

정책자료

발행일 2020.07.09.

경찰개혁의 핵심, 민주적 통제 강화와 권한분산 및 축소

경찰개혁 3대 방향 6대 제안

경찰개혁네트워크

공권력감시대응팀(공익인권변호사모임 희망을만드는법, 다산인권센터, 민주주의법학연구회, 인권운동공간 활, 인권운동사랑방, 진보네트워크센터),
경제정의실천시민연합, 민주사회를 위한 변호사모임,
전국민주노동조합총연맹, 참여연대

목차

목차	2
들어가며	3
경찰개혁의 '3대 방향과 6대 제안'	4
민주적 통제의 강화	4
합의제행정기관으로서 경찰위원회의 실질화(제안1)	4
옴부즈만과 독립적인 감찰관 설치 및 국가인권위원회의 경찰감시 강화(제안2)	5
경찰권한의 분산	5
사법경찰과 행정경찰의 분리: 독립적인 수사청의 설치(제안3)	5
실질적 자치경찰제도의 도입: 행정경찰 기능의 전면 이관(제안4)	6
경찰권한의 축소(정보경찰 폐지와 보안경찰 축소)	6
정보경찰의 폐지(제안5)	6
보안경찰의 축소(제안6)	7
단체소개: 경찰개혁네트워크	8

들어가며

문재인정부는 출범 초부터 검찰, 경찰, 국가정보원 등 권력기관에 대한 개혁을 주요한 국정과제로 제시했다. 국가정보원은 국내정보수집파트를 없애는 내부조직개편이 진행되었고 고위공직자범죄수사처(이하 공수처)가 설립될 예정이다. 한편, ‘검·경수사권 조정’으로 검찰은 권한이 축소되었으나 경찰은 수사종결권을 넘겨받았고 이로 인해 경찰은 과거에 비해 권한이 확대되었다.

문재인정부 초기부터 운영된 경찰개혁위원회에서 경찰개혁의 방안이 제시되었지만 주요한 과제에 대한 의미 있는 성과를 맺지는 못했다. 한편, 경찰개혁과 관련하여 다수의 입법안이 제출되었다. 그러나 사실상 정부안으로 제출된 경찰법 개정안(홍익표 안)은 개혁을 표방했지만 실제에 있어서는 무늬만 자치경찰제도를 도입하여 경찰의 조직과 인력, 권한을 강화시키는 방안이다. 정부의 경찰개혁안은 권력기관의 권한을 축소하여 시민의 기본권을 보장한다는 권력기관에 대한 개혁의 취지에 반한다.

‘검·경수사권 조정’ 이후의 경찰개혁은 국가정보원에 대한 개혁과 함께 최우선 과제로 부상했다. 2019년 인권·시민사회단체들은 <정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크>를 구성하고 지난 정권동안 벌어진 권한남용과 그 폐해가 확인된 정보경찰의 폐지를 중심으로 실질적인 경찰개혁을 요구해 왔다. 그러나 청와대, 경찰과 국회는 모르쇠로 일관하고 있다. 경찰개혁을 이대로 정부와 국회에만 맡겨두면 경찰의 권한과 조직만 되려 확대될 우려가 크다.

이에 인권·시민사회단체들은 2020년 2월부터 논의를 진행하여 그 조직을 <정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크>에서 <경찰개혁네트워크>로 확대·재구성하여 새롭게 발족하고 올바른 경찰개혁을 촉구했다. <경찰개혁네트워크>는 경찰개혁의 방향과 구체적인 내용에 대한 여러 차례의 내부논의를 통해 아래와 같이 경찰개혁에 대한 3대 방향과 6대 제안을 제시한다.

경찰개혁의 '3대 방향과 6대 제안'

1) 민주적 통제의 강화

경찰권의 행사는 필수적으로 강제력을 수반하고 시민의 기본권을 제한하고 침해한다. 따라서 경찰의 권한이 민주적인 방식으로 통제되지 않고 과도하게 집중된다면 그 권한은 남용되고 시민의 기본권을 훼손하는 결과를 야기하게 된다. 경찰개혁을 논의할 때 어떻게 경찰을 민주적으로 통제할 수 있는지에 대한 답변은 가장 먼저 검토되어야 한다.

경찰에게 부여된 권한을 어떻게 통제해야 하는지에 대한 논의는 특히, '검·경수사권 조정' 이후 경찰의 수사권한이 확대된 상황에서 더욱 중요하고 시급한 과제로 대두되고 있다. 경찰이 그 권한을 남용하지 못하도록, 사전적으로 차단하고 사후적으로 통제하기 위해 경찰에 대한 '민주적 통제'의 강화가 요구된다.

이를 위해, 첫째, 현재 유명무실한 경찰위원회를 합의제행정기관으로 실질화시켜 경찰을 통제하도록 하고, 경찰위원회의 중요성은 자치경찰의 사례에서도 마찬가지다. 둘째, 내부의 통제기구로서 권한을 갖춘 옴부즈만과 독립적인 감찰관을 설치하고, 외부의 통제기구로서 국가인권위원회 역할의 강화가 요구된다.

(1) 합의제행정기관으로서 경찰위원회의 실질화(제안1)

경찰의 인사, 예산을 통제하는 장관급 합의제행정기관으로서 경찰위원회를 설치해야 한다. 현재의 경찰위원회는 자문기구에 불과하므로 전면적인 개편이 요구된다. 새롭게 구성되어야 하는 경찰위원회는 경찰청장, 수사청장 등에 대한 임명제청권, 승진·전보·보직인사 동의권 등의 인사권, 경찰조직의 예산과 결산에 대한 심의·의결권한 등을 보장하여 그 역할을 실질화해야 한다. 감찰과 징계요구권 등의 권한도 부여하여 경찰위원회가 경찰사무의 투명성을 담보하도록 해야 한다.

경찰위원회는 9인 내외로 구성하되 상임인 위원장과 최소 2명 이상의 상임위원을 두도록 하고 독립된 사무처를 설치하여 경찰위원회가 실질적으로 작동하도록 해야 한다. 경찰위원회의 인적 구성에 있어 다양성과 성별균형을 반영하고 인권 전문가를 포함해야 한다.

광역단위의 자치경찰제도가 도입될 경우, 국가경찰을 통제하는 경찰위원회와 같은 구조·권한을 가진 자치경찰위원회를 설치하여 자치경찰의 인사와 예산을 민주적으로 통제하도록 해야 한다.

(2) 옴부즈만과 독립적인 감찰관 설치 및 국가인권위원회의 경찰감시 강화(제안2)

비대해진 경찰권과 그 행사로 인해 발생하는 다양한 인권침해를 통제할 방식으로 경찰 내·외부에 통제기구를 설치 그 역할을 강화해야 한다. 첫째, 경찰권의 남용과 경찰력에 의한 인권침해에 대응하기 위해 경찰위원회에 실질적인 권한을 가진 옴부즈만을 설치해야 한다. 옴부즈만은 단순한 민원처리기구가 아니라 경찰권 남용과 경찰력에 의한 인권침해를 독립적으로 조사하고 그 결과가 경찰행정에 반영되도록 하는 권한을 가져야 한다. 또한 감찰을 수행할 독립적인 감찰관도 설치해야 한다. 둘째, 독립적인 조사기구인 국가인권위원회의 경찰감시를 실질화해야 한다. 국가인권위원회의 조사권한을 강화하여 경찰권한의 행사가 민주적인 원칙과 법률에 부합했는지 조사할 수 있어야 한다.

이때, 경찰에 대한 외부통제방안으로서 국가인권위원회의 강화와 경찰위원회 내부의 옴부즈만 설치의 병행할 수 있는 방안으로 서로 충돌하지 않는다.

2) 경찰권한의 분산

경찰은 전국 약 12만 명의 인력이 경찰청장을 정점으로 하여 말단의 순경까지 수직적인 위계구조를 통해 작동하는 권력기관이다. 최근에는 수사종결권까지 가지게 되었으며 국가정보원이 가진 대공수사조직의 이관도 논의되고 있는 상황이다. 때문에, 더욱 경찰개혁은 비대해지고 집중되어 있는 경찰권을 분산하는 방향으로 진행되어야 한다.

이를 위해 첫째, 사법경찰과 행정경찰을 분리하여 경찰작용을 기능적으로 분산하고, 둘째, 실질적인 자치경찰제도를 도입하여 수직적이고 집중된 경찰권한을 분산시켜야 한다.

특히, 경찰개혁의 일환으로 경찰의 조직개편을 진행하는 과정에서 경찰의 권한을 현재보다 강화하거나, 중복되는 기구 혹은 직책을 만들어 경찰 내 고위직급의 자리를 늘리거나 경찰인력 자체를 증원하는 결과는 없어야 한다.

(1) 사법경찰과 행정경찰의 분리: 독립적인 수사청의 설치(제안3)

‘검·경 수사권 조정’에 따라 경찰은 수사종결권을 확보했다. 경찰청장을 포함한 행정경찰이 수사사무를 담당하는 사법경찰을 지휘하고 있는 기존의 조직구조를 해소하고 경찰에게 확대·집중된 수사권한을 어떻게 통제할 것인가에 대한 대안이 필요하다.

정부·여당이 제시한 ‘국가수사본부의 설치’은 대안이 되지 못한다. 국가수사본부는 경찰청 내부에 존재하며 경찰청장이 국가수사본부에 대해 ‘일반적 지휘’를 하도록 하고 있기 때문이다. 따라서 국가수사본부가 경찰청장으로부터 독립성을 갖췄다고 보기 어렵고 독립성을 갖추지 못한 국가수사본부의 설치의 독립성 확보, 경찰권한의 분산이라는 원래의 취지에 부합하지 않는다.

사법경찰과 행정경찰의 분리라는 목표에 따라 새롭게 설치될 수사전담기구인 독립적인 수사청은 경찰청장의 수직적인 지휘체계에서 벗어나 사법경찰의 독립성을 확보해야 한다. 그 대신, 실질적인 권한을 가진 합의제행정기관인 경찰위원회를 통해 통제받아야 한다.

(2) 실질적 자치경찰제도의 도입: 행정경찰 기능의 전면 이관(제안4)

자치경찰제도의 도입은 국가경찰의 권한을 지방으로 이양하여 중앙집권적인 경찰구조에서 비롯된 여러 가지 폐해를 극복하기 위한 방안이다. 따라서 국가경찰의 권한과 조직의 대부분을 자치경찰로 이관하는 방안이 분권과 자치의 확대라는 시대적인 요구에 부합하고 자치경찰제도의 도입을 논의한 경찰개혁의 원래 취지에도 부합한다고 할 수 있다.

특히, 경비 등 행정경찰의 기능을 전면적으로 자치경찰로 이관해야 한다.

현재 정부·여당이 제시하는 자치경찰제도 도입방안은 국가경찰의 체계를 그대로 유지하면서 교통, 생활안전 등 한정된 일부 업무만을 자치경찰로 이관하도록 하고 있다. 따라서 자치경찰의 기능은 제한적이며 자치경찰이라는 조직을 기성의 국가경찰조직에 추가하는 형태를 취하고 있다고 볼 수 있다. 경찰 전체의 조직과 인력을 확대하는 결과를 초래할 가능성이 크다. 정부·여당의 자치경찰제도 도입방안은 권한의 분산이라는 제도의 취지에도 부합하지 않고, 지역에서 요구되는 치안서비스를 충분히 제공하지 못하는 중앙집권화된 국가경찰의 문제를 해결하지도 못 한다.

3) 경찰권한의 축소: 정보경찰 폐지와 보안경찰 축소

정보경찰은 「경찰법」 내 규정의 모호함에 기반해 그 권한을 남용하여 정권의 필요에 따라 활동하기도 했다. 정보경찰과 그 폐해는 다수의 사례에서 드러나고 있다. 청와대의 선거개입이 정보경찰을 통해 이뤄져 경찰총장을 포함한 당시 경찰의 지휘부가 기소되어 관련 재판이 현재 진행 중이다.

2019년 1월, 경찰은 「정보경찰활동규칙」을 제정하였지만 정보경찰이 정부의 인사검증에 동원되는지, 범죄수사 등 경찰 본연의 업무와 관련없는 정보경찰의 활동이 이어지고 있는지 등과 같은 기존의 문제가 해소되었는지 명확하게 확인할 수 없다.

(1) 정보경찰의 폐지(제안5)

정보경찰은 폐지되어야 한다. 정보경찰은 그동안 정책정보 수집·작성·배포, 신원조사 등 인사검증, 대외협력, 집회·시위 관리 등의 업무를 수행해왔다. 이 중 많은 업무는 경찰 본연의 업무라고 할 수 있는 범죄수사와 위해방지 등과 직접적인 관련이 없다. 이와 같이 업무의 범위를 넘어선 정보를 생산하고 수집하는 행위가 정권의 필요에 따라 진행되었다. 정보경찰이 인사검증의 업무를 담당해야 할 합리적인 이유도 없다.

현재 정부·여당은 경찰의 정보활동을 존치하고 다만, 정보경찰의 업무범위를 제한하겠다는 입장이다. 그러나 이와 같은 입장은 대안이 될 수 없다. 드러난 문제에 대한 아무런 해결 없이 정보경찰을 합법화해주는 결과에 불과하다.

(2) 보안경찰의 축소(제안6)

정부·여당은 기존의 보안국을 ‘안보수사처’로 승격하는 방안을 고려한다고 알려져 있다. 그러나 이와 같은 방안 또한, 시대의 변화에 발맞춰 오히려 축소해야 할 조직을 확대하는 조치이며 따라서 적절하지 않다. 별도의 안보수사처를 설치하는 정부·여당의 방안에 반대한다.

보안 관련 수사업무는 새로 설립될 독립적인 수사청의 보안담당부서(국단위)로 축소하여 유지하면 기능과 역할 상 충분하다. 보안 관련 업무 또한 수사과 정보의 분리라는 원칙에 따라 조직이 재편되어야 한다.

단체소개: 경찰개혁네트워크

경찰개혁네트워크는 공권력감시대응팀(공익인권변호사모임 희망을만드는법, 다산인권센터, 민주주의법학연구회, 인권운동공간 활, 인권운동사랑방, 진보네트워크센터), 경제정의실천시민연합, 민주사회를 위한 변호사모임, 전국민주노동조합총연맹, 참여연대 등 인권·시민사회단체로 구성되어 있다. 2019년 9월 발족한 <정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크>를 확대·개편한 연대기구이다.

경찰개혁네트워크는 2020년 4월 21일 <경찰개혁 어떻게 할 것인가?> 토론회를 통해 발족을 선언하고, “시민들의 목소리가 담긴 진정한 경찰개혁”을 요구했다.

경찰개혁네트워크는 이후, 경찰개혁과 관련한 법안과 제도의 입안·정비과정을 면밀히 살펴보고 경찰개혁의 논의가 검찰개혁 등을 통해 비대한 권력을 갖게 된 경찰을 제대로 통제하고 견제할 수 있는 방향으로 진행될 수 있도록 시민의 목소리를 모아내고자 하는 발족의 취지를 설명했다.

<경과>

□ 2019년

- 9/27 국회 행정안전위원회 소속 국회의원에게 국정감사에서 정보경찰의 활동실태, 경찰개혁위원회의 관련 권고의 이행 여부 등에 대한 점검을 요구하는 요청서 발송
- 9/30 <정보경찰폐지인권시민사회단체네트워크> 발족
- <정보경찰, 이대로 방치할 것인가?> 정보경찰 피해사례 발표 및 정부의 정보경찰 개혁 추진 평가 토론회 진행
- 10/22 홍익표, 소병훈, 조용천 의원이 각각 대표발의한 「경찰법」과 「경찰관 직무집행법」 일부개정안에 대한 반대의견서를 국회 행정안전위원회에 제출.
- 10/30 국가인권위원회에 홍익표, 소병훈, 조용천의원이 각각 대표발의한 「경찰법」과 「경찰관 직무집행법」 일부개정안에 대한 의견표명을 요청함
- 11/12 [입법청원] 김종훈 국회의원(민중당)의 소개로 「경찰법」과 「경찰관 직무집행법」 개정 청원안 제출

□ 2020년

- 1/22 [논평] 정보경찰 폐지없는 경찰개혁은 ‘개혁’이 아니다
- 4/10 [보도자료] 415총선 경찰개혁 공약/정책에 대한 질의/답변 분석
- 4/21 경찰개혁네트워크 발족

경찰개혁네트워크 정책자료
“경찰개혁의 핵심, 민주적 통제 강화와 권한분산 및 축소”
경찰개혁 3대 방향 6대 제안

발행일 2020.07.09.

발행처 경찰개혁네트워크

담당 최재혁 참여연대 간사 02-723-5302 tsc@pspd.org

※ 본 자료는 [구글문서](#)를 통해 볼 수 있습니다.