

# 새정부 주요정책에 대한 분석과 비판 II

- 일 시 : 2022년 11월 19일 (토) 14시 - 16시
- 장 소 : 민주주의법학연구회 사무실 & 온라인(zoom)
- 접속 URL : <https://zoom.us/j/96006353257>
- 세부일정

\* 사회: 이은희 교수(충북대)

시간	순서
14:00-14:05	인사 및 소개
14:05-14:45	시행령 개정을 통한 행정안전부 경찰국 설치의 법적 문제점과 개선방안 <input type="checkbox"/> 발제: 박병욱 교수(제주대) <input type="checkbox"/> 토론: 노진석 박사(민주주의법학연구회)
14:45-15:25	윤석열정부 지방대학 육성정책에 대한 비평 <input type="checkbox"/> 발제: 임재홍 교수(한국방송통신대) <input type="checkbox"/> 토론: 조우영 교수(경상국립대)
15:25-16:00	종합토론



# 시행령 개정을 통한 행정안전부 경찰국 설치의 법적 문제점과 개선방안\*

박 병 욱\*\*

## 〈 차 례 〉

- I. 경찰과 정치적 중립
- II. 집권정부의 내무부를 통한 경찰에 대한 정치적 개입을 통제하기 위해 도입된 경찰위원회 제도
- III. 소위 ‘3당 야합’에 따른 경찰개혁의 미완과 그 결과물로서의 제정 경찰법
- IV. 경찰청의 치안사무에 대한 민주적 책임
- V. 시행령 개정을 통한 행정안전부 경찰국 설치의 문제점
- VI. 행정안전부 경찰국 설치에 따른 문제점의 개선방안

## I. 경찰과 정치적 중립

‘경찰(police)’과 ‘정치(politics)’라는 단어는 도시국가 내지 공동체를 의미하는 ‘polis’라는 같은 어원을 가지고 있다. 표준국어대사전에서는 ‘경찰’을 “국가 사회의 공공질서와 안녕을 보장하고 국민의 안전과 재산을 보호하는 일”로, ‘정치’를 “국가의 권력을 획득하고 유지하며 행사하는 활동으로, 국민들이 인간다운 삶을 영위하게 하고 상호 간의 이해를 조정하며, 사회 질서를 바로잡는 따위의 역할을 하는 활동”으로 정의하고 있다. 오늘날에도 ‘경찰’과 ‘정치’라는 단어는 공동체의 질서와 안녕을 유지한다는 의미를 공유하고 있는 것이다. 이런 점을 보면 근세 경찰국가에서 집권세력이 경찰을 국가의 안녕과 질서를 유지하기 위한 통치권을 담보하는 수단으로 보고 정권안보를 위하여 경찰력을 활용하게 된 사정을 충분히 이해할 수 있다. 다시 말해서 이와 같은 의미를 가진 경찰이 왜 집권세력의 정치적 예측 하에 놓여지기 쉬웠는지 이해가 된다.

그러나, 오늘날 민주법치국가에서 경찰력은 정치, 특히 정권으로부터 독립되어 객관적이고 공정한 법집행을 위하여 사용되어야 한다는 생각이 지배하게 되었고, 경찰 관련 법제도도 그렇게 형성되어 가고 있는바, 집권 정치세력이 자신들의 정치적 입장에 따라 경찰의 권한을 자의적으로 행사하는 관행은 상당 부분 극복되고 통제되어 가는 과정 중에 있다고 할 것이다. 이런 사정에 대해서 최근 작고한 원로 헌법학자는 현대 민주법치국가에서 경찰은 정권의 정치적 이해관계가 아니라 국민 전체에 대한 봉사자로서 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 역할을 요청받게 되었으며 경찰의 정치적 중립은 시대적 요청이 되었다고 설파한바 있다<sup>1)</sup>.

우리나라에서는 1960년 3·15 부정선거를 전후하여 ‘경찰의 정치적 중립화’ 개념이 본격적으로 논의되었다. 일반적으로 ‘경찰의 정치적 중립’은 ‘집권자, 정권, 여당 등의 정치적 영향력을 차단하여 경찰을 중립화시키고 이를 법과 제도를 통해 보장하는 것’을 의미한다고 볼

\* 이 글은 발표용 초고이므로 전재나 인용을 삼가주시기 바랍니다.

\*\* 제주대학교 행정학과 교수

1) 김철수, 경찰의 헌법상 지위와 정치적 중립성 보장, 고시계 30(1), 1984.12, 88쪽.

수 있다. 그리고, 구체적 행위의 측면에서는 ‘경찰의 (집권자의 명에 의한) 정치사찰과 선거 간섭을 금지하는 것’으로 이해된다<sup>2)</sup>.

이러한 논의를 반영한 1990년 정부조직법 개정에서 집권세력의 경찰력 남용의 주요 통로가 된 내무부장관의 소관사무에서 치안을 삭제함과 동시에 그 사무를 1991년 제정된 경찰법에서 내무부의 독립외청으로서의 경찰청이 직접 담당하며 경찰위원회가 경찰청 소관 사무를 민주적으로 통제하는 것으로 하여 내무부의 치안영역에 대한 직접적인 관여는 배제된 것으로 이해되어 왔다.

그런데, 윤석열 정부 출범 직후 행정안전부에서 경찰국 설치가 본격적으로 거론되면서 경찰의 정치적 중립성 요구에 반하는 것이 아닌가, 심지어 그것이 위헌·위법이 아닌가 하는 사회적 논란이 제기되었다. 이런 논란에 대하여 현 이상민 행정안전부 장관은 정부조직법, 경찰법 등 현행법에서도 행정안전부의 경찰 관련 인사 제청, 조직 관련 권한이 명시되어 있다는 점, 경찰청은 경찰 관련 법률 제·개정, 중요 계획과 같이 국무회의 심의를 위하여 상정되어야 할 안건은 행정안전부 장관을 통해서만 국무회에서 상정될 수 있다는 점, 경찰청의 중요 집행명령은 모두 경찰청 훈령이 아니라 행정안전부령의 형태로만 발령할 수 있다는 점, 그리고, 정부조직법 제34조 제1항의 행정안전부 장관의 관장사무에 치안이 명시되어 있지 않다고 하더라도 이는 행정안전부 장관 관장 업무에서 치안업무를 뺀 것이 아니라 별도의 항(즉, 제5항 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다’)을 만들어서 중요한 문제인 치안문제를 행정안전부 장관이 관장은 하되 경찰청을 통해 관장하도록 한 것이기 때문에 치안사무가 여전히 행정안전부 장관의 관장사무라고 주장하면서 경찰국 설치가 적법한 것이라 주장한다<sup>3)</sup>. 이런 해석에 바탕해 행정안전부 장관은 정부조직법 제7조 제1항 ‘각 행정기관의 장은 소관 사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘·감독한다’와 동법 제7조 제4항 ‘제1항(...)의 경우에 소속청에 대하여는 중요정책수립에 관하여 그 청의 장을 직접 지휘할 수 있다.’라는 조항에 근거하여 행정안전부 장관이 경찰청의 중요정책수립에 관하여 경찰청장을 직접 지휘·감독할 수 있다고 주장한다. 위헌, 위법 논란이 계속되는 가운데 행정안전부 장관이 주장하는 내용을 담은 「행정안전부와 그 소속기관 직제」(대통령령), 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(행정안전부령)이 국무회의 심의를 통과하여 2022.8.2. 부터 시행되기에 이르렀다. 이에 대해 경찰법의 개정없이 입법자의 의사에 반하여 하위 시행령 개정만으로 행정안전부에 경찰국을 설치한 것은 수임명령의 한계<sup>4)</sup>를 벗어난 것으로 위헌, 위법이고 현 정부가 행정안전부를 통해 경찰을 장악하려는 시도이며 이는 인권 침해로 이어질 수 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다<sup>5)</sup>.

1990년 정부조직법 개정 및 1991년 경찰법 제정에 따라 내무부 독립외청으로 격상된 경찰청의 조직법적 지위, 경찰청 업무의 정치적 중립과 민주성 제고를 위해 도입된 기관인 경찰위원회의 법제도적 의미, 이에 따른 행정안전부 - 경찰청 - 국가경찰위원회의 상호 관계 등에 대한 체계적이고 종합적인 진단에 따라 시행령 개정을 통한 행안부의 경찰국 설치 문

2) 신창훈, 제2공화국 전후 경찰중립화 구상연구, 사림 제64호, 2018, 194쪽.

3) 이상민 장관(행정안전부), 경찰제도개선 자문위원회 권고안에 대한 행안부 입장 브리핑, 2022.6.27.

4) 수임명령의 한계에 관해서는 김철용, 행정법, 고시계사 2017, 110쪽.

5) 핵심은 '경찰위'..이상민과 전혀 다른 32년 전 장관의 약속 [경찰국 설치 논란] (오마이뉴스 2022.7.29. 자); 국회운영위, 경찰국 공방...與 "비대 권력 통제" 野 "인권 침해" (뉴시스 2022.8.23. 자); 與 "비대권력 통제" 野 "인권침해"...경찰국 공방 계속 (경기매일 2022.8.23. 자)

제, 행정안전부장관의 경찰 관련 인사, 조직 뿐만이 아니라 중요 치안정책에 관한 경찰청장을 상대 직접 지휘·감독권 규정 등의 문제가 법적으로 판단되어야 한다. 검토과정에서 문제점이 확인된다면 이를 시정할 수 있는 방안도 함께 강구되어야 할 것이다.

## II. 집권정부의 내무부를 통한 경찰에 대한 정치적 개입을 통제하기 위해 도입된 경찰위원회 제도

경찰위원회 제도의 이해를 돕기 위하여 정부 수립 이후 경찰법안에서 제시되었던 국가경찰위원회(국가공안위원회 또는 중앙공안위원회) 관련 내용을 제시해보면 다음 그림과 같다. 도표는 2020년 국가경찰위원회에서 발간한 「경찰위원회 제도 도입 연혁」 책자에서 발췌한 것이다.

국회구분	2대 국회	4대 국회	5대 국회	13대 국회					
	'50.05.31.~'54.05.30.	'58.05.31.~'60.07.28.	'60.07.29.~'61.05.16. 의원내각제('60.06.~'61.05.)	'88.05.30.~'92.05.29.					
▶ 제안일자	'53.09.28. 정무부안	'60.06.09. 특별위원회안	'60.12.05. 민주당안 (주도윤의원)	'61.02.04. 민주당안 (고당홍의원)					
▶ 위원회 명칭	경찰위원회		중앙공안위원회						
▶ 소속	대통령		국무총리						
▶ 조직	3인	5인	6인						
▶ 임기	2년 연임 가능		3년 재임 가능						
▶ 위원장 임명	위원 중 대통령이 보함	행정각부 장관 아닌 국무위원으로 국무총리가 보함	행정각부 장관 아닌 국무위원으로 보함						
▶ 위원 임명	학식과 역량 있는 자 중 대통령이 임명 국무위원과 동급의 직	고성단체 선출 2인, 법관회의 선출 1인, 대한변호사협회 선출 1인 국무총리 인준	고성단체 선출 4인, 법관회의 1인, 국무총리 인준						
▶ 업무 권한	경찰공무원의 인사, 예산 등에 관한 사항 결정	경찰행정관리 등 사무관장	경찰인력 관리 및 경찰행정 관리						
▶ 회의 소집	-	위원장 소집, 위원이 위원장에게 소집 요구	위원장 소집, 위원이 2인 이상 소집 요구						
▶ 의결	-	3인 이상 출석, 출석위원 과반수 이상의 찬성으로 의결, 가부동수일 때 위원장 결정	위원장과 3인 이상 출석, 출석위원 과반수 이상의 찬성으로 의결, 가부동수일 때 위원장 결정, 위원장은 표결권 없으나 가부동수일 때 결정						
▶ 복무	-	국가공무원법 준용, 정당·기타 정치단체 임원 겸직 금지, 다른 직무 겸직 금지	국가공무원법 준용, 정당·기타 정치단체의 임원 및 국가·지방공무원 단체의 상근직원 겸직 금지						
▶ 위원보수	-		행정각부 차관에 따른						

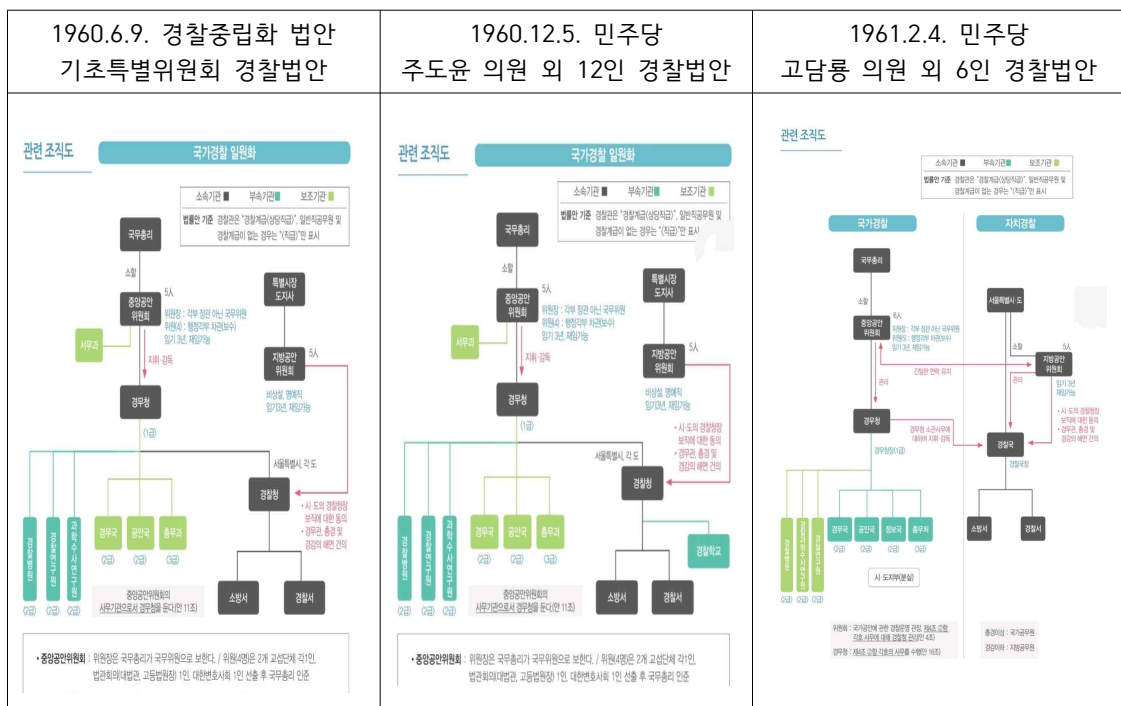
13대 국회				
'88.05.30.~'92.05.29.				
'88.10.24. 통일민주당안 (심관구의원)	'88.11.25. 행안당안 (홍영기의원)	'89.05.10. 공화당안 (김제태의원)	'89.11.30. 이성당 통합안	'90.12.12. 정무부안
국가공안위원회	국가경찰위원회	국가공안위원회	국가경찰위원회	경찰위원회
국무총리	대통령		국무총리	내무부
7인	5인		7인	5인
4년 재임 가능	4년 연임 가능	3년 연임 가능	4년 연임 가능	3년 연임 불가
위원 중 호선	국무총리 제청 국회 동의를 얻어 대통령이 임명 (국무위원)	국무위원으로 임명	국무총리 제청 대통령이 임명 위원은 국무위원으로 보함	경찰법에 규정 없이 경찰위원회규정에 명시 (위원 중 호선)
국회 동의를 얻어 대통령이 임명	국무총리 제청 국회 동의를 얻어 대통령이 임명		국회 추천 4인 국무총리 제청 2인 대통령이 임명	내무부장관 제청 국무총리 강요 대통령이 임명 상임위원 1인
경찰운영의 장의 및 경찰청 관리	경찰운영의 관장과 경찰청 관리	경찰운영의 관장 및 심의위원	경찰운영의 관장과 경찰청 관리	경찰 주요정책 등 심의·의결, 내무부장관 재의요구권
위원장 소집, 다만 경찰청장, 위원 2인 이상 회의 소집 가능	위원장 소집	위원장 소집, 위원이 2인 이상 소집 요구		~위원회규정~ 위원은 소집 위원이 2인 이상 내무부장관 경찰청장 소집요구
재적과반수 출석과 출석과반수 이상의 찬성으로 의결, 가부동수일 때 위원장 결정	위원장, 위원 2인 이상 출석과 출석과반수 이상의 찬성으로 의결, 가부동수일 때 위원장 결정	재적과반수 출석과 출석과반수 찬성으로 의결, 가부동수일 때 위원장 결정		재적과반수 출석과 출석과반수 찬성으로 의결
정당·정치활동 및 국가·지방자치단체의 상근직 겸직 금지	정당원, 정치단체회원 및 국가·지방공무원 겸직금지	국가공무원법 준용 정당, 정치활동과 국가 및 지방공무원 겸직 금지	정당 등 정치활동 금지, 국가·지방의 다른 직무 겸직 금지	-
국무위원의 예에 준함	위원장·국무위원 위원은 행정각부 차관	국무위원의 예에 준함	위원장·국무위원 위원은 행정각부 차관	-

경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회, 2020, 18, 19쪽

### 1. 정부수립 이후 경찰의 정치적 중립화 논의

1948년 정부 수립이후 정부조직법(1948) 이 제정된 뒤 이후 형법(1953), 형사소송법(1954), 경찰관직무집행법(1953) 등이 제정과 맞물려 1953년 정부에서는 경찰법안을 제안한바 있지만 경찰법 제정에까지 이르지지는 못하였다. 1953년 정부가 제안한 경찰법안에서는 그 제안이유에서 경찰의 일제 잔재를 청산하고 민주자유적인 이상에 따른 경찰제도를 수립함으로써 능률적인 경찰행정을 달성하는 것을 목표로 한다고 밝히고 있다. 이를 위하여 경찰(경무청)을 내무부에서 분리시켜 대통령 직속 하의 경찰위원회(위원 3인, 동일한 정당 또

는 사회단체에서 2인 이상의 위원을 임명하지 못함. 위원 임명은 대통령이 행함)의 관리를 받도록 함으로써 대통령이 경찰에 대한 독단적인 개입을 최소한이나마 견제하여 경찰의 정치적 중립을 어느 정도 담보하면서도 대통령이 경찰위원회에 관한 국무를 담당하는 (내무부장관이 아닌) 국무위원을 지정할 수 있도록 함으로써 경찰에 대한 민주적 책임 및 국무회의에서의 경찰사무에 대한 대표성의 문제를 해결하고자 하였다. 1953년 경찰법안은 제안이유에서 ‘경찰의 정치적 중립’이라는 표현은 쓰고 있지 않지만 일제 경찰이 정치경찰로 활용되었다는 역사적 사실을 고려하면 제안이유에서 밝히고 있는 ‘민주자유주의 이상에 따른 경찰제도의 수립’은 대통령 직속의 경찰위원회를 통해 경찰에 대한 관리를 행하되 경찰위원회 위원이 동일한 정당 또는 사회단체에서 2명 이상이 임명되지 못한다(1953.9.28. 경찰법안 제4조 제3문)는 점을 고려하면 경찰의 정치적 중립의 취지를 비교적 명확하게 내포하고 있다고 볼 수 있다고 판단된다.



〈그림 1〉  
경찰위원회 제도 도입연혁,  
경찰위원회, 2020, 57쪽.

〈그림 2〉  
경찰위원회 제도 도입연혁,  
경찰위원회, 2020, 81쪽.

〈그림 3〉  
경찰위원회 제도 도입연혁,  
경찰위원회, 2020, 96쪽.

## 2. 제2공화국에서의 경찰의 정치적 중립화 논의

정부 수립 후인 1953년 정부 주도 경찰법안 제정은 수포로 돌아갔지만 1960년 제2공화국 출범을 전후하여 다시 한 번 경찰의 정치적 중립을 핵심적인 내용으로 한 경찰법안 제정이 활발하게 논의되었다. 특히, ‘경찰의 (정치적) 중립보장’은 1960년 3·15 부정선거 이후의 1960.6.15. 제3차 개정 헌법의 헌법조항으로 반영되면서 명시적인 법률상 용어로 되었다. 제3차 개정 헌법은 개정 전 헌법에도 존재하였던 ‘행정조직 법정주의’(헌법 제75조 제1항) 외에 새로이 ‘경찰의 중립’ 보장과 이를 담보하기 위한 기구설립 의무를 구체적인 헌법사항으로 명기하였다(헌법 제75조 제2항)<sup>6)</sup>. 위 제3차 개정 헌법 제75조 제2항에 따라

1960.7.1. 정부조직법 개정도 바로 이루어졌다. 해당 정부조직법 제13조에서는 ‘경찰의 중립’을 보장하기 위하여 공안위원회를 둘 것과(제1항), 공안위원회의 조직과 경찰행정에 필요한 사항은 법률로서 정할 것을(제2항) 규정하였다.

1960.6.15. 제3차 헌법 개정 이전이던 (4·19 의거 직후) 1960.5.2. 제4대 국회에서는 「경찰중립화법안 기초특별위원회」가 구성되어 국무총리 소할하에 중앙공안위원회제도를 도입하는 것을 포함하는 경찰법안이 제안되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 당시 의원내각제를 취하던 제2공화국 국회 경찰중립화법안 기초특별위원장 김선태 의원의 경찰법안 제안이유서를 보면 “경찰의 정치적 중립과 경찰행정에 대한 내각의 책임은 가장 조화키 어려운 이념의 대립이며 경찰을 정치적으로 완전히 중립시키면 내각에 책임을 묻기 어려우며 그렇다고 해서 경찰을 내각이 일방적으로 좌우할 수 있게 하면 경찰의 정치적 중립은 결코 기대하기 어렵게 된다”<sup>7)</sup>고 하고 있는바, 당시 입법자들은 중앙공안위원회 제도를 도입을 통한 경찰의 정치적 중립 보장과 정당정치를 전제로 한 경찰행정에 대한 내각(정부)의 책임성 확보가 양립하기 어려운 과제라는 점을 명확히 인식하고 있었다.

이러한 어려운 사정에도 불구하고 과거 경찰이 국민의 생명·신체·재산의 보호와 범죄의 수사, 예방이라는 그의 본래의 사명을 망각하거나 소홀히 하고, 집권자나 집권당의 사병처럼 이용되어 각종 선거에 부당하게 간섭을 자행하고, 집권자나 집권당의 불법부당을 비판하는 국민과 정당에 대하여 무자비한 탄압을 한 것<sup>8)</sup>을 감안하여 “기초위원회는 지난 날의 극단적으로 반동적 정치도구화된 경찰을 정화개혁하여 민주경찰을 재건하기 위하여는 **경찰행정에 대한 정부의 영향력을 대폭 축소하는 방향을 택**하게 된 점을 양찰(諒察)하시기 바란다”고 밝히면서 대통령, 내무부장관으로 대표되는 정부의 영향력을 축소하는 대신 정권으로부터 독립성이 담보되는 중앙공안위원회 도입을 제안한 것이다<sup>9)</sup>.

이렇게 구성된 중앙공안위원회는 국무총리 소할 하에 5인의 위원으로 구성되는 중앙공안위원회를 두어 이 기구로 하여금 경찰을 관리하게 하고, 특히 정치적 중립성 담보 차원에서 그 위원장은 **행정 각부의 장이 아닌 국무위원, 소위 무임소장관**이 말도록 함으로써 **내무부(장관)의 관여를 배제**하였다. 위원장은 표결권은 없지만 가부동수일 경우에만 결정권을 가지고, 위원 2인은 민의원 교섭단체를 기준으로 여야 각 1인, 그 외 1인은 대법원의 법관회의에서, 나머지 1인은 대한변호사회에서 각각 선출하여 국무총리가 이를 인준하기로 하였다.

김선태 경찰중립화법안 기초특별위원장은 이렇게 하면 중앙공안위원회 위원장을 포함하여 여당이 위원 2명, 그리고 야당이 위원 1명이 되어 여당이 주도권을 가질 우려가 있지만, 대법원 법관회의에서 추천한 위원과 대한변호사회에서 추천한 위원이 경찰행정의 공정성을 담보하는 요소로서 활동한다면 이 법률가 패널들이 경찰행정 및 경찰직무를 좌우할 수 있을 것으로 예상하였다. 지금으로부터 61년전 경찰법안 제안 당시 국회(김선태 위원장)의 고민을 그대로 옮겨보면 다음과 같다<sup>10)</sup>.

6) 1960.6.15. 개정 헌법 제75조

① 행정 각부의 조직과 직무범위는 법률로써 정한다.

② 전항의 법률에는 경찰의 중립을 보장하기에 필요한 기구에 관하여 규정을 두어야 한다.

7) 제4대 국회 경찰중립화법안 기초특별위원회 경찰법안 제안이유서(의안번호 040325, 제안일자 1960.6.9.), 6쪽 이하

8) 위 제안이유서, 2쪽.

9) 위 제안이유서, 6쪽 이하.

10) 제4대 국회 경찰중립화법안 기초특별위원회 제1회 독회 김선태 위원장 발언 (경찰위원회 제도 도입연혁: 과거 경찰법 제정 관련 의원원문 및 국회회의록 분석·정리, 경찰위원회, 2020, 64쪽에서 재인용).



“그래서 여(與)가 둘이, 야(野)가 하나 이렇게 선출이 되지마는 결국은 공정한 대법원 법관회의에서 선출한 사람, 대한변호사협회에서 선출한 사람, 이 공정한 두 사람이 경찰행정이라든지 경찰직무를 좌우하게 될 것이다, 이 두 사람이 가담한다고 하면 비록 권력을 가진 행정부라고 하더라도 굴복해야 된다, 행정부에서 만일 좋은 일을 한다고 하면 적의한 인물을 천거를 해 가지고 임명할 때에는 아마 이 공정한 두 사람 따라갈 것입니다. 행정부에서 재미없는 사람, 정략적으로 자기권한에 속하는 사병화될 사람을 뽑아낸다고 하면 이 공정한 사람들은 이것은 거부할 것입니다. 그러니까 이 공정한 사람들이 둘이 이것을 좌우케 하는 것이 옳다 이래 가지고 2 대 3으로 여가 둘 야가 셋, 이렇게 하는 것이 국민감정에 적응하는 그러한 제도가 될 것이다. 그래서 상당한 시간을 논란한 끝에 이렇게 결정한 것입니다.”

제4대 국회 「경찰중립화법안 기초특별위원회」의 경찰법안은 국회 임기만료로 자동폐기(1960.7.25.)되었으나 제5대 국회에서 다시 「경찰중립화를 위한 법률안 기초특별위원회」(제5대 국회 주요인 위원장) 구성이 본회의 가결(1960.9.21.)되었다. 그러나, 제5대 국회 기초특별위원회에서 구체적인 경찰법안이 제안되지는 않았다. 이는 제5대 국회 당시 민주당 내부에서도 국가경찰 일원제를 할 것인지 자치경찰을 포함한 이원제를 할 것인지 논란 속에서 두 개의 민주당 경찰법안이 각각 제안되면서 민주당 당론합의가 되지 못하여서 그런 것이 아닌가 추측된다<sup>11)</sup>. 민주당 주요인 의원 외 12인의 경찰법안(의안번호: 050144, 제안일자: 1960.12.05.)은 국가경찰일원제를 택하면서 기존 국회특별위원회의 공안위원회의 소속과 위원 구성방식을 그대로 유지하였으나, 민주당 고담룡 의원<sup>12)</sup> 외 6인의 경찰법안(의안번호: 050239, 제안일자: 1961.02.04.)은 경찰을 국가경찰, 자치경찰로 이원화하고 중앙공안위원회의 위원을 6인으로 하며, 중앙공안위원회 위원장은 그대로 국무총리 소할 무임소장관으로 하되 위원 중 4명은 소속 의원수가 많은 순서로 2개의 교섭단체에서 각각 선출한 4인, 대법관 및 각 고등법원장으로 구성된 법관회의에서 선출한 1인을 국무총리가 인준하도록 하였던 것이다. 두 개의 민주당 경찰법안에서도 중앙공안위원회의 장이 무임소장관이 되어 정부를 상대로 민주적 책임을 지도록 하지만, 그 의사결정에 있어서는 무임소장관이 독자적으로 결정하는 것이 아니라<sup>13)</sup> 합의제 행정기관으로서의 중앙공안위원회가 경찰행정을 관리하도록 함으로써 정부의 관여는 최소화하고 내무부장관의 관여는 원천적으로 배제하고 있다. 주요인 경찰법안은 그 제정 이유에서 “경찰의 중립화를 위해 현행 내무부가 관장하고 있는 경찰을 공안위원회 소속하에 둠으로써 종래 국민으로부터 외면당하던 경찰의 정치적

11) 경찰위원회 제도 도입연혁: 과거 경찰법 제정 관련 의원원문 및 국회회의록 분석·정리, 경찰위원회, 2020, 100쪽. 제38회 국회 민의원 회의록 제36호, 1961.3.20., 15쪽 고담룡 의원 “그러므로 여기에 대해서 여러분이 여러 가지 의견도 있을것입니다마는 아무 이의없이 이 안을 통과시켜주면 지금 현재 여당에 있는 혹은 정책위원회이라든가 혹은 정부에서도 단지 문제가 되고 있는 것은 중앙공안위원회를 어떠한 방법으로 조직을 하느냐 또 이것을 일원제로하느냐 이원제로 하느냐 하는 이 두가지 문제뿐만이 지금 남아 있는 중심적인 논의대상이 되고 있는 점입니다. 이런 것은 우리가 1개월 사이에 충분히 조절이 된다고 보기 때문에 이 안을 오늘 아무 이의없이 통과시켜 주시고 그래서 우리 내무위원회로 하여금 일할 수 있는 길을 열어 주시도록 이렇게 간절히 부탁하는 바입니다.”

12) 고담룡 의원은 일본 주오대학(中央大學) 법학부 출신으로 제4, 5대 제주시 지역구 민의원이었다. 제주를 대표하는 의원이었던 그가 국가경찰, 자치경찰 이원화를 제안하였던 것은 이때부터 이미 제주지역 사람들의 지방자치에 대한 큰 관심을 보여주었다는 단면이 아닌가 하고 추측해본다.

13) 고담룡 의원안은 무임소 장관인 위원장의 표결권이 없으나 가부동수인 경우 결정권 가지도록 한다. 주요인 의원안은 위원장의 표결권 제한을 두고 있지 않다.





군사정권이 종료되고 1987년 민주화 운동 이후 야 3당을 중심으로 제2공화국 당시 중단되었던 경찰중립화에 대한 논의가 이어지게 되었다. 먼저 통일민주당 경찰법안(심완구 의원 등 9인 외 51인)을 대표발의한 심완구 의원은 1988.12.13. 국회 내무위원회에서 다음과 같이 발언하고 있다<sup>14)</sup>.

“경찰법안의 제안설명을 드리겠습니다. 본의원은 연일 국정심의에 바쁘신 중에도 통일민주당이 제정 제안한 경찰법안을 상정 심의하여 주시는 위원장과 위원 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 본의원은 여기에서 굳이 경찰의 정치적 독립성의 필요성 등에 대하여 중언 부언할 생각은 없습니다. 경찰의 정치적 독립성을 확보하는 문제는 지방자치실시 문제와 함께 이 나라 자유민주주의의 구현을 위한 가장 선결해야 할 현안 일 뿐 아니라 국민의 자유와 권리를 보호하고 사회질서를 유지하기 위해 창설된 경찰이 그 본래의 사명을 망각하고 권력의 시녀로 전락 집권세력의 정권 유지를 위한 전위역을 담당함으로써 공권력에 대한 국민의 신뢰를 크게 저해하고 이 나라 민주주의 발전에 커다란 장애요소가 되어왔기 때문입니다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 우리 경찰의 정치적 중립성을 확보하는 문제는 더이상 지체할 수 없다는 사실입니다.

위원 여러분께서도 잘 아시는 바와 같이 1955년의 정부기구 간소화가 있을 때 국회에서 경찰 중립성을 위한公安위원회 설치문제가 제기되어 정치적 중립화 문제가 토의되었으나 자유당의 반대로 실현을 보지 못했으며 4.19이후에 다시 행정부와 국회에서 제기되어 제2공화국 헌법에 명문화되기에 이르렀으나 구체화되지 못한 채 5.16을 맞이하게 되었습니다. 그 외에도 지난 40년간 경찰 중립화 시도가 수차례 있었습니다.

지금 정부에서도 행정개혁위원회를 통해서 연구 중에 있고 대체적으로 경찰제도의公安위원회안이 적당하다고 의견이 모아지고 있는 줄로 아는데 정부와 민정당이 구체적인 안을 제안하지 않고 있습니다.

이렇게 지연하는 것은 정부가 계속 경찰을 권력의 시녀로 이용하겠다는 뜻인지 아니면 경찰의 독립을 원천적으로 인정하지 않겠다는 뜻인지 여당인 민정당의 의지를 의심하지 않을 수 없습니다. 따라서 경찰이 정치적 중립성을 확보하고 공정한 공권력을 사용할 수 있도록 제도상의 불합리와 모순을 제거하지 않고서는 민주주의 발전이 불가능함을 절감하고 경찰의 정치적 중립을 확보하기 위하여 현재 내무부 산하의 경찰기구를 독립시켜公安위원회를 설치 그 민주적 관리하에 능률적 집행을 위한 청을 설치토록 하며 경찰이 권력으로부터 독립하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 진력할 수 있는 제반 제도적 장치를 마련함으로써 경찰제도를 획기적으로 개선하여 공권력에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 민주경찰의 위상을 확고히 하기 위하여 경찰법안을 제안했습니다.

평화민주당 경찰법안(홍영기 의원 등 6인 외 65인)을 대표발의한 홍영기 의원은 1988.12.13. 국회 내무위원회에서 다음과 같이 발언하고 있다<sup>15)</sup>.

“홍영기울시다. 오늘 이 법안에 대해서 제안설명할 기회를 주신데 대해서 여러 위원님들께 깊이 감사를 드립니다.

우리나라 경찰의 중립 및 독립을 위한 입법례는 1960년 제2공화국 개정 헌법 제75조제2항에 “경찰의 중립을 위하여 필요한 기구를 둔다”는 제정과 이 헌법을 근거로 제정된 정부조직법 중에 경찰의 관리를 위해 내무부에서 독립시켜 국무총리 소속에

14) 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회 2020, 131쪽 이하.

15) 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회 2020, 133쪽 이하.

공안위원회를 둔다는 규정을 두었으나 이것이 시행을 보지 못하고 말았습니다.

이외에도 경찰기본법안을 마련하여 국회에 상정하였던 경우는 모두 3회가 있었으며 주요내용은 다음과 같았으나 제2공화국 개헌헌법 중의 입법시도와 같이 모두 회기 불계속의 원칙에 의거하여 폐기되고 말았습니다.

1953년 9월 자유당 정부가 6·25후에 전후 수습과정에서 경찰권 강화를 목적으로 대통령 직속하에 경찰위원회를 두도록 하였고, 4·19후에 개헌과 정부조직법 개정과 병행하여 국회의 경찰중립화법안개혁특별위원회가 마련한 국무총리직속하에 공안위원회 중심의 경찰법안으로 제4대 국회 법제사법위원회를 통과하여 제35회 임시국회 제32차 본회의까지 상정되었던 것입니다.

제4대 국회 개혁특별위안이 회기종료로 폐기되어 버린 것을 제5대 국회에서 발의하였습니다.

이상이 지금까지 경찰법에 대한 연혁적인 고찰입니다. 따라서 본법은 종래의 입법시도를 기초로 하여 독재정권의 유지수단과 조직으로 이용되어 온 **경찰로 하여금 정치적으로 중립**하여 개인의 권리와 자유를 보호하고 공동의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 민주적인 경찰의 관리·운영 및 능률적인 임무수행 보장에 관한 사항을 규정하려는 것입니다.

주요골자를 간단히 말씀드리겠습니다. 이 법안은 전문 8장 39개조와 부칙 4개조를 정하여 총칙 목적과 임무 국가경찰위원회 경찰청(중앙) 시·도의 지방 경찰조직과 직원 시행준비기간 최초위원의 차등임기제 기타 경과규정을 두었습니다.

**정치적 중립의 보장규정**에 대해서 말씀드리면 **내무부장관의 참모기관에 불과하였던 경찰을 합의제위원회인 국가경찰위원회**와 시·도 지방경찰 위원회의 이원적인 **관리**하에 둬(안 제3조 제26조). 각급 위원회의 위원 임명에 있어 각 정당이 관여할 수 있게 하였습니다(안 제6조 제28조). 각급 경찰관의 임명에서 각급위원회의 동의를 얻도록 하였습니다(안 제23조 제34조). 각급 경찰청장의 보직도 각급 위원회의 제청으로 임명케 하였고 특히 시·도 지방경찰청장의 보직임명권을 국가경찰위원회에 두었습니다(안 제14조제4항).

**각급 위원**은 정당원·정치단체원이 되지 못하게 하며 **정치활동 금지조항**을 두는 등 **경찰의 정치적 중립을 보장**하는 제 규정을 두었습니다(안 제9조제2항 제29조제1항). (...)

경찰의 내부조직을 1실5국으로 규정하였고 실국의 사무분장도 규정하였습니다. **그리고 본법에서 규정한 것을 제외하고는 중앙은 대통령령으로 지방은 자치단체의 조례로 규정하도록 하였습니다. 대통령령이라 하더라도 국가경찰 위원장이 국무위원으로서 본 법 제4조제2항제1호의 직무에 따라 주관하여 제정할 것이므로 중립의 위상을 해할 염려는 없다고 하였습니다.**

최초의 각 급 위원의 차등임명제에 대해서 말씀 올리겠습니다. 각급위원회의 업무 계속성과 각급위원의 업무 계속성과 각급 위원회의 업무 적응성을 고려하여 전원이 임기 만료로 일시에 퇴임하는 것을 방지하기 위하여 위원 5인의 국가경찰위원회 및 서울특별시지방경찰위원회의 최초임기 그리고 위원 3인의 기타 시·도지방경찰위원회의 경우도 2·4년으로 하였습니다(안 부칙 제3조). 각 급 위원회위원의 임명에 있어서 각 정당의 추천제에 대해서 말씀 올리겠습니다.

**각급 위원회 위원의 임명에 있어 다수당의 횡포를 방지하고 각 당 또는 무소속이 공평하게 참여할 수 있도록 국회의 각 교섭단체가 추천할 수 있는 인원을 위원 반수 미만에 한정시키고 국회 또는 지방의회의 동의를 얻어 임명하도록 제한을 가**하였습니다(안 제6조제1항 제28조제2항).

김제태 의원 외 34인이 1989.5.10. 발의한 신민주공화법 경찰법안도 경찰의 정치적 중립

의 제도적 보장을 그 제안이유로 제시하고 있다. 김제태 의원은 1989.5.22. 제13대 국회 제 146회 국회 내무위원회에서 발언한 제안설명에서 다음과 같이 발언한다<sup>16)</sup>.

“위원 여러분께서도 주지하시는 바와 같이 본 경찰법안은 **경찰의 정치적 중립성을 제도적으로 보장**함으로써 국민의 생명과 재산을 보호하고 사회공공의 질서를 유지하는 경찰 본연의 임무를 보다 더 충실하게 수행할 수 있도록 함에 그 목적이 있는 것입니다.

이와 같은 경찰의 정치적 중립화에 대한 우리의 노력은 1953년과 1955년에 있었던 자유당 정부의 경찰법안을 비롯하여 1960년 국회 경찰중립 법안기초특별위원회의 경찰법안 1961년 신민당의 경찰법안 1980년公安위원회제에 대한 6인 교수 등 위원회 제 경찰입법을 부단하게 시도해 왔으나 논의로만 끝날 뿐 하나도 채택되지는 못하였던 것이다.

그러나 제5공시대가 끝나고 4당 정립의 제13대 국회가 개원되어 오늘에 이르는 동안 경찰의 중립화에 대한 국민적 욕구와 염원은 이제 민주화와 지방자치 시대에 있어서 거역할 수 없는 가장 큰 현안문제의 하나로 제기되고 있으며 이에 각 당은 명실상부한 경찰법의 제정을 위해 부단히 새로운 노력을 경주하기에 이른 것입니다.

이같은 여건을 감안할 때 본의원은 국가공안위원회와 시·도공안위원회를 설치하여 각각 그 소관경찰을 관장토록 함으로써만이 경찰의 정치적 중립은 가능하다고 보기 때문에 이를 골간으로 한 본 경찰법안을 제안하게 된 것입니다.”

#### 4. 정리

1960년 제3차 개정 헌법의 경찰의 정치적 중립 규정과 정부조직법상 경찰의 정치적 중립을 위한 기구 설치 관련 규정은 군사정권 출범과 함께 1963년 제5차 개정 헌법에서는 삭제되었다. 하지만, 1987년 민주화운동에 따른 제9차 개정 헌법 이후 야 3당의 개별 경찰법안(후에 야3당 통합 경찰법안 제안으로 철회), 그리고 야3당 통합 「경찰법안」에서는 ‘경찰의 정치적 중립성’을 담보하기 위하여 중앙 및 지방에 경찰위원회제도를 도입한다는 취지를 제안이유에서 분명히 밝히고 있고, 그 위원 구성에 있어서도 이를 담보하기 위하여 노력하고 있다. 또한, 야3당 개별 경찰법안 및 야3당 통합 경찰법안은 경찰을 내무부 소속으로 두는 것은 경찰의 정치적 중립성 확보에 저해가 된다는 점을 명확히 전제하는 가운데 국무총리 소할(또는 소속) 또는 대통령 통할 하의 국가경찰위원회(또는 국가공간위원회)가 경찰청 계선의 상위에서 직접 경찰청을 관리하도록 하고 내무부 장관이 아닌 국무위원(소위 무임소 장관)이 위원장이 되도록 함으로써 내무부의 경찰사무 관여를 원천적으로 배제하여 경찰에 대한 민주적 책임의 문제와 정치적 중립성의 보장이라는 두 가지 문제를 조화롭게 해결하고 있다. 1980년대 후반의 야당 경찰법안들을 내무부의 경찰사무 관여를 배제하는 1960년대 초반 제4대, 제5대 국회에 제안된 경찰법안의 취지를 그대로 계승하고 있다.

1989년의 야3당 통합경찰법안은 경찰의 정치적 중립성을 보장하는 제도를 구성한다는 기존 야 3당 개별 법안의 공통적인 취지를 따랐다. 위원회 소속(대통령이 아닌 국무총리), 구성인원(7명)은 통일민주당 경찰법안 및 신민주 공화당 경찰법안을, 위원회 명칭은 평화민주당이 제시한 명칭에 따라 국가경찰위원회로 정하였다. 또한, 야3당 통합경찰법안의 국가경찰위원회 위원 구성방법은 신민주 공화당 경찰법안에서 위원 7인 중 4인은 국회 추천 →

16) 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회 2020, 160쪽 이하.

대통령 임명토록 하고, 2인은 국무총리 제청 → 대통령 임명토록 하며 위원장은 국무위원 중에서 대통령이 임명하도록 한 방안(통일민주당안은 위원 수는 7명이나 모두 국무총리의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명)에서 조금 변형하여 위원 7인 중 4인은 국회 선출 → 대통령 임명, 위원장 포함 3인은 국무총리 제청 → 대통령 임명, 위원장은 국무위원으로 보하도록 하였다. 야3당 통합경찰법안에서의 이와 같은 경찰위원회(공안위원회) 위원 구성방법은 위원의 정치적 다원성을 보장함으로써 대통령(정부) 및 내무부의 경찰에 대한 독단적인 관여를 견제하고 경찰의 정치적 중립을 담보하기 위한 노력으로 평가되는 것이 타당하다고 생각된다.

### III. 소위 ‘3당 야합’ 에 따른 경찰개혁의 미완과 그 결과물로서의 1991년 제정 경찰법

경찰법 제정(1991.7.31.)의 사전 정지작업이라 할 수 있는 정부 주도로 진행된 1990.12.29. 정부조직법 개정은 동법 제31조 내무부의 관장 사항을 규정하면서 기존 내무부 보조기관인 치안본부부를 내무부 소속 독립외청으로서의 경찰청으로 승격하는 법적 근거를 다음과 같이 마련하고 있다.

정부조직법 [시행 1989. 12. 30] [법률 제4183호, 1989. 12. 30. 일부개정]	정부조직법 [시행 1990. 12. 27] [법률 제4268호, 1990. 12. 27. 일부개정]
제31조(내무부) ①내무부장관은 지방행정·선거·국민투표·치안 및 해양경찰과 민방위에 관한 사무를 장리하고 지방자치단체의 사무를 감독한다. ② (생략) (신설) (신설)	제31조(내무부) ①내무부장관은 지방행정·선거·국민투표 및 민방위에 관한 사무를 장리하고 지방자치단체의 사무를 감독한다.  ② (개정 전과 같음) ③치안 및 해양경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 내무부장관소속하에 경찰청을 둔다. ④경찰청의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

국회 법제사위원회에서 박상천 평화민주당 의원은 위와 같이 경찰청을 내무부의 독립외청으로 승격하는 모양새를 취하면서도 여전히 내무부 소속으로 두도록 한 정부 주도로 진행된 정부조직법 개정안에 대하여 “경찰을 내무부 장관 밑에 두면 경찰중립화를 기대할 수 없다”고 비판하였다. 이에 대하여 정부측 대표인 이연택 총무처 장관은 국회 법제사위원회에서 “(경찰청이) 치안본부처럼 (내무부의) 보조기관이라면 내무부장관의 지휘와 감독 아래에서 모든 인사와 예산이 이루어집니다. (그러나 경찰청으로 격상되면서) 중앙행정기관으로 독립되므로, 그 예산과 인사에서 독자 권한을 행사할 수 있고, 물론 그 산하 조직에 대한 지휘 감독도 가능합니다”라고 대응한다. 이어서 이 총무처 장관이 “이번에 행정개혁위원회의 건의에 따라서 이번 경찰청을 설치를 하되 이 경찰의 중립성을 어느 정도 단계적으로 보장하는 그런 중간적 과도적 위원회로 경찰위원회를 설치하도록 행정개혁위원회로부터 건의를 받았습니다”<sup>17)</sup> 발언한다. 또한, “주요 정책이나 인사, 예산 이런 주요 기능을 경찰위원회에서 한 번 거르도록 제도를 두는 것이 우리 여건에 바람직하겠다는 것이 행정개혁위의 건의였습니다

17) 제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 425쪽.



니다”<sup>18)</sup>라고 발언을 이어나가고 있다. 이는 정부의 뜻에 따라 경찰청을 내무부 산하로 두게 되지만 경찰행정의 정치적 중립을 담보하기 위한 과도적인 기구로 경찰위원회를 도입함으로써 기존과 같은 내무부의 정치적 관여를 제한한다는 점을 명백히 하는 것이다<sup>19)</sup>. 특히, 1990년 정부 주도로 개정된 「정부조직법」은 그 개정 이유에서 ‘민생치안역량 강화와 경찰행정의 중립성 보장을 위하여 치안본부를 경찰청으로 개편함’이라고 명시하고 있는바, 이는 경찰행정의 (정치적) 중립성 보장이 노태우 정부 당시 경찰법 제정 과정에서 무시될 수 없는 무게를 가진 사안이라는 점을 정부 스스로 잘 인식하고 있다는 것을 분명히 보여주는 증거라고 생각된다.

이런 상황에서 노태우 정부는 1990.12.12. 정부법안으로 경찰법(1991.5.31. 제정, 1991.7.31. 시행)을 국회에 최초 제안할 당시에는 제안이유에서 내무부 소속 경찰위원회의 설치목적을 ‘警察運營의 民主性과 公正性의 확보’라고만 밝히고 그간 논의되었던 ‘경찰의 정치적 중립성’, ‘경찰의 정치적 독립성’라는 명시적인 용어는 사용하지 않았다. 물론, 경찰운영의 민주성, 공정성이라는 단어가 경찰(행정)의 정치적 중립성 및 독립성을 포괄할 수 있는 여지는 있다. 하지만, 정부 경찰법안이 경찰의 정치적 중립성, 독립성이라는 단어를 회피하고 경찰운영의 민주성, 공정성이라는 단어를 제안이유에서 사용한 것은 당시 노태우 정부 측의 상당한 의도가 있다고 보여지는데, 정부법안인 경찰법 제정 이유에 경찰행정의 정치적 중립성, 독립성이라는 단어를 사용하게 되면 당시 야3당 경찰법안들이 경찰행정의 정치적 중립 및 독립보장 기조에 따라 경찰행정을 내무부장관이 아닌 다른 국무위원(소위 무임소 장관)에게 두는 방식으로 관리되어야 한다는 것을 정부 스스로 받아들이는 것으로 비추어질 여지가 커지게 되어, 정부가 내무부를 통해 경찰행정에 정치적으로 관여하는 것을 배제하여야 한다는 논리를 회피하고자 하였기 때문이었을 것으로 보인다<sup>20)</sup>. 즉, 노태우 정부 경찰법안 제안이유에서의 이와 같은 용어선택은 당시 정부가 경찰을 내무부 소속으로 두고 관리하겠다는 의도(곰수)<sup>21)</sup>를 담고 행한 것으로 보는 것이 타당해 보인다.

경찰의 정치적 중립성, 독립성 보장방안으로서 내무부가 아닌 다른 국무위원에 의한 (경찰청 및 경찰위원회 포함) 경찰행정의 관리라는 방안을 담고 있던 야3당의 경찰법안의 취지를 노태우 정부가 1990.12.12. 국회에 제안한 정부 경찰법안이 무시할 수 있었던 것은 정부 경찰법안 제안 이전에 야당이던 통일민주당, 신민주공화당이 노태우 대통령의 집권 민주정의당과 야합하여 이 3개의 당이 소위 민주자유당으로 재편(1990.1.22.)되면서 기존 야3당(통일민주당, 신민주공화당, 평화민주당)이 함께 제안한 1989.11.30. 야3당 통합 경찰법안의 정치적 동력이 상실되었기 때문이라고 보는 것이 합리적이다.

18) 제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 427쪽.

19) 핵심은 '경찰위'..이상민과 전혀 다른 32년 전 장관의 약속 [경찰국 설치 논란] 오마이뉴스 2022.7.29. 자 기사

20) 제13대 국회 법제사위원회에서 박상천 의원은 내무부장관 예하에 경찰청을 두도록 한 1990년 정부조직법 개정안에 대하여 “경찰청을 내무부 장관 밑에 두면 경찰중립화는 기대할 수 없습니다”라고 비판하고 있다. 그는 이어서 “내년(즉, 1991년) 1월 24일로 여야 총무간에 합의된 임시국회에서 경찰에 관한 법을 여야 합의로 제정하기로 하였습니다. 그런데 미리 정부조직법에 이것을 넣어 놓으면 만일 야당이 여기에 찬성한다면 경찰을 내무부장관 예하에 둔다고 하는 데에는 우리가 반대를 할 수 없는 것이 되어 버립니다. 다시 말하면 사전에 교묘한 방법으로 경찰중립화에 관한 법률의 제정을 저해시키는 결과를 가져옵니다. 이것을 넓게 보면 여야 합의사항에도 정면으로 위배되는 것입니다.” 라고 비판하고 있다. (제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 422쪽에서 발췌).

21) 위 각주에서 보는 것처럼 1990년 정부조직법 개정에서 경찰청을 내무부 소속으로 미리 정해버리는 것을 박상천 의원은 ‘교묘한 방법’이라고 표현하고 있다.

정부의 경찰법안을 송부받은 제13대 국회 본회의에는 「內務部長官은 委員提請 時 警察의 政治的 中立이 보장되도록 하여야 한다는 규정을 新設함(案 第6條第2項)」이라는 조항을 추가하여 정부 제안 경찰법안을 통과시켰다. 국회 본회의에서 수정가결된 경찰법안에 따르면 경찰위원회와 경찰청의 소속은 여전히 내무부를 벗어나지 못하게 되지만, 국회가 스스로의 체면을 고려하여 최소한의 ‘경찰의 정치적 중립성’ 보장방안으로 위와 같은 내용을 정부 제안 경찰법안에 담아놓은 것으로 보인다. 이상의 1991년 경찰법의 제정 과정을 보면 그 취지가 반감되기는 하였지만 노태우 정부가 제안한 경찰법안도 당시의 역사적, 정치적 상황에서 경찰의 정치적 중립성을 하나의 가치로 담고 있다는 점이 부인되기는 어렵다<sup>22)</sup>.

실제로 1990. 12. 27. 개정 정부조직법 및 1991.5.31. 제정 경찰법에 따라 경찰청이 내무부의 독립외청이 됨으로써 내무부의 경찰 관련 권한은 대폭 축소되었는데, 이는 제정 경찰법 부칙 중 제4조(다른 법률의 개정) 제4항에 따른 경찰공무원법 개정(시행 1991. 7. 31. 법률 제4369호, 1991. 5. 31., 타법개정) 사항을 보면 여실히 확인된다. 먼저 경찰공무원 인사위원회는 내무부(장관) 소관에서 경찰청(장) 소관으로 변경되었으며(경찰공무원법 제4조 제1항), 기존 내무부 장관이 경정 이상의 경찰공무원 임용에 대한 제청권을 가지던 것을 총경 이상에 대해서만 임용제청권만을 가지는 것으로 변경함과 동시에 내무부장관의 임용제청 전에 경찰청장의 추천을 필요적 절차로 신설하였으며(경찰공무원법 제6조 제1항), 총경의 전보·휴직·직위해제·정직 및 복직은 경찰청장이 행하도록 함으로써 (경찰공무원법 제6조 제1항 단서) 경찰청장의 총경 이상 공무원에 대한 실질적인 인사권한을 도입하였다. 그리고, 기존에 경감 이하에 대해서도 내무부장관이 임용하도록 하던 것을 경정 이하 경찰공무원 임용은 일괄적으로 경찰청장의 소관 사항으로 변경하였다(경찰공무원법 제6조 제2항). 또한 경무관 이하의 승진심사를 위한 중앙승진심사위원회를 기존 내무부에서 경찰청으로, 보통승진심사위원회를 기존 내무부·서울특별시·직할시·도 및 대통령령이 정하는 경찰기관에 두던 것을 경찰청·지방경찰청 및 대통령령이 정하는 경찰기관에 두는 것으로 변경하였다(경찰공무원법 제12조 제1항). 경찰공무원 승진후보자명부 작성 및 등재업무(경찰공무원법 제13조 제1항), 경찰공무원 신규채용 및 승진시험업무(경찰공무원법 제15조)도 기존에 내무부장관이 행하던 것을 경찰청장이 행하도록 하였다. 전시·사변 기타 이에 준하는 비상사태 하에서는 2년의 범위 안에서 행할 수 있는 계급 정년의 연장권한을 내무부장관에서 경찰청장의 권한으로 변경하되, 다만, 경무관이상의 경찰공무원에 대하여는 내무부장관 및 국무총리를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 함으로써 내무부 장관의 계급 정년 연장에 대한 관여를 경무관 이상에 대해서만 최소한도의 범위에서 인정하였다(경찰공무원법 제24조 제4항). 기존 내무부·서울특별시·직할시·도 및 대통령령이 정하는 경찰기관에 설치되었던 경찰공무원고충심사위원회도 경찰청·지방경찰청 및 대통령령이 정하는 경찰기관에 설치하도록 변경되었다(경찰공무원법 제25조 제1항). 국가공무원법에 의하여 국무총리 소속하에 설치된 징계위원회에서 의결한 징계를 내무부장관이 행하도록 하던 것도 경찰청장이 행하도록 개정하였다(경찰공무원법 제27조 본문). 그리고, 기존에는 치안감 이상의 정직과 경정 이상의 파면 및 해임을 내무부장관의 제청으로 대통령이 행하고, 경무관·총경 및 경정의 정직을 내무부장관이 행하던 것을 경무관 이상의 정직과 경정 이상의 파면 및 해임을 경찰청장의 제청

22) 김현숙, 견제와 균형을 위한 경찰위원회 활성화 방안에 관한 연구, 경찰법연구 제15권 제2호, 2017, 21쪽 이하; 박노섭·안정민, 경찰위원회의 지위 및 역할 재정립방안, 경찰법연구 제15권 제2호, 2017, 9쪽; 김성태, 국가경찰위원회의 법적 지위 그리고 역할의 재정립, 홍익법학 제23권 제2호, 2022, 191쪽 이하.



으로 내무부장관 및 국무총리를 거쳐 대통령이 행하고, 총경 및 경정의 정직은 경찰청장이 행하도록 개정하였다(경찰공무원법 제27조 단서). 이에 따라 경찰공무원의 징계와 관련하여서도 내무부장관에게는 최소한의 권한만이 남게 되었고 실질적인 경찰공무원 징계권한은 경찰청장이 행사하게 된 것이다. 그리고, 징계처분, 휴직·면직처분 기타 의사에 반한 불리한 행정처분에 대한 행정소송의 피고도 내무부장관에서 경찰청장으로 변경되었다(경찰공무원법 제28조)<sup>23)</sup>.

이상의 내용을 종합해보면 경찰행정의 정치적 중립성을 보장하는 취지를 구현하기 위해서 먼저 당시 정부와 여야는 1990.12.27 정부조직법 개정으로 경찰을 내무부 소속으로 두되(당시 정부조직법 제31조 제3항: 치안 및 해양경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 내무부 장관 소속 하에 경찰청을 둔다, 제31조 제4항: 경찰청의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 따로 법률로 정한다), 내무부의 소관사무에서 치안을 삭제함으로써(당시 정부조직법 제31조 제1항: 내무부장관은 지방행정·선거·국민투표 및 민방위에 관한 사무를 장리하고 지방자치단체의 사무를 감독한다) 내무부로부터 독립된 외청이자 중앙행정기관으로서의 위상을 가진 경찰청이 직접 치안 관련 인사, 예산, 산하 기구 지휘·감독을 담당하는 등 독자적인 경찰행정권한을 행사할 수 있는 근거를 미리 마련해 둔 뒤, 1991년 경찰법 제정으로 신설된 경찰위원회가 기존의 내무부가 행하던 경찰에 대한 관리를 (애초 야 3당이 주장했던 것에 비해서는 많은 한계가 있기는 하지만) 대신 행하도록 하고 내무부장관에게는 경찰 관련 사안에 대한 경찰위원회 안전부의 및 재의권한 정도만 부여하여 내무부의 경찰 관여범위를 대폭 한정하고, 경찰위원회 위원에 대한 제청권은 내무부장관이 행사하되(제정 경찰법 제6조 제1항), 내무부 장관이 그 위원을 제청함에 있어 정치적 중립이 보장되도록 하여야 한다고 규정함으로써 경찰의 정치적 중립성 확보를 위한 절충적인 조치를 취하였던 것이다.

그러나, 1990년 정부조직법 개정 과정에서 국회 법제사위원회에서 뿐만이 아니라 국회행정위원회에서도 박실(朴實) 위원<sup>24)</sup>, 백남치(白南治) 위원<sup>25)</sup>, 김종완(金鍾完) 위원<sup>26)</sup> 등 야

23) 1991년 제정에 따른 경찰공무원법 개정 사항은 내무부 장관의 경찰관련 권한을 중심으로 도표로 정리하여 이 논문에 부록으로 첨부하였다.

24) “그리고 또 하나는 경찰청을 내무부 외청으로 둔다는 대목입니다. 우리 기억에도 생생한 대로 이른바 3당 합당 이전에 3야당 공동으로서 경찰의 중립성 보장과 독자적인 행정기능, 정치적인 이용 방지 등을 위해서 3당간에 마련한 법안이 있습니다. 그 때의 기본 정신은 경찰청을 내무부에 두어 가지는 국민이 바라는 민주화 과정에 수반되는 경찰의 중립과 독자성을 확립하기 어렵다. 그렇기 때문에 우선 경찰청은 내무부에 둘 것이 아니라 국무총리 산하로 두고 선진외국에서 쓰는 경우와 마찬가지로 경찰공안위원회라든지 당시 3당이 준비했던 법안이 있습니다마는 그런 정신으로서 합의를 해가지고 국회에 내고 절차를 밟은 사실이 있습니다. 그런데 이제 경찰청을 독립시키는 마당에서 왜 내무부에 그대로 두고 있느냐! 또 경찰의 정치적 중립과 독립에 관한 사항은 별도로 정하기로 해서 다른 소관위에서 심의를 할 모양인데 그 본질내용은 그때 심의한다고 하더라도 적어도 대외적으로 경찰의 정치적 중립성과 독자성을 그렇게 정부 여당 측에서 보장해 주시고 경찰의 이미지를 개선시키고 싶다면 내무부에서 뚝 떼어내서 국무총리 산하에 두든지 대통령 산하에 두든지 다른 조치를 취하는 것이 온당하다 그래서 단순히 형식적으로 경찰청으로 승격시켜가지고 내무부장관 밑에 두도록 하는 것은 우리가 바랄 수 없어요”(제13대 국회 제151회 국회 행정위원회의록 제8호, 1990.12.15., 12쪽).

25) “경찰청과 관련해서 한마디 하고자 합니다. 본 위원은 평소 경찰의 중립성과 관련해서 여러 가지 발언을 해왔고 또한 4당 체제하에서 본위원이 경찰의 중립법안에 대한 하나의 기안자였습니다. 그런데 이번 경찰청에 대해서는 그 중립성과 관련해서 솔직히 말해서 유구무언이라고 저는 말할 수 있습니다. 경찰청 문제가 근래 지상에 오르내리면서 경찰로부터 많은 전화가 저한테 왔었고 저 역시 경찰내부의 여론을 나름대로 들어보았습니다. 그런데 정부가 경찰법안을 이렇게 들고 나온 이후로 그 여론의 대부분은 이것이라도 이번에 통과를 시켜야 한단다고 하는 얘기에요. 단계단계로 우

당 의원들은 경찰행정의 정치적 중립성을 수차례 강조하면서 국무총리 또는 대통령 소속의 무임소장관이 장이 경찰위원장이 되고 위원 선임에 있어 대통령의 편향적인 관여가 배제되도록 구성되는 경찰위원회가 경찰에 대한 민주적 관리를 행하면서 정부를 상대로 직접 민주적 책임을 지는 방식을 무시하고 경찰위원회 및 경찰청을 내무부 소속으로 남겨두도록 한 정부조직법 개정안에 대하여 신랄한 비판을 행하고 있다. 이와 같은 비판을 고려하면 제정 경찰법상 경찰청과 경찰위원회의 내무부(현 행정안전부) 소속으로의 존치, 내무부장관(현 행정안전부)의 제청에 의한 경찰위원장 및 위원 선임방식은 경찰의 정치적 중립확보를 위해 여전히 많은 한계를 남기고 있는 방식이라고 보여진다. 이는 1991.5.31. 제정된 이후로 국가경찰의 관리와 관련하여서 큰 변화가 없는 현행 경찰법의 상황에도 그대로 적용될 수 있는 비판이자 한계이기도 하다.

#### IV. 경찰청의 치안사무에 대한 민주적 책임

1990.1.22. 3당 야합의 틀 속에서 이루어진 정부주도의 1991.5.31. 제정 경찰법은 여전히 기존 야당의 경찰법안의 제안이유에서 정치적 중립을 저해하는 당사자로 지목되어 온 내무부 소속으로 경찰청을 두었다. 경찰청이 독립외청이 되면서 내무부 장관의 치안관련 권한이 대폭 축소된 것은 사실이지만 내무부장관이 총경 이상 임용에 대한 제청권을 행사하고(1991.5.31. 개정 경찰공무원법 제6조 제1항, 현행 경찰공무원법 제7조 제1항), 치안감 이상의 정직과 경정 이상의 파면 및 해임을 내무부장관의 제청으로 대통령이 행하도록 하고, 경무관 이상의 정직과 경정 이상의 파면 및 해임을 경찰청장의 제청으로 내무부장관 및 국무총리를 거쳐 대통령이 행하도록 함으로써(1991.5.31. 개정 경찰공무원법 제27조 단서, 현행 경찰공무원법 제33조 단서) 내무부장관의 권한을 최소한의 선에서 인정하였다. 또한, 정부주도 제정 경찰법은 기존 야당 경찰법안의 취지와 달리 경찰청을 여전히 내무부 소속으로

리가 추진할 수도 있지 않느냐 하는 여론이 강했습니다. 그래서 이번의 정부안이 경찰의 정치적 중립성과 관련해 미흡한 점이 많습시다라는 전환기적인 차선책으로 이번에 제출한 안이 종착역이 아니고 앞으로 발전적으로 추진해 나가는 과정에 있어서 하나의 제1단계다라고 하는 정부의 의지의 표명이 있어야만 경찰에게 미래에 대한 희망을 주는 것이 아니냐라고 하는 차원에서 이 점에 대해서 정부가 각별한 관심을 베풀어야 될 줄로 알고 있습니다.”(제13대 국회 제151회 국회 행정위원회회의록 제8호, 1990.12.15., 16쪽).

- 26) “또 한가지 경찰청 문제입니다. 사실 지금 이 정부가 경찰의 체면을 아주 망가뜨리고 있는 것입니다. 경찰을 중립화시키세요. 그래서 정말 그 사람들이 국민들의 신뢰를 받고 존경받는 그런 경찰상이 되어서 금지와 자신을 갖고 자기의 모든 것을 희생하고 뛰면서 치안을 확보할 수 있도록 해주어야 합니다. 그런 것을 단순히 어떻게 하면 경찰의 막대한 병력을 정권안보의 도구로 삼느냐 아주 주구로 만드려고 혈안이 되어 있습니다. 이번만 하더라도 어떻게 경찰위원은 5명을 다 대통령이 임명을 합니까? 그러면 지난 번에도 제가 한번 말씀드렸습시다라는 이것이 제2의 안기부가 됩니다. 독재자들이 기구 많이 만들어 가지고 서로 경쟁을 붙여서 충성심에나 끌어들이려는 이런 알뜰한 수단가지고는 안됩니다. 이제는 우리나라 경제가 그만큼 국민들의 생각도 많이 컸습니다. 그러나 이것을 제 생각 같아서 경찰중립화를 위해서 경찰청을 둔다고 하면 저는 근본적으로 의도가 있다고 봐서 반대를 합시다라는 그 경찰위원회를 국회에서 뽑든지 물론 여대니깐 야당이 몇 사람 추천할 수 있을지 모르지만 형식은 그렇게 갖추어야지 지금보다 오히려 강화시키는 것입니다. 그러면 이 사람들 안하무인격으로 국민을 우습게 보고 민폐가 더 많을 겁니다. (...) 그러니깐 경찰이 국민들의 신뢰의 뒷받침 없이는 권력이 아무리 강해도 치안유지를 못합니다. (...) 그래서 경찰청 같은 것도 정말 진심으로 경찰중립화할 수 있는 방법을 장관님께서 생각하고 계시면 저희들을 설득시켜 주시면 고맙겠습니다.”(제13대 국회 제151회 국회 행정위원회회의록 제8호, 1990.12.15., 17쪽).

두는 관계로 국무회의에서 치안관련 사무를 경찰청을 통해서가 아니라 여전히 내무부장관을 통해서만 대표할 수 밖에 없는 구조로 설계하였다. 이는 정부주도의 제정 경찰법이 경찰청으로 하여금 경찰사무에 대한 민주적 책임의 상당 부분을 내무부(행정안전부)장관을 상대로 직접 지도를 하는 구도를 존속시키게 한 것으로 볼 여지를 남겨둔다.

이러한 애매한 상황에서 이상민 행정안전부 장관은 논란의 소지를 남기는 방식으로 헌법 및 정부조직법을 해석하고 있다. 그의 해석에 의하면 행정안전부가 경찰청을 ‘통해서’ 치안 사무에 관여하는 것이고, 그러므로 여전히 치안은 행정안전부의 ‘소관사무’라는 것이다<sup>27)</sup>. 즉, 현행 정부조직법 제34조 제5항에서는 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.’고 한 것에 대하여 이상민 장관은 이를 문법적으로 해석할 때 치안사무 관장의 직접적인 주체는 경찰청이겠지만 궁극적인 주체는 행정안전부 장관이므로 치안이 행정안전부 장관 소관사무라는 것이다. 1990년 개정 정부조직법에서도 ‘치안 및 해양경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 내무부장관 소속하에 경찰청을 둔다’고 하고 있으므로 내무부 장관이 경찰청으로 하여금 치안사무를 관장하게 한 것으로(사역 동사) 해석될 여지도 있다.

그러나, 이상민 장관의 주장에 따른 이런 해석대로라면 경찰청은 모든 치안사무에 관하여 행정안전부 장관을 상대로 직접 민주적 책임을 져야 할 것이다. 하지만, 이와 같은 해석은 경찰청이 내무부 독립외청인 중앙행정기관의 위상을 가지게 되면서 인사, 조직, 정책에 있어서 독자성을 가지게 되었다는 점, 그리고 경찰청의 형식적인 소속은 내무부(행정안전부)일지 몰라도 경찰청의 경찰사무는 경찰위원회 제도를 통해서 강한 민주적 통제를 받도록 되었다는 점, 1991년 제정 경찰법의 입법취지 및 1990년 정부조직법 개정 취지는 내무부가 경찰의 정치적 중립을 저해하는 당사자로 전제하고 있다는 것을 전혀 고려하지 않고 있다는 점 등에서 문제가 있는 해석이라 하지 않을 수 없다. 그러므로 현행 정부조직법 조항이든 1990년 개정 정부조직법 조항이든 모두 경찰청의 소속 관계를 규정한 것이지 그것으로부터 바로 - 이상민 행안부 장관이 주장하는 것처럼 - 행정안전부(내무부)의 경찰청 상대 지휘·감독권한을 도출할 수 없다고 할 것이다. 경찰법은 내무부(현 행정안전부)가 경찰위원회를 통해서만 - 즉, 경찰위원회에의 안건부의, 재의요구의 방법으로 - 관여할 것을 명시적으로 규정하고 있는 바, 2018년 12월 17일 전 김부겸 행정안전부 장관은 이와 같은 취지에서 ‘법질서 및 경찰공권력 확립대책’, ‘경찰의 공직기강과 인사제도 개선방안’을 국가경찰위원회에 안건으로 회부하였던 것이다<sup>28)</sup>.

27) 이상민 장관(행정안전부), 경찰제도개선 자문위원회 권고안에 대한 행안부 입장 브리핑, 2022.6.27., 5쪽 이하 “다음으로, 정부조직법 제34조를 한번 보겠습니다. 정부조직법 제34조는 제1항에서 행안부 장관의 관장 사무를 규정하고 있습니다. 이어서 제5항과 7항에서는 치안과 소방에 관한 사무는 경찰청과 소방청을 통해서 관장하도록 하고 있습니다.

즉, 1항의 업무에서 치안이 빠졌다 하더라도 그것은 중요한 것이어서 다시 5항으로 빼서 따로 규정한 것입니다. 이 조문을 여러분들이 읽어보시면 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부 장관 소속으로 경찰청을 둔다.’라고 되어 있습니다.

그러면 우리가 국어를 할 수 있는 사람이라면 여기서 이 사무 관장의 주체가 누구인가는 바로 명백하게 나타난다고 할 것입니다.

그래서 이러한 정부조직법 규정에 따라서 행안부 장관이 치안 업무를 직접 수행하지는 않더라도 경찰청의 업무가 과연 제대로 돌아가고 있는지 수시로 확인하고 지휘·감독할 책임과 권한이 있는 것이고, (...)”

28) 누구를 위한, 무엇을 위한 경찰국인가(경향신문 2022.8.6. 자 기사); 선진국은 검찰보다 경찰이 중요.. 민주적·다원적 통제해야(한겨레 박정훈 서울대 법학전문대학원 교수 인터뷰, 2022.7.19.자); 김부겸 장관, 경찰에 “공권력 확립대책 세워라” 주문: 경찰위원회에도 ‘경찰공직기강·인사제도’ 논의 이례적 요청(연합뉴스 2018.11.30. 자)

언급한 내용에 대한 구체적인 검토를 통하여 경찰사무에 대한 민주적 책임의 문제가 제대로 진단될 필요가 있다.

## 1. 치안사무에 대한 민주적 책임

모든 권력은 국민으로부터 나온다(대한민국 헌법 제1조 제2항). 따라서, 국민에 의해 선출된 대통령을 정점으로 구성되는 모든 정부 조직은 그 민주적 정당성의 고리(demokratische Legitimationskette)가 국민-대통령-국무총리-행정각부 및 그 하위 모든 행정조직에 이르기까지 끊임없이(ununterbrochen) 이어져야만 한다<sup>29)</sup>. 그래야만 모든 권력이 국민으로부터 나온다는 헌법적 명제가 현실에서도 관철될 수 있다.

민주적 정당성의 고리는 부문-계선별 행정의 민주적 책임의 문제와도 직결된다. 국민에 의해 선출된 대통령은 국민을 상대로 책임을 지고 대통령이 임명한 행정 각부의 장관은 임명권자인 대통령을 상대로 책임을 지며, 행정 각부 소속의 하위 기관들은 행정 각부를 상대로 책임을 진다. 행정 각부의 소속 외청도 제청권자인 소속 장관에게 1차적인 책임을 지게 된다. 행정의 최하위 말단 조직도 이런 책임관계를 거슬러 올라가면 자신들의 소관 사무에 대하여 국민을 상대로 민주적 책임을 질 수 있게 된다.

이것을 거꾸로 말하면 선출자인 국민은 대통령을 상대로 민주적 책임을 물을 수 있고, 임명권자인 대통령은 행정 각부의 장관을 상대로 민주적 책임을 물을 수 있으며, 행정 각부의 장관은 그 계선상의 외청 및 보조기관(차관·차장·실장·국장 및 과장 등)에 대하여 민주적 책임을 물을 수 있다는 것이다.

야3당 경찰법안등 제정 경찰법안 이전의 경찰법안들은 경찰청(또는 경무청)을 국무총리 소할 하에 무임소장관이 장이 되는 국가경찰위원회(또는 국가공안위원회)의 직계 계선 하에 두고 국가경찰위원회가 경찰청에 대한 전반적, 포괄적인 민주적 책임을 지도록 하는 구도였지만, 1991년 제정 경찰법은 경찰위원회가 경찰청을 그 계선의 하위에 두고 직접적으로 민주적 책임을 지는 구도를 취하지 않고 소속의 관계에서는 경찰청 조직은 행정안전부 소속(계선) 하에 두지만 치안사무는 행정안전부 소관 사무에서 제외하는 애매한 방식을 취하였다.

다만, 이와 같은 경찰청의 민주적 책임관계의 불명확성 속에서도 제정 경찰법에 따른 경찰위원회가 경찰청이 수행하는 경찰행정의 주요 정책 등 사항 및 행정안전부가 관여할 수 있는 경찰행정의 주요 정책 등 사항<sup>30)</sup>에 대하여 심의·의결로서 견제할 권한과 의무가 있다

29) Degenhart, Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht, C.F.Müller 2019, S.11 (Rn. 28); BVerfGE 83, 60, 71 f.

30) 경찰위원회는 행정안전부 소속의 심의·의결기관이고 경찰위원회는 국가경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 경찰 업무 발전에 관한 사항(경찰법 제10조 제1항 제1호) 및 그 밖에 행정안전부장관이 중요하다고 인정하여 국가경찰위원회의 회의에 부친 사항(경찰법 제10조 제1항 제9호)을 포괄하므로 행정안전부가 경찰에 관한 인사(제청)권, 조직고권에 관한 대통령령, 부령 등을 제안하는 것은 위 국가경찰사무에 관한 주요 정책 및 경찰업무 발전에 관한 사항으로 대부분 포섭될 수 있어 일단은 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐야 하는 것으로 보아야 할 것이다.

그런데, 대통령령인 국가경찰위원회 규정을 보면 국가경찰위원회는 경찰청 소관의 법령과 행정규칙의 제정·개정 및 폐지에 대해서만 심의·의결할 수 있는 것이므로 행정안전부에 경찰국을 두는 것은 경찰안전부와 그 소속기관 직제(대통령령) 및 직제시행규칙(행정안전부령)에 의한 것인바, 해당 대통령령, 행정안전부령은 그 소관부처가 행정안전부로 되어 있어 경찰위원회의 심의·의결을 거칠 필요가 없다고 해석할 수 밖에 없다.

는 것은 명확하다.

이와 같이 현행 경찰법에서 국가경찰위원회가 경찰청에 대한 전반적인 관리를 포괄한 민주적 책임을 지는 기관으로서 위상이 약한 것은 제2공화국 이후 기존의 여러 경찰법안과는 달리 국가경찰위원회(또는 중앙공안위원회)를 국무총리 소할로 하여 무임소 장관으로 하여금 위원장을 맡도록 하여 경찰청이 경찰위원회에 대하여 직접적이고 1차적인 책임을 지는 구도, 다시 말해 경찰위원회가 경찰청을 상대로 직접적이고 1차적인 민주적 책임을 물을 수 있는 구도를 1991년 제정 경찰법에서 법정하지 않았기 때문이다. 당시 1991년 경찰법 제안자인 노태우 정부의 의도로 의식적으로 이를 회피하고 마지 못해 경찰위원회의 경찰청 치안사무에 대한 심의·의결 권한을 유지하되 경찰위원회 및 경찰의 소속은 내무부로 함으로써, 그리고 경찰위원회 위원 모두 대통령 자신이 강력한 영향력을 행사하는 내무부장관의 제청 후 국무총리를 거쳐 대통령이 임명할 수 있도록 함으로써 경찰력을 내무부를 통해 노태우 대통령 자신의 관리 하에 두어 활용하려고 하다 보니 이와 같은 민주적 책임성의 불분명성 문제가 촉발된 것이라 볼 수 밖에 없다.

## 2. 경찰청의 조직법상 위상으로 인한 행정안전부 상대 민주적 책임의 약화

경찰청의 경찰사무에 대한 민주적 책임의 문제를 설명함에 있어 제정 경찰법에 따라 경찰청이 내무부 장관의 직접적인 지휘감독을 받는 보조기관이 아니라 중앙행정기관으로서의 위상을 가짐으로써 내무부(행정안전부)로부터 상당한 독립성 위상을 가지게 되었다는 점은 고려되지 않을 수 없다.

경찰청은 1991년 경찰법 신설에 따라 내무부 보조기관에서 내무부 소속의 독립외청으로 승격되었다. 그런데, 내무부 소속 독립외청으로의 승격 자체로 일반부처와 같이 직무수행에 있어 완전한 독립성을 가지게 되었다고 판단하는 것은 당연히 무리이다. 왜냐하면, 독립외청으로서의 경찰청은 정부를 상대로 지게 되는 민주적 책임성의 측면에서 행정안전부와 같은 일반부처처럼 국무총리 및 대통령에게 직접 책임을 지는 것이 아니라 행정안전부 소속으로 되어 있어서 그 위계 구조상 행정안전부라는 부처를 거칠 수 밖에 없기 때문이다.

행정 각부는 대통령 및 그의 명을 받는 국무총리 통할 하에 국무회의의 심의를 거친 정부의 정책과 정부의 권한에 속하는 사무를 부분별로 집행하는 중앙행정관청을 말하는데<sup>31)</sup>, 경찰청장의 경우 국무회의에서 경찰청의 업무를 스스로 대표할 국무위원의 자격을 가진 기관장이 아니다. 그리고 경찰청의 소속은 행정안전부이다. 그렇다면 경찰청의 사무는 국무회의에서 - 치안사무는 법령 해석상 행정안전부 사무가 아니라고 주장하는 경우에도 - 행정안전부 장관의 국무위원 지위를 빌려 대표될 수 밖에 없다. 상당히 모순적인 상황이라 하지 않을 수 없다. 이와 같은 상황은 1991년 경찰법이 가지는 내재적 한계라고 생각된다.

그러나, 경찰청의 내무부로부터의 독립적 위상에 대하여 1990년 정부조직법 개정시 이연택 총무처장관이 국회 법제사위원회에서 경찰청이 중앙행정기관이 됨으로써 내무부장관으로부터 독립하여 예산, 인사 등 독자적 권한을 행사하며 경찰청 산하 조직에 대한 지휘감독이 가능하다고 한 점을 주목할 필요가 있다<sup>32)</sup>.

즉, 조직법적인 측면에서 보면 1990년 정부조직법 개정시 내무부 장관의 소관 사무에서 치안을 제외한 것과 맞물려 1991년 경찰법 제정에 따라 경찰청이 내무부 독립외청이 되었

31) 김동희, 행정법 II, 박영사 2018, 39쪽.

32) 제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 427쪽.



다는 것은 경찰청이 내무부 보조기관의 지위를 벗어나 행정부의 수반인 대통령과 국무총리의 지휘·감독을 받는 행정 각부(즉, 내무부)에 소속된 중앙행정기관으로서 상당한 업무적 독자성을 확보하게 되었고, 다음에서 항목에서 자세히 설명하겠지만 경찰의 치안사무는 경찰위원회의 심의·의결을 통해 통제를 받게 되도록 설계되어서 경찰청은 그 직무수행에 있어 내무부(현재 행정안전부)로부터 한 단계 더 강한 독립성을 인정받게 되었다는 점도 인정되어야 한다<sup>33)</sup>. 따라서, 이러한 경찰청의 독립적 위상만큼 경찰청은 치안사무에 대하여 행정안전부를 상대로 민주적 책임을 덜 지게 되었다고 보는 것이 타당한 평가일 것이다.

### 3. 경찰위원회 제도로 인한 경찰청의 행정안전부 상대 민주적 책임의 약화

정부조직법 개정 당시 이연택 총무처장관이 행정개혁위원회의 건의에 따라 경찰청 설치와 함께 “주요 정책이나 인사, 예산 이런 주요 기능을 경찰위원회에서 한 번 거르도록 하는 제도”<sup>34)</sup>, 즉, 경찰의 중립성을 보장하는 기구로 경찰위원회를 설치한 점을 주목할 필요가 있다.

경찰위원회가 심의·의결의 방법으로 경찰청의 주요 정책 등에 대한 책임을 물을 수 있다는 점에서 경찰청이 경찰위원회를 상대로 1차적인 민주적 책임을 진다고 할 수 있지만 경찰청의 직속 계선상 상위 조직은 행정안전부라는 점에서 경찰청의 경찰위원회를 상대로 한 민주적 책임의 정도는 조직법적인 측면만 고려하면 희미하고 약해질 수 밖에 없다.

경찰위원회가 경찰 관련 문제에 대한 민주적 책임을 부담하기에 다소간 약점이 있는 것은 경찰위원회가 실질적으로 경찰에 대한 민주적 책임을 부담할 수 있을 정도의 합의제 행정기관으로서의 위상을 완전하게 가지고 있지는 못하다는 점, 경찰위원회의 심의·의결 사안에 대하여 행정안전부장관의 재의요구를 할 수 있다는 점, 위원회 위원 구성이 국회(여, 야), 사법부, 변호사협회 등 다원적인 민주적 주체에 의하여 추천, 선발되지 못하고 7명의 모든 위원이 일괄적으로 행정안전부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다는 점, 계선상으로는 경찰청이 행정안전부의 소속으로 되어 있다는 점 등에 의하여 더욱 강화된다.

그러나, 경찰청이 행정안전부에 소속되어 있다는 사정만으로 행정안전부가 경찰청에 대한 모든 민주적 책임을 부담하고 이로부터 행정안전부 장관이 치안에 관한 모든 사무를 관장하고 경찰청장을 직접 지휘할 수 있다는 결론은 타당하지 못하다. 왜냐하면, 정부조직법상 행정안전부의 소관 사무에서 명시적으로 치안이 삭제되었고, 행정안전부는 경찰청 소관 사무 관련 주요 정책에 대하여 경찰위원회로의 안건부의 및 재의요구로만 관여할 수 있고 이에 대하여 치안사무는 경찰위원회라는 기구의 심의·의결을 통한 통제를 받아야 한다는 점에서 그러하다.

### 4. 소결

독일 연방헌법재판소는 국민주권의 원칙은 입법, 사법, 행정 영역의 조직을 통해 국가공권력을 행사함에 있어 주민들이 효과적인 영향력을 행사할 것을 요청하고 있으며 국가기관의 행위가 민주적 정당성의 요소를 충분히 담지하고 있는지의 정도는 전체적인 상호작용

33) 김동희, 행정법 II, 박영사 2018, 39쪽 이하.

34) 제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 427쪽.

(Zusammenwirken) 속에서 판단될 수 있다고 밝히고 있다<sup>35)</sup>.

1990년 정부조직법 개정자, 1991년 경찰법 제정자들은 경찰청을 내무부(장관) 소속으로 남겨 둠으로써 기존 야 3당 법안들에서 무임소 장관이 경찰위원장이 되어 그가 치안사무를 국무회의에서 대표하도록 함으로써 경찰청의 경찰사무가 무임소 장관을 상대로 민주적 책임을 지도록 하는 명확한 구도를 일부러 회피하였다. 그러나, 경찰청의 독립적 위상, 경찰위원회 제도를 통한 경찰기능에 대한 통제라는 제정 경찰법의 취지를 고려해본다면 경찰사무의 내무부(현 행정안전부)에 대한 민주적 책임은 제한된다고 보는 것이 타당하다. 즉, 제정 경찰법은 경찰사무와 관련하여 내무부(행정안전부)가 경찰위원회 안건부의, 재의요구라는 방법으로만 관여할 수 있게 하였으므로 경찰사무는 경찰청 - (행정안전부) - 경찰위원회 - (행정안전부) - 대통령 - 국민의 단계로 민주적 책임을 진다고 보아야 한다. 경찰청과 경찰위원회가 행정안전부 소속이지만 행정안전부는 치안 관련 사안을 국무회의에서 대표할 때 사전에 경찰위원회의 심의·의결을 거쳐야 하므로 행정안전부 외의 다른 부처가 대통령을 상대로 바로 직접 민주적 책임을 지는 것과는 다른 특이한 모습을 취하고 있는 것이다.

경찰법 경찰사무에 대한 민주적 책임성의 문제를 이런 방식으로 규정하고 있음에도 불구하고 행정안전부의 과도한 주장으로 인하여 치안사무에 대한 민주적 책임성의 문제가 논란이 될 수 있다면 논란의 소지를 완전히 없애기 위해서 1980년대 말 야 3당 경찰법안에서처럼 경찰위원장을 국무총리 소할의 무임소장관(무임소 국무위원)으로 하는 방식이 고려될 수 있다. 그렇게 된다면 경찰사무에 대하여 경찰위원회의 심의·의결을 거친후 경찰위원장이 국무총리 소할 무임소 장관이 국무회의에서 경찰사무를 직접 대표할 수 있게 되어 행정안전부 장관이 제기하는 민주적 책임성의 문제가 명확하게 정리될 수 있을 것이다. 그러나, 경찰위원장이 무임소 장관 방식이 채택되기 전이라도 행정안전부는 최소한 1991년 제정 경찰법상 치안사무를 국무회의에서 대표할 수 있는 권한, 1998년 총무처와 내무부가 통합되면서(1998.2.28. 정부조직법 개정)<sup>36)</sup> 이전에 총무처가 가지고 있던 경찰 직제, 조직, 정원에

35) BVerfGE 83, 60 주문 2. 번

36) 2022.6.27. 언론 브리핑에서 행정안전부는 헌법상 행정각부의 장은 “소관사무”에 관하여 부령을 발령할 수 있는 권한(헌법 제95조)을 둔과 동시에 현재 행안부장관이 경찰 관련 20여개의 법령의 제·개정 및 부령 발령을 수행하고 있다고 하고 밝히고 있는데, 애초 1991년 제정 경찰법에서는 경찰청의 하부조직의 명칭 및 분장사무와 공무원의 정원에 관한 사항(제정 경찰법 제13조 제3항), 지방경찰청 및 경찰서의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원 기타 필요한 사항(제정 경찰법 제18조)은 내무부령이 아니라 총무처 소관의 대통령령 규정사항으로 하였다. 이는 총무처와 내무부를 행정자치부로 통합하는 등의 내용을 담은 1998.2.28. 정부조직법 개정(법률 제5529호)에 따라 같은 날인 1998.2.28. 경찰법 개정(법률 제5529호, 1998. 2. 28., 타법개정)이 되면서 개정 전 경찰법 제13조 제3항 및 제18조 중 “대통령령으로 정한다.”로 되어 있던 것이 각각 “정부조직법 제2조 제4항 및 제5항의 규정을 준용하여 대통령령 또는 행정자치부령으로 정한다.”로 변경되었는데, 이때에 이르러서야 비로소 경찰 직제, 조직, 정원 관련 사항이 대통령령 외에 행정자치부령으로도 발령할 수 있도록 변경된 것이 확인된다.

그런데, 이와 같은 1998.2.28. 경찰법 개정사항을 보면 언급한 경찰 관련 행정자치부령 발령 권한에 대하여 정부조직법을 ‘적용’하는 것이 아니라 ‘준용’하는 것으로 되어 있는 점을 보면 언급한 경찰 직제, 조직, 정원 관련 사항이 2022.6.27. 이상민 행정안전부 장관이 주장하는대로 일반적인 경우처럼 헌법 제95조의 해석 및 관련 정부조직법 조항에 의하여 바로 행정자치부(현 행정안전부)의 권한으로 인정되는 것이 아니라고 보는 것이 타당할 것이다. 또한, 1991년 경찰청이 신설된 이후 경찰청의 하부조직의 명칭 및 분장사무와 공무원의 정원에 관한 사항(제정 경찰법 제13조 제3항), 지방경찰청 및 경찰서의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원 기타 필요한 사항(제정 경찰법 제18조)에 대한 내용은 ‘행정기관의 조직 및 정원’에 대한 관리권한을 담당하던 총무처의 권한으로 지정되었다가(1991.8.24. 개정「총무처와 그 소속기관직제」제14조 제4항 제1호), 1998.2.28. 정부조직법 개정(법률 제5529호)에 따라 총무처가 내무부와 통합되어 행정자치부로 되면서 비로소 행정자치부의 경찰 조직, 직제, 정원 관련 부령 제정 권한이 생긴 것이다.



관한 법규명령 제정권한을 비로소 가지게 된 것을 기회로 치안에 관한 모든 사안에 대해 행정안전부가 직접적인 소관사무로 하고 이에 대해 행정안전부가 모든 민주적 책임을 진다는 주장(소위 현재 청와대의 경찰관리방식이 행정안전부 패싱하는 것이라는 주장)을 하면서 경찰위원회를 패싱하는 방식으로 1991년 제정 경찰법 입법자들의 입법취지를 무시해서는 안될 것이다.

## V. 시행령 개정을 통한 행정안전부 경찰국 설치의 문제점

2022.8.2. 정부는 대통령령인 「행정안전부와 그 소속 기관 직제」를 다음과 같이 개정하여 경찰국을 신설하였다.

- 제13조의2(경찰국) ① 국장은 치안감으로 보한다.  
 ② 국장은 다음 사항을 분장한다.
1. 「정부조직법」 제7조제4항에 따른 행정안전부장관의 경찰청장에 대한 지휘·감독에 관한 사항
  2. 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제8조제1항에 따른 국가경찰위원회 위원의 임명 제청 및 같은 법 제14조제2항 전단에 따른 경찰청장의 임명 제청에 관한 사항
  3. 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제10조제1항제9호에 따른 국가경찰위원회 안건 부의(附議) 및 같은 조 제2항에 따른 국가경찰위원회의 심의·의결 사항에 대한 재의 요구
  4. 「경찰공무원법」 제7조제1항에 따른 총경 이상 경찰공무원의 임용 제청, 같은 법 제30조제4항 후단에 따른 계급정년 연장 승인을 위한 경유 및 같은 법 제33조 단서에 따른 징계를 위한 경유에 관한 사항
  5. 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제25조제4항에 따른 시·도자치경찰위원회의 의결에 대한 재의 요구 및 같은 법 제28조제2항에 따른 시·도경찰청장의 임용 제청에 관한 사항
  6. 그 밖에 다른 법령에 따른 경찰행정 및 자치경찰사무 지원에 관한 사항

같은 날 행정안전부령인「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」도 개정되어 행정안전부 경찰국의 구성 및 과별(총괄지원과, 인사지원과, 자치경찰지원과) 임무를 정하고 있다. 경찰국 신설과정에서 행정안전부 장관 및 행안부 일반공무원들이 경찰청을 장악하여 좌지우지 할 것이라는 경찰의 반발을 고려하여 행정안전부령에서는 국장을 경찰 치안감으로 하고, 총괄지원과장은 부이사관·서기관 또는 총경으로, 인사지원과장은 총경으로, 그리고 자치경찰지원과장은 총경 또는 서기관으로 하였다.

이에 더하여 행정안전부는 2022.8.2.「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」을

물론 총무처는 내무부·법무부·국방부·문화부 등 정부의 모든 부처 및 그 소속 기관의 직제의 조정과 공무원의 정원배정 및 조직·정원 관계법령의 협의에 관한 사항을 담당하던 기관이었으므로 총무처가 직접 경찰 조직, 직제, 정원을 경찰청의 소속 상급기관으로 관할하던 것은 아니었지만 1991.8.24. 개정「총무처와 그 소속기관직제」에서는 내무부 외에 경찰청을 별도로 명기함으로써 내무부를 거치지 않고 경찰청과 바로 관련 사항을 협의하도록 했던 것을 알 수 있다. 이런 협의과정에 따라 경찰 직제, 조직, 정원은 대통령령 사항으로 규정되었다. 따라서, 1991년 경찰법 제정 이후 1998.2.28. 정부조직법 개정 이전까지 기간 동안 내무부는 경찰 직제, 조직, 정원 관련 관여가 제한되었고 관련 부분에 대한 부령 제정권한도 없었다.

제정하여 법령 제·개정이 필요한 경찰 기본계획의 수립과 변경, 국제협력에 관한 중요 계획의 수립과 변경에 대해 행정안전부 장관의 승인을 받도록 하였다. 그리고, 국무회의에 상정할 사항, 경찰청장의 국제회의 참석 및 국외출장에 관한 사항, 대통령·국무총리 및 장관의 지시사항에 대한 추진계획과 그 실적, 중요 정책 및 계획의 추진실적, 대통령·국무총리 및 그 직속기관과 국회 및 감사원 등에 보고하거나 제출하는 자료 중 중요한 사항, 감사원의 감사 결과 및 처분 요구사항 중 중요 정책과 관련된 사항, 그 밖에 법령에 규정된 권한 행사 및 책무 수행에 필요하다고 인정하여 장관이 요청하는 사항에 대해서는 행정안전부장관에게 사전보고 하도록 하였다. 이 시행규칙(부령)은 이상민 행정안전부 장관이 이른바 BH로 불리던 대통령실에서 경찰을 직접 지휘·통제하는 것이 행안부를 거치도록 하는 헌법과 법률에 위배하여 행안부를 패싱한 것이고, 정부조직법 제34조 제1항 행안부 장관의 관장 사무에서 치안이 빠진 것이 아니라 제5항에 치안에 관한 별도의 항을 만들어 경찰청을 통해서 관장하도록 한 것이라는 주장이 그대로 반영된 것이다.

행정안전부 장관의 이와 같은 인식을 반영하여 설치된 행안부 경찰국에 대해서 이호중 국가경찰위원장은 "국가경찰위원회가 치안정책의 최고 심의·의결기구로서 경찰국 신설 및 지휘규칙 제정의 절차·방법과 그 내용에 이르기까지 법령상·입법체계상 문제점을 계속 제기해 왔지만, 그럼에도 그러한 의견이 반영되지 않고 시행되는 것에 대해 유감을 표한다"고 입장을 밝혔다. 그리고, "치안행정의 적법성 회복 방안을 적극 검토하겠다"며 "관련 제도들이 시행되는 과정에서 행안부에서 주장해온 장관의 법령상 권한을 필요최소한의 범위에서만 행사한다는 취지대로 운영이 되는지, 경찰청 고유 사무인 치안 사무를 수행하는 것은 아닌지, 경찰청장의 인사추천권을 형해화하지는 않는지 등 헌법에 근거하는 경찰 관련 법령의 준수 여부를 보다 더 촘촘하게 살피겠다"고 말했다<sup>37)</sup>.

위에서 검토한 경찰법의 취지와 연혁을 고려했을 때 시행령 개정으로 경찰의 정치적 중립을 훼손하는 당사자로 지목되어 온 행정안전부(구 내무부)에 경찰국을 신설하는 것이 과연 적법타당한지를 살펴보고자 한다. 시행령을 통해 행정안전부에 경찰국이라는 조직을 설치한 것 그 자체보다는 신설된 행정안전부 경찰국의 업무범위가 경찰법의 입법취지에 부합하는지가 더 중요한 요소로 검토될 수 있을 것이다.

## 1. 법형식적 측면

헌법 제95조는 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있도록 하고 있다. 또한, 헌법 제96조에서는 "행정 각 부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다"고 규정하고 있다. 이는 행정조직법정주의를 천명한 헌법조항이다. 이와 같은 내용을 구체화한 것이 정부조직법이다. 정부조직법에서는 중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률로 정하도록 하고 있는데(정부조직법 제2조 제1항), 중앙행정기관은 부·처·청 및 정부조직법에 따른 방송통신위원회 등 행정위원회, 그리고, 기타 행정기관으로 분류되는 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청을 말한다(정부조직법 제2조 제2항).

부·처·청 단위가 아닌 차관, 차장, 실장, 국장 등의 보조기관 등은 정부조직법 및 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 대통령령으로 설치할 수 있다.

37) [영상] 국가경찰위원회 "경찰국 출범 강행에 유감"(오마이뉴스 오마이포토2022, 2022.8.2. 자 기사)

정부조직법은 ‘경찰청의 조직·직무범위 그 밖에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다’(정부조직법 제34조 제⑥항)고 규정하고 있는바, 이 때 정부조직법 조항이 지목하는 ‘법률’이 경찰법이라는 것은 별도의 설명을 요하지 않는다. 그러나, 이 조항은 경찰청 내부의 조직과 관련된 것이지 경찰청이 아닌 행정안전부의 조직과 관련된 것은 아니다. 행정안전부의 내부 조직은 정부조직법에 따르게 되고, 행정안전부 관련 하위 법령으로는 「행정안전부와 그 소속기관 직제」(대통령령), 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(행정안전부령)이 있다.

따라서, 행정안전부가 법령상 인정되는 경찰 관련 행정안전부 사무(총경 이상 임용제청, 경찰관련 중요 안건 부의 및 재의요구, 총무처와 내무부를 행정자치부로 통합하는 등의 내용을 담은 1998.2.28. 정부조직법 개정(법률 제5529호)에 따른 경찰 관련 조직 설치·변경·폐지에 관한 부령 제정권한을 관리하기 위하여 보조기관으로서의 행정안전부 경찰국을 시행령인 「행정안전부와 그 소속기관 직제」(대통령령)를 통하여 설치하는 것은 법형식적인 측면에서 보면 법에 위반되지 않는다. 즉, 국 단위는 법률이 아니라 시행령을 통해서도 충분히 설치가 가능하다.

다만, 이와 같이 설치된 행정안전부의 국은 치안사무 그 자체가 아니라 주로 행정안전부장관의 임용제청권, 경찰위원회 안건부의 및 재의와 관련된 사무의 업무지원적인 성격이 강한 것이므로 행안부 경찰국으로 하기보다는 행안부 경찰지원국 정도로 하는 것이 좋을 것이다. 그러나, 시행령이라는 법형식을 통해 경찰국을 신설하고 경찰국이라고 명명한다고 하더라도 그 자체로는 바로 위법하다고 볼 수는 없다고 생각된다.

## 2. 직무범위의 측면

정부조직법 제7조는 행정기관의 장의 직무권한을 규정하면서 제1항에서 “각 행정기관의 장은 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다”고 규정하고 있다. 그리고, 제4항에서는 “제1항과 제2항의 경우에 소속청에 대하여는 중요정책수립에 관하여 그 청의 장을 직접 지휘할 수 있다”고 규정하고 있다.

신설된 대통령령인「행정안전부와 그 소속 기관 직제」제13조의2 제2항에서는 경찰법에서 명시적으로 정하는 행정안전부장관의 권한인 국가경찰위원회 위원 및 경찰청장의 임명제청, 총경 이상 경찰공무원 임용제청, 행정안전부장관의 국가경찰위원회에의 안건부의 및 재의요구 외에도 법령해석상 문제의 소지가 있는 경찰청장에 대한 행정안전부장관의 지휘·감독 사안에 대해서까지 규정하고 있다. 이와 같은 내용은 위에서 살펴본 신설된 「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」에서 더 구체적으로 반영되어 있다.

행정안전부의 경찰국이 시행령이라는 법형식으로 신설될 수 있다고 할지라도 행정안전부의 소관사무, 즉, 직무범위가 아닌 영역에까지 관여하는 것은 행정조직 법정주의에 반하게 된다. 왜냐하면, 행정조직법정주의는 조직의 직무범위도 법령이 인정하는 범위 내여야 한다는 것을 당연히 내포하기 때문이다. 합당한 직무가 있어야 비로소 그에 부합하는 조직이 창설될 수 있음은 당연하다.

앞서 살펴본 것처럼 1990년 정부조직법에서 치안을 내무부(현 행정안전부)의 소관 사무에서 제외하면서 경찰위원회라는 견제장치를 둔 것은 경찰의 정치적 중립성의 관점에서 행정안전부의 치안사무 관여를 배제하자는 역사가 반영되어 있다. 그러나, 이상민 행정안전부장관은 이런 역사를 무시하고 행정안전부가 일반 부처와 마찬가지로 치안은 경찰청을 통하

여 행정안전부가 ‘특별히’ 관장하는 행안부의 소관사무이고, “정부조직법 제7조 제4항에서 소속청의 중요정책 수립에 관하여 그 청의 장을 지휘할 수 있는 권한을 부여하고 있”<sup>38)</sup>으므로 직접 행정안전부장관이 치안에 관한 사항을 직접 지휘하는 대통령령을 제정하더라도 문제가 없다고 주장한다. 그리고, 이와 같은 대통령령 제정 사안에 대해 경찰위원회의 심의·의결을 받지 않았더라도 경찰법에서 경찰위원회의 심의·의결 사항으로 정하는 ‘국가경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 경찰 업무 발전에 관한 사항’(통합경찰법 제10조 제1항 제1호)과 관련된 “정책” 사안이 아니기 때문에 전혀 문제가 되지 않는다고 항변한다.

이와 같은 주장은 내무부 독립외청으로서의 경찰청 설치 및 그 관리기관으로서의 경찰위원회 설치를 도입한 1990년 정부조직법 개정 및 1991년 경찰법 제정 입법취지에 대한 역사적이고 체계적인 진단을 통해 명확히 진단될 필요가 있다.

먼저 1990년 개정 정부조직법위 취지를 그대로 계승하여 현행 정부조직법은 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다’(정부조직법 제34조 제5항), ‘경찰청의 조직·직무범위 그 밖에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다’(정부조직법 제34조 제6항)고 하고 있다.

행정안전부는 정부조직법 제34조 제5항(치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다)에서 동 조항의 ‘관장하기 위하여’의 ‘관장’이 행정안전부에 걸리는 것으로 해석하면서 행정안전부가 경찰청을 ‘통하여’ 치안에 관한 사무를 관장한다고 해석한다. 반면 다른 측에서는 행정안전부 소속의 독립외청으로서의 경찰청이 직접 치안에 관한 사무를 책임지고 관장하는 주체이지 행정안전부가 경찰청을 통하여 치안사무를 관장하는 것이 아니라고 반론한다<sup>39)</sup>.

“소방에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 소방청을 둔다”(정부조직법 제34조 제7항)는 규정이나, “검사에 관한 사무를 관장하기 위하여 법무부장관 소속으로 검찰청을 둔다”(정부조직법 제32조 제2항)는 규정만을 보면 경찰에 관한 규정과 병렬적으로 규정되어 있어 형식적인 관점에서는 경찰청을 통하여 행정안전부가 치안사무를 관장한다는 행정안전부 장관의 해석이 일응 타당해 보인다. 하지만, 소방이나 검찰의 경우 정치적 중립이 논란이 되어 소속 장관의 정치적 관여, 나아가 대통령의 정치적 관여를 견제하기 위하여 경찰위원회와 같은 위원회 제도를 관련 법에서 창설한 역사가 없다. 1990년 정부조직법 개정에서 내무부의 소관사무로 치안을 삭제하고 경찰청을 내무부의 독립외청으로 하고, 이어서 1991년 경찰법에서 경찰위원회를 창설하여 내무부 장관이 안건부의 및 재의의 방법으로 관여하게 한 것은 내무부(현 행정안전부)의 치안사무에 관한 관여권한을 경찰의 정치적 중립보장의 관점에서 법으로 정해놓은 것으로 보아야 한다. 따라서, 단순히 형식적 해석만으로 경찰청은 행정안전부의 소속청이고, 치안은 ‘경찰청을 통해 특별히 관리되는’ 행정안전부의 소관사무이므로(정부조직법 제34조 제5항에 대한 이상민 행정안전부 장관의 해석) 이에 대하여 행정안전부 장관이 그 소속청인 경찰청의 치안사무에 관하여 직접 지휘할 수 있다는 것은(정부조직법 제7조 제4항) 법적인 의미를 가지는 경찰위원회의 설립취지를 무시한 지나친 논리비약적인 해석이라고 볼 수 밖에 없다. 민주적 책임성의 관점에서 행정

38) 이상민 장관(행정안전부), 경찰제도개선 자문위원회 권고안에 대한 행안부 입장 브리핑, 2022.6.27. 6쪽.

39) “선진국은 검찰보다 경찰이 중요…민주적·다원적 통제해야” (박정훈 서울대 법학전문대학원 교수(전 경찰위원장) 인터뷰), 2022.7.19. 자 한겨레 기사) 또 소속청이라고 해서 장관이 무조건 지휘할 수 있는 건 아니고, 7조 4항 및 1항에 따라 소관 사무인 경우에 한정됩니다.

안전부가 치안사무에 대하여 일반부처처럼 직접 대통령을 상대로 민주적 책임을 지는 것이 아니라 경찰위원회라는 제도를 경유하여 민주적 책임을 지라고 하는 것이 제정 경찰법의 취지라는 점에서 이는 더욱 명확하다.

또한 통합경찰법에 따른 시도지사소속 시도자치경찰위원회나 자치경찰 관련 규정과도 비교될 필요가 있다. 현행 통합경찰법 제18조 제1항에서 자치경찰사무를 “관장하게 하기 위하여” 시도지사 소속으로 시도자치경찰위원회를 둔다는 규정을 두었다고 해서 시도지사가 직접 시도자치경찰위원회나 시도경찰청장을 상대로 직접 지휘·감독하거나 자치경찰분야 기본계획을 승인하는 권한은 전혀 도출되지 않는다. 시도지사는 자치경찰 예산 수립권한, 자치경찰에 관한 일부 임용권한만을 행사할 뿐이다. 이는 자치경찰행정의 정치적 중립을 고려하여 통합경찰법이 그렇게 규정한 것이다.

이런 것들을 종합해보면 이상민 행안부 장관이 단순히 정부조직법 제34조 제5항의 “하기 위하여”<sup>40)</sup> 라는 법령상 표현과 경찰청이 행정안전부 소속이라는 사실만을 가지고 행정안전부 장관이 치안을 소관사무로서 전적으로 지휘·감독하는 권한은 도출될 수 없다. 또한, 같은 맥락에서 ‘법령 제정·개정이 필요한 경찰·소방 분야 기본계획의 수립과 그 변경에 관한 사항’에 대하여 경찰청장이 행안부장관으로부터 사전승인을 받아야 한다는 것(「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」제2조 제1항 제1호)도 행정안전부의 소관 사무의 범위를 자의적으로 확대하고 경찰위원회의 권능을 무시하는 것에 해당되어 인정될 수 없다 할 것이다. 이 경우 사전 승인보다는 협의가 바람직하다고 생각된다.

요컨대, 치안이 경찰청을 통해 특별히 관리되는 행정안전부 소관사무라는 행정안전부 장관의 무리한 주장을 설혹 인정하는 경우에도 치안은 또한 경찰위원회를 통해 행정안전부의 관여가 견제되는 특별한 사무라는 점도 무시되어서는 안된다. 특히, 경찰위원회는 행정안전부 장관 소속의 심의·의결 기구이기 때문에 그 의결은 행정안전부 장관을 상대로 구속력을 가지므로 경찰위원회가 부결하면 행정안전부의 경찰에 대한 관여는 제한될 수 밖에 없다. 심의의 경우 사전적 의미는 제출된 안건을 검토하고 그 가부에 관하여 논의하는 것을 말한다. 그런데, 법령에서 심의라고 할 때는 주로 자문, 협의, 의결 등과 구별하여 단순한 자문이나 협의보다는 절차적인 구속력을 가진다고 할 수는 있으나 심의와 결정이 함께 정해진 경우가 아니라면 심의가 결정의 내용을 구속하지는 않는다<sup>41)</sup>. 다만, 심의기관의 결정력은 구속력은 없지만 행정청에 의하여 존중되어야 한다<sup>42)</sup>. 전형적인 심의기관으로 대통령 산하의 국무회의를 들 수 있다. 이에 반해 의결은 법적인 구속력을 가지게 되는바 특히 경찰위원회 부의 안건에 대해 재의요구를 할 수 있도록 제도설계한 것은 경찰위원회의 의결의 법적인 구속력을 가진다는 것을 전제로 한다. 경찰위원회의 의결을 기능을 법적인 구속력이 없는 단순한 심의만을 의도하였다면 별도로 재의를 요구하도록 규정할 필요가 없었을 것이다.

따라서, 제정 경찰법에서 정한 방식인 행정안전부 장관의 경찰위원회의 안건부의, 재의요구의 방식을 통한 경찰행정 관여가 아닌 행정안전부 장관의 경찰청장에 대한 직접 지휘·감독의 관여방식을 담고 있는 시행령은 상위법인 경찰법에 위반되어 위법이라 평가하지 않을 수 없다.

40) 1990.12.27. 개정 정부조직법은 제31조 제3항에서 “치안 및 해양경찰에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 내무부 장관 소속 하에 경찰청을 둔다”고 규정하고 있다.

41) 한국법제연구원, 법령용어사례집, 2016, 1221면.

42) 박균성, 행정법론(하), 2009, 14쪽.



### 3. 절차적 측면

경찰법 제10조 제1호는 국가경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 경찰 업무 발전에 관한 사항을 국가경찰위원회의 심의·의결사항으로 정하고 있다. 국가경찰위원회 규정 제5조 제1항은 경찰법 제10조 제1항의 범위를 1. 경찰청 소관 법령과 행정규칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항, 2. 경찰공무원의 채용·승진 등 인사운영 기준에 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 한정하고 있다.

국가경찰위원회 규정 제5조 제1항 제1호는 경찰청 소관 법령 및 행정규칙 제·개정, 폐지를 심의·의결의 대상으로 하고 있는바, 행정안전부 경찰국 설치에 경찰청 소관 법령이 아닌 행정안전부 소관 법령인 「행정안전부와 그 소속 기관 직제」의 개정에 의하여 이루어졌으므로 이 기준에 따르면 행정안전부 경찰국 설치에 국가경찰위원회의 심의·의결 사항에 포함되지 않는다고 볼 수 있다.

그러나, 동 규정 제1항 제8호는 ‘그 밖에 위원회가 경찰 주요정책 및 경찰 업무 발전에 필요하다고 인정하는 사항’에 대해서도 심의·의결하도록 할 수 있도록 하고 있는데 경찰국 설치에 행정안전부 장관의 경찰 주요정책에 관여하는 방법을 경찰청장에 대한 직접적인 지휘·감독의 방법으로 할 수 있도록 하고 있고(「행정안전부와 그 소속기관 직제」제13조의2 제2항 제1호), 나아가 경찰법 등 경찰청 소관 법령 제·개정이 필요한 경찰분야 기본계획 수립 및 변경에 대해서까지 행정안전부 장관의 승인을 받도록 하는 것(「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」제2조 제1항 제1호)을 내용으로 있는바, 이는 ‘그 밖에 위원회가 경찰 주요정책 및 경찰 업무 발전에 필요하다고 인정하는 사항’에 충분히 해당될 수 있다. 여기에 1990년 정부조직법 개정 당시 “주요 정책이나 인사, 예산 이런 주요 기능을 경찰위원회에서 한 번 거르도록 제도를 두는 것이 우리 여건에 바람직하겠다는 것이 행정개혁위의 건의였습니다.”<sup>43)</sup>라는 이연택 총무처장관의 국회발언도 함께 고려되어야 한다. 이런 점에서 보면 2022.8.2. 시행령에 의한 행정안전부의 경찰청에 대한 관리방법 변경은 ‘그 밖에 위원회가 경찰 주요정책 및 경찰 업무 발전에 필요하다고 인정하는 사항’에 해당되어 경찰위원회 심의·의결의 대상이 될 수 있는바, 이를 거치지 않은 행안부 경찰국 설치에 절차적으로 위법의 소지가 있을 수 있다.

### 4. 소결

행안부 경찰국 설치에 직무범위나 절차적 측면을 고려하지 않고 법형식만을 보면 대통령령이라는 시행령으로 설치하는 것은 큰 문제가 없을 수 있다. 그러나, 행안부 경찰국이 가지게 되는 직무범위는 애초 1991년 경찰법 제정 당시에 행정안전부에 부여된 경찰에 대한 관여범위를 훨씬 넘어선다. 정부조직법 제34조 제5항(치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다), 정부조직법 제7조(제1항: 각 행정기관의 장은 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다, 제4항: 제1항과 제2항의 경우에 소속청에

43) 제13대 국회 제151회 국회 법제사법위원회회의록 제11호, 1990.12.17. 427쪽.

대하여는 중요정책수립에 관하여 그 청의 장을 직접 지휘할 수 있다)를 형식적으로 해석하여 경찰청이 행정안전부 소속이고, 소속 경찰청으로 하여금 행정안전부장관이 치안사무를 관장하게 한 것이므로 소관사무라고 주장하는 이상민 행정안전부 장관의 주장은 1990년 정부조직법에서 치안사무를 독립외청인 경찰청에게 맡기게 한 취지라는 당시 이연택 총무처장관의 국회발언이나 경찰위원회를 설치하여 경찰청을 관리하도록 하는 한편, 내무부의 경찰개입을 견제하여 경찰행정에 대한 정치적 중립성을 달성하겠다는 1991년 경찰법 제정 취지에 정면으로 위배된다. 2021년 통합경찰법에 따라 도입된 시도자치경찰위원회도 그 소속은 시도지사이지만, 소속으로부터 시도지사의 자치경찰행정에 대한 지휘감독 권한 및 자치경찰행정 계획 수립 등에 대한 승인권한이 도출되는 것이 아닌 것을 보아도 정부조직법상 소속청에 대한 중요정책수립에 관하여 그 청의 장을 직접 지휘할 수 있다는 규정만으로 바로 행정안전부장관의 경찰청장에 대한 지휘권이 도출될 수 있는 것은 아니다. 치안을 행정안전부의 소관사무라고 인정해 주는 경우에도 독립외청인 경찰청의 경찰행정에 관한 독자적 위상 및 경찰위원회의 심의·의결을 통한 행정안전부의 치안사무 관여권을 인정하지 않는 방식으로 행정안전부가 치안사무에 관여하는 것은 위법하다. 따라서, 2022.8.2. 「행정안전부와 그 소속 기관 직제」제13조의2 제2항에 따른 경찰위원회의 견제를 상정하지 않는 행정안전부장관의 경찰청장에 대한 직접적인 지휘·감독은 정부조직법 및 경찰법이 정하는 행정안전부장관의 직무범위를 벗어난 것으로 위법하다고 할 것이다.

행안부 경찰국 설치의 행정안전부 장관의 자의적인 법령해석에 근거하여 경찰 주요정책에 관여하는 방법을 경찰청장에 대한 직접적인 지휘·감독의 방법으로 할 수 있도록 변경하고, 경찰관련 법령 제·개정이 필요한 경찰분야 기본계획 수립과 변경에 대해서까지 행정안전부장관의 승인을 받도록 변경하고 있는바, 이와 같은 내용은 경찰위원회의 심의·의결이라는 절차를 거쳐야 함에도 거치지 않았으므로 절차적으로도 위법의 소지가 있다.

## VI. 행정안전부 경찰국 설치에 따른 문제점의 개선방안

1960년 제4대 국회의 「경찰중립화법안기초특별위원회」는 경찰법안 제안이유에서 “경찰의 정치적 중립과 경찰행정에 대한 내각의 책임은 가장 조화키 어려운 이념의 대립이며 경찰을 정치적으로 완전히 중립시키면 내각에 책임을 묻기 어려우며 그렇다고 해서 경찰을 내각이 일방적으로 좌우할 수 있게 하면 경찰의 정치적 중립은 결코 기대하기 어렵게 된다”<sup>44)</sup>는 선견지명을 내놓은바 있다. 이와 같은 1960년 전후의 경찰법안 제정 노력은 1961년 5·16 군사쿠데타로 지속될 수 없었다가 다시 한 번 1987년 민주화운동에 기반한 제9차 헌법개정과 맞물려 1980년대 후반 야 3당을 중심으로 경찰행정의 민주적 책임과 경찰행정의 정치적 중립이라는 양립되는 가치를 조화를 고려하여 내무부가 아닌 무임소장관(국무위원) 소속으로 경찰위원회를 두고 이 경찰위원회가 경찰을 직접 관리하게 하는 방안을 담은 여러 경찰법안들이 제기되었으나 이 역시 1990.1.22. 3당 야합의 결과 노태부 정부가 제안한 경찰법안에 기반한 경찰법이 1991년 제정되기에 이르렀다. 그러나, 노태우 정부의 정부법안도 기존 야3당의 경찰법안들의 내용을 모두 무시할 수 없었고, 특히 경찰의 정치적 중립성 보장과 이를 위한 경찰위원회 설치의 1991년 제정 경찰법의 취지로 녹아들어갔다. 즉,

44) 제4대 국회 경찰중립화법안 기초특별위원회 경찰법안 제안이유서(의안번호 040325, 제안일자 1960.6.9.), 6쪽 이하



1991년 제정 경찰법은 노태우 정부 정부의 뜻에 따라 경찰청을 내무부 산하로 두게 되었지만 내무부 치안본부를 내무부 독립외청인 경찰청인 중앙행정기관으로 승격함으로써 경찰 인사, 예산 및 산하기구 지휘·감독 권한등 독자적 권한을 경찰행정에 부여함과 동시에, 경찰행정의 정치적 중립을 담보할 과도적인 기구로 - 기존의 야3당 법안에서 제안 하는 국무총리 소속 무임소 장관 방식이 아닌 - 내무부 소속의 경찰위원회를 도입하게 된 것이다.

그 결과 오늘날과 같이 치안사무, 경찰조직의 관리에 관한 경찰위원회와 행정안전부(내무부) 간의 복잡하고 애매한 역학관계가 만들어졌다. 1991년 경찰법 제정으로 경찰청이 독립외청이 된 이후 내무부는 경찰위원회의 강력한 통제 하에서 간접적으로만 치안사무의 중요 정책에 관여할 수 있어서 국가의 중요업무인 경찰업무를 잘 파악할 수 없는 관계로 내무부(현 행정안전부)가 국무회의 등에서 경찰을 민주적으로 대표하는 역할을 하기에는 한계가 있을 수 밖에 없다. 다른 관점에서 보면 경찰이 행정안전부를 상대로 민주적 책임을 진다고 하기에는 한계가 있다. 왜냐하면 경찰위원회에도 경찰행정의 관리에 관한 일정한 역할이 부여되어 있기 때문이다. 그러나, 현재의 경찰법 상황이라고 해서 행정안전부가 과거 내무부 치안국 내지 치안본부와 같이 경찰의 권한행사에 대해 광범위하고 직접적으로 지휘·감독하는 방식으로 관여하는 것은 경찰의 정치적 중립성 보장차원에서 타당하지 못하다. 이는 이연택 총무처 장관이 말한 경찰위원회를 경찰행정의 중립성보장을 위한 과도적 기구로 둔 취지에도 부합하지 못한다.

그렇다고 현행의 국가경찰위원회가 적극적으로 경찰업무에 대하여 관리를 행한다거나, 경찰청의 치안사무가 전적으로 경찰위원회를 상대로만 민주적 책임을 진다고 보는 것도 한계가 있다. 정부조직 관계에서 경찰청이 행정안전부에 소속되어 있고, 행정안전부 장관이 치안사무를 국무회의에서 대표하며 총경이상 임용제청권, 국가경찰위원회 위원 및 경찰청장에 대한 제청권한을 가지는 등 민주적 정당성의 고리에서 일정한 역할을 하기 때문이다.

경찰행정에 관한 민주적 정당성, 민주적 책임의 문제를 온전하기 해결하기 위해서 행정각 부인 행정안전부 소속의 하나의 기관인 경찰청이 - 별도로 경찰부가 창설되지 않는한 - 마치 일반 부처처럼 역할을 하는 것도 타당하지 못하다고 생각된다.

경찰위원회의 운영실태를 분석한 논문들에 따르면 하나 같이 국가경찰위원회의 심의·의결 기능을 강화하고 심의·의결에 대한 구속력을 강화할 것을 요청하고 있다<sup>45)</sup>. 그리고, 경찰위원회의 경찰행정에 대한 관리기능을 기존 이연택 총무처 장관이 말한 상태인 단순한 과도기구로서의 견제기능에만 한정시킬 것이 아니라 실질적인 감독기구로 전환할 것을 주장하면서 행정안전부 장관의 경찰위원회 심의·의결에 대한 재의요구를 배제하고 경찰위원회의 결정을 최종적인 것으로 하여 경찰위원회에 의해 심의·의결된 정책에 대한 결정권과 감독권을 경찰위원회에 부여할 것을 제안하기도 한다<sup>46)</sup>. 또한, 경찰위원회가 단순한 자문위원회가 아닌 심의·의결위원회로서 경찰행정에 정치적 중립을 보장하고 민주적 통제를 하는 기관이라는 점을 고려하여 국가경찰위원회 위원을 선임함에 있어 행정안전부가 위원 7명 모두에 대한

45) 김원중, 경찰위원회의 성격과 운영실태 검토, 한국정책연구 제7권 제1호, 2007, 11쪽; 박윤규, 한국의 경찰위원회제도 개선방안에 관한 연구, 한국경찰학회보 제10권 제3호, 2008, 207쪽 이하.

46) 박노섭·안정민, 경찰위원회의 지위 및 역할 재정립방안, 경찰법연구 제15권 제2호, 2017, 15쪽. 실제로 제20대 국회에서 표창원의원이 발의한 「경찰위원회의 설치와 운영에 관한 법률안」(2017.9.21. 발의)에서 제안된바 있다.

동 법률안 제15조(위원회의 업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 경찰의 인사·교육·예산·장비·통신 등에 관한 중요 정책의 결정 및 정책집행의 감독
2. 경찰청과 그 소속 기관 및 산하 단체에 대한 감사·감찰의 지휘·감독

추천·제청권을 독점하는 현행 제도를 타파하고 위원 추천권을 기존 1960, 1961년, 그리고 1980년대 말의 경찰법안을 참고하여 다원화할 것을 주장하기도 한다<sup>47)</sup>. 동시에 정치적 유불리에 휘둘리지 않고 공정성·전문성에 기반하여 활동할 것이 기대되는 법관회의에서 추천하는 인사, 변호사협회에서 추천하는 인사(소위 전문가 패널)를 위원으로 함으로써 경찰의 정치적 중립성을 다시 한 번 강화함으로써 경찰업무의 공정성·객관성을 담보할 필요가 있다<sup>48)</sup>. 이런 주장들은 1960년 제4대 국회 경찰중립화법안기초특별위원회나 1961년 제5대 국회 민주당의 경찰법안, 그리고, 1980년대 후반 야 3당이 주장한 국무총리 산하 무임소장관으로서의 경찰위원장 구도를 상정한 내용과 부합하는 주장이라 하겠다.

2021년 개정된 경찰법에 따른 시도자치경찰위원회도 단순히 자치경찰행정을 견제하는 것을 넘어서 시도지사 소속의 독립된 합의제 행정기관으로서<sup>49)</sup> 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가(통합경찰법 제24조 제1항 제1호), 자치경찰사무의 수행에 관하여 경찰서장에 대한 평가권한(통합경찰법 제30조 제4항), 자치경찰사무에 관한 지휘·감독권한을 가지는 등 감독기구로서 역할이 부여되었다. 영국의 경우도 구 삼원체계에서 지역경찰위원회가 지역경찰청장에 대한 실질적인 관리감독기구로서 역할을 하였고, 일본의 도도부현 경찰위원회도 마찬가지이다<sup>50)</sup>. 살펴보았던 과거의 수많은 경찰법안들도 무임소장관이 장이 되는 국무총리 또는 대통령 소속의 합의제행정기관으로서 국가경찰사무에 대한 관리기관으로서 국가경찰위원회를 입법적으로 상정한바 있으므로 이와 같은 제도를 도입하는 것이 법적으로 불가능한 것은 아니다.

입법정책적으로도 그런 방향으로 제도형성하라는 취지는 1990년 정부조직법 개정, 1991년 경찰청 제정 과정에서 명백히 드러나 있다. 다시 한 번 말하지만, 정부를 대변하는 이연택 총무처 장관이 내무부 소속하의 경찰위원회가 한계가 있음을 인식하고 경찰행정을 거르는 과도적 기구로 경찰위원회를 상정하였다는 당시 행정개혁위원회의 의견을 국회에서 발언하고 있는 것은 당시 정부도 경찰위원회가 단순한 견제기구가 아니라 내무부(현 행정안전부)로부터 독립된 실질적인 감독기구로 나아가야 한다는 점을 인정한 것이라 하겠다.

그런 점에서 보면 “치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다”는 정부조직법 조항(제34조 제5항)을 형식적으로 해석하여 치안사무가 행정안전부 소관이라고 주장하면서 행정안전부 장관의 경찰 주요정책에 관여하는 방법을 경찰청장에 대한 직접적인 지휘·감독의 방법으로 할 수 있도록 하고(「행정안전부와 그 소속기관 직제」 제13조의2 제2항 제1호), 나아가 경찰법 등 경찰청 소관 법령 제·개정이 필요한 경찰분야 기본계획 수립 및 변경에 대해서까지 행정안전부 장관의 승인을 받도록 한 것은(「행정안전

47) 박종승, 한국경찰학회보 제23권 제3호, 2021, 142쪽 이하; 148쪽 이하.

48) 이상원, 한국의 경찰위원회제도 현황분석과 개선방안, 한국경찰학회보 제15권 제5호, 2016, 173쪽 이하는 경찰위원회 위원을 행정부 2인, 입법부 2인, 사법부 2인, 경찰청장 1인이 추천권을 행사하고 이후 국회의 동의를 거쳐 대통령이 임명할 것을 주장한다.

49) 통합경찰법 제18조(시·도자치경찰위원회의 설치) ① 자치경찰사무를 관장하게 하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 소속으로 시·도자치경찰위원회를 둔다. 다만, 제13조 후단에 따라 시·도에 2개의 시·도경찰청을 두는 경우 시·도지사 소속으로 2개의 시·도자치경찰위원회를 둘 수 있다. <개정 2021. 3. 30.>

② 시·도자치경찰위원회는 합의제 행정기관으로서 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다.

③ 제1항 단서에 따라 2개의 시·도자치경찰위원회를 두는 경우 해당 시·도자치경찰위원회의 명칭, 관할구역, 사무분장, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

50) 박병욱, 자치경찰의 민주적 통제를 위한 시도경찰위원회 구성 및 운영방안에 대한 제언, 경찰법연구 제18권 제2호, 2020, 26쪽 이하. ‘IV. 영국과 일본의 경찰위원회 제도’ 참조.

부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」제2조 제1항 제1호) 명백히 1990년 정부조직법, 1991년 제정 경찰법의 취지를 위반하여 정치적 중립의 저해요소인 행정안전부가 경찰청의 경찰행정에 과도하게 개입하고 경찰위원회의 위상을 무시하고 패싱한 것이다.

따라서 「행정안전부와 그 소속기관 직제」제13조의2 제2항 제1호의 행정안전부 장관의 경찰청장에 대한 직접적인 지휘·감독, 나아가 「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」제2조 제1항 제1호의 경찰법 등 경찰청 소관 법령 제·개정이 필요한 경찰분야 기본계획 수립 및 변경에 대해서까지 행정안전부 장관의 승인을 받도록 한 것(「행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙」제2조 제1항 제1호)은 상위법의 내용을 위반한 것으로 삭제되어야 한다.

이와 같이 시행령, 시행규칙이 내용이 명백히 상위법의 목적, 범위, 내용을 벗어난 것임에도 불구하고 국회가 하위 법규명령에 대하여 대통령, 행정 각 부에 수정을 명하는 것이 헌법 제75조(대통령의 대통령령 제정권한), 제95조(국무총리, 행정각부의 국무총리령, 부령 제정권한) 및 권력분립의 원칙에서 보았을 때 위헌이라는 견해가 있다<sup>51)</sup>. 그러한, 최소한 명백히 국회법의 위임취지를 벗어나 국회입법권의 본질을 침해할 정도에 이르는 하위 법규명령에 대해서는 단순히 국회 상임위원회가 행정부를 상대로 수정·변경을 요청하는 것에 그칠 것이 아니라, 위법한 행정입법에 대한 국회의 동의절차를 도입하거나 현행의 법원에 의한 부수적 규범통제를 넘어서는 본원적 규범통제(prinzipale Normenkontrolle)의 도입을 입법적으로 고려해 볼 수 있을 것이다<sup>52)</sup>.

#### <참고문헌>

경찰위원회, 경찰위원회 제도 도입연혁, 경찰위원회 2020.

김동희, 행정법 II, 박영사 2018

김성태, 국가경찰위원회의 법적 지위 그리고 역할의 재정립, 홍익법학 제23권 제2호, 2022

김원중, 경찰위원회의 성격과 운영실태 검토, 한국정책연구 제7권 제1호, 2007.

김현숙, 견제와 균형을 위한 경찰위원회 활성화 방안에 관한 연구, 경찰법연구 제15권 제2호, 2017.

김철용, 행정법, 고시계사 2017.

박노섭·안정민, 경찰위원회의 지위 및 역할 재정립방안, 경찰법연구 제15권 제2호, 2017.

박병욱, 경찰개혁위원회의 성과와 과제, 민주법학 제68호, 2018.

박병욱, 지방자치분권시대 지방경찰청과 자치경찰의 임무분담, 공법학연구 제19권 제3호, 2018.

박병욱, 자치경찰의 민주적 통제를 위한 시도경찰위원회 구성 및 운영방안에 대한 제언, 경찰법연구 제18권 제2호, 2020.

박종승, 국가경찰위원회 실질화 방안에 관한 연구 -민주성·전문성 확보방안을 중심으로, 한국경찰학회보 제23권 제3호, 2021.

박윤규, 한국의 경찰위원회제도 개선방안에 관한 연구, 한국경찰학회보 제10권 제3호, 2008.

박진영, 행정입법에 대한 국회의 수정요구권과 권력분립, 경희법학 제51권 제4호, 2016.

이상원, 한국의 경찰위원회제도 현황분석과 개선방안, 한국경찰학회보 제15권 제5호, 2013.

정남철, 行政立法에 대한 民主的 統制 - 특히 의회입법의 실패와 소위 “시행령 정치”의 문제를 중심으로, 공법연구 제49집 제2호, 2020

Degenhart, Staatsrecht I : Staatsorganisationsrecht, C.F.Müller 2019.

51) 박진영, 행정입법에 대한 국회의 수정요구권과 권력분립, 경희법학 제51권 제4호, 2016, 99쪽.

52) 정남철, 行政立法에 대한 民主的 統制 - 특히 의회입법의 실패와 소위 “시행령 정치”의 문제를 중심으로, 공법연구 제49집 제2호, 2020, 71쪽 이하.

【부록】 1991년 경찰법 제정에 따른 경찰공무원법 개정 사항

경찰공무원법 [시행 1987. 1. 1.] [법률 제3799호, 1985. 12. 28. 일부개정]	경찰공무원법 [시행 1991. 7. 31.] [법률 제4369호, 1991. 5. 31., 타법개정]
제4조 (경찰공무원인사위원회의 설치) ①경찰공무원의 인사에 관한 중요사항에 관하여 <u>내무부장관</u> 의 자문에 응하기 위하여 <u>내무부</u> 에 경찰공무원인사위원회(이하 “人事委員會”라 한다)를 둔다.	제4조 (경찰공무원인사위원회의 설치) ①경찰공무원의 인사에 관한 중요사항에 관하여 <u>경찰청장</u> 의 자문에 응하기 위하여 <u>경찰청</u> 에 경찰공무원인사위원회(이하 “人事委員會”라 한다)를 둔다.
②인사위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	②인사위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제5조 (인사위원회의 기능) 인사위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.	제5조 (인사위원회의 기능) 인사위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.
1. 경찰공무원의 인사행정에 관한 방침과 기준 및 기본계획	1. 경찰공무원의 인사행정에 관한 방침과 기준 및 기본계획
2. 경찰공무원의 인사에 관한 법령의 제정 또는 개폐에 관한 사항	2. 경찰공무원의 인사에 관한 법령의 제정 또는 개폐에 관한 사항
3. 기타 <u>내무부장관</u> 이 부의하는 사항	3. 기타 <u>경찰청장</u> 이 부의하는 사항
제6조 (임용권자) ① <u>경정</u> 이상의 경찰공무원은 <u>내무부장관</u> 의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용한다. 다만, <u>총경</u> 및 <u>경정</u> 의 전보·휴직·직위해제·정직 및 복직은 <u>내무부장관</u> 이 행한다.	제6조 (임용권자) ① <u>총경</u> 이상의 경찰공무원은 <u>경찰청장</u> 또는 <u>해양경찰청장</u> 의 추천에 의하여 <u>내무부장관</u> 의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용한다. 다만, <u>총경</u> 의 전보·휴직·직위해제·정직 및 복직은 <u>경찰청장</u> 이 행한다.
② <u>경감</u> 이하의 경찰공무원은 <u>내무부장관</u> 이 임용한다.	② <u>경정</u> 이하의 경찰공무원은 <u>경찰청장</u> 이 임용한다. 다만, <u>경정</u> 에의 신규채용·승진임용 및 면직은 <u>경찰청장</u> 의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 행한다.
③ <u>내무부장관</u> 은 대통령령이 정하는 바에 의하여 경찰공무원의 임용에 관한 권한의 일부를 소속기관의 장에게 위임할 수 있다.	③ <u>경찰청장</u> 은 대통령령이 정하는 바에 의하여 경찰공무원의 임용에 관한 권한의 일부를 소속기관의 장 및 지방경찰청장에게 위임할 수 있다.
④ <u>내무부장관</u> 또는 제3항의 규정에 의하여 임용권의 위임을 받은 자는 <u>내무부령</u> 이 정하는 바에 의하여 소속 경찰공무원의 인사기록을 작성·보관하여야 한다.	④ <u>경찰청장</u> 또는 제3항의 규정에 의하여 임용권의 위임을 받은 자는 <u>내무부령</u> 이 정하는 바에 의하여 소속 경찰공무원의 인사기록을 작성·보관하여야 한다.
제9조 (채용후보자명부등) ① <u>내무부장관</u> (第6條第3項의 規定에 의하여 任用權의 委任을 받은 者를 포함한다)은 신규채용시험에 합격한 자(警察大學을 卒業한 者 및 警察幹部候補生을 포함한다)를 대통령령이 정하는 바에 의하여 성적순위에 따라 채용후보자명부에 등재하여야 한다.	제9조 (채용후보자명부등) ① <u>경찰청장</u> (第6條第3項의 規定에 의하여 任用權의 委任을 받은 者를 포함한다)은 신규채용시험에 합격한 자(警察大學을 卒業한 者 및 警察幹部候補生을 포함한다)를 대통령령이 정하는 바에 의하여 성적순위에 따라 채용후보자명부에 등재하여야 한다.
② (생략)	② (생략)
③제1항의 규정에 의한 채용후보자명부의 유효기간은 2년의 범위안에서 대통령령으로 정한다. 다만, <u>내무부장관</u> 은 필요에 따라 1년의 범위안에서 그 기간을 연장할 수 있다.	③제1항의 규정에 의한 채용후보자명부의 유효기간은 2년의 범위안에서 대통령령으로 정한다. 다만, <u>경찰청장</u> 은 필요에 따라 1년의 범위안에서 그 기간을 연장할 수 있다.
④ <u>내무부장관</u> 은 채용후보자명부의 유효기간을 연장하기로 결정한 때에는 이를 공고하여야 한다.	④ <u>경찰청장</u> 은 채용후보자명부의 유효기간을 연장하기로 결정한 때에는 이를 공고하여야 한다.
⑤제1항의 규정에 의한 채용후보자명부의 작성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑤제1항의 규정에 의한 채용후보자명부의 작성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조 (승진심사위원회) ①제11조제2항의 규정에 의한 승진심사를 하기 위하여 내무부에 중앙승진심사위원회를, 내무부·서울특별시·직할시·도 및 대통령이 정하는 경찰기관에 보통승진심사위원회를 둔다.

② (생략)

③승진심사위원회의 구성·관할 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조 (승진후보자명부등) ①내무부장관(第6條第3項의 規定에 의하여 任用權의 委任을 받은 者를 포함한다)은 제11조제2항 및 제3항의 규정에 의한 승진시험에 합격한 자와 제12조제2항의 규정에 의하여 승진후보자로 선발된 자를 대통령이 정하는 바에 의하여 승진후보자명부에 등재하여야 한다.

제15조 (시험실시기관 및 응시자격등) ①경찰공무원의 신규채용시험 및 승진시험과 경찰간부후보생 선발시험은 내무부장관이 실시한다. 다만, 내무부장관이 필요하다고 인정할 때에는 대통령이 정하는 바에 의하여 그 권한의 일부를 소속기관의 장에게 위임할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 각종 시험의 응시자격·시험방법 기타 시험의 실시에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조 (교육훈련) ①내무부장관은 모든 경찰공무원에게 균등한 교육훈련의 기회가 부여되도록 교육훈련에 관한 종합적인 기획 및 조정을 하여야 한다.

②내무부장관은 경찰공무원의 교육훈련을 위한 교육훈련기관을 설치·운영할 수 있다.

③내무부장관은 교육훈련을 위하여 필요한 때에는 대통령이 정하는 바에 의하여 경찰공무원을 국내외의 교육기관에 위탁하여 일정기간 교육훈련을 받게 할 수 있다.

④제2항의 규정에 의한 경찰공무원의 교육훈련기관의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항과 제3항의 규정에 의하여 교육훈련을 받은 경찰공무원의 복무에 관하여는 대통령령으로 정한다.

제24조 (정년)

④ 내무부장관은 전시·사변 기타 이에 준하는 비상사태하에서는 2년의 범위안에서 제1항제2호의 규정에 의한 계급정년을 연장할 수 있다. 이 경우 경정이상의 경찰공무원에 대하여는 국무총리를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.

제25조 (고충심사위원회) ①경찰공무원의 인사상담 및 고충을 심사하기 위하여 내무부·서

제12조 (승진심사위원회) ①제11조제2항의 규정에 의한 승진심사를 하기 위하여 경찰청에 중앙승진심사위원회를, 경찰청·지방경찰청 및 대통령이 정하는 경찰기관에 보통승진심사위원회를 둔다.

② (생략)

③승진심사위원회의 구성·관할 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조 (승진후보자명부등) ①경찰청장(第6條第3項의 規定에 의하여 任用權의 委任을 받은 者를 포함한다)은 제11조제2항 및 제3항의 규정에 의한 승진시험에 합격한 자와 제12조제2항의 규정에 의하여 승진후보자로 선발된 자를 대통령이 정하는 바에 의하여 승진후보자명부에 등재하여야 한다.

제15조 (시험실시기관 및 응시자격등) ①경찰공무원의 신규채용시험 및 승진시험과 경찰간부후보생 선발시험은 경찰청장이 실시한다. 다만, 경찰청장이 필요하다고 인정할 때에는 대통령이 정하는 바에 의하여 그 권한의 일부를 소속기관의 장에게 위임할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 각종 시험의 응시자격·시험방법 기타 시험의 실시에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조 (교육훈련) ①경찰청장은 모든 경찰공무원에게 균등한 교육훈련의 기회가 부여되도록 교육훈련에 관한 종합적인 기획 및 조정을 하여야 한다.

②경찰청장은 경찰공무원의 교육훈련을 위한 교육훈련기관을 설치·운영할 수 있다.

③경찰청장은 교육훈련을 위하여 필요한 때에는 대통령이 정하는 바에 의하여 경찰공무원을 국내외의 교육기관에 위탁하여 일정기간 교육훈련을 받게 할 수 있다.

④제2항의 규정에 의한 경찰공무원의 교육훈련기관의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항과 제3항의 규정에 의하여 교육훈련을 받은 경찰공무원의 복무에 관하여는 대통령령으로 정한다.

제24조 (정년) ①경찰공무원의 정년은 다음과 같다.

④경찰청장은 전시·사변 기타 이에 준하는 비상사태하에서는 2년의 범위안에서 제1항제2호의 규정에 의한 계급정년을 연장할 수 있다. 이 경우 경무관이상의 경찰공무원에 대하여는 내무부장관 및 국무총리를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하고, 총경·경정의 경찰공무원에 대하여는 국무총리를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.

제25조 (고충심사위원회) ①경찰공무원의 인사상담 및 고충을 심사하기 위하여 경찰청·지



<p>울특별시·직할시·도 및 대통령령이 정하는 경찰기관에 경찰공무원고충심사위원회를 둔다.</p> <p>② (생략)</p> <p>③경찰공무원고충심사위원회의 구성·심사절차 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제26조 (징계위원회) ①경무관이상의 경찰공무원에 대한 징계의 의결은 국가공무원법에 의하여 국무총리 소속하에 설치된 징계위원회에서 행한다.</p> <p>②총경이하의 경찰공무원에 대한 징계의 의결을 행하기 위하여 대통령령이 정하는 경찰기관에 경찰공무원징계위원회를 둔다.</p> <p>③경찰공무원징계위원회의 구성·관할·운영 및 징계의결의 요구절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제27조 (징계의 절차) 경찰공무원의 징계는 징계위원회의 의결을 거쳐 징계위원회가 설치된 소속기관의 장이 행하되, 국가공무원법에 의하여 국무총리 소속하에 설치된 징계위원회에서 의결한 징계는 내무부장관이 행한다. 다만, 파면·해임 및 정직은 징계위원회의 의결을 거쳐 당해 경찰공무원의 임용권자가 행하되, 치안감이상의 정직과 경정이상의 파면 및 해임은 내무부장관의 제청으로 대통령이 행하고, 경무관·총경 및 경정의 정직은 내무부장관이 행한다.</p> <p>제28조 (행정소송의 피고) 징계처분이나 휴직·면직처분 기타 의사에 반한 불리한 처분에 대한 행정소송에 있어서는 내무부장관을 피고로 한다. 다만, 제6조제3항의 규정에 의하여 임용권을 위임한 경우에는 그 위임을 받은 자를 피고로 한다.</p> <p>제30조 (국가공무원법과의 관계) ①경찰공무원에 대하여는 국가공무원법 제73조의3, 동법 제76조제2항 내지 제5항의 규정을 적용하지 아니하며, 치안총감 및 치안정감에 대하여는 국가공무원법 제68조 본문을 적용하지 아니한다.</p> <p>②국가공무원법을 경찰공무원에 적용함에 있어서는 다음 각호에 의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가공무원법 제32조의5 및 동법 제43조중 “직급”은 “계급”으로 본다.</li> <li>2. 국가공무원법 제42조제2항, 동법 제85조제1항 및 제2항중 “총무처장관”은 “내무부장관”으로 본다.</li> <li>3. 국가공무원법 제67조, 동법 제68조, 동법 제78조제1항제1호 및 제2항, 동법 제80조제6항 및 제7항중 “이 법”은 “이 법 및 국가공무원법”으로 본다.</li> <li>4. 국가공무원법 제71조제2항제3호중 “중앙인사관장기관의 장”은 “내무부장관”으로 본다.</li> </ol>	<p>방경찰청 및 대통령령이 정하는 경찰기관에 경찰공무원고충심사위원회를 둔다.</p> <p>② (생략)</p> <p>③경찰공무원고충심사위원회의 구성·심사절차 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p style="text-align: center;">개정 사항 없음</p> <p>제27조 (징계의 절차) 경찰공무원의 징계는 징계위원회의 의결을 거쳐 징계위원회가 설치된 소속기관의 장이 행하되, 국가공무원법에 의하여 국무총리 소속하에 설치된 징계위원회에서 의결한 징계는 경찰청장이 행한다. 다만, 파면·해임 및 정직은 징계위원회의 의결을 거쳐 당해 경찰공무원의 임용권자가 행하되, 경무관이상의 정직과 경정이상의 파면 및 해임은 경찰청장의 제청으로 내무부장관 및 국무총리를 거쳐 대통령이 행하고, 총경 및 경정의 정직은 경찰청장이 행한다.</p> <p>제28조 (행정소송의 피고) 징계처분이나 휴직·면직처분 기타 의사에 반한 불리한 처분에 대한 행정소송에 있어서는 경찰청장을 피고로 한다. 다만, 제6조제3항의 규정에 의하여 임용권을 위임한 경우에는 그 위임을 받은 자를 피고로 한다.</p> <p>제30조 (국가공무원법과의 관계) ①경찰공무원에 대하여는 국가공무원법 제73조의3, 동법 제76조제2항 내지 제5항의 규정을 적용하지 아니하며, 치안총감 및 치안정감에 대하여는 국가공무원법 제68조 본문을 적용하지 아니한다.</p> <p>②국가공무원법을 경찰공무원에 적용함에 있어서는 다음 각호에 의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가공무원법 제32조의5 및 동법 제43조중 “직급”은 “계급”으로 본다.</li> <li>2. 국가공무원법 제42조제2항, 동법 제85조제1항 및 제2항중 “총무처장관”은 “경찰청장”으로 본다.</li> <li>3. 국가공무원법 제67조, 동법 제68조, 동법 제78조제1항제1호 및 제2항, 동법 제80조제6항 및 제7항중 “이 법”은 “이 법 및 국가공무원법”으로 본다.</li> <li>4. 국가공무원법 제71조제2항제3호중 “중앙인사관장기관의 장”은 “경찰청장”으로 본다.</li> </ol>
--	---





# 윤석열정부 지방대학 육성정책에 대한 비평\*

임재홍\*\*

## 1. 우리나라 대학

- 국립대학은 국가의 영조물(영조물법인), 사립대학은 비영리법인 - 공공영역임을 불완전하지만 인정하는 법제(미국의 경우 고등교육의 공공성이 높지만, 영리대학을 인정)

각종 법령도 고등교육과 대학의 공공성을 인정 : 헌법, 고등교육법, 교육기본법, 사립학교법 등 대학의 공공성은 지식의 공공성이 전제(?), 대학에서 생산하는 지식은 아주 다양 - 무조건 공공적 기준으로 재단하기 힘든 부분이 있지만, 지식의 공공성과 달리 대학 자체는 판단 기준이 다를 수 있음 - 딜레마

## 2. 오늘날의 대학 환경

확실히 이공계, 의약계 중심으로 학문의 주축이 변화하면서 자본주의적 상업화, 영리화 추진에 유리한 환경이 되고 있다.

대학의 기업화를 요구하는 주장은 예전부터 계속,

대표적인 사람이 peter drucker

통상 RIS라고 불리우는 정책은 지역혁신정책이지만 그 핵심은 대학, 대학의 혁신을 강조하고 있는데, peter drucker는 대학의 기업화를 핵심으로 보면서 대학의 기업화를 추진, 단 이를 추진하는 과정을 혁신으로 표현<sup>1)</sup>

\* 이 글은 발표용 초고이므로 전제나 인용을 삼가주시기 바랍니다.

\*\* 한국방송통신대학교 법학과 교수

1) 혁신개념은 상당히 포괄적인 개념으로 이해되고 있다. 복잡한 상황(섹터, 지역 또는 국가 등)에서의 혁신은 서로 다른 종류의 행위자, 네트워크, 기관 및 기술 간의 상호 작용에 의존한다는 이해에 기초한다(Edquist, 1997; Weber & Truffer, 2017). 이러한 다양한 요소들은 개별 행위자나 요소들의 기여를 뛰어넘는 시너지 효과와 체계적 효과를 공동으로 창출한다(Tödtling & Trippl, 2011; Weber & Truffer, 2017). 혁신에는 GIS(Global Innovation System), NIS(National Innovation System), RIS(Regional Innovation System) 등 다양. 지역 혁신 시스템(RIS) 접근법은 새로운 지식과 혁신의 생성, 흡수 및 활용의 지역적 측면을 강조한다. RIS는 지역의 혁신 능력과 성과를 형성하는 기업, 조직, 네트워크 및 기관의 집합으로 개념화할 수 있다(Asheim & Gertler, 2005). 이 개념은 1990년대에 등장했으며 국가 혁신 시스템(Lundvall, 1992)과 이탈리아 산업 지구 및 환경 접근법과 같은 영토 혁신 모델(Moulaert & Sekia, 2003)에 대한 문헌에서 유래했다. RIS는 대화식 혁신이 특정 사회문화적 조건과 각 정책의 영향을 받아 지역 수준에서 종종 발생한다는 것을 전제로 한다(Cooke et al., 2004). 따라서 RIS는 기존 산업 구조 및 기술 궤적, 지식 및 지원 조직의 유무, 지배적인 기관 및 네트워크 구성에 의해 형성된다. RIS를 중시하는 입장은 “대학과 다른 경제 행위자들 사이의 지식 전달이 매우 개인화되고, 고도로 지역화되어 지식 전달 과정에 대한 지리적 근접성의 중요성을 강조한다. 그러나 대학 연구의 근접성 효과가 지역경제 성장과 산업 클러스터 형성과정에 혁신적으로 기여하는 과정과 정도는 아직 명확하지 않다(Allison Bramwell and David A. Wolfe, 9쪽).

### 3. 대학을 기업활동이나 산업계에 연관시키려는 무수한 시도들이 있었고 그 타협의 결과물이 RIS

#### \* 대학 상업화/기업화의 논리

① 지식 전달의 선형모델: 제2차 세계대전 이후 미국의 기초과학 연구에 대한 투자는 기초과학 연구의 상업화를 통한 항구적이고 장기적인 상업화에 대한 기대감에 근거, ‘과학에 대한 사회적 계약’

② 상호작용 모델: 대학에서 창출된 지식이 기업들의 혁신적 역량이 되도록 하는 ‘학습경제’로의 변화 - 산학협력으로 발전

③ 지식기반경제: 지역사회에 선도적인 연구중심대학의 존재 자체가 강력한 지역 경제성장을 자극하기에는 충분하지 않지만, 그 과정에 상당한 공헌; OECD의 보고서에 의하면 지식경제로의 이동은 교육과 산업 간의 새로운 결합에 중점을 두고 있다. 지식자본의 형태의 하나로서 교육이 강조<sup>2)</sup>

④ OECD의 지식트라이앵글(Knowledge Triangle) 관점: 지식기반경제에서 대학은 연구물을 상업화할 수 있는 지식저장소‘ 기존의 산학협력 관점과 대비되는 지식트라이앵글 관점에서 대학의 역할을 재구성하는데 필요한 정부의 정책과제는 ① 대학 캠퍼스 주변을 창업 및 혁신공간으로 개발하는 대학의 역할 지원, ② 지역문제 해결을 위한 공공 부문 연구개발과 확산(research, development and demonstration)의 거점으로 대학의 역할 강화 전략, ③ 국가 중심의 대학 거버넌스를 지역 참여를 높이는 방향으로 전환 등

⑤ 삼중나선 모형(The triple helix model): 삼중나선 모형은 기업 형성 및 산업발전에 있어 산·학·관 간 협력의 관계적 역할을 분석하기 위한 개념적 도구로 고안된 것으로서 그 핵심은 지식의 창출, 활용 및 이전이 다중적인 주체들의 상호 호혜적 연계 관계

⑥ 대학의 사회적 책무: 지역사회에서 고립된 ‘상아탑’ 역할을 하기보다는 “좋은 지역사회의 참가자”로 지역적 연계와 네트워크를 원활하게 하고 인재 유치와 유지의 선순환을 뒷받침하는 ‘창의의 정신적 지주’(anchors of creativity) 역할

⑥ 국제기구: IMF의 인적 자본론, 지식기반사회론, 산학협력과 산업수요론 등

⑦ 지역혁신체계’(Regional Innovation System, RIS): 최근의 연구는 기업가적 연구 대학이 기술 기반 산업과 지역경제 발전에 이익을 가져다 주며, 더 적극적으로 새로운 방향을 제시 - 이상은 대학의 기업화 논리

### 4. 지역혁신체계의 성공 사례

- 스탠포드대학과 실리콘밸리의 성장
- 매사추세츠 공과대학과 정보통신기술 시대
- 워터루대학과 기업가적 대학: 1973년 이래로 분사된 기업의 수가 59개에 달하는 등 지역경제에 강력한 영향, 영향력의 원천은 지적재산권과 Co-op프로그램

2) 지식자본론과 고등교육의 연관성은 영국의 백서인 *UK White Paper Our competitive future: building the knowledge driven economy*에서 잘 나타나고 있다. 이것은 영국과 스코틀랜드의 교육 정책을 위한 모형이 되었다. 이 백서는 지식경제 분석에 유용한 자료라 할 수 있다.

## 5. 국제적인 사례

### 1) 영국: 법제를 통한 기업 협력구조의 정착

영국은 1988년 「교육개혁법」(Education Reform Act)과 1992년 「고등교육법」(Further and Higher Education Act)을 통해서 대학의 지위를 갖는 대학을 ‘고등교육법인’이 설치·운영하는 체제로 전환시키면서, 통일적인 거버넌스를 설정·적용했다. 즉 재정·회계 등의 권한은 이사회에, 대학의 학사운영에 관한 권한은 대학평의회에 부여했다. 그런데 법인이사회 구성 방식을 법률로 규정했는데 지역 기업인이 이사회의 과반수가 되는 외부지배형을 채택했다.

영국 「고등교육법」에 의하면 법인이사회는 12인 이상 24인 이하의 범위에서 구성되는데, 이중 최대 13인까지는 학외이사로 임명해야 하고, 이들은 지역의 산업, 상업, 고용 또는 전문직 분야에서 일하고 있고 능력이 인정된 사람이어야 한다(Schedule 7A 3 (2) (a)). 이들 학외이사의 수는 전체 구성원수의 2분의 1 이상이 되어야 한다(Schedule 7A 4).

반면 대학구성원은 대학평의회에서 추천된 교원 중에서 2인과 대학 학생들에 의하여 추천된 학생 2인이 참여한다(Schedule 7A 3 (2) (b)). 또한 교육 분야 경험자는 적어도 1인 그리고 9인 이내 범위에서 참여할 수 있다(Schedule 7A 3 (2) (c), 7A 3 (3)).

이런 지배구조 하에서 대학은 부를 창출하는 기업으로, 자본의 이윤 욕구에 따라 기업에 종속된 프로젝트 수행 연구소로 전락되지 않을 수 없다. 이런 구조에서는 대학평의회가 구성되어도 별다른 역할을 하지 못한다. 대학평의회는 학사업무에 대해서 심의권 밖에 갖지 못하는 조직이 된다. 심지어 권한보다는 의무가 강조되어 이사회에 대해서 책임을 부담하는 이사회의 하부 조직 같기도 하다.<sup>3)</sup>

### 2) 미국: 대학영리화, 그러나 링컨 프로젝트 등 공공성 부분도 유의미한 존재

미국에서 영리추구 고등교육을 지향하는 사회적 운동(예를 들면 <http://www.ecs.org>)이 벌어지고 있고, 다수의 영리형 대학들이 설립, 이런 대학들 중에서 가장 규모의 피닉스 대학에는 학부생 약 42만명에 대학원생은 7만 8000명이 재학 중(2009년 기준).<sup>4)</sup>

미국의 연구중심주립대학들은 지역혁신체계처럼 지역경제의 활성화를 위한 다양한 산학협력, 기업가적 활동을 하기도 하지만, 이를 넘어서는 다양한 지역사회 기여 모델을 만들어 내고 있다.<sup>5)</sup>

3) 카란은 적어도 학문자유와 관련해서 이런 영국을 유럽의 환자라고 부르고 있다(Terence Karran, 2007: 309).

4) 임일영, ‘서울신문 기업 뺄치는 美 영리대학의 명과 암’ <서울신문>, 2012. 11. 22. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20121122022001>

5) 미네소타 대학의 사례는 대학이 지역사회에 기여하는 바람직한 모습을 보여준다. 대학에의 접근을 강화하려는 정책은 미네소타의 시민들과 정책결정자들 사이에 공유된 가치이었다. 1963년 입법위원회는 모든 미네소타주 주민들에게 35마일 이내에 대학캠퍼스를 설립함으로써 고등교육에 대한 접근을 강화하는 ‘35마일규칙’을 설정하고, 이를 성문화하였다. 1963년에서 1983년 사이에 미네소타는 미국 내 근처의 어떠한 주보다도 대학캠퍼스가 많아졌다. 미네소타 주의 사람들 가운데 10%가 석사 또는 박사학위를 소지하고 있고, 63%의 사람이 최소한의 대학교육을 받았다는 사실은 ‘35

## 6. 한국의 수용(연계여부에 주목, RIS + @)

### 1) 김영삼 정부

고등교육시장화정책(대학설립자유화정책), 이 정책은 고등교육영역을 시장으로 보고 자본의 진출입을 자유롭게 한다는 완전경쟁시장이론<sup>6)</sup>을 전제

### 2) 노무현 정부

신자유주의(RIS)의 수용 + 지방균형발전이라는 현실해결을 위한 논리가 결합; 노무현정부는 지역혁신체계를 우리나라 지역 간 발전격차를 해소하기 위한 국가발전전략으로 추진했다. 국가균형발전의 비전을 '전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설'로 제시하고, 「국가균형발전 특별법」(법률 제7060호, 2004.1.16.)을 제정했다. 정책목표는 '혁신주도형 발전을 위한 자립형 지방화'로 설정되었고, 자립형 지방화와 지역혁신체계 구축이 세부 정책으로 추진되었다.<sup>7)</sup> 더불어 「지방분권특별법」(법률 제7060호, 2004.1.16.)이 제정되었다.

노무현정부의 대학정책이 대학의 공공성보다는 신자유주의 정책으로 경도된 것은 문제였지만<sup>8)</sup>, 지역균형발전을 추진하기 위해서 법률적 근거를 마련한 것은 이전 정부와 비교할 때 성과로 인정

### 3) 이명박 정부

대학자율화정책: 국립대학 사립화 및 사립대학 상업화정책

### 4) 박근혜 정부

완전경쟁시장이론을 대신하는 새로운 유사시장정책으로서 대학평가제도

마일규칙'의 성과임을 알 수 있다.

6) 완전경쟁시장이론은 일반적으로 고등교육에 대한 과잉투자나 과소투자의 방지, 합리적 선택을 할 수 있는 충분한 정보를 가진 소비자의 존재, 모든 생산물의 생산비나 소비자 이익에 대한 효과적 통제의 가능성 등을 가정, David D. Dill, "Higher education markets and public policy," *Higher Education Policy* vol 10, no 3-4 (1997), 168.

7) 이상돈 외, 자립적 성장기반 마련을 위한 지역혁신 공동체 활성화 방안, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 20-33-01, 2020, 11-12쪽.

8) 대표적으로 다음 법률의 제·개정을 들 수 있다. 「인적자원개발기본법」(제정 2002. 8. 26 법률 제 6713호), 「제주국제자유도시특별법」([시행 2002. 4. 1.] [법률 제6643호, 2002. 1. 26., 전부개정]), 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」([시행 2005. 12. 1.] [법률 제7533호, 2005. 5. 31., 제정]), 「산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률」([시행 2003. 9. 1.] [법률 제6878호, 2003. 5. 27., 일부개정]) 등이 그러하다. 또한 고등교육의 시장화 추세로 인한 대학 간 경쟁 확대의 부작용을 들 수 있다. 자세한 것은 임재홍, "신자유주의와 교육법의 변화-교육개방과 공교육의 위기-", 민주주의법학연구회, 민주법학 제23호, 2003; 임재홍, "신자유주의대학정책과 교육공공성", 민주주의법학연구회, 민주법학 제24호, 2003. 참조; 민철구·박기범·정기철 외, 173쪽.

## 5) 문재인 정부

신자유주의(RIS)의 수용 + 공유대학이라는 가치를 결합; 문재인정부는 100대 국정과제에 혁신성장(35번, 50번, 54번)과 국가균형발전(78번)을 설정하고 있다. 지역 주도형 혁신 성장과 스마트 전문화를 지원하는 산업정책을 통해 경쟁력 있는 지역산업육성과 혁신성장의 토대로 지역혁신체계에 다시 주목하며 재정비하는 데에 정책 역점을 두었다. 특징적인 것은 노무현정부에 비해 지자체의 역할을 확대시켜, 지자체가 주도하여 혁신성장전략을 기획·실행하고, 반면 중앙정부는 지원과 협력하는 역할을 설정

교육부는 2020년 3월에 ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획’을 발표하였다. 지역위기 극복을 위한 ‘지역혁신체계’의 구축이 필요하다는 전제 아래, 개방·참여, 공유·연계, 성과·지속을 핵심가치로 하여, 지역대학·지역수요 연계 → 우수 지역인재 육성 → 지역 경쟁력 제고 → 지역 정주여건 개선 → 지역발전의 선순환 구조 구축을 기대하였다.<sup>9)</sup>

이 기본계획에서 대학은 ‘지역의 경제·산업·사회·문화 발전의 원동력’, “지역혁신의 주체로서 지역 내 다양한 혁신기관과 협업하여 자율적인 지역혁신을 선도하고 나아가 국가균형발전에 기여”하는 주체로 자리잡는다. 그리고 지자체, 대학 및 다양한 지역혁신기관들과 플랫폼을 구축하고, 핵심분야와 연계하여 (a) 교육체계를 개편하고, (b) 지역혁신기관과 협업하여 과제를 수행하는 역할

지역혁신플랫폼 사업은 ‘사업 간 연계’ 방식을 중시한다. 그래서 “대학의 인적·물적 자원을 연계하여 지구·단지·특구의 기능 활성화 또는 대학이 보유한 인적·물적 자원을 타 사업에 개방하여 공동 활용”하는 인적·물적 자원 공동 활용이 들어 온다. 즉 공유대학 사업도 자연스럽게 포함된다.

문재인 대통령은 후보 시절 ‘국공립대 공동운영체제’와 ‘혁신강소대학 네트워크’를 공약했다. 국공립대 공동운영체제는 학계에서 논의되어 온 ‘국공립대 통합네트워크’<sup>10)</sup>와 크게 다르지는 않다. 이 공약은 “중장기적으로 대학 네트워크 구축을 통해 대학서열화 완화 및 대학경쟁력 강화”의 일환이었다.<sup>11)</sup>

문재인 정부에서는 대학 네트워크 사업을 본격적으로 추진하지는 않았다. 다만 공동학사를 염두에 둔 정책을 시행했다. 그것이 바로 지역혁신플랫폼 사업에서 우수 지역인재 육성에 적용된 공유대학 프로그램이다.

공유대학은 공유성장을 위한 대학체제의 개편 방안이다. 대학의 유·무형의 자원을 공유하여 대학들이 함께 상생·발전하는 것을 내포하고 있다.<sup>12)</sup> 대학간 경쟁이 아닌 협력을 기반으로 하여 인재를 양성할 수 있을 뿐 아니라 대학서열의식 또한 완화될 수 있다.<sup>13)</sup>

9) 대학 외에 지역 내 다양한 주체들이 참여할 수 있도록 개방하여 지역혁신의 효과성 제고(개방·참여), 지역이 보유한 정보와 자원을 공유하고 사업 간 연계를 촉진하여 지역혁신의 시너지 효과 창출(공유·연계), ‘지역 주도 - 중앙정부 지원’의 상향식(bottom-up) 추진체계를 확립하여 지역의 자율혁신역량 및 지속가능성 제고(성과·지속)를 핵심가치로 하였다. 교육부, “지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획”, 2020.3., 1-6쪽.

10) 국·공립대통합네트워크란 국공립대학의 평준화를 통해 국립대학의 입시평준화를 이루고 이를 통해 학벌사회를 넘어서자는 방안이다. 정진상, 국공립대 통합네트워크-입시지옥과 학벌사회를 넘어, 책세상, 2004 참조.

11) 더불어민주당(2017). 제19대 대통령선거 정책공약집: 나라를 나라답게. KP Books, 220쪽.

12) 조옥경, 대학의 공유성장을 위한 대학체제 개편 방안 연구, 한국교육개발원, 2019, 35쪽.

13) 손정우, “공유대학이 가져온 대학의 변화”, 사교육걱정없는세상, 대학서열해소 방안 정교화를 위

지역혁신플랫폼 사업은 2020년 4개 시·도에 3개 플랫폼(경남, 광주·전남, 충북)에서 시작하여, 2021년에는 8개 시·도에 4개 플랫폼(울산·경남, 광주·전남, 충북, 대전·세종·충남)으로, 2022년에는 11개 시·도에 6개 플랫폼(울산·경남, 광주·전남, 충북, 대전·세종·충남, 강원, 대구·경북)으로 확장되었다.<sup>14)</sup>

이 사업에도 문제가 없는 것은 아니다. 이 사업은 산업과 기업이 당장 필요로 하는 소수 산업인력의 양성에 초점이 맞추어져 있다. 혜택을 보는 것은 선택된 소수에 불과하다. 예를 들어 경상남도의 경우에 USG 공유대학을 중심으로 세 개의 전공(스마트 제조엔지니어링, 스마트 제조 ICT, 스마트 공동체)이 운영되고, 각 전공당 목표로 한 총 150명의 학·석사 과정생이 사업기간 동안 지역의 인재로 양성된다. 이 숫자는 “지역의 대학이 지역과 협력관계를 형성하고 우수인재를 육성하여 청년이 지역에 정주하는 환경을 만드는 데 핵심 역할을 하도록 지원”하는 데에 목적을 둔 플랫폼 사업의 핵심 목표를 생각한다면, 너무 적은 숫자이다. 따라서 지역을 떠나는 청년인구의 유출을 막는데 얼마만큼 효과가 있을지 우려스럽다.<sup>15)</sup>

## 7. 윤석열 정부의 지방대학육성정책: 신자유주의의 인력정책(?)

### 1) 지역혁신플랫폼 사업의 지속 가능성

윤석열정부에서도 지역혁신플랫폼 사업은 계속 유지될 것으로 보인다.

윤석열 대통령후보의 고등교육공약을 요약하면, 산업인력의 양성과 공급이다. 즉 “특성화 고와 전문대학을 통해 고숙련 전문인재 양성”, “산업 연계 실무중심 직업 교육 강화로 취업 역량 제고”, “전문대학을 지역 거점 평생직업교육기관으로 육성 지원”, “대학의 패스트 러닝 트랙으로 신산업 인재를 조기에 양성하고 미래지향적 대학발전 생태계를 조성”, “미래 유망 산업 10개 학문분야 집중 육성”, “대학중심의 스타트업 열풍 조성”, “권역별 글로벌 혁신특구를 조성해 지역 일자리창출과 지역균형발전” 등 공약 내용의 대부분이 그러하다.<sup>16)</sup>

대통령직인수위원회의 윤석열정부 110대 국정과제에서도 위와 같은 기조는 그대로 유지되고 있다.<sup>17)</sup>

<표1> 윤석열정부 110대 국정과제 중 고등교육 부분

**국정목표 4. 자율과 창의로 만드는 담대한 미래**  
 [약속15] 창의적 교육으로 미래 인재를 키워내겠습니다.

- 81. 100만 디지털인재 양성,
- 82. 모두를 인재로 양성하는 학습혁명,
- 83. 더 큰 대학자율로 역동적 혁신 허브 구축,
- 84. 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소,
- 85. 이제는 지방대학 시대.

한 연속 간담회: 교육자원 공유와 인증제를 통한 대학 교육의 질 제고, 2021, 26쪽.  
 14) 교육부, 교육 분야 5년 2017~2022 성과자료집, 2022. 4., 68-69쪽.  
 15) 문경희, 94-96쪽.  
 16) 국민의힘, 제20대 대통령 선거 정책공약집: 공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국. 가온미디어, 2022.2.25., 227-230쪽.  
 17) 제20대 대통령직인수위원회, 윤석열정부 110대 국정과제, 2022년 5월, 137쪽.



“100만 디지털인재 양성”이나 “모두를 인재로 양성하는 학습혁명”은 산업인력양성에 초점이 맞추어져 있다. “대학자율로 역동적 혁신 허브 구축” 역시 산업인력 양성을 위한 대학규제개혁(학사제도 유연화, 대학 중심의 창업 생태계 구축)이 주된 내용이다.

산업인력의 양성과 공급은 문재인정부에서 추진했던 지역혁신플랫폼 사업으로도 가능하다. 그래서 “지방대학 시대” 공약에서 “지자체-대학 협력기반 지역혁신플랫폼과 지역 맞춤형 규제특례제도인 고등교육혁신특화지역을 비수도권 전역으로 확산”<sup>18)</sup>한다는 내용이 들어 있다. 문재인정부에서 추진하던 내용을 그대로 이어받고 있다.

물론 이전 정부와 달리 새로이 추가된 부분도 있다. 거버넌스와 재정 부분이다.

## 2) 지방대학 육성을 위한 거버넌스와 재정

### (1) 거버넌스

지방대학 시대를 열겠다는 공약에 맞추어 고등교육 관련 의사결정에 지자체의 참여를 넓히려는 공약이 제기되고 있다. “지역대학에 대한 행·재정 권한을 중앙정부에서 지자체로 위임하고, 지자체, 지역대학, 지역 산업계 등이 참여하는 (가칭)지역고등교육위원회 설치”는 인수위의 110대 국정과제에 포함되었다.<sup>19)</sup> (가칭)지역고등교육위원회는 지자체장, 지역대학총장, 지역산업계 등으로 구성되고, 지역 고등교육 발전방안 등 중요 사항에 대한 논의 및 결정권을 행사한다.<sup>20)</sup>

더불어 중앙부처의 대학 관련 정책수립 시 지자체장과 협의를 의무화하고, 국립대 의사결정에도 참여하는 것을 제도화하겠다고 한다. 또한 “지역인재투자협약안 검토, 컨설팅 및 성과 모니터링 등”을 전문적으로 지원하기 위한 중앙 지역인재 육성지원센터를 설치·운영하겠다는 것이다.<sup>21)</sup>

고등교육사무를 누가 관리하는 것이 좋은 지를 판단하는 것은 상당히 어렵다. 국가마다 대학에 대한 이해나 역사, 전통이 상이하기 때문이다. 우리나라는 오랜 기간 국가사무로 해왔다.<sup>22)</sup> 예외가 있다면 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(제주특별법)에서 사립대학의 설립과 운영 등 일부 권한을 도지사에게 이양한 사례이다.<sup>23)</sup>

18) 제20대 대통령직인수위원회, 윤석열정부 110대 국정과제, 143쪽. 국정과제 이행계획서(2022.4)에서도 “‘지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)’ 비수도권 전역 확대 추진(‘23년~)’ 등이 포함되어 있다. 제20대 대통령직인수위원회, “국정과제 이행계획서”, 2022.4., 888쪽.

19) 제20대 대통령직인수위원회, 윤석열정부 110대 국정과제, 143쪽.

20) 제20대 대통령직인수위원회, “국정과제 이행계획서”, 882쪽.

21) 제20대 대통령직인수위원회, “국정과제 이행계획서”, 883쪽.

22) 「고등교육법」에 의하면 학교는 교육부장관의 지도(指導)·감독을 받으며(제5조), 국가 외의 자가 학교를 설립하려는 경우에는 교육부장관의 인가를 받아야 한다(제4조 제2항). 이것은 고등교육과 대학에 대한 업무가 국가사무임을 전제로 한 것이다.

23) 제218조(대학설립·운영에 관한 특례) ① 「고등교육법」 제4조제2항·제3항, 제5조, 제24조, 제27조제2항, 제50조의2제2항, 제60조제1항·제2항, 제61조제1항·제3항, 제62조 및 제63조에 따른 교육부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다. 다만, 「고등교육법」 제3조에 따른 국립학교에 대해서는 교육부장관의 권한을 도지사에게 이양하지 아니한다. ② 「고등교육법」 제4조제1항·제3항, 제5조제2항, 제6조제2항, 제7조제2항, 제19조제1항, 제20조제2항, 제21조제1항 단서, 제23조제1항(제4호의 사항만 해당한다), 제24조, 제32조(보건의료정원과 사범계열정원에 관한 사항은 제외한다), 제35조제6항, 제36조제2항, 제40조제2항, 제40조의2 및 제60조제2항에서 대통령령 또는 교육부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다. 다만, 「고등교육법」 제3조에 따른 국립학교에 관한 사항에 대해서는 도조례로 정하지 아니하며, 같은 법 제4조제1항의 사항을 도조례로 정하는 경우에는 교육부장관과 협의하여야 한다. ③ 「고등교육법」에도 불구하고 제주자치도에

현정부는 비수도권 사립대학에 대한 교육부장관의 권한을 지자체에 위임하려고 하고 있는데 이 역시 제주특별법과 비슷한 구조임을 알 수 있다. 위임 대상은 ① 지역대학 육성 및 지원을 위한 계획수립·추진업무, ② 사립대학 및 학교법인의 임원취임·재산처분 등에 관한 사항, ③ 투자협약을 통한 지역대학 예산배분·성과관리 등이다.

이러한 정책 방향이 언론을 통해 보도되면서 긍정적인 반응보다는 부정적인 반응이 더 많이 표출되고 있다. “지자체장과의 친소관계 등에 따라 나눠 먹기할 가능성 매우 높아”(대교연) 보인다는 것, “지역에 책임만 떠넘기고 지원이 담보되지 않으면 결과적으로 지역대학 정책은 홀대받는 처지가 될 수밖에 없다”, 혹은 “지자체마다 역량의 차이가 크기 때문에 모든 지역대학에 대한 육성 책임을 지자체에 넘길 경우, 지역대학끼리도 결국 편차가 발생하고 불평등이 심화될 수 있다”(한국대학신문, 4월 22일자 보도), “예산 나눠먹기 내지 ‘좀비대학’을 연명케 하는 것이란 우려의 목소리”(국민일보, 4월 25일자 보도) 등이다.

대학의 반응도 썩 좋지 않아 보인다.

### III. 윤석열 정부의 고등교육 국정과제에 대한 의견 조사 결과

#### 4. 이제는 지방대학 시대 : 의견조사 결과

##### • 응답자 반응 비교

구분	전체	총장
지자체 권한 강화	3.18	2.63
지역고등교육위원회 운영	3.52	3.22
지역인재 투자협약제도	3.78	3.30
지역 거점대학(원) 육성	3.71	3.19
대학중심 산학협력·평생교육	3.89	3.67

32

\* 백정하, 2022, 48쪽.

학사학위과정과 전문학사학위과정을 함께 운영하는 대학(「고등교육법」 제2조제1호·제2호 및 제4호에 따른 대학·산업대학 및 전문대학을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 설립·운영할 수 있다. ④ 제3항에 따라 설립된 대학의 학사학위과정 또는 전문학사학위과정의 수업연한·학위수여·교과목이수인정·산업체위탁교육·전공심화과정 및 편입학에 관하여는 「고등교육법」 제31조, 제35조, 제38조, 제40조 및 제48조부터 제50조까지, 제50조의2, 제50조의3 및 제51조를 준용한다. ⑤ 제3항에 따라 설립된 대학은 「고등교육법」 제21조제1항 단서에도 불구하고 외국대학(전문대학에 상응하는 교육기관을 포함한다)과 교육과정을 공동운영하거나 연계하여 운영할 수 있다.

지자체 권한 강화는 3.18(총장은 2.63)로 다른 항목에 비해 매우 낮은 편이다. 의견조사 결과를 보면 지자체 권한 위임이 교육부가 아닌 또 다른 대학의 자율성과 특수성을 제한하는 기관이 될 우려, 혹은 지자체의 대학 행정 간섭 우려, 지자체가 대학에 예산 지원 등이 가능한지 의문 등 전반적으로 지자체의 역량이나 대학 개입의 우려가 높았다(백정하, 33쪽).

권한위임에 따른 예산과 인력의 문제, 대학관리업무의 이원화 문제 등 당장 떠오르는 문제들이 있다. 국립대와 수도권의 사립대는 교육부가 관리하고, 지방 사립대에 대해서는 지자체가 관리하는 이중적 형태가 효율적인지도 의문이다.

지방대학의 육성을 전제로 한 지방대학시대의 공약은 지자체-대학 협력사업(RIS)의 확대를 전제로 한다. 그리고 이 사업에 참여하는 것은 국립대와 사립대 전반에 걸친다. 이것이 현정부 지방대학 육성의 핵심인데, 이 사업에 참여하는 국립대와 사립대의 관리 권한이 국가와 지자체로 이원화되는 것은 그리 좋아 보이는 거버넌스 구조는 아니다.

오히려 지자체-대학 협력사업(RIS) 부분(만약 권역별 연합대학을 본격적으로 추진한다면 이 사업을 포함)만 떼어서 단기적으로 지자체에 위임하고, 중기적으로 이양하는 방식이 좋겠다는 생각이 든다. 지역의 산업 특성화, 필요한 인력의 배출, 수도권에 준하는 지방대학의 육성 등 지자체-대학 협력사업은 지자체장과 대학총장 사이에 긴밀한 협의가 우선적으로 필요하다. 따라서 이 업무를 지자체에 위임하되, 대상 역시 국립대와 사립대를 이원화할 필요 없이 모두 포함시켜야 한다.

## (2) 재정

재원과 관련해서는 지역 재원의 활용을 주로 염두에 두고 있다. 특히 초·중등교육교부금의 활용을 염두에 둔 것으로 보인다. 정부는 국가재정 전략회의(2022년 7월 7일)를 열고 교육교부금 중 교육세를 활용한 ‘고등·평생교육 지원 특별회계’를 신설한다고 밝혔다. 정부는 고등·평생교육특별회계법을 제정하고 국가재정법 및 지방교육재정교부금법 개정을 추진해 반도체 등 인력 양성, 직업 재교육 등 평생교육 지원 등에 활용한다는 입장이다. 그 액수는 초·중등 교육예산 3.6조원이다.

이에 대한 후속 작업으로 여당의 이태규의원은 “국가재정법 일부개정법률안”<sup>24)</sup>, “고등·평생교육지원특별회계법안”<sup>25)</sup>, “지방교육재정교부금법 일부개정법률안” 등 3개의 법률안을 대표발의하였다.

이러한 재원을 제외하고는 달리 눈에 보이는 재원 마련 방안은 보이지 않는 것 같다. 2023년도 예산 편성을 보면, 유아 및 초·중등 부문은 2022년 예산 70조 7,301억원 대비 11조 7,023억원 증액하여 82조 4,324억 원을 편성한 반면, 고등교육 부문의 2023년 규모는 2022년 11조 9,009억원 대비 2,365억원 증액된 12조 1,374억원이고, 평생·직업교육 부문의 2023년 규모는 2022년 1조 1,316억원 대비 120억원 증액된 1조 1,436억원 규모이다. 따라서 고등·평생 분야는 전년 대비 2,486억원 정도 증액되고 있다.

24) 이 법률안은 별표 1에 「고등·평생교육지원특별회계법」을 신설하고 있다.

25) 이 법률안은 고등·평생교육지원특별회계의 설치(안 제1조)를 주 내용으로 하고 있다. 세입에는 “일반회계로부터의 전입금”을 포함하고 있는데, 여기에 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계 연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입할 수 있도록 하고 있다(안 제4조, 제6조). 특별회계의 세출은 ① 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행, ② 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행, ③ 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행 및 ④ 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비 등으로 한다(안 제5조).

이상 살펴보면 예산편성을 통해 2,486억 증액하고, 법률 제·개정(앞서 본 이태규의원 3법의 제·개정시)으로 3.6조원 증액해서 3조 8천5백억 정도 추가 확보를 염두에 두고 있다. 다만 법률의 제·개정은 여·야간 협의를 통해 가능할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 현재의 정치 상황을 보면 그리 순탄할 것으로 보이지는 않는다.

### 3) 산업인력정책의 근간이 되는 사고방식

Lundvall은 무엇보다도 지식의 경계가 매우 빠르게 움직이고 있어 성공적인 혁신은 끊임 없는 학습과 응용이 필요하며, 따라서 새롭게 부상하는 패러다임은 ‘지식기반경제’ 보다 ‘학습 경제’(‘learning economy’ than a ‘knowledge-based’ one)로 묘사<sup>26)</sup>; 상호작용을 통한 성공적인 학습은 기업 내에서 그리고 기업과 지역 내 기관 사이에 지역화된 학습을 포함, 지역 내에서 기업의 학습능력은 성공적인 혁신에 있어 중요한 변수, 대학은 지역에 내포된 다면적 경제 행위자로 등장하며, 체계화되고 상품화된 지식과 인적 자본을 생산할 뿐만 아니라, 지역 네트워크와 지식의 흐름을 구축하고 유지하며 글로벌한 네트워크 연결의 중요한 제도적 행위자로 참여

### 4) 대학의 역할에 대한 논쟁

- 실증 연구는 매우 부족, 대개 성공한 사례는 외부에 많이 노출되지만, 실패한 경우는 거의 조명을 받지 못함, 이런 상황에서 점점 더 많은 사례의 기업형 대학(entrepreneurial university), “기업가적 연구중심 대학”(entrepreneurial research university)<sup>27)</sup>이 나타나고 있다. 우리나라에서도 ‘기업가적 대학’의 개념은 전 세계의 정부 및 대학들이 추구하고 있는 일반화 모델로 평가하거나<sup>28)</sup>, 그렇게 변화되도록 요구 받고 있다.<sup>29)</sup>
- 성공 사례에서는 명확한 근거 없이 시장 주도 프로세스와 Schumpeterian 기업가적 노력의 결과로 그려지는데 이는 상당히 문제<sup>30)</sup>
- 성공한 경우에도 대학의 위상과 역할은 여전히 논란<sup>31)</sup>

26) Lundvall, Bengt-Ake. 2002. “The University in the Learning Economy”. DRUID Working Paper No. 02-06. [www.druid.dk](http://www.druid.dk); Lundvall, Bengt-Ake. 2004. “Why The New Economy is a Learning Economy”. DRUID Working Paper No. 04-01. [www.druid.dk](http://www.druid.dk).

27) Tornatzky, Louis, Paul Waugaman, and Denis Gray. Innovation U: New University Roles in a Knowledge Economy. Raleigh: Southern Growth Policies Board, 2002, 106쪽

28) 문경희, 73쪽.

29) 광기현, 국내 대학의 기업가적 대학으로의 전환가능성 탐색, 한국벤처투자 이슈리포트, 2019, 45쪽

30) Franz Tödtling and Michaela Tripp, “Regional innovation policies for new path development - beyond neo-liberal and traditional systemic views”, Dislocation: Awkward Spatial Transitions, Edited By Philip Cooke, London Routledge, 2021, 79-95쪽.

31) 지역 경제 발전에서 대학의 역할은 추정되는 것보다 직접적이지도 않고, 주된 역할을 하는 것으로 보이지는 않는다. 캐나다의 11개 첨단 기술 클러스터에 관한 연구에서 두트리오는 대학의 존재와 지역의 첨단 기술 발전 사이에 직접적인 인과관계를 찾기 힘들었으며, 캐나다 대학들은 “드라이버보다는 발전을 위한 촉매자”로 보인다고 결론. Doutriaux, Jérôme. 2003. “University-Industry Linkages and the Development of Knowledge Clusters in Canada”. Local Economy. 18(1): 63-79.

## 8. 소결

- RIS의 문제점: 지역발전은 필요한데, 신자유주의적 관점을 넘어서는 방안의 기획이 필요, 공공 정책의 적극적인 역할을 옹호하는 혁신 시스템의 제안<sup>32)</sup>
- 대학은 지식의 생산과 보급을 통하여 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역에서 발전에 기여한다. 이 점을 중시하여 대학은 학문의 자유를 누린다. 학문자유를 보장하기 위하여 대학에는 자치와 자율이 보장되고 있다.<sup>33)</sup> 이것은 대학에 대한 전통적 이해 방식이다. 여전히 지켜져야 할 가치라고 본다.
- 대학의 가장 중요한 사회적 책임은 당연히 고등교육을 통한 인재양성이다. 이 역할을 전제로 해서 대학이 사회에 기여할 수 있는 추가적인 방식을 모색해야 한다. 우리나라의 상황에서 학벌사회와 대학서열체제를 극복하는 작업은 대학의 중요한 사회적 역할이다. 우리나라 고등교육과 대학의 상황을 볼 때 복합적 목적의 사업이 전개될 필요가 있다. 복합적 사업의 다중적 측면은 ① 대학의 교육과 연구여건 개선에 기여, ② 대학의 사회적 책임을 다하는 사업(지역균형발전과 지역사회의 발전에 기여), ③ 대학의 서열체제를 완화할 수 있는 사업이어야 한다. 이런 복합적 목적을 모두 달성하려면 사업의 설계나 기획이 이런 모든 요인을 고려할 수 있어야 한다.
- 대학은 사회문제에 무관한 별도의 세계는 아니지만 적어도 사회와 적당한 거리를 두고 있을 필요

32) 예를 들어 프란츠 토들링, 미카엘라 트리플은 혁신시스템에 따른 접근(innovation system approach)을 중시한다. 이것은 공공 정책 개입 측면에서 (기본) 과학 및 R&D에 대한 공공 투자, 적절한 규제 프레임(예: 지적 재산권) 설정 및 기업의 환경 지원에 중점을 두고 있다. 특히 R&D 및 혁신에 대한 공공 투자가 궁극적으로 사회적, 경제적 이익과 기후 변화, 건강 또는 '고령화' 사회와 같은 사회적 과제에 대처하는 능력 강화로 이어져야 한다는 사고방식도 이와 같은 맥락이다. European Commission. (2013). HORIZON 2020 - excellent science, competitive industries, better society, The EU Framework Programme for Research and Innovation. Brussels: Author.

33) 임재홍, “대학정책 결정구조의 전환: 국가교육위원회 논의를 중심으로”, 대학정책학회, 대학과 정책 제1호, 2017.3.31., 46-48쪽.