

수사옴부즈만 도입방안에 대한 연구

A Study on the Introducing Method of the Investigation Ombudsman

김 헌 진(Kim Heon-Jin)*

ABSTRACT

This article addresses the legal problems that could happen in case of the intervention of the inquiry team on police investigation of the Anti-Corruption & Civil Rights Commission(ACRC). They are explicitly normative in approach, examining what should be the proper legal basis of the intervention of the inquiry team on police investigation, as well as what factors the Anti-Corruption & Civil Rights Commission tends to consider in solving the civil grievance affairs.

First, the handling of complaints against the police-related complaints and problems were legal grounds. Next, the prosecutors do not conflict with the introduction of unique ways within the scope of the investigation was performed for the Ombudsman. Based on this, to protect the interests of national scope may be expanded as well.

Thus, through the means of legally Bay Police Ombudsman for police to deal with people's complaints. The Anti-Corruption & Civil Rights Commission to do so is to protect the rights of the people.

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

1. 들어가는 말

경찰은 그 권한행사가 국민들의 일상생활과 밀접한 관련을 맺고 있다. 공공의 안녕과 질서유지라는 기본임무를 수행하는 과정에서 국민의 자유와 권리에 개입하는 등 국민의 기본적 인권과 충돌하기도 하고, 경찰의 권한이나 기능으로 인하여 외부의 권력으로부터 유혹을 받기도 쉽기 때문에 경찰통제가 필요한 것이다.(김헌진, 2011: 113) 경찰을 통제하는 방법은 특성에 따라 행정적·정치적·법률적 통제 그리고 사회적 통제로 구별하기도 하고, 제도의 위치에 따라 내부적 통제와 외부적 통제로 나누기도 한다. 내부적 통제로는 경찰 내부 조직인 청문감사관에 의한 통제가 있고, 외부적 통제로는 감사원의 회계검사와 직무감찰·수사업무에 대한 감사의 수사지휘, 국가정보원의 보안업무 감사 등과 국민권익위원회 경찰옴부즈만의 통제를 대표적으로 들 수 있다.

* 법학박사, 전 국민권익위원회 경찰민원과 전문위원.

“고충의 사각지대”였던 경찰행정 분야에 대한 국민의 권익보호와 불만해소 등을 위하여 외부통제방안의 일환으로써 국민고충처리위원회에 경찰관련 민원처리를 담당하는 경찰소위원회가 2006년 12월 21일 설치되었다. 이로써 실질적인 경찰옴부즈만이 출범하였다(최응렬, 2008: 9-10). 그 후 “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률”¹⁾(이하 ‘권익위법’이라 한다)에 의하여 설치된 국민권익위원회에 경찰옴부즈만을 설치하고 있다. 권익위법 제2조 제5호에서 ‘고충민원이란 행정기관 등의 위법 부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원을 말한다.’고 되어 있다(길준규, 2010: 708). 국민의 권익은 법률상 이익뿐만 아니라 법률상 이익이 아닌 이익들도 포함된다. 국민권익의 개념은 사전적 및 예방적 구제와 보호의 기능을 가지기 때문에 권익의 개념은 폭넓게 보는 것이 바람직하다. 즉, 권익의 범위는 권리를 침해한 경우뿐만 아니라 불편, 부담 등을 주는 사항에 대해서도 민원을 해결하는 것으로 규정하고 있으며 국민의 편리성, 물질적 및 정신적 편안함 등도 권익의 개념에 포함되고 있다. 권익위법에 따라 설치된 국민권익위원회가 그 동안의 운영을 통해 축적된 경험을 바탕으로 보다 원숙한 업무처리를 위하여 ‘옴부즈만’기관²⁾을 지향하게 되었다(고충처리위원회, 2005: 9). 경찰옴부즈만의 역할은 경찰소위원회에서 하고 실질적인 조사업무는 경찰민원과에서 수행하는 것을 시행령에서 규정하고 있다.³⁾

본 논문에서는 우리나라에서 2006년 이후 실시되고 있는 경찰옴부즈만의 실태와 법적 근거에 대하여 살펴보고 우리의 현실에서 경찰옴부즈만제도의 문제점을 살펴봄으로써 이를 근거로 수사옴부즈만에 도입의 필요성을 검토해 보고자 한다.

II. 경찰옴부즈만에 대한 이해

1. 옴부즈만의 의의

옴부즈만은 정부에 의해 위촉되거나 기관에 의해 위촉되어 개인적인 시민의 고충을 듣고 조사하며 공익을 위해 일하는 대표자 또는 대리인 이라는 의미를 지닌다. 현대적 의미에서의 의회형 옴부즈만은 1809년 스웨덴에서 시작되어 행정부를 통제하는 기구로서 사용되고 있다. 옴부즈만(Ombudsman)은 남성을 의미하는 것이 아니라 성 중립적인 용어로 사용되며 이 단어의 기원은 고대 노르웨이어(혹은 스칸디나비아어)의 대

1) 2008.02.29 제정, 법률 8878호.

2) 권익위법 자체에는 옴부즈만이라는 용어가 도입되어 있지 않다. 옴부즈만에 대하여 “권리의 침해, 권력의 남용, 과실, 태만, 불공정한 결정 등 그리고 악정으로부터 국민을 보호하여 공공행정을 개선하고 정부의 행태를 보다 공개적으로 만들며, 또한 정부와 공직자들이 국민들에 대해 더욱 책임성 있게 만드는 것”이라고 세계옴부즈만 협회(IOI)는 정의하고 있다.

3) 2008.02.29 제정, 대통령령 제20737호.

표자(representative)라는 의미의 Ombudsman 이란 용어에서부터 시작되었으며 여러 가지의 스칸디나비아어로 사용되었다(The Newsletter of the British and Irish Ombudsman Association, 2005: 2, 오필환, 2007: 19).

권익위법에는 옴부즈만이라는 용어가 도입되어 있지 않다. 옴부즈만에 대하여 “권리의 침해, 권력의 남용, 과실, 태만, 불공정한 결정 등 그리고 악정으로부터 국민을 보호하여 공공행정을 개선하고 정부의 행태를 보다 공개적으로 만들며, 또한 정부와 공직자들이 국민들에 대해 더욱 책임성 있게 만드는 것”이라고 세계옴부즈만 협회(IOI)는 정의하고 있다. 옴부즈만(Ombudsman)은 1713년 스웨덴에서 북방전쟁에서 패배한 뒤 해외로 도피한 카를 12세가 본국을 원격 통치하기 위하여 공무원을 감독하고 통솔하는 역할을 담당하도록 국왕의 대리인을 임명하면서 유래하여, 1809년 스웨덴 의회가 옴부즈만(Justitie Ombudsman)을 창설한 것이 옴부즈만 제도의 기원이다(고충처리위원회, 2005: 9).

옴부즈만의 기능은 국민을 대신하여 행정부를 통제하며, 국민과 행정기관과의 분쟁을 조정, 중재하여 국민의 권리를 구제하며, 법규의 잘못된 해석과 적용을 하는 행정기관에게 시정권고 하고, 행정정보의 공개를 확대하며, 행정개혁을 촉진하여 법이 규제하지 못하는 사각지대의 갈등을 해소하는 역할을 담당한다고 일반적으로 인식되고 있다.

현행법 어디에도 옴부즈만의 정의를 찾아볼 수는 없지만, 국민권익위원회가 옴부즈만 혹은 옴부즈만과 유사한 성격을 갖는다(김철수, 2007: 475)는 점에는 학설이 일치하고 있다. 옴부즈만의 임명권자를 의회로 보는 견해에서는 국민권익위원회 위원장은 국회에서 임명되는 것이 아니라는 점에서 이른바 고전형 옴부즈만은 아니며, 행정형 옴부즈만에 가까운 것으로 보기 때문에 옴부즈만에 유사한 제도로 이해된다(김남진, 2006: 770).

2. 경찰옴부즈만에 대한 검토

옴부즈만은 업무관할 범위에 따라 일반옴부즈만과 전문옴부즈만으로 나눌 수 있다. 일반옴부즈만은 관할 대상이 특정되지 않고 전체 행정기관의 행정전반을 관할 대상으로 하는데 반해, 전문옴부즈만은 특정한 행정 분야 또는 특정한 행정기관만을 관할 대상으로 하고 있다. 전문옴부즈만의 시초는 1915년 스웨덴에서 설치된 군사옴부즈만(military ombudsman)으로 1968년 일반옴부즈만과 합병될 때까지 존재하였다. 한편, 전문옴부즈만은 스웨덴의 소비자옴부즈만, 영국의 의료옴부즈만과 경찰옴부즈만, 독일의 군사옴부즈만 등에서 보는 바와 같이 행정통제보다는 행정구제에 보다 중점을 두는 특징을 보여주고 있다. 그리고 전문옴부즈만은 심사기관의 성격을 띠고 있어 단순한 권고기관의 범위를 넘어서 종종 법원에 준하는 결정권을 부여받고 있는 경우도 있다.

일반옴부즈만과 전문옴부즈만의 관계를 살펴보면, 특정분야의 민원처리를 위한 전문옴부즈만이 계속해서 생겨남에 따라 기존의 일반옴부즈만은 인기 없는 사안만 취급하는 기관이 될지 모른다는 우려가 제기되고 있다. 오스트리아나 캐나다의 경우 계속해서 전문옴부즈만이 신설됨으로써 일반옴부즈만의 업무영역이 축소되고 영향력도 약화되어, 일반옴부즈만의 활동이 보다 제약을 받는 경향이 있다는 지적도 있다(국민고충처리위원회, 2004: 13-15).

1) 경찰옴부즈만의 도입 취지

사회가 급속히 다양화·복잡화되고 전문화됨에 따라 기존의 권익구제 제도로는 국민고충을 효과적으로 구제할 수 없는 이른바 “고충 사각지대”가 발생하고 특히 경찰행정에서 두드러지게 나타나고 있다. 기존에 경찰관련 고충민원은 경찰 내부조직인 청문감사관에 제기되었다. 그러나 경찰에 제기한 민원을 경찰 내부기관에서 처리하기 때문에 소극적 민원처리의 한계로부터 벗어나지 못하였다.(송창석, 2007: 18-19). 이런 문제를 해결하기 위해 정부에서는 2003년 행정개혁 로드맵 과제의 하나로 “전문옴부즈만제도 설치”를 개혁과제로 채택하였고, 구체적으로 경찰옴부즈만 도입을 검토⁴⁾하여 최종적으로 통합적인 민원처리가 가능한 국민고충처리위원회에 설치하는 것으로 결정하였다(송창석, 2007: 19-20). 그리고 2006년 12월 21일 국민고충처리위원회에 경찰소위원회가 설치되어서 ‘경찰옴부즈만’이 출범하게 되었다.

외국에 비해 국민권익위원회에 설치된 경찰소위원회가 미흡한 면이 있지만, 외부기관에 의한 경찰의 신뢰확보라는 제도 도입의 취지에 따라 이를 ‘경찰옴부즈만’이라고 보고자 한다. 한편, 2008년 2월 29일 국민권익위원회는 국민고충처리위원회의 기능과 업무를 그대로 흡수하는 것으로 법규를 제정하고 출범하였기 때문에, 실질적으로 경찰관련 민원처리는 국민고충처리위원회 때와 같이 동일하게 이루어지고 있다.

2) 직무범위

경찰옴부즈만은 경찰소위원회 내에 설치되고, 경찰관련 고충민원⁵⁾은 경찰민원과에서 처리하고 있다. 경찰소위원회는 별도 소위원회로 구성되지 못하고 있어, 주택·건

4) 2006년 2월 13일 고충위원회 업무보고 시 노무현 대통령의 군사·경찰 옴부즈만 도입방안 검토지시가 있는 후, 두 차례(7월 7일, 7월 20일) 경찰옴부즈만 T/F 회의를 거쳐 최종적으로 고충위원회에 설치하는 방안이 마련되었고, 같은 해 8월 8일 「고충위원회법 시행령」 일부 개정안(경찰특별소위원회 설치근거 마련)의 입법예고를 완료하였다.

5) ‘고충민원’이라 함은 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다(권익위법 제2조 제5호).

축·도시계획 및 도로 등 건설관련 분야의 고충민원을 담당하는 제3소위원회에서 겸하고 있다.⁶⁾

한편, 경찰특별소위원회의 직무범위는 다음과 같다.

첫째, 수사 촉구·지연·절차 미 준수, 편파수사 행위 및 수사행태 등 ‘수사 분야’, 둘째 교통사고 조사, 교통단속, 운전면허, 교통시설 등 ‘교통사고 및 단속 분야’, 셋째, 범죄의 예방과 단속, 집회 및 시위, 경찰서 유치장관련 등 ‘치안 분야’, 넷째, 경찰(해양경찰 포함) 행정에 관한 사항, 전·의경 관련 사항 등 ‘경찰일반 분야’이다.

경찰옴부즈만은 권익위법 제43조 제1항⁷⁾에 따라 수사의 실체적 내용에 대한 당·부판단은 할 수 없고, 단지 수사절차와 과정상의 내용에 대하여만 관여할 수 있다.

3) 주요 권한

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

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

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

셋째, 제도개선권고 및 의견표명권이다. 이는 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관 등의 장에게 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있는 권한을 말한다. 시정권고권, 의견표명권, 제도개선권고 및 의견표명권은 법원의 판결처럼 기속력과 강제력이 없기 때문에, 위원회의 권고 등을 받은 피신청인이 위원회의 권고 등을 이행하지 아니하는 경우에는 그 이유를 권익위원회에 문서로 통보할 수 있다.

넷째, 조정권이다. 이는 고충민원에 대해 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자의

6) 이는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(2008. 2. 29 법률 제8878호) 제13조에 위원장 1인을 포함한 15인의 위원(부위원장 3인과 상임위원 3인을 포함)으로 구성되도록 규정되어 있어, 실질적으로 경찰소위원회를 구성할 수 없기 때문이다. 향후 위원 3인(상임위원 1인·비상임위원 2인)이 증가되도록 법 개정을 하여 경찰소위원회를 실질적으로 구성해야 할 것이다.

7) 권익위원회에 접수된 고충민원 중 ‘수사 및 형 집행에 관한 사항으로서 그 관장기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항’에 해당하는 경우에는 그 고충민원을 각하하거나 관계 기관에 이송할 수 있다(권익위법 제43조 제1항 제3호).

신청 또는 직권에 의하여 위원회에서 조정회의를 거친 후 조정서에 당사자가 서명 또는 날인한 후 위원회가 확인함으로써 조정이 성립된 것으로 본다. 이 조정은 「민법」상 화해와 같은 효력이 있다.

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

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

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

3. 경찰민원과 민원처리 현황⁸⁾

경찰분야는 수사지연, 재수사요구, 편파수사 등의 민원을 처리하는 수사부분과 교통사고 재조사, 운전면허, 교통시설 등의 민원을 처리하는 교통단속 부분, 범죄의 예방과 단속, 집회·시위, 대간첩작전 및 보안활동 등의 민원을 처리하는 치안부분 그리고 기타 전·의경, 해양경찰 등과 관련된 경찰일반 부분으로 구분된다. 각 부분별 민원현황은 2007-2011년 국민권익백서를 중심으로 5년동안의 통계자료를 검토해 보기로 한다.

[표1] 부분별 민원처리 현황

구분	계	수사	교통	치안	경찰일반	기타
2007-2011	11,632 (100%)	4,780 (41.1%)	4,413 (37.9%)	574 (4.9%)	1,731 (14.9%)	134 (1.2%)

5년간 부분별 통계를 보면 수사가 41%, 교통이 38%, 치안5%, 경찰일반이 15%, 기타1%의 비율로 경찰관련 민원을 처리했음을 보여주고 있다. 이 자료로 보건대 경찰관련 민원 중 가장 많은 부분은 차지하는 것은 수사와 교통관련 민원으로 대략 80%의 점유율을 나타내고 있다.

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

[표2] 민원처리 유형별 현황

구분	계	인용				불인용			
		소계	시정 권고	의견 표명	조정 합의	소계	기각	안내 회신	이송이첩, 취하종결
2007-2011	11,632(100%)	1,476(12.7%)	337(2.9%)	42(0.4%)	1,097(9.4%)	10,147(87.3%)	272(2.3%)	6,707(57.7%)	3,168(27.3%)

민원처리 유형별 현황을 보면 몇 가지 특색이 보인다.

첫째, 의견표명의 기능이 경찰기관의 적법행위에 대하여 최대한 민원인의 입장으로 권익을 구제하는 것이고 권고적 기능을 하는데 그 비율이 너무 미미하고 또한 상당한 감소세에 있다.

둘째, 경찰관련 민원의 특성상 조정·합의의 비율이 증가세에 있고 전체적으로 9.4%나 조정·합의를 하였는데 실무 경험상 조정 건수는 매우 미미하고 합의처리 한 것이 대부분이라고 판단된다. 경찰관련 민원의 대부분이 수사·교통인데 재판이 아닌 방법으로 합의를 이끌어 낸다는 것은 매우 어렵다고 본다. 그러므로 이는 명확한 분석이 더 필요하다고 판단된다.

셋째, 안내회신과 이송이첩·취하종결 등의 비율이 상대적으로 높다고 판단된다. 접수 민원의 약85%를 안내·이송이첩·취하종결 하였다면 이는 민원 처리 시스템에 문제가 있다고 판단된다.

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

III. 경찰옴부즈만제도의 문제점

1. 일반소위원회의 경찰소위원회 겸직으로 인한 전문성 결여

옴부즈만의 구성원리로 비권력성, 독립성, 공정성, 신속성, 접근성, 기밀성이 거론된다(국민고충처리위원회, 2006: 10). 국민권익위원회가 경찰옴부즈만 기능을 얼마나 잘 수행할 수 있을 것인가는 결국 기관구성을 어떻게 할 것인가의 문제와 직결되어 있다.

권익위법에 경찰소위원회를 설치할 명시하여야 함에도 불구하고, 시행령만을 개정하여 경찰소위원회의 설치근거를 마련했다. 그래서 경찰관련 업무와 전혀 무관한 위원들로 구성된 주택·건축·도시계획 등 건설관련 분야의 고충민원을 담당하는 제3소위원회에서 경찰소위원회를 겸하고 있다.⁹⁾ 이는 법 개정 없이 경찰옴부즈만을 조기에 출

범시켰다는 장점은 있지만, 경찰직무의 특수성을 고려하지 않은 건설관련 분야의 비전문가가 경찰소위원회에서 겸직하고 있어 경찰옴부즈만의 전문성을 확보하지 못하고 있는 것이다. 이와 관련하여 미국 뉴욕시 경찰옴부즈만(CCRB)은 1993년 경찰이 배제된 기구로 출범시켜 경찰비리비위민원조사와 수사를 담당하게 하였다(Vincent J. Cannato, 2001: 155-188). CCRB은 독립적이며 비경찰적인(independent and non-police) 기관으로서 뉴욕 시장 직속기관이다(The City of New York, 1998: 1). CCRB 위원은 시장이 지명한 5명, 시의회가 지명한 5명, 경찰청장이 지명 3명¹⁰⁾ 등 총 13명으로 구성되어 있다(이기수, 2011: 27-30).

이런 여러 가지 측면들을 고려해 볼 때 현재 국민권익위원회의 경찰옴부즈만 시스템은 인적 조직과 구성에서 과거 일반옴부즈만과 구별되는 본질적인 차이점을 발견하기 어려워 보이고 전문옴부즈만으로서 기능을 확보하기 어렵다고 판단된다. 행정부형 옴부즈만의 상당한 장점에서 불구하고 행정부에 소속되어 있기 때문에 오는 공정성 및 중립성의 저해요인이 많은데, 이를 고려하지 않은 임명방식은 경찰옴부즈만 기능수행에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다.

이를 해결하기 위하여는 권익위법의 개정을 통해 상임위원 1인, 비상임위원 2인 등 위원 3인으로 별도의 경찰소위원회를 구성해야 한다. 또한 경찰소위원회의 전문성을 확보하기 위하여, 위원에는 형사법, 경찰학이나 범죄학 전공 대학교수나 변호사로 활동하고 있는 자를 위원으로 임용하도록 관련 법규를 개정해야 한다. 이는 권익위법 시행령의 개정만으로도 가능할 것이다. 즉, 위원 3인 중 최소한 2인을 경찰직무의 특수성을 알고 있는 위원들로 구성이 되어야 경찰옴부즈만의 의미가 있다고 하겠다.

2. 현행 경찰옴부즈만의 직무범위의 한계

경찰수사관련 고충민원처리의 법적 근거를 살펴보면 다음과 같다. 권익위법 제2조 제5호에 따르면 ‘고충민원’이라 함은 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원을 말한다. 또한 권익위법 제43조 본문은 국민권익위원회는 접수된 고충민원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 고충민원을 각하하거나 관계 기관에 이송할 수 있다고 임의규정으로 규정하면서, 동조 제3호에 “수사 및 형집행에 관한 사항으로서 그 관장기관에서 처리

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

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

하는 것이 적당하다고 판단되는 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항”을 두고 있다. 권익위법 시행령 제17조는 제5호를 새로이 도입하여 권익위의 소관업무로서 “경찰기관(해양경찰기관을 포함한다)의 처분·수사 등 경찰관련 분야의 고충 민원을 심의·의결”을 규정하고 있다. 그러나 형식적으로 경찰조직에 속해 있지 않다면 환경경찰, 산림경찰, 위생경찰 등 위험방지과 교란제거라는 실질적 경찰작용이라고 하더라도 경찰옴부즈만의 관할대상이 되지 않는다.

권익위법 제43조 제1항 제3호에 따르면 “수사에 관한 사항 중 그 관장기관인 수사기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항”에 대하여 각하·이송할 수 있게 되어 있으므로, 그 반대해석으로서 “수사에 관한 사항 중 그 관장기관인 수사기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되지 않는 사항”에 대하여는 법적으로 “담당업무”에 해당하므로, 원칙적으로 고충민원업무에 관련이 있는 한 수사자료라고 하더라도 이를 요구할 수 있다고 해석된다.

다만, 수사업무는 실제적 진실을 추구하는 행위로서, 외부의 부당한 간섭을 배제할 필요가 있는 바, 고충민원에 대한 외부 기관의 개입이 부당한 간섭에 해당하는지 논란이 될 수 있으므로 신중한 접근 필요하다. 또한 각종 수사 관련 고충민원의 처리는, 사건관계인의 수사에 대한 또는 수사에 부수하는 주장을 적의처리토록 권고(의견표명)하는 것을 본질로 하며, 사건의 실체에 대한 사법적 판단에 영향을 끼치거나 임의적 개입을 의미하는 것은 아니어야 한다(국민고충처리위원회, 2007: 5).

권익위법 제43조에 따라 이송대상인 “관장기관인 수사기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항”에 대하여는 현재 아무런 법규상의 조항이나 권익위 내부적 지침조차도 없는 상태이다. 그러므로 시행령에 구체적인 기준을 설정하거나 적어도 업무 지침 등을 통하여 내부적으로라도 그 구별기준에 대한 구체적 사안별로 명시하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 논의를 바탕으로 경찰옴부즈만의 직무범위를 정한다면 다음과 같다. 첫째, 수사업무 본연의 실제적 진실규명과는 “직접 관련 없는” 경찰업무의 전반에 대하여 위법·부당한 업무처리를 대상으로 하고, 둘째, 경찰수사의 본연의 실제적 진실규명과 직접 관련이 있더라도, 수사의 지연 또는 적법절차위반 등 절차적 문제와 관련이 있을 경우 권익위의 소관업무에 해당된다고 판단된다.

권익위법에는 국민이 고충민원을 접수한 경우에 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하도록 규정하고 있다. 그러나 영국 IPCC의 경우 민원의 제기가 없어도 필요한 경우 직권으로 해당 경찰관을 조사할 수 있는 권한이 있다. 여기서 필요한 경우의 판단은 사건의 중요성과 사회에 미치는 파급성 및 민감성 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.

논리적으로 보아 옴부즈만의 기능을 권익구제기능으로 이해하는 한 직권조사권은 반드시 필요한 것은 아니지만, 옴부즈만의 기능 가운데 행정서비스 개선기능을 강조하는 측면에서는 옴부즈만에게 직권조사권을 부여하여도 좋을 것이다(박재창·김유환·윤

태범, 2006: 62). 그리고 영국 IPCC, 북아일랜드 경찰옴부즈만, 뉴욕시 CCRB의 경우 모두 징계 요구권 및 기소 요구권을 갖고 있으나, 우리나라의 경우에는 징계 요구권 및 기소 요구권을 모두 갖고 있지 않아 조사권한의 한계가 있다.

3. 현행법령체계의 모순성 및 불명확성

권익위법 제2조는 ‘행정기관 등’으로 규정하고 있어 검찰도 조사대상으로 포함되는 것으로 판단되나, 시행령 제17조 제5호에는 ‘경찰기관의 수사관련 고충민원’으로 규정하고 있어 법령이 상호 모순되어 있는 상태이다. 또한 권익위법 제43조도 ‘수사 및 형 집행에 관한 사항’에 대해서는 위원회가 각하 또는 이송할 수 있도록 임의규정을 하고 있는바, 검찰 수사 분야에 대하여도 권익위원회에서 조사하는 것이라 판단하여 조사를 하면 적법한 조사대상으로 포함되는 것으로 판단되므로 법령이 상호 모순되어 있다고 보여 진다. 즉, 권익위법 43조를 반대해석하면, 경찰·검찰 등 관장기관에서 처리하는 것이 적당하지 않다고 판단되는 사항은 이송하지 않고 권익위원회에서 직접 조사를 할 수 있다(조병선, 2008: 64-66).

두 번째, 권익위법 제43조의 ‘수사 및 형 집행에 관한 사항’의 내용 중 ‘수사’라는 표현으로 되어 있어 조사범위가 불명확한 것이다. 법 43조의 ‘수사’는 모든 수사과정의 의미하는 것이 아니고 사건의 실체적 진실 규명을 위한 수사의 본질적인 사항(사법적 수사활동)으로 판단된다. 즉, 비사법적 수사 활동은 권익위에서 직접 처리하고, 나머지는 각하 또는 이송할 수 있다는 임의규정인 것이다. 따라서 모법과 시행령간의 모순이 있는 불명확한 법체계의 한계를 갖고 있다고 판단된다.

4. 현행법령체계 아래에서의 고충민원 처리의 한계

우리나라 경찰옴부즈만은 수사 실체의 당·부를 판단할 수는 없지만, 수사관련 절차상의 문제에 대하여는 처리를 하고 있다. 더욱 큰 문제는 검찰 수사를 취급하지 못한다는 사물관할상의 한계에 있다. 우리나라 경찰은 외국과는 달리 독자적인 수사권을 갖지 못하고 있다. 경찰은 수사개시부터 수사종결 시까지의 모든 수사절차에서 검사의 수사지휘를 받도록 되어 있고, 불기소나 기소를 판단하는 수사종결권 외에도 각종 영장청구권조차 갖지 못하고 있다. 결과적으로 사물관할에서 검찰 수사를 제외한 현재의 경찰옴부즈만은 실질적 수사옴부즈만으로서 기능을 다하지 못하고 있는 것이다.

우리나라 수사는 검사(검찰)에게 수사 개시부터 종결 시까지 모든 권한이 있으나 현재, 고충민원 처리는 경찰분야만 국한되어 있는 것이 현실이다. 검사가 수사의 주체자로 되어있는 현행 법체계에서 경찰의 수사에 대해서만 조사가 이루어지고 검찰로의 송치 후 사안은 실질적인 조사 불가능한 어려움이 있다. 현재 검찰의 절차위반 행위에 대하여는 현재 기관재분류 또는 이송·이첩 하고 있다. 실체적 진실규명을 위한 경찰의

사법적 수사 활동은 고충민원 대상에서 배제되고, 수사의 절차·행태적 문제 등에 관한 사항만 조사권의 범위에 포함하고 있는 것이 현재의 법 규정이다.

특히, 우리나라의 경우 검사가 수사의 개시·종결 권한을 갖고 있으면서 일반 경찰이 아닌 다른 형태의 경찰에 대한 규정이 없다는 것이다. 형사소송법 제197조의 특별사법경찰관과 관련하여 “삼립, 해사, 전매, 세무, 군 수사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자”에 대하여 권익위법에서는 규정하고 있는 바가 없다고 판단된다. 실질적으로 경찰민원과에서 특별사법경찰관관련 민원을 처리한 것도 없다고 보여 진다. 이러한 한계점은 국민의 권익보호에 많은 제약으로 남는 것이 현실이다.

IV. 수사옴부즈만의 도입방안

수사과정 전체에서 발생하는 권리침해를 방지하기 위해 검찰기관까지의 조사대상 확대는 원칙적으로 타당하다. 검찰도 행정기관이며 수사기관으로 제도적·행정조직적 차원에서 경찰과 달리 취급할 이유는 없으며, 법률상 수사에 관한 책임이 검찰에 있으므로, 검찰을 포함한 수사기관으로의 확대는 바람직한 방향이라고 판단된다. 다만, 검찰의 수사 독립성 침해 문제, 재항고·항소 등 심급절차에 따른 불복구제 절차 등이 마련되어 있는 점을 고려할 필요가 있다. 즉, 수사의 본질적인 사항은 심급절차에 의한 불복구제절차가 있으므로 민원조사 범위에서 제외하는 것이 타당하다고 판단된다.

고충민원 조사범위를 검찰까지 확대하는 경우에도 검찰기관의 위법·부당한 수사행태, 적법절차 위반 등에 국한되어야 할 것이다. 현재, 국민권익위원회에서 경찰의 수사행태·절차위반 등에 대해서는 고충민원으로 처리하고 있고, 검찰의 절차위반 행위 등에 대해서는 기관재분류, 이송·이첩하고 있다. 그러므로 검·경 옴부즈만 도입과 관련 논의는 배제하고 경찰과 관련하여 어느 범위까지 법령에 정해야 하며 국민의 권익보호를 하는 것인지에 대하여 검토하고자 수사옴부즈만 도입에 대하여 검토하고자 한다.

1. 수사기관의 의의

형사절차는 수사에 의해서 개시된다. 수사는 그 대상의 다양성과 불가측성으로 인해 그 활동에 있어서 탄력성, 기동성이 강하게 요청됨으로 공익적 견지에서 여러 가지 편의와 강제력의 행사가 인정되고 있다(김충남, 2008: 57).¹¹⁾

수사기관이라 함은 법률상 수사의 권한이 인정되어 있는 국가기관으로 수사의 주체

11) 그러나 만약 수사를 병자한 수사기관의 자의적 활동이 용인된다면 국민의 기본적 인권에 대한 중대한 위협이 될 것이므로 이를 방지하기 위하여 현행법에서는 수사의 주체, 수사의 절차, 수사의 수단 등에서 일정한 억제규정을 두고 있다.

이다(김충남, 2008: 57). 수사기관에는 검사와 사법경찰관리가 있다(박상열·박영규, 2006: 163; 신동운, 2007: 32). 현행법상 수사절차의 핵심기관은 검사이다. 즉 검사는 범죄의 혐의가 있다고 사료되는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다(형사소송법 제195조). 이에 대하여 사법경찰관리는 검사의 보조자이다. 즉 사법경찰관리는 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다(형사소송법 제196조 제1항, 검찰청법 제4조 제2호, 정지운, 2008: 2).

경찰수사와 검찰수사의 구별은 수사의 주체를 기준으로 한 것이다. 경찰수사란 사법경찰관리에 의하여 이루어지는 수사를 말하고, 검찰수사란 검사에 의한 수사를 말한다. 검찰청의 수사관에 의한 수사는 경찰수사이다(박상열·박영규, 2006: 153).¹²⁾

위와 같이 정의되므로 수사옴부즈만 도입 방안과 관련해서는 수사기관으로서의 검사는 제외하고 사법경찰관리만을 그 대상으로 한다.

2. 일반사법경찰관리와 특별사법경찰관리에 대한 검토

우리나라의 수사체계를 살펴보면 검사가 수사권을 주재하는 체제는 대륙법계에 속하는 계통의 국가의 제도이다. 이 체제 하에서는 검사에게 수사주재자의 지위를 인정하므로 경찰은 단순히 검사의 지휘·감독 하에서 수사를 행하는 수사보조자의 지위에 불과할 뿐이다(김경희, 2000: 340-341). 수사보조자로서의 지위에 있는 자는 사법경찰관리이고 이는 다시 일반사법경찰관리와 특별사법경찰관리로 구분된다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

1) 일반사법경찰관리

일반사법경찰관리는 수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관이다. 이들은 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다. 경사, 경장, 순경은 사법경찰리이다. 이들은 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아 수사의 보조를 하여야 한다(신동운, 2007: 41-42).¹³⁾ 이들은 담당하는 범죄수사의 대상에 제한이 없다는 의미에서 일반사법경찰관리이다. 그러나 이 가운데 경무관으로부터 경위에 이르는 전 경찰관이 사법경찰관이 되고 경사, 경장, 순경에 해당하는 모든 경찰관이 사법경찰리가 되는 것이 아니라 구체적으로 범죄수사의 임무에 종사하는 경찰관만이 사법경찰관리가 된다(신동운, 2007: 42).

경찰공무원으로서 사법경찰관리로 규정된 자 이외에 법률로써 일반사법경찰관리를 정할 수 있다(형사소송법 제196조 제6항¹⁴⁾). 이 규정에 의한 일반사법경찰관리가 “검

12) 그 이유는 검찰청의 수사관은 사법경찰관이기 때문이다.

13) 다만 경찰청 및 해양경찰청에 근무하는 경무관은 검사의 수사지휘권의 적용을 받지 아니한다.

찰청법” 제46조¹⁵⁾와 제47조¹⁶⁾의 규정에 의한 일반사법경찰관리이다.

2) 특별사법경찰관리

특별사법경찰관리와 관련하여서는 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」이 있다. 특별사법경찰관리는 그 직무범위와 관할이 제한되어 있다는 점(제6조)에서 일반사법경찰관리와 구별되지만 그 권한에 속하는 사항에 관하여는 일반사법경찰관리와 동일한 지위와 권한을 갖는다(신동운, 2007: 43).

3. 수사옴부즈만 도입 방안

국민권익위원회 경찰옴부즈만은 경찰관련 분야의 모든 고충민원을 대상으로 하므로

-
- 14) 제196조(사법경찰관리) ① 수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는다.
 ⑤ 경사, 경장, 순경은 사법경찰리로서 수사의 보조를 하여야 한다.
 ⑥ 제1항 또는 제5항에 규정한 자 이외에 법률로써 사법경찰관리를 정할 수 있다.
- 15) 제46조(검찰수사서기관 등의 직무) ① 검찰수사서기관, 검찰사무관, 검찰주사, 마약수사주사, 검찰주사보, 마약수사주사보, 검찰서기 및 마약수사서기는 다음 각 호의 사무에 종사한다.
 1. 검사의 명을 받은 수사에 관한 사무
 2. 형사기록의 작성과 보존
 3. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송의 수행자로 지정을 받은 검사의 소송 업무 보좌 및 이에 관한 기록, 그 밖의 서류의 작성과 보존에 관한 사무
 4. 그 밖에 검찰행정에 관한 사무
 ② 검찰수사서기관, 수사사무관 및 마약수사사무관은 검사를 보좌하며 그 지휘를 받아 범죄 수사를 한다.
 ③ 검찰서기, 마약수사서기, 검찰서기보 및 마약수사서기보는 검찰수사서기관, 검찰사무관, 수사사무관, 마약수사사무관, 검찰주사, 마약수사주사, 검찰주사보 또는 마약수사주사보를 보좌한다.
 ④ 검찰수사서기관, 검찰사무관, 검찰주사, 마약수사주사, 검찰주사보, 마약수사주사보, 검찰서기 및 마약수사서기는 수사에 관한 조서 작성에 관하여 검사의 의견이 자기의 의견과 다른 경우에는 조서의 끝 부분에 그 취지를 적을 수 있다.
- 16) 제47조(사법경찰관리로서의 직무수행) ① 검찰주사, 마약수사주사, 검찰주사보, 마약수사주사보, 검찰서기, 마약수사서기, 검찰서기보 또는 마약수사서기보로서 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장의 지명을 받은 사람은 소속 검찰청 또는 지청에서 접수한 사건에 관하여 다음 각 호의 구분에 따른 직무를 수행한다.
 1. 검찰주사, 마약수사주사, 검찰주사보 및 마약수사주사보: 「형사소송법」 제196조제1항에 따른 사법경찰관의 직무
 2. 검찰서기, 마약수사서기, 검찰서기보 및 마약수사서기보: 「형사소송법」 제196조제2항에 따른 사법경찰리의 직무
 ② 별정직공무원으로서 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장의 지명을 받은 공무원은 다음 각 호의 구분에 따른 직무를 수행한다.
 1. 5급 상당부터 7급 상당까지의 공무원: 「형사소송법」 제196조제1항에 따른 사법경찰관의 직무
 2. 8급 상당 및 9급 상당 공무원: 「형사소송법」 제196조제2항에 따른 사법경찰리의 직무

수사도 당연히 관할영역에 포함한다. 경찰음부즈만 제도의 도입당시에 법령 및 민원처리의 관행상 수사분야로 범위확대가 가능하고, 수사에 관한 민원인지 수사 이외의 사항에 대한 민원인지의 판단이 곤란한 경우가 많으며, 외국의 입법례도 수사관련 민원을 모두 포함하고 있는 점을 이유로 수사관련 민원을 경찰음부즈만이 대상으로 하였다(김태명, 2007: 90-91). 경찰음부즈만 제도의 핵심적 기능은 경찰권의 남용, 그 중에서도 경찰의 위법·부당한 수사에 의한 국민의 권익침해를 방지하는 데에 있으므로 수사를 제외하고는 경찰음부즈만을 상정하기 힘들다.

이처럼 수사를 비롯하여 형식적으로 경찰조직에 속한 공무원의 모든 활동이 경찰음부즈만의 관할영역에 포함된다. 다만 우리나라의 수사구조상 수사가 반드시 경찰에 의해서만 이루어지는 것이 아니고 검찰 및 국가정보원 등의 특별사법경찰관리에 의해서도 이루어지고 있고, 일반사법경찰관리와 특별사법경찰관리는 검사의 지휘·감독을 받도록 되어 있어 실질적으로 수사권이 검사에게 독점되어 있는 우리나라의 현실을 고려할 때, 국민권익위원회 경찰음부즈만의 관할대상을 ‘경찰기관’이 아니라 ‘수사기관’으로 하고, 조직과 기능의 초점을 ‘경찰음부즈만’이 아니라 ‘수사음부즈만’에 맞추는 것이 바람직하다.

그리고 위에서 살펴 본 바와 같이 경찰수사는 원칙적으로 검사의 지휘·감독 하에 이루어지도록 되어 있기 때문에 경찰수사인지는 또는 검찰수사인지가 불명확한 경우가 많고, 경찰수사에 대해 민원이 제기된 경우 경찰에서 검사의 지휘에 의한 것이라고 변명하는 때에는 실질적인 구제가 곤란하게 된다. 또한 현재의 수사구조상 경찰수사가 종료된 때에는 경찰은 모든 사건을 관할 검찰에 송치하여야 하는데(검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정 제81조), 사건이 검찰에 송치된 이후 경찰에 대해 민원이 제기된 경우에는 경찰음부즈만의 조사에 상당히 제약이 따를 수밖에 없다. 결과적으로 경찰소위원회는 그 관할영역을 경찰업무에 한정하고 검찰, 국가정보원 기타 특별사법경찰관리에 대한 민원을 배제하고 있기 때문에 위법·부당한 수사로부터 국민의 권익을 보호하고자 하는 경찰음부즈만의 본래 취지를 실현하는 데는 상당한 제약이 있다고 보여 진다.

수사기관으로서의 검사의 처분에 대하여는 별도의 구제절차가 있음을 이유로 경찰음부즈만의 관할범위에서 제외한다고 하더라도 사법경찰관리의 위법·부당한 처분에 대하여는 명확히 그 관할로 하여야 할 것이다. 특히 사법경찰관에 일반사법경찰관과 특별사법경찰관이 포함되므로 국민에게 실질적인 권익보호를 실현 할 수 있을 것이다.

1) 법령 개정안

이상에서 살펴본 바와 같이 경찰음부즈만의 실질적인 활동을 위하여 다음과 같이 법령을 개정하고 운영지침이나 세부규칙도 이에 맞게 개정해야 할 것이다. 또한 수사기관에는 검사도 포함이 되지만, 제한규정으로서 “수사기관(일반사법경찰관리·특별사

법경찰관리와 해양경찰기관을 포함한다)”라고 시행령에 규정하면 검찰도 수사권의 침해라는 항변을 하기는 어려울 것이라고 판단된다. 현행 권익위법 개선안으로 다음과 같이 예시한다.

○ 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률

현 행	개 정 (안)
제43조(고충민원의 각하 등) ① 권익위원회는 접수된 고충민원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 고충민원을 각하하거나 관계 기관에 이송할 수 있다. 3. <u>수사 및 형집행에 관한 사항</u> 으로서 그 관장기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항	제43조(고충민원의 각하 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- 3. <u>수사 및 형집행에 관한 본질적인 사항</u> 으로서 ----- -----

○ 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령

현 행	개 정 (안)
제17조(소위원회) ①----- 5. <u>경찰기관(해양경찰기관을 포함한다)</u> 의 처분·수사 등 <u>경찰관련</u> 분야의 고충민원	제17조(소위원회) ①----- 5. <u>수사기관(일반사법경찰관리·특별사법경찰관리와 해양경찰기관을 포함한다)</u> 의 처분·수사 등 <u>수사관련</u> 분야의 고충민원

2) 기대효과

현재 권익위법의 관할에서 배제되어 있는 특별사법경찰에 대한 민원처리가 가능해진다. 현행법대로라면 특별사법경찰에 대해 제기된 민원은 검사의 지휘를 받아 수사를 하고 있다는 이유만으로 관할 기관에 이송하고 있는 것이 현실이다.

“특별사법경찰관리 직무규칙” 제2조, 제11조에 규정된 수사사무를 처리하는 자에 대한 관할이 명확해 지며, “사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률” 제3조, 제4조, 제5조에 규정하고 있는 사법경찰관리에 대한 관할이 적용이 되어 현재 국민권익위원회 관할에서는 제외 되어 있는 교도소, 소년원, 식품의약품안전청, 철도공안, 소방공무원 등 단속 업무를 하고 있는 특별사법경찰관리에 대한 관할이 명확해 진다. 수사옴부즈만을 도입하면 현재 경찰옴부즈만이 갖고 있는 한계를 일부 보

완하여 국민의 권익을 보호하리라 판단된다.

특히 사법부담의 경감과 피해자의 보호 및 보상, 국가형벌에 대한 갈등해결, 가해자의 인권도 함께 고려하여 국민권익 증진되고 피해자는 인격적으로 사건해결 가능, 능동적인 역할 가능¹⁷⁾, 실질적인 손해배상을 통한 권익구제 가능¹⁸⁾하다. 형사사법적 측면에서는 형사사법기관들의 과중한 업무 부담 상당부분 업무 부담을 경감 할 수 있다는 장점이 있다. 우리나라의 경우 수사옴부즈만의 도입으로 수사절차에서의 부당함에 대하여 재판이 아닌 기소 전 단계에서 원스톱으로 처리하여 실질적으로 국민의 권익을 보호할 수 있을 것이다.

V. 맺는말

“부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률”에 따라 설치된 국민권익위원회가 그 시행령에 경찰소위원회를 설치하여 경찰관련 고충민원을 처리하면서 수사와 관련된 제법규와 충돌되거나 모순되는 점은 없는지 검토하였다. 먼저 경찰관련 고충민원의 처리에 대하여 법적 근거와 문제점을 분석하였다. 다음으로는 수사관련 고충민원의 처리를 검토하여 현행법상 소관업무로 파악할 만한 법적 근거를 가지고 있음에도 검찰권과 충돌하지 않는 범위내에서 수사옴부즈만의 도입방안에 대하여 검토하였다.

현재 국민권익위원회의 관할에서 누락되어 있는 여러 특별사법경찰관리까지 그 범위를 명확히 할 수 있는 대안을 제시하는 방안으로 수사옴부즈만으로의 법령 개정을 제시하였다. 이를 바탕으로 국민의 권익을 보호하는 범위가 확장 될 수 있음은 물론이다.

17) 일반적인 형사소송절차에서 피해자가 참고인으로서 수동적인 입장에만 머무르는 것과는 달리, 형사화해조정절차에서는 피해자가 형사절차의 객관적·주관적 주체가 될 수 있다. 가해자위주로 진행되는 현행 형사절차에 있어서는 피해자가 소외되고, 형사절차의 결과가 피해자에게 좌절감이나 실망감을 줄 수도 있다. 무엇보다도 법정에서 피의자나 그 변호인이 행하는 공격적인 반대신문에 의해서 피해자의 프라이버시에 관한 사항들이 추궁될 수 있으며, 이로 인해서 밝혀지는 여러 사실들로 인해서 피해자의 가족과 지인들과의 관계에 문제가 발생하기도 한다. 형사절차 중 오히려 피해자에게 제2차적인 피해가 발생하기도 한다. 이에 반해서 형사조정절차에서는 피해자가 절차에 능동적으로 참여할 수 있으며, 법정에서 사실여부를 가리기 위해서 열리는 공판으로 인한 프라이버시 침해가능성도 줄어든다.

18) 형사화해조정제도로 인해서 피해자가 얻을 수 있는 가장 큰 이점은 실질적인 손해배상을 빠르고 간편하게 받을 수 있다는 것이다. 이상적으로 제도가 시행될 경우 피해자는 가해자의 지불능력여부를 가리거나 승소 후에도 집행절차가 여의치 않은 민사소송절차를 거치지 않고도 피해보상을 받을 수 있다. 또한 민사소송을 위한 추가적인 비용이나 시간의 소요가 필요치 않게 되며, 가해자와의 합의에 의해서 손해배상을 받게 되므로 손해배상을 받을 수 있을 가능성 또한 높다. 따라서 형사화해조정절차는 형사소송을 통해서 피해자가 유죄를 선고받더라도 벌금은 국고에 귀속되며, 징역형은 피해자에게 실질적으로는 도움을 주지 못하는 것에 비해서 피해자에게 보다 효과적인 도움을 줄 수 있게 된다.

이 논문의 내용을 요약한다면, 현행 실무상 경찰관련 고충민원의 처리의 절차와 내용을 통하여 장래 체계적 제도화를 통해 “옴부즈만제도의 수사영역에서의 명확한 소관업무와 절차”를 규정하여 국민권익위원회가 충분한 법적 근거를 갖고 효율적으로 그 소기의 목적을 달성할 수 있도록 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김남진. (2006). 「행정법 I」. 법문사.
- 김철수. (2007). 「헌법학개론」. 박영사.
- 김충남. (2008). 「경찰수사론」 제3판. 박영사.
- 김헌진. (2011). 「경찰법」. 도서출판 탐.
- 박상열·박영규. (2006). 「형사소송법」. 형설출판사.
- 신동운. (2007). 「형사소송법제4판」. 법문사.
- 김경희. (2000). “사법경찰의 수사권 독립에 관한 연구”, 「경찰 수사권 체제 의 합리화 방안」, 치안연구소.
- 김태명. (2007). 경찰옴부즈만 제도의 도입방안. 치안정책연구소 연구보고서.
- 이기수. (2011). 「외국의 시민참여를 통한 경찰민원처리제도 고찰」, 치안정책연구소.
- 정지운. (2008). 각국 검·경 수사권한 비교 연구. 치안정책연구소 연구보고서.
- 길준규. (2010). 우리나라 고충민원처리제도의 법정정책 검토. 「법과정책연구」, Vol.10No.2 : 707-731.
- 김준한·정용덕. (1990). 행정학과 교육프로그램 개발에 관한 연구. 「한국행정 학보」, 24(1): 367-426.
- 송창석. (2007). 군사,경찰 전문옴부즈만 도입과정. 「한국행정포럼」, Vol.117:18-23.
- 오필환. (2007). 옴부즈만 제도의 발전방안 연구-반부패활동과 지방자치단체의 옴부즈만을 중심으로-. 「한국부패학회보」, Vol.12, No.2:17-44.
- 조병선. (2008). 수사관련 고충민원처리의 법적 성격 및 그 체계적 제도화의 전망, 경찰옴부즈만 발전방향 설정을 위한 세미나:45-83.

- 최응렬. (2008). 한국형 경찰옴부즈만의 운영실태 및 개선방안, 경찰옴부즈만 발전방향 설정을 위한 세미나:9-41.
- 표명선. (1999). 한국형 옴부즈만 제도의 과제와 전망. 「강남대학교논문집」, Vol.33: 215-235
- 국민고충처리위원회. (2007). 경찰고충민원처리 교육자료.
- 국민고충처리위원회. (2005). 「옴부즈만 설치 및 운영에 관한 법률안 검토보고서」.
- 국민고충처리위원회. (2006). 군사·경찰옴부즈만의 제도화 방향연구.
- 국민권익위원회. (2012). 2011국민권익백서:132-140.
- 국민권익위원회. (2011). 2010국민권익백서:218-228.
- 국민권익위원회. (2010). 2009국민권익백서:179-189.
- 국민권익위원회. (2009). 2008국민권익백서:154-164.
- The City of New York. (1998). Civilian Complaint Review Board, Semiannual Status Report, January-December 1998 Vol. VI. No.2.
- The Newsletter of the British and Irish Ombudsman Association. (2005). The Ombudsman. Issue 27.
- Vincent J. Cannato. (2001). The Ungovernable City: John Lindsay and His Struggle to Save New York:155-188.

투고일자 : 2012. 07. 31

수정일자 : 2012. 09. 17

게재일자 : 2012. 09. 23

국문초록

수사옴부즈만 도입방안에 대한 연구

김현진(전 국민권익위원회 경찰민원과 전문위원)

경찰은 그 권한행사가 국민들의 일상생활과 밀접한 관련을 맺고 있다. 공공의 안녕과 질서유지라는 기본임무를 수행하는 과정에서 국민의 자유와 권리에 개입하는 등 국민의 기본적 인권과 충돌하기 쉽기 때문에 경찰통제가 필요한 것이다.

국민권익위원회 경찰옴부즈만은 경찰관련 분야의 모든 고충민원을 대상으로 하므로 수사도 당연히 관할영역에 포함한다. 다만 우리나라의 수사구조상 수사가 반드시 경찰에 의해서만 이루어지는 것이 아니고 검찰 및 국가정보원 등의 특별사법경찰관리에 의해서도 이루어지고 있고, 일반사법경찰관리와 특별사법경찰관리는 검사의 지휘·감독을 받도록 되어 있어 실질적으로 수사권이 검사에게 독점되어 있는 우리나라의 현실을 고려할 때, 국민권익위원회 경찰옴부즈만의 관할대상을 ‘경찰기관’이 아니라 ‘수사기관’으로 하고, 조직과 기능의 초점을 ‘경찰옴부즈만’이 아니라 ‘수사옴부즈만’에 맞추는 것이 바람직하다.

수사기관으로서의 검사의 처분에 대하여는 별도의 구제절차가 있음을 이유로 경찰옴부즈만의 관할범위에서 제외한다고 하더라도 사법경찰관리의 위법·부당한 처분에 대하여는 명확히 그 관할로 하여야 할 것이다. 특히 사법경찰관에 일반사법경찰관과 특별사법경찰관이 포함되므로 국민에게 실질적인 권익보호를 실현 할 수 있을 것이다.

주제어 국민권익위원회, 수사옴부즈만, 경찰, 옴부즈만, 검찰