

경찰전문옴부즈만의 문제점과 개선방안

The Problems and Improvements of Police Ombudsman

김 영 식(Kim Young Sik)*

ABSTRACT

In 2006 Korean government established permanent ombudsman specializing in handling of complaints involving the police and after the reorganization of governmental structure in 2008 it remains in the Anti-Corruption & Civil Rights Commission. Since then Korean Police Ombudsman handles complaints arising from measures taken by police agencies and acts by police officers. And the police ombudsman looks at possible violations of rights and interests or distress caused by actions of police agencies or any irregularities or injustices perpetuated by police officers in the course of conducting their duties.

The aim of this study is as followed. First, to review whether Korean Police Ombudsman has been functioning well or not. Second, to analysis other countrys' Police Ombudsman system. Finally, to recognize the problems of Police Ombudsman and propose its improvements.

Key words: Police Ombudsman, CCRB, Le défenseur des droits

I. 서론

최근 국정원 대선개입 의혹 사건 수사에서 경찰 윗선의 수사압력과 개입이 밝혀지고, 증거 은폐·조작 논란이 불거지면서 경찰수사의 공정성에 대한 국민들의 불신이 초래되었고, 전체 경찰조직에 대한 대국민 신뢰도는 심각한 타격을 입었다. 경찰내부에서도 경찰 수사결과가 검찰에서 크게 바뀐데 대해 자성의 목소리가 높고 이번 사건을 통해 경찰조직이 환골탈태의 계기로 삼아야 한다는 일선 경찰관들의 의견이 끊이질 않고 있다.

그 동안 경찰은 새로운 치안환경에 대응하고 한층 높아진 국민적 요구에 부응하기 위해 과거의 주먹구구식 수사방식에서 탈피하여 과학수사 인프라를 구축하고 전문수사 인력을 확보하는 등 경찰수사의 공정성과 전문성 향상을 위해 노력해 왔고 국민들의 경찰수사에 대한 신뢰를 확보하기 위해 투명성과 청렴성 제고를 위한 다양한 제도를 도입하여 시행해 왔다. 그러나 이번 국정원 대선개입 사건 수사에서 경찰이 보여준 모습은 그 동안의 노력을 일순간에 물거품으로 만들었고, 묵묵히 성실하게 임무를 수행하

* 서원대학교 법·경찰학과 교수

고 있는 대부분의 일선 경찰관들의 사기를 꺾는 사건임이 분명하다.

이번 국정원 사건 뿐만 아니라 끊이질 않는 경찰관들의 부정·부패와 직권남용, 인권 침해, 적법절차 위반 등 사건들은 경찰에 대한 국민의 불신을 양산함으로써 경찰의 직무수행에 대한 공정성에 의문을 갖게 한다. 여러 가지 제도적 개선과 경찰 자체적인 노력에도 불구하고 경찰권 행사의 공정성에 대한 부정적 인식이 불식되지 않고 있고, 경찰활동에 대한 국민들의 불만은 지속적으로 제기되고 있다.¹⁾ 또한, 경찰내부의 통제장치에도 불구하고 비위행위로 징계처분을 받는 경찰관들의 수는 줄어들지 않고 있다.²⁾

이런 이유로 경찰에 대한 내부적·외부적 통제를 강화해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 특히, 경찰 내부통제의 한계를 극복하고 객관적이고 중립적인 입장에서 실효성있는 외부통제를 위한 제도개선에 대한 논의가 계속되어 왔다. 이런 논의의 일환으로 지난 ‘참여정부’에서는 정부혁신지방분권위원회의 행정개혁 로드맵 과제로 ‘전문옴부즈만

- 1) 아래 <표 각주-1>에서 보는 바와 같이 매년 국가인권위원회에 접수되는 경찰관련 진정사건은 전체 진정사건에서 상당한 비율을 차지하고 있다. 2002년부터 2012년까지 국가인권위원회에 접수된 52,106건 중 경찰관련 진정사건은 11,334건으로 전체의 21.8%를 차지하고 있고, 이것은 구금시설에 이어 두 번째로 많은 수치이다.

<표 각주-1> 국가인권위원회 연도별 인권침해행위 진정사건(경찰) 접수 현황

접수년도	진정사건 접수총계	경찰 진정사건	경찰 진정사건 비율
2012	6,946	1,222	17.6%
2011	5,424	1,108	20.4%
2010	6,460	1,590	24.6%
2009	5,282	1,215	23.0%
2008	4,892	1,107	22.6%
2007	5,067	1,131	22.3%
2006	3,335	796	23.9%
2005	4,199	937	22.3%
2004	4,627	688	14.9%
2003	3,041	702	23.1%
2002	2,833	838	29.6%
계	52,106	11,334	21.8%

출처: 2012 국가인권위원회 연간보고서, 129면

- 2) 2008년 이후 연도별 경찰관 징계 처분 현황자료에 의하면 2008년 801명에 불과했던 징계처분 대상자는 2011년 1256명으로 증가했다(“현 정부 5년간 경찰관 비위징계 56% 증가”, 머니투데이 2012년 10월 9일 기사,

<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012100911084780076&outlink=1>, 2013년 6월 18일 검색)

<표 각주-2>최근 5년간, 경찰관 주요 비위 발생현황 분석

연도	총계	금품수수 공금횡령	음주 운전	피의자 관리소홀	독직 폭행	성관 련	도박	폭력 등	총기 사고	정보 유출
2011	197	25	87	2	3	9	8	30	-	14
2010	233	56	75	27	7	15	12	28	0	13
2009	308	97	99	17	2	17	20	37	1	18
2008	309	114	108	17	1	11	16	32	1	9
2007	271	71	102	18	6	12	11	32	0	19

출처: 2012년 경찰청 국정감사 자료

설치'가 채택되었고, 경찰 전문옴부즈만제도의 도입 방안이 구체적으로 검토되기 시작했다. 마침내 2006년 12월 21일 국민고충처리위원회내에 군사·경찰 전문옴부즈만제도가 도입되었고, 이후 2008년 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 '권익위원회법')」³⁾이 제정되어 현행 국민권익위원회(이하 '권익위원회')내 경찰소위원회에서 전문옴부즈만의 기능을 수행하고 있다.

본 연구에서는 2008년부터 경찰 전문옴부즈만으로서 경찰관련 고충민원을 담당하고 있는 권익위원회 소속 경찰소위원회의 운영실태를 법적·제도적 관점에서 분석하고, 선진 외국의 경찰전문옴부즈만 운영사례가 주는 시사점을 검토함으로써 현행 경찰 전문옴부즈만의 문제점을 도출하여 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 현행 경찰 전문옴부즈만의 조직구성의 문제점과 민원의 대부분을 차지하는 수사관련 민원의 관할 범위에 대하여 집중적으로 분석한다.

II. 우리나라 옴부즈만 제도 개관

1. 현대 옴부즈만제도의 기원

오늘날 옴부즈만제도의 역사적 기원은 서양의 경우 스파르타의 에포로스(Ephorat, Ephoros)의 민선행정감독관, 로마의 호민관(Tribuniplexis) 등에서 찾을 수 있다. 동양의 경우 고대 중국의 감찰원, 우리나라의 신문고 제도 등이 옴부즈만으로서의 성격을 지니고 있었다. 이 중에서 스웨덴의 옴부즈만제도는 현대 옴부즈만 제도의 형성에 지대한 영향을 미쳤다(김종민, 2006:80).

스웨덴의 옴부즈만 원형은 이미 18세기 초 카알12세(Karl XII)가 임명한 국왕의 대리인에서 찾을 수 있다. 1713년 카알12세가 Poltava전투에서 러시아군에게 패하고 터어키로 도주하여 그곳에서 본인을 대신하여 본국을 통치하기 위해 관료들을 감독하고 통솔할 국왕의 대리인으로서 '최고(最高) 옴부즈만'을 임명하였다. 카알12세 사망 후 18세기 초 계몽주의 사상의 영향으로 국민대표기관인 등족회의(等族會義)의 권한이 강해져 실질적으로 국정을 다스리게 되자 1719년 대법관(Justitie Kansler)⁴⁾으로 명칭이 바뀌며 등족의회에서 임명하게 되었다. 1771년에는 쿠데타로 절대왕정을 강화시킨 구스타프3세(Gustaf III)가 대법관을 임명하게 되어 대법관이 국왕의 속관으로 환원된 것을 계기로, 등족의회는 의회 입장에서 행정을 통제할 별도의 대법관을 임명할 것을 요구하던 중 1809년 무혈혁명으로 구스타프3세의 절대왕정이 붕괴되자 의회의 뜻을 관철하여 독립된 2개의 공무원감독기관인 대법관과 옴부즈만의 설치를 헌법에 명문화 시키게 됨에

3) 2008. 2. 29. 법률 제8878호

4) '사정관'이라고 번역하기도 함.

따라 의회의 대리인 역할을 하게 되었다. 이후 스웨덴에서는 1915년 별도의 군사옴부즈만을 설치하였으나 1968년 옴부즈만과 통합하여 오늘날에 이르고 있다(신은식, 1992:6-11; 송창석, 1997:83).

이와 같이 옴부즈만제도는 1809년 스웨덴 의회가 기본법에 의해 옴부즈만을 창설한 데서 그 역사적 기원을 두고 있다. 스웨덴의 옴부즈만에 대해 외국 국가들이 본격적으로 관심을 가지기 시작한 것은 2차 세계대전 이후 세계 각국에서 행정부의 역할과 기능이 강화되면서 이에 대한 통제와 국민의 권리구제의 문제가 제기되었기 때문이다(김태명, 2007:8). 특히, 1955년 덴마크에서 옴부즈만이 도입되어 성공적으로 정착되자 본격적으로 세계 각국으로 전파되었다. 1962년 뉴질랜드가 영어권 국가 중 최초로 옴부즈만제도를 도입하였고 이후 뉴질랜드의 옴부즈만은 영국, 캐나다, 미국, 호주 등의 옴부즈만에 지대한 영향을 미쳤다(김종민, 2006:50-51). 2010년 기준으로 68개 국가의 122개 옴부즈만 기관들이 국제옴부즈만협회(IOI: International Ombusman Institute)의 회원으로 활동하고 있다.⁵⁾

이와 같이 스웨덴에서 태동된 옴부즈만제도는 최초 의회의 대리인으로서 행정을 감시하고 통제하는 역할을 했으나 오늘날 세계 각국에 전파되는 과정에서 국민의 대리인으로서 국민의 권리구제기능이 강조되었고 행정과 국민의 매개자로서 실효성 있는 대안적 권리구제와 고충해결의 임무를 수행하고 있다.

2. 우리나라의 옴부즈만 도입과 경찰전문옴부즈만 설치

우리나라는 1993년 ‘행정규제및민원사무기본법’을 제정·공포하여 1994년 ‘국민고충처리위원회’를 발족함으로써 한국형 옴부즈만 제도를 탄생시켰다. 그 후 국가인권위원회, 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회 등 옴부즈만 기능을 수행하는 합의제 행정기관이 설립되었다.

경찰전문옴부즈만은 참여정부들어 정부혁신지방분권위원회의 행정개혁 로드맵 과제로 ‘전문옴부즈만 설치’가 채택되면서 구체적인 도입 방안이 검토되기 시작했다. 경찰전문옴부즈만을 도입하는 방안에 대하여 국민고충처리위원회 설치안, 국가인권위원회에 설치안, 행정자치부 또는 경찰청 설치안이 논의되었으나 최종적으로 통합적인 민원처리가 가능한 국민고충처리위원회에 설치하는 것으로 결정되었다. 이에 따라 2006년 12월 21일 “고충의 사각지대”였던 경찰행정 분야에 대한 국민의 권익보호와 불만해소 등을 위하여 외부통제방안의 일환으로써 국민고충처리위원회에 경찰관련 민원처리를 담당하는 경찰소위원회가 설치됨으로써 실질적인 경찰전문옴부즈만이 출범하였다(김현진,

5) 1978년 창설된 국제옴부즈만협회는 세계 각국 및 지방 옴부즈만을 회원으로 하는 비정치·비영리 국제조직이다. 동 협회는 옴부즈만 개념의 확산 및 국제 교류를 통하여 민주 행정의 발전 방안을 모색하기 위해 설립되었으며 4년마다 세계 옴부즈만 컨퍼런스를 개최하고 있다. 우리나라는 1996년 세계옴부즈만협회(IOI)와 아시아옴부즈만협회(AOA)에 가입하여 활동하고 있다.

2012;62).

한편, 이전에는 경찰 관련 고충민원은 경찰 내부 조직인 청문감사관실과 일반 행정 옴부즈만으로서의 국민고충처리위원회와 국가인권위원회에서 주로 처리하였다. 그러나 경찰에 제기한 민원을 경찰 내부에서 처리함으로써 소극적 민원처리라는 비판과 함께 민원처리의 비공개성으로 객관성·신뢰성 등에서 한계가 있었다. 또한, 국민고충처리위원회에 제기한 경찰민원도 조사인력 부족과 조사관의 전문성 결여 문제가 지적되었고 주요 고충민원인 수사관련 민원의 경우 특성상 대부분 경찰로 이송되면서 국민의 민원 불만이 해소되지 못하는 실정이었다(지영립, 2006;86). 그리고 2001년 인권침해행위 및 차별행위에 대한 조사와 구제를 주된 임무로 설립된 국가인권위원회는 경찰전문옴부즈만과는 달리 매우 제한적인 업무 대상을 갖고 있어 경찰행정과 관련된 광범위한 고충 민원을 수용할 수 없는 한계가 있다.⁶⁾ 경찰전문옴부즈만에 대한 정책적 논의는 바로 이런 경찰 고충민원의 한계와 국민 권리구제의 사각지대를 극복하기 위해 시작된 것이다.

제도 도입시 경찰소위원회의 업무범위와 관련해서는 일반경찰행정에 관한 업무뿐만 아니라 수사와 관련한 사안에 대해서도 조사할 수 있도록 업무범위를 확대하였고, 업무량의 급격한 증가에 대비하여 경찰청의 청문감사관과 연계하는 업무분담을 설정하였다. 따라서 1차적 민원 성격의 경찰고충민원인 운전면허 관련, 사기 및 폭행 수사요구, 신호등·횡단보도 설치 요구 등 비교적 경미한 사안은 위원회 접수시 경찰청 청문감사관실로 이송하여 자체적으로 처리하고, 2차적 민원성격의 경찰고충민원인 공정수사 및 재수사요구, 교통사고 재조사 요구, 경찰의 부당행위 시정요구 외에 운전면허와 관련 위법부당한 면허취소 처분에 대한 시정요구의 경우 경찰전문옴부즈만이 조사·심의하여 처리하였다. 아울러 1차적 성격의 경찰고충민원도 청문감사관실의 처리결과에 이의를 제기하는 경우 경찰전문옴부즈만이 처리하도록 하였다(송창석, 2007;21-22).

한편, 2008년 이명박정부는 국민의 권리구제 및 권익보호를 위한 기능이 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회 및 행정심판위원회 등 여러 기관으로 나뉘어져 국민에게 혼란과 불편을 초래하고 있다는 판단에 따라 고충민원처리, 부패방지 및 행정심판 기능을 통합함으로써 국민의 권익구제 창구를 일원화하고 신속하고 충실한 윈스톱 서비스 체계를 마련하기 위해 ‘국민권익위원회’를 신설하였다(국민권익위원회, 2010;21).

권익위원회는 위원장과 부위원장 3명, 상임위원 3명을 포함한 15명의 위원으로 구성된다. 부위원장 3명은 각각 고충민원, 부패방지 업무 및 중앙행정심판위원회의 운영업무를 분장하여 위원장을 보좌한다.⁷⁾ 정무직인 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 고위공무원단에 속하는 별정직 국가공무원인 상임위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하며, 상임이 아닌 위원은 대통령이 임명 또는 위촉한다. 이

6) 경찰행정에 대한 외부적 통제 기구의 옴부즈만 기능에 대한 법·제도적 한계에 대한 보다 자세한 내용은 김태명, 경찰옴부즈만 제도의 도입방안, 치안정책연구소, 2007, 20-36면 참조.

7) 권익위원회법 제13조 제1항

경우 상임이 아닌 위원 중 1명은 국회가, 1명은 대법원장이 각각 추천한 자를 임명 또는 위촉한다.⁸⁾

권익위원회는 고충민원 처리에 관한 의안을 심의·의결하기 위하여 3인의 위원으로 구성되는 5개 소위원회를 운영한다. 이 중 제5소위원회가 경찰기관의 처분·수사 등 경찰관련 분야의 고충민원을 담당하는 경찰전문옴부즈만이다. 소위원회 회의는 전원출석으로 개의하고 전원 찬성으로 의결한다.⁹⁾ 각 소위원회별 업무분장은 아래 <표.1>과 같다.

<표.1> 권익위원회 각 소위원회별 업무분장(권익위원회법 시행령 제17조 제1항)

구분	업무분장
제1소위원회	행정·교육·문화·복지·노동·교통·도로 등 일반 행정 및 사회관련 분야의 고충민원
제2소위원회	세무·농림·수산·환경 및 재정 등 경제관련 분야의 고충민원
제3소위원회	주택·건축 및 도시계획 등 건설관련 분야의 고충민원
제4소위원회	국방·병무·보훈관련 분야의 고충민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자 등이 제기하는 고충민원 포함)
제5소위원회	경찰기관(해양경찰기관 포함)의 처분·수사 등 경찰관련 분야의 고충민원

위에서 보는 바와 같이 경찰관련 고충민원은 제5소위원회에서 담당하고 있다. 그리고 제5소위원회는 주택·건축 및 도시계획 등 건설관련 분야의 고충민원을 담당하는 제3소위원회 위원들이 겸하고 있다.

권익위원회는 고충민원을 접수한 경우에는 지체 없이 그 내용에 관하여 필요한 조사를 실시한다. 이를 위해 관계 행정기관등에 대한 설명요구 또는 관련 자료·서류 등의 제출을 요구하거나 직원·신청인·이해관계인이나 참고인의 출석 및 의견진술 등의 요구를 할 수 있다. 또한, 조사사항과 관계있다고 인정되는 장소·시설 등에 대한 현지조사를 하거나 감정의뢰를 하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.¹⁰⁾ 정당한 사유 없이 권익위원회의 고충민원 조사 업무수행을 방해·거부 또는 기피하거나 고의로 지연시킨 경우 500만원 이하의 과태료에 처할 수 있다.¹¹⁾

또한, 고충민원의 조사·처리과정에서 관계 행정기관 등의 직원이 고의 또는 중대한 과실로 위법·부당하게 업무를 처리한 사실을 발견한 경우 감사원에 감사를 의뢰할 수 있고,¹²⁾ 제기된 고충민원 조사결과에 따른 권고 또는 의견의 이행실태를 확인·점검하고,¹³⁾ 권고 및 의견표명의 내용과 관계 행정기관의 처리결과 및 권고내용 불이행 사유

8) 권익위원회법 제13조 제3항, 제4항

9) 권익위원회법 제20조 제2항

10) 권익위원회법 제42조 제1항

11) 권익위원회법 제91조 제2항

12) 권익위원회법 제51조

등을 공표할 수 있다.¹⁴⁾ 그 외 고충민원과 관련하여 대통령과 국회에 정기 보고 및 특별보고를 할 수 있고,¹⁵⁾ 제도개선에 관한 의견을 대통령 및 국회에 제출하거나 법률 또는 조례의 개정 또는 폐지 등에 관한 의견을 국회나 지방의회에 제출 할 수 있다.¹⁶⁾

<표.2> 고충민원에 대한 권익위원회 결정내용 및 사유

결정내용	사유	근거
이첩	접수된 고충민원이 위원회 이외의 행정기관등에서 처리하는 것이 타당하다고 인정되는 경우	제40조
각하 또는 이송	법 제43조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 ¹⁷⁾	제43조
시정권고	고충민원에 대한 조사결과 처분 등이 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우	제46조 제1항
의견표명	고충민원에 대한 조사결과 신청인의 주장이 상당한 이유가 있다고 인정되는 경우	제46조 제2항
제도개선권고 또는 제도개선의견표명	고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우	제47조
심의안내	신청인의 민원사항과 관련한 행정절차나 제도를 설명하거나 필요한 조치 등에 관하여 안내를 하는 경우	
기각	신청인의 주장이 이유가 없다고 인정하는 경우	

13) 권익위원회법 제52조

14) 권익위원회법 제53조

15) 권익위원회법 제26조

16) 권익위원회법 제77조

17) 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. 법령에 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. 행정기관등의 직원에 관한 인사행정상의 행위에 관한 사항

III. 경찰 전문옴부즈만 운영실태와 문제점

위에서 검토한 바와 같이 권익위원회 소속 제5소위원회가 경찰기관의 처분·수사 등 경찰관련 분야의 고충민원을 담당하는 경찰전문옴부즈만이다. 이하에서는 경찰전문옴부즈만의 운영실태를 분석함으로써 조직구성의 관점에서의 문제점과 수사관련 민원에 대한 관할범위의 문제점에 대하여 검토하고자 한다.

1. 조직구성의 문제점

경찰민원을 담당하는 제5소위원회는 주 1회 회의가 개최되고 회의별 평균 53건의 민원을 처리하고 있다. 그리고 경찰소위원회를 겸하면서 주택·건축 및 도시 계획 등 건설관련 분야의 고충민원을 처리하고 있는 제3소위원회는 회의별 평균 299건의 안건을 처리하고 있다.

<표.3> 제3소위원회와 제5소위원회 회의개최 및 처리안건 현황

연도	제3소위원회		제5소위원회	
	회의개최	처리안건	회의개최	처리안건
2008	49	6738	49	758
2009	48	3836	48	822
2010	48	2708	48	625
2011	47	1047	47	359

출처: “따뜻한 사회, 깨끗한 나라를 향한 국민권익보호”, 국민권익위원회 정책자료집, 2013, 22면

최근 경찰소위원회 위원 구성을 보면 행정관료 1명, 건축전문가 1명, 법률전문가 1명으로 구성된다. 건설관련 분야의 고충민원을 담당하는 제3소위원회가 경찰소위원회를 겸하고 있기 때문에 건축사출신의 전문가가 위원으로 배정되고 있고, 나머지 전문행정관료와 법조인출신 위원들이 배정됨을 짐작할 수 있다.

<표.4> 최근 경찰민원 담당 소위원회 위원 구성

연도	위원장	위원1	위원2
2011 2012	정○○ 제27회 행정고등고시 국민권익위원회 부패방지 부장, 기획조정실장	김○○ 금성종합건축사사무소대표 새건축사협의회 부회장	문○○ 변호사 문한식 법률사무소 헌법재판소 국선대리인
2009 2010	이○○ 충북 행정부지사 행자부 지방자치국장 행자부 의정관리국장	강○○ 서울시립대 부교수 법무법인광장 변호사 미, UC Berkeley대	함○○ SI건축 대표 새건축사협회 정책위원장

출처: 국민권익백서 2008년~2011년, 국민권익위원회 위원소개 재구성

그러나 실제 경찰관련 민원의 대부분이 수사관련(교통사고 포함) 민원임을 고려하면 외형적으로 경찰소위원회의 상정안건에 대한 심의·의결과정에서 전문적 법률지식과 경찰행정 실무경험을 바탕으로 안건을 검토할 수 있는 위원은 1명 또는 전무하다고 볼 수 있다. 따라서 경찰소위원회가 주 1회 회의를 통해 상정되는 수많은 안건을 심도있게 논의하고 검토하는 것은 사실상 불가능하다고 생각된다. 결국 경찰소위원회는 경찰민원 조사관들이 문서로 보고하는 조사결과에 의존할 수 밖에 없고 형식적인 심의·의결이 될 수 밖에 없다.

경찰관련 고충민원의 조사와 조사결과에 대한 업무를 전담하는 경찰민원과는 수사, 경찰기관 소관 교통 분야, 경찰기관의 처분, 그 밖에 경찰 관련 분야의 고충민원의 조사·확인, 위원회 권고안 및 의견표명안의 작성·시행과 그 이행실태의 확인·점검 업무와 경찰관련 일반민원 안내와 상담 지원 업무를 담당한다.¹⁸⁾ 실무상으로 경찰관련 고충민원에 대한 실질적인 조사업무는 경찰민원과 조사관들에 의해 수행되고 있고, 이들이 작성한 조사결과보고서가 소위원회에서 형식적으로 심의·의결되고 있다.¹⁹⁾ 경찰분야 고충민원의 주요내용은 아래 <표.5>과 같다.

<표.5> 경찰분야 고충민원 주요 내용

부문	민원 주요내용
수사	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 편파수사, 수사촉구, 수사지연, 수사방치, 재수사 진정 등 ▪ 체포·연행시 권리 고지의무, 가족 통지 등 적법절차 위반 ▪ 불친절, 폭언 또는 욕설, 무례행위 등에 의한 인권침해 ▪ 사건 통지의무 불이행 등 수사절차에 관한 사항 ▪ 기타 수사절차, 수사행태 등에 관한 사항
교통사고 조사 및 재조사 등	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 교통사고 재조사, 가·피해자의 책임 및 과실 등 이의 ▪ 음주·교통단속 이의 및 선처 진정 등 ▪ 교통 범칙금, 과태료 부과처분 이의, 벌점 부과 이의 등 ▪ 운전면허 처분 이의 및 선처 등
교통시설	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 교통 단속카메라 등 단속시설 설치 ▪ 횡단보도, 과속 방지턱 등 안전시설 설치 등 ▪ 기타 시설 설치 및 개선 요구 등
치안 및 방법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 112 신고 출동 지연, 출동 조치 이의 등 ▪ 범죄신고 조치 불이행 등 ▪ 집회시위 관련 사항 등
일반행정, 전의경	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경찰의 행정처분 이의 등(인허가, 면허취소 처분 등) ▪ 의무 복무자(전·의경) 부대 재배치, 의료조치 등 ▪ 전의경 부대내 과도한 기합, 구타 등 피해 진정 등

출처: 국민고충처리위원회, 경찰고충민원처리 교육자료, 2007년 5월

18) 권익위원회 직제 시행규칙 제7조 제6항

19) 2013년 6월 18일 경찰민원과 소속 조사관과의 인터뷰 내용임.

경찰민원과는 경찰소위원회 시행 초기에는 파견 경찰관 7인(총경 1명, 경정 3명, 경감 2명, 경위 1명)을 포함하여 약 20여명의 조사관이 있었으나(김현진, 2012; 73), 현재 총괄담당자 1명과 분야별 조사관 10명이 근무하고 있다.²⁰⁾ 이들 조사관 중에는 전직 경찰관이 2명, 현직 파견경찰관 1명이 포함되어 있고, 나머지 조사관들은 2006년 말 경찰민원과가 설치된 이후 전문분야로 특채되거나 다른 행정부서에서 전보된 조사관들이다. 경찰민원과 설치 후 이들 조사관들은 인사이동을 통해 정기적으로 일부가 계속 교체되고 있다.²¹⁾ 인사이동으로 인해 새로운 조사관이 배치되면 수사 또는 교통사고조사 업무에 익숙하지 않아 원활한 고충민원 조사업무가 이루어지지 못하는 경우도 있고, 관련 경찰분야 실무 및 법·제도에 관한 충분한 지식이 없으면 대상 경찰기관의 의견에 종속될 수 밖에 없다. 따라서 고충민원 조사관의 전문성 제고를 위한 개선방안이 함께 요구된다.

2. 수사민원처리의 문제점

아래 <표.6>에서 보는 바와 같이 전체 경찰관련 민원 중 수사관련 민원은 2011년 약 42.6%, 2010년 약 40.4%, 2009년 약 37.2%, 2008년 약 39%를 차지하고 있고, 교통관련 민원은 2011년 약 33.3%, 2010년 약 41.5%, 2009년 약 41.4%, 2008년 약 40.4%를 차지하고 있다. 매년 경찰관련 민원 중 수사와 교통관련 민원이 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표.6> 권익위원회 경찰관련 민원 현황

연도	계	수사	교통	치안	경찰일반	기 타
2011	1,424건	606	474	37	200	107
2010	2,658건	1,074	1,104	105	374	1
2009	2,556건	951	1059	172	365	9
2008	2,579건	980	1,041	123	418	17

출처: 국민권익위원회 정책자료집, 2013;195

그리고 교통관련 민원사항의 내용을 구체적으로 살펴보면 전체 교통관련 민원 중 교통사고와 관련된 민원은 2011년 약 43.7%, 2010년 약 50.2%, 2009년 약 44.9%, 2008년 약 45.1%를 차지하고 있다. 교통사고업무의 경우 사고조사와 관련된 수사업무의 일종으로 볼 수 있으므로 결국 전체 경찰관련 민원에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 수사관련 민원이라고 볼 수 있다.

20) 경찰민원과 조직 및 직원안내(<http://www.acrc.go.kr/>)

21) 2013년 6월 18일 경찰민원과 소속 조사관과의 인터뷰 내용임.

<표.7> 교통부문 경찰민원 내용별 처리현황

연도	계	교통사고	운전면허	교통시설	기타
2011	474건	207	193	74	-
2010	1,104건	554	396	153	1
2009	1,059건	476	437	146	-
2008	1,041건	470	408	115	48

출처: 국민권익위원회 정책자료집, 2013:200

결국, 권익위원회에 제기되는 경찰관련 민원의 대부분은 수사와 관련된 내용이다. 그러나 수사관련 민원은 경찰, 검찰, 법원으로 이어지는 일련의 형사소송절차 속에서 유동성을 갖기 때문에 대상 기관을 하나로 한정하는 것은 고충민원 처리에 장애가 될 수 있다. 그리고 우리나라 형사소송체계에서 수사는 경찰만의 독자적 업무영역이 아니고 경찰에 의한 독립적인 수사활동이 이루어지는 것이 아니기 때문에 수사관련 민원을 경찰기관에 한정하는 것은 바람직하지 않다.

현재 경찰은 독자적으로 범죄를 입건·수사하는 수사개시권을 행사하고 있지만 독자적 영장청구권이 인정되지 않기 때문에 반드시 검찰을 통해서만 영장을 청구할 수 있고,²²⁾ 독자적으로 수사를 종결시킬 수 있는 권한이 부여되어 있지 않기 때문에 자체수사를 종결하면 모든 사건을 관할 검찰에 송치하여야 한다.²³⁾

한편, 검사는 사법경찰관리가 수사를 진행하고 있는 사건에 대하여 수사절차상 이의가 제기되는 경우 즉시 사법경찰관에게 사건을 송치하도록 지휘할 수 있다. 이 경우 사법경찰관은 즉시 수사를 중단하고 검찰에 사건을 송치하여야 한다.²⁴⁾ 또한, 검사는 사법경찰관리가 수사 중인 사건에 관한 진정이 제기된 경우, 편파 수사여부를 조사 확인하고 확인결과 부당한 점이 있으면 이를 시정하도록 하거나 사법경찰관이 계속 수사함이 부적절하다고 판단되면 지체없이 송치하도록 하여 검찰에서 수사할 수 있다.²⁵⁾

이와 같이 수사관련 민원은 형사소송체계의 성격상 경찰수사인지 또는 검찰수사인지가 불명확한 경우가 많고, 민원제기 후 수사지휘에 의해서든 경찰단계에서의 수사종결에 의해서든 모든 사건을 관할 검찰에 송치하기 때문에 수사관련 민원의 범위를 경찰수사로 한정하고 있는 현재 권익위원회 경찰민원과의 고충민원사건 조사에 상당한 제약이 따를 수 있다. 따라서 명확한 법적 근거를 마련하여 수사관련 민원의 범위를 확정할 필요가 있다. 다만, 이 경우 우리나라 현행 수사구조의 특성을 반영하고 경찰, 검찰 및 법원의 고유 업무영역을 침해해서는 안 된다.

22) 헌법 제11조 제3항, 형사소송법 제201조, 제215조

23) 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정 제81조

24) 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정 제78조

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

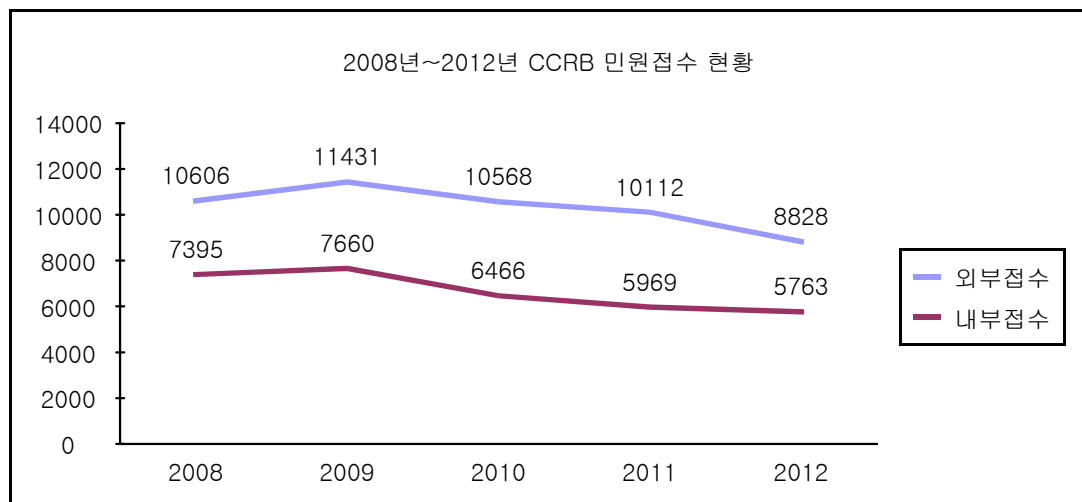
IV. 외국의 경찰전문옴부즈만 운영 사례: 미국(뉴욕주)과 프랑스

현행 경찰전문옴부즈만의 개선방안에 대한 논의에 앞서 외국의 경찰전문옴부즈만 운영 사례를 검토함으로써 시사점을 찾을 수 있다. 본 연구에서는 경찰전문옴부즈만의 대표적 사례로 꼽히는 미국 뉴욕주의 CCRB(Civilian Complaint Review Board)와 프랑스 인권수호관(Le défenseur des droits) 제도에 대하여 검토하기로 한다.

1. 미국 뉴욕주의 CCRB(Civilian Complaint Review Board)

뉴욕주의 경찰전문옴부즈만인 CCRB는 비경찰기구로서 시장의 직속기관이다. CCRB는 옴부즈만의 대표성과 전문성이 조화를 이룰 수 있는 13명의 위원으로 구성된다. 이들 중 5명은 시의회에서 5개 자치구별로 1명을 지명하고, 나머지는 시장이 5명, 경찰청장이 3명을 지명한다. 지명된 위원에 대한 공식적인 임명은 시장의 권한이다. 위원의 임기는 3년이고 연임이 가능하다. 그리고 위원들 중 경찰청장이 지명하는 3명은 법집행기관의 근무경력을 가져야 한다. 나머지 위원들에 대해서는 법집행기관 근무경력이나 공직경력을 요구하지 않는다.²⁶⁾

CCRB는 NYPD 경찰관에 대한 민원을 조사하고 중재하는 역할을 한다. 접수대상 민원은 4가지 유형(FADO)으로 위력사용(Force), 직권남용(Abuse of Authority), 무례한 행동(Discourtesy), 공격적 언행(Offensive Language)으로 구분된다. 민원접수는 뉴욕시의 311시스템, CCRB 웹사이트, 팩스, 이메일, CCRB 사무소 방문 등 다양한 방법으로 내부 접수가 가능하고, NYPD 내사과와 각 경찰서를 통한 외부 접수도 가능하다(NYC CCRB, 2011:4).



출처: NYC Civilian Complaint Review Board, 2012:2

26) New York City Charter Chapter 18-A Civilian Complaint Review Board

민원이 접수되면 사건조사관이 배정되고 조사관은 우선적으로 사건이 중재로 해결가능한지를 검토한다. 민원인이 중재절차를 수락하면 사건은 중재팀(Mediation Unit)에서 담당하게 되고 중재팀은 민원인과 해당 경찰관을 동등한 입장에서 비밀이 보장되는 장소에서의 만남을 주선하고 훈련을 받은 전문 중재자가 참여하여 민원에 이르게된 상황에 대하여 양당사자의 솔직한 대화를 유도함으로써 토론과 상호이해를 촉진시킨다. 중재 후 당사자가 동의하면 민원사건은 종결되고 더 이상의 조사나 징계절차가 진행되지 않는다. 다만, 재산상 손실, 중상해 또는 사망, 진행중인 형사사건과 관련된 민원은 중재대상에서 제외된다. CCRB 중재팀에 의해 해결되는 민원사건은 전체 접수 민원 중 2008년 8%, 2009년 7%, 2010년 12%, 2011 16%, 2012년 18%로 매년 증가추세이다(NYC CCRB, 2012:15).

중재가 안되는 민원들은 일반적인 민원조사가 진행된다. 일반 민원조사는 5개의 조사팀에서 담당한다. 일반적으로 조사는 민원인, 증인 및 해당 경찰관 면담, 관련 증거서류(진로기록, 경찰서 출근부, 경찰관 비망록, 무전교신기록, 체포기록, 관할구역담당기록, 불심검문기록 등) 조사를 통해 이루어진다. 최종적으로 조사팀은 조사결과, 관련 판례, 경찰청 규정 등을 포함한 결과보고서를 CCRB에 제출한다(NYC CCRB, 2011:4). CCRB는 조사팀의 최종결과보고서와 조사과정에서 수집된 증거자료를 바탕으로 제기된 민원에 대한 심의 후 최종결론을 내리게 된다. 심의는 사안에 따라 3명의 위원(시장, 시의회, 경찰청장이 지명한 위원 각 1인씩으로 구성)으로 구성된 패널 또는 전체회의에서 만장일치 또는 다수결로 결정된다.²⁷⁾ 심의결과는 아래 <표.8>과 같이 구분된다.

<표.8> CCRB 민원조사 처리 내용(Rules of the Civilian Complaint Review Board §1-33)

1	Substantiated	제기된 민원이 실제 발생했고 경찰관의 비행이 인정됨
2	Unsubstantiated	경찰관의 비행여부를 확인 할 증거가 불충분함
3	Exonerated	민원사실은 발생했으나 경찰관의 비행에 해당안됨
4	Unfounded	민원사실이 발생하지 않았음
5	Complaint Withdrawn	민원인이 자발적으로 민원철회
6	Complaint Unavailable	민원인 소재파악 불능
7	Victim Unavailable	피해자 소재파악 불능(제3자가 민원을 제기한 경우)
8	Complainant Uncooperative	민원인의 비협조로 조사불능
9	Victim Uncooperative	피해자의 비협조로 조사불능
10	Officer Unidentified	해당 경찰관 특정 불가능
11	Referral	타기관 이송
12	No Jurisdiction	CCRB 조사대상에 해당안됨

27) Rules of the Civilian Complaint Review Board(Rules of the City of New York, Title 38A, Chapter 1), Subchapter D-Disposition of Cases

13	No Prima Facie Case	민원내용이 불명확함
14	Mediated	당사자간 중재 동의
15	Mediation Attempted	당사자간 민원중재에 동의후 민원인의 중재 불참
16	Miscellaneous	민원대상 경찰관이 현재 NYPD에서 재직하고 있지 않음
17	Other	기타

※5~17의 경우 위원회 또는 사무총장(Executive Director)은 완전한 조사없이 사건을 종결할 수 있음

민원에 대하여 경찰관의 비위행위가 입증된 경우 CCRB는 경찰청장에게 해당경찰관에게 특별교육 또는 훈련 등의 지시(Instructions), 경고 최장 10일간의 휴가기간 박탈 등의 경징계(command discipline) 그리고 정직, 해임 등의 중징계(charges and specifications)를 권고 할 수 있다. 다만, 경찰민원은 비행이 있는 때로부터 18개월 이내에 조사 처리되어야 하므로 이 기간을 경과한 때에는 특별한 경우를 제외하고는 징계를 받지 않는다(김태명, 2007:47). 한편, 2012년 4월 2일 CCRB는 뉴욕경찰청과 MOU를 체결하여 위법행위를 한 경찰관에 대한 기소권을 넘겨받았다. MOU 체결에 따라 조사결과 경찰관의 비행이 입증되어 CCRB가 해당 경찰관에 대한 기소를 권고하게 되면 CCRB 소속 변호사가 행정재판의 기소를 담당하게 된다.²⁸⁾

2. 프랑스 인권수호관(Le défenseur des droits) 제도

프랑스에서 경찰전문옴부즈만은 헌법기관인 인권수호관(Le Défenseur des Droits)이 담당하고 있다. 프랑스 인권수호관은 2008년 헌법 개정을 통해 도입된 헌법상의 독립기구이다.²⁹⁾ 헌법 개정 후 2011년 「인권수호관 설치에 관한 법령」³⁰⁾을 제정함으로써 법적 근거를 마련하였고 동년 5월 1일 법령 발효와 함께 출범하였다. 인권수호관은 출범 이전에 산재해 있던 인권관련 기구들을 통합한 것으로서 행정 분쟁 조정관(Médiateur de la République), 아동보호관(Défenseur des enfants), 치안윤리위원회(Commission nationale de déontologie de la sécurité), 차별금지과 평등 위원회(Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité)가 각각 담당하던 분야별 업무를 총괄한다. 인권수호관은 대통령이 임명하고 임기는 6년으로 연임이 불가능하다. 그리고 인권수호관의 임명을 위해서는 상·하원의 의결을 거치도록 함으로써 인권수호관의 독립성을 보장하고 있다.³¹⁾

인권수호관은 헌법상 주어진 임무수행을 위해 아동인권보호, 차별금지와 평등권보장,

28) Memorandum of Understanding between the Civilian Complaint Review Board(CCRB) and the Police Department(NYPD) of the City of New York Concerning the Processing of Substantiated Complaints

29) 2008년 7월 23일 개정헌법은 제71-1조에서 인권수호청의 설치에 관한 내용을 규정하고 있다.

30) Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

31) <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits>(2013.08.12 검색)

치안윤리확립 등 3개 분야에 대한 소위원회를 주재한다. 각 소위원회의 부위원장은 인권수호관의 제청으로 총리가 임명한다. 각 부위원장은 인권수호관의 권한하에 각 분야별 업무를 보좌한다. 이들 중 치안윤리 소위원회(Collège D'ontologie de la sécurité)가 경찰전문옴부즈만의 기능을 수행하고 있다.³²⁾

한편, 프랑스 인권수호관제도는 직무수행자의 신분을 구별하지 않고 수행하는 임무를 중심으로 적용대상을 정했다는 점이 특징이다. 즉 경찰전문옴부즈만을 운영하고 있는 다른 나라들과 달리 치안유지(Sécurité)와 관련된 업무를 담당하는 공무원과 민간인을 모두 민원대상으로 하고 있다. 민원대상은 국가경찰, 자치경찰, 군경찰, 세관, 교정공무원, 대중교통안전관리원, 질서유지인, 사설탐정, 민간경비원, 현금수송원 등 임무수행 중 타인의 자유와 권리를 침해할 위험성이 있는 공무원과 사인을 모두 포함한다. 누구든지 프랑스에서 이들이 임무수행과 관련하여 직업윤리를 위반하여 자신의 권리를 침해하였거나 이를 목격한 사람은 인권수호관에게 민원을 제기할 수 있다.

2012년 인권수호관에게 접수된 민원은 총 82,416건 이고 이중 약 9%가 치안윤리분야에 해당된다.³³⁾ 치안윤리분야의 경우 국립경찰과 군경찰이 각각 63.3%, 14.4%로 대부분의 민원이 두 기관 소속 공무원에 대해 제기된다. 2012년 치안윤리분야의 민원처리를 기관별로 구분하면 아래 <표.9>와 같다.

<표.9> 2012년 치안윤리분야 민원제기 기관별 비율

기관종류	비율(%)
국립경찰(Police nationale)	63.3
군경찰(Gendarmerie)	14.4
교정기관(Administration pénitentiaire)	11.8
민간경비(Sécurité privée)	3.5
자치경찰(Police municipale)	1.6
교통안전(Sécurité des transports)	0.6
세관(Douanes)	0.6
기타(Autres ou hors compétence)	4.2

출처: Le défenseur des droits, Rapport annuel 2012, 32면

치안윤리 소위원회는 위원장인 인권수호관과 부위원장 이외에 상원의장(Président

32) 2011년 5월 1일 이전까지 경찰관의 직업윤리 규제 업무는 통합전 존재하던 치안윤리위원회(CNDS: Commission nationale de déontologie de la sécurité) 소관이였다. 프랑스에서는 2000년 6월 6일 법령(Loi n  2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une commission nationale de déontologie de la sécurité)을 통해 치안(Sécurité) 유지의 임무를 수행하는 경찰, 자치경찰, 군경찰, 교정시설 공무원, 세관공무원, 산림경찰, 대중교통 안전요원, 민간경비원 등의 직업윤리 규제와 제도 개선을 위해 치안윤리위원회를 설치하였다.

33) 2012년 통계에 의하면 치안윤리분야 이외에 공공주거분야 5%, 조세분야 5%, 사회복지분야 29%, 사법분야 12%, 의료분야 19%, 일반행정분야 21%를 차지한다(Le défenseur des droits, 2012:28).

du Sénat)이 지명하는 3명, 하원의장(Président de l'Assemblée nationale)이 지명하는 3명, 국참사원 부의장(Vice-président du Conseil d'Etat)이 지명하는 국참사원 전·현직 위원 1명, 파기법원장(Premier président de la Cour de cassation)과 파기법원소속 검사장(Procureur général près de la Cour de cassation)이 공동으로 지명하는 1명으로 구성된다. 즉, 위원장 및 부위원장 각 1인, 위원 8명 총 10명으로 구성된다. 위원들은 치안윤리분야의 학식과 경험을 바탕으로 임명되고 상·하원의장은 남녀성비의 균형을 맞추어 위원을 지명한다. 소위원회 의결은 다수결로 결정하되 인권수호관이 회의를 주재할 경우 부위원장은 투표에 참여하지 않고 가부 동수일 경우 위원장이 결정권을 갖는다.³⁴⁾

부위원장과 위원의 임기는 인권수호관의 임기와 함께하고 부위원장은 재임할 수 없다. 부위원장과 위원이 임기중 사임한 경우 후임자는 잔여기간을 임기로 한다. 그러나 잔여임기가 2년 미만인 경우 부위원장은 연임이 가능하다.³⁵⁾ 또한 치안윤리분야 소위원회 소속 위원은 임기중 치안유지 관련 업무에 종사할 수 없고 엄격한 이해충돌 방지의무를 준수해야 한다.³⁶⁾

프랑스 경찰전문옴부즈만은 헌법상 기구로서 민원사건조사를 위한 다양한 법적 권한을 갖는다. 관련 기관과 민원 대상자에 대한 소명 및 자료제출 요구, 관련 사건에 대한 국참사원 및 감사원의 조사요구, 현장실사 및 관련자 조사 등 민원조사활동을 위한 명확한 법적근거가 마련되어 있다.³⁷⁾ 또한, 관련 기관 및 대상자가 소명·출석요구를 거부하거나 자료제출 요구에 거부할 경우 최고장을 발부하고, 정해진 기간내에 요구에 응하지 않으면 판사에 명령장 발부를 요구할 수 있다.³⁸⁾ 그리고 민원인에 대한 조치요구권과 미이행에 대한 독촉 및 결과공개권, 민원중재 및 합의권고권, 징계요구권 및 결과보고서 공개권, 법령 해석 및 제개정에 관한 의견표명과 권고권, 민·형사 또는 행정사건에 대한 의견제출권 등 인권수호관으로서의 실효성있는 임무수행에 필요한 폭넓은 법적 권한을 가지고 있다.³⁹⁾

3. 소결

이상에서 검토한 바와 같이 뉴욕주의 경찰전문옴부즈만인 CCRB와 프랑스 인권수호관제도는 독립된 민간기구로서 실효성 있는 조사활동을 위해 명확한 법적근거와 폭넓

34) Art.13 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits

35) Art.16 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits

36) Art.17 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits

37) Art.18-23 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits

38) Art.21 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits

39) Art.24-36 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits

은 권한을 가지고 있는 것을 알 수 있다. 특히, 뉴욕주 CCRB는 위원 임명과정에서 전문옴부즈만의 대표성과 전문성을 담보할 수 있는 위원임명제도를 시행하고 있다. 현재 CCRB 위원들의 경력을 살펴보면 시장이 지명하는 위원들은 법조인 4명과 시민운동가 1명, 시의회가 지명하는 위원들은 법조인 3명과 사회참여 종교인 1명(현재 1명은 공식 임)이고 경찰청장이 지명하는 3명의 위원은 FBI, 경찰청 등 전직 법집행기관 경력자들이다.⁴⁰⁾ 대부분의 위원들이 민원사건에 대한 법적 문제점과 실무적 문제점에 대한 전문적 지식과 경험을 가지고 있음을 알 수 있다.

그리고 프랑스 인권수호관제도는 다른 나라와 달리 헌법상 기구로서 법적 위상이 매우 높다는 점을 주목할 수 있다. 이것은 시민의 자유와 권리를 매우 중요시하는 프랑스의 인권존중사상에서 비롯된 것으로서, 이러한 법적 위상의 영향으로 프랑스 경찰전문옴부즈만은 조직, 임무, 권한 등이 입법적으로 매우 견고한 체계를 갖추고 있고 민원처리 결과의 실효성이 보장되고 있다.

IV. 결론 : 경찰 전문옴부즈만 개선방안

그 동안 권익위원회는 경찰관련 고충민원을 처리하며 국민권익보호를 위해 우리 사회에 많은 기여를 해왔다는 점을 부인할 수 없다. 하지만, 위에서 검토한 바와 같이 법·제도적으로 내재된 문제점으로 인해 옴부즈만으로서의 본래 기능을 충실히 수행하는데 제약이 따른다. 현행 경찰옴부즈만의 운영실태를 분석함으로써 크게 두 가지 관점에서의 문제점을 도출할 수 있다. 우선, 현행 권익위원회 경찰전문옴부즈만은 조직 구성에 있어 전문성이 결여되어 있어 실효성있는 전문옴부즈만으로서의 역할을 기대하기 어렵다. 다음으로 경찰관련 고충민원의 대부분을 차지하고 있는 수사관련 사항에 있어 관할범위가 경찰기관으로 한정됨으로써 우리나라 수사구조 현실을 제대로 반영하지 못하는 문제가 있다. 이로 인해 수사관련 민원처리의 적시성과 실효성을 확보하기 어렵다. 이하에서는 미국 뉴욕주 CCRB와 프랑스 인권수호관제도의 운영사례의 시사점을 바탕으로 도출된 두 가지 문제점에 대한 현실적인 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 경찰소위원회 및 조사관 전문성 확보방안

위에서 검토한 바와 같이 현행 경찰전문옴부즈만으로서의 경찰소위원회는 위원 구성에 있어 전문성에 의심을 갖게하는 구성을 보여주고 있다. 3인의 위원 중 경찰관련 민원에 전문성을 갖는다고 보여지는 위원은 1~2명에 불과하다. 이것은 근본적으로 경찰소

40) 뉴욕주 CCRB 홈페이지
(<http://www.nyc.gov/html/ccrb/html/home/home.shtml>)

위원회(제5소위원회)를 성격이 다른 제3소위원회 위원들이 겸하고 있기 때문이다. 따라서, 전문옴부즈만의 취지에 맞도록 각 분야별 독립적인 소위원회를 구성할 필요가 있고, 경찰분야의 경우 소위원회의 위원수를 현행처럼 3인으로 유지한다면 경찰민원의 내용을 고려하여 교통분야 전문가, 법률분야 전문가, 행정분야 전문가로 위원을 구성하는 것이 바람직하다.

그리고 경찰분야 고충민원의 원활하고 능률적인 조사업무를 위해서는 조사관들의 전문성을 제고해야 한다. 경찰소위원회의 심의·의결이 대부분 조사관들이 제출한 고충민원조사결과보고서에 의해 서면으로 이루어지고 있고, 조사관들은 민원인과 경찰기관 사이에서 국민권익보호와 경찰행정의 적법성과 적정성을 추구하는 중차대한 임무를 수행하고 있다. 현재 경찰민원과의 조사관들은 2006년 말 경찰민원과 설치 당시 인력의 절반 수준에 불과하고, 설치당시에 각 분야별 특별채용된 조사관들은 인사이동으로 다른 부서로 전보되어 경찰관련 고충민원 조사업무 경험이 없는 조사관들이 배치되고 있는 실정이다.

전문성제고와 업무의 능률성을 위해 조사관 인력보강이 시급히 해결되어야 한다. 또한, 경찰고충민원의 성격상 경찰업무에 해박한 조사관이 필수적이므로 경찰 각 기능별 파견 전문인력을 확대해야 한다. 이에 대해 파견경찰관들이 조사업무를 담당할 경우 옴부즈만으로서 권익위원회의 공정성에 의심을 갖게 할 수 있다는 우려도 있지만 권익위원회 전임 조사관들과 파견자들의 기능적 협업을 통해 공정성과 전문성을 함께 추구할 수 있을 것이다.⁴¹⁾

2. 적시성과 실효성있는 ‘수사옴부즈만’으로의 개선

전문옴부즈만으로서의 경찰소위원회는 편파수사, 수사촉구, 수사지연, 수사방치, 재수사 진정 등, 체포·연행시 권리 고지의무, 가족 통지 등 적법절차 위반, 불친절, 폭언 또는 욕설, 무례행위 등에 의한 인권침해, 사건 통지의무 불이행 등 수사절차에 관한 사항, 기타 수사절차, 수사행태 등에 관한 사항, 교통사고 재조사, 가·피해자의 책임 및 과실에 대한 이의 등 수사관련 고충민원에 대하여 법령에 의한 조사권한을 통해 접수된 민원을 조사하고 이를 바탕으로 경찰소위원회는 제기된 고충민원에 대한 결정을 한다. 그러나 수사관련 고충민원처리는 검찰과 경찰의 고유사무로 인하여 수사의 본질적인 부분의 적극적인 개입이 어렵고, 우리나라 수사구조상 경찰기관에만 한정된 업무로 보기 어렵기 때문에 전문옴부즈만의 조사활동에 많은 제약이 따른다.

이런 이유로, 김태명(2007:99)은 우리나라의 수사구조 및 수사현실, 특별사법경찰관

41) 권익위원회는 업무수행에 필요한 사항의 자문을 위하여 경찰 자문기구를 둘 수 있고(권익위원회법 제24조, 시행령 제23조), 민원업무에 관한 국민의 상담에 응하게 하기 위하여 해당 분야의 전문가를 전문상담위원으로 위촉할 수 있다(권익위원회법 시행령 제24조). 그러나 임의적인 자문위원나 상담위원의 위촉으로 고충민원처리의 전문성을 제고하는 것은 한계가 있다.

리에 의한 수사 등을 고려해 볼 때, 옴부즈만의 본래의 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 관할의 초점을 ‘경찰’에 맞추는 것이 아니라 ‘수사’에 맞추고, 그러한 기능에 상응하는 조직과 권한을 확보하는 것이 바람직하다고 지적하고 있고, 김헌진(2012:81)은 현행법상 특별사법경찰관리에 해당하는 공무원이 그 대상에서 제외될 수밖에 없는 결함을 내포하고 있으므로 권익위원회법 시행령 제17조와 관련하여 특별사법경찰관리에 대하여도 적용될 수 있는 방안을 입법론적으로 강구해야 한다고 주장하고, 마찬가지로 ‘수사옴부즈만’의 방식으로 도입하는 것이 바람직하다고 제안하고 있다.

그러나 옴부즈만제도의 취지와 성격을 고려하여 경찰관련 민원 내용이 수사의 본질적인 부분에 해당하는 경우 형사사법기관의 구제절차나 판단에 맡기는 것이 타당하다. 그리고 옴부즈만의 관할 영역에 해당하는 수사의 형식적 측면에 대한 이의 및 민원인의 권익에 해당하는 고충민원의 경우 우리나라 수사구조를 고려하여 기소 전단계에 전문옴부즈만이 주어진 역할을 할 수 있도록 전문적인 조직과 권한을 확보하는 것이 바람직하다고 생각된다. 김헌진(2012:79-82)은 특별사법경찰관리에 의해 수행되는 수사업무에 대해서는 옴부즈만의 기능이 사실상 방치되고 있다고 지적하고 있으나 현행 권익위원회의 제1소위원회, 제2소위원회, 제3소위원회에서 분야별 특별사법경찰관리의 수사업무에 대한 고충민원을 관할로 하고 있다. 그리고 특별사법경찰관리의 수사를 포함하는 ‘수사옴부즈만’을 도입하는 것은 또 하나의 사법기관을 설치하는 것으로서 옴부즈만의 본래 취지에 맞지 않을 뿐만 아니라 옴부즈만의 전문성제고에도 장애가 될 수 있다.

따라서, 특별사법경찰관리의 수사업무에 관한 고충민원은 현행처럼 각 전문소위원회에서 담당하도록 하고, 경찰관련 고충민원은 전문성을 고려한 위원구성과 독자적인 전문소위원회에서 담당하되, 특히 우리나라의 수사구조와 형사절차의 특성을 고려하여 수사관련 고충민원의 경우 기소 전까지 권익위원회 전문옴부즈만의 고충민원조사가 적시성있게 이루어지고, 조사결과가 실효성을 가질 수 있도록 조직과 권한을 강화해야 한다. 이를 위해 권익위원회관련 법령의 개정이 수반되어야 하고 경찰과 검찰의 내부통제기구와의 유기적인 협력체계가 함께 고려되어야 할 것이다. 체계적이고 명확한 법적 근거를 갖추고 있는 프랑스의 인권수호관제도에서 시사점을 찾을 수 있다. 한편, 기소 이후 수사과정에서의 고충민원은 변호인을 통한 방어권행사와 법원의 피고인 권리보호 및 인권보호를 통해 충분히 해결될 수 있고, 오히려 옴부즈만 보다 적시성있고 실효성 있는 대처방안을 강구할 수 있으므로 전문옴부즈만 관할에서 배제하는 것이 옳다고 생각한다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

- 김종민. (2006). 「한국 지방행정 옴부즈만제도의 발전방안에 관한 연구」. 박사학위논문. 조선대학교 행정대학원.
- 김태명. (2007). 「경찰옴부즈만 제도의 도입방안」. 치안정책연구소.
- 김현진. (2012). 경찰옴부즈만제도 개선방안에 대한 연구. 「법과 정책」. 18(2):61-85.
- 송창석. (1997). 행정옴부즈만제도의 발전방안:국민고충처리위원회를 중심으로. 「한국행정학회·한국언론학회 공동심포지움 자료집」
- _____. (2007). 군사·경찰 전문옴부즈만 도입과정. 「한국행정학회 kapa@포럼」. 117:18-23.
- 신은식. (1992). 「Ombudsman제도에 관한 연구:도입가능성을 중심으로」. 박사학위논문. 인하대학교대학원.
- 지영립. (2006). 국민고충처리위원회 현황과 민원처리사례. 「시민고충처리위원회 담당자 교육 및 워크숍 자료집」.
- 경찰청. (2012). 「경찰청 국정감사 자료」.
- 국가인권위원회. (2012). 「국가인권위원회 연간보고서」.
- 국민고충처리위원회. (2007). 「경찰고충민원처리 교육자료」.
- 국민권익위원회. (2012). 「국가인권위원회 연간보고서」.
- _____. (2013). 따뜻한 사회, 깨끗한 나라를 향한 국민권익보호. 「국민권익위원회 정책자료집」.
- _____. (2008). 「국민권익백서」.
- _____. (2009). 「국민권익백서」.
- _____. (2010). 「국민권익백서」.
- _____. (2011). 「국민권익백서」.
- 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정」
- 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(법률 제11690호, 2013.3.23)」
- 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령(대통령령 제24418호, 2013.3.23)」
- 「국민권익위원회와 그 소속기관 직제 시행규칙(총리령 제1024호, 2013.6.21)」
- 「사법경찰관리 수사관련 진정사건 처리방법 개선<대검예규 형일(형사) 제177호, 1989. 5. 31>」
- “현 정부 5년간 경찰관 비위징계 56% 증가”, 머니투데이 2012년 10월 9일 기사 (<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012100911084780076&outlink=1>, 2013년 6월 18일 검색)

II. 외국문헌

- Le défenseur des droits. (2012). *Le défenseur des droits en chiffres*. Paris: Le

défenseur des droits.

Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits.

Memorandum of Understanding between the Civilian Complaint Review Board(CCRB) and the Police Department(NYPD) of the City of New York Concerning the Processing of Substantiated Complaints.

New York City Charter Chapter 18-A Civilian Complaint Review Board.

NYC Civilian Complaint Review Board. (2011). *Annual Report 2011*. New York: CCRB.

NYC Civilian Complaint Review Board, January-June 2011 Report, 4면

NYC Civilian Complaint Review Board. (2012). *Annual Report 2012*. New York: CCRB.

Rules of the Civilian Complaint Review Board(Rules of the City of New York, Title 38A, Chapter 1), Subchapter D-Disposition of Cases.

III. 기타

<http://www.acrc.go.kr/>

<http://www.nyc.gov/html/ccrb/html/home/home.shtml>

<http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits>

<http://www.acrc.go.kr/>

투고일자 : 2013. 08. 13

수정일자 : 2013. 10. 29

게재일자 : 2013. 11. 22

국문초록

경찰전문옴부즈만의 문제점과 개선방안

김영식(서원대)

우리나라는 2008년부터 권익위원회 소속 경찰소위원회에서 경찰관련 고충민원을 담당함으로써 경찰 전문옴부즈만으로서의 기능을 수행하고 있다. 그러나 현행 권익위원회 경찰전문옴부즈만은 조직 구성에 있어 전문성이 결여되어 있어 실효성있는 전문옴부즈만으로서의 역할을 기대하기 어렵고, 수사관련 고충민원 처리에 있어 수사구조 현실을 제대로 반영하지 못함으로써 수사관련 민원처리의 적시성과 실효성을 확보하기 어려운 문제점이 있다. 본 연구에서는 현행 경찰 전문옴부즈만의 운영실태를 법적·제도적 관점에서 분석하고, 선진 외국의 경찰전문옴부즈만 운영사례가 주는 시사점을 검토함으로써 개선방안을 제시하고자 한다.

우선, 경찰전문옴부즈만의 전문성제고와 업무의 능률성을 위해 전임 조사관 인력보강이 시급히 해결해야 하고, 이와 함께 전임 조사관들과 각 부처 파견자들의 기능적 협업을 통해 공정성과 전문성을 함께 추구해야 한다. 그리고, 옴부즈만제도의 취지와 성격을 고려하여 수사의 본질적인 부분에 해당하는 민원은 형사사법기관의 구제절차나 판단에 맡기고, 현행 수사구조와 형사절차의 특성을 고려하여 수사관련 고충민원의 경우 기소 전까지 권익위원회 전문옴부즈만의 고충민원조사가 적시성있게 이루어지고, 조사결과가 실효성을 가질 수 있도록 조직과 권한을 강화해야 한다.

주제어: 경찰 전문옴부즈만, CCRB, 인권수호관