확보된다.

도도부현지사는 직접선거로 선출된다는 점에서 그가 도도부현公安위원 임면권한을 행사하는 것은 주민요구 반영, 경찰위원의 주민대표성 확보에 제한적·간접적으로 기여하는 절차로 볼 수 있다. 그러나, 지방자치단체장 1인의 의사표명이므로 영국과 같이 지역치안평의회에 속한 다수의 지역의회위원을 통한 주민요구 반영에는 미치지 못한다. 다만, 도도부현 지사는 경찰예산 편성·집행·지출명령권, 도도부현 경찰관련 조례 등 의안 제출권<sup>73</sup>을 통해서 도도부현 자치단체 관점에서의 요구를 경찰행정에 반영할 수 있다.

그러나, 도도부현과 도도부현公安위원회는 정치적 중립성 측면에서 상호 사무일부를 위임·수입할 수 없고<sup>74</sup>, 도도부현 지사가公安위원회에 직접 지시할 수도 없다.

도도부현 의회는 위 경찰관련 조례 제정권한에 관여할 수 있고, 경찰예산 심의·확정, 결산승인, 경찰행정사무 감사·조사의 권한을 행사할 수 있다. 그러나, 도도부현 의회의 그런 권한은 도도부현 자치행정을 상대로 행하는 일한으로서의 활동이지 경찰활동에 대한 적극적이고 집중적, 전문적인 민주적 통제방식으로 보기에는 한계가 있다.

△ 종합해보면 일본의 도도부현公安위원회제도는 경찰업무의 독립성, 경찰활동의 정치적 중립성은 상당한 정도로 확보하고 있지만, 지방자치제도의 본지(本旨)에 따른 주민참여요청이나 주민대표성은 취약하다.

홍익표 의원 대표발의 법률안의 시도 경찰위원회제도는 일본 도도부현公安위원회 제도에 비해 자치단체장으로부터의 경찰독립성 보장은 약화되어 있으며, 경찰업무의 중립성 확보방안도 미약하다. 그렇다고 주민참여, 주민대표성의 측면이 강하게 고려되고 있는 것도 아니다.

<sup>72</sup> 문성호, 자치경찰제 실시단위와 경찰위원회 구성 - 영국모델을 중심으로, 정치정보연구 제2권 제1호, 1999, 299쪽.

<sup>73</sup> 최든수, 일본의 자치경찰제도에 대한 연구, 경찰복지연구 제6권 제2호 (통권 제11호), 2018, 227쪽.

<sup>74</sup> 최든수, 위의 논문, 227쪽.

## IV. 법률안의 경찰위원회 제도에 대한 평가

### 1. 법률안의 '국가경찰위원회'에 대한 평가

△ 우리나라의 現 경찰위원회 (홍익표 의원 대표발의 법률안에서는 국가경찰위원회)는 위원 선임·구성상의 독립성 문제, 역할 및 권한의 제한성으로 명목상의 형식적인 심의·의결기구에 불과한 수준이다.

무엇보다 우리나라 現행 경찰위원회 (법률안 제12조 국가경찰위원회)는 치안계획에 대한 수립권한이 인정되지 않는다. 우리 현실에서 고려해 볼 수 있는 영국 경찰위원회 주요 권한의 최소한에도 못미치게 설계한 것이다. 일본의 국가공안위원회가 경찰청에 대한 실질적 관리 기관으로서 경찰제도 기획입안, 경찰관련 국가예산, 경찰관련 국가정책을 평가하는 권한을 가지는 것과 비교해보아도 홍익표 의원 대표발의 법률안 제12조 국가경찰위원회는 그 권한 면에서도 경찰에 대한 실질적인 관리 기관으로 보기에 한계가 있다. 現행 경찰위원회는 경찰인사·예산·장비·통신 관련 주요 정책, 인권보호 관련 국가경찰 운영·개선 사항, 부패방지 및 청렴도 향상 등에 대하여 제한적으로 심의·의결권을 가질 뿐이고 (경찰법 제9조), 이런 점은 홍익표 의원 대표발의 법률안 뿐만이 아니라 20대 국회 다른 두 개의 자치경찰도입 법률안에서도 크게 달라지지 않았다.

경찰위원회 (법률안에서는 국가경찰위원회)는 경찰작용 중에 문제되는 사안에 대한 임의적인 행정상 조사권한조차 부여되어 있지 않고, 경찰청장·지방경찰청장 임명동의 및 해임요구 등 실질적 통제권한도 없음. (물론, 경찰의 경찰위원회는 기관통합형이라 지방의원이 경찰위원으로 직접 참여할 수도 있고, 임명권·해임권까지 가짐. 영국 삼원체계)

경찰 예산에 대해서도 사전적, 사후적으로 자문 수준에서 심의·의결할 뿐이지 직접 국회나 지방의회를 상대로 그 필요성을 역설할 수도 없고, 거꾸로 불필요한 경찰예산을 경찰청을 상대로 하여 삭감할 권한도 사실상 없다. 즉, 예산 및 재정을 총괄할 권한이 없는 것이다. 직접 예산 및 재정을 총괄하는 것이 집행기관인 대통령, 행정안전부장관, 경찰청장의 권한을 침해하는 것으로 생각할 수 있다면, 경찰위원회 권한으로 예산 증감요구권한 정도도 둘 수 있는데 이마저도 없는 실정이다.

홍익표 의원 대표발의 법률안에서의 국가경찰위원회의 권한 (법률안 제12조 국가경찰위원회의 심의·의결사항)은 現행 경찰법 (제9조 경찰위원회의 심의·의결사항)에서 정하고 있는 경찰위원회의 형식적 권한에서 근본적으로 변경되지 않았다.

△ 우리나라는 경찰위원회 (법률안에서는 국가경찰위원회) 위원을 (국회의 간여없이) 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하는데 (경찰법 제6조 제1항, 홍익표 의원 법률안 제9조 제1항), 정부 중심의 위원 제청, 임명 과정이 경찰공권력에 대한 정치적 중립성, 공정성의

관점에서 한계가 있지만, 경찰청장에 대한 국회 인사청문회가 있다는 점, 대통령제 국가에서 대통령 중심의 행정부 집행권을 중시한다는 점에서 양해할 수 있는 측면이 있다. 미국도 주지사, 광역시장 선거시 주경찰청장은 부지사, 부시장급 러닝메이트로 선거로 선출하는 경우가 많으나, FBI의 수장은 대통령이 직접 지명한다는 점에서도 양해될 수 있을 것으로 보인다.

△ 하지만, 현행 경찰법이건 20대 국회 3개의 법률안이건 경찰위원회 사무를 경찰청에서 처리하게 하는 것은 경찰위원회의 경찰청으로부터의 독립성 보장 문제에서도 한계라는 점은 분명해 보인다.

△ 20대 국회 법안 중 경찰위원회가 경찰의 정치적 편향성을 통제하고, 경찰직무의 공정성을 감시감독하면서, 실질적인 경찰 주요정책을 결정하는 권한까지 부여한 2017년 9월의 표창원 의원 대표발의 '경찰위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안'은 우리나라 실정에서 획기적인 경찰위원회 위상정립을 위한 법률안으로 볼 수 있다.

해당 법률안은

- 경찰위원회를 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 하여 그 지위를 격상,
- 위원회 내에 사무처 신설,
- 위원회는 위원장 1명, 상임위원 3명을 포함하여 총 9명으로 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선하여 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명하도록 함,
- 국회가 경찰위원회 위원 3명 추천.
- 경찰의 주요정책의 결정 및 정책 집행의 감독,
- 누구든지 경찰 직무집행 또는 제도·관행에 관하여 위원회에 고충민원을 제기할 수 있도록 하고, 위원회는 경찰청장 또는 지방경찰청장에게 필요한 조치를 요구할 수 있도록 함,
- 경찰청장에 대한 3배수 추천권한 및 해임건의권한 신설,
- 경찰청 및 산하기관에 대한 감사·감찰의 직접지휘권한 신설,
- 경찰공무원이 구체적 사건수사와 관련 상관의 지휘·감독 적법성 또는 정당성에 이견이 있는 때에는 위원회에 이의신청 할 수 있도록 하고, 위원회는 이를 지체 없이 심사하여 필요한 조치를 하도록 함,
- 위원회의 업무수행을 위하여 필요한 경우 관계 공무원에 대한 보고 요구 및 경찰의 직무집행에 관한 사실조사를 할 수 있으며, 사실조사 결과에 따라 시정요구, 고발, 징계의결의 요구를 할 수 있도록 함

등의 내용을 담고 있다. 그 외 진선미 의원 안, 백재현 의원안과 권성동 의원안도 경찰위원회의 위상정립과 관련된 법률안인데 경찰위원회 위원 중 상당수(진선미 3/9), 백재현 (2/7), 권성동 (4/13)를 국회에서 추천하도록 하고 있다.

## 2. 법률안의 '시도경찰위원회'에 대한 평가

△ 하지만, 지방자치 단위에서 현재 국가단위 경찰위원회와 유사하게 시도경찰위원회를 구성하는 것은 지방자치제도의 취지와 어긋난다고 생각된다. 왜냐하면, 풀뿌리 민주주의, 주민참여라는 지방자치제도의 본지(本旨)상 주민의 요구가 지방의회를 통해서건, 시도경찰위원회를 통해서건, 지방자치단체장을 통해서건 실질적으로 반영될 수 있도록 할 필요가 있기 때문이다.

이 때 지방자치단체장을 통하는 경우 경찰사무의 특성상 자치단체장의 정치적 영향력을 최소화하여 경찰사무의 정치적 중립성, 공정성, 형평성을 달성하는 것이 무엇보다 중요하다고 생각된다.

△ 현행 우리나라 지방자치제도가 '주민자치 (참여)'보다는 '단체자치' (분권, 권력분립)를 중심으로 발달한 측면이 있어, 최근 '제왕적 도지사', '제왕적 광역단체장'의 문제가 대두되고 있는 바, 이런 점도 중요하게 고려할 필요가 있다고 생각됨. 특히, 경찰사무 중 수사 및 정보경찰 영역에서는 정치적 중립성, 공정성이 요구되는 만큼 상당히 중요한 문제라고 생각됨. 범죄정보, 위협방지 정보는 제외한 현행 경찰청 실무에서 활용하고 있는 정치·경제·사회·문화·학원·종교별 정책정보 수집 활동은 경찰의 수사 및 위협방지 임무로부터 엄격히 배제되어야 하는 정책적·정무적 영역 판단을 위한 정보수집으로 인정될 수 없지만, 자치경찰제도가 현재 20대 국회 홍익표 의원 대표발의 법안과 같이 시행될 경우 지방자치단체장이 자치경찰에 정보과를 운영하지 않으리라는 것은 기대하기 매우 어려운 것으로 정보경찰 문제도 현실적이고 매우 중요한 사안으로 생각된다.

△ 홍익표 의원이 대표발의한 법률안의 시도경찰위원안은 정치적 중립성, 공정성의 측면에서 상당 정도 고민은 하고 있으나 충분하지는 못하다.

△ 홍익표 의원이 대표발의한 법률안은 주민참여 (주민의견반영 절차, 즉, 주민의 치안관련 요구사항 및 의견이 어떤 절차, 경로로 반영되어야 하는가?)의 측면에 대해서도 고민이 충분하지 못하다.

△ 민갑룡 경찰청장도 "자치경찰제는 분권과 안전의 가치를 구현하면서 국가경찰과 자치경찰의 상호 협력을 통해 사회안전망을 두텁게 하는 것은 물론 자치경찰의 안정적 시행을 위해 시범운영에 만전을 기하고 있"<sup>75</sup>음을 강조한바 있는데, 자치경찰제도에서 지방자치의 한 축인 분권만 강조하였지, 또 다른 중요한 핵심 축인 주민자치 (참여)에 대해서는 사실상 인식하고 있지 못하고 있다. 국가경찰 수장의 입장에서 자치경찰제도를 바라보니 인식의 괴리가 생길 수 있다고 생각된다.

△ 그러나, 우리 국회는 이와는 다른 모습을 보여줄 필요가 있다. 특히, 지방자치제도에서는 권력분립(분권)외에도 주민참여가 이루어질 때 '풀뿌리 민주주의'라는 지방자치의 본래 목적을 달성할 수 있다. 그 외에도 경찰사무는 그 특성상 정치적 중립성, 이를 위한 경찰사무의 독립성이 요구된다. 그와 같은 요청은 자치경찰사무에서 더 강하게 요구된다.

<sup>75</sup> 민갑룡 경찰청장, '경찰개혁 국민과의 약속...차질없이 완수' (시사포커스 2019. 10. 4. 자 기사)  
<http://www.sisa focus.co.kr/news/articleView.html?idxno=222689>

△ 홍익표 대표발의 법률안 제26조 (시도경찰위원회의 구성)을 보면 모두 5명으로 구성되는 시도경찰위원회의 위원(장)에 대한 추천권을 지방의회 (2인), 대법원 (1인), 국가경찰위원회 (1인)이 가지고, 여기에 1명을 시도지사가 직접 임명할 수 있도록 하고 있다. 시도경찰위원회에서 공모과정을 거쳐 자치경찰본부장 후보자를 2배수 추천하고, 이 중에서 시도지사가 1인을 임명할 수 있도록 하는 것은 시도지사의 자치경찰본부장 임명과정에서의 상당한 영향력을 인정하는 것으로 경찰 사무의 정치적 중립성, 공정성 확보를 충분히 고려하지 못한 것이라고 생각됨. 왜냐하면, 시도경찰위원회 위원 중 1명은 시도지사가 직접 임명하고, 지방의회 의원 중 통상 1명은 시도지사과 같은 당 소속일 경우가 많으므로 이것만 해도 시도지사는 2/5의 지분을 가지게 되는데, 나머지 3인 중 1인이 시도지사와 정당이 같거나, 시도지사가 자기편으로 만들 수 있는 경우라면 시도지사가 사실상 과반수 의결권을 가져 자치경찰본부장 임명을 결정할 수 있는 상황이 되기 때문이다.

위의 구도가 갖추어지기 쉬우므로 시도경찰위원회에서 자치경찰본부장 후보자를 2배수 선출하고 자치단체장이 이 중 1명을 임명할 경우 경찰 수사·단속 사무에 있어서 지역연고주의에 따른 편파, 불공정성의 문제, 자치단체장의 정보경찰의 악용으로 인한 정치적 개입의 문제를 효과적으로 차단할 수 없을 것으로 생각됨. 예컨대, 광역자치단체장이 자신의 선거공약인 주요 지역정책 업무와 관련된 영역에서 수사청탁을 하거나, 자신의 정치적·정책적 입장을 관철하고 향후 선거에 대비하고자 자치경찰에 정보경찰 조직을 신설하여 ‘눈과 귀’로 활용하는 경우 이에 대한 대처방안은 전혀 마련되어 있지 않다.

## V. 제안 – 사건

### 1. 영국식 삼원제도의 적극적 활용

△ 자치경찰제도에 있어서 중요한 것은 지역주민의 치안요구를 공청회 등 직접 참여과정을 통해서건, 지방의회를 통해서건, 또는 자치단체장을 통해서건 자치경찰의 업무에 반영하도록 하는 것이 맞지만, 동시에 자치경찰 사무의 정치적 중립성, 공정성에 대한 고민도 반드시 행해져야 함. 물론, 자치단체장을 통한 자치경찰의 지역치안 정책에 대한 요구도 정상적인 경로를 통하여 이루어져야 함. 그러나, 현행의 제왕적 도지사가 모든 행정영역을 실국 단위에 두고 관장하는 방식으로 자치경찰제도를 설계하는 경우 경찰사무의 정치적 중립성, 공정성은 달성되기 어려울 것이라 생각된다.

△ 따라서, 이러한 지방자치단체장의 시도경찰위원회에서의 일방적 정치적 영향력을 배제하면서도, 지방자치의 본지에 맞게 주민참여의 요청에 반영하는 방안으로 영국의 삼원체제 경찰위원회 제도를 참고하여 지방의회의원이 정당 분포도를 고려하여 골고루 참여하는 방식을 생각해볼 수 있을 것이다. 현재로서는 지역치안위원장 직선, 지방의원이 다수 참여하는 지역치안평의회로 구성되는

2011년 이후의 사원체계는 복잡하기도 하거니와 치안영역 기관장 (지역치안위원장) 직선, 지역 치안기관장에 대립하는 - 지방의원이 대거 참여하는 - 지역치안평의회 구성이라는 두 가지 장애물을 모두 넘어야 하기 때문에 도입이 어려운 점이 있기 때문이다.

△ 예컨대, 시도경찰위원회를 총 13명 정도로 설정하여 광역의회 및 기초의회 현직 의원 5명 (광역2, 기초3)을 지역의회 의원 8명 중 5명 정도를 고려하여 시도경찰위원회 위원으로 선정함으로써 주민참여적 측면, 주민대표성을 제고해볼 수 있을 것이다. 다만, 특정 정당이 이 5명 중 3명 이상이 되지 못하게 함으로써 정치적 편향성을 억제할 필요가 있다고 생각된다. 이런 제안에 대하여 시도경찰위원회는 어디까지나 행정기능을 행하는 시도지사 소속 기구이고 홍익표 의원 대표발의 법안, 표창원 의원 발의 '경찰위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안'에 따르면 시도경찰위원회가 일부 정책결정권한 및 정책집행감독과 같은 집행적 권한을 가질 수 있으므로 입법상의 기능을 보유하는 광역·기초의회의원이 행정기능에 속하는 시도경찰위원회 위원을 겸직하는 것은 권력분립의 원칙에 반한다는 주장이 제기될 수 있다. 그러나, 지방의회는 기능상 입법기능을 수행하지만 단방제 국가인 우리나라에서는 지방의회를 지방자치단체의 하나의 기관으로 볼 수 있는 측면도 있고, 헌법에 따라 중앙정부 단위에서도 국회의원이 행정부의 장관을 겸직할 수 있다는 점에서 우리나라 정부형태, 지방자치제도하에서 광역·기초의회의원이 시도경찰위원회 위원을 겸직하는 것도 충분히 고려해볼 수 있다. 중요한 것은 지방자치과정에서의 주민 참여, 주민의사의 반영이다. 이렇게 구성할 경우 행정기능을 입법기능으로 민주적으로 견제, 통제하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

다만, 지나치게 정치적 결정이 이루어지는 것을 방지하기 위해서 시도경찰위원회에서 광역 또는 기초의회의원인 시도경찰위원 (도합 5명)의 역할은 경찰위원회의 권한범위 안에서 인정될 수 있도록 지방자치법에 명시하여 제한할 필요가 있다.

나머지 8명 중 2명은 광역자치단체 구역내 고등법원 또는 지방법원에서 법학교수 또는 변호사의 자격을 갖춘 자로 2~3배수 추천하면 시도지사가 임명하고, 기타 경찰관련 전문성을 갖춘 학계인사, 지역주민의 요구를 잘 반영할 수 있는 주민, 시민단체 인사 등 중에서 현역 정치인이 아닌 자를 국가경찰위원회가 2명에 대하여 1배수 추천 (시도지사는 결격사유가 없는 경우 의무적으로 임명), 광역의회가 구역내 기초의회의 동의를 얻어 2명을 1배수 추천하면 시도경찰위원회는 전과 등 결격사유가 없는 한 동의하도록 하고 임명은 시도지사가 행하면 될 것이다. 이 때 추천기관별로 공모과정을 거쳐 최종 추천될 자의 3배수에 대한 사전추천후보자 등록명부를 작성한뒤, 기관별 내부심사로 최종 추천자를 선정하도록 하면 될 것이다.

마지막 나머지 2명은 자치단체장의 입장, 지방자치 일반행정 차원에서의 경찰행정에 대한 요구를 반영하기 위하여 공모과정을 거쳐 광역지방자치단체장이 1명을 직접 선정하고, 관할구역 내 기초자치단체장 협의체에서 1명 공모과정을 거쳐 최종 2~3 배수를 선정하면 광역지방자치단체장이 임명하도록 하다. 이 때 이 2명도 현역 정치인이 아닌 자 중에서 결격사유가 없는 자라야 할 것이다.

△ 시도지사소속 행정심판위원회 등 보통의 행정심판위원회가 통상 위원장 포함 9명의 위원으로 회의를 개최하게 되고, 시도지사소속의 환경영향평가심의위원회가 통상 시의원,

환경·도시계획전문가, 학계인사, 관련 시민단체 인사 등 포함 통상 15명인 것을 고려해볼 때 시도경찰위원회 13명은 결코 많은 숫자가 아니라고 생각된다.

영국의 구 삼원체제, 2011년 「경찰개혁 및 사회적책임법」에 따라 도입된 사원체제 방식은 다양한 주체들의 참여를 통해서 경찰위원회(삼원체제), 지역치안평의회(사원체제, 특히, 사원체제는 지역치안위원장 주민직선으로 별도로 주민대표성 확보)의 주민대표성을 확보하면서도 다양한 주체들간 견제를 유도하고, 이를 통해 경찰사무의 독립성도 확보하고 있다. 경찰사무의 독립성 확보는 결국 경찰의 정치적 중립성, 경찰사무의 공정성 확보에 기여하게 된다. 영국식 기관통합형 자치제도에서 지역치안평의회에 참여할 자격이 있는 지방의회의원은 동시에 형식적이기는 하지만 시군구청장에 해당하기도 하므로, 위에서는 기관분리형인 우리나라의 지방의회와 지방자치단체장의 임무, 역할을 고려해서 각각 그 추천몫, 직접 임명권을 제안해 본 것이다.

△ 광역자치단체장의 경찰위원 직접 선정 몫으로 전체 13명 위원 중 1명으로 하는 것은 일견 적은 숫자라고 생각될 수 있다. 하지만, 광역자치단체장 이외에 관할 구역내 기초자치단체장 협의체에서 추천한 2~3 배수의 후보자 중 1명의 - 정치인이 아닌 - 경찰위원을 시도지사가 직접 취사선택하여 임명한다는 점을 고려할 필요가 있다. 그렇게 되면 전체 13명의 경찰위원 중 2명을 광역·기초 자치단체장이 사실상 선출하는 것이 된다. 그리고, 전체 시도경찰위원회 위원에 대한 임명 자체는 시도지사가 한다는 점을 고려할 필요가 있다. 이외에도 자치단체장은 자치경찰 예산조정 권한(spending power = 돈을 나누어주는 권한이 곧 힘), 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 점에서, 이런 점들과 함께 고려해본다면 자치단체장들의 경찰위원(사실상) 2명(직접 1, 시도지사 자당 1) 선정권은 결코 작은 권한은 아니라고 생각된다.

자치단체장은 경찰위원 2명 선정권한 및 언급한 고유한 자치단체장으로서의 권한으로 자신들 자치단체장 및 일반행정의 관점에서 치안행정에 요구하는 사항을 제시할 수 있을 것이다.

이런 방식으로 경찰위원회를 구성하더라도 광역자치단체장과 같은 당 소속 지방의회 의원인 경찰위원의 합이 3명(즉, 3/5)을 넘지 못하도록 함으로써 시도지사의 정치적 영향력을 견제할 필요가 있다. 이렇게 할 경우 시도지사는 13명 중 과반을 확보하기 위해서는 7명이 필요한데, 지방의회의원인 자당 의원 3, 직접 지명한 경찰위원 1명, 구역내 자치단체장 협의체에서 2~3배수 추천하여 시도지사가 취사선택하여 임명한 1명이 합은 5명에 불과하므로, 시도지사가 나머지 경찰위원 중 2명을 더 확보해야 할 것이다. 이것은 아주 어렵지는 않지만 그렇다모 아주 쉬운 일도 아니라고 생각된다. 또한, 시도경찰위원회에 가급적 다양한 정치적 입장의 지방의회의원과 시민단체 인사가 경찰위원으로 참여하게 하고, 학계인사, 변호사 등 전문가 그룹이 경찰위원회에 참여하게 함으로써 정치적 다양성과 전문성으로 정치적 중립성을 제고하려는 노력을 할 필요가 있다. 이것은 중국적으로 경찰위원회에 의한 자치경찰본부장 선임, 경찰활동에 대한 민주적 통제에도 기여하게 될 것으로 생각된다.

△ 홍익표 의원 대표발의 법률안에서 시도경찰위원회가 시도지사 소속으로 되어 있는 부분은 국가경찰위원회와 마찬가지로 한계가 있지만 (법률안 제25조 제1항), 시도경찰위원회를 합의제 행정기관으로 하고, 위원회 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하도록 한 것은 (법률안 제25조 제2항) 경찰영역에 대한 시도지사, 지방의회의원 등으로부터의 정치적 영향력 배제차원에서 바람직한 설계이다.

△ 현행 경찰법과 비교하였을 때 (현행 경찰법상의 경찰위원회는 법률안의 국가경찰위원회에 해당) 시도경찰위원회 사무로 자치경찰본부장 선출시 추천권을 행사하도록 한 것 (법률안 제30조 제1호 라.), 자치경찰활동에 관한 목표의 수립 및 평가에 관한 사항 (법률안 제30조 제1호 가.)을 포함한 것은 매우 큰 의미가 있다고 생각된다. 또한, 시도경찰위원회의 사무로 자치경찰의 인권침해, 권한남용에 대한 시정요구권한 (법률안 제30조 제1호 바.) 자치경찰에 대한 감사요구권한 (법률안 제30조 제1호 아.), 자치경찰의 고충심사, 주요 비위 사건에 대한 감찰과 징계요구 권한 (법률안 제30조 제1호 자.), 부당한 수사지휘에 대한 이의신청의 처리요구권한 (법률안 제30조 제1호 차.)을 둔 것도 상당한 의미가 있음.

하지만, 홍익표 의원 대표발의 법률안은 시도경찰위원회가 지방경찰청장에 대하여 2배수 추천권만 행사하도록 하고, 그 경찰위원회 구성이 시도지사의 영향을 받을 수 있다는 점을 고려하지 못하여 시도지사 인사권에 대한 견제가 충분하지 못한 점,<sup>76</sup> 심의·의결의 구속력을 담보할 뚜렷한 방안이 없다는 점, 예컨대, 시도지사 상대 자치경찰본부장 해임건의권이 없는 점, 심의·의결 위반 사안에 대한 시도지사 상대 예산·재정 증감 요구권 및 예산안 거부 요청권 (예산·재정의 경우 시도지사가 요청에 응하지 않을 경우 시도의회에 직접 요구할 수 있도록 함), 예산감사권, 경찰공무원의 비위를 포함한 최소한의 (직접적인) 경찰직무감사권이 없는 점은 본질적인 한계로 남아 있다고 생각된다.

민주적 경찰외부 통제기구를 신설하지 않은 점도 한계이다.<sup>77</sup>

△ 다시 한 번 고찰해보았을 때 홍익표 의원 대표발의 자치경찰법안은 시도경찰위원회 위원을 5인으로 설정한 것, 경찰위원의 주민대표성, 그를 통한 주민참여 요구를 적절하게 반영하지 못한 것, 이로 인해 경찰에 대한 민주적 통제의 측면에서 결핍이 있게 된 것은 일본 도도부현 경찰위원회의 틀을 벗어나지 못하는 관성에서 비롯된 것으로 보인다. 일본의 틀을 모방했으면서도 일본 자치경찰제도가 가지고 있는 자치경찰 사무의 독립성, 경찰위원회의 중립성의 측면은 담아내지 못한 점도 크게 아쉬운 부분이다.

제안한 13명 경찰위원회 방식은 광역의회 및 기초의회 의원 중 5명, 광역의회가 기초의회의 동의를 얻어 정치인이 아닌 자 중 2명, 고등법원 또는 고등법원이 없는 광역단체의 경우 지방법원본원이 추천하는 2명, 국가경찰위원회 2명, 광역단체장 1명, 기초단체장 협의체 1명으로 자치경찰차를 둘러싼

<sup>76</sup> 권은희 의원이 2018년 2월에 국회에 제안한 자치경찰법안 (경찰법 전부개정법률안, 의안번호: 2011805)에서는 자치경찰단장을 주민이 직선하고 (법률안 제30조), 주민소환도 할 수 있도록 (법률안 제33조) 설계하고 있다.

<sup>77</sup> 박병욱, 경찰행위에 대한 외부통제 - 집회시위 관련 행위를 중심으로, 공법학연구 제18권 제4호, 2011, 205쪽

다양한 주체들이 여러 경로로 경찰행정에 영향을 미치면서 상호 견제하도록 한 것이다. 실질화될 수 있도록 인력, 조직, 예산 등 측면에서의 지원이 강화될 필요가 있다고 생각됨. 이것은 영국의 4원 체계가 경찰행정을 둘러싼 주체를 다분화시켜서 경찰위원회의 운영에서 요구되는 주민참여요청의 실현, 주민대표성 강화, 경찰사무 독립성, 경찰위원회 중립성을 강화를 종합적으로 달성하였다는 점에 착안한 것이다.

영국 사원모델식 지역치안평의회 창설, 지역치안위원장 주민직선 (경우에 따라서는 경찰청장 주민직선)과 같은 방안은 채택하지 않으면서도 우리나라 사정에 맞게 영국제도의 장점을 받아들인 안이 될 수 있지 않을까 하고 생각된다.

## 2. 발제자의 제안이 가지고 있는 현실적, 법률적 문제점들

### 1) 집행기관(시도지사) 소속 시도경찰위원회의 기능 – 전형적인 집행기관 ?

홍익표 의원 대표발의 법률안이 상정하는 시도 경찰위원회는 집행기관인 시도 자치경찰본부장 등에 대한 인사권 (자치경찰본부장 공모후 2배수 추천권, 자치경찰대장 추천권, 그 외의 자치경찰 승진 등 인사에 대한 심의·의결권), **자치경찰 활동 목표수립·평가에 대한 결정권**, 자치경찰 조직·예산·사무·장비·통신 등 운영지원에 관한 주요 정책 결정권, 자치경찰의 인권침해 및 권한남용 소지가 있는 규칙·제도·정책·관행 등의 개선 또는 시정요구권, 자치경찰에 대한 감사요구권, 부당한 수사지휘에 대한 이의신청 처리요구권, 자치경찰규칙 제정·개정·폐지권 등 다양한 권한을 가진다. (이상 홍익표 의원 대표발의안 제30조 시도경찰위원회의 소관사무)

위 소관 사무 중 자치경찰본부장에 대한 공모 및 추천권, 자치경찰대장 추천권, 그 밖의 자치경찰 승진 등 인사에 대한 심의·의결권 등은 집행기관 (시도지사, 시군구청)의 전형적인 권한인 인사권에 대한 상당한 제한<sup>78</sup>으로 집행권에 대한 개입으로 볼 수 있다<sup>79</sup>. 그리고, **자치경찰 활동 목표수립·평가에 대한 결정권**, 자치경찰 조직·예산·사무·장비·통신 등 운영지원에 관한 주요 정책 결정권도 전형적인 **집행기능**으로 시도지사의 임무와 중복되는 측면이 상당히 존재한다. 마지막으로 시도 경찰위원회의 **자치경찰규칙 제정권**도 집행기관인 시도지사의 규칙제정권과 겹친다. 이런 것들은 시도경찰위원회의 집행기관적 성격이라고 생각된다. (물론, 실제 보다 구체적인 집행업무는 자치경찰본부장을 비롯한 자치경찰이 행한다)

<sup>78</sup> 자치경찰본부장 등에 대한 시도경찰위원회의 공모·추천권은 포지티브 방식으로 집행기관인 자치단체장의 인사권을 제한하는 것이고, 기타 자치경찰 승진 등 인사에 대한 심의·의결은 국회 인사청문특별위원회, 인사청문회 제도와 같이 집행기관의 인사권에 대한 네거티브 방식의 인사권 제한이다.

<sup>79</sup> 물론, 앞서 전라북도 행정불만처리조정위원회 사례, 충청북도 청소리움부즈만 사례에서 살펴보았듯이 집행기관 소속 시도경찰위원회의 인사상 추천권은 집행기관의 권한 행사를 본질적으로 침해하는 것은 아니다.

그 외에 자치경찰의 인권침해 및 권한남용 소지가 있는 규칙·제도·정책·관행 등의 개선 또는 시정요구권, 자치경찰에 대한 감사요구권, 부당한 수사지휘에 대한 이의신청 처리요구권 등은 시도지사가 직접 관여할 경우 정치적 중립성, 공정성에 문제가 있을 수 있기 때문에 시도경찰위원회가 이를 대신하여 자치경찰본부에 대한 일종의 상급 행정기관 또는 감사원 같은 감독기관, 또는 행정으로부터 독립성이 강조되는 일종의 옴부즈만으로서 행하는 사무로 볼 수 있을 것이다.

홍익표 의원 대표발의 법률안에 더하여 **필자가 추가적으로 시도경찰위원회의 권한으로 주장하는** 것은 시도지사 상대 자치경찰본부장 해임건의권, 심의·의결 위반 사항에 대한 시도지사 상대 **예산·재정 증감요구권 및 예산안 거부요청권** (예산·재정의 경우 시도지사가 요청에 응하지 않을 경우 시도의회에 직접 요구할 수 있도록 함), 예산감사권, 경찰공무원의 비위를 포함한 최소한의 (직접적인) 경찰직무감사권 등인데 이 정도 내용으로 시도 의회의 권한을 직접적으로 침해한다고 볼 수 없다고 생각된다. 따라서, 시도경찰위원회는 집행기능에 가깝다고 생각된다.

## 2) 일종의 집행기관인 시도경찰위원회가 또다른 집행기관인 시도지사의 인사권을 제한하는 것이 허용가능한가? ← 경찰사무의 독립성의 관점

시도 경찰위원회의 공모 또는 추천 권한은 시도경찰위원회가 시도지사 소속이긴 하지만, 국무총리의 제청권이 대통령에게 미치는 구속력<sup>80</sup>과는 완전히 다르다고 생각된다. 즉, **홍익표 의원 대표발의 법안에 따른 시도경찰위원회의 자치경찰 본부장 후보자 공모, 2배수 추천 (다만, 공모를 통한 지원자가 없을 경우 불가피하게 단수 추천 가능)은 이와는 달리 해당 절차를 반드시 거쳐야 할 뿐만 아니라 이 절차를 거치지 않으면 시도지사는 임명행위 자체를 할 수 없다고 보아야 한다.**

시도경찰위원회의 집행기관인 시도지사로부터의 경찰위원회, 경찰사무의 독립성의 관점에서 본다면 그러한 해석이 타당하다고 생각된다. 또한, 지방자치 단위인 시도경찰위원회에서는 시도경찰위원회의 공모, 추천을 필요적으로 거치도록 하지 않으면 시도경찰위원회의 실질적인 위상과 권한은 확보될 수 없을 것이다. 시도경찰위원회의 자치단체장으로부터의 독립성은 그 자체가 목적은 아니지만 자치경찰의 정치적 중립, 공정성을 위한 수단이다. 달리 말하면 자치경찰 소관사무를 관할하는 시도경찰위원회의 독립성이 확보되지 않고서는 자치경찰사무의 정치적 중립, 공정성은 확보되기 어렵다.

<sup>80</sup> 대통령제 하에서 국무총리는 대통령의 보좌기관에 지나지 아니하므로 국무총리의 행정각부 장관 제청권이 형식적인 권한이고, 실제로 대통령이 국무총리 제청대로 행정 각 부의 장관을 임명해야 할 법적인 구속력은 없기 때문에 동의 내지 양해의 수준으로 보아야 한다는 해석이 타당하다. (김광선, 국무총리의 국무위원 제청권과 행정 각부 통할권에 관한 연구, 중앙법학 제6집 제3호, 2004, 14쪽) 즉, 대통령은 국무총리의 제청이라는 과정을 절차적으로는 거쳐야 하지만 반드시 그 제청을 따를 필요는 없다고 하겠다. 다만, 절차적으로 제청 자체를 거치지 않는 것은 헌법위반으로 대통령 탄핵 사유의 하나로 고려는 될 수 있을지언정 대통령의 임명행위 자체가 무효로 되는 것은 아니다. (권영성, 한국헌법론, 1998, 910쪽)

### 3) 기관통합형 지방자치제도에서 지방의회·집행기관간 분리원칙 위배 여부

#### ① 시도의회 경찰위원회 위원 추천 문제 - 자치단체장 인사권 침해 ?

전라북도 의회에서 당해 도지사 소속 행정불만처리조정위원회 위원 일부의 위촉권을 도의회 의장에게 부여한 조례규정의 위법한지를 판단한 대법원 판결은 지방의회와 집행기관간 분리원칙의 내용과 수준을 엿볼 수 있다. 대법원은 지방의회가 집행기관의 인사권에 관하여 소극적, 사후적으로 개입하도록 하는 것은 허용된다는 것을 인정하면서 조례안에 지방자치단체 소속 위원회의 위원 위촉, 해촉에 지방의회의 동의를 받도록 하는 규정을 두는 것은 사후적, 소극적 개입으로서 허용가능한 지방의회의 집행기관에 대한 견제라고 보았다. 하지만, 위원 일부를 지방의회 의장이 직접 위촉하도록 하는 조례안은 지방의회가 집행기관의 인사권에 사전적, 적극적으로 개입하는 것으로서 지방자치법이 정한 의결기관과 집행기관 사이의 권한분리 및 배분의 원칙에 배치되는 위법한 규정이라고 하였다. 나아가 집행기관의 인사권에 지방의회 의장 개인의 자격으로 관여할 수 있는 지방자치법상의 권한은 인정되지 않고 조례로서 이를 허용할 수도 없기 때문에, 입법적 기능을 행하는 의장 개인이 위원의 일부를 위촉 (즉, 임명)하도록 하는 것은 위법하다고 판시하였다.<sup>81</sup>

위 대법원 판례는 분석을 요한다. 즉, 판례에서는 지방의회 의장이 집행기관 소속 위원회 위원을 직접 위촉, 즉 임명하는 것이 문제이지 명시적으로 지방의회 의장의 추천권 행사가 문제라고 단정하지는 않았다. 지방자치법에 따른 의결기관과 집행기관간 분리의 원칙을 고려하더라도 지방의회가 시도지사 소속 시도 경찰위원회의 위원에 대한 추천권을 가지는 것까지도 지방의회의 위촉, 즉, 임명행위와 같은 집행기관에 대한 적극적 인사개입으로 보기에는 무리가 있다. 20대 국회 광상도 의원 대표발의 법률안은 시도경찰위원회 7명 전원에 대해서 시도의회 의장이 추천하도록 하고, 흥익표 의원 대표발의 법률안도 시도경찰위원회 5명 중 2명을 시도의회에서 추천하도록 하고 있는데 이러한 점을 충분히 고려한 입법 규정이라고 볼 것이다.

이 논문은 광역의회, 기초의회의장 협의체가 자체적으로 공모과정을 거쳐 **광역의원, 기초의원을 경찰위원회 위원으로 1배수 (단수) 추천할 것을 제안**하는데, 이 경우 형식은 추천이지만, 단수 (1배수) 추천이므로 광역의회, 기초의회의장 협의체가 입법기구로서 집행기관인 시도지사의 임명권을 사실상 침해하는 것이라는 문제제기가 있을 수 있다. 하지만, 이런 식으로 구상하는 이유는 애초부터 광역자치단체장의 권한을 또다른 민주적 정당성을 가진 주민대표자에 의하여 정치적 중립성, 공정성 차원에서 견제하자는 차원이라는 점에서, 단수추천이 아니고 2 ~ 3 배수 추천하고 시도지사가 선택하도록 하는 경우 그 목적을 달성할 수 없다는 점이 고려되어야 한다. 그런 점에서 이와 같은 제안은 집행기관 - 지방의회 분리원칙에도 불구하고 고려될 수 있는 측면이 있다. 그리고, 주민대표자를 통한 주민의사의 대의는 지방자치단체의 핵심 축의 하나인 주민참여를 강화하는 방안이 될 수도 있다. 따라서, 제도의 취지는 충분히 설득력이 있다고 생각된다.

<sup>81</sup> 대법원 1994. 4. 26. 선고 93추175 판결 【전라북도행정불만처리조례안무효확인】

여기서 보다 중요한 문제는 해당 지방의원들이 집행기관 소속의 시도경찰위원회 위원으로 활동하더라도 시도경찰위원회에서 지방의원의 권한과 기능을 행사하는 것이 아니라는 점을 지방자치법, 또는 경찰법 전부개정법률안에 명시함으로써 단수 추천 제도의 목적이 기관통합형 제도에서 시도지사의 인사권을 침해한다는 목적보다는 자치경찰의 정치적 중립성, 공정성 확보를 위한 목적, 그리고 주민대표성 확보라는 목적이 더 크다는 점을 강조할 필요가 있다고 생각된다.

대법원 1997. 4. 11. 선고 96추138 [음부즈만조례안재의결무효확인] 앞서 전라북도 행정불만처리조정위원회 판결<sup>82</sup>과 마찬가지로의 취지에서 다음과 같이 판시한다. “집행기관의 구성원의 전부 또는 일부를 지방의회가 임면하도록 하는 것은 지방의회가 집행기관의 인사권에 사전에 적극적으로 개입하는 것이어서 원칙적으로 허용되지 않지만, 지방자치단체의 집행기관의 구성원을 집행기관의 장이 임면하되 다만, 그 임면에 지방의회의 동의를 얻도록 하는 것은 지방의회가 집행기관의 인사권에 소극적으로 개입하는 것으로서 지방자치법이 정하고 있는 지방의회의 집행기관에 대한 견제권의 범위 안에 드는 적법한 것이므로, 지방의회가 조례로써 음부즈만의 위촉(임명)·해촉시에 지방의회의 동의를 얻도록 정하였다고 해서 집행기관의 인사권을 침해한 것이라 할 수 없다.”

종국적으로 시도경찰위원회 위원 임명은 시도지사가 행하는 것이고 시도의회가 임명권을 행사하는 것도 아니고 추천권을 행사하는 것이기 때문에 지방의회가 지방의원을 경찰위원(5/13)으로 단수추천하는 것만으로 시도지사의 인사권을 지방의회가 침해한다고 볼 수는 없다고 생각된다.

## ② 지방의원이 광역자치단체장 소속 시도경찰위원회라는 집행기관에서 활동하는 것은 지방의회-집행기관간 분리의 원칙을 위배하는가 ?

대한민국 헌법상으로도 입법부 소속 국회의원이 대통령 소속 (행)정부의 장관, 즉 집행기관의 장으로 임명될 수 있는데, 지방의원이 광역자치단체장 아래서 실제 집행기능을 하는 정무·행정 부지사, 실국장이 아니라, 형식적으로는 광역자치단체장 소속이지만, 그로부터 독립성이 강화된 심의·의결 위원회로서의 시도 경찰위원회에서 활동하는 정도이므로 이 정도 선에서 지방의회와 집행기관(자치단체장) 간 분리의 원칙의 예외를 두는 법률 규정을 두는 것은 충분히 가능할 것으로 생각된다.

하지만, 시도 경찰위원회에 위원으로 참가할 의원 몫 5명에 대한 추천권은 광역지방의회 의장 및 기초의회의장 협의회에서 가진다는 것이 (물론, 이 때 임명은 시도지사가 행함), 대통령이 국회의원 중 행정 각 부의 장관으로 임명하고자 할 때, 집행기관인 대통령이 직접 국회의원 중에서 물색하여 내정자를 임명하는 것이지, 전체로서의 국회가 국회의원 중에서 대통령에게 행정 각부 장관을 단수(1배수) 추천하는 방식은 아니라는 점에서 그 구도가 다르다고 주장할 수 있다. 일반적으로 우리나라 국가단위를 살펴볼 때 대통령이 사법기구로서의 헌법재판소 재판관을 임명할 때 국회가

<sup>82</sup> 대법원 1994. 4. 26. 93추175 판결 [전라북도행정불만처리조례안무효확인]

추천권 (헌법재판관 3)을 행사할 수 있을 뿐이지 전형적인 집행기관 즉, 행정 각 부의 장·차관에 대하여 국회가 추천권을 행사하는 경우는 거의 없다고 주장할 수 있는 것이다. 하지만, 강한 독립성의 요청이 고려되는 방송통신위원회는 중앙행정기관이자 방송통신정책 심의·의결기관인데, 그 위원 (전체 5명) 중 3명에 대해 국회가 단수 추천권을 행사한다는 점이 반박 사례로 제시될 수 있을 것이다.<sup>83</sup>

### ③ 지방의원이 광역자치단체장 소속 집행기관인 시도경찰위원회라에 참여하여 지방의회와 유사한 활동을 하고 있고, 그로 인해 지방의회의 권한을 침해하는가 ?

1)에서 시도경찰위원회의 활동은 외형적으로 지방의회와 유사한 부분이 아주 일부 있지만, 실제 기능은 집행기능에 유사하다는 점을 알아보았다. 그럼에도 불구하고 시도 경찰위원회의 활동이 지방의회의 권한을 침해할 여지가 있는지 살펴보도록 한다.

대법원<sup>84</sup>은 “합의제 행정기관인 옴부즈맨 (Ombudsman)을 집행기관의 장인 도지사 소속으로 설치하는 데 있어서는 지방자치법 제107조 제1항의 규정에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하면 되는 것이지 헌법이나 다른 법령상으로 별도의 설치근거가 있어야 되는 것은 아니다” 라고 판시한바 있다. 그러면서, “지방자치단체의 집행기관의 사무집행에 관한 감시·통제기능은 지방의회의 고유권한이므로 이러한 지방의회의 권한을 제한·박탈하거나 제3의 기관 또는 집행기관 소속의 어느 특정 행정기관에 일임하는 내용의 조례를 제정한다면 이는 지방의회의 권한을 본질적으로 침해하거나 그 권한을 스스로 저버리는 내용의 것으로서 지방자치법령에 위반되어 무효” 라고 하였다.

일단 위 옴부즈맨(Ombudsman) 제도와는 달리 20대 대표발의 법안들에서 보는 바와 같이 시도경찰위원회는 조례에 의해 설치된 것이 아니라 경찰법 (전부개정법률안)에 의하여 설립되는 법률상의 기구라는 점을 짚고 넘어가도록 한다.

위 조례에 의한 옴부즈맨(Ombudsman) 설치 사례에서 대법원은 “지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로 지방의회를, 지방자치단체의 대표로서 외부에 대하여 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 각 설정하고, 지방의회의 권한과 집행기관으로서의 단체장의 권한을 분리하여 배분하는 한편 지방의회는 행정사무의 감사와 조사권 등에 의하여 단체장의 사무집행을 감시·통제할 수 있게 하고 단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 지방의회의 의결권 행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있는바, 이와 같이 집행기관의 사무집행에 관한 감시·통제기능은 지방의회의 고유 권한이므로 이러한 지방의회의 권한을 제한·박탈하거나 제3의 기관 또는 집행기관 소속의 어느 특정 행정기관에 일임하는 내용의 조례를 제정한다면 이는

<sup>83</sup> 대통령 소속되었던 국회 교섭단체 1인, 그 외 교섭단체 2인 추천 (방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제5조 제2항)

<sup>84</sup> 대법원 1997. 4. 11. 선고 96추138 판결 [옴부즈만조례안재의결무효확인]

지방의회의 권한을 본질적으로 침해하거나 그 권한을 스스로 저버리는 내용의 것으로서 지방자치법령에 위반될 것이지만, 이 사건 조례안은 이와 같은 지방의회의 행정 감시·통제기능을 옴부즈맨에게 일임하도록 정하고 있지 아니할 뿐 아니라 지방의회에 관한 사항은 옴부즈맨의 관할로 하지 않고 있으므로, 집행기관 내에 독립성을 갖는 옴부즈맨이라는 합의제 행정기관을 설치하여 행정 감시·통제기능을 수행하도록 하는 것은 **지방의회의 감시·통제기능과는 별도로 집행기관 스스로 사무집행의 공평·정확성을 확보하려는 것으로서 지방의회의 감시·통제기능을 보완하는 것일 뿐 지방의회의 감시·통제권한을 제한·박탈하거나 그 권한을 옴부즈맨에게 일임하는 것이 아니라 할 것이어서**, 이 사건 조례안이 지방의회의 감시·통제기능을 스스로 저버리는 위법한 것이라고 할 수 없다.” 고 하였다.

이 대목에서 우리가 주목할 점은 집행기관 소속 행정기관 또는 위원회라 할지라도 옴부즈맨 제도와 같이 집행기관으로부터 독립성이 요구될 수 있는 행정영역이 존재할 수 있고, 지방실정을 고려한 주민참여의 요구가 반영될 수 있다는 점이다. 경찰위원회도 경찰사무의 공정성 확보, 정치적 중립을 위하여 독립성이 요구된다는 점이 인정된다. 그리고, 경찰사무, 특히, 그 중에서도 학교폭력, 청소년 범죄, 성범죄 예방, 도로교통 안전 등이 그 특성상 지역 관련성이 크다는 점을 고려했을 때 뿐만이 아니라, 풀뿌리 민주주의, 즉, 주민참여가 지방자치의 한 축이라는 점을 고려해보았을 때 경찰영역에서도 주민참여의 요구를 당연히 반영하여야 한다.

위와 같은 자치경찰 영역을 감독하는 시도경찰위원회가 지방의회의 감시·감독 기능을 통제하는 것이라고는 볼 수 없을 것으로 생각된다. 그리고, 필자가 주장하는 예산·재정 증감요청, 거부도 시도지사를 상대로 하는 것이고, 시도지사가 승인하지 않으면 시도의회에 요구하는 것이므로 결국 결정은 시도의회가 할 것이라는 점에서 지방의회의 기능을 잠식하는 권한이 아닌 것은 마찬가지라고 생각된다.

### 3. 소결

대법원이 구성하는 대법관후보추천위원회에서 대법관에 대한 단수 추천권을 행사하는 것<sup>85</sup>은 입법·사법·행정으로 나뉘어진 삼부체제에서 사법권의 독립이 그만큼 중요하기 때문일 것이다. 법원의 독립성은 법원 조직, 기구 자체의 입법부, 행정부로부터의 독립, 법관의 신분보장 등에 의한 인적 독립, 입법·행정 뿐만이 아니라 법원도 재판을 담당하는 법관에게 지휘·명령, 감독할 수 없다는 의미에서의 물적인 독립까지 요구되는 강력한 의미의 독립이다.<sup>86</sup> 하지만, 법원과 재판의 독립에서 주민참여적 요청, 대의적 요청은 자치경찰처럼 강하게 요구될 필요는 없다. 요컨대, 시도 경찰위원회에 현직 지방의원이 참여하도록 구성하는 것은 단순히 집행기관인 자치경찰의 시도지사로부터의 독립성의 측면만을 고려한 것이 아니라 대의적 주민참여, 주민대표성, 그리고, 자치경찰의 정치적 중립성의 요구를 종합적으로 반영한 방안으로 생각되어야 한다.

자치경찰의 정치적 중립성, 이를 위한 경찰사무의 일반행정·자치단체로부터의 독립성, 경찰행정 영역의 주민대표성, 주민참여 요청이 함께 종합적으로 고려될 때 경찰에 대한 민주적 통제도 적정하게 행해질 수 있다. 자치경찰사무의 독립성, 자치경찰의 정치적 중립성에 치중하여 풀뿌리 민주주의에서 필수적인 나머지 중요한 가치를 충분히 반영하지 못한 일본의 자치경찰제도를 우리가 그대로 답습할 필요는 없다고 생각된다.

현실에서는 오히려 자치단체의 인사고권(인사자치권)이 중앙정부에 의하여 무시되는 것이 더 큰 문제로 부각되고 있다.<sup>87</sup> 중앙정부가 “인건비 등 대통령령으로 정하는 기준”이라는 확장적인 기준으로 지방자치단체의 정원 사항에 개입할 수 있도록 한 것(지방자치법 제112조 제2항<sup>88</sup>), 지방공무원 총정원을 늘리는 것을 내용으로 하는 조례 규정을 내무부장관의 승인을 받도록 하는 것(구 지방자치법 시행령 제14조 제2항<sup>89</sup>) 등이 지방자치단체의 인사고권(인사자치권) 침해 사례이다.

<sup>85</sup> 대법관 전원은 인사청문특별위원회 대상으로 국회의 동의가 없으면 대통령이 임명하지 못한다. 법원조직법 제41조의2에 따라 대법관 후보자 추천은 대법관후보추천위원회에서 대법원장에게 한다

(대법관후보추천위원회는 대법원장이 구성권을 가짐). 헌법 제104조 제2항에 따라 대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 대법관 임명 과정에서 후보자 추천을 대법원 소속 대법관후보추천위원회, 제청을 대법원장이 하므로 국회는 인사청문특별위원회 임명동의안 미제출로 임명거부할 수 있지만, 자신들이 원하는 사람을 마음대로 추천할 수 없고, 대법원도 후보자 추천, 제청하였다 할지라도 국회 동의없이 마음대로 자신들이 원하는 사람을 대통령으로 하여금 임명하게 할 수 없고, 대통령도 대법관 후보자 추천권도 없는데다가 국회가 동의하지 않으면 임명할 수 없으므로 마음대로 자신이 원하는 사람을 임명할 수 없다.

대법원장이 생각하는 대법관 후보와 대통령이 생각하는 대법관 후보가 서로 다를 때 갈등은 필연적인데, 이에 대하여 대통령은 대법원장으로부터 제청받은 대법관 후보자에 대하여 인사청문요청안을 국회에 제출하지 않는 것을 생각해볼 수 있지만, 별도로 대법원장의 대법관 후보자 제청에 대하여 대통령이 제청을 거부할 수 있는지에 대한 규정은 존재하지 않는다.

<sup>86</sup> 김철수, 한국헌법론, 2008, 1207쪽.

<sup>87</sup> 오준근, 지방자치단체의 인사자치권의 주요 쟁점에 관한 법적 고찰, 지방자치법연구 제14권 제3호, 2014, 175쪽 이하.

<sup>88</sup> 제112조(행정기구와 공무원)

② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

<sup>89</sup> 대법원 1996. 12. 10. 선고 96추121 판결 [서울특별시의회사무처설치조례중개정조례안무효확인등]

이런 점과 비교해볼 때 자치경찰 영역에서 주민참여라는 지방자치의 본질을 강화하고, 나아가 이를 적절하게 활용하여 경찰사무의 공정성, 정치적 중립이라는 목표를 달성하기 위한 수단으로서의 경찰사무 독립성 확보 차원에서 지방자치 단위인 지방의회-집행기관 상호 분리원칙에 약간의 예외를 두는 것, 지방자치단체의 인사자치권(인사고권)에 일정한 제한장치를 두는 것이 문제가 될 수는 없다고 생각한다.

## VI. 경찰외부 민주적 통제기구 신설

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.<sup>90</sup> 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 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 통제가 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.<sup>91</sup> 무엇보다 이 과정에 시민의 참여가 사법부나 국회에 비해서 훨씬 낮은 문턱에서 신속하게 이루어질 수 있으므로 민주주의, 국민주권주의라는 현대 국가의 목적 달성에 기여하는 제도라는 점이 강조되지 않을 수

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> 홍성수, 국가인권위원회 조사·구제 기능에 대한 평가와 과제:출범 이후 10년간의 통계를 중심으로, (전북대) 법학연구 제34집(2011), 82-86쪽.

없다. 이와 같은 외부 경찰통제기구는 호주와 유럽의 많은 나라에 이미 도입되어 있는 상태이기도 하다.<sup>92</sup>

이들 나라의 외부 경찰통제기구는 내무부에 조사기구를 설치하는 방식, 경찰상대 이의제기 사건에 대하여 특별관할권을 가진 옴부즈만 제도를 의회나 행정부 소속으로 두는 방식, 우리나라 국가인권위원회와 유사하게 행정 각 부처에는 소속되지 않는 독립기구의 형태로 설치하는 방식(소위 IPCC, Independent Police Complaints Commission 방식)으로 나뉘어진다<sup>93</sup>. 특히, 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. 심지어 영국의 경우 지역치안평의회가 지역치안위원장의 직권남용이 있다고 판단하여 조사를 요청하는 경우 이에 대해서도 IPCC가 직접 조사할 수 있는 강력한 권한을 가지고 있다.<sup>94</sup> 2016년 3월 현재 영국 IPCC는 9명의 고위직과 204명의 중하위직 직원으로 이루어져 있으며<sup>95</sup>, IPCC의 장(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 가능하다.

시민에 의한 민주적 외부통제기구 신설과 관련하여 2017년 경찰개혁위원회는 행정부(국무총리) 소속으로 가. 경찰인권·감찰옴부즈만안(案), 나. 경찰인권·감찰위원회안(案)을 권고하였다. 가. 案은 독립제 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.

경찰민원사건과 관련하여 국가인권위원회와의 관계도 고려될 필요가 있다. 이미 국가인권위원회가 입법, 사법, 행정으로부터 독립된 무소속 독립기구로서의 역할을 상당 부분 하고 있는 것은 사실이지만, 그렇다고 모든 영역을 포괄하여 효율적으로 작동되고 있는 것은 아니라는 점이

<sup>92</sup> Pütter, *Demokratische Selbstverständlichkeit oder Starker Staat*(Bürgerrecht & Polizei/CILIP, 2012), 3쪽 이하; Drescher, *Polizisten außer Kontrolle?*(disserta Verlag, 2014). 11쪽 이하.

<sup>93</sup> 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](http://www.fsw.vu.nl/nl/Images/rapport%20De%20Boer_tcm30-69741.pdf).

<sup>94</sup> 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.

<sup>95</sup> <<https://www.gov.uk/government/publications/ipcc-structure-and-salaries-2016>>, 검색일: 2018.10.2.

고려되어야 한다. 최근 지방의 인권문제와 관련하여 지방자치단체를 중심으로 인권조례가 폭발적으로 제정되고, 인권침해문제를 조사, 처리하는 지방인권센터, 지방인권보호담당관이 설치되고 있지만, 국가인권위원회나 국가인권위원회법으로는 자치사무로서 인정되는 지역특성을 반영한 인권보장 및 증진활동, 인권영향평가, 지방자치단체 인권조례의 규범력 확보에는 상당한 한계를 보이고 있는 사례를 통해서도<sup>96</sup> 이런 부분이 확인된다. 마찬가지로 경찰 영역에서 행해지는 부적정한 업무처리, 인권침해 활동에 대해서 국가인권위원회가 일정한 역할을 할 수도 있겠지만, 앞 문장에서 제시한 국가인권위원회의 한계, 일반인들의 접근성, 경찰민원 사무처리에 있어서의 전문성 확보를 위해서는 별도의 경찰 외부통제기구가 필요하다고 할 것이다. 국가인권위원회, 지방자치단체 인권센터는 인권의식 제고를 위한 지도지침을 제안하고, 경찰의 중요 부적정 업무처리 사례에 대하여 인권 측면의 개선안을 정책권고하는 역할만으로도 충분히 제 역할을 할 수 있다고 판단되고, 부드러운 방식으로 인권향상을 유도한다는 점에서도 현행의 활동방식이 적당하다고 판단된다.

시민에 의한 외부통제기구가 위상을 정립하기 위해서는 일반적으로 여러 정당의 합의에 의해 선출되고, 행정부로부터의 확실한 독립성을 보장받는다고 평가되는 국회 소속의 옴부즈만 형식으로 되는 것이 보다 바람직할 수도 있을 것이다.<sup>97</sup> 그러나, 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 담당<sup>98</sup>하고 있다는 사례를 참고할 필요가 있다.

하지만, 그 구성방식이 독립제 옴부즈만 방식이 되었건, 독립경찰민원조사위원회(IPCC) 방식이 되었건, 그 위원(장) 선출이 국무총리 또는 행정자치부장관과 같은 행정부 추천에 의하여 임명되건, 여야합의에 따라 임명되건 중요한 것은 해당 통제기구에 의하여 정치 지도자 및 행정부, 특히 경찰 지휘관으로부터의 독립성이 담보된 공정하고 객관적인 조사가 보장되고, 통제기구에 대한 민원인의 접근가능성이 보장되며, 해당 기구의 적합한 조사권한 및 활동상에 대한 출판·공개권한이 담보되어야 한다는 것이다<sup>99</sup>. 요컨대, 시민에 의한 외부 경찰통제위원회가 경찰영역에서의 ‘민주주의와 인권’을 담보하기 위한 장치로서 작동하여야 한다는 목표를 향하여 나아가는 경우에 이 제도는 그 의의를 충분히 달성하게 되고, 나아가 실효성을 가지고 작동할 수 있을 것이다.<sup>100</sup>

외부통제기구 설치가 권고되기 이전의 사건인 백남기 농민 사망사건, 삼례 나라슈퍼 강도치사사건에 대하여 경찰은 별도로 경찰인권침해사건 진상조사위원회를 설치하여 조사하도록 하였지만, 향후에는 외부통제기구가 폭넓은 접근가능성, 업무처리의 신속성, 전문성이 보장된

<sup>96</sup> 김은주, 제주특별자치도에서의 인권보장 및 증진을 위한 모색-제주특별자치도의 관련 조례를 중심으로, 지방자치법연구 제16권 제3호(2016), 379쪽 이하.

<sup>97</sup> 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.

<sup>98</sup> 현재는 직제개편으로 국민권익위원회 제4소위원회(상임위원 1인, 비상임위원 2인) 및 국방보훈민원과(정원 11명, 현원 14명)로 변경.

<sup>99</sup> 박병욱, 경찰행위에 대한 외부통제-집회시위 관련 행위를 중심으로, 공법학연구 제18권 제4호(2017), 207쪽 이하.

<sup>100</sup> 同 旨 이계수, 인권, 자유주의와 옴부즈만, 헌법학연구 제14권 제2호(2008), 63쪽.

상태에서 상설기구로서 이런 사건에서 그 역할을 해야 할 것이다. 물론, 이와 같이 경찰의 치부가 외부에 드러난 상징적이고 중요한 사건뿐만이 아니라 시민이 음주운전자를 체포하였음에도 경찰이 경찰서 관할권을 이유로 늑장 출동하는 행태<sup>101</sup>, 고소·고발 민원인을 대하는 태도 등도 향후 경찰개혁위원회의 권고에 따라 설치될 「경찰인권·감찰옴부즈만」 또는 「경찰인권·감찰위원회」가 적극적으로 관여하여야 할 영역이다. 설치될 감찰옴부즈만 또는 감찰위원회가 민원접수하였으나 해당 기관에서 직접 처리하기에는 효율성, 보안성 등의 문제로 부적절한 경우, 내부 확인이 필요한 경우 등에는 경찰 내부의 감찰조직(현행 경찰서 청문감사관실)이 해당 기관의 위임감독하에 조사나 확인 등을 행할 수도 있을 것이다.

경찰개혁위원회의 권고안에 따른 ‘시민에 의한 민주적 외부통제기구’와 같이 수사, 재판, 행정심판, 국회 국정감사·조사 이전의 단계에서 경찰민원에 대한 – 상당한 정도의 조사 및 권고권한이 담보되는 – 외부통제는 우리나라에서 행해진바 없으므로 최초 설치 이후에도 지속적인 관찰을 통하여 우리나라 사정에 적합하게 효율적으로 운영될 수 있도록 고민하여야 할 것이다. 물론, 이 때 그 기준이 되는 것은 경찰영역에서의 민주주의와 인권보장이라는 것을 염두에 두어야 할 것이다.

20대 국회의 관련 법안 중 외부적 통제기구에 대한 논의를 담은 법안은 존재하지 않는다.

## VII. 경찰 수사영역 민주적 통제방안

현행의 국가수사본부의 독립성은 문제가 많음. 검찰도 통제하지 않고 경찰청장도 통제하지 못한다면 누가 통제할 수 있을 것인가?

주민생활과 직접적인 관련성이 있고 형벌의 관점뿐만이 아니라 교육적 처분, 선도처분 등 지역사회 경찰활동의 관점이 고려될 수 있는 학교폭력, 경미한 성범죄의 경우에는 자치경찰이 수사하도록 하는 것은 민주성의 관점에서 큰 문제가 없다고 생각된다.

오히려, 풀뿌리 민주주의라는 관점이 지역사회 경찰활동의 관점과 잘 어우러져 주민의 참여를 보장하면서도 수사목적에 저해하지 않는 경우를 상정해볼 수 있다. 예컨대, 학교폭력수사는 지역사회와 동떨어진 국가경찰이 수행하여 엄벌주의로 가기보다는 자치수사경찰 담당함으로써 지방교육청의 학교폭력위원회 등과 연계하여 지역사회공동체, 학교공동체 회복의 관점까지 고려하는 것이 더 이상적일 수 있다. 가정폭력의 경우도 유사한 문제라고 생각된다. 그러나, 선거범죄수사의 경우 지방단위 선거라 할지라도 지방자치단체장선거, 지방의회의원선거, 농협조합장 선거 등에 대해서는 지역 정치권의 정무적 개입이 고려될 수 있는 사항이므로

<sup>101</sup> 시민이 ‘20분 추격’ 만취 운전자 잡아..경찰은 “관할 아닌데?”, KBS 9시 뉴스 2018.9.29.자 보도.

기본적으로 국가경찰이 담당하게 함으로써 수사과정에서의 중립성, 궁극적으로 민주성을 담보하는 것이 타당하지 않을까 하고 생각된다.

홍익표 의원의 경찰법 전부개정 법률안에 따르면 자치경찰의 수사를 지자체 공무원이 수행하는 사무, 자치경찰공무원에 대한 공무집행방해사범 등 수사, 성·가정·학교폭력, 교통사고 등 주민기초생활과 밀접한 영역의 수사, 성매매·실종·사회복지 등 지자체의 책무와 결부된 수사로 한정하고 있는데 이와 같은 설계는 지역사회 경찰활동의 관점에 부응하면서도 경찰수사 중립성의 요구를 크게 훼손하지 않을 수 있는 영역이라 생각된다.

# 발제문 3. 국회 계류 중 경찰법 등 개정안 분석 및 평가

오민애 변호사/민주사회를 위한 변호사모임

## 1. 들어가며

2017. 6. 경찰개혁위원회 발족 후 2018. 6. 해단하기까지, 경찰개혁위원회는 총 30건의 개혁권고안을 의결·발표함. 이후 경찰에 대한 민주적 통제, 경찰 권력의 분권화, 인권 친화적(!)인 경찰로의 변화를 위한 내용을 반영한 경찰법, 경찰공무원법, 경찰관직무집행법 등의 개정법률안이 여러차례 마련되었음. 현재 국회에 계류 중인 경찰법 개정법률안은 21개이고, 큰 틀에서 경찰위원회, 자치경찰, 국가수가본부 설치, 정보경찰개혁 등의 내용을 반영하고 있음. 계류 중인 법률안이 다시 논의될 가능성이 높은 상황임

경찰은 개혁 이행상황에 대해서 보도자료를 배포하거나 국회에 관련 자료를 제출하는 방식으로 점검하고 있음. 당정청 협의 결과 의원 발의 법안으로 경찰법 및 경찰관직무집행법 개정법률안이 계류 중임. 그러나 경찰개혁과제, 특히 현재 개정법률안의 형태로 반영된 과제들에 대하여, 얼마나 사회적 논의가 존재하여왔는지에 대해서는 미지수임. 특히 경찰에 대한 민주적 통제방안, 자치경찰제 도입 등 다양한 의견수렴이 필요한 제도에 대해, 다양한 의견을 듣기 위해 얼마나 노력했는지에 대해서는 의문을 가질 수밖에 없음.

2019. 11. 국회 행정안전위원회는 경찰개혁 관련 개정법률안에 대한 검토보고서<sup>102</sup>를 작성하였음. 전반적으로 경찰개혁 과제를 반영한 법률개정의 필요성은 인정하나, 관련한 다양한 의견이 존재하므로 심도 깊은 논의가 필요하다는 취지였음.<sup>103</sup> 계류 중인 경찰개혁 관련 법안에 대한 재고의 필요성을 확인하면서 개괄적인 검토를 하고자 함.<sup>104</sup>

## 2. 경찰개혁현황 및 관련 개정법률안에 대한 검토

<sup>102</sup> 국회 행정안전위원회, “경찰법 일부개정법률안, 경찰법 전부개정법률안, 경찰관 직무집행법 일부개정법률안 검토보고서”(2019. 11.)

<sup>103</sup> 위 보고서의 내용을 상당 부분 인용하였음.

<sup>104</sup> 경찰위원회, 자치경찰제도 등 구체적인 분야에 대한 검토는 다른 발제와 토론을 통해 상세하게 논의될 것으로 보여, 개략적인 내용 중심으로 정리하고자 함.

## 가. 경찰개혁 추진 상황<sup>105</sup>

2020. 1. 기준, 경찰개혁 추진 상황을 살펴보면 크게, 1) 경찰수사개혁(형사소송법 등 개정 후속조치 및 경찰수사 개혁 추진, 일반경찰의 수사 관여 통제-국가수사본부 신설), 2) 광역단위 자치경찰제 도입, 3) 정보경찰개혁, 4) 경찰대학개혁, 5) 민주·인권경찰구현(경찰위원회 실질화, 분야별 인권보장 강화방안 추진) 등 경찰개혁위원회의 권고안 중 중점과제들에 대한 개혁상황을 점검하고 있음.

2019. 2.경 당정청 협의를 거쳐 2019. 3. 홍익표 의원이 대표발의 한 경찰법 개정법률안을 비롯하여, 현재 계류중인 경찰법 개정법률안들은 위 개혁 사항을 반영하는 것을 골자로 하고 있음. 그러나 시민에 의한 민주적 외부통제기구 신설 등의 개혁과제는 경찰의 개혁추진 현황에서도 확인되는 바가 없고, 법률안을 보더라도 ‘경찰옴부즈만의 설치 및 운영에 관한 법률안’(심상정 의원 대표발의) 외에는 없는 것으로 보임.

## 나. 개정법률안에 대한 구체적인 검토

### 1) 국가수사본부 관련 부분

구분	권성동 의원안	홍익표 의원안	진선미 의원안	김영호 의원안
임기	3년 단임(임기종료 후 당연퇴직)			
직급	치안정감	치안정감 ※외부 모집 가능	정무직 또는 치안정감	“개방형 직위로 보한다”
임명 절차	경찰위원회 추천 → 행안부장관 제청 → 대통령 임명 (국회 인사청문 실시)	경찰청장 추천 → 장관 제청 → 총리 경유 → 대통령 임명(※경찰공무원법제 6조①적용)	경찰위원회 제청 → 국무총리 경유 → 대통령 임명	경찰위원회 제청 → 행안부 장관 경유 → 대통령 임명
인사·조직 관련 기타사항	-직무 집행하면서 헌법, 법률 위배 시 국회에서 탄핵소추 의결 가능 국회 인사청문 도입 범죄수사 부당개입 죄 신설 : 수사부서에 근무하지 않는 경찰공무원이 부당 개입, 영향력 행사 시 징역 5년↓, 벌금 2천만원↓	<결격 사유> 1. 경찰공무원법 제7조 제2항 각 호 2. 정당의 당원이거나 당적을 이탈한 날부터 3년 미경과 3. 선거 취임공직에 있거나 그 공직에서 퇴직 후 3년 미경과 4. 자격요건 제1호에 해당하는 공무원 또는 제2호 판사·검사의 직에서 퇴직 후 1년 미경과 5. 자격요건 제3호에 해당하는 사람으로서 국가기관 등에서 퇴직 후 1년 미경과	-	-지방수사본부장 신설 -지방수사본부장 예하 복수의 수사대장신설 (수사대장: 4곳 내외 경찰서 수사 관장) -국가수사본부장은 소속 공무원에 대한 임용·전보·복직 권한 보유 ※ 지방수사본부장 에게 위임 가능 -국가수사본부장의 지휘를 받는 공무원은 검사의 지휘를 받지 아니함

<sup>105</sup> 2020. 1. 17.자 경찰개혁 추진 사항

관서장 수사관여 제한		“경찰청장은 수사사무에 관하여 일반적으로 국가수사본부 장만을 지휘감독하고 구체적 사건에 관여하지 못한다”	“경찰청장은 국가경찰의 수사에 관한 사무의 경우에는 개별 사건의 수사에 대하여 구체적으로 지휘·감독할 수 없다.”	“경찰청장은 개별사건에 대한 국가경찰의 수사에 대하여 구체적으로 지휘·감독하거나 관여할 수 없다.”	“경찰청장은 개별 사건의 수사에 대해서는 구체적으로 지휘·감독하거나 관여할 수 없다”
예외 수사 범위	요건	예외 규정 無 ※경찰청장·지방청장 공히 수사사무에 관하여 일반적으로 지휘 감독하여 개별사건의 범죄수사 관여 금지	국민의 생명·신체 또는 공공의 안전 등에 중대한 위협을 초래하는 긴급하고 중요한 사건의 수사에 있어서 경찰의 자원을 대규모로 동원하는 등 통합적으로 현상 대응할 필요가 있다고 판단할 만한 상당한 이유	국가경찰 자원을 총동원하여야 할 만큼 국민의 안전을 위협하는 긴급하고 중요한 사건	예외 규정 無 ※경찰청장·지방청장·서장 공히 개별사건의 수사에 대한 구체적 지휘 불가
	주체		경찰청장·지방청장·경찰서장	경찰청장	
	대상		‘국가수사본부장·수사부서장’을 통하여	-	
	중단		구체적 수사지휘 사유가 해소된 때 또는 국가수사본부장·수사부서장의 신청이있는 때	-	
	보고		경찰청장의 구체적 수사지휘 개시 시 국가경찰위원회에 보고	-	

### < 「검·경 수사권 조정 합의문」 중 국가수사본부 부분 >

#### 3. 사법경찰관의 ‘1차적 수사종결권’ 및 통지·고지의무, 고소인 등의 이의권 등

라. 경찰은 국가수사본부(가칭) 직속 수사심의위원회를 설치하여 반기별로 모든 불송치 결정(검사가 재수사를 요청한 사건을 포함한다)의 적법·타당 여부를 심의하여야 한다. 심의결과 불송치 결정이 위법·부당하다고 판단한 경우 경찰은 사건을 재수사하여야 한다.

검·경 수사권 조정으로 경찰의 수사권 강화 시 수사의 독립성·공정성을 제고하기 위해 ‘국가수사본부’를 도입하고자 함. 이에 대하여는 일반경찰과 수사경찰의 구분으로 경찰 내 유기적 협업이 저해될 수 있다는 의견, 경찰청 하부 기관으로서 국가수사본부장이 경찰청장의 영향에서 자유롭기 어렵다는 의견, 자치경찰에도 일부 수사권이 부여되는 상황에서 경찰 수사조직을 별도로 분리할 경우 치안조직 분화가 과도해져 치안행정의 혼란·비효율이 심화될 것이라는 의견 등

국가수사본부 도입 자체에 대한 비판적 시각이 제기되고 있음.<sup>106</sup> 국회 입법조사처는 국가수사본부 도입 및 도입 방안에 대한 심도 있는 논의가 필요할 것이라는 의견을 제시함.<sup>107</sup>

국가수사본부 및 국가수사본부장의 역할, 지위와 경찰청 및 경찰청장의 역할, 지위의 관계 문제: 관련 규정을 살펴보다도 ‘국가수사본부’의 실체가 모호함. 수사에 관해서는 국가수사본부장이 실질적으로 최종 권한을 갖게 되고 경찰청장의 권한을 넘어서게 됨. 국가수사본부장은 수사에 대하여, 경찰청장은 수사가 아닌 조직에 대하여 각각 실질적인 최고 권력자가 된다면 조직 체계상으로도 모호한 상황을 초래할 수 있음.

경찰청장, 지방경찰청장, 경찰서장이 소속 공무원을 지휘 감독하고 여기에는 수사부서도 포함됨. 국가수사본부장이 수사부서에 대한 지휘·감독을 맡게 되면 수사부서에 대한 지휘·감독의 주체가 중첩될 가능성이 큰데, 이에 대한 조율을 어떻게 할 수 있을지 문제될 수 있음. 수사업무에 대한 지휘·감독은 국가수사본부장이, 인사 관련 사항은 경찰청장 등 담당 관서장이 관리·감독할 경우 국가수사본부 도입의 취지, 즉 수사업무에 대한 관여를 금지하겠다는 취지에 부합할 수 있을지 의문임.

## 2) 경찰위원회 실질화

구분	현행	표창원의원안	진선미의원안	백재현의원안	권은희의원안	권성동의원안
소속 및 지위	-행안부 장관 소속 -심의·의결 기관	-국무총리 소속 -경찰청과 별개의 중앙행정기관 설치	표창원의원안과 같음	현행과 같음	현행과 같음	현행과 같음
구성 및 임기	총 7명 (위원장1, 상임위원1) 위원장 : 비상임, 호선  위원 : 행안부장관 제청 → 대통령 임명 (별도 추천 규정 없음)	총 9명 (위원장1, 상임위원3) 위원장 : 정무직 공무원, 호선 후 대통령 임명  위원:국회(3)·대통령(3)·대법원장(3) 각 추천	총 9명 (위원장1, 상임위원2) 위원장 : 정무직 공무원, 대통령 임명  위원:국회(3)·대통령(3)·대법원장(3) 각 추천	총 7명 (위원장1, 상임위원1) 위원장 : 현행과 같음  위원: 국회(2), 법원행정처장 (2) 추천, 기타(3)	총 9명 (위원장1)  위원장 : 비상임, 호선  위원:국회(3)·대통령(3)·대법원장(3) 각 추천	총 13명 (위원장1, 상임위원1) 위원장 : 비상임, 호선 위원:국회추천(4)·법원행정처 차장, 변협 회장, 치안감급 경찰공무원, 경감급 경찰관 각 1명, 퇴직후 3년 미경과 치안감 5명
	임기 3년, 단임	임기 3년, 1회 연임 보궐 시 임기 새로 시작	임기 4년, 연 임불가 보궐 시 잔여 임기	현행과 같음	현행과 같음	현행과 같음

<sup>106</sup> 행정안전위원회 검토보고서 20-21쪽

<sup>107</sup> 위 보고서 21쪽. 수사 전담 중앙행정기관 별도 설치에 관하여는 수사청법안(의안번호 제16553호)이 광상도 의원 대표발의로 계류 중임.

인사 관련 권한	경찰청장 임명 제청 동의권	-경찰청장 후보자 추천권 -감사관 임명 제청권 -경찰청장·지방 경찰청장· 감사관 해임 건의권	-경찰청장 임명제청 동의권 -국가수사본부장 및 안보수사본부장에 대한 임명제청권	현행과 같음	현행과 같음	현행과 같음
업무	경찰의 주요 정책·법규 등 심의· 의결 *심의의결 사항 1.국가경찰 의 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 국가경찰 업무 발전예 관한 사항 2.인권보호 와 관련되는 국가경찰 의 운영 개선 에 관한 사항 3.국가경찰 의 부패 방지 및 청렴도 향상에 관한 주요 정책사항 4. 국가경찰 업무 외에 다른 국가기관 으로부터 의 업무협조 요청에 관한 사항 5.제주특별 자치도의 자치경찰 에 대한 국가경찰 의 지원·협조 및 협약체결 의 조정 등에 관한 주요 정책사항 6.그 밖에 행정안전 부장관 및	경찰의 주요 정책 결정 및 집행 감독  *위원회가 직접 집행하는 권한 -감사·감찰 지휘 경찰 수사에 대한 고충 민원 처리 -부당한 수사 지휘에 대한 이의 신청의 처리 *위원회가 요 구하는 권한 -관계 공무원 에 대한 보고 요구 · 사실조사· 시정 요구· 고발 및 징계의결의 요구 - 시정요구 이행에 대한 보고 기타 위해성 경찰 장비 안전관 리 등에 대한 감독 및 평가 사무에 관한 법령·제도 등의 개선	-경찰의 주요 정책 수립·집 행 -경찰청 및 소속기관 관리·감독  *위원회가 요구하는 권한 -감사·감찰· 징계 요구 -부당한 수사 지휘에 대한 조치요구 -인권보호 관 련 시정요구 *위원회 심 의·의결사항 -경찰·치안관 련 주요 정책 법령·규칙의 제정·개정에 관한 사항 -경찰 인사정 책·운영기준 기타 경찰업무 발전 인권 보호 필요사항	현행과 같음	현행과 같음	현행과 같음

	경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회의 회의에 부친 사항					
사무기구	사무기구 없음 (경찰청 내과 단위로 운영)	위원회 소속 별도 사무처 설치 (사무처장1, 정원 150명 이내)	위원회 소속 별도 사무기구 설치	현행과 같음	현행과 같음	현행과 같음

### <경찰위원회 실질화 관련 법률안 계류 현황>

법률안	대표발의	발의일 (의안번호)	주요 내용
경찰법 일부개정법률안	백재현의원	16.11.15. (3572)	·위원 구성의 다변화
경찰법 전부개정법률안	표창원의원	17. 9.15. (9409)	·제정법 연계 법률
경찰위원회의 설치와 운영에 관한 법률안	표창원의원	17. 9.15. (9424)	·위원 구성의 다변화 ·위원회 권한 확대 ·국무총리 직속 중앙행정기관화
경찰법 일부개정법률안	진선미의원	18. 3.26. (12660)	·위원 구성의 다변화 ·위원회 권한 확대 ·국무총리 직속 중앙행정기관화

위 보고서 41쪽

‘경찰위원회의 실질화’는 경찰에 대한 ‘민주적 통제’를 위한 방안이고, 경찰개혁위원회의 권고 또한 그러한 취지였음.

[인권보호·수사개혁] 경찰위원회 실질화 ('17. 11. 3.)

- 국무총리에 소속하되 독립하여 직무를 수행하는 중앙행정기관으로서 국가경찰위원회를 신설 : ① 합의제로 운영되는 행정위원회로서 그 소속에 집행을 담당하는 경찰청을 두고 이를 관리·감독, ② 근거 법률로 현행 경찰법을 개정하여 독립된 장으로 경찰위원회 관련 규정을 배치,
- 다양성 확대와 민주성 제고를 위한 위원회 구성 및 위원의 자격요건·신분·임기 규정 : ① 위원장 1명과 상임위원 2명을 포함하여 9명으로 구성하되, 구성 및 임명방법은 국가인권위원회법상 위원회 구성에 준하고 위원장은 대통령이 임명하며, 위원장은 국회의 인사 청문 절차 필수, ② 경찰공무원이었던 자는 위원장이 될 수 없고,

군·경찰(해경포함)·검찰·국정원에 재직한 사람은 퇴직 후 만 3년이 지나지 않으면 위원이 될 수 없으며, 위원 중 사회적 소수를 대변할 수 있는 사람을 반드시 포함, ③ 위원장과 상임위원은 정무직공무원으로 임명하되, 위원장은 장관급으로 보하며 국무회의에 출석하여 발언 가능, ④ 위원장 및 위원의 임기는 4년 단임으로 하되, 보궐로 임명된 경우 전임자의 남은 임기 동안 재임

- 경찰 행정의 관리·감독 기관으로 실질적 역할을 수행할 수 있는 권한 부여 : ① 경찰청장과 국가수사본부장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 경유하여 대통령이 임명하고, 경찰의 승진 인사에 있어서는 총경 이상을 대상으로(총경으로의 승진 임용을 포함), 보직 인사에 있어서는 경무관 이상을 대상으로, 경찰청장이 제출한 인사안에 대하여 심의·의결한 후 제청하며, 경찰의 인사정책 및 승진·보직 등 인사운영에 관한 구체적 기준에 대하여 심의·의결, ② 법령·규칙 외에도 주요 정책이나 업무 계획으로 심의·의결 대상을 확대하여 국가의 치안정책을 결정, ③ 인권 침해 또는 경찰권 남용 소지가 있다고 인정되는 제도·법령·관행 등에 대한 개선·시정요구권을 부여, ④ 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권을 부여하되, 실제 집행은 ‘경찰인권·감찰옴부즈만(위원회)’ 또는 경찰 내부 감사·감찰부서에서 수행, ⑤ 상관의 부당한 수사지휘에 대해 이의가 제기된 경우, 이에 대한 조치 요구권을 부여하되, 관서장의 부당 수사 개입에 대한 이의제기 사건 조사는 주로 ‘경찰인권·감찰옴부즈만(위원회)’에서 담당, ⑥ 심의·의결 사항에 대한 조치 결과 보고를 의무화하고, 심의·의결 사항을 불이행할 경우 감찰 및 징계요구권을 부여하는 등 이행 담보장치를 마련, ⑦ 위와 같은 권한 행사에 필요한 자체 규칙 제정권을 부여
- 관계 법령에 경찰위원회의 권한을 통제하기 위한 방안을 마련 : ① 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회에서 요구하면 출석하여 보고하거나 답변할 의무,
- 직무상 독립성 강화 및 원활한 업무 수행을 위한 위원회의 사무기구와 회의 운영 방안 마련 : ① 위원회에 적정한 규모의 독립된 사무기구를 설치하되, 위원회의 상정 안건에 대한 사전 연구·검토를 담당할 수 있는 전문성을 갖춘 일정 수 이상의 전문위원을 임명하여 전문위원실에 배치하여 위원회를 보조, ② 위원회는 매주 1회 특정 요일에 정기회의를 열고, 위원장, 위원 2인 이상 또는 경찰청장이 필요하다고 판단하여 요청하는 경우 위원장은 임시회의를 소집, ③ 위원회 회의에는 경찰청장과 차장, 기획조정관이 참석하여야 하며, 안건과 관련된 국관과 실무자가 참석 가능, ④ 위원회는 안건에 대한 이해를 위하여 필요한 경우 관계 경찰 공무원으로 하여금 출석하여 설명하거나 질의에 답변하도록 요청 가능, ⑤ 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 위원장은 표결권이 없으나 출석위원들이 가부동수일 경우 캐스팅보트 행사 가능
- 이상의 권고안을 ‘시민에 의한 민주적 외부통제기구 신설 권고안’과 연계하여 함께 추진

이철성 전 경찰청장은 2018. 1.경 국가정보원의 대공수사권 경찰 이관이 논의되자, 인권침해 소지를 줄이기 위해 시민 대표들로 구성된 경찰위원회가 경찰행정을 실질적으로 통제할 수 있도록 권한을 강화하고, 독립적·중립적 외부통제기구인 옴부즈맨 제도를 도입하겠다는 계획을 밝힌 바 있음.<sup>108</sup>

그러나 경찰개혁위원회의 권고안 및 현재 계류된 법률안에 의하면 국회, 대통령, 대법원장이 선출 내지 지명하여 위원으로 선출되는 방식<sup>109</sup>으로, 시민참여를 활성화하고, 민주적 통제를 도모하겠다고 하나, 과연 '시민 대표들'로 구성되었다고 할 수 있을지 의문임. 그밖에 경찰위원회 운영 과정에서 시민참여를 어떤 방식으로 보장할 것인지에 대한 충분한 고려가 있었는지 의문임. 현재 계류 중인 법안은 경찰위원회의 구성을 다양하게 하고, 경찰위원회의 업무 및 권한을 확대하는 방식으로 정하고 있으나, '경찰위원회의 실질화'라는 목적에 부합하는지에 대해서는 재고할 필요가 있을 것으로 보임.

또한 시민에 의한 외부적 감시기구에 대한 구체적인 논의가 거의 없음.<sup>110</sup> 계류 중인 법률안 중에서도 경찰옴부즈맨 관련 법률안은 '경찰옴부즈맨의 설치 및 운영에 관한 법률안'(심상정 의원 대표발의, 의안번호 16445)이 유일한 것으로 보임.<sup>111</sup>

<sup>108</sup> 이철성 경찰청장 “대공수사권 경찰 이관 관련 인권침해 우려 불식시킬 것”(2018. 1. 9.자 국민일보)  
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923881531&code=11131100&cp=du>  
수사권 조정·대공수사권까지... '표정관리' 나선 경찰 (2018. 1. 14.자 이데일리)

<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02197606619077720&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>

<sup>109</sup> 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에, 판사·검사 또는 변호사의 직에, 경찰공무원으로, 방송·언론 관련 단체나 기관의 대표자 또는 임직원으로, 인권분야 비영리민간단체·법인·국제기구에서 근무하는 등 인권관련 활동에 각 10년 이상 있거나 있었던 사람을 그 대상으로 함.

<sup>110</sup> [수사개혁] 시민에 의한 민주적 외부통제기구 신설(2017. 9. 8.): 경찰의 인권침해 및 경찰의 직무상 비위를 근절하기 위해 독립적인 외부통제 기구의 신설을 추진한다.

영국의 '독립 경찰민원 조사위원회'(IPCC) 모델을 기반으로 시민에 의한 경찰권 행사의 민주적 통제를 전담하는 가칭 '경찰인권·감찰 옴부즈만' 또는 '경찰인권·감찰위원회' 설립 방안을 조속히 마련한다. 경찰인권·감찰옴부즈만(안)은 독립제 방식의 시민참여가 반영된 독립된 기구로, ① 경찰권 행사시 발생하는 민원에 대한 조사와 경찰관의 법령 준수 여부에 대한 감찰권을 행사하며 조사결과에 따라 경찰청에 징계권고, ② 경찰권의 남용과 인권침해 방지를 위한 정책권고 및 자료제출 요구, 사실조회, 현장방문조사 등 국가인권위원회에 준하는 권한을 행사, ③ 특별사법경찰권을 부여하여 조사과정에서 해당 경찰관의 범죄행위를 인지한 경우 형사고발 또는 수사권을 행사한다.

경찰인권·감찰위원회(안)은 독립위원회 방식으로, 경찰인권·감찰옴부즈만(안)의 업무범위 및 권한에 더하여 경찰권 행사 대상이 제기하는 민원조사 및 경찰관의 법령준수 여부에 대한 감찰권을 행사한다.

<sup>111</sup> 국민권익위원회의 경찰민원과, 국가인권위원회의 조사총괄과, 경찰청 내의 수사이의 조사팀, 수사민원상담센터, 현장인권 상담센터 등 현재 운영되는 경찰옴부즈만제도와 별개로, 경찰옴부즈맨 개인이 독립적으로 활동하는 방식으로 규정되어있음.

제2조(경찰옴부즈맨의 설치) ① 사법경찰관리의 직무집행과 관련하여 직권남용 및 인권침해 사항의 조사에 관한 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 경찰옴부즈맨을 둔다.

② 경찰옴부즈맨은 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.

제3조(구성) ① 경찰옴부즈맨은 국무총리가 임명 또는 위촉하는 20명 이상으로 한다.

② 경찰옴부즈맨의 직무를 보조하기 위하여 각 옴부즈맨 소속으로 조사관을 둔다.

③ 경찰옴부즈맨 및 조사관의 자격, 구성 및 사무에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

시도 (자치)경찰위원회의 독립성 확보 방안 마련 필요(경찰위원회의 독립성과 객관성을 어떻게 담보할 수 있을 것인지)

### 3) 자치경찰 도입

구분	홍익표 의원안 (경찰법, 경찰공무원법 개정)	권은희 의원안 (경찰법 개정)	곽상도 의원안 (경찰법, 경찰공무원법, 경찰관 직무집행법 등 개정)
	광역단위 전면 도입	광역단위 전면 도입	
	-시·도지사 소속으로 '시·도 경찰위원회'를 합의회 행정기관으로 설치(시·도지사로부터 독립적 직무수행)  -시도에 '자치경찰본부' 설치	-시·도지사 소속으로 '시·도 자치경찰위원회'를 심의 의결기관으로 설치  -시도에 '자치경찰단' 설치	광역단위 전면 도입  -시·도지사 소속으로 '자치경찰 위원회'를 심의·의결 기관으로 설치 시도에 '자치경찰본부' 설치 -시 군 구에 '자치경찰대' 설치
조직	-시 군 구에 '자치경찰대' 설치  ※ 치안수요 등을 고려, 일부 시 군 구를 통합 분할하여 관할하는 자치경찰대 설치 가능	시 군 구에 하급기관 설치  ※ 하급기관 관할 구역과 명칭 등은 대통령령으로 규정	자치경찰대 소속 자치지구대·자치파출소 설치 ※ 국가경찰은 지구대·파출소 폐지
	-자치경찰대장 소속으로 지구대·파출소(필요시 출장소) 운영  ※ 국가경찰은 순찰대 운영	現 지방청 및 경찰서(지구대, 파출소, 출장소 포함)의 교통·생안·경비 등 자치경찰사무와 관련된 조직은 자치경찰로 편입	
	-조직: 합의회행정기관		-조직: 심의·의결기관
		-조직: 심의·의결기관	

<p>시도경찰위원회</p>	<p>구성: 위원장 1명 포함, 총 5명으로 구성(상임위원 1명), 시도지사가 임명</p> <p>※ 시도지사 지명 1, 시도의회 추천 2, 대법원 추천 1, 국경위 추천 1</p> <p>※ 위원장(상임), 상임위원은 지방공무원</p> <p>-판사 검사 변호사의 직에 3년 이상 재직 한 사람</p> <p>변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관등에서 3년 이상 종사한 사람</p> <p>-공인된 대학에서 법률학 행정학 또는 경찰학 분야의 조교수 이상으로 3년 이상 재직 한 사람</p> <p>-지역주민 중에서 지방치행정 또는 경찰행정 등의 분야에 경험이 풍부하고 학식과 덕망을 갖춘 자</p> <p>기능: ◦ 자치 등 주요 정책 심의의결 ◦ 본부장 및 대장 추천 등 자치경찰공무원 임용 ◦ 감찰징계 요구 ◦ 인사·징계위원회 운영 ◦ 자치경찰 규칙 제·개정 또는 폐지 등</p>	<p>-구성: 위원장 1명 포함, 5명으로 구성, 자치경찰단장 임명</p> <p>※ 2명은 경찰청장 추천</p> <p>자격 요건 없음</p> <p>기능: ◦ 자치경찰 인사·예산 등 주요정책 ◦ 부패방지과 청렴도 향상에 관한 주요정책 ◦ 경찰청과 자치경찰단 간의 협조에 관한 사항 등 심의 의결</p>	<p>-구성: 위원장 1명 포함, 7명으로 구성(상임위원 1명), 시도지사 임명</p> <p>※ ◦ 시·도의회 의장이 추천 ◦ 위 원 중 2명은 법관의 자격이 있 어야 함</p> <p>2명은 법관의 자격 필요</p> <p>기능: ◦ 자치경찰 인사·예산 등 주요정책 ◦ 인권보호와 관련 되는 사항 운영 개선 ◦ 국가- 자치간 지원·협조 및 협약 체결 사항 등 심의 의결</p>
<p>자치경찰관서의장</p>	<p>자치경찰본부장 :</p> <p>시도경찰위 위원장 2배수 추천, 시도지사 임명</p> <p>※ ◦ 계급 : 자치치안정감 ~ 자치 경무관 ◦ 임기 : 2년, 1회에 한하여 연임</p> <p>승진을 통한 내부임명 및 외부로 대상으로 공모 가능</p> <p>※ 외부 공모시 지원자격 : ◦ 해당 본부장에 보할 수 있는 계급 또는 차하위 계급의 자 치경찰공무원 ◦ 이와 상응하는 자격을 갖춘 국가경찰공무원 ◦ 10년 이상 경찰공무원으로 퇴직 ◦ 판사 검사 변호사(10년↑) ◦ 변호사 자격 + 국가기관등에서 종 사(10년↑) ◦ 공인된 대학에서 법률학 행정학 경찰학 분야 조교수 이상 재직(10년↑)</p> <p>자치경찰대장 : 시 도경찰위 위원장의 추천(해당 자치경찰 본부장과 시 군 구의 장의 의견을 들어야 함)으로 시 도지사가 임명</p> <p>※ 계급 : 자치경무관~ 자치 경정</p>	<p>자치경찰단장 : 주민투표로 선출, 주민소환에 관한 법률 에 따라 주민은 자치경찰단장 소환 가능</p> <p>※ ◦ 자격 : 경찰.변호사 5년 이상, 경찰관련 분야 대학 부 교수 이상 ◦ 임기 4년, 연속 재임 3기로 제한</p> <p>보좌기관 : 차장 1명을 두고, 치안정감 또는 치안감으로 보함</p>	<p>자치경찰본부장 : 자치경찰위원회의 동의를 받아 시도지사가 임명</p> <p>※ ◦ 계급 : 자치치안정감 ~ 자치 경무관 ◦ 임기 : 2년, 중임 불가</p> <p>자치경찰대장 : 별도의 임명절차없음</p> <p>※ 계급 : 자치총경 또는 자치 경정</p>

<p>자치 경찰 사무</p>	<p><b>【주민밀착형 치안사무】</b></p> <p>주민의 생활안전활동에 관한 사무</p> <p>※ 제주자치경찰 사무 + 성폭력 예방 + 노숙인 주취자 행려병 자에 대한 보호조치 + 18세 이상 가출인의 발견을 위한 수색</p> <p>지역교통활동에 관한 사무</p> <p>공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무</p> <p><b>【수사사무】</b></p> <p>-사법경찰직무법상 지자체 공무원이 수행하는 사무</p> <p>-자치경찰공무원에 대한 공무 집행방해사범 등 수사</p> <p>-성 가정 학교폭력, 교통사고 등 주민기초생활과 밀접한 수사</p> <p>-성매매 실종 사회복지 등 지자체 책무와 결부된 수사</p> <p><b>【기타】</b></p> <p>즉결심판청구에 관한 사무</p>	<p><b>【주민밀착형 치안사무】</b></p> <p>주민의 생활안전활동에 관한 사무</p> <p>※ 제주자치경찰 사무 + 성폭 력 예방</p> <p>지역교통활동에 관한 사무</p> <p>공공시설과 지역행사장 등의 지역경비에 관한 사무</p> <p><b>【수사사무】</b></p> <p>사법경찰직무법상 지방 공무원이 수행하는 사무</p> <p><b>【기타】</b></p> <p>즉결심판청구에 관한 사무</p>	<p><b>【주민밀착형 치안사무】</b></p> <p>주민의 생명·신체 및 재산의 보호</p> <p>범죄의 예방 진압</p> <p>경비</p> <p>교통단속 및 교통 위해의 방지</p> <p>※ 자치경찰의 전속적 사무로 규정, 국가사무에서 삭제</p> <p>외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력</p> <p>그 밖의 공공의 안녕과 질서유지</p> <p><b>【수사사무】</b></p> <p>수사청으로 이관</p>
<p>국가와 자치 경찰 협약 체결</p>	<p>국가 자치경찰간 역할분담 및 사무수행방법은 해당 지방경찰청장과 시 도경찰위원회 위원장이 협 약으로 정함</p> <p>※ 경찰청장은 표준협약을 제정하여 공표</p> <p>해당 지방경찰청장과 시 도경찰 위원회 위원장이 의견을 달리하는 경우는, 국가경찰위 심의 의결을 거쳐 경찰청장이 조정</p>	<p>별도 규정 없음</p>	<p>별도 규정 없음</p>
<p>범죄 발견시 조치</p>	<p><u>자치경찰 직무에 해당하지 않은 범죄 발견시에는 적절한 조동조 치 후 국가경찰에 관련 내용 및 증거물을 인계하여야 함</u></p> <p><u>체포 구속영장이 발부된 사람 및 현행범인, 준현행범인을 검 거할 수 있으며, 즉시 국가경찰</u></p> <p><u>공무원에게 인도하여야 함</u></p>	<p>자치경찰이 직무수행 중에 범 죄를 발견한 경우에는 범죄의 내용 또는 증거물을 국가경찰에 인계하여야 함</p> <p>현행범 체포만 가능하며, 이 경 우 국가경찰공무원에게 즉시 인도하여야 함</p>	<p>별도 규정 없음</p>

상호 협조 및 응원	-상호 협조 협력 관계  -국가 자치경찰간 유 무선 통신망 공동 활용  -112 신고의 경우 소관사무와 관계 없이 출동하여 응원하도록 규정	-상호 협조 협력 관계  -국가 자치경찰간 유 무선 통신망 공동 활용	-상호 협조 협력 관계
치안 행정 협의회	지방행정과 치안행정의 연계 활성화 등을 위해 존치, 다만 국가와 지방자치단체와의 관계 정립을 규정하고 있으므로 후 이동  ※ 지방경찰 章 → 경찰 상호간의 관계 章	규정 삭제	규정 삭제
분쟁 조정	-국가-자치경찰간 분쟁, 지방 자치법 제168조에 따름  ※ 국무총리 소속 행정협의조정위원회에서 조정  -시도자치경찰간 분쟁, 지방 자치법 제148조에 따름  ※ 중앙분쟁조정위원회에서 조정	국가-자치경찰간 분쟁, 국무총리 소속 행정협의조정위원회에서 조정  자치경찰간 분쟁, 국가경찰위 심의의결을 거쳐 행안부장관 조정	국가-자치경찰, 자치-자치경찰간 분쟁 모두 국가경찰위 심의의결을 거쳐 행안부장관 조정
재정 지원	국가는 지방자치단체가 이관 받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인력, 장비 등에 소요되는 비용에 대하여 재정적 지원을 하여야 함	국가는 자치경찰단 등에 필요한 경비를 지원할 수 있음	별도 규정 없음
국가의 지도 감독	-현행 지방자치법상  '국가의 지도 감독' 장 준용  (지도 감독 시정명령 직무이행 명령) -행안부장관·경찰청장 모두 국가경찰위 거쳐 실시하고, 상호 내용 통보  -(감사) 지방자치법에 따르되, 경찰청장은 행안부장관에게 감사요구 할 수 있고, 장관은 감사시 청장에게 감사요구하여야 함  -(재의요구) 행안부장관은 국가경찰위 의견을 들어 재의요구 요청, 경찰청장은 국가경찰위 거쳐 행안부장관에게 재의요구 요청	행안부장관은 자치경찰사무에 관하여 권고 지도 감독 감사를 할 수 있음  ※ 단, 감사는 법령 위반 사항	별도 규정 없음
법률안 의견 제출	시도지사가 시도경찰위원회의 의결을 거쳐 시의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 자치분권위를 거쳐 관계 중앙행정기관의 장에게 의견 제출 가능	별도 규정 없음	별도 규정 없음

신분 및 계급	지방 특정직공무원 자치치안정감~자치순경, 10개 계급	국가직 공무원 치안정감~순경, 10개 계급 ※ 자치경찰단장은 선출직	지방 특정직공무원 자치치안정감~자치순경, 10개 계급
시범 운영	대통령령으로 정하는 기간 동안 시범운영 후 전면시행  시범운영을 하지 않는 시도의 경우는 시범운영 기간이 완료된 다음 날부터 이 법 적용  ※ 시범운영 기간에는 자치경찰 본부에 국가경찰공무원을 들 수 있으며, 이 경우 직무수행에 관하여 지자체 소속 공무원으로 보  ※ 자치경찰기관으로 전출한 국가경찰공무원은 시범운영 기간이 종료되기 전까지 국가경찰관서로 복귀 가능	별도 규정 없음	별도 규정 없음

검.경 수사권 조정 합의문 중 '자치경찰제' 부분

5. 자치경찰제에 관하여

가. 수사권 조정은 자치경찰제와 함께 추진하기로 한다.

나. 대통령 직속 '자치분권위원회(위원장 정순관)'가 중심이 되어 현행 제주 자치 경찰제의 틀을 넘어서는 자치경찰제 실현을 위한 계획을 조속히 수립하고, 경찰은 2019년 내 서울, 세종, 제주 등에서 시범실시, 대통령 임기 내 전국 실시를 위하여 적극 협력한다.

다. 자치경찰의 사무.권한.인력 및 조직 등에 관하여는 대통령 소속 자치분권위원회의 결정에 따르되, 경찰은 다음 각항에 관한 구체적 이행계획을 자치분권위원회에 제출한다.

- ① 자치경찰의 정치적 중립을 확보하기 위한 광역시도에 관련 기구 설치 및 심의.의결기구인 '자치경찰위원회' 설치계획
- ② 비수사 분야(지역생활안전.여성청소년.경비.교통 등) 및 수사분야의 사무권한 및 인력과 조직의 이관계획

라. 수사 분야 이관의 시기, 이관될 수사의 종류와 범위는 정부 관련 부처와 협의하여 결정한다.

마. 국가경찰은 자치경찰제 시행 이전이라도 법령의 범위 안에서 국가경찰사무 중 일부를 자치단체에 이관한다.

자치경찰제 확대는 검찰·경찰 간 수사권 조정으로 인해 경찰 권한이 확대될 경우 경찰의 권한을 분산시켜 권력기관 간 균형적 구조를 확보하기 위한 제도적 방안으로 평가받고 있음. 정부는 2018. 6. 21. 검·경 수사권 조정 합의문을 발표하면서 수사권 조정은 자치경찰제와 함께 추진하기로 한다는 계획을 제시하였고, 자치분권위원회를 거쳐 당정협의회를 통해 자치경찰제 추진방안을 발표함<sup>112</sup>. 경찰개혁위원회의 권고 또한 “지방자치 이념을 충실히 구현하고, 민생 중심, 분권 중심, 인권 중심의 경찰체제를 통해 국민들에게 지역 특성에 맞는 주민밀착형 치안서비스를 제공하기 위하여” 광역단위 자치경찰제 도입 추진을 권고함.

**<자치경찰 사무 이관 범위(제주자치경찰과 비교)>**

구분	제주자치경찰	홍익표의원안 도입시
생활 안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 범죄 취약장소 순찰 등 취약요소 점검·관리</li> <li>- 공원에서 음주소란 처리 등 지역 내 질서유지</li> <li>- 유흥밀집지역, 관광지 등에서 호객행위 등 기초질서 확립·단속</li> <li>- 불법주정차 등 일반사고에 의한 교통단속</li> <li>- 등하교길 범죄예방·교통지도 관리</li> <li>- 학교폭력 예방 교육·캠페인 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주자치경찰이 수행하는 사무 +</li> <li>- CCTV 통합관제센터 운영</li> <li>- 은행, 편의점 등 현금다액 취급업소 범죄 예방</li> <li>- 자율방범대 등 협의체 운영</li> <li>- 미취학장기결석아동 합동점검 대응 등</li> <li>- 고위험 가정폭력 우려 대상관리</li> <li>- 아동안전지킴이(집) 관리·운영</li> <li>- 위기청소년 면담·관리 등</li> </ul>
교통	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무인단속장비 설치·운영 및 과태료 부과·징수</li> <li>- 음주·무면허 등 교통범죄 단속</li> <li>- 교통법규위반 범칙금 부과·즉결 심판 청구 등</li> <li>- 교통안전 캠페인 및 교육</li> <li>- 교통법규 위반 공익신고 접수·처리</li> <li>- 지방 교통안전시설심의위원회 운영</li> <li>- 교통신호기 설치·관리(교통신호체계 개선 포함)</li> <li>- 교통안전·노면표시 설치·관리</li> <li>- 도로의 통행금지 및 제한</li> <li>- 주정차금지 및 주차금지장소 지정 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주자치경찰이 수행하는 사무 +</li> <li>- 운전면허 관련 민원처리(갱신·발급)</li> <li>- 집회시위·행진 교통관리</li> <li>- 어린이동학버스 신고접수·관리</li> <li>- 일반도로 제한속도 지정·관리</li> <li>- 교통안전시설 운영계획 수립</li> <li>- 도로공사 신고 접수 및 안전조치</li> <li>- 도로점용허가 필요조치</li> <li>- 협력단체 신고·허가·교육 등 운영전반 관리 등</li> </ul>
지역 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역축제 등 다중운집행사 경비</li> <li>- 수능 등 시험장소 경비계획 및 집행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역축제 등 각종 행사 관련 혼잡 교통·안전관리 등</li> </ul>

※ 자료: 경찰청

위 보고서 66쪽

이에 대해서는 자치경찰제가 민생 치안력 증진에 실질적으로 기여하는 바가 불명확하고 오히려 경찰제도의 복잡화로 치안역량이 저하될 우려가 있다는 의견, 지방직으로 전환되었던 소방공무원이 인력·장비·처우의 하락과 지방간 편차 등의 문제로 현재 국가직화가 추진되고 있는 상황에서 경찰도

<sup>112</sup> 위 보고서 22쪽.

동일한 문제상황에 봉착할 수 있다는 의견, 시·도지사의 영향으로 치안행정이 정치화될 우려가 있다는 의견, 자치경찰과 토호세력 간 비리·유착이 심화될 수 있다는 의견 등 자치경찰제 도입에 회의적인 시각이 존재하며 구체적인 자치경찰 도입방안에 대해서도 다양한 의견이 제기되고 있어 자치경찰제 확대 도입 여부 및 구체적인 도입방안에 대한 심도있는 논의가 필요할 것으로 보임.<sup>113</sup>

정부가 제시한 이원화모델은 국가경찰이 모든 경찰업무와 관련해서 계획, 조정 등의 업무를 수행하도록 설계하고 중요 기능을 국가경찰이 수행하도록 설정함으로써 자치경찰의 예측화를 가져올 수 있음. 국가경찰의 자치경찰에 대한 실질적 지휘·감독관계 형성 가능성이 높음. 자치경찰의 사무를 한정할 경우 국가경찰이 기피하는 업무를 떠맡는 국가경찰의 사실상 외곽조직의 역할을 맡을 수밖에 없음.<sup>114</sup> 정치적 중립확보방안 필요.

---

<sup>113</sup> 위 보고서 23쪽

<sup>114</sup> 2019. 5. 16.자 자치경찰의 도입에 대한 참여연대 의견서 중 인용

**<자치경찰의 지원·감독 관련 현행법, 흥익표의원안간 비교>**

구분	현행(지방자치법+제주특별법)		흥익표의원안
자치경찰사무 지도	주체	중앙행정기관장	행안부장관, 경찰청장
	대상	지방자치단체의 사무	자치경찰사무
	내용	·필요시 재정지원, 기술지원 가능	·국가경찰위원회 경유 ·행안부장관-경찰청장간 내용 통보
자치경찰사무 중 국가사무 지도·감독	주체	행안부장관(주무부장관)	행안부장관, 경찰청장
	대상	자치단체나 단체장이 위임받아 처리하는 국가사무	자치경찰사무 중 국가사무
	내용		·국가경찰위원회 경유 ·행안부장관-경찰청장간 내용 통보
시정명령	주체	행안부장관(주무부장관)	행안부장관, 경찰청장
	대상	지방자치단체의 사무	자치경찰사무
	내용	·국가경찰위원회 의견청취 ·명령, 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정 시 시정명령(자치사무는 위법시에 한하여) ·자치단체장의 불복절차(대법원에 소 제기)	·국가경찰위원회 경유 ·지방자치법에 따른 위법·부당한 명령, 처분 ·행안부장관-경찰청장간 내용 통보
직무이행명령	주체	행안부장관(주무부장관)	행안부장관, 경찰청장
	대상	기관위임사무, 단체위임사무	자치경찰사무
	내용	·불이행시 대집행 등 조치 가능 ·자치단체장 불복절차(대법원에 소 제기, 집행정지 신청)	·국가경찰위원회 경유 ·지방자치법상 직무이행명령 ·행안부장관-경찰청장간 내용 통보
자치경찰사무 감사	주체	행안부장관	행안부장관(경찰청장 감사요구 가능)
	대상	자치사무	자치경찰사무
	내용	·보고를 받거나 서류 등 감사(법령 위반사항 한정) ·중복감사금지 규정 ·위임사무 감사, 자치사무 감사의 동시 시행 가능	·지방자치법상 감사 ·국가경찰위원회 경유 ·경찰청장이 감사 실시(행안부장관이 요구) ·경찰청장은 행안부장관에게 감사요구 가능
재의요구	주체	행안부장관(주무부장관)	행안부장관 (경찰청장 재의요구 요청 가능)
	대상	지방의회 의결	시·도의회 의결
	내용	·국가경찰위원회 의견청취 ·행안부장관이 시·도지사에게 재의를 요구하게 함. ·시·도지사는 시·도의회에 재의요구	·국가경찰위원회 의견 청취 ·지방자치법상 재의 요구 절차 ·경찰청장은 국가경찰위원회를 거쳐 행안부장관에게 재의요구 요청 가능

위 보고서 79쪽

특히, 자치경찰의 수사업무와 관련하여 피해자 보호와 수사의 효율성을 어떻게 담보할 수 있을 것인지 개정법률안을 살폈을 때 명확하지 않음. 법률이 정하고 있는 자치경찰 담당 수사업무에 해당하지 않는 범죄가 발생할 경우, 신속한 대응 및 피해자 보호가 가능할 것인지 여부가 불분명함.

자치경찰에 대한 여러 가지 우려를 고려했을 때, 시도 자치경찰위원회의 기능과 위상이 중요한 역할을 차지할 것으로 보임. 경찰위원회의 실질화 방안과 마찬가지로, 시도 자치경찰위원회의 독립성과 기능을 어떻게 보장할 수 있을지에 대한 논의가 필요할 것임.

#### 4) 정보경찰개혁

현재 계류 중인 법률안들은 경찰법 및 경찰관직무집행법에서 ‘치안정보’ 개념을 삭제하고 ‘공공안녕의 위협성에 대한 예방 및 대응’으로 대체하여, 경찰개혁위원회의 권고사항(‘치안정보’라는 개념을 폐기하고 ‘공공안녕의 위협성에 대한 예방 및 대응’ 개념으로 대체, ‘공공안녕’, ‘위협성’, ‘예방’, ‘대응’에 관하여는 그 내용과 외연을 법률에 규정함으로써 경찰 정보활동의 근거, 한계를 명확히 해야한다)을 일응 반영한 것으로 보임.

**<정보경찰 개혁 관련 법률안 계류 현황>**

법률안	대표발의	발의일 (의안번호)	주요 내용
경찰관 직무집행법 일부개정법률안	조응천의원	18.4.25. (13242)	-정치관여 금지의무 신설 -치안정보 요건 명확화
경찰법 일부개정법률안	이철희의원	18.7.9. (14277)	-정치관여 금지의무 신설
경찰관 직무집행법 일부개정법률안	소병훈의원	19.3.15. (19244)	-치안정보 개념 수정 -정보활동 수권규정 마련
경찰법 일부개정법률안	소병훈의원	19.3.15. (19247)	-치안정보 개념 수정
경찰공무원법 일부개정법률안	소병훈의원	19.3.15. (19252)	-정치관여 금지의무 신설

위 보고서 29쪽

그러나 수사기능과 정보기능이 분리되지 않은 채 정보경찰의 기능을 그대로 유지하고 있고, 구체적인 업무의 내용에 대해서는 정보경찰활동규칙이라는 하위법령에 위임하고 있음. 경찰의

‘직무’에 관한 개정법률안의 규정에 의하더라도 경찰법 내지 경찰관직무집행법<sup>115</sup> 상으로는 여전히 정보경찰의 활동의 법적 근거는 명확하지 않음.

즉, ① 여전히 정보수집 기능을 전담하는 경찰의 존재를 전제하고 있다는 점, ② 직무규정이 수권규정이 될 수 없음에도 불구하고 직무규정에 대한 개정으로 수권규정을 마련하고자 하였다는 점, ③ 경찰의 정보활동의 근거와 한계를 ‘법률’에 명시하지 않고 ‘정보경찰활동규칙’이라는 방식으로 정하고 있다는 점, ④ 실질적인 제재 가능성이 떨어진다는 점 등 한계가 명확함.

**<주요 국가 정보·수사기구 현황>**

구분	정보기관				수사기관
	해외	수사권	국내	수사권	
미국	중앙정보부(CIA)	X	연방수사국(FBI/법무부)	O	연방수사국(FBI/법무부)
영국	비밀정보부(M-6/외무부)	X	보안부(M-5/내무부)	X	국가범죄수사청(NCA/내무부)
독일	연방정보부(BND/총리실)	X	연방헌법보호청(BfV/내무부)	X	연방범죄수사청(BKA/내무부)
프랑스	대외안보총국(DGSE)	X	국내안보총국(DGSI)	O (경찰)	경찰, 국내안보총국(DGSI)
일본	내각정보조사실(CIRO),公安조사청(PSIA)			X	경찰청(경시청)

※ 자료: 경찰청

위 보고서 56쪽

**5) 안보수사본부 설치 관련**

경찰법 개정법률안 중 진선미 의원이 대표발의한 법안(의안번호 12623호)은 안보수사본부 설치에 관한 규정을 포함하고 있음. 구체적으로 안보수사본부의 설치, 안보수사본부장 인사관련 사항, 안보수사본부 운영관련 사항, 관서장의 수사관여 제한 등을 내용으로 하고 있음.

<sup>115</sup> 경찰법 개정법률안(의안번호 19125)

제3조(경찰의 임무) 경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.

5. 공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응 관련 정보의 수집·작성 및 배포

경찰관직무집행법 개정법률안(의안번호19244호)

제2조(직무의 범위)

4. 공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응을 위한 정보의 수집·작성 및 배포

제8조의2(정보의 수집 등) ① 경찰관은 공공안녕에 대한 위협의 예방 및 대응을 위한 정보의 수집·작성·배포와 이에 수반되는 사실확인 및 조사를 할 수 있다.

② 제1항에 따른 정보의 구체적인 범위 및 처리 기준은 대통령령으로 정한다.

안보수사본부는 경찰에 없던 보안 수사기능을 수행하기 위하여 설치되는 것이 아닌, 기존의 보안국의 기능이 강화된다는 점이 전제되어야 함. 아울러 기존의 수사업무를 별도의 '안보수사본부' 설치를 통해 별개의 기구로 강화할 필요성이 있는지에 대한 검토가 필요함.

경찰에 대한 민주적 통제가 가능하고, 이는 국정원의 밀행성, 통제가 어려운 측면을 보완할 수 있다는 점이 필요성을 강조하는 근거가 될 수 있음. 그러나 어디까지나 그 전제는 경찰에 대한 '민주적 통제'가 가능하다는 것이고, 밀행성이 필요한 수사라는 이유로 민주적 통제 대상의 예외가 될 수 있다는 점, 현재 논의되고 있는 민주적 통제방안이 구체적으로 확정될 필요성 등을 고려하면 재고가 필요할 것으로 보임. 경찰 권한 및 기능의 비대화 우려가 존재하고, 공권력 남용 및 인권침해의 우려는 국정원과 별다른 차이가 없음.

### 3. 마치며

경찰개혁위원회의 권고안 내용뿐만 아니라, 경찰개혁 전반을 위해 살펴야 하는 영역, 관련 법령은 다양할 것임. 이에 대한 시민사회 내에서의 충분한 검토 및 논의가 필요하고, 다양한 의견이 반영되는 과정을 거쳐서 경찰개혁을 실질적으로 이룰 수 있는 관련 법률이 마련될 수 있을 것임. 이번 토론회가 현재 계류중인 법률안에 대한 재논의와 실질적인 경찰개혁이 가능한 법률안 마련의 계기가 되기를 희망함.

경찰개혁의 필요성, 방향에 관한 발제자들의 의견에 공감합니다.

1. 수사절차와 관련한 형사소송법, 검찰청법 개정 이후 정부는 새로운 절차도입에 따른 대통령령 개정안을 마련하고 있습니다. 그동안 주로 정치인, 고위공직자, 재벌 등에 대한 직접수사과정에서 검찰권 남용이 있었기 때문에 그 부분을 개혁하자는데 국민적 공감대가 형성되어 있었으나 지난해 통과된 형사소송법 개정안, 검찰청법 개정안은 검찰의 직접수사영역에 대한 제도변화는 거의 없는 상태입니다.

오히려 경찰수사과정에 대한 검찰의 통제를 약화시킴으로써 수사과정에서 경찰권 남용을 적시에 통제하기 어려워진 것이라는 우려가 있는 상황입니다. 그런데 그동안 검찰에 대한 경찰수사의 독립성, 자율성, 책임성 제고 측면만 강조되면서 경찰 내에서 수사의 독립성, 자율성, 책임성을 제고할 수 있는 제도개선에 대해서는 논의가 충분하지 않았기 때문에 이번 수사권조정이 경찰 내에서 수사의 독립성, 자율성을 해치는 결과에 이르지 않을까 걱정스러운 상태입니다.

큰 틀에서 보면, “행정경찰-사법경찰 분리”도 바로 경찰 내에서 수사의 독립성, 자율성을 보장하기 위한 제도개혁의 하나로 제안했던 것인데 현재 신설한다고 한 ‘국가수사본부’의 인사·조직·예산에 관한 독립성이 보장되지 않고, 구체적 사건에 관한 경찰청장의 국가수사본부장에 대한 관여가 제한적이지만 열려있는 상황에서 과연 국가수사본부 신설 정도로 경찰내에서의 수사의 독립성, 자율성이 제대로 지켜질 수 있을 것인지 의문입니다.

그래서 경찰에서 수사기능을 분리해 별도의 국가기구화하는 것이 바람직하겠으나 현실적으로 경찰청 내에 국가경찰의 수사기능을 유지하는 것이 불가피하다면, 경찰 내에서의 수사의 독립성, 자율성을 보장하기 위한 제도개선으로 ①완전한 형태의 수사경과제 도입, ②국가수사본부와 그 산하 수사기능에 대한 인사권 독립, ③수사권 오남용을 감시·통제할 수 있는 기구 신설 등이 필요할 것으로 보는데 이에 대한 발제자들의 고견을 듣고 싶습니다.

2. 정보경찰의 업무와 관련해서 가장 큰 폐해는 “정책정보의 수집·작성·배포”라고 생각합니다. 행정각부의 자체 정책분석·평가 역량을 퇴화시키고, 경찰의 시각이 행정의 전영역에서 관철되도록 함으로써 경찰의 시각, 견해가 모든 정책집행·수립에 영향을 미치고 있습니다. 정책평가·조정기능의 재편을 위해서는 경찰이 치안영역 외의 정책정보를 수집·작성·배포하던 것을 중단하고 국무총리실 산하 국무조정실을 확대개편하여 정책정보의 수집·작성·배포 기능을 수용할 필요가 있습니다.

그리고 “인사검증”, “집시관리”, “대외협력” 기능의 이관·조정이 필요한데, 현재 경찰법, 경찰관직무집행법 등의 개정방향은 이호중 박사님께서 언급하신 “역설적 법제화”로 평가할 만한 상황이 아닌가 합니다.

그런데 경찰청 정보국 개편(폐지) 내지 정보경찰 폐지를 경찰의 정보활동 약화와 등치시키는 경향이 있는데, 오히려 현재 경찰의 각 기능별 정보활동이 경찰청 정보국의 활동에 가려 제대로 평가받지 못하는 상황이 아닌가 합니다. 각 기능별 정보활동을 통한 정보 종합분석 기능이 활성화될 필요가 있는데, 현재 정보국 개편에 대한 대응방안으로 정보 종합분석 기능을 정보국이 수행하는 방식으로 정보경찰 개혁논의를 좌초시키려는 움직임도 있습니다.

그래서 정보경찰 개혁 문제는 ‘치안정보’ 개념의 폐기도 중요하지만, 결국 핵심은 정보활동 인력과 조직에 대한 통제가 핵심이 아닐까 합니다. 대통령령 개정을 통해 현재 정보국의 조직과 기능을 대폭 축소·조정하고, 경찰의 각 기능별 정보활동을 장려하는 조직개편이 필요할 것으로 보이는데 이에 대한 발제자들의 고견을 듣고 싶습니다.

3. 자치경찰제 시행과 관련해서, 국가경찰사무와 자치경찰사무의 배분기준이 중요한데 이에 관해서는 구체적인 논의가 없는 상황입니다. 참여연대는 국가경찰사무를 최소화하고 대부분의 경찰기능을 자치경찰로 이관하는 형태의 자치경찰제가 바람직하다는 입장을 이미 밝힌 바 있습니다.

소위 “일원화 모델”에 가까운 형태의 자치경찰제 시행을 위해서는, 국가경찰사무와 자치경찰사무의 적절한 배분이 전제되어야 하지만 실제 운영측면에선 국가경찰과 자치경찰의 인사교류·상호파견을 어느 범위에서 허용할 것인지도 중요한 문제라고 생각합니다. 국가경찰과 자치경찰의 유기적 업무수행을 위해서는 인사교류·상호파견이 일정정도 필요하겠지만, 자칫 그 규모가 클 경우 국가경찰공무원이 자치경찰의 치안활동을 보조하는 선에서 그치는 것이 아니라 국가경찰이 지역치안활동을 사실상 주도하는 결과를 야기할 수 있고 국가경찰의 자치경찰에 대한 우위를 확보하는 수단으로 활용될 가능성이 있습니다. 특히 자치분권위원회가 제안했던 소위 ‘이원화모델’을 시행하면서 자치경찰 시행 초기에 국가경찰의 자치경찰로의 전환이 불가피한데 여기에 국가경찰의 자치경찰로의 파견, 인사교류가 광범위하게 이루어진다면 자치경찰의 국가경찰에 대한 종속현상은 피하기 어렵고 이는 분권측면에서 자치경찰의 독립성 약화, 자치경찰의 국가경찰화로 이어질 우려가 크다고 생각합니다. 이에 대한 발제자들의 고견을 듣고 싶습니다.

4. 경찰위원회의 실질화에 관해 박병욱 교수님께서 발표해 주신 내용은 경찰위원회 실질화 논의를 풍부하게 하는데 큰 도움이 될 것 같습니다.

이 문제와 관련해서 자치경찰제 시행을 전제하면, 국가경찰위원회와 각 지역별 자치경찰위원회 구성과 관련해서 광역단위 자치경찰제 시행시 국가경찰위원회와 18개 자치경찰위원회를 구성해야 하는데 현실적으로 치안활동에 관한 경험이나 식견을 갖춘 사람, 경찰권 통제에 관한 경험이나 식견을 갖춘 사람 등이 많지 않은 상황에서 실제 역할을 제대로 할 수 있는 위원회 구성이 가능할 것인지 걱정입니다. 이에 관한 박병욱 교수님의 고견을 듣고 싶습니다.

경찰개혁의 과제는 권력기관 개혁패키지의 실행을 통해 상대적으로 강화될 것으로 예상되는 경찰권에 대한 민주적 관리와 통제다. 현 정부 개혁프로그램의 큰 줄기는 국가경찰과 자치경찰의 분리, 일반경찰과 수사경찰의 분리를 통한 경찰권의 분산 재편이다. 인적·조직적 분리를 통한 권한축소와 견제시스템의 구축을 기대하는 모양새다.

하지만 12만에 달하는 거대조직인 경찰은 검찰과 마찬가지로 나름의 조직논리와 경로의존성을 가진 권력이다. 경찰은 벌써부터 자치경찰제 등에 소극적인 태도를 보이고 있다. 검찰파쇼를 막기 위해 경찰파쇼를 부활시킬 수 없는 노릇이라면, 경찰개혁은 정권 후반기 우선적 아젠다로 다루어져야 한다.

세 발제문의 취지에 동의하면서, 구체적인 쟁점들 몇 가지를 강조하고 보충하는 방식으로 토론을 대신하고자 한다.

### (1) 일반경찰과 수사경찰의 분리와 국가수사본부의 문제

경찰청에 설치될 '국가수사본부'는 일반경찰(행정경찰)과 수사경찰(사법경찰)의 분리를 전제한다. 문제는 경찰기능에서 행정과 수사를 예리하게 구분할 수 있는가 하는 점이다.

현재 경찰은 전체 형사사건 중 98%의 수사(약 200만건)를 담당하고 있는 것으로 알려져 있다. 각 경찰청, 지방경찰청, 경찰서 내에서 하나의 부서로 혼재되어 있는 경찰조직에게 양자를 분리하는 것은 차라리 원리적 가정에 불과해 보인다. 오히려 각 수사본부에 대한 부당한 개입 방지가 우선적이다.

물론 경찰청장은 국가수사본부장에 대해 일반적 지휘·감독권만을 가지고, 구체적·개별적 지휘·감독을 원칙적으로 금지하고 있다. 하지만 상당한 이유가 있는 경우 예외적으로 구체적 지휘·감독권을 행사할 수 있을 뿐만 아니라, 경찰청장과 수사본부장이 인적으로 묶여 있는 경우(회전식 인사), 과거 법무부장관과 검찰총장의 관계처럼 형해화될 수 있다. 일반/구체의 구분도 추상적이다.

발제문(이호영)이 제안하고 있는 독일 주경찰모델은 충분히 고려해 볼만한 전범이다. 골자는 질서관청과 경찰의 조직적 구분이다. "위험방지" 사무는 일반행정청이 담당하고 급박한 경우의 위험방지, 범죄나 질서위반행위의 수사 등은 경찰이 담당하는 것이다. 그러나 중대·긴급성을 기준으로 한 이원화모델이 우리 실정에 적용될 수 있는지 의문이다. 오히려 "업무 떠넘기기"가

발생할 가능성이 높다. 더욱이 국가경찰과 자치경찰의 각 사무도 중대·긴급사건과 비긴급·일상사건을 구분하고 있어 기존 경찰사무가 수직·수평으로 분화되는데 이 복잡성을 협의체 구성으로 정서할 수 있을지도 의문이다. 자치 경찰권의 행정적 팽창을 정당화하는 논리로 사용될 수도 있다<sup>116</sup>.

## (2) 자치경찰 도입 관련

자치경찰 도입에서 문제는 그 취지에도 불구하고 국가경찰제가 위계적으로 존치된다는 점이다.<sup>117</sup> 지역의 치안사무전반이 아니라 생활안전·교통·지역경비업무 일부만을 이관한다. 국가경찰의 전국조직도 그대로 유지된다.

발제문에서 공통적으로 지적되고 있는 바처럼, 현재 제출된 이원화모델은 경찰조직 자체의 비대화, 국가경찰과 자치경찰의 업무상 중첩가능성과 혼란 초래(ex. 출동사무), 지방정부간 재정편차, ‘제왕적 도지사’에 의한 정치조직화, 국가경찰의 외곽조직화 등의 문제를 안고 있다.

범죄수사의 인위적 이원화가 특히 문제로 지목된다. 주지하다시피 국가경찰은 범죄수사에 있어 특별한 제한이 없는 반면, 자치경찰은 제한적 수사권만을 갖는다. 「형법」상 범죄 중 공무방해, 위계공무집행방해, 폭행(학교·가정폭력에 한정), 공연음란에 한정된다. 일응 학교폭력과 가정폭력은 지역밀착적 수사대상으로 보인다. 하지만 가정폭력의 경우 단순 폭행뿐만 아니라 특수폭행, 중상해, 특수상해 등을 수반할 수 있다. 가정폭력 신고가 접수되면 자치경찰이 출동하여 긴급조치를 취하고, 수사중 상해사건 등이 확인되면 국가경찰로 전환되어야 한다. 과연 현장에서 이러한 복잡성과 혼선을 협의를 통해 풀어나갈 수 있을지 의문이다. 교통범죄와 관련하여서도 유사한 문제가 지적된다.<sup>118</sup>

대안으로 국가사무를 최소화하고 나머지를 모두 지방경찰사무로 이관하는 방식이 제시된다. 경찰사무배분에 보충성 원칙이 적용되어야 한다. 다만 자치경찰이 ‘제왕적 도지사’에 종속될 가능성을 어떻게 통제할 것인가 하는 문제다. “수사에 대한 개입방지장치”(이호영, 7)가 구체화될 필요가 있다.<sup>119</sup>

## (3) 영국 경찰위원회 제도에 따른 13인 경찰위원회 방식 관련

<sup>116</sup> 발제문(박병욱)은 국가수사본부의 독립성에도 문제를 제기한다. 검찰, 경찰청장이 통제할 수 없다면 통제의 주체가 모호하다는 지적이다. 아무리 세련된 민주적 과정을 통해 임명하더라도 이후 수사본부장의 독주를 막을 방법이 없다는 것이다.

<sup>117</sup> 기존의 국가차원 치안사무뿐만 아니라 지역치안사무도 국가경찰이 그대로 수행한다. 지역범죄수사 및 범죄예방·진압, 지역총기단속, 지역유흥업소관리단속, 지역교통단속·수사 및 운전면허관리, 지역112 신고출동 등이다.

<sup>118</sup> 최미경, 자치경찰 도입의 쟁점과 방향, NARS 현안분석 제131호, 2020, 9면 이하 참조.

<sup>119</sup> 범죄수사 부당개입죄 신설, 경찰위원회의 실질화 등.

자치경찰의 민주적 통제와 관련하여, 발제문(박병욱, 37)이 제안하는 영국 삼원·사원체제에서 착안한 13인 경찰위원회는 경찰개혁 논의의 플랫폼 역할을 할 수 있는 것으로 보인다.

위원 13명	광역의원 및 기초의원 중 5명	시도지사 임명
	광역의회(기초의회 동의)가 정치인 아닌 자로 1배수 추천 2명	
	국가경찰위원회 1배수 추천 2명	
	고등법원 또는 지방법원본원 2~3배수 추천 2명	
	광역단체장 직접 선정 1명	
	기초단체장 협의체(+공모과정) 2~3배수 추천 1명	

발제문이 적절히 지적하고 있는 바와 같이, 현행 경찰위원회 제도는 경찰법상 실질적 권한이 없어 자치경찰에 대한 “집중적·전문적 통제”를 충분히 수행할 수 없다.<sup>120</sup> 다만 국가경찰위원회와 시·도경찰위원회가 투트랙으로 법제화된다면 “균형적 견제장치”로 기능하지 않을 수 있다. 다시 말해 국가경찰은 전국조직을 유지하면서 지역치안사무까지 수행하는 강한 경찰력을 보유함에도 불구하고, 이를 통제할 국가경찰위원회는 명목상의 심의·의결기구으로 과소통제되는 반면, 자치경찰은 보조적 역할에 그침에도 불구하고, 이를 통제할 시·도경찰위원회는 독립성이 보장되는 합의제 행정기관으로 과잉통제된다.

또한 제안된 13인 위원회가 정착하기 위해서는 (기관분리형이든 기관통합이든) 지방자치의 정치적·행정적 성숙이라는 현실적 조건이 충족되어야 하는데 우리 지방자치 현실이 뒷받침될지 의문이다.

#### (4) 정보경찰 폐지 관련

경찰법 상 “치안정보의 수집·작성 및 배포”(제3조 제4호)는 “공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응 관련 정보의 수집·작성 및 배포” 등으로 개정될 것으로 보인다. 하지만 공공안녕, 위협 등도 여전히 불명확한 개념이다. 조응천 의원안에서 사용하는 “범죄예방, 범죄수사와 관련된 정보”가 그나마 특정된 개념이라 할 수 있다.

정보경찰 활동의 법률적 근거는 불명확함에도 불구하고 경찰은 여전히 정보수집 기능을 유지하고 있는 것으로 보인다. 경찰청 정보국은 비교적 “농도가 열은” 불특정 정보를 포괄적으로 수집하며(물론 범죄정보수집이라는 명목으로) 수사국 산하 범죄정보과가 이를 각 경찰관이 보고한

<sup>120</sup> 이와 관련하여 ① 위원이 행안부 장관이나 경찰청장의 추천으로 구성된다는 점, ② 사실상의 거부권으로 기능하는 행안부 장관의 재의요구권(경찰법 제9조②), ③ 위원회 심의·의결권의 법적 구속력이 없는 문제 등이 지적된다.

정보와 합하여 탐문과 사실확인 과정을 거쳐 “농도가 짙은” 정보로 가공·생산하고 있는 것으로 알려져 있다.

문제는 어떤 형태로든 정보경찰 활동을 지속하고자 한다는 점이다. 경찰은 “정보경찰의 슬림화”를 통해 위법성을 제거한다면 문제가 없다는 입장을 고수한다.<sup>121</sup> 「정보경찰활동규칙」(훈령)의 개정이나 조직인력 감축, 사무배분 이관, 행동범주 명확화 등을 통해 나름의 적법성을 갖추고 있다는 것이다. 특히 정책정보, 인사검증 등을 행정절차법상 행정협조, 행정응원 등의 정상적인 정부기능으로 정당화한다는 점이다.

검찰의 경우 문무일 총장 시절 범죄정보기획관실(법정)을 폐지하고 수사정보정책관실로 변경한 바 있다. 그러나 간판만 바꾼 채 광범위한 정보수집기능을 유지하고 있다. 경찰도 마찬가지로 행태를 보일 가능성이 높다.<sup>122</sup> 경찰청훈령인 정보경찰활동규칙의 개정이라는 내부조치만으로 정보경찰의 관행은 근절되지 않을 것이다.

또한 관행화되어 있는 정보수집기능에 법률적 근거를 부여하는 “역설적 법제화”도 주의해야 한다.

감사합니다.

---

<sup>121</sup> “정보활동을 통해서 무엇이 위험하고 무엇이 국민의 생명과 재산에 위험을 야기하고 침해를 하는지를 알아야만 거기에 관련해서 단속도 하고 거기에 필요하면 수사도 할 수 있을 텐데, 그 자체를 못 하게 하는 것은 경찰의 손발을 완전히 차단하는 그런 누를 야기한다고 생각합니다. 그래서 그 법안에 대해서는 경찰로서는 도저히 수용할 수 없다는 의견을 말씀드립니다.” 제368회 국회 사법개혁특별위원회회의록 제12호(2019년 6월 10일), 18면의 민갑룡 경찰청장의 발언 참조.

<sup>122</sup> 예를 들어 채증업무를 정보경찰에서 경비경찰로 바꾼다거나 집회시위의 접수를 정보과 사무실에서 민원실로 이관하였다는 명목으로 정보경찰의 축소를 강조한다.

## 토론문3

### 오병두 홍익대학교 법학과 교수/참여연대 사법감시센터 실행위원

귀한 자리에 토론을 할 기회를 얻게 되어 감사합니다. 최근 경찰개혁에 관한 다양한 쟁점을 깊이 있게 배울 수 있었습니다.

2019년 검찰개혁의 논점이 여전히 강력한 사회적 이슈로 되면서 상대적으로 소외되었던 경찰개혁 문제가 제대로 조명될 필요가 있습니다. 발표문(3)에서 지적하고 있듯이<sup>123</sup>, 제21대 국회의원 선거 결과에 미루어 볼 때, 제20대 국회에서의 경찰개혁 논의가 연속성을 갖고 계속될 것으로 보입니다. 또한 정부 여당이 과반을 넘는 의원수를 확보하였으므로 정부·여당의 입법적 구상이 실현될 가능성이 높습니다. 따라서 정부안·여당안에 대한 구체적이고 면밀한 검토가 필요하다는 점에서 현재의 토론회가 매우 시의적절합니다.

이러한 상황에서 구체적인 실행안 내지 입법안을 중심으로 검토한 3편의 발표문의 깊이 있는 연구는 큰 의미가 있고 향후 입법과정에서 많은 적극적 제안이 가능한 내용을 담고 있다고 봅니다. 특히 “경찰개혁이 근본적으로 국가권력에 대한 민주주의적 통제의 문제”라는 문제의식과 “개혁의 방향은 ‘경찰권력의 분산과 민주적 통제’에” 있으며, 이를 전제로 “경찰권력의 ‘중립성’도 실현”될 것이라는 지적(발표문(1) 2쪽)은 향후 경찰개혁 과정의 지침이 되어야 할 것입니다.

개별적인 주제를 볼 때도 발표문들에서 제시된 경찰개혁과제, 예컨대, ‘정보경찰의 폐지’, ‘보안경찰의 수사부서로의 재편과 업무 축소’, ‘안보수사처’(‘안보수사본부’) 설치 반대 등에 대해서는 특별히 이견을 제시하기 어렵다고 봅니다.

3개의 발표문에서 다루어지고 있는 내용 중에서 경찰제도 자체의 기능적 의미와 관련하여, 향후 제도적 구체화 과정에서 논란이 될 것으로 예상되는 바는 ‘행정경찰과 사법경찰의 분리’, ‘경찰의 민주적 통제를 위한 경찰위원회의 실질화’, ‘자치경찰의 확대’ 등이 아닐까 싶습니다.

제도가 목전에 현실화될 가능성을 고려하면서 발표문들을 읽었고 또 많이 배울 수 있었습니다. 이하에서는 관련하여 생각나는 궁금증을 중심으로 몇 가지 질문을 드리는 것으로 토론에 갈음할까 합니다.

<sup>123</sup> 이하, 발표 순서에 따라 발표문(1), (2), (3)으로 인용함.

## 1. ‘행정경찰과 사법경찰의 분리’ 혹은 ‘경찰 수사권 조정에 따른 국가수사본부 신설’에 관하여

우선, ‘행정경찰과 사법경찰의 분리’ 문제가 종래 이론적인 논의를 넘어서 현실적인 제도론 차원으로 대두된 것은 검·경 수사권 조정에 따른 경찰권 비대화의 우려를 배경으로 합니다. 이는 ‘경찰 수사권 조정에 따른 국가수사본부 신설’도 마찬가지입니다.

경찰개혁위원회는 소위 ‘행정경찰과 사법경찰의 분리’론을 강조하면서, ‘외부 개방직 인사’가 ‘국가수사본부장’이 되어야 한다고 합니다. 그러나 아무리 외부 인사가 경찰청장으로부터 독립된다고 하여도 소위 몇 명의 ‘어공’으로는 ‘늘공’이 주축이 된 조직, 특히 경찰조직을 장악할 수 있을 것인가라는 점은 의문스럽습니다. 특히 인사와 예산에 대한 권한을 경찰청장이 쥐고 있는 상황에서는 더욱 그렇습니다.

경찰의 국가수사본부 신설안은 종래 검찰 중심의 수사체계에서 검찰의 지위에 국가수사본부장을 놓은 것이 아닌가 생각될 정도입니다. “경찰 조직개편안”(발표문(1) 3쪽)에서 등장하는 ‘국가수사본부장’을 정점으로 하는 피라미드형 조직으로서의 국가수사본부는 기존 검찰조직을 보는 기시감마저 듭니다. 수사권 조정에 대한 우려를 불식시키기 위한 형식적, 기술적인 조치에 불과한 것이 아닌가 하는 의구심이 들 정도입니다.

그런데 이 “국가수사본부 및 국가수사본부장의 역할, 지위와 경찰청 및 경찰청장의 역할, 지위의 관계 문제”는, 발표문(3)이 적절하게 지적하고 있듯이 모호한 부분이 많습니다. 특히 “수사업무에 대한 지휘·감독은 국가수사본부장이, 인사 관련 사항은 경찰청장 등 담당 관서장이 관리·감독할 경우 국가수사본부 도입의 취지, 즉 수사업무에 대한 관여를 금지하겠다는 취지에 부합할 수 있을지 의문임.”(발표문(3) 4쪽)이라는 지적은 중요하다고 생각합니다.

이러한 고민은 발표문(1)에서도 나타납니다. 그 배경을 ‘행정경찰과 사법경찰의 분리’론에서 찾고 있습니다. 발표문(1) 8쪽에서 “대륙법계 국가에서는 사법경찰조직과 행정경찰조직을 분리하여 운영하는 방향으로 발전”하였다는 것이고 동시에 “경찰청과 경찰서의 부서들은 업무영역을 중심으로 분류되어 있어 행정경찰작용을 담당하는 부서와 사법경찰작용을 담당하는 부서가 명확하게 구별되지 않으며, 하나의 부서 내에 행정경찰작용과 사법경찰작용이 혼재되어 있”어 분리가 어렵다는 것입니다.

이론적인 측면에서 양자를 구별할 수 있다는 점과는 별개로, 양자는 서로 논의의 층위가 다른 것으로 보입니다. 전자는 조직의 문제고 후자는 경찰개념 내지 기능의 문제 같습니다. 결론에서 “행정경찰과 수사경찰의 분리를 조직 개편의 원칙으로 삼을 필요가 있다.”는 것으로 보아, 경찰개념이라는 이론적 기준보다는 현실적 조직을 기준으로 분리한다고 입장을 정리하였습니다. 그래서 경찰청장으로부터 독립적인 인사가 수사본부장이 되기 위해서는, 즉, 수사경찰과

일반경찰의 분리가 실질적이 되려면 “수사본부장에 대한 인사권”을 “경찰위원회와 같은 독립적인 기구가 가져야 한다.”고 제안합니다(발표문(1) 6쪽).

이러한 결론은 충분히 지지할 수 있습니다. 구체적으로 어떤 형태로 조직분리를 할 것인가가 관건이라고 됩니다. 이에 대한 발표자의 조직에 대한 구상이 있으면 설명을 부탁드립니다. 단순히 조직 분리라는 면에서만 보면, 행정안전부 산하에 일반경찰청과 인사·예산이 분리된 ‘국가수사청’(따라서 법무부 산하의 ‘국가수사청’을 두자는 검찰측 주장과는 다릅니다)을 두는 것이 더 확실할 수도 있을 듯합니다. 또한 인사·예산의 문제를 볼 때, 현재와 같은 제도적 구상을 그대로 따른다고 할 때에서 ‘일반경찰’과 ‘국가수사본부’라는 2가지의 직업적 진출경로(berufliche Laufbahn)를 별도로 관리할 수 있는 방법이 있어야 향후 이 제도적 구상의 성패를 가르지 않을까 생각합니다. 이상의 점에 대해서는 어떻게 생각하시는 바가 있으면 설명 부탁드립니다.

## 2. ‘경찰의 민주적 통제를 위한 경찰위원회의 실질화’에 관하여

경찰위원회의 통제는 “경찰활동을 대상으로 한 보다 집중적이고 전문적인 민주적 통제제도라고 할 수 있을 것”(발표문(2) 14쪽)입니다. 그러나 실질적 통제권이 없어서 그 실효성이 의심되고 있습니다(발표문(2) 29쪽 이하). 그 통제가 실질적으로 되려면, 경찰청의 상위기관이어야 하는 점도 중요하지만, 실질적인 통제권한이 있는가가 더 중요한 관건이 될 것입니다. 그러한 의미에서 발표문(2) 33-34쪽에서는 표창원 의원 대표발의 ‘경찰위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안’(2017. 9)을 긍정적으로 평가하고 있는 것 같습니다.

이 안이 가지는 장점과 타당성에 대해서는 발표문에서 잘 지적하고 있다고 생각합니다. 다만 한 가지 궁금한 점은, 이 표창원 의원안에는, “누구든지 경찰 직무집행 또는 제도·관행에 관하여 위원회에 고충민원을 제기할 수 있도록 하고, 위원회는 경찰청장 또는 지방경찰청장에게 필요한 조치를 요구할 수 있도록” 하고 있다는 것입니다. 이 기능은 고충처리기관인 옴부즈만으로서의 그것과 유사합니다. 발표문(2) 53쪽 이하에서는 자치경찰위원회와 관련해서 경찰 옴부즈만의 필요성도 언급하고 있습니다. 경찰위원회의 권한 중에 이 기능을 당연히 포함시키는 것이 좋을지 아니면 경찰옴부즈만을 별도로 두는 것이 좋을지 하는 선택이 필요해 보입니다. 이에 관한 발표자의 의견을 듣고 싶습니다.

다음으로, 발표문(2) 52쪽에 의하면, 경찰개혁위원회의 권고안이 “시민에 의한 민주적 외부통제기구”으로서 “행정부(국무총리) 소속으로 가. 경찰인권·감찰옴부즈만안(案), 나. 경찰인권·감찰위원회안(案)”을 제안하면서, “경찰 내부가 아닌 외부 주민의 민원, 외부 통제기구의 직접인지를 근거로 경찰권 남용, 인권침해 방지 사안에 대해서 조사를 행할 수 있게 하였다”는 점, 관련 사안 조사를 위한 자료제출요구, 사실조회, 현장방문조사 및 정책권고 권한 등 국가인권위원회에 준하는 권한을 부여하고, 이를 넘어서 특별사법경찰권을 부여하여 수사권을 행사할 수 있도록 하였다”는 점을 언급하고 있습니다. 특히 수사권을 부여하였다는 점은 외부적

통제기구로서는 이례적인 것으로 보이는데, 구체적인 내용을 아시는 것이 있으면 소개를 부탁드립니다.

이와 관련하여, 발표문(2)에서는 “민주적 외부통제기구”로서 옴부즈만을 들고 있습니다. 현재 경찰위원회 산하의 옴부즈만 도입을 검토하는 안이 검토 중인 것으로 알려지고 있습니다. 형식적인 권한의 경찰위원회 틀 내에서 이를 도입한다면 경찰 입장에서는 외부적 통제기구로 비춰지고 국민들에게는 내부적 통제기구로 보여 질 여지가 있어 문제라고 생각합니다. 이와 관련하여 진행되고 있는 상황에 대해 혹시 아시는 바가 있으시면 이야기해주시면 좋겠습니다.

마지막으로, 발표문(2) 30쪽, 일본의 국가공안위원회 설명 부분에서 “도도부현 공안위원회는 도도부현 지사의 지휘감독을 받지 않고, 독립성이 담보된다는 의미에서 도도부현 지사의 관할이 아니라 소할”이라고 설명하면서 양자의 차이를 강조하고 있는데, ‘관할’과 ‘소할’이 어떻게 개념적으로 다르고 또 실제 운용에서는 어떠한 차이가 나타나는지 궁금합니다. 설명을 부탁드립니다.

### 3. ‘자치경찰의 확대’에 관하여

현 시점에서 경찰개혁과 관련하여 관련 이해관계자가 다양한 것은 가장 어려운 쟁점은 ‘경찰의 지방분권화’로 보입니다. 정부의 제도적 구상에 대하여는 발표문(3) 17쪽에서 기존의 반대논의를 잘 정리하고 있다고 생각합니다.

“자치경찰제가 민생 치안력 증진에 실질적으로 기여하는 바가 불명확하고 오히려 경찰제도의 복잡화로 치안역량이 저하될 우려가 있다는 의견, 지방직으로 전환되었던 소방공무원이 인력·장비·처우의 하락과 지방간 편차 등의 문제로 현재 국가직화가 추진되고 있는 상황에서 경찰도 동일한 문제상황에 봉착할 수 있다는 의견, 시·도지사의 영향으로 치안행정이 정치화될 우려가 있다는 의견, 자치경찰과 토호세력 간 비리·유착이 심화될 수 있다는 의견 등 자치경찰제 도입에 회의적인 시각이 존재하며 구체적인 자치경찰 도입방안에 대해서도 다양한 의견이 제기되고 있어 자치경찰제 확대 도입 여부 및 구체적인 도입방안에 대한 심도있는 논의가 필요할 것으로 보임.”

정부의 자치경찰제 모델에 대해 “제주도자치경찰제 모델에다 일부 수사권을 가미하여 전국의 자치경찰제로 확대하려는 방안”(발표문(1) 6쪽)으로 보면서 부정적인 평가를 내리는 점에 동의합니다. 이로 인한 부작용으로는 “고위직 자리가 대폭 늘어나 경찰 조직과 인력이 확대될 가능성”과 “현장에서는 국가경찰과 자치경찰의 출동사무가 혼용될 가능성이 크고 향후 책임소재 등의 문제로 국가-자치경찰 간 업무 떠넘기기 문제 등이 발생할 수도 있다”(발표문(1) 6쪽)는 점에도 역시 동의합니다.

여기에서 제기된 문제는 시간과 경험이 축적되면서 미세조정으로 극복할 수 있는 것입니다. 더 큰 문제는 종래 경찰의 권한인지 불분명한 영역이 새롭게 경찰업무로 포함되면서, 전체로서

경찰력[강제력을 활용할 수 있는 국가공권력]의 횡적 확대를 초래할 우려가 있다는 점이라고 생각합니다. 그러한 점을 염두에 두면서 몇 가지 궁금한 점에 대해 질문을 드리고자 합니다.

우선, 중요한 것인 지방경찰과 국가경찰 사이의 권한 배분인 것 같습니다. “경찰권의 지방분권화”와 관련하여, “국가경찰조직을 최소화하고 대부분의 조직을 ‘지방분권경찰’로 이관하는 형태가 바람직하다.”(발표문(1) 6쪽)고 하고 있습니다. 나아가 “국가경찰사무로 두어야 할 영역에는 다수의 지방자치단체에 걸친 광역범죄, 외사, 보안, 대테러, 국가주요시설 경비, 요인경호, 정책연구 등을 비롯해 사이버범죄, 부패범죄, 선거범죄 등 전국적이거나 국제적 차원의 경찰업무들을 포함시킬 수 있다.”(발표문(1) 7쪽)고 봅니다.

기본적인 방향은 맞다고 생각되나 개별 사안별로 조금 더 구체화가 필요해보입니다. 이상의 범죄들은 검·경 수사권 조정에도 불구하고 검찰이 보유하겠다고 하는 수사영역과 겹치는 부분이 많습니다.<sup>124</sup> 또한 발표문(3) 17쪽은 “정부가 제시한 이원화모델은 국가경찰이 모든 경찰업무와 관련해서 계획, 조정 등의 업무를 수행하도록 설계하고 중요 기능을 국가경찰이 수행하도록 설정함으로써 자치경찰의 예측화를 가져올 수 있음. 국가경찰의 자치경찰에 대한 실질적 지휘·감독관계 형성 가능성이 높음. 자치경찰의 사무를 한정할 경우 국가경찰이 기피하는 업무를 떠맡는 국가경찰의 사실상 외곽조직의 역할을 맡을 수밖에 없음.”이라고 하고 있습니다. 이 지적도 역시 중요합니다. 권력확대를 위해 필요한 영역은 국가경찰이 계속 유지하고자 하고 기타의 영역을 지방경찰로 이관할 수 있음을 우려한 것으로 보입니다. 나아가 국가경찰과 자치경찰 사이의 수사권 배분 문제는 국민의 자유와 권리에 중대한 영향을 미치는 사안으로 국가기관 내부의 관할 문제일뿐 아니라 형사절차법정주의가 적용되어야 한다는 관점에서 법률 차원에서 이를 명시할 필요가 있다고 생각합니다. 끝으로, 자치경찰 권한 중에 “공무수행 방해 등에 대해 수사”(발표문(1) 5쪽)를 포함하고 있는 것을 보면 해당 국가기관 자체가 범죄의 객체로 되는 사안을 직접 수사하는 ‘셀프수사’의 위험도 있어 보입니다. 이상의 점들에 관한 발표자의 구상이 있으면 설명을 부탁드립니다.

다음으로, 지방경찰조직에 대한 통제문제입니다. 이와 관련해서는 (국가)경찰위원회와 구별되는 ‘ 시도경찰위원회’의 기능이 강조되고 있는 것 같습니다. 발표문들에 나타난 바로는, 지방자치단체장에 대하여, 그 조직적 위치와 권한을 (국가)경찰위원회의 축소판으로 구성할 것인지,

<sup>124</sup> 검찰청법 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다. <개정 2020. 2. 4.>

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.

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

2. 범죄수사에 관한 특별사법경찰관리 지휘·감독

3. 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구

4. 재판 집행 지휘·감독

5. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘·감독

6. 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

② 검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다

아니면 독자적인 지위와 권한을 갖춘 실질적인 조직으로 할 것인지가 고민되고 있는 것으로 여겨집니다.

특히 발표문(2)에서는 자치경찰 영역에서 ‘분권’과 구별되는 ‘주민자치’를 강조하고 있습니다. “현행 우리나라 지방자치제도가 ‘주민자치 (참여)’보다는 ‘단체자치’ (분권, 권력분립)를 중심으로 발달한 측면이 있어, 최근 ‘제왕적 도지사’, ‘제왕적 광역단체장’의 문제가 대두되고 있는 바, 이런 점도 중요하게 고려할 필요가 있다”는 지적(발표문(2) 34쪽)은 의미가 크다고 생각합니다. 이는 (국가)경찰위원회와 자치경찰위원회를 실질화하고자 한다면 양자가 어떠한 조직, 권한 상의 차이를 가져야 하는지에 대해 설명을 부탁드립니다.

그리고 자치경찰조직에 대해, 영국식 3원체제를 도입할 것을 제안하고 있는데, 영국의 4원체제와 비교할 때 한국 현실에는 그것이 더 잘 어울린다고 판단하신 것 같습니다. 이와 관련하여 어떠한 현실적 상황을 고려하신 것인지 설명을 부탁드립니다.

‘광역단위’에서 ‘전면 도입’하는 안이 제안되고 있습니다. 필요성과 의미에 대해서는 의문이 있음. 국가경찰에 대한 ‘경찰위원회의 실질화’ 논의가 ‘시도경찰위원회의 실질화’와

그 다음으로, 전국적으로 균질하거나 일정한 수준 이상의 치안서비스 제공은 국가의 기본적 임무로서 중요한 법적 의미가 있습니다. 자치경찰제도의 도입 이후 이를 담보하기 위한 제도적 보완점이 있다면 어떤 것인지에 대해 구상하신 것이 있으면 말씀해주시면 좋겠습니다.

끝으로, 개별적인 쟁점을 넘어서서 일반론 차원에서 향후 경찰개혁의 전망에 대해 질문하고 싶습니다. 현재의 경찰개혁은 -적어도 정치적 맥락에서는- 검찰, 국정원 등의 개혁작업과 맞물려 소위 “권력기관 구조개혁 안”(2018.1.14. 청와대 발표)의 일부로서 진행되었습니다. 이는 검·경 수사권 조정, 공수처 도입, 국정원 개혁 등의 포괄적 과제와 더불어 진행되었고 그 중 일부가 입법적으로는 이미 실현되었습니다. 이러한 사정은 앞으로 진행될 경찰개혁의 한계 내지 제약요소가 될 수도 있을 것 같습니다. 무슨 말이고 하면, 예컨대, ‘정보경찰의 폐지’, ‘보안경찰의 수사부서로의 재편과 업무 축소’ 등과 같은 -오래 전부터 제기되어 왔던- 경찰 내부적인 개혁과제와 달리, 함께 진행된 ‘권력기관 구조개혁’의 결과로 생겨날 경찰권의 비대화에 대응하기 위한 과제들은 ‘부수적’ 내지 ‘부가적’ 과제로서 치부될 우려가 있고, 그러다보면 개별적인 개혁과제의 충분한 실현보다는 전체적으로 경찰권이 어느 정도 제한되었다고 판단되는 순간에 멈춰버릴 수 있다는 것입니다. 자치경찰, 국가수사본부, 경찰위원회의 권한을 어떻게 설정하는가라는 문제가 전체적으로 경찰청, 경찰총장의 권한이 다른 ‘권력기관’과 비교할 때 어느 정도로 제한되었다고 판단되는 수준에서 타협될 수도 있다는 말입니다. 이상과 같은 생각은 아직까지는 가정적인 것이지만 실제 입법단계에서는 자연스럽게 등장할 수 있을 것 같습니다. 이에 대한 발표자들의 생각을 듣고 싶습니다.

이상으로 토론을 마치고자 합니다. 감사합니다.

**"경찰개혁 어떻게 할 것인가?" 경찰 권력 축소 및 민주적 통제방안 마련을 위한 토론회**

발행일 2020.04.21.

경찰개혁네트워크

**문의** 경찰개혁네트워크 (담당: 참여연대 최재혁 간사 02-723-5302)

※ 본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.