

논총 2007-

수사구조개혁에 부합하는 경찰수사조직의 발전방안

《研究陣》

연구위원 : 신 양 균 (전북대학교 법과대학 교수)

목 차

제1장 연구의 목적	201
I. 연구의 필요성	201
II. 수사조직과 수사구조	202
1. 논의의 출발점	202
2. 구조론적 접근	202
3. 구조개선을 통한 조직의 합리화	205
제2장 수사환경의 변화	206
I. 개 관	206
1. 사회환경의 변화	206
2. 시민의식의 향상	207
3. 인권존중의 강화	208
4. 사법개혁의 추진	209
II. 범죄현상	212
1. 양적 특징	212
2. 질적 특징	215
3. 소 결	220
제3장 수사구조 개편에 관한 논의	222
I. 수사구조론의 연혁	222
1. 일본의 근대적 수사제도	222
2. 일제하의 수사구조	223

3. 해방 직후의 변화과정	224
4. 형사소송법의 제정과 이승만 정권 하의 수사구조	225
5. 1960년대 이후 군사정권까지의 검·경관계	227
6. 1990년대 이후의 변화	228
II. 수사권 조정에 관한 입법례	228
1. 서론	228
2. 영미법계	230
3. 대륙법계	234
4. 질충형	240
5. 소결	244
III. 수사구조 개편의 필요성	244
1. 논의의 출발점	244
2. 검사의 수사지휘권의 본질	246
3. 구체적 내용	249
4. 수사지휘의 문제점	257
5. 소결	259
IV. 수사구조 개편의 방향	261
1. 논의의 전제	261
2. 수사권 조정의 기본방향	261
제4장 경찰수사조직의 분석	264
I. 논의의 필요성	264
II. 수사의 현실	265
III. 수사조직의 내부환경	267
1. 수사인력의 충원구조	267

2. 근무환경	268
3. 직무에 대한 태도	270
4. 소 결	271
IV. 인력 및 조직관리	271
1. 인력관리	271
2. 조직구조상의 실태	274
제5장 구조개편 이후의 수사조직 발전방안	279
I. 수사조직의 발전방향	279
1. 기본방향	279
2. 논의의 중점	280
II. 수사조직발전의 선결과제	281
1. 일반적 개선사항	281
2. 수사경과제의 재검토	283
3. 자치경찰제의 확대도입	286
4. 법령의 정비 및 법률화	289
5. 수사를 위한 지역 네트워크의 구축	290
III. 수사의 공정성 및 전문성 확보방안	290
1. 인권보장시스템의 정비와 실천	290
2. 수사중점별 개선방안	294
3. 수사의 공정성 확보	303
4. 전문화를 위한 교육시스템 개선	307
제6장 결론 및 제언	310

표 차례

<표 I-1> 전체범죄의 발생·검거현황(1976년-2005년)	212
<표 I-2> 교통범죄를 제외한 범죄발생·검거현황(1990년~2004년)	214
<표 I-3> 유형별 사이버범죄 검거현황	217
<표 I-4> 외국인범죄검거현황(2000-2006)	217
<표 I-5> 마약류사범 유형별 내역(2005년)	219
<표 I-6> 재범 현황('05년)	220
<표 4-1> 근무기관별 인력충원규모	282

제1장 연구의 목적

I. 연구의 필요성

범죄에 대한 국가형벌권의 발동이 적정하게 이루어지는가 여부는 일차적으로 수사활동이 얼마나 적정하게 이루어지는가에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 공소제기 후에 법원과 당사자를 통한 실체해명의 노력도 그 상당부분이 수사절차에 의존하고 있기 때문이다. 이런 이유로 법률은 수사절차에서 실체해명을 위한 다양한 활동을 예정하고 있고 이를 위한 권한과 책임을 국가기관에 부여하고 있다.

공식적인 국가기관이 한편으로는 서로 유기적 관련을 가지면서 다른 한편으로는 상호 견제와 균형을 통해 형사사법을 담당해 왔지만, 이런 전통적인 구조만으로는 변화하는 시대에 걸맞는 기능을 수행하는 데에는 한계가 드러나고 있다. 특히 포스트 모던 사회에서 국가에 의한 형사사법의 독과점이 다양성과 역동성을 지향하는 사회적 특성을 제대로 수용하는데 한계를 드러내고 시민참여 내지 민간참여가 중요한 과제로 등장하고 있을 뿐만 아니라, 다른 한편으로는 다양한 형사사법수요를 기존의 지식과 체계만으로 충족시킬 수 없게 되면서 보다 전문화되고 체계적인 기능이 형사사법기관에 요구되고 있다. 이런 상황에서 형사사법의 일부인 수사절차도 과거의 모습을 그대로 유지할 수 없게 되는 것은 당연하다.

이러한 외부환경의 변화가 과거 어느 때보다 수사에 대한 새로운 변화를 요청하고 있음에도 불구하고 우리 수사구조는 일제, 해방 그리고 군사정권을 거치면서 불행한 과거를 극복하는 데 초점을 맞춘 나머지 회고적이고 방어적 성격을 크게 벗어나지 못하고 있다. 더구나 범죄인의 마그나 카르타라고도 부르는 형사소송법도 수사에 관한 한 규문적이고 예심적 잔재를 여전히 안고 있으며 수사의 현실을 무시한 법규정이라는 비판까지 받아 왔다.

이런 상황에서 전향적이면서도 현실에 바탕을 둔 수사구조의 합리적 개편이 주요한 국가적 과제로 부상하고 있으며, 이러한 구조개혁은 경찰수사조직의 재편을 통해 뒷받침되

어야만 한다. 변화된 상황에 능동적으로 대처할 수 있는 수사조직을 구축하고 이에 대한 법적 근거를 마련해야만 수사구조의 개혁도 그 정당성을 인정받을 수 있기 때문이다. 여기서는 현재의 경찰수사조직에 대한 개관 및 외국과의 비교를 통해 현재의 시스템의 특징 및 개선점을 확인하고, 구조개혁에 따라 예상되는 수사시스템 및 인적·물적 여건의 변화에 맞는 개선방향을 모색하는데 중점을 두고자 한다.

II. 수사조직과 수사구조

1. 논의의 출발점

현대 조직이론의 관점에서 보면 행정의 전문화와 복잡화에 따라 업무수행에 대한 책임은 여러 조직으로 분산되는 경향이 있다. 경찰행정 역시 예외는 아니다. 그러나 그 기능이 지나치게 세분화 또는 중복되면 집행의 일관성과 효율성을 저해하게 되고 궁극적으로는 조직목표 달성을 어렵게 할 수도 있다. 더구나 그 분산된 조직기능에 대하여 권한이 없는 책임만 지우거나 동일한 업무를 각각 독립된 상이한 조직에게 분산시켜 의사결정과 업무수행의 연계를 어렵게 한다면 업무성과에 대한 치명타로 작용할 수 있다.

일반적으로 범죄수사 업무는 범죄혐의의 유무를 밝혀내어 공소제기 여부를 결정하기 위하여 증거를 발견, 수집, 보존 및 평가하는 과정으로써, 그것의 가장 중요한 목적은 완전하고 공정한 탐문을 통해 범죄현장에서의 사건을 재구성하는데 있다. 이러한 점에서 범죄수사는 소송이 아닌 소송의 준비 절차적 과정의 성격을 띠게 되는데, 여기에는 전체 형사사법절차에서 범죄수사의 위치, 수사활동의 독립성과 자율성 및 수사업무수행과정에서 활동 주체들간의 관계가 관심의 초점이 되고 있다. 특히 수사기관의 조직간 관계는 수사행정의 전문화와 효율성 추구의 관점에서 중요한 의미를 갖고 있다.

2. 구조론적 접근

범죄통제를 목적으로 하는 형사사법에 대한 논의는 형사사법시스템에 관여하는 기관들 및 그 시스템을 통해 직접 영향을 받는 개인들의 상호작용을 전제로 하지 않을 수 없지만 특히 거기에 관여하는 공식적 국가기관들의 역할에 대한 검토가 매우 중요한 의미를

가진다.

조직에 대한 연구는 일반적으로 목표, 구조, 관리 및 과정, 인간 그리고 환경이라는 요소를 통해 접근할 수 있는데, 특히 그 기능과 역할에 초점을 맞추는 경우에 구조론적 접근방법이 매우 유용한 측면을 가지고 있다. 구조론 조직참여자들의 '유형화된 상호작용'(patterned interaction)을 유도하는 하나의 정형화된 틀을 의미한다.¹⁾ 따라서 구조론 조직의 업무배분을 나타내는 조직기구표만을 의미하는 것이 아니라, 조직의 목표를 달성하는데 필요한 전문화된 활동을 결정하고 이 활동을 어떤 논리적 유형에 따라 집단화시키고 그 활동을 어떤 직위나 개인의 책임 아래 할당하는 것을 의미한다.

이러한 구조적 접근에 있어서 중요한 역할을 하는 것이 조직참여자들의 지위에 대한 분석이다. 여기서 지위란 '어떤 사회조직 속에서 개인이 점하는 위치의 비교적 가치(relative worth)', 즉 조직 내의 계층화된 체계 내에서 수직관계를 의미하는데, 형사사법절차에서도 거기에 참여하는 국가기관의 지위를 각기 따로 떼어 별개로 파악하지 않고 각 지위에 따라 분화된 역할을 전체적으로 통합·조정하는 과정이 이루어져야만 구조적 접근이 가능하게 된다.²⁾

수사구조에 있어서 수사기관이 어떤 구조적 결정요소를 가지고 있고 또한 그 목표를 달성하기 위해 어떤 구조적 특성을 가지고 있어야 하는가를 살펴볼 필요가 있다.³⁾

(1) 기본구조

수사구조는 형사사법절차 전 과정의 일부를 이루고 있기 때문에 형사사법 전체구조 가운데 일부로서 이해할 필요가 있다. 즉 수사절차부터 형의 집행에 이르기까지 전 단계에서 서로 밀접하게 연결되어 있는 개별 과정에 대한 이해가 필요하다.

전체 형사사법구조는 그 기능에 따라 수사구조, 소추구조, 재판구조, 행형구조로 구분할 수 있으며 각 구조마다 다양한 기관들이 상호 작용하고 있다. 예컨대 현행 수사구조

1) 물론 조직참여자 상호간의 관계는 조직과 조직참여자의 관계를 전제로 한 것이다. 개인은 조직의 목표달성에 큰 영향을 미치게 되는 가치관·태도와 지식·기술 등을 가지고 조직에 참여하고 다른 한편으로 조직은 개인에게 지위·역할·유인·보상을 제공하게 되기 때문이다. 조직과 개인의 관계에 대해서는 인간관, 심리적 요인, 인간육구·동기, 인간 성격유형 등을 중심으로 다양한 이론이 전개되고 있는데, 이에 대해서는, 이영남/신현기, 『경찰조직관리론』, 법문사, 2003, 329면 참조.

2) 최선우, "수사구조의 합리화에 관한 연구," 한국경찰학회보 제8호, 2004년, 278면.

3) 이하의 설명은, 최선우, 위의 논문, 279~282면 참조.

내에서는 경찰과 검사 그리고 검찰수사관, 특별사법경찰관리가 관여하고 있으며, 이러한 다양한 개별 구조를 연결해주는 가교역할을 하고 있는 것이 현행 검찰제도라고 할 수 있다.

(2) 구성요소

일반적으로 조직구조를 형성하는 요인은 기본요소, 상황요소 그리고 조직구조에 내재하는 공식성과 비공식성을 들 수 있다.

조직구조를 형성하는 기본요소란 업무의 분화, 업무 내지 역할의 분화에 따른 권한의 배분, 구성원들의 다양한 행위패턴에 대한 공식화, 역할 갈등에 대한 통합 및 조정 메커니즘 등을 말한다. 수사절차에서 수사업무의 분담 그에 따른 권한의 배분 그리고 검경간의 역할갈등에 대한 조정 내지 통합기능의 귀속 등이 문제되는 것이 바로 이러한 측면이라고 할 수 있다.

상황요소란 조직의 목표, 전략, 환경, 기술, 인력, 규모, 연령, 역사 등 조직구조에 영향을 미치는 상황적 변수들을 말한다.⁴⁾ 예를 들어 조직의 목표는 전문화의 정도에 영향을 미치며 조직의 인력이 가지고 있는 전문성이나 가치 등도 조직의 전문화에 영향을 미친다. 그 중에서도 조직구조를 결정하는데 가장 결정적인 영향을 미치는 것으로 간주되는 것이 바로 조직이 처한 환경이다. 조직에 영향을 미치는 환경은 복잡성, 역동성, 적대성, 불확실성을 특징으로 한다. 특히 수사절차에 대해서는 이러한 환경으로서 정치적 요소, 시민의식 등이 중요한 의미를 가진다.

수사조직도 다른 조직들과 마찬가지로 공식적 측면과 비공식적 측면을 모두 가지고 있다. 공식적 측면에서는 권력·권한·책임 등의 관계를 잘 규정하여 구조화시키며 정보가 흐르는 통로를 비교적 엄격하게 정하고 있으며, 이를 통해 구성원들의 역할과 책임을 잘 분류하여 명확히 제시함으로써 관리체계를 수립하는데 기여한다. 그러나 비공식적 측면도 공식적 측면 못지않게 수사구조에 대해 큰 영향을 미친다. 예컨대 법령에 근거 없는 경찰에 대한 검사의 지시나 협조요청, 경찰 내부에서 권한과 무관한 지시나 업무부과, 관련자와의 개인적 관계에 기한 업무처리 등이 여기에 해당한다.

4) 이러한 상황변화가 조직에 미치는 영향 및 그 문제를 해결할 수 있는 기초를 제공하는데 기여하는 연구방법을 상황적응이론(contingency theory)이라고 한다.

3. 구조개선을 통한 조직의 합리화

최선우 교수는 수사구조의 합리화가 본질적으로 형사사법구조라는 전체 틀 속에서 이루어져야 한다고 전제하고, 전체 형사사법이 지향하고 있는 기본목표와 이념 그리고 이를 달성하기 위한 형사사법구조의 설계 및 개선이라는 기본 틀 속에서 수사구조를 이해할 것을 요구하면서 검토해야 할 사항을 다음과 같이 제시한 바 있다.⁵⁾

먼저 형사사법 전체의 관점에서 수사구조의 개선을 위해 검토해야 할 사항으로는, ① 각 형사사법기관의 역할이 적절하게 분화되어 있는가? ② 각 기관의 책임에 따른 권한이 적절하게 배분되었는가? ③ 각 기관의 구성원들을 하나의 일관된 체계로 유도하는 공식적 규범(누가, 언제, 어떻게 수행해야 하는지를 지시하는 지침)이 명시되어 있는가? ④ 분화된 각 기관들을 통합·조정할 수 있는 메커니즘은 무엇이며 그 기능은 잘 이루어지고 있는가? ⑤ 외부환경(특히 일반 시민)의 기대를 적절하게 반영하고 있는가? ⑥ 각 기관 내부의 공식성과 비공식성이 적절히 조화되고 있는가? 등을 들 수 있다. 특히 경찰과 검찰의 역할 분담, 권한 배분, 기능에 대한 법령의 근거 등이 여기서 중요한 논의사항이 된다. 그리고 수사권 조정이 수사구조의 문제에서 핵심쟁점이 되는 이유도 바로 여기에 있다고 할 수 있다.

다음으로 수사기관 내부에서 수사구조의 개선을 위해서도 위와 동일한 질문이 제기될 수 있는데, 이를 위해서는 무엇보다 경찰조직 전체 가운데 수사조직이 차지하는 위치를 명백히 하고 수사조직의 문제점과 개선방안을 마련하는데 일차적인 관심을 기울여야 한다. 아직 수사권 조정이 이루어지지 않았지만 수사권 조정이 이루어진 이후에도 수사조직에 대한 분석과 검토가 필요한 이유가 여기에 있다고 할 수 있다.

5) 최선우, 앞의 논문, 282면 이하 참조.

제2장 수사환경의 변화

I. 개 관

1. 사회환경의 변화

해방 이후 급격한 사회변동과정에서 사회 각 분야의 발전과 함께 많은 부문에서 시행착오와 부작용이 나타났으며, 범죄 문제에 대해서도 과학적, 조직적, 체계적 대응이 이루어지지 못하였고 이 점은 수사 분야에서도 중요한 문제로 지적되어 왔다.

우리나라는 1960년대 급격한 산업화과정에서 경제성장과 함께 국민의 생활양식이나 의식구조에 상당한 변화가 초래되었다.

정치적으로는 사회혼란을 방지하는데 역점을 둔 장기간의 강력한 통제체제로 경제성장을 뒷받침해 오는 과정에서 정치적 소외계층을 양산하였고 정권에 대한 불만세력들이 사회질서를 동요시키는 결과를 가져왔다. 또한 1990년대 이후 사회가 민주화되는 과정에서 집단 간의 갈등과 대립이 첨예화되고 기존 사회질서에 위협을 주는 혼란한 양상이 나타났으며 이러한 사회혼란과 무질서를 진압하기 위해 경찰력이 시국치안에 투입됨으로써 민생치안에 상대적으로 소홀한 현상들도 나타나게 되었다. 그러나 문민정부와 국민의 정부를 거치면서 사회가 점차 안정되고 사회적 통합에 대한 욕구가 커감에 따라 경찰도 민생치안에 역점을 두게 되었다.

경제적으로는 최근 급속한 성장에 따른 소득격차로 인해 경제적 불만이 계층이나 개인들에게 확산되고 이와 함께 경제발전에 따른 새로운 범죄유형(컴퓨터범죄, 신용카드범죄, 환경범죄 등)이 등장하면서 경제 분야에 대한 치안수요도 증가하게 되었다.

한편 사회적으로는 산업화, 도시화 등의 진행으로 사회기능이 복잡해지고 사회질서를 안정시키기 위해 다양한 규제법규가 제정되고 이로 인해 사회 각 분야에서 행정법규 위반 등으로 인한 전과자가 양산되는 결과를 나타냈고, 법의 규제를 피하기 위한 지능적 범죄도 증가하는 경향을 보이게 되었다. 이에 따라 다시 법이 사회질서유지라는 차원에서 종래의 행위를 가중처벌하는 특별법의 양산이 이루어지고 이로 인해 법과 형사제제에

대한 경시풍조도 나타나게 되었다.

이런 상황에서 급격히 증가되고, 흉포화 내지 지능화되는 범죄의 예방과 진압을 담당하는 경찰의 능력에 대한 불신과 범죄에 대한 공포가 증가하게 되었고 범죄의 효율적 진압을 위해 수사체제에 대한 혁신을 요구하는 목소리도 점차 커지게 되었다.

2. 시민의식의 향상

민주주의와 자본주의로 대변되는 현대사회는 자율과 합리성, 신뢰를 바탕으로 하는 시민사회의 성장을 통해 새로운 계기를 맞이하고 있다. 경제성장이 절실히 요구되는 초기 단계에 있어서는 국가가 성장동력을 가지고 주도적인 역할을 할 수 있지만, 고도의 산업화 단계 또는 정보화 시대에 이르게 되면 관료화된 정부는 다양하게 급변하는 사회에 대한 유연성이 떨어지기 때문에 비효율적으로 운영될 수밖에 없다. 따라서 선진국형 사회에서는 시민의 자율성이 강조되고, 신뢰를 바탕으로 하는 합리성이 사회를 지배하게 된다. 겉으로 보기에 질서가 흔들리는 것처럼 보이지만 자율을 통한 규제가 이루어지고 국가는 필요한 최소한의 영역에만 간섭하기 때문에 오히려 개인의 창의성이 향상되고 사회의 효율도 높아지게 된다.

이러한 사회에서는 시민단체 특히 비정부기구(Non-government Organization; NGO)의 역할이 증대되고 있다. NGO는 환경, 인권, 소비자, 정치개혁, 개발, 반부패 등 사회 전반에 걸쳐 깊이 널리 퍼져있고, 국제적으로 연대하여 국제사회에서도 광범위한 정치적인 영향력을 발휘하고 있다. 우리나라도 시민사회의 성장과 함께 국민들의 인권의식과 법의식이 향상되었을 뿐만 아니라 NGO의 활동도 매우 활발하다. 특히 한국의 NGO들은 개혁적인 성격과 체제비판적인 성격이 강하고 강력한 전국적인 조직구조를 갖고 있다고 한다.⁶⁾ 한국의 NGO는 민주화 과정을 적극 주도하였고, 정치개혁, 특히 금권 선거운동의 개선, 사법개혁, 재벌의 독과점에 대한 감시, 인권침해에 대한 감시, 환경보호운동 등에 있어서 많은 성과를 올렸다.

이러한 NGO의 활동과 시민의식의 성장은 형사사법기관의 활동에도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 예컨대 환경에 대한 시민들의 관심이 낮았을 때에는 기업들은 환경을 가볍

6) 김동춘 외 5인, NGO란 무엇인가, 2000, 27면.

게 생각하고 경영하였기 때문에 형사사법기관의 적극적 개입이 요구되었지만, 환경단체의 활동이 매우 활발한 지금에 와서는 기업의 환경범죄에 대한 감시는 시민단체가 오히려 더 적극적으로 펼쳐나가고 있고, 기업들도 환경범죄는 기업의 이미지와 직결되고 소비자들의 불매운동을 불러일으킬 수 있는 점을 우려하여 기업 스스로 환경에 대한 관심을 높이고 있고, 오히려 친환경적인 기업이라는 것을 과시하고 있는 실정이다. 환경에 대한 이러한 사회적 성숙에 따라 경찰의 환경범죄 수사정책도 달라져야 한다. 해당 분야 공무원들과의 긴밀한 공조를 통해 사전예방에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

시민 사회의 성숙은 경찰활동에도 계속하여 영향을 미칠 것으로 보인다. 경찰의 개혁을 요구하는 시민사회의 요구에 부응해야 하지만 시민단체들 내지 시민들과의 협력 하에 수사활동을 전개하는 일 또한 매우 중요한 의미를 가질 수밖에 없다. 나아가서 시민들에 대해 수사경찰이 안고 있는 문제들을 내놓고 함께 협의하며 공동으로 연구해나가는 자세 또한 보다 적극적으로 가져야 할 것이다.

3. 인권존중의 강화

1980년대 이후 경제성장의 기치가 후퇴하고 사회의 민주화가 국민적 요구의 전면에 등장함에 따라 국민들의 인권의식이 신장되고 권리의식이 높아졌다. 높아진 인권의식은 형사사법절차에도 중대한 영향을 미치고 있다. 종래 효율적으로 범죄에 대처하기 위하여 행해진 행정편의적인 법률해석이나 관행이 국민의 편익과 인권이라는 관점에서 전면적으로 재검토되고, 사법개혁의 논의에 있어서도 인권 내지 대국민 서비스 향상이 중요한 현안으로 되어있다. 인권에 대한 의식의 향상은 단기적으로는 수사관행에 영향을 미치고, 장기적으로는 제도의 변화를 요구하고 있다.

이러한 인권의식의 향상은 경제발전과 민주화에 따른 자연스러운 현상으로서 형사사법기관도 이에 맞추어 개혁하고, 권한 행사의 방향을 새롭게 설정할 것을 요구하고 있다. 그러나 인권을 우선시 하는 형사사법의 운용은 과거에 비해 훨씬 더 많은 시간과 비용을 필요로 하게 되는데 국가 내지 형사사법기관의 입장에서는 이를 언제 어디까지 충족시킬 것인가에 대해 고민을 하지 않을 수 없다. 게다가 인권의식의 변화를 토대로 한 형사사법의 운용은 형사사법 자체의 기능에 외형적인 약화 내지 난관을 가져올 수 있기 때문에

양자를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제가 중요한 과제로 등장하고 있다. 경찰은 종래 수사편의적인 관행을 개선하고 과학적 수사기법의 개발 등으로 인권을 옹호하면서도 범죄의 수사력을 강화할 수 있는 두 마리의 토끼를 한꺼번에 쫓아야 하는 어려움에 직면해 있다고 할 수 있다.

4. 사법개혁의 추진

이미 1993년부터 시작된 사법개혁에 대한 논의는 15년에 가까운 세월이 지나는 과정에서 최근 사법제도개혁추진위원회의 제도화 작업을 계기로 일정한 궤도에 오른 상태이다.

윤관 대법원장은 취임 직후인 1993년 11월 3일 법조계, 학계, 정계, 언론계, 사회단체 인사 등으로 대법원에 사법제도발전위원회(사발위)를 구성하여 사법개혁에 관한 논의를 시작하였고, 동 위원회는 다음 해인 1994년 2월 16일 24개 항목의 사법제도개혁방안을 의결하여 대법원장에게 건의하였다. 즉 인권보호개선안(구속영장실질심사제도와 기소전 보석제도의 도입 등), 국민편익 증진을 위한 제도 도입안(시군법원과 고등법원 지부 창설 등), 사법의 공정성 확보를 위한 개선안(서울민·형사지방법원의 통합, 특허법원과 행정법원 등 전문법원의 설치, 예비판사제도와 법관근무평정제도의 도입 등), 사법의 독립성을 강화하는 방안(대법원의 입법의견 제출권 도입, 법관인사위원회와 판사회의 설치 등) 등을 포함하는 사법제도개혁안을 마련하였다. 그리고 이 개혁안은 1994년 4월 14일 대법관회의를 거쳐 사법개혁 6대 법안으로 성안되어 법무부를 경유하는 정부입법의 방식이 아니라 대법원이 발의하고 국회법사위 여야 의원이 제안하는 의원입법의 방식으로 1994년 7월27일 국회를 통과하여 형사소송법 등 일부 법률을 부분 개정하는 결과를 낳았다.⁷⁾

7) 그 후 1995년 김영삼정부가 세계화(globalization) 구상에 따라 세계화추진위원회를 구성하여 53개 세계화 과제를 선정하고 그 가운데 법질서 선진화를 포함시키면서 법률서비스 및 법학교육의 세계화방안, 법률서비스 및 법조인양성제도의 세계화방안을 통하여 사법개혁을 추진하였고, 그밖에도 치안서비스의 선진화방안이 추진되었다. 소위 '사법개혁'이라고 불린 '법률서비스 및 법학교육의 세계화방안과 법률서비스 및 법조인양성제도의 세계화방안'은 법조인 수(사법시험 합격자 수) 확대, 법학전문대학원(로스쿨) 도입방안, 변호사 보수의 적정화, 공익법무관 제도 및 공공변호사 제도 도입 등을 통한 법률복지의 확충, 법관임용방법의 개선 및 전문화, 법조인의 자질 향상과 직역확대, 법률서비스 시장 개방에 대처 등을 주요의제로 논의하였으나, 사법시험 합격자 수를 1996년 300명에서 500명으로 증원하고 매년 100명씩 증원하여 1,000명까지 증원하며 사법연수원 운영을 개편하는 것을 제외하고는 큰 성과 없이 종료하고 사법개혁을 법적·제도적으로 완성하는데에는 실패

1999년 국민의 정부 하에서 대통령자문기구로 사법개혁추진위원회(사개추)가 구성되어 종합적인 사법개혁방안을 강구하여 2000년 5월 최종 건의안을 대통령에게 보고하였는데, 공정하고 신속한 권리구제제도, 법률서비스의 질적 향상, 법조의 합리화·전문화, 법조인 양성제도의 개선, 법조비리 근절, 세계화 조류에의 대응 등 6개 부분, 34개 안건에 대하여 연구·검토하고 개혁방안을 마련하였다. 특히 공정하고 신속한 권리구제 주제 중에는 체포·구속제도의 개선, 석방제도의 개선, 재정신청 범위 확대, 피해자 권리보호, 자백사건의 신속한 선고제도, 피고인신문제도의 개선, 공판정 좌석배치의 개선 등이 포함되어 많은 논의가 있었다.

참여정부가 들어서고 2003년 대법관 임명과정 이후 청와대와 대법원은 사법개혁을 추진할 주체로서 대법원 소속으로 사법개혁위원회(사개위)를 구성하기로 합의하여 2003년 10월 사개위가 발족되었다. 대법원장은 대법원의 기능과 구성, 법조일원화와 법관임용방식의 개선, 법조인 양성 및 선발, 국민의 사법참여, 사법서비스 및 형사사법제도 개선 등 5개 안건을 사개위에 부의하였다. 사개위 내부에서는 다시 재판기록 및 재판정보의 공개, 징벌적 배상제도, 공익소송 및 공익법률시스템의 구축, 효율적인 분쟁처리제도(ADR), 가정법원 개편방안, 민사재판의 개선방안(증거조사제도의 개선방안, 강제집행의 실효성 강화방안, 가처분제도의 개선방안, 송달제도의 개선방안, 기타 개선 필요사항) 등의 안건을 추가하였다.

참여정부는 1년 여에 걸친 사개위의 논의사항을 토대로 작성된 건의사항을 구체적으로 실현하기 위해 2005년 1월 대통령 자문기구로 사법제도개혁추진위원회(사개추위)를 설치하였다. 이 위원회는 세계에 자랑할 만한 선진사법, 국민을 위한 사법, 국민에 의한 사법, 국민의 사법이라는 기치 아래 대법원의 기능과 구성, 법조 일원화와 법관임용방식의 개선, 법조인 양성 및 선발, 국민의 사법참여, 사법서비스 및 형사사법제도 등 다양한 과제에 대해 개혁안을 마련하여 입법화·제도화하기 위해 노력하였다.⁸⁾ 그 결과 인신구속제도의 개선, 수사절차에서 변호인 참여, 석방제도의 다양화, 공판중심주의 확립⁹⁾ 등 수

하였다.

8) 사개추위는 2005년 1월부터 2006년 12월까지 2년 동안 본위원회 14회, 실무위원회 16회, 위원 간담회 및 소위원회 18회, 외부전문가초청 토론회 46회, 연구회 31회, 공청회 7회, 해외시찰 9회, 여론조사 4회, 모의재판 4회 등의 일정을 통해 형사재판분야에서 공판중심주의를 구현하기 위한 형사소송법 개정안과 국민의 형사재판참여를 위한 법안을 마련하였다.

9) 한편 대법원은 최근 유흥주점 업주들이 그들이 운영하는 유흥주점을 방문한 보도방 소속 접객원들로 하여금 부근 숙박업소에서 각 윤락행위를 하도록 직접 알선한 혐의로 윤락행위등방지법위반 혐

사절차에 직,간접으로 영향을 미치는 내용들¹⁰⁾을 담은 형사소송법 개정안이 국회에 상정되어 있는 상태이다.¹¹⁾

사법개혁의 구체적 내용에 대해서는 제도나 현실의 여건 등을 이유로 비판하는 목소리도 없지 않지만, 인권보장의 충실 등에 기여하는 긍정적인 면이 있기 때문에 법원 이외의 형사사법기관의 입장에서도 이에 적극적으로 대처하려는 노력이 절실한 형편이다. 예컨대 수사절차에서 변호인참여권을 실질적으로 보장하기 위한 방안을 마련하거나 인신구속을 신중히 하고 구속피의자의 석방을 위한 방안을 적극적으로 활용하는 것, 그리고 피의자신문이나 참고인조사 등을 통한 조서 작성 자체보다 그 진술의 내용이 검찰을 거쳐

의로 기소된 사안에 대하여, “따라서 피고인이 공소사실 및 이를 뒷받침하는 수사기관이 원진술자의 진술을 기재한 조서 내용을 부인하였음에도 불구하고, 원진술자의 법정 출석과 피고인에 의한 반대신문이 이루어지지 못하였다면, 그 조서에 기재된 진술이 직접 경험한 사실을 구체적인 경위와 정황의 세세한 부분까지 정확하고 상세하게 묘사하고 있어 구태여 반대신문을 거치지 않더라도 진술의 정확한 취지를 명확히 인식할 수 있고 그 내용이 경험칙에 부합하는 등 신빙성에 의문이 없어 조서의 형식과 내용에 비추어 강한 증명력을 인정할 만한 특별한 사정이 있거나, 그 조서에 기재된 진술의 신빙성과 증명력을 뒷받침할 만한 다른 유력한 증거가 따로 존재하는 등의 예외적인 경우가 아닌 이상, 그 조서는 진정한 증거가치를 가진 것으로 인정받을 수 없는 것이어서 이를 주된 증거로 하여 공소사실을 인정하는 것은 원칙적으로 허용될 수 없다 할 것이다. 이는 원진술자의 사망이나 질병 등으로 인하여 원진술자의 법정 출석 및 반대신문이 이루어지지 못한 경우는 물론 수사기관의 조서를 증거로 함에 피고인이 동의한 경우에도 마찬가지이다.”라고 판시함으로써(대법원 2006.12.8. 선고 2005도9730 판결 【윤락행위등방지법위반】), 참고인이 공판정에 출석할 수 없고 따라서 피고인이 참고인들에 대한 반대신문을 하지 못하였다면 - 비록 피고인이 참고인진술조서에 동의한 경우라 하더라도 - 피고인이 공판정에서 공소사실을 부인한 이상 당해 조서는 증명력이 없다고 하였는데, 대법원은 판결이유에서 그 근거로서 “우리 형사소송법이 채택하고 있는 공판중심주의는 형사사건의 실체에 대한 유죄·무죄의 심증 형성은 법정에서의 심리에 의하여야 한다는 원칙으로, 법원의 면전에서 직접 조사한 증거만을 재판의 기초로 삼을 수 있고 증명 대상이 되는 사실과 가장 가까운 원본 증거를 재판의 기초로 삼아야 하며 원본 증거의 대체물 사용은 원칙적으로 허용되어서는 안된다는 실질적 직접심리주의를 주요 원리로 삼고 있다”고 전제하고, “수사기관이 원진술자의 진술을 기재한 조서는 원본 증거인 원진술자의 진술에 비하여 본질적으로 낮은 정도의 증명력을 가질 수밖에 없다는 한계를 지니는 것이고, 특히 원진술자의 법정 출석 및 반대신문이 이루어지지 못한 경우에는 그 진술이 기재된 조서는 법원의 올바른 심증 형성의 기초가 될 만한 진정한 증거가치를 가진 것으로 인정받을 수 없는 것이 원칙”이라고 판시하여 공판중심주의가 형사재판의 실질적 지도원리로 작용하고 있음을 판례를 통해 분명히 하고 있다.

- 10) 법원은 현행 형사재판제도가 조서재판이고, 수사기록 중심으로 진행되고 있어 피의자 · 피고인의 인권보장에 미흡하기 때문에 공판중심주의를 강화해야 한다는 점을 일찍부터 지적해왔고 이를 위해 제도적 변화는 물론 인적 · 물적 자원의 구축에 지속적으로 관심을 가져왔다.
- 11) 사법개혁은 이 외에도 인신구속제도의 개선, 즉결심판제도의 폐지 및 신속처리절차의 신설 등 경찰업무와 관련된 많은 개혁안을 담고 있어 앞으로 어떠한 내용이 어떻게 영향을 미칠지에 대하여 미리 대비하고 연구하는 경찰조직의 관심과 노력이 요구된다.

법정에 갈 때까지 진정성을 유지할 수 있도록 하는 방안 등에 대해 적극적 관심을 기울일 필요가 있다.

II. 범죄현상

1. 양적 특징

지난 30년간 우리나라 전체범죄의 발생 및 검거현황은 아래 표와 같다.

<표 I -1> 전체범죄의 발생·검거현황(1976년-2005년)

구분 년도	발생건수	검거건수	검거율 (%)	검거인원	총인구 (단위:1,000명)	인구비
1975	387,207	335,944	86.8	462,908	35,281	1,097
1976	504,630	450,059	89.2	609,177	35,849	1,408
1977	506,545	448,168	88.5	600,197	36,412	1,391
1978	513,165	438,265	85.4	589,008	36,969	1,388
1979	555,793	491,567	88.4	651,998	37,534	1,481
1980	595,277	475,353	79.9	697,629	38,124	1,561
1981	625,934	549,532	87.8	734,981	38,723	1,616
1982	658,371	575,029	87.3	784,564	39,326	1,674
1983	786,553	656,204	83.4	859,097	39,910	1,971
1984	803,792	693,387	86.3	888,105	40,406	1,989
1985	810,416	693,270	85.5	885,765	40,806	1,986
1986	809,660	704,874	87.0	902,895	41,184	1,966
1987	946,390	825,601	87.2	1,054,407	41,575	2,276
1988	968,965	856,517	88.4	1,114,468	41,975	2,308
1989	1,073,997	949,308	88.4	1,179,156	42,380	2,534
1990	1,171,380	1,047,760	89.4	1,326,775	42,793	2,737
1991	1,230,118	1,130,262	91.9	1,418,168	43,268	2,843
1992	1,241,102	1,135,146	91.5	1,451,942	43,663	2,842
1993	1,356,914	1,298,637	95.7	1,656,113	44,056	3,080
1994	1,373,407	1,246,582	90.8	1,582,428	44,453	3,090

1995	1,399,085	1,269,375	90.7	1,599,930	44,850	3,119
1996	1,494,846	1,358,982	90.9	1,681,321	45,248	3,304
1997	1,588,613	1,452,097	91.4	1,802,720	45,991	3,454
1998	1,765,887	1,632,678	92.5	2,010,814	46,430	3,803
1999	1,732,522	1,651,896	95.3	2,081,797	46,858	3,697
2000	1,867,882	1,664,441	89.1	2,126,258	47,274	3,951
2001	1,985,980	1,763,346	88.8	2,234,283	47,343	4,135
2002	1,977,665	1,826,852	92.4	2,267,557	47,640	4,076
2003	2,004,329	1,776,049	88.6	2,184,975	47,925	4,182
2004	2,080,901	1,862,234	89.4	1,565,365	48,082	4,328
2005*	1,893,896	1,624,522	85.8	1,897,093	47,280	4,006

자료 : 법무연수원, 범죄백서 2005, 28면

* 2005년도 수치는 대검찰청 범죄분석 2006 및 2005 인구주택총조사 결과에 따른 것임.

발생건수는 1975년 387,207건에서 2004년 2,080,901건으로 지난 30년간 약 5.4배 증가하였고, 인구비 발생건수(인구 10만 명당 발생건수)도 기간 중 1,097건에서 4,328건으로 약 3.9배 증가하였다. 연도별로 보면 1976년 504,630건 이후 매년 지속적으로 증가하여 1998년 1,765,887건을 기록하였다. 1999년에는 1,732,522건으로 약간 감소한 뒤 다시 2000년에는 1,867,882건, 2001년에는 1,985,980건으로 다시 증가하였고 2002년도 1,977,655건으로 약간 감소하였다가 2003년에는 2,004,329건, 2004년에는 2,080,901건으로 증가하였다. 검거건수는 1975년 335,944건에서 2004년 1,862,234건으로 지난 30년간 약 5.5배 증가하였고, 검거율도 1980년 79.9%로 이례적으로 낮은 수치를 기록한 것을 제외하고는 1990년까지는 대체적으로 평균 87.4% 내외를 기록하고 있으며 1991년 이후에는 평균 90% 이상을 유지하고 있고 특히 1999년에는 95.3%를 기록하고 있다. 검거인원은 1975년 462,908명에서 2004년 1,565,365명으로 지난 30년간 약 3.4배 증가하였다.

1990년부터 2004년까지 지난 15년간의 교통범죄를 제외한 범죄발생 및 검거현황은 표 I-2와 같다.

<표 I-2> 교통범죄를 제외한 범죄발생·검거현황(1990년~2004년)

구분 년도	발생건수	검거건수	검거율 (%)	검거인원	총 인 구 (단위:1,000명)	인구비
1990	683,474	572,826	83.8	827,993	42,793	1,597
1991	728,570	638,636	87.7	905,137	43,268	1,684
1992	739,154	641,569	86.8	927,226	43,663	1,693
1993	842,705	789,796	93.7	1,126,678	44,056	1,913
1994	870,758	768,491	88.3	1,079,047	44,453	1,959
1995	903,718	777,845	86.1	1,080,074	44,850	2,015
1996	941,968	815,966	86.6	1,116,557	45,247	2,082
1997	934,933	805,764	86.2	1,129,933	45,991	2,033
1998	1,081,669	957,946	88.6	1,310,947	46,430	2,330
1999	1,104,946	1,027,390	93.0	1,431,882	46,858	2,358
2000	1,203,467	1,012,148	84.1	1,447,522	47,274	2,545
2001	1,216,504	1,004,203	82.5	1,447,790	47,343	2,569
2002	1,158,144	1,017,112	87.8	1,432,853	47,640	2,431
2003	1,190,948	976,505	82.0	1,361,708	47,925	2,485
2004	1,200,300	995,487	83.0	994,477	48,082	2,496

자료 : 법무연수원, 범죄백서 2005, 30면

교통범죄¹²⁾를 제외한 범죄의 발생건수는 1990년 683,474건에서 2004년 1,200,300건으로 지난 15년간 75.6% 증가하였고 인구비 발생건수도 기간 중 1,597건에서 2,496건으로 56.3% 증가하였다. 연도별로 보면 1991년 728,570건, 1993년 842,705건, 1995년 903,718건, 1996년 941,968건 등 90년대에 들어와 지속적인 증가추세를 보인 후 1997년 들어 934,933건으로 일시 감소하기도 하였으나 1998년 1,081,669건, 1999년 1,104,946건, 2000년 1,203,467건, 2001년 1,216,504건으로 증가추세를 보였고 2002년에는 1,158,144건으로 감소하였다가 2003년에는 1,190,948건, 2004년에는 1,200,300건으로 증가하였다.¹³⁾

12) 교통범죄는 그 불법의 정도면에서 보면 통상 일반 형사범죄보다 경하지만 사회적 비용이나 범익침해의 정도라는 측면에서 보면 매우 심각한 양상을 드러내고 있다. 예컨대 1994년부터 2003년까지 살인·강도 등 강력범죄로 사망한 인원은 15,915명(부상 1,917,843명)인데 비하여 교통사고로 인한 사망한 인원은 95,843명(부상 3,663,46명)으로 6배(부상도 약 2배)나 많았고, 2005년 1년 동안 자동차 교통사고로 사망한 사람이 6,376명이고(인구 10만명당 13.8명), 연간 뺑소니사고 발생건수가 14,653건에 이르고 있다. 2006년 한국의 사회지표 참조.

13) 2005년 살인, 강도, 강간, 절도, 폭력 등 5대범죄의 발생현황을 보면 전체 발생건수는 487,690건으로 그 가운데 살인이 1,061건, 강도가 5,170건, 강간이 7,316건, 절도가 188,780건, 폭력

유형별로 조금 더 구체적으로 보면, 먼저 재산범죄가 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 2006년 범죄분석에 따르면, 2005년도 재산범죄의 발생건수는 442,015건, 검거건수는 285,864건, 검거율은 64.6%, 검거인원은 339,896명으로 전년도에 비하여 발생·검거건수 및 검거인원, 검거율은 감소하였으나 2001년도를 기준으로 하면 2005년도 재산범죄 발생지수는 113, 검거지수는 116로 증가한 것으로 나타났다. 죄명별로 보면 지난 5년간 장물이 가장 큰 폭으로 증가하였으며 절도, 사기, 횡령, 배임 등도 증가추세를 보이고 있다. 한편 강력범죄의 경우 2005년 발생건수는 299,615건, 검거건수는 273,713건, 검거율은 91.3%, 검거인원은 402,924명으로 전년도에 비하여 발생·검거건수, 검거인원, 검거율이 감소하였으며 2001년도를 기준으로 볼 때에도 발생지수가 88로 오히려 감소하였다. 죄명별로는 폭력행위등처벌에관한법률위반이 223,980건으로 전체 강력범죄의 74.8%로 가장 많고 상해 10.4%, 폭행 6.5%, 강간 3.9%, 강도 1.8% 등의 순으로 발생하였다. 한편 특별법의 경우에는 도로교통법(음주) 31.0%, 교통사고처리특례법 18.3%, 교통법 6.9%, 부정수표단속법 1.9%, 식품위생법 1.3%, 병역법 1.4% 등으로 2004년도에 비하여 도로교통법 1.6%, 교통사고처리특례법 1.5%가 증가하였으며, 도로교통법 가운데 음주는 4.6%, 부정수표단속법 0.5%, 식품위생법 0.3%가 각기 감소하였고 병역법은 2004년과 같았다.¹⁴⁾

2. 질적 특징

2000년 이후 범죄동향이 큰 변화를 보이지는 않지만, 외국인범죄나 국제범죄도 꾸준히 증가하고 있으며 인터넷 등의 발달로 인해 사이버범죄도 꾸준히 증가하는 편이다. 이외에도 사회윤리적 가치질서의 동요 등으로 인해 마약·도박·성매매 등이 계속해서 만연되고 연쇄살인, 암매장, 시신은닉, 장기매매 등의 범죄를 통해 범죄의 흉포화·잔인화 현상이 나타나고 있으며, 붕괴·추락·화재·침몰 등과 같은 위험사회의 전형적 범죄들이 지속적으로 야기되며, 증권시장조작, 돈세탁, 첨단기술 밀반출 등 전문지식을 이용한

285,363건이었는데, 전년도 대비로 절도 21.5%, 강간 5.3% 증가한 반면에 살인 2.0%, 강도 11.4%, 폭력 0.4% 감소하는 등 5대범죄 전체 발생건수는 7.0% 증가 하였다. 다만 높은 증가폭을 나타낸 절도의 발생 증가는 실제 절도사건 발생증가는 물론 경미 절도범죄 신고가 증가하고, 경미범죄일지라도 철저한 전산입력을 강조하여 통계현실화를 추진한 결과인 것으로 분석된다.

14) 이상의 통계는 대검찰청, 범죄분석 2006, 18~21면 참조.

범죄의 확산에 따라 범죄가 지능화, 전문화되는 추세를 보이고 있다. 또한 자동차 보급, 고속철 개통, 인터넷 확산 등에 따라 범죄의 기동화, 광역화의 경향이 나타나고 사회내 전과자나 재범의 문제도 중요한 과제로 떠오르고 있다. 아울러서 아동·여성·노인·장애인·외국인근로자·북한이탈주민 등 사회적 약자 계층을 상대로 한 범죄도 꾸준히 증가하는 경향이 보인다.

이러한 경향은 수사조직과 운영에 대해서도 중요한 영향을 미치지 않을 수 없는데, 그 가운데 특히 주목할 만한 점들에 대해 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

(1) 사이버 범죄의 증가

2007년 1월 국제전기통신연합(ITU)이 조사한 자료에 따르면 우리나라의 인터넷 사용 인구는 3,440만명(전체 인구의 70.5%)으로 세계 1위를 차지하고 있다. 연령대별 이용 비율은 6~19세가 97.8%, 20대가 97.9%, 30대가 91.0%를 차지하는 등 향후 경제활동을 이끌어갈 연령층 거의 대부분이 인터넷을 사용하고 있다는 점도 주목할 만하다. 전국에 산재한 PC방에서 저렴한 가격으로 얼마든지 인터넷을 이용할 수 있음은 물론, 길거리나 대학교 잔디밭, 공공도서관, 커피숍 등 많은 사람들이 모이는 곳에서 무료로 무선 인터넷을 사용할 수 있고, 이러한 무선인터넷을 기반으로 유비쿼터스 홈네트워크 기술 개발에 박차를 가하면서 정보 기반은 날로 첨단화되고 있는 반면, 이에 대한 보안의식은 기대에 미치지 못해 브라질·이라크·중국 등 세계 각 국의 해커그룹들로부터 홈페이지 변조 해킹을 당하는 등 국제적인 사이버범죄의 주요 피해국가로 인식되기도 하였다.

사이버범죄도 매년 증가하고 있다. 2006년 한 해 동안 총 82,186건의 사이버범죄가 검거되어 2002년 대비 139% 증가한 것으로 나타났다. 특히 타인의 컴퓨터를 해킹한다든지, 바이러스를 제작하여 전파하는 행위와 같이 사이버공간을 대상으로 하는 소위 사이버테러형 범죄보다 사이버 도박, 사이버 스토킹과 성폭력, 사이버 명예훼손과 협박, 전자상거래 상기, 불법사이트 운영, 불법복제판매, 개인정보유출 등과 같은 일반 사이버범죄의 증가율이 훨씬 높은 것으로 나타났다. 특히 PC방 문화가 발달하면서 범행 후 쉽게 도피할 수 있는 PC방을 이용한 범죄가 전체 사이버범죄 검거인원의 35% 정도를 차지하고 있는 것도 특기할 만하다. 한편, 전산망 자체에 대한 공격이나 네트워크 분야에 고유한 범죄행위에서 비롯된 사이버범죄가 이제는 기존 오프라인 범죄와 서로 융합·혼재되

는 추세를 보이고 있다.

<표 I -3> 유형별 사이버범죄 검거현황

구분 연도	해킹 바이러스	인터넷 사기	사이버 폭력	불법 사이트운영	불법복제 판매	기 타	총 계
2002	9,707	19,395	4,726	862	1,778	5,432	41,900
2003	8,891	26,875	4,991	1,719	677	8,569	51,722
2004	10,993	30,288	5,816	2,410	1,244	12,633	63,384
2005	15,874	33,112	9,227	1,850	1,233	11,125	72,421
2006	15,979	26,711	9,436	7,322	2,284	8,813	70,545

자료: 경찰청 사이버범죄 범죄통계(http://www.police.go.kr/pds/pds_07_totalpds_03_02.jsp)

(2) 외국인범죄의 증가

세계화에 따른 국가간의 교류가 빈번해짐에 따라 우리나라에도 2006년 한 해 동안 530만 명이 넘는 외국인이 입국하였고 외국인 체류자도 지속적으로 증가하여 90만 명을 넘어서고 있으며 이 가운데 불법체류자가 20%를 넘는 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 외국인에 의한 일반 형사범죄도 증가하여 사회문제가 되고 있는데 아래 도표에서 나타난 바와 같이 폭력, 절도, 지능범 등이 35%가량을 차지하고 있으며, 살인, 강도, 강간과 같은 강력범죄의 발생량도 꾸준히 증가하는 경향을 보이고 있다.

<표 I -4> 외국인범죄검거현황(2000-2006)

년도 범죄유형	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
살인	18	40	47	32	60	42	72
강도	58	113	100	137	157	124	107
강간	17	34	41	49	52	62	68
절도	444	590	599	630	825	821	971
폭력	1,174	1,380	1,865	2,071	2,424	1,919	2,483
지능범	449	589	586	630	825	821	971
성폭력	30	44	29	49	40	32	52
마약류	26	82	99	120	218	152	73
기타	1,222	1,456	1,873	2,222	3,362	2,550	2,602
합계	3,438	4,328	5,221	6,144	9,103	9,042	12,657
전년도 대비	+14.1%	+25.9%	+20.6%	+17.7%	+48.2%	-0.7%	+40.7%

자료 : 경찰청 범죄통계

한편 최근 형사정책연구원의 연구조사결과에 따르면,¹⁵⁾ 서울과 부산, 경기지방경찰청이 2004년 경찰청에 보고한 251건의 외국인범죄를 분석한 결과 범죄목적으로 입국한 외국인 범죄가 전체의 15.5%에 이르러, 가능성으로만 얘기되던 해외 범죄조직의 국내 유입이 현실적인 문제가 됐다는 점을 시사하고 있다. 따라서 테러·마약사범 등 조직적 범죄의 발생 가능성과 국제적인 범죄조직과의 연계 등에 대한 대책이 수립되어야 하고 이를 위한 시스템 도입이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

(3) 마약범죄의 지속

전 세계적으로 대마초 등이 불법마약유통의 상당 부분을 차지하고 있는 것과 달리 1990년대 이후 우리나라에서 거래되고 있는 불법 마약류 가운데에는 생아편과 같은 마약이나 대마초, 해쉬시 같은 대마도 있지만 러미널·에스정, 메스암페타민, MDMA와 같은 향정신성의약품이 80%가까이를 차지하고 있다. 2005년도 전체 마약류사범은 7,154명으로 2004년 7,747명에 비해 7.7% 감소한 것으로 나타났으며, 그 가운데 특히 향정신성의약품사범만 5,354명으로 전년도 5,313명 대비 0.8% 증가하였고 마약사범이나 대마사범은 각기 36.2%, 16.2% 감소한 것으로 나타났다.¹⁶⁾

한편 마약범죄의 유형별 내역을 보면 아래 도표와 같다. 구체적으로 보면 밀조범은 거의 보이지 않는데 비하여 사용 내지 투약한 경우가 50% 이상을 차지하고 있으며 밀수나 밀매도 20%가량을 차지하고 있다. 특기할 만한 것은 마약사용은 전체적으로 감소추세에 있는데 비하여 공급사범은 증가한 것으로 나타나고 있는데, 이는 경찰이나 검찰이 마약 밀거래 공급선 추적에 수사력을 집중한 결과로 평가되고 있다.¹⁷⁾

15) 형사정책연구원, 『불법체류자 문제를 포함한 외국인 범죄의 현황과 대책』, 2006.

16) 이상의 통계자료는 대검찰청, 2005년도 마약류범죄백서, 104면 이하에 따른 것이다.

17) 참고로 2006 경찰청 통계에 따르면 2004년과 2005년 경찰이 검거한 마약사범의 유형은 아래와 같다.

<사범별 마약사범 검거현황>

유형별/ 구분	계	제조	밀수	판매총책	중간판매책	소매책	투약자 (밀경)
2004	4,741	0	10	27	259	535	3,910
2005	4,090	0	17	27	328	552	3,166
대비	-651 (-13.7%)	-	7 (70%)	-	69 (26.6%)	17 (3.2%)	-744 (-19.0%)

<표 I -5> 마약류사범 유형별 내역(2005년)

	밀조	밀수	밀매	밀경(耕)	사용(투약)	소지	기타	합계
합계	0	161	1,270	608	3,872	687	556	7,154
마약	0	24	12	544	62	60	66	768
향정	0	104	1,208	0	3,085	503	454	5,354
대마	0	33	50	64	725	124	36	1,032

자료 : 대검찰청, 2005년 마약류범죄백서, 105면.

마약류범죄가 증가하는 추세를 보이지는 않지만, 통계상의 수치는 수사기관의 단속 정도와도 밀접한 관련을 가지므로 현상을 안이하게 판단할 일은 아니다. 오히려 내용면에서 일반인이 쉽게 접근할 수 있는 향정신성의약품사범이 증가하고 있는 점이나, 공급사범이 감소하지 않는 현상은 마약범죄가 지속적으로 행해지고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

(4) 여성범죄 및 소년범죄의 추이

전통적으로 여성과 소년은 범죄의 주체라기보다 피해자로 여겨지는 경향이 있지만 최근에는 여성의 사회적 지위 변화, 소년에 대한 교육적·환경적 요인 등으로 인하여 양적으로도 전체 범죄 가운데 상당한 비율을 차지하고 있고, 질적으로도 남성 성인범죄와 유사해지는 경향을 보이고 있다.

2005년의 경우 여성 및 소년 범죄자 수는 총 412,322명으로 전체 범죄자의 20.6%를 차지하고 있으며, 검거된 범죄자 100명중에서 여성이 약 16명, 소년이 약 4명으로 나타났다. 그러나 여성범죄자는 308,443명으로 2004년 373,883명에 비해 17.5% 감소하였고, 소년 범죄자는 67,478명으로 지난해 72,700명에 비해 7.2% 감소하였다.¹⁸⁾

※ '밀경'은 양귀비·대마초 등을 불법 재배한 자를 말함

18) 이러한 감소경향은 최근의 증가추세와 대비되는 것으로, 여성의 경우에는 서민경제 회복 추세에 따른 생계형 범죄의 감소를 주요 원인으로 보고 있으며, 소년의 경우에는 소년범죄에 대한 지속적인 국민적 관심 및 예방·선도활동 그리고 출산율 저하에 따른 소년인구의 감소 등이 그 원인으로 분석되고 있다.

(5) 재범의 증가

2005년 검거된 범죄자의 53.5%는 재범자로서 같은 범죄를 반복해서 저지른 경우가 19.9%로 나타났다. 중요범죄의 재범(동종·이종재범 포함) 경향을 보면, 방화 70.4%, 강도 65.2%, 살인 62.7% 등 강력범죄의 재범률이 높게 나타났는데 이는 강력범의 경우 범죄자에 대한 교화·갱생의 효과가 미흡하고 사회적인 배려와 수용이 쉽지 않아 범죄자가 범죄의 유혹을 떨쳐 버리고 사회 환경에 새로이 적응치 못하는 것이 재범의 주된 원인으로 분석된다.

<표 I-6> 재범 현황('05년)

구 분	총 검거인원	재 범 자		
		소 계	동종재범	이종재범
계	1,969,826	1,053,193	392,173	661,020
형법범	980,539	506,107	184,538	321,569
특별법범	989,287	547,086	207,635	339,451
중요범죄	522,459	304,522		
살인	1,178	739		
강도	5,084	3,313		
강간	6,667	3,733		
방화	1,616	1,137		
절도	72,149	36,010		
폭력	435,765	258,590		

자료: 경찰청 범죄통계

※ 총 검거인원은 법인 제외 수치임

※ 중요범죄의 재범자는 동종 및 이종 재범을 합한 수치임. 최종별로 동종재범과 이종재범은 분류되어 있지 않다.

3. 소 결

1995년에는 세계무역기구(WTO)체제의 출범과 함께 각국의 이념과 체제를 초월하여 세계 각국이 무한경쟁시대로 진입하면서, 모든 부문에서 무역자유화를 추구하는 한편 외국의 산업과 국내 산업이 공정한 경쟁을 할 수 있도록 정부의 보호와 지원도 제한하는 세계화의 시대에 살고 있는 우리나라는 더 많은 지식과 정보의 축적 그리고 이를 체계적으로 이용할 수 있는 시스템을 갖춘 정보화 사회에 진입해 있다. 정보화와 세계화 시대

가 도래하였다고 하지만 종래의 생활패턴이 완전히 사라진 것은 아니다. 정보화와 세계화는 사회의 광범위한 부분에 깊게 영향을 주고 있지만 사람들은 여전히 전통적인 생활양식과 가치기준을 고수하려는 성향이 있기 때문에 현대와 전통이 함께 공존하는 현상이 나타나고, 이에 따라 가치관의 혼란으로 범죄양상도 새롭게 드러나고 있다. 특히 우리나라의 경우 전통적인 농경사회에서 산업사회, 정보화 사회로의 이전이 다른 선진국에 비하여 훨씬 더 급격하게 이루어졌기 때문에 가치관의 혼란 현상은 더욱 심각하게 나타나고 심지어 정체성에 심각한 위기를 초래하고 있다.

이러한 변화에 따라 범죄의 양상도 매우 달라지고 있다. 21세기에 증가할 것으로 예상되는 범죄는 컴퓨터 특히 인터넷 관련범죄, 지적재산권 관련 범죄, 금융범죄, 각종 신용카드 관련 범죄, 환경범죄, 강력범죄, 빈부의 격차의 증가에 따른 사회적 갈등형 범죄, 출입국 관련 범죄, 외국인범죄, 국제적 테러범죄 등이고 범죄의 양상도 우발적인 범죄에서 사전에 치밀하게 계획되고, 지능화·복잡화될 뿐만 아니라, 전문화, 광역화, 국제화, 흉포화되어 갈 것이다. 핵가족화와 이혼의 증가에 따른 가정의 붕괴는 가족 중심의 전통 사회에서 찾아보기 어려운 범죄들을 양산하고 있고, 소년범죄도 지속적으로 증가할 것으로 보인다. 기술의 발달로 풍요로운 시대를 맞이하게 되었지만 이에 따라 실업의 증가가 심각한 사회문제가 되고 있고, 이와 관련된 범죄도 두드러지고 있다. 형사사법기관은 이러한 범죄동향을 주의 깊게 분석하고 장기적으로는 새로운 범죄 동향에 대응하여 조직개편을 서둘러야 할 필요가 있다.

제3장 수사구조 개편에 관한 논의

I. 수사구조론의 연혁

현재 수사에 관한 검·경관계를 올바르게 이해하기 위해서는 수사와 관련된 권한이 연혁적으로 어떻게 형성되었는가를 밝힐 필요가 있다.

1. 일본의 근대적 수사제도

일본은 명치유신(1868년) 이후 중앙집권제도를 확립하는 한편, 서양문물의 적극적인 수용을 통해 근대적인 사법제도의 기틀을 마련하였다. 특히 형사절차에 관하여는 프랑스 치죄법(1808년 제정)을 모태로 하여 1880년에 치죄법을 제정·시행하였으며, 이를 이어 받아 제정된 명치형사소송법(1890년, 구구형사소송법)과 독일법을 계수한 대정형사소송법(1922년, 구형사소송법)이 패전 전 일본의 형사절차에 관한 기본법으로 운영되었다.

이들 법률은 대륙법의 직권주의적 형사소송법을 계수한 것으로서 수사절차를 단순히 공판절차 앞서 행해지는 사전절차에 지나지 않는 것으로 인식하였기 때문에 수사절차는 재판소에 부설된 검찰국의 검사에게 맡겨져 있었다. 이 시대의 형사사법제도는 검찰이 사법경찰관을 지휘하여 수사절차를 주재하고 있었을 뿐만 아니라 공소의 제기 및 유지, 형집행에 이르기까지 형사절차 전반을 장악하여 소위 ‘규문주의적 검찰관 사법’ 내지 ‘검찰 파쇼’라고 강하게 비판받는 성격의 것이었다. 구체적으로 살펴보면, 1871년 중앙정부의 기구 가운데 사법성이 만들어졌고 사법성에서는 민·형사 재판 및 형의 집행(斷獄) 및 수사업무(逋亡)를 관장하게 되었다.¹⁹⁾ 그 다음해 사법직무정제(司法職務定制)가 마련

19) 大國仁, “我が國における近代的捜査機關の系譜,” 刑事實體法と裁判手續, 2003, 199면. 본래 명치유신과 함께 지방분권제의 표현이라 할 수 있는 번(藩)을 폐지하고 중앙집권제를 실시하면서 정부가 지방을 통치하기 위해 전국에 현(縣)을 두었다(廢藩置縣). 1871년 제정된 縣置條例에 따르면, 현의 기구로 서무, 청송, 조세 및 출납의 네 개 과를 두었고, 이 중, 청송과는 경찰, 민형사재판 및 형의 집행을 관장하는 부서였다. 그러나 청송과의 업무는 그 후 중앙정부의 司法省으로 넘어가

되어 사법성 내에서 재판업무와 수사업무를 분담하게 되는데, 재판은 判事·解部라는 법관이 담당하고 수사는 檢事·檢部の 지휘 하에 逮部²⁰⁾라는 수사관이 여기에 종사하였다. 즉 일본에서 초기 수사업무는 사법성 소속의 수사관에 의해 이루어졌다고 할 수 있다.

그 후 1875년 사법성에 대한 개혁이 이루어져서 재판권이 大審院(지금의 최고재판소)으로 떨어져 나가게 되었는데, 이 과정에서 형사절차에도 양분화되어 재판은 대심원에 맡겨지고 수사는 사법성에 맡겨지게 되었다. 즉 1875년 5월 4일 『檢事職制章程』에서 검사의 직무가 단순히 지휘감독에 그치지 않고 수사 자체로 변화되는 계기를 맞게 되었다.²¹⁾ 그러나 당시에는 아직 일본에도 예심제도가 존치하고 있었기 때문에 수사절차에서 강제처분에 관한 권한이 검찰로 넘어오는 데에는 20여년의 기간을 기다려야 했다.

2. 일제하의 수사구조

우리나라가 구한말 근대적 형사사법제도를 이 땅에 미처 정착시키지도 못한 채 일제의 식민지로 전락하여 이러한 일본식 형사절차를 강요받게 된 것도 운명적 선택이라고 할 수 있다. 1910년 한일합방 이후 1912년의 조선형사령에 의해 기본적으로 대륙법의 직권주의적 형사절차를 계수한 일본의 明治형사소송법 및 大正형사소송법이 적용되었기 때문이다.

일제시대에는 1912년 3월 18일 조선총독의 제령(制令)11호로 제정된 조선형사령에 의해 조선에 있어서 특별규정을 둘 필요가 있는 것을 제외하고는 일본에서 시행되고 있던 법률, 즉 형사에 관해서는 일본형법과 일본형사소송법 등이 적용되었다(조선형사령 제1조). 그러나 조선형사령에는 식민지 지배를 용이하기 위한 특별규정으로서 수사기관인 검사와 사법경찰관의 구인, 압수, 수색, 검증 등의 강제처분권(제12조), 사법경찰에 의한 10일간의 유치권(제13조), 검사에 의한 10일간의 구류권(제15조) 등이 마련되어 있었다. 이 때문에 명치형사소송법과 대정형사소송법이 그대로 적용되었던 일본 본토보다 막강한 처분권이 수사를 담당했던 검사는 물론 사법경찰에게도 부여되어 있었다. 대륙법

게 된다. 포망

20) 체부의 기능은 범죄를 찾아내고 도망한 자를 체포하는 것(罪犯ヲ探索捕亡ス)이었다. 따라서 체포의 장이나 관리는 근대적인 수사관제도에 해당한다고 할 수 있다.

21) 大國仁, 앞의 논문, 208면 이하.

계의 형사절차를 계수한 대정형사소송법은 수사상 강제처분권은 예심판사의 권한에 속해 있었다. 따라서 당시 일본 본토에서는 강제수사는 법적으로 예심판사가 시행하는 것이 원칙이었으며, 검사는 소위 요급사건(要急事件)에 한하여 강제수사를 행할 수 있었고, 사법경찰관은 현행법의 경우에만 극히 제한적으로 강제수사가 허용되었다.

일제는 식민지였던 조선을 효과적으로 지배하기 위해 모든 권력을 원칙적으로 조선총독부에 집중시켰으며, 조선총독은 검사에 대한 임명권을 가지고 있었을 뿐만 아니라 검사동일체의 원칙이 적용되는 정점에 있었다. 한편 사법경찰은 검사의 보조기관으로서 검사의 명령에 복종해야 하는 지위에 있었다(의용형사소송법 제246조 내지 제249조, 조선형사령 제5조). 일제의 식민지 조선에 대한 형사사법제도의 구상은 총체적으로 보면 조선총독을 정점으로 한 검사조직에 권력을 집중시켜 극대화함은 물론 수사기관에 독자적인 강제수사권이라는 광범위한 수사권한을 부여함으로써 식민지의 지배를 용이하게 하자는 것이었다고 볼 수 있다.

3. 해방 직후의 변화과정

해방 직후 미군정청은 우리나라에서도 일제강점기의 인권침해적 형사절차를 개혁하기 위한 방안으로 미국식 형사사법제도를 이식한 일본식의 개혁을 이 땅에 도입하여 검찰과 경찰의 형사절차상 역할 및 상호관계를 정립하고자 하였다. 그 과정에서 공포되었던 몇 가지 미군정청의 훈령을 통해, 공소는 검사, 수사는 경찰이라는 형식의 미국식의 형사사법제도가 요구되는 등 미군정 초기에는 경찰에게 독자적인 수사권한이 부여되기도 하였다. 1945년 12월 29일자로 발포된 미군정청의 “법무국 검사에 대한 훈령 제3호”는 기본적으로 수사권은 경찰에게 부여하는 반면 검사에게는 기소와 공소유지의 책무를 부과하고 있었다. 이 훈령은 일제시대 이래 검사에게 부여되어 왔던 사법경찰에 대한 수사지휘권을 배제한 법령이라는 의의를 가지는 것이다.

그러나 결과적으로 우리나라는 일본의 패전 후의 검찰과 경찰의 변화와는 판이하게 다른 역사의 길을 걷게 된다. 미군정 초기의 검·경 관계 재정립의 개혁시도는 이후 과도기적인 시대상황 속에서 구체적인 입법을 통하여 성문법률로서 정비되지는 못했으며, 미군정 중기 이후 그 주도권은 검찰측으로 넘어갔다. 당시 경찰은 일제 식민지경찰의 잔재

를 제대로 청산하지 못한 상태였던 반면 검찰을 비롯한 법조계에는 독립운동가 등의 명망있는 인사들이 대거 포진하고 있었기 때문에 경찰과 검찰은 그 신뢰도에 있어 현격한 차이를 보이고 있었다. 이러한 시대적 여건은 형사절차상 경찰과 검찰의 역할 및 상호관계를 미국식으로 재정립하려는 시도에 큰 걸림돌일 수밖에 없었을 것이다. 총체적으로 볼 때, 미군정 중기 이후의 수사권에 관한 규정의 변화는 대륙식 법제도에 친숙한 법률가들이 대륙법적인 시각에서 수사권을 검찰에게 집중시켜가는 과정이었다고 평가할 수 있다.

미군정시대 이후 대한민국 정부수립과 더불어 법률의 정비가 진행되는 과정에서 종래의 법률가들의 주도로 1954년 현행 형사소송법이 제정되게 된다. 현행 형사소송법은 국회법제사법위원회의 노력에 힘입어 인권보장에 철저한 영미식의 당사자주의적 요소를 적극적으로 가미한 것이었음에도 불구하고, 경찰과 검찰의 관계는 일제하의 그것과 기본적인 맥락을 같이하게 되었던 것이다. 특기할 만한 것은 형사절차법의 정비과정에서 법제정의 주도권을 쥐고 있는 법률가들의 견해가 전면에서 등장하고, 역으로 정작 이해당사자라고 할 수 있는 경찰측의 견해는 적어도 입법자료의 차원에서는 거의 발견되고 있지 않다는 점이다.

4. 형사소송법의 제정과 이승만 정권 하의 수사구조

한편, 현행 형사소송법 제정 당시 우리의 입법자들은 경찰과 검찰의 관계를 어떻게 정립할 것인가라는 문제에 대하여 특별한 관심을 가지고 있었다는 사실은 관련입법자료 등을 통해서 확인할 수 있다. 이 문제에 대한 입법자들의 인식을 개관하자면, 인권보장에 충실하기 위해 영미법계의 당사자주의적 형사절차를 폭넓게 수용하고자 하였으며, 또한 수사과 소추를 분리하여 경찰과 검찰에게 분담시키는 미국식의 수사구조를 도입하는 것이 법이론적으로 보다 바람직하다는 점에 대하여도 공감대가 형성되어 있었다고 볼 수 있다. 이러한 점은 당시 입법과정에 참여했던 검찰출신의 법조이자 형사법학자로서 법제사법위원회를 주도했던 엄상섭 의원의 견해나 검찰총장이었던 한격만의 발언 등을 통해서 간접적으로 엿볼 수 있다.

1954년 제정된 현행 형사소송법은 검사에게 수사주재자로서 사법경찰의 수사를 지휘

하는 권한을 부여하는 검사주재형 수사구조를 확립한 입법이었다는 평가 이외에도 검·경관계를 설정함에 있어 간과하지 말아야 할 중요한 입법적 특색을 가지고 있다. 검사가 법률적인 후견감시인으로서 사법경찰의 수사를 지휘하는 역할에 머물지 않고, 검사가 스스로 피의자를 신문하는 등 직접 수사를 수행해야 할 필요성을 제공함으로써 검찰이 실질적인 수사기관으로 전락하는 구조를 만드는 입법이었다는 점이 그것이다. 그 주된 원인은 검사작성의 피의자신문조서의 증거능력을 사법경찰작성의 피의자신문조서의 증거능력에 비하여 극도로 완화시켰다는 점에 있다. 즉 사법경찰이 작성한 피의자신문조서는 공판정에서 피의자가 그 내용의 진정을 인정하지 않는 한 아예 증거능력을 부정하는 획기적인 조치를 단행하면서도 상대적으로 검사작성 피의자신문조서의 증거능력은 오히려 극히 완화시킴으로써 검사가 직접 피의자를 신문하여 수사할 수밖에 없는 이중적 수사구조를 형성시켰던 것이다.

당시 입법자들은 실제 대부분의 수사를 담당하던 경찰이 더 이상 고문이나 자백을 강요하는 탈법적 관행을 유지하지 못하도록 하는 특단의 입법적 조치를 취했지만, 반대로 검찰의 일차적 수사기관화나 중복적 수사체제의 형성 문제는 제대로 예상하지는 못했다고 볼 수 있다.

이러한 역사적 상황 속에서 수사주재자로서의 지위를 그대로 이어받아 탄생한 한국 검찰은 현행 형사소송법 제정 당시의 강력한 권한을 그대로 유지함에 그치지 않았다. 그간 법규제정에 있어서의 우월적 지위를 이용하여 사법경찰에 대한 지휘권을 확보하기 위한 실로 다양한 법적·제도적 담보책을 마련해 왔던 것이다. 한편 실무운동에 있어서는 법무부는 검찰청직원을 포함한 법무부 소속직원이 관련된 사건에 대하여는 경찰이 직접 수사하지 말고 검찰에 신속하게 사건을 송치하도록 요구하는 예규를 발하기도 하였다.

그러나 이승만 정부 하에서 경찰은 최고 권력자의 지지와 신뢰를 얻기 위한 충성경쟁에서 우위에 섬으로써 제도상의 문제가 크게 드러나지 않았다. 즉 당시 경찰은 이승만 대통령의 충실한 사병역할을 수행했고 이강석이라는 경찰관이 이승만 대통령의 양아들이 되면서 그 권력이 강화되었다. 광복이 되면서 움츠러들었던 식민경찰 잔당들이 날뛰고 수사권자요 경찰수사의 법적 지휘자인 검찰이 되레 경찰관에게 면박을 당하는 일이 자주 발생하기도 하는 등 그야말로 ‘경찰국가’였다. 건국초기 혼란을 온몸으로 막고 폭도와 공비의 공격에 목숨을 바친 경찰관들의 희생과 봉사는 선거부정에까지 개입한 정치경찰의 만행에 가려 빛을 잃었다.

5. 1960년대 이후 군사정권까지의 검·경관계

4.19 시민혁명과 제2공화국의 민주주의 실험이 쿠데타로 중단된 후 전개된 기나긴 박정희 군사정부 시절은 검찰의 ‘득세기’였다. 자유당 시절 경찰의 횡포에 시달린 악몽을 지우지 못한 검찰은 군사정부의 통치 구조를 설계하는 ‘국가재건 최고회의’에 법률전문가로 참여해 헌법과 법률들을 군사독재에 맞게 고치고 만드는 작업을 수행하게 된다. 이 과정에서 국가운영의 효율성 극대화와 인권의 제약, 민주주의 억제에 그들의 지식과 재능을 헌신한 대가로 검찰은 형사사법제도를 검찰중심으로 새로 짤 절호의 기회를 부여받게 된다. 그토록 기다리던 ‘법의 칼자루’를 쥐게 된 것이다. 그 결과는 헌법에 세계에서 그 유례를 찾을 수 없는 ‘검사의 독점적 영장청구권’을 규정하고, 구속적부심 조항과 임의성 없는 자백의 증거능력 배제 조항을 삭제하는 등 ‘경찰수사권독립 주장의 싹’을 없애는 한편, ‘검사 마음대로’ 형사사건을 주무를 수 있는 헌법적 토대를 구축한 것이다. 법무부 소속 직원은 검사 이외에는 누구도 수사할 수 없도록 검찰청법에 규정한 것도 이 때이다. 교도소 등 교정업무를 관장하는 교정국장 등 검찰업무와 관련 없는 형사사법 업무도 모두 검사의 ‘보직’에 포함되었다. 2-30대 새파란 검사들이 ‘영감님’소리 들으며 50대 경찰서장에게 반말하고 그 책상위에 앉아 서류 가져오라고 호통을 치고 20대 후반의 소장검사 출신이 ‘경찰개혁’의 사명을 띠고 서울경찰청장에 임명되기도 하였다. 이후 경찰은 검찰업무에 종속되어 피의자 호송, 벌금미납자 소재수사, 검찰고소사건 수사대행, 검찰요구 정보수집 등의 역할을 떠맡게 되었다.

1980년대에 들어서면서 ‘공안정국’이 조성되고 군을 투입한 광주항쟁의 유혈진압 이후 국제사회의 지탄과 압박을 받은 정권은 경찰력을 시국치안에 집중시켰고, 경찰도 권력을 유지하는데 다시 힘을 기울여야 했다. 그 대가로 직급이나 대우 등에 있어서 각종 혜택과 은사를 누렸지만, ‘헌법과 형사소송법의 개정을 요하는’ 수사권 문제는 논의대상에서 제외되었다. 경찰의 ‘수사권 독립’ 노력은 주로 비공식적이고 사적인 경로를 통해 권력자에게 희망사항을 전달하는 형태로 이루어졌다.

노태우정권 하에서는 대통령이 검찰을 사병처럼 거느리고 검찰이 경찰을 완전히 지배하는 형태로 정권유지의 수단으로 활용되었지만, 국민의 권력에 대한 불신과 저항은 커지고, 결국 전두환 정권이 설립한 경찰대학 졸업생들과 재학생들이 ‘경찰을 더 이상 정권의 시녀로 쓰지 말라’며 소위 ‘경찰중립화 선언’을 하고 과거와의 단절을 시도하기도 하였다.

6. 1990년대 이후의 변화

문민정부가 들어선 이후 권력기관의 정치적 중립이 강조되면서 수사권 문제도 수면 위로 떠오르지 못하였고 인권문제가 강조되면서 1995년 12월 29일 제8차 형사소송법 개정시에는 기존의 경찰관서에 대한 구속장소감찰권을 질적으로 더욱 강화시켰다. 즉 그 감찰대상을 경찰관서뿐만 아니라 관하 수사관서 전반으로 확대하였고, 감찰권의 내용에 있어서도 기존의 체포, 구속된 피의자에 대한 신문권과 사건송치명령권에 더하여 “적법한 절차에 의하지 아니하고 체포 또는 구속되었다고 의심할만한 상당한 이유가 있는 경우”에는 체포, 구속된 피의자에 대한 즉시석방명령권을 추가하였다.

국민의 정부가 들어설 당시 검찰에 집중된 권력의 분산과 경찰의 분권화가 민주주의 정착의 전제조건이라는 신념 아래 ‘경찰 수사권 독립’과 ‘자치경찰제 도입’을 공약사항으로 내걸었지만, 검찰과 경찰의 갈등이 야기되면서 수사권 관련논의가 대통령의 지시에 의해 중단되고, 자치경찰제 도입’ 작업 역시 중단되었다.

그 후 참여정부가 들어서면서 같은 공약을 내세우고, 정부혁신, 지방분권, 경제 개혁과 사회개혁이라는 포괄적인 로드맵에 따라 자치경찰제도 법안상정단계까지 이르게 되었으며, 사법개혁의 일환으로 수사와 관련된 다양한 논의들이 진행되었다. 특히 수사권과 관련해서는 검찰과 경찰이 ‘협의체’를 구성하여 각자의 입장을 개진하고 양측에서 추천한 민간위원들이 ‘자문위원회’를 통해 사회각계의 입장과 바람을 더하여 “경찰수사의 독자성을 인정하고 검찰의 부당한 지배와 개입을 방지하되 경찰수사에 대한 검찰의 준사법적 통제장치는 확고하게 마련한다”는 전제 아래 다양한 쟁점에 대해 합의와 조정을 거친 바 있다.

II. 수사권 조정에 관한 입법례

1. 서 론

수사절차에서는 적법절차의 실현을 기본원리로 하여 무죄추정 및 피의자의 절차적 권리 보장이 강조되는 한편, 실체해명 및 효과적인 범죄통제를 위한 방안이 강구되어야 하기 때문에 서로 충돌되는 이익을 어떻게 조화시키는가가 매우 중요한 문제이다. 그리고

이러한 조화를 위해 수사의 주체를 누구로 할 것인지, 수사기관 상호간의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대해 각국은 다양한 입법방식을 취하고 있다. 여기서는 ① 경찰과 검찰이 독립적으로 수사권을 가지거나 경찰이 수사에서 지배적 권한을 가지거나 적어도 검찰과 독자적으로 수사권을 가지는 영미법계, ② 검찰이 수사를 주도하거나 경찰수사를 법률적으로 통제하는 대륙법계 그리고 ③ 양자를 절충한 입법방식으로 나누어 각각의 특징과 수사의 적정성과 효율성을 위해서 어떤 제도적 장치를 마련하고 있는지를 살펴보고자 한다.²²⁾

일반적으로 수사란 최초로 개시하는 것부터 공소제기까지 포함하는 매우 폭넓은 개념이지만, 우리나라에서 이해되고 있는 이러한 수사개념은 외국의 그것과 반드시 동일하다고 볼 수 없는 부분이 있다. 우리나라의 경우에는 수사활동의 주체로서 검사가 수사의 초기부터 공소제기시까지 모두 개입하고 있는 반면, 외국에서는 검사 이외의 법원이 수사의 주체로서 활동하고 있기 때문이다. 예컨대 영미법계에서 수사는 경찰에 의한 입건(charge)의 단계까지를 말하며 그 이후에 정식으로 공판을 열 것인가를 의미하는 공소제기까지의 수사는 치안법원이 담당하는 것이 원칙이다. 이에 반해 독일의 수사체계에서는 입건단계를 지나 공판을 개시할 것인가를 의미하는 공소제기까지의 조사가 수사판사에 의하여 이루어질 수도 있지만, 대부분의 사건은 검사와 사법경찰의 활동으로 이루어진다. 또한 프랑스에서는 독일과 같은 대륙법계 수사구조를 띄고 있으면서도 강제수사는 수사판사에 의하여 행하여지고 있다. 따라서 각국의 수사권 체계에 관하여 비교법적으로 검토할 경우에는 각국의 수사기관이 구체적으로 어떠한 개별적 수사권을 보유하고 있는가를 밝혀내는 것도 중요하지만, 보다 본질적으로는 각국의 수사구조상 수사가 무엇을 의미하며 수사가 어느 단계에까지 가능한지의 여부 및 수사권 행사의 통제유무를 확인하는 것이 매우 중요하다. 그렇지 않고 형식적, 획일적으로 각국의 수사권 구조를 논의하게 되면 수사권 독립에 이해관계를 가지는 주체마다 아전인수식, 견강부회식의 해석을 도출해 버리는 결과로 되기 쉽기 때문이다.²³⁾

22) 이하 영미나 프랑스, 독일 등 각국의 경찰조직에 대한 개관은 주로, Rob Mawby, Policing Across the World, Issues for the Twenty-First Century, 1999(reprinted by Routledge 2003)을 참조하였다.

23) 이진국/정완, 수사권독립 논의에 관한 검토, 형사정책연구 14권2호(54호), 2003년, 168면 이하.

2. 영미법계

(1) 영 국

영국은 대륙법계 국가들과는 달리 경찰조직이 치안판사나 콘스타블(constable)이라는 사법형태에서 분리하여 발생한 결과,²⁴⁾ 경찰의 기능도 사법경찰로서의 성격이 매우 강한 특징을 가지고 있다. 즉 영국에서 범죄의 수사는 기본적으로 경찰의 책임과 권한 하에 이루어지고 모든 시민은 경찰관이 범죄를 예방하고 범죄자를 밝혀내기 위해 행하는 수사 활동에 협조할 의무를 지고 있다.

영국의 경우에는 사인소추의 전통이 강하기 때문에 원칙적으로 누구든지 형사절차를 개시할 수 있지만 소송비용의 문제나 폐소하는 경우에 역소송의 가능성 등이 있기 때문에 경찰이 고발 등에 토대로 형사소추를 개시하는 경우가 대부분이다. 그리고 이 경우에 경찰이 직접 수사한 사건에 대해 기소를 하고 공소유지를 위한 변호사를 고용하는 것이 일반적이었다. 그러나 그 결과 경찰의 무리한 수사, 기소로 인한 공권력의 남용, 인권침해의 시비가 계속 제기되면서 왕립조사단(Royal Commission)이 진상조사를 한 결과 그 문제점으로 “수사를 행한 자가 기소까지 하게 됨으로 인해 기소에 있어 객관적인 시각이 결여된다”고 지적하였고 결국 1985년 『범죄소추법』(Prosecution of Offences Act 1985)이 제정되어 새롭게 경찰에서 독립한 검찰청(Crown Prosecution Service, CPS로 약칭)이 1986년에 설치되었다.²⁵⁾ 그러나 검찰청의 기능은 소추, 피해자 보호, 지역사회 안전에 한정되고, 소추와 관련해서도 자문기구로서의 역할이 강하여 ① 사건에 대해 기소가 가능한지를 경찰에 자문을 해주고, ② 기소하기 위해 경찰이 송치한 사건을 검토하며, ③ 소추하기로 결정한 사안의 경우 모든 경미사건에 대해 기소를 결정하

24) 영국은 전통적으로 지방 단위의 Sheriff라고 불렀던 명망가들이 분쟁을 해결하는 담당자 역할을 했고 그 후 중앙집권적 국가가 형성된 이후에도 콘스타블이라는 조직이 중앙정부의 출장소 역할을 하면서 웨리프의 업무를 조정하는 역할을 하였는데 이것이 경찰제도의 시초라고 한다.

25) 현재는 42개 지역에 검찰청이 있는데(이외에 24시간 경찰 자문에 응하는 CPS Direct가 설치되어 있다), 최고책임자로서 검찰총장(Director of Public Prosecution, DPP)이 있고 각 지역에는 검사장(Chief Crown Prosecutors)이 있는데, 그 성격을 스스로 『오로지 형사사건만을 다루는 최대의 로펌』(the largest ‘law firm’ in the UK, dealing exclusively with criminal cases)이라고 규정하고 있다. 2006년 3월 현재 모두 8,775명이 고용되어 있고 약 30%가 검사의 자격을 가지고 있으며, 전 직원의 94% 이상이 소추의 전면에서 활동하고 있다고 한다. <http://www.cps.gov.uk/about/facts.html>(2007.3.12 기준).

고, ④ 필요한 준비를 하여 사건을 법원에 제출하는 기능을 한다.²⁶⁾ 검찰은 경찰이 송치한 사건을 검토하여 경찰 의견대로 기소하거나 적용법조를 변경하여 기소할 수 있으며, 소송절차를 중단시킬 수도 있다. 그러나 우리와는 달리 범죄혐의가 인정되어도 기소하지 않을 수 있는 광범위한 기소재량은 인정되어 있지 않고, 검찰이 절차중단의 결정을 내린 경우라도 피고인이 재개를 요구하는 때에는 중단결정은 무효로 되어 소송절차가 계속된다.

그러나 범죄 수사는 여전히 경찰의 고유영역으로 법원과 피의자 측 변호인 이외에는 누구도 개입하거나 간섭할 수 없으며 검찰 소속 검사는 수사에 관여할 수는 없고 오직 경찰의 자문요청에 응할 뿐이다. 이는 일찍부터 치안유지나 방법과 같은 사회적 기능을 시민들이 자원봉사의 형태로 담당해오다가 국가경찰로 발전해 왔고 다른 한편으로 「경찰관리위원회」(police authorities) 등을 통해 정치적 중립성이 보장되어 왔기 때문에 경찰이 시민들의 폭넓은 신뢰를 받을 수 있었던 점과 무관하지 않다.

경찰은 수사의 주체로서 광범위한 재량권을 가지고 있는데, 경미한 범죄에 대하여는 범죄혐의가 인정되더라도 기소하는 것보다 경고(Caution)에 그치는 것이 적절하다고 판단되는 경우에는 피의자를 훈계, 방면하고 사건을 종결할 수도 있어 수사종결을 전적으로 검찰의 권한으로 하고 있는 대륙법계의 경우와 대비된다.

(2) 미 국

연방정부와 50개 주 및 수도 워싱턴 특별구(District of Columbia)로 구성되어 있는 미국은 연방과 주 정부가 각기 독자적인 형사사법조직을 갖고 있다. 그러나 일반적으로 형사사법제도의 3대 구성요소라고 하는 경우에는 경찰, 법원 그리고 교정기관을 드는 것이 일반적이며, 이들 기관들은 범죄억제라는 공통의 목표를 가지고 있다는 점에서 고유한 내적 연관을 가지고 있으면서도 독자적으로 활동하고 있다.

경찰은 법집행기관(law enforcement)으로서 특히 질서유지와 공공서비스 기능 이외에도 범죄수사와 소추의 기능을 담당하고 있다.²⁷⁾ 경찰조직도 분권과 자치를 근거로 연

26) <http://www.cps.gov.uk/yourcps.html>

27) 법집행기관은 각 주마다 그리고 그 기관마다 정도의 차이는 있지만, 일반적으로 범죄활동을 억제하고 진행되는 범죄가 성공적으로 수행되는 것을 방지할 책임이 있으며, 각종 영장 기타 법원의 다른 명령의 전달 내지 집행, 비상사태 기타 공공의 안전에 대한 위협에 대한 신속대응, 일정한 공공시설이나 기반시설의 보호, 공공질서의 유지, 공무원의 보호 그리고 일정한 (지방 단위의) 교정시설의 운영 등을 담당하고 있다.

방에 연방수사국이 있고 주에는 주 경찰, 카운티에는 sheriff 그리고 시에는 시 경찰이 있다. 미국의 경우에도 영국과 마찬가지로 경찰이 수사권을 거의 독점하고 있는데, 그 배경에는 경찰의 전문성과 고급인력 그리고 수준 향상 때문이라고 할 수 있다.

한편 미국에서 검찰의 역할은 기본적으로 다른 형사사법기관들이 각기 분화되어 한정된 역할을 수행하는 것과는 달리 각 분야에 대한 교량역할을 하고 있다고 할 수 있는데, 체포 단계에서부터 사건종결까지 피고인의 기소, 유죄답변을 위한 협상, 구형 등에 관해 폭넓은 재량권을 가지고 있다. 특히 20세기 초 지방검사의 권한과 재량이 강화된 이후 - 1930년대에 와서 검사의 권한과 직무가 비대해짐에 따라 그 남용의 우려가 제기되기도 하였지만 - 각 주에서 지방검사는 형사사법의 영역에 있어 공익의 최고대표자로서 현재는 대부분의 주 헌법에 지위와 권한을 규정하고 있다. 즉 지방 검사는 기소여부 결정권, 어떤 범죄로 기소할 것인지에 대한 권한, 공소취소권 등 광범위한 재량권을 갖게 되었으며²⁸⁾ 또한 선거직 지방공무원으로서 재량권 행사에 대하여 사법적 심사를 받지 않았기 때문에 미국 형사사법제도 안에서 권력의 핵심으로 부상하였다. 검사의 재량권의 행사는 일관되게 법원의 지지를 받았다. 한편 일부 주법에서 지방검찰청에 수사관(investigator)을 둘 수 있도록 규정하여, 공소유지를 위하여 필요한 범위에서 보강수사를 인정하기도 한다.

수사절차에서 경찰과 검찰의 관계를 보면 범죄수사의 주도권은 경찰에 있고 검찰은 주에 따라 일부 특수한 범죄(조직범죄, 경제범죄 기타 사회구조적 범죄)에 대한 수사권을 가지고 있는 외에는 경찰에서 넘어온 사건에 대해 기소 여부를 결정하고 공소를 유지하는 역할을 담당하고 있다. 따라서 미국에서 경찰과 검찰의 관계는 상호독립적인 기관으로서 역할구분이 뚜렷하다고 할 수 있으며, 상호대등 내지 협조관계에 있고 수사는 전적으로 경찰이 종결 여부를 결정하며 검사는 기소 및 공소유지권을 가질 뿐 수사에 있어서 경찰에 대한 일반적 지휘권을 가지고 있지 않다. 다만 경찰은 수사의 효율성과 적법성을 확보하기 위해 복잡한 사건이나 특수한 사안에 대해서는 검사로부터 법적 조언을 구할 수 있고 검사가 사건의 기소 여부를 결정할 수 있도록 가능한 한 많은 정보를 수집해야

28) 각 주에서 공소제기의 권한은 원칙적으로 검사에게 부여되어 있으며, 기소인부제도(Arrestment)나 형사면책제도(Immunity)가 마련되어 있어 검사의 기소재량이 폭넓게 행사되고 있다. 하지만 연방헌법에 의해 보장되는 대배심에 의한 공중소추제도가 유지되고 있으므로 검사에 의해 독점되는 형식을 취하고 있지는 않다. 또한 지역에 따라서는 경죄와 일정한 범위의 중죄에 대하여는 경찰에게 재량을 주어 검사의 승인 없이도 담당경찰관이 판단하여 법원에 소추할 수 있도록 허용하고 있다.

한다.²⁹⁾

따라서 경찰이 수사기관이고 검찰이 소추기관이라는 독립적 관계는 구체적인 사안에서 아래와 같이 다양한 상호관련으로 나타난다.³⁰⁾

첫째, 일단 사건이 발생하면 경찰의 책임 아래 수사가 시작되고 수사가 종결되면 범인과 수사자료를 검찰에 송치하게 된다.³¹⁾ 경찰은 체포된 피의자를 신문할 수 있는 독자적인 권한을 가지지만 피해자나 목격자에 대한 소환조사나 방문조사가 쉽지 않고 금융정보나 통화내역 그리고 이메일 등 자료입수가 법적으로 보장되어 있지 않다. 따라서 검찰이 대배심을 열고 피해자나 목격자를 증인으로 소환하여 조사하거나 수사한 결과 범죄혐의가 명백하지 않거나 증거가 불충분한 경우 사건을 검찰에 송치하지 않고 경찰단계에서 피의자를 석방하고 수사를 종결한다. 다만 예외적으로 체포영장이 발부되었거나 중요한 사건의 경우에는 검사와 협의하여 사건을 종결하기도 한다.

둘째, 경찰의 수사과정에 검찰의 관여는 일체 이루어지지 않지만 경찰이 수사를 개시한 후 공소제기를 위해 검찰과 상호신뢰 아래 긴밀한 협력관계를 유지한다. 경찰은 체포된 피의자를 신문할 수 있지만 그 밖의 수사활동에는 많은 제약을 받는다. 피해자, 목격자에 대한 소환조사는 커녕, 방문조사조차 거부당하는 일이 허다하고, 금융정보, 통화내역, 이메일 등 자료를 입수하는 방법 또한 봉쇄되어 있다. 검찰이 대배심을 열고 피해자, 목격자를 증인으로 소환하여 조사하거나, 증거제출명령(subpoena)을 발하여 자료를 입수해주지 않으면 중죄사건에 대한 수사가 쉽지 않다. 반대로 검찰에 속한 수사관(investigator)은 변호인이 진술거부를 조언하기 때문에 사실상 피의자를 신문하지 못한다. 또한 체포권한이 없는 민간인이기 때문에 수사 도중 누군가를 체포하거나 어떤 장소를 압수·수색하고 싶으면 경찰의 협조가 필요하게 된다.

셋째, 검찰은 경찰의 수사서류 검토와 경찰이 수집한 증거가 충분한가, 법률상의 문제는 없는지에 대해 검토한 후 미심쩍거나 법률적으로 보충할 부분이 있는 때에는 재수사

29) 이런 이유에서 사실상 검찰이 경찰에 대해 공판변호사로서의 역할, 고문변호사로서의 역할, 법정 대리인의 역할 그리고 선출직 공무원으로서의 역할을 한다는 지적이 있다. Cole & Smith, *The American system of criminal justice*, 1995, p.79.

30) 이상원, 미국의 검찰조직과 수사구조에 관한 연구, *한국행정논총* 제11권 2호(1999), 440~441면.

31) 다만 연방범죄, 즉 출입국사범, 관세사범, 국가안전에 관한 범죄, 조직범죄, 범죄가 2개 주 이상의 주에 걸쳐 발생하거나 주와 주 사이의 통신, 교통수단을 이용한 범죄 또는 우편물을 이용한 사기죄 등은 연방수사국, 마약단속국, 관세청 등의 연방법 집행기관의 수사관이 수사하여 연방검찰에 송치한다.

를 요청할 수 있고 이 경우에 경찰은 검찰과 상의하여 수사를 진행하고 수사서류의 작성이 이루어지게 된다. 또한 공소제기 후에도 검사는 공소를 유지하기 위해 경찰에 대해 미흡한 부분, 예컨대 증인신문의 보강이나 진술획득 등 필요한 보충수사를 요청할 수 있다.

넷째, 미국의 경우 각 법집행기관의 권한과 임무가 구체적으로 명시되어 있고 다른 기관에서 관여하거나 침범할 수 없지만 각 기관이 상호견제와 균형의 입장에서 업무를 처리하고 있다. 따라서 경찰과 검찰은 수사기관으로서 상호존중과 협력을 기조로 업무를 처리하며 검찰은 경찰에 대해 어떤 지시나 명령도 할 수 없고 경찰도 이에 복종할 근거나 법규를 찾을 수 없다.

다섯째, 경찰은 조직 내부의 지휘를 받을 뿐이며, 기관 상호간의 문제가 발생한 때에는 양 조직의 책임자끼리 해결하고 경찰의 불법행위에 대해서도 경찰이 일차적으로 내부감찰기능을 가동하여 사건을 조사한다. 검찰이 경찰의 부정이나 비리를 조사할 수 있지만 직접 징계처리를 할 수는 없고 경찰에게 일차적 조사를 위임하고 검사가 당해 경찰관을 기소하게 되면 경찰은 그를 직위해제하는 것이 관례이다.

3. 대륙법계

(1) 프랑스

프랑스는 조직상으로 법원이 법무성에 소속되어 있고, 법무장관이 조직상 사법의 총책임자로서 국가적 차원에서 제기되는 여러 법무사안들, 예컨대 사법관의 모집, 경력관리, 각급 법원의 통합, 법원직원 등에 대한 감독, 교정행정의 감독 등을 관장하고 있다. 그러나 형사사법업무는 법원에 전속되어 행정부가 어떤 간섭도 할 수 없도록 함으로써 실질적인 사법권 독립이 보장되어 있다.³²⁾

프랑스의 형사사법은 16세기부터 규문절차에 의한 공적 소추가 확립되면서 절차에서 억압과 자의가 지배하고 있었지만 1789년 프랑스 혁명 이후 영국법의 영향 아래 1808년 치죄법이 제정되어 탄핵주의가 확립되었고 그 과정에서 소추기관으로서 검사가 중요한 지위를 차지하게 되었다.³³⁾ 즉 프랑스 혁명 이후 민주주의와 법치주의, 행정과 사법,

32) 조상제, “프랑스 형사사법제도”, 비교형사법연구 3권 1호(2001),

33) 프랑스의 검찰제도 역사에 대해서는, 문준영, “검찰제도의 연혁과 현대적 의미”, 비교형사법연구 8

효과적인 범죄진압과 시민적 자유의 확보 사이의 갈등과 절충을 추구하는 정치적 과정 속에서 예비수사권 및 공소를 제기하고 유지하는 권한을 가진 국가기관으로 등장하게 된 것이다.³⁴⁾

한편 17세기 루이 14세에 의해 치안유지와 왕권강화의 차원에서 경찰조직이 창설되었는데, 전통적으로 경찰의 기능은 국민의 복지 전반에 걸쳐있어 각종 증명서의 발생, 영입 허가, 건축허가 등과 같은 공공의 안전과 질서유지의 관점에서 필요한 광범위한 직무를 수행해 왔으나 1982년 사회당 정권 하에서 폭넓은 개혁에 착수하여, 공안유지, 정보경찰에서 공공 서비스로의 전환, 방법 및 지역활동의 중시, 전문가로서의 지식, 기술, 윤리의 향상, 국가경찰조직의 근본적 개혁 등이 논의된 후 점차 방향이 전환되어 왔다.

프랑스의 치죄법에 사법적 수사의 주재자는 검사가 아니라 예심판사(juge d'instruction)이다. 예심단계에서 검사는 공적 청구자와 감시자의 역할에 머물고 다만 예심에 앞선 이른바 예비수사(enquête préparatoire)의 단계에서 직접 또는 사법경찰관리의 보조를 받아 범죄의 발생 여부를 확인하고 예비적으로 정황을 파악하는 정도의 수사를 한다. 검사가 예심판사에 속하는 수사권을 행사할 수 있는 경우는 현행범사건, 변사자 발견 등의 예외적인 경우에 한정되며 비현행범사건에서는 예심판사에게 필요한 조치를 청구하거나 예심개시를 청구하는데 그친다. 살인 등 강력범죄나 중한 범죄가 발생하게 되면 주로 경찰의 인지도나 신고, 고소, 고발에 의해 사건이 경찰에 접수되는데, 이 경우 경찰은 현행범인 경우 현행범 체포, 현행범이 아닌 경우에는 일반체포(garde à vue)로서 원칙적으로 24시간 동안 피의자의 신병을 확보한 뒤 검사의 지휘를 받아 기간연장을 받거나 즉시 송치하고, 검사는 사안이 중죄에 해당하는 경우에는 즉시 예심판사에게 기소한다.³⁵⁾ 여기서 '기소'란 우리 법제 하에서의 기소와는 달리 사법수사권을 가진 예심판사에게 수사를 개시할 것을 요구하는 의미를 가진다. 한편 수사판사는 사안을 검토하여 사법경찰관에게 수사기일을 지정하여 위임수사(commission rogatoire)를 지휘한다. 이러한 지휘를 받은 사법경찰은 검사의 개입 없이 수사판사와 동일한 권한을 행사하게 된다.

권 1호(2006), 671면 이하 참조.

34) 위의 논문, 679면.

35) 이 경우에 사법경찰관은 검사의 기소 여부를 결정하는 기초자료인 범죄정보를 제공하도록 형사소송법에 명시되어 있다. 즉 검사에게는 사건을 어떤 방향으로 신속하게 처리하며, 각종 단계에서 적법하게 처리되는지를 감시할 권한이 부여되어 있다.

프랑스 형사소송법 제12조는 “사법경찰관은 검사의 지휘 하에 본편에 정하는 사법경찰관, 공무원 및 사법경찰리가 이를 수행한다”고 규정함으로써 경찰이 사법경찰권을 행사함에 있어서 검사의 지휘를 받는다는 점을 명시하고 있고, 동법 제14조 1항이 “사법경찰은 예심수사가 개시되어 있지 않는 한 본편에 정한 구별에 따라 형벌법규에 정한 죄를 인지하고 그 증거를 수집하며 범인을 수사하는 것을 임무로 한다”고 규정하고 있지만 제41조 1항에서는 “검사는 형벌법규에 반하는 범죄의 수사 및 소추를 위하여 필요한 일체의 처분을 행하거나 행하게 한다”고 규정하고 이어서 동조 2항에서는 “전항의 목적을 위하여 검사는 그 지방법원의 관할구역 내에서의 사법경찰관 및 사법경찰리의 활동을 지휘한다”고 규정함으로써 검사의 수사지휘를 명시하고 있다.

결국 법률상으로 수사절차에서 검사가 사법경찰에 대해 수사지휘 및 감독권을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 실제로 검사는 경찰 수사의 일부인 중대한 범죄에만 개입함으로써 사실상 경찰이 주도적으로 수사를 행하고 있다. 이는 검사에게 실제로 수사를 할 만한 인적, 물적 조직이 없기 때문이다. 또한 검찰의 수사에 대한 전반적인 지휘감독도 일부에 국한되어 있고 구체적인 지휘도 직접 명령을 하는 방식이 아니라 일반적으로 조언, 지시, 지침 등을 통해서 행하고 공소유지를 위해 필요한 사항에 국한되는 것이 일반적이다.

(2) 독일

독일의 형사소송법상 검찰은 수사를 주재하고 경찰은 검찰을 보조하는 역할을 한다.³⁶⁾ 즉 검찰은 법원조직법 제152조와 형사소송법 제161조의 범위 내에서 경찰에 대하여 수사지휘권을 가지며, 경찰은 검찰의 보조기관으로서 검찰의 명령에 복종하여야 한다. 경찰도 독자적으로 수사에 착수할 권한과 의무를 가지고 있지만(StPO 제163조 제1항), 경찰의 수사결과는 지체 없이 - 즉 긴급한 증거보전 및 신속한 조사 후에 - 검찰에 송부되어야 하며(동조 제2항) 그렇게 되면 형사소송법 제152조와 제160조에 따라 수사의 주도권은 검찰에 귀속된다. 그러나 법규정과 달리 독일의 수사현실에서 수사절차에 대한

36) 이 점에서는 스위스의 경우도 유사하다. 1934년에 제정된 스위스 연방 형사사법법률(Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege) 제15조는 검사(Bundesanwalt)가 사법경찰(gerichtliche Polizei)을 지휘하도록 규정하고 있고, 사법경찰은 그 외에도 연방 형사법원 항소부(Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts)의 상급감독을 받도록 하고 있다.

사실상의 주도권은 경찰이 가지고 있다.³⁷⁾ 검찰에 자체 수사인력이 확보되어 있지 않기 때문에 검사는 “손발이 없는 머리”(Kopf ohne Hande)라고 하며, 따라서 실제로 수사활동은 대부분 검찰의 관여 없이 경찰에 의하여 이루어지고 있고, 형사소송법 제163조 제2항의 “지체 없이”(ohne Verzug)라는 개념이 넓게 해석되기 때문에 수사종결의 단계에 이르러 비로소 검사에게 송치될 뿐이다. 게다가 독일의 경우는 직접주의, 구술주의의 원칙을 엄격히 견지하여 검사나 경찰 등 수사기관이 작성한 조서의 증거능력을 인정하지 않는다. 공판정에서 조서 내용 모두가 낭독되고 진술자에 의하여 그대로 진술되었음이 인정되는 경우에만 비로소 증거능력이 인정될 뿐이다. 따라서 검사가 경찰이 조사한 자에 대하여 굳이 직접 조사하거나 중복적으로 조서를 받아야 할 필요성이 없는 것이다. 독일의 검사는 객관의무를 지는 준사법관으로서 수사를 직접 수행하기 보다는 경찰수사의 절차적 적법성을 담보해주고 경찰수사과정에서의 위법에 대하여 사후적으로 통제하는 역할을 담당하고 있다. 검사의 경찰에 대한 수사지휘는 경찰이 송치한 사건에 대하여 사후적으로 이루어지는 것이 일반적이다.

경찰을 검사의 단순한 수임인(Mandatar)이라는 지적도 있으나³⁸⁾ 수임이라는 표현은 경찰이 수사절차에서 차지하는 지위를 그 범위에 있어서나 질에 있어서 제대로 표현한 것이 아니다. 경찰이 단지 타인의 업무를 실행한다는 생각이 숨어 있다. 그러나 정확하게 말하면, 법률상으로는 검사가 경찰에 대해 확고한 지시권을 가지고 있고(사건주도기능-Sachleitungsfunktion) 경찰의 수사활동의 결과가 거기에 머물러있지 않고 검사가 그것을 종결하는 판단을 내릴 수 있게 하도록 되어 있다. 그러나 그렇다고 해서 경찰이 아무런 독자적인 임무를 수행하지 않는다는 의미는 아니다. 형사절차에서 경찰의 작용은 심지어 역사적으로 검사보다 더 오래된 것이다. 프로이센경찰법에서 유래된 것처럼 형사절차에서 경찰의 고유한 업무는 오늘날 형사소송법 제161조, 제163조에 해당하는 규정들을 통해 제약을 받아서는 안된다는 생각이 지배하고 있었으며, 오히려 1871년 독일제국 설립된 이후에 제국의 각 주들은 손발이 없는 검사가 다른 기관을 통해 필요한 수사

37) 수사절차에서 경찰의 비중이 점차 커지게 된 배경에 대해 릴리에는 경찰의 중요성 증가, 범죄예방 관념이 차지하는 비중의 증가, 경찰의 자화상 변화, 범죄기술의 전문화, 컴퓨터 등을 통한 범죄에 관한 정보수집의 우위, 범죄예방활동과 수사영역의 구별 모호, 범죄의 국제화, 새로운 수사방식에 대한 법적 통제의 미흡 등을 들고 있다. Lillie, Das Verhältniss von Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, ZStW 1994, S. 627 ff.

38) Görgen, Die organisationsrechtliche Stellung der StA zur ihren Hilfsbeamten, 1973, S.64ff.; Rüping, ZStW 95, 910; Krey, I, 471; Gössel, Strafverfahrensrecht, §3 Bf2

를 하기 위한 두 가지 모델 가운데 하나를 선택해야 했다. 한편으로는 수사의 주도권을 가진 검사를 위해 경찰이 고유한 수사활동을 인정한 프로이센 모델이고, 다른 하나는 검사의 보조자로서 법원조직법에 사법경찰(Justizpolizei)제도를 둔 남부독일 모델(프랑스 법에서 유래)인데, 법적 수임이라는 사고는 후자의 모델에 대해서만 적용된다.

독일에서는 1971년 8월 4일 뮌헨의 독일은행(Deutsche Bank) 지점에 2명의 강도가 5명을 인질로 하여 대치하는 상황에서 사건현장에 있던 부장검사가 체포를 위하여 경찰의 진입을 지시하였고 진입과정에서 인질 1명이 총격으로 사망하는 사건이 발생하자, 경찰의 고유업무인 위협예방과 검사의 업무인 범죄소추가 동시에 문제되는 상황에서 검사가 경찰의 작전 및 총기사용에 대해 지시하는 것이 타당한가 여부가 논란이 되었고 이로 인해 검찰권과 경찰권의 한계에 대한 논쟁을 불러일으키게 되었고, 이러한 논의가 경찰의 독자적 수사권 논쟁으로 이어지게 되었다. 이에 1975년에 각주 내무장관회의와 각주 법무장관회의를 거쳐 “검사와 경찰의 관계규정을 위한 공동위원회”가 구성되고 그 위원회에서 「검사와 경찰의 관계의 새로운 정립을 위한 기준」이 마련되었고³⁹⁾ 그 후 법

39) 이 15개항으로 작성되었는데, 그 가운데 양자의 관계에 대한 주요한 내용만 소개해보면 아래와 같다.

1. 검찰과 경찰은 각 조직상 독립된 기관으로서 범죄 소추에 있어 효율적인 범죄투쟁을 위하여 밀접하게 신뢰를 가지고 공동으로 일을 한다. 이에는 상호간의 정보제공이 포함된다. 이는 법무부와 경찰의 정보 및 의사전달체계에 상호 참여함으로써 확보되어져야 한다.
2. 검사는 수사절차 전체에 대한 책임을 지며 경찰이 독자적으로 행위할 수 있는 영역에서 경찰이 지는 책임에 상관없이 그러하다.
3. 경찰은 이 기준상의 기준에 따라 범죄행위를 수사할 권한과 의무가 있다. : 이 권한과 의무는 지체할 수 없는 조치에 제한되지 않는다. 경찰은 검사가 달리 지휘 하지 않는 한 수사실행의 종류와 범위를 결정한다.
4. 경찰은 다음과 같은 사안에 대하여는 알게된 범죄행위와 행한 조치를 검사에 고지하여야(unterrichten) 한다.
 - a) 법률적 또는 사실적으로 어렵거나 중요한 사안
 - b) 검사가 개별사안에 대하여 또는 일정한 사건군에 대하여 고지를 요구한 경우
5. 검사가 수사를 개시하는 경우 그 수사개시여부에 대해 경찰이 그 수사에 참여하지 아니하여 알지 못하는 사건의 수사개시여부를 경찰에 고지하여야 한다.
6. 경찰은 수사를 종료한 때에는 즉시 검사에 수사결과를 송치하여야 한다. 법률적 또는 사실적인 이유로 경찰이 더 이상 수사를 계속할 수 없는 때에도 같다.
7. 경찰은 다음 각 경우에는 수사종료 전이라도 검사에 사건을 송치하여야 한다.
 - a) 검사가 송치를 요구한 경우
 - b) 판사의 영역 또는 검사의 영역에 속하는 수사활동(※영장을 필요로 하는 경우 등)을 할 필요가 있는 경우. 다만 검사가 개별사안에서 송치하지 않도록 지휘한 경우는 그렇지 아니하다.
 - d) 경찰이 고소 또는 신고를 받거나, 범죄행위에 대하여 수사개시를 위한 혐의를 알게 된 후 검사에 수사결과를 송치하지 아니하고 10주가 경과한 경우.; 검사는 일정한 경우 또는 일

무성에서도 개정안이 마련되었지만⁴⁰⁾ 찬반논의가 대립되어 법률화되지 못하였다.⁴¹⁾ 그러나 현실적으로 초동단계에서 대개 경찰이 독자적으로 수사를 하고 있는 현실을 감안하여 결국 2000년 형사소송법 개정법률이 종래 해석상으로만 인정되어 왔던 경찰의 초동 수사권을 명시적으로 인정하기에 이르렀다.⁴²⁾

정한 사건군에 대하여 송치기간을 더 부여할 수 있다.

8. 검사는 언제든지 수사의 전체 또는 일부를 직접 할 수 있으며 일반적 지시 또는 개별사건에 대한 구체적 지시를 통하여 경찰 수사의 종류와 범위를 결정할 수 있다. 검사는 이 경우 개별수사행위 실행에 대하여도 구체적 개별지시를 할 수 있다. 검사는 지시를 함에 있어 경찰의 수사학적 전문지식을 고려하여야 한다. 경찰은 검사의 지시를 이행하여야 한다.

직접적 강제수단의 적용에 있어서는 ‘검사의 지시에 의한 경찰의 직접적 강제수단 적용에 관한 연방 및 주 법무장관, 내무장관의 공동 규칙’의 원칙에 따른다.

40) 1978년 수사권 조정에 관한 법무부 형사소송법 개정안은 다음과 같다.

제161조 ① 검사는 사실관계 조사를 위하여 모든 공공기관에 사실조회할 수 있으며 모든 종류의 수사를 스스로 하거나 경찰로 하여금 하게 할 수 있다. 검사는 경찰이 수사를 하는 경우에 수사의 종류와 범위 및 개개 수사활동의 종류와 방식을 결정할 수 있다.

② 검사는 관할 경찰관청에 대해 협조요청(Ersuchen)을 한다. 지체의 위험이 있는 경우는 그 관청의 개별 경찰관에 대하여 직접 지시할 수 있다. 사건을 담당하는 경찰관이 정해진 경우에도 그 경찰관에게 직접 지시할 수 있다. 경찰은 검사의 지시를 이행할 의무가 있다.

제163조 경찰은 범죄혐의를 알게 된 때에는 즉시 스스로 사실을 조사하여야 한다. 검사가 달리 지시하지 않는 한 경찰이 수사의 종류와 범위 및 수사행위의 종류와 방법을 결정한다. 제160조 제2항 및 제3항의 1문도 준용된다. 특히 중요한 사건은 지체없이 검사에 보고하여야 한다.

제163조의a ① 경찰은 수사를 종료한 때 즉시 검사에 수사결과를 송치하여야 한다. 다음 각 경우에는 수사종료전이라도 송치하여야 한다.

a) 검사가 송치를 요구하는 때

b) 수사가 특별히 광범위하거나 법률적 또는 사실적으로 어려운 사건

c) 경찰이 사건을 인지한 후 10주를 경과한 때

② 판사의 영역 또는 검사의 영역의 수사활동을 필요로 하는 경우에도 경찰은 검찰에 수사결과를 송치하여야 한다.

41) 이러한 배경에는 독일 형사소송법이 우리의 경우와는 달리 경찰의 독자적 수사권을 인정하는 방향으로 해석이 가능하다는 점과 검사의 수사지휘를 지나치게 상세히 규율하는 것에 대한 경찰측의 반대 등이 작용한 것으로 보인다. Schäfer, Zur Entwicklung des Verhältnisses Staatsanwaltschaft-Polizei, Festschrift für Hanack, Walter de Gruyter, 1999, S.192.

42) 독일 형사소송법 제163조 1항은 과거에 단지 “경찰직 관청과 공무원은 사건이 불확실해지는 것을 막기 위해 범죄행위를 조사하고 지체해서는 안되는 모든 명령을 내려야 한다.”고만 규정하여 경찰직 공무원의 수사의무만을 규정했으나, 개정을 통해 제2문으로 “이 목적을 위해 그들은 다른 법률 규정이 별도로 그 권한을 정하지 않는 한 모든 기관에 정보를 조회하거나 위험이 급박한 경우에도 정보를 요구하며 모든 종류의 수사를 할 권한이 있다.”는 구절을 신설하였다.

4. 절충형

(1) 일 본

이미 소개한 것처럼 일본은 제2차 세계대전 이전까지 대륙법계의 영향 아래 - 특히 1890년 독일법의 모범으로 재판소구성법이 제정된 이후에는 독일법의 영향을 받아 - 수사권을 검사의 지휘 아래 두고 있었다.

그러나 제2차 세계대전 패전 이후 미군정의 영향 아래 대륙법계 제도에 영미법의 절차원리를 가미하는 새로운 형사소송절차가 마련되면서 경찰의 정치적 중립을 보장하기 위해 공안위원회 제도를 두는 한편 경찰에게 수사의 주도권을 인정하는 제도적 변화를 가져왔다. 그렇지만 검찰의 수사권을 완전히 배제한 것은 아니다. 즉 검찰에게 모든 범죄에 대하여 직접 수사를 수행할 수 있는 권한이 법적으로 부여되어 있으며(일본 검찰청법 제6조), 구체적인 수사권한에 있어서도 사법경찰에게는 인정되지 않는 변사체검시권(일본 형사소송법 제229조), 증인신문청구권(동법 제226조), 구류청구권(동법 제204조, 제205조, 제211조, 제216조) 등이 인정되어 있다. 다만 당사자주의적 소송구조의 채택으로 인해 검사의 일차적 역할은 공소관으로서 소추권 행사를 주된 임무로 하게 되었고⁴³⁾, 수사에 관해서는 이차적 지위를 가지게 되었다.

일본에서 모든 범죄에 대한 수사는 일차적으로 사법경찰직원이 담당하며(동법 제189조 제2항), 검사는 필요한 경우에는 수사를 할 수 있도록 함으로써 (동법 제191조 제1항)⁴⁴⁾, 양자의 관계는 원칙적으로 협력관계에 선다(동법 제192조). 구 형사소송법은 검사와 사법경찰관과의 관계를 상명하복의 관계로 규정하였으나(동법 제248조, 제249조) 현행법은 검찰관과 사법경찰직원을 각각 독립한 수사기관으로 규정하고 양자의 관계를

43) 일본의 검찰도 우리나라의 경우와 마찬가지로 소추권에 관해서는 강력한 권한을 가지고 있다. 즉 기소독점주의 및 기소편의주의 하에서 공소제기 및 유지의 권한 그리고 공소취소권을 행사하고 있기 때문이다.

44) 한편 일본검찰은 검사의 지휘를 받아 수사를 보조하는 자체수사인력으로서 검찰수사관을 두고 있다(제191조 2항). 또한 검찰은 경찰에서 송치된 사건 이외에 스스로 인지한 사건에 대하여 수사를 행하는 소위 독자수사를 수행하고 있다. 그러나 독자수사의 영역은 중수뢰사건이나 상법위반사건 등 정치적 중립성이나 고도의 법률지식이 요구되는 사건에 한정되어 행해지고 있다. 독자수사를 전담하는 부서인 특별수사부와 특별형사부는 50개 지방검찰청 및 203개 지부 가운데 일부인 13개 지방검찰청(특별수사부 3개청, 특별형사부 10개청)에만 설치되어 있다. 형사사건의 대부분은 실제 경찰에 의해서 처리되고 있다.

상호협력관계로 규정한 것이다. 사법경찰은 인적·물적 자원이 풍부하여 수사설비면에서 우수하고, 국민과 직접 접촉하여 범죄에 대한 정보수집에 있어서도 신속한 면을 가지고 있다. 반면 검찰관은 일반적으로 법률적 소양의 면에서 상대적으로 사법경찰직원보다 우수하여 적법절차의 준수라는 측면에서 국민의 신뢰를 더 많이 받고 있으며 고도의 법률지식을 요하는 복잡한 수사를 담당하기에 적합한 지위를 가지고 있다. 따라서 효과적인 범죄수사를 위해서는 검찰과 사법경찰의 상호협력이 필수적이고도 유용하다고 할 수 있다.

한편 검찰은 사법경찰에 대한 지시·지휘권을 가지고 있다. 즉 ① 검찰관은 관할구역 내의 사법경찰직원에 대하여 조사 또는 공소유지에 관한 일반적 지시를 할 수 있으며(동법 형사소송법 제193조 제1항: 일반적 지시권), 관할구역 내에 있는 사법경찰직원에 대하여 수사의 협력을 구하기 위하여 필요한 일반적 지휘를 할 수 있다(동조 제2항: 일반적 지휘권). 따라서 일반적 지휘는 검찰관이 행하는 수사에 관하여 사법경찰직원의 협력을 구하는 경우에 한하여 허용되므로 사법경찰직원이 직접 하는 수사에 관해서는 일반적 지휘가 허용되지 않는다. 또한 ② 검찰관은 구체적 사건을 수사하는 과정에서 필요한 경우에 사법경찰직원을 지휘하여 수사의 보조를 시킬 수 있다(동법 제193조 제3항: 구체적 지휘권). 따라서 구체적 지휘도 검찰관이 현재 구체적 사건을 직접 수사 중인 경우에 한하여 허용되고, 사법경찰직원이 직접 수사 중인 경우에는 구체적 지휘가 허용되지 아니한다. 결국 경찰의 개별 사건에 관한 수사에 대해 검사는 송치이후의 단계에 이르러서야 비로소 관여할 수 있게 된다. ③ 사법경찰직원은 검찰관의 일반적 지시·지휘 및 구체적 지휘에 복종하여야 하며(동법 제193조 제4항), 사법경찰직원이 정당한 이유 없이 검찰관의 지시·지휘를 복종하지 아니한 경우에는 검사총장, 검사장 또는 검사정은 국가공안위원회 또는 각 지방 공안위원회에 사법경찰직원에 대한 징계 또는 파면의 소추를 할 수 있다(동법 제194조).

한편 - 우리나라와 달리 - 사법경찰직원은 판사에게 직접 체포장을 청구할 수 있고(동법 제200조) 체포를 통하여 피의자의 신병을 48시간 확보할 수 있으며, 구속을 위한 영장신청은 검사가 행하도록 함으로써 경찰수사의 독자성과 검사의 수사지휘를 효율적으로 조화시키고 있다. 이 외에도 사법경찰직원은 체포된 피의자를 석방·송치할 수 있고, 검사의 명령에 따라 변사체를 검시할 수 있으며, 사건을 검사에게 송치하고 검사의 명령으로 수감장을 발하며 압수물을 처분할 수 있다. 또한 수사종결권에 관해서도 실제로 검찰에게 전속시키지 않고 있다. 소위 미죄처분 등의 불송치 예외가 법률상 인정되어 적극적으로

로 활용되고 있고, 또한 사건성 없는 사건의 불송치 관행이 실무상 정착되어 있기 때문이다. 나아가서 한편 검사 작성 피의자신문조서와 사법경찰관이 작성한 피의자신문조서는 증거능력의 인정요건에 있어서 차이가 없으므로 검사가 사법경찰에서 자백한 피의자에 대하여 중복적으로 신문하지도 않는다. 검·경의 피의자신문조서는 다같이 제한된 요건 하에서만 증거능력이 인정되고 있다(동법 제322조).

(2) 중 국

중국에서도 형사소송의 중심은 재판에 있다고 본다. 국민의 권리와 연관된 모든 실제적 문제와 절차적 문제는 반드시 중립적 지위를 가진 사법기관이 결재해야 하고 이러한 결재는 최종적 권위로 인정되어야 한다고 보기 때문이다. 그리고 사법기관의 중립성을 유지하기 위해서는 소추와 재판을 완전히 분리해야 한다는 입장을 취하고 있다.⁴⁵⁾ 이 점에서 철저한 탄핵주의에 입각하고 있다고 할 수 있다.

한편 재판 이전의 단계에 대해서도 수사권과 공소권의 구분을 중요한 출발점으로 삼고 있다. 즉 증거를 수집하고 범죄를 적발, 증명하며 범인을 검거하고 필요한 강제조치를 실현하는 수사절차는 본래 사회의 치안과 질서를 유지하는 기능을 가지는 경찰에게 맡기면서도, 사회의 발전에 따라 범죄가 복잡해지고 점차 은밀해지면서 경찰의 권력이나 영향력이 비대해지고 이에 따른 국민의 불안을 고려하여, 수사기관이 수집, 채택한 증거를 토대로 사건을 법정으로 제소하여 변호인과 다투는 소추행위에 대해서는 검찰에 맡길 필요가 있다는 것이다.

중국도 일본과 마찬가지로 절충형 수사구조를 가지고 있지만, 수사권에 있어서 검찰과 사법경찰관(公安)이 책임분담, 상호협력, 상호제한을 기초로 하고 있다는 점에 일본과는 다른 독자적인 성격을 가지고 있다. 두 기관이 수사에서 독자성을 가진다는 점에서는 영미법계와 유사하지만, 양자가 상호협력 및 제한을 한다는 점에서 차이가 있고, 경찰이 광범위하고 독립적인 수사권을 가진다는 점에서 대륙법계와도 차이가 보인다.⁴⁶⁾

형사소송법 제3조 전단은 ‘형사사건의 수사, 구류, 구속의 집행, 예심은公安기관이 책

45) 陳光中 主編, 刑事訴訟法(第2版), 北京大學出版社, 2005, 75頁 이하 참조.

46) 대개 중국법상 검경관계의 패턴을 구성하는 법률적 기초로서 헌법 제135조, 형사소송법 제3조, 제7조, 제8조, 제66조, 제68조 등을 드는 것이 일반적이다. 卞建林, “論我國偵查程序中檢警關係的優化——以制度的功能分析爲中心” 《國家檢察官學院學報》2005年第2期 <http://www.procedurallaw.com.cn/article.html?id=9829>

입진다. 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 기타 어떤 기관, 단체 및 개인도 이러한 권력을 행사할 권한이 없다'고 규정하여 수사권이 원칙적으로 공안기관인 사법경찰에 있음을 명시하고 있다. 또한 동법 제89조도 '공안기관은 이미 입건된 형사사건에 대해 수사를 진행하고 범죄혐의인 유죄·무죄 여부 및 범죄의 경중을 입증할 증거를 수집하고 증거자료를 획득한다'고 규정하여 이 점을 명확히 하고 있다. 또한 공안기관이 청구한 구속비준에 대해 인민검찰원이 불구속결정을 한 경우 공안기관은 차상급 인민검찰원에 재심의를 요구할 수 있다고 규정함으로써(동법 제70조) 검찰기관에 대한 이의제기가 가능하도록 하고 있다.

한편 검찰기관인 인민검찰원은 법률감독기관이다. 형사소송법 제3조는 '구속비준, 검찰기관이 직접 수사한 사건의 수사, 공소의 제기는 인민검찰원이 책임진다'고 규정하고 있다. 따라서 인민검찰원은 직접 수리한 사건(공무원범죄, 공무원의 직권남용죄, 인권침해죄 등)에 대해 직접 수사하고, 공안기관이 입건처리를 하지 않은 사건에 대해 불입건 사유를 설명할 것을 공안기관에 요구할 수 있고 필요한 경우에 입건을 통지함으로써 입건 의무를 부과할 수도 있다. 또한 구속사건에 대해서도 구속비준을 할 수 있을 뿐만 아니라 구속비준을 하지 않는 경우에 이를 지시할 수도 있다. 이 외에도 기소 여부를 결정하고, 필요한 경우에 보충수사를 위해 사건을 공안기관에 반환할 수도 있다(동법 제140조 전단).

한편 인민검찰원과 공안기관은 상호협조 및 감독관계에 서기도 한다. 즉 공안기관이 고소사건 중 범죄혐의자의 구속이 필요하다고 여길 때에는 검찰원에 심사를 신청하는데 검찰원이 구속을 심사하기 위해 필요한 증거를 제공할 것을 공안기관에 요구하거나 보충수사를 요구할 수 있다. 한편 형사소송법 제83조는 '공안기관이나 인민검찰원은 범죄사실 또는 범죄혐의자를 발견한 경우에 그들의 관할범위 내에서 입건, 수사하여야 한다'고 규정함으로써 독자적인 수사권을 인정하지만, 검찰은 공안기관에 대해 그 권한행사의 적법성을 감독하고 공안기관이 관리하는 구치소에 대해 감독을 하며 독직사건에 대한 배타적 수사권을 통해 공안기관의 수사과정을 감독하기도 한다.⁴⁷⁾

47) 일반적으로 학자들은 현재의 검경관계가 몇 가지 점에서 문제점을 안고 있어 개선이 필요하다는 입장을 취하고 있는데 무엇보다 경찰에 너무 큰 재량권이 주어져 있다는 점이 지적되고 있다. 즉 수사절차의 목적을 실현하고 형사공판심리전 절차를 보완하는 차원에서 보면, ① 경찰을 위주로 하고 검찰을 보조로 하여 수사절차가 진행되고 있다는 점, ② 입건 이후 수사의 종결에 이르기까지 경찰의 활동에 대한 견제가 약해서 국가소추권의 통일적이고 유효한 행사에 영향을 주고 있다

5. 소 결

영미법계에서는 경찰의 수사에 대한 통제를, 대륙법계에서는 경찰이 현실적으로 수사권을 가지는 것을 제도적으로 보장하는 방향으로 나가고 있음을 알 수 있다. 수사권 배분에 있어서 비교적 검찰에 큰 비중을 두는 독일, 오스트리아 그리고 스위스의 경우에도 최근 형법학자들이 공동연구를 통해 제안한 수사절차에 대한 대안⁴⁸⁾을 마련하면서 이런 방향을 시사하고 있다. 즉 수사절차가 단지 공판의 준비단계(Vorverfahren)에 그치는 것이 아니라 실체해명을 위한 소송절차에서 핵심적인 위치를 차지하고 있다는 점을 인정하면서, 검찰이 독자적인 수사를 실행할 수 있도록 근거규정을 명확히 하는 한편(대안 제161조 1항, 2항) 경찰이 검사의 요청이나 지시가 있으면 수사를 실행할 의무가 있음을 명확히 하고(동조 3항) 일반적 지시를 통해 경찰에게 독자적으로 수사를 할 수 있도록 위임하는 근거규정(동조 4항)을 두고 있다.

Ⅲ. 수사구조 개편의 필요성

1. 논의의 출발점

수사구조 개편을 논의하기 위해 이 문제를 다시 생각하게 하는 두 가지 사건을 소개한다. 2006년 12월 서울 동대문경찰서는 특정 프로그램 저작권을 위임받은 변호사가 아르바이트생을 동원해서 컴퓨터 상인들이 불법 프로그램을 컴퓨터에 깔도록 하여 저작권 위반을 하게 한 다음 브로커와 짜고 상인들을 협박하여 거액의 합의금을 받아냈다는 사건을 수사하면서, 법무법인의 변호사 사무실에 대한 압수·수색 영장을 서울북부지검에 신청했으나 두 차례 걸쳐 계속 기각되자, 현직 사법경찰관이 그 처분을 취소해달라는 소송을 서울북부지원에 냈다. 형사소송법 제419조는 “검사 또는 사법경찰관의 구금, 압수

는 점, ③ 수사가 기소를 위한 준비라는 관념이 강하지 못하고 공소(公訴)의 질과 효과에 영향을 주고 있다는 점(사법실무에서 검찰이公安기관에 보충수사를 요구하는 비율이 점차 증가하고 있다), ④ 검찰의 경찰에 대한 감독이 형식적이고 수사권이 남용되는 현상이 비교적 심각하고 법관에 의한 사법적 통제도 미약하다는 점을 들고 있다. 卞建林, 위의 논문 참조.

48) Arbeitskreis deutscher, österreichischer und schweizerischer Strafrechtslehrer, Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens(AE-EV), 2001.

또는 압수물의 환부에 관한 처분에 대하여 불복이 있으면 법원에 그 처분의 취소 또는 변경을 청구할 수 있다”고 규정함으로써 수사기관의 강제처분에 대해 준항고를 인정하고 있다.

그 동안 수사기관의 처분에 대한 준항고는 피의자나 피해자만 신청할 수 있는 것으로 생각해 왔는데, 같은 수사기관인 사법경찰관이 검사의 압수영장신청 기각처분에 대해 준항고를 제기한 것은 이번이 처음이다. 법원은 지난 1월 16일 준항고 청구를 각하하면서 “형사소송법 규정상 검사나 경찰관의 처분에 대해 취소나 변경을 구할 수 있는 청구권자는 처분 대상자인 국민”이라고 한정하고, 사법경찰관이 검사의 처분에 불복할 수 없는 근거로서 “형사소송법 등 관련규정을 종합하면 우리 입법자는 검사를 수사 주체로, 경찰을 수사의 보조자로 정하고 있어 경찰은 검사의 지휘 내에서만 수사할 수 있다”며 “압수·수색영장에 대해서도 경찰은 지휘에 복종할 의무만 있을 뿐 이를 다룰 수 없다”고 판시했다(서울북부지방법원 2007.1.16. 2006보1 준항고).

이 사건의 핵심은 이론적으로는 검사의 처분에 대한 경찰의 준항고가 허용되는가 하는 점이지만, 실질적으로는 검사의 독점적 영장청구권에 대한 이의제기였다고 할 수 있고 나아가서 검사의 수사지휘권에 대한 이의라고 할 수도 있다.

그런가 하면 지난 해 9월 대전에서는 경찰이 검사의 ‘구속전 피의자 면담 요청’을 잇따라 거부하는 사건이 발생하면서 수사권 조정에 관한 문제가 다시 관심의 대상으로 떠오르고 있다. 특히 이번 사건에서는 경찰청이 구속전 피의자에 대한 검찰의 인치 요청에 협조하라는 지시 공문을 내린 후에 발생한 것인데, 경찰 내부에서는 피의자의 신병 이동이라는 중요한 문제에 대해 법적 근거가 명확히 않은 상태에서 이러한 협조지시만으로 피의자의 신병 인도라는 문제를 처리할 수 있는지에 대해 논란이 야기되고 있다.

이러한 논란의 핵심에는 검사의 수사지휘라는 제도적 장치가 오랫동안 아무런 제약 없이 다양한 방식으로 행사되어 온 것에 대한 문제제기가 숨어 있다. 그러나 학계에서는 사실 형사소송법 제196조에 언급된 “사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다”는 (이제는 맞춤법마저 틀리게 된) 이 규정이 해방 이후 50년 넘게 수사의 영역에서 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 심각하게 고민을 하지 않은 것이 사실이다. 물론 여기에는 해방 이후 부패와 독재로 점철된 정권 하에서 수사를 담당하는 주체들마저 정권을 위한 자신들의 역할에 충실한 나머지 오랫동안 이 문제를 외면해온 점도 간과할 수 없다.

1990년대 이후 정치 및 사회 각 분야에서 민주화가 본격적으로 진행되면서 국가기관 내부에서도 조직간 나아가서는 조직 내부에 다양한 갈등요인들이 외부로 표출되면서 여러 가지 문제들을 야기했고 그 연장선상에서 수사를 바라보는 관점에도 큰 변화가 나타나고 있다. 그리고 그 핵심에는 수사절차에서 적법절차의 실현과 수사권의 합리적 조정이라는 과제가 자리 잡고 있다.

아래에서는 기관 상호간의 관계라는 차원에서 수사지휘권의 구체적 의미를 살펴보면, 다른 한편으로는 적법절차의 실현이라는 법치국가 원리가 이 문제에 어떻게 반영되어야 하는지를 생각해보고자 한다.

2. 검사의 수사지휘권의 본질

(1) 수사지휘의 개념

본래 수사지휘라는 개념은 범죄수사를 적법하고 합리적으로 타당하게 수행하기 위하여 수사의 착수에서부터 종료까지 수사의 진행상황을 하나하나의 각 단계에서 수사책임자가 수사관의 보고를 받거나 또는 스스로 수사의 실행에서 체험한 사항에 관하여 필요한 주의와 지시를 부여하여 수사를 확실하게 추진하는 것을 말한다.⁴⁹⁾ 즉 수사에 참여하는 수사관들의 조직적이고 일산분란한 활동을 유도하여 능률적이고 효과적인 결과를 얻기 위해 수사지휘가 필요하다고 할 수 있으며, 이런 의미에서 수사지휘는 통상 조직상의 상명하복관계를 전제로 하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 여기서 논의대상인 검사의 수사지휘란 이러한 조직상의 상명하복관계와는 별개로 직무상의 상명하복관계를 기초로 한 개념이라는 점에 특징이 있다.

검찰청법 제4조 1항 2호는 검사의 직무에 관하여 “범죄수사에 관한 사법경찰관리의 지휘감독”을 명시하고 있고, 형사소송법 제196조도 “수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다”고 규정함으로써 검사가 수사에 관하여 사법경찰관을 지휘한다는 점을 명확히 하고 있는데, 이러한 검사의 직무권한을 통상 검사의 수사지휘권이라고 부른다.⁵⁰⁾ 즉 수사지휘권이란 검사와 사법경찰관리의

49) 손봉선, 범죄수사론, 2000, 27면.

50) 수사지휘권은 「수사권」과 구별할 필요가 있다. 수사권이란 법률적으로 수사를 행할 수 있는 권한

상명하복관계를 전제로 한 표현인 것이다.⁵¹⁾ 입법자가 검사에게 수사지휘권을 부여해 주고 있는 근본적인 이유에 관해서 학계에서는 다음과 같이 언급하고 있다. 즉, ① 시민의 인권을 보장하기 위하여 수사절차의 전과정을 법률전문가인 검사로 하여금 통괄하게 할 필요가 있고,⁵²⁾ ② 수사는 공소제기의 준비행위이기 때문에 경찰이 단독으로 혐의유무를 판단하여 사건을 종결할 경우 사건이 은폐되거나 암장되어 실효적 공소권을 행사하기 힘들 뿐만 아니라, ③ 효율성이 요구되는 범죄수사의 관점에서 검사를 정점으로 하여 여러 형태의 사법경찰관리를 기능적으로 결합할 필요성이 존재한다고 한다.⁵³⁾

다만 최근에 수사권 귀속에 관한 논란이 진행되면서 이러한 상명하복관계라는 측면을 내세우지 않고 조정·통제의 측면을 강조한 견해도 눈에 띈다. 즉 검사의 수사지휘란 사법경찰관의 독자적 의사결정에 의한 자율적인 수사권 행사를 인정하되, 법률전문가인 검사가 일반적 지침, 일반적 또는 구체적 지시를 통해 사법경찰관의 수사활동을 법적으로 조정·통제하고, 둘 사이에 의견 불일치가 생긴 경우 검사의 지휘의 우월성을 인정한다는 의미라는 것이다.⁵⁴⁾ 그러나 사실상 수사가 행해지더라도 지시, 승인, 보고, 신청 등의 통제를 받는 경우를 자율적 수사권 행사라고 보기 어렵고,⁵⁵⁾ 검사의 상시적이고 의무적인 수사지휘를 명시한 형사소송법의 규정이 있는 한, 이를 단순히 지휘의 우월성이라고 표현하는 것은 규범과 합치되지 않는 태도라고 생각된다.

을 말하고 현행법상 이러한 수사권을 행사하는 기관으로는 검사와 사법경찰관리가 있다. 수사권의 개별적인 내용에는 수사개시권, 수사실행권, 수사종결권이 있다. 현행 형사소송법 및 하위 법규들은 산재한 규정들을 통하여 수사권을 사법경찰에게 부여하고 있다.

- 51) 같은 취지에 검찰청법 제53조는 “사법경찰관리는 범죄수사에 있어서 소관 검사가 직무상 발한 명령에 복종하여야 한다.”고 규정함으로써 이 점을 분명히 하고 있다.
- 52) 약 15만 명에 달하는 우리나라 경찰의 실무상 자유로운 수사개시, 10일간의 구속수사, 경찰서장의 즉결심판청구권 등 강력한 권한행사는 통제를 필요로 하는 권한이라는 것이다.
- 53) 신동운, 형사소송법, 2005, 53면; 이재상, 형사소송법, 2004, 171면 등 참조.
- 54) 따라서 사법경찰관은 검사의 구체적·개별적·사전적 지휘가 없더라도 독자적으로 수사권을 발동하여 수사할 수 있고, 실제로도 그렇게 하고 있다고 지적한다. 김운상, “수사지휘권과 인권보장”, 형사정책 15권 1호, 2003년, 16면.
- 55) 이영란교수도 ‘본래 권한의 정형은 특정 사안의 본질적 문제에 대해 의사결정, 기획, 조직 및 평가 등을 할 수 있어야 할뿐만 아니라 그 집행을 명령, 지휘, 통제할 수 있어야 비로소 독자적 권한이 있다고 말할 수 있기 때문’이라는 이유로 경찰에게 독자적 수사권이 없다고 지적한 바 있다. 이영란, 한국의 수사권체제, 형사정책 7호, 1995, 196면.

(2) 현행법의 검토

형사소송법 제195조는 「범죄의 혐의가 있다고 사료되는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다」고 규정함으로써, 수사의 조건이 충족된 경우 검사가 수사를 개시하고 진행하도록 의무를 부과함으로써 수사법정주의를 명시하고 있고,⁵⁶⁾ 다른 한편으로는 이러한 수사개시와 진행의 임무가 검사에게 있음을 분명히 하고 있다. 그러나 검사는 스스로 수사를 실행할 수도 있고 수사지휘의 형태로 수사에 임할 수도 있는데 이를 표현하고 있는 것이 동법 제196조이다. 즉 제196조는 「수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다」고 규정함으로써 검사가 사법경찰관에 대한 지휘를 통해 수사를 할 수 있음을 밝히고 있다.⁵⁷⁾

따라서 규범적으로만 본다면 현행법상 수사지휘는 단순히 수사에 대한 법률적 통제를 의미하는데 그치는 것이 아니라 검사가 수사를 행하는 하나의 방식이라고 할 수 있다. 따라서 사법경찰관이 수사를 하는 경우에 개별 수사방법에서 별도의 규정⁵⁸⁾이 없는 한 일반조항인 형사소송법 제199조에 따라 「수사에 관하여는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 조사」를 하는 경우에도 검사의 지휘가 없으면 행할 수 없고, 수사지휘를 통해서만 그 정당성을 부여받을 수 있게 된다.⁵⁹⁾

56) 신양균, 형사소송법(제2판), 2004, 66면.

57) 바꾸어 말하면 사법경찰관은 독자적으로 수사를 행하는 것이 아니라 검사의 지휘를 받아서만 수사가 가능하다는 의미로 볼 수도 있다. 이런 점에서 현행법상 사법경찰관은 독자적 수사를 할 수 있는 일반적인 법적 근거를 갖고 있지 못하다는 지적을 하기도 한다. 박노섭, “사법경찰관의 수사에 관한 일반근거조항과 검사의 사법적 통제”, 비교형사법연구 제7권 1호, 2005, 232~233면.

58) 예컨대 제200조에 따른 피의자에 대한 출석요구 및 진술 청취, 제216조 내지 제218조에 따른 영장에 의하지 않은 압수·수색·검증, 제221조에 따른 참고인에 대한 출석요구 등이 여기에 해당한다.

59) 그럼에도 불구하고 현행법 해석상 사법경찰관이 수사권을 가진다는 지적도 있다. 이들 견해가 들고 있는 사법경찰관의 수사권의 규범적 근거는 경찰법과 경찰관직무집행법 및 사법경찰관리집무규칙상의 명시적 규정내용이다. 경찰법 제3조에 규정된 경찰의 임무규정에 의하면, “경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다”고 규정하고 있다. 또한 경찰관직무집행법 제2조에 규정된 경찰관의 광범위한 직무의 범위 중 범죄의 예방·진압 및 수사(동조 제1호)도 경찰의 수사권을 근거지운다. 나아가 사법경찰관리집무규칙 제2조 제2항에서도 “사법경찰관은 범인, 범죄사실과 증거를 수사함을 그 직무로 한다”고 명시하고 있다는 점을 근거로 한다. 차용석/백형구(대표 집필), 주식 형사소송법(II), 제3판, 1999, 75쪽; 백형구, 경찰수사권 독립의 구체적 방안, 수사연구 1992/4, 25면; 신동운, 형사소송법, 56면; 이영란, 한국의 수사권체제, 형사정책 7호, 1995/8, 187면; 이준걸, 한·중·일 3국의 수사체제 비교, 비교법학, 전주대학교 비교법학연구소,

그러나 현실적으로는 소추기관이 범죄를 해명하기 위해 취해야 할 조치들은 매우 다양하고 광범위하기 때문에 검사가 이러한 조치들에 대해 일일이 수사지휘를 하는 것은 사실상 불가능하다. 이런 점에서 규범과 현실의 불일치가 나타날 수밖에 없다. 그러나 이러한 불일치는 단지 수사업무에 국한되는 것이 아니라 수사 이외의 검사의 직무와 관련하여 사실상 지휘가 이루어지는 정반대의 형태로 나타나기도 한다. 아래에서는 그 구체적인 내용을 먼저 살펴보기로 한다.

3. 구체적 내용

위에서 소개한 것처럼 현행법은 검사의 수사지휘에 대해 일반조항으로서 형사소송법 제196조, 검찰청법 제4조 1항 2호, 제53조를 두고 있을 뿐이고 구체적으로 수사지휘에 수사절차에서 구체적으로 어떻게 이루어지는가에 대해서는 침묵하고 다만 관련규정이나 하위법령을 통해 그 내용을 추론할 수 있을 뿐이다. 이러한 추상성으로 말미암아 수사지휘는 수사 전반에 걸쳐 광범위하게 행해지고 이로 인해 기관간의 갈등요인으로 작용하기도 한다. 여기서는 먼저 수사지휘의 구체적 내용을 관련법령 등을 통해 정리해보도록 한다.⁶⁰⁾

(1) 수사지휘의 대상

형사소송법 제196조는 검사의 수사지휘의 대상을 ‘수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위’로 규정하고 있다. 따라서 사법경찰의 직무를 수행하는 이상 검찰청에 소속된 수사관은 물론이고 경찰청에 소속된 경무관 이하의 경찰간부도 수사지휘의 대상이 된다. 또한 경찰청 소속의 경찰이라도 사법경찰관리는 범죄수사에 있어서 소관 검사가 직무상 발한 명령에 복종하여야 하고(검찰청법 제53조), 서장이 아닌 경정이하의 사법경찰관리가 직무집행에 관하여 부당한 행위를 하는 경우에는 지방검찰청검사장은 당해 사건의 수사중지

2002, 632면.

60) 수사권 독립에 관한 논의에 대한 정책적 가치판단도 결국 검사의 수사지휘권의 행사에 자의적이고 불필요한 부분이 있는지를 확인하는 데에서 출발해야 하며, 여기서 정책판단의 기준은 일차적으로 적법절차와 인권보장의 관점이며 다음으로 수사의 효율성이라는 관점이라고 할 수 있다. 이 점에서 전자만을 강조하는 견해로는, 이진국/정완, 앞의 논문(각주 23), 172면.

를 명하고, 임용권자에게 그 교체임용을 요구할 수 있다(제54조 1항).

따라서 경찰청 소속의 경찰이라도 사법경찰의 직무를 수행하지 않는 경우에는 수사지휘의 대상이 될 수 없다. 그러나 실무에서는 검사의 형집행장 발부에 따른 집행업무와 같이 직접 수사와 관계가 없는 업무를 위해서 행정경찰이 활용되는 예가 적지 않다.

나아가서 독일의 경우와 달리 자체적으로 일정한 수사인력을 확보하고 있는 우리나라의 경우 검사의 수사지휘는 조직상 상명하복관계를 가지는 자체 사법경찰과 그렇지 않은 경찰에 대해 동일하게 적용하기 어렵다는 실질적 한계를 가질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 이를 일률적으로 (검찰청의 조직과 직무범위 등을 규율하는) 검찰청법에 규정한 것도 법률체계상 문제의 소지를 안고 있으며, 이러한 문제점은 수사지휘를 구체적으로 규율하고 있는 하위법령에서도 그대로 나타나 있다.⁶¹⁾

(2) 수사지휘의 구체적 내용

① 내사 단계

사법경찰관리 직무규칙 제20조 1항에 따르면, “범죄에 관한 신문 기타 출판물의 기사, 익명의 신고 또는 풍설이 있을 때에는 특히 출처에 주의하여 그 진상을 내사한 후 범죄의 혐의가 있다고 인정할 때에는 즉시 수사에 착수하여야 한다.” 즉 내사는 아직 범죄 혐의가 드러나지 않아 수사가 개시된 것이 아니므로 지휘의 대상이 되지 않는다. 따라서 사법경찰관은 내사 결과 범죄의 혐의가 없다고 인정할 때에는 즉시 내사를 종결하여야 하며, 익명 또는 허무인 명의의 진정·탄원 및 투서에 대하여는 그 내용을 정확히 판단하여 수사단서로서의 가치가 없다고 인정될 때에는 내사하지 아니할 수 있다(동 규칙 제20조 2항, 3항).

그러나 동 규칙 제52조 7항에 따르면, 통신제한조치를 집행하여 내사한 사건을 종결할 경우 그 집행으로 취득한 물건 등은 보존기간이 경과한 후 검사의 지휘를 받아 즉시

61) 독일의 경우에도 우리와 유사하게 형사소송법 제160조는 제152조 2항을 전제로 검사에게 수사에 관한 추상적인 권한을 부여하는 한편, 제161조 1항에서 검사가 직접수사를 하거나 경찰로 하여금 수사를 하게 할 수 있는 구체적인 권한을 검사에게 부여하고 있는데, 아울러 구체적 수사와 관련한 경찰과의 관계에 대해서도 형사소송법에 일반규정을 두고 있다. 즉 형사소송법 제161조 2항은 검사의 수사권을 보장하기 위해 경찰에게 검사가 사건수사와 관련하여 기관에 대해 일정한 요청(Ersuchen)을 하거나 특정한 경찰관에게 촉탁(Auftrag)을 할 수 있도록 하고 경찰은 이에 따른 의무를 이행하도록 규정하고 있다.

폐기하여야 하도록 규정하고 있고, 동 규칙 제64조에 따라 범죄를 내사한 결과 입건의 필요가 없다고 인정되어 완결된 기록을 편철한 내사종결사건철(15년 보존)은 검사가 언제든지 열람하고 필요한 경우에 사건을 입건하도록 지시하고 있다.

② 수사개시단계

형사소송법에 따르면 변사체 또는 변사의 의심이 있는 사체가 있을 때에는 그 소재지를 관할하는 지방검찰청의 검사가 검시를 하여야 하며, 검시의 결과 범죄의 혐의가 인정되고 긴급을 요할 때에는 영장없이 검증을 할 수 있는데(동법 제221조 1항, 2항), 검사는 사법경찰관에게 이러한 처분을 명할 수 있도록 하고 있다(동법 제222조 3항, 검찰사건사무규칙 제11조 2항).⁶²⁾

한편 하위법령 등을 통해서도 수사지휘가 명시되어 있는 경우가 있다. 즉 사법경찰관은 사법경찰관리집무규칙 제11조 본문에 규정되어 있는 중요한 범죄(사회의 이목을 끌 만하거나 정부 시책에 중대한 영향을 미치는 범죄 또는 지방검찰청 검사장 또는 지청장이 지시한 사항)가 발생하였다고 인정되는 때에는 즉시 관할지방검찰청검사장 또는 지청장에게 보고하여야 하며, 비상사태 또는 이에 준하는 사태 하에 있어서는 아직 범죄가 발생하지 않았더라도 발생의 염려가 있는 때에는 그 동태를 보고하여야 한다(동 규칙 제11조).⁶³⁾

또한 한미행정협정사건의 경우, 이를 인지하거나 고소·고발 등을 접수한 때에는 24시간 이내에 검찰에게 ‘한미행정협정사건 발생보고서’의 양식에 따라 발생보고를 하여야 하며(검찰보고사무규칙 제6조 1항), 또한 신원불명인 피의자의 신원이 판명된 때에는 즉시 발생보고의 예에 따라 그 사실을 보고하도록 하고 있다(동 규칙 제6조 2항).

62) 변사체의 발견은 대부분 경찰에 의해 이루어지고 있지만, 변사의 의심이 있는 경우라도 검사의 지휘를 받도록 되어 있어 실제로 행정검시에 해당하는 경우도 대부분 검사의 지휘를 받게 되는 문제가 있다(실무상으로는 사법경찰관리집무규칙 제33조 1항을 근거로 ‘변사사건 발견보고’라는 양식의 보고가 이루어지고 있다). 따라서 검시관 제도를 활용하여 행정검시와 사법검시를 구별하는 단계를 거치도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

63) 그 외에도 사회적 불안을 조성하거나 사회질서에 영향을 미칠 우려가 있는 사실에 대한 정보보고(제12조) 그리고 범죄통계보고(제13조)도 규정하고 있다.

③ 수사단계

가. 강제수사와 관련된 수사지휘

헌법과 형사소송법은 체포·구속, 압수·수색·검증 등 강제수사에 대해 원칙적으로 영장주의를 명시하고, 영장은 검사만이 법원에 청구할 수 있도록 규정하고 있다(헌법 제12조 3항 및 제16조, 형사소송법 제200조의2 제1항, 제201조 1항, 215조). 또한 판사에 의한 강제처분을 내용으로 하는 감정유치나 감정처분 그리고 통신제한조치에 대해서도 검사가 허가장을 청구하도록 규정하고 있다(형사소송법 제221조의3 제1항, 제221조의4 제2항, 통신비밀보호법 제6조 2항).

따라서 사법경찰관은 이러한 강제수사를 위해 검사에게 영장발부를 신청하는 절차를 밟아야 한다.⁶⁴⁾ 나아가서 검찰사건사무규칙 제39조는 사법경찰관이 신청한 구속영장에 대하여 구속의 사유를 판단하기 위해 필요한 때에는 피의자를 조사할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 사법경찰관이 피의자를 긴급체포한 경우에는 즉시 검사의 승인을 얻어야 하며(형사소송법 제200조의3 제2항). 이 때 승인전이는 긴급체포 후 12시간 내에 관할 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 하여야 하며(다른 시도에서 긴급체포한 때에는 24시간) 원칙적으로 서면으로 하여야 한다(사법경찰관리집무규칙 제27조 2항, 3항).

영장집행과 관련하여 체포·구속 및 압수·수색영장은 검사의 지휘로 사법경찰관리가 집행하도록 규정하고 있으며(형사소송법 제200조의5, 제209조, 제81조 1항, 제219조, 제115조 1항, 사법경찰관리집무규칙 제23조), 구금된 피의자가 체포·구속으로 인하여 현저하게 건강을 해할 염려가 있다고 인정할 때에는 그 사유를 검사에게 보고하도록 하고 있다(동 규칙 제24조).

한편 사법경찰관은 체포 또는 구속된 피의자를 석방하는 경우에도 미리 검사의 지휘를 받아야 하고(동 규칙 제26조 1항), 검사의 지휘로 피의자를 석방한 후에도 즉시 그 사실을 검사에게 보고하여야 한다(동조 3항).⁶⁵⁾ 또한 구금 중에 있는 피의자가 도주 또는

64) 또한 동 규칙 제22조의2에 따르면, 영장의 유효기간이 경과된 경우, 영장을 신청하였으나 발부받지 못한 경우, 피의자가 체포·구속되었다가 석방된 경우에는 사법경찰관은 동일한 범죄사실로 다시 체포·구속·압수·수색 또는 검증영장의 발부를 신청하는 때에는 그 취지를 검사에게 보고하여야 한다.

65) 사법경찰관리가 현행범인을 체포하거나 이를 인수하였을 때에는 지체없이 조사하고 계속 구금할 필요가 없다고 인정할 때에는 즉시 석방할 수 있으므로(동 규칙 제32조 1항), 석방시 검사의 사전지휘를 요하지 않지만 석방 후에는 지체없이 검사에게 이를 보고하여야 한다(동 규칙 제32조 2항).

사망하거나 기타 이상이 발생하였을 때에도 즉시 관할지방검찰청 또는 지청의 검사에게 보고하여야 한다(동 규칙 제30조).

아울러 대물적 강제수사와 관련하여 사법경찰관은 체포·구속을 위한 피의자 수색, 체포현장에서의 압수·수색·검증 등을 독자적으로 행할 수 있고(형사소송법 제216 1항), 범행현장에서의 압수·수색·검증(동조 2항), 긴급체포시의 압수·수색·검증(동법 제217조) 그리고 유류물 또는 임의제출물에 대한 영치(동법 제218조) 등을 독자적으로 행할 수 있다. 그리고 압수물의 보관과 폐기도 독자적으로 행할 수 있지만(동법 제219조 본문, 제130조), 압수물의 대가보관, 압수물의 환부·가환부, 압수장물의 피해자환부의 처분을 행할 때에는 미리 검사의 지휘를 받도록 규정하고 있다(동법 제219조 단서, 제132조 내지 제134조).

나. 고소·고발사건의 경우

사법경찰관이 고소·고발에 의하여 범죄를 수사하는 경우에는 고소·고발을 수리한 날로부터 2개월 이내에 조사하여 관계서류와 증거물을 검사에게 송부하여야 한다(형사소송법 제238조, 사법경찰관리집무규칙 제39조 1항).⁶⁶⁾ 이 기간내에 수사를 완료하지 못하였을 때에는 관할 지방검찰청 또는 지청의 검사의 지휘를 받아야 하는데(동 규칙 제39조 2항), 실무상으로는 기간연장건의서를 작성하여 검사의 승인을 받은 후 수사를 속행한다. 연장기간은 통상 1개월 정도이며, 일반적으로 1차 연장기간 내에 송치하도록 요구하고 있다.

다. 기 타

사법경찰관리는 관할구역내의 사건과 관련성이 있는 사실을 발견하기 위하여 필요한 경우에는 관할구역 외에서도 그 직무를 행할 수 있지만(동 규칙 제6조), 관할구역 외에서 수사하거나 관할구역 외의 사법경찰관리의 촉탁을 받아 수사할 때에는 관할 지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 보고하여야 한다(형사소송법 제210조 본문). 단 현행법체포,

66) 실무에서는 1997년부터 고소사건에 대해 송치전 사전지휘제도(고소사건전담 수사지휘제도)를 운영하고 있다. 즉 경찰이 고소사건의 수사를 일단락지은 경우 먼저 사건을 송치해도 좋은지를 검사에 물어 승인을 얻은 다음 송치하도록 함으로써 민원인을 보호하고자 하는 제도이다. 그러나 시간을 두고 사건을 충분히 검토한 경찰의 의견보다 법률적 관점만 검토한 검사의 의견에 따라 송치 여부를 결정하게 하는 것은 부당한 수사지휘라는 지적이 있다. 서보학, 범죄수사의 공정성과 인권 보장 방안연구(치안연구소 연구보고서 2004-22), 2004, 27면.

긴급체포, 영장에 의하지 않는 체포·압수·수색·검증 등의 처분을 행하는 경우에 긴급을 요하는 때에는 그 처분을 행한 후 보고할 수 있다(동조 단서).

한편 실무상으로는 피의자가 다른 관할구역에 거주하고 있는 경우나 다른 관할구역에 거주하고 있는 공범자 또는 참고인 등에 대한 조사 등을 의뢰하기 위해 경찰관서간의 사건이송이 빈번하게 이루어지고 있다. 이러한 사건 이송에 대해서도 검사에게 이송의 가부에 관한 지휘를 받도록 되어 있어 이송승인을 받고 난 다음에야 사건을 이송하는 것이 수사관행으로 정착되어 있다.

라. 특별법에 따른 수사지휘

사법경찰관은 통신비밀보호법 제9조의2 제6항의 규정에 의하여 우편물 검열의 대상자 또는 감청의 대상이 된 전기통신의 가입자에게 통신제한조치를 집행한 사실과 집행기관 및 그 기간 등을 통지한 경우에는 지체없이 관할 지방검찰청검사장 또는 지청장에게 보고하여야 한다(사법경찰관리집무규칙 제53조의3). 또한 사법경찰관이 통신비밀보호법상의 긴급통신제한조치를 한 경우에도 사후에 검사의 허가를 얻어야 하며(통신비밀보호법 제8조 1항, 검찰사건사무규칙 제161조), 긴급통신제한조치가 단시간내에 종료되어 법원의 허가를 받을 필요가 없는 경우에는 지체없이 긴급통신제한조치통보서를 작성하여 관할 지방검찰청검사장 또는 지청장에게 제출하여야 한다(사법경찰관리집무규칙 제53조의2).

가정폭력범죄의처벌등에관한특례법 제8조에 따르면 사법경찰관이 응급조치에도 불구하고 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있는 경우에 행위자에게 격리, 접근금지 등의 임치조치를 취할 필요가 있다고 판단하는 경우에도 법원에 직접 이를 청구할 수 없고 검사에게 신청하여야 한다.

사법경찰관은 마약류 범죄의 수사와 관련해서 마약류중독자에 해당하는 자로 의심되는 외국인을 입국 또는 상륙절차 내지 세관절차와 관련하여 특례를 인정할 필요가 있는 경우에 검사에게 요청 또는 통보하여 검사가 출입국관리공무원에게 요청하도록 하여야 하며(마약류불법거래방지에관한특례법 제3조 5항, 제4조 3항), 기소전에 몰수대상재산을 보전하기 위한 명령을 요하는 경우도 검사에게 신청하여 법원에 청구하도록 하여야 한다(동법 제34조 1항).

검사는 범죄를 수사함에 있어서 범죄경력·심신장애 등을 참작하여 치료감호를 청구함이 상당하다고 인정되는 자에 대하여는 그에 필요한 자료를 조사하거나 보안관찰처분을

하는데 필요한 자료를 조사할 수 있는데, 사법경찰관리는 이러한 치료감호나 보안관찰을 위한 조사를 하기 위해서 검사의 지휘를 받아야 한다(치료감호법 제5조 2항, 보안관찰법 제9조 2항).

④ 사건송치단계

형사소송법은 고소·고발사건에 대해서만 사건의 송치의무를 규정하고 있으나, 사법경찰관리집무규칙 제54조는 「사법경찰관이 수사를 종결하였을 때에는 이를 모두 관할지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 송치하여야 한다」고 규정함으로써 이른바 전건송치주의를 명시하고 있다.⁶⁷⁾ 따라서 혐의의 불기소처분을 할 것이 명백한 사건, 예컨대 소송조건의 결여가 명백하여 공소권이 없거나 범죄의 객관적 혐의가 없음이 명백한 사건 등도 사건의 경중을 불문하고 모두 검찰로 송치하여야 한다. 나아가서 피의자 또는 참고인의 소재불명으로 수사를 진행하지 못한 경우에도 본래의 취지와 달리 기소중지 또는 참고인중지의 의견으로 사건을 검찰에 송치하고 있다. 이 경우 대상자를 발견하게 되면 즉시 수사에 착수하고 관할지방검찰청 또는 지청의 검사에게 보고하여(기소중지자·참고인중지자 소재발견보고, 동 규칙 제60조) 수사기록을 반환받은 다음 수사를 진행, 완료하여 다시 사건을 송치하는 중복절차를 거치게 된다.

사법경찰관리가 사건을 송치한 후에 수사를 속행하려 할 때에는 미리 주임검사의 지휘를 받아야 하며, 송치 이후에 당해사건에 속하는 피의자의 여죄를 발견하였을 때에도 즉시 주임검사에게 보고하고 그 지휘를 받아야 한다(동 규칙 제59조 1항, 2항).

⑤ 기타 영역

검사의 수사지휘는 수사와 직접 관련이 없는 분야에도 다양한 형태로 확대되어 있다.⁶⁸⁾

가. 1995년 형사소송법 개정을 통해 검사의 체포·구속장소에 대한 감찰권을 강화하였다.⁶⁹⁾ 검찰사건사무규칙 제34조는 이를 근거로 「검사가 형사소송법 제198조의

67) 한편 가정폭력범죄의처벌등에관한특례법 제7조는 「사법경찰관은 가정폭력범죄를 신속히 수사하여 사건을 검사에게 송치하여야 한다」고 규정하고 있다.

68) 표창원/김택수/박노섭/이동희/이영돈, 경찰수사체도의 개선에 관한 전략적 방안연구(치안정책연구소 연구보고서 2005-13), 2005, 284면 이하.

2의 규정에 의하여 체포·구속장소를 감찰하는 경우에는 불법체포·구속의 유무와 수사사무의 적정 여부 등을 조사하고, 필요하다고 인정될 때에는 사법경찰관리를 지도하거나 사법경찰관에게 시정을 명하⁶⁹⁾도록 규정하고 있다.

- 나. 검사는 특정강력범죄사건의 증인이 피고인 그 외의 자로부터 생명, 신체에 해를 받거나 또는 해를 받을 염려가 있다고 인정되는 때에는 관할 경찰서장에게 증인의 신변안전을 위해서 필요한 조치를 취할 것을 요청하여야 하며(특정강력범죄의처벌에관한특별법 제7조 1항), 이 요청을 받은 관할 경찰서장은 즉시 증인의 신변안전에 필요한 조치를 취한 후 그것을 검사에게 통보하여야 한다(동법 제7조 4항).⁷⁰⁾

나아가서 검찰청법 제11조의 위임규정, 즉 「검찰청의 사무에 관하여 필요한 사항은 법무부령으로 정한다」는 규정을 근거로 성질상 행정경찰활동이나 경찰내부의 행정적인 사무처리 등 경찰 고유의 업무에 해당하는 분야에 대해서도 각종 보고의무를 규정하고 있다. 행정적인 업무와 관련하여 (i) 경찰관서 서류에 사전 간인을 받을 의무(사법경찰관리집무규칙 제61조 2항), (ii) 범죄통계를 위한 기초자료 송부의무(동 규칙 제13조), (iii) 치안정보에 관한 보고의무(동 규칙 제12조) 등이 요구되고 있으며, 경찰과 무관한 업무로서 (iv) 형집행장 집행⁷¹⁾, (v) 징수금(벌금, 과료, 추징, 과태료, 소송비용, 비용배상)의 집행촉탁⁷²⁾, (vi) 검사로부터 형집행정지의 통지를 받은 경찰서장의 형집행정지자에 대한 관찰(형집행정지사관찰규정 제2조) 및 검사에 대한 보고(검찰집행사무규칙 제

69) 개정된 형사소송법 제198조의2에 따르면, 지방검찰청검사장 또는 지청장은 불법체포·구속의 유무를 조사하기 위하여 검사로 하여금 매월 1회 이상 관할 수사관서의 피의자의 체포·구속장소를 감찰하게 하여야 하며, 감찰하는 검사는 체포 또는 구속된 자를 심문하고 관련서류를 조사하여야 한다. 또한 검사는 적법한 절차에 의하지 아니하고 체포 또는 구속된 것이라고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 즉시 체포 또는 구속된 자를 석방하거나 사건을 검찰에 송치할 것을 명하여야 한다.

70) 이러한 증인의 신변안전조치에 관한 규정은 성폭력범죄사건의 증인에 대하여도 준용되고 있다(성폭력범죄의처벌및피해자보호등에 관한법률 제20조 1항).

71) 검찰집행사무규칙 제6조에 따르면, 구금되지 아니한 자 또는 구금되었다가 석방된 자에 관하여 형이 확정되거나 형집행정지의 취소, 집행유예 및 가석방의 실효 또는 취소 등으로 집행하지 아니한 형을 집행하여야 할 사유가 생긴 때에는 검사가 형집행장을 발부하여 이를 사법경찰관에게 교부한다. 과거에는 벌금형의 경우 형집행을 위해 사전에 검사가 경찰에 소재수사지휘를 할 수 있도록 하였으나 2002년 이를 폐지하였다.

72) 검찰징수사무규칙 제43조에 따르면, 검사는 사법경찰관에게 징수금납부(독촉)촉탁서 및 자력조사촉탁서에 의하여 징수금의 집행에 관하여 촉탁할 수 있다.

31조, 제32조) 등이 있다.

(3) 정 리

검사와 사법경찰관리의 관계는 헌법을 비롯하여 형사소송법을 비롯한 특별법 그리고 검찰의 사무에 관한 사항을 규율하고 있는 다양한 하위법령을 통해 규정되어 있으며, 특히 검사가 수사와 관련하여 사법경찰관리를 지시 내지 통제하는 방법이나 유형이 매우 다양하다는 사실을 알 수 있다. 이는 그 동안 검찰이 법규제정에 있어서의 우월한 위치에 있었고 형사소송법과 검찰청법을 근거로 한 수사지휘권이라는 법적 권한을 적극 활용한 결과라고 할 수 있으며,⁷³⁾ 우월한 지위에 따른 관행의 정착도 또 다른 원인을 제공하였다고 할 수 있다. 또한 정부 수립 이후 헌법을 비롯한 관련법규가 제정되는 과정에서 과거 일제하의 부정적 경험 등으로 인해 수사절차에서 사법경찰의 독자성 내지 중요성이 제대로 검토되지 못한 점도 또 하나의 원인(遠因)으로 지적할 수 있을 것이다.

4. 수사지휘의 문제점

(1) 기본법령의 문제점

현실적으로 우리나라에서 한 해 동안 발생하는 전체 형사범죄의 대부분(약 97%)이 경찰에 의해 처리되고 있고, 실무상으로 검사의 지휘 없이 수사가 개시되고 진행되는 경우가 대부분이라고 할 수 있다. 게다가 수사지휘가 이루어지는 경우에도 정형성 없이 형식적으로 행해지는 경우가 적지 않다고 할 수 있다. 게다가 수사활동 자체가 가지는 탄력성, 기동성, 광역성 그리고 수사방법의 비정형성 등을 고려하면 경찰의 수사활동을 빠짐 없이 검사의 지휘 하에 두는 것은 현실적으로 불가능하다.

이런 현실에도 불구하고 법률이 검사만을 수사의 주체로 명시하고 사법경찰관은 검사의 지휘를 받아야만 수사를 할 수 있도록 한 것은 어떤 형태로든 수정되어야만 한다. 무엇보다 사법경찰관리가 독자적으로 수사를 개시하고 진행할 수 있는 일반적인 법적 근거가 마련되어야 하며, 검사의 수사지휘가 경찰의 독자적 수사활동에 대한 법률적 통제장

73) 표창원/김택수/박노섭/이동희/이영돈, 앞의 연구보고서(주 67), 285면 이하.

치로서만 기능할 수 있도록 법률의 개정이 이루어져야 한다.

(2) 수사지휘의 포괄성

위에서 지적한 대로 검사는 수사절차의 전 단계에 걸쳐서 그리고 법규와 관행 등 다양한 근거를 가지고 사법경찰에 대한 포괄적인 지휘, 감독을 행하고 있다. 이러한 검사의 역할은 검사가 시민의 정치적 자유를 보호하고 법치국가원리를 실현하기 위한 법률의 감시자로서 특별한 법치국가적 기능을 가지고 있으며 경찰에 대한 법치국가적 통제기능을 가진다는 점에 이론적 근거를 두고 있다.⁷⁴⁾ 그러나 해방 이후 50년간의 수사현실은 이와 같은 수사지휘권의 이론적 타당성을 담보하는데 그렇게 성공적이지 못하였다. 그 이유의 상당 부분은 형사사법 전반에 걸친 광범위한 권한에 비하여 수사절차에서 검사의 현실적 역할이 그리 능동적이거나 적극적이지 못했음에도 불구하고⁷⁵⁾ 개별 사건에서 검사가 수사지휘권을 행사한 사안에서는 오히려 그것이 법령의 틀을 넘어 조직상의 상명하복으로까지 확대시킴으로써 수사에 대한 법률적 통제보다 경찰조직에 대한 사실적 통제라는 인상을 제공해왔기 때문이라고 할 수 있다.

그 동안 수사권조정 문제의 다루기 위해 검찰, 경찰 그리고 민간위원으로 구성된 수사권조정 자문위원회에서도 현재 사법경찰관리가 대부분의 사건에 대하여 검사에 대한 보고나 검사로부터의 지시 없이 사건을 인지하고, 고소·고발을 접수하여 수사하고 있지만, 검사의 수사지휘는 실제 사법경찰관리의 수사 과정 전체에 미치고 있지 못하여 향후 송치전 검사의 수사지휘의 범위를 대폭 변경할 필요가 있다는 점에 대해 인식을 공유한 바 있다.

그 결과 ① 범죄발생보고(사법경찰관리집무규칙 제11조) 대상범죄의 축소, ② 압수물 처리에 대한 검사의 지휘(형사소송법 제219조 단서, 사법경찰관리집무규칙 제53조) 폐지, ③ 변사자 검시제도(형사소송법 제222조) 개선, ④ 검사의 체포·구속장소 감찰권한

74) 바꾸어 말하면 국가형벌권을 적정하게 행사하기 위해서 수사와 소추기능의 행사를 일체화하고 법률전문가를 통해 수사절차를 통제하기 위한 것이라고 지적하기도 한다. 김진환, “수사지휘체계의 개선방향-검사의 수사지휘권을 중심으로-”, 고시계 92/10, 52면.

75) 검찰 내부에서도 검사의 부실한 수사지휘의 근본원인으로서, 검사의 기본 업무량 과다(시간부족, 인력부족), 검사의 책임감 부족, 검사의 수사경험 부족 등을 들고 있다(2006년 4월 3일 대검찰청 형사부 주관하에 전국 39개 검찰청 형사부장이 참석한 가운데 개최된 『업무 효율화를 위한 전국 형사 부장회의』에서 지적된 내용임).

(형사소송법 제198조의2, 검찰사건사무규칙 제34조) 개선, ⑤ 진정·내사중지 및 불입건 지휘 범위의 조정, ⑥ 고소·고발사건 송치전 지휘건의 제도(대검예규 제308호) 폐지, ⑦ 이송지휘건의 제도 폐지 및 이송남용방지를 위한 보완책 마련, ⑧ 사법경찰의 검사에 대한 신병지휘건의 제도 폐지, ⑨ 관할외 수사시 보고의무 폐지, ⑩ 통신제한조치 집행통지 유예후 통지사 보고의무(사법경찰관리집무규칙 제53조의3) 폐지, ⑪ 사법경찰관리 검찰과건기간 제한, ⑫ 범죄사건부 검사의 간인(사법경찰관리집무규칙 제61조 2항) 폐지, ⑬ 체포·구속된 피의자 건강침해 우려시 사유보고의무(사법경찰관리집무규칙 제24조) 폐지 등에 대해 의견이 접근되었다.⁷⁶⁾

그러나 일부 현안⁷⁷⁾에 대해서는 수사주재자로서의 검사의 지위 및 관련법령의 취지에 맞지 않는다는 점, 관련업무에 대한 기관간의 시각차 또는 검찰의 인력과 예산 등을 이유로 논의가 보류되어 여전히 해결되지 않은 과제들을 남기고 있다.

5. 소 결

조직구조의 특성상 모든 조직에 적합한 유일한 형태의 조직구조가 존재하는 것은 아니며 조직이 처한 상황에 따라 요청되는 적합한 구조도 다를 수밖에 없다. 수사구조도 이 점에서 마찬가지로 할 수 있다. 우리나라에서 현실적으로 범죄수사의 약 97%정도가 실질적으로 경찰에 의해 처리되고 있는 상황에서 법률은 여전히 검찰을 수사의 주재자로 인정하면서 나아가서 공소제기 및 유지, 형집행에 걸쳐 막대한 권한을 부여하고 있는데 반하여, 경찰에게는 수사의 보조자로서의 지위와 책임만을 부여하고 있어 수사행정에 있어서 권한과 책임의 괴리를 초래하고 있다. 그 결과 수사업무 수행의 고비용·저효율의 문제를 초래함으로써 범죄에 대한 국민들의 공포감과 한국경찰에 대한 불신감을 키우는 측면을 가지고 있음을 부인하기 어렵다. 또한 수사활동이 가지는 합목적성의 관점에서 비추어 볼 때 수사의 기동성, 광역성 그리고 통일성을 확보하기 위해서는 무엇보다 지휘계통을 일원화하는 문제를 검토할 필요가 있다.⁷⁸⁾ 이런 점에서 수사기관으로서 검찰과

76) 자세한 내용은, 경찰청, 합리적인 수사권 조정방향, 2006, 149~160면의 도표 참조.

77) 특히 검사의 종합사무감사제도, 형집행장 집행관련 규정 및 징수금 집행의 촉탁 개선, 수형자 등의 호송업무 개선 그리고 대용감방의 조기이관, 검찰청내 호송출장소 제도개선 등이 중요한 문제로 남아 있다.

78) 특히 검찰과 경찰간의 수사권한 및 업무배분의 문제는 날로 기동화·지능화·융복합화·광역화되고

경찰이 가지는 역할은 무엇보다 전문성과 분권화를 통해 새롭게 그 관계가 정립되어야 하지만,⁷⁹⁾ 다른 한편으로는 수사절차가 형사사법절차의 일부로서 가지는 특성도 함께 고려할 필요가 있음도 잊어서는 안된다.

공공의 안녕과 질서유지를 목적으로 하는 경찰작용의 핵심은 위험예방에 일차적 기능이 있다고 할 수 있다. 그러나 위험의 예방은 이미 발생한 위험에 대한 효율적 대처를 통해 기능을 더욱 효과적으로 발휘할 수 있다. 이런 의미에서 경찰이 수사에 있어서 중요한 역할을 담당하는 것은 기능적 요청과도 밀접한 관련을 가진다고 할 수 있다.⁸⁰⁾ 그럼에도 불구하고 범죄에 대한 효율적 대처를 통해 범죄자로부터 국가와 사회를 보호하는 수사활동은 개인의 인권과 직접 맞닿아 있기 때문에 적법절차의 원칙이 엄격히 준수되어야 한다. 이런 의미에서 경찰의 수사를 법적 통제 하에 두는 것에 대해서는 각국에서 이론의 여지가 없다고 할 수 있다. 다만 문제는 이러한 법적 통제 이외에 다른 기관이나 시민에 의한 견제를 어느 범위까지 인정할 것인가 하는 문제는 각국의 역사적 경험과 현실 그리고 국민 여론, 수사의 여건 등을 반영하여 개별적으로 검토할 문제라고 할 수 있다.⁸¹⁾ 이런 점에서 수사권의 문제에 대한 접근 역시 신중하고 단계적 접근이 필요하고, 따라서 지금까지 엄격한 검사의 지휘 하에 놓여 있던 수사를 하루아침에 독자적인 경찰의 권한으로 넘기는 것도 바람직하다고 보기 어렵다. 더구나 검찰이 현실적으로 상당한 정도의 독자적인 수사인력을 가지고 있는 수사활동을 하고 있는 점에 비추어 보더라도 수사권의 배분이 어느 정도 필요함을 알 수 있다.

중요한 것은 지금까지 법령을 통해서나 사실상 인정되어 온 불필요하거나 중복된 수사 지휘를 폐지하고 경찰에 의한 적정한 수사를 위한 법률적 통제장치를 명확히 하는 일이며, 이를 위해 필요한 법령의 개폐가 시급히 이루어져야 한다.

있는 범죄에 어떻게 적절히 대응할 것인가 하는 수사행정의 실질적 효율성과도 중요한 관계를 갖고 있다. 더구나 범죄의 질적 다양화로 인해 수사의 개념이 범죄혐의의 인지에 의해서 수사가 시작되는 활동이라는 소극적 의미에서, 범죄의 위험요소를 미리 차단하여 범죄발생을 억제하는 활동을 포함하는 적극적·포괄적 의미로 변모하게 되었다.

79) 윤대규/이정원/정원식, “수사업무수행의 구조적 한계에 대한 실증적 분석 - 검·경찰의 조직간 관계를 중심으로 -”, 경남법학 제16집, 2001년, 70면.

80) 여기서 한 걸음 더 나아가 영미에서는 유럽에서 유래한 사법경찰과 행정경찰의 구별을 제도상으로나 관념상으로 받아들이고 있지 않은데, 이런 입법방식이 타당한지는 보다 신중한 검토를 요한다.

81) 이런 점에서 현행법이 수사에 대한 법률적 통제규정을 두고 있음에도 불구하고, ‘경찰이 검찰의 지휘를 배제한 채 독립적인 수사권을 행사하겠다는 주장은 수사의 본질을 외면한 것임과 동시에 수사의 법률적 측면을 무시한 것이라는 지적’(이진국/정완, 앞의 논문(각주 18), 188면)은 논리의 비약이 보인다.

IV. 수사구조 개편의 방향

1. 논의의 전제

이미 다양한 연구결과를 통해 나타난 것처럼 외국의 경우 대부분 검찰과 경찰은 상호 대등한 지위에서 합목적적인 수사와 적정한 공소제기라는 공판전 절차의 주요업무를 분업적으로 충실히 이행하고 있다고 할 수 있다. 그렇지만 역사적 경험과 정치상황의 특수성 등으로 인해 우리는 양자의 관계가 일방적이고 수직적으로 형성됨으로써 실제 수사를 담당하는 경찰의 수사력이 충분히 신장되지 못하였고 검찰도 지나친 업무부담으로 인해 적정한 공소권 행사와 형집행 등의 업무에 지장을 초래한 점을 부인하기 어렵다. 50년 전의 시대적 상황을 배경으로 형성된 검·경관계는 이제 새롭게 정립되어야 하며, 여기에서 권한의 균형 있는 배분, 수사의 효율성, 사법정의의 실현, 피의자의 인권보호 등 다양한 관점들을 고려한 수사권 조정이 이루어질 필요가 있다. 특히 수사권 조정은 한편으로는 권한과 책임의 분산이라는 의미를 가지고 있기 때문에 이렇게 조정된 권한을 토대로 수사조직의 합리화에 대한 구체적인 방향이 설정되어야만 한다. 따라서 수사조직 합리화 방안의 모호함이나 혼선 등을 피하기 위해서도 수사권 조정의 기본방향을 명확히 해 둘 필요가 있다.⁸²⁾

2. 수사권 조정의 기본방향

(1) 수사권의 배분

수사는 실체해명을 위한 국가기관의 활동임에 비하여 기소는 소추를 위한 요건들이 갖추어졌는가를 판단하여 이 점이 긍정되는 경우에 법원에 소추를 구하는 국가기관의 활동이다. 따라서 기소는 여러 가지 의미를 가지지만 어떤 측면에서 수사의 적법성을 통제하고 수사의 적정성을 판단하는 역할을 한다. 따라서 수사와 기소를 하는 주체 내지 국가

82) 아래 내용은 기본적으로 조국, “실사구시의 원칙에 선 검찰·경찰 수사권 조정방안”, 2005년 5월 19일 민변 주최 『바람직한 검찰/경찰 수사권 조정을 위한 토론회 자료집』 발제문과 기본방향을 같이한다.

기관은 분리하는 것이 가장 이상적이라고 해야 한다. 그러나 우리의 현실은 경찰에게 수사권을 독점케 하고 사후에 공소권 행사를 통해서 검사가 이를 통제하도록 하는 방식을 취하기에는 경찰에 대한 불신과 우려가 완전히 해소되지 않은 상태임을 부인하기 어렵다. 이런 의미에서 수사와 기소의 분리라는 원칙보다는 수사권 내부의 권한 분산이라는 방식이 훨씬 더 큰 설득력을 가질 것으로 본다. 따라서 절차의 단계(송치 전후), 사건의 경중(보고대상 중요범죄 여부) 등을 기준으로 수사권을 배분하는 방안을 검토해야 한다. 따라서 수사권을 완전히 경찰에 넘기는 방안이나 현행 틀을 유지하는 방안은 일단 논의의 대상에서 제외할 필요가 있다.

이런 점에서 수사의 종결권을 원칙적으로 검사에게 부여하고 수사에 대한 일반적 기준을 설정하는 권한도 검사에게 부여하는 것이 바람직하다.

(2) 사법경찰관의 수사권에 대한 법적 근거 제공

수사현실을 고려할 때 무엇보다 중요한 것은 사법경찰관이 독자적으로 수사할 수 있는 권한을 법률로 명시하는 것이라고 할 수 있고 이 점은 수사권 조정의 핵심사항이 되어야 한다. 특히 형사소송법이 수사의 중요사항에 대한 법적 근거가 된다는 점을 감안하면, 경찰을 수사의 주체로 인정할 것인가 하는 점에 대해서는 형사소송법에 명문규정을 두는 것이 바람직하다. 다만 규율방식에 있어서 형사소송법상 수사의 규범적 출발점이 되는 제195조에서 검사와 사법경찰관을 대등하게 수사의 주체로 명시하고⁸³⁾ 제196조에서 수사권의 배분, 상호협조의무, 검사의 수사지휘 등에 대해 규정하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 수사절차의 적법성 담보

경찰이 피의자에 대한 비교적 장기간 인신구속을 할 수 있고 피의자에 대한 실질적 신문 등이 가능한 상태에서 수사절차의 적법성 담보는 매우 중요한 과제이고 현실적으로 수사를 담당하는 것이 사법경찰리라는 점을 고려하면, 경찰의 수사활동에 대해서는 사법경찰관에 의한 내부통제에 맡기는 것보다 검사에 의한 사후통제를 인정하는 것이 필요할 것이다. 다른 한편으로 검찰의 인적, 물적 자원이나 검사의 형사사법에 관한 폭넓은 권한

83) 예시: 제195조(수사의 책무) 검사와 사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수집하여야 한다.

에 비추어 볼 때 검사가 경찰이 하는 수사에 대해 실질적으로 지휘권 행사를 할 만한 여건들을 갖추고 있지 못한 점을 고려하면 경찰이 독자적 수사를 할 수 있도록 하고 다만 자체 종결을 하지 못하도록 하는 한편 필요한 경우에 송치된 사건을 다시 돌려보내는 제도(보완수사요구권)를 명문화함으로써 검사의 사후적 통제를 강화하는 방향이 적절한 것으로 본다. 결론적으로 말하면 경찰이 송치전에 독자적으로 수사를 할 수 있도록 하고 검사의 수사지휘는 필요한 경우에 사후적으로 행사할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다(예시 : 경찰측 위원 조정안에 따른 제196조 참조).

(4) 검사의 수사종결

한편 불기소가 명백한 사건이라도 사법경찰관의 자체종결을 인정하는 경우에는 자의적인 수사권 행사가 우려되므로 원칙적으로 수사종결권을 부여하지 않는 것이 바람직하다. 다만 일본의 경우처럼 경미사건에 대해서 예외적으로 수사종결을 인정한다면, 종결사건에 대한 검찰예의 통지제도 및 재기수사명령 등의 방안을 보완할 필요가 있을 것으로 본다.

(5) 수사권 조정에 따른 보완

경찰이 수사권을 합리적으로 적정하기 행사할 수 있도록 하기 위해서는 기존에 경찰이 가지고 있는 사법경찰 이외의 기능에 대한 적정한 분산을 위해 자치경찰제가 조속히 도입되어야 하고, 수사절차에서 피의자의 절차적 권리보장을 위한 다양한 방안 강구, 즉결사건의 폐지, 능력 있고 다양한 경찰인력 확보를 위한 체계적 방안의 수립, 인권의식 제고를 위한 제도적 방안 마련 등이 함께 이루어져야 할 것이다.

제4장 경찰수사조직의 분석

I. 논의의 필요성

앞에서 수사권에 대한 연혁적, 비교법적 고찰을 통해 수사절차에서 검·경관계의 합리적 조정이 필요하다는 점을 확인하였다. 그러나 이러한 당위성에도 불구하고 경찰이 수사권 조정에 따른 자신의 역할을 제대로 감당할 수 없다면 조정의 현실적 가능성은 그만큼 멀어질 수밖에 없게 된다. 더구나 일제 및 군사정권 하에서의 경찰의 역할에 대한 일반 국민들의 좋지 않은 기억이나 잘못된 수사관행 그리고 그 동안 당면과제의 해결에 급급하여 중장기적 대안의 수립에 미흡했던 점 등으로 인해 현재 경찰의 수사업무가 효율적이고 합리적으로 수행되고 있다고 평가하기에는 미흡한 점이 없지 않다.

따라서 수사권조정이 이루어져 법적으로 경찰의 독자적 수사권이 보장된다고 하더라도 수사의 공정성이나 전문성을 유지하지 못한다면 수사권 조정의 결과는 집단이기주의라는 비난과 국민의 인권 위협이라는 환영받지 못할 결과를 낳을 수밖에 없고 『몸에 맞지 않는 남의 옷』을 입은 경찰이라는 조롱의 대상이 될지도 모른다. 이로 인한 불필요한 공론은 나아가서 국가기관에 대한 국민의 신뢰를 저하시킬 수도 있다.

따라서 수사조직의 합리화는 무엇보다 현재의 수사환경을 냉철한 시각으로 점검하고 그 조직 및 인력구조가 적정한지를 먼저 점검하는 데에서 출발해야 한다. 이러한 분석을 통해서 비로소 수사구조에 대한 새로운 제도를 현실화할 수 있는 동력을 얻을 수 있기 때문이다. 여기서는 우리 수사의 현실을 단상의 형태로 간단히 정리해보고, 분석적 차원에서는 이미 2006년 초 수사시스템 혁신을 위한 기초자료를 조사한 보고서⁸⁴⁾와 수사경찰 쇄신을 위해 실태진단을 한 보고서⁸⁵⁾라는 선행조사와 연구가 있으므로 이를 검토하

84) 김성언, 수사시스템 혁신을 위한 조사연구, 치안정책연구소 연구보고서 2006년. 이 보고서는 2006년 1월을 기준으로 본청 및 6개 지방청과 70개 경찰서, 2개 경찰교육기관에서 남자경찰관 1,445명, 여자경찰관 75명 등 총 1,520명을 표본으로 실문조사를 실시한 것으로 토대로 하고 있다.

85) 임준태/김택수/박노섭/이동희/이영돈, 수사경찰 쇄신방안에 관한 연구, 치안정책연구소 연구보고서 2006. 특히 이 보고서에서 김택수교수가 작성한 「제2장 한국 수사경찰의 실태진단」을 주된

고 정리함으로써 보다 나은 구조변화의 단초를 얻고자 한다.

II. 수사의 현실

2006년 한 해 동안 5대 범죄만 489,575명이 발생했으며 그 가운데 비교적 죄질이 중한 살인, 강도, 강간만 14,665명에 이르렀고 검거된 인원은 13,063명으로 검거율은 89.1%에 이르고 있다.⁸⁶⁾ 그러나 여전히 사회적 관심의 대상이 되고 있는 중요사건, 예컨대 살인, 납치, 성폭행, 강도 등 강력사건이 연쇄적으로 발생한 경우에 수사조직이 효과적이고 신속하게 대처하고 범인검거에 소기의 성과를 거두고 있는가에 대해 논란이 적지 않다. 예컨대 살인사건의 수사에서 범행 특성이나 범죄자 추정과 관련된 과학적 분석보다는 오히려 많은 형사들을 한꺼번에 동원하는 ‘인해전술식 수사’가 여전히 여전한다는 비판이 제기되기도 하였다. 특히 중요사건이 조기에 해결되지 못하고 미궁에 빠진 채 다시 동종 범죄가 발생하는 경우 초동수사의 실패, 공조수사의 미흡 등이 문제로 지적되고 있다. 2006년 한 해 만하더라도 서울 서남부지역 연쇄 살인·강도 사건, 서북부지역 연쇄 성폭행사건, 여러 지역에서 발생한 연쇄 편의점 강도 사건, 아파트 검침원 등을 가장한 연쇄강도 사건 등에서 이러한 문제점이 지적되었다. 특히 초동수사의 실패는 수사의 전문화 내지 과학화가 아직 충분하지 못하다는 점을 보여주는 것이며, 공조수사의 미흡은 광역수사대의 발대에도 불구하고 범죄정보를 체계적으로 공유하는 시스템이 여전히 미흡하고 경찰청이나 경찰서 상호간의 부당한 경쟁체제로 협력이 원활히 이루어지지 않고 있음을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

다른 한편으로 수사절차에서 여전히 피의자의 인권이 침해되거나 피해자의 인권보호에 철저하지 못한 면이 드러나고 있다. 경찰청 차원에서는 인권보호센터를 설립하고 인권수

참고자료로 하였다. 아래에서는 위 보고서를 인용하는 경우에는 해당 부문의 필자를 선별하여 「○○○, 위 보고서, ~면」의 형식으로 인용한다.

86) 5대 범죄 가운데 절도가 검거율이 낮은 편이다. 2006년의 경우 192,808명이 발생했지만 검거된 인원은 82,491명으로 42.8%에 그치고 있어 절도범 수사에 문제를 드러내고 있다. 최근에는 경찰청이 전국 14개 지방경찰청 광역수사대와 1급지 경찰서 125곳에 절도특별수사팀(Thief Special Investigation: TSD)을 발대하여 다액·조직·상습 및 신종수법의 절도 범죄를 전담하게 하고 범인 검거는 물론 장물유통경로를 추적, 실질적인 피해회복이 이루어질 수 있도록 특화된 형사활동을 전개하기로 한 것도 이런 현상에 대처하기 위한 것이라고 할 수 있다.

호위원회, 시민인권보호단 등을 신설하는 한편 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제정 등 인권보호를 위한 각종 제도적 장치를 마련하는데 힘을 기울이고 있지만 수사절차에서 인권침해 관련 불협화음은 여전히 근절되지 않고 있다. 2006년에도 학교 친구를 흉기로 찔러 죽인 혐의로 경찰에서 조사를 받던 고등학생이 조사과정에서 경찰의 강압에 못이겨 허위 자백을 했다가 법원에서 ‘경찰이 피고인에 대해 강압수사를 한 점이 인정돼 자백을 신뢰할 수 없’는 이유로 무죄를 선고한 경우가 있었고⁸⁷⁾ 폭처법 위반 피의자를 긴급체포하면서 양팔을 뒤로 꺾어 수갑을 채우고 경찰서로 인치한 다음 오후 3시 30분부터 다음날 12시까지 밤샘조사를 하였다가 국가인권위원회에 의해 사실이 인정된 사안도 있었다.⁸⁸⁾ 또한 2004년 밀양여중생성폭행사건을 수사하던 경찰이 피해여학생의 인적사항 비공개, 가해자로부터 격리 등 적절한 보호조치를 취하지 않고 나아가서 폭언을 한 혐의로 사회적 물의를 일으킨 사건이나 긴급체포 현장에서 피해자로부터 압수물을 임의 제출 받았지만 압수증명서를 교부하지 않아 강제수사를 자의적으로 하여 피해자의 인권을 침해한 것이라는 판단을 받았던 사건⁸⁹⁾ 등이 여기에 해당한다.

또 다른 측면에서 수사의 전문화를 위해 2005년부터 실시된 수사경과제⁹⁰⁾도 몇 가지

87) 경향신문 2006년 7월 28일자 사회면.

88) 국가인권위원회 침해구제 제1위원회 결정, 2007.1.15, 사건번호 06진인2434.

89) 국가인권위원회 침해구제 제1위원회 결정, 2006.9.25, 사건번호 06진인1265.

90) 수사경과제(搜查警科制)란 수사부서를 다른 부서에서 분리하여 그 요원의 선발, 승인, 인사를 별도로 관리하는 시스템을 말한다. 바꾸어 말하면 수사업무에 종사하는 경찰관을 수사부서에서만 근무하도록 함으로써 수사경찰의 전문성과 역량을 강화하려는 것이 이 제도의 주된 목적이라고 할 수 있다. 외국의 경우에는 이미 오래 전부터 실질적으로 수사경과제를 실시해왔다. 예컨대 프랑스의 경우 수사경찰은 시험에 합격한 다음 소정의 전문교육을 이수하여 사법경찰관의 자격을 획득해야 수사업무를 수행할 수 있으며, 미국이나 영국에서도 일정 기간 경찰로서 근무한 경력과 수사관으로서의 능력과 자질을 갖춘 자 가운데서 수사경찰관을 선발하며, 그들에 대해서는 다른 직급체계가 적용되고 보수와 인사도 별도로 운영하고 있다.

2004년 이전의 경찰공무원임용령에 따르면 경찰은 그 직무분야에 따라 세 가지 경과, 즉 일반경과, 보안경과 그리고 특수경과(해양, 운전, 항공, 정보통신)로 나누어져 있었고, 실제로 보안과 특수는 5% 정도에 불과해서 대부분이 일반경과에 속했다. 그 결과 일반경과에 속한 경찰은 교통정리도 하다가 정보수집도 하고 다시 범죄수사를 하다가 경비를 서기도 하여 전문성이 결여되어 있었다. 게다가 수사부서에 속한 경찰의 경우에는 과도한 업무와 불규칙한 생활 등으로 근무여건이 열악한데다 승진을 위한 기회나 가능성도 매우 적어 여러모로 불리한 취급을 받아 왔다. 이런 불이익 때문에 경찰 내부에서 수사분과로 가는 것을 기피하는 경향까지 발생하자, 수사 인력난을 해결하기 위해 2004년 임용령을 일부개정하면서(대통령령 제18600호 일부개정 2004.12.18) 수사경과를 일반경과에서 독립시켰다. 그리고 수사분과는 자체적으로 선발하고 독립한 승진 및 인사 시스템에 의해 운영되고 있다.

측면에서 문제를 드러내고 있다. 먼저 수사경과제 실시 이후에도 팀제 운영이 활발히 이루어지지 않는 일선 경찰서에서는 실제 수사업무에서 큰 변화를 느끼지 못하는 경우가 적지 않고 팀제 운영이 원활한 곳에서도 오히려 특정 범죄유형만 전담함으로써 수사를 전체적으로 보는 능력이 떨어질 수 있다는 지적도 나오고 있다. 그리고 무엇보다 수사경과제 실시 이후 오히려 특정 팀의 경우에는 업무량이 늘어났을 뿐만 아니라 승진⁹¹⁾이나 인사평가에 있어서도 내근자와의 경쟁에서 불리하다는 불만이나 수사경과제 도입당시 약속했던 외근활동비 각종 인센티브도 예산상의 한계 등을 이유로 제대로 지원되지 않고 있다는 평가가 나오고 있는 것이 현실이다.

Ⅲ. 수사조직의 내부환경

1. 수사인력의 총원구조

수사시스템 혁신을 위한 조사연구에 따르면, 수사경찰은 경력면에서 절반 이상이 6년 내지 15년 동안 경찰에 근무하였고 계급은 경장과 경사에 해당하여 경찰관으로서 경험이 축적된 집단을 통해 수사경찰관들이 충원되고 있음을 보여주고 있으나,⁹²⁾ 수사부서에 근무하는 경찰들의 평균보직기간은 2.37년에 불과하여 주기적인 부서이동으로 전문성을 고양시킬 수 있는 기회를 구조적으로 배제하고 있다는 문제점이 지적되고 있다. 또한 현재 수사부서에 근무하는 경찰관들 가운데 3년 미만의 경력을 가진 경찰관들이 38.8%, 7년 미만의 경력을 가진 경찰관들이 33.7%를 차지하여 경력이 많지 않은 요원들의 비율 2/3를 넘는 것으로 나타나 경험을 통한 전문성 축적에 한계가 있음을 보여주고 있다.

한편 수사경찰관들의 적성을 살펴보면 수사업무가 자신의 적성에 잘 맞는지 여부를 조사한 바에 따르면, 자신에게 잘 맞거나 잘 맞는 편이라고 대답한 경우가 70%에 달해 수사경찰관들이 자신의 업무에 대한 관심이 높은 편임을 알 수 있다.⁹³⁾ 그러나 근속년수가

91) 면접조사한 바에 따르면, 이로 인해 수사경과 내에서 내근을 하면서 시험에 의한 승진의 기회를 잡기 위해 경과를 신청하는 경우까지 나타나고 있다.

92) 또한 경찰에 근속년수가 많을수록 전체 근속기간 중 수사경력이 차지하는 비중도 조금씩 높아지고 있는 것으로 나타나 이러한 사실을 뒷받침하고 있다. 한편 부서별로 살펴보면 폭력팀에 근무하는 수사경찰관들의 평균수사경력이 가장 길었고 그 다음이 강력팀, 지능팀의 순서이며, 수사지원팀의 평균수사경력이 가장 짧은 것으로 나타나 있다. 김성언, 위 보고서(주 84), 35면, 37면.

높아질수록 직무적합성이 높은 것으로 나타나 경험의 미비 등으로 전문성이 낮은 경우에 직무적합성도 떨어지는 것으로 나타나⁹⁴⁾ 경험축적이나 전문성 강화의 필요성을 보여주고 있다.

2. 근무환경

수사경찰관들의 근무환경에 대해 객관적 지표를 통해 평가한 자료는 현재로는 찾기 어렵다. 다만 형사정책연구원이 2004년도에 조사한 바에 따르면, 수사부서에 근무하는 경찰관들의 경우 다른 부서 근무자들보다 근무시간이 많은 것으로 나타났다. 당시 조사에 따르면 주당 실질근로시간이 수사부서의 형사요원들은 64.5시간(조사요원은 52.5시간)으로 나타나 교통경찰 주당 61.2시간, 지구대 근무자 59.0시간, 경비부서 50.5시간, 정보부서 50.0시간, 교통사고조사부서 49.2시간보다 가장 근무시간이 많은 것으로 나타났는데, 이는 공무원의 법정근로시간 40시간을 훨씬 상회하는 것이다.⁹⁵⁾ 따라서 근무시간 만으로도 수사경찰관들이 근무환경이 결코 유리하지 않음을 알 수 있다.

아래 내용은 OO지방경찰청 OO경찰서 지능수사팀에 속해있는 강OO 경사가 2007년 2월 9일부터 18일까지 10일간 자신의 수첩에 메모해놓은 일과를 개괄적으로 소개한 것으로 수사경찰관들의 일과의 단면을 읽을 수 있다.

2. 09. (금)

08:00 - 출근

10:00 - 압수수색영장 집행(농협 OO지점)

13:00 - 22:00 지명수배자 신병인수(인천공항)

2. 10.(토)

09:00 - 15:00 검거된 지명수배자 조사

- 16:00 재기서류, 구속영장 접수

93) 보다 구체적으로 살펴보면 직무적성은 상위계급인 경정이 가장 높고 폭력팀 근무자들이 가장 높으며 1급지 근무자들이 가장 높은 것으로 나타났다. 김성언, 위 보고서, 40~41면.

94) 경력이 낮은 수사경찰관들은 그렇지 않은 경우에 비해 수사 이외의 부서로의 이동이 빈번하기 때문에 수사업무에 전념할 수 없고 이로 인해 직무적합성을 함양할 기회가 상대적으로 적다는 점도 중요한 이유가 될 것으로 보인다. 김성언, 위 보고서, 44면 참조.

95) 형사정책연구원, 주요 선진국의 과학적 수사기법의 도입과 활용방안 연구, 2004, 106~107면

<p>2. 11. (일) 14:00 - 16:00 구속영장 실질심사</p> <p>2. 12. (월) 08:00 - 출근 후 조회 10:00 - 외환은행, 농협등 압수수색영장 집행 13:00 - 재개발사업관련 사무실 탐문 - 카드사 사무실 탐문 16:00 - 여신법위반 관련 참고인 조사 19:00 - 퇴근</p> <p>2. 13. (화) 08:00 - 출근 10:00 - OO동 유사석유판매업소 탐문 13:00 - 18:00 실종자(XXX)관련 수색동원 19:30 - 퇴근</p> <p>2. 14. (수) 08:00 - 출근 11:00 - 협조의회 기관 방문(공문송부) 13:00 - 19:30 구속자 송치(검찰청- 교도소)</p> <p>2. 15. (목) 08:00 - 출근 10:00 -12:00 피내사자 조사 13:00 - 17:00 유사석유 의심장소 탐문 및 잠복 (OO시 OO면) 19:00 - 퇴근</p> <p>2. 16(금) 08:00 - 출근 10:00 - 기관 협조자료 요구방문 13:00 - 자동차매매상사(시내, 탐문) - 중소기업청 방문 자료요구 18:00 - 회의 19:00 - 퇴근</p> <p>2. 17(토) - 당직 08:30 - 출근</p> <p>2. 18(일) 09:30 - 퇴근</p>

한편 수사경찰관들 스스로 평가한 근무조건을 보더라도 이러한 열악한 근무환경이 드러나고 있다. 예컨대 업무량, 휴가활용도, 업무로 인한 피로도, 근무환경의 쾌적도, 신체적 위협도, 직무로 인한 스트레스 그리고 급여체계 등에 대한 주관적 평가결과를 보면

무엇보다 전체 항목에 대해⁹⁶⁾ 근무조건이 좋은 편이라고 느끼고 있는 수사경찰관들이 20%를 넘지 않고 있다고 대답하여 근무조건이 열악하다고 느끼는 경찰관들이 대다수를 차지하고 있으며, 수사의 일선에서 활동하는 비간부요원들이 특히 근무조건이 열악하다고 느끼고 있었으며 15년 이상 장기간 수사부서에 근무한 요원들과 강력팀에 근무하는 요원들이 열악한 근무조건을 가장 많이 호소하였다.⁹⁷⁾

3. 직무에 대한 태도

수사경찰관 가운데 현재 종사하고 있는 직무를 떠나서 비수사부서로 이동할 생각을 가진 적이 있는가 하는 물음에 대해 22.8%가 자주 있거나 당장 옮기고 싶다고 응답하였고 48.5%가 가끔 있다고 응답하여 직무에 대한 만족도가 전체적으로 그리 높지 않은 것으로 보인다.⁹⁸⁾ 그러나 조사결과에 따르면 수사경찰관들의 직무에 대한 만족도 10점 만점을 기준으로 평균 6.59점으로 나타났고 계급과 부서에 따라 차이를 보였다. 즉 부서 가운데 과학수사팀의 직무만족도가 가장 높은 것으로 나타났으며, 계급이 높을수록 직무만족도가 높은 것으로 나타났다.⁹⁹⁾

한편 자신의 직무가 따분하거나 때로는 직무에 대한 고립감을 느낀다는 수사경찰관이 그렇지 않은 요원보다 그 비율이 조금 적은 것으로 나타났으나 구체적으로 보면 부서별로는 수사지원팀이 그리고 근무기관별로는 경찰교육기관에 근무하는 요원들이 그런 감정을 가장 많이 느끼는 것으로 나타났고, 직무와 관련해서 자신이 최고라는 자부심을 갖는 수사경찰관이 그렇지 못한 수사경찰관보다 더 많은 것으로 나타났고 수사경찰관의 절반 이상이 직무와 관련된 성취감이 높은 것으로 나타났으며 직무를 통해 사회에 공헌하고 있다고 생각하는 경우도 절반이 넘는 것으로 나타났다.¹⁰⁰⁾

96) 다만 신체적 위험도의 경우에는 직접 사건현장에 나가거나 피의자 등과 접촉하지 않는 부서들이 있어 위험하다고 느끼지 않는 요원들의 비율이 70%가량을 차지하고 있다. 김성언, 위 보고서, 46면 표 2-11 참조.

97) 위 보고서, 48~49면 참조.

98) 위 보고서, 63면.

99) 위 보고서, 54~55면.

100) 위 보고서, 55~58면. 이 보고서에 따르면, 특히 남자가 여자보다 직무에 대해 더 긍정적이었고 계급이 높고 수사경력이 많을수록 긍정적인 것으로 나타났고 강력팀과 폭력팀이 상대적으로 더 긍정적이었다고 한다. 60면 참조.

또한 수사경찰관의 사기를 측정한 결과, 중립적인 입장을 취하고 있는 비율이 41.9%나 되었고, 구체적으로는 계급이 높을수록 사기가 높고, 폭력팀이 상대적으로 사기가 높은 편인데 비하여 경제팀의 사기가 가장 낮았고 근무부서별로는 교육기관이 가장 높고 3급경찰서가 가장 낮은 것으로 나타났다.¹⁰¹⁾

4. 소 결

최근에 수사경과제 실시로 수사의 전문화, 수사경찰관의 신분보장 등이 법적으로 뒷받침되었지만, 위 조사결과를 보면 근무환경이 다른 부서나 일반 공무원에 비하여 여전히 열악한 측면을 가지고 있고 직무에 대한 만족도도 그리 높은 편이라고 하기 어려우며, 직무에 대한 의욕이나 사명감 등에 불구하고 여전히 충원구조 등에 있어서 경험축적이나 전문성을 강화할 필요성이 있음을 보여주고 있다.

IV. 인력 및 조직관리

1. 인력관리

2006년 12월말 현재 경찰청 통계에 따르면, 수사경찰은 18,421명으로 이 가운데 지원인력을 제외한 순수한 수사인력은 14,448명인 것으로 나타나 있다.¹⁰²⁾ 특히 2005년 수사경과제 실시 이후 수사경과에 속하는 총경 이하의 경찰관이 15,587명인데, 이 가운데 경사 이하의 비간부가 11,875명으로 아직 비간부 중심으로 수사인력이 충원되고 있음을 알 수 있다.¹⁰³⁾ 따라서 수사경찰관을 간부화하여 전문적이고 공정한 수사를 실행하

101) 김성연, 위 보고서, 61~63면.

102) 전체 수사인력에는 수사경과 이외에 일반경과, 운전, 보안, 통신 그리고 수사경과로 편입될 예정인 예비 등이 포함되어 있으며, 순수 수사인력에는 수사경과 가운데에서도 지원팀에 속하는 인원들을 제외한 팀 소속원들만을 계상하였다.

103) 게다가 경위 이상의 사법경찰관들은 수사팀장 또는 수사과장으로서 직접 수사보다는 수사서류의 검토 및 결재, 사건 지휘에 중점을 두고 있어 실제 수사현장에는 질높은 치안서비스를 제공하는데 문제점을 드러내고 있다는 지적도 있다. 김택수, 위 보고서(주 85), 15면.

기 위해서는 아직 인력구조면에서 보완이 필요한 형편이다. 그러나 수사의 전문성 및 공정성을 확보하기 위해서는 수사경찰관의 양적 증가 이외에도 수사관련분야에 우수한 수사인력을 충원하고 필요한 교육을 충실하게 실시하며 공정한 근무평가와 적절한 승진기회 제공 등이 이루어져야 한다. 이런 관점에서 현행 수사경찰의 인력관리의 실태를 살펴보면 몇 가지 문제점이 드러난다.¹⁰⁴⁾

(1) 선발과정

2005년 이전에는 『수사경찰관관리규칙』(1991.7.31 경찰청예규 제60호, 최근 『수사경찰인사운영규칙』(2004. 12. 8 경찰청훈령 제435호, 개정 2000.4.1. 훈령 제301호로 폐지)에 따라 수사경찰관은 각 경찰서별로 수사경찰관 선발 심사위원회가 선발하도록 되어 있었다.¹⁰⁵⁾ 그러나 경찰관 가운데 수사경찰관을 희망하는 자가 많은 편이 아니어서 특별한 경우가 아니면 추천된 자에 대해 별 여과장치 없이 선발하는 경향이었기 때문에 불합리한 점이 많았다. 그러나 최근에는 지방청별로 수사경찰선발심사위원회를 설치하여 연 2회 정기적으로 선발심사를 하고 수사분야에 종사하는 간부가 이 위원회를 관장하는 한편 별도의 적임자 선발기준을 참조하여 선발하도록 함으로써 제도적으로 객관성과 공정성을 확보하기 위한 토대를 마련하고 있다. 그러나 아직 그 성과나 문제점이 나타나지 않아 평가하기에는 이른 감이 없지 않다.

후술하는 것처럼 수사경과제의 시행으로 수사인력의 확보 및 전문화를 지향하고 있지만 적용대상, 교육, 보직관리, 비적격자의 처리 등에 있어서 여러 가지 문제점이 드러나고 있어 2004년 말 앞에 소개한 『수사경찰인사운영규칙』을 새롭게 제정하고 2005년에는 미흡한 부분을 개정함으로써 그 보완을 서두르고 있다.¹⁰⁶⁾

104) 아래 내용은, 김택수, 위 보고서(주 85), 4~30면의 내용을 토대로 하면서 필요한 부분을 수정한 것이다.

105) 실무상으로는 지구대나 본서 내근부서에서 2,3년간 근무한 자 가운데 본인이 직접 희망하거나 동료 혹은 선임자들의 권유 등으로 선발되었으며 경찰종합학교에서 3주간의 수사경찰관양성과정을 거쳤다.

106) 예컨대 경찰서 단위로 수사경과제의 신청을 받아 선발의 공정성에 문제가 제기되었던 점을 고려하여 지방청 단위로 수사경찰선발심사위원회를 두어 선발절차를 관장하도록 하고 있다. 동규칙 제5조 2항 참조.

(2) 교육체계

수사경찰관의 전문화를 위해서는 필요한 전문교육이 체계적이고 일관성 있게 실시되어야 함에도 실제로는 현장의 여건이나 지방청이나 경찰서 별 사정 등으로 인해 수사경찰관들이 필요한 수사전문교육을 이수하지 못한 경우가 상당수 있어¹⁰⁷⁾ 교육과정이수를 위한 여건 확보가 중요한 문제로 제기되고 있다. 또한 교육과정도 비간부 중심으로 그것도 승진체계에 맞추어 편성되어 있어 수사경과제가 지향하는 수사경찰관의 간부화, 최종별 팀제 운영, 현장지휘능력 향상 등 전문화 등에 부합하지 않는 모습을 보여주고 있다. 특히 간부급 요원에 대한 양성교육이 독자적으로 마련되어 있지 않고, 일반 사건에서 수사지휘를 총괄하는 총경¹⁰⁸⁾이나 팀을 운영하는 팀장급인 경감에 대한 수사지휘 전문화를 위한 교육 또한 미흡한 것으로 나타났다.

(3) 근무평가 및 승진

수사경과제 실시 이후 수사경찰에 대한 근무평가가 독립적으로 이루어지게 되었고 이로 인해 수사경찰이 승진에 있어서 불이익을 받는 문제는 해소되었지만, 자체승진 내에서도 여전히 특별승진, 심사승진, 시험승진, 근속승진 등의 방식이 병존하는 관계로 여전히 경쟁체제가 유지되고 있다. 특히 시험승진의 비율을 절반 정도 할애함으로써, 불규칙하고 과중한 업무에 시달리고 있는 수사경찰관들에게 승진에 있어서 불이익을 주는 결과로 되고, 심사승진의 경우 평가 및 보상체계에 대해 수사경찰관들이 만족할 수 있는 평가시스템을 마련하기 위해 올해부터 수사관직무성과평가시스템(IPASS)이 도입되었으나 벌써 문제가 제기되고 있다. 즉 수사량에 따라 높은 점수가 부여되도록 설계된 평가시스

107) 2005년도 국회 국정감사 보고자료에 따르면, 2005년 8월 말 당시에는 수사현원 17,757명 중 4,775명(26.9%)이 교육을 이수하지 못한 것으로 밝혀졌다.

<지방청별 수사전문교육 실시현황>

구분	청	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
현원	17,157	183	4,596	1,717	909	899	414	2,755	575	468	1,044	716	1,358	909	1,024	190
미이수자	4,775	80	1,338	442	219	328	91	755	152	100	295	239	241	163	255	77
비율	26.9		29.1	25.7	24.1	36.5	21.9	27.4	26.4	21.4	28.2	33.4	17.7	17.9	24.9	40.5

108) 특히 수사부서에 근무한 경험이 없거나 경험이 일천한 지휘관의 경우 수사의 중요성을 이해하는데 어려움이 있기 마련이고 전문적인 수사지휘가 필요한 사건에서 지휘능력에 한계를 드러낼 수 있으므로, 총경급 지휘관에 대한 수사교육의 필요성이 매우 중요하다고 할 수 있다.

템이기 때문에 잠복수사와 장기출장 등에 따른 상대적 불이익을 보강하기 위해 팀장과 과장(경찰서의 경우)이 부여하는 주관점수가 30%를 차지하는 데 그치고 수사량에 치중한 평가라는 점에서 불만의 요인이 되고 있다. 나아가서 2004년부터 중요범인 검거 등으로 인한 특별승진의 TO가 늘어나면서 실무와 승진을 연계시키는 방안이 강화되었지만 이러한 방안도 사건의 중대성, 수사의 난이도, 개인의 헌신 그리고 공조수사 등 객관적인 평가지표를 토대로 이루어지지 않고 결과에만 치중하게 된다는 문제를 안고 있다.

2. 조직구조상의 실태

수사경찰의 조직을 각 단위별로 나누어 그 실태를 살펴보면 최근의 범죄동향과 부합하지 않는 측면을 찾아볼 수 있다.

본청의 수사기능은 수사국이 담당하지만, 부분적으로는 외사국에서도 맡고 있다. 「경찰청과 그 소속기관 직제」(일부개정 2007.3.30 대통령령 제19983호) 제12조는 ① 경찰수사업무에 관한 기획·지도·조정 및 통제, ② 범죄통계 및 수사자료의 분석, ③ 범죄수사의 지도 및 조정, ④ 과학수사기법에 관한 기획 및 지도, ⑤ 범죄의 수사에 관한 사항, ⑥ 범죄감식 및 범죄기록의 수집·관리, ⑦ 경찰 직무수행과정상의 인권 보호에 관한 사항, ⑧ 경찰 수사과정상의 범죄피해자 보호 및 지원에 관한 사항을 담당하도록 규정함으로써 범죄수사가 수사국의 분장사무임을 명시하고 있지만, 동 직제 제15조의2에 따르면 ‘외국인 또는 외국인과 관련된 간첩의 검거 및 범죄의 수사지도’를 외사국의 분장사무로 규정하고 있어 외국인 수사에 대해서는 외사국이 담당하도록 하고 있다. 그러나 이러한 기능분화는 국제공조에 있어서 기능 공조를 어렵게 만들 수 있고 내외국인이 함께 가담한 범죄수사에 대해서는 업무의 중복을 가져올 수 있다.¹⁰⁹⁾ 한편 수사국에는 수사과, 특수수사과, 형사과, 지능범죄수사과, 마약수사과, 과학수사센터, 사이버테러대응센터 및 인권보호센터를 두고 있는데,¹¹⁰⁾ 특수수사과나 사이버테러대응센터를 제외하면 나머지

109) 이런 취지에서 수사기능에 대해서는 통일적으로 수사국에서 분장하도록 하는 방안을 제안하기도 한다. 김택수, 앞의 보고서(주 85), 18면.

110) 경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙(일부개정 2006.11.3 행정자치부령 제354호) 제9조에는 각 과의 분장사무를 아래와 같이 규정하고 있다.

① 수사과장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2005.3.10>

1. 경찰수사업무에 관한 기획·지도·조정 및 통제

과들은 해당 분야에 대한 기획, 지도, 조종 및 통제업무를 담당하고 있다. 2005년 과학 수사센터를 신설하여¹¹¹⁾ 범죄정보관리시스템(CIMS)을 과학수사와 통합 운영하도록 한 것이나 사이버테러대응센터에 디지털매체 분석업무를 추가한 것 등이 최근의 변화라고 할 수 있다. 전문성 및 인권친화성을 강화하기 위해 새로운 과나 센터를 신설한 것은 중요한 진전이라고 할 수 있지만 당해 업무를 추진할 인원이나 장비 등이 아직은 미흡한 실정이다.

한편 위 직제에 따르면, 지방청에 대해서는 치안수요의 차이 등을 고려하여 서울특별시지방경찰청과 다른 지방경찰청을 구분하여 규정하고 있는데, 서울의 경우에는 수사부와 보안부 외사과가 수사업무를 담당하고 다른 지방청의 경우에는 수사과(부산광역시지

2. 범죄통계의 관리 및 분석
3. 경찰수사과정에서의 인권보호와 유치관리에 관한 사항
- ② 특수수사과장은 국익에 관련되는 중대한 범죄의 수사에 관한 사무를 분장한다.
- ③ 형사과장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 민생치안 종합계획의 추진 및 관계기관과의 협조
 2. 살인·강도·폭력·도범 및 방화사범에 관한 정보의 처리 및 수사·지도
- ④ 지능범죄수사과장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 경제사범에 관한 정보의 처리 및 수사·지도
 2. 선거·공무원·식품·환경·총기·문화재·밀수·병역 등과 관련된 범죄에 관한 정보의 처리 및 수사·지도
- ⑤ 마약수사과장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 마약사범에 관한 정보의 처리 및 수사·지도
 2. 국제 마약류에 대한 분석과 마약류범죄에 관한 국내외 협력업무
- ⑥ 과학수사센터의 장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 과학수사에 관한 기획 및 지도
 2. 수사자료의 분석 및 지원
 3. 범죄감식 및 범죄기록의 수집·관리
 4. 피의자의 지문·사진 및 주민등록지문의 수집·관리 등 채증업무
 5. 국립과학수사연구소에 대한 지원 및 감독
- ⑦ 사이버테러대응센터의 장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 사이버테러의 탐지·추적수사 및 경보 등 조치
 2. 사이버테러관련 수사기법의 연구·개발 및 국제경찰기구 등과의 협력
 3. 사이버범죄의 수사 및 지도
 4. 디지털매체 등 증거분석 업무
- ⑧ 인권보호센터의 장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 경찰 직무수행과정상의 인권보호와 유치관리에 관한 사항
 2. 경찰기관공무원(전투경찰순경을 포함한다)의 인권침해 사항에 대한 상담·조사 및 처리
 3. 범죄피해자의 보호 및 지원에 관한 경찰정책의 수립·종합 및 조정

111) 기존에 경찰청 내 감식과로 있던 것을 1999년 수사국내 과학수사과로 개편했다가 2005년 과학 수사센터로 다시 명칭을 바꾼 것이다. 과학수사센터 내에는 과학수사계, 자료운영계, 범죄정보지원계, 증거분석계 등 4개의 분야가 있다.

방경찰청 및 경기도지방경찰청의 경우에는 형사과를 분리하고 있다)와 보안과(부산광역시지방경찰청의 경우에는 외사과가 별도로 설치되어 있다)가 수사업무를 담당하고 있다. 한편 수사경과제 도입에 따른 최종별 전문체제 확립을 위하여 지방경찰청 단위에 직할대로서 광역수사대, 마약수사대¹¹²⁾, 사이버수사대 등을 설치하였다. 현재와 같이 검사의 수사지휘가 제도적으로 보장되는 상황 하에서 단위 경찰서에서 이루어지는 일반적인 민생사범에 대한 수사와 관련하여 지방경찰청이 이를 조정하고 통제하는 것은 그 의미가 상대적으로 약화될 수밖에 없고 따라서 특별히 사회적 관심이 큰 사건이나 광역사건 또는 공조사건에 대해서 지방청 단위의 수사가 실질적인 의미를 가지게 될 것이다.

특히 2004년 10월 종전의 기동수사대의 조직을 확대 개편하여 광역수사대가 발대하였다.¹¹³⁾ 광역수사대는 지방경찰청장이 지시한 중요한 광역사건(2개 이상의 경찰서에 걸쳐 발생한 동종 또는 유사사건)과 사회적 관심도가 큰 사건, 강력·폭력·지능 등 수사팀별 중요사건의 첩보수집 및 인지, 범죄권에 대한 집중단속 및 검거활동, 신종 수법범죄 등에 대한 기획수사 기타 지방경찰청장이 필요하다고 인정하는 범죄수사를 담당하고 있는데, 지방경찰청장의 명을 받아 수사과장이 운영하며 경정인 광역수사대장 아래 경감 또는 경위인 팀장이 실제 수사활동을 한다. 각 지방경찰청의 광역수사대가 지난 2년 여 동안 각 지역에서 조직폭력, 수뢰사건, 사회지도층 인사의 비리, 성폭력사건 등을 검거하는 데 큰 역할을 해왔지만 몇 가지 문제점 또한 드러내고 있다. 즉 ① 지방청 내의 수사과나 형사과와 광역수사대의 기능이 중복됨으로 인해 효율성이 떨어질 수 있다는 점¹¹⁴⁾, ② 광역수사대의 수사에 대한 지휘체계가 일반 수사과장과 광역수사대장으로 이원화될

112) 2004년 10월 1일 전국 14개 지방경찰청에 치안수요·형사인원 등을 고려하여 1~4개 수사팀으로 구성되는 마약수사대를 발대하였다. 전국·국제적 단위의 첩보를 수집하여 갈수록 지능·조직·국제화 되어가는 마약범죄에 적극적으로 대응하고 단발적이고 일시적 수사가 아닌 연속적이고 장기적인 수사를 진행하여, 투약자 위주에서 공급책, 판매책 및 제조책 등 검거위주로 수사의 양질화를 지속적으로 추진하며 마약수사 전문화를 가속화하고 효율적인 수사체제를 정립하기 위한 것이다.

113) 최근 유명철 사건 등 중요강력사건이 발생하면서 경찰청은 2006년 3월부터 광역수사대를 확대 개편하여 권역별 지역수사대로 구성되는 광역수사단을 조직하고 이를 통해 살인 등 중요강력사건을 전담케 하는 방안을 시범실시하기로 계획을 세운 바 있다. 그러나 이러한 방안 역시 광역수사대와 큰 차별성이 없고 오히려 단위 경찰서의 수사인력이 광역수사단으로 유입되어 지역의 치안수요에 적절히 대처할 수 없게 될 우려가 있으며 경찰서의 업무 가중, 범죄정보와 첩보체계의 이원화 등을 이유로 시행을 유보한 바 있다.

114) 아울러 중요사건에 대해 수사본부를 설치하도록 되어 있는데 구체적인 사건에 있어서 이러한 수사본부와 광역수사대의 위상도 문제가 된다.

수 있다는 점, ③ 광역수사대장이 여러 팀들을 관리함에 따라 권한남용의 소지가 있다는 점, ④ 광역수사대 내 업무분장이 제대로 이루어지 않아 전문성이 떨어진다는 점, ⑤ 기획수사나 인지수사 이외에 고소·고발 사건에 대해서도 광역수사대가 직접 수사할 필요성이 있다는 점 등이 그것이다.¹¹⁵⁾

수사에 있어서 아직까지 가장 중요한 역할을 하는 것이 단위경찰서이다. 2007년3월 현재 수사경과인원 18,421명 가운데 본청 인력 184명, 지방청 1,536명 합계 1,720명을 제외한 16,701여명이 단위 경찰서에서 활동하고 있기 때문이다. 경찰서에는 「경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」(일부개정 2007.3.30 행정자치부령 제378호) 제49조가 정하는 바에 따라 수사과(경찰서에 따라서는 수사과와 형사과)가 수사업무를 담당하고 있는데, 수사과 내지 형사과의 업무분장은 지방경찰청별로 별도로 정하도록 하고 있다. 예컨대 서울 강남경찰서의 경우 수사과는 수사지원팀, 유치관리팀 그리고 지능범죄관리(지능팀, 경제팀)으로 나뉘어져 있고 형사과는 형사지원팀, 과학수사팀 그리고 강력범죄수사(폭력팀, 강력팀)로 나뉘어져 있지만, 같은 1급지 경찰서에 해당하는 전주 덕진경찰서의 경우에는 수사과와 형사과의 구분 없이 수사과 내에 수사지원팀, 유치관리팀, 지능수사팀, 경제수사팀, 과학수사팀, 강력수사팀을 두고 있으며, 2급지인 충북 충주경찰서나 3급지 경찰서인 경남 산청경찰서의 경우에는 수사과 내에 수사지원팀, 지능(범죄)수사팀, 강력(범죄)수사팀만을 두고 있다.

수사조직의 합리화는 전체 수사인력의 대부분을 확보하고 있는 경찰서 단위에서 그 인력을 얼마나 합목적으로 활용하는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니며 수사경과제의 성패 역시 단위 경찰서에서 이 제도가 성공을 거두느냐에 달려 있다고 할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 수사조직 구조 가운데 단위 경찰서가 안고 있는 문제는 무엇보다 수사경과제 실시 이후 전문화를 위한 팀제 운영이 기존의 계선조직 하에서 시간적 진행에 따라 업무가 구분되어 있는 단선적 수사구조와 제대로 조화를 이루고 있지 못하다는 점이다.¹¹⁶⁾ 또한 같은 지방경찰청 내에도 지역에 따라 범죄발생량이 매우 낮은 경찰서의

115) 김택수, 위 보고서(주 85), 20~23면 참조.

116) 수사경찰의 실태조사에 따르면 구체적으로 다음과 같은 네 가지가 문제점으로 나타나고 있다. 위 보고서, 34~24면.

첫째 경찰서 단위의 최종별제 팀제를 통한 전문화의 필요성에 관한 것으로서, 한 해 많은 양의 형사사건을 처리하는 서울의 일부 서(강남, 서초 등)를 제외하고 수사관의 인원이 적고 범죄사건의 발생량이 많지 않은 대부분의 서에서는 최종별 팀제를 통한 전문화가 어려운 실정이다. 실무에서는 형사과의 경우 고작 강력팀과 폭력팀으로 수사과의 경우에는 지능팀과 경제팀으로 구

경우¹¹⁷⁾ 사실상 팀제 운영이 형식적으로 이루어질 수밖에 없고 활용도도 매우 낮으므로 일정한 지역의 경우에는 경찰서 단위가 아니라 민생사건 이외에 중요사건에 대해서 권역별로 팀제를 운영하는 방안도 고려해볼 필요가 있다.

분하는 수준이며 더 이상의 세분화가 이루어지지 않는 실정이다. 더구나 최종별 팀제 이전에 존재했던 마약전담반은 최종별 팀제로 바뀌면서 유명무실해졌다. 수사단서별이 아닌 최종별 업무분장은 최종에 따른 범죄발생량과 달라 경찰서 단위의 팀제에 적용하는 경우 업무량의 편차와 근무방식의 변화를 초래하여 효율적인 모델로 평가되기 어렵다.

둘째로 최종별 팀제는 전문화를 통한 수사역량의 강화보다 오히려 수사역량의 약화를 초래할 수 있는 구조이다. 과거 단서별 수사체계에서는 폭력반이 일반 당직사건을 처리하고 강력반의 경우에는 인지수사 및 기획수사 위주의 형사활동을 하였으나 최종별 수사원칙에 의하여 발생일자로 부터 상당 기간이 경과되고 피해자와 가해자의 신원이 명백한 고소 및 고발사건을 강력팀이 처리하게 됨으로써 적극적인 범죄인지활동을 해야 하는 강력팀의 내근화를 초래한다. 즉 기존의 조사계의 수사절차를 밟게 됨으로써 인지수사기능이 약해지고 있다.

셋째로 형사과장이나 수사과장의 지휘능력의 한계문제이다. 종전에 형사계장 또는 조사계장을 통해 사건의 배당, 사건처리 과정에 대한 검토, 중요사건에 대한 사건지휘 등 실제 수사를 담당하는 수사관과 총괄하는 과장간의 중간통로로서 감독 및 지휘의 중요기능을 수행하던 계장이 팀장으로 바뀜으로써 형사과장 또는 수사과장 인이 전체 과원들을 직접 관리, 감독하는 데 한계가 있다. 또한 살인사건 등 수사본부 설치사건이 발생한 경우 기존의 형사(강력)계장이 실질적인 수사를 주도하였다면 현재의 팀제에서는 이를 수행할 지휘가 애매해질 뿐만 아니라 소속이 다른 팀원들에 대한 장악력에 있어서도 문제의 소지가 있다.

넷째로 광역수사대와 경찰서간의 관할사건의 불명확으로 업무의 중복문제와 공조수사의 문제가 있다.

- 117) 예컨대 공식통계에 따르더라도 충북 괴산경찰서의 경우 2006년 5대 범죄발생량이 295건으로 그 가운데 절도와 폭력이 각기 133건, 153건으로 거의 대부분을 차지하고 있으며, 같은 기간 동안 경남 의령경찰서는 157건, 전북 장수경찰서는 88건에 그치고 있고 두 경찰서 모두 절도와 폭력이 대부분을 차지하고 있다.

제5장 구조개편 이후의 수사조직 발전방안

I. 수사조직의 발전방향

1. 기본방향

이미 경찰은 수사구조의 개편과 관계없이 경찰조직 개편이라는 보다 큰 과제를 수행하기 위해 다양한 노력을 진행해 왔다. 특히 문민정부 이후에는 그 동안 정치적으로 정권에 예측되어 정권에 무조건 복종하면서 정권유지의 침병으로서 역할을 해왔다는 그동안의 오명을 벗고 경찰 본연의 사명을 완수하기 위해 ① 과도한 국가집행력에서 오는 정치적 이용과 같은 폐해를 막기 위한 중립성의 보장, ② 능률성의 강조에서 오는 권위주의나 위압적 행태를 제거하기 위한 민주성의 확보 그리고 ③ 일원적인 중앙집권적 체제에 의한 획일성이나 경직성의 완화를 위한 자치적 분권성의 확보를 추구하고 있는바, 이러한 중립성·민주성·분권성을 기반으로 실질적 독립기구로서 경찰청의 위상 정립, 민주적 관리기구로서 경찰위원회의 개편, 지방자치제의 정착에 따른 자치경찰제의 도입 등을 추진해오고 있다. 특히 2005년 경찰 60년을 맞이하면서 그 동안의 역사를 냉정하게 되돌아보고 새로운 21세기의 세계화·지식정보화·지방화 시대에 걸맞는 변화와 혁신을 위해 다양한 방안들을 모색하고 있다.

따라서 수사조직의 개편도 수사권 조정이라는 미시적 관점을 넘어서 경찰 60년의 위상과 역할에 걸맞도록 질 높은 치안서비스를 제공할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 즉 종래의 비효율적인 수사시스템을 변경, 개선하는 데 그칠 것이 아니라, 급변하는 21세기 치안환경 속에서 국민들이 범죄와 위험, 각종 재난들로부터 안전하고 쾌적한 삶을 향유할 수 있도록 하는 능동적 역할에 초점을 맞추어 총체적 개편을 지향해 나가야 할 것이다.

그러나 종래 수사조직의 개편이 검사의 지휘라는 현실적이고 제도적인 제약으로 인해 제대로 이루어지지 못한 측면도 있음을 부인할 수 없다. 따라서 이러한 제약이 해소된 후에는 외부의 제약 없이 경찰 스스로 수사조직을 보다 능동적이고 체계적으로 개편하는

출발점이 될 수 있다는 점에서 수사권 조정은 수사조직 합리화에도 큰 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 특히 기존에 검찰이 주도하던 수사에서 경찰이 독자적으로 추진하는 수사로 전환하게 되면 무엇보다 종래 검찰이 수사에 대해 수행해 온 긍정적 측면들을 이제 경찰이 자신의 책임 하에 스스로 감당해야 하는 의미를 가지는 것이다. 또한 경찰이 스스로 권한과 책임을 가지고 수사를 함으로써 수사에 긍정적 변화가 생겼다는 의식을 국민 일반들이 가질 수 있도록 해야 하는 것도 부가적인 요청이라 할 수 있다.

이제 수사경찰은 이러한 거시적·미시적 관점에서 수사 인프라를 구축하고 수사조직과 인력충원 방식을 개선하며 전문적인 교육시스템을 구비하는 한편 수사절차를 합리화하고 수사절차에 야기될 수 있는 인권침해와 부패의 문제에 대한 통제장치를 구비하는 등 수사 시스템의 혁신과 재편 그리고 그 실천에 힘을 기울여야 한다.¹¹⁸⁾

2. 논의의 중점

수사권 조정 내지 수사구조의 개혁이 현재의 수사구도에 큰 변화를 초래하는 것은 아니다. 제도상의 검경관계에도 불구하고 현실은 경찰이 수사의 대부분을 담당하고 있고 이러한 현실을 제도화시키는 데 구조개혁의 중점이 놓여있기 때문이다. 다만 그 동안 검찰이 수사에 대해 주도적인 역할을 해 온 배경에는 - 검경간의 현실적인 역학관계를 제외하더라도 - 검사가 수사에 있어서 인권침해의 위험을 제거하고 수사에 대한 법적 근거를 제공하기 위해 탄생된 제도라는 점과 무관하지 않다.¹¹⁹⁾ 또한 경찰조직의 엄격한 상명하복관계로 인해 내부적 지휘체계에 따라 수사가 법률외적 영향을 받을 수 있다는 우려도 꾸준히 제기되어 왔다. 따라서 이러한 역사적 측면이나 현실적 우려를 불식시키기 위해서는 수사의 공정성 내지 내부적 독립성 확보가 무엇보다 중요한 과제라고 할 수 있다.

한편 검사의 개별적이고 전체적인 수사지휘 없이 독자적으로 수사를 진행하는 경우 그 동안 검거나 조사 과정에서 나타난 다양한 문제들에 대해 이제 누구에게도 책임을 전가할 수 없고 스스로 책임을 지게 되므로 수사의 효율성이나 전문성도 지금보다 강화되어

118) 김성언, 앞의 보고서(주 84), 6면.

119) 물론 현실적으로 검찰의 수사행태와 관련한 인권의식에 대해서는 긍정적이라고 보기 어려운 조사결과가 나타나고 있다. 이웅혁, “현행 수사권 구조 하에서의 검찰 조직성과에 대한 다면적 평가” 한국행정연구 제15권 1호, 2006, 3면 이하, 특히 25~29면 참조.

야 한다. 따라서 여기서 전문성이란 단지 현장논리와 경험에 의한 전문성에 그치는 것이 아니라 법리적 측면을 포함하여 수사에 관한 이론이나 과학적 지식 등 다양한 측면에서 전문성의 강화를 의미하는 것이어야 한다.

II. 수사조직발전의 선결과제

1. 일반적 개선사항

이미 수사조직의 내부환경과 인력 및 조직관리에서 살펴본 것처럼 최근 경찰수사의 획기적인 변화에도 불구하고 여전히 조직의 기반이 취약한 측면이 나타나고 있다. 이 점은 특히 근무환경, 근무인원, 근무시간 및 직무만족도 등에서 드러나고 있다. 따라서 이러한 점에 대한 만족할 만한 개선이 이루어지지 않으면 다른 제도적 개선이 아무리 훌륭하게 이루어지더라도 수사조직의 발전은 기대하기 어렵다는 점을 여러 연구들이 공통적으로 지적하고 있다. 필요한 개선사항에 대하여 김성언 교수의 조사결과¹²⁰⁾를 보면 다음과 같은 점을 고려하여야 한다.

- (1) 먼저 근무환경의 개선은 예산 및 장비 지원, 복지 개선, 수사시스템 개선, 인력 충원 및 교육, 수사행정체계 개선 등 다양한 측면에서 이루어져야 하는데, 일선 수사경찰관들이 최우선으로 요구하는 것이 수사예산의 증액 및 수사장비의 지원이다. 그리고 근무조건과 복지수준도 꾸준히 개선되어야 하며, 수사시스템의 개선에 대한 요구도 적지 않았다. 다만 이러한 개선사항은 성별, 연령별, 교육수준별, 계급별, 수사경력별, 근무지 유형별, 근무부서별로 우선순위에 있어서 차이를 보이고 있어서 근무환경 개선에 있어서 다양한 측면을 고려해야 함을 보여주고 있다.
- (2) 직무만족도에 대한 회귀분석의 결과를 보면 무엇보다 수사직무에 적합한 경찰관들을 배치하는 것이 가장 중요하며, 이를 위해 과학적인 직무적성검사가 필요하게 된다. 그러나 이렇게 과학적으로 수사경찰관을 배치하더라도 근무환경의 개선이 직무만족도를 향상시키는데 결정적인 역할을 한다는 점 또한 조사결과 나타나 있다. 따라서 근무조건과 복지수준의 지속적 개선은 직무만족도를 높이기 위해서도 매우 중

120) 김성언, 앞의 보고서(주 84), 114면 이하.

요하다고 할 수 있다. 이 외에도 근무부서에 따라 업무량에 차이가 나타나는 현실에서 업무량을 조정하는 것도 중요한 변인으로 작용하게 될 것이다.

- (3) 수사경찰관들이 직무에 대한 사명감이 아무리 크고 근무조건이 개선된다 하더라도 처리해야 할 사건이 많아 근무량이 많다면 수사조직은 발전하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 수사경찰관 1인이 담당하는 월 평균 사건수는 21.71건으로 스스로 적정 사건수 13.21건에 비해 훨씬 높은 것으로 나타나 있다. 그러나 이러한 차이 역시 근무부서나 근무기관에 따라 차이가 있어 부서별 기관별 업무조정이 필요한 것으로 보인다.

수사경찰의 업무부담을 줄이기 위해서는 부서별로 현실에 맞는 적절한 인원을 배치하는 것이 필요한데, 조사결과에 따르면 수사경찰관들이 생각하는 적정인원과 현인원의 차이를 보면 팀당 평균 1.41명의 증원이 필요한 것으로 나타났고, 특히 강력팀 그 다음으로 경제팀의 인력보강이 상대적으로 더 시급한 것으로 나타났다.¹²¹⁾ 근무기관별 인력충원규모를 보면 다음 도표와 같다.

<표 4-1> 근무기관별 인력충원규모

구 분	기관숫자	팀 숫자	팀별 증원인원수	총 증원수
본 청	1	8	1.31	11
지방청	12	8	1.32	148
1급지 경찰서	123	16	1.31	2,578
2급지 경찰서	36	6	1.73	374
3급지 경찰서	74	6	1.73	768
합계				3,878

자료: 김성연, 수사시스템 개선을 위한 경찰관조사연구, 125면.

생각건대 근무량은 무엇보다 사건발생량과 밀접한 관련을 가지므로 지역별, 권역별 사건발생량도 종속변수로 하여 근무량을 객관적으로 평가한 다음 증원인원수를 산정할 필요가 있으며, 특히 광역사건이 빈발하는 현실에 비추어 보면 근무기관별 인력을 증원하는 방법을 취할 것인지, 광역사건을 전담할 요원들을 지방청 단위로 증원할 것인지에 대해 보다 과학적인 분석이 필요할 것으로 본다.

121) 자세한 조사결과는 위 보고서, 119~127면.

2. 수사경과제의 재검토

(1) 수사경과제의 도입과 문제점

수사경과제의 시행 이후 팀제 운영으로 인해 업무에 대한 책임감이 높아지고 팀간 선의의 경쟁으로 인해 사건이송 등 업무회피사례가 크게 줄어들었으며 수사의 전문성이 제고되었다는 점에서 긍정적인 성과를 거두고 있다고 할 수 있다.¹²²⁾

그러나 2005년 10월 수사경과제에 대한 수사경찰의 인식과 실태를 조사한 바¹²³⁾에 따르면 수사경과제에 대해 문제점도 다양하게 지적되고 있다. 즉, ① 수사경과제 시행 이후 오히려 업무량이 증가했고 특히 다른 수사팀에 비하여 자신이 소속한 수사팀이 업무량이 많다고 인식하고 있으며, ② 사무실에서 서류처리에 많은 시간을 빼앗겨 외근활동을 위한 시간이 부족하다고 생각하고 있으며, ③ 수사팀 간에도 비교적 업무협조가 원활하고 이루어지지 않다고 평가하였고, 다른 부서와의 업무협조 및 의사소통도 원활하지 못하다는 평가가 적지 않았으며, 다른 경찰서와 공조수사도 원활하지 못한 부분이 있음을 지적하고 있을 뿐만 아니라, ④ 업무시간 외에 휴식시간이 제대로 보장되지 않는다는 의견이 적지 않았으며, 수사팀의 인원배분이 적정하지 못하고 필요한 사무실 공간에 대한 불만도 적지 않았다. 그 외에 수사경과가 다른 경과에 비하여 승진이 용이하지 않다는 지적이나, 수사비도 적정하게 지급되지 못하고 있으며 팀별 업무배분도 적절하지 못하다는 지적이 적지 않았다.

또한 위 실태조사는 수사경찰이 공통적으로 경험하고 인식하고 있는 수사경과의 효율성 저해요인으로서, ① 수사인력이 절대적으로 부족하고 팀간 업무분장이 잘 이루어지지 않으며, ② 수사경과제 시행 이후 수사관련업무가 오히려 더 많아졌으며, ③ 현행 제도 하에서 수사경과를 희망하는 수사경과 진입이 지나치게 제한되어 있고 반대로 다른 일반 경과로의 전과도 제한적으로 허용되어 전체적으로 진입과 전과가 경직되어 있다는 점 등을 들고 있다.¹²⁴⁾

122) 뒤에서 소개하는 수사경과제에 대한 설문조사결과에서도 수사경찰들 자신도 수사경과제가 수사 업무의 효율성에 적어도 부정적으로 작용하지는 않는다고 보는 비율이 75%가 넘는 것으로 나타나 있다.

123) 이상원, 경찰 수사경과제의 실효성 제고방안, 치안정책연구소 연구보고서, 2006년 참조.

124) 이상원, 위 보고서, 73면.

(2) 개선방안

수사경과제는 그 기본취지가 전문성을 가진 유능한 수사요원을 확보하는 데 있다. 따라서 우수한 젊은 경찰인력이 유입되도록 하는 방안과 수사경과에 적절하지 않은 요원들에 대해 자유로운 진출기회를 제공하는 방안이 함께 마련되어야 하며 이런 과정에서 진출입을 전체적으로 통제할 수 있는 시스템이 확립되어야 할 것이다.¹²⁵⁾ 이와 함께 개별적으로 검토해야 할 사항으로 다음과 같은 점을 들 수 있다.

- ① 광역수사체제로의 이행이다. 현재 수사경과제는 경찰서 단위까지 팀제를 운영하여 수사경찰의 전문화를 통한 수사업무의 효율성을 도모하려고 하고 있지만, 사실상 단위 경찰서에서는 이러한 전문적인 수사보다 오히려 민생사범에 대한 수사가 더욱 큰 비중을 차지하고 있어 최종별 업무분장이 오히려 업무의 불균형을 초래하고 민생사범에 대한 검거율 저하 등의 문제를 초래하기도 한다.¹²⁶⁾ 또한 지휘요원 이외에 일반적 간부직원의 부족 등으로 수사지원업무가 원활하지 못한 문제점도 지적되고 있다.

따라서 경찰서의 경우에는 종전대로 단서별 업무분장을 적용하는 방안을 취하고, 광역범죄와 전문적 범죄에 대해서는 경찰청의 광역수사대를 확대개편하여 최종별 업무분장을 하도록 하는 것이 바람직할 것이다.¹²⁷⁾ 광역수사대의 조직개편에 대한 구체적인 안을 살펴보면 다음과 같다.¹²⁸⁾

즉 경찰서 수사인력을 일부 흡수하여 지방청 내의 수사인력을 통합하여 광역수사대를 광역수사단으로 승격하고 서울청의 경우 단장을 경무관으로 보임하고 중앙수사대와 지역수사대를 설치한다. 중앙수사대는 기획수사에 치중하도록 하고 지역수사대는 관할지역에서 발생하는 중요 고소·고발사건과 인지사건의 수사를 담당하도록 한다. 중앙수사대에는 강력, 폭력, 마약, 지능수사대를 설치하고 강력수사대의 수사팀의 경우에도 지방청 단위에 필요한 살인팀, 강도팀, 약취유인팀, 방화팀을 두고, 폭력수사대는 절도팀, 성폭력팀, 조직폭력팀, 문화재사범팀 등으로 세분화할 필요가 있다. 지능범죄수사대의 경우에는 부동산팀, 공공지능팀(뇌물수수, 선거사

125) 같은 취지로는, 박노섭/이동희/김택수, 앞의 보고서(주 85), 229면.

126) 예컨대 실제 경찰서 내에서 수사경과제 시행 이후 절도나 폭력 같은 민생사범에 대한 검거율이 떨어졌다는 조사결과도 있다. 이상원, 앞의 보고서(주 122), 75면.

127) 이상원, 위 보고서, 79면.

128) 박노섭/이동희/김택수, 앞의 보고서(주 85), 225면 참조.

범, 개인정보 침해 담당), 금융범죄팀, 건축환경팀 등을 설치하는 것이 타당하다. 장기적으로는 사이버수사대도 광역수사단에 흡수하여 수사대간의 공조체계를 강화하는 것이 타당할 것이다.

- ② 아울러 전문화는 수사요원의 능력 향상과 함께 수사기법의 과학화를 통해 확보되어야 한다. 따라서 연쇄광역범죄에 대응하기 위한 첨단시스템을 구축하여야 하고 이를 위해 범죄정보관리시스템(CIMS)의 Database를 다양화할 필요가 있으며, 새로운 범죄경향의 하나인 무동기 범죄에 대응하기 위해 profiling기법 등 범죄분석기능을 강화해야 하고 이를 위해 범죄분석팀을 지방청별로 설치하도록 하고, 범죄현장에 과학수사요원을 반드시 참여토록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

또한 법과학적 수사시스템을 확충할 필요가 있다. 이를 위해 현재 행사부 소속으로 되어 있는 국립과학수사연구소와 경찰청의 과학수사센터를 발전적으로 통합하여 경찰청 산하 책임운영기관으로 하는 과학수사연구소를 신설할 필요가 있으며, 유전자감식정보를 활용하기 위한 유전자정보은행을 마련하며, 증거물관리시스템을 구축하여 증거물의 과학적이고 체계적인 관리를 도모하여야 한다.

- ③ 수사여건을 획기적으로 개선해야 한다. 즉 수사업무의 효율성을 높이기 위해 수사요원들에 대해 수사업무를 적절히 배분해야 하며 이를 위해 청별, 경찰서별 업무분석이 선행되어야 하고 필요하면 팀별 업무별 인원조정도 함께 이루어져야 한다. 또한 수사공간을 팀별로나 업무별로 구분하여 다른 사건의 수사로 인해 방해받지 않도록 배려하여야 한다.

- ④ 수사요원의 사기를 진작시키고 업무에 대한 사명감을 고양시킬 필요가 있다. 일선 수사요원이 가장 큰 불만요인들 가운데 대표적인 것이 승진제도와 수사비 문제이다. 승진제도는 무엇보다 심사승진비율의 상향조정이 절실하다. 대부분의 일선 수사요원들은 업무여건상 시험승진에 대해 부정적인 견해를 가지고 있고 근무부서별로 내근이 많은 부서에 속하는 사람들이 승진에 유리하다는 인식을 가지는 것으로 조사 결과가 나타났다. 따라서 심사승진을 외근요원의 비율 이상으로 확대할 필요가 있고(특히 광역수사대 요원의 경우에는 심사승진만을 인정하는 방안도 생각해볼 필요가 있다), 다만 심사승진의 객관성을 확보하기 위해 검거실적과 같은 형식적 기준에 의존하지 않고 직무성과에 대한 종합평가를 기준으로 하는 방안을 도입할 필요가 있다.¹²⁹⁾

수사경과제의 시행으로 수사활동비 등 각종 수당이 증액 또는 신설되었지만 현장에서는 이를 체감할 만큼 충분치 못하다는 분석이 일반적이다. 특히 외근수사활동은 그 특성상 잠복근무나 야근 등으로 인해 활동비 등의 지출이 많지만 실제로는 2,30만원 수준의 정액에 불과하여 수사활동에 소요되는 실비보상도 제대로 이루어지지 않고 있다는 지적이다. 따라서 수사활동비, 사건수사비 그리고 여비를 현실화하고 개인용 휴대폰을 무상으로 지급하며 수사용 차량이나 노트북 보급 등도 보다 실질적으로 이루어질 필요가 있다. 그리고 이와 함께 활동비에 대한 투명성 확보방안도 동시에 마련되어야 할 것이다.¹³⁰⁾

3. 자치경찰제의 확대도입

(1) 자치경찰제의 의의

본래 자치경찰제는 지방분권의 사상에 기초하여 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도이다.¹³¹⁾ 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양해서, 지역치안은 그 지역 경찰스스로의 책임 하에 수행케 함으로써 경찰운영체제의 효율성을 높이고, 지역주민 위주의 경찰행정이 가능하도록 하는 제도이다. 경찰권 행사가 중앙정치권의 영향에 좌우되지 않고, 지역주민의 편익을 위한 법 집행과 불편 부당한 치안행정, 서비스 제공이 된다는 것이다.

자치경찰제도는 무엇보다 경찰의 예산 순위라든가, 어느 부분에 경찰력을 집중할 것인지를 결정하는 것에 있어서 중앙정부가 일률적으로 하는 것이 아니라 주민들의 참여로 이루어지도록 하는 것이다. 이렇게 되면 경찰이 시민에 대해 책임을 지는 활동에 힘을 기울이게 되고 이를 통해 시민과 경찰의 관계가 회복되며 국민들의 경

129) 수사관들에 대한 인사권을 경찰서에서 지방청으로 이전하자는 제안도 있으나(박노섭/이동희/김택수, 앞의 보고서(주 85), 230면), 이렇게 되면 경찰서 내 지휘체계에 문제를 초래할 수 있고 다른 부서와의 업무공조에도 문제가 발생할 우려가 있으므로 신중을 기해야 할 것이다.

130) 감사원 계산증명지침에 따르면 권력기관의 특수활동비를 현금으로 미리 지급할 경우 현금 수령자의 영수증 등을 첨부하도록 돼 있으나, '수사 등 그 사유가 밝혀지면 목적 달성에 지장을 받을 경우'에 집행내역 확인서를 생략할 수 있어 사실상 영수증 첨부가 생략되고 있다. 또한 특수활동비 사용 내역은 감사원의 결산검사에서도 제외되며, 집행 기관들이 국회의 자료제출 요구도 거부하여 문제가 되기도 한다.

131) 신현기, 자치경찰론, 2004, 7면 이하 참조.

찰에 대한 신뢰가 향상되어 결과적으로 범죄예방에도 기여할 수 있을 것이다.

경찰력이 중앙정부의 직접적인 통제하에 놓인 현행 국가경찰제하에서 경찰은 중앙정부의 눈치를 보면서 경찰임무를 수행해야 하는 어려움이 있다. 반면 자치경찰제가 도입되면, 지방자치단체 소속의 자치경찰은 지역사회와의 긴밀한 관계를 유지하면서 중앙의 반응보다 지방의 이해관계를 우선적으로 고려하고 지역주민을 위한 치안유지의 책임감이 강화된다. 경찰업무의중점이 지역주민의 일상생활 안전과 민생치안으로 옮겨지게 되고, 지역공동체 정신과 지방실정에 적합한 경찰활동이 가능해 진다.

(2) 자치경찰제의 모형

세계 각국에서 경찰의 역할과 구조는 매우 다양한데, 경찰권을 중앙정부에 전속시킬 것인가에 대해서 크게 보면 분산형(지방분권체제), 집중형(중앙집권체제) 그리고 절충형(통합형체제)으로 나눌 수 있다.¹³²⁾ 이러한 차이는 시민의 자유와 권리보호에 중점을 두는가 혹은 국가의 존립이나 사회통제 등 공공의 이익에 중점을 두는가에 대한 정책적 가치결정의 문제로서 각국의 역사적 전통과 문화, 국민의식, 고유한 사회환경 등을 고려해서 결정해야 한다.

1999년 경찰청은 지방자치제의 정착에 발맞추어 ‘일본식 절충형 경찰제도’를 골격으로 한 자치경찰제 도입방안을 마련하였으나 지방자치단체의 재정부담과 사회환경 등으로 2000년 4.13총선 이후로 실시가 연기되었으며, 2003년말 참여정부의 출범과 함께 이 문제가 다시 관심을 끌게 되어 2005년 11월 정부가 자치경찰법안을 국회에 제출한 바 있다.¹³³⁾ 이 법안은 이른바 절충형에 입각한 것으로서, 국가와 지방간의 조화로운 경찰 운영을 도모하고자 하는 역할분담의 원리와 지역치안은 그 지역의 경찰이 책임을 지고 실정에 맞게 자율적으로 수행하도록 한다는 분권화의 원리를 토대로 한 것이라고 한다.¹³⁴⁾

132) 각국의 자치경찰제 모형 등에 대해서는, 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 한국공안행정학회보 제4호, 1995년, 1면 이하 참조.

133) 정부가 국회에 제출한 자치경찰법안 이외에도 비슷한 시기에 전국시·도지사협의회에서 입안한 『시·도공동안』과 한나라당 유기준 의원이 발의한 『자치경찰법안』이 있다. 세 가지 안에 대한 비교연구로서, 최종술, “자치경찰제 관련 법(안)의 비교연구”, 한국지방정부학회 2005년도 동계학술대회 논문집, 2006, 339 ~ 369면 참조.

134) 법안의 제안이유에는 “지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 주민생활 중심의 치안서비스를 제공함으로써, 주민의 복리를 증진하기 위한 지방자치단체의 종합 행정력을

자치경찰법안에 따르면, 자치경찰제는 광역자치단체 단위가 아니라 시·군 및 자치구 등 기초자치단체에 자치경찰대를 설치하는 소규모이고, 그 업무영역도 생활안전·지역교통 및 지역경비에 관한 사무와 지방자치단체 소관 특별사법경찰관리의 직무를 수행하도록 하여¹³⁵⁾ 수사, 정보, 외사, 보안 등 고도의 전문적 기술이나 전국적인 통일성을 요하는 사무는 국가경찰이 수행하고, 국민생활에 밀접한 치안업무만을 자치경찰이 담당하는 유럽형 방식을 취하고 있다. 이 방안에 따르면 자치경찰은 지역주민과의 접촉이 용이한 치안센터(이전의 파출소 등)에 근무하게 되고, 경찰서나 지구대에는 현행대로 국가경찰이 머물게 된다.

그러나 이러한 모형에 따르게 되면, 자치경찰이 기초자치단체장들의 영향을 벗어나기 어려우며,¹³⁶⁾ 자치경찰의 권한과 역할이 불분명하게 되고, 자치단체의 예산으로 운영된다는 점에서 지역별 재정자립도에 따라 치안서비스의 질에 차이가 날 수도 있다는 문제점 등이 지적되고 있다. 나아가서 시민들이 가장 민감하게 경찰활동을 느끼게 되는 수사 분야에 대해 자치경찰의 권한을 인정하지 않기 때문에 수사조직의 합리화에 자치경찰제 도입에 따른 성과를 활용할 수 없다는 문제점도 안고 있다.

(3) 수사권과 관련

지방자치시대에 자치경찰제의 도입은 당연한 흐름이라고 할 수 있다. 중요한 것은 제도 도입에 따른 국가기관들의 이해관계를 어떻게 조정할 것인가가 아니라 지역주민들에게 가장 많은 혜택과 편의가 돌아갈 수 있는 방안이 무엇인가 하는 차원에서 도입이 검토되어야 한다는 점이다.¹³⁷⁾ 전면적인 자치경찰제로의 이행이 경찰조직의 약화를 가져올 수 있고 간부급 경찰의 경우 인사권자가 바뀌는 환경에 새롭게 적응해야 할 뿐만 아니라

높이는 한편, 국가전체의 치안역량을 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련하”는데 목적이 있다고 지적하고 있다.

135) 이 안에 따르면 자치경찰은 방법활동과 교통단속, 불심검문 등 기존 국가경찰의 역할 일부를 담당하게 된다.

136) 이런 의미에서 시민참가의 통로가 실질적으로 확보되어야 한다. 그러나 법안에서는 지역치안에 관한 시장 등의 자문에 응하는 지역치안협의회(법안 제11조), 지방행정과 치안행정의 업무협조를 위해 설치되는 치안행정협의회(법안 제9조) 등에 불과하여 자치단체장에 대한 통제장치가 미흡한 측면을 보이고 있다.

137) 자치경찰제 도입의 찬반논의에 대해서는, 이관희, “한국경찰의 자치경찰제 도입방안,” 한국공안행정학회보제9호, 2000년, 22~24면 참조.

보직의 제한에 따른 인사 불이익 등이 예상되지만, 이런 이해관계에 얽매어 본래의 자치경찰제의 취지, 즉 지방분권 사상에 기초해 지방경찰이 지자체의 권한과 책임 아래에서 치안임무를 자주적으로 수행하는 방향을 사실상 무의미하게 만드는 방향으로 자치경찰제가 나아가서는 안되는 이유가 여기에 있다.

1954년 국회에서 형사소송법을 제정할 당시 주도적 역할을 했던 엄상섭 의원이 범죄수사의 주도권을 검사가 가지는 것이 좋다는 논리로써 ‘우리나라는 경찰이 중앙집권제로 되어 있는데 경찰에다가 수사권을 전적으로 맡기면 경찰팻쇼라는 것이 나오지 않나’라고 지적한 점을 상기할 필요가 있다. 경찰의 비대화를 막기 위해 경찰의 권한과 기능 및 인사·예산권 등이 실질적으로 독립된 자치경찰제를 실시하는 것이 수사권의 적정한 행사와 밀접한 관련을 가진다는 것이다. 그런 의미에서 수사권에 아무런 영향을 미치지 않는 자치경찰제의 실시는 자치경찰의 온전한 의미를 살리는 데 한계가 있는 것처럼 보인다.

이런 측면에서 본다면 유럽형 자치경찰제에 대해서는 좀더 세심한 검토를 요한다. 특히 범죄수사와 관련해서도 시민의 자유와 권리의 존중 그리고 주민의 직접참여라는 민주주의의 원리를 자치경찰을 통해 실현하는 일과 범죄의 위협으로부터 시민들을 효과적으로 보호하는 일을 적절히 조화시키는 일이 필요하다. 이런 의미에서 수사권에 대해서도 국가경찰과 자치경찰의 수사권 배분에 대한 문제가 심도 있게 논의될 필요가 있다.

4. 법령의 정비 및 법률화

이상과 같은 개선점들은 대부분 인적·물적 자원의 보완을 위한 예산상의 조치가 수반되어야 함은 물론이지만, 다른 한편으로는 법령의 제약으로 인해 야기되는 문제 또한 간과할 수 없는 상태이다. 따라서 개선을 위해 필요한 법령의 정비 및 법률화가 지속적으로 추진되어 예규나 지침을 토대로 수사활동이 이루어지는 현실의 문제들을 극복하도록 노력해야만 한다.

무엇보다 가장 기본이 되는 형사소송법에 수사에 관한 보다 자세하고 구체적인 규범들이 포함될 필요가 있다. 임의수사 가운데 중요한 것에 대해서는 법률에 선언적 규정을 두고 강제수사에 대해서는 새로운 형태의 수사기법 가운데 기본적 인권에 대한 제한을 내용으로 하는 것들을 포함하는 입법조치가 수반될 필요가 있다.

다음으로 현재 훈령이나 예규로 규율되어 있는 사항들 가운데 수사의 기본적 사항에 해당하는 것들은 법률이나 법규명령화하는 것이 필요하다. 이런 취지에서 경찰관직무집행법도 행정경찰작용에 대해서만 규율할 것이 아니라 사법경찰작용에 대해서도 종합적으로 규율하는 방안을 근본적으로 재검토할 필요가 있다.

5. 수사를 위한 지역 네트워크의 구축

지방분권이 강조되는 현실에서 지역에서 발생하는 범죄의 진압을 위해서는 경찰력 이외에 지역내 수사관련 인프라를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 예컨대 학교폭력에 대해 단위 학교나 교육청과의 연계, 성폭력이나 가정폭력 등에 대해 성폭력 내지 가정법률상담소 등과의 연계, 각종 자치업무 관련범죄에 대해서는 자치단체와의 협력 등이 여기에 속한다. 나아가서 지역내 대학이나 연구소 등과 과학수사 및 전문지식 획득을 위한 협정을 체결하고 수사경찰인력의 양성 및 재교육 등을 위한 대학 등과의 연계하는 방안도 적극적으로 모색할 필요가 있다.

Ⅲ. 수사의 공정성 및 전문성 확보방안

1. 인권보장시스템의 정비와 실천

수사권 조정과정에서 검찰과 경찰 모두 수사기관으로서 인권친화적 활동의 중요성을 강조한 것처럼, 수사절차에서 적법절차 원리의 실현은 무엇보다 피의자를 비롯한 절차참가자의 인권이 부당하게 침해되지 않도록 하는 데 있다. 경찰청은 2005년 4월 헌법 제10조와 인권보호 구현 4개 실천과제¹³⁸⁾를 의미하는 ‘1004 프로젝트’라는 이름의 ‘인권보호를 위한 종합추진계획’을 발표하여, 수사과정에서 인권보호를 확고한 기준으로 제시하고 인권보호에 앞장서는 인권수호의 선도자로서의 경찰상을 확립하려는 결의와 의지를 표현한 바 있다.¹³⁹⁾ 1004 프로젝트의 구체적 내용을 보면 아래와 같다.

138) 4대 실천과제는, ① 밤샘조사 금지 등 피의자 인권보호를 위한 수사환경의 쇄신, ② 피해품 회수 활동 강화 등 범죄 피해자에 대한 지원활동 강화, ③ 신변보호체계 구축 등 사건관계인의 2차 인권침해 방지, ④ 유치인 보호체계의 인권친화적 개선이다.

- ① 임의수사 원칙을 확고히 정립한다는 방침 하에 증거 중심의 과학수사 역량을 강화하기로 하였다. 이를 위해 ‘死因(사인)조사관’ ‘범죄분석팀’ 등 전문과학 수사경찰관 확보, ‘증거물 관리시스템’ 등 과학수사 정보화 시스템 확충, 수사경과 및 최종별 전문수사팀제 정착을 통한 전문수사관 양성을 내걸었다.

특히 심야조사는 원칙적으로 자정까지로 제한하고 다만 (i) 피조사자 또는 그 변호인의 명시적인 동의를 받았을 때, (ii) 자정 이후에 조사하지 않으면 피의자의 석방을 지연시킬 수 있을 때, (iii) 체포기간 내 구속여부 판단을 위해 신속한 조사가 필요할 때를 예외로 정하고 있다.

또한 인터넷 화상조사제를 참고인, 고소인, 경미한 사건의 피의자 및 기소중지자 등에게 단계적으로 확대 운영하고, 여성 연소자 노약자 외국인 장애인 등에 대해서도 각각 진술녹화실, 보호자가 조사과정 참여, 영상전화기 등을 활용한 수화 통역 제공 및 법률구조 신청권 고지, 무료 통역전화와 30개 외국어 통역인 서비스를 구축하기로 하였다.

- ② 피해자의 경찰관서 출석으로 인한 2차적 피해를 예방하기 위해 사건현장에서 한번으로 피해자조사를 끝내는 ‘원스톱(One-Stop) 조사제’를 단계적으로 실시하기로 했다.

원스톱 조사제는 범죄현장에 형사, 과학수사반, 지구대가 함께 출동해 감식, 피해조사 등을 한꺼번에 마치도록 하고 피해조사서도 ‘체크리스트 형’을 도입해 조사시간을 단축하는 것이다. 아울러 특정범죄의 피해자를 위해 현재 시범운영(14곳) 중인 ‘이동식 피해조사실’을 확대 보급하기로 하였다.

또한 강력범죄 피해자의 ‘심적 외상 후 스트레스 장애(PTSD)’ 예방을 위해 범죄현장에서부터 임상심리사 등 전문가에 의한 위기개입팀을 단계적으로 운영하기로 하였다. 임상심리사 확보를 위해 우선은 민간 피해자지원단체와 연계체제를 구축하고 장기적으론 임상심리사를 특별 채용하는 방안도 검토하기로 하였다.

피해자에 대한 통지제도도 범죄정보관리시스템(CIMS)와 연계해 사건 접수, 배당, 수사진행, 이송, 수사결과 등 단계별로 휴대폰 문자메시지 등을 활용 통지하기로

139) 법무부도 2006년 『인권보호수사준칙』(제정 2002. 12.17. 법무부훈령 제474호, 전부개정 2006. 6. 26. 법무부훈령 제556호)을 새롭게 개정하여, 종래의 준칙내용이 구체성이 부족해서 규범력이 떨어지고 이로 인해 실제 수사에 적용하는 데 한계가 있다는 지적을 수용하여 인권보호를 위한 수사의 내용을 구체화한 바 있다.

하였다.

- ③ ‘화상 대질조사실’을 설치해 범죄 피해자가 가해자와 직접 대면함으로써 야기되는 피해자의 심리적 고통 및 가해자의 보복 위협의 우려로부터 피해자를 보호하기로 하였다. 진술녹화실 등을 이용해 두 개의 조사실을 분리 설치하고 카메라, 음향장치, 조명조절장치 등을 추가해 화상 대질조사실로 만들고, 신고자 등의 신변보호를 위해 휴대폰 ‘SOS 서비스’ 또는 GPS 장비를 대여해 줘 신변보호 대상자와 Hot-Line을 구축하기로 하였다.
- ④ 현재의 통제, 감시 편의 위주의 유치장 구조를 인권친화적으로 개선하기 위해 유치장 설계표준규칙을 개정하고 신축되는 경찰서부터 적용하기로 하였다. 현재는 유치장이 부채꼴 모양인데 앞으로 병렬식으로 만들고 여성 연소자 등이 다닐 수 있는 별도 출입구도 만들고, 외국인에 이어 여성 전용 유치실도 설치하기로 하였으며, 계구 사용의 한계도 명확히 하기로 하였다.

이 외에도 인권보호를 위한 자체 감시망으로서, 인권수사 매뉴얼 작성·배포, 인권상담 전화(02-313-7035) 운영, 인권수호에 앞장선 경찰관에게 ‘인권지킴이’ 포상 등 신상필벌 강화 등의 방안을 제시하였고, 외부 감시망으로서, 15인 내외의 순수 민간인권활동가 등으로 구성된 인권수호위원회를 설치하고, 인터넷 공모와 시민단체 추천을 받아 지방청 별로 10인 내외로 구성된 시민인권보호단을 발족하기로 하였다. 그리고 이러한 계획은 2005년 10월 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」(2005.10.4 경찰청 훈령 제461호)을 통해 제도적으로 뒷받침되었다.¹⁴⁰⁾

140) 이 규칙은 전문 제6장 93개 조문으로 구성되었는데, 제2장에서는 『인권보호를 위한 기본원칙』으로서 인권보호 원칙, 피해자 보호 원칙, 무죄 추정, 집견교통권 등 보장, 폭행·가혹행위 등 금지, 개인정보 및 사생활 보호, 사회적 약자 보호, 직무수단의 한계, 부당한 명령의 금지, 인권교육에 대해 명시하고, 제3장에서는 『인권보호기구』로서 인권수호위원회, 시민인권보호단, 인권보호센터, 인권보호단에 대해 규정하고 상호교류에 대해서 언급하고 있으며, 제4장에서는 수사에서 지켜야 할 중요한 기준들(임의수사 원칙, 불구속수사 원칙, 신속·공정한 수사의 원칙, 사실확인할 때 유의사항, 출석요구할 때 유의사항, 영장심의 위원회, 체포·구속할 때 유의사항, 무기 등 사용의 한계, 현행범 체포할 때 유의사항, 긴급체포할 때 유의사항, 체포영장에 의한 지명수배, 압수·수색할 때 유의사항, 통지 의무, 변호인 참여신청권 보장, 진술거부권 고지, 자백피의자에 대한 면담, 수사과정의 녹화 및 보존, 심야 조사 금지, 수사일지 작성, 전자식 장비에 의한 조사 등)을 나열하고 피해자 보호, 사회적 약자 보호, 유치인 인권보장, 수사에 대한 언론홍보 기준 등, 집회시위시 인권보호, 각종 조치 및 평가 등에 대해 규정하고 있다.

이러한 추진계획이 단계적으로 꾸준히 실천된다면 수사과정에서 인권보장은 비약적인 발전을 가져올 것으로 예상된다. 그러나 국가의 권력작용과 관련된 제도는 법률이나 법규명령에 의해 뒷받침될 때 그 실효성을 확보할 수 있으며, 아울러 조직의 의식 변화가 함께 이루어질 때 완성될 수 있다는 점을 잊어서는 안된다.

이런 점에서 추진계획 가운데 강행규정으로써 뒷받침되어야 할 내용들에 대해서는 단순한 예규나 훈령이 아니라 법률이나 법규명령에 명시적 규정을 두는 입법적 보완이 이루어져야 한다. 예컨대 경찰청 훈령으로 되어 있는 범죄수사규칙 내용 가운데 특히 피의자나 참고인의 인권과 관련된 중요한 부분들을 형사소송법에 명시하거나 사법경찰관직무규정 형식의 법규명령으로 승격시키는 방안이 특히 중요하다.¹⁴¹⁾

또한 경찰관의 인권의식 변화를 위해 지속적이고 체계적인 인권교육을 위한 방안이 마련되어야 한다. 자체적으로 인권강사를 양성하는 방안도 필요하지만,¹⁴²⁾ 인권 문제에 관한 전문기관이라 할 수 있는 국가인권위원회와 연계하여 경찰관 인권교육을 위한 지침을 작성하고 인권교육에 대한 전문강사 양성을 위한 과정을 공동으로 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다.¹⁴³⁾

끝으로 인권보장 시스템의 다양화로 인한 상호업무 조정을 위한 지침 내지 표준운영절차(standard operation procedure: SOP) 등을 수립할 필요가 있다. 이 점은 이미 인권문제를 주관하는 국가인권위원회 그리고 국민의 권익침해나 고충처리를 주된 업무로 하는 국민고충처리위원회 등이 수사와 관련한 인권보장기능을 수행하고 있기 때문에 더욱 그러하다.

참고로 국민고충처리위원회의 관련업무로서 경찰 ombudsman에 대해 관심을 기울일 필요가 있다. 이미 2003년 7월 정부혁신지방분권위원회의 행정개혁 로드맵에 전문 ombudsman

141) 뿐만 아니라 성격상 중첩되는 범죄수사규칙과 인권보호를 위한 경찰관 직무규칙 그리고 법무부령으로 되어 있는 사법경찰관리직무규칙 상호간의 관계가 명확하지 않다. 장기적으로는 이를 통합하는 법규명령이 제정되고 필요한 부분은 형사소송법으로 끌어올리는 방안이 모색되어야 할 것이다.

142) 경찰청은 2005년 6월 인권교육 강화 기본계획을 수립하여, 우선 교육기관의 교수요원을 대상으로 내부 인권강사를 양성하고 각 경찰서별로 두세 명의 내부 강사요원을 양성하며 이들이 각 경찰서별로 경찰관 개인별 10시간 이상의 인권교육을 담당하도록 하고 있다.

143) 최근에 국가인권위원회는 인권교육에 대한 제도적 장치를 마련하고 전사회적 인권의식을 제고하기 위하여 인권교육에 관한 법률안을 확정하여 정부(또는 국회)에 의안 제출을 건의하기로 결정하였고, 2006년에는 경찰, 검찰, 교정 분야의 인권교육을 위한 지침 작성을 위해 전문가 모임을 구성하여 인권교육 매뉴얼을 작성한 바 있다.

설치가 개혁과제로 채택되면서 국민고충처리위원회가 2006년 11월 군사 및 경찰 옴부즈만 제도를 본격 시행하였다. 경찰 옴부즈만은 해양경찰을 포함한 경찰기관의 처분 및 경찰공무원의 업무집행 중 위법, 부당한 행위로 인한 권익 침해나 고충이 되는 사항을 대상으로 하고 있는데, 2003년부터 2006년까지 국민고충처리위원회에 접수된 경찰분야에 대한 고충민원 전체 1,543건 대부분이 수사와 관련된 것이어서¹⁴⁴⁾ 수사업무가 고충처리민원과 밀접한 관련을 가짐을 알 수 있다. 옴부즈만은 본래 강제력 없는 효율적인 감시기능(a dog without tooth)을 가진 기구로서 그 조사결과를 국가기관에 통보하면서 시정권고, 의견표명, 제도개선권고 등의 조치를 취하고 민원의 95% 정도가 이런 간접적 강제방법으로 해결되고 있지만 특히 경찰 분야의 경우 강제성이 없어 형식적으로 운영될 소지와 실효성 문제가 제기될 수 있어 권고 이상의 권한을 부여하는 방안도 고려해야 한다는 지적이 있다.¹⁴⁵⁾

2. 수사중점별 개선방안

(1) 내사의 적절한 운영

대부분의 사건을 검찰보다 먼저 인지하게 되는 경찰은 고소·고발사건을 제외하고 많은 사건들을 내사라는 절차를 통해 실질적으로 수사개시 이전에 여과시키는 권한을 행사하고 있다.¹⁴⁶⁾ 또한 인신구속을 제외한 대부분의 수사방법은 내사단계에서도 다 이루어

144) 구체적으로는 범죠평발·피의자 선처 등이 517건, 재산피해 및 폭행관련 신속수사가 239건, 교통사고 공정수사 및 제조사 요구 212건, 경찰의 공정수사 요구 198건, 경찰의 부당행위 시정 요구 97건이었다.

145) 외국의 경우 군사·경찰 옴부즈만 제도는 영국과 북아일랜드, 미국 뉴욕시 등이 있으며, 이들 나라에서는 정보 접근권과 직권조사권 이외에도 기소 및 징계 요구권까지도 권한이 주고 있다. 이외에도 독일과 캐나다·오스트레일리아·남아프리카공화국 등이 군사옴부즈만 제도를 갖추고 있으며, 서류제출요구권·정보접근권·언론 공표권 등의 권한을 가지고 있다.

146) 범죄수사규칙 내지 사법경찰관리집무규칙 등이 이 점을 뒷받침하고 있다. 즉, ① 경찰관은 내사 결과 범죄의 혐의가 없다고 인정할 때에는 즉시 내사를 종결하여야하며(범죄수사규칙 제73조제2항, 사법경찰관리집무규칙제20조제2항), ② 익명 또는 허무인 명의의 진정·탄원 및 투서에 대하여는 그 내용을 정확히 파악하여 수사단서로서의 가치가 없다고 인정될 때에는 내사하지 아니할 수 있고(범죄수사규칙제73조3항, 사법경찰관리집무규칙제20조제3항), ③ 실존인물의 진정·탄원·투서라도내용이형벌법규에서측되지아니함이 명백하다고 인정될 때에는 진정·탄원·투서인에게 그 뜻을 통지하고 내사하지 아니할 수도 있다(범죄수사규칙제73조제4항, 사법경찰관리집

질 수 있기 때문에 정식입건 전 단계의 내사사건을 투명하게 관리·감독하는 방안이 필요하다. 내사를 통해 경찰이 사실상 수사를 행할 뿐만 아니라 수사종결도 하고 있다는 지적과 관련하여 수사권 조정을 위해서는 내사의 합리적 운용이 매우 중요한 의미를 가지고 있다.

이런 차원에서 종래 범죄수사규칙에서 간단히 - 사법경찰관집무규칙이나 검찰사건사무규칙에 정해진 내용과 거의 유사한 정도로 - 규율하던 내사 문제에 대해 별도로 「경찰내사처리규칙」(2005. 11. 22 경찰청 훈령 제468호)을 제정하여, 내사의 기본(부당한 행사 금지, 남용금지, 유출 금지 등), 내사착수의 절차, 내사진행의 방식 그리고 종결에 대해 자세히 규정하고 있는데, 범죄정보에 따른 내사를 비롯한 모든 내사사건을 투명하게 관리하기 위한 장치를 마련한 점에서 중요한 진전으로 평가할 수 있다. 이 규칙에 따르면, 정식입건 전 단계의 내사사건을 투명히 관리·감독하기 위해 내사 착수 즉시 '범죄정보접수 처리부'에 등재하고 팀장에게 내사 착수 여부와 활동내용을 보고하도록 하였으며, 내사사건을 종결하면 범죄정보 내사사건종결보고서를 의무적으로 작성해야 하고 진정·탄원사건은 사건의 축소·은폐를 막기 위해 '민원사건처리부'에 등재한 뒤 '범죄정보관리시스템'(CIMS)에 입력해야 한다.

다만 내사범위나 내사기간 등에 대해 별도로 규정을 두지 않고, 피내사자 보호에 관한 규정이 미흡하며, 기록관리나 업무감사를 제외하면 내사에 대한 규율을 위반한 경우의 조치 및 수사개시명령 등에 대한 부분이 미흡함을 할 수 있다. 또한 내사를 위한 조치에 대해서는 여전히 범죄수사규칙이나 사법경찰관집무규칙에 맡기고 있는데, 그 범위가 너무 넓어 사실상 수사의 방법이 내사 단계에서 거의 전면적으로 허용된다는 문제점을 시정할 필요가 있을 것이다. 내사는 범죄에 대한 수사기관의 주관적 혐의를 확인하기 위한 사전조치로서 객관적 혐의를 밝히기 위해 사용할 수 있는 모든 방법이 이 단계에서 허용되어서는 안된다. 주관적 혐의가 확인되면 적법절차에 의한 통제를 받는 수사를 착수하는 것이 형사소송법 제195조의 취지이기 때문이다.

(2) 고소·고발사건의 합리적 처리

2005년 경찰이 취급한 전체사건 1,733,122건 중 고소·고발사건(피해자신고 포함)은

무규칙제20조제4항).

419,254건으로 전체의 24.2%, 진정·탄원사건은 18,197건으로 1.0%를 차지하고 있다. 이는 일본의 경우 2005년 고소·고발사건이 11,845건으로 전체 형법범 2,562,767건의 0.5%에 불과한 것과 큰 대조를 이룬다. 이와 같이 고소·고발사건이 많은 원인은 우리 국민들에게는 고소·고발·진정이 민사소송에 앞서 범죄피해회복이나 권리구제를 위해 피고소인을 압박하는 수단으로 인식되고 있기 때문이라고 할 수 있다.¹⁴⁷⁾

따라서 고소·고발을 억제하기 위해 고소·고발사건에 대한 엄정한 처리가 필요하며,¹⁴⁸⁾ 이런 관점에서 검찰사건사무규칙 제69조 3항 5호는 고소·고발에 대한 각하제도를 도입하였다. 고소, 고발의 각하처분은 무익한 고소, 고발의 남용, 남발에 의한 피고소, 피고발인의 인권침해를 방지하고 고소·고발인의 권익을 합리적으로 보호조정하기 위한 제도로써, 고소인 또는 고발인의 진술이나 고소장 또는 고발장에 의하여도 처벌할 수 없음이 명백한 고소, 고발사건의 경우에는 검사는 피고소, 피고발인을 소환 조사하지도 아니하고 각하 결정할 수 있도록 하고 있다.¹⁴⁹⁾ 또한 고소 남발에 따른 각종 폐해를 줄이기 위해 재산 분쟁, 명예훼손 등 조정이 가능한 사건은 고소장 접수시 조정에 회부할 수 있도록 하는 고소사건 조정 제도, 사인소추제도, 대체분쟁해결방안(ADR) 등도 논의되고 있다.

그러나 고소고발의 남용은 국민의 의식 뒤에 자리잡고 있는 형사사법기관의 관습적 태도에 책임을 돌려야 하는 점 또한 적지 않다. 해방 이후 귀속재산의 처리과정 등에서 형사사법기관들이 민사분쟁의 해결사를 자처해온 점도 무시할 수 없는 이유의 하나로 지적되고 있다.¹⁵⁰⁾ 즉 그 동안 특히 경찰이나 검찰이 국민들로 하여금 고소나 고발 등을 통해 민사상 권리구제의 효과를 손쉽게 거두도록 도와 왔기 때문에 민·형사사건을 준별하는 의식이 희박해지게 된 것이다. 따라서 이제라도 이런 점에서 의식전환이 이루어져야 하며, 이러한 의식전환을 위해 「선결문제 소추유예제도」를 활용할 필요가 있다.¹⁵¹⁾ 즉

147) 고소인이 고소에 이르게 된 동기를 분석한 조사보고에 따르면, 상당수의 고소인들이 경제적, 신체적 손실을 보상받기 위하여 고소를 한다는 사실, 민사소송에서 유리해지기 위하여 고소를 한다는 사실 등을 실증적으로 확인하였다. 형사정책연구원, 고소제도에 대한 시민의식조사 : 고소인과 피고소인을 중심으로, 1999, 63면.

148) 고소·고발사건에 대한 부당한 불기소처분에 대해서는 재정신청의 전면확대로 구제방안이 마련되어 있다. 개정 형사소송법 제260조 이하 참조

149) 최근에는 여기서 한 걸음 더 나아가 고소 요건을 범정화해놓고 고소장 제출시 증거 서류와 증인 관련 자료를 일괄 제출하도록 하고, 고소 요건을 갖추지 못한 고소장은 각하 처분하도록 관련법 개정을 검토하고 있다.

150) 신동운, 고소·고발사건의 효율적 처리방안, 2005년 대검찰청 용역보고서, 58~62면 참조.

형사소추를 진행하기에 앞서서 먼저 규명되어야 할 민사법 내지 행정법상의 쟁점을 재판이나 화해 등을 통해 해결하지 않으면 잠정적으로 기소를 하지 않는 것을 말한다. 그리고 이런 능력이 부족한 서민을 위해서는 법률구조공단 등을 통하여 권리구제를 받도록 안내하고 수사를 유보하는 조치를 취할 필요가 있다. 이런 의미에서 경찰청은 최근에 고소·고발사건에 대해 수사민원상담관제를 도입하여 고소·고발사건 가운데 민사사건과 구별이 애매한 사건에 대해 후견인 역할을 수행하는 한편 법률구조 공단과 협조하여 법률구조활동 전개하고 있는 것은 매우 적절한 조치로 평가할 수 있다.

(3) 불구속수사의 원칙 확립

우리나라의 인구 1만 명 당 구속자 수는 25.8명으로 일본과 비교했을 때는 3배, 독일과 비교하면 10배가 넘는 수치이지만, 1심판결에서 무죄가 아닌 이유로 석방되는 비율은 65%에 달하여, 불필요한 인신구속이 수사의 관행으로 자리잡고 있다고 할 수 있다. 특히 사법경찰관이 검사에게 신청한 영장의 기각율이 전체 구속영장에 대한 기각율을 상회하는 것으로 나타나 사법경찰관의 영장신청에 대한 통제가 필요한 것으로 나타났다.¹⁵²⁾ 즉 2000년부터 2004년까지 5년 동안 사법경찰관이 신청한 구속영장에 대해 검사가 기각한 기각율이 평균 17.6%로 같은 기간 법원의 구속영장 기각율 평균 13.5%보다 4%나 높은 것으로 나타났다.¹⁵³⁾ 객관적인 통계만으로는 사법경찰관이 인신구속에 있어서 신중을 기하지 않는 측면이 드러나 있다고 할 수 있다.

2006년 12월 그 업무를 종료한 사개추위는 불구속수사의 원칙을 강화하기 위해 형사소송법 개정안을 마련하였고¹⁵⁴⁾ 법무부 인권보호수사준칙도 이러한 원칙을 실현하기 위

151) 이 제도에 대한 상세한 소개는, 신동운, 앞의 보고서, 78면 참조.

152) 그러나 2006년 국정감사자료에 따르면, 사법경찰이 신청한 구속영장이나 검사가 직접 청구한 구속영장에 대한 법원의 기각율이 모두 증가하고 있으나 검사가 직접 청구한 구속영장의 기각율이 사법경찰보다 훨씬 높게 나타나 검사의 영장청구에도 문제가 있는 것으로 드러나고 있다. 예컨대 광주지검은 사법경찰이 신청한 구속영장 기각율은 2004년 14.3%, 2005년 16.2%, 2006년 18.7%로 매년 증가하고, 검사가 직접 청구한 구속영장 기각율도 2004년 15.2%, 2005년 17.5%, 2006년 22.9%로 해마다 늘어나고 있으며, 제주지검도 사법경찰이 신청한 구속영장 기각율은 2004년 15.3%, 2005년 16.9%, 2006년 20.3%로 매년 증가하고 있고, 검사가 직접 청구한 구속영장 기각율은 2004년 12.5%, 2005년 18%, 2006년 38.1%로 매우 급증하고 있는 것으로 나타났다. 매스미디어뉴스 2006년 10월 24일자 사회면 검찰관련기사. <http://www.massmedianews.com/item.html?cat=C&code=C0400160> (2007.2.18일 검색)

153) 법무연수원, 2005년 범죄백서 118~119면 참조.

해 ① 구속수사 기준의 수립·시행을 통해 엄정하고 신중하게 구속여부를 결정하도록 하고(준칙 제16조 제1항), ② 헌법상 “무죄추정의 원칙”에 충실하게 구속영장은 필요 최소한의 범위 내에서 청구해야 한다는 점을 명시하였으며(준칙 제14조), ③ 피의자가 범행을 부인하거나 진술거부권을 행사한다는 사유만으로 곧바로 도망이나 증거인멸 우려가 있다고 단정하지 않는 등 구속사유를 보다 신중히 판단하도록 하였고(준칙 제16조 제2항 제3호), ④ 긴급체포는 체포영장을 발부받을 시간적 여유가 없을 때에 한하여 예외적으로 하고, 자백을 강요하기 위한 수단으로 체포를 남용해서는 안된다는 점을 명시하였다(준칙 제15조)

경찰에서도 불구속수사를 확대하기 위해 수사경찰의 무리한 실적경쟁을 지양하고, 영장심사위원회 구성, 인신구속 가이드라인 설정 등이 제안되고 있다.¹⁵⁵⁾ 그러나 강제처분에 관한 권한이 헌법상 검사에게 보장되어 있는 현실에서 영장심사위원회 구성이나 인신구속 가이드라인 설정은 내부적 통제수단 이외의 의미를 가지지 못한다는 점에서 한계를 가질 수밖에 없고 실제 수사를 하는 요원들에 대한 적절한 통제수단으로 작용하기 어렵다. 따라서 직무평가에서 검사나 법원에 의한 구속영장 기각율을 반영하고, 불구속수사 이후 기소 내지 유죄판결에 대한 가산점을 인정하는 발상의 전환이 필요할 것이다.

(4) 피의자신문제도의 개선

경찰수사에서 중요한 비중을 차지하는 것이 피의자신문이다. 경찰에서 피의자의 진술 내용은 증거능력의 측면에서 낮은 평가에도 불구하고 재판에서 실질적으로 중요한 역할을 하고 있으며, 피의자신문을 통해 다른 이차적 증거를 수집하는 계기가 될 수 있기 때문이다. 이런 이유에서 피의자신문과정에서 무리한 조사가 이루어지고 그 결과 인권침해의 논란이 많은 절차가 피의자신문이기도 하다. 이런 이유에서 피의자신문제도 자체가 임의수사의 일종임에도 불구하고 형사소송법 제200조는 이에 대한 명시적인 규정을 두고 있었다. 그러나 이러한 원칙규정만으로는 실제 피의자신문과 관련한 많은 문제점들이 드러나 있었고 개선되어야 할 점 역시 적지 않다.¹⁵⁶⁾ 이에 2007년 4월 30일 형사소송

154) 불구속 수사의 원칙을 실현하기 위해 사개추위가 강력하게 추진했던 조건부석방제도와 영장항고 제도는 국회 법사위 논의과정에서 삭제되고 보석조건만 다양화하였다. 개정 형사소송법 제98조 참조.

155) 김택수/박노섭/이동희, 위 보고서(주 85), 250~251면 참조.

156) 이에 관한 자세한 내용은, 서보학, 피의자신문에 있어서 인권보장 및 방어권 강화 방안, 형사법

법 개정을 통하여 피의자신문에 대해 보다 자세한 규정을 마련하였다. 여기서는 그 개별적 내용들을 소개해두기로 한다.

- ① 피의자신문에 변호인 참여권을 보장하였다. 즉 검사 또는 사법경찰관은 피의자 또는 그 변호인·법정대리인·배우자·직계친족 또는 형제자매의 신청에 따라 변호인을 피의자와 접견하게 하거나 정당한 사유가 없는 한 피의자에 대한 신문에 참여하게 하여야 한다(형사소송법 제243조의2 제1항). 신문에 참여하고자 하는 변호인이 2인 이상인 때에는 피의자가 신문에 참여할 변호인 1인을 지정하며, 지정이 없는 경우에는 검사 또는 사법경찰관이 이를 지정할 수 있다(동조 2항). 신문에 참여한 변호인은 신문 후 의견을 진술할 수 있으나, 신문 중이라도 부당한 신문방법에 대하여 이의를 제기할 수 있고, 검사 또는 사법경찰관의 승인을 얻어 의견을 진술할 수 있으며(동조 3항) 변호인의 의견이 기재된 피의자신문조서는 변호인에게 열람하게 한 후 변호인으로 하여금 그 조서에 기명날인 또는 서명하게 하여야 한다(동조 4항). 검사 또는 사법경찰관은 변호인의 신문참여 및 그 제한에 관한 사항을 피의자신문조서에 기재하여야 한다(동조 5항).

또한 (i) 피의자가 신체적 또는 정신적 장애로 사물을 변별하거나 의사를 결정·전달할 능력이 미약한 때 또는 (ii) 피의자의 연령·성별·국적 등의 사정을 고려하여 그 심리적 안정의 도모와 원활한 의사소통을 위하여 필요한 경우에 검사 또는 사법경찰관은 피의자를 신문하는 경우 직권 또는 피의자·법정대리인의 신청에 따라 피의자와 신뢰관계에 있는 자를 동석하게 할 수 있도록 하였다(제244조의5). 장애인이나 외국인 등 사회적 소수자의 보호를 위한 보좌인 제도를 도입한 것이다.

- ② 피의자진술에 대한 영상녹화제도를 도입하였다. 즉 피의자의 진술은 영상녹화할 수 있고, 이 경우에 미리 영상녹화사실을 알려주어야 하며, 조사의 개시부터 종료까지의 전 과정 및 객관적 정황을 영상녹화하여야 하고(동법 제244조의2 제1항), 녹화가 완료된 때에는 피의자 또는 변호인 앞에서 지체 없이 그 원본을 봉인하고 피의자로 하여금 기명날인 또는 서명하게 하여야 하며(동조 2항), 피의자 또는 변호인의 요구가 있는 때에는 영상녹화물을 재생하여 시청하게 하여야 하고 이 경우 그 내용에 대하여 이의를 진술하는 때에는 그 취지를 기재한 서면을 첨부하여야 한다

연구 제20호 2003년, 255면 이하; 이은모, 인신구속제도의 정비방안, 형사법연구 제19호, 2003년, 125면 이하 참조.

(동조 3항).¹⁵⁷⁾ 그러나 필요적 녹화가 아니라 임의적 녹화로 되어 있어 본래의 취지가 퇴색한 측면이 있다. 또한 피의자신문의 영상녹화는 피의자신문 과정을 투명하게 하여 인권침해를 방지함과 동시에 피의자의 진술을 정확히 보전할 수 있게 함으로써 수사절차에서 적법절차의 원리를 실현하는 방안이라고 할 수 있으나 개정 형사소송법은 이를 증거방법으로 사용하는데 중점을 두어¹⁵⁸⁾ 그 취지를 반감시켰다는 지적을 받을 수 있다.

- ③ 피의자의 진술거부권을 보다 구체적으로 자세히 규정하였다. 즉 검사 또는 사법경찰관은 피의자를 신문하기 전에 (i) 일체의 진술을 하지 아니하거나 개개의 질문에 대하여 진술을 하지 아니할 수 있다는 것, (ii) 진술을 하지 아니하더라도 불이익을 받지 아니한다는 것, (iii) 진술을 거부할 권리를 포기하고 행한 진술은 법정에서 유죄의 증거로 사용될 수 있다는 것, (iv) 신문을 받을 때에는 변호인을 참여하게 하는 등 변호인의 조력을 받을 수 있다는 것을 알려주어야 하며(동법 제244조의3 제1항), 이러한 사항을 알려준 때에는 피의자가 진술을 거부할 권리와 변호인의 조력을 받을 권리를 행사할 것인지의 여부를 질문하고, 이에 대한 피의자의 답변을 조서에 기재하여야 하며, 이 경우 피의자의 답변은 피의자로 하여금 자필로 기재하게 하거나 검사 또는 사법경찰관이 피의자의 답변을 기재한 부분에 기명날인 또는 서명하게 하여야 한다(동조 2항).
- ④ 이러한 개정사항 외에도 피의자신문의 전제가 되는 출석요구와 관련하여 실무상 제도개선이 이루어져야 할 부분이 여전히 남아 있다. 즉 (i) 출석취지를 구체적으로 명확히 기재하여 출석요구서를 발부할 필요가 있고,¹⁵⁹⁾ (ii) 출석에 시간적 여유

157) 개정 형사소송법 제221조 1항은 참고인조사의 경우에도 동의를 얻어 영상녹화를 할 수 있도록 규정하고 있다.

158) 개정 형사소송법 제312조 1항은 검사 작성 피신조서에 대해 진정성립과 특신상태를 요구하면서도 2항에서 진정성립을 부인하는 경우에 그 조서에 기재된 진술이 피고인이 진술한 내용과 동일하게 기재되어 있음이 영상녹화물 기타 객관적인 방법에 의하여 증명되고, 그 조서에 기재된 진술이 특히 신빙할 수 있는 상태 하에서 행하여졌음이 증명된 때에 한하여 증거로 할 수 있다고 규정하여 예외를 인정하고 있으며, 동조 4항에서는 참고인진술조서에 대해서도 원진술자의 진술 이외에 영상녹화물 기타 객관적인 방법에 의하여 증명되고 피고인이나 변호인의 반대신문권을 보장해준 경우에는 증거로 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 제318조의2 제2항은 피고인 또는 피고인이 아닌 자의 진술을 내용으로 하는 영상녹화물은 공판준비 또는 공판기일에 피고인 또는 피고인이 아닌 자가 진술함에 있어 기억이 명백하지 아니한 사항에 관하여 기억을 환기시켜야 할 필요가 있다고 인정되는 때에 한하여 피고인 또는 피고인이 아닌 자에게 재생하여 시청하게 할 수 있다고 규정하고 있다.

를 두어 출석요구가 통보·도달된 때부터 48시간 이상의 여유를 보장해야 하며, (iii) 체포 또는 구속된 피의자라도 원칙적으로 신문을 위한 출석의무를 부과해서는 안되며, (iv) 자진하여 출석한 피의자를 자의적 판단으로 긴급체포하는 관행도 개선되어야 한다.

또한 신문과 관련해서도, (i) 신문장소를 개방적 구조로 변경하여 외부인의 출입이 어느 정도 자유롭고 다수인이 현재하는 장소에서 이루어져야 하고(특히 검찰조사의 경우), (ii) 철야신문 내지 밤샘수사를 원칙적으로 금지시켜야 한다.¹⁶⁰⁾ 철야신문 자체가 이미 피의자의 피곤한 상태를 이용해서 자백을 받아내려는 의도를 가지고 있고 피의자의 수면권과 행복추구권 그리고 피의자가 신체적으로나 정신적으로 양호한 상태에서 자신을 방어할 수 있는 권리를 침해하는 가혹수사의 일종이라고 볼 수 있기 때문이다.¹⁶¹⁾ 이를 방지하기 위해서는 피의자신문조서에 신문일자 외에 신문시간(신문의 시작 및 종료 그리고 휴식시간 등)을 기재하고 야간조사가 이루어진 경우에는 그 사유 등을 기재하도록 하여야 할 것이다. 개정 형사소송법은 이러한 취지에서 피의자 신문을 하는 경우에 피의자가 조사장소에 도착한 시각, 조사를 시작하고 마친 시각 그 밖에 조사과정의 진행경과를 확인하기 위하여 필요한 사항을 피의자신문조서에 기록하거나 별도의 서면에 기록한 후 수사기록에 편철하도록 하는 규정을 신설하였다(동법 제244조의4).

(5) 피해자의 인권보호

수사는 피의자뿐만 아니라 피해자의 프라이버시 등 기본권을 침해할 우려가 있는 국가기관의 활동이므로 수사를 통해 피의자가 이차적 피해를 입지 않도록 배려해야만 한

159) 특히 영똥한 피의사실을 고지하거나 피의자를 참고인으로 오인시켜 출석케 한 경우에는 방어권에 중대한 침해를 가져오므로 그런 상태에서 얻은 진술의 증거능력을 부정해야 할 것이다.

160) 철야신문을 피조사자가 피곤한 틈을 이용하여 자백이나 수사담당자가 의도하는 대로 답변을 유도하기 위한 수단으로 밤샘조사를 하는 것("잠 안재우기 수사")은 금지되지만, 단순히 밤을 새워 조사했다는 이유만으로 금지되는 것은 아니라는 견해도 있으나(봉욱, 철야조사에 의하여 얻은 자백의 증거능력, 형사판례연구[7], 2000, 426면), 그 구별 자체가 모호하고 밤샘조사 자체가 기본권에 대한 침해라고 할 수 있으므로 원칙적으로 금지하는 것이 타당하다. 판례도 검찰에서 약 30시간 동안 잠을 재우지 않고 신문한 상태에서 받은 피고인에 대한 피의자신문조서의 증거능력을 부정한 바 있다. 대법원 1997.6.27. 판결 95도1964.

161) 조국, 헌법적 형사소송의 관점에서 본 형사절차의 인권, 고시연구 2000/4, 101면.

다.¹⁶²⁾ 이런 점에서 수사를 통한 실체해명, 혹은 최종에 따른 피해자에 대한 선입견 등으로 인해 수사절차에서 피해자의 인격이나 프라이버시 등이 침해되지 않도록 주의를 기울여야 하며 이런 점에서 무엇보다 수사경찰의 의식 변화가 선행되어야 한다.

다음으로 범죄피해자를 조사하기 위하여 피해자 심리 전문요원을 양성할 필요가 있으며, 조사과정에서 피해자의 개인적 특성(성별, 건강이나 심리상태 등)을 고려하여 조사의 완급, 조사시기, 조사장소(방문조사 등) 등을 결정해야 하며, 특히 청소년이나 아동에 대한 성폭력범죄에 대해 심리적 영향을 최대한 고려해야 하고 심리상담원 등 전문가의 역할을 최대한 존중해야 한다.

또한 범죄피해자에게 수사의 진행에 대한 정보를 제공하는 데 보다 관심을 기울여야 한다.¹⁶³⁾ 정보의 제공은 피해자의 피해에 대한 충격을 극복하고 불안을 해소하는데 도움이 되기 때문에 적극적으로 피해자에게 정보제공을 희망하는지 여부를 확인하여 희망하는 경우에는 수사에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 소상한 정보를 제공하도록 노력하여야 한다. 또한 일반 시민들에게 범죄피해가 발생한 경우에 경찰에 범죄피해사실을 알리는 방법(피해상담전화, 범죄피해자 인터넷 상담코너)이 있음을 대중매체를 통해 알릴 필요가 있다.

범죄피해자의 보호를 위해서는 수사절차 뿐만 아니라 상담, 의료지원, 의료서비스, 화해중재, 사법보좌 등 다양한 형태의 지원이 필요하므로 관련기관의 연계와 협력이 매우 중요한 의미를 가진다. 이런 의미에서 지방검찰청 단위로 설립, 활동하고 있는 「범죄피해자지원센터」의 활동이 주목할 만하다.¹⁶⁴⁾ 그러나 특히 범죄발생부터 수사가 종결되기까

162) 특히 성폭력사건에 대한 수사는 피해자의 수치심이나 정신적 충격 완화를 위해 여성인 전문경찰관이 조사를 담당하도록 해야 한다. 이를 위해 '대여성범죄 수사교육'이수자 등을 적극 활용하여 수사부서마다 여성경찰관을 1명 이상 배치하는 한편, 이 분야 전담조사관 가운데 여성 비율을 절반 이상 확대할 필요가 있다. 또한 성폭력특별법 제21조 2항에 규정된 진술녹화의무를 충실히 이행하고 증거보전신청제도를 적극 활용할 필요가 있다. 박주상, "수사경찰의 범죄피해자 보호방안에 관한 연구", 아·태공법연구 제13집, 2005, 237면.

163) 참고로 법무부 훈령인 「인권보호수사준칙」은 피해자 보호와 관련하여 피해자의 진술권을 보장하고(제44조 1항, 2항) 피해자에 대한 상담을 의무화하는 한편(동조 3항), 피해자의 요청이 있는 경우에 수사결과에 대한 정보를 제공하도록 명시하고 있다(제45조). 아울러 부당한 반복조사, 대질조사 등을 지양하여 피해자가 추가 피해를 입지 않도록 하고(제46조), 피해자의 권리(법정진술권, 정보요청권 등) 고지 및 피해회복 및 피해자지원에 도움이 되는 정보를 제공하도록 하였으며(제50조), 성폭력피해자 보호를 위한 주의규정을 두고 있다(제51조).

164) 최근 범죄피해자지원센터의 활동 등에 대해서는, 최영승, "범죄피해자지원센터의 운영현황 및 활성화방안," 피해자학연구 제14권 1호, 2006, 197면 이하 참조.

지 초기 단계에서 범죄피해자 보호를 위해 이러한 민간단체와 경찰의 협력과 지원이 보다 활성화될 필요가 있다.

3. 수사의 공정성 확보

수사권 조정을 통해 구체적이고 개별적인 검사의 수사지휘가 사라진다 하더라도 여전히 대내외적으로 수사의 공정성을 확보하기 위한 장치를 마련하는 일이 필요하다. 이는 무엇보다 경찰 내부의 수사지휘를 엄정하게 하여야 하고 수사과정에서 자의적인 권한 행사를 방지하고 사후 감찰 내지 감독기능을 강화하는 것을 의미한다.

(1) 부당한 수사지휘의 억제

경찰은 국민의 생명과 재산에 직접적이고 중요한 역할을 하기 때문에 특히 계층제적 원리가 조직편성에 핵심적인 원리로서 상명하복이 철저히 준수되어야 하지만, 다른 한편으로 고도의 전문지식을 요하는 수사분야에 대해서는 그 독립성과 함께 수평적인 분화 조정원리도 함께 작용하는 특징을 보이고 있다. 특히 공정한 수사를 위해서는 수사경찰의 신분보장이 전제되어야 하지만, 그 외에도 상사의 부당한 수사지휘를 방지하기 위한 다양한 장치들이 마련되어야 한다.¹⁶⁵⁾

이를 위해 먼저 경찰관서장이 근무성적평정 및 인사교류 등을 통해 인사관리를 함으로써 상사의 부당한 수사지휘를 거절하지 못하는 일이 없도록 해야 한다. 따라서 수사경과제를 통한 객관적이고 공정한 인사관리가 이루어지도록 해야 하며, 종합성과평가시스템을 범죄정보관리시스템과 연계하여 모든 수사관의 직무평가가 자동적으로 이루어지도록 하는 방안도 고려해볼 필요가 있다.¹⁶⁶⁾

다음으로 수사지휘권 행사대상을 제한할 필요가 있다. 범죄현장에 직접 출동하여 현장을 지휘하는 현장책임자인 팀장이나 소속 근무기관의 수사부서장에 대해서는 수사방향

165) 외압이 실제 사건수사에 얼마나 영향을 미치는지를 알아보기 위해 외압의 정도별 영향도에 대해 설문한 결과 수사지휘계선상에 있는 상사청탁의 경우 경미청탁에 대해서는 응답자의 14.1%가 영향을 받는 편이라고 대답했고 중한 청탁의 경우 응답자의 15.3%가 영향을 받는다고 응답하였다고 한다. 김택수/박노섭/이동희, 위 보고서(주 85), 245~246면.

166) 김택수/박노섭/이동희, 위 보고서(주 85), 243~244면.

등 구체적 지휘가 가능한 수사지휘권을 부여하고 그 이외의 상급자에 대해서는 추상적인 감독권만을 인정하고 직접적인 지휘권 행사를 하지 못하도록 하는 것을 말한다. 다만 당해 사건을 직접 지휘하는 상급자 이외의 자에 대해서도 구체적 사안에 따라서는 수사지휘가 필요할 수 있으므로 이 경우에는 현재 경찰청이 시행하고 있는 서면지휘를 의무화하도록 함으로써 수사지휘가 객관적으로 이루어지도록 담보할 필요가 있을 것이다.

다음으로 부당한 수사지휘권 행사에 대해 수사를 담당하는 경찰이 이의제기를 할 수 있는 방안도 마련해놓을 필요가 있다. 주지하는 것처럼 검찰은 2004년 검찰청법 개정으로 검사동일체의 원칙이라는 기본원칙을 수정하여 상명하복관계는 유지하면서 구체적 사건과 관련된 지휘·감독의 적법성 또는 정당성 여부에 대한 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있도록 하는 규정을 두었다(동법 제7조). 그러나 인사나 승진 등 신분보장이 제대로 되지 않는 상태에서 이의제기권이 무의미해질 수 있으므로 이의제기를 함으로 인해 불이익을 받지 않도록 하는 보완장치를 두는 방안도 함께 마련되어야 할 것이다.

(2) 수사권한 남용의 억제

독자적인 권한행사는 남용의 가능성을 가지기 마련이다. 특히 수사경찰의 경우 법령이 부여한 강력한 권한으로 인해 권한남용이 가져올 수 있는 피해는 매우 크며 직접 시민에게 그 영향을 미친다는 점에서 일정한 제약이 필요하게 된다.

특히 무고한 사람에 대해 피의자신문을 위해 출석을 요구하거나 불필요한 참고인조사를 하는 경우는 물론이고, 부당한 인신구속을 위한 영장 청구, 자의적이거나 포괄적인 압수·수색 등은 인권에 대한 중대한 침해를 야기하고 수사에 대한 공정성과 신뢰를 추락시킬 수 있다는 점에서 수사권한의 남용을 막기 위한 다양한 방안들이 마련되어야 한다. 이를 위해 법적·제도적 장치를 마련하는 것 이외에도 지속적인 인권교육이나 소양교육 그리고 전문분야에 대한 정확한 지식습득이 필요하며 수사팀내의 내부통제도 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

(3) 수사권 행사에 대한 사후통제의 강화

수사경찰의 권한행사에 대해서는 사후감찰도 철저히 이루어질 필요가 있다. 수사업무는 그 기동성이나 전문성 등으로 인해 법률과 제도의 테두리 내에서 그 업무가 이루어졌

는가를 사전에 확인하기 어려운 측면이 있기 때문에 사후에 문제가 야기되거나 민원 등이 제기된 경우에 감찰 내지 감사를 엄정하게 실시하고 잘못된 수사과정을 사후에 시정하는 장치를 둘 필요가 있다.

- ① 특히 수사분야에 대한 감찰업무는 전문성이 요구되므로 특히 전문가를 청문감사담당관으로 선정할 필요가 있고, 단순히 개별적인 비리조사나 법령위반에 대한 확인의 차원에 머물러서는 안되고 사건 전체의 맥락에서 문제점을 파악하는 태도가 필요하다. 또한 잦은 감찰이나 현재 수사가 진행 중인 상태에서 사회적 여론이나 상급 관청의 지시 등을 이유로 예비감찰을 실시함으로써 인해 수사에 지장을 초래하는 경우도 적지 않다. 따라서 원칙적으로 수사가 진행 중인 사건에 대해서는 감찰에 필요한 증거품이나 자료 등의 훼손이 우려되는 경우가 아니면 불필요한 감찰이 행해지지 않도록 배려할 필요도 있을 것이다.

한편 2005년 6월부터 감찰제도가 가지는 독립성과 객관성의 취약점을 보완하기 위해 내부감찰 활동과정에 외부인사를 참여케 함으로써 감찰업무의 적정성을 담보하고 투명한 감찰제도를 정착시키기 위해 시민감사위원회를 발족시켜 그 성과가 주목되고 있다. 「경찰청 시민감사위원회 운영규칙」(제정 2005.5.18, 경찰청훈령 제 449호, 개정 2005.6.8. 훈령 제451호)에 따르면, 이 위원회는 감찰·감사업무의 기본방침, 계획 및 그 추진방안, 주요비위사건의 감찰조사 및 조치에 관한 사항, 기타 경찰청 감찰·감사업무에 관한 중요한 사항을 심의하고 그 결과를 경찰청장에게 제시하고 필요한 조치를 권고할 수 있도록 정하고 있다.

- ② 2006년부터 시행하고 있는 「민원인 이의신청제도」도 관심의 대상이 되고 있다. 「수사이의사건 처리규칙」(제정 2006.9.25 경찰청 예규362호)에 따르면, 고소인·피고소인을 불문하고 사건관계인이 제기한 수사이의에 대한 처리기준·절차 및 수사관의 수사과오에 대한 평가 등을 규정함으로써 수사의 공정을 기하기 위해 마련된 제도로서, 경찰청에 설치된 수사이의조사팀은 부당한 접수거부, 수사절차 미준수, 사건처리 지연, 수사결과 불만족, 인권침해 등 이의사건의 조사·처리와 이의사건의 대상이 된 수사관 및 수사책임자에 대한 수사과오를 조사할 권한을 가지고 있다. 인권침해 등 청문감사담당관의 소관 사항이 포함된 이의사건, 즉 복합민원에

대해서는 이의조사팀장과 청문감사담당관이 협의하여 접수·처리부서를 결정하고 그 결정된 내용을 민원인에게 통지하도록 하고 있다(동 규칙 제7조).

수사과오가 드러난 경우에는 각 지방경찰청에 설치된 수사과오 평가위원회가 평가 및 조사결과를 해당 경찰관서의 장에게 통보하며, 경찰관서의 장은 당해 수사관에게 그 내용을 고지하여야 하고, 별도의 사정이 없는 한 이를 수사관 직무성과 평가에 반영하여야 한다. 한편 수사과오로 인해 징계가 필요한 것으로 의결한 때에는 청문감사담당관에게 조사, 심의결과를 통보하게 된다.

(4) 상근변호사제도 도입

상근변호사제이란 인신구속된 피의자에 대한 기소전 국선변호의 일환으로 경찰·검찰 등의 수사기관에 상근하면서 변호활동을 하는 제도를 말한다.¹⁶⁷⁾ 피의자 단계에서 변호인 선임율은 지극히 낮은 수준에 머물고 있는 현실에서 헌법상 보장되어 있는 변호인의 조력을 받을 권리를 실질화하기 위해 국가가 중립적이고 공적인 신분을 가진 변호사를 수사기관에 상주시켜 인신구속 피의자에 대한 접견 등의 실질적인 변호 및 수사기관의 위법행위에 대한 감시활동을 하도록 하는 것을 말한다.

이 제도는 개별 피의자에 대한 국선변호인을 선임해주는 것이 아니라 구속된 모든 피의자들에 대해 초기단계에서 실질적인 변호활동을 해주고 위법한 수사를 감시하는 역할을 하도록 한다는 데 특징이 있다.

특히 체포 직후 피의자신문이 일상화되어 있고 그 과정에서 작성된 조서가 공판정에서 실질적으로 중요한 역할을 하고 있는 현실을 감안하면 인신구속 초기단계에서 피의자의 방어권 보장을 위해 변호인의 조력을 받을 권리를 실질적으로 보장할 필요가 있지만, 현실적으로는 적부심 단계에서조차 변호인의 조력을 받지 못하는 경우가 허다하기 때문에¹⁶⁸⁾ 수사기관에 변호사를 상근시키도록 하는 방안은 주목할 만하다고 하겠다. 게다가

167) 이 제도에 대해서는 이동희, “피의자신문의 현황과 개선책”, 형사법연구 제20호, 2003년, 251면 이하.

168) 2006년 국정감사 자료에 따르면, 형사피고인의 국선변호인 선임율은 2006년도 21.3%임에 비해 전국 지방법원의 구속적부심사청구 피의자의 국선변호인 선임율은 2004년도 4.6%, 2005년도 4.4%, 2006년도 3.9%로 활용율이 매우 저조한 것으로 나타났다. 예컨대 전주지방법원의 경우 2004년도 구속적부심사청구 피의자 279명 가운데 단 한 건도 국선변호인을 선임하지 않았으며, 2005년도에는 191명, 2006년에는 71명중 한 명도 국선변호인 선임이 없었다. 매스미디어뉴스 2006년 10월 24일자 사회면 검찰관련기사.

현재 우리나라의 경우 전체 변호사의 수가 6,300명 정도로 인구 7,500명당 한 명 정도인 점을 감안하면,¹⁶⁹⁾ 경제적 여건이 열악한 중소도시나 농어촌지역에서 변호사 선임이 결코 용이하지 않으므로 수사절차에서 대국민 법률서비스의 강화라는 차원에서 이 제도는 또 다른 의미를 가진다고 할 수 있다.

상근변호사의 임무는 인신구속피의자에 대한 인신구속 초기단계에 있어서의 실질적인 변호와 위법한 수사에 대한 감시 및 수사기관의 위법행위에 대한 조사권한을 가진 공적 기관에의 보고를 주된 임무로 하며 부수적으로 수사기관에 대한 법률적 조언을 하게 된다.¹⁷⁰⁾

4. 전문화를 위한 교육시스템 개선

(1) 수사교육기관의 일원화

2007년 3월 29일 종래 경찰대학 부설로 되어 있던 수사보안연구소(경찰대학 교수부장이 소장 겸직)가 경찰청 직속의 독립교육기관이 경찰수사연수원으로 독립하였다. 경찰수사연수원은 경찰대학교, 경찰종합학교, 중앙경찰학교와 함께 4대 경찰교육기관으로서 수사역량을 강화하는 데 주된 목표를 두고 있다.¹⁷¹⁾ 그러나 경찰종합학교와 중앙경찰학

<http://www.massmedianews.com/item.html?cat=C&code=C0400160>(2007.2.18일 검색)

169) 일본의 경우 인구 약 4천명당 한명으로 3만여명의 변호사 수가 적다는 점을 고려하여 미국의 로스쿨을 본뜬 변호사 선발제도를 2003년부터 정착시킨 바 있다.

170) 구체적인 업무·권한으로는, ① 인신구속 초기단계에 있어서의 실질적인 변호활동을 수행하기 위해 수사기관에 인치되어온 피의자에 대하여 의무적으로 1회 이상 접견하며 — 수사기관에게는 인신구속 피의자를 당해 수사기관에 인치한 시점에 그 사실을 상근변호사에게 통지할 의무를 지운다—, 피의자에게 자신이 가지고 있는 법적 권리를 설명하고 필요한 조언을 하며, ② 체포·구속 등의 수사과정에 있어서의 위법행위가 있었는지 여부를 확인하고 중대한 위법이 있었다고 의심되는 때에는 사실관계를 확인하여 수사기관에 대해 조사권한을 가진 공적 기관에 보고하며, ③ 수사기관으로부터 법률적 자문의 요청이 있는 때에는 이에 응하는 것 등이 고려될 수 있다고 한다. 이동희, 위 논문, 252면.

171) 경찰수사연수원은 전문수사교육, 현장실습 위주의 특성화 교육, 인권경찰로의 인성 함양, 최신수사기법 연구보급 등을 통해 인성과 능력을 갖춘 최고 수사경찰관을 양성하는 것을 목표로 하고 있으며, 팀장 이상의 간부요원을 위한 종합과정과 경감 이하의 간부, 비간부를 불문하고 특별한 전문분야 지식의 함양을 목적으로 하는 전문지식과정으로 나누어 운영되고 있다.

교도 각기 간부와 비간부 경찰에 대한 수사요원 양성교육을 담당하고 있어 수사교육에 대한 연계성이 약하다는 문제를 안고 있다.¹⁷²⁾

장기적으로는 경찰수사연수원이 수사경과에 대한 양성교육과 전문교육을 일원화하여 담당하는 방안을 모색할 필요가 있다.¹⁷³⁾ 그리고 이러한 일원화가 이루어질 때까지 잠정적으로 경찰수사연수원이 각급 학교의 수사교수요원 선발 및 교육을 담당하여 교육내용의 일관성 및 체계화를 도모하고, 경찰수사연수원이 주관하여 정기적으로 각급 학교 수사교수요원들의 워크샵을 주관하여 교육내용을 조정하는 방안도 검토해 보아야 할 것이다.

또한 과학수사센터(KPSI)나 사이버수사대 등 전문수사기관의 교육기능도 경찰수사연수원으로 통합하여 현장의 전문가들이 경찰수사연수원을 통하여 교육기능을 담당하는 방안을 모색하는 것이 경찰수사연수원의 전문화를 위해 바람직할 것이다.

(2) 단계별 전문화교육

수사경과제가 본격적으로 실시되면서 신규요원을 선발하게 되었는데 이들의 수사역량을 강화하기 위해 일정한 교육이 필요하게 된다. 구체적으로는 수사경찰 인턴 프로그램과 전문가양성교육이 필요하다. 설문조사¹⁷⁴⁾에 따르면, 전문가양성과 관련해서는 특히 전문수사기법(계좌추적, 회계장부수사, 디지털증거분석, 화재감식 등)과 수사실무기법(현장관찰 등) 등의 교육이 절실한 것으로 나타났다.

이 외에도 초급간부로서 수사경과에 입직한 요원들을 위해 양성과정과 전문화과정의 생략한 채 수사지휘과정만 이수케 하는 경우에는 교육의 부실이 초래되기 쉽다. 게다가 수사요원을 간부화해 나가기 위해서는 초급간부에 대한 기본과정의 이수가 필수적이라 할 수 있다. 따라서 간부들에 대한 양성과정과 전문화과정을 별도로 개설해야 할 것이다.

끝으로 수사경과제가 무의미해지는 총경급 지휘관에 대한 수사전문교육을 실시할 필요가 있다. 특히 수사경과제의 실시로 수사경과 출신 지휘관들과 그렇지 않은 지휘관들 사

172) 수사경찰관에 대한 설문조사에서도 교육기관의 통합화 모델을 찬성하는 비율이 가장 높았다고 한다. 김성언, 앞의 보고서, 148면.

173) 다만 수사경과가 확대됨에 따라 수사경과에 대한 교육을 경찰수사연수원에 전담시키는 데 현실적인 한계가 있을 수 있다. 그런 경우에는 지방청별 혹은 몇 개의 권역별(서울, 경기, 강원·충청, 호남, 영남 등)로 분원을 설치하여 양성교육과 전문화교육을 실시하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다.

174) 김성언, 앞의 보고서, 144면.

이에 수사지휘능력의 불균형이 심화될 수 있으므로 이에 대한 전문교육을 실시할 필요가 있다. 현재 경찰대학에 개설되어 있는 치안정책과정에 수사지휘교육을 증설 내지 강화하여¹⁷⁵⁾ 범죄수사와 관련된 전문지식을 체계적으로 교육하고 경찰서장의 현장지휘능력을 고양할 필요가 있다.

(3) 교육프로그램 개선

교육은 대상을 선별하고 세분화하는 것과 함께 콘텐츠를 적정하게 편성하여 필요한 만큼 교육을 시키는 것이 필요하다. 이런 점에서 수사교육의 전문성이 강화되어야 함은 여러 차례 지적한 바와 같다. 그러나 이와 함께 전문화된 교육일수록 학습에 대한 동기유발이 적절히 이루어져야 하고, 필요한 교육시간을 확보하는 일이 중요하다.

교육방식과 관련해서는 수사경찰관 본연의 업무에서 벗어나 휴식을 취하게 하는 수단이 되거나 교육시간만 때우는 식의 형식적 교육을 탈피하고 체계적이고 심도 있는 교육을 실시해야 한다. 또한 현재 경찰수사연수원의 교육과 마찬가지로 이론교육과 현장실습을 병행하고 새로운 기법 소개 등 동기유발이 가능한 교육 프로그램을 지속적으로 개발할 필요가 있다. 한편 교육의 통일성과 시간 확보 등을 위해 온라인 교육 내지 통신교육도 - 그에 대한 적절한 평가가 병행될 수 있다면 - 입소교육과 함께 보완적으로 검토해 볼 만하다.

175) 치안정책과정을 수사지휘과정으로 전환하지는 견해(김택수/박노섭/이동희, 앞의 보고서(각주 85), 231면)도 있지만, 수사경과를 비롯한 모든 총경급 간부에 대한 일반 소양 및 직무관리능력 향상을 위한 교육이 여전히 필요하므로 6개월 과정 가운데 수사지휘과정을 편성해 운영하는 것이 바람직할 것이다.

제6장 결론 및 제언

수사구조의 개편은 경찰의 당면과제이자 현실로 다가오고 있는 문제이다. 또한 구조개편이 이루어진 다음에 필요한 후속조치를 취하기에는 부수되는 문제들이 매우 크다. 따라서 구조개편을 대비해서 필요한 사항들을 미리 점검하고 준비함으로써 구조개편이 이루어질 때 그 결과들을 중요한 지침으로 삼을 수 있다. 이런 의미에서 수사의 현실 문제들을 점검하고 현재 추진되고 있는 법적 제도적 변화들을 추급하면서 중요한 발전방안을 모색하는 데 이 보고서의 중점이 있다.

수사조직의 발전을 위한 다양한 준비과정 자체가 구조개편의 필요성 및 당위성을 드러내는 의미를 가지고 있으므로 법령정비, 제도적 보완, 관행의 개선, 예산조치 등 다양한 각도에서 변화의 대강을 드러내는 일이 매우 의미 있는 작업이라고 할 수 있다. 이 과정을 통해 검사의 수사지휘권에 대한 재검토를 통한 수사권 조정이 수사조직의 혁신을 위해 넘어가야 할 필연적인 과정이라는 점이 드러날 수 있기 때문이다.

최근 수사분야에서 경찰의 혁신노력은 어느 분야보다 비약적으로 이루어진 것으로 평가할 수 있다. 수사와 관련된 여러 분야에서 시민참여가 실질화, 확대되고 수사에서 인권보장을 강화하기 위한 다양한 방안들이 마련되었으며 수사의 전문화를 도모하기 위한 수사경과제의 실시 및 개선노력 등이 그 일단이라고 평가할 수 있다. 그러나 현실적인 인적·물적 자원의 미흡으로 인하여 많은 부분들이 아직 선언적이고 미래지향적인 계획의 수준에서 구체화의 과정을 기다리고 있는 점도 부인하기 어렵다. 이와 함께 수사경찰의 의식변화가 수반되지 않는 조직의 발전은 외형의 변화만 가져올 뿐 수사의 질적 변화를 약속하지 못한다는 점도 기억할 필요가 있다.

참 고 문 헌

<단행본>

- 경찰청 역사편찬위원회, 한국경찰사: 1993.3~2005.12.5 경찰청, 2006.
- 국가인권위원회, 범죄수사절차상 피의자 인권침해 현황조사, 2002년도 인권상황 실태조사 연구용역보고서, 2003.
- 김동춘 외 5인, NGO란 무엇인가, 2000.
- 김동현, 경찰수사권 독립에 관한 연구, 부산대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000.
- 김성언, 수사시스템 혁신을 위한 조사연구, 치안정책연구소 연구보고서 2006.
- 박경래, 주요국의 자치경찰제도와 한국의 자치경찰법안 연구, 형사정책연구원 연구보고서, 2005.
- 양태규, 경찰수사 독립에 관한 연구: 그 당위성과 이를 위한 개선방안을 중심으로, 전북대학교 행정대학원 석사학위논문, 1988.
- 서보학, 범죄수사의 공정성과 인권보장 방안연구, 치안연구소 연구보고서 2004-22, 2004.
- 서정범, 스위스의 경찰제도와 수사구조에 관한 연구, 치안연구소 연구보고서 2000-07, 2000.
- 손봉선, 범죄수사론(1), 대왕사, 2005.
- 신동운, 형사소송법, 법문사, 2005.
- 신양균, 형사소송법(제2판), 2004.
- 신현기, 자치경찰론, 2004.
- 오우식/홍수종/윤자원, 경찰 기능조정 및 인력재배치를 위한 조직진단 최종보고서, 치안정책연구소 연구보고서 2006.
- 이기호/양문승, 수사요원 전문화방안, 치안연구소 연구보고서, 96-10. 1996.
- 이상원, 경찰 수사경과제의 실효성 제고방안, 치안정책연구소 연구보고서, 2006.
- 이영남/신현기, 경찰조직관리론, 법문사, 2003.
- 이용혁/박노섭, 수사절차상 진술녹화제 도입방안, 치안연구소 연구보고서 2005-07, 2005.
- 이재상, 형사소송법, 박영사, 2004.

이황우, 경찰행정학, 4판, 법문사, 2005.

임준태/김택수/박노섭/이동희/이영돈, 수사경찰 쇄신방안에 관한 연구, 치안정책연구소 연구보고서 2006.

차용석/백형구(대표집필), 주석 형사소송법(II), 제3판, 1999.

표창원/김택수/박노섭/이동희/이영돈, 경찰수사제도의 개선에 관한 전략적 방안연구, 치안정책연구소 연구보고서 2005-13, 2005.

형사정책연구원, 주요 선진국의 과학적 수사기법의 도입과 활용방안 연구, 2004.

형사정책연구원, 불법체류자 문제를 포함한 외국인 범죄의 현황과 대책, 2006.

<논문>

김운상, “수사지휘권과 인권보장”, 형사정책 15권 1호, 2003.

문준영, “검찰제도의 연혁과 현대적 의미”, 비교형사법연구 8권 1호, 2006.

박노섭, “사법경찰관의 수사에 관한 일반근거조항과 검사의 사법적 통제”, 비교형사법연구 제7권 1호, 2005.

박주상, “수사경찰의 범죄피해자 보호방안에 관한 연구”, 아·태공법연구 제13집, 2005.

백형구, 경찰수사권 독립의 구체적 방안, 수사연구 1992.4.

서보학, 피의자신문에 있어서 인권보장 및 방어권 강화 방안, 형사법연구 제20호, 2003.

신동운, 고소·고발사건의 효율적 처리방안, 2005년 대검찰청 용역보고서, 2005.

윤대규/이정원/정원식, “수사업무수행의 구조적 한계에 대한 실증적 분석 - 검·경찰의 조직간 관계를 중심으로 -”, 경남법학 제16집, 2001.

이관희, “한국경찰의 자치경찰제 도입방안,” 한국공안행정학회보제9호, 2000.

이동희, “피의자신문의 현황과 개선책”, 형사법연구 제20호, 2003.

이은모, 인신구속제도의 정비방안, 형사법연구 제19호, 2003.

이준걸, 한·중·일 3국의 수사체제 비교, 비교법학, 전주대학교 비교법학연구소, 2002.

이진국, 정완, 수사권독립 논의에 관한 검토, 형사정책연구 14권2호(54호), 2003.

이상원, 미국의 검찰조직과 수사구조에 관한 연구, 한국행정논총 제11권 2호, 1999.

이영란, 한국의 수사권체제, 형사정책 7호, 1995.

이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 한국공안행정학회보 제4호, 1995.

조 국, 헌법적 형사소송의 관점에서 본 형사절차의 인권, 고시연구 2000. 4.

조 국, “실사구시의 원칙에 선 검찰·경찰 수사권 조정방안”, 2005년 5월 19일 민변 주최 『바람직한 검찰/경찰 수사권 조정을 위한 토론회 자료집』 발제문, 2005.

조상제, “프랑스 형사사법제도”, 비교형사법연구 3권 1호, 2001.

최선우, “수사구조의 합리화에 관한 연구”, 한국경찰학회보 제8호, 2004.

최영승, “범죄피해자지원센터의 운영현황 및 활성화방안”, 피해자학연구 제14권 1호, 2006.

최종술, “자치경찰제 관련 법(안)의 비교연구”, 한국지방정부학회 2005년도 동계학술대회 논문집, 2006.

<기타>

경찰청, 합리적인 수사권 조정방향, 2006.

경찰청, “현장 속으로, 시민 곁으로 한걸음 더”, 2007년도 주요업무계획, 2007.

통계청, 2006년 한국의 사회지표, 2006.

대검찰청, 2006년도 범죄분석, 2006.

대검찰청, 2005년도 마약류범죄백서, 2006.

미 국무부 민주주의·인권·노동국, 2006년 국가별 인권현황보고서(대한민국편), 주한 미국대사관, 2007.

<외국논문>

大國仁, “我が國における近代的捜査機關の系譜,” 刑事實體法と裁判手續, 2003.

卞建林, “論我國偵查程序中檢警關係的優化——以制度的功能分析爲中心” 《國家檢察官學院學報》2005年第2期

<http://www.procedurallaw.com.cn/article.html?id=9829>

陳光中 主編, 刑事訴訟法(第2版), 北京大學出版社, 2005.

最高檢察廳, 裁判員裁判の下における捜査・公判遂行の在り方に關する試案, 2004.

Lillie, Das Verhältniss von Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, ZStW 1994, S. 627 ff.

Schäfer, Zur Entwicklung des Verhältnisses Staatsanwaltschaft-Polizei, Festschrift für Hanack, Walter de Gruyter, 1999, S.192.

Bannenberg, Britta, Alternativ-Entwurf Reform des Ermittlungsverfahrens (AE-EV), Entwurf eines Arbeitskreises deutscher, österreichischer und schweizerischer Strafrechtslehrer (Arbeitskreis AE), München : Beck, 2001.

Behr, Rafael, Polizeikultur : Routinen - Rituale - Reflexionen ; Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei. Wiesbaden : VS, Verlag für Sozialwissenschaft, 2006.

Christe-Zeyse, Jochen Hrsg. von, Modernes Management in der deutschen Polizei Frankfurt : Verlag für Polizeiwissenschaft, 2005.

Cole & Smith, The American system of criminal justice, 1995.

Dubber, Markus Dirk, The police power : patriarchy and the foundations of American government. New York: Columbia University Press, 2005.

English, J., Card, Richard, Police law, Oxford, UK ; New York: Oxford University Press, 2005.

Gaines, Larry K. Police administration, 2nd ed. Boston, Mass.: McGraw-Hill, 2003.

Geller, William A., Toch, Hans, Police violence : understanding and controlling police abuse of force. New Haven, CT ; London : Yale University Press , 1996.

Görgen, Friedrich. Die organisationsrechtliche Stellung der StA zur ihren Hilfsbeamten, Bonn : Röhrscheid, 1973.

Holzner, Peter, Schelle, Heinz, Projektmanagement für die Polizei : systematische Darstellung für die Praxis. Stuttgart : Boorberg, 2005.

Iannone, Nathan F., Iannone, Marvin D., Supervision of police personnel, 6th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 2001.

Mawby, Rob, Policing Across the World, Issues for the Twenty-First Century, 1999. reprinted by Routledge 2003.

Ohlemacher, Thomas, Menschin, Anja, Werner, Jochen Th., Polizei im Wandel? : Organisationskultur(en) und Organisationsreform, Frankfurt am Main : Verlag für Polizeiwissenschaft, 2007.

<http://www.cps.gov.uk/about/facts.html>(2007.3.12 기준).

<http://www.cps.gov.uk/yourcps.html>