

**미국경찰에 대한 시민감시제도 고찰**

**미국경찰에 대한 시민감시제도 고찰**

**치안정책연구소 수사구조개혁연구실**

**경찰연구관 이 기 수**

# 목 차

<b>I. 서론</b> .....	<b>1</b>
<b>II. 시민감시제도(Citizen Oversight)의 개념과 발전과정</b> .....	<b>5</b>
1. 시민감시제도 개관 .....	5
가. 시민감시의 개념과 성격 .....	5
나. 시민감시제도의 논거(論據) .....	6
2. 시민감시제도의 발전과정 .....	9
가. 시작 : 1920년대 ~ 1950년대 .....	9
나. 1960년대 경찰과 지역사회 간 관계의 위기 .....	11
다. 1970년대 시민감시의 부활 .....	12
라. 20세기말의 시민감시 .....	14
<b>III. 시민감시제도(Citizen Oversight)의 역할과 성공요건</b> .....	<b>16</b>
1. 시민감시의 역할(The Role of Citizen Oversight) .....	16
가. 민원의 독립적 심사(The Independent Review Of Complaints) .....	16
나. 감사(監査) 기능(The Monitoring Role) .....	19
2. 시민감시제도의 존재 의의(意義)와 성공의 요건 .....	25
가. 시민감시제도의 존재 의의 .....	25

나. 성공의 요건 .....	27
<b>IV. 시민감시제도의 국내 적용 검토 .....</b>	<b>30</b>
1. 국내 경찰의 상황 .....	30
가. 신뢰의 상실 .....	30
나. 시민감시제도 도입 여건의 성숙 .....	33
2. 국내 도입방안의 검토 .....	34
<b>V. 결 론 .....</b>	<b>38</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>40</b>

## I. 서론

우리나라 국민의 수사기관에 대한 신뢰도가 지속적으로 낮게 나타나고 있다. 2009년 실시된 한 시사주간지의 조사결과 국가권력기관인 검찰, 경찰, 국정원, 국세청, 감사원 등이 모두 낮은 수치를 보이고 있고, 수사기관인 경찰과 검찰은 그중에서도 최하위의 수치를 나타내고 있다.<sup>1)</sup> 더구나 이것은 일회성에 그치는 것이 아니고 몇 년간 계속해서 나타나는 경향으로 권력기관 중에서도 수사를 담당한 검찰과 경찰이 유독 최하위에 있음을 보여주고 있다.<sup>2)</sup> 이렇게 낮게 나타나는 수사기관에 대한 신뢰도는 해당 기관의 청렴도와도 관련이 있어 보인다. 신뢰도와 부합되게 청렴도 조사도 수사기관은 최하위권을 보여주고 있다.<sup>3)</sup> 수사에 대한 불신은 2006년 국민권익위원회에 신설된 경찰 옴부즈만이 처리한 경찰민원 중 수사분야 민원이 43.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다는 통계에서도 나타난다.<sup>4)</sup>

- 1) 시사주간지인 '시사 IN'이 실시한 국가기관 신뢰도 조사에서 최저0(전혀 신뢰하지 않음), 최고 10점(매우 신뢰함) 기준에 검찰 4.01점으로 최하위, 경찰은 4.02점, 국정원 4.26, 국세청 4.25, 감사원 4.62점으로 나타났다. (2009.8.13 시사INLive)
- 2) 2006년도 KDI가 실시한 신뢰지수 조사에서도 10점 만점에 검찰 4.2, 경찰 4.5점으로 낙제에 가까운 점수를 받았다. 2008년 여론조사 전문기관 리얼미터가 조사한 주요기관 신뢰도에서 검찰은 3.2%로 최하위(1위는 시민단체로 21.6%, 경찰은 제외됨). 2009.8.13 시사INLive 기사와 2006. 12.26 부산일보 기사 참고.
- 3) 국민권익위가 발표한 청렴도 수준을 살펴보면 경찰청과 검찰청은 중앙행정기관 중 '매우 미흡'(최하위) 수준으로 분류되어 있고, 전년도 대비 개선도도 매우 낮게 나타나고 있다(중앙행정기관 청렴도 수준 비교표-국민권익위 발표, 2010. 6.10 인터넷 검색).
- 4) 국민권익위에 따르면 경찰 옴부즈만을 신설한 2006. 12월 이래 2008.11월 현재 총 4,760건의 경찰민원을 접수했고, 그 중 수사관련 민원은 2,077건으로 43.6%, 교통사고를 포함한 교통관련 민원이 1,678건으로 35.3%에 달한다. 이 중 교통관련 민원에서 수사로 분류할 수 있는 교통사고조사 관련 민원을 분류해 수사에 합산할 경우 수사분야 민원은 절반을 넘어설 것으로 예상돼 수사분야 민원이 압도적인 비중을 차지하고 있음을 말해준다(공감코리아 2008.12.18 '권익위, 경찰민원 수사분야가 최다'기사참고, 2010.6.10 검색).

이렇듯 형사사법의 큰 축인 수사를 담당하는 경찰과 검찰에 대한 국민의 신뢰도가 낮게 나타나는 것은 정부에 대한 불신과 연결되어 있고, 나아가 형사절차 전반에 대한 불신으로 이어질 수 있기 때문에 심각한 문제로 대두되고 있다. 더구나 최근 불거진 검찰의 '스폰서 검사 비리' 사건과 경찰에서 발생한 일련의 비위사건들은 국민의 불신을 극에 달하게 하고, 급기야 정부차원에서 검경개혁 TF팀을 꾸리고 대책을 마련하는 수준에까지 이르게 되었다. 이제 정부와 국민이 더 이상은 현재까지 반복되어온 검찰과 경찰의 자체개혁을 신뢰하지 못하겠다는 지경에까지 다다른 것으로 보이고 기존의 진부한 대책으로는 이러한 불신을 극복하기 어려워 보인다.

이런 일련의 심각한 상황과 관련해 최근 검찰과 경찰이 대책을 내놓았다. 우선 검찰은 시민이 기소결정에 참여하는 형태의 '검찰시민위원회'와 기소배심제도를 채택하여 기소독점권의 완화를 추진하고, 감찰업무를 총괄하는 '감찰위원회'를 민간인으로 구성하기로 하는 등 지금까지 시민에게 폐쇄적이었던 내부적 개혁방식을 탈피하여 적극적으로 시민참여를 통해 시민의 통제를 받겠다는 의지를 표명했다. 경찰도 '수사이의 심사위원회'와 '감찰위원회'를 설치해 시민의 참여를 통한 경찰통제를 수용하기로 한 것이다.

이 두 기관의 대책발표에는 예전에 볼 수 없었던 새로운 공통점이 있다. 그것은 바로 두 기관 모두 조직 내 부정부패와 관련된 문제점을 해결하고 국민의 신뢰를 제고하기 위해 국민의 참여를 보장하는 대책을 내놓은 것이다. 이제 국민참여재판에 이어 기소와 수사에도 시민참여의 길을 터놓았다는 것이다. 이것은 확실히 기존의 불신을 되풀이하던 자체적인 대책의 수준을 뛰어넘는 참신한 조치임에 틀림없다.

위와 같은 대책이 올바른 발전의 방향인가를 가늠할 수 있게 해주는 두 가지 사실이 있다. 바로 2008년 처음 실시된 국민참여재판과 올해

한국행정연구원이 발표한 ‘국민 신뢰도 조사’결과다.

국민참여재판은 사법절차에 국민의 참여를 보장하여 시민적 가치와 감각의 반영, 법 이론과 현실의 괴리 극복, 법조비리 극복과 윤리성 제고 등을 통해 최종적으로 형사사법의 신뢰성을 제고한다는 것이 목표였다. 또한 올해 한국행정연구원이 실시한 국민 신뢰도 조사에서 정부기관에 대한 신뢰도가 낮게 나타난 것과 함께 정부기관과 시민이 협의해 결정하는 협력적 통치를 뜻하는 이른바 ‘거버넌스’(Governance)<sup>5)</sup>도 매우 취약한 것으로 나타나고 있다.<sup>6)</sup> 사법절차에 시민을 참여시키는 국민참여재판은 정부와 시민의 협력을 추구하는 거버넌스와 부합하는 면이 있고, 이는 최하위권을 맴도는 수사기관의 신뢰도 제고에도 시사하는 바가 크다. 재판에 시민이 참여하듯, 형사절차인 기소와 수사에도 시민의 참여를 검토할 수 있고, 수사에 대한 시민의 참여는 수사 및 수사기관에 대한 국민의 신뢰제고로 이어질 수 있을 것이다. 이미 시민참여를 인정하고 있는 미국의 경우 경찰과 검찰에 대한 신뢰도는 군대와 병원에 이어 3위(신뢰도 72%)를 차지하는 것으로 나타났는데 이는 교회와 학교에 대한 신뢰도보다 높은 것으로 우리에게 많은 교훈을 주고 있다.<sup>7)</sup> 그리고 시민참여는 미국에만 국한된 것이 아닌 국제적인 현상이다. 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 영미법계 국가의 거의 모든 법집행기관들은 시민참여를 통한 시민감시(Citizen Oversight)의 형태를 갖추고 있다.<sup>8)</sup> 이렇게 본다면 경찰과 검찰의 최근 수사와 기소에 시민참여를 허용키로 한

5) 정부에 의한 일방적 통치를 의미하는 전통적 행정과 대비되는 개념으로 공공문제의 해결을 위해 정부와 시민사회 그리고 여러 공사조직들과의 연결 네트워크를 강조하는 개념이다.

6) 한국행정연구원이 최근 전국 성인 1000명을 대상으로 조사한 ‘신뢰와 거버넌스 일반국민 인식조사’라는 보고서에서 정부에 대한 신뢰도는 5점 만점에 2.77로 기업 2.96, 시민사회 3.13보다 낮은 수치를 나타냈고, 정부의 거버넌스 인식도 2.43으로 나타나 기업이나 시민사회단체보다 매우 낮게 나타나고 있다(세계일보 2010. 5.8 기사 참고).

7) 2005년 미국 여론조사기관 갤럽이 실시한 신뢰도 조사(2010.6.8 미디어다음, 인터넷 검색)

8) 한국개발연구원(KDI)도 2006년 ‘사회적 자본 실태 종합조사 결과’에서 정부기관의 신뢰도가 낮은 점을 지적하면서 신뢰도를 높이는 방법의 하나로 ‘시민들의 정부정책 참여를 넓히는 것’을 추천하여 시민참여 논리를 뒷받침 했다.

대책발표는 올바른 조직발전의 방향설정이었다고 할 수 있을 것이다.

이 연구는 좀처럼 회복되지 않는 수사기관 특히, 경찰에 대한 국민의 신뢰제고 방안을 고민하는 시점에서 경찰관련 민원처리 등에 시민이 참여하고 있는 미국의 시민감시제도(Citizen Oversight)를 중심으로 제도의 개념과 성격, 제도의 논거, 발전과정 및 제도의 역할 등을 중심으로 집중적으로 분석·고찰해보는데 목적이 있다. 국민 모두가 많은 관심을 갖고 있고 정부와 해당기관에서도 해결책 마련에 몰두하고 있는 이 시점에서 이 같은 선진제도를 살펴보는 것은 매우 의미 있는 연구가 될 것이라 생각이 든다. 제도를 살펴보고 우리나라에의 도입가능성에 대해서도 검토해 볼 계획이다.

이 분야에 대한 국내 선행연구는 주로 피상적인 미국의 일부 사례만을 소개하는 선에서 이루어졌고, 미국의 시민감시제도에 대한 심층적인 분석이 이루어진 바가 없다. 이 연구는 주로 위 제도를 심층 분석한 Samuel Walker<sup>9)</sup>교수의 저서 <Police Accountability>를 번역하고 그 내용을 중심으로 검토와 분석을 통해 연구를 진행하였다. 이 책은 경찰의 책무와 시민감시제도에 대해 심도 있게 논한 서적으로 미국 제도에 대해 비교적 상세히 파악할 수 있으나 관련분야 다른 자료가 부족하여 책에서 다루지 않은 부분에 대해서는 파악이 쉽지 않은 단점도 있었다. 충분하지 못하지만 새로운 제도에 대한 이해를 넓히고 국내 제도발전의 징검다리가 되기에 부족함이 없다고 생각되며 이러한 연구를 통해 궁극적으로 우리나라 경찰 수사의 신뢰도를 제고하고, 경찰조직이 국민에게 신뢰받는 조직으로 발전할 수 있게 하는데 조그마한 보탬이 되고자 한다.

9) 미국 오마하주의 네브라스카 대학의 형사법 교수로 동 대학의 경찰전문화연구소(Police Professionalism Institute)에서 근무하며 주로 경찰에 대한 시민감시를 포함한 경찰책임 등에 대한 연구에 주력하여 왔고 관련분야 저서 12권을 출판한 바 있다.

## II. 시민감시<sup>10)</sup>제도(Citizen Oversight)의 개념과 발전과정

### 1. 시민감시제도 개관

#### 가. 시민감시의 개념과 성격

시민감시(Citizen Oversight)란 용어는 20세기 들어 미국에서 경찰의 위법행위, 직권남용의 정도가 장기간에 걸쳐 해결되거나 축소되지 않는 데 대한 대응책으로서 등장한 개념이다. 시민감시는 ‘경찰에 대한 민원처리 절차에 경찰관이 아닌 일반 시민이 참여하여 민원처리심사, 정책평가와 제언 등을 통해 경찰의 민원처리를 감시하고 시민과 관련된 정책결정 등에 영향력을 행사하는 제도’로 정의할 수 있다. 그리고 시민감시의 목표는 경찰의 자기 방어적이며 폐쇄적인 민원처리절차(Complaints process)를 시민에 개방하고, 이를 통해 접수되는 시민의 의견과 불만사항 등 독립적인 시민의 시각을 정책에 반영토록 하는 것이다.<sup>11)</sup>

---

10) “Citizen Oversight”의 해석을 “시민감독”으로도 할 수 있겠으나 여기서는 ‘국가인권위원회, 경찰관서 인권상황 평가지표 개발 연구, 2007’에서 사용한 “시민감시”로 번역하였다.

11) Samuel Walker, *Police Accountability-The Role of Citizen Oversight*, (University of Nebraska at Omaha, 2001), p.5 책에서는 시민감시의 개념과 목표를 다음과 같이 기술하고 있다. Citizen Oversight is defined as a procedure for providing input into the complaint process by individuals who are not sworn officers. The basic goal of citizen oversight is to open up the historically closed complaints process, to break down the self protective isolation of the police, and to provide an independent, citizen perspective on complaints. 경찰에 대한 감시의 의미로서 Citizen Oversight를 사용한 것은 위 참고문헌의 저자인 Samuel Walker로 파악된다. Samuel Walker는 위 책의 서문에서 "civilian review"라는 용어를 일상적으로 사용하다 연구를 진행하는 중에

미국사회는 경찰신뢰를 제고하기 위해 다양한 전통적 전략들을 시행해 왔다. 우선 시민들에 의해 선출된 시장 등 선출직공무원들이 경찰을 통제하는 정치체제를 가졌고, 법원을 통해 경찰의 위법행위를 제재하였으며, 경찰 자체적으로도 경찰행정의 전문화를 시도하였고, 또한 지역사회 주민들과 가까운 관계를 통해 경찰목적을 달성하려는 지역사회 경찰활동을 추구하는 등 경찰조직의 신뢰를 확보하기 위해 많은 노력을 기울여왔다. 그러나 이러한 전통적인 노력들은 기대만큼 효과적으로 기능을 발휘하지 못했다. 이런 기존 신뢰제고 메커니즘의 실패에 대한 보완책으로 시민감시가 등장한 것이다.

시민감시는 경찰문제에 시민이 참여하는 형태를 취함으로써 정치적인 통제의 성격을 띤다. 그리고 민원에 대한 조사를 하는 준사법적인 과정을 포함시킴으로서 사법적인 통제의 성격도 갖추었다. 또한 직업훈련과정을 강화함으로써 전문적인 경찰경영의 측면을 포함하기도 하고 경찰활동에 시민의 참여과정을 강조하므로 지역사회 경찰활동과도 부합한다. 이렇게 시민감시는 전통적인 경찰의 신뢰제고 방안과 충돌을 일으키지 않고 오히려 전통적 전략들을 증진시키고 강화하는 성격을 갖고 있다.

12)

## 나. 시민감시제도의 논거(論據)

시민감시는 1960년대 이후 40여 년간 미국에서 주요한 정치적 이슈가 되었다. 초기 시민감시는 급진적이고 위험한 생각이라고 치부되었으나 오늘날 상당한 성공을 거두었고 100개가 넘는 시민감시단체가 미국

"Citizen Oversight"가 더 적합하다고 판단하여 용어를 사용하게 되었다고 소개하고 있다. 그는 또한 이전에 사용하던 용어들도 모두 적합하지 않아 하나로 통일해 사용하게 되었다는 설명을 함께 하고 있는데 Civilian은 군과 민간을 구분하는 용어로 경찰과 관련한 용어로 적합하지 않고, review나 monitoring도 시민감시의 넓은 역할 범위를 포괄하기에는 적절하지 않은 용어라고 설명하고 있다.

12) Samuel Walker, 앞의 책 pp.11-12

전역에 걸쳐 설립되어 있다. 그리고 시민감시는 미국에만 국한된 것이 아닌 국제적인 현상이다. 서두에서 밝혔듯이 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 영미법계 국가의 거의 모든 법집행기관들은 시민감시의 형태를 갖추고 있다.

그렇다면 초기 시민감시의 시행을 앞두고 치열한 논쟁을 극복할 수 있었던 논거는 무엇인가? 많은 내용을 언급할 수 있겠으나 간단히 요점을 정리하면 다음과 같다.

우선 위에서 논한 것처럼 전통적인 경찰신뢰제고 전략의 실패이다. 경찰 업무의 특성은 신뢰도를 해할 수 있는 많은 소지를 갖고 있다는 것이다. 즉 사람의 목숨을 앗아갈 권한이 주어지고, 신체의 자유를 제한할 체포권이 주어지며 경찰관이 접하는 대부분의 사람들은 반항적이고, 적대적이어서 강제력의 사용이 필요한 사람들이다. 이러한 연유로 경찰의 업무 환경은 착오였던 악의에 의한 것이었던 시민의 권리를 침해할 가능성을 광범위하게 내포하고 있다. 이러한 상황에서 시민들은 경찰에게 효과적인 범죄통제를 요구하는 한편 법집행 과정에서 국민의 권리를 침해하지 않을 것도 함께 요구하고 있다. 이런 상호 충돌적인 요구는 경찰의 신뢰유지를 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

이처럼 내재적인 신뢰도의 문제점을 보유한 경찰에 대한 인식을 통해 전통적으로 신뢰제고를 위한 정치적, 사법적 통제와 조직 내부적 전문성 강화 등 여러 가지 전통적인 전략들을 시행하였으나 경찰의 권한남용 등 위법행위는 계속해서 발생하였고 이러한 전통적 전략의 실패는 곧 정부 실패로 귀결되었다. 그리고 이러한 정부실패는 시민이 직접 참여하는 원인을 제공했고, 결국 시민감시의 가장 큰 논거가 되었다.

두 번째 논거는 민주적 정당성의 확보이다. 민주주의 사회에서 정부 기관은 시민들이 정당하게 선출한 대표에 의해 통제를 받아야 한다는 원칙은 경찰활동에도 적용된다. 그리고 이것을 더욱 뒷받침하는 것은 많은

사람들이 경찰을 신뢰하지 않으며 특히 시민 고충을 처리하는 데에 있어 더욱 그러하다는 것이다.

셋째, 최근 부상한 거버넌스(governance) 사상 또한 시민참여를 정당화하는 강력한 논거를 제공한다. 거버넌스는 관리혁신을 추구하는 정부가 공동체 내의 자발적 조직 및 시민을 정책참여의 네트워크로 연결하여 공동체의 효율성과 민주성이 극대화될 수 있도록 구성된 체제라고 할 수 있다. 이 중 시민단체의 참여와 관련하여 주목할 것은 비정부 조직의 참여, 정부감시기능, 정책행위자간의 상호작용 네트워크 설정이다. 즉 거버넌스적 관점에서 볼 때 시민단체는 정책결정의 주요 파트너이자 정책네트워크의 주요 구성요인에 포함되며 정책운영에 대한 투입, 참여, 감시, 비판 등을 담당한 정당한 지위를 갖게 된다.<sup>13)</sup>

넷째, 경찰민원처리의 효과성을 증진할 수 있다는 것이다.

경찰의 위법행위는 심각한 문제이고 경찰 내부의 민원처리 절차로는 이러한 문제를 확실히 공정하게 다루기 어렵기 때문에 시민감시를 통해 더욱 철저하고 공정하게 처리할 수 있으며 더욱 많은 민원과 고충을 객관적이고 독립적으로 처리함으로써 효과성을 제고해 궁극적으로 경찰활동의 질을 높이고 신뢰도를 제고할 수 있다는 논리이다.

위와 같은 논거들을 토대로 시민감시는 발전할 수 있었고, 이러한 시민감시의 증가는 새로운 형태의 신뢰를 더하며 미국경찰활동의 조직적 측면을 변화시켰다. 시민감시 기구의 설립은 경찰이 법적으로 외부 단체와 접촉할 것을 요구하고, 많은 경우 민원조사에 대한 형식적인 책임이 경찰에서 다른 단체로 이전됨을 뜻한다. <sup>14)</sup>

13) 전영평, “시민단체에 의한 부패통제 : 논리, 유형, 분석”, 한국행정학보 제37권 제3호, 2003, 101-102면

14) Samuel Walker, 앞의 책 pp.7-12

## 2. 시민감시제도의 발전과정

### 가. 시작 : 1920년대 ~ 1950년대

1920년대 경찰의 폭력성은 100년 전에 최초의 경찰이 설립될 당시에 그랬듯이 매우 심각하고 만연한 문제였다. 경찰관들은 시민을 거리에서 처벌받을 걱정 없이 구타할 수 있었다. 또한 폭력적이고 강압적인 수단은 용의자로부터 자백을 받아내기 위해 사용되었다. 경찰의 폭력은 언론에 자주 보도되었지만 법정이나 책임 있는 선출직 공무원들은 해결을 위한 행동을 취하지 않았고, 경찰 내부에 민원을 처리하기 위한 부서도 1940년대까지 존재하지 않았다.

이러한 상황에 반발해 극소수의 급진파가 과감하게 시민이 경찰관에 대한 민원처리 절차에 개입해야한다고 주장했다. 이런 주장은 당시 경찰의 폭력적 상황을 타고 천천히 퍼지기 시작했다. 1931년 Wickersham 위원회는 경찰에 대한 민원에 대처하기 위해 각 도시에 공정한 시민단체를 창설해야한다고 독려하며 적극 지지하였다. 후버대통령에 의해 창설된 Wickersham위원회의 이러한 주장은 경찰의 무법성에 대한 적나라한 노출이었으며 경찰개혁자들에게 큰 힘이 되었다. 그러나 당시 유력한 주요 정치가들은 경찰의 폭력성에 어떤 관심도 보이지 않았다. 그들은 경찰에 대한 정치의 영향력을 제거하고 경찰관 개인의 수준을 높이는데 관심을 기울였고, 시민이 경찰에 제기하는 민원에 대해서는 어떤 언급도 하지 않았다. 경찰에 대한 정치적 영향력을 제거하기 위한 움직임은 오히려 시민의 개입을 반대하는 강한 편견으로 해석되었고, 이것은 경찰전문화를 추구해온 경찰서장들이 수십 년 동안 유지해온 태도이기도 했다.

한편 2차대전은 전쟁에 기여한 미국의 흑인사회에 시민평등권 운동을 촉발했고, 1943년 여름 뉴욕, 디트로이트, LA에서 폭동의 형태로 분출되었다. 폭동은 미국사회에 통합노력을 불러일으켰고 경찰과 소수인종 지역사회 간의 관계를 증진시키려는 관점에서 경찰과 지역사회 관계 운동이 실시되었다. 이 운동은 미국에서 처음으로 경찰에 대한 시민들의 민원을 진지하게 살펴보는 기회를 제공하였다. 미국 경찰활동의 처음 백년간 경찰의 잔인성이 심각한 문제였다 할지라도 그 이슈가 인종적 관점에서 정의되기 전까지 더 나은 시민의사 표출과정을 위한 어떠한 움직임도 없었다는 점에서 시민감시운동에 대한 차후의 역사는 2차대전 이후의 시민평등권 운동의 역사와 아주 밀접하다.

경찰과 지역사회 관계운동의 가시적인 성과로서 1948년 콜롬비아주 경찰을 위한 민원심사위원회(Complaint Review Board)가 탄생했다. 시민감시운동의 역사적인 첫 출발로 위원회는 경찰본부장에 의해 선출되고 경찰에 제기된 민원을 검토하고 적절한 제언을 하는 역할을 담당하는 3인의 시민으로 구성되어 있다. 실제적으로 위원회는 사건을 거의 다루지 않아 활동이 없었다고 할 수 있다. 이 위원회에는 소속 인력도 없었고 경찰에서 제출하는 파일에 전적으로 의존하였으며 활동도 저조했다. 1950년대 후반에 미네애폴리스, 로체스터, 펜실베니아 등도 위원회가 생겨났지만 모두 활성화되지 못했다.

처음으로 생겨난 실질적인 시민감시기구는 1958년 설립된 필라델피아 경찰자문위원회(The Philadelphia Police Advisory Board, 이하 PAB)였다. PAB는 민원을 접수하고 경찰조사부서에 그 민원을 통보하여 보고서가 검토된 후 경찰본부장이 조치를 취하도록 조언하는 시민위원회로 구성되어 있다. 하지만 PAB는 초기 2년 동안 예산이 없었고, 구성원의 자발적인 참여에 전적으로 의존하는 힘이 없는 기구였다. 이 기구는 1963년에야 제대로 된 스텝들을 갖추었는데 10년 간 지속된 기구로서

매우 중요한 혁신이었고, 대단한 관심을 받았다.

## 나. 1960년대 경찰과 지역사회 간 관계의 위기

시민 자유권 운동이 확산됨에 따라 도시마다 흑인들은 경찰의 야만성과 부당한 발포에 직면하게 되었다. 시민단체들은 미국인의 생활전반에 걸친 인종차별, 교육, 주거, 구직문제 등에 저항했지만 경찰의 야만성에 관한 문제는 특별했다. 그것은 제복을 입은 경찰관들이 눈에 띄기 쉽다는 점 때문에 빈민가 지역의 백인 경찰관들은 인종 탄압의 상징이 되어 버렸다.

경찰과 빈민가 사이에 증가하는 마찰들은 결국 1964년부터 68년까지 전국에 걸친 폭동을 통해 폭발했다. 경찰권 남용을 억제하기 위해 시민평등권 단체들은 좀 더 많은 흑인 경찰을 고용할 것과 불만을 다루기 위한 시민심사위원회(Civilian Review Board)의 설립을 요구하였다. 결국 1964년 독립적인 시민이 주도하는 경찰심사위원회를 지방정부결정에 의해 채택하는 정책이 수립됐고, 이는 불법적인 경찰활동에 대한 시민들의 불만을 해소하는 가장 바람직한 방안으로써 경찰에 대한 지역사회의 신뢰를 보호하는 역할을 한다고 보았다.

한편 시민감시에 대한 논쟁이 가장 심각하고 오래되었던 뉴욕에서는 1950년대 초반 경찰부패에 대한 대책으로 경찰 고위간부로 구성된 뉴욕 경찰민원심사위원회(The New York City Civilian Complaint Review Board, 이하 CCRB)가 생겨났고, 이후 1964년 여름 백인경찰관의 총격에 의해 치명적인 상처를 입은 십대 흑인 아동으로 인해 촉발된 인종폭동은 새로운 뉴욕시장 존이 시민중심의 CCRB를 창설하도록 만들었다. 이는 대중들의 관심을 불러일으켰고, 경찰에 대한 민원수도 폭발적으로 증가하도록 하였다.

그러나 시민중심의 CCRB는 경찰노조의 반대운동에 직면했고, 보수

과까지 가세해 CCRB폐지를 위한 선거에서 압도적인 표차로 폐지가 결정되었다. 필라델피아 PAB와 뉴욕 CCRB의 폐지로 시민감시 운동은 1960년대 말 끝난 것처럼 보였다. 경찰노조는 오히려 이를 계기로 정치적인 힘을 얻게 되었고, 시민감시에 대한 요구를 잠재울 수 있었다.

## 다. 1970년대 시민감시의 부활

시민감시는 1970년대 사람들이 모르는 세에 부활하였다. 이는 10년간 가속이 붙어 1980년대 초반에는 완전히 전국적인 운동으로 번졌다. 1968년 이후 폭동이 없었지만 시민들은 경찰의 실책에 대한 통제를 계속 요구했다. 이는 무엇보다 워터게이트 사건이 미국인들로 하여금 법의식이 부족한 정부에 각성을 촉구하게 하였고 경찰의 불법성에 대해서도 보다 적극적으로 대응하게 했다.

1969년 캔자스시티는 처음으로 현재까지 존재하는 시민감시기구를 만들었다. 1968년 4월 마틴루터 킹 목사 살해 이후 인종갈등에 따른 도시의 무질서를 다루기 위해 시장은 지역위원회를 만들었고 이들은 경찰에 새로운 민원처리절차를 제안해 이듬해 시의회는 OCC(The Kansas City Office of Citizen Complaints, 이하 OCC)를 만들었다. OCC의 중요한 두 가지 측면은 이전의 PAB나 CCRB와 달리 법령에 의해 만들어져 강한 법적 기반을 갖고 있었다는 것이고, 또 하나는 경찰본부장이 이를 인정했다는 것이다.

OCC는 시민들의 민원을 접수하고 조사하기 위해 이를 경찰서로 보내고 조사 후에 다시 자료들을 돌려받아 이것을 검토하고 경찰본부장에게 조언하였다. 독립적인 조사권한이 없고 강한 리더십이 없었기 때문에 OCC는 완전히 성공적인 것은 아니었다. 그러나 그런 약점에도 불구하고 이전의 PAB, CCRB와 달리 OCC는 폐지되지 않고 존속하였다.

독립적인 권한을 갖고 민원을 조사할 수 있는 첫 번째 감시기구는

1973년 4월 투표로 생겨난 버클리 경찰심사위원회(The Berkeley Police Review Commission, 이하 PRC)였다. 1960년대 초반부터 베트남 전쟁, 시민자유권 등의 이슈로 경찰과 시위대 간 수많은 충돌을 경험한 이 도시는 1971년에 경찰을 통제하는 지역사회의 통제기구 설립에 표를 던졌다. PRC는 시의회 의원의 지명을 받은 9명의 시민들과 조사요원으로 구성되었다. 이들은 경찰에게 제기된 민원을 조사할 수 있는 권한을 부여받았고 또 특정 민원에 대해 여론을 수렴하고 시관리자와 경찰에 후속조치를 조언하는 역할을 맡았다. 그러나 경찰관들에게는 침묵할 수 있는 권리가 주어짐으로써 경찰관들이 협조하지 않고 침묵을 지켰고 시간이 지남에 따라 비효율적으로 변해갔으며 1990년대 후반에는 혼란의 상태에 빠졌다. 스태프들은 6명에서 3명으로 줄었고, 1997년에는 한명의 전일 직원과 시간제 조사자들만 남게 되었다.

1973년 디트로이트가 투표를 통해 새로운 감시기구인 경찰위원회(The Board of Police Commissioners, 이하BPC)를 만들었고 이러한 새로운 감시기구들은 1970년대와 1980년대 초반에 걸쳐 계속 증가하였다. 그리고 1980년대 중반에는 하나의 완전한 전국적인 물결이 되었다. 미국의 정책에서 두 가지 변화가 경찰에 대한 시민감시를 지지하도록 유도하였다. 우선 도시에서 흑인들은 정치적 권한을 꾸준히 키워나갔고, 다음으로 정부와 정부의 잘못된 행동에 대한 미국인들의 태도에도 커다란 변화가 왔다는 점이다. 간접적이지만 아주 중요한 방식으로 워터게이트 사건과 FBI의 첩보활동, CIA에 의한 암살계획 등 국가기관에 의한 연속된 비위의 폭로는 정부기관을 통제하기 위한 기구의 필요성을 대중이 느끼도록 만들었다. 이러한 발전은 새로운 정부의 책임과 시민권리의 보호에 대한 정치적 문화를 반영한 것이었다. 경찰에 대한 시민감시운동은 이 같은 일반적인 흐름의 일부였고 새로운 여론을 반영한 것이었다.

1980년대와 1990년대 초반의 감시기구의 성장은 두 가지 특징이 있

다. 첫째 감시 형태에 관한 엄청난 실험이 있었고 그것은 주로 경찰노조의 지속적인 반대로 정치적 타협을 통해 완전한 독립을 이루지 못하고 감사관과 같은 일반적인 혁신만 갖춰진 약화된 형태로 나타났다. 둘째 포틀랜드와 미니애폴리스와 같은 몇몇 도시에서는 초기 감시기구가 만족할만한 수준은 아니었지만 계속해서 새로운 법령에 의해 강화되었다는 점이다.

그러나 이 시기의 감시기구들은 그들이 부여받은 힘을 효과적으로 활용하거나 많은 공적인 역할을 하는데 실패했고 시민단체들은 계속해서 보다 독립적인 조사권한을 가진 감시기구를 요구했다. 1999년에서 2000년까지 시민감시에 있어 또 다른 변화가 나타났다. 시애틀은 경찰 책임사무소(Office of Police Accountability, OPA)를 창설했고 이를 통해 경찰서장이 임명한 민간 직원들이 경찰 내부 업무부서를 감시하게 하였다. 내시빌에서도 유사한 기구를 만드는 등 20세기말까지 감시 운동은 경쟁력 있는 시민감시 모델로 성장해갔다.

## 라. 20세기말의 시민감시

1990년대 말까지 경찰에 대한 시민감시는 미국 경찰의 중요한 특징으로 굳건히 확립되었다. 당시 100여 개의 감시기구가 있었다. 상위 50개 대도시의 경찰서 약 80%가 감시기구를 가지고 있었다.

이미 더 이상 시민감시에 관한 논쟁은 ‘그것이 좋은 생각인가 아닌가가 아니라 어떤 형태를 채택할 것인가’였다. 미니애폴리스의 CRA와 샌프란시스코 OCC처럼 독립적 조사권한을 가진 것도 있었고, 그렇지 않은 것도 있었다. 포틀랜드와 산호세에는 강한 감시시스템이 있었고 시애틀에는 약한 감시시스템이 있었다. 이러한 차이는 지역사회의 시민문화를 반영하는 정치적 리더십의 결과물이었고, 기관 그 자체 리더의 자질과도 관련되었다.

이러한 감시의 증대는 비단 미국만이 아닌 국제적인 현상이고 다른 나라들에서의 발전은 미국의 발전과 평행선상에 있었다. 예를 들면 영국에서 1960년대 경찰책임(Police Accountability)<sup>15)</sup> 문제가 발생했고, 그것은 국가적인 경찰민원 심사위원회인 The Police Complaints Authority(PCA)를 창설토록 하는 등 민원처리절차에서 수많은 변화를 이끌었다. 이런 유사한 상황은 캐나다, 호주, 뉴질랜드에서도 1980년대 중반 모든 사법기관이 시민감시형태를 채택하는 결과로 나타났다.

몇몇을 제외한 대부분의 감시기구들은 법령 또는 투표로 만들어졌다. 샌프란시스코, 샌디에고, 포틀랜드 등이 투표로 감시제도가 이루어졌는데 1992년 Harris가 실시한 설문조사는 경찰관련 민원처리에서 시민참여에 대한 압도적인 지지를 발견했다. 여론의 이러한 변화는 3가지 측면에서 요인을 찾을 수 있다. 첫째, 증대되는 소수민족의 정치적 영향력이다. 둘째, 1970년대 초 워터게이트 추문은 미국 정치의 중요한 테마로 닉슨행정부, FBI, CIA와 다른 기관의 권력남용 사건들은 공무원에게 책임을 부여하는 새로운 법들을 양산하게 했고, 경찰에 대한 시민감시운동은 이 새로운 분위기의 직접적인 수혜자였다. 셋째, 지역사회경찰활동(The Community Policing Movement)은 또한 감시기구의 증대에 간접적으로 기여했다. 1980년대 나타난 지역사회경찰활동에 대한 생각은 1990년대까지 정치인과 경찰간부들 사이에서 사실상 교리가 되었다. 시민은 경찰정책에 대한 판단을 내릴 자격이 없다는 전통적인 경찰에 대한 논의를 침식시켰다. 그리고 많은 경찰간부들의 태도를 변화시켜 시민의

15) 경찰은 민주사회에서 대중과 법에 책임을 갖는다. 한 가지 측면에서 경찰은 그들이 봉사하고 있는 시민과 선거를 통해 선출되고 법적 강제력을 보유한 기관에 책임 있는 선출직 공무원에게 호응해야 하는 책임이 있다. 동시에 경찰은 법에 책임이 있고, 특히 그들의 행동은 적정절차와 평등한 대우의 기준에 부합하여야 한다. 한편 경찰조직 내부적으로는 경찰책임이 2가지 기본적인 의미를 가진다. 하나는 법집행기관들이 국민에게 서비스를 제공함에 있어 기관차원에서 책임감을 갖는 것과 관련되어 있다. 범죄 진압, 질서유지, 그 외 시민들과 지역사회에 대한 다양한 업무영역에서 책임감을 갖는 것을 뜻한다. 하지만 동시에 경찰책임은 경찰관 개인이 시민을 대함에 있어 강제력사용, 집단차별, 인간의 존엄성 존중과 관련해 어떻게 행동해야 할 것인가와 관련이 있다.

경찰감시에 반대했던 경찰들도 점차 줄어들었다.

경찰에 대한 시민감시기구들 중 일부는 실패하며 다른 기구로 대체되거나 폐지되기도 하였다. 그러나 경찰에 대한 시민감시는 20세기말까지 거의 모든 대도시에서 존재했고, 더 작은 지역사회까지 꾸준히 확산되었다. 감시의 확산은 1960년대 이래로 중요한 변화를 나타냈다. 가장 중요한 것은 민원처리절차에서 시민의 참여가 경찰책임을 달성하는 중요한 수단으로 꾸준히 나타났다는 것이다. 경찰은 더 이상 그들이 외부조사로부터 면제되었다는 주장을 할 수 없게 되었다.<sup>16)</sup>

## II. 시민감시제도(Citizen Oversight)의 역할과 성공요건

### 1. 시민감시의 역할(The Role of Citizen Oversight)

#### 가. 민원의 독립적 심사(The Independent Review Of Complaints)

경찰에 대한 시민감시의 기초적 역할은 경찰에 대한 민원사항을 독립적으로 심사하는 것이다. 여기서 “독립적”이라는 의미는 불만사항을 경찰이 아닌 시민이 검토하는 것을 말한다. 경찰이 아닌 사람에 의해 경찰에 대한 민원이 검토되는 것은 미국 경찰의 폐쇄적이고 자기 방어적인

---

16) Samuel Walker, 앞의 책 pp.19-45

관료행정을 깨뜨리고 공정하고 선입관 없는 조사를 보장하고자 하는 의도이다.

독립의 개념은 세 가지 차원에서 검토될 수 있다. 그것은 구조적 독립, 절차적 독립, 인식적 독립의 세 가지다.

구조적 독립은 시민의 경찰에 대한 민원 심사는 구조적으로 경찰로부터 분리된 기관에 의한다는 의미이다. 이러한 구조적 독립의 관점에는 4가지 기본적인 시민감시모델이 있다.

Class I 시스템은 민원조사책임은 경찰부서 외부의 분리된 시민감시기구에 주어진다. 중요한 요소는 경찰이 아닌 사람이 민원의 초기 실태조사를 수행한다는 것이다. 조사보고서는 경찰서장에 의해 임명된 다른 비경찰관들에 의해 검토된다. 미네아폴리스의 CRA(Civilian Review Authority)와 샌프란시스코의 OCC(Office of Citizen Complaints)는 Class I 시스템의 예이다.

Class II 시스템은 민원이 경찰에서 조사되고 시민은 조사보고서의 검토에 참여한다. 예를 들면 Kansas City에서는 민원이 먼저 OCC(Office of Complaints)에 의해 접수되고 조사를 위해 경찰서로 이첩된다. 완성된 조사보고서는 검토를 위해 다시 OCC로 돌려보내지고 권고장이 경찰서장에게 전달된다.

Class III 시스템은 본질적으로 항소심 절차이다. 경찰은 민원의 접수, 조사, 처리를 담당한다. 민원인이 결과에 만족하지 않으면 감시기구에 항소한다. 시민감시기구가 경찰조사에 문제가 있다고 판단하면 사건은 다시 경찰에 재조사 의뢰될 것이다. 그러나 사건에 대한 처분을 변경할 권한은 없다. 이 시스템은 최소한의 독립이고 가장 낮은 시민참여를 의미한다. 오마하주의 The Omaha Citizen Review Board가 Class III의 예이다.

Class IV 시스템은 시민감시시스템으로 가장 잘 알려져 있는데 민원을 조사하지 않는다. 다만 경찰의 민원처리절차를 검토하고 심사하는 권한을 부여받는다. 포틀랜드의 PIIAC(the Portland Police Internal Investigations Auditing Committee)와 산호세의 IPA(Independent Police Auditor)가 그 예이다. 두 기구 모두 민원사항 재조사를 권고할 권한이 있고 정책검토와 경찰의 민원처리절차 검토, 변화를 위한 권고의 역할도 수행하고 있다. 로스앤젤레스의 경찰부문에 대한 특별위원회(the Special Counsel)는 광범위한 감사권한을 갖고 종합적인 업무 심사를 수행한다.

위의 4가지 시스템 외에 전혀 새로운 형태의 감시시스템이 시애틀<sup>17)</sup>, 워싱턴 등지에서 나타났는데 모두 지역별로 타협과 실험의 특별한 과정을 통해 발전해 왔다. 이들 감시시스템에 있어 Class II, III은 스스로 실태조사를 하지 않기 때문에 구조적으로 훨씬 덜 독립적이라고 할 수 있다. Class IV의 경우 매우 독립적인 구조이지만 Class I과는 많이 다른 방식이다. 구조적인 독립성은 법령과 조례에 의존하고 매우 사소해 보이는 행정적 문제에도 영향을 받는다.

구조적 문제와 별도로 절차적 문제가 독립성의 판단요소가 될 수 있다. 구조적으로 독립적이라 해도 그것이 진정한 시민감시기구의 독립성을 모두 보장하지는 못한다. 다시 말해 구조적으로 독립적이라 해도 실제에 있어 독립적이지 못할 수 있다는 것이다. 감시기구가 감시활동을 수행하면서 결국에는 경찰 자체의 감찰보다 관대해진다든지, 경찰과 협동하게 되면서 독립성을 상실할 수 있다는 것이다. LA경찰위원회가 그 좋은 예이다. 위원회는 중요한 문제에 대한 결정권까지 갖고 있었지만 성공적이지 못했다. 밀워키 소방 및 경찰위원회도 구조적 독립성을 갖췄

17) 시애틀의 OPA(Office of Professional Accountability)는 민원처리를 포함한 경찰내부업무를 담당했고 경찰서장에 의해 임명된 민간직원에 의해 감시되었다.

으나 절차적 독립성이 없는 예이다.

세 번째 차원의 독립성은 주어진 기구가 독립적으로 인식되는가 여부이다. 감시 기구가 구조적으로 독립적일 수 있고 높은 등급의 절차적 독립성이 있을 수 있으나 경찰에 대한 시민들의 의심 때문에 감시기구가 독립적이라고 인식되지 못할 수 있다. 감시기구의 인식들은 실질적인 일과 크게 상관없는 다양한 요인들에 의해 영향을 받는다. 하나의 논쟁적 사건이 경찰의 평판을 저하시키듯 감시기구의 평판을 저하시킬 수 있다. 따라서 시민들의 경찰에 대한 의심을 제거하고 인식적 독립을 확보해야 시민감시기구는 충분한 역량을 발휘해 긍정적인 역할을 수행할 수 있는 것이다.

## 나. 감사(監査) 기능(The Monitoring Role)

경찰에 대한 민원을 심사하는 것은 시민감시단체들이 하는 역할 중 하나일 뿐이다. 앞서 살펴본 것처럼 민원을 심사하는 것이 중요하다는 것을 부인할 수는 없지만 그것은 단지 경찰관 개인과 특정한 사건에 국한되어 있다. 반면에 감사 기능은 경찰 내부의 문화를 바꾸고 책임감을 스스로 고취시키는 정도의 영향을 줄 수 있는 조직적인 쟁점사항을 다룬다. 이하에서 감사기능과 관련된 활동들을 살펴본다.

### 1) 정책검토(Policy Review)

정책검토는 감시기구가 경찰서의 정책이나 절차를 검토하고 새롭거나 보다 나은 정책을 추천하는 것이다. 근본적인 목표는 예방을 위한 것이다. 즉, 문제를 파악하고 그들이 의문스러운 총격, 소송, 혹은 심각한 소요 등 중대한 위기로 번지기 전에 바로잡는 것이다. 미국의 유명한 법교수인 Walter Gellhorn은 정책검토에 대해 “이것은 단지 개인의 민원을 조사하는 것보다 경찰활동을 향상시키는 데 효율적인 예방차원에서의 점

근을 행할 수 있다”고 주장하면서 경찰에의 “정보피드백”을 제공하는 것으로 규정하였다. 민원은 4가지 다른 종류의 가치 있는 정보를 제공할 수 있다. 경찰관 개인사고, 부패경찰관, 지역사회 우려, 그리고 수정이 필요한 부서별 정책이 그것이다. 1990년대 중반에 이르러서는 모든 시민감시기구의 2/3는 정책검토에 참여하도록 인정되었다. 이러한 정책검토활동은 현재 없는 정책을 제안하거나, 기존 정책을 재검토하는 것, 그리고 경찰조직 운영과 관련된 포괄적인 경영 사안까지도 그 대상으로 한다. 이처럼 시민감시기구의 정책검토 기능은 지난 20년간 경찰활동에서 가장 중요하고 새로운 발전 중의 하나이다. 이것은 문제중심의 경찰활동(Problem-oriented Policing, 이하 POP)<sup>18)</sup>과 관련이 있다. 전통적인 경찰활동이 민원을 독립된 사건으로 보는 반면에 POP는 반복되는 사건의 유형을 찾고 그 해결책을 발전시키기 위한 접근을 한다. 민원은 여기서 잠정적으로 관심을 필요로 하는 문제들에 대한 가치 있는 정보의 원천으로서 경영의 도구가 된다.

위에서 살펴본 바와 같이 정책검토기능은 잠정적으로 시민감시가 할 수 있는 가장 중요한 역할 중 하나이다. 길거리에서 일어나는 경찰문제의 근본적인 원인을 검토하는 것의 넓은 시각과 노력이 적절하게 행해짐으로써 예방기능을 수행할 수 있고 경찰활동을 발전시킬 수 있다. 그것은 종종 희생양이 되는 개인 경찰관들로부터 관심을 돌려놓고 경찰조

18) 문제중심의 경찰활동(Problem-oriented Policing)은 Herman Goldstein이 발전시킨 것으로 경찰이 범죄와 무질서와 같은 포괄적인 범주들을 나서, 거리의 만성적인 알콜 중독자, 노숙자와 같은 구체적인 문제들로 세분화시킬 필요가 있다고 주장한다. 전통적인 경찰활동은 문제해결을 위한 사람들의 전화를 각각 독립된 사건으로 보는 반면 POP는 반복되는 사건들의 유형을 찾고 구체적으로 각각의 문제들에 맞추어진 해결책을 발전시키기 위한 접근을 한다. POP는 ‘SARA(Scanning, Analysis, Response, Assesment의 약자)’로 알려진 절차에 의해 정의되어 왔다. 이를 정책검토기능에 적용하면 시민감시기구는 시민들의 불만을 파악하고(Scanning), 반복되는 사건들의 유형을 찾고(Analysis), 구체적으로 각각의 문제들에 맞추어진 해결책을 발전시키고 평가할 것이다(Response, Assesment). 이러한 SARA 접근법에 의하면 민원(Complaints)은 관심을 필요로 하는 문제들에 대한 가치있는 정보의 원천으로서 경영의 도구가 된다.

직 상부의 책임감에 초점을 맞춘다. 결국 이것은 민원심사에 좁게 초점을 맞추는 것보다 경찰 책임을 달성하는 데 더 효율적인 접근이다.

## 2) 민원조사의 질적 수준에 대한 감시

미국경찰 내부업무에 대한 근본적인 비판 중의 하나는 시민들의 민원을 철저하고 공정하게 조사하는 것에 실패했다는 것이다. 시민감시기구들은 경찰서가 시민의 불만을 조사함에 있어 질적인 수준을 제고해주는 중요한 역할을 할 수 있다. 민원처리 절차에 따라 접수단계에서는 경찰서가 가능한 한 공개되고 접근이 용이하도록 도움을 줄 수 있다. 그 다음 민원처리에서 가장 중요한 문제 중 하나로 사전심사가 있다. 많은 민원들이 무지, 오해나 착각으로 인한 것이어서 실제로 가치가 없는 경우가 있고 그것이 초기단계에서 사소한 민원을 걸러내는 사유가 된다. 사전심사는 또한 민원처리절차의 효율적인 실행을 위해 필요하다. 다음 절차로 민원조사에서 경찰관의 직권남용사례 등을 묵과하는 일이 없도록 시민감시기구가 감시하는 것이다. 최근 들어 민원인과 조사경찰관의 면담내용이 녹음된 테이프를 검사하는 것이 중요한 심사방법으로 등장했다. 이러한 노력을 통해 민원조사의 공정성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 민원처리 기간에 대해서도 처리기간을 점검함으로써 만성적인 처리지연을 효과적으로 줄여나갈 수 있을 것이다.

## 3) 경찰하위문화의 개혁(Changing the Police Subculture)

사실상 모든 경찰전문가들은 경찰이 책임을 갖는데 가장 큰 장애물은 경찰하위문화라고 지적한다. 특히 다른 경찰관의 비위를 눈감아주는 “침묵의 법칙”은 큰 문제다. 따라서 책임성을 강화하기 위해 중요한 과제는 자기보호적인 경찰하위문화를 어떻게 바꿀 것인가이다. 감시기구는 2가지 구체적인 방안을 통해 이러한 변혁에 기여할 수 있다. 그것은 문제성

경관에 대한 조기경고시스템과 민원사건 수사에서 거짓증언을 하는 경관에 대한 수사가 그것이다.

조기경고시스템(Early Warning System)<sup>19)</sup>은 문제성 경찰관을 찾아내는 비교적 새로운 전략이다. 대부분의 경찰서는 소수의 문제성 경찰관들이 대부분의 민원을 양산해내고 있는 실정이다. 이런 실태를 바탕으로 미국 인권위원회(The U.S Civil Rights Commission)는 문제성 경찰관에 대한 조기경고시스템의 개발을 권고했다. 이 권고는 일부 경찰서만이 수용했지만 시스템을 시행한 경찰서장들은 문제성 경관들에 대해 단호한 조치를 취해 성공적인 성과를 거두었다. 이러한 시스템을 시행하는 것은 경찰서에 달려있지만 시민감시기구도 이러한 시스템의 개발과 수용에 대해 권고할 수 있다. 그리고 민원의 패턴을 분석하고 문제성 경관과의 연관성을 적시함으로써 민원예방의 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

앞서 언급했듯이 민원수사에서 동료경찰관의 비위에 대해 침묵하는 소위 “침묵의 법칙”은 특히 해결하기 어려운 문제이다. 최근 몇몇 시민감시기구는 이 문제를 공격하기 시작했다. LA에서는 동료의 비위에 관해 침묵으로 일관한 경찰관들을 징계하는 데 성공했고, 뉴욕시의 CCRB는 민원사건 수사과정에서 허위진술 혐의가 있는 경관들을 가려내어 이들을 뉴욕경찰청에 통보하고, 징계처분할 것을 권고했다. CCRB가 완전히 성공한 것은 아니지만 이러한 노력은 책임 있는 경찰로 나아가려는 데 있어 가장 큰 장애물 중 하나를 없애려는 혁신적인 시도였다. 이러한 노력들이 효과를 거두었는지 논하기는 너무 이르지만 그러한 시도가 이루어진 것 자체가 너무나 중요하다. 경찰의 심각한 문제를 찾아내고 다른 기

19) 조기경고시스템은 비정상적으로 많은 수의 민원을 받거나 문제행위를 야기하는 ‘문제성 경관’을 미리 찾아내어 더 많은 문제가 생기기 전에 조기에 경관의 행동을 교정하기 위해 상담이나 훈련 같은 방법으로 개입해 문제를 예방하는 것으로 경관의 인사서류에 관련 기록을 남기지 않아 처벌의 성격을 띠지 않고 그저 문제성 경관을 돕기 위해 고안된 것이다. 정책 검토기능이 문제를 확인하고 교정하기 위해 있다면 조기경고시스템은 문제성 경관에 초점을 맞춘다.

구의 모델의 되었다는 점에서 시민감시기구에 의한 선구적 역할의 대표적인 예라고 할 수 있다.

#### 4) 지역사회 봉사(Community Outreach)

지역사회 봉사는 시민감시기구가 지역사회 주민에게 민원절차에 대해 알려주고 경찰서 정책에 대해 설명하며, 경찰에 대한 지역사회의 우려에 귀를 기울여 민원 절차에 대한 시민의 접근을 보장해주도록 지원하는 기능이다. 감시활동을 추진시키는 원동력 중 하나는 경찰서가 심지어 민원을 접수조차 하지 않는 폐쇄적이고 자기 방어적인 조직이라는 사실이다. 따라서 이들은 지역사회에 민원제기절차를 안내하는 책자를 배부한다든지 언어 상의 애로를 겪는 소수민족을 위해 외국어 설명서를 배부하는 활동을 전개하고, 지역사회에 잘 봉사하기 위해 지역사회의 요구, 우려를 청취하고, 경찰서와 지역사회 간의 대화와 협동을 고무시키는 등의 일들을 한다.

#### 5) 고객지원(Customer Assistance)

시민감시의 역할은 전통적으로 민원을 검토하고 심사하는 것으로 좁게 해석되어 왔기 때문에 누군가가 단체에 연락이나 접촉을 하더라도 공식적으로 민원을 제기하지 않는 경우에는 관여하지 않았다. 그런 연락들은 시민감시기구의 공식적인 업무로 여겨지지 않기 때문에 일반적으로 사라진다. 그러나 민원이 아닌 접촉 및 연락은 꽤 많이 있고 시민감시기구의 역할에서 중요한 부분을 차지한다. 시민감시기구에 연락이나 접촉을 하는 사람들은 단지 그들의 불만에 대해 큰소리로 불평하거나 열변을 토하는 정도만을 원하기도 한다. 실제로 행해질 수 있는 것은 없고 그저 들어주는 것이 그들이 원하는 전부다. 감시기구는 단지 듣고 이런 사람들을 진정시킴으로써 유용한 사회적 기능을 수행한다. 이들 업무의 대부

분은 무언가를 설명하고, 간단한 도움을 제공하고, 들어줌으로써 실제적 혹은 잠정적인 분쟁을 해결한다. 이것은 경찰서의 내부적인 업무를 크게 덜어주는 역할도 수행한다.

이처럼 지역사회 봉사과 고객지원은 폐쇄적인 경찰을 시민들이 접근할 수 있게 해주고 시민의사를 청취하여 경찰에 전달하며 필요한 경우 경찰서와 지역사회의 대화와 협동을 촉진함으로써 궁극적으로 지역사회 경찰 활동(Community Policing)의 강화에도 획기적으로 기여할 수 있다.

## 6) 자가 진단(Self Monitoring)

역사적으로 감시활동의 문제점 중 하나는 부적절한 경찰의 민원 수사에 대한 대책으로 세워진 시민감시기구들이 일을 더 잘하기 위해 충분한 노력을 기울이지 않는다는 것이다. 1998년 미니애폴리스 CRA(The Minneapolis Civilian Review Authority)에서 개발한 Quality Service Audit(QSA)는 이 문제에서 예외적이다. 이것은 간단한 고객 피드백 조사를 통해 민원인과 경찰관 모두의 경험으로 CRA를 평가하는 것이다. 질문들은 사건의 결과에 대한 만족도와 민원조사과정에 대한 만족도를 구분하게끔 만들어졌다. 이 프로그램의 가장 중요한 부분은 제도화된 자기진단 과정으로서 고객의 지속적인 피드백을 받고 있다는 점이다. 이처럼 시민감시기구들은 정기적으로 스스로의 절차를 평가하는 기능을 통해 긍정적인 역할을 확대·발전시킬 수 있을 것이다.<sup>20)</sup>

---

20) Samuel Walker, 앞의 책 pp.53-113

## 2. 시민감시제도의 존재 의의(意義)와 성공의 요건

### 가. 시민감시제도의 존재 의의

시민감시는 합법적인 기초에 의거하여 설치·운영되며 경찰에 민주적 정당성을 확보해주고, 긍정적이고 다양한 역할을 통해 그 존재의 중요성과 가치를 인정받을 수 있을 것이다. 아래에서 그 존재의의를 항목별로 살펴본다.

#### 1) 합법성에 기초한 민주적 정당성의 확보

20세기 후반에 들어서면서 대부분의 시민감시기구들은 법령에 근거해 설치되었고, 장기간 경찰은 지역사회 경찰활동 등을 통해 시민감시기구의 조언을 수용함으로써 제도가 정착되었다. 다시 말해 합법적인 근거 위에 비교적 성공적으로 시민감시기구가 정착한 것이다. 또 다른 측면에서 시민이 정부기관을 통제하고 감시한다는 것은 민주사회의 기본적인 원리이다. 경찰은, 특히 그들의 놀라운 체포권한과 공권력사용의 힘 때문에, 이러한 규칙에 예외일 수 없다. 이런 차원에서 시민감시는 법적 기초 위에 민주적 정당성을 가질 수 있으며, 경찰행정에도 그러한 민주적 정당성을 확보해주는 제도가 될 수 있는 것이다.

#### 2) 경찰신뢰제고의 새로운 전략 요구

전통적으로 미국의 경찰은 경찰에 대한 민원처리에 있어 폐쇄적이고, 적대적이었으며, 민원사건을 공정하고 철저하게 수사하는데 실패했다. 또한 시민감시가 경찰관들을 위한 새로운 정책수립과 문제점 해결을 위한 조언을 제공함에도 이를 수용하지 않으려는 경향을 보였다. 경찰민원

에 대한 이러한 소극적 태도는 경찰신뢰의 저하로 연결되었고 이를 해결하기 위한 전통적인 전략들 즉, 선거직 공무원을 통한 통제나 법원에 의한 사법적 통제, 조직 내부의 전문성 강화 등이 실패한 상황에서 새롭게 획기적인 신뢰제고 방안이 필요하였다. 시민감시야말로 이 기대를 충족시켜주기에 가장 좋은 방안이 되었던 것이다. 앞서 언급했던 대로 시민감시는 최근 부상한 거버넌스 이론에도 부합하는 방안으로 경찰의 효율성과 민주성을 높일 수 있는 전략적 대안이 될 수 있었다.

### 3) 시민감시의 긍정적이고 다양한 역할

시민감시의 역할은 경찰서와 민원처리 절차를 감시하기 위해 설계된 많은 활동들을 포함한다. 이러한 활동들은 감시기구와 접촉하는 시민들에게 법이나 절차 등을 설명하는 형식을 통해 지원하거나, 경찰서의 정책과 절차들을 평가하며 새로운 정책을 권고하고 민원사건을 심사하며 지역사회와 경찰서 간의 교류를 증진하는 등 많은 역할을 수행한다. 시민감시의 많은 활동에 있어 근저에 숨어있는 관리상의 문제를 다룸이 없이 단순히 비위경찰관 개인만을 처벌하는 것은 경찰위법의 근간에 있는 개선되지 않은 더 큰 문제를 해결하지 못한다. 길거리에서의 경찰관 위법은 일련의 관리실패의 결과라고 볼 수 있기 때문이다.

그런 차원에서 볼 때 특히 시민감시의 감사 기능은 경찰조직을 변화시키는 데에 초점을 맞추기 때문에 중요하다. 그 중에서도 가장 중요한 기능은 정책 평가일 것이다. 시민감시기구들은 법집행기관들의 정책 변화와 관련된 지속적인 권고를 보낸다. 그런 권고들의 지속되는 효과는 중요한 장기적 누적효과를 만들어낼 수 있고, 경찰에 대해서도 외부로부터의 조언에 기관이 익숙해지는 책임의 분위기를 만드는 형태로 조직문화에도 영향을 줄 수 있다.

또한 민원 수사의 질을 감사하는 과정 역시 매우 중요하다. 시민감시

기구는 규칙적으로 고소인들과 경찰관들과의 신문기록 테잎을 검사한다. 이 검사에서 편향되어 있고 불완전한 수사를 파악하면 추가적인 조사를 위해 사건파일이 내사파트로 되돌려 보내지고 경찰은 문제점들을 인지하고 해당 수사관들은 추가 교육을 받게 된다. 이런 감사 과정이 매우 중요한 이유는 그것이 실제적인 민원 수사의 질을 제고하는 핵심적인 요소이기 때문이다. 이처럼 시민감시는 민원 데이터를 분석하고 문제점들을 파악하여 해결하기 위해 노력함으로써 민원처리의 전문성을 개선시키는 데에도 일조할 수 있다.

## 나. 성공의 요건

시민감시기구를 설립하는 것이 무조건적 성공을 보장하는 것은 아니다. 미국의 사례에서 많은 실패를 볼 수 있으며 성공을 위한 요건들을 충실히 검토하고 반영해야 시민감시기구가 경찰신뢰를 제고하고 업무처리의 효과성도 향상시킬 수 있을 것이다.

### 1) 독립성 보장과 권한의 부여

시민감시기구가 경찰로부터 완전히 분리되어 영향을 받지 않는 독립성이 확보되어야 한다. 앞서 언급한대로 독립성의 보장은 단순한 문제가 아니다. 기구의 구조적인 독립과 업무처리의 절차적인 독립이 확보되어야 하고 성공적인 운영을 통해 시민의 인식 속에서도 독립적으로 각인되어야 할 것이다. 독립적인 조사권한을 포함해서 그 동안 폐쇄되고 적대적이어서 접근할 수 없었던 경찰업무 절차에 시민이 참여하고 접근하여 감시기능을 수행할 수 있도록 명확한 권한의 부여가 필수적이다. 권한을 부여하지 않고 역할수행을 기대하는 것은 무기 없이 전쟁의 승리를 기대하는 것과 다를 바 없을 것이다.

## 2) 적절한 자원공급과 명확한 업무 규정

시민감시기구를 구성했다면 실제 운영을 위한 예산과 인력의 공급은 필수적이다. 미국에서 실패한 시민감시기구의 대부분이 기초적인 인력공급부족에서 기인했다는 것을 본다면 그 중요성을 간과할 수 없다. 인력은 업무의 지속성과 책임성 확보를 위해 전문성을 갖춘 인재로 비정규직이나 자원봉사가 아닌 정규인력이 확보되어야 한다. 인원산정과 관련한 일례로 샌프란시스코의 경우 경찰관 150명 당 1인의 시민조사관을 지정하는 식의 기준을 설정하였다.

다음으로 시민감시기구가 담당할 업무범위를 명확히 하고, 민원처리절차, 포괄적인 업무방침 등을 상세히 규정하는 것도 성공을 위해 필수적이라고 할 것이다. 만일 그와 같은 핵심적인 사안들이 모호하거나 규정되지 않을 경우 구성원들의 바람직한 미래비전 확립에도 악영향을 줄 것이고 성공확률을 저하시킬 것이다.

## 3) 정치적 지원과 경찰의 협조

미국에서는 선거를 통해 선출된 시장 등이 경찰에 대한 책임을 지고 있기 때문에 정치인의 시민감시기구에 대한 적극적인 지지는 매우 중요하다. 성공사례의 대부분은 경찰지휘부에도 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 시장 등 선출직 공무원의 강력한 지원과 지지를 바탕으로 이루어졌다. 한편 미국의 사례에서 경찰의 비협조는 시민감시기구의 성공을 가장 방해하는 강력한 장애물이다. 특히 동료 경찰의 비위협외에 침묵으로 대응하는 이른바 “침묵의 법칙”은 시민감시기구의 역할을 가장 크게 저해하는 것으로 꼭 극복해야 할 부분이다. 우리나라의 경우 경찰지휘관에게 강력한 지휘통솔 권한이 집중되어 있기 때문에 협조의무 및 협조불응 시 제재조치 등을 규정하고 초기 충분한 설명과 지휘부의 협조를 얻

어내는 것이 중요할 것으로 보인다. 간과해서는 안 될 것이 경찰지휘관은 시민감시기구에 대해 적대적이거나 자기보호적인 태도를 버리고, 경찰 비위행위를 줄일 수 있고 민원처리의 업무부담을 감소시킬 수 있는 시민감시기구가 궁극에는 경찰조직 발전과 대국민 신뢰회복을 위해 꼭 필요함을 인식하고 협조하는 자세로 임해야 한다는 것이다. 이제 시민과 격리된 경찰 자체개혁은 시민의 지지를 받을 수 없고 시민의 지지와 신뢰가 없는 경찰은 결코 성공할 수 없음을 확고한 원칙으로 수용해야 할 시기가 되었다고 본다.

#### 4) 시민감시 리더십 확보

시민감시기구가 앞서 논한 여러 가지 요건을 갖추고 성공적으로 설립된다고 해서 성공이 보장되는 것은 결코 아니다. 가장 중요한 것은 기구를 운영하는 인적자원과 지도자의 역할이다. 전문적이고 지속적인 인력 자원의 바탕 위에 리더가 시민감시기구에 대해 갖는 목표와 역할에 대한 수준 높은 비전과 적극적인 역할은 다른 모든 것을 초월하는 중요성을 갖는다. 또한 경찰의 책임과 의무에 대한 풍부한 지식과 혁신에 대한 확고한 목표설정은 여러 가지 난관과 장애를 극복하고 시민감시활동을 성공으로 이끌 수 있는 열쇠이다. 미국의 시민감시활동이 종종 장기간에 걸친 운영에도 기대에 못 미치는 성과를 내며 실패로 끝난 사례 중에는 감시활동의 관심을 주로 경찰관 개인의 비위행위나 개개의 민원처리에 집중하고, 보다 큰 차원에서 정책검토 등을 통한 조직적 문제 해결에 소홀했기 때문으로 밝혀진 사례들이 발견되었다. 반면 성공적인 시민감시기구의 공통점은 그들이 더 나은 경찰활동에 대한 비전을 갖고 있었고 역할의 초점을 비위경찰관 개인처벌이 아닌 조직적인 변화를 일으킬 수 있는 차원에서 정의하고 있었다는 것이다.

## 5) 시민감시 기능의 지속과 효과성 극대화

시민감시기구 스스로 설문조사 등을 통해 업무를 평가받고 평가결과에 대한 피드백을 통해 업무처리를 향상시켜 나가는 것은 긍정적인 역할을 지속시키고 감시기능의 성공적인 수행을 위해 중요하다. 또한 업무처리와 관련해 정기적인 보고서를 작성해 공개하고 업무처리 관련 서비스의 품질을 관리해나가는 것도 중요하다. 민원처리나 감사기능과 관련해 시민과 경찰에게 상세한 통지를 통해 시민감시기구가 하는 업무를 알리고 공정하고 철저한 민원처리와 감사기능의 수행을 홍보하는 것은 시민감시기능의 효과를 극대화하고 궁극적으로 경찰에 대한 신뢰를 확보하는데 큰 역할을 할 수 있을 것이다.<sup>21)</sup>

# Ⅲ. 시민감시제도의 국내 적용 검토

## 1. 국내 경찰의 상황

### 가. 신뢰의 상실

경찰은 사회 공공의 안녕과 질서를 유지하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 일을 임무로 한다. 경찰은 이를 위해 24시간 근무체제를 유지하고, 주말과 휴일에도 업무를 이어간다. 정부정책이 국민의 지지를 받지 못하여 대규모 시위가 발생할 때에도 길거리에는 정부조직 중 유일하게

21) Samuel Walker, The New World of Police Accountability(SAGE Publications, 2005), pp.167-170 참조

경찰이 대응한다. 휴가철이나 명절처럼 대부분의 시민들이 즐거운 목적을 위해 움직일 때 오히려 대부분의 경찰관은 개인적인 일정을 포기하고 길거리에서 교통정리 업무를 하거나 행락지에서 범죄예방활동을 하고 있다. 모두가 편안하게 잠들어 있는 시간에 오히려 경찰은 범죄예방과 범인검거를 위해 거리에 있다. 이렇듯 시민을 위해 무한적인 봉사업무를 하는 우리나라 경찰에 대해 국민적 지지와 신뢰가 낮은 이유는 무엇일까? 경찰관을 가장 힘들게 하는 이 현상에 대한 원인이 무엇일까? 경찰관이라면 누구든 이런 고민에 빠져 비슷한 질문을 해보았을 것이다. 여러 가지 복합적인 요인을 명확하게 정의하기는 어려울 것이다. 그러나 현재 우리나라 경찰의 상황에서 적어도 국민의 신뢰를 저해하는 몇 가지 요인들을 찾아내고 그 문제점을 극복하고 신뢰를 제고할 방안을 찾아보는 것은 어렵지 않을 것이다.

첫째, 경찰업무의 성격이다. 앞부분에서 기술했듯이 경찰관에게는 강제력을 행사해 법을 집행하고, 신체를 구속할 체포권이 주어지며 법규위반자를 대상으로 대부분 규제적인 업무를 수행하게 된다. 이러한 연유로 경찰의 업무환경은 경찰의사와 무관하게 시민의 권리를 침해할 가능성을 광범위하게 내포하고 있다. 이런 상황에서 시민들은 경찰에게 효과적인 범죄통제를 요구하는 한편 법집행 과정에서 국민의 권리를 침해하지 않을 것도 함께 요구하고 있다. 이와 같은 상호 충돌적인 요구는 경찰의 신뢰유지를 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

둘째, 신뢰도 저하를 극복하기 위해 활용했던 전통적 전략의 실패이다. 미국과 유사하게 우리나라도 그 동안 낮은 신뢰도를 극복하기 위한 여러 가지 대책들을 시행해왔다. 경찰에 대한 정치적 통제로서 경찰청장이 국민에 대한 법적 책임을 포함 정치적 책임을 지는 것이라든지, 사법적 통제로서 검찰의 경찰에 대한 수사지휘, 법원의 불법행위 처벌 등 다각적인 통제장치를 두어 권한남용 등을 규제하고 있다. 또한 내부적으로

위법행위를 줄이기 위해 내부 감찰을 강화하는 등 전통적인 여러 가지 전략과 대책을 시행하였으나 비위행위는 국민들이 수궁할 만큼 근절되지 않았고, 신뢰도는 개선될 여지를 보이고 있지 않다. 그 일례로 들 수 있는 것이 ‘수사 이의제도’이다. 최근 언론보도<sup>22)</sup>에 따르면 4년간 접수된 경찰수사에 대한 이의신청 4746건 중 75%가 ‘이유없음’ 처리되었고, 수사 소홀 및, 수사 미숙 등 경찰의 잘못이 있었다고 인정한 사례는 198건으로 4.17%에 그쳐 수사이의제도가 있으나마나한 제도라는 내용이다. 실제로 수사를 잘해서 그렇다고 볼 수도 있지만 국민과 언론은 그렇게 생각하지 않는 것 같다. 이런 점을 종합해볼 때 미국에서 시민감시를 도입하기 이전처럼 우리나라도 역시 경찰의 신뢰제고를 위한 전통적 전략들이 실패하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

셋째, 국가경찰제도의 채택이다. 우리나라 경찰조직은 남북의 대치상황을 가장 큰 근거로 국가경찰체제를 유지하고 있다. 권한은 집중되어 있고 시민과 친화적이기 보다는 국가적 위기상황의 대응이라는 큰 목적에 충실하도록 체제가 갖추어져 있으며 그래서 국가권력과 시민의 양분적 가치를 두고 선택적 상황이 일어났을 때 시민 개인의 권리보다는 국가적 차원에서 정책결정을 하게 된다. 또한 국가경찰체제가 갖는 특성상 구조적으로도 시민에 가깝거나 개방적이지 못하다. 경찰의 업무처리절차는 개방적이지 못하고 수사이의제기를 포함한 민원처리 시에도 시민의 참여를 허용치 않고 있다. 개방적이지 못하고 권위적이며 폐쇄적인 조직을 신뢰하기는 어렵다. 거기다가 강력한 권한을 지닌 경찰이나 검찰조직을 시민의 입장에서 견제하고 통제할 수 없는 시스템 하에서는 더욱 불신이 가중될 수밖에 없다. 결과적으로 경찰업무가 시민을 위해 갖는 많은 수혜적이고 봉사적인 성격과 다수 경찰관이 갖는 성실한 태도 및 봉

22) 2010. 4.21 세계일보 기사 “경찰 ‘수사이의제도’ 있으나 마나” 참조. 이 기사에 따르면 위와 같은 내용 외에도 각 지방경찰청이 규정된 ‘이의조사팀’인원을 대부분 채우지 않고 부족한 상태로 운영하고 있는 실정이라고 한다. 이렇듯 경찰의 수사잘못을 찾아내 시정하는 비율이 낮고 이의조사 인원도 부족하다보니 제도가 제 기능을 발휘하지 못한다는 내용이다.

사적 성과에도 불구하고 조직이 갖는 폐쇄성과 권력행사의 공정성에 대한 의혹은 경찰에 대한 불신으로 이어지고 이것은 경찰관들의 좌절과 비전상실로 이어져 결과적으로 국민에 대한 치안서비스의 질적 저하로 연결되는 악순환을 만든다. 비전이 결여되는 조직은 비위행위가 증가하는 것이 일반적이다.

### 나. 시민감시제도 도입 여건의 성숙

이러한 국내적 상황에 따른 국민적 불신을 극복하기 위해 경찰은 그동안 수많은 개혁과 혁신을 거듭해왔지만 국민의 신뢰도는 요지부동이다. 잠시 뛰어난 경찰지휘관에 의해 신뢰도가 상승했는가 하면 어느새 다시 바닥권의 신뢰도와 청렴도를 나타내고 있다. 이러한 상황에서 미국의 사례를 통해 살펴본 시민참여를 통한 시민감시제도는 우리에게 희망의 빛처럼 다가온다. 이미 미국에서 시민참여제도를 실시하고 있고, 경찰 신뢰도는 72%에 달하고 이는 교회와 학교를 능가하는 높은 수치이다. 우리 경찰이 검찰과 함께 40%대의 신뢰도를 수년간 극복하지 못하는 것을 감안하면 놀라운 수치이고 부러운 현상이다. 이러한 높은 신뢰도는 여러 가지 요인이 있겠지만 미국경찰도 수십 년에 걸쳐 폐쇄성을 극복하고 경찰의 업무절차 특히 그 중에서도 경찰에 대한 불평과 불만을 표시하는 민원처리 절차를 시민에 개방하고 시민들이 참여하여 경찰민원을 조사하고 처리할 수 있도록 함으로써 국민의 신뢰를 얻었을 뿐만 아니라 정책검토와 제언 등을 통해 경찰과 시민과의 소통과 협조를 강화해 경찰의 최종적인 목표인 치안서비스를 더 높일 수 있었던 점에도 주목해야 할 것이다.

지금 현재 우리나라 경찰에 절실한 것은 경찰조직을 시민에게 활짝 개방해 시민의 참여를 허용하고 신뢰를 높여 경찰이 갖는 긍정적인 기능들이 제대로 평가받고 경찰관 개개인이 보람과 긍지를 갖고 업무에 임하도록

록 하는 일일 것이다. 전항에서 살펴본 대로 우리나라는 현재 경찰이 국민의 신뢰를 얻지 못하고 있고, 이를 극복하기 위한 전통적인 전략들도 실패한 상황으로 제도 도입 전의 미국의 상황과 유사하다.

게다가 최근 들어 검찰과 함께 경찰은 잇따른 비위사건으로 정부차원의 TF팀이 꾸려지고 대책발표를 통해 민간이 참여하는 ‘수사이의 심사위원회’와 감찰위원회를 신설하겠다고 발표하였다. 기존의 대책과는 매우 다른 획기적인 방안으로 수사이의 절차와 경찰관 비위를 관장하는 감찰부문에 시민이 참여하도록 허용하겠다는 것이다. 이처럼 미국에 시민감시제도와 유사한 제도들이 이미 도입을 발표한 상황으로 시민감시제도 도입의 분위기는 충분히 성숙된 것으로 판단된다. 아니 오히려 기능적인 면에서 시민감시제도가 실패하더라도 현재의 상황은 도입을 고려하는 것이 낫다는 판단이다. 그것은 제도적인 실패를 감수하더라도 적어도 국민이 그동안 폐쇄적이었던 경찰업무에 참여할 수 있는 길을 열어놓음으로써 극도로 저하된 시민의 경찰에 대한 신뢰도를 높이는 최소한의 역할을 할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

## 2. 국내 도입방안의 검토

우리는 이미 시민감시제도의 성공에 필요한 요소에 대해 살펴보았다. 또한 최근에 이미 ‘수사이의 심사위원회’와 ‘감찰위원회’를 설치하고 시민의 참여를 허용하여 미국의 시민감시제도와 유사한 초기 형태의 제도를 시행할 것임을 천명하였다. 이렇게 우리나라에도 경찰에 대한 시민감시제도를 도입한다면 그 구조적 형태를 결정하고 이미 언급한 성공요소를 가미해 성공의 가능성을 극대화할 수 있을 것이다.

여기서 우리는 미국의 사례를 살펴보면서 미국이 이미 수십 년간의 시행착오를 거쳐 성공한 시민감시제도의 구조를 살펴볼 필요가 있다. 우선

적으로 도입 가능하고 성공가능성이 높은 형태를 살펴보고 현재의 우리나라에서 추진하는 제도에 미국과 다른 국내의 특수한 상황들을 감안하여 결정할 수 있을 것이다.

미국의 사례에서 성공적인 것으로 언급되는 것은 주로 독립성이 강한 시스템인 Class I 과 Class IV이다. Class I 은 시민감시기구가 경찰에 대한 민원을 직접 독립적으로 조사할 권한을 갖고 있어 구조적으로 독립성이 가장 강한 형태이다. Class I 시스템을 채택한 경우는 미니애폴리스의 CRA(The Minneapolis Civilian Review Authority)와 샌프란시스코의 OCC(The San Fransisco Office of Citizen Complaints)이다. 두 기구 모두 시장이 강력한 지원을 하고 확고한 독립성을 확보하면서 다른 기구에 비해 매우 높은 효율성을 가진 것으로 평가받는다. 샌프란시스코의 OCC는 정책평가를 통해 정책변화와 관련된 지속적인 권고를 이행해 높은 평가를 받고 있다. 미니애폴리스의 CRA는 스스로 시민과 경찰로부터 평가받는 방식을 채택해 기구의 지속적인 발전을 꾀하고 있고 그러한 노력을 통해 민원인과 경찰 모두로부터 높은 점수를 받고 있다.

Class IV는 감시시스템으로 가장 많이 알려진 형태인데 민원사항을 조사하지 않고 경찰의 민원처리 절차를 검토하고 심사하는 권한을 가지며 민원사항 재조사를 권고할 권한이 있다. Class IV시스템도 Class I 만큼은 아니지만 상당한 정도의 구조적 독립성을 확보하고 있다고 할 수 있다. Class IV를 채택한 경우는 포틀랜드의 PIIAC(The Portland Police Internal Investigations Auditing Committee)와 산호세의 IPA(The San Jose Independent Police Auditor)를 들 수 있다. 두 기구는 큰 틀에서 같은 범주에 속하지만 구체적인 구조는 다른 감시체제이다. IPA는 시장과 독립된 단독 관리자의 형태를 취하고, PIIAC는 시장 소속의 관리자이며 시장과 시의회, 시민이사회에 보고하도록 되어 있다. IPA는 민원데이터의 관리, 분류 등에 관련된 많은 문제점을 파악하고 개

선하였으며, 지역사회 시민과의 관계에 있어서도 민원처리 과정을 시민에 설명하고, 경찰과 특별한 마찰이 있는 지역사회 구성원과 회합을 독려하여 상호간의 소통을 촉진하는 등의 활동적 프로그램을 갖고 있다. PIIAC는 경찰개혁을 추진하는 시장의 강한 후원 하에 민원수사의 질적 수준을 관리하기 위한 감사에서 민원인과 경찰관의 신문녹취 테이프를 검사하여 많은 편향되고 불완전한 수사들을 파악하고 이를 경찰에 통보하여 개선하는 성과를 거두었고 이러한 성실한 활동들을 기반으로 지속적인 정책권고를 시행하며 좋은 평가를 받고 있다.

위에서 언급한 두 가지 시스템을 볼 때 공통적으로 강한 독립성과 권한을 갖고 있고 단순한 민원과 관련한 경찰관 개인에 대한 징벌보다는 경찰조직과 관련된 정책검토 및 권고에 적극적으로 활동하며 많은 공헌을 했음을 알 수 있다. 현실적으로 우리나라의 상황에서 두 가지 중 시민감시기구에서 독립적인 민원조사권한을 갖는 Class I 보다 Class IV가 적합하다는 판단이다. 왜냐하면 Class I의 경우 가장 독립성이 강하다는 장점이 있으나 시민감시기구가 수사권한을 가질 경우 국내 형사소송법상 수사의 근거가 없는 상황이고, 현재 경찰에서 처리하는 민원처리 업무가 사실상 시민감시기구로 넘어가는 것인데 경찰 내부에 준비된 민원처리인력의 업무가 없어지고 시민감시기구에 새로운 전문적 조사인력을 준비하는 데 소요되는 많은 시간과 예산상의 문제를 무시할 수 없다. 조사인력의 전문성은 단기간에 확보하기 어려운 문제로 당장 해결하기 어려운 난제이고 아직 경찰업무 분야에 시민참여의 개념이 익숙지 않은 상황에서 자칫 경찰의 반발을 사 제도가 성공적으로 정착되기 어려울 수 있다는 단점도 있다.

반면에 Class IV를 채택할 경우 위와 같은 문제점을 극복할 수 있고, 민원처리에 대해서는 심사권한과 재조사권고를 통해 시민감시의 장점을 살리고 예산과 인력의 문제도 부담을 덜 수 있는 장점이 있다. 또한 이

시스템을 시행할 좋은 여건이 최근의 경찰개혁조치에서 있었다. 그 내용은 각 지방경찰청별로 민간 전문가가 참여하는 수사이의 심사위원회를 설치하고, 감사관을 개방적으로 전환하여 외부전문가로 임용하고, 역시 외부 민간인으로 구성된 경찰감찰위원회를 구성하여 감사기능의 독립성과 전문성을 확보해 나가기로 한 것이다. 신설될 이 두 기구에 대한 자세한 내용은 발표에 없었고, 향후 실무진의 구체적인 작업이 이루어질 것으로 보인다. 비록 참여하는 시민의 규모나 구체적 권한에 대한 언급이 없는 것이 아쉽기는 하지만 시민참여의 길을 텃다는 것만으로 큰 의미를 부여할 수 있을 것이다. 우리나라는 미국처럼 시작단계에서 각 경찰서별로 시민감시기구를 한꺼번에 설치하기는 어려워 보인다. 미국 역시 경찰서에 시민감시기구를 두었지만 지역별로 점차적인 확산을 통해 정착이 되었다.

우리나라의 경우 첫 단계로서 지방청에 시민으로 구성된 수사이의 심사위원회나 민간인으로 구성된 경찰감찰위원회를 두고 실질적인 시민감시권한 즉, 민원처리 심사, 정책평가 등의 권한을 부여하여 긍정적인 기능을 수행토록 하는 단계를 거쳐 경찰서로 확산해 나간다면 시기나 방법에 있어서 보다 적절할 것으로 보인다. 한 가지 우려가 되는 것은 우리나라에도 그 동안 경찰업무와 관련해 민간인이 참여하는 기구들이 있었지만 경찰에 대한 실질적인 권한이 부여되지 않았고, 예산과 인력, 전문성 등이 제대로 갖추어지지 않은 親경찰적인 형태의 기구로 존재하다 특별한 성과 없이 해체된 사례들이 있는 만큼 실패를 교훈삼아 이번의 개혁조치가 성공할 수 있도록 관심과 역량을 집중해야 할 것이다.

## IV. 결 론

이상에서 우리는 미국의 시민감시제도에 대해 그 개념과 성격, 그리고 1920년대부터 현재까지의 발전과정 및 동 제도의 역할과 존재의의, 성공의 요건 등에 대해 살펴보고 국내 적용가능성도 간단히 검토해 보았다. 미국은 경찰의 무분별하고 야만적인 폭력 행사로부터 벗어나기 위해 정치적, 사법적 통제와, 내부 전문화 시도 그리고 지역사회 경찰활동 등을 통해 경찰의 문제점을 해결하고 신뢰회복을 기대하였으나 이러한 시도들은 실패하게 되었고 그 대안으로 시민감시제도가 도입되었다. 시민감시제도는 초기 지역별로 성공과 실패를 거듭하며 한때 소멸하는 것으로 보였으나 그 필요성에 의해서 1970년대 다시 부활하였고, 1980년대 이후는 미국 전역에 하나의 물결이 되어 전국 대부분의 도시에서 시민감시제도가 실행되었으며 이러한 현상은 미국에 국한된 것이 아니고 영국, 호주, 캐나다 등 영미법계 국가 대부분에서 찾아볼 수 있게 되었다.

시민감시제도는 민원의 독립적 심사라는 기초적 역할 외에 감사기능으로서 정책검토, 민원조사의 질적 수준 유지, 경찰하위문화 개혁, 지역사회 봉사 등 여러 가지 긍정적이고 중요한 기능을 수행하고 있다. 이러한 시민감시제도의 긍정적 기능을 활성화시켜 성공적인 제도로 정착시키기 위해서는 독립성 보장과 권한의 부여, 적절한 자원 공급과 명확한 업무규정, 정치적 지원과 경찰의 협조 및 리더십의 확보 등이 필수적임을 확인하였다. 그리고 그와 관련 국내 경찰의 상황은 시민의 신뢰도가 매우 낮고 이를 극복하기 위한 신뢰제고 전략의 실패 등 시민감시제도 도입 전의 미국의 상황과 유사함을 기술하였고 동 제도를 도입할 여건이 성숙해 있음을 피력하였다. 아울러 미국의 사례를 보며 국내에 성공적으로 도입 가능한 시민감시제도의 구조적 형태에 대해서도 살펴보았다.

최근 들어 경찰은 수사이의 심사위원회와 감찰위원회를 설치해 시민의 참여를 통한 경찰통제를 수용하기로 하였고 검찰도 기소에 시민참여를 허용해 시민의 통제를 받겠다는 새로운 개혁안을 발표하였다. 이 모두가 시행될 경우 이미 시행 중인 국민참여재판과 함께 형사절차의 수사, 기소, 재판의 중요 절차에 모두 시민이 참여할 수 있는 길이 열리는 것으로 일대 변혁을 이루어내는 것이라고 생각된다.

이미 우리는 시민참여를 통한 시민감시제도가 미국 뿐 아니라 영미법계 여러 국가에서 폭넓게 시행되고 있다는 것을 살펴보았고 이들 국가의 경찰과 검찰이 대부분 우리보다 상당한 정도의 국민적 신뢰를 받고 있음을 알 수 있었다. 그런 와중에 우리나라 경찰과 검찰이 스스로 시민이 참여하는 시스템을 개혁방안으로 채택하고 시민의 통제를 받도록 선언한 것은 그 자체로도 올바른 선택으로 환영할 일이며 상당히 의미 있는 것으로 인식된다.

그러나 이미 언급했듯이 시민감시제도의 채택이 곧 성공을 의미하는 것은 아니다. 앞서 살펴본 성공의 요인들은 그저 시스템을 채택하고 구조적 독립성을 확보하는 것 이상의 상당한 어려움을 의미한다. 시민감시 기구에 대한 전폭적인 지원과 경찰을 비롯한 주변 정치적 요인들의 강력한 지지를 필요로 하고, 기구의 인력과 지도자가 강한 의지를 갖고 매진할 것을 요구한다. 그러나 국가의 이미지를 결정짓는 경찰이 국민의 신뢰를 얻을 수 있다면 그 정도의 노력은 충분히 감당할 만한 가치가 있는 것이라고 생각된다.

시민감시제도가 성공해 시민이 경찰에 대한 민원처리를 검토, 심사하고, 그들의 의견을 경찰에 권고하여 시민과 경찰이 함께 호흡하며 서로 이해의 폭을 넓혀나가 궁극에는 시민이 경찰을 신뢰하고 경찰은 자부심을 갖고 기쁘게 책임을 다하는 이상적인 경찰과 시민의 관계를 그려보며 이 글이 경찰발전과 신뢰제고에 기여할 수 있기를 기대해 본다.

## 참고문헌

### I. 국내문헌

전영평, “시민단체에 의한 부패통제 : 논리, 유형, 분석”, 한국행정학보 제37권 제3호, 2003, 96-116면

국가인권위원회, “경찰관서 인권상황 평가지표 개발 연구”, 2007, 국회전자도서관 자료검색

### II. 외국문헌

Samuel Walker, *Police Accountability-The Role of Citizen Oversight*, (University of Nebraska at Omaha, 2001)

Samuel Walker, *The New World of Police Accountability*(SAGE Publications, 2005),

### <인터넷 자료>

시사INLive 국가기관 신뢰도 조사, 2008.8.13

리얼미터 주요기관 신뢰도 조사, (2006. 12.26 부산일보)

국민권익위, 중앙행정기관 청렴도 수준 비교표-, 2010. 6.10

공감코리아 ‘권익위, 경찰민원 수사분야가 최다’, 2008.12.18

한국행정연구원 ‘신뢰와 거버넌스 일반국민 인식조사’(세계일보 2010. 5.8)

2005년 미국 Gallup의 신뢰도 조사(2010.6.8 미디어다음)

한국개발연구원(KDI)도 2006년 ‘사회적 자본 실태 종합조사 결과 (2006. 12.26 부산일보)

책임연구보고서 2010-15

## 미국경찰에 대한 시민감시제도 고찰

---

2010년 9월 30일 발행

발행인 : 이 중 우

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 연동1길 29

홈페이지 : [www.psi.go.kr](http://www.psi.go.kr)

---

**이 책의 무단 복제를 금합니다.**

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.



**POLICE SCIENCE INSTITUTE**