

경찰옴부즈만 10주년 기념토론회

2016. 12. 14



국민권익위원회

Anti-Corruption &
Civil Rights Commission

본 자료집 내용은 토론회에 참석하는 발표, 토론자들의
의견임을 알려드립니다.

기 념 사

안녕하십니까.

국민권익위원회 위원장 성영훈입니다.

바쁜 일정에도 불구하고 경찰옴부즈만 10주년 기념 토론회에 참석해주신
내외 귀빈 여러분, 감사합니다.

토론회 사회를 맡아주신 이승종 서울대 행정대학원장님과 임승빈 교수
님, 발표를 해주실 금창호 박사님과 토론자 여러분들께도 깊이 감사드립니다.

2006년 12월 21일 우리 위원회에 경찰옴부즈만이 설치되어 올해로
10년을 맞고 있습니다. 그 이전에도 경찰 업무 수행 과정에서의 위법·부당
을 다루는 사안들에 대해서는 경찰서 청문감사관실을 통해 자체 시정
기능을 수행해 왔습니다만 보다 중립적이고 공정한 민원 처리를 기대하
는 국민의 요구에 부응하기 위해 정부 차원의 논의 끝에 특수한 옴부즈만
형태로 경찰옴부즈만을 설치하기에 이른 것입니다.

우리 위원회가 운영하는 국민신문고를 분석한 결과, 2007년 5만
4,785건이던 경찰 관련 민원은 2015년 말에는 폭발적으로 증가해 62만
4,556건에 이르렀습니다.

한편, 권익위원회는 경찰옴부즈만 설치 이전 위원회에 접수된 연간 500
여건의 경찰 관련 고충 민원을 관계기관에 그대로 이송·이첩하는데 그쳤지
만, 경찰옴부즈만 설치 이후 지난 10년간 직접 처리한 경찰 관련 고충민원
건수는 1만 8,628건에 달합니다.

뿐만 아니라 경찰옴부즈만 출범 초기인 2007년 7%에 불과하던 인용률이
2016년에는 30%에 이르는 등 해를 거듭할수록 제도가 안정화되고 관계기관
과의 업무협력 체제도 돈독해지고 있다는 점을 확인할 수 있습니다.

이처럼 전체 경찰 관련 민원 가운데 경찰옴부즈만이 처리하는 사안의 비율이 높지는 않지만, 처리한 민원의 대부분은 경찰에 대한 불신에 기인하거나, 경찰에서 해결되지 않은 민원을 처리하는 2차 민원이란 점에서 정부에 대한 신뢰와 공정성을 높이는데 기여하고 있다고 평가할 수 있겠습니다.

최근에는 우리 위원회는 경찰옴부즈만 10년간의 노하우를 살려 민원 처리의 질적 향상, 국민의 접근성 강화, 제도 개선 병행 등 경찰 부문의 국민 권익 증진을 위해 다각적인 노력을 기울이고 있습니다.

특히 경찰청, 도로교통공단과의 협업을 통해 어린이 보행 교통사고, 역주행 교통사고 개선 방안을 마련하는 등 국민 안전을 강화하기 위한 기획조사를 실시하고, 현장을 찾아가는 맞춤형 이동신문고를 적극적으로 운영하는 등 활동 영역을 확대하고 있습니다.

이처럼 경찰옴부즈만 제도는 지난 10년간 나름대로 성과를 거두었다고 평가할 부분도 있지만, 과연 국민의 기대를 충족할만큼 그 역할을 다하고 있는지 조심스러운 마음이 교차하는 것도 사실입니다.

모쪼록 오늘 토론회를 통해 경찰옴부즈만의 성과와 향후 과제에 대해 적극적으로 의견을 말씀해 주시기를 앙청합니다.

저희는 제시된 의견들을 바탕으로 경찰옴부즈만의 내실있는 발전 방향을 모색하고 구체적인 실천 방안들을 마련해 시행하겠습니다.

끝으로 발제자와 패널 여러분, 그리고 참석자 여러분께 다시 한 번 감사드리며, 올 한 해 알차게 마무리하시고, 희망찬 새해를 맞으시길 기원하면서 인사말씀을 마치겠습니다.

2016. 12. 14.

국민권익위원회 위원장 **성영훈**

진행순서

구분	시간		주요내용		담당
개회	14:00~14:03	03'	● 개회선언 및 국민의례		사회자 (경찰민원과장)
	14:03~14:08	05'	● 인사말씀		성영훈 (국민권익위원장)
	14:08~14:10	02'	● 경찰움부즈만 연혁 및 기본 실적 현황		경찰민원과장
	14:10~14:15	05'	● 토론회 진행방법 설명 및 제1세션 소개		사회자
1세션	14:15~15:15 (60분)	제목		● 경찰움부즈만 현황과 발전방안	세션별 진행자
		20'	주제 발표	● 금창호(한국지방행정연구원 실장)	이승중 (서울대 행정대학원장)
		30'	토론	● 김현성(대한변호사협회 인권위원회 소위원장) ● 강 욱(경찰대 행정학과 교수) ● 김의환(국민권익위원회 고충처리국장)	
				10'	
	휴식 및 제2세션 소개(10')				
2세션	15:25~16:40 (60분)	제목		● 경찰분야 고충민원 처리 현황과 개선 방안	세션별 진행자
		20'	주제 발표	● 김재윤(국민권익위원회 전문위원)	임승빈 (명지대 행정학과 교수)
		30'	토론	● 박수정(행정개혁시민연합 사무총장) ● 허경미(계명대 교수, 경찰청 인권위원) ● 오익현(경찰청 감찰계장)	
				10'	
질의응답	16:40~16:50	10'		● 정리(기타 시간)	
폐회	16:50	-		● 폐회	

I. 경찰옴부즈만 연혁 및 기본 실적 현황 / 1

II. 제1세션 / 5

- 【주제발표】 경찰옴부즈만의 현황과 발전방안 7
금창호(한국지방행정연구원 연구실장)
- 【제1토론】 김현성(대한변호사협회 인권위원회 소위원장) 토론문 37
- 【제2토론】 강 욱(경찰대 행정학과 교수) 토론문 43
- 【제3토론】 김의환(국민권익위원회 고충처리국장) 토론문 49

III. 제2세션 / 55

- 【주제발표】 경찰분야 고충민원 처리 현황과 개선 방안 57
김재윤(국민권익위원회 전문위원)
- 【제1토론】 박수정(행정개혁시민연합 사무총장) 토론문 91
- 【제2토론】 허경미(계명대 교수, 경찰청 인권위원) 토론문 95
- 【제3토론】 오익현(경찰청 감찰계장) 토론문 101



I

경찰옴부즈만 연혁 및 기본 실적 현황

경찰옴부즈만 연혁 및 기본 실적 현황

□ 경찰옴부즈만 도입·운영 연혁

- 경찰(해양경찰)관련 민원의 공정성 시비를 해소하고, 중립적 시각에서 경찰 관련 고충민원 처리를 위해 '06.12. 경찰옴부즈만 도입
 - '99.~'02. : 한국경찰학회, 한국부패학회 등이 경찰옴부즈만 도입 주장
 - '03.07. : 정부혁신분권위원회가 경찰옴부즈만 도입을 행정개혁과제로 선정
 - '06.02. : 대통령의 군사 경찰 전문옴부즈만 도입 검토 지시
 - '06.12.21 : 국민고충처리위원회에 경찰옴부즈만 도입

직제('06.12.21.기준)	구 성 원
경찰소위원회	상임위원(1), 비상임위원(2) ※ 심의·의결 형태 : 만장일치
경찰민원조사팀	• 1팀 : 팀장(1, 외부전문가), 조사관(일반행정 4, 파견경찰관 3, 외부전문가 3) • 2팀 : 팀장(1, 파견경찰관, 총경), 조사관(일반행정 3, 파견경찰관 3, 외부전문가 2)

- '08.02.28. : 국민고충처리위원회가 '국민권익위원회'로 통합

직제('08.02.28.기준)	구 성 원
경찰소위원회	변동사항 없음
경찰민원과	• 과장(1명, 일반행정) • 조사관(12명 : 일반행정 9, 파견경찰관 2, 외부전문가 1)

※ 국민권익위원회로 통합 후 경찰옴부즈만 직제 축소

□ 경찰음부즈만 기본 실적 현황

- **(민원처리전수)** 경찰음부즈만 도입 전인 '03.01.~'06.01.까지 경찰민원은 경찰청 파견조사관 2명이 1,543건(연 평균 약 514건)을 이송 처리
 - 경찰음부즈만 도입 후 '07.01.~'15.12.까지 9년간 18,145건(연 평균 약 2,016건)을 처리하여 도입 전에 비해 약 3.9배 가량 접수·처리전수 증가
 - 분야별로는 수사(43.2%), 교통(33.9%), 경찰일반(18%), 치안 및 방범(5%) 順
- **(인용률)** 경찰음부즈만 도입 후 민원인의 주장을 인정한 인용률은 '07년에 7.3%이었으나, 09년까지 15.7%로 증가하였고, 그 이후 증감을 반복하다가 '13년부터 다시 증가하여 '15년에는 22.82%까지 증가
- **(국민만족도)** 경찰민원 국민만족도는 '07년 72.6점이었으나 '16.9. 기준 77점까지 증가하여 고충민원 전체 만족도 76.5점을 상회
- **(집단조정)** 태백 어린이 통학로 교통안전대책 요구('14년), 춘천 국도 46호선 빈발 교통사고 안전대책 요구('16년) 등 집단민원에 대한 조정 3건
- **(제도개선 및 기획조사)** 고충민원 처리 과정에서 필요하다고 인정되는 경우 관계 행정기관 등에 합리적인 제도개선 권고 가능(권익위법 제47조)
 - 경찰·검찰 수사단계의 무혐의 등 처리결과 통지규정 확대('07년), 무면허 운전자에 대한 운전면허 결격기간 단축('09년), 공매차량 현황조사 시 수배 차량 여부 확인절차 마련('16년) 등 제도개선 26건 권고 및 시정
 - 부상 전·의경 의료지원 개선('09년), 유치장 운영 및 환경 개선('12년), 권역별 교통안전시설 개선('14년~), 역주행사고 빈발지점 합동 개선('15년), 어린이 보행 교통사고 실태조사('16년) 등 기획조사 10건 실시



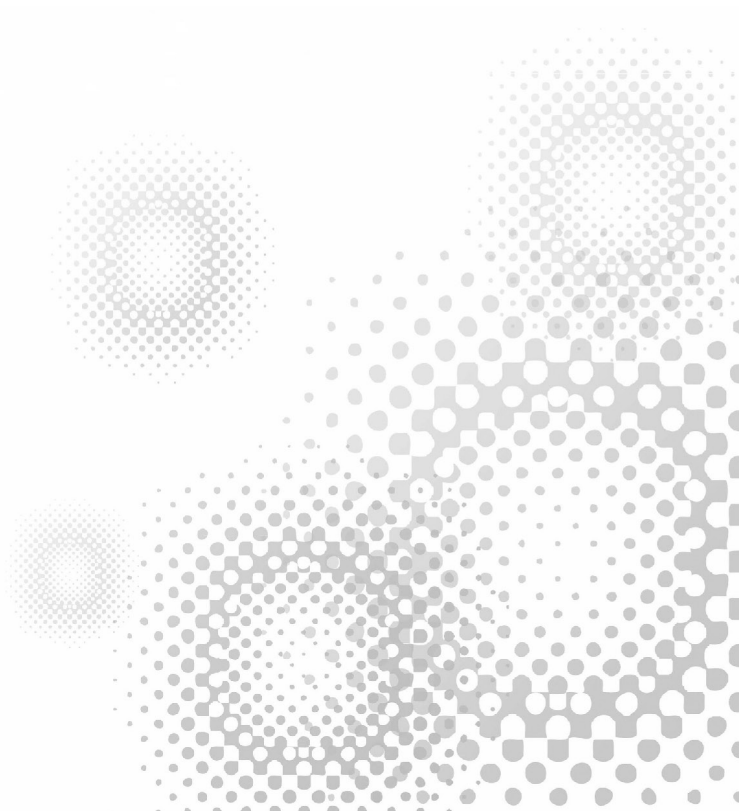
II

제1세션

【주제발표】

경찰옴부즈만의 현황과 발전방안

금창호 (한국지방행정연구원 연구실장)



I 문제의 제기

- 경찰옴부즈만은 경찰행정기관의 행정행위에서 발생하는 국민의 고충민원을 간편하면서도 신속하게 해결하기 위하여 운영하는 전문옴부즈만이라 할 수 있음
 - 특히, 경찰의 공권력 행사에 대한 재량성이 증가되고 있음에도 불구하고, 경찰기관의 내부적 민원처리의 공정성 등이 확보되지 못한 상황에서 경찰옴부즈만에 대한 요구가 커져 왔음
- 주요 선진국에서는 1980년대부터 경찰비리 민원에 대한 처리방식을 중심으로 활발한 논의가 이루어지고, 그 결과로 국민들에게 책임지는 민주경찰의 확립을 위한 전략적 대안으로 경찰옴부즈만이 도입되어 왔음
 - 우리나라 역시 경찰관련 고충민원을 신속하게 처리하기 위하여 독립기관으로 2006년 (구)국민고충처리위원회에 경찰민원처리팀을 설치하였고, 이후 2008년에 국민권익위원회에 경찰민원과를 설치하여 대응하고 있음
- 국민권익위원회의 경찰민원과는 전문적인 경찰옴부즈만으로 정착되면서 경찰관련 민원처리에 효율적으로 대응하여 왔으나, 설치목적에 부응하기 위해서는 개선의 여지가 적지 않다는 지적을 받고 있음
 - 즉, 경찰민원과는 2007년 이후 2015년까지 총 17,822건의 경찰민원을 처리하여 2015년 국민만족도가 73.0점으로 전체 고충민원 만족도 74.0점에 비하여 근접한 수준을 나타내고 있음
 - 그럼에도 불구하고, 경찰옴부즈만의 설치목적을 효과적으로 구현하기 위해서는 구조적 및 운영적 한계를 보완하기 위한 제도개선이 필요하다는 지적이 제기되고 있음

- 이에 따라 현행의 경찰옴부즈만의 운영실태를 분석하고, 그 결과에 기초하여 설치목적에 보다 효과적으로 달성할 수 있는 개선과제를 검토하고자 함
- 경찰옴부즈만의 개선과제는 운영실태에서 나타나는 한계뿐만 아니라 외국의 관련사례 고찰을 통해서 적실성을 확보하도록 함

Ⅱ

경찰옴부즈만의 개념 및 선행연구 분석

① 경찰옴부즈만의 개념

- 옴부즈만은 국가별 다소의 개념적 차이에도 불구하고, 본질적인 역할구조는 상당한 합의에 기초하고 있음
 - 즉, 옴부즈만은 국민의 대리인으로서 국민과 행정기관 사이에서 발생하는 문제를 간편하고도 신속하게 처리하는 사람을 의미함

- 다만, 옴부즈만에 대한 국가별 또는 학자별 개념적 차이는 대체로 다음과 같은 내용에서 발생되고 있음
 - 첫째는 옴부즈만의 구체적 역할로 국가에 따라서 불평처리관(Grievance Man), 중개조정인(Mediator), 의회감찰관(Parliamentary Commissioner), 국민상담관(Public Counsel), 시민보호관(Citizen's Defender) 등과 같이 다양하게 규정되고 있다는 것이고
 - 둘째는 옴부즈만의 임명기관으로 국가별로 국회 또는 정부의 어느 일방이 임명기관이 되고 있다는 것임
 - 이 외에도 옴부즈만의 권한과 역할 등에 대해서도 국가별 특성이 반영됨으로써 개념적 축소 또는 확장이 수반되고 있음

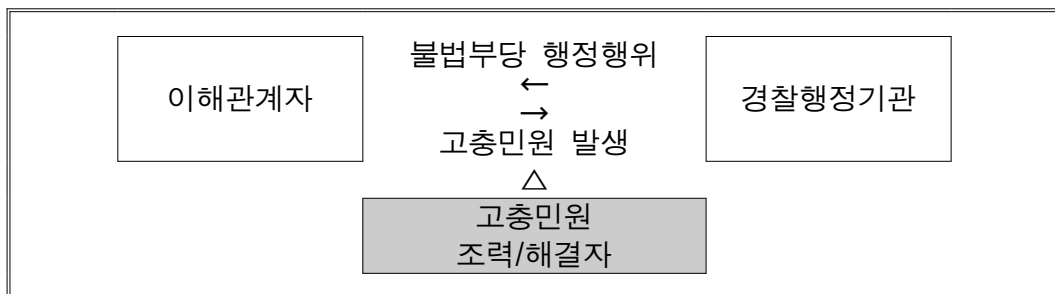
<표 1> 국내외 옴부즈만의 개념정의

저자	개념
김호진	▶ 공무원의 직권남용이나 불량행정의 횡포로부터 국민을 보호하기 위하여 국회나 정부가 임명한 일정한 사법관
김규정	▶ 행정감찰관의 성격을 띤 고위직 인사로 공무원의 위법 부당한 행위로 말미암아 권리의 침해를 받은 시민이 제기하는 민원/ 불평을 조사하여 시정 권고하는 사람
D. Rowat	▶ 의회가 임명한 직원으로 정부관료에 대한 민원을 조사하여 정당한 이유가 있다고 인정될 경우 이를 구제하는 사람
N. Andern	▶ 공공기관의 활동을 감사하기 위해 의회가 임명한 일종의 사법관
고충처리위원회 한국행정연구원	▶ 시민과 행정기관간의 관계에서 발생하는 문제를 간이 신속하게 해결하기 위해 임명된 사람

○ 전술한 옴부즈만의 일반적 개념에 기초할 경우 경찰옴부즈만의 개념은 다음과 같이 규정할 수 있음

- 즉, 옴부즈만의 일반적 특성을 보유하되, 옴부즈만의 역할이 경찰분야에 국한된 제한적 옴부즈만으로 국민으로부터 경찰민원을 접수받아 직접 조사하고 해당경찰관에게 징계 등을 요구하는 전문옴부즈만으로 규정할 수 있음

<그림 1> 경찰옴부즈만의 개념구조



② 경찰옴부즈만의 기능

- 옴부즈만은 각종의 민원처리를 통해서 행정통제기능과 갈등조정기능, 정보공개기능, 행정개혁기능 및 약자대변기능 등을 수행하는 것으로 제시되고 있음
 - 즉, ① 행정처분에 대한 적정성 여부를 심사하여 행정을 통제하고, ② 집단민원이나 갈등에 대해 소송 이전에 알선, 조정 및 중재하며, ③ 제기된 민원의 조사과정에서 습득된 정보공개를 통해서 국민의 알권리를 충족시켜주고, ④ 시정권고나 제도개선을 통하여 행정관행을 개선하며, ⑤ 이해관계의 상충과정에서 침해될 수 있는 사회적 약자를 대변하는 기능을 수행함
- 전술한 일반적 옴부즈만의 기능과 달리 경찰옴부즈만은 분야적 특성을 고려하여 다음과 같은 기능을 전담 수행하는 것으로 간주되고 있음
 - 경찰옴부즈만은 ① 행정기관으로부터 권익을 침해당한 국민권익을 구제하고, ② 경찰행정 등에 대한 공정성 및 신뢰성을 확보하며, ③ 경찰행정 등에 대한 행정기관 자체의 시정역할을 수행하는 것으로 규정하고 있음(국민권익위원회, 2016)
 - 이에 따르면, 경찰옴부즈만은 일반적 옴부즈만의 기능 중에서 행정통제기능과 정보공개기능 및 행정개혁기능에 보다 높은 비중을 두고 있음

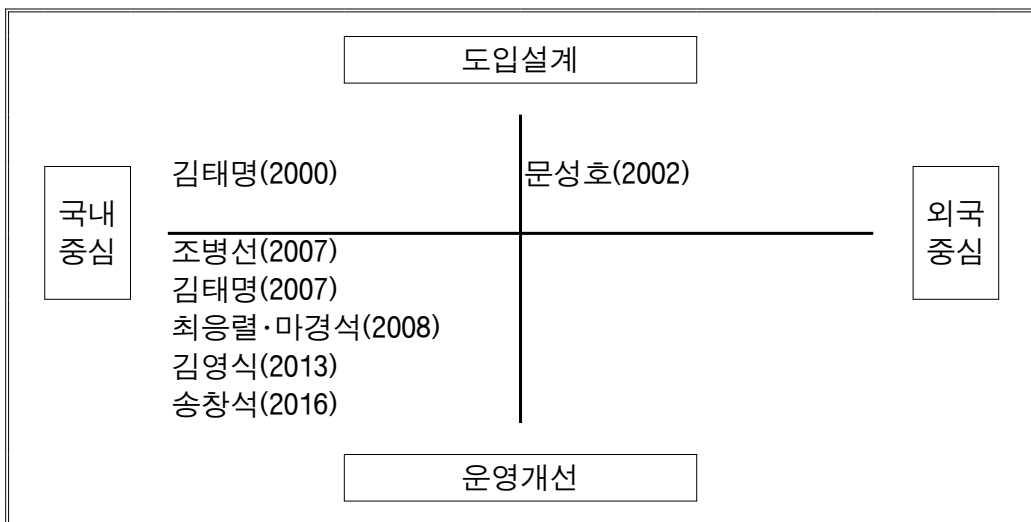
〈표 2〉 경찰옴부즈만의 기능

일반 옴부즈만	경찰 옴부즈만
▸ 행정통제기능 ▸ 갈등조정기능 ▸ 정보공개기능 ▸ 행정개혁기능 ▸ 약자대변기능	▸ 행정통제기능 ▸ 정보공개기능 ▸ 행정개혁기능

3 선행연구 분석 및 한계

- 경찰옴부즈만에 대한 선행연구는 일반적인 옴부즈만 연구에 비해서는 양적인 확장성이 크지 않음
 - 옴부즈만의 도입역사가 일천하고, 나아가 경찰분야에 대한 학문적 확장성이 여타 분야에 비해서 크지 않은 것에 기인함
- 경찰옴부즈만에 대한 선행연구는 연구초점과 연구범위를 기준으로 다음과 같이 분류할 수 있음
 - 연구초점을 기준으로 도입설계와 운영개선으로 구분되고 있으며, 연구범위를 기준으로 국내중심과 외국중심으로 유형화되고 있음
- 대안제안형 선행연구를 중심으로 주요 연구내용을 개괄하면, 다음과 같이 압축되고 있음
 - 경찰옴부즈만의 실효성을 제고하기 위해서는 기구의 적정성, 인력의 충분성 및 권한의 적절성 등이 수반될 필요가 있는 것으로 제시되고 있음

〈그림 2〉 선행연구의 유형구조



학자명	연구내용
김태명(2000)	■ 경찰옴부즈만 도입 - 도입요소 제시
문성호(2002)	■ 경찰옴부즈만 개선대안 제시 - 경찰소위원회 및 조사관 전문성 확보 - 적시성과 실효성 있는 수사옴부즈만 정립
조병선(2007)	■ 경찰조사민원팀의 민원처리 법적 문제개선 - 옴부즈만 취지에 기초한 법해석 - 제도상 통일적 입법
김태명(2007)	■ 경찰옴부즈만 실시모형 설계 - 설치형태 - 기관구성 - 관할범위 - 권한 및 조사·처리절차
최응렬·마경석 (2008)	■ 경찰옴부즈만 제도개선 - 실질적인 경찰특별소위원회의 구성 - (가칭)경·검 옴부즈만의 도입 - 인권위원회와 업무조정 - 직권조사권 등 실질적 조사권한 부여 - 조사인력 확충 및 경찰 내 청문감사관과의 협조 강화
김영식(2013)	■ 경찰옴부즈만 제도개선 - 경찰소위원회 및 조사관 전문성 확보 - 적실성과 실효성 있는 수사옴부즈만으로 개선

Ⅲ 경찰옴부즈만의 운영실태 분석

1 도입경과

- 경찰옴부즈만은 경찰의 공권력 행사에 대한 재량권이 확대되는 것에 비하여 조직특성에 따라 국민불만을 직접적으로 해결할 능력이 부재한 것을 보완하기 위하여 도입됨
 - 즉, 경찰관은 다양한 현장상황에서 공권력 행사대상 및 내용을 비교적 정확하게 파악하여 직접 공권력을 행사하는 특성에 따라 국민불만이 필연적으로 발생되나, 경찰기관을 통한 고충민원의 직접적 해결이 곤란하다는 것임
- 기존의 경찰민원은 경찰내부의 청문감사관과 (구)국민고충처리위원회 및 국가인권위원회에 제기할 수 있었으나, 공정성과 신뢰성의 확보곤란, 조사인력의 부족, 인권영역의 국한 등으로 복합적인 경찰민원의 처리에는 한계가 있다는 평가임
 - 이에 따라 2006년 2월 23일 (구)국민고충처리위원회의 대통령 업무보고에서 수사과정의 인권유린 등 기본권 침해사안을 구제하는 전문(특수) 옴부즈만 형태의 경찰옴부즈만 제도의 도입 필요성을 제기함
- 이에 따라 2006년 12월 경찰민원에 대한 중립적이고 공정한 처리로 국민의 권익구제의 범위를 확대하고, 정부에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위하여 (구)고충처리위원회에 경찰옴부즈만으로서 경찰민원 처리부서를 설치함
 - 동 부서는 경찰관의 위법·부당한 행위를 직접 조사하여 징계를 요구하거나 국민권익을 회복시키는 등 복합적인 경찰옴부즈만 기능을 수행함

- 이후 2008년 2월 경찰민원 처리부서는 고충처리위원회와 청렴위원회 및 행정심판위원회가 통합하여 국민권익위원회가 새로이 설립되면서 국민권익위원회 소속으로 변경하여 운영되고 있음

<표 3> 경찰옴부즈만 도입연혁

구분		(구)고충처리위원회	(현)국민권익위원회
연혁		■ 2006년 이전 - 경찰 청문감사관/(구)국민고충처리위원회/국가인권위원회 경찰민원 처리 ■ 2006년 2월 23일 - (구)국민고충처리위원회의 경찰옴부즈만 제도도입 제기(대통령 업무보고) ■ 2006년 12월 - (구)국민고충처리위원회 경찰옴부즈만 설치 ■ 2008년 2월 - 국민권익위원회 경찰옴부즈만으로 소속변경	
구성	경찰소위 설치	소위원장(1명), 비상임위원(2명) ※합의제 운영	소위원장(1명), 비상임위원(2명) ※합의제 운영
	조사과	2개 팀 설치 ※경찰민원조사1팀/2팀	1개 과 운영 ※ 경찰민원과
	업무 내용	경찰의 가혹행위, 수사절차 위반, 교통사고 조사절차 위반, 의무경찰 등	경찰의 가혹행위, 수사절차 위반, 교통사고 조사절차 위반, 의무경찰 등
	권한 내용	징계권고, 행정처분, 시정권고 등	징계권고, 행정처분, 시정권고 등

자료: 국민권익위원회 내부자료(2016).

② 운영시스템

- 우선, 경찰음부즈만에 부여된 권한은 크게 민원제기 사항에 대한 조사관련 권한과 처리결과 관련권한으로 구분되고 있음
 - 민원제기 사항에 대한 조사관련 권한으로는 설명·자료제출 요구권, 관계자 출석 및 의견진술 요구권, 실지조사권, 감정의뢰권 등이 부여되어 있고
 - 처리결과에 대한 권한으로는 시정권고, 의견표명, 합의, 조정, 각하, 기각, 심의안내 등이 부여되어 있음

<표 4> 경찰음부즈만의 권한

관련법률	권한내용
「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」	제42조(조사의 방법) ① 권익위원회는 제41조에 따라 조사를 함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다. 1. 관계 행정기관 등에 대한 설명요구 또는 관련 자료·서류 등의 제출요구 2. 관계 행정기관 등의 직원·신청인·이해관계인이나 참고인의 출석 및 의견진술 등의 요구 3. 조사사항과 관계있다고 인정되는 장소·시설 등에 대한 실지조사 4. 감정의 의뢰 ② 권익위원회의 직원이 제1항에 따라 실지조사를 하거나 진술을 듣는 경우에는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. ③ 관계 행정기관 등의 장은 제1항에 따른 권익위원회의 요구나 조사에 성실하게 응하고 이에 협조하여야 한다.
처리유형	내용
시정권고	처분 등이 위법, 부당한 경우
의견표명	신청인의 주장에 상당한 이유가 있는 경우
합의	당사자 간 합의가 성립된 경우
조정	다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 큰 경우
각하/기각/심의안내	1. 판결 등으로 권리관계 확정 등 2. 신청인의 주장이 이유 없는 경우

자료: 국민권익위원회 내부자료(2016).

- 또한 경찰옴부즈만의 직무범위는 경찰의 행정작용 중에서 수사와 교통 및 경찰일반 등으로 규정되고 있음
- 수사분야의 경우 수사촉구, 수사지연, 수사절차 미준수, 편파수사행위 및 수사행태 등이 포함되고, 교통분야의 경우 교통사고조사, 교통단속, 운전면허 및 교통시설 등이 포함되며, 경찰일반에서는 치안, 방법과 경찰일반 등이 해당됨

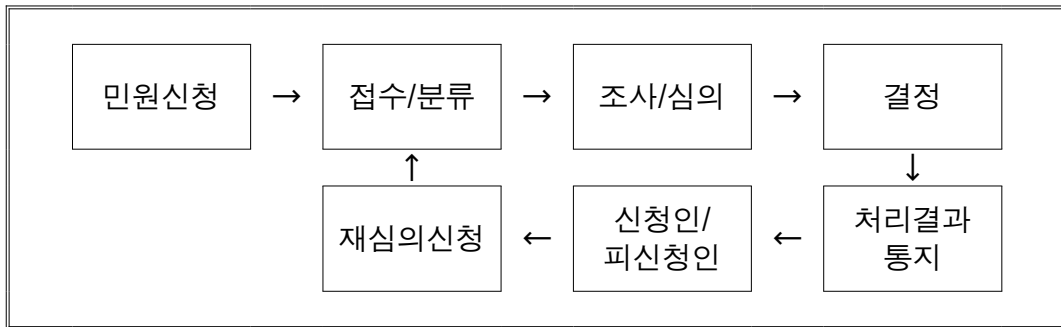
<표 5> 경찰옴부즈만의 직무범위

경찰 대분야	경찰 소분야	내용
수사	수사촉구·수사지연	수사촉구, 재수사, 수사지연, 기타
	수사절차 미준수	불법체포·구속, 피의자권리 불고지 및 침해행위, 고소인·피해자에 대한 통지의무 불이행 등
	편파수사행위 및 수사행태	불친절, 언어폭력, 가혹행위, 편파수사, 청탁수사, 직무상 뇌물수수, 압수품처리 관련 등
교통	교통사고 조사	사망사고·교통사고 재조사, 도주사고 재조사, 사망·도주 외 공소권 있는 교통사고 재조사, 단순 물적피해 등 공소권 없는 교통사고 재조사 등
	교통단속·운전면허	면허정지 또는 취소 이의, 범칙금, 교통사고 벌점, 교통단속 부당, 면허시험 관련 등
	교통시설	특별행사 시 교통대책, 과속단속카메라, 횡단보도, 교통신호기 등 교통안전시설 설치관련 등
경찰일반 등	치안·방법	범죄의 예방·단속, 대간첩작전 및 보안활동, 집회 및 시위에 관한 사항, 경찰서 유치장 관련사항 등
	경찰일반	경찰행정에 관한 사항, 해양경찰 관련 사항, 전의경 관련사항 등

자료: 국민권익위원회 내부자료(2016).

- 경찰음부즈만의 민원처리 절차는 다음과 같은 단계적 과정을 거치도록 하고 있음
 - 즉, 관련민원이 신청되면, 민원의 접수 및 분류가 이루어지고, 분류된 민원별로 조사 및 심의를 거쳐 처리방식을 결정하고, 그 결과를 통지하면, 결과에 대해 이의가 있을 경우 재심의신청을 신청할 수 있도록 하고 있음

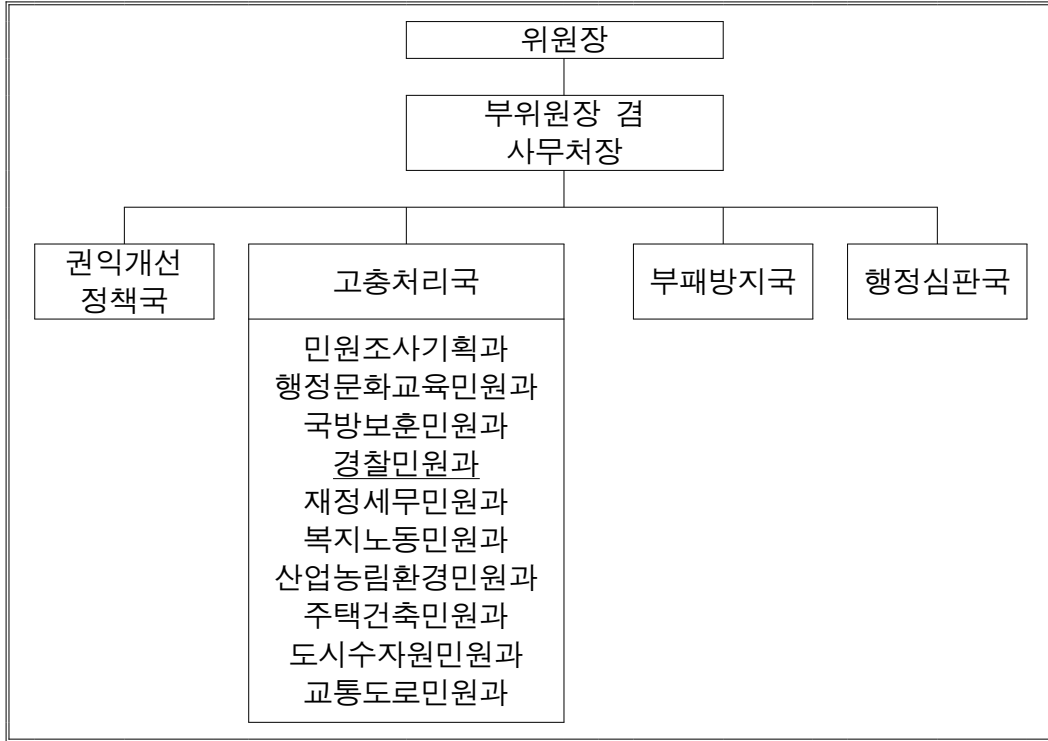
<그림 3> 경찰음부즈만의 민원처리절차



자료: 국민권익위원회 내부자료(2016).

- 전술한 경찰음부즈만의 권한에 기초한 직무의 효율적 수행을 위한 기구는 다음과 같이 편제되어 있음
 - 국민권익위원회의 4개 사업국(권익개선정책국, 고충처리국, 부패방지국, 행정심판국) 가운데 고충처리국에 경찰민원과를 설치하여 경찰관련 고충민원을 대응토록 하고 있으며, 담당직원은 과장을 포함하여 12명이 배치되어 있음

<그림 4> 경찰음부즈만의 기구편제



구분	담당업무
과장	▸ 경찰민원과 업무총괄
직원1	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 처리 및 상담(관심분야: 교통안전시설)
직원2	▸ 경찰분야 고충민원 조사업무
직원3	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 처리 및 상담(관심분야: 경찰수사)
직원4	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 처리 및 상담(관심분야: 교통사고)
직원5	▸ 경찰민원과
직원6	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 시정권고 등 심의상정
직원7	▸ 경찰민원분야 고충처리 및 조사, 상담 등
직원8	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 처리 및 상담
직원9	▸ 경찰업무분야 고충민원 조사, 처리 및 상담(관심분야: 경찰수사, 해양경찰, 전의경)
직원10	▸ 경찰분야 고충민원 조사, 안내 및 상담
직원11	▸ 서무

자료: 국민권익위원회 내부자료(2016).

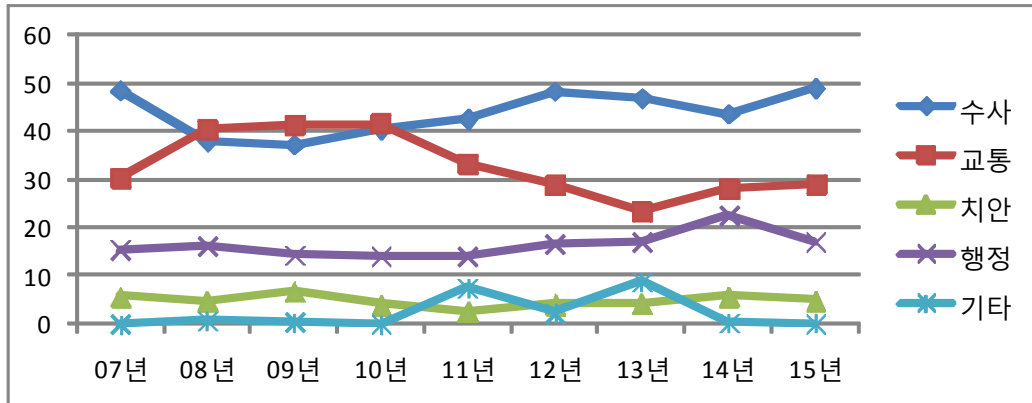
3 민원처리현황

○ 2007년 이후 2015년 현재까지 경찰음부즈만의 분야별 민원처리 현황은 다음과 같음

- 총 민원처리 규모는 17,822건이고, 수사분야와 교통분야가 전체의 77.3%를 차지하여 다수를 이루고 있음
- 분야별 처리규모의 추이는 수사분야와 행정분야가 최근에 올수록 증가 추이를 보이고 있음에 비하여 교통분야는 현저히 감소되고 있는 것으로 나타나고 있음

<표 6> 경찰음부즈만의 분야별 민원처리 현황

구분	소계	수사	교통	치안	경찰행정	기타
2007	2,415 (100.0)	1,169 (48.4)	735 (30.4)	137 (5.7)	374 (15.5)	-
2008	2,579 (100.0)	980 (38.0)	1,041 (40.4)	123 (4.8)	418 (16.2)	17 (0.6)
2009	2,556 (100.0)	951 (37.2)	1,059 (41.4)	172 (6.7)	365 (14.3)	9 (0.4)
2010	2,658 (100.0)	1,074 (40.4)	1,104 (41.5)	105 (3.9)	374 (14.1)	1 (0.0)
2011	1,424 (100.0)	606 (42.6)	474 (33.3)	37 (2.6)	200 (14.0)	107 (7.5)
2012	1,565 (100.0)	756 (48.3)	450 (28.7)	64 (4.1)	259 (16.5)	36 (2.3)
2013	1,611 (100.0)	756 (46.9)	375 (23.3)	67 (4.1)	272 (16.9)	141 (8.8)
2014	1,499 (100.0)	653 (43.6)	418 (27.9)	86 (5.7)	338 (22.5)	4 (0.3)
2015	1,515 (100.0)	741 (48.9)	440 (29.0)	74 (4.9)	259 (17.1)	1 (0.1)
합계	17,822 (100.0)	7,686 (43.1)	6,096 (34.2)	865 (4.9)	2,859 (16.0)	316 (1.8)



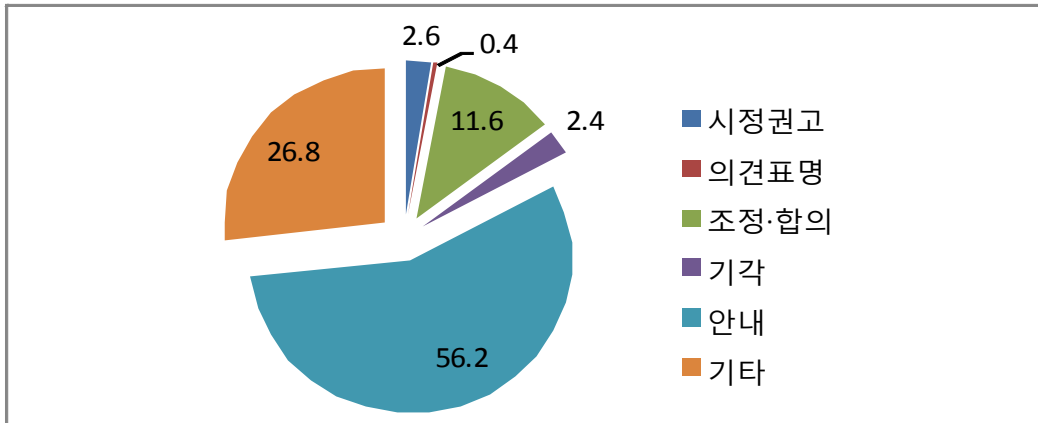
자료: 국민권익위원회 내부자료(2016).

○ 전술한 신청민원의 처리결과를 방식별로 구분하여 보면, 다음과 같이 나타나고 있음

- 심의안내와 안내회신이 가장 많은 56.2%를 차지하고 있고, 이어서 기타(각하, 이송이첩, 취하종결)이 26.8%를 점유하고 있음
- 이에 비하여 시정권고나 조정합의 등은 각각 2.6%와 11.6%에 불과하여 매우 낮은 비중을 보이고 있음

<표 7> 경찰음부즈만의 민원처리결과

구분	계	시정권고	의견표명	조정·합의	기각	안내 ¹⁾	기타 ²⁾
2007	2,415	42	10	118	114	1,692	439
2008	2,579	66	15	239	54	1,471	734
2009	2,556	85	10	306	9	1,693	453
2010	2,658	88	4	274	44	1,440	808
2011	1,424	56	3	160	51	411	743
2012	1,565	34	2	178	33	707	611
2013	1,611	20	10	235	34	669	643
2014	1,499	22	11	270	51	961	184
2015	1,515	47	7	284	45	969	163
합계	17,822 (100)	460 (2.6)	72 (0.4)	2,064 (11.6)	435 (2.4)	10,013 (56.2)	4,778 (26.8)



자료: 국민권익위원회 내부자료(2016).

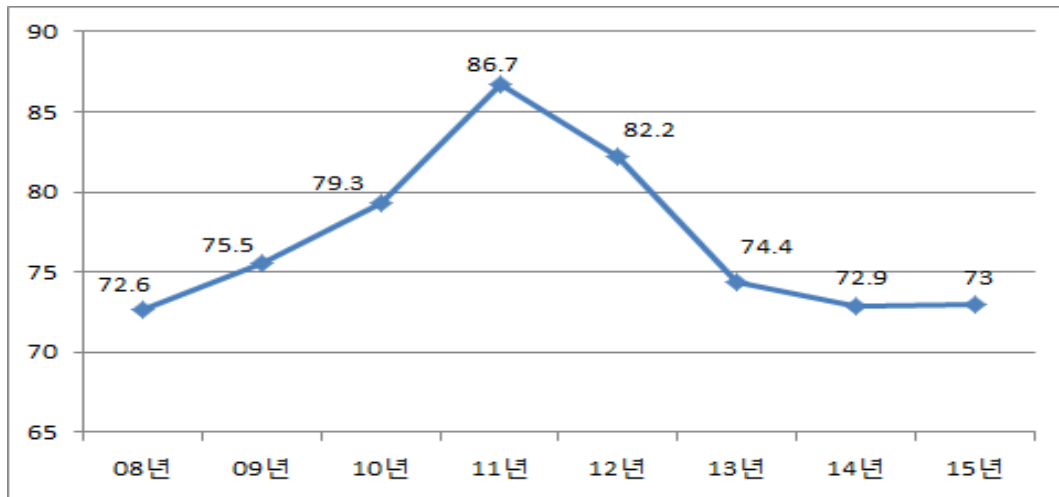
○ 경찰옴부즈만이 처리한 고충민원에 대한 국민만족도는 연도별로 다음과 같은 추이를 보이고 있음

- 2011년도의 86.7%를 정점으로 최근에 올수록 국민만족도가 하락하고 있는 결과를 보이고 있으며
- 특히, 구체적 내용별로는 불인용과 각하·안내회신에 대한 만족도가 상대적으로 저조한 실정임

<표 8> 경찰옴부즈만 국민만족도 현황

구분	전체	인용	불인용	각하/안내회신
2008	72.6	80.7	56.5	-
2009	75.5	81.3	61.7	-
2010	79.3	84.0	65.3	-
2011	86.7	89.1	75.8	-
2012	82.2	86.1	70.3	-
2013	74.4	88.6	67.3	67.3
2014	72.9	85.8	56.9	68.4
2015	73.0	83.4	60.0	66.2

1) 심의안내 + 안내회신
2) 기타는 각하, 이송·이첩, 취하종결



자료: 국민권익위원회 내부자료(2016).

4 운영한계

- 경찰옴부즈만의 도입취지에도 불구하고, 전술한 운영시스템과 민원처리 현황 등에 근거할 경우 다음과 같은 문제가 발생되고 있는 것으로 판단됨
 - 경찰관련 고충민원의 신청규모 자체가 점진적으로 하락하고 있으며, 신청민원의 처리결과도 기각각하나 심의안내 등이 다수를 차지하고 있으며, 이에 따라 국민만족도가 점차 낮아지고 있다는 것으로 결과적으로 경찰옴부즈만의 역할에 대한 근본적 검토가 필요하다는 것임
- 이러한 문제의 발생원인은 전술한 경찰옴부즈만의 운영시스템에서 비롯되고 있는 것으로 판단됨
 - 조직 내부적으로는 관장기능의 포괄성과 기구편제의 적정성 및 보유인력의 충분성과 전문성 등이 문제발생의 직접적인 한계로 지적될 수 있으며
 - 조직 외부적으로는 경찰청과 국가인권위원회 등과 기능 분담성이 명확하지 않다는 한계가 있음

〈표 9〉 경찰옴부즈만의 운영한계구조

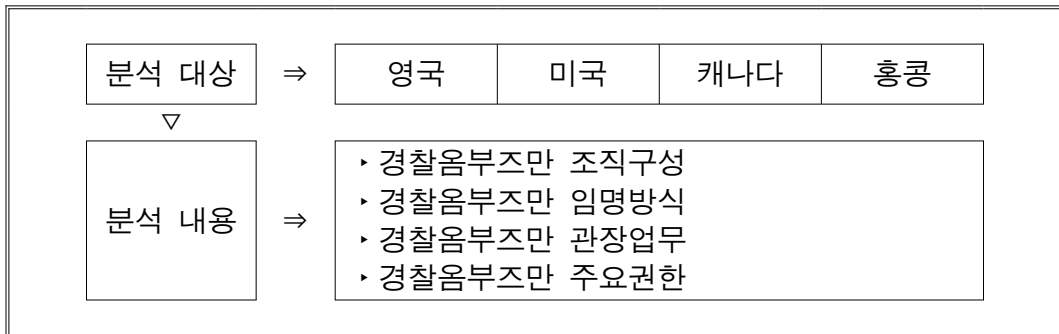
문제발생 유형	▸ 고충민원 신청규모 하락 ▸ 핵심적 대응방식 저조 ▸ 국민만족도 저조
↓	
조직 내부원인	▸ 관장기능의 포괄성 한계 ▸ 기구편제의 적정성 한계 ▸ 보유인력의 충분성 및 전문성 한계
조직 외부원인	▸ 관련기관간 기능분담 명확화 한계 (경찰청 및 국가인권위원회 등)

IV 외국의 경찰옴부즈만 운영사례

1 분석설계

- 경찰옴부즈만의 정책대안 모색에 필요한 시사점을 도출하기 위하여 다음과 같이 선진외국의 운영사례를 분석하고자 함
 - 즉, 영국과 미국(뉴욕시), 캐나다 및 홍콩을 대상으로 경찰옴부즈만의 조직구성과 임명방식, 관장업무 및 주요권한 등을 분석하고, 정책대안 설계에 필요한 시사점을 도출함

<그림 5> 외국사례 분석설계



2 국가별 운영사례

- 외국의 경찰옴부즈만의 운영실태는 기본적인 설치목적의 동일성에도 불구하고, 국가별 여건에 따라 다양성을 나타내고 있음
 - 영국의 경우에는 PCB(Police Complaint Board)라는 경찰민원 신청제도가 있었으나, 1981년 흑인거주 지역에서 발생한 폭동을 계기로 PCA(Police Complaint Authority)를 설립하였고, 이후 2002년 독립적인 조사권한을 내용으로 하는 경찰개혁법을 제정하고 2004년 IPCC(Independent Police

Complaint Commission)을 설립하여 운영하고 있음

- 미국(뉴욕시)의 경우에는 경찰관들이 이민자를 화장실로 끌고 가 나무 막대기로 항문을 찌르는 사건을 계기로 CCRB(Civilian Complaint Review Board)를 설립하였으며, 동 기관은 독립적인 비경찰기관으로서 뉴욕시장의 직속기관이며, 미국의 대표적인 경찰음부즈만 기관임
- 캐나다의 경우에는 경찰비리에 대한 외부심사를 실시하여 경찰이 시민에 대한 민주적 책임을 지도록 1988년 경찰비리에 대한 민원처리위원회(CPC: Commission for Public Complaints Against the RCMP)를 설립하였으며, 민원이 제기되면 연방경찰이 먼저 조사하여 처리결과를 통보하고, 처리결과에 대해 민원인이 만족하지 못하면 CPC가 조사를 진행함
- 홍콩의 경우에는 1956년 구룡폭동사건에서 다수의 시민이 체포 및 구속되고, 불심검문에서 야만행위를 저지른 경찰에 대해 시민의 항의가 빈발하는 등 경찰의 직권남용이 증가하면서 영국의 PCA를 준용하여 1994년 IPCC(Independent Police Complaint Council)를 설치하였음

<표 10> 국가별 경찰음부즈만 운영사례

구분		내용
영국	조직구성	의장(1명), 부의장(1명), 상임위원(15명), 직원(300명) ※임기는 5년, 1회 연임 가능
	임명방식	의장: 내무장관의 추천으로 국왕이 임명 부의장: 내무장관이 임명 상임위원: 경쟁선발로 내무장관이 임명 ※의장, 부의장은 경찰관련 경력이 없어야 하고, 상임위원 중 10명 이상이 경찰관련 경력이 없는 사람으로 구성
	관장업무	경찰, 국가범죄수사단, 항만청, 국방부, 국세청 등 행정경찰권을 행사하는 특별사법경찰 관련민원 처리
	주요권한	직권조사권, 징계요구권, 기소요구권 등

구분		내용
미국	조직구성	13인의 위원으로 구성
	임명방식	시장 지명(5인), 시의회 지명(5인), 경찰청장 지명(3인)
	관장업무	과도한 경찰장비 사용, 권한남용, 불친절, 인권침해행위 등
	주요권한	직권조사권, 징계요구권, 기소요구권 등
캐나다	조직구성	위원장(1명), 부위원장(1명), 상임·비상임위원, 직원(40명) ※ 임기 5년
	임명방식	캐나다 총리가 임명
	관장업무	범죄수사 등 연방경찰의 모든 업무에 대해 연방경찰이 저지른 각종 비위
	주요권한	조정 등 대안적 분쟁해결권한, 징계요구권, 공개청문회 등
홍콩	조직구성	위원장(1명), 부위원장(3명), 위원(14명), 옴부즈만 위원(1명) ※IPC에는 감찰사무국이 설치되어 있는데, 1명의 수석행정관과 23명의 직원, 1명의 고문변호사로 구성되어 있고, CAPO의 조사보고를 엄밀히 심사하는 역할 담당
	임명방식	홍콩 행정관이 임명
	관장업무	경찰절차, 모욕행위, 무례, 야만행위, 증거위조, 폭행, 직권남용, 직무태만 등
	주요권한	징계요구권, 형사소추권 등

③ 외국사례의 비교분석

- 전술한 외국의 경찰옴부즈만 운영실태를 비교분석하면, 다음과 같은 특징이 나타나고 있음
 - 조직구성에서는 지방자치단체 사례인 미국을 제외하면, 전반적으로 위원장과 부위원장, 상임위원 및 실무보좌기구인 직원 등으로 구성되어 합의제 행정기관의 특성을 나타내고 있음

- 임명방식에서는 국가단위 및 지방단위의 구분없이 정부임명의 방식을 나타내고 있어 다른 하나의 방식인 의회임명이 나타나지 않고 있음
- 관장업무에서는 국가별로 차별성이 나타나고 있는데, 영국은 기능적 접근방식을 보여서 특별사법경찰적 기능을 보유한 모든 행정기관을 대상으로 관련민원을 처리하고, 캐나다는 연방경찰의 비위로 제한적 접근을 하고 있음에 비하여 홍콩은 모욕행위와 무례 등 비법적 행위까지 포함시키고 있음
- 주요권한에서는 기본적으로 직권조사와 징계요구 및 기소요구 등이 부여되고 있으며, 캐나다의 경우 공개청문회까지 추가적 권한이 부여되고 있음

<표 11> 외국사례의 비교분석

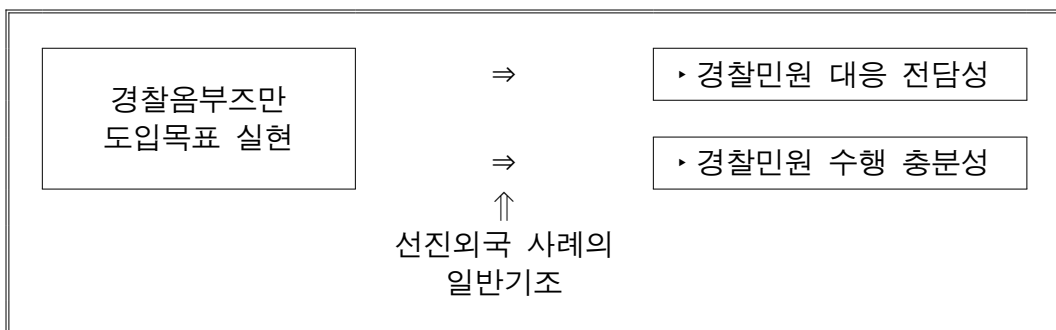
구분	영국	미국	캐나다	홍콩
조직 구성	▸ 의장 ▸ 부의장 ▸ 상임위원 ▸ 직원	▸ 위원	▸ 위원장 ▸ 부위원장 ▸ 상임위원 ▸ 비상임위원 ▸ 직원	▸ 위원장 ▸ 부위원장 ▸ 위원 ▸ 옴부즈만위원
임명 방식	▸ 정부임명	▸ 정부임명	▸ 정부임명	▸ 정부임명
관장 업무	▸ 특별사법경찰 관련민원	▸ 경찰장비사용 ▸ 권한남용 ▸ 불친절 ▸ 인권침해 등	▸ 연방경찰 비위	▸ 경찰절차 ▸ 모욕행위 ▸ 무례 ▸ 야만행위 ▸ 증거위조 ▸ 폭행 ▸ 직권남용
주요 권한	▸ 직권조사권 ▸ 징계요구권 ▸ 기소요구권 등	▸ 직권조사권 ▸ 징계요구권 ▸ 기소요구권 등	▸ 분쟁해결권 ▸ 징계요구권 ▸ 공개청문회 등	▸ 징계요구권 ▸ 형사소추권 등

IV 경찰옴부즈만의 개선방안

1 기본방향

- 경찰옴부즈만을 도입한 근본적인 목적은 경찰의 책임성을 제고하는 동시에 이해관계자의 관련민원을 간편하고도 신속하게 해결하기 위한 것임
 - 따라서 경찰옴부즈만의 운영은 전술한 도입목적에 효과적으로 실현할 수 있는 시스템을 구비하는 것이 규범적인 전략임
- 전술한 경찰옴부즈만의 도입목적에 비추어 보면, 기본적으로 다음과 같은 방향에서 개선전략이 모색될 필요가 있음
 - 외부적으로는 경찰관련 고충민원의 대응 전담성이 확보되어야 하고, 내부적으로는 행정수요의 수행 충분성이 구비되는 것임
 - 이와 같은 대응전략은 선진외국의 경찰옴부즈만의 운영사례에서도 일반적으로 나타나는 기조임

<그림 6> 개선전략의 기본방향



② 조직 외부적 개선전략

- 경찰음부즈만의 역할을 최적화하기 위한 외부적 개선전략으로는 경찰민원의 전담성을 확보하는 것임
 - 조직의 일반적 특성의 하나가 기능 전담성을 구비하고 있을 때보다 효율성을 제고할 수 있는 기반이 갖추어진다는 것임
- 현행의 경찰관련 고충민원은 국민권익위원회의 경찰민원과 이외에도 일부 기관들이 관련민원을 대응하고 있음
 - 경찰청과 국가인권위원회 등에서 일부 경찰관련 고충민원을 대응함으로써 국가기관간 기능중복과 경찰음부즈만의 조직발전 기반을 확충할 수 있는 계기가 미흡함
- 따라서 경찰음부즈만의 역할수행을 제고하기 위해서는 관련기관간의 경찰관련 고충민원의 대응기능에 대한 명확한 정립이 추진되어야 함
 - 선진외국의 경우에도 경찰관련 고충민원의 대응은 기본적으로 경찰음부즈만이 전담하여 처리하고 있음을 반영할 필요가 있는 동시에 기존의 선행연구에서도 다수의 제안이 경찰관련 고충민원의 관련기관간 기능분담임

③ 조직 내부적 개선전략

- 경찰음부즈만의 역할을 최적화하기 위한 또다른 개선전략은 내부적인 운영시스템의 전반적인 정비를 도모하는 것임
 - 즉, 고충민원을 처리하기 위한 현행의 경찰음부즈만의 관장기능과 기구편제 및 보유인력 등의 제반 운영시스템을 개선하는 것임

- 경찰음부즈만의 관장기능은 국가별로 다소의 차이가 있으나, 전반적으로 대상기관과 대응업무 등을 기준으로 다음과 같이 일반화할 수 있음
 - 대상기관은 경찰기관에 국한하고, 대상업무는 법적업무에 제한하는 것이 일반적인 경향으로 나타나고 있음
 - 이처럼 경찰음부즈만의 관장기능을 전술한 두 가지 기준에 기초하여 재정립함으로써 명확성과 동시에 포괄성을 구비할 수 있을 것임
- 경찰음부즈만의 기구편제는 기능 부합성과 동시에 인력 보유성을 판단하는 핵심적인 기준으로 행정수요 대응 충분성을 결정하는 요소이기도 함
 - 현행의 경찰음부즈만의 기구편제는 고충처리국의 경찰민원과로 계층적 하위성과 규모적 과소성을 동시에 초래함으로써 고충민원의 효과적 대응이 곤란함
 - 선진외국의 경우 독립적 기구편제를 보유하여 행정수요 대응성을 최적화하고 있음을 기구편제 개편과정에서 반영할 필요가 있음
 - 따라서 기존의 논의를 충분히 검토하여 경찰음부즈만의 규모 적정성을 확보하는 동시에 사무국과의 독립운영을 통한 업무수행의 공정성을 제고하기 위하여 독립적인 경찰특별소위원회의 설치를 모색하는 것이 필요함
- 경찰음부즈만의 보유인력은 규모 충분성과 역량 전문성을 동시에 검토하는 것이 요청되고 있음
 - 현행의 경찰음부즈만의 보유인력은 과장을 포함하여 12명이 배치되어 있고, 담당업무별로도 1명 가량의 인력에 불과하여 직접적으로는 관련 수요 대비 인력규모 과소성이 심각하고, 이에 따라 역량의 전문성 역시 미흡한 실정임

- 따라서 일차적으로는 행정수요의 규모에 부합하는 인력보유의 충분성을 구비하기 위한 인력확대가 수반되어야 하고, 나아가 역량의 전문성을 강화하기 위하여 직위분류제적 인력관리 방법을 적용하는 대안을 검토할 필요가 있음

< 참고문헌 >

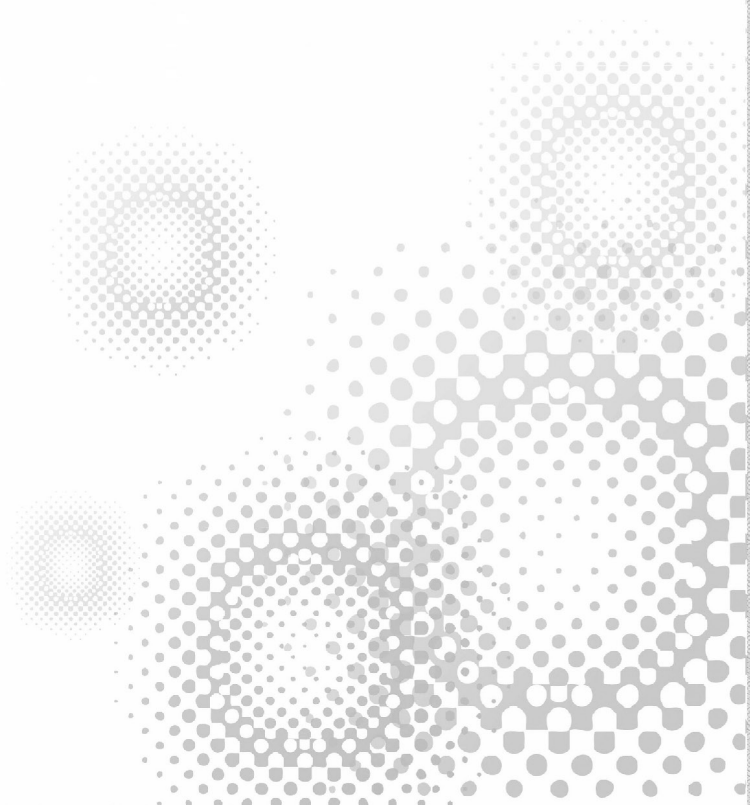
- 국민권익위원회(2016). 경찰민원업무편람: 경찰수사 및 경찰일반 편.
- 국민권익위원회(2016). 경찰옴부즈만 개요 및 경찰분야 고충민원. 내부자료.
- 김영식(2013). 경찰전문옴부즈만의 문제점과 개선방안. 한국부패학회보. 제18권 제4호.
- 김태명(2007). 경찰옴부즈만 제도의 도입과 실시. 경찰법연구. 제5권 제1호.
- 문성호(2002). 경찰부패와 경찰옴부즈만: 각국 사례를 중심으로. 한국부패학회보.
- 송창석(2016). 군사·경찰 전문옴부즈만 도입과정. kapa@포럼. 한국에너지공단.
- 조병선(2007). 수사관련 고충민원 처리시스템에 대한 법적 고찰 및 개선방안: 국민고충처리위원회 경찰민원조사팀의 민원처리의 법적 문제점을 중심으로. 법학논집. 제29집.
- 청와대 혁신관리수석실(2007). 국민과 함께하는 민원·제도개선: 작은 목소리까지 소중히 듣고 고친다. 참여정부 정책보고서 3-5.
- 최응렬·마경석(2008). 한국형 경찰옴부즈만의 운영실태 및 개선방안. 한국공안행정학회보. 제31호

【제1토론】

김현성(대한변호사협회 인권위원회 소위원장)
토론문



2024. 4. 2



1 발제내용

가. 발제자는 우리나라 경찰음부즈만 운영현황과 관련하여 경찰관련 고충민원의 신청규모 자체가 점진적으로 하락하고 있으며, 신청민원의 처리결과도 기각, 각하, 심의안내 등이 다수를 차지하고 있으며, 이에 따라 국민만족도가 점차 낮아지고 있다고 지적하면서, 결국 경찰음부즈만의 역할에 대한 근본적 검토가 필요하다고 문제제기를 하고 있습니다.

나. 또한 개선방안을 제시하기 위한 전제로, 영국, 미국, 캐나다, 홍콩 등 외국의 경찰음부즈만을 소개하고 있습니다. 우리나라 경찰음부즈만과 비교해보면, 먼저 조직 측면에서, 외국의 경우 대체로 위원장과 부위원장, 상임위원 및 실무보좌기구인 직원 등으로 구성되어 합의제 행정기관 내지 독립된 위원회의 성격을 가지고 있음(지방자치단체 사례인 미국을 제외)에 비해, 우리나라의 경우 국민권익위원회 고충처리국 여러 과 중 하나인 경찰민원과로 조직되어 있음을 알 수 있습니다.

다음으로 주요권한 측면에서, 외국의 경우 기본적으로 직권조사와 징계요구 및 기소요구 등이 부여되고 있고 캐나다의 경우 공개청문회 권한까지 부여되고 있음에 비해, 우리나라의 경우 징계경고, 행정처분, 시정권고 권한 등 권고적 효력밖에 없는 것과 크게 대조를 보이고 있습니다.

다. 개선방안과 관련하여, 발제자는 조직 외부적 개선전략으로 경찰민원의 전담성 확보를 강조하고 있습니다. 특히 경찰청과 국가인권위원회 등에서 일부 경찰민원에 대응하고 있는데 이는 기능중복으로 인해 경찰음부즈만 발전에 장애가 된다고 지적하고 있습니다. 결국 경찰민원 대

응기구의 일원화 내지 관련기관간 기능분담이 필요하다고 합니다.

조직 내부적 개선전략으로 내부적 운영시스템 특히 기구편제와 보유 인력 등의 전반적인 개선이 필요하다고 합니다. 특히 기구편제와 관련하여 현재 고충처리국 경찰민원과 인력이 12명밖에 없다는 점에서 계층적 하위성 규모적 과소성을 지적하고 있습니다.

② 토론사항

가. 발제자는 현행 경찰옴부즈만제도의 운영실태와 관련하여 경찰관련 고충민원의 신청규모가 점차 하락하고 있고 이에 따라 국민만족도도 점차 하락하고 있는 상황이라고 지적하면서 그 원인은 경찰옴부즈만의 운영시스템 내지 조직에 있다고 진단하고 있습니다. 이에 발제자는 경찰옴부즈만의 기본적인 개선방향으로 외국의 사례를 참고하여 조직과 기능을 독립화함은 물론, 기구편제와 보유인력도 확대하여야 한다는 취지로 주장하고 있습니다. 그러나 조직규모와 만족도의 상관성, 즉 경찰옴부즈만 조직을 확대한다면 고충민원에 대한 국민만족도가 상승할 것으로 예상하는지 궁금합니다.

나. 고충민원의 신청규모가 하락하고 국민만족도가 낮은 것은 경찰옴부즈만 조직의 과소성에 기인하는 것이 아니라, 고충민원의 처리과정 및 결과와 관련이 있다고 생각합니다. 즉, 직접적으로는 고충민원을 처리과정과 결과가 민원인의 요구를 충족하지 못하기 때문이고, 더 근본적으로는 경찰옴부즈만에게 독립적 조사권한이 없고 어떤 결과를 도출하더라도 권고적 효력밖에 없다는 점이 문제라고 생각합니다. 이점에 대한 발제자의 견해가 궁금합니다.

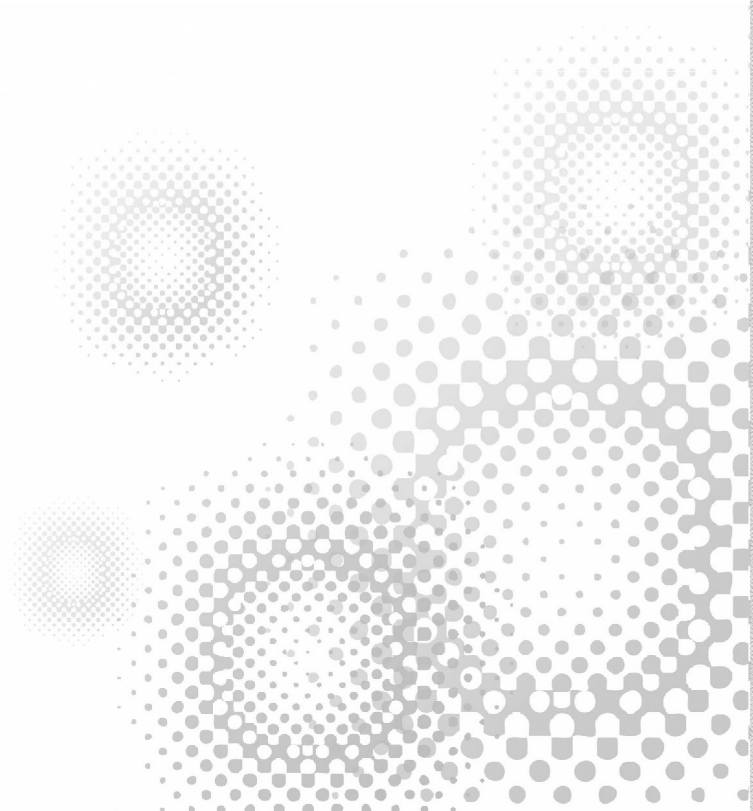
다. 발제자는 경찰음부즈만 조직 내부적 개선전략으로 계층적 하위성과 규모적 과소성을 극복하고 독립적 기구편제(경찰특별소위원회) 및 전담인력 확대를 제시하고 있습니다. 이와 관련하여 현재 국민권인위원회 고충처리국 산하에 경찰민원과 외에도 행정문화교육민원과, 국방보훈민원과, 재정세무민원과, 복지노동민원과, 산업농림환경민원과, 주택건축민원과, 도시수자원민원과, 교통도로민원과 등 많은 과들이 있고 각 과별로 경찰민원과와 유사한 문제점이 있을 것으로 보이는데 그렇다면 이들과 별도로 경찰민원만을 독립기구화해야 할 만한 특별한 사유가 무엇인지 궁금합니다.

【제2토론】

강 욱(경찰대 행정학과 교수) 토론문



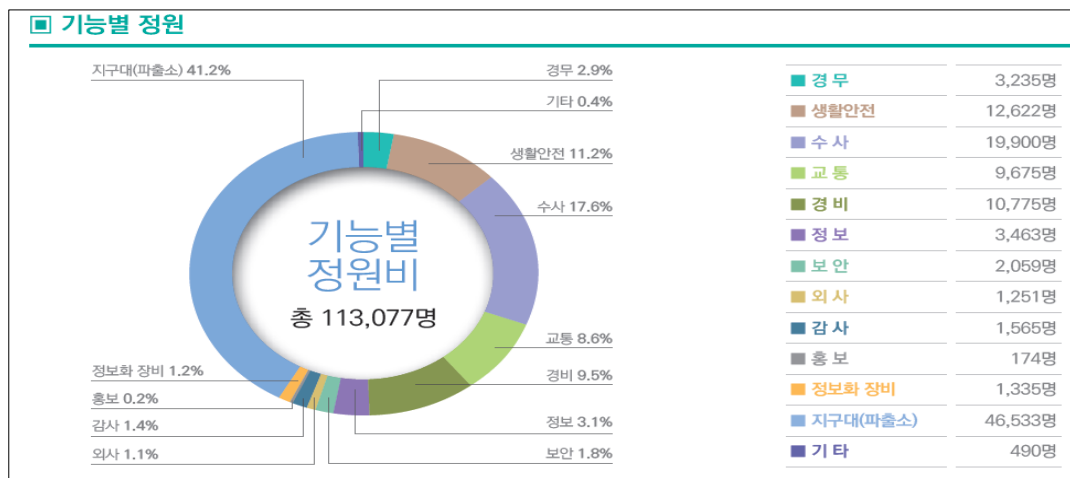
2024.4.2



경찰은 국민생활 전반에 영향을 미치고 국민들이 매일 만나게 되는 행정 기관이라고 할 수 있다. 국민의 생명과 재산을 보호하며, 우리 사회의 질서를 유지하는 중요한 기능을 수행한다. 따라서 경찰의 임무 수행에 대한 견제와 통제는 필수적이라고 할 수 있다.

경찰옴부즈만의 기능이 필요하다는데에는 동의하나 이러한 기능을 수행하는 기구를 어떻게 구성하고 얼마만큼의 권한을 가지는데 대해서는 심도있는 논의가 필요하다. 특히 일반 옴부즈만과 경찰 옴부즈만은 수행하는 업무가 상이하기 때문에 일률적으로 적용하기에는 무리가 있다.

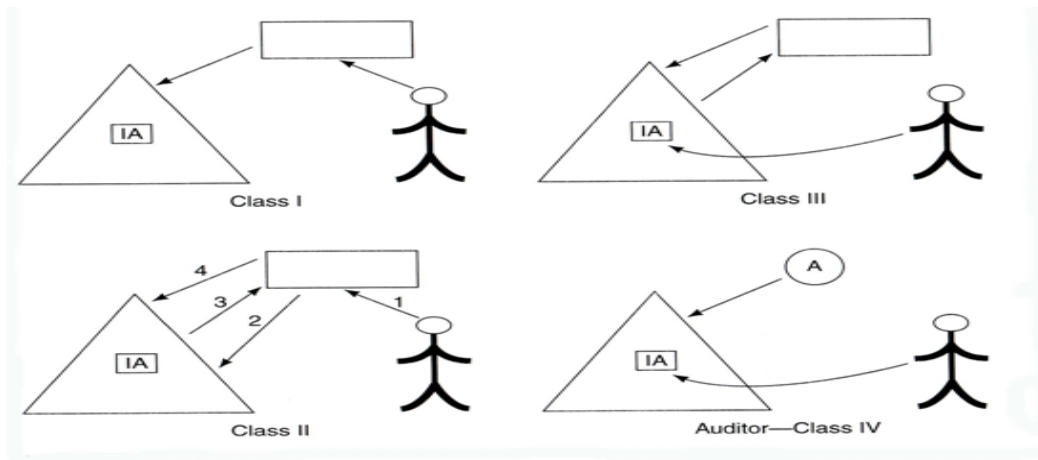
경찰옴부즈만의 직무범위는 수사, 교통, 경찰일반으로 구분될 수 있으며, 2015년 10월부터 2016년 11월까지 인용이 된 39건을 살펴보면 수사분야가 33%, 교통분야가 26%, 일반분야가 41%를 차지하고 있었다. 즉, 수사과 교통 분야가 절반 넘게 차지하고 있었다. 기능별 인력현황을 보면 수사가 전체의 17.6%, 교통이 8.6%를 차지하고 있는 것을 감안하면 대민업무의 많은 부분이 집중되고 있음을 알 수 있다.



※ 출처: 2015년 경찰통계연보 (경찰청)

외국의 사례를 참고하는 것은 의미가 있으며, 이중에서 적합한 모델을 우리나라의 현실을 고려하여 도입할 필요도 있다. 다만, 발제문에서 제시하고 있는 뉴욕경찰 (NYPD)은 우리나라의 경찰 옴부즈만과는 본질적으로 다르다고 할 수 있다. 미국의 경우 시민감찰위원회 (Citizen Review Board)를 두고 경찰의 잘못이나 비위를 시정하는 역할을 수행하고 있다.

<그림> 시민감찰위원회의 유형



위의 그림은 여러 형태의 시민감찰위원회의 유형을 설명하고 있다. 첫 번째 유형 (Class I)은 시민이 시민감찰위원회에 민원을 제기하고 시민감찰위원회는 이를 내부 감찰 (Internal Affairs)에 이첩하는 것으로 가장 단순한 형태이다. 두 번째 유형 (Class II)은 시민이 시민감찰위원회에 민원을 제기하고 이를 내부 감찰에 이첩하고 내부 감찰을 조사결과를 시민감찰위원회에 보고하고, 이를 토대로 시민감찰위원회는 해당 경찰관에 징계 등을 요구하는 것으로 가장 강력한 형태의 시민감찰위원회이다. 세 번째 유형 (Class III)은 시민이 내부 감찰에 민원을 제기하고 내부 감찰은 이를 시민 감찰위원회에 보고하고 시민 감찰위원회에서 조사하여 결과를 내부 감찰에 통보하는 형식이다. 네 번째 유형 (Class IV)은 일반적으로 시민은 내부 감찰에 민

원을 제기하고 외부 감사기관에서 전체적인 프로세스를 감시하는 유형이다.

경찰관들을 대상으로 한 설문조사에서도 시민감찰위원회의 설치와 감독에 대해 40% 이상의 응답자가 찬성을 하였으며, 단지 20% 정도의 경찰관만이 반대를 하였다. 아직까지 시민감찰위원회가 설치되어 있지 않은 시점에서 매우 고무적인 결과라고 할 수 있다(Kang & Nalla, 2011).

우리나라의 경우 경찰옴부즈만이 미국의 시민감찰위원회의 업무를 수행하는 것으로 볼 수 있으며, 경찰관서에 설치된 각종 위원회는 견제와 감시보다는 협력에 중점을 두고 있다. 시민감찰위원회의 육성과 경찰옴부즈만의 상호 협력에 대해서도 논의가 필요할 것으로 생각이 된다.

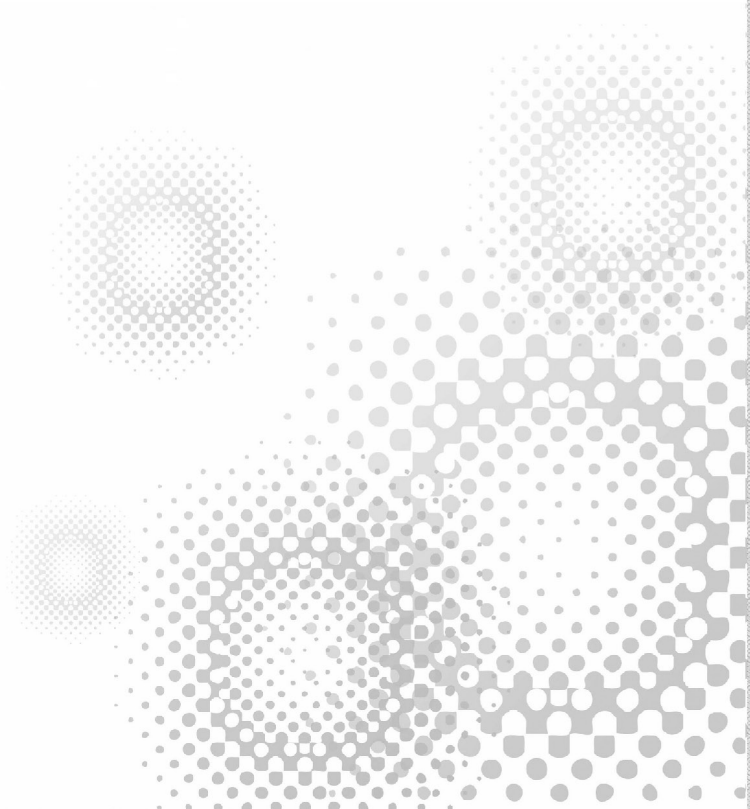
Kang, W., & Nalla, M. K. (2011). Perceived citizen cooperation, police operational philosophy, and job satisfaction on support for civilian oversight of the police in South Korea. *Asian Journal of Criminology*, 6(2), 177-189.

【제3토론】

김의환(국민권익위원회 고충처리국장) 토론문



2024. 4. 2



① 경찰민원은 크게 수사와 교통안전 관련 사항이 대부분

○ 경찰분야 고충민원은 크게 수사, 교통, 치안, 경찰일반 등 4개 분야로 나눌 수 있지만,

- 경찰옴부즈만 처리민원 중 수사 44.0%(8,054건), 교통 32.9%(6,362건)으로 대부분(76.9%)을 차지함
- 수사는 경찰민원이라 할지라도 검찰, 법원 관련 민원에 해당됨. 각하하는 것보다 해당기관으로 이송하여 처리하면 권익구제의 개연성이 높을 것이라고 판단하여 이송하는 경우가 많은데, 이는 현재 경찰옴부즈만이 갖고 있는 한계라고 할 수 있음

※ 경찰 초등수사는 검찰송치(지휘)에서 법원판결 등으로 이어짐

※ 우리 위원회 법 43조에는 수사 및 형집행에 관한 사항이나, 다른 법률에 따라 불복절차가 진행중인 사항, 법원 판결로 권리관계가 확정된 사안에 대해서는 각하하거나 해당기관으로 이송하도록 규정

○交通安全시설 개선 등 교통 민원도 경찰민원의 상당부분을 차지, 이는 대부분 관계기관과 협업을 해야만 해결을 할 수 있고, 현재 경찰-지자체-도로관리청-도로교통공단 등과 협업하여 잘 해결되고 있다고 봄

- 예를 들어, 교통신호등이나 안전휀스, 과속방지턱 설치 등의 민원은 경찰뿐만 아니라 자치단체나 국토관리사무소 등과 연관되어 있어 이들 기관과 협력해야만 해결이 가능
- 이에, 우리 위원회는 중요한 사안이나 여러 기관이 관련된 사항은 현장조정회의 등을 통해 민원을 해결하려고 하는데 이러한 경향이 더욱 늘어나고 있음

② 경찰청 민원은 폭발적으로 증가하는 추세

○ 2007년 대비 2015년 경찰청 처리 민원 11.4배 증가

- 경찰음부즈만 출범 직후인 2007년 54,785건이 국민신문고로 접수 경찰청에서 처리, 2015년 624,556건 경찰청이 처리
- 2011년까지는 민원건수가 수사, 교통, 치안 등의 순이었으나, 2012년부터는 교통, 수사, 치안 등의 순으로 변동
- 2011. 9월 제정된 「공익신고자 보호법」에 따라, 국민신문고를 통한 공익신고가 증가, 2010년 대비 2011년 교통민원이 1.7배 증가

※ 2011년 이후 교통법규위반 공익신고가 급증하여 경찰청 민원 증가 유도

○ 경찰음부즈만은 대상기관의 민원변동에 연동하여 유기적인 대응체계를 구축할 필요

- 추후 위원회에서 구축한 민원정보분석시스템 등을 적극 활용하여, 관계기관의 경찰민원에서 유의미한 정보를 추출,
- 국민의 눈높이에 맞게 고충민원을 처리하는 것이 바람직함

<'07.~'15.까지 경찰청 경찰민원 처리현황>

(단위 : 건)

구분	계	교통	수사	치안, 경찰행정, 기타
2007	54,785	12,664	30,563	11,558
2008	73,875	17,283	39,430	17,162
2009	77,183	19,046	41,755	16,382
2010	83,877	24,919	41,400	17,558
2011	110,928	42,483	47,994	20,451
2012	176,403	97,847	56,068	22,488

구분	계	교통	수사	치안, 경찰행정, 기타
2013	257,695	155,885	74,622	27,188
2014	422,486	327,828	66,395	28,263
2015	624,556	552,173	45,939	26,444
합계	1,881,788	1,250,128	444,166	187,494

③ 불친절 등 행태민원 예방에 경찰의 적절한 초기대응 필요

- 권익위에 경찰관의 불친절, 폭언 등과 같은 행태 민원이 빈번, 2016년 상반기 112건(수사68, 교통25, 치안방법14, 기타5건) 접수
- 행태 민원은 권익위 조사과정에 시정되거나 사과나 교육 등의 형식으로 합의해결, 일선의 불친절 등 행태민원은 자칫하면 고질민원을 악화되어 정부의 신뢰를 저하시키는 요인이 됨
 - 행태민원에 대한 대응에 권익위와 관련기관이 서로 유기적으로 협력하고, 서로의 노하우를 공유하는 등 노력이 필요

④ 반복·고질민원에 대한 기관간 협업체계 구축 필요

- 권익위에서는 특정 부문의 민원이 제기되어 처리되었음에도 이에 불만을 갖고 악의적 의도로 반복민원을 제기하는 경우에 대응하기 위해 특별민원처리팀을 운용
 - 영국 IPCC(경찰고충처리위원회)에 2014년 7월 직접 방문하여 확인하여 본바, 영국에서는 각급 경찰관서에서 매우 중요하다고 판단되는 사안에 대해 IPCC에 반드시 이첩하여 처리되고 있었음
 - 우리나라도 각급 경찰관서에서는 반복고질민원으로 인해 정상적 업무에 차질이 있는 경우가 빈번한 것을 확인

- 우리 위원회의 경험과 외국의 사례 등을 종합적으로 고려할 때
 - 각급 경찰과서에 제기되는 반복·고질민원에 대해 국민권익위원회와 경찰청 등 관계기관이 협업하여 대응할 수 있는 체계를 제안
 - 관계기관과 긴밀하게 논의하여 대응체계를 구축할 필요

5 민원인의 관점에서 민원 ‘기피신청’에 대한 배려 필요

- 고충민원 제기 시 특정기관이나, 부서, 특정인에게 배정하지 말아달라고 기피신청하는 경우가 빈번
 - 권익위는 국민신문고를 운영관련 지침을 시행하면서 기피대상여부를 확인한 후 시피신청 사유 및 수용여부를 판단하여 처리 부서를 배정하도록 요청
 - 민원 기피제도는 민원을 유발한 공무원에게 민원이 배정·처리됨으로써 민원인의 신분노출 및 그에 따른 불이익을 방지하도록 하자는 취지임
 - 일부 일선 현장에서는 기피신청을 정당한 사유없이 반영하지 않고, 그대로 해당부서나 담당자에게 배정되어 또 다른 민원을 야기하는 경우가 발생
- 각 기관 민원총괄담당관은 ‘기피신청 민원 접수’시, 기피신청 사유를 파악한 후 이를 최대한 고려하여 처리부서를 배정하고, 부득이한 경우는 불수용 사유를 명시하여 답변할 필요



III

제2세션

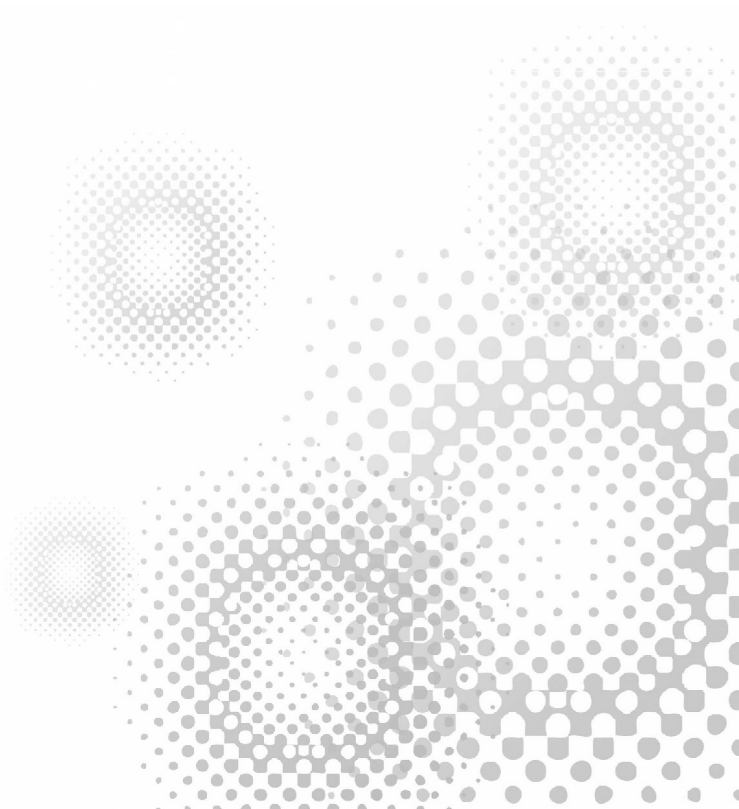


【주제발표】

경찰분야 고충민원 처리 현황과 개선 방안



김재윤 (국민권익위원회 전문위원)



I 서론

과거 경찰분야 고충민원은 경찰 내부기관인 청문감사관실과 국민고충처리위원회, 국가인권위원회 등에 제기되어 왔다. 그러나 경찰 청문감사관실에 제기된 고충민원은 경찰 내부기관에서 처리하는 한계를 벗어나지 못하여 국민의 불신의 대상이 되었고, 국민고충처리위원회에 제기된 고충민원은 경찰민원의 전문성 등을 이유로 대부분 경찰로 이송하여 그 신뢰성에 한계가 있었다. 아울러 국가인권위원회에 제기되는 민원도 인권이라는 특수한 경우에만 해당되어 복합적인 경찰민원에 대한 광범위한 사각지대가 존재하고 있었다. 다른 한편 우리 사회가 민주화 되어가고 국민의식이 성숙되어 감에 따라 외부적이고 독립적인 경찰옴부즈만에 의해 경찰권 행사가 민주적이고 효율적으로 통제되는 것이 바람직하다는 국민적 공감대가 확산되었다.

이에 따라 경찰옴부즈만의 설치 기관 및 설치 방안 등에 대한 각계각층의 다양한 논의를 거쳐 2006년 12월 경찰 관련 고충민원에 대한 중립적이고 공정한 처리로 국민의 권익구제 범위를 확대하고 정부에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위하여 국민고충처리위원회에 경찰옴부즈만이 설치되었다.

이렇게 출범한 경찰옴부즈만이 어느덧 10년을 맞고 있다. 그동안 경찰옴부즈만은 18,628건의 고충민원 처리를 통해 사후적으로 국민의 권익을 구제해 왔을 뿐만 아니라 빈발민원 등에 대한 제도개선이나 기획조사 등을 통해 사전 예방적 기능을 수행해 나가고 있다. 따라서 이 글에서는 경찰옴부즈만 10주년을 기념하여 지난 10년 간 경찰옴부즈만이 처리한 경찰분야 고충민원 관련 현황 및 성과, 문제점 등을 살펴보고 이를 토대로 향후 경찰분야 고충민원 처리 개선 방안에 대해 살펴보기로 한다.

II 경찰분야 고충민원 처리 현황

1 고충민원 개요

가. 고충민원의 의의 및 특징

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 ‘권익위원회법’이라 한다) 제2조는 ‘고충민원’을 “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.”(제5호)고 규정하고 있다. 따라서 경찰음부즈만의 처리 대상이 되는 고충민원은 단순히 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분뿐만 아니라 사실행위나 부작위, 행정제도 등을 포괄하며, 이로 인한 권익 침해, 불편, 부담 등을 모두 포함으로써 그 대상이 행정 전반에 걸쳐 광범위하다.³⁾ 또한, 신청 자격과 관련하여서도 국내 거주 외국인을 포함하여 국민 누구든지 고충민원을 신청할 수 있으며 고충민원 신청에 있어 직접적인 법률상 이익을 요건으로 하지도 않는다. 아울러, 신청기간과 관련하여서도 행정기관의 직권 취소(시정) 법리를 그 논리적 기초로 하는 고충민원의 특성상 특별한 제한이 없다. 그리고 고충민원 처리 과정에서 현장조사나 감정 비용 등이 발생하더라도 신청인은 전혀 비용을 부담하지 않는다.

3) 권익위원회법 시행령 제2조는 고충민원을 다음과 같이 세분하여 규정하고 있다.

1. 행정기관 등의 위법·부당한 처분(사실행위를 포함한다)이나 부작위 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구
2. 민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당 공무원의 처리지연 등 행정기관등의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소요청
3. 불합리한 행정제도·법령·시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정요구
4. 그 밖에 행정과 관련한 권리·이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구

나. 고충민원 처리 유형

「민원 처리에 관한 법률」의 적용을 받는 행정기관 등이 고충민원 처리에 있어 인용과 불인용 여부만을 판단할 수 있는 것과 달리, 권익위원회법의 적용을 받는 경찰옴부즈만은 제기된 고충민원의 인용·불인용 여부를 판단할 뿐만 아니라 인용하는 경우에도 제기된 민원의 성격에 따라 다음과 같이 시정권고, 의견표명, 조정·합의 등 다양한 처리 유형을 선택하여 민원 처리의 실효성을 높일 수 있다.

〈경찰옴부즈만의 고충민원 처리 유형〉

처리유형	내용	근거 규정
시정권고	피신청인의 처분 등이 위법·부당한 경우	권익위원회법 제46조 제1항
의견표명	피신청인의 처분 등이 위법·부당하지는 않으나 신청인의 주장이 상당한 이유가 있다고 인정되는 경우	권익위원회법 제46조 제2항
합의	당사자들이 고충민원의 처리방안에 동의하거나 국민 권익위원회의 합의 권고를 수용한 경우	권익위원회법 제44조
조정	다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크다고 인정되는 경우	권익위원회법 제45조
기각	신청인의 주장이 이유가 없다고 인정되는 경우	
심의안내	신청인의 민원사항과 관련한 행정절차나 제도를 설명하거나 필요한 조치 등에 관하여 안내하는 경우	
각하 / 이송	수사에 관한 사항으로서 그 관장기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항 등	권익위원회법 제43조
안내종결	고충민원의 내용이 거짓이거나 정당한 사유가 없다고 인정하는 경우 등	권익위법 제41조

② 경찰분야 고충민원 처리 인원 현황

경찰음부즈만은 2006년 12월 출범 당시 국민고충처리위원회 내에 경찰소위원회와 조사과로 구성되었고, 소위원회는 소위원장(상임)과 위원 2명(비상임) 등 3명으로, 조사과는 1팀과 2팀 2개 팀으로 구성되었으며, 각 팀은 팀장과 조사관(10명)으로 구성되었고, 팀장과 조사관은 행정 공무원, 민간 전문가, 파견 경찰관으로 구성되었다.

2008년 2월 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리행정심판위원회가 통합되어 현재의 국민권익위원회가 출범하면서 경찰음부즈만의 구성에도 변화가 있었는데, 경찰소위원회는 그대로 유지된 반면 조사과는 기존 2개 팀에서 1과(과장 1명, 조사관 12명)로 축소·변경되어 현재에 이르고 있다.

③ 경찰분야 고충민원 처리 현황

가. 주요 처리 분야

경찰음부즈만에 접수되는 경찰분야 고충민원은 크게 수사, 교통, 치안, 경찰일반 등 4개의 분야로 나눌 수 있는데, 수사 분야는 수사 촉구, 수사절차이의, 편파수사 등을 대상으로 하며, 교통 분야는 교통사고 재조사, 운전면허, 교통시설 등을 대상으로 하고, 치안 분야는 집회·시위 관련 문제, 범죄의 예방과 단속, 112신고 처리 이의, 불친절한 민원 응대 조치 요구 등을 대상으로 하며, 경찰일반 분야는 의경 관련 민원, 해양경비 안전 관련 민원, 경찰행정과 관련한 민원 등을 그 대상으로 한다.

나. 구체적인 고충민원 처리 현황

- 1) 경찰음부즈만 출범 이후인 2007년부터 2016년(9월말 기준)까지 국민권익위원회에 접수되어 처리된 고충민원은 총 203,702건이고 그 가운데

경찰분야 고충민원은 18,628건으로 전체에서 차지하는 비율은 9.22%이다. 경찰분야 고충민원은 경찰옴부즈만 출범 이후 2010년까지 증가세를 보이다가 2011년 들어 급감한 후 이후 1,500건 수준을 유지하다가 2016년 들어 상당히 감소하였다. 반면 경찰옴부즈만에 접수된 민원 중 경찰청으로 이송된 민원은 지속적으로 증가하고 있다.

<권익위원회 전체 고충민원 및 경찰분야 고충민원 현황>

연도	전체 고충민원		경찰분야 고충민원		경찰청 이송	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율 ⁴⁾
2007	23,373	100	2,415	10.3	-	-
2008	26,997	100	2,579	9.6	2,826	52.3
2009	28,163	100	2,556	9.1	3,312	56.4
2010	27,043	100	2,658	9.8	1,285	32.6
2011	20,762	100	1,424	6.9	1,256	46.9
2012	20,170	100	1,565	7.8	1,158	42.5
2013	20,341	100	1,611	7.9	1,940	54.6
2014	15,025	100	1,499	10.0	1,802	54.6
2015	13,361	100	1,515	11.3	2,190	59.1
2016	8,467	100	806	9.5	2,996	73.1
계	203,702	100	18,628	9.22	18,765	52.5

- 2) 다음으로 처리한 경찰분야 고충민원의 분야별 현황을 살펴보면, 수사 분야가 8,054건 44.0%로 가장 많고 다음으로 교통 분야가 6,362건으로 32.9%, 경찰일반 분야는 2,994건으로 16.38%, 치안 분야는 901건으로 4.72%, 기타 분야가 317건으로 2.0%를 차지하고 있다. 2010년까지는 교통 분야의 고충민원이 가장 큰 비중을 차지하였으나, 2011년부터 수사 분야가 차지하는 비중이 높아져 현재에 이르고 있다.

4) 경찰옴부즈만이 처리한 경찰분야 고충민원 처리건수 대비 비율임

<분야별 고충민원 처리 현황>

연도	계		수사		교통		치안		경찰일반		기타	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2007	2,415	100	1,169	48.4	735	30.4	137	5.7	374	15.5	-	0.0
2008	2,579	100	980	38.0	1,041	40.4	123	4.8	418	16.2	17	0.7
2009	2,556	100	951	37.2	1,059	41.4	172	6.7	365	14.3	9	0.4
2010	2,658	100	1,074	40.4	1,104	41.5	105	4.0	374	14.1	1	0.0
2011	1,424	100	606	42.6	474	33.3	37	2.6	200	14.0	107	7.5
2012	1,565	100	756	48.3	450	28.8	64	4.1	259	16.5	36	2.3
2013	1,611	100	756	46.9	375	23.3	67	4.2	272	16.9	141	8.8
2014	1,499	100	653	43.6	418	27.9	86	5.7	338	22.5	4	0.3
2015	1,515	100	741	48.9	440	29.0	74	4.9	259	17.1	1	0.1
2016	806	100	368	45.7	266	33.0	36	4.5	135	16.7	1	0.1
계	18,628	100	8,054	44.0	6,362	32.9	901	4.72	2,994	16.4	317	2.0

3) 또한 처리한 경찰분야 고충민원의 유형별 현황을 살펴보면, 전체 18,628건 중 시정권고가 488건(2.6%), 의견표명이 78건(0.4%), 합의·조정 이 2,272건(12.2)이고, 기각은 453건(2.4%), 안내는 10,457건(56.1%), 기타 4,880건(26.2%)이다. 따라서 전체 경찰분야 고충민원 중 신청인의 주장을 수용한 인용 민원 건수는 2,838건(15.2%)이고 신청인의 주장을 수용하지 않은 불인용 민원 건수는 15,790건(84.8%)이다. 이는 비슷한 기간 (2008년 ~ 2016년 6월) 국민권익위원회가 처리한 전체 민원의 인용률 19.1%와 비교할 때 약간 낮은 수치이다. 한편, 경찰분야 고충민원 인용별 현황에서 특이한 점 중 2016년 인용율이 30.0%로 평균 인용률 15.2%의 2배에 이를 정도로 높다는 점이고,⁵⁾ 다른 하나는 국민권익위원회 전체 고충민원 인용별 현황과 비교할 때 의견표명의 비율이 현저

5) 고충민원의 처리 건수 및 인용률, 만족도는 서로 상관관계가 있어서 처리 건수가 감소하면 인용률과 만족도가 상대적으로 높아지는데, 이처럼 인용률이 높은 것은 2016년 고충민원 처리 건수가 감소한 것이 영향을 미친 것으로 보인다.

히 낮다는 점이다. 즉 같은 기간 국민권익위원회 전체 시정권고는 4,007건, 의견표명은 3,293건이고 2010년까지는 시정권고 비율이 훨씬 높다가 2011년부터는 의견표명의 비중이 1.5배 이상 높으나 경찰분야 고충민원에서는 의견표명의 비율이 시정권고 비율의 16.0% 수준에 그치고 있다.

<민원처리 유형별 현황>

구분	계		시정권고		의견표명		합의·조정		기각		안내 ⁶⁾		기타 ⁷⁾	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2007	2,415	100	42	1.7	10	0.4	118	4.9	114	4.7	1,692	70.1	439	18.2
2008	2,579	100	66	2.6	15	0.6	239	9.3	54	2.1	1,471	57.0	734	28.5
2009	2,556	100	85	3.3	10	0.4	306	12.0	9	0.4	1,693	66.2	453	17.7
2010	2,658	100	88	3.3	4	0.2	274	10.3	44	1.7	1,440	54.2	808	30.4
2011	1,424	100	56	3.9	3	0.2	160	11.2	51	3.6	411	28.9	743	52.2
2012	1,565	100	34	2.2	2	0.1	178	11.4	33	2.1	707	45.2	611	39.0
2013	1,611	100	20	1.2	10	0.6	235	14.6	34	2.1	669	41.5	643	39.9
2014	1,499	100	22	1.5	11	0.7	270	18.0	51	3.4	961	64.1	184	12.3
2015	1,515	100	47	3.1	7	0.5	284	18.7	45	3.0	969	64.0	163	10.8
2016	806	100	28	3.5	6	0.7	208	25.8	18	2.2	444	55.1	102	12.7
계	18,628	100	488	2.6	78	0.4	2,272	12.2	453	2.4	10,457	56.1	4,880	26.2

<인용 민원 현황>

구분	계		인용 민원 소계		시정권고		의견표명		조정·합의	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2007	2,415	100	170	7.0	42	1.7	10	0.4	118	4.9
2008	2,579	100	320	12.4	66	2.6	15	0.6	239	9.3

6) 심의안내 + 안내회신

7) 기타는 각하, 이송·이첩, 취하종결

구분	계		인용 민원 소계		시정권고		의견표명		조정·합의	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2009	2,556	100	401	15.7	85	3.3	10	0.4	306	12.0
2010	2,658	100	366	13.8	88	3.3	4	0.2	274	10.3
2011	1,424	100	219	15.4	56	3.9	3	0.2	160	11.2
2012	1,565	100	214	13.7	34	2.2	2	0.1	178	11.4
2013	1,611	100	265	16.4	20	1.2	10	0.6	235	14.6
2014	1,499	100	303	20.2	22	1.5	11	0.7	270	18.0
2015	1,515	100	338	22.3	47	3.1	7	0.5	284	18.7
2016	806	100	242	30.0	28	3.5	6	0.7	208	25.8
계	18,628	100	2,838	15.2	488	2.6	78	0.4	2,272	12.2

- 4) 다음으로, 경찰음부즈만이 시정권고나 의견표명한 사안에 대해 피신청인이 수용한 현황을 살펴보면, 전체 566건 중 551건을 수용하여 수용률은 96.13%이고, 이 가운데 시정권고는 488건 중 480건이 수용되어 98.4%의 수용률을 나타내고 있고 의견표명은 78건 중 71건이 수용되어 91%의 수용률을 나타내고 있다.⁸⁾

<민원 처리 유형별 수용률 현황>

구분	소계			시정권고			의견표명		
	전체건수	수용건수	수용률	전체건수	수용건수	수용률	전체건수	수용건수	수용률
2007	34	33	97.1	28	27	96.4	6	6	100
2008	81	79	97.5	66	65	98.5	15	14	93.3
2009	95	94	98.9	85	84	98.8	10	10	100
2010	92	92	100	88	88	100	4	4	100
2011	53	51	96.2	52	51	98.1	1	0	0.0
2012	36	35	97.2	34	33	97.1	2	2	100
2013	29	25	86.2	20	20	100	9	5	55.6

8) 2011년 5월부터 2016년 4월까지 5년간 국민권익위원회 전체 시정권고 1,386건에 대한 수용률이 90.6%(1,256건)임을 고려할 때, 경찰분야 인용민원에 대한 수용률이 상당히 높음을 알 수 있다.

구분	소계			시정권고			의견표명		
	전체건수	수용건수	수용률	전체건수	수용건수	수용률	전체건수	수용건수	수용률
2014	32	32	100	21	21	100	11	11	100
2015	55	55	100	48	48	100	7	7	100
2016	34	30	88.2	28	25	89.3	6	5	83.3
계	566	551	96.13	488	480	98.4	78	71	91.0

- 5) 끝으로, 처리한 고충민원에 대한 신청인들의 만족도 현황에 대해 살펴 보면, 경찰분야 만족도는 77.7%로 국민권익위원회 전체 만족도 79%에 비해서는 약간 낮은 수준이나, 2016년 들어 4% 향상되면서 전체 만족도를 상회하고 있다. 구체적으로 인용 민원에 대한 만족도는 86%인데 비해, 불인용 민원의 만족도는 64.5%에 그쳐 불인용 민원에 대한 만족도가 상대적으로 낮은 편이다.

<국민만족도 현황>

구분	국민권익위원회 전체				경찰분야 민원			
	계	인용	불인용	각하/안내회신	계	인용	불인용	각하/안내회신
2011	86.5	90.3	72.6	-	86.7	89.1	75.8	-
2012	85.6	88.5	74.5	-	82.2	86.1	70.3	-
2013	75.5	89.5	66.4	67.8	74.4	88.6	67.3	67.3
2014	75.9	88.5	63.5	68.6	72.9	85.8	56.9	68.4
2015	74.0	85.8	60.5	67.0	73.0	83.4	60.0	66.2
2016	76.5	85.6	60.6	67.5	77.0	83.2	56.6	73.4
계	79.0	88.0	66.4	67.7	77.7	86.0	64.5	68.8

다. 제도개선 현황

- 1) 권익위원회법 제47조는 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행

정기관 등의 장에게 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 경찰음부즈만은 접수된 경찰분야 개별 고충민원의 조사·처리뿐만 아니라 특정 분야에 고충민원이 빈발하는 경우 문제가 되는 불합리한 법령이나 제도 등에 대한 개선을 병행해 왔다. 다만, 국민권익위원회 내에 제도개선 업무를 전담하는 권익제도기획관(2010. 2.), 권익개선정책국(2013. 3.)이 신설되어 제도개선 기능이 이관됨에 따라 경찰음부즈만에서 수행하는 제도개선은 과거에 비해 상당 부분 줄어들었으나 2016년 들어 4건으로 증가하였다.

2) 그 동안 경찰음부즈만이 실시한 경찰분야 제도개선 현황은 다음과 같다.

<경찰분야 제도개선 현황>

연도	건수	주요 제도개선 내용
2007	7	고충민원조사 시 구금 중인 신청인에 대한 면담절차 근거 신설
		거짓말탐지기 검사 동의시 사전고지 규정 신설
		대포차량 운행자에 대한 형사처벌 근거 마련
		경찰수사단계에서 무혐의 등의 처리결과 통지규정의 확대 등
2008	7	농아인의 비사업용자동차 운전에 한한 제1종 보통면허 취득 허용
		도로교통사고감정사 자격시험 중 이의신청제도 신설
		교통사고 후 음주측정불응자에 대한 처벌기준 보완
		경미한 물적 피해 교통사고에 대한 처리 절차의 명확화 등
2009	4	체포구속 통지서식 개선
		무면허 운전자에 대한 운전면허 결격기간 단축
		하이패스 차로 속도제한 고시 등
2014	3	「총포·도검·화약류 등 단속법」상 화약류판매업 시설기준 명확화
		「참고인 등에 대한 비용 지급 규칙」에 따른 비용 지급 대상 참고인 범위 명확화
2015	1	「교통사고조사 매뉴얼Ⅱ」상‘형단보도 예외사항’ 처리지침 정비
2016	4	외국면허 교환발급 시 본국조회 절차 개선
		「교통단속처리지침」 상 통고처분 이의신청 방식 다양화
		공매차량 현황조사 시 수배차량 여부 확인 절차 마련 등

라. 기획조사 현황

- 1) 경찰옴부즈만은 경찰분야의 특정 사안과 관련한 고충민원이 빈발하거나 신청된 고충민원의 조사 과정에서 전국 단위의 실태조사가 필요하다고 판단되는 사안에 대해 광범위한 실태조사를 실시한 후 종합적인 대책을 마련하는 기획조사를 실시하고 있다. 기획조사는 특히 사회적으로 현안이 되는 경찰분야 사안이나 사안이 복잡하고 다수의 행정기관이 관련됨에도 행정기관 간 칸막이로 종합적인 문제 해결이 어려운 사안에서 특히 효용을 발휘하고 있는데, 최근에는 교통시설물 개선 및 교통안전대책 분야에 대한 기획조사가 주로 이루어지고 있다.
- 2) 그 동안 경찰옴부즈만이 실시한 경찰분야 기획조사 현황은 다음과 같다.

〈경찰분야 기획조사 현황〉

연도	기획조사 제목
2009	부상 전·의경 의료지원 개선방안
2010	경찰 CCTV 관리체계 개선
2011	주취자 실태 및 보호 개선 방안
2012	유치장 운영 및 환경 개선
2014	교통안전시설 개선(경상권)
2015	역주행사고 빈발지점 합동 개선사업
	교통안전시설 개선(전라권, 충청권)
2016	어린이 보행 교통사고 실태조사 및 개선방안 마련
	교통안전시설 개선(강원권, 경기권)
	공사물 충돌 교통사고 개선

Ⅲ 경찰분야 고충민원 처리의 성과

① 위법·부당한 처분 등의 시정을 통한 경찰행정의 적정성 확보

경찰음부즈만은 국민의 고충민원을 접수받아 객관적·중립적 입장에서 고충민원을 조사하여 위법·부당한 처분 등에 대해 적절한 시정조치를 권고함으로써 경찰행정의 적정성을 확보하는 행정통제기능을 수행해 왔다. 즉 경찰음부즈만은 2007년 출범부터 2016년 현재까지 10년 동안 총 18,628건의 고충민원을 접수받아 이 중 488건(2.63%)에 대해 처분 등의 위법·부당을 이유로 피신청인에게 적절한 조치를 취하도록 시정권고하였다.

구체적으로 국민의 인권과 관련하여 긴급체포·현행범 체포 이의, 압수·수색 이의, 수갑 등 경찰장구 사용 이의, 심야조사 금지 위반 등과 관련하여 시정권고를 하였고, 수사절차 등 수사 일반과 관련하여서는 112신고 미접수 이의, 고소·고발 사건 접수 거부 이의, 수사 지연 및 수사 진행상황 미통보 이의, 장애인 등에 대한 신뢰관계자 동석 위반 등과 관련하여 시정권고를 하였으며, 경찰일반 분야와 관련하여서는 의무경찰 처우 이의, 정보공개 처리 이의 등의 사안에서, 해양경찰과 관련하여서는 해난구조 이의, 유선사업 면허 반려 이의 등의 사안에서 적극적으로 시정권고를 실시하였다. 대표적인 사례를 들면 다음과 같다.

<2AA-1509-354700, 모욕죄 현행범 체포 이의>

○ 민원 내용

신청인은 충북 제천시 소재 식당에 현장 출동한 경찰관들에게 욕설을 하였다는 이유로 모욕 혐의로 현행범 체포되어 2시간 동안 이중 수갑을 찬 상태로 있다가 석방되었다. 경찰관들은 신청인의 신원을 알고

있었음에도 현행범 체포하였고, 전혀 저항한 사실이 없음에도 수갑을 채웠는바, 경찰의 조치가 적절한지 조사해 달라.

○ 판단 내용

당시 출동한 지구대 경찰관들은 신청인의 신원을 알고 있어 도주 우려가 없었고, 사건 과정을 모두 영상녹화하여 증거인멸의 우려가 없었던 점, 이 같은 사실은 피신청인이 작성한 신청인 석방보고서에도 “신청인은 일정한 직업이 있는 자로서 사안이 경미하고 증거인멸 및 도주 우려가 없다.”라고 기재되어 있는 사실로 확인되는 점 등에 비추어 볼 때 신청인의 현행범 체포는 적절하지 않고, 수갑은 필요한 최소한의 범위 내에서 사용되어야 하는데 CCTV 녹화자료에 따르면 신청인은 지구대 경찰관들에게 항거하거나 제3자 또는 자신에게 위해를 가한 사실이 없고, 위해를 가할 염려도 없었음에도 경찰서로 인계될 때까지 수갑을 채운 점, 사후 수갑 사용에 관한 보고도 하지 않은 점 등을 고려할 때 신청인에 대한 수갑 사용도 필요한 최소한의 범위를 벗어난 것으로 판단된다.

※ 모욕죄는 친고죄이고, 친고죄는 고소장이 접수되어야 조사가 개시되는 범죄인데, 경찰에 대한 모욕죄는 고소장 접수 없이 피해자인 경찰관이 직접 가해자를 현행범 체포하고, 장시간 경찰 장구를 사용하며 직접 조사하는 경우까지 있어 위원회에서 그 부당성을 지적한 사례

<2BA-1109-086174, 112신고 처리 이의>

○ 민원 내용

신청인과 모텔 소유권 관련 소송 중인 가해자들이 도끼, 망치 등 흉기를 소지하고 모텔에 침입해서 재물손괴, 폭행, 영업방해를 하여 112신

고하였으나 피신청인 소속 경찰관들은 모텔의 소유권이 누구에게 있는지 불분명하다며 아무 조치도 없이 그대로 돌아갔으니 출동경찰관들의 112신고 사건 처리의 적절성에 대해 조사해 달라.

○ 판단 내용

「범죄수사규칙」 제39조 제1항은 “경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 판단될 때에는 수사에 착수하여야 한다.”라고 규정하고 있는 점, 가해자들이 모텔에 침입하여 재물을 손괴하고 폭행하며 모텔을 강제점거하여 영업을 방해한 행위가 소유권 여부에 따라 정당화 될 수 있는지 여부에 대해 판례와 다수설은 주거침입죄의 보호법익을 주거권이라는 법적 개념이 아닌 사적 생활관계에서의 사실상 주거의 자유와 평온으로 보고 있고, 손괴죄의 보호법익은 소유권의 이용가치 또는 기능으로서의 소유권이므로 신청인의 점유가 불법점유인지 여부와 관계없이 손괴죄 성립이 가능한 점, 가해자들은 그 권리를 확보하기 위한 적법한 절차가 있음에도 흥기를 들고 모텔로 강제침입한 것으로 이를 정당행위로 보기 어려운 점, 신청인의 폭행 피해 주장에 대해서도 아무런 조치를 취하지 않은 점, 가해자들은 이전에도 같은 행위를 하여 형사처벌받은 사실이 있는 점, 출동한 경찰관들은 CCTV 등 기초적인 사실 관계조차 확인하지 않은 점 등을 고려할 때 신청인의 주장은 타당하다고 판단된다.

※ 범죄를 수사하는 경찰관으로서 민사문제가 일부 개입된 사안이라 하더라도 해당 범죄의 성질, 보호법익 등에 비추어 범죄에 해당되는 부분이 있는 경우에는 현행법 체포 등 적극적으로 조치하여야 함에도 일방 당사자의 주장에만 근거하여 민사문제로 안내하고 아무런 조치를 취하지 않은 것은 위법·부당함을 지적한 사례

② 기존 권익구제제도의 사각지대 해소

행정심판, 행정소송 등 기존 권익구제제도는 원고(청구인)적격(법률상 이익), 제소(청구)기간(처분이 있음을 안 날로부터 90일), 대상(행정청의 처분 등) 등에서 엄격한 요건을 필요로 하고 있고, 행정소송의 경우 소송비용이나 소요 기간 등으로 인해 국민들이 간이하고 신속한 권리구제를 받는데 상당 부분 어려움이 있었다.

반면, 경찰옴부즈만의 처리 대상이 되는 고충민원은 앞에서 살펴본 바와 같이 고충민원의 대상이 처분뿐만 아니라 사실행위나 부작위, 행정제도 등을 포괄할 뿐만 아니라 신청 자격도 넓고 신청기간에 있어서도 특별한 제한이 없다. 뿐만 아니라 「민원 처리에 관한 법률」의 적용을 받는 경찰 공무원 및 관련 공공기관 직원들이 신청된 민원의 인용과 불인용 여부만을 판단하는데 비해, 경찰옴부즈만은 제기된 고충민원을 인용하는 경우에도 제기된 민원의 성격에 따라 시정권고, 의견표명, 조정·합의 등 다양한 처리 유형을 선택하여 민원 처리의 실효성을 높일 수 있다.

이에 따라 경찰옴부즈만은 이러한 고충민원 처리제도의 장점을 살려 제소기간 도과나 대상 적격 등이 없어 기존 권익구제제도를 통한 해결이 곤란한 고충민원들에 대해 적극적인 해결을 모색하고 있다. 즉 앞에서 살펴본 바와 같이 피신청인의 위법·부당한 처분 등에 대해 적절한 조치를 취하도록 ‘시정권고’하는데 그치지 않고 비록 신청인의 요구를 수용하지 않는 피신청인의 행위가 위법·부당하지는 않더라도 신청인의 주장이 상당한 이유가 있는 경우에는 ‘의견표명’을 통해 국민의 억울함을 적극 해소하고 있다. 즉 아래에서 보는 사례와 같이 1970년에 사망한 경찰에 대해 45년이 경과한 시점에서 다양한 사실조사를 통해 순직을 인정하도록 요구하거나 의경의 복무기간 중 발생한 질병 등에 대한 공상 여부 판단에 있어 두텁게 보호하도록 요구하는 경우 등이 그것이다.

<2CA-1510-247152, 순직 인정 요구>

○ 민원 내용

신청인의 아버지인 亡 임○○(1935. 4. 11.생.)은 1966. 4. 15. 피신청인 소속 순경으로 임용되어 영월경찰서 내 영월발전소, 삼옥리 등 주로 벽촌에서 근무하다가 1970. 10. 19. 과로로 쓰러져 36세의 젊은 나이에 사망하였으나 이를 병사(심장마비)로 기록하였고, 신청인의 어머니가 뒤늦게 그 사실을 알았으나 경향이 없어 이의를 제기하지 못했으니, 지금이라도 망인의 순직을 인정해 달라.

○ 판단 내용

피신청인이 제출한 인사기록카드에는 망인의 사망원인이 단순히 ‘심장마비’로만 기재되어 있고, 심장마비의 원인이 과로인지 일반 질병인지는 구체적으로 기재되어 있지 않은 점, 심장마비가 과로로 발생할 수 있다는 의학적 견해가 있음에도 당시 영월경찰서장은 망인의 사망원인에 대해 조사한 사실이 없는 점, 당시 망인은 도보로 삼옥리, 문산리, 지운리 등 벽촌을 순회 근무하는 것 이외에도 영월(화력)발전소 및 저탄장, 부정 도별 등 단속업무를 담당하였고, 특히 1968. 1. 21.부터 시작된 김신조 등 납과간첩의 침투로 1968. 4. 1. 예비군 창설, 무기고 신축, 헬기장 건설 등에 따른 순찰 및 치안 업무가 한층 가중되었던 점, 당시 강원일보 기사에는 망인이 벽촌지역 순회근무로 인한 과로로 사망하였다고 보도되어 있는데 당시 계급이 순경에 불과했던 망인의 사망사실이 신문에까지 보도되고, 영월군 소재 대다수 행정기관 장 등이 조의금을 전달한 사실로 볼 때, 망인이 직무 중 과로로 사망하였다고 보는 것이 보다 합리적인 점, 당시 영월경찰서 경무과(인사업무 등 담당부서)에 근무하였던 동료 경찰관도 망인이 과로로 사망하였다는 이야기를 들었다고 진술한 점 등에 비추어 볼 때, 망인이 일반 병사가 아닌 순직하였다는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 판단된다.

<2AA-1411-261596, 의경 공상 인정 요구>

○ 민원 내용

신청인의 아들은 2013. 10. 14. 국군(논산)훈련소에 입대하여 군사기본 훈련을 마치고 2013. 11. 13. ○○경찰서 경비교통과 방범순찰대로 전 입하여 근무하던 중, 2014. 8. 18. 10:00 부대 내에서 목과 어깨 부분에 통증이 심해 경기 용인 관내 다보스병원에 내원하였고, 다보스병원에서 경추 쪽에 이상이 있다고 하여 당일 경찰병원에 가서 정밀검사를 받아본 결과 ‘경추 6번 동맥류성 골낭종(의증)’이라는 진단이 나와 입원치료를 받았으나 경찰병원의 수술 장비가 부족하여 경찰병원장의 촉탁 의뢰에 따라 2014. 9. 15. 다시 분당서울대병원으로 가서 2014. 9. 18.과 9. 23. 2차례에 걸쳐 수술을 받고 ‘거대세포종, 경추척수증’이라는 최종 진단을 받았다. 그런데 피신청인은 신청인의 아들에 대해 ‘사상’ 판정을 하였으니, 신청인 아들을 공상으로 인정해 달라.

○ 판단 내용

1) 대법원은 질병과 교육훈련 또는 직무수행 사이의 인과관계는 반드시 의학적·자연과학적으로 명백히 증명되어야 하는 것은 아니고, 제반사정을 고려할 때 교육훈련 또는 직무수행과 그 부상·질병 사이에 상당인과관계가 있다고 추단되는 경우나 자연적인 진행속도 이상으로 급격하게 악화된 때에도 그 증명이 되었다고 보아야 한다고 판시(대법원 2009. 10. 29. 선고 2009두9079 판결)하고 있는 점, ○○방범순찰대장은 피신청인의 신청인의 아들에 대한 공·사상 심의 상신시, 신청인의 아들의 경우 의경전입 시 건강상태에 이상이 없었는데 의경복무로 인한 피로로 목과 어깨 부분에 지속적인 압박과 통증이 있었고 이를 견디며 생활해오다가 발병 당일 심한 통증을 호소하였으므로 ‘공상’ 판정이 타당하다는 의견을 제출한

점, 신청인의 아들에 대해 두 차례에 걸쳐 수술을 하고 이 민원 질병에 대한 최종진단을 내린 분당서울대병원은 초진 당시 신청인 아들은 제6경추의 골 파괴와 골 압박 상태를 가지고 있었는데, 업무강도를 스스로 조절할 수 없는 의경복무가 이러한 골 파괴와 골 압박의 진행을 가속화시켰을 가능성이 상당하다고 회신한 점, 이 민원 질병의 발병과 의경복무는 무관하다고 한 경찰병원도 무리한 운동이나 활동은 신청인 아들의 증상을 악화시킬 우려가 있다고 한 점 등에 비추어 볼 때, 비록 이 민원 질병의 발병과 의경복무 사이에 인과관계는 명확하지는 않다 하더라도, 의경복무가 이 민원 질병 증상을 가속화시켰을 개연성은 상당해 보인다고 판단된다.

- 2) 일반 사회와 달리, 엄격한 규율과 집단행동이 중시되는 부대에서 의경 개인이 체감하는 정신적·신체적 고통은 일반 사회의 그것과는 크게 다르므로, 국가는 의경이 복무기간 동안 정신적·육체적 건강을 유지·보존하여 건강한 상태로 사회에 복귀할 수 있도록 충분히 배려해야 할 의무가 있다고 할 것인바, 피신청인은 이를 감안하여 신청인에 대한 공상 여부에 대해 재심의하는 것이 바람직하다고 판단된다.

또한, 기존의 권익구제제도를 통해서도 해결이 곤란하였던 사고 빈발지점에 대한 교통시설물 개선 요구나交通安全대책 마련 요구 등의 고충민원에 대해서는 사안이 단순할 경우에는 당사자들간 ‘합의’를 통해 해결하고, 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 큰 경우에는 ‘조정’을 통해 문제를 해결하고 있다. 즉 아래 사례와 같이 동일한 지점에서 다수의 교통사고가 발생하여 종합적인交通安全대책 마련이 필요한 경우 관계기관과의 이해관계 조정을 통해 근본적으로 문제를 해결하고 있다.

<2BA-1605-069465, 국도46호선(경춘국도) 교통안전대책 마련 요청>

○ 민원 내용

신청인들은 강원 춘천시 서면에 거주하는 주민들인데, 서면 마을을 통과하는 국도46호선(경춘국도) 구간에서 교통사고가 빈발하니 교통안전 대책 마련 요청

○ 사실 관계

- 국도46호선(경춘국도) 노선 중 춘천시 서면 안보리에서 당림리(강촌삼거리 ~ 춘성대교 중간지점) 구간은 왕복4차로에 일평균 교통량이 17,000대가 넘는 곳임

- 이 구간 내 교통안전시설이 부족하고 운전자들의 잦은 속도 및 신호위반, 안전의무 불이행 등으로 최근 5년간 교통사고 74건(사망 6명, 부상 136명) 발생함

※ 2016. 1. 마을 앞 버스정류장에서 70대 할머니가 차량에 치어 숨졌는데, 10년 전 당시 중학생이던 이 할머니의 손자도 같은 장소에서 교통사고로 사망함

- 지난 20년간 교통사고로 주민 20여명이 목숨을 잃어서 관계기관에 수차례 교통안전시설물 설치를 요구했으나 미온적인 대처로 사고가 끊이지 않고 있는 실정이었음

○ 처리 결과 : 조정 해결

- (춘천시청) 사고지점 교통신호기를 마을입구 쪽으로 이설, 마을입구에서 춘천방향으로 좌회전할 수 있게 신규 교통신호기와 횡단보도 보행자 신호등 설치

- (홍천국토관리사무소) 차량 속도제한을 위한 주민보호구역 지정, 마을입구 및 인근 교차로 횡단보도 설치, 버스승강장까지 보도정비 및 방호울타리 설치, 이면도로 정비

- (춘천경찰서) 마을입구 및 인근 교차로에 무인과속방지카메라 추가 설치
- (도로교통공단 강원지부) 교통안전대책 수립·추진 시 기술적 지원 적극 제공

③ 관계기관 협업을 통한 종합적인 개선

행정기관의 조직 및 권한은 국민 생활에 많은 영향을 미치기 때문에 일반적으로 그 권한과 기능이 행정조직법에 명시적으로 규정되어 있고, 행정기관은 그 소관사무에 대해서만 권한을 가진다. 그런데 이러한 권한과 기능의 엄격한 분리는 때때로 행정기관 간 칸막이로 작용하여 문제 해결을 어렵게 하는 요인이 되기도 한다. 또한 다른 한편으로 현대 행정이 점점 복잡다단해져 감에 따라 관련 행정기관들의 협력의 필요성은 더욱더 커지고 있다. 따라서 하나의 사안이 여러 행정기관의 권한 및 기능과 관련되는 복합적인 사안인 경우 이들 행정기관들과 수평적이고 안정적인 협의 통로를 마련하고 적극적인 정보 공유와 협업을 통해 신속하고 종합적으로 문제를 해결하는 것이 무엇보다 중요하다. 경찰음부즈만은 갈수록 복잡다단해져 가는 행정의 추세에 발맞춰 권한 및 기능 분산 등의 이유로 개별 행정기관이 단독으로 처리하기 어려운 사안에 대해 관계기관 간 정보 공유 및 협업을 통해 종합적인 개선 방안을 마련해 왔는데, 대표적인 사례는 다음과 같다.

<역주행사고 위험지점 합동 개선사업>

○ 개요

- 2013. 2. ~ 2015. 10. 국민신문고에 접수된 교통사고 민원 96,201건 중 934건이 역주행사고 관련 민원으로 ‘잘못된 도로 및 교통안전 시설 개선’ 필요성 대두

- 역주행사고 지점 파악, 사고원인 분석, 개선안 마련, 사업시행의 주체가 달라 역주행사고 문제를 특정기관 단독으로 처리하는데 한계
- 기관 간 협업, 정보 공유를 통해 역주행사고 방지방안을 마련할 필요

○ 피해 현황 및 문제점 진단

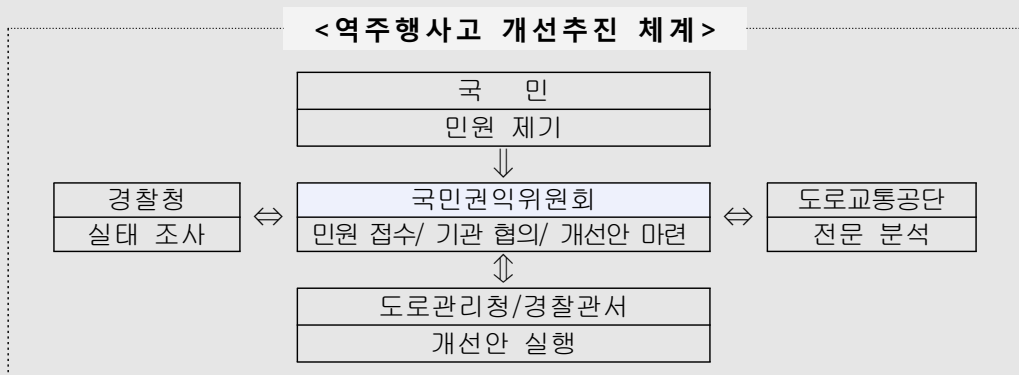
- 역주행사고의 사망률은 일반 교통사고의 3배 이상으로 치명적
※ 최근 3년간 1,408건의 역주행사고로 2,526명 사상(82명 사망)
- 사고 원인을 운전자 과실 위주로 파악, 시설 개선 인식 부족
- 역주행사고 지점 176곳 현장실사, 사고원인 기술 분석을 통해 64개 지점의 교통안전, 통행분리, 도로안내 시설 등의 미비점 확인

○ 개선 방안

- 역주행 진입위험 64개 지점에 대해 교통안전시설(241개), 통행분리시설(38개), 도로안내시설(15개) 등 총 294개 사항 개선 추진(2015년 말 까지 개선 완료)

○ 의의

- 역주행사고 민원에 대해 50개 관계기관이 공동 참여하여 단기간 내 종합적인 개선방안 마련·시행



<어린이 보행 교통사고 관련 개선>

○ 개요

- 어린이 보행 교통사고 관련 고충민원(2AA-1603-030021) 처리 과정에서 어린이 보행사고 예방 및 감소를 위해 사고(사망·빈발) 발생 지점의 시설 개선을 통해 사고 위험 요소 제거의 필요성 대두
- 어린이 보행 교통사고 지점 파악, 사고원인 분석, 개선안 마련, 사업 시행의 주체가 달라 어린이 보행 교통사고 문제를 특정기관 단독으로 처리하는데 한계
- 기관 간 협업, 정보공유를 통해 어린이 보행 교통사고 방지방안을 마련할 필요

○ 피해 현황 및 문제점 분석(최근 3년)

- 어린이 보행 교통사고 피해자 14,762명(사망 124명, 부상 14,638명) 중 10.6%(사망 18명, 부상 1,549명)만 어린이 보호구역 내에서 발생
- 어린이 보행 교통사고 사망자는 ‘도(道)’ 단위 지역에서 높음
- 최근 3년간 어린이 보행 사망 및 사상 2명 이상 발생지점 862곳 검토, 중점 개선 대상 583개소 선정(사망 발생 69곳, 2인 이상 사상자 발생 514곳)

○ 개선 방안

- 어린이 보행 교통사고 예방 및 감소를 위한 시설 개선
 - 위험에 노출 방지 : 보도, 방호울타리, 횡단보도 등 설치
 - 보행자 사전 파악 : 반사경 설치, 주·정차 금지
 - 차량 감속 : 과속방지턱 설치, 속도 제한, 유색 포장, 과속 단속 등

- 사망사고 지점 64개소에 166개 시설대책, 빈발사고 지점 470개소에 1,051개 시설물 개선대책 수립

구분	도로안전시설 설치	교통안전시설 설치	도로구조 개선 등	계
사망사고 지점	57	76	33	166
빈발사고 지점	248	635	168	1,051
계	305	711	201	1,217

한편, 경찰음부즈만은 이러한 관계기관과의 협업을 보다 안정적으로 추진하고 대책 마련에 있어 전문성·객관성을 강화하기 위해 관련 전문기관과 업무협약(MOU)을 체결하여 운영하고 있다. 즉 경찰음부즈만은 도로에서 일어나는 교통상의 위험과 장애를 예방하는 업무에 대하여 전문성과 노하우를 가지고 있는 도로교통공단과 2015년 7월 10일 업무협약을 체결하여, 교통안전 및 시설 관련 각종 고충민원을 전문적·객관적으로 처리하고 종합적인 대책을 마련함으로써 국민안전에 기여하고 있다.

<업무협조분야>

1. 교통안전 및 시설 관련 개선요구 민원의 해소 협력
2. 사고 잦은 곳에 대한 정보 등 교통안전 및 시설 관련 민원에 대한 정보교환
3. 교통안전 및 시설 관련 민원지점의 안전성 평가 및 기술협력
4. 교통안전 및 시설 관련 분야의 제도개선·연구 등 관련 정보 교류
5. 교통안전 및 시설 관련 분야 관계자 역량강화 프로그램의 상호 활용·지원

<업무협약 체결 후 협력 내용>

1. 역주행 교통사고 실태조사 및 개선방안(64개 지점) 마련
2. 권역별 집단·잠재민원 유발지점 개선 기획조사
 - 충청권(2015년 하반기) 52개, 강원권(2016년 상반기) 41개, 경기권(2016년 하반기) 89개 등 문제지점 발굴 및 개선
3. 어린이 보행 교통사고 발생지점(사망 64개, 부상 470개) 개선
4. 경춘국도(46호선) 안전대책 검토 등 매년 수십 건의 고충민원 관련 기술 지원
5. 운전부문 맞춤형 이동신문고 개최(강남운전면허시험장, 2016. 11. 18.) 등

4 제도개선 병행으로 고충민원의 근원적 해소

경찰음부즈만은 국민권익위원회에 접수된 경찰분야 고충민원 조사·처리뿐만 아니라 특정 분야에 고충민원이 빈발하는 경우 문제가 되는 불합리한 법령 및 제도 등에 대한 개선을 병행함으로써 고충민원 발생 소지를 근원적으로 차단하고 있다. 또한 이처럼 개별 고충민원 처리와 제도개선을 병행하는 경우 일반적으로 제도개선(예: 법령 개정 등)이 장래효를 가짐에 따라 정작 문제가 된 당해 사건에는 적용되지 못하는 문제점을 해소할 수 있는 장점이 있다. 경찰분야 고충민원과 관련한 제도개선의 대표적인 사례는 다음과 같다.

<2AA-1606-003996, 차량 수배관련 경찰조사 이의>

○ 민원 내용

신청인은 2015. 10. ○○구청에서 압류한 차량을 공매로 구매하여 압류해제 및 이전등록 후 운행하였는데, 수배차량으로 조회된다는 이유

로 새벽 시간에 경찰관이 거짓 사고 전화로 신청인을 불러내는 등 여러 차례에 걸쳐 단속을 당하였는바, 관련 사실조사를 통해 이 민원 차량에 대한 수배를 조속히 해제해주고, 동일한 차량에 대해 수차례 합정 단속 등을 실시한 경찰관들에 대해 조치해 달라.

○ 실태 조사 내용

세금 체납 등을 이유로 압류된 차량을 공매하는 경우 「국세징수법」 제68조에 따라 압류자 등에게 공매사실 및 채권 배분요구 통지를 하는 절차는 마련되어 있으나 해당 차량이 수배 차량인지 여부를 확인할 수 있는 별도의 절차는 마련되어 있지 않았고, 다만 관계기관(기획재정부, 행정자치부)과의 협의 과정에서 「국세징수법」 제62조의2에 따른 현황조사 시 경찰청에 수배 차량 여부를 확인할 수 있는 절차를 마련하는 경우 이를 활용하여 유사 민원의 발생을 방지할 수 있음을 확인하였다.

○ 처리 결과

- 당해 고충민원에 대하여는 수배차량 사건 접수 시 신속하게 처리하고, 수배차량 단속 시 기 조사된 사항에 대한 면밀한 확인을 통해 단속 대상자의 불편이 최소화될 수 있도록 교육 등 적절한 조치를 취할 것을 의견표명(민원 처리 과정에서 차량수배는 해제)
- 유사 민원의 근본적인 해소를 위해 기획재정부장관 및 행정자치부장관에게 「국세징수법」 제62조의2 등에 따른 공매차량 현황조사 시 수배차량 여부를 경찰청장에게 확인하는 절차를 마련하도록 제도개선 의견표명(수용)

IV 경찰분야 고충민원 처리의 문제점

1 고충민원 처리 건수 및 교통분야 처리건수의 감소 및 경찰청 이송의 증가

2010년 경찰분야 고충민원 처리 건수는 2,658건이었으나 2011년에는 1,424건으로 전년 대비 46%가 감소하였고 이후 이러한 수치가 비슷하게 유지되고 있다. 그런데 이러한 현상은 교통분야 고충민원의 감소에서 기인하는 것으로 보인다. 즉 2010년 1,104건이었던 교통분야 고충민원이 2011년 474건으로 전년 대비 57% 감소하였고 이러한 추세가 현재까지 이어지고 있다. 차량용 블랙박스의 상용화 및 교통사고 전문 조사관의 부재가 일차적인 원인으로 보이는데, 교통분야 권익구제의 공백 발생이 우려된다.

아울러, 이러한 추세와 맞물려 경찰음부즈만에 접수된 경찰분야 고충민원 중 경찰청에 이송(기관재분류)된 건수는 증가하여 2012년 1,152건(42.5%)이던 것이 2016년에는 2,996건(73.1%)에 이르고 있다. 신청인들이 객관적이고 중립적인 경찰음부즈만에서 처리를 요청한 사안을 민원 대상기관인 경찰청으로 이송하는 것은 경찰음부즈만의 신뢰를 저하시키고 불만민원을 증가시키는 요인으로 작용할 것으로 보인다.

2 의견표명 제도 활용 미흡

2015년 국민권익위원회에서 처리한 고충민원 13,361건 중 시정권고는 205건, 의견표명은 346건으로 의견표명 비율이 2.6%를 차지하였고, 시정권고 건수에 비해서도 1.7배 높았다. 반면, 지난 10년간 경찰음부즈만이 처리한 고충민원 18,628건 중 의견표명 건수는 78건으로 0.4%에 불과하였다. 또한 시정권고 488건과 비교할 때도 16.0%에 불과하였다.

물론, 수사 과정의 절차 위반이나 불친절 등 행태 민원에 대해 위법·부당을 이유로 경찰관에 대한 (징계 등의) 조치를 요구하는 경찰분야 고충민원의 특성 상 인용의 유형이 주로 시정권고인 측면은 있다. 그러나 인사상의 조치를 요구하는 분야를 제외하고 직접적으로 처분 등을 다투거나 교통사고 재조사나 교통사고사실확인원 정정과 같은 사실행위 분야에서는 신청인의 요구를 거부하는 피신청인의 행위가 반드시 위법·부당하다고 보기 어려운 영역이 존재한다. 이러한 영역에서 적극적인 의견표명을 통해 신청인의 권익을 구제하려는 노력이 필요하다 할 것이다.

③ 수사에 관한 사항에 대한 소극적인 처리

국민권익위원회법 제43조 제1항은 ‘수사에 관한 사항으로서 그 관장기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항에 대해서는 그 고충민원을 각하하거나 이송할 수 있다’(제3호)고 규정하고 있다. 이에 따라 접수된 고충민원이 수사와 관련된 사항인 경우 원칙적으로 관련 고충민원을 경찰로 이송하거나 각하하고 있다. 또한 설령 해당 고충민원을 이송하거나 각하하지 않고 처리하는 경우에도 수사의 본질적인 부분이 아니라 수사와 관련한 절차적·형식적 부분에 치중하고 있다. 즉 고소·고발 사건의 접수 거부 여부나 처리기간 준수 여부, 수사 진행상황의 통보 여부 및 각종 권리에 대한 고지 여부 등이 그것이다.

그런데 ‘수사에 관한 사항’이나 ‘관장기관에서 처리하는 것이 적당’ 등은 불확정 법개념일 뿐만 아니라 대단히 포괄적인 개념이어서 이를 폭넓게 인정하는 경우 경찰의 수사 과정에서 발생하는 국민의 권익 침해에 대한 구제에 사각지대가 발생할 수 있다.

4 제도개선 병행 실적 저조

경찰음부즈만 출범 이후 적극적으로 이루어지던 경찰분야 관련 제도개선이 2010년부터 2013년까지는 1건도 이루어지지 않았다. 다행히 2014년 이후 다시 제도개선이 이루어지고 있고 2016년에는 4건의 제도개선을 하는 등 회복세를 보이고 있으나 근본적으로 이는 국민권익위원회 내의 기능 재편에 그 원인이 있는 것으로 보인다. 그런데 고충민원 처리 과정에서 상위 법령에 위반되는 법령이나 제도 등이 발견되거나 보다 합리적인 정책적 수단이 존재함에도 이를 적극적으로 개선하지 않는 경우, 일차적으로는 당해 법령이나 제도가 여전히 존속함에 따라 개별 행위의 법령이나 제도 위반 문제가 발생하지 않기 때문에 개별 고충민원을 인용하는데 한계가 있으며, 아울러 유사한 민원의 발생을 조장하는 측면이 있다.

5 기획조사 및 실태조사의 편중

기획조사는 고충민원이 빈발하는 경찰분야 특정 사안이나 전국 단위의 실태조사가 필요한 사안에 대해 종합적인 대책을 마련하여 고충민원을 근본적으로 해결하는데 유용한 수단이 되고 있다. 그런데 최근 경찰음부즈만이 실시한 기획조사 및 실태조사가 교통시설물 개선 요구나 교통안전대책 마련 요구 등 교통 분야에 편중되고 있다. 경찰음부즈만의 인적 현황, 기획조사에 소요되는 기간 등을 고려할 때, 1년에 여러 건의 기획조사를 추진하는 데에는 어려움이 있겠으나, 교통 분야를 넘어 다양한 경찰 분야로 기획조사를 확대할 필요가 있다.

V

경찰분야 고충민원 처리 개선 방안

① 교통분야 전문성 강화 및 경찰청 이송의 축소

고충민원 처리 관련 주요 지표인 처리 건수, 인용률, 만족도는 서로 상관관계가 있고, 또 고충민원 처리에 있어서도 선택과 집중은 중요한 문제이기 때문에 처리 건수 하나만을 따로 떼어 분석하는 것이 적절하지 않은 측면이 있다. 다만, 특정분야 처리 건수의 감소로 인해 전체 고충민원 처리 건수가 감소하는 것이 바람직하지 않은 것만은 분명하다. 특히 감소 분야인 교통사고 재조사 등 교통분야 고충민원 처리는 상당한 전문성을 요하는 분야이므로 전문 조사관의 확보 없이는 처리 건수를 늘리는 것이 쉽지 않다. 따라서 전문 조사관 확보 노력이 시급하다. 또한 이와 병행하여 도로교통공단, 국립과학수사연구원 등 전문기관과 협업하여 사고조사 등의 전문성을 보완하여 교통분야 권익구제의 공백을 해소해 나가야 한다.

아울러, 경찰음부즈만 처리 건수 감소와 연계된 경찰청 이송의 증가와 관련해서는 대책마련이 필요할 것으로 보인다. 과거의 처리 건수와 비교할 때도 현재 조사관들의 민원 처리 건수를 포화상태로 보기도 어렵다. 경찰 수사 촉구 민원과 같은 1차 민원을 경찰청으로 이송하는 것은 불가피하다 하더라도 경찰에 대해서 이의를 제기하는 민원이나 경찰을 기피부서로 지정한 민원을 경찰로 이송하는 것은 적절하지 않다. 경찰음부즈만의 설립 취지에 맞게 경찰음부즈만에 제기한 민원은 가급적 중립적 제3자인 경찰음부즈만이 처리하고 부득이하게 이송하는 경우에도 신청인의 동의를 받거나 경찰의 처리 결과를 통보받는 등의 보완책이 필요하다.

나아가, 변화하는 사회 환경에 발맞춰 적극적으로 고충민원을 발굴하려는 노력이 필요하다. 예를 들어 2011. 9. 30. 시행된 「공익신고자 보호법」의 ‘공익침해행위 대상 법률’에 「도로교통법」이 포함됨에 따라 「도로교통법」 위반

공익신고가 급증하고 있다.⁹⁾ 그런데 「도로교통법」 위반 공익신고는 신고자 측면에서는 처리의 적정성, 통지의무 준수 여부가 문제가 되고 피신고자 측면에서는 공익신고를 통한 단속의 적절성 등 다양한 부분에서 문제가 되고 있다. 따라서 개별 고충민원에 대한 처리의 적절성 여부 및 나아가 처리 기준, 통고처분에 따른 불편을 해소하기 위한 과태료 부과 대상 확대, 신고인에 대한 통지 관련 기준 마련 등 적극적인 대응 노력이 필요하다.

② 의견표명 제도 활성화

법령이나 제도는 일반적·추상적 성격을 가지기 때문에 모든 국민에 대해 획일적으로 적용되고 국민 개개인이 가지는 개별적·구체적 사정이 고려될 여지가 없다. 또한 행정기관은 개인이 가지는 개별적·구체적 상황을 인지한다 하더라도 형평성의 요구 등으로 인해 개인의 사정을 고려하기가 쉽지 않다. 이처럼 법령이나 제도, 행정기관이 가지는 한계를 보완하기 위한 수단으로 경찰음부즈만에게 부여된 권한이 의견표명 제도이다.

비록 경찰의 조치 등의 위법·부당을 이유로 경찰에 대한 (징계 등의) 조치를 요구하는 고충민원의 영역에서는 의견표명이 활용될 여지가 적지만, 그 밖에 교통사고 재조사나 각종 공적 장부의 정정, 의경의 공·사상 판정 등과 같은 다양한 영역에서 의견표명을 적극 활용함으로써 국민의 권익구제 범위를 확대하는 것이 바람직할 것이다.

③ 수사사항 관련 각하·이송의 명확한 기준 마련

수사와 관련한 사항을 경찰음부즈만의 업무 범위에 포함시킬 것인지 여부와 관련하여서는 2006년 경찰음부즈만 설치 논의 과정에서도 논란이 되었

9) <교통위반 공익신고 추이> (경찰청 제출자료)

연도	2011	2012	2013	2014	2015
접수 건	95,744	160,792	200,424	445,511	655,291

다. 당초 경찰은 경찰이 수사 중인 사안은 경찰음부즈만의 업무 범위에서 제외할 것을 주장하였으나, 관계기관 실무협의 결과 수사 중인 사안도 업무 범위에 포함시키되 수사 본질(증거 채택 여부, 유·무죄 판단)에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 조사 및 결정은 업무 범위에서 제외하고 수사과정에서 나타날 수 있는 경찰관의 잘못된 직무행위와 행태에 대하여 조사하고 시정 권고 하는 것으로 정리하였다.

따라서 검사의 수사지휘권 침해 등과 관련되거나 경찰의 수사재량에 해당하는 수사의 본질적인 부분과 그 밖의 부분을 구분하여 단순히 절차적·행태적 부분에만 국한하지 않고 수사 전반에 대해 적극적으로 개입하여 수사 과정에서 발생하는 국민의 권익침해를 구제할 필요가 있다고 판단된다.

4 고충민원과 제도개선 병행 확대

고충민원 처리와 제도개선을 분리하는 경우 비록 법령이나 제도에 흠결이 있다고 하더라도 법령이나 제도 자체가 현재 존속하고 있기 때문에 개별 고충민원을 인용하기에 한계가 있다. 반면 고충민원 처리와 제도개선이 병행되는 경우 개별 고충민원의 구체적 합리성은 제도개선의 타당성을 입증하는 근거를 제공하는 한편 제도개선은 고충민원이 인용되어야 하는 당위를 제공하며 개정된 법령의 장래효로 인해 신청인이 불이익을 받는 문제를 제거하는 기능을 한다.

따라서 비록 국민권익위원회 내부의 기능 개편과 관련되는 것이기는 하나 법령이나 제도에 대한 전반적·종합적 개선과 개별 고충민원을 전제로 한 개별적·직접적 권리구제가 구분될 수 있으므로, 경찰음부즈만은 후자의 제도개선을 적극 추진하여 권익구제의 실효성을 높이고 고충민원 발생 소지를 근원적으로 차단하는 노력을 기울일 필요가 있다고 할 것이다.

5 경찰 분야 전반으로 기획조사 확대

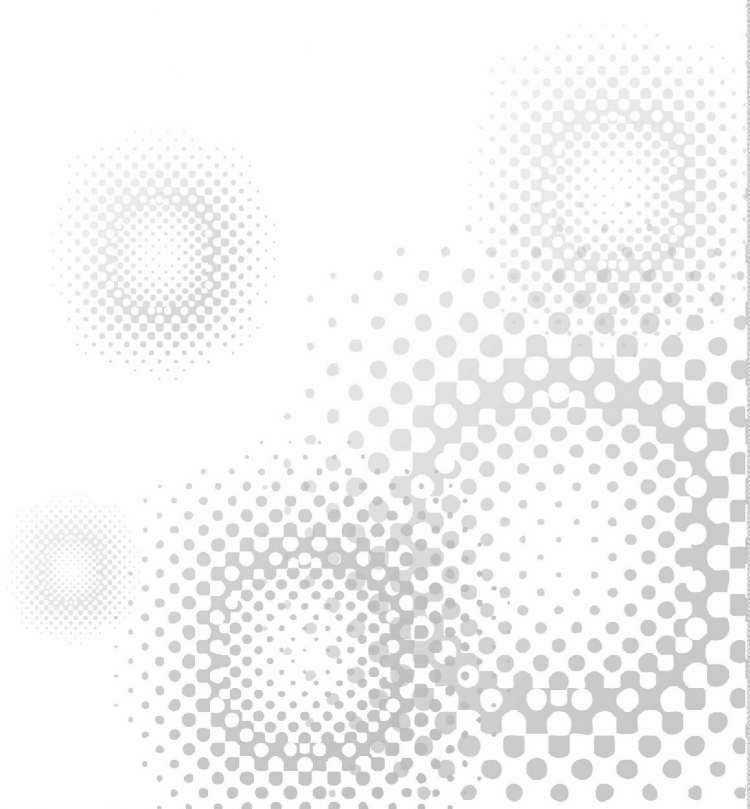
기획조사는 제기된 현안 및 전국적인 사안에 대해 종합적인 대책을 마련하는데 있어 유용한 수단이다. 따라서 국민의 생명·재산과 관련되는 교통시설물 및 교통안전대책 관련 분야에 대한 지속적인 기획조사 및 추가적인 분야를 발굴하여 국민 안전을 확보하는 노력을 기울임과 아울러 그밖에 수사나 경찰 일반 분야 등 경찰 전반에서 기획조사 및 실태조사를 확대하여 종합적·체계적인 대책을 마련할 필요가 있다.

【제1토론】

박수정(행정개혁시민연합 사무총장) 토론문



2024. 4. 2



① 더욱 적극적인 제도개선 노력

민원 발생 소지를 사전에 줄일 수 있는 제도개선을 위해, 평소 추진해온 권익위 내 각종 제도개선 노력 외에, 전방위적 상시적인 민원관련 제도개선 제안활동을 특화하여 전 국민을 대상으로 펼쳤으면 한다. 이는 일률적인 법적 잣대에 의해 국민 개개인이 불이익을 감수한 채 권익보호와 권리구제를 받지 못하고 잠재 사장되고 마는 민원요인들을 ‘막고 품는 식’으로 발굴 논의하여 합리적이고도 적정하게 개선해가는 일이다.

② 민원처리의 객관타당성·설득력 제고를 위한 기술적 수단 활용과 전문 기술성 확보 노력

예컨대 교통민원의 경우, 사고 차량 운전자와 수사기관의 견해가 심하게 불일치할 때, 역(逆) 시뮬레이션 기법이나 드론 등을 이용하여 사안에 대한 한층 더 명료한 쌍방간 사후적 판단의 기회와 근거를 마련하는 일도 중요하다고 본다.

또, 제3자의 관점에서 의견대립 사안에 전문기술성을 가지고 접근할 수 있는 사회 각계 관계자의 참여를 확대해가면 어떨까 한다. 이를테면 보험회사, 총기류 전문업종 종사자 등 복잡 다원화 사회의 여러 해당 전문가들의 관여를 늘려가는 것 또한, 제약조건이 적지 않겠으나, 문제해결에 도움이 될 것이다.

③ ‘의견표명제도’ 활용 적극화를 위해 당사자 간 유관 매뉴얼 등의 개발 노력

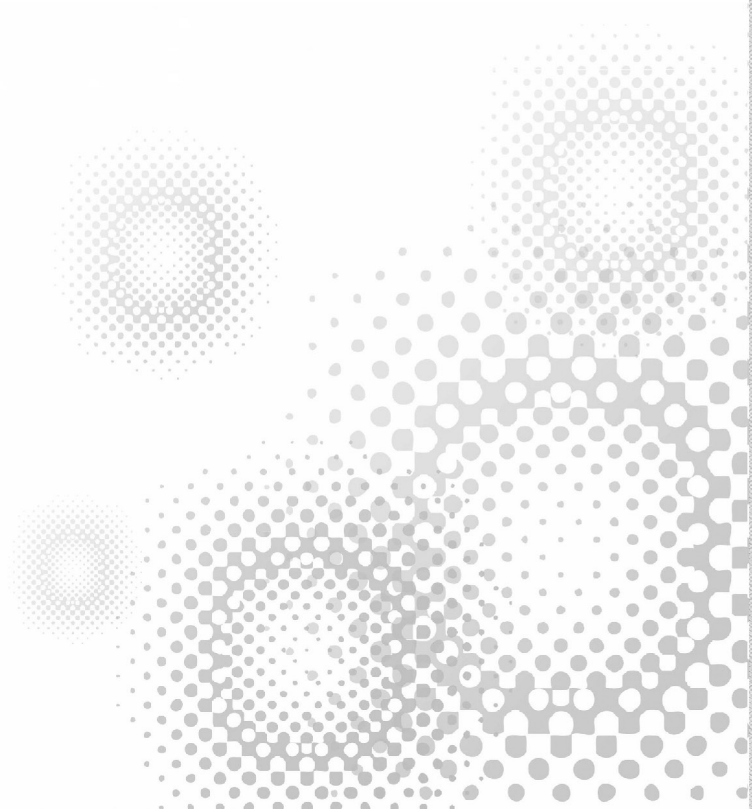
민원에 대한 인용이나 시정권고가 여의치 않은 ‘어중간하지만 억울한’ 민원들을 총 조사하여 이를 유형화하고 그 처리의 방법 · 절차 · 적정기준 등을 적시하면서 매뉴얼화하고 경찰음부즈만-경찰-민원인-일반 국민들로 하여금 이를 공유 활용하게끔 하는 한편, 필요하고 기능할 경우 제도적 수준으로까지 끌어올리는 데 지혜를 모았으면 한다.

【제2토론】

허경미(계명대 교수, 경찰청 인권위원) 토론문



2024. 4. 2



경찰분야 고충민원 처리 현황과 개선 제하의 김재운 위원님의 발제문을 잘 읽었습니다. 국민권익위원회의 역할과 경찰분야 고충처리 안건들의 처리 현황과 향후 심층적인 개선방향을 잘 제시해 주셔서 국민권익위원회에 대해서 이해하는데 매우 큰 도움이 되었습니다.

나아가 권익위를 통하여 경찰고충민원이 매우 합리적으로 해결되고 있고, 결국 이러한 권익위의 역할은 궁극적으로 국민의 인권을 보호한다는 차원에서 매우 의의가 있다고 생각합니다. 한편으로는 합리적인 제도개선이나 조정제 등을 통하여 고충민원이 감소하고 이는 관련 비용절감과 국민편의로 환원된다는 점에서 고충처리제도의 본래취지를 잘 살리고 매우 성공적으로 관련 음부즈만제도가 정착되고 있다는 평가도 할 수 있겠습니다.

김재운 위원님의 발제문을 바탕으로 몇 가지 제 의견을 말씀 드리겠습니다.

첫째, 경찰음부즈만에 접수된 경찰분야 고충민원 경찰청에 이송된 건수가 2012년 1,152건(42.5%)이던 것이 2016년에는 2,996건(73.1%)에 달할 정도로 수직적으로 증가하는 문제에 대한 것입니다. 발표자께서도 이미 지적하신 대로 민원대상기관에 다시 민원을 처리해달라고 이송하는 비중이 획기적으로 높아지는 추세를 계속유지하고 있다는 것은 매우 바람직하지 않다고 생각합니다.

이와 덧붙여서 경찰청에 이송된 민원을 경찰이 어떻게 처리했는지, 그 결과에 대한 추적조사와 데이터베이스화가 필요할 것입니다. 이와 같은 과정을 통하여 유사민원에 대해서는 해당제도개선을 경찰청에 요청할 수 있고, 나아가 권익위원회에서 아예 고충민원을 접수하지 않고, 경찰청에 접수토록 함으로써 민원인의 편의를 도모하는 효과도 얻을 수 있을 것입니다.

둘째, 경찰고충민원은 수사와 교통분야가 전체의 2/3 이상을 차지하고 있고, 특히 2011년을 기점으로 수사분야가 교통분야 보다 평균 17% 정도 높은 것으로 나타났습니다. 김재운위원님도 지적하신 것처럼 국민권익위원회 법 제43조 제1항에 따라 권익위의 활동이 매우 제한적일 수밖에 없다는 점을 감안한다면 결국 대부분의 사건이 관할경찰기관으로 이송되었거나 각하되었을 것으로 보입니다.

이러한 문제는 법상 권익위 역할의 한계로 보여지며, 다만, 권익위가 수사경찰이나 교통경찰 등에게 전문직무교육이나 직장훈련 등을 통하여 경찰민원의 유형별 사례나 처리 등을 교육함으로써 경각심을 높일 수 있을 것입니다. 정기적으로 관련 사례집을 수사경찰등과 공유할 수도 있습니다.

셋째, 경찰고충민원에 대한 의견표명이나 제도개선등의 비중이 상대적으로 다른 부처영역 보다 상대적으로 저조한 부분은 경찰민원이 차지하는 비중이 낮고, 상대적으로 경찰청으로의 이송처리가 높은 점, 그리고 수사분야 민원이 높은 점 등 복합적인 영향 때문으로 보여집니다.

또한 아래 〈표 1〉에서 보는 것처럼 경찰에서도 시민들과 다양한 채널을 통하여 경찰고충을 접수하고 문제를 해결하려는 노력을 보이고 있습니다. 즉, 국민권익위를 이용하지 않고도 경찰자체에서 고충을 해결할 수 있는 다양한 통로가 마련되어 있기 때문에 권익위 접수건이 감소되는 것으로 생각됩니다. 이는 권익위 전체의 고충건수가 현격하게 감소되는 것과 맥락을 같이하는 것입니다. 따라서 경찰고충민원 접수건이 감소되는 것 자체가 문제가 아니라 이미 접수된 고충을 어떻게 합리적으로 처리할 것인가를 좀 더 고민해야 것입니다.

특히 민원인 만족도에 있어 국민권익위 전체 보다 경찰분야가 상대적으로 낮고, 특히 불인용의 경우 인용의 경우 보다 현격하게 만족도가 낮은 이유에 대한 심층적인 분석이 필요할 것입니다. 감사합니다.

〈표 1〉 경찰의 다양한 민원접수 안내 및 처리 정보

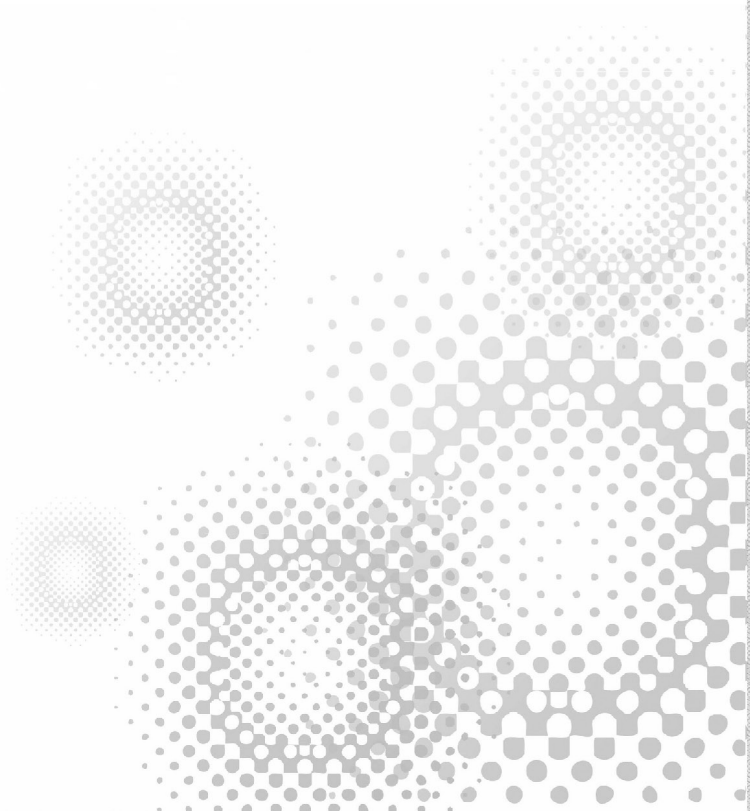
홍보마당	정보마당	국민마당
정책홍보실 <u>이렇게 일하겠습니다</u> <u>사실은 이렇게입니다</u> 뉴스레터 <u>역점시책</u> 지방청 NOW 홍보영상 PBN뉴스 경찰 ITS 알기쉬운 ITS 도시지역 광역교통 정보기반 확충사업 경찰청 소셜 <u>경찰청 소셜 QR방</u> 정책퀴즈 여성 홈안심서비스	법령정보 입법예고 개정법령 소관법령 훈령예규 법령검색 판례검색 경찰역사 한국경찰사 경찰백서 경찰통계 연보 경찰역사 경찰조직연혁 경찰자료실 신종금융범죄 <u>범죄피해자지원안내</u> 생활치안자료 도로교통안전백서	소통공감 <u>자유게시판</u> <u>정책포럼</u> <u>설문조사</u> <u>전자공청회</u> <u>국민제안</u> 자랑스런 으뜸경찰 자랑스런 으뜸경찰 모범경찰추천 규제개혁 <u>추진과제</u> <u>규제개혁 제안마당</u>

【제3토론】

오익현(경찰청 감찰계장) 토론문



2024. 4. 2



① 들어가며

그간 국민권익위원회에서는 우리나라의 대표적인 경찰옴부즈만 제도를 운영해 오면서 국민 권익의 보호·구제에 있어서 많은 실질적인 성과를 거양하였음. 국민 개개인의 고충민원 해소와 함께 무엇보다 여러 공공기관에 중첩된 불합리한 법제도를 발굴하여 컨트롤타워 역할을 통해 구조적으로 해결함으로써 새로운 옴부즈만제도 운영방향을 보여준 것은 매우 의미있다고 할 것임

② 경찰 민원¹⁰⁾ 처리현황

경찰청에서는 매년 270만여 건 이상의 민원을 접수처리하고 있으며, 이중에 고충민원¹¹⁾(행정청의 위법·부당한 처분 등에 대한 시정을 요청)이 포함되어 있다고 할 수 있음

10) 민원처리에 관한 법률 제2호 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "민원"이란 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것을 말하며, 그 종류는 다음 각 목과 같다.

가. 일반민원

- 1) 법정민원: 법령·훈령·예규·고시·자치법규 등(이하 "관계법령등"이라 한다)에서 정한 일정 요건에 따라 인가·허가·승인·특허·면허 등을 신청하거나 장부·대장 등에 등록·등재를 신청 또는 신고하거나 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명을 신청하는 민원
- 2) 질의민원: 법령·제도·절차 등 행정업무에 관하여 행정기관의 설명이나 해석을 요구하는 민원
- 3) 건의민원: 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 민원
- 4) 기타민원: 법정민원, 질의민원, 건의민원 및 고충민원 외에 행정기관에 단순한 행정절차 또는 형식요건 등에 대한 상담·설명을 요구하거나 일상생활에서 발생하는 불편사항에 대하여 알리는 등 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 민원

나. 고충민원: 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조 제5호에 따른 고충민원

11) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조 제5호

"고충민원"이란 행정기관등의 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.

<'15년도 민원 접수 현황>

합 계	인가 허가	증명 확인	진정 탄원	고소 고발	질의 건의	기타	국 민 신문고
2,677,648건	120,770	485,441	291,263	356,814	121,976	689,966	611,418

발제문<경찰분야 고충민원 처리 현황과 개선방안>에 따르면, 2015년도 전체 고충민원 15,025건 중 경찰분야 고충민원은 1,499건으로 10% 정도를 차지하고 있는데, 경찰분야에서의 고충민원이 다른 공공기관에 비해 상대적으로 많이 발생한다고 할 수는 없다고 보임

참고로 2015년 국민신문고에 접수된 중앙행정기관 전체 민원 1,295,134건 중 경찰청 소관 민원은 609,411건으로 약 50%를 차지하고 있음을 볼 때, 경찰분야에서 고충민원 유발 비율이 높다고 단정하기 어려움

아울러 국민권익위원회의 시정권고나 의견표명 사안에 대해서 경찰청이 96% 수용한 것과 관련해서는 국민권익위원회의 공정하고 객관적인 민원 처리와 양 기관이 상호 협력·존중해 국민의 권익구제에 함께 노력하고 있음을 보여준다고 할 수 있음

또한 국민권익위원회에서 고충민원을 처리하는 과정에서 실시한 ‘경찰분야 제도개선’과 관련해서는, 고충민원의 발생 원인이 불합리한 법령·제도 등과 같이 구조적인 문제에서 비롯되었을 경우에 근본적인 민원해결을 위한 중요한 역할이라고 할 수 있으며, 특히 제도개선의 과제가 여러 행정기관에 걸쳐 있는 복합적인 문제라서 관계기관 공동의 협력과 노력이 필요한 경우라면, 이를 조정·중재할 수 있는 국민권익위원회의 역할이 무엇보다 필요하다고 할 것임

③ 경찰분야 고충민원 처리 성과와 관련

- (1) 위법·부당한 처분 시정은 경찰음부즈만의 기본적인 역할로서, 경찰행정의 적정성 확보에 있어 필수적인 기능임

다만 발제문에 기재된 대표사례(모욕죄 현행법 체포 이의, 112신고사건 처리 이의)와 관련해서 몇 가지 첨언을 하자면, 두 사안 모두 112 신고사건을 처리하는 과정에서 발생하였으며, 상대방(피해자·신고인)이 있다는 점 등은 보다 유의할 필요가 있음

112신고 사건은 대체로 긴급한 사안에 해당하며, 이때 현장에 출장하는 경찰관은 자세한 내용은 파악할 수 없고, 현장에 출동함과 동시에 신고자 등을 통해 사건 관련 내용을 순차적으로 확인하게 되고, 확인된 범위에서 당시 상황에 적합한 초동조치를 취할 수밖에 없음. 이와 같은 현장 상황의 긴급성·불완전성과 현장 조치의 특수성을 감안하지 않고 사안이 모두 종료된 이후, 당시 상황을 완전히 분석하게 된 현 시점에서 초동 조치의 적정성·무결성을 따지는 것은 보다 고려할 요소가 많다고 할 수 있음

- (2) 기존 권익구제제도의 사각지대 해소를 위한 노력에 대해서는 모두가 공감할 것이며, 특히나 발제문에 기재된 사례(순직·공상 인정)는 매우 의미있다고 생각함

- (3) 관계기관 협업을 통한 종합적인 개선과 제도개선 병행으로 고충민원의 근원적 해소와 관련해서는, 매우 바람직한 접근이며 유의미한 성과라고 할 수 있음

한편 주로 교통 분야에 대한 개선 성과가 나타나고 있는데, 교통안전과 관련해서는 「교통안전법」에 따라 범정부적 차원에서 중장기 종합

계획인 ‘국가교통안전기본계획’을 수립하여 체계적으로 대응하고 있으며, 경찰청에서는 교통안전시설 예산을 지속적으로 확충하여 교통사고 잦은 곳은 물론 교통약자 보호를 위한 시설 개선에도 더욱 노력하여 어린이 보호구역은 14,147건을, 노인 보호구역은 1,249건의 안전시설을 개선한 바 있음(2014년 기준). 참고로 2014년에는 1977년 이후 37년 만에 교통사고 사망자 수가 5천명 이하로 감소된 바 있음

4 맺음말

경찰음부즈만과 경찰청 간 상호 존중·협력 증진으로 국민의 권익 강화에 더욱 노력해나가야 할 것임

경찰옴부즈만 10주년 기념토론회

발행일 2016. 12. 14.

발행처 국민권익위원회
30102 세종특별자치시 도움5로 20(세종청사 7동)
전화 국번없이 110, 1398

디자인·편집 크리커뮤니케이션(02-2273-1775)

개정된 저작권법(2003. 5. 27. 법률 제06881호) 제2조에 의거하여 본 책의 편집 형식 즉, 소재의 선택 및 배열 또는 구성 등은 저작권법에 의해 보호를 받습니다.