「法과 政策」 第18輯 第2號, 2012. 8. 30.
濟州大學校 法과政策硏究所

경찰옴부즈만제도 개선방안에 대한 연구

A Study on the Improvement of Police Ombudsman

김 헌 진*
Kim, Heon-Jin

목 차

Ⅰ. 들어가는 말
Ⅱ. 경찰옴부즈만의 민원처리 현황
Ⅲ. 경찰옴부즈만제도 실태 및 문제점
Ⅳ. 경찰옴부즈만제도 개선방안
Ⅴ. 맺는말

국문초록

이 논문은 국민권익위원회 경찰옴부즈만의 역할·현황과 문제점 등을 살펴보았다. 이를 바탕으로 경찰옴부즈만제도의 전문성·공정성·중립성 확보를 위한 대안으로 경찰옴부즈만에 대한 신뢰도를 제고하는 개선방안을 제시하였다. 또한 적시성·실효성 확보 방안으로 검찰과 중앙행정심판위원회와의 관계정립을 제시하였다. 마지막으로 실질적인 경찰옴부즈만으로서의 역할을 다 하는 방법의 일환으로 수사옴부즈만 도입을 검토할 것을 제안하였다.

국민권익위원회 경찰옴부즈만이 충분한 법적 근거를 갖고 효율적으로 그 소기의 목적을 달성할 수 있도록 하는 것이 실질적으로 국민의 권익을 보호하는 일일 것이다.

논문접수일 : 2012.06.28
심사완료일 : 2012.07.25
게재확정일 : 2012.08.02
* 법학박사 · 전 국민권익위원회 경찰민원과 전문위원.

주제어 : 국민권익위원회, 경찰옴부즈만, 경찰, 검찰, 옴부즈만

Ⅰ. 들어가는 말

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률[1](이하 '권익위법'이라 한다) 제2조 제5호에서 '고충민원이란 행정기관 등의 위법 부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원을 말한다.'고 되어 있다. 국민의 권익은 법률상 이익뿐만 아니라 법률상 이익이 아닌 이익들도 포함된다. 국민권익의 개념은 사전적 및 예방적 구제와 보호의 기능을 가지기 때문에 권익의 개념은 폭넓게 보는 것이 바람직하다. 즉, 권익의 범위는 권리를 침해한 경우뿐만 아니라 불편, 부담 등을 주는 사항에 대해서도 민원을 해결하는 것으로 규정하고 있으며 국민의 편리성, 물질적 및 정신적 편안함 등도 권익의 개념에 포함되고 있다.

"고충의 사각지대"였던 경찰행정 분야에 대한 국민의 권익보호와 불만해소 등을 위하여 외부통제방안의 일환으로써 국민고충처리위원회에 경찰관련 민원처리를 담당하는 경찰소위원회가 2006년 12월 21일 설치되었다. 이로써 실질적인 전문옴부즈만으로 경찰옴부즈만이 출범하였다. 그 후 권익위법에 따라 설치된 국민권익위원회가 그 동안의 운영을 통해 축적된 경험을 바탕으로 보다 원숙한 업무처리를 위하여 권익위법상에 규정된 '고충민원'[2]에 대하여 체계적인 접근을 시도하여 이른바 '옴부즈만'기관[3]을 지향하게 되었다. 경찰옴

1) 2008.02.29 제정, 법률 8878호.

2) 권익위법 제2장은 국민권익위원회의 설치와 기능 등 조직관련 규정을 두고 있고, 제4장(제39조-제54조)은 국민권익위원회의 고충민원의 조사권 및 그 처리절차를 규정하고 있다. 특히 동법 제20조는 소위원회의 설치와 그 대상 업무를 정하면서, 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있다(동법 제20조 제3항). 이에 따른 대통령령 제17조(소위원회)는 제1항 제5호에서 경찰기관(해양경찰기관 포함)의 처분, 수사 등 경찰관련 분야의 고충민원을 대상업무로 명시하고 있다.

3) 권익위법 자체에는 옴부즈만이라는 용어가 도입되어 있지 않다. 옴부즈만에 대하여 "권리의 침해, 권력의 남용, 과실, 태만, 불공정한 결정 등 그리고 악정으로부터 국민을 보호하여 공

부즈만의 역할은 경찰소위원회에서 하고 실질적인 조사업무는 경찰민원과에서 수행하는 것을 시행령에서 규정하고 있다.[4]

경찰은 그 권한행사가 국민들의 일상생활과 밀접한 관련을 맺고 있다. 공공의 안녕과 질서유지라는 기본임무를 수행하는 과정에서 국민의 자유와 권리에 개입하는 등 국민의 기본적 인권과 충돌하기도 하고, 경찰의 권한이나 기능으로 인하여 외부의 권력으로부터 유혹을 받기도 쉽기 때문에 경찰통제가 필요한 것이다.[5] 경찰을 통제하는 방법은 특성에 따라 행정적·정치적·법률적 통제 그리고 사회적 통제로 구별하기도 하고, 제도의 위치에 따라 내부적 통제와 외부적 통제로 나누기도 한다. 내부적 통제로는 경찰 내부 조직인 청문감사관에 의한 통제가 있고, 외부적 통제로는 감사원의 회계검사와 직무감찰·수사업무에 대한 검사의 수사지휘, 국가정보원의 보안업무 감사 등과 국민권익위원회 경찰옴부즈만의 통제를 대표적으로 들 수 있다. 영국의 경우 의회옴부즈만이 지방자치단체나 경찰 관련 사항을 처리하지 않는 것은 사실상 지방정부나 경찰 수준에 있어서 별도의 자체적인 옴부즈만을 운영하고 있기 때문이다.[6] 즉 영국의 잉글랜드와 웨일즈 지역 경찰의 경우 과거의 경찰비리민원조사처(PCA: Police Complaints Authority) 및 2004년 이후 IPCC 등이 경찰옴부즈만의 기능을 담당한다.[7]

공행정을 개선하고 정부의 행태를 보다 공개적으로 만들며, 또한 정부와 공직자들이 국민들에 대해 더욱 책임성 있게 만드는 것"이라고 세계옴부즈만 협회(IOI)는 정의하고 있다. 옴부즈만(Ombudsman)은 1713년 스웨덴에서 북방전쟁에서 패배한 뒤 해외로 도피한 카를 12세가 본국을 원격 통치하기 위하여 공무원을 감독하고 통솔하는 역할을 담당하도록 국왕의 대리인을 임명한데서 유래하여, 1809년 스웨덴 의회가 옴부즈만(Justitie Ombudsman)을 창설한 것이 옴부즈만제도의 기원이다. 이에 관하여 고충처리위원회, "옴부즈만 설치 및 운영에 관한 법률안 검토보고서", 2005. 4, 9면 참조.

4) 2008.02.29 제정, 대통령령 제20737호.

5) 김헌진, 「경찰법」, 도서출판 탑, 2011, 113면.

6) 영국 공공 분야 옴부즈만의 종류는 건축협회, 장례협회, 회계협회, 북아일랜드 경찰업무, 경찰비리민원 조사위원회 업무, 스코틀랜드 법조업무 등에 걸쳐 매우 다양하게 설치되어 있다.

7) http://www.nio.gov.uk/ 및 Statement by the Police Ombudsman for Northern Ireland on her Investigation of the matter relating to the Omagh Bomb on August 15, 1998: Corporate Statement and Annual Business Plan (Jul 2001): Six- Monthly Review Report (Oct 2001): Report No 1: Public Awareness of the Northern Ireland Police Complaints System (Jan 2001): Report No 2: Public Awareness of the Northern Ireland Police Complaints System (Jul 2001): Informal Resolution: a simple and quick way to deal with

옴부즈만은 일반시민들로부터 받은 민원을 독립적으로 조사하고 시정사항을 권고하는 제도로서 불합리한 행정을 시정하고 인권의 침해로부터 보호하는 기능을 한다. 이때 인권이란, 권력기관으로 부터 남용된 권력의 피해로 부터의 보호와, 개인적인 환경과 경제적 상황도 고려하며, 평등의 근거가 되는 개인의 프라이버시를 보호하는 것이다. 따라서 공공기관과 개인의 관계, 시민그룹간의 관계에 개입하여 민주주의의 과정의 기본인 인권을 보호하려는 제도이다.[8]

따라서 본 논문에서는 우리나라에서 2006년 이후 실시되고 있는 경찰옴부즈만의 실태와 법적 근거에 대하여 살펴봄으로서 우리의 현실에서 경찰옴부즈만의 문제점·필요성과 개선·발전방안을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 경찰옴부즈만의 민원처리 현황

1. 경찰옴부즈만 의의

옴부즈만(Ombudsman)은 정부에 의해 위촉되거나 기관에 의해 위촉되어 개인적인 시민의 고충을 듣고 조사하며 공익을 위해 일하는 대표자 또는 대리인 이라는 의미를 지닌다. 현대적 의미에서의 의회형 옴부즈만은 1809년 스웨덴에서 시작되어 행정부를 통제하는 기구로서 사용되고 있다.[9] 즉, 옴부즈만의 기능은 국민을 대신하여 행정부를 통제하며, 국민과 행정기관과의 분쟁을 조정, 중재하여 국민의 권리를 구제하며, 법규의 잘못된 해석과 적용을 하는 행정기관에게 시정권고 하고, 행정정보의 공개를 확대하며, 행정개혁을 촉진하여 법이 규제하지 못하는 사각지대의 갈등을 해소하는 역할을 담당한다고 일반적으로 인식되고 있다.

옴부즈만의 유형은 순수의회형·수정의회형·행정부형·감사원형·절충형 등으

complaints (Jun 2001), 참조.

8) Milan Ambroz, "The Mediating role of the Ombudsman in the Protection of Human Rights", *International Journal of Social Welfare*, 2005:14, pp.145-153.

9) The Newsletter of the British and Irish Ombudsman Association, *The Ombudsman*, November 2005, Issue 27, p.2.

로 분류되기도 하고,[10] 활동분야별 내지는 운영의 형태에 따라 다양하게 분류되기도 한다.[11] 의회형 옴부즈만제도는 옴부즈만이 의회에서 임명되는 것으로 스웨덴의 옴부즈만제도가 이 유형에 속한다. 의회형 옴부즈만은 의회에서 선출되고 의회에 소속되어 있으나, 의회의 간섭을 받지 아니하고 고도의 정치적 독립성을 유지한다. 행정형 옴부즈만제도는 행정부의 수장에 의하여 임명되고 행정조직에 속하는 것으로 행정기관이 옴부즈만의 역할을 수행한다. 행정부형은 의회에 의한 행정통제가 이루어지는 형태는 아니며, 국민의 고충을 듣고 당해 행정기관을 조사하여 미비 된 행정행위에 대하여는 해당 행정기관에 시정권고, 알선, 설득하는 행정구제에 중점을 두는 유형이다. 그 때문에 행정형 옴부즈만은 국민의 고충을 검토하고 분석하여 행정제도의 개선에 능동적으로 대처하는 행정절차의 일환으로 내부적 행정구제제도로서 기능한다.[12]

현행법 어디에도 옴부즈만의 정의를 찾아볼 수는 없지만, 국민권익위원회가 옴부즈만 혹은 옴부즈만과 유사한 성격을 갖는다[13]는 점에는 학설이 일치하고 있다. 옴부즈만의 임명권자를 의회로 보는 견해에서는 국민권익위원회 위원장은 국회에서 임명되는 것이 아니라는 점에서 이른바 고전형 옴부즈만은 아니며, 행정형 옴부즈만에 가까운 것으로 보기 때문에 옴부즈만에 유사한 제도로 이해하게 된다.[14]

일반옴부즈만은 행정기관 전반을 대상으로 하며, 전문옴부즈만은 일정 분야를 대상으로 한다. 전문옴부즈만의 시작은 1915년 스웨덴의 군사옴부즈만을 독일, 이스라엘, 호주 등의 국가가 설치하였다.[15] 여러 종류의 전문옴부즈만이 운영되고 있으며, 이들은 의회가 직접 위촉하는 경우와 행정수반이나 장관이

10) 강동식, "지방자치단체에 옴부즈만제도 도입에 관한 연구", 「제행논총」 4, 제주대학교 행정대학원, 1996, 108면 이하: 표명선, "한국형 옴부즈만 제도의 과제와 전망", 강남대학교 논문집, 1999, 219면 이하.

11) 오필환, "옴부즈만 제도의 발전방안 연구-반부패활동과 지방자치단체의 옴부즈만을 중심으로-", 한국부패학회 하계학술대회 발표문, 2007. 6, 29면.

12) 유제열, "옴부즈만제도로서의 국민고충처리위원회에 관한 고찰", 「공법연구」 제24집 제2호, 한국공법학회, 1996, 347면: 강동식, 앞의 논문, 109면.

13) 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2007, 475면: 표명선, 앞의 논문, 224면.

14) 김남진, 「행정법 I」, 법문사, 2006, 770면.

15) 국민고충처리위원회, "국내외 옴부즈만제도", 2006, 15-17면.

위촉하거나, 일반 기관의 장이 위촉한다. 우리나라의 경우 국민권익위원회의 군사소위원회와 경찰소위원회가 전문옴부즈만으로서 그 역할을 하고 있다.[16]

경찰에 의한 인권침해사건이 발생할 때마다 경찰업무의 공정성과 투명성의 확보방안이 논란의 대상이 되었고, 최근 불공정 수사 등 경찰업무에 대한 불만을 해소하고 실질적인 국민의 인권보호와 위법·부당한 경찰업무에 대한 통제방안으로서 경찰옴부즈만제도의 도입을 강력하게 주장하였다. 2003년 정부혁신지방분권위원회는 행정개혁로드맵에 전문옴부즈만제도의 설치를 개혁과제로 채택하고 경찰옴부즈만의 도입을 추진하였으며, 2003년 11-12월에는 전문옴부즈만제도의 도입을 위해 국민고충처리위원회와 관련기관 합동으로 외국의 운영실태와 자료수집을 실시하였다. 그리고 2005년 10월 '국민참여형 민원행정 성과보고대회'에서 대통령이 군 내부의 고충민원을 처리할 수 있는 방안을 마련할 것을 지시하고, 2006년 2월 국민고충처리위원회의 업무보고 시 대통령이 경찰·검찰 및 군사 등 전문옴부즈만의 설치 및 운영방안을 마련할 것을 지시함에 따라, 국민고충처리위원회는 경찰옴부즈만제도의 도입을 적극적으로 추진[17]하였고 그 결과로 경찰관련 민원처리를 담당하는 경찰소위원회가 2006년 12월 21일 설치되어 경찰관련 민원에 대하여 지금까지 조사활동을 하고 있다.

2. 경찰옴부즈만의 주요 권한과 민원처리 현황

가. 경찰옴부즈만의 주요권한

경찰옴부즈만은 권익위법에 따라 시정권고권, 의견표명권, 제도개선권 등을 갖는데, 주요 권한의 구체적인 내용은 다음과 같다.[18]

16) 전문옴부즈만을 도입한 다른 나라들의 사례를 검토해 보면 점차 전문옴부즈만의 영역이 확대되는 대신 일반옴부즈만의 영역이 축소되는 경향에 있다. 국민고충처리위원회, "선진옴부즈만제도 연구자료집-옴부즈만 제도의 세계적 동향-", 2003, 16-17면 참조.

17) 국민고충처리위원회의 경찰옴부즈만 도입방안에 대한 자세한 내용은 경찰옴부즈만 설치 및 운영(안), 국민고충처리위원회, 2006. 3. 참조.

18) 최응렬, "한국형 경찰옴부즈맨의 운영 실태 및 개선방안", 경찰옴부즈만 발전방향 설정을 위한 세미나, 국민권익위원회, 2008. 12, 26-27면.

첫째, 시정권고권이다. 이는 피신청인(관계 행정기관 등의 장)의 처분 등이 위법·부당하다고 인정할만한 상당한 이유가 있어 위원회에서 적절한 시정을 권고하는 것을 말한다. 그리고 시정권고권은 종전의 행정관행과 법령·제도를 개선시키는 효과가 있다.

둘째, 의견표명권이다. 이는 피신청인의 처분 등이 위법·부당하지는 않으나 신청인의 주장이 상당한 이유가 있다고 인정되어 위원회에서 의견을 표명한 사 항을 말한다. 위원회에서 의견 표명한 민원은 이행이 완료될 때까지 피신청인 의 조치내용, 처리계획 등 이행실태를 확인, 점검한다.

셋째, 제도개선권고권이다. 이는 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관 등의 장에게 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명 할 수 있는 권한을 말한다. 시정권고권, 의견표명권, 제도개선권고권은 법원의 판결처럼 기속력과 강제력이 없기 때문에, 위원회의 권고 등을 받은 피신청인이 위원회의 권고 등을 이행하지 아니할 경우에는 그 이유를 국민권익위원회에 문서로 통보할 수 있다.

넷째, 조정권이다. 이는 고충민원에 대해 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 위원회에서 조정회의를 거친 후 조정서에 당 사자가 서명 또는 날인한 후 위원회가 확인함으로써 조정이 성립된 것으로 본 다. 이 조정은 민법상 화해와 같은 효력이 있다.

다섯째, 합의 권고권이다. 이는 고충민원에 대해 필요한 조치를 당사자에게 제시하고 합의 권고로 당사자(신청인과 피신청인) 간 합의가 성립된 경우나 당 사자 간 자발적인 합의가 성립된 경우에 합의서를 작성하여 당사자가 서명 또 는 날인한 후 위원회가 확인한 경우 고충민원이 해결된 것으로 본다.

여섯째, 기각과 안내이다. 기각은 신청인의 요구가 타당하지 아니하여 이를 받아들이지 않을 경우 고충민원을 기각하는 것이다. 그리고 안내는 고충민원과 관련하여 절차 및 제도 등에 대하여 안내를 하는 것이다.

그 밖의 권한으로는 자료제출 등 요구권, 감사의뢰권, 공표권, 제도개선 의견제출권, 과태료 부과권 등과 주요 사안에 대해서는 대통령과 국회에 특별보고하고 대통령과 국회에 대한 법령개폐 및 제도개선 제안권 등이 있다.

나. 경찰분야 고충민원 주요내용과 처리절차

[표 1] 경찰분야 고충민원 주요 내용

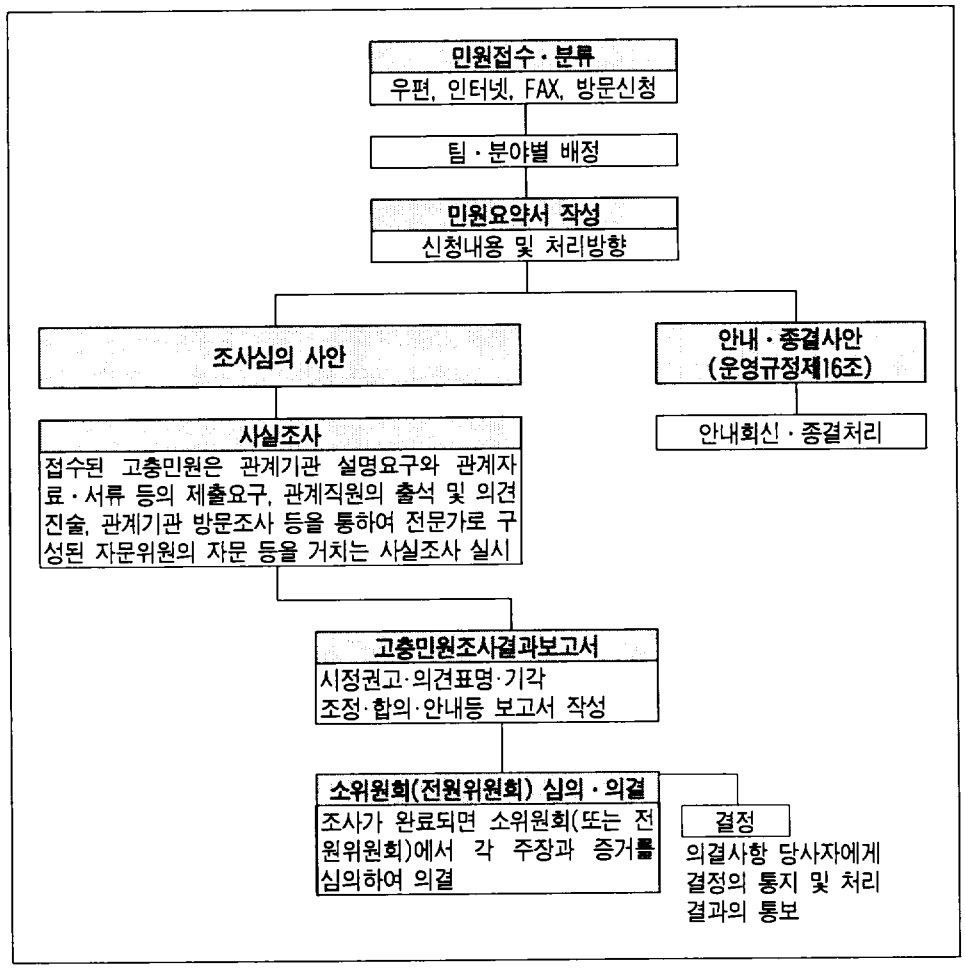
부 문	민원 주요내용
수 사	- 편파수사, 수사촉구, 수사지연, 수사방치, 재수사 진정 등 - 체포, 연행시 권리 고지의무, 가족 통지 등 적법절차 위반 - 불친절, 폭언 또는 욕설, 무례행위 등에 의한 인권침해 - 사건 통지의무 불이행 등 수사절차에 관한 사항 - 기타 수사절차, 수사행태 등에 관한 사항
교통사고 조사 및 재조사 등	- 교통사고 재조사, 가·피해자의 책임 및 과실 등 이의 - 음주·교통단속 이의 및 선처 진정 등 - 교통 범칙금, 과태료 부과처분 이의, 벌점 부과 이의 등 - 운전면허 처분 이의 및 선처 등
교통시설	- 교통 단속카메라 등 단속시설 설치 - 횡단보도, 과속 방지턱 등 안전시설 설치 등 - 기타 시설 설치 및 개선 요구 등
치안 및 방범	- 112 신고 출동 지연, 출동 조치 이의 등 - 범죄신고 조치 불이행 등 - 집회시위 관련 사항 등
일반행정, 전의경	- 경찰의 행정처분 이의 등(인허가, 면허취소 처분 등) - 의무 복무자(전·의경) 부대 재배치, 의료조치 등 - 전의경 부대내 과도한 기합, 구타 등 피해 진정 등

국민권익위원회의 내부 자료인 '경찰고충민원 처리제도 교육자료'는 크게 수사 분야, 교통사고처리·단속분야, 치안·방범분야, 경찰일반분야의 네 가지로 나누어 분류하는 점에 특징이 있다.[19] 경찰의 업무 전반에 걸친 옴부즈만제도의 취지를 살린다면 수사업무 그 자체를 넘어서 모든 분야를 포괄하는 것이 바람직할 것이므로 타당한 분류라고 생각된다. 더욱이 실무상 경찰수사업무 중 교통사고와 관련된 수사가 차지하는 비중으로 볼 때 실용적인 분류라고 보인다. 행정기관으로서의 경찰기관의 업무전반에 대하여 분류하였으므로, 권익위법 제2조 제4호의 '고충민원'의 법적 정의에 맞는 분류라고 생각된다.

19) 국민고충처리위원회, "경찰고충민원처리 교육자료", 2007. 5. 참조.

국민권익위원회 경찰민원과는 권익위법에 따라 조사권한을 갖고 접수된 민원을 조사하며, 그 조사결과에 기초하여 경찰소위원회는 제기된 고충민원에 대한 결정 내지 고충민원처리결과를 고충민원 신청인에게 통지한다. 국민권익위원회의 경찰 수사관련 고충민원에 대한 고충민원처리의 절차를 보면 다음과 같은 표로 개관할 수 있다.

[표 2] 경찰관련 고충민원 처리 절차[20]



20) 국민고충처리위원회, "경찰고충민원처리 교육자료", 2007. 5, 15면.

다. 경찰민원과 민원처리 현황[21]

경찰 분야는 수사지연, 재수사요구, 편파수사 등의 민원을 처리하는 수사 부문과 교통사고 재조사, 운전면허, 교통시설 등의 민원을 처리하는 교통단속 부문, 범죄의 예방과 단속, 집회·시위, 대간첩작전 및 보안활동 등의 민원을 처리하는 치안 부문 그리고 기타 전·의경, 해양경찰 등과 관련된 경찰일반 부문으로 구분된다. 각 부분별 민원 현황은 2007-2011년 국민권익백서를 중심으로 5년 동안의 통계자료를 검토해 보기로 한다.

[표 3] 부문별 민원처리 현황

구분	계	수사	교통	치안	경찰일반	기타
2011	1,424 (100%)	606 (42.5%)	474 (33.3%)	37 (2.6%)	200 (14.1%)	107 (7.5%)
2010	2,658 (100%)	1,074 (40.3%)	1,104 (41.5%)	105 (4.0%)	374 (14.1%)	1 (0.1%)
2009	2,556 (100%)	951 (37.2%)	1,059 (41.4%)	172 (6.7%)	365 (14.3%)	9 (0.4%)
2008	2,579 (100%)	980 (38.0%)	1,041 (40.4%)	123 (4.8%)	418 (14.2%)	17 (0.6%)
2007	2,415 (100%)	1169 (48.4%)	735 (30.4%)	137 (5.7%)	374 (15.5%)	0
총계	11,632 (100%)	4,780 (41.1%)	4,413 (37.9%)	574 (4.9%)	1,731 (14.9%)	134 (1.2%)

5년간 부분별 통계를 보면 수사가 41%, 교통이 38%, 치안5%, 경찰일반이 15%, 기타1%의 비율로 경찰관련 민원을 처리했음을 보여주고 있다. 이 자료로 보건대 경찰관련 민원 중 가장 많은 부분은 차지하는 것은 수사와 교통관련 민원으로 대략 80%의 점유율을 나타내고 있다. 그러므로 경찰민원과 조사관의 전문가 비율도 이에 맞게 편제되어야 할 것으로 보인다.

21) 국민권익위원회, 2011국민권익백서, 2012, 132-140면; 국민권익위원회, 2010국민권익백서, 2011, 218-228면; 국민권익위원회, 2009국민권익백서, 2010, 179-189면; 국민권익위원회, 2008국민권익백서, 2009, 154-164면 참조.

[표 4] 민원처리 유형별 현황

구분	계	인용				불인용			
		소계	시정권고	의견표명	조정합의	소계	기각	안내회신	이송이첩, 취하종결
2011	1,424	219	56	3	160	1,196	51	411	734
2010	2,658	366	88	4	274	2,292	44	1,440	808
2009	2,556	401	85	10	306	2,155	9	1,693	453
2008	2,579	320	66	15	239	2,259	54	1,471	734
2007	2,415	170	42	10	118	2,245	114	1,692	439
총계	11,632 (100%)	1,476 (12.7%)	337 (2.9%)	42 (0.4%)	1,097 (9.4%)	10,147 (87.3%)	272 (2.3%)	6,707 (57.7%)	3,168 (27.3%)

민원처리 유형별 현황을 보면 몇 가지 특색이 보인다.

첫째, 의견표명 비율이 0.4%로 아주 미미한데 이것은 민원인의 권리구제에 힘쓰기 보다는 법적용에 무게를 둔 조사방향 때문이라고 보여 진다. 의견표명의 기능이 경찰기관의 적법행위에 대하여 최대한 민원인의 입장으로 권익을 구제하는 것이고 권고적 기능을 하는데 그 비율이 너무 미미하고 또한 상당한 감소세에 있다.

둘째, 경찰관련 민원의 특성상 조정·합의의 비율이 증가세에 있고 전체적으로 9.4%나 조정·합의를 하였는데 실무 경험상 조정 건수는 매우 미미하고 합의처리 한 것이 대부분이라고 판단된다. 경찰관련 민원의 대부분이 수사·교통인데 재판이 아닌 방법으로 합의를 이끌어 낸다는 것은 매우 어렵다고 본다. 그러므로 단순한 구두합의나 민원이 원하는바 전체가 아닌 일부합의를 조정·합의 통계에 산입한 것으로 보여 진다. 이는 명확한 분석이 더 필요하다고 판단된다.

셋째, 안내회신과 이송이첩·취하종결 등의 비율이 상대적으로 높다고 판단된다. 접수 민원의 약85%를 안내·이송이첩·취하종결 하였다면 이는 민원 처리 시스템에 문제가 있다고 판단된다. 그것이 조사관의 부족 때문인지, 민원인이 경찰기관이 아닌 제3의 기관인 국민권익위원회에서 안내를 받기를 원하여 그런 것인지에 대하여 세밀한 분석 후 보완 조치가 필요하다고 판단된다. 단순

한 질의 형식의 민원이라면 국민권익위원회가 아닌 해당기관에서 처리하는 것이 옳다고 보여 지기 때문이다.

종합적으로 판단하건대, 경찰옴부즈만의 특성상 국민의 권익보호를 위하여 의견표명의 비율을 늘릴 필요가 있고 이송·이첩과 단순안내는 되도록 줄여 심도 있는 조사를 하는 것이 경찰옴부즈만의 역할이라고 생각된다.

Ⅲ. 경찰옴부즈만제도 실태 및 문제점

1. 경찰소위원회 및 조사관의 전문성

옴부즈만의 구성원리로 비권력성, 독립성, 공정성, 신속성, 접근성, 기밀성이 거론된다.[22] 국민권익위원회가 경찰옴부즈만 기능을 얼마나 잘 수행할 수 있을 것인가는 결국 기관구성을 어떻게 할 것인가의 문제와 직결되어 있다.

첫째, 권익위법에 경찰소위원회를 설치를 명시하여야 함에도 불구하고, 시행령만을 개정하여 경찰소위원회의 설치근거를 마련했다. 그래서 경찰관련 업무와 전혀 무관한 위원들로 구성된 주택·건축·도시계획 등 건설관련 분야의 고충민원을 담당하는 제3소위원회에서 경찰소위원회를 겸하고 있다.[23] 이는 법 개정 없이 경찰옴부즈만을 조기에 출범시켰다는 장점은 있지만, 경찰직무의 특수성을 고려하지 않은 건설관련 분야의 비전문가가 경찰소위원회에서 겸직하고 있어 경찰옴부즈만의 전문성을 확보하지 못하고 있는 것이다.

둘째, 권익위법 시행령의 규정에 의하여 업무의 전문성 확보를 위하여 전문위원 제도를 두고 있는데, 경찰소위원회에는 현재 형사법이나 경찰법 등 경찰관련 전문위원이 없는 상태이다. 형사법이 상당한 전문지식을 요구하고 있는

22) 군사·경찰옴부즈만의 제도화 방향연구, 2006. 12, 국민고충처리위원회, 10면 이하.

23) 소위원회는 3인의 위원(상임위원 1인, 비상임위원 2인)으로 구성(권익위법 제20조 제1항)되도록 되어 있는데, 제3소위원회는 건설관련 분야를 담당하므로 경찰관련 업무와 전혀 무관한 한국건축가협회 임직원과 전통 행정관료 출신이 위원을 맡고 있는 실정이며, 단지 현직 변호사 1인만이 수사 등 경찰업무를 다루는 경찰소위원회의 위원으로서 자격이 있는 것으로 보인다.

데 이에 대하여 전문가의 검토 없이 민원이 처리되고 있는 실정이다.

셋째, 경찰소위원회 시행 초기에는 파견 경찰관 7인[24]을 포함하여 약 20여 명의 조사관이 있었으나, 현재는 12명의 경찰민원과 조사관이 있다.[25] 전문옴부즈만의 특성상 공정성과 중립성을 확보해야 하는데 경찰청에서 파견된 현직 경찰관이 직접 경찰관련 민원 조사를 하는 것은 공정성과 중립성을 해칠 우려가 상당히 있다. 1-2년의 파견 근무 후 경찰관으로 복귀를 해야 하는 입장에서 경찰관련 민원을 직접 조사하는 것은 민원인 입장에서 보면 공정성이 없다고 판단하기에 충분하다고 본다. 이와 관련하여 미국 뉴욕시 경찰옴부즈만(CCRB)은 1993년 경찰이 배제된 기구로 출범시켜 경찰비리비위민원조사와 수사를 담당하게 하였다.[26] CCRB는 독립적이며 비경찰적인(independent and non-police) 기관으로서 뉴욕 시장 직속기관이다.[27] CCRB 위원은 시장이 지명한 5명, 시의회가 지명한 5명, 경찰청장이 지명 3명[28] 등 총 13명으로 구성되어 있다.[29]

넷째, 조사관의 전문성 확보에 대한 교육 등이 부족한 상태이다. 전문옴부즈만으로의 기능을 하기 위해서는 조사관의 전문지식이 바탕이 되는데, 2006년 경찰소위원회를 시작하면서 조사관으로 근무한 사람 중 단 2인만이 계속 경찰민원과에 근무를 하고 있고 해마다 인사이동에 의하여 조사관이 바뀌어 전문성이 감소하고 있는 실정이다. 특히 경찰민원과 조사관으로 인사이동이 되고나면 수사 또는 교통사고조사 등 경찰 관련 형사법 또는 경찰관계법에 대한 직무교육이 있어야 하는데 심도 있는 직무교육이 없는 실정이다. 이는 경찰옴부즈만의 전문성 확보에 미흡하다고 판단된다.

---

24) 총경1인, 경정3인, 경감2인, 경위1인.

25) 12명 중에는 전직경찰관 1인, 파견 경찰관 1인이 포함되어 있다.

26) Vincent J. Cannato, *The Ungovernable City: John Lindsay and His Struggle to Save New York*, 2001, pp. 155-188. 참조.

27) The City of New York, *Civilian Complaint Review Board, Semiannual Status Report, January-December 1998* Vol. VI. No.2, p.1.

28) 뉴욕 시 경찰청장이 지명하는 3명을 제외하고는 누구도 경찰 경력이 있어서는 안 되며 공직자이거나 정부기관에 고용된 자여서는 안 되도록 되어 있다.

29) 이기수, 「외국의 시민참여를 통한 경찰민원처리제도고찰」, 치안정책연구소, 2011, 27-30면 참조.

이런 여러 가지 측면들을 고려해 볼 때 현재 국민권익위원회의 경찰옴부즈만 시스템은 인적 조직과 구성에서 과거 일반옴부즈만과 구별되는 본질적인 차이점을 발견하기 어려워 보이고 전문옴부즈만으로서 기능을 확보하기 어렵다고 판단된다.

행정부형 옴부즈만의 상당한 장점에서 불구하고 행정부에 소속되어 있기 때문에 오는 공정성 및 중립성의 저해요인이 많은데, 이를 고려하지 않은 임명방식은 경찰옴부즈만 기능수행에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다.

2. 민원조사 여부 판단 및 중립성

민원처리 절차에서 살펴보았듯이 형사법 전공자인 전문위원의 검토를 거친 후 소위원회의 판단으로 민원을 종결하는 것이 전문성과 공공성을 확보한다고 할 수 있다. 그러나 현재 경찰소위원회의 민원처리 과정에서 결재 시스템을 보면 몇 가지 문제점이 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

민원인이 민원서류를 제출 할 때에는 무엇인가 억울함이 있어 제출하는 것인데, 이를 글로 써서 내는 것은 법학을 전공하지 않은 이상 쉽지 않은 문제이다. 그러한 민원서류를 짧은 시간에 검토하여 조사 여부에 대한 판단을 조사관이 하여 단순 안내 또는 이송하는 것은 민원인이 진정으로 무엇을 원하는지를 파악하는데 미흡하다고 판단된다.

경찰옴부즈만의 기능 중 가장 중요한 하나인 중립성, 공공성에 대한 판단여부가 조사관이 민원에 대한 조사를 완료한 후 조사결과보고서를 작성하여 결재를 받는 과정에서도 문제가 될 여지가 충분히 있다. 의결서의 경우 결재과정을 보면 규정에 의하여 조사관 ⇒ 전문위원 ⇒ 과장 ⇒ 심의관 ⇒ 국장 ⇒ 법무보좌관 ⇒ 주심위원 ⇒ 소위원회에 상정하는 7단계의 결재시스템을 갖고 있는데, 여기에 몇 가지 문제점이 있다고 판단된다.

우선 형사법 또는 경찰관계법 적용을 위한 전문적인 검토를 하는 전문위원이 없다는 점이다. 이는 의결서 작성에서 법적용 오류 또는 학문적 이론 적용 오류를 범할 수 있는 개연성이 높아지게 된다. 그리고 과장, 심의관, 국장의 결재를 받는데 행정부 소속의 공무원으로 경찰옴부즈만에 대한 비전문가가

결재를 하고 있는 것이 중립성을 해칠 우려가 있다. 민원에 대한 종결은 경찰소위원회에서 해야 하는데 결재과정에서 여러 개의 민원부서를 담당하는 심의관 또는 국장이 결재를 하지 않거나 수정지시를 하면 원안대로 경찰소위원회에 상정되지 않거나 민원인의 요구내용보다 축소하여 경찰소위원회에 상정될 개연성이 상당히 있다고 보여 진다.

마지막으로 법무보좌관의 결재를 받아야 하는 것인데, 경찰 관련 민원의 특성상 검찰과 연계된 점이 상당히 많다. 특히 민원조사를 하다보면 검사의 수사지휘를 받아 수사를 진행하였다고 경찰이 항변을 하여 그 사실여부를 확인하니 검사가 수사지휘를 잘못한 것이 확인되어 의결서상에 사실을 기재하였는데 법무보좌관이 검사의 수사지휘는 경찰옴부즈만의 관할이 아니라면서 검찰관련 사항은 배제하여 의결서 작성을 주문하여 의결서가 변경된 경우가 있는 바 이는 경찰옴부즈만의 중립성이 훼손될 우려가 있는 것도 사실이다.

3. 민원접수 후 사건이 검찰에 송치된 경우

국민권익위원회가 출범한 후 권익위법에 따라 민원이 접수된 후 각하·이송 규정에 따라 하는 경우도 있고 조사를 계속 진행하는 경우도 병존하고 있다. 이는 이송·이첩 여부에 대한 판단을 조사관이 하게 되는데 경찰 민원의 특성상 민원 접수 후 조사를 진행하다보면 검찰로 송치되는 경우가 대부분이다. 조사관의 자의적인 판단으로 손쉽게 이송·이첩처리를 하는 것은 민원인의 입장에서 보면 도움이 되지 않기 때문에 이를 보완하기 위하여 이송·이첩 규정에 대한 명확한 세부규정이 필요하다고 판단된다.

또한 경찰관련 민원의 특성으로 경찰수사 종료 후 검찰로 송치가 되고 검찰은 기소여부를 판단한 후에 때로는 재판까지 진행되는 경우도 있다. 이러한 경우 계속 민원조사를 해야 하는지에 대하여 명확한 내부지침이나 규정이 없는 것이 현실이다. 실무에서 검찰로 송치가 되었어도 조사를 계속 진행하는 경우가 많고, 재판까지 진행된 경우도 있었다. 이런 경우에 경찰소위원회에서 의결이 되면 그 의결서 부본을 민원인이 법원 또는 검찰에 제출하는데 검찰에서는 재판을 계속 진행하고 법원은 경찰소위원회의 의결사항에 대하여 존

중하는 판결을 하여 무죄를 선고 한 예도 있다.

한 예로 신청인은 ○○시 버스운전기사로 2009. 11. 17. 버스를 운행하던 중 신호위반으로 단속되었으나 위반사실을 부인하며 경찰관의 면허증 제시에 불응하고 항의하였다. 이에 경찰관은 신청인을 도로교통법 위반 혐의로 현행범으로 체포하여 도로교통법위반과 모욕죄로 입건하였다. 단속 현장이나 지구대에서 경찰에게 욕설을 한 사실이 없음에도 모욕죄로 처벌하려는 경찰의 위법한 업무 행태에 대해 조사해 달라는 민원에 대하여 조사를 한 바 신청인이 제출한 버스 내 CCTV자료에 신청인이 경찰관에게 욕설을 한 사실을 발견할 수 없었으나 이 사건은 기 검찰이 신청인을 모욕죄로 기소하여 법원에서 재판 중에 있어 국민권익위원회에서는 사실관계를 적시하여 법원에 제출, 피신청인에게는 단속현장에서의 경찰관의 업무처리 행태에 대해 시정권고 하였다. 그 결과 경찰청은 담당경찰관에 대해 수사(허위공문서 작성 등) 및 감찰조사(담당 경찰관의 업무처리 행태 전반) 후 징계 예정이라는 답변을 하였고, 모욕죄로 기소한 것에 대하여 검찰은 재판 중 공소장을 변경하여 모욕죄에 대한 기소는 제외하였다.[30]

경찰옴부즈만의 역할을 다 하기 위해서는 수사 종결 후 재판과정에 대한 민원에 대하여 어떻게 처리할 것인지에 대한 명확한 규정이 필요하다고 판단되고 그 판단 여하에 따라 사법부 또는 검찰에 협조를 받아야 경찰관련 민원인의 실질적인 권익을 보호하는 일일 것이다.

4. 구제방법의 적시성 부족, 구제수단의 실효성

그 동안 국민권익위원회는 분야별 과제에 대한 전문지식이 상대적으로 취약하고 해당 행정기관의 전문성이나 관할권을 존중하는 나머지 많은 민원을 자체 해결하지 않고 외부 행정기관에 이첩하거나 이송함으로써 존재의의 자체가 위협받고 있다는 지적과, 민원 빈발 현장에 파견소를 설치하는 것과 같이 현장밀착적인 기관구성의 원리를 적용하고 있지 않기 때문에 민원 현장으로부터 일정 부분 격리되어 있고 이 때문에 민원해결의 신속성이나 즉응성에

30) 국민권익위원회, 2010국민권익백서, 2011, 221면.

서 제한을 받고 있다는 지적을 받아왔다.[31]

우선 경찰관련 민원의 특성상 신속하게 조사를 하여야 한다. 민원인은 경찰이 수사를 시작하는 단계에서 민원을 제출하는 것이 아니라 어느 정도 진행이 되었거나, 경찰수사가 종료되고 나서 민원을 제출하는 경향이 있다. 경찰기관의 부당한 침해에 대해서는 사후적인 구제보다는 신속한 구제가 필요하나, 현재의 국민권익위원회의 민원처리시스템은 조사와 위원회 심의절차 시일이 많이 소요되는 것이 현실이다. 경찰은 수사 종결 후 바로 검찰에 송치를 하기 때문에 민원관련 서류를 제출 받는 것도 시간이 걸리고 검찰에 송치했다는 이유로 수사관련 서류 일체가 아닌 일부만이 제출되는 경우도 있다. 이러한 경우에 어떻게 처리해야 하는지 검찰에서 수사서류에 대한 등사·열람을 허용하지 않는 경우에는 어떻게 해야 하는지에 대한 명확한 규정이 없는 것이 현실이다. 민원해결을 위한 적시성이 떨어지는 것이 문제점이라고 판단된다.

경찰관련 민원신청의 목적은 담당 경찰관에 대한 처벌보다 원상회복이나 피해보상 등 직접적 구제에 있으나, 구제방법이 다양하지 못한 현행 고충처리제도로는 이를 충족시키기 곤란하다. 민원에 대한 조사가 종결된 후에 의결서가 나온다 하더라도 민원인의 실질적인 권익구제에 도움이 못 된다면 이는 실효성이 없는 것이고 경찰옴부즈만으로서의 실효성 또한 감소하는 것이다. 현행법을 기준으로 하면 경찰옴부즈만은 권고적 기능만 있으므로 경찰기관에서 이를 수용한다 하더라도 검찰에서 이를 존중해 주지 않는다면 민원인 입장에서 실효성을 상당히 의심할 수밖에 없는 문제점이 상존하고 있는 것이다.

Ⅳ. 경찰옴부즈만제도 개선방안

1. 전문성·공정성·중립성 확보 방안

경찰옴부즈만 제도를 도입함에 있어서는 심사의 전문성과 공정성, 중립성을

31) 박재창, "전문 옴부즈만 제도 도입의 수요와 논리", 군사·경찰 옴부즈만의 제도화 방향, 국민고충처리위원회 옴부즈만포럼 공동세미나 자료집, 2006.11.14, 26-27면.

어떻게 담보하는가가 중요하다. 외부 심사의 공정성과 전문성이 담보되지 못하는 경우에는 내부 심사보다 더 좋지 못한 결과를 초래할 수 있다.

공정성과 전문성을 담보하기 위해서는 형사법 전문가인 학계인사나 변호사를 위원으로 확보하되, 공정성 확보를 위해서는 경찰이나 검찰출신 인사를 배제하고 형사법 분야 전문 법관출신으로 경찰업무에 대한 전문적 식견이 있는 사람이 경찰옴부즈만으로 임명되어야 하고, 조직의 독립성은 물론 활동에 있어서도 임명권자로부터의 중립성이 제도적으로 보장되어야 한다. 그리고 경찰옴부즈만의 전문성·공정성이 없는 조사는 경찰의 상당한 저항을 받을 것이라고 판단된다.

우선 경찰소위원회는 행정기관에 소속되어 있지만 사법작용을 수행하는 경찰에 대한 민원을 처리하기 위해서는 기존의 조직과는 구별되는 별도의 조직으로 구성되는 것이 타당함에도 불구하고 제3소위원회의 위원이 경찰소위원회의 위원을 겸직하는 형태로 조직됨으로써 독립성과 전문성을 충분히 확보하지 못하고 있는 것이다. 이에 대한 개선을 위해서는 권익위법을 개정하여 경찰소위원회를 독립된 별도의 소위원회로 하여 그 전문성과 중립성을 확보하는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 경찰민원과에 파견된 경찰관은 조사업무에서 배제를 시키고 조사관의 조사방법 내지 경찰 관행 등을 조언하는 조언자 역할에 한정하는 것이 중립성을 확보하는 대안일 것이다. 전문옴부즈만의 특성상 공정성과 중립성을 확보해야 하는데 경찰청에서 파견된 현직 경찰관이 직접 경찰관련 민원 조사를 하는 것은 공정성과 중립성을 해칠 우려가 상당히 있기 때문이다.

셋째, 전문옴부즈만으로의 기능을 하기 위해서는 조사관의 전문지식이 요구되는데, 조사관의 전문성 교육 등이 부족한 상태이다. 이를 개선하기 위해서는 경찰민원과로 인사이동 되면 일정기간 동안 직무교육을 받게 하거나, 형사법 또는 경찰관계법 전공자를 조사관으로 임명하는 제도가 필요하다. 또한, 심도있는 민원조사에 도움을 줄 수 있는 형사법 전공자를 전문위원 제도의 취지를 살려 임명하는 것도 전문성 확보에 도움이 되리라 생각한다.

넷째, 민원접수 후 조사여부에 대한 판단을 전문가가 해야 한다는 것이다. 접수된 민원서류를 짧은 시간에 검토하여 조사 여부에 대한 판단을 조사관이

하여 단순 안내 또는 이송하는 것은 민원인이 진정으로 무엇을 원하는지를 파악하는데 미흡하다고 판단된다.

다섯째, 의결서 결재과정에서의 중립성·전문성 확보 방안으로 경찰민원과 조사관이 조사한 결과에 대하여 비전문가가 결재를 하고 있는 것이 중립성을 해칠 우려가 있다고 보이므로 결재과정을 조금 단순화 할 필요가 있다고 생각된다. 7단계의 현행 결재시스템을 지양하고 조사관 ⇒ 과장 ⇒ 주심위원 ⇒ 소위원회에 상정하는 3단계의 결재시스템으로 개선을 하면 민원처리의 신속성 문제도 해결 되리라 판단된다. 다만, 위 시스템에서 전문성 확보를 위하여 전문위원의 검토의견 첨부, 법률보좌관의 법리적용오류에 대한 검토의견 첨부는 전문성 확보를 위하여 필요하고 심의관·국장은 민원동향 파악 등을 위하여 단순보고 또는 의결 후 보고하는 방안을 제안한다.

위와 같이 개선하는 것이 경찰옴부즈만의 전문성·공정성·중립성을 보완하고 조사관의 업무 부담을 경감하고 민원인의 경찰옴부즈만에 대한 신뢰도를 제고하는데 상당한 영향을 미치리라 생각된다.

2. 적시성·실효성 확보 방안

경찰내부의 통제장치는 경찰권의 남용으로부터 권익을 침해당한 시민의 민원을 받아 처리하기에는 본질적인 한계가 있다. 이러한 이유에서 거의 모든 선진국에서는 내부적 통제장치가 갖는 한계를 벗어나 경찰권 행사의 적법성·공정성을 담보하고 경찰권의 남용으로부터 시민의 권익을 보호하기 위한 수단으로 경찰에 대한 외부적 통제장치로 경찰옴부즈만을 두고 있는데 우리나라의 국민권익위원회 경찰소위원회도 이러한 외부적 통제장치에 속한다.[32]

경찰기관의 부당한 침해에 대해서는 사후적인 구제보다는 신속한 구제가 필요하나, 현재의 국민권익위원회의 민원처리시스템은 조사와 위원회의 심의절차에 시일이 많이 소요되는 것이 현실이므로 이에 대한 개선방안으로 의결서 또는 조사결과보고서 작성 후 결재단계를 줄임으로서 적시성을 확보할 수

32) 김태명, 「경찰옴부즈만제도의 도입방안」, 치안정책연구소, 2007, 81-82면.

있다고 판단된다. 또한 검찰에 민원사건이 송치된 경우 검찰의 협조를 받아 수사서류에 대한 등사·열람을 최대한 빠른 시일 내에 받을 수 있도록 법령의 정비를 하고 검찰의 적극적인 협조를 이뤄내는 것이 민원인의 권리구제에 적시성을 확보할 수 있는 상당한 역할을 할 것이라고 판단된다.

민원에 대한 조사가 종결된 후에 의결서가 나온다 하더라도 민원사건이 검찰에서 기소·불기소 등으로 종결처리가 된다면 민원인의 실질적인 권익구제에 도움이 못 된다. 이는 경찰옴부즈만으로서의 실효성이 떨어지는 것이다. 현행법을 기준으로 하면 경찰옴부즈만은 권고적 기능만 있으므로 경찰기관에서 이를 수용한다 하더라도 검찰에서 이를 존중해 주지 않는다면 민원인 입장에서 실효성을 상당히 의심할 수밖에 없는 문제점이 상존하고 있는 것이다. 이에 대한 대안으로 실질적인 조사가 완료되어 의결서를 작성하는 경우에는 검찰에서 수사를 종결하는 것을 일정기간 미룰 수 있는 법적·제도적 보완이 필요하다고 본다. 그렇게 하는 것이 검찰의 입장에서도 수사과정의 오류를 해결할 수 있는 기회이고 경찰옴부즈만으로서는 실효성을 어느 정도 확보할 수 있기 때문이다. 또한 교통사고 재조사 같은 경우에도 경찰소위원회에서 재조사를 의결하면 최대한 공정한 재조사를 담보하는 것이 실효성이 있다고 보여지고, 운전면허 행정처분과 관련해서는 중앙행정심판위원회와의 관계, 지방경찰청과의 관계에서 실효성을 갖는 방법을 강구해야 할 것이다.

3. 수사옴부즈만 도입 검토

권익위법 및 권익위법시행령에 따른 국민권익위원회의 경찰관련 고충민원처리시스템을 "경찰옴부즈만제도"로 이해하여 해석한다고 하더라도, 우리나라의 수사구조상 수사는 비단 일반형사사건을 취급하는 경찰뿐만 아니라 철도공안, 산림, 소방, 관세, 환경 등 특별한 사항만 수사할 수 있는 특별사법경찰관리가 있으며, 검찰이 수사절차의 지휘를 맡고 있으므로, 수사과정에서 발생하는 국민의 권리침해를 방지하기 위해서는 '경찰옴부즈만'이 아니라 '수사옴부즈만'의 형태도 도입하지 않으면 그 실효성을 기대하기 어렵다는 지적도 제기되고 있다. 그러나 현행 실정법상의 해석으로는 '수사'는 그 사법적 성격으

로 인하여 제한적으로 해석해야 할 것이다. 그리고 시행령에서 '경찰기관'이라고 명시하고 괄호 안에 '해양경찰기관을 포함'한다고 되어 있기 때문에 현행법상 특별사법경찰관리에 해당하는 공무원은 그 대상에서 제외될 수밖에 없는 결함을 내포하고 있다. 권익위법시행령 제17조와 관련하여, 특별사법경찰관리에 해당하는 철도공안, 산림, 소방, 관세, 환경 등의 수사관에 대하여도 적용될 수 있는 방안을 입법론으로 강구해야 할 것이다.[33]

경찰옴부즈만은 경찰에 대한 외부심사라는 본질적 특수성으로 인해 위법수사 등 경찰권남용에 대한 통제기능을 수행한다. 그런데 수사가 경찰뿐만 아니라 검찰 등에 의해서도 실시되고 있고 검사에게 사법경찰관리에 대한 지휘감독권이 부여되어 있는 우리나라의 현실을 고려해 볼 때, 수사권의 남용으로부터 국민을 제대로 보호하기 위해서는 경찰만을 대상으로 하는 '경찰옴부즈만'이 아니라 모든 수사기관을 대상으로 하는 '수사옴부즈만'의 방식으로 도입하는 것을 검토하여 적용하는 것이 국민의 권익보호와 옴부즈만의 기능에 충실한 것이라고 판단된다.

고충민원을 제기하고 검찰 송치 후의 사안에 대하여 검사의 수사지휘권을 침해하지 않는 범위 내에서 행한다는 것은 큰 모순이 있다고 본다. 검찰청도 행정기관에 해당하므로 명백한 검찰기관의 절차위반이나 부당한 처분으로 국민권익이 침해된 경우에는, 수사의 독립성이 훼손되지 않는 범위에서 검찰기관을 피신청기관으로 할 수 있도록 하여 국민의 권익 증진을 목적으로 하는 경찰옴부즈만이 실질적인 수사옴부즈만으로서의 기능을 하도록 하여야 한다.

V. 맺는말

지금까지 '부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률'에 따라 설치된 국민권익위원회가 그 시행령에 경찰옴부즈만으로서의 기능을 어떻게

33) 실무에서 경찰민원과에서는 특별사법경찰관리에 대한 민원을 처리하지 않았고 철도공안, 산림, 소방, 관세, 환경 등의 수사관인 특별사법경찰관리의 위법·부당한 행위에 대한 민원통계나 해결여부, 조사여부에 대하여 나와 있지 않다.

규정하고 있는지와 그 현황·문제점, 개선방안 등을 살펴보았다.

이 논문의 내용을 요약한다면, 경찰옴부즈만제도의 전문성·공정성·중립성 확보 방안으로 경찰소위원회 위원의 자격, 조사관의 전문성, 파견 경찰관의 직무 범위, 결재 과정에서의 중립성·전문성 확보를 위한 대안을 제시하여 조사관의 업무부담을 경감하고 민원인의 경찰옴부즈만에 대한 신뢰도를 제고하는 개선방안을 제시하였다. 또한 적시성·실효성 확보 방안으로 검찰과 중앙행정심판위원회와의 관계정립을 제시하였다. 마지막으로 실질적인 경찰옴부즈만으로서의 역할을 다 하는 방법의 일환으로 특별사법경찰관리를 포함하는 수사옴부즈만 도입을 검토할 것을 제안하였다.

국민권익위원회 경찰옴부즈만이 충분한 법적 근거를 갖고 효율적으로 그 소기의 목적을 달성할 수 있도록 하는 것이 실질적으로 국민의 권익을 보호하는 일일 것이다. 경찰옴부즈만제도의 취지는 경찰을 통제하거나 비리를 저지른 경찰을 징계하는 데에 있는 것이 아니라, 민원을 해소하고 시민의 권익을 구제하는 데에 있다. 따라서 경찰옴부즈만은 단순히 경찰에 대한 외부적 통제장치가 아니라 조정·중재·권고와 같은 비권력적 수단을 통해 경찰에 대한 국민의 민원을 처리함으로써 국민의 권익을 보호하고, 나아가 경찰활동의 공정성과 효율성을 증대시키고 경찰에 대한 시민의 신뢰도와 만족도를 높이는 제도로 이해하여야 한다.

참고문헌

김남진, 「행정법 Ⅰ」, 법문사, 2006.

김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2007.

김태명, 「경찰옴부즈만 제도의 도입방안」, 치안정책연구소, 2007.

김헌진, 「경찰법」, 도서출판 탑, 2011.

문성호, 「영국경찰옴부즈만」, 한국자치경찰연구소, 2006.

_____, 「경찰옴부즈만제도의 발전 방향」, 국민권익위원회, 2007.

이기수, 「외국의 시민참여를 통한 경찰민원처리제도 고찰」, 치안정책연구소,

2011.

강동식, "지방자치단체에 옴부즈만제도 도입에 관한 연구", 「제행논총」 4호, 제주대학교 행정대학원, 1996.

문성호, "경찰부패와 경찰옴부즈만: 각국 사례를 중심으로", 「한국부패학보」 6호, 한국부패학회, 2002.

박재창, "전문옴부즈만 제도 도입의 수요와 논리", 군사·경찰 옴부즈만의 제도화 방향, 국민고충처리위원회 옴부즈만포럼 공동세미나자료집, 2006. 11.

오필환, "옴부즈만 제도의 발전방안 연구-반부패활동과 지방자치단체의 옴부즈만을 중심으로-", 한국부패학회 하계학술대회 발표문, 2007. 6.

유제열, "옴부즈만제도로서의 국민고충처리위원회에 관한 고찰", 「공법연구」 제24집 제2호, 한국공법학회, 1996.

최응렬, "한국형 경찰옴부즈맨의 운영 실태 및 개선방안", 「경찰옴부즈만 발전방향 설정을 위한 세미나자료집」, 국민권익위원회, 2008. 12.

표명선, "한국형 옴부즈만 제도의 과제와 전망", 「강남대학교 논문집」, 1999.

국민권익위원회, 2011국민권익백서, 2012

_____, 2010국민권익백서, 2011.

_____, 2009국민권익백서, 2010.

_____, 2008국민권익백서, 2009.

국민고충처리위원회, 국내외 옴부즈만제도, 2006.

_____, 선진옴부즈만제도 연구자료집-옴부즈만 제도의 세계적 동향-, 2003.

_____, 경찰옴부즈만 설치 및 운영(안), 2006.

_____, 경찰고충민원처리 교육자료, 2007.

_____, 군사·경찰옴부즈만의 제도화 방향연구, 2006.

_____, 옴부즈만 설치 및 운영에 관한 법률안 검토보고서, 2005.

Milan Ambroz, "The Mediating role of the Ombudsman in the Protection of Human Rights", 「*International Journal of Social Welfare*」, 2005:14.

The City of New York, Civilian Complaint Review Board, *Semiannual Status Report*, January-December 1998 Vol. Ⅵ. No.2.

The Newsletter of the British and Irish Ombudsman Association, *The Ombudsman*, November 2005, Issue 27.

http://www.ombudsmanassociation.org/

[Abstract]

A Study on the Improvement of Police Ombudsman

Kim, Heon-Jin

Ph.D. Ex-expert Legal Advisor of the Anti-Corruption & Civil Rights Commission

This article addresses the legal problems that could happen in case of the intervention of the inquiry team on police investigation of the Anti-Corruption & Civil Rights Commission(ACRC). The Police Ombudsman of the Anti-Corruption & Civil Rights Commission has a sufficient legal basis and efficiently to achieve its desired objective is to protect the rights and interests of the people that actually would be.

The analysis on legal basis of the inquiry team on police investigation and comparative approaches with regard to the Ombudsman system help to synthesise the roles of administrative institutions and criminal justice and to develope the improvement plan of the present system of Civil Rights Service. The purpose of Police Ombudsman complaint resolution system and to remedy lies in the rights. Thus, through the means of legally Bay Police

Ombudsman for police to deal with people's complaints. The Anti-Corruption & Civil Rights Commission to do so is to protect the rights of the people.

Key words : The Anti-Corruption & Civil Rights Commission(ACRC), Police Ombudsman, Plice, Ombudsman, Prosecutor