

국가경찰위원회제도의 실질화 방안 비교 분석 연구

최 종 술

국문요약

본 현행 국가경찰위원회 제도는 실질적인 역할을 수행하지 못하고, 단순 자문기관에 불과하다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다. 경찰위원회는 법률상 심의·의결기관으로 규정되어 있지만, 지금까지 자문기구 형태로 운영되어 왔고, 형식적·상징적 기능과 역할을 수행하고 있다.

국가경찰위원회가 설치 목적에 부합하고 경찰의 중립성과 독립성 그리고 민주성을 달성하는데 실질적으로 그 역할을 수행하고, 경찰에 대한 실질적인 통제 기구로 국가경찰위원회가 재설계되어야 한다.

본 논문은 먼저 현행 국가경찰위원회 제도의 주요 내용을 살펴보고, 지금까지 제안된 국가경찰위원회 제도의 실질화 방안들을 비교 분석하여, 현행 국가경찰위원회 제도의 한계를 도출하고, 발전방안을 제안한다.

주제어: 국가경찰위원회, 합의제행정기관, 자치경찰위원회, 심의의결기관, 자문기관

I. 서론

경찰의 정치적 중립성과 독립성 및 민주성 확보는 정치적 변혁기마다 논의되었고, 이를 해결하기 위한 방안으로 국가경찰위원회의 도입이 제시되었다. 경찰위원회 제도의 도입은 그 동안 경찰법 제정 과정을 통해 논의되어 왔다. 경찰위원회 설치의 내용을 담은 구체적인 경찰법안은 1990년 12월 12일 정부안으로 발의되었고, 국회에서 구체적인 논의 과정 없이 당시 여당의 단독 처리로 1991년 5월 10일 경찰법이 제정되었다.

국가경찰위원회는 경찰의 민주성과 정치적 중립성을 확보하고, 국민의 인권을 보호하며, 경찰의 권한 남용 방지를 위한 주요 시책에 대해 심의·의결하는 합의제 행정기관으로 설치되었다. 그러나 법적 지위, 구성 방법, 업무 범위, 권한행사의 실효성, 실제 운영 등 본래의 설치 목적을 달성하는 데는 제도적으로 여전히 불완전하다. 그 결과 국가경찰위원회 제도는 실질적인 기능을 수행하지 못하고, 형식적·상징적 기능과 역할을 수행하는 단순 자문기관에 불과하다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다.

따라서 국가경찰위원회가 설치 목적에 부합하고, 경찰의 중립성과 독립성 그리고 민주성을 실효적으로 달성하도록 경찰에 대한 실질적인 통제 기구로 재설계되어야 한다.

2017년 경찰개혁위원회는 국가경찰위원회의 실질화를 통해 경찰기관에 대한 민주적 통제 강화 방안을 추진한 바 있다. 즉, 국가경찰위원회의 법적 지위 및 구성 방법, 권한 행사의 실효성 등을 개선하기 위한 국가경찰위원회 실질화 권고안을 발표하였다(경찰청, 2017, 11. 15). 또한 국회에서도 국가경찰위원회 제도의 개선을 위한 방안들이 의원입법으로 발의되어 왔다.

경찰제도 개혁의 일환으로 2021년부터 자치경찰제를 도입, 실시하였고, 이제 남은 과제는 형식적 기구로 머물고 있는 국가경찰위원회 제도의 실질화를 통해 통해 국가경찰의 민주성과 정치적 중립성을 확보하는 것이다.

이러한 맥락에서 현행 국가경찰위원회 제도의 주요 내용을 살펴보고, 지금까지 제시된 국가경찰위원회제도 개선방안들을 비교 분석하여, 현행 국가경찰위원회 제도의 한계를 도출하고, 발전 방안을 제안하고자 한다.

II. 현행 국가경찰위원회 제도의 주요 내용

1. 설치 위치와 목적

현행 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(이하, 법이라고 함)」 제7조에서 국가경찰행정에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정안전부에 국가경찰위원회를 둔다고 규정하고 있다. 국가경찰위원회는 경찰행정에 관하여 구체적 사항(법 제10조 제1항)을 심의 의결 하기 위해 행정안전부 소속하에 설치된 합의제 의결기관이다.

국가경찰위원회는 경찰의 정치적 중립화와 민주적 통제를 실현하기 위하여 경찰 소관 법령의 제·개정 및 주요 치안정책 등에 대한 심의·의결권을 행사하는 법률상 기구이다

국민을 대표하는 위원들로 하여금 국민의 의사에 따라 치안정책을 결정하도록 함으로써 경찰의 정치적 중립을 제도적으로 보장하고, 경찰의 독선화와 관료화를 방지하여 경찰의 민주화를 보장하기 위한 것이다.

또한, 전체 국가경찰위원들에 의해 경찰의 주요 정책이 결정됨으로써 합리적이고 신중한 정책 수립과 경찰정책 자체의 신뢰성을 높인다. 또 경찰에 대한 정치적 영향이나 이익단체의 압력을 배제함으로써 경찰행정의 안정성과 정책의 계속성을 확보한다.

궁극적으로 국민의 여론을 최대한 수용하여 경찰업무에 대한 국민적 경찰체제를 유지하는 것, 즉, 경찰행정과 정책 결정에 국민의 의사 반영을 궁극적인 목표로 삼고 있다(국가경찰위원회, 2018).

2. 위원회의 구성

위원회는 위원장 1명 포함, 7명의 위원으로 구성하고, 위원장과 5명의 위원은 비상임(非常任), 1

명의 위원은 상임(常任)이다. 위원장은 비상임위원 중에서 호선한다. 그러나 상임위원의 임명 방법에 대한 규정은 없다(국가경찰위원회, 2018). 다만, 1991년 국가경찰위원회 출범 당시부터 인선 기준과 범위를 업무편람에 제시해 놓고 있다. 즉, 경찰에 대한 전문성을 가진 고위직 경찰 출신(치안정감급)을 경찰 내부적으로 인선하여, 후보군을 정하고, 행정안전부 장관이 제청하고, 국무총리를 거쳐서 대통령이 임명해 온 것이다. 상임위원은 정무직으로 하고, 당연직 위원은 없으면, 7명 모두 위촉직 위원이다.

위원은 행안부장관이 제청하고, 국무총리를 거치며, 대통령이 임명한다. 위원의 임명을 제청하는 경우, 경찰의 정치적 중립성이 보장되도록 하고, 위원 중 2명은 법관의 자격이 있어야 한다. 위원은 특정한 성(性)이 10분의 6을 초과 않도록 해야 한다. 위원임기는 3년이며, 연임(連任)이 안된다.

국가경찰위원회 위원은 법관의 자격이 있는 2명의 후보자를 법원에서, 그 외 인사는 정부 부처(인사혁신처, 여성가족부) 등에서 추천받고 있다. 현재, 위원 구성 현황을 보면, 법조계 2명, 학계 2명, 언론계 1명, 여성·시민단체 1명, 공무원 1명으로 구성되어 있다(국가경찰위원회, 2018).

3. 역할과 기능

국가경찰위원회의 심의·의결 사항(법 제10조, 국가경찰위원회 규정 제5조)은 경찰의 주요 치안정책 사항이다.

- 첫째, 인사·예산·장비·통신 등 주요정책 및 경찰업무 발전 사항
- 둘째, 인권 보호와 관련되는 경찰의 운영·개선 사항,
- 셋째, 담당 공무원의 부패 방지와 청렴도 향상을 위한 주요 정책사항
- 넷째, 국가경찰사무 외에 타 국가기관과의 업무협조 요청 사항
- 다섯째, 제주 자치경찰에 대한 지원·협조와 협약체결 조정 등 주요 정책사항
- 여섯째, 자치경찰제도가 전면적으로 시행됨에 따라, 시도자치경찰위원의 추천, 자치경찰사무 관련주요 법령·정책 등 사항, 그리고 자치경찰위원회 의결에 관한 재의 요구 사항
- 일곱째, 비상사태 등 전국의 치안유지에 대한 경찰청장 지휘·명령 사항.
- 여덟째, 그 밖에 중요하여 국가경찰위원회 회의에 부의한 사항
- 아홉째, 경찰청장 임명제청 동의권이다. 국가경찰위원회는 경찰청장 임명 동의(국가경찰위원회 규정 제14조 ②)와 관련하여 경찰청장 임명제청 동의권을 가진다. 즉, 경찰청장 임명제청 전(前) 국가경찰위원회 동의를 얻기 위하여 행정안전부장관이 안건을 상정한다. 국가경찰위원회의 동의를 얻어 행안부 장관이 제청하고, 국무총리를 거쳐서 대통령이 임명한다.

4. 운영

국가경찰위원회의 사무는 경찰청에서 수행한다. 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 경찰청 혁신기획조정담당관이 된다(국가경찰위원회 규정 제8조). 국가경찰위원회의 회의는 재적 위원의 과

반수 출석, 출석위원의 과반수 찬성으로 의결한다. 위원회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분한다. 정기회는 매월 2회 위원장이 소집한다(국가경찰위원회 규정 제7조).

Ⅲ. 국가경찰위원회 실질화 관련 방안의 비교 분석

2017년 이후, 국가경찰위원회 제도의 개선을 위해 제안되었던 방안들을 살펴보면, 먼저, 경찰청 경찰개혁위원회의 ‘경찰위원회 실질화 권고안’, 그리고 국회에서도 ‘경찰위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안’, ‘경찰법 개정안’ 등 국가경찰위원회 개편 방안을 담은 법안이 발의되었다.

1. 경찰개혁위원회 권고(안)

2017년 발족한 경찰개혁위원회는 국가경찰위원회의 법적 지위와 구성, 권한, 조직 등 전반에 관한 개편안을 담은 ‘경찰위원회 실질화 권고안’을 2017년 11월에 발표하였다. 권고안의 주요 내용은 다음과 같다(경찰위원회, 2018)

1) 소속과 법적 성격

국무총리 소속으로 하되, 독립하여 직무를 수행하는 중앙행정기관으로서 국가경찰위원회를 신설한다. 국가경찰위원회는 합의제로 운영되는 행정위원회로서, 그 소속으로 집행을 담당하는 경찰청을 두고, 이를 관리·감독한다. 근거 법률로 현행 경찰법을 개정, 독립된 장에서 국가경찰위원회에 관한 규정을 둔다.

2) 위원회의 구성

위원회는 위원장 1명, 상임위원 2명 포함, 모두 9명으로 구성한다. 위원회 구성 과 임명방법은 「국가인권위원회법」의 위원회 구성에 준하여(국가인권위원회법 제2장 위원회의 구성과 운영), 위원장은 대통령이 임명한다. 이 경우 국가경찰위원장은 국회인사 청문회를 거쳐야 한다.

경찰공무원이었던 사람은 위원장이 될 수 없다. 군·경찰(해경 포함)·검찰·국정원에 재직했던 자는 퇴직하고, 만 3년이 지나지 않은 경우, 위원이 될 수 없으며, 위원 중에는 반드시 사회적 소수자를 대변할 수 있는 자가 있어야 한다.

위원장 및 상임위원은 정무직 공무원으로 임명한다. 위원장은 장관급으로 하며, 국무회의에 출석, 발언할 수 있다. 위원장 및 위원의 임기는 4년 단임으로 한다. 위원장은 국회에 출석, 위원회 소관 사무에 관한 의견을 진술하며, 국회에서 요구하면 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.

3) 권한

첫째, 경찰청장과 국가수사본부장에 관한 임명 제청권을 가진다. 경찰청장과 국가수사본부장은 경찰위원회의 제청으로 국무총리를 경유하여 대통령이 임명한다.

둘째, 경찰의 승진 인사에 있어서는 총경 이상을 대상으로(총경으로의 승진 임용을 포함). 보직 인사의 경우, 경무관 이상이 대상이 되며, 경찰청장이 제출한 인사안에 관하여 심의·의결한 후 제청한다. 또 경찰의 인사정책과 승진·보직 등 인사운영에 대한 구체적 기준을 심의·의결한다.

셋째, 법령·규칙 외, 주요 정책과 업무계획까지 심의·의결 대상을 확대, 국가 치안정책을 결정한다.

넷째, 인권 침해 혹은 경찰권 남용 소지가 있는 제도·법령·관행 등에 관한 개선·시정요구권을 부여한다.

다섯째, 경찰공무원 주요 비위사건에 관한 감사·감찰·징계 요구권을 부여한다. 실제로 집행은 「경찰인권·감찰옴부즈만(위원회)(경찰개혁위원회 권고안, 2018 09 .08)」 혹은 경찰 내부 감사·감찰부서에서 수행한다.

여섯째, 상관의 부당한 수사지휘에 이의가 제기되면, 이에 관한 조치요구권을 부여한다. 관서장의 부당한 수사 개입에 관한 이의제기 사건 조사는 「경찰인권·감찰옴부즈만(위원회)」에서 주로 담당한다.

일곱째, 심의·의결 사항의 조치 결과 보고를 의무화하고, 심의·의결 사항을 불이행할 경우, 감찰 및 징계요구권을 부여하는 등 이행 담보장치를 마련한다.

여덟째, 위와 같은 권한 행사에 필요한 자체 규칙 제정권을 부여한다.

4) 사무기구와 회의 운영

첫째, 직무상의 독립성 강화와 원활한 업무 수행을 위해 경찰위원회에 적당한 규모의 사무기구를 독립적으로 설치한다. 또한 위원회의 상정 안건에 관한 사전 연구와 검토를 담당하는 전문성을 갖춘 일정 수 이상의 전문위원을 임명, 전문위원실에 배치하여 위원회를 보조한다.

둘째, 매주 1회 특정 요일에 정기회의를 연다. 위원장 및 위원 2명 이상 혹은 경찰청장이 필요하다고 판단하여 요청하면, 국가경찰위원장은 임시회의를 소집한다.

셋째, 위원회 회의에는 경찰청장, 차장 그리고 기획조정관이 참석해야 하며, 안건 관련 국관과 실무자가 참석할 수 있다.

넷째, 위원회는 안건에 관한 이해를 위해 필요하면, 관련 경찰공무원이 출석, 설명 혹은 질의에 답변토록 요청할 수 있다.

다섯째, 위원회는 재적위원 과반수의 출석과 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 국가경찰 위원장은 표결권은 없지만, 가부동수인 경우, 캐스팅보트를 행사한다.

2. 20대 국회 의원발의 법안들

1) 「경찰위원회의 설치와 운영에 관한 법률」제정안(표창원 의원 대표발의)¹⁾

2017년 9월 15일 단일 법률로 제정안이 발의되어, 11월 23일 행정안전위원회에 상정되었다. 주요 내용은 경찰위원회는 국무총리 소속 중앙행정기관으로 하고, 경찰청은 행정안전부 소속으로 한다. 위원은 9명으로 대통령·국회·법원에서 각 3명 추천한다. 임기는 3년이며, 1회 연임할 수 있고, 권한은 감사, 감찰 지휘·감독권, 위해성 경찰장비 등 감독권, 경찰수사에 대한 고충 민원 등 처리, 경찰청장 후보자 추천권 및 해임건의권을 신설하였다.

2) 「경찰법개정법률(안)」(진선미 의원 대표발의)²⁾

2018년 3월 26일 경찰법 개정안으로 발의되었고, 주요 내용은 경찰위원회를 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 격상하여 경찰청을 관리·감독한다. 민주성 제고를 위해 위원회의 구성 방법을 변경하는 등 경찰위원회의 실질화를 위한 관련 제도를 정비한다. 경찰 주요 정책의 수립과 집행 등을 위원회 사무로 규정하고, 경찰청장의 임명 제청에 관한 동의권을 가진다.

3. 21대 국회 의원발의 법안들

1) 「경찰법 일부개정안」(2020, 11, 2)³⁾

2020년 11월 경찰법 개정안으로 발의되었고, 주요 내용은 첫째, 자치경찰사무에 대한 지휘·감독권을 행사하는 시·도자치경찰위원회와 구분을 위해 경찰위원회의 명칭을 국가경찰위원회로 변경한다. 경찰에 대한 실질적인 관리·감독 역할을 위해 합의제 행정기관으로서 업무를 독립적으로 수행한다는 것을 명시한다.

둘째, 경찰위원회의 내실 있는 운영을 위해 위원 수를 7인에서 9인으로 변경하고, 상임위원을 1명에서 2명으로 확대한다.

셋째, 합의제 행정기관으로서 국가경찰위원회의 소관 사무를 명확히 하고 이에 대한 의사결정을 심의·의결방식으로 한다.

넷째, 국가경찰위원회 고유의 사무처리 및 시·도자치경찰위원회와의 원활한 업무수행을 위해 사무기구를 설치하고, 위원회의 조직·운영에 관한 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1) 「경찰위원회의 설치와 운영에 관한 법률안」, 표창원 의원등 20인, 의안번호 제2009424호, 제안일자 2017. 09. 15. 이하 ‘표창원 의원안’ 으로 칭함

2) 경찰법 일부개정법률안, 진선미의원등 36인, 제안일자 2018. 03. 26, 의안번호 2012660. 이하 ‘진선미 의원안(2018)’ 로 칭함.

3) 「경찰법 일부개정법률안」 임호선의원 대표발의, 의안번호 2104841, 발의연월일 2020. 11. 02, 이하 ‘임호선 의원안’ 이라고 칭함

2) 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안」(2021. 1. 25)⁴⁾

2021년 1월 25일 발의되었고, 그 주요 내용은, 첫째, 위원회의 구성은 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성하되, 위원장 및 7명의 위원은 비상임(非常任), 1인의 위원은 상임(常任)위원으로 한다.

둘째, 위원은 대통령이 지명하는 3명(상임위원 1명 포함), 대법원장이 지명하는 3명(법관의 자격이 있는 자), 교섭단체별 국회의원 의석수 비율에 따라 각 교섭단체에서 추천하여 국회의장이 지명한 3명을 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

셋째, 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 회의를 주재하며 소관사무를 통할한다. 위원장은 비상임위원 중에서 호선한다. 위원장이 궐위되거나 부득이한 이유로 직무 수행이 불가능할 때, 위원 중 최장기간 재직한 위원이 그 권한을 대행한다. 다만, 재직기간이 같은 위원이 2명 이상인 경우, 연장자가 권한을 대행한다.

3) 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 일부개정법률안(2021. 03. 18)⁵⁾

2021년 3월에 발의되었고, 주요 내용은 첫째, 경찰행정에 대한 주요 정책을 결정하고, 경찰 직무집행의 감독에 관한 사무를 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 국가경찰위원회를 둔다. 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로서 그 소관 사무를 수행한다.

둘째, 위원장 1인과 상임위원 2인을 포함한 9인의 위원으로 구성한다. 국회가 선출하는 3명(상임위원 1명 포함), 대통령이 지명하는 3명과 그 중 상임위원 1명 포함하고, 대법원장이 지명하는 3명을 대통령이 임명한다. 위원장은 위원 가운데 대통령이 임명한다. 국가경찰위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다. 위원장 및 상임위원은 정무직공무원으로 임명한다.

셋째, 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 총괄한다. 위원장은 국회에 출석, 위원회의 소관 사무에 대한 의견을 진술하며, 국회에서 요구하면 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다. 위원장은 국무회의에 출석, 발언하며, 관련 사무에 대해서 국무총리에게 의안 제출을 건의할 수 있다. 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 없다.

넷째, 국가경찰위원회는 다음의 사무를 수행한다.

- 국가경찰사무에 대한 주요정책과 경찰 업무 발전 계획 수립 및 집행
- 인권보호와 관련되는 경찰의 제도, 규칙, 관행 개선 및 시정요구에 관한 사항
- 국가경찰사무담당 공무원의 감사, 감찰, 및 징계 요구 사항
- 국가경찰사무 외 다른 국가기관의 업무협조 요청 사항
- 국가경찰의 부당한 수사 지휘에 대한 조치 요구 사항

4) 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안」, 권은희의원 대표발의, 의안번호 7611, 발의연월일 2021. 1. 25, 이하 ‘권은희 의원안’ 이라고 칭함

5) 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 일부개정법률안」 진선미의원 대표발의, 의안번호 8905, 발의연월일 2021.03.18., 이하 ‘진선미 의원안’ 이라고 칭함

- 자치경찰에 대한 경찰의 업무조정 및 협력 지원 등에 관한 주요 정책사항
 - 자치경찰위원회 위원 추천, 자치경찰사무에 대한 사항, 자치경찰위원회 의결에 관한 재의 요구, 심의 조정에 관한 사항
 - 비상사태 등 전국의 치안 유지에 대한 경찰청장의 지휘·명령 사항
 - 이외 행안부장관과 경찰청장이 국가경찰위원회의 회의에 부친 사항. 단, 행정안전부장관은 심의·의결 내용이 적정하지 않다고 판단하는 경우, 재의를 요구할 수 있다.
- 여섯째, 다음 사항은 국가경찰위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.
- 경찰 및 치안에 관한 주요 정책
 - 경찰 소관 법령·규칙의 제정·개정 등에 관한 사항
 - 경찰청장, 국가수사본부장 임명제청에 관한 사항
 - 경찰의 인사정책 및 인사운영, 감사 및 감찰에 관한 기준
 - 국가경찰 및 자치경찰 사무 업무에 관한 기준
 - 그 밖에 경찰업무 발전 및 인권보호에 필요한 사항
- 일곱째, 국가경찰위원회에 위원회의 사무를 처리할 사무처를 둔다. 사무처에 사무총장 1명과 필요한 직원을 두되, 사무총장은 국가경찰위원회의 심의를 거쳐 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 사무총장은 위원장의 지휘하에 사무처 사무를 관장하며, 소속 직원을 지휘·감독한다.

IV. 국가경찰위원회 제도의 한계와 발전방안

1. 국가경찰위원회 제도의 한계

1) 법적 지위

현행 국가경찰위원회는 국가경찰행정에 관한 사항을 심의·의결하지만, 심의·의결한 사항에 대하여 외부표시 권한이 없어, 경찰위원회의 법적 지위와 권한의 실효성 등 본래의 설치 목적을 달성하기엔 불완전하다.

즉, 명목상 심의·의결기관으로 규정되었음에도 자문기구화되어 형식적·상징적 역할을 수행하는데 불과하다. 시도자치경찰위원회와 달리, 합의제 행정기관에 대한 법률상 명시가 부재한다. 특히, 행정안전부는 국가경찰위원회를 단순 자문위원회로 분류한다는 의견을 제시하고 있다(김성태, 2021. 12)

그러나, 행정안전부의 분류와는 달리, 국가경찰위원회는 ‘독립적인 업무 수행의 합의제 행정기관’이며, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」(약칭 행정기관위원회법) 제5조 제2항의 ‘행정위원회를 제외한 위원회(자문위원회 등)’가 아니고, 제1항의 ‘합의제행정기관(행정위원회)’에 훨씬 가깝다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 단순 자문위원회에 불과하다는 것이다.

2) 정치적 중립성

국가경찰위원회 위원의 임명에 있어서 행안부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐서 대통령이 임명한다는 것은 행정안전부장관이 사실상 위원의 선임을 일방적으로 주도한다는 것이다. 따라서 시민의 자발적 참여기회가 봉쇄되고, 행안부장관의 의지대로 위원회를 끌고 갈 가능성이 있다(이상원, 2019: 185).

국가경찰위원회의 소속을 행정안전부에 두는 것은 경찰행정의 민주화와 정치적 중립성 그리고 업무의 독립성을 달성하지 못하는 한계가 있다. 이는 정치적 성향이 강한 행정안전부 장관하에 둬으로써 국가경찰위원회의 독립성 보장이 어렵고, 중립성을 침해할 수 있다.

국가경찰위원회 사무를 담당할 기구를 행정안전부 내부에 두는 것은 또한 경찰위원회의 독립성을 저해한다. 더구나 현행 법 제11조는 경찰위원회의 통제 대상이 되어야 할 경찰청이 국가경찰위원회 실제 사무를 담당함으로써 더 큰 한계를 가지고 있다(박병욱, 2018 : 301)

3) 기능과 권한

국가경찰위원회는 경찰 소관 법령의 제·개정 및 주요 정책 등에 대한 심의·의결 기관이라고 규정하고 있지만, 독립적인 권한으로 의사결정권을 가질 수 없고, 실제로 단순히 경찰청장이 부의한 사항만 심의·의결하는 권한만을 가지고 있다.

즉, 심의·의결에 관한 사항에서 경찰관청의 사무에 대하여 부의한 사안을 한정적으로 심의·의결하는 기능만을 수행하고 있어 독립된 기관으로서의 실질적인 기능을 상실하고 있다.

특히, 심의·의결의 성격에 대한 규정이 없으며, 행정청의 법적 지위도 없어 법적 구속력을 갖지 못한다. 이와 같이 법률에서 법의 구체성을 확보 못하고, 추상성, 불명확성을 가져, 업무 범위가 모호하다(김원중, 2012: 325~326).

국가경찰위원회(법 제10조 제1항)가 경찰행정에 대하여 심의·의결권을 가진다고 명시하고 있지만, 법 제9조 제2항에서 “국가경찰위원회가 심의·의결한 내용이 적정하지 아니하다고 판단하는 경우에는 재의를 요구할 수 있다”고 규정하고 있어, 행정안전부장관에게 재의요구권을 부여하고 있다. 이것은 국가경찰위원회의 독립성이 부인되고, 사실상 경찰 통제장치로서의 역할을 하지 못하고 있다.

4) 위원회의 구성 및 임명

위원회는 위원장 1인을 포함한 7인의 위원으로 구성되고, 위원장 및 5인의 위원은 비상임, 1인의 위원은 상임위원이다.

경찰행정 사무는 항시 발생하므로 신속하고 긴급한 사항에 관하여는 1인을 제외한 모든 위원들이 비상임이므로 신속한 대처와 회의를 개최하기 어렵다. 이것은 경찰위원회의 존재 의의를 잃고, 경찰행정의 책임행정을 구현할 수 없는 한계가 있다.

또한 위원 임명에 있어서 법관의 자격이 있는 사람을 2인 이상으로 규정한 것은 직업 선택의 자유와 아울러 다양한 직업군 진출 등에 관한 제한을 초래하고 있다. 즉, 국가경찰위원회 구성은 다양한 전문지식을 요구함에도 불구하고 법관이라는 특종 직업군에 대해해서만 이것을 정하는 것은 형평의 원칙에 부합하지 않는다(이영우, 2018 : 116~117).

5) 운영

경찰행정의 특성상 심의·의결이 필요한 경우, 수시로 개최되어야 하지만, 매월 2회로 실시하고 있다. 회의의 월례화로 인해 업무의 신속성과 대응성을 가지지 못하며, 경찰위원회의 경찰행정에 대한 관리 감독 기능을 수행치 못하는 한계가 있다.

실제로 경찰위원회 회의 안건을 보면, 상정된 안건에 비해 부결건이 거의 없으며, 재상정 혹은 보류안건이 그 이후 어떤 식으로 처리되었는지에 대해서도 확인할 방법이 없다(김현숙, 2017 : 27).

그리고 심의·의결에 있어 단순 법령안건의 심의 의결에 한정되고 있으며, 경찰행정 사무에 대해 해당 과에서 단순히 보고하는 형태의 형식만을 취해 형식상의 기구로 전락하여, 치안 수요에 부응하는 관리 감독을 하지 못하는 한계가 있고, 법적 기속력을 가지고 있지 않다(국회 사법개혁특별위원회, 2018 : 18)

2. 국가경찰위원회 제도의 발전방안

1) 입법 형식

입법 형식을 단일 제정법의 형식으로 입법할 것인가, 아니면 현행 경찰법의 개정 형식으로 할 것인가와 관련해서, 표창원 의원안은 「경찰위원회의 설치와 운영에 관한 법률안」이라는 별도법을 제정하는 방식을 취하는 반면, 경찰개혁위원회 권고안과 진선미 의원안 등은 현재 경찰위원회에 관해 규정하고 있는 현행법의 일부개정 형식을 취하고 있다.

경찰위원회를 국무총리 소속의 합의제 중앙행정기관으로 두는 경우, 합의제 중앙행정기관들 대부분이 독자 입법을 통해 법적 근거를 가지고 있다. 또한 위원 구성에 있어서 입법·행정·사법부의 동수 지명 등 경찰로부터의 독립성, 중립성을 유지하기 위해, 설치법 제정을 통한 독자 입법이 필요한 측면이 있다.

〈표 1〉 합의제 중앙행정기관 현황(국회 사법개혁특별위원회, 2018)

구분	국가인권위원회	국민권익위원회	방송통신위원회	금융위원회	공정거래위원회	원자력안전위원회
근거법률	국가인권위원회법	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률	금융위원회의 설치 등에 관한 법률	독점규제 및 공정거래에 관한 법률	원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

그러나 이미 현행 법의 독립된 장에서 경찰위원회에 관한 사항을 규정하고 있고, 경찰위원회의 감독 기능이 경찰청만을 대상으로 하고, 경찰위원회와 경찰청은 정부조직 체계상 지안을 관장하는 기관으로서 공동의 목적을 가진 유기적 관계에 있다는 점을 고려하면, 현행법의 일부개정 형식으로 입법하는 방안도 가능하다.

요컨대, 이러한 점들을 종합적으로 고려해 입법 정책적으로 결정할 사항으로 본다.

2) 소속

먼저, 경찰위원회를 국무총리 소속으로 두는 경우, 국무총리는 행정 각 부처에 대한 통솔권을 갖고 있으며, 다른 행정부처에 관한 명령권·업무협조권을 가지고 있어, 경찰행정 사무를 더 원활하게 운영할 수 있는 장점이 있다(이영우, 2018: 138-139).

국무총리는 「정부조직법」 제18조에 따라 “대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘 감독”할 권한을 가지므로, 그 소속으로 신설하는 경찰위원회가 경찰청에 대한 감독 권한을 가지고, 경찰의 직무집행을 감독하는 것이 타당하다.

그러나 일반적으로 감독권은 행정조직체통의 상하관계에서 설정되며, 현행 「정부조직법」은 “각 행정기관의 장은 소속청에 대해 중요 정책 수립에 관해 그 청의 장을 직접 지휘”하도록 하고 있는 바, 국무총리 소속 경찰위원회의 감독권과 행정안전부장관의 지휘권 사이에 부정합적 측면이 있다.

즉, 경찰위원회를 국무총리 소속 중앙행정기관으로 설치하고, 국가경찰위원회에 경찰청에 대한 관리·감독권을 부여할 경우, 국무총리 소속인 위원회가 행정안전부장관 소속 경찰청을 감독하게 된다. 이 경우 소속과 관리·감독의 불일치가 발생하고, 「정부조직법」에 따라 경찰청에 대해 지휘 권한을 보유하는 행정안전부장관의 권한과도 충돌되는 측면이 있다.

또한 행정안전부장관이 경찰청의 주요 정책을 직접 지휘하며⁶⁾, 소관 사무에 대해 국무위원으로 행정부 내에서 그리고 국회에서 책임을 지고 있는데, 경찰위원회가 특정업무가 아닌 경찰행정 전반에 대한 포괄적 직무권한을 행사하는 것은 경찰청에 대한 이중적 지휘·감독체계가 형성되어 정부조직법 체계에 부합하지 않는 측면이 있다.

경찰위원회의 소속과 관련하여, 경찰개혁위원회 권고안은 경찰위원회와 함께 경찰청도 국무총리 소속으로 변경하여 “국무총리→경찰위원회→경찰청”의 계통으로 일원화하는 방안을 권고한 바 있다. 이 경우 경찰위원회의 지위를 격상하면서 경찰청을 행정조직상의 하급기관으로 관리·감독함으로써 보다 실질적인 통제력을 행사할 수 있는 장점이 있다. 그러나 지방자치단체와의 협조 관계 등이 약화될 수 있는 문제점이 있고, 독일, 프랑스, 영국 등 대부분의 국가에서 중앙정부의 경찰 기능은 내무부장관 소속으로 두고 있다.

6) 현 정부조직체계 상 경찰청에 대한 지휘·감독권한을 보면, 행정안전부장관은 “소속청인 경찰청에 대해 중요정책 수립에 관하여 직접 지휘”할 수 있으나, 실제로는 경찰청장에 대한 임명제청권, 부령제정권 등 절차적·형식적 지휘권만을 행사하고 있다.

이와 같은 소속-지휘·감독 관계의 부정합 문제는 경찰위원회를 국무총리 소속으로 둬으로써 발생하는 사항인데, 현행과 같이 경찰위원회 및 경찰청을 행정안전부 소관으로 두면서 위원회의 구성과 권한을 강화하는 방안도 가능하다.

경찰위원회를 합의제 행정기관으로 운영하는 주요국 사례로, 일본의 국가공안위원회는 내각총리대신 소속으로 되어 있고, 국무대신을 위원장으로 하며, 위원은 양원의 동의를 얻어 내각총리대신이 임명하고 있다

〈그림 1〉 경찰위원회의 소속 및 지위(국회 사법개혁특별위원회, 2018)

구분	표창원의원안·진선미의원안	경찰개혁위원회 권고안
조직		
소속	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국무총리 ○ 경찰청과 별개의 중앙행정기관 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국무총리 ○ 경찰위원회를 중앙행정기관으로 설치하되, 그 소속으로 경찰청을 둠

영국은 2012년 경찰위원회 제도가 폐지되었고, 지방치안관리관⁷⁾ 및 지역치안평의회를 신설하여, 중앙 단위에는 경찰위원회 제도가 없으나, 지방 단위에서 지역치안평의회를 운영하고 있다. 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 중국 등에는 경찰위원회와 유사한 제도가 없다.

〈표 2〉 주요국의 경찰위원회 비교(국회 사법개혁특별위원회, 2018)

구분		일본(국가공안위원회)	미국 L.A. (LAPD 경찰위원회)	영국(지역치안평의회)
법 적 지 위	소속	내각총리대신 소속	LA의 경찰 최고책임기관	지방정부에 설치
	관청여부	O(대외표시 가능)	O(대외표시 가능)	X
	경찰청과의관계	관리관계 ⁸⁾	관리관계	견제·감독관계

7) 영국의 지방치안관리관 또는 지역치안위원장(Police and Crime Commissioner)은 주민 직선의 자치경찰의 대표자로서 지역치안계획 수립, 지방경찰청장 임명, 해임 및 감독 등의 권한을 가진다.
 8) 일본의 관리 관계(공안위-경찰청)란 사무집행 세부내용까지 지휘감독은 아니지만, 공안위 방침에 부적합한 경우 필요한 지시가 가능한 관계이다.

3) 위원회 구성

(1) 상임위원과 위원 정수

상임위원과 위원 정수에 대한 진선미 의원안과 경찰개혁위원회 권고안은 위원장 및 상임위원의 정무직공무원 임명, 국회·대통령·대법원장이 각 3명을 선출 또는 지명, 위원장의 인사청문 절차 규정 등에서 표창원 의원안과 동일하나, 상임위원 수를 2명(국회 선출 1, 대통령 지명 1)으로 하고 있고, 위원장 선출에 있어 위원간 호선절차 없이 대통령이 임명하는 점에서 차이가 있다.

권은희 의원안은 경찰위원회 위원을 9명으로 하고, 대통령이 지명하는 3명(상임위원 1명을 포함), 대법원장이 지명하는 3명(법관의 자격이 있는 자에 한정), 교섭단체별 국회의원 의석수 비율에 따라 각 교섭단체에서 추천하여 국회의장이 지명한 3명으로 하고 있다.

이와 같이 경찰위원회를 경찰에 대한 민주적 통제기구로서 중앙행정기관으로 격상하려는 취지에서 위원 수를 7인에서 9인으로 확대하고, 입법·행정·사법부의 균등한 지명 권한 부여 등 구성방식을 변화를 시키는 것이 중립성·공정성 확보 측면에서 구성체계가 타당하다.

또한 특정 성의 위원을 6명 이하로 제한하고 있는데, 이는 경찰위원회가 인권보호와 밀접한 업무를 수행하는 점을 감안하여 최소한의 성비(性比)를 보장하려는 것이다. 만약 해당 조항이 입법되면 입법·행정·사법부는 위원 추천시 이를 고려하여 추천해야 한다. 예컨대, 국가인권위원회의 경우도 11명의 인권위원 중 특정 성(性)이 위원의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 규정하고 있다(국가인권위원회법 제5조).

요컨대, 현재 임명 방식을 개선하여 대리인 대표의 역할이 아닌 수탁인 대표의 기능을 수행하여, 민주적 통제를 실현하도록 임명방식을 보다 다양화할 필요가 있다. 즉, 위원을 임명함에 있어서 행정부, 입법부, 사법부 모두가 추천권을 행사하고, 국회 동의를 거쳐 대통령이 임명토록 하여, 정치적 중립성을 확보하고, 각 추천 분야별 상임위원의 추천을 포함해야 한다(이상원, 2013; 189)

〈표 3〉 위원회 구성안 비교

경찰개혁위원회 권고안	표창원 의원안	진선미 의원안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 총 9명 (위원장1, 상임위원 2) ○ 위원장: 정무직공무원 (상임), 대통령 임명, 국회 인사청문회 ○ 위원: 국회, 대통령, 대법원장이 각각 선출 또는 지명 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총 9명 (위원장 1, 상임위원 3) ○ 대통령 임명 <ul style="list-style-type: none"> - 국회·대통령·대법원장 3 (국회·대통령·대법원장 각 상임위원 1명씩 지명) ○ 위원장·상임위원: 정무직공무원 ○ 위원장: 호선 후 대통령 임명 ○ 특정성(性)위원 6명 이하로 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총 9명 (위원장 1명, 상임위원 2명) ○ 대통령 임명 <ul style="list-style-type: none"> - 국회·대통령·대법원장 3 (국회·대통령 각 상임위원 1명씩 지명) ○ 위원장·상임위원: 정무직공무원 ○ 위원장: 대통령 임명 ○ 특정 성(性)위원 6명 이하로 제한

현실적으로 상임위원 수와 관련하여, 경찰위원회를 중앙행정기관으로 구성하더라도 별도의 소위원회 및 집행기능이 없는 점과 다른 행정위원회의 예를 감안할 때, 상임위원은 2인으로 하는 것이 적절할 것으로 본다. 따라서 대통령은 상임위원 1명을 포함하여 3명, 국회는 상임위원 1명을 포함하여 3명을, 대법원장은 3명을 포함하여 9명으로 구성한다. 상임위원을 2명으로 하여 국가경찰 부분과 자치경찰 부분을 분담하도록 한다. 또한 위원 중에서 1명을 경찰인권·감찰옴부즈만의 역할을 부여하도록 하는 방안도 필요하다.

〈표 4〉 상임위원 임명 입법례

위원회	위원회 구성
인권위	○ 전체위원 11명 대통령 임명(상임1) ○ 국회 선출 4명(상임2명) ○ 대법원장 지명 3명
권익위	○ 전체위원 15명 대통령 임명(상임3명) ○ 국회 추천 3명 ○ 대법원장 추천 3명
원자력안전위	○ 전체위원 9명 대통령 임명(상임1명) ○ 국회 추천 4명
개인정보 보호위	○ 전체위원 15명 대통령 임명(상임1명) ○ 국회 선출 5명 ○ 대법원장 지명 5명

(2) 위원장 직급 및 임명(선출)방식

표창원 의원안 및 진선미 의원안은 위원장과 상임위원을 정무직공무원으로 하고 있는데, 중앙행정기관으로서의 경찰위원회 성격에 비추어 볼 때 적절한 지위 부여로 본다.

위원장 임명방식에 관하여 진선미 의원안은 “위원 중에서 대통령이 임명”하는 반면, 표창원 의원안은 “위원 중에 호선하여 대통령이 임명”하도록 하여 다소 차이가 있다.

국가경찰위원회가 중앙행정기관이라는 점을 고려하면, 호선 절차⁹⁾로 정하는 것보다는, 국민권익위원회 등 다른 합의제 중앙행정기관의 위원장과 같이 호선 절차 없이 대통령이 임명하는 것이 적절할 것으로 본다.

〈표 5〉 합의제 중앙행정기관의 위원장 임명 입법례

구분	권익위	방통위	금융위	공정위	원자력안전위
위원장 임명	국무총리 제청 →대통령 임명	대통령 임명	국무총리 제청 →대통령 임명	국무총리 제청 →대통령 임명	국무총리 제청 →대통령 임명

9) 위원장을 호선 절차로 정하는 경우에는 헌법기관인 중앙선거관리위원회 위원장의 예가 있음(헌법 제114 조제2항).

4) 운영

(1) 회의

현행 경찰위원회 회의는 매달 2회 시행하는데 그치고 있어 경찰행정에 대한 심의·의결 기능이 부실화될 수 있고, 경찰행정을 원활히 운영하기에는 부족한 횟수이다. 이에 회의를 상설화하여 정기회의 뿐만 아니라 상시로 심의·의결하도록 하여야 한다.

일본의 경우, 주 1회의 정기회의를 의무적으로 개최하도록 하고 있다. 이처럼 회의가 상설화될 경우, 경찰행정에 대해 실질적인 관리·감독을 행사할 수 있다. 또한 단순히 경찰청장이 부의한 건만을 심의 의결할 것이 아니라 경찰위원회의 심의의결 사항의 범위를 확대하여 경찰행정 전반에 대한 관리·감독을 할 수 있도록 하여야 한다(김원중, 2012: 130).

(2) 회의 공개

위원회 회의 공개와 관련하여, 진선미 의원안은 회의록 작성 및 공개 의무 및 비공개 사유를 간략히 규정하고 있는 반면, 표창원 의원안은 속기 방식의 회의록 작성 의무, 회의록에 위원장 서명, 회의록 인터넷 공개 등을 자세히 규정하고, 회의록 공개 외에 위원회 회의 자체를 공개하도록 하고 있다.

이와 관련하여, 경찰청은 경찰행정의 특성상 수사·정보·보안·경비·외사 등 보안이 필요한 경우가 많다는 점에서 회의 공개와 속기 방법의 회의록 작성, 보관은 곤란하다는 입장이다(국회 사법개혁특별위원회, 2019: 18)

그러나 속기록에 의한 회의록을 작성할 경우, 위원의 책임성을 확보하는 측면이 있고, 그 자체로 사료로서의 가치가 있으며, 민감한 사안일 경우 일정기간 동안 비공개 기록물로 지정하는 방안 등도 가능하다.

〈표 6〉 회의 공개 관련 입법례

구분	국민권익위원회	방송통신위원회	금융위원회	공정거래위원회	원자력안전위원회
회의공개	-	회의공개	-	심리의결 공개 의결합의 미공개	-
회의록	-	회의록 작성	의사록(주요내용) 작성·보존	-	회의록 및 녹음기록 작성보존(속기방법 명시)

합의제 중앙행정기관 중 회의를 공개하도록 규정하고 있는 것은 방송통신위원회가 있고, 회의록 작성방식을 속기 방법으로 명시한 곳으로는 원자력안전위원회가 있다.

요컨대, 경찰위원회가 국민의 실생활과 관련된 경찰의 공권력 행사에 대한 민주적 통제를 목적으로 하고 있다는 점을 고려할 때, 투명성 강화 측면에서 회의의 공개는 필요한 사항이다. 다만, 어

면 방식으로 회의 내용을 공개할 것인지는 경찰행정의 특수성을 감안하여 정할 필요가 있다.

5) 사무기구 설치

위원회의 사무를 처리할 사무기구 설치에 관하여 표창원 의원안은 정부위원급 사무처장 1인 및 150명 이내의 정원으로 명시하고 있고, 진선미 의원안은 사무처 및 사무총장(대통령이 임명)에 관한 일반적 규정만을 두고 있다.

사무처의 조직 규모는 위원회의 업무 규모를 고려하여 정할 필요가 있다. 표창원 의원안의 경우, 경찰위원회에 감사감찰의 지휘·감독, 경찰수사에 대한 고충민원 처리 등 경찰청의 업무를 직접 집행하는 권한을 부여하는 등 업무 규모를 광범위하게 설정하고 있어, 이에 따른 상당 규모의 정원을 명시하고 있다.

한편, 경찰개혁위원회 권고안은 위원회 상정 안건의 사전 연구, 검토를 하도록 사무처에 전문성을 갖춘 전문위원을 두는 방안을 제안하였다.

요컨대, 경찰위원회는 경찰청과 분리되어 독립적인 기관으로 경찰행정을 관리·감독하여야 한다. 따라서 경찰위원회의 관할 업무와 관련된 정부조직과는 별도로 두도록 하고, 기구뿐만 아니라 인적 구성원들의 독립성이 유지되도록 하여야 하며, 행정통제에 대한 전문성을 갖춘 위원들로 정치권으로부터는 독립된 인사로 구성되어야 한다(박노섭·안정민, 2017 : 13~14)

〈표 7〉 사무기구 설치 방안 비교

구분	사무기구
경찰개혁위원회 권고안	○ 위원회 소속 별도 사무기구 설치 ○ 연구 검토 담당하는 전문위원
진선미 의원안	○ 위원회 산하에 별도의 사무처 설치(사무총장 1(대통령이 임명))
표창원 의원안	○ 위원회 산하에 별도의 사무처 설치(사무처장 1, 정원150명이내)

6) 권한

(1) 사무의 범위

현행법상 경찰위원회는 경찰업무 주요 사항의 심의·의결 권한이 있지만, 심의 내용이 일반적, 포괄적으로 규정되어 있고, 특히 의결기관이 가지는 한계로 인해 관리 감독 기능은 배제되고 있는 반면, 표창원 의원안 및 진선미 의원안은 관리 감독기능을 명시하여 경찰위원회에게 경찰에 대한 적극적인 의미의 통제기능을 부여하고 있다.

진선미 의원안의 경우, 시정요구, 감사감찰·징계요구, 조치 요구 등의 수단을 통해 경찰청의 집행권을 존중하면서 경찰에 대한 감독권을 설정하고 있는 반면, 표창원 의원안은 감사·감찰 지휘권, 고충민원 처리(접수 및 경찰청 조치 요구), 수사지휘에 대한 이의신청 처리(접수, 심사 및 필요

한 조치) 등 상당한 집행 권한을 부여하고 있는 점에서 차이가 있다,

이와 관련하여 경찰청은 경찰위원회에 직접 집행 권한을 주는 것은 집행을 책임지는 경찰청을 관리·감독하는 경찰위원회의 성격에 맞지 않고, 경찰위원회와 경찰청이 동시에 집행기능을 가짐으로써 업무혼선·책임소재 모호 등의 문제가 발생할 소지가 있으므로, 경찰위원회 사무에서 집행 권한은 원칙적으로 배제해야 한다는 입장이다(국회 사법개혁특별위원회, 2018).

요컨대, 위원회의 사무규정과 관련하여, 위원회의 사무로 국가경찰에 관한 주요 정책의 수립·집행을 규정하는 경우, 정책의 집행은 「정부조직법」상 치안 업무를 관장하는 중앙행정기관인 경찰청이 수행하도록 하고, 경찰위원회 업무에서는 제외하는 것이 국가 전체적인 행정조직 체계에 부합한다. 따라서 집행 권한을 포함할 것인가에 대해서 관리 감독의 관계라는 측면에서 집행 권한을 부여하는 것은 바람직하지 않다.

외국의 사례를 보면, 미국 로스엔젤레스 경찰국 위원회는 경찰국의 관리책임기관으로서 위원회 산하 감사국이 경찰 내부 징계절차 감독 및 경찰비행 직접 조사권한을 가지고 있는 반면, 일본의 국가공안위원회는 경찰에 대해 관리 관계에 있기는 하나, 감찰지시권만을 가지고 있고, 감찰조사는 경찰청이 수행하고 있다.

〈표 8〉 위원회 사무 비교

구분	업무
표창원 의원안	<ul style="list-style-type: none"> ○경찰 주요정책 결정 및 집행감독 ○위원회가 직접 집행하는 권한 <ul style="list-style-type: none"> - 감사·감찰 지휘 - 경찰수사에 대한 고충민원 처리 - 부당한 수사지휘에 관한 이의신청의 처리 ○위원회가 요구하는 권한 <ul style="list-style-type: none"> - 관계 공무원에 대한 보고요구·사실조사·시정요구·고발 및 징계의결의 요구 ○기타 <ul style="list-style-type: none"> - 위해성 경찰장비 안전관리 등에 대한 감독 및 평가 - 사무에 관한 법령·제도 등의 개선
진선미 의원안	<ul style="list-style-type: none"> ○경찰의 주요정책 수립·집행 ○경찰청 및 소속기관 관리·감독 ○위원회가 요구하는 권한 <ul style="list-style-type: none"> - 감사·감찰·징계 요구 - 부당한 수사지휘에 대한 조치요구 - 인권보호 관련 시정요구 ○위원회 심의·의결사항(의무적) <ul style="list-style-type: none"> - 경찰·치안관련 주요정책 - 법령·규칙의 제정·개정에 관한 사항 - 경찰청장의 임명제청 동의 - 경찰 인사정책·운영기준 - 기타 경찰업무발전 인권보호 필요사항
경찰개혁위원회 권고안	<ul style="list-style-type: none"> ○경찰 관련 법령, 주요정책, 계획에 대한 심의·의결 ○위원회가 요구하는 권한 <ul style="list-style-type: none"> - 감사·감찰·징계요구 - 부당한 수사지휘에 관한 이의 조치 요구 - 법령·제도·관행 등에 대한 개선 및 시정요구 ○기타 <ul style="list-style-type: none"> - 의결사항 조치결과 보고 의무화 - 의결사항 불이행시 감찰·징계요구 - 권한행사에 필요한 자체 규칙 제정권

(2) 경찰청장 임명제청 동의 또는 청장 후보자 추천 등

경찰청장의 임명과 관련하여, 진선미 의원안은 현행과 같이 경찰위원회에 “경찰청장의 임명제청에 관한 동의” 권한을 부여하고, 경찰위원회의 임명 제청권을 규정하고 있다.

현행법 및 진선미 의원안과 같이 경찰청장 임명제청 동의권으로 할 것인지, 표창원 의원안과 같이 후보자 3명의 추천권으로 할 것인가를 논의해 보면, 경찰청장 인사에 관한 사항은 경찰위원회 권한의 핵심적인 내용 중 하나이지만, 우리나라 ‘임명 제청권’은 사문화된 규정이라는 비판이 있을 정도로 형식적인 요건으로 행사되어 왔다.

따라서 후보자 추천권을 부여하는 방안은 경찰위원회가 자질과 능력을 인정하여 추천하는 3명의 후보자 중에 경찰청장이 임명되도록 하는 것이, 경찰위원회의 권한을 실질화하는 방안이 될 수 있다.

(3) 국가경찰사무와 자치경찰사무의 비대칭적 견제의 형평화

자치경찰사무를 지휘·감독하는 시·도자치경찰위원회는 합의제 행정기관으로서 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하고, 특히 시·도자치경찰위원회의 소관 사무에는 자치경찰사무의 목표 수립과 평가, 자치 경찰 사무에 대한 직접 감사 및 감찰요구, 자치경찰사무에 관한 규칙의 제정·개정 또는 폐지 등이 포함되어 자치경찰사무에 대하여 실질적인 통제가 가능하도록 설계되어 있다(국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 제18조, 제28조)

〈표 10〉 국가경찰위원회 및 자치경찰위원회 비교

구분	현행 국가경찰위원회	자치경찰위원회
지위	심의·의결기구	합의제 행정기관
구성	7명	7명
	비상임	위원장 및 5명
	상임	1명
사무기구	경찰청에서 수행	독자적 사무기구

이러한 맥락에서 국가경찰사무에 대한 견제기관인 국가경찰위원회의 권한과 위상을 실질화하여 국가경찰사무와 자치경찰사무에 대한 현행의 비대칭적 견제 수단을 형평화 필요가 있다. 즉, 국가경찰사무에 대한 실질적인 통제를 위해 법적 지위의 변경 뿐만 아니라 소관 사무를 확대하는 방안이 필요하다.

국가경찰위원회 소관사무와 자치경찰경찰위원회 소관사무를 비교해 보면, 자치경찰위원회의 사무로서 현행 국가경찰위원회의 부재 사무는 다음과 같다.

- 사무감사 및 감사의뢰
- 사무담당 공무원의 주요 비위사건 감찰요구

- 사무담당 공무원에 대한 징계요구
- 사무담당 공무원의 고충심사와 사기진작
- 사무 관련 중요사건·사고와 현안의 점검
- 사무 규칙의 제정·개정 혹은 폐지

요컨대, 양 위원회간 부재한 사무에 대해서는 상황에 맞게 각 위원회의 법적 지위와 소관 사무를 확대, 조정하여 균형을 유지하도록 해야 한다.

(4) 재의요구권 폐지

현재 경찰위원회의 심의·의결한 사항에 대해 행정안전부 장관이 재의요구권을 가지므로, 실질적인 권한을 행사하기 어려우며, 행정안전부장관의 재의요구권의 범위가 정해져 있지 않은 포괄적 재의요구권으로 지나친 재량권을 부여하고 있다(김현숙, 2017: 27).

이러한 불확정적인 개념을 사용하면, 법적 안정성을 저해하고, 중립적인 치안확보를 달성할 수 없다. 따라서 구체적 범위를 법률에 엄격히 정하거나, 재의요구권을 폐지하여, 국가경찰위원회의 정치적 중립성과 민주성을 확보하여야 한다(김원중, 2018 : 325~326).

V. 결론

이상에서 현행 국가경찰위원회 제도의 주요 내용을 살펴보고, 국가경찰위원회 제도의 실질화를 위한 발전방안을 도출하기 위하여 경찰개혁위원회 권고안, 20대 및 21대 국회에 발의된 국회의원 법안 등을 비교, 분석하면서, 대안을 제안하였다.

경찰에 대한 수사권의 부여와 전국적인 자치경찰제 전면 실시에 따른 경찰 권한의 양적·질적 증대로 인하여, 국가경찰위원회의 역할과 기능을 실질화하여 경찰권을 견제·통제하고, 합당하고 민주적인 경찰권 행사가 보장되도록 하는 것은 중요한 과제임에 틀림없다.

국가경찰위원회는 경찰행정에 관한 주요 정책을 비롯하여 인권보호와 관련되는 국가경찰의 운영·개선, 국가경찰의 부패 방지 및 청렴도 향상 정책 등을 심의·의결하는 기구로서 경찰제도의 민주성, 중립성, 독립성을 확보하는데 기여해야 한다. 따라서 경찰위원회 제도의 문제점 해결과 실질화를 위한 발전방안의 마련은 우리나라 경찰발전의 단계에서 시급한 과제이다.

요컨대, 경찰위원회를 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 하여 경찰청을 관리·감독하도록 하고, 위원회의 정치적 중립성과 민주성이 제고되도록 위원회 구성 방법, 업무범위, 권한 행사의 실효성 등에 있어서 그 역할과 기능을 실질화하여, 경찰조직에 대한 견제와 균형 기능이 가능하도록 발전시켜야 한다. 궁극적으로 경찰위원회가 실효성 있는 권한을 확보하고, 독립성, 민주성, 정치적 중립성이 보장되도록 해야 한다.

참고 문헌

- 경찰청. (2017). 경찰개혁위원회 권고안
 경찰청. (2017-2018). 경찰백서.
 경찰개혁위원회 권고사항, 2017년 9월 8일, 10월 16일.
 경찰위원회. (2018). 제9기 경찰위원회 백서
 국가경찰위원회. (2021). , 국가경찰위원회 출범 30주년 기념 학술포럼 국가경찰위원회의 역할과 과제 자료집
 김성태. (2012). 국가경찰위원회의 법적 지위 그리고 역할의 재정립, 국가경찰위원회 출범 30주년 기념 학술포럼 자료집, 국가경찰위원회.
 김원중. (2018). “경찰위원회의 법적 개선방안”, 「토지공법연구」제59집, 한국토지공법학회 : 325~326.
 김현숙. (2017). “견제와 균형을 위한 경찰위원회 활성화 방안에 관한 연구”, 「경찰법연구」제15권 제2호, 한국경찰법학회 : 27.
 박노섭·안정민. (2017). “경찰위원회의 지위및역할 재정립 방안”, 「경찰법연구」제15권 제2호, 한국경찰법학회 : 13~14.
 박병욱. (2018). “경찰개혁위원회의 성과와 과제”, 「민주법학」통권68호, 민주주의법학연구회, : 301.
 박정훈. (2021). “경찰법의 개혁과 과제” , 국가경찰위원회 출범 30주년기념 학술포럼 국가경찰위원회의 역할과 과제 자료집.
 이상원. (2013). “한국의 경찰위원회 제도 현황분석과 개선방안”, 「한국경찰학회보」제15권 제5호, 한국경찰학회 : 189.
 이영우. (2018). “경찰위원회의 개선방안에 관한 연구”, 「토지공법학회」제51권, 한국토지공법학회 : 116~117.
- 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(2021.01.01.)
 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 일부개정법률안, 진선미의원 대표발의, 제안일자 2021년 3월 18일, 의안번호 8905.
 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안, 권은희의원 대표발의, 제안일자 2021년 1월 25일, 의안번호 7611.
 국가경찰위원회홈페이지(<https://www.police.go.kr/cmit/intro/committee/committee01.jsp>)
 국회 사법개혁특별위원회, 경찰위원회의 설치와 운영에 관한 법률안, 경찰법 일부개정법률안, 경찰법 전부개정법률안 검토보고, 2018. 11,
 경찰법 일부개정법률안, 의안번호 2104841 제안일자 2022. 11. 2. 제안자 임호선의원 등 10인.
 경찰법 일부개정법률안, 진선미의원등 36인, 제안일자 2018. 03. 26 의안번호 2012660.
 경찰위원회의 설치와 운영에 관한 법률안, 표창원 의원등 20인, 의안번호 제2009424호, 제안일자 2017. 09. 15)

경찰법 전부개정법률안(표창원의원 대표발의, 의안번호 9409, 발의연월일 2017. 9. 15. 발 의자 표창원 외 19인)

최종술(崔宗述): '경찰공무원의 근무성적평정제도에 관한 연구'로 2000년에 박사학위를 취득하고, 현재, 동의대학교 교수로 재직 중이다. 주요 학문적 관심분야는 한국경찰사, 자치경찰론, 경찰인사관리이다. 저술로는 경찰인사관리론(2006), 한국경찰의 역사와 국민생활(2013), 사이버 범죄의 이해(2014) 등이 있다. 발표논문으로는 자치경찰제 정부안의 중립성 확보방안(2020), 정부의 자치경찰제 도입방안의 개선과제(2019), 한국의 자치경찰제 도입방안의 프레임 분석(2019) 등이 있다. 주요 경력으로는 (대통령소속) 지방자치발전위원회 실무위원(2014~2016), 부산지방노동위원회 공익위원(2020~2022), 부산지방경찰청 인권위원장(2018~2019)을 역임했다. (cjs2634@deu.ac.kr)

〈논문접수일: 2023. 10. 22 / 심사개시일: 2023. 10. 23 / 심사완료일: 2023. 11. 2〉

Abstract

A comparative analysis study on the effective implementation of the National Police Commission system.

Choi, Jong Sool

Criticism has been constantly raised that the current National Police Commission system does not have a practical function and is only a simple advisory body. Although the Police Commission is stipulated as a deliberation and decision-making body by law, it has been operated as an advisory body and has been performing formal and symbolic functions and roles.

The Police Commission should be redesigned as a practical control body over the police so that it meets the purpose of its establishment and can actually play its role in achieving police neutrality, independence and democracy.

This paper analyzes the current state of the National Police Commission system. In addition, by analyzing the measures related to the realization of the National Police Commission proposed so far, the limitations of the current National Police Commission system are deduced, and development plans are proposed.

Key Words: National Police Commission, National Police Agency, Ministry of Public Administration and Security, Central administrative agency,