

## 문재인 정부의 검경 수사권 조정 합의안 검토

김영재 (정책연구실 수석연구위원)

검경 수사권 조정은 문재인 대통령후보의 대선공약이자 문재인 정부의 국정과제의 하나임. 우리나라에서 1954년 형사소송법이 제정되고 2011년 경찰의 수사 개시 진행권을 인정하는 내용의 형사소송법이 개정된 이후, 정부 차원에서 포괄적으로 ‘검경 수사권 조정안’이 합의된 것은 이번이 처음임.

이번 검경 수사권 조정 합의안은, 검경의 관계를 상명하복의 수직적 관계가 아니라 상호 협력하는 관계로 재설정하고, 경찰이 수사권을 갖고 검찰은 기소권 행사에 중점을 두도록 함으로써, 국민의 기본권을 강화하고 검찰에 과도하게 집중된 권한을 분산시키고자 했다는데 그 의의가 크다고 할 것임.

그리고 경찰이 수사하는 사건에 관한 검사의 송치 전 수사 지휘를 폐지토록 하고, 모든 사건에 관한 1차적 수사권 및 1차적 수사종결권이 경찰에 부여함으로써, 경찰의 수사 자율성과 책임성을 높이려 했다는 점에서 정부의 검경수사권 조정안을 높이 평가함.

다만, 검경 수사권 조정은 수사권과 기소권을 분리한다는 기본 방향에 충실해야 하는데, 이번 합의안에 따른 검찰의 직접수사 범위가 너무 광범위하고 기준이 모호하다는 점이 문제로 지적되고 있으므로, 수사와 기소 분리 취지에 맞게, 검찰의 직접 수사 범위를 최소화해야 할 것임.

그리고, 수사권과 기소권 분리, 검사의 수사지휘권 폐지와 함께, 검사가 독점해왔던 영장청구권을 경찰도 행사할 수 있도록 해야 함.

또한, 검사 작성 피의자신문조서는 피고인이 그 내용을 부인하더라도 증거능력이 인정되기 때문에 검사의 광범위한 직접수사의 원인이 되고 있는데도, 정부의 합의안에 검사의 피의자신문조서의 증거능력에 대한 논의가 없는 점도 문제임.

마지막으로, 이제 국민의 이익 입장에서, 그리고 검찰개혁 개혁 차원에서, 검경 수사권 조정이 합리적으로 이뤄질 수 있도록 국회에서 논의가 시작되어야 할 것임.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다

## 1. 그동안의 검·경 수사권 조정 추진 연혁

검경 수사권 조정은 문재인 대통령이 정치에 입문한 뒤 검찰개혁 일환으로 일관되게 추진해온 과제임. 문 대통령은 2011년 <문재인의 운명>이라는 책에서 노무현 정부의 가장 아쉬웠던 점으로 검경 수사권 조정 등 검찰개혁이라고 적시한 바도 있음.

문 대통령은 2012년과 2017년 대선에서 검경 수사권 조정을 핵심공약으로 제시하였고, 문 대통령 취임 후 지난해 7월 국정기획자문위원회는 이 공약을 문재인 정부 100대 국정과제의 최우선순위로 정한 바 있음.

그 후 청와대는 올해 2월 조국 민정수석 주관으로, 박상기 법무부 장관, 김부겸 행정안전부 장관, 한인섭 법무검찰개혁위원장, 박재승 경찰개혁위원장의 5자협의체를 꾸려 조정안 마련에 나섰으며, 일부 반발이 있어서 결국 협의체는 조 수석과 박 장관, 김 장관 3인 모임으로 전환됐고 7차례 회의에서 합의안을 마련하였음.

그럼 먼저, 그동안의 검경 수사권 조정 추진 연혁을 살펴보고자 함.

### □ 해방 이후 ~ 문민정부

- 검경 수사권 조정은 해방 직후부터 시작되어 60년 넘게 계속된 논쟁 사항임.
- 미군정기에 경찰에 독자적인 수사권(미군정청 법무국훈령 제3호)이 부여되기도 하였으나, 경찰자질문제나 검찰반발 등을 이유로 일제시대 수사구조로 회귀함.
- 1954년 형사소송법 제정 당시, 수사·소추 분리의 영미식이 바람직하다고 인식하였음에도 불구하고 현실여건상 무산됨.
  - 당시 법사위에서 엄상섭 의원, 한격만 검찰총장은 “법리상 수사권은 경찰, 기소권은 검찰이 갖는 게 타당하나, 현재 여건상 불가능하고, 장래에는 수사권과 기소권을 분리시켜야 할 것”이라는 요지의 발언을 함.
- 1960년 4.19 혁명 직후 경찰행정개혁심의회와 국회 민의원 내무위원회에서 경찰중립화와 함께 경찰에게 1차적 수사권을 부여하는 방안을 심의하였으나 1961년 5.16 쿠데타 등으로 무산됨.

- 동 심의회는 “검사동일체 원칙의 지배를 받는 검사가 전면적으로 경찰을 지휘명령하는 제도를 존속시킨다면 경찰중립화를 도모하는 것은 무의미하고,... 경찰이 행하는 범죄수사에 대한 책임의 불명확을 초래하였다” 며 경찰의 1차적 수사권 부여를 제2공화국의 주요 개혁의제로 제시함.

- 1987년 6.29 이후 연구기관·정치권에서 경찰의 수사권 확보방안에 대해 지속적인 문제 제기로 점차 사회인식이 변화하고 공감대가 형성되기 시작함.

## □ 국민의정부 ~ 참여정부

- 1998년 국민의 정부는 대선 공약인 ‘검경 수사권 조정’에 대하여 민생범죄를 경찰이 독자 수사할 수 있도록 하는 방안을 적극 추진함.
  - 1999년 4월27일 김대중 대통령은 경찰청장의 ‘자치경찰제와 수사권 현실화’ 건의에 대해 법무부 등과 당정 협의하여 공론화하도록 지시함.
  - 검찰의 경찰 간부 구속 등 검·경간 갈등이 비화되는 것이 우려되어, 5월8일 청와대는 검경 수사권 조정 논의중지를 지시함.
- 2003년 참여정부는 「민생치안범죄에 대한 독자적 수사권 부여」를 국정과제로 선정하고, 2004년 9월2일 법무부장관에게 추진을 지시, 법무부장관은 이를 다시 대검찰청에 일임함.
  - 2004년 9월15일 검·경 「수사권조정협의체(경찰6, 검찰6)」를 구성하고, 12월까지 논의하였으나, 상호이견을 좁히지 못하고 조정이 결렬됨.
    - ※ 양 기관이 제안한 총38개 세부의제 중 19개 잠정 합의하였으나, 본질적 문제인 형사소송법 개정 합의는 되지 않아 각계대표로 자문위원회를 구성하여 국민입장에서 논의하기로 함.
  - 2004년 12월20일 「수사권 조정 자문위원회(경찰추천6, 검찰추천6)」가 발족되어 2005년 5월까지 15차례 회의하였으나 조정안 도출에 실패함.
    - ※ 양 기관이 제안한 26개 안건을 크게 4개 분야로 나누어 논의함.
      - ①민생범죄 등 경찰수사 자율성 보장, ②고소·고발사건 처리 혁신방안, ③기타 검·경간 업무의 합리적 개선, ④수사권조정의 핵심쟁점사항.
- 2005년 5월 검·경 당사자간 협의가 결렬되자 국회 차원의 입법이 추진됨.
  - 2005년 6월 홍미영(열린우리당), 이인기(한나라당) 의원이 경찰의 수사주체성 인정, 검·경 협력관계를 골자로 하는 형사소송법 개정안을 각각 대표 발의함.
    - ※ 9월13일 법사위에 상정, 11월21일 법안심사소위에서 전문가토론회 등 법안심사하였으나 더 이상 진척되지 못하고 17대국회 만료로 폐기됨.

- 여당인 열린우리당은 6월22일 ‘수사권조정정책기획단’을 발족하여 각계 의견 수렴과 심도있는 토론을 통해 수사권조정안을 도출하여 12월5일 발표함.
- ※ 검찰은 여당의 조정안에 반발하면서 12월8일 국가수사개혁단을 발족하여 김재원의원(한나라당)을 통해 12월22일 검찰입장을 반영한 법안을 발의함.
- 2005년 12월 정부는 검찰 반발을 고려하여 총리실 주관으로 ‘정부조정안’ 마련을 재시도 하였으나 총리교체 등 사유로 무산됨.
- 2006년 1~2월간 검·경 양 기관 입장 청취, 쟁점 검토, 양 기관 총수 의견 수렴 등을 하며 조정안 골격을 가다듬은 상태에서 중지됨.
- 이후 2007년 제17대 대통령선거에서도 대부분 후보자들의 공약사항에 수사권조정 관련사항이 포함되는 등 사회이슈화는 지속됨.

#### □ 이명박 정부 (국회 사법개혁특위 구성까지)

- 2008년 이후 노무현 前 대통령 서거 등으로 검찰수사 및 권한집중에 대한 비난여론이 심화되었고, 검찰개혁론이 본격화됨.
- ‘수사권 조정’ 형사소송법 개정안(2009. 12. 2, 김희철 의원) 발의, 법사위 상정 후 법안심사 1소위에 회부(2010. 2. 16)
- ※ 경찰의 1차적 수사주체성 인정, 검경 상호협력, 검찰의 사후통제 보장 등 골자
- 사법제도 전반에 걸친 개혁방안 마련을 위해 ‘국회 사법제도개혁특위’ 구성 결의 (2010. 2. 18)
- 이후 검찰개혁소위에서 수사권 문제 의제화 (김희철 의원안)
- ‘수사기소 분리’ 형사소송법 개정안(2010.11.17, 문학진 의원)이 추가 발의되어 사개특위 회부
- ※ 경찰에게 전면적 수사권 부여(종결권 포함), 검사는 예외적 수사권 행사, 검경 상호협력, 검찰의 사후통제 보장 등이 주요골자

#### □ 형사소송법 개정 경과 (2010년~2011년)

- 2010년 6월28일 국회 사법개혁특위 1차 활동기간 연장, 12월8일 2차 연장
- 2차 활동기간 연장과 동시에 특위 내 6인 특별소위 구성
- ※ 6인 특별소위 : 이주영·주성영·김동철·박영선·홍일표·김창수 의원
- 2011년 3월10일 경찰 수사권 부분을 포함한 ‘6인소위’ 합의사항 발표

— < 경찰 수사권 관련 6인소위 합의사항 > —

- ① 경찰의 수사개시권 명문화 (형사소송법 제196조)
- ② 검찰청법에 규정된 경찰의 복종의무 삭제 (검찰청법 제53조)

- 2011년 6월1~19일 13차례 조정회의 및 실무회의, 조정안 도출 실패
- 2011년 6월20일 대통령실장 주재 조정회의에서 합의안 도출  
※ 법무부장관, 행안부장관, 검찰총장, 경찰청장 서명
- 2011년 6월20일 사개특위 전체회의, 정부로부터 넘겨 받은 합의안 검토  
※ ‘모든 수사’ 부분과 ‘법무부령’ 부분에 대해 다수 의원들이 문제 제기, 체계·자구 심사는 법사위에 맡기기로 하고 정부 조정안 원안 그대로 의결
- 2011년 6월28일 법사위, 사개특위를 통과한 정부 조정안에 대한 체계·자구 심사  
※ ‘모든 수사’는 원안 유지, ‘법무부령’은 ‘대통령령’으로 변경하는 수정안 의결
- 2011년 6월30일 국회 본회의, 형사소송법 개정안 통과  
※ 재석 200인, 찬성 174인, 반대 10인, 기권 16인

— < 개정 형사소송법 주요 내용 > —

- 사법경찰관의 모든 수사에 대한 검사 지휘를 인정 (제196조 제1항)
- 경찰의 수사 개시·진행권 인정 (제196조 제2항)
- 검사의 수사지휘에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정함 (제196조 제3항)

□ 수사지휘 관련 대통령령 제정 경과 (2011년)

- 2011년 10월 총리실 주관 경찰청-법무부 간 서면 의견 교환
- 2011년 11월21일 총리실 최종 조정안 양 기관 전달
- 2011년 11월24일 대통령령안 입법예고
- 2012년 1월1일 대통령령 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및

## 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정」 시행

### < 대통령령 주요 내용 >

- 기존「사법경찰관리 직무규칙(법무부령)」을 기본으로 제정, 수사지휘 형식·내용·범위 등 새로 규정 (‘서면지휘’ 원칙, ‘대면지휘’ 및 ‘서류 등 송부지휘’ 요건 명시)
- 주요 조문은 검찰권을 더욱 강화, 형사소송법 개정 취지에 역행
  - 주요 검찰권 강화 조문 : 경찰내사에 대한 검사의 개입·통제 (제18조), 선거·공안사건 등 입건 지휘 (제76조), 수사중단·송치명령 명문화(제78조) 등
- 재지휘건의(제8조)·수사협의회(제107조) 신설, 송치 전 지휘 한정(제77조) 긴급체포 피의자 석방시 사전지휘 폐지(제35조) 등 경찰 주장 일부 반영

### □ 호송·인치 MOU 진행 경과 (2012년~)

- 2012년 1월부터 경·검간 호송·인치 MOU 논의 개시 (대통령령 제정 당시 총리실 권고)
- 그간 총 21차례 논의하였으나, 업무이관 범위 등 입장 차이로 인해 당초 MOU 체결 시한인 2012년 상반기 중 당사자간 합의 실패
  - ※ 2012년 1월 공문발송을 통해, MOU 체결 시한 이후 호송·인치 업무지원 중단 입장 전달하였으나, 국무조정실 조정기간 동안 잠정적 지원 계속 중
- 2015년 8월27일 286명의 호송인력과 함께 검찰사건 호송업무를 이관하는 MOU 체결, 후속조치(관계 법령 개정) 후 시행

### □ 박근혜 정부

- 2013년 2월21일 인수위 국정과제에 ‘검경의 합리적 역할 정립’이 포함됨.

### < 국정과제 中 수사권 관련 내용 >

- 139. 공권력에 대한 국민적 신뢰회복
  - (검·경의 합리적 역할 정립) 국민의 편익 관점에서 글로벌 스탠더드에 부합하는 합리적인 국가 수사시스템 설계

- 그러나 법무부(검찰)의 소극적 태도 견지로 사실상 논의 진전 없었음.
- 제19대 국회에서, 검경 수사권 조정 관련 형사소송법 개정안이 발의되지 않음.

## □ 20대 국회 및 문재인 정부

- 검찰권 분산에 대한 국민적 열망을 반영하여, 19대 대선 주요 후보들은 검찰개혁 방안으로 ‘검·경 수사권 조정’을 공약으로 제시함. 1)

### 《각 정당 대선 공약》

더불어민주당	자유한국당	국민의당	바른정당	정의당
수사권과 기소권 분리 (검·경 수사권 조정)	검·경 수사권 조정 (경찰에 독자적 영장청구권 부여)	검·경 수사권 조정	수사청 설치로 수사권과 기소권 분리	검·경 수사권 조정

- 문재인 정부 인수위에서 ‘수사권과 기소권 분리 등 검경 수사권 조정’이 국정과제로 제시됨.
- 국민들도 검사에 독점된 수사권과 기소권 분리 등 검·경 간 ‘견제와 균형의 원리’가 작동될 수 있는 형사사법체계 재설계에 대체로 찬성함.
- 2017년 12월7일 경찰개혁위원회에서는, ‘수사는 경찰, 기소는 검찰이 전담’하는 「국민을 위한 수사구조개혁 추진 권고안」을 발표함.

- △ 검사의 수사지휘권 및 직접수사권 폐지 △ 검사 피의자신문조서 증거능력 개선
- △ 검찰은 기소권 및 보완수요청권 행사 △ 검찰 직접수사는 예외적 인정(경찰관 범죄)
- △ 헌법상 검사 독점적 영장청구제도 개선(개헌 전 이의제기절차 마련 등)

- 20대 국회에서 수사와 기소 분리 관련 형사소송법 개정안이 6건\* 발의됨.

\* 표창원(2017.1), 금태섭(2017.3), 이동섭(2017.9), 박범계(2018.1), 오신환(2018.1), 김석기(2018.2) 의원 등이 각각 대표발의.

1) 출처 : 각 정당별 대선공약집

## II. 문재인 정부의 검·경 수사권 조정안 발표

### □ 정부의 검·경 수사권 조정 합의문 전문 2)

이 합의안은 문재인 대통령 대선 공약과 정부출범 후 국정기획자문위원회가 도출한 국정과제의 방침을 기준으로 하여 법무부 장관·행정안전부 장관의 협의에 따라 만들어진 것이다. 이 합의의 실현은 궁극적으로 입법에 의하여 가능한 것이다. 국회의 적극적인 협조를 부탁드립니다.

#### ○ 1. 총칙

- 가. 검사와 사법경찰관은 수사와 공소제기, 공소유지의 원활한 수행을 위하여 서로 협력하여야 한다.
- 나. 법무부 장관은 검찰총장·경찰청장과 협의하여 수사에 관한 일반적 준칙을 정할 수 있다. 단, 이 합의안의 범위를 넘는 준칙제정은 할 수 없다.

#### ○ 2. 사법경찰관의 수사권, 검사의 보완수사 및 징계 요구권 등

- 가. 사법경찰관은 모든 사건에 대하여 ‘1차적 수사권’을 가진다.
- 나. 사법경찰관이 수사하는 사건에 관하여 검사의 송치 전 수사지휘는 폐지한다.
- 다. 검사는 송치 후 공소제기 여부 결정과 공소유지 또는 경찰이 신청한 영장의 청구에 필요한 경우 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있다. 사법경찰관은 정당한 이유가 없는 한 검사의 보완수사요구에 따라야 한다.
- 라. 사법경찰관이 정당한 이유 없이 검사의 보완수사요구에 따르지 않은 경우 검찰총장 또는 각급 검찰청검사장은 경찰청장을 비롯한 징계권자에게 직무배제 또는 징계를 요구할 수 있고, 징계에 관한 구체적 처리는 ‘공무원 징계령’ (대통령령) 등에서 정한 절차에 따른다.
- 마. ① 검사는 경찰수사과정에서 법령위반, 인권침해, 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인지하게 된 경우 경찰에 사건기록 등본 송부와 시정조치를 요구할 수 있다. 이 경우 경찰은 정당한 이유가 없는 한 시정조치하여 그 결과를 통보하여야 하며, 시정되지 않는 경우 사건을 검찰에 송치하여야 한다.
- ② 사법경찰관은 피의자 조사시에 ①항에서 정한 사항을 고지하여야 한다.

2) 2018.6.21. 검찰의 수사지휘권을 폐지하고 1차 수사권과 수사종결권을 경찰에 넘기는 방안을 골자로 하는 정부의 검·경 수사권 조정 합의문을 이낙연 국무총리가 대국민담화로 발표하고, 박상기 법무부장관, 김부겸 행정안전부 장관이 합의문에 서명함.



- ③ 검사가 경찰수사과정에서 법령위반, 인권침해, 현저한 수사권 남용이 있었음을 확인한 경우 검사는 라항의 절차에 따라 당해 경찰관에 대한 징계를 요구할 수 있다.
- 바. 검사가 정당한 이유 없이 영장을 청구하지 않는 경우 경찰은 관할 고등검찰청에 설치된 영장심의위원회(가칭)에 이의를 제기할 수 있다. 영장심의위원회는 중립적 외부인사로 구성하되, 경찰은 심의과정에서 의견을 개진할 수 있다.
- 사. 다항에도 불구하고 검사 또는 검찰청 직원의 범죄혐의에 관하여 사법경찰관이 적법한 절차와 방식에 의하여 압수·수색·체포·구속 영장을 신청한 경우 검찰은 검사로 하여금 지체 없이 법원에 영장을 청구하도록 관련제도를 운영하여야 한다.

### ○ 3. 사법경찰관의 ‘1차적 수사종결권’ 및 통지·고지의무, 고소인 등의 이의권 등

- 가. 사법경찰관은 ‘1차적 수사종결권’을 가진다.
- 나. ① 사법경찰관은 불기소 의견으로 사건을 불송치하는 경우 불송치결정문, 사건기록등본과 함께 이를 관할지방검찰청 검사에게 통지하여야 한다.
- ② 검사가 불송치 결정이 위법·부당하다고 판단한 경우, 검사는 경찰에 불송치결정이 위법·부당한 이유(제2의 마①항의 사유를 포함)를 명기한 의견서를 첨부하여 재수사를 요청할 수 있다.
- 다. ① 사법경찰관은 고소인, 고발인, 피해자 또는 그 법정대리인(피해자가 사망한 경우에는 그 배우자·직계친족·형제자매를 포함함, 이하 같음)에게 사건처리 결과를 지체 없이 통지하여야 한다.
- ② 고소인, 고발인, 피해자 또는 그 법정대리인이 사법경찰관으로부터 불송치 통지를 받은 때에는 그 사법경찰관이 소속된 경찰관서의 장에게 이의신청을 할 수 있다.
- ③ 이의신청을 받은 경찰관서의 장은 지체 없이 관할 지방검찰청에 수사기록과 함께 사건을 송치하여야 하고, 처리결과와 그 이유를 신청인에게 통지하여야 한다.
- 라. 경찰은 국가수사본부(가칭) 직속 수사심의위원회를 설치하여 반기별로 모든 불송치 결정(검사가 재수사를 요청한 사건을 포함한다)의 적법·타당 여부를 심의하여야 한다. 심의결과 불송치 결정이 위법·부당하다고 판단한 경우 경찰은 사건을 재수사하여야 한다.

### ○ 4. 검사의 수사권 및 사법경찰관과의 수사경합시 해결기준

- 가. 검사의 1차적 직접 수사는 반드시 필요한 분야로 한정하고, 검찰수사력을 일반송치사건 수사 및 공소유지에 집중하도록 한다.
- 나. ① 검사는 경찰, 공수처 검사 및 그 직원의 비리사건, 부패범죄, 경제·금융범죄, 공직자범죄, 선거범죄 등 특수사건(구체적 내용은 별지와 같다) 및 이들 사건과 관련된 인지사건(위증·무고 등)에 대하여는 경찰과 마찬가지로 직접적 수사권을 가진다.
- ② ①항 기재 사건 이외의 사건에 관하여 검찰에 접수된 고소·고발·진정 사건은 사건번호를 부여하여 경찰에 이송한다.
- 다. 검사는 송치된 사건의 공소제기 여부 결정과 공소유지를 위하여 필요한 경우 피의자 및 피의자 이외의 자의 출석을 요구하여 조사하는 등의 수사권을 가진다.
- 라. 검사가 직접수사를 행사하는 분야에서 동일사건을 검사와 사법경찰관이 중복수사하게 된 경우에 검사는 송치요구를 할 수 있다. 단, 경찰이 영장에 의한 강제처분에 착수한 경우 영장기재범죄사실에 대하여는 계속 수사할 수 있다.

## ○ 5. 자치경찰제에 관하여

- 가. 수사권 조정은 자치경찰제와 함께 추진하기로 한다.
- 나. 대통령 직속 ‘자치분권위원회’ (위원장 정순관)가 중심이 되어 현행 제주 자치경찰제의 틀을 넘어서는 자치경찰제 실현을 위한 계획을 조속히 수립하고, 경찰은 2019년 내 서울, 세종, 제주 등에서 시범실시, 대통령 임기 내 전국 실시를 위하여 적극 협력한다.
- 다. 자치경찰의 사무·권한·인력 및 조직 등에 관하여는 대통령 소속 자치분권위원회의 결정에 따르되, 경찰은 다음 각항에 관한 구체적 이행계획을 자치분권위원회에 제출한다.
- ① 자치경찰의 정치적 중립을 확보하기 위한 광역시도에 관련 기구 설치 및 심의·의결기구인 ‘자치경찰위원회’ 설치계획
- ② 비수사 분야(지역 생활안전·여성청소년·경비·교통 등) 및 수사 분야의 사무 권한 및 인력과 조직의 이관계획
- 라. 수사 분야 이관의 시기, 이관될 수사의 종류와 범위는 정부 관련 부처와 협의하여 결정한다.
- 마. 국가경찰은 자치경찰제 시행 이전이라도 법령의 범위 안에서 국가경찰사무 중 일부를 자치단체에 이관한다.

## ○ 6. 수사권 조정과 동시에 경찰이 실천해야 할 점

- 가. 경찰은 수사과정에서의 인권옹호를 위한 제도와 방안을 강구하여 시행한다.
- 나. 경찰은 사법경찰직무에 종사하지 아니하는 경찰이 사법경찰직무에 개입·관여하지 못하도록 절차와 인사제도 등을 마련하여야 한다.
- 다. 경찰은 경찰대의 전면적인 개혁방안을 마련하여 시행하여야 한다.

## ○ 7. 기타

- 가. 검찰의 영장청구권 등 헌법개정이 필요한 사안은 이번 합의의 대상에서 제외됨을 확인한다.
- 나. 이 합의는 공수처에 관한 정부안에 영향을 미치지 않는다.
- 다. 법무부는 검찰·경찰 등 수사기관의 의견을 들어 내사절차 관련 법규 제·개정안을 2018년 중에 마련한다. 다만, 다음 각호의 내용이 포함되어야 한다.
  - ① 내사가 부당하게 장기화되지 않을 것
  - ② 내사가 부당하게 종결되지 않을 것
  - ③ 내사착수 및 과정에서 피내사자의 인권이 침해되지 않도록 할 것
- 라. 검찰·경찰은 이 합의에 관한 입법이 완료되기 전이라도 법령이 허용하는 범위 안에서 이 합의의 취지를 이행하도록 노력한다.

## □ 합의문 주요 골자

- 검찰의 경찰에 대한 ‘수사 지휘권’이 폐지되고, 경찰에 모든 사건에 대한 ‘1차적 수사권’과 ‘1차적 수사 종결권’이 부여되고,
- 경찰 수사를 지휘하고 종결하는 검찰의 권한이 사라지면서 검경의 ‘수직적 관계’도 ‘상호협력 관계’로 변경되며,
- 다만, 경찰, 공수처 검사 및 그 직원의 비리사건, 부패범죄, 경제·금융범죄, 공직자범죄, 선거범죄 등 특수사건 및 이들 사건과 관련된 인지사건(위증·무고 등)에 대하여는 검찰도 경찰과 마찬가지로 직접적 수사권을 갖는다는 것.
- 강력한 검찰의 권한 일부를 경찰로 넘기고 경찰 권력이 남용되지 않도록 견제하는 장치를 마련한 것이라는 설명.

### Ⅲ. 문재인 정부의 검·경 수사권 조정 합의안에 대한 평가 및 향후 과제

□ 국민의 기본권 보장과 검찰개혁 차원에서 문재인 정부가 추진하고 있는 ‘검·경 수사권 조정’을 적극 환영함.

- 검경 수사권 조정은 문재인 대통령후보의 대선공약이자 문재인 정부의 국정과제의 하나임.
- 우리나라에서 1954년 형사소송법이 제정되고 2011년 경찰의 수사 개시 진행권을 인정하는 내용의 형사소송법이 개정된 이후, 정부 차원에서 포괄적으로 ‘검경 수사권 조정안’이 합의된 것은 이번이 처음임.
- 이번 검경 수사권 조정 합의안은, 검경의 관계를 상명하복의 수직적 관계가 아니라 상호 협력하는 관계로 재설정하고, 경찰이 수사권을 갖고 검찰은 기소권 행사에 중점을 두도록 함으로써, 국민의 기본권을 강화하고 검찰에 과도하게 집중된 권한을 분산시키고자 했다는데 그 의의가 크다고 할 것임.
- 그리고 경찰이 수사하는 사건에 관한 검사의 송치 전 수사 지휘를 폐지토록 하고, 모든 사건에 관한 1차적 수사권 및 1차적 수사종결권이 경찰에 부여함으로써, 경찰의 수사 자율성과 책임성을 높이려 했다는 점에서 정부의 검경수사권 조정안을 높이 평가함.
- 경찰 권한 확대에 따른 부작용을 방지하기 위해서 자치경찰제를 점차 확대 시행하고, 수사 과정에서의 인권 옹호를 위한 제도와 방안을 강구하도록 함으로써, 경찰이 민생 경찰, 인권 친화적 경찰로 거듭날 수 있을 것으로 기대됨.

□ 수사과 기소 분리 취지에 맞게, 검찰의 직접 수사 범위를 최소화해야 할 것임.

- 검경 수사권 조정은 수사권과 기소권을 분리한다는 기본 방향에 충실해야 하는데, 이번 합의안에 따른 검찰의 직접수사 범위가 너무 광범위하고 기준이 모호하다는 점이 문제로 지적됨.
  - 검찰개혁 문제가 검찰의 특수사건 수사에서 비롯되었는데도, 특수사건 수사를 그대로 검찰이 직접 수사하도록 한 것은 문제가 있다는 것.

○ 문재인 대통령의 대선공약과 국정과제도 수사권과 기소권의 분리였기 때문에 그 취지에 맞춰서 대부분의 특수사건 수사도 경찰이 1차적으로 수사 종결하고 송치 후 검찰이 2차적 보충적 수사권을 행사하도록 해야 한다는 것임.

○ 이번 정부의 검경 수사권 조정안은 검사의 1차적 직접수사를 너무 광범위하게 설정하여 사실상 현행 검찰의 직접수사 범위와 큰 차이가 없음.

- 현행도 경제, 금융 등 특수사건 분야가 아닌, 민생범죄, 강력범죄 사건의 대부분을 경찰이 수사하고 있어서, 조정안에 따르면 검사의 직접수사 범위 축소의 효과가 크지 않음.

※ 2016년 기준, 전체범죄 약 200만여 건 중 경찰이 사실상 전담하여 수사하는 교통 관련 범죄(교통사고, 음주운전, 자동차관리법위반 등) 62만여 건, 절도 20만여 건, 강력범죄(마약류, 조직범죄 제외) 28만여 건을 제외하면 약 90만여 건인 바,

검사가 1차적 직접수사를 행할 수 있는 경제범죄(사기, 횡령, 배임, 조세) 사건은 31만여 건, 금융 4천여 건, 공무원범죄 3천여 건, 선거 1,600여 건으로 아무리 적게 잡아도 전체범죄의 35%(32만여 건)를 넘어서게 됨. 3)

※ 정부 합의안 따른 검사의 1차적 직접수사 허용 ‘특수사건’ 범위

구 분	영 역	비 고
부패범죄	▶ 뇌물, 알선수재, 배임수중재, 정치자금, 국고등손실, 수뢰 관련 부정처사, 직권남용, 범죄수익 은닉 등	
경제범죄	▶ 사기, 횡령, 배임, 조세 등(기업·경제비리 등)	
금융·증권범죄	▶ 사기적 부정거래, 시세조정, 미공개정보이용 등 ▶ 인수합병비리, 파산·회생비리 등	
선거범죄	▶ 공직선거, 공공단체등위탁선거, 각종 조합 선거 등	
기타	▶ 군사기밀보호법 ▶ 위증, 증거인멸, 무고 등	방산 비리 관련 사법방해 관련

- 검사에게 광범위한 1차적 직접수사를 인정하는 것은 검찰을 ‘2차적·보충적’ 수사기관으로 설정하고, 1차적 직접수사는 예외적으로 필요최소한 인정하는 합의문의 취지와 배치됨

○ 그리고 검찰 스스로 밝힌 ‘특수부 축소’ 등 취지에 맞게, 검찰의 직접수사 조직과 인원을 축소하는 방안을 구체화할 필요가 있음.

3) 출처 : 대검찰청 2017년 범죄분석 자료

- 정부의 조정안은 경찰의 인권옹호 방안 강구와 인사제도 개선, 자치경찰제 시행 등 경찰개혁사항을 명시한 반면, 검찰조직개혁에 대한 언급은 전혀 없는 것도 큰 문제로 지적됨.
- 수사와 기소를 한 기관에서 처리하는 검찰의 수사는 외부 통제장치가 없어 사건을 왜곡하고 은폐하는 수단으로 악용될 우려가 있음.
- 검사가 직접 수사하면 기소를 전제로 한 무리한 수사와 부당한 기소를 낳을 수 있음. 기소 의지가 강하면 강할수록 수사에 적극적일 것이고, 기소할 마음이 없다면 수사에 매우 소극적일 것임.
- 따라서 ‘수사와 기소의 분리’ 요청에 따라, 검사의 1차적 직접 수사는 ‘경찰, 공수처 검사 및 그 직원의 비리사건이나 부패범죄 등’ 반드시 필요한 최소한의 분야로 한정할 필요가 있음.

#### □ 검사의 영장청구권 독점도 개선해야 함.

- 수사권과 기소권 분리, 검사의 수사지휘권 폐지와 함께, 검사가 독점해왔던 영장청구권을 경찰도 행사할 수 있도록 해야 함.
- 경찰의 영장청구권 행사는 헌법 개정 시에 반드시 관철해야 할 사항임.
- 헌법 개정 전이라도 경찰이 영장을 청구하면 검사는 특별한 사유가 없는 한 반드시 법원에 영장을 청구하도록 하여 법원이 판단하도록 해야 할 것임.

#### □ 정부의 합의안에 검찰의 피의자신문조서의 증거능력에 대한 논의가 없는 점도 문제임.

- 검사 작성 피의자신문조서는 피고인이 그 내용을 부인하더라도 증거능력이 인정되기 때문에 검사의 광범위한 직접수사의 원인이 되고 있음.
- 검사의 직접수사는 기소권에 의한 객관적 통제를 할 수 없기 때문에 위법수사에 대한 사후 견제가 불가능함.
- 특히 인지수사는 검찰항고 및 재정신청의 대상이 아니기 때문에 불기소 처분에 대해 상급기관이나 사법부에 의한 견제가 어려움.
- 이로 인해 검찰 수사과정에서 검사가 무리하게 자백을 강요하거나 회유하는

사례가 발생할 가능성이 높음. 4)

- 또한 경찰이 수사한 것과 유사한 내용을 검사가 조서로 재작성하는 ‘이중조사’로 인해 국민불편 및 사회적 비용이 발생함.
    - ※ “추가조사를 받을 게 있다면 어쩔 수 없지만 국민들이 똑같은 내용을 가지고 검경에서 두 번 조사를 받는 것은 인권 침해이고 개인에게 엄청난 부담이 되풀이되는 것임” (문재인 대통령, 2018. 6. 15.)
  - 그리고 피고인이 검찰 수사과정에서 자백하였더라도 법정에서 범죄사실을 부인하는 경우에는 자백의 진정 여부를 가리는데 집착할 것이 아니라,
    - 법정 진술과 과학수사를 통해 수집된 객관적인 증거로 범죄사실을 증명하도록 하는 것이 공판중심주의, 직접주의, 공개주의라는 현대 형사소송의 기본구조에 부합함
  - 따라서 검사의 피의자신문조서에 대한 우월적 증거능력 인정은 검사의 광범위한 직접수사를 야기하고, 이는 기소권에 의한 객관적 통제가 불가능하기 때문에 자백강요와 회유 등 중대한 인권침해의 원인이 됨.
    - 또한 사건종결을 위해 경찰 수사내용을 검사가 조서로 재작성하는 불필요한 ‘이중조사’로 인해 국민불편 및 사회적 비용이 발생함.
    - 조서 재판의 폐해를 극복하고 공판중심주의와 직접주의 원칙 실현을 위해, 검사 피의자신문조서의 증거능력을 경찰 피의자신문조서와 동일하게 피고인의 내용인정을 요건으로 엄격하게 제한할 필요가 있음.
- 정부가 합의한 검경 수사권 조정안에 대해서 국회는 신속하게 입법을 논의해야 할 것임.
- 이제, 국민의 이익 입장에서, 그리고 검찰개혁 개혁 차원에서, 검경 수사권 조정이 합리적으로 이뤄질 수 있도록 국회에서 논의가 시작되어야 할 것임.
  - 검찰의 직접 수사권 폐지, 수사권과 기소권의 분리, 그리고 직접 수사를 담당하는 기관에 대한 객관적이고 중립적이고 철저한 견제와 감시 체계가 제대로 작동될 수 있도록 ‘검경 수사권 조정 관련 법안’이 신속하게 처리되길 바랍.

4) 실제 검찰 수사 중 자살자는 2004년부터 2015년까지 108명으로, 2016년에 검찰총장은 국가인권위원회로부터 피조사자 자살사고 방지대책 마련을 권고받기도 함

## IV. 수사와 기소 분리 등 검·경 수사권 조정의 기대효과

### □ 형사사법시스템 선진 민주화에 기여

- 민주주의가 발달한 나라일수록 수사·기소·재판의 분리를 통해 각 단계별로 적정절차에 따라 과오를 걸러내는 사법심사 제도가 정착되어 있으며,
  - 현재 우리의 사법제도도 ‘범죄통제모형’으로, 민주적인 ‘적정절차모형’으로 전환이 시급한 실정임.
- ※ 민주주의가 발전하는 과정에 있는 국가의 형사절차는 ‘범죄통제’ 중심에서 ‘적정절차’ 중심으로 변화하고 있음. 5)
- 수사와 기소의 분리는 ‘적정절차모형’에 해당하는 구조로, 오류를 최소화하는 민주적 선진 형사사법시스템으로 평가되고 있음.
  - 수사와 기소의 분리로, 경찰은 수사에 대한 책임성과 전문성, 검찰은 기소에 대한 객관성과 공정성이 향상되어 형사사법시스템에 대한 신뢰 향상이 기대됨.

### □ 국민의 인권 보호 및 편익 증대

- 수사는 경찰이, 기소는 검찰이 담당하여 경찰수사의 책임성과 객관적 사후 통제가 확보됨으로써 인권보호 강화
- 검찰 지배적 수사구조에서 탈피하여 검경이 상호 견제와 협력하면서 국민지향 형사사법서비스를 펼쳐가는 문화 형성
- 수사과정에서 번잡한 절차들이 간소화되고 불필요한 이중조사가 사라짐으로써 국민편익 향상. 피고인이 내용을 인정할 경우에만 검경의 피의자신문조서의 증거능력을 부여함으로써, 자백 중심의 수사관행과 불필요한 중복조사로 인한 국민 불편 및 사회적 비용 절감 6)

### □ 견제와 균형으로 성역 없는 수사 실현

- 검경이 상호 감시와 견제를 하여 특정인을 비호하는 것이 불가능
- 그동안 검사의 부당한 간섭에 따른 ‘제식구 감싸기’, ‘사건 가로채기’ 등 고질적 문제가 해결되어 특권과 반칙이 없는 형사사법정의 실현 가능 7)

5) 미국 스탠포드대 허버트 패커(Herbert Packer) 교수는 ‘형사 제재의 한계’에서 <형사사법모형>을 범죄통제모형, 적정절차모형 둘로 나누어 설명하면서, 민주주의 국가는 점차 적정절차모형으로 변해가고 있다고 주장

6) 한국비교형사법학회에 따르면, 연간 500~1,500억원에 이르는 사회적 비용 발생 (수사구조개혁이 국민편익에 미칠 영향에 대한 법경제학적 연구, '16.1월)

7) 스폰서·사건청탁 의혹을 받은 ○○○ 부장검사 사건에 관하여 검찰이 경찰 압수수색 영장을 두 차례 불청구하고 사건송치 지시 ('16. 9. 7. 경향신문)



## 참고자료

### □ 경찰의 수사 주체 여부 및 검경 관계

- 주요 선진국은 검찰과 경찰의 권한을 분산시켜서, 국가기관 간의 ‘견제와 균형의 원리’가 정착되어 있음

국가	경찰의 수사 주체 여부	검경 관계
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경찰이 수사를 전담하는 주체</li> <li>○ 모든 범죄에 대한 독자적 수사개시, 진행, 종결권 행사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 과거에는 경찰이 수사와 기소를 독점하였으나, 1985년에 검찰을 창설하여 수사와 기소 분리</li> <li>○ 검경은 상호 협의하고 조언, 자문하는 대등협력관계</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경찰이 수사를 전담하는 주체</li> <li>○ 모든 범죄에 대한 독자적 수사개시, 진행, 종결권 행사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전통적인 권력분립 사상에 따라 수사권은 경찰에, 기소권은 검찰에 배분</li> <li>○ 검경은 상호 협의하고 조언, 자문하는 대등협력관계</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경찰이 1차적·본래적 수사주체 &lt;형소법 제189조 제2항&gt;</li> <li>○ 모든 범죄에 대한 독자적 수사개시, 진행권 행사</li> <li>※ 예외적으로 경미범죄에 대해 종결권까지 행사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경찰은 1차적·본래적 수사권자, 검찰은 2차적·보충적 수사권자 및 기소권자</li> <li>○ 검경은 상호 협의하고 조언, 자문하는 대등협력관계&lt;형소법 제192조&gt;</li> <li>○ 다만, 검사는 수사의 효율화, 적정한 공소제기를 위해 일정한 범위 내에서 지시 및 지휘권을 보유&lt;형소법 제193조&gt;</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경찰이 독자적인 일반적 수사권 행사의 주체 &lt;형소법 제163조 제1항&gt;</li> <li>○ 모든 범죄에 대해 주체적으로 수사개시, 진행권 행사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 검사가 사법경찰에 대해 촉탁과 위임을 발할 수 있고, 사법경찰은 이를 충족시켜야 할 의무가 있음&lt;형소법 제161조&gt;</li> <li>○ 다만, 검사는 직접수사를 하지 않으므로 사실상 경찰과 협력관계 유지, 이 때문에 검사는 ‘손발 없는 머리’로 일컬어짐</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경찰이 독자적인 일반적 수사권 행사의 주체 &lt;형소법 제14조&gt;</li> <li>○ 모든 범죄에 대해 주체적으로 수사개시, 진행권 행사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경찰은 독자적 수사권 보유, 수사판사가 중죄수사 및 강제수사권자, 검사는 일부 경죄의 임의수사 및 소추권자</li> <li>○ 사법경찰이 수사를 함에 있어서 수사판사의 위임 또는 검사의 요청이 있는 경우 이를 준수해야 함&lt;형소법 제12조 등&gt;</li> <li>○ 다만, 검사와 수사판사는 자체 인력이 없어 직접 수사는 하지 않으므로 사실상 경찰과 협력관계 유지</li> </ul>

□ 검사 권한의 국가별 비교 8)

분 류	검사의 기소권한				검사의 수사상 지위			검사의 구체적 수사지휘권										
	수사중결권	기소독점권의	기소폐지권의	고소최소권	수사권	수사지휘권	자체수사력 <sup>4)</sup>	거동조서 증거능력차이	거동명령장 <sup>5)</sup> 과 현행범수색이행명령장 <sup>6)</sup> 에 의한 구속체포권 <sup>7)</sup> 과 가장권	이권어휘지침 <sup>8)</sup> 에 의한 구속체포권 <sup>9)</sup> 과 가장권	사법경찰장 <sup>8)</sup> 에 의한 구속체포권 <sup>9)</sup> 과 가장권	변사체 검시권	체포고소피의자 선방지휘권	압수물 처분시 지휘	관할 외 수사시 보고	특정사건중지 전 지휘	수사개시보고	
한 국	○	○	○	○	○	○	◎	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
일 본	△	○	○	○	○	△	△	×	×	×	×	○ <sup>10)</sup>	○	×	×	×	×	
독 일	○	○ <sup>2)</sup>	×	×	○	○	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	△ <sup>13)</sup>	
프랑스	△ <sup>1)</sup>	×	○	×	△ <sup>6)</sup>	△ <sup>7)</sup>	×	×	×	×	○ <sup>9)</sup>	△ <sup>11)</sup>	○	×	-	×	△ <sup>14)</sup>	
미 국	×	×	○	○	○	×	△	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
영 국	×	×	○	○	×	×	×	- <sup>8)</sup>	×	×	×	×	×	×	×	×	×	

- 1) 프랑스의 경우, 중죄와 복잡한 경죄사건의 수사 및 수사중결은 강제수사권을 보유한 수사판사에 의해 이루어짐
- 2) 독일의 경우, 기소권은 원칙적으로 검사에게 귀속되어 있으므로 '○'로 표시(독일형소법 제152조). 그러나 일정한 범죄에 한하여는 범죄피해자에게 사인소추를 제기할 수 있는 권한을 예외적으로 인정하고 있으며(형소법 제374조), 또한 세 무직 공무원(Finanzbeamter)의 경우, 약식명령에 해당되는 사건의 경우에 기소권을 행사할 수 있는 예외가 인정되어 있기도 함 (Abgabenordnung 제399조).
- 3) 독일의 경우, 일정한 경미 범죄에 한해 검사에게 기소유예 처분을 인정하고 있으나(형소법 제153조 ~ 제153조e), 기소법정주의의 원칙이 유지되고 있음(형소법 제170조)
- 4) 자체수사력의 구분은 검찰이 수족으로 활용할 수 있는 수사권을 가진 자체인력을 보유하고 있는지 여부를 기준으로 한 것이며, 실제 어느 정도 독자적으로 수사를 수행하고 있는지를 고려하였음
- 6), 7) 프랑스의 경우 중죄와 복잡한 경죄사건의 수사는 예심(수사)판사가 이를 주재함. 또한, 강제수사권은 원칙적으로 예심판사에게 귀속되어 있으며, 검사의 수사권 및 수사지휘권은 현행범수사와 예비수사의 영역에 한정되어 있음
- 8) 영국검찰은 수사권이 없고 직접 피의자나 참고인을 조사하여 조서를 작성하지 않으므로 해당사항이 없음
- 9) 기존 3개월에 1회 실시되었으나 연 1회 이상으로 개정(2002년 3월 형소법 개정)
- 10) 검사의 예외적 지휘권 불복에 한하여 징계파면소추권 인정
- 11) 징계체임을 직접 요구하는 권한은 없으며, 다만 사법경찰에 대한 임명권을 가진 고등검사가 사법경찰의 자격을 정지시키거나 박탈하는 권한을 보유하고 있음
- 12) 경찰은 원칙적으로 관할구역에 한해 수사권을 가지나, 현행범 수사시 인접관할에 대한 수사관할권을 가지며, 이 경우에는 별도의 보고규정은 없음. 한편 예심판사나 검사로부터 수사위임을 받은 때에는 전국적인 관할권을 가지게 됨
- 13) 독일의 법무부와 내무부의 상호협약에 의거, 중요사건에 대하여는 검찰과 경찰이 관련 정보를 상호 통지함
- 14) 경찰이 범죄를 인지한 경우에는 검찰에 보고
- 15) 영국의 검사는 수사지도(consultation and advice)를 할 수 있으나 법적 구속력을 갖지 않음. 검찰청 legal guidance에는 경찰에 조언시 수사관의 역할을 수행하거나 경찰의 수사절차를 지휘해서는 안 된다고 명시(CPS Relations with the Police, [www.cps.gov.uk/legal/...](http://www.cps.gov.uk/legal/))