정책자료

발행일 2020.09.22.

정부의 경찰개혁방안 평가 의견서

경찰법 전부법률개정안(김영배 의원안) 중심으로

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

김영배 의원안의 주요내용 **5**

평가 **7**

(1) 민주적 통제장치 미비 7

(2) 말장난에 불과한 자치경찰제 8

(3) 정보경찰의 존속 9

나가며 **11**

들어가며

문재인 정부는 출범 초부터 검찰·경찰·국가정보원 등 권력기관에 대한 개혁을 주요한 국정과제로 제시했다. 이에 따라 국가정보원은 국내정보수집파트를 없애는 조직개편이 진행되었고 검·경 수사권 조정 결과 검찰의 수사에 대한 권한은 축소되었다. 반면 경찰은 권한이 한층 강화되었다. 검찰로부터 1차 수사권과 수사종결권을 가져오게 되었고, 국가정보원으로부터는 대공수사권과 그 인력을 이양받을 예정이다.

이러한 경찰을 민주적으로 통제하고 권한을 축소함으로써 국민을 위한 조직으로 개혁하는 일은 당면 과제가 되었다. 이를 위해 경찰개혁 방안들이 2017년 경찰개혁위원회 차원에서 제시되었고 이후 청와대 권력기관 구조개혁안, 자치분권위원회 자치경찰 도입방안을 통해 구체화 되었으나 의미 있는 변화는 없었다. 국회 차원에서는 2019년 3월 11일 홍익표 의원이 사실상 정부안이라 할 수 있는 경찰법 전부개정안을 대표발의했으나, 실제에 있어 무늬만 자치경찰제였고 경찰의 조직과 인력· 권한을 강화하는 것이었다. 이조차 제대로 논의를 거치지 못한 채 임기만료로 자동폐기되었다.

21대 국회 개원 이후인 2020년 7월 30일, 여당과 정부, 청와대는 권력기관 개혁에 대해 의견을 모으고 올해 정기국회 내 관련법 처리를 목표로 추진하기로 하였다. 경찰과 관련해서는 국가수사본부를 신설하고 일원화된 광역단위 자치경찰제를 도입하기로 하였으며, 이는 2020년 8월 4일, 김영배 의원이 대표발의한 경찰법 전부개정법률안(이하 김영배 의원안)을 통해 구체화 되었다.

올바른 경찰개혁을 지속적으로 촉구하였던 <경찰개혁네트워크>는 지난 7월 9일 '경찰개혁 3대 방향과 6대 제안'을 발표 한 바 있다. 이를 기준으로 김영배 의원안을 평가하고 의견을 밝히고자 한다.

‘경찰개혁의 ‘3대 방향과 6대 제안’

- 방향1 - 민주적 통제의 강화
  - 합의제행정기관으로서 경찰위원회의 실질화(제안1)
  - 옴부즈만과 독립적인 감찰관 설치 및 국가인권위원회의 경찰감시 강화(제안2)

- 방향2 - 경찰권한의 분산
  - 사법경찰과 행정경찰의 분리: 독립적인 수사청의 설치(제안3)
  - 실질적 자치경찰제도의 도입: 행정경찰 기능의 전면 이관(제안4)

- 방향3 - 경찰권한의 축소
  - 정보경찰의 폐지(제안5)
  - 보안경찰의 축소(제안6)

김영배 의원안의 주요내용

- 경찰사무

우선 경찰의 사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 나누었다. 이 중 자치경찰사무는 관할지역 생활안전·교통·지역행사 경비 업무 및 관련 수사로, 국가경찰사무는 자치경찰사무를 제외한 경찰임무로 각각 규정하였다.(안 제4조)

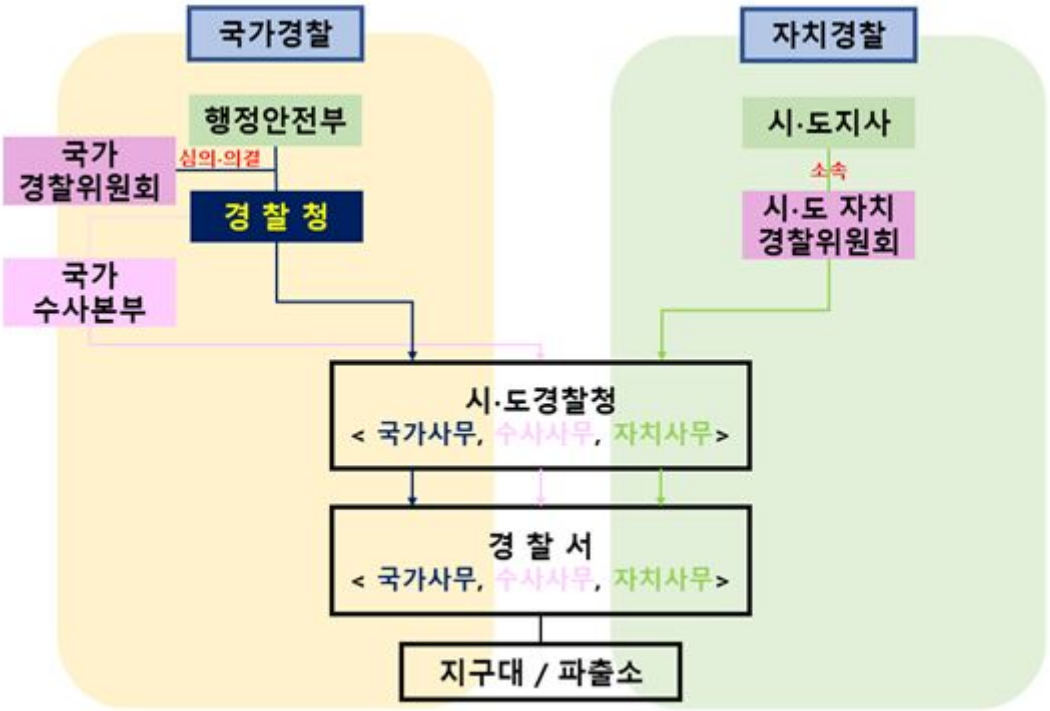
- 지휘· 감독

조직에 있어서는 별도의 자치경찰을 두지 않고, 기존 '지방경찰청'에서 이름만 바꾼 '시·도경찰청'이 국가경찰사무와 자치경찰사무를 경찰청장과 시·도자치경찰위원회의 지휘·감독을 받아 관장하고 수사사무는 국가수사본부장이 각각 감독하기로 하였다.(안 제28조) 이에 따라 기존 제주자치경찰단은 폐지될 운명에 처해졌다.

- 경찰위원회

다음으로 경찰권 통제와 관련해 살펴보면, 국가경찰사무와 자치경찰사무에 대한 통제기구로 각각 국가경찰위원회와 시·도자치경찰위원회를 설치하도록 하였다. 이 중 국가경찰위원회는 명칭에 '국가'만 추가되었을 뿐 현행 경찰위원회와 위상이나 권한, 위원수나 임기·임명방식 등에서 있어 별반 차이가 없다.(안 제2장)

신설되는 시·도자치경찰위원회의 경우 시·도지사 소속으로 하고 합의제 행정기관 방식으로 운영하도록 하였다.(안 제18조) 위원은 7명으로 하고 이 중 위원장과 1명의 위원은 상임으로 하였다.(안 제19조) 임명에 있어서는 시·도의회, 국가경찰위원회, 자치경찰위 위원추천위가 각 2명을 추천하고 1명은 시·도지사 지명하며 최종적으로 시·도지사가 임명하도록 하였다.(안 제20조) 이 위원회에는 시·도경찰청장 후보자에 대한 인사권이 전혀 부여되지 않았으며 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가, 자치경찰사무에 관한 인사·예산·장비 등에 관한 주요정책 및 그 운영지원, 자치경찰사무에 관한 규칙의 제·개정 또는 폐지 등을 소관사무로 규정하였다.(안 제24조)



경찰조직 및 사무 개편안 (김영배 의원안 기준)

평가

김영배 의원안을 ‘민주적 통제, 경찰권한 분산과 축소’라는 세 가지 차원에서 각각 평가해본다.

(1) 민주적 통제장치 미비

민주적 통제 차원에서 <경찰개혁네트워크>는 민주적 통제의 강화를 목표로 ‘합의제행정기관으로서 경찰위원회의 실질화’와 ‘옴부즈만과 독립적인 감찰관 설치 및 국가인권위원회의 경찰감시 강화’를 제안하였다. 이러한 제안 이전인 2017년 경찰개혁위원회 역시 ‘경찰위원회 실질화’와 ‘시민에 의한 민주적 외부 통제기구 신설’를 권고한 바 있다. 경찰위원회를 총리소속 합의제 중앙행정기관으로 설치하고 경찰청을 그 소속으로 두고, 위원의 다양성 확대와 민주성 제고를 위해 위원장 1명과 상임위원 2명을 포함한 9명으로 구성하며, 국회와 법원에 추천권을 부여하는 것을 제시하였다. 또한 경찰위원회에 인사권 및 감찰요구권, 법령 개정권 등을 포함한 강화된 권한을 부여함으로써 경찰에 대한 통제 기구로 기능할 수 있도록 하였다. 이와 함께 경찰의 권한 남용 및 인권침해 사안만을 전담하고 일반적인 조사권과 수사권을 가진 별도의 독립적인 시민통제기구를 옴부즈맨이나 인권·감찰위원회 형태로 신설할 것을 권고하였다.

하지만 김영배 의원안은 이러한 내용이 전혀 반영하지 않았다. 외부 통제기구로서의 옴부즈만이나 감찰관 설치, 국가인권위원의 감시역량 강화에 대한 고민은 어디서도 찾아보기 힘들며 ‘경찰위원회 실질화’ 역시 제대로 구체화되지 않았다. 특히 국가경찰위원회가 그렇다. 이 위원회는 명칭에 ‘국가’만 추가했을 뿐 위원회 권한과 위상, 위원 수와 지위·임명방식·임기 등에 있어서 현행 경찰법에 따른 ‘경찰위원회’와 거의 차이가 없다. 오히려 권한에 ‘시·도자치경찰위원회 위원 추천권’과 ‘시·도자치경찰위원회 의결에 대한 재의 요구권’을 추가함으로써 자치경찰위에 강력하게 개입하는 통로로 이용하려는 의도가 엿보인다.

전국 시·도지사 소속으로 시·도자치경찰위원회를 ‘합의제 행정기관’으로 설치하고 별도의 사무기구를 두도록 한 점은 긍정적이다. 하지만 이 위원회는 가장 핵심적인 권한이라고 할 수 있는 인사권, 특히 시·도경찰청장 임명권조차 보유하지 못한 근본적 한계를 가지고 있다.

또한 7명의 위원 추천시 2명은 시·도의회, 2명은 국가경찰위원회, 2명은 자치경찰위 위원추천위가 추천하고 1명은 시·도지사 지명하도록 하였는데, 지방의회 구성에 따라 시·도지사의 입김이 강해질 수 있고[1] 자치경찰사무가 시·도지사에 종속될 가능성이 크다.

(2) 말장난에 불과한 자치경찰제

<경찰개혁네트워크>는 경찰권한의 분산을 위해 '독립적인 수사청 설치를 통한 사법경찰과 행정경찰 분리'와 '실질적 자치경찰제 도입'을 제안하였다.

김영배 의원안은 현 경찰청 내에 국가수사본부를 별도로 설치하여 지휘부가 개별 수사에 개입할 수 없도록 하고, 사무를 국가경찰과 자치경찰로 나누는 방식으로 자치경찰 운영을 전제하고 있다. 외형만 볼 때에는 수평적(일반-수사경찰) 및 수직적 권력분립(국가경찰-자치경찰)을 의도한 것이라고 볼만한 여지가 있다. 하지만 이는 제대로된 권한 분산이 아니며 분산의 효과를 기대하기도 어렵다.

우선 국가수사본부는 경찰청 내에 설치되는 경찰청장의 보조기관이라는 점에서 중앙집권적 단일조직인 경찰청장의 권한을 분산한 것으로 보기 어렵다. 국가수사본부 운영 초기에는 독립적 수사가 어느 정도 이루어질지 모르나 시간이 지남에 따라 직속상관인 경찰청장의 지휘와 명령을 벗어나기 어렵게 될 가능성이 높다. 다른 면에서 이는 수사에 대한 책임을 그 누구도 지지 않는 구조이기도 하다. 본부장은 수사에 대한 최고 권한을 갖지만 결과에 대한 정치적인 책임은 지지 않을 수 있고, 오히려 수사에 개입할 수 없는 경찰청장이 이를 져야 할 수도 있는 것이다[2]. 국가수사본부장에 대한 임명에서도 문제를 찾을 수 있다. 현재 국가수사본부장을 외부 개방직으로 선발할 예정이긴 하나 이 때도 최종선발권은 경찰청장, 궁극적으로 청와대가 가지게 된다. 경찰청장이나 청와대는 자신의 입맛에 맞는 인사를 본부장으로 선발할 가능성이 매우 높으며 결국 '중립적이고 객관적인 수사'라는 표면적 목표는 달성하기 어렵게 될 것이다.

---

[1] 현행 지방선거제도 하에서는 지방의원과 지자체장 선거가 동시에 진행되고 중간선거도 없다보니, 지방의회가 여소야대 구조로 구성되는 경우가 많다. 거기다가 소선거구제와 결합하여 한 개의 정당이 극단적으로 다수를 차지하곤 하며, 이는 지역색이 강한 영호남에 국한되지 않는다. 현재 서울시의회는 총110석 중 민주당이 102석(미래통합당 6석, 정의당 1석, 민생당 1석), 경기도의회는 총 142석 중 민주당이 132석(미래통합당 5석, 정의당 2석, 민생당 1석, 무소속 1석), 인천시의회는 총 37석 중 민주당이 34석(미래통합당 2석, 정의당 1석)을 각각 차지하고 있다. 이러한 경향은 2018년 선거뿐만 아니라 이전에도 당이 다를 뿐 비슷한 경향을 보여왔다.

[2] 유주성, "검·경 수사권 조정에 따른 국가수사본부 설립안 검토", 「형사정책」 제32권 제1호, 한국형사정책학회, 2020, 49~50쪽.

자치경찰제 도입은 더 심각한 문제를 가지고 있다. 김영배 의원안에 따르면 국가경찰과 자치경찰을 '시·도 경찰청'이라는 한 지붕 안에 두고 지휘·감독 권한만을 구분하고 있다. 뿐만 아니라 시·도경찰청장은 '경찰청장이 시·도자치경찰위원회 위원장과 협의하여 추천한 사람 중 행정안전부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용'하는 과정을 거친다.(안 제28조 제2항) 결국 자치경찰 조직도, 업무도, 관서장 임명권도 국가경찰과 제대로 분리되지 않은 것으로 '자치경찰제 도입'은 말장난에 불과하다.

사실 경찰개혁위 권고안을 비롯해 2019년 이전에 제시되었던 자치경찰제 도입안은 기존 제주자치경찰제 모델에다 일부 수사권을 가미하여 전국으로 확대하는 것으로 이해되었다[3]. 이는 국가경찰제를 그대로 존속시키면서 이미 한계를 지적받은 제주자치경찰 체계를 더한 것이기에 국가경찰 중심의 권력분산과 거리가 멀다는 평가를 받아 왔다[4]. 또한 국가경찰과 자치경찰이 병존하는 이원화 체제이기 때문에 고위직 자리가 대폭 늘어나 경찰 조직과 인력이 확대될 가능성이 높으며 현장에서 국가경찰과 자치경찰의 출동사무가 혼용될 가능성이 크고 책임소재 등의 문제로 국가-자치경찰 간 업무를 떠넘기는 문제가 발생할 수도 있다는 비판을 받기도 하였다[5]. 제대로된 자치경찰제를 도입해 제주자치경찰의 한계를 극복하자고 했더니 이를 아예 없앤 것이 김영배 의원안에 담긴 내용이다.

(3) 정보경찰의 존속

<경찰개혁네트워크>는 경찰권한 축소를 위해 정보경찰 폐지와 보안경찰 축소를 각각 제안하였다. 이러한 제안을 한 이유는 1980년대까지 정보·보안부서의 공안경찰들은 독재정권의 유지도구로 이용되면서 그 조직과 권한을 키워왔으면서도 87년 민주화 이후, 김대중·노무현 정부 하에서조차 부서명만 바꾸거나 일부 과를 없애는 정도에 그쳤을 뿐 제대로된 개혁은 거의 이루어지지 않았기 때문이었다.

김영배 의원안에서도 이 부서들에 대한 개혁은 찾아보기 힘들다. 정보경찰과 관련해 경찰임무 중 '치안정보의 수집·작성 및 배포'를 '공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응 관련

[3] 서울특별시, 『서울시 특별사법경찰 10년, 자치경찰제로의 전환을 위한 발전방안 연구』, 2017, 93~4쪽.
[4] 전명길, "수사권 조정에 따른 경찰권한 통제 및 중립성 확보 방안", 「법이론실무연구」 제8권 제1호, 법률실무연구, 2020, 48쪽.
[5] 최미경, "제주자치경찰 확대 시범운영 현황 및 개선방향", 「NARS 현안분석」 제85호, 국회입법조사처, 2019, 9쪽.

정보의 수집·작성 및 배포’로 개정(안 제2조 제5호)하는 방식으로 법적 흠결을 해결함으로써 존속 의지를 분명히 하였다.

보안경찰과 관련해서는 당초 청와대 권력기관 구조개혁에 반영된 경찰 내 안보수사처(가칭) 신설은 반영되지 않았다. 현 보안국을 안보수사처로 바꾸는 일은 국가보안법을 매개로 인권을 침해해 왔던 보안경찰의 위상을 높이는 일이다. 이들은 지금도 본청이 아닌 보안분실에서 근무하면서 제대로된 통제를 받지 않고 있다. 이러한 상황에서 독립부서로 개편될 경우 통제는 더욱더 어려워질 것임이 자명하다.

나가며

이처럼 당정청 협의를 통해 마련된 김영배 의원안은 경찰의 민주적 통제, 경찰권의 분산과 축소와 거리가 멀다. 권력기관의 권한을 축소하여 시민의 기본권을 보장한다는 권력기관에 대한 개혁의 취지에도 반한다. 권력기관 개혁의 일환으로 검찰개혁에 이어 권한이 비대해진 경찰개혁을 하겠다 정부여당은 공언하고 있지만, 현재 제출된 안은 경찰개혁이라 부르기 민망한 수준이다. 민주적 통제강화, 경찰권한의 분산, 경찰권한의 축소라는 원칙하에 경찰개혁안은 다시 제시되고 논의되어야 한다.