

행정안전부 경찰국의 합리적 역할방안에 관한 논의

박 호 현*

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 검찰의 권한분배에 따른 경찰의 역할변화
- III. 경찰국설치에 따른 찬·반론 논의
- IV. 경찰국의 합리적 역할에 대한 정책적 방안
- V. 결론

I. 서론

경찰은 수사기관으로서 독자적인 역할과 기능을 다하기 위해 다양한 노력들을 해왔다. 그 노력의 결과 수사절차상 수사개시권, 1차적 수사종결권, 대공수사권까지 부여받는 결과를 만들어냈다. 특히, 수사절차에서 검사의 지시 없이는 어떠한 권한행사도 할 수 없었던 경찰이 형사소송법 개정을 통해 경찰과 검사의 관계에도 변화를 가져오게 만들었다. 즉, 검사의 수사지휘권을 폐지하고, 경찰과 검사의 수사상 관계를 상호 협력적, 상호 대응적 관계로 변화시켰다.

이러한 변화는 경찰을 독자적 수사기관으로서 역할과 기능을 하도록 만들었고, 경찰 창설 이후 가장 강력한 국가기관으로 변화시켰다. 그러나 한 기관에 많은 권한들이 집중되면 권한남용이라는 결과를 만들어 강제력 행사를 통한 국민의 인권을 침해하는 상황이 발생할 수도 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 경찰조직을 견제하고 통제할 기관이 필요했다. 그 기관이 바로 행정안전부 경찰국이라고 할 수 있다.

* 원광대학교 경찰행정학과 강사, 경찰학박사.

그러나 경찰국 창설은 시작부터 국민들의 다양한 반대주장에 부딪혔다. 그럼에도 불구하고, 경찰국의 설치 필요성, 설치 이후 합리적 역할 및 기능을 요구하는 국민들의 바람으로 경찰국이 창설되어 경찰조직에 대한 지원, 견제, 통제라는 역할과 기능을 하고 있다. 하지만 경찰국 창설 전부터 제기되어오던 국민들의 반대주장들과 창설된 후 경찰국이 당면한 과제들이 무엇인지 살피는 것은 중요한 문제라고 할 수 있다.

이는 앞으로 경찰조직이 권력기관으로 변모되어 국민들의 인권을 침해하는 일이 발생하지 않도록 하는 예방적 차원의 노력이라고 볼 수 있다. 따라서 본 논문은 행정안전부 경찰국 설치 전 주장된 반대의견들과 설치 이후 경찰국이 갖는 제도적, 조직적 문제들을 살펴 이에 대한 정책적 대안들을 제시하는 것을 목적으로 삼으려고 한다.

II. 검찰의 권한분배에 따른 경찰의 역할변화

1. 수사절차에서 경찰의 수사개시권 부여 및 경찰과 검찰의 관계변화

1954년 형사소송법 제정을 앞두고 공청회가 이루어졌고, 공청회를 통해 수사권을 누가 주도적으로 행사할 것이냐를 두고 경찰주도의 권위적 통제 또는 검찰주도의 권위적 통제가 발생될 수 있음이 지적되었다. 그러나 형사소송법이 제정될 시기의 상황은 검찰에 대한 우려보다는 경찰에 대한 우려가 더 컸다고 할 수 있다.¹⁾ 이에 따라 검사에게 수사권 및 공소권을 부여해 경찰에 대한 수사지휘권과 통제권이 주어졌다. 결과적으로 경찰에 의해 발생한 다양한 인권침해가 국민들에게 불신을 가져다준 것이다.²⁾

그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서 형사사법시스템이라는 큰 틀 속에서 수사권과 공소권이 분리될 필요성은 지속적으로 주장되어왔다.³⁾ 하지만 이러한

1) 황문규, “개정 형사소송법상 경찰의 수사개시권 및 검사의 수사지휘권의 내용과 한계”, 『형사정책연구』 제22권 제3호, 한국형사법무정책연구원, 2011, 219면.

2) 박호현, “경찰법 개정법률(안)을 통한 경찰의 합리적 역할방안에 관한 논의”, 『법제』 제692호, 법제처, 2021, 13-16면.

3) 형사소송법이 제정될 때에도 당시 검찰총장(한격만)은 수사절차에 대한 진행 및 업무수행은 경찰이 맡고, 공소권만을 검사에게 부여하는 것은 법리적으로는 합당하지만 현재의 시

주장들에게도 불구하고 수사에 대한 권한은 검사에게 집중되었다. 즉, 수사권 및 수사지휘권, 영장청구권, 공소권, 형 집행권 등 형사사법시스템 내 중요한 권한들을 검사가 대부분 독점하게 되었다.

그러나 이러한 막강한 권한들을 검사가 독점하게 되었지만 검사 내지 검찰을 견제 및 감시할 제도적 장치를 마련하지는 못했다. 이는 결국 검찰권남용을 통해 국민들의 인권을 침해하는 결과를 가져오게 되면서 검찰권의 분배 및 견제 그리고 감시의 필요성을 인정해 검찰개혁의 필요성을 주장하게 되었다. 특히, 대검찰청 중앙수사부의 폐지 및 특별수사청 신설 등이 주장되었지만 괄목할만한 성과를 내지는 못했다.⁴⁾

따라서 경찰에 의한 검찰조직의 견제 및 협력이 설득력을 얻게 되어 형사소송법의 개정을 이끌어냈다. 그러나 과거 경찰은 수사절차를 진행하는데 검사의 지휘를 받을 수밖에 없도록 형사소송법 및 검찰청법에 명문화하고 있었다. 결과적으로 경찰은 수사개시권, 수사종결권 등의 수사권한이 존재하지 않았으며, 검사의 지휘에 복종해야하는 수사의 보조자에 불과했다. 하지만 대부분의 형사사건을 경찰이 담당하고 있는 현실에서 검사에 의한 수사권의 독점은 신속한 수사절차에 의한 국민의 인권보호라는 측면에서 문제가 될 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 2011년 형사소송법 개정으로 경찰에 수사개시권이 부여된 이후 2020년 개정 형사소송법을 통해 1차적 수사종결권까지 부여되었다. 또한 형사소송법 규정의 명문화로 경찰과 검찰의 관계는 상호 협력적·상호 대등적 관계를 유지하게 되었다. 뿐만 아니라, 국가정보원의 임무로 여겨졌던 대공수사권이 경찰로 이관되면서 경찰은 창설 이후 가장 강력한 국가기관이 되었다고 할 수 있다.

2. 경찰에 1차적 수사종결권 부여

과거 경찰은 국민의 생명, 신체, 재산을 보호하고 이를 통해 국민의 인권을 보호하는 국가기관이라기 보다는 중앙정부의 눈치를 살피고 그들의 지시와 명

대상황에서는 불가함을 지적했다. 하지만 장기적 관점에서 경찰의 수사권부여의 필요성은 인정하였다(황문규, 앞의 논문, 220면).

4) 박호현·김명대, “검찰의 합리적 역할방안에 관한 논의-중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률(안)을 중심으로”, 『한국민간경비학회보』 제21권 제2호, 한국민간경비학회, 2022, 75-76면.

령에 무조건적으로 복종하는 기관에 불과했다.⁵⁾ 하지만 과학기술의 발전과 시대의 변화 속에 경찰조직도 변화하기 시작했다. 이러한 경찰의 변화는 경찰구성원의 법률지식 체득, 적법한 절차에 의한 수사진행, 신속한 수사 등으로 국민의 인권보호에 앞장서게 만들었다.⁶⁾

경찰조직의 다양한 노력들은 대부분의 형사사건을 경찰이 담당하는 결과를 가져오게 되면서 국민들로부터 신뢰를 어느 정도 회복했다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 수사절차의 중요 권한들을 검사에게 집중시킨 점은 신속한 수사를 통한 실체진실 발견과 국민의 인권보호라는 측면에서 어려움이 뒤따를 수밖에 없다.⁷⁾ 결과적으로 검사에게 주어진 권한들을 수사절차에서 경찰에 분배하는 권한분배의 필요성이 요구되는 부분이다.

2011년 형사소송법의 개정을 이끌어냈다.⁸⁾ 개정결과 경찰조직에 수사개시권이 부여되는 결과를 가져왔다. 그러나 수사개시권을 가지게 되었다고 하더라도 경찰에 의해 시작된 수사는 결국 모든 사건을 검찰에 송치해 수사종결을 오직 검사에 의해서만 이루어지도록 함으로써 결과적으로 경찰은 수사의 독립적 주체가 아닌 검사의 수사지휘를 받는 수사 보조자로서의 역할에 불과했다.

-
- 5) 문준영, 「법원과 검찰의 탄생-사법의 역사로 읽는 대한민국」, 역사비평사, 2010, 911-914면.
 6) 박호현·김중호, “경찰의 합리적 역할방안 정립에 관한 논의”, 『법제』 제684호, 법제처, 2019, 17면.
 7) 윤동호, “경찰의 영장신청권 독립론에서 영장청구권 독점론으로”, 『법학논집』 제23권 제3호, 조선대학교 법학연구원, 2016, 96-97면.
 8) 2010년에서 2011년까지의 형사소송법 개정 경과를 살펴보면 2010년 6월 28일 국회 사법개혁특위 1차 활동기간을 연장하였고, 이어 12월 8일 2차 활동기간도 연장하였다. 특히, 2차 기간 연장에서는 특위 내 6인의 특별소위를 구성하였다. 이후 2011년 3월 10일 경찰의 수사권을 포함한 6인 소위 합의사항을 발표하였다. 첫째, 경찰의 수사개시권을 형사소송법 규정에 명문화(제196조) 둘째, 검찰청법에 명문화된 경찰 복종의무 삭제(제53조) 등이다. 2011년 6월 1일부터 6월 19일까지 13번의 조정회의를 비롯해 실무회의가 진행되었지만 조정안 도출에는 실패하였다. 그러나 2011년 6월 20일 대통령실장이 주재한 조정회의를 통해 합의안이 도출되었다. 2011년 6월 20일 사개혁위 전체회의 및 정부에 의해 넘어온 합의안 검토는 ‘모든 수사’와 ‘법무부령’에 대한 여러 국회의원들의 문제점 제시, 체계·자구심사는 법사위가 담당하기로 하고 정부 조정안을 원안대로 의결하기로 하였다. 2011년 6월 28일 법사위와 사개혁위를 통과하고 정부 조정안에 대한 체계·자구심사가 이루어져 ‘모든 수사’는 원안을 유지하게 되었고, ‘법무부령’은 대통령령으로 변경하는 수정안이 의결되었다. 2011년 6월 30일 국회 본회의에서 형사소송법 개정안이 통과되었다. 형사소송법의 주요 내용으로는 첫째, 사법경찰관의 모든 수사에 대한 검사의 지휘를 인정하였다(제196조 제1항). 둘째, 경찰수사 개시권 및 진행권 인정(제196조 제2항). 셋째, 검사 수사지휘에 관한 구체적 내용은 대통령령으로 정함을 명시하였다(제196조 제3항). (자세한 내용은 민주연구원의 이슈브리핑(2018-19호/2018년 6월 29일자) ‘문제인 정부의 검·경 수사권 조정 합의안 검토 4-5쪽(<https://idp.theminjoo.kr> 접속일자: 2024년 3월 11일) 참조).

수사개시권이 부여된 이후에도 검찰권의 비대화로 인한 권력분립과 견제 및 균형이라는 관점에서 민주주의 원리실현의 공감대가 형성되었고, 이에 따라 2018년 6월 경찰 및 검찰 간 수사권 조정을 위한 정부합의가 도출되었다. 그리고 2020년 1월 형사소송법 개정을 이끌어냄에 따라 경찰과 검사의 관계는 상명하복 관계가 아니라 상호 협력적, 상호 대등적 관계로 변화하게 되었다.⁹⁾ 이와 함께 불송치 사건에 대해 경찰이 수사종결권을 부여받게 됨으로써 경찰은 2011년 형사소송법 개정 이후 수사개시권 및 수사종결권까지 가지게 된 사실상 수사의 주체로서 인정받게 되었다.¹⁰⁾

그러나 형사소송법 개정이 수사권과 공소권을 완전히 분리하는 역할을 하지는 못했다.¹¹⁾ 즉, 수사종결권은 불송치 결정과 수사중지 결정에 국한되는 1차적 수사종결이라는 점에 한계를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 경찰이 수사의 주체로서 역할과 기능을 다할 수 있도록 조직법인 경찰법의 개정으로 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률을 통해 경찰수사를 전적으로 담당하고 그에 대한 책임을 다하기 위한 경찰수사기관으로서 국가수사본부를 신설하였다.¹²⁾ 경찰은 창설 이후 수사에 있어 가장 강력한 권한을 가진 국가기관이 되었다.

9) 김영중, “수사권 개혁 후 경찰과 검찰의 관계 재정립 방안-경찰에 대한 검찰의 수사사무 감독을 중심으로”, 『경찰법연구』 제20권 제2호, 한국경찰법학회, 2022, 257-259면.

10) 1차적 수사종결권은 불송치 결정과 수사중지를 내용으로 한다. 불송치는 가. 혐의없음 1) 범죄인정안됨 2) 증거불충분 나. 죄가안됨 다. 공소권없음 라. 각하 등에 포함되는 경우 경찰은 불송치 결정을 하게 된다(검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정 제51조 제1항 제3호). 수사중지는 가. 피의자중지 나. 참고인중지를 포함하는 개념이다(같은 규정 제51조 제1항 제4호).

11) 검사는 검찰청법을 통해 특정한 부분에 대해서는 제한적으로 수사를 개시할 수 있도록 명문화하고 있다. 검찰청법 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다. 1. 범죄수사, 공소제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다. 가. 부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄 나. 경찰공무원(다른 법률에 따라 사법경찰관리의 직무를 행하는 자를 포함한다) 및 고위공직자범죄수사처 소속 공무원(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 과천공무원을 포함한다)이 범한 범죄 다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄(<https://law.go.kr> 접속일자: 2024년 3월 11일)

12) 박호현, “국가수사본부의 합리적 역할방안에 관한 논의-국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 개정(안)을 중심으로”, 『안전문화연구』 제19호, 사단법인 한국안전문화학회, 2022, 34-36면.

3. 경찰에 대공수사권 이관

2020년 8월 4일 대한민국의 정보기관으로서 오랜 역사를 지닌 국가정보원의 명칭을 대외안보정보원으로 바꾸고, 정치적 중립을 가장 중요한 운영방침으로 명시해 특별히 법률이 규정하고 있는 경우를 제외하고는 정보수집 및 활용을 금지하는 것을 주요 내용으로 한 국가정보원법 개정법률(안)(김병기 대표 발의)을 발의하였다.¹³⁾

법률(안)의 내용을 살펴보면 국내의 보안정보를 비롯해 대공 및 대정부전복 등의 용어삭제와 대공관련 수사권을 경찰로 이관하는 내용을 담고 있다. 즉, 국가정보원을 국외 및 북한정보를 비롯해 방첩, 대테러, 국제범죄조직, 형법상 내란·외환죄, 북한과 관련된 안보침해 행위 등으로 국한하는 것을 내용으로 명시하였다.¹⁴⁾

그리고 2020년 12월 국회 정보위원회에서 위의 발의(안)을 비롯해 2020년 10월 23일 발의된 국가정보원법 개정법률(안)(하태경 대표 발의)¹⁵⁾을 통합·조정한 국가정보원법 개정법률(안) 대안을 위원회 안으로 제안하였다. 이 제안은 결국 본회의를 통과하였다.¹⁶⁾

13) 2020년 8월 4일 김병기의원이 대표 발의한 법률(안)(의안번호: 2692)으로서 이낙연·김진표·이재호·서동용·고영인·이용우·박성준·김홍걸·최종윤·정필모·한병도·강선우·진성준·이수진·박영순·송영길·도종환·서영교·송옥주·김경협·김원이·기동민·이상직·이정문·강병원·진해철·송갑석·오영환·윤재갑·박홍근·소병철·홍영표·김영배·양향자·이장섭·황운하·강민정·황희·백혜련·박완주·변재일·김용민·김민기·조정식·강준현·전혜숙·노웅래·실훈·고용진 등 총 50인이 발의하였다.

14) 자세한 내용은 2020년 8월 4일 김병기의원이 대표 발의한 국가정보원법 개정법률(안)(의안번호: 2692) 1-3쪽 참조.

15) 2020년 10월 23일 하태경의원이 대표 발의한 법률(안)(의안번호: 4627)으로서 金炳旭·조해진·최춘식·신원식·정운천·조태용·윤주경·한기호·김승수·서정숙·주호영·이철규·권성동·구자근·김용관·김웅·김성원·이용·엄태영·유상범·이주환·추경호·최승재·이종배·송석준·최형두·권명호·전주혜·정희용 등 총 30인이 발의하였다.

16) 2020년 12월 정보위원장 제안으로 국가정보원법 개정법률(안)(대안, 의안번호: 6221)이 제시되었다. 대안의 제안이유는 그동안 국가정보원이 국가의 국내·외 정보 및 보안업무를 총괄하는 정보기관으로서 발전하여 왔지만, 대공수사를 진행하는 과정에서 국민들의 인권을 침해하는 행위들로 인해 권한남용을 비롯해 정치적 중립을 해하는 정치적 일탈 행위가 있어온 것도 사실이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 국가정보원이 다변화하는 대외 위협을 차단하고 국가안보를 수호하기 위해서는 순수한 정보기관으로 탈바꿈해야 한다는 것이다. 이를 위해 정치적 중립의 명확화로 정치개입을 사전에 차단해 직무의 범위를 명확히 하고, 국회에 의한 통제기능을 강화해 국가정보원이 정보기관으로서 위상을 높여 국민의 인권과 국가안보를 증진하는데 목적이 있음을 설명하고 있다(자세한 내용은 국회의 안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr>) 접속일자: 2024년 3월 15일).

개정(안)을 살펴보면 국가정보원이 기존에 담당했던 대공수사권이 3년간의 유예기간을 둔다는 조건 아래 2024년 1월 1일부터 경찰로 이관된다. 과거 국가정보원이 중앙정보부와 국가안전기획부를 거쳐 국가정보원으로 변화해오면서 정보를 바탕으로 한 권력기관으로서 범한 정치적 일탈과 다양한 불법적 행위들을 근절한다는 데 큰 의미가 있다고 할 것이다. 또한 간첩조작사건 등으로 국민의 인권을 유린한 과거의 행위들이 다시는 반복되지 않도록 하는 일이기도 하다. 즉, 대공수사권 이관은 국민의 인권보호 및 국가안보 수호의 임무를 국가정보원이 책임 있게 다하도록 하는 국민들의 기대라고 할 수 있다.¹⁷⁾

그럼에도 불구하고, 국가정보원이 가지고 있던 대공수사권이 경찰로 이관되면 북한에 대한 정보수집과 간첩수사가 힘을 잃게 될 것이라는 걱정 어린 우려의 목소리가 나오고 있기도 하다. 이는 국가안보를 위협하는 범죄와 간첩사건 등의 발생이 대부분 제3국을 거쳐 입국해 이루어지기 때문에 해외정보가 필수적으로 요구된다고 할 것이다. 따라서 국가정보원의 권한배분으로 인해 국가안보 수호라는 국가정보원의 기본임무를 수행하지 못하게 되는 결과를 초래할 수 있다. 즉, 국가정보원의 대공수사 능력에 비해 경찰의 대공수사 능력이 미치지 못하는 현실에서 경찰의 대공수사 역량을 인지하지 못한 채 이관이라는 결정을 내린 것은 안보수사에 커다란 구멍이 발생할 수 있음을 지적한 것이다.¹⁸⁾

이처럼 경찰은 경찰조직이 창설된 이후 다양한 시대의 변화를 겪으면서 국민에 대한 반감을 불식시키고 수사역량을 높이기 위해 많은 노력들을 해왔다. 특히, 검사와의 관계에서 수사절차의 동등한 협력자가 되기 위해 독립적 수사권을 확보하기 위한 끊임없는 노력들을 해왔고, 그 결실로서 수사개시권, 1차적 수사종결권, 대공수사권이라는 권한을 확보하게 된 것이다.

Ⅲ. 경찰국설치에 따른 찬·반론 논의

대한민국이 일제강점기를 거쳐 광복의 기쁨을 맞이하기 전까지 경찰은 인권

17) 자세한 내용은 2020년 12월 정보위원장 제안으로 이루어진 국가정보원법 개정법률(안)(대안, 의안번호: 6221) 2쪽 참조.

18) 홍승표·신소라, “권력기관 개혁에 따른 경찰의 수사권 변화에 관한 시민인식 조사”, 「한국경찰연구」 제21권 제2호, 한국경찰연구학회, 2022, 301-302면.

을 탄압하고 침해하는 인권침해기관으로 국민들의 뇌리에 박혀있었다. 이후 정부수립을 통해 미국의 신탁통치가 이루어진 기간에도 경찰은 국민의 인권보호 기관으로서 역할과 기능을 다하지 못했다. 그리고 6.25전쟁과 군부독재를 경험하면서 경찰에 대한 신뢰는 바닥에 떨어진 상태라고해도 과언이 아니다.

그러나 경찰조직은 국민들로 부터 신뢰를 회복하기 위해 다양한 노력들을 해왔지만 수사기관으로서 경찰에 부여된 권한은 어떠한 것도 없었다. 단지 수사상 검사의 보조기관에 불과했다. 하지만 대부분의 형사사건을 경찰이 담당하고 있는 현실에서 검사에게 주어졌던 다양한 권한들의 분배는 필요했고, 이러한 필요성은 형사소송법의 개정을 이끌어냈다. 그리고 경찰조직에 수사개시권, 1차적 수사종결권, 대공수사권이라는 권한이 부여되는 결과를 가져오게 만들었다.

그럼에도 불구하고, 지금껏 검찰조직을 통해 한 기관에 권한이 집중되면 그 조직은 어떠한 조직에 의해서도 견제를 받거나 통제되지 않는 권력을 가지게 되고 이는 국민의 인권침해라는 결과를 가져오게 만들었다. 경찰은 창설이후 막강한 권한을 가진 기관이 되었고, 수사절차에 있어서도 법률상 검사와 상호 협력적·상호 대등적 관계를 유지할 수 있게 되었다. 이러한 경찰조직을 견제 및 통제할 수 있는 기관의 필요성이 요구되는 부분이라 할 것이다.

그러므로 경찰조직이 합리적·합법적 권한을 사용해 국민의 인권보호기관으로서 역할을 충실히 할 수 있도록 감독, 감시, 관리, 통제가 가능한 기관으로서 행정안전부 소속의 경찰국의 논의가 요구되는 것이다. 하지만 경찰국은 설치 전부터 많은 논의가 이루어지지 못한 채 설치되었고, 설치 이후에도 경찰국 폐지 주장들이 있어왔다. 하지만 앞서 경찰국의 설치가 필요함을 경찰과 검찰의 권한분배라는 관점에서 설명하였고, 아래에서는 경찰국 설치가 필요하다는 전제하에 경찰국 설치에 대한 찬·반 논의를 바탕으로 경찰국에 요구되는 합리적 역할방안에 대해 살펴보고자 한다.

2022년 8월 2일 ‘행정안전부와 그 소속 기관 직제’ 및 ‘행정안전부와 그 소속 기관 직제 시행규칙’의 개정으로 행정안전부 경찰국을 설치하였다. 경찰국설치 과정에서 행정안전부장관을 통해 경찰조직이 움직이게 될지도 모른다는 주장들을 사전에 차단하기 위해 행정안전부령으로 경찰국 국장을 치안감, 총괄지원과장을 부이사관(3급), 서기관(4급) 또는 총경으로 보하도록 하였고, 인사지원과장을 총경, 자치경찰지원과장을 총경 또는 서기관(4급)으로 보하도록 하였다.¹⁹⁾

또한 ‘행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙’ 제정을 통해 법령의 제

정과 개정이 요구되는 경찰의 기본계획 수립 및 변경 그리고 국제협력에 필요한 계획의 수립 및 변경에 행정안전부장관 승인을 받도록 명문화하였다. 뿐만 아니라, 국무회의 상정내용, 경찰청장의 국제회의 참석을 비롯해 국외출장 등에 관한 사항, 대통령 및 국무총리 그리고 장관이 지시한 사항에 대한 추진계획 및 실적, 주요 정책을 포함한 계획의 추진실적, 대통령과 국무총리 및 그 직속 기관을 비롯해 국회 및 감사원 등 기관에 보고 및 제출할 자료 중 중요사항, 감사원 감사를 통한 결과 및 처분의 요구사항 중 중요한 정책과 관련성을 가지는 사항, 그 밖에 법률에 명시된 권한행사와 업무수행에 필요성이 인정되어 장관이 요청하는 경우 장관에 대한 사전보고가 이루어지도록 명문화하였다.²⁰⁾

시행규칙의 제정은 대통령실이 경찰조직을 직접 지휘 및 통제하는 행위가 헌법과 법률에 위배된 행위이기 때문에 경찰국 설치에 의해 행정안전부를 거치도록 한 것임을 설명하고 있다. 또한 정부조직법 제34조 제1항에 명시된 행정안전부 장관이 관장하는 사무에서 치안이 포함되지 않은 것이 아니라 제5항을 통해 치안에 대한 별도의 항을 개설해 경찰청에 의해 관장하도록 한 것이 반영된 것임을 설명한 것이다.²¹⁾

앞서 논의한 사항들을 토대로 경찰조직법의 취지와 그 의미들을 고려할 때 단순히 법규명령인 시행령과 시행규칙의 개정만으로 행정안전부 경찰국 설치가 가능한 것인지, 행정안전부 장관에 의한 경찰의 주요정책 수립에 경찰청장을 직접 지휘 및 감독하는 것이 법률규정상 인정되는 것인지, 신설된 경찰국 업무 범위가 상위 법률인 경찰조직법의 입법목적과 그 취지에 부합하는지 등에 대해서 살펴보고자 한다. 즉, 행정안전부 경찰국 설치에 대한 비판적 의견들을 살펴볼 것이다.

1. 법률 형식적 관점

정부조직법은 경찰의 조직 및 직무범위 그리고 그 밖에 필요한 사항을 따로

19) 박병욱, “시행령 개정을 통한 행정안전부 경찰국 설치의 법적 문제점과 개선방안”, 『한국경찰연구』 제21권 제4호, 한국경찰연구학회, 2022, 104면.

20) 자세한 내용은 법제처 국가법령정보센터 ‘행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙’ 제2조(<https://www.law.go.kr> 접속일자: 2024년 3월 22일) 참조.

21) 자유법치센터 ‘팩트체크’ 행정안전부 경찰국설치 법적 쟁점 누구 말이 맞나(<https://www.freedomcenter.co.kr> 접속일자: 2024년 3월 23일).

법률로 정함을 명문화하고 있다(정부조직법 제34조 제6항). 이때의 법률은 경찰의 조직법인 ‘국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률’임을 알 수 있다. 하지만 경찰의 조직법은 경찰조직 내에 존재하는 기관들과 관련성을 가지는 것이지만 행정안전부 내에 존재하는 기관들과는 관련성을 가지지 않는다. 행정안전부 내 조직은 정부조직법의 적용을 받고, 행정안전부와 관련된 하위 법령은 ‘행정안전부와 그 소속기관 직제’, ‘행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙’이 있다.²²⁾

그러므로 법률상 경찰과 관련된 행정안전부 사무로는 총경이상 임용제청권, 경찰관련 조직설치 및 변경 그리고 폐지와 관련된 시행규칙 제정권, 경찰과 관련된 중요 사항 경찰위원회 부의 및 재의요구 사항에 대한 관리로 국한해 보조기관인 행정안전부 경찰국을 시행령에 의해 설치하는 것은 형식적인 측면에서는 문제가 되지 않는다.²³⁾ 결과적으로 경찰국의 설치에 법규명령에 의해서도 설치가 가능하다는 것이다.

그럼에도 불구하고, 문제는 행정안전부 경찰국은 치안사무 전반에 관한 사항이 아니라 행정안전부 장관의 임용제청권을 비롯해 경찰위원회 안건부의 및 재의에 관한 사무의 지원적 성격이 강하기 때문에 명칭을 행정안전부 경찰지원국으로 하는 것이 옳다고 할 것이다. 다만 앞서 설명한 것과 같이 시행령에 의해 경찰국을 설치하는 것 자체가 위법한 것이라고 볼 수는 없다.²⁴⁾

2. 직무 범위 관점

‘행정안전부와 그 소속기관 직제’ 제13조의2 제2항은 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률에서 명문화하고 있는 장관의 권한인 국가경찰위원회 위원 및 경찰청장의 임명 제청권, 총경 이상 경찰의 임용 제청권, 국가경찰위원회에 안건부의 및 재의 요구권을 비롯한 경찰청장에 대한 지휘·감독권까지 명시하고 있다. 이러한 사항들은 ‘행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙’을 통해 구체적으로 명문화하고 있다.

22) 박병욱, 앞의 글, 106면.

23) 박호현, “행정안전부 경찰국설치에 대한 논의”, 『법제』 제699호, 법제처, 2022, 84-86면.

24) 2022년 6월 27일자 월간조선 ‘국정원 출신이 보는 행안부 내 경찰국설치’(http://m.monthly, chosun.com 접속일자: 2024년 3월 24일).

따라서 경찰국 설치가 시행령 또는 시행규칙인 법규명령에 의해 가능하다고 하더라도 행정안전부의 직무범위에 포함되지 않는 사항까지 관여한다는 것은 행정조직법정주의에 반하는 결과라고 할 수 있다. 즉, 합당한 직무가 있어야만 그 직무에 합치하는 조직이 만들어질 수 있기 때문이다.²⁵⁾

1990년 정부조직법은 치안을 내무부의 소관 사무에서 제외하였다. 이는 경찰 위원회를 견제수단으로 두어 경찰의 정치적 중립성을 확보하기 위해 행정안전부의 치안에 관한 관여를 배제한 것이라 할 수 있다. 그러므로 일반 부처의 장관이 일반 소속 청을 지휘·감독하는 것처럼 행정안전부장관이 경찰조직법을 통해 독립 외청의 수장인 경찰청장을 직접 지휘·감독하는 것은 문제가 되지 않는다고 주장한다.²⁶⁾

그리고 행정안전부장관의 경찰청장에 대한 직접 지휘·감독의 내용까지 포괄하는 사항을 규정한 시행령, 시행규칙 제정에 대해서도 경찰위원회 심의를 비롯하여 의결을 받지 않아도 경찰조직법상 경찰위원회 심의·의결 사항인 국가경찰사무와 관련한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 정책 및 경찰업무 발전에 관한 사항(국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 제10조 제1항 제1호)과 관련된 부분이 아니기 때문에 문제가 되지 않는다고 주장했다.²⁷⁾

또한 별도의 위원회가 없는 소방청(정부조직법 제7조 제1항: 각 행정기관의 장은 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다)과 같이 행정안전부가 경찰청을 통해 특별히 관장하는 행정안전부의 소관 사무에 대해 정부조직법 제7조 제4항이 명문화하고 있는 소속청의 주요 정책수립에 관해 그 소속 청장에 대한 지휘권을 경찰청장에게 적용하는 것이 가능하며, 행정안전부장관이 치안에 관한 사항들을 직접 지휘하는 시행령을 제정하더라도 문제가 되지 않는다고 주장하였다.²⁸⁾

이에 대해 경찰은 독립적 외청으로 직접 치안관련 사무에 대해 책임을 갖는 주체이지 행정안전부가 경찰청을 통해 치안관련 사무를 관장하는 것은 아니라고 지적했다. 특히, ‘소방관련 사무를 관장하기 위해 행정안전부장관 소속으로

25) 백승엽, “행정안전부 경찰국 및 지휘규칙에 대한 비판적 검토 및 개선방안 연구”, 『한국경찰연구』 제22권 제1호, 한국경찰연구학회, 2023, 57면.

26) 백승엽, 앞의 글, 53-54면.

27) 박호현, 앞의 글, 2022, 85면.

28) 정승윤, “경찰국의 법적 문제에 관한 소고”, 『형사소송 이론과 실무』 제14권 제4호, 한국형사소송법학회, 2022, 183-187면.

소방청을 둔다(같은 법 제34조 제7항). 검사에 관한 사무관장을 위해 법무부장관 소속으로 검찰청을 둔다(같은 법 제32조 제2항).’ 등의 법률규정을 적용해 형식적 해석을 기초로 한 경우 경찰에 대한 사항만을 살펴보면 경찰청을 통해 행정안전부가 치안사무를 지휘·감독 할 수 있다는 것은 타당해 보인다고 말할 수도 있다.²⁹⁾

그러나 1990년에 이루어진 정부조직법 개정은 내무부 소관사무로 포함되어있던 치안업무를 삭제하고 경찰청을 내무부의 외청으로 명문화한 것에 특징이 있다. 또한 1991년 경찰법은 경찰위원회를 설치해 내무부장관이 안전부의와 재의의 방식으로 참여하게 한 것은 과거 내무부의 치안사무에 대한 지휘·감독 권한을 경찰의 정치적 중립성보장의 관점에서 법률규정으로 명시한 것으로 볼 수 있다.³⁰⁾

이와 함께 현행 정부조직법은 경찰의 조직·직무범위 그 밖에 필요한 사항은 따로 법률로 정함을 명시하고 있다(같은 법 제34조 제6항). 이는 별도의 경찰조직법을 규정해놓지 않고 정부조직법의 하위법률로만 행정안전부의 특별사무로 경찰사무를 법률에 명문화하면 될 일이다.³¹⁾ 그럼에도 불구하고, 경찰조직법인 경찰법의 제정은 경찰의 독립성 확보와 경찰위원회를 통해 경찰의 소속 부처인 내무부를 견제하고 중국적으로는 경찰의 정치적 중립성을 확보하겠다는 의지가 담겨져 있는 부분이라 할 수 있다.³²⁾

그러므로 형식적 법률해석에만 초점을 맞추어 경찰조직이 행정안전부 소속이며, 치안활동이 경찰조직에 의해 특별히 관리되는 행정안전부의 소관 사무이기 때문에(정부조직법 제34조 제5항), 행정안전부장관에 의한 치안업무의 직접적 지휘(같은 법 제7조 제4항)가 가능하다는 것은 경찰위원회의 설립을 무의미하게 만드는 결과를 가져올 수 있다고 주장한다. 즉, 책임에 대한 민주적 필요성에 의해 경찰위원회라는 견제수단을 법률규정을 통해 마련하고 이를 토대로 경찰조직의 책임을 담보하려는 데 경찰법 제정의 목적이 있음을 주장한 것이

29) 정승윤, 앞의 글, 165-166면.

30) 정웅석, “경찰에 대한 절차적 통제방안 연구”, 『형사소송 이론과 실무』 제14권 제4호, 한국형사소송법학회, 2022, 45-47면.

31) 소방청은 별도의 소방조직법이 없고, 정부조직법의 하위 법령으로 ‘소방청과 그 소속기관 직제’, ‘소방청과 그 소속기관 직제 시행규칙’만이 존재할 뿐이다.

32) 2022년 5월 30일자 한겨레신문 ‘행안부 경찰국’부활 논의에....“1980년대 치안본부 회귀하냐”(https://www.hani.co.kr 접속일자: 2024년 3월 24일)

다.³³⁾

뿐만 아니라, 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률은 자치경찰 사무 관장을 위해 시·도지사 소속 시·도 자치경찰위원회를 명문화하고 있다(국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 제18조 제1항). 그러나 이러한 규정을 명문화하고 있다고 해서 시·도지사가 시·도 경찰위원회나 시·도 경찰청장을 직접 지휘하거나 감독할 수 있다는 근거로 삼을 수 있다고는 볼 수 없다. 즉, 시·도지사는 자치경찰에 대한 예산수립, 부분적 임용권 등의 권한을 제한적으로 가지고 있을 뿐이다. 결과적으로 자치경찰의 정치적 중립성을 담보하기 위한 방안이라고 주장한다.³⁴⁾

또한 경찰조직에 있어 법률의 제정과 개정이 필요한 사항에 대한 계획수립 및 그 변경에 경찰청장이 행정안전부장관의 사전승인을 요구하는 ‘행정안전부장관의 소속청장지휘에 관한 규칙’ 제2조 제1항도 행정안전부 소관사무의 범위 및 관여방식을 자의적 해석으로 결론지었다고 주장한다. 이는 결과적으로 경찰위원회의 법률상 권한을 인정하지 않고 무시하는 행위로 볼 수밖에 없다는 것이다. 그러므로 사전승인 보다 협의의 필요성을 인정하고, 협의 후에는 관련 사항을 경찰위원회로 부의해 심의·의결을 받아야 할 필요성을 주장한다.³⁵⁾

경찰위원회는 행정안전부장관 소속 심의·의결 기구이다. 따라서 의결은 행정안전부장관에 대해 구속력을 가지게 된다. 즉, 경찰위원회의 부결은 행정안전부의 경찰에 대한 관여를 제한하는 힘이라고 할 수 있다. 그러나 실질적으로 심의는 절차적 구속력은 가지나 심의와 의결이 함께 이루어진 경우가 아니면 심의가 의결의 내용을 구속하지는 못한다.³⁶⁾

하지만 의결은 구속력을 가진다고 할 수 있다. 그중 경찰위원회 부의에 대한 재의요구가 가능하도록 한 것은 경찰위원회의 의결 자체가 실질적 구속력을 가진다는 것을 전제로 한다. 그러므로 경찰청장에 대한 행정안전부장관의 직접적 지휘·감독에 대한 사항을 명문화하고 있는 ‘행정안전부와 그 소속기관 직제’ 제13조의2 제2항 및 이에 근본적 바탕을 두고 제정 및 개정된 시행령과 시행규

33) 이상훈, “국가경찰위원회의 실질화 방안 연구”, 『한국경찰학회보』 제25권 제6호, 한국경찰학회, 2023, 112-113면.

34) 최웅렬, “시·도 자치경찰위원회의 운영실태 및 발전과제”, 『한국경찰학회보』 제25권 제6호, 한국경찰학회, 2023, 140면.

35) 박병욱, 앞의 글, 110면.

36) 이상훈, 앞의 글, 114면.

칙 등의 법규명령이 경찰조직법에 위반된다고 주장한다.³⁷⁾

3. 절차적 관점

경찰조직법인 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 제10조 제1항 제1호 규정은 국가경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요 정책 및 경찰 업무 발전에 관한 사항을 국가경찰위원회의 심의·의결 사항으로 명문화하고 있다. 특히, 국가경찰위원회 규정 제5조 제1항은 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 제10조 제1항 제1호의 범위를 명시하고 있다.³⁸⁾

행정안전부 경찰국설치는 경찰위원회 규정 제5조 제1항 제1호(경찰청 소관 법령과 행정규칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항) 규정과는 달리 행정안전부의 소관 법령인 ‘행정안전부와 그 소속 기관 직제’ 및 ‘행정안전부와 그 소속 기관 직제 시행령’ 개정을 통해 이루어졌기 때문에 경찰국설치는 국가경찰위원회 심의·의결 사항에 포함되지 않는다고 주장한다.³⁹⁾

이와 함께 국가경찰위원회 규정 제5조 제1항 제8호에 명시된 규정인 ‘그 밖에 위원회가 경찰 주요정책 및 경찰업무 발전에 필요하다고 인정하는 사항’도 국가경찰위원회의 심의·의결 사항에 포함되고 있음에도 불구하고 경찰국 설치에 대해서 행정안전부장관에 의한 경찰조직 주요정책 관여 방식을 경찰청장에 대한 직접적 지휘·감독으로 규정하고 있다(‘행정안전부와 그 소속기관 직제’ 제13조의2 제2항 제1호). 또한 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 등 경찰청의 소관 법령 제정과 개정이 요구되는 기본계획 수립·변경에까지 행정안전부장관 승인을 요건(‘행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙’ 제2조 제1항 제1호)으로 하고 있다.⁴⁰⁾

37) 이상훈, 앞의 글, 115면.

38) 국가경찰위원회 규정 제5조 제1항은 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 제10조 제1항의 범위를 1. 경찰청 소관 법령과 행정규칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항 2. 경찰공무원 채용·승진 등 인사운영기준에 관한 사항 3. 경찰공무원에 대한 교육 및 복지 증진에 관한 사항 4. 경찰복제 및 경찰장비에 관한 사항 5. 경찰정보통신 개발 및 운영에 관한 사항 6. 경찰조직 및 예산 편성 등에 관한 사항 7. 경찰 중·장기 발전계획에 관한 사항 8. 그 밖에 위원회가 경찰 주요정책 및 경찰 업무 발전에 필요하다고 인정하는 사항으로 명시하고 있다(자세한 사항은 법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 접속일자: 2024년 3월 22일).

39) 박병욱, 앞의 글, 111면.

그러나 이러한 사항은 ‘그 밖에 위원회가 경찰 주요정책 및 경찰 업무 발전에 필요함을 인정하는 사항’에 포함되는 것이라 주장한다. 따라서 시행령에 따른 행정안전부의 경찰청에 대한 관리방식 변화는 국가경찰위원회 규정 제5조 제1항 제8호에 포함되는 사항이기 때문에 경찰위원회 심의·의결 사항이라고 할 수 있다. 그러므로 이러한 절차를 거치지 않은 행정안전부 경찰국 설치의 절차적 위법이 존재함을 주장한다.⁴⁰⁾

4. 시사점

정부조직법은 ‘검사에 대한 사무 관장을 위해 법무부장관 소속 검찰청을 둔다.’라는 명문규정을 두고 있다(제32조 제2항). 또한 검찰청법은 ‘법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적 사건에 대한 검사 지휘·감독과 구체적 사건에 대한 검찰총장만의 지휘·감독을 인정하고 있다.’(제8조). 법무부와 그 소속기관 직제는 ‘법무부에 법무실, 운영지원과, 범죄예방정책국, 검찰국, 인권국, 교정본부를 비롯한 출입국 및 외국인정책본부를 둔다.’는 규정을 명문화하고 있다(제4조 제1항).

이러한 내용들을 통해 경찰과 검찰은 정부조직법이 규정하는 각 정부부처인 행정안전부와 법무부의 외청(外廳)임을 알 수 있다. 따라서 정부조직법상 동등한 위치에 있는 부처들이 소속 보조기관을 설치하는 경우에 법무부 검찰국 설치의 인정하면서 행정안전부 경찰국설치에 대해서는 ‘치안’이라는 용어가 법률에 명시되어있지 않다는 이유로 설치를 인정하지 않는 것은 조직법상 인정할 수 없는 사항이라 생각된다.

뿐만 아니라, 조직법상 치안국 및 치안본부 시절과는 달리 현실적으로 행정안전부를 통한 견제 및 통제가 어느 정도 필요한 시기라고 할 수 있다. 과거 경찰청 이전의 경찰조직들은 사실상 수사기관으로서 권한들을 갖지 못했고, 단지 검사의 수사상 보조기관에 불과했다. 즉, 경찰은 검사가 명한 명령에 복종할 수밖에 없었던 상명하복을 실천하는 하부기관이었다. 이러한 시대적 상황 속에 경찰은 검찰을 비롯한 중앙정부의 눈치만을 살피는데 급급했고, 국민의 생명·

40) 자세한 내용은 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr> 접속일자: 2024년 3월 25일).

41) 2023년 5월 4일자 참여연대 [윤석열 1년 퇴행4] 행정안전부 내 경찰국 신설로 경찰 장악(<https://www.peoplepower21.org> 접속일자: 2024년 3월 25일).

신체 및 재산보호에는 소극적이었다.

하지만 다양한 시대적 변화는 경찰의 자정작용(自淨作用)을 요구했고, 이에 따라 경찰조직의 변화가 시작되었다. 결과적으로 경찰은 국민의 생명·신체 및 재산보호를 가장 중요한 임무로 인식하게 되면서 국민의 인권보호 기관으로서의 역할과 기능을 다하기 위해 최선의 노력을 다해왔다. 그럼에도 불구하고, 수사절차에 대한 권한들이 검사에게 부여되어 형사사건의 대부분을 경찰이 담당하고 있음에도 수사권한을 부여받지 못해 신속한 수사를 통한 실체진실의 발견에 어려움을 겪게 만들었다.

이러한 상황들은 경찰조직에 경찰과 검찰 간 수사상 새로운 관계정립이라는 화두를 던져주었다. 즉, 수사상 상명하복 관계가 아닌 상호 협력적, 상호 대등적 관계변화와 검찰에 부여된 권한을 경찰로 분배하는 것을 의미한다. 다양한 경찰의 노력들은 검찰에 부여된 권한분배라는 결과로 이어졌다. 이는 수사개시권, 1차적 수사종결권, 대공수사권으로 귀결된다. 경찰에 부여된 막강한 권한들에 의해 경찰을 견제하고 통제할 기관의 필요성이 요구된다. 그러나 이러한 견제와 통제가 이루어지지 못한다면 권한남용을 통한 국민의 인권침해의 결과를 만들어낼 수도 있다.

행정안전부 경찰국설치는 권한이 집중된 경찰조직을 견제하고 통제할 기관으로서 역할과 기능을 하게 될 것이다. 이와 함께 수사기관으로서 부여받은 경찰조직의 권한들이 잘 활용되도록 수사절차의 효율성을 높이고, 경찰구성원들의 사기를 증진시키며, 국민들의 인권을 보호할 수 있도록 하는 노력들이 행정안전부 경찰국의 역할이라고 할 수 있다. 경찰과 검찰에 요구되는 합리적 역할은 수사와 기소의 명확한 분리를 통해 경찰을 수사권의 주체로, 검찰을 공소권의 주체로 만들어야 한다는 것이다. 이를 위해 경찰에 대해서는 모든 수사권한을 부여해야 한다. 그리고 주어진 수사권한을 통제하고 견제할 기관이 필요하다는 것이다. 그것이 바로 행정안전부 경찰국이라고 할 수 있다. 하지만 경찰국이 설치되었음에도 여전히 경찰국이 경찰조직에 대한 견제와 통제라는 역할을 하기에는 법률적, 제도적으로 많은 어려움이 뒤따른다.

그러므로 아래에서는 경찰국이 경찰조직의 견제 및 통제수단으로서 역할과 기능을 다할 수 있도록 하기 위한 정책적 방안들을 제시하려고 한다.

IV. 경찰국의 합리적 역할에 대한 정책적 방안

1. 법률 정비에 따른 경찰국의 업무수행 안정성 필요

대한민국은 광복이후 헌법제정과 함께 법치주의를 헌법적 국가원리로 인정하게 되었다. 법치주의는 법에 의한 지배를 의미한다. 즉, 사람이나 폭력에 의한 통치가 아닌 오로지 의회에서 제정된 법에 의해서만 지배되는 것을 말한다. 이러한 법치주의는 국가조직을 만들거나 폐지하는데 중요한 역할과 기능을 한다.⁴²⁾ 따라서 행정안전부 경찰국설치는 법률규정 마련으로 설치기준을 사전에 마련해 두어야 한다. 이와 관련해 정부조직법은 행정안전부 장관의 소관사무와 관련해 명문규정을 두고 있다.⁴³⁾

그러나 정부조직법 규정상 ‘치안’에 관한 사항을 명문화하고 있지 않다는 이유로 경찰국설치를 반대하는 주장들이 있었음을 앞서 설명하였다. 하지만 법제처는 정부조직법 제7조를 통해 장관 소속 공무원 또는 그 외청(外廳)과의 관계에서 지휘·감독 권한 및 방법에 대해 명문화하고 있다고 설명했다. 즉, 정부조직법 제7조 제4항은 ‘소속 청에 대해 중요정책수립에 관한 그 청(廳)의 장을 직접 지휘할 수 있다.’고 명시하고 있다. 이에 따라 경찰청은 행정안전부장관 소속 외청이기 때문에 중요정책수립에 대한 지휘·감독을 할 수 있다.⁴⁴⁾

또한 정부조직법 제34조 제1항의 행정안전부장관 소관 사무는 직접 장관이 관장하는 사무를 말한다. 그러므로 각 소속 부처에서는 소관 사무를 관장하는 보조기관을 둘 수 있다. 따라서 ‘치안’이 행정안전부장관 소관 사무에 포함되는 경우 장관은 치안업무를 직접적으로 관장할 수 있다.⁴⁵⁾ 행정안전부 경찰국설치는 정부조직법을 비롯해 행정안전부직제 등을 통해 법률상 충분히 가능한 일이

42) 허완중 외5, 『우리헌법』, 박영사, 2020, 41-45면.

43) 정부조직법 제34조 제1항은 ‘행정안전부장관은 국무회의 서무, 법령 및 조약공포, 정부조직과 정원, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부, 정부청사 관리, 지방자치제도, 지방자치단체 사무지원·제정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체 간 분쟁조정, 선거·국민투표 지원, 안전 및 재난에 관한 정책 수립·총괄·조정, 비상대비, 민방위 및 방재에 관한 사무를 관장한다.’라고 규정하고 있다(법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) 접속일자: 2024년 4월 1일)

44) 2022년 8월 9일 법제처, 국가경찰위원회 법적 쟁점에 명확한 견해 밝혀, 5쪽(<https://www.moleg.go.kr> 접속일자: 2024년 4월 2일).

45) 2022년 8월 9일 법제처, 국가경찰위원회 법적 쟁점에 명확한 견해 밝혀, 6쪽(<https://www.moleg.go.kr> 접속일자: 2024년 4월 3일).

며, 현재는 설치되어 운영되고 있다. 하지만 일부 주장들에 의해 제기되는 문제점을 해결하기 위해 정부조직법에 ‘치안’이라는 용어를 명문화할 필요성이 있다.

‘치안’이라는 용어를 법률에 명문화함으로써 행정안전부 장관을 통해 경찰의 수사권 및 수사절차에 관여하는 상황이 발생하는 것에 대한 우려의 목소리도 존재한다. 그러나 경찰의 수사권 및 수사절차에 대해 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 제14조 제6항은 ‘경찰청장은 개별사건 수사에 대해 구체적 지휘·감독권이 인정되지 않는다.’고 명시하고 있다.⁴⁶⁾ 결과적으로 행정안전부 장관을 통한 수사지휘는 사실상 불가능한 일임을 알 수 있다.

정부조직이 설치되어 그 역할과 기능을 다하기 위해서는 조직 및 구성원의 안정성이 유지되어야 한다. 이러한 측면에서 ‘치안’이라는 용어를 법률규정에 명시해 행정안전부 경찰국이 경찰조직에 대한 지휘·감독을 통한 견제 및 지원이 원활하게 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이제는 경찰이 중앙정부 및 검찰의 눈치나 보는 과거에서 탈피해 수사개시권 및 1차적 수사종결권 그리고 대공수사권까지 갖게 된 국가기관이 되었다. 이러한 국가기관을 견제하고 통제하기 위해서는 개선조직을 통한 역할과 기능이 요구된다고 할 것이다.

2. 행정안전부 경찰국 구성원의 직급상향

경찰조직의 견제 및 통제 그리고 지원을 위한 목적으로 행정안전부 경찰국이 설치되었다. 경찰국 설치 후 행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙 제10조의2 제1항에서는 경찰국장을 치안감으로 보한다고 규정하고 있다. 또한 제2항에서는 경찰국에 총괄지원과, 인사지원과, 자치경찰지원과를 두며, 총괄지원과장을 부이사관·서기관 또는 총경으로, 인사지원과장을 총경 그리고 자치경찰지원과장을 총경 또는 서기관으로 보한다는 명문규정을 두고 있다.⁴⁷⁾

경찰국은 중앙부처인 행정안전부 소속의 국(局)단위 부서이지만 경찰청, 시·

46) 경찰청장은 경찰 수사에 관한 사무의 경우 개별 사건 수사에 대해 구체적 지휘·감독을 할 수 없다. 다만, 국민의 생명·신체·재산 또는 공공의 안전 등에 중대한 위험을 초래하는 긴급하고 중요한 사건 수사에 있어서 경찰 자원을 대규모로 동원하는 등 통합적 현장 대응 필요성이 있다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 때에 제16조에 따라 국가수사본부장을 통해 개별 사건 수사에 대해 구체적 지휘·감독을 할 수 있음을 규정하고 있다 (국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 제14조 참조).

47) 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr> 접속일자: 2024년 4월 5일) 행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙 참조.

도 경찰청, 경찰서에 대한 지원 및 관리·통제를 위한 목적을 가지고 있다. 따라서 각 경찰조직의 업무에 대한 원활한 지원과 관리·통제가 이루어지기 위해서는 경찰국장 및 과장 그리고 구성원들의 직급을 상향시킬 필요성이 있다. 현재 경찰청 국장과 대부분의 시·도 경찰청장의 경우 치안감으로 보하고 있지만 서울경찰청장, 경기남부경찰청장, 인천경찰청장, 부산경찰청장, 국가수사본부장에 대해서는 치안정감으로 보하고 있다.⁴⁸⁾

이러한 경찰조직들의 계급체계를 살펴보았을 때, 행정안전부 경찰국이 그 설치목적 달성을 위해 경찰국장을 치안정감으로 직급을 상향시킬 필요성이 있다. 또한 경찰국 아래 총괄지원과, 인사지원과, 자치경찰지원과 과장도 법률규정상 총경에서 경무관 또는 치안감으로 격상시켜야 한다. 특히, 자치경찰지원과는 기초자치단체와 광역자치단체와의 관계에서 상호 업무협조가 필요한 경우가 발생할 수 있다. 특히, 지방자치가 시작된 이후 기초자치단체의 부자치단체장은 4급인 서기관에서 3급인 부이사관으로 보해져있고, 광역자치단체의 경우 부자치단체장은 2급인 이사관에서 1급인 관리관으로 보하고 있다.

조직에서 구성원의 계급 또는 직급의 상향은 타 기관과의 업무협조를 비롯한 조직구성원의 사기진작과도 관련성을 가진다. 그리고 경찰국설치 초기부터 수사절차에서 다양한 권한을 부여받은 경찰조직을 견제하고 통제하기 위해서는 중앙부처 일반 행정직 공무원들과는 다른 목적과 특성을 지닌 경찰국 구성원들에 맞는 직급 및 계급을 부여할 필요성이 있다.

3. 경찰국 인력증원 및 조직 개편의 필요성

행정안전부 경찰국은 경찰조직의 견제 및 통제 그리고 지원이라는 역할과 기능을 위해 창설되었다. 이러한 목적 달성을 위해 경찰국은 국(局) 소속으로 총괄지원과, 인사지원과, 자치경찰지원과를 두었다. 총괄지원과는 과장 포함 10명의 구성원들이 업무를 수행하고 있고, 그 구성에 있어서도 서기관 1명, 사무관 1명, 주무관 1명, 경사 1명, 경위 1명, 경감 2명, 경정 2명으로 구성되어 있다. 또한 인사지원과는 과장 포함 7명이 업무를 수행하고 있다. 구성에 있어서는 경위 3명, 경정 3명으로 구성되어 있다. 또한 자치경찰지원과는 과장 포함 6명이

48) 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 제16조 제1항, 제28조 제1항 참조.

업무를 수행하고 있다, 그 구성에 있어서는 계장 1명, 사무관 2명, 경위 1명, 경정 1명으로 구성되어 있다.⁴⁹⁾

행정안전부 경찰국은 디지털정부혁신실 소속이며, 경찰국 외에도 디지털정부정책국(4과), 정부혁신국(4과), 공공데이터국(3과), 공공서비스국(4과), 조직국(5과), 지방행정국(5과), 자치분권국(5과), 균형발전지원국(5과)을 두고 있다.⁵⁰⁾ 각과의 구성원은 작게는 10명에서 많게는 40명이 넘는 구성원을 포함하고 있다. 그러나 경찰조직을 견제 및 통제 그리고 지원이라는 목적을 달성하기 위해 설치된 경찰국은 3과 정원 모두 총 23명에 불과하다.

특히, 자치경찰을 지원하기 위해 설치된 자치경찰지원과는 과장 포함 6명의 인원으로 자치경찰에 대한 견제 및 통제 그리고 지원업무를 수행하고 있다. 6명에 불과한 인원으로 시·도 경찰청, 경찰서 등에 대한 인력들을 어떻게 견제하고 통제하며 지원할 수 있을지 의문이 제기된다. 행정안전부 경찰국은 설치 전부터 다양한 국민들로부터 반대가 있었기 때문에 설치 후 실효성을 갖춘 기관이 될 수 있도록 많은 노력들이 있어야 한다.

따라서 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 각과의 조직개편이 요구되고 이에 따른 인력증원이 필요하다고 할 수 있다. 그러므로 총괄지원과는 인사지원과 및 자치경찰지원과에 대한 총괄업무를 담당하기 때문에 현재 10명의 인력으로는 업무수행이 어렵다고 볼 수 있다. 따라서 인력증원이 요구된다. 특히, 인력 수는 행정안전부 지방행정국 자치행정과 인력수준으로 맞출 필요성이 있다. 지방행정국은 중앙정부와 지방정부를 연결하는 가교역할을 하는 부서이기 때문에 경찰국과 유사한 특성을 갖는 부서이다. 그러므로 인력 수를 35-40명 수준으로 맞추어야 한다.

그리고 총괄지원과에 시·도 경찰청, 경찰서에 대한 감찰을 담당할 감찰 부서를 설치해야 한다. 경찰국설치는 단순히 경찰조직에 대한 지원만을 위해서가 아니라 견제 및 통제의 목적을 가지고 있기 때문이다. 특히, 수사절차에 대한 권한남용과 위법한 절차진행을 통제하는 것은 결과적으로 국민들의 인권보호와도 관련된 부분이기 때문이다.

뿐만 아니라, 자치경찰지원과 내 조직개편 및 인력증원이 요구된다. 경찰청

49) 자세한 내용은 행정안전부 조직과 기능(<https://www.mois.go.kr> 접속일자: 2024년 4월 6일) 참조.

50) 행정안전부 조직과 기능 참조.

및 시·도 경찰청 그리고 경찰서에 대한 지원을 위해서는 자치경찰지원과 내
 세분화된 조직편성이 필요하다고 할 수 있다. 따라서 생활안전, 교통, 여성, 청
 소년 등 세분화된 조직편성과 함께 현재 6명의 인력을 35-40명 정도로 증원해
 행정안전부 경찰국이 경찰조직을 실효성 있게 지원하고 견제하며 통제할 수 있
 는 기관이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

V. 결 론

경찰과 검찰 간 관계변화를 모색해야 한다는 다양한 주장들이 국민들의 입을
 통해 모아지기 시작했다. 결국 이러한 주장들은 경찰과 검찰 간 수사권조정이
 라는 화두로 이어졌다. 대부분의 형사사건을 경찰이 담당하고 있는 현실에서
 수사절차상 모든 권한을 검사에게 부여한 것은 신속한 수사를 통한 실체진실발
 견이라는 관점에서 문제가 될 수 있다. 이는 곧 국민의 인권침해와도 관련성을
 가진다.

과거 많은 권한들이 검찰 또는 검사에게 부여된 것은 경찰조직이 국민의 인
 권보호 기관으로서 역할과 기능을 다하지 못했기 때문이다. 하지만 시대의 변화
 를 통해 경찰은 국민의 봉사기관이 되기 위해 많은 노력들을 해왔고, 그 결과
 변화의 시도들이 조직 내 여러 분야에서 나타나기 시작했다. 이러한 노력들은
 경찰이 가진 권한들의 경찰로의 분배로 이어져야 한다는 주장들로 귀결되었다.

결국, 경찰조직의 노력이 형사소송법, 검찰청법, 국가경찰과 자치경찰의 조직
 및 운영에 관한 법률 개정을 이끌어내어 경찰은 수사개시권, 1차적 수사종결권,
 대공수사권까지 부여받은 창설 후 가장 강력한 국가기관이 되었다. 그러나 한
 기관에 권한이 집중되면 그 기관은 부패하거나 권한남용을 통한 국민의 인권을
 침해할 수 있는 잠재적 가능성을 가진 국가기관이 될 수 있다. 따라서 권한이
 커진 경찰조직을 견제하고 통제할 기관의 필요성이 제기되었다.

경찰조직의 견제와 통제 그리고 지원이라는 목적을 위해 행정안전부 경찰국
 이 설치되었다. 그러나 경찰국은 설치 전부터 설치에 대한 부정적 주장들이 있
 어왔다. 그러나 경찰국설치의 필요성과 법률적 뒷받침에 의해 행정안전부 경찰
 국이 설치되었다. 하지만 여전히 경찰국이 가진 문제들이 산적해있고, 그러한
 문제들을 해결하기 위한 정책적·제도적 방안을 제시하는 것을 본 논문의 목표

로 삼았다.

경찰은 과거 중앙정부 및 감사의 눈치나 보던 국가기관이 아닌 실질적·법률적 수사권을 지닌 기관으로 탈바꿈했다. 이러한 경찰을 견제하고 통제하며 지원하기 위해서는 행정안전부 경찰국의 합리적 역할방안이 마련되어야 할 필요성이 있다. 이는 결국, 경찰이 국민의 인권보호 기관으로서 역할과 기능을 다하기 위함이라 할 것이다.

투고일 : 2024.4.22. / 심사완료일 : 2024.6.17. / 게재확정일 : 2024.6.19.

[참고문헌]

- 문준영, 「법원과 검찰의 탄생-사법의 역사로 읽는 대한민국」, 역사비평사, 2010.
- 허완중 외5, 「우리헌법」, 박영사, 2020.
- 김영중, “수사권 개혁 후 경찰과 검찰의 관계 재정립 방안-경찰에 대한 검찰의 수사 사무 감독을 중심으로”, 「경찰법연구」 제20권 제2호, 한국경찰법학회, 2022.
- 박병욱, “시행령 개정을 통한 행정안전부 경찰국 설치의 법적 문제점과 개선방안”, 「한국경찰연구」 제21권 제4호, 한국경찰연구학회, 2022.
- 박호현·김중호, “경찰의 합리적 역할방안 정립에 관한 논의”, 「법제」 제684호, 법제처, 2019.
- _____, “경찰법 개정법률(안)을 통한 경찰의 합리적 역할방안에 관한 논의”, 「법제」 제692호, 법제처, 2021.
- _____, 김명대, “검찰의 합리적 역할방안에 관한 논의-중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률(안)을 중심으로”, 「한국민간경비학회보」 제21권 제2호, 한국민간경비학회, 2022.
- _____, “국가수사본부의 합리적 역할방안에 관한 논의-국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 개정(안)을 중심으로”, 「안전문화연구」 제19호, 사단법인 한국안전문화학회, 2022.
- _____, “행정안전부 경찰국설치에 대한 논의”, 「법제」 제699호, 법제처, 2022.
- 백승엽, “행정안전부 경찰국 및 지휘규칙에 대한 비판적 검토 및 개선방안연구”, 「한국경찰연구」 제22권 제1호, 한국경찰연구학회, 2023.
- 윤동호, “경찰의 영장신청권 독립론에서 영장청구권 독점론으로”, 「법학논집」 제23권 제3호, 조선대학교 법학연구원, 2016.
- 이상훈, “국가경찰위원회의 실질화 방안 연구”, 「한국경찰학회보」 제25권 제6호, 한국경찰학회, 2023.
- 정승윤, “경찰국의 법적 문제에 관한 소고”, 「형사소송 이론과 실무」 제14권 제4호, 한국형사소송법학회, 2022.
- 정웅석, “경찰에 대한 절차적 통제방안 연구”, 「형사소송 이론과 실무」 제14권 제4호, 한국형사소송법학회, 2022.
- 최응렬, “시·도 자치경찰위원회의 운영실태 및 발전과제”, 「한국경찰학회보」 제25권 제6호, 한국경찰학회, 2023.

황문규, “개정 형사소송법상 경찰의 수사개시권 및 검사의 수사지휘권의 내용과 한계”, 『형사정책연구』 제22권 제3호, 한국형사법무정책연구원, 2011.

홍승표·신소라, “권력기관 개혁에 따른 경찰의 수사권 변화에 관한 시민인식 조사”, 『한국경찰연구』 제21권 제2호, 한국경찰연구학회, 2022.

<https://idp.theminjoo.kr>

<https://law.go.kr>

<https://likms.assembly.go.kr>

<https://www.freedomcenter.co.kr>

<http://m.monthly,chosun.com>

<https://www.hani.co.kr>

<https://www.peoplepower21.org>

<https://www.moleg.go.kr>

<https://www.mois.go.kr>

2020년 8월 4일 김병기의원이 대표 발의한 법률(안)(의안번호: 2692)

2020년 10월 23일 하태경의원이 대표 발의한 법률(안)(의안번호: 4627)

2020년 12월 정보위원장 제안으로 이루어진 국가정보원법 개정법률(안)(대안, 의안번호: 6221)

[국문초록]

행정안전부 경찰국의 합리적 역할방안에 관한 논의

박 호 현*

경찰은 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가기관의 역할과 기능을 다하기 위해 창설되었다. 그러나 과거 경찰은 국민의 생명과 재산보호 보다는 중앙정부의 눈치 보기에 급급했고, 경우에 따라서는 국민들의 인권을 침해하는 국가기관으로서의 면모를 보여주기도 했다. 또한 형사소송법상 수사기관으로서 명문화되어 있었음에도 실질적 수사권은 모두 검사에게 부여되어 경찰은 검사의 눈치까지 봐야하는 이중고를 겪을 수밖에 없었다.

특히, 형사사건의 대부분을 경찰이 담당하는 현실에서 대부분의 수사권한을 검사가 갖는 것은 신속한 수사를 통한 실체진실의 발견이라는 관점에서 무리가 따를 수 있다. 이를 위해 경찰은 검사의 권한분배를 주장해왔고, 이러한 주장들과 노력들은 경찰조직 내부의 자정작용(自淨作用)으로 이어져 경찰조직이 과거와는 달리 국민의 인권보호기관으로 탈바꿈하게 되었다.

이러한 경찰조직의 노력들은 형사소송법 및 검찰청법 그리고 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 개정이라는 결과를 만들어냈다. 즉, 수사절차에서 경찰과 검사는 상명하복 관계가 아닌 상호 협력적, 상호 대응적 관계로 변화하였고, 수사개시권 및 1차적 수사종결권 그리고 대공수사권까지 갖게 되어 경찰은 창설 후 가장 강력한 국가기관이 되었다.

그러나 권한이 한 기관에 집중되면 그 기관은 권한남용을 통한 국민의 인권 침해라는 결과를 만들어냈다. 이러한 문제를 해결하기 위해 행정안전부 경찰국을 설치했다. 경찰국은 경찰조직을 지원하고 견제하며 통제하는 역할과 기능을 위해 설치되었지만 설치 전부터 많은 우려의 목소리가 이어졌다.

그러므로 본 논문은 이러한 국민들의 우려의 목소리에 포함된 여러 사항들을 법률 형식적 관점, 직무범위 관점, 절차적 관점에서 살펴 행정안전부 경찰국이 실질적으로 경찰조직을 지원하고 견제하며 통제할 수 있도록 하기 위한 정책적

* 원광대학교 경찰행정학과 강사, 경찰학박사.

방안을 모색하는 것을 궁극적 목표로 삼으려 한다.

주제어 : 수사권, 권한분배, 역할방안, 경찰국, 인권보호

[Abstract]

Discussion on the rational role of the Police Bureau in the Ministry of the Interior and Safety

Park, Ho-Hyun*

The police was created to fulfill the role and function as a national institution that protects the lives and property of the people. However, in the past, the police tended to focus on the central government's opinions rather its duty, therefore it showed violating the people's human rights in some cases. In addition, it could not have helped following the prosecutor's opinion, because all actual investigative authority was granted to the prosecutor, even though it was stipulated as an investigative agency under the Criminal Procedure Act.

Although the police was responsible for most criminal cases, it could have been difficult for the police to discover the actual truth through a rapid investigation because of not having most investigative authority. So, it has insisted on the distribution of authority from the prosecutor, and these claims and efforts have led its organization to focus on its duty unlike in the past.

These efforts resulted in revisions to the Criminal Procedure Act, the Prosecutors' Office Act, and Act on the Organization and Operation of National Police and Autonomous Police. In other words, in the investigative process, the police and the prosecutor have changed from a hierarchical relationship to a mutually cooperative and mutually responsive relationship, so the police have become the most powerful national agency since these laws were revised. It have had the right to initiate an investigation, the right to terminate the primary investigation, and even the right to investigate communism.

However, when authority is concentrated on one institution, that institution tends to violate the people's human rights through abuse of its authority.

* Lecturer, Division of Police Administration, Wonkwang University.

To solve this problem, the Police Bureau was established in the Ministry of the Interior and Safety(hereafter referred to MOIS). it is for support, check, and control the police organization, but many voices of concern have arisen even before its establishment.

This paper examines various matters included in these public concerns from a legal formal perspective, a duty scope perspective, and a procedural perspective, thus it develops policy measures to enable the Police bureau in MOIS to actually support, check, and control the police organization.

Key words : investigative authority, distribution of authority, role plan,
the Police Department, human rights protection