경찰부패와 경찰옴부즈만: 각국 사례를 중심으로

Police Corruption and Police Ombudsman

문 성 호 (Moon, Sung Ho)*

ABSTRACT

Almost all the countries in the world except Korea maintain the local autonomy police system. In addition, external controls on police are exerted by national and local assembly, court and press, etc. in these nations. Nonetheless the police ombudsman system such as "independent, civil and external" review agencies were (and are) established separately independent of such an existing external control agencies. For example, Civil Complaints Review Board (CCRB) in New York City, Police Complaints Authority (PCA) and Police Ombudsman in South Australia and Britain is operating. There are divergent forms of police ombudsman all over the world. In the case of South Korean system, police is completely state-centered. Therefore Provicial Councils have no power to touch or review on police at all. Korean National Assembly cannot review all the line-police operations and administration. I propose the introduction of the police ombudsman to be issued in the Korea from now on, together with local police system.

* 한국정당정치연구소 연구위원 (政 · 博)

Ⅰ. 머리말

이 글은 시민의 참여 및 반부패 전략의 관점에서 경찰옴부즈만 제도의 도입필요성을 시론적으로 모색하기 위하여 우선 외국의 경찰옴부즈만 도입과 운영실태가 어떤지 살펴보고자 하는 의도로 쓰여졌다. 영국, 미국, 호주, 캐나다 등은 역사적 차이가 없진 않지만 이들은 경찰에 대한 주민의 통제가 이루어지는 자치경찰제를 운영하면서 당연히 경찰 수사권 독립이 전제되어 있는 상황이긴 하지만 보다 민주적이며 경찰의 대국민 대주민 책임성을 강화하기 위하여 경찰옴부즈만 제도를 시행하고 있다. 즉 경찰비리나 경찰부패를 어떻게 볼 것인가 하는 문제를 떠나 시민의 적극적인 참여 아래 이를 어느 정도 감소시켜보자는 것이다.

경찰옴부즈만 제도를 시행하는 나라들이 모두 자치경찰제를 운영하고 있으며 당연히 경찰의 수사권도 보장되어 있는 상태인데 반하여, 우리나라는 그런 조건들이 미비 된 채 경찰의 제자리 서기조차 제대로 되어 있지 않은 상태에서 시민과 시민사회 주도적인 경찰옴부즈만이 과연 가능할 수 있겠는가 하는데 대해서는 회의적이기 쉽다. 그러나 민주경찰을 지향하는 과정에서 다양한 시민참여 양식들을 미리 검토하는 것도 나름대로 의미가 있으며, 이것은 자치경찰제가 실시되기 전에라도 시민을 위한 경찰로 사랑 받기 위해서는 과감하게 그 도입을 적극 검토할 필요가 있다고 보여진다.[1] 경찰옴부즈만은 일반 행정에 있어서의 옴부즈만과 마찬가지로 경찰로부터 독립된 기관으로 자리 매김하고, 시민의 민원제기나 고발 또는 감사요구가 있으면 이를 확인하고 그 결과를 시민에게 통보하도록 의무화하며, 경찰 금품수수사건 조사권을 부여토록 하는 방안을 말한다. 현재 우리나라(국민고충처리위원회)도 영국(의회옴부즈만)도 옴부즈만은 일반적으로는 경찰범죄수사에 대해서는 관할권이 아니다.

---

1) 한편 다양한 정치, 경제, 사회, 문화적 측면의 다양한 차이가 있는 배경을 가지고 있으면서도 자유민주주의 경찰로 발전해 나가려는 나라들에 있어서 경찰옴부즈만은 바람직할 뿐만 아니라 얼마든지 실현할 수 있는 제도라고 보는 입장에 있는 골드스미스는 인권보장과 경찰민주화를 위해서도 필수적이라고 지적하고 있다. 그 이유는 경찰옴부즈만 또는 시민의 감시제도가 핵심적 커뮤니케이션 통로의 제공, 시민안전의 제고, 분쟁해결 방식의 제시, 경찰 효율성 증진 지원, 경찰의 통합성 구축, 커뮤니티(지역중심) 경찰활동 전략 등의 역할을 하기 때문이라고 지적하였다. 그 방안은 경찰옴부즈만 또는 시민감시기관에게 독자적 수사권 부여, 의회나 국회에 직접 책임지도록 하는 메카니즘 마련, 예산독립, 경찰과 지역사회의 지원 병행 방안 강구, 특정 범죄 수사배제나 기소독점주의 등과 같은 폐해 시정노력, 과반수 이상의 시민들에게 접근가능하며 불평불만 민원제기의 안전을 보장토록 함, 경찰옴부즈만이나 시민감시기관 자체의 효율성이나 생산성을 인정받도록 하는 점 등이 필요하다고 지적하였다.
Goldsmith, A.J. "Better Policing, More Human Rights: Lessons from Civilian Oversight", Errol P. Mendes, Joaquin Zuckerberg, Susan Lecorre, Anne Gabriel, Jeffrey A. Clark(eds), *Democratic Policing and Accountability*, Ashgate, Aldershot and Brookfield USA, 1999, pp. 47-63에서 재인용.
한편 반부패국민연대 미주지역 책임자를 맡고 있는 Ted Cho는 반부패국민연대라는 한국의 NGO가 작성한 경찰비리보고서는 지엽말단에 불과하며, 자치경찰제 도입이야말로 한국경찰이 민주경찰이 되는 필수조건이라고 주장하였다. 그는 "경찰부패보고서 상에 적시되어 있는 사건들이 안고 있는 그 모든 심각성의 정도와는 별개로, 국회의원, 장차관, 각정당 지도부 등 부패의 최상층부에게 반부패운동의 초점이 맞춰져야 한다"면서 "반부패국민연대는 부패하지 않은 경찰을 원하고 있으며, 그런 다음에 가서야 비로소 자치경찰제 도입에 반대하는 부패한 국회의원 및 검사들을 손대려 하고 있다"고 공박하였다.
http://ti.or.kr 반부패국민연대 홈페이지 자유게시판.

하지만 영국은 우리나라와 달리 경찰비리민원조사처(PCA)라고 하는 별도의 독자적인 경찰 옴부즈만을 운영하고 있다는 차이점을 가지고 있다.

이 글에서는 경찰옴부즈만 제도를 개념 위주로 살펴 본 다음, 호주, 영국, 미국의 실태를 점검키로 한다.[2] 그리고 나서 경찰내부의 기존 감찰제도와의 조화문제와 우리나라에 도입하는데 따른 제반 문제를 간략하게 검토키로 한다.

Ⅱ. 경찰옴부즈만의 개념

1. 옴부즈만의 일반적 의미

원래 옴부즈만은 스웨덴어로 "대표자, 대리인, 변호인, 후견인"이라는 뜻으로 민원옴부즈만제도란 행정기관에서 발생하는 국민의 고충민원을 접수받아 관료의 시각이 아닌 국민의 입장에서 신속 공정하게 조사하여 처리해 주는 국민 고충구제제도를 말한다.[3] 이 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 80개국에서 이 제도를 운영하고 있다. 일반적으로 이 제도는 행정통제, 갈등해결, 법적 행정적 개혁, 민주적 정치적 대변 등의 기능을 한다. 옴부즈만을 의회에 소속시킨 나라는 영국, 스웨덴, 뉴질랜드, 오스트리아 등이고 행정부에 소속시킨 나라는 우리나라를 비롯하여 미국 시애틀, 프랑스, 일본, 중국 등이다.

국제법률인협회(The International Bar Association)의 정의에 따르면 옴부즈만이란 헌법 또는 입법부나 의회의 입법조치를 통하여 규정이 있으며, 독립적이며 고위직인 공직자가 장인 그러한 기관을 말한다. 이때 옴부즈만의 장은 입법부 또는 의회에 대하여 책임을 지고, 정부부처, 공무원, 옴부즈만의 장이 고용한 직원이나 그가 동의에 따라 행위를 하는 사람 등에 대하여 피해를 입은 국민으로부터 민원을 접수받으며, 조사 및 시정조치를 취할 권한을 가지고 있고, 보고서를 공포할 수 있다.[4]

그리고 옴부즈만의 고전적 특성은 다음 열 가지로 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 법률에

---

2) 따라서 이 글에서는 경찰옴부즈만 제도에서 중요한 쟁점이 될 수 있는 사항들 예를 들면 어떤 형태의 국민 불만들을 접수토록 할 것인가, 비공식적 중재나 화해 절차를 어느 정도로 허용하도록 할 것인가, 어떻게 대경찰 국민들 불만을 입증토록 할 것인가, 국민들 불만제기와 경찰관 징계의 관계를 어떻게 설정할 것인가, 외부심사기관 즉 경찰옴부즈만의 조사권 또는 수사권을 어느 정도로 허용할 것인가 등에 대해서는 구체적으로 검토하지 않는다.

3) 국민고충처리위원회, "옴부즈만의 의의"
http://www.ombudsman.go.kr/m5/5_34.htm

4) Caiden, G., MacDermot, N., and Sandler, A., "The Institution of Ombudsman", G. Caiden (ed.), *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, The International Bar Association, (Westport, Conn.:Greenwood Press), 1981, p.12.

의하여 설치된다는 점, 둘째, 기능상 자주성을 가진다는 점, 셋째, 정부로부터 독립되어 있다는 점, 넷째, 업무상 입법 및 행정부로부터 독립되어 있다는 점, 다섯째, 스페셜리스트(specialist)로 이루어진다는 점, 여섯째, 전문가라는 점, 일곱째, 정당 소속이 아니라는 점, 여덟째, 보편주의적 규범을 갖는다는 점, 아홉째, 고객 중심적이나 반정부적인 것은 아니라는 점, 열번째, 국민들이 접근하기 쉬우며 눈에 잘 띈다는 점등이다.[5]

통상 옴부즈만은 민원대상인 정부결정에 대하여 조사하거나 심사하며, 그 결과와 권고사항을 보고한다. 그리고 일반적으로 옴부즈만은 최소한의 물리력 만을 갖는다.

2. 경찰옴부즈만의 개념

우리나라의 경우 최근 인권법과 부패방지법이 통과되어 국가인권위원회와 부패방지위원회가 발족되었거나 발족을 눈앞에 두고 있는 상황이다. 그리고 경찰옴부즈만은 아니지만 국민고충처리위원회나 경찰위원회 등도 있다. 그러나 이들은 경찰옴부즈만과는 직접적 관련이 없다.

하지만 세계적으로는 1980년대 이후 경찰이 전적으로 책임을 지고 경찰비리 민원을 접수, 조사, 종결 등의 처리를 하던 과거 형태에서 탈피하여, 경찰내부징계절차(형사상의 경우를 제외하고는 전통적으로 경찰지도부의 고유권한에 속하는 것임)를 보완하는 경찰옴부즈만 제도 도입이 붐을 이루고 있다.

이때 경찰자체의 내부처리와 대비되는 "외부심사" "시민심사" "독립적 심사"등이 경찰옴부즈만의 특성을 가리키는 것이 된다. 대체로 유사한 것이다. 공통적인 의미는 경찰이 시민이 제기한 경찰비리 처리에 대하여 경찰 스스로 적정하게 처리하지 못한 데에서 요구되어졌던 것이라는 점이다. 한마디로 말해 경찰옴부즈만은 경찰비리 민원처리가 전적으로 경찰의 책임인 것은 아닌 것이도록 해야 한다는 개혁적 요구에 따른 것이다.

미묘한 차이가 있다면 "시민심사"는 경찰비리 민원처리 담당직원 중에 비경찰 인사가 어느 정도 포함되어야 한다는 것을 뜻하며, "외부심사"는 경찰비리 민원처리 장소가 자치경찰과 물리적으로 그리고 조직적으로 바깥에 있어야 한다는 것을, "독립적 심사"는 자주성을 가지고 있는 기관이나 공직책임자에게 책임을 지도록 한다는 것을 뜻한다.

아울러 "감시감독"(oversight)은 미국과 캐나다에서 주로 사용하는 개념으로서 외부기관이 경찰의 경찰비리 민원처리 과정을 감시 감독한다는 취지로 사용되고 있으며, "심사"(review)는 경찰옴부즈만이 경찰에 대한 감시감독을 하면서 그와 동시에 경찰비리 민원처리 과정의 일정 부분을 실제로 담당하는 것을 가리킨다.

3. 경찰옴부즈만의 도입 배경

1980년대 내내 선진국에서는 경찰비리 민원에 대한 처리방식을 둘러싸고 경찰학자와 전

5) Hill, L., *The Model Ombudsman* (Princeton, NJ: Princeton University Press), 1977, p.12.

문가들의 논의가 왕성하게 전개되었다. 민간인 심사기구에 관한 것이 주테마였다. 이는 경찰학이 태동하기 시작한 1960년대에도 마찬가지였다. 1970년대의 경우 경찰학의 주요테마는 경찰활동의 실적증진에 관한 것이었다.[6]

1960년대 경찰학계를 풍미한 경찰재량권 이론에 따르면 경찰관은 기계적인 법 집행자가 아니며, 경찰관이 집행해야 법의 종류, 집행 상황, 방식, 대상 등에 대하여 광범위하며 세세히 규정되어 있지는 않다고 본다. 거리의 심판관으로서 경찰이 현장에서 명확한 기준이나 지침 없이 판단해서 법 집행을 해야 하는 경우가 많으며, 바로 그러한 이유로 올바른 경찰행위의 지침이 무엇인가를 둘러싸고 국민들의 불만이나 민원제기가 제기되는 근원적인 요인이 된다는 것이다.[7]

1970년대의 경우 각국 경찰은 전세계적으로 정치적 분쟁을 감시하고 진압하는 역할에 초점을 맞췄다. 즉 각국 의회는 경찰이 수행하는 비밀감시 활동, 개인의 정치행위에 대한 사찰기록작성, 음성적 협박 험의 등과 같은 경찰활동들의 범위와 성격에 대한 조사를 벌였다.[8] 우리나라도 시기는 다르지만 윤석양 이병이 폭로했던 기무사 사찰 문건이 큰 문제가 된 적이 있었다. 안타깝게도 우리나라의 경우에는 경찰옴부즈만 도입 등 제도개선을 통한 재발방지책 마련에 대해서는 아무런 논의도 제기된 바 없었다.

캐나다의 경우 1970년대 말 이 문제에 대한 대책을 논의하기 위하여 1981년 맥도날드 위원회가 설치되기까지 하였으며, 각양각색의 경찰옴부즈만이 제도화되기 시작하였다.[9]

영국의 경우 2001년 총선을 앞두고도 아시아계가 밀집한 잉글랜드 북부에서 인종소요가 발생했지만 20여년 전인 1980년대 초에도 노팅힐, 브릭스턴, 톡스테쓰 등지에서 경찰과 소수

---

6) Andrew J. Goldsmith, *Complaints Against the Police : The Trend to External Review*, Clarendon Press. Oxford, 1991, Andrew J. Goldsmith, preface, introduction and chap 1 External Review and Self-Regulation ; Police Accountability and the Dialectic of Complaints Procedures 필자는 경찰옴부즈만의 기본개념과 논의의 기본 축을 골드스미스의 위 글에서 빌어 왔다.

7) 기존 경찰내부감찰제도의 "개별적이며 사후적 성격"의 민원처리방식에 대해서 대부분의 학자나 전문가들이 관료주의적이며 부정적인 피이드백 작용에 불과하다는 지적을 하고 있다.
Hill, L. "Bureaucratic Monitoring Systems", in C. Goodsell (ed.), *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet* (Bloomington: Indiana University Press), 1981.

8) 그 몇 가지 사례에 대해서는 다음 자료가 도움이 된다.
Halperin, M. et al., *The Lawless State: The Crimes of the US Intelligence Agencies* (New York: Penguin Books), 1976.
American Friends Service Committee, *The Police Threat to Political Liberty* (Philadelphia: American Friends Service Committee), 1979
International Association of Chiefs of Police, *History of Police Intelligence Operations, 1880-1975* (Gaithersburg, MD: International Association of Chiefs of Police), 1976

9) 루이스는 캐나다의 제2대 토론토 경찰비리민원처리위원장의 경우 경찰비리민원 처리절차 분야에 있어서 캐나다 최초의 성공적인 "문명화" 노력이라고 평가하고 있다. 이 기구는 온타리오주 전역으로 확대되었으며, 내부감찰제도와의 조화를 꾀하였고, 경찰을 설득하는 문제도 슬기롭게 해결했다고 평가하고 있다.
Lewis, Clare E., "Police Complaints in Metropolitan Toronto: Perspectives of the Police Complaints Commissioner", Goldsmith, *Ibid.*, pp. 153-176., 1991.

인종 간의 폭력충돌이 발생하면서 민간인 경찰비리 조사기구 문제가 부상한 바 있다. 이를 계기로 종전 관행적으로 존재하던 경찰비리민원조사처(PCA)를 법제화하였다.

미국의 경우 1960년대 민권운동과 월남전 반대시위가 격화되면서 경찰이 차별적으로 재량권을 행사하였는지 여부에 관한 논란이 끊이지 않자 많은 도시들에서 민간인이 직접 참여하는 경찰비리 심사기구를 설치하였다. 이것은 백인이 지배하는 (주)정부구조로부터 각도시의 인종별 공동체로 권한 이양을 통한 경찰의 대주민 책임성 강화방안으로 인식되었다.[10]

그러나 미국의 민간인 경찰활동 조사기관의 발전은 단명하였다. 이유는 경찰이 자신이 가지고 있는 가공할 만한 정치적 역량을 총동원하여 민간인조사위원회를 하나하나 해체시켜 나갔기 때문이다. 월남전이 상흔이 가라앉고 인종분쟁이 진정되면서 경찰의 대국민 대주민 책임의 문제는 사그러들기 시작하였다.

1980년대 이후에 와서는 호주, 영국, 캐나다, 미국 등 주로 영어사용권 민주주의 국가들을 중심으로 개별적인 경찰비리 민원에 대한 처리 문제에 대하여 관심이 고조되기 시작하였다.

영국의 경우 경찰과 민간인간 충돌 여파로 의당 이 문제에 대한 관심이 고조되었으며,[11] 1981년에는 스카아만 보고서가 나오기도 하였다.[12] 호주, 캐나다, 미국의 경우 경찰비리 민원처리에 대한 관심의 고조되게 된 동기는 불명확하다.

이들 나라의 경우 경찰권한의 남용이나 무절제한 사용에 대한 국민 불만들이 드러나지 않았음에도 불구하고, 이들 국가들은 조용히 경찰옴부즈만과 같은 경찰외부의 조사기구--경찰비리를 접수받아 조사하는 기관으로서 기존의 옴부즈만 기능을 확대하여 경찰까지도 그 적용대상으로 포함시키는 것과 같은--를 만들어 나갔다. 그리고 이때 경찰옴부즈만이 탄생되는 과정에 대해서는 극소수 학자나 경찰 외에는 거의 아무도 그 진행과정을 눈치채지 못하고 있었다.

최근에는 연구의 초점이 경찰의 대국민 책임성 제고 필요성을 입증하는 데에서 벗어나 구체적 사례들을 평가하는 쪽으로 나아가고 있다. 이와 같은 경찰옴부즈만에 대한 연구결과를 요약하면 다음과 같다.[13]

---

10) '법집행기관에 대한 국제민간감시연맹'(International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement: IACOLE)에 관여한 바 있는 피터슨은 1950년대와 1960년대의 외부민간감시기구에 의한 "실험적" 경찰감시 제도들이 그다지 성공을 거두지 못하고 실패하였지만 1980년대에 재시도되어 성과를 거두는 경찰옴부즈만 제도들의 선구적 형태였다고 지적하였으며, 테릴 역시 오히려 보수적 분위기가 지배했던 1980년대 미국의 여러 도시들에서 경찰옴부즈만 제도들이 꽃을 피우게 된 근거였다고 밝히고 있다.
Petterson, Werner E., "Police Accountability and Civilian Oversight of Policing: An American Perspective", Goldsmith Andrew J., *Complaints Against the Police*, pp.259-90.
Terril, Richard J., "Civilian Oversight of the Police Complaints Process in the United States: Concerns, Developments, and More Concerns", *Ibid*, pp.291-312.

11) Reiner, R, "The Politicization of the Police in Britain", M. Punch (ed.), *Control in the Police Organization* (Cambridge, Mass.: MIT Press), 1983.
Reiner, R., *The Politics of the Police (The Third Edition)*, Oxford University Press, 2000.

12) Scarman, L., *The Scarman Report: The Brixton Disorders 10-12 April 1981* (Harmondsworth: Penguin), 1981.

첫째, 경찰은 경찰 스스로에게 내맡겨질 수 있는 것이 아니다. 즉 경찰내부조사와 내부징계에 전적으로 의존하는 것은 바보 같은 짓이며, 민간인 심사가 필수적이라고 본다.

둘째, 민간인 심사는 경찰의 정당성 확보에 핵심적인 요소가 된다. 민간인 심사의 목적은 단지 실수한 개별 경찰을 처벌하는데 있는 것이 아니라, 마을 사람들에게 제도기관으로서의 경찰이 책임이 있다는 것을 입증하는데 두고 있다. 민간인 심사는 다인종 국가의 경우 경찰에게는 매우 중요한 전시 효과적인 정치기능을 하는 것이기도 하다.

셋째, 경찰비리 처리과정은 문제와 해법의 다양한 범주들로 각기 분리되어야 한다. 특히 당사자 모두에게 화해로 처리가 마무리될 수 있는 경찰비리들은 권력남용 건보다 오히려 더 오해의 소지가 많은 법이다. 흔하진 않지만 경찰이 판단의 실수에 불과한데도 해임되는 경우가 있다. 이때 편의적인 징계심사의 경우 사실판단과 처벌수준을 정하되 형사사건 아닌 민사로 다루는 것으로 족하다. 그리고 파면해야 할 중대한 권력남용의 경우라면 재판의 격식과 증거요구수준을 강화해야 한다. 경우에 따라 외부의 법원에 넘길 수도 있어야 한다. 마지막으로 경찰업무 수행과정에서 빈번하게 발생하는 문제로서 경찰의 정책, 전술, 교육훈련, 감독 등의 조정이 필요한 경우가 있다 이 경우에는 해당하는 처벌 뿐 아니라 예방조치를 취하도록 해야 한다.

네째, 경찰의 대국민 책임을 확고하게 하는 과정은 매우 복잡 다기하며 반대로 경찰의 역할 역시도 복잡 다기하게 얽혀 들어가 있을 수밖에 없다. 이 과정은 경찰과 비경찰 둘 중 어느 하나만 감당해야 하는 것은 아니다. 사소한 경찰비리 민원에 대해서 경찰은 전체 처리과정에 대하여 책임을 지며 민간인측 감시감독(oversight)은 경위를 청취하고 화해에 도달하도록 전심전력을 다하는데 그치도록 할 수 있을 것이다. 이때 민간인 심사(review)는 단편적 조사가 아니라 전반적인 일의 성격에 집중하게 될 것이다.

중대사건인 경우 경찰이 여전히 조사에서는 중요한 역할을 하게 되지만 민간인 심사의 수단적 역할은 보다 더 증대되게 될 것이다. 그러나 전적인 역할을 하기까지 하지는 않을 것이다. 경찰비리 유형을 분석하는 일과 관련해서는 경찰과 민간인 연구자들이 서로 협력하며, 그 결과 밝혀진 사항들은 분석과 해결책을 내도록 하기 위해 상급 경찰책임자에게 송부하고, 경찰이 시정조치를 내리지 않을 때에는 민간인 조사기관이 개입해야 할 것이다.

다섯째, 민간인측 감시감독에 대한 경찰의 저항은 생각보다 훨씬 더 감정적이다. 민간인 심사 절차를 기획 입안하는데 있어서 합리성 있는 첩보가 사용되는 경우 경찰은 잃을 것은 적고 얻을 것은 많다. 특히 징계는 이제는 대체로 비효과적인 것이기 때문에 사용될 가능성은 적다. 교통경찰이 문제상황에서 법 집행을 하면서 체면 깎이는 일이 생길 수 있다고 생

---

13) 맨데스의 경우 캐나다 온타리오주 경찰의 시민감시기관 책임자도 토론토 시민들이 경찰내부 감찰제도를 받아들일 수 없으며 이에 따라 만들어진 시민감시기관이 경찰옴부즈만의 성격을 가질 수 밖에 없는 측면들에 대해 유사한 설명을 한 바 있다.
Watt, S. (1991), "The Future of Civilian Oversight of Policing", *Canadian Journal of Criminology*, vol. 33, pp.349-50.
Errol P. Mendes, Joaquin Zuckerberg, Susan Lecorre, Anne Gabriel, Jeffrey A. Clark(eds), *Democratic Policing and Accountability*, Ashgate, Aldershot and Brookfield USA, 1999, pp.24-28.

각한다면, 이것이야말로 경찰관과 주민들과 조직 전체를 위험에 빠뜨리는 실수를 피하도록 작용하는 것이 될 수 있을 것이다.

민간인 측은 경찰이 형사재판의 피고로서 유죄가 내려질 때 경찰측 행위의 타당성에 관하여 판단을 내릴 수 있게 된다. 민간인 측은 그럴 권한을 갖고 있다. 민간인 심사를 받게 되면 경찰의 사기가 실제로 올라가는 수도 있다. 그것은 일반적으로 경찰이 수준 높은 활동상을 옹호해야 할 부담은 민간인 측이 져야 하기 때문이다.

여섯째, 민간인 심사는 근거 없는 비판으로 편향될 수 있으며, 고질적으로 잘못을 저지르는 경찰관들을 고립시키고, 경찰 중간관리층 편을 들어주며, 경찰이 좋은 신뢰 수준에 있음을 입증시켜 주는 경향이 있다.

사실 우리나라도 이들 나라 못지 않게 경찰의 역할은 매우 크며 그 위험성도 이들 나라 못지 않다는 것은 두말할 나위가 없을 것이다. 경찰비리 처리과정에서 민간인 심사 등과 같은 시민의 참여는 분산되어 수행해야 하는 경찰활동의 위험성을 제대로 관리하기 위한 매우 유용한 도구가 될 수 있다.

4. 경찰옴부즈만 제도 도입과 정치환경

호주, 캐나다, 미국 등의 나라들에 있어서 경찰옴부즈만의 탄생 과정은 정치적 쟁점화 단계를 거치지 않았다는 점에 주목할 필요가 있다. 이들 나라의 경우 경찰옴부즈만은 정치적 대결을 통해서가 아니라 통상적인 정책논의를 통해 도입되었다. 흥미로운 것은 격동기였던 1960년대보다는 오히려 비교적 조용했던 1980년대에 들어서서 이들 세 나라에서 경찰옴부즈만 시스템들이 좀더 많이 만들어졌다는 점이다. 이 점은 특히 미국에 적용된다.

이들의 경우 경찰옴부즈만이 도입된 이유를 일반 국민들이 눈치 챌 수는 없었지만 중요한 것은 경찰내부의 여론변화에 기인하는 면이 컸다는 점이다. 즉 경찰은 경찰옴부즈만과 같은 민간인 조사기구에 대해서 극도로 분노했지만 그 적대감은 하위직 경찰의 경우 1980년대에 이르러 그 강도가 현저하게 약화되었다. 하지만 간부급 경찰의 경우 경찰옴부즈만 제도가 담당 마을(공동체)을 의식해야 하는 자신들 이미지 관리에 적합하다고 판단하였다.

이들 나라에 있어서 1980년대 지역중심 경찰활동(community policing)은 구호가 되다시피 할 정도였으며, 민간인의 투입 측면에 대하여 참여토록 하여 동조적으로 처리토록 하는 측면들을 강조하였다. 따라서 간부급 경찰은 민간인의 경찰비리 감시활동이 자신들의 새로운 전략적 사고에 부합한다고 보았다. 결국 미국의 경우 1980년대 경찰옴부즈만의 흥성은 경찰이 외부의 강요에 의해서가 아니라 오히려 경찰 스스로 후원하고 스스로 만든 명분에 따라 발전될 수 있었다.

이들 나라 사례에서 알 수 있는 점은 만일 경찰의 대국민 책임성(accountability) 문제가 정치쟁점화 되는 경우 경찰은 민간인 조사기관을 거부하며 파괴하려 든다는 점이다. 호주, 영국, 미국 등의 경우가 여기에 해당한다. 결국 개혁전략은 간부급 경찰을 동원하여 이들이 하위직 경찰을 설득하도록 해야 한다는 점을 지적할 수 있다. 경찰과 정치적으로 대결을 하

게 되면 거꾸로 경찰 간부급과 하위직이 단합하게 만드는 효과를 가져와 경찰옴부즈만 제도가 도입되기 힘들다. 왜냐하면 경찰의 대국민(대주민) 책임 문제를 정치쟁점화 하게 되면 개혁주도자인 경찰지도부가 반사적 행동에 익숙한 하위직 경찰의 적대감의 볼모로 전락하게 되는 결과를 초래하기 쉽기 때문이다.

최근 세계 각국의 자치경찰들은 새로운 유형의 직업의식을 추구하고 있다. 이 전문성은 대국민 책임성을 촉진하기도 하지만 지연시킬 수도 있는 양면적인 측면이 있다. 첫째 경찰의 대국민 책임성 제고를 위해서는 꼭 정치적 지침으로까지는 아니지만 지역 주민들의 여론에 주의를 기울여야만 한다. 왜냐하면 경찰이 집행하도록 되어 있는 법규정들 그 자체는 더 이상 경찰활동의 충분한 정당성 제공자가 될 수 없는 것이 되어버렸기 때문이다. 새로운 유형의 경찰 직업의식은 경찰의 자주성보다는 지역 주민들과의 유대관계를, 그리고 일반인 여론에 대한 경멸보다는 오히려 민간인들의 반응에 더 민감해야 함을 더 강조하고 있다.

둘째 경찰의 대국민 책임성 제고를 위해서는 말단 경찰들에게 지속적인 공공질서 문제를 처리하기 위하여 새로우면서도 달리 규정되어 있지 않은 업무 책임을 부여하는 수밖에 없다. "지역중심 경찰활동"이니 "문제중심 경찰활동"이니 하는 것은 단지 계속 전화벨 소리가 울려대며 경찰지원을 요청하는 전화에 대응하는 수준 이상으로 더 많은 인력을 필요로 하는 것들이다. 사실상 말단 경찰들이야말로 저변에 깔려 있는 문제점들이 무엇인지 제대로 판단하며, 대중적 투입측면들을 유도해내고, 실제적인 조치계획들을 입안하며, 필요한 자원들을 동원하는 일을 지원할 수 있는 것이다.[14]

이렇게 되면 말단경찰의 재량권은 확대될 수밖에 없으며, 명령책임은 소수 간부경찰의 전유물이 아닌 것이 되고, 이 책임은 일선 경찰 특히 순찰과 총괄근무를 담당하는 경찰들에게 분산될 수밖에 없다. 권한의 하부이양이라는 바로 이런 추세 때문에 경찰이든 경찰외부의 민간인이든 간에 경찰에 대한 감시 감독이 더욱 어려운 것이 되는 요인이 되고 있다. 일선 경찰은 실수를 하지 말아야 할 책임이 있지만 동시에 업무활동의 우선 순위와 성격을 스스로 결정해야 책임도 있기 때문이다. 따라서 청렴성과 실효성을 두루 갖춰야 한다.

이와 같은 새로운 경찰직업의식이 실제로 의미 있는 것이 되려면 그 책임성에 대한 평가도 새로운 차원에서 그리고 경찰조직체계상 좀더 분화된 수준에서 이루어지도록 하는 수밖에 없다. 이는 개개 경찰관들로 하여금 보다 신중하게 공권력을 행사해야 함을 뜻한다. 말단 경찰이 과연 이것을 받아들이려 할 것인가? 자치경찰청들이 이렇게까지 할 수 있을까 ? 민간인 민원조사기구가 이렇게까지 감시감독의 범위를 확대할 태세를 갖추고 있는가 ? 꼭 그렇게까지 해야 하는가?

각국의 경찰옴부즈만 도입은 이렇게 국민들에게 책임지는 민주경찰의 필요성 때문에 촉

---

14) Goldstein, H., *Policing a Free Society* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co.), 1977.
_____, "Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements, and Threshold Questions", *Crime and Delinquency 33*, 1987, pp. 6-30.
Eck, J., and Spelman, W., *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News* (Washington, DC: Police Executive Research Forum), 1988.

진되고 있으며 커뮤니티 경찰활동이라는 현대적 경찰 개념에도 부합한다.[15]

Ⅲ. 호주의 경찰옴부즈만 모델

전세계적으로 1970년대 들어서서 통상적인 의미의 옴부즈만이 그 관할권을 확대하여 경찰비리 민원까지도 처리하도록 하기 위한 외부기관을 만들려는 시도들이 이루어져 왔다. 이것은 전통적인 옴부즈만 모델의 기본 특성들을 갖는 것이었다.

경찰옴부즈만이 도입된 방식은 각 주의 자치경찰이 도입한 모델에 따라 이상과 같이 경찰비리 민원처리가 통상적이며 보다 광범위한 옴부즈만의 역할에 추가된 경우가 있었는가 하면, 이와는 달리 아예 별도의 특수한 경찰옴부즈만이 설치된 경우도 있었다.

1980년대와 1990년대 접어 들어서서는 경찰내부조직으로부터 완전히 독립되어 있으며 자체 조사권(수사권)을 가진 전적으로 독립적이며 외부에 설치되는 경찰비리 민원처리 기관으로서 경찰옴부즈만을 만들기 위한 노력들이 이루어져 왔다.

그 대표적인 사례는 호주의 각 주 자치경찰이다. 호주는 각 지역별로 경쟁적으로 경찰옴부즈만을 설치하여 운영하고 있다. 골드스미스의 지적에 따르면 호주의 모델은 크게 다음 4가지 유형으로 분류할 수 있다. 경찰옴부즈만 제도를 실시하는 다른 나라들도 마찬가지지만 호주의 다양한 모델은 경찰옴부즈만 제도의 다양한 형태를 비교적 잘 제시해주고 있다.[16]

1. 호주 법률개정위원회의 강력한 권한을 갖는 경찰옴부즈만 모델

이 유형은 경찰옴부즈만이 수사권과 기소 회부권을 가지고 있는 적극적 유형에 속한다. 뉴사우스 웨일즈주와 웨스턴 오스트레일리아주의 일반 옴부즈만(1978) 및 사우스 오스트레일리아주(1991년까지 빅토리아주)의 경찰특수 옴부즈만이 여기에 해당한다. 이 모델 유형의 특성은 다음과 같다.

---

15) 보르두아와 라이스는 미국의 경우 20세기 초에 들어서면서부터 경찰이 폭력악순환의 고리를 끊도록 하기 위해 그때까지의 '군사적인' 경찰제도를 전문직업경찰제도 및 법적 지위를 갖는 테크노크라트로서의 경찰제도로, 그리고 마침내는 시민의 감시를 받는 경찰제도로 전환하게 되었다고 밝히고 있다. 이렇게 해서 경찰은 정치적 엽관제도나 부패로부터 벗어나는 계기를 만들었다고 보았다.
Bordua, D.J. and Reiss, A.J.(1966), "Command, Control and Charisma: Reflections on Police Bureacracy", *American Journal of Sociology*, vol, 72, p 68. Errol P. Mendes, Joaquin Zuckerberg, Susan Lecorre, Anne Gabriel, Jeffrey A. Clark(eds), *Democratic Policing and Accountability*, Ashgate, Aldershot and Brookfield USA, 1999, pp.20-21에서 재인용.

16) 이하의 호주의 각 모델들에 대해서는 Andrew J. Goldsmith, *Complaints Against the Police : The Trend to External Review*, Clarendon Press. Oxford, 1991, Andrew J. Goldsmith, preface, introduction and chap 1 External Review and Self-Regulation ; Police Accountability and the Dialectic of Complaints Procedures 등을 참고하였다. 그리고 빅토리아주 모델에 대해서는 http://www.ombudsman.vic.gov.au을 통해 다운로드 받을 수 있는 풍부한 관련 문헌들이 있다.

첫째, 이 모델에서는 개별 시민이 경찰에 제기하는 모든 경찰비리 민원은 자치경찰청장이 옴부즈만에게 회부토록 하며, 해당 시민들은 경찰비리 민원은 옴부즈만에게 직접 제출할 수도 있도록 되어 있다.

둘째, 자치경찰 내에 특수내부수사과를 설치하며, 경찰비리 민원 수사는 통상 이 부서가 담당토록 한다.

셋째, 경찰옴부즈만은 내부감찰과 소속 간부와 직원에 관한 경찰비리 민원, 경찰옴부즈만이 이미 수사중인 사항에 관한 경찰비리 민원 등에 대해서는 독자적인 수사를 할 권한을 가지며, 경찰옴부즈만이 직접 해당 경찰비리 민원을 수사하는 것이 공익에 합치된다고 볼 때에도 동일한 권한을 행사할 수 있다.

넷째, 내부수사보고서는 자치경찰청장에게 송부해야 하며 자치경찰청장은 이를 다시 자신의 견해를 첨부하여 경찰옴부즈만에게 회부토록 한다.

다섯째, 기소여부는 경찰의 재량권으로 되어 있는 반면, 시민의 경찰비리 민원제기가 있으며 경찰옴부즈만과 자치경찰청장간 의견이 다른 경우 경찰옴부즈만이 직접 기소토록 할 수 있도록 되어 있다.

여섯째, 징계혐의에 해당하는 시민측 경찰비리 민원제기가 있는 경우 독립적인 경찰재판소에서 단독판사에 의해 심리가 이루어지도록 한다.

2. 뉴사우스 웨일즈주 경찰옴부즈만 모델

이 모델은 1984년 3월 이후 뉴사우스 웨일즈 지역에서 실시되고 있으며 특성은 다음과 같다. 위의 첫 번째의 경찰옴부즈만이 직접 수사와 기소를 할 수 있는 달리, 이 모델에서 경찰옴부즈만은 재수사의 경우 직접 수사도 가능하지만 원칙적으로 경찰로 하여금 자체적으로 수사와 기소를 올바로 하도록 감시하는 역할을 하도록 하는데 그치도록 되어 있다. 이 모델의 특성은 다음과 같다.

첫째, 시민이 경찰에 하는 모든 경찰비리 민원은 자치경찰청장이 경찰옴부즈만에게 회부토록 한다. 경찰비리 민원은 옴부즈만에게 직접 제출할 수도 있다.

둘째, 경찰옴부즈만은 경찰비리 민원 건이 수사대상이 되는지 여부를 결정하며, 자치경찰청 청장보의 지시에 따라 경찰국 내부에 내부감찰과를 두고 있다.

셋째, 내부감찰과는 통상적으로 내부감찰과 직원과 간부에 대한 경찰비리 민원을 제외한 경찰비리 민원 건을 수사토록 하며, 경찰옴부즈만과 자치경찰청장은 민원이 제기된 행위의 "유형과 종류" 중에서 어떤 것이 내부감찰과 외부의 경찰에 의하여 수사되어야 하는 것인지에 관하여 서로 합의토록 한다.

넷째, 1986년 5월 이후 관행상 경찰옴부즈만과 자치경찰청장은 내부감찰과는 '중한 폭행죄'에 대해서만 수사하기로 합의하였다. 나머지 '덜 중한' 사건은 등급별로 경찰옴부즈만이 경찰수사관에게 인계하도록 하였다.

다섯째, 경찰옴부즈만은 경찰의 수사착수를 감시하며, 초기수사가 미진하다고 판단되면 추

가수사를 지시할 수 있으며, 경찰옴부즈만은 경찰에서 차출한 수사팀을 데리고 재수사할 수 있게 되어 있다. 이때의 권한은 옴부즈만법에 따른 것이며 왕립청장에게 심리를 열 수 있도록 요구할 수 있는 권한이 포함되어 있다.

여섯째, 경찰옴부즈만은 수사단계에 이어서, 청장에게는 의견을 첨부하여 그리고 경찰담당 장관에게 본보고서를 제출토록 한다.

일곱째, 경찰옴부즈만의 보고서는 행위나 그 행위결과를 시정, 완화, 개정하도록 취한 조치내용, 행위에 따른 이유, 행위에 관한 법이나 관행의 개정, 기타 취한 조치내용 등에 대하여 특별 권고를 할 수 있다.

여덟째, 경찰옴부즈만은 경찰재판소에 대하여 청장이 이 권고사항을 따르도록 지시해주도록 요청할 수 있으며, 경찰비리 민원처리 과정에서 드러난 징계혐의는 판사자격을 가진 한 사람이 주재하는 경찰재판소에서 심리가 이루어지도록 한다.

3. 사우스 오스트레일리아주 경찰비리민원조사처(PCA) 모델

사우스 오스트레일리아주 경찰민원사무소는 1985년 7월 1일 업무를 개시하였으며, 경찰특수 옴부즈만 모델에 속한다. 이 모델은 친경찰적 편향의 위험성을 내포하고 있다고 비판받고 있기도 하다. 영국의 잉글랜드와 웨일즈 경찰에 설치되어 있는 PCA와 유사한 이 모델은 경찰비리민원에 대한 모든 수사와 기소를 경찰 자체적으로 하도록 하면서 경찰에 대한 권고를 통하여 그 이행을 요구하는 선에 그치도록 하고 있다.

이 모델의 특성은 다음과 같다.

첫째, 자치경찰청 내에 별도의 내부수사과를 두며, 그 일차적인 담당 업무는 시민이 제기한 경찰비리 민원 건에 대한 수사가 되도록 한다.

둘째, 제기된 모든 민원 건은 PCA에게 통지해야 할 뿐만 아니라, PCA는 그 중 어느 건이 수사되어야 하는지 여부를 결정할 권한을 가지고 있다. 시민들은 직접 PCA에게 민원 건에 대하여 내용을 설명할 수 있다.

셋째, 내부수사과 간부나 직원에 대하여 제기된 경찰비리 민원, 내부수사과 직원의 행위에 대한 민원, 경찰청의 관행, 절차, 정책 등에 대한 민원, PCA의 수사를 정당화할 수 있는 다른 이유가 있는 경우, PCA는 자치경찰청장과 협의를 해야 하지만 직접 수사에 착수할 수도 있다.

넷째, PCA는 내부수사관의 수사를 감독할 수 있다. 이때 수사가 이루어지는 방식에 대한 지도 및 재수사 지시 등도 할 수 있다.

다섯째, PCA는 수사 및 청장으로부터 수사에 대한 의견을 접수한 후 청장에게 경찰의 행위가 범죄에 해당하는지 여부, "합리적이지 못하다, 정당하지 못하다, 억압적이거나 부당한 차별대우를 했다" 등의 여부 및 여러 규정들에 따라 잘못인지 여부 등에 대한 평가를 담고 있는 보고서를 제출해야 한다.

여섯째, PCA 보고서는 해당 경찰관이 법적 범죄 또는 징계범죄 혐의가 있는지 여부, 어

떤 결정에 대한 재심, 변경, 번복 또는 어떤 결정에 대한 이유를 제시할 것인지 여부, 어떤 결정, 행위, 부작위 등의 결과를 시정, 완화, 변경할 것인지 여부, 어떤 결정, 행위, 부작의 등이 근거하고 있는 법규정, 관행, 절차, 정책 등에 대한 변경 여부, 기타 적절한 변화조치를 취해야 하는지 여부 등에 대하여 권고할 수 있다.

일곱째, 청장이 이의가 있어 경찰담당장관에게 항소하지 않는 한 기소제기를 포함하여 PCA의 권고사항을 이행하도록 해야 하며, 민원 건에서 드러난 징계혐의는 단독치안판사가 주재한 경찰징계재판소에서 심리하도록 한다.

여덟째, 경찰징계재판소가 해당 경찰관의 징계범죄에 대해 유죄로 판정하면 그 처벌의 이행을 위해 청장에게 이관하도록 한다.

4. 퀸즐랜드주 형사사법위원회(CJC) 모델

이 모델은 1989년 퀸즐랜드주 피체랄드 조사보고서(Fitzerald Inquiry report)의 권고에 따라 퀸즐랜드 주정부가 광범위한 형사사법 사항들을 처리하기 위하여 설치한 형사사법위원회(CJC)라는 총괄기구를 말한다. 이 모델은 CJC 산하에 공권력남용조사분과위원회(OMD : Official Misconduct Division)를 두도록 하였다.

다른 어떤 모델보다도 외부적 독립적 정도가 크며 따라서 경찰 측에서 보면 관여의 여지가 없을 정도이다. 그리고 이 모델은 경찰비리민원 조사처리 과정에서 외부 전문가들을 최대한 활용할 수 있다는 장점이 있는 반면, 수사와 기소과정에서 스스로의 비리 유형이나 실태를 가장 잘 아는 경찰의 관여가 배제되는 관계로 역설적으로 제대로 된 수사와 기소의 실효성이 반감될 수 있다는 단점이 있다.

이 퀸즐랜드주 모델의 특성은 다음과 같다.

첫째, 이 기구는 경찰을 포함한 정부부처로부터 전적으로 자주성을 지닌 기구이며, 경찰로부터 일부 수사전문가를 차출 받도록 하는데 그치도록 하고 있다.

둘째, OMD는 이전과 같은 퀸즐랜드주의 전통적인 옴부즈만과 같이 경찰관을 포함하여 모든 공직자의 활동을 수사할 수 있으며, OMD 산하 민원국은 일반 국민들과 경찰로부터 공권력남용 비리 민원을 접수하고, 경찰비리 민원은 자치경찰청장이 위 민원실에 회부하여 어떤 조치를 취해야 할 것인지를 결정토록 한다.

셋째, OMD는 자체 판단에 따라 수사를 개시할 수 있다. 전통적인 옴부즈만처럼 단순하게 불만을 가진 시민에게 반응하는 차원에 머물지 않는 것이다. 이때 수사는 개별 민원 건별로 이루어질 수도 있고 공권력 남용 전반에 걸친 조사 형태로 이루어질 수도 있다.

넷째, 수사 및 조사 보고서는 CJC의 다른 분과인 공권력남용재판소에 회부되어 기소여부와 상관없이 어떤 행정대응을 해야 할 지 여부를 결정토록 한다.

다섯째, OMD는 경찰비리 민원이 일단 제기되면 경찰 스스로에 의한 경찰의 규제 책임은 배제토록 하고 있다. 경찰관이 다른 경찰관을 상대로 제기한 민원 건인 경우에조차도 그러하다. 즉 이 유형의 경찰옴부즈만은 강력한 외부적 특성을 가진다. 일차적 수사책임이 경찰

에게 있는 다른 경찰옴부즈만 모델과 구별되며, 경찰공권력 남용에 대한 주민들의 커다란 도덕적 분노 때문에 만들어질 수 있었던 제도이다. 앞서의 다른 "독립적·외부적" 경찰옴부즈만들과는 대비된다.

여섯째, 방대한 처리업무나 퀸즐랜드주 경찰이 자체 처리한 이전의 실적 등을 감안할 때 그 실효성이 의문시되기도 하는 측면이 없지 않다. 그리고 이 기구는 사후적인 처리에 치중하도록 되어 있어서, 사전적인 조치는 간과되는 경향이 있다. 즉 OMD가 가지고 있는 수사권은 다른 일반 형사수사기관의 수사권과 유사하며, OMD의 장은 판사 등 법조인 자격이 있는 사람이 맡도록 되어 있다.

일곱째, 이 모델은 경찰옴부즈만 역할 수행에 법조인 분위기를 강조함으로서 사전적 조치에 대해서는 한계를 갖게 되는 문제가 있으나, 그 외에도 공공행정전문가, 조직 행태 전문가, 노무사 개업자 등을 활용하게 됨으로써 많은 이점이 있다.

Ⅳ. 영국의 경찰비리 조사 기구

영국의 경우 옴부즈만은 의회에 속해 있으며 통상적으로 의회옴부즈만(Parliamentary Ombudsman)을 말한다.[17] 공식명칭은 "의회 행정담당 커미셔너"(Parliamentary Commissioner for Administration)이며, '1967년의 의회커미셔너법', '1994년의 정부정보접근실천규칙'에 의거하여 생겨났다. 의회 옴부즈만은 독립적 지위와 신분을 가진다. 즉 의회옴부즈만은 정부로부터 독립되어 있으며, 공무원 신분이 아니고, 하원 소속 공무원으로서 여왕으로부터 임명받으며 의회에 보고한다.

그리고 의회옴부즈만은 의원을 통해서 접수된 민원만을 처리한다. 그러나 영국의 의회옴부즈만은 다음 사항에 대해서는 조사 또는 수사할 수 없게 되어 있다.

○ 정부정책에 관한 민원 및 입법내용(정부정책은 정부가 결정하며, 입법내용은 "의회"가 결정함). ○ 범죄수사,[18] 판사의 판결 및 판사의 지휘로 취해진 조치(모두는 아니지만 법원

---

17) 국민들은 민원 제기에 아무런 비용이 들지 않으며, 정부(각 정부부처 포함)와 공공기관의 정의에 맞니 않는 행위나 부작위에 대한 민원 그리고 정부의 정보접근권 위반에 대한 민원도 처리한다. 의회 옴부즈만은 보건의료 옴부즈만의 직도 겸직하고 있다. 이 분야 민원은 의원을 통하지 않고 직접 민원제기하면 된다.
"The Parliament Ombudsman : About the Ombudsman"
http://www.parliament.ombudsman.org.uk/pca/ato.htm
"The Office of The Parliamentary Ombudsman for Administration and The Health Service Commissioners"
http://www.ombudsman.org.uk/pca-hsc.htm

18) 우리나라에서 경찰 민원 중에는 수사관련 사항이 많은데도 불구하고, 국민고충처리위원회에서는 관할 대상으로부터 제외되어 있으므로, 이를 개선하기 위해서 경검과의 협약을 통해 재수사 심의위원회와 같은 합의체를 구성 운영하는 방안이 필요하다는 주장도 있다.
김만기, "21세기의 한국형 옴부즈만 발전방향", <21세기의 한국옴부즈만 : 회고와 전망>(국

을 대신해서 취해진 "행정"조치는 예외), 국가안보에 관한 사항. ○ 법원소송의 개시여부나 진행방법에 관한 결정. ○ 토지 강제수용을 제외한 계약거래나 상업적 거래. ○ 공무원 인사사항에 관한 민원. ○ 민원제기자가 민원사항을 알게 된지 12개월 이상이 지난 시점에 제기한 민원. ○ 정부나 공공기관의 정책에 대한 단순한 이견. ○ 법원으로부터 구제책을 얻어낼 수 있는 사항. ○ 정부부처의 재량권이 있는 결정사항(결정에 잘못된 증거가 있을 경우는 예외).

영국의 의회옴부즈만이 목표로 하는 것은 첫째 정의와 어긋나 고통받은 사람을 구제하는 것과 둘째 재발방지를 위하여 공공행정에 있어 맞는 기준을 보장토록 하는 것이다. 의회옴부즈만이 권고를 시행할 권한을 직접 갖고 있는 것은 아니다. 그러나 의회옴부즈만의 권고가 받아들여지지 않은 경우는 거의 없으며, 흔히 행정절차나 행정시스템에 잘못이 있는 경우가 많고, 옴부즈만의 권고는 이를 시정시켜 동일한 일이 재발치 않도록 한다.

영국의 의회옴부즈만 1998/99 연례보고서에 따르면[19] 이 기간 중 민원은 1,506건을 처리하였으며, 이 중 충분한 수사가 필요하여 그 결과를 의회의원에 보고해드린 민원 건수는 372건이고 이 중 전적으로 또는 부분적으로 이유가 있다고 판정한 건수는 93%에 이르렀다. 관계 부처나 기관으로부터 주로 재정적인 보상 형태의 적절한 구제나 사과 혹은 양자를 받아냈다. 정보공개를 거부당한 45건에 대해서는 그 절반 정도가 충분한 수사를 필요로 한다고 판정하였다. 우리나라 국회가 청원법에 따라 국민으로부터 청원을 접수하고도 90% 이상 처리하지 않는 것과 여러 가지 면에서 대비된다.

지방자치단체나 경찰 관련사항을 의회옴부즈만이 다루지 않는 것은 사실상 지방정부나 경찰수준에 있어서 별도의 자체적인 옴부즈만을 운영하고 있기 때문이다.[20] 영국의 잉글랜드와 웨일즈 지역 경찰의 경우 경찰비리민원조사처(PCA : Police Complaints Authority)가 곧 경찰옴부즈만의 기능을 담당한다.[21]

민고충처리위원회 창립 5주년 기념세미나), 1999. 4. 8.

19) Parliamentary Ombudsman for Administration, Annual Report 1998-99 http://www.parliament.ombudsman.org.uk/pca/document/.../7185-01.htm

20) 영국 공공분야 옴부즈만의 종류는 은행, 건축협회, 부동산중개사협회, 장례협회, 회계협회, 지브롤터 지역사회업무, 보건업무, 주택협회, 독립하우징협회, 보험업무, 투자업무, 법조업무, 지방자치업무, 북아일랜드 지역사회업무, 북아일랜드 경찰업무, 의회업무, 연금업무, 개인투자관리업무, 경찰비리민원 조사위원회 업무, 스코틀랜드 법조업무 등에 걸쳐 매우 다양하게 설치되어 있다. 그 외에도 시민들의 불만을 처리하는 기관으로는 부동산평가업무, 방송윤리위원회, 법조변호사비리민원 조사위원회, 아동보호 및 사회보장 평가를 위한 독립조사위원회, 토지등록·공공기록보관·기부제도 실태조사를 위한 독립조사위원회, 북아일랜드 정세조사를 위한 민간감시위원회, 사무변호사 감독위원회, 교도소 및 보호관찰소 조사위원회, 부양지원조사위원회, 수로조사위원회 등이 있다. 모두 자체 홈페이지를 운영하고 있다. 영국정부는 http://www.bioa.org.uk/uk/에서 이런 각 분야 옴부즈만들을 모두 자세히 소개하고 개별 옴부즈만 사무소에 링크할 수 있도록 하고 있다.

21) 2000년 11월 6일 업무를 개시한 영국 북아일랜드 경찰옴부즈만 사무소 및 관련 내용에 대해서는 다음을 참조할 수 있다. http://www.nio.gov.uk/police.htm(북아일랜드 경찰옴부즈만 사무소 홈페이지) 및 동 기관에서 발행한 *Statement by the Police Ombudsman for Northern Ireland on her Investigation of the matter relating to the Omagh Bomb on August* 15, 1998; *Corporate Statement*

1. 시민의 경찰통제

필경(Sir Robert Peel)은 1829년 런던의 수도경찰을 창설할 때 군대보다는 민간조직으로 하기로 결정하였으며, 경찰국가에서와 같이 경찰을 정부가 장악하고 있는 일종의 무기로서가 아니라 여왕의 평화를 지탱하기 위한 것으로 만들고자 하였다. 당시 영국 사회에서는 새로운 경찰이 억압조직으로 될 수도 있다는 우려가 컸었다. 그래서 필경은 당시 주민의 신뢰를 확보하고 유지하기 위하여 두 가지 기본원칙을 확립시키고자 하였다. 즉 하나의 원칙은 경찰력 행사는 주민의 동의가 있어야만 행사할 수 있으며, 또 하나의 원칙은 경찰관은 자신의 행위에 대하여 책임을 지도록 한다는 것이었다.[22]

경찰비리민원조사처(Police Complaints Authority : PCA)는 바로 이 두 가지 목적을 위하여 시민의 경찰통제 수단으로 만들어졌다. 1984년 법제화되기 이전부터 오랜 역사를 가지고 있었다. 한편 이것을 법제화한 것은 '1984년의 경찰 및 형사증거법'으로서 여기서는 경찰비리민원 수사의 법적 절차를 규정한 일련의 조치들을 도입하였다. 이때 도입되어 법적으로 설치된 것이 경찰비리민원조사처였다. 동법은 위원장은 여왕이, 나머지 8명 이상의 위원은 국무부장관이 전현직 경찰이 아닌 사람을 임명토록 하였다.[23] 현재는 20명의 민간인이 위원으로 있다.

이 기관은 경찰비리 민원을 공정하게 처리하기 위하여 만들어진 공적자금으로 운영되는 기관이며, 가장 중대한 경찰비리 민원에 대한 수사를 감독한다.[24] 공공기소국(CPS : Crown Prosecution Service)은 경찰관이 형사 범죄 혐의를 입증할 증거가 있는지 여부에 대해서만 심사한다. 경찰비리민원조사처는 해당 자치경찰청에 대하여 해당 경찰관에 대한 징계 권고를 할 수 있다.

---

and Annual Business Plan (Jul 2001); *Six-Monthly Review Report* (Oct 2001); *Report No 1: Public Awareness of the Northern Ireland Police Complaints System* (Jan 2001); *Report No 2: Public Awareness of the Northern Ireland Police Complaints System* (Jul 2001); *Informal Resolution: a simple and quick way to deal with complaints* (Jun 2001), 그리고 졸고, "경찰옴부즈만 I,II,III", 인터넷 신문 오마이뉴스 사회면 문성호의 경찰이야기 난 등을 참고할 수 있다.

22) Metropolitan Police Fact Sheet : Complaints against Police
http://www.met.police.uk/police/mps/mps/mis/fact2.htm

23) '1984년의 경찰 및 형사증거법' 별표4, 정균환, 경찰개혁 상권 수사권독립, 좋은세상, 1998, 165쪽

24) 매과이어는 국무부 지원을 받아 이 제도에 대한 업무성과를 연구하였는데, 그는 경찰이 계속해서 대부분의 경찰비리를 수사하며, 중대한 건에 대해서만 PCA 등의 외부 감시를 받도록 한 이 제도가 어떠한 성과를 거두고 있는지 분석하였다. 레이너의 경우 경찰 스스로 자신들의 비리를 냉혹하게 수사하여 처리한다고 하는 경찰측 이야기는 진부하며 국민들도 더 이상 신뢰하지 않는다고 지적하면서도, 자치경찰청장들은 여전히 경찰비리에 관한 한 "썩은 사과" 이론을 믿는 분위기가 지배적이라고 하는 조사결과를 제시하고 있다. 바로 이것이야말로 경찰옴부즈만과 기존 감찰제도의 조화를 꾀해야 하는 것임을 보여주는 증거이다.
Maguire, Mike, "Complaints against the Police: The British Experience", Goldsmith, A.J., *Ibid.*, pp.177-210
Reiner, R., "Multiple Realities, Divided Worlds: Chief Constables' Perspectives on the Police Complaints System", Goldsmith, *Ibid.*, pp.211-232.

경찰비리민원조사처는 경찰이 처리하는 동안에 발생하거나 경찰관 총기 사용과 관련된 사망사고에 대하여 당연히 수사한다. 영국 국민들은 이처럼 중대하게 경찰이 연루된 사건들에 대해서는 별도로 민원을 제기하지 않아도 경찰비리민원조사처에서 조사에 착수하게 되어 있다.

영국의 경찰은 법률과 경찰기율규칙(Police Discipline Code)[25] 두 가지를 준수토록 되어 있다. 즉 경찰은 법률을 어길 수 없으며, 임무를 수행하기 위해 법률을 어겼다고 핑계삼을 수도 없다. 경찰이 형사범죄를 저지른 증거가 있을 경우 그것이 임무수행 중에 일어난 것이든 아니든 간에 관계없이 기소당국에 기소되어 법정에 서게 된다. 유죄가 확정되면 일반 형사범과 꼭 마찬가지로 처벌받도록 되어 있다. 기율규칙은 경찰이 임무 수행시 그리고 보다 사적인 개인생활에 있어서 지켜야 하는 행동양식 기준이다. 기율규범은 근무태만이나 단정치 못함 등과 같은 잘못된 처신에서부터 직무유기와 억압적 행위와 같은 보다 중대한 사항에 이르기까지 기강에 관한 사항들이 총망라되어 있다.

2. 경찰비리수사

경찰관의 행위에 관하여 주민으로부터 경찰비리가 있다고 제기되거나, 경찰이 형사범죄를 저지르거나 기율규칙을 위반한 사실이 밝혀지는 두 가지 경우, 수사 대상이 된다. 경찰비리 사건의 경우 민원제기자가 동의하는 경우와 같이 중대성이 덜한 사건에 대해서는 해당 경찰관서 수준의 상급 경찰관이 자체적으로 처리할 수 있다. 보다 중대한 경찰비리 사건은 영국의 런던 수도경찰청의 경우 5개 지역별 경찰비리민원수사과(ACUs : Area Complaints Units) 또는 경찰비리민원수사국(CIB)으로 이송되도록 되어 있다.

런던 수도경찰청 경찰비리민원수사국은 경찰 구금 중에 발생한 사망사건이나 부패 사건 등과 같이 가장 중대한 사건을 수사하는 책임 부서이다. 또 경찰비리민원수사국은 특정 경찰관의 비행에 관한 첩보를 적극적으로 수집하는 "사전예방적 조사(proactive inquiries)" 임무도 수행한다. 지역별 경찰비리민원수사과는 거의 대부분의 경찰비리 및 보다 덜 중대한 내부적 사건들을 수사한다. 사건의 정황상 외부의 다른 자치경찰청이 런던 수도경찰청을 대신해서 독립적 수사를 해주도록 요청 받는 경우가 흔히 있다. 스스로가 아닌 다른 관할 구역 자치경찰이 조사와 수사를 하도록 함으로써 공정성을 담보토록 하기 위한 것이다. 경찰비리 및 내부적 사건의 수사를 하는 데에는 런던 수도경찰청 전체 예산의 대략 1%에 해당하는 막대한 경찰예산이 쓰여질 만큼 매우 값비싸지만 이를 운영하고 있는 것이다.

이 수사는 주로 '1984년의 경찰 및 형사증거법' 및 '1985년의 경찰(징계)규칙' 등과 같은 법률의 지배를 받는다. 수사는 런던 수도경찰청 본부의 경우 수사경정이, 지역별 경찰비리민원수사과의 경우 경감이 팀장을 맡는다. 수사 그 자체는 일반 형사범 신문과 유사한 방법으로 진행된다. 기록과 다른 증거가 되는 소유물 품목들을 증거로 압수하고, 수사를 하며, 목

25) 정균환, 경찰개혁 중권 인사교육제도, 좋은 세상, 1998. 213-220쪽

격자로부터 서면진술을 받고, 관련 경찰관을 신문하게 된다. 해당경찰관이 부당하거나 악의적인 경찰비리 민원으로부터 보호받을 수 있도록 하기 위하여 여러 가지 보호장치들이 마련되어 있다.

수사가 일단 마무리되면 담당수사경찰은 수사성과보고서를 준비한다. 해당 경찰관의 비행에 대한 증거가 있는 경우 징계조치를 해야 할지 여부에 관한 권고도 하게 된다. 형사범죄가 저질러진 증거가 있는 경우 기소당국에 기소해야 할 지 여부의 결정을 담당하는 공공기소국에 회부한다.

최종 징계결정은 최소한 지역별 경찰본부의 지휘관(Commander) 계급 이상의 상위직 간부가 내리게 된다. 해당 경찰관에게 그 행위에 대하여 경고하는 것으로 족한 경우도 있으나 보다 중대한 사건의 경우 해당 경찰관은 공식적인 징계를 받게 된다. 공식징계의 경우 징계위원회에 기소되며 출두토록 요구받는다.[26]

V. 미국 뉴욕의 경찰비리심사 민간위원회(CCRB)

우리나라의 경찰옴부즈만 제도 도입 문제와 관련하여 미국 뉴욕시의 경찰비리심사민간위원회(CCRB : Civil Complaint Review Board) 제도 도입과 운영실태를 특별히 시사하는 바

---

26) 영국경찰에 있어서 경찰비리 유형과 그 접수와 상세한 수사 등의 처리 유형은 중대하나 성적이 아닌 폭력, 성적 폭력, 기타 폭력, 위협적 행위 및 괴롭힘, 불법적이거나 불필요한 체포나 구금, 인종차별적 행위, 증거나 위증 절차, 부패행위, 재산관리 잘못, 행동수칙A항(정지및수색) 위반, 행동수칙B항(수색및압수) 위반, 행동수칙C항(구금및신문등) 위반, 행동수칙D항(신원확인절차) 위반, 행동수칙E항(테이프녹음) 위반, 다중적이거나 열거되지 않은 기타 항목 위반, 임무소홀, 기타 절차규칙 위반, 무례함, 교통위반, 기타, 분류되지 않거나 내용이 기록되지 않은 기타 위반 등으로 분류된다.
한편 영국정부가 몇 년 동안의 입법계획을 세워 의회통과를 위해 노력하는 총리 직속 입법위원회는 1998년 부패방지법의 현대화를 위하여1889년 제정된 공공기관부패방지법을 현대 실정에 맞게 합리적으로 조정할 때가 되었다고 보고, 다음과 같은 4개 유형의 새로운 부패 범죄 유형을 경찰관, 판사, 지방의회의원에게 적용토록 제시하였다. 입법위원회 보고서인 "부패 관련 형법에 관한 입법계획"(Legislating the Criminal Code : Corruption)을 보면 네가지 새로운 부패범죄 유형은 ○이득을 주거나 받거나 주기로 동의한 부패행위 ○이득을 얻거나 얻기로 유도 또는 합의한 부패행위 ○대리인(피고용인 또는 위임한 사람)을 내세워 그렇게 한 행위 ○대리인이 부패행위로 얻은 것을 알거나 믿어지는 이득 또는 그 일부를 받은 행위 등이다.
입법위원회는 비밀리에 이루어지는 부패의 성격상 수사권을 가지고 있는 경찰 역시 부패 사건 범주에 포함되도록 할 필요가 있다고 보았다.
"Laws on Corruption to be Updated : Law Commission Report" (1998. 3. 4.)
http://www.met.police.uk/police/mps/mps/press/bp0403.htm
한편 영국의 부패방지제도는 1889년의 공공기관부패행위방지법으로 거슬러 올라간다. 1906년의 부패방지법, 1906년의 공직자부패감시위원회법, 1916년의 부패방지법 등을 보완되었으며 이를 모두 통칭하여 1989년 내지 1916년의 부패방지법이라고 부른다.
조현연 · 박경미, "부정부패비리의 한국정치, 현황과 대안", <대안의 정치> 1999년 7 · 8월 창간호, 21-2쪽

가 크다고 할 수 있다.[27] 한때 비능률의 상징이던 뉴욕시 자치경찰이 줄리아니 시장 아래에서 눈부시게 성장한 것은 컴스탯 기법 도입은 물론이며 경찰옴부즈만의 내실 있는 운영 덕분인 측면이 강하다. 자치경찰제를 실시하고 있는 미국의 경우 경찰옴부즈만 제도가 지역이나 타운 혹은 주마다 각양각색으로 되어 있다. 뉴욕시 자치경찰의 경우 경찰과 완전히 별개의 독립적인 경찰비리조사처를 운영하고 있다. 시민이 편리한 방법으로 경찰비행이나 비리를 신고할 수 있게 되어 있고 이와 같은 기관의 역할이나 신고 방법에 관한 홍보를 매우 조직적으로 하고 있다.

1. 기구의 성격

이 CCRB의 반(半)연간보고서에 따르면 CCRB는 독립적이며 비경찰적인(independent and non-police) 기관으로서 뉴욕시장 직속기관이다.[28] CCRB 위원은 시장이 지명한 5명, 시의회가 지명한 5명, 경찰청장이 지명 3명 등 총 13명으로 구성되어 있다. 집행위원은 위원장 포함 4명이며, 사무처 직원중 간부급은 분야별 1명씩 6명이다.

CCRB는 뉴욕경찰에 대하여 과도하거나 불필요한 경찰력 사용(총기 사용 포함), 권한의 남용(위협, 협박, 부당한 대우), 불손함(거칠거나 상스러운 제스처나 말), 공격적인 언어 사용(인종, 종족, 종교, 남녀, 나이, 장애, 섹스 관련 등을 가리키는 비속어) 등과 관련된 경찰비리 민원을 접수하고, 조사(수사)와 청문 등을 벌이며, 그 결과를 공표하고, 필요한 조치를 권고하도록 권한을 부여받고 있다.

이에 대한 조사와 수사는 전원이 민간인으로 구성된 위원회 소속 수사요원이 불편 부당

---

27) CCRB가 설립되어 지금의 모습으로 정착하기까지를 역사를 살펴보면 다음과 같다. 우선 1953년 최초의 CCRB 위원회는 뉴욕경찰청 3명의 현직 차장으로 구성되었으며, 경찰이 진행한 수사 결과 보고서를 청장에게 직접 보고하였고, 사무실 위치는 경찰청 구내에 있었다. 1955년에서 1965년에 이르는 기간 중에는 차장 중 1인이 위원장을 맡게 되었고, 사무실 위치를 경찰청 밖으로 하여 민원인과 목격자가 조금은 편안함을 느끼게 만들어 주었다. 1966년 존 린드세이 뉴욕시장이 4명의 민간인을 위원으로 임명하여 위원회를 혼합체제로 바꾸고자 하였다. 그러나 방범경찰관협회 반대로 주민투표에 부치도록 요구하였으며, 투표결과 부결되었다. 위원(비제복 경찰이지만)도, 수사관도 모두 경찰소속이었다. 집행위원만 수를 늘렸다. 이 제도는 1987년까지 큰 변화가 없었다. 1987 에드워드 코크 시장 재임 때 만들어져 1986년 시의회를 통과한 법률에 따라 드디어 위원회는 다시 혼합체제로 바뀌게 되었다. 법률에 따라 위원수를 총 12명으로 하고 그중 6명은 시장이 시의회 동의를 얻어 민간인으로 임명하고 뉴욕경찰청장이 비제복 경찰 중에서 6명으로 임명토록 하였다. 1987년 CCRB 수사요원을 제한적이나마 민간인으로 임명하였으나 여전히 CCRB는 경찰의 한 부서였고 수사요원 역시 거의 전적으로 경찰출신으로 구성하였다.

현재의 제도는 1993년 1월 데이빗 딘킨스 시장 때 시의회가 시헌장 제440조를 개정하여 전원이 민간인이며 비경찰인 심사위원회를 창설토록 함으로써 비로소 생겨나게 되었다. 이같은 입법은 최초의 경찰감시기구를 탄생시킨 것이었다.

The City of New York, *Civilian Complaint Review Board, Semiannual Status Report, January-December 1998* Vol. VI. No. 2, 1쪽

28) The City of New York, *Civilian Complaint Review Board, Semiannual Status Report, January-December 1998* Vol. VI. No. 2, p. 1.

하게 진행토록 하고 있다. 어떤 사람이라도 어떤 사건의 피해자가 되었든 목격자가 되었든 간에 경찰비리 민원을 제기할 수 있도록 되어 있다. 민원에 대한 위원회의 처분은 경찰청장에게 이송되며, 위원회에서 결정한 처분은 징계조치에 관한 권고도 포함시킬 수 있다.

2. 역할

CCRB가 하는 역할은 매우 다양하다. 우선 CCRB는 주민들이 경찰비행의 피해자라고 생각할 때 언제라도 경찰비리 민원을 제기토록 권장한다. 또 경찰비리 민원에 관련된 모든 관련당사자들이 증거들을 가지고 나오며, 각자의 주장을 철저하고 불편 부당하게 조사토록 권고한다.

CCRB는 경찰비리 민원의 해결을 위하여 행해진 온갖 노력들을 기록한 각각의 조사보고서를 깊이 검토하며, 각각의 사건의 특성을 고려하여 객관적인 결론을 내리고, 조사 결과 비행이 저질러진 것이 확인되면 공정하고 적절한 징계조치가 내려지도록 권고한다.

한편 CCRB는 경찰비리 민원 제기자와 민원을 제기 당한 경찰관 양자의 기본권을 존중토록 하며, 동위원회의 목적과 동위원회가 이룩한 서비스에 관하여 뉴욕시 주민들에게 널리 알리고 동위원회의 업무수행과 관련된 언급과 질문들에 대하여 대처토록 하기 위하여 뉴욕시 주민들과 폭넓은 접촉을 벌이는 역할도 한다.

그리고 CCRB는 뉴욕시 경찰청장에게 조사과정 및 경찰비리 민원에 대한 검토 과정에서 드러난 비행 유형에 대하여 보고서를 제출하며 뉴욕시 경찰청장에게 위원회의 주목을 받았던 관련 이슈들과 정책사항에 관하여 보고토록 한다.[29]

3. 누가 경찰비리 민원을 제기할 수 있는가?

뉴욕의 이 시스템에서는 경찰 비행을 바로잡고자 하는 사람이라면 피해자나 목격자든 그리고 피해자나 목격자가 아니더라도 누구나 관계없이 제기할 수 있으며, 미국 시민권이 없어도 뉴욕의 거주자이면 모두 제기할 수 있다. 시민권 소지여부도 가리지 않으며 이민귀화국을 통한 조사도 하지 않도록 되어 있다. 그리고 어느 나라 언어로도 할 수 있다.

CCRB는 18개월의 처리기한을 두고 있으며, 이에 따라 경찰관은 그 기간이 지나면 법적으로는 잘못이 밝혀지더라도 징계를 받지 않게 되지만 인사기록카드에는 비리민원을 제기당했던 경력이 기록되도록 되어 있다. 따라서 경찰비리 민원 제기자는 되도록 빨리 민원을 제출하는 것이 중요하다. 한편 민원을 제기하기 전에 되도록 해당 경찰관 용모의 특성, 이름, 주소, 목격자나 피해자의 전화번호, 사건 발생 시간, 날짜, 장소 등에 관한 정보를 모으는 것도 중요하다.

---

29) CCRB 1999년 6월 월간 통계는 CCRB의 활동을 요약해서 보여주고 있다.
The City of New York, *Civilian Complaint Review Board, Semiannual Status Report, January-December* 1998 Vol. VI. No. 2
http://www.ci.nyc.ny.us/html/ccrb/html/aboutccrb.html

경찰비리 민원은 인터넷, 일주일 7일 내내 그리고 24시간 내내 가능한 CCRB 핫라인 전화, 월요일에서 금요일까지 오전 8:30에서 저녁 7:30까지 CCRB 사무실에 방문해서 직접, 서신, 경찰관서에 접수하고 접수증 받는 등(이 경우 CCRB로 이송됨)의 5가지 방법 중 어느 하나의 방법으로 제기할 수 있도록 되어 있다.

〈표 1〉 미국 뉴욕의 CCRB 사건처분통계 1994-1998

처리유형 \ 연도별		1994	1995	1996	1997	1998
수사종료하여 처분과	입증-기소	51	38	44	219	160
	입증-징계조치	9	11	25	157	110
	입증-지도	16	6	11	57	30
	입증-징계권고없음	32	204	167	10	0
	입증-기타비행	0	9	9	0	0
	입증-경찰관신원불명	3	1	0	5	0
	입증사건소계	111	269	256	448	300
권고가 이루어진 사건	근거없음	59	151	158	400	512
	면책	46	126	96	346	300
	긍정적 결과가 나온 사건 소계	216	546	510	1194	1112
	입증불가능	255	1567	1176	1557	1086
	경찰관신원불명	34	182	156	326	245
	기타	41	197	51	64	141
	타기관이첩	11	0	0	0	0
	수사종료사건총계	557	2492	1893	3141	2584
대안적 분쟁 해결 처분 사건	화해	65	705	745	309	309
	조정	0	0	0	2	14
	행정적으로 종료된 사건	301	2737	2477	1634	21
수사중단 사건	민원철회	232	284	99	243	531
	민원인과 피해자 비협조	667	913	177	85	1217
	민원인과 피해자 접근불가능	330	727	322	165	634
	수사중단사건 소계	1229	1924	598	493	2384

출처 : The City of New York, *Civilian Complaint Review Board, Semiannual Status Report, January-December 1998* Vol. VI. No. 2. p. 28.

4. 조사절차

경찰비리 민원을 접수하면 즉각 수사관이 정해지고 민원 제기자에 대한 면접조사(interviews)를 실시하며 이때의 수사관은 종결 시까지 계속 담당자가 된다. 이어서 피해자와 목격자에 대한 면접조사를 실시하고, 해당 경찰관도 CCRB에 출두시켜 조사하게 된다.

이렇게 증언을 수집한 후 사건 개요 추정, 경찰자료 분석, 의료진 자료 검토, 기타 증거 등을 수집 분석한 후, 위원회로 하여금 수사종결을 위하여 필요한 증거나 정보를 확보하기 위하여 소환장 발부를 위한 권한 행사를 요청할 수 있다. 수사가 종결되면 위원회의 3인 패널회의에 제출되며, 전체적으로 객관성을 확보하기 위해서 시장, 시의회, 경찰청장 등이 지명한 위원회 전체회의에 회부되기도 한다.

최종 결과는 증거가 충분하여 해당 경찰관의 비행이 '입증' 되는 경우, 증거가 비행의 있었는지 여부를 '입증불가능' 하게 되는 경우, 해당 경찰관이 비행을 저질렀지만 적법하고 적절한 것이어서 '면책' 되는 경우, 비행 자체가 발생하지 않은 것으로 판명되는 '근거 없음' 등의 4가지 유형으로 결론을 내리도록 하고 있다.

5. 대안적 분쟁해결법

CCRB는 대안적 방법으로 중재를 제시한다. 그러나 중상을 입은 과도한 경찰력 사용인 경우나 재산상 손실이 있었던 경우는 중재방법의 적용대상에서 제외된다. 이 방법은 징계를 수반하지 않으며 경찰비리민원 제기자와 해당 경찰관이 자발적으로 합의해서 서로 만나 차이점을 좁혀나가는 시도를 하게 된다. 이것은 경찰비리 민원을 해소하는데 지원은 하지만 해법을 강요하지는 않는 훈련된 중립적 인사가 진행하게 된다. 진행과정상의 내용은 비밀을 보장하며 사법절차나 행정적 맥락에는 이용될 수 없다. 해법에 합의하면 양당사자는 중재안에 사인할 수 있으며, CCRB의 해당 경찰관의 기록은 삭제된다. 중재가 성공하지 못하면 CCRB 수사관에게 회부된다.

6. 경찰관 징계절차

민원이 증거가 있는 것으로 '입증'된 경우 경찰청장이 징계권을 배타적으로 가지고는 있지만 위원회는 다음 세 종류의 징계를 권고할 수 있다. 첫째 가장 경미한 것으로서 지휘관이 정해진 절차에 따라 하게 되는 '지도'(instruction), 둘째 통상 10일간의 휴가기간을 몰수하는 '징계지휘'(command discipline), 셋째 해당 경찰관을 공식 기소하며 행정재판에 처하는 '기소 및 특정처벌' 등이 있다. 마지막의 경우 판사는 청문절차를 거쳐 면직을 권고할 수 있다. 하지만 대부분의 경우 처벌권고는 휴가기간이나 급여의 감축으로 나오며, 심한 경우 최고 1개월까지의 정직이나 최고 1년 이내의 보호관찰에 처해지게 된다. CCRB는 18개월을 제한기간으로 경찰비리 민원을 처리하므로, 이를 경과한 경찰관은 예외적인 경우를 제외하고는 처벌되지 않는다.

7. 홍보프로그램[30]

뉴욕시 헌장 제18장 제7조 (c)항은 "위원회는 주민들에게 위원회의 존재와 의무를 알려주어야 할 책임을 지고 있으며, 이를 위해 주민들에게 지속적인 교육프로그램을 개발하고 시행하여야 한다"고 규정하고 있다.

이에 따라 '범(汎)주정부간업무 및 공공업무처리처'는 CCRB의 존재, 사명, 민원처리절차 등에 관한 홍보를 위하여 다양한 언론매체를 활용하였다. 1998년 한해 동안 CCRB 직원들은 지역 수준의 각종 위원회, 관할 구역별 각종 협의회, 고등학교, 교회, 기타 여러 형태의 지역단체 등 108회에 걸친 공공 회합에 나가 설명기회를 가졌다. 각각의 회합에서 CCRB 직원들은 정보를 담은 브로셔, CCRB 핫라인 전화번호를 적은 반짝이는 표지물, 자가 우편에 의한 민원서식, 반년마다 나오는 위원회 보고서 등을 배포하였다.

뉴욕시 의회나 뉴욕주 의회 의원 등의 의정보고서 뿐만 아니라 라디오와 TV를 통하여 여러 언어로 공익방송을 하였다. 게이, 레즈비언, 이민자 등의 단체에 대해서는 대량 우편 우송을 통하여 6개월마다 홍보하고 있다. '범주정부간업무 및 공공업무처리처'는 또 도처의 주정부관리들, CCRB의 구성·관할권·통계 등에 관심이 있는 언론 및 연구자 등과도 접촉을 유지하고 있으며, 외국의 고위인사들도 미국 공보처의 후원으로 정기적으로 CCRB를 방문하고, 위원회 활동에 대한 전체적인 오리엔테이션을 받도록 하고 있다. CCRB는 주민들에게 좀더 여러 가지 정보를 주고자 하며, 회합에서 직원의 설명을 받고 싶은 사람은 전화 로 연락하면 된다고 홍보하고 있다.

Ⅵ. 우리나라 도입문제

우리나라 경찰제도는 세계적으로 유례없는 단일의 강력한 중앙집권적 국가경찰제를 취하고 있으며, 그와 동시에 세계적으로 유례없는 검찰의 수사권의 독점제도를 고수하고 있어서 영미법계 경찰제도와는 근본적인 차이가 있다. 이 차이는 프랑스, 독일, 일본 등 대륙법계를 위주로 한 나라들과는 수사권과 자치경찰제 측면에서 현격한 차이로까지 이어져 있다. 뿐만 아니라 경찰옴부즈만 제도를 실시하고 있는 나라에서 이 제도가 경찰비리나 경찰부패 감소에 얼마나 기역하고 있는지 제대로 밝혀진 바는 없다. 그러나 가장 먼저 의회민주주의를 실시하면서 자유민주주의에 적합한 경찰제도를 발전시켜온 이들 나라에서 동시에 경찰옴부즈만 제도가 확산되고 있다는 점에 유념할 필요가 있다.

이런 맥락에서 우리나라 경찰이 기왕에 실시하고 있는 청문감사관, 민원실, 자체 감찰제도, 경찰에게는 사실상 적용되지 않고 있는 한국식 옴부즈만인 국민고충처리위원회 제도를 발전시키는 방안도 강구할 필요는 있지만 어차피 그 큰 방향은 국민과 시민 참여의 경찰옴

30) http://www.ci.nyc.ny.us/html/ccrb/html/relations.html

부즈만 제도로 잡혀질 가능성이 크다.

예컨대 우리나라도 현재 경찰의 청문감사관 제도가 안고 있는 자체적인 조직상의 문제 및 경찰내 타기능과의 중복문제 등을 피하면서, 경찰내부와 외부 시민 등이 합세해 민주적이며 반부패 사정기능을 담당하는 강력한 부서로 발전시킬 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.[31] 현재 운영중인 청문감사관제도도 마찬가지지만 부조리 신고센터 전화도 국민들의 활용도가 매우 낮다. 국민들에게는 비리를 신고할 수 있도록 하려는 동기 부여책도 마련되어 있지 않다. 고발정신이 부족한 우리의 전통적 문화나 국민성에도 문제가 있지만, 여하튼 시민들의 신고 실적이 저조하다.[32]

이제 시민이 경찰의 뇌물요구 등 경찰비리를 신고, 수사할 수 있는 실효성 있는 절차가 강구되어야 한다. 그리고 신고전화 등 그러한 제도가 현재 있기는 하지만 실질적으로 운용되고 있지 않다. 국민들의 신고에 대해 인센티브를 주는 방법, 경찰이 아닌 국민이나 시민단체가 직접 경찰비리 수사를 하거나 적어도 경찰비리 수사를 감독할 수 있는 절차를 만드는 방법, 자치경찰로 만드는 방법 등을 생각해 볼 수 있다. 한마디로 말해 경찰개혁에 대해서

---

31) 세계적으로 유례없이 단일의 강력한 국가경찰제도를 가지고 있는 한국경찰은 제도적으로 정치적 중립을 확보하기 위한 국가경찰위원회가 도입되지 않은 상태에 놓여 있으며, 국민을 대신해서 경찰을 감시할 수 있는 제도로서 사실상 유일한 국회가 아니면 파출소에서 일어나는 국민들의 불만 사항들에 대해서까지도 제대로 다룰 수 없도록 되어 있다. 국회가 과연 그러한 역할을 제대로 하고 있는지 그리고 실제로 그렇게 할 수 있는가에 대해서는 부정적이라고 하는 판단을 할 수밖에 없을 것이다.
그렇다고 해서 국민에 대한 경찰의 책임을 검찰과 법원이 제대로 묻고 있는가 하는데 대해서도 의문의 여지가 없지 않다. 물론 검찰이 경찰비리에 대해서 파고든다고 하지만 수사지휘자 입장에서 마냥 수사지휘를 받는 경찰을 제대로 "다스릴 수 있는 것인가"에 대해서는 의문의 여지가 많다. 경찰에서 수사권독립을 요구하거나 경검 관계에 대한 문제제기를 하거나 국민들 요구가 있을 때에만 일시적으로 경찰을 다스리는 경향이 크다. 법원 역시 경찰부패 사건에 대하여 같은 사법기관에 속하는 사법경찰에 대하여 심각한 경종을 울리는 판결을 했던 적이 과연 얼마나 있는가에 대해서도 반성의 여지가 없지 않을 것이다.
언론의 경우 개별적인 경찰부패사건들을 파고드는 경우가 없지 않지만, 경찰부패의 제도적 해법이라든가 민주경찰을 만들기 위한 자치경찰 도입문제라든가 올바른 경검관계 수립을 위한 경찰수사권독립문제라든가 근본적인 경찰개혁 과제라든가 등등 제도적 측면에 대해서는 지속적인 관심을 보이고 있지는 않다. 일반적으로 국회나 지방의회, 언론, 법원 등이 경찰의 대국민 책임을 묻는 방식이나 역할에 대해서는 다음을 참조할 수 있다.
Walker, S., "Controlling the Cops: A Legislative Approach to Police Rulemaking", *University of Detroi Law Review* 63:361, 1986
Freckelton, I, "Sensation and Symbiosis" I. Freckelton and H. Selby(eds.), *Police in Our Society* (Sydney: Butterworths), 1988
Scolnick, J. and McCoy, C., "Police Accountability and the Media", *American Bar Foundation Research Journal* 521-57, 1984
Clayton, R., and Tomlinson, H., *Civl Actions Against the Police* (London: Sweet and Maxwell), 1987
Goode, M. "Administrative Systems for the Resolution of Complaints Against the Police: A Proposed Reform", *Adelaide Law Review* 5: 55-78, 1974

32) 1998년 경찰국감자료에 따르면 특히 금품수수 등 중요 비리에 대한 신고실적은 1998.1.1.-11.30. 기간 중 총1,637건의 전체 접수건수중 2.8%인 47건에 불과하였다.

시민참여 없이는 경찰의 신뢰는 회복되기 힘들다.

그런데 이것은 경찰옴부즈만 제도 도입을 적극 추진하는 데에서 그 단초를 마련할 수 있을 것으로 생각한다. 그러기 위해서는 일종의 경찰옴부즈만 형태로서 시민이나 전문가들이 참여하는 경찰비리조사위원회(가칭) 설치가 필요하다. 그래야 경찰에 대한 국민의 신뢰를 공고히 할 수 있다. 그리고 이 기구가 설치되는 경우에도 호주모델이나 영국모델을 따르던가 미국모델을 따르던지 간에 경찰비리에 대한 수사권을 부여하도록 해야 할 것으로 생각된다.

1. 대국민 책임 제고와 경찰옴부즈만

지금 세계 각국 경찰들은 그 운용 시스템이 전례 없이 변화하는 시기이다. 경찰이 전략적 사고를 갖게 되었으며, 경찰관 교육수준이 보다 높아지고 있고, 간부급 경력개발과 전문성 강화, 테크놀로지 변화, 민간경비업체와의 경쟁 등과 같은 변화를 촉진시키는 많은 요소들이 있다.[33] 우리나라도 예외는 아니다.

그러나 여기서 무엇보다 중요한 요소는 경찰 내부와 외부에서 대국민 책임성 문제에 대한 관심이 증대되고 있다는 점일 것이다. 자유민주주의 경찰이라면 당연히 경찰옴부즈만 같은 경찰외부의 시민감시 시스템이 제도화되어야 한다고 보는 골드스미스 역시, 이러한 시스템은 경찰을 운용하는 국가가 국민의 생명과 재산 보호는커녕 오히려 시민들에 대해 범죄를 저지르는 사태를 막으며, 국민들의 견제와 조사가 가능토록 해야 한다고 지적하면서, 그 핵심은 경찰활동에 대한 시민들의 불평불만 민원을 접수, 조사, 최종 판결하는 전체 처리과정에 시민들이 직접 참여할 수 있도록 하는데 있다고 지적하고 있다.[34]

우리나라처럼 시민단체와 경찰간 갈등의 골이 깊게 패여 있는 나라도 없을 것이다. 따라서 이를 시정하기 위해서는 우리나라도 다른 나라들과 마찬가지로 민간인 심사제도를 제도화하기 위한 노력이 필요하다. 다른 나라들의 경우 초점은 경찰비리 민간인 심사제도 도입 여부 그 자체가 아니라, 얼마나 빨리 도입하느냐 하는데 맞춰지고 있는 추세이다.

우리나라의 경우 구체적으로는 현재 법적으로 수사권이 검찰에게 독점되어 있는 상황에서는 경찰옴부즈만 아닌 경찰과 검찰 모두를 대상으로 한 경검옴부즈만 설치가 더 무게 있게 논의되어야 하는 상황이긴 하지만, 기왕에 현재 경찰이 청문감사관제도를 운영하고 있는 점을 활용할 수 있는 방안을 고려하는 것이 보다 더 바람직할 것으로 보인다. 경찰옴부즈만과 달리 실제 수사와 기소 담당자의 소속을 경찰옴부즈만과 경찰 어디로 할 것인지는 각국의 경찰옴부즈만 사례에 대한 위 논의에서 살펴본 것처럼 여러 방안이 있을 수 있지만 최소한 경찰 소속으로부터 독립하는 것이 현재로서는 대국민 설득력이 보다 높다고 보아야 할

33) Bayley, D. H., "The Future of Police in the Industrial Democracies", *Bulletin of the International House of Japan*, July 1989.

34) Goldsmith, A.J., "Better Policing, More Human Rights: Lessons from Civilian Oversight", Errol P. Mendes, Joaquin Zuckerberg, Susan Lecorre, Anne Gabriel, Jeffrey A. Clark(eds), *Democratic Policing and Accountability*, Ashgate, Aldershot and Brookfield USA, 1999, pp.35-36에서 재인용.

것 같다. 향후 청문감사관제도를 경찰옴부즈만 제도로 발전시켜 경찰로부터 독립된 기관으로 만들 필요가 있다.

그리고 이 제도를 운영하는 책임을 맡게 되는 경찰옴부즈만은 물론 시민단체, 학계, 법조계 등 경찰 외부에서 임명되도록 해야 하며, 이 제도를 시행을 위해서는 현행 '경찰법' 아닌 별도의 입법이 필요하다. 현재 우리나라가 내각책임제 국가도 아니며 자치경찰제도 실시하고 있지 않기 때문에 여러 입법과정과 운영상의 문제가 있겠지만 이 제도 도입을 계기로, 각 지방 경찰옴부즈만을 시도지사나 시도의회 산하에 두도록 함으로써 보다 자치경찰제적인 요소가 가미될 수 있도록 지방의회나 시도 단체장과의 실질적 연계를 모색하는 것도 바람직할 것으로 여겨진다. 물론 이 경우에도 경찰옴부즈만은 시도 수준은 물론이며 국무총리나 국회에게 활동이나 업무 보고나 제도개선을 위한 권고를 할 수 있도록 법제화될 필요가 있다.

2. 주변환경에 대한 몇 가지 고려사항

우리나라에서 경찰옴부즈만 제도를 도입하고자 할 때 외부적으로 고려해야 할 사항을 개괄적으로 다음 몇 가지로 나눠볼 수 있다.

첫째, 현재 검찰에게 수사권이 독점되어 있는 상황에서 별도의 경찰옴부즈만을 법제화하여 설치하는데 따른 문제이다. 그러나 이는 경범죄나 군사재판 등과 같은 예외가 있으며, 최근 법제화된 국가인권위원회나 반부패특위 측면에서 보았을 때에도 별 무리는 없을 것이다.

둘째, 경찰비리 민원에 대해서는 헌법재판소에까지도 소를 제기할 수 있으며 청원법의 대상이리고 하다는 지적이 있을 수 있다. 물론 이런 제도가 있다. 문제는 실효성 있는 운영이 되고 있는지 아니며 경찰이 적극적으로 나서서 대국민 신뢰제고를 위한 청문감사관제도까지 운영하는 상황에서 경찰옴부즈만으로의 발전을 모색할 의지가 있지는 않는지 그리고 시민단체 측에서 적극적인 경찰비리 척결을 위한 경찰옴부즈만 도입문제를 제기할 필요성이라든지 등을 적극 고려해야 한다고 본다.

셋째, 법원의 재정신청 제도를 활용할 수 있는데 굳이 경찰옴부즈만을 별도로 설치해야 하는가 하는 문제이다. 사실 경찰의 내부징계제도 자체는 이미 사법적인 성격을 가지고 있다. 영미권에서는 하나의 재판소 또는 법원으로까지 인정하고 있다. 경찰의 대국민 책임성을 보다 효율적으로 확보한다는 차원에서 또 다른 제도로서 경찰옴부즈만 제도 도입문제가 진지하게 모색될 필요가 있다.

넷째, 국민고충처리위원회가 있어서 일반공무원에 대한 국민들의 고충을 접수받아 처리하고 있는데, 경찰관 비리도 이 기구에서 처리할 수 있지 않느냐는 지적이 있다. 물론 경찰비리 문제도 국민고충처리위원회의 소관 사항으로 되어 있다. 그러나 실제 운영과정에서는 국민고충처리위원회에서는 경찰에 모두 내맡기는 것으로 알려져 있다. 경찰에 관한 한 국민고충처리위원회가 제 역할을 하지 못하고 있는 것으로 알려져 있다. 차제에 특수 옴부즈만으로서 경찰옴부즈만 도입을 통해서 국민고충처리위원회를 보완토록 할 필요성도 있다고 여겨

진다.

한가지 지적할 것은 경찰 바깥에 있는 국민들이 경찰의 대국민 책임성 또는 신뢰가 제고되었다고 생각하는 방식은 흔히는 아이러니컬한 측면이 많다는 점이다. 개혁정책 추진자들의 경우 흔히 경찰이 군대와 같은 명령-복종 체계를 가지고 있다고 비판하면서도, 적절한 관련 입법조치만 취해지면 바로 그 군대식 명령-복종체계가 개혁을 위해서도 기능 할 수 있을 것이라고 보는 경향이 많다. 그런데 이런 시각이야말로 천진난만한 생각일 수 있다. 즉 경찰이 역공을 가하거나 보다 교묘한 방법으로 개혁추진 노력을 사보타지 하는 경우 개혁정책 추진자들은 놀라고 분노하게 된다.

하지만 경찰 자체가 흔히 그런 것처럼 견고하게 일치된 의견을 가지고 있는 것만도 아니다. 개혁전략의 일환으로서 반드시 경찰 측에서의 동참 의식 고취가 필수적이다. 이것은 정치적으로 필수적인 것일 뿐만 아니라 경찰이 외부 민간인보다 무엇이 잘못된 것인지 더 잘 알 수 있는 위치에 있으며 효과적인 예방조치를 취할 수 있는 위치에 있는 유일한 집단이기도 하기 때문이다.[35]

그렇다고 해서 경찰 일을 경찰 스스로에게 내맡기라는 것은 아니다. 그렇게 할 수 있는 것도 아니다. 경찰비리 민원처리에 대하여 경찰이 독점하는 관행을 깨기 위해 경찰옴부즈만 등을 도입하고자 하는 개혁정책 추진자들의 경우 새로운 과제가 있을 수밖에 없다. 그것은 이들이야말로 뛰어난 정치감각을 가지고 있는 경찰 못지않게 영리하며 정치적 기지도 가지고 있어야 하기 때문이다. 우리나라의 경우 이와 같은 경찰개혁 시민운동의 기틀은 아직 형성되지 않았다고 보는 것이 타당하겠지만, 최근 경찰에 대한 관심이 고조되고 있는 상황을 볼 때 그 가능성이 아주 없다고만 볼 필요는 없을 것이다.

3. 경찰내부 감찰제도와의 조화

경찰옴부즈만 제도도입을 모색하는데 있어서는 외부심사와 경찰자율처리 양자의 "상호 가미를 통한 균형"(Interpolable Balance)의 관점이 필요하다. 즉 경찰내부의 기존 감사감찰제도를 폐지하고 그것을 대신해서 경찰옴부즈만을 도입하는 것이 아니라, 오히려 경찰 내부의 기존 감사감찰기구의 토대 위에서 서로 중첩되면서도 보완적인 외부심사제도를 가미하도록 하자는 것이기 때문이다.[36]

우선 우리나라뿐만 아니라 세계적으로 보더라도 각국 경찰들은 그간 오랜 동안 외부심사제도가 갖고 있는 장점과 이점을 인정하지 않으려 해왔다. 하지만 경찰옴부즈만과 같은 독립적 외부심사제도를 도입하라는 외부의 압력과 경찰 내부의 거부감이라는 측면에서 보았을

35) Bayley, D., "Accountability and Control of Police: Lessons for Britain", T. Bennett (ed.), *The Future of Policing* (Cambridge: Institute of Criminology), 1983.

36) Hood, C., "Concepts of Control Over Public Bureaucracies: 'Comptrol' and 'Interpolable Balance'", F. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (Berlin: de Gruyter), 1986, p.772.

때 각국의 조건에 따라 객관적으로 가능한 최적의 균형점이 있을 것이다. 그리고 이런 분위기는 경찰옴부즈만 제도의 확산을 부추겨왔다. 이때 영국의 경우와 같이 경찰내부의 지지를 받으면서 이루어지는 경우도 있을 것이다.[37]

뿐만 아니라 외부심사제도와 경찰의 내부통제제도의 양자 관계는 계속해서 검토되고 평가되어 정기적으로 재조정될 수 있도록 해야 한다. 경찰옴부즈만 제도는 기본적으로 경찰에 대하여 교육기능을 하는 것이다. 이를 의학적인 비유를 들어 말한다면 필요한 경우 장기치료와 강제입원의 필요성을 무시해서는 안되며(경찰비리 민원의 징계 측면), 그와 동시에 재활 및 재통합 측면에 대해서도 동일한 정도의 주의를 해야 한다(시스템 차원의 사전적 접근 측면)고 말할 수 있을 것이다.

외부심사기관은 경찰의 역량강화에 최선을 다하도록 유의해야 하며, 외부심사기관이 바로 이런 역할에 성공하면 할수록, 경찰에 대한 국민신뢰는 강화되고 경찰내부통제제도도 잘 돌아가게 될 것으로 전망된다.

사실 이러한 '경찰 내부와 외부기관 양자간 상호 가미를 통한 균형' 관점에서 어떤 특정의 이상적인 균형점이 미리 존재하는 것은 아니다. 자치경찰청들과 외부심사기관들은 모두 전통적인 경찰조직의 내부통제 및 책임 제도를 재검토해야 하며, 양자간 단순한 공존을 넘어서 새로운 접근법을 모색하도록 해야 한다.

우리나라 경찰이 계속해서 경찰옴부즈만과 같은 외부심사제도를 거부해왔다고 하는 것은 역설적으로 외부심사기관이 경찰에 불만을 많이 가지고 있는 "고객"들의 목소리를 대변하는 역할을 점점 더 크게 요구받고 있음을 뜻한다. 현재 현직경찰관이 맡고 있는 직제인 청문감사관 제도를 경찰옴부즈만 제도로 발전시켜야 한다는 지적도 제기될 수 있다.

어쨌든 역사적 경험상 경찰 자체의 완벽한 자율규제는 유토피아에 지나지 않는 것이 입증되었으며, 지금까지와 같은 전통적이며 사후적인 옴부즈만을 연상시키는 것과 같은 매우 수동적인 자체감찰기법을 탈피하여 보다 강력한 외부심사제도가 확대 적용되는 것이 뚜렷한 세계적 추세이다.[38] 이렇게 해서 외부심사제도가 강화된 연후에야 비로소 경찰의 철저한 체계적이며 사전적인 방향재정립이 이루어질 필요성 제기가 가능해질 수 있다. 공익 보호를 위해서 외부심사기관은 경찰을 계속 설득해야 하며, 그러기 위해서는 경찰이 정치적 논란에 휩싸이지 않도록 충분한 구조적 보호를 해줄 필요가 있다.

---

37) Andrew J. Goldsmith, *Complaints Against the Police* : The Trend to External Review, Clarendon Press. Oxford, 1991, Maguire and Reiner, chap 5 and 6

38) 경찰내부의 감찰징계제도의 가혹성이라든가 건수주의라든가 상사의 비위를 얘기해 주면 용서해 주겠다는 식의 비위 캐기식 방법이라든가 등에 대해서는 익히 알려진 바 있다. 예를 들면 1980년부터 1997년 8월까지 18년 동안 징계를 받은 경찰관이 무려 3만 8백여 명이나 되는데, 이는 현재 전체 근무자의 35%에 달하는 규모이다. 일반경찰관의 근무연한을 30년 정도로 가정하면 현직근무 경찰관의 50% 이상이 징계를 경험한다는 것을 뜻한다.
정균환, [경찰개혁] 중권(인사교육제도), 좋은세상, 1998, 133-4쪽.
요컨대 내부감찰제도는 이제 외부의 시민에 의한 경찰옴부즈만 제도를 통해서 보완함으로써 국민의 대경찰 신뢰 제고로 이어질 수 있는 계기를 만드는 것이 바람직하다.

Ⅶ. 맺는 말

우리나라 정부는 1999년 8월 부패방지 종합대책에 경찰분야에 몇 가지 반부패 대책으로 제시하였다.[39] 당시 경찰의 비리, 탈법행위에 대한 시민의 감시활동을 강화하기 위해 변호사, 교수, 시민대표 등을 위원으로 하는 '경찰행정시민평가단'을 구성하고, 경찰의 운영실태를 주기적으로 점검하여 경찰청장 또는 대통령 직속의 반부패특위에 보고토록 하였다.

그러나 지금 경찰에 대한 문제는 국민들이 민원(民怨)은 경찰에 거의 가지고 오지 않는다는데 있다. 전화조차 하지 않으려는 경향이 크다. 같은 경찰인데 어떻게 자신들이 가지고 온 경찰비리 민원(民怨)을 제대로 조사하겠느냐고 뿌리 깊은 의심을 갖고 있기 때문이다. 경찰이 경찰비리를 다루려면 영국이나 미국처럼 비리조사 자체를 시민, 시민단체, 지방의회 등에게 열어 놓고 가능하면 참여시키며 더 나아갈 수 있다면 그들의 직접적인 감독을 받도록 해야 한다.

경찰비리조사 과정에 국민을 참여시킬 수 있는 방법으로서 호주의 경찰옴부즈만, 그리고 경찰옴부즈만의 일종으로서 미국 뉴욕경찰의 경찰비리심사민간위원회(CCRB)와 영국의 런던 수도경찰청 경찰비리민원조사처(PCA) 등의 모델들을 살펴보았다. 이 모두에서 국민들이 직접 경찰관의 비리 수사에 임하지는 않는다. 수사는 경찰(영국의 경우 수사권은 경찰에게 있음)이나 자격 있는 전문가(미국)가 담당한다. 이 부분에서 경찰옴부즈만을 실시하지 않고 있는 우리나라와 큰 차이점은 경찰관의 비리수사 담당자를 기존 수사기관 아닌 민간인으로 구성된 경찰옴부즈만이 선임하거나 이 기관이 고용한 수사전문가가 담당토록 하고 있다는 점이다.

물론 지금까지 이 글에서 논의한 새로운 경찰외부의 시민감시기관을 창설하지 않고서도, 경찰부패를 근절할 수 있는 방안을 모색하고 연구하는 경향은 여전하다.[40] 경찰 자체적으로

---

39) 경찰분야 반부패 대책으로서는 경찰행정시민평가단 외에도 다음 사항이 제시되었다. 첫째, 유착비리를 근절하기 위해 대도시지역 파출소를 단계적으로 감축하여 감축에 따른 인력과 예산은 민생치안 분야 보강 및 외근 3교대제 등 근무여건개선에 쓰도록 한다.(99년 3월 기준 도시지역 동 단위 파출소 1,700곳을 감축할 경우 2만3천명의 경찰력, 인건비 3천억 여 원, 운영비 5백억 여 원 등을 절감하는 효과가 있다.) 둘째, 경찰유관단체의 비리를 척결하기 위하여 금년 내에 경찰치안행정자문위원회, 방범자문연합회, 선진질서연합회, 선진질서위원회 등 각지방청, 경찰서, 파출소별로 조직되어 있는 경찰유관단체를 폐지키로 한다. 셋째, 유흥업소 단속과 관련된 경찰비리를 근절하기 위하여 유흥주점을 제외한 접객업소에 대한 경찰의 직권단속을 금지한다. 넷째, 단순한 물적 피해 교통사고에 대해서는 형사책임 면책기준을 현행 80만원 미만에서 200만원 미만으로 대폭 상향조정한다. 다섯째, 교통사고 현장조사 결과를 당사자에게 공개토록 한다. 여섯째, 교통법규 위반 시민고발 및 사고신고에 대한 보상을 강화한다.

40) 가장 최근의 경찰부패에 관한 연구로는 각국의 경찰부패 양상과 그 예방책에 초점을 맞추고 있는 모리스 펀치와 세계 25개국 경찰부패와 그 대책에 대한 서베이를 기초로 한 경찰반부패전략에 초점을 맞춘 국제투명성기구 체코지부가 수행한 연구가 있다.
Punch, Maurice, "Police Corruption and Its Prevention", *European Journal of Criminal Policy and Research 8*, Council of Europe(Netherlands), pp. 301-324, 2000.
Frich, Pavol and Walek, Czeslaw, *Crossing the Thin Blue Line: An International Annual Review*

이를 위해 더욱 노력해야 하는 것도 사실이다. 하지만 이제 우리나라도 경찰옴부즈만의 일종으로서 시민이 참여하는 경찰비리조사위원회를 구성하는 방안을 강구하는 것이 더 바람직하다. 이것은 우리나라같이 국민들의 대경찰 신뢰도가 낮은 곳에서는 국민신뢰도를 높이는 효과적인 방법이 될 수 있다.

이 경우 미국 뉴욕의 초기 CCRB처럼 우리나라 경찰 측의 반대가 예상된다. 경찰과 시민의 상호 계약이라는 영국적 전통도 일방적 통치에 익숙해 있는 우리나라에게는 받아들이기 쉽지 않을 수도 있다. 그리고 이들 세 나라에서처럼 자치경찰제가 실시되지 않고서는 그리고 경찰을 국민의 통제 아래 두고자 하는 시민의식의 성숙이 없이는 불가능할 것인지도 모른다. 그러나 국가인권위원회가 법무부나 검찰 등 기존 정부기관과 시민사회간의 오랜 갈등과 진통 끝에 출범하는 것처럼 우리나라에서도 예컨대 경찰비리조사 시민위원회도 불가능은 아니라고 여겨진다.

일단 경찰비리조사 과정에 시민이 참여하게 되면 청문감사관 직제는 수사과와 통합하도록 하여 과도기적으로 경찰비리 수사 실무를 전담시킬 필요가 있을 것이다. 실은 시민이 직접 참여하는 경찰비리조사기구가 당장 생기지 않는다 하더라도 그렇게 할 필요가 있다. 경찰비리에 대한 사정당국의 강력한 수사와 처벌도 필요하다. 하지만 그와 동시에 시민의 참여가 요구된다. 시민의 참여 없이 이루어지는 경찰분야 반부패나 비리수사 강화는 국민의 대경찰 신뢰도 제고로 이어지기 힘들다.

런던경찰은 조직 내부에 최근 윤리 부서를 만들었다. 그러나 이는 어느 특정 부서에 맡긴 것이 아니고, 런던 수도경찰청 차장 직속으로 정책기획단을 꾸려 부패방지 종합대책을 세워 시행하고 있다. 반부패 및 경찰윤리 강화에 역점을 두고 있는 우리나라 경찰도 시민참여의 경찰비리 고발과 조사 및 반부패 전략 방안을 추진하는데 있어서 경찰옴부즈만 제도를 눈여겨 볼 필요가 있다. 이때 경찰옴부즈만 도입의 기본단위는 일선 경찰서 단위가 적당치 않다면 광역 단위의 자치경찰제 시행에 대비하는 뜻에서 시도 지방청 단위로 도입토록 하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

참고문헌

문성호. (1999). 청문감사관 제도의 조기 정착 및 향후 운용방안 -- 시민참여와 반부패 전략을 중심으로. 제8회 치안정책 학술세미나 자료집 (치안연구소, 한국경찰학회 1999. 10. 19.)

정규환. (1998). 「경찰개혁」 중권 (인사교육제도), 좋은세상,

조현연 · 박경미. (1999). "부정부패비리의 한국정치, 현황과 대안", 「대안의 정치」 1999년 7 · 8월 창간호, pp.21-2.

---

of Anti-Corruption in the Police, Transparency Internationl Cech, Prague, 2001.

American Friends Service Committee. (1979). *The Police Threat to Political Liberty.* Philadelphia: American Friends Service Committee.

Bayley, D.. (1983). "Accountability and Control of Police: Lessons for Britain", T. Bennett (ed.), *The Future of Policing.* Cambridge: Institute of Criminology.

CCRB. (1998). The City of New York, *Civilian Complaint Review Board, Semiannual Status Report, January-December. 4(2).*

Clayton, R., and Tomlinson, H.. (1987). *Civl Actions Against the Police.* London: Sweet and Maxwell.

Eck, J., and Spelman, W.. (1988). Problem-Solving: *Problem-Oriented Policing in Newport News.* Washington, DC: Police Executive Research Forum.

Freckelton. (1998). I, "Sensation and Symbiosis" I. Freckelton and H. Selby(eds.), *Police in Our Society.* Sydney: Butterworths.

Frich, Pavol and Walek, Czeslaw. (2001). *Crossing the Thin Blue Line: An International Annual Review of Anti-Corruption in the Police,* Transparency Internationl Cech, Prague.

Goldsmith, Andrew J.. (1991). *Complaints Against the Police* : The Trend to External Review, Clarendon Press. Oxford.

_____, (1999). Better Policing, More Human Rights: Lessons from Civilian Oversight, Errol P. Mendes, Joaquin Zuckerberg, Susan Lecorre, Anne Gabriel, Jeffrey A. Clark(eds), *Democratic Policing and Accountability,* Ashgate, Aldershot and Brookfield USA, pp.33-68.

Goldstein, H.. (1977). *Policing a Free Society.* Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co..

_____, (1987). "Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements, and Threshold Questions", *Crime and Delinquency* 33.

Goode, M.. (1974). "Administrative Systems for the Resolution of Complaints Against the Police: A Proposed Reform", *Adelaide Law Review* 5: 55-78.

Halperin, M. et al.. (1976). *The Lawless State: The Crimes of the US Intelligence Agencies.* New York: Penguin Books.

Hill, L.. (1977). *The Model Ombudsman.* Princeton, NJ: Princeton University Press. p. 12.

Hood, C.. (1986). "Concepts of Control Over Public Bureaucracies: 'Comptrol' and 'Interpolable Balance'", F. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector.* Berlin: de Gruyter.

International Association of Chiefs of Police. (1976). *History of Police Intelligence Operations, 1880-1975.* Gaithersburg, MD: International Association of Chiefs of Police.

Lewis, Clare E.. (1991). "Police Complaints in Metropolitan Toronto: Perspectives of the

Police Complaints Commissioner", Goldsmith, *Ibid.*, pp. 153-176.

Mendes, Errol P.. (1999). "Raising the Social Capital of Policing and Nations: How Can Professional Policing and Civilian Oversight Weaken the Circle of Violence?", Errol P. Mendes, Joaquin Zuckerberg, Susan Lecorre, Anne Gabriel, Jeffrey A. Clark(eds), *Ibid*,, Aldershot and Brookfield USA. pp.11-32.

Punch, Maurice. (2000). "Police Corruption and Its Prevention", *European Journal of Criminal Policy and Research 8*, Council of Europe(Netherlands), pp. 301-324.

Reiner, R. (1983). "The Politicization of the Police in Britain", M. Punch (ed.), *Control in the Police Organization*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

_____. (2000). *The Politics of the Police(Third Edition)*, Oxford University Press.

Scolnick, J. and McCoy, C.. (1984). "Police Accountability and the Media", *American Bar Foundation Research Journal* 521-57.

Walker, S.. (1986). "Controlling the Cops: A Legislative Approach to Police Rulemaking", *University of Detroit Law Review* 63:361.

http://www.police.co.kr/
경찰청 홈페이지

http://www.ombudsman.go.kr/m5/5_34.htm
국민고충처리위원회, "옴부즈만의 의의"

http://www.ci.nyc.ny.us/html/ccrb/html/aboutccrb.html
미국 뉴욕시경찰청 경찰비리심사민간위원회 홈페이지 소개자료

http://ti.or.kr
반부패국민연대 홈페이지

http://www.ombudsman.vic.gov.au/omb1.html
호주 빅토리아주 경찰옴부즈만 홈페이지

http://www.bioa.org.uk/uk/
영국정부의 각종 옴부즈만 종합 홈페이지

http://www.parliament.ombudsman.org.uk/pca/ato.htm
영국 의회옴부즈만 홈페이지

http://www.met.police.uk/
영국 런던수도경찰청 홈페이지

http://www.policeombudsman.org/
영국 북아일랜드 경찰옴부즈만 사무소 홈페이지

http://www.ci.nyc.ny.us/html/ccrb/html/aboutccrb.html
뉴욕시 경찰비리심사 민간위원회(CCRB) 홈페이지

http://www.ohmynews.com
인터넷 신문 오마이뉴스 사회면 연재기사 "문성호의 경찰이야기" 코너