

연구보고서 2007-11

# 경찰음부즈만 제도의 도입방안

《研究陣》

연구위원 : 김태명 (전북대학교 법과대학 교수)



# 목 차

제1장 서론	5
제1절 연구의 목적	5
제2절 연구의 내용과 범위	11
제3절 연구의 방법	14
제2장 우리나라 옴부즈만 제도의 현황과 문제점	16
제1절 내부적 통제장치	16
제2절 외부적 통제장치	20
제3장 주요 선진국의 경찰옴부즈만 제도	37
제1절 영국의 IPCC(Independent Police Complaints Commission)	37
제2절 북아일랜드의 경찰옴부즈만(Police Ombudsman for Northern Ireland)	41
제3절 뉴욕시의 CCRB(Civilian Complaint Review Board)	45
제4절 캐나다의 CPC(Commission for Public Complaints Against the RCMP)	47
제5절 홍콩의 IPCC(Independent Police Complaint Council)	49
제6절 독일 Hamburg주의 경찰위원회(Polizeikommission)	53
제7절 일본의 公安委員會	55
제8절 주요선진국의 경찰옴부즈만 제도의 시사점	65
제4장 경찰옴부즈만 제도의 도입과 실시	71
제1절 경찰옴부즈만 제도의 도입 필요성	73
제2절 우리나라의 수사구조 및 경찰수사의 현실에 대한 검토	80
제3절 국민고충처리위원회의 경찰옴부즈만에 대한 평가	85
제4절 소 결	92

제5장	경찰음부즈만 제도의 발전방안 .....	95
제1절	경찰음부즈만의 설치방안 .....	95
제2절	경찰위원회의 인적구성과 조직 .....	103
제3절	경찰위원회의 업무범위와 권한 .....	109
제4절	경찰위원회의 민원처리절차 .....	120
제5절	소결 .....	125
제6장	결    론 .....	129
참 고 문 헌	.....	134

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 목적

#### 1. 관료제의 모순과 옴부즈만 제도의 등장

우리사회는 전통사회로부터 산업사회로의 전환이 채 완결되기도 전에 다시 고도기술사회, 대중매체사회, 정보사회라고도 불리는 이른바 후기산업사회로 진입하면서 복합적인 구조를 가지게 되었고, 그 결과 사회 전체의 통일적인 가치관이나 규율의 형성이 어렵게 되었다. 또한 과거 권위주의로부터 민주주의로 이행하는 과정에서 잠재되어 있었던 국민들의 다양한 이해관계가 강하게 표출되고, 나아가서 선거나 투표와 단순한 절차적 민주주의에 만족하지 않고 자신의 이해관계에 부합하는 정책의 수립과 집행을 원하는 실체적 민주주의에 대한 요구가 빗발치면서, 정부와 시민간의 갈등이 증폭되는 양상을 보이고 있다.

과거 우리나라에서는 일제로부터의 해방과 한국전쟁을 겪는 과정에서 반공이데올로기를 기반으로 한 강력한 국가권력이 형성되었고 다시 군사정권의 개발이데올로기와 결합하여 더욱 강화되었으며, 군사정권이 종식된 이후에도 지속적으로 높아져만 가는 국민적 요구에 부응하기 위하여 국가권력은 지속적으로 확대되는 과정에 있다.<sup>1)</sup> 그러나 정책결정·집행과 사회적 갈등조절의 책무를 지고 있는 국가는 더욱더 복잡다양해지고 갈수록 강도가 높아지는 국민의 요구를 적절히 충족시키지 못함으로써, 국가권력에 대한 국민의 신뢰도가 오히려 저하되고 결과적으로 국가기능이 약화되는 현상마저 보이고 있다. 이러한 현상은 비단 우리나라뿐만 아니라 산업사회에서 후기산업사회로 이행하는 대부분의 국가에서 발생하는 공통적인 것으로서, 그 근본적인 원인으로는 무엇보다도 행정국가 내지는 관료제의 기능적 한계를 들지 않을 수 없다.<sup>2)</sup>

1) 우리나라의 행정국가화 현상과 원인에 대해서는 양재진, “한국 행정국가화 현상의 권력구조적 동기와 기반”, 한국행정학회 2001년 하계학술대회 발표문 참조.

근대 산업사회의 도래와 함께 시민의 다양한 이해관계를 중립적 입장에서 통합·조정하기 위한 제도적 장치로 등장한 행정국가는 산업사회의 새로운 생산양식에 기초한 사회적 이해관계를 조절하는 가장 효율적인 원리로서 관료제를 채택하였다. 관료제는 사회가 복잡다원화되는 만큼 전문적 식견과 지식을 가진 행정관료에게 재량권을 부여하여 국정을 운영해 나가는 제도로서, 결국 전문가에 의한 자율정부가 행정국가의 요체라고 할 수 있다. 이러한 관료제는 초기 산업사회의 소품종 대량생산체제가 요구하는 기술적 합리성을 확보하기 위해서는 이상적인 제도라고 할 수 있을지는 모르나 빠른 속도로 산업화가 진행되면서 그 한계를 여실히 드러내게 되었다.

우선 관료제는 그 특성상 조직목표의 달성을 위한 수단의 효율성을 제고하기 위하여 지식과 정보를 전문가집단인 행정관료에 집중시키기 때문에, 정작 국가권력의 원천인 시민에게는 자신에게 필요한 정보나 지식이 상대적으로 결핍되기 마련이다. 이처럼 행정의 능률성을 지향하는 관료제하에서는 행정기관이 시민에 대해 우월한 지위를 차지함으로써 시민의 통제권 밖에 놓이게 되고, 그 결과 시민이 지향하는 민주성 내지는 합리성에 반하여 행정관료가 그 권한을 남용하여 시민의 권리를 침해하거나, 개인 또는 특정집단의 이익을 추구하는 등의 병폐가 나타나게 되었다.

우리나라에서도 본격적으로 산업화가 본격적으로 진행되면서 안보와 경제개발을 표방하는 정부정책에 힘입어 행정국가 현상이 지속적으로 심화되는 과정을 밟아 왔고, 행정국가 현상의 심화는 행정기관에 대한 시민의 통제력의 약화와 관료제의 병폐가 확산되는 결과를 초래하였다. 또한 다른 한편으로 군사정권과 권위정권이 종식되고 정치적 민주화가 달성된 이후 그동안 억눌려져 있던 정부에 대한 국민의 불만들이 분출되면서, 기존의 제도만으로는 더 이상 이를 해소 또는 조절하기가 어려운 상황에 처하게 되었다.

물론 행정권의 남용으로부터 시민이 스스로의 권리를 보호할 수 있는 제도적 장치가 없는 것은 아니다. 입법부에 의한 행정부의 견제나 사법부에 의한 권리구제가 그 대표적인 사례이다. 그러나 조정과 타협을 기관운영의 기본원리로 삼고 있는 입법부는 전문성의 결여로 행정부를 견제하기는커녕 위임입법을 양산하여 행정국가화 현상을 부추기거나 이해집단간의 갈등과 대립의 조정과 타협을 소홀히 하였을 뿐만 아니라, 도덕성의 결여

2) 박재창, “전문 읍부즈만 제도 도입의 수요와 논리”, 군사·경찰 읍부즈만의 제도화 방향, 국민고충처리위원회 읍부즈만포럼 공동세미나 자료집, 2006.11.14., 7면 이하 참조.

로 일반시민의 이익을 대변하고 그 극대화를 위해 노력하는 것이 아니라 사적 이익을 추구하기도 하였다. 또한 사법부도 보수화·권위화되어 권리구제의 지연, 법률서비스의 비용 증대, 법조비리의 만연 등 행정기관과 마찬가지로 관료제의 병폐를 그대로 드러내고 있다.

최근 우리사회는 이처럼 관료제의 모순 내지는 병리로부터 발생하는 국민의 권리침해를 사전적으로 예방 또는 사후적으로 구제하는 제도적 장치가 적절히 작동하지 않음으로써, 자신의 욕구가 충족되지 못한 시민의 점차 늘어나고 이에 따라 국가기관의 능률성과 신뢰성에 대한 근본적인 회의를 갖고 개인적 또는 집단적으로 불만을 표시하는 경우도 발생하고 있다. 이와 같은 상황에서 입법부 또는 사법부에 의한 기존의 권리구제 시스템이 아니라 시민이 스스로를 보호하기 위한 제도적 장치의 개발에 대한 공감대가 형성된 것은 당연한 이치일 것이다.

## 2. 전문옴부즈만으로서의 이행과 경찰옴부즈만 제도의 도입

스웨덴어로 ‘대리자, 후견인, 대표자’를 뜻하는 옴부즈만(ombudsman)은 현대 행정국가화 현상의 심화에 대응한 행정통제와 국민권리 보호 차원에서 도입된 제도이다. 즉 옴부즈만 제도는 정부의 독주를 막기 위한 일종의 행정감찰관 제도로서, 행정기관에 의해 침해받는 각종 국민의 자유와 권리를 제3자의 입장에서 신속·공정하게 조사·처리해 주는 보충적 권리구제 제도이다. 따라서 옴부즈만제도는 관료제가 지향하는 공식적인 절차에 의존하는 것이 아니라 비공식적인 절차에 의한 협의와 화해를 통한 조정을 통하여 시민의 권리를 보호한다.

관료제 하에서는 행정관료가 시민과의 관계에서 일방적이고 우월적인 지위를 누려왔고 바로 이 점이 행정민원을 유발하는 주요한 요인이 되었다. 옴부즈만 제도는 바로 이 점을 감안하여 양자간의 균형적인 관계를 정립하는 것을 가장 중요한 임무로 한다. 즉 정부와 시민 가운데 어느 한 쪽을 대변 또는 지지하는 것이 아니라, 양자간의 의사소통과 정보교환을 촉진함으로써 양자 간의 이해부족 또는 오해에서 비롯된 갈등과 대립을 해소하는 것이 본래의 취지이다. 또한 정보사회가 도래함으로써 더 이상 정부가 사회의 지식과 정보를 독점할 수 없게 되었고, 정부가 정책을 입안하고 집행하는 과정에서 시민에게

정보를 공개하고 양해를 얻지 못하면 정부가 제대로 그 기능을 수행할 수 없게 되었다는 사실도 옴부즈만 제도의 확대를 가속화하고 있다.

최초의 옴부즈만 제도는 1809년 스웨덴에서 시작되어 ‘국민의 자유와 권리를 보호하려는 제도’로 시행되다가 제2차 세계대전 이후 행정부의 역할과 기능이 강화되자 이에 대한 통제와 국민의 권리구제 차원에서 세계 각국에 널리 보급되어, 현재 약 80여개의 국가가 이 제도를 운영하고 있다. 우리나라에서는 1994년 행정 옴부즈만 제도의 일환으로 국민고충처리위원회가 국무총리 소속하에 설치되었다. 현재 우리나라에는 비공식적 절차에 의한 국민의 권리구제수단으로서 실질적으로 옴부즈만의 기능을 수행하는 기관으로는 국가고충처리위원회 외에도 국가인권위원회, 국가청렴위원회 등이 있다. 이 중 국민고충처리위원회는 “행정기관에서 발생하는 국민의 고충민원을 접수받아 관료의 시각이 아닌 국민의 입장에서 신속·공정하게 처리해주는 국민의 고충처리제도”를 행정옴부즈만이라고 정의하고, 자신의 영문명칭을 “The Ombudsman of Korea”라고 표기하고 있는 것에서 볼 수 있듯이 원칙적인 행정옴부즈만으로서의 기능을 수행하고 있다.

국민고충처리위원회는 위법·부당한 행정처분에 대한 시정권고, 불합리한 행정제도에 대한 개선권고, 각종 민원의 상담·안내, 민원해결 기능 등을 수행하는 것을 주된 임무로 하고 있다. 그러나 국민고충처리위원회는 일반 옴부즈만의 형태를 취함으로써 분야별 과제에 대한 전문지식이 상대적으로 취약하였고, 해당 행정기관의 전문성이나 관할권을 존중한 나머지 많은 민원을 자체적으로 해결하기 보다는 관련 행정기관에 이첩하거나 이송하고 있는 것이 그간의 현실이었다. 또한 인적 구성에 있어서도 처음부터 옴부즈만의 업무에 대한 전문성과 의지를 갖춘 사람을 행정기관 외부로부터 충원하기 보다는 행정부 내의 다른 부서에서 차출하는 경우가 많아 민원대상기관이나 관료에 대한 옴부즈만의 감시와 통제기능의 약화는 물론 업무수행의 공정성이나 중립성이 훼손되는 결과를 초래하였다.<sup>3)</sup>

이런 가운데 국민고충처리위원회는 현재와 같은 일반옴부즈만의 형태가 아니라 특히 민원제기가 많고 독립성이 요구되는 분야에 전문옴부즈만 제도를 도입해서 적극적으로 민원해소에 나서겠다는 의지를 표명하였다. 사회구조의 분절화(차별화, 비동질화, 양극화)가 가속화되고 있는 오늘날에는 일원적인 질서나 원리에 의해 운영되는 일반옴부즈만

3) 박재창, 앞의 논문, 28면 참조.

으로는 옴부즈만제도의 본래취지를 실현하기 어려워 전문옴부즈만으로의 이행이 불가피하게 되었고, 나아가 전문옴부즈만은 개별적이고 구체적인 민원에 보다 면밀하고 신속하게 대응할 수 있다는 점에서 전문옴부즈만제도의 도입은 국민고충처리위원회의 바람직한 발전방향으로 평가되고 있다.<sup>4)</sup>

### 3. 인권보장을 위한 경찰의 노력과 경찰옴부즈만 제도의 도입

21세기에 들어서면서 경찰의 수사환경은 급격히 변화하여 과거의 연장선상에서는 예측하기 어려운 여러 가지 양상을 띠게 되었는데, 그것은 (1) 통신·교통의 발달에 따른 범죄의 기동화·광역화 추세, (2) 거리개념의 소멸과 교류범위의 확장에 따른 국제성 범죄의 증가, (3) 소위 사이버 신인류의 부상에 따른 범죄양상의 다변화로 요약할 수 있다. 이에 따라 경찰은 새로운 치안환경에 대응하고 한층 높아진 국민적 요구에 부응하기 위해서는 한편으로는 새로운 수사패러다임 변화에 부응하여 수사역량을 극대화할 수 있도록 과학수사의 인프라를 구축하고 전문수사인력을 확보하지 않으면 안 되게 되었다. 또한 국민의 인권의식의 급격한 향상으로 경찰수사의 공정성·전문성·책임성에 대한 요구가 높아지고 특히 분권화와 자율·견제 및 균형을 강조하는 정부정책에 힘입어 투명성·청렴성 및 신뢰성에 대한 국민의 기대가 증대되었고, 이에 따라 경찰은 인권보장적 수사시스템을 정착시키고 수사의 공정성과 투명성의 확보에 주력하지 않을 수 없게 되었다.

지난 2005년 창립 60주년을 맞은 경찰은 이와 같은 경찰수사환경의 변화에 따라 (1) 인권을 최고가치로 존중하는 수사시스템의 정착, (2) 국민이 믿을 수 있는 공정·투명한 수사실현, (3) 전문성 제고를 통한 책임수사의 구현, (4) 수사패러다임 변화에 부응하는 수사역량 극대화를 4대 핵심과제(Agenda)로 내세우고 21세기 치안환경에 적합한 선진 수사시스템을 구축을 위해 노력해 왔다.<sup>5)</sup> 특히 인권수사를 고양하기 위해 인권보호센터와 청문감사관의 기능을 강화하고, 『인권보호를 위한 경찰관직무규칙』을 제정하여 인권

4) 지금까지 전문옴부즈만을 도입한 다른 나라들의 사례를 검토해 보면 점차 전문옴부즈만의 영역이 확대되는 대신 일반옴부즈만의 영역이 축소되는 경향에 있다(국민고충처리위원회, 선진옴부즈만제도 연구자료집-옴부즈만 제도의 세계적 동향-, 2003, 16-17면 참조).

5) 경찰청, 경찰수사 혁신 Vision과 로드맵, 2005 참조.

수호위원회(경찰청)와 시민인권보호단(지방청)을 구성하였다. 청문감사관은 수사·교통·방법 등 각종 사건, 사고로 시민과 항상 접촉하고 있는 경찰관의 불친절 부당한 업무처리 등에 대하여 민원이 있는 경우 민원인의 불만사항 등 고충을 상담·처리하기 위해 1999년 6월에 도입한 제도이다. 그리고 2005년 경찰청에 설치된 인권수호위원회와 지방청에 설치된 시민인권보호단은 (1) 경찰에 대한 청탁관련 사항조사, 감찰조사 및 조치에 관한 사항 심의, (2) 현장 확인 및 관련자 면담, 구제조치권고, 정책제안, 인권보호실태 확인, (3) 중요 이의사건 처리의 적정성 여부 심의 및 필요조치권고를 하는 외부적 통제장치로서, 넓은 의미에서 경찰의 자체적인 옴부즈만 제도라고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

그러나 한편으로는 경찰에 의한 인권침해사건이 발생할 때마다 경찰업무의 공정성과 투명성의 확보방안이 논란의 대상이 되었고, 최근 불공정 수사 등 경찰업무에 대한 불만을 해소하고 실질적인 국민의 인권보호와 위법·부당한 경찰업무에 대한 통제방안으로서 경찰옴부즈만제도의 도입이 강력하게 주장되었다. 지난 2003년 7월 정부혁신지방분권위원회는 행정개혁로드맵에 전문옴부즈만 제도의 실치를 개혁과제로 채택하고 경찰옴부즈만의 도입을 추진하였으며, 2003년 11월-12월에는 전문옴부즈만 제도의 도입을 위해 국민고충처리위원회와 관련기관 합동으로 외국의 운영실태와 자료수집을 실시하였다. 그리고 2005년 10월 ‘국민참여형 민원행정 성과보고대회’시에 대통령이 군 내부의 고충민원을 처리할 수 있는 방안을 마련할 것을 지시하고, 2006년 2월 국민고충처리위원회의 업무보고시 대통령이 경찰·검찰 및 군사 등 전문옴부즈만의 설치 및 운영방안을 마련할 것을 지시함에 따라, 국민고충처리위원회는 경찰옴부즈만제도의 도입을 적극적으로 추진해 왔다.<sup>7)</sup>

앞에서도 지적하였다시피 그간 우리나라 경찰은 자치경찰제도의 도입, 경찰수사의 독립성 확보를 위한 노력을 경주함과 동시에 경찰수사의 공정성과 투명성을 확보하기 위한 방안으로 청문감사관제도를 도입·운영하고 인권수호위원회(경찰청)와 시민인권보호단(지방청)을 설치하는 등의 자체적인 노력을 경주해 왔다. 또한 우리나라는 행정옴부즈만인 국민고충처리위원회가 경찰관련 고충민원을 접수·처리함으로써 사실상 경찰에 대한

6) 경찰청, 경찰수사 혁신추진, 2005.8. 참조.

7) 국민고충처리위원회의 경찰옴부즈만 도입방안에 대한 자세한 내용은 경찰옴부즈만 설치 및 운영(안), 국민고충처리위원회, 2006.3. 참조.

옴부즈만 기능을 담당해 왔으며, 2001년에 출범한 국가인권위원회는 수사기관에 의한 직권남용, 불법체포·감금, 폭행·가혹행위에 대한 진정사건을 접수·처리함으로써 경찰에 대한 옴부즈만으로서의 역할을 수행하고 있다. 이와 같이 우리나라에서는 경찰의 위법·부당한 업무수행으로 인한 국민의 불만을 해소하기 위한 여러 가지의 권익구제기관들이 활동하고 있다.

그러나 다른 한편으로는 경찰에 의한 인권침해사건의 발생이 속출하자 국민의 여론이나 시민단체는 이러한 다양한 권익구제기관의 존재에도 불구하고 여전히 인권사각지대가 존재하는데 그 대표적인 영역이 바로 경찰관련 고충민원이라고 주장해 왔다. 즉 국민의 권리구제를 위해 경찰이 자체적으로 설치·운영하고 있는 청문감사관제도는 경찰내부에 위치하고 있고 구성원 모두가 민간인이 포함되어 있지 않은 경찰일뿐더러 처리결과도 외부에 공개되지 않기 때문에 대국민의 신뢰가 부족하고, 경찰민원에 대한 외부적 구제제도로서 국민고충처리위원회는 업무범위의 한계로 대부분이 경찰기관에 이송·이첩되고 있고, 국가인권위원회도 조사범위를 수사기관의 직권남용, 불법체포·감금, 폭행·가혹행위에 한정하고 편파수사 또는 수사미진은 조사대상에서 제외하고 있어 실질적인 권리구제기관으로는 여전히 미흡하다는 것이다.

이 보고서는 최근 국민의 인권보호와 위법·부당한 경찰업무에 대한 통제장치로 부각된 경찰옴부즈만 제도를 대상으로 하여, 경찰옴부즈만 제도의 도입필요성과 구체적인 도입방안을 연구하는 것을 목적으로 한다.

## 제2절 연구의 내용과 범위

옴부즈만은 국가에 따라 여러 가지 형태로 나타나기 때문에 일률적으로 정의하기 힘들다. 국민의 대리인으로서 행정에 대한 시민의 고충을 접수하여 중립적인 입장에서 이를 조사하여 필요한 경우 시정조치를 권고함으로써 시민과 행정기관 양자 간에 발생하는 문제를 신속하기 해결하기 위한 독립된 기관으로 정의할 수 있다. 따라서 경찰옴부즈만은 전문옴부즈만의 한 형태로서 경찰에 대한 시민의 민원제기나 고발 또는 감사요구가 있을 경우 이를 확인하고 그 결과를 시민에게 통보하는 임무를 수행한다. 세계적으로 볼 때

경찰옴부즈만은 과거 경찰이 전적으로 책임을 지고 경찰비리민원을 접수·조사·처리하던 상태에서 탈피하여, 내부처리와 대비되는 외부심사, 시민심사, 독립적 심사를 특징으로 하는 대표적인 전문옴부즈만이라고 할 수 있다.

경찰옴부즈만은 영국, 미국 등 경찰수사의 독립성이 보장되어 있고 경찰이 주도적으로 수사를 수행하고 있는 영국, 미국 등의 국가에서 발달된 외부적 통제장치이다. 그런데 우리나라에는 행정옴부즈만으로서 국민고충처리위원회가 설치되어 있고 이와 더불어 여러 면에서 중첩적인 업무영역을 갖고 있는 국가인권위원회나 국가청렴위원회 등의 기관이 함께 설치되어 있다. 또한 자치경찰제가 실시되고 경찰수사의 독립성이 보장되어 있는 영미법계의 국가와는 달리, 우리나라는 아직 자치경찰제를 실시하고 않고 있고 경찰수사에 의한 인권침해방지를 위해 검사에게 사법경찰관리에 대한 강력한 지휘·감독권을 부여하고 있다. 이러한 우리나라의 상황에서 과연 경찰옴부즈만이라는 제도의 도입이 굳이 필요한가에 대해서는 의문을 제기하는 사람도 적지 않다. 이 뿐만 아니라 경찰옴부즈만 제도를 도입한다고 하더라도 우리나라의 수사구조상 수사는 비단 경찰뿐만 아니라 검찰, 국가정보원 등에 의해서도 이루어지고 있으므로 수사과정에서 발생하는 국민의 권리침해를 방지하기 위해서는 ‘경찰’옴부즈만이 아니라 ‘수사’옴부즈만의 형태도 도입하지 않으면 그 실효성을 기대하기 어렵다는 지적도 제기되고 있다.

이와 같이 경찰옴부즈만제도를 둘러싸고 전개되고 있는 여러 가지 논의를 고려하여, 본 보고서는 다음과 같은 내용의 연구를 수행하고자 한다.

첫째로, 현재 우리나라에서 경찰에 대한 옴부즈만의 기능을 수행하고 있는 국가기관의 실태와 그 한계를 점검한다. 우선 경찰은 자체적으로 청문감사관 제도를 시행하고 인권수호위원회(경찰청) 및 시민인권보호단(지방청)을 설치·운영하고 있는데, 그 구체적인 내용과 실효성을 살펴본다. 또한 우리나라에는 세계적으로 유래를 찾아보기 힘들 정도로 실질적으로 옴부즈만의 기능을 담당하는 국민고충처리위원회·국가인권위원회·국가청렴위원회 등의 여러 기관이 존재하는데, 이러한 기관들이 수행하는 경찰에 대한 옴부즈만 기능의 실태와 한계를 검토한다.

둘째로, 영국·미국·호주·홍콩 등 영미법계와 독일·일본 등 대륙법계에서 실시되고

있는 경찰옴부즈만에 살펴본다. 우리나라에도 경찰옴부즈만 제도를 도입할 필요성이 있는지 그리고 도입이 필요하다면 어떠한 형태가 적절한지를 검토함에 있어서는 우선 경찰옴부즈만 제도를 도입·시행하고 있는 여러 선진국의 사례에 대한 이해가 요구된다. 대체적으로 대부분 수사가 경찰에 의해 수행되고 있고 경찰수사의 독립성이 보장되어 있는 영미법계 국가에서는 경찰의 권한남용을 대비하여 일찍부터 독립적인 경찰옴부즈만을 설치·운영하고 있으며 이들 기관에 대해서는 직권조사권, 징계요구권, 경찰청장에 대한 지휘감독권 등 비교적 강력한 권한이 부여되어 있다. 이에 반하여 검사에게 경찰수사에 대한 지휘감독권 부여하고 있는 독일, 일본 등 대륙법계 국가에서는 경찰옴부즈만제도가 도입되지 않았거나, 독립된 기관을 설치하기 보다는 기존의 경찰위원회로 하여금 민원처리 및 감독업무를 담당하게 하고 그 권한도 비교적 제한적이다. 다만 독일과 일본에서도 경찰권의 남용으로 인한 인권침해사례가 빈발하자, 최근에는 경찰옴부즈만 제도의 도입을 적극적으로 추진하고 있는 추세이다.

셋째로, 경찰옴부즈만제도의 취지, 우리나라의 수사구조와 수사현실 그리고 최근 국민고충처리위원회 내에 경찰소위원회를 설치하여 경찰옴부즈만의 기능을 수행하게 하는 방안 등에 대해 검토한다. 경찰옴부즈만 제도를 도입하기 위해서는 우선 이 제도의 취지에 대한 정확한 이해가 전제되어야 한다. 또한 경찰옴부즈만에는 일정한 형태가 있는 것이 아니라 각 나라의 실정에 맞는 다양한 형태를 띠고 있으므로, 경찰옴부즈만 제도를 도입·시행함에 있어서는 우리나라의 수사구조 및 경찰수사의 현실 등 우리나라의 실정을 검토되어야 할 것이다. 그리고 최근 국민고충처리위원회는 법령을 개정하여 자체적으로 경찰소위원회를 설치하고 경찰옴부즈만의 업무를 개시하였는바, 국민고충처리위원회가 자체적으로 시행하고 있는 경찰옴부즈만 제도의 타당성 및 문제점을 검토한다.

넷째로, 이상의 연구결과를 토대로 검찰에 대하여 경찰수사에 대한 강력한 지휘감독권이 부여되어 있고, 국가인권위원회 및 국가청렴위원회에 의해 경찰관련 인권침해 및 부정부패에 대한 옴부즈만이 실시되고 있는 우리나라의 실정에 적합한 경찰옴부즈만 제도의 도입방안을 구체적으로 검토한다. 여기에서는 경찰옴부즈만 기능을 담당하는 기관, 인적구성과 조직, 업무범위와 권한 및 민원처리절차 등 개별적 사항을 세밀하게 점검하고, 우리나라의 실정에 부합하는 합리적인 방안을 제시한다.

다섯째로, 이 보고서의 결론에서는 이상의 연구결과를 정리하고 경찰음부즈만 제도의 본질에 대한 올바른 이해와 더불어 앞으로 우리나라에서의 경찰음부즈만 제도의 발전방향을 제시한다.

### 제3절 연구의 방법

앞에서 서술한 바와 같이 본 보고서는 경찰음부즈만제도의 도입 필요성을 검토하고 구체적인 도입방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 본 보고서는 이러한 연구를 수행함에 있어서 다음과 같은 연구방법에 중점을 두었다.

첫째, 경찰음부즈만과 관련된 국내외의 문헌 및 관련자료를 수집·분석하였다. 최근 우리나라에서는 특히 국민고충처리위원회를 중심으로 경찰음부즈만을 도입하기 위하여 많은 외국의 문헌과 자료가 소개되고 있다. 그 동안 일반음부즈만에 관해서는 많은 연구가 진행되었지만 경찰음부즈만과 관련된 논의가 거의 없었던 상황에서 이미 경찰음부즈만 제도를 도입·시행하고 있는 외국의 사례에 대한 연구는 상당히 바람직하다고 본다. 그러나 연구 대상은 주로 영국, 미국, 호주, 캐나다 등 영미법계에 집중되고, 우리나라와 비교적 유사한 법제도를 가지고 있는 독일, 일본 등 대륙법계에 대한 연구는 비교적 적었다. 이러한 이유에서 본 보고서는 영미법계 국가는 물론 독일, 일본 등 대륙법계 국가의 문헌 및 자료에도 비중을 두고 연구를 진행하고자 하였다.

둘째, 각종 법령자료집, 보고서, 문헌 등을 참조하여 우리나라의 수사구조 및 경찰수사의 현실을 분석하였으며, 실질적으로 음부즈만의 역할을 수행하고 있는 국민고충처리위원회, 국가인권위원회 및 국가청렴위원회의 통계연보 등 공식자료, 국민고충처리위원회의 경찰음부즈만 설치 및 운영방안 등과 관련된 자료를 분석하여 이러한 기구들이 경찰에 대한 음부즈만으로서의 기능을 수행되고 있는지 그리고 이러한 기구와 별도로 경찰음부즈만의 기능을 수행할 새로운 기구를 창설할 필요성이 있는지를 모색하고자 하였다.

셋째, 본 연구를 수행함에 있어서는 경찰청·국가인권위원회·국민고충처리위원회 관계자 및 관련기관의 전문가들을 대상으로 한 브레인스토밍(brainstorming), 경찰민원처

리현장 참관, 공청회 참가 등을 통해 경찰음부즈만제도에 관한 실증적인 자료를 수집·반영하였다. 그동안 우리나라에서는 경찰음부즈만의 도입 필요성 내지는 당위성에 대한 논의가 상당히 집적되었고, 최근에는 국민고충처리위원회가 적극적으로 경찰음부즈만제도를 도입을 추진하면서 구체적 설치 및 운영방안에 대한 논의가 상당히 진척된 상황이다. 본 연구는 이러한 기존의 연구성과 들을 충분히 반영함과 동시에 경찰실무자·전문가·시민의 의견을 수렴하여, 이미 제시된 경찰음부즈만의 설치 및 운영방안의 문제점을 점검하고 보다 실효성있는 방안을 모색하는데 역점을 두었다.

넷째, 경찰음부즈만제도의 도입필요성과 도입방안을 법제도적 측면이라는 규범적인 관점에서 접근하고자 하였다. 경찰제도는 크게는 영미법계와 대륙법계간에 본질적인 차이가 있고, 또한 대륙법계 국가로 분류되는 우리나라, 독일, 일본 간에도 현저한 차이가 있다. 경찰음부즈만 제도는 경찰에 대해 수사에 관한 포괄적이고도 강력한 권한이 부여된 영미법계 국가를 중심으로 발달된 제도로서, 경찰에 대한 검사의 지휘감독권이 제도적으로 보장된 대륙법계 국가에서는 아직 도입이 되지 않았거나 원래의 모습과는 상당히 변형된 모습으로 도입되고 있음을 알 수 있다. 따라서 경찰조직과 경찰활동을 둘러싸고 있는 법제도 및 법현실에 대한 고려가 없이 원론적인 주장만으로 일관하는 것은 설득력이 부족하다. 이러한 이유에서 본 보고서는 규범적 관점에서 한국경찰의 권한 내지는 위상과 관련된 법제도와 법현실을 토대로 경찰음부즈만 제도의 도입이 과연 필요한지 그리고 도입하는 경우 어떠한 형태가 바람직한지에 논의하고자 하였다.

## 제2장 우리나라 옴부즈만 제도의 현황과 문제점

서론에서 잠깐 언급한 바와 현재 우리나라에는 수사를 포함한 경찰업무와 관련한 고충민원을 해결하기 위한 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있다. 우선 경찰내부의 장치로서 청문감사관과 인권수호위원회·시민인권보호단이 있고 외부적 장치로는 국가인권위원회, 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회 등이 있다. 옴부즈만은 그 본질상 외부적·시민적 통제장치이므로 경찰옴부즈만의 범위에 경찰내부의 장치를 포함시킬 수는 없으나, 본 논문은 경찰옴부즈만 제도의 도입 필요성을 본격적으로 논의하기 위하여 내부적 통제장치의 종류와 그 실효성을 검토하기로 한다.

### 제1절 내부적 통제장치

#### 1. 청문감사관

앞에서 지적한 바와 같이 경찰은 지난 1999년 경찰청, 지방경찰청 및 각 경찰서에 청문감사관실을 설치하여 운영하고 있다. 청문감사관은 경찰업무와 관련한 민원인의 불편·불만사항에 대한 상담 및 조치, 경찰관에 의한 인권침해 등을 시정하는 경찰공무원으로서(청문감사관 운영지침 제3조 제1호) 청문감사관, 부청문감사관(부청문관) 및 청문감사관실 요원(청문요원)을 합쳐 청문관이라고 한다. 2005년 9월 20일 현재 청문감사요원의 현황은 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 청문감사요원의 현황(2005.9.20. 현재)

근무지	전국 경찰서	본청 및 지방청
인 원	청문감사관실 831명, 민원실 431명	감찰내근 92명, 감찰외근 125명, 감사 50명, 윤리 42명, 민원43명
합 계	1,262 명	352 명

청문감사관은 (1) 경찰업무와 관련한 민원인 및 주민의 불편·불만사항 상담 및 조치, (2) 경찰관에 의한 인권침해예방과 침해사례 접수 및 조치, (3) 직원의 고충·애로사항에 대한 상담·조치 및 수범경찰관 발굴·격려, (4) 각종 업무추진실태점검 및 문제점발굴과 대안제시, (5) 조직의 복무기강 확립 등 경찰서의 감찰·감사업무, (6) 민원봉사실의 운영 및 민원사무처리에 대한 지도·감독, (7) 기타 경찰청장 등 관서장이 지정하는 업무를 직무범위로 하고(청문감사관 운영지침 제4조), (1) 관련서면 등 자료제출 요구권, (2) 담당자 등 관련자의 구두 및 서면답변 요구권, (3) 필요시 관련사항에 대한 직접 면접조사권을 갖고 있다(청문감사관 운영지침 제5조 제1항). 경찰관 및 소속공무원은 특별한 사유가 없는 한 청문감사관의 요구를 거부할 수 없다(청문감사관 운영지침 제5조 제2항). 그리고 청문감사관이 경찰관이 직무를 위법·부당하게 처리한 사실을 발견하였을 때에는 이를 시정할 것을 요구하고, 이에 응하지 않을 경우나 대민접촉부서 부적격자를 발견하였을 경우 경찰서정에게 해당직원의 교체를 건의할 수 있다(청문감사관 운영지침 제5조 제3항).

2005년 경찰관련 발생민원은 총 1,765,602건이었는데, 이 중 1,748,659건(99%)이 일반민원이고 경찰관 비위·감찰요구는 16,943건(1%)을 차지하고 있다. 그리고 174만건의 일반민원 중 약 13만건(약 7.5%)이 경찰수사관련 진정민원이고, 나머지는 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 증명·확인, 고소·고발, 진정·탄원, 인·허가 등의 일반행정 민원이다.

<표 2> 2005년 일반행정민원 접수현황

(단위 : 건)

계	인허가	증명확인	진정탄원	고소고발	질의	건의	기타 (면담요청등)
1,748,659	103,139	718,246	131,638	395,074	74,959	15,843	304,760

또한 경찰관 비위·감찰요구 관련 등 민원은 16,943건이었는데, 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 전국 경찰서별 청문감사관(276명)이 2,881건을 징계조치하는 등의 방법으로 종결처리하였다.

**<표 3> 2005년 경찰관 관련민원 접수·처리현황**

(단위 : 건)

계	접 수 유 형				처 리 결 과		
	금품수수	부당처리	업무지연	지시위반	징계조치 (특별교양포함)	불 문	조사중
16,943	49	6,642	1,517	8,735	2,881	13,356	706

그리고 아래 <표 4>에서 보는 바와 같이 2005년 참여마당신문고를 통해 접수되어 청문감사관이 처리한 경찰고충민원은 총 8,342건이었는데, 주된 유형은 운전면허 관련 1,704건, 경찰의 공정수사 및 재수사 요구 1,586건, 사기·폭행관련 수사 요구, 경찰의 부당행위 시정요구 486건, 교통사고 재조사 요구 342건 등이다.

**<표 4> 참여마당신문고를 통하여 청문감사관실에 접수된 민원(2005년)**

분 류	건 수
운전면허 관련(음주운전, 면허행정 등)	1704
경찰의 공정수사 및 재수사 요구	1586
주·정차 단속 및 도로교통 시설 관련민원	1204
재산피해(사기 등) 및 폭행관련 수사요구	1180
경찰의 부당행위 시정 요구(욕설, 불친절, 직무태만, 직권남용 등)	486
교통사고 공정조사 및 재조사 요구	342
피의자 선처·방법활동 강화·사람 수배·사인간 관계·범죄고발 등	1840
<b>합 계</b>	<b>8342</b>

## 2. 인권수호위원회 및 시민인권보호단

경찰은 청문감사관과 더불어 지난 2005년에 「인권보호를 위한 경찰관직무규칙」에 근거하여 인권수호위원회와 시민인권보호단이 각각 경찰청과 지방경찰청에 설치하였다. 우선 경찰청에 설치된 인권수호위원회는 (1) 인권과 관련된 경찰의 제도·정책·관행에 대한 자문, 개선권고 및 의견표명, (2) 경찰에 의한 인권침해 행위에 대한 조사 및 시정권

고, (3) 경찰관련 시설에 대한 방문조사를 임무로 위원장 1인을 포함하여 15인 내외의 위원으로 구성되며(제21조), 경찰공무원 출석요구·의견청취 및 의견제출요구(제22조), 경찰청장에 대한 개선 및 시정조치권고(제23조), 방문조사(제24조), 보고서작성(제25조) 및 처리결과공개(제26조) 등의 권한을 가진다.

그리고 지방경찰청에 설치된 시민인권보호단은 (1) 경찰의 인권시책과 관련된 본인이나 주민들의 의견 제시, (2) 인권침해 사례 발견한 경우 지방청장에게 통보, (3) 유치장 인권보호 실태 확인, (4) 집회시위 과정의 모니터링, (5) 사회적 약자의 요청이 있을 경우 수사과정 참여, (6) 인권교육 강의, (7) 기타 인권보호와 관련하여 지방청장과 협의한 사항을 임무로 10인 내외의 위원으로 구성되며(제34조), 지방청장에 대한 의견제시(제36조)의 권한을 갖는다.

이 외에도 경찰 직무에 의한 인권침해를 방지하고 인권보호를 통일적·체계적으로 추진하기 위해 경찰청 수사국에 인권보호센터를 설치하고(제38조), 지방청과 경찰서에는 인권의식의 향상과 인권보호 실태의 지도·감독·조치 등을 위하여 인권보호관을 두고 있다(제41조).

### 3. 내부적 통제장치의 한계

그 동안 경찰 내부의 통제장치로서 청문감사관의 1차적 민원대응(자체해결)은 특히 온전면허행정, 도로교통시설, 사기·폭행, 기타분야에 있어서 상당히 긍정적인 역할을 해 온 것으로 평가된다.<sup>8)</sup> 그러나 다른 한편으로 2004.1.~2005.10. 전국 경찰서 청문감사관실에 직접 접수된 민원은 388,216건으로 이 중 경찰의 불공정 수사 등과 관련된 경찰관의 비위가 발견되어 징계·계고 등의 처분을 받은 것은 13,151건으로 전체의 3% 정도에 그치고 있다. 또한 청문감사관의 경우 구성원 전원이 경찰신분이고 청문감사관이 경찰조직 내에 위치함으로써, 아무리 공정성을 기한다고 하더라도 경찰조직 내부 조사의 객관성·중립성 한계가 있을 수밖에 없다는 지적이 있다.<sup>9)</sup> 그리고 무엇보다도 청문감사

8) 2005년도에 접수된 174만건의 일반민원 중 약 13만건(7.5%)에 달하는 경찰수사관련 민원은 전국 경찰서 수사과로 재이첩되고, 경찰관 비위관련민원(16,943건)도 전국 경찰서별 청문감사관 276명이 자체적으로 처리하였다.

관이 처리한 결과가 외부에 공개되지 아니 함으로써 처리결과의 공정성·중립성에 대한 국민의 불신을 불식하기가 어려웠다. 또한 청문감사관의 직무범위가 넓고 고충민원 건수도 방대하여 실질적인 권익구제에 한계가 있을 수밖에 없다는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

물론 여러 가지 기능적 한계와 문제점이 있다고 하여 경찰내부의 자체적인 통제장치의 가치를 소홀히 할 수 없다. 옴부즈만은 그 본질상 ‘행정의 감시자(administrative auditor)’로서 행정시스템상의 결함이나 오류를 지적하고 시정하는 역할을 수행하는 것이 아니라, 일종의 ‘시민의 도우미(citizen helper)’로서 비공식적인 조정이나 협상의 절차를 통해 신속하게 민원이 해결될 수 있도록 조력하는 것을 본연의 임무로 한다. 즉, 옴부즈만은 외부에 의한 강제적 해결이 아니라 조정이나 협상을 통한 자체적이고 자발적인 해결을 유도하는 제도이다. 따라서 내부적 통제장치가 존재·기능하고 있다고 하여 경찰 옴부즈만제도의 도입이 불필요한 것은 아니며, 오히려 경찰옴부즈만제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 청문감사관과 같은 내부적 통제장치의 존재와 기능이 필수적으로 요구된다고 할 수 있다.

## 제2절 외부적 통제장치

옴부즈만은 특히 행정권의 오용 또는 남용으로 인한 국민의 자유와 권리침해를 예방하고, 이를 적절히 통제하며, 침해가 발생한 경우 이를 해결하고 그 제도개선까지를 도모할 수 있는 제도적 장치라는 점에서 의의가 있다. 옴부즈만을 이와 같이 이해할 경우 우리나라에는 행정기관과는 별도의 독립된 별도의 법적 지위가 부여되어 일정한 조직을 갖추고 실질적으로 옴부즈만으로서의 기능을 수행하는 다양한 기관이 존재하는데, 그 대표적인 예로 국민고충처리위원회, 국가인권위원회, 국가청렴위원회 및 행정심판위원회가 있다.<sup>10)</sup>

9) 박재창·김유환·윤태범, “경찰옴부즈만의 바람직한 제도화 방안”, 군사·경찰 옴부즈만의 제도화 방향, 국민고충처리위원회 옴부즈만포럼 공동세미나 자료집, 2006.11.14., 40면 참조.

10) 이 외에도 여성부의 보조기관인 남녀차별개원위원회, 법무부의 보조기관인 인권과, 노동부의 보조기관인 고용평등국 등도 옴부즈만으로서의 기능을 수행하고 있으나, 이들 기관들은 행정기관의

우선 옴부즈만제도의 원형에 가장 가까운 기관으로는 국민고충처리위원회가 있다. 이 기관은 가장 일반적인 민원을 접수하여 이를 해결하는 기능을 수행하므로, 옴부즈만 제도의 이념과 가장 유사한 기관으로 볼 수 있다. 다음으로는 특정된 영역에 한정된 유사 기관을 들 수 있는데, 국가인권위원회와 국가청렴위원회가 이에 해당한다. 다만 이들 기관들은 특정된 영역에 한정되어- 즉, 국가인권위원회는 인권침해나 차별행위방지영역에서, 그리고 국가청렴위원회는 부패방지영역에서만 - 활동한다는 점에서 국민고충처리위원회와 구별된다. 끝으로 행정심판위원회가 있다. 행정심판이란 행정청의 위법·부당한 처분 등으로 인하여 국민의 권익이 침해된 경우 원칙적으로 당해 행정청의 직근상급행정기관이 재결청이 되어 재결청 소속 하에 설치된 행정심판위원회의 심리의결에 따라 재결을 행하는 절차를 말한다.<sup>11)</sup> 행정심판위원회가 가지는 행정심판기능은 위법·부당한 처분 또는 부작위에 대하여 종국적인 취소·무효확인 또는 의무이행을 명하는 결정을 함으로써 준사법적 기능을 수행한다는 점에서, 권고기능을 가지는 일반적인 옴부즈만과는 구분된다.

입법례로 보면 우리나라의 국민고충처리위원회와 같은 행정부형 옴부즈만 제도를 갖는 나라에서는 이와 중첩적인 업무영역을 갖게 되는 다른 기관, 즉 국가인권위원회나 부패방지위원회와 같은 기관을 별도로 설치하지 않는 것이 일반적이다. 즉 옴부즈만이 인권침해영역이나 부패방지영역까지 활동범위로 하고 있고, 일반적으로는 오히려 이러한 영역에서의 활동이 주된 업무영역으로 되어 있다. 이와 같은 이유에서 최근에는 조직과 활동범위에 대한 사전적인 철저한 규명없이 정치적 동기에 의해 위원회 조직이 양산되어 왔음을 문제점으로 지적하거나,<sup>12)</sup> 이와 같은 유사기구의 중복적 설치에 따른 비효율성, 국민의 접근편의성의 미흡 및 민원불편, 적극적인 권리구제기능의 미흡 등을 문제점으로 지적하며 이를 해결하기 위한 방안으로 위원회 상호간의 통합을 주장하는 견해도 있다.<sup>13)</sup>

국·과조직으로서 행정기관의 장의 명령체계 아래 있기 때문에 독립성이 인정되는 본래의미의 옴부즈만이라고 하기 힘들다.

11) 이들 기관의 성격 및 상호간의 관계에 대해서는 오준근, “국민의 권리구제 효율화를 위한 옴부즈만 관련 법제정비방안”, 공법연구 33집 3호, 2005/5, 401면 이하; 류지태, “옴부즈만 유사 권익구제기관 현황과 평가”, 국민고충처리위원회 창립 10주년 기념세미나 자료집, 2004, 15면 이하 참조.

12) 류지태, 앞의 논문, 15면.

그러나 국가인권위원회와 국가청렴위원회는 비록 국민고충처리위원회가 설치된 이후에 설립된 것이기는 하지만, 심각한 부패문제와 빈발하는 인권침해에 대한 대처의 필요성과 국민적 요구 그리고 OECD 선진국의 반부패전담기구 및 인권전담기구의 설치와 같은 국제환경의 변화에 대응한 것으로 독자적인 설립목적과 기능을 부인할 수 없다. 또한 국민고충처리위원회의 기능약화의 원인은 국가인권위원회 및 국가청렴위원회와의 업무범위의 중첩에 있기 보다는 기존의 법제도가 가지는 기능적 한계, 조직 활성화를 위한 자체적인 노력의 소홀이라고 하는 지적이 설득력을 가진다. 이러한 이유에서 최근 국민고충처리위원회는 본연의 기능을 회복하기 위한 방안으로 근거법령을 개정하고,<sup>14)</sup> 공정거래·소비자·언론·의료·군사·경찰 등 개별영역의 전문옴부즈만 제도를 도입함으로써 제도자체의 발전을 모색하고 있다.

## 1. 국민고충처리위원회

국민고충처리위원회는 민원옴부즈만을 표방하면서 1994년 『민원사무처리에 관한 법률』에 근거하여 설치되었다. 국민고충처리위원회는 “행정기관에서 발생하는 국민의 고충민원을 접수받아 관료의 시작이 아닌 국민의 입장에서 신속·공정하게 처리해 주는 국민의 고충구제제도”를 행정옴부즈만이라 정의하면서, 영문명칭을 “The Ombudsman of Korea”로 표기하여 스스로 옴부즈만임을 자임하고 있다. 『민원사무처리에 관한 법률』은 2005년 『국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률』로 전면개정되었으며, 이에 따르면 국민고충처리위원회는 다음과 같은 업무를 수행한다.

**제2조** (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다

4. “고충민원”이라 함은 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원을 말한다.

13) 오준근, 앞이 논문, 418면 이하 참조.

14) 국민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 법률(법률 제7650호, 2005. 7. 29. 제정) 및 국민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 법률 시행령(대통령령 제19757호, 2006. 12. 21. 개정) 참조.

**제6조** (국민고충처리위원회의 설치) ② 국민고충처리위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 고충민원의 조사와 처리
2. 고충민원과 관련된 시정권고 또는 의견표명
3. 고충민원의 처리과정에서 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명
4. 국민고충처리위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태 조사와 평가
5. 민원사항에 관한 안내 및 상담
6. 온라인 국민참여포털의 통합 운영
7. 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 협력·지원 및 교육
8. 국민고충처리위원회의 활동과 관련된 교육 및 홍보
9. 국민고충처리위원회의 활동과 관련된 국제기구 또는 외국의 권익구제기관 등과의 교류 및 협력
10. 국민고충처리위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원
11. 그 밖에 다른 법령에 따라 국민고충처리위원회의 소관으로 규정된 사항

국민고충처리위원회는 고충민원의 신청을 받은 경우 조사에 필요한 각종 조치를 취할 수 있고(제31조), 고충민원의 신속하고 공정한 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 합의를 권고하거나 조정을 할 수 있으며(제33조, 제34조), 고충민원에 대한 조사 결과 처분 등이 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 관계 행정기관 등의 장에게 적절한 시정권고·개선권고(제35조, 제36조), 감사원에 대한 감사의뢰(제40조) 등을 할 수 있다.

이처럼 국민고충처리위원회는 민원사항에 관한 안내 및 상담으로부터 시작하여 고충민원의 처리를 통하여 나타난 제도개선 논의에 이르기까지 비교적 넓은 사항을 그 업무로 하고 있다. 전체적으로 볼 때 국민고충처리위원회는 그동안 민원해결을 위한 종합적 서비스체제를 갖추고 있는 기관으로서 활동하여 왔는데, 그동안의 통계가 이를 확인하여 주다시피 지난 10년간 총 12만 4천여건의 고충민원을 처리하였고 생활민원 상담건수는

10년간 무려 78만 3천여건에 이르러 각종 행정문의에 대한 서민의 카운셀러로서의 역할을 수행하여 왔다.

국민고충처리위원회는 2003년 1월부터 2006년 1월까지 3년간 1,543건의 경찰관련 민원을 처리하였는데, 그 구체적인 내용은 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 국민고충처리위원회의 경찰민원 처리현황(2003.1~2006.1)

분 류 기 준	처 리 건 수
운전면허 관련(음주운전, 면허행정 등)	159
교통사고 공정조사 및 재조사 요구	212
재산피해(사기 등) 및 폭행관련 신속수사요구	239
경찰의 공정수사 및 사건 재수사 요구	198
주·정차 단속 및 도로교통 시설 관련민원(자치단체 소관 제외)	121
경찰의 부당행위 시정요구(욕설, 불친절, 직무태만, 직권남용 등)	97
피의자 선처, 방법활동강화, 사람수배, 사인간관계, 범죄고발 등	517
합 계	1543

그런데 국민고충처리위원회는 고충민원의 전문성·방대성·현장성, 조사인력의 부족, 조사권의 한계와 더불어 다른 기관과의 갈등이나 충돌의 우려를 고려하여, 다음과 같이 고충민원을 각하하거나 관계기관에 이송할 수 있도록 하고 있다.

**제32조** (고충민원의 각하 등) ① 고충처리위원회는 접수된 고충민원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 고충민원을 각하하거나 관계 기관에 이송할 수 있다.

1. 고도의 정치적 판단을 요하거나 국가기밀 또는 공무상 비밀에 관한 사항
2. 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·감사원·지방의회에 관한 사항
3. 수사 및 형집행에 관한 사항으로서 그 관장기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항

4. 행정심판, 행정소송, 헌법재판소의 심판이나 감사원의 심사청구 그 밖에 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항
5. 법령의 규정에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자간의 이해조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항
6. 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 권리관계에 관한 사항 또는 감사원이 처분을 요구한 사항
7. 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항
8. 행정기관 등의 직원에 관한 인사행정상의 행위에 관한 사항

그동안 국민고충처리위원회는 민·형사, 교통분야 등 경찰관련 고충민원을 경찰청으로부터 파견된 4명의 경찰관으로 하여금 처리하게 하고 있으나, 파견된 경찰관만으로는 민원사건을 처리하는데 한계가 있어 실질적으로는 대부분의 경찰관련 민원을 이송·이첩하고 있었던 것이 사실이다. 그러나 최근 국민고충처리위원회는 옴부즈만 본래의 기능을 강화하고 국민의 권리구제의 실효성을 확보하기 위한 방안의 하나로서, 공정거래분야, 소비자보호분야, 언론분야, 군사분야, 의료행정분야, 경찰분야 등의 전문옴부즈만 제도를 도입하는 계획을 추진하였다.<sup>15)</sup>

이에 따라 국민고충처리위원회는 소위원회를 둘 수 있도록 규정하고 있는 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제14조에 근거하여, 2006.12.21. 아래와 같이 동법시행령 제8조 제1항을 개정하여 개별분야의 전문옴부즈만을 둘 수 있는 법적 근거를 마련하고 이어서 군사 및 경찰소위원회를 구성함으로써 군사와 경찰분야의 고충민원을 전담하는 전문옴부즈만 업무를 개시하였다.

#### 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제14조(소위원회) ① 국민고충처리

위원회는 법 제13조 제1항 각 호의 하나에 해당하지 아니하는 사항을 심의·의결하기 위해 3인의 위원으로 구성하는 소위원회를 둘 수 있다.

② 소위원회의 회의는 구성위원 전원의 출석과 출석위원 전원의 찬성으로 의결한다.

15) 이선우, “전문옴부즈만의 도입과 역할”, 국민고충처리위원회 창립 10주년 기념세미나 자료집, 2004, 61면 이하 참조.

**동법 시행령 제8조(소위원회) ①** 법 제14조 제1항에 따라 국민고충처리위원회에 다음 각 호의 분야에 관한 고충민원(법 제13조 제1항 각 호의 사항을 제외한다)을 심의·의결하기 위하여 각 분야별로 소위원회를 둔다.

1. 행정자치·교육·문화·복지·노동 및 환경 등 일반행정 및 사회관련 분야의 고충민원
2. 재정·세무·농림 및 해양 등 경제관련 분야의 고충민원
3. 주택·건축·도시계획 및 도로 등 건설관련 분야의 고충민원
4. 병무·보훈관련 분야 및 영내거주장병이 제기하는 고충민원 등 국방관련 분야의 고충민원
5. 경찰기관(해양경찰기관을 포함한다)의 처분·수사 등 경찰관련 분야의 고충민원

이를 위해 국민고충처리위원회는 현재의 상임위원 및 비상임위원 중에서 군사·경찰 업무부즈만의 소위원회 위원을 위촉하며, 조사팀은 일반직 공무원과 외부전문가, 현역 조사관(군인·경찰)으로 구성해 조사·처리과정에서의 전문성 및 객관성과 중립성을 확보할 예정이다.<sup>16)</sup> 군사·경찰분야에 대한 민원은 일반 고충민원과 동일한 절차에 의해 처리되거나 군사·경찰 분야 민원의 특수성을 고려하여 전담 소위원회가 담당하게 된다.

## (2) 국가인권위원회

2001년 국가인권위원회법을 근거로 “모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함”을 목적으로 설립된 국가인권위원회는 다음과 같이 인권침해행위 및 차별행위에 대한 조사와 구제를 주된 임무로 한다.

16) 국민고충처리위원회에 따르면 1관 4팀(군경민원조사기획관, 군사 2팀, 경찰 2팀), 41명 규모의 전담 조사인력을 충원할 예정이다(국민고충처리위원회 홈페이지 정책뉴스, “군사 및 경찰 전문업무부즈만 내달 업무 개시-시행령 국무회의 상정...40여명 조사 전담인력 충원, 2006.11.28., [http://ok.korea.kr/ok/jsp/ok1\\_branch.jsp?\\_action=news\\_view&\\_property=p\\_sec\\_1&id=155155513](http://ok.korea.kr/ok/jsp/ok1_branch.jsp?_action=news_view&_property=p_sec_1&id=155155513) 참조).

「국가인권위원회법」제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “인권”이라 함은 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.

제19조(업무) 위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명
2. 인권침해행위에 대한 조사와 구제
3. 차별행위에 대한 조사와 구제
4. 인권상황에 대한 실태조사
5. 인권에 관한 교육 및 홍보
6. 인권침해의 유형·판단기준 및 그 예방조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고
7. 국제인권조약에의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명
8. 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력
9. 인권과 관련된 국제기구 및 외국의 인권기구와의 교류·협력
10. 그 밖에 인권의 보장과 향상을 위해 필요하다고 인정하는 사항

국가인권위원회법은 이상과 같은 업무수행을 위하여 국가인권위원회에 대하여 자료제출 및 사실조회(제22조), 방문조사(제24조), 개선 및 시정권고(제25조)를 할 수 있고, 인권침해 및 차별행위의 조사와 구제를 위하여 합의권고 또는 조정(제40조, 제42조), 구제조치, 법령·제도·정책·관행의 시정 또는 개선권고(제44조), 고발 및 징계권고(제45조) 등의 권한을 부여하고 있다.

국가인권위원회의 임무를 한마디로 요약한다면, 인권에 관한 논의를 국가나 사회영역에서 수렴하여, 국가나 사회영역으로 이전하여 공론화하는 기능을 수행하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위하여 국가인권위원회는 다양한 인권침해나 차별사례를 신청에 의하여 또는 직권적으로 조사하여, 문제해결을 위한 방안이나 지침을 그 주무 국가기관에 전달하는 역할을 수행하게 된다, 이 경우 인권침해나 차별행위에 대한 구체적인 개선행위는 각 개별부서에 의하여 입법적 조치나 행정적 조치에 의하여 이루어지게 된다.

앞에서 지적한 바와 같이 국민고충처리위원회는 고충민원을 대상으로 하는데 반하여, 국가인권위원회는 인권문제를 대상으로 하고 있다. 이러한 업무의 대상의 차이로 인하여 국가인권위원회는 국민고충처리위원회와 비교하여 실제 운영 면에서도 많은 차이를 보이고 있다.

우선 국민고충처리위원회는 굳이 인권침해사안이 아니더라도 “행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편·부담을 주는 사항에 관한 민원(민원사무처리에 관한 법률 제2조 제3호)”을 그 대상으로 하고 있다. 이에 반하여 국가인권위원회는 인권, 즉 “헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리(국가인권위원회법 제2조 제1호)”가 침해된 사건만을 대상으로 한다. 또한 국가인권위원회법 제32조 제1항 제5호는 형법상 직권남용, 불법체포·감금 그리고 폭행·가혹행위에 해당하지 않는 한 법원 또는 헌법재판소의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법률에 따른 권리구제절차가 진행 중이거나 종결된 경우에는 진정을 각하하도록 규정하고 있다. 이 때문에 수사기관의 부당수사(편파수사, 수사미진)에 의해 인권이 침해된 경우는 원칙적으로 국가인권위원회의 진정의 대상이 되지 않는다.<sup>17)</sup>

**국가인권위원회법 제32조** ① 위원회는 접수한 진정이 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 그 진정을 각하한다.

5. 진정이 제기될 당시 진정의 원인이 된 사실에 관하여 법원 또는 헌법재판소의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법률에 따른 권리구제절차가 진행 중이거나 종결된 경우. 다만, 수사기관이 인지하여 수사 중인 「형법」 제123조 내지 제125조의 죄에 해당하는 사건과 동일한 사안에 대하여 위원회에 진정이 접수된 경우에는 그러하지 아니하다.

17) 자세한 내용은 국가인권위원회 인권상담센터, 인권상담 가이드북 2, 2004, 86면 이하 참조.

## 『사건번호 03진인000』

\* 사건명 : 편파수사에 의한 인권침해

\* 진정인 : 000

\* 피진정인 : 00경찰서 000형사의 다수

\* 진정개요

진정인은 택시기사로 2002.4.20. 00:49경 00시 00동 도로상에서 승객 000과 택시승차 거부 문제로 다툼이 있었는데, 위 000이 진정인의 택시를 발로차고 진정인을 폭행하였다. 그래서 진정인이 112에 신고하여 000파출소에서 000순경(피진정인)이 출동하여 파출소로 갔는데, 피진정인은 진정인이 일방적으로 맞기만 했음에도 가해자의 말만 듣고 쌍방 피의자로 처리하였다. 이는 편파수사로서 부당하다며 진정을 접수하였다.

\* 위원회 결정

이 사건 수사기관에 의해 수사가 진행 중이거나 종결된 경우로서 인권위법 제32조 제1항 제5호에 의해 각하한다.

이처럼 국가인권위원회법이 형법상 직권남용, 불법체포·불법감금 그리고 폭행·가혹행위를 제외하고는 수사기관의 부당수사(편파수사, 수사미진)에 의해 인권이 침해된 경우를 원칙적으로 진정의 대상에서 제외하고 있기 때문에, 사실상 직권남용, 불법체포·불법감금 그리고 폭행·가혹행위사건이 아닌 한 수사에 대한 진정은 불가능하다고 하겠다.

### 3. 국가청렴위원회

부패문제에 대한 국내외의 흐름에 능동적으로 대처하고, 이를 획기적으로 개선하기 위해 부패문제를 종합적·체계적으로 담당할 전담기구의 설치 필요성이 대두됨에 따라 2001년 7월 부패방지법을 제정되었다. 이에 근거하여 2002년 1월 직무상 독립성을 가진 대통령 소속하의 합의제 국가 기관으로서 부패방지위원회가 출범하였으며, 부패방지에 필요한 법령, 제도 등의 개선과 정책의 수립 시행 등을 임무를 담당하고 있다. 그리고 2005년 6월에는 국가청렴도를 높이고 부패방지관련 업무를 효과적으로 수행하기 위해서는 ‘부패방지’라는 소극적인 목표보다 ‘국가 청렴도 제고’라는 적극적인 목표달성을 위해 ‘부패방지법중개정법률’이 제정되었고, 이에 따라 2005년 7월 부패방지위원회는 국가청렴위원회로 새롭게 출범하였다. 국가청렴위원회는 다음과 같은 업무를 수행하고 있다.

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “부패행위”라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 행위를 말한다.

가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위

나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위

다. 가목과 나목에 규정한 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

**제11조(기능)** 위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사
2. 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가
3. 부패방지 교육·홍보계획의 수립·시행
4. 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원
5. 부패방지 등과 관련한 국제협력
6. 부패행위에 대한 신고의 접수 등
7. 신고자의 보호 및 보상
8. 법령 등에 대한 부패유발요인 검토
9. 부패방지와 관련된 자료의 수집·관리 및 분석
10. 공직자 행동강령의 시행·운영 및 그 위반행위에 대한 신고의 접수·처리
11. 그 밖에 부패방지를 위하여 대통령이 위원회에 부의하는 사항

국가청렴위원회는 필요하다고 인정하는 경우 공공기관의 장에게 부패방지를 위한 제도의 개선을 권고할 수 있고(제20조), 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출요구 및 실태조사 그리고 이해관계인·참고인 또는 관계 공직자의 출석 및 의견진술 요구를 할 수 있다(제21조 제1항). 그리고 조사결과에 따라 감사원의 감사청구(제40조), 검찰고발(제29조)를 할 수 있으며, 혐의대상자의 부패혐의가 형법상 뇌물죄, 횡령죄, 배임죄 또는 배임수증죄에 해당되어 위원회가 직접 검찰에 고발하였으나 검사로부터 공소를

제기하지 아니한다는 통보를 받았을 때에는 재정신청을 할 수 있다(제31조).

그러나 (1) 국가기밀에 관한 사항, (2) 수사, 재판 및 형집행(보안처분·보안관찰처분·보호처분·보호관찰처분·보호감호처분·치료감호처분·사회봉사명령을 포함한다)의 당부에 관한 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항, (3) 행정심판·소송, 헌법재판소의 심판, 헌법소원이나 감사원의 심사청구 그 밖의 다른 법률에 의한 불복구제 절차가 진행 중인 사항, (4) 법령의 규정에 의하여 화해·알선·조정·중재 등 당사자간의 이해조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항 및 (5) 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 의하여 확정된 사항 또는 감사원법에 의한 감사위원회에서 의결된 사항에 대해서는 의견청취 등의 조치를 취할 수 없도록 하고 있다(같은 법 같은 조 제2항). 따라서 국가인권위원회와 마찬가지로 국가청렴위원회는 경찰에 대한 옴부즈만의 기능을 수행하는데에는 법제도적인 한계가 있다.

#### 4. 행정심판위원회

끝으로 사실상 옴부즈만의 기능을 수행하는 국가기관으로서 행정심판의 청구를 심리·의결하는 합의제기관으로 행정심판법이 규정이 규정하고 있는 행정심판위원회가 있다. 행정심판이란 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 그 밖에 공권력의 행사·불행사 등으로 인해 권리 또는 이익이 침해된 경우 행정심판위원회의 심리·의결을 통해 사인의 권리를 보호하는 절차를 말한다. 행정심판은 사인의 권리보호 외에도 행정작용을 행정청 스스로 통제하는 자율적 통제기능과 법원의 부담을 완화하는 기능을 수행한다.<sup>18)</sup> 1994년 개정 전 행정소송법은 행정심판전치주의를 채택하여 원칙적으로 행정심판을 거친 후 행정소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있었으나, 개정형사소송법은 명문의 규정이 없는 한 원칙적으로 행정심판을 거치지 않고서도 행정소송을 제기할 수 있도록 함으로써(제18조 제1항), 임의적 행정심판전치주의를 채택하였다.

**행정심판법 제2조(정의)** ① “처분”이라 함은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집

18) 홍정선, 행정법원론(상), 2003, 636면.

행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용을 말한다.

2. “부작위”라 함은 행정청이 당사자의 신청에 대하여 상당한 기간 내에 일정한 처분을 하여야 할 법률상 의무가 있음에도 불구하고 이를 하지 아니하는 것을 말한다.

**제3조(행정심판의 대상)** ① 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 의하여 행정심판을 제기할 수 있다.

- ② 대통령의 처분 또는 부작위에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 행정심판을 제기할 수 없다.

국민고충처리위원회의 업무대상인 고충민원에 ‘행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다)’이 포함되어 있는 점에서도 알 수 있듯이, 행정심판은 사후적 분쟁해결수단으로서 국가작용, 특히 행정작용에 대한 불복수단이라는 점에서 국민고충처리위원회와 공통점을 가진다. 그러나 다른 한편으로 행정심판은 행정청의 위법·부당한 처분 또는 부작위에 대하여 종국적인 취소·무효확인 또는 의무이행을 명하는 결정을 준수법적 기능이라는 점에서, 단순히 권고기능을 가지는 일반적인 읍부즈만과는 구별된다.

## 5. 외부적 통제장치의 한계와 경찰읍부즈만의 필요성

행정심판위원회의 취소결정, 무효확인결정 및 의무이행결정은 종국적 결정으로서 준수법적 성격을 가진다. 또한 행정심판의 재결은 그 자체가 행정기관의 행정작용으로서의 성질을 가진다. 이에 반하여 국민고충처리위원회, 국가인권위원회 및 국가청렴위원회가 행정권의 행사가 잘못되었다고 인정하는 경우 내리는 결정은 시정권고이고, 그 준수여부는 행정기관의 임의적 결정에 맡겨져 있다. 그리고 국민고충처리위원회, 국가인권위원회 및 국가청렴위원회의 경우는 비공식적인 절차에 의해 신속·저렴하게 처리되는 임의적

권리구제절차라는 점에서 뚜렷이 구별된다. 이러한 점에서 행정심판위원회보다는 국민고충처리위원회, 국가인권위원회 및 국가청렴위원회가 옴부즈만제도의 본질에 보다 더 부합하는 기관이라고 할 수 있다.

이들 기관은 그 법적 성격이나 업무처리방식에 상당히 유사하다. 즉 이들 기관은 각각 별도의 법률에 그 설치근거를 두고 있는 합의제 기관으로서 별도의 사무처조직을 가지고 운영되고 있으나, 국가기관에 의하여 국민의 권익이 침해되는 경우 이를 조사하고 그 시정을 권고하는 업무를 수행한다는 점에서 동일하다. 따라서 이들 기관은 그 업무영역에 다소 중첩되는 부분이 있음을 부인하기 힘들다. 그럼에도 불구하고 이들 기관은 나름대로 독자적인 기능을 담당하고 있고, 아래에서 보는 바와 같이 그 본질적인 영역에서는 반드시 중첩적인 기관이라고 볼 수는 없다.

우선 국민고충처리위원회와 국가인권위원회는 행정기관으로부터 독립된 제3자적 지위에서 행정청의 잘못된 행사에 대한 감시·보완적 역할을 수행한다. 즉 국민고충처리위원회는 행정부 내의 위법부당한 공무집행에 대한 고충민원을 주된 대상으로 하여 위법부당한 행위에 대한 시정조치를 권고하고, 국가인권위원회는 입법·행정·사법의 국가기관과 민간을 대상으로 하여 인권침해 및 차별행위에 대한 조사를 통해 시정권고 및 고발조치를 주된 업무로 하고 있다. 그리고 국가청렴위원회는 부패의 방지와 규제기능을 담당한다는 점에서 위의 두 기관과는 차이가 있으나, 부패의 규제와 부패방지를 위한 제도개선을 통하여 국민의 권익을 간접적으로 보호한다.

일반적으로 옴부즈만 제도를 갖는 나라에서는 이와 중첩적인 업무영역을 갖게 되는 다른 제도, 즉 국가인권위원회나 부패방지위원회와 같은 기관을 별도로 설치하지 않는다. 이러한 이유에서 최근 우리나라에서는 1994년 옴부즈만으로서 국민고충처리위원회가 설립된 후 정치권의 판도가 변화될 때마다 새로운 조직을 구성하려는 정치적 요구가 강하게 제기됨으로써 국민고충처리위원회와 업무범위에서 상당히 중첩되는 국가인권위원회, 부패방지위원회가 각각 인권보호와 부패방지를 목표로 내세워 설립되기에 이르렀음을 문제점으로 지적하거나,<sup>19)</sup> 옴부즈만의 역할은 행정제도와 그 운영으로 인한 국민의 권리침해와 불편을 간편하게 해결해 주는 있고 대부분의 국가에서는 인권보호, 부패방지 및 고충민원처리의 기능을 포괄적으로 수행하는 하나의 옴부즈만으로 운영되고 있으므로 이러

19) 류지태, 앞의 논문, 35면 이하.

한 운영방식이 국민의 편의를 위해 바람직하다는 주장이 제기되기도 한다.<sup>20)</sup>

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 이들 기관은 나름대로 고유의 설립목적을 가지고 본질적인 부분에서는 독자적인 기능을 수행하고 있기 때문에 반드시 중첩적인 기관이라고 볼 수는 없고, 이 때문에 옴부즈만의 기능회복은 기관의 통합보다는 기관구성의 정비나 국가인권위원회나 국가청렴위원회와 차별화된 영역의 확보에서 찾아야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다.

옴부즈만제도가 지향하고 있는 것은 그 성격상 비공식적 절차에 의한 신속한 권리구제이다. 따라서 옴부즈만제도는 그 본질상 기존의 다른 권리구제제도를 자극하거나 공식적인 권리구제제도와 경쟁하는 것이 아니라 오히려 이러한 제도를 보완·강화하는 기능을 수행한다. 그렇다고 하여 옴부즈만이 기존제도의 권리구제의 공백을 메우는 정도의 역할을 하는데 그치는 것은 아니다. 이미 이 제도를 도입·시행하고 있는 선진국의 사례에서 볼 수 있듯이 옴부즈만은 독립적인 조직을 가지고 기존의 제도에 의해 권리구제가 힘든 영역에서 기존의 제도와는 차별화된 절차와 방법에 의해 국민의 권리구제를 도모하는 독자적인 기구이다. 따라서 옴부즈만 기능의 활성화는 이러한 제도적 특성에 맞추어 새로운 발전방향이 모색될 필요가 있다.

우리나라는 1994년 옴부즈만 기구로서 국민고충처리위원회를 설치하였다. 그러나 과연 국민고충처리위원회가 옴부즈만 제도의 본래 취지에 맞게 제대로 운영되고 있는가에 대해서는 회의적인 시각이 적지 않다. 특히 종합민원행정기관의 형태로 운영되어 전문분야에 대한 지식이나 민원처리능력이 상대적으로 부족하여 해당 행정기관의 전문성이나 관할권을 존중하는 나머지 아래 <표 6>에서 보는 것과 같이 많은 민원을 자체적으로 해결하지 않고 외부 행정기관에 이첩하거나 이송하는 관행은 국민고충처리위원회의 존재의 자체를 위협하는 문제점으로 지적되었다.<sup>21)</sup>

20) 오준근, 앞의 논문, 406면.

21) 지영림, “국민고충처리위원회 현황과 민원처리사례”, 시민고충처리위원회 담당자 교육 및 워크샵 자료집, 2006, 86면.

&lt;표 6&gt; 국민고충처리위원회 민원처리현황(2005-2006)

연도	계	시정 권고	제도개 선권고	의견 표명	조정 해결	합의 해결	안내	기각	각하	이송	이첩	취하	공람 종결	기타
'05년	23,211	2,194	5	245	2	3,398	7,480	2,994	77	5,214	377	490	517	218
'06년	28,240	1,143	9	333	52	3,337	12,587	2,100	1,698	1,816	1,807	1,397	1,870	91

옴부즈만은 권고를 통해 민원의 종국적인 해결을 지향하는 갈등조정기구이므로 국민고충처리위원회에 일단 민원이 접수되면 자신이 해당 민원처리에 있어 종국적인 해결기관이라는 자세로 임하지 않으면 안 된다. 그럼에도 불구하고 국민고충처리위원회가 접수된 민원을 자체적으로 해결하기 보다는 다른 기관으로 이첩하는 것은 옴부즈만에 대한 이해 부족 내지는 관료적 문제해결방식에서 벗어나지 못한 때문이라고 하지 않을 수 없다.<sup>22)</sup>

앞에서 설명한 바와 같이 옴부즈만은 관료제의 문제점을 해결하기 위한 대안으로 등장한 것으로 조직적으로는 행정기관로부터의 독립성을 확보해야 할 뿐만 아니라, 업무처리 방식에 있어서도 비공식성, 비권력성, 공정성, 신속성을 본질로 한다. 그동안 국민고충처리위원회는 행정부에 소속된 종합민원행정기관의 형태를 취하고 있었기 때문에 다른 나라의 옴부즈만에 비해 독립성이 약하고 관료화의 정도가 높다는 것이 문제적점으로 지적되었다. 즉, 국민고충처리위원회는 인적 구성에 있어서 처음부터 행정부의 외부에서 옴부즈만의 업무에 대한 투철한 의지와 전문성을 갖춘 사람을 충원하기 보다는 행정부 내의 다른 부서로부터 차출해서 차용한 경우가 적지 않았기 때문에, 업무수행과정에서의 공정성과 독립성이 훼손될 가능성이 컸다. 또한 민원이 빈발하는 현장에 파견소를 설치하는 것과 같은 현장 밀착형 운영방식을 채택하지 않았기 때문에 민원현장으로부터 격리되는 경우가 많았고, 그렇기 때문에 민원해결의 신속성이나 즉응성에서 상당한 제한을 받고 있었다. 그리고 민원의 신청 및 접수, 대리인의 선정, 권고 및 조정, 처리결과의 통보 등 민원처리의 전과정에 문서로만 행해지도록 되어 있어 서면주의에 따른 형식화와 접근성의 훼손이라는 결과를 초래하였다.

최근 군사 및 경찰분야의 전문옴부즈만 도입은 그간 국민고충처리위원회에 내재하고

22) 박재창, 앞의 논문, 26면 이하 참조.

있었던 여러 가지 문제점을 해소하고 옴부즈만 본래의 기능을 회복하기 위한 노력으로 평가된다. 전문분야를 한정하게 되면 해당분야에 보다 밀착하여 옴부즈만 기구를 구성할 수 있고, 나아가 관련정보의 수집이나 전문적인 판단력이 신장됨으로써 보다 창의적이고 효율적인 권고안이 개발이 가능해 지게 된다. 또한 민원인의 입장에서 보면 접근이 훨씬 용이해져 신속한 민원해소가 가능해지는 장점이 있다.

이하에서 살펴보는 바와 같이 주요 선진국이 경찰분야에 대한 전문옴부즈만 기구를 설치·운영하고 있는 것도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 이하에서는 우리나라에서의 경찰옴부즈만의 도입필요성과 구체적인 도입방안을 모색하기 위한 기초작업으로서, 우선 주요 선진국의 사례를 비교 분석하기로 한다.

## 제3장 주요 선진국의 경찰음부즈만 제도

### 제1절 영국의 IPCC(Independent Police Complaints Commission)

#### 1. IPCC의 설립연혁

1981년 4월 카리브해연안국 출신의 많은 흑인들이 살고 있는 영국 런던남부의 Brixton 지구에서 폭동이 발생하였는데, 이 사건을 계기로 종래 경찰민원신청제도의 많은 문제점이 노정되었는데 특히 민원조사의 독립성에 대해 많은 비판이 제기되었다. 또한 Cyril Phillips경이 위원장으로 있는 형사절차개혁 왕립위원회(Royal Commission on Criminal Procedure)는 경찰권한의 문제점을 지적하고 경찰권한의 개혁을 제안하는 보고서를 영국정부에 제출하였는데, 이를 계기로 영국에서는 1984년 경찰 및 형사증거법(The Police and Criminal Evidence Act 1984)이 제정되고 기존의 경찰민원기관인 PCB(Police Complaint Board)를 대신하는 PCA(Police Complaint Authority)가 설립되었다.

PCA는 중대한 민원사안에 대한 민원조사담당관에 의한 조사를 감찰하고, 민원을 받은 경찰관에 대하여 징계처분을 하는 것이 타당한가의 여부를 결정하기 위하여 조사보고서를 심사하는 것을 임무로 하였다. 그러나 PCA의 존재에도 불구하고 영국에서는 경찰활동, 특히 수사활동에 의한 인종차별의 문제가 끊이지 않고 발생하였다. 또한 PCA는 독자적인 조사권한이 없었기 때문에 경찰에 의한 인종차별의 피해자가 PCA에 민원을 신청하여도 이를 명확히 밝혀낼 수가 없었다. 그러던 중 1993년에 한 흑인고등학생(Stephen Lawrence)이 버스정류장에서 백인주의자들로부터 살해당하였는데, 경찰이 사건처리를 지연하다가 부모로부터 민원이 제기되자 마지못해 수사하였으나 결국 증거불충분을 이유로 불기소처분을 내리고 부모가 다시 사인소추를 하는 사건(Stephen Lawrence 사건)이 발생하였다. 영국판 Rodney King 사건이라고 불리는 이 사건을 계기로, 영국에서는 William Macpherson을 위원장으로 하는 조사위원회가 설치되었고,

조사위원회는 조사를 실시한 결과 대도시의 경찰에는 인종차별주의가 존재하고 경찰업무에 근본적인 오류가 있다는 지적을 하였다.

이에 영국에서는 경찰권한을 감찰하는 독립된 기구의 설치에 대한 요구가 거세졌으며 이에 영국정부는 2002년 IPCC(Independent Police Complaints Commission)의 독립적인 조사권한을 포함하여 새로운 경찰민원처리시스템을 골자로 하는 경찰개혁법(Police Reform Act 2002)을 제정하고, 이를 근거로 2004년에 독립적 경찰민원처리기관인 IPCC를 설치하여 운영하고 있다.

## 2. IPCC의 조직과 구성

IPCC는 런던에 위치한 본부와 각 지역에 위치한 4개의 지역사무소로 구성되어 있다. 지역사무소는 London, Cardiff, Coalville, Sale에 위치하여 각각 런던 및 남동부, 웨일즈 및 남서부, 중부, 북부지역을 관할로 한다. IPCC는 각 1명씩의 의장(Chair)과 부의장(Deputy Chair), 15명의 상임위원(Commissioner) 그리고 300여명의 직원으로 구성되어 있는데, 직원 중 140여명은 조사담당자이고 나머지 160여명은 사무인력 및 지원인력이다. IPCC의 공정성 및 신뢰성 확보를 위해 의장 및 부의장을 포함한 위원들은 반드시 경찰관련 경력이 없는 자로 임명하도록 되어 있다.

의장은 내무장관의 추천에 따라 국왕(Crown)에 의해 임명되며, 부의장은 내무장관이 임명한다. 의장과 부의장은 IPCC 결정권한의 최종책임자이며, 의장은 IPCC를 총괄하며 대외적으로 책임을 진다. 경찰개혁법에 따라 상임위원(Commissioner)은 경찰관련 경력이 없는 10명 이상의 위원으로 구성되어야 하며, 이들은 공개응모를 통한 경쟁에 의하여 선발되어 내무장관이 임명한다. 상임위원들은 민원처리의 결정권을 가지며, IPCC의 전략적 방향 설정과 민원처리 후견제도 등 전체적으로 IPCC 관리의 책임을 진다. 이들의 임기는 5년이며, 1회 연임할 수 있다.

### 3. IPCC의 관할범위와 권한

영국 연방제도의 특성상 잉글랜드와 웨일즈 지방을 지역적 관할범위로 하고 있으며, 이 지역에 소속되어 있는 경찰관련 민원뿐만 아니라 국가범죄수사단, 국가범죄수사연구소, 수송청, 항만청, 국방부 등 행정경찰권 행사 과정에서 발생하는 주요민원도 관할로 하고 있다. 2006년 4월부터는 HMRC(관세 및 국세청), SOCA(강력조직범죄관리청)도 관할범위에 들어가게 되었으며, 그 범위는 계속 확대 중에 있다. 또한 경찰관련 중요민원 또는 공공의 주요 관심 사안에 대하여 직권으로 조사권을 발동할 수 있으며, 경찰에 대한 후견인의 역할(guardianship)로서 경찰업무에 대한 가이드라인 제시와 조사과정에서 축적되는 정보 및 기술 등을 경찰에게 제공하여 경찰력 향상을 도모하고 있다.

IPCC의 경찰민원통계에 의하면 IPCC의 업무는 중대한 폭행, 성적 폭행, 기타 폭행, 모욕행위 또는 괴롭힘, 불법적 또는 불필요한 체포·구금, 인종차별행위, 증거인멸 또는 위증, 부패, 소지품 잘못 처리, 수색·정지절차위반, 압수·수색절차 위반, 구금·처우·신문절차 위반, 신원확인절차 위반, 감청절차위반, 기타 절차위반, 규정위반, 직무태만, 무례한 행위, 교통법규위반 등이 있다.

경찰음부즈만은 민원신청이 없어도 필요한 경우 직권으로 경찰관의 위법행위 등을 조사할 수 있고, 직권조사시 해당 경찰관은 반드시 조사에 응해야 한다. 그리고 조사관에게는 직권조사시 수사관련 현장·증거·문서 등에 접근할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 또한 조사결과에 따라 담당 경찰관의 기소를 검찰총장에게 권고 또는 요구하거나 위법행위에 관련된 경찰관을 징계하도록 경찰청장에 권고 또는 요구할 수 있다.

### 4. IPCC의 경찰민원처리

민원신청은 (1) IPCC에 직접 할 수 있지만, (2) 민원인이 직접 경찰서에 가서 신청하거나 전화, 전자메일, 일반우편으로 신청할 수 있다. 또한 (3) 민원신청은 시민지원국(Citizens Advice Bureau), 인종평등위원회(Racial Equality Council), 지역감시소(Neighbourhood Warden), 청소년비행방지팀(Youth Offending Team), 보호관찰소

(Probation Service) 등을 통해서도 할 수 있다. 이외에도 (4) 변호사 등 대리인을 통해 할 수도 있고, (5) 경찰청장, 경찰서장 기타 경찰행정관리기관 앞으로 서면을 보내 할 수도 있다.

이 중 가장 일반적인 방법은 민원인이 직접 경찰서에 가서 하는 신청방법으로, 일반적으로 Professional Standard라고 부르는 부서의 담당관(Duty Inspeccor)이 민원의 내용을 확인하고 서류를 작성한다. 그리고 각 경찰서에서는 중대한 사안(중상, 중한 폭행, 중한 성범죄, 중한 부패행위, 차별행위와 결합된 범죄행위, 기타 체포대상이 되는 중한 범죄)은 의무적으로 IPCC에 보고하게 되어 있으며, 경찰서에서의 민원처리 중 해결이 곤란한 사안이나 민원인이 경찰에서의 민원처리에 불만이 있는 경우에는 IPCC에 회부하여 처리한다.

IPCC는 접수된 민원에 대하여 감독조사(Supervised Investigation), 관리조사(Managed Investigaion) 또는 독립조사(Independent Investigation)의 방식으로 조사를 할 수 있다. 그러나 대부분의 민원에 대해서는 경찰의 자체해결(Local Resolution) 또는 자체조사(Local Police Investigation)의 방식으로 처리된다. Local Resolution은 경미한 민원의 경우 민원이 발생한 해당 경찰서에서 민원인이 신고한 사안 또는 IPCC로부터의 이송민원을 자체적으로 시정하는 해결방식이고, Local Police Investigation은 민원사항에 대해서 해당 경찰서 자체적으로 조사하여 해결하는 방식인데, 실제에 있어서는 이 두 가지의 방식으로 대부분의 민원이 해결된다. IPCC도 경미한 사안은 Local Resolution을 통하여 민원을 해결하도록 홍보 및 안내 등을 통하여 적극 권장하고 있다.

중요한 사건의 경우에만 IPCC가 조사에 개입하게 되며, 사안의 중요성 및 민감성에 따라 IPCC 조사의 방식이 다음의 세 가지 형태로 나타난다. 민원의 원인이 어느 정도 중요성을 띠는 때, IPCC는 감독 조사(Supervised Investigation)를 하게 되며, 조사는 경찰서의 주도하에 행하여지나 IPCC의 감독을 받는 형태의 조사가 이루어진다. 사안이 매우 중요하여 어느 정도 조사의 독립성이 필요하다고 판단될 경우, IPCC의 총괄 지휘하에 경찰이 조사를 수행하는 관리조사(Managed Investigaion)가 행하여진다. 사안이 사회에 미치는 파급성이 매우 크며, 경찰의 신뢰에 심각한 영향을 주는 경우에는 경찰을 배제하고 IPCC의 조사인력을 통하여 독립조사(Independent Investigation)를 행한다.

경찰 임무 수행 중 발생한 피의자 사망 또는 부상, 인종차별, 성폭력 등의 사건이 이에 해당한다.

IPCC의 경찰관련 민원처리의 실적을 살펴보면 연간 30,000여건이 접수되나 대부분 해당 경찰서에서 Local Resolution을 통해 해결하고 있고, 2004.4.~2005.3.까지 IPCC에 회부되어 수행한 경찰관련민원은 1,531건이다. 이 중 684건((45%)은 해당 경찰서로 이송하여 Local Police Investigation으로 처리하였고, 598건(39%)은 감독조사(Supervised Investigation)를 수행하여 처리하였으며, 126건(8%)은 관리 조사(Managed Investigation)를 수행하였으며, 가장 심각한 사건으로 분류되는 31건(2%)은 독립 조사(Independent Investigation)를 수행하였다. 그리고 나머지 92건(6%)은 진행이다.

<표 7> IPCC의 민원처리 현황 (2004. 4. ~ 2005. 3.)

처리내용	경찰자체 조사처리	감독조사	관리조사	직권조사	기 타	합 계
건수(%)	684(45%)	598(39%)	126(8%)	31(2%)	92(6%)	1531

## 제2절 북아일랜드 경찰음부즈만(Police Ombudsman for Northern Ireland)

### 1. 경찰음부즈만(Police Ombudsman)의 연혁

북아일랜드에는 일반행정분야를 다루는 의회음부즈만과는 별개의 기관으로 경찰행정에 관한 국민의 고충을 전문적으로 다루기 위해 북아일랜드 경찰음부즈만(Police Ombudsman for Northern Ireland)이 설치되어 있다. 경찰음부즈만은 북아일랜드경찰법(Police Act Northern Ireland 1998)에 의거하여 2000년에 설치되었는데, 북아일랜드의 종교 분포상의 특수성을 고려하여 구성원이 비율 등에 있어서도 세심한 배려가 있는 점이 특징이라 할 수 있다.

## 2. 경찰옴부즈만의 임기 및 구성

북아일랜드 경찰옴부즈만은 국왕에 의해 임명된다. 옴부즈만은 경찰출신 이외의 자이기만 하면 되며, 그 외에 특별한 자격요건은 없다. 경찰옴부즈만의 임기는 7년이고 연임은 불가능하다.

2006년 2월 현재 경찰옴부즈만으로는 Mrs. Nuala O'Loan이 재직 중이며, 옴부즈만 사무소는 Mr. Sam Pollock 사무처장, Mr. David Wood 사무국장, Mr. Justin Felice 조사국장과 법률담당관 등 100여명의 직원들과 60여명의 조사관들로 구성되어 있다. 조사관은 민원조사의 전문성과 공정성을 확보하기 위하여 현직 경찰관 19인과 영국과 아일랜드인이 아닌 외국에서 선발된 전직 경찰관으로 구성되어 있으며, 직원은 신교도(성공회 신도)가 58%, 가톨릭교도 42%로 구성되어 아일랜드의 종교적 분포를 반영하고 있다.

## 3. 경찰옴부즈만의 기능 및 직무관할

북아일랜드 경찰옴부즈만은 국민과 경찰 모두가 신뢰하는 독립적이고 공정한 민원처리를 목적으로 하는데, 그 주요기능으로는 ① 경찰관의 직무수행에 대한 고충처리 및 경향 분석 ② 경찰관의 직무규칙 위반 및 위법행위에 대한 고충민원 조사, ③ 경찰청장, 경찰위원회가 의뢰한 사건의 조사, ④ 경찰에 대한 불만유형 및 변화과정의 관찰·연구 등을 들 수 있다. 북아일랜드 경찰옴부즈만은 경찰법에 의해 설립되기는 하였으나 경찰청으로부터 완전히 독립된 기관으로서 경찰의 무례행위, 폭행, 직무태만, 협박, 수사절차상의 위법·부당한 교통사고조사, 인종차별 등에 관한 민원의 조사·처리를 그 관할로 하고 있다. 따라서 경찰청은 어떤 경우에서든 그 직무에 관하여 경찰옴부즈만을 간섭할 수 없다.

## 4. 민원처리절차

경찰의 위법·부당행위로부터 피해를 받은 민원인은 누구든지 경찰옴부즈만에게 서면

이나 전화로 민원을 신청할 수 있으며, 민원은 경찰의 위법·부당한 행위가 있는 날로부터 1년 이내에 신청하여야 한다. 다만, 사전 심사가 없었더라도 사안이 중대하거나 예외적인 경우 또는 사전에 심사가 있었지만 현재 새로운 증거가 있다고 판단되는 경우에는 1년이 경과한 사안이라도 민원신청이 가능하다. 경찰음부즈만의 민원처리기간에 대해서 법적 제한은 없다. 그러나 사실관계가 복잡하거나 집단민원이거나 의사 등 다른 증인들이 필요한 경우 외에는 4일(근무일수) 이내에 서면으로 결과를 통보함을 원칙으로 한다.

신청된 민원은 분류하여 조사관에게 배당하며 담당자 이름과 함께 향후 처리절차에 관하여 민원인에게 통보하게 된다. 다만 관할외의 사안은 각하처리한다. 조사가 개시되면 경찰음부즈만은 북아일랜드 경찰청장이나 경찰관에 대하여 해당 민원에 대한 답변서나 경찰측의 징계절차 유무 등의 자료를 요구한다. 그리고 조사결과 민원을 해결할 수 있는 충분한 증거가 없는 경우 기각처리한다. 또한 조사결과 필요한 경우에는 경찰청장에게 해당 경찰관을 징계하거나 검찰에 고발하도록 권고할 수 있다.

북아일랜드 경찰음부즈만은 민원신청이 없어도 필요한 경우, 직권으로 경찰관의 위법 행위 등을 조사할 수 있는 직권조사권을 가지고 있으며 경찰음부즈만의 직권조사시 해당 경찰관은 반드시 조사에 응해야 한다. 또한 음부즈만은 직권조사시 필요한 경우에는 담당경찰관의 컴퓨터를 직접 조사할 수 있다.

경찰음부즈만은 민원을 조사한 결과 경찰관의 위법·부당한 행위(경찰의 무례행위, 폭행, 직무태만, 협박, 수사절차상의 위법, 부당한 교통사고조사, 인종차별 등)가 있다고 판단할 때에는 경찰청장에 대하여 해당 경찰관의 고발이나 징계처분을 권고한다. 또한 경찰음부즈만은 민원인이 경찰관의 행위로 입은 손실을 보상하도록 보상을 권고할 수 있다. 권고를 받은 경찰청장은 정당한 사유가 없는 한 경찰음부즈만의 시정권고를 수용하여야 하며, 수용하지 않을 때에는 정당한 사유를 제시하고 이를 신문에 게재하여야 한다.

IPCC는 아래 <표 8>에서 보는 바와 같이 2004. 4월부터 2005. 3월까지 4,206건의 진술을 접수하였으며, 총 2,885건의 고발과 직권조사하기로 결정한 4건 그리고 경찰청장이 회부한 72건 등 총 7,167건을 접수하여 처리하였다.

&lt;표 8&gt; 북아일랜드 경찰음부즈만의 민원접수 현황 (2004. 4. ~ 2005. 3.)

민원 유형	세부 유형	건수	비율
가혹행위 (Oppressive Behaviour)	폭행(Assault)	854	20.3%
	괴롭힘(Harassment)	516	12.3%
	불법체포(Unlawful Arrest)	116	2.8%
	심한 폭행(Serious Assault)	9	0.2%
	성폭행(Sexual Assault)	12	0.3%
	기타(Unspecified)	2	0.0%
	소 계	1,509	35.9%
직무태만 (Failure of Duty)	구금 중 처우(Detention, treatment)	75	1.8%
	직무태만(Failure of Duty)	1357	32.3%
	신원확인(Identification)	6	0.1%
	다양한 법규위반(Multiple breaches)	18	0.4%
	불법절차(Irregular Procedure)	54	1.3%
	토지/재산(Premises/Property)	107	2.5%
	불법검문(Stop & Search)	21	0.5%
	위법행위(Breach of Code)	20	0%
	테이프녹음(Tape recording)	1	0.0%
	기타	7	0.2%
소 계	1,646	39.1%	
수사중 무례 (Incivility)	무례	538	12.8%
	편협한 남용	14	0.3%
소 계	552	13.1%	
부당행위 (Malpractice)	부정행위(Corrupt Practice)	26	0.6%
	위법증거(Evidence Irregularity)	41	1.0%
	재산피해(Mishandling Property)	35	0.8%
소 계	102	2.4%	
교통사고 (Traffic)	소 계	30	0.7%
인종차별(Racial Discrimination)	소 계	11	0.3%
기 타(Other)	소 계	356	8.5%
총 계		4,206	100%

2000.11.부터 2002.3.까지는 49%의 고충민원들이 모욕, 협박 등 경찰관의 강압적인 행위들과 관련된 것이었지만, 2004회계연도의 경우에는 이러한 유형의 고발은 36%의 수준으로 급감하였다. 대신 경찰관의 직무태만과 관련된 내용은 종전 23%에서 39%로 증가하면서 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 이러한 유형의 고발은 경찰관이 임무를 수행하지 않거나 태만히 하였다는 유형인 절차무시, 무응답, 권한남용 등에 관한 것으로 범죄에 대응하는 과정에서 많이 발생하게 된다. 이와 더불어 무례한 행동과 관련된 진술은 3년 만에 처음으로 약간 감소하였다. 또한 특이한 것은 우리나라의 경우와 달리 교통사고 조사에 대한 불만이 상대적으로 적은 점이라 할 수 있다.

### 제3절 뉴욕시의 CCRB(Civilian Complaint Review Board)

#### 1. CCRB의 연혁

미국에서는 New Orleans주의 경찰관이 경찰민원을 받고 살인청부업자를 이용하여 민원인을 살해하는 사건, New York시의 경찰관들이 이민자를 역화장실로 끌고 가서 나무막대기로 항문을 찌르는 사건 그리고 Los Angeles의 경찰관들이 혐의자에게 수갑을 채워 총을 쏘고 그의 주머니에 마약을 집어넣어 마약거래혐의로 체포하는 사건 등이 발생하였다. 이 사건들을 계기로 미국에서는 경찰관의 직권남용을 통제하기 위한 시민의 감시기구를 만들기 위한 노력이 본격적으로 시작되었고, 미국 대도시의 대부분이 경찰음부즈만의 역할을 수행하는 기구를 설치하고 있다.<sup>23)</sup>

New Orleans주는 1981년 Office of Municipal Investigation을 설립함으로써, 미국에서 완전한 독립기구로서 경찰음부즈만을 도입한 최초의 주가 되었다. New York시에서는 1950년대부터 New York Civil Liberties Union(NYCLU)이 경찰에 대한 시민감시기구의 설립을 주장해 왔는데, 1993에 와서야 비로소 CCRB(Civilian Complaint Review Board)가 설립됨으로써 그 결실을 거두게 되었다. 이하에서는 미국의 경찰음부즈만의 대표적인 사례로 New York시의 CCRB에 대해서 살펴본다.

23) Samuel Walker, Police Accountability : the role of citizen oversight, 2001, 7면.

## 2. CCRB의 조직과 기능

CCRB는 독립적인 비경찰 기관으로서 뉴욕시장의 직속기관이다. CCRB의 위원은 시장이 지명한 5인, 시의회가 지명한 5인, 경찰청장이 지명한 3명 등 총 13명으로 구성된다. 영국과 북아일랜드의 경찰음부즈만은 인적 구성에서 원칙적으로 경찰관을 배제하고 있는데 반하여, 뉴욕주의 CCRB는 음부즈만의 대표성과 전문성이 조화되도록 경찰청장이 지명하는 3인이 포함된다는 점에 큰 특징이 있다.

CCRB는 직권으로 또는 신청을 받아 과도하거나 불필요한 경찰력의 사용(총기를 포함한 경찰 장비의 사용), 권한의 남용(위협, 협박, 부당한 대우), 불손함(거칠거나 상스러운 제스처나 말), 공격적인 언어의 사용(인종, 종족, 나이, 장애, 성별 관련 등을 가리키는 비속어) 등을 경찰관련 민원을 접수하여 조사·수사하여 기소·징계요구 등 필요한 조치를 권고하고 그 결과를 공표할 수 있는 권한을 가지고 있다.

피해자이든 목격자이든 어떤 사람이라도 CCRB에 민원을 제기할 수 있으며, 민원에 대한 조사는 전원이 민간인으로 구성된 위원회 소속 조사관에 의해 실시된다. CCRB는 민원을 접수하면 즉각 조사관을 정하는데, 한 번 정해진 조사관은 특별한 사정이 없는 한 종결시까지 그 사건의 담당자가 된다. 조사관은 우선 민원제기자에 대한 면접조사를 실시하고, 이어서 피해자와 목격자에 면접조사를 실시하며, 해당 경찰관도 출두시켜 조사할 수 있다. 또한 조사관은 사건개요의 추정, 경찰자료분석, 의료진 자료검토 기타 방법에 의해 증거를 수집·분석한 후 수사종결을 위해 필요한 증거나 정보를 확보하기 위해 CCRB에 소환장발부를 위한 권한행사를 요청할 수 있다.

그리고 CCRB는 제기된 민원에 대하여 과도한 경찰력의 사용으로 중상이나 재산상 손실이 발생한 경우를 제외하고는 대안적 방법으로서 중재(mediation)를 제안할 수 있다. 중재는 중립적 인사가 담당하며 민원을 해소하는데 지원은 하지만 해결을 강요하지 않도록 하고, 진행과정에 대해서는 비밀을 보장하고 그 내용을 사법절차 또는 징계절차에서 이용할 수 없다. 중재절차에서 당사자가 합의를 하지 못하는 경우 CCRB의 조사관에게 회부된다.

조사가 종결되면 위원회의 3인의 패널회의에 제출되며, 객관성을 확보하기 위하여 전체회의에 회부되기도 한다. 최종결과는 증거가 충분하여 해당 경찰관이 비행을 저지른

것으로 입증된 경우(Substantiated), 해당 경찰관의 행위가 적법하고 적절한 것이어서 면책되는 경우(Exonerated), 해당경찰관이 비행을 저지르지 않은 것으로 판명되는 경우(Unfounded), 증거가 불충분하여 해당경찰관이 비행을 저지른 것을 입증할 수 없는 경우(Unsubstantiated) 등으로 구분된다.

민원에 대하여 경찰관의 비행이 입증된 경우 CCRB는 경찰청장에서 해당경찰관에 게 (1) 특별교육 또는 훈련 등의 지시(Instructions), (2) 경고, 최장 10일간의 휴가기간 박탈 등의 경징계(command discipline) 그리고 (3) 정직, 해임 등의 중징계(charges and specifications)를 할 것을 권고를 할 수 있다. 다만 경찰민원은 비행이 있을 때로부터 18개월 이내에 조사처리되어야 하므로, 이 기간을 경과한 때에는 특별한 경우를 제외하고는 징계를 받지 않는다.

## 제4절 캐나다의 CPC(Commission for Public Complaints Against the RCMP)

### 1. CPC의 개요

캐나다의 경찰은 연방경찰과 각 주의 자치경찰로 이원화되어 있는데, 경찰음부즈만 제도도 이에 맞추어 연방경찰음부즈만과 자치경찰음부즈만으로 구성되어 있다. 그러나 자치경찰이 없는 곳이 많고 이에 대신하여 연방경찰과의 용역제공계약을 통하여 연방경찰이 자치경찰업무를 수행하는 지역이 대부분이다.

캐나다연방은 연방경찰비리에 대한 민원처리위원회(Commission for Public Complaints Against the RCMP; CPC)를 설치하고 경찰비리에 대한 외부심사를 실시함으로써 경찰이 시민에 대하여 민주적 책임을 지도록 하고 있다. 캐나다의 CPC는 1988년 의회가 설립한 독립된 기관으로서 연방경찰청으로부터 독립성을 확보하고 있다. CPC는 캐나다 총리가 임명하는 5년 임기의 위원장과 부위원장 그리고 상임 또는 비상임의 위원으로 구성된다. 또한 시민을 직접 상대하거나 민원접수, 조사, 청문회, 심사 등의 업무를 수행하는 40여명의 직원이 있으며, 브리티시 콜롬비아 주의 서레이 및 온타리오주의 오타와에 사무소를 두고 있다.

CPC는 연방경찰이 업무처리 중 저지른 비위에 대한 민원의 처리를 주된 업무로 하고 있다. 여기서 연방경찰의 업무에는 범죄수사, 시민들이 제기한 민원에 대한 조사, 공개행사의 보호와 통제, 안전관리업무, 정보수집과 관리 등 연방경찰의 모든 업무가 포함된다. CPC의 민원처리절차를 살펴보면 다음과 같다.

## 2. CPC의 민원처리절차

시민은 직접 CPC에 민원을 제기할 수 있고 연방경찰청이나 자치경찰위원회에 민원을 제기할 수 있다. 민원이 제기되면 연방경찰이 먼저 조사를 한 다음 연방경찰청장이 민원인에게 조사결과를 통보하도록 하고 있다.

민원인이 연방경찰청이 통보한 조사결과에 만족하지 않는 경우 연방경찰청장은 CPC에 심사를 요청하여야 한다. 심사요청을 받은 CPC 위원장은 연방경찰청의 처리가 적절하다고 판단하는 경우 이를 민원인, 해당 연방경찰관, 연방경찰청장 및 연방법무관에게 통보한다. 그러나 조사가 적절하게 이루어지지 않았다고 판단하는 경우 연방경찰청에 추가조사를 요구하거나 또는 자체적으로 조사를 할 수 있다. 또한 CPC 위원장은 언제든지 민원을 조사하기 위하여 공개청문회를 개최할 수 있다. 그러나 통상 공개청문회는 연방경찰청이나 CPC가 조사하면서 수집한 자료와 정보들에 대한 면밀한 검토가 이루어진 후에 개최된다. 필요한 조사를 완료한 후 CPC 위원장은 우선 조사결과 밝혀진 사실관계 및 권고사항을 담은 잠정보고서를 작성하여 연방경찰청장 및 연방법무관에게 송부하고, 잠정보고서를 받은 연방경찰청장은 어떠한 조치를 취할 것인지에 관한 답변서를 CPC 위원장에게 제출한다. 그리고 답변서를 받은 CPC 위원장은 최종보고서를 작성하여 민원인, 해당 연방경찰관, 연방경찰청장 및 연방법무관에게 송부한다.

CPC의 민원처리절차에서 유의할 점은 민원을 접하는 CPC의 최초의 조사관은 우선 CPC와 연방경찰의 역할, 대안적 분쟁해결 절차 그리고 연방경찰의 수사요건 등에 대해 설명을 하도록 되어 있다. 따라서 조사관은 민원인에게 대안적 분쟁해결방식을 제의하고, 연방경찰에 대해서는 민원인을 비공식적으로 직접 만나 민원을 해결하도록 요청한다. 다만 이러한 대안적 분쟁해결방식은 자발성에 기초하며, 민원인이 원하지 않는 경우에는

공식민원으로 전환된다. 통계에 따르면 2004-2005년 동안 CPC 조사관은 502건의 민원에 대하여 이러한 방식을 적용하여 471건을 처리하였으며, 단지 31건만이 공식민원으로 전환되었다.

## 제5절 홍콩의 IPCC(Independent Police Complaint Council)

### 1. IPCC의 연혁

홍콩에서는 경찰대가 창설된 이래 경찰의 직권남용, 수뢰와 같은 부정이 다수 발생하였는데, 특히 1956년 九龍폭동사건에서 필요이상으로 많은 시민을 체포·구속하고 불심검문을 실시함에 있어서 야만적인 행위를 한 홍콩경찰에 대한 시민의 항의가 거세졌고, 당시 많은 시민들이 경찰민원을 제기하였음에도 불구하고 경찰에 대한 조사나 답변이 제대로 이루어지지 않았다는 비판의 대상이 되었다. 1980년에 와서는 이러한 문제를 해소하기 위하여 당시 행정국과 입법국의 비정부위원으로 구성된 UMELCO Police Group가 설치되었는데, 그 후 홍콩정부는 영국의 경찰민원처리기관인 PCA의 영향을 받아 독립된 감찰제도의 도입을 추진하였고 1994년에는 UMELCO Police Group을 개편하여 IPCC(Independent Police Complaint Council)을 탄생시켰다.

### 2. IPCC의 조직

IPCC는 홍콩 행정장관이 임명하는 1명의 위원장, 3명의 부위원장 및 14명의 위원과 음부즈만국으로부터 자동적으로 배치되는 1명의 음부즈만위원(Ombudsman Served)으로 구성되어 있다. IPCC에는 홍보 및 사정위원회(Publicity and Survey Committee)와 중요민원위원회(Serious Complaints Committee)의 2개의 소위원회가 설치되어 있다. 우선 홍보 및 사정위원회는 1명의 소위원장과 6명의 위원으로 구성되어 있는데, IPCC의 정책선전, 연구, 사정의 임무를 담당한다. 그리고 중요민원위원회는 역시 1명의

소위원장과 6명의 위원으로 구성되어 있으며 중요민원의 기준을 정하고 중요한 민원에 대한 감사업무를 담당한다.

그리고 IPCC에는 감찰사무국(Secretariat)이 설치되어 있는데, 감찰사무국은 1명의 수석행정관과 23명의 직원 및 1명의 IPCC 고문변호사로 구성되어 있다. 감찰사무국의 임부는 홍콩경찰에 설치된 경찰민원조사과(Complaints Against Police Office; CAPO)의 조사보고를 엄밀히 심사하는데 있다. 경찰민원조사과로부터 제출된 민원조사 최종보고서는 IPCC의 위원에게 직접 전달되지 않고 감찰사무국의 4명의 직원으로 구성된 팀에 의한 엄밀한 조사를 거친 후에 IPCC의 위원에게 전달된다.

### 3. IPCC의 직무범위

영국의 경찰음부즈만과는 달리 IPCC에게는 민원에 대해 직접 조사할 권한이 없고, 경찰내부의 CAPO에 의한 민원처리를 감찰하고 평가할 수 있을 따름이다. 다만 IPCC는 경찰업무절차를 검토하며, 민원신청사건의 통계를 상시 검토한다. 그리고 경찰청장에게 경찰업무절차의 개선을 제안하고, 필요한 경우 행정장관에게도 제안할 수 있다.

홍콩의 IPCC는 민원에 대해 직접 조사할 권한이 없고, 모든 경찰민원에 대한 조사는 CAPO가 행한다. CAPO의 임무는 i) 경찰관의 의식향상 및 높은 수준의 경찰서비스의 유지, ii) 경찰관과 시민간의 마찰해소에 의한 경찰행위에 대한 민원신청건수의 감소, iii) 경찰관의 독직방지에 있다고 할 수 있는데,<sup>24)</sup> 조사는 경찰내부의 실무규범이라고 할 수 있는 Police General Orders, Force Procedure Manual, Complaints Against Police Manual에 따라서 행해진다

CAPO가 시민으로부터 직접 또는 전화나 서면에 의해 경찰권한·행위에 대한 민원신청을 접수한 경우 조속히 해당 불복신청인을 면접하고, 전화 또는 서면에 의한 민원신청이 있는 경우 통상 2일내에 CAPO의 조사관이 신청인과 연락을 취한다. 어떠한 방법에 의한 신청이든지 신청인과 최초의 면접은 반드시 경찰서에 있는 접수실에서 해야 하며,

24) Sunny Cheung Man Kwan, “警察權限に對するコントロール-警察苦情處理監察制度の比較研究(香港·英國·日本)”, 文化共生學研究 (3), 2005, 170면.

접수실에는 카메라가 설치되어 면회의 전과정을 비디오로 녹화된다. 이러한 비디오 녹화는 반드시 신청인의 동의를 요하지 않는다. 면접 후 신청인은 접견실에서 경찰관에 대하여 민원신청의 진술해야 하며, 진술은 조서방식으로 기록된다.

CAPO는 민원신청을 다음과 같이 분류하고, 당해 민원에 대해 조사를 담당할 부서를 결정하여 민원신청을 받았다는 사실을 IPCC에 보고한다.

- ① 경찰절차에 대한 민원(Police Procedure)
- ② 모욕적 발언(Offensive Language)
- ③ 무례(Impoliteness)
- ④ 야만적 행동(Rudeness)
- ⑤ 부적절한 행위(Misconduct)
- ⑥ 증거위조(Fabrication of Evidence)
- ⑦ 기타의 비행(Other Offenses)
- ⑧ 폭행(Assault)
- ⑨ 직권남용(Unnecessary Use of Authority)
- ⑩ 직무태만(Neglect of Duty)
- ⑪ 공갈(Threat)

형사사건과 관련하여 경찰관에 대한 민원이 신청된 경우 조사담당 경찰관은 법무성 정 부변호사에게 법적 조언을 할 수 있고, 필요한 경우 경찰관에 대하여 형사소추를 할 수 있다. 그리고 필요한 경우 경찰관에 대하여 내부처분을 행한다. 조사가 종료된 후 CAPO의 경찰관은 조사보고서를 조사과의 상관 또는 조사관의 주임경찰에게 제출하고, 상관 또는 주임경찰은 이를 재검토한 후 최종보고서를 IPCC에 제출한다.

홍콩정부는 CAPO업무의 투명성을 제고하기 위해 1996년부터 감시원제도(Observer Scheme)를 도입하였다. 이 제도에 의해 IPCC의 위원이 CAPO를 직접 방문하여 CAPO의 조사과정을 시찰할 수 있게 되었으며, 이 시찰을 통해 CAPO의 서류나 증거물 등을 직접 확인할 수 있다. 또한 감시원에게는 직접 조사권은 없으나 CAPO의 조사원에 대하여 조사의 흐름이나 절차에 대하여 설명을 요구할 수 있다. 그리고 1999년 홍콩정

부는 감시원제도를 활성화하기 위하여 ICPP의 위원 이외의 자로서 홍콩 보안국장 (Secretary for Security)이 임명하는 자도 참여할 수 있도록 하였다.<sup>25)</sup>

CAPO로부터 최종보고서를 받은 후 ICPP 감찰사무국의 4개의 팀에서는 CAPO의 최종보고서에 대하여 엄밀한 조사를 한다. 우선 조사에 문제가 없다고 판단되는 경우 ICPP의 위원에게 제출하여 최종적인 판단을 하도록 하고, CAPO로 하여금 신청인에게 최종조사결과를 통지하도록 하며, 같은 종류의 민원이 제기되지 않도록 하기 위하여 경찰업무의 개선에 대한 연구를 한다. 그러나 심사에 문제가 있다고 판단하는 경우 감찰사무국은 CAPO에 답신하고 새로운 자료의 요구하거나, 재심사를 하도록 한다. 재심사에도 문제가 있다고 판단하는 경우 CAPO에 재답신하고 자료를 재청구하거나 또다시 재심사를 요구할 수 있다. 또한 ICPP는 필요하다고 판단하는 경우 1994년부터 시작된 증인(양당사자) 면회제도(Interviewing Witness Scheme)를 활용할 수 있다. 다만 증인면회제도는 조사하는 것이 아니라 단순히 사실을 확인하기 위한 것이고, 특히 양당사자(경찰관과 민원신청인)로 하여금 설명할 기회를 부여하는 데 주된 목적이 있다. 그리고 면회는 강제적인 것이 아니므로 당사자의 동의가 없는 한 할 수 없고, 면회 중의 기록도 금지된다.<sup>26)</sup>

끝으로 ICPP는 CAPO의 최종보고서를 검토한 후 최종적으로 민원신청의 조사결과를 다음과 같이 11종으로 분류하여 보고서를 발행하고 있다. ① 확인됨(Substantiated), ② 민원신청은 없었으나 직권에 의한 조사과정 중에 확인됨(Substantiated other than Reported), ③ 완전히 증명되지 않음(Not Fully Substantiated), ④ 확인할 방법이 없음(Unsubstantiated), ⑤ 허위신청(False), ⑥ 과실없음(No Fault), ⑦ 철회(Withdrawn), ⑧ 조사방법이 없음(Not Pursuable), ⑨ 조사중지(Curtailed), ⑩ 비공식적인 절차에 의한 해결(Informally Resolved), ⑪ 사법처리 중(Sub-justice)

25) 1996년부터 2003년까지 이 제도를 이용하여 CAPO를 직접 방문하여 시찰을 한 회수는 618회가 달한다(Sunny Cheung Man Kwan, 앞의 논문, 172면)

26) 실제로 1994년부터 2003년까지 ICPP는 증인면회제도에 의하여 26명의 시민과 19명의 경찰관을 면회하였다.

## 제6절 독일 Hamburg주의 경찰위원회(Polizeikommission)

### 1. 경찰위원회(Polizeiausschluß)와 경찰자문위원회(Polizeibeirat)

독일에서 최초로 경찰음부즈만이 도입된 것은 1946년 영국군 점령지역에 도입된 경찰위원회(Polizeiausschluß)이다. 경찰위원회는 권위주의적인 독일경찰의 전통과의 단절을 의미하는 것이었음에도 불구하고, 경찰자문위원회(Polizeibeirat)에 의해서 대체될 때까지의 활동기록을 보면 사실상 독일경찰의 전통을 유지하려는 노력이 많이 나타나 있다.

경찰위원회는 경찰의 활동을 감시하거나 경찰청장에 대하여 경찰내부에서 발생한 사건들에 대한 보고를 받음으로써, 단순히 경찰에 대한 감시기관으로서가 아니라 감시와 지휘를 함께 하는 기관으로서의 역할을 수행하였다. 또한 경찰위원회가 창설됨으로써 기존에 내무부 장관이 경찰에 대해서 행사하였던 권한이 경찰청장(Chef der Polizei)과 경찰위원회로 분할되는 결과가 되었다. 즉 경찰위원회는 경찰청장과 함께 경찰조직을 이끄는 책임을 맡으면서, 구체적으로는 경찰행정의 전반에 대한 책임을 맡아 경찰을 대표하고 경찰간부의 승진, 재정지출, 경찰청장의 임명과 해임 그리고 경찰청장에 대한 감독의 기능을 수행하였다.

그러나 경찰위원회는 곧 경찰위원회 폐지론의 대표자였던 Nordrhein-Westfalen주의 내무부장관 Walter Menzel에 의해 폐지되는 운명을 맞이하게 된다. 즉 영국식 경찰위원회를 대신하여 바이마르 공화국 시기에 확립된 프로이센식의 국가경찰제도의 재도입이 불가피하다고 판단한 Nordrhein-Westfalen주 의회는, 1953년부터 다시 권위주의적인 경찰제도를 재실시하면서 기존의 영국식 경찰위원회를 대신하여 경찰자문위원회(Polizeibeirat)를 설치하였다던 것이다.

오늘날 경찰자문위원회는 Nordrhein-Westfalen뿐만 아니라 Brandenburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen과 같은 독일연방의 여러 주에 설치되어 있는데, 이는 앞에서 서술한 바와 같이 1953년 Nordrhein-Westfalen주의 경찰조직법에서 발단되었다. 이 법률은 경찰자문위원회의 임무를 “경찰과 주민간의 신뢰관계를 유지·확대하고 경찰의 활동을 지원하는 것”으로 명시하였는데, 구체적으로 경찰자문위원회는 경찰청장에게 요구하여 공공의 안전과 질서의 상황에 관해 구두로 보고를 받고, 경찰에 대한 민원이 제기되

거나 구제요청이 있는 경우 이를 보고하며, 중요정책이나 계획을 수립하기 전에 경찰로부터 보고받는 것을 역할을 수행하였다.<sup>27)</sup> 따라서 경찰자문위원회에 대해서는 경찰에 대한 내무부장관의 권한을 통제하거나 경찰을 직접 통제할 수 있는 권한은 부여되지 않았고, 단지 자문기관의 역할을 하는데 그쳤다. 이 때문에 기존의 경찰위원회의 권한에 비하면 경찰자문위원회의 권한은 상당히 제한되어 있다고 할 수 있다.

1980년대 중반에는 경찰자문위원회에 경찰민원담당기관 및 경찰에 대한 감독기관으로서의 권한을 부여해야 한다는 주장이 제기되었으나, Nordrhein-Westfalen주의 내무부 장관은 경찰자문위원회는 경찰에 대한 통제기관이나 경찰의 범집행에 대한 감시기관도 아니라는 이유로 강력히 반대함으로써 경찰자문위원회를 경찰에 대한 통제기관으로서 권한을 확대하려는 시도는 결국 좌절되고 말았다.

## 2. Hamburg주의 경찰위원회(Polizeikommission)

1990년대 후반 함부르크 주에서 발생한 몇 차례의 경찰비리사건을 계기로 독일에서는 경찰에 대한 통제기관으로서의 경찰위원회의 도입이 다시 주장되었다. 함부르크주 정부는 경찰비리혐의를 인정하였음에도 불구하고 경찰에 대한 외부통제기관으로서의 경찰위원회의 창설에는 반대하였으나, 결국 1998년 6월에 경찰위원회에 관한 법률(Gesetz über die Polizeikommission vom 16. Juli 1998)이 제정됨으로써, 기존의 경찰자문위원회와는 성격이 다른 경찰위원회(Polizeikommission)가 창설되기에 이르렀다.

함부르크주 경찰위원회는 주정부(Senat)가 임명하는 3명의 명예직 위원으로 구성되는데, 이 중의 한명은 법관의 자격을 갖추어야 한다. 임기는 4년이며 연임이 가능하다. 경찰위원회의 위원은 직무와 관련하여 형사소추를 받지 않는 특권이 부여되나, 임명권자인 주정부에 의한 소환이 가능하다. 경찰위원회는 조직상 내무부(Behörde für Inneres)에 소속되어 있기는 하나, 그의 직무와 관련하여 지휘나 감독을 받지 않는다.

경찰위원회는 경찰의 내부적 부정과 이로부터 발생하는 경찰의 직무수행의 적법성에

27) Hauptstaatsarchiv Düsseldorf, NW 276/40, Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen.

대한 위협을 확인하고 보고하는 것을 주된 임무로 한다.<sup>28)</sup> 이를 위해 「경찰위원회에 관한 법률」은 경찰위원회에 대하여 (1) 경찰공무원에게 정보를 요구하고 문서 또는 서류를 조사하며, (2) 사전예고 없이 언제든지 경찰청사에 들어갈 수 있다. 또한 경찰위원회는 직접 조사하지 않고 공개된 개별사건을 내무부장관에게 제출하여 내무부장관으로 하여금 조사 기타 필요한 조치를 취하게 할 수 있다. 이외에도 경찰위원회는 매년 의회에 업무 상황을 보고하여야 하고, 적절한 범위 내에서 그의 임무와 활동을 공개할 수 있다.

경찰위원회의 활동에 있어서 주민의 역할을 상당히 중요하다. 함부르크주의 모든 주민은 경찰위원회의 업무와 관련한 일들을 신고할 수 있다. 또한 주민뿐만 아니라 공무원도 내부적인 절차를 거치지 아니하고 곧바로 경찰위원회에 내부의 비리나 부조리를 신고할 수 있다. 그리고 주민과 공무원의 신고를 실질적으로 보장하기 위하여 신고를 이유로 어떠한 불이익도 가하지 못하도록 하고, 경찰위원회 위원에게 비밀유지의무를 부과하고 있다.

함부르크주 내에서도 경찰위원회의 영향은 상당히 큰 것으로 나타났다. 1998년에는 한 경찰관이 다른 경찰관들의 보호를 받으면서 시위 중이던 한 저널리스트를 폭행하는 사건이 발생하였는데, 함부르크주의 언론은 신설된 경찰위원회에 대하여 스캔들없이 수사가 진행될 수 있도록 감시할 것을 요구하였고 이에 따라 경찰은 비록 간접적인 방법이지만 경찰위원회의 통제를 받으면서 수사를 진행한 적도 있었다. 다만 경찰위원회의 위원은

## 제7절 일본의 公安委員會

### 1. 警察刷新會議의 「警察刷新에 관한 緊急提言」

1999년 일본에서는 神奈川縣警 厚木署의 경찰 집단폭행사건을 비롯하여 相模原南署의 巡查部長이 여대생을 협박할 목적으로 압수한 필름을 가지고 나간 사건, 縣警本部長이 경찰관의 각성제사용의 무마를 지시한 사건 등 잇달아 발생한 경찰부정사건을 계기로 국가 공안위원회의 요구에 의해 警察刷新會議가 발족되었고, 警察刷新會議는 2000년 7월 「警

28) Gesetz über die Polizeikommission vom 16. Juli 1998 §2 Abs. 1.참조.

警察刷新에 관한 긴급제언』을 제출하였다. 긴급제언은 일련의 경찰부정의 원인을 경찰의 폐쇄성, 국민의 비판 및 의견을 수용하지 않는 자세 및 시대의 변화에 대한 대응력의 부족에 있다고 진단하고, (1) 투명성확보와 적절한 시정초지를 위한 대책, (2) 국민의 요구와 의견을 파악하고 성실하게 대응하기 위한 대책, (3) 시대의 변화에 대응하여 유연하고도 강력한 경찰활동기반을 정비하기 위한 대책을 제안하였다.

긴급제언은 “조직에 있어서 말단조직에서 발생한 문제(민원과 불상사 등)가 곧바로 중앙에 집약되는 것은 아주 중요하다. 이에 의해서 처음부터 잘못된 직무집행이나 비능률적인 업무운영을 파악할 수 있다. 민원을 말단에서 처리해 버림으로써 중요한 문제점이 상부에 집약되지 않는다면 조직은 건전할 수가 없다. 따라서 경찰직원의 직무집행에 대한 국민의 민원을 성실시 접수하는 것을 제도화하고, 그것의 간부의 감독에 적절히 처리하게 하며 부적절한 직무집행이 밝혀진 때에는 감찰제도에 의해 성실히 시정하는 것이 중요하다.”고 하고 민원의 처리와公安위원회의 감독기능의 강화를 위해 구체적으로 다음과 같은 방안을 제시하고 있다. 특히 긴급제언은 “제3자 기관에 의한 외부감찰제도의 도입의 타당성에 있어서는 경찰업무에 정통한 자가 담당하지 않으면 실효성있는 감찰을 하기 어렵고 직원의 부정에 대한 조사는 수사활동과 밀접한 관련이 있는 경우가 적지 않은 점을 고려할 때 경찰 이외의 조직에 의해 담당하게 하는 것이 적절하지 않고, 엄정한 처분을 행하는 업무운영상의 문제점을 해결하기 위해서는 감찰과 인사의 긴밀한 연계가 불가결하므로 외부감찰은 불필요하다고 판단한다. 또한 公安위원회가 제3자적 관점에서 점검기능을 충분히 수행할 수 있다는 점을 고려해 보더라도 같은 결론에 도달한다.”고 하여, 영국, 미국, 호주 등에서 볼 수 있는 독립기관이 아니라 경찰에 대한 감독권한을 가지고 있는 기존의 公安위원회의 조직과 기능을 강화하여 公安위원회로 하여금 담당하게 하는 방안을 제시하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이하는 『警察刷新에 관한 긴급제언』중에서 경찰에 대한 감찰, 公安위원회의 점검 그리고 민원처리에 관한 부분을 발췌한 것이다.

### 감찰, 公安위원회 및 민원처리의 바람직한 방향

최근 발생한 일련의 불상사에 대한 반성에 기초하여 경찰에 대한 감찰이 자율적 기능

을 수행하도록 하기 위해서는 경찰청, 관구경찰국 및 都道府縣 경찰의 감찰체계를 강화하고, 민원처리 및 감찰조직의 정맥을 동맥과 별개의 지휘명령계통으로 확립함으로써 경찰의 감찰을 시민의 대표기관으로서 공안위원회가 수행하는 기능을 근본적으로 강화할 필요가 있다.

### 1) 경찰에 대한 감찰의 강화

- (1) 경찰청의 감찰부문을 증강하고, 관구경찰국에 「감찰부(가칭)」설치하고 체제를 강화하며, 都道府縣 경찰의 감찰담당관을 증강함
- (2) 都道府縣 경찰의 수석 감찰관 등을 국가공안위원회의 임명에 의한 자로 함으로써 감찰부분의 격을 높임과 동시에 경찰본부장으로부터 인사적으로 상대적 독립성을 확보함
- (3) 경찰청, 관구경찰국에 의한 감찰을 빈번히 실시함
- (4) 都道府縣 경찰에 대한 감찰사안에 관해서는 경찰청, 관구경찰국에 의무적으로 보고하도록 함
- (5) 위의 일련의 조치에 의해 경찰본부와 경찰청의 이중적 감찰이 가능하도록 함

### 2) 공안위원회에 의한 점검기능의 강화

- (1) 감찰점검기능의 강화
  - ① 경찰에 대해 구체적·개별적 감찰지휘권을 부여함으로써 객관적이고도 엄정한 감찰의 실시를 확보함
  - ② 국가공안위원회가 필요하다고 인정한 때에는 공안위원 중 1명을 감찰관리위원으로 지정함으로써 구체적·개별적인 지시에 관한 감찰수행상황을 공안위원회가 기동적으로 점검할 수 있도록 함
  - ③ 都道府縣 공안위원회가 필요하다고 인정하는 때에는 경찰직원(경찰청, 관구경찰국의 직원을 포함)을 감찰조사관으로 임명하고 구체적·개별적인 지시에 관한 감찰수행상황의 조사를 보조하도록 함
  - ④ 경찰직원의 징계사유에 해당하는 사안이 명확한 경우에는 경찰본부장이 都道

府縣 공안위원회에 보고하도록 함

- ⑤ 정당한 이유가 없이 경찰본부장이 감찰지시에 따르지 않는 경우 都道府縣 공안위원회가 국가공안위원회에 징계·파면을 권고하도록 함
- ⑥ 都道府縣 공안위원회가 위의 일련의 조치에 의해서도 경찰본부장에 의한 감찰이 충분하지 않다고 인정하는 경우 경찰을 관리하는 공안위원회가 제3자적 감찰기능을 수행할 수 있도록 함

## (2) 관리능력의 강화

- ① 경찰청 및 경찰본부 내에 공안위원회 사무담당실(과)을 설치하여 스태프를 증강하고 집무실을 정비하는 등 효과적인 보좌체제를 확립함
- ② 都道府縣 공안위원을 상근으로 함
- ③ 공안위원의 임기를 제한하여 공안위원회와 경찰의 긴장관계를 담보함
- ④ 위의 일련의 조치에 의하여 공안위원회의 관리능력을 강화하고 공안위원회가 시민대표로서의 기능을 충분히 수행할 수 있도록 함

## 3) 민원처리시스템의 정비

- (1) 경찰, 공안위원회에 대하여 문서로서 민원신청을 하였을 때에는 공안위원회에 집약할 수 있는 시스템을 확립하고 그 처리결과를 문서로서 통지(회답)하도록 함
- (2) 위의 조치에 의해 시민의 민원이 경찰에 의해서만 처리되지 않고 공안위원의 통제를 받도록 함

## 2. 일본에서의 경찰옴부즈만 도입론

이러한 緊急提言에 따라 일본의 自由民主黨은 2000년 10월 경찰법개정법률안을 마련하였다. 그 중요한 내용은 국가공안위원회에 都道府縣 공안위원회에 감찰권한을 부여하는 것과 도도부현 경찰에 대한 민원처리를 담당하기 위하여 都道府縣 공안위원회에 민원

처리 전담부서로서 민원처리위원회를 두는 것으로 요약할 수 있다.

이 법률안에 따르면 우선 국가공안위원회는 중대한 불상사건이 발생한 경우 기타 필요가 있다고 인정되는 경우 그 소장사무를 수행하기 위하여 필요한 감찰을 행할 수 있다(제5조 제3항). 또한 都道府縣 공안위원회는 도도부현 경찰에 의해 중대한 불상사건이 발생하였을 경우 기타 필요하다고 인정될 경우 감찰을 할 수 있다(제38조 제4항). 그리고 都道府縣 경찰에 관한 민원에 관한 사무를 적절하고 신속하게 처리하기 위하여 都道府縣 공안위원회에 민원처리 전담기관으로서 민원처리위원회를 설치한다(제44조의2). 민원처리위원회는 도도부현 경찰에 관한 민원신청이 있는 경우 상담에 응하고, 필요한 조언을 하며, 도도부현 경찰에 대하여 민원의 내용을 통지하여 적절하고 신속한 조치를 취하도록 하는 등 민원을 성실하게 처리하여야 한다. 특히 민원이 문서로 신청된 때에는 처리결과를 문서로 통보하여야 한다. 또한 민원처리위원회는 민원의 처리에 관하여 필요한 때에는 도도부현 경찰에 대하여 필요한 권고를 할 수 있다. 그리고 민원처리위원회의 위원은 임명 전 5년간 경찰 또는 검찰경력이 없는 자 중에서 都道府縣 공안위원회가 임명한다(제44조의3).

이러한 자유민주당안과는 달리 社會民主黨은 (1) 경찰의 부정을 경찰 자체적으로 통제하는 감찰시스템의 기능이 없고, (2) 경찰관리의 임무를 맡은 공안위원회의 형해화의 실태를 감안하여 경찰 이외의 제3의 기관에 의해 경찰을 감시하는 독립된 기관이 있을 필요가 있다고 지적하면서, 總務省 내에 中央警察監視委員會를 그리고 都道府縣 지사의 관할 하에 都道府縣 警察監視委員會를 설치할 것을 제안하였다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

### ◎ 중앙경찰감시위원회

1. 설 치 : 총무청에 중앙경찰감시위원회(이하 중앙위원회라고 한다)를 설치한다.
2. 소장사무 : 중앙위원회의 소장사무는 다음과 같다.
  - (1) 경찰청의 소장사무의 실시상황을 감시하기 위하여 필요한 조사를 행한다.
  - (2) (1)의 조사의 결과를 기초로 국가공안위원회에 대하여 필요한 권고를 행한다.
  - (3) 경찰청의 소장사무에 관한 민원의 신청이 있는 경우 필요한 알선을 행한다.

### 3. 조직

- (1) 중앙위원회는 위원 5인으로 조직한다.
- (2) 위원은 비상근으로 한다.

### 4. 위원의 임명

- (1) 위원은 학식경험이 있는 자로서 임명 전 5년간에 경찰 또는 검찰의 직무를 행한 직업적 공무원의 경력이 없는 자 중에서 양원의 동의를 얻어 내각 총리대신이 임명한다.
- (2) 위원의 임기가 만료된 경우 또는 결원이 발생한 경우 국회의 폐회 또는 중의원 해산으로 인해 양원의 동의를 얻을 수 없는 때에는 내각총리대신이 전항의 규정에도 불구하고 위원장 또는 위원을 임명할 수 있다.
- (3) (2)의 경우에는 임명 후 최초의 국회에서 양원의 사후승인을 얻어야 한다. 이 경우 양원의 사후승인을 얻지 못한 때에는 내각총리대신은 곧 그 위원을 파면하여야 한다.

### 5. 위원의 임기

- (1) 위원의 임기는 4년으로 한다. 단 보결의 위원장 또는 위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.
- (2) 위원은 1회에 한하여 재임할 수 있다.
- (3) 위원의 임기가 만료된 경우 당해 위원은 후임자가 임명될 때까지 계속하여 그의 직무를 행한다.

### 6. 직권의 행사 : 위원은 독립하여 그의 직권을 행사한다

### 7. 위원의 파면 : 내각총리대신은 위원이 심신의 장애로 직무를 수행할 수 없다고 인정하는 경우 또는 위원이 직무상 의무위반 기타 위원으로서 적절하지 못한 비행을 행하였다고 인정하는 경우 양원의 동의를 얻어 그 위원을 파면할 수 있다

### 8. 위원장

- (1) 중앙위원장에는 위원장을 두되, 위원의 호선에 의하여 선임한다
- (2) 위원장은 회의를 주재하고 중앙위원회를 대표한다.
- (3) 중앙위원회는 위원장이 사고가 있는 경우 그 직무를 대리할 위원을 사전에 정하여 두어야 한다.

## 9. 복무

- (1) 위원은 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 안 된다. 그 직에서 물러난 후에도 마찬가지이다.
- (2) 위원은 재임 중 정당 기타 정치단체의 임원이 되거나 적극적으로 정치활동을 할 수 없다.

## 10. 급여 : 위원의 급여는 별도의 법률로 정한다

## 11. 사무국

- (1) 중앙위원회의 사무를 처리하기 위하여 중앙위원회에 사무국을 둔다.
- (2) 사무국에는 사무국장 이외에 필요한 직원을 둔다.
- (3) 사무국장은 위원장의 명을 받아 사무를 처리한다.
- (4) 사무국장 및 사무국의 직원은 이직 후 2년간 경찰직원이 될 수 없다.

## 12. 감시를 위한 조사

- (1) 중앙위원회는 경찰청의 소장사무에 관하여 조사를 행한다.
- (2) 중앙위원회는 (1)의 조사를 함에 있어서 경찰청의 소장사무가 경찰법 제2조의 규정의 취지에 따라 처리되고 있는지의 여부에 특히 주의를 하여야 한다.
- (3) 중앙위원회는 (1)의 조사를 함에 필요가 있다고 인정되는 경우 다음 각 호의 처분을 할 수 있다.
  - ① 경찰청장관 기타 경찰직원으로부터 보고를 받는 것
  - ② 경찰청 또는 관구경찰국의 청사 기타 장소에 들어가 관계있는 물건을 검사하거나 관계자의 질문을 듣는 것
  - ③ 경찰청장관 기타 경찰직원의 출석을 요구하여 질문을 하는 것
  - ④ 관계행정기관의 장 또는 공사단체 기타 관계자에 대하여 자료 또는 정보의 제공 기타 필요한 협력을 구하는 것
  - ⑤ 공청회를 개최하여 일반의 의견을 구하는 것

## 13. 권고 등

- (1) 중앙위원회는 조사를 행한 경우 필요가 있다고 인정하는 때에는 그 결과에 기초하여 국가공안위원회에 대하여 기간을 정하여 필요한 조치를 강구할 것을 권고할 수 있다. 이 경우에 있어서 중앙위원회는 당해 권고의 내용을 공표할 수 있다.

- (2) (1)의 권고가 있는 경우 국가공안위원회는 당해권고에 정한 기간 내에 필요한 조치를 강구하고 그 취지를 중앙위원회에 통지하여야 한다. 이 경우에 있어서 중앙위원회는 당해통지에 관한 사항을 공표할 수 있다.
- (3) 국가공안위원회는 (1)의 권고에 기초하여 필요한 조치를 강구함에 있어서 필요하다고 인정되는 때에는 경찰청장에 대하여 구체적 또는 개별적인 사항을 지시할 수 있다.
14. 건의 중앙위원회는 필요가 있다고 인정되는 경우 경찰의 관리 및 운영에 관하여 강구해야할 시책에 관하여 국가공안위원회에 건의할 수 있다.
15. 연차보고 중앙위원회는 매년 관할사무의 실시상황을 기재한 보고서를 작성하여 내각총리대신을 경유하여 국회에 제출하여야 한다
16. 정령(政令)에 대한 위임 3-15에서 정한 것 이외에 중앙위원회에 관하여 필요한 사항은 정령으로 정한다.

### ◎ 都道府縣 경찰감시위원회

#### 1. 설치

都道府縣 지사의 소속으로 都道府縣 경찰감시위원회(이하 都道府縣 위원회라고 한다)를 둔다.

#### 2. 소장사무

(1) 都道府縣위원회의 소장사무는 다음과 같다.

- ① 경찰청 또는 都道府縣 경찰본부의 소장사무의 실시상황을 감시하기 위하여 필요한 조사를 하는 것
- ② ①의 조사의 결과에 기초하여 都道府縣 공안위원회에 대하여 필요한 권고를 하는 것
- ③ 경찰청 또는 都道府縣 본부의 소장사무에 관한 민원의 신청이 있는 경우 필요한 알선을 행하는 것

(2) 都道府縣 위원회는 중앙위원회와 항상 밀접한 관계를 유지하여야 한다

## 3. 조 직

(1) 도도부현 위원회는 都, 道, 府 및 政令에서 정한 市를 포괄하는 縣에 있어서는 위원 5인을 그 외의 현에 있어서는 위원 3인으로 조직한다.

(2) 위원은 비상근으로 한다

## 4. 위원의 임명

위원은 당해 都道府縣의 의회의 피선거권을 가진 자로서 임명 전 5년간 경찰 또는 검찰의 직무를 행한 직업적 공무원의 경력이 없는 자 중에서 都道府縣 의회의 동의를 받아 都道府縣 지사가 임명한다. 단 道, 府 및 政令에서 정한 市를 포괄하는 縣에 있어서는 그 위원 중 2인은 당해 道, 府 및 政令에서 정한 의회의 피선거권을 가진 자로서 당해 政令에서 정한 시장이 그 시 의회의 동의를 얻어 추천하고 당해 道, 府 또는 縣의 지사가 임명한다.

## 5. 위원의 임기 등

都道府縣 위원회의 위원의 임기 등에 대해서는 중앙위원회에 관한 5-16의 예에 의한다.

## 3. 일본의 경찰민원처리제도

이상과 같이 警察刷新會議의 緊急提言으로부터 본격화된 일본에서의 경찰음부즈만 도입론은 상당히 구체적인 단계까지 진행되었으며 구체적인 법률안까지 마련되었다. 그러나 이러한 개정안은 일본 의회에서 모두 수용되지 않았으며, 결국 경찰법 제79조를 다음과 같이 개정하는 것에 그치고 말았다.

**제79조** ① 都道府縣 경찰의 직원의 직무집행에 관하여 민원이 있는 자는 국가 공안위원회 규칙으로 정한 절차에 따라 都道府縣 공안위원회에 대하여 문서에 의하고 민원의 신청을 할 수 있다.

② 都道府縣 공안위원회는 전항의 신청이 있을 때는 법령 또는 조례의 규정에 근거하고 이것을 성실하게 처리하고 처리의 결과를 문서에 의하고 신청자에게 통지하여야 한다. 다만 다음과 같은 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 신청이 都道府縣 경찰의 사무의 적정한 수행을 방해한 목적으로 행해졌다고 인정되는 경우
2. 신청자의 소재가 분명하지 않은 경우
3. 신청자가 다른 자와 공동으로 민원신청을 하고 해당 다른 자에게 해당 민원의 처리결과를 통지한 경우

현행법상 일본에서의 경찰에 대한 민원신청은 경찰법 제79조에 의거한公安위원회에 대한 민원신청제도(예를 들면 불심검문, 유치장처우, 교통검문, 범죄수사 등)와 「경찰법에 규정하는 이외의 민원처리지침(이하 민원처리지침이라고 약칭한다)」에 따른 경찰서에 대한 민원신청의 두 가지로 분류될 수 있다.<sup>29)</sup>

우선 경찰법에 의한 민원신청은 公安위원회 사무담당부서 또는 각 경찰서 민원담당부서에 하여야 한다. 이 경우 신청인의 성명, 주소 및 전화번호, 연락처 등과 민원신청의 사유가 되는 직무집행의 일시와 장소, 당해 직무집행에 관련된 경찰직원의 직무태도, 기타 사안의 개요와 민원신청의 원인이 되는 직무집행에 의해 신청인이 받은 구체적인 불이익의 내용 또는 당해직무집행에 관계되는 경찰직원의 직무태도에 대한 불만내용을 기재한 문서를 公安위원회에 송부하든지 경찰본부 총무과 公安위원회보좌실, 경찰본부 각 소속 및 경찰서에 직접 제출하여야 한다(國家公安委員會規則 11호 참조).

公安위원회는 민원신청을 받은 후 필요에 응하여 본부장에게 사실관계의 조사를 하게 하고 조사결과보고를 요구할 수 있다. 그리고 조사결과를 보고받은 公安위원회는 필요가 있다고 인정되는 때에는 경시총감, 지방의 경우에는 본부장에게 민원처리에 관한 지시를 할 수 있다. 다만 公安위원회가 조사보고서에 납득을 할 수 없는 경우 어떠한 조치를 취할 수 있는지에 관한 규정은 없다.

그리고 都道府縣 公安위원회는 민원처리의 결과를 문서에 의해 신청인에게 통지하여야 한다. 그러나 i) 신청이 都道府縣 경찰의 적정한 업무수행을 방해할 목적으로 행해졌다고 인정되는 때, ii) 신청자의 소재가 불명한 때, iii) 신청인이 다른 사람과 공동으로 신

29) 일본변호사연합회의 조사에 의하면 실제 민원신청은 민원지침에 의한 경우가 압도적으로 많다. 이 조사에 의하면 2002년 7월 35일까지 전국 민원신청건수는 17,561건인데 이 중 경찰법에 의한 신청건수는 674건인데 반하여 민원처리지침에 의한 신청건수는 16,877건에 달한다(日本辯護士連合會, 『だいじょうぶ? 日本の警察 檢證警察改革』, 2003, 169면).

청을 하고 그 다른 사람에 대하여 당해민원의 처리결과를 통지한 때에는 그러하지 아니하다.

다음으로 민원처리지침에 의한 민원은 경찰법에 의한 민원신청과는 달리 각 경찰서에 문서에 의하든지 또는 전화로 신청할 수 있다. 이 경우 민원처리담당 경찰관은 민원을 수리한 후 경찰본부장에게 보고하고, 경찰본부장은 사실관계의 조사결과를 신청인에게 통지한다. 통지의 방법은 문서 또는 기타의 방법에 의해서도 가능하다. 그리고 경찰서에서도 공안위원회에 대한 민원신청을 할 수 있다. 다만 이 경우 공안위원회에 대한 민원을 받은 경찰은 공안위원회 사무담당부서에 연락하여야 하고, 연락을 받은 사무담당부서는 공안위원회에 보고하여야 한다.

## 제8절 주요선진국의 경찰음부즈만 제도의 시사점

이상에서 주요 선진국에서 도입·실시하고 있는 경찰음부즈만 제도에 대해서 살펴보았다. 전체적으로 본다면 영국, 북아일랜드, 미국, 캐나다, 홍콩과 같은 영미법계 국가에서는 독립된 기구로서 경찰음부즈만을 설립·운영하고 있음에 반하여, 독일이나 일본과 같은 대륙법계 국가에서는 기존의 경찰에 대한 감독기구, 예컨대 경찰위원회나 공안위원회로 하여금 그러한 임무를 수행하도록 하는 방식을 취하고 있다.

영국, 북아일랜드, 미국, 캐나다 등 영미법계 국가는 전형적인 경찰음부즈만 제도를 채택하고 있고, 그 조직이나 활동 면에서도 오랜 기간 동안 축적된 경험을 바탕으로 하여 상당히 정치한 수준으로 발전하였음을 인정하지 않을 수 없다. 이러한 이유에서인지 우리나라에서는 주로 영미법계 국가를 모델로 한 경찰음부즈만 제도를 소개하고 그것이 우리나라에도 도입될 수 있는지에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다.<sup>30)</sup>

그러나 경찰음부즈만 제도에는 어떤 이상적인 모델이 있다기보다는 각국의 법제도나 법현실에 맞게 적절히 변형된 형태를 취하고 있기 때문에 구체적인 점에서는 영미법계 국가 내에서도 적지 않은 차이가 있다. 또한 영미법계 국가와 다른 법체계를 가지고 있

30) 영국경찰음부즈만, 한국자치경찰연구소, 2006; 문성호, “경찰부패와 경찰음부즈만: 각국 사례를 중심으로”, 한국부패학보 6호, 2002.1., 143면 이하 참조.

는 독일이나 일본과 같은 대륙법계 국가가 도입하거나 또는 도입하려고 하는 경찰옴부즈만 제도는 여러 가지 점에서 영미법계 국가가 채택하고 있는 제도와는 상당히 다른 형태를 취하고 있다. 따라서 우리나라에 경찰옴부즈만 제도를 도입하기 위해서는 다른 선진국들이 취하고 있는 제도들을 비교분석할 필요가 있다고 본다. 이하에서는 우선 영국, 북아일랜드, 캐나다, 홍콩 등 영미법계 국가가 채택하고 있는 경찰옴부즈만의 특징을 비교 검토한 후, 독일과 일본 등 대륙법계 국가들이 채택하고 있거나 채택하려 하고 있는 경찰옴부즈만의 특징에 대해서 살펴본다.

우선 영미법계 국가들의 경찰옴부즈만은 모두 독립된 기구로 설치되어 있는 것이 특징이다. 다만 독립제인가 또는 합의제인가 그리고 합의제인 경우 그 인적 구성이 어떠한가에 있어서는 다소 차이가 있다. 주지하다시피 옴부즈만은 입법부에 설치되었는가 또는 행정부에 설치되었는가에 따라서 의회형 옴부즈만과 행정형 옴부즈만으로 그리고 옴부즈만이 개별적으로 의사결정을 하는가 또는 합의에 의하여 의사결정을 하는가에 따라서 독립제 옴부즈만과 합의제 옴부즈만으로 구분된다.<sup>31)</sup> 물론 옴부즈만 제도에 있어서 중요한 것은 의회형 옴부즈만인가 행정형 옴부즈만인가 또는 독립제 옴부즈만인가 합의제 옴부즈만인가 아니라, 옴부즈만이 얼마나 중립적이고 독립적인 입장에서 제대로 활동할 수 있는 시스템을 만드는가 하는 것이다.

영국과 북아일랜드의 경찰옴부즈만은 인적 구성에서 원칙적으로 경찰관을 배제하고 있다는 점에서 동일하나, 북아일랜드의 경찰옴부즈만은 국왕에 의해 임명되는 독립제의 형태임에 반하여 영국의 옴부즈만은 국왕에 의해 임명되는 의장 1명, 내무장관에 의해 임명되는 부의장 1명 그리고 15명의 상근위원으로 구성되는 합의제의 형태라는 점에서 차이가 있다. 영국의 영향을 받은 캐나다나 홍콩도 합의제의 형태를 취하고 있다. 그리고 뉴욕시의 경찰옴부즈만은 시장이 지명하는 5인, 시의회가 지명하는 5인 그리고 경찰청장이 지명하는 3명 등 총 13명으로 구성되는 합의제이나, 경찰청장이 임명하는 3인이 포함되어 있다는 점이 다른 영미법계 국가의 경찰옴부즈만과 다른 특징이라고 할 수 있다.

경찰옴부즈만의 권한 면에서는 크게 영국·북아일랜드·미국과 캐나다·홍콩이 큰 대조를 보이고 있다. 영국, 북아일랜드 그리고 미국에서는 경찰옴부즈만이 민원신청을 받아 또는 직권으로 직접 경찰관의 위법행위 등을 조사할 권한이 부여되고, 해당 경찰관은 조

31) 선진옴부즈만제도 연구자료집, 국민고충처리위원회, 2003, 14-15면.

사에 응할 의무를 진다. 또한 조사 결과에 따라 시정, 손해배상, 해당 경찰관의 기소·징계 등 필요한 조치를 권고하고 그 결과를 공표할 수 있는 권한을 가지고 있다 이에 대하여 캐나다의 CPC는 제기된 민원을 곧바로 조사하는 것이 아니라 연방경찰청으로 하여금 조사를 하게 하고 그 조사결과를 통보받은 민원인이 만족하지 않는 경우에 한하여 조사하는 방식을 채택하고 있다. 그리고 홍콩의 IPCC도 민원에 대해 직접 조사할 권한을 갖고 있지 않으며 경찰내부에 설치된 경찰민원조사과(CAPO)에 의한 민원처리를 감찰하고 평가하는 업무만을 수행할 따름이다. 다만 독자적인 조사권이 부여된 영국, 북아일랜드 그리고 미국의 경우도 실제로는 직접 조사권을 행사하기 보다는 경찰로 하여금 자체적으로 해결·조사하도록 하거나 중대한 경우에 경찰조사를 지휘·감독하거나 또는 자체조사로 나아가는 것이 일반적이다.

전반적으로 볼 때 영미법계 국가의 경찰음부즈만은 경찰 또는 행정조직과 독립된 기구로 설치되어 있고, 경찰에 대한 강력한 감독 및 통제권한이 제도적으로 부여되어 있다. 이에 반해 대륙법계 국가의 상황은 영미법계 국가와는 대조를 보이고 있다. 독일의 대부분의 주와 일본은 아직 본격적으로 경찰음부즈만을 채택하지 않고 있고, 독일의 Hamburg주의 사례나 일본 경찰쇄신회의의 긴급제언에서 볼 수 있듯이 독립적인 기구를 별도로 설치하는 대신에 경찰에 대한 기존의 감독기구인 경찰위원회 또는 공안위원회로 하여금 민원신청을 받아 처리하도록 하고 있다.

이처럼 독일, 일본과 같은 대륙법계 국가들이 경찰음부즈만제도의 도입에 적극적이지 못한 원인으로는 여러 가지가 있겠지만, 무엇보다도 영미법계와 대륙법계의 수사구조 내지는 수사에 있어서 경찰의 권한 내지는 역할에 주목할 필요가 있다. 수사에 있어서 영미법계 국가와 대륙법계 국가의 경찰은 그 권한과 역할 면에서 현저한 차이를 보이고 있다.

먼저 영미법계의 대표적인 국가로서 영국은 각 지방마다 제도의 상당한 차이가 있으나 주민 자치치안의 전통에 따라 자치경찰제도를 유지하고 있으며 잉글랜드와 웨일즈의 43개, 스코틀랜드의 8개, 북아일랜드에 1개 등 52개의 지방경찰이 독립적으로 활동한다. 전형적인 영미법 체제를 취하고 있는 잉글랜드와 웨일즈 지방에서는 원칙적으로 경찰이 범죄수사의 권한을 행사하는 바 불심검문권, 압수·수색권, 체포·구금권, 피의자신문권, 참고인조사권, 기타의 증거조사권을 가지며 각종 영장청구권도 보유하고 있다. 또한 전통적으로 영국경찰은 공소를 제기 및 유지하는 권한도 보유하고 있었으나, 경찰이 수사·기소

및 공소유지를 독점하는 데 따른 전문성·공정성의 문제점이 대두되면서 1985년 국립기소청(Crown Prosecution Service)이 창설되었으며, 국립기소청이 경찰의 기소결정을 검토하여 공소를 취하 및 변경함으로써 경찰의 공소권을 인수하였다. 그러나 국립기소청은 수사를 주재하거나 경찰에게 수사를 요구하는 권한없이 공소업무만을 담당하고 있으며, 검찰총장은 경찰에 법률조언을 할 수 있으나 법적 구속력은 없다.

같은 영미법계 국가인 미국도 영국의 상황과 상당히 유사하다. 즉 미국에는 연방정부 및州政府 등 각 자치단체 산하에 설치된 40,000여 개의 경찰기구가 다양한 역할과 기능을 수행하고 있으나, 전국 경찰을 일원적으로 지휘하는 제도는 없고 기관 상호간의 관계도 상하관계가 아닌 협력·응원관계이다. 그리고 미국의 수사제도는 전통적인 권력분립사상과 지방분권주의를 바탕으로 확립되어 지방에 따라 다소의 차이는 있으나 일반적으로 수사권은 경찰에, 소추권은 검찰에 배분되어 있다.<sup>32)</sup> 따라서 영국과 마찬가지로 수사의 주도권이 경찰에 부여되어 경찰이 수사를 개시·진행·종결하여 검찰에 넘긴 후에야 비로소 검사가 기소여부를 결정하고 소추절차를 진행하는 것이 일반적이다. 물론 경찰이 수사과정에서 검사의 조언을 구하거나 체포영장의 검토를 받는 경우가 있으나, 검사의 경찰에 대한 통제는 송치사건에 대한 기소거부, 보완수사협조, 중요피의자에 대한 체포거부로 한정되고, 경찰이 독자적으로 기소·불기소에 대한 결정을 하는 등 사건을 종결하여 송치할 수 있다.

이상과 같이 영미법계 국가의 경찰은 법적으로 독자적 수사권을 가지고 현실적으로 수사를 주도하는 등 수사에 관한 실질적이고도 강력한 권한을 보유하고 있다. 이에 반하여 대륙법계 국가에서는 원칙적으로 검사에게 수사의 주재자로서의 지위를 인정하고 경찰수사에 대한 사후적 통제자로서의 역할을 수행하도록 하고 있다.<sup>33)</sup>

우선 독일 16개 주로 구성된 연방제 국가로서 자치권이 강하여 각 주는 하나의 국가와 같이 활동하고 있으며 경찰제도 역시 주 단위의 국가경찰 제도를 채택하고 있다. 과거 독일 형사소송법은 경찰에게 초동수사권만을 인정하였으나, 2000년 형사소송법의 개정으로 경찰은 초동수사에만 한정되어 있던 범위에서 벗어나 모든 영역에 걸쳐 수사권을

32) 다만 주에 따라서는 수사가 검사의 주된 임무는 아니나 조직범죄, 경제범죄, 공직자부정 등 특수한 범죄는 직접 수사하기도 한다.

33) 주요 선진국에 있어서의 검찰과 경찰의 관계에 대해서는 박창호 외 4인 공저(이동희 집필부분), 비교수사제도론, 761면 이하 참조.

행사할 수 있게 되었다.<sup>34)</sup> 그리고 미국이나 영국과는 달리 독일에 있어서의 검사는 공소 관입과 동시에 수사주재자이다. 따라서 검사는 수사에 있어서 사법경찰을 지휘할 권한을 가지고, 사법경찰은 검사의 지시나 요구에 따를 의무를 진다(독일형사소송법 제161조). 다만 독일의 검사는 객관의무를 지는 준사법관으로서 수사를 직접 수행하기 보다는 경찰 수사의 적법성을 담보하고, 경찰수사과정에서의 위법에 대하여 사후적으로 통제하는 역할을 담당한다.

일본은 독일과 프랑스의 검찰·경찰제도를 도입하였으나 2차 세계대전 이후 민주화시책의 일환으로 자치경찰제를 도입하는 등 경찰제도의 개혁을 단행하였다. 따라서 일본의 형사법체계는 우리나라와 유사한 점이 적지 않으나 경찰이 1차적 수사기관으로 독자수사권을 가지고 체포·압수·수색·검증영장 청구권을 포함한 강제처분권을 폭넓게 인정받고 있다. 그리고 한편으로 경찰수사의 효율성을 기하고 적정한 공소제기를 위해 검사에 대해 일정한 범위 내에서 경찰을 지휘 및 감독할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 다만, 이는 명령복종 개념이 아니라, 수사의 효율성 강화와 공소유지에 부합한 수사를 위한 기능적 상호협력의 개념으로 인식되고 있다.<sup>35)</sup>

앞에서 살펴본 바와 같이 경찰에 대하여 독자적 수사권을 부여하고 실질적으로 경찰이 수사를 실시하고 있는 영국, 북아일랜드, 미국 등 영미법계 국가는 일찍부터 강도 높은 경찰음부즈만 제도를 실시하고 있는데 반하여, 독일, 일본 등 대륙법계 국가는 경찰음부즈만 제도의 도입에 적극적이지 않음을 알 수 있다. 검찰과 경찰의 관계 내지는 수사구조가 경찰음부즈만 제도의 도입여부를 결정하는 유일한 또는 가장 중요한 요소라고 할 수는 없다고 하더라도, 검사에 대하여 경찰수사에 대한 지휘·감독권한을 부여함으로써, 검사를 통하여 경찰수사권의 남용을 통제하는 방식을 채택하고 있는 대륙법계 국가의 수사구조는, 경찰음부즈만 제도의 도입을 연착륙시키는데 상당한 영향을 미치고 있음을 부

34) 독일 형사소송법 제163조 ① 경찰임무를 담당하는 관청 및 공무원은 범죄행위를 규명해야 하며 사건의 증거수집을 위해 할 수 있는 모든 조치를 지체없이 하여야 한다.

② 이 목적을 달성하기 위하여 경찰기관과 그 공무원은 모든 관서에 정보를 의뢰하거나 또한 지체의 위험이 있는 경우 이 정보를 요구할 수 있으며 또한 다른 법률이 경찰의 권한을 특별히 정하지 않는 한 모든 종류의 수사를 진행할 권한을 갖는다.

35) 일본 형사소송법은 경찰과 검찰을 각자 독립된 수사기관으로 규정하면서 “검찰관과 사법경찰직원은 수사에 관하여 서로 협력해야 한다(제192조)”고 함으로써 양자의 관계를 상호 대등·협력관계로 명문화하였다.

인하기 힘들다.

같은 대륙법계 국가에 속하는 독일이나 일본과 비교해 볼 때 우리나라의 검찰은 수사 단계에서부터 형집행단계에 이르기까지 형사절차 전반에 걸쳐 강력한 권한을 보유하고 있다. 우선 소추절차에서는 사인소추(私人訴追)가 배제된 채 기소권을 독점하고 기소재량권까지 부여되어 있으며, 수사절차에서는 자체적인 수사조직을 갖추고 피의자신문, 참고인조사와 같은 임의수사에서부터 체포·구속, 압수·수색·검증 등과 같은 강제수사에 이르기까지 강력한 수사권한을 보유하고 있다. 이와 더불어 경찰에 대한 각종의 지휘·감독권에 기초하여 경찰수사를 사전적·사후적으로 통제하고 있다.<sup>36)</sup>

검찰에 대하여 배타적 소추권과 더불어 강력한 수사권까지 부여하고 있는 상황은 원칙적으로 공소제기와 유지에 역량을 집중하고 경찰의 수사에 대해서는 사후적 통제자로서의 역할을 하는데 그치는 다른 선진국의 입법례에 비추어 볼 때 상당히 이례적인 것이라고 하지 않을 수 없다. 이와 같은 검찰에 수사권을 집중시키고 경찰에 대한 강력한 지휘 감독권을 부여하며 나아가서 국가인권위원회, 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회 등과 같이 사실상 경찰의 위법수사에 대한 별도의 통제장치가 마련되어 있는 상황에서, 굳이 경찰옴부즈만 제도의 도입이 필요한가 그리고 옴부즈만 제도를 도입하는 경우에는 ‘경찰’에 한정할 것이 아니라 검찰, 경찰을 포함하는 수사기관 전체를 대상으로 하는 옴부즈만 제도를 도입하는 것이 타당하지 않는가라는 의문이 생기는 것은 당연한 이치일 것이다. 이하에서는 이러한 문제의식 하에 경찰옴부즈만의 제도적 가치 내지는 기능, 우리나라의 수사구조 및 경찰수사의 현실 그리고 국민고충처리위원회의 활동 등을 점검함으로써, 과연 우리나라에 경찰옴부즈만 제도의 시행이 필요한지의 문제를 구체적으로 검토하고자 한다.

36) 현행법상 각종 경찰에 대한 검찰의 수사지휘·감독권에 대해서는 박창호 외 4인 공저(이동희 집필 부분), 앞의 책, 776면 이하 참조.

## 제4장 경찰음부즈만 제도의 도입과 실시

앞에서 살펴 본 바와 같이 일찍부터 경찰음부즈만 제도를 도입하여 시행하고 있는 영국, 미국, 캐나다 등 영미법계 국가들은 대부분 자치경찰제를 실시하면서 제도적으로는 경찰에 대하여 강력하고도 독자적인 수사권을 부여하고 있고, 실질적으로도 대부분의 수사는 경찰의 독자적인 판단 하에 이루어지고 있다. 따라서 이들 국가에서는 당연히 경찰 수사권의 남용으로 인한 국민의 권익침해를 우려하지 않을 수 없고, 이를 방지하기 위한 장치로서 경찰음부즈만 제도를 일찍부터 도입·실시하고 있다. 또한 강력한 경찰권만큼 경찰음부즈만의 조직과 권한도 상당히 강도높게 운영되고 있다.

이에 반하여 독일, 일본과 같은 대륙법계 국가에서는 경찰권의 남용을 통제하기 위한 제도적 장치로서 검찰에게 경찰수사에 대한 지휘·감독권을 부여하고 있고, 경찰음부즈만 제도의 도입에도 다소 소극적이다. 다만 실질적으로 검찰과 경찰의 관계는 상명하복 관계라기 보다는 상호협조관계로 변화하고 있고 기존의 경찰권남용을 통제하기 위한 장치로는 국민의 인권보호 내지는 권익구제에 미흡하다는 주장에 따라, 경찰권의 남용으로부터 국민의 인권을 보호하고 경찰행정에 대한 민원을 처리하기 위한 새로운 기구로서 경찰음부즈만을 도입하려는 움직임을 보이고 있다.

우리나라의 상황도 독일이나 일본 등 다른 대륙법계 국가들의 상황과 본질적으로 다르지 않다. 그동안 경찰의 중립성을 확보하기 위한 여러 가지 개혁조치들이 실시되었는데, 그 대표적인 것으로는 경찰직무의 공정성과 독립성을 확보하기 위한 경찰위원회의 설치와 경찰의 정치적 독립성의 확보 및 인권수사의 고양을 위한 경찰청장에 대한 인사청문회의 실시 및 임기제를 들 수 있다. 또한 경찰은 자체적으로 인권보호센터와 청문감사관의 기능을 강화하고, 『인권보호를 위한 경찰관직무규칙』을 제정하여 인권수호위원회(경찰청)와 시민인권보호단(지방청)을 구성하는 등의 노력을 꾸준히 기울여 왔다.

그럼에도 불구하고 이권개입, 내부부조리, 각종 인원침해사건의 발생 등의 문제점이 노정되면서 경찰권의 남용과 경찰의 폐쇄적·권위적 행태에 대한 비판이 제기되고 있다.

예컨대 2005년 11월 여의도 농민시위에서 2명의 농민이 경찰의 폭력으로 사망한 사건이나, 피의자가 검찰 또는 경찰에서 강압수사의 의혹이 있는 조사를 받은 후 자살한 일련의 사건 등은 경찰수사의 공정성과 신뢰성에 대한 여론을 상당히 악화시켰다. 이처럼 여러 가지 제도의 개선이나 경찰의 자체적인 노력에도 불구하고 경찰권 행사의 공정성에 대한 부정적인 인식이 불식되고 있지 않고, 경찰에 대한 많은 민원이 계속적으로 제기되고 있다. 아래 <표 9>에서 보는 바와 같이 지난 2001.11. 국가인권위원회가 출범한 이래 2006.12.까지 접수한 총 18,034건 중 경찰에 관한 민원은 3,962건으로 전체의 21.9%를 차지하고 있고, 이는 교정분야(구금시설)에 이어 두 번째로 많은 수치이다.

<표 9> 인권침해사건 유형별 처리현황(2001.11. - 2006.12)

구분	접수	소계	수사 의뢰	합의 권고	권 고	고 발	징계 권고	법률 구조	긴급 구제	합의 종결	각하	이 송	기각	조사 중지
검찰	989	917	2	-	21	1	-	-	2	2	676	11	194	8
경찰	3,962	3,617	6	-	155	4	22	1	2	114	2,178	65	1,039	31
구금시설	7,981	7,637	1	1	120	1	2	5	-	17	4,716	402	2,313	59
국정원	71	68	-	-	1	-	-	-	-	1	63	-	3	-
군검찰 (군대/수사)	20	19	-	-	1	-	-	-	-	-	17	-	1	-
군구금시설	28	25	-	-	3	-	-	-	-	-	17	-	5	-
군헌병	55	54	1	1	-	-	-	-	-	-	51	-	1	-
기무사	15	15	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	4	-
기타국가 기관	2,912	2,769	-	3	62	-	2	-	1	22	2,310	16	348	5
기타군사	254	235	1	-	6	1	-	-	-	4	191	1	29	2
기타기관	8	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
다수인 보호시설	705	546	-	-	46	20	1	1	-	7	252	6	202	11
사법기관	264	245	-	-	2	-	-	-	-	-	206	-	36	1
입법기관	15	13	-	-	-	-	-	-	-	-	12	-	1	-
지방자치 단체	631	535	-	-	36	-	2	-	-	4	320	4	169	-
특별사법 경찰	124	121	-	-	6	3	-	-	-	2	67	2	39	2
합계 (%)	18,034	16,817 (100)	11 (0.1)	5 (0.0)	459 (2.7)	30 (0.2)	29 (0.2)	7 (0.1)	5 (0.0)	173 (1.0)	11,088 (65.9)	507 (3.0)	4,384 (26.1)	119 (0.7)

지난 2006.12.21. 국민고충처리위원회는 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률시행령 제8조 제1항을 개정하여 개별분야의 전문옵부즈만을 둘 수 있는 법적 근거를 마련하고, 이에 근거하여 군사 및 경찰소위원회를 구성함으로써 군사와 경찰분야의 고충 민원을 전담하는 전문옵부즈만 업무를 개시하였다. 따라서 현 상황에서 경찰옵부즈만 제도의 도입 필요성 내지는 도입방안에 대한 논의는 더 이상 불필요하다고 볼 여지가 없지 않다. 그러나 경찰옵부즈만의 기능은 반드시 국민고충처리위원회에 의해서만 수행되어야 하는 것은 아니고 현재 국민고충처리위원회의 시스템에 의해서는 경찰옵부즈만의 기능이 제대로 수행되기를 기대하기 힘든 측면이 있기 때문에, 현재의 시스템에 대한 발전적 방향으로의 정비 내지는 보완을 위해서는 경찰옵부즈만 제도에 대한 검토가 여전히 필요하다고 본다.

다만 현 단계에서의 경찰옵부즈만 제도에 대한 논의는 우리나라의 현실을 고려하지 않은 원론적인 검토의 수준에 그쳐서는 안 될 것이다. 물론 경찰옵부즈만 제도의 본래취지에 대한 원론적인 검토의 중요성을 부인할 수 없으나, 우리나라의 수사구조와 경찰수사의 실태, 경찰권남용을 견제하기 위한 제도적 장치 그리고 국민고충처리위원회를 포함하여 실질적으로 경찰옵부즈만 기능을 수행하는 기관의 조직과 기능 등을 종합적으로 고려하지 않고서는 설득력을 얻기 힘들다. 이러한 이유에서 경찰옵부즈만 제도의 보완 내지는 정비방안을 본격적으로 논의하기에 앞서, 이하에서는 먼저 (1) 경찰옵부즈만 제도의 필요성에 대한 그간의 논의를 살펴 본 다음, (2) 우리나라 수사구조와 경찰수사의 현실을 감안한 경찰옵부즈만 제도의 필요성에 대해서 점검하고 끝으로 (3) 국민고충처리위원회에서 실시하고 있는 경찰옵부즈만의 실효성을 비판적으로 검토한 후 경찰옵부즈만 제도의 발전방안을 모색해 보기로 한다.

## 제1절 경찰옵부즈만 제도의 도입 필요성

### 1. 외부심사제도에 대한 찬반론

1980년대 영국, 미국, 캐나다 등 선진국에서는 경찰비리 민원에 대한 처리방식을 두

고 독립된 외부심사(independent review) 제도를 도입해야 하는가에 대해 찬반양론이 대립하였다. 외부심사 제도에 대한 찬반론은 여러 가지 점에서 서로 다른 의견을 제시하였는데, 그 쟁점을 정리하면 <표 10>과 같다.<sup>37)</sup>

<표 10> 독립된 외부조사에 대한 찬반론의 쟁점

찬 성 론	반 대 론
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 경찰의 비리가 만연해 있다</li> <li>2. 보다 철저하고 공정한 조사가 필요하다</li> <li>3. 독립된 외부기관에 의할 경우 민원의 인용율이 높아지고 철저한 조사를 할 수 있다</li> <li>4. 보다 철저한 징계가 필요하다</li> <li>5. 철저한 조사와 징계를 통해 경찰의 비리를 방지할 수 있다</li> <li>6. 일반인의 경찰에 대한 인식을 개선하는데 도움이 된다</li> <li>7. 경찰의 전문성을 강화할 수 있다</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 경찰비리는 그다지 심각한 문제가 아니다</li> <li>2. 조사가 오히려 철저해지 못하고 공정성을 잃을 수 있다</li> <li>3. 인용율이 오히려 낮아진다</li> <li>4. 징계를 하는 사례가 더 줄어든다</li> <li>5. 경찰업무의 효율성을 저해한다</li> <li>6. 일반인의 만족도가 오히려 낮아진다</li> <li>7. 경찰의 전문성을 약화시킨다</li> </ol>

우선 독립된 외부심사 제도의 도입을 주장하는 찬성론의 논거는 다음과 같다.<sup>38)</sup>

첫째로, 일반적으로 경찰의 비리가 만연해 있고 이러한 결과는 경찰이 비리를 자체적으로 조사하고 관련자를 징계하지 않음으로 인해 발생하였다고 주장한다. 또한 철저한 조사가 경찰조직 내부의 자기방어로 인해 방해받고 경찰 내부에서는 불문율로 비리에 관한 누설이 금지되어 있다고 주장한다. 둘째로, 경찰외부기관에 의해 독자적인 조사를 행하는 경우에는 경찰문화의 영향을 받지 않기 때문에 경찰의 자체적인 조사에 비해 보다 철저하고 공정한 조사가 이루어질 수 있다고 주장한다. 셋째로, 외부기관에 의해 철저하고 공정한 조사가 이루어질 경우에는 인용률이 높아지게 될 것이라고 주장한다. 넷째로, 과거에는 인용률이 낮고 징계를 받는 경우가 거의 없었을 뿐만 아니라 징계를 받더라도 견책·경고와 같은 실효성없는 것이 대부분이었으나, 인용률이 높아지는 경우에는 보다 많은 경찰관이 징계를 받고 또한 보다 강도가 높은 징계가 부과될 것이라고 주장한다.

37) Samuel Walker, *Police Accountability : The Role of Citizen Oversight*, 2001, 55면 참조.

38) Samuel Walker, 앞의 책, 55면 이하 참조.

다섯째로, 많은 수의 경찰관이 징계를 받고 강도가 높은 징계가 부과됨으로써 결과적으로 경찰비리를 효과적으로 예방할 수 있고 장기적으로는 경찰활동의 질을 개선시키게 된다고 주장한다. 여섯째로, 경찰비리의 예방과 경찰활동의 개선은 결국 경찰에 대한 일반인의 인식을 개선시키게 될 것이라고 주장한다. 즉, 경찰에 대해 민원을 제기한 사람들은 그에 대한 조사절차와 처리결과의 공정성을 신뢰하고, 일반인은 경찰활동이 공정하게 이루어지고 있다고 신뢰하게 된다는 주장한다. 일곱째로, 이상과 같은 효과들로 인해 경찰활동의 전문성과 효율성이 높아짐으로써 결국 범죄가 줄어들어 사회가 안정되고 질서가 유지되는 결과에 이르게 된다고 본다.

이에 반하여 반대론자들은 다음과 같이 찬성론자의 주장을 반박한다.<sup>39)</sup> 첫째로, 경찰비리는 일반인이 인식하는 것처럼 그렇게 만연해 있지 않고 찬성론자들의 단순한 주장일 뿐이라고 주장한다. 둘째로, 외부심사는 경찰조직의 특수성이나 경찰과 시민간의 역동적인 관계를 잘 이해하지 못하는 사람들에 의해 이루어지기 때문에 철저하기 못하고 또한 경찰에 대해 편견을 가진 사람에 의해 이루어지는 경우에는 공정성이 상실된다고 주장한다. 셋째로, 실제의 사례를 분석해 보면 외부심사보다 전문성을 갖춘 내부심사에 의한 경우가 인용률이 더 높다고 주장한다. 넷째로, 경찰이 자체적으로 비위경찰관을 대하는 것보다 시민이 비위경찰을 대하는 것이 훨씬 관대하므로 외부심사에 의하는 경우에는 오히려 징계가 줄어들 것이라고 주장한다. 다섯째로, 경찰업무에 대한 전문적인 식견이 없는 사람들에 의해 이루어지는 외부심사는 경찰업무의 효율성을 저해하여 범죄가 증가하는 결과를 초래한다고 주장한다. 여섯째로, 외부심사에 의하는 경우 민원을 제기한 사람은 자신의 민원이 철저하고 공정하게 처리되지 않았다고 생각하기 때문에 더욱더 많은 불만을 가지게 된다고 주장한다. 일곱째로, 결과적으로 외부심사에 의하는 경우 경찰의 전문성·자율성 그리고 효율성을 침해함으로써 결국 범죄의 예방과 사회질서의 유지에 부정적인 결과를 초래한다고 주장한다.

1980년대에는 이상과 같이 경찰에 대한 독립된 외부심사 제도에 대한 찬반논쟁이 주류를 이루었으나, 점차적으로 많은 선진국들이 경찰옴부즈만 제도를 도입·실시하게 됨에 따라 경찰옴부즈만 제도의 실시결과에 대한 평가로 논의의 방향이 전환되었다. 경찰옴부즈만의 실시결과에 대한 최근의 연구결과를 요약하면 다음과 같다.<sup>40)</sup>

39) Samuel Walker, 앞의 책, 56면 이하 참조.

첫째로, 경찰에 대한 심사는 경찰 스스로에게 맡겨도 되는 성질을 가지고 있지 않다. 즉 경찰내부조사와 내부징계에 전적으로 의존할 수 없으며 외부에 의한 심사가 필수적으로 요구된다.

둘째로, 외부심사에서는 정당성과 공정성의 확보가 핵심적이다. 외부심사의 목적은 단지 비리를 저지른 경찰을 징계하는 데에 있는 것이 아니라, 지역 주민들에게 공적 기관으로서 경찰에게 책임이 있다는 것을 입증하는 데에 있다. 또한 외부심사의 공정성을 확보하기 위해서는 심사가 비경찰출신의 공무원 또는 시민 중에서 선발·임명되거나 위촉된 인사들에 의해서 행해져야 한다.

셋째로, 경찰비리의 처리과정과 해법이 다양한 범주로 구분되어야 한다. 우선 단순한 경찰비리나 흔하지 않지만 경찰의 판단실수에 불과한 경우는 형사사건이 아닌 민사사건으로 다루는 것으로 족하다. 그리고 중대한 권한남용의 경우에는 재판의 격식을 갖추고 증거수준을 강화하여야 하고, 경우에 따라서는 법원으로 하여금 처리하게 할 수 있다. 끝으로 경찰의 업무수행과정에서 빈번하게 발생하는 문제로서 경찰의 정책·전술·교육훈련·감독 등에 대해서는 화해나 조정이 필요한 경우가 많다. 이러한 경우에는 경찰에 대한 징계가 아니라 제도적인 예방조치를 취해야 한다.

넷째로, 경찰로 하여금 민주적 책임을 지게 하는 절차는 매우 복잡다기하다. 사소한 경찰비리 민원에 대해서는 경찰이 자체적인 처리절차에 의해 책임을 지고, 외부의 감시(oversight)에 의해 의견을 청취하고 화해나 조정에 도달하도록 해야 한다. 중대한 사건의 경우에도 경찰의 조사가 여전히 중요하지만 외부조사가 더 중요한 역할을 수행한다. 이 경우 경찰비리를 조사하는 일과 관련하여 경찰과 민간이 서로 협력해야 하고, 조사에 의해 밝혀진 사실에 대한 해결책을 찾기 위하여 상급책임자에게 조사결과를 송부하고 자체적으로 처리하게 하며, 시정조치를 내리지 않는 경우에는 외부기관이 개입해야 할 것이다.

다섯째로, 외부의 감시감독이나 조사에 대한 경찰의 저항은 생각보다 훨씬 더 감정적이다. 따라서 외부의 감시감독보다는 자체적인 해결이나 화해·조정방법이 훨씬 더 효과적이고, 직접조사 보다는 자체조사에 대한 감시·감독이 보다 더 효과적인 방법이다

40) 문성호, 경찰음부즈만제도, 한국자치경찰연구소, 2006, 6면 이하 참조.

여섯째로, 외부심사는 근거없는 비판으로 편향될 소지가 없지 않으나 고질적으로 잘못을 저지르는 경찰관을 고립시키고 경찰의 신뢰수준을 높이는 경향이 있다.

## 2. 경찰옴부즈만 제도의 기능

옴부즈만의 본질이 그러하듯 경찰옴부즈만도 경찰에 대한 민원을 해결하는 기능을 가진다. 특히 경찰옴부즈만은 권력기관인 경찰의 직무활동과 관련한 고충민원을 처리함으로써 국민의 인권과 권익을 보호하는 기능을 수행하게 된다. 다만 옴부즈만은 행정심판이나 행정소송과 같은 권력적, 공식적 절차와는 달리 합의·조정과 같은 비공식적, 비권력적 방법에 의해 분쟁을 해결하는 제도로서 일종의 ADR(Alternative Dispute Resolution)이라고 할 수 있다. 이처럼 옴부즈만은 민원에 대하여 구속력있는 결정권을 가지지 못하며 주로 조정·권고 등에 의해 활동하기 때문에 옴부즈만의 기능을 상당히 약화한다고 평가하기 쉽지만, 사실은 이것이 옴부즈만의 최대의 장점이다.

만약 민원처리에 있어서 권고나 조언과 같은 비권력적인 방식을 우선하지 않고 권력적 문제해결 방식을 동원하는 경우에는 권력기관의 문제점을 해결하기 위해 등장한 옴부즈만이 다시 권력기구로 전환되는 결과가 되고, 특히 구속력있는 조치를 발동할 수 있도록 하는 경우에는 옴부즈만의 활동에 대한 행정적·사법적 통제가 가해지기 때문에 결국 옴부즈만의 독립성을 해치는 결과를 초래한다. 또한 옴부즈만이 강제적인 수단을 동원하여 민원의 해결을 시도하는 경우 행정기관의 저항이 예상됨은 물론 행정업무의 연속성을 해치고 프라이버시를 침해하는 등 부작용을 초래할 우려가 크다.

또한 옴부즈만이 가지는 비권력적인 조정, 권고, 공표 등의 권한은 결코 권력적인 권한에 비해 실효성이 떨어지지 않는다. 경찰옴부즈만이 시민의 민원을 공정하고 전문적으로 조사하여 진실을 밝혀내고 그 결과를 토대로 경찰에 대해 조정안을 제시하거나 일정한 조치를 취할 것을 권고하고, 이에 응하지 않는 경우 공표할 것이라고 압박하는 것은 실질적으로 행정심판이나 재판작용보다 훨씬 더 강력한 효과를 가지 수 있다.

그리고 경찰옴부즈만은 경찰행정에 관한 고충민원을 처리하는 과정을 통해 실질적으로 경찰에 대한 외부통제기능을 수행하게 된다. 그러나 이러한 기능은 경찰옴부즈만의 고유

한 기능이라기보다는 2차적인 기능에 지나지 않는다. 이 기능이 지나치게 강조하면 비권력적 수단보다는 권력적 수단에 의지하게 되어 경찰움부즈만 제도의 존재의의를 훼손시킬 수 있다. 따라서 경찰에 대한 통제기능은 경찰움부즈만의 활동결과로 얻은 부수적 효과로 보아야 하고 경찰움부즈만의 활동목표로 삼아서는 곤란하다.

만약 움부즈만을 '행정의 감시자(administrative auditor)'로 이해하고 행정 시스템상의 결점이나 오류를 확인하고 시정하는 데에 초점을 맞춘다면, 움부즈만은 보다 더 공식적이고 체계적인 조사에 의존해야 할 것이고 그런 만큼 더 많은 시간이 필요하게 되어 국민의 권익구제가 지연된다. 그러나 움부즈만을 '시민의 보조자(citizen helper)'로 이해하고 민원해결을 중재하거나 조정하는 데에 초점을 맞춘다면 비공식적인 조정이나 협상을 통해서라도 문제를 신속히 처리해야 하는 것이 마땅하다. 따라서 움부즈만은 비공식적 절차에 의한 신속한 권리구제제도인 만큼, 대안적 분쟁해결방식이 움부즈만 제도의 취지에 훨씬 더 부합한다.

이 외에도 경찰움부즈만은 경찰작용과 관련된 고충민원에 대한 처리하는 과정에서 발견한 경찰서비스의 문제점을 분석하여 경찰에 환류(Feedback)함으로써 경찰행정을 개선하는데 이바지한다. 또한 민원처리과정에서 시민과 경찰간의 의사소통(communication)을 촉진함으로써 경찰에 대한 시민의 이해와 참여도를 높여 경찰업무의 신뢰성과 효율성을 높이는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

### 3. 경찰움부즈만 제도에 대한 올바른 이해

세계적으로 볼 때 1980년대 이후부터는 경찰이 직접 경찰민원을 조사·처리하는 형태에서 벗어나 경찰내부의 징계절차를 제외하고는 외부기관이 민원을 조사·처리하는 경찰움부즈만 제도의 도입이 붐을 이루고 있다. 이미 1994년부터 일반 움부즈만제도를 도입·시행하고 있는 우리나라로서도 이러한 세계적 흐름에 반하여 경찰움부즈만 제도의 도입을 반대할 뚜렷한 근거를 찾기는 힘들다. 다만 앞에서 서술한 반대론의 주장에서 볼 수 있듯이 외부심사제도는 그 나름대로의 취약성을 가지고 있으므로 이를 보완하는 방안이 함께 강구되지 않으면 안 된다. 결국 경찰움부즈만 제도의 실시는 더 이상 찬반론

의 문제라기보다는, 우리나라의 여러 실정을 감안하여 가장 실효성있는 방안을 찾아가는 방법론의 문제라고 하겠다.

이를 위해서는 경찰음부즈만 제도의 취지 및 핵심적 요소에 대한 이해가 필요하다. 앞에서 서술한 바와 같이 경찰음부즈만 제도의 취지는 경찰을 통제하거나 비리를 저지른 경찰을 징계하는 데에 있는 것이 아니라, 민원을 해소하고 시민의 권익을 구제하는 데에 있다. 선진국의 사례에서 볼 수 있듯이 경찰의 책임문제가 쟁점화될 경우 경찰이 외부기관에 의한 조사를 거부하거나 방해하려는 경향을 보인다. 즉, 경찰과 시민이 정치적으로 대결을 하게 되면 경찰간부와 하위직 경찰이 단합하게 되고, 개혁의 주도권을 잡고 있는 경찰지도부가 반사적 행동에 익숙한 하위직 경찰의 적대감을 이용하여 경찰음부즈만 제도의 도입이나 활동을 반대하게 만드는 결과를 초래한다.

따라서 경찰음부즈만은 단순히 경찰에 대한 외부적 통제장치가 아니라 조정·중재와 같은 비권력적 수단을 통해 경찰에 대한 시민의 민원을 처리함으로써 시민의 권익을 보호하고, 시민과 경찰간의 분쟁을 해결함으로써 시민과 경찰의 협조·유대를 강화하며 나아가 경찰활동의 공정성과 효율성을 증대시키고 경찰에 대한 시민의 신뢰도와 만족도를 높이는 제도로 이해하지 않으면 안 된다. 선진국들의 사례를 보면 경찰음부즈만 제도를 도입한 시기는 격동기였던 1960년대가 아니라 비교적 평온한 시기였던 1980년대였다. 이 시기에는 ‘지역경찰활동(Community Policing)’이라는 구호에서 볼 수 있듯이 경찰활동에 대한 시민의 협조와 참여가 강조되었고, 이러한 시대적 흐름에 따라 경찰음부즈만 제도는 외부의 강요가 아니라 경찰 스스로의 필요에 의해서 자연스럽게 수용될 수 있었다. 선진국의 사례에서 볼 수 있듯이 경찰음부즈만 제도가 우리나라에 잘 정착되기 위해서는, 먼저 이 제도에 대한 시민과 경찰의 공감대가 형성될 필요가 있다.

다음으로 경찰음부즈만 제도를 도입함에 있어서는 심사의 공정성과 전문성을 어떻게 담보하는가가 중요하다. 외부심사제도에 대한 반대론자의 주장에서 볼 수 있는 바와 같이 외부심사는 그 자체로서 공정성과 전문성이 보장되지 않으며, 외부심사의 공정성과 전문성이 담보되지 못하는 경우에는 내부심사보다 더 좋지 못한 결과를 초래할 수 있다. 공정성과 전문성을 담보하기 위해서는 비경찰출신자로서 경찰업무에 대한 전문적 식견이 있는 사람이 경찰음부즈만으로 임명되어야 하고, 조직의 독립성은 물론 활동에 있어서도 임명권자로부터의 중립성이 제도적으로 보장되어야 한다.

그리고 경찰음부즈만의 전문성·공정성과 더불어 민원처리에 있어서 경찰의 자율성에 대한 존중과 배려도 중요한 요소이다. 앞에서 서술한 바와 같이 외부기관에 의한 조사나 감시·감독에 대한 경찰의 저항은 생각보다 크다. 선진국의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 경찰음부즈만은 경찰에 대한 외부적 통제장치라기보다는 경찰에 대한 시민의 협조 내지는 참여수단의 일환으로 받아들여지지 않는 한 경찰음부즈만 제도는 성공적으로 정착하기 어렵다. 따라서 조사를 본격적으로 개시하기에 앞서 대안적 분쟁해결방식, 즉 화해·조정·중재 등에 의한 자체적인 해결을 우선적으로 도모하고, 조사를 개시하더라도 가능한 한 자체적인 조사·처리에 맡기며, 중대한 경우에 한하여 경찰음부즈만에 의한 감시·감독에 의한 조사 또는 직접조사를 행하는 것이 바람직하다. 결국 경찰음부즈만 제도가 본래의 기능을 발휘하기 위해서는 경찰의 자체적인 심사제도와 조화를 이루지 않으면 안 된다.

## 제2절 우리나라의 수사구조 및 경찰수사의 현실에 대한 검토

앞에서 지적한 바와 같이 경찰음부즈만 제도를 시행하고 있는 국가들은 대체로 자치경찰제를 실시하고 있고 경찰이 독자적이고도 강력한 수사권을 행사하고 있음에 반하여, 우리나라는 아직 그러한 조건들이 갖추어지지 않고 있기 때문에 민주적 정당성만을 강조하여 경찰음부즈만 제도의 도입을 서두르는 것은 비현실적이거나 또는 시기상조가 아닌가 하는 회의적인 시각이 존재한다. 물론 이러한 시각은 국민고충처리위원회에 의한 경찰음부즈만 제도의 도입과 실시를 앞두고 직접적으로 표현되지는 않았다. 그러나 국민고충처리위원회에 의해 도입된 경찰음부즈만 제도의 실효성을 확보하고 발전적인 방안을 모색을 위해서는, 이러한 회의적인 시각이 지적하는 현재 우리나라의 수사구조 및 경찰수사의 현실에 대한 검토가 여전히 중요한 의미를 가진다고 하겠다.

## 1. 경찰권의 남용에 대한 통제장치

앞에서 설명한 바와 같이 경찰음부즈만 제도는 i) 민원처리기능, ii) 권익보호기능, iii) 분쟁해결기능, iv) 외부통제기능, v) 경찰서비스개선기능, vi) 시민과의 의사소통기능 등의 여러 가지 기능을 수행한다.<sup>41)</sup> 이러한 경찰음부즈만의 여러 가지 기능은 결국 경찰자체의 내부조사와 대비되는 독립적인 외부심사에 의해 수행되므로, 외부심사가 경찰음부즈만 제도의 핵심적인 요소이다. 따라서 경찰음부즈만은 넓은 의미에서 경찰에 대한 외부적 통제장치의 하나라고 할 수 있다.

세계 각국과 마찬가지로 우리나라도 경찰권의 남용 내지는 위법수사를 통제하기 위한 여러 가지 제도적 장치를 마련해 놓고 있는데, 이러한 장치는 크게 내부적 장치와 외부적 장치로 나눌 수 있다. 우선 내부적 장치로는 자체감찰·감사기능의 강화, 책임있는 지휘감독체계 확립, 경찰공무원 행동강령의 실효성강화, 징계기준의 확립과 엄격한 시행 등 경찰권의 남용을 방지하기 위한 경찰의 자체적인 모든 조치들이 여기에 해당하며, 우리나라 경찰이 자체적으로 설치한 인권보호센터와 청문감사관 제도 그리고 인권수호위원회(경찰청)와 시민인권보호단(지방청)도 경찰권남용을 방지하기 위한 내부적 장치에 포함된다.

선진국의 경우 경찰내부의 감찰조직은 기본적으로 ‘경찰비리조사팀’이라고 할 수 있다. 이러한 감찰조직은 민간인의 범죄를 수사하는 경찰 수사팀보다 더 엄격하게 경찰부패혐의를 조사하고 비리경찰관을 징계하기 때문에 경찰조직 전체의 투명성과 공정성에 대한 국민의 신뢰를 확보하는데 큰 기여를 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 다만 이러한 경찰내부의 감찰조직은 ‘범죄적인 부패 및 비리’혐의에 대해서만 조사를 하며 사소한 규칙위반에 대한 징계나 민원 및 진정에 대한 조사는 하지 않는 것이 일반적이다. 만약 경찰내부 감찰팀이 사소한 규정위반이나 민원사항을 조사대상으로 하는 경우 ‘동료의 꼬투리를 잡아 실적으로 올리려 한다’는 오명을 쓰게 되어, 그 활동의 정당성을 부여받지 못하고 조직전체의 지지와 신뢰를 잃게 되는 결과가 발생하기 때문이다.<sup>42)</sup> 따라서 경찰내부의 통제장치는 경찰권의 남용으로부터 권익을 침해당한 시민의 민원을 받아 처리하기에

41) 박재창·김유환·윤태범, 앞의 논문, 44면 이하 참조.

42) 경찰분야 부패방지 시민참여 실천방안 연구, 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소, 2004, 130면.

는 본질적인 한계가 있다고 하겠다.

이러한 이유에서 거의 모든 선진국에서는 내부적 통제장치가 가지는 한계를 벗어나 경찰권 행사의 적법성·공정성을 담보하고 경찰권의 남용으로부터 시민의 권익을 보호하기 위한 수단으로 경찰에 대한 외부적 통제장치를 별도로 마련하고 있다. 대부분의 영미법계 국가가 채택하고 있는 경찰움부즈만은 외부적 통제장치의 가장 대표적인 사례이고, 우리나라의 국민고충처리위원회, 국가인권위원회 및 국가청렴위원회도 이러한 외부적 통제장치에 속한다.

그런데 영미법계 국가들과는 달리 독일, 일본과 같은 대륙법계 국가들은 일찍부터 검찰제도를 도입·시행하면서 검찰로 하여금 경찰을 견제하는 방식을 채택하고 있다. 일본을 통해 대륙법계의 전통을 계수한 우리나라도 해방이후 정부수립의 초기단계에서, 아래와 같이 경찰권의 남용에 대한 외부적 통제장치로서 경찰에 대한 감사의 지휘감독시스템을 도입하였다.<sup>43)</sup>

## 2. 경찰에 대한 감사의 지휘감독시스템

우리나라의 수사현실을 보면 전체 형사범죄의 대부분이 경찰에 의해 처리되고 있다. 그러나 현행법은 수사권의 주체를 검사로 규정하고(형사소송법 제195조), 사법경찰관리에 대해서는 감사를 보조하는 역할만을 부여하고 있다(형소법 제196조, 검찰청법 제53조). 물론 경찰에 대해서도 범죄의 수사가 그 직무로 규정되어 있고(경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조 제1호, 사법경찰관리집무규칙 제2조 제2항), 실무에서도 독자적으로 범죄를 입건·수사하는 수사개시권을 행사하고 있다. 그러나 경찰에게는 독자적 영장 청구권이 인정되지 않기 때문에 반드시 검찰을 통해서만 영장을 청구할 수 있고(헌법 제11조 제3항, 형사소송법 제201조, 제215조), 독자적으로 수사를 종결시킬 수 있는 권한이 부여되어 있지 않기 때문에 자체수사를 종결하면 모든 사건을 관할 검찰에 송치하여야 한다(사법경찰관리집무규칙 제54조). 또한 경찰에게는 검찰에 대한 수사사무·정보보고의무(사법경찰관리집무규칙 제11조, 제12조), 관할지역외 수사시 보고의무(형사소송

43) 신동운, “수사지휘권의 귀속에 관한 연혁적 고찰(I)”, 서울대학교 법학 42권 1호, 2001.5. 참조.

법 제210조) 등이 부과되어 있다.

그리고 경찰에 대한 감사의 지휘·감독권의 실효성을 보장하기 위해서 검찰에 대해서는 경찰의 체포·구속장소감찰권(형사소송법 제198조의2), 변사체검시지휘권(형사소송법 제222조, 사법경찰관리집무규칙 제33조), 사법경찰관리에 대한 행정적 책임요구권(폭력행위 등 처벌에 관한 법률 제10조), 수사중지명령권과 사법경찰관리의 체임요구권(검찰청법 제54조) 등을 부여하고 있다.<sup>44)</sup>

**검찰청법 제54조** ① 서장이 아닌 경정 이하의 사법경찰관리가 직무집행에 관하여 부당한 행위를 하는 경우에는 지방검찰청검사장은 당해 사건의 수사중지를 명하고, 임용권자에게 그 교체임용을 요구할 수 있다

② 제1항의 요구가 있는 때에 임용권자는 정당한 이유를 제시하지 아니하는 한 교체임용의 요구에 응하여야 한다.

**폭력행위 등 처벌에 관한 법률 제10조** (사법경찰관리의 행정적 책임) ① 관할 지방검찰청검사장은 제2조 내지 제6조의 범위가 발생하였음에도 불구하고 이를 그에게 보고하지 아니하거나 그 수사를 태만히 하거나 또는 수사능력부족 기타의 이유로써 사법경찰관리로써 부적당하다고 인정하는 자에 대하여는 그 임명권자에게 당해 사법경찰관리의 징계, 해임 또는 체임을 요구할 수 있다.

② 제 1항의 요구가 있을 경우에는 임명권자는 2주일 이내에 당해 사법경찰관리에 대하여 행정처분을 한 후 이를 관할 지방검찰청검사장에게 통보하여야 한다.

또한 경찰에 대한 지휘감독의 일환으로 검찰에서는 사법경찰관리가 수사 중인 사건에 관한 진정이 제기된 경우, 다음과 같이 진정인을 소환하여 내용을 파악하고 필요한 조치를 취할 수 있다.<sup>45)</sup>

44) 검경수사권조정과 관련해 검찰에서는 경찰도 수사를 개시할 수 있는 주체로 인정하되 감사의 실질적 수사지휘권을 확보하기 위하여 감사의 수사지휘에 복종하지 않는 사법경찰관리에 대한 직무집행지명령권과 징계요구권을 신설하는 방안을 마련하여 법무부와 의견을 조율한 바 있다(스포츠서울, “검찰, 지휘거부경찰직무정지추진”, 2006년 1월 3일자 참조).

45) 사법경찰관리 수사관련 진정사건 처리방법 개선<대검예규 형일(형사) 제177호, 1989. 5. 31>

### 1) 편파수사의 의심이 있는 경우

- (1) 담당 사법경찰관리로부터 수사 진척상황을 보고 받은 후 편파 수사여부를 조사 확인하고 확인결과 부당한 점이 있으면 이를 시정케 한다.
- (2) 사법경찰관이 계속 수사함이 부적절하다고 판단되면 지체없이 송치하도록 하여 검찰에서 수사하도록 한다.

### 2) 편파수사의 의심이 없는 경우

- (1) 진정인이 사실 또는 법률을 오인하여 편파수사라고 진정함에 이른 때에는 진정인에게 구두 또는 서면으로 그 내용을 설명한다.
- (2) 기타 공정 또는 철저한 수사를 요망하는 경우에는 수사지휘서에 그 취지를 기재하여 사법경찰관에게 송부한다.

우리나라와 함께 대륙법계 국가에 속하는 독일과 일본에서는 경찰의 독자적 수사권을 점차적으로 확대하고 검찰과의 관계를 수평적·협조관계로 조정해 나가고 있는 것과는 달리, 우리나라는 검찰에게 수사권과 소추권을 집중시키고 경찰과 검찰의 관계를 수직적 상명하복의 관계로 설정하여 경찰로 하여금 검사의 엄중한 지휘·감독을 받도록 하고 있다. 그러나 현재와 같이 검찰이 수사권을 독점하고 광범위한 재량권을 보유하는 상명하복식 종속구조에 대해서는 은폐·축소·편파수사 등의 시비를 불러일으키고 수사의 독립성과 사법정의를 해치며 수사단계에서 피의자의 인권을 유린하는 부정적 결과를 낳고 있다는 비판이 제기되고 있다.<sup>46)</sup> 그리고 권력이 비대해 짐에 따라 검찰 스스로가 권한을 남용하여 국민의 인권과 권익을 침해하는 경우도 적지 않다.

물론 경찰수사에 대한 검사의 지휘·감독을 통해서 경찰의 위법수사를 통제하고 경찰수사와 관련된 고충민원을 해결하는 방식 자체를 반드시 불합리하다고 할 수는 없다. 그러나 현실적으로 사법경찰관리의 수사에 대한 민원은 현행 수사구조의 불합리성 내지는 비효율성에서 비롯되는 경우가 적지 않고 검사의 잘못된 수사지휘에서 비롯되는 경우도

46) 서보학, “수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분”, 헌법학연구 8권 4호, 2002.2. 참조.

있으므로, 검사의 수사지휘권에 의해 경찰의 수사과정에서 발생하는 고충민원을 효과적으로 해결할 수 있을 것으로 기대하기 어렵다.<sup>47)</sup> 따라서 최근에는 비효율적이고 여러 가지 부정적인 결과를 초래하는 검사에 의한 지휘·감독시스템이 아니라 시민의 민주적 통제·감시시스템을 도입하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있고, 경찰음부즈만 제도는 경찰권의 남용에 대한 시민적 통제장치의 대표적인 사례로 이해되고 있다.

### 제3절 국민고충처리위원회의 경찰음부즈만에 대한 평가

앞에서 서술한 바와 같이 국민고충처리위원회는 2006.12.21. 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제8조 제1항을 개정하여 개별분야의 전문음부즈만을 들 수 있는 법적 근거를 마련하고 이어서 군사 및 경찰소위원회를 구성함으로써 군사 및 경찰분야의 고충민원을 전담하는 전문음부즈만 업무를 개시하였다. 또한 국민고충처리위원회는 이를 위해 현재의 상임위원 및 비상임위원 중에서 군사·경찰소위원회 위원을 위촉하고, 일반직 공무원과 외부전문가, 현역 조사관(군인·경찰) 등 40여명으로 구성된 조사팀을 설치할 예정이다. 이로써 군사·경찰분야에 대한 민원은 일반 고충민원과 동일한 절차에 의해 처리되나 그 특수성을 고려하여 전담 소위원회가 담당하여 처리하게 된다.

이처럼 국민고충처리위원회가 본격적으로 경찰음부즈만 기능을 담당함으로써 앞에서 지적한 바와 같이 경찰의 내부적 통제장치를 한계를 극복하고 외부적 통제장치로서의 경찰에 대한 검사의 지휘·감독시스템이 가지고 있는 문제점을 상당부분 보완할 수 있을 것으로 기대한다. 다만 경찰음부즈만 제도의 보다 발전적인 방안을 모색해 본다는 관점에서, 새롭게 도입된 국민고충처리위원회에 의한 경찰음부즈만 시스템이 가지는 한계를 검토해 보고자 한다.

47) 또한 검찰권력이 비대화로 인해 경찰수사에 의한 인권침해뿐만 아니라 검찰수사에 의한 인권침해를 우려하지 않을 수 없게 되었고, 따라서 검찰은 단순히 (경찰수사에 대한) 통제의 주체가 아니라 (경찰과 더불어 시민적) 통제의 객체로 파악되지 않으면 안 되게 되었다.

## 1. 설치형태

앞에서 설명한 바와 같이 현재 우리나라에는 경찰권남용에 대한 외부적 통제장치로서 검찰 이외에 국가인권위원회, 국가청렴위원회 및 국민고충처리위원회가 있다. 이 중 국가인권위원회는 형법상 직권남용, 불법체포·불법감금 그리고 폭행·가혹행위를 제외하고는 수사기관의 부당수사(편파수사, 수사미진)에 의해 인권이 침해된 경우를 진정의 대상에서 제외하고 있기 때문에, 국가인권위원회의 관할영역은 사실상 직권남용, 불법체포·불법감금 그리고 폭행·가혹행위사건에 제한되어 있다(국가인권위원회법 제32조 제1항 제5호 참조). 또한 국가청렴위원회는 국가기관의 부정부패 방지를 위한 적극적 통제보다는 부패방지에 필요한 법령, 제도 등의 개선과 정책의 수립 시행 등에 업무의 중점을 두고 있고 있기 때문에, 부정부패 이외에 경찰권의 남용으로부터 시민의 권익을 보호하는 데는 한계가 있다. 그리고 과거 행정기관에 대한 일반적 민원처리기구로서의 국민고충처리위원회는 경찰관련민원을 적극적으로 처리하지 않고 대부분 경찰에 이송·이첩함으로써 실질적으로 경찰권의 남용에 대한 통제장치로서의 기능을 수행하지 못하였으나, 2006.12.21. 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률시행령을 개정하여 전문옴부즈만을 설치함으로써 경찰에 대한 외부통제기관으로서의 주도적 지위를 차지하게 되었다.

주지하다시피 옴부즈만은 입법부내에 설치하는가 또는 행정부내에 설치하는가에 따라서 입법부형과 행정부형으로 구분된다. 이론적으로만 보면 국회에 소속되는 것이 운영과정에서의 독립성을 유지하기에 용이하기 때문에 공정성을 확보하는데 더 유리한 것처럼 보이지만, 우리나라의 현실을 감안해 볼 때 옴부즈만이 정략적 투쟁의 대행기구로 전략하여 오히려 업무수행의 공정성을 유지하기가 어려운 경우가 많을 것이다. 물론 행정부에 소속되어 있는 경우에는 국회에 소속되는 경우보다 행정업무의 문제점을 조사하고 시정을 요구하는 데에 있어 독립성을 견지하기가 어렵기 때문에 중립적이고 공정한 업무의 수행에 어려움이 따를 수도 있다. 그러나 옴부즈만 기능을 수행하는 과정에서 필요로 하는 독립성은 조사대상으로부터의 독립성이기 때문에 궁극적으로 행정부에 소속되어 있다고 해서 반드시 업무수행상의 중립성 유지하기 어려운 것은 아니다. 오히려 국회에 소속되는 경우보다 상대적으로 민원현장에 가까이 있기 때문에 민원인의 접근성이 상대적으로 좋을 뿐만 아니라, 행정부 내의 협조를 통하여 용이하고 신속하게 민원을 처리할 수

있는 장점도 있다.

스웨덴에서 발단된 최초의 옴부즈만은 입법부형이었으나 오늘날 세계적 추세는 행정부형이고 우리나라의 국민고충처리위원회도 행정부형 옴부즈만의 형태를 취하고 있다. 행정부형 옴부즈만도 상당한 장점이 있으므로 국민고충처리위원회가 행정부에 소속되어 있는 것 자체를 문제삼기는 힘들다. 행정부형 옴부즈만에서 비롯되는 독립성·공정성의 취약성을 감안해 볼 때, 경찰옴부즈만의 기능을 국민고충처리위원회로 하여금 수행하도록 하는 것이 최선의 방안인가에 대해서는 다소 의문의 여지가 있다. 경찰옴부즈만의 도입이 논의되는 단계에서는 i) 행정자치부 소속으로 별도의 기구(예컨대 경찰고충처리위원회)를 설치하는 방안, ii) 국가인권위원회 내 전담 소위원회로 설치하는 방안, iii) 국민고충처리위원회 내에 별도의 독립된 특별위원회로 설치하는 방안 등이 검토되었으나 결국 iv) 국민고충처리위원회내에 전담 소위원회가 경찰옴부즈만의 기능을 수행하게 되었다.

경찰옴부즈만 제도의 도입을 주도하였던 국민고충처리위원회는 경찰옴부즈만을 어디에 설치할 것인가의 문제는 효율성과 민주성의 기준으로 검토해야 한다고 하고, (1) 경찰옴부즈만을 국민고충처리위원회 내에 설치할 경우 일반 고충민원처리와의 연계운영이 가능하고 그 동안의 고충민원처리 과정상에서 확보한 조사의 전문성과 기술 등 처리 노하우를 공유할 수 있는 점에서 효율적이며, (2) 국민고충처리위원회는 국민과 행정기관의 접점에 위치하여 일반 국민들의 접근과 참여가 용이하고 총괄적인 민원처리 기관으로서 국민에 대한 높은 대응성을 지니므로 국민으로부터의 신뢰확보측면에서도 유리하여 타기관에 설치할 때 보다 민주적이라는 이유를 들어 국민고충처리위원회 내에 설치하는 방안을 채택하였다. 다만 기존의 소위원회와는 별도로 경찰과 관련된 고충민원의 처리를 위하여 특별위원회를 구성하는 것은 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률의 개정이 필요로 하므로 채택되기 힘들다고 보고, 시행령의 개정만으로도 가능한 iv)의 방안을 채택하였다.

그 동안 국민고충처리위원회는 일반 옴부즈만의 형태를 취함으로써 분야별 과제에 대한 전문지식이 상대적으로 취약하고 해당 행정기관의 전문성이나 관할권을 존중하는 나머지 많은 민원을 자체 해결하지 않고 외부 행정기관에 이첩하거나 이송함으로써 국민고충처리위원회의 존재의의 자체가 위협받고 있다는 지적과, 국민고충처리위원회 민원 빈발 현장에 파견소를 설치하는 것과 같이 현장밀착적인 기관구성의 원리를 적용하고 있지

않기 때문에 민원 현장으로부터 일정 부분 격리되어 있고 이 때문에 민원해결의 신속성이나 즉응성에서 제한을 받고 있다는 지적을 받아왔다.<sup>48)</sup>

따라서 국민고충처리위원회가 소속하고 있는 행정기관으로부터의 독립성을 확보하고 공정성과 전문성을 갖춘 조직과 인력을 확보하기 위해서는 경찰옴부즈만기구를 별도로 설립하지는 않더라도, 적어도 기존의 국민고충처리위원회의 조직과 차별되는 특별위원회를 설치하는 것이 마땅할 것이다. 그럼에도 불구하고 기존의 국민고충처리위원회가 처리하던 일부 관할영역을 분리하여 전담소위원회를 설치하는 것만으로는 효율적인 경찰옴부즈만 기능의 수행을 기대하기 어렵다고 하지 않을 수 없다. 또한 아래의 기관구성에서도 볼 수 있듯이 민주적 정당성이라는 관점에서도 국민고충처리위원회가 국가인권위원회, 경찰위원회 등 기타의 기관에 비하여 특별한 우위에 있다고는 보기 힘들다.

## 2. 기관구성

국민고충처리위원회가 경찰옴부즈만 기능을 얼마나 잘 수행할 수 있는 것인가는 결국 기관구성을 어떻게 할 것인가의 문제와 직결되어 있다. 현재 국민고충처리위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이내의 위원(3인의 상임위원을 포함한다)으로 구성하고, 위원은 모두 대통령이 임명한다. 그리고 경찰소위원회의 위원장과 위원은 별도로 임명되는 것이 아니라 위원 중에서 위원장이 지명하는 3인으로 구성된다. 따라서 경찰소위원회의 구성에 있어 경찰옴부즈만 업무의 전문성 내지는 독립성을 담보하기 위해 별도의 방식을 채택하고 있는 것은 아니다.

이러한 기관구성 방식은 공정성과 객관성을 담보하기 위하여 국회가 선출하는 4인(상임위원 2인을 포함한다), 대통령이 지명하는 4인 그리고 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명하도록 한 국가인권위원회 위원의 임명방식이나(국가인권위원회법 제5조 제2항), 9명의 위원 중 3인은 국회가, 3인은 대법원장이 각각 추천하는 자를 임명하도록 한 국가청렴위원회 위원의 임명방식(부패방지법 제12조 제3항)과 상당한 대조를 보인다. 앞에서 설명한 바와 같이 행정부형 옴부즈만은 상당한 장점에서 불구하고 행정부에 소속되

48) 박재창, 앞의 논문, 26-27면 참조.

어 있기 때문에 오는 공정성 및 중립성의 저해요인이 많은데, 이를 고려하지 않은 임명 방식은 국민고충처리위원회의 경찰옵부즈만 기능의 수행에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다.

그리고 국민고충처리위원회에 따르면 전문옵부즈만으로서 군사 및 경찰소위원회는 1관 4팀(군경민원조사기획관, 군사 2팀, 경찰 2팀), 41명 규모의 전담 조사인력으로 충원된다. 과거에 비하면 조직 및 인력이 상당히 확대된 것이라고 할 수 있으나, 민원접수·조사·처리에 필요한 조직과 인력이 각 지역에 골고루 분포된 현장밀착형 기관구성 원리를 채택하고 있지 않아 실질적인 활동에 있어서는 상당히 제약될 우려가 있다.

국민고충처리위원회가 경찰옵부즈만의 기능을 수행할 경우 조직상으로는 특별위원회를 설치하여 독립적으로 운영하지 않으면 그 실효성을 거두기 힘들다는 점에서, 기존의 사무조직과 구별되는 별도의 사무국을 설치하는 것이 바람직하다고 하지 않을 수 없다. 우리나라에서 설치·운영되고 있는 많은 위원회의 운영 실태를 보면 명목상 위원회제임에도 불구하고 실질적인 공정성과 독립성의 확보에 한계가 있음을 볼 수 있는데 그 중요한 이유의 하나는 바로 이 위원회를 지원하는 사무국의 독립적 운영이 미흡하다는 데 있다. 이런 관점에서 본다면 국민고충처리위원회의 경찰옵부즈만 시스템은 인적 조직과 구성면에서 미흡하다고 판단된다.

### 3. 관할 범위

국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제8조 제1항 제5호는 경찰소위원회의 관할범위를 '경찰기관(해양경찰기관을 포함한다)의 처분·수사 등 경찰관련 분야의 고충민원'으로 규정하고 있다. 따라서 형식적으로 경찰조직에 속한 공무원에 의한 모든 활동이 경찰옵부즈만의 관할대상이 되므로, 수사활동을 포함하여 경찰의 가혹행위(불법체포, 폭행), 직무태만(불법절차, 불법검문), 수사 중 무례, 권한남용(부정행위, 위법한 증거수집, 위협, 협박, 불필요한 경찰력 사용) 기타 직무상 부적절한 모든 행위가 조사대상이 될 수 있다

그러나 형식적으로 경찰조직에 속해 있지 않는다면 환경경찰, 산림경찰, 위생경찰 등 위험방지와 교란제거라는 실질적 경찰작용이라고 하더라도 경찰옴부즈만의 관할대상이 되지 않는다. 경찰옴부즈만 기능을 일반옴부즈만이 아니라 별도의 기관으로 하여금 수행하게 하는 것은 업무 자체의 특성 때문이라기보다는 그러한 업무를 행하는 경찰조직의 권력적 특성 때문이고, 실질적 경찰작용은 경찰옴부즈만 이외의 전문옴부즈만 또는 일반 옴부즈만의 관할대상이 될 수 있기 때문에 경찰옴부즈만의 관할영역에서 배제하더라도 큰 문제는 없다고 본다.

그리고 국민고충처리위원회 경찰소위원회는 경찰관련분야의 모든 고충민원을 대상으로 하므로 수사도 당연히 관할영역에 포함한다. 경찰옴부즈만 제도의 도입당시에는 수사를 포함할 것인지의 여부가 문제되었으나 국민고충처리위원회의 법령 및 민원처리의 관행상 수사분야로 범위확대가 가능하고, 수사에 관한 민원인지 수사 이외의 사항에 대한 민원인지의 판단이 곤란한 경우가 많으며, 외국의 입법례도 수사관련 민원을 모두 포함하고 있는 점을 이유로 수사관련 민원을 경찰옴부즈만이 대상으로 하였다. 사실 경찰옴부즈만 제도의 핵심적 기능은 경찰권의 남용, 그 중에서도 경찰의 위법·부당한 수사에 의한 국민의 권익침해를 방지하는 데에 있으므로 수사를 제외하고는 경찰옴부즈만을 상정하기 힘들다.

이처럼 수사를 비롯하여 형식적으로 경찰조직에 속한 공무원의 모든 활동이 경찰옴부즈만의 관할영역에 포함된다. 다만 우리나라의 수사구조상 수사가 반드시 경찰에 의해서만 이루어지는 것이 아니고 검찰 및 국가정보원 등의 특별사법경찰관리에 의해서도 이루어지고 있고, 일반사법경찰관리와 특별사법경찰관리는 검사의 지휘·감독을 받도록 되어 있어 실질적으로 수사권이 검사에게 독점되어 있는 우리나라의 현실을 고려할 때, 국민고충처리위원회의 전문소위원회의 관할대상을 ‘경찰기관’이 아니라 ‘수사기관’으로 하고, 조직과 기능의 초점을 ‘경찰옴부즈만’이 아니라 ‘수사옴부즈만’에 맞추는 것이 바람직하다. 물론 현실적으로 대부분의 수사가 경찰에 의해 이루어지는 것이 사실이나, 국가인원위원회의 민원접수통계(앞의 <표 9> 참조)에서 알 수 있듯이 비단 경찰뿐만 아니라 검찰, 국가정보원 기타 특별사법경찰관리에 대한 민원도 상당한 정도에 이르고 있기 때문에 이를 배제한다면 옴부즈만 제도의 정당성과 실효성을 유지하기 힘들다.

그리고 현실적으로 경찰수사는 원칙적으로 검사의 지휘·감독 하에 이루어지도록 되어

있기 때문에 경찰수사인지 또는 검찰수사인지가 불명확한 경우가 많고, 경찰수사에 대해 민원이 제기된 경우 경찰에서 검사의 지휘에 의한 것이라고 변명하는 때에는 실질적인 구제가 곤란하게 된다. 또한 현재의 수사구조상 경찰수사가 종료된 때에는 경찰은 모든 사건을 관할 검찰에 송치하여야 하는데(사법경찰관집무규칙 제54조), 사건이 검찰에 송치된 이후 경찰에 대해 민원이 제기된 경우에는 경찰옵부즈만의 조사에 상당히 제약이 따를 수밖에 없다. 결과적으로 국민고충처리위원회의 경찰소위원회는 그 관할영역을 경찰업무에 한정하고 검찰, 국가정보원 기타 특별사법경찰관리에 대한 민원을 배제하고 있기 때문에 위법·부당한 수사로부터 국민의 권익을 보호하고자 하는 경찰옵부즈만의 본래 취지를 실현하는 데는 상당한 제약이 따를 것으로 본다.

#### 4. 권한 및 조사·처리절차

국민고충처리위원회가 경찰소위원회의 업무를 처리함에 있어서 어떠한 자세로 임할 것인가는 앞으로 국민고충처리위원회에 의한 경찰옵부즈만의 성패를 가늠하는 중요한 잣대가 된다. 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률은 민원처리의 실효성 확보를 위하여 합의권고 및 조정권(제33조, 제34조), 시정권고 및 의견표명권(제35조), 제도개선의 권고 및 의견표명권(제36조), 감사의뢰권(제40조), 권고 등 이행실태의 확인·점검권(제41조), 공표권(제42조) 등을 규정하고 있다. 국민고충처리위원회는 경찰옵부즈만 제도를 도입하는 과정에서 경찰관련 민원의 대다수가 경찰의 부당행위에 대한 시정요구, 경찰조사나 수사에 대한 재조사, 채수사 요구라는 점을 지적하고 직권조사권, 징계 및 기소요구권, 정보접근권 등 보다 강력한 권한이 필요하다는 의견을 제시한 바 있다.

그러나 국민고충처리위원회가 경찰관련 민원을 처리함에 있어서 이러한 강력한 권한을 행사하는 것이 과연 바람직한가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 경찰옵부즈만 제도를 실시하고 있는 선진국에서는 경찰민원을 접수하면 곧바로 조사에 착수하는 것이 아니라 경찰청에 송부하여 자체적으로 처리하도록 하고, 민원인이 자체적인 처리 결과에 만족하지 않는 경우에도 우선 대안적 분쟁해결방법으로 중재를 하여 양 당사자가 합의에 이르도록 하는 적극적인 노력을 기울이고 있다. 또한 옵부즈만 제도

의 취지에 비추어 본다면 이러한 대안적 분쟁해결방법은 ‘대안적’이라기보다는 ‘원칙적’이고 ‘우선적’인 민원처리방법이 되지 않을 수 없다.

그리고 무엇보다도 ombudsman이 권력적 방법에 의존하는 경우에는 비권력적 방법에 의한 민원해결기구라는 본연의 모습에서 벗어나 스스로 권력기관화하고 이를 통제하기 위한 또 다른 장치가 요구되는 악순환에 직면하게 된다. 따라서 ombudsman은 특별한 경우가 아닌 한 비권력적 방법에 의한 민원의 해결을 도모하는 데 최선을 다해야 할 것이고, 권력적 방법이 요구되는 경우에는 행정심판위원회나 법원과 같은 준사법기관 또는 사법기관을 통하여 해결하도록 유도하는 것이 바람직하다고 하지 않을 수 없다.

그런데 그간 국민고충처리위원회는 경찰관련 민원을 관할 외로 간주하여 경찰에 이송 처리하는 것이 관행이었는데, 이 시점에서 상당히 축적된 노하우를 요하는 조정·중재와 같은 대안적 분쟁해결방식을 잘 소화해 낼 수 있을지에 대해서는 다소 의문의 여지가 있다. 그리고 국민고충처리위원회에 설치된 경찰소위원회는 그 조직이나 기관구성 면에서 독립성과 전문성이 충분히 확보되어 있다고 보기 어려운 상황에서, 경찰ombudsman의 도입 과정에서 국민고충처리위원회가 보인 태도에서 볼 수 있듯이 대안적 분쟁해결방식보다는 권력적 해결방식에 의존할 경우에는 경찰과의 마찰이 우려된다. 물론 앞으로의 자체적인 노력과 외부전문가의 도움으로 이러한 문제점을 해결해 나갈 것으로 기대하지만, 경찰ombudsman의 기능을 가장 효율적으로 수행할 수 있는 조직과 기관구성의 면에서 충분한 검토와 준비를 하지 못한 데에 대해서는 비판의 여지가 크다고 하지 않을 수 없다.

## 제4절 소 결

이상에서 선진국의 경험에 비추어 본 경찰ombudsman 제도의 취지와 핵심적 요소, 우리나라의 수사구조 및 경찰수사의 현실에 비추어 본 경찰ombudsman 제도의 필요성과 업무범위 그리고 국민고충처리위원회가 도입·시행하고 있는 경찰ombudsman 제도의 문제점 등에 대해 살펴보았다. 앞서도 지적하였듯이 우리나라에서는 국민고충처리위원회에 의하여 경찰ombudsman 제도가 도입·시행되고 있기 때문에, 본 보고서의 논의의 초점은 경찰ombudsman 제도의 도입방안 보다는 현재 국민고충처리위원회에 의하여 실시되고 있는 경찰om

부즈만 제도의 문제점을 점검하고 이를 보완하는 방안으로 전환되어야 한다고 본다. 이러한 취지에서 지금까지의 검토결과를 바탕으로 국민고충처리위원회에서 실시되고 있는 경찰음부즈만 제도의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

우선 경찰음부즈만은 경찰민원에 대한 기존의 내부조사가 가지는 한계를 극복하고 외부조사를 통해 국민의 권익을 보호·구제하는 기관으로서 조직과 기능의 독립성 및 전문성의 확보가 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 그런데 현재 경찰음부즈만의 기능을 수행하기 위해 국민고충처리위원회에 설치된 경찰소위원회는 독립된 특별위원회로 조직·구성된 것이 아니라 대통령이 임명하는 기존의 10명의 위원 중에서 위원장이 지명하는 3명으로 구성되어 있다. 국민고충처리위원회와 유사한 기능을 수행하는 국가인권위원회와 국가청렴위원회의 위원은 각각 대통령, 국회 및 대법원장이 지명 또는 추천하는 위원으로 구성되도록 하고 있는 것과 큰 대조를 보인다. 이러한 설치형태 및 기관구성은 특히 국민고충처리위원회가 행정부형 음부즈만의 형태를 취하고 있는 데서 오는 기능적 한계를 극복하고, 경찰음부즈만 제도의 핵심적인 요소라고 할 수 있는 독립성을 확보할 수 있을지에 대해 상당한 의문을 갖게 한다.

그리고 그동안 국민고충처리위원회가 경찰관련민원을 직접 처리하지 않고 대부분 경찰에 이송·이첩하였기 때문에, 민원을 직접 처리하는데 필요한 전문성을 충분히 확보하고 있다고 보기에도 힘든 점이 있다. 또한 국민고충처리위원회의 경찰소위원회는 기존의 소위원회와 조직적·기능적으로 구별되는 뚜렷한 특징을 갖고 있지 않고 특히 군사 및 경찰소위원회를 합쳐 40여명의 조사인력으로 구성되는데 불과하여, 경찰관련 민원업무를 전문적이고 효과적으로 수행할 수 있을지에 대해서는 상당한 의문이 있다. 그리고 이러한 경찰업무에 대한 전문성의 부족은 경찰과의 협조와 조정을 통한 신속하고도 자율적인 해결보다는 직접조사, 징계요구와 같은 방법에 의존하여 해결하려는 태도로 이어져서, 결국 경찰과의 마찰을 야기할 소지마저 없지 않다.

또한 경찰음부즈만은 외부심사라는 본질적 특수성으로 인해 위법수사 등 경찰권남용에 대한 통제기능을 수행한다. 그런데 수사가 경찰뿐만 아니라 검찰, 국가정보원 등에 의해서도 실시되고 있고 검사에게 사법경찰관리에 대한 지휘감독권이 부여되어 있는 우리나라의 현실을 고려해 볼 때, 수사권의 남용으로부터 국민을 제대로 보호하기 위해서는 경찰만을 대상으로 하는 ‘경찰음부즈만’이 아니라 모든 수사기관을 대상으로 하는 ‘수사음부

즈만의 방식으로 도입했어야 옳을 것이다.

이처럼 국민고충처리위원회가 경찰옴부즈만의 기능을 수행하는 데에서 오는 한계는 결국 국민고충처리위원회라는 기관이 가지는 조직적·기능적 한계에서 비롯된 것이라고 하지 않을 수 없다. 즉 국민고충처리위원회는 행정형 옴부즈만으로서 일반행정기관과 일반행정작용에 대한 옴부즈만의 기능을 수행하는데 적합한 조직으로 구성되었는데, 행정기관에 소속되어 있지만 사법작용을 수행하는 경찰에 대한 민원을 처리하기 위해서는 기존의 조직과는 구별되는 별도의 조직으로 구성되는 것이 타당함에도 불구하고 기존의 조직에 단순히 업무범위만을 한정하는 형태로 조직됨으로써 독립성과 전문성을 충분히 확보하지 못하고 있는 것이다.

중립성과 전문성을 충분히 확보하지 못한 외부기관으로 하여금 경찰옴부즈만 기능을 담당하게 함으로서 발생할 수 있는 기관과의 마찰을 방지하고, 경찰권의 남용으로 인해 침해된 국민의 권리구제의 실효성을 담보하며 경찰의 자율적인 해결을 통해 국민적 신뢰를 제고하기 위해서는, 오히려 행정경찰작용 및 사법경찰작용 전반에 대한 경찰옴부즈만의 기능을 기존의 경찰에 대한 지휘·감독기관인 경찰위원회에 맡기는 방안이 타당하다고 본다. 이러한 방식의 경찰옴부즈만 제도는 독일 함부르크주의 경찰위원회(Polizeikommission)에서 실시하고 있을 뿐만 아니라, 일본의 警察刷新會議도 公安委員會의 권한강화를 통해 공안위원회 내에 경찰업무에 대한 감찰 및 민원처리를 담당하는 전문부서의 설치를 제안한 바 있다.

이하에서는 독일 함부르크 주의 경찰위원회 및 일본의 公安委員會에 상응하는 우리나라의 경찰위원회의 조직과 기능을 개편하여 경찰옴부즈만의 기능을 담당하게 하는 방안의 타당성과 구체적인 실천방법에 대해 검토해 보기로 한다.

## 제5장 경찰옴부즈만 제도의 발전방안

### 제1절 경찰옴부즈만의 설치방안

#### 1. 설치방안을 결정함에 있어서 고려해야 할 기준

앞에서 서술한 경찰옴부즈만의 제도적 가치 내지는 기능을 고려해 볼 때 경찰옴부즈만을 어느 기관으로 하여금 담당하게 할 것인가를 결정함에 있어서는 다음과 같은 기준들이 고려되어야 할 것이다.<sup>49)</sup>

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

49) 박재창·김유환·윤태범, 앞의 논문, 47면 이하.

이상과 같은 기준들을 고려해 본다면 경찰옴부즈만 기능을 충실히 수행하기 위해서는 기존의 기관과는 별도의 기관을 창설하는 것이 가장 타당하다고 할 수 있다. 그러나 경찰옴부즈만 기능을 담당할 기관을 결정함에 있어서는 경찰옴부즈만 제도의 취지만 아니라 이미 경찰옴부즈만의 기능을 수행하고 있는 기관이 존재한다는 현실도 함께 고려하지 않을 수 없다. 즉, 우리나라에는 이미 국가인권위원회, 국가청렴위원회가 각각 경찰분야에서 발생하는 인권침해 및 부정부패에 대한 옴부즈만의 기능을 수행하고 있고, 국민고충처리위원회도 “행정기관 등의 위법, 부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원”을 대상으로 하므로(국민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제2조 제4호) 경찰에 대한 옴부즈만의 기능을 수행할 있다는 데 대해서는 별다른 의문의 여지가 없다.

경찰옴부즈만의 본질적 기능과 우리나라의 현실을 감안해 볼 때 경찰옴부즈만을 설치하는 방안은 크게 ① 현재 옴부즈만 기능을 담당하고 있는 기관과는 별도의 기관을 신설하여 경찰에 대한 옴부즈만기능을 전담하도록 하는 방안과 ② 경찰옴부즈만의 기능을 수행하고 있는 기존의 기관으로서 국가인권위원회, 국가청렴위원회 또는 국민고충처리위원회 내에 경찰에 대한 옴부즈만기능을 전담하는 조직을 설치하는 방안으로 나눌 수 있다.

우선 경찰옴부즈만 기능을 전담하는 독립된 기관을 설치하는 방안은, 경찰옴부즈만 제도를 시행하고 있는 선진국의 사례에서 볼 수 있다시피 경찰옴부즈만 제도의 취지를 충실히 구현할 수 있다는 점에서 가장 이상적인 방안이라고 할 수 있다. 그러나 국민고충처리위원회와 같은 행정부형 옴부즈만 제도를 갖고 있는 나라에서는 이와 중첩적인 업무영역을 갖는 다른 기관, 우리나라의 국가인권위원회나 국가청렴위원회와 같은 기관을 별도로 설치하지 않는 것이 일반적이다. 특히 행정부형 옴부즈만으로서 국민고충처리위원회가 존재함에도 불구하고 경찰옴부즈만 제도실시의 당위성만을 내세워 행정조직에 속해 있는 경찰에 대한 별도의 옴부즈만을 설치하는 것은 현실적으로 상당한 무리가 따르지 않을 수 없다. 그리고 경찰옴부즈만 기관을 별도로 설치하게 되는 경우에는 경찰에 대한 옴부즈만의 기능의 일부를 수행하고 있는 국가인권위원회, 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회의 업무와 중복되는 문제가 발생하게 된다.

따라서 우리나라의 현실을 고려해 볼 때 충분한 독립성과 전문성의 보장을 전제로 하

여 기존의 기관으로 하여금 담당하게 하는 두 번째 방안이 바람직하다고 본다. 그런데 두 번째 방안에 의하더라도 국가인권위원회, 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회 중 과연 어느 기관으로 하여금 담당하게 하는 것이 합리적인가에 대해서는 의견대립의 여지가 있다. 지금까지 국가인권위원회와 국가청렴위원회는 각각 인권침해분야와 부정부패분야에 업무가 특화되어 있다는 점과 국민고충처리위원회가 행정기관에 대한 옴부즈만으로서의 기능을 수행하고 있다는 점을 고려하여, 국민고충처리위원회로 하여금 경찰옴부즈만의 기능을 담당하게 하는 것이 가장 현실적이라는 것이 일반적인 견해였다.<sup>50)</sup>

국민고충처리위원회도 별도의 독립된 기관을 설치하여 경찰옴부즈만 기능을 담당하게 하거나 국가인권위원회 또는 국가청렴위원회로 하여금 담당하는 것 보다는 효율성과 민주성의 관점에서 국민고충처리위원회가 경찰옴부즈만 기능을 담당하는 것이 가장 적절한 기관으로 평가하고, 경찰옴부즈만 제도의 본격적인 실시를 추진해 왔다. 그런데 국민고충처리위원회는 그 구체적인 실천방안으로 일반고충민원을 처리하기 위하여 설치한 기존의 소위원회와 별도로 경찰관련 고충민원을 처리하기 위한 특별위원회를 설치하는 방안과 기존의 소위원회와 동급의 경찰소위원회를 설치하는 방안을 검토하고, 前者는 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률의 개정이 요구되므로 채택하기 힘들다고 판단하고 동법시행령의 개정으로도 가능한 後者를 채택하였다. 따라서 국민고충처리위원회의 경찰소위원회는 개시한 소위원회와 비교해 볼 때 업무영역을 경찰분야에 한정하고 있는 점을 제외하고는 조직과 인적구성, 권한, 업무처리절차 등에 있어서 본질적인 차이를 가지는 것은 아니다.

앞에서도 지적한 바와 같이 독립된 별도의 기관이 아니라 기존의 기관으로 하여금 경찰옴부즈만 기능을 담당하게 하는 경우에는 경찰옴부즈만의 특수성에 부합하는 독립성과 전문성을 충분히 확보하는 것이 중요하다. 그동안 국민고충처리위원회는 i) 외형상 대통령소속(2005.7.29. 국민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 법률이 제정되기 이전에는 국무총리소속)으로 되어 있으나 실제로는 상임위원, 사무처장 등 간부공무원이 행정부소속 공무원으로 충원되어 행정부로부터 독립성을 충분히 확보하고 있지 못하고, ii)

50) 류지태, 앞의 논문, 37면 이하; 이선우, “전문옴부즈만 도입과 역할”, 국민고충처리위원회 창립 10년 기념 세미나 자료집, 2004, 61면 이하; 박재창, 앞의 논문, 28면 이하; 박재창·김유환·윤태범, 앞의 논문, 51면 참조.

민원업무의 처리에 있어서 전문인력을 충분히 확보하지 않고 해당부처에서 파견한 공무원을 조사관으로 활용하고 상당수의 민원을 해당부처에 이송·이첩하는 등 신속하고 공정한 민원처리가 제대로 이루어지지 못하였으며, iii) 시정권고 또는 의결통보 후 시행여부를 확인·점검할 수 있는 사후조치가 미흡하다는 등의 문제점을 지적받아 왔다.<sup>51)</sup> 국민고충처리위원회의 경찰옴부즈만의 기능을 본격적으로 수행하기 위해 경찰소위원회를 설치하기는 하였으나 i) 국민고충처리위원회가 대통령에 소속되어 있기는 하나 국가인권위원회나 국가청렴위원회와 비교해 볼 때 충분한 독립성에 확보하고 있다고 보기 어려운 상황에서, 경찰소위원회의 인적구성은 기존의 소위원회와 실질적인 차이가 없고, ii) 조직의 측면에서도 경찰민원업무의 특수성에 맞는 전문성을 충분히 확보하고 있다고 보기 어려우며, iii) 민원처리의 절차와 방식에 있어서도 경찰업무의 특수성을 충분히 고려하고 있다고 보기 힘들다.

## 2. 국민고충처리위원회에 특별소위원회를 설치하는 방안

앞에서 서술한 바와 같이 국민고충처리위원회는 경찰옴부즈만의 설치방안의 하나로서 기존의 소위원회와 인적구성 및 조직의 측면에서 구별되는 특별소위원회의 설치를 검토하였으나, 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률의 개정이 요구되므로 채택하기 힘들다고 판단하고 결국 동법시행령의 개정으로도 가능한 전문소위원회를 설치하는데 그침으로서, 전문옴부즈만을 설치하여 기존의 민원처리방식이 갖고 있는 한계를 극복하고자 한 본래의 목적을 실현함에 있어서는 상당한 어려움이 따를 것으로 예상된다. 국민고충처리위원회가 경찰옴부즈만의 기능을 충실히 수행하기 위해서는 현재와 같이 업무영역만을 전문분야에 한정하는 형태의 소위원회가 아니라 인적구성·권한·업무수행절차와 방식 등에 있어서 기존의 소위원회와 구별되는 특별소위원회를 설치하는 것이 바람직하다고 하지 않을 수 없다. 다만 특별소위원회를 설치하는 방안도 다음과 같은 점에서 이상적인 것이라고 하기 힘들다고 본다.

51) 이승희(새천년민주당 정무위원회 국회의원), 한국 옴부즈만제도의 정착을 위한 제안, 2004, 71면 이하 참조.

우선 수사는 반드시 경찰에 의해서만 실시되는 것이 아니라 검찰을 비롯하여 국가정보원 등 특별사법경찰관리에 의해서도 실시되고 있고 일반사법경찰관리 및 특별사법경찰관리는 검사의 지휘감독을 받게 되어 있는 우리나라의 수사구조 및 수사현실을 고려해 볼 때, 국민고충처리위원회가 관할영역을 ‘경찰’에 초점을 맞추어 ‘경찰’옴부즈만의 기능만을 수행하게 된다면 검찰과 국가정보원 등 특별사법경찰관리에 의해 수행되는 수사업무에 대해서는 옴부즈만의 기능을 사실상 방치하는 결과가 되고, 결국 수사과정에서 발생하는 민원을 해결하고 위법부당한 수사로부터 국민의 권익을 보호하고자 하는 옴부즈만 본래의 기능을 효과적으로 수행하기가 힘들게 된다. 오히려 국민고충처리위원회가 국민의 권익보호와 민원해결이라는 옴부즈만 본래의 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 관할의 초점을 ‘경찰’에 맞출 것이 아니라 ‘수사’에 맞추고, 그러한 기능에 상응하는 조직과 권한을 확보하는 것이 바람직하다. 다만 종합행정민원처리기구에서 전문민원처리기구로의 전환을 이제 막 시작했고 국가인권위원회나 국가청렴위원회의 기관구성과 비교해 볼 때 상대적으로 독립성이 취약한 현 상황에서, 국민고충처리위원회가 검찰과 같은 권력기구를 상대로 하여 민원을 해결하고 위법수사를 통제하는 기능을 수행할 수 있을지는 미지수이다.

다음으로 국민고충처리위원회가 경찰옴부즈만으로서의 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 기존의 조직과는 구분되는 조직을 확보하는 것이 바람직하나, 이 경우 인적구성, 권한, 업무수행절차와 방식 등에 있어서 서로 다른 성질의 조직이 한 기관 내에 존재함으로써 기존의 조직과의 마찰이나 업무처리에 있어서 효율성이 저하되는 문제점이 발생할 수 있다. 따라서 민원처리업무의 독립성과 전문성을 확보하기 위해 설치한 독립된 조직이 기존의 조직과의 마찰이나 인력과 업무의 중복으로 인한 비효율성을 유발하여, 오히려 국민의 권익보호와 민원해결이라는 본래의 기능을 효율적으로 수행하지 못하게 되는 딜레마에 빠질 염려가 있다.

또한 국가인권위원회 및 국가청렴위원회와의 관계를 고려해 볼 때 국민고충처리위원회가 경찰에 대한 옴부즈만의 기능을 적극적으로 수행하는 데는 한계가 있을 것으로 보인다. 즉, 현재 국가인권위원회 및 국가청렴위원회는 각각 인권침해분야 및 부정부패분야에서 원칙적인 옴부즈만기구로서의 역할을 수행하고 있으므로 경찰의 업무처리과정에서 발생하는 인권침해와 부정부패는 국민고충처리위원회의 업무영역에서 제외된다. 물론 수사 이외에도 직무태만(부당한 사건이송, 사건처리 지연 등), 위법·부당한 경찰처분, 경찰관

의 부당행위(부정행위, 재산상 손해 등), 경찰관에 대한 징계요구, 경찰관련법령의 개선 등 경찰과 관련된 일체의 업무가 경찰옴부즈만의 대상이 되므로, 인권침해와 부정부패분야가 국민고충처리위원회의 관할영역에서 사실상 제외되더라도 경찰옴부즈만의 존재가치가 훼손되는 것은 아니다.

다만 인권침해 및 부정부패와 같은 중요한 영역을 제외한 일반 경찰업무에 대한 민원을 국민고충처리위원회로 하여금 담당하게 하는 방안의 실효성에 대해서는 다소 의문의 여지가 있다. 앞서서도 지적한 바와 같이 경찰옴부즈만은 일차적으로 국민의 권익구제와 민원해결의 기능을 수행하며, 경찰을 통제하는 기능은 부차적 기능에 불과하다. 그러나 실제에 있어서 경찰옴부즈만의 일차적 기능과 부차적 기능은 밀접하게 관련되어 있어서 분리하는 것이 사실상 어렵다. 즉 경찰옴부즈만은 민원을 해결하고 경찰권의 남용으로 인해 침해된 권익을 구제하는 과정을 통해 실질적으로는 경찰을 통제하는 기능을 수행할 수밖에 없다. 그런데 선진국의 경찰옴부즈만 제도의 실시사례에 대한 실증적인 조사결과에서 볼 수 있듯이 경찰에 대한 외부기관의 조사나 통제에 대한 경찰의 저항은 예상보다 훨씬 더 감정적이고 강렬한 경향이 있다. 따라서 제도적으로 경찰에 대한 통제권이 부여되어 있지 않는 국민고충처리위원회가 민원을 매개로 실질적인 외부통제의 기능을 수행하는 데에는 상당한 애로가 있을 것으로 보인다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 독일 함부르크주의 경찰위원회나 일본의 공안위원회에서 볼 수 있듯이 제도적으로 경찰에 대한 통제권이 부여된 기관으로 하여금 경찰관련 민원의 처리를 담당하게 하는 것이 훨씬 효과적이다. 즉, 제도적으로 경찰에 대한 통제기능을 수행하고 있는 기관이 경찰에 대한 민원을 처리하는 경우에는 민원처리의 효율성과 신속성이 제고되어 결과적으로 국민의 권익보호 기능을 충실히 수행할 수 있을 것이다. 앞서서 서술한 바와 같이 일본에서는 현재 공안위원회가 민원처리를 담당하고 있고, 경찰쇄신회의가 기존의 公安委員會로 하여금 경찰에 대한 감찰 및 민원업무를 담당하게 하는 것이 타당하다는 의견을 제시한 후 일본정부는 국가공안위원회 및 도도부현 공안위원회에 감찰권을 부여하고 도도부현 공안위원회에 민원처리위원회를 설치하는 개선을 마련한 바 있다.

현재 우리나라에는 경찰에 대한 외부감독기관으로서 독일의 경찰위원회와 일본의 公安委員會에 상응하는 경찰위원회가 설치되어 있으며, 오래 전부터 경찰위원회의 발전방안

의 하나로서 경찰위원회로 하여금 민원처리업무를 담당하게 하는 방안이 제시되어 왔다. 이하에서는 경찰위원회로 하여금 경찰음부즈만의 기능을 수행하도록 하는 방안의 타당성을 검토해 본다.

### 3. 경찰위원회로 하여금 경찰음부즈만 기능을 수행하게 하는 방안

한국경찰은 1945년 해방이후 남북분단으로 인한 대립과 갈등으로 국가안보를 중요시하였기 때문에 경찰행정의 효율성을 강조하는 중앙집권적 조직체계를 유지해 왔으나, 1987년 이후 본격적으로 정치적·사회적 민주화가 추진되면서 경찰의 민주성과 독립성을 확보하기 위한 방안으로 1991년 경찰법의 개정과 함께 경찰위원회제도가 도입되었다. 물론 경찰위원회의 조직과 권한에 비추어 볼 때 우리나라 경찰위원회의 경찰에 대한 통제기능이 형식적인 수준을 면치 못하고 있다는 비판도 없지 않으나, 경찰위원회의 심의의결의 범위가 경찰업무 전반에 미치고 경찰위원회의 심의의결은 집행기관인 경찰청을 기속한다는 점에서 경찰에 대한 통제기관으로서의 지위를 부인하기 어렵다. 이처럼 경찰에 대한 통제기능을 담당하고 있는 경찰위원회로 하여금 경찰음부즈만의 기능을 수행하게 하는 방안은 다음과 같은 장점이 가진다.

우선 경찰위원회는 국가인권위원회, 국가청렴위원회 또는 국민고충처리위원회와 같은 다른 기관과는 달리 경찰행정에 관한 주요정책과 계획에 대한 심의·의결권, 국무총리의 경찰청장 임명제청에 대한 동의권 등을 통해 경찰을 통제할 수 있는 권한을 가지고 있으므로 경찰의 반발을 해소하고 경찰과의 유기적인 협조를 이끌어 내기에 용이하다. 그동안 국민고충처리위원회가 경찰에 대한 음부즈만 기능을 제대로 수행하지 못한 데에는 인력과 조직의 전문성 부족이 원인이 되기도 하였지만, 경찰에 대한 통제권한이 부여되어 있지 않아 시정권고나 의결통보 등 민원인에 대한 권익구제조치의 실효성을 확보하기가 어려웠다는 점도 중요한 원인으로 작용했다. 이에 대하여 경찰위원회는 경찰관련 민원을 처리함에 있어서 경찰에 대한 통제권을 활용할 수 있으므로 경찰음부즈만의 기능을 효과적으로 수행할 수 있을 것이다.

그리고 민원처리에 있어서도 국민고충처리위원회 등 외부기관에 의하는 경우보다 경찰

의 자율성을 보장하기에 훨씬 용이하다. 선진국의 경찰음부즈만 제도의 실시사례에서 살펴 본 것처럼 경찰음부즈만에게 직권조사권, 징계·기소요구권 등 강력한 권한을 부여하고 있는 국가에서조차도 경찰의 자체적인 조사와 해결을 우선하여 대부분의 민원을 이와 같은 방법에 의해 해결하고 있는 것을 볼 수 있다. 따라서 민원해결의 효율성을 높이기 위해서는 경찰음부즈만에게 강력한 권한을 부여하기 보다는 경찰의 자율성을 존중하고 경찰이 자체적으로 공정한 조사를 통해 민원을 해결하도록 유도하는 것이 중요하다. 경찰위원회가 경찰음부즈만의 기능을 담당하는 경우에는 우선 일반적인 통제권을 활용하여 항시적으로 경찰의 자체적인 민원해결을 도모할 수 있고 구체적인 민원이 제기되어 이를 처리하는 과정에서도 경찰과의 긴밀한 협조를 통해 상호간의 마찰없이 신속한 해결을 도모할 수 있을 것이다.

다음으로 경찰위원회는 국가인권위원회, 국가청렴위원회 또는 국민고충처리위원회와는 달리 '경찰'분야에 한정하여 음부즈만 기능을 수행할 수 있기 때문에 전문성을 가지고 민원처리 및 권리구제의 효율성을 도모할 수 있다. 국민고충처리위원회가 조직과 권한이 일반음부즈만의 기능을 수행하는데 적합하게 편성되어 있고 관할영역도 경찰 등 수개의 전문분야와 일반행정분야를 포괄하기 때문에, 경찰과 같은 권력기관을 상대로 하여 음부즈만 기능을 수행하는 데는 실질적으로 어려움이 따를 수밖에 없다. 그러나 경찰위원회의 업무는 '경찰'분야에 한정되어 있으므로 경찰분야에 대한 전문지식과 제도적으로 부여된 통제권한을 활용하여 권익구제 및 민원처리의 효율성을 기할 수 있는 장점이 있다.

다만 현재 우리나라의 경찰위원회의 체제로는 경찰음부즈만의 기능은 물론 경찰위원회 본래의 기능을 수행함에 있어서도 여러 가지 어려운 점이 많다. 따라서 현재의 경찰위원회로 하여금 경찰음부즈만의 기능을 수행하게 하게 위해서는 경찰위원회의 조직, 인직구성, 권한, 업무처리절차 등의 여러 가지 점들이 개선되지 않으면 안 된다. 이하에서는 경찰위원회의 인적구성과 조직, 권한, 민원처리절차 등의 관점에서 경찰위원회가 가지고 있는 여러 가지 문제점을 지적하고 그 개선방안을 제시한다.

## 제2절 경찰위원회의 인적구성과 조직

### 1. 현재 경찰위원회의 인적구성과 조직

경찰의 정치적 중립성의 보장은 한국경찰의 창설 이래 가장 중요한 과제로서, 현행 경찰법에서 경찰위원회 제도가 도입된 것은 경찰의 정치적 중립성을 확보하기 위한 의미있는 진전으로 평가되고 있다. 다만 경찰직무의 특수성과 남북분단이라는 특수한 안보상황을 이유로 지방분권적인 자치경찰제의 도입을 반대하면서 경찰청장 독임제인 국가경찰제도를 유지시키되 경찰청장의 독임제도 운영되는 국가경찰의 독주를 견제하기 위하여 심의·의결기구로서 경찰위원회를 설치하였다. 이러한 이유에서 우리나라의 경찰위원회는 독임제와 위원회제를 절충한 정치적 산물로서, 정치적 중립성의 보장이라는 설립목적과는 상당한 거리가 있고 실제에 있어서도 상징적이고 형식적인 기구에 불과하다는 비판이 제기되기도 한다.<sup>52)</sup>

현재 경찰위원회는 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하는 7인의 위원으로 구성되며 행정자치부장관에 소속되어 있다. 다만 경찰위원회의 중립성을 보장하기 위하여 행정자치부장관이 위원을 제청함에 있어서는 경찰의 정치적 중립이 보장되도록 하여야 하고(경찰법 제6조 제2항), 위원 중 2인은 법관의 자격이 있어야 하며(같은 법 같은 조 제3항), 1. 당적을 이탈한 날부터 3년이 경과되지 아니한 자, 2. 선거에 의하여 취임하는 공직에서 퇴직한 날부터 3년이 경과되지 아니한 자, 3. 경찰·검찰·국가정보원직원 또는 군인의 직에서 퇴직한 날부터 3년이 경과되지 아니한 자 및 4. 국가공무원법 제33조 각호의 1에 해당하는 자는 위원이 될 수 없도록 하고 있다(같은 법 같은 조 제4항).

경찰위원회는 경찰에 대한 일종의 통제기구라고 할 수 있으며, 이것은 경찰청장임명 및 경찰행정에 대한 관여를 통해 이루어진다. 우선 경찰위원회는 행정자치부장관의 경찰청장 임명제청에 대한 동의권을 가진다(경찰법 제11조). 또한 경찰위원회는 경찰행정에 관한 주요정책과 계획에 대한 심의·의결권을 가지며, 여기서의 심의·의결은 국가의 의

52) 이황우, “한국의 경찰위원회와 일본의 국가공안위원회의 비교분석, 한국공안행정학회보 제2호, 1993, 43면.

사결정으로 집행기관인 경찰청을 기속한다. 경찰위원회는 심의·의결사항은 다음과 같다 (경찰법 제9조, 경찰위원회 규정 제5조).

1) 경찰의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요정책 및 경찰 업무발전에 관한 사항

(가) 경찰인사에 관계되는 법규·훈령·예규 및 운영기준에 관한 사항

(나) 경찰교육기본계획

(다) 경찰장비와 통신의 개발·보강 및 운영에 관한 기본계획

(라) 경찰예산편성 기본계획

(마) 경찰 중·장기 발전계획에 관한 사항

2) 인권보호와 관련되는 경찰의 운영개선에 관한 사항

(가) 국민의 권리·의무와 직접 관계되는 경찰행정 및 수사절차

(나) 경찰행정과 관계되는 과태료·벌칙금 기타 벌칙에 관한 사항

(다) 경찰행정과 관련되는 국민의 부담에 관한 사항

3) 경찰업무 외의 다른 국가기관으로부터의 업무협조요청에 관한 사항

4) 장관 또는 경찰청장이 중요하다고 인정하여 부의한 사항

현재 경찰위원회에는 별도의 사무국이 없으며, 경찰위원회의 사무는 경찰청에서 수행한다. 즉, 경찰위원회규정에 따라 경찰위원회에 간사 1인을 두되 간사는 경찰청 기획과장이 되며, 간사는 위원장의 명을 받아 의안의 작성, 회의진행에 필요한 준비, 회의록 작성 및 보관 기타 위원회의 사무를 처리한다.

## 2. 경찰위원회의 인적구성과 조직의 개선

앞에서 서술한 바와 같이 경찰위원회로 하여금 경찰음부즈만의 기능을 수행하게 하는 방안은 여러 가지의 장점을 가지고 있으나, 현재 우리나라의 경찰위원회의 시스템으로는 이러한 장점을 충분히 살리기 힘들다고 하지 않을 수 없으므로 여러 가지 점에서 개선이 필요하다. 우선 경찰법상의 경찰위원회의 임무로서 경찰행정에 대한 심의·의결 이외에 경찰에 대한 민원의 접수·처리를 포함시켜야 한다. 다음으로 현행 경찰위원회의 인적구성이나 조직은 경찰위원회의 설립목적인 경찰의 민주적 운영과 정치적 중립을 보장하기 위해 충분하지 못하므로,<sup>53)</sup> 경찰위원회의 인적 구성과 조직을 정비할 필요가 있다.

첫째로, 현재 경찰위원회가 행정자치부에 소속되어 있음으로서 정치적 중립성을 확보하기가 곤란하다. 물론 행정자치부는 경찰청에 대한 감독관청이므로 경찰에 대한 외부통제기관으로서의 경찰위원회를 행정자치부에 소속시키는 것은 나름대로의 의미가 없지 않다. 그러나 경찰위원회를 행정자치부에 소속시키는 것은 경찰위원회의 정치적 중립성의 보장과는 거리가 멀고, 자치행정과 경찰행정은 그 업무의 성질상 이질적인 것으로 분리하는 것이 오히려 타당하다. 따라서 경찰위원회의 중립성을 확보하기 위해서는 소속을 현재의 행정자치부에서 국무총리 또는 대통령으로 변경할 필요가 있다.

둘째로, 경찰위원회의 독립성을 제고하기 위해서는 경찰위원회 위원의 선임방법도 변경할 필요가 있다. 현재 경찰위원회 위원은 대통령이 임명하나 행정자치부 장관의 제청을 거치도록 되어 있으므로 행정자치부 장관으로부터의 독립성을 확보하기 곤란하다. 물론 경찰법에 경찰위원의 임명제청에 정치적 중립이 유지될 수 있도록 해야 한다는 단서가 있다고 하더라도 행정자치부장관의 제청으로 대통령에 의해 임명되는 경찰위원이 행정자치부장관의 막강한 경찰업무 관여권과 인사권을 견제할만한 현실적인 방법이 없다. 이러한 경찰위원회 위원의 임명방식은 내각총리대신이 국회 양원의 동의를 얻어 임명하게 함으로써 공안위원회 위원의 국민대표로서의 성질을 명확히 하고 있는 일본과 현저한

53) 현행 경찰법(1991.5.31. 제정 법률 제4369호)은 그 제정이유에서 경찰위원회의 설립목적에 관하여 “각계의 덕망있는 인사로 구성되는 경찰위원회를 두어 경찰행정에 관한 주요제도 및 인권보호에 관한 사항을 심의·의결하게 함으로써 경찰운영의 민주성과 공정성의 확보”를 기하는데 있다고 설명하고 있다.

대조를 보이고 있다. 경찰위원회의 독립성 내지 중립성과 관련해서는 물론 어느 기관에 소속되어 있는가도 중요하지만, 어떠한 절차에 의해 임명되는가도 상당히 중요하다고 하지 않을 수 없다. 경찰위원회는 경찰분야에 대한 옴부즈만으로서 국민대표성을 본질적인 요소로 한다는 점에서 주민직선제가 가장 이상적이라고 할 수 있으나, 외국에서도 경찰위원회 위원을 직선제로 선출하는 예는 거의 찾아보기 힘들고 우리나라의 실정을 감안해 보더라도 채택하기 어렵다고 보여 진다. 비교적 현실적인 방안으로 경찰위원회의 소속을 대통령 또는 국무총리로 격상시키고, 이와 더불어 국가인권위원회와 국가청렴위원회의 위원임명방식에서 볼 수 있듯이 국무총리, 국회의장 및 대법원장이 각각 2~3인을 추천하고 대통령이 임명하는 방안이 있다.<sup>54)</sup>

셋째로, 현재 경찰위원회의 사무는 경찰청에서 수행하도록 하고 있어 별도의 사무국이 설치되어 있지 않고 전문인력도 확보되어 있지 못한 상황이다. 즉 경찰위원회 규정상 경찰청 기획과장이 경찰위원회의 간사임무를 수행하도록 되어 있는데, 경찰청에서도 업무량이 많은 기획과장이 부수적으로 위원회의 간사임무를 수행하고 있어 경찰위원회의 독립성과 전문성을 약화시키는 커다란 요인으로 작용하고 있다.

경찰위원회가 그 설립목적인 경찰행정의 민주성과 공정성을 담보하기 위해서는 민의를 수렴하고 독자적인 의안을 개발하여 심의·의결하는 등 적극적인 활동을 수행해야 하는데 의안 작성, 심의자료 수집, 회의진행 준비, 회의록 작성 등 경찰위원회의 일반적인 행정사무를 처리함에 있어서는 사무국의 설치가 필수적이다. 경찰위원회의 조직의 전문성의 취약과 형식적인 운영은 결과적으로 경찰행정의 민주성 및 공정성 담보기능의 훼손으로 이어져 결국 경찰위원회의 존재가치가 위협받게 된다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 우선 경찰위원회에 사무국을 설치하여야 한다. 사무국은 현재 경찰청 기획과장에 의해 수행되는 경찰위원회의 사무를 담당하여 처리하며, 사무국장과 직원으로 구성된다. 사무국장은 경찰위원회의 상임위원 중 1인이 겸직하

54) 1998년 경찰청 경찰제도개혁위원회에서 마련한 자치경찰제안에 의하면 국가경찰위원회의 위원장과 6명의 위원은 대통령이 임명하되 위원장과 상임위원을 포함한 3명은 국무총리가, 비상임위원 4인은 국회의장과 대법원장이 각각 2인씩 추천하는 자를 임명하도록 하고 있다(경찰개혁위원회 자료집 제1권, 치안연구소, 1998, 5면 이하 참조). 1999년 경찰청안도 마찬가지이다(경찰청 경찰개혁위원회, 경찰개혁추진사항 보고, 1999 참조).

며, 위원장의 지휘를 받아 사무처의 사무를 처리하고 소속 직원을 지휘·감독하는 업무를 담당한다. 그리고 경찰위원회에는 경찰에 대한 외부통제기관으로서 각종 시민감시체제를 운영하고 경찰에 대한 민원을 접수·처리함에 있어서 필수적으로 요구되는 인적 요소로서 전문위원을 둘 필요가 있다. 전문위원은 경찰제도 및 경찰행정의 평가, 민원 및 고충처리, 기타 경찰위원회의 운영을 실질적으로 담당함으로써 경찰위원회의 전문성과 국민의 권익구제 및 민원처리의 효율성을 제고할 수 있다.<sup>55)</sup>

### 3. 지방경찰위원회의 조직과 구성

대륙법계 국가가 주로 채택하고 있는 국가경찰제도와 영미법계 국가가 주로 채택하고 있는 자치경찰제도는 각각 장단점이 있지만, 일반적으로 국가경찰제도는 능률성과 합리성을 그리고 자치경찰제도는 민주성과 자치성을 우선으로 하고 있다. 국가경찰제도를 채택하고 있는 우리나라는 그 동안 논란이 되어 왔던 경찰의 정치적 중립성과 경찰행정의 민주성을 확보하기 위한 제도적 장치로서 경찰위원회와 더불어 자치경찰제의 도입이 추진해 왔다. 특히 지방자치제도의 실시와 함께 자치행정과 치안행정의 조화에 대한 요구가 확산되면서 지역주민 중심의 치안행정, 주민친화적 경찰운영이 새로운 쟁점으로 부각되었다.

자치경찰제의 도입은 경찰의 분권화를 의미한다. 즉, 자치경찰제는 중앙집권적인 국가경찰찰제를 채택하고 있는 현행법체제 하에서 발생하고 있는 경찰의 정치적 중립성과 민주성에 대한 논란, 경찰조직의 비대화에 따른 경찰행정의 비능률, 지역치안수요에 대한 대응성의 저하, 지역차원의 종합행정의 미흡 등의 문제점을 해결하기 위한 대안이라고 할 수 있다. 자치경찰제를 도입하게 되는 경우 중앙의 의한 경찰행정의 독점과 정치적 악용을 막고, 경찰조직의 관료화와 비대화에 따른 비능률의 문제를 해결하며, 주민통제가 강화되어 경찰행정의 민주성과 대응성을 높일 수 있을 것으로 기대되고 있다.<sup>56)</sup>

자치경찰제는 경찰의 정치적 중립성과 경찰행정의 민주성을 확보하기 위한 제도적 장

55) 이강중, 한국경찰위원회제도에 관한 연구-구조기능적 접근을 중심으로-, 동국대학교 대학원 경찰행정학 박사학위논문, 2002, 161-162면.

56) 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입유형에 관한 연구”. 한국공안학회보 제4호, 1997, 5면 이하.

치로서 경찰위원회와는 상호 보완적 관계에 있다. 1998년 경찰제도개혁위원회가 마련한 자치경찰제(안)에 따르면 각 시·도에 위원장을 포함하여 5인의 위원으로 구성되는 시·도경찰위원회를 설치하고, 상임위원 1인을 포함하여 3인은 시·도지사가 임명하고, 2인은 시·도의회에서 추천하여 시·도지사가 임명한다. 또한 1999년 경찰청이 마련한 경찰법 개정법률안에 따르면 시·도경찰위원회는 위원장을 포함하여 5인으로 구성하고 상임위원을 포함하여 2인은 시·도지사가, 2인은 시·도의회가 그리고 은 나머지 1인은 국가경찰위원회가 추천하여 시·도지사가 임명한다.

자치경찰제의 실시를 공약으로 내건 참여정부는 지난 2004.1.16.에 제정된 지방분권 특별법에 자치경찰제의 실시를 의무화하고<sup>57)</sup> 정부혁신지방분권위원회 산하에 자치경찰 T/F팀을 구성하여 자치경찰제의 도입을 추진한 결과, 지난 2005.8.4. 자치경찰법안(2005.8.4. 행정자치부공고 제2005-133호)을 마련하고 이를 입법예고하였다. 이에 따르면 주민생활과 밀접한 생활안전·지역교통·지역경비 사무 및 자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무를 수행하기 위하여 시·군 및 자치구에 국가경찰과 이원적으로 자치경찰대를 설치하고, 소속 자치경찰공무원(자치총경·자치경정·자치경감·자치경위·자치경사·자치경장·자치순경)은 특정직지방공무원으로서 시장 등이 임용한다. 그리고 국가경찰과 자치경찰간 또는 자치경찰 상호간의 업무협조 및 조정을 위하여 심의·의결기구로서 시·도지사 소속하에 치안행정위원회를 두고, 협의기구로서 시장·군수·구청장 소속하에 지역치안협의회를 둔다.<sup>58)</sup>

자치경찰제를 채택하는 경우 광역자치단체에만 실시할 것인가 또는 기초자치단체에까지 실시할 것인가 그리고 자치단체장의 소속으로 설치할 것인가 또는 자치단체장으로부터 독립된 기관으로 설치할 것인가의 문제 등이 있고, 참여정부에서 마련된 이번 자치경찰법안은 여러 가지로 부족한 점이 없지 않다.<sup>59)</sup> 그러나 자치경찰제의 실시와 더불어 도

57) 지방분권특별법(2004.1.16.제정 법률 7060호) 제10조 제3항은 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다”고 규정하고 있다.

58) 자치경찰제법안에 대해서는 양영철(정부혁신지방분과위원회 지방자치경찰특별위원회 위원장), “참여정부의 자치경찰 창설과 운영방안”, 한국사회와 행정연구 15권 4호, 2005. 및 전희재(행정자치부 자치경찰제 실무추진단장), “자치경찰제 도입방안과 법안에 대한 연구”, 한국경찰연구 5권 1호, 2006. 참조.

59) 자치경찰제법안에 대한 비판으로는 송건섭·이태종·이승철, “참여정부 자치경찰제(안)에 대한 비

입되는 지방경찰위원회는 지역단위로 경찰옴부즈만의 기능을 수행함으로써 보다 신속하고 실효성있게 지역경찰에 대한 민원을 해결하고 지역경찰로부터 지역주민의 권익을 보호할 수 있을 것으로 기대된다(자치경찰제는 본 연구보고서의 주제와 다소 거리가 있고 세부적인 점에서 많은 논란이 있으므로 자세한 논의는 생략한다).

### 제3절 경찰위원회의 업무범위와 권한

#### 1. 경찰위원회의 업무범위

앞에서 설명한 바와 같이 영미법계 국가들은 대체적으로 경찰옴부즈만에 대하여 비교적 권한을 부여하고 있고, 경찰위원회의 관할영역에는 수사를 비롯하여 경찰관의 가혹행위(불법체포, 폭행 등), 권한남용(위협, 협박, 부당한 대우), 직무태만(불법절차, 불법검문 등), 수사 중 무례나 불손함(상스러운 말이나 행동), 수뢰 등 부정행위, 교통사고에 대한 부당한 조사, 인종차별 등 경찰의 업무수행과 관련된 일체의 사항들이 모두 포함된다. 우리나라의 경우 국민고충처리위원회가 경찰옴부즈만 제도의 도입을 검토하는 과정에서 수사를 포함할 것인지의 여부가 문제된 바 있고, 본 보고서가 주장하고 있는 바와 같이 국민고충처리위원회가 ‘경찰’이 아니라 ‘수사’에 초점을 맞추어 옴부즈만의 기능을 수행할 경우, 경찰위원회의 업무범위에 수사에 관련된 사항을 제외하는 것이 타당하지 않느냐 하는 의문이 있을 수 있다.

그러나 현실적으로 교통사고 재조사 후 수사가 필요한 사안으로 판단될 경우와 같이 수사에 관련된 민원인지 또는 수사외의 민원인지를 판단하기 곤란한 경우가 많으므로 경찰위원회의 관할을 수사외 업무에 한정하기 힘들고, 경찰수사에 관련된 민원이라고 하더라도 합의권고나 조정을 통해 자체적으로 해결할 수 있거나 비교적 경미한 사안인 경우에는 경찰위원회에서 해결하는 것이 바람직하다. 또한 경찰의 주요업무 중의 하나가 수사업무이고 특히 수사와 관련하여 국민의 권익이 침해되는 사례가 많다는 점을 고려한다면 마땅히 수사를 포함시켜야 할 것이다. 다만 국민고충처리위원회로 하여금 ‘수사’옴부즈

관적 논의: 설문조사 분석결과를 중심으로”, 한국사회와 행정연구 16권 4호, 2006 참조.

만의 기능에 주력하게 하고 경찰위원회가 '경찰'옴부즈만의 기능을 담당하게 하는 경우, 국민고충처리위원회와의 관계에서 경찰위원회는 주로 검사의 지휘에 의한 경우가 아니거나 또는 검찰에 사건을 이송하기 전의 수사과정에서 발생한 민원만을 관할대상으로 하는 것이 바람직할 것으로 본다.

경찰위원회에서 처리될 수 있는 경찰수사와 관련된 민원업무로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

- 기소의견, 혐의없음의견 등 처분에 대한 불만
- 수사 진행 또는 수사 관련 판단에 대한 불만(신고/내사 후 불입건에 대한 불만, 기계적 쌍방입건에 대한 불만, 대질조사 미실시 등)
- 수사절차 미준수에 대한 불만(각종 적법절차 위반, 각종 통지해태 등)
- 수사해태에 대한 불만(빈번한 이송, 수사 기간 지연 등)
- 수사행태에 대한 불만(폭언, 인권침해 등)
- 수사담당자의 공정성 불만(사건관계인과의 부적절한 만남 등)
- 수사담당자 조사 및 징계 요구
- 특정한 처분(입건, 수사담당자 교체 등)
- 특정한 행위(수사 담당자의 사과, 신속한 수사 등)

그리고 전국경찰서 청문감사관실에 접수되고 있는 민원이 매년 수십만건에 이르고 있는 현실을 고려할 때(2004.1.~2005.10. 전국경찰서 청문감사관실에 접수된 민원은 388,216건에 이른다), 모든 경찰관련 민원을 경찰위원회가 처리하는 것은 사실상 불가능할 것으로 예상된다. 이를 해결하기 위해서는 우선 경찰위원회를 국가경찰위원회와 지방경찰위원회로 구분하고 국가경찰위원회는 국가경찰에 대한 옴부즈만 기능을 그리고 지방경찰위원회는 지방경찰에 대한 옴부즈만 기능을 담당하게 하는 것이 필요하다. 그리고 경찰의 자율성을 존중하고 민원처리의 신속성과 권익구제의 실효성을 제고하기 위해 경찰위원회와 청문감사관의 적절한 업무 분담이 필요하다.

민원의 유형별로 업무분담방안을 제시하면 우선 1차 민원 성격의 운전면허 관련(면허학원에 대한 불만, 면허행정에 대한 불만), 사기 및 폭행 수사요구, 신호등/횡단보도 설

치 요구 등 비교적 경미한 사안은 청문감사관실로 이송하여 경찰에서 자체적으로 처리하고, 2차 민원성격의 경찰의 공정수사 및 재수사요구(수사 고충민원), 교통사고 재조사 요구, 운전면허와 관련 위법·부당한 면허취소 처분에 대한 시정요구, 경찰의 부당행위 시정요구는 경찰위원회에서 처리하는 것이 바람직할 것으로 본다.

그리고 경찰수사와 관련된 민원의 경우 우선 경찰의 불입건, 대질조사 미 실시 등 수사 진행 및 수사관련 판단에 대한 불만사항은 경찰의 1차적인 판단의 존중 필요성을 감안하여 청문감사관의 처리가 바람직하고, 수사절차 미준수에 대한 불만(각종 적법절차 위반, 각종 통지 해태 등) 수사방치에 대한 불만(빈번한 이송, 수사기간 지연 등) 수사행태에 대한 불만(폭언, 인권침해 등) 수사담당자의 공정성에 대한 문제제기(사건관계인과 담당 경찰의 부적절한 만남 등)의 경우는 경찰위원회에서 처리하는 것이 바람직하다고 본다.<sup>60)</sup>

## 2. 경찰위원회의 권한

현재 경찰에 대한 외부 통제기관으로 경찰위원회가 가지는 권한은 크게 행정자치부 장관의 경찰청장 임명제청에 대한 동의권과 경찰행정에 관한 주요정책과 계획에 대한 심의·의결권의 두 가지이다. 그리고 경찰위원회규정에 의거하여 경찰위원회의 위원장은 위원회의 심의를 위하여 필요한 경우에는 관계공무원 또는 관계전문가의 출석·발언이나 자료의 제출을 요구할 수 있는 권한을 가진다(제11조 제1항).

그러나 이와 같은 경찰위원회의 권한은 경찰에 대한 통제장치로서의 실효성이 없거나 거의 형식적으로 행해지고 있다는 비판을 받고 있다. 우선 경찰위원회는 경찰청장 임명제청에 대한 동의권을 가지고 있으나, 실제 운용에 있어서 경찰위원회는 적격여부를 가리는 검증절차없이 행정자치부장관이 임명권자와 사전 조율한 대상자를 임명제청하는 데 있어 형식적으로 동의하는 수준에 머물고 있다. 또한 경찰에 대한 경찰위원회의 통제수단인 심의·의결은 본래적 의미인 간접적인 통제에 머물고 구체적인 집행에 대한 관여는 배제되어 있다. 이 때문에 규제업무를 본질로 하고 있는 경찰공무원의 부패는 다른 분야

60) 국민고충처리위원회, 경찰음부즈만 설치 및 운영(안), 2006.3., 21면 이하 참조.

의 공무원에 비하여 결코 뒤지지 않음에도 불구하고 경찰위원회의 통제가 여기에 미치지 못하고 있을 뿐만 아니라 경찰의 인권침해에 대해서도 경찰의 자체적인 감찰과 징계에 의존하고 있고 경찰위원회에 의한 통제가 실질적으로 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다.<sup>61)</sup>

경찰위원회로 하여금 그 설립목적인 경찰의 민주적 운영과 정치적 중립을 확보하는 역할을 충실히 수행하도록 하기 위해서는 경찰위원회의 업무로 현재의 경찰행정에 관한 심의·의결 이외에 경찰음부즈만 기능, 즉 경찰에 대한 민원의 접수·처리를 추가적으로 부여하여야 한다. 또한 경찰위원회로 하여금 민원처리업무를 충실히 수행하도록 하기 위해서는 현재와 같이 위원장의 관계공무원 또는 관계전문가에 대한 출석·발언 및 자료제출 요구권 만으로는 부족하고 현재 음부즈만의 기능을 수행하고 있는 국가인권위원회, 국민고충처리위원회 또는 국가청렴위원회에 준하는 권한을 부여할 필요가 있다.

즉, 국민고충처리위원회와 참여마당신문고에 접수된 경찰관련 민원의 대다수가 경찰의 부당행위에 대한 시정요구와 경찰조사·수사에 대한 재조사·재수사요구임을 감안해 볼 때, 경찰위원회에 대해서는 국민고충처리위원회에 부여된 권한에 준하여 조정, 조사, 시정권고·의견표명, 권고이행실태확인 등의 권한 등이 부여되어야 할 것이다. 다만 직권조사, 징계요구, 기소요구와 같은 권한은 자칫 경찰위원회와 경찰간의 마찰을 야기할 소지가 크므로 이러한 권한을 부여할 것인지에 대해서는 다소 신중한 검토를 요한다. 이하에서는 국민고충처리위원회 등 다른 음부즈만기구에 부여되어 있는 각종 권한들을 살펴보고, 이러한 권한을 경찰위원회에 부여하는 것이 타당한지의 여부를 검토해 본다.

#### 가. 합의권고 및 조정권

경찰음부즈만은 경찰에 대한 외부통제기관이라기 보다는 비공식적 절차에 의하여 경찰의 직무활동과 관련된 주민의 민원을 해결하고 경찰의 직무행태나 업무처리에 대한 주민의 불만을 해소하는 대표적인 대안적 분쟁해결수단(ADR)이다. 따라서 과도한 경찰력의

61) 이에 대하여 일본의 공안위원회의 권한은 매우 광범위하고 실질적인데 경찰청장관, 경시총감, 도도부현 경찰본부장 및 도도부현경찰의 경시정 이상의 경찰관에 대한 임면권, 감찰관여권 등 경찰법상의 권한뿐만 아니라 도로교통에 관한 지시권 등 경찰법 이외의 법률에서 정하고 있는 권한을 합쳐 60여종에 이른다.

사용으로 인한 사망·중상과 같은 중대한 사안을 제외하고는 직권조사와 같은 권력적 방법이 아니라 합의, 조정, 중재와 같은 비권력적 방법에 의하여 우선적으로 민원을 해결하지 않으면 안 된다. 대표적인 음부즈만으로서 국민고충처리위원회에 대해서는 다음과 같이 합의권고 및 조정권이 부여되어 있으며, 실제 민원업무의 상당수를 이러한 방법으로 처리하고 있다.

#### 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

**제33조** (합의의 권고) 고충처리위원회는 조사 중이거나 조사가 끝난 고충민원에 대한 공정한 해결을 위하여 필요한 조치를 당사자에게 제시하고 합의를 권고할 수 있다.

**제34조**(조정) ① 고충처리위원회는 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크다고 인정되는 고충민원의 신속하고 공정한 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 조정을 할 수 있다.

② 조정은 당사자가 합의한 사항을 조정서에 기재한 후 당사자가 기명날인하고 고충처리위원회가 이를 확인함으로써 성립한다.

③ 제2항의 규정에 따른 조정은 민법상의 화해와 같은 효력이 있다.

#### 나. 조사권

앞에서 살펴본 바와 같이 현재 경찰위원회의 위원장에 대해서는 관계공무원 또는 관계전문가에 대한 출석·발언 및 자료제출 요구권이 부여되어 있다(경찰위원회 규정 제9조 제1항). 다만 이러한 권한은 위원회의 안건을 심의하기 위하여 필요한 경우에 한하여 행사할 수 있으므로, 개별적인 민원처리를 위하여 행사하기는 힘들다. 따라서 경찰위원회가 시민으로부터 민원을 접수하여 처리하기 위해서는 별도의 조사권을 부여할 필요가 있다.

앞에서 설명한 바와 같이 경찰위원회가 민원을 처리함에 있어서는 원칙적으로 경찰이 자체적으로 민원을 조사하여 해결하거나 경찰위원회의 조정 또는 중재에 의하여 합의에 의해 해결하는 방법에 의해야 할 것이나, 당사자가 조정·중재를 원하지 않거나 사안이 중대한 경우에는 불가피하게 경찰업무에 대한 조사를 실시할 수밖에 없다. 다만 국가기밀, 산업기밀과 관련된 민원이나 조직범죄, 마약범죄 등 중대범죄의 수사에 관한 민원이

제기된 경우 경찰음부즈만에 의한 조사의 범위와 절차에는 한계가 있을 수밖에 없다. 영국의 경찰음부즈만의 사례에서 볼 있듯이 이와 같은 경우에는 직접조사 보다는 경찰에 의한 자체조사 또는 경찰조사에 대한 감독이나 경찰과의 공동조사의 방법을 취하여야 할 것이다.

또한 경찰위원회에서 직접 조사하는 경우에도 i) 경찰에 대한 설명요구 및 관련자료·서류 등의 제출요구나 ii) 당사자 또는 관계인에 대한 출석요구 및 진술청취 등 당사자의 협조에 의한 조사방법에 의하는 것이 바람직하다. 다만 사안이 중대하고 당사자의 비협조로 직접조사가 불가피한 경우를 대비하여 필요한 경우 담당 경찰위원회 위원 또는 조사관이 담당 경찰관의 컴퓨터를 직접조사할 수 있는 권한 및 수사관련 현장이나 증거 및 문서에 접근할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다. 아래는 국민고충처리위원회 및 국가인권위원회에 부여된 조사권의 내용이다.

**국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제31조(조사의 방법) ①** 고충처리

위원회는 제30조의 규정에 따라 조사를 함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 관계 행정기관 등에 대한 설명요구 또는 관련 자료·서류 등의 제출요구
2. 관계 행정기관 등의 직원·신청인·이해관계인이나 참고인의 출석 및 의견진술 등의 요구
3. 조사사항과 관계있다고 인정되는 장소·시설 등에 대한 실지조사
4. 감정의 의뢰

**국가인권위원회법 제36조(조사의 방법) ①** 위원회는 다음 각 호에 정한 방법으로 진정

에 관하여 조사할 수 있다.

1. 진정인·피해자·피진정인(이하 "당사자"라 한다) 또는 관계인에 대한 출석요구 및 진술청취 또는 진술서 제출요구
2. 당사자, 관계인 또는 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 자료 등의 제출요구
3. 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 장소, 시설, 자료 등에 대한 실지조사 또는

## 감정

4. 당사자, 관계인, 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 사실 또는 정보에 대한 조회

② 위원회는 조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 위원 등으로 하여금 일정한 장소 또는 시설을 방문하여 장소, 시설, 자료 등에 대하여 실지조사 또는 감정을 하게 할 수 있다. 이때 위원회는 그 장소 또는 시설에 당사자나 관계인의 출석을 요구하여 진술을 들을 수 있다.

이상과 같이 민원에 의한 정보접근권 이외에 경찰위원회에 대하여 민원신청이 없어도 필요한 것으로 판단되는 경우 직권으로 사건을 조사할 수 있는 직권조사권을 부여해야 할 것인가가 문제된다. 아래에서 보는 바와 같이 현재 국가인권위원회에 대해서는 직권조사권이 부여되어 있고, 앞에서 살펴보았듯이 영미법계 국가에서는 대체적으로 경찰움부즈만에게 직권조사권을 부여하고 있다.

**국가인권위원회법 제30조** (위원회의 조사대상) ③ 위원회는 제1항의 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 이를 직권으로 조사할 수 있다.

국가인권위원회는 경찰에 의한 고문, 폭행 등 인권침해와 같이 중대한 사안을 담당하고 있는 업무의 특성상 직권조사권이 필요하다고 하지 않을 수 없다. 그러나 만약 움부즈만이 관료제적인 문제해결방식에 따라 구속력있는 명령권을 행사하거나 새로운 행정행위를 형성하는 경우에는 새로운 형태의 관료제적 의사결정기구로 전환하게 되고 그 결과 관료제의 내재적인 결함과 모순을 재현하게 되어, 행정기관과의 마찰을 야기하고 행정의 효율성을 훼손하게 될 우려가 있다. 특히 경찰위원회의 기능이 단순히 경찰에 대한 통제하는 데에만 있는 것이 아니라 상호간의 협조·협력을 통하여 경찰행정의 능률성(efficiency)과 실효성(effectiveness)을 향상시키는 역할도 중요하므로, 민원해결을 위하여 직권조사와 같은 권력적 방법을 동원하는 것은 결코 바람직하다고 할 수 없다.

따라서 움부즈만은 민원을 처리함에 있어서 우선적으로 화해권고와 조정과 같은 비권

력적인 방식에 의해야 할 뿐만 아니라, 조사로 나아가는 경우에도 당사자에 대한 설명요구 또는 관련자료의 제출요구나 당사자와 이해관계인의 진술청취와 같은 당사자의 협조에 의한 조사방법을 취하고, 직접조사는 불가피한 경우에 제한하는 것이 바람직하다. 그리고 인권침해와 같은 중대한 사안이 발생한 경우에는 경찰위원회가 직권조사권을 행사하기 보다는 검찰에 의한 수사나 직권조사권을 가진 국가인권위원회에 의한 조사가 이루어지도록 하는 것이 타당하다.

국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제40조(감사의 의뢰) 고충민원의 조사·처리과정에서 관계 행정기관 등의 직원이 고의 또는 중대한 과실로 위법·부당하게 업무를 처리한 사실을 발견한 경우 국민고충처리위원회는 감사원에, 시·민고충처리위원회는 당해 지방자치단체에 감사를 의뢰할 수 있다.

#### 다. 시정권고 및 의견표명권

경찰위원회는 조사결과 경찰고충민원이 위법·부당하여 민원인에게 불편 또는 부담을 주는 경우 등에는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 예컨대 민원인이 청문감사관실에 민원을 제기하였으나 거부되어 다시 경찰위원회에 민원을 제기한 경우, 경찰위원회의 조사결과 경찰관의 직무집행이 위법·부당하다고 인정되는 때에는 해당 조치의 시정을 권고하거나 의견을 표명하고, 경찰관의 위법한 직무집행으로 국민의 권익이 침해당한 때에는 그에 상응하는 구제조치를 권고할 수 있는 권한을 인정하는 것이 타당하다. 그리고 경찰위원회가 민원에 대한 조사를 실시한 결과 민원이 불합리한 법령, 제도 또는 정책 등과 관련되어 있고 이로 인해서 앞으로도 민원이 반복해서 발생될 위험이 있다고 판단되는 경우에는, 이를 개정·개선할 것을 권고하거나 의견을 표명하는 권한을 부여할 필요가 있다.

국민고충처리위원회 및 국가인권위원회에 대해서는 아래와 같이 시정 및 제도개선권고, 의견표명 및 긴급구제조치권고 등의 권한이 부여되어 있다.

**국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제35조(시정의 권고 및 의견의 표명)** ① 고충처리위원회는 고충민원에 대한 조사결과 처분 등이 위법·부당하다고

인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 관계 행정기관 등의 장에게 적절한 시정을 권고할 수 있다.

② 고충처리위원회는 고충민원에 대한 조사결과 신청인의 주장이 상당한 이유가 있다고 인정되는 사안에 대하여는 관계 행정기관 등의 장에게 의견을 표명할 수 있다.

**제36조(제도개선의 권고 및 의견의 표명)** 고충처리위원회는 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관 등의 장에게 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.

**국가인권위원회법 제44조(구제조치 등의 권고)** ① 위원회가 진정을 조사한 결과 인권침해나 차별행위가 일어났다고 판단하는 때에는 피진정인, 그 소속기관·단체 또는 감독기관(이하 "소속기관 등"이라 한다)의 장에게 다음 각호의 사항을 권고할 수 있다.

1. 제42조 제4항 각호에 정한 구제조치의 이행(1. 조사대상 인권침해나 차별행위의 중지, 2. 원상회복·손해배상 그 밖의 필요한 구제조치, 3. 동일 또는 유사한 인권침해나 차별행위의 재발을 방지하기 위하여 필요한 조치-필자)
2. 법령·제도·정책·관행의 시정 또는 개선

그리고 권고 또는 의견의 이행을 담보하기 위해서는 우선 소속기관장에게 권고·의견에 대한 처리·통보의무를 부과하고, 나아가서 경찰위원회에 대해서는 권고 또는 의견이 제대로 이행되었는지 그 실태를 확인·점검할 수 있는 권한을 부여하여야 할 것이다.

**국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제39조(처리결과의 통보 등)** ① 제35조 또는 제36조의 규정에 따른 권고 또는 의견을 받은 관계 행정기관 등의 장은 이를 존중하여야 하며, 그 권고 또는 의견을 받은 날부터 30일 이내에 그 처리결과를 고충처리위원회에 통보하여야 한다.

**제41조 (권고 등 이행실태의 확인·점검)** 고충처리위원회는 제35조 및 제36조의 규정에 따른 권고 또는 의견의 이행실태를 확인·점검할 수 있다.

## 라. 감사의뢰, 고발 및 징계요구권

앞에서 살펴 본 바와 같이 영국, 북아일랜드, 미국 뉴욕시 등 영미법계 국가는 경찰을 부즈만에게 강력한 조사권을 부여하고 나아가서 징계 및 기소까지 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 우리나라의 경우에도 경찰위원회의 경찰에 대한 통제권의 실효성을 확보하고 경찰권의 남용으로부터 국민의 권익을 보호하는 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 감사원에 대한 감사의뢰, 검찰에 대한 고발 및 소속기관의 장에 대한 징계요구권을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

**국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제40조(감사의 의뢰)** 고충민원의 조사, 처리과정에서 관계 행정기관 등의 직원이 고의 또는 중대한 과실로 위법·부당하게 업무를 처리한 사실을 발견한 경우 국민고충처리위원회는 감사원에, 시민고충처리위원회는 당해 지방자치단체에 감사를 의뢰할 수 있다.

**국가인권위원회법 제45조(고발 및 징계권고)** ① 위원회는 진정을 조사한 결과 진정의 내용이 범죄행위에 해당하고 이에 대하여 형사처벌이 필요하다고 인정할 때에는 검찰총장에게 그 내용을 고발할 수 있다. 다만, 피고발인이 군인 또는 군무원인 경우에는 소속 군 참모총장 또는 국방부장관에게 고발할 수 있다.

② 위원회가 진정을 조사한 결과 인권침해가 있다고 인정할 때에는 피진정인 또는 인권침해에 책임이 있는 자에 대한 징계를 소속기관 등의 장에게 권고할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 의하여 고발을 받은 검찰총장, 군 참모총장 또는 국방부장관은 고발을 받은 날부터 3월 이내에 수사를 종료하고 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다. 다만, 3월 이내에 수사를 종료하지 못할 때에는 그 사유를 소명하여야 한다.

④ 제2항의 규정에 의하여 위원회로부터 권고를 받은 소속기관 등의 장은 이를 존중하여야 하며 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다.

우선 감사원은 헌법상의 지위가 부여된 대표적인 사정기관으로 경찰의 직무활동에 대해서도 당연히 감사를 할 수 있는 권한을 가진다. 따라서 경찰위원회가 민원을 조사·처리하는 과정에서 경찰관이 고의 또는 중대한 과실로 위법·부당하게 업무를 처리한 사실

이 발견되면 감사원에 감사를 의뢰할 수 있다. 그리고 형사소송법상 누구든지 범죄가 있다고 사료하는 때에는 고발을 할 수 있고, 특히 공무원이 직무를 행함에 있어서 범죄가 있다고 사료되는 때에는 수사기관에 고발할 의무를 지고 있으므로(제234조), 고발권을 부여하는 데에는 별다른 문제가 없다. 그러나 우리나라는 기소편의주의를 취하고 있고 경찰위원회가 검찰에 대한 지휘·감독기관이 아닌 이상 경찰위원회에 검찰에 대한 기소 요구권을 부여할 수는 없다고 본다.

다만 경찰위원회의 조사결과 경찰관의 직무수행의 위법성이 중대하다고 판단되는 경우 인사권자에 대한 징계요구권을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 검찰에 대한 고발이나 소속기관장에 대한 징계요구는 자칫 경찰에 대한 압력으로 오인되어 경찰위원회와 경찰간의 마찰을 발생시킬 우려가 있다. 경찰의 민주적인 관리·운영과 효율적인 임무수행을 위해서는 경찰위원회가 경찰을 일방적으로 통제하거나 서로 대립·견제하기 보다는 상호 협조적·보완적 관계를 유지해 나가는 것이 무엇보다 중요한데, 경찰과 경찰위원회가 민감하게 대립할 소지가 있는 특정 사건에 있어서 경찰위원회가 권위적인 방법에 의하여 자신의 의사를 관철을 시도하는 경우 경찰은 이를 부당하다고 여기고 행정소송 등의 방법으로 대응할 가능성도 배제할 수 없다.

이처럼 한 사건을 계기로 경찰과 경찰위원회가 대립하는 경우에는 다른 민원의 원활한 처리는 물론이고 경찰업무의 신뢰성과 효율성을 훼손하는 부정적인 효과가 발생한다. 따라서 경찰위원회의 조사결과 경찰관의 직무수행의 위법성이 중대하다고 판단되는 경우에는 인사권자에 대한 징계요구 보다는 앞에서 설명한 권고 또는 의견표명의 방법에 의하는 것이 타당하고, (지방)경찰청장이 이에 따르지 않는 경우에는 공표나 대통령 또는 국회에 대한 특별보고와 같은 비권력적 방법에 의해 해결하는 것이 바람직하다고 본다.

#### 마. 공표 및 특별보고권

경찰과의 마찰을 피하면서 경찰위원회가 경찰에 대해서 한 권고 또는 의견표명의 실효성을 담보하기 위한 방안 중 대표적인 것이 외부에 대한 공표와 대통령 또는 국회에 대한 특별보고이다. 이와 같은 방법은 얼핏 검찰에 대한 고발이나 임명권자에 대한 징계요구에 비해 실효성이 떨어질 것 같으나 실제에 있어서는 훨씬 더 강력한 효력을 발휘하는

경우가 적지 않다. 즉, 경찰음부즈만이 공정하고도 심도있는 조사를 통하여 진실을 밝히고 합리적이라고 판단되는 권고 또는 의견을 표명하였음에도 불구하고 경찰이 이를 이행하지 않는 경우에는 공표 또는 특별보고를 하겠다는 압박을 행사함으로써 결과적으로 당사자들의 조정과 타협을 이끌어 낼 가능성이 크다.

**국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제42조(공표)** 고충처리위원회는 다

음 각 호의 사항을 공표할 수 있다. 다만, 다른 법률의 규정에 따라 공표가 제한되거나 개인의 사생활의 비밀이 침해될 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제35조 및 제36조의 규정에 따른 권고 또는 의견표명의 내용
2. 제39조제1항의 규정에 따른 처리결과
3. 제39조제2항의 규정에 따른 권고내용의 불이행사유

**국가인권위원회법 제29조(보고서 작성 등)** ① 위원회는 해마다 전년도에의 활동내용과

인권상황 및 개선대책에 관한 보고서를 작성하여 대통령과 국회에 보고하여야 한다.

- ② 위원회는 제1항의 규정에 의한 보고 이외에도 필요하다고 인정하는 경우 대통령과 국회에 특별보고를 할 수 있다.

## 제4절 경찰위원회의 민원처리절차

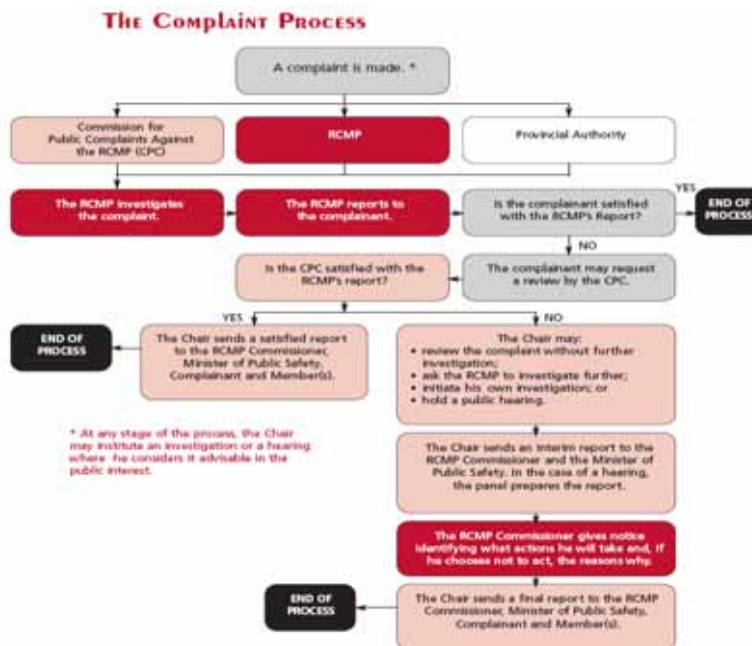
### 1. 선진국의 민원처리절차의 시사점

영국의 경찰음부즈만(IPCC)은 중대한 폭행, 성적 폭행, 기타 폭행, 모욕행위 또는 괴롭힘, 불법적 또는 불필요한 체포·구금, 인종차별행위, 증거인멸 또는 위증, 부패, 소지품 잘못 처리, 수색·정지절차위반, 압수·수색절차 위반, 구금·처우·신문절차 위반, 신원확인절차 위반, 감청절차위반, 기타 절차위반, 규정위반, 직무태만, 무례한 행위, 교통법규위반 등 경찰관의 모든 행위를 민원의 대상으로 하고 있으나, 대부분의 사안들은 경찰에서 자체적으로 조사하여 처리하게 하고 원칙적으로 중상, 중한 폭행, 중한 성범죄, 중한 부패행위, 차별행위와 겹쳐진 범죄행위 기타 긴급체포의 대상이 되는 중한 범죄만

을 IPCC에 회부하여 처리하도록 하고 있다.

IPCC의 경찰관련 민원처리의 실적을 살펴보면 연간 30,000여건이 접수되나 대부분 해당 경찰서에서 자체적으로 해결하고 있다. 2004.4.~2005.3.까지 IPCC에 회부되어 수행한 경찰관련민원은 1,531건인데 이 중 684건(45%)은 해당 경찰서로 이송하여 경찰자체조사로 처리하였고, 598건(39%)은 감독조사의 방법으로 그리고 126건(8%)은 관리조사(Managed Investigation)의 방법으로 조사를 하였으며, 가장 심각한 사건으로 분류되는 31건(2%)에 대해서만 독립조사가 행해졌다.

캐나다의 경찰음부즈만(CPC)도 민원이 제기되면 먼저 연방경찰로 하여금 조사를 하여 자체적으로 처리를 하게 민원인이 연방경찰의 조사 및 처리결과에 만족하지 않는 경우에 한하여 조사관에 의한 조사를 개시한다. 또한 민원을 최초로 접한 CPC의 조사관은 우선 민원인에게 CPC와 연방경찰의 역할, 대안적 분쟁해결절차, 연방경찰의 수사요건 등을 설명한 후 민원인에게 대안적 분쟁해결을 시도하고 연방경찰에 대해서는 민원인을 비공식적으로 만나 민원을 해결하도록 요청한다. 2004년과 2005년 동안 502건의 민원에 대해 이와 같은 방식을 적용하여 471건이 성공하고 단지 31건만 공식절차로 전환되었다. 캐나다의 CPC의 민원처리절차는 다음과 같다.



이상과 같은 영국 및 캐나다의 예에 비추어 볼 때 우리나라의 경우도 경찰위원회가 민원을 모두 처리하기 보다는 현재 경찰의 자체적 민원처리기구인 청문감사관과 연계하여 업무를 처리하는 것이 바람직하다. 더욱이 우리나라의 경우도 매년 제기되는 경찰관련 민원이 수십 만건에 달하고 있음을 고려할 때 경찰위원회에서 전부 처리하기는 현실적으로 불가능하고 또한 경찰의 자율성을 존중하고 신속하게 민원을 해결하기 위해서는 경찰의 자체적인 민원처리기관인 청문감사관제도를 적극적으로 활용하지 않으면 안된다. 따라서 경찰청(지방경찰청 포함, 이하 같음)에 제기된 민원은 물론 경찰위원회(지방경찰위원회 포함, 이하 같음)에 제기된 민원도 우선적으로 경찰청에서 자체적으로 처리를 하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

## 2. 경찰위원회의 민원처리절차

### 가. 민원의 신청 및 접수

민원의 신청은 원칙적으로 신청인의 이름과 주소, 신청의 취지, 이유와 고충민원신청의 원인이 된 사실내용 및 관계 경찰기관의 명칭 등을 기재하여 문서(전자문서 포함)로 하되,

문서에 의할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 신청할 수 있다. 그리고 신청은 반드시 본인이 해야 하는 것은 아니며 변호인, 법정대리인, 배우자, 직계 존비속, 형제자매 등 자신과 밀접한 관계가 있는 자가 대리하여 신청할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

그리고 민원의 신청이 있는 경우에는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류하거나 거부해서는 안 되고 접수된 고충민원서류를 부당하게 되돌려 보내서도 안 된다. 또한 민원서류를 보류, 거부 또는 반려하는 경우에는 지체 없이 그 사유를 신청인에게 통보하여야 한다.

다만 경찰위원회는 국가인권위원회 및 국가청렴위원회의 관할영역을 고려하여 경찰행정에 관한 민원이라고 하더라도 그것이 인권침해·차별행위 또는 부정부패에 관한 것이면 관할권의 자제가 요구되며 따라서 이러한 경우에는 국가인권위원회 또는 국가청렴위원회에 민원을 이첩하고, 권리의 구제에 필요한 절차와 조치에 관한 사항을 민원인에게 통보하도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 국가인권위원회 및 국가청렴위원회와의 업무

협조로 국가인권위원회 및 국가청렴위원회에 민원이 제기되었으나 경찰위원회에서 처리하는 것이 바람직하다고 판단되는 때에는 경찰위원회로 이첩하고, 이 경우에는 경찰위원회에 민원이 접수된 것으로 간주한다.

## 나. 조 사

민원이 접수된 경우에는 이첩하거나 거부·반환하는 경우가 아닌 한 경찰위원회에 의한 처리절차에 착수한다. 다만 모든 민원에 대해 경찰위원회가 직접 조사하기 보다는 사안이 그다지 중대하지 않아 경찰이 자체적으로 조사·해결하는 것이 바람직하거나 또는 국가기밀·기업비밀에 관련되어 있거나 마약범죄, 조직범죄 등 중요범죄의 수사와 관련되어 있어 경찰위원회가 직접 조사하는 것이 부적절하다고 판단되는 경우에는, 경찰청 또는 지방경찰청에 사건을 송부하여 자체적인 조사를 하도록 하고, 조사 및 처리결과를 민원인 및 경찰위원회에 통보하도록 한다.

그리고 사안이 다소 중대하거나 민원인이 경찰의 자체적인 처리결과에 만족하지 않는 경우에는 조사관에 의한 처리절차를 개시한다. 다만 경찰위원회가 곧바로 조사절차로 나아갈 것이 아니라 먼저 조정 또는 중재의 절차를 거치는 것이 타당하다. 캐나다 CPC의 민원처리절차에서 볼 수 있다시피 경찰위원회 및 전문위원회의 역량에 따라 조정·중재 절차에서 대부분의 민원을 해결할 수 있고, 또한 이와 같은 방법에 의해 민원을 해결하는 것이 경찰음부즈만의 취지에 부합한다.

또한 조사절차로 이행하는 경우에도 현장조사와 같은 직접조사의 방법에 의할 것이 아니라 경찰청장에 대한 추가조사요구, 당사자에 대한 설명 및 관련자료제출 요구, 당사자의 출석 및 의견진술과 같은 간접조사의 방법을 우선적으로 활용하여야 할 것이다(국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제31조 참조). 직접조사가 불가피하게 요구되는 경우에도 경찰과 공동으로 조사하는 방안이 타당하다고 본다. 영국의 IPCC는 조사방법으로 감독조사(Supervised Investigation) 또는 관리조사(Managed Investigation)를 인정하고 있으나, 이 방법은 결국 조사담당경찰관을 지휘·감독해야 하는 문제점이 있으므로 경찰과의 협의를 통한 공동조사의 방법이 타당하다고 본다.

#### 다. 조사결과의 통보 및 경찰청장의 처리

조사관에 의한 조사가 완료되면 조사관은 그 결과를 경찰위원회 위원 또는 전체회의에 보고하여 그에 따른 조치를 논의·결정하도록 한다. 앞에서 설명한 바와 같이 경찰옴부즈만의 임무는 경찰위원회의 위원 전원이 아니라 상임위원 중에서 약간 명이 전담하는 것이 바람직한데, 비교적 경미한 사안은 경찰옴부즈만의 기능을 담당하는 상임위원이 독자적으로 판단·결정하여 경찰위원회에 보고하고 중대한 사안의 경우에만 경찰위원회 전체회의에 부의하여 그에 대한 조치를 논의·결정하는 방안이 효율적이라고 본다. 다만 경찰위원회에서 최종결정을 내리기 전에 관계 경찰기관의 직원, 민원인 및 이해관계인으로 하여금 경찰위원회에 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있는 기회를 부여하여야 한다. 사안이 중대한 경우에는 경찰위원회의 회의에 참석하여 직접 의견을 진술할 수 있는 기회를 부여하는 것이 바람직하다.

그리고 민원에 대한 조사 및 그에 조치가 정해지면 그 내용을 민원인 및 관계 경찰기관에 통보한다. 민원에 대한 조사를 실시한 결과 경찰관의 처분 등이 위법·부당하다고 인정될 경우에는 경찰청장·지방경찰청장 등에게 적절한 시정 또는 구제조치를 권고할 수 있는데, 구제조치로는 인권침해나 차별행위의 중지, 원상회복·손해배상 그 밖의 필요한 구제조치 및 동일 또는 유사한 인권침해나 차별행위의 재발을 방지하기 위하여 필요한 조치를 포함한다. 그리고 경찰관의 위법·부당한 처분 등이 잘못된 법령·제도·정책·관행에서 비롯되었다고 인정되는 때에는 그에 대한 시정 또는 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.

#### 라. 경찰청장의 처리결과 통보 및 불이행시의 조치

경찰위원회로부터 통보를 받은 경찰청장은 경찰위원회의 권고 또는 의견을 이행하고 그 결과를 경찰위원회에 통보한다. 경찰위원회는 통보된 결과가 부실하다고 판단되는 경우에는 이행실태를 직접 조사할 수 있다. 그리고 만약 경찰청장이 경찰위원회의 권고 또는 의견에 따르지 않는 경우에는 공표, 대통령 또는 국회에 대한 특별보고를 통해 경찰청장 권고 또는 의견을 이행하도록 유도할 수 있다.

이상과 같은 경찰위원회의 민원처리절차를 간략하게 정리하면 다음과 같다.

1. 각급 경찰청 또는 경찰위원회에서 민원접수
  - ⇒ 사안이 중대한 경우 검찰고발 또는 국가인권위원회·국가청렴위원회 이송
2. 중대한 사안이 아닌 경우 각급 경찰청에 이송하여 자체조사 및 처리
3. 각급 경찰청이 경찰위원회 및 민원인에 대해 자체조사 및 처리결과통보
  - ⇒ 민원인이 만족하는 경우 민원처리종결
4. 민원이 만족하지 않는 경우 경찰위원회에 의한 처리절차개시
  - (1) 화해권고 또는 조정
    - ⇒ 경찰청이 권고 또는 조정에 응하고 민원인이 만족하는 경우 민원처리종결
  - (2) 경찰청이 권고 또는 조정에 응하지 않거나 민원인이 만족하지 않는 경우 조사개시
    - 당사자에 대한 설명 및 관련자료제출 요구
    - 당사자의 출석 및 의견진술 청취
  - (3) 당사자가 조사에 응하지 않거나 불충분한 경우에는 현장조사 등 직접조사 실시
5. 조사결과에 따른 처리
  - (1) 사안이 중대한 경우 검찰고발 또는 국가인권위원회·국가청렴위원회 이송
  - (2) 사안이 중대하지 않는 경우 권고 또는 의견표명
  - (3) 각급 경찰청이 권고 및 의견이행결과 통보 또는 경찰위원회가 이행실태점검
  - (3) 각급 경찰청이 권고 또는 의견에 따르지 않는 경우 공표 또는 특별보고

## 제5절 소 결

이상에서 경찰위원회로 하여금 경찰에 관한 민원처리업무, 즉 경찰움부즈만의 기능을 수행하는 방안의 타당성을 검토하고 경찰움부즈만 기능의 수행에 필요한 경찰위원회의 인적구성과 조직, 권한, 업무범위와 업무처리절차 등에 대해서 살펴보았다.

그 동안 움부즈만으로 자처해 왔던 국민고충처리위원회는 행정부로부터의 독립성 부족, 조직 및 인적구성에 있어서의 전문성 부족, 민원업무처리의 지연, 권리구제수단의 실효성 부족 등 그동안 누적된 여러 가지 문제점을 해결하고 움부즈만 본래의 기능을 수행하기 위한 방안의 하나로써, 기존의 소위원회와는 별도로 군사 및 경찰분야에 업무범위

를 한정하는 전문옴부즈만 기구로서 군사소위원회와 경찰소위원회를 설치하여 본격적으로 운영을 개시하였다.

그동안 국민고충처리위원회가 종합행정민원처리기구의 형태로 운영되어 옴으로써 권리구제의 사각지대로 존재해 왔던 군대와 경찰에서 발생된 문제점을 해결하기 위하여, 국민고충처리위원회의 조직을 전문옴부즈만 기능을 중심으로 재편성하는 것은 상당히 바람직하다고 하지 않을 수 없다. 그러나 경찰은 조직상으로는 행정기관에 소속되어 있으나 기능상으로는 행정경찰작용 외에도 사법경찰작용을 수행하고 있고, 경찰행정은 일반행정과는 다른 여러 가지 특수성을 지니고 있다. 따라서 경찰옴부즈만의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 경찰조직과 경찰작용의 특수성에 상응하는 인적구성, 조직, 권한, 업무처리방법 및 절차 등이 필요하다고 하지 않을 수 없다.

그런데 국민고충처리위원회는 법률개정의 필요, 인력과 예산확보의 어려움 등을 이유로 기존의 소위원회와 인적구성, 조직 등에서 구별되는 특별소위원회를 설치하는 것이 아니라 시행령의 개정으로도 가능한 전문소위원회를 설치하는데 그쳤다. 이 때문에 국민고충처리위원회 내에 설치된 경찰소위원회는 기존의 일반소위원회의 기능을 경찰분야에 한정시킨 것을 제외하고는 인적구성이나 조직 등의 측면에서 본질적인 차이점을 발견하기 어렵고, 전문옴부즈만 기능을 수행함에 있어서 본질적으로 요구되는 독립성과 전문성을 충분히 확보하고 있지 못한 것으로 보여 진다.

경찰옴부즈만의 독립성과 전문성을 확보하기 위해서는 국민고충처리위원회 내에 기존의 소위원회와 인적구성, 조직 등에서 구별되는 특별소위원회를 설치하는 것이 하나의 방법이 될 수 있다. 그러나 우리나라의 수사구조 및 수사현실에 비추어 볼 때 수사기관에 대한 민원을 접수·처리함으로써 위법·부당한 수사로부터 국민의 권익을 보호하고자 하는 경찰옴부즈만의 도입취지를 제대로 실현하기 위해서는, ‘경찰’옴부즈만이 아니라 검찰과 국가정보원 등 특별수사기관을 포괄하는 ‘수사’옴부즈만을 담당하는 특별위원회를 설치하는 것이 오히려 바람직하다.

그리고 경찰옴부즈만에 있어서 독립성과 전문성 못지않게 중요한 것 중의 하나가 민원처리 및 권리구제의 실효성이다. 경찰옴부즈만이 직접적으로 경찰에 대한 통제기능을 수행하는 것은 아니지만, 경찰과의 불필요한 마찰을 피하고 민원처리 및 권리구제의 실효성을 제고하기 위해서는 경찰에 대한 통제권을 가지고 있는 기관에서 경찰옴부즈만의 기

능을 수행하는 것이 훨씬 더 효과적이다. 이런 점에서 국민고충처리위원회 보다는 국무총리의 경찰청장의 임명제청에 대한 동의권, 경찰행정에 대한 심의·의결권 등을 통해 경찰에 대한 통제기능을 행사하고 있는 경찰위원회의 조직을 개편하여 경찰음부즈만의 기능을 담당하게 하는 것이 바람직하다고 본다. 다만 현재 경찰위원회의 인적구성, 조직, 권한으로는 경찰음부즈만으로서의 기능을 수행하기를 기대하는 것은 힘들다고 보여 지므로, 다음과 같은 개편이 요구된다.

첫째로, 현재 경찰위원회의 문제점으로 제기되고 있는 행정부로부터의 독립성을 확보하기 위해서는 경찰위원회를 대통령 또는 국무총리 소속으로 변경하고, 현재 행정자치부장관의 추천으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하는 위원임명방식을 국가인권위원회 또는 국가청렴위원회에 준하여 국무총리, 국회의장 및 대법원장의 추천을 받아 대통령이 임명하는 방식으로 변경을 하여야 한다. 둘째로, 현재 경찰위원회의 사무는 별도의 사무국을 설치하지 않고 경찰청의 기획과장에 의해 수행되고 있고 전문인력도 확보되어 있지 않으나, 업무수행의 독립성과 전문성을 확보하기 위해서는 사무국을 설치하고 전문위원제도를 도입하는 것이 절실하다. 셋째로, 현재 경찰위원회가 가지는 권한은 행정자치부장관의 경찰청장 임명제청에 대한 동의권과 경찰행정에 관한 주요정책과 계획에 대한 심의·의결권 그리고 위원회의 심의를 위하여 필요한 경우 위원장이 발하는 관계공무원 또는 관계전문가의 출석·발언 및 자료의 제출을 요구권이 전부이다. 그러나 경찰위원회가 경찰음부즈만으로서의 기능을 수행하기 위해서는 현재 음부즈만의 기능을 수행하고 있는 다른 기관, 즉 국가인권위원회, 국가청렴위원회 및 국민고충처리위원회에 준하여 합의권고 및 조정, 정보접근, 시정권고 및 의견표명, 권고이행실태확인 등의 권한을 부여하여야 할 것이다. 다만 직권조사, 징계요구, 검찰에 대한 고발 등의 권한은 자칫 경찰의 반발이나 저항을 야기하여 경찰업무의 효율성을 훼손하고 민원처리의 신속성과 실효성을 저하시키며 경우에 따라서는 기관간의 마찰과 대립으로 비화될 소지가 있으므로 신중한 검토를 요한다고 본다.

끝으로 경찰위원회의 민원업무 처리절차에 있어서는 영국, 캐나다 등 선진국의 예를 참조하여 우선 (지방)경찰청에서 자체적으로 조사·처리하게 하고, 사안이 비교적 중대하거나 민원인이 결과에 대해 만족하지 않는 경우에는 경찰위원회에서 직접 처리하는 것이 타당하다. 그리고 경찰위원회가 직접 처리하는 경우에도 먼저 화해 또는 조정절차를

거친 후 이것이 성공하지 못하는 경우에 조사를 개시하는 것이 타당하고, 조사를 함에 있어서는 당사자에 대한 설명·자료제출 및 출석·답변요구와 같이 당사자의 협조에 의한 조사방법에 의하여 불가피한 경우에 한하여 직접조사로 나아가는 것이 타당하다. 조사가 종료되면 경찰위원회는 (지방)경찰청장에 대하여 시정권고 또는 의견표명을 하고 (지방)경찰청장은 그에 따른 조치를 취하고 그 결과를 통보한다. 만약 (지방)경찰청장이 경찰위원회의 권고 또는 의견에 따르지 않는 경우 경찰위원회는 공표 또는 특별보고를 통해 이행을 독려할 수 있다.

## 제6장 결 론

국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 하는 경찰행정은 다른 어떤 행정기관보다도 권력적·규제적 성격을 띠고 있으며 경찰활동은 주로 현장을 중심으로 이루어지기 때문에, 경찰행정 또는 경찰활동은 다양한 민원을 야기할 수 있는 특성을 지니고 있다. 또한 경찰조직은 그 특성상 다른 행정기관과 비교하여 상대적으로 폐쇄적으로 운영된다. 게다가 우리나라는 오랜 기간 동안 군사정권과 독재정권을 거치면서 경찰의 정치적 중립성과 공정성은 끊임없이 논란의 대상이 되었다.

그러나 1987년 민주화 이후 우리나라에서는 입법·행정·사법 등 모든 분야의 국가권력에 대한 개방과 민주화의 요구가 고조되었고, 국가기능에 대한 시민의 참여와 통제는 거스를 수 없는 시대적 흐름이 되었다. 이와 같은 시대적 요구에 부응하여 정치권으로부터 경찰의 독립성을 확보하고 경찰행정의 공정성을 담보하기 위한 많은 개혁조치들이 시행되었다. 지난 1991년에는 경찰법이 제정되어 내무부의 보조기관인 치안본부가 경찰청으로 그리고 시·도지사 보조기관인 경찰국이 지방경찰청으로 개편되었고, 경찰운영의 민주성과 공정성의 확보하기 위하여 경찰위원회가 설치되었으며, 2003년부터는 경찰청장에 대한 인사청문회가 실시되었다.

또한 지방자치제가 실시되었음에도 불구하고 주민의 생명과 재산의 안전 등 치안문제에 있어서는 주민과 거리가 먼 중앙정부가 독점적 권한을 행사함으로써 지방자치의 원리가 제대로 실현되고 있지 못하고 민생치안에도 여러 가지 허점이 노출된다는 지적에 따라, 특히 참여정부에 들어 자치경찰제의 도입이 본격적으로 추진되고 있고, 지난 2006.2.21.에 제정된 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 따라 제주특별자치도에 자치경찰단이 최초로 설치되었다.

그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 아직까지도 경찰조직의 독립성과 경찰행정의 공정성에 대한 국민적 신뢰가 충분히 형성되었다고 보기 어렵다.<sup>62)</sup> 그동안 참여민주주의

62) 2006년 우리나라의 국가고객만족도(NCSI)조사에서 경찰분야는 64점으로 다른 분야와 비교하여 비교적 낮은 편이다. 다만 미국의 고객만족도(ACSI; American Customer Satisfaction Index)보다는 4점이 높다(자세한 내용은 조선일보 2007.1.4.자 참조).

실현의 측면에서 입법과 행정분야에 있어서는 시민들의 참여와 통제가 확산되어 온 반면에 사법분야에서는 전문성과 폐쇄성으로 인해 시민들의 참여가 여전히 배제되었다. 이는 시민들이 참여하는 검찰심사회 제도를 두어 검찰의 공소권행사가 적정한지를 평가하는 일본이나 재판과정에 시민이 참여하는 배심원 제도를 두고 있는 미국 등의 사례와도 대조적인 것으로, 이로 인해 검찰의 수사나 공소권 행사 그리고 재판의 중립성과 형평성에 대한 국민의 불신이 심화되었다. 그러나 최근에는 구체적인 사건이나 판결에 시민들이 직접 참여하여 적극적으로 의사를 개진함으로써 검찰과 사법부를 개혁하고 시민참여를 확대해 나가기 위한 사법개혁운동의 활발히 진행되고 있다.

경찰분야도 이러한 개방화, 민주화의 시대적 흐름에서 예외일 수 없다. 수사와 같은 사법작용을 수행하면서도 그 동안 행정기관에 소속되어 정치권이나 행정부로부터의 독립성을 충분히 확보하지 못함으로써 국민으로부터 여전히 업무의 공정성에 대한 불신을 받아 왔던 경찰은 더 이상 개방화, 민주화의 요구에 소극적으로 대응할 수 없는 상황에 이르렀다. 물론 경찰은 자체적으로 내부감찰 및 민원처리기구인 청문감사관 제도를 운영하고 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」을 제정하여 경찰청과 지방경찰청에 각각 인권보호위원회와 시민인권보호단을 설치·운영하고 있으나, 그 동안 경찰에 의한 인권침해사건이 발생할 때마다 경찰의 내부적 통제장치의 불완전성을 지적하고 경찰업무의 공정성과 투명성을 확보할 수 있는 외부적 통제장치를 마련하라는 요구가 빗발쳤다. 참여정부가 도입을 본격적으로 추진한 경찰옴부즈만은 불공정 수사 등 경찰업무에 대한 불만을 해소하고 경찰의 위법·부당한 직무수행으로부터 국민의 권익을 실질적으로 보호하는 기능을 하는 대표적인 기관이다.

행정옴부즈만임을 자처하고 있는 국민고충처리위원회는 2005.12.부터 본격적으로 군사분야와 경찰분야에 대한 옴부즈만을 실시하기 위한 법령개정과 조직개편 등의 준비를 해왔으며, 지난 2006.12.21.에는 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률시행령을 개정하여 전문옴부즈만의 설치근거를 마련하고, 이에 근거하여 경찰소위원회와 군사소위원회를 설치·운영하고 있다. 물론 이전에도 국가인권위원회 및 국가청렴위원회에 의하여 경찰에 대한 옴부즈만의 기능이 일부 수행되어 왔지만, 국민고충처리위원회 내에 경찰옴부즈만 기능을 전담하는 부서가 설치됨으로서 앞으로 경찰관련 민원을 신속하게 처리하고 경찰권의 남용으로부터 국민의 권익을 보호하는데 많은 역할을 할 것으로 기대된다.

다만 국민고충처리위원회는 국가인권위원회나 국가청렴위원회와 비교해 볼 때, 다음과 같은 점에서 경찰옴부즈만의 기능을 충실히 수행하기에는 독립성과 전문성이 부족하다고 보여 진다.

우선 국민고충처리위원회는 2005년 법령의 개정으로 소속이 국무총리에서 대통령으로 변경되기는 하였으나 위원선임방식에서 행정부로부터의 독립성이 충분히 확보되어 있다고 보기 어렵다. 그리고 경찰옴부즈만 기능을 수행하기 위해 설치된 경찰소위원회는 실질적으로 업무범위만을 경찰로 한정하였을 뿐 인적구성이나 조직의 측면에서 기존의 일반소위원회와 뚜렷한 구분이 되지 않아, 과거 국민고충처리위원회의 문제점으로 지적되어 온 전문성의 취약을 거의 해결하지 못하고 있다. 또한 국민고충처리위원회는 경찰에 대한 통제기관이 아니므로 민원처리과정에서 야기되는 경찰과의 마찰이나 대립을 해소하고 신속하고 실효성 있게 국민의 권익을 구제하기 힘든 한계를 가지고 있다.

그리고 무엇보다도 경찰이 독자적으로 수사권을 행사하지 못하고 검찰에 의한 엄격한 지휘감독을 받고 있는 우리나라의 상황에서, 경찰업무에 대한 또 다른 통제기관을 설치하게 되는 경우에는 경찰과의 마찰이나 경찰관의 사기저하로 인하여 경찰조직의 자율성과 경찰업무의 효율성을 저해할 소지가 없지 않다. 또한 경찰수사를 검사가 지휘감독하는 수사구조를 취하고 있고 현실적으로도 수사는 비단 경찰뿐만 아니라 검찰 및 국가정보원 등 특별수사기관에 의해서도 실시되고 있는 현실을 감안해 볼 때, 수사와 관련된 민원을 해결하고 위법·부당한 수사로부터 국민의 권익을 보호하고자 하는 경찰옴부즈만 제도의 취지를 충실히 실현하기 위해서는 ‘경찰’옴부즈만이 아니라 ‘수사’옴부즈만의 기능에 맞추어 인적구성, 조직, 권한을 확보하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

이상과 같이 국민고충처리위원회에 경찰소위원회를 설치하여 경찰옴부즈만 기능을 수행하는 방안에는 인적구성, 조직, 권한 등 여러 가지 측면에서 문제점이 있다고 할 수 있는데, 이처럼 국민고충처리위원회가 가지는 조직적·기능적 한계를 극복하고 경찰민원의 효과적으로 해결하기 위해서는 현재 행정자치부장관의 경찰청장 임명제청에 대한 동의권과 경찰업무에 대한 심의·의결권을 통해 경찰에 대한 통제권을 행사하는 경찰위원회로 하여금 경찰옴부즈만 기능을 수행하게 하는 방안이 효과적이라고 본다.

경찰위원회는 경찰의 정치적 중립성과 민주성을 보장하기 위한 제도적 장치로 영국에서 자치경찰제도와 함께 생성·발전되어 온 제도이다. 우리나라는 1991년 경찰법을 제

정하여 분단국가로서 우리나라의 특수한 안보상황과 치안여건에 효율적으로 대처하기 위하여 국가경찰체제를 유지하면서 내무부 소속의 치안본부와 시·도지사 소속의 경찰국을 각각 경찰청과 지방경찰청으로 개편하고, 이와 더불어 “경찰행정에 관한 주요제도 및 인권보호에 관한 사항을 심의·의결하게 함으로써 경찰운영의 민주성과 공정성의 확보를 기하고…직권을 남용하지 못하도록 하여 국민의 자유와 권리를 최대한 보장(1991.5.31.에 제정된 경찰법의 입법이유 중 일부)”하기 위하여 경찰위원회를 설립하였다.

경찰위원회의 설립목적이 경찰의 민주성을 보장하는데 있으므로, 경찰위원회가 민의를 수렴하고 경찰행정이 민의에 따라 이루어지도록 경찰을 통제함과 동시에 경찰권의 남용으로부터 국민의 권익을 보호하는 기능을 수행해야 하는 것은 당연하다고 하지 않을 수 없다. 따라서 독일의 경찰위원회와 일본의 공안위원회에서 볼 수 있듯이, 경찰에 대한 민원을 접수·처리하고 경찰권의 남용으로 인해 침해된 국민의 권익을 구제하는 경찰음부즈만의 기능도 마땅히 경찰위원회가 수행해야 할 임무 중의 하나이다.

경찰위원회는 제도적으로 보장된 경찰에 대한 통제권과 더불어 경찰업무에 대한 전문성을 확보하고 있으므로, 경찰위원회로 하여금 경찰음부즈만 기능을 담당하게 하는 경우에는 이러한 통제권과 전문성을 활용하여 경찰과의 마찰을 해소하고 경찰과의 긴밀한 협조를 통하여 민원업무를 신속하고 효과적으로 처리할 수 있을 것이다. 특히 외국의 사례에서 보듯이 경찰위원회는 경찰에 대한 대표적인 시민참여기구이다. 따라서 경찰위원회로 하여금 경찰음부즈만 기능을 수행하게 하는 방안은 민주화와 개방화라는 시대의 흐름과 국민의 요구에 부합한다. 다만 우리나라의 경찰위원회는 인적구성·조직·권한 등 여러 가지 점에서 개선되어야 할 사항이 산재해 있으며, 경찰음부즈만의 기능을 개시하기 위해서는 현재 경찰위원회 시스템의 대대적인 정비가 요구된다.

이와 더불어 최근에는 중앙집권적인 국가경찰체제에서 야기되고 있는 경찰의 정치적 중립성과 민주성의 약화, 경찰조직의 비대화에 따른 경찰행정의 비능률, 지역치안수요에 대한 대응력 저하, 지역차원의 종합행정의 미흡 등 여러 가지 문제점을 해결하기 위한 대안의 하나로서 자치경찰제의 도입이 추진되고 있다. 자치경찰제는 중앙에 의한 경찰행정의 독점과 정치적 악용을 막고 경찰조직의 관료화와 비대화에 따른 비능률을 제거하며, 주민에 의한 통제를 강화하여 경찰행정의 민주성과 치안수요에 대한 대응력을 높이는 제도로써, 경찰위원회 제도와는 상호 보완적 관계에 있다. 따라서 경찰위원회가 경찰

움부즈만의 기능을 담당하고 나아가서 자치경찰제와 결합하는 경우에는 경찰위원회제도 및 자치경찰제도가 경찰의 정치적 중립성과 민주성의 확보를 더욱 가속화시킬 수 있을 것이다.

결론적으로 현재 국민고충처리위원회에서 담당하고 있는 경찰움부즈만 기능의 문제점을 극복하고 경찰의 정치적 중립성과 민주성의 확보라는 경찰위원회의 설립취지를 충실히 구현하며 자치경찰제의 효과를 극대화하기 위해서는 경찰위원회로 하여금 경찰움부즈만의 기능을 수행하게 하는 방향으로 제도개선이 필요하다고 본다. 또한 최근 경찰은 수사의 공정성·전문성을 제고하고 보다 효율적이고 인권보장적인 수사시스템을 정착시키기 위한 방안으로서 현재의 경찰수사에 대한 검찰의 지휘·감독시스템의 개선을 추진하고 있는바, 권위적이고 폐쇄적인 검찰에 의한 통제를 대신하여 국민에 의한 직접적인 통제장치로서 경찰위원회의 기능과 권한을 확대·강화하는 노력은 수사구조의 개편에 따르는 경찰권의 확대와 남용에 대한 국민의 의구심을 불식시키는데 상당한 기여를 할 것으로 본다.

## 참 고 문 헌

### I. 국내문헌

- 강기택, “미국의 시민참여 민원처리제도인 ‘Civilian Review’에 대한 소고”, 경찰학연구 2호, 2002.
- 경찰청, 경찰수사 혁신 Vision과 로드맵, 2005.
- 경찰청, 수사구조개혁 : 그 핵심은 분권과 견제입니다, 2005.
- 경찰청 경찰개혁위원회, 경찰개혁추진사항보고, 1999.
- \_\_\_\_\_, 자치경찰제의 이해, 1999.
- 국가인권위원회, 국가인권위원회 결정례집[인권침해분야] 제1집, 2004.
- \_\_\_\_\_, 국가인권위원회 결정례집[인권정책분야] 제1집, 2005.
- 국가인권위원회 인권상담센터, 인권상담 가이드북2, 2004
- 국민고충처리위원회, 선진옴부즈만제도 연구자료집-옴부즈만제도의 세계적 동향-, 2003.
- \_\_\_\_\_, 국민고충처리위원회 창립 10주년 기념세미나 자료집, 2004.
- \_\_\_\_\_, 경찰옴부즈만 설치 및 운영(안), 2006.3.
- \_\_\_\_\_, 군사·경찰옴부즈만의 제도화 방향-국민고충처리위원회 옴부즈만 포럼 공동세미나 자료집, 2006.11.14.
- 국민고충처리위원회 경찰팀, 고충민원 업무처리 편람, 2006.
- 국회사무처 법제실, 자치경찰제 도입에 관한 법제적 고찰, 2003.
- 국회 행정자치위원회, 한국의 지방분권하의 자치경찰제 도입방안, 2003.
- 김민훈, “독일의 자치경찰제도”, 자치연구(15-1·2), 2005. 12.
- 김성호, “경찰관리기관으로서의 국가·지방경찰위원회의 모형 및 상호관계에 관한 연구”, 치안연구소·한국경찰학회 자치경찰제도 공청회, 1999.
- 대검찰청, 검경수사권조정자문위원회 활동경과에 대한 보고 및 의견서, 2005.
- 류지태, “옴부즈만 유사권익구제기관 현황과 평가”, 국민고충처리위원회 창립 10주년 기념세미나 자료집, 2004.
- 문성호, “청문감사관 제도의 조기정착 및 향후 운용방안-시민참여와 반부패 전략을 중

- 심으로-” 제8회 치안정책 학술세미나자료집, 1999.10.19.
- \_\_\_\_\_, “자치경찰제 실시단위와 경찰위원회 구성 - 영국모델을 중심으로 -”, 정치정보 연구 2권 1호, 1999
- \_\_\_\_\_, “경찰부패와 경찰옴부즈만 : 각국 사례를 중심으로”, 한국부패학보, 2002.
- \_\_\_\_\_, 경찰옴부즈만제도, 한국자치경찰연구소, 2006.
- 박창호 외 4인 공저, 비교수사제도론, 2006.
- 서보학, “수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분”, 헌법학연구 8권 4호, 2002.2.
- 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소, 경찰분야 부패방지 시민참여실천방안연구, 2004.12.
- 양영철, 참여정부의 자치경찰 창설과 운영방안, 한국사회와 행정연구 15권 4호, 2005.
- 오준근, “국민의 권리구제 효율화를 위한 옴부즈만 관련 법제정비방안”, 공법연구 33집 3호, 2005.
- 옴부즈만제도 연구자료집-외국 전문옴부즈만 운영사례연구, 국민고충처리위원회, 2004.
- 이강중, 한국경찰위원회제도에 관한 연구 : 구조기능론적 접근을 중심으로, 동국대학교 박사학위논문, 2003.
- 이관희, “한국경찰의 자치경찰제 도입방안”, 한국공안행정학회보, 2000.
- 이동희·최원석 편저, 비교경찰론, 2006.
- 이선우, “전문옴부즈만 도입과 역할”, 국민고충처리위원회 창립 10주년 기념세미나 자료집, 2004.
- 이승철, 한국의 자치경찰제 도입에 관한 연구-지방경찰위원회를 중심으로-, 대구대학교 박사학위논문, 2003.
- \_\_\_\_\_, “한국의 지방경찰위원회 도입에 관한 연구”, 한국지방정부학회 2006년도 하계 학술대회 논문집, 2006. 8
- 이승희, 한국 옴부즈만 제도의 정착을 위한 제안, 2004.
- 이윤영, 자치경찰제도에 관한 비교법적 연구 : 경찰위원회 제도를 중심으로, 영남대학교 박사학위논문, 2006.
- 이황우, “한국의 경찰위원회와 일본의 국가공안위원회와의 비교분석”, 한국공안행정학회보 2호, 1993.
- \_\_\_\_\_, “경찰위원회 모형설계”, 한국경찰학회보 1호, 1999.
- 전희재, “자치경찰제 도입방안과 법안에 관한 연구”, 한국경찰연구 2006년 여름호
- 정순교, 우리나라 옴부즈만 제도 개선방안, 국민고충처리위원회, 2005.
- 지영림, 국민고충처리위원회 현황과 민원처리 사례, 시민고충처리위원회 담당자 교육 및 워크샵 자료집, 국민고충처리위원회, 2006.

- 최응렬, “자치경찰과 지방정부와의 관계”, 공안행정학회보 18호, 2004.
- 최종술, “한국적 자치경찰제 도입방안에 관한 연구”, 서울대학교 행정논집 41권 1호, 2003.
- \_\_\_\_\_, “자치경찰제 관련법(안)의 비교연구”, 한국지방정부학회 2005년도 동계학술대회 논문집, 2006. 2.
- 한국자치경찰연구소, 영국 경찰음부즈만, 2006.
- 한국지방행정연구원, “기획특집 자치경찰 새로운 지방화의 계기가 될 것인가?”, 지방포럼 5호, 2000.
- 한국형사정책연구원, 경찰활동과 시민참여에 관한 연구, 2001.
- 한남현, “한국의 자치경찰제 도입과 수사권문제”, 교정복지연구 제4호, 2006.5.

## II. 영미문헌

- Anderson, Stanley, Comparing Classical and Executive Ombudsmen. In :  
Wyner, Alan J. ed. Executive Ombudsmen in the United States.  
Institute of Governmental Studies, 1974.
- Andrew J. Goldsmith(ed), Complaints against the police: the trend to  
external review, 1991.
- Ayeni, Victor O., The Changing Nature and Contemporary Role of  
National Ombudsman Institutions in the Commonwealth and  
Elsewhere: Lessons of Experiences. In : The International  
Ombudsman Institute and Reif, Linda C. eds. The International  
Ombudsman Yearbook 4, 2000.
- Clare E. Lewis, Police Complaints in Metropolitan Toronto, in: Andrew J.  
Goldsmith(ed), Complaints against the police, 1991.
- D. H. Bayley, Accountability and Control of the Police: some lessons for  
Britain', in: T. Genett(ed.), The Future of Policing, 1983.
- Fiflet, Arne, Historical Development and Essential Features of the  
Ombudsman Worldwide. The Ombudsman Journal 12, 1994.
- Ghottehrer, Dean M. and Hostina, Michael, Essential Characteristics of  
a Classical Ombudsman, 1998.

- Gregory, Roy, Building an Ombudsman Scheme: Statutory Provisions and Operating Practices? In : Reif, Linda C.(ed.), The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute, 1998.
- Ivan Topping, The Police Complaints System in Northern Ireland, in: Andrew J. Goldsmith(ed), Complaints against the police, 1991.
- Jack English/Richard Card, Police Law, 2005.
- Matthew Goode, Complaints against the police in Austria, in: Andrew J. Goldsmith(ed), Complaints against the police, 1991.
- Mike Maguire, Complaints against the police: The British Experience, in: Andrew J. Goldsmith(ed), Complaints against the police, 1991.
- Samuel Walker, Police Accountability : the role of citizen oversight, 2001.
- Werner E. Petterson, Police Accountability and Civil Oversight of Policing : An American Perspective, in: Andrew J. Goldsmith(ed), Complaints against the police, 1991.

### III. 독일문헌

- Brunsten, M., Brauchen wir Polizeibeauftragte?, Neue Kriminalpolitik, 3/1997.
- Brunsten, M., Neue Wege zur demokratischen Kontrolle der Polizei? Die 'Police Complaints Authorities' in Australien als Anregung und Vorbild für eine kriminal- und polizeipolitische Diskussion in der BDR, in: Kaser, G./Kury, H./Albrecht H.J.(Hg.), Kriminologische Forschung in den 80er Jahren. Bd. 35/1/1988.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Polizeikommission: Jahresbericht 2000, Hamburg Oktober 2000.
- Groll, Kurt H. G., Die Polizeiausschüsse als Institution demokratischer Kontrolle über die Polizei, Der gescheiterte Versuch, mit der obrigkeitstaatlich ausgerichteten Führungstradition der deutschen Polizei zu brechen, in: Unbequem. Zeitung der Bundesarbeitsgemeinschaft

- Kritischer Polizistinnen und Polizisten(Hamburger Signal), e. V., Nr. 35/September 1998.
- Groll, Kurt H. G., Die Entwicklung institutioneller Formen der demokratischen Kontrolle der Polizei im Nachkriegsdeutschland, in: Kriminologisches Journal, Heft 3/2000.
- Gössner, Rolf, Die Hamburger Polizeikommission : Tragfähiges Modell unabhängiger Polizeikontrolle?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP Heft 67, 3/2000.
- Greiner, A., Benötigt die Polizei besondere Kontrolleure?, in: Die Polizei , Heft 4/2000.
- Kelber, B., Polizeibeiräte in NRW-Zur Kontrollinsuffizienz eines kommunalen Gremiums, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP Heft 26, 1/1987.
- Warning, Georg , Übersicht über bisher aktive unabhängige Polizeikontrollkommissionen bzw. Polizeiberäte, [http://www.polizei-newsletter.de/documents/Polizeikommissionen\\_alle.pdf](http://www.polizei-newsletter.de/documents/Polizeikommissionen_alle.pdf).

#### IV. 일본문헌

- 篠原一 (編), 警察オンブズマン, 2001.
- 國家公安委員會・警察廳, 警察改革要綱, 2000.
- 警察刷新會議, 警察刷新に関する緊急提言, 2000.
- 日本辯護士連合會, 警察制度の抜本的改革を求める決議, 2000.
- 日本 自由民主黨, 警察法の一部を改正する法律案.
- 日本 社會民主黨, 警察監視委員會設置法案(骨子)及び警察法の一部を改正する法律案.
- 原野 翹, “公安委員會制度の意義と今日の警察改革”, 住民と自治 (通号 444), 2000.4.
- 阿部泰隆, “警察腐敗の防止策—警察刷新會議の緊急提言と國家公安委員會の警察改革要綱を中心として”, 警察オンブズマン, 2001.
- Sunny Cheung Man Kwan, “香港における警察活動に對するコントロール”, 岡山大學大學院文化科學研究科紀要(15), 2003.3.
- 重久 眞毅, “國家公安委員會の所掌事務の改正(上)/(下)”, 警察公論 59(11)/(12), 2004.11/.12.

- Sunny Cheung Man Kwan , “警察權限に對するコントロール-警察苦情處理監察制度の比較研究(香港·英國·日本)”, 文化共生學研究 (3), 2005.
- 辻 英樹, “國家公安委員會·警察廳國民保護計畫の概要について--計畫策定までの経緯”, 警察時報. 61(3), 2006.3.
- 檜本 一兵, “國家公安委員會·警察廳國民保護計畫”, 治安フォーラム 12(5), 2006.5.
- 林屋礼二, オンブズマン制度：日本の行政と公的オンブズマン, 2002.
- 篠原一'林屋礼二編, 公的オンブズマン：自治体行政への導入と活動, 1999.

## V. 인터넷 사이트

- 경찰청 : <http://www.police.go.kr/main/index.do/>
- 경찰청 인권수호위원회 : <http://www.police.go.kr/HUMAN/>
- 경찰청 수사구조개혁팀 : <http://www.susa.go.kr/>
- 경찰위원회 : <http://www.police.go.kr/COMMISSION/>
- 국민고충처리위원회 : <http://www.ombudsman.go.kr/>
- 국가인권위원회 : <http://www.humanrights.go.kr/>
- 국가청렴위원회 : <http://www.kicac.go.kr/>
- 행정자치부 자치경찰제실무추진단 : <http://www.wgmp.go.kr/>
- 일본 국가공안위원회 : <http://www.npsc.go.jp/>
- 영국 경찰옴부즈만(IPCC) : <http://www.ipcc.go.uk/>
- 북아일랜드 경찰옴부즈만 : <http://www.policeombudsman.org/>
- 미국 경찰옴부즈만 연합회 : <http://www.narcole.org/>
- 미국 뉴욕시 경찰옴부즈만 : <http://www.nyc.gov/html/ccrb/>
- 캐나다 연방경찰옴부즈만 : <http://www.cpc-cpp.gc.ca/>