

형사사법제도 개혁, 어떻게 할 것인가

검찰·경찰 제도 개선 방안 모색 토론회

일시 | 2022년 11월 21일(월) 오전 10시

장소 | 국회 의원회관 9간담회실

공동주최 |

국회 형사사법체계개혁특별위원회 더불어민주당 의원

참여연대

민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

민주주의법학연구회

주관 | 참여연대 형사사법개혁사업단

목차

목차	2
프로그램	3
축사 / 이재명 더불어민주당 대표	4
축사 / 박홍근 더불어민주당 원내대표	6
축사 / 김성환 더불어민주당 정책위원회 의장	8
인사말 / 정성호 더불어민주당 국회 형사사법체계개혁특별위원회 위원장	10
[발제문1] 수사, 기소 분리의 원칙을 실현하기 위한 과제	12
/ 김지미 변호사 · 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터	
[발제문2] 수사-기소 구조의 개혁 방안 : 국가수사청 도입 논의를 중심으로	18
/ 오병두 홍익대 법학과 교수 · 참여연대 형사사법개혁사업단 단장	
[발제문3] 경찰국 설치의 문제점과 국가경찰위원회의 실질화 필요성	34
/ 박병욱 제주대 행정학과 교수 · 민주주의법학연구회	
토론문1 / 김대근 한국형사 · 법무정책연구원 정책실장	70
토론문2 / 김면기 경찰대 법학과 교수	72
토론문3 / 최정학 한국방송대 법학과 교수	76

프로그램

10:00 개회

인사말 공동주최 국회의원

좌 장 이광수 변호사 · 참여연대 공동집행위원장

10:20 발제1

수사, 기소 분리의 원칙을 실현하기 위한 과제

김지미 변호사 · 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

10:35 발제2

수사-기소 구조의 개혁 방안 : 국가수사청 도입 논의를 중심으로

오병두 홍익대 법학과 교수 · 참여연대 형사사법개혁사업단 단장

10:50 발제3

경찰국 설치의 문제점과 국가경찰위원회의 실질화 필요성

박병욱 제주대 행정학과 교수 · 민주주의법학연구회

11:05 휴식

11:10 지정토론

김대근 한국형사 · 법무정책연구원 정책실장

김면기 경찰대 법학과 교수

최정학 한국방송대 법학과 교수

11:40 종합토론

12:00 폐회

축사



국회의원 이재명 / 더불어민주당 대표

반갑습니다. 더불어민주당 대표 이재명입니다.

<형사사법제도 개혁, 어떻게 할 것인가> 토론회 개최를 진심으로 축하합니다. 뜻깊은 자리를 마련해주신 존경하는 정성호 국회 형사사법체계개혁특위 위원장님과 김승원·박범계·박주민·송기현·임호선 의원님께 감사를 드립니다. 참여연대와 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의법학연구회 관계자 여러분에게도 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

민주당은 국민의 인권보장과 사법정의 실현을 위해 과도한 검찰권력을 통제하는 일련의 개혁입법을 추진해왔습니다. 이에 따라 공수처 설치와 검경 수사권 조정, 검찰의 직접 수사대상

제한 등 정부 수립 이후 가장 굵직한 개혁조치들이 이뤄졌습니다. 70여년 동안 국민과 법치 위에 군림했던 무소불위의 검찰권력이 드디어 수술대 위에 오르게 된 것입니다.

그러나 아직 갈 길이 멍니다. 특히 개혁입법의 후속 작업을 진행하기 위해서 지난 7월 출범한 국회 형사사법체계개혁특별위원회가 4개월 가까이 공전 중입니다. 외부환경도 만만치 않습니다. 검찰 출신 대통령 등장과 핵심 요직에 대통령 측근 검사들이 전면 배치되면서 어렵사리 이뤄낸 개혁의 성과가 물거품이 될지 모를 위기를 맞은 것입니다.

이러한 때일수록 개혁조치의 제도화에 더욱 박차를 가해야 합니다. 세계적인 추세인 수사-기소권의 단계적 분리 원칙을 재확인하고 그에 따른 입법을 최대한 서둘러야 합니다. 무엇보다 이를 이끌어 가야 할 국회 특위의 정상적인 가동이 시급합니다. 그런 측면에서 오늘 자리가 매우 의미 있다 생각합니다. 국민의 인권을 보호하고 민주주의 원칙에 보다 부합하는 형사·사법체계 구축을 위해 많은 고견을 당부합니다. 고맙습니다.

2022. 11. 21.

더불어민주당 대표 *이재명*

축사



국회의원 박홍근 / 더불어민주당 원내대표

안녕하십니까? 더불어민주당 원내대표 박홍근입니다.

「형사사법제도 개혁, 어떻게 할 것인가」토론회 개최를 축하드립니다. 오늘 자리를 위해 애써주신 정성호 형사사법체계개혁 특별위원회 위원장님과 송기현·김승원·박범계·박주민·임호선 의원님, 그리고 참여연대·민주사회를 위한 변호사모임 사법센터·민주주의법학연구회 관계자분들에게 감사드립니다.

지금으로부터 5년 전, 촛불집회의 열망에 힘입어 탄생한 문재인 정부는 ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’을 국가비전으로 제시하면서 ‘촛불 정신’의 계승을 명확히 했습니다. 문재인 정부는

탄핵 과정에서 시대적 과제로 부상한 검찰개혁을 완수하기 위해 ‘국민의, 국민을 위한 권력기관의 민주적 개혁’을 국정과제로 추진했습니다.

2018년 6월, 법무부장관과 행정안전부 장관이 ‘검경수사권 조정 합의문’에 서명하면서 권력기관 개편은 새로운 전기를 맞았습니다. 합의문은 검찰과 경찰을 협력관계로 규정했습니다. 수사권이 국민을 위해 행사될 수 있도록 상호견제를 받도록 했습니다. 수직적이었던 기존 검경관계의 패러다임을 바꾼 것입니다.

국회 또한 사법개혁특별위원회를 구성하며 적극적으로 호응했습니다. 그리고 2020년에 경찰에 수사 종결권을 부여하고 검찰의 직접수사 범위를 제한하는 검경수사권 조정 법안을 통과시켰습니다. 올해 5월에는 검찰의 직접수사 범위를 더욱 축소하며 ‘수사와 기소의 분리’라는 대원칙에 한 발 더 가까워졌습니다.

문재인 정부에서부터 민주당이 역점을 두고 추진해온 권력기관 개편은 모든 기관이 균형을 이뤘을 때 비로소 완성됩니다. 모쪼록 오늘 토론회가 사개특위 논의의 물꼬를 트고, 권력기관 개편으로 민주 사회를 만들어내는 계기가 되길 바랍니다.

다시 한번 「형사사법제도 개혁, 어떻게 할 것인가」 개최를 축하드리며 함께하신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2022. 11. 21.

더불어민주당 원내대표 박홍근

축사



국회의원 김성환 / 더불어민주당 정책위원회 의장

반갑습니다.

더불어민주당 정책위의장 김성환입니다.

<형사사법제도 개혁, 어떻게 할 것인가> 토론회의 개최를 진심으로 축하드립니다.

과거 검찰은 수사권과 기소권을 보유하며 무소불위의 절대 권력으로 군림해 왔습니다. 그 과정에서 국민의 인권이 퇴보하는 경우가 발생했고, 검찰의 반복되는 비리와 정치행위, 제 식구 감싸기식 수사 관행으로 검찰 공화국이라는 오명도 얻었습니다.

헌법과 법률이 규정하는 대로 검찰 권력을 돌려놓기 위해 지난 촛불 혁명은 검찰개혁을 첫번째 개혁과제로 꼽은 바 있습니다. 민주당 역시 검찰개혁의 핵심이자 본질인 수사-기소 분리를 위해 오랜 기간 노력해 왔습니다.

문재인 前대통령은 2017년 1월 대선 출마를 공식화하는 대국민 기자회견을 통해 검찰개혁을 포함한 권력기관 개혁 방안을 발표했습니다. 그리고 2018년 6월 21일, ‘검경 수사권 조정 합의문’이 성사되면서 권력기관 개편은 새로운 전기를 맞이하였습니다. 그리고 2020년, 경찰에게 수사 종결권을 부여하고, 검찰의 직접수사 범위를 제한하는 검·경 수사권 조정 법안을 통과시켰습니다. ‘수사와 기소의 분리’라는 대원칙이 적용되기 시작했습니다.

그러나 윤석열 정부는 출범 이후 대통령령을 제정 및 시행하여 검찰의 직접수사 대상을 기존 수준으로 확대하는 이른바 ‘검수원복(검찰 수사권 완전 복원)’을 완성해 국회의 입법권을 무력화하는 반헌법적 행위를 강행하였습니다.

검찰 수사권 오남용의 역사가 다시 반복될 중차대한 기로에 놓였습니다. 더 늦기 전에 검찰의 직접수사를 축소하고 수사와 기소의 분리라는 개혁 취지를 살려야 합니다. 수사권 조정으로 인해 수사 권한이 확대된 경찰의 권한을 분산하고 통제하기 위한 국가경찰위원회의 독립성과 위상 강화 등 대책도 적극적으로 모색해야 합니다. 시작보다 후속대책이 중요한 때입니다.

이러한 시기에 <형사사법제도 개혁, 어떻게 할 것인가>라는 토론회가 개최되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 저 역시 정책위의장으로서 이번 토론회를 거친 논의들이 국회에서 유의미한 결실로 맺어질 수 있도록 모든 지원과 노력을 아끼지 않겠습니다.

끝으로 오늘 자리를 위해 애써주신 정성호 형사사법체계개혁 특별위원회 위원장님과 송기현·김승원·박범계·박주민·임호선 의원님, 그리고 참여연대·민주사회를 위한 변호사모임 사법센터·민주주의법학연구회 및 관계자분들에게 감사드립니다.

형사사법제도 개혁이 완수될 때까지 더불어민주당이 쉽 없이 가겠습니다.

인사말



국회의원 정성호 / 국회 형사사법체계개혁특별위원회 위원장

안녕하십니까? 정성호 국회의원입니다.

먼저 국회 형사사법체계개혁특위 위원장으로서 송구하다는 말씀부터 드려야겠습니다.

지난 4월 여야 합의로 입법권이 부여된 특위 구성결의안이 본회의를 통과하고 8월 첫 회의까지 열었지만, 불과 열흘 뒤 정부는 시행령 개정을 강행했습니다. 검찰청법과 형사소송법 통과 과정에서 불거진 여야 갈등에 더해, 법무부가 국회를 무시하고 특위를 무력화시킨다는 논란까지 더해지며 활동이 중단된 실정입니다.

게다가 활동기한이 내년 1월 말까지라 앞으로 두 달 남짓 남은 셈입니다. 위원장으로서 책임을 통감하며, 국민 여러분께 사죄드립니다.

아시다시피 특위 구성이 위원장 포함 여야 동수이고, 운영도 안건 의결뿐만 아니라 채택과 상정 또한 합의 처리하도록 되어있어, 여당의 협조 없이는 개의조차 할 수 없는 답답한 상황입니다.

특위 정상화를 위해 여당 지도부와 관계 기관장 모두를 만나, 전향적인 태도 변화와 적극적인 의견제시를 요청했습니다만 별무신통입니다.

정부 여당에 간곡히 촉구합니다. 형사사법 절차 및 시스템 관련 국민적 혼란과 권력 오남용 방지를 위해 후속 입법 논의에 적극 협력해주시요.

오늘의 토론회도 특위가 공청회조차 열 수 없는 현실에서 공론 형성 차원에서 기획되었습니다만, 법무부와 대검의 불참 통보로 이해관계자 의견수렴은 제한적일 수밖에 없다는 점에서 유감스럽게 생각합니다.

형사사법개혁의 방향은 정당 간 당리당략이나 기관 간 기득권을 넘어, 오직 국민기본권 보호와 법률서비스 제고라는 측면에서 지혜를 모아야 합니다. 그런 점에서 학계와 전문가 등 시민사회의 강력한 추동을 당부드립니다.

본 행사를 위해 좌장을 맡아주신 이광수 변호사님, 발제를 준비해주신 민변 김지미 변호사님과 참여연대 오병두 단장님, 민주법연 박병욱 교수님 고맙습니다. 패널로 참여해주신 한국형사·법무정책연구원 김대근 실장님, 경찰대 김면기 교수님, 방송대 최정학 교수님께도 감사 인사드립니다.

형사사법 영역에서 공정과 정의의 가치는 수사의 형평성과 중립성에 있습니다. 편향된 수사, 봐주기 수사의 폐해로 고통받는 피해자들이 없도록 최선을 다하겠다는 다짐의 말씀을 드리며, 개회사를 갈음하겠습니다. 감사합니다.

수사, 기소 분리의 원칙을 실현하기 위한 과제

김지미 / 변호사 · 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

1. 들어가며

수사, 기소 분리의 대원칙이 검찰개혁의 방향임은 두말할 나위가 없다. 지난 정부에서 그 방향에 대한 사회적 공감대가 형성되었고 두 차례에 걸쳐 검찰의 직접 수사 대상을 축소하는 검찰청법, 형사소송법 개정이 이루어졌다. 이제 법률상 검찰은 부패범죄와 경제범죄 등 중요범죄에 대하여만 직접 수사권을 갖게 되었다. 그러나 제도의 변화가 애초 기대했던 현실의 변화를 견인하고 있는 것 같지는 않다. 권한과 역할의 축소에 부응하는 검찰 조직과 인력의 감축도 실시되지 않았으며 법무부와 검찰은 앞으로도 그럴 계획이 없는 것으로 보인다. 법무부는 오히려 검찰의 직접수사 기능의 복원을 강조하면서 금융·증권범죄 합동수사단, 보이스피싱범죄 합동수사단, 조세범죄합동수사단을 설치하고, 서해공무원 피격 사건, 방송통신위원회 TV조선 재승인 점수 조작 의혹 사건 등을 직접 수사하며 위세를 떨치고 있다. 반면 경찰에 관하여는 검찰의 수사 지휘를 받지 않고 수사 종결권을 가지게 된 경찰의 권한 비대화와 이를 견제할 장치의 부족, 경찰의 미흡한 수사력으로 인한 피해와 불편만이 부각되는 모양새이다.

2020년 수사권조정이 시행되고 나서 2년여가 지나고 있는 현재 ‘수사기소 분리를 통한 검찰개혁’에 점수를 준다면 낙제점을 면치 못할 것이다. 법에서 검찰의 직접 수사 범위를 한두 개 삭제한다고 해서 수사와 기소가 분리되고 검찰 개혁이 이루어지는 것은 아니다. 수사와 기소의 완전 분리는 어쩌면 ‘검수완박’이라는 표현대로 검찰의 직접 수사 권한을 전면 삭제하고 검찰의 직접 수사 인력을 다른 업무로 전환 배치하면 가능할지도 모른다. 그러나 현재의 제도를 전제로 검찰에서 수사 기능을 완전 박탈하는 것을 두고 견제와 협력을 통한 형사사법시스템이라 하기는 어려울 것이다. ‘수사 기소의 분리’라고 했을 때의 분리는 형식적이고 기능적인 분업만을 의미하는 것이 아니다. 분리하되 ‘협력’하고 분리하되 ‘견제’할 수 있어야 진정한 분리가 실현된다고 할 수 있다. 그동안의 수사 기소 분리 논의는 검찰이 수사의 시작을 못하게 하는 수사 개시권한의 삭제에만 초점이 맞춰져 있었다. 재수사, 보완수사, 관련 사건의 수사, 불송치결정에 대한 이의신청으로 인한 수사 등 중간에 검찰이 직접수사를 할 수 있는 장치를 어디까지 허용할 것인가에 대한 진지한 논의는 찾아보기 어려웠다. 경찰의 수사에 대하여 기소 권한을 가진 검찰이 어떻게 지휘가 아닌 협력을 하고 견제를 하는지에 대한 논의도 마찬가지이다. 6대 범죄, 2대 범죄, 중요범죄 등 검찰의 수사개시권한을 어디까지 줄 것인가 하는 논의보다 어쩌면 더

중요한 의제가 시민사회나 정치권에서 모두 실종된 것이다. 2018년 처음 수사권 조정에 대한 합의안이 나오면서 6대 범죄에 모든 관심이 집중된 순간 수사 기소 분리의 실패는 예정되어 있었는지도 모른다. 뼈아픈 성찰이 필요한 부분이지만 지금은 그 원인이나 책임을 논하기보다 앞으로 어떤 부분에 집중해서 연구하고 논의를 이어나가야하는지에 초점을 맞출 때이다. 구체적인 해답이 되지는 않겠지만 최소한의 방향을 잡는데 작은 기여라도 할 수 있기를 바라며 수사 기소의 분리를 실현하기 위한 과제가 무엇인지 말하고자 한다.

2. 현행 형사소송법, 검찰청법의 문제점

수사권조정이라 표현하는 1차 형사소송법, 검찰청법 개정도 그러했지만 검찰의 직접수사 대상을 2개 범죄로 한정하는 2차 형사소송법, 검찰청법 개정도 순탄치 않았다. 민주당의 형사소송법·검찰청법 개정안(원안) 제출, 국회의장 중재와 여야 합의, 국민의힘의 합의 번복, 법사위 의결(법사위안)을 거쳐 지난 4월 본회의 의결(수정안)로 개정이 되었다. 개정안 처리 과정에서 초래된 혼란은 이 법안에 대한 진지하고 깊이 있는 논의를 불가능하게 하는 하나의 원인이었다. 민주당은 정권 교체 시기에 서둘러 법안을 추진하였고, 위장 탈당 등 절차적 논란을 불러일으켰다. 국민의힘은 국회의장 중재안에 합의하였다가 아무런 이유 없이 이를 번복함으로써 정쟁을 가열시키고 이해당사자인 검찰은 집단행동을 통해 입법권에 도전하였다.

개정된 법률의 내용에 있어서도 수사 기소 분리의 원칙에 맞지 않거나 자의적 해석이 가능한 표현으로 인해 분쟁의 소지를 남겨 놓은 점, 합당한 이유도 없이 국민의 사법절차 참여권을 배제한 점 등은 비판받아 마땅한 부분이다. 아래에서 좀 더 자세히 짚어보기로 한다.

1) 검찰의 수사개시 대상 범죄를 ‘부패, 경제 등 대통령령으로 정하는 중요범죄’로 규정

검찰의 수사개시 대상 범죄를 처음 6대 범죄로 한정하였을 때에도 6대 범죄의 기준이 모호하다는 점과 ‘부패’, ‘경제’ 등 법률 용어가 아닌 표현으로 그 범위가 무한정 확대될 수 있다는 지적이 있었는데 개정안에서도 동일한 비판이 가능하다. 6대 범죄에서 부패와 경제범죄를 남기는 기준은 무엇인가. 부패범죄와 경제범죄는 누가 정하는 것인가. 국회는 법을 제, 개정하는 고유의 권한으로 검찰의 직접 수사를 제한하는 법을 만들면서도 정작 핵심인 부패와 경제범죄 등 중요범죄의 범위를 대통령령으로 정하게 하는 치명적인 과오를 범하였다. 그 결과 대통령령인 검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정을 보면 검찰이 마음만 먹으면 거의 모든 범죄에 대하여 수사를 개시할 수 있음을 알 수 있다.

애초 민주당은 검찰의 직접수사권을 전면 제한하고자 했으나 국회의장 중재에 의해 부패·경제범죄에 대한 직접수사권을 한시적으로 유지하기로 했고, 이어 법사위에서 「부패·경제 ’중」으로 한정되었던 것이 수정안에서는 「부패·경제 ’등」으로 다시 변경되었다. 당시 논쟁의 중심은 ‘중’이냐, ‘등’이냐에 있었지만 이미 부패, 경제와 같은 비법률용어를 유지하는 순간부터 해석에 의한 확장의 가능성은 열려 있었던 것이다.

검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정에서는 부패범죄를 ①사무의 공정을 해치는 불법 또는 부당한 방법으로 자기 또는 제3자의 이익이나 손해를 도모하는 범죄 ②직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하는 범죄 ③범죄의 은폐나 그 수익의 은닉에 관련된 범죄로 규정하고 있다. 경제범죄는 생산·분배·소비·고용·금융·부동산·유통·수출입 등 경제의 각 분야에서 경제질서를 해치는 불법 또는 부당한 방법으로 자기 또는 제3자의 경제적 이익이나 손해를 도모하는 범죄라고 한다. 기타 중요범죄는 무고·도주·범인은닉·증거인멸·위증·허위감정통역·보복범죄 및 배심원의 직무에 관한 죄 등 국가의 사법질서를 저해하는 범죄와 개별 법률에서 국가기관으로 하여금 검사에게 고발하도록 하거나 수사를 의뢰하도록 규정된 범죄라고 규정되어 있다. 세부 범죄를 나열한 별표1~3까지를 보면 거의 모든 형사범을 포섭할 수 있을 정도이다. 한마디로 검사의 직접 수사는 여전히 거의 모든 영역에서 가능하다고 할 수 있다.

물론 이렇게 된 직접적인 책임은 법의 정신, 취지를 망각하고 공개적으로 ‘검찰의 직접수사 기능 복원’을 천명한 법무부와 현 정부에 있다. 위임입법의 범위를 넘어 모법의 취지를 무력화하고, 삼권 분립의 원칙을 훼손하는 위헌적인 행태임은 말할 것도 없다. 형사소송법·검찰청법 개정안이 위헌이라며 권한쟁의심판과 효력정지 가처분 신청을 하면서 동시에 그 법이 합헌, 유효함을 전제로 시행령을 통해 수사 범위를 확대하는 자기모순에 대한 비판 정도는 충분히 감내할 정도로, 검찰과 현 정부는 검찰 직접 수사 기능 복원에 모든 역량을 집중하고 있다. 이 역시 예측 가능했던 일이며 그렇게 때문에 법을 개정함에 있어 조금의 빈틈도 있어서는 안 되었던 것이다. 부패범죄, 경제범죄의 고정관념을 깨지 못한 부분이 못내 아쉬울 따름이다.

2) 자의적인 해석의 소지

검사는 검찰청법 제4조 제1항 제1호에 의해 부패, 경제범죄 등 중요범죄, 경찰공무원, 공수처 공무원이 행한 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄에 대하여도 수사 개시를 할 수 있다. 별건 수사를 방지하기 위한 규정인데 여기서 ‘직접 관련성이 있는 범죄’를 어디까지 인정할 것인가와 관련하여 또 다시 해석에 의한 확대 가능성이 거론된다. 형사소송법 제 196조 제2항에 의해서는 사법경찰관으로부터 송치 받은 사건에 관하여 동일성을 해치지 않는 범위 안에서 보완수사를 할 수 있다. 여기서도 마찬가지로 “동일성을 해치지 않는 범위 안”에 관하여 다양한 해석의 여지가 존재한다. 법 개정 과정에서 법사위안이 “동일한 범죄사실의 범위”라고 하였던 것을 수정안은 “동일성을 해치지 않는 범위 안에서”라고 하여 자의적 해석의 여지를 넓혀 놓았고, 다툼의 가능성도 높여놓았다. 보완수사를 빙자한 직접 수사, 별건 수사의 폐해도 여전히 남게 되었다.

3) 국민의 사법절차 참여권 침해

이번 법 개정 과정에서 민주당의 원안, 법사위안에서 논의되지 않다가 수정안에서 갑자기 포함되어 문제가 된 부분이 불송치 결정에 대한 고발인의 이의신청권 삭제이다. 불송치 결정에 대한 고발인의 이의신청권을 왜 삭제했는지 짐작 가는 바가 없지 않으나 그야말로 빈대 잡으려다 초가삼간 태우는 격이라 할 것이다. 검사의 불기소처분에 대하여 고발인의 재정신청을 허용하는 방식으로 재정신청 범위를 확대해야한다는 주장이 학계와 시민사회를 중심으로 지속적으로 제기되어 왔다. 검사의 기소 재량을 통제하는 의미에서 이 또한 검찰개혁의 한 방법이자 국민의 형사절차 참여권 확대라는 차원에서

의미 있는 주장이다. 경찰의 불송치결정, 즉 송치 재량에 관하여도 당연히 통제나 견제가 필요하고 그 역할은 1차적으로 검찰이 수행하는 것이 가장 적절하다. 통제의 방식으로 검찰의 직접 수사를 허용할 것인지 재수사 요청으로 할 것인지 아니면 다른 제3의 방식으로 할 것인지는 별개의 의제라 할 수 있다. 검찰의 수사를 막기 위해 국민의 권리를 제한할 수는 없는 것이다. 이 부분은 조속히 개정이 되어야한다.

3. 수사 기소 분리의 새로운 패러다임이 필요

수사 기소의 분리=직접수사권 폐지가 아님은 누차 말한바와 같다. ‘수사는 경찰, 기소는 검찰’이라는 간단한 원칙 아래 수사에 있어 검찰의 개입을 어떠한 방식으로 얼마만큼 인정할 것인가가 처음부터 새로이 논의되어야 한다고 생각한다. 개인적으로는 검찰의 수사개시권은 전면 폐지하고 직접 수사는 보완수사나 관련 사건 수사를 막론하고 최대한 제한적으로 허용하는 것이 가장 이상적인 형태라고 생각한다. 경찰이 송치한 범죄 혐의에 한정하여, 공소시효가 임박하거나 단기간에 신속한 보강조사를 해야 할 필요가 있는 경우, 검사에 의한 새로운 인지수사 내지 재수사가 되지 않도록 하는 범위 내에서만 직접 수사를 허용하는 것이다.

그렇게 되면 경찰의 수사가 부족해서 보완수사를 해야 하거나 수사에 위법, 부당함이 발견되어도 원칙적으로 경찰에게 다시 보완 수사를 요구하거나 시정조치를 요구하는 방식이 될 것이다. 그럼에도 부족하거나 문제가 있을 경우 이러한 과정을 반복할 것인지, 검찰이 직접 수사를 진행할 것인지, 아니면 제3의 기관을 개입시킬 것인지에 관한 해법도 새로이 강구해봐야 한다. 검찰의 직접 수사를 최소한으로 한다는 대원칙 하에 세부적인 절차에 관한 많은 논의들을 치밀하게 준비할 필요가 있다. 또한 검찰 수사 개시 권한의 전면 폐지가 당장 가능하지는 않더라도 수사 개시 권한과는 별도로 수사의 중간에 검찰이 직접 수사를 할 수 있도록 하는 규정의 정비는 차근차근 해 나가야한다. 검찰이 권한의 축소에도 불구하고 조직과 인력을 줄이지 않는 이유 중에 하나는 경찰이 수사를 개시한 사건이 검찰에 다시 올 가능성이 열려 있기 때문이다.

무엇보다 중요한 일은 수사에 관하여 검찰 본연의 기능과 역할을 찾아 주는 것이다. 지금의 제도는 검찰이 직접 수사를 하지 못하게 하는 데에만 초점이 맞춰져 있어 검찰이 수사 과정에서 해야 할 역할이 무엇인지에 대한 충분한 논의가 부족한 상황이다. 법률전문가, 기소 담당자, 공소유지자, 형벌의 집행자로서의 검사는 수사-기소-재판-형 집행의 전 과정을 아우를 수 있어야 한다. 수사 과정에서는 범인의 체포, 증거의 수집이 적법한지, 그 과정에서 인권의 침해는 없었는지 경찰을 통제하고, 체포된 범인과 수집된 증거가 유죄의 판결을 받기에 충분한지, 경찰이 적용하는 법리와 수사의 방향이 적절한지를 들여다보며 경찰의 수사에 협력하는 협력자로서의 역할을 재정립해야한다.

수사권조정 이후 경찰들의 수사력 부족 문제가 도마에 많이 올랐다. 수사 기간이 길어진다가나 법리가 어려운 사건의 경우 경찰이 아예 고소 접수를 하지 않는다, 고소인이나 피해자에게 증거를 모두 수집해 오라고 한다는 등 경찰에 대한 불만이 언론 보도를 통해 종종 공개가 되었다. 이러한 비난은 오롯이 경찰이 감당해야 했는데 이를 경찰만의 잘못으로 보기에는 무리가 있다. 애초에 경찰과 검찰을 수사에 관한 협력관계로 규정하면서 어떻게 협력을 해야 하는지, 수사에 있어 검찰이 어떤 기능을 분담해야 하는지 세부적인 사항에 대해서는 침묵했기 때문이다. 법리가 어려운 사건은 어떻게 진행을 해야 하는지, 일선의 경찰이 어려워하는 사건은 증거 수집과 수사의 방향을 어떻게 잡아야 하는지 알려주고 협력하는 것이 검찰 본연의 역할이다. 이는 간단한 일은 아니어서 실제 현실에서 검경의 협력관계를

어떻게 구현할 것인가를 법에 모두 규정하지는 못하지만 최소한 검경이 협력관계이다라는 선언적 규정을 두는 것만으로 구현될 수 없음은 자명하다.

검찰이 직접 수사 기능 복원을 외치며 설치하고 있는 각종 합동수사단은 엄밀히 말하면 검찰의 뛰어난 수사력을 보여주는 징표는 아니다. 합동수사단에는 검찰 외에도 국세청, 관세청, 금융감독원, 경찰 등에서 파견을 나와 서로 협력하며 수사를 하기 때문에 오히려 검찰이든 경찰이든 상호협력에 의할 때 성과를 낼 수 있다는 점을 보여주는 징표가 될 수 있다. 부패범죄와 경제범죄가 중요하고 국가 전체의 부패수사 역량 강화가 중요하다면 경찰과 검찰이 서로 협력하면 될 일이다.

이렇게 검찰의 수사개시권이 전면 폐지된다면 정치권에서 논의되고 있는 중대범죄수사청은 설치할 근거가 약해진다. 경찰의 수사력을 보강해서 경찰이 중대범죄까지 충분히 수사할 수 있도록 하면 되는 것이다. 비대해진 경찰에 대한 통제는 다른 차원의 문제이다. 그러나 단번에 검사의 수사개시권을 폐지하는 것은 사실상 어려울 것이니 과도기적인 제도로 중대범죄수사청을 두거나 그 자체로 경찰을 대신해 중대범죄만을 수사하는 특별기구로 두는 방법도 생각해 볼 수 있다. 어찌되었든 국회는 지난 4월 여야가 합의했던 국회의장 중재안의 취지에 따라 사개특위 구성 후 6개월 이내에 중대범죄수사청에 대한 입법 조치를 완성하고 입법 조치 후 1년 이내에 중수청을 발족시킬 수 있도록 해야 한다. 국회는 지난 7월 22일 진통 끝에 사개특위를 구성하였으나 단 한 번의 회의 후 다시 속개할 기미가 보이지 않는다. 여와 야를 막론하고 수사 기소 분리와 중수청 설치에 더 이상 국회의 관심사가 아닌 듯하다. 합의안대로라면 내년 2월까지 중수청 설치에 대한 입법을 완료하여야 하나 그럴 가능성은 지극히 희박해 보인다.

현 정부 출범 이후 사법개혁을 포함한 우리 사회의 모든 개혁 과제가 실종이 되었다. 개혁의 시계는 멈추었으나 이 시간을 잘못 켜 단추를 다시 채우는 시간으로 만들 수도 있을 것이다. 검찰의 수사개시권을 포함한 직접수사권 전면 폐지, 경찰의 수사에 협력하고 경찰을 통제하는 법률전문가로서의 역할 재정립이라는 대원칙 아래 세부 절차와 사항들을 준비해 나가야 한다. 그런 의미에서 수사권조정을 추진하고 중수청의 설치를 주장하던 야당의 무관심은 더욱 비판받아 마땅하다고 생각한다. 길게 보고 깊이 연구하는 자세가 필요할 때이다.

4. 맺음말

최근 검찰의 수사가 연일 뉴스의 상당 부분을 차지하고 있다. 다분히 정치적 의도가 있는 수사를 거리낌 없이 행하고 피의사실을 실시간 공표하고 있는 검찰의 행태에서 깊은 자괴감을 느낀다. 일어나서는 안 될 대형 참사의 비극 앞에서도 수사만이 능사인 것처럼 행동하는 수많은 위정자와 고위 관료들의 행태에 깊은 분노를 느낀다. 하나의 기관이 무소불위의 권한을 가지게 되었을 때 우리 사회에 어떤 비극이 일어나는지 목도하는 고통의 시간이지만 같은 실수를 반복하지 않기 위해 우리가 서로 협력해야 할 시간이기도 하다. 오늘의 토론회가 우리에게 부족한 부분을 깨닫고 보다 철저히 공부하고 논의를 모으는 시간이 되기를 기원한다.

수사-기소 구조의 개혁 방안 : 국가수사청 도입 논의를 중심으로^{1 2}

오병두 / 홍익대 법학과 교수 · 참여연대 형사사법개혁사업단 단장

I. 시작하며

2022. 7. 22. 여·야는 제21대 국회 후반기 상임위원회 위원장 배분 등 원 구성 합의에서 “형사사법체계개혁특별위원회”라는 명칭으로 하여 사법개혁특별위원회(이하 ‘사개혁위’)를 구성하기로 합의하였다³. 그 논의 안건은 “[2022년] 5월 3일 본회의에서 의결한 사법개혁특별위원회 구성결의안에 따른 사항과 관련 법안의 보완 등 여야 간사 간 추가로 합의된 사항”으로 하며, 활동 시한은 2023년 1월 31일까지로 하였다.

위 「사법개혁특별위원회 구성결의안」(2022. 5. 3)⁴에서는 사개혁위의 활동목표를 “가칭 중대범죄수사청(한국형 FBI)의 신설과 이에 따른 다른 수사기관의 권한 조정에 관한 사항, 모든 수사기관의 수사 공정성·중립성과 사법적 통제를 담보할 수 있는 방안 마련 등 사법 체계 전반에 대하여

¹ 이 글은 참여연대 대선정책토론회, 「검경개혁 위한 수사 기소 분리, 어떤 모습이어야 하는가」, (2021. 11. 10.)에서 “수사-기소 구조의 개혁 방안”이라는 제목으로 발표한 원고 등 발표자가 기존에 발표한 글을 발전시킨 것입니다.

² 이 글은 발표자의 개인적 견해이며, 사법감시센터의 공식적 입장과 차이가 있을 수 있습니다.

³ 위 합의안의 전문은 “여야 원 구성 합의문…사개혁위 위원장은 민주당”, 경향신문 2022. 7. 22, <https://m.khan.co.kr/politics/assembly/article/202207221106001#c2b>, 2022.10.15. 최종검색.

합의문 (2022. 7. 22.)

3. 사법개혁특별위원회 구성 및 운영과 관련하여 다음과 같이 변경한다.
- 명칭은 형사사법체계개혁특별위원회로 변경한다.
- 위원정수는 12인으로 하고, 더불어민주당 6인, 국민의힘 6인으로 한다.
- 위원장은 더불어민주당이 맡는다.
- 활동기간은 2023년 1월 31일까지로 한다.
- 법률안 심사권을 부여하되, 안건은 여야 합의로 처리한다.
- 논의안건은 5월 3일 본회의에서 의결한 사법개혁특별위원회 구성결의안에 따른 사항과 관련 법안의 보완 등 여야 간사 간 추가로 합의된 사항으로 한다.

⁴ 의안번호: 2115456, 제안일자: 2022. 4. 29, 제안자: 국회운영위원장.

논의하고 관련 법률안을 심사·처리”(주문 가항)하는 것으로 하여, 그 제안이유를 다음과 같이 기술하고 있었다.

검찰의 직접 수사권과 기소권은 분리하는 방향으로 하고, 검찰의 직접 수사권은 한시적이며 직접 수사의 경우에도 수사와 기소 검사는 분리하는 것으로 하면서, 이와 관련하여 가칭 중대범죄수사청(한국형 FBI)에 대해 특별위원회 구성 후 6개월 내 입법 조치를 완성하고, 동 기관을 입법 후 1년 이내에 출범시키며, 출범과 동시에 검찰의 직접 수사권을 폐지하도록 하고, 경찰 등 수사기관에 대한 감시와 통제, 견제와 균형을 실현하는 등 사법 체계 전반에 대하여 논의하고 관련 법률안을 심사·처리하기 위하여 「사법개혁 특별위원회」를 구성하려는 것임.

이 제안이유의 상당 부분은 박병석 국회의장이 제안하였고 당시 야당인 국민의힘이 합의하였다가 파기한 「국회의장 중재안」(2022. 4. 22.)과 같은 취지이다⁵. 이 중재안에서는 ‘중대범죄수사청’을 ‘한국형 FBI’로 지칭하며 ‘수사-기소의 분리’를 강조하고 있었는데, 이는 문재인 정부에서의 ‘검찰개혁’의 후속작업임을 천명하는 것이었다.

문재인 정부의 주요 국정과제이었던 ‘검찰개혁’ 구상은 ‘권력기관’ 전체의 개혁이라는 맥락에 진행되었다⁶. 그 중요한 내용은 검찰-경찰 사이의 수사권 조정과 공수처의 설립이다. 여기에서 수사권 조정은 2번에 걸쳐 이루어졌다. 첫 번째는 2020년 「검찰청법」, 「형사소송법」, 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘공수처법’) 등 ‘검찰개혁 3법’의 제·개정에 의한 수사권 조정(이하 ‘2022년의 수사권 조정’)이었다. 2020년 12월에는 국가수사본부의 설치, 자치경찰제의 실시 등을 내용으로 하는 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘통합경찰법’)이 국회를 통과하였다. 검찰중심의 사법체계의 균열을 가져오기는 했으나 그것만으로 충분하다고 보기는 어려웠다. 무엇보다도 검찰의 수사와 관련하여, 소위 ‘6대범죄’, 즉 “부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄”에 대해서는 수사개시권을 그대로 남겼고(「검찰청법」 제4조⁷), 논란이 많았던 검찰 내 직접수사인력에 대해서는 특별한 조치를

⁵ 위 중재안의 전문은 “박병석 중재안, 檢 수사범위 6대→2대범죄로 축소”, 동아일보 2022. 4. 22, <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20220422/113024176/1>, 2022.10.15. 최종검색. 박병석 국회의장의 중재안 중 ‘한국형 FBI’에 관한 내용은 다음과 같다.

국회의장 중재안 전문 (2022. 4. 22.)

5. 법률안 심사권을 부여하는 사법개혁특위를 구성한다. 이 특위는 가칭 ‘중대범죄수사청(한국형 FBI)’ 등 사법 체계 전반에 대해 밀도 있게 논의한다.

중수청은 특위 구성 후 6개월 내 입법 조치를 완성하고 입법 조치 후 1년 이내에 발족시킨다. 중수청(한국형 FBI)이 출범하면 검찰의 직접 수사권은 폐지한다.

중수청 신설에 따른 다른 수사기관의 권한 조정도 함께 논의한다.

사법개혁 특위의 구성은 13인으로 하며 위원장은 민주당이 맡는다. 위원 구성은 민주당 7명, 국민의힘 5명, 비교섭단체 1명으로 한다. 사개혁위는 모든 수사기관의 수사에 대한 공정성, 중립성과 사법적 통제를 담보할 수 있는 방안도 함께 마련한다.

⁶ 문재인 정부의 검찰개혁에 대한 평가로는 오병두, “문재인 정부 검찰개혁에 대한 평가”, 「민주법학」 제76호(민주주의법학연구회, 2021), 75-97쪽.

⁷ 「검찰청법」(법률 제16908호, 2020. 2. 4. 개정, 2021. 1. 1. 시행) 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.

가. 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄
나. 경찰공무원이 범한 범죄

취하지 않았다. 공수처에 대해서는 판사, 검사, 고위직 경찰관의 고위공직자범죄와 관련범죄에 대해서만 예외적으로 기소권을 행사할 수 있다(공수처법 제3조 제1항 제1호⁸). 한편, 통합경찰법이 경찰청장과 시·도경찰청장, 경찰서장 등 경찰관서장이 일반적 지휘권과 구체적 지휘권을 통해서 수사에 개입할 여지를 넓게 인정하면서(통합경찰법 제14조 제6항, 제28조 제3항 등), 국가수사본부의 수사에 대한 행정경찰의 관여 방지를 위한 ‘사법경찰과 행정경찰의 분리’가 제대로 이루어지지 않았다⁹.

두 번째는 2022년에 이루어진 「검찰청법」과 「형사소송법」의 개정으로 이루어진 수사권 조정이다(이하 ‘2022년의 수사권 조정’). 수사권 조정을 중심으로 보면, 「검찰청법」 제4조 제1항 제1호 가목¹⁰이 종전의 ‘6대범죄’가 ‘2대범죄’, 즉, “부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄”로 축소되었고, 「형사소송법」 제196조 제2항¹¹이 신설되어 검사가 사법경찰관에 대해 사건의 송치요구를 하는 경우에도 “해당 사건과 동일성을 해치지 아니하는 범위 내에서”만 수사하도록 하였다. 전자는 검찰의 ‘수사개시권’을, 후자는 ‘수사권’ 자체를 제한한다¹².

2022. 8. 30. 사개특위는 첫 회의를 열고 정성호 의원을 위원장으로, 국민의힘 정점식 의원과 민주당 송기헌 의원을 각각 간사로 선임했다. 2022. 5. 3. 「검찰청법」과 「형사소송법」의 개정안이 국회를 통과한 지 119일 만의 일이며¹³, ‘박병석 국회의장 중재안’이 제안된 날로부터 만 3개월만의 일이었다. 그러나 2022년의 수사권 조정을 이른바 ‘검수완박’이라면 반박하였던 여당의 협조 하에 사개특위를 정상적으로 가동시키는 일은 시작부터가 난항이 예상되는 것이었다. 그 후 사개특위는 야당 위원들이

다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄

⁸ 공수처법 제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄등에 관하여 다음 각 호에 필요한 직무를 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 “수사처”라 한다)를 둔다.

1. 고위공직자범죄등에 관한 수사

2. 제2조제1호다목, 카목, 파목, 하목에 해당하는 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄의 공소제기와 그 유지

⁹ ‘사법경찰과 행정경찰의 분리’와 국가수사본부에 관하여는 오병두, “국가수사본부의 독립성 -사법경찰과 행정경찰의 분리를 중심으로-”, 「형사정책」 제33권 제3호(한국형사정책학회, 2021.10), 7-33쪽; 이윤제, “국가수사본부의 문제점과 한계”, 「저스티스」 통권 186호(한국법학원, 2021), 176-206쪽.

¹⁰ 「검찰청법」(시행 2022. 9. 10., 법률 제18861호, 2022. 5. 9. 개정) 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다. <개정 2020. 2. 4., 2022. 5. 9.>

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.

가. 부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄

나. 경찰공무원(다른 법률에 따라 사법경찰관리의 직무를 행하는 자를 포함한다) 및 고위공직자범죄수사처 소속 공무원(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 파견공무원을 포함한다)이 범한 범죄

다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄

¹¹ 「형사소송법」(시행 2022. 9. 10., 법률 제18862호, 2022. 5. 9. 개정) 제196조(검사의 수사) ② 검사는 제197조의3제6항[시정조치요구 등], 제198조의2제2항[검사의 체포·구속장소감찰] 및 제245조의7제2항[고소인 등의 이의신청]에 따라 사법경찰관으로부터 송치받은 사건에 관하여는 해당 사건과 동일성을 해치지 아니하는 범위 내에서 수사할 수 있다.

¹² 검찰의 직무에서 ‘범죄수사’를 배제하는 것을 골자로 하는 「공소청법안」(의안번호: 2106976, 제안일자: 2020. 12. 29., 제안자: 김용민의원 등 13인)이 제안되기도 하였으나, 위 「검찰청」 개정안(「검찰청법 일부개정법률안(대안)」(의안번호: 2115408, 제안일자: 2022. 4. 27. 제안자: 법제사법위원장)에 반영되어 폐기되었다.

¹³ “‘검수완박’ 논란 속 넉달 만에 사개특위 가동...실효성은?”, CBS노컷뉴스 2022. 8. 30, <https://www.nocutnews.co.kr/news/5809837>, 2022.10.15. 최종검색. 사개특위 위원 명단은 민주당 소속 국회의원 6명(정성호(위원장), 송기헌(간사), 김승원, 박범계, 박주민, 임호선) 그리고 국민의힘 소속 국회의원 6명(정점식(간사), 박형수, 서범수, 유상범, 전주혜, 조수진 의원) 등 12명으로 구성되었다.

회의 개최를 촉구하는 등의 사정에도 불구하고¹⁴ 여당의 불참으로 인해 별다른 진척 없이 현재에 이르고 있다.

문재인 정부의 검찰개혁 그리고 나아가 경찰개혁을 포함한 형사사법체계의 개혁은 일종의 ‘과도기’적 상태로 평가된다¹⁵. 검찰과 경찰 사이의 어정쩡한 권한 분배로 추가적인 조정을 전제로 해서만 지속 가능하다. 따라서 적절한 후속 개혁작업이 제대로 진행되지 않는다면 형사사법체계의 내부적 갈등상황과 비효율성은 점차로 커질 수밖에 없다. 이는 문재인 정부의 형사사법체계 개혁에 대해 지지하느냐, 반대하느냐 (혹은 개혁이 잘되었느냐 여부)와는 다소 거리가 있는 제도적 변화에 따른 자연스러운 추이라고 할 수 있다. ‘수사-기소 분리’가 형사사법체계가 정상화하기 위한 첫걸음이고 필요최소한도의 조건이며¹⁶, ‘수사-기소 분리’를 바탕으로 형사사법체계의 공정성과 합리성을 담보할 제도적 개선은 앞으로도 지속적으로 필요하다는 것이다.

현재 고착상태에 있는 사개특위의 논의를 촉구하면서, 현재의 담보상태를 만드는 데에 일조하였고 ‘수사-기소의 분리’와 관련하여 핵심 키워드로 등장하고 있는 ‘중대범죄수사청’ 또는 ‘한국형 FBI’라는 제도적 구상에 대해 살펴보고 현 상황에서 시급한 과제를 정리해보기로 한다.

II. 수사-기소 구조개혁의 기본 방향: 수사와 기소의 조직적 분리

1. 기능의 분리가 아닌 조직의 분리로서 ‘수사-기소 분리’

직접수사권(수사개시권) 제한과 관련된 검찰의 반대는 ‘수사-기소 분리’라는 명제의 이해방식과 무관하지 않다. 하나의 기능적 단위인 검찰로부터 ‘수사권’을 박탈하여 ‘공소권’만을 남긴다는 식으로 ‘수사-기소 분리’를 이해하고 있다는 점과 관계가 깊다. 이와 같이 조직구성과 별도로 특정한 기능만을 법률적으로 배제, 제거한다는 발상(기능분리론)은 수사와 기소의 현실과는 거리가 있고, 형사사법체계의 개선효과는 크지 않다. 오히려 ‘수사와 기소는 완전히 분리되어야 한다’고 말할 때의 ‘수사-기소 분리’란, 조직의 분리, 즉 수사와 기소를 한 조직에서 담당할 경우 생길 수 있는 권한의 오남용을 막기 위해 수사를 주된 업무로 하는 조직과 기소를 담당하는 조직으로 나누는 것으로 파악하는 것이 적절하다(조직분리론)¹⁷. 따라서 ‘수사-기소 분리’란 하나의 조직을 전제로 그 내부적으로

¹⁴ “사개특위 野 의원들 “與, 미완성 사법 체계 논의해야” 회의 촉구”, Newsis 2022. 10. 17, https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20221017_0002050168, 2022.10.15. 최종검색.

¹⁵ 수사권 조정의 과도기적 상태에 대하여는 오병두, “문재인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제 -수사-기소의 분리를 중심으로-”, 『법과 사회』(법과사회이론학회, 2021. 10), 130쪽 이하.

¹⁶ 정승환, “형사소추기관의 구조개혁과 수사기관의 일원화”, 『형사정책』 제24권 제2호(한국형사정책학회, 2012), 21-22쪽. “검찰사법이 지배하는 현재 한국의 형사사법에서 가장 시급한 과제는 검찰이 독점하는 수사권과 공소권을 분리하는 것이다. 이는 탄핵주의의 현재적 실현이라고도 할 수 있다”. 따라서 “수사권과 공소권을 분리한다 해서 그것이 곧 공정한 수사와 공소를 보장한다고 할 수는 없다. 그러나 지금의 현실에서 수사권과 공소권의 분리는 공정한 형사소추의 필요조건이라 할 수 있다.”

¹⁷ ‘수사-기소 분리’에 관한 기능분리론과 조직분리론의 정리로는 오병두, “문재인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제 -수사-기소의 분리를 중심으로-”, 127-146쪽.

기능상의 분리, 즉 수사기능과 공소기능을 분리하는 것은 여기에서 말하고 하는 ‘수사-기소 분리’는 아니다.

본래 ‘수사-기소 분리’를 추구하였던 목적은 ‘기관 간의 통제’를 통한 검찰권력에 대한 합리적 통제 가능성에 중점이 있다. 나아가 수사담당자로서의 지위와 공소관으로서 지위와의 충돌 가능성은 ‘수사-기소 분리’가 수사과 기소의 합리화나 효율성 증가에도 도움이 될 수 있음을 시사한다. 따라서 검찰이 아닌 경찰 등의 수사기관에서 수사를 하고 이를 법률전문가인 검찰이 제3자의 시각에서 재검토하는 작업은 수사의 적법성에 대한 외부적 통제수단이자, 수사의 오류 가능성에 대한 유효한 교정수단으로서 의미가 크다. ‘수사-기소 분리’로 달성하려는 목적을 이루기 위해서는 제대로 된 조직분리가 필요한 이유이다¹⁸.

제대로 된 ‘수사-기소 분리’를 위해서는 검찰의 직접수사는 폐지하여야 하고, 이와 함께 검찰 내 직접수사 인력의 조정이 필요하다. 여기에서 말하는 검찰의 직접수사 폐지는 검찰청 내에 존재하는 수사조직을 검찰로부터 분리하는 것을 의미하며, 검사의 고유한 기능으로서의 수사기능의 자체의 폐지를 말하는 것은 아니다. 기소를 중심으로 하는 검찰조직에서도 기소 여부의 판단에 필요한 범위 내에서 조사활동, 즉 수사활동은 가능하고 필요하다. 그러나 이것이 경찰이 행한 수사를 다시 하거나 경찰을 대신하여 수사를 하기 위하여 검찰 내에 수사인력을 갖춘다는 의미는 아니다.

검찰의 직접수사 폐지 이후에는 형사사법체계 내에서 각 기관의 권한과 비례하여 통제가 균형적 발전될 필요가 있다. 확대되는 수사기관의 권한에 대해서는 통제장치의 강화로 대처할 필요가 있다는 것이다. 경찰의 수사내용에 대한 통제수단은 검찰의 공소권에 의한 통제가 대표적이지만, 여기에 제한되지 않는다. 검찰의 직접 수사 폐지 이후 경찰청(이후 독립한 국가수사청)의 수사에 대한 검찰의 통제 그리고 검찰과 수사기관 사이의 수사 결과에 대한 이견과 갈등 조정을 위해서는 법원에 의한 통제 이외에 시민참여 기구에 의한 통제를 도입하여 해결할 필요가 있다¹⁹.

2. ‘중수처법안’ 등과 ‘수사-기소 분리’

주지하는 바와 같이, 「국회의장 중재안」(2022. 4. 22.)에서부터 명시적으로 ‘중대범죄수사청’(이하 ‘중수청’)을 ‘한국형 FBI’로 언급하고 있으며, 「사법개혁특별위원회 구성결의안」(2022. 5. 3)에서는 이것이 ‘수사-기소 분리’를 실현하기 위한 제도임을 천명하고 있다. 여기에서 말하는 중수청은 2020년 개정 「검찰청법」 제4조 제1항 제1호 가목의 ‘6대범죄’를 전담하는 조직으로 검찰 내의 수사인력을 토대로 하는 수사기구 설립을 목표로 한다.

이처럼 검찰의 직접수사권이 인정되는 6대 범죄(검찰청법 제4조 제1항)를 전담하는 기구를 별도로 설치하고자 하는 법안은 현재 3개가 발의되어 있다. 위 「사법개혁특별위원회 구성결의안」에서도 언급된

¹⁸ ‘수사-기소 분리’가 필요한 이유에 대하여는 크게 ① 검찰개혁의 국민적 요구(민주주의적 요청), ② 검찰권력에 대한 견제와 균형(권력분립 내지 법치국가적 관점), ③ 동일인이 수사관과 공소관을 담당하는 모순(수사와 기소가 일치하는 ‘신규문주의’적 수사)의 탈피(실질적 탄핵주의의 관점) 등이 주장된다(오병두, “문재인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제 -수사-기소의 분리를 중심으로-”, 134쪽).

¹⁹ 이에 관한 상세한 논의는 오병두, “수사-기소 구조의 개혁 방안”, 「검정개혁 위한 수사 기소 분리, 어떤 모습이어야 하는가」(참여연대 대선정책토론회 자료집), (2021. 11. 10.), 23쪽 이하의 “Ⅲ. 수사와 기소에 대한 시민적 통제의 강화” 참조.

「중대범죄수사청 설치 및 그 운영에 관한 법률안」(이하 ‘황운하 의원안’)²⁰이 대표적인 것이다. 황운하 의원안은 공수처와 같은 독립수사기구로서 중대범죄수사청(이하 ‘중수청’)을 신설하는 것을 골자로 한다. 그 외에 법무부 소속의 특별수사청을 신설하는 「특별수사청의 설치 및 운영에 관한 법률안」(이하 ‘이수진 의원안’)²¹, 「특수수사청법안」(이하 ‘오기형 의원안’)²²도 발의되었는데, 법무부 소속으로 특수수사청을 두는 안이다²³.

우선, 황운하 의원안은 공수처와 마찬가지로 독립성을 띤 중수청을 상정하고 있다(안 제4조). 그러면서도, 중수청의 설치 및 관할구역(안 제3조), 하부조직(안 제9조), 직제(안 제11조), 수사관의 자격(안 제15조 제1항 제3호), 인사위원회의 구성과 운영(안 제18조 제6항), 수사관의 직무수행(안 제21조 제3항), 수사관의 정원(제27조 제1항), 기타 직원의 수(안 제29조 제2항) 등에 관하여 대통령령에 위임하도록 하고 있다. 특히 수사관의 직무(안 제12조 제2항 제1호²⁴)에 관하여 이른바 ‘6대범죄’를 그대로 가져오다보니, “부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄”를 수사권의 범위로 하고 있다. 독립기구인 중대범죄수사청의 수사범위를 대통령령으로 정할 수 있다면 그 자체로 독립기구로 한 취지가 탈색되어 기능상의 독립성이나 정치적 중립성은 크게 위협받을 수 있다. 나아가 인사 “수사1급 이하 수사4급 이상 수사관은 수사청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용한다.”(안 제17조 제1항)는 점은 공수처²⁵와 구별된다. 직업공무원제(헌법 제7조)에 의하여 신분이 보장되는 현재의 경찰청과 검찰청 소속 공무원을 중수청 소속으로 한다는 점을 고려한 것으로 보이나, 이 정도로 행정부 종속성이 강한 구성원을 두고서 독립성을 띤 조직이라고 하는 것의 의미는 퇴색되고 있다고 보인다.

다음으로, 이수진 의원안(안 제2조)과 오기형 의원안(안 제2조)은 모두 특수수사청을 법무부장관 소속으로 한다. 이수진 의원안은 「검찰청법」 제8조와 동일하게, 법무부장관을 ‘수사청 사무의 최고 감독자’로 설정하면서 법무부장관의 일반적 지휘권 규정(안 제3조 제2항²⁶)을 두고 있다. 오기형 의원안은 이와 같은 규정을 두고 있지 않아서 독립성이 높다고 볼 여지도 있으나, 특수수사청 소속 공무원들은 “상관의 지휘·감독을 받아 직무를 수행”하는데(안 제16조²⁷), 여기의 상관에 법무부장관이 포함되는지 여부는 법안 자체로는 명확하지 않다. 이 두 개의 법안도 특수수사청의 인사, 구성, 조직 등을 광범위하게 대통령령에 위임하는 점은 앞의 황운하 의원안과 다르지 않다. 법무부 소속의

²⁰ 의안번호: 2108015, 제안일자: 2021. 2. 8., 제안자: 황운하의원 등 21인. 한다. 이 법안은 2021. 3. 16. 법제사법위원회 전체회의에 상정되었으나 심의를 “2024년 5월 29일까지로 연장”하는 것으로 정리되었다(제389회국회(임시회) 법제사법위원회 제1차 회의록, 2021. 3. 16. 14쪽).

²¹ 의안번호: 2110223, 제안일자: 2021. 5. 20., 제안자: 이수진의원 등 21인. 이 법안은 2021. 7. 22. 법제사법위원회 전체회의에 상정되었으나 그 심의를 “2024년 5월 29일까지로 연장”하기로 하는 것으로 정리되었다(제389회국회(임시회) 법제사법위원회 제1차 회의록, 2021. 7. 22, 14쪽).

²² 의안번호: 2115216, 제안일자: 2022. 4. 12, 제안자: 오기형의원 등 12인.

²³ 황운하 의원안과 이수진 의원안에 대한 긍정적 평가를 기조로 하는 상세한 분석으로는 서보학, “검찰개혁 완성을 위한 완전한 수사·기소 분리 방안 -중대범죄 전담 특별수사기구 설치의 의미와 핵심 개요를 중심으로-”, 「법학논총」 제34권 제2호(국민대학교 법학연구소, 2021. 10), 102쪽 이하. 반대로, 이에 대한 비판적 견해로는 조광훈, “가칭 ‘중대범죄수사청’ 설치에 관한 비판적 검토와 몇가지 대안 제시”, 「연세법학」 제37권(연세법학회, 2021. 6), 229-281쪽.

²⁴ 2022년 개정 전 「검찰청법」 제4조 제1항 제1호 가목과 동일하다.

²⁵ 공수처법 제10조(수사처수사관) ① 수사처수사관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 처장이 임명한다.

1. 변호사 자격을 보유한 사람
2. 7급 이상 공무원으로서 조사, 수사업무에 종사하였던 사람
3. 수사처규칙으로 정하는 조사업무의 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는 사람

²⁶ 이수진 의원안 제3조(직무상 독립) ② 법무부장관은 수사청 사무의 최고 감독자로서 일반적으로 수사관을 지휘·감독하고, 구체적 사건에 관하여는 수사청장만을 지휘·감독한다.

²⁷ 오기형 의원안 제16조(직무수행) ① 특수수사청 소속 공무원은 상관의 지휘·감독을 받아 직무를 수행하고, 그 직무수행에 관하여 서로 협력하여야 한다.

특수수사청을 상정하고 있으므로 대통령령에 구체적 사항을 위임하는 것이 체계상 부당하다고 할 수는 없을 것이다.

법무부 소속으로 하는 두 법률안의 주목할 만한 차이는 특수수사청장 후보자의 추천방법에 있다. 특별수사청장후보추천위원회를 이수진 의원안은 국회(안 제5조)에 두도록 하였음에 반하여, 오기형 의원안은 법무부(안 제5조)에 두도록 하고 있다. 인사의 독립성 측면에서만 본다면, 이수진 의원안이 상대적으로 우수하다. 황운하 의원안에서의 중수청장 추천위원회(안 제6조)나 이수진 의원안의 특수수사청장 추천위원회(안 제5조)는 공수처의 모델을 따랐음에 반하여, 오기형 의원안에서는 검찰총장의 추천절차에 준한다(안 제5조 참조).

오기형 의원안의 제안 배경은 알 수 없으나, 추측건대 집권 여당과의 타협이 가능한 모델을 제시하고자 한 측면이 있다고 보인다. 사법경찰을 법무부로 하자는 기존 검찰의 주장과 크게 다르지 않고, 현재의 법무부 소속 공무원이 검찰 수사관을 중심으로 한 조직이어서 여당이 받아들일 만하다는 점 때문이다. 그렇지만, 특수수사청이 검찰과 다른 조직을 구성하여 권력을 분산한다는 장점에도 불구하고, ‘법무부의 탈검찰화’가 충분하지 않은 상태라면 그 의미는 반감될 수 있다.

더 근본적인 문제는, 이 법률안들이 이른바 ‘6대범죄’를 기준으로 그 권한을 설정하였다는 점이다. 이들 법률안은 검찰과 경찰로부터 분리된 수사기구에서 6대 범죄를 다루도록 한다는 점에서, 그리고 검찰의 직접수사를 법률적으로 배제한다는 점에서, ‘수사-기소 분리’ 원칙을 실현함으로써 2020년의 수사권조정(기존 ‘검찰개혁 3법’)을 보완하여 문재인 정부 검찰개혁의 과도기적 성격을 개선한다는 성격을 띠고 있다. 이들 법률안의 제안이유가 담고 있는 ‘수사-기소 분리’라는 문제제기는 이 점에서 중요하다. ‘6대범죄’의 인위적 분리²⁸ 그대로 유지·강화한다는 점에서 상당한 보완이 필요한 구상이다. 개정 「검찰청법」에서 ‘2대범죄’로 축소된 상황에서도 여전히 유효할 수 있다고 보이지는 않는다²⁹. 잠정적 타협으로 설정한 ‘6대범죄’가 원칙화할 수는 없는 노릇이다. 한편, 국가수사청에는 반대하면서, 중수청/특수수사청 모델을 지지하는 견해에서는 “제한된 범위내에서 수사권을 행사하는 특별수사기는 소규모 정예기구로 설치되는 것이 옳다.”는 주장³⁰을 하기도 한다. 이른바 ‘6대범죄’라는 범주가 ‘특수수사’와 동일시될 필요는 없을 것이다.

다음으로, 중수청이나 특수수사청은 경찰(국가수사본부)은 그대로 두고서, 검찰이 가진 6대범죄에 대한 수사를 전담하는 조직을 상정한 것도 주목할 점이다. 이에 따르면, 수사조직은 경찰, 공수처, 중수청(특수수사청)으로 3분된다. 중수청이나 특수수사청은 행정경찰 없는 순수한 사법경찰의 형태로 구성된다. ‘사법경찰과 행정경찰의 분리’를 조직 분리로 이해해야 한다는 점에서 보면³¹, 유일하게 사법경찰만으로 구성되는 수사기구가 된다. 한편으로, 기존 경찰 수사권에 대한 제한적 의미는 미미하다.

²⁸ 최정학, “정부의 ‘검·경 수사권 조정 합의안’에 대한 단상”, 「민주법학」 제68호(민주주의법학연구회, 2018), 357쪽; 오병두, “문재인 정부 검찰개혁에 대한 평가”, 85쪽.

²⁹ 10.29. 이태원 참사 이후에는 「검찰청법」 제4조 제1항 제1호 가목의 ‘2대범죄’에 “대형참사”를 추가하는 「검찰청법 일부개정법률안」(의안번호: 2118143, 제안일자: 2022. 11. 7, 제안자: 김영선의원 등 10인)이 발의되기도 하였다.

³⁰ 서보학, “검찰개혁 완성을 위한 완전한 수사·기소 분리 방안 -중대범죄 전담 특별수사기구 설치의 의미와 핵심 개요를 중심으로-”, 109쪽.

³¹ ‘사법경찰과 행정경찰의 분리’는 동일 조직 내부에서 기능적으로 분할하는 것(기능분리)으로 충분하지 않고, ‘수사-기소의 분리’와 마찬가지로 사법경찰기능을 주로 하는 조직과 행정경찰기능을 주된 업무로 하는 조직을 분리하는 방식(조직분리)으로 이루어져야 한다는 주장이다. 이에 관하여는 오병두, “국가수사본부의 독립성 -사법경찰과 행정경찰의 분리를 중심으로-”, 20쪽 이하.

끝으로, 이들 법률안에서 종래 독립된 수사기구 신설과 관련하여 논의되었던 자체 소속의 ‘수사검사’를 두지 않고 있다. 한편, 중수청이나 특수수사청을 지지하는 입장에서도 현실적 편의를 고려하여 그와 같은 특수수사기구 내부에 “수사청 소속 영장청구검사”를 둘 수 있도록 하자는 제안도 있다³². 후술하는 바와 같이, 수사검사-기소검사의 조직적 분리는 다양한 법적 문제를 야기할 수 있다는 점에서 ‘수사검사’를 두지 않는 편이 적절하다고 생각된다.

III. ‘수사-기소 분리’ 모델로서 국가수사청 도입 논의에 대한 검토

1. 국가수사청 도입의 의미와 맥락

종래 ‘수사-기소 분리’를 조직적인 차원에 구현하기 위한 모델로서 국가수사청의 도입이 논의되어 왔다. 이미 “2012. 7. 24. 민주통합당에서는 수사의 공정성을 제고하고 수사권을 둘러싼 검·경 갈등을 최소화하며 검찰을 개혁하는 차원에서 검·경 합동수사기관인 국가수사국 설치를 합의한” 바 있었다³³. 제20대 국회에서 경찰의 수사권을 독립한 수사청에서 담당하게 하는 「수사청법안」(곽상도 의원안)³⁴도 제안된 바 있었다. 모두 경찰 및 검찰과 분리된 제3의 독립적인 수사기구를 도입하자는 논의였다.

여기에서 말하는 국가수사청은 현재 국가수사본부의 관할범죄와 검찰의 수사개시 대상범죄 등 모든 범죄에 대하여 수사를 관할로 하며, 검찰이나 경찰이 아닌 제3의 독립적 지위를 가진 조직이다. 즉, 국가수사청은 6대범죄뿐만 아니라 경찰이 수사하는 범죄까지 포괄하여 모든 범죄의 수사를 담당한다. 따라서 국가수사청 신설 이후에는 일반적 권한을 가진 유일한 수사기구로서³⁵, 제한된 권한을 가진 수사기구인 공수처와 병립하게 된다.

검찰개혁(협의를 형사사법체계 개혁)을 넘어, 전체 형사사법체계 개혁의 차원에서 보면, 국가수사청은 한편에서는 ‘수사-기소 분리’를 통해 검찰권을 제한하면서도, 다른 한편에서는 ‘사법경찰과 행정경찰의 분리’를 구현하여 완전한 수사권 조정 이후 비대화될 우려가 큰 경찰권을 견제하는 대안이 될 수 있다³⁶.

먼저, 국가수사청은 ‘수사-기소 분리’를 조직 차원에서 제도화한다. ‘수사-기소 분리’ 이후에도 검찰에 광범위한 직접수사 영역이 인정되고 이를 실행할 검찰청 내 수사인력이 남아 있으면서, 이 인력에 대해 검찰의 수사‘지휘’마저 가능하다면, ‘수사-기소 분리’는 형식적인 것에 그칠 수밖에 없을 것이기

³² 서보학, “검찰개혁 완성을 위한 완전한 수사-기소 분리 방안 -중대범죄 전담 특별수사기구 설치의 의미와 핵심 개요를 중심으로-”, 111-112쪽.

³³ 이에 대하여는 하태훈·윤동호·정유나, 「수사권-기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」(국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2020. 12), 58쪽 참조.

³⁴ 의안번호: 2016553, 제안일자: 2018. 11. 14, 제안자: 곽상도의원 등 11인.

³⁵ 다만 국가수사청의 도입이 국가수사청 이외의 특별수사기구의 설치나 특별사법경찰관리의 기능 강화 등에 따른 수사권의 다원화 가능성을 배제하지는 않는다.

³⁶ 유사한 취지: 박찬걸, “경찰권과 검찰권의 조정을 통한 ‘국가수사청’ 설치에 대한 시론”, 「비교형사법연구」 제20권 제1호(한국비교형사법학회, 2018), 201쪽.

때문이다. 다른 한편으로, 검찰청 소속의 수사인력을 분산하고 다음으로, ‘사법경찰과 행정경찰의 분리’ 실현하기 위한 수단이 될 수 있다³⁷.

다음으로, 국가수사청은 수사활동의 효율성 측면에서도 유의미하다. “공수처, 검찰청, 경찰청에 분산된 수사권을 집중시켜서 그 기능을 효율화하려는 데에 독립수사기구 신설 취지가 있”다는 것이다³⁸. 즉, ‘사법경찰과 행정경찰의 분리’ 차원에서 경찰청(행정경찰)과 검찰로부터 독립한 국가수사청이 필요하다는 주장이다³⁹.

생각건대, 국가수사청은 문재인 정부의 수사권 조정 이후의 형사사법체계의 개혁을 총정리하는 의미를 가진다. ‘수사-기소 분리’와 ‘사법경찰과 행정경찰의 분리’의 미온적 개혁을 완성할 수 있는 중요한 제도적 장치이기 때문이다. 이하에서는 그 도입과 관련하여 제시되고 있는 주요한 몇 가지 쟁점에 대해 검토해보기로 한다.

2. 국가수사청 도입과 관련한 주요 쟁점

가. 국가수사청 도입의 필요성과 시급성 여부

사법경찰과 검찰 내 직접수사 인력을 흡수하여 국가수사청이 설립되는 경우, 외형상 약 38,000명 정도의 큰 기구가 만들어지게 된다⁴⁰. 이처럼 대형의 독립기구가 갑자기 신설되는 것에 대한 우려도 만만치 않다. 여기에서 “수사기관의 특성상 일사불란한 명령체계로 운영되는 국가단위의 수사청은 스스로 권력 기관화가 될 가능성이 크”다는 이유로 국가수사청 도입에 반대하는 견해도 있다⁴¹. 현재와 같이 경찰청과 국가수사본부가 나뉜 것으로 행정경찰과 사법경찰이 어느 정도 분리된 것으로 볼 수 있고 경찰청장이 국가수사본부장을 통한 일반적 지휘만 가능하도록 하고, 사건에 관한 구체적 지휘를 차단한다면 독립성의 요청이 충족된다는 입장이다⁴². 그러나 행정안전부 소속의 경찰청과 법무부 소속의 검찰청, 그리고 공수처로 분산된 수사-기소 체계에서 다른 기관의 견제를 받으므로 국가수사청의 권력기관화 우려는 현실화되기 어려울 것이다. 또 경찰청과 국가수사본부가 형식적으로 분리된, 현 상황보다 권한 비대화 우려가 더 클 것으로 보이지도 않는다.

제20대 국회, 광상도 의원안의 심의과정에서, 검찰, 경찰, 법무부의 의견을 수렴한 바 있었다. 그런데, 모든 국가기관이 국가수사청과 같은 독립수사기구를 설립하는 것에 반대 입장을 표명한 바 있었다⁴³.

³⁷ 또한 국가수사청 형태의 조직분리는 경찰개혁의 과제 중의 하나인 ‘수사와 정보의 분리’에도 도움이 될 수 있다.

³⁸ 하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 81쪽.

³⁹ ‘수사-기소 분리’에 관한 기능분리론적 시각에서는 반대로 비효율성을 강조하기도 하나(조광훈, “가칭 ‘중대범죄수사청’ 설치에 관한 비판적 검토와 몇가지 대안 제시”, 245쪽 이하), 검찰권에서의 수사권한의 분리를 전제로 한 논의로서 이 견해가 예상하는 비효율성은 국가수사청 모델과 필연적 관련성은 없다고 생각된다.

⁴⁰ 하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 90-91쪽은 “경찰청 내 형사·수사경찰 및 여청·교통조사 등 전체 수사 인력은 30,552명”(2020. 3. 11. 기준)이고 “검찰수사관은 6,044명”과 검사 2,066명 중 약 70% 정도의 수사검사를 추산한 1,446명(2018. 9. 1. 기준)을 합칠 경우 국가수사청의 수사인원은 약 38,000명 정도가 될 것으로 예상하고 있다.

⁴¹ 이성기, “수사-기소의 분리와 검찰개혁”, 「형사정책」 제29권 제1호(형사정책학회, 2017. 4.), 164쪽. 이를 지지하는 견해로는 윤동호, “대선공약, 국정과제 이행을 위한 수사·기소 분리방안”, 「비교형사법연구」 제19권 제4호(한국비교형사법학회, 2018), 175쪽; 서보학, “검찰개혁 완성을 위한 완전한 수사·기소 분리 방안 -중대범죄 전담 특별수사기구 설치의 의미와 핵심 개요를 중심으로-”, 109쪽.

⁴² 윤동호, “대선공약, 국정과제 이행을 위한 수사·기소 분리방안”, 175쪽.

⁴³ 그 소개로는 하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 92-95쪽.

검찰과 경찰 모두 스스로의 인력과 권한이 축소되는 방향의 제도개혁안에 찬성하기는 쉽지 않았을 것이다.

나아가, 독립수사기구의 신설이 장기적인 과제인가 아니면 현 시점에 추진될 수 있을 과제인가하는 쟁점도 있다. 장기과제라는 주장도 있다. “독립수사기구의 신설은 수사권과 기소권의 명확한 분리를 위한 의미 있는 방안이나 시간을 두고 여건 마련이 필요한 장기과제”라는 주장⁴⁴이 그것이다. “새로운 기구 또는 조직이 도입되기 위해서는 이에 관한 논의와 공감대 형성이 필요”한데, 특히 검찰-경찰 조직의 권한·기능 축소에 따른 설득을 위한 시간이 필요하다는 것이다. 이 견해를 더 밀고 나간다면, 앞서 검토한 중수청 또는 특수수사청은 장기적 과제로서 국가수사청 도입에 이르는 과정에서 ‘과도기’적 조치로서 의미를 가질 여지가 있다. 즉, 6대범죄 전담 수사기구가 검찰 직접수사 완전폐지로 인한 영향을 최소화하면서도 다음에 검토하는 국가수사청 설립을 준비하는 의미는 있을 수 있다는 것이다.

2020년 수사권 조정 이후 경찰의 독자적 수사권 행사의 과정을 살펴보면, 장기적 과제라는 주장은 현 시점에는 수정될 필요가 있다고 보인다. 2020년 수사권 조정의 가장 큰 취약점이 검찰 직접수사의 불완전한 해소에 있었다는 점, 그리고 국가수사본부의 실질적 독립성 부족이 지적되고 있다는 점을 고려할 때, 형사사법체계의 안정적인 발전을 위해서는 국가수사청의 도입은 현 시점에 주요한 당면 과제가 되었다고 보아야 한다.

나. 국가수사청의 소속

국가수사청 도입 논의에서 핵심적인 쟁점은 국가수사청을 어디 소속으로 하는가에 있다. 가장 논쟁이 첨예한 영역이다. 이는 국가수사청의 법적 위상과 관련이 깊다. 국가수사청의 소속에 대해서는 ①행정안전부 소속으로 하는 안, ②법무부 소속으로 하는 안, ③공수처와 같이 독립기구로 하는 안, ④총리실 소속으로 하는 안 등이 제시되고 있다⁴⁵.

첫째, 국가수사청을 행정안전부 소속으로 하자는 안이 있다. 국가수사청을 경찰기관으로 구성하자는 견해가 여기에 가깝다⁴⁶. 이 견해는 국가수사청 자체에 대한 주장이라기보다는 경찰 분권화의 모델에 가깝다. 현재의 국가경찰 체제를 지역적 또는 사항적으로 나눌 때 고려할 만한 모델로서 사법경찰권을 행사하는 경찰조직을 분리하여 도입하자는 취지이다. 그러나 경찰활동과의 유사성을 이유로 사법경찰이 행정경찰로부터 분리되면서 국가수사청의 형태로 행정안전부 소속이 되는 경우, 경찰청과 국가수사청을 모두 주무하는 행정안전부가 과도하게 비대화될 우려가 있다. 또한 ‘경찰기구=행안부 소속’이라는 등식도 논리필연적인 것은 아니라는 점도 고려될 필요가 있다.

둘째, 국가수사청을 법무부 소속으로 하는 안이 있다. 이 입장에서는 “수사권을 검찰에서 분리하고 사법경찰과 행정경찰을 분리해야 한다는 논제와 맥락을 함께 하기 위해서는 ‘수사기관의 일원화’가 더

⁴⁴ 하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 91쪽.

⁴⁵ 이에 관하여는 오병두, “문재인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제 -수사·기소의 분리를 중심으로-”, 138쪽 이하.

⁴⁶ 황문규·최천근, “자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰”, 「형사정책연구」 제24권 제1호(한국형사정책연구원, 2013. 3), 324-325쪽.

근본적인 해결책”이라고 하면서 국가수사청의 소속을 “미국의 FBI처럼 법무부 소속으로 하는 방안”⁴⁷을 제시한다⁴⁸.

법무부 소속안은 수사청장이 검찰총장과 마찬가지로 “법무부장관의 지휘감독을 받게 될 가능성이 높고, 이렇게 되면 법무부에 수사권과 기소권이 집중된다.”⁴⁹ 법무부에 수사권과 기소권을 가진 조직이 모두 소속되게 되어 법무부의 비대화를 초래한다⁵⁰. 법무부소속안은 공수처의 제한적 기소권으로 인해 여전히 검찰의 기소독점이 유지되고 있다는 점을 고려하면 전체적으로 검찰권 강화에 기여할 우려가 크다. 또한 이 안은 법무부의 탈검찰화를 전제로 하지 않는 한 그 폐해가 더욱더 커질 수 있다⁵¹.

셋째, 국가수사청을 공수처와 같은 독립기구로 하는 안도 있다. “수사청은 공수처를 비롯한 국가인원위원회나 개인정보보호위원회처럼 행정, 입법, 사법에 속하지 않는 별도의 독립기구로 설치하는 것이 옳다”는 주장이다⁵². 국가수사청의 조직과 권한에 관하여서는 공수처법이 입법적 모델로 한 것이다. 이에 의할 때, 국가수사청의 독립성, 수사청장의 자격과 임명, 후보추천위원회 등의 기본사항은 공수처와 달리 정할 이유는 없을 것이다⁵³.

이 방안에 대해 특히 문제되는 것은 이와 같은 대규모의 수사기관에 대한 법적·행정적 통제가 충분할 것인가에 있다. 민주적 정당성이나 권력분립의 원칙에 따른 통제장치가 충분하지 않은 상태에서 국가의 수사기능의 대부분을 담당하는 거대 조직을 무소속으로 한다는 것이 과연 행정각부의 헌법상 지위나 정치적 책임 등과 같은 국가기관 구성원리에 부합하는가 하는 의문이 제기될 수 있다.

넷째, 국가수사청을 총리실 소속으로 하는 안도 있다⁵⁴. 어느 하나의 행정각부에 담당하기 어려운 업무이고 법무부 소속 또는 행정안전부 소속으로 하는 경우 권력의 과도한 집중을 피하기 어렵다는 점을 근거로 한다. 특히 기소독점주의를 고려할 때 법무부 소속으로 하는 것은 신중해야 한다는 것이다. 이에 대해서는 총리실에 과도한 업무부담으로 이어질 것이라는 우려가 있을 수 있다. 총리실 소속으로 하자는 주장의 요체는 총리실의 실질적 감독권한을 강조하는 취지라기보다는 국가경찰위원회, 국가수사위원회(가칭)의 위상을 강화하면서, 그 정치적 중립성과 독립성을 담보하자는 취지에 중점이 있다. 따라서 실질적인 감독은 국가수사위원회에서 이루어지게 되므로, 총리실의 과부하 우려는 타당하지 않다.

국가수사청의 소속 문제에 있어서 각 견해는 나름의 맥락과 근거를 가지고 있다. 어떤 것을 채택할 것인가는 그 방안이 ‘권력의 분리·분산’과 ‘기관 간의 견제·균형’이라는 관점에서 적절한가에 있다. 현재로서는 국가수사청의 중립성과 독립성을 강화하기 위해 총리실 소속의 외청으로 설치하는 안이 가장 합리적이라고 생각된다.

⁴⁷ 정승환, “형사소추기관의 구조개혁과 수사기관의 일원화”, 23-24쪽. 이와 유사한 입장으로는 박찬걸, “경찰권과 검찰권의 조정을 통한 ‘국가수사청’ 설치에 대한 시론”, 220쪽.

⁴⁸ 다른 논자는 사법경찰 직무는 법집행 사무의 일종이고 공소를 예정하고 있다는 점에서 국가수사청을 법무부 소속으로 해야 한다고 주장하기도 한다. 이 주장도 받아들이기 어렵다. 수사가 공소를 예정하고 있는 것은 이를 형사사법체계의 기본적 목적이기 때문이다. 또 ‘무혐의’나 ‘공소권 없음’ 등으로 종결하는 경우와 같이, 모든 수사가 반드시 공소로 이어지는 것은 아니므로 적절한 논거가 되기 어렵다.

⁴⁹ 하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 83쪽.

⁵⁰ 하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 84쪽.

⁵¹ 같은 취지: 정승환, “형사소추기관의 구조개혁과 수사기관의 일원화”, 24쪽 각주 40)

⁵² 하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 83쪽.

⁵³ 예컨대, 공수처법 제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성), 제5조(처장의 자격과 임명), 제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회) 등의 규정취지는 국가수사청에도 반영될 수 있을 것이다(하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 84쪽 이하).

⁵⁴ 오병두, “문재인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제 -수사-기소의 분리를 중심으로-”, 140-141쪽.

다. 국가수사청의 인적 구성

국가수사청은 현재의 경찰(국가수사본부)과 검찰의 수사인력을 이관받아 구성한다. 국가수사청 도입논의에서 인적 요소에 대해서는 어느 정도 견해가 일치되어 있다고 할 수 있다⁵⁵.

검찰의 수사인력과 관련해서 문제되는 것은 검사를 국가수사청 내에 둘 것인지 여부이다.

- ① 국가수사청은 사법경찰관리만으로 구성하는 안이 자연스럽지만, 한국적 상황을 토대로
- ② 국가수사청에 수사검사와 기소검사를 모두 두는 안과 ③ 국가수사청에 수사검사(기소검사)를 두고, 검찰청에는 공판검사를 두는 안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

우선, 현재 국가수사청에 수사검사와 기소검사를 모두 두는 제안은 적극적으로 주장되고 있지 않다. 실질적으로 이 안은 현재의 검찰청 체제와 명칭 이외의 큰 차이는 없기 때문이다. 수사기능과 공소기능을 한 국가기관에 전속시켜서 독자적인 법집행 영역으로 설정하는 경우 외부적 통제나 견제 가능성이 낮아진다. 종래의 검찰수사가 그러한 예이다. “법무부 산하에 대검찰청과 국가경찰청이 병렬적으로 소속되어 있고 검사가 국가경찰청에 근무하면서 수사를 관장”하는 ‘덴마크 모델’(또는 ‘검·경 융합주의’)을 하나의 선택지로 제시하면서 이 모델이 우리에게 ‘낯설지 않다’는 주장⁵⁶이 나오는 이유도 여기에 있을 것이다. 이러한 접근은 본래 ‘수사-기소 분리’의 원칙이 요구되었던 취지에 반한다. 국가수사청은 수사기능을 중심으로 하며, 기소기능과 분리되어 설계되어야 하기 때문이다.

둘째, “검사의 경우 검사 중에서 기소검사를 제외한 수사검사는 모두 수사청 소속으로, 기소검사는 검찰청 소속으로 각각 분리”하자는 제안⁵⁷이 있다. 법무부소속안 중에는 기소검사는 국가수사청 소속으로, 그리고 공판검사는 검찰청 소속으로 분리하는 것을 전제로 하여 “사법경찰뿐만 아니라 검사를 그 구성원으로 하고 있다는 점에서 기존의 검찰청과 마찬가지로 법무부의 외청으로 두는 것이 타당하다”는 주장도 있다⁵⁸. 검사가 소속되어 있으므로, 법무부 소관으로 하여야 한다는 입장이다. 그러나 이는 검사를 소속시켰으므로 법무부 소속으로 하여야 한다는 일종의 역전된 논리라고 할 수 있다.

다만, 이것이 국가수사청 내부에 검사 혹은 법률전문가가 근무하는 것을 배제한다는 취지는 아니다. 검사의 파견 없이 국가수사청 소속의 법률자문관을 두어 수사의 방향에 대한 법적 검토를 사전에 수행하여 사건의 처리방향을 조율하는 것은 수사의 효율성은 넘어 피의자나 피해자에게 부당한 수사를 막는 수단이 된다⁵⁹. 또한 헌법이 개정되지 않아 검사의 독점적 영장청구권이 남아 있는 상태에서는 영장청구 업무의 효율성을 위해 검찰청 소속의 검사가 파견될 수는 있을 것이다. 이로 인해 그 소속이

⁵⁵ 예컨대, 박찬걸, “경찰권과 검찰권의 조정을 통한 ‘국가수사청’ 설치에 대한 시론”, 223쪽; 하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 89쪽.

⁵⁶ 정승환, “형사소추기관의 구조개혁과 수사기관의 일원화”, 22-23쪽. “덴마크에서는 법무부 산하에 대검찰청과 국가경찰청이 병렬적으로 소속되어 있고 검사가 국가경찰청에 근무하면서 수사를 관장하고 있다”고 한다(같은 글, 15쪽).

⁵⁷ 하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 89쪽. 또한 검찰청 소속 검사가 수사에 전념하기 원할 경우 국가수사청 소속 수사관으로 전직하는 것도 고려할 수 있다고 한다(같은 곳).

⁵⁸ 박찬걸, “경찰권과 검찰권의 조정을 통한 ‘국가수사청’ 설치에 대한 시론”, 「비교형사법연구」 제20권 제1호(한국비교형사법학회, 2018), 220쪽.

⁵⁹ 검사의 기능 중 하나로 수사절차에서의 인권옹호기관이라는 점이 지적된다. 그러나 검사만이 유일한 인권옹호기관이어야 한다는 의미는 아니므로 다른 인권보장장치를 두는 것은 당연히 가능하다.

국가수사청으로 변경되는 것은 아니다. 끝으로, 법무부와 검찰의 관계를 생각하면 양 기관 사이의 견제와 균형을 유지하기 어렵다는 지적이 가능하다⁶⁰.

더 근본적으로는, 기소검사를 국가수사청에 둔다는 발상은 검찰제도의 본질을 수사에 방점에 두고 있는 현실적 인식을 그대로 반영한 것이라는 점에서 문제가 있다. ‘검찰사법’ 체제를 전제로 하는 논리이다. 검찰의 본질을 수사기관으로 상정하는 전제에서 있다. 따라서 완전한 의미의 ‘수사-기소 분리’와는 거리가 있다.

또한 법기술적 차원에서도 문제이다. 기소검사와 공판검사의 판단이 다른 경우 그 법적 처리도 문제된다. 검찰권을 -조직적 차원에서- 분할하자는 것이기 때문이다. 조직과 소속을 달리하므로 검사동일체의 원칙이 적용될 수 없다. 따라서 기소검사와 공판검사 사이의 권한배분은 또 다른 복잡한 법적 문제를 유발할 수 있다. 그보다는 국가수사청 내부에 변호사 자격있는 사람을 수사자문관을 두는 편이 적절할 것이다. 아울러, 금융, 경제사범이나 마약사범, IT범죄 등에 대한 수사와 같이 특수한 영역의 수사에서는 검찰청과 국가수사청이 상호간에 파견의 형태로 협업하거나 임시조직으로 ‘합동수사단’ 체제를 갖추도록 하는 것 등이 더 나은 방법이 될 수도 있다.

라. 국가수사청의 조직과 권한

국가수사청은 조직 차원에서는 국가수사청과 지방수사청으로 구성한다⁶¹. 지방수사청의 경우, 자치(행정)경찰조직과 분리된 조직을 편성한다. 지방수사청의 경우 분권적으로 업무를 수행하도록 하면서 자치경찰의 실질화를 통해 자치경찰의 독자적 수사권을 인정하게 되면 권한 비대화의 우려는 상당 부분 해소될 수 있다.

“국가수사청의 수사대상은 원칙적으로 즉결심판 대상사건을 제외한 모든 사건”이 되어야 한다는 견해⁶²도 있으나, 즉결심판을 행정경찰의 권한으로 남겨둘 것인지는 별도의 입법적 결단이 필요한 문제이다. 특히 자치경찰의 권한 설정도 결부되어 있다. 자치경찰에 일정한 수사사무를 남기면서, 그에 상응하는 경미사건 처리절차로서 즉결심판 절차의 재구성과 함께 논의할 사항이다. 그러한 전제조건이 없다면, 원칙적으로는 현재의 즉결심판사건도 국가수사청(주로 지방수사청)의 관할이 되어야 할 것이다⁶³.

마. 국가수사위원회에 의한 감독

국가수사청의 감독기구로서 국무총리 소속 합의제 행정기관으로서 국가수사위원회를 도입한다. 이 국가수사위원회는 국가수사청 내부에서 이루어지는 수사활동 통제를 위한 감독기구이다.

국가수사위원회는 국가수사청 업무 전반을 심의·의결하지만, 개별적 수사와 관련해서는 인권침해 사례의 처리와 같은 수사의 적법성 통제에 중점을 둔다.

국가수사위원회에 의한 수사에 대한 통제, 특히 적법성 통제가 중심이 되어야 한다. 따라서 특히 인권침해에 대한 감독·감찰기능이 중요하다. 수사 과정에서의 인권 전반적 문제(적법절차 통제)는

⁶⁰ 다만, 이는 법무부의 탈검찰화가 진척되면 유지하기 어려운 비판이 될 것이다.

⁶¹ 이는 앞에서 본 중수청이나 특수수사청의 경우도 같다.

⁶² 박찬걸, “경찰권과 검찰권의 조정을 통한 ‘국가수사청’ 설치에 대한 시론”, 223쪽.

⁶³ 같은 취지: 하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 81쪽.

개별 수사단위에서 개선하기 쉽지 않고 전국적으로 단일한 인권보호기준이 적용될 필요성이 큰 만큼, 수사위원회 수준의 상위 단위에 두어야 하고, 이에 의해 지휘계통에 따른 수사상의 인권침해에 대한 법적, 행정적 책임을 추궁할 수 있어야 한다⁶⁴.

한편, 국가수사위원회가 수사내용에 대한 과도한 통제로 말미암아 개별적인 수사에 대한 개입하는 것은 제한되어야 한다. 수사내용에 대한 통제는 원칙적으로 공소의 제기과 유지를 담당하는 검찰과 법원에 의하여 통제하는 형사사법체계의 구성원리에 맞다.

국가수사위원회는 통합경찰법의 국가경찰위원회에 대응한다. 이 구상에 따르면, 행정경찰인 경찰청은 국가경찰위원회가, 사법경찰인 국가수사청은 국가수사위원회가 국무총리실에 소속되어 감독기능을 수행한다. 민주적 통제장치로서 국가수사위원회는 기능의 독립성과 정치적 중립성이 보장되어야 하여야 한다. 특히 추천과 선임의 공정성이 담보되어야 한다. 위원 구성시 의회추천 비중, 외부위원 비중을 현재의 국가경찰위원회(통합경찰법 제8조 참조)보다 높여야 한다. 또한 그 소속은 국무총리실로 하며, 별도의 사무국을 갖추고 상임위원의 수도 현재의 국가경찰위원회(통합경찰법 제10조 참조)보다는 높여서 실질적인 감독기관이 되도록 조직과 권한을 강화하여야 한다(경찰위원회의 실질화). 향후 국가경찰위원회가 실질화되어야 하며, 국가수사위원회도 그에 상응하는 수준의 조직과 권한을 갖추어야 한다.

IV. 맺으며

문재인 정부의 검찰·경찰개혁으로 만들어진 현재의 ‘수사-기소 구조’는 일종의 ‘과도기’적 상태에 놓여 있다. 이 ‘과도기’적 상황의 배경에서는 본래 추진하고자 하였던 기본 방향에 대해 이행이 철저하지 못했다는 점이 크다. 이러한 ‘과도기’적 상황을 타개하기 위하여 본래의 기본방향인 ‘수사-기소 분리’, ‘사법경찰과 행정경찰의 분리’가 원칙대로 구현되도록 해야 한다. 여기에 형사사법 개혁의 오랜 지향점인 시민적 참여의 강화도 필요하다. 문재인 정부의 검찰개혁 과정에는 시민참여의 강화는 제대로 된 논의조차 해보지 못하였다. 향후의 논의에서 시민참여의 관점에서 이 ‘수사-기소 구조’의 바람직한 개혁을 풀어나갈 필요가 있을 것이다. 지금 당장은 사개특위 차원에서 제도를 연구하는 작업부터 시작하여야 한다⁶⁵. 독립적 수사기구에 관한 제안들이 전체 형사사법개혁의 틀 안에서 수사-기소 구조의 개혁 방향과 일치하는지에 관하여 실증적 검토가 필요하기 때문이다.

사개특위에서 다루어지는 중수청을 ‘한국형 FBI’로 표현하기도 하지만, 이 말은 그간 다양한 맥락에서 사용되어 왔다. 이 말은 경찰 입장에서는 기존 경찰의 수사권을 희생하지 않는 별도의 수사기구라는 취지가 강함에 반하여, 법무부나 검찰은 경찰에 의존하지 않아도 되는 독자적인 수사기구라는 의미로 받아들이는 일이 적지 않다. 각 기관의 욕망이 ‘한국형 FBI’라는 표현 속에 투영되어 있다고 할 수 있다.

⁶⁴ 수사기관에 의한 인권침해에 대응하기 위해 국가 수사위원회 소속의 옴부즈만으로서 “인권감독관”(수사 옴부즈만)을 둘 필요가 있다. 이 인권감독관은 검찰에 의한 송치요구 등의 통제가 수사-기소의 분리에 따라 폐지되면 “법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용”을 이유로 한 송치요구(형사소송법 제197조의3)의 기능을 대신하게 된다.

⁶⁵ 「사법개혁특별위원회 구성결의안」(2022. 5. 3) 주문의 라항은 “특별위원회는 자문위원회를 둘 수 있다.”고 한다. 논의의 진척을 기대하기 어려운 상황이라도 현 시점에 자문위원회를 구성하여 제도 연구는 시작할 수 있을 것이다.

여기에서 형사사법체계가 법률전문가들의 고유한 논리가 작동하는 장이라는 점만이 강조되고 있을 뿐, 시민을 위한 도구적 수단으로서 시민의 이해와 인식이 투영되는 장이라는 점은 주목받지 못한다. 시민의 입장에서 간명하고 효율적이면서 인권침해를 최소화하도록 제도가 설계되고 운영되어야 한다. 그것이 검찰·경찰의 개혁과 사법개혁의 실질적인 의미이자 효용일 것이다. 과거에는 익숙하지 않다는 이유로 ‘비현실적’이라고 딱지를 붙여 반대했던 많은 제도들이 우리 앞에서 현실로 잘 작동하고 있음을 보는 경우가 적지 않다. 오늘의 문제제기도 그러한 결과로 맺어지기를 기대해 본다.

<참고문헌>

하태훈·윤동호·정유나, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2020. 12.

박찬걸, “경찰권과 검찰권의 조정을 통한 ‘국가수사청’ 설치에 대한 시론”, 「비교형사법연구」 제20권 제1호(한국비교형사법학회, 2018), 199-230쪽.

오병두, “문재인 정부 검찰개혁에 대한 평가”, 「민주법학」 제76호(민주주의법학연구회, 2021), 75-97쪽.

오병두, “국가수사본부의 독립성 -사법경찰과 행정경찰의 분리를 중심으로-”, 「형사정책」 제33권 제3호(한국형사정책학회, 2021.10), 7-33쪽.

오병두, “문재인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제 -수사-기소의 분리를 중심으로-”, 「법과 사회」(법과사회이론학회, 2021. 10), 127-146쪽.

오병두, “수사-기소 구조의 개혁 방안”, 「검경개혁 위한 수사 기소 분리, 어떤 모습이어야 하는가」(참여연대 대선정책토론회 자료집), (2021. 11. 10.), 4-35쪽.

윤동호, “대선공약, 국정과제 이행을 위한 수사-기소 분리방안”, 「비교형사법연구」 제19권 제4호(한국비교형사법학회, 2018), 169-192쪽.

이성기, “수사-기소의 분리와 검찰개혁”, 「형사정책」 제29권 제1호(형사정책학회, 2017. 4.), 145-173쪽.

이윤제, “국가수사본부의 문제점과 한계”, 「저스티스」 통권 186호(한국법학원, 2021), 176-206쪽.

서보학, “검찰개혁 완성을 위한 완전한 수사-기소 분리 방안 -중대범죄 전담 특별수사기구 설치의 의미와 핵심 개요를 중심으로-”, 「법학논총」 제34권 제2호(국민대학교 법학연구소, 2021. 10), 85-121쪽.

정승환, “형사소추기관의 구조개혁과 수사기관의 일원화”, 「형사정책」 제24권 제2호(형사정책학회, 2012), 9-30쪽.

조광훈, “가칭 ‘중대범죄수사청’ 설치에 관한 비판적 검토와 몇가지 대안 제시”, 「연세법학」 제37권(연세법학회, 2021. 6), 229-281쪽.

최정학, “정부의 ‘검·경 수사권 조정 합의안’에 대한 단상”, 「민주법학」 제68호(민주주의법학연구회, 2018), 347-373쪽.

황문규·최천근, “자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰”, 「형사정책연구」 통권 제93호, 한국형사법무정책연구원, 2013. 3, 299-330쪽.

경찰국 설치의 문제점과 국가경찰위원회의 실질화 필요성

박병욱 / 제주대 행정학과 교수 · 민주주의법학연구회

I. 경찰과 정치적 중립

‘경찰(police)’과 ‘정치(politics)’ 라는 단어는 도시국가 내지 공동체를 의미하는 ‘polis’ 라는 같은 어원을 가지고 있다. 표준국어대사전에서는 ‘경찰’을 “국가 사회의 공공질서와 안녕을 보장하고 국민의 안전과 재산을 보호하는 일”로, ‘정치’를 “국가의 권력을 획득하고 유지하며 행사하는 활동으로, 국민들이 인간다운 삶을 영위하게 하고 상호 간의 이해를 조정하며, 사회 질서를 바로잡는 따위의 역할을 하는 활동”으로 정의하고 있다. 오늘날에도 ‘경찰’과 ‘정치’라는 단어는 공동체의 질서와 안녕을 유지한다는 의미를 공유하고 있는 것이다. 이런 점을 보면 근세 경찰국가에서 집권세력이 경찰을 국가의 안녕과 질서를 유지하기 위한 통치권을 담보하는 수단으로 보고 정권안보를 위하여 경찰력을 활용하게 된 사정을 충분히 이해할 수 있다. 다시 말해서 이와 같은 의미를 가진 경찰이 왜 집권세력의 정치적 연속 하에 놓여지기 쉬웠는지 이해가 된다.

그러나, 오늘날 민주법치국가에서 경찰력은 정치, 특히 정권으로부터 독립되어 객관적이고 공정한 법집행을 위하여 사용되어야 한다는 생각이 지배하게 되었고, 경찰 관련 법제도도 그렇게 형성되어 가고 있는바, 집권 정치세력이 자신들의 정치적 입장에 따라 경찰의 권한을 자의적으로 행사하는 관행은 상당 부분 극복되고 통제되어 가는 과정 중에 있다고 할 것이다. 이런 사정에 대해서 최근 작고한 원로 헌법학자는 현대 민주법치국가에서 경찰은 정권의 정치적 이해관계가 아니라 국민 전체에 대한 봉사자로서 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 역할을 요청받게 되었으며 경찰의 정치적 중립은 시대적 요청이 되었다고 설파한바 있다⁶⁶.

우리나라에서는 1960년 3·15 부정선거를 전후하여 ‘경찰의 정치적 중립화’ 개념이 본격적으로 논의되었다. 일반적으로 ‘경찰의 정치적 중립’은 ‘집권자, 정권, 여당 등의 정치적 영향력을 차단하여 경찰을 중립화시키고 이를 법과 제도를 통해 보장하는 것’을 의미한다고 볼 수 있다. 그리고, 구체적 행위의 측면에서는 ‘경찰의 (집권자의 명예 의한) 정치사찰과 선거간섭을 금지하는 것’으로 이해된다⁶⁷.

⁶⁶ 김철수, 경찰의 헌법상 지위와 정치적 중립성 보장, 고시계 30(1), 1984.12, 88쪽.

⁶⁷ 신창훈, 제2공화국 전후 경찰중립화 구상연구, 사림 제64호, 2018, 194쪽.

이러한 논의를 반영한 1990년 정부조직법 개정에서 집권세력의 경찰력 남용의 주요 통로가 된 내무부장관의 소관사무에서 치안을 삭제함과 동시에 그 사무를 1991년 제정된 경찰법에서 내무부의 독립외청으로서의 경찰청이 직접 담당하며 경찰위원회가 경찰청 소관 사무를 민주적으로 통제하는 것으로 하여 내무부의 치안영역에 대한 직접적인 관여는 배제된 것으로 이해되어 왔다.

그런데, 윤석열 정부 출범 직후 행정안전부에서 경찰국 설치가 본격적으로 거론되면서 경찰의 정치적 중립성 요구에 반하는 것이 아닌가, 심지어 그것이 위헌·위법이 아닌가 하는 사회적 논란이 제기되었다. 이런 논란에 대하여 현 이상민 행정안전부 장관은 정부조직법, 경찰법 등 현행법에서도 행정안전부의 경찰 관련 인사 제청, 조직 관련 권한이 명시되어 있다는 점, 경찰청은 경찰 관련 법률 제·개정, 중요 계획과 같이 국무회의 심의를 위하여 상정되어야 할 안건은 행정안전부 장관을 통해서만 국무회에서 상정될 수 있다는 점, 경찰청의 중요 집행명령은 모두 경찰청 훈령이 아니라 행정안전부령의 형태로만 발령할 수 있다는 점, 그리고, 정부조직법 제34조 제1항의 행정안전부 장관의 관장사무에 치안이 명시되어 있지 않다고 하더라도 이는 행정안전부 장관 관장 업무에서 치안업무를 빼 것이 아니라 별도의 항(즉, 제5항 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다’)을 만들어서 중요한 문제인 치안문제를 행정안전부 장관이 관장은 하되 경찰청을 통해 관장하도록 한 것이기 때문에 치안사무가 여전히 행정안전부 장관의 관장사무라고 주장하면서 경찰국 설치가 적법한 것이라 주장한다⁶⁸. 이런 해석에 바탕해 행정안전부 장관은 정부조직법 제7조 제1항 ‘각 행정기관의 장은 소관 사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘·감독한다’와 동법 제7조 제4항 ‘제1항(...)의 경우에 소속청에 대하여는 중요정책수립에 관하여 그 청의 장을 직접 지휘할 수 있다.’ 라는 조항에 근거하여 행정안전부 장관이 경찰청의 중요정책수립에 관하여 경찰청장을 직접 지휘·감독할 수 있다고 주장한다. 위헌, 위법 논란이 계속되는 가운데 행정안전부 장관이 주장하는 내용을 담은 「행정안전부와 그 소속기관 직제」(대통령령), 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(행정안전부령)이 국무회의 심의를 통과하여 2022.8.2. 부터 시행되기에 이르렀다. 이에 대해 경찰법의 개정없이 입법자의 의사에 반하여 하위 시행령 개정만으로 행정안전부에 경찰국을 설치한 것은 수임명령의 한계⁶⁹를 벗어난 것으로 위헌, 위법이고 현 정부가 행정안전부를 통해 경찰을 장악하려는 시도이며 이는 인권 침해로 이어질 수 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다⁷⁰.

1990년 정부조직법 개정 및 1991년 경찰법 제정에 따라 내무부 독립외청으로 격상된 경찰청의 조직법적 지위, 경찰청 업무의 정치적 중립과 민주성 제고를 위해 도입된 기관인 경찰위원회의 법제도적 의미, 이에 따른 행정안전부 - 경찰청 - 국가경찰위원회의 상호 관계 등에 대한 체계적이고 종합적인 진단에 따라 시행령 개정을 통한 행안부의 경찰국 설치 문제, 행정안전부장관의 경찰 관련 인사, 조직 뿐만이 아니라 중요 치안정책에 관한 경찰청장을 상대 직접 지휘·감독권 규정 등의 문제가 법적으로 판단되어야 한다. 검토과정에서 문제점이 확인된다면 이를 시정할 수 있는 방안도 함께 강구되어야 할 것이다.

⁶⁸ 이상민 장관(행정안전부), 경찰제도개선 자문위원회 권고안에 대한 행안부 입장 브리핑, 2022.6.27.

⁶⁹ 수임명령의 한계에 관해서는 김철용, 행정법, 고시계사 2017, 110쪽.

⁷⁰ 핵심은 ‘경찰위’..이상민과 전혀 다른 32년 전 장관의 약속 [경찰국 설치 논란] (오마이뉴스 2022.7.29. 자); 국회운영위, 경찰국 공방...與 “비대 권력 통제” 野 “인권 침해” (뉴시스 2022.8.23. 자); 與 “비대권력 통제” 野 “인권침해”...경찰국 공방 계속 (경기매일 2022.8.23. 자)

II. 집권정부의 내무부를 통한 경찰에 대한 정치적 개입을 통제하기 위해 도입된 경찰위원회 제도

경찰위원회 제도의 이해를 돕기 위하여 정부 수립 이후 경찰법안에서 제시되었던 국가경찰위원회(국가공안위원회 또는 중앙공안위원회) 관련 내용을 제시해보면 다음 그림과 같다. 도표는 2020년 국가경찰위원회에서 발간한 「경찰위원회 제도 도입 연혁」 책자에서 발췌한 것이다.

▶ 국회구분	2대 국회 '50.05.31.~'54.05.30.	4대 국회 '58.05.31.~'60.07.28.	5대 국회 '60.07.29.~'61.05.16. 의원내각제('60.06~'61.05)
▶ 제안일자	'53.09.28. 정부안	'60.06.09. 특별위원회안	'60.12.05. 민주당안(주도윤의원) '61.02.04. 민주당안(고담통의원)
▶ 위원회 명칭	경찰위원회	중앙공안위원회	
▶ 소속	대통령	국무총리	
▶ 조직	3인	5인	6인
▶ 임기	2년 연임 가능	3년 재임 가능	
▶ 위원장 임명	위원 중 대통령이 포함	행정각부 장관 아닌 국무위원으로 국무총리가 포함	행정각부 장관 아닌 국무위원으로 포함
▶ 위원 임명	학식과 덕망 있는 자 중 대통령이 임명 국무위원과 동급의 직	교섭단체 선출 2인, 법관회의 선출 1인, 대한변호사협회 선출 1인 국무총리 인준	교섭단체 선출 4인, 법관회의 1인, 국무총리 인준
▶ 임무 권한	경찰공무원의 인사, 예산 등에 관한 사항 관장	경찰행정관리 등 사무관장	경찰운영 관장 및 경찰행정 관리
▶ 회의 소집	-	위원장 소집, 위원이 위원장에게 소집 요구	위원장 소집, 위원이 2인이상 소집 요구
▶ 의결	-	3인이상 출석, 출석위원 과반수 이상의 찬성으로 의결, 가부동수일 때 위원장 결정	위원장과 3인이상 출석, 출석위원 과반수 이상의 찬성으로 의결, 가부동수일 때 위원장 결정, 위원장은 표결권 없으나 가부동수일 때 결정
▶ 복무	-	국가공무원법 준용, 정당·기타 정치단체 임원 겸직 금지, 다른 직무 겸직 금지	국가공무원법 준용, 정당·기타 정치단체의 임원 및 국가·지방공공 단체의 상근직원 겸직 금지
▶ 위원보수	-	행정각부 차관에 따름	

경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회, 2020. 18쪽

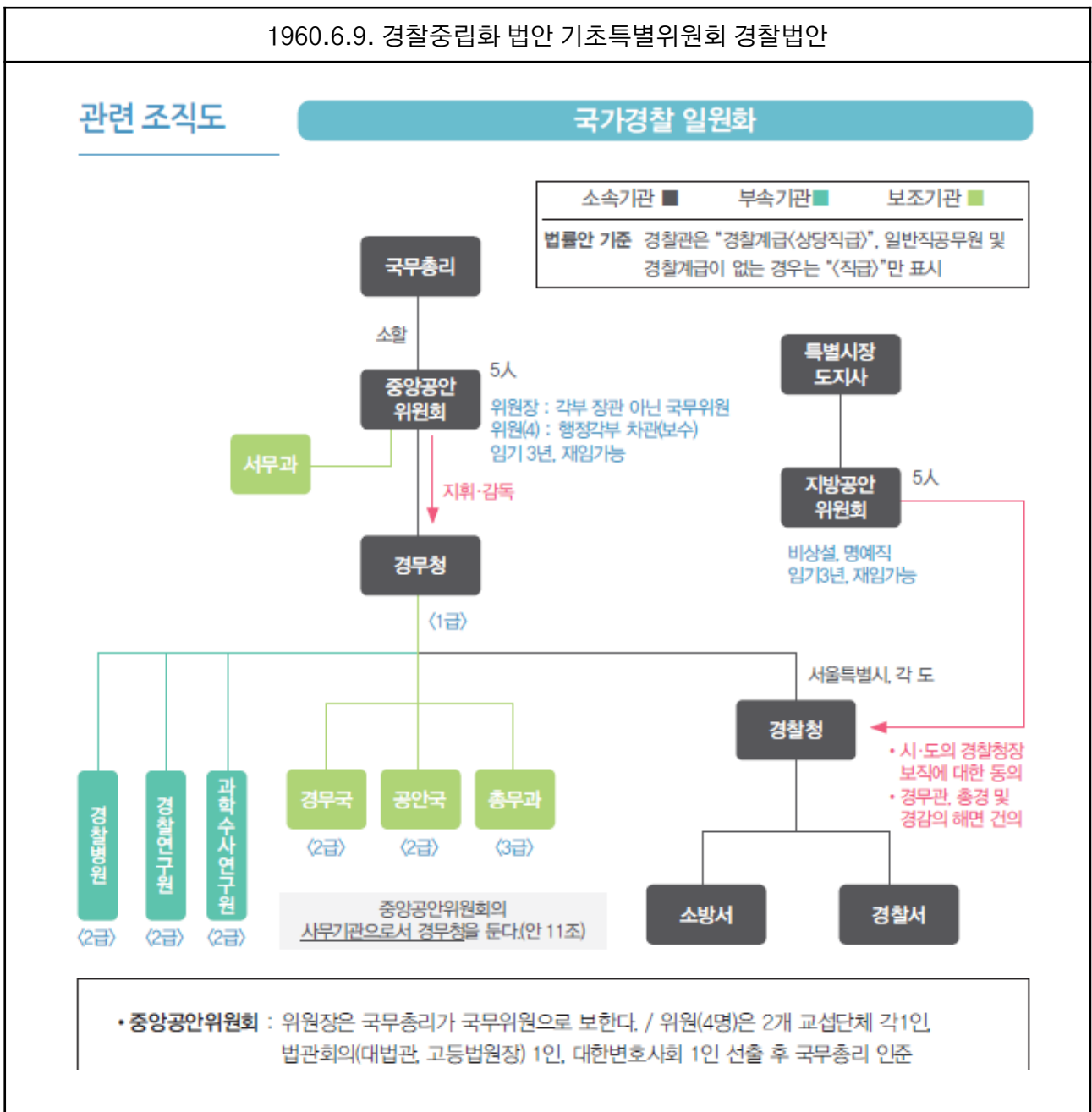
13대 국회				
'88.05.30.~'92.05.29.				
'88.10.24. 통일민주당(심원구의원)	'88.11.25. 평민당(홍영기의원)	'89.05.10. 공화당(김제태의원)	'89.11.30. 야3당 통합안	'90.12.12. 정부안
국가공안위원회	국가경찰위원회	국가공안위원회	국가경찰위원회	경찰위원회
국무총리	대통령	국무총리		내무부
7인	5인	7인		5인
4년 재임 可	4년 연임 可	3년 연임 可	4년 연임 可	3년 연임 不可
위원 중 호선	국무총리 제청 국회 동의를 얻어 대통령이 임명 (국무위원)	국무위원으로 임명	국무총리 제청 대통령이 임명 위원장은 국무위원으로 포함	경찰법에 규정 없이 경찰위원회규정에 명시 (위원 중 호선)
국무총리 제청 국회 동의를 얻어 대통령이 임명		국회 추천 4인 국무총리 제청 2인 대통령이 임명		내무부장관 제청 국무총리 경우 대통령이 임명 상임위원 1인
경찰운영의 자리 및 경찰청 관리	경찰운영의 관장과 경찰청 관리	경찰운영의 관장 및 심의의결	경찰운영의 관장과 경찰청 관리	경찰 주요정책 등 심의·의결, 내무부장관 재의요구권
위원장 소집, 다만 경찰청장, 위원 2인 이상이 회의 소집 가능	위원장 소집	위원장 소집, 위원 2인이상 소집 요구		-위원회규정- 위원장소집 위원3인 이상 내무부장관 경찰청장 소집요구
재적과반수 출석과 출석과반수 이상의 찬성으로 의결, 가부동수일 때 위원장 결정	위원장, 위원 2인 이상 출석과 출석과반수 이상의 찬성으로 의결, 가부동수일 때 위원장 결정	재적과반수 출석과 출석과반수 찬성으로 의결, 가부동수일 때 위원장 결정		재적과반수 출석과 출석과반수 찬성으로 의결
정당·정치활동 및 국가·지방자치단체의 상근직 겸임 금지	정당원, 정치단체회원 및 국가·지방공무원 겸임금지	국가공무원법 준용 정당, 정치활동과 국가 및 지방공무원 겸직 금지	정당 등 정치활동 금지, 국가·지방의 다른 직무 겸임 금지	-
국무위원의 예에 준함	위원장:국무위원 위원:행정각부 차관	국무위원의 예에 준함	위원장:국무위원 위원:행정각부 차관	-

경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회, 2020. 19쪽

1. 정부수립 이후 경찰의 정치적 중립화 논의

1948년 정부 수립이후 정부조직법(1948) 이 제정된 뒤 이후 형법(1953), 형사소송법(1954), 경찰관직무집행법(1953) 등이 제정과 맞물려 1953년 정부에서는 경찰법안을 제안한바 있지만 경찰법 제정에까지 이르지 못하는 못하였다. 1953년 정부가 제안한 경찰법안에서는 그 제안이유에서 경찰의 일제 잔재를 청산하고 민주자유적인 이상에 따른 경찰제도를 수립함으로써 능률적인 경찰행정을 달성하는

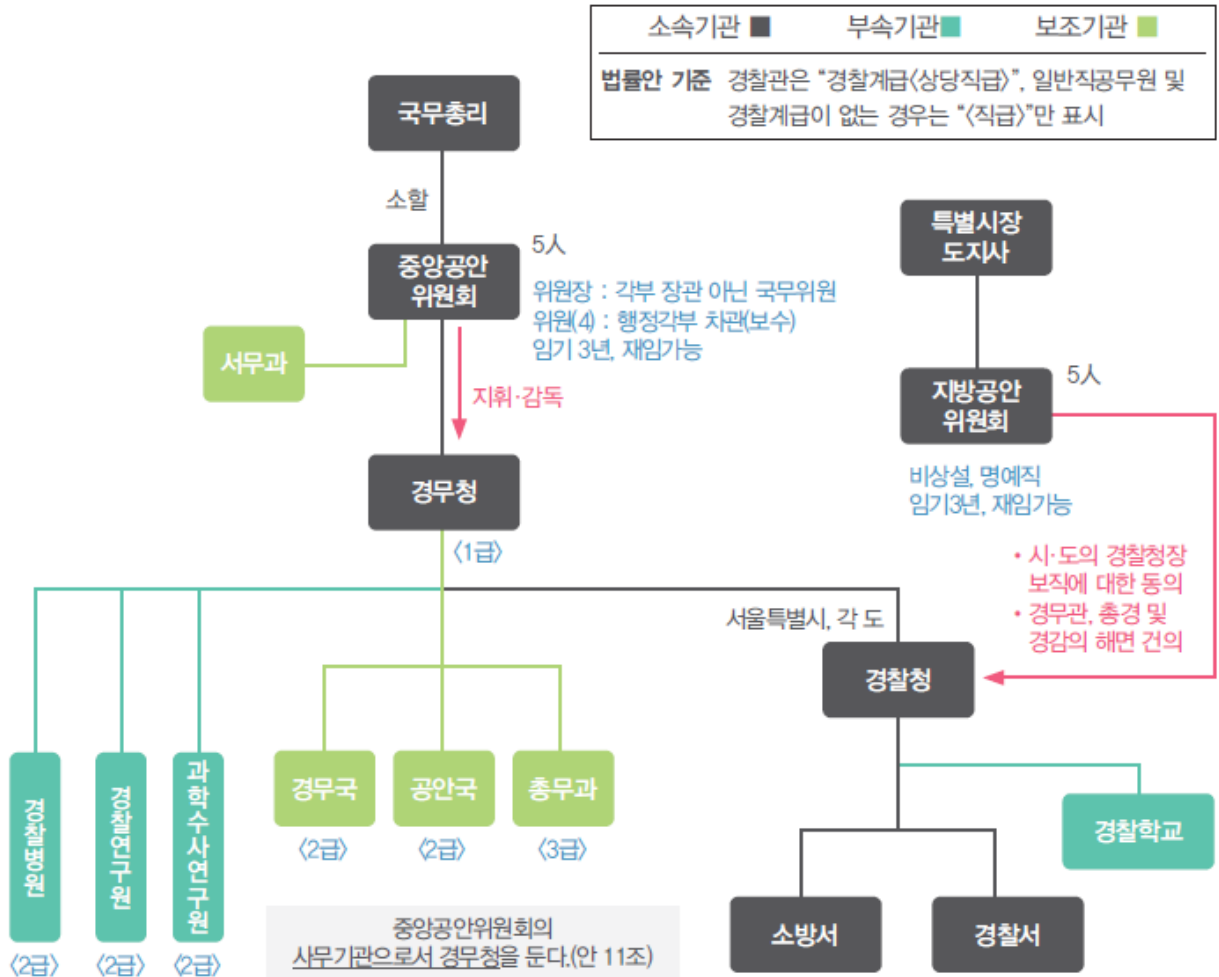
것을 목표로 한다고 밝히고 있다. 이를 위하여 경찰(경무청)을 내무부에서 분리시켜 대통령 직속 하의 경찰위원회(위원 3인. 동일한 정당 또는 사회단체에서 2인 이상의 위원을 임명하지 못함. 위원 임명은 대통령이 행함)의 관리를 받도록 함으로써 대통령이 경찰에 대한 독단적인 개입을 최소한이나마 견제하여 경찰의 정치적 중립을 어느 정도 담보하면서도 대통령이 경찰위원회에 관한 국무를 담임하는(내무부 장관이 아닌) 국무위원을 지정할 수 있도록 함으로써 경찰에 대한 민주적 책임 및 국무회의에서의 경찰사무에 대한 대표성의 문제를 해결하고자 하였다. 1953년 경찰법안은 제안이유에서 ‘경찰의 정치적 중립’이라는 표현은 쓰고 있지 않지만 일제 경찰이 정치경찰로 활용되었다는 역사적 사실을 고려하면 제안이유에서 밝히고 있는 ‘민주자유주의 이상에 따른 경찰제도의 수립’은 대통령 직속의 경찰위원회를 통해 경찰에 대한 관리를 행하되 경찰위원회 위원이 동일한 정당 또는 사회단체에서 2명 이상이 임명되지 못한다(1953.9.28. 경찰법안 제4조 제3문)는 점을 고려하면 경찰의 정치적 중립의 취지를 비교적 명확하게 내포하고 있다고 볼 수 있다고 판단된다.



<그림 1> 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회, 2020, 57쪽.

관련 조직도

국가경찰 일원화

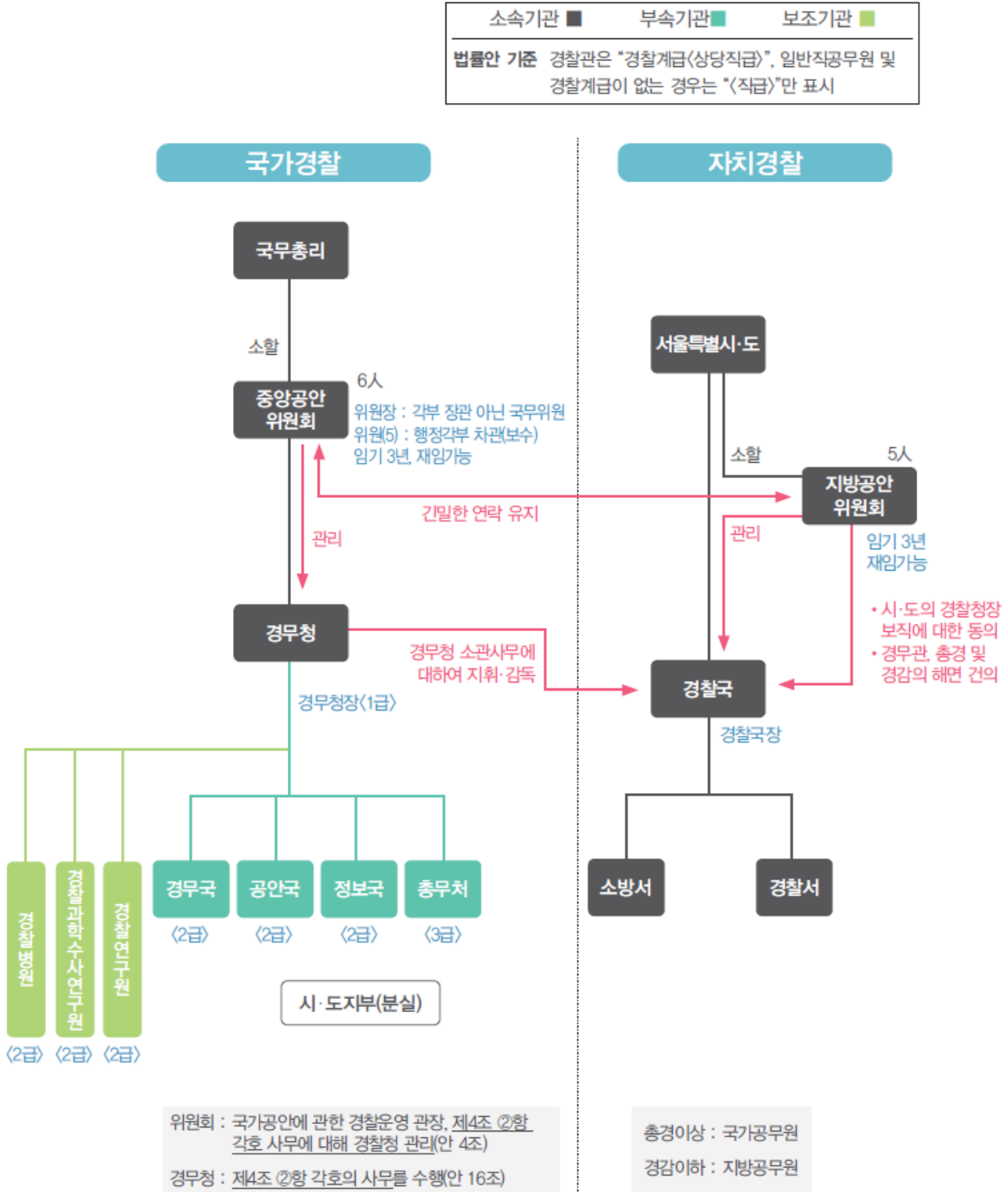


• 중양공안위원회 : 위원장은 국무총리가 국무위원으로 보한다. / 위원(4명)은 2개 교섭단체 각1인, 법관회의(대법관, 고등법원장) 1인, 대한변호사회 1인 선출 후 국무총리 인준

<그림 2> 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회, 2020, 81쪽.

1961.2.4. 민주당 고담룡 의원 외 6인 경찰법안

관련 조직도



<그림 3> 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회, 2020, 96쪽.

2. 제2공화국에서의 경찰의 정치적 중립화 논의

정부 수립 후인 1953년 정부 주도 경찰법안 제정은 수포로 돌아갔지만 1960년 제2공화국 출범을 전후하여 다시 한 번 경찰의 정치적 중립을 핵심적인 내용으로 한 경찰법안 제정이 활발하게 논의되었다. 특히, ‘경찰의 (정치적) 중립보장’은 1960년 3·15 부정선거 이후의 1960.6.15. 제3차 개정 헌법의 헌법조항으로 반영되면서 명시적인 법률상 용어로 되었다. 제3차 개정 헌법은 개정 전 헌법에도 존재하였던 ‘행정조직 법정주의’(헌법 제75조 제1항) 외에 새로이 ‘경찰의 중립’ 보장과 이를 담보하기 위한 기구설립 의무를 구체적인 헌법사항으로 명기하였다(헌법 제75조 제2항)⁷¹. 위 제3차 개정 헌법 제75조 제2항에 따라 1960.7.1. 정부조직법 개정도 바로 이루어졌다. 해당 정부조직법 제13조에서는 ‘경찰의 중립’을 보장하기 위하여公安위원회를 둘 것과(제1항),公安위원회의 조직과 경찰행정에 필요한 사항은 법률로써 정할 것을(제2항) 규정하였다.

1960.6.15. 제3차 헌법 개정 이전이던 (4·19 의거 직후) 1960.5.2. 제4대 국회에서는 「경찰중립화법안 기초특별위원회」가 구성되어 국무총리 소할하에 중앙공안위원회제도를 도입하는 것을 포함하는 경찰법안이 제안되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 당시 의원내각제도를 취하던 제2공화국 국회 경찰중립화법안 기초특별위원장 김신태 의원의 경찰법안 제안이유서를 보면 “경찰의 정치적 중립과 경찰행정에 대한 내각의 책임은 가장 조화키 어려운 이념의 대립이며 경찰을 정치적으로 완전히 중립시키면 내각에 책임을 묻기 어려우며 그렇다고 해서 경찰을 내각이 일방적으로 좌우할 수 있게 하면 경찰의 정치적 중립은 결코 기대하기 어렵게 된다”⁷²고 하고 있는바, 당시 입법자들은 중앙공안위원회 제도를 도입을 통한 경찰의 정치적 중립 보장과 정당정치를 전제로 한 경찰행정에 대한 내각(정부)의 책임성 확보가 양립하기 어려운 과제라는 점을 명확히 인식하고 있었다.

이러한 어려운 사정에도 불구하고 과거 경찰이 국민의 생명·신체·재산의 보호와 범죄의 수사, 예방이라는 그의 본래의 사명을 망각하거나 소홀히 하고, 집권자나 집권당의 사병처럼 이용되어 각종 선거에 부당하게 간섭을 자행하고, 집권자나 집권당의 불법부당을 비판하는 국민과 정당에 대하여 무자비한 탄압을 한 것⁷³을 감안하여 “기초위원회는 지난 날의 극단적으로 반동적 정치도구화된 경찰을 정화개혁하여 민주경찰을 재건하기 위하여는 **경찰행정에 대한 정부의 영향력을 대폭 축소하는 방향을 택**하게 된 점을 양찰(諒察)하시기 바란다”고 밝히면서 대통령, 내무부장관으로 대표되는 정부의 영향력을 축소하는 대신 정권으로부터 독립성이 담보되는 중앙공안위원회 도입을 제안한 것이다⁷⁴.

이렇게 구성된 중앙공안위원회는 국무총리 소할 하에 5인의 위원으로 구성되는 중앙공안위원회를 두어 이 기구로 하여금 경찰을 관리하게 하고, 특히 정치적 중립성 담보 차원에서 그 위원장은 **행정 각부의 장이 아닌 국무위원, 소위 무임소장관이** 말도록 함으로써 **내무부(장관)의 관여를 배제**하였다. 위원장은 표결권은 없지만 가부동수일 경우에만 결정권을 가지고, 위원 2인은 민의원 교섭단체를

⁷¹ 1960.6.15. 개정 헌법 제75조

① 행정 각부의 조직과 직무범위는 법률로써 정한다.

② 전항의 법률에는 경찰의 중립을 보장하기에 필요한 기구에 관하여 규정을 두어야 한다.

⁷² 제4대 국회 경찰중립화법안 기초특별위원회 경찰법안 제안이유서(의안번호 040325, 제안일자 1960.6.9.), 6쪽 이하

⁷³ 위 제안이유서, 2쪽.

⁷⁴ 위 제안이유서, 6쪽 이하.

기준으로 여야 각 1인, 그 외 1인은 대법원의 법관회의에서, 나머지 1인은 대한변호사회에서 각각 선출하여 국무총리가 이를 인준하기로 하였다.

김선태 경찰중립화법안 기초특별위원장은 이렇게 하면 중앙공안위원회 위원장을 포함하여 여당이 위원 2명, 그리고 야당이 위원 1명이 되어 여당이 주도권을 가질 우려가 있지만, 대법원 법관회의에서 추천한 위원과 대한변호사회에서 추천한 위원이 경찰행정의 공정성을 담보하는 요소로서 활동한다면 이 법률가 패널들이 경찰행정 및 경찰직무를 좌우할 수 있을 것으로 예상하였다. 지금으로부터 61년전 경찰법안 제안 당시 국회(김선태 위원장)의 고민을 그대로 옮겨보면 다음과 같다⁷⁵.

“그래서 여(與)가 둘이, 야(野)가 하나 이렇게 선출이 되지마는 결국은 공정한 대법원 법관회의에서 선출한 사람, 대한변호사회에서 선출한 사람, 이 공정한 두 사람이 경찰행정이라든지 경찰직무를 좌우하게 될 것이다, 이 두 사람이 가담한다고 하면 비록 권력을 가진 행정부라고 하더라도 굴복해야 된다, 행정부에서 만일 좋은 일을 한다고 하면 적의한 인물을 천거를 해 가지고 임명할 때에는 아마 이 공정한 두 사람 따라갈 것입니다. 행정부에서 재미없는 사람, 정략적으로 자기권한에 속하는 사병화될 사람을 뽑아낸다고 하면 이 공정한 사람들은 이것은 거부할 것입니다. 그러니까 이 공정한 사람들이 둘이 이것을 좌우케 하는 것이 옳다 이래 가지고 2 대 3으로 여가 둘 야가 셋, 이렇게 하는 것이 국민감정에 적응하는 그러한 제도가 될 것이다. 그래서 상당한 시간을 논란한 끝에 이렇게 결정할 것입니다.”

제4대 국회 「경찰중립화법안 기초특별위원회」의 경찰법안은 국회 임기만료로 자동폐기(1960.7.25.)되었으나 제5대 국회에서 다시 「경찰중립화를 위한 법률안 기초특별위원회」(제5대 국회 주도윤 위원장) 구성이 본회의 가결(1960.9.21.)되었다. 그러나, 제5대 국회 기초특별위원회에서 구체적인 경찰법안이 제안되지는 않았다. 이는 제5대 국회 당시 민주당 내부에서도 국가경찰 일원제를 할 것인지 자치경찰을 포함한 이원제를 할 것인지 논란 속에서 두 개의 민주당 경찰법안이 각각 제안되면서 민주당 당론합의가 되지 못하여서 그런 것이 아닌가 추측된다⁷⁶. 민주당 주도윤 의원 외 12인의 경찰법안(의안번호: 050144, 제안일자: 1960.12.05.)은 국가경찰일원제를 택하면서 기존 국회특별위원회의 공안위원회의 소속과 위원 구성방식을 그대로 유지하였으나, 민주당 고담룡 의원⁷⁷ 외 6인의 경찰법안(의안번호: 050239, 제안일자: 1961.02.04.)은 경찰을 국가경찰, 자치경찰로 이원화하고 중앙공안위원회의 위원을 6인으로 하며, 중앙공안위원회 위원장은 그대로 국무총리 소할 무임소장관으로 하되 위원 중 4명은 소속 의원수가 많은 순서로 2개의 교섭단체에서 각각 선출한 4인, 대법관 및 각 고등법원장으로 구성된 법관회의에서 선출한 1인을 국무총리가 인준하도록 하였던 것이다. 두 개의 민주당 경찰법안에서도 중앙공안위원회의 장이 무임소장관이 되어 정부를

⁷⁵ 제4대 국회 경찰중립화법안 기초특별위원회 제1회 독회 김선태 위원장 발언 (경찰위원회 제도 도입연혁: 과거 경찰법 제정 관련 의원원문 및 국회회의록 분석·정리, 경찰위원회, 2020, 64쪽에서 재인용).

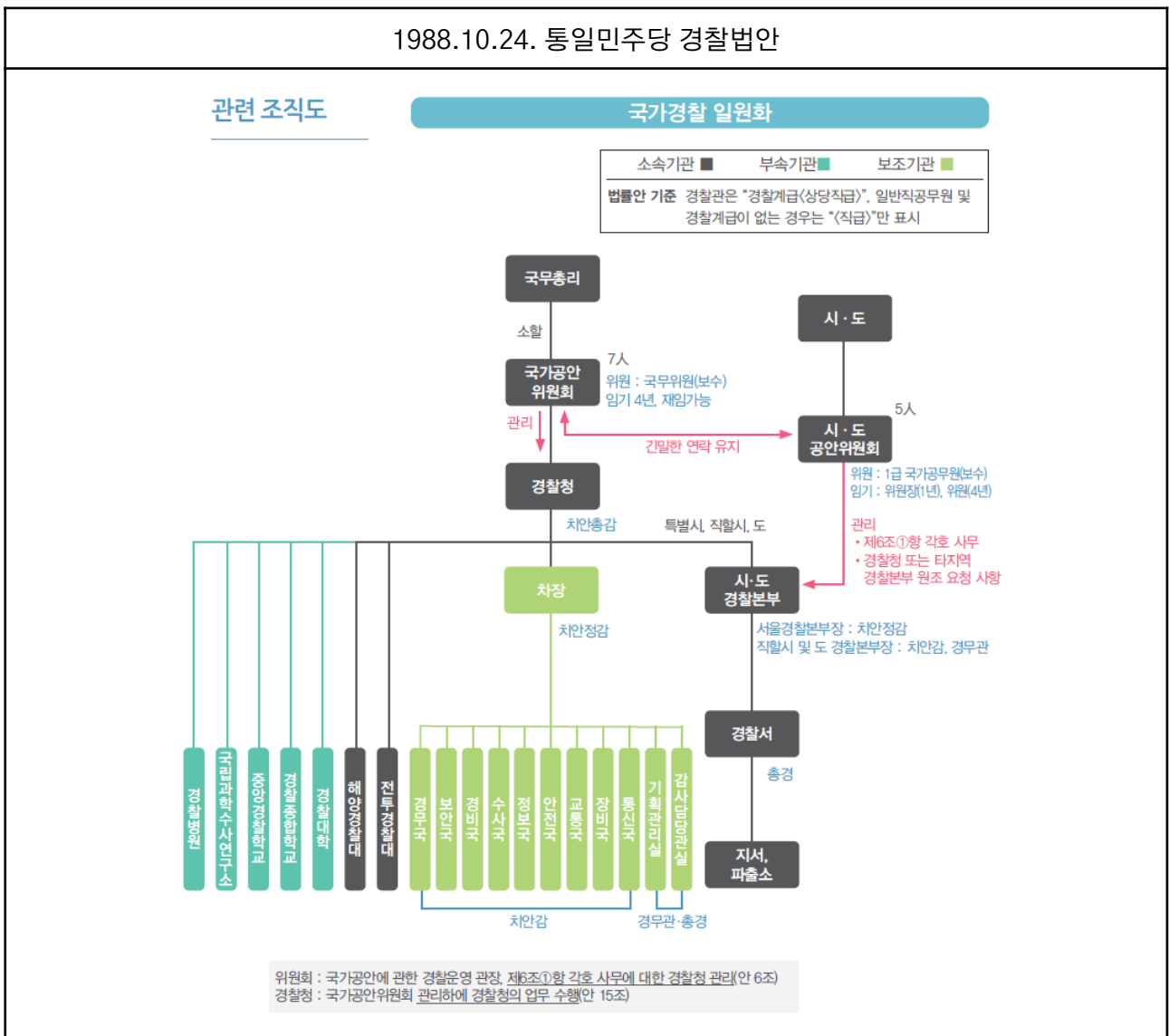
⁷⁶ 경찰위원회 제도 도입연혁: 과거 경찰법 제정 관련 의원원문 및 국회회의록 분석·정리, 경찰위원회, 2020, 100쪽. 제38회 국회 민의원 회의록 제36호, 1961.3.20., 15쪽 고담룡 의원 ”그러므로 여기에 대해서 여러분이 여러 가지 의견도 있을것입니다마는 아무 이의없이 이 안을 통과시켜주면 지금 현재 여당에 있는 혹은 정책위원회이라든가 혹은 정부에서도 단지 문제가 되고 있는 것은 중앙공안위원회를 어떠한 방법으로 조직을 하느냐 또 이것을 일원제로하느냐 이원제로 하느냐 하는 이 두가지 문제뿐만이 지금 남아 있는 중심적인 논의대상이 되고 있는 점입니다. 이런 것은 우리가 1개월 사이에 충분히 조절이 된다고 보기 때문에 이 안을 오늘 아무 이의없이 통과시켜 주시고 그래서 우리 내무위원회로 하여금 일할 수 있는 길을 열어 주시도록 이렇게 간절히 부탁하는 바입니다.”

⁷⁷ 고담룡 의원은 일본 주오대학(中央大學) 법학부 출신으로 제4, 5대 제주도 지역구 민의원이었다. 제주를 대표하는 의원이었던 그가 국가경찰, 자치경찰 이원화를 제안하였던 것은 이때부터 이미 제주지역 사람들의 지방자치에 대한 큰 관심을 보여주었다는 단면이 아닌가 하고 추측해본다.

상대로 민주적 책임을 지도록 하지만, 그 의사결정에 있어서는 무임소장관이 독자적으로 결정하는 것이 아니라⁷⁸ 합의제 행정기관으로서의 중앙공안위원회가 경찰행정을 관리하도록 함으로써 **정부의 관여는 최소화**하고 **내무부장관의 관여는 원천적으로 배제**하고 있다. 주요인 경찰법안은 그 제정 이유에서 “경찰의 중립화를 위해 현행 내무부가 관장하고 있는 경찰을 공안위원회 소속하에 둠으로써 종래 국민으로부터 외면당하던 경찰의 정치적 관여를 완전히 배제하기 위하여 이 법을 제정하려는 것임”이라고 밝히면서 내무부의 경찰사무 관장이 정치적 관여의 통로가 됨을 분명히 전제하고 이를 개혁하려 하고 있다.

민주당의 위 두 경찰법안은 1961.5.3. 국회 회기불계속으로 폐기되었고, 1961.5.16. 군사 쿠데타로 다음 회기에서도 다시는 제기되지 못하였다.

3. 1987년 9차 헌법 개정 이후 경찰의 정치적 중립화 논의

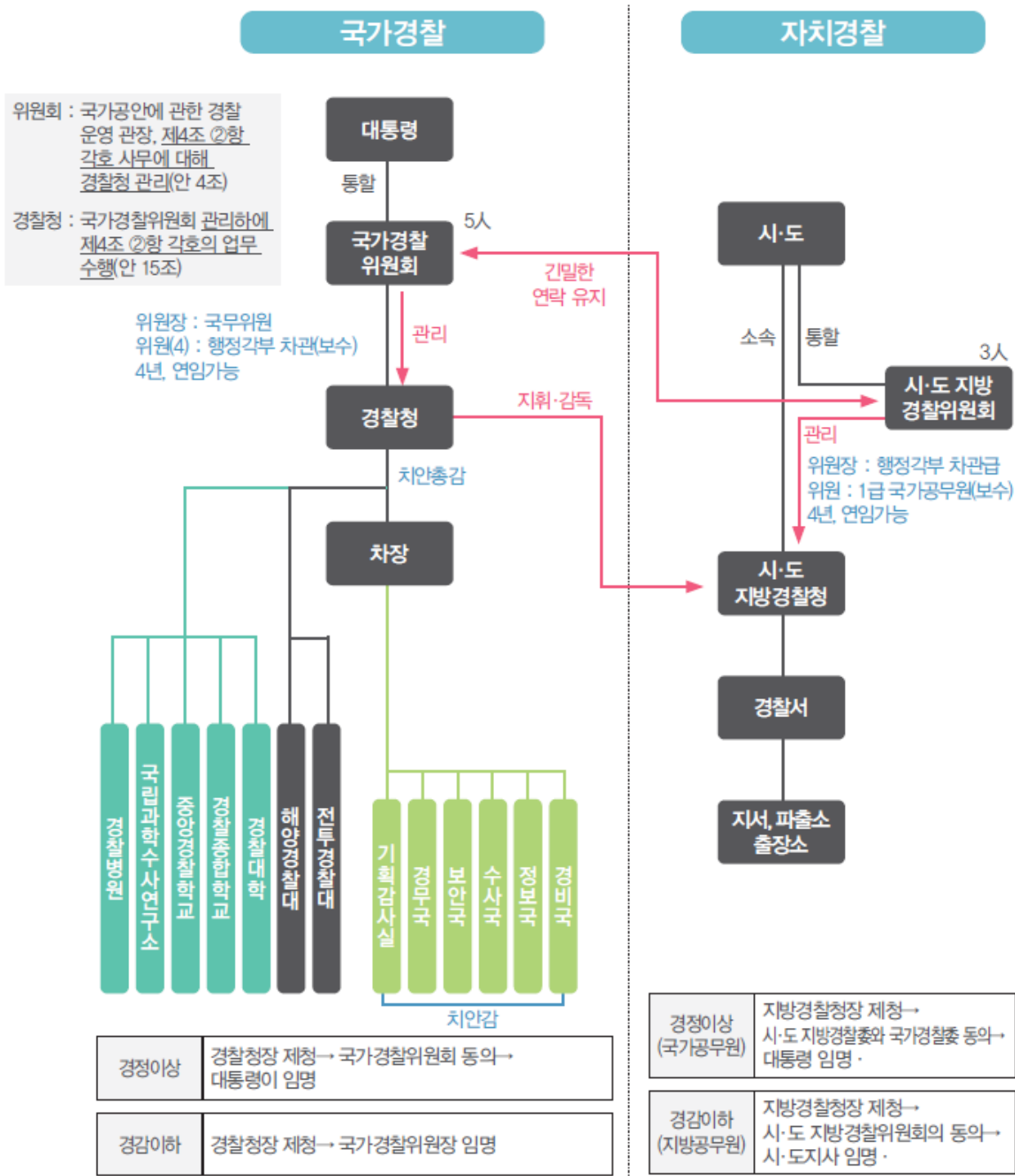


(그림 4) 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회, 2020, 114쪽.

⁷⁸ 고담룡 의원안은 무임소 장관인 위원장의 표결권이 없으나 가부동수인 경우 결정권 가지도록 한다. 주요인 의원안은 위원장의 표결권 제한을 두고 있지 않다.

관련 조직도

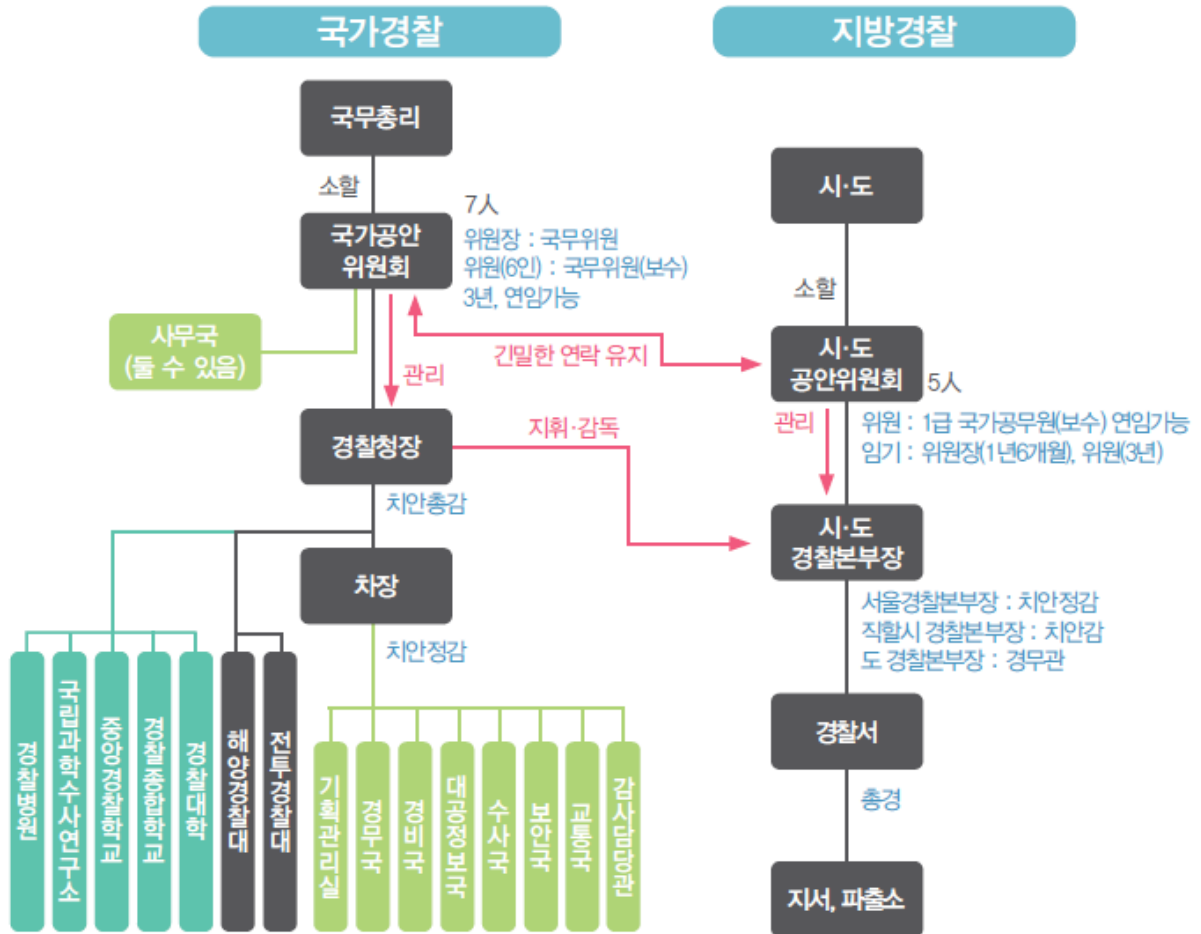
소속기관
 부속기관
 보조기관
법률안 기준 경찰관은 "경찰계급(상당직급)", 일반직공무원 및 경찰계급이 없는 경우는 "<직급>"만 표시



(그림 5) 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회, 2020, 129쪽.

관련 조직도

소속기관 ■ 부속기관 ■ 보조기관 ■
 법률안 기준 경찰관은 "경찰계급(상당직급)", 일반직공무원 및 경찰계급이 없는 경우는 "직급"만 표시

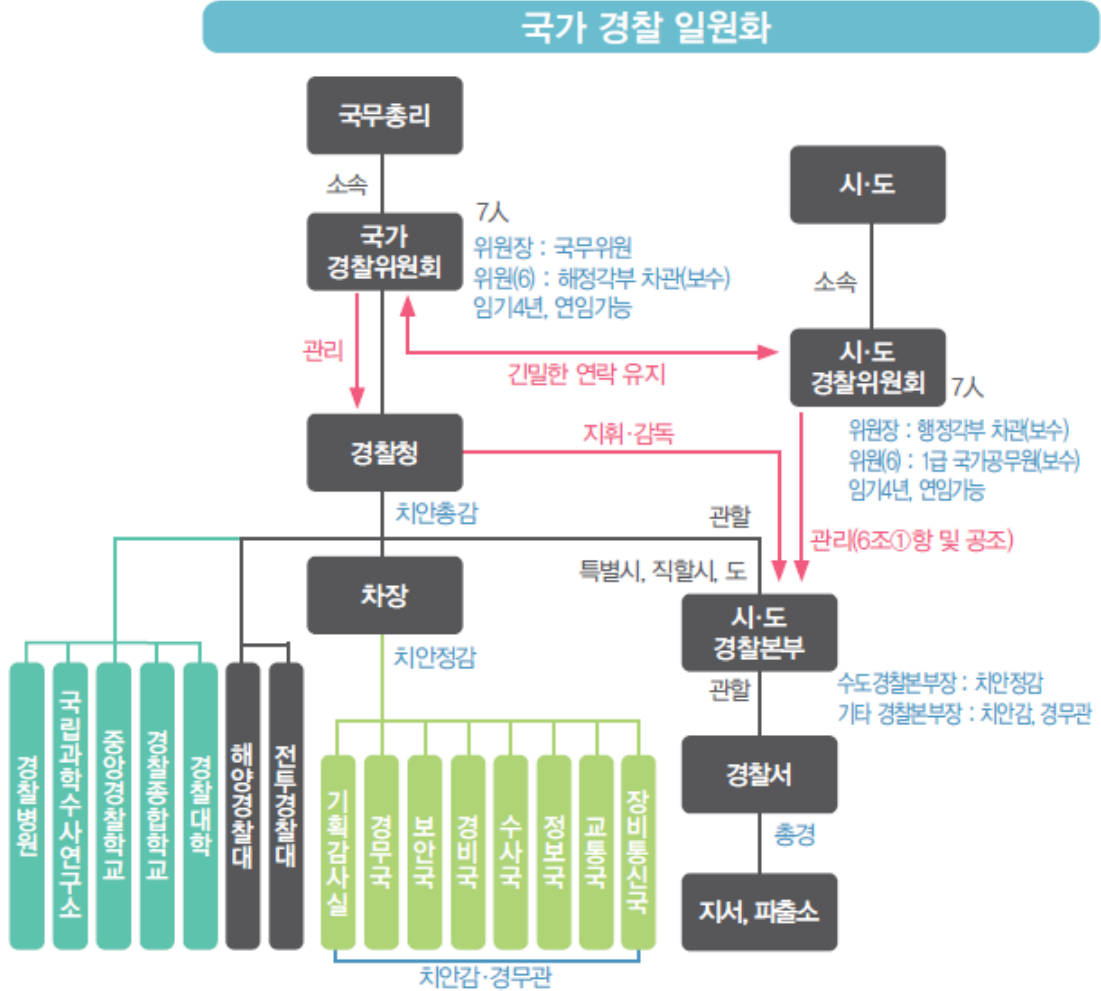


위원회: 국가 공안에 관계된 경찰운영을 관장하며, 제6조①항 각 호의 사무를 심의·결정한다.(안 6조)
 경찰청: 국가공안위원회의 관리하에 제2조(경찰의 의무) 및 제6조①항에 명시한 사항에 관한 직무를 처리한다.(안 18조)

〈그림 6〉 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회, 2020, 159쪽.

관련 조직도

소속기관
 부속기관
 보조기관
 법률안 기준 경찰관은 "경찰계급<상당직급>", 일반직공무원 및 경찰계급이 없는 경우는 "<직급>"만 표시

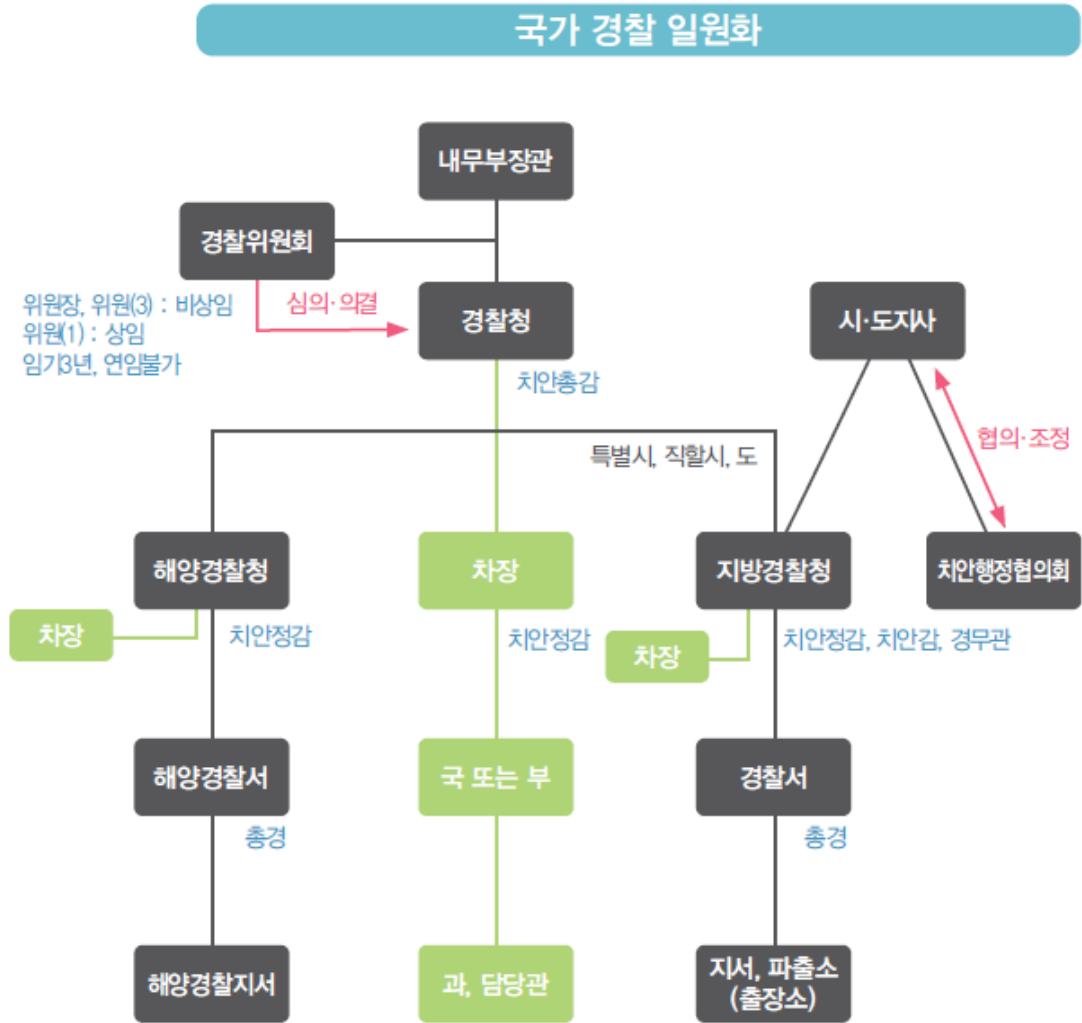


위원회: 국가 공안에 관계된 경찰운영을 관장하며, 각호의 직무에 대해 경찰청을 관리한다(안 6조)
 경찰청: 국가경찰위원회의 관리하에 경찰청의 사무를 수행한다(안 14조)

〈그림 7〉 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회, 2020, 178쪽.

관련 조직도

소속기관 ■ 부속기관 ■ 보조기관 ■
 법률안 기준 경찰관은 "경찰계급(상당직급)", 일반직공무원 및 경찰계급이 없는 경우는 "<직급>"만 표시



〈그림 8〉 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회, 2020, 203쪽.

군사정권이 종료되고 1987년 민주화 운동 이후 야3당을 중심으로 제2공화국 당시 중단되었던 경찰중립화에 대한 논의가 이어지게 되었다. 먼저 통일민주당 경찰법안(심완구 의원 등 9인 외 51인)을 대표발의한 심완구 의원은 1988.12.13. 국회 내무위원회에서 다음과 같이 발언하고 있다⁷⁹.

⁷⁹ 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회 2020, 131쪽 이하.

“경찰법안의 제안설명을 드리겠습니다. 본의원은 연일 국정심의에 바쁘신 중에도 통일민주당이 제정 제안한 경찰법안을 상정 심의하여 주시는 위원장과 위원 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 본의원은 여기에서 굳이 **경찰의 정치적 독립성의 필요성** 등에 대하여 중언 부언할 생각은 없습니다. **경찰의 정치적 독립성을 확보**하는 문제는 지방자치 실시 문제와 함께 이 나라 자유민주주의 구현을 위한 가장 선결해야 할 현안일 뿐 아니라 국민의 자유와 권리를 보호하고 사회질서를 유지하기 위해 창설된 경찰이 그 본래의 사명을 망각하고 권력의 시녀로 전락 집권세력의 정권 유지를 위한 전위역을 담당함으로써 공권력에 대한 국민의 신뢰를 크게 저해하고 이 나라 민주주의 발전에 커다란 장애요소가 되어왔기 때문입니다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 우리 **경찰의 정치적 중립성**을 확보하는 문제는 더이상 지체할 수 없다는 사실입니다.

위원 여러분께서도 잘 아시는 바와 같이 1955년의 정부기구 간소화가 있을 때 국회에서 **경찰 중립성**을 위한 공안위원회 설치문제가 제기되어 **정치적 중립화** 문제가 토의되었으나 자유당의 반대로 실현을 보지 못했으며 4·19이후에 다시 행정부와 국회에서 제기되어 제2공화국 헌법에 명문화되기에 이르렀으나 구체화되지 못한 채 5·16을 맞이하게 되었습니다. 그 외에도 지난 40년간 **경찰 중립화** 시도가 수차례 있었습니다.

지금 정부에서도 행정개혁위원회를 통해서 연구 중에 있고 대체적으로 경찰제도의 공안위원회안이 적당하다고 의견이 모아지고 있는 줄로 아는데 **정부와 민정당이 구체적 안을 제안하지 않고** 있습니다.

이렇게 지연하는 것은 **정부가 계속 경찰을 권력의 시녀로 이용하겠다는 뜻인지 아니면 경찰의 독립을 원천적으로 인정하지 않겠다는 뜻인지 여당인 민정당의 의지를 의심하지 않을 수 없습니다.** 따라서 **경찰이 정치적 중립성을 확보**하고 공정한 공권력을 사용할 수 있도록 제도상의 불합리와 모순을 제거하지 않고서는 민주주의 발전이 불가능함을 절감하고 **경찰의 정치적 중립성**을 확보하기 위하여 현재 **내무부 산하의 경찰기구를 독립시켜 공안위원회를 설치 그 민주적 관리하에 능률적 집행을 위한 청을 설치**토록 하며 **경찰이 권력으로부터 독립하여** 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 진력할 수 있는 제반 제도적 장치를 마련함으로써 경찰제도를 획기적으로 개선하여 공권력에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 민주경찰의 위상을 확고히 하기 위하여 경찰법안을 제안했습니다.”

평화민주당 경찰법안(홍영기 의원 등 6인 외 65인)을 대표발의한 홍영기 의원은 1988.12.13. 국회 내무위원회에서 다음과 같이 발언하고 있다⁸⁰.

“홍영기입니다. 오늘 이 법안에 대해서 제안설명할 기회를 주신데 대해서 여러 위원님들께 깊이 감사를 드립니다.

우리나라 **경찰의 중립 및 독립**을 위한 입법례는 1960년 제2공화국 개정 헌법 제75조제2항에 “**경찰의 중립을 위하여 필요한 기구를 둔다**”는 제정과 이 헌법을 근거로 제정된 정부조직법 중에 **경찰의 관리를 위해 내무부에서 독립시켜 국무총리 소속에 공안위원회를 둔다는 규정을 두었으나 이것이 시행을 보지 못하고** 말았습니다.

⁸⁰ 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회 2020, 133쪽 이하.

이외에도 경찰기본법안을 마련하여 국회에 상정하였던 경우는 모두 3회가 있었으며 주요내용은 다음과 같았으나 제2공화국 개헌헌법 중의 입법시도와 같이 모두 회기 불계속의 원칙에 의거하여 폐기되고 말았습니다. 1953년 9월 자유당 정부가 6·25후에 전후 수습과정에서 경찰권 강화를 목적으로 대통령 직속하에 경찰위원회를 두도록 하였고, 4·19후에 개헌과 정부조직법 개정과 병행하여 국회의 경찰중립화법안개혁특별위원회가 마련한 국무총리직속하에 공안위원회 중심의 경찰법안으로 제4대 국회 법제사법위원회를 통과하여 제35회 임시국회 제32차 본회의까지 상정되었던 것입니다.

제4대 국회 개혁특별위안이 회기종료로 폐기되어 버린 것을 제5대 국회에서 발의하였습니다.

이상이 지금까지 경찰법에 대한 연혁적인 고찰입니다. 따라서 본법은 종래의 입법시도를 기초로 하여 독재정권의 유지수단과 조직으로 이용되어 온 **경찰로 하여금 정치적으로 중립**하여 개인의 권리와 자유를 보호하고 공동의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 민주적인 경찰의 관리·운영 및 능률적인 임무수행 보장에 관한 사항을 규정하려는 것입니다.

주요골자를 간단히 말씀드리겠습니다. 이 법안은 전문 8장 39개조와 부칙 4개조를 정하여 총칙 목적과 임무 국가경찰위원회 경찰청(중앙) 시·도의 지방 경찰조직과 직원 시행준비기간 최초위원의 차등임기제 기타 경과규정을 두었습니다.

정치적 중립의 보장규정에 대해서 말씀드리면 내무부장관의 참모기관에 불과하였던 경찰을 합의제위원회인 국가경찰위원회와 시·도 지방경찰 위원회의 이원적인 관리하에 둠(안 제3조 제26조). 각급 위원회의 위원 임명에 있어 각 정당이 관여할 수 있게 하였습니다(안 제6조 제28조). 각급 경찰관의 임명에서 각급위원회의 동의를 얻도록 하였습니다(안 제23조 제34조). 각급 경찰청장의 보직도 각급 위원회의 제청으로 임명케 하였고 특히 시·도 지방경찰청장의 보직임명권을 국가경찰위원회에 두었습니다(안 제14조제4항).

각급 위원은 정당원·정치단체원이 되지 못하게 하며 정치활동 금지조항을 두는 등 경찰의 정치적 중립을 보장하는 제 규정을 두었습니다(안 제9조제2항 제29조제1항). (...)

경찰의 내부조직을 1실5국으로 규정하였고 실국의 사무분장도 규정하였습니다. **그리고 본법에서 규정한 것을 제외하고는 중앙은 대통령령으로 지방은 자치단체의 조례로 규정하도록 하였습니다. 대통령령이라 하더라도 국가경찰 위원장이 국무위원으로서 본 법 제4조제2항제1호의 직무에 따라 주관하여 제정할 것이므로 중립의 위상을 해할 염려는 없다고 하겠습니다.**

최초의 각급 위원의 차등임명제에 대해서 말씀 올리겠습니다. 각급위원회의 업무 계속성과 각급위원의 업무 계속성과 각급 위원의 업무 적응성을 고려하여 전원이 임기 만료로 일시에 퇴임하는 것을 방지하기 위하여 위원 5인의 국가경찰위원회 및 서울특별시지방경찰위원회의 최초임기 그리고 위원 3인의 기타 시·도지방경찰위원회의 경우도 2·4년으로 하였습니다(안 부칙 제3조). 각급 위원회위원의 임명에 있어서 각 정당의 추천제에 대해서 말씀 올리겠습니다.

각급 위원회 위원의 임명에 있어 다수당의 횡포를 방지하고 각 당 또는 무소속이 공평하게 참여할 수 있도록 국회의 각 교섭단체가 추천할 수 있는 인원을 위원 반수 미만에 한정시키고 국회 또는 지방의회의 동의를 얻어 임명하도록 제한을 가하였습니다(안 제6조제1항 제28조제2항).”

김제태 의원 외 34인이 1989.5.10. 발의한 신민주공화법 경찰법안도 경찰의 정치적 중립의 제도적 보장을 그 제안이유로 제시하고 있다. 김제태 의원은 1989.5.22. 제13대 국회 제146회 국회 내무위원회에서 발언한 제안설명에서 다음과 같이 발언한다⁸¹.

“위원 여러분께서도 주지하시는 바와 같이 본 경찰법안은 **경찰의 정치적 중립성을 제도적으로 보장**함으로써 국민의 생명과 재산을 보호하고 사회공공의 질서를 유지하는 경찰 본연의 임무를 보다 더 충실하게 수행할 수 있도록 함에 그 목적이 있는 것입니다.

이와 같은 경찰의 정치적 중립화에 대한 우리의 노력은 1953년과 1955년에 있었던 자유당 정부의 경찰법안을 비롯하여 1960년 국회 경찰중립 법안기초특별위원회의 경찰법안 1961년 신민당의 경찰법안 1980년 공안위원회제에 대한 6인 교수 등 위원회제 경찰입법을 부단하게 시도해 왔으나 논의로만 끝날 뿐 하나도 채택되지는 못하였던 것이다.

그러나 제5공시대가 끝나고 4당 정립의 제13대 국회가 개원되어 오늘에 이르는 동안 경찰의 중립화에 대한 국민적 욕구와 염원은 이제 민주화와 지방자치 시대에 있어서 거역할 수 없는 가장 큰 현안문제의 하나로 제기되고 있으며 이에 각 당은 명실상부한 경찰법의 제정을 위해 부단히 새로운 노력을 경주하기에 이른 것입니다.

이같은 여건을 감안할 때 본의원은 국가공안위원회와 시·도공안위원회를 설치하여 각각 그 소관경찰을 관장토록 함으로써만이 경찰의 정치적 중립은 가능하다고 보기 때문에 이를 골간으로 한 본 경찰법안을 제안하게 된 것입니다.”

4. 정리

1960년 제3차 개정 헌법의 경찰의 정치적 중립 규정과 정부조직법상 경찰의 정치적 중립을 위한 기구 설치 관련 규정은 군사정권 출범과 함께 1963년 제5차 개정 헌법에서는 삭제되었다. 하지만, 1987년 민주화운동에 따른 제9차 개정 헌법 이후 야3당의 개별 경찰법안(후에 야3당 통합 경찰법안 제안으로 철회), 그리고 야3당 통합 「경찰법안」에서는 ‘경찰의 정치적 중립성’을 담보하기 위하여 중앙 및 지방에 경찰위원회제도를 도입한다는 취지를 제안이유에서 분명히 밝히고 있고, 그 위원 구성에 있어서도 이를 담보하기 위하여 노력하고 있다. 또한, 야3당 개별 경찰법안 및 야3당 통합 경찰법안은 경찰을 내무부 소속으로 두는 것은 경찰의 정치적 중립성 확보에 저해가 된다는 점을 명확히 전제하는 가운데 국무총리 소할(또는 소속) 또는 대통령 통할 하의 국가경찰위원회(또는 국가공간위원회)가 경찰청 계선의 상위에서 직접 경찰청을 관리하도록 하고 내무부 장관이 아닌 국무위원(소위 무임소 장관)이 위원장이 되도록 함으로써 내무부의 경찰사무 관여를 원천적으로 배제하여 경찰에 대한 민주적 책임의 문제의 문제와 정치적 중립성의 보장이라는 두 가지 문제를 조화롭게 해결하고 있다. 1980년대 후반의 야당 경찰법안들을 내무부의 경찰사무 관여를 배제하는 1960년대 초반 제4대, 제5대 국회에 제안된 경찰법안의 취지를 그대로 계승하고 있다.

1989년의 야3당 통합경찰법안은 경찰의 정치적 중립성을 보장하는 제도를 구성한다는 기존 야3당 개별 법안의 공통적인 취지를 따랐다. 위원회 소속(대통령이 아닌 국무총리), 구성인원(7명)은 통일민주당

⁸¹ 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회 2020, 160쪽 이하.

경찰법안 및 신민주 공화당 경찰법안을, 위원회 명칭은 평화민주당이 제시한 명칭에 따라 국가경찰위원회로 정하였다. 또한, 야3당 통합경찰법안의 국가경찰위원회 위원 구성방법은 신민주 공화당 경찰법안에서 위원 7인 중 4인은 국회 추천 → 대통령 임명토록 하고, 2인은 국무총리 제청 → 대통령 임명토록 하며 위원장은 국무위원 중에서 대통령이 임명하도록 한 방안(통일민주당안은 위원 수는 7명이나 모두 국무총리의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명)에서 조금 변형하여 위원 7인 중 4인은 국회 선출 → 대통령 임명, 위원장 포함 3인은 국무총리 제청 → 대통령 임명, 위원장은 국무위원으로 보하도록 하였다. 야3당 통합경찰법안에서의 이와 같은 경찰위원회(공안위원회) 위원 구성방법은 위원의 정치적 다원성을 보장함으로써 대통령(정부) 및 내무부의 경찰에 대한 독단적인 관여를 견제하고 경찰의 정치적 중립을 담보하기 위한 노력으로 평가되는 것이 타당하다고 생각된다.

III. 소위 ‘3당 야합’에 따른 경찰개혁의 미완과 그 결과물로서의 1991년 제정 경찰법

경찰법 제정(1991.7.31.)의 사전 정지작업이라 할 수 있는 정부 주도로 진행된 1990.12.29. 정부조직법 개정은 동법 제31조 내무부의 관장 사항을 규정하면서 기존 내무부 보조기관인 치안본부를 내무부 소속 독립외청으로서의 경찰청으로 승격하는 법적 근거를 다음과 같이 마련하고 있다.

정부조직법 [시행 1989. 12. 30.] [법률 제4183호, 1989. 12. 30., 일부개정]	정부조직법 [시행 1990. 12. 27.] [법률 제4268호, 1990. 12. 27., 일부개정]
제31조 (내무부) ①내무부장관은 지방행정·선거·국민투표·치안 및 해양경찰과 민방위에 관한 사무를 장리하고 지방자치단체의 사무를 감독한다. ② (생략) (신설) (신설)	제31조 (내무부) ①내무부장관은 지방행정·선거·국민투표 및 민방위에 관한 사무를 장리하고 지방자치단체의 사무를 감독한다. ② (개정 전과 같음) ③치안 및 해양경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 내무부장관소속하에 경찰청을 둔다. ④경찰청의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

국회 법제사위원회에서 박상천 평화민주당 의원은 위와 같이 경찰청을 내무부의 독립외청으로 승격하는 모양새를 취하면서도 여전히 내무부 소속으로 두도록 한 정부 주도로 진행된 정부조직법 개정안에 대하여 “경찰을 내무부 장관 밑에 두면 경찰중립화를 기대할 수 없다”고 비판하였다. 이에 대하여 정부측 대표인 이연택 총무처 장관은 국회 법제사위원회에서 “(경찰청이) 치안본부처럼 (내무부의) 보조기관이라면 내무부장관의 지휘와 감독 아래에서 모든 인사와 예산이 이루어집니다. (그러나 경찰청으로 격상되면서) 중앙행정기관으로 독립되므로, 그 예산과 인사에서 독자 권한을 행사할 수 있고, 물론 그 산하 조직에 대한 지휘감독도 가능합니다” 라고 대응한다. 이어서 이 총무처 장관이 “이번에 행정개혁위원회의 건의에 따라서 이번 경찰청을 설치할 하되 이 경찰의 중립성을 어느 정도

단계적으로 보장하는 그런 중간적 과도적 위원회로 경찰위원회를 설치하도록 행정개혁위원회로부터 건의를 받았습니다”⁸² 발언한다. 또한, “주요 정책이나 인사, 예산 이런 주요 기능을 경찰위원회에서 한번 거르도록 제도를 두는 것이 우리 여건에 바람직하겠다는 것이 행정개혁위의 건의였습니다”⁸³라고 발언을 이어나가고 있다. 이는 정부의 뜻에 따라 경찰청을 내무부 산하로 두게 되지만 경찰행정의 정치적 중립을 담보하기 위한 과도적인 기구로 경찰위원회를 도입함으로써 기존과 같은 내무부의 정치적 관여를 제한한다는 점을 명백히 하는 것이다⁸⁴. 특히, 1990년 정부 주도로 개정된 「정부조직법」은 그 개정 이유에서 ‘민생치안역량 강화와 경찰행정의 중립성 보장을 위하여 치안본부를 경찰청으로 개편함’이라고 명시하고 있는바, 이는 경찰행정의 (정치적) 중립성 보장이 노태우 정부 당시 경찰법 제정 과정에서 무시될 수 없는 무게를 가진 사안이라는 점을 정부 스스로 잘 인식하고 있다는 것을 분명히 보여주는 증거라고 생각된다.

이런 상황에서 노태우 정부는 1990.12.12. 정부법안으로 경찰법(1991.5.31. 제정, 1991.7.31. 시행)을 국회에 최초 제안할 당시에는 제안이유에서 내무부 소속 경찰위원회의 설치목적은 ‘警察運營의 民主性과 公正性의 확보’라고만 밝히고 그간 논의되었던 ‘경찰의 정치적 중립성’, ‘경찰의 정치적 독립성’라는 명시적인 용어는 사용하지 않았다. 물론, 경찰운영의 민주성, 공정성이라는 단어가 경찰(행정)의 정치적 중립성 및 독립성을 포괄할 수 있는 여지는 있다. 하지만, 정부 경찰법안이 경찰의 정치적 중립성, 독립성이라는 단어를 회피하고 경찰운영의 민주성, 공정성이라는 단어를 제안이유에서 사용한 것은 당시 노태우 정부측의 상당한 의도가 있다고 보여지는데, 정부법안인 경찰법 제정 이유에 경찰행정의 정치적 중립성, 독립성이라는 단어를 사용하게 되면 당시 야3당 경찰법안들이 경찰행정의 정치적 중립 및 독립보장 기조에 따라 경찰행정을 내무부장관이 아닌 다른 국무위원(소위 무임소 장관)에게 두는 방식으로 관리되어야 한다는 것을 정부 스스로 받아들이는 것으로 비추어질 여지가 커지게 되어, 정부가 내무부를 통해 경찰행정에 정치적으로 관여하는 것을 배제하여야 한다는 논리를 회피하고자 하였기 때문이었을 것으로 보인다⁸⁵. 즉, 노태우 정부 경찰법안 제안이유에서의 이와 같은 용어선택은 당시 정부가 경찰을 내무부 소속으로 두고 관리하겠다는 의도(꿈수)⁸⁶를 담고 행한 것으로 보는 것이 타당해 보인다.

경찰의 정치적 중립성, 독립성 보장방안으로서 내무부가 아닌 다른 국무위원에 의한 (경찰청 및 경찰위원회 포함) 경찰행정의 관리라는 방안을 담고 있던 야3당의 경찰법안의 취지를 노태우 정부가 1990.12.12. 국회에 제안한 정부 경찰법안이 무시할 수 있었던 것은 정부 경찰법안 제안 이전에 야당이던 통일민주당, 신민주공화당이 노태우 대통령의 집권 민주정의당과 야합하여 이 3개의 당이 소위 민주자유당으로 재편(1990.1.22.)되면서 기존 야3당(통일민주당, 신민주공화당, 평화민주당)이

⁸² 제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 425쪽.

⁸³ 제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 427쪽.

⁸⁴ 핵심은 ‘경찰위’..이상민과 전혀 다른 32년 전 장관의 약속 [경찰국 설치 논란] 오마이뉴스 2022.7.29. 자 기사

⁸⁵ 제13대 국회 법제사법위원회에서 박상천 의원은 내무부장관 예하에 경찰청을 두도록 한 1990년 정부조직법 개정안에 대하여 “경찰청을 내무부 장관 밑에 두면 경찰중립화는 기대할 수 없습니다”라고 비판하고 있다. 그는 이어서 “내년(즉, 1991년) 1월 24일로 여야 총무간에 합의된 임시국회에서 경찰에 관한 법을 여야 합의로 제정하기로 하였습니다. 그런데 미리 정부조직법에 이것을 넣어놓으면 만일 야당이 여기에 찬성한다면 경찰을 내무부장관 예하에 둔다고 하는 데에는 우리가 반대를 할 수 없는 것이 되어 버립니다. 다시 말하면 사전에 교묘한 방법으로 경찰중립화에 관한 법률의 제정을 저해시키는 결과를 가져옵니다. 이것을 넓게 보면 여야 합의사항에도 정면으로 위배되는 것입니다.” 라고 비판하고 있다. (제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 422쪽에서 발췌).

⁸⁶ 위 각주에서 보는 것처럼 1990년 정부조직법 개정에서 경찰청을 내무부 소속으로 미리 정해버리는 것을 박상천 의원은 ‘교묘한 방법’이라고 표현하고 있다.

함께 제안한 1989.11.30. 야3당 통합 경찰법안의 정치적 동력이 상실되었기 때문이라고 보는 것이 합리적이다.

정부의 경찰법안을 송부받은 제13대 국회 본회의에는 「內務部長官은 委員提請 時 警察의 政治的 中立 이 보장되도록 하여야 한다는 규정을 新設함(案 第6條第2項)」이라는 조항을 추가하여 정부 제안 경찰법안을 통과시켰다. 국회 본회의에서 수정가결된 경찰법안에 따르면 경찰위원회와 경찰청의 소속은 여전히 내무부를 벗어나지 못하게 되지만, 국회가 스스로의 체면을 고려하여 최소한의 ‘경찰의 정치적 중립성’ 보장방안으로 위와 같은 내용을 정부 제안 경찰법안에 담아놓은 것으로 보인다. 이상의 1991년 경찰법의 제정 과정을 보면 그 취지가 반감되기는 하였지만 노태우 정부가 제안한 경찰법안도 당시의 역사적, 정치적 상황에서 경찰의 정치적 중립성을 하나의 가치로 담고 있다는 점이 부인되기는 어렵다⁸⁷.

실제로 1990. 12. 27. 개정 정부조직법 및 1991.5.31. 제정 경찰법에 따라 경찰청이 내무부의 독립외청이 됨으로써 내무부의 경찰 관련 권한은 대폭 축소되었는데, 이는 제정 경찰법 부칙 중 제4조(다른 법률의 개정) 제4항에 따른 경찰공무원법 개정(시행 1991. 7. 31. 법률 제4369호, 1991. 5. 31., 타법개정) 사항을 보면 여실히 확인된다. 먼저 경찰공무원 인사위원회는 내무부(장관) 소관에서 경찰청(장) 소관으로 변경되었으며(경찰공무원법 제4조 제1항), 기존 내무부 장관이 경정 이상의 경찰공무원 임용에 대한 제청권을 가지던 것을 총경 이상에 대해서만 임용제청권만을 가지는 것으로 변경함과 동시에 내무부장관의 임용제청 전에 경찰청장의 추천을 필요적 절차로 신설하였으며(경찰공무원법 제6조 제1항), 총경의 전보·휴직·직위해제·정직 및 복직은 경찰청장이 행하도록 함으로써(경찰공무원법 제6조 제1항 단서) 경찰청장의 총경 이상 공무원에 대한 실질적인 인사권한을 도입하였다. 그리고, 기존에 경감 이하에 대해서도 내무부장관이 임용하도록 하던 것을 경정 이하 경찰공무원 임용은 일괄적으로 경찰청장의 소관 사항으로 변경하였다(경찰공무원법 제6조 제2항). 또한 경무관 이하의 승진심사를 위한 중앙승진심사위원회를 기존 내무부에서 경찰청으로, 보통승진심사위원회를 기존 내무부·서울특별시·직할시·도 및 대통령령이 정하는 경찰기관에 두던 것을 경찰청·지방경찰청 및 대통령령이 정하는 경찰기관에 두는 것으로 변경하였다(경찰공무원법 제12조 제1항). 경찰공무원 승진후보자명부 작성 및 등재업무(경찰공무원법 제13조 제1항), 경찰공무원 신규채용 및 승진시험업무(경찰공무원법 제15조)도 기존에 내무부장관이 행하던 것을 경찰청장이 행하도록 하였다. 전시·사변 기타 이에 준하는 비상사태 하에서는 2년의 범위 안에서 행할 수 있는 계급 정년의 연장권한을 내무부장관에서 경찰청장의 권한으로 변경하되, 다만, 경무관이상의 경찰공무원에 대하여는 내무부장관 및 국무총리를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 함으로써 내무부 장관의 계급 정년 연장에 대한 관여를 경무관 이상에 대해서만 최소한도의 범위에서 인정하였다(경찰공무원법 제24조 제4항). 기존 내무부·서울특별시·직할시·도 및 대통령령이 정하는 경찰기관에 설치되었던 경찰공무원고충심사위원회도 경찰청·지방경찰청 및 대통령령이 정하는 경찰기관에 설치하도록 변경되었다(경찰공무원법 제25조 제1항). 국가공무원법에 의하여 국무총리 소속하에 설치된 징계위원회에서 의결한 징계를 내무부장관이 행하도록 하던 것도 경찰청장이 행하도록 개정하였다(경찰공무원법 제27조 본문). 그리고, 기존에는 치안감 이상의 정직과 경정 이상의 파면 및 해임을 내무부장관의 제청으로 대통령이 행하고, 경무관·총경 및 경정의 정직을 내무부장관이 행하던 것을 경무관 이상의 정직과 경정 이상의 파면 및 해임을 경찰청장의 제청으로 내무부장관 및 국무총리를 거쳐 대통령이 행하고, 총경 및 경정의 정직은 경찰청장이 행하도록

⁸⁷ 김현숙, 견제와 균형을 위한 경찰위원회 활성화 방안에 관한 연구, 경찰법연구 제15권 제2호, 2017, 21쪽 이하; 박노섭·안정민, 경찰위원회의 지위 및 역할 재정립방안, 경찰법연구 제15권 제2호, 2017, 9쪽; 김성태, 국가경찰위원회의 법적 지위 그리고 역할의 재정립, 홍익법학 제23권 제2호, 2022, 191쪽 이하.

개정하였다(경찰공무원법 제27조 단서). 이에 따라 경찰공무원의 징계와 관련하여서도 내무부장관에게는 최소한의 권한만이 남게 되었고 실질적인 경찰공무원 징계권한은 경찰청장이 행사하게 된 것이다. 그리고, 징계처분, 휴직·면직처분 기타 의사에 반한 불리한 행정처분에 대한 행정소송의 피고도 내무부장관에서 경찰청장으로 변경되었다(경찰공무원법 제28조).

이상의 내용을 종합해보면 경찰행정의 정치적 중립성을 보장하는 취지를 구현하기 위해서 먼저 당시 정부와 여야는 1990.12.27 정부조직법 개정으로 경찰을 내무부 소속으로 두되(당시 정부조직법 제31조 제3항: 치안 및 해양경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 내무부 장관 소속 하에 경찰청을 둔다, 제31조 제4항: 경찰청의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 따로 법률로 정한다), 내무부의 소관사무에서 치안을 삭제함으로써(당시 정부조직법 제31조 제1항: 내무부장관은 지방행정·선거·국민투표 및 민방위에 관한 사무를 장리하고 지방자치단체의 사무를 감독한다) 내무부로부터 독립된 외청이자 중앙행정기관으로서의 위상을 가진 경찰청이 직접 치안 관련 인사, 예산, 산하 기구 지휘·감독을 담당하는 등 독자적인 경찰행정권한을 행사할 수 있는 근거를 미리 마련해 둔 뒤, 1991년 경찰법 제정으로 신설된 경찰위원회가 기존의 내무부가 행하던 경찰에 대한 관리를 (애초 야당이 주장했던 것에 비해서는 많은 한계가 있기는 하지만) 대신 행하도록 하고 내무부장관에게는 경찰 관련 사안에 대한 경찰위원회 안건부의 및 재의권한 정도만 부여하여 내무부의 경찰 관여범위를 대폭 한정하고, 경찰위원회 위원에 대한 제청권은 내무부장관이 행사하되(제정 경찰법 제6조 제1항), 내무부 장관이 그 위원을 제청함에 있어 정치적 중립이 보장되도록 하여야 한다고 규정함으로써 경찰의 정치적 중립성 확보를 위한 절충적인 조치를 취하였던 것이다.

그러나, 1990년 정부조직법 개정 과정에서 국회 법제사위원회에서 뿐만이 아니라 국회행정위원회에서도 박실(朴實) 위원⁸⁸, 백남치(白南治) 위원⁸⁹, 김종완(金種完) 위원⁹⁰ 등 야당

⁸⁸ “그리고 또 하나는 경찰청을 내무부 외청으로 둔다는 대목입니다. 우리 기억에도 생생한 대로 이른바 3당 합당 이전에 3야당 공동으로서 경찰의 중립성 보장과 독자적인 행정기능, 정치적인 이용방지 등을 위해서 3당간에 마련한 법안이 있습니다. 그 때의 기본 정신은 경찰청을 내무부에 두어가지고는 국민이 바라는 민주화 과정에 수반되는 경찰의 중립과 독자성을 확립하기 어렵다. 그렇기 때문에 우선 경찰청은 내무부에 둘 것이 아니라 국무총리 산하로 두고 선진외국에서 쓰는 경우와 마찬가지로 경찰공안위원회라든지 당시 3당이 준비했던 법안이 있습니다마는 그런 정신으로서 합의를 해가지고 국회에 내고 절차를 밟은 사실이 있습니다. 그런데 이제 경찰청을 독립시키는 마당에서 왜 내무부에 그대로 두고 있는냐! 또 경찰의 정치적 중립과 독립에 관한 사항은 별도로 정하기로 해서 다른 소관위에서 심의를 할 모양인데 그 본질내용은 그때 심의한다고 하더라도 적어도 대외적으로 경찰의 정치적 중립성과 독자성을 그렇게 정부 여당 측에서 보장해 주시고 경찰의 이미지를 개선시키고 싶다면 내무부에서 뚝 떼어내서 국무총리 산하에 두든지 대통령 산하에 두든지 다른 조치를 취하는 것이 온당하다 그래서 단순히 형식적으로 경찰청으로 승격시켜가지고 내무부장관 밑에 두도록 하는 것은 우리가 바랄 수 없어요”(제13대 국회 제151회 국회 행정위원회회의록 제8호, 1990.12.15., 12쪽).

⁸⁹ “경찰청과 관련해서 한마디 하고자 합니다. 본 위원은 평소 경찰의 중립성과 관련해서 여러 가지 발언을 해왔고 또한 4당 체제하에서 본위원이 경찰의 중립법안에 대한 하나의 기안자였습니다. 그런데 이번 경찰청에 대해서는 그 중립성과 관련해서 솔직히 말해서 유구무언이라고 저는 말할 수 있습니다. 경찰청 문제가 근래 지상에 오르내리면서 경찰로부터 많은 전화가 저한테 왔었고 저 역시 경찰내부의 여론을 나름대로 들어보았습니다. 그런데 정부가 경찰법안을 이렇게 들고 나온 이후로 그 여론의 대부분은 이것이라도 이번에 통과를 시켜야 한다고 하는 얘기에요. 단계단계로 우리가 추진할 수도 있지 않느냐 하는 여론이 강했습니다. 그래서 이번의 정부안이 경찰의 정치적 중립성과 관련해서 미흡한 점이 많습니다는 전환기적인 차선책으로 이번에 제출한 안이 종착역이 아니고 앞으로 발전적으로 추진해 나가는 과정에 있어서 하나의 제1단계다라고 하는 정부의 의지의 표명이 있어야만 경찰에게 미래에 대한 희망을 주는 것이 아니냐라고 하는 차원에서 이 점에 대해서 정부가 각별한 관심을 베풀어야 될 줄로 알고 있습니다.”(제13대 국회 제151회 국회 행정위원회회의록 제8호, 1990.12.15., 16쪽).

⁹⁰ “또 한가지 경찰청 문제입니다. 사실 지금 이 정부가 경찰의 체면을 아주 망가뜨리고 있는 것입니다. 경찰을 중립화시키세요. 그래서 정말 그 사람들이 국민들의 신뢰를 받고 존경받는 그런 경찰상이 되어서 긍지와 자신을 갖고 자기의 모든 것을 희생하고 뛰면서 치안을 확보할 수 있도록 해주어야 합니다. 그런 것을 단순히 어떻게 하면 경찰의 막대한 병력을 정권안보의 도구로 삼느냐 아주 주구로 만드려고 혈안이 되어 있습니다. 이번만 하더라도 어떻게 경찰위원은 5명을 다 대통령이 임명을 할니까? 그러면 지난 번에도 제가 한번 말씀드렸습니다마는 이것이 제2의 안기부가 됩니다. 독재자들이 기구 많이 만들어 가지고 서로 경쟁을 붙여서 충성심에나 끌어들이려는 이런

의원들은 경찰행정의 정치적 중립성을 수차례 강조하면서 국무총리 또는 대통령 소속의 무임소장관이 장이 경찰위원장이 되고 위원 선임에 있어 대통령의 편향적인 관여가 배제되도록 구성되는 경찰위원회가 경찰에 대한 민주적 관리를 행하면서 정부를 상대로 직접 민주적 책임을 지는 방식을 무시하고 경찰위원회 및 경찰청을 내무부 소속으로 남겨두도록 한 정부조직법 개정안에 대하여 신랄한 비판을 행하고 있다. 이와 같은 비판을 고려하면 제정 경찰법상 경찰청과 경찰위원회의 내무부(현 행정안전부) 소속으로의 존치, 내무부장관(현 행정안전부)의 제청에 의한 경찰위원장 및 위원 선임방식은 경찰의 정치적 중립확보를 위해 여전히 많은 한계를 남기고 있는 방식이라고 보여진다. 이는 1991.5.31. 제정된 이후로 국가경찰의 관리와 관련하여서 큰 변화가 없는 현행 경찰법의 상황에도 그대로 적용될 수 있는 비판이자 한계이기도 하다.

IV. 경찰청의 치안사무에 대한 민주적 책임

1990.1.22. 3당 야합의 틀 속에서 이루어진 정부주도의 1991.5.31. 제정 경찰법은 여전히 기존 야당의 경찰법안의 제안이유에서 정치적 중립을 저해하는 당사자로 지목되어 온 내무부 소속으로 경찰청을 두었다. 경찰청이 독립외청이 되면서 내무부 장관의 치안관련 권한이 대폭 축소된 것은 사실이지만 내무부장관이 총경 이상 임용에 대한 제청권을 행사하고(1991.5.31. 개정 경찰공무원법 제6조 제1항, 현행 경찰공무원법 제7조 제1항), 치안감 이상의 정직과 경정 이상의 파면 및 해임을 내무부장관의 제청으로 대통령이 행하도록 하고, 경무관 이상의 정직과 경정 이상의 파면 및 해임을 경찰청장의 제청으로 내무부장관 및 국무총리를 거쳐 대통령이 행하도록 함으로써(1991.5.31. 개정 경찰공무원법 제27조 단서. 현행 경찰공무원법 제33조 단서) 내무부장관의 권한을 최소한의 선에서 인정하였다. 또한, 정부주도 제정 경찰법은 기존 야당 경찰법안의 취지와 달리 경찰청을 여전히 내무부 소속으로 두는 관계로 국무회의에서 치안관련 사무를 경찰청을 통해서가 아니라 여전히 내무부장관을 통해서만 대표할 수 밖에 없는 구조로 설계하였다. 이는 정부주도의 제정 경찰법이 경찰청으로 하여금 경찰사무에 대한 민주적 책임의 상당 부분을 내무부(행정안전부)장관을 상대로 직접 지도를 하는 구도를 존속시키게 한 것으로 볼 여지를 남겨둔다.

이러한 애매한 상황에서 이상민 행정안전부 장관은 논란의 소지를 남기는 방식으로 헌법 및 정부조직법을 해석하고 있다. 그의 해석에 의하면 행정안전부가 경찰청을 ‘통해서’ 치안사무에 관여하는 것이고, 그러므로 여전히 치안은 행정안전부의 ‘소관사무’라는 것이다⁹¹. 즉, 현행 정부조직법 제34조

알파한 수단가지고는 안됩니다. 이제는 우리나라 경제가 그만큼 국민들의 생각도 많이 컸습니다. 그러나 이것을 제 생각 같아서는 경찰중립화를 위해서 경찰청을 둔다고 하면 저는 근본적으로 의도가 있다고 봐서 반대를 합니다마는 그 경찰위원회를 국회에서 뽑든지 물론 여대니깐 야당이 몇 사람 추천할 수 있을지 모르지만 형식은 그렇게 갖추어야지 지금보다 오히려 강화시키는 것입니다. 그러면 이 사람들 안하무인격으로 국민을 우습게 보고 민폐가 더 많을 겁니다. (...) 그러니깐 경찰이 국민들의 신뢰의 뒷받침 없이는 권력이 아무리 강해도 치안유지를 못합니다. (...) 그래서 경찰청 같은 것도 정말 진심으로 경찰중립화할 수 있는 방법을 장관님께서 생각하고 계시면 저희들을 설득시켜 주시면 고맙겠습니다.” (제13대 국회 제151회 국회 행정위원회회의록 제8호, 1990.12.15., 17쪽).

⁹¹ 이상민 장관(행정안전부), 경찰제도개선 자문위원회 권고안에 대한 행안부 입장 브리핑, 2022.6.27., 5쪽 이하 “다음으로, 정부조직법 제34조를 한번 보겠습니다. 정부조직법 제34조는 제1항에서 행안부 장관의 관장 사무를 규정하고 있습니다. 이어서 제5항과 7항에서는 치안과 소방에 관한 사무는 경찰청과 소방청을 통해서 관장하도록 하고 있습니다.

제5항에서는 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.’고 한 것에 대하여 이상민 장관은 이를 문법적으로 해석할 때 치안사무 관장의 직접적인 주체는 경찰청이겠지만 궁극적인 주체는 행정안전부 장관이므로 치안이 행정안전부 장관 소관사무라는 것이다. 1990년 개정 정부조직법에서도 ‘치안 및 해양경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 내무부장관 소속하에 경찰청을 둔다’고 하고 있으므로 내무부 장관이 경찰청으로 하여금 치안사무를 관장‘하게 한 것으로’(사역 동사) 해석될 여지도 있다.

그러나, 이상민 장관의 주장에 따른 이런 해석대로라면 경찰청은 모든 치안사무에 관하여 행정안전부 장관을 상대로 직접 민주적 책임을 져야 할 것이다. 하지만, 이와 같은 해석은 경찰청이 내무부 독립외청인 중앙행정기관의 위상을 가지게 되면서 인사, 조직, 정책에 있어서 독자성을 가지게 되었다는 점, 그리고 경찰청의 형식적인 소속은 내무부(행정안전부)일지 몰라도 경찰청의 경찰사무는 경찰위원회 제도를 통해서 강한 민주적 통제를 받도록 되었다는 점, 1991년 제정 경찰법의 입법취지 및 1990년 정부조직법 개정 취지는 내무부가 경찰의 정치적 중립을 저해하는 당사자로 전제하고 있다는 것을 전혀 고려하지 않고 있다는 점 등에서 문제가 있는 해석이라 하지 않을 수 없다. 그러므로 현행 정부조직법 조항이든 1990년 개정 정부조직법 조항이든 모두 경찰청의 소속 관계를 규정한 것이지 그것으로부터 바로 - 이상민 행안부 장관이 주장하는 것처럼 - 행정안전부(내무부)의 경찰청 상대 지휘·감독권한을 도출할 수 없다고 할 것이다. 경찰법은 내무부(현 행정안전부)가 경찰위원회를 통해서만 - 즉, 경찰위원회에의 안건부의, 재의요구의 방법으로 - 관여할 것을 명시적으로 규정하고 있는 바, 2018년 12월 17일 전 김부겸 행정안전부 장관은 이와 같은 취지에서 ‘법질서 및 경찰공권력 확립대책’, ‘경찰의 공직기강과 인사제도 개선방안’을 국가경찰위원회에 안건으로 회부하였던 것이다⁹².

언급한 내용에 대한 구체적인 검토를 통하여 경찰사무에 대한 민주적 책임의 문제가 제대로 진단될 필요가 있다.

1. 치안사무에 대한 민주적 책임

모든 권력은 국민으로부터 나온다(대한민국 헌법 제1조 제2항). 따라서, 국민에 의해 선출된 대통령을 정점으로 구성되는 모든 정부 조직은 그 민주적 정당성의 고리(demokratische Legitimationskette)가 국민-대통령-국무총리-행정각부 및 그 하위 모든 행정조직에 이르기까지 끊김없이(ununterbrochen)

즉, 1항의 업무에서 치안이 빠졌다 하더라도 그것은 중요한 것이어서 다시 5항으로 빼서 따로 규정한 것입니다. 이 조문을 여러분들이 읽어보시면 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부 장관 소속으로 경찰청을 둔다.’라고 되어 있습니다.

그러면 우리가 국어를 할 수 있는 사람이라면 여기서 이 사무 관장의 주체가 누구인가는 바로 명백하게 나타난다고 할 것입니다.

그래서 이러한 정부조직법 규정에 따라서 행안부 장관이 치안 업무를 직접 수행하지는 않더라도 경찰청의 업무가 과연 제대로 돌아가고 있는지 수시로 확인하고 지휘·감독할 책임과 권한이 있는 것이고, (...)”

⁹² 누구를 위한, 무엇을 위한 경찰국인가(경향신문 2022.8.6. 자 기사); 선진국은 검찰보다 경찰이 중요.. 민주적·다원적 통제해야(한겨레 박정훈 서울대 법학전문대학원 교수 인터뷰, 2022.7.19.자); 김부겸 장관, 경찰에 “공권력 확립대책 세워라” 주문: 경찰위원회에도 ‘경찰공직기강·인사제도’ 논의 이례적 요청(연합뉴스 2018.11.30. 자)

이어져야만 한다⁹³. 그래야만 모든 권력이 국민으로부터 나온다는 헌법적 명제가 현실에서도 관철될 수 있다.

민주적 정당성의 고리는 부문-계선별 행정의 민주적 책임의 문제와도 직결된다. 국민에 의해 선출된 대통령은 국민을 상대로 책임을 지고 대통령이 임명한 행정 각부의 장관은 임명권자인 대통령을 상대로 책임을 지며, 행정 각부 소속의 하위 기관들은 행정 각부를 상대로 책임을 진다. 행정 각부의 소속 외청도 제청권자인 소속 장관에게 1차적인 책임을 지게 된다. 행정의 최하위 말단 조직도 이런 책임관계를 거슬러 올라가면 자신들의 소관 사무에 대하여 국민을 상대로 민주적 책임을 질 수 있게 된다.

이것을 거꾸로 말하면 선출자인 국민은 대통령을 상대로 민주적 책임을 물을 수 있고, 임명권자인 대통령은 행정 각부의 장관을 상대로 민주적 책임을 물을 수 있으며, 행정 각부의 장관은 그 계선상의 외청 및 보조기관(차관·차장·실장·국장 및 과장 등)에 대하여 민주적 책임을 물을 수 있다는 것이다.

야3당 경찰법안등 제정 경찰법안 이전의 경찰법안들은 경찰청(또는 경무청)을 국무총리 소할 하에 무임소장관이 장이 되는 국가경찰위원회(또는 국가공안위원회)의 직계 계선 하에 두고 국가경찰위원회가 경찰청에 대한 전반적, 포괄적인 민주적 책임을 지도록 하는 구도였지만, 1991년 제정 경찰법은 경찰위원회가 경찰청을 그 계선의 하위에 두고 직접적으로 민주적 책임을 지는 구도를 취하지 않고 소속의 관계에서는 경찰청 조직은 행정안전부 소속(계선) 하에 두지만 치안사무는 행정안전부 소관 사무에서 제외하는 애매한 방식을 취하였다.

다만, 이와 같은 경찰청의 민주적 책임관계의 불명확성 속에서도 제정 경찰법에 따른 경찰위원회가 경찰청이 수행하는 경찰행정의 주요 정책 등 사항 및 행정안전부가 관여할 수 있는 경찰행정의 주요 정책 등 사항⁹⁴에 대하여 심의·의결로서 견제할 권한과 의무가 있다는 것은 명확하다.

이와 같이 현행 경찰법에서 국가경찰위원회가 경찰청에 대한 전반적인 관리를 포괄한 민주적 책임을 지는 기관으로서 위상이 약한 것은 제2공화국 이후 기존의 여러 경찰법안과는 달리 국가경찰위원회(또는 중앙공안위원회)를 국무총리 소할로 하여 무임소 장관으로 하여금 위원장을 맡도록 하여 경찰청이 경찰위원회에 대하여 직접적이고 1차적인 책임을 지는 구도, 다시 말해 경찰위원회가 경찰청을 상대로 직접적이고 1차적인 민주적 책임을 물을 수 있는 구도를 1991년 제정 경찰법에서 법정하지 않았기 때문이다. 당시 1991년 경찰법 제안자인 노태우 정부의 의도로 의식적으로 이를 회피하고 마지 못해 경찰위원회의 경찰청 치안사무에 대한 심의·의결 권한을 유지하되 경찰위원회 및 경찰의 소속은 내무부로 함으로써, 그리고 경찰위원회 위원 모두 대통령 자신이 강력한 영향력을 행사하는 내무부장관의 제청 후 국무총리를 거쳐 대통령이 임명할 수 있도록 함으로써

⁹³ Degenhart, Staatsrecht I : Staatsorganisationsrecht, C.F.Müller 2019, S.11 (Rn. 28); BVerfGE 83, 60, 71 f.

⁹⁴ 경찰위원회는 행정안전부 소속의 심의·의결기관이고 경찰위원회는 국가경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 경찰 업무 발전에 관한 사항(경찰법 제10조 제1항 제1호) 및 그 밖에 행정안전부장관이 중요하다고 인정하여 국가경찰위원회의 회의에 부친 사항(경찰법 제10조 제1항 제9호)을 포괄하므로 행정안전부가 경찰에 관한 인사(제청)권, 조직고권에 관한 대통령령, 부령 등을 제안하는 것은 위 국가경찰사무에 관한 주요 정책 및 경찰업무 발전에 관한 사항으로 대부분 포섭될 수 있어 일단은 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐야 하는 것으로 보아야 할 것이다.

그런데, 대통령령인 국가경찰위원회 규정을 보면 국가경찰위원회는 경찰청 소관의 법령과 행정규칙의 제정·개정 및 폐지에 대해서만 심의·의결할 수 있는 것이므로 행정안전부에 경찰국을 두는 것은 경찰안전부와 그 소속기관 직제(대통령령) 및 직제시행규칙(행정안전부령)에 의한 것인바, 해당 대통령령, 행정안전부령은 그 소관부처가 행정안전부로 되어 있어 경찰위원회의 심의·의결을 거칠 필요가 없다고 해석할 수 밖에 없다.

경찰력을 내무부를 통해 노태우 대통령 자신의 관리 하에 두어 활용하려고 하다 보니 이와 같은 민주적 책임성의 불분명성 문제가 촉발된 것이라 볼 수 밖에 없다.

2. 경찰청의 조직법상 위상으로 인한 행정안전부 상대 민주적 책임의 약화

경찰청의 경찰사무에 대한 민주적 책임의 문제를 설명함에 있어 제정 경찰법에 따라 경찰청이 내무부장관의 직접적인 지휘감독을 받는 보조기관이 아니라 중앙행정기관으로서의 위상을 가짐으로써 내무부(행정안전부)로부터 상당한 독립성 위상을 가지게 되었다는 점은 고려되지 않을 수 없다.

경찰청은 1991년 경찰법 신설에 따라 내무부 보조기관에서 내무부 소속의 독립외청으로 승격되었다. 그런데, 내무부 소속 독립외청으로의 승격 자체로 일반부처와 같이 직무수행에 있어 완전한 독립성을 가지게 되었다고 판단하는 것은 당연히 무리이다. 왜냐하면, 독립외청으로서의 경찰청은 정부를 상대로 지게 되는 민주적 책임성의 측면에서 행정안전부와 같은 일반부처처럼 국무총리 및 대통령에게 직접 책임을 지는 것이 아니라 행정안전부 소속으로 되어 있어서 그 위계 구조상 행정안전부라는 부처를 거칠 수 밖에 없기 때문이다.

행정 각부는 대통령 및 그의 명을 받는 국무총리 통할 하에 국무회의의 심의를 거친 정부의 정책과 정부의 권한에 속하는 사무를 부분별로 집행하는 중앙행정관청을 말하는데⁹⁵, 경찰청장의 경우 국무회의에서 경찰청의 업무를 스스로 대표할 국무위원의 자격을 가진 기관장이 아니다. 그리고 경찰청의 소속은 행정안전부이다. 그렇다면 경찰청의 사무는 국무회의에서 - 치안사무는 법령 해석상 행정안전부 사무가 아니라고 주장하는 경우에도 - 행정안전부 장관의 국무위원 지위를 빌려 대표될 수 밖에 없다. 상당히 모순적인 상황이라 하지 않을 수 없다. 이와 같은 상황은 1991년 경찰법이 가지는 내재적 한계라고 생각된다.

그러나, 경찰청의 내무부로부터의 독립적 위상에 대하여 1990년 정부조직법 개정시 이연택 총무처장관이 국회 법제사위원회에서 경찰청이 중앙행정기관이 됨으로써 내무부장관으로부터 독립하여 예산, 인사 등 독자적 권한을 행사하며 경찰청 산하 조직에 대한 지휘감독이 가능하다고 한 점을 주목할 필요가 있다⁹⁶.

즉, 조직법적인 측면에서 보면 1990년 정부조직법 개정시 내무부 장관의 소관 사무에서 치안을 제외한 것과 맞물려 1991년 경찰법 제정에 따라 경찰청이 내무부 독립외청이 되었다는 것은 경찰청이 내무부 보조기관의 지위를 벗어나 행정부의 수반인 대통령과 국무총리의 지휘·감독을 받는 행정 각부(즉, 내무부)에 소속된 중앙행정기관으로서 상당한 업무적 독자성을 확보하게 되었고, 다음에서 항목에서 자세히 설명하겠지만 경찰의 치안사무는 경찰위원회의 심의·의결을 통해 통제를 받게 되도록 설계되어서 경찰청은 그 직무수행에 있어 내무부(현재 행정안전부)로부터 한 단계 더 강한 독립성을 인정받게 되었다는 점도 인정되어야 한다⁹⁷. 따라서, 이러한 경찰청의 독립적 위상만큼 경찰청은

⁹⁵ 김동희, 행정법 II, 박영사 2018, 39쪽.

⁹⁶ 제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 427쪽.

⁹⁷ 김동희, 행정법 II, 박영사 2018, 39쪽 이하.

치안사무에 대하여 행정안전부를 상대로 민주적 책임을 덜 지게 되었다고 보는 것이 타당한 평가일 것이다.

3. 경찰위원회 제도로 인한 경찰청의 행정안전부 상대 민주적 책임의 약화

정부조직법 개정 당시 이연택 총무처장관이 행정개혁위원회의 건의에 따라 경찰청 설치와 함께 “주요 정책이나 인사, 예산 이런 주요 기능을 경찰위원회에서 한 번 거르도록 하는 제도”⁹⁸, 즉, 경찰의 독립성을 보장하는 기구로 경찰위원회를 설치한 점을 주목할 필요가 있다.

경찰위원회가 심의·의결의 방법으로 경찰청의 주요 정책 등에 대한 책임을 물을 수 있다는 점에서 경찰청이 경찰위원회를 상대로 1차적인 민주적 책임을 진다고 할 수 있지만 경찰청의 직속 계선상 상위 조직은 행정안전부라는 점에서 경찰청의 경찰위원회를 상대로 한 민주적 책임의 정도는 조직법적인 측면만 고려하면 희미하고 약해질 수 밖에 없다.

경찰위원회가 경찰 관련 문제에 대한 민주적 책임을 부담하기에 다소간 약점이 있는 것은 경찰위원회가 실질적으로 경찰에 대한 민주적 책임을 부담할 수 있을 정도의 합의제 행정기관으로서의 위상을 완전하게 가지고 있지는 못하다는 점, 경찰위원회의 심의·의결 사안에 대하여 행정안전부장관의 재의요구를 할 수 있다는 점, 위원회 위원 구성이 국회(여, 야), 사법부, 변호사협회 등 다원적인 민주적 주체에 의하여 추천, 선발되지 못하고 7명의 모든 위원이 일괄적으로 행정안전부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다는 점, 계선상으로는 경찰청이 행정안전부의 소속으로 되어 있다는 점 등에 의하여 더욱 강화된다.

그러나, 경찰청이 행정안전부에 소속되어 있다는 사정만으로 행정안전부가 경찰청에 대한 모든 민주적 책임을 부담하고 이로부터 행정안전부 장관이 치안에 관한 모든 사무를 관장하고 경찰청장을 직접 지휘할 수 있다는 결론은 타당하지 못하다. 왜냐하면, 정부조직법상 행정안전부의 소관 사무에서 명시적으로 치안이 삭제되었고, 행정안전부는 경찰청 소관 사무관련 주요 정책에 대하여 경찰위원회로의 안건부의 및 재의요구로만 관여할 수 있고 이에 대하여 치안사무는 경찰위원회라는 기구의 심의·의결을 통한 통제를 받아야 한다는 점에서 그러하다.

4. 소결

독일 연방헌법재판소는 국민주권의 원칙은 입법, 사법, 행정 영역의 조직을 통해 국가공권력을 행사함에 있어 주민들이 효과적인 영향력을 행사할 것을 요청하고 있으며 국가기관의 행위가 민주적 정당성의 요소를 충분히 담지하고 있는지의 정도는 전체적인 상호작용(Zusammenwirken) 속에서 판단될 수 있다고 밝히고 있다⁹⁹.

1990년 정부조직법 개정자, 1991년 경찰법 제정자들은 경찰청을 내무부(장관) 소속으로 남겨 둠으로써 기존 야3당 법안들에서 무임소 장관이 경찰위원장이 되어 그가 치안사무를 국무회의에서 대표하도록

⁹⁸ 제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 427쪽.

⁹⁹ BVerfGE 83, 60 주문 2. 번

함으로써 경찰청의 경찰사무가 무임소 장관을 상대로 민주적 책임을 지도록 하는 명확한 구도를 일부러 회피하였다. 그러나, 경찰청의 독립적 위상, 경찰위원회 제도를 통한 경찰기능에 대한 통제라는 제정 경찰법의 취지를 고려해본다면 경찰사무의 내무부(현 행정안전부)에 대한 민주적 책임은 제한된다고 보는 것이 타당하다. 즉, 제정 경찰법은 경찰사무와 관련하여 내무부(행정안전부)가 경찰위원회 안건부의, 재의요구라는 방법으로만 관여할 수 있게 하였으므로 경찰사무는 경찰청 - (행정안전부) - 경찰위원회 - (행정안전부) - 대통령 - 국민의 단계로 민주적 책임을 진다고 보아야 한다. 경찰청과 경찰위원회가 행정안전부 소속이지만 행정안전부는 치안 관련 사안을 국무회의에서 대표할 때 사전에 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐야 하므로 행정안전부 외의 다른 부처가 대통령을 상대로 바로 직접 민주적 책임을 지는 것과는 다른 특이한 모습을 취하고 있는 것이다.

경찰법 경찰사무에 대한 민주적 책임성의 문제를 이런 방식으로 규정하고 있음에도 불구하고 행정안전부의 과도한 주장으로 인하여 치안사무에 대한 민주적 책임성의 문제가 논란이 될 수 있다면 논란의 소지를 완전히 없애기 위해서 1980년대 말 야3당 경찰법안에서처럼 경찰위원장을 국무총리 소할의 무임소장관(무임소 국무위원)으로 하는 방식이 고려될 수 있다. 그렇게 된다면 경찰사무에 대하여 경찰위원회의 심의·의결을 거친후 경찰위원장인 국무총리 소할 무임소 장관이 국무회의에서 경찰사무를 직접 대표할 수 있게 되어 행정안전부 장관이 제기하는 민주적 책임성의 문제가 명확하게 정리될 수 있을 것이다. 그러나, 경찰위원장이 무임소 장관 방식이 채택되기 전이라도 행정안전부는 최소한 1991년 제정 경찰법상 치안사무를 국무회의에서 대표할 수 있는 권한, 1998년 총무처와 내무부가 통합되면서(1998.2.28. 정부조직법 개정)¹⁰⁰ 이전에 총무처가 가지고 있던 경찰 직제, 조직, 정원에 관한 법규명령 제정권한을 비로소 가지게 된 것을 기화로 치안에 관한 모든 사안에 대해 행정안전부가 직접적인 소관사무로 하고 이에 대해 행정안전부가 모든 민주적 책임을 진다는 주장(소위

¹⁰⁰ 2022.6.27. 언론 브리핑에서 행정안전부는 헌법상 행정각부의 장은 “소관사무”에 관하여 부령을 발령할 수 있는 권한(헌법 제95조)을 둔과 동시에 현재 행안부장관이 경찰 관련 20여개의 법령의 제안·발의 및 부령 발령을 수행하고 있다고 하고 밝히고 있는데, 애초 1991년 제정 경찰법에서는 경찰청의 하부조직의 명칭 및 분장사무와 공무원의 정원에 관한 사항(제정 경찰법 제13조 제3항), 지방경찰청 및 경찰서의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원 기타 필요한 사항(제정 경찰법 제18조)은 내무부령이 아니라 총무처 소관의 대통령령 규정사항으로 하였다. 이는 총무처와 내무부를 행정자치부로 통합하는 등의 내용을 담은 1998.2.28. 정부조직법 개정(법률 제5529호)에 따라 같은 날인 1998.2.28 경찰법 개정(법률 제5529호, 1998. 2. 28., 타법개정)이 되면서 개정 전 경찰법 제13조 제3항 및 제18조 중 “대통령령으로 정한다.”로 되어 있던 것이 각각 “정부조직법 제2조 제4항 및 제5항의 규정을 준용하여 대통령령 또는 행정자치부령으로 정한다.”로 변경되었는바, 이때에 이르러서야 비로소 경찰 직제, 조직, 정원 관련 사항이 대통령령 외에 행정자치부령으로도 발령할 수 있도록 변경된 것이 확인된다.

그런데, 이와 같은 1998.2.28. 경찰법 개정사항을 보면 언급한 경찰 관련 행정자치부령 발령 권한에 대하여 정부조직법을 ‘적용’하는 것이 아니라 ‘준용’하는 것으로 되어 있는 점을 보면 언급한 경찰 직제, 조직, 정원 관련 사항이 2022.6.27. 이상민 행정안전부 장관이 주장하는대로 일반적인 경우처럼 헌법 제95조의 해석 및 관련 정부조직법 조항에 의하여 바로 행정자치부(현 행정안전부)의 권한으로 인정되는 것이 아니라고 보는 것이 타당할 것이다. 또한, 1991년 경찰청이 신설된 이후 경찰청의 하부조직의 명칭 및 분장사무와 공무원의 정원에 관한 사항(제정 경찰법 제13조 제3항), 지방경찰청 및 경찰서의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원 기타 필요한 사항(제정 경찰법 제18조)에 대한 내용은 ‘행정기관의 조직 및 정원’에 대한 관리권한을 담당하던 총무처의 권한으로 지정되었다가(1991.8.24. 개정「총무처와 그 소속기관직제」제14조 제4항 제1호), 1998.2.28. 정부조직법 개정에 따라 총무처가 내무부와 통합되어 행정자치부로 되면서 비로소 행정자치부의 경찰 조직, 직제, 정원 관련 부령 제정 권한이 생긴 것이다.

물론 총무처는 내무부·법무부·국방부·문화부 등 정부의 모든 부처 및 그 소속 기관의 직제의 조정과 공무원의 정원배정 및 조직·정원 관계법령의 협의에 관한 사항을 담당하던 기관이었으므로 총무처가 직접 경찰 조직, 직제, 정원을 경찰청의 소속 상급기관으로 관할하던 것은 아니었지만 1991.8.24. 개정「총무처와 그 소속기관직제」에서는 내무부 외에 경찰청을 별도로 명기함으로써 내무부를 거치지 않고 경찰청과 바로 관련 사항을 협의하도록 했던 것을 알 수 있다. 이런 협의과정에 따라 경찰 직제, 조직, 정원은 대통령령 사항으로 규정되었다. 따라서, 1991년 경찰법 제정 이후 1998.2.28. 정부조직법 개정 이전까지 기간 동안 내무부는 경찰 직제, 조직, 정원 관련 관여가 제한되었고 관련 부분에 대한 부령 제정권한도 없었다.

현재 청와대의 경찰관리방식이 행정안전부르 패싱하는 것이라는 주장)을 하면서 경찰위원회를 패싱하는 방식으로 1991년 제정 경찰법 입법자들의 입법취지를 무시해서는 안될 것이다.

V. 시행령 개정을 통한 행정안전부 경찰국 설치의 문제점

2022.8.2. 정부는 대통령령인 「행정안전부와 그 소속 기관 직제」를 다음과 같이 개정하여 경찰국을 신설하였다.

- 제13조의2(경찰국) ① 국장은 치안감으로 보한다.
② 국장은 다음 사항을 분장한다.
1. 「정부조직법」 제7조제4항에 따른 행정안전부장관의 경찰청장에 대한 지휘·감독에 관한 사항
 2. 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제8조제1항에 따른 국가경찰위원회 위원의 임명 제청 및 같은 법 제14조제2항 전단에 따른 경찰청장의 임명 제청에 관한 사항
 3. 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제10조제1항제9호에 따른 국가경찰위원회 안건 부의(附議) 및 같은 조 제2항에 따른 국가경찰위원회의 심의·의결 사항에 대한 재의 요구
 4. 「경찰공무원법」 제7조제1항에 따른 총경 이상 경찰공무원의 임용 제청, 같은 법 제30조제4항 후단에 따른 계급정년 연장 승인을 위한 경유 및 같은 법 제33조 단서에 따른 징계를 위한 경유에 관한 사항
 5. 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제25조제4항에 따른 시·도자치경찰위원회의 의결에 대한 재의 요구 및 같은 법 제28조제2항에 따른 시·도경찰청장의 임용 제청에 관한 사항
 6. 그 밖에 다른 법령에 따른 경찰행정 및 자치경찰사무 지원에 관한 사항

같은 날 행정안전부령인 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」도 개정되어 행정안전부 경찰국의 구성 및 과별(총괄지원과, 인사지원과, 자치경찰지원과) 임무를 정하고 있다. 경찰국 신설과정에서 행정안전부 장관 및 행안부 일반공무원들이 경찰청을 장악하여 좌지우지 할 것이라는 경찰의 반발을 고려하여 행정안전부령에서는 국장을 경찰 치안감으로 하고, 총괄지원과장은 부이사관·서기관 또는 총경으로, 인사지원과장은 총경으로, 그리고 자치경찰지원과장은 총경 또는 서기관으로 하였다.

이에 더하여 행정안전부는 2022.8.2. 「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」을 제정하여 법령 제·개정이 필요한 경찰 기본계획의 수립과 변경, 국제협력에 관한 중요 계획의 수립과 변경에 대해 행정안전부 장관의 승인을 받도록 하였다. 그리고, 국무회의에 상정할 사항, 경찰청장의 국제회의 참석 및 국외출장에 관한 사항, 대통령·국무총리 및 장관의 지시사항에 대한 추진계획과 그 실적, 중요 정책 및 계획의 추진실적, 대통령·국무총리 및 그 직속기관과 국회 및 감사원 등에 보고하거나 제출하는 자료 중 중요한 사항, 감사원의 감사 결과 및 처분 요구사항 중 중요 정책과 관련된 사항, 그 밖에 법령에 규정된 권한 행사 및 책무 수행에 필요하다고 인정하여 장관이 요청하는 사항에 대해서는 행정안전부장관에게 사전보고 하도록 하였다. 이 시행규칙(부령)은 이상민 행정안전부 장관이 이른바 BH로 불리던 대통령실에서 경찰을 직접 지휘·통제하는 것이 행안부를 거치도록 하는 헌법과 법률에 위배하여 행안부를 패싱한 것이고, 정부조직법 제34조 제1항 행안부 장관의 관장 사무에서 치안이 빠진 것이 아니라 제5항에 치안에 관한 별도의 항을 만들어 경찰청을 통해서 관장하도록 한 것이라는 주장이 그대로 반영된 것이다.

행정안전부 장관의 이와 같은 인식을 반영하여 설치된 행안부 경찰국에 대해서 이호중 국가경찰위원장은 “국가경찰위원회가 치안정책의 최고 심의·의결기구로서 경찰국 신설 및 지휘규칙 제정의 절차·방법과 그 내용에 이르기까지 법령상·입법체계상 문제점을 계속 제기해왔지만, 그럼에도 그러한 의견이 반영되지 않고 시행되는 것에 대해 유감을 표한다”고 입장을 밝혔다. 그리고, “치안행정의 적법성 회복 방안을 적극 검토하겠다”며 “관련 제도들이 시행되는 과정에서 행안부에서 주장해온 장관의 법령상 권한을 필요최소한의 범위에서만 행사한다는 취지대로 운영이 되는지, 경찰청 고유 사무인 치안 사무를 수행하는 것은 아닌지, 경찰청장의 인사추천권을 형해화하지는 않는지 등 헌법에 근거하는 경찰 관련 법령의 준수 여부를 보다 더 촘촘하게 살피겠다”고 말했다¹⁰¹.

위에서 검토한 경찰법의 취지와 연혁을 고려했을 때 시행령 개정으로 경찰의 정치적 중립을 훼손하는 당사자로 지목되어 온 행정안전부(구 내무부)에 경찰국을 신설하는 것이 과연 적법타당한지를 살펴보고자 한다. 시행령을 통해 행정안전부에 경찰국이라는 조직을 설치한 것 그 자체보다는 신설된 행정안전부 경찰국의 업무범위가 경찰법의 입법취지에 부합하는지가 더 중요한 요소로 검토될 수 있을 것이다.

1) 범형식적 측면

헌법 제95조는 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있도록 하고 있다. 또한, 헌법 제96조에서는 “행정 각 부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이는 행정조직법정주의를 천명한 헌법조항이다. 이와 같은 내용을 구체화한 것이 정부조직법이다. 정부조직법에서는 중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률로 정하도록 하고 있는데(정부조직법 제2조 제1항), 중앙행정기관은 부·처·청 및 정부조직법에 따른 방송통신위원회 등 행정위원회, 그리고, 기타 행정기관으로 분류되는 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청을 말한다(정부조직법 제2조 제2항).

부·처·청 단위가 아닌 차관, 차장, 실장, 국장 등의 보조기관 등은 정부조직법 및 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 대통령령으로 설치할 수 있다.

정부조직법은 ‘경찰청의 조직·직무범위 그 밖에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다’(정부조직법 제34조 제⑥항)고 규정하고 있는바, 이 때 정부조직법 조항이 지목하는 ‘법률’이 경찰법이라는 것은 별도의 설명을 요하지 않는다. 그러나, 이 조항은 경찰청 내부의 조직과 관련된 것이지 경찰청이 아닌 행정안전부의 조직과 관련된 것은 아니다. 행정안전부의 내부 조직은 정부조직법에 따르게 되고, 행정안전부 관련 하위 법령으로는 「행정안전부와 그 소속기관 직제」(대통령령), 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(행정안전부령)이 있다.

따라서, 행정안전부가 법령상 인정되는 경찰 관련 행정안전부 사무(총경 이상 임용제청, 경찰관련 중요 안건 부의 및 재의요구, 총무처와 내무부를 행정자치부로 통합하는 등의 내용을 담은 1998.2.28. 정부조직법 개정(법률 제5529호)에 따른 경찰 관련 조직 설치·변경·폐지에 관한 부령 제정권한을 관리하기 위하여 보조기관으로서의 행정안전부 경찰국을 시행령인 「행정안전부와 그 소속기관 직제」

¹⁰¹ [영상] 국가경찰위원회 “경찰국 출범 강행에 유감”(오마이뉴스 오마이포토2022, 2022.8.2. 자 기사)

(대통령령)를 통하여 설치하는 것은 법형식적인 측면에서 보면 법에 위반되지 않는다. 즉, 국 단위는 법률이 아니라 시행령을 통해서도 충분히 설치가 가능하다.

다만, 이와 같이 설치된 행정안전부의 국은 치안사무 그 자체가 아니라 주로 행정안전부 장관의 임용제청권, 경찰위원회 안건부의 및 재의와 관련된 사무의 업무지원적인 성격이 강한 것이므로 행안부 경찰국으로 하기보다는 행안부 경찰지원국 정도로 하는 것이 좋을 것이다. 그러나, 시행령이라는 법형식을 통해 경찰국을 신설하고 경찰국이라고 명명한다고 하더라도 그 자체로는 바로 위법하다고 볼 수는 없다고 생각된다.

2) 직무범위의 측면

정부조직법 제7조는 행정기관의 장의 직무권한을 규정하면서 제1항에서 “각 행정기관의 장은 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다”고 규정하고 있다. 그리고, 제4항에서는 “제1항과 제2항의 경우에 소속청에 대하여는 중요정책수립에 관하여 그 청의 장을 직접 지휘할 수 있다”고 규정하고 있다.

신설된 대통령령인 「행정안전부와 그 소속 기관 직제」 제13조의2 제2항에서는 경찰법에서 명시적으로 정하는 행정안전부 장관의 권한인 국가경찰위원회 위원 및 경찰청장의 임명 제청, 총경 이상 경찰공무원 임용제청, 행정안전부 장관의 국가경찰위원회에의 안건부의 및 재의요구 외에도 법령해석상 문제의 소지가 있는 경찰청장에 대한 행정안전부장관의 지휘·감독 사안에 대해서까지 규정하고 있다. 이와 같은 내용은 위에서 살펴본 신설된 「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」에서 더 구체적으로 반영되어 있다.

행정안전부의 경찰국이 시행령이라는 법형식으로 신설될 수 있다고 할지라도 행정안전부의 소관사무, 즉, 직무범위가 아닌 영역에까지 관여하는 것은 행정조직 법정주의에 반하게 된다. 왜냐하면, 행정조직법정주의는 조직의 직무범위도 법령이 인정하는 범위 내여야 한다는 것을 당연히 내포하기 때문이다. 합당한 직무가 있어야 비로소 그에 부합하는 조직이 창설될 수 있음은 당연하다.

앞서 살펴본 것처럼 1990년 정부조직법에서 치안을 내무부(현 행정안전부)의 소관 사무에서 제외하면서 경찰위원회라는 견제장치를 둔 것은 경찰의 정치적 중립성의 관점에서 행정안전부의 치안사무 관여를 배제하자는 역사가 반영되어 있다. 그러나, 이상민 행정안전부 장관은 이런 역사를 무시하고 행정안전부가 일반 부처와 마찬가지로 치안은 경찰청을 통하여 행정안전부가 ‘특별히’ 관장하는 행안부의 소관사무이고, “정부조직법 제7조 제4항에서 소속청의 중요정책 수립에 관하여 그 청의 장을 지휘할 수 있는 권한을 부여하고 있”¹⁰²으므로 직접 행정안전부장관이 치안에 관한 사항을 직접 지휘하는 대통령령을 제정하더라도 문제가 없다고 주장한다. 그리고, 이와 같은 대통령령 제정 사안에 대해 경찰위원회의 심의·의결을 받지 않았더라도 경찰법에서 경찰위원회의 심의·의결 사항으로 정하는 ‘국가경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 경찰 업무 발전에 관한 사항’(통합경찰법 제10조 제1항 제1호)과 관련된 “정책” 사안이 아니기 때문에 전혀 문제가 되지 않는다고 항변한다.

¹⁰² 이상민 장관(행정안전부), 경찰제도개선 자문위원회 권고안에 대한 행안부 입장 브리핑, 2022.6.27. 6쪽.

이와 같은 주장은 내무부 독립외청으로서의 경찰청 설치 및 그 관리기관으로서의 경찰위원회 설치를 도입한 1990년 정부조직법 개정 및 1991년 경찰법 제정 입법취지에 대한 역사적이고 체계적인 진단을 통해 명확히 진단될 필요가 있다.

먼저 1990년 개정 정부조직법위 취지를 그대로 계승하여 현행 정부조직법은 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다’(정부조직법 제34조 제5항), ‘경찰청의 조직·직무범위 그 밖에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다’(정부조직법 제34조 제6항)고 하고 있다.

행정안전부는 정부조직법 제34조 제5항(치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다)에서 동 조항의 ‘관장하기 위하여’의 ‘관장’이 행정안전부에 걸리는 것으로 해석하면서 행정안전부가 경찰청을 ‘통하여’ 치안에 관한 사무를 관장한다고 해석한다. 반면 다른 쪽에서는 행정안전부 소속의 독립외청으로서의 경찰청이 직접 치안에 관한 사무를 책임지고 관장하는 주체이지 행정안전부가 경찰청을 통하여 치안사무를 관장하는 것이 아니라고 반론한다¹⁰³.

“소방에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 소방청을 둔다”(정부조직법 제34조 제7항)는 규정이나, “검사에 관한 사무를 관장하기 위하여 법무부장관 소속으로 검찰청을 둔다”(정부조직법 제32조 제2항)는 규정만을 보면 경찰에 관한 규정과 병렬적으로 규정되어 있어 형식적인 관점에서는 경찰청을 통하여 행정안전부가 치안사무를 관장한다는 행정안전부 장관의 해석이 일응 타당해 보인다. 하지만, 소방이나 검찰의 경우 정치적 중립이 논란이 되어 소속 장관의 정치적 관여, 나아가 대통령의 정치적 관여를 견제하기 위하여 경찰위원회와 같은 위원회 제도를 관련 법에서 창설한 역사가 없다. 1990년 정부조직법 개정에서 내무부의 소관사무로 치안을 삭제하고 경찰청을 내무부의 독립외청으로 하고, 이어서 1991년 경찰법에서 경찰위원회를 창설하여 내무부 장관이 안전부의 및 재의의 방법으로 관여하게 한 것은 내무부(현 행정안전부)의 치안사무에 관한 관여권한을 경찰의 정치적 중립보장의 관점에서 법으로 정해놓은 것으로 보아야 한다. 따라서, 단순히 형식적 해석만으로 경찰청은 행정안전부의 소속청이고, 치안은 ‘경찰청을 통해 특별히 관리되는’ 행정안전부의 소관사무이므로(정부조직법 제34조 제5항에 대한 이상민 행정안전부 장관의 해석) 이에 대하여 행정안전부 장관이 그 소속청인 경찰청의 치안사무에 관하여 직접 지휘할 수 있다는 것은(정부조직법 제7조 제4항) 법적인 의미를 가지는 경찰위원회의 설립취지를 무시한 지나친 논리비약적인 해석이라고 볼 수 밖에 없다. 민주적 책임성의 관점에서 행정안전부가 치안사무에 대하여 일반부처처럼 직접 대통령을 상대로 민주적 책임을 지는 것이 아니라 경찰위원회라는 제도를 경유하여 민주적 책임을 지라고 하는 것이 제정 경찰법의 취지라는 점에서 이는 더욱 명확하다.

또한 통합경찰법에 따른 시도지사소속 시도자치경찰위원회나 자치경찰 관련 규정과도 비교될 필요가 있다. 현행 통합경찰법 제18조 제1항에서 자치경찰사무를 “관장하게 하기 위하여” 시도지사 소속으로 시도자치경찰위원회를 둔다는 규정을 두었다고 해서 시도지사가 직접 시도자치경찰위원회나 시도경찰청장을 상대로 직접 지휘·감독하거나 자치경찰분야 기본계획을 승인하는 권한은 전혀 도출되지 않는다. 시도지사는 자치경찰 예산 수립권한, 자치경찰에 관한 일부 임용권한만을 행사할 뿐이다. 이는 자치경찰행정의 정치적 중립을 고려하여 통합경찰법이 그렇게 규정한 것이다.

¹⁰³ “선진국은 검찰보다 경찰이 중요...민주적·다원적 통제해야” (박정훈 서울대 법학전문대학원 교수(전 경찰위원장) 인터뷰), 2022.7.19. 자 한겨레 기사) 또 소속청이라고 해서 장관이 무조건 지휘할 수 있는 건 아니고, 7조 4항 및 1항에 따라 소관 사무인 경우에 한정됩니다.

이런 것들을 종합해보면 이상민 행안부 장관이 단순히 정부조직법 제34조 제5항의 “하기 위하여”¹⁰⁴ 라는 법령상 표현과 경찰청이 행정안전부 소속이라는 사실만을 가지고 행정안전부 장관이 치안을 소관사무로서 전적으로 지휘·감독하는 권한은 도출될 수 없다. 또한, 같은 맥락에서 ‘법령 제정·개정이 필요한 경찰·소방 분야 기본계획의 수립과 그 변경에 관한 사항’에 대하여 경찰청장이 행안부장관으로부터 사전승인을 받아야 한다는 것(「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」 제2조 제1항 제1호)도 행정안전부의 소관 사무의 범위를 자의적으로 확대하고 경찰위원회의 권능을 무시하는 것에 해당되어 인정될 수 없다 할 것이다. 이 경우 사전 승인보다는 협의가 바람직하다고 생각된다.

요컨대, 치안이 경찰청을 통해 특별히 관리되는 행정안전부 소관사무라는 행정안전부 장관의 무리한 주장을 설혹 인정하는 경우에도 치안은 또한 경찰위원회를 통해 행정안전부의 관여가 견제되는 특별한 사무라는 점도 무시되어서는 안된다. 특히, 경찰위원회는 행정안전부 장관 소속의 심의·의결 기구이기 때문에 그 의결은 행정안전부 장관을 상대로 구속력을 가지므로 경찰위원회가 부결하면 행정안전부의 경찰에 대한 관여는 제한될 수 밖에 없다. 심의의 경우 사전적 의미는 제출된 안건을 검토하고 그 가부에 관하여 논의하는 것을 말한다. 그런데, 법령에서 심의라고 할 때는 주로 자문, 협의, 의결 등과 구별하여 단순한 자문이나 협의보다는 절차적인 구속력을 가진다고 할 수는 있으나 심의와 결정이 함께 정해진 경우가 아니라면 심의가 결정의 내용을 구속하지는 않는다¹⁰⁵. 다만, 심의기관의 결정력은 구속력은 없지만 행정청에 의하여 존중되어야 한다¹⁰⁶. 전형적인 심의기관으로 대통령 산하의 국무회의를 들 수 있다. 이에 반해 의결은 법적인 구속력을 가지게 되는바 특히 경찰위원회 부의 안건에 대해 재의요구를 할 수 있도록 제도설계한 것은 경찰위원회의 의결의 법적인 구속력을 가진다는 것을 전제로 한다. 경찰위원회의 의결을 기능을 법적인 구속력이 없는 단순한 심의만을 의도하였다면 별도로 재의를 요구하도록 규정할 필요가 없었을 것이다.

따라서, 제정 경찰법에서 정한 방식인 행정안전부 장관의 경찰위원회의 안건부의, 재의요구의 방식을 통한 경찰행정 관여가 아닌 행정안전부 장관의 경찰청장에 대한 직접 지휘·감독의 관여방식을 담고 있는 시행령은 상위법인 경찰법에 위반되어 위법이라 평가하지 않을 수 없다.

3) 절차적 측면

경찰법 제10조 제1호는 국가경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 경찰 업무 발전에 관한 사항을 국가경찰위원회의 심의·의결사항으로 정하고 있다. 국가경찰위원회 규정 제5조 제1항은 경찰법 제10조 제1항의 범위를 1. 경찰청 소관 법령과 행정규칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항, 2. 경찰공무원의 채용·승진 등 인사운영 기준에 관한 사항, 3. 경찰공무원에 대한 교육 및 복지 증진에 관한 사항, 4. 경찰복제 및 경찰장비에 관한 사항, 5. 경찰정보통신 개발 및 운영에 관한 사항, 6. 경찰조직 및 예산 편성 등에 관한 사항, 7. 경찰 중·장기 발전계획에 관한 사항, 8. 그 밖에 위원회가 경찰 주요정책 및 경찰 업무 발전에 필요하다고 인정하는 사항으로 한정하고 있다.

국가경찰위원회 규정 제5조 제1항 제1호는 경찰청 소관 법령 및 행정규칙 제·개정, 폐지를 심의·의결의 대상으로 하고 있는바, 행정안전부 경찰국 설치에 경찰청 소관 법령이 아닌 행정안전부 소관 법령인 「

¹⁰⁴ 1990.12.27. 개정 정부조직법은 제31조 제3항에서 “치안 및 해양경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 내무부 장관 소속 하에 경찰청을 둔다”고 규정하고 있다.

¹⁰⁵ 한국법제연구원, 법령용어사례집, 2016, 1221면.

¹⁰⁶ 박균성, 행정법론(하), 2009, 14쪽.

행정안전부와 그 소속 기관 직제」의 개정에 의하여 이루어졌으므로 이 기준에 따르면 행정안전부 경찰국 설치의 국가경찰위원회의 심의·의결 사항에 포함되지 않는다고 볼 수 있다.

그러나, 동 규정 제1항 제8호는 ‘그 밖에 위원회가 경찰 주요정책 및 경찰 업무 발전에 필요하다고 인정하는 사항’에 대해서도 심의·의결하도록 할 수 있도록 하고 있는데 경찰국 설치의 행정안전부장관의 경찰 주요정책에 관여하는 방법을 경찰청장에 대한 직접적인 지휘·감독의 방법으로 할 수 있도록 하고 있고(「행정안전부와 그 소속기관 직제」제13조의2 제2항 제1호), 나아가 경찰법 등 경찰청 소관 법령 제·개정이 필요한 경찰분야 기본계획 수립 및 변경에 대해서까지 행정안전부장관의 승인을 받도록 하는 것(「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」제2조 제1항 제1호)을 내용으로 있는바, 이는 ‘그 밖에 위원회가 경찰 주요정책 및 경찰 업무 발전에 필요하다고 인정하는 사항’에 충분히 해당될 수 있다. 여기에 1990년 정부조직법 개정 당시 “주요 정책이나 인사, 예산 이런 주요 기능을 경찰위원회에서 한 번 거르도록 제도를 두는 것이 우리 여건에 바람직하겠다는 것이 행정개혁위의 건의였습니다”¹⁰⁷라는 이연택 총무처장관의 국회발언도 함께 고려되어야 한다. 이런 점에서 보면 2022.8.2. 시행령에 의한 행정안전부의 경찰청에 대한 관리방법 변경은 ‘그 밖에 위원회가 경찰 주요정책 및 경찰 업무 발전에 필요하다고 인정하는 사항’에 해당되어 경찰위원회 심의·의결의 대상이 될 수 있는바, 이를 거치지 않은 행안부 경찰국 설치의 절차적으로 위법의 소지가 있을 수 있다.

4) 소결

행안부 경찰국 설치의 직무범위나 절차적 측면을 고려하지 않고 법형식만을 보면 대통령령이라는 시행령으로 설치하는 것은 큰 문제가 없을 수 있다. 그러나, 행안부 경찰국이 가지게 되는 직무범위는 애초 1991년 경찰법 제정 당시에 행정안전부에 부여된 경찰에 대한 관여범위를 훨씬 넘어선다. 정부조직법 제34조 제5항(치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다), 정부조직법 제7조(제1항: 각 행정기관의 장은 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다, 제4항: 제1항과 제2항의 경우에 소속청에 대하여는 중요정책수립에 관하여 그 청의 장을 직접 지휘할 수 있다)를 형식적으로 해석하여 경찰청이 행정안전부 소속이고, 소속 경찰청으로 하여금 행정안전부장관이 치안사무를 관장하게 한 것이므로 소관사무라고 주장하는 이상민 행정안전부장관의 주장은 1990년 정부조직법에서 치안사무를 독립외청인 경찰청에게 맡기게 한 취지라는 당시 이연택 총무처장관의 국회발언이나 경찰위원회를 설치하여 경찰청을 관리하도록 하는 한편, 내무부의 경찰개입을 견제하여 경찰행정에 대한 정치적 중립성을 달성하겠다는 1991년 경찰법 제정 취지에 정면으로 위배된다. 2021년 통합경찰법에 따라 도입된 시도자치경찰위원회도 그 소속은 시도지사이지만, 소속으로부터 시도지사의 자치경찰행정에 대한 지휘감독 권한 및 자치경찰행정 계획 수립 등에 대한 승인권한이 도출되는 것이 아닌 것을 보아도 정부조직법상 소속청에 대한 중요정책수립에 관하여 그 청의 장을 직접 지휘할 수 있다는 규정만으로 바로 행정안전부장관의 경찰청장에 대한 지휘권이 도출될 수 있는 것은 아니다. 치안을 행정안전부의 소관사무라고 인정해 주는 경우에도 독립외청인 경찰청의 경찰행정에 관한 독자적 위상 및 경찰위원회의 심의·의결을 통한 행정안전부의 치안사무 관여권을 인정하지 않는 방식으로 행정안전부가 치안사무에 관여하는 것은 위법하다. 따라서, 2022.8.2. 「행정안전부와 그 소속 기관 직제」제13조의2 제2항에 따른 경찰위원회의 견제를 상정하지 않는

¹⁰⁷ 제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 427쪽.

행정안전부 장관의 경찰청장에 대한 직접적인 지휘·감독은 정부조직법 및 경찰법이 정하는 행정안전부 장관의 직무범위를 벗어난 것으로 위법하다고 할 것이다.

행안부 경찰국 설치의 행정안전부 장관의 자의적인 법령해석에 근거하여 경찰 주요정책에 관여하는 방법을 경찰청장에 대한 직접적인 지휘·감독의 방법으로 할 수 있도록 변경하고, 경찰관련 법령 제·개정이 필요한 경찰분야 기본계획 수립과 변경에 대해서까지 행정안전부 장관의 승인을 받도록 변경하고 있는바, 이와 같은 내용은 경찰위원회의 심의·의결이라는 절차를 거쳐야 함에도 거치지 않았으므로 절차적으로도 위법의 소지가 있다.

VI. 행정안전부 경찰국 설치의 문제점과 그에 대한 대안으로서의 국가경찰위원회 실질화

1960년 제4대 국회의 「경찰중립화법안기초특별위원회」는 경찰법안 제안이유에서 “경찰의 정치적 중립과 경찰행정에 대한 내각의 책임은 가장 조화키 어려운 이념의 대립이며 경찰을 정치적으로 완전히 중립시키면 내각에 책임을 묻기 어려우며 그렇다고 해서 경찰을 내각이 일방적으로 좌우할 수 있게 하면 경찰의 정치적 중립은 결코 기대하기 어렵게 된다”¹⁰⁸는 선견지명을 내놓은바 있다. 이와 같은 1960년 전후의 경찰법안 제정 노력은 1961년 5·16 군사쿠데타로 지속될 수 없었다가 다시 한 번 1987년 민주화운동에 기반한 제9차 헌법개정과 맞물려 1980년대 후반 야3당을 중심으로 경찰행정의 민주적 책임과 경찰행정의 정치적 중립이라는 양립되는 가치를 조화를 고려하여 내무부가 아닌 무임소장관(국무위원) 소속으로 경찰위원회를 두고 이 경찰위원회가 경찰을 직접 관리하게 하는 방안을 담은 여러 경찰법안들이 제기되었으나 이 역시 1990.1.22. 3당 야합의 결과 노태우 정부가 제안한 경찰법안에 기반한 경찰법이 1991년 제정되기에 이르렀다. 그러나, 노태우 정부의 정부법안도 기존 야3당의 경찰법안들의 내용을 모두 무시할 수 없었고, 특히 경찰의 정치적 중립성 보장과 이를 위한 경찰위원회 설치의 1991년 제정 경찰법의 취지로 녹아들어갔다. 즉, 1991년 제정 경찰법은 노태우 정부 정부의 뜻에 따라 경찰청을 내무부 산하로 두게 되었지만 내무부 치안본부를 내무부 독립외청인 경찰청인 중앙행정기관으로 승격함으로써 경찰 인사, 예산 및 산하기구 지휘·감독 권한 등 독자적 권한을 경찰행정에 부여함과 동시에, 경찰행정의 정치적 중립을 담보할 과도적인 기구로 - 기존의 야3당 법안에서 제안 하는 국무총리 소속 무임소 장관 방식이 아닌 - 내무부 소속의 경찰위원회를 도입하게 된 것이다.

그 결과 오늘날과 같이 치안사무, 경찰조직의 관리에 관한 경찰위원회와 행정안전부(내무부) 간의 복잡하고 애매한 역학관계가 만들어졌다. 1991년 경찰법 제정으로 경찰청이 독립외청이 된 이후 내무부는 경찰위원회의 강력한 통제 하에서 간접적으로만 치안사무의 중요 정책에 관여할 수 있어서 국가의 중요업무인 경찰업무를 잘 파악할 수 없는 관계로 내무부(현 행정안전부)가 국무회의 등에서 경찰을 민주적으로 대표하는 역할을 하기에는 한계가 있을 수 밖에 없다. 다른 관점에서 보면 경찰이 행정안전부를 상대로 민주적 책임을 진다고 하기에는 한계가 있다. 왜냐하면 경찰위원회에도 경찰행정의 관리에 관한 일정한 역할이 부여되어 있기 때문이다. 그러나, 현재의 경찰법 상황이라고

¹⁰⁸ 제4대 국회 경찰중립화법안 기초특별위원회 경찰법안 제안이유서(의안번호 040325, 제안일자 1960.6.9.), 6쪽 이하

해서 행정안전부가 과거 내무부 치안국 내지 치안본부와 같이 경찰의 권한행사에 대해 광범위하고 직접적으로 지휘·감독하는 방식으로 관여하는 것은 경찰의 정치적 중립성 보장차원에서 타당하지 못하다. 이는 이연택 총무처 장관이 말한 경찰위원회를 경찰행정의 중립성보장을 위한 과도적 기구로 둔 취지에도 부합하지 못한다.

그렇다고 현행의 국가경찰위원회가 적극적으로 경찰업무에 대하여 관리를 행한다거나, 경찰청의 치안사무가 전적으로 경찰위원회를 상대로만 민주적 책임을 진다고 보는 것도 한계가 있다. 정부조직 관계에서 경찰청이 행정안전부에 소속되어 있고, 행정안전부 장관이 치안사무를 국무회의에서 대표하며 총경이상 임용제청권, 국가경찰위원회 위원 및 경찰청장에 대한 제청권한을 가지는 등 민주적 정당성의 고리에서 일정한 역할을 하기 때문이다.

경찰행정에 관한 민주적 정당성, 민주적 책임의 문제를 온전하기 해결하기 위해서 행정 각 부인 행정안전부 소속의 하나의 기관인 경찰청이 - 별도로 경찰부가 창설되지 않는한 - 마치 일반 부처처럼 역할을 하는 것도 타당하지 못하다고 생각된다.

하지만, 행정안전부에 경찰국을 도입하는 과정에서 “치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다”는 정부조직법 조항(제34조 제5항)을 이상민 행정안전부 장관 방식대로 형식적으로 해석하여 치안사무가 행정안전부 소관이라고 주장하면서(이상민 행정안전부 장관은 자신의 이 주장과 정반대로 금번 이태원 참사의 책임과 관련된 문제와 관련하여 경찰국 설치 거론되자 행정안전부 경찰국은 치안과 관계없다고 주장한바 있다)¹⁰⁹ 행정안전부 장관의 경찰 주요정책에 관여하는 방법을 경찰청장에 대한 직접적인 지휘·감독의 방법으로 할 수 있도록 하고(「행정안전부와 그 소속기관 직제」 제13조의2 제2항 제1호), 나아가 경찰법 등 경찰청 소관 법령 제·개정이 필요한 경찰분야 기본계획 수립 및 변경에 대해서까지 행정안전부 장관의 승인을 받도록 한 것은(「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」 제2조 제1항 제1호) 명백히 1990년 정부조직법, 1991년 제정 경찰법의 취지를 위반하여 정치적 중립의 저해요소인 행정안전부가 경찰청의 경찰행정에 과도하게 개입하고 경찰위원회의 위상을 무시하고 패싱한 것이다.

따라서 「행정안전부와 그 소속기관 직제」 제13조의2 제2항 제1호의 행정안전부 장관의 경찰청장에 대한 직접적인 지휘·감독, 나아가 「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」 제2조 제1항 제1호의 경찰법 등 경찰청 소관 법령 제·개정이 필요한 경찰분야 기본계획 수립 및 변경에 대해서까지 행정안전부 장관의 승인을 받도록 한 것(「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」 제2조 제1항 제1호)은 상위법의 내용을 위반한 것으로 삭제되어야 한다.

경찰위원회의 운영실태를 분석한 논문들에 따르면 하나 같이 국가경찰위원회의 심의·의결기능을 강화하고 심의·의결에 대한 구속력을 강화할 것을 요청하고 있다¹¹⁰. 그리고, 경찰위원회의 경찰행정에 대한 관리기능을 기존 이연택 총무처 장관이 말한 상태인 단순한 과도기구로서의 견제기능에만 한정시킬 것이 아니라 실질적인 감독기구로 전환할 것을 주장하면서 행정안전부 장관의 경찰위원회 심의·의결에 대한 재의요구를 배제하고 경찰위원회의 결정을 최종적인 것으로 하여 경찰위원회에 의해 심의·의결된 정책에 대한 결정권과 감독권을 경찰위원회에 부여할 것을 제안하기도 한다¹¹¹. 또한,

¹⁰⁹ [이태원 참사] 이상민, '경찰국 왜 만들었나' 비판에 "치안과 무관"(종합2보) (연합뉴스 2022.11.7. 자 기사)

¹¹⁰ 김원중, 경찰위원회의 성격과 운영실태 검토, 한국정책연구 제7권 제1호, 2007, 11쪽; 박윤규, 한국의 경찰위원회제도 개선방안에 관한 연구, 한국경찰학회보 제10권 제3호, 2008, 207쪽 이하.

¹¹¹ 박노섭·안정민, 경찰위원회의 지위 및 역할 재정립방안, 경찰법연구 제15권 제2호, 2017, 15쪽.

실제로 제20대 국회에서 표창원의원이 발의한 「경찰위원회의 설치와 운영에 관한 법률안」(2017.9.21. 발의)에서 제안된바 있다.

경찰위원회가 단순한 자문위원회가 아닌 심의·의결위원회로서 경찰행정에 정치적 중립을 보장하고 민주적 통제를 하는 기관이라는 점을 고려하여 국가경찰위원회 위원을 선임함에 있어 행정안전부가 위원 7명 모두에 대한 추천·제청권을 독점하는 현행 제도를 타파하고 위원 추천권을 기존 1960, 1961년, 그리고 1980년대 말의 경찰법안을 참고하여 다원화할 것을 주장하기도 한다¹¹². 동시에 정치적 유불리에 휘둘리지 않고 공정성·전문성에 기반하여 활동할 것이 기대되는 법관회의에서 추천하는 인사, 변호사협회에서 추천하는 인사(소위 전문가 패널)를 위원으로 함으로써 경찰의 정치적 중립성을 다시 한 번 강화함으로써 경찰업무의 공정성·객관성을 담보할 필요가 있다¹¹³.

이런 주장들은 1960년 제4대 국회 경찰중립화법안기초특별위원회나 1961년 제5대 국회 민주당의 경찰법안, 그리고, 1980년대 후반 야3당이 주장한 국무총리 산하 무임소장관으로서의 경찰위원장 구도를 상정한 내용과 부합하는 주장이라 하겠다.

2021년 개정된 경찰법에 따른 시도자치경찰위원회도 단순히 자치경찰행정을 견제하는 것을 넘어서 시도지사 소속의 독립된 합의제 행정기관으로서¹¹⁴ 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가(통합경찰법 제24조 제1항 제1호), 자치경찰사무의 수행에 관하여 경찰서장에 대한 평가권한(통합경찰법 제30조 제4항), 자치경찰사무에 관한 지휘·감독권한을 가지는 등 감독기구로서 역할이 부여되었다. 영국의 경우도 구 삼원체계에서 지역경찰위원회가 지역경찰청장에 대한 실질적인 관리감독기구로서 역할을 하였고, 일본의 도도부현 경찰위원회도 마찬가지이다¹¹⁵.

살펴보았던 과거의 수많은 경찰법안들도 무임소장관이 장이 되는 국무총리 또는 대통령 소속의 합의제행정기관으로서 국가경찰사무에 대한 관리기관으로서 국가경찰위원회를 입법적으로 상정한바 있으므로 이와 같은 제도를 도입하는 것이 법적으로 불가능한 것은 아니다.

입법정책적으로도 그런 방향으로 제도형성하라는 취지는 1990년 정부조직법 개정, 1991년 경찰청 제정 과정에서 명백히 드러나 있다. 다시 한 번 말하지만, 정부를 대변하는 이연택 총무처 장관이 내무부 소속하의 경찰위원회가 한계가 있음을 인식하고 경찰행정을 거르는 과도적 기구로 경찰위원회를 상정하였다는 당시 행정개혁위원회의 의견을 국회에서 발언하고 있는 것은 당시 정부도 경찰위원회가 단순한 견제기구가 아니라 내무부(현 행정안전부)로부터 독립된 실질적인 감독기구로 나아가야 한다는 점을 인정한 것이라 하겠다.

동 법률안 제15조(위원회의 업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 경찰의 인사·교육·예산·장비·통신 등에 관한 중요 정책의 결정 및 정책집행의 감독
2. 경찰청과 그 소속 기관 및 산하 단체에 대한 감사·감찰의 지휘·감독

¹¹² 박종승, 한국경찰학회보 제23권 제3호, 2021, 142쪽 이하; 148쪽 이하.

¹¹³ 이상원, 한국의 경찰위원회제도 현황분석과 개선방안, 한국경찰학회보 제15권 제5호, 2016, 173쪽 이하는 경찰위원회 위원을 행정부 2인, 입법부 2인, 사법부 2인, 경찰청장 1인이 추천권을 행사하고 이후 국회의 동의를 거쳐 대통령이 임명할 것을 주장한다.

¹¹⁴ 통합경찰법 제18조(시·도자치경찰위원회의 설치) ① 자치경찰사무를 관장하게 하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 소속으로 시·도자치경찰위원회를 둔다. 다만, 제13조 후단에 따라 시·도에 2개의 시·도경찰청을 두는 경우 시·도지사 소속으로 2개의 시·도자치경찰위원회를 둘 수 있다. <개정 2021. 3. 30.>

② 시·도자치경찰위원회는 합의제 행정기관으로서 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다.

③ 제1항 단서에 따라 2개의 시·도자치경찰위원회를 두는 경우 해당 시·도자치경찰위원회의 명칭, 관할구역, 사무분장, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

¹¹⁵ 박병욱, 자치경찰의 민주적 통제를 위한 시도경찰위원회 구성 및 운영방안에 대한 제언, 경찰법연구 제18권 제2호, 2020, 26쪽 이하. ‘IV. 영국과 일본의 경찰위원회 제도’ 참조.

토론문1

김대근 / 한국형사·법무정책연구원 정책실장

- 별 지 -

토론문2

김면기 / 경찰대 법학과 교수¹¹⁶

오병두 교수님 발제 잘 들었습니다. 수사-기소 분리와 관련한 최근의 흐름과 방향을 문재인 정부에서의 검찰개혁과 연결시켜 알기 쉽게 설명해주신 것 같습니다. 특히 중수청과 국가수사청에 대한 여러 법안 및 쟁점들에 대한 분석을 통해 저도 관련된 논의에 대한 이해를 넓힐 수 있었습니다. 감사드립니다.

○ 수사·기소 분리와 검사의 직접수사권 문제의 본질

지난 20여년간 수사권 조정 논의, 그리고 최근의 형사소송법 개정 등 수사권 조정 국면에서 가장 아쉬웠던 점은 지나치게 구체적 법률 조문에 대한 논의에 집중되었다는 점입니다. 이로 인해 수사권 조정 이후에도 검찰과 경찰 조직의 인력과 예산에는 사실상 큰 변화가 없었습니다. 업무 부담이 크게 늘어난 경찰은 인력난을 호소하였지만, 검찰 등으로부터의 인력 이관은 전혀 이루어지지 않았습니다. 법률 개정의 취지가 전혀 뒷받침 되지 않았던 것입니다. 이러한 현실은 최근 경찰에서의 수사지연의 문제를 넘어, 결국 ‘검수원복’으로 불리는 대통령령 개정의 빌미가 된 것으로 볼 수 있습니다.

오랜기간 동안 검사의 직접수사 문제는 다각도로 논의되었습니다. 특히 비교법적 측면에서 외국 사례와의 비교는 지나치다 싶을 정도로 경쟁적으로 과열되었습니다. 그러나 개인적으로는 결국 직접수사문제는 조직과 인력의 문제로 귀결된다고 봅니다.

우리나라와 미국과의 직접적인 사례 비교가 이를 잘 보여줍니다.¹¹⁷ 우리나라에서 가장 권위있고 영향력 있는 검찰청은 서울중앙지검입니다. 대부분 그렇게 생각할 것입니다. 여러 대형사건의 직접수사를 통해 명성을 쌓아왔습니다. 그런데 최근 자료에 따르면, 서울중앙지검에는 250여명의 검사와 900여명의 일반직 직원이 근무하고 있다고 합니다.¹¹⁸

¹¹⁶ 경찰대학 법학과 교수, 법학박사(S.J.D.), 뉴욕주 변호사

¹¹⁷ 잘 알려져 있듯, 그동안 미국의 수사·기소 분리실태가 어떤지에 대해 많은 논의가 있었습니다. 일각에서는 수사기관과 검찰이 대등하고 수사와 기소가 명확히 분리되어있다고 설명했지만, 다른 사람들은 미국 검사가 사실상 수사를 주재하며 직접수사도 하고 있다고 주장했습니다.

¹¹⁸ <https://www.spo.go.kr/site/seoul/05/10502000000002018102506.jsp> 2018년의 통계가 기재되어 있습니다.

서울중앙지검에 견줄 수 있는 미국의 검찰청은 미국연방남부지검(The United States Attorney's Office Southern District of New York)입니다. 미국 최초의 연방검찰청으로 뉴욕 맨해튼을 관할하고 있으며 정계·재계의 저승사자로 불립니다.¹¹⁹ 현재 연방남부지검은 서울중앙지검과 비슷한 규모의 220여명의 검사들이 근무하고 있습니다. 그런데 우리나라와의 큰 차이는 수사관 등 일반직 근무자도 200여명 남짓이라고 합니다.¹²⁰

이처럼 비슷한 규모의 검찰청임에도 수사관 등 실제 수사인력의 규모에는 현저한 차이가 있습니다. 이론적·법률적으로 미국 검사의 직접수사에 한계가 없다고 해도, 수사관 등 근무자의 차이로 인해 실무적·현실적으로 미국검사의 직접수사는 극히 제한적일 수 밖에 없습니다. 실제 미국 검찰청 홈페이지는 ‘범죄신고(Report A Crime)’을 안내하고 있지만, 수사기관(FBI 등)으로 연결되는 링크가 게시되어 있습니다¹²¹. 검찰이 직접 범죄신고 접수, 범죄정보 수집, 수사착수 등을 하지도 않고, 할수도 없다는 의미로 보입니다.

검찰의 직접 수사는 법제도를 넘어 결국 조직과 인력의 문제로 귀결됩니다.

○ 수사·기소 분리와 수사·기소 분리와 국가수사청 설립 논의

오병두 교수님이 말씀하신 국가수사청 설립 논의는 법률적 측면, 조직적 측면을 모두 해결할 수 있다는 점에서 상당히 매력적인 쟁점입니다. 수사·기소 분리를 이상적으로 실현할 수 있고, 행정경찰 사법경찰 분리 문제도 동시에 해결될 수 있기 때문입니다. 국가수사청의 설치에 현재의 중복된 수사인력 문제를 정비함으로써 효율적인 측면에서도 바람직합니다. 교수님께서 말씀하신 것처럼 “형사사법체계의 개혁을 총정리하는 의미”라고 할 수 있습니다.

그러나 실현은 결코 쉽지 않습니다. 국가수사청의 소속을 어떻게 할 것이냐의 문제, 국가수사청에 대한 견제와 감독을 어떻게 할 것이냐의 문제, 국가수사청에 검사를 둘 것인가 등의 문제 등 하나하나가 매우 첨예한 쟁점들입니다.

이렇게 여러 장애물들이 생겨날 수 밖에 없는 이유는 아마도 국가수사청이 지나치게 ‘몸집이 무거운’ 형태라는 점이기 때문으로 보입니다. 신설 조직이 어떠한 소속이던 간에, 감독·견제 수단이 마련되던 간에, 인적 구성이 이루어지던 간에, 논란으로부터 결코 자유롭지 못할 것입니다. 입지가 극히 좁아질 수 밖에 없습니다.

¹¹⁹ 뉴욕시 맨해튼에 본부 청사를 둔 뉴욕남부지검은 명망 높은 기관으로 미국 건국무렵에 세워졌는데, 이는 미국 법무부보다도 한 세기 앞선 것이었습니다. 조지 워싱턴 초대 대통령은 상원에 보낸 자필문서에서 토머스 재퍼슨을 초대 국무장관으로 발탁함과 동시에 리처드 해리슨을 초대 뉴욕연방지검장으로 지명했습니다. 뉴욕남부지검은 주지사, 시장, 내각장관, 대법관을 다수 배출했다. 수세기 동안 뉴욕남부지검은 반역죄부터 테러사건, 또 공직자부패사건부터 조직범죄에 이르기까지 각종 형사사건을 담당했습니다. 다른 92개 연방검찰청과 더불어 뉴욕남부지검도 미 법무부 산하에 있지만, 황태자 지검이라는 오랜 별칭이 보여주듯 독립성이 두드러지기로 유명한 곳이다. 프리트바바라, 실제 정의는 어떻게 실현되는가 사회정의와 공정함의 실천에 관한 한 검사의 고뇌, 흐름출판, 2021, 15면

¹²⁰

https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Attorney_for_the_Southern_District_of_New_York#cite_note-7; 프리트바바라, 실제 정의는 어떻게 실현되는가 사회정의와 공정함의 실천에 관한 한 검사의 고뇌, 흐름출판, 2021, 15면; 하태훈 외, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 90-91쪽 “검찰수사관은 6,044명”과 검사 2,066명 중 약 70% 정도의 수사검사를 추산한 1,446명(2018. 9. 1. 기준)

¹²¹ <https://www.justice.gov/usao-sdny/report-crime>

개인적으로는 국가수사청이 일상생활에서의 민생범죄에 대해서까지 모두 담당하는 것은 불필요해 보입니다. 최근의 논란이 되고 있는 형사범죄들은 대부분 민생범죄입니다. 스토킹 범죄, 성범죄 등 여성청소년 범죄, 지인간 사기·횡령에 따른 고소고발, 교통사고 범죄, 일부 강폭력범죄 등은 일상생활과 직결되는 것들입니다. 그리고 이러한 범죄들은 범죄수사와 예방의 경계가 불분명하기도 하고, 피해자가 명확하고 자연발생적 범죄라는 점에서, 수사로 인한 인권침해 및 공권력 남용의 위험이 상대적으로 높지 않습니다.

이러한 범죄들까지 모두 국가수사청에서 담당하는 방향으로 수사구조를 개편하는 것은 그 실익에 비해 개혁의 동력을 떨어뜨리는 일로 보입니다. 몸집을 좀 더 가볍게 할 필요가 있습니다. 무거운 논의를 보다 탄력적으로 만드는 것이 바람직합니다.

○ 수사권 논의에서 명확히 해야 할 문제

수사권 논의가 20여년째 지속되고 있지만, 여전히 불명확한 부분이 많습니다. 수사-기소 분리를 되뇌이고 있지만, 과연 ‘수사’가 무엇인지, ‘수사’의 범주가 어디까지 포섭되는 지는 여전히 이견이 있는 부분입니다.

공소제기 이후에도 재판을 준비하는 검사는 일부 쟁점을 명확하게 하기 위한 사실확인 행위를 할 수 밖에 없습니다. 그런데 모든 사실확인을 수사기관을 경유하는 것은 오히려 비효율적이고, 때로는 재판을 준비하는 검사가 스스로 또는 소속직원과 함께 확인해야 할 필요도 있을 것입니다. 수사과정에서 수집된 증거, 특히 인증(人證)의 경우에는 더욱 그러합니다. 이 경우 이러한 검사의 활동을 ‘수사’라고 볼 수 있는지, 아니면 공소유지에 불가피한 활동으로 보아야 하는지 명확하지 않습니다.

실제 우리나라의 일부 학자들은 미국 검사의 직접수사를 논하지만, 사실 미국 검사들은 수사는 공소유지 활동이 대부분입니다. 실제 한 미국 검사는 “미국 검찰이 하는 수사는 재판 준비”라고 설명한 바 있습니다¹²². 수사의 범주에 대한 명쾌한 개념 정립 또는 최소한의 합의 없이 수사-기소 분리를 지속하는 것은 자칫 소모적일 수 있습니다.

추가로 수사-기소 분리에서 보다 명확히 논해져야 할 부분은 수사기관 영장청구권 문제입니다. 헌법상 ‘검사의 영장청구권’이라는 제한을 고려하면, 결국 논점은 수사기관에 영장을 청구할 수 있는 검사, 즉 영장검사를 둘 수 있느냐의 문제로 귀결됩니다. 이는 매우 복잡한 문제입니다. 오랫동안 ‘헌법상의 검사’는 사실상 ‘검찰청법상의 검사’로 인식되어 왔고 검찰청외에 조직에도 검사를 두는 것은 군사법원 등 극히 예외적이었기 때문입니다.

그러나 고위공직자범죄수사처(이하 ‘공수처’)가 생기고, 이제는 소속 기관의 검사가 영장청구권을 행사하고 있습니다. 그리고 최근의 헌법재판소 결정에서는 공수처 검사가 공소제기 권한이 없는 경우에도 영장을 청구하는 것이 헌법에 위반되지 않는다고 판시한 바 있습니다. 이러한 판례를 고려하면 그동안 검찰청법 외 검사의 존재는 더 이상 큰 문제가 아님을 알 수 있습니다.

¹²² 22.4.21. 美 부장검사 “직접수사 안해, 법정서 중립성 타격 때문”, <http://m.gobalnews.com/news/articleView.html?idxno=33540>

나아가 최근에는 검찰청법 개정으로 인해 수사검사와 기소검사가 분리된 바 있습니다¹²³. 검찰청 내에도 공소제기 권한은 없지만 영장을 청구하는 검사가 존재하는 셈입니다. 즉, 검사제도의 운영, 검찰청외 조직의 검사, 개별 검사의 권한의 문제는 단지 입법 정책적 문제에 불과한 것으로 보아야 합니다. 이는 수사기관에도 영장청구검사를 둘 수 있음을 의미합니다.

○ 마무리

최근의 ‘검수완박 위헌’ 논의가 헌법재판소에서까지 가열차게 논의되고 있지만, 역시 입법 정책적인 문제라고 봅니다. 어쩌면 실체가 없는 소모적 논의에 불과합니다. 진정 국민 입장에서 본다면, 수사기관·검찰의 조직과 제도는 중요하지 않습니다. 모두 기본권을 침해하는 국가의 공권력 행사입니다. 헌법상 기본권 침해를 주로 심사하는 헌법재판소에서 국가기관의 권한 논의가 첨예한 쟁점으로 다루어지는 것이 안타까울 뿐입니다.

그런 차원에서 오병두 교수님 발제문의 마지막 부분에 깊이 공감합니다.

“여기에서 형사사법체계가 **법률전문가들의 고유한 논리가 작동하는 장이라는 점만이 강조되고 있을 뿐, 시민을 위한 도구적 수단으로서 시민의 이해와 인식이 투영되는 장이라는 점은 주목받지 못한다.**”

“시민의 입장에서 간명하고 효율적이면서 인권침해를 최소화하도록 제도가 설계되고 운영되어야 한다. 그것이 검찰·경찰의 개혁과 사법개혁의 실질적인 의미이자 효용일 것이다. **과거에는 익숙하지 않다는 이유로 ‘비현실적’이라고 딱지를 붙여 반대했던 많은 제도들이 우리 앞에서 현실로 잘 작동하고 있음을 보는 경우가 적지 않다.**”

“사개특위에서 다루어지는 중수청을 ‘한국형 FBI’로 표현하기도 하지만, 이 말은 그간 다양한 맥락에서 사용되어 왔다. 이 말은 **경찰 입장에서는 기존 경찰의 수사권을 희생하지 않는 별도의 수사기구라는 취지가 강함에 반하여, 법무부나 검찰은 경찰에 의존하지 않아도 되는 독자적인 수사기구라는 의미로 받아들이는 일이 적지 않다. 각 기관의 욕망이 ‘한국형 FBI’라는 표현 속에 투영되어 있다고 할 수 있다.**”

밑줄 친 부분들이 결국 제가 앞서 말씀드린 내용들과 일맥상통합니다. 수사권 조정 논의가 지나치게 법률에 초점을 두어온 문제, 수사의 개념 정립, 영장청구자로서 검사제도의 문제, 시민들의 입장이 부재한 수사권 조정 논의 등에 대해 일침을 가하는 교수님의 말씀으로 생각합니다. 오병두 교수님의 희망대로 오늘의 문제제기가 좋은 결실을 가져오길 기대합니다. 감사합니다.

¹²³ 2022. 9. 8. 영장청구 검사는 공소제기 제외...대검, 수사·기소 검사 분리 예규 마련 출처 : <https://www.sedaily.com/NewsView/26AZTU3VBP>

토론문3

최정학 / 한국방송대 법학과 교수

윤석열 정부가 감행한 행정안전부 내 경찰국 설치의 위헌·위법성에 대해서는 이미 여러 곳에서 지적되었다. 박병욱 교수는 그 위법성의 근거를 정부조직법과 경찰법의 제·개정사에서 찾고 있는데, 그 핵심은 우리 현대사에서 적어도 3번, 즉 해방 직후와 1960년 4·19 이후, 그리고 1987년 민주화 이후에 경찰의 정치적 종립(혹은 정치권력으로부터의 독립)에 대한 논의가 있었으며, 그 가운데 앞의 두 시도는 실패하였지만 마지막 논의로부터 지금과 같은 경찰법, 그리고 경찰청 제도가 만들어졌다는 것이다. 그런데 그 결과 경찰의 종립성과 독립성을 확보하기 위해 경찰청을 내무부로부터 독립된 외청으로 승격시키고 이를 통제하기 위한 경찰위원회를 설치하도록 하면서도 경찰청과 경찰위원회 두 기관을 모두 내무부 소속으로 두는 애매한 상태가 만들어졌고, 바로 이것이 현 정부가 행정안전부에 경찰국을 설치하는 것이 적법하다고 주장하는 실정법적 근거가 되었다.

가장 중요한 쟁점은 정부조직법에 따라 행정안전부 장관이 경찰청장에 대한 직접 지휘·감독권이 있는가 하는 것이다. 그러나 박교수가 잘 분석하고 있듯이, 내무부(지금의 행정안전부)의 소관사무에서 치안을 배제한 것은 이를 정부의 직접 통제 범위 밖에 두겠다는 입법자의 분명한 의도가 있었던 것이고, 대신 이를 담당하는 별도의 경찰위원회를 둬으로써 경찰사무를 (정치와) 독립적으로 지휘·통제하겠다는 제도적 변화를 추구한 것으로 보아야 한다. 그러므로 이같은 역사적 배경과 경찰법의 취지를 무시한 현 정부의 경찰국 설치의 편의적인 법해석에 근거한 것으로 위헌·위법이라고 보아야 한다.

문제는, 특히 검찰개혁과 국정원개혁 등으로 더 많은 권한을 갖게 된 경찰을 어떻게 통제하느냐 - 박교수의 표현에 의하면 어떻게 ‘민주적 책임’을 지우느냐 - 하는 것이다. 이에 대해서는 지금까지 많은 분들이 경찰위원회의 권한 강화 혹은 ‘실질화’를 그 대안으로 제시한 바 있다. 또 지난 20대 국회에서 표창원 의원은 “경찰위원회의 설치와 운영에 관한 법률안”을 발의하기도 하였는데 그 주요 내용을 간단히 소개하면 다음과 같다.

우선 경찰위원회는 정치적 종립과 직무의 독립을 위해 행정안전부가 아니라 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 설치한다. 위원회는 상임위원 3명을 포함하여 총 9명으로 구성하고, 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명한다. 위원회에 사무처를 설치하고 사무처장이 위원장의 지휘를 받아 위원회의 사무를 관장한다. 위원회의 업무는 ‘경찰의 주요정책 결정 및 집행의 감독, 경찰사무에 관한 법령·제도 등의 개선, 경찰 수사에 대한 고충 민원 처리, 수사지휘에 대한 이의신청 처리, 경찰청과 그 소속기관 및 산하단체에 대한 감사·감찰의 지휘·감독’ 등이다. 또 위원회는 경찰청장 후보자를 추천하고

경찰청장 및 지방경찰청장에 대한 해임도 건의할 수 있다. 기타 위원회는 업무 수행을 위해 필요한 때에는 경찰의 직무집행에 대한 사실조사를 할 수 있으며, 그 결과에 따라 시정요구, 고발, 징계의결의 요구를 할 수 있다.

여기에 한두가지 보완책, 예컨대 위원회의 소속을 아예 없애고 공수처와 같이 독립기구로 설치한다거나, 위원 중의 일부를 국회가 추천하도록 하여 정치적 중립성 시비를 차단한다거나, 위원회의 사무처에 독자적인 인력과 예산의 확보에 대한 권한을 준다거나 하는 방안들이 추가될 수 있다. 여하튼 무엇보다 중요한 것은 위원회가 독립적으로 의사를 결정하고 이를 대외적으로 표시할 수 있는 ‘실질적 의결기관’이 되어야 한다는 것이고, 그 권한에 ‘중요한 경찰 정책을 최종적으로 결정’하고 ‘경찰사무를 직접적으로 명령·강제’하며 ‘경찰청장 등 지휘부에 대한 사전·사후 통제’가 포함되어야 한다는 것이다.

그런데 지금까지 위원회는 왜 이같은 실질적인 역할을 하지 못해온 것일까? 위원회의 ‘실질화’가 경찰 통제의 대안으로 제시되는 것은 여태까지 위원회가 다만 ‘형식적’으로 운영되어 왔기 때문일 것이다. 여기에는 제도적 미비점, 즉 위원회가 단순한 심의기구가 아니라 ‘합의제 행정기관’이라는 명시적인 규정이 없고, 특히 위원회의 사무를 경찰청에서 수행하도록 함으로써(경찰법 제11조 제1항) 마치 경찰의 자문기구인 것과 같은 외관을 띠었다는 것, 또 위원회 사무를 실제 집행할 수 있는 사무국이 없었다는 사정 등도 한 몫을 했을 것이다. 그러나 이보다 더 중요한 이유는 위원회를 내실있게 운영하려는 경찰의 의지가 크게 부족한 데에 있었다고 생각한다. 1명 뿐인 상임위원은 주로 경찰 고위직 퇴직자가 담당해왔고, 위원회는 경찰청의 상급기관도 아닐뿐더러 그 결정의 법적 구속력도 명확하지 않으므로, 경찰은 이를 다만 형식적인 사전 심의기구 정도로 여겨온 것은 아닌가? 지금까지 위원회에서 경찰이 스스로 제시한 안건에 대해 다른 의견이 제출된 사례가 별로 없으며 대부분이 원안대로 (또는 수정) 의결되었고 부결된 경우는 단 몇 건에 지나지 않는다는 사실은 이를 반증하는 것이 아닌가? 나아가 지난 문재인 정부에서도 행정안전부와 청와대 뿐만 아니라 경찰청까지 위원회의 권한 강화를 내켜하지 않았다는 지적은¹²⁴ 경찰 자신의 위원회에 대한 인식을 잘 보여주는 것이라고 할 만하다.

자치경찰위원회의 경우에도 마찬가지이다. 2020년 ‘국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률’의 개정으로 ‘합의제 행정기관’으로서 독립적으로 업무를 수행하는 시·도자치경찰위원회를 두도록 하고(제18조), 자치경찰위원회의 사무를 처리하기 위하여 필요한 사무기구까지 설치하도록 하였다(제27조). 이에 따라 이미 전국적으로 각 시·도자치경찰위원회가 구성되었는데, 이에 대해서는 ‘역대 정부의 자치경찰위원회와는 권한과 위상이 크게 다르’며 이를 ‘시행한다는 그 자체만으로도 … 우리나라 행정사에 큰 의미가 있다’는 긍정적 평가도 있지만¹²⁵, 경찰조직을 국가경찰과 자치경찰로 이원화하는 것이 아니라 기존 국가경찰이 자치경찰 사무까지 담당하는 것 뿐이어서 유명무실한 자치경찰제에 불과하다는 비판도 있다. ‘자치경찰사무는 있지만, 자치경찰 공무원은 없다’는 것이다. 나아가 자치경찰 사무를 지휘·감독하는 자치경찰위원회에 대해서도 법적으로는 상당한 권한이 부여되어 있지만 실제로는 ‘조직도 없다시피 하고 … 제대로 사용할 수 있는 예산도 없’어서 실질적인 권한은 별로 없다는 점이 지적된다. 요컨대 ‘현재 추진하고 있는 일원화 자치경찰 모델은 새로운 형태의 국가경찰 모델이라고 평가하는 것이 옳다’는 것이다¹²⁶.

형사사법제도 개편에서 경찰개혁은 검찰개혁만큼이나 중요하다. 경찰개혁이 검찰개혁의 전제조건일 뿐만 아니라 사회가 발전하고 민주주의가 확대될수록 경찰이 해야 할 일이 점점 더 많아지기 때문이다.

¹²⁴ “선진국은 검찰보다 경찰이 중요…민주적·다원적 통제해야”

https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1051516.html (2022. 11. 17. 최후검색)

¹²⁵ 양영철, 자치경찰 성패의 열쇠, 자치경찰위원회, 월간 공공정책, 2021. 6, 17-19쪽

¹²⁶ 김영식, 지방분권을 통한 ‘지역맞춤형 자치경찰’을 기대하며, 월간 공공정책, 2022. 7, 16-18쪽

발표문의 경찰제도 연혁이 보여주듯이, 우리 역사에서 민주화에 대한 요구가 넘쳐날 때마다 경찰의 (정치적) 종립과 독립을 이루기 위한 시도가 있었다는 것은 우연이 아니라고 생각한다. 반대로 국민이 주권자인 민주사회에서 어느 한 정치권력이 경찰을 자신의 도구로 이용하려 하는 것은 결코 용납될 수 없는 일이다. 이런 점에서 정부의 경찰국 설치에 1991년 경찰청 독립 이전으로 돌아가려 하는 퇴행적 시도로 크게 비판받아 마땅하다고 생각한다.

반면 경찰도 개혁을 위한 준비가 되어있는지 스스로를 돌아보아야 한다. 수사권 조정을 통해 일반 범죄에 대한 1차적 수사권을 갖게 된 경찰은 이전보다 한 단계 높은 역량과 인권친화적인 수사관행을 통해 국민의 신뢰를 얻어야 한다. 나아가 우리 사회의 발전에 걸맞는 수준 높은 치안행정 서비스를 수행해야 한다. 그리고 이 과정에서 자신의 권한이 올바르게 적절하게 사용되고 있는지, 혹여라도 국민의 인권을 부당하게 침해하거나 어떤 다른 목적을 위해 남용된 것은 아닌지에 대해 내·외부의 엄격한 감시와 비판을 피하지 않아야 한다. 그리고 이러한 경찰 통제기구 가운데 가장 중요한 것이 일반 국민이 참여하도록 민주적으로 구성된 국가 및 자치경찰위원회임은 말할 나위도 없다.

지난 정부에서 어렵사리 첫 발을 떤 검찰과 경찰의 개혁은 이제 반동의 시기를 맞고 있다. 좁혀진 검사의 직접수사 개시 대상 범주는 대통령령의 개정으로 다시 그 범위가 크게 확대되었고, 경찰에 대해서는 경찰국의 설치로 정부의 직접 통제 의도를 아예 노골적으로 드러내었다. 경찰은 이러한 사태에 대해 어떤 태도를 취할 것인가? 최종 판단은 물론 국민의 몫으로 남겨두어야 하겠지만, 경찰도 이제 그 답을 보여주어야 한다.

토론회 자료집
형사사법제도 개혁, 어떻게 할 것인가

발행일 2022. 11. 21

발행처 형사사법체계개혁특별위원회 더불어민주당 의원
정성호 · 송기헌 · 김승원 · 박범계 · 박주민 · 임호선 ·
민주적 형사사법체계 개혁을 위한 참여연대 사업단
(단장 : 오병두 홍익대 교수)

담당 김태일 팀장 02-723-0666 power@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.