

외국의 시민참여를 통한 경찰민원처리제도 고찰

외국의 시민참여를 통한 경찰민원처리제도 고찰

치안정책연구소 수사구조개혁연구실

경찰연구관 이 기 수

목 차

I . 서론	1
II . 시민참여를 통한 민원처리제도 개관	5
1. 개념과 성격	5
2. 시민참여의 논거	8
3. 시민참여제도의 발전과정	10
4. 시민참여제도의 역할	17
III . 각국의 시민참여를 통한 경찰민원처리제도	27
1. 미국	27
2. 영국	32
3. 캐나다	40
4. 홍콩	43
5. 대륙법계 국가의 경찰민원처리제도	48
IV . 외국제도의 시사점	54
1. 시민참여제도의 존재의의	54
2. 시민참여제도 성공의 요건	56
V . 결론	60
참고문헌	64

I. 서론

경찰은 근대국가의 형성과 함께 등장해 국가를 위해 또는 국민을 위해 많은 역할을 수행해 오고 있다. 경찰의 개념이 형성되어 정착되는 초기에 경찰은 주로 국가권력 작용으로 인식되었다. 시민에 대한 봉사기능은 상대적으로 중요시되지 않았다고 할 수 있다. 따라서 경찰은 주로 시민을 통제의 대상으로 보았을 뿐 경찰이 시민의 통제를 받아야 한다는 인식은 없었다.

그러나 20세기에 들어서면서 이러한 경찰의 역할과 위상은 영미법계 국가를 중심으로 큰 변화를 겪게 된다. 미국에서는 경찰권력의 과도한 사용과 그 과정에서의 인권침해 등이 문제되면서 시민과의 충돌이 잦아지고, 특히 제2차 세계대전을 겪으면서 전쟁에서 큰 역할을 했던 흑인들은 시민으로서의 권리를 주장하고, 인종차별의 상징으로 경찰의 흑인에 대한 권한남용문제가 부상하였고, 워터게이트 사건이나 CIA의 불법행위 등으로 인해 국가권력에 대한 감시의 필요성이 전 국가적으로 제기되면서 경찰활동에 시민이 참여하여 감시 내지는 감독을 해야 한다는 목소리가 높아지게 된다. 이러한 주장들은 구호에만 그치지 않고 실천에 옮겨져 각 주별로 다른 형태의 시민참여형태로 나타나게 된다. 영국에서도 역시 경찰의 공권력 사용에 있어 공정성 문제는 시민에 대한 ‘경찰의 책임’이라는 형태로 논의가 전개되면서 경찰의 법집행과 민원처리에 시민이 참여하는 방식의 법과 제도가 생겨나게 되었다.

이처럼 경찰의 활동에 시민이 참여하여 감시하거나 감독하는 형태의 제도는 1980년대에 들어 영미법계 국가를 중심으로 전 세계적인 물결이 되어 유행처럼 번졌다. 이러한 물결은 세차게 경찰의 변화를 이끌어 미

국의 경우는 시민의 참여가 단순히 민원처리의 감시나 조사에 그치지 않고, 정책결정이나 심사, 경찰하위문화의 개선에까지 미치고 있다.

요컨대 경찰의 속성상 필연적인 공권력 사용이 전제되고, 그러한 강제력의 사용은 시민의 권리를 제약하는 부정적인 기제로 나타났으며 이것은 시민의 불만을 사고, 시민과의 마찰을 겪으면서 경찰은 변화를 겪어야 했고, 이를 통해 발전해왔다고 할 수 있다.

이러한 경찰의 변화와 발전은 어떤 의미를 갖는다고 할 수 있을까? 자유민주주의 국가에서 국가는 시민을 위해 존재하는 것이다. 시민 권력이 최상위의 가치개념이다. 경찰은 더 이상 국가권력이 아닌 시민을 위해 존재하며 시민을 위해 봉사해야 한다. 이것은 자유민주주의라는 이념적 가치에 필연적으로 요구되는 경찰의 존재이유이다. 또한 권력의 주체인 국민 내지 시민이 경찰을 통제할 수 있을 때 경찰은 그 존재의 민주적 정당성을 갖는다고 할 수 있다. 결과적으로 이러한 민주적 정당성의 확보는 경찰에 대한 국민의 신뢰를 담보하고 그럼으로써 경찰의 존재가치가 승인된다고 할 것이다.

그렇다면 우리나라의 사정은 어떠한가? 세계 각국에서 들불처럼 번졌던 경찰에 대한 시민참여의 변화와 발전이 있는 지 한 세대 즉 30년이 흘렀다. 우리의 경찰에 시민의 참여를 통해 경찰을 통제하는 기능은 어느 정도나 확보되었을까? 우리는 아직도 경찰청장에 권한이 완전하게 집중된 국가경찰체제를 유지하고 있다. 시민이 주도적인 역할을 하며 경찰에 대한 감시나 감독의 권한을 행사할 수 있는 시스템은 찾아보기 힘들다. 물론 그간의 경찰의 노력이 없었던 것은 아니다. 그러나 진정한 의미의 개혁은 시스템의 변화를 수반해야 한다. 제주도에 자치경찰을 도입했다고 해서 또는 실질적인 권한을 갖지 못한 시민자문기구 형태의 위원회를 도입했다고 해서 개혁이 일어났다고 보기는 어려울 것이다. 이제는 분단상황을 고려하고 국가 질서유지와 공공의 안녕을 위해 필수적인 기

능을 국가경찰체제로 유지할 수밖에 없다는 점을 인정하더라도, 모든 기능을 국가경찰로 유지하고 모든 권한이 중앙에 집중된 현재의 시스템은 설득력을 갖기 어렵고, 시민에게 폐쇄적이고, 권위적인 시스템은 더 이상 민주적이라고 하기도, 시민에 봉사한다고 하기도 어려울 것이다. 이제는 시민의 것은 시민에게 돌려줘야 할 때가 된 것이다.

다행히도 우리나라에 경찰과 관련한 하나의 변화가 일어나고 있다. 사법개혁이다. 2007년 ‘국민의 형사재판 참여에 관한 법률’이 통과되었다. 그간 폐쇄적이고 권위적이어서 관료사법으로 평가되었던 사법제도 개혁의 중요한 변화이고 큰 반전이었다. 우리나라의 재판은 그 동안 국민이 참여할 수 있는 길이 없었고, 절차를 주도하는 법관이나 변호사, 검사들은 폐쇄적인 사법절차 속에서 기득권세력을 형성하면서 불신을 키워 왔다. 그런데 시민이 접근하기 어려웠던 법정의 높은 담장이 이제 국민 앞에 열리게 된 것이다. 시작은 미미하다. 시민이 ‘배심원’으로 참여하게 되었지만 그들의 결정은 아직 구속력을 갖지 못하는 권고적 효력을 가질 뿐이다. 그러나 시민이 지켜보는, 감시하는 법정엔 예전과는 다르다. 변호사가 판사실을 자유로이 드나들고, 인맥을 이용해 밀실에서 좌우하던 재판의 관행은 깨어질 수밖에 없을 것이다. 사법절차에 국민의 참여¹⁾를 보장하는 이 시도는 한국사법제도의 일대 큰 변화라고 평가할 수 있을 것이다.

이러한 법원의 변화는 검찰과 경찰에도 영향을 주었다. 법원보다도 심각하게 신뢰의 위기를 겪고 있는 경찰과 검찰²⁾도 이러한 사법개혁에 부

1) 최용훈의 논문, “형사사법시스템과 시민참여”, 해외연수검사논문집 20(1), 607-679면. 이 논문에서는 국민참여재판에 대해 ‘국민의 사법참여는 국민에 의한 직접적 사법권행사에 이르지 아니하면서 사법의 민주화 육구의 충족과 함께 국민의 사법에 대한 신뢰의 문제를 겨냥하고 있는 것으로 파악된다.’고 평하고 있다.

2) 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)
2006년도 KDI가 실시한 신뢰지수 조사에서도 10점 만점에 검찰 4.2, 경찰 4.5점으로 낙제

응해 1차적 개혁안을 내놓았다. 검찰시민위원회와 경찰수사이의심사위원회이다. 그러나 실상을 따져보면 앞서 얘기한 영미의 시민참여와 비교해 실망스럽기 짝이 없는 수준이다. 검찰이나 경찰의 업무를 감독하고 심사해야 할 기구가 해당기관 소속이고 위원회의 구성원을 검찰, 경찰이 주도적으로 선발하는 것 자체가 신뢰성을 갖기 힘들고, 위원회가 갖는 권한도 미미하다. 다시 말해 위원회의 결정이 구속력을 갖지 못한다는 것이다. 이것은 예전에 남발해왔던 ‘위원회’와 다를 것이 없는 수준이다. 변화를 위한 노력은 인정하겠지만 국민의 인정을 받기에는 미흡하기만 하다.

그러한 이유인지 모르나 우리나라 검찰과 경찰의 신뢰도는 정말 끔찍할 정도이다. 즉각적인 조치가 필요할 만큼 위험하다. 이것은 사법의 주체인 두 기관, 아니 국가권력의 핵심적 두 기관이기 때문에 국가권력의 신뢰에도 치명적이다. 바닥에 있는 신뢰도를 높이기 위한 가장 필요한 조치는 폐쇄되었던 문을 국민에게 열어젖히는 것이다.

그래서 이 글은 경찰활동에 대한 시민의 참여, 보다 구체적으로 말해 경찰민원처리에 시민의 참여를 보장하는 제도를 논하려는 것이다. 우리나라에 없는 제도이기 때문에 외국의 사례를 중심으로 살펴보고 거기서 교훈을 얻고자 한다. 이 글이 단편임을 감안하면 대책을 제시하고 논하는 범위까지는 나아가기는 어려울 것이다. 그러나 외국의 사례를 살펴보는 것만으로 우리는 많은 시사점 즉, 성공적인 제도의 도입을 위해 필요한 것이 무엇인지, 나아가 갈 큰 방향은 어떠한 것인지 등에 대해 많은 것을 얻을 수 있을 것이다. 이 연구가 경찰의 발전과 신뢰제고에 기여할 수 있기를 기대해 본다.

에 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.

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).

Ⅱ. 시민참여를 통한 경찰민원처리제도 개관

1. 개념과 성격

경찰에 대한 민원(Complaints)을 처리하는데 있어 시민이 참여하도록 하는 제도를 지칭하는 개념은 크게 두 가지를 들 수 있다. 우선 옴부즈만제도이다. 옴부즈만 제도의 최초 형태는 1713년 스웨덴에서 북방전쟁에 패퇴하여 터키로 도피한 카를 12세(Karl XII)가 본국을 원격 통치하기 위해 공무원을 감독하고 통솔하는 역할을 담당하도록 국왕의 대리인인 최고 옴부즈만을 임명한데서 찾아볼 수 있다. 이후 스웨덴에서는 그의 사망 이후 의회의 대리인으로, 또한 1968년에는 국민의 대리인으로서 옴부즈만의 개념이 변화되어 왔다.

스웨덴어로 옴부즈만(ombudsman)이란 ‘권한을 부여받은 대리인’을 의미한다. 옴부즈만은 행정부나 의회에서 위촉되어 독립된 직무를 수행하여 국민의 권리를 부여하거나 구제하기 위해 조사·권고의 기능을 수행하는 대리인이라 할 수 있다.³⁾ 스웨덴에서 시작된 이 제도는 170여 년의 전통을 가지고 있고, 인근 국가인 핀란드가 1919년에, 덴마크는 1953년에 이를 채택하였고, 노르웨이가 1952년에 군사민정관을, 1962년에 민간민정관을 둬으로써 스칸디나비아제국은 모두 옴부즈만 제도권이 되었다. 이어 1962년 뉴질랜드, 1967년 영국 등을 거쳐 영미국가에

3) 김거성 외, “부패방지 시민참여 활성화방안 연구”, 부패방지위원회, 2004. 참고.

옴부즈만의 개념에 대해 네이버지식백과(terms.naver.com)에서는 옴부즈만은 보통 행정기관을 감독하기 위한 ‘행정기능의 확대·강화로 행정에 대한 입법부 및 사법부의 통제가 실효를 거둘 수 없게 되자 이에 대한 보완책으로써, 국회를 통해 임명된 조사관이 공무원의 권력남용 등을 조사감시하는 행정통제제도’라고 설명하기도 한다.

도 보급되게 되었다.

현재 우리나라의 선행연구 중에는 경찰민원처리에 시민이 참여하는 제도를 ‘옴부즈만’으로 통칭하는 경우도 있다.⁴⁾ 그러나 북구유럽에서 시작된 옴부즈만의 개념은 시민을 대표 또는 대리하는 자를 국회나 행정부가 임명하여 민원조사관의 형태로 운영한다는 점에서 시민이 직접 참여하는 미국의 시민감시(Citizen Oversight)⁵⁾의 개념과는 구별할 필요가 있다고 할 수 있다. 시민감시(Citizen Oversight)란 용어는 20세기 들어 미국에서 경찰의 위법행위, 직권남용의 정도가 장기간에 걸쳐 해결되거나 축소되지 않은 데 대한 대응책으로 등장한 개념이다. 시민감시는 ‘경찰에 대한 민원처리절차에 경찰관이 아닌 일반 시민이 참여하여 민원처리심사, 정책평가와 제언 등을 통해 경찰의 민원처리를 감시하고 시민과 관련된 정책결정 등에 영향력을 행사하는 제도’로 정의할 수 있다.

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.

이처럼 미국의 경우는 자국 내의 경찰과 관련된 상황에 따라 독자적으로 발전해오다가 최종적으로 시민감시(Citizen Oversight)라는 개념을

4) 김태명, 경찰옴부즈만 제도의 도입방안, 2007. 치안정책연구소,

5) 미국의 시민감시에 대한 자세한 내용은 이기수, “미국경찰에 대한 시민감시제도 고찰” 치안정책연구소 책임연구보고서, 2010,참고. 이하의 내용에서도 미국관련 부분과 시민참여의 역할 등에 대해서는 같은 보고서 내용을 참조하였음을 일러둔다.

형성하게 되었다. 다수가 참여하며 단순히 민원조사에 그치지 않고 정책 평가 등의 기능까지 한다는 것을 보면 보다 적극적인 것이고, 활동의 범위도 넓고 다양하다고 할 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.⁶⁾

따라서 미국의 ‘시민감시’개념을 옴부즈만에 포함시키기에는 미국의 제도가 갖는 역사적 배경이나 광범위한 역할 면에서 동일시하기 어려운 측면이 있다는 판단이 든다. 이 글에서 논하고자 하는 시민참여를 통한 경찰민원처리제도의 개념은 오히려 미국의 ‘시민감시’에 가깝다. 그러나 그럴 경우 영국을 비롯한 다른 국가의 옴부즈만에 가까운 제도를 포섭할 수 없는 한계가 있기 때문에 이 글에서는 ‘시민참여를 통한 경찰민원처리’로 통일하여 사용키로 한다.

시민참여를 통한 경찰민원처리제도는 시민이 참여하는 형태를 취함으로써 정치적인 통제의 성격을 띤다. 그리고 민원에 대한 조사를 하는 준사법적인 과정을 포함시킴으로서 사법적인 통제의 성격도 갖추었다. 또한 경찰활동에 시민의 참여과정을 강조하므로 지역사회 경찰활동과도 부

6) 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 "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.

합한다. 이렇게 경찰에 대한 민원처리에 시민이 참여하는 것은 전통적인 경찰의 신뢰제고 방안과 충돌을 일으키지 않고 오히려 전통적 전략들을 증진시키고 강화하는 성격을 갖고 있다.⁷⁾

2. 시민참여제도의 논거(論據)

경찰민원처리에 대한 시민참여는 1960년대 이후 40여 년간 미국에서 주요한 정치적 이슈가 되었다. 초기 시민참여는 급진적이고 위험한 생각이라고 치부되었으나 오늘날 상당한 성공을 거두었고 100개가 넘는 시민참여단체가 미국 전역에 걸쳐 설립되어 있다. 그리고 시민참여는 미국에만 국한된 것이 아닌 국제적인 현상이다. 서두에서 밝혔듯이 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 영미법계 국가의 거의 모든 법집행기관들은 시민참여의 형태를 갖추고 있다.

그렇다면 초기 시민참여의 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 착오였든 악의에 의한 것이었든 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 신뢰

7) Samuel Walker, 앞의 책 pp.11-12

유지를 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 시민참여의 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 정책 네트워크의 주요 구성요인에 포함되며 정책운영에 대한 투입, 참여, 감시, 비판 등을 담당할 정당한 지위를 갖게 된다.⁸⁾

넷째, 경찰민원처리의 효과성을 증진할 수 있다는 것이다.

경찰의 위법행위는 심각한 문제이고 경찰 내부의 민원처리 절차로는 이러한 문제를 확실히 공정하게 다루기 어렵기 때문에 시민참여를 통해 더

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

욱 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 시민참여는 발전할 수 있었고, 이러한 시민참여의 증가는 새로운 형태의 신뢰를 더하며 미국경찰활동의 조직적 측면을 변화시켰다. 시민참여 기구의 설립은 경찰이 법적으로 외부 단체와 접촉할 것을 요구하고, 많은 경우 민원조사에 대한 형식적인 책임이 경찰에서 다른 단체로 이전됨을 뜻한다.⁹⁾

3. 시민참여의 발전과정¹⁰⁾

가. 시작 : 1920년대 ~ 1950년대

1920년대 미국에서 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 1940년대까지는 존재하지 않았다.

9) Samuel Walker, 앞의 책 pp.7-12

10) 경찰민원처리에 시민이 참여하는 제도가 형성되는 과정과 역사에 대해서 Samuel Walker의 저서(*Police Accountability - The Role of Citizen Oversight*)는 미국에서의 발전과정을 상세히 다루면서 그것이 영국, 캐나다 등 영미법계 국가 및 유럽으로 전파된 것으로 기술하고 있다. 그러나 앞서 논의했던 옴부즈만의 관점에서는 스웨덴에서 시작된 옴부즈만 제도가 스칸디나비아 반도와 영국 등을 거쳐 세계에 전파된 것처럼 설명되고 있다. 이것을 정확히 판단하기는 곤란할 듯 하고, 대체로 1980년대에 들어서 경찰민원처리에 시민이 참여하는 공감대가 형성되었다고 판단해 볼 수 있고, 이 글에서는 시민참여제도의 발전과정과 취지 등을 자세히 기술한 Samuel Walker의 저서내용을 중심으로 정리하고자 한다.

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 않았고 대책마련을 위한 법·제도적 움직임도 없었다.

그러나 제2차 세계대전의 후폭풍은 달랐다. 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 시민참여에 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. 민원처리에 시민참여의 역사적인 첫 출발로 위원회는 경찰본부장에 의해 선출되고 경찰에 제기된 민원을 검토하고 적절한 제언을 하는 역할을 담당한 3인의 시민으로 구성되어 있다. 이어서 1950년대 후반에 미니애폴리스, 로체스터, 펜실베이니아 등도 위원회가 생겨났지만 모두 활동이 없거나 활성화되지 못했다.

처음으로 생겨난 실질적인 시민참여기구인 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 방안으로서 경찰에 대한 지역사회의 신뢰를 보호하는 역할을 한다고 보았다.

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

다. 1970년대 시민참여의 부활

시민참여는 1970년대 사람들이 모르는 새에 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 시민참여기구를 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 이

를 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, 이하 BPC)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 시민참여를 지지하도록 유도하였다. 우선 도시에서 흑인들은 정치적 권한을 꾸준히 키워나갔고, 다음으로 정부와 정부의 잘못된 행동에 대한 미국인들의 태도에도 커다

란 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 시민참여운동은 이 같은 일반적인 흐름의 일부였고 새로운 여론을 반영한 것이었다.

1980년대와 1990년대 초반의 감시기구의 성장은 두 가지 특징이 있다. 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 미네아폴리스와 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 시민참여에 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 시민참여 모델로 성장해갔다.

라. 20세기말의 시민참여

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

이미 더 이상 시민참여에 관한 논쟁은 ‘그것이 좋은 생각인가 아닌가’가 아니라 어떤 형태를 채택할 것인가’였다. 미니아폴리스의 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)¹¹⁾ 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 시민참여형태를 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

11) 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 관련해서 어떻게 행동해야 할 것인가와 관련이 있다.

닉슨행정부, FBI, CIA와 다른 기관의 권력남용 사건들은 공무원에게 책임을 부여하는 새로운 법들을 양산하게 했고, 경찰에 대한 시민참여운동은 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 경찰감시에 반대했던 경찰들도 점차 줄어들었다.

경찰에 대한 시민참여기구들 중 일부는 실패하며 다른 기구로 대체되거나 폐지되기도 하였다. 그러나 경찰에 대한 시민참여는 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.¹²⁾

4. 시민참여의 역할(The Role of Citizen Oversight)

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

경찰에 대한 시민참여의 기초적 역할은 경찰에 대한 민원사항을 독립적으로 심사하는 것이다. 여기서 “독립적”이라는 의미는 불만사항을 경

12) Samuel Walker, 앞의 책 pp.19-45

찰이 아닌 시민이 검토하는 것을 말한다. 경찰이 아닌 사람에 의해 경찰에 대한 민원이 검토되는 것은 경찰의 폐쇄적이고 자기 방어적인 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 시민참여모델이 있다.

Class I 시스템은 민원조사책임은 경찰부서 외부의 분리된 시민참여기구에 주어진다. 중요한 요소는 경찰이 아닌 사람이 민원의 초기 실태조사를 수행한다는 것이다. 조사보고서는 경찰서장에 의해 임명된 다른 비경찰관들에 의해 검토된다. 미니애폴리스의 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. 시민참여기구가 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 시민참여시스템으로 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 시애틀¹³⁾, 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 시민참여기구의 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

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

성공적이지 못했다. 밀워키 소방 및 경찰위원회도 구조적 독립성을 갖췄으나 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 시민참여기구는 충분한 역량을 발휘해 긍정적인 역할을 수행할 수 있는 것이다.

나. 감사(監査) 기능(The Monitoring Role)¹⁴⁾

경찰에 대한 민원을 심사하는 것은 시민단체들이 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. 이

14) 시민참여를 통한 민원의 독립적 심사기능 외에 감사기능에서 논해지는 내용들은 사실상 기능의 확장이라고 할 수 있다. 다시 말해 경찰민원처리에 시민이 참여하여 심사하는 것으로 끝나는 것이 아니라 정책을 검토하고 제언하는 단계까지 나아갈 수 있다는 것은 중요한 진전이다. 이것은 미국의 '시민감시'에서 더욱 특징적으로 나타나지만 미국만의 현상은 아니다. 옴부즈만의 경우에도 기능의 하나로서 민원조사를 통해 정책을 제언하는 기능이 있으며 영국도 민원소(PCA)에서 민원심사위(IPCC)로 발전해가는 과정에서 직권조사권과 경찰에 대한 후견인(Guardianship)의 역할로서 경찰업무에 대한 가이드라인 제시와 조사과정에서 축적된 정보 및 기술 등의 제공을 통해 정책을 제언하는 기능을 추가하였다.

하에서 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 접근을 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 시민참여기구의 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 시민참여기구의 정책검토 기능은 지난 20년간 경찰활동에서 가장 중요하고 새로운 발전 중의 하나이다. 이것은 문제중심의 경찰활동(Problem-oriented Policing, 이하 POP)¹⁵⁾과 관련이 있다. 전통적인 경

15) 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 시민참여기구는 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.

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

2) 민원조사의 질적 수준에 대한 감시

경찰 내부업무에 대한 근본적인 비판 중의 하나는 시민들의 민원을 철저히 공정하게 조사하는 것에 실패했다는 것이다. 시민참여기구들은 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 시민참여기구가 감시하는 것이다. 최근 들어 민원인과 조사경찰관의 면담내용이 녹음된 테이프를 검사하는 것이 중요한 심사방법으로 등장했다. 이러한 노력을 통해 민원조사의 공정성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 민원

처리 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 구체적 방안을 통해 이러한 변혁에 기여할 수 있다. 그것은 문제성 경관에 대한 조기경고시스템과 민원사건 수사에서 거짓증언을 하는 경관에 대한 수사가 그것이다.

조기경고시스템(Early Warning System)¹⁶⁾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 시민참여기구도 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 소

16) 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.

위 “침묵의 법칙”은 특히 해결하기 어려운 문제이다. 최근 몇몇 시민참여기구는 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 기구의 모델의 되었다는 점에서 시민참여기구에 의한 선구적 역할의 대표적인 예라고 할 수 있다.

4) 지역사회 봉사(Community Outreach)

지역사회 봉사는 시민참여기구가 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)

시민참여의 역할은 전통적으로 민원을 검토하고 심사하는 것으로 좁

게 해석되어 왔기 때문에 누군가가 단체에 연락이나 접촉을 하더라도 공식적으로 민원을 제기하지 않는 경우에는 관여하지 않았다. 그런 연락들은 시민참여기구의 공식적인 업무로 여겨지지 않기 때문에 일반적으로 사라진다. 그러나 민원이 아닌 접촉 및 연락은 꽤 많이 있고 시민참여기구의 역할에서 중요한 부분을 차지한다. 시민참여기구에 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 대부분은 무언가를 설명하고, 간단한 도움을 제공하고, 들어줌으로써 실제적 혹은 잠정적인 분쟁을 해결한다. 이것은 경찰서의 내부적인 업무를 크게 덜어주는 역할도 수행한다.

이처럼 지역사회 봉사와 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.¹⁷⁾

6) 자가 진단(Self Monitoring)

역사적으로 감시활동의 문제점 중 하나는 부적절한 경찰의 민원 수사에 대한 대책으로 세워진 시민참여기구들이 일을 더 잘하기 위해 충분

17) 시민참여의 역할로 보기는 어려우나 부수적인 효과로서 경찰민원처리에 시민참여를 허용하게 되면 경찰에 대한 민원이 급격히 증가하는 현상이 발생하게 된다. LA의 경우 1998년에 전년도보다 10배나 많은 민원을 접수했는데 이는 경찰관들의 업무수행이 1년만에 10배 더 악화되었음을 의미하는 것이 아니고 경찰이 민원을 처리하는 방식에 변화가 왔음을 의미한다고 할 수 있다. 즉 시민들은 자신이 제출한 민원이 보다 신뢰감을 주는 형태로 처리될 때 더 민원을 제기하게 된다는 것을 뜻한다. 이를 통해 결과적으로 경찰과 시민의 소통기능은 활성화되는 긍정적 효과를 가져오고 그에 따라 궁극적으로 경찰에 대한 시민의 신뢰도 제고될 수 있다고 할 것이다. 한국형사정책연구원, “경찰관서 인권상황 평가지표 개발 연구”, 국가인권위원회, 2007.12. 315면 참조.

한 노력을 기울이지 않는다는 것이다. 1998년 미니아폴리스 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 시민참여기구들은 정기적으로 스스로의 절차를 평가하는 기능을 통해 긍정적인 역할을 확대·발전시킬 수 있을 것이다.¹⁸⁾

또한 민원 수사의 질을 감사하는 과정 역시 매우 중요하다. 시민참여 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 시민참여는 민원 데이터를 분석하고 문제점들을 파악하여 해결하기 위해 노력함으로써 민원처리의 전문성을 개선시키는 데에도 일조할 수 있다.

18) Samuel Walker, 앞의 책 pp.53-113

Ⅲ. 각국의 시민참여를 통한 경찰민원처리제도

1. 미 국

앞서 시민참여의 발전과정을 통해 살펴본 대로 미국에서는 경찰의 반복되는 권한남용 사건과 2차 대전 이후의 시민평등권 운동을 통해 경찰에 대한 민원처리에 시민이 참여하는 제도가 생겨나기 시작해 1980년대를 정점으로 20세기 말에는 전국 대부분의 대도시에서 시민참여기구가 형성되었음을 설명하였다. 그러나 이 경우에도 각기 다른 형태 그러니까 시민참여기구가 직접 조사를 하는 형태와 직접 조사는 하지 않고 경찰의 조사를 검토하고 그 결과를 권고하는 형태, 1차적으로 경찰에 조사를 하도록 의뢰하되 민원인이 결과에 불복할 경우 시민참여기구가 직접 조사하는 항소심의 형식을 취한 형태 등으로 분류할 수 있다. 이 글에서는 강한 독립성을 갖추고 대표성을 겸비한 도시 뉴욕의 CCRB와 미국 서부 지역의 대표도시인 LA의 경찰위원회 소속 OIG를 중심으로 논하고자 한다.

가. 뉴욕시의 CCRB(Civilian Complaint Review Board)¹⁹⁾

1) CCRB의 연혁

New York시는 시민참여의 논쟁이 가장 심각하고 오래된 도시라고 할

19) <http://www.ci.nyc.us/html/ccrb/html/home.html>

수 있다. 1950년대부터 New York Civil Liberties Union(NYCLU)이 경찰에 대한 시민참여기구의 설립을 주장해 왔는데, 1950년대 후반 경찰고위간부중심의 CCRB가 구성되었다가 1964년도에는 백인경찰관의 흑인아동 총격사건으로 인해 인종폭동이 일어나자 뉴욕시장은 시민중심의 CCRB로 재설립 하였다. 그러나 1960년대 말 경찰노조의 강력한 반발과 CCRB폐지 선거운동 등으로 이 기구는 폐지되었다. 이 기구는 다시 설립되기까지 20년이 넘는 기간이 흘러 1993에 와서야 비로소 CCRB(Civilian Complaint Review Board)가 설립됨으로써 그 결실을 거두게 되었다.

2) CCRB의 조직과 기능

CCRB는 독립적인 비경찰 기관으로서 뉴욕시장의 직속기관이다. CCRB의 위원은 시장이 지명한 5인, 시의회가 지명한 5인, 경찰청장이 지명한 3인 등 총 13명으로 구성된다. 영국과 북아일랜드의 경찰옴부즈만은 인적 구성에서 원칙적으로 경찰관을 배제하고 있는데 반하여, 뉴욕주의 CCRB는 옴부즈만의 대표성과 전문성이 조화되도록 경찰청장이 지명하는 3인이 포함된다는 점에 큰 특징이 있다. CCRB의 조사관들은 그 채용에 있어 ① 고졸학력과 4년 이상 정부나 민간업체에서 수사, 법집행, 보안, 조사 관련 업무를 성공적으로 수행한 경력이 있거나, ② 대졸학력에 1년 이상의 수사나 조사업무 경험자를 조건으로 하고 있으며 채용 후에도 뉴욕시경과 CCRB 합동으로 실시하는 조사요원 교육을 이수하여 조사의 전문성을 갖춘 사람들로 구성하고 있다.

CCRB는 직권으로 또는 신청을 받아 과도하거나 불필요한 경찰력의 사용(총기를 포함한 경찰 장비의 사용), 권한의 남용(위협, 협박, 부당한 대우), 불손함(거칠거나 상스러운 제스처나 말), 공격적인 언어의 사용

(인종, 종족, 나이, 장애, 성별 관련 등을 가리키는 비속어)의 4가지 경찰 관련 민원만을 접수하여 조사·수사하여 기소·징계요구 등 필요한 조치를 권고하고 그 결과를 공표할 수 있는 권한을 가지고 있다. 그 외 부패·비리 등 민원에 대해서는 경찰 내부감찰국 등으로 사안을 이첩한다.²⁰⁾

피해자이든 목격자이든 어떤 사람이라도 CCRB에 민원을 제기할 수 있으며, 민원에 대한 조사는 전원이 민간인으로 구성된 위원회 소속 조사관에 의해 실시된다. CCRB는 민원을 접수하면 즉각 조사관을 정하는데, 한 번 정해진 조사관은 특별한 사정이 없는 한 종결시까지 그 사건의 담당자가 된다. 조사관은 우선 민원제기자에 대한 면접조사를 실시하고, 이어서 피해자와 목격자에 면접조사를 실시하며, 해당 경찰관도 출두시켜 조사할 수 있다. 또한 조사관은 사건개요의 추정, 경찰자료분석, 의료진 자료검토, 기타 방법에 의해 증거를 수집·분석한 후 수사종결을 위해 필요한 증거나 정보를 확보하기 위해 CCRB에 소환장발부를 위한 권한행사를 요청할 수 있다.

그리고 CCRB는 제기된 민원에 대하여 과도한 경찰력의 사용으로 중상이나 재산상 손실이 발생한 경우를 제외하고는 대안적 방법으로서 중재(mediation)를 제안할 수 있다. 중재는 중립적 인사가 담당하며 민원을 해소하는데 지원은 하지만 해결을 강요하지 않도록 하고, 진행과정에 대해서는 비밀을 보장하고 그 내용을 사법절차 또는 징계절차에서 이용할 수 없다. 중재절차에서 당사자가 합의를 하지 못하는 경우 CCRB의 조사관에게 회부된다.

조사가 종결되면 위원회의 3인의 패널회의에 제출되며, 객관성을 확보하기 위하여 전체회의에 회부되기도 한다. 최종결과는 증거가 충분하여 해당 경찰관이 비행을 저지른 것으로 입증된 경우(Substantiated), 해당

20) 서울시립대 반부패행정시스템연구소, 경찰분야 부패방지 시민참여 실천방안 연구, 부패방지위원회, 2004. 82면.

경찰관의 행위가 적법하고 적절한 것이어서 면책되는 경우 (Exonerated), 해당경찰관이 비행을 저지르지 않은 것으로 판명되는 경우(Unfounded), 증거가 불충분하여 해당경찰관이 비행을 저지른 것을 입증할 수 없는 경우(Unsubstantiated) 등으로 구분된다.

민원에 대하여 경찰관의 비행이 입증된 경우 CCRB는 경찰청장에게 해당경찰관에 대해 (1) 특별교육 또는 훈련 등의 지시(Instructions), (2) 경고, 최장 10일간의 휴가기간 박탈 등의 경징계(command discipline) 그리고 (3) 정직, 해임 등의 중징계(charges and specifications)를 할 것을 권고를 할 수 있다. 다만 경찰민원은 비행이 있는 때로부터 18개월 이내에 조사 처리되어야 하므로, 이 기간을 경과한 때에는 특별한 경우를 제외하고는 징계를 받지 않는다.

나. LA(로스앤젤레스)의 OIG(감사관실, Office of the Inspector General)²¹⁾

LA 경찰국은 시장 소속의 경찰관리기관인 경찰위원회(the Board of Police Commissioners)²²⁾직속의 OIG(감사관실, Office of the Inspector General)가 영국의 PICC나 뉴욕의 CCRB가 행하는 기능을 수행한다. 다만, OIG는 CCRB와 달리 ‘특별한 경우를 제외하고는’ 직접 조사기능을 수행하지 않는다. 시경국장 직속의 내부감찰단(Internal Affairs Group, IAG)은 부패·비리 혐의 뿐만 아니라 모든 종류의 경찰대상 민원에 대한 조사기관이다. 또한 뉴욕의 CCRB가 수행하는 “중재

21) LA 경찰국 홈페이지 <http://www.lapdonline.org/index.htm>

22) LAPD의 경찰위원회는 5명의 민간인으로 구성되며 회사의 이사회 같은 기능을 하며 “대표 이사”격인 경찰국장과 협력 하에 정책을 입안하고 경찰활동 전반을 점검한다.

(mediation)”기능을 포함한 분쟁해결(dispute resolution) 기능을 수행하는 부서로 시경국장 직속의 경찰옴부즈만실(Ombusman Office)이 있다.

시경찰국의 내부 기강·징계절차(disciplinary process)에 대한 감독기능을 수행하는 OIG는 1991년 “로드니킹 사건”이후 구성된 크리스토퍼 조사위원회(Christopher Commission)의 경찰개혁 권고안에 따라 ‘경찰과 관련성이 없는 민간인을 경찰의 기강과 징계와 관련한 사안에 대해 모니터하고 감사·점검할 수 있는 위치인 감사관(Inspector General)에 임명’하게 되어 설치되었는데, 경찰감사관은 ‘공무원으로서의 의무에 구속받지 않으며(exempt from civil service)’, 경찰위원회에 바로 보고를 하는 경찰위원회의 눈과 귀(eyes and ears)역할을 한다. OIG는 경찰관에 대한 모든 민원사항의 사본을 보고 받으면서, 경찰내부조사에 대한 불복(Resultant litigation)사건을 포함하여 조사가 필요한 특별한 사건에 대해 자세히 조사를 실시한다.

또한 OIG는 경찰국 내부감찰단이 행하는 부패·비리혐의 조사 중 일부를 선정하여 조사과정의 타당성을 검토하고, 공정성과 타당성을 담보하기 위해 경찰내부 기강·징계절차 전반에 대한 체계적인 감사를 실시한다.

OIG는 이렇게 조사한 자료를 경찰위원회에 보고하는 기능을 수행한다. 그러나, 경찰위원회 자체에는 직접 징계를 부과할 권한이 없고 다만 기강과 징계관련 정기 보고를 받으며 특별한 경우에 직접 조사를 행할 권한이 부여되어 있다.²³⁾

23) 서울시립대 반부패행정시스템연구소, 앞의 책, 86-89면.

2. 영 국

경찰민원처리에 시민이 참여하는 제도의 형성에 있어 영국이 미국의 영향을 직접적으로 받았다고 할 수 있는 근거는 명확치 않다. 그보다는 오히려 미국과 유사한 상황이 영국 내부에서도 발생하면서 비슷한 시기에 제도가 형성되었다고 할 수 있다. 단지 국가적 특성상 미국이 지방자치단체별로 사정에 따라 다른 형태로 형성되었다면, 영국은 정부가 주도적으로 제도를 형성했다고 할 수 있으며 그런 점에서 미국의 시민참여기가 겪었던 예산이나 전문인력 부족 등의 문제들은 발생하지 않은 것으로 보인다. 또한 그렇기 때문에 미국과는 달리 통일된 조직형태로 전국을 관할하는 전국적 조직을 갖는다는 특징을 갖고 있다. 이 글에서는 이미 세계적으로 많이 알려진 PCA와 21세기 들어 새로 등장한 IPCC를 중심으로 논하도록 한다.

가. PCA(경찰민원소, Police Complaint Authority)

영국경찰은 전통적으로 주민신고에 의존하는 경찰대상 민원조사제도(Complaints Investigation System)를 중심으로 경찰부패에 접근하고 있었다. 즉, 영국경찰에는 평상시 경찰관들의 근무상태를 점검하고 비위사실을 적발하기 위한 통상 직무감찰이 없는데 그 이유는 대부분의 깨끗한 경찰관의 사기저하를 막고 전체적 비리혐오 분위기 조성에 의한 소수 비리 경찰관 격리가 소수 감찰반의 활동보다 효과적이며 경찰조직은 사회전체와 공동으로 소수 비리경찰관 척결에 노력한다는 의식 확산으로 비리사건 발생 시 조직전체의 사기저하를 방지하는 효과도 동시에 거둘 수 있기 때문이다.²⁴⁾ 다만 경찰관의 잘못된 행위에 대해 주민이 불만을

24) 표창원, “경찰부정부패에 관한 학술적 이론들과 영국 경찰의 부정부패 방지책에 관한 고찰”, 치안정책연구, 1998, 36면.

접수시키면 해당 지방경찰청(Constabulary) 차장(Assistant Chief Constable) 직속의 민원처리 및 기강 담당부서(Complaints and Discipline Department)에서 이를 조사하도록 하고 있었다.²⁵⁾ 그러나 이러한 체제는 경찰관련 중요사건의 발생으로 경찰민원을 독립적으로 처리하는 기구를 신설하는 등 필연적인 변화를 거치게 되었다.

1981년 4월 카리브해 연안국 출신의 많은 흑인들이 살고 있는 영국 런던 남부의 Brixton 지구에서 폭동이 발생하였다. 이 사건을 계기로 종래 경찰민원신청제도의 많은 문제점이 노정되었는데, 특히 민원조사의 독립성에 대해 많은 비판이 제기되었다. 또한 Cyril Phillips경이 위원장으로 있는 형사절차개혁 왕립위원회(Royal Commission)는 경찰권한의 문제점을 지적하고 경찰권한의 개혁을 제안하는 보고서를 영국정부에 제출하였는데, 이를 계기로 영국에서는 1984년 경찰 및 형사증거법(The Police and Criminal Evidence Act 1984)이 제정되고 기존의 경찰민원 기관인 PCB(Police Complain Board)를 대신하는 PCA(Police Complaint Authority)가 설립되었다.

영국경찰은 각 지방경찰청 차장직속으로 “경찰민원조사과”(Complaints and discipline department)를 두고 민원사건을 조사하며 중대한 비리 민원에 대해서는 독립된 “PCA(경찰민원소, Police complaints Authority)에서 조사를 감독하도록 법제화하였다.

PCA는 법조인, 교육자 등 신망 있는 20인의 상임위원으로 구성, 경찰 대상민원사건에 대한 경찰자체조사 처리를 감독하고, 중요사건(뇌물수수, 사망사건 등)에 대해서는 직접 조사경찰관을 선정하며, 경찰민원자체조사 처리결과의 타당성 여부를 최종 판정한다. 각 지방경찰청은 매년 종류별 민원접수 현황과 조사처리결과 통계를 PCA에 보고해야 한다.²⁶⁾

25) 정재윤, “경찰부패 방지를 위한 외부 통제기구에 관한 연구”, 2008, 연세대학교, 53면 참조.

26) PCA 보고 관련 PACE(영국 경찰과 범죄증거법) 규정 :

PCA가 감독하는 경찰민원처리 절차를 보면, 모든 민원은 각 경찰관서 경위 또는 경감급 담당자가 접수, 일단 모두 기록한 후 “경찰민원 조사과”에서 조사토록 하며, 종류별 민원접수 현황과 조사처리결과 통계를 PCA에 보고하고 각 지방경찰청 “연례보고서”에도 포함시켜야 하고, PCA는 필요하다고 판단될 때 조사관을 교체 지정하거나 재조사를 요구할 수 있으며 형사소추의 대상이라고 판단될 때에는 국립기소청에 통보할 수 있다. 지방경찰청장은 조사 과정과 처리결과를 신속히 민원인에게 통보해 주어야 하며, 민원인이 그 결과에 만족하지 않을 시 PCA에 제소할 수 있고, PCA는 관계서류를 검토 후 “재조사” 또는 “처리결과에 하자 없음”결정을 내리거나 해당 경찰청장이 아닌 타 지역 경찰청장에게 해당 사건의 조사를 명령할 수 있다.²⁷⁾

이러한 경찰대상 민원 접수·처리 과정을 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

① 경찰서 : 민원인 민원제기 → 경찰서 경위 또는 경감인 당직관이 기록, 면담, 처리절차 설명 후 민원인이 비공식 절차(사과, 해명, 보상 등)와 공식절차(지방경찰청 민원조사과 보고)중 선택 → 비공식 절차 선택할 경우 : 해당 경찰관 또는 상급자의 사과, 해명 또는 피해 원상복구, 보상 등 민원인이 만족할 만한 조치 → 민원인이 공식절차 선택할 경우 : 지방경찰청 민원조사과에 보고

② 지방경찰청(공식절차) : 경찰서 당직관이 지방경찰청 감사 담당관

- 경찰관의 행위가 사망 또는 중상을 야기한 경우 - 반드시 PCA에 보고되어야 하고 PCA가 조사를 감독해야 한다.
- 경찰관이 부상을 야기하였거나 부정부패와 관련사항 및 기타 중대한 체포당할 행위를 한 혐의가 있는 경우 반드시 PCA에 보고되어야 하고 PCA는 조사를 감독할 수 있다.
- 기타 지방경찰청장이 필요하다고 판단되는 사안은 PCA에 보고할 수 있고 PCA도 조사를 감독할 수 있다.
- PCA는 인지한 다른 어떤 민원사건 조사에 대해서도 개입할 수 있고 조사를 감독할 수 있다.

27) 표창원, 앞의 논문. 37면.

에 즉보(Fax 등) → 민원조사과 : 사안확인, 관계자료 확보, PCA에 통보 여부 결정, 조사관(Complaints Investigation Officer-CIO)선정 (PCA통보사건은 PCA 승인 또는 지정, 기타사건은 민원조사과가 주로 자체 조사관 중에서 선정) → 사건조사 → 조사결과 민원인에 통보 → 조사 처리결과에 민원인이 만족하지 않으면 PCA에 항소 → PCA가 “타당” 판정 내리면 사건 종결. “재조사”결정 내리면 해당 경찰청 또는 타 지방경찰청에 재조사 청구.²⁸⁾

나. 새로운 제도 : IPCC(독립경찰민원위원회, Independent Police Complaints Commission)

1) 설립배경

PCA는 중대한 민원사안에 대해 민원조사담당관에 의한 조사를 감찰하고, 민원을 받은 경찰관에 대하여 징계처분을 하는 것이 타당한가의 여부를 결정하기 위하여 조사보고서를 심사하는 것을 임무로 하였다. 그러나 PCA의 존재에도 불구하고 영국에서는 경찰활동, 특히 수사활동에 의한 인종차별의 문제가 끊이지 않고 발생하였다. 또한 PCA는 독자적인 조사권한이 없었기 때문에 경찰에 의한 인종차별의 피해자가 PCA에 민원을 신청하여도 이를 명확히 밝혀낼 수가 없었다.

그러던 중 1993년에 Stephan Lawrence라는 한 흑인고등학생이 버스 정류장에서 백인주의자들로부터 살해당하였는데, 경찰이 사건처리를 지연하다가 부모로부터 민원이 제기되자 마지못해 수사하였으나 결국 증거 불충분을 이유로 불기소처분을 내리고 부모가 다시 사인소추를 하는 소

28) 서울시립대 반부패행정시스템연구소, 앞의 책, 95-97면

위 “Stephan Lawrence 사건”이 발생하였다. 영국판 Rodney King사건이라고 불리는 이 사건을 계기로, 영국에서는 William Macpherson을 위원장으로 하는 조사위원회가 설치되었고, 조사위원회는 조사를 실시한 결과 대도시의 경찰에는 인종차별주의가 존재하고 경찰업무에 근본적인 오류가 있다는 지적을 하였다. 이에 영국에서는 경찰권한을 감찰하는 독립된 기구의 설치에 대한 요구가 거세졌으며 이에 영국정부는 2002년 IPCC(Independent Police Complaints Commission)의 독립적인 조사권한을 포함하여 새로운 경찰민원처리시스템을 골자로 하는 경찰개혁법(Police Reform Act 2002)을 제정하고, 이를 근거로 2004년부터 독립적 경찰민원처리 기관인 IPCC를 설치하여 운영하고 있다.

2) IPCC의 조직과 구성

IPCC는 런던에 위치한 본부와 각 지역에 위치한 4개의 지역사무소로 구성되어 있다. 지역사무소는 London, Cardiff, Sale에 위치하여 각각 런던 및 남동부, 웨일즈 및 남서부, 중부, 북부지역을 관할로 한다. IPCC는 각 1명씩의 의장(Chair)과 부의장(Deputy Chair), 15명의 상임위원(Commissioner) 그리고 300여명의 직원으로 구성되어 있는데, 직원 중 140여명은 조사담당자이고 나머지 160여명은 사무인력 및 지원인력이다. IPCC의 공정성 및 신뢰성 확보를 위해 의장 및 부의장을 포함한 위원들은 반드시 경찰관련 경력이 없는 자로 임명하도록 되어 있다.

의장은 내무부장관의 추천에 따라 국왕(Crown)에 의해 임명되며, 부의장은 내무장관이 임명한다. 의장과 부의장은 IPCC 결정권한의 최종책임자이며, 의장은 IPCC를 총괄하고 대외적으로 책임을 진다. 경찰개혁법에 따라 상임위원(Commissioner)은 경찰관련 경력이 없는 10명 이상의 위원으로 구성되어야 하며, 이들은 공개응모를 통한 경쟁에 의하여 선발

되어 내무장관이 임명한다. 미국과는 달리 경찰청장이 지명하는 위원이 없고 경찰경력자를 배제하는 것은 차별화된 특징이다. 상임위원들은 민원처리의 결정권을 가지며, IPCC의 전략적 방향 설정과 민원처리 후견 제도 등 전체적으로 IPCC 관리의 책임을 진다. 이들의 임기는 5년이며, 1회 연임할 수 있다.

3) IPCC의 관할범위와 권한

영국 연방제도의 특성상 잉글랜드와 웨일즈 지방을 지역적 관할범위로 하고 있으며, 이 지역에 소속되어 있는 경찰관련 민원뿐만 아니라 국가범죄수사단, 국가범죄수사연구소, 수송청, 항만청, 국방부 등 행정경찰권 행사 과정에서 발생하는 주요 민원도 관할로 하고 있다. 2006년 4월부터는 HMRC(관세 및 국세청, Her Majesty's Revenue and Customs), SOCA(강력조직범죄관리청, Serious Organized Crime Agency)도 관할 범위에 들어가게 되었으며, 그 범위는 계속 확대 중에 있다. 또한 경찰 관련 중요민원 또는 공공의 주요 관심 사안에 대하여 직권으로 조사권을 발동할 수 있으며, 경찰에 대한 후견인의 역할(Guardianship)로서 경찰 업무에 대한 가이드라인 제시와 조사과정에서 축적되는 정보 및 기술 등을 경찰에게 제공하여 경찰력 향상을 도모하고 있다.

IPCC의 경찰민원통계에 의하면 IPCC의 업무는 중대한 폭행, 성적 폭행, 기타 폭행, 모욕행위 또는 괴롭힘, 불법적 또는 불필요한 체포·구금, 인종차별행위, 증거인멸 또는 위증, 부패, 분실물 처리오류, 수색·정지절차 위반, 압수·수색절차 위반, 구금·처우·신문절차 위반, 신원확인 절차 위반, 감청절차 위반, 기타 절차위반, 규정위반, 직무태만, 무례한 행위, 교통법규위반 등이 있다.

IPCC가 PCA와 구별되는 가장 큰 특징은 민원신청이 없어도 필요한 경우 직권으로 경찰관의 위법행위 등을 조사할 수 있다는 것이다. 직권

조사 시 해당경찰관은 반드시 조사에 응해야 하고, 조사관에게는 직권조사 시 수사관련 현장·증거·문서 등에 접근할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 또한 조사결과에 따라 담당경찰관의 기소를 검찰총장에게 권고 또는 요구하거나 위법행위에 관련된 경찰관을 징계하도록 경찰청장에 권고 또는 요구할 수 있다.

4) IPCC의 경찰민원처리

민원신청은 누구나 할 수 있으며, 신청방법은 (1) IPCC에 직접 할 수 있지만, (2) 민원인이 경찰서에 가서 신청하거나 전화, 전자메일, 일반우편으로 신청할 수 있다. 또한 (3) 민원신청은 시민지원국(Citizen Advice Bureau), 인종평등위원회(Racial Equality Council), 지역감시소(Neighbourhood Warden), 청소년비행방지팀(Youth Offending Team), 보호관찰소(Probation Service) 등을 통해서도 할 수 있다. 이외에도 (4) 변호사 등 대리인을 통해 할 수도 있고, (5) 경찰청장, 경찰서장 기타 경찰행정관리기관 앞으로 서면을 보내 할 수도 있다.

이 중 가장 일반적인 방법은 민원인이 직접 경찰서에 가서 하는 신청 방법으로 일반적으로 Professional Standard라고 부르는 부서의 담당관(Duty Inspector)이 민원의 내용을 확인하고 서류를 작성한다. 그리고 각 경찰서에서는 중대한 사안(중상, 중한 폭행, 중한 성범죄, 중한 부패 행위, 차별행위와 결합된 범죄행위, 기타 체포대상이 되는 중한 범죄)은 의무적으로 IPCC에 보고하게 되어 있으며, 경찰서에서의 민원처리 중 해결이 곤란한 사안이나 민원인이 경찰에서의 민원처리에 불만이 있는 경우에는 IPCC에 회부하여 처리한다.

IPCC는 접수된 민원에 대하여 감독조사(Supervised Investigation), 관리조사(Managed Investigation) 또는 독립조사(Independent Investigation)의 방식으로 조사를 할 수 있다. 그러나 대부분의 민원에

대해서는 경찰의 자체해결(Local Resolution) 또는 자체조사(Local Police Investigation)의 방식으로 처리된다. Local Resolution은 경미한 민원의 경우 민원이 발생한 해당 경찰서에서 민원인이 신고한 사안 또는 IPCC로부터의 이송민원을 자체적으로 시정하는 해결방식이고, Local Police Investigation은 민원사항에 대해서 해당 경찰서 자체적으로 조사하여 해결하는 방식인데, 실제에 있어서는 이 두 가지의 방식으로 대부분의 민원이 해결된다. IPCC도 경미한 사안은 Local Resolution을 통하여 민원을 해결하도록 홍보 및 안내 등을 통하여 적극 권장하고 있다.

중요한 사건의 경우에만 IPCC가 조사에 개입하게 되며, 사안의 중요성 및 민감성에 따라 IPCC 조사의 방식이 다음의 세 가지 형태로 나타난다. 민원의 원인이 어느 정도 중요성을 띠는 때, IPCC는 감독 조사(Supervised Investigation)를 하게 되며, 조사는 경찰서의 주도하에 행하여지나 IPCC의 감독을 받는 형태의 조사가 이루어진다. 사안이 매우 중요하여 어느 정도 조사의 독립성이 필요하다고 판단될 경우, IPCC의 총괄 지휘 하에 경찰이 조사를 수행하는 관리조사(Managed Investigation)가 행하여진다. 사안이 사회에 미치는 파급성이 매우 크며, 경찰의 신뢰에 심각한 영향을 주는 경우에는 경찰을 배제하고 IPCC의 조사인력을 통하여 독립조사(Independent Investigation)를 행한다. 경찰 임무 수행 중 발생한 피의자 사망 또는 부상, 인종차별, 성폭력 등의 사건이 이에 해당한다.

IPCC의 경찰관련 민원처리의 실적을 살펴보면 연간 30,000여건이 접수되나 대부분 해당 경찰서에서 Local Resolution을 통해 해결하고 있고, 2004.4.~2005.3.까지 IPCC에 회부되어 수행한 경찰관련민원은 1,531건이다. 이 중 684건((45%)은 해당 경찰서로 이송하여 Local Police Investigation으로 처리하였고, 598건(39%)은 감독조사(Supervised Investigation)를 수행하여 처리하였으며, 126건(8%)은 관

리 조사(Managed Investigation)를 수행하였으며, 가장 심각한 사건으로 분류되는 31건(2%)은 독립 조사(Independent Investigation)를 수행하였다.²⁹⁾

<표 7> IPCC의 민원처리 현황 (2004. 4. ~ 2005. 3.)

처리내용	경찰자체 조사처리	감독조사	관리조사	직권조사	기타	합계
건수(%)	684(45%)	598(39%)	126(8%)	31(2%)	92(6%)	1531

3. 캐나다

가. CPC(Commission for Public Complaints Against the RCMP) 의 개요

캐나다의 경찰은 연방경찰과 각 주의 자치경찰로 이원화되어 있는데, 경찰옴부즈만 제도도 이에 맞추어 연방경찰옴부즈만과 자치경찰옴부즈만으로 구성되어 있다. 그러나 자치경찰이 없는 곳이 많고 이에 대신하여 연방경찰과의 용역제공계약을 통하여 연방경찰이 자치경찰업무를 수행하는 지역이 대부분이다.

캐나다연방은 연방경찰비리에 대한 민원처리위원회(Commission for Public Complaints Against the RCMP; CPC)를 설치하고 경찰비리에 대한 외부심사를 실시함으로써 경찰이 시민에 대하여 민주적 책임을 지도록 하고 있다. 캐나다의 CPC는 1988년 의회가 설립한 독립된 기관으

29) 김태명, 앞의 논문, 37-41면 참조.

로서 연방경찰청으로부터 독립성을 확보하고 있다. CPC는 캐나다 총리가 임명하는 5년 임기의 위원장과 부위원장 그리고 상임 또는 비상임의 위원으로 구성된다. 또한 시민을 직접 상대하거나 민원접수, 조사, 청문회, 심사 등의 업무를 수행하는 40여명의 직원이 있으며, 브리티시 컬롬비아 주의 서레이 및 온타리오주의 오타와에 사무소를 두고 있다.

CPC는 연방경찰이 업무처리 중 저지른 비위에 대한 민원의 처리를 주된 업무로 하고 있다. 여기서 연방경찰의 업무에는 범죄수사, 시민들이 제기한 민원에 대한 조사, 공개행사의 보호와 통제, 안전관리업무, 정보수집과 관리 등 연방경찰의 모든 업무가 포함된다. CPC의 민원처리절차를 살펴보면 다음과 같다.

나. CPC의 민원처리절차

시민은 직접 CPC에 민원을 제기할 수 있고 연방경찰청이나 자치경찰 위원회에 민원을 제기할 수 있다. 민원이 제기되면 연방경찰이 먼저 조사를 한 다음 연방경찰청장이 민원인에게 조사결과를 통보하도록 하고 있다.

민원인이 연방경찰청이 통보한 조사결과에 만족하지 않는 경우 연방경찰청장은 CPC에 심사를 요청하여야 한다. 심사요청을 받은 CPC 위원장은 연방경찰청의 처리가 적절하다고 판단하는 경우 이를 민원인, 해당 연방경찰관, 연방경찰청장 및 연방법무관에게 통보한다. 그러나 조사가 적절하게 이루어지지 않았다고 판단하는 경우 연방경찰청에 추가조사를 요구하거나 또는 자체적으로 조사를 할 수 있다. 또한 CPC 위원장은 언제든지 민원을 조사하기 위하여 공개청문회를 개최할 수 있다. 그러나 통상 공개청문회는 연방경찰청이나 CPC가 조사하면서 수집한 자료와 정보들에 대한 면밀한 검토가 이루어진 후에 개최된다. 필요한 조사를 완료한 후 CPC 위원장은 우선 조사결과 밝혀진 사실관계 및 권고사항

을 담은 잠정보고서를 작성하여 연방경찰청장 및 연방법무관에게 송부하고, 잠정보고서를 받은 연방경찰청장은 어떠한 조치를 취할 것인지에 관한 답변서를 CPC 위원장에게 제출한다. 그리고 답변서를 받은 CPC 위원장은 최종보고서를 작성하여 민원인, 해당 연방경찰관, 연방경찰청장 및 연방법무관에게 송부한다.

CPC의 민원처리절차에서 유의할 점은 민원을 접하는 CPC의 최초의 조사관은 우선 CPC와 연방경찰의 역할, 대안적 분쟁해결 절차 그리고 연방경찰의 수사요건 등에 대해 설명을 하도록 되어 있다. 따라서 조사관은 민원인에게 대안적 분쟁해결방식을 제의하고, 연방경찰에 대해서는 민원인을 비공식적으로 직접 만나 민원을 해결하도록 요청한다. 다만 이러한 대안적 분쟁해결방식은 자발성에 기초하며, 민원인이 원하지 않는 경우에는 공식민원으로 전환된다. 통계에 따르면 2004-2005년 동안 CPC 조사관은 502건의 민원에 대하여 이러한 방식을 적용하여 471건을 처리하였으며, 단지 31건만이 공식민원으로 전환되었다.³⁰⁾

최근에는 캐나다의 CPC와 관련해 새로운 움직임이 일고 있다. 캐나다 정부가 경찰에 대한 새롭고 보다 강력하며 독립적인 감시를 위한 정책을 추진하고 있다는 것이다. 핵심적인 내용은 시민이 참여하는 현재의 감시기구에 조사권한을 강화하는 것이다. 이 계기가 되었던 것은 폴란드계 사람 한 명이 밴쿠버 국제공항에서 경찰이 쏜 테이저건(Taser gun)에 의해 사망한 사건이다. 캐나다 정부는 이를 위해 관련예산 800만불을 확보하였는데, 조사권한을 강화하는 구체적인 내용으로 캐나다 경찰의 모든 서류에 접근할 수 있는 권한과 경찰의 국가안보활동을 점검할 수 있도록 하였고, 용의자의 상해나 사망에 대해서도 조사할 수 있도록 하는 등 권한을 대폭 강화하는 내용을 담고 있다. 캐나다 정부는 이를 통해 경찰력 사용의 국민적 신뢰를 높일 수 있을 것으로 기대하고 있다.³¹⁾

30) 김태명, 앞의 논문 47-49.

4. 홍콩

홍콩은 2007년 국제투명성기구(TI)발표 '부패지수(CPI)'순위에서 180개 평가대상국 중 14위로 평가되는 등 깨끗한 국가로 평가되고 있으며, 부정부패 건수도 2000년도 이후 감소하는 추세를 보이고 있다. 또한 경찰관에 대한 높은 치우와 강력한 사정기구를 운영하는 등의 특징을 보이고 있다.³²⁾ 홍콩은 영국 PCA의 영향을 받은 IPCC(Independent Police Complaint Council)가 설치되어 운영되고 있는데 PCA와 같이 독립적인 조사권한을 갖지 못한 기구이다. 영국이 2004년도에 설치된 IPCC에 독립적 조사권한을 부여한 보다 강력한 시민참여기구를 신설했지만 홍콩에는 아직 그런 움직임은 없는 듯하다.

가. IPCC(Independent Police Complaint Council)의 연혁

홍콩에서는 경찰대가 창설된 이래 경찰의 직권남용, 수뢰와 같은 부정이 다수 발생하였는데, 특히 1956년 九龍폭동사건에서 필요이상으로 많은 시민을 체포·구속하고 불심검문을 실시함에 있어서 야만적인 행위를 한 홍콩경찰에 대한 시민의 항의가 거세졌고, 당시 많은 시민들이 경찰 민원을 제기하였음에도 불구하고 경찰에 대한 조사나 답변이 제대로 이루어지지 않았다는 비판의 대상이 되었다. 1980년에 와서는 이러한 문제를 해소하기 위하여 당시 행정국과 입법국의 비정부위원으로 구성된 UMELCO Police Group이 설치되었는데, 그 후 홍콩정부는 영국의 경

31) www.globalmontreal.com "New, more powerful civilian board will monitor RCMP", Janice tibbetts, canwest News Service: Monday, June 14, 2010. 참조.

32) 이황우, 남형수, "각국의 경찰부패통제제도에 관한 연구", 사회과학연구 제15권 제1호, 2008, 93면 참조.

찰민원처리기관인 PCA의 영향을 받아 독립된 감찰제도의 도입을 추진하였고 1994년에는 UMELCO Police Group을 개편하여 IPCC(Independent Police Complaint Council)을 탄생시켰다.

나. IPCC의 조직

IPCC는 홍콩 행정장관이 임명하는 1명의 위원장, 3명의 부위원장 및 14명의 위원과 옴부즈만국으로부터 자동적으로 배치되는 1명의 옴부즈만위원(Ombudsman Served)으로 구성되어 있다. IPCC에는 홍보 및 사정위원회(Publicity and Survey Committee)와 중요민원위원회(Serious Complaints Committee)의 2개 소위원회가 설치되어 있다. 우선 홍보 및 사정위원회는 1명의 소위원장과 6명의 위원으로 구성되어 있는데, IPCC의 정책선전, 연구, 사정의 임무를 담당한다. 그리고 중요민원위원회는 역시 1명의 소위원장과 6명의 위원으로 구성되어 있으며 중요민원의 기준을 정하고 중요한 민원에 대한 감사업무를 담당한다.

그리고 IPCC에는 감찰사무국(Secretariat)이 설치되어 있는데, 감찰사무국은 1명의 수석행정관과 23명의 직원 및 1명의 IPCC 고문변호사로 구성되어 있다. 감찰사무국의 임무는 홍콩경찰에 설치된 경찰민원조사과(Complaints Against Police Office; CAPO)의 조사보고를 엄밀히 심사하는데 있다. 경찰민원조사과로부터 제출된 민원조사 최종보고서는 IPCC의 위원에게 직접 전달되지 않고 감찰사무국의 4명의 직원으로 구성된 팀에 의한 엄밀한 조사를 거친 후에 IPCC의 위원에게 전달된다.

다. IPCC의 직무범위

영국의 경찰옴부즈만과는 달리 IPCC에게는 민원에 대해 직접 조사할 권한이 없고, 경찰내부의 CAPO에 의한 민원처리를 감찰하고 평가할 수 있을 따름이다. 다만 IPCC는 경찰업무절차를 검토하며, 민원신청사건의

통계를 상시 검토한다. 그리고 경찰청장에게 경찰업무절차의 개선을 제안하고, 필요한 경우 행정장관에게도 제안할 수 있다.

홍콩의 IPCC는 민원에 대해 직접 조사할 권한이 없고, 모든 경찰민원에 대한 조사는 CAPO가 행한다. CAPO의 임무는 i) 경찰관의 의식향상 및 높은 수준의 경찰서비스의 유지, ii) 경찰관과 시민간의 마찰해소에 의한 경찰행위에 대한 민원신청건수의 감소, iii) 경찰관의 독직방지에 있다고 할 수 있는데,³³⁾ 조사는 경찰내부의 실무규범이라고 할 수 있는 Police General Orders, Force Procedure Manual, Complaints Against Police Manual에 따라서 행해진다

CAPO가 시민으로부터 직접 또는 전화나 서면에 의해 경찰권한·행위에 대한 민원신청을 접수한 경우 조속히 해당 불복신청인을 면접하고, 전화 또는 서면에 의한 민원신청이 있는 경우 통상 2일내에 CAPO의 조사관이 신청인과 연락을 취한다. 어떠한 방법에 의한 신청이든지 신청인과 최초의 면접은 반드시 경찰서에 있는 접수실에서 해야 하며, 접수실에는 카메라가 설치되어 면회의 전 과정을 비디오로 녹화한다. 이러한 비디오 녹화는 반드시 신청인의 동의를 요하지 않는다. 면접 후 신청인은 접견실에서 경찰관에 대하여 민원신청의 진술을 해야 하며, 진술은 조서방식으로 기록된다.

CAPO는 민원신청을 다음과 같이 분류하고, 당해 민원에 대해 조사를 담당할 부서를 결정하여 민원신청을 받았다는 사실을 IPCC에 보고한다.

- ① 경찰절차에 대한 민원(Police Procedure)
- ② 모욕적 발언(Offensive Language)
- ③ 무례(Impoliteness)

33) Sunny Cheung Man Kwan, “警察權限に対するコントロール-警察苦情処理監察制度の比較研究(香港·英国·日本)”, 文化共生学研究 (3), 2005, 170면.

- ④ 야만적 행동(Rudeness)
- ⑤ 부적절한 행위(Misconduct)
- ⑥ 증거위조(Fabrication of Evidence)
- ⑦ 기타의 비행(Other Offenses)
- ⑧ 폭행(Assault)
- ⑨ 직권남용(Unnecessary Use of Authority)
- ⑩ 직무태만(Neglect of Duty)
- ⑪ 공갈(Threat)

형사사건과 관련하여 경찰관에 대한 민원이 신청된 경우 조사담당 경찰관은 법무성 정부변호사에게 법적 조언을 할 수 있고, 필요한 경우 경찰관에 대하여 형사소추를 할 수 있다. 그리고 필요한 경우 경찰관에 대하여 내부처분을 행한다. 조사가 종료된 후 CAPO의 경찰관은 조사보고서를 조사과의 상관 또는 조사관의 주임경찰에게 제출하고, 상관 또는 주임경찰은 이를 재검토한 후 최종보고서를 IPCC에 제출한다.

홍콩정부는 CAPO업무의 투명성을 제고하기 위해 1996년부터 감시원 제도(Observer Scheme)를 도입하였다. 이 제도에 의해 IPCC의 위원이 CAPO를 직접 방문하여 CAPO의 조사과정을 시찰할 수 있게 되었으며, 이 시찰을 통해 CAPO의 서류나 증거물 등을 직접 확인할 수 있다. 또한 감시원에게는 직접 조사권은 없으나 CAPO의 조사원에 대하여 조사의 흐름이나 절차에 대하여 설명을 요구할 수 있다. 그리고 1999년 홍콩정부는 감시원제도를 활성화하기 위하여 ICPP의 위원 이외의 자로서 홍콩 보안국장(Secretary for Security)이 임명하는 자도 참여할 수 있도록 하였다.³⁴⁾

CAPO로부터 최종보고서를 받은 후 ICPP 감찰사무국의 4개의 팀에서는 CAPO의 최종보고서에 대하여 엄밀한 조사를 한다. 우선 조사에 문

34) 1996년부터 2003년까지 이 제도를 이용하여 CAPO를 직접 방문하여 시찰을 한 회수는 618회가 달한다(Sunny Cheung Man Kwan, 앞의 논문, 172면)

제가 없다고 판단되는 경우 ICPP의 위원에게 제출하여 최종적인 판단을 하도록 하고, CAPO로 하여금 신청인에게 최종조사결과를 통지하도록 하며, 같은 종류의 민원이 제기되지 않도록 하기 위하여 경찰업무의 개선에 대한 연구를 한다. 그러나 심사에 문제가 있다고 판단하는 경우 감찰사무국은 CAPO에 답신하고 새로운 자료를 요구하거나, 재심사를 하도록 한다. 재심사에도 문제가 있다고 판단하는 경우 CAPO에 재답신하고 자료를 재청구하거나 또다시 재심사를 요구할 수 있다. 또한 ICPP는 필요하다고 판단하는 경우 1994년부터 시작된 증인(양당사자) 면회제도(Interviewing Witness Scheme)를 활용할 수 있다. 다만 증인면회제도는 조사하는 것이 아니라 단순히 사실을 확인하기 위한 것이고, 특히 양당사자(경찰관과 민원신청인)로 하여금 설명할 기회를 부여하는 데 주된 목적이 있다. 그리고 면회는 강제적인 것이 아니므로 당사자의 동의가 없는 한 할 수 없고, 면회 중의 기록도 금지된다.³⁵⁾

끝으로 ICPP는 CAPO의 최종보고서를 검토한 후 최종적으로 민원신청의 조사결과를 다음과 같이 11종으로 분류하여 보고서를 발행하고 있다. ① 확인됨(Substantiated), ② 민원신청은 없었으나 직권에 의한 조사과정 중에 확인됨(Substantiated other than Reported), ③ 완전히 증명되지 않음(Not Fully Substantiated), ④ 확인할 방법이 없음(Unsubstantiated), ⑤ 허위신청(False), ⑥ 과실없음(No Fault), ⑦ 철회(Withdrawn), ⑧ 조사방법이 없음(Not Pursuable), ⑨ 조사중지(Curtailed), ⑩ 비공식적인 절차에 의한 해결(Informally Resolved), ⑪ 사법처리 중(Sub-justice)³⁶⁾

35) 실제로 1994년부터 2003년까지 ICPP는 증인면회제도에 의하여 26명의 시민과 19명의 경찰관을 면회하였다.

36) 김태명, 앞의 책, 49-52면 참조.

6. 대륙법계 국가의 경찰민원처리제도

영국과 미국, 캐나다 등 영미법계 국가에서는 경찰민원처리에 시민이 참여하도록 하고 독자적인 권한을 가진 독립된 기구를 설립·운영하고 있음에 비해 대륙법계인 독일이나 일본의 경우는 경찰에 대한 기존의 감독 기구, 즉 경찰위원회나 공안위원회를 통해 그 임무를 수행하도록 하고 있다. 제도가 각국의 사정이나 역사적 배경 등을 반영한 것임을 감안할 때 가장 큰 이유로 경찰이 가진 수사권한에 대해 검찰의 지휘권을 인정하고 있다는 것을 들 수 있을 것이다. 그러나 그것만으로 단정하기는 어렵고 경찰의 비리가 좀체 많이 발생하지 않는 두 국가의 특성에서 기인하는 점 등도 무시할 수 없는 요인일 것이다.

가. 독일 Hamburg주의 경찰위원회(Polizeikommission)

1) 연혁

독일에는 2차대전 후 1946년에 최초로 영국군 점령지역에 경찰위원회(Polizeiausschuß)를 도입하였다. 경찰위원회는 경찰청장과 함께 경찰조직을 이끄는 책임을 맡으면서, 구체적으로는 경찰행정의 전반에 대한 책임을 맡아 경찰을 대표하고 경찰간부의 승진, 재정지출, 경찰청장의 임명과 해임 그리고 경찰청장에 대한 감독의 기능을 수행하였다.

그러나 경찰위원회는 폐지되고, 1953년부터 다시 권위주의적인 경찰제도를 실시하면서 기존의 영국식 경찰위원회를 대신하여 경찰자문위원회(Polizeibeirat)를 설치하였다.

경찰자문위원회는 경찰청장에게 요구하여 공공의 안전과 질서의 상황에 관해 구두로 보고를 받고, 경찰에 대한 민원이 제기되거나 구제요청이 있는 경우 이를 보고하며, 중요정책이나 계획을 수립하기 전에 경찰로부터 보고받는 역할을 수행하였다.³⁷⁾ 따라서 경찰자문위원회에 대해서는 경찰에 대한 내무부장관의 권한을 통제하거나 경찰을 직접 통제할 수 있는 권한은 부여되지 않았고, 단지 자문기관의 역할을 하는데 그쳤다. 이 때문에 기존의 경찰위원회의 권한에 비하면 경찰자문위원회의 권한은 상당히 제한되어 있다고 할 수 있다.

1990년대 후반 함부르크 주에서 발생한 몇 차례의 경찰비리사건을 계기로 독일에서는 경찰에 대한 통제기관으로서의 경찰위원회의 도입이 다시 주장되었다. 함부르크주 정부는 경찰비리혐의를 인정하였음에도 불구하고 경찰에 대한 외부통제기관으로서의 경찰위원회의 창설에는 반대하였으나, 결국 1998년 6월에 경찰위원회에 관한 법률(Gesetz über die Polizeikommission vom 16. Juli 1998)이 제정됨으로써, 기존의 경찰자문위원회와는 성격이 다른 경찰위원회(Polizeikommission)가 창설되기에 이르렀다.

2) 조직과 기능

함부르크주 경찰위원회는 주정부(Senat)가 임명하는 3명의 명예직 위원으로 구성되는데, 이 중의 한명은 법관의 자격을 갖추어야 한다. 임기는 4년이며 연임이 가능하다. 경찰위원회의 위원은 직무와 관련하여 형사소추를 받지 않는 특권이 부여되나, 임명권자인 주정부에 의한 소환이 가능하다. 경찰위원회는 조직상 내무부(Behörde für Inneres)에 소속되어 있기는 하나, 그의 직무와 관련하여 지휘나 감독을 받지 않는다.

37) Hauptstaatarchiv Düsseldorf, NW 276/40, Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen.

경찰위원회는 경찰의 내부적 부정과 이로부터 발생하는 경찰의 직무수행의 적법성에 대한 위협을 확인하고 보고하는 것을 주된 임무로 한다.³⁸⁾ 이를 위해 「경찰위원회에 관한 법률」은 경찰위원회에 대하여 (1) 경찰공무원에게 정보를 요구하고 문서 또는 서류를 조사하며, (2) 사전 예고 없이 언제든지 경찰청사에 들어갈 수 있다. 또한 경찰위원회는 직접 조사하지 않고 공개된 개별사건을 내무부장관에게 제출하여 내무부장관으로 하여금 조사 기타 필요한 조치를 취하게 할 수 있다. 이외에도 경찰위원회는 매년 의회에 업무상황을 보고하여야 하고, 적절한 범위 내에서 그의 임무와 활동을 공개할 수 있다.

경찰위원회의 활동에 있어서 주민의 역할은 상당히 중요하다. 함부르크주의 모든 주민은 경찰위원회의 업무와 관련한 일들을 신고할 수 있다. 또한 주민뿐만 아니라 공무원도 내부적인 절차를 거치지 아니하고 곧바로 경찰위원회에 내부의 비리나 부조리를 신고할 수 있다. 그리고 주민과 공무원의 신고를 실질적으로 보장하기 위하여 신고를 이유로 어떠한 불이익도 가하지 못하도록 하고, 경찰위원회 위원에게 비밀유지의무를 부과하고 있다.

함부르크주 내에서도 경찰위원회의 영향은 상당히 큰 것으로 나타났다. 1998년에는 한 경찰관이 다른 경찰관들의 보호를 받으면서 시위 중 이던 한 저널리스트를 폭행하는 사건이 발생하였는데, 함부르크주의 언론은 신설된 경찰위원회에 대하여 스캔들 없이 수사가 진행될 수 있도록 감시할 것을 요구하였고 이에 따라 경찰은 비록 간접적인 방법이기도 하지만 경찰위원회의 통제를 받으면서 수사를 진행한 적도 있었다.³⁹⁾

38) Gesetz über die Polizeikommission vom 16. Juli 1998 §2 Abs. 1.참조.

39) 김태명, 앞의 책 53-55면.

나. 일본의 公安委員會

1) 警察刷新會議의 「警察刷新에 관한 緊急提言」

1999년 일본에서는 神奈川縣警 厚木署의 경찰 집단폭행사건을 비롯하여 相模原南署의 巡查部長이 여대생을 협박할 목적으로 압수한 필름을 가지고 나간 사건, 縣警本部長이 경찰관의 각성제사용의 무마를 지시한 사건 등 잇달아 발생한 경찰부정사건을 계기로 국가공안위원회의 요구에 의해 警察刷新會議가 발족되었고, 警察刷新會議는 2000년 7월 「警察刷新에 관한 긴급제언」을 제출하였다. 긴급제언은 일련의 경찰부정의 원인을 경찰의 폐쇄성, 국민의 비판 및 의견을 수용하지 않는 자세 및 시대의 변화에 대한 대응력의 부족에 있다고 진단하고, 경찰의 감찰기능의 강화와 공안위원회에 의한 감독기능을 강화하는 것을 중심내용으로 하고 있다.

영국, 미국, 호주 등에서 볼 수 있는 독립기관이 아니라 경찰에 대한 감독권한을 가지고 있는 기존의 공안위원회의 조직과 기능을 강화하여 공안위원회로 하여금 담당하게 하는 방안을 제시하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 공안위원회는 경찰에 대해 구체적·개별적 감찰지휘권을 보유하도록 하고, 필요할 경우 공안위원 중 1명을 감찰관리위원으로 지정함으로써 지시에 따른 감찰수행상황을 공안위원회가 기동적으로 점검할 수 있도록 하였다. 또한 경찰, 공안위원회에 대하여 문서로서 민원 신청을 하였을 때는 공안위원회에 집약할 수 있는 시스템을 확립하고 그 처리결과를 문서로서 통지하도록 하였다. 따라서 이러한 조치들을 통해 시민의 민원이 경찰에 의해서만 처리되지 않고 공안위원의 통제를 받도록 하였다. 다만 이 경우에도 공안위원회는 독립적 조사권한은 보유하지 않는다.

2) 시민참여제도 도입시도

이러한 緊急提言에 따라 일본의 自由民主黨은 2000년 10월 경찰법개정법률안을 마련하였다. 그 중요한 내용은 국가공안위원회와 都道府縣 공안위원회에 감찰권한을 부여하는 것과 도도부현 경찰에 대한 민원처리를 담당하기 위하여 都道府縣 공안위원회에 민원처리 전담부서로서 민원처리위원회를 두는 것으로 요약할 수 있다.

이러한 자유민주당안과는 달리 社會民主黨은 경찰관리의 임무를 맡은 공안위원회의 형해화의 실태를 감안하여 경찰 이외의 제3의 기관에 의해 경찰을 감시하는 독립된 기관이 있을 필요가 있다고 지적하면서, 總務省 내에 中央警察監視委員會를 그리고 都道府縣 지사의 관할 하에 都道府縣 警察監視委員會⁴⁰⁾를 설치할 것을 제안하였다.

이상과 같이 警察刷新會議의 緊急提言으로부터 본격화된 일본에서의 경찰음부즈만 도입론은 상당히 구체적인 단계까지 진행되었으며 구체적인 법률안까지 마련되었다. 그러나 이러한 개정안은 일본 의회에서 모두 수용되지 않았으며, 결국 경찰법 제79조를 다음과 같이 개정하는 것에 그치고 말았다.

제79조 ① 都道府縣 경찰의 직원의 직무집행에 관하여 민원이 있는 자는 국가 공안위원회 규칙으로 정한 절차에 따라 都道府縣 공안위원회에 대하여 문서에 의하고 민원의 신청을 할 수 있다.

40) 중앙경찰감시위원회의 위원은 5인으로 조직하고, 학식경험이 있는 자로서 임명 전 5년간에 경찰 또는 검찰의 직무를 행한 직업적 공무원의 경력이 없는 자 중에서 양원의 동의를 얻어 내각 총리대신이 임명한다. 위원장은 호선을 통해 임명한다. 위원회는 경찰청의 소장사무의 실시상황을 감시하기 위해 필요한 조사를 행하고, 필요성이 있는 경우 경찰청장관이나 직원으로부터 보고를 받을 수 있고, 출석을 요구해 질문할 수 있다. 조사를 통해 필요한 조치를 하도록 권고할 수 있다. 또한 각 도도부현에도 경찰감시위원회를 두는데 역시 5인의 위원으로 구성하고, 도도부현 의회의 동의를 받아 도도부현 지사가 임명하도록 하였고, 그 외 사무 등은 중앙위원회의 예를 따르도록 하고 있다.

② 都道府縣 공안위원회는 전항의 신청이 있을 때는 법령 또는 조례의 규정에 근거하고 이것을 성실하게 처리하고 처리의 결과를 문서에 의하고 신청자에게 통지하여야 한다. 다만 다음과 같은 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 신청이 都道府縣 경찰의 사무의 적정한 수행을 방해한 목적으로 행해졌다고 인정되는 경우
2. 신청자의 소재가 분명하지 않은 경우
3. 신청자가 다른 자와 공동으로 민원신청을 하고 해당 다른 자에게 해당 민원의 처리결과를 통지한 경우

현행법상 일본에서의 경찰에 대한 민원신청은 경찰법 제79조에 의거한 공안위원회에 대한 민원신청제도(예를 들면 불심검문, 유치장처우, 교통검문, 범죄수사 등)와 「경찰법에 규정하는 이외의 민원처리지침(이하 민원처리지침이라고 약칭한다)」에 따른 경찰서에 대한 민원신청의 두 가지로 분류될 수 있다.⁴¹⁾

우선 경찰법에 의한 민원신청은 공안위원회 사무담당부서 또는 각 경찰서 민원담당부서에 하여야 한다. 이 경우 신청인의 성명, 주소 및 전화번호, 연락처 등과 민원신청의 사유가 되는 직무집행의 일시와 장소, 당해 직무집행에 관련된 경찰직원의 직무태도, 기타 사안의 개요와 민원신청의 원인이 되는 직무집행에 의해 신청인이 받은 구체적인 불이익의 내용 또는 당해직무집행에 관계되는 경찰직원의 직무태도에 대한 불만내용을 기재한 문서를 공안위원회에 송부하든지 경찰본부 총무과 공안위원회보좌실, 경찰본부 각소속 및 경찰서에 직접 제출하여야 한다(國家公安委員會規則 11호 참조).

공안위원회는 민원신청을 받은 후 필요에 의하여 경찰본부장에게 사실관계의 조사를 하도록 하고 조사결과보고를 요구할 수 있다. 그리고 조

41) 일본변호사연합회의 조사에 의하면 실제 민원신청은 민원지침에 의한 경우가 압도적으로 많다. 이 조사에 의하면 2002년 7월 35일까지 전국 민원신청건수는 17,561건인데 이 중 경찰법에 의한 신청건수는 674건인데 반하여 민원처리지침에 의한 신청건수는 16,877건에 달한다(日本辯護士連合會, 「だいじょうぶ? 日本の警察 檢證警察改革」, 2003, 169면).

사결과를 보고받은 공안위원회는 필요가 있다고 인정되는 때에는 경시총감, 지방의 경우에는 본부장에게 민원처리에 관한 지시를 할 수 있다. 다만 공안위원회가 조사보고서에 납득을 할 수 없는 경우 어떠한 조치를 취할 수 있는지에 관한 규정은 없다. 이 경우 대부분의 영미법계국가의 시민참여기구들은 직접 조사권을 규정하는 것이 일반적이지만 일본에서는 이를 규정하지 않고 있음을 알 수 있다.

그리고 都道府縣 공안위원회는 민원처리의 결과를 문서에 의해 신청인에게 통지하여야 한다. 그러나 i) 신청이 都道府縣 경찰의 적정한 업무수행을 방해할 목적으로 행해졌다고 인정되는 때, ii) 신청자의 소재가 불명한 때, iii) 신청인이 다른 사람과 공동으로 신청을 하고 그 다른 사람에 대하여 당해민원의 처리결과를 통지한 때에는 그러하지 아니하다.⁴²⁾

IV. 외국제도의 시사점

1. 시민참여제도의 존재의의

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

42) 김태명, 앞의 책 55-65면.

가. 합법성에 기초한 민주적 정당성의 확보

20세기 후반에 들어서면서 대부분의 시민참여기구들은 법령에 근거해 설치되었고, 장기간 경찰은 지역사회 경찰활동 등을 통해 시민참여기구의 조언을 수용함으로써 제도가 정착되었다. 다시 말해 합법적인 근거 위에 비교적 성공적으로 시민참여기구가 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 시민참여는 법적 기초 위에 민주적 정당성을 가질 수 있으며, 경찰행정에도 그러한 민주적 정당성을 확보해주는 제도가 될 수 있는 것이다.

나. 경찰신뢰제고의 새로운 전략 요구

전통적으로 경찰은 경찰에 대한 민원처리에 있어 폐쇄적이고, 적대적이었으며, 민원사건을 공정하고 철저하게 수사하는데 실패했다. 또한 시민참여가 경찰관들을 위한 새로운 정책수립과 문제점 해결을 위한 조언을 제공함에도 이를 수용하지 않으려는 경향을 보였다. 경찰민원에 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 새롭고 획기적인 신뢰제고 방안이 필요하였다. 시민참여야말로 이 기대를 충족시켜주기에 가장 좋은 방안이 되었던 것이다. 앞서 언급했던 대로 시민참여는 최근 부상한 거버넌스 이론에도 부합하는 방안으로 경찰의 효율성과 민주성을 높일 수 있는 전략적 대안이 될 수 있었다.

다. 시민참여의 긍정적이고 다양한 역할

시민참여의 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. 시민참여의 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 시민참여의 감사 기능은 경찰조직을 변화시키는 데에 초점을 맞추기 때문에 중요하다. 그 중에서도 가장 중요한 기능은 정책 평가일 것이다. 시민참여기구들은 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

2. 시민참여제도 성공의 요건

시민참여기구를 설립하는 것이 무조건적 성공을 보장하는 것은 아니다. 미국의 사례에서 많은 실패를 볼 수 있으며, 영국에서도 해외에서 호평을 받았던 PCA마저 독립적 조사권한 등의 미비로 새로운 제도를

실시하게 된 것을 보면, 성공을 위한 조건들을 충실히 검토하고 반영해야 시민참여기구가 경찰신뢰를 제고하고 업무처리의 효과성도 향상시킬 수 있을 것이다.

가. 독립성 보장과 권한의 부여

시민참여기구가 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.

나. 적절한 자원공급과 명확한 업무 규정

시민참여기구를 구성했다면 실제 운영을 위한 예산과 인력의 공급은 필수적이다. 미국에서 실패한 시민참여기구의 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.

영국에서 정부가 주도적으로 전국에 통일된 조직을 구성하여 보다 빠른 시일 내에 시민참여제도가 성공적으로 정착될 수 있었음을 살펴본다면 적절한 인력과 예산의 확보가 얼마만큼 중요한지 가늠할 수 있을 것이다.

다음으로 시민참여기구가 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.

다. 정치적 지원과 경찰의 협조

영국이 정부주도로 보다 쉽게 시민참여제도가 정착된 반면, 미국에서는 선거를 통해 선출된 시장 등이 경찰에 대한 책임을 지고 있기 때문에 정치인의 시민참여기구에 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 시민참여기구의 성공을 가장 방해하는 강력한 장애물이다. 특히 동료 경찰의 비위협외에 침묵으로 대응하는 이른바 “침묵의 법칙”은 시민참여기구의 역할을 가장 크게 저해하는 것으로 꼭 극복해야할 부분이다. 우리나라의 경우 경찰지휘관에게 강력한 지휘통솔 권한이 집중되어 있기 때문에 협조의무 및 협조불응 시 제재조치 등을 규정하고 초기 충분한 설명과 지휘부의 협조를 얻어내는 것이 중요할 것으로 보인다. 간과해서는 안 될 것이 경찰지휘관은 시민참여기구에 대해 적대적이거나 자기보호적인 태도를 버리고, 경찰 비위행위를 줄일 수 있고 민원처리의 업무부담을 감소시킬 수 있는 시민참여기구가 궁극

에는 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.

라. 시민참여 리더십 확보

시민참여기구가 앞서 논한 여러 가지 요건을 갖추고 성공적으로 설립된다고 해서 성공이 보장되는 것은 결코 아니다. 정부주도형 시민참여제도 실시에서도 당연히 요구되는 것이지만 특히나 미국식의 민간주도형이 될 경우에 가장 중요한 것은 기구를 운영하는 인적자원과 지도자의 역할이다. 전문적이고 지속적인 인력자원의 바탕 위에 리더가 시민참여기구에 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 시민참여활동을 성공으로 이끌 수 있는 열쇠이다. 미국의 시민참여활동이 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 시민참여기구의 공통점은 그들이 더 나은 경찰활동에 대한 비전을 갖고 있었고 역할의 초점을 비위경찰관 개인처벌이 아닌 조직적인 변화를 일으킬 수 있는 차원에서 정의하고 있었다는 것이다.

마. 시민참여 기능의 지속과 효과성 극대화

시민참여기구 스스로 설문조사 등을 통해 업무를 평가받고 평가결과에 대한 피드백을 통해 업무처리를 향상시켜 나가는 것은 긍정적인 역할을 지속시키고 감사기능의 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 시민참여기구가 하는 업무를 알리고 공정하고 철저한 민원처리와 감사기능의 수행을 홍보하는 것은 시민참여기능의 효과를 극대화하고 궁극적으로 경찰에 대한 신뢰를 확보하는데 큰 역할을 할 수 있을 것이다.⁴³⁾

V. 결론

이상에서 시민참여를 통한 경찰민원처리제도에 대해 살펴보았다. 경찰민원처리에 시민참여를 보장하는 제도를 도입하는 여부는 이제 우리의 결정에 달려있다. 살펴본 대로 시민참여제도는 여러 가지 장점을 갖고 있다. 이것은 우리가 지나치기에는 너무나도 큰 가치들이다. 시민참여는 경찰행정에 민주적 정당성을 확보해줄 수 있다. 경찰은 전통적으로 민원처리에 있어 폐쇄적이고, 적대적이었으며, 시민참여가 경찰관들을 위한 새로운 정책수립과 문제점 해결을 위한 조언을 제공함에도 이를 수용하지 않으려는 경향을 보였다. 경찰민원에 대한 이러한 소극적 태도는 경

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

찰신뢰의 저하로 연결되었고 이를 해결하기 위한 전통적인 전략들 즉, 정치적 통제나 법원에 의한 사법적 통제, 조직 내부의 전문성 강화 등이 실패한 상황에서 새롭고 획기적인 신뢰제고 방안이 필요하였다. 시민참여야말로 이 기대를 충족시켜주기에 가장 좋은 방안이 되었고 현재까지도 유효하다. 시민참여는 최근 부상한 거버넌스 이론에도 부합하는 방안으로 경찰의 효율성과 민주성을 높일 수 있는 전략적 대안이 될 수 있다.

경찰의 입장에서 시민참여는 별로 달갑지 않을 수도 있다. 그러나 경찰의 위법행위는 심각한 문제이고 경찰내부의 민원처리 절차로는 이러한 문제를 확실히 공정하게 다루기 어렵고, 그로인해 신뢰도 저하에도 악영향을 준다. 그렇기 때문에 시민참여를 통해 더욱 철저하고 공정하게 처리할 수 있으며 더욱 많은 민원과 고충을 객관적이고 독립적으로 처리함으로써 효과성을 제고하고 궁극적으로 경찰활동의 질을 높이며 신뢰도 제고에도 기여할 수 있다.

우리나라 경찰이 처한 현재의 상황은 미국과 영국을 비롯한 시민참여 제도를 가진 국가가 제도도입 전에 처했던 상황과 매우 유사하다. 정부와 경찰조직의 자체적·지속적 노력에도 경찰의 불법행위와 부적절한 공권력 행사는 계속해서 발생하고 있고 경찰이 독자적으로 처리하는 민원처리에 대한 불신은 검찰조직과 함께 조직신뢰도 최하위라는 결과로 나타나고 있다. 미국경찰의 신뢰도는 교회와 학교보다도 높은 70%대에 달한다고 한다.⁴⁴⁾ 이는 40%대를 맴돌고 있는 우리나라 경찰과 검찰신뢰도를 볼 때 대단한 수준이라고 할 수 있고, 정부의 신뢰도를 끌어올리는 견인차 역할까지도 할 수 있는 수준이라고 할 수 있다.

혹자는 우리나라의 경우 대륙법계의 국가처럼 경찰이 타국보다 훨씬

44) 2005년 미국 여론조사기관 Gallup이 실시한 신뢰도 조사에서 미국경찰의 신뢰도는 72%에 달한 것으로 나타났다.(2010. 5.8. 미디어다음, 인터넷 검색)

강력한 권한을 보유한 검찰의 지휘 하에 있고, 국민권익위원회, 인권위원회 등 사실상 경찰에 대한 별도의 통제장치가 있는 상황에서 영미법계의 시민참여를 통한 통제보다는 대륙법계국가에서 선호하는 경찰위원회를 통한 민원처리를 도입하는 것이 바람직하다는 의견⁴⁵⁾을 개진하고 있다. 충분히 일리가 있고 합리적인 의견이라고 생각된다.

그러나 우리의 경우 독일이나 일본과 또 다른 상황에 처해있다. 가장 큰 차이점 두 가지는 우리의 경우 검찰이 경찰수사 인력의 20%를 넘는 수사인력을 보유하고 직접 수사를 하고 있고, 자체수사에 전념하다보니 검찰 본연의 기소를 통한 경찰수사의 필터링 기능을 충실히 수행하기 어렵다는 것이고, 또 하나는 우리나라 경찰이 검찰과 함께 극도의 대국민 신뢰부족이라는 큰 문제점을 갖고 있다는 것이다. 두 기관의 신뢰도는 최저수준이고 이것은 경찰조직만을 놓고 보았을 때 위에서 언급한 검찰의 지휘나 국민고충처리위원회, 인권위원회 등의 기존의 통제방식이 실패했음을 나타내주는 지표이다. 게다가 두 기관 모두 검찰수사에 대한 실질적인 통제기능을 거의 수행하지 못하고 있다. 고충위는 검찰수사에 대한 민원은 규정상 취급대상에 포함시키지도 못하고 있다.⁴⁶⁾ 이렇게 본다면 우리는 획기적인 전환을 생각해 보아야 한다. 기존의 외부기관에 의한 통제가 실패했고, 우리나라 경찰과 검찰의 현재 상황은 시민참여제도를 도입하기 전 외국의 상황과 매우 유사하다. 외국의 경우 경찰이 맞은 신뢰의 위기 상황에서 경찰민원처리에 시민참여제도를 도입함으로써 경찰행정의 민주적 정당성을 확보하고, 신뢰도 제고와 민원처리의 효율성 확보라는 세 가지 성과를 얻어내고 성공적인 제도의 정착을 이룰 수 있었다. 그리고 현재 우리나라에서 시민참여를 통한 경찰민원처리는 국

45) 김태명, 앞의 논문 참조

46) 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제8조에서 경찰을 포함한 5개 분야 소위원회를 규정하였는데 검찰의 수사나 업무에 대하여는 규정된 사항이 없다. 이와 관련한 자세한 내용은 조병선, “수사관련 고충민원 처리시스템에 대한 법적 고찰 및 개선방안”, 법학논집 제29집(2007.11), 37-70면 참조.

민참여재판을 도입한 사법개혁의 큰 흐름에도 부합하는 것으로서 경찰이 처한 어려운 상황을 돌파할 강력한 해결책이 될 수 있다는 점이다. 이러한 점들이 기존의 경찰에 대한 여러 가지 실패한 통제방법들을 단순화하고, 시민들의 참여를 가능케 하여 보다 민주적이고, 효율적이며, 신뢰도를 높일 수 있는 새로운 대안을 검토해야하는 이유라고 할 수 있을 것이다. 끝으로 이 분야에 대한 연구가 지속되어 경찰뿐만 아니라 통제기능이 거의 작동하지 않는 검찰도 효과적인 통제와 민주적 정당성을 확보해 줄 수 있는 구체적인 방안에 대한 연구로까지 확대되어 수사기관이자 국가의 주요 권력기관인 두 기관의 발전에 기여할 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

I. 국내문헌

- 김거성 외, “부패방지 시민참여 활성화방안 연구”, 부패방지위원회, 2004.
- 김태명, 경찰음부즈만 제도의 도입방안, 2007. 치안정책연구소.
- 이황우, 남형수, “각국의 경찰부패통제제도에 관한 연구”, 사회과학연구 제15권 제1호, 2008.
- 전영평, “시민단체에 의한 부패통제 : 논리, 유형, 분석”, 한국행정학보 제37권 제3호, 2003.
- 정재운, “경찰부패 방지를 위한 외부 통제기구에 관한 연구”, 2008, 연세대학교.
- 조병선, “수사관련 고충민원 처리시스템에 대한 법적 고찰 및 개선방안”, 법학논집 제29집(2007.11),
- 표창원, “경찰부정부패에 관한 학술적 이론들과 영국 경찰의 부정부패 방지책에 관한 고찰”, 치안정책연구, 1998.
- 최용훈, “형사사법시스템과 시민참여”, 해외연수검사논문집 20(1).
- 한국형사정책연구원, “경찰관서 인권상황 평가지표 개발 연구”, 국가인권위원회, 2007.12.

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),

Sunny Cheung Man Kwan , “警察権限に対するコントロール-警察苦情処理 監察制度の比較研究(香港・英国・日本)”, 文化共生学研究 (3), 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

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

www.ci.nyc.us/html/ccrb/html/home.html

www.lapdonline.org/index.htm

terms.naver.com 네이버지식백과, ‘옴부즈만의 개념’

www.globalmontreal.com "New, more powerful civilian board will monitor RCMP", Janice tibbetts, canwest News Service: Monday, June 14, 2010.

2005년 미국 Gallup의 신뢰도 조사(2010.6.8 미디어다음)

책임연구보고서 2011-18

외국의 시민참여를 통한 경찰민원처리제도 고찰

2011년 12월 20일 발행

발행인 : 한 광 일

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언남로 74

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

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



POLICE SCIENCE INSTITUTE