

토론회 자료집

# 경찰개혁 현황과 과제

문재인 정부 권력기관 개혁입법  
평가 연속토론회(1)

일시 | 2021년 3월 11일(목) 오전 10시

장소 | 참여연대 2층 아름드리홀

주최 | 경찰개혁네트워크

# 목차

---

목차	2
프로그램	3
경찰개혁의 현황과 향후 과제	4
‘경찰개혁의 현황과 향후 과제’에 대한 토론문	10
문재인 정부 경찰개혁의 허상	20
‘경찰개혁’은 어떻게 용두사미가 되었나?	34

## 프로그램

---

- 10:00 사회 이광수 참여연대 행정감시센터 소장/변호사
- 10:10 발제 경찰개혁의 현황과 향후 과제  
이창민 민주사회를 위한 변호사모임/변호사
- 10:40 지정토론 황문규 중부대학교 경찰행정학과 교수  
양홍석 변호사/법무법인 이공  
이재근 참여연대 권력감시국장
- 11:25 종합토론
- 12:00 폐회

# 경찰개혁의 현황과 향후 과제

이창민 민주사회를 위한 변호사모임/변호사

## 1. 들어가며

경찰은 범죄의 예방, 범죄의 수사, 국민의 생명·신체·재산 보호 등의 역할을 하는 가장 중요한 국가기관의 하나로서, 시민의 삶에 가장 직접적이고 밀접한 영향을 미치는 권력기관이다. 따라서 시민들 위에 군림하는 경찰이 아니라 시민을 위해 봉사하는 경찰의 존재가 성숙한 민주사회의 구현을 위한 필수적 요건이라 할 수 있다. 하지만 한국 역사에서 경찰은 때론 정권 획득과 유지의 수단으로, 때론 검찰 권력을 위한 종속된 역할을 하였다는 것을 부인하기는 힘들다.

이에 문재인 정부는 경찰을 비롯한 검찰, 국정원 등의 권력기관 개혁을 가장 중요한 국정과제로 규정하였다. 현 정권 출범 이후 검찰개혁은 검경수사권 조정과 고위공직자범죄수사처 설치 등을 통해, 국정원 개혁은 대공수사권 폐지를 통해 일련의 성과를 거두었다. 이에 반해 시민사회와 정치권의 공감대가 폭넓게 형성되지 못한 경찰개혁은 불충분하게 이루어졌다.

그렇다면 이제부터라도 시민사회와 정치권은 바람직한 경찰의 모습은 무엇인지, 경찰이 스스로 바람직한 경찰이 되기 위해 어떠한 혁신을 할 수 있는지, 시민사회는 바람직한 경찰을 위해 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대한 공론화 과정이 필요하다. 이러한 과정에 앞서 향후 바람직한 경찰개혁을 달성하기 위해 현 정부가 지금까지 진행해 온 경찰개혁을 평가하고 분석해야 한다.

우선 경찰개혁은 다른 권력기관 개혁에 따른 부수적인 개혁의 필요성과 경찰만이 안고 있는 독자적인 개혁의 필요성이라는 두 가지 측면으로 나누어서 살펴보아야 한다.

첫째, 부수적인 측면을 살펴보면 검경수사권 조정에 의하여 수사권과 수사종결권이 경찰에 부여되었고, 국정원이 갖고 있던 대공수사권이 경찰로 이관되었다. 이에 따라 비대해진 경찰 권한을 어떻게 분산하고 통제할 수 있는지에 대한 논의가 필요하다.

둘째, 경찰이 안고 있는 독자적인 측면에서 살펴보면 중앙집중화되어 군대화된 경찰이 시민들의 신뢰를 얻어 민주적이고 인권친화적인 경찰이 되기 위한 혁신 방안이 무엇인지, 지방분권 시대에 걸맞는 경찰개혁이 무엇인지에 대한 논의가 필요하다.

## 2. 경찰개혁의 부수적 필요성

### 가. 실질적·전면적 자치경찰제 도입을 통한 권한의 분산

검경수사권 조정으로 인해 수사권과 수사종결권이 경찰에 부여되었고, 국정원이 갖고 있던 대공수사권이 경찰로 이관될 예정이다. 다른 권력기관의 개혁이 오히려 경찰 권한을 강화하거나 경찰 권한의 집중 현상을 초래하게 된 것이다. 더구나 경찰은 약 13만 명에 이르는 인력과, 본청을 정점으로 그 산하에 17개 지방경찰청, 252개 경찰서, 516개 지구대, 1,479개 파출소로 구성된 일원화된 지휘·명령 조직체계를 가지고 있어 경찰의 집중된 권한을 분산하여야 한다는 필요성이 강하게 대두되었다. 이에 문재인 정부는 자치경찰제를 전국적으로 확대하여 비대해진 경찰 권한의 분산을 꾀했으며, 시범운영을 거쳐 2021년 하반기 자치경찰제가 전국적으로 실시된다.

현행 자치경찰제의 특징 중 하나는 경찰 사무를 기준으로 하여 국가경찰과 자치경찰을 분리한 것이다. 자치경찰의 사무는 경찰의 임무 중에서 관할 지역 내 주민의 생활안전·교통·공공시설과 지역행사장 등의 지역경비, 학교폭력, 가정폭력, 교통사고 관련 범죄 등 지역사회와 관련된 일부 수사에 관한 사무로 제한되며, 나머지 사무는 모두 국가경찰이 맡는다. 현행법은 경비, 치안, 수사 사무 중 대부분의 경찰 사무를 국가경찰의 사무로 하여 경찰 권한의 지역적·수평적 분산의 효과는 미미하다고 할 수 있다. 즉 자치경찰제 도입의 입법 취지인 경찰 권한 분산의 효과는 기대하기 힘든 구조이다.

특히 현행 자치경찰제의 가장 큰 특징은 국가경찰과 자치경찰의 사무만 구분이 될 뿐 국가경찰의 조직과 인력은 그대로 유지된다는 것이다. 자치경찰을 위한 별도의 조직은 신설되지 않았고, 자치경찰의 신분도 국가공무원의 지위로 유지된다. 즉, 자치경찰 사무는 있는데 자치경찰은 없는 것이다. 자치경찰의 조직과 인력은 존재하지 않는데 경찰권 분산을 기대할 수 없는 구조이다.

현행법은 자치경찰사무에 대하여 시도자치경찰위원회가 시도경찰청장을 지휘·감독하도록 하고 있지만, 지휘·감독권을 담보하기 위한 시도자치경찰위원회의 인사권은 인정하지 않고 있다. 또한, 자치경찰사무를 수행하는 일선 경찰관에 대한 지휘·감독권 및 이를 담보할 승진이나 보직 인사권은 국가경찰인 시도경찰청장에게 있다. 즉, 조직과 인력은 물론 인사권 및 실질적인 지휘, 감독권 등 아무런 권한이 없는 자치경찰로의 경찰권 분산의 효과는 기대하기 어렵다. 일례로 자치경찰사무와 국가경찰사무가 경합할 경우 시도경찰청장은 인사권자인 경찰청장의 지휘, 명령에 따라 국가경찰사무를 우선시할 것이 명약관화하다.

## 나. 비대해진 경찰 권한의 외부적 통제기구의 부재

비대해진 경찰 권한의 통제를 위해 외부기구가 필요하다. 경찰 내부의 감시체제도 중요하지만 내부적 감시체제는 경찰의 부패와 비리를 온전히 통제하지 못한다. 물론 고위공직자범죄수사처 및 검찰을 통한 외부적 통제가 가능하지만, 이는 경찰에 특화된 외부통제기구가 아닐 뿐 아니라 경찰 수사단계에서 시민들의 인권침해를 제대로 감시하지 못한다. 2017년 출범한 경찰개혁위원회는 “시민에 의한 민주적 외부 통제 기구 신설”을 권고한 바 있는데, 경찰개혁위의 권고와 같이 시민에 의한 통제기구를 설치하여 위법한 경찰권 행사만이 아니라 부당한 경찰권 행사 역시 통제할 필요가 있다. 하지만 현행법은 경찰 권한이 이전보다 훨씬 확대되었음에도 시민에 의한 외부적 통제기구를 설치하지 않아 부당하거나 인권 침해적인 경찰권 행사에 대한 통제는 기대할 수 없게 되었다.

## 다. 비대해진 경찰 권한의 내부적 통제기구의 형식화

경찰 권한의 내부적 통제 기구인 국가경찰위원회가 이미 존재하고 있지만, 현행 경찰위원회는 일종의 자문기구에 불과하다. 이에 20대 국회에서 경찰위원회의 권한을 실질화하기 위해 수많은 법안이 제출되었지만, 모두 임기만료 폐기되고 말았다. 적어도 국가경찰위원회는 경찰권한을 내부적으로 통제하기 위해 승진, 전보, 해임, 보직 인사를 할 수 있는 인사권을 가질 필요가 있다. 이러한 인사권을 바탕으로 부당한 경찰권을 행사한 경찰관이나 인권 침해적인 경찰권을 행사한 경찰관을 전보 또는 해임하여 비대해진 경찰 권한을 내부적으로 통제할 필요가 있다. 하지만 현행법은 국가경찰위원회의 권한을 지극히 제한하여 이러한 내부적 통제기능이 제대로 작동할 수 없게 하였다.

# 3. 경찰개혁의 독자적인 필요성

## 가. 증가하는 경찰권의 행사에 대한 통제의 필요성

경찰은 ‘국민의 생명·신체 및 재산의 보호’와 ‘공공의 안녕과 질서유지’를 주요업무로 하고 있다. 이에 따라 다른 국가기관과는 달리 공권력을 이용한 사실행위, 실력행사 비중이 높다.

복잡다단해진 현대 복지국가에서는 경찰의 사실행위 및 실력행사 비중은 날로 증가하고 있다.

특히 한국 현대사에서 중앙집중형의 국가경찰제도는 군대식 경찰을 낳았으며, 이러한 군대식 경찰은 정권 획득과 유지를 위해 동원되어 그동안 정치적 중립을 유지하지 못했으며, 전투경찰을

비롯한 일선 경찰들은 시민의 자유를 침해하고 인권을 짓밟는 등 중앙집중형 경찰제는 열거하기 힘들 정도로 그 병폐가 심각하였다.

이에 현 정부는 행정경찰과 수사경찰을 분리하여 수사는 국가수사본부가 총괄하는 것으로 하여 중앙집중화된 경찰권의 분산을 꾀하였다. 하지만 국가경찰은 그대로 두고 경찰청 산하에 수사를 전담하는 국가수사본부를 둔 것이므로, 여전히 중앙집중화된 국가경찰제의 폐단을 해소하지 못하였다. 더구나 경찰청장은 국가수사본부에 대한 예외적 수사지휘권을 갖고 있으므로, 국가수사본부는 국가경찰제도의 수직적 위계질서 내의 하부조직으로 머물 수밖에 없는 구조이다. 또한, 현행법상 국가수사본부장을 외부인사로 채용할 수 있음에도 경찰청소속의 내부인사를 임용하여 중앙집중화된 국가경찰제의 폐단인 폐쇄적인 인사시스템을 개선하지도 못하였다.

이러한 중앙집중화된 경찰 권한의 폐해를 해소하기 위해서는 실질적·전면적인 자치경찰제를 실시하여 권한을 분산하여야 하고, 시민에 의한 통제를 위한 외부감시기구의 설치와 내부 감시기구의 실질화가 필요하다. 그러나 현 정부는 추가 소요비용 최소화를 통해 국민부담을 최소화한다는 이유로 기존의 국가경찰 업무에 자치경찰사무만을 구분하였고, 시도경찰위원회를 제외하고 새로운 자치경찰과 관련된 조직과 기구를 신설하지 않아 무늬만 자치경찰제를 도입하여 그 실효성을 기대하기 힘들게 되었다. 여기에 중앙집중화된 경찰조직 내부인 경찰청 산하에 국가수사본부를 설치하여 국가수사본부의 독자적인 수사권을 기대하기조차 힘든 실정이다.

## 나. 각 지역사회에 맞는 치안서비스의 부재

현대 한국 사회는 점점 다원화되어 가고 있다. 다원화된 사회에서 경찰은 각 지역사회에 맞는 행정서비스를 제공하여야 한다. 초등학교 근처나 학원 밀집 지역에서의 경찰의 역할과 관광지역에서의 경찰의 역할은 같을 수 없다. 이전 박근혜 정부가 주요 국정과제로 4대 악(성폭력·가정폭력·학교폭력·불량식품) 범죄 근절을 내세우고 5년 동안 747억여 원의 예산을 투입하였으나 오히려 해당 범죄의 재범률이 높아진 사례는 중앙집중화된 국가경찰 행정의 폐단을 극명하게 보여주는 사례이다. 사회가 다양화·다원화되어 갈수록 각 지역사회가 요구하고 필요로 하는 치안서비스가 다를 수밖에 없다. 중앙경찰이 각기 다른 지역사회에 모두 똑같은 치안서비스 제공을 목표로 하는 것은 다원화된 사회와는 맞지 않는 발상인 것이다.

이러한 폐단을 극복하기 위해 전면적·실질적 자치경찰제를 도입하여야 한다. 국가경찰은 조직의 몸집이 크기 때문에 지휘계통이 복잡하고 조직이 관료화되어 있다. 지역사정에 밝지 않기 때문에 사건을 획일적으로 처리할 수밖에 없고, 입건만능주의, 실적우선주의의 병폐가 드러나기도 한다. 또한, 조직이 거대하기 때문에 비효율성도 있다. 자치경찰제는 지역 수준에 맞는 조직을 지향하기 때문에 관료제의 병폐를 극복할 수 있으며, 각 지역사회가 필요로 하는 치안서비스를 제공할 수 있다. 하지만 현행 제도는 자치경찰의 사무만이 있고 조직과 인력이 부재하기 때문에

중앙집중화된 국가경찰 행정의 폐단을 타파하고, 각 지역사회에 적합한 치안서비스를 기대할 수 없다.

## 다. 지방분권 시대에 걸맞는 경찰권 분산의 부재

지방자치 사무는 크게 행정자치, 교육자치, 경찰자치로 구성된다. 행정자치와 교육자치는 이미 시행 중이므로, 남은 것은 경찰자치다. 자치경찰제가 전면적·실질적으로 실시되면 지방자치는 제도적으로는 완성된다. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 제3항은 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다”라고 규정하고 있다. 국가는 자치경찰제도를 도입해야만 하는 것이다. 즉, 위 법률에 따라 2004년부터 자치경찰제는 시행되었어야 하나, 법률 위반 상태가 15년 이상 이어지고 있었고, 2021년이 되어서야 전국적으로 자치경찰제가 실시되었다. 하지만 현행 자치경찰제는 그 이름이 무색할 만큼 불충분한 제도이다. 자치경찰의 사무는 국가경찰의 사무 중 극히 일부의 사무만을 맡게 하고, 자치경찰의 물리적 조직은 없으며, 국가경찰의 신분을 갖는 경찰이 일부의 자치사무를 맡게 설계되어 지역사회에 맞는 치안서비스 제공은커녕 지방분권·지방자치 시대에 걸맞는 자치경찰은 기대할 수 없게 되었다.

## 라. 불충분한 정보경찰개혁

현대 사회의 가장 큰 특징 중 하나는 정보사회라는 것이다. 지식 집약적 산업에서 가장 중요한 것은 정보이다. 행정부를 비롯한 국가기관 역시 정보를 필요로 한다. 정책을 만들기 위한 정책정보, 치안을 유지하기 위한 치안정보 등을 필요로 한다. 하지만 지금까지 국정원, 국가안전기획부 등의 정보기관은 정책정보나 치안정보가 필요하다는 것을 빌미로 반정부인사나 일반 시민을 사찰하고, 이를 근거로 정치 공작을 일삼았다. 더 나아가 국정원이 수집한 정보는 각 국가기관에 흘러 들어가 편집·가공을 통해 재생산되어 정권 획득과 유지를 위해 사용되었다.

이러한 폐단을 해소하기 위해 현 정부는 국정원의 국내정보수집을 금지하였고, 그 역할을 경찰이 대신하게 되었다. 또한, 경찰개혁의 일환으로 「경찰관직무집행법」, 「경찰법」의 개정을 통하여 정보활동의 범위를 비교적 명확화하였다. 즉 기존의 ‘치안정보’를 ‘공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보’로 대체하여 정보활동의 범위를 다시 규정하였다.

하지만 재규정한 정보활동의 범위 역시 너무 추상적일 뿐 아니라 그동안 법률적 근거 없이 마구잡이로 수집하여왔던 ‘정책정보’와 관련된 규정은 입법조차 되지 않았다. 적어도 정보기관의 위법한 정보수집 활동의 폐단을 해소하기 위해 탈법적인 정보수집행태를 행위 유형별로 열거하여 입법할 필요가 있다.

한편, 실질적·전면적인 자치경찰제를 도입하면 정보경찰개혁의 문제도 해결할 수 있다. 경찰행정, 치안행정에 필요한 정보는 자치경찰단위에서 수집하게 되므로, 중앙경찰이나 정부가 이를 수집할 수도 없고, 자치경찰에게 수집한 정보를 요청할 수도 없다. 즉 실질적인 자치경찰제의 전면적인 도입은 정부나 국가경찰이 정책정보라는 명목으로 국가단위의 정보나 포괄적인 정보를 수집하는 것을 제한하므로, 정보경찰 문제의 해결 방안이 될 수 있는 것이다.

## 4. 나가며

현 정부는 권력기관개혁으로 검·경 수사권 조정, 고위공직자범죄수사처 설치, 국정원 대공수사권 폐지 등의 소정의 성과를 만들었다. 하지만 시선을 경찰개혁으로 국한하면 그 성과는 너무나 불충분·불완전하다. 세간의 이목이 검찰개혁으로 치중된 탓도 있겠지만, 정부도 검찰개혁에 골몰한 탓인지 무늬만 자치경찰제를 만들었고, 정보경찰 역시 제대로 개혁하지 않았다.

우리는 검경수사권 조정을 달성하기 위해 68년의 시간을 기다려야 했다. 한편으로는 해방 후 일제경찰이 행한 야만의 역사를 지우기 위해, 또 한편으로는 경찰 파쇼를 막기 위해 임시방편으로 수사권과 기소권을 모두 검찰이 갖게 하였으나, 이로 인한 폐단은 막대하였다. 이처럼 국민의 경제적 부담을 줄이고자 임시방편으로 불완전한 자치경찰제가 실시되고, 이러한 제도가 고착되어 버린다면 언제쯤 다시 경찰개혁을 할 수 있을지 기약할 수 없다. 더욱이 현 정부가 가지고 있는 개혁의 동력과 지금 경찰이 경주하고 있는 혁신의 불꽃이 사라지기 전에 우리 모두가 경찰개혁에 좀 더 집중할 필요가 있다.

---

토론

## ‘경찰개혁의 현황과 향후 과제’에 대한 토론문

---

황문규 중부대학교 경찰행정학과 교수

### I. 자치경찰제 도입에 대한 평가

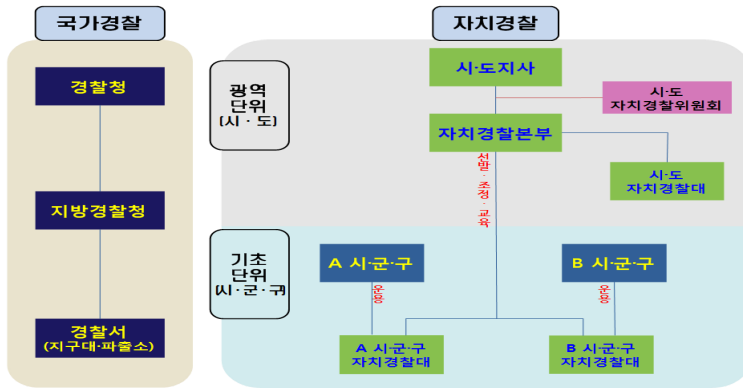
- 대통령후보 시절 공약 <권력기관 개혁 2.경찰을 민주안전민생경찰로 탈바꿈시키겠습니다.><sup>1</sup>
  - 광역단위 자치경찰제 전국 확대
  - 국가경찰은 전국적 치안수요에 대응, 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스 제공
- 문재인 정부의 100대 국정과제 <13번 국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁 (법무부·경찰청·감사원·국정원)><sup>2</sup>
  - 2017년부터 자치경찰 관련 법률을 제·개정하고 2018년 시범 실시를 거쳐 2019년 전면 실시
- 경찰청 경찰개혁위원회의 광역단위 자치경찰제<sup>3</sup>
  - 광역단위 자치경찰제 모델

---

<sup>1</sup> 더불어민주당, 제19대 대통령선거 정책공약집 나라를 나라답게, 2017. 4., 29면.

<sup>2</sup> 국정기획자문위원회, 문재인 정부 국정운영 5개년 계획, 2017. 7., 39면.

<sup>3</sup> 2017. 11. 8.자 경찰청 브리핑 '경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰제 권고안 발표'

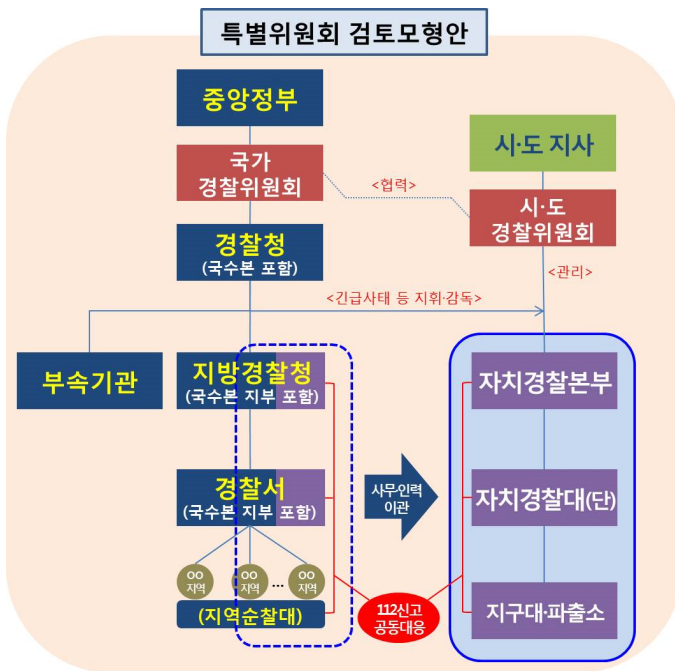


● 주요 내용

- 시·도에 자치경찰 설치, 국가경찰에서 인력 일부 이관
- 생활관련 치안, 지역교통, 지역경비 등에 관련된 사무는 최대한 자치경찰사무로 함
- 국가경찰과 자치경찰이 주관하는 사무를 명확히 구분하여 각자의 권한과 책임을 분명히 하되, 상호 긴밀하게 협력해야 하는 사무는 공동주관사무로 함
- 학교폭력·가정폭력·성폭력 범죄 수사권 등 자치경찰의 직무영역 대폭 확장
- 출범 초기 국가에서 일부 재정지원, 청사 등 자원 공동 활용

□ 대통령 소속 자치분권위원회의 광역단위 자치경찰제<sup>4</sup>

● 광역단위 자치경찰제 모델



● 주요 내용

- 시·도에 ‘자치경찰본부’, 시·군·구에 ‘자치경찰대’를 신설
- 국가경찰은 현행 ‘지방경찰청-경찰서’ 체계를 유지하되, 주민밀착 치안활동을 위해 ‘지구대·파출소’는 사무배분에 따라 자치경찰로 이관

<sup>4</sup> 2018. 11. 13.자 대통령 소속 자치분권위원회 ‘광역단위 자치경찰제 도입계획(안)’

구분	자치경찰	국가경찰
주요 사무	·생활안전, 여성·청소년, 교통, 지역경비 등 주민밀착형 사무 및 지역경찰(지구대·파출소) ·민생치안 밀접 수사(교통사고, 가정폭력 등)	·정보·보안·외사·경비 및 112상황실 ·수사(광역범죄·국익범죄·일반형사 등) ·민생치안사무 중 전국적 규모나 통일적인 처리를 필요로 하는 사무 (협약으로 규정) 및 지역순찰대

- 자치단체의 자치경찰 신규 인력증원 없이, 자치경찰 사무수행에 필요한 인력은 ‘국가경찰’로부터 이관 원칙(국가경찰 총 4만 3천 명\* 이상을 (1단계) 7천8천 명 → (2단계) 30-35천 명 → (3단계) 43천 명 → (최종단계) 자치경찰 정착수준에 맞춰 사무·인력 확대
- 시·도지사 소속 총 5명의 위원으로 구성된 합의제 행정기관으로 ‘시·도경찰위원회’ 설치

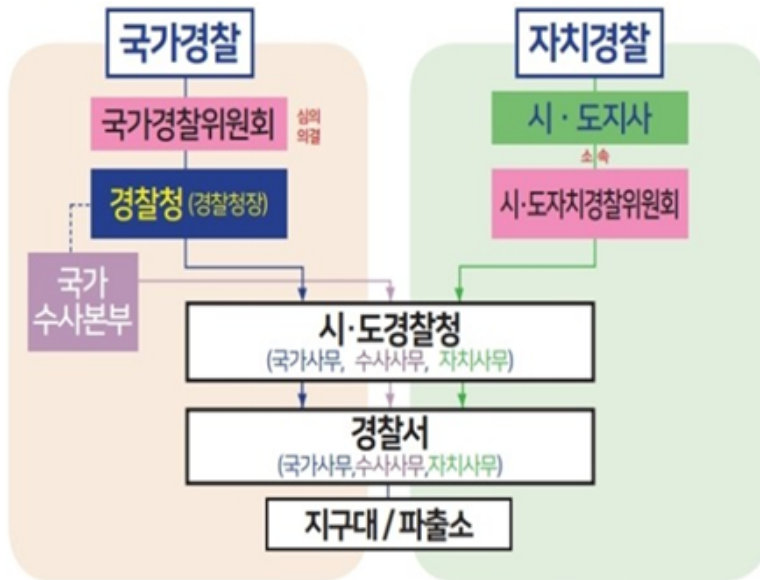
□ 2018. 6. 21. 정부의 「검·경 수사권 조정 합의문」

<p>5. 자치경찰제에 관하여</p> <p>가. 수사권 조정은 자치경찰제와 함께 추진하기로 한다.</p> <p>나. 대통령 직속 ‘자치분권위원회’(위원장 정순관)가 중심이 되어 현행 제주 자치경찰제의 틀을 넘어서는 자치경찰제 실현을 위한 계획을 조속히 수립하고, 경찰은 2019년 내 서울, 세종, 제주 등에서 시범 실시, 대통령 임기 내 전국 실시를 위하여 적극 협력한다.</p> <p>다. 자치경찰의 사무·권한·인력 및 조직 등에 관하여는 대통령 소속 자치분권위원회의 결정에 따르되, 경찰은 다음 각항에 관한 구체적 이행계획을 자치분권위원회에 제출한다.</p> <p>① 자치경찰의 정치적 중립을 확보하기 위한 광역시도에 관련 기구 설치 및 심의·의결기구인 ‘자치경찰위원회’ 설치계획</p> <p>② 비수사 분야(지역 생활안전·여성청소년·경비·교통 등) 및 수사 분야의 사무 권한 및 인력과 조직의 이관계획 라. 수사 분야 이관의 시기, 이관될 수사의 종류와 범위는 정부 관련 부처와 협의하여 결정한다.</p> <p>마. 국가경찰은 자치경찰제 시행 이전이라도 법령의 범위 안에서 국가경찰사무 중 일부를 자치단체에 이관한다.</p>
---

□ 개정 경찰법상 광역단위 자치경찰제<sup>5</sup>

- 광역단위 자치경찰제 모델

<sup>5</sup> 2017. 11. 8.자 경찰청 브리핑 ‘경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰제 권고안 발표’



● 주요 내용

- 현행 경찰 조직 체계를 유지하면서 경찰의 사무를 국가경찰과 자치경찰의 사무로 구분하고, 그 사무에 따라 지휘·감독의 주체를 달리하는 모델
- 시·도지사 소속으로 7명의 위원으로 구성된 합의제 행정기관으로서 자치경찰위원회 및 그 사무를 처리할 사무기구 설치
- 자치경찰의 사무는 경찰법 개정안 제4조에 따른 경찰의 임무(경찰법 개정안 제3조<sup>6</sup>) 범위 내에서 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 사무
- 경찰의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하게 하기 위하여 시·도에 ‘시·도경찰청’을 둠. 종래의 경찰법에서 “경찰청의 사무”를 지역적으로 분담하여 수행하게 하기 위한 ‘지방경찰청과 구별됨. 시·도경찰청은 국가경찰기관과 자치경찰기관의 성격을 동시에 가진 것으로 볼 여지도 있으며, 이 점에서 ‘半국가-半지방의 조직’이라는 주장<sup>7</sup>도 제기되고 있음.

□ 평가<sup>8</sup>

<sup>6</sup> 제3조(경찰의 임무) 경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
2. 범죄의 예방·진압 및 수사
3. 범죄피해자 보호
4. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행
5. 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응 관련 정보의 수집·작성 및 배포
6. 교통의 단속과 위해의 방지
7. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력
8. 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지

<sup>7</sup> 김순은, [특별기고] 자치경찰제 출범의 의의와 향후과제, 대통령 소속 자치분권위원회 홈페이지([https://pcad.go.kr/section/board/bbs\\_view.html?seq=6850&PID=data&select\\_tab=](https://pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?seq=6850&PID=data&select_tab=)).

<sup>8</sup> 황문규, (국가경찰 중심의) 일원적 자치경찰제에 관한 고찰: 김영배 의원안의 경찰법 개정안을 중심으로, 한국경찰연구 제19권제4호, 2020.

### 〈비판적 평가〉

- 문재인 정부에서 구상한 ‘광역단위 자치경찰제’가 구체적으로 어떠한 모델을 의미하는지에 대해 침묵하여, 각자의 이해관계에 따라 ‘동상이몽’식으로 이해할 여지를 줌으로써, 출발에서부터 제대로 된 자치경찰제의 태동을 의심하지 않을 수 없게 만들었음.
- 국가경찰과 자치경찰의 사무만 구분해놓고 있을 뿐, 국가경찰의 조직과 인력을 현행대로 유지하고 있다는 점에서 경찰권 분산의 효과를 기대하기 어려움.
- 자치경찰의 사무는 있으나, 자치경찰관은 없다는 점에서 자치경찰의 정체성 확보 곤란
- 자치경찰제 시행의 근거인 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」의 소관은 경찰청 단독으로, 이 법률의 개정 등에 대통령 소속 자치분권위원회 또는 각 시·도의 입장을 반영할 수 있는 행정안전부 등이 관여할 가능성이 차단되어 있음. 이는 국가경찰이 주도해온 자치경찰 추진의 정책과 전략의 결과물로서, 국가경찰의 조직이기주의가 반영된 것임.
- 자치경찰위원회의 구성에 국가경찰의 영향력이 작용할 가능성이 지나치게 큼
  - 자치경찰위원회 구성에 국가경찰위원회 추천 1명
  - 위원추천위원회 구성에 경찰청 추천 1명

### 〈긍정적 평가〉

- ▲국가와 더불어 지자체에 치안에 대한 책임을 (선언적으로나마) 부여하고  
▲국가경찰사무와 배타적인 관계에 있는 자치경찰사무를 명시하고 ▲시·도지사가 자치경찰사무의 수행에 필요한 예산을 수립하고 ▲시·도지사 소속의 시·도자치경찰위원회에서 자치경찰사무를 관장하면서 자치경찰사무를 수행하는 경찰관에 대한 인사권과 감찰권을 제한적이나마 행사하고 ▲자치경찰위원회에서 경찰서장의 자치경찰사무 수행에 대해서 정기적으로 평가하도록 한 규정 등은 자치경찰제적 요소로 볼 수 있음.
- 자치경찰제를 전국적으로 실시한다는 점 그 자체에 커다란 의의가 있음. 이는 일단 시행되면 향후 개선, 발전의 가능성이 열려 있다는 점에서 더욱 그러함.
- 개정 경찰법상 자치경찰제는 단계적 실시 또는 최종 목표를 명시하지 않았다는 점에서 ‘과도기 모델’로 보는데 한계가 있으나 ▲지자체의 자치사무로서 자치경찰사무를 명시하면서도 이를 수행할 자치경찰의 조직과 인력을 두지 않고 있으며 ▲종래 “경찰청의 사무”를 지역적으로 수행할 ‘지방경찰청’을 “경찰의 사무”를 지역적으로 수행할 ‘시·도경찰청’으로 변경한 점 등은 현행 자치경찰제가 향후 자치경찰사무를 수행할 지자체 소속의 조직과 인력을 둔 ‘시·도경찰청’으로 발전해 나가야 하는 ‘과도기적 모델’이라는 것을 내포하고 있고, 그렇게 진행될 수 있도록 지속적인 관심과 노력이 필요하다는 것을 의미하고 있음. 지금에 와서 새로운 모델을 설계하고 추진하는 것이 얼마나 현실성 있는지는 의문임.

※ 개정 경찰법상 자치경찰사무는 지자체의 고유한 자치사무로 볼 수 있는데, 그렇다면 이 사무는 지자체의 조직과 인력 및 예산으로 수행되어야 할 것이나, 개정 경찰법은 국가경찰의 조직과 인력, 그리고 (현재까지 미정이나) 국가의 예산으로 수행하도록 하고 있다는 점에서 위헌의 소지도 있음.<sup>9</sup>

- 자치경찰제에 대한 낮은 국민적 인식<sup>10</sup>, 경찰관들의 거부적 태도<sup>11</sup>, 지자체장의 권한 강화에 대한 국회의 경계 및 그로 인한 지자체의 소극적 입장 등을 고려할 때, 자치경찰제 도입에 대한 추진 동력을 마련하기 쉽지 않았고, 이는 결과적으로 이러한 과도기적 모델로도 일단 출발을 하지 않을 수 없는 여건이었음을 말해주고 있음.
- 기존 홍익표 의원안의 자치경찰제 이원화 모델이 가진 약점(이중운영으로 인한 치안현장 혼란, 치안공백, 소요예산, 경찰고위직의 증가 등)을 극복하고 있음. 특히 외관상 경찰권 분산을 도모한 자치분권위원회의 도입안에 근거한 홍익표 의원안의 이원화 모델은 내용적으로 경찰개혁위원회의 권고안을 반영하였기에, 자칫 ‘무늬만 자치경찰’이라는 제주자치경찰제의 전국적 실시로 이어질 우려가 있었음.
- 게다가 1960.3.15. 부정선거 이후 경찰의 정치적 중립성 침해에 대한 우려로 경찰은 (지방)행정의 영역 밖에 존재해온 관계로, (지방)행정과 치안행정은 완전히 별개의 영역으로서 발전해왔고 그로 인해 초래된 인식 차는 지방행정과 치안행정의 연계라는 자치경찰제에 걸림돌로 작용해왔고, 뒤집어보면 이는 지자체에서는 경찰을 이해하고, 경찰은 시·도의 지방행정을 이해할 기회를 가질 필요가 있다는 것을 의미하고, 과도기적 모델을 출발하지 않을 수 없었음을 말해준다고도 할 수 있음.
- 자치경찰제가 출범하기도 전에 자치경찰위원회 구성을 둘러싼 각종 잡음이 흘러나오는 등 지자체가 지역주민을 위한 치안서비스 제공 차원이 아니라 자리차지하기로 전략하고 있다는 점에서 더욱 그러함.<sup>12</sup>

## II. 국가수사본부에 대한 평가

### □ 2018. 6. 21. 정부의 「검·경 수사권 조정 합의문」

#### 6. 수사권 조정과 동시에 경찰이 실천해야 할 점

가. 경찰은 수사과정에서의 인권옹호를 위한 제도와 방안을 강구하여 시행한다.

나. 경찰은 사법경찰직무에 종사하지 아니하는 경찰이 사법경찰직무에 개입·관여하지 못하도록 절차와 인사제도 등을 마련하여야 한다.

<sup>9</sup> 이기우, 2021. 1. 26.자 인천일보 [시론] 자치사무, 국가가 처리하는 것이 자치경찰인가, <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1077174>.

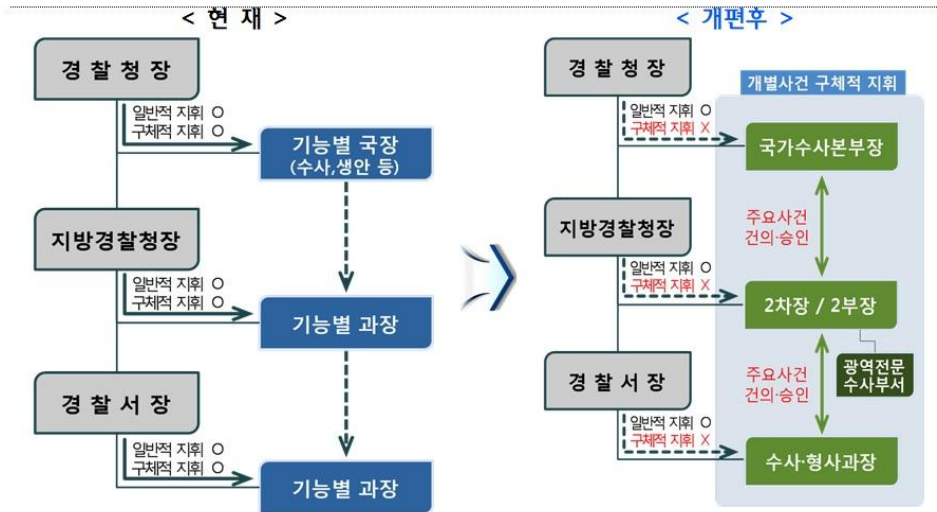
<sup>10</sup> 경기도의회 의뢰로 한국리서치에서 2019. 10. 16 - 11. 5.간 실시한 경기도민 1,002명에 대한 인식조사에서 자치경찰제를 처음 들었다는 응답이 60.2%로 비교적 높았으며, 들어본 정도이다 34.4%, 내용까지 잘 알고 있다 5.5% 순이었다. 또한 우리나라 경찰제도의 형태에 대해 묻은 결과, 현행 국가경찰제도 유지라는 응답이 49.2%로 상대적으로 높았다. (한국리서치, 자치분권 및 자치경찰제에 대한 경기도민 인식조사 보고서, 2019, 46면 이하 참조.

<sup>11</sup> 2019년 경찰청 국정감사를 앞두고 전국 경찰공무원들을 대상으로 실시한 ‘자치경찰제 도입’ 관련 설문조사에서 응답자의 86.8%(7,488명)가 ‘자치경찰제 도입에 반대한다’고 답했다. 게다가 설문조사에 응한 4,004명(전체 응답자의 46.4%)이 자치경찰제에 대해 ‘모른다’고 응답했으며, ‘잘 알고 있다’고 응답한 경찰관은 1,108명으로 전체 응답자의 12.9%에 불과했다. 2019. 10. 4. 경기북도일보, 김영우의원, 경찰도 ‘반대’하는 자치경찰제 설문결과 발표, 인터넷 <http://www.gnnew.kr/46728>.

<sup>12</sup> 2021. 3. 4. 자 뉴스1, 대전경찰 직장협, 시의회 자치경찰위원 의장 친인척 추천 비판, <https://www.news1.kr/articles/?4230848>.

□ 경찰청 경찰개혁위원회의 ‘수사의 공정·독립성 확보를 위한 일반경찰의 수사 관여 차단 방안’의 일환으로 제시한 ‘국가수사본부(이하 국수본)’<sup>13</sup>

● 국수본의 지휘체계도



● 주요 내용

- 경찰청에 개방직 국수본부장을 둬
- 국수본부장은 경찰청장의 구체적 지휘를 받지 않고 수사부서를 총괄 지도·조정하고, 수사경찰에 대한 인사권과 사건 관련 감찰요구권을 행사함으로써 독립성 강화
- 지방청·경찰서도 수사부서장이 관서장의 간섭을 받지 않고 수사 가능

□ 평가

- 국수본은 처음부터 행정경찰과 수사경찰을 분리하기 위한 기구(조직)를 의도하였던 것은 아님. 단지 수사경찰에 대한 행정경찰(특히 관서장)의 개입을 차단하는 것을 목적으로 하였음.
- 따라서 경찰권 비대화 우려는 자치경찰제를 통해 해소하려고 했어야 함.
- 예컨대, 국수본과 (독자적 조직과 인력을 갖춘) 자치경찰의 관계는 다음과 같이 크게 3가지 유형으로 구분하여 생각해 볼 수 있음.<sup>14</sup> 어떠한 유형이든 초동수사권은 인정되어야 함. 왜냐하면 그렇지 않을 경우 치안의 사각지대가 발생할 우려가 있기 때문임.
  - 첫째, 경찰의 모든 수사기능<sup>15</sup>을 국수본에 남겨두어 자치경찰이 수사권을 전혀 행사할 수 없게 하는 방안. 이 경우 자치경찰은 최일선 치안현장인 지구대·파출소에서 현행범 및 지명수배범을 검거하는 초동조치 이외의 수사활동을

<sup>13</sup> 2017. 10. 16. 경찰청 경찰개혁위원회 권고안.

<sup>14</sup> 황문규, 현 시점에서 도입가능한 자치경찰제 모델 구성과 과제, 한국경찰연구 제17권 제3호, 2018.

<sup>15</sup> 경찰서 수사기능은 대개 수사·형사과, 생활질서계의 수사기능(풍속사범 등), 여성청소년과의 수사기능(성·가정·학교폭력 등), 교통사고조사, 보안·외사과의 수사기능(보안사범 등) 등으로 이루어져있다.

할 수 없게 됨. → 시도 경찰청 단위가 자치경찰로 전환되어야 하며, 자치경찰은 수사, 정보 이외 대부분의 사무를 수행할 필요가 있음.

- 둘째, 수사기능의 최소한을 자치경찰로 이관하는 방안. 예컨대, 수사기능 중 정치적 중립성 문제가 비교적 덜한 생활질서계의 수사기능(풍속사범 등), 여성청소년과의 수사기능(성·가정·학교폭력 등), 교통사고조사, 그리고 자치경찰의 업무수행 과정에서 발생하는 공무집행방해사범 수사 등에 한하여 자치경찰로 이관하는 방안임. → 지구대·파출소 단위가 자치경찰로 전환되는 자치분권위원회 자치경찰제 모델 등 이원화 모델에서 적용 가능(지자체장에게 수사권을 가진 자치경찰을 부여하는데 대한 경계를 감안)
- 셋째, 수사기능 중 선거 등 공안범죄, 테러·광역·국제범죄, 사이버범죄 등에 대한 수사는 국수본에서 전담하고, 그 이외의 민생치안범죄와 같은 일반적 범죄는 자치경찰에서 담당하게 하는 방안. 이 경우에도 자치경찰을 수사경찰과 행정(일반)경찰로 분리하여 운영할 수 있음. → 지구대·파출소 단위가 자치경찰로 전환되는 자치분권위원회 자치경찰제 모델 등 이원화 모델에서 적용 가능
- 개정 경찰법상 자치경찰제 하에서는 중장기적으로 국수본이 경찰조직에서 분리되는 것이 바람직함. 일부에서 수사경찰과 행정경찰의 분리는 불가능하다고 하나, 행정경찰에게 발생한 범죄에 대한 긴급체포 등 초동조치권을 부여할 경우 양자의 분리에 따른 부작용을 최소화할 수 있음.
  - 행정경찰과 수사경찰의 분리 불가 주장은 수사와 기소의 분리 불가 주장과 맥락을 같이함. 어떻게 운영하느냐에 달린 문제라고 판단됨.
  - 현재에도 지역경찰과 수사경찰은 분리, 운영되고 있는 것이나 다름없고, 개정 경찰법에서도 자치경찰에게는 성폭력 등에 대한 범죄예방 업무를 부여하고, 국가경찰의 수사경찰이 성폭력 수사를 담당케 하여 수사경찰과 행정경찰을 부분적으로 분리하고 있음.

### Ⅲ. 민주적 통제 장치로서 국가경찰위원회의 실질화

#### □ 경찰청 경찰개혁위원회의 ‘경찰위원회 실질화 권고안’<sup>16</sup>

구분	기존	변경
설치 및 법적 지위	· 행정안전부 소속 정부위원회	· 국무총리 소속 중앙행정기관 (경찰청은 경찰위원회 소속)
위원회 구성	· 총 7명 (위원장 1, 상임위원 1) · 전원 대통령 임명 · 위원장은 비상임, 상임위원은 정무직공무원(차관급)	· 총 9명 (위원장 1, 상임위원 2) · 대통령 임명 - 국회 선출 3 - 대통령 지명 3 - 대법원장 지명 3 · 위원장과 상임위원은 정무직공무원(위원장은 장관급) · 경찰이었던 사람은 위원장 불가

<sup>16</sup> 2017. 11. 15자 경찰청 브리핑, 경찰개혁위, 경찰위원회 실질화 권고안 발표.

임기	·임기 3년, 단임 ·보궐 시 잔여 임기	· 임기 4년, 단임 · 보궐 시 잔여 임기
업무 및 권한	·주요 경찰정책에 대한 심의·의결권 ·경찰청장 임명제청 전 동의	·경찰 관련 법령 외에 주요정책이나 계획에 대한 심의·의결 ·경찰청장 및 국가수사본부장에 대한 임명 제청권 ·총경급 이상 승진, 경무관급 이상 전보 등 인사권 ·경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계요구권 ·부당한 수사지휘에 대한 이의 조치 요구권 ·제도·법령·관행 등에 대한 개선 및 시정요구 ·자체 규칙 제정권
사무기구 및 회의운영	·경찰청에서 사무 수행(별도 사무기구 없음) ·정기회의 월 1회	·위원회 산하별도 사무처 설치(연구 검토 담당하는 전문위원) ·정기회의 주 1회

#### □ 평가

- 자치경찰위원회는 시도지사로부터 직무상 독립성이 보장되는 합의제행정기관으로 설치하고 있는 반면, 국가경찰위는 과거와 같이 형식상 심의·의결기구로 두고 있음.
- 자치경찰위원회의 위원 추천권을 다양한 기관에 분산해놓고 있는 반면, 국가경찰위는 행정안전부장관에게 모든 제청권을 부여하고 있음.
- 이는 지자체장으로부터 부당한 정치적 개입 등을 차단하기 위한 조치로서 이해되는 측면이 있으나, 국가경찰위원회는 경찰의 민주적 통제 기구로서 실질적 역할을 기대하기 어려움.
- 때문에 개정 경찰법은 국가경찰위원회의 권한을 지극히 제한하여 이러한 내부적 통제기능이 제대로 작동할 수 없게 하였다는 발제자의 지적에 동의함.

## IV. 종합 평가

#### □ 검찰개혁에만 치중하여 경찰개혁에는 소홀했기 때문인가?

- 이것이 “경찰 개혁이 검찰 개혁에 딸린 하나의 부속품인지 아니면 독자적인 개혁 과제인지, 경찰 개혁의 원칙과 과제가 무엇인지에 대한 공감대가 약했(기)”에, 그래서 검찰개혁에만 치중했기<sup>17</sup> 때문인지는 의문임.
- 검경 수사권조정 및 (대공수사권을 경찰로 이관하는) 국정원 개혁 등에 따라 경찰의도와 관계없이 경찰권 확대의 우려가 있다는 점은 여기저기서 수차례 제기되었음.
- 그럼에도 경찰개혁에 대해서만 미흡했던 것은 권력기관 개혁이라는 대원칙만 있었을 뿐, 이를 어떻게 구체화할 것인가에 대한 ‘전략의 부재’라고 하지 않을 수 없음.

<sup>17</sup> 2021. 3. 5.자 시사저널, 文 정부 검찰 개혁 이론가가 ‘경찰 파쇼’ 걱정하는 이유, <http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=212823>.

- 또한, 정권의 숨소리에조차 민감하게 반응한다는 경찰에 대해 굳이 개혁해야 하는가에 대해 지금까지의 정부와 마찬가지로 의문을 품었던 것은 아닌가라는 의혹의 시선을 거두기 어려움.
- 시민단체 등에서도 경찰개혁의 필요성 및 그에 대한 정교한 추진 전략 등을 내놓지 못한 데에도 그 원인이 있다!
- 비대화 경찰 개혁의 핵심은 자치경찰제를 통한 경찰조직의 분산인데, 이에 대한 공감대 및 구체적인 방안에 대한 이해와 공감대가 충분치 못한 데에도 그 원인이 있음.
  - 특히, 자치경찰제에 대해서는 지자체장에 대한 불신과 경계등으로 왜 자치경찰제를 해야 하는지 등 자치경찰제의 필요성에 근본적인 의문이 끊임없이 제기되었음은 부인할 수 없는 사실임.
  - 앞서 언급한 바와 같이 과도기적 자치경찰제를 도입할 수밖에 없었던 이유이기도 함.
- 그로 인해 경찰개혁, 특히 자치경찰제에 대한 추진 동력을 찾기 어려웠음.
- 경찰위원회 실질화, 자치경찰제, 정보경찰 개혁, 국가수사본부 등의 경찰개혁은 상호 연계되어 있으므로, 각각에 대한 개혁방안을 독립적으로 제시할 경우 경찰조직을 와해시키는 결과를 초래하는 것임을 간과해서는 안됨.
  - 예컨대, 시·도경찰청 단위를 자치경찰화하는 자치경찰제 모델을 도입하는 경우 국가경찰위원회 실질화는 의미없고, 이 경우 자치경찰에게 정보기능과 수사기능을 제한하고 국가경찰을 정보경찰과 수사경찰로 재편한다면 정보경찰의 개혁도 큰 의미가 없음(이 경우 국가경찰위원회의 실질화는 필요할 것임).
- 경찰개혁은 시민의 안전을 담보할 경찰을 만들고 그 임무수행을 위해 부여된 경찰권이 남용되지 못하도록 하자는 것이지, 즉 경찰을 경찰답게 만들자는 것이지, 결코 경찰의 임무도 제대로 수행하지 못하게 하는 것이어서는 안됨.
- 경찰의 임무 수행에 불가피하다면, 그것이 인권침해적 성격이 있다 하더라도 법적 근거를 마련함으로써 경찰의 임무수행에 대해 법·제도적으로 통제할 필요가 있음.
- 인권침해적 성격만을 주목하여 법적 근거를 마련하지 않을 경우 경찰은 그 임무를 관행대로 구체적인 법적 근거 없이 행하지 않을 수 없고, 이는 그러한 임무에 대해 더욱 촘촘하게 통제해야 함에도 오히려 법제도적인 통제의 범위 밖에 두는 모순을 초래하는 것이나 다름없음.

감사합니다!!

---

토론

## 문재인 정부 경찰개혁의 허상

---

양홍석 변호사/법무법인 이공

개혁은 의미있는 결과를 만들어야 한다.

‘천 리 길도 한 걸음부터’지만, 한 걸음만 간 것을 천 리 길을 간 것으로 볼 수 없으니 “결과없는 개혁”은 공허하다. 결과를 얻기 어려운 ‘개혁’주장은 自足적 활동일 뿐이고, ‘개혁’ 그 자체를

하나의 이미지로 소비하고, 상품화한 것에 지나지 않는다. 결과없는 개혁은 민중의 삶을 변화시키는데 어떤 실질적 기여를 하지 못한다는 점에서 또다른 실패를 경험하는 것일 뿐이다.

또, 개혁은 옳은 방향과 구체적인 내용을 갖춰야 한다.

그런 방향으로 나아가는 ‘개혁’은 이름만 ‘개혁’일 뿐 실질은 반개혁이다. 구체적인 내용없이 옳은 방향만 부르짖는 것은 정치적 구호로 ‘개혁’을 활용하는 것이고, 국민적 기대와 열망을 허망하게 소진시키는 헛배팅과 같다. 옳은 방향으로 나아갈 수 있는 구체적인 내용이 뒷받침되지 않은 ‘개혁’주장은 요행을 바라는 것으로, 실패하기 쉽다. 그나마 방향은 옳으나 구체적인 내용이 없는 ‘개혁’이 실패한 후에 그 내용의 부실함을 채워나갈 수 있다면 실패의 경험으로 쓰임이 있을 수는 있다.

그래서 ‘개혁’은 옳은 방향과 내용으로, 適期에, 의미있는 진전을 이뤄내야 비로소 개혁으로 평가할 수 있다.

그러면, 문재인 정부의 경찰개혁은 어떤가?

## 우선, 대선공약 이행면에서 보자.

문재인 대통령의 대선공약 중 경찰 관련 부분을 보면, “경찰을 민주·안전·민생경찰로 탈바꿈 시키겠습니다”라는 구호 아래 ①광역단위 자치경찰제 전국 확대, ②‘경찰위원회 실질화’를 통해 경찰에 대한 민주적 통제 강화, ③국가경찰은 전국적 치안수요에 대응, 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안서비스 제공 등을 제시하고 있다. 대통령 당선 후 국정기획자문위원회도 이와 유사한 내용을 개혁방향으로 제시했다.

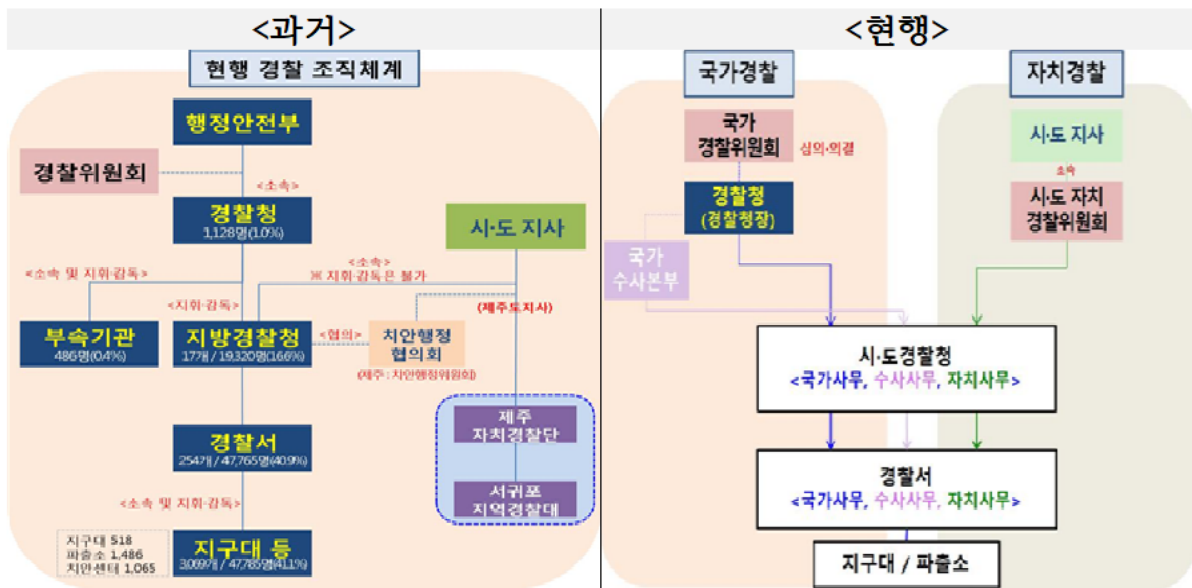
## 첫째, 자치경찰제가 시행되었나?

자치경찰제는 ‘지역주민의 의사에 기하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도’ 또는 ‘지방분권의 이념에 따라 지방자치단체에 경찰권을 부여하고, 경찰의 설치·유지·운영에 관한 책임을 지방자치단체가 담당하는 제도’ 정도로 이해한다. 지방자치가 지역민의 생활에 밀접하게 관련된 사무를 그 지역에 거주하는 지역민의 의사와 책임 하에 자주적으로 처리하는 지방행정을 의미하므로, 자치경찰제 혹은 지방의 경찰자치는 이런 지방자치의 본질에 부합해야 비로소 ‘자치경찰제’라 할 수 있다.

그런데, 문재인 정부 5년차에 접어든 지금, 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한법률」에서는 국가경찰사무와 자치경찰사무를 구분했을 뿐 지역주민의 의사에 기한 경찰사무 수행으로

볼 수도 없고 자치경찰사무를 수행하기 위한 조직도 분리되거나 신설되지도 않았다. 그야말로 형식적 사무 구분만 했을 뿐이다.

국가경찰조직을 그대로 유지하고(지방경찰청을 시·도경찰청으로 改名했을 뿐), 국가경찰공무원이 경찰청장 이하 시·도경찰청장, 경찰서장으로 이어지는 지휘·감독에 따라 자치경찰사무를 처리하면서 이것을 ‘자치경찰’이라 부른다. 형식적으로 국가경찰사무와 자치경찰사무를 구분(조직이 동일하므로 ‘배분’이라 볼 수도 없다)하였을 뿐인데 이것을 자치경찰이라 ‘명명’하는 것은 지방자치에 대한 모욕이다. 법적으로 아무리 좋게 평가해도 자치경찰사무의 위탁처리에 불과하다.



왜 이렇게 된 것일까?

2018. 6. 21. 「검·경 수사권 조정 합의문」에서는 자치경찰제 추진방향을 아래와 같이정했다.

5. 자치경찰제에 관하여

가. 수사권 조정은 자치경찰제와 함께 추진하기로 한다.

나. 대통령 직속 ‘자치분권위원회’(위원장 정순관)가 중심이 되어 현행 제주 자치경찰제의 틀을 넘어서는 자치경찰제 실현을 위한 계획을 조속히 수립하고, 경찰은 2019년 내 서울, 세종, 제주 등에서 시범 실시, 대통령 임기 내 전국 실시를 위하여 적극 협력한다.

다. 자치경찰의 사무·권한·인력 및 조직 등에 관하여는 대통령 소속 자치분권위원회의 결정에 따르되, 경찰은 다음 각항에 관한 구체적 이행계획을 자치분권위원회에 제출한다.

- ① 자치경찰의 정치적 중립을 확보하기 위한 광역시도에 관련 기구 설치 및 심의·의결기구인 ‘자치경찰위원회’ 설치계획
- ② 비수사 분야(지역 생활안전·여성청소년·경비·교통 등) 및 수사 분야의 사무 권한 및 인력과 조직의 이관계획

라. 수사 분야 이관의 시기, 이관될 수사의 종류와 범위는 정부 관련 부처와 협의하여 결정한다.

마. 국가경찰은 자치경찰제 시행 이전이라도 법령의 범위 안에서 국가경찰사무 중 일부를 자치단체에 이관한다.

이후 대통령 직속 자치분권위원회는 소위 절충형 모델로 최종확정했다. 이 모델은 자치경찰사무의 범위, 국가경찰과의 관계설정 등에서 아쉬움이 컸지만, 최소한 자치경찰조직의 분리·신설, 자치경찰사무의 독립성을 예정하고 있었다.

그런데 자치분권위원회의 자치경찰제 안도 국회논의과정에서 변형되긴 했으나 최소한 지방자치의 외형은 갖추고 있었다. 20대 국회에서 사실상 정부안으로 받아들여졌던 홍익표 의원이 대표발의했던 안은 물론이고, 권은희 의원 대표발의안, 곽상도 의원 대표발의안 모두 별도로 자치경찰조직, 자치경찰사무의 독자수행 등을 전제하고 있었다.



문민정부 이후 역대정부가 검토·추진했던 자치경찰제 역시 실시단위, 모델의 차이가 있었을 뿐 자치경찰로서의 기본적인 조직, 사무의 독립성은 전제하고 있었다.

그래서 그동안의 자치경찰제 논의의 역사, 지방자치의 본질에 비춰보면 2020.8. 김영배 의원이 대표발의안 「경찰법 전부개정법률안」 이전에는 국가경찰이 자치경찰사무를 위탁처리하는 형태를 자치경찰이라고 하지 않았는데 대체 왜 이런 법안이 갑자기 제안된 것인지 의문이다.

분명한 것은 이런 자치경찰제는 형식적으로라도 ‘자치경찰제’라 부르기 민망한 수준이라는 점이다. 문재인 정부와 국회 과반의석을 확보한 더불어민주당은 왜 이런 법안을 ‘자치경찰제’라고 명명하고 통과시킨 것인지 분명히 답해야 할 것이다. 이렇게 자치분권위원회 안, 홍익표 의원안을 거쳐 자치경찰의 본질을 부정하는 제도를 만들어놓고 자치경찰이라 부른 것은 오로지 대통령 공약사항을 이행했다는 주장을 하기 위한 것이었다고밖에 보이지 않는다.

다른 측면에서, 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 상 시행 중인 경찰사무의 형식적 구분은 자치경찰제 시행으로 경찰권의 분산을 통한 경찰권력에 대한 견제·통제면에서는 효과적이지 않고 오히려 국가경찰에 대한 개혁요구를 무력화하기 위한 방안으로 보이기도 한다. 경찰권 행사에 관한 통제면에서 경찰위원회의 실질화 필요성은 시·도자치경찰위원회의 조직, 위상, 권한, 사무 등을 설계할 때에도 고려했어야 할 것인데, 현행 제도는 장식에 불과했던 경찰위원회의 체계를 답습함으로써 시·도자치경찰위원회의 독립성·활동력을 충실하게 보장하는 것이라 보기 어렵다.

정리하면, 자치경찰제는 경찰권력의 비대화를 경찰권 분산을 통해 어느 정도 견제하는 기능을 수행하는 방향으로 설계·시행했어야 함에도 문재인 정부와 더불어민주당은 국가경찰을 그대로 유지·확대시키는 방안에다 자치경찰제라는 이름을 붙였다. 그래서 문재인 대통령의 공약사항은 여전히 이행되지 않은 상태이고, 오히려 기만적 제도시행으로 자치경찰제 시행을 통한 경찰에 대한 민주적 통제를 포기한 셈이다.

## 둘째, 경찰위원회 ‘실질화’는?

경찰위원회 실질화는 경찰권력에 대한 민주적 통제방안으로 시민사회, 학계 모두 요구했던 것이다. 기존 경찰위원회의 심의·의결사항과 국가경찰위원회의 심의·의결사항은 사실상 동일하다. 시도경찰위원회 추천, 자치경찰사무 구분에 따른 것이 추가되었을 뿐이다. 경찰위원회를 ‘국가경찰위원회’로 改名한 것 외에 본질적으로 달라진 것이 없다.

2017-2018년 활동했던 경찰개혁위원회는 2017.11.3. 경찰위원회 실질화 방안을 구체적으로 권고한 바 있다. 경찰개혁위원회의 모든 권고는 권고안을 마련하는 과정에서 경찰청과의 충분한 토론·협의를 거쳐 경찰청이 시행할 수 있는 수준에서 했던 것이고 그래서 경찰청이 모든 권고를 (내심은 모르겠으나) 수용했었다. 이 경찰위원회 실질화 권고 역시 마찬가지였다.

그리고 경찰위원회의 실질화를 위한 대표적인 법안으로 평가받았던, 「경찰위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제정안(의안번호 2009424, 표창원 의원 대표발의)에서는 경찰위원회회의위상, 위원인선, 회의방식, 위원회 업무, 사무처 등에서 경찰위원회가 경찰권 통제를 위한 기구로 어느 정도 기능할 수 있도록 했다.

대표적으로 업무범위만 보면, 표창원의원안에서는 경찰의 주요정책 결정 및 집행 감독 기능, 감사·감찰 지휘권, 경찰수사에 대한 고충민원 처리, 수사지휘에 대한 이의신청 처리, 경찰청장 후보자 추천권 및 경찰청장 등 해임건의권, 관계공무원에 대한 보고요구·사실조사·시정요구·고발 및 징계의결요구 등을 할 수 있도록 했다. 이런 기능에 관해서 경찰위원회의 위상·역할면에서 논란이 있을 수는 있지만, 최소한 그동안 유명무실했던

경찰위원회의 실질화를 위한 방향에 부합하고 구체적으로 경찰위원회가 경찰권의 적정한 행사를 통제하는 기구로 기능하기 위한 요소들은 갖추고 있었다. 경찰개혁위원회의 권고 수준에는 미치지 않더라도 큰 틀에선 표창원 의원안 수준은 되어야 경찰위원회 실질화에 적합하다는 평가가 많았다.

그럼에도 문재인 정부와 더불어민주당은 경찰위원회를 여전히 장식인 상태로 유지시키는 방법을 택했다. 유명무실한 기구가 이름만 바꾼 채 재탄생한 것이다. 거기에 시·도자치경찰위원회도 기존 경찰위원회의 문제점을 그대로 반복할 수밖에 없는 방식으로 제도설계를 했다.

경찰권 행사에 대한 민주적 통제방안으로 오랫동안 개선논의가 있었고, 대통령 공약사항이기도 한 ‘경찰위원회 실질화’를 포기한 것이다.

## 다른 경찰개혁 요구들은 어떻게 되었나?

문재인 정부가 그나마 성과라고 주장하는 검·경수사권 조정을 보자.

수사와 기소를 분리할 수 있다는 관념 자체가 허구적이다. 수사와 기소가 분리되지 않은 상태를 수사와 기소가 분리된 상태라 평가하기도 하고, 수사 기능과 기소여부 판단기능의 결합정도를 조정해 각 기능이 나름의 독자적 매커니즘을 갖도록 하는 것을 “수사-기소 분리”라 말하고 있으니 이런 논의방식 자체가 정치적 수사·기교에 불과한 것이다. 어쨌든 “수사-기소 분리”라는 허구적 관념을 도구로 그와 비슷해 보이는 형사사법시스템을 만들고자 한 시도 자체는 일장일단이 있으나 충분히 할 수 있는 선택이었다.

문제는 이것을 검찰개혁이라는 기치 아래 마치 검찰개혁을 위해 검·경수사권 조정을 수단으로 삼았다는 점이다. 검찰권 오남용은 검찰수사과정에서의 부적법·부적정한 수사권행사, 자의적 기소여부 판단, 무오류성에 기반한 공소유지 및 기관운영 등을 통칭하는 것이다. 그리고 검찰권 오남용은 검찰의 직접수사 영역에서 집중적으로 발생한 것으로 지적받았다.

그런데 검경수사권 조정은 “수사-기소 분리론”에서 출발했음에도, 검찰의 직접수사를 제한하는 것이 아니라 오히려 보장·장려하고, 2012년 검·경수사권 조정으로 원칙적으로 송치전 수사지휘가 사라진 수사영역에서 검찰이 경찰수사의 적법성·적정성 통제를 할 수 있는 제도적 장치를 무력화하는 방향으로 진행됐다. 대체 이런 제도변화가 경찰지휘부의 내부통제를 상대적으로 강화시키는 것에는 유용할 수 있지만, 검찰권 오남용을 줄이는데 어떤 기여를 한다고 볼 수 없음에도 이것이 검찰개혁이라는 이름으로 진행된 것은 그야말로 거대한 사기극과 같았다.

여기에 검찰청법 개정안을 대체 어떤 의도로 그렇게 만들었는지 모르겠으나, 검찰의 수사범위를 획기적으로 줄이는 것이 아니라 송치사건 등의 수사계속은 전혀 손대지 않고 ‘수사개시’범위만

법문상 제한했으나 6대범죄의 모호성·광범성으로 인해 수사개시범위는 검찰의 판단에 따라 확장적 운용이 가능했고 막판에 추가인지 부분도 들어가면서 검찰이 원하면 수사를 개시할 수 있는 길을 열어줬다. 이렇게 법안을 만들어놓고 검찰의 직접수사를 제한한 것이라고 선전한 것은 국민을 속인 것이었다.

결국 검찰오남용과 관련해서 제도개혁을 하지 않더니 ‘검찰개혁 시즌2’라고 하면서 ‘중대범죄수사청’ 입법안까지 논의되는 상황에 이르렀다. 검찰이 왜 검·경수사권조정과정에서 꿀먹은 벙어리처럼 가만히 있었던 것인지 떠올려보면, 검찰이 이 검·경수사권조정에 저항했다고는 할 수 없을 것이다. 검찰로서는 그다지 나쁘지 않았던 것이다. 실질적으로 중요사건에 대한 수사개시를 보장받았고 검찰의 필요에 따라 추가인지도 가능해 직접수사기능은 거의 그대로 지킨 반면, 일반사건의 처리에 있어서는 경찰의 책임이 더 강화된 상황에서 검찰은 경찰이 잘못된 것처럼 찾아내면 되고 검찰이 못찾으면 그건 경찰이 잘못된 것으로 평가받을 수 있는데 이걸 마다할 이유는 없었다고 본다. 그야말로 검찰에게 꽃놀이패를 쥐어준 꼴이었고 이것을 제도화하면서 ‘개혁’이라고 말했으니 참 한심할 뿐이었다.

이 한심한 ‘검찰개혁’의 계기에 경찰은 기소기능의 일부인 수사종결권을 행사할 수 있게 됐다. 경찰이 수사를 끝내기 전까지는 검찰은 관여할 수 없고, 경찰이 따르지 않으면 보완수사요구나 재수사요구나 하는 것은 제한적인 효과만 가질 뿐이다. 검찰이 경찰수사에 관여할 수 있는 시점을 경찰의 수사종결시로 늦추고, 관여할 수 있는 범위도 사실상 송치사건으로 제한했다. 불송치결정을 한 사건기록을 90일동안 본다고 경찰수사의 문제점을 찾아내기는 어렵다. 기존에도 불기소의견으로 송치된 사건의 대부분을 경찰의견대로 그대로 처리했는데, 이렇게 90일 동안 불송치결정을 할 이유로 가득한 기록을 보고서 경찰수사의 문제를 찾아내 재수사요구를 할 수 있다고 주장하는 것은 이해하기 어렵다.

경찰수사의 자율성·책임성을 강화할 필요가 있고, 불필요하거나 부적절한 수사관여로 경찰수사를 방해해서는 안된다는 점에는 동의하지만 그렇다고 경찰수사의 자율성만 높여주고 근대형사법시스템에서 경찰수사의 적법성·적정성 통제를 해온 검사제도를 부정하는 제도변화를 개혁이라 할 수는 없다. 더구나 이 제도변화가 국민의 이익을 침해하는 방향이 될 수 있다는 점에서 이것은 개혁이 아니라 반개혁이다.

어쨌든 경찰은 원하는 바를 얻었고, 경찰수사에 대한 외부적 통제는 예전에 비해 많이 줄었다.

그런데 국민이 경찰수사에 대해 갖는 불안, 불신의 근원은 무엇이었나? 경찰수사의 공정성·객관성에 대한 의문은 지속적으로 제기되었고, 부적법하거나 부당한 수사권 오남용은 검찰의 전유물이 아니라 경찰·검찰·국정원 등 수사기관이라면 늘 해결해야 할 숙제이다.

그래서 문재인 정부의 검경수사권 조정은 경찰에 대한 외부통제를 걷어내는 것에만 관심을 둔 것이어서 황당하다. 경찰도 수사권을 오남용하게 마련이고, 국민들은 그 경찰의 오남용에 직접 피해를 입었다. 국가인권위원회에는 경찰권 오남용에 대한 민원이 늘 몰린다. 경찰에서 억울했던 것을 검찰이 풀어주길 바라고, 법원에서 해결해주길 기대한다. 이런 점에서 검찰개혁은 국민의

이익을 위해, 국민의 불편을 해소하기 위해, 국민의 불안을 덜어주기 위한 방향이 아니라 경찰조직의 이해에 중점을 두고 수사기관간 권한과 업무를 조정하는 데 방점을 두어서는 안되는 것이다.

또, 경찰지휘부 또는 경찰조직 내부로부터 경찰수사에 관여하는 경우를 어떻게 제도적으로 통제할 것인지 모호하다. 신설한 '국가수사본부'의 인사·조직·예산에 관한 독립성이 보장되지 않고, 구체적 사건에 관한 경찰청장의 국가수사본부장에 대한 관여가 제한적이지만 열려있는 상황에서 과연 국가수사본부 신설 정도로 경찰내에서의 수사의 독립성, 자율성이 제대로 지켜질 수 있을 것인지 의문이다. 초대 국가수사본부장으로 경남지방경찰청장이 마치 승진발령을 받은 것처럼 취임했다. 애초에 경찰로부터의 독립은 생각하지도 않았던 것이다.

이런 일련의 움직임을 '개혁'이라 할 수 있을지 의문이다.

다음으로, 경찰의 여러 기능 중 가장 폐해가 큰 정보경찰 개혁이다.

여전히 정보경찰이 뭘 하는지 모르는 사람이 많다. 그래서 논의가 집중되지 않는 경향을 보인다. 대표적으로 정보경찰 폐지를 말하는데, 범죄정보 수집이 필요하니 정보경찰을 유지해야 된다고 하는데, 이것은 정보경찰이 범죄정보를 수집하지 않는다는 사실을 몰라서 그럴 것이지만 이로 인해 정상적인 논의가 불가능하다. 이것이 정보경찰의 힘이다. 대중의 무지가 정보경찰에게 하나의 장막을 형성해주고 있다. 그래서 정보경찰을 제대로 알아야 한다.

과거 정보경찰의 폐해, 패악에 관해서는 전래되는 이야기가 많고, 이런 정보경찰의 활동을 일제 강점기 고등경찰에서 시작된 것이라고도 한다. 그런데 국가의 악행으로 인한 불안, 우려, 공포, 분노에는 시효가 없는 것이기는 하지만, 제도개선논의를 함에 있어 수십년전의 잘못(현재에는 존재하지 않는)을 기초로 논의를 진행해서는 적절한 개선방향을 잡기 어려울 수도 있고, 이미 해결되었거나 지역적인 문제를 개선하는데 역량을 집중함으로써 개혁의 동력을 소진시키는 결과에 이르게 된다.

그래서 정보경찰이 현재 어떤 문제가 있는지를 정확하게 평가할 필요가 있다.

첫째, 조직과 활동이 지나치게 권력지향적이다.

국민으로부터 선출된 권력에 순응·복종하는 것은 공무원의 당연한 자세라 할 것이지만, 다른 한편으로 권력의 요구라면 불법·부당한 것이라도 따르는 것이 반복되었고 이것이 정보경찰의 기본 자세가 되어버린 것이 아닌지 걱정스럽다. 정보경찰의 '불법감수성'은 권력 앞에서 작동하지 않는 것이다.

군사정권시절이나 1990년대 사례까지 언급하지 않더라도, 최근 조현오 전 경찰청장의 ‘댓글 공작’에 정보경찰이 동원된 사례, 강신명 전 경찰청장/이철성 전 경찰청장과 관련한 ‘정치관여’<sup>18</sup>, ‘불법사찰’에 정보경찰이 동원된 사례 등 정보경찰의 권력지향성을 보여주는 일이 반복되고 있다. 가장 최근에 밝혀진 정치관여 문제를 보면, 박근혜 청와대가 2016년 총선 즈음 친박후보자들에게 대한 지역분위기 등 선거판세분석을 정보경찰에 요구했는데 정보경찰은 이것이 명백히 불법임을 잘 알면서도 수행했다. 이것이 경찰지휘부 일부의 과욕/판단착오 등에 따른 것이 아니라 전국적으로 정보경찰조직이 동원된 것이었음에도 정보경찰 내부에서의 통제는 물론이고 경찰청 조직 내에서의 통제도 이루어지지 않았다. 이는 현재까지 드러난 정보경찰의 정치관여/정치개입이 '어쩌다 발생한' 일탈이 아니라 '어쩌다 들킨' 것이고 경찰조직내에서 이를 당연하게 여겨왔다는 반증이기 때문에 심각한 것이다.

권력의 필요를 미리 예측해서 준비하거나 권력의 요구에 순응하는 것이 조직 일부의 문제가 아니라 정보경찰 조직 전반에 만연해 있고, 어떻게 해도 처벌받지 않는다는 자신감(혹은 일부 지휘부만 처벌받으니깐 일선 정보경찰은 지휘에 따르는 것이 우선이라는 생존논리)가 횡행하는 것은 아닌지 되짚어 볼 필요가 있다.

둘째, 정책결정에 과도한 영향력을 행사한다.

국정원 국내정보파트의 정보보고, 구 기무사의 정보보고 등이 (적법·적정성은 별론으로 하고) 과거 정부에서는 주요한 정책결정을 위한 참고자료로 활용되었는데, 문재인 정부에서는 국정원, 기무사 등으로부터 정보보고를 받지 않는다고 한다. 국정원 국내정보파트로부터 보고를 받지 않는다고 ‘선언’<sup>19</sup>했고, 군사안보지원사령부(구 기무사)의 보고도 받지 않는다<sup>20</sup>고 했지만 실제 문재인 정부 청와대가 국정원, 군사안보지원사령부로부터 보고를 받지 않고 있는 것인지는 확인된 바는 없다. 문재인 정부가 밖에서 보이는 것처럼, 정부의 핵심관계자들이 주장하는 것처럼 해왔다면 정보불균형을 스스로 자처한 셈인데, 국정원이나 기무사 등으로부터 국내정보에 관한 보고를 받는 것이 불법·부당한 것을 떠나 이들을 대체할 수 있는 복수의 정보채널을 만들지 않았다면 직무유기에 가깝다는 평가를 받을 수 있습.

과거 정부에서는 (적법성은 별론으로 하고) 국정원, 경찰청, 기무사 등 여러 정보기관이 국내정보에 관한 보고를 권력자에게 해왔고, 그래서 ‘정보의 경쟁’ 상황이 어느 정도 유지되었다. 그런데, 문재인 정부하에서는 경찰청만 국내정보에 관한 정보활동결과를 청와대(국정상황실), 총리실(국정운영실), 행안부(치안정책관실) 등에 전파하는데, 청와대에는 별도의 정보를 보고하기도 하는 것으로 알려져 있다. 즉, 정보의 독점공급으로 인한 정책결정자들의 정보편식

<sup>18</sup> 총선에서 친박 후보자를 위한 선거 대책을 수집/작성/보고하는데 정보경찰이 관여했는데, 청와대 치안비서관실 선임행정관이 특정 후보자들에게 대한 지역분위기 등을 파악하도록 지시하였고, 이 지시는 경찰청 정보심의관, 경찰청 차장, 경찰청장에게 순차 보고되었고 당시 강신명 청장의 지시로 실행되었습니다. 문제가 있는 줄 알면서도 권력(청와대)의 뜻을 거스르지 못한 것인데, 이것이 2016년 총선 때였으니 불과 5년도 지나지 않은 일이다.

<sup>19</sup> 국정원의 직무와 관련해서 법령이 존재함에도, 그 법령 개정을 하지 않고(대통령령 개정으로도 할 수 있는 것이 많음) 법령상 존재하는 공무원조직의 직무를 사실상 없애는 것이 가능한지 의문이다. 이에 관하여는 문재인 정부가 ‘선언’한다고 될 문제가 아니라 ‘개정’해야 하는데, 별로 바꾸려는 의지가 보이지 않는 것을 보면 실제 ‘선언’과 달리 활용하고 있는 것은 아닌지 의심스럽다.

<sup>20</sup> 사실 구 기무사의 보고를 받지 않는다고 공개적으로 밝힌 바 있는지 의문인데, 문재인 정부하에서도 민정수석비서관이 기무사로부터 독대보고를 받았다는 풍문이 있으므로 문재인 정부하에서의 정보기구 활용은 베일에 쌓여 있고 결국 권력의 ‘선언’이나 ‘주장’을 믿느냐에 관한 문제로 귀결되는 상황이 지속되고 있다.

현상이 문재인 정부 하에서 구조화되었다. 이는 과거 정부와 달리 문재인 정부가 정책결정과정에서 편향을 보이거나 오류를 범할 가능성을 높이는 것으로 실제 최근 경찰 관련 정책결정결과(ex. 검경수사권조정, 자치경찰제, 정보경찰개혁 등)를 보면 정보(공급)독점이 정책결정을 견인하는 양상까지 보이고 있어 폐해가 현실화되고 있다.

셋째, 정보경찰에 대한 통제시스템이 없다.

현재 치안사무관장을 위해 행정안전부장관 소속으로 ‘경찰청’을 두지만(정부조직법 제34조 제5항), 행정안전부장관이나 행정안전부가 경찰권 행사에 관하여 통제하지 않고 있다. 행정안전부에는 경찰의 치안활동을 통제하는 부서 자체가 없다(「행정안전부와 그 소속기관 직제」, 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 참조).

행정안전부 치안정책관실에는 현직 경찰관들이 파견근무하고 있어 경찰청을 통제하는 기능을 수행하지 못하고, 오히려 경찰청이 행정안전부를 통제하는 통로로 활용될 여지가 있는 실정이다.

21

경찰법상 행정안전부에 경찰위원회를 두도록 했으나, 최근까지도 경찰위원회는 경찰청 본관 옆 별관에 위치에 있었고(최근 인근 사무실로 이전함), 상임위원 1인 외에 위원장과 나머지 5명의 위원을 비상임으로 하고 별도의 사무처도 없는데다 상임위원은 그동안 경찰고위직 출신이 맡으면서 경찰청을 통제하는 기구로 역할을 하는 것은 불가능하도록 되어 있다.

이렇게 경찰청에 대한 행정부 내 통제시스템이 없고, 결국 국무총리나 청와대에 의한 통제만 남게 되는데, 그동안 국무총리가 경찰권 행사 특히 정보경찰의 활동과 관련해서 언급했던 전례가 없고 국무총리실 산하 조직 중에서 경찰을 통제하는 조직도 없다.

결국 경찰은 청와대와 직거래하고 있으니, 청와대만이 경찰을 제어할 수 있다. 그런데 청와대는 정보경찰이 선별해서 공급하는 정보만 접한다. 문재인 정부 하에서 경찰의 정보 독점공급은 하나의 시스템으로 진화하고 있는 것이다. 정보를 독점공급하고 이를 소비하는 관계에서 공급받는 측이 공급하는 측을 통제하는 관계로 나아가기 어렵다. 정보 ‘수요’는 상수인데, 공급이 독점이니 공급자가 우위에 서는 것이 자연스럽다. 그래서 잘 봐줘야 경찰과 청와대의 관계는 공생관계이지, 청와대가 경찰을 통제하는 관계로 나아가기 어렵다.

즉, 정보공급원의 독점은 정보소비자의 선택권을 박탈함으로써 공급이 수요를 통제하는 구조를 고착화시키게 되었고 그래서 청와대는 정보경찰을 통제하기 어렵다.

정보경찰이 정보를 통제하는 상황에서, 청와대 내 근무자들이 경찰이 제공하는 정보를 비판적으로 수용하는 것 외에는 별다른 수단이 없는데, 정보경찰은 이 비판적 수용가능성<sup>22</sup>마저도

<sup>21</sup> 행정안전부와 경찰청의 관계는 법무부와 대검찰청의 관계와 비교하면, 경찰청의 자율성이 보장되는 형태임을 알 수 있다. 물론 법무부에 검사들이 다수 파견근무하면서 법무부가 대검찰청의 부속기관화되었던 경향을 보였으나, 조직상으로는 법무부가 대검찰청을 통제할 수 있게 되어 있고 최근 법무부장관의 행보는 이런 조직적 특성, 법무부와 대검찰청과의 관계를 그대로 보여준다고 할 수 있다.

<sup>22</sup> 경찰에 비판적인 인사가 청와대의 주요직책을 맡게 될 가능성이 점점 희박해 지고 있다. 왜냐면 인사검증절차에서 경찰의 입김이 점점 세지고 있고, 이로 인해 경찰이 자신을 조직에 적대적인 사람에 대해서는 인사검증절차를 지연시키거나 검증과정을 통해

제거해 버릴 수 있어 문제가 심각하다. 이것이 농단으로 평가받을 수 있음을 간과하는 것도 정보독점공급의 부작용이다.

넷째, 활동방식의 비민주성이다.

경찰 내에서도 정보경찰이 하는 일이 무엇인지 모른다고들 한다. 정보경찰의 비밀주의는 정보경찰에 대한 민주적 통제를 불가능하게 한다. 정보활동의 성격상 비공개/비밀리에 진행해야 하는 경우도 있을 수 있으나, 정보경찰의 정보활동은 방첩활동이 아니므로 현재와 같은 비밀주의를 유지하는 것은 부적절하다.

또, 정보경찰이 보고한 내용은 '72시간 폐기'원칙에 따라 일정시간이 지나면 확인할 수 없다. 정보활동의 결과가 축적되지 않고 폐기된다는 것인데, 아직도 믿기지 않는 정보처리방식이다. 이로 인해 정보활동의 사후적 통제는 거의 불가능하다. 그런데, 간혹 이 '72시간 폐기'원칙이 지켜지지 않은 예가 드러나는데, 이걸 보면 이 원칙이라는 것이 외부설명용 멘트정도가 아닐까 의심하기도 하다.

문재인 정부는 정보경찰 개혁을 거부했다. 오히려 정보경찰의 활동을 장려하고 있다. 반개혁적인 행태를 보이고 있고, 2021.3.23. 시행예정인 「경찰관직무집행법」 제8조의2에서는 “범죄·재난·공공갈등 등 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성·배포와 이에 수반되는 사실의 확인을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 공공갈등이 대체 왜 경찰의 업무영역에 포함되어야 하는지 이해하기 어렵고, 이제 사실확인을 할 수 있는 근거도 마련한 것이다.

그야말로 정보경찰과 관련한 '역설적 법제화' 시도가 성공한 것이다.

바로 문재인 정부가 정보경찰에게 날개를 달아준 것이다.

경찰의 각 기능별 개혁방안, 개혁실패에 대해서 이야기하자면 상당히 오랫동안 이야기해야 하겠지만, 제발 대통령 공약사항이라도 제대로 지켰으면 한다.

마지막으로 정리하면,

문재인 정부는 경찰개혁을 하지 않았다.

경찰개혁을 하지 않았으면서 개혁을 했다고 더 이상 거짓말하지 말아야 한다.

---

실질적으로 임용되지 않도록 할 "가능성"이 있다. 범여권에서 청와대 비서관, 행정관, 부처의 주요보직을 받을 수 있는 후보군들에게 '친경' 입장을 밝히는 것이 강요되거나 '반경찰' 입장을 밝히는 것이 추후 좋은 자리로 가게 되는데 도움될 것이다(최소한 손해는 아닐 것이다)라는 인식이 확산되는 것은 '인사농단'의 폐해로 기록될 수도 있다. 이 모든 것은 가능성이다. 구체적인 실례를 거명하면 안 된다.

시민사회도 문재인 정부의 권력기관 개혁이 얼마나 허구적인 것인지 밝혀야 한다. 시민사회가 정부의 기만적 개혁팔이를 방관하고, 비판의 시기와 지점을 놓치면서 경찰은 거대한 권력기관이 됐다. 이제 검찰, 국정원이 사라진 거리에서 경찰이 포효하는 것을 보게 될 것이다.

그래서 어쩌면 문재인 정부는 개혁에 실패한 것이 아니라 반개혁에 성공한 것이다.

## I. 권고 취지

오늘날의 헌법국가에서 합법적으로 행사 가능한 물리력은 국가에 독점되어 있고, 그 물리력을 평시에도 사회 안에서 행사하는 대표적인 기구가 경찰이다. 우리 헌법상 국민주권의 원리에 따라 물리력이 포함된 모든 국가권력은 국민으로부터 나온다(헌법 제1조 제2항). 따라서 경찰은 자신의 물리력을 오로지 헌법적 가치와 국민의 의사를 기준으로 해서만 행사하여야 한다. 그때그때 변동하는 정권이나 권력자들에게 종속되는 경찰은 우리 헌법이 지향하는 경찰이 아니다. 그럼에도 불구하고 우리 역사를 돌아볼 때 경찰이 일부 정치세력의 정치적 의도에 따라 휘둘리는 일이 적지 않았다. 이로써 경찰에 대한 국민들의 인식도 바람직하지 않게 형성되어 온 것이 사실이다.

새로운 정부 하에서 경찰이 더 이상 정권의 눈치를 보지 않고 국민의 목소리에 귀를 기울이면서 오로지 국민에게 복무하도록 만들기 위한 대개혁이 진행 중이다. 지난 10월 20일 경찰의 날 기념식에서 대통령은 “대통령으로서... 경찰의 정치적 중립성과 독립성을 철저히 보장할 것”이라고 천명하기도 하였다. 이제 한국 경찰이 국민의 경찰로 거듭나기 위하여 정치적 중립성과 독립성을 제도적으로 확립하여야 할 과제를 더 이상 미룰 수 없게 되었다.

전통적으로 시민들로 구성된 경찰위원회가 설치되어 경찰을 감독하여온 영미를 비롯하여, 지금으로부터 70년 전인 1947년 미군정청의 주도로 국가공안위원회를 설치함으로써 과거의 일본제국주의 경찰로부터 벗어나 정치적 중립성과 독립성을 확보하고 민주적 경찰상을 획득한 일본 경찰의 전례는 우리에게 시사하는바 적지 않다.

그러나 1991년 설치된 종래의 경찰위원회는 법적 지위에 있어서나 구성방법, 업무범위, 권한행사의 실효성, 나아가 실제 운영에 이르기까지 원래의 설치목적 달성이에는 제도적으로 불완전하기 이를 데 없었다. 그 결과, 명목상 심의·의결기관으로 규정되어 있음에도 불구하고 자문기구화하였고, 형식적·상징적 역할을 수행하는데 불과한 상태로 명맥만 겨우 유지하여 왔다. 이러한 상태의 경찰위원회를 가지고는 경찰의 정치적 중립성·독립성·민주성을 기대하는 것 자체가 무리가 아닐 수 없다.

따라서 창경 72주년을 맞아 경찰이 환골탈태에 가까운 대개혁을 함에 있어서 합의제 중앙행정기관으로서 국가경찰위원회를 새롭게 설치하고 경찰청을 그 소속으로 함으로써 한국 경찰도 “오로지 국민에게 복무하는” “국민의 경찰” “민주경찰”로 거듭나도록 아래와 같이 권고하기로 경찰개혁위원회 위원 전원은 만장일치로 합의하였다.

## II. 권고 내용

1. 국무총리에 소속하되 독립하여 직무를 수행하는 중앙행정기관으로서 국가경찰위원회를 신설한다.

가) 국가경찰위원회는 합의제로 운영되는 행정위원회로서 그 소속에 집행을 담당하는 경찰청을 두고 이를 관리·감독한다.

나) 근거 법률로 현행 경찰법을 개정하여 독립된 장으로 경찰위원회 관련 규정을 둔다.

2. 다양성 확대와 민주성 제고를 위해 다음과 같이 위원회를 구성하고 위원의 자격요건과 신분·임기를 정한다.

가) 위원회는 위원장 1명과 상임위원 2명을 포함하여 9명으로 구성한다. 위원회 구성 및 임명방법은 국가인권위원회법상 위원회 구성에 준하고 위원장은 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사 청문을 거쳐야 한다.

나) 경찰공무원이었던 자는 위원장이 될 수 없다. 군·경찰(해경포함)·검찰·국정원에 재직한 사람은 퇴직 후 만 3년이 지나지 않으면 위원이 될 수 없고, 위원 중 사회적 소수를 대변할 수 있는 사람이 반드시 포함되어야 한다.

다) 위원장과 상임위원은 정무직공무원으로 임명한다. 위원장은 장관급으로 보하며 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다.

라) 위원장 및 위원의 임기는 4년 단임으로 한다. 보궐로 임명된 경우 전임자의 남은 임기 동안 재임한다.

3. 경찰 행정의 관리·감독 기관으로 실질적 역할을 수행할 수 있도록 위원회에 다음과 같은 권한을 부여한다.

가) 국가경찰위원회는 경찰청장, 국가수사본부장에 대한 임명 제청권을 가진다. 경찰청장과 국가수사본부장은 경찰위원회의 제청으로 국무총리를 경유하여 대통령이 임명한다.

국가경찰위원회는 경찰의 승진 인사에 있어서는 총경 이상을 대상으로(총경으로의 승진 임용을 포함), 보직 인사에 있어서는 경무관 이상을 대상으로, 경찰청장이 제출한 인사안에 대하여 심의·의결한 후 제청한다. 국가경찰위원회는 경찰의 인사정책 및 승진·보직 등 인사운영에 관한 구체적 기준에 대하여 심의·의결한다.

나) 법령·규칙 외에도 주요 정책이나 업무 계획으로 심의·의결 대상을 확대하여 국가의 치안정책을 결정하게 한다.

다) 인권 침해 또는 경찰권 남용 소지가 있다고 인정되는 제도·법령·관행 등에 대한 개선·시정요구권을 부여한다.

라) 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권을 부여한다.

※ 실제 집행은 「경찰인권·감찰옴부즈만(위원회)」(9.8.既 권고) 또는 경찰 내부 감사·감찰부서에서 수행

마) 상관의 부당한 수사지휘에 대해 이의가 제기된 경우, 이에 대한 조치 요구권을 부여한다.

※ 관서장의 부당 수사 개입에 대한 이의제기 사건 조사는 주로 「경찰인권·감찰옴부즈만(위원회)」에서 담당(10.16.既 권고)

바) 심의·의결 사항에 대한 조치 결과 보고를 의무화하고, 심의·의결 사항을 불이행할 경우 감찰 및 징계요구권을 부여하는 등 이행 담보장치를 마련한다.

사) 위와 같은 권한 행사에 필요한 자체 규칙 제정권을 부여한다.

#### 4. 경찰위원회의 권한을 통제하기 위한 방안으로 다음 내용을 관계 법령에 둔다.

위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회에서 요구하면 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.

#### 5. 직무상 독립성 강화 및 원활한 업무 수행을 위해 위원회의 사무기구와 회의 운영은 다음과 같이 한다.

가) 위원회에 적절한 규모의 독립된 사무기구를 설치한다. 위원회의 상정 안건에 대한 사전 연구·검토를 담당할 수 있는 전문성을 갖춘 일정 수 이상의 전문위원을 임명하여 전문위원실에 배치하여 위원회를 보조하도록 한다.

나) 위원회는 매주 1회 특정 요일에 정기회의를 연다. 위원장, 위원 2인 이상 또는 경찰청장이 필요하다고 판단하여 요청하는 경우 위원장은 임시회의를 소집한다.

다) 위원회 회의에는 경찰청장과 차장, 기획조정관이 참석하여야 하며, 안건과 관련된 국관과 실무자가 참석할 수 있다.

라) 위원회는 안건에 대한 이해를 위하여 필요한 경우 관계 경찰 공무원으로 하여금 출석하여 설명하거나 질의에 답변하도록 요청할 수 있다.

마) 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 위원장은 표결권이 없으나 출석위원들이 가부동수일 경우 캐스팅보트를 행사할 수 있다.

#### 6. 본 권고안은 '시민에 의한 민주적 외부통제기구 신설 권고안'과 연계하여 함께 추진한다.

# ‘경찰개혁’은 어떻게 용두사미가 되었나?

이재근 참여연대 권력감시국장

## 들어가며

문재인 정부는 출범 직후 권력기관 개혁을 국정과제로 내세우고 경찰개혁을 위한 개혁입법을 추진했다. 경찰개혁개혁네트워크는 지난 해 오랜 논의를 통해 경찰개혁 입법이 진행중이던 지난 여름 <경찰개혁의 3대 방향과 6대 제안>을 발표하여 경찰개혁 입법에 반영할 것을 촉구한 바 있다. 그러나 이러한 시민사회의 제안은 철저히 무시되었고, 2020년 말 이미 정해놓은 내용(김영배 의원안 중심)으로 경찰개혁 입법은 마무리되었다. 자치경찰제는 무늬로만 도입되었고, 민주적 통제는 강화되지 못했고, 정보경찰에 대한 개혁은 전혀 이뤄지지 않았다. 결국 경찰의 권한을 분산되지도 않았고 민주적 통제는 강화되지 못했다. 문재인 정부의 경찰개혁은 용두사미로 아니 실패로 끝났다. 왜 경찰개혁은 실패했을까? 이미 발제자가 경찰개혁의 결과에 대해서 자세한 발표한 만큼 ‘경찰개혁’ 입법이 왜 이렇게 마무리 되었는가를 그 과정을 중심으로 토론했고 보고자 한다.

## 1. 경찰개혁 입법의 주요 경과

### <표1\_경찰개혁 관련 입법의 주요 경과>

- 2017.05.10. 문재인 정부 출범 : 권력기관 개혁(경찰개혁) 국정과제로 제시
- 2017.07.16. 경찰개혁위원회 발족
- 2017.11.03. 경찰개혁위원회, 광역단위 자치경찰 도입 권고안 발표
- 2017.11.03. 경찰개혁위원회, 경찰위원회 실질화 권고안 발표
- 2018.04. 자치분권위 내 ‘자치경찰제 특별위원회(‘18.4. 발족)’를 중심으로 정부기관·지자체 등 의견을 수렴하며 자치경찰제 도입안 논의
- 2018.06.21. (정부) 검·경 수사권 조정 합의문 발표
- 2018.11. 자치분권위, 국가경찰과 자치경찰이 공존하는 이원화 모형 기반 ‘광역단위 자치경찰제 도입방안’ 발표

- 2019.03.11. 홍영표 의원 경찰법 개정안 발의
- 2019.03.14. 경찰청, 국회 행정안전위원회 업무보고(경찰개혁안 포함)
- 2020.05.30. 20대 국회 경찰개혁 입법 없이 종료
- 2020.07.30. 당정청 합의, 경찰개혁법 연내처리, 국가·자치경찰 일원화 방침
- 2020.08.04. 김영배 의원(더불어민주당) 경찰법 개정안 발의
- 2020.11.18. 서범수 의원(국민의힘) 경찰법 개정안 발의
- 2020.12.09. 김영배 의원안+서범수 의원안이 위원회 대안으로 본회의 통과

문재인 정부는 2017년 5월 출범이후 “국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁”을 100대 국정과제 중 13번째 과제로 제시한 바 있다. 이 때 제시된 과제목표는 “인권친화적 경찰 개혁”이었다. 또한 주요 내용은 1)광역단위 자치경찰 전면실시와, 2)경찰위원회 실질화를 통한 민주적 통제 강화였다.

<표2\_문재인 정부 100대 국정과제 중 경찰개혁 과제 주요내용>

- (광역단위 자치경찰) '17년부터 자치경찰 관련 법률을 제·개정하고 '21년 시범 실시를 거쳐 '22년 전면 실시
- (경찰개혁) '17년부터 경찰위원회 실질화를 통한 민주적 통제 강화, 인권위 권고사항 전향적 수용방안 마련
- '17년부터 경찰진압장비 사용 요건 법규화, '18년부터 인권영향평가제 실시

**2. ‘경찰위원회 실질화를 통한 민주적 통제 강화’는 왜 사라졌을까?**

경찰개혁 과제 중에서 ‘민주적 통제’ 강화는 문재인 정부의 국정과제이자 주요 내용이었다. 그러나 2020년말 통과된 경찰법 개정에서 이 부분은 통째로 빠졌다. 경찰위원회 실질화는 2017년 100대 국정과제와 2017년 11월 경찰개혁위원회 권고안에 들어가 있지만, 20대국회에서 발의(2019년 3월)된 홍영표 의원안과 2019년 경찰청의 국회 보고에서 제외되었으며, 21대 국회(2020년 8월)에서 발의된 김영배 의원안에서 민주적 통제 강화는 제외되었다. 경찰개혁위원회의 권고와 홍영표 의원의 법안 발의전까지 2018년 무슨일이 있었을까?

경찰위원회의 실질화의 핵심은 독립적 사무기구를 갖춘 경찰청을 관리 감독하는 합의제행정기관을 설치할 것인지 여부와 대통령이 가지고 있는 국가경찰위원 추천권을 국회 등으로 분산시키는가 여부이다.

독립적 사무기구를 갖춘 국가경찰위원회의 설치에 경찰청장에게 독점된 권한을 합의제행정기관으로 분산시키고 견제하는 장치이다. 민간위원들이 참여한 경찰개혁위원회에서 권고안에는 들어갔지만, 경찰청이나 경찰 조직에서 반길만한 개혁 내용이 아니었다. 또한 실제

권한을 가진 국가경찰위원 추천권을 국회에 나누어주는 것을 청와대에서도 달가와하지 않았을 것은 자명하다.

경찰은 공수처 설치 등 검찰개혁과 관련해 청와대 등과 갈등했던 검찰과 달랐다. 2017년말 이후 국정원의 국내정보 수집이 중단되며 정책정보라는 이름의 정보공급도 경찰이 독점했다.

2018년부터 2019년 3월 어느 시기 청와대는 애초 제시했던 ‘경찰위원회 실질화’ 국정과제를 사실상 폐기했다. 개혁주체인 청와대와 여당 그리고 개혁대상인 경찰의 이해관계가 맞아떨어져 ‘경찰위원회 실질화’는 입법 과정에서 스리슬쩍 사라진 것이다. 일종의 개혁후퇴 째짜미(담합)가 아닐 수 없다.

<표3\_참고자료\_국가경찰위원회 구성과 권한 관련 방안 비교>

구분	경찰개혁위원회 권고안	김영배 의원안(정부안)	참여연대 의견
조직	- 국무총리 소속 합의제 중앙행정기관으로 설치하고 경찰청을 그 소속으로 함.	- 행정안전부 소속 위원회	- 행정안전부 소속 합의제행정기관 - 국가경찰위원회 소속으로 경찰청, 수사청, 옴부즈만을 설치함.
구성	- 위원장 1명과 상임위원 2명을 포함한 9명으로 구성함. 위원장과 상임위원은 정무직공무원 - 국회(3)와 대법원(3)에 위원에 대한 추천권을 부여함. - 위원장은 장관급으로 국회의 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명함.	- 7명(위원장 포함) - 위원장 및 5명의 위원은 비상임(非常任) 1명의 상임(常任)위원. - 위원은 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명함.	- 위원장은 대통령이 임명하고, 국회 인사청문회를 거침 - 위원장(상임), 상임위원(2)을 포함하여 총 9명으로 구성 - 위원(9명) 중 6명은 국회에서 추천, 위원장을 포함해 3명은 대통령이 추천함. - 위원은 성별균형, 인권 전문성을 고려해 구성함
임기	위원장 및 위원 4년 단임	임기 3년, 단임	
권한	- 경찰청장, 국가수사본부장에 대한 임명제청권 - 경찰의 승진 인사에 있어 총경급 이상, 승진인사에 있어서는 총경 이상, 보직 인사에 있어서는 경무관 이상을 대상으로 경찰청장이	아래 사안에 대한 심의·의결 1. 국가경찰의 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 국가 경찰 업무 발전에 관한 사항	- 경찰청장, 수사청장, 감찰관에 대한 임명제청권, 해임건의권 - 경찰의 승진, 전보, 보직 인사에 있어서는 총경 이상을 대상으로 경찰청장, 수사청장이 제출한 인사안에

	<p>제출한 인사안에 대해 심의의결 후 제청</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법령·규칙, 주요정책, 업무계획 등 심의·의결</li> <li>- 국가의 치안정책</li> <li>- 인권 침해 혹은 경찰권 남용 소지가 있다고 인정되는 제도·법령·관행 등에 대한 개선·시정요구권</li> <li>- 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권.</li> <li>- 부당수사지위에 대한 조치요구권: 상관의 부당한 수사지휘에 대해 이의가 제기된 경우, 이에 대한 조치 요구권을 부여함.</li> <li>- 심의·의결 사항에 대한 조치 결과 보고를 의무화하고, 심의·의결 사항을 불이행할 경우 감찰 및 징계요구권을 부여함</li> <li>- 권한행사를 위해 필요한 자체 규정을 제정함.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. 인권보호와 관련되는 국가경찰의 운영·개선에 관한 사항</li> <li>3. 국가경찰의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책사항</li> <li>4. 국가경찰 임무 외에 다른 국가기관으로부터의 업무협조 요청에 관한 사항</li> <li>5. 시·도자치경찰위원회 위원 추천, 자치경찰사무에 대한 주요 법령 정책 등에 관한 사항, 제25조제4항에 따른 시·도자치경찰위원회 의결에 대한 재의 요구에 관한 사항</li> <li>6. 제2조에 따른 시책 수립에 관한 사항</li> <li>7. 제32조제5항에 따른 비상사태 시의 특별조치에 관한 사항</li> <li>8. 그 밖에 행정안전부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 국가경찰위원회의 회의에 부친 사항</li> </ol>	<p>대한 동의권 부여(경찰청장과 수사청장이 경찰위원회의 동의를 받아 제청)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법령·규칙, 주요정책, 업무계획 등 심의·의결</li> <li>- 국가의 치안정책</li> <li>- 인권 침해 혹은 경찰권 남용 소지가 있다고 인정되는 제도·법령·관행 등에 대한 개선·시정요구권</li> <li>- 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권.</li> <li>- 부당수사지위에 대한 조치요구권: 상관의 부당한 수사지휘에 대해 이의가 제기된 경우, 이에 대한 조치 요구권을 부여함.</li> <li>- 심의·의결 사항에 대한 조치 결과 보고를 의무화하고, 심의·의결 사항을 불이행할 경우 감찰 및 징계요구권을 부여함</li> <li>- 권한행사를 위해 필요한 자체 규정을 제정함</li> <li>- 경찰청, 수사청의 예산편성 및 결산</li> </ul>
사무	- 독립된 사무기구의 설치-	경찰청에서 사무 수행	독립된 사무기구의 설치

### 3. 자치경찰제는 왜 이렇게 도입되었나?

자치경찰제 도입은 문재인 정부가 내세운 국정과제에서 중요한 과제로 제시된 사안이었다. 문재인 정부 임기내인 **2022년** 광역단위 자치경찰 전면실시를 목표로 했었다. 경찰개혁위원회는 **2017년 11월** 광역단위 자치경찰제 도입방안을 권고한다. 이후 자치경찰제 논의는 **2018년 4월** 발족한 자치분권위원회 내 <자치경찰제 특별위원회>에서 진행한다. **2018년 11월** 자치분권위는 <국가경찰과 자치경찰이 공존하는 이원화 모형 기반 ‘광역단위 자치경찰제 도입방안’>을

발표한다. 그리고 그러한 내용에 기반한 경찰법 개정안을 홍익표 의원이 2019년 3월 발의한다. 이 때 발의된 일원화 모형 기반 자치경찰제 안은 경찰의 권한을 분산시키지 못하는 안이라는 비판을 받았다.

홍익표 의원이 발의한 경찰법 개정안의 자치경찰제는 국가경찰이 경찰서와 112종합상담실까지 담당하고, 자치경찰을 신설해 일부업무만 넘기는 방식으로 경찰구조를 일원화하는 홍익표 안대로 자치경찰제가 도입될 경우, 자치경찰은 사실상 국가경찰의 외곽조직의 역할만을 맡게 될 우려가 있었다. 참여연대는 국가경찰권의 분산, 자치·분권의 확대, 자치경찰의 독립성 등을 고려한다면 국가경찰의 역할은 광역수사, 외사, 대테러 등 일부 사무로 최소화하고, 그 외 모든 업무는 자치경찰의 업무로 넘겨 일원화하는 것이 바람직하다는 입장을 밝힌 바 있다.

홍익표 의원이 경찰법 개정안은 20대 국회에서 사법개혁위원회에서 제대로 논의되지 않고 소관 상임위인 행정안전위원회로 회송되어 전체회의에서 상정되어 1차 논의된 후 소위원회에 회부된 뒤 이후 국회에서는 별다른 논의없이 임기만으로 폐기된다.

그런데 여당이 거대여당으로 귀환한 뒤인 2020년 7월 30일 당정청은 갑작스레 일원화 모형에 기반한 자치경찰제에 합의했다며 발표하고, 청와대에서 민정수석실 민정비서관 (2019.01~2019.08)을 지낸 김영배의원(더불어민주당\_서울성북갑)이 경찰법 개정안을 8월 4일 대표 발의한다. 일원화 모형으로 선회한 이유에 대해 당정청은 △자치경찰 조직 신설에 따른 비용 과다, △국가-자치경찰 일원화에 따른 업무혼선 등에 대한 우려를 해소하기 위해 관계기관 협의를 통해 도출, 또한 최근 코로나19 사태로 인한 대규모 재정투입에 따른 국민적 우려도 감안한 결과라고 설명했다. 그러나 조직을 분리한다고 반드시 건물을 따로 써야 한다는 법은 없고, 새로운 제도 도입과정에서 업무혼선은 불가피한 일로 이미 오래전부터 예상되었던 사안이라는 점에서 핑계로 볼 수 있다. 이 일원화 모형은 시민사회에서 주장한 일원화 모형과는 전혀 다른 것이다. 경찰청장이 대부분의 업무와 관련하여 시도경찰청장을 지휘감독하고, 자치사무로 분류된 일부 업무에 대해서만 시도자치경찰위원회가 일부 권한을 행사할 뿐이다. 자치 분권의 측면에서도 엄청난 후퇴가 아닐 수 없었다.

누가 왜 이런 결정을 했는지 좀 더 규명이 필요한 부분이다. 여러 비판이 있었지만 자치분권위원회에서 상당한 기간 논의와 공론화 과정을 거쳐 만들어진 일원화 모형을 느닷없이 폐기하고, 이름뿐인 자치경찰제 도입 방안을 들고 나온 이유를 설명할 방법은 역시 개혁주체인 청와대와 여당의 변심 말고는 없다. 자치경찰제는 수직적으로 위계화된 경찰의 권한을 수평적으로 나누어 분산시키는 것이다. 자치경찰제를 달가워하지 않는 경찰 조직과 경찰의 이해관계자들의 입장과 개혁의 명분만 취하려는 개혁주체의 의지가 반영된 결과물이 아닐 수 없다. 결국 김영배 의원안을 중심으로 경찰의 민원이 반영된 서병수 의원안(2020.11. 발의)과 병합되어 12월 처리되었다.

#### 4. 왜 경찰개혁은 용두사미가 되었나?

##### 1) 권력기관개혁(경찰개혁) 청사진과 로드맵의 부재

문재인 정부는 권력기관 개혁을 비롯 경찰개혁을 국정과제로 제시했지만, 개혁입법 이후 권력기관들의 작동 방식과 구조에 대한 청사진과 그 이행을 위한 로드맵을 확인하기 어려웠다. 검경 수사권조정 과정과 최근의 중대범죄수사청 신설 논의에서 이러한 청사진과 로드맵의 부재는 두드러진다. 누구의 결정인지도 모르게 주요한 과제나 개혁안이 축소되거나 변경되었고, 시늉만 낸 2020년 연말의 경찰개혁 입법을 ‘권력기관 개혁의 완성’이라고 부르는 자화자찬만 있었을 뿐이다.

##### 2) 경찰개혁에 대한 청와대, 여당의 변심

문재인 정부에서 권력기관(검찰, 경찰, 국정원) 개혁을 총괄한 기관은 대통령비서실 민정수석실로 알려져 있다. 집권초의 권력기관 개혁에 대한 내용 중에서 경찰개혁에 대한 핵심 내용은 2018년 어느 순간 변질되었다. 경찰을 철저히 개혁하기 보다는 경찰과 타협하였다. 오히려 경찰의 권한은 더욱 커졌다. 20대 국회에서 과반에 미치지 못하던 집권여당은 21대 국회를 기점으로 180석에 육박하는 거대여당으로 변신했다. 충분히 야당의 반대를 넘어 ‘경찰위원회 실질화’나 ‘실질적 자치경찰제’, ‘정보경찰 폐지’ 등을 추진할 수 있었다. 즉 경찰개혁 포기는 여당의 전략적 선택이 아닐 수 없다. 특히 시민사회에서 오랫동안 제기해온 ‘정보경찰 폐지나 개혁’은 아예 개혁 의제로 다루어지지도 않았다. 정보경찰의 유지와 사실상의 합법화는 변심이 아니라 정부 여당의 본심이라고 봐야 할 것이다.

##### 3) 국회의 비밀주의와 시민사회 배제

21대 국회 행정안전위원회의 경찰법 개정 논의과정은 황당할 지경이었다. 코로나19 상황을 핑계로 행안위 의원 면담은 대부분 거절되었다. 공청회도 없이 경찰법 전부개정안을 처리하는 것을 시민사회에서 비판하자 마지못해 행정안전위원회(위원장 서영교 의원, 더불어민주당)는 공청회를 열었지만, 시민이나 시민사회단체에는 공개하지 않았고 참석도 허락하지 않았다. 시민사회의 경찰개혁 방안을 제시하거나 정부안에 반대하는 패널은 초청되지도 않았다. 코로나19 상황을 핑계로 공청회를 요식행위로 전락시켰다. 시민사회는 철저히 배제되었다. 하지만 경찰은 경찰 스스로 국정과제 보고에 밝혔듯이 무려 19차례나 의원실을 돌며 경찰법에 대한 경찰의 입장을 설명하는 등 입법로비에 총실했다. 이러한 경찰 조직의 입장은 서병수 의원안을 통해 일부 입법에 실제 반영되었다.

특히 정부여당은 경찰법을 바꾸면서 여당위원을 통한 청부입법 방식을 채택하여 입법예고 등 정부 입법 과정의 여론 수렴 절차를 생략했다. 2019년의 홍익표 의원안과 2020년 김영배 의원안 모두 마찬가지다. 정부여당은 국민의 삶에 큰 영향을 미치는 경찰법 개정안이 이렇게 졸속으로 논의되고, 충분한 공론화 과정없이 처리된 책임에서 자유로울 수 없다.

#### 4) 언론의 무관심

경찰개혁 입법과 공수처 설치법에 대한 언론의 지대한 관심에 비해 '경찰개혁' 입법에 대한 언론의 관심은 없었다. 경찰개혁에 대한 시민사회의 의견은 보도되지 않았고 2020년 정기국회 막바지에 이르러서야 관련 기사가 등장했고, 경찰개혁 입법이 끝나고 검경수사권 조정법안과 국가수사본부가 출범하고 나서야 우려하는 기사가 나왔을 뿐이다. 이후 '정인이' 사건이나 이용구 법무부 차관 수사종결 논란이 불거지자 국가수사본부와 관련된 기사가 대거 등장했다. 최대한 관심을 끌지 않고 입법을 마무리한다는 정부여당, 그리고 경찰의 입법전략이 성공한 셈이다.

### 5. 경찰개혁 관련 시민사회의 대응과 한계

#### 1) 2019년 이전 시민사회의 대응

경찰개혁과 관련하여 시민사회의 대응은 조직적이거나 체계적이지 못했다. 경찰의 인권 침해와 관련한 문제에 대한 문제제기와 제도개선 제안은 있었지만 경찰조직 구조 자체에 대한 이전의 시민사회 논의는 거의 없었다. 2017년 출범한 경찰개혁위원회에 시민사회에서 활동한 전문가들이 참여하기도 했지만 이것을 조직적인 활동으로 보기는 어렵다. 정보인권단체를 중심으로 정보경찰 폐지에 대한 입장을 밝히고, 정보경찰의 폐지를 촉구하는 의견을 제출하기도 했으나 본격적인 대응으로 보기는 어렵다. 참여연대는 2017년 7월 [[민주적 경찰과 인권침해 중단을 위한 경찰개혁 의견서](#)]를, 2019년 5월에는 [[자치경찰제 도입 방안에 대한 의견서](#)]를 청와대와 국회 등에 제출하며 경찰개혁을 요구한 바 있다. 그러나 이 역시 대응은 일회성에 그쳤다.

#### 2) 경찰개혁네트워크의 활동과 한계

이후 2019년 7월 3일 시민사회, 정보기관 개혁 방안 모색 토론회 개최를 계기로 경찰개혁을 위한 연대기구의 필요성에 공감한 참가단체들과 함께 2019년 9월 <정보경찰, 이대로 방치할 것인가?> 토론회를 시작으로 <정보경찰폐지시민사회네트워크>를 구성해 공동대응 활동을 시작했다. 2020년 3월에는 경찰개혁 입법이 본격화 될 것을 대비하여 <정보경찰폐지시민사회네트워크>를 확대하여 <경찰개혁네트워크>를 구성해 시민사회의 경찰개혁 방안을 국회와 정부여당에 개진하는 활동을 본격 시작했다.

#### <표4\_경찰개혁네트워크 활동 경과>

- 2020.03.26. [보도자료] 경찰개혁넷(준), 각 정당에 경찰개혁방안 공개 질의
- 2020.04.10. [보도자료] 정당별 경찰개혁 방안에 대한 입장 분석 발표
- 2020.04.21. [토론회] <경찰개혁 어떻게 할 것인가?> 개최
- 2020.07.07. [기자회견] 경찰개혁 '3대 방향 6대 제안' 발표
- 2020.07.15. [연속토론회] ① [경찰권한의 분산 그리고 자치경찰제도](#)

- 2020.07.22. [\[연속토론회\] ② 경찰에 대한 민주적 통제와 경찰위원회 실질화](#)
- 2020.07.29. [\[연속토론회\] ③ 정보경찰 폐지와 보안경찰 축소](#)
- 2020.09.22. [기자회견] 정부의 경찰개혁방안, 이대로 통과 되어서는 안된다
- 2020.10.08. [기자회견] 경찰개혁, 제대로 해라!!
- 2020.10.21. [보도자료] 경찰개혁네트워크, 경찰법 전부개정안 공청회 요구해
- 2020.11.03. [보도자료] 정보경찰 폐지 및 민주적 통제장치 강화 촉구 기자회견 개최
- 2020.11.06. [보도자료] 경찰개혁넷, 국회 행정안전위원회에 <정부의 경찰개혁 방안에 대한 시민사회 의견서> 발송
- 2020.10.-11. [면담] 이은주 의원 등 의원실 면담 촉구 및 진행
- 2020.11.13. [성명] 국회 행안위는 '경찰법 공청회'를 공개해라
- 2020.11.25. [성명] 국회는 경찰법 개정안 강행처리 중단하라
- 2020.12.02. [성명] 경찰법 개정, 거대양당의 무책임한 합의
- 2020.12.03. [기자회견] 거대양당의 원칙훼손 경찰법 개정 합의 규탄
- 2020.12.24. [논평] 속도만 중시하는 경찰개혁을 우려한다

그러나 경찰개혁 입법 과정에서 시민사회의 의견은 거의 반영되지 못했다. 오랫동안 논의를 통해 다양한 개혁방안이 검토되고 제안된 경찰개혁과 달리 경찰개혁은 생소한 과제였다. 시민사회의 역량의 한계는 분명했지만 가만히 두고 볼 수는 없었기에 없는 역량을 끌어모아 논의를 진행하였다. 시민사회 차원의 입법안을 내야한다는 논의도 있었으나, 행정경찰과 수사경찰의 분리, 수사청 설치 대한 의견이 분분했고 단일한 안을 만들지는 못하고 방향과 제안 중심의 <경찰개혁 3대방향 6대 제안> 의견서를 확정하고 국회에 입법과정에서 반영할 것을 요구했다.

#### <표5\_경찰개혁네트워크 경찰개혁 3대 방향 6대 제안>

##### ▲민주적 통제의 강화

- 합의제행정기관으로서 경찰위원회의 실질화
- 옹부즈만과 독립적인 감찰관 설치 및 국가인권위원회의 경찰감시 강화

##### ▲경찰권한의 분산

- 사법경찰과 행정경찰의 분리: 독립적인 수사청의 설치
- 실질적인 자치경찰제도의 도입: 행정경찰 기능의 전면 이관

##### ▲경찰권한의 축소

- 정보경찰의 폐지
- 보안경찰의 축소

그러나 정부여당은 이미 김영배 의원을 중심으로 내부안을 준비하였고 일사천리로 8월 4일 발의후 입법절차를 밟았다. 입법의견서를 제출하고 행안위원장과 행안위원 면담을 수없이 요청했지만, 코로나19를 핑계로 실제 면담은 위원장 면담 1회, 행안위 소속 의원 면담은 3회에

그쳤다. 정부여당을 발의한 김영배 의원은 끝내 면담을 거부했다. 시민사회의 비판이나 반대는 큰 반향을 일으키지 못했고, 결국 경찰법 개정안은 거의 원안대로 국회 본회의를 통과했다. 조직적이고 체계적으로 경찰법 입법에 대응한 경찰과 달리 시민사회는 역량의 한계를 절감할 수밖에 없었다.

## 6. 결론을 대신하여

개혁입법은 끝났지만 제도적 차원의 '경찰개혁'은 실패했다. 현재 시점에서 다시 전면적인 경찰법 개정을 논의하기는 쉽지 않은 상황이다. 하지만 손 놓고 있을 수는 없다. 최소한 아래 두 과제는 비대해진 경찰 권한을 견제하기 위해서 시급하게 바꿀 것을 요구해야 한다. 시민사회는 경찰개혁 방안에 대한 연구와 논의를 차근차근 진행할 필요가 있다.

### 1) 국가수사본부장에 대한 인사청문회 등 민주적 통제장치 촉구

개정된 경찰법[국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률]은 국가수사본부장에게 경찰의 수사에 관하여 각 시·도경찰청장과 경찰서장 및 수사부서 소속 공무원을 지휘·감독하는 권한을 부여하고 있다. 또한 경찰청 외부에서 모집할 수 있도록 하고 있다. 그러나 초대 국가수사본부장은 외부 공모를 포기하고, 경찰대 출신으로 현직 경남경찰청장이던 남구준 치안감을 2월 말 발탁해 임명했다. 국가수사본부장은 전체 경찰의 수사를 지휘·감독하는 막중한 역할을 하지만 임명 과정에서 민주적 통제장치는 찾아보기 어렵다. 하다못해 국가경찰위원회의 추천도 거치지 않고, 국수본부장 추천위 구성이나 인사청문회에 대한 규정도 없다. 민주적 통제의 퇴행이 아닐 수 없다. 두 번째 국수본부장부터는 인사추천위원회를 구성하도록 하고 국회의 인사청문회를 거치도록 경찰법 개정을 서두를 것을 촉구해야 한다.

### 2) 국가경찰위원회 실질화 방안 추진

검경수사권 조정과 국가정보원의 대공수사권 이관(3년후 시행)으로 어느 때보다 커진 경찰의 권한을 견제할 민주적 통제장치의 강화 필요성은 더 강조할 필요가 없다. 이미 시도경찰위원회 구성에 있어서는 구성의 다양성을 위한 내용들이 일부 들어가 있다. 대통령의 권한을 내놓지 않겠다는 억지가 아니라면 국가경찰위원회의 실질화를 반대할 명분은 어디에도 없다. 이미 오래전부터 논의되어온 방안이기도 하다. 지금이라도 경찰총장에게 집중된 권한을 분산시키는 국가경찰위원회 실질화를 촉구해야 한다.

토론회자료집  
문재인 정부 권력기관 개혁입법 평가 연속토론회(1)  
경찰개혁 현황과 과제

발행일 2021.03.11.(목)  
발행처 경찰개혁네트워크  
담당 최재혁 간사 02-723-5302 tsc@pspd.org