

검·경수사권조정안 신속처리안건 지정 관련 검토

김영재 (민주연구원 수석연구위원)

- 2017년 문재인 더불어민주당 대통령후보는 검경수사권 조정과 고위공직자범죄수사처 설치 등을 대선공약으로 제시하였고, 그것이 국정과제로 채택되었으며, 18. 6. 21, 정부는 국무총리 그리고 법무부와 행정안전부 장관의 합의로 ‘검·경 수사권 조정 합의문’을 발표한 바 있음.
- 그후 국회는 사법개혁특위를 구성하여 논의를 추진하였고, 19. 1. 8, 국회 사법개혁특위 검찰경찰개혁소위는 ‘사개특위 소위원회안’을 마련하는 등 형사소송법 및 검찰청법 개정안을 논의해 왔으나, 자유한국당이 고위공직자범죄수사처를 공식 반대하면서 국회 논의가 미진한 가운데, 19. 4. 22, 자유한국당을 제외한 여야 4당 원내대표는 검경수사권조정법안과 고위공직자범죄수사처법안 등을 신속처리안건(패스트트랙)으로 지정하기로 합의하였고, 19. 4. 29, 국회 사개특위는 검경수사권조정법안과 고위공직자범죄수사처법안 등을 신속처리안건으로 지정 의결하기에 이룸.
- 신속처리안건으로 지정된 검경수사권조정안은 최소한의 검찰 견제가 가능해졌다는 측면에서 의미 있는 진전이라고 할 수 있음. 특히, 고위공직자범죄수사처 설치와 병행될 경우 검찰개혁 방안으로서 시너지 효과를 낼 것으로 기대됨.
- 다만, 검사의 직접수사 범위를 여전히 폭넓게 규정하고 있고, 검사의 송치요구권·징계요구권을 규정하여 검사의 경찰에 대한 우월적 지위를 인정하고 있는 등, ‘견제와 균형’을 위한 검경수사권조정안으로서는 다소 미흡한 측면도 있음.
- 그래서 동 안건은 진정한 ‘검경간 수사와 기소의 분리’ 보다는, 대한민국의 형사사법시스템이 사법민주화 원리가 작동되는 ‘선진 수사구조’로 변화하기 위한 과도기적인 안으로 보이며, 향후 입법 과정에서 일부 조정될 필요가 있음.

- 그런데, 문무일 검찰총장은 신속처리안건 지정안에 따르게 되면, △경찰은 통제받지 않는 수사권을 행사하게 되며 △국가정보권과 결합된 권능으로서 견제하기 어려운 권한이 된다는 이유로 검·경 수사권 조정에 반대하고 있음.
- 이번 신속처리안건 지정안은 △그간 법무부장관과 행안부장관의 합의, △합의과정에서의 경찰 및 검찰의 의견제출, △국회 사개특위의 오랜 논의 과정, △여야 4당 원내대표의 합의를 거쳐 정해진 것인 만큼, 비대한 검찰권을 분산하기 위한 정부와 국회의 고심이 담긴 결과물임.
- 그럼에도 불구하고, 행정부의 일원이자 개혁의 대상인 검찰에서 이 같은 숙의를 정면으로 반박하는 발표문을 낸 것은 국회의 입법권에 대한 침해로 해석됨.
- 결론적으로, 검경수사권조정 신속처리안건 지정안 중 검경개혁에 다소 미흡한 부분이 있을 수 있으므로 향후 국회 논의 과정에서 추가로 개선되어 ‘수사와 기소 분리’의 방향으로 보다 더 나아가기를 기대함.
- 한편, 경찰의 주요 개혁과제(△일반경찰의 수사관여 통제 △정보경찰의 정치적 중립성 확보 △자치경찰제 시행 등)들은 이미 관련법 개정안이 국회 계류 중에 있는 등 적극 추진되고 있으므로, 검찰개혁 차원에서 이루어지고 있는 검경수사권 조정이 여타 경찰개혁 과제를 핑계로 지체되어서는 안 될 것임.
- 앞으로 검찰의 반대 등으로 인해 입법과정에서의 난관이 예상되나, 여야 모든 정당이 검찰개혁이라는 시대적 과제의 중요성을 감안하여, 최소한 숙고 끝에 마련된 현재의 검경수사권조정 신속처리안건 지정안이라도 금년 내에 처리될 수 있기를 기대함.

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

I. 검·경수사권조정안의 신속처리안건(패스트트랙) 지정 경과

- 2017년 문재인 더불어민주당 대통령후보는 검경수사권 조정과 고위공직자범죄수사처 설치 등을 대선공약으로 제시하였고, 그것이 국정과제로 채택되었음.
- 18. 6. 21, 정부는 ‘검·경 수사권 조정 합의문’ 을 발표함.
- 19. 1. 8, 국회 사법개혁특위 검찰경찰개혁소위는 ‘사개혁위 소위원회안’ 을 마련하는 등 형사소송법 및 검찰청법 개정안을 논의해왔으나, 자유한국당의 고위공직자범죄수사처 반대로 사실상 사개혁위 논의가 중단됨.
 - 검경개혁소위 논의 경과 : 공청회(18. 11. 14), 소위원회 회의(1차 : 18. 11. 27. ~ 6차 : 19. 1. 15, 7차 : 3. 5)
- 19. 4. 22, 여야 4당 원내대표는 검경수사권조정법안과 고위공직자범죄수사처법안 등을 신속처리안건으로 지정하기로 합의함.

<4당 원내대표 합의문 中 검경수사권조정 관련 내용>

‘검·경 수사권의 조정은 그간 사개혁위 4당 위원들 간 합의사항을 기초로 법안(대안)을 마련해, 신속처리안건으로 지정한다. 단, 검사 작성 피신조서의 증거능력에 대해선 제한하는 것으로 변경하되 법원 등의 의견을 수렴하는 과정을 거쳐 보완책을 마련한다.’

- 19. 4. 29, 국회 사개혁위는 형사소송법·검찰청법 개정안(채이배·백혜련의원 각각 대표발의) 및 고위공직자범죄수사처법 2개 안(백혜련·권은희의원 각각 대표발의)을 신속처리안건으로 지정 의결함.

II. 검경수사권조정안 신속처리안건 지정의 의의

- 신속처리안건으로 지정된 검경수사권조정안은 최소한의 검찰 견제가 가능해졌다는 측면에서 의미 있는 진전이라고 할 수 있음. 특히, 고위공직자범죄수사처 설치와 병행될 경우 검찰개혁 방안으로서 시너지 효과를 낼 것으로 기대됨.
- 다만, 검사의 직접수사 범위를 여전히 폭넓게 규정하고 있고, 검사의 송치요구권·징계요구권을 규정하여 검사의 경찰에 대한 우월적 지위를 인정하고 있는 등, ‘견제와 균형’ 을 위한 검경수사권조정안으로서는 다소

미흡한 측면도 있음.

- 그래서 동 안건은 진정한 ‘검경간 수사와 기소의 분리’ 보다는, 대한민국의 형사사법시스템이 사법민주화 원리가 작동되는 ‘선진 수사구조’로 변화하기 위한 과도기적인 안으로 보이며, 향후 입법 과정에서 일부 조정될 필요가 있음.

Ⅲ. 검경수사권조정 신속처리안건 지정안의 주요 내용 및 평가

□ 검·경 협력 및 수사준칙 제정형식(형사소송법 제195조)

현 행	신속처리안건 지정안
<신 설>	제195조(검사와 사법경찰관의 관계 등) ①검사와 사법경찰관은 수사, 공소제기 및 공소유지에 관하여 서로 협력하여야 한다. ②제1항에 따른 수사를 위하여 준수하여야 하는 일반적 수사준칙에 관한 사항을 대통령령으로 정한다.

- 검사의 수사지휘를 폐지하고 경·검 협력조항을 신설하여 양 기관을 ‘명령과 복종’의 수직적 관계에서 ‘견제와 균형’의 대등한 관계로 설정하였음.
- 수사는 국민의 권리·의무와 관련이 높고 수사준칙은 여러 수사기관에 적용되므로, 준칙의 제정형식을 대통령령으로 규정한 개정안은 바람직함.

② 검사의 직접 수사(형사소송법 제196조, 검찰청법 제4조 제1항)

현 행	신속처리안건 지정안
제195조(검사의 수사) 검사는 범죄의 혐의 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다. 검찰청법 제4조(검사의 직무) ①검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다. 1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항	제196조(검사의 수사) 검사는 범죄의 혐의 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사한다. 검찰청법 제4조(검사의 직무) ①(현행과 같음) 1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다. 가. 대통령령으로 정하는 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄 등 중요범죄 나. 경찰공무원이 직무와 관련하여 범한 범죄 다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 「형법」 제152조, 제154조부터 제156조까지 등의 범죄

- 검사의 직접 수사를 제한하기 위하여 수사를 개시할 수 있는 범위를 명시하고 있으나 그 범위가 광범위한 문제가 있음. 지정안은 검사의 직접수사 범위를 지나치게 많이 남겨두어, 현재 검찰이 하고 있는 수사영역이 실질적으로 제한될 수 있는지 의문이 있음.
- 직접 수사의 범위를 실질적으로 줄일 수 있도록 추가 검토가 필요함.

□ 경찰의 수사(형사소송법 제197조)

현 행	신속처리안건 지정안
제196조(사법경찰관리) ①수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 <u>모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는다.</u> ②사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거에 관하여 수사를 <u>개시</u> · <u>진행하여야 한다.</u>	제197조(사법경찰관리) ①경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 <u>수사한다.</u>

- 검사의 수사지휘를 폐지하고 경찰에 독자적인 수사권을 부여함.
- 다만, 경찰법의 지휘·감독 규정*과 국가수사본부장 등의 직급을 고려하여 ‘경위 이상 경찰관’을 사법경찰관으로 할 필요가 있음.
- * 경찰법 제3조는 모든 국가경찰(치안감 이상 포함)의 임무로 범죄수사를 규정하고, 동법 제24조는 수사와 관련된 상관의 지휘·감독을 규정함
- 또한, 제196조(검사의 수사)와 맞도록 조문 정비하기 위해 제197조 제목을 ‘사법경찰관리의 수사’로 변경을 검토해야 할 것임.
- ※ 사개특위에서도 위 같은 사항에 합의한 바 있음.

□ 검사의 보완수사 요구(형사소송법 제197조의2)

현 행	신속처리안건 지정안
<p>제196조(사법경찰관리) <u>③ 사법경찰관리는 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야 한다. 검사의 지휘에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p>	<p>제197조의2(보완수사요구) ①검사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 송치사건의 공소제기 여부 결정 또는 공소의 유지에 관하여 필요한 경우 2. 사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부 결정에 관하여 필요한 경우 <p>②사법경찰관은 제1항의 요구가 있는 때에는 <u>정당한 이유가 없는 한 지체 없이 이를 이행하고, 그 결과를 검사에게 통보하여야 한다.</u></p> <p>③검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 사법경찰관이 <u>정당한 이유 없이 제1항의 요구에 따르지 아니하는 때에는 권한 있는 사람에게 해당 사법경찰관의 직무배제 또는 징계를 요구할 수 있고, 그 징계 절차는 「공무원 징계령」 또는 「경찰공무원 징계령」에 따른다.</u></p>

- 검사 지휘를 대체하여 검사의 보완수사 요구권을 규정하고 이에 대한 담보장치로 사법경찰관의 직무배제·징계요구권을 신설하여, 검사의 우월적 지위를 부과하였음.
- 경찰은 정당한 이유가 없는 한 보완수사 요구에 응해야 하고, 경찰기관의 장은 담당 경찰의 징계 사유를 충분히 조사하여 징계 등 의결 여부를 판단하게 됨.

□ 검사의 시정조치 요구(형사소송법 제197조의3)

현 행	신속처리안건 지정안
<신 설>	<p>제197조의3(시정조치요구 등) ①검사는 사법경찰관리의 수사과정에서 <u>법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인식하게 된 경우에는 사법경찰관에게 사건기록 등본의 송부를 요구할 수 있다.</u></p> <p>②제1항의 송부 요구를 받은 사법경찰관은 <u>지체 없이</u> 검사에게 사건기록 등본을 <u>송부하여야 한다.</u></p> <p>③제2항의 송부를 받은 검사는 필요하다고 인정되는 경우에는 사법경찰관에게 <u>시정조치를 요구할 수 있다.</u></p> <p>④사법경찰관은 제3항의 시정조치 요구가 있는 때에는 <u>정당한 이유가 없는 한 지체없이 이를 이행하고, 그 결과를 검사에게 통보하여야 한다.</u></p> <p>⑤제4항의 통보를 받은 검사는 제3항에 따른 시정조치 요구가 <u>정당한 이유 없이 이행되지 않았다고 인정되는 경우에는 사법경찰관에게 사건을 송치할 것을 요구할 수 있다.</u></p> <p>⑥제5항의 송치 요구를 받은 사법경찰관은 검사에게 사건을 송치하여야 한다.</p> <p>⑦검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 있었던 때에는 권한 있는 사람에게 해당 사법경찰관리의 <u>징계를 요구할 수 있고, 그 징계 절차는 「공무원 징계령」 또는 「경찰공무원 징계령」에 따른다.</u></p>

- 검사 지휘 폐지에 따른 통제방안으로, 법령위반 등의 경우 경찰에 기록등본송부, 시정조치, 사건송치를 요구할 수 있음.
- 시정조치 요구 시에는 ‘정당한 이유가 없는 한’ 이행하도록 하고 있으나, 사건송치 요구의 경우 요건이 불명확한 한계가 있음에도 검사의 송치요구에 경찰이 무조건 송치하도록 규정하고 있어, 그간 검찰의 ‘제 식구 감싸기’ 사례와 같이 경찰 수사 중단의 도구로 남용될 소지도 있음.

□ 수사의 경합(형사소송법 제197조의4)

현 행	신속처리안건 지정안
<신 설>	<p>제197조의4(수사의 경합) ①검사는 사법경찰관과 동일한 범죄사실을 수사하게 된 때에는 사법경찰관에게 사건을 송치할 것을 요구할 수 있다.</p> <p>②제1항의 요구를 받은 사법경찰관은 지체 없이 검사에게 사건을 송치하여야 한다.</p> <p>다만, 검사가 영장을 청구하기 전에 동일한 범죄사실에 관하여 사법경찰관이 영장을 신청한 경우에는 해당 영장에 기재된 범죄사실을 계속 수사할 수 있다.</p>

- 검·경이 동일한 범죄를 수사할 때에는 검사에게 우선권을 부여하되, 경찰이 먼저 영장을 신청한 경우에는 계속 수사하도록 함.
- 검·경의 사건이 경합할 경우에 검사가 송치를 요구하면 이유를 불문하고 송치하도록 하여 검사의 ‘제 식구 감싸기’ 또는 ‘사건 가로채기’ 등으로 악용될 소지도 있음.

□ 영장심의위원회 신설(형사소송법 제221조의5)

현 행	신속처리안건 지정안
<신 설>	<p>제221조의5(사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부에 대한 심의) ①검사가 사법경찰관이 신청한 영장을 <u>정당한 이유 없이</u> 판사에게 청구하지 아니한 경우 사법경찰관은 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등검찰청에 영장 청구 여부에 대한 심의를 신청할 수 있다.</p> <p>②제1항에 관한 사항을 심의하기 위하여 각 고등검찰청에 영장심의위원회(이하 이 조에서 “심의위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>③심의위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 <u>외부</u> <u>위원으로</u> 구성하고, 위원은 각 고등검찰청 검사장이 위촉한다.</p> <p>④사법경찰관은 심의위원회에 출석하여 <u>의견을</u> 개진할 수 있다.</p> <p>⑤심의위원회의 구성 및 운영 등 그 밖에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.</p>

- 검사의 영장청구권 남용을 방지하기 위하여 정당한 이유 없이 영장을 청구하지 않은 경우 이를 심사할 영장심의위원회 신설함.
- 검찰청에 설치하는 한계가 있으나 실효성 보장을 위하여 외부위원으로 구성하고 경찰의 의견 개진권을 부여함.
- 다만, 검사의 영장청구권은 그간 ‘제 식구 감싸기’ 차원에서 빈번히 남용되어 왔으므로, 정부합의문에 따라, 검사 또는 검찰청 직원에 대한

영장특칙 마련도 추가 규정할 필요가 있음.

※ 정부 검경수사권조정 합의문 2-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.

□ 경찰의 수사종결권(형사소송법 제245조의5)

현 행	신속처리안건 지정안
<신 설>	<p>제245조의5(사법경찰관의 사건송치 등) 사법경찰관은 범죄를 수사한 때에는 다음 각 호의 구분에 따른다.</p> <p>1. <u>범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고, 관계 서류와 증거물을 송부하여야 한다.</u></p> <p>2. <u>그 밖의 경우에는 그 이유를 명시한 서면과 함께 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다.</u></p> <p>이 경우 검사는 송부받은 날로부터 60일 이내에 사법경찰관에게 반환하여야 한다.</p>

- 혐의가 인정되는 경우에만 검찰에 사건을 송치하도록 하여 경찰에 수사종결권을 부여함.
- 수사종결권의 통제를 위하여 경찰은 불송치결정한 사건기록을 검찰에 송부하고 검사는 60일 안에 반환하도록 함.

□ 불송치결정에 대한 통제방안(형사소송법 제245조의6 ~ 제245조의8)

현 행	신속처리안건 지정안
<신 설>	제245조의6(고소인 등에 대한 송부통지) 사법경찰관은 제245조의5제2호의 경우에는 그 송부한 날로부터 7일 이내에 서면으로 고소인·고발인·피해자 또는 그 법정대리인 (피해자가 사망한 경우에는 그 배우자·직계친족·형제자매를 포함한다)에게 사건을 검사에게 송치하지 아니하는 취지와 그 이유를 통지하여야 한다.
<신 설>	제245조의7(고소인 등의 이의신청) ① 제245조의6의 통지를 받은 사람은 해당 사법 경찰관의 소속 관서의 장에게 <u>이의</u> 를 신청할 수 있다. ② 사법경찰관은 제1항의 신청이 있는 때에는 <u>지체 없이</u> 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하며, 처리결과와 그 이유를 제1항의 신청인에게 통지하여야 한다.
<신 설>	제245조의8(재수사요청 등) ① 검사는 제245조의5제2호의 경우에 사법경찰관이 사건을 송치하지 아니한 것이 <u>위법 또는 부당한</u> 때에는 그 이유를 문서로 명시하여 사법경찰관에게 <u>재수사</u> 를 요청할 수 있다. ② 사법경찰관은 제1항의 요청이 있는 때에는 재수사하여 제245조의5 각 호에 따라 처리하여야 한다.

- 경찰의 불송치결정에 대하여 고소인 등의 이의신청권을 보장하고 이의신청이 있는 사건은 검사에게 송치하도록 함.
- 검사는 경찰의 불송치결정이 위법·부당한 때에 재수사를 요청할 수 있고 경찰은 재수사 후 송치 여부를 다시 결정함.

□ 검사 작성 피의자 신문조서의 증거능력 하향(형사소송법 제312조)

현 행	신속처리안건 지정안
<p>제312조(검사 또는 사법경찰관의 조서 등) ① 검사가 피고인이 된 피의자의 진술을 기재한 조서는 <u>적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 피고인이 진술한 내용과 동일하게 기재되어 있음</u>이 공판준비 또는 공판기일에서의 피고인의 진술에 의하여 인정되고, 그 조서에 기재된 진술이 <u>특히 신빙할 수 있는 상태</u>하에서 행하여졌음이 증명된 때에 한하여 증거로 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 피고인이 그 조서의 성립의 진정을 부인하는 경우에는 그 조서에 기재된 진술이 피고인이 진술한 내용과 동일하게 기재되어 있음이 영상녹화물이나 그 밖의 객관적인 방법에 의하여 증명되고, 그 조서에 기재된 진술이 <u>특히 신빙할 수 있는 상태</u> 하에서 행하여졌음이 증명된 때에 한하여 증거로 할 수 있다.</p> <p>③ 검사 이외의 수사기관이 작성한 피의자신문조서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 공판준비 또는 공판기일에 그 피의자였던 피고인 또는 변호인이 그 내용을 인정할 때에 한하여 증거로 할 수 있다.</p> <p>④~⑥ (생략)</p>	<p>제312조(검사 또는 사법경찰관의 조서 등) ① 검사가 작성한 피의자신문조서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 공판준비, 공판기일에 그 피의자였던 피고인 또는 변호인이 <u>그 내용을 인정할 때에 한하여</u> 증거로 할 수 있다.</p> <p>② <삭제></p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p>④~⑥ (현행과 같음)</p>

○ 검사 작성 피신조서의 증거능력 인정 요건을 경찰과 동일하게 피고인이 공판정에서 내용을 인정하는 경우로 한정함.

○ 이로써 검사의 직접수사는 크게 축소될 것이며, 자백 획득 위주의 인권침해적 수사 관행도 개선될 것임. 또한 이중조사에 따른 폐해가 줄어 국민 편익에 기여할 것으로 기대됨. 나아가 피고인의 방어권을 보장하는 등 공판중심주의 실현에 기여할 것으로 예상됨.

□ 경찰 아닌 수사기관의 수사(형사소송법 제245조의9, 제245조의10 등)

○ (검찰청 직원) 검찰청 직원에 대한 검사 지휘를 신설하였으나 검찰 조직 내부의 문제로 형사소송법에서 규율할 사항은 아님.

※ 현재도 검찰청법 제46조에서 규율하고 있음

- 검사의 직접수사를 폐지할 경우, 검찰 자체 수사인력은 불필요하게 되므로 형사소송법에서 이를 별도 규정하는 것은 지양할 필요가 있음.

○ (특별사법경찰관리) 수사개시·진행권을 부여하였으나 검사의 지휘를 받으며 수사종결권이 없음.

○ (자치경찰) 국가·자치경찰 모두 검사 지휘를 받지 않기로 한 소위 합의안에 따라 형사소송법에 관련 규정을 두지 않았음.

※ 검찰청법 개정안에는 검사 지휘가 담겨 있어 향후 삭제 검토 필요

IV. 검경수사권조정 신속처리안건 지정안 관련 검찰총장 발표문에 대한 검토

< 문무일 검찰총장 발언 (19. 5. 1. 대검 대변인실 발표) >

... 특정한 기관에 통제받지 않는 1차적 수사권과 국가정보권이 결합된 독점적 권능을 부여하고 있습니다. 올바른 형사사법 개혁을 바라는 입장에서 이러한 방향에 동의하기 어렵습니다.

국회에서 민주주의 원칙에 입각한 논의를 진행하여 국민의 기본권이 더욱 보호되는 진전이 있기를 희망합니다.’

□ 국회에서 진행 중인 입법과정에 검찰총장이 공개 반발하는 것은 입법권에 대한 침해로서 부적절한 행위로 판단됨

○ 검·경 수사권 조정에 대한 반대는 검찰권 분산에 반대하는 것임. 세계 모든 나라의 재판 전 형사절차에서 법률상 권한 행사의 주체는 오직 검사와 경찰임. 우리나라 형사소송법에서 검사에게 세계적으로 유례없는 과도한 권한을 부여한 것이 문제라면, 검사 본연의 역할인 기소 영역 외 수사상 권한은 경찰에 이관될 수밖에 없음. 즉, “검찰권 분산 = 검사와 경찰의 수사권 조정” 인 것임.

○ 문무일 검찰총장은 신속처리안건 지정안에 따르게 되면, △경찰은 통제받지 않는 수사권을 행사하게 되며 △국가정보권과 결합된 권능으로서 견제하기 어려운 권한이 된다는 이유로 검·경 수사권 조정에 반대하고 있음.

○ 이번 신속처리안건 지정안은 △그간 법무부장관과 행안부장관의 합의, △합의과정에서의 경찰 및 검찰의 의견제출, △국회 사개특위의 오랜 논의 과정, △여야 4당 원내대표의 합의를 거쳐 정해진 것인 만큼, 비대한 검찰권을 분산하기 위한 정부와 국회의 고심이 담긴 결과물임.

○ 그럼에도 불구하고, 행정부의 일원이자 개혁의 대상인 검찰에서 이 같은 숙의를 정면으로 반박하는 발표문을 낸 것은 국회 입법권에 대한 침해로 해석됨.

검찰총장은 향후 국회 논의에서 의견 제시할 기회가 부여될 것이므로 그 때 의견 개진하면 될 것임.

- 다만, 문무일 검찰총장의 주장이 언론에 다수 게재되는 등 파장을 부른 만큼, 과연 그 주장이 합리적인 논거를 가지고 있는지, 그의 주장처럼 수사권 조정 이후의 경찰수사는 현재의 검찰수사보다 통제가 불가능한 것인지 등에 대하여 검토할 필요가 있음.

□ 신속처리안건 지정안에 따르면 검경수사권 조정 이후 경찰수사는 촘촘히 통제될 것으로 기대됨

(1) 현재의 검찰수사는 누구도 통제할 수 없는 수사임

- 검찰은 기소권에 기반한 수사권을 행사하고 있어, 유죄를 받기 위한 수사를 할 수밖에 없음. 역으로 수사권에 기반한 기소권을 행사하고 있어, 스스로 수사한 사건은 아무런 필터링 없이 기소하고 있음. 그 과정에서, 기소 재량권을 이용하여 무리하게 자백을 받으려고 하고, 때로는 허위의 자백도 이끌어 내고 있으며, 이 같은 수사과정에서 10년 간 100명이 넘는 사람이 자살하고 있음.
- 검사 작성 피의자신문조서는 피고인이 내용을 부인하더라도 증거능력이 인정되어, 조서 재판의 폐해를 낳고 있으며, 그 결과 피고인의 방어권은 유명무실하게 되었음.
- 수사는 증거확보의 과정인데, 검사는 증거확보 자체를 못하도록 할 수 있어, 누구든 마음만 먹으면 봐줄 수 있음. 검사는 강제수사에 필수적인 영장청구권을 독점적으로 행사하여 경찰이 수사 중인 사건을 영장불청구를 통해 무력화 할 수 있고, 수사지휘권으로 방해하거나 중단시킬 수도 있음. 이 같은 사례는 특히 ‘제 식구 감싸기’ 사건에서 빈번히 드러나며 사회적인 물의를 일으켜왔음.
- 또한 검사는 증거가 확보된 사건도 과도한 기소권으로 무력화 할 수 있음. 일례로 김학의 사건의 경우, 동영상이라는 확실한 물증과 피해자의 진술이 부합하였음에도 검사에게 기소재량권과 기소독점권이 있어 수사결과가 무력화되었음.

(2) 신속처리안건 지정안에 따른 경찰수사는 구체적이고 다양한 통제를 받음

- 현재 검사가 경찰수사를 통제하는 장치는 영장청구권과 수사지휘권임. 수사지휘권이 통제의 형태로 행사되는 방식을 구체적으로 살펴보면, △ 경찰에 대한 보완수사 요구 △ 경찰 수사 중인 사건에 대한 송치요구의 형태임.
- 그런데, 신속처리안건 지정안에 따르면, 이보다 더욱 구체적이고 다양한 방식의

경찰 수사 통제 장치가 마련되어 있음.

- 우선 여전히 검사는 영장청구권을 통해 경찰수사를 충분히 통제할 수 있음.
검사는 경찰수사 진행에 있어 영장청구 여부를 결정할 수 있고, 그 과정에서 사건기록 일체를 검토하게 되며, 필요한 경우 보완수사를 요구할 수도 있음.
- 검사는 경찰이 송치한 사건에 대해서 보완수사를 요구할 수 있음. 경찰은 정당한 이유가 없는 한 이에 따라야 하므로, 따르지 않을 경우 정당한 이유를 스스로 소명해야 하는 부담이 있음. 검사는 경찰이 정당한 이유 없이 보완수사 요구에 따르지 않을 경우, 해당 경찰에 대해 직무배제 및 징계요구권도 행사할 수 있음.
- 신속처리안건 지정안은 경찰의 수사권 남용에 대한 직접적인 통제 장치도 마련하고 있음. 제197조의3(시정조치 요구 등)을 보면, 검사는 경찰이 법령위반·인권침해·수사권 남용 등에 대하여 사건기록 등본 송부, 시정조치요구, 송치요구를 순차적으로 할 수 있음. 이 같은 내용이 확인되는 경우 검사는 해당 경찰에 대해 징계요구권을 행사할 수도 있음.
- 또한, 검사는 경찰이 불송치하는 사건 일체를 직접 검토하여 통제할 수 있음. 경찰은 기소할 사건은 물론, 불기소 대상 사건도 사건기록과 증거물을 모두 검찰에 송부하여 검사가 60일 동안 이를 검토하도록 되어 있음. 이 같은 과정에서 경찰의 불송치 처분에 위법·부당한 점이 발견될 경우 검사는 재수사 요청도 할 수 있음.
- 이 외에도, 경찰수사는 불송치 시 사건관계인에 대한 결과 통지, 사건관계인의 이의신청 시 검찰 송치 등, 국민에 의한 직접적인 통제도 받게 됨.

(3) 신속처리안건 지정안에 따르면 그간 비판받아 온 검찰의 인권침해적 수사 및 봐주기 수사 관행이 개선될 것으로 보임

- 검찰의 기소권에 기반한 수사 영역이 일부 제한됨으로써, 수사권과 기소권의 결합에 의해 비롯되는 수사 영역이 축소됨. 물론, 검사의 직접수사 영역이 여전히 광범위하다는 비판이 제기되고 있으나, 그 방향성의 측면에서 유의미함. 또한 공수처까지 설치되면 그 영역은 더욱 제한될 것임.
- 특히, 검사 작성 피신조서의 증거능력은 검찰수사를 ‘자백 획득을 위한 인권침해적 수사’로 만들었고, 경찰 작성 피신조서에 비해 우월적 증거능력을 가짐으로써 국민으로 하여금 필연적으로 이중조사를 받도록 하였는데, 이 부분이 개선되는 것은 국민의 편의 측면에서 매우 유의미함.

(4) ‘특정한 기관(경찰)에 통제받지 않는 1차적 수사권을 부여하고 있다’는 검찰총장의 발언은 전혀 사실과 다름

- 신속처리안건 지정안에 따라 형사소송법이 개정될 시, △경찰수사는 현재보다 구체적이고 다양한 통제를 받게 되며, △검찰의 인권침해적 수사관행을 초래한 제도적 문제도 일부 개선될 것임.
- 현행 형사소송법이 검사에게 지나친 권한을 부여함으로써 문제되었던 여러 가지 폐해들은 개선되는 반면, 법 개정에 따른 우려의 측면은 다수의 보완장치들이 마련되어 있는 것임.
- 따라서, 문무일 검찰총장이 신속처리안건 지정안에 대하여 발언했던 ‘특정한 기관에 통제받지 않는 1차적 수사권’이라는 내용은 전혀 사실과 다르며, 국민의 입장에서 법 개정에 따른 이익이 현행 제도 유지의 이익을 훨씬 초과하여 합리적인 근거가 없다고 판단됨.

□ 경찰의 수사와 정보기능 결합의 남용에 대한 우려는 과도한 지적으로 보임

(1) 사실 현재 검찰이 ‘정보+수사’의 남용 가능성이 높음

- 현재의 검찰은 수사기관이자 기소기관임. 우리나라 검사는 국정원·감사원·금융감독분석원 등 국가의 주요 사정기관에 파견되어 주요 정보를 장악하고 있음. 이 같은 정보는 치안과 직결되지 않음에도 개인의 내밀한 사적 영역까지 포함하고 있음.
- 특히, 금융정보분석원의 경우 검사가 각 금융기관이 보고한 모든 정보를 총괄하고 있는데, 이 같은 정보는 ‘영장을 받기 위한 수사사항’에 직접 명시할 수 있는 것으로, 수사와의 결합되어 남용될 가능성이 매우 높은 정보임.

< 검사 외부 파견 현황 > 1)

1) 법무부의 경우 법무부 직제 상 검사 인원과 별도로 검찰청 소속 검사가 법무부에 비공식적으로 파견된 인원임. 2017년 국회 법제심사위원회 예비심사보고서(17. 9. 30. 기준)

(단위: 명)

파견 기관		파견 검사 인원	업무 내용
국내 (63명)	국가정보원	5	법률자문
	식품의약품안전처	1	법률자문 및 수사지원
	한국거래소	1	위헌법률심판사건 연구 및 검토
	국민권익위원회	2	법령검토 및 자문
	국무조정실	2	정책조정 관련 법적쟁점 검토 및 자문
	형사정책연구원	1	형사정책 연구 및 검토
	외교부	1	법률자문
	감사원	2	법률자문 및 감사지원
	금융정보분석원(금융위 산하기관)	4	금융거래정보 분석
	금융위원회	1	금융관련 법률자문
	금융위원회(자본시장조사단)	2	불공정거래 사건 조사
	공정거래위원회	2	법률자문
	예금보험공사(금융부실책임조사본부)	3	법률자문 및 조사지원
	헌법재판소	4	위헌법률심판사건 연구 및 검토
	금융감독원	1	법률자문 및 안건심의
	여성가족부	1	법률자문
	국회	1	법률자문
	법제처	1	법률자문 및 법안심사 지원
	법조윤리협의회	1	법률자문
	통일부	1	통일 법제 연구 및 법률자문
	방송통신위원회	1	법률자문
	문화체육관광부	1	법률자문
	환경부	1	법률자문 및 특사경 교육, 감독
	서울시	1	법률자문 및 특사경 교육, 감독
	인천시	1	법률자문 및 특사경 교육, 감독
	UN상거래법위원회	1	국제상거래 관련 법률자문
	법무부(비공식 파견)	13	검찰국, 법무실 등 업무
	법학전문대학원(비공식 파견)	7	강의(전임 교수)

- 검찰은 경찰뿐만 아니라 모든 수사기관이 수사한 사건을 송치 받아 보관하고 있음. 그 기록이야 말로 언제든지 꺼내서 ‘표적수사’ 할 수 있는 매우 위험한 정보일 것임. 검찰은 경찰이 송치한 사건을 별다른 처분 없이 가지고 있다가, 소위 정무적으로 적절한 시기에 재수사하는 방식으로 이슈몰이를 할 수도 있음.
- 현재 검찰이 장악하고 있는 정보는 언제든지 표적수사에 활용할 수 있는 정보이며, 이러한 정보는 검찰의 막강한 수사권과 기소권 등과 결합하여 지금의 검찰공화국을 탄생시켰다고 볼 수 있음.

**(2) 신속처리안건 지정안에 따라 경찰의 ‘정보+수사’가 결합 되어도 검찰의
기소권에 의한 통제를 통해 표적수사 등 남용 가능성은 적음**

- 경찰의 정보기능이 ‘치안정보의 수집’이라는 본연의 기능으로만 역할 한다면 이는 범죄대응과 치안유지의 측면에서 반드시 필요한 부분이라고 생각됨. 다만 경찰의 정보기능이 그간 본질에서 벗어나 때때로 남용되어 온 것도 분명한 사실임.
- 일례로 최근 ‘조현오 전 경찰청장 댓글 지시 사건’ 등에서 경찰이 정보기능을 통해 정치적 중립을 위배하거나 개인을 사찰한 내용들이 확인된 바 있음.
- 이에 경찰은 전직 경찰청장이 구속되는 등 홍역을 치르면서, 불법사찰·부당지시 금지 등을 내용으로 하는 ‘정보경찰 활동규칙’을 제정 시행하였고, 경찰 정보기능의 정치적 중립성을 담보하는 내용의 경찰법·경찰관직무집행법 개정을 추진하는 등, 경찰 정보권 남용의 제도적 차단을 위한 대안을 제시하고 있음. 물론 향후 이 같은 제도가 실제 잘 운영되는 지에 대한 감독이 필요할 것임.
- 다만, 이와 같이 법이 개정될 경우, 경찰 정보는 치안유지 고유의 기능으로 대폭 제한될 것이 예상됨. 경찰 정보의 특성 상 검찰 정보처럼 수사에 직접적으로 활용되기는 어려울 것으로 보임.
- 실제 경찰이 위법 수집한 정보를 단서로 수사에 개시하더라도 수사 착수 경위 등이 명시된 사건기록을 검사가 일일이 보며 통제하므로, ‘표적수사’의 형태로 남용되기란 어려울 것임. 수사 이후에도 기소권에 의한 통제를 받게 되어 표적수사의 폐해는 검찰 수사에 비할 것이 못됨.

(3) 경찰정보와 수사의 결합을 빌미로 검경수사권조정안 반대하는 주장은 합리적인 근거가 없음

- 문무일 검찰총장은 경찰 정보와 수사권의 결합이 우려된다고 하며, 검경수사권 조정안에 반대하고 있으나, △ 현재 검찰이 장악하는 정보가 경찰 정보에 비해 수사에 결합되어 표적수사 등에 남용될 우려가 더욱 높은 점, △ 현재 경찰정보 기능에 대한 개혁방안이 법제화 추진되었거나 되고 있는 점, △ 법 개정 이후 경찰수사가 정보와 결합되더라도 검사의 강력한 통제에 놓여 남용되기 어려운 점 등을 감안하면, 경찰정보와 수사의 결합을 빌미로 검경수사권 조정을 위한 법 개정 반대하는 주장은 합리적인 근거가 없다고 판단됨.

V. 결어

- 최근 19. 5. 13에는 법무부장관이 검찰로 서신을 보내 향후 검경수사권조정 논의 과정에서 검찰이 우려하는 5개 쟁점이 법안에 충실히 반영될 수 있도록 노력하겠다고 하였는데,
 - 이는 이미 국무총리를 중심으로 법무부와 행정안전부 장관이 합의한 검경수사권조정 정부합의문에 대해, 합의당사자인 법무부장관이 검사들의 반대를 달래기 위해 합의를 파기하는 행위이고,
 - 국회 사개특위의 결정을 정면으로 무시하는 것이므로,
 - 최소한 국회에서 신속처리안건으로 지정된 법안을 기준으로 국회가 중심이 되어 논의를 해야 할 것임.
- 더구나 검경수사권조정 신속처리안건 지정안 중 검경개혁에 다소 미흡한 부분이 있을 수 있으므로 향후 국회 논의 과정에서 추가로 개선되어 ‘수사와 기소 분리’의 방향으로 보다 더 나아가기를 기대함.
- 한편, 경찰의 주요 개혁과제(△일반경찰의 수사관여 통제 △정보경찰의 정치적 중립성 확보 △자치경찰제 시행 등)들은 이미 관련법 개정안이 국회 계류 중에 있는 등 적극 추진되고 있으므로, 검찰개혁 차원에서 이루어지고 있는 검경수사권 조정이 여타 경찰개혁 과제를 핑계로 지체되어서는 안 될 것임.
- 앞으로 검찰의 반대 등으로 인해 입법과정에서의 난관이 예상되나, 여야 모든 정당이 검찰개혁이라는 시대적 과제의 중요성을 감안하여, 최소한 숙고 끝에 마련된 현재의 검경수사권조정 신속처리안건 지정안이라도 금년 내에 처리될 수 있기를 기대함. *

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