

자치분권시대의 검경개혁

대토론회

일시 | 2019. 6. 14 (금) 10:00~12:30

장소 | 국회의원회관 제2세미나실



주최 **더불어민주당** 참좋은지방정부위원회 · 대통령소속 자치분권위원회 · 한국지방행정연구원
주관 **민주연구원** · 국회의원 김두관

P/R/O/G/R/A/M

■ 토론회 개요

- 주 제 : “자치분권시대의 검경개혁 대토론회”
- 일 시 : 2019년 6월 14일(금) 10:00~12:30
- 장 소 : 국회의원회관 제2세미나실
- 주 최 : 더불어민주당 참좋은지방정부위원회, 대통령소속 자치분권위원회, 한국행정학회
- 주 관 : 민주연구원, 국회의원 김두관 의원실

■ 진행식순

• 사회: **김영재** 민주연구원 수석연구위원

진행순서	초청인사 및 패널 섭외(안)	
식전 행사	• 국민의례	
	• 내외빈 소개	
인사말	• 이해찬 더불어민주당 대표	
	• 양정철 민주연구원 원장	
	• 김순은 대통령소속 자치분권위원회 위원장	
	• 김두관 더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장	
토론회	좌장	김동욱 서울대교수(한국행정학회장)
	발제	주제 : “자치분권시대의 검경개혁” 발제 1 : 윤동호 국민대학교 법과대학 교수 발제 2 : 주승희 덕성여자대학교 법학과 부교수
	토론	김남국 법률사무소 명현 변호사 김종민 법무법인 (유한) 동인 변호사(전 검사) 안진걸 민생경제연구소장/상지대 초빙교수(전 참여연대 사무처장) 이동희 경찰대 법학과 교수 최천근 한성대학교 행정학과 교수
	질의답변 및 종합토론	참석자 전체(청중 포함)
	오찬	김순은 위원장 및 좌장·발제·토론 패널, 참여기관 실무자 등

C/O/N/T/E/N/T/S

❏ 프로그램	i
❏ 목차	ii

■ 주제 : 자치분권시대의 검경개혁

❏ 발제 1 : 자치분권시대의 수사권 분산: 체계와 과제	1
• 윤동호 국민대학교 법과대학 교수	
❏ 발제 2 : 자치경찰제 및 검·경수사권조정 등 사법개혁 추진 현안에 대한 소고	33
• 주승희 덕성여자대학교 법학과 부교수	
❏ 토론 1 : 자치경찰제도 도입과 검·경 수사권 조정	47
• 김남국 법률사무소 명현 변호사	
❏ 토론 2 : 자치분권시대의 바람직한 형사사법체계	59
• 김종민 법무법인 (유한) 동인 변호사	
❏ 토론 3 : 자치·분권 강화와 철저한 인권보장은 민주주의의 핵심, 그를 위해서는 검경 개혁 필수적	81
• 안진걸 민생경제연구소장/상지대 초빙교수	

C/O/N/T/E/N/T/S

토론 4 105

• 이동희 경찰대 법학과 교수

토론 5 : 구성정책으로서 사법개혁추진 3대 정책의 미래 117

• 최천근 한성대학교 행정학과 교수



발제 1

자치분권시대의 수사권 분산: 체계와 과제

윤동호 국민대학교 법과대학 교수

자치분권시대의 수사권 분산: 체계와 과제

윤동호 국민대학교 법과대학 교수

- I. 서론
- II. 자치분권시대 수사조직의 신설과 재편
- III. 자치분권시대 수사권 분산의 체계
- IV. 수사권의 경합과 피의자의 입장에서 본 수사권
- V. 향후 과제

I. 서론

현행 형사절차는 검사에 의해 좌우되고 있다. 2016년 검사가 처분한 인원은 약 200만명인데, 이 중 50%인 약 100만명을 불기소처분으로 종결했다. 이를 검찰사법이라고 한다. 검찰사법은 법원이 해야 하는 사법을 검사가 한다는 의미이다. 심지어 검사가 기소유예 처분을 하면서 법적인 근거없이 교육 등을 조건으로 붙이기도 한다. 이른바 조건부 기소유예처분을 하기도 한다. 법치국가원칙의 한계를 넘어선 것이다. 그런데 기소된 약 80만명 중 약 60만명도 검사의 약식명령 청구에 의존하는 약식절차에 의해 간이하게 처리되었다. 약식절차가 정식절차로 변경되는 비율은 약 10%에 불과하다. 결국 2016년 형사사법기관이 처리한 약 200만명 중 약 160만명인 80%가 검사의 판단에 의해 실질적으로 종결되었다. 검사에게 전폭적인 신뢰를 주고 있는 형사사법체계이다. 그래서 검사의 권한을 무소불위라고 하는 것이다. 검찰공화국이란 말이 등장한 배경이다.

검사의 처분이나 판단이 합리적인지는 자료 접근성의 한계로 인해서 검증하기 어렵지만, 그 합리성에 의심이 간다. 형사실무를 보면 약식명령에 대해서 정식재판이 청구되어 법원에서 무죄가 선고가 되는 사건 중에는 무리하게 약식명령청구를 한 사건들이 있고, 정식절차에서 처리되는 20만건 중 대략 80%인 16만건은 피고인의 자백을 하여 별다른 다툼이 없이 유죄가 선고되고, 약 20%인 4만건 정도가 법정에서 다투어지는데, 이 중 약 1/3인 1만3천건은 무죄가 선고되고 있기 때문이다.

2018년 6월 21일 정부가 발표한 검·경 수사권조정 합의문(약칭하여 6·21 합의문)의 내용과 취지를 반영하여 경찰과 검찰의 수사권을 조정하고 공위공직자범죄수사처(약칭하여 공수처)를 신설하는 법안이 패스트트랙(신속처리 대상 안건)에 올려진 것은 의미가 크다. 경찰과 공수처가 검찰을 견제할 수 있기 때문이다. 최근 더불어민주당과 정부, 청와대(약칭하여 당정청)가 경찰청의 수사조직을 국가수사본부(약칭하여 국수본)으로 개편하여 흔히 사법경찰로 불리는 수사경찰과 흔히 행정경찰로 불리는 일반경찰을 분리함으로써 수사의 독립성과 공정성을 제고하려는 것도 옳다. 대통령 직속 ‘자치분권위원회(약칭하여 자분위)’가 최근 광역단위 자치경찰제 시행방안을 확정하여 자치경찰제도의 확대·시행을 본격화한 것도 옳다. 자치분권시대에는 국가경찰의 수사권은 자치경찰에도 분산되어야 한다. 이처럼 수사조직이 서로 견제하고 수사권한이 균형을 이루어야 수사권의 오·남용이 제도적으로 억제되어 시민의 인권이 덜 침해될 수 있다. 형사절차의 주된 본질은 범죄혐의자일지라도 인권을 보장하고 억울한 사람이 생기지 않도록 하는 데 있지, 권한 독점을 통한 효율적인 형사정의 실현과 피해자 보호에 있지 않다. 행정조사를 받는 것과 달리 수사의 대상이 된다는 것은 형사절차에 연루되는 고통을 겪어야 하고, 형사처벌의 위협에 놓이며, 체포·구속·수색·압수·검증 등 강제수사를 받을 수 있다는 것을 의미한다.¹⁾

이 글은 검·경수사권 조정에 따라 검찰의 기능이 바뀌고, 공수처와 국수본이 신설되며, 자치경찰제도가 확대·시행되는 자치분권시대에는 수사권이 어떻게 분산되는지 그 체계를 분석하고, 이처럼 분산된 수사권이 시민인 피의자의 입장에서 어떤 의미를 갖는지, 특히 분산된 수사권이 경합하게 되면 피의자는 어떤 수사조직의 수사를 받는지 살펴보고, 보다 진전된 인권친화적 수사권과 수사권 분산 체계의 합리성 제고를 위해서 향후 필요한 것은 무엇인지 제시하려고 한다.

1) 다만 세무공무원은 특별사법경찰관(약칭하여 특사경)의 신분을 부여받고 있지 않으므로 조세법칙조사는 그 성격을 행정조사로 봐야함에도 불구하고(同旨: 김용주, “행정조사와 특별사법경찰관리의 수사의 경계획정”, 경찰학연구 제14권 제4호, 2014. 12, 100면) 조세법 처벌절차법은 세무공무원에게 수색·압수권한을 부여하고 있고, 더욱이 영장없이 수색·압수하고 수색·압수 후 48시간 이내에 영장을 받도록 하고 있는데, 더 심각한 것은 지방법원판사에게 직접 영장을 청구할 수 있는 권한을 부여하고 있다는 것이다(제9조). 이는 ‘체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.’는 헌법 제12조 제3항에 반하는 위헌이다. 증권선물위원회의 제청으로 검찰총장이 지명하여 조사공무원의 자격을 얻은 금융위원회 소속공무원도 특사경이 아님에도 불구하고 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(약칭하여 자본시장법) 위반혐의자를 심문하거나 검사의 청구로 법관이 발부한 수색·압수영장을 받아서 수색·압수할 수 있는 것(자본시장법 제427조)도 같은 맥락에 있다.

II. 자치분권시대 수사조직의 신설과 재편

1. 공수처의 신설

백혜련의원이 대표발의한 공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(의안번호: 20029, 약칭하여 공수처법안)은 판사, 검사, 경무관급 이상 경찰 등 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 독립된 위치에서 엄정하게 수사 및 기소함으로써 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이기 위해 공수처의 신설이 필요하다고 밝히고 있다.²⁾ 검찰개혁의 수단으로 등장한 것이다.³⁾

공수처는 홍콩 염정공서, 싱가포르 탐오조사국을 모델로 한 것이다. 공수처는 고위공직자의 부정부패의 엄정한 처리를 겨냥한 제도라는 점에서 미국의 특검과도 본질적인 차이가 없다. 다만, 공수처는 미국의 특검과 달리 법의 효력기간에 제한이 없을 뿐이다. 미국의 상설 특검제가 한시적 특검제이고, 공수처가 진정한 상설 특검제이다.⁴⁾

2. 국가경찰의 수사조직은 국수본으로 개편

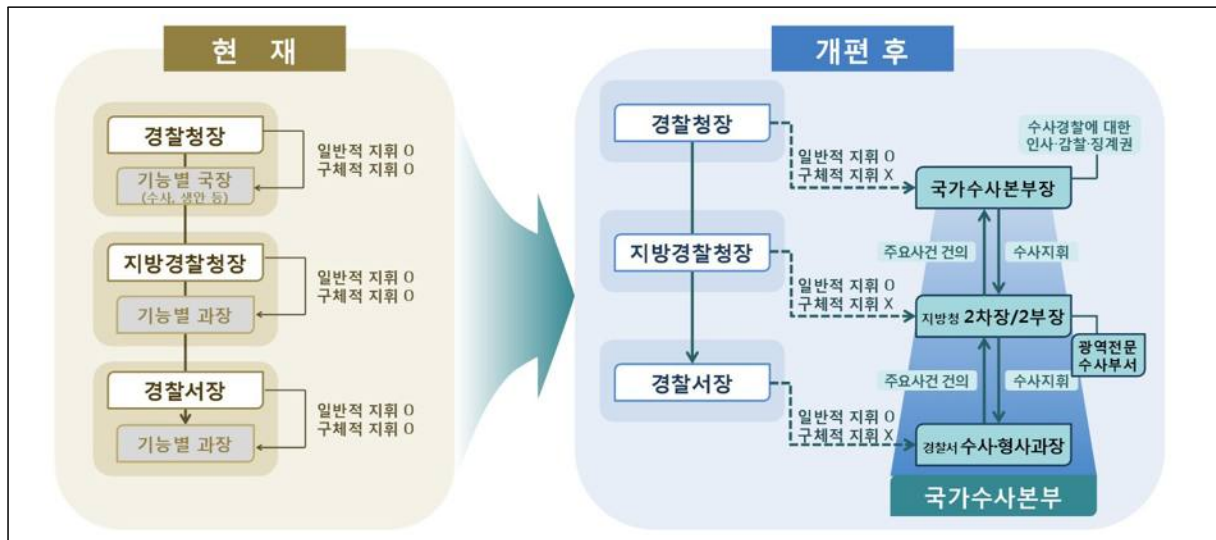
당정청은 최근 경찰관서장의 부당한 사건 개입을 차단함으로써 수사의 독립성과 공정성을 제고하기 위해서 경찰법을 개정하여 경찰청의 수사조직을 개방직 국수본으로 개편하기로 했다. 치안과 행정을 담당하는 일반경찰 또는 행정경찰은 경찰청장이 통솔하고, 수사를 담당하는 수사경찰은 국가수사본부장이 통솔하도록 하려는 것이다.

당정청 협의안에 따르면 국가수사본부장의 임기는 3년 단임으로, 임기가 끝나면 당연 퇴직한다. 국수본이 신설되면 경찰서 수사부서장(수사·형사과장 등)이 사건에 대한 지휘·감독권을 행사하고, 치안 업무를 총괄하는 경찰청장이나 지방청장·경찰서장 등 관서장은 원칙적으로 구체적인 수사지휘를 할 수 없으며, 예외적으로 국민의 생명·신체 또는 공공의 안전 등에 중대한 위험을 초래하는 긴급하고 중요한 사건의 수사에서, 경찰의 자원을 대규모로 동원하는 등 통합적으로 현장 대응할 필요가 있다고 판단할만한 상당한 이유가 있는 경우에만 지휘가 가능하다. 아래는 국수본의 설치 전·후를 비교한 것이다.

2) 공수처 신설을 반대하면서 검사를 수사검사, 기소검사, 파견검사로 분리하여 수사권의 오·남용을 막고 수사의 효율성을 제고 하자는 입장: 주승희, “검경 수사권 조정 정부합의안에 대한 비판적 검토 및 합리적 대안 모색”, 형사정책, 제30권 제2호, 2018. 8, 150면 이하.

3) 김성돈, ““고위공직자 범죄수사처” 신설의 필요성과 구체화 방안”, 성균관법학 제30권 제1호, 2018. 3, 204면 이하; 이윤제, “검찰개혁과 고위공직자비리수사처”, 형사법연구 제29권 제1호, 2017. 3, 120면 이하.

4) 윤동호, “고위공직자비리수사처 신설의 필요성과 정당성”, 형사정책연구, 제22권 제1호, 2011·봄호, 70면.



3. 자치경찰제도의 확대·시행

가. 개요

‘자분위가 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 적극적으로 협력한다’는 6·21 합의문에 따라, 자분위는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고, 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위한 광역단위 자치경찰제 시행방안을 확정한다.⁵⁾ 이에 따르면 현행 경찰법은 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(약칭하여 국가·자치경찰법)로 제명 변경 및 전면 개정된다. 이런 단일법 아래 국가경찰 및 자치경찰에 관한 사항을 함께 규율하여 일체감 형성 및 원활한 상호협조·협력체계를 조성한다. 국가·자치경찰법(경찰청 소관)의 자치경찰 관련 사항(제3장~제5장)은 행정안전부 및 경찰청 공동소관으로 하여, 지방행정과 치안행정의 효율적 연계를 도모한다. 아래는 자치경찰제도의 확대 시행 전·후를 비교한 것이다.

5) 자치경찰제도 도입논의의 연혁은 이기춘, “한국 자치경찰제도의 이상적 모델”, 지방자치법연구 제18권 제1호, 2018. 3, 32면 이하 참조.



나. 인력과 재정 및 사무배분

자치단체의 신규 인력증원 없이, 필요한 인력은 지역경찰·교통 등 국가경찰 약12만 명의 1/3 정도 수준인 ‘총 4만3천 명’을 ‘단계적’으로 자치단체로 이관하여 자치경찰제도를 시행한다. 1단계 7~8,000명 → 2단계 30,000~35,000명 → 3단계 43,000명 → 최종단계평가 후 추가 확대된다. 이처럼 신규 증원 없이 국가경찰의 인력을 이관하고 시설·장비 등 공동 활용하여 신규 재정부담을 최소화한다. 초기 시행단계는 국가가 재정을 부담하고, 전국 확대 시 경찰 교부세 등 강구한다.

지역 밀착 부서인 ‘지구대·파출소’는 사무배분에 따라 자치경찰로 이관되고, 생활안전·여성 청소년·교통 등 주민밀착형 민생치안 활동을 수행한다. 112신고 출동 및 현장 초동조치는 공동 대응, 업무혼선 및 국민불편을 최소화한다. 긴급조치가 필요한 사건현장에 대한 현장보존 등 ‘초동조치권’ 부여하고, 정치적 중립을 위해 합의제 행정기관으로 ‘시·도경찰위원회’가 설치된다.

다. 조직과 인사

(1) 시·도경찰위원회 설치 및 운영

시·도지사 소속으로 시·도 경찰위원회를 합의제 행정기관으로 설치하여, 자치경찰 사무를 관장하고, 시·도지사로부터 정치적 중립을 유지하고 독립적으로 직무를 수행할 수 있도록 한다. 위원은 위원장 포함 총 5명, 위원장 및 위원 1명을 상임으로 하는데, 시·도의회(2명), 대법

원(1명), 국가경찰위원회(1명)가 추천한 자를 시·도지사가 임명한다.

자치경찰본부장(자치치안정감~자치경무관)은 시·도경찰위원회 추천(2배수)을 받아 시·도지사가 임명하며, 필요시 외부에서 공모를 통해 임명한다. 본부장의 임기는 2년이며 1회에 한하여 연임할 수 있다. 자치경찰 관련 평가, 업무협약, 조직·인사·예산 등 주요 정책을 심의·의결하고 국가경찰에 대한 협력·조정 의견을 제출한다.

구분		주요 내용	비고
위원 임명	구성	• 5명(위원장 및 위원1명은 상임), 임기 3년 1회 연임 가능 * 시·도의회 2, 대법원 1, 국가경찰위원회 1명 추천	
	결격 사유	• 정당 당적이탈 3년, 선출직 퇴직 3년, 검·경·국정원·군인 퇴직 3년, 국가·지자체공무원 퇴직 3년 이내 임명 금지	
소관 사무	자치 경찰 관련	• 자치경찰 활동 목표수립 및 평가, 국가·자치경찰 간 업무협약, 자치경찰 조직·인사·예산·장비 등 주요 정책 • 자치경찰본부장·자치경찰대장 추천 등 자치경찰공무원 임용, 부패방지, 인권남용 제도개선 및 시정, 고충심사 등	심의 의결
	국가 경찰 관련	• 자치경찰 직무수행과 관련된 업무협약 체결·변경 관련 해당 지방경찰청장에 의견제시 • 해당 지방경찰청장과 협력·조정이 어려운 경우 국가경찰위원회에 대한 심의·조정 요청	의견 제시

(2) 자치경찰본부 및 자치경찰대 설치

시·도에 ‘자치경찰본부’, 시·군·구에 ‘자치경찰대’를 신설한다. 자치경찰본부 직속으로 필요한 조직을 설치할 수 있고, ‘자치경찰대’는 치안행정 수요에 따라 통합·분할하여 설치할 수 있다. 자치경찰대 소속으로 ‘지구대·파출소’를 설치하여 민생치안활동을 지원한다.

자치경찰대장은 공동사무처리, 연계를 위해 시·군·구청장과 상시협의회를 설치할 수 있고 (시·도조례로 정함), 주민참여 영역을 확대한다. 자치경찰대장(자치경무관~자치경정)도 시·도경찰위원회 추천을 받아 시·도지사가 임명하는데, 시·도경찰위원회가 추천할 때 자치경찰본부장과 해당 시·군·구청장의 의견을 듣도록 하여, ‘지역특성에 적합한 치안서비스 제공’이라는 국정과제 취지를 구현한다. 자치경찰공무원의 계급·임용·교육훈련 등은 국가경찰공무원과의 체계성·통일성을 유지한다는 원칙 아래 특수성을 일부 반영한다. 아래 표는 국가경찰과 자치경찰의 인사운영체계를 비교한 것이다.

구분	국가경찰공무원	자치경찰공무원
계급	• 치안총감~순경	• 자치치안정감~자치순경
임용	• 총경 이상: 대통령 임용 • 경정 이하: 경찰청장 임용	• 자치총경 이상: 시도지사 임용 • 자치경정 이하: 시도경찰위원장 임용
교육 훈련	• 경찰청장이 총괄	• 시·도경찰위원회 위원장이 총괄
심사 기구	• 인사위원회: 경찰청에 설치 • 승진심사위원회: 경찰청에 중앙, 지방경찰청 등에 보통승진심사위 설치	• 인사위원회: 시·도경찰위원회에 설치 • 승진심사위원회: 시·도경찰위원회 및 자치경찰본부 등에 승진심사위 설치

(3) 국가경찰과 협조체계 구축

국가경찰은 현행 ‘지방경찰청-경찰서’ 체계 유지하되, 경찰서 소속으로 중대·긴급한 사건·사고 대응에 필요한 ‘순찰대’를 설치·운영한다.

112 종합상황실을 국가경찰 소속으로 운영하고, 자치경찰공무원(파견)과 합동근무체계를 갖추어 정보공유 및 긴밀한 협조체제를 구축한다. 국가·자치경찰은 112 종합상황실로부터 각종 사건·사고 등에 대한 출동요구를 받은 경우 소관사무와 관계없이 지체 없이 출동·지원한다.

라. 국가경찰과 자치경찰의 견제와 균형

자치단체가 이관받는 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인력·장비 등 소요비용에 대한 국가의 재정적 지원의무를 법률에 규정한다. 자치경찰의 설치·운영 예산은 시·도 경찰위원회 심의·의결을 거쳐 시·도지사가 수립한다.

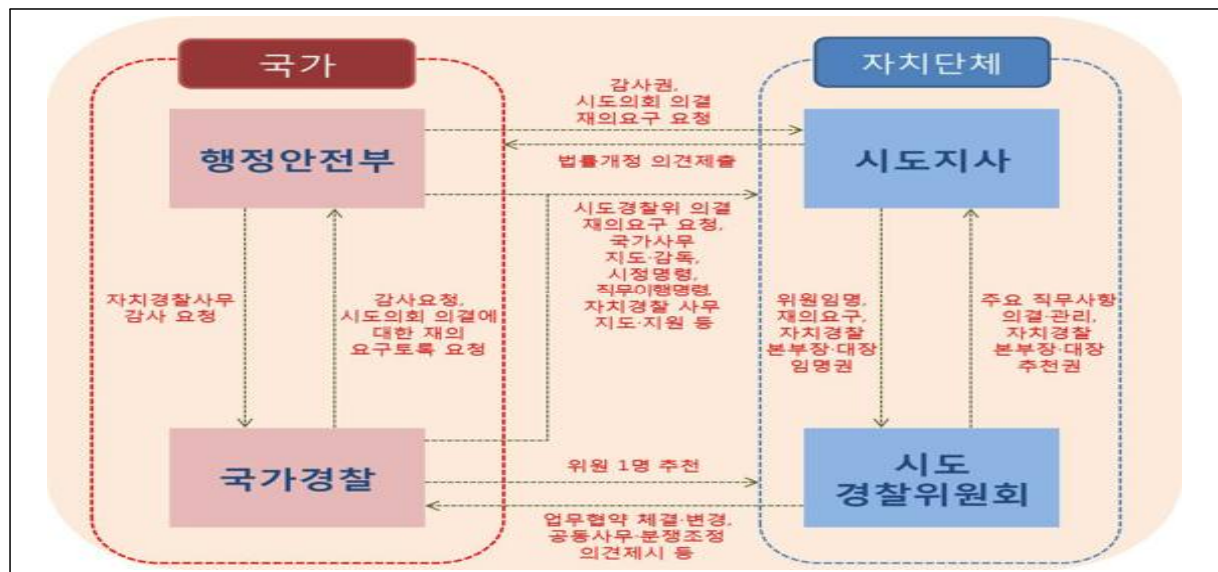
시·도지사는 시·도 경찰위원회 의결과 시·도의회 재적의원의 2/3 이상 동의를 받아, 자치경찰 관련 법률반영 의견을 자분위를 거쳐 관계 중앙행정기관장에게 제출할 수 있다. 관계 중앙행정기관은 타당성이 인정되는 경우, 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제8조⑥에 따라 법령 제·개정 등의 조치를 한다.

행정안전부장관과 경찰청장 모두 국가경찰위원회를 거쳐 조언·권고·지도하고 그 내용을 상호 통보한다. 자치경찰사무 중 ‘국가사무에 대한 지도·감독’도 행정안전부장관·경찰청장 모두 국가경찰위원회를 거쳐 지도·감독하고, 그 내용을 상호 통보한다. 행정안전부장관과 경찰청장 모두 국가경찰위원회를 거쳐 명령하고 그 내용을 상호 통보한다.

6) 제8조(지방자치와 관련되는 법령의 제정·개정) ① 중앙행정기관의 장은 지방자치와 관련되는 법령을 제정 또는 개정하는 경우에는 자치분권의 기본이념에 적합하도록 하여야 하며, 관련 현행 법령을 조속히 정비하여야 한다. ② 중앙행정기관의 장은 지방자치와 관련되는 법령을 제정하거나 개정하려는 경우 미리 위원회에 통지하여야 한다. ③ 위원회는 제2항에 따라 중앙행정기관의 장으로부터 통지를 받은 법령에 대하여 지방자치발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 중앙행정기관의 장에게 의견을 제출할 수 있다.

시·도의회 의결에 대해서는 미리 국가경찰위원회의 의견을 들어 행정안전부 장관이 재의를 요구하되, 경찰청장은 국가경찰위원회를 거쳐 행정안전부 장관에게 재의요구토록 요청할 수 있다. 시·도경찰위원회 의결에 대한 재의요구 요청은 행정안전부 장관은 경찰청장의 의견을 들어 국가경찰위원회를 거쳐 요청하고, 경찰청장은 국가경찰위원회·행정안전부 장관을 거쳐 요청한다.

경찰청장은 행정안전부 장관에게 지방자치법에 따른 감사를 요청할 수 있고, 국가경찰과 자치경찰, 자치경찰 간 분쟁조정은 지방자치법의 분쟁조정 규정에 따라 가능하다.



4. 검·경수사권 조정에 따른 검찰의 기능 변화

가. 국수본의 수사에 대한 통제권

백혜련의원이 대표발의한 형사소송법 일부개정법률안(의안번호: 16499, 약칭하여 형소법개정안)에 따르면 일반사법경찰관에 대한 검사의 수사지휘권은 폐지되지만, 검사는 아래 표와 같이 보완수사 요구권, 기록등본 요구권, 시정조치 요구권, 송치요구권 등을 행사할 수 있고, 사법경찰관에 대한 직무배제·징계요구권이 신설되며, 혐의가 없는 사건은 경찰이 종결하도록 하되, 검사가 이를 모두 검증하도록 하는 한편, 재수사를 요청할 권한 등도 검사에게 부여하고 있다.

단계	영역	검사의 통제장치
수사 진행 중	영장청구	△ 영장관련 보완수사 요구권 △ 직무배제 및 징계요구권
	법령위반, 인권침해, 수사권남용 등	△ 사건기록등본 송부 요구권 △ 시정조치 요구권 △ (경찰)송치의무 △ 징계요구권
	경합사건	△ 사건경합 시 검사 우선권
송치 후	보완수사 요구	△ 송치사건 보완수사 요구권 △ 직무배제 및 징계요구권
	기소권	△ 기소권 행사에 의한 통제
불송치 후	검사	△ 불송치사건기록 검사 송부 △ 재수사 요청권
	사건관계인	△ 불송치사실 통보 △ 이의신청 시 검사에 사건 송치

검사의 이와 같은 꼼꼼한 통제권을 형소법개정안은 아래와 같이 규정하고 있다. 검사는 송치사건의 공소제기 여부 결정 또는 공소의 유지에 관하여 필요한 경우 및 사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부 결정에 관하여 필요한 경우 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있고, 사법경찰관은 지체 없이 이를 이행하여야 하며, 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 사법경찰관이 정당한 이유 없이 검사의 보완수사 요구에 따르지 아니하는 때에는 해당 사법경찰관의 직무배제 또는 징계를 요구할 수 있고, 그 징계 절차는 공무원 징계령 또는 경찰공무원 징계령에 따른다(제197조의2).

검사는 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 경우 사법경찰관에게 사건기록 등본 송부, 시정조치, 사건 송치를 요구할 수 있고, 사법경찰관은 지체 없이 이를 이행하여야 하며, 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 있었던 때에는 해당 사법경찰관리의 징계를 요구할 수 있고, 그 징계 절차는 공무원 징계령 또는 경찰공무원 징계령에 따른다(제197조의3).

검사는 사법경찰관이 사건을 송치하지 아니한 것이 위법 또는 부당한 때에는 사법경찰관에게 그 이유를 문서로 명시하여 재수사를 요청할 수 있고, 사법경찰관은 검사의 재수사 요청이 있는 때에는 재수사하여, 범죄의 혐의가 인정되는 경우에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계서류와 증거물을 송부하여야 하고, 그 밖의 경우에는 그 이유를 명시한 서면과 함께 사건기록 등본을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다(제245조의8).

나. 검사의 직접 수사 범위 제한

백혜련의원이 대표발의한 검찰청법 일부개정법률안(의안번호: 16500, 약칭하여 검찰청법개정안)은 검사가 직접 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위를 아래와 같이 규정하고 있다(제4조 제1항 제1호 단서). ①대통령령으로 정하는 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위

사업범죄 등 중요범죄, ②경찰공무원이 직무와 관련하여 범한 범죄, ③이들 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 형법의 위증·증거인멸·무고의 죄(제152조, 제154조부터 제156조까지).

이는 6·21 합의문이 아래와 같이 밝힌 검사의 직접 수사 대상 범죄를 반영한 것이다.

- △ 부패범죄: 뇌물, 알선수재, 배임수증재, 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
- △ 기타범죄: 방산비리 관련, 사법방해 관련(군사기밀보호법, 위증, 증거인멸, 무고 등)

다. 자치경찰과 특사경에 대한 수사지휘권 행사

검찰청법개정안은 범죄수사에 관한 검사의 지휘·감독권의 대상을 특별사법경찰관리 및 사법경찰관리의 직무를 행하는 자치경찰공무원으로 한정하여, 일반사법경찰관리의 수사는 검사의 지휘·감독 대상에서 제외한다(제4조 제1항 제2호).

III. 자치분권시대 수사권 분산의 체계

1. 공수처의 수사권과 기소권

가. 공수처의 수사권: 주관적·사향적 수사 관할

공수처는 고위공직자범죄(제2조 제3호)와 관련범죄(제2조 제4호)에 대해서만 수사할 수 있다(공수처법안 제3조 제1항 제1호). 고위공직자로 재직 중에 A.고위공직자 본인이 범한 특정범죄(A)와 그 가족⁷⁾이 고위공직자의 직무와 관련하여 범한 특정범죄(B) 및 이와 관련범죄만 수사가 가능하다는 점에서⁸⁾ 공수처의 수사 관할의 특성은 주관적·사향적이라고 할 수 있다.

공수처법안은 아래 8가지를 특정범죄로 규정하고, A와 B를 ‘고위공직자범죄’라고 부른다(제2조 제3호). ①형법 제7장의 공무원의 직무범죄(제122조~제133조, 다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우 포함), ②직무와 관련되는 형법의 공용서류등무효·공용물파괴죄(제141조), 공문

7) 공수처신설안 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “가족”이란 배우자, 직계존비속을 말한다. 다만, 대통령의 경우에는 배우자와 4촌 이내의 친족을 말한다.

8) 공수처신설안 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “고위공직자범죄”란 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련하여 범한 죄에 한정한다.

서·전자기록위조 및 행사범죄(제225조, 제227조, 제227조의2, 제229조[제225조, 제227조 및 제227조의2의 행사죄에 한정]), 제40장의 횡령과 배임의 죄(제355조~제357조 및 제359조, 다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우 포함), ③특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률의 알선수재죄(제3조), ④변호사법의 알선수재죄(제111조), ⑤정치자금법의 정치자금부정수수죄(제45조), ⑥국가정보원법의 정치관여죄(제18조)와 직권남용죄(제19조), ⑦국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률의 위증등의 죄(제14조 제1항), ⑧특정범죄(①~⑤)로 인한 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률의 범죄수익등(제2조 제4호)의 은닉·가장죄(제3조)와 수수죄(제4조).

고위공직자는 다음 중 어느 하나의 직에 재직 중인 사람 또는 그 직에서 퇴직한 사람을 말하지만, 장성급 장교는 현역을 면한 이후도 포함된다(공수처법안 제2항 제1호).

△ 국회: 2.국회의장 및 국회의원,

9.국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처의 정무직공무원

△ 대통령과 행정부: 1.대통령, 5.국무총리와 국무총리비서실 소속의 정무직공무원,

7.「공공감사에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 중앙행정기관의 정무직공무원,

8.대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원 소속의 3급 이상 공무원,

11.검찰총장, 13.검사,

14.경무관 이상 경찰공무원, 15.장성급 장교,

16.금융감독원 원장·부원장·감사,

17.감사원·국세청·공정거래위원회·금융위원회 3급 이상 공무원.

△ 법원과 헌법재판소: 3.대법원장 및 대법관, 4.헌법재판소장 및 헌법재판관,

10.대법원장비서실, 사법정책연구원, 법원공무원교육원,

헌법재판소 사무처의 정무직공무원, 13.판사

△ 선거관리위원회: 6.중앙선거관리위원회의 정무직공무원

△ 지방자치단체: 12.특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 교육감

공수처법안은 고위공직자범죄와 관련된 아래 4가지를 ‘관련범죄’라고 부른다(제2항 제4호). ①고위공직자와 형법의 공동정범·교사범·방조범(제30조부터 제32조까지)관계에 있는 자가 범한 ①~⑧의 고위공직자범죄, ②고위공직자를 상대로 한 형법의 뇌물공여죄(제133조)와 배임증재죄(제357조 제2항), ③고위공직자범죄와 관련된 형법의 범인은닉·위증·증거인멸·무고의 죄(제151조 제1항, 제152조, 제154조~제156조)와 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률의 위증등의 죄(제14조 제1항), ④고위공직자범죄의 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄.

나. 공수처의 기소권: 주관적·사향적 기소 관할

고위공직자범죄의 주체가 특정인(대법원장 및 대법관, 검찰총장, 판사 및 검사, 경무관 이상 경찰공무원)인 경우, 그 범죄와 관련범죄는 검사가 아니라 공수처가 공소제기와 그 유지를 한다(공수처법안 제3조 제1항 제2호).

2. 검찰의 수사권과 기소권

가. 검사와 검찰수사관의 수사권: 객관적·사향적 관할

검사는 범죄의 혐의 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사해야 하지만(형소법개정안 제196조), 앞서 보았듯이 아래 3가지 범죄에 대해서만 가능하다(검찰청법개정안 제4조 제1항 제1호 단서). ①대통령령으로 정하는 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄 등 중요범죄, ②경찰공무원이 직무와 관련하여 범한 죄, ③이들 범죄(①, ②) 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 형법의 위증·증거인멸·무고의 죄(제152조, 제154조~제156조). 검사의 수사 관할은 공수처와 달리 인적인 제한이 없이 단순히 특정범죄라는 점에서 그 특성이 객관적·사향적이라고 할 수 있다.

공수처장은 공수처검사의 범죄 혐의를 발견한 경우에 관련 자료와 함께 이를 대검찰청에 통보하여야 한다(공수처법안 제25조 제1항).

형소법개정안에 ‘검찰청 직원으로서 사법경찰관리의 직무를 행하는 자와 그 직무의 범위를 법률로 정한다’라고 규정하고, 검찰수사관은 검사의 지휘를 받아서만 수사하도록 하며, 1차적 수사종결권은 부여하지 않는다(제249조의9). 검사의 수사권이 제한되면 2018. 9. 1. 현재 약 6천명인 검찰수사관 인원의 조정 및 재배치가 필요할 것으로 생각한다.

나. 검사의 기소권: 객관적·일반적 기소 관할

공수처검사가 고위공직자범죄등에 관한 수사를 한 때에는 공수처에서 공소제기와 그 유지가 가능한 범죄(대법원장 및 대법관, 검찰총장, 판사 및 검사, 경무관 이상 경찰공무원의 고위공직자범죄와 관련범죄)를 제외하고, 관계 서류와 증거물을 지체 없이 서울중앙지방검찰청 소속 검사에게 송부하여야 하고, 이에 따라 관계서류와 증거물을 송부받아 사건을 처리하는 검사는 공수처장에게 해당 사건의 공소제기 여부를 신속하게 통보하여야 한다(공수처법안 제26조).

공수처법안이 ‘공수처장은 고위공직자범죄에 대하여 불기소 결정을 하는 때에는 공수처법안 제2조 제4호에 의하여 인지한 사건을 검찰총장에게 이첩하여야 한다.’는 규정(제27조)을 둔

것은, 특정범죄(대법원장 및 대법관, 검찰총장, 판사 및 검사, 경무관 이상 경찰공무원의 고위 공직자범죄와 관련범죄)는 공수처가 우선적으로 공소제기와 그 유지가 가능한 범죄이기 때문이다.

3. 국수본과 해양경찰의 수사권

가. 일반사법경찰관 또는 일반수사경찰: 수사개시권·1차적 수사종결권

국수본과 해양경찰청의 사법경찰관리는 특별사법경찰관리(약칭하여 특사경)에 견줘 일반사법경찰관리 또는 일반수사경찰이라고 할 수 있다.

사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 수사를 하여야 하고, 사법경찰관은 수사의 보조를 하여야 한다(형소법개정안 제197조). 사법경찰관이 범죄를 수사한 때, 범죄의 혐의가 인정되는 경우에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하고, 그 밖의 경우에는 그 이유를 명시한 서면과 함께 사건기록 등본을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다(형소법개정안 제245조의5).

사법경찰관이 검사에게 사건을 송치하지 아니하는 경우에는 서면으로 고소인·고발인·피해자 또는 그 법정대리인에게 사건을 검사에게 송치하지 아니하는 취지와 그 이유를 통지하여야 하고(형소법개정안 제245조의6), 통지를 받은 사람은 해당 사법경찰관 소속 관서의 장에게 이의를 신청할 수 있으며, 사법경찰관은 고소인 등의 이의 신청이 있는 때에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하며 처리결과와 그 이유를 신청인에게 통지하여야 한다(형소법개정안 제245조의7).

나. 국수본의 수사권: 객관적·일반적 수사 관할

경찰청과 그 소속기관 직제(대통령령 제29739호)에 따르면 경찰청은 치안에 관한 사무를 관장한다(제3조). 따라서 해양경찰과 달리 해양에서 발생한 범죄라는 지역적 제한이 없고, 또 공수처와 달리 인적인 제한도 없으며, 수사 대상이 되는 범죄에도 제한이 없다. 이런 점에서 수사 관할의 특성이 객관적·일반적이라고 할 수 있다.

다. 해양경찰의 수사권: 지역적(해양)·객관적·일반적 수사 관할

해양경비비법(법률 제14839호)에 따르면 해양경찰의 임무는 해양경비에 있고,⁹⁾ 해양경찰청과 그

9) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “해양경비”란 해양경찰청장이 경비수역에서 해양주권의 수호를 목적으로 행하는 해양안보 및 해양치안의 확보, 해

소속기관 직제(대통령령 제29593호)에 따르면 해양경찰청은 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장한다(제3조). 따라서 해양에서의 범죄수사는 원칙적으로 해양경찰이 담당한다고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 이런 점에서 수사 관할의 특성이 지역적·일반적이라고 볼 수 있다. 해양경찰은 해양에서 일반적 수사관할권을 가지고 있는 유일한 국가기관이라고 할 수 있다.

4. 특사경의 종속적·제한적 수사권

가. 검사의 지휘를 받아야 하는 종속적 수사권

현행 형사소송법 제197조(형소법개정안 제245조의10)는 특사경이라는 제목 아래 ‘삼립, 해사, 전매, 세무, 군수사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 특별사법경찰관리와 그 직무의 범위는 법률로 정하도록’ 하고 있고, 이에 따라 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률(약칭하여 특사경법)이 제정되어있다.

특사경은 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거에 관하여 수사를 개시·진행하여야 하지만, 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받고 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야 하며, 범죄를 수사한 때에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 한다(형소법개정안 제245조의10). 특사경의 수사환경이 열악하고¹¹⁾ 수사 전문성을 기대하기 힘들어서¹²⁾ 특사경의 수사는 여전히 검사의 지휘·감독의 대상으로 한 것이다. 이런 점에서 특사경의 수사권의 특성은 종속적이다. 자치분권시대에는 특사경의 수사여건을 향상하고 수사역량을 강화할 필요가 있다.¹³⁾

양수산자원 및 해양시설의 보호를 위한 경찰권의 행사를 말한다.

제7조(해양경비 활동의 범위) 해양경찰청 소속 경찰공무원(이하 “해양경찰관”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 해양경비 활동을 수행한다.

1. 해양 관련 범죄에 대한 예방
2. 해양오염 방제 및 해양수산자원 보호에 관한 조치
3. 해상경호, 대(對)테러 및 대간첩작전 수행
4. 해양시설의 보호에 관한 조치
5. 해상항행 보호에 관한 조치
6. 그 밖에 경비수역에서 해양경비를 위한 공공의 안녕과 질서유지

10) 손영태, “해양경비안전본부의 해양경찰권 적정운영방안에 관한 연구: -일본 해상보안청과의 비교를 중심으로-”, 한국경호경비학회, 제42호(2015), 370면.

11) 환경특별사법경찰의 경우 수사활동비가 예산에 편성되어있지 않아서 수사비용을 변칙 처리하거나 사비로 충당하고(양재열, “환경오염 예방 및 방지를 위한 환경특별사법경찰제도의 합리적 운영방안 고찰”, 자치경찰연구, 2015년 가을, 82면), 2017년 조사에 따르면 전국적인 소방특사경은 1,614명인데 이중 특가경 업무만을 전담하는 인원은 58명(3.6%)에 불과하다고 한다(박형진 외5인, “소방특별사법경찰제도의 문제점에 따른 개선방안 연구”, 한국화재소방학회 논문지 제32권 제5호, 2018. 10, 85면).

12) 서울시 민생사법경찰단은 2017년 8월 공중위생, 의약, 식품위생, 환경의 주요 4개 분야 범죄를 대상으로 자치구 특사경의 수사실태를 조사하였는데, 자치구 특사경의 80%는 특사경 지명 이전에 해당분야 근무경력이 없다고 한다(강필영, “특별사법경찰의 범죄수사 실태에 대한 실증적 고찰”, 한국치안행정논집 제15권 제1호, 2018. 4, 16면).

13) 신현기, “특별사법경찰제의 발전과정과 성과에 대한 고찰”, 자치경찰연구, 2012년 가을, 20면 이하.

나. 사항적·장소적으로 제한된 수사권

(1) 특사경의 분류와 유형

특사경은 기본적으로 개별 행정영역의 전문가이다. 그래서 일반행정공무원임에도 수사권을 행사할 수 있는 특사경의 신분을 부여하여 그 전문영역에 관한 범죄를 수사할 수 있도록 한 것이다. 이런 점에서 특별경찰이 아니라 전문경찰로 부르는 것이 보다 적절한데, 노동경찰로도 불리는 근로감독관이 그렇다. 그런데 수사권이 업무의 전문성에 추가하여 장소적 특수성을 갖기도 한다. 해당 장소의 범죄가 발생했을 때 즉각적으로 대응하여 해당 장소의 안전을 유지하려는 것이다.¹⁴⁾ 교도소 등 구금시설에 근무하는 공무원의 수사권이 그렇다. 특사경의 수사권은 전문적 사항이나 특수한 장소에 국한된다고 볼 수 있다. 수사 관할이 사항적·장소적으로 제한되는 특성을 갖는다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

이런 점에서 특사경은 크게 사항적 전문성에 비중을 둔 특사경(사항적 특사경)과 장소적 특수성에 비중을 둔 특사경(장소적 특사경)으로 구별할 수 있다. 장소적 특사경은 원칙적으로 해당 장소에서 발생하는 모든 범죄에 대해서 수사권을 갖지만, 사항적 특사경은 해당 관할의 특정범죄에 대해서만 수사권을 갖는다.

특사경은 수사권의 부여 방식에 따라 법률이 직접 부여하는 A.당연직 특사경과 소속 관서의 제청이나 추천을 받아서 지방검찰청검사장이 지명하거나 관서장이 직접 지명하는 B.지명직 특사경 및 소속 기관장이 지방검찰청검사장에게 보고하는 C.보고직 특사경 3가지로 구별할 수 있다.

특사경은 그 소속을 기준으로 중앙정부 소속의 국가공무원인 국가특사경과 지방자치단체 소속의 지방공무원인 자치특사경으로 구별할 수 있다. 그런데 극히 예외적으로 공무원이 아니지만 특사경의 자격을 부여받은 특사경도 있다. 이를 민간특사경이라고 부르려고 한다. 이런 민간특사경은 장소적 특사경과 사항적 특사경 모두에 있다. 아래에서는 장소적 특사경, 사항적 특사경, 민간특사경 3가지로 구별하여 각각의 특사경이 어떠한 수사권을 갖는지 본다

(2) 장소적 특수성에 비중을 둔 특사경(장소적 특사경)

장소적 특사경의 경우 장소에 따라 수사권을 국가특사경만 갖기도 하고, 국가특사경과 자치특사경이 함께 갖기도 한다.

㉠ 국가특사경의 전속적 수사권

14) 전대양·김종오, “철도특별사법경찰제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 경찰학논총 제17권 제1호, 2012, 319면.

15) 이근우, “특별사법경찰제의 체계적 통일성을 위한 기초연구”, 안암법학 제35호, 2011, 188면 이하.

- 형사구금시설: 시설¹⁶⁾의 장(당연직), 그 밖의 국가공무원(지명직)
- 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률에 따른 의료·양육지원시설: 국가보훈처와 그 소속 기관의 국가공무원(지명직)¹⁷⁾
- 등대: 6급~9급 국가공무원(지명직)¹⁸⁾
- 역 구내 및 열차 안 범죄와 철도시설 및 열차 안에서 발생한 철도안전법의 범죄: 국토교통부(약칭하여 국토부)와 그 소속 기관의 6급~9급 철도경찰공무원(지명직)¹⁹⁾

(나) 국가특사경과 자치특사경의 병존적 수사권

- 산림보호 단속전담공무원(보고직²⁰⁾): 수사 대상 범죄를 특정하지 않고 있지만, 산림을 훼손하는 범죄에 한정된다고 봐야 한다.
- 산림보호·경영사무공무원과 국립학교의 실습림 및 관리림 보호공무원(지명직): 임야에서 발생하는 산림, 그 임산물과 수렵에 관한 범죄
- 목재제품 규격·품질 단속 공무원(지명직): 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률의 범죄
- 자연공원법의 공원관리청 소속 공원관리 공무원(지명직): 관할 공원구역에서 발생하는 자연공원법의 범죄와 경범죄처벌법의 범죄의 현행법

(3) 사항적 전문성에 비중을 둔 특사경(사항적 특사경)

사항적 특사경의 경우에도 전문적 사항이 무엇인지에 따라 수사권을 국가특사경만 갖기도 하고, 국가특사경과 자치특사경이 함께 갖기도 하며, 자치특사경만 갖기도 한다.

(㉞) 국가특사경의 전속적 수사권

△ 군사·국가안보·출입국·병무·관세 분야

- 군사법경찰관²¹⁾(지명직): 군용물 등 범죄에 관한 특별조치법과 군사기밀보호법의 범죄

16) 교도소·소년교도소·구치소 또는 그 지소, 소년원 또는 그 분원의 장이나 소년분류심사원 또는 그 지원, 보호감호소·치료감호시설 또는 그 지소

17) 현재는 특사경권 제청이 없어서 사문화된 규정으로서, 6·25전쟁과 월남전의 부상자와 고엽제 환자 보호병원에서 치료하는 과정에서 환자 쪽과 의료인 사이의 충돌상황이 자주 발생하여 당시에는 특사경이 필요했다(양재열·양현호, “행정기관의 특별사법경찰권 확장 논의에 대한 연구”, 자치경찰연구, 2016년 겨울, 64면 이하).

18) 현재는 대부분 무인등대로 운영되고 있어서 현실적으로 특사경권 지명에 대한 검토가 필요하다(양재열·양현호, 앞의 논문, 68면).

19) 이른바 철도경찰인데 이들이 국가공무원임에도 국가기관이 아니라 한국철도공사법이 규정한 한국철도공사라는 공기업에 근무하는 것은 문제이고 한국철도공사가 자체적으로 치안유지인력을 양성할 필요가 있다(전대양·김종오, “철도특별사법경찰제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 경찰학논총 제17권 제1호, 2012, 319면 이하). 이와 별도로 경찰청은 지하철 범죄예방을 위해서 서울지하철경찰대를 운영하고 있으며, 또 이와 별도로 서울지하철 운영회사들이 자체적으로 지하철보안요원제나 지하철보안관제도를 운영하고 있는데, 이들은 특사경 자격이 없다.

20) 제4조(산림 보호에 종사하는 공무원) 산림청과 그 소속 기관(산림항공관리소는 제외한다), 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·구에서 산림 보호를 위한 단속 사무를 전담할 자로서 그 소속 기관의 장이 관할 지방검찰청검사장에게 보고한 임업주사 및 임업주사보는 사법경찰관의 직무를, 임업서기 및 임업서기보는 사법경찰관의 직무를 수행한다. 그런데 현재 이 보고직 산림특사경은 없다고 한다(문봉식·이대희, “산림 특별사법경찰관의 활성화방안에 대한 연구”, 한국범죄심리연구 제12권 제1호, 2016, 49면).

- 국정원 직원(원장의 지명직²²⁾):국가정보원법의 범죄²³⁾
- 출입국관리공무원(당연직): 출입국관리에 관한 범죄와 이와 경합범관계인 범죄²⁴⁾
- 병무청과 그 소속기관의 병역기피등단속공무원(지명직): 병역법의 병역기피범죄²⁵⁾
- 관세법에 따라 관세법을 조사하는 세관공무원(지명직): 수출입 관련 관세범죄²⁶⁾

△ 소방·(원자력)안전·노동 분야

- 소방준감이나 지방소방준감 이하의 소방공무원(지명직): 소방·안전 관련 법률²⁷⁾의 범죄
- 원자력안전위원회와 그 소속기관의 원자력안전관리와 관련된 조사·노동단속공무원(지명직): 원자력의 안전 관련 범죄²⁸⁾
- 근로기준법의 근로감독관(당연직)과 지방고용노동청, 지방고용노동청 지청 및 그 출장소의

- 21) 군사법원법 제43조(군사법경찰관) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 군사법경찰관으로서 범죄를 수사한다.
1. 헌병과(憲兵科)의 장교, 준사관 및 부사관과 법령에 따라 범죄수사업무를 관장하는 부대에 소속된 군무원으로서 범죄수사업무에 종사하는 사람
 2. 법령에 따른 기무부대에 소속된 장교, 준사관 및 부사관과 군무원으로서 보안업무에 종사하는 사람
 3. 국가정보원 직원으로서 국가정보원장이 군사법경찰관으로 지명하는 사람
 4. 검찰수사관
- 22) 국가정보원법 제16조(사법경찰관) 국정원 직원으로서 원장이 지명하는 사람은 제3조제1항제3호 및 제4호에 규정된 죄에 관하여 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 및 「군사법원법」의 규정에 따라 사법경찰관리와 군사법경찰관리의 직무를 수행한다.
- 23) 제3조 제1항 제3호의 죄(형법의 내란의 죄와 외환의 죄, 군형법의 반란의 죄와 암호 부정사용의 죄, 군사기밀 보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄)와 제4호의 죄(국정원 직원의 직무와 관련된 범죄)
- 24) 「형법」 제2편 제20장 문서에 관한 죄 및 같은 편 제21장 인장에 관한 죄, 「여권법」 위반범죄, 「밀항단속법」 위반범죄
- 25) 제86조(도망·신체손상 등) 병역의무를 기피하거나 감면받을 목적으로 도망가거나 행방을 감춘 경우 또는 신체를 손상하거나 속임수를 쓴 사람은 1년 이상 5년 이하의 징역에 처한다.
- 제87조(병역판정검사의 기피 등) ① 병역판정검사, 재병역판정검사, 신체검사 또는 확인신체검사를 받을 사람을 대리(代理)하여 병역판정검사, 재병역판정검사, 신체검사 또는 확인신체검사를 받은 사람은 1년 이상 3년 이하의 징역에 처한다.
- 26) 「관세법」, 「관세사법」, 「수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특별법」, 「자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률」, 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」, 「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률」, 「대외무역법」에 규정된 범죄, 「불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률」 제4조제1항제2호를 위반한 범죄, 수출입 물품의 통관 및 환적과 관련된 지식재산권을 침해하는 범죄, 「외국환거래법」에 규정된 지급수단·증권의 수출입에 관한 범죄, 「외국환거래법」에 규정된 수출입거래에 관한 범죄, 수출입거래와 관련되거나 대체송금을 목적으로 「외국환거래법」 제16조제3호·제4호의 방법으로 지급 또는 수령하는 경우의 용역거래·자본거래에 관하여 「외국환거래법」에 규정된 범죄, 「외국환거래법」 제8조제3항을 위반한 범죄, 「외국환거래법」 제8조제3항제1호의 외국환업무를 한 자와 그 거래 당사자·관계인에 관하여 「외국환거래법」에 규정된 범죄, 이들 범죄(A)에 대한 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제4조에 규정된 재산국외도피사범(B), 범죄 A와 B에 대한 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 위반사범, 우리나라와 외국을 왕래하는 항공기 또는 선박이 입·출항하는 공항·항만과 보세구역에서 발생하는 마약·향정신성의약품 및 대마사범, 범죄 A와 경합범 관계에 있는 「형법」 제2편제20장 문서에 관한 죄 및 같은 편 제21장 인장에 관한 죄에 해당하는 범죄, 수출입물품 및 그 가공품(「대외무역법」 제33조에 따른 원산지표시대상물품)과 관련된 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」에 규정된 범죄, 수입물품에 대한 「식품위생법」 제4조부터 제7조까지, 제8조부터 제10조까지 및 제12조의2, 「건강기능식품에 관한 법률」 제17조의2 및 제23조부터 제25조까지, 「수입식품안전관리 특별법」 제20조, 「약사법」 제42조, 제43조, 제56조부터 제58조까지, 제61조(「약사법」 제56조부터 제58조까지의 규정에 한정한다), 제62조부터 제65조까지, 제65조의2, 제65조의3 및 제66조, 「화장품법」 제7조, 제9조, 제10조, 제15조 및 제16조제1항제1호, 「의료기기법」 제20조부터 제23조까지 및 제26조를 위반한 범죄
- 27) 「소방기본법」, 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」, 「소방시설공사법」, 「위험물안전관리법」, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」, 「119구조·구급에 관한 법률」 및 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」
- 28) 「원자력안전법」 제116조부터 제118조까지 및 이와 관련되는 같은 법 제120조에 규정된 범죄, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제49조, 제50조 및 이와 관련되는 같은 법 제51조에 규정된 범죄, 「생활주변방사선 안전관리법」 제29조 및 이와 관련되는 같은 법 제30조에 규정된 범죄

근로감독·노사협력·산업안전·근로여성보호공무원(지명직): 노동 관련 법률²⁹⁾의 죄

- 선원법의 선원근로감독관(당연직): 선박소유자와 선원의 선원법·근로기준법의 범죄
- 고용보험법에 따른 실업급여, 육아휴직 급여, 출산전후휴가 급여등의 부정수급 사무나 근로 자직업능력 개발법에 따른 직업능력개발 훈련비용·훈련수당 등의 부정수급사무 공무원(지 명직): 고용보험법의 범죄³⁰⁾와 근로자직업능력 개발법의 범죄³¹⁾

△ 정보통신·금융·특허 분야

- 과학기술정보통신부와 그 소속 기관 및 방송통신위원회의 통신설비단속국가공무원(지명직): 방송통신 관련 범죄³²⁾
- 금융위원회의 자본시장 불공정거래 조사·단속공무원(지명직): 자본시장과 금융투자업에 관 한 법률의 범죄
- 특허청의 특허권·전용실시권 침해, 부정경쟁행위, 영업비밀의 취득·사용·누설 및 디자인 권·전용실시권 침해에 관한 단속 공무원(지명직): 특허권 등 침해 범죄³³⁾

(나) 국가특사경과 자치특사경의 병존적 수사권

△ 안전·위생·환경·방역·검역 분야

- 재난 및 안전관리 기본법의 긴급안전점검공무원(지명직): 재난 및 안전관리 기본법의 범죄
- 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법의 긴급안전점검공무원(지명직): 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법의 긴급안전점검과 관련된 범죄
- 공중위생관리법의 공중위생 단속 공무원(지명직): 공중위생관리법의 범죄
- 환경 관계 단속 공무원(지명직): 환경 관련 법률³⁴⁾의 범죄

29) 「근로기준법」, 「최저임금법」, 「남녀고용평등법」, 「임금채권보장법」, 「산업안전보건법」, 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」, 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」, 「근로복지기본법」, 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」, 「근로자퇴직급여 보장법」, 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」

30) 제116조(벌칙) ②거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 실업급여·육아휴직 급여 및 출산전후휴가 급여등을 받은 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

제117조(양벌규정) 생략

31) 제62조의3(벌칙) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따른 지원 또는 용자를 받은 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

32) 「전파법」 중 무선설비나 같은 법 제58조의2제1항에 따른 방송통신기자재등에 관한 범죄, 「전기통신사업법」 중 전기통신 설비에 관한 범죄 및 「방송통신발전 기본법」 중 방송통신설비에 관한 범죄, 「통신비밀보호법」 제10조제1항·제4항 및 제 10조의3을 위반한 범죄, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 중 영리목적의 광고성 정보에 관한 범죄.

33) 「특허법」에 규정된 특허권 또는 전용실시권 침해에 관한 범죄, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조제1호 자목에 규정된 상품형태 모방 등 부정경쟁행위에 관한 범죄, 같은 법 제18조제1항 및 제2항에 규정된 영업비밀의 취득·사 용·누설에 관한 범죄 및 「디자인보호법」에 규정된 디자인권 또는 전용실시권 침해에 관한 범죄

34) 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」, 「소음·진동관리법」, 「화학물질관리법」, 「폐기물관리법」, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「환경분쟁 조정법」, 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」, 「자연환경보전법」, 「환경영향평가법」, 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」, 「하수도법」, 「환경기술 및 환경산업 지원법」, 「먹는물관리법」, 「토양환 경보전법」, 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」, 「실내

- 농약 및 비료 단속 공무원(지명직): 농약관리법과 비료관리법의 범죄
- 하천 감시 공무원(지명직): 하천법의 범죄
- 개발제한구역 단속 공무원(지명직): 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법의 범죄
- 해양환경 단속 공무원(지명직): 해양환경 관련 법률³⁵⁾의 범죄
- 검역법에 따른 검역공무원, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 따른 방역관·역학조사관(지명직): 검역법의 특정범죄³⁶⁾와 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률의 범죄³⁷⁾
- 가축전염병 예방법의 가축방역관·동물검역관(지명직): 가축전염병 예방법의 범죄
- 식물방역법의 식물검역관(지명직): 식물방역법의 범죄
- 수산생물질병 관리법의 수산생물방역관·검역관(지명직): 수산생물질병 관리법의 범죄

△ 수산·광산·농산·축산 분야

- 공기질 관리법, 「수도법」(제83조제1호만 해당), 「지하수법」(제37조제3호만 해당), 「보건범죄단속에 관한 특별조치법」(제4조만 해당), 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률», 「약취방지법», 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률», 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률», 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률», 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률», 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률», 「습지보전법», 「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 법률», 「대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법», 「환경보전법», 「석면안전관리법», 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률», 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률», 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률», 「잔류성유기오염물질 관리법», 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률», 「환경오염시설의 통합관리에 관한 법률」
- 35) 「해양환경관리법», 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률», 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」
「습지보전법», 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률», 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률», 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」(제38조만 해당), 「어촌·어항법」(제45조만 해당), 「항만법」(제22조만 해당)
- 36) 제39조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제6조제1항에 따른 검역조사를 받지 아니하고 우리나라로 들어오거나 외국으로 나간 운송수단의 장, 사람, 화물의 소유자 또는 관리자
 2. 제12조제3항에 따른 서류의 제출 또는 제시 요구를 거부·방해·기피하거나 거짓 서류를 제출 또는 제시한 자
 3. 제15조제1항에 따른 검역소장의 조치에 따르지 아니한 자
 4. 제16조제1항 및 제17조제1항에 따른 격리조치에 따르지 아니한 자
- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제15조제3항을 위반하여 소독 실시 등의 명령을 이행하지 아니하거나 그 실시 결과에 대하여 검역소장의 확인을 받지 아니한 자
 2. 제15조제4항 또는 제23조제4항에 따른 회항 또는 이동 지시를 거부한 운송수단의 장
 3. 제18조를 위반하여 격리병동과 임시 격리시설에서 사용하거나 보관 중인 화물을 검역소장의 허락을 받지 아니하고 반출한 자
 4. 제19조제1항에 따른 이동금지 등의 조치에 따르지 아니한 자
- 제40조(양벌규정) 생략
- 37) 제77조(벌칙) 제22조제1항 또는 제2항을 위반하여 고위험병원체의 반입 허가를 받지 아니하고 반입한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
- 제79조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제18조제3항을 위반한 자
 2. 제21조 또는 제22조제3항에 따른 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자
 - 2의2. 제23조제2항에 따른 신고를 하지 아니하고 고위험병원체 취급시설을 설치·운영한 자
 3. 제23조제7항에 따른 안전관리 점검을 거부·방해 또는 기피한 자
 - 3의2. 제23조의2에 따른 고위험병원체 취급시설의 폐쇄명령 또는 운영정지명령을 위반한 자
 4. 제60조제4항을 위반한 자(다만, 공무원은 제외한다)
 5. 제76조의2제4항을 위반한 자
- 제79조의2(벌칙) 제76조의2제2항 후단을 위반하여 경찰관서의 요청을 거부한 자는 1년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
- 제80조(벌칙)~제82조(양벌규정) 생략

- 수산업법에 따른 어업감독공무원(지명직): 수산업 관련 범죄³⁸⁾
- 광산안전법에 따른 광산안전관(지명직): 광산안전법의 범죄
- 농림축산식품 단속공무원(지명직): 원산지 표시 등 농림축산식품 관련 범죄³⁹⁾
- 품종보호권 침해와 종자의 유통 조사공무원(지명직): 종자와 품종 관련 범죄⁴⁰⁾
- 동물보호법에 따른 동물보호감시원(지명직): 동물보호법의 범죄

△ 식품·약품·의료·보건복지·청소년보호·문화관광 분야

- 식품 단속 공무원(지명직): 식품위생법, 수입식품안전관리 특별법 및 건강기능식품에 관한 법률의 범죄와 보건범죄 단속에 관한 특별조치법 중 식품위생에 관한 범죄
- 의약품·화장품·의료기기 및 식품·의약품분야 시험·검사 등에 관한 법률의 시험·검사 단속 공무원(지명직): 약사법·화장품법·의료기기법·식품·의약품분야 시험·검사 등에 관한 법률의 범죄와 보건범죄 단속에 관한 특별조치법 중 약사(藥事)에 관한 범죄
- 의료법의 의료 단속 공무원: 의료법의 범죄
- 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률의 정신건강증진시설 입·퇴원 또는 입·퇴소, 시설 내 인권침해 및 시설운영에 관한 단속 공무원(지명직): 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률의 범죄⁴¹⁾
- 사회복지사업법에 규정된 사회복지법인, 사회복지시설 및 보조금에 관한 단속 공무원(지명직): 사회복지사업법의 범죄⁴²⁾

38) 「수산업법」에 규정된 범죄, 「어업자원보호법」에 규정된 범죄, 「수산자원관리법」에 규정된 범죄, 「어선법」에 규정된 범죄 및 「내수면어업법」에 규정된 범죄

39) 「농수산물 원산지 표시에 관한 법률」에 규정된 범죄, 「농수산물 품질관리법」에 규정된 범죄, 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」에 규정된 범죄, 「축산물위생관리법」에 규정된 범죄, 「인삼산업법」에 규정된 범죄, 「양곡관리법」에 규정된 범죄

40) 「종자산업법」 제54조와 이와 관련되는 같은 법 제55조에 규정된 범죄, 「식물신품종 보호법」 제131조 및 제133조와 이와 관련되는 같은 법 제135조에 규정된 범죄

41) 제84조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제40조제4항을 위반하여 정신질환자를 유기한 자
2. 제41조제2항, 제42조제2항, 제43조제9항 또는 제47조제4항을 위반하여 정신질환자를 퇴원등을 시키지 아니한 자
3. 제43조제7항을 위반하여 퇴원등의 명령 또는 임시 퇴원등의 명령에 따르지 아니한 자
4. 제45조제2항을 위반하여 입원적합성심사위원회에 신고하지 아니한 자
5. 제59조제1항제1호(제61조제2항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 퇴원등의 명령 또는 임시 퇴원등의 명령에 따르지 아니한 자
6. 제62조제1항 후단을 위반하여 정신질환자를 퇴원시키지 아니한 자
7. 제66조제4항에 따른 퇴원등의 명령에 따르지 아니한 자
8. 제67조제3항을 위반하여 정보를 처리한 자
9. 제68조제1항을 위반하여 정신건강의학과전문의의 대면 진단에 의하지 아니하고 정신질환자를 입원등을 시키거나 입원등의 기간을 연장한 자
10. 제72조제1항을 위반하여 정신질환자를 이 법 또는 다른 법령에 따라 정신질환자를 보호할 수 있는 시설 외의 장소에 수용한 자
11. 제72조제2항을 위반하여 정신건강증진시설의 장 또는 그 종사자로서 정신건강증진시설에 입원등을 하거나 시설을 이용하는 사람에게 폭행을 하거나 가혹행위를 한 사람
12. 제73조제1항을 위반하여 협의체의 결정 없이 특수치료를 하거나 정신의료기관에 입원을 한 사람 또는 보호의무자의 동의 없이 특수치료를 한 자

제85조(벌칙)-제87조(벌칙) 생략, 제88조(양벌규정) 생략

42) 제53조 및 제54조에 규정된 범죄와 이와 관련되는 같은 법 제56조(양벌규정)

- 청소년보호공무원(지명직): 청소년보호법의 범죄
- 문화재 보호 공무원(지명직): 문화재보호법과 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률의 범죄 및 문화재보호법에 따라 지정된 국가지정문화재의 구역이나 그 보호구역과 관리 사무소가 설치되어 있는 시·도지정문화재의 구역 또는 그 보호구역 안에서 발생하는 경범죄처벌법의 범죄의 현행법
- 관광지도 공무원(지명직): 관광진흥법의 범죄

△ 차량·도로·계량·산업통상·에너지·특허·저작권 분야

- 차량운행제한 단속 및 도로시설 관리 공무원(지명직): 도로법의 범죄⁴³⁾
- 계량에 관한 법률에 따른 계량검사공무원(지명직): 계량에 관한 법률의 범죄
- 대외무역법에 규정된 원산지 표시 단속 공무원(지명직): 대외무역법 중 원산지 표시에 관한 범죄
- 외화획득용 원료·기재 수입 및 사용목적 변경승인 공무원(지명직): 대외무역법의 범죄⁴⁴⁾
- 석유 및 석유대체연료 검사·단속 공무원(지명직): 석유 및 석유대체연료 사업법의 범죄
- 부정경쟁행위, 상표권 및 전용사용권 침해 단속 공무원(지명직): 부정경쟁방지 및 영업비밀 보호에 관한 법률의 범죄⁴⁵⁾와 상표법의 상표권·전용사용권 침해 범죄

43) 제114조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 제40조제3항을 위반하여 접도구역에서 토지의 형질을 변경하는 등의 행위를 한 자
4. 제46조제3항을 위반하여 도로보전입체구역에서 토석을 채취하는 등의 행위를 한 자
5. 제52조제1항에 따른 허가 또는 변경허가 없이 도로에 다른 도로·통로, 그 밖의 시설을 연결한 자
6. 제61조제1항을 위반하여 도로점용허가 없이 도로를 점용한 자(물건 등을 도로에 일시 적치한 자는 제외한다)
7. 제75조를 위반한 자

제75조(도로에 관한 금지행위) 누구든지 정당한 사유 없이 도로에 대하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 도로를 파손하는 행위
2. 도로에 토석, 입목·죽(竹) 등 장애물을 쌓아놓는 행위
3. 그 밖에 도로의 구조나 교통에 지장을 주는 행위

제115조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제49조제1항을 위반하여 차량을 사용하지 아니하고 자동차전용도로를 통행하거나 출입한 자

제115조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 제76조제1항에 따른 통행의 금지·제한을 위반하여 도로를 통행한 자
4. 정당한 사유 없이 제77조제4항에 따른 도로관리청의 요구에 따르지 아니한 자
5. 제78조제1항 및 제3항을 위반하여 차량의 적재량 측정을 방해한 자
6. 정당한 사유 없이 제78조제2항에 따른 도로관리청의 적재량 재측정 요구에 따르지 아니한 자

44) 제54조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제11조제2항 또는 제5항에 따른 승인 또는 변경승인을 받지 아니하고 수출 또는 수입 승인 대상 물품등을 수출하거나 수입한 자
3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제11조제2항 또는 제5항에 따른 승인 또는 변경승인을 받거나 그 승인 또는 변경승인을 면제받고 물품등을 수출하거나 수입한 자
4. 제16조제3항 본문(제17조제3항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 수입에 대응하는 외화획득을 하지 아니한 자

제57조(양벌규정) 생략

45) 제18조(벌칙) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제2조 제1호(아목, 차목 및 카목은 제외한다)에 따른 부정경쟁행위를 한 자

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “부정경쟁행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

- 저작권 침해 단속 공무원(지명직): 저작권법 중 저작권 침해에 관한 범죄

(대) 자치특사경의 전속적 수사권

△ 도시공원·차량·경제·제주 분야

- 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률의 공원관리청 소속 도시공원 관리 공무원(지명직): 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률의 범죄⁴⁶⁾의 현행범
- 무등록자동차정비업, 자동차 소유권 이전등록 미신청, 자동차 무단방치 및 의무보험 미가입 자동차 운행에 관한 단속 공무원(지명직): 자동차관리법에 규정된 무등록 자동차정비업, 자동차 소유권 이전등록 미신청 및 자동차 무단방치에 관한 범죄와 자동차 손해배상 보장법에 규정된 의무보험 미가입 자동차 운행에 관한 범죄
- 여객자동차 운수사업 및 화물자동차 운수사업 단속 공무원(지명직): 여객자동차 운수사업법의 범죄⁴⁷⁾와 화물자동차 운수사업법에 규정된 범죄

가. 국내에 널리 인식된 타인의 성명, 상호, 상표, 상품의 용기·포장, 그 밖에 타인의 상품임을 표시한 표지(標識)와 동일하거나 유사한 것을 사용하거나 이러한 것을 사용한 상품을 판매·반포(頒布) 또는 수입·수출하여 타인의 상품과 혼동하게 하는 행위

46) 제54조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 300만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제23조제1항 단서를 위반하여 도시공원 또는 공원시설의 유지·수선 외의 관리를 한 자
2. 제24조제1항, 제27조제1항 단서 또는 제38조제1항에 따른 허가를 받지 아니하거나 허가받은 내용을 위반하여 도시공원, 도시자연공원구역 또는 녹지에서 금지행위를 한 자(제53조제2호에 해당하는 자는 제외한다)
3. 제49조제1항제1호를 위반하여 공원시설을 훼손한 자

47) 제90조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조제1항에 따른 면허를 받지 아니하거나 등록을 하지 아니하고 여객자동차운송사업을 경영한 자 또는 제2조에서 정한 자동차 이외의 자동차(「자동차관리법」 제3조에 따른 화물자동차·특수자동차·이륜자동차를 말한다)를 사용하여 여객자동차운송사업 형태의 행위를 한 자
2. 부정한 방법으로 제4조제1항에 따른 여객자동차운송사업의 면허를 받거나 등록을 한 자
3. 제12조(제35조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 명의이용 금지를 위반한 자
- 3의2. 거짓이나 부정한 방법으로 제23조제3항의 손실보상금, 제50조의 보조금 또는 용자금을 교부받은 자
4. 제28조제1항에 따른 등록을 하지 아니하고 자동차대여사업을 경영한 자
5. 부정한 방법으로 제28조제1항에 따른 자동차대여사업을 등록한 자
6. 제32조제1항에 따른 관리위탁 허가를 받지 아니하거나 부정한 방법으로 관리위탁 허가를 받아 자동차대여사업을 관리위탁한 자와 이 자로부터 관리위탁을 받은 자
- 6의2. 제34조제1항을 위반하여 임차한 자동차를 유상 운송에 사용하거나 다시 남에게 대여한 자 또는 이를 알선한 자
- 6의3. 제34조제2항을 위반하여 운전자를 알선한 자
7. 제34조제3항을 위반하여 사업용자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하거나 이를 알선한 자
8. 제81조를 위반하여 자가용자동차를 유상으로 운송용으로 제공 또는 임대하거나 이를 알선한 자
9. 제82조제1항을 위반하여 고객을 유치할 목적으로 노선을 정하여 자가용자동차를 운행하거나 이를 알선한 자
10. 제85조제1항에 따른 사업정지 처분 기간 중에 여객자동차 운수사업을 경영한 자

제92조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제9조제1항에 따른 운송약관을 신고하지 아니하거나 신고한 운송약관을 이행하지 아니한 자
3. 제10조(제35조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 인가를 받지 아니하거나 등록 또는 신고를 하지 아니하고 사업계획을 변경한 자
4. 제11조(제35조에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 공동운수협정을 체결하거나 변경한 자
5. 제13조제1항에 따른 관리위탁 신고를 하지 아니하거나 거짓 신고를 하고 여객자동차운송사업을 관리위탁한 자
6. 제14조(제35조와 제48조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 인가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 여객자동차 운수사업을 양도·양수하거나 법인을 합병한 자

- 대부업 및 대부중개업의 검사·단속 공무원(지명직): 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률의 범죄
- 방문판매, 전화권유판매, 다단계판매, 후원방문판매, 계속거래 및 사업권유거래 관련 조사·단속 공무원(지명직): 방문판매 등에 관한 법률의 범죄
- 선불식 할부거래업의 조사·단속 공무원(지명직): 할부거래에 관한 법률의 범죄
- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(약칭하여 제주특별법)의 자치경찰공무원(당연직): 특사경법의 특정범죄와 제주특별법의 관광범죄(제471조)와 환경 범죄(제473조) 및 미수범과 양벌규정

(4) 민간특사경의 수사권

(가) 장소적 민간특사경

- 해선(연해항로 이상 항로가 항행구역인 총톤수 20톤 이상 또는 적석수 2백석 이상): 선장(당연직), 사무장 또는 해원(海員)(선장의 지명직)
- 항공기: 기장(당연직), 승무원(기장의 지명직)
- 국립공원공단⁴⁸⁾ 또는 그 분사무소의 임직원(지명직): 관할 공원구역에서 발생하는 경범죄처벌법의 범칙행위 중 특정행위⁴⁹⁾의 현행범⁵⁰⁾

(나) 사항적 민간특사경

- 금융감독원 또는 그 지원이나 출장소의 직원⁵¹⁾(지명직⁵²⁾): 자본시장과 금융투자업에 관한 법률의 범죄⁵³⁾

8. 제16조(제35조와 제48조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 여객자동차 운수사업을 휴업하거나 폐업한 자

9. 제21조제2항을 위반하여 운수종사자의 자격요건을 갖추지 아니한 사람을 운전업무에 종사하게 한 자

10. 자동차대여사업을 시작하기 전까지 제31조제1항에 따른 대여약관을 신고하지 아니하거나 신고한 대여약관을 이행하지 아니한 자

제93조(양벌규정) 생략

48) 국립공원공단법에 근거한 국립공원공단은 법인으로서(제2조), 그 임직원은 공무원이 아니다(대법원 1994. 5. 10., 선고, 94도474, 판결).

49) 제3조(경범죄의 종류) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 10만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료(科料)의 형으로 처벌한다. 제11호(쓰레기 등 투기), 제12호(노상방뇨 등), 제15호(자연훼손), 제17호(물길의 흐름 방해), 제19호(불안감조성), 제20호(음주소란 등), 제21호(인근소란 등), 제23호(물건 던지기 등 위험행위), 제24호(인공구조물 등의 관리소홀), 제25호(위험한 동물의 관리 소홀), 제27호(무단소등), 제28호(공중통로 안전관리소홀), 제29호(공무원 원조불응), 제32호(야간통행제한 위반), 제36호(행렬방해), 제37호(무단 출입)

50) 이 규정은 의미가 있는 것은, 현행범인은 누구든지 영장없이 체포할 수 있지, 다액 50만원 이하 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 죄의 현행범인은 범인의 주거가 분명하지 아니한 때에 한하여 체포가 가능하기 때문이다(형소법 제214조).

51) 금융위원회의 설치 등에 관한 법률에 따르면 금융위원회는 국무총리실 산하 정부기구이므로(제3조) 소속 직원은 공무원이지만, 금융감독원은 무자본(無資本) 특수법인이므로(제24조 제2항) 소속 직원은 공무원이 아니다.

52) 제7조의3(금융감독원 직원) ② 금융위원회 위원장은 제1항에 따른 추천을 할 때에는 금융감독원 원장의 의견을 들어야 한다.

53) 장소적 민간특사경은 장소적 특수성 때문에 예외적으로 특사경 자격 부여가 어느 정도 정당성을 인정받을 수 있지만,

5. 자치경찰의 수사권: 지역적·제한적 수사 관할

가. 지역적 수사 관할

형소법개정안은 자치경찰공무원 중 사법경찰관리의 직무를 행하는 자와 그 직무의 범위는 법률로 정하고, 사법경찰관리의 직무를 행하는 자치경찰공무원에 대하여는 특별사법경찰관리의 규정을 준용한다(제245조의11)는 규정을 두고 있다. 그런데 자치경찰제도를 확대·시행하면서 경찰법을 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률로 개정하여 자치경찰의 사무와 수사권의 범위를 명시하면 위 규정은 불필요하다고 생각한다.

자치경찰은 해당 자치단체의 관할구역에서 발생한 범죄만 원칙적으로 수사할 수 있다는 점에서 그 수사 관할의 특성이 지역적이라고 할 수 있다.

나. 제한적·종속적 수사 관할

우선 앞서 본 자치특사경의 수사권의 대상이 된 아래 분야의 범죄는 그대로 자치경찰의 수사권의 대상이 될 것으로 본다.⁵⁴⁾

- △ 안전·위생·환경·방역·검역 분야
- △ 수산·광산·농산·축산 분야
- △ 식품·약품·의료·보건복지·청소년보호·문화관광 분야
- △ 차량·도로·계량·산업통상·에너지·특허·저작권 분야
- △ 산림·자연공원·도시공원·차량·경제·(제주) 분야

자분위는 이 외에도 아래 표에서 보듯이 ①성폭력·가정폭력·학교폭력, 교통사고 등 주민기초생활과 밀접한 수사, ②공무집행방해 등 현장 법집행력 확보 수사, ③지자체 책무와 결부된 수사를 담당하도록 하고 있다. 자치경찰의 수사 관할의 특성은 제한적이다. 또한 검찰청법개정안 제245조의10 제3항에 따르면 자치경찰의 수사는 검사의 지휘·감독의 대상이 된다는 점에서 그 수사 관할의 특성은 종속적이라고 할 수 있다.

사항적 민간특사경이 자본시장과 금융투자업에 관한 법률의 범죄 모두에 대해 수사권을 행사할 수 있다는 것은 이해하기 어렵다는 지적: 이근우, “검·경 수사지휘 논의에서 잊힌 문제-특별사법경찰관리에 대한 수사지휘-”, 형사정책 제30권 제2호, 2018. 8, 249면.

54) 同旨: 오재환·이충은, “특별사법경찰관리로서 자치경찰의 역할에 관한 연구-제주자치경찰의 경험을 중심으로-”, 송실대 학교 법학논총 제39집, 2017. 9, 95면.

분야	유형	
주민 기초 생활과 밀접	• 성폭력	공연음란, 성적 목적을 위한 다중이용장소 침입
	• 가정폭력 학교폭력	반의사불벌죄 등(폭행, 협박, 명예훼손, 모욕)
	• 교통사고	교통사고 등(뺑소니, 사망, 12개 항목, 물피 도주 제외)
	• 실종	범죄 의심 없는 가출인·단순 미귀가자
현장 법집행력 확보	• 음주·무면허운전 사건 • 자치경찰의 공무집행을 방해하는 범죄·관공서 주취소란 사범	
특사경 수사	• 지자체 특사경 사무 36종	
지자체 책무	• 성매매, 사회복지, 교육환경 등 지자체 책무와 결부된 사건	

자치경찰의 수사 담당 규모는 아래 표(경찰청 제공 자료)에서 보듯이 성·가정·학교폭력 수사는 약 44%, 교통사고 조사는 약 88% 수준에 해당할 것으로 추정한다.

유형('17년 통계)	자치경찰 분담비율	자치경찰 수사건수	전체 송치건수
성·가정·학교폭력 수사	43.9%	41,214건	93,823건
교통사고 조사 (내사종결 등 포함)	87.9%	816,483건	928,022건

자치경찰 직무에 해당하지 않은 범죄 발견 시에는 적절한 초동조치 후 국수본에 관련 증거 또는 범인을 인계·인도해야 한다. 현행범(준현행범 포함)이나 체포·구속영장 발부자를 검거한 경우에는 국수본에 인도해야 한다.

다. 제주자치경찰의 수사권과 그 실태

앞서 보았듯이 제주자치경찰은 ①제주특별자치도의 관할구역에서 발생하는 범죄로서 특사경법이 규정한 범죄, ②제주특별법의 관광범죄(제471조)와 환경범죄(제473조) 및 미수범과 양벌규정을 수사할 수 있다.

아래 표는 제주자치경찰이 2016년과 2017년에 수행한 제주자치경찰의 특사경 활동을 보여준 것이다. 2017년에는 2016년에 견줘 전반적으로 범죄가 감소했다.⁵⁵⁾

구분	계(건/명)	환경사범	식품위생사범	관광사범	산림사범	자동차사범
대비	-303건	+8건	+3건	-186건	-26건	-103건
'17년	1,500/1,634	74/119	213/243	45/60	47/60	1,120/1,152
'16년	1,803/1,974	66/128	66/128	231/244	73/121	1,223/1,243

55) 제주자치경찰단, “자치경찰 활동의 목표 설정 및 평가”, 2018. 2. 7면(김원중, “제주자치경찰의 운영상 문제점과 개선방안”, 법과 정책 제24집 제2호, 제주대학교 법과정책연구소, 2018. 8. 30, 66면에서 재인용).

Ⅳ. 수사권의 경합과 피의자의 입장에서 본 수사권

1. 수사권의 경합

가. 공수처의 수사권과 다른 수사기관의 수사권의 경합

공수처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사는 공수처장이 수사의 진행정도 및 공정성 논란 등에 비추어 공수처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 하고, 공수처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄와 관련범죄를 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다(공수처법안 제24조).

공수처 외의 다른 수사기관이 검사의 고위공직자범죄 혐의를 발견한 경우 그 수사기관의 장은 사건을 수사처에 이첩하여야 한다(공수처법안 제25조 제2항). 검사의 고위공직자범죄는 원칙적으로 공수처의 수사권의 대상이기 때문이다.

나. 검사의 수사권과 국수본의 수사권의 경합

검사는 사법경찰관과 동일한 범죄사실을 수사하게 된 때에는 사법경찰관에게 사건을 송치할 것을 요구할 수 있고, 다만 검사가 영장을 청구하기 전에 동일한 범죄사실에 관하여 사법경찰관이 영장을 신청한 경우에는 해당 영장에 기재된 범죄사실을 계속 수사할 수 있다(형소법개정안 제197조의4).

다. 국수본과 해경의 수사권과 특사경의 수사권의 경합

특사경의 직무범위에 해당하는 범죄를 수사 중인 경찰관은 해당 사건 수사가 특사경이 행하는 수사와 경합될 때에는 경찰관서장의 지휘를 받아 해당 특사경과 그 수사에 관하여 필요한 사항을 협의하여야 한다(범죄수사규칙[경찰청훈령 제903호] 제21조). 경찰관은 특사경의 직무범위에 속하는 범죄를 먼저 알게 되어 직접 수사하고자 할 때에는 경찰관서장의 지휘를 받아 수사하여야 하고, 이 경우에는 해당 특사경과 긴밀히 협조하여야 한다(범죄수사규칙 제18조).

노동경찰에게는 우선적 수사권을 인정한다. 근로감독관의 직무에 관한 범죄를 제외하고 근로기준법이나 그 밖의 노동 관계 법령에 따른 현장조사, 서류의 제출, 심문 등의 수사는 검사와 근로감독관이 전담하여 수행한다(근로기준법 제105조). 관세범죄에 대해서도 관세공무원에게 우선적 수사권이 인정된다고 볼 수 있다.⁵⁶⁾ 다른 기관이 관세법에 관한 사건을 발견하거나

56) 이현우·이미애, “광역자치단체 특별사법경찰의 운영 개선방안”, 정책연구, 경기연구원, 2013. 6, 10면.

피의자를 체포하였을 때에는 즉시 관세청이나 세관에 인계하여야 하기 때문이다(관세법 제 284조 제2항).

그런데 이런 규정이 없더라도 예컨대 식품담당 특별경찰사무는 고도의 전문성을 필요로 하는 사무이고, 특사경제도의 취지에 부합하려면 국수본과 해경의 수사권과 특사경의 수사권의 경합할 경우 특사경이 우선적으로 수사하는 것을 원칙으로 해야 한다.⁵⁷⁾

2. 피의자의 입장에서 본 수사권

자치경찰제도를 시행하고 있는 서울이 주소인 검사가 형법의 수뢰죄를 범한 경우 공수처검사가 수사하여 공수처검사가 기소 여부를 결정하는데, 불기소결정을 한 때에는 공수처장은 사건을 검찰총장에게 이첩해야 한다. 다른 수사기관이 이 범죄혐의를 발견한 경우 공수처에 사건을 이첩해야 한다.

자치경찰제도를 시행하고 있는 세종이 주소인 검사가 직무와 관련없이 150만원을 1회 받아서 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률을 위반한 경우 국수본의 수사경찰이 수사하고 송치를 받은 검사가 기소 여부를 결정한다.

자치경찰제도를 시행하고 있지 않은 부산이 주소인 경무관 이상 경찰공무원이 부산에서 도로교통법의 음주운전죄를 범한 경우 국수본의 수사경찰이 수사하고 송치를 받은 검사가 기소 여부를 결정한다.

자치경찰제도를 시행하고 있는 서울이 주소인 공수처검사가 사기죄를 범한 경우 검사와 국수본의 수사경찰 모두 수사할 수 있고, 검사는 국수본의 수사경찰에게 사건의 송치를 요구할 수 있지만, 검사의 영장 청구 전에 국수본의 수사경찰이 이미 영장을 신청한 경우에는 해당 영장에 기재된 범죄사실을 계속 수사할 수 있다. 공수처검사의 범죄혐의를 공수처장이 발견한 경우 자료와 함께 사건을 대검찰청에 통보해야 한다.

자치경찰제도를 시행하고 있는 서울이 주소인 공수처수사관이 총톤수가 20톤 이상인 배 안에서의 행위로 폭행죄의 혐의를 받는 경우, 선장이 수사를 개시할 수 있지만 그 수사에 관한 검사의 지휘·감독을 받아야 한다. 해양경찰도 수사할 수 있고, 만일 그 혐의가 없다고 판단하면 불송치할 수 있으나 검사에게 통지하여 통제를 받아야 한다.

자치경찰제도를 시행하고 있는 서울이 주소인 판사가 형법의 공연음란죄를 범한 경우, 자치 수사경찰이 수사를 개시하지만 그 수사에 관해 검사의 지휘·감독을 받아야 하고, 사건을 검사

57) 유용봉, “형사절차상 식품위생범죄 담당 특별사법경찰의 업무범위와 한계에 관한 고찰”, 한국경찰연구 제14권 제2호, 2015년 여름, 303면 이하.

에게 송치해야 하며, 송치를 받은 검사가 기소 여부를 결정한다

자치경찰제도를 시행하고 있지 않은 경기도가 주소인 검찰수사관의 저작권 침해행위가 경기도 특사경의 단속에서 적발된 경우, 해당 특사경은 수사를 개시하지만, 그 수사에 관해 검사의 지휘·감독을 받아야 하고, 사건을 검사에게 송치해야 하며, 송치를 받은 검사가 기소 여부를 결정한다

V. 향후 과제

사법적 업무를 수행한다는 의미의 사법경찰이란 말보다 수사경찰이란 말이 수행하는 업무의 성격을 훨씬 잘 표현한 것이다. 수사를 하는 국가경찰공무원은 국가수사경찰로, 특별사법경찰관은 특별수사경찰이나 전문수사경찰로, 수사를 하는 자치경찰공무원은 자치수사경찰로 각각 변경하여 법제화할 필요가 있다.

형소법개정안 제197조에 검사의 수사권을 규정하면서도 검사의 직접 수사 범위를 형사소송법이 아니라 검찰청법에 규정하는 것은 수사를 받는 사람이 아니라 수사를 하는 사람의 입장에서 규정하는 것으로서, 검찰 주도의 형사절차를 강화시키는 안이다. 옳지 않다. 향후 검·경 수사권 조정 관련 법률안의 입법 과정에서 개선이 필요하다.

공수처법안이 공수처의 수사 범위를 고위공직자범죄와 관련범죄로 규정하고, 이에 대한 공소제기 및 유지권한을 부여하고 있지 않으면서, 예외적으로 고위공직자 중 특정인(대법원장 및 대법관, 검찰총장, 판사 및 검사, 경무관 이상 경찰공무원)의 고위공직자범죄와 관련범죄만 공수처가 공소제기 및 유지를 하도록 한 것(제3조 제1항)은 비체계적이고, 비논리적이다. 모두 공수처가 공소제기 및 유지권을 갖는 것이 옳다.

자치경찰제도를 확대·시행하면서 경찰법을 국가·자치경찰법으로 개정하여 자치경찰의 사무와 수사권의 범위를 명시하면, 자치경찰공무원에 대해 특별사법경찰관리의 규정을 준용한다는 형소법개정안 제245조의11은 불필요하고, 자치경찰의 수사를 검사의 지휘·감독의 대상으로 규정한 검찰청법개정안 제245조의10 제3항을 수정하거나 이 내용은 개정되는 경찰법에 담아야 한다고 본다.

자치분권시대에는 여러 수사조직에 분산된 수사권이 경합되는 일들이 많아질 것으로 본다. 향후 법제화 과정에서 경합되는 수사권의 관계를 명확히 해야 하지만, 이는 한 번에 해결할 수는 없고, 실무를 해가면서 면밀하게 만들어가야 한다. 사실은 과잉범죄화시대여서 어떤 행위에 대해 무슨 죄가 성립하는지 판단하는 것은 생각보다 쉽지 않고, 1인에 대해 다수의 범죄가 문제될 수 있으며, 또 하나의 범죄에 대해 다수인이 문제될 수 있기 때문이다. 따라서 각 수사조

직의 수사 범위를 명확히 설정하려는 노력보다는 수사조직 간 원활한 협조체계를 구축하려는 노력이 더욱 절실하고 중요할 것으로 본다.

검·경 수사권 조정에 관한 형소법개정안의 기본 방향은 옳다. 그러나 경찰의 수사재량권에 관한 오남용의 우려와 수사전문성에 대한 의문이 담겨있다. 그래서 검사의 다양한 통제권과 특수사건 수사권을 남겨둔 것이다. 무혐의로 판단한 경우에만 불송치할 수 있도록 한 것이다. 따라서 지속적인 수사역량 강화와 수사전문성 향상 및 인권친화적 수사로 경찰의 권한 오·남용의 우려와 불신을 걷어냄으로써 검사의 직접 수사권이 폐지되도록 하고, 나아가서 더욱 신뢰를 얻어서 마치 기소유예제도처럼 혐의가 있지만 경미함 등을 이유로 송치를 유예할 수 있는 송치유예제도를 마련하는 것은 경찰의 향후 과제이다. 특히 자치경찰과 특사경의 수사역량 강화와 수사여건 향상 및 이와 더불어 인권보장을 위한 적법절차의 철저한 준수가 요구된다. 이런 점에서 어떤 수사조직인지 불문하고 수사경찰의 신규채용과 승진과정에서 형법과 형사소송법을 매우 의미있게 다룰 필요가 있다.



발제 2

자치경찰제 및 검·경수사권조정 등 사법개혁 추진 현안에 대한 소고

주승희 덕성여자대학교 법학과 부교수

자치경찰제 및 검·경수사권조정 등 사 법개혁 추진 현안에 대한 소고

주 승 희

덕성여자대학교 법학과 부교수

법학박사(Dr. jur.)

미국변호사(District of Columbia)

검토 주제 및 차례

1. 광역단위 자치경찰제 도입안(2019자치분권시행계획, 홍익표의원 대표발의안) 주요 내용, 비판론
2. 국가수사본부 설치 (경찰개혁 당정청 협의안) 주요 내용, 비판론
3. 검·경 수사권 조정 (정부합의안, 채이배의원대표발의안, 백혜련의원 대표발의안) 주요 내용, 비판론
4. 고위공직자범죄수사처 (백혜련의원대표발의안) 주요 내용, 비판론
5. 종합 검토 (사건 & 대안)

*본 발제문은 작성편의상 출처를 생략했으나 인용을 삼가해주시기 바랍니다.

광역단위 자치경찰제 도입 취지

기본방향

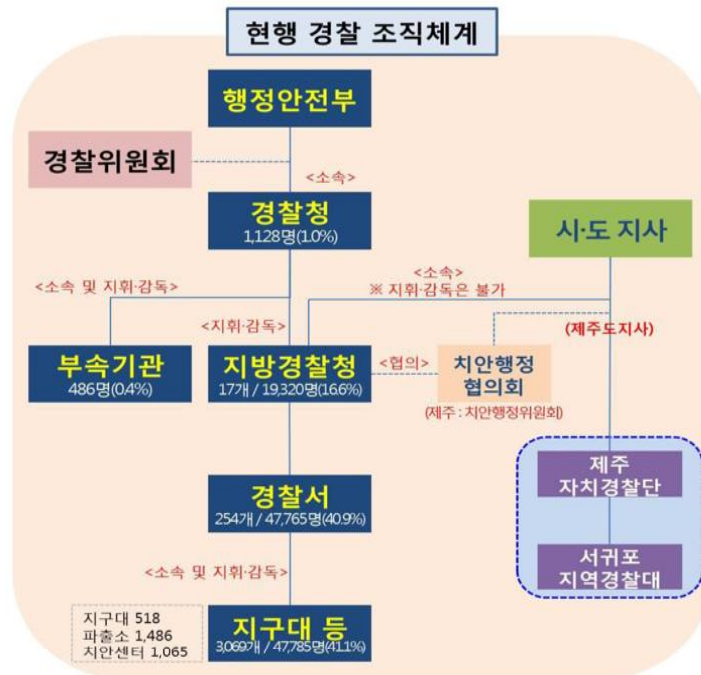
- 중앙집권적 경찰권의 민주적 제도화 및 정치적 중립 강화
- 주민 밀착형 치안활동력의 증진

※ 단, 주민안전을 위한 치안력 약화 및 치안불균형 방지, 신규 재정투입 등 국민 부담 최소화, 급격한 도입에 따른 혼란 최소화를 고려, 단계적 추진

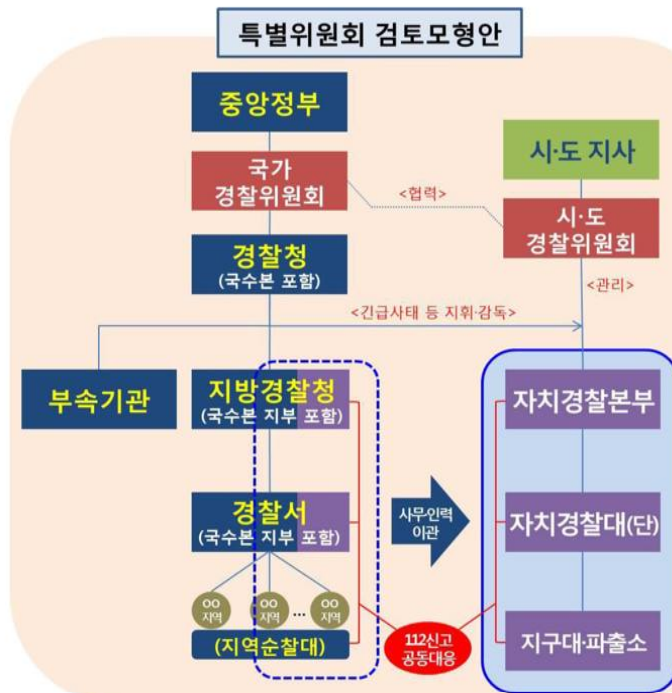
광역단위 자치경찰제 도입안 개요

도입단위	<ul style="list-style-type: none"> • 치안상황의 광역화 • 기동화 등 고려하여, 광역단위 도입 • 시·군·구의 치안수요를 민주적으로 수렴하는 체제 포함
사무배분	<ul style="list-style-type: none"> • 국가경찰은 전국적 치안 수요에 대응, 자치경찰은 지역주민 밀착형 치안 서비스를 제공하도록 경찰사무의 적정 배분 추진 ※ 국가-자치경찰 간 업무협력을 위한 연계 • 협업체제 구축 등 검토
추진방식	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치, 경찰행정 등 각계 전문가로 구성된 자치경찰제특별위원회를 운영하여, 자치경찰제의 조직 • 인사 • 재정 등 주요 사항에 대한 체계적인 검토를 통한 합리적인 도입 방안 마련
단계적 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 시범운영 이후 수정 • 보완 통해 전국 확대 추진하여 시행 초기 정책 혼선 등 부작용을 최소화하고 성공적 제도 정착 도모

자치경찰제 도입이후 경찰 조직 변화



(출처: 자치분권위원회, '광역단위 자치경찰제 도입방안', p.2)



(출처: 자치분권위원회, '광역단위 자치경찰제 도입방안', p.2)

광역단위 자치경찰제 도입안 관련 비판론

- 자치경찰과 지방토호세력의 유착 가능성 有
- 지방자치단체간 관할 시비에 대한 우려 有
- 지휘체제 혼선에 따른 갈등 可, 국가경찰사무와 자치경찰사무가 혼합된 영역에서 양 지휘체계가 충돌 可.
- 예산상 한계로 충분한 인력이 보충되지 않는 한 오히려 치안기능 약화 可
- 자치경찰과 국가경찰의 처우, 또는 지자체간 자치경찰의 처우에 차이가 있을 경우, 구성원 사기저하 可
- 지자체간 재정자립도의 차이로 인해 치안서비스의 격차 발생시 지역격차문제 확대 可.

국가수사본부 신설안 (2019.5.20.경찰개혁당정청협의안)



(출처: 2019.5.21 연암뉴스, 당정청 "국가수사본부 신설 추진-정보경찰 정치관여 원천차단")

국가수사본부 신설 취지 & 비판론

- 취지) 경찰권력 분산 by 일반경찰· 수사경찰 분리, 수사경찰에 대한 행정 경찰의 관여 차단으로 정치적 독립성 보장
- 비판론) 조직상 분리되었지만 구성· 운영 관련 국가수사본부장 3년 단임, 임기 후 퇴직, 경찰청장이 실질적인 인사권을 갖고 있는 상황에서 3년 임기의 본부장이 국수본내의 인사권만 갖는다고 하여 권력 분산이 제대로 될 수 없을 것이라는 우려 有.
- 경찰조직의 특성상 권력 눈치를 살피는 또 다른 고위직이 하나 더 탄생할 가능성 有, '낙하산 인사나 제사람 꽃아 넣기 '

검·경 수사권 조정안 주요 내용

- 수직적인 '지휘·감독 관계' → 수평적인 '상호협력관계'
- 사법경찰관에게 모든 사건에 대한 '1차적 수사권' 부여, 사법경찰관 수사사건에 관한 검사의 (송치 전) 수사지휘권 폐지
- 검사는 송치 후 공소제기 여부 결정과 공소유지 또는 경찰이 신청한 영장의 청구에 필요한 경우 사법경찰관에게 보완수사 요구 可, 사법경찰관은 정당한 이유가 없는 한 검사의 보완수사요구에 따라야, if not 경찰청장을 비롯한 징계권자에게 직무배제 또는 징계 요구 可. 기타 법령위반, 인권침해, 현저한 수사권 남용의 경우에도 징계 요구 可.
- 검사는 경찰수사과정에서 법령위반, 인권침해, 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인지하게 된 경우 경찰에 사건기록 등본 송부와 시정조치 요구 可, 경찰은 시정조치 후 그 결과 통보해야. If 시정 X → 사건 검찰 송치해야.

검·경 수사권 조정안 주요 내용 (계속)

- 검사가 정당한 이유 없이 경찰신청영장을 청구하지 않는 경우, 경찰이 관할 고등검찰청에 설치된 영장심의위원회에 이의 제기 사법경찰관이 1차적 수사종결권 가짐,
- if 불기소 의견으로 사건을 불송치하는 경우, 불송치결정문, 사건기록등본과 함께 이를 관할지방검찰청 검사에게 통지해야.
- if 불송치 결정이 위법·부당하다고 검사가 판단 → 경찰에 불송치결정이 위법·부당한 이유를 명기한 의견서를 첨부하여 재수사 요청 可
- 합의안) 검사 역시 1차적 직접 수사 가능, 경찰, 고위공직자비리수사처(이하 '공수처') 검사 및 그 직원의 비리사건, 부패범죄, 경제·금융범죄, 공직자범죄, 선거범죄 등 특수 사건에 한정, 기타 사건에 관하여 검찰에 접수된 고소·고발·진정 사건은 사건번호를 부여하여 경찰에 이송하여야

검·경 수사권 조정안 주요 내용 (계속)

- 검사는 송치된 사건의 공소제기 여부 결정 및 공소유지를 위하여 필요한 경우 피의자 및 피의자 이외의 자의 출석을 요구하여 조사하는 등의 보완수사권 가짐.
- 검사가 직접수사를 행사하는 분야에서 동일사건을 검사와 사법경찰관이 중복수사하게 된 경우, 검사에 우선적 수사권 有. But 검사가 영장을 청구하기 전에 동일한 범죄 사실에 관하여 사법경찰관이 영장을 신청한 경우에는 해당 영장에 기재된 범죄사실을 계속 수사 可
- 의원안) 삼림, 해사, 전매, 세무, 군수사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 특별사법경찰관리와 그 직무의 범위는 법률로 정하고, 특별사법경찰관은 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받고 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야.
- 자치경찰공무원 중 사법경찰관리의 직무를 행하는 자와 그 직무의 범위는 법률로 정하고, 사법경찰관리의 직무를 행하는 자치경찰공무원에 대하여는 특별사법경찰관리의 규정을 준용

검·경수사권 조정안 관련 비판론 (수사지휘권 존치입장)

- 대륙법계 국가에서 수사는 사법작용이므로 경찰에 대한 검사의 수사지휘는 필요
- 수사지휘를 하더라도 그 방식과 절차를 협력적으로 운영 可 (ex. 오스트리아는 검·경간의 상호협력관계를 규정하면서도 검사의 사법경찰에 대한 지시감독 인정)
- 전체 형사적 분쟁의 98%를 담당하는 경찰수사에 대해 검찰통제를 배제할 경우 통제불능의 거대권력으로 변질될 우려.
- 경찰의 1차적 수사권 및 수사종결권 부여→ 수사효율성 저하 & 공권력 낭비& (억울한 피의자에 대한 불필요한 수사로) 국민 인권침해 가능성有, 적시의 적법한 증거 채집 곤란으로 범죄자 무죄석방시 사법권의 엄정한 집행 곤란.
- 부당한 수사의 적시 종결이나 정상적 수사에 대한 권한의 오·남용 방지를 위해 수사기관에 대한 소추기관의 사법적 통제가 필요하고 그 시기는 빠를수록 좋음, if not, or 인권침해 우려.

검·경수사권 조정안 관련 비판론 (수사권 독립 입장)

- 검사의 보완수사요구권·징계요구권 – 검사의 수사지휘권 오히려 강화, 양 조직간 갈등만 야기 可
- 경찰의 불송치 결정 → 검찰권의 본질인 기소권의 일부를 경찰이 행사하는 것으로 법치국가적 형사절차의 근간을 흔들 수 있음
- 경찰이 사건기록등본 등을 부실하게 송부하면 검찰이 불송치결정의 위법·부당을 심사할 방법이 마땅치 않아 검찰 통제 자체가 무의미해질 가능성 有.
- 불송치결정에 대한 사건당사자의 이의신청 권한 남발 → 피의자의 경우 검찰에서 다시 수사받게 되어 이중의 고통, 경찰의 적법한 수사 무력화 可.
- 수사권 경합시 검사에게 우선적 수사권을 부여하는 것은 '사건 가로채기' 로 악용될 위험 有.

공수처 설치안 취지 & 주요내용

- 취지 - 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 엄정하게 수사 for 국가투명성 및 공직사회의 신뢰성 고양.
- 주요내용 - '고위공직자'의 '고위공직자범죄'에 대해서 '고위공직자범죄수사처'(공수처)가 직무(수사, 기소, 공소유지)를 독립하여 수행.

공수처 처장 - 후보추천위원회에서 2명 추천, 대통령이 1명 지명, 인사청문회 거쳐 임명. 임기 3년, 중임 불가

수사처 검사 - 변호사 자격이 있고 10년 이상 재판, 수사, 조사업무의 실무경력이 있는 사람 중에서 인사위원회의 추천을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 임명. 임기 3년, 3회에 한하여 연임 가능, 정년은 63세

공수처 설치안 주요내용 (계속)

- 수사처수사관 - 5년 이상 변호사 실무경력이 있거나 조사, 수사, 재판업무에 5년 이상 종사하였던 사람 중에서 처장이 임명, 30명 이내, 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받을 수 있음. 임기 6년, 연임 가능, 정년 60세.
- 수사처 처장 및 차장의 검찰총장 등 일정 공직 임용 제한

공수처 관련 비판론

- 설립취지와 달리 국민적 통제를 벗어나 무소불위의 권력기관으로 군림 가능.
- 실험적으로 권력적 기관을 또 하나 창설하는 옥상옥(屋上屋)이 될 수 있음.
- 처장 등 추천위원회 구성을 볼 때, 대통령(행정부)의 정치적 영향력에서 자유롭기 어려움 → 엄격하고 공정한 법집행인 경우에도 정쟁의 대상이 되어 국민의 사법권에 대한 신뢰저하 가능.

종합검토 ① 광역단위 자치경찰제

- 자치분권위원회 도입안은 현행 국가경찰의 사무中 '지역에서의 공공의 안녕과 질서유지에 대한 경찰행정사무(생활안전·여청·교통·지역경비 등 주민밀착 민생치안활동)' 권한을 지방자치단체에 이양함으로써, 헌법상 보장된 자치분권이념의 확대, 지역맞춤형 경찰치안서비스 확대, 자치단체행정과 경찰행정의 유기적 연계성 확보에 긍정적 효과 有
- 인사 및 예산의 독립성 확보를 통해 자치경찰의 정치적 중립성 확보 가능
- 수사·정보·보안·외사 등 전국적 규모나 통일적인 처리를 필요로 하는 사무를 국가사무로 배분, 국가경찰이 수행 → 현행 국가경찰제의 장점(통일적·효율적 사법경찰작용) 유지, 지방토호세력의 사법경찰작용에의 부당한 개입 차단
- ※ 성공적 운영의 조건 - '충분하고 지속적인 예산'

for 인력확보, 전국적 균질하고 형평성 있는 치안서비스



종합검토 ② 국가수사본부 설치

- 경찰의 수사권독립에 대비하여 경찰에의 권력집중에 따른 남용가능성을 차단하고자 하는 취지 적극 공감
- 어느 조직이든 일탈행동을 하는 사람이 있고, '권력'기관의 특성상 구성원^中 일부가 권력을 남용할 가능성 언제나 有, 경찰권력의 남용이 구조적 문제인지 개인적 일탈인지 면밀히 검토할 필요 有.
- 현행 국가경찰시스템은 그 수사역량과 치안시스템의 우수성을 세계적으로 인정받고 있다는 점에서 경찰권력의 남용사례는 구조적 문제가 아닌 일부 개인의 일탈 문제로 보임
- 자치경찰제가 본격 시행되는 경우 자치경찰과 국가경찰이 분리되는데, 또다시 국가경찰을 행정경찰과 사법경찰(국가수사본부)로 분리하는 것이 우수한 수사역량유지(강화) 및 치안행정의 효율성 측면에서 긍정적인지 의문
- 권력의 비효율적 분산은 오히려 기관간 책임소재의 불명확성 초래 가능.
- 국가수사본부의 공정한 법집행이 정쟁의 대상이 될 경우, 국민의 불신 초래 가능

종합검토 ③ 검·경 수사권 조정

- '권위주의 해체'라는 시대적 흐름속에서 상호대등하고 협력적인 검경관계 설정은 수사효율성 측면에서도 긍정적.
- But 경찰의 1차적 수사활동에 대한 검사의 통제장치들(ex.보완수사요구권, 징계요구권, 직무배제요구권, 시정조치요구권 등)은 '협력'이라는 표현과 달리 실질적으로는 여전히 수사지휘의 형태 됨.
- 법률전문가의 개입 없는 경찰의 수사권행사로 인해 수사효율성 저하 및 인권침해 가능성 우려에 공감
- 변호사 채용방안은 적절한 대안으로 보기 어려움, ∵ 불법·부당한 수사활동의 적발·견제 위해서 기관 '내부'가 아닌 기관 '외부'에 속한 법률전문가의 개입 必. 법전문 출신 변호사의 자질에 차이가 크고, 검사로서의 훈련 및 실무 경험이 부족, 기존의 법률전문가인 검찰역량을 적극 활용 필요성 有.

종합검토 ③ 검·경 수사권 조정 (계속)

- 대안) 영국의 '경찰관서 내 검사파견제도'의 국내 도입 검토 필요성 有.

경찰서에 파견된 검사가 수사초기단계부터 범죄 수사 및 기소 관련 법률적 자문 활동. 향후 헌법개정을 통해 경찰에 영장청구권이 부여될 경우, 파견검사의 자문이 가능하므로 무분별한 영장청구 방지 가능.

- 검사의 직접수사권 부여 타당 for 검찰의 수사전문성 활용 및 경찰수사권의 남용가능성 견제
- but 검사의 불법부당한 수사권 행사 및 인권침해 방지 필요성 有.
- 대안) 수사검사와 기소검사의 엄격 분리. 이 경우 검사작성 피의자신문조서의 증거능력을 경찰의 그것과 동일하게 인정하도록 개정할 필요성 有, 수사검사가 기소검사와 엄격히 구분된 이상 수사검사의 증인적격성 인정 可.

종합검토 ④ 공수처 설치

- 공수처 역시 여전히 권력을 남용할 가능성이 있다는 비판론에 공감
- But '옥상옥'의 대안보다 기존의 경찰기관과 검찰기관이 상호간에 권력남용을 견제·경쟁할 수 있는 시스템 구축 필요
- 검찰이나 경찰구성원 개인적 권력남용은 그 개인에 대한 엄정한 형사처벌시스템 구축으로 예방 및 견제 . Ex. 법왜곡죄 신설 고려

Cf. 독일형법상 법왜곡죄(제339조) - 법관, 기타 공무원 또는 중재법관이 법률사건을 지휘하거나 재판함에 있어 당사자 일방에게 유리하게 또는 불리하게 법률을 왜곡한 경우에는 1년 이상 5년 이하의 자유형에 처한다.



김남국 법률사무소 명현 변호사

자치경찰제도 도입과 검·경 수사권 조정

김남국 법률사무소 명현 변호사

I. 자치경찰제 도입의 법적 근거와 필요성

1. 자치경찰제의 헌법적 보장

- 국가경찰제와 자치경찰제를 두고서 입법적 선택의 문제인지, 헌법이 보장하고 있는 헌법 규범의 실현인지 여부에 따라서 자치경찰제 도입의 당위성, 시행 단위 및 그 역할이 달라질 수 있기 때문에 자치경찰제의 법적 근거는 중요한 문제이다.
- 경찰의 본질 및 핵심적 기능은 개인과 공동체를 위험으로부터 보호하고, 사회질서와 공공의 안녕을 수호하는 것이며, 이것은 국가 존립의 기초가 된다 할 것이다. 그 기능을 ‘국가와 기능’으로 나누어 살펴보면 개인의 생명과 재산에 대한 위험은 지역적으로나 사회적으로 다양한 영역에 존재하기에 자치사무의 범주에 주로 속한다고 볼 수 있고, 사회질서 및 공공의 안녕은 국가 사무의 책임이 크다고 할 수 있다. 경찰행정은 본질적으로 지방의 자치사무이면서 동시에 국가 사무인 중첩적인 특성을 띤다.
- 한편, 헌법상 보장된 지방자치는 단순한 행정 정책적 제도라거나 중앙정부에 대한 보조적인 제도가 아니라 헌법 제117조 및 제118조에 의하여 규정된 지방자치의 헌법적 보장으로 이해해야 한다. 지방자치의 헌법적 보장은 ‘지방자치단체에 의한 자치’제도의 보장으로 자기 책임으로 의해 수행되는 지역적 사무를 포괄적으로 보장한다. 교육, 의료, 교통, 복지 등이고, 여기에 법원리적으로 당연히 경찰행정으로서의 지역의 위험방지 활동, 개인의 재산권 보호, 사회질서 유지 등이 포함되지 않을 이유가 없다.
- 이처럼 경찰의 본질적 기능이 지방자치 사무의 특성을 가지고 있고, 헌법에서 보장하고 있는 지방자치에 포함된다 할 것이므로 자치경찰제의 도입을 입법 정책적인 문제로 볼 것이 아니고, 헌법 규범의 실현 내지 구체화로 이해되어야 할 것이다. 지방분권의 이념에 따라 지방자치단체에 경찰권을 부여하고, 경찰의 설치, 유지, 운영 등에 관한 직접적인 책임을 지방자치단체가 담당하고 운영하는 것이 헌법상 직접 보장된다 할 것이다.

2. 자치경찰제 도입의 필요성

경찰의 정치적 중립성	맞춤형 민생치안 행정 구현
자치경찰의 민주성, 효율성 강화	국가경찰의 권력 분산

II. 자치경찰제 향후 과제 및 쟁점

1. 자치경찰제의 바람직한 방향 및 향후 과제

- 자치경찰제의 재정확충문제 해결
- 주민 생활과 밀접한 치안업무, 지역 경비 수요 충족
- 민생치안 업무 이외에 전문성과 특수성이 요구되는 특별사법경찰 업무 수행에 대한 지원과 전문인력 확충
- 국가경찰과 자치 경찰 사이의 사무 구분의 명확화 및 국가경찰과의 협력·보완 관계 구축
- 지방 토호 세력들과의 유착 우려 해소

2. 국가경찰위원회 및 자치경찰위원회에 의한 실질적인 경찰 통제가 가능한지 여부

- 자치경찰위원회가 자치경찰에 대한 민주적 통제와 견제를 비롯하여 지역 밀착형 경찰행정을 위한 핵심적 역할을 하는 만큼 위원회가 실질적으로 기능할 수 있도록 구성·운영하여야 한다. 자치경찰위원회는 인사권 등을 가진 광역자치단체장, 의회, 지방의 특정 세력 등으로부터 자치경찰 사무의 독립성을 지키며, 동시에 자치경찰 업무의 중요 사안에 대한 의결을 통해 내부적으로 적절한 통제와 견제를 할 수 있어야 한다.
- 국가경찰위원회 및 자치경찰위원회는 공통적으로 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요 정책 및 경찰업무 발전에 관한 사항, 운영·개선에 관한 사항, 등에 대해 심의·의결 할 수 있고, 자치경찰위원회는 자치경찰에 대한 민원처리요구에 관한 사항, 감사요구에 관한 사항, 감찰과 징계요구 및 징계위원회 운영에 관한 사항, 부당한 수사지휘에 대한 이의신청의 처리요구에 관한 사항 등 국가경찰위원회 보다 훨씬 더 폭넓게 자치경찰과 관련한 소관 사무를 넓게 인정하고 있다. 국가경찰위원회와 자치경찰위원회 모두 그 권한과 역할이 매우 중요하다.
- (위원 구성 방법과 비상임 위원 문제) 그런데, 그 역할에 비해 국가경찰위원회는 경찰법

제8조 2항에 따라 ‘위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하되, 위원장 및 5명의 위원은 비상임으로 하고, 1명의 위원은 상임으로 한다.’ 그리고 자치경찰위원회는 동법 제26조 1항에 따라 ‘위원장 1명과 상임위원 1명을 포함한 5명의 위원으로 구성’하게 되어 있다. 자치경찰위원회는 위원 추천을 받아 시·도지사가 임명을 하므로 일정 부분 독립적이고 정치적으로 중립적인 인사가 임명될 수 있으나, 국가경찰위원회의 경우 행정안전부장관만의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 되어 있어서 경찰위원회의 독립성에 기초해서 적절한 견제와 감독을 할 수 있을지 의문이다. 또 향후 자치경찰제가 전면 실시되는 경우 국가경찰의 규모는 훨씬 축소되고, 자치경찰위원회에서 심의 의결해야 할 사안이 국가경찰위원회에서 심의할 사안보다 훨씬 더 많고 주요한 것들이 많다. 그럼에도 국가경찰위원회 위원은 7인이지만, 자치경찰위원회는 5인이다. 자치경찰위원회의 소관 사무에 비추어 볼 때, 적정 인원수로 보기 어렵다 할 것이고, 무엇보다 소관 사무를 세심하게 살펴보기에 상임위원 1명은 부족해 보인다.

3. 국가경찰과 자치경찰 사이의 경찰 사무 배분 문제 - 검찰 ‘완전자치경찰제 주장’

- 자치사무에 대한 분명한 권한이 인정되지 않고서는 자치사무를 논할 수 없듯이 자치경찰제 도입에 있어서도 경찰 사무의 배분이 중요하면서도 본질적인 문제라고 생각된다.
- 자치경찰이 지역 내 주민의 안전을 지키고 질서를 유지하기 위해서 생활안전을 위한 순찰과 주민밀착형 방법활동, 안전사고 및 재해, 재난으로부터의 보호, 교통, 기본적인 경비업무 등을 자치경찰의 기본적인 사무로 인정할 수 있을 것이다.
- 문제는 자치경찰의 수사사무 범위이다. 현재 발의된 경찰청법 개정안은 제36조 제3항에서 규정된 사무에 한하여 수사사무를 제한적으로 수행하도록 하고 있다. 자치경찰의 제한된 수사사무는 공무집행방해죄, 성폭력, 가정폭력 등에 대한 사무 등이고, ‘지구대·파출소’가 사무 배분에 따라서 자치경찰로 이관되도록 규정되었다.
- 검찰의 완전자치경찰제 주장 : 검찰은 지구대·파출소를 자치경찰로 이관하는 것은 ‘실효적’ 자치경찰제로 보기 어렵다는 견해다. 자치경찰로 이관되는 조직 규모가 최소한 경찰서 단위 이하여야 한다는 의견이다. 검찰은 의견서에서 “자치경찰제는 지방청 이하 조직을 자치경찰로 이관해 국가 고유 사무를 제외한 모든 사무를 담당하는 것”이라며 “최소한 경찰서 단위 이하의 자치경찰로 이관하는 것이 필요하다”라고 주장하였다. 수사권 역시 현재의 제한된 수사 범위를 넘어 민생과 관련된 수사권이 더 이관되어야 한다고 주장하고 있다. 이런 검찰의 주장은 수사권 조정에 의해서 1차적 수사종결권자인 경찰의 비대해진 권력을 분산시키는 것이 필요하다는 것이 주장의 근거이고, 이를 위해서 더 많은 권한이 자치경찰로 넘어가야 한다고 주장하는 것이다.

- 그러나, 이런 검찰의 주장은 자치경찰제도를 수사권 조정의 관점에서만 바라보는 것으로 타당한 근거라고 생각되지 않는다. 앞서 살펴본 것처럼 자치경찰의 범 이념적 기초가 되는 것은 헌법상 직접 보장되는 지방자치의 보장에 있고, 지역에서의 생활밀착형 치안행정과 공공의 안녕, 질서유지 등이 자치경찰제도의 본질적인 핵심 내용이라는 것을 생각해 볼 때, 권한 분산 목적의 경찰 사무 배분은 법적 근거가 되긴 어려워 보인다. 또 검찰이 주장하는 것은 거의 연방제 수준의 자치경찰제로 급격한 변화에 대한 혼란이 우려되고, 지역 간 재정 격차에 따른 치안서비스 문제는 재정적으로 어떻게 할 것인가, 재정적 격차가 치안서비스 질이나 충분치 못한 경찰행정으로 나타날 수 있다는 우려, 큰 규모의 자치경찰제를 유지할 만한 자치경찰위원회의 구체적인 모델, 지방자치단체의 역량과 경험이 아직은 부족하다는 점을 고려할 때, 완전자치경찰제는 현시점에서 우리나라에 맞는 모델인지는 의문이다.
- 이런 관점에서 본다면 주민 생활과 밀접한 생활안전, 치안, 교통, 지역 기본경비와 관련 수사가 자치경찰의 사무에 해당한다 할 것이고, 국가경찰은 대공, 정보, 범죄 수사 등을 국가경찰의 사무로 수행한다고 볼 수 있다. 가령 자치경찰의 수사사무는 개정안의 내용처럼 주민 기초생활과 밀접하게 관련된 가정폭력, 학교폭력, 교통사고 조사, 실종, 음주·무면허, 지차체가 담당하는 특사경 사무, 성매매 등이 될 것이다.
- 다만, 자치경찰의 제한된 수사권은 자치경찰제를 도입하는 단계에서 경찰 치안·범죄수사력의 공백을 최소화하기 위한 것인 만큼 자치경찰제도가 제도적으로 자리 잡은 이후에는 이를 더 확대하는 것도 고민해볼 만하다. 아울러 단순 폭행, 상해 사건의 경우 일상에서 주민들이 가장 빈번하게 접하는 범죄라는 것을 고려할 때 자치경찰 사무로 인정하여 자치경찰이 수사토록 하는 것이 바람직하다고 생각한다.

4. 자치경찰의 제한적·종속적 수사 관할에 대하여

- 발제문 28쪽 참조. 『지자체 책무와 결부된 수사를 담당하도록 하고 있다. 자치경찰의 수사 관할의 특성은 제한적이다. 또한 검찰청법개정안 제245조의 10 제3항에 따르면 자치경찰의 수사는 검사의 지휘·감독의 대상이 된다는 점에서 그 수사 관할의 특성은 종속적이라고 할 수 있다.』
- 검경 수사권 조정의 핵심이 검찰의 경찰에 대한 수사지휘권을 폐지하는 것인데, 자치경찰 인력은 신규 채용 없이 국가경찰 약 12만 명 중 1/3 정도의 수준을 단계적으로 자치단체로 이관하기 때문에 기존 국가경찰이 가진 그 경험과 역량이 그대로 옮겨가는 것을 상정하면 자치경찰에 대해서만 검사의 수사지휘를 인정하는 것이 모순되는 것 같고, 그 근거가 무엇인지 의문이다. 오히려 이것이 검경 수사권 조정에 있어서 검사의 수사지휘 폐지의 당위성을 더 약화시키는 것은 아닌가 하는 생각이다.

5. 치안 공백이 발생할 것이라는 국민의 우려 해소

- 굳이 왜 하는가에 대한 국민적 의문이 있을 것으로 본다. 해외 여러 국가를 여행해보면 많은 국민이 느끼는 것 중 하나가 우리나라의 높은 치안 수준이다. 일부 공정치 못한 경찰 수사에 대한 불만족은 있겠지만 국가경찰에 의한 강한 치안 유지, 중대 범죄에 대한 수사력 등에 대한 국민의 만족도가 높은 만큼 자치경찰제 도입과 필요성에 대한 국민적 공감대 형성이 더욱 필요하다.
- 또 재정 부족으로 우리 지역의 치안 공백이 발생할 것이라는 국민의 막연한 우려를 적극적으로 차단·해소하고, 국민이 수용 가능한 자치경찰제 모델과 역할의 수립이 필요하다.

Ⅲ. 검·경 수사권 조정과 관련한 주요 쟁점

1. 수사과정에서 발생할 수 있는 인권 침해와 부실·불공정 수사에 대한 통제장치가 충분한가?

- 형사소송법 개정안은 검찰이 가진 경찰에 대한 수사지휘권을 폐지하고 검·경을 협력 관계로 전환하고, 경찰을 수사의 독립된 주체로 인정하고 있다. 기존의 직접적인 수사지휘권이 폐지되고, 보완 수사요구권, 시정조치요구권, 송치요구권, 불송치 사건 재수사요청권, 사건 경합 시 송치요구권이 신설되었다.
- 검경 수사권 조정으로 가장 고민이 되는 지점은 경찰에 1차적 수사종결권이 부여되었을 때 수사과정에서 발생하는 인권 침해를 방지할 수 있는 충분한 방법이 있는지, 공정하지 못한 수사나 부실한 수사에 대한 통제장치가 충분히 마련되어 있는지 등이라 할 것이다.
- 검찰은 수사과정의 인권 침해를 방지하기 위해서는 수사지휘가 필요하며, 지금의 신설된 보완 수사요구권 등으로는 경찰의 1차적 수사를 충분히 통제할 수 없다는 견해다. 특히 불송치 종결한 모든 사건기록을 검사에게 송부하고 검사는 60일간 기록 검토 후 불송치가 위법·부당한 경우 재수사를 요청할 수 있도록 했는데, 60일간 불송치 된 모든 사건을 제대로 검토할 수 없다는 주장과 조문 상의 ‘정당한 이유’ 문구 때문에 실질적인 조치를 할 수 없다는 주장 등이 있다.
- 그러나, 이러한 검찰의 주장은 검사가 경찰 수사과정에서의 인권을 바로잡는 기관이라는 잘못된 전제로부터 출발한 것으로 동의하기 어렵다. 검찰의 논리대로라면 ‘그럼 검찰은 잘못된 수사를 안 하는 것이냐? 검사가 하는 수사과정에서의 인권 침해는 누가 바로 잡는 것이냐’는 의문이 있을 수 있다. 결국 이런 검찰의 주장은 검찰이 경찰보다 더 수사

를 잘하고, 더 뛰어난 기관이라는 전제가 있는 듯하다. 그러나, 수사과정에서 발생하는 인권침해는 ‘수사’가 가지고 있는 본질적 속성으로부터 발생하는 기본권 침해에 수반한 인권 침해라 할 것이므로 같은 수사기관에 그 주된 역할을 맡길 것은 아니다. 이는 기본적으로 법원과 변호인의 역할이다. 결국 1차 수사과정에서 발생할 수 있는 피의자 등에 대한 인권 침해는 원칙적으로 피의자의 방어권 강화 등의 변호인 제도를 1차 수사 단계에까지 전면 확대·실질화 함으로써 이루어져야 하고, 법원 역시 영장 발부 요건을 까다롭게 판단하여야 한다. 형사공공변호인 제도를 확대해서 영장실질심사와 구속적부심의 경우에만 제공되는 국선변호인 제도를 피의자에게까지 확대하는 것이 좋은 예가 될 수 있다. 결국 제도의 변화에 맞춰서 검찰도 역할 변화가 필요하다.

- 아울러 신설된 보완 수사요구권 등이 경찰 수사를 실효적으로 통제할 수 없다고 하더라도 검찰은 헌법에 의해서 여전히 독점적인 영장청구권과 기소권을 가지고 있다. 경찰의 부실하고 위법한 수사에 대해서는 기소권과 영장청구권을 통해서 실질적인 통제를 할 수 있을 것으로 보인다.

2. 검사작성 피의자신문조서의 증거능력 문제

- 검사 작성 피신조서는 피고인이 공판단계에서 그 내용을 부인하더라도 증거능력이 인정되기 때문에 검사가 증거가 부족하면 무리하게 피신조서를 작성하려고 하는 경우가 발생할 수 있다. 변호인이 입회하지 않고 조사를 받는 경우 검사가 유도신문을 하거나 피의자가 진술한 내용을 일부만을 기재 작성하기도 하고, 피의자 진술을 자신의 해석에 따라 ‘이런 취지인 거죠?’라고 하면서 긍정을 유도해 피의자에게 불리한 피신조서를 작성할 우려가 크다.
- 검사 작성 피신조서가 가진 증거능력의 우월성, 용이성에 기해서 기소하려고 하면 결국 검찰이 수사하는 과정에서 무리한 수사를 하게 되고, 피의자의 원치 않는 자백이나 은근한 협박, 회유 등이 있을 수 있어 인권 침해 가능성이 큰바, 검사 작성 피신조서의 증거능력을 제한하는 것이 바람직하다.
- 결국, 조서는 어떻게 쓰더라도 말을 문자로 바꾸는 것이고, 그 과정에서 진술이 왜곡될 위험성이 충분히 있으므로 증거능력을 제한하고, 공판중심주의를 실질화 하는 방향으로 나아가야 한다.

3. 그 외 발제문 내용에 대한 토론자 의견

주승희 교수님 발제문 ‘종합검토 ② 국가수사본부 설치’ 중 『현행 국가경찰 시스템은 그 수사역량과 치안시스템의 우수성을 세계적으로 인정받고 있다는 점에서 경찰 권력의 남용사례는 구조적 문제가 아닌 일부 개인의 일탈 문제로 모임. 자치경찰제가 본격 시행되는 경우 자치경찰과 국가경찰이 분리되는데, 또다시 국가경찰을 행정경찰과 사법경찰(국가수사본부)로 분리하는 것이 우수한 수사역량 유지(강화) 및 치안행정의 효율성 측면에서 긍정적인지 의문.』에 대하여

- 경찰 권력의 남용 원인을 구조적 문제가 아닌 일부 개인의 일탈 문제로 보기에는 실증적인 논거가 부족해 보지 않나 하는 생각이다. 오히려 개인의 일탈 또한 구조적인 것에 기인한 것으로 볼 수 있다. 과거 2012년 대선 당시에 국정원 댓글 조작 사건을 수사하는 수사과장(권은희)에 대하여 수사지휘권이 없는 서울지방경찰청장이 압수수색 영장청구신청을 막는 전화를 수사팀에 한 것이 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 경찰의 고위 간부가 막강한 권한 가지고 자신의 지시·명령을 일선의 수사관에게까지 미치게 할 수 있는 것이 문제의 시작이다. 임명권자 등 정치 권력이 언제든지 경찰 지휘부를 장악하여 권력유지의 수단으로 사용하거나 수사에 영향을 미치려 할 수 있기 때문에 그 영향력을 구조적으로 차단하여 경찰 내부적으로도 독립성을 지키고, 경찰 외부의 정치권력 등이 경찰의 수사에 영향력을 미치려는 유혹을 구조적으로 원천 차단하는 것이 필요해 보인다. 그런 점에서 국가수사본부의 설치는 수사권 조정으로 1차적 수사종결권을 가지는 경찰 수사의 독립성을 보장하고 책임성을 높이기 위한 하나의 효과적인 방법이 될 것으로 생각된다. 오히려 경찰 내부에서 어떻게 행정경찰과 수사경찰이 실질적으로 분리하고 차단할 수 있을지, 정말 국가수사본부의 수사 독립을 어떻게 할지 치열하게 고민해서 실질화·현실화할 방법을 찾아야 한다.
- 아울러 수사경찰이 분리되면 수사의 효율성과 수사 역량이 떨어지게 될 것이라는 지적은 있을 수 있으나, 수사경찰이 외부로 분리되는 것이 아니라 경찰청 내에 국가수사본부가 설치되고, 외부의 본부장을 포함한 수사경찰이 수사와 관련하여 행정경찰의 지시를 받지 않는다는 것이기 때문에 오히려 수사의 독립성 보장으로 수사의 책임성과 전문성이 올라가리라 본다.

주승희 교수님 발제문 ‘종합검토 ③ 검·경 수사권 조정’ 중 『경찰의 1차적 수사활동에 대한 검사의 통제장치들은 ‘협력’이라는 표현과 달리 실질적으로는 여전히 수사지휘의 형태 뒀.』

- 그러나, 과거 검찰의 수사지휘권이 있었을 때는 검사의 봐주기 수사나 부당한 지휘에 경찰이 견제할 방법이 전혀 없었던 반면, 개정안은 우선 수사지휘권을 폐지하여 검·경을 협력 관계로 설정하고, 보완 수사를 요구하는 때도 검사는 ‘경찰이 송치한 사건’에 대해서나 ‘경찰이 영장을 신청한 경우’에만 가능하고, ‘정당한 이유’가 있는 경우 이를 따르지 않을 수 있도록 하고 있으며(제197조의 2), 시정조치요구권도 경찰 수사과정에서 ‘법령위반, 인권 침해, 현

저한 수사권 남용이 의심'된다는 신고가 있거나 이를 스스로 인식하게 되면 시정조치 요구, 사건 송치요구를 할 수 있도록 하였다. 또 거꾸로 검찰도 영장청구나 공소유지를 위해서 경찰의 협력이 필요하게 된 것인바, 과거와 같은 일방적인 수사지휘가 이루어지기는 어려울 것으로 기대한다.

주승희 교수님 발제문 '종합검토 ③ 검경 수사권 조정' 중 『변호사 채용방안은 적절한 대안으로 보기 어려움. 불법, 부당한 수사 활동의 적발 견제를 위해 기관 '내부'가 아닌 기관 '외부'에 속한 법률전문가의 개입 要. 법전문출신 변호사의 자질에 차이가 크고, 검사로서의 훈련 및 실무 경험이 부족, 기존의 법률전문가인 검찰 역량을 적극 활용 필요성 有. 대안) 영국의 '경찰관서 내 검사파견제도'의 국내 도입 검토 필요성 有』

- 경찰에서 변호사를 채용하겠다고 하는 것은 수사과정에서의 인권 보호를 강화하기 위해서 '외부'의 통제 제도 대신에 이것을 하겠다는 것이 아니다. 외부적인 통제장치도 강화하고, 이와 함께 인권 강화를 위해서 내부적 통제를 높이는 방편으로 변호사 채용을 적극적으로 늘리겠다는 것으로 이해된다. 특히 수사의 특성상 기밀성이 높아서 정보에 대한 접근성이 낮고, 또 그 정보를 외부로 적극 공개하기도 어렵기 때문에 1차적으로 경찰 내부 통제가 중요하다. 경찰 내 법률전문가인 변호사가 늘어남으로써 수사과정에서의 인권 침해를 줄이고, 수사의 전문성과 책임성을 함께 높일 수 있을 것으로 기대된다. 법전문 출신 변호사의 자질에 차이가 크다는 것은 실증적 논거가 없는 막연한 선입관에 불과한 것으로 제대로 된 논증 없는 주장으로 생각된다. 또 과거 수사기관의 부당한 수사 관행과 위헌인 형사·형사소송법을 바꾼 것이 검사 경력 없는 여러 변호사인 것을 고려하면 검사로서의 훈련 및 실무 경험이 부족해서 인권 보호 역할을 할 수 없다는 주장 역시 동의하기 어렵다.
- 또 '경찰관서 내 검사파견제도' 도입이 경찰 수사과정에서의 인권보호 강화에 도움이 될지 의문이다. 1997년 영국 내무부는 형사 절차의 절차적 지연 문제를 중점적으로 조사하고 분석한 형사제도 연구보고서 이른바 'Narey 보고서'를 제출하였는데, 이 연구보고서에서 형사 절차가 지연되는 가장 큰 원인으로 수사과 기소, 공소유지로 이어지는 과정에서 경찰과 검찰의 업무 단절과 원활하지 못한 협조를 지적하였다. 또한 업무 단절을 두 부분으로 나누어지는 기소절차에서 비롯된다고 본 것이다. 경찰의 '사건준비 및 기소'와 검찰의 '사건검토 및 공소유지'로 구분되는 기소절차에 이견이 발생하고 소모적인 경향을 보인다고 지적했다. 바로 이 문제를 해결하기 위해서 나온 방안으로 '검사의 경찰서 내 상주제도'를 제안하고 도입된 것이다. 검사들이 경찰행정지원단의 일원으로 경찰서에 상주하면서 기소 전에 조언하는 제도를 도입했다. 이런 '검사의 경찰서 상주제도'에 의해 경찰과 검찰의 긴밀한 협조체제를 구축할 수 있었고, 'Narey 보고서'에서 지적한 '사건준비 및 기소개시'와 '검사의 사건검토 및 공소유지' 절차를 하나로 묶어서 사건처리에 소모되는 시간을 획기적으로 감소시킬 것으로 본 것이다⁵⁸⁾. 따라서, '경찰서 내 검사파견제도'는 영국의 제도 도입 목적과 효과를 보더

라도 경찰 수사과정에서의 인권 보호 제도로서의 제 역할을 기대하기 어렵다. 또 형사소송법 개정안에서 경찰을 1차적 수사종결권을 가진 수사 주체로 정하고 있는 만큼 검사가 경찰서 내 상주는 개정안 취지와 상충하고, 경찰서 상주하는 검사의 자문 역할이 모호하다. 개정안에서 정하고 있는 경찰 수사에 대한 시정요구권, 보완 수사요구권 등의 다양한 통제장치가 마련되어 있는 만큼 검사는 개정안에 상정된 여러 다양한 통제장치를 적극 활용하는 것이 더 효과적인 방법이라고 본다.

58) 최대현, 수사와 기소 기능 분리의 원칙과 한계, 경찰학연구 제12권 제4호(통권 제32호)



토론 2

자치분권시대의 바람직한 형사사법체계

김종민 법무법인 (유한) 동인 변호사

자치분권시대의 바람직한 형사사법체계

김종민 법무법인 (유한) 동인 변호사

1. 문제의 제기
2. 검경 수사권조정안 검토
 - 가. 유신과 5공 군사정권 검찰 경찰구조에 대한 반성
 - 나. 사법경찰제도에 대한 이해
 - 다. 수사권 조정안의 문제점
3. 자치경찰제안에 대한 검토
 - 가. 지자체장 인사권으로 인한 수사의 독립성 문제
 - 나. 수사실무상 대혼란 우려
 - 다. 국가경찰의 비대화와 자치경찰의 실효성
4. 공수처 법안에 대한 검토
 - 가. 헌법상 설치근거
 - 나. 관할 범죄, 독립성의 문제
 - 다. 수사관할의 충돌, 차별적 기소권 행사
5. 바람직한 형사사법체계를 위한 대안
 - 가. 목표와 전략
 - 나. 검찰 경찰 조직과 권한의 분권화
 - 다. 수사의 공정성, 정치적 중립성 강화를 위한 인사제도 개혁
6. 결론

1. 문제의 제기

검찰개혁의 일환으로 추진되고 있는 공수처 설치와 검경수사권조정안이 국회 패스트트랙 안건으로 지정되어 법안이 통과될 경우 전면 도입이 예정된 자치경찰제와 함께 형사사법체계는 1948년 대한민국 정부수립 이후 형사사법의 대변혁을 맞게 된다. 그 동안 무소불위의 검찰 권력에 대한 비판이 많이 제기되어 왔지만 우리의 형사사법체계와 검찰, 경찰 구조는 과거 유신 시대부터 5공 군사정권을 거쳐 내려오고 있는 권위주의 시대의 유산이어서 근본적인 개혁과 구조조정은 피할 수 없는 시대적 요청이 되었다.

현재의 중앙집권적이고 단일화된 검찰과 국가경찰 체제는 권한이 집중된 검찰총장과 경찰청

장을 통해 전국의 검찰과 경찰을 통제하는 구조다. 정치권력은 대통령의 인사권과 청와대 민정수석을 통해 검찰과 경찰 수사에 직접 개입해 왔고 이것이 끊임없는 정치적 수사, 표적수사 논란의 근본원인이다.

자치분권시대의 형사사법체계는 정치권력이 수사에 개입할 수 없도록 실효적인 장치가 마련되어야 하고, 효과적인 수사를 보장하되 수사권이 적절히 분산되며, 적절한 사법통제를 통해 수사권의 남용을 막아 공정한 수사가 이루어질 수 있도록 하고, 각 지방마다 적절한 형사정책의 집행을 통해 국민들이 범죄로부터 안전하게 보호받고 범죄피해자를 보호할 수 있는 것이어야 한다. 또한 한정된 형사사법예산으로 최대의 효과를 거둘 수 있는 저비용 고효율의 형사사법제도로 설계되어야 한다.

그러나 정부의 공수처법안이나 검경수사권조정안, 자치경찰제 실시방안은 기존의 검찰과 경찰의 문제점은 그대로 둔 채 수사와 관련된 조직이 검찰, 공수처, 국가경찰, 자치경찰, 특별사법경찰로 쪼개지고 관할 범죄나 수사권 충돌시 이를 조정하고 해결할 규정이 전무하여 수사현장에서의 대혼란이 불가피하게 되었다. 반면 대통령의 검찰과 경찰에 대한 인사권은 그대로 두었고 경찰의 정보권한도 유지되면서 정보와 수사의 결합으로 인한 폐해, 정치권력이 수사에 개입할 여지를 더 크게 만들었다.

자치경찰제 시행방안은 외국의 사례와 달리 실질적인 권한은 별로 없고 지자체장이 자치경찰에 대한 인사권을 행사할 수 있도록 함으로써 자치경찰이 지자체장의 사병화가 될 가능성도 배제할 수 없고, 국가경찰은 여전히 비대한 조직으로 남아 분권과 견제라는 개혁의 취지를 무색하게 만들고 있다.

또한 지나치게 절차가 복잡해지고 불복절차 등이 신설되면서 유능한 변호사를 통해 효과적인 법적 조력을 받을 수 있는 사람들은 절대적으로 유리하고 그렇지 못한 일반 국민들은 상대적으로 불이익을 받을 염려가 커져 유전무죄 무전유죄 논란이 더욱 심해질 수 있어 국민을 위한 공정한 형사사법이라는 측면에서 정책적으로 바람직한지 우려하지 않을 수 없다. 수사권조정 문제와 관련해서도 검경수사권조정과 자치경찰제 시행 여부는 전혀 무관한 문제다. 검사의 수사지휘가 이루어지는 많은 대륙법계 유럽국가에서 자치경찰제가 시행되고 있다.

본 토론문에서는 검경수사권조정안과 공수처설치법안, 자치경찰제 시행방안의 문제점을 살펴보고 바람직한 자치분권시대의 바람직한 형사사법체계에 대한 대안을 제시하고자 한다.

2. 검경 수사권조정안 검토

가. 유신과 5공 군사정권 검찰 경찰구조에 대한 반성

1) 권위주의 통치를 위한 중앙집권적 검찰, 경찰구조

1987년 민주화 이후에도 유일하게 과거 권위주의 정권의 유산이 그대로 남아있는 분야가 검찰과 경찰이다. 전국의 검찰과 경찰을 중앙집권적인 단일 조직으로 만들어 검찰총장과 경찰청장을 정점으로 권한을 집중시켜 놓고 일사불란하게 움직이는 구조였던 것이다. 검찰은 직접 수사권과 수사지휘권, 기소권을 독점하며 무소불위의 권력이 되었고 경찰도 경찰청장이 전국 경찰에 대한 인사권을 갖고 방대한 정보경찰 조직을 운영하는 권력기관이 되어 왔던 것이다.

선진국은 예외 없이 검찰이나 경찰권력이 집중되지 않도록 다양한 통제장치와 분권화된 조직을 갖고 있다. 대륙법계 국가중 우리와 같은 직접 수사권을 행사하는 나라는 없고 수사지휘와 사법통제에 주력하는 준사법기관으로서 기능하고 있다. 경찰 권력에 대한 통제방식도 대륙법계 국가에서는 국가경찰과 지방경찰, 사법경찰과 행정경찰, 사법경찰도 여러 국가기관에 분산시키는 방식을 채택하고 있다. 영미법계 국가에서는 미국이 연방경찰 FBI와 주 경찰, 마약수사를 담당하는 마약수사청 DEA, 증권범죄를 수사하는 연방증권위원회 SEC, 테러범죄를 수사하는 국토안보부 등 여러기관으로 분산하는 방식을 취하고 우리처럼 단일한 국가경찰체제를 갖고 있는 나라는 없다.

2) 대통령의 인사권을 통한 정치권력의 수사 개입 논란

검찰수사의 정치적 중립성, 표적수사 논란은 역대 어느 정권할 것 없이 항상 문제가 되어 왔다. 검찰의 정치도구화 논란은 대륙법계 검찰제도를 갖고 있는 나라에서는 예외 없이 문제가 되었고 그 핵심은 검사의 인사권이다. 우리나라는 법무부장관의 제청으로 대통령이 검사에 대한 인사권을 행사하는데 과거 김대중 정부 시절 박상천, 천정배 법무부장관의 경우처럼 현역 집권여당 국회의원이 법무부장관이 되는 제도 하에서 애초부터 검찰의 정치적 중립성과 공정성에 대한 기대는 한계가 있을 수 밖에 없다.

프랑스와 이탈리아의 경우 2차 대전 당시 나치와 파시스트 정권에 의한 법원과 검찰 정치도구화의 심각한 폐해를 경험한 뒤 2차 대전 종전 이후 헌법을 개정하여 헌법상 독립기구로 최고사법평의회를 신설하여 판사와 검사의 인사와 징계를 관장하도록 하였다. 헌법기구인 최고사법평의회에 의한 검사 인사권 행사는 스페인, 벨기에 등 유럽국가와 군정종식 이후 브라질 등 남미에서도 도입하고 있는 보편적인 제도다. 일부에서는 무소불위의 검찰 권력을 통제하기 위한 가장 효과적인 제도적 장치가 선출된 권력인 대통령에 의한 검사 인사권 행사라고 주장하고 있으나 논리적 근거가 빈약하고 선진국의 사례에 비추어 보더라도 타당하지 않다.

3) 경찰 정보와 정치사찰의 문제

최근 박근혜 정부 시절 이루어졌던 경찰청 정보국을 중심으로 한 광범위한 정치개입 사건은 경찰 정보권한의 문제점을 적나라하게 보여주었다. 과거 박근혜 정부 시절 정치를 관장하는 청와대 정무수석실에 경찰 출신 치안비서관이 파견근무를 했던 것이 경찰 정보국의 역할과 정치권력과의 관계를 상징적으로 보여준다. 경찰은 경찰청 정보국을 중심으로 전국 경찰에 방대한 정보경찰 조직을 운영하고 있다. 현 정부 들어 국정원의 국내 정보 파트가 폐지되면서 국정 운영에 있어서의 경찰 정보 의존도는 더욱 심화되고 있다.

문제는 경찰이 검경수사권 조정안에 따라 독자적 수사권을 갖게 될 경우 정보와 수사의 결합이라는 무서운 결과가 발생할 수 있다는 것이다. 정보의 속성상 수사정보와 정책정보를 구분하는 것 자체가 불가능하다. 경찰이 정보권한을 그대로 보유하고, 인사권을 가진 대통령 - 경찰청장 - 경찰청 정보국장 - 전국 경찰의 정보조직으로 이어지는 구조가 존재하는 한 그 자체로 경찰은 통제받지 않는 거대권력이 될 수 밖에 없다. 특히 종전 국정원과 이원적 체제로 시행해 왔던 고위공직자의 인사 검증도 경찰이 단독으로 함에 따라 경찰의 의지에 따라 고위공직자의 인사까지도 좌지우지할 수 있게 되어 부작용이 발생할 수 있는 가능성도 배제하지 못한다.

나. 사법경찰제도에 대한 이해

1) 대륙법계 검찰과 사법경찰제도

검찰제도와 사법경찰제도는 1789년 프랑스혁명 이후 프랑스가 발명한 제도다. 이후 독일과 일본을 거쳐 우리나라에 계수되었고 검찰개혁이나 수사권 조정 문제를 논의하기 위해서는 제도의 원조인 프랑스의 검찰과 사법경찰제도에 대한 이해가 반드시 선행되어야 한다. 특히 문제가 되고 있는 것은 검찰제도에 대한 이해가 부족한 탓에 대륙법계 검찰과 영미법계 검찰을 동일한 선상에 놓고 무분별하게 영미법계 검찰과 경찰제도를 우리나라에 도입하려고 시도하고 있는 것이다.

대륙법계 검찰과 영미법계 검찰은 축구와 야구만큼이나 다른 제도이다. 그 이유는 우리가 채택하고 있는 프랑스와 독일의 대륙법계 검찰제도는 범죄는 국가 범질서에 대한 파괴행위이고 국가가 피해자를 대신하여 범죄자를 수사하고 처벌한다는 국가형벌권을 전제하고 있는 반면, 영미법계 형사사법은 이러한 국가형벌권 개념이 없고 형사재판도 개인과 개인간의 민사소송과 마찬가지로 관점으로 본다. 따라서 영미법계에서는 시민이 참여하는 배심 또는 대배심으로 통해 사실을 확인하고 판사는 사인간의 재판절차를 공정한 심판으로 주재할 뿐 스스로 직권조사 활동을 할 수 없다. 영미법계의 법원, 검찰, 경찰은 어느 기관도 직권으로 범죄혐의자를 신문할

수 없고 대륙법계 수사절차에서 가장 중요한 피의자신문권, 대질조사권 등이 인정되지 않는다.

영미법계 검사는 범죄피해자를 대리한 경찰의 소송대리인 자격으로 출발한 당사자 지위가 본질이다. 따라서 애초부터 검사가 경찰수사를 지휘·통제한다는 관념 자체가 없고 사법경찰과 행정경찰의 개념 구분도 없는 것이다.

사법경찰제도에 대한 중대한 오해 중 하나가 검찰이라는 조직이 경찰이라는 조직을 지휘하는 것으로 생각하는 것이다. 그러나 검찰은 사법경찰만 지휘할 뿐이고 사법경찰은 전체 경찰 중 10~20% 정도에 불과하다. 검사가 지자체 소속 특별사법경찰이나 국정권 소속 수사관을 지휘한다고 하여 검찰이 지방자치단체나 국정원을 상명하복의 관계처럼 지휘하는 것이 아닌 것과 마찬가지로.

대륙법계 국가에서 사법경찰 제도를 도입하고 있는 이유는 인사권을 가진 경찰조직의 수장이 수사경찰의 수사에 부당하게 개입하는 것을 방지함으로써 수사의 공정함을 기하기 위함이다. 행정경찰과 사법경찰을 분리하여 행정경찰은 조직의 수장으로서 수사 이외의 분야를 총괄 하되 사법경찰 수사에 대한 지휘와 개입을 하지 못하도록 하고, 사법경찰은 검사의 지휘와 통제하에 수사하도록 한 것이다.

경찰에서는 대륙법계 국가의 행정경찰과 사법경찰 구분은 과거의 유산일 뿐 조직상으로는 권한상으로는 현재는 작동하지 않는 제도인 것처럼 이야기하는 경우도 있으나 전혀 사실이 아니다. 프랑스는 형사소송법에 행정경찰과 사법경찰을 명확히 구분하여 사법경찰에 대한 실효적인 지휘와 사법통제를 하고 있고 독일과 이탈리아 등 유럽평의회 소속 47개 회원국 중 2016년 현재 검사가 경찰수사를 지휘, 감독하는 국가는 38개국으로 통계가 나와 있다. 검사의 사법경찰 수사지휘는 경찰수사에 대한 사법통제 수단일 뿐 경찰의 자질론과도 무관하고 대륙법계 법치국가의 보편적 제도에 불과하다.

2) 수사권의 본질

수사권은 사법권이다. 수사권의 사법경찰의 권한인데 ‘사법’경찰이라는 용어를 1894년 갑오경장으로 도입된 재판소구성법부터 사용한 것도 수사권이 사법권이기 때문이다. 행정경찰은 범죄 발생 이전의 예방 단계를 관장하고 사법경찰은 범죄 발생 이후의 수사단계를 관장한다는 점으로 양자가 구분된다. 우리나라는 헌법상 사법권이 법원에 속한다고 규정하고 있기 때문에 수사권은 준사법권으로 해석함이 상당하다. 수사권은 사법권이기 때문에 행정기관인 경찰이 독자적으로 행사할 수 있는 권한이 아니고 조정의 대상이 될 수도 없다.

일부에서는 검찰의 준사법기관성을 부정하기도 하나 이는 검찰제도를 정면으로 부정하는 것

이어서 적절하지 않다. 검찰에 대한 많은 오해 중 하나가 검찰이 수사기관이라거나 소추기관이라는 것이다. 경찰의 수사권 기소권 분리론도 여기에서 비롯되었다. 그러나 검사는 ‘행정권을 대리하는 사회와 공익의 대표자’가 본질이고 검찰청법 제4조의 검사의 권한은 프랑스에서도 동일하게 규정하고 있다. 이러한 검찰의 정체성은 프랑스에서 “1,000개의 색깔을 가진 하나의 팔레트”로 표현하고 검사를 단순히 소추자가 아니라 Ministère Public 이라고 하는 이유도 검찰의 공익적 성격을 고려한 것이다.

3) 외국의 사례

대륙법계 유럽국가에서는 행정경찰과 사법경찰을 분리하면서도 사법경찰 역시 국가기관에 분산되어 있는 경우가 많은데 이러한 사법경찰을 검사가 통일적으로 지휘하고 통제하도록 구조가 되어 있다. 프랑스의 사법경찰은 내무부 소속의 국가경찰, 과거 국방부 소속이었다가 내무부로 소속이 변경된 헌병경찰(gendarmerie), 관세청 소속의 세관경찰, 파리경찰청 소속 사법경찰 등이 모두 일반사법경찰로서 검사의 지휘를 받고 특별사법경찰도 검사의 지휘를 받는다. 독일도 유사하다.

일찍부터 지방분권의 역사와 전통을 갖고 있는 이탈리아는 국가경찰과 지방경찰로 구분될 뿐 아니라 국가경찰도 여러 기관으로 분산되어 있다. 내무부 소속의 Polizia di Stato, 국방부 소속의 Arma dei Carabinieri, 재무부 소속의 Guardia di Finanza가 각 독립된 일반사법경찰로서 통일적으로 검사의 지휘를 받는다. 특히 이탈리아는 헌법 제109조에 “사법부는 직접 사법경찰을 보유한다”고 규정하는데 검사는 판사와 함께 사법부 소속이다.

이와 같이 우리나라의 단일한 국가경찰체제나 권한이 집중된 검찰구조는 극히 이례적이다. 따라서 진정한 자치와 분권, 검찰과 경찰의 선진화를 이루기 위해서는 단일한 중앙집권적 구조를 분권화하고 상호 견제와 균형이 가능하도록 전면적인 권한과 조직의 구조개혁이 반드시 필요한 것이다.

다. 수사권 조정안의 문제점

1) 경찰 권력의 비대화

검찰이 무소불위의 권력이 된 이유는 과도한 권한의 집중 때문이다. 마찬가지로 경찰에 권한이 집중되면 무소불위의 검찰이 무소불위의 경찰이 되는 것은 시간 문제다. 현 정부 들어 경찰은 국정원의 대공수사권을 이관 받았고 과거 정권에서 계속 논란이 되어 왔고 최근 강신명 전 경찰청장의 구속으로 이어진 경찰청 정보국의 정치 개입 사건에서 보듯 문제가 있는 정보

권한은 그대로 유지하게 되었다. 자치경찰제 시행방안에서도 실질적인 권한은 거의 이관됨이 없고 자치경찰 대비 국가경찰 비율도 선진국에 비해 월등히 높다. 중앙집권적 경찰 조직과 권한이 그대로 유지되는 가운데 검사의 지휘와 사법통제 없이 독자적 수사권을 행사할 경우 경찰권력 비대화의 비판은 피하기가 어렵다. 특히 경찰청장이 전국 경찰을 장악하고 권한을 행사하는 중앙집권적 구조에서 방대한 정보경찰 조직을 통해 수집한 정보와 독자적 수사가 결합될 때 그 피해는 예상하기 어려울 정도로 심각할 수 있다.

2) 검찰수사관과의 차별, 특별사법경찰 수사지휘 문제

사법경찰에는 일반사법경찰과 특별사법경찰이 있다. 일반사법경찰은 경찰 소속 일반사법경찰 외에 검찰수사관, 해양경찰 소속 사법경찰도 있다. 형사소송법의 검사의 사법경찰 수사지휘에 관한 규정은 경찰 소속이든 검찰 소속이든 해양경찰 소속이든 차별 없이 일반적으로 적용되는 규정이다. 그런데 수사권조정안에 의하면 검찰수사관은 같은 일반사법경찰임에도 검사의 지휘를 받도록 규정되어 있고 해양경찰은 어떻게 할 것인지 명문 규정이 없다. 경찰보다 더 전문성을 갖춘 검찰수사관이 많은데 이들에 대한 검사 수사지휘는 유지하고 경찰 소속 일반사법경찰은 독자적 수사권을 부여하는 논리적, 정책적, 법리적 이유가 전혀 없다.

수사권조정안은 특별사법경찰과의 관계에 있어서도 중대한 결함이 있다. 특별사법경찰은 검사의 지휘를 계속 받도록 규정하고 있으나 국정원의 대공수사관들은 최고의 전문성을 갖춘 특별사법경찰인데 이들에 대한 검사의 수사지휘는 그대로 두고 경찰에 대한 수사지휘만 배제하는 것도 마찬가지로 논리적, 정책적, 법리적 일관성과 타당성을 상실하고 있다.

3) 검사의 직접수사 대상 제한

백혜련 의원 발의 검찰청법 개정안에 의하면 검사의 직접 수사 범위를 ① 부패·경제·공직자·선거·방위사업 범죄 등 중요범죄 ② 경찰공무원의 직무 범죄 ③ 위 각 범죄 및 송치사건과 관련한 위증, 증거인멸, 무고 등 범죄로 제한하고 있다.

그러나 중공을 제외하고 검사의 수사대상 범죄를 일반적으로 제한하고 있는 입법례는 전무하다. 수사대상 범죄와 관련하여서도 부패·경제 등 범죄로 제한하고 있으나 그 구체적인 대상이 무엇인지 극히 모호하다. 경제범죄의 경우 단순한 사기, 횡령, 배임도 경제범죄이고 대규모 주가조작이나 기업범죄로 경제범죄다. 국가경찰과 자치경찰의 수사대상과 관할에서도 똑같은 문제가 있지만 검찰청법상 수사대상으로 규정하는 이상 수사권의 유무가 결정되는 것인데 그 대상과 범위가 모호하면 실무상 너무나 많은 문제가 생길 수 있다.

검찰의 직접 수사대상이 아닌데 검찰이 수사할 경우 위법한 수사인가, 그 수사를 통해 중대한 범죄행위가 밝혀졌는데 위법한 수사이기 때문에 기소하고 처벌할 수 없는가. 검사가 경찰 송치사건 수사를 하다가 별건 범죄를 발견하였을 때 직접 수사를 못하면 경찰에 지휘하여 수사할 수 있는가, 수사지휘도 못하고 검사의 직접 수사대상 범죄도 아니면 명백한 범죄임에도 수사를 하지 않아야 한다는 것인가 등 검사의 직접 수사대상 제한으로 인해 예상되는 문제는 너무나 많다.

프랑스와 독일 등 대륙법계 국가들은 검사가 모든 수사를 할 수 있도록 형사소송법상 권한을 모두 규정해 놓고, 다만 직접 수사인력을 운용하지 않음으로써 검찰의 직접 수사를 하지 않는다. 검찰 직접 수사로 인한 폐해를 극복하기 위해서는 검찰의 수사권 자체를 제한할 것이 아니라 수사조직과 인력을 구조조정 하여 직접 수사를 하지 않도록 하면 충분하다.

4) 경찰인사제도와 수사의 독립성

검찰총장에게 검사인사권과 전국 검찰에 대한 예산권을 부여하지 않고 법무부장관의 권한으로 하고 있는 이유는 수사권과 수사지휘권 등 막강한 권한을 갖고 있는데 검사에 대한 인사권까지 갖게 되면 인사권을 무기로 수사에 부당하게 개입할 수 있고 검찰파쇼의 부작용을 우려하였기 때문이다.

따라서 경찰이 독자적 수사권을 갖게 되면 검찰과 동일한 문제가 생기고 경찰파쇼에 의한 경찰국가화를 방지하기 위해서는 현재 경찰청장이 갖고 있는 전국 경찰에 대한 인사권과 예산권을 검찰과 마찬가지로 행정자치부로 이관하여야 한다. 대륙법계 검찰국가에서 사법경찰 제도를 두고 있는 이유도 인사권을 가진 경찰조직의 수장인 행정경찰이 인사권을 무기로 부당하게 사법경찰의 수사에 개입하는 것을 막기 위함이다.

현재 경찰은 다른 국가기관과 달리 정책과 입법에서도 행정자치부의 통제에서 벗어나 있다. 대검찰청은 검찰 관련 각종 법안 등에 대해 직접 정책을 수립해 법안을 입안하거나 국회 입법에 관여하지 못하고 법무부가 그 권한을 행사하고 국세청이나 관세청도 재정경제부 세제실에서 관련 정책과 입법을 관장한다. 반면 경찰에 대해서는 행정자치부가 경찰 정책이나 입법에 전혀 관여하지 않고 경찰청이 직접 그 권한을 행사한다. 경찰청은 행정자치부의 외청으로서 다른 중앙정부부처의 외청과 동일하게 권한을 행사하도록 현재의 제도와 관행을 고치지 않으면 안된다. 경찰이 권한이 집중된 무소불위의 권력이 될 위험성은 이러한 정책과 입법에 대한 권한과도 무관하지 않다.

5) 국가수사본부 체제의 문제점

경찰은 경찰청에 설치되는 국가수사본부를 통해 행정경찰과 수사경찰의 분리가 가능하다는 입장이고 수사권조정안에도 그대로 반영되었다. 그러나 경찰청 내에 설치된다는 것은 경찰청의 부서 신설에 불과하고 본질은 바뀌는 것이 없다. 본부장을 외부 개방직으로 한다고 하더라도 경찰청장이 국가수사본부장에 대한 인사권을 행사하는 한 근본 문제는 해결되지 않는다. 특히 국가수사본부 체제는 형사소송법에 정면으로 위반될 소지가 있다. 현행 형사소송법은 수사권을 사법경찰의 권한으로 하고 있고 사법경찰관은 경무관 이하 직급으로 규정한다. 국가수사본부장을 사법경찰관인 경무관으로 임명한다면 모르겠으나 그 이상 직급으로 할 경우에는 수사권이 없는 고위경찰이 국가수사를 총괄하는 국가수사본부장이 된다는 문제가 있다.

이는 현재도 문제가 되고 있는 부분이다. 경찰청장과 지방경찰청장은 경무관이 아니어서 사법경찰관이 아니고 따라서 수사권이 없다. 그런데 매일같이 경찰청장과 지방경찰청장이 구체적인 사건의 수사지휘를 하고 있고 이는 엄밀히 말하면 위법행위다. 경찰청법 개정안에 경찰청장이 국가수사본부장의 수사에 대해 원칙적으로 구체적 사건에 대한 수사지휘를 못하게 하면 서도 예외적으로 중대사건 등에 대해 경찰청장이 구체적 사건에 대한 수사지휘를 할 수 있도록 규정하고 있는 것은 형사소송법에 정면으로 위반되어 부적절하다.

6) 경찰의 1차적 수사종결권과 수사권과 기소권 분리론의 문제

수사권은 사법권이기 때문에 행정기관인 경찰의 독자적 수사권 행사는 헌법위반의 소지가 있다는 점은 앞서 지적한 바와 같다. 그런데 경찰의 1차적 수사종결권은 사법 판단 작용인 사건의 혐의 유무 판단을 직접 결정할 수 있도록 한다는 점에서 명백한 헌법 위반이다. 대륙법계 검찰제도를 갖고 있는 국가에서 경찰의 사건송치 제도가 갖는 의미는 검사가 사건의 기소 여부를 판단하기 위해 모든 정보를 제공한다는 의미이다. 수사는 소추 여부를 판단하기 위한 준비 단계(phase préparatoire)이기 때문에 수사와 기소를 분리한다는 것은 논리적으로 불가능하다. 앞서 본 바와 같이 대륙법계 검사의 소추권과 영미법계 검사의 기소절차는 완전히 다른 것이기 때문에 동일한 선상에 놓고 논의하는 것은 검찰제도의 이해가 부족한데 따른 결과이다.

7) 유전무죄 무전유죄, 전관예우 논란의 가속화와 항고제도의 대혼란

수사권조정안이 국회를 통과하여 입법되면 우리 사회의 고질병인 유전무죄 무전유죄 논란이 가속화 될 수 밖에 없는데 바로 경찰의 1차 수사종결권 때문이다. 수사권조정안에 따르면 경찰이 수사한 결과 범죄혐의가 없다고 판단될 경우 경찰이 1차적 수사종결권을 갖는다. 이에 불복하는 고소인이나 피해자는 경찰서장에게 이의를 제기할 수 있고 이의제기가 있는 사건은

검찰에 송치하여 60일 이내의 기간 동안 재수사 또는 혐의 유무를 검사가 결정하도록 규정하고 있다.

이는 실질적인 검찰 항고제도를 신설하는 것인데 문제는 이 과정에서 유능한 변호사를 선임할 경제적 능력이 있는 사람과 그렇지 못한 사람과의 실질적인 격차가 심각해 질 수 있다는 점이다. 경찰 1차 수사종결에 대한 이의제기는 1차 수사종결 이유의 문제점을 조목조목 따져서면 이유서로 주장해야 하는데 똑같이 억울한 피해를 당하고도 유능한 변호사 선임 여부에 따라 달라진다면 사법정의에 정면으로 반한다. 경찰이 독자적 수사권을 가지게 되면 경찰대 출신이나 경찰 출신 변호사의 역할이 더욱 중요해질 것이고 벌써부터 대형 로펌에서 경쟁적으로 경찰대 출신 변호사 영입에 열을 올리고 있는 이유도 바로 그 때문이다. 1차 수사종결 사건에 대한 이의제기 절차에서는 검찰 출신 변호사의 역할이 커질 수 밖에 없다. 경찰 수사의 문제점을 정확히 찾아내고 검찰에 효과적으로 변론하는 역할에서는 검찰 출신 변호사가 가장 유리하기 때문이다. 전관예우 문제와 유전무죄 무전유죄 논란이 심화될 수 있다는 우려는 결코 가볍게 넘길 일이 아니다. 자칫 수사권조정안이 변호사에게만 좋은 일이 되는 변호사 복지법이 되어서는 안된다.

경찰의 1차적 수사종결권은 항고제도와 관련해서도 대혼란이 발생하게 된다. 현재의 항고제도는 지방검찰청 또는 지청 검사가 불기소처분을 할 경우 고등검찰청에 항고를 하는데, 고검 검사가 항고가 이유있다고 인용을 하면 지검에 재기수사명령을 하고 이유없다고 판단되면 항고기각을 한다. 항고기각된 고소인은 고등법원에 재정신청을 통해 불복을 할 수 있다. 그런데 경찰이 1차 수사종결권을 갖고 고소인이나 피해자가 검찰에 이의제기를 했음에도 받아들여지지 않아 그대로 종결된 경우 항고절차를 어떻게 할 것인가에 대해 아무런 규정이 없다.

항고 제기는 원처분청에 하는 것이 원칙이어서 항고장을 지검 또는 지청에 제출하는데 경찰의 1차 수사종결 사건에 대해 항고를 인정할 것인지, 인정한다면 어느 기관에 항고장을 제출할 것인지, 고검 검사가 항고를 인용하여 재기수사명령을 할 때 경찰에 할 수 있는지. 검사가 사법경찰 지휘를 못하는데 예외적으로 항고 인용사건에 한해 재기수사 명령을 할 수 있도록 하는 이론적 근거는 무엇인지, 재기수사명령 사건에 대해서는 수사검사가 재수사 후 고검 항고검사에게 수사결과에 대해 승인을 받도록 되어 있는데 경찰이 직접 항고사건의 재기수사 명령을 내린 검사에게 승인을 받아야 하는지, 받아야 한다면 그 이유는 무엇이고 승인을 받지 않아도 된다면 그 이유는 무엇인지, 항고기각 결정된 사건의 고등법원에 대한 재정신청은 어떤 절차를 거쳐 할 것인지 항고 절차를 둘러싼 실무상 문제만도 산더미 같이 많은데 수사권 조정안에는 이를 해결하기 위한 형사소송법 개정 내용이 전무하다.

8) 수사의 비효율과 형사사법비용의 급증

좋은 형사사법제도는 누구나 이해하기 쉽게 단순하고 비용이 적게 들며 국가형사사법 시스템이 효과적으로 작동하여 범죄로부터의 사회방위와 범죄피해자를 적절히 보호할 수 있어야 한다. 그러나 경찰의 1차 수사종결권과 그에 따른 이의절차, 검사의 영장기각에 대한 이의제기권, 검찰의 직접수사권 범위 제한 등 단순하고 원활하게 작동하여야 할 수사절차가 지나치게 복잡해지고 비용이 많이 들도록 변화하게 된다. 자치경찰제까지 시행되면 관할 범죄의 불명확성까지 겹쳐 더욱 많은 혼란이 예상된다.

경찰이 신청한 영장을 정당한 이유없이 검사가 기각했다고 사료될 경우 각 고등검찰청에 설치되는 위원회에서 심의하여 적정성 여부를 가리게 된다. 문제는 영장에는 구속영장 뿐 아니라 압수수색영장이나 금융계좌추적영장까지 포함되고 전국적으로 엄청난 숫자의 영장이 연간 신청되고 있는데 그 중 일부에 불과할지라도 영장기각에 대한 불복 심사를 이유로 위원회가 소집되게 되면 절차의 복잡함은 둘째 치고 위원회 위원들의 수당 지급 등 형사사법비용이 대폭 증가하게 된다. 국민들에게 반드시 필요하다면 형사사법비용과 예산이 다소 증가하더라도 시행할 가치가 있다. 그러나 현재 별다른 문제도 없는데 단지 경찰의 독자적 수사권을 위해 절차만 복잡해지고 국가예산과 비용만 증가한다면 과연 무엇을 위한 수사권조정인지 의문이 제기되지 않을 수 없다.

9) 검찰과 경찰 내사의 문제

2017년 국회 행정안전위원회 국정감사 자료에 따르면 경찰은 2013년 이후 5년간 776만건이고 그 중 범죄혐의가 없어 사건이 종료된 사건은 151만건으로 나타났다. 내사는 형사소송법에서 규정하지 않고 있는 수사방법이지만 검찰과 경찰 모두 광범위하게 활용하고 있다. 문제는 실질적인 수사이면서도 형사소송법에 의한 절차나 사법통제를 받지 않음에 따라 피내사자의 방어권이 심각하게 침해될 수 있다는 것이다. 현재도 경찰은 내사는 수사가 아니기 때문에 검사의 수사지휘 대상이 아니라고 내사사건 처리의 적절성 여부에 대한 검사의 감독과 통제를 거부하고 있다.

그러나 내사는 청탁수사, 표적수사의 대표적인 방법이고 특정기업이 수사기관의 내사를 받고 있다는 소문만 나도 대출중단에 대출금 회수, 거래기업들의 거래중단 등 심각한 피해를 입을 수 있다. 경우에 따라서는 경쟁업체 등이 음해할 목적으로 허위의 수사자료를 제공하여 수사기관을 이용하여 내사하게 하는 경우도 실무상 적지 않다. 내사 문제는 검찰도 예외가 아니다. 검찰 특수부의 내사는 그 파장이 크기 때문에 적절히 통제되지 않으면 안된다. 검찰개혁의 필요성이 계속 제기된 이유도 검찰의 특별수사와 기획수사의 문제점 때문이고 특별수사와 기

획수사는 모두 내사부터 시작한다. 구조적 비리와 범죄를 효과적으로 처벌하기 위해 적절히 수사권을 보장할 필요가 있으나 그에 상응하게 사법통제를 강화하여 수사로 인한 피해발생을 막고 적절히 방어권을 행사할 수 있도록 제도적인 보장이 필요하다. 검경수사권 조정안에 따르면 검찰이나 경찰의 수사 총량이 확대되는 반면 그 수사에 대한 통제는 누가 할 것인가에 대한 대안이 없다. 내사 문제는 그와 직결된 부분으로서 검경수사권 조정은 검찰이든 경찰이든 수사에 대한 효과적인 사법통제 장치가 병행되지 않으면 안 되는데 그 측면에서 수사권조정안은 중대한 결함이 있다.

3. 자치경찰제안에 대한 검토

가. 수사권조정과 자치경찰제

검찰이 실효적 자치경찰제 시행을 전제로 수사권조정에 찬성한다는 입장을 갖고 있어 먼저 그에 대해 살펴본다. 결론적으로 검사의 수사지휘와 자치경찰제는 아무런 연관성이 없다. 독일과 같은 연방제 국가는 물론 이탈리아, 스페인 등 대륙법계 국가에서 각 주 경찰이나 지방경찰이 있지만 그와 상관없이 검사의 사법경찰 수사지휘 제도가 시행되고 있다. 실효적인 자치경찰제와 상관없이 검사의 사법경찰 수사지휘는 경찰수사에 대한 법치국가적 사법통제 장치라는 점을 분명히 할 필요가 있다.

나. 시·도경찰위원회 설치, 지자체장 인사권 및 수사의 독립성 문제

1) 시·도경찰위원회 구성의 문제점

홍익표 의원 발의 경찰법 개정안에 의하면 자치경찰 사무를 위해 시·도지사 소속으로 합의제 행정기관인 시·도경찰위원회를 설치하고, 시·도경찰위원회 관리하에 자치경찰본부를 설치하도록 되어 있다. 시·도경찰위원회는 위원장 포함 총 5명으로 구성되는데 시·도의회 2명, 대법원 1명, 국가경찰위원회 1명, 추천 없이 시장과 도지사가 1명을 임명할 수 있다.

지방선거를 통해 임명되는 시·도지사와 같은 정당 소속 의원이 시·도의회의 다수를 장악하게 되면 같은 정당 소속의 시·도지사와 시·도의회가 합작으로 총 5명의 위원 중 3명을 임명할 수 있어 과반수 확보가 가능하다. 그렇게 구성된 시·도경찰위원회는 자치경찰본부장을 2배수로 추천할 수 있고 그 중에서 시·도지사가 임명하게 되므로 시·도지사가 실질적으로 자치경찰본부장을 임명하는 결과가 된다. 한편 자치총경 이상은 자치경찰본부장의 추천을 받아 시·도경찰위원장의 제청으로 시·도지사가 임용하고, 자치경정 이하는 자치경찰본부장의 제청으로 시·도경찰위원회 위원장이 임용한다.

그 결과 시·도지사와 같은 정당 소속 의원들이 다수를 차지하는 시·도의 경우 시·도경찰위원회 위원장부터 자치경찰본부장, 자치총경 및 자치경정 이하 자치경찰 전원에 대해 실질적으로 시·도지사가 인사권을 직접 또는 간접적으로 행사할 수 있게 되고 자치경찰 조직은 시·도지사의 수중에 장악되는 문제가 있다. 시·도지사로부터 정치적 중립을 유지하고 독립적으로 직무를 수행하기 위해 설치한다는 시·도경찰위원회 구성은 근본적으로 정치적 중립성을 확보하는데 취약하고 자칫 자치경찰이 시·도지사의 사병으로 전락할 우려가 있다. 사법부가 전국 자치경찰의 구성에 직접 관여하는 것도 3권분립에 정면으로 위배된다.

2) 시·도 경찰위원회의 실효성 문제

시·도 경찰위원회는 현재의 경찰위원회와 유사한 조직 구성방식을 채택하고 있고 권한도 유사한 것으로 보인다. 현재 경찰위원회는 형식상의 기구로 전락했고 경찰청의 관리하에 아무런 실질적 역할을 하지 못하고 있고 권한도 미미하다. 경찰청이 모든 것을 결정한 뒤 형식적인 의결기구 정도의 역할이 전부다. 시·도경찰위원회도 실질적으로 시·도지사가 권한을 행사하는 형식적 기구로 전락할 가능성이 농후하므로 위원회 구성과 권한 전반에 대한 재검토가 있어야 할 것이다.

다. 수사실무상의 대혼란 우려

1) 불분명한 수사관할로 인한 수사 체계의 대혼란

가장 우려되는 부분은 국가경찰과 자치경찰, 특사경의 수사권이 각각 혼재되고 충돌하는 영역이 많아 수사현장에서 대혼란이 발생할 우려가 크다는 점이다. 윤동호 교수의 발제문에 상세히 지적하고 있듯이 특별사법경찰은 자치경찰의 수사권과 중복되는 많은 부분에서 수사권을 행사하고 있는데 상호 수사권이 경합할 경우 누가 수사를 할 것인지 조정할 수 있는 매커니즘이 전무하다. 자치경찰의 수사대상으로 주민 기초생활과 밀접한 성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 교통사고, 공무집행방해, 실종사건 등을 들고 있는데 그 대상과 경계가 극히 모호하다.

수사실무상 자치경찰의 수사대상인 사건이 독립적으로 발생하는 경우보다는 다른 범죄와 복합적으로 발생하는 경우가 훨씬 많은데 국가경찰의 관할 범죄가 그 중에 있을 때 국가경찰의 수사대상인지, 자치경찰의 수사대상인지 명확한 구분이 없다. 독립된 사건의 경우라도 자치경찰이 성폭력 사건을 수사하다가 마약 밀매와 관련되거나 범죄조직의 폭력과 연관된 사실이 밝혀질 경우 이를 국가경찰에 이관해야 하는지 문제 등 실무적으로 너무나 복잡한 문제가 대두될 수 있다. 가정폭력과 학교폭력도 흉기 소지 상해나 폭력도 포함되는 것인지 성폭력에도 아동 대상 성범죄까지 포함되는 것인지 아무런 기준도 근거도 제시하지 않고 있어 수사실무상

혼란은 불가피하다. 명확한 관할 구분을 하기 위해서는 각 관할범죄를 법률에 일일이 특정하는 것이 하나의 방법이겠지만 범죄수사에 집중해야 할 경찰이 관할 대상 범죄인지 아닌지 일일이 확인해야 하는 번거로움이 있어 채택할만한 방안은 아니다.

2) 효과적인 범죄예방 및 수사 애로

국가와 국민이 경찰을 위해 존재하는 것이 아니라 국가와 국민을 위해 경찰이 존재하고 형사사법이 존재하는 것이다. 검찰, 경찰, 국가경찰, 자치경찰, 특사경은 각각 역할분담을 하여 효과적으로 범죄를 예방하고 발생한 범죄에 대해서는 신속히 수사하고 처벌할 수 있어야 한다. 그러나 앞서 본 바와 같이 자치경찰제 시행 방안은 국가경찰과 자치경찰의 관할 대상 범죄의 모호함과 관할 경합이 발생할 경우 효과적으로 이를 조정하고 해결할 매커니즘이 없어 범국가적 차원에서의 경찰의 범죄예방 및 범죄대응능력이 떨어지게 될 것이 우려되고 이는 국가사회적으로 결코 바람직하지 않다.

라. 국가경찰의 비대화와 자치경찰의 실효성

1) 실효적 권한이 배제된 자치경찰제안

자치경찰제 시행방안은 실효성이 별로 없어 무늬만 자치경찰제라고 비판받는 제주자치경찰의 확대판으로 봐도 무방할 정도로 실질적인 권한이 배제되어 있다. 자치경찰제를 시행하고 있는 외국의 경우 주요한 대부분의 범죄를 자치경찰이 수사하고 국가나 연방 차원의 중요범죄, 조직범죄 등에 대해 국가경찰이 수사하는 체계를 갖고 있는 경우가 대부분이다. 국가경찰 조직이나 인원은 자치경찰에 비해 극히 적은 비율인데 우리는 국가경찰이 조직과 인원, 권한 모두 거의 그대로 유지하고 있어 실효적인 자치경찰제로 보기 어렵다.

2) 외국의 사례

미국은 연방 수정헌법 제10조에 의해 경찰권은 각 주에 유보된 권한이다. 주(state)와 카운티, 시(city) 마다 독자적인 경찰조직을 갖고 있다. 통일된 조직으로서의 국가경찰은 없고 연방 차원에서 연방수사국 FBI가 있지만 전 경찰인력의 1%에 불과하다. 영국도 국가범죄수사청(NCA) 소속 정원은 4,516명인 반면 잉글랜드와 웨일즈 등 자치경찰 인력은 183,960명으로 국가 경찰은 전체 경찰의 2.4%에 불과하고 예산도 전체 경찰예산에서 차지하는 비중은 4.5% 밖에 안된다. 독일도 국가경찰(연방경찰) 비중이 전체 경찰 인력의 17%에 지나지 않는다. 일본도 국가경찰 인원이 7,797명, 자치경찰 인원이 287,867명으로 국가경찰 인원비율은 2.6%,

예산도 전체에서 차지하는 비중은 7.9%에 불과하다. 외국의 자치경찰제 시행 실태와 비교해 볼 때 우리의 자치경찰제 실시 방안은 여전히 국가경찰체제를 유지하는 것으로 실효적인 자치경찰제로서는 미흡하다.

3) 국가경찰의 자치경찰 통제·관여 가능성

자치경찰제의 도입 목적은 과도하게 권력과 조직이 집중된 중앙집권적 국가경찰을 자치분권 시대의 정신에 맞춰 분권화 하기 위한 것이다. 그러나 경찰청이 국가경찰위원회가 시·도경찰위원회 위원 임명에 관여하도록 되어 있는 것이나 국가경찰과 자치경찰간 인사교류를 허용하고 권장하고 있는 점, 국가경찰이 자치경찰본부장에 임명될 수 있도록 한 것은 국가경찰의 자치경찰에 대한 인적 통제수단이 될 우려가 있어 부적절하다.

4. 공수처 법안에 대한 검토

가. 헌법 및 정부조직법 설치근거 문제

국가기관은 헌법에 따라 입법, 행정, 사법기관 중 하나로 설치되어야 하고 국가행정기관은 정부조직법에 설치근거가 있어야 한다. 검찰은 헌법과 정부조직법 제32조 제3항의 규정에 따라 검찰청법에 근거하여 설치되었다. 공수처는 반부패 특별수사기구로서 제2의 검찰과 유사하게 수사권, 영장청구권, 기소권까지 갖는데 입법, 행정, 사법 중 어디에도 소속되지 않는 기이한 형태의 수사기구로 만들어졌다. 헌법에 위반되지 않으려면 공수처를 법무부 소속 기관으로 하고 정부조직법에 근거 규정을 두어야 한다. 법안에 의하면 설치근거 자체가 위헌이다.

나. 관할 범죄, 독립성의 문제

1) 고위공직자 부패와 무관한 관할 범죄

공수처 설치법안의 제안이유에서는 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 엄정하게 수사하기 위하여 독립된 수사기구를 신설할 필요가 있다고 하고 있다. 그러나 공수처의 수사 대상 범죄에는 부정부패와 무관한 직권남용, 직무유기, 공무상 비밀누설, 국가정보원법 제18조 및 제19조의 정치관여, 직권남용과 정치자금법 제45조의 정치자금 부정수수, 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 제14조 제1항의 국회 위증까지 포함되어 있다.

검찰의 적폐청산 수사에서 계속 논란이 되고 있는 직권남용죄는 물론 공무상 비밀누설죄의 경우 공무원의 언론 접촉에 대해 공수처가 직접 해당 공무원 및 기사를 수사할 수도 있어 언

론자유의 침해 등 위험성도 크다. 또한 공수처 검사는 군사법원법 제37조에 따른 군검사의 직무도 수행할 수 있기 때문에 군의 직권남용, 직무유기 등 범죄수사를 이유로 공수처가 군에 상시 개입할 수 있게 되어 적절성 여부에 대한 검토가 필요하다. 나아가 공수처는 대법원장 및 법원행정처의 사법행정 전반 및 판사들의 재판업무에도 직권남용과 직무유기, 공무상 비밀누설 등의 이유로 수사할 수 있게 되는데 사법부 독립에 치명적인 독소조항으로서 문제가 있다.

2) 공수처장 임명절차의 위헌성

공수처장 후보추천위원회를 국회에 두도록 되어 있으나 위헌 소지가 있다. 헌법 제40조는 입법권이 국회에 속한다고 규정하고 있고, 제5조 국가예산안의 심의 의결, 제61조 국정감사 및 조사, 제65조 탄핵소추권이 국회가 갖고 있는 헌법상 권한의 전부다. 국회는 수사를 담당하는 준사법기관의 임명에 관여할 헌법적 근거가 없는데 국회에 공수처장 후보추천위원회를 설치하고, 7명으로 구성되는 공수처 인사위원회에 국회의장과 각 교섭단체 대표의원이 추천한 3명이 포함되며 국회의장이 추천위원을 임명하거나 위촉하도록 되어 있는 것은 헌법에 명백히 위반되는 것으로 부적절하다.

3) 공수처의 독립성과 인사제도

공수처장은 공수처장 후보추천위원회가 추천한 2인 중에서 대통령이 임명하도록 되어 있는데 정치적 중립성과 독립성을 보장하기 위한 제도적 장치로는 미흡하다. 외국과 같이 최고사법평의회 등 독립기구에서 임명하는 방식이 바람직하다. 공수처 검사의 임용, 전보를 담당하는 인사위원회도 위원장 포함 7명으로 구성되는데 여당과 야당 합의를 통해 추천한 3명의 위원이 포함되도록 되어 있다. 공수처는 헌법재판소와 달리 정치적 기관이 아니기 때문에 공수처 검사의 인사위원회까지 국회가 관여하는 것은 지나치다.

공수처장과 차장은 15년 이상 변호사 경력만 있으면 되고 공수처 검사와 달리 재판, 수사, 조사업무에 종사한 것은 자격요건에서 제외되어 있다. 공수처장과 차장은 공수처 검사를 겸하도록 되어 있는데 수사나 재판 경력도 없는 자가 반부패 특별수사기구의 수장으로 임명될 수 있도록 한 것은 문제가 있다. 공수처 검사 정원의 1/2을 검사 출신이 차지하지 못하도록 되어 있는 것도 부적절하다. 최고의 수사 전문성을 갖춘 검사를 배제하고 나머지 공수처 검사를 누구로 임명할 것인지 의문이 아닐 수 없다.

다. 수사관할의 충돌, 차별적 기소권 행사

1) 공수처의 우월적 지위

공수처법안에 의하면 공수처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사는 공수처장이 수사의 진행정도 및 공정성 논란 등에 비추어 공수처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단해 이첩을 요청하면 해당 수사기관은 의무적으로 이에 응하도록 규정하고 있어 검찰이나 경찰에 대해 우월적 지위가 있음을 명백히 하였다. 공수처의 우월적 지위는 정치적으로 악용될 소지가 적지 않다. 관할 대상 범죄에 정치자금법상 정치자금 부정수수죄가 포함되어 있으므로 국회의원의 후원회와 후원금, 각종 기탁금과 기부금 내역을 공수처가 살살히 들여다 볼 수 있다. 실제 정치적 반대자들에 대해서는 철저히 수사하고 반대로 집권여당 관계자들에 대해서는 검찰과 경찰이 수사하던 사건을 사건이첩권을 행사해 넘겨 받은 뒤 축소은폐 수사를 하 가능성도 전혀 배제할 수 없다.

2) 공수처 기소권 행사의 문제

공수처는 기소권을 행사하지 못하지만 예외적으로 대법원장과 대법관, 검찰총장, 판사와 검사에 대해서는 기소권을 행사할 수 있다. 이들에 대해 공수처가 예외적으로 기소권을 행사해야 하는 정책적 타당성을 발견하기 어렵다. 공수처의 기소권 행사가 문제되는 것은 최근 사법농단 사건에서 나타난 바와 같이 헌법상 무죄추정원칙에도 불구하고 판사가 기소되면 곧바로 재판 배제 조치를 받게 되는데 공수처가 얼마든지 부정한 목적으로 기소권을 행사하여 판사와 검사에 대한 직무배제를 목적으로 기소권을 악용할 가능성을 배제하지 못한다.

5. 바람직한 형사사법체계를 위한 대안

가. 목표와 전략

1) 정권의 검찰·경찰에서 국민의 검찰·경찰로

검찰개혁의 목표는 정권의 검찰에서 국민의 검찰로 돌려주는 것이어야 한다. 경찰도 마찬가지다. 역대 어느 정권을 막론하고 검찰과 경찰을 정권의 도구로 이용하려는 시도를 하였고 그것이 검찰과 경찰에 대한 국민적 불신의 원인이 되었다. 근본원인은 유신과 5공 군사정권 당시부터 변함없이 내려오고 있는 검찰과 경찰의 중앙집권적 조직과 대통령의 인사권이다. 따라서 자치분권시대의 바람직한 형사사법체계는 중앙집권적 검찰, 경찰조직의 분권화와 대통령의 인사권을 적절한 범위내에서 제한함으로써 검찰과 경찰의 정치적 중립성과 수사의 공정성을 강화하는 것이어야 한다.

2) 효과적인 형사사법, 국민에게 더욱 가까이 다가가는 형사사법

좋은 형사사법제도는 효과적이어야 하고 국민에게 더욱 다가가는 형사사법이어야 한다. 한정된 국가형사사법 자원이 효율적으로 분배되고 각 수사기관 간 효과적인 역할 분담을 통해 범죄로부터 안전한 사회를 구축하고 발생된 범죄는 신속히 수사하여 범죄자를 처벌할 수 있어야 한다. 국민의 입장에서는 경제적 능력의 많고 적음에 상관없이 누구나 수사기관과 형사사법제도에 접근할 수 있어야 한다. 아무리 좋은 명분을 들더라도 형사사법제도가 효과가 없고 국민들이 불편하고 접근하기 어려우면 개혁이 아니라 개악이 된다는 점을 명심해야 하고 국민을 위해 검찰과 경찰이 존재한다는 점을 잊으면 안된다.

3) 저비용 고효율의 형사사법체계 정립

한정된 형사사법자원으로 최고의 효과를 발휘할 있도록 형사사법제도는 저비용 고효율 구조로 설계되지 않으면 안 된다. 법경제학이 오래전부터 발전한 미국은 물론 2000년 이후 유럽에서도 법경제학적인 관점을 형사사법에 전면 도입한 점은 시사하는 바가 크다. 2004년 프랑스가 플리바게닝을 전면 도입한 것도 그 정책의 일환이다. 경제성장율을 정체되고 각종 복지비용의 지출이 늘어나면 형사사법비용과 예산은 제한받을 수밖에 없는데 우리도 형사정책에서 법경제학적인 관점에 초점을 맞춰 최대한 비효율과 사회적 비용을 절감할 수 있도록 제도가 설계되어야 한다.

나. 검찰 경찰 조직과 권한의 분권화

1) 고검장과 고검, 지방경찰청장과 지방경찰청의 권한 강화

자치분권시대의 검찰과 경찰 수사권은 굳이 자치경찰 도입이 전제될 필요가 없다. 현재 검찰총장과 경찰청장에게 집중된 권한과 조직을 각 고검장과 지방경찰청장에게 이관하는 것으로도 충분한 효과를 거둘 수 있다. 프랑스의 경우 검찰총장에게 전국 검찰에 대한 지휘권을 부여하지 않고 전국 35개 고등검찰청과 고등검사장에게 권한을 분산하고 있는 것이 좋은 사례다. 프랑스의 고등검사장은 법무부로부터 형사정책에 관한 일반적 지휘를 받고 그 지역실정에 맞는 형사정책을 추진한다. 그 결과는 매년 연례보고서로 작성하여 법무부장관에게 보고하고 있다.

2) 정보와 수사의 분리, 행정경찰과 사법경찰의 분리

정보경찰의 문제와 폐해는 오랫동안 지적되어 왔다. 그렇다고 경찰의 정보활동 자체가 잘못된 것은 아니고 오히려 국가사회적으로 필요한 측면도 많다. 다만, 정치사찰이나 민간인 사찰

에 이용되어왔던 문제점은 반드시 바로잡아야 하고 정보경찰이 수집한 정보가 수사에 이용되는 수사와 정보의 결합으로 인한 부작용이 없도록 이를 통제하는 장치가 반드시 필요하다.

행정경찰과 사법경찰의 분리도 프랑스와 독일의 사례와 유사하게 실효적으로 이루어질 수 있도록 조직과 지휘체계를 정비해야 한다. 행정경찰과 사법경찰을 분리하는 1차적 목적인 인사권을 가진 경찰 수장이 부당하게 수사경찰의 수사에 개입하는 것을 방지하기 위한 것이니 만큼 독자적 수사권을 행사하는 경찰수사의 공정성이 담보될 수 있도록 제도적 방안이 마련되지 않으면 안된다.

다. 수사와 수사지휘 및 사법통제권의 분리

1) 수사권과 기소권 분리론의 문제점

대륙법계 형사사법제도에서 수사는 소추를 위한 준비단계 이기 때문에 수사와 기소를 분리하는 것은 불가능하다. 검찰에 대한 국민적 불신과 개혁의 필요성이 제기된 것은 검사의 사법경찰 수사지휘 때문이 아니라 검찰의 과도한 직접 수사 때문이었다. 우리나라와 같은 검찰의 과도한 직접 수사는 대륙법계 검찰제도를 채택하고 있는 선진국에서는 찾아볼 수 없고 검찰제도의 본질에 비추어 적절하지도 않다. 따라서 검찰개혁의 바람직한 방향은 수사권과 기소권의 분리가 아니라 수사권과 수사지휘 및 통제권의 분리가 되어야 한다. 프랑스와 독일처럼 검찰이 직접 수사를 하지 않는 대신 사법경찰에 대한 실효적인 수사지휘권을 통해 경찰 수사를 효과적으로 통제하는 방안이 바람직한 대안이다.

2) 법무부 산하 특별수사기구의 설치

검찰의 직접수사를 원칙적으로 폐지할 경우 대안으로 법무부 산하에 특별수사기구를 설치하는 방안이 바람직하다. 공수처와 같이 단일의 특별수사기구도 좋지만 그럴 경우 권력 집중의 문제가 생길 수 있기 때문에 미국이나 영국처럼 각 관할 범죄별로 반부패수사처, 마약조직범죄수사처, 금융경제범죄수사처, 대테러공안수사처 등으로 분산해 설치하는 것이 적절한 방향이다. 법무부 산하 특별수사기구는 현재 검찰과 경찰의 특별수사기능을 통합해 운영하는 것이 바람직하고 다만, 검사가 전관을 하더라도 사법경찰 자격으로 검사의 수사지휘와 사법통제를 받도록 해야 한다. 이를 단순화하면 검찰은 수사지휘와 사법통제, 경찰은 일반수사, 법무부 산하 특별수사기구는 특별수사를 하는 구조로 재편하는 것이다.

라. 수사의 공정성, 정치적 중립성 강화를 위한 인사제도 개혁

1) 대통령의 검찰, 경찰 인사권 제한

어떤 형태로든 대통령의 검사인사권을 제한하고 객관적으로 투명하게 하지 않으면 정치검찰 논란은 영원히 반복될 수 밖에 없다. 살아있는 권력에 소극적이라고 하지만 정권의 뜻에 반하는 수사를 하는 순간 바로 다음 인사에서 배제되거나 불이익을 받기 때문에 쉬운 문제가 아니다. 경찰이 독자적 수사권을 갖게 될 경우 검찰과 유사하게 대통령의 인사권이 제한되지 않으면 안된다. 프랑스나 이탈리아와 같이 헌법상 독립기구로 최고사법평의회를 설치해 인사와 징계를 관장하게 하는 것이 가장 바람직 하지만 헌법 개정 문제가 있으므로 법률로 독립기구인 국가검찰위원회를 설치하여 검사의 인사를 관장하게 하는 방안이 현실적으로 타당하다.

2) 경찰위원회의 독립성 및 실효성 강화

경찰청법에 경찰위원회가 규정되어 있지만 거의 형식적인 기구로 전락하여 제대로 된 역할을 하지 못한 것이 사실이다. 경찰이 독자적 수사권을 행사하고 국정원의 대공수사권한까지 이관받은 만큼 독립적이고 실질적인 권한을 가진 외부기구에 의한 경찰 통제가 매우 중요한 이슈가 되었다. 일본의 국가공안위원회는 중의원과 참의원의 동의를 받아 총리가 위원을 임명하고 권한도 실질적인 바, 일본의 경우에 준하여 경찰위원회의 독립성을 강화하고 실질적인 권한을 부여할 필요가 있다.

6. 결론

자치분권시대를 맞아 자치경찰제의 본격 시행을 추진하게 된 것은 의미있는 진전임에 틀림 없다. 그러나 형사사법제도는 역사와 사회의 산물이고 중앙집권적인 역사와 전통이 강하게 남아있는 우리나라에서 자치경찰제가 성공적으로 정착되기 위하여는 충분한 검토가 필요하다. 특히 관할의 경합으로 인해 예상되는 수사실무에서의 혼란은 문제의 소지가 없도록 보완할 필요가 있고 지방토호세력과의 유착이 없도록 객관적인 견제장치도 마련되어야 한다. 적지 않은 예산과 비용이 투입되므로 국가재정적 차원의 깊이 있는 검토가 있어야 함은 물론이다. 자치경찰제 도입 방안과 함께 현재 과도하게 중앙집권화된 조직인 검찰과 경찰을 자치분권시대에 맞게 분권화 하는 방안도 대안으로 연구할 필요가 있다.



토론 3

자치·분권 강화와 철저한 인권보장은 민주주의의 핵심, 그를 위해서는 검경 개혁 필수적

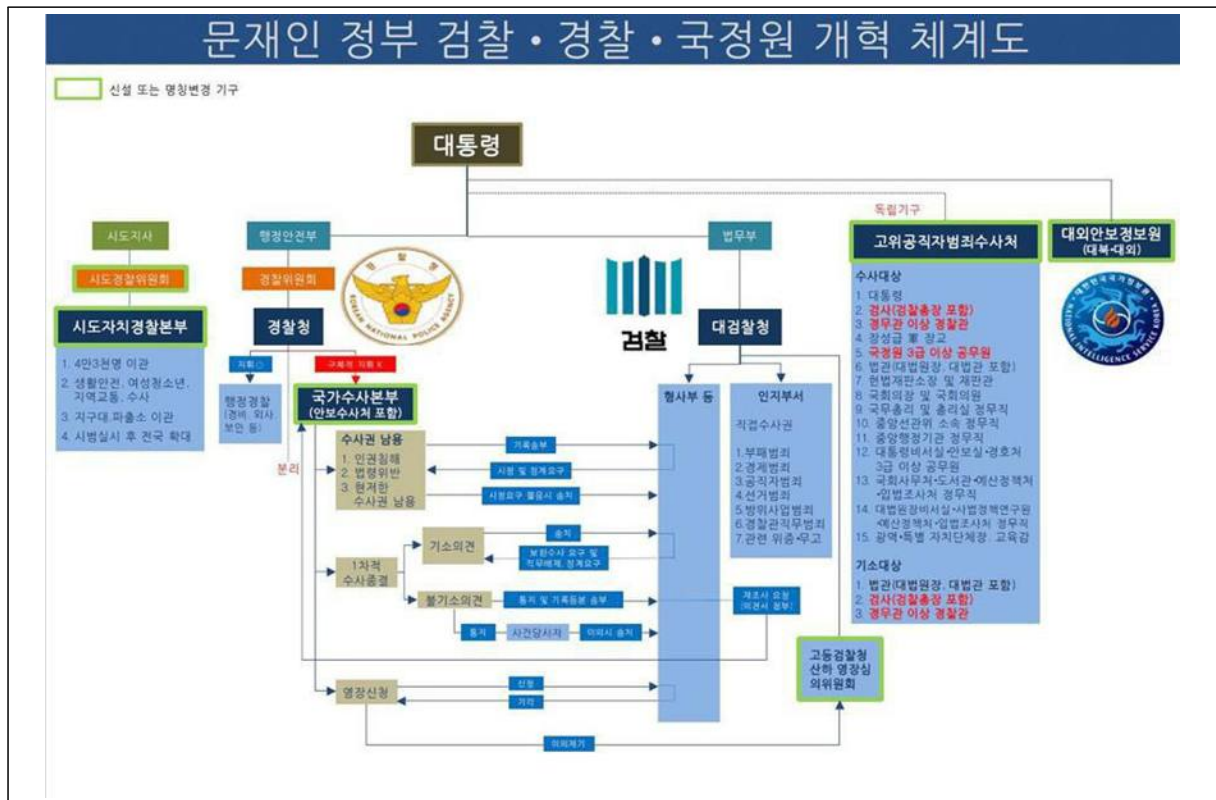
안진걸 민생경제연구소장/상지대 초빙교수

자치·분권 강화와 철저한 인권보장은 민주주의의 핵심, 그를 위해서는 검경 개혁 필수적 : 더 이상 검찰 공화국이 되지 않도록 검찰 개혁-경찰은 진짜 민중의 지팡이로 거듭 나아

안진걸 민생경제연구소장/상지대 초빙교수

1. 들어가며

- 우리가 사는 사회는 우리 모두와 연결되어 있고, 우리는 공동체 속에서 수없이 많은 영향을 서로 서로 주고 받고 있습니다. 그렇게 우리 모두는 서로 연결되어 있습니다. 그 중에서도 정부와 지자체, 검경 권력처럼 우리 국민들의 삶에 많은 영향을 끼치는 권력기구는 없을 것입니다. 그런데, 그동안 검경의 역사는 민주주의와 인권의 역사라기 보다는 민주주의와 인권을 억압하는 역사라고 해도, 국민의 위한 검경이 아니라 국민을 억압하고 괴롭히는 검경이었다고 해도 과언이 아닐 것입니다. 비록 최근 계속 나아지고 있기는 하지만, 여전히 많은 문제가 있습니다. 무엇보다도 우리가 사랑하고 우리가 살아가고 있는 이 민주주의라는 체제는 정치 뿐만 아니라, 사회·경제·문화·생활·공동체 전반의 민주주의여야 제 힘을 더 크게 발휘할 수 있고, 가급적이면 권력을 분산·분권하고 권력 내부와 권력 상호간에 감시·견제와 균형이 잘 이루어져 힘과 권력이 일탈·남용·부패하지 않도록 절대적으로 조치를 해야 할 것입니다.
- 그런 면에서, 문재인 정부가 추진하고 있는 검경개혁, 공수처 설치, 검경 수사권 조정 등은 그 내용에서 미흡한 부분이 있더라도 기본적으로 시민사회와 많은 국민들의 광범위한 지지를 받고 있습니다. 또한, 민주주의 발전의 역사적 여정에서 자치와 분권, 인권의 옹호는 가장 중요한 민주주의의 철학이자 수단으로서 큰 의미를 지니고 있고, 검경 개혁의 과정에서도 주권자들의 자치와 권력의 분산과 견제, 무엇보다도 인권과 국민의 기본권 옹호라는 관점이 철저히 그 바탕이 되어야 할 것입니다.



- “법률가들은 우리 사회에서 저(低)대표되는 사람들을 대표하고, 정의가 법적 정의와 경제적 정의 둘 다를 위하여 존재하도록 보장하는 직업적 및 도덕적 의무를 지닌다.”(소냐 소토마요, 미국 최초의 히스패닉계 연방대법관)

2. 검찰 개혁이 가장 중요합니다.

1) 한 언론사 논설위원의 지적

(칼럼 요약) 취임 직후 문 대통령은 ‘무소불위의 권력’으로 검찰을 지목하고 ‘적폐 청산 1호’로 찍었다. 대한민국 검찰은 세계적으로 가장 강력하다. 직접 수사권을 비롯해 경찰 수사 지휘권·수사 종결권·영장 청구권·기소권·공소유지권에 이르기까지 수사와 재판에 관한 모든 권한을 틀어쥐고 있다. 수사할지, 죄가 있는지, 구속할지, 재판에 넘길지, 얼마 동안 감방에 가둘지 등 범죄 혐의자의 운명을 좌우한다. 해방 후 일제 시대 ‘칼 찬 순사’의 부활을 차단하려고 검사에게 힘을 몰아준 제도가 60년 넘게 이어져 왔다. 집권 전에 문 대통령은 검찰을 ‘주구(走狗)’, 사냥개로 봤다. “참여정부 이후 정치권력과 검찰의 결합은 노골화됐고 정치검찰은 정권의 주구가 돼버렸다”는 인식이었다. ‘정치검찰’로도 규정했다. “검찰의 정치적 편향은 만성화되어 정치권력과 함께 통치하는 수준에 이르렀다. 스스로 정치화된 것이다.” (문재인·김인회, 『검찰을 생각한다』)

역사의 고비마다 검찰은 수사가 아닌 정치를 했다. 검찰이 박근혜 정부 때 ‘정윤희 문건 파동’ 사건(2014년, 최순실씨의 전 남편 정윤희씨가 청와대 내 비선을 통해 국정에 개입했다는 의혹)을 제대로 파헤쳤다면 박근혜의 비참한 말로를 막을 수 있었다. 수사 당시 “권력 서열 1위는 최순실”이란 진술이 나왔고, ‘문고리 3인방’ ‘십상시(十常侍)’로 불리던 비선 실세의 국정농단에 대한 정보를 알고도 뭇꿨던 게 검찰이었다.

검찰에서는 경찰의 자질이 떨어진다는니, 고삐 풀린 경찰이 된다는니, 인권 침해가 우려된다는니 하는 부정적 여론을 흘린다. 그렇다면 검찰이 수사 지휘를 한 드루킹 댓글 조작 사건은 왜 부실투성으로 끝났나. 검찰이 직접 나선 환경부 블랙리스트 사건에서 청와대 개입 의혹은 왜 말끔히 해소되지 않았나. ‘주식 대박 검사’ ‘떡값 검사’ ‘색검(성상납 받은 검사)’은 다 뭔가. ‘인권’ 운운하며 검찰의 경찰 지배를 주장하는 것은 개혁 저항의 명분에 불과하다. 그저 검찰의 무소불위 권한에 손대지 말라는 핑계다. 칼잡이 검사가 칼 찬 순사가 돌아온다고 국민에게 겁을 주는 격이다.

집권 3년 차다. 불행한 대통령의 역사 뒤에는 정치검찰이 있었다. 누구나 그런 전철을 밟을 수 있다. 취임사의 다짐처럼 성공한 대통령을 꿈꾼다면 이제 검찰의 벽을 넘어야 한다. 수사는 검찰이 경찰보다 낫다는 왜곡된 신화를 깨야 정치검찰도 사라진다.

(고대훈 수석논설위원/중앙일보/2019.5.10일)

2) 한 언론사 법조팀 기자의 글

(최근 페이스북 글 요약) 도저히 납득할 수 없는 일에는 알지 못했던 이유가 있었던 경우가 많다. 사법개혁을 추진하는 정부가 그 첫 단추로 수사권을 조정해 검찰권한을 줄이고 경찰권한을 늘리려고 한다. 지난 정부의 게슈타포 역할을 했던 경찰에 힘을 실어주겠다는 뜬금없는 구상이 선뜻 이해되지 않았다. 검찰이 즉각 반발하고 나섰다. 그런데 이게 예전과는 다른 움직임이다. 수사기관에 대한 사법통제를 포기할 순 없다는 논리를 낸다.

그제서야 퍼뜩 정신이 들었다. 사법부가 독립한 나라는 수사라는 공권력 작용을 사법부가 사법으로 통제한다. 그런데 특이하게도 우리나라를 비롯해 몇몇 국가에선 정부 조직의 한견에 불과한 검찰이 준사법기관이라는 이름으로 수사에 대해 사법통제를 한다. 변형된 제도 하에서 검찰은 수사라는 공권력 작용과 수사통제라는 사법작용을 함께 수행하는 막강한 권한을 가졌다.

검찰은 권력의 정점에서 서서 정치권력과 뿔 수 없는 사이가 됐다. 그런 검찰에게서 사법통제권한을 떼내는 것이 이 정부가 구상한 사법개혁 첫발이지 않았을까. 대신 사법통제권한은 이제 오롯이 사법부의 권한에 포함될 것이다. 그래야 정부의 수사권 행사는 철저히 사법부의 통제를 받게 된다. 수사의 개시, 종결, 불기소... 하나하나 절차마다 사법부의 통제를 받게 될 것이다.

진정한 의미의 사법부 독립이 실현되는 것이고, 정상으로의 복귀일테다. 사법통제권한을 내려놓는 검찰은

경찰과 같이 일개 수사청으로 재구성될 듯 하다 (그 점이 검사들로서는 건드릴 수 없는 지점인 것으로 보인다). 수사권조정은 전체 사법개혁의 한 조각에 불과하다. 시작은 사법통제권을 본래대로 사법부에 돌려놓는 것이다. 숲을 보지 못한 자들(또는 숲을 보고 위기를 느낀 자들)이 경찰권의 비대화라든지 수사에 대한 사법통제 포기라는 우매한 말들로 대중을 선동하고 있을 뿐이다

3. 최근 시민사회단체들의 성명을 모아봤습니다.

1) [논평] 최소한의 개혁 조치조차 저항하는 검찰 용납해서는 안 돼(2019.5.16일)

최소한의 개혁 조치조차 저항하는 검찰 용납해서는 안 돼
수사권 조정에 따른 검찰 권한 축소는 미미한 수준에 불과
정보경찰 폐지와 실질적 자치경찰 등 경찰개혁도 병행해야

오늘(5월 16일) 문무일 검찰총장이 검경 수사권 조정 법안에 대해 “민주적 원칙에 부합하지 않는다”라는 입장을 또 다시 밝히며, 사실상 현 정부와 국회가 추진하는 수사권조정을 거부하겠다는 입장을 고수했다. 주지하듯이 검경 수사권 조정을 포함한 검찰개혁은 대선 당시 모든 정당들이 국민에게 내건 공약이었고, 국민 역시 검찰개혁에 대해 압도적인 지지를 보내고 있다. 개혁의 당사자인 검찰조직이 ‘민주주의’와 ‘국민’을 운운하며 최소한의 개혁조치에 저항하는 것을 절대 용납해서는 안된다. 무소불위 권한을 오남용하며 정치에 개입해 온 검찰의 과거 행태를 바로잡고, 권한을 나누어 개혁하라는 것이 국민과 시대의 요구이다. 문재인 정부와 국회는 지금보다 강력하게 검찰개혁에 박차를 가해야 한다.

이번 수사권 조정과 공수처 설치로 축소되는 검찰의 권한은 아주 미미한 수준에 불과하다. 신속처리안건으로 상정된 검경 수사권 조정안은 검찰이 가진 권한 중 1차적 수사종결권을 경찰에게 이관하는 것이 주요 내용이다. 검찰은 여전히 ‘부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄 등 중요범죄’에 대한 직접수사권을 가질 뿐만 아니라, 경찰이 1차 수사종결 후 송치한 사건에 대해 2차 보충수사권, 보완수사 및 재수사요청권, 시정조치요구권, 그리고 이에 따르지 않는 경찰에 대한 징계요구권까지 가지고 있다. 아울러 신속처리안건으로 지정된 공수처조차도 불과 25명의 검사 규모로 구성되고 부분적 기소권만 가지게 될 경우 검찰을 견제하는 제 역할을 할 수 있을지 의심스러운 지경이다. 매우 미흡한 수준의 조정안임에도 검찰이 이토록 반대하고 있는 것이다. 이는 그 어떤 권한도 내려 놓지 않겠다는 기득권 수호의 몸부림일 뿐이다. 제대로 된 검찰개혁을 이루기 위해서는 검찰의 권한을 더 분산하고 축소시키는 방향으로 진행되어야 마땅하다.

그런 면에서 오늘 문무일 검찰총장이 기자간담회에서 △검찰 직접수사 총량 대폭 축소, △마약수사·식품의약 수사 등 수사착수 기능 분권화, △검찰 종결 고소·고발 사건에 대한 재정신청 제도 전면 확대, △형사부·공판부 중심 검찰 운영 등을 검찰개혁 방안으로 제시한 것 자체는 긍정적이며, 지금이라도 즉시 반영해 집행하기를 기대한다. 그러나 검찰이 과거를 반성하고 개혁에 나설 요량이었다면, 지금처럼 논란을 부추길 것이 아니라 진즉에 검찰 스스로 추진했어야 했다. 이제까지는 제대로 된 개혁방안을 내놓지 않고 있다가 검찰총장 임기 만료를 앞둔 시점에서야 셀프 개혁안을 내놓은 것은 수사권 조정 논의에 반대하고 물타기 하기 위한 방안이라고 진정성을 의심받기에 충분하다. 검찰이 우려하는 만큼 경찰 수사를 신뢰하기 어렵고 검찰의 수사지휘가 필수적이라고 판단한다면, 직접수사를 전면 폐지하고 수사지휘와 공소유지에 집중하는 개혁안을 내놓아야 그 진정성을 인정받을 수 있을 것이다.

아울러 수사의 대상이 되는 시민의 입장에서 볼 때 수사권 조정으로 경찰의 권한이 과도하게 커지는 것에 대한 우려 역시 크다. 문재인정부에서 추진된 경찰개혁이 검찰개혁처럼 제대로 진행되지 못한 것은 매한가지다. 현재 도입을 추진 중인 자치경찰제는 국가경찰의 권한을 분산시키고 자치를 강화하는 것과는 거리가 멀다. 무엇보다 이명박, 박근혜정권 당시 정권의 수족이 되어 정치개입, 선거개입을 일삼고 민간인 사찰 등에 나선 정보경찰의 민낯이 드러난 만큼 정보경찰 문제를 더 이상 방치해서는 안 된다. 청와대도 경찰이 수집하는 정보에 의존하는 것을 중단해야 한다. 검경 수사권 조정은 자치경찰의 실질화와 정보경찰 폐지 등과 같은 경찰개혁과 함께 진행되어야 한다.

집중된 권한을 분산시키고, 민주적 통제와 견제의 대상이 되어야 하는 것은 검찰과 경찰 모두에게 해당된다. 국민의 의사와는 무관하게 개혁의 대상들이 조직의 이해를 위해 불쌍사나운 힘겨루기 행태까지 보이고 있다. 권력기관 개혁을 더 이상 미뤄서는 안 될 이유이다. 정부는 개혁의 고삐를 더 단단히 죄야 한다.

2) [논평] 정보경찰 유지하면 ‘경찰개혁’도 없다(2019.5.21일)

정보경찰 유지하면 ‘경찰개혁’도 없다

알맹이 없는 경찰개혁안 우려스러워

실질적 분권 담은 자치경찰제 도입 필요해

더불어민주당(여당), 정부, 청와대가 어제(5/20) ‘경찰개혁방안’의 주요내용과 추진과제 등을 논의하고 그 결과를 발표했다. 그러나 당·정·청이 발표한 브리핑 자료를 보면, 경찰 ‘개혁’이라는 이름이 무색할 정도로 부실하고, 경찰이 스스로 구성했던 ‘경찰개혁위원회’의 권고안에도 미치지 못한다. 최근 그 구체적 범죄혐의가 드러나고 있는 정보경찰에 대한 폐지나 이관 등 근

본적인 개혁 방안은 제시되지 않았다. 자치경찰제도 역시 기존의 정부안 수준에서 별다른 개선사항이 나오지 않았다. 특히 정보경찰을 사실상 그대로 유지하겠다는 어제 협의 결과만보면 당·정·청에 ‘경찰개혁’의 의지와 실행계획을 의심할 수 밖에 없다.

우선 그동안 논란이 많았던 정보경찰 개혁과 관련해, 당·정·청은 법령상 ‘정치관여 시 형사처벌’을 명문화하고 ‘경찰정보 활동범위’를 명시하여 정보경찰의 정치적 중립을 확보하겠다고 밝혔다. 정보경찰 조직에 대한 실질적 개편 조치가 빠졌다. 지금도 경찰은 국가공무원법과, 공직선거법 86조에 따라 선거에 영향을 미치는 행위가 금지되어 있다. 그러나 정보경찰은 이명박, 박근혜 정부 하에서 청와대와 여당의 손발이 되어 정치에 개입하고, 선거국면에서는 정권 재창출의 밑알을 자임했다. 경찰의 조직적 일탈을 막지 못한 것이다. 그 결과 강신명 전 경찰청장은 구속수사를 받고 있고, 이는 정보경찰 때문이다. 그런데 당·정·청은 ‘정치관여시 형사처벌’규정을 신설하는 것이 대단한 통제장치인 양 발표했다. 그러나 정치개입 금지규정을 두는 것으로는 국가정보원 등 정보기관이 정치에 개입하는 것을 막지 못한다는 것을 무수한 사례가 증명하고 있다. 국정원법에 정치관여 금지조항이 있지만 문재인 정부는 국정원의 정치개입을 막기 위해 국가정보원의 국내정보기능을 폐지하는 조치를 취한 바 있다.

경찰은 지금도 더 광범위한 대사회정보를 수집하고 있고 모든 형사사건에 관한 수사권을 가지고 있다. 그나마 검경수사권 조정을 통해 경찰수사에 관한 통제도 일부 걷어내려고 하고 있다. 경찰은 이미 국내정보분야에서 독점적 정보공급자로서 맹위를 떨치고 있다. 검찰은 수사와 기소를 독점했다고 하지만 경찰은 수사만 독점하지 못했는데 이제 수사의 자율성을 한층 더 강화하는 방향으로 나아가려고 한다. 경찰이 정보기능과 수사권을 동시에 가지게 될 경우 무소불위의 권한을 가지게 될 위험이 크다. 그렇다면 최소한 정보 기능은 분리시켜야 한다. 그러나 ‘당·정·청’은 일탈을 막는 시스템 개선방안인 ‘정보경찰’ 폐지를 선택하지 않았다.

자치경찰제도와 관련해서 지난 3월 발표된 안에서 개선안이 제시되지 못했다. 앞서 참여연대는 지난주 〈자치경찰제〉의 도입방향에 대해 의견을 제안한 바 있다. 자치경찰제가 국가경찰권의 분산, 자치·분권의 확대 등의 목표를 실현하기 위해서는 국가경찰의 역할을 광역수사, 외사, 대테러 등 일부 사무로 제한하고, 그외 모든 경찰의 업무는 자치경찰이 담당하는 것이 바람직하다. 지역간 치안서비스 격차 예방을 위한 중앙정부의 재정 교부도 논의되어야 한다. 그러나 이번 당·정·청 협의 결과는 이런 개선안이 언급되지 않았다. 정부가 추진하는 자치경찰제도는 자치경찰제라 부르기 민망한 수준으로, 국가경찰조직이 지금보다 작아진 듯 한 착시효과가 있을 뿐 실상은 국가경찰의 방계조직을 여럿 만들어 전체 경찰조직을 거대화하는 안이다.

지금도 12만명이 넘는 거대한 조직인 경찰은 검경수사권 조정을 통해 더욱 권한이 커질 예정이다. 당·정·청은 정권 유지의 첨병임을 자임해왔던 정보경찰을 사실상 그대로 유지하고,

무늬만 자치경찰제를 도입하면서 경찰개혁이라고 이야기하고 있다. 그러나 비대한 권한을 폐지하거나 나누고, 조직을 쪼개는 개혁이 없다면 ‘개혁’이라 부를 수 없다. 정보경찰 폐지와 분권에 기반한 자치경찰제 도입은 ‘경찰개혁’이라 부를 수 있는 개혁의 최소치이다. ‘경찰개혁’ 방안에 대한 전면적 재검토가 필요하다.

3) [논평] 여전히 미진한 검찰개혁, 완수할 책임자 필요(2019.5.22일)

여전히 미진한 검찰개혁, 완수할 책임자 필요

검찰총장 후보 추천에 민의 반영하고

운영의 투명성 강화되도록 추천제도 개선도 병행해야

지난 5월 20일 차기 검찰총장 후보 천거 기간이 종료됐다. 문무일 검찰총장의 임기만료를 앞두고 차기 검찰총장 인선 절차가 본격적으로 시작된 것이다. 참여연대 사법감시센터(소장 : 임지봉 서강대 교수)는 검찰총장후보추천위원회(위원장 정상명 전 검찰총장, 이하 후보추천위)가 차기 검찰총장을 추천하는데 있어 무엇보다도 검찰개혁을 흔들림 없이 추진할 신념을 우선적으로 고려할 것을 촉구한다. 또한 검찰총장 후보 추천 과정이 민의를 반영하고, 투명하게 이루어지도록 후보추천위의 구성 방식과 추천 과정의 제도가 개선되어야 한다.

문재인정부가 들어선 후 법무부의 탈검찰화가 진행되었지만 검찰개혁은 더디기만 하다. 기획조정실장, 검찰국장 등 법무부의 핵심 요직은 여전히 검사가 차지하고 있다. 공수처 설치와 검경수사권 조정 등 검찰개혁 관련 법안은 우여곡절 끝에 신속처리안건으로 상정되어 이제 겨우 첫 발을 댔다. 반면 검찰은 지난 2년간 국정원, 경찰, 기무사, 법원행정처 등 다른 기관들의 적폐청산 수사를 진행하며 규모와 위상이 오히려 강화되었다. 적폐청산 자체는 필수 과제지만, 이를 빌미로 검찰개혁이 지지부진해져서는 안될 것이다. 지금부터라도 강력한 개혁드라이브를 통해 검찰개혁을 완수해야만 한다. 이를 위해서는 개혁대상인 검찰의 시각이 아닌 국민의 시각에서 검찰개혁을 추진하고, 검찰 내부의 반발에도 흔들리지 않고 개혁을 이어나갈 수 있는 검찰총장이 필요하다. 후보추천위는 이 점을 가장 우선적으로 고려하여 검찰총장 후보를 추천해야 한다.

이번에는 이미 후보추천위가 구성되었지만 앞으로는 후보추천위의 위원 구성도 전현직 검사 및 법조인의 비중을 줄이고 보다 민주적이고 다원적으로 구성되어야 한다. 현행 검찰청법 제34조의2는 후보추천위에 고위직 검사출신 1명과 법무부 검찰국장을 당연직 위원으로 규정하고, 그 외 비당연직 위원 3명은 모두 법무부장관이 지명하도록 하고 있다. 당연직 위원들도 한 국법학교수회 회장, 법학전문대학원협의회 이사장, 대한변협회장 등으로 법조 관계자들의 비중이 필요 이상으로 크다. 이번 신임 검찰총장 추천을 계기로 이같은 부분에 대해서 개정 논의가 함께 이뤄져야 한다.

현재의 검찰총장 천거 방법도 문제가 많다. 천거는 비공개로 해야 하고, 천거 기간도 일주일 정도로 상당히 짧은데 서면으로만 제출해야 한다. 후보추천위 회의 자체도 비공개하고 있어, 어떤 기준으로 후보가 추천되었는지 알 수가 없다. 국민의 의견과 여론을 수렴하겠다는 제도 도입 취지가 무색한 상황이다. 후보추천위 운영의 투명성을 강화하고, 실질적으로 국민의 여론을 수렴할 수 있도록 검찰총장후보추천위원회 운영규정 개정도 시급하다.

4) [공수처공동행동 논평] 미룰 이유 없는 공수처 설치, 조속히 합의해야 (2019.1.11일)

미룰 이유 없는 공수처 설치, 조속히 합의해야

대통령의 공수처 설치 의지 재확인 환영

사개특위, 보수·야권 지지층도 압도적 찬성하는 여론에 부응해야

어제(1월 10일) 문재인 대통령이 신년 기자회견을 통해 권력기관 개혁 제도화의 필요성을 강조하며 공수처 설치법안 통과를 위한 국회의 협조를 부탁했다. 공수처설치촉구공동행동(경제정의실천시민연합·민주사회를 위한 변호사모임·참여연대·한국YMCA 전국연맹·한국투명성기구·홍사단 투명사회 운동본부)은 공수처 설치 의지를 재확인한 대통령 발언을 환영하며, 국회가 조속히 공수처 설치법안을 처리하여 2019년이 검찰개혁 원년이 되기를 촉구한다.

현재 검찰이 전 정권 비리 척결에 나서고 일부 성과를 내면서 개혁의 대상에서 개혁의 주체로 탈바꿈하고 있는 형국이다. 그러나 이것이 검찰개혁이 불필요하다는 것을 의미하는 것은 결코 아니다. 국민은 수사권과 기소권이라는 막대한 권한을 가진 검찰이 선한 의지를 갖고 정권으로부터 독립되어 부패와 비리 척결에 나설 것을 기대할 수 없다는 것을 이미 뼈아프게 경험한 바가 있다. 이런 점에서 문재인 대통령의 발언 중 ‘정권의 선의에만 맡기지 않도록’ 공수처 설치 등 검찰개혁을 강조한 것은 바람직하다. 당연히 검경수사권 조정과 공수처 설치를 통해 검찰의 무소불위 권한을 분산하는 제도개혁은 반드시 이루어져야 한다. 문재인 정부 집권 3년차에 들어서는 올해에는 검찰개혁을 위한 공수처 입법이 반드시 이뤄져야 한다.

이미 여러 여론조사는 공수처 설치에 대한 국민들의 지지가 성향과 세대, 지역을 불문하고 모든 계층에서 골고루 압도적으로 높게 나타나고 있다는 것을 확인시켜 주고 있다. tbs 의뢰로 여론조사 전문기관인 리얼미터(대표 이택수)가 어제 자로 발표한 국민여론 조사 결과에 따르면, 공수처 설치에 대해 ‘찬성’ 응답은 76.9%로 조사됐다. 특히 자유한국당 지지층(62.8%), 보수층(71.9%), 대구·경북(73.3%), 60대 이상(71.0%) 등 보수·야권 성향의 국민들도 높은 찬성율을 보이고 있으며, 이는 과거보다 높아진 찬성 여론이라는 분석이다. 고위공직자 비리척결과 검찰개혁이라는 국민들의 염원이 여론조사를 통해 다시 한 번 확인된 것이다. 국회는 이렇

듯 명백한 민의를 더이상 외면하지 말아야 한다.

다시 한번 강조하건대, 국회 사개특위는 더 이상 미루지 말고 공수처 설치법안을 우선 논의해 의결해야 한다. 공수처 도입은 지난 20년 동안 학계와 시민사회, 정치권 등에서 충분히 숙고되고 공론화된 제안이다. 이미 20대 국회에도 사실상의 정부안을 포함해 여러 개의 관련 법안이 발의되어 있다. 상황이 이러하데 자유한국당은 거부할 명분도 이유도 없이 공수처 논의를 무산시키려 하고 있다. 자유한국당은 더 이상 억지 부리지 말고 사개특위를 통해 공수처 설치법에 합의하여 국민들의 염원에 부응해야 한다.

5) [논평] 경찰과 검찰의 권한 재분배에 그친 수사권 조정(2018.6.22일)

경찰과 검찰의 권한 재분배에 그친 수사권 조정

엄정한 수사권 행사를 바라는 국민이 체감할 실질적 변화 찾기 어려워

검찰 권한 축소, 비대해진 경찰에 대한 통제방안 등은 미흡

어제(6/21) 문재인 정부가 검경 수사권 조정안을 발표했다. 검사와 사법경찰관이 각각 기소와 수사라는 본연의 역할에 전념하도록 하고, 두 기관의 관계를 상하관계가 아닌 협력관계로 재정립하겠다는 것이다. 참여연대는 수사권 조정의 본질이 무엇보다 '수사권'을 엄정하게 행사하고 안팎의 개입과 영향으로부터 독립적으로 수행하는 것이며, 그것을 가능하게 하는 절차와 통제방안을 마련하는 것이어야 한다고 판단한다. 그러한 측면에서 참여연대는 이번 수사권 조정이 1차 수사기관과 사법통제 기관으로서의 두 조직의 기본성격은 분명히 했으나, 사실상 두 기관 간의 권한 재분배를 다룰 뿐 국민이 체감할 수 있는 구체적인 내용의 변화는 거의 없거나 아직 마련되지 않은 것에 대해 매우 아쉽게 생각한다. 검찰의 과도한 권한 축소 등을 기대하기엔 미흡하기는 마찬가지이다. 이에 참여연대는 문재인 정부가 수사권 조정 그 자체에 큰 의미를 부여하기보다는 검찰과 경찰에게 요구되는 시급한 개혁에 박차를 가할 것을 촉구한다.

이번 수사권 조정안은 검찰과 경찰의 관계를 상호 협력 관계로 설정하고, 경찰에게 1차적 수사권 및 1차적 수사종결권을 부여하는 등의 내용을 주요 골자로 한다. 하지만 여전히 검찰은 특수수사 등 주요 사건의 수사권을 담당하게 되어 있다. 조속히 공수처를 도입하여 검찰이 직접 수사하는 영역 중 정치적 공정성이 더 필요한 사건에 대해 검찰권이 분산되도록 해야 한다. 검찰이 1차적 수사권을 갖지 않는다면 검찰이 조서를 작성할 필요도 자연히 감소할 것이다. 따라서 국민이 이중으로 수사받는 부담을 경감시키고, 공판중심주의를 실현하기 위해서라도 검찰 피의자 신문 조서의 증거능력을 경찰의 것과 동일하게 바뀌어야 한다.

경찰의 책임성을 높이려는 경찰 스스로의 노력과 제도적 장치가 마련되지 않는 한 비대해진

경찰 권한에 대한 우려가 불식될 수 없다. 정부가 수사권을 조정하면서 수사권을 가진 단위의 권한 오남용을 막는 실질적인 대책은 제시하지 못했다. 특히 내사는 그 자체가 비공개로 진행되어 폐해가 큰 만큼, 철저한 통제방안이 반드시 마련되어야 한다. 행정경찰과 수사경찰을 분리하겠다는 방안 역시 구체적인 실행방안이 제시되지 못했다. 자치경찰제나 경찰위 실질화 등을 통해 경찰권을 분산하고 민주적으로 경찰을 통제하기 위한 장치도 마련되어야 한다. 정보경찰의 축소개편 및 정보국 폐지방침도 현 정부내 실시되어야 한다. 경찰을 바로 세우기 위해 경찰개혁위가 지난 1년간 제시한 30여건의 경찰개혁방안들이 조속히 제도화, 입법화될 수 있도록 청와대, 국회, 경찰의 지속적인 노력이 뒤따라야 한다.

무엇보다 문재인 정부는 검찰개혁을 보다 신속하고 강력하게 추진해야 한다. 검찰개혁에 대한 국민적 요구가 높고 정부 역시 강한 추진 의사를 밝혔음에도, 실제 지난 1년간 이뤄진 검찰개혁은 법무부 보직 일부에 검사가 아닌 인사가 임명된 것에 불과하다. 이조차 ‘검사도’ 임명될 수 있어 불가역적인 조치가 아니다. 공수처 설치 역시 자유한국당의 반대로 입법화가 지연되고 있지만, 정부 또한 입법의 돌파구를 마련하기 어떠한 노력을 기울였는지 의문이다. 더 늦기 전에 본격적인 검찰개혁에 나서야 한다.

6) 박근혜와 이명박-권성동과 염동열 사태...이래도 공수처를 지연시키겠습니까?

* 안진걸(참여연대 경제금융센터 실행위원/상지대 초빙교수) 기고문

모든 국민은 법 앞에 평등하다고 우리 헌법은 규정하고 있지만, 대다수 우리 국민들은 현실은 전혀 그렇지 않다고 생각하고 있습니다. 불평등한 법치의 현실을 꼬집는 “유전무죄·무전유죄”라는 말을 모르는 국민들이 있을까요? 또 “권력의 시녀 검찰”이라는 말도 얼마나 유명한지 모릅니다. 이런 현실에 대해 정의당의 노회찬 의원은 ‘법이 만민에게 평등한 것이 아니라, 특권층인 만인(만명)에게만 평등하다’라는 취지의 명언을 남기기도 했습니다. 많은 국민들이 그 풍자와 골계에 환호한 데는 다 이유가 있을 것입니다.

실제로 우리나라의 역사와 작금의 현실을 보면, 고위층과 권력층들에 대한 수사나 처벌이 제대로 된 적이 없었기 때문이고, 늘 힘없는 사람들만 법치에 의해 가혹하게 당해온 것이 사실이기 때문이다. 그래서 우리나라는 온전한 법치(法治)국가가 아니라 부끄러운 법치(法恥)국가라는 말까지 들고 있는 것이죠.

이처럼 부끄러운 상황이 계속되고 있는 것에 대해서는 모든 법조인들과 정치인들, 그리고 행정·입법·사법부 관계자들 모두가 깊이 성찰해야 것이지만, 그 중에서도 사태를 이렇게까지 악화시킨 그동안의 권력층과 검찰의 반성과 개혁이 가장 강렬하고, 근본적으로 진행되어야 할 것입니다.

그럼에도 그러한 반성과 개혁은 이뤄지지 않았고, 이명박·박근혜 정권을 거치면서 검찰은 최악의 상태가 되었고, 대통령을 포함한 권력층의 불법과 비리도 극에 달하는 상황이 되었습니다. 그때마다 참여연대와 뜻있는 시민사회단체들이 권력층들의 비리에 대해 수없이 많은 고발을 했지만, 검찰은 기소는커녕 제대로 된 수사조차 진행하지 않았습니다.

결국 국가의 기본과 사회의 근간을 무너뜨리는 권력층의 타락과 일탈이 이명박·박근혜 정권에서 극에 달하자, 우리 국민들은 세상을 뒤흔든 놀라운 촛불항쟁을 시작했고, 그것은 세계가 감탄하는 촛불시민혁명의 승리로 이어졌습니다. 2016~17년의 촛불시민혁명은 결국 검찰이 마땅히 했어야 할 일임에도 하지 않았던 박근혜·이명박 전 대통령과 당시 정권실세들에 대한 순차적 수사와 구속으로 이어졌고, 지금도 심판은 계속되고 있습니다.

이제 우리 국민들은 권력층의 부패와 비리가 다시는 일어나지 않는 세상을 갈망하면서, 혹시라도 그런 일이 있을 때 추상과 같이 수사를 해서 엄벌할 수 있는 검찰과는 다른 수사기구의 설치를 촉구하고 있고(그것이 바로 고위공직자 비리 수사처-공수처!), 공수처를 통해서 권력층 범죄의 강력한 예방과 선제적 근절을 바라고 있는 것입니다.

그런데, 촛불시민혁명으로 두 명의 전직 대통령까지 구속되었음에도 여전히 제대로 된 반성과 개혁을 거부하면서 공수처 법안 처리를 지연시키고 있는 집단이 있으니 바로 그 집단이 요즘 대다수 국민들에게 온갖 지탄을 받고 있는 자유한국당입니다.

자유한국당이 잘못하고 있는 것은 너무나도 많지만, 이들이 저지르고 있는 가장 심각한 만행 셋을 꼽으라면, 공수처 법안을 무산시키려는 것이고, 또 만 18세 선거연령 인하를 반대하고 있는 것, 또한 국민의 기본권을 강화하는 개헌 절차를 거부하고 있는 행태라 할 것입니다. 이들의 반개혁적 작태가 너무나 지나치다 보니, SNS에서는 “대한항공에서는 대만을 빼고, 자유한국당에서 한국을 제발 빼라”, “자유한국당 없는 대한민국에서 살고 싶어요”라는 절규까지 들고 있습니다.

물론, 한 정당이 국민들의 평가를 받고 역사 속에 퇴장하는 절차는 당연히 선거일 것입니다. 결국은 국민들이 선거를 통해서 주권자의 심판 의지를 표출하는 것이지만, 도저히 선거 날까지 기다릴 수 없다는 민심이 곳곳에서 자유한국당 해체 요구나 정당해체 청원으로 분출되고 있는 것이다.

자유한국당은 이명박 전 대통령이 구속되었지만, 이명박 전 대통령과 당시 권력층에 대한 수없이 많은 고발은 대부분이 무혐의 처리되었다는 사실을 기억해야 할 것입니다. 뜻있는 시민단체들이 지난 2008년도부터 이명박과 그 핵심 집권 세력들을 4대강 죽이기, 민간인 사찰, 방송 장악, 내곡동 사저 사기, 반값등록금 음해, 박원순제압 공작, 남산 3억원 뇌물제공

및 신한사태 비호, 자원외교 사기사건 등등을 끊임없이 검찰에 고발했었지만, 권력에 장악되었던 검찰은 이를 대부분 무혐의 처리한 바 있습니다. 박근혜 정권 시절의 여러 부패와 비리에 대한 고발도 마찬가지였고요. 촛불시민혁명으로 세상이 바뀌면서 검찰이 다시 수사를 하니 대부분 유죄가 되고 있는 이명박·박근혜 정권 시절의 범죄들을 보면서 자유한국당은 아무런 느낌이 없다는 말입니다.

최근 세상을 떠들썩하게 만든 권성동·염동열 의원 등이 연루된 강원랜드 채용비리 사건만 봐도, 공수처가 왜 절실한지 금세 알 수 있습니다. 검찰은 박근혜 정권 시절 이 문제에 대한 범죄 혐의를 포착하고도 제대로 수사를 하지 않았고 노골적인 봐주기를 해주었을 뿐만 아니라, 2017년 봄 대선 직전에는 당시 수사담당 검사에 대한 압력까지 가해진 사실이 최근 폭로되었습니다. 지난 2.4일 안미현 검사가 작년 4월 강원랜드 채용비리 수사 과정에서의 검찰 최고위층의 외압을 폭로한 것인데, 국회 법사위원장 권성동 자유한국당 의원, 국회 사법개혁특별위원회 위원인 염동열 자유한국당 의원 등의 이름이 나타나는 증거목록을 삭제하라는 압력을 지속적으로 받았고, 또 당시 최종원 춘천지검장이 갑자기 수사 종결 지시를 내렸다는 것입니다. 안미현 검사의 폭로는 그동안 검찰이 박근혜 정권에 굴종하여 강원랜드 채용비리 사건을 비호해왔다는 세간의 비판과 맥락을 같이하는 것입니다. 얼마전 검찰은 또 남북정상회담 날인 4.27일 권성동 의원을 비공개 소환해 다시 한 번 봐주기 논란에 휩싸이기도 했습니다. 만약에 공수처가 이미 설치되어 있었다면 이런 문제는 거의 발생하지 않았을 것입니다. 권력층과 기존의 검찰에 독립적인 공수처가 국민적 분노의 대상이 되고 있는 고위층 채용비리 문제만큼은 철저히 수사하였을 것이기 때문입니다.

자유한국당에 다시 한 번 호소 드립니다. 이 법이 통과된다고 해서 자유한국당 의원만 수사 받는 일은 절대로 없을 것입니다. 이 법은 김대중 정권 시절부터 참여연대 등 시민단체들이 주창했던 법이고, 죄가 있으면 죄가 있는 권력층 모두가 수사를 받는 것이지, 왜 자유한국당 의원들만 수사를 받겠습니까. 최초로 출범한 공수처가 자유한국당이 이렇게도 걱정을 하고 감시를 하고 있는데 그렇게 할 리도 없고, 공수처를 감시·견제해나갈 시민사회가 특정세력 탄압용으로 공수처를 악용하는 것을 결코 납득하지 않을 것입니다.

자유한국당이 이대로 가다면 우리 국민들과 역사의 심판을 면하기 어려워 보입니다. 부디 검찰개혁과 공수처 설치와 같은 기초적인 사회개혁 의제 정도는 수용하는 최소한의 상식과 도리는 갖추는 정당이 되기를 기대합니다. 국민들의 혈세를 지원받는 공당이 이렇게까지 형편없고 한심한 모습만 반복해서야 되겠습니까. 세계가 지지하고 한반도에 항구적 평화와 화해를 가져오고 있는 남북정상회담에 대해서도 음해와 폄훼만 자행하고 있는 자유한국당이, 우리 사회에서 가장 절실한 검찰개혁·재벌개혁과 같은 기초적인 사회개혁의 과제까지 끝까지 거부한다면 국민들의 불같은 심판과 단죄를 피할 수 없게 될 것이라는 점을 강력히 경고합니다. 끝.

4. 검경개혁과 관련된 추가적인 의견입니다.

1) 경찰개혁에서 가장 중요한 원칙으로는 공안경찰·시국치안이 아니라 민중의 지팡이·민생치안을 가장 중요한 기능으로 명시하고 유지하는 것입니다.

- 진짜 민중의 지팡이로 거듭나야합니다.
- 검찰개혁 못지 않게 국민들의 경찰에 대한 걱정이 매우 많습니다.

2) 검찰 과거사위원회의 조사 결과마저 뒤집는 검찰, 국민들은 계속 절망하고 분노합니다.

- 적폐청산에서 가장 철저히 대상이 되어야할 곳이 바로 검찰
- 그래서, 더더욱 검찰의 비대한 힘을 개혁하고, 고비처 반드시 설치해야 합니다.

3) 독일 형법상 법왜곡제 도입 찬성, 직권남용죄 처벌 강화도 필요

- 검경 모두 법 집행을 왜곡하거나 직권 남용을 저질렀을 때 지금보다 엄히 처벌해야 검경의 권한 남용과 법집행 왜곡이 현저히 줄어들지 않을까 기대해봅니다.

4) 정보경찰 권한 축소와 절대적 견제, 경찰대 폐지 내지 개혁

- 경찰의 권한이 커지는 만큼 그동안 경찰에서 문제가 되었던 부분들에 대한 과감한 개혁과 개선이 필요합니다.

5. 검찰과 경찰, 우리 국민들의 기본권 보장과 사회정의 실현을 위한 거듭날 준비가 되어 있는지, 계속 묻고 따지면서 오로지 국민의 관점으로 검경 개혁을 추진을 해나가야 합니다.

1) 경찰관련법, 검찰관련법 모두에 인권과 인간의 존엄성 보호·보장, 사회경제적 약자 보호·대변, 사회적 정의와 공평 실현이 핵심 목표로 등장하고 강조되어야 합니다.

2) 국민의 형사 문제를 다루는 집단으로서, 위헌법률심판제청권한도 경찰·검찰 모두에게 줄 것도 검토되어야 합니다.

3) 변호사법에는 인권 옹호가 잘 명시되어 있습니다.

변호사법에는 인권 옹호자 역할이 들어가 있어요.

- ▶ 제1조(변호사의 사명) ① 변호사는 기본적 인권을 옹호하고 사회정의를 실현함을 사명으로 한다.
- ▶ ② 변호사는 그 사명에 따라 성실히 직무를 수행하고 사회질서 유지와 법률제도 개선에 노력하여야 한다.
- ▶ 제2조(변호사의 지위) 변호사는 공공성을 지닌 법률 전문직으로서 독립하여 자유롭게 그 직무를 수행한다.

4) 그런데, 경찰법에서 경찰은 경찰법의 목적에도, 국가 경찰의 역할에도 인권이라는 말이 없습니다.

제1조(목적) 이 법은 국가경찰의 민주적인 관리·운영과 효율적인 임무수행을 위하여 국가경찰의 기본조직 및 직무 범위와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(국가경찰의 조직) ① 치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.

② 경찰청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하게 하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 소속으로 지방경찰청을 두고, 지방경찰청장 소속으로 경찰서를 둔다. 이 경우 인구, 행정구역, 면적, 지리적 특성, 교통 및 그 밖의 조건을 고려하여 시·도지사 소속으로 2개의 지방경찰청을 둘 수 있다.

제3조(국가경찰의 임무) 국가경찰의 임무는 다음 각 호와 같다.

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
2. 범죄의 예방·진압 및 수사
- 2의2. 범죄피해자 보호
3. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행
4. 치안정보의 수집·작성 및 배포
5. 교통의 단속과 위해의 방지

6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력

7. 그 밖의 공공의 안녕과 질서유지

제4조(권한남용의 금지) 국가경찰은 그 직무를 수행할 때 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 존중하고, 국민 전체에 대한 봉사자로서 공정·중립을 지켜야 하며, 부여된 권한을 남용하여서는 아니 된다.

제9조(경찰위원회의 심의·의결 사항) ① 다음 각 호의 사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 5. 20., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

1. 국가경찰의 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 국가경찰 업무 발전에 관한 사항

2. 인권보호와 관련되는 국가경찰의 운영·개선에 관한 사항

3. 국가경찰의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책사항

4. 국가경찰 임무 외에 다른 국가기관으로부터의 업무협조 요청에 관한 사항

5. 제주특별자치도의 자치경찰에 대한 국가경찰의 지원·협조 및 협약체결의 조정 등에 관한 주요 정책사항

6. 그 밖에 행정안전부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회의 회의에 부친 사항

② 행정안전부장관은 제1항에 따라 심의·의결된 내용이 적정하지 아니하다고 판단할 때에는 재의(再議)를 요구할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

5) 경찰관직무집행법에도 아예 인권이라는 말이 한마디도 없습니다.

제1조(목적) ① 이 법은 국민의 자유와 권리를 보호하고 사회공공의 질서를 유지하기 위한 경찰관(국가경찰공무원만 해당한다. 이하 같다)의 직무 수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

② 이 법에 규정된 경찰관의 직권은 그 직무 수행에 필요한 최소한도에서 행사되어야 하며 남용되어서는 아니 된다.

제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다. <개정 2018. 4. 17.>

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호

2. 범죄의 예방·진압 및 수사

2의2. 범죄피해자 보호

3. 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행

4. 치안정보의 수집·작성 및 배포
5. 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지
6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력
7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지

6) 역시, 검찰청법에는 아예 인권이라는 말이 단 한마디도 나오지 않습니다.

제1조(목적) 이 법은 검찰청의 조직, 직무 범위 및 인사와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(검찰청) ① 검찰청은 검사(檢事)의 사무를 총괄한다.

② 검찰청은 대검찰청, 고등검찰청 및 지방검찰청으로 한다.

제3조(검찰청의 설치와 관할구역) ① 대검찰청은 대법원에, 고등검찰청은 고등법원에, 지방검찰청은 지방법원과 가정법원에 대응하여 각각 설치한다.

② 지방법원 지원(支院) 설치지역에는 이에 대응하여 지방검찰청 지청(支廳)(이하 “지청”이라 한다)을 둘 수 있다.

③ 대검찰청의 위치와 대검찰청 외의 검찰청(이하 “각급 검찰청”이라 한다) 및 지청의 명칭과 위치는 대통령령으로 정한다.

④ 각급 검찰청과 지청의 관할구역은 각급 법원과 지방법원 지원의 관할구역에 따른다.

제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항
 2. 범죄수사에 관한 사법경찰관리 지휘·감독
 3. 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구
 4. 재판 집행 지휘·감독
 5. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘·감독
 6. 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항
- ② 검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다.

7) 반면에 검경권력과 같이 막강한 힘을 발휘하고 있는 언론권력과 관련한 방송법은 인간의 존엄성과, 사회경제적 약자 대변과 같은 중요 가치를 법률에 명시하고 있습니다.

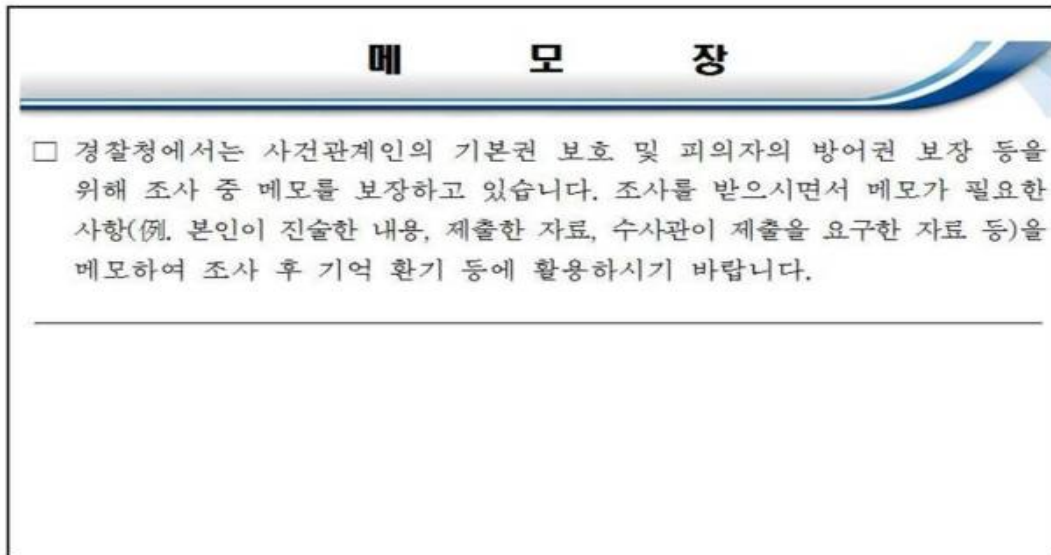
제5조(방송의 공적 책임) ① 방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다.

- ② 방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.
- ③ 방송은 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니된다.
- ④ 방송은 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심을 조장하여서는 아니된다.
- ⑤ 방송은 건전한 가정생활과 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장하여서는 아니된다.

제6조(방송의 공정성과 공익성) ① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.

- ② 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니 된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 방송은 국민의 윤리적·정서적 감정을 존중하여야 하며, 국민의 기본권 옹호 및 국제친선의 증진에 이바지하여야 한다.
- ④ 방송은 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.
- ⑤ 방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.
- ⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.
- ⑦ 방송은 사회교육기능을 신장하고, 유익한 생활정보를 확산·보급하며, 국민의 문화생활의 질적 향상에 이바지하여야 한다.
- ⑧ 방송은 표준말의 보급에 이바지하여야 하며 언어순화에 힘써야 한다.
- ⑨ 방송은 정부 또는 특정 집단의 정책등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성함에 있어서도 균형성이 유지되도록 하여야 한다.

6. 검경 모두에게, 자기변론노트 보장과 인권수사준칙 개정 등의 조치들이 앞으로도 꾸준히 계속되어야 합니다.



1) 경찰, 조사받는 사람들 ‘메모할 권리’ 전면 보장한다

한겨레신문 기사입력 2018.12.03. 오전 10:35

5일부터 피의자, 참고인, 피해자 등에게 메모장 배포
5개 경찰서에서 시범운영한 ‘자기변호노트’ 확대 실시
경찰 조사 중 ‘메모할 권리’가 전면 보장된다.

경찰청은 5일부터 전국 모든 경찰서에서 피의자, 참고인, 피해자 등으로 조사받는 이들이 자신의 조사 내용을 적을 수 있도록 ‘메모장’을 나눠줄 계획이라고 3일 밝혔다. 또 진술 거부권, 변호인 조력권 등 피의자의 권리와 수사관 기피제도, 수사이의신청제도 등 권리 구제 방법이 담긴 ‘권리안내서’도 ‘메모장’과 함께 배포한다.

경찰은 이를 위해 조사 전 ‘메모장’과 ‘권리안내서’가 출력되도록 경찰 내부 시스템을 이달 중순까지 개선할 예정이다. 경찰은 ‘메모장 교부제’를 6개월 동안 시범 운영한 뒤 수정·보완 사항을 찾고 효과 등을 평가해 전면 시행 여부 등을 결정할 계획이다.

또 경찰청은 올해 상반기 3개월 동안 서울 5개 경찰서에서 시범 운영했던 ‘자기변호노트’를 서울 31개 전 경찰서로 확대해 시범운영을 하기로 결정했다. ‘자기변호노트’는 피의자가 조사를 받으며 진술 및 주요 조사 내용을 기록하고 수사 과정에서 인권 침해 여부가 있었는지를 점

검할 수 있는 체크 리스트 등으로 구성된 노트로 서울지방변호사회가 만들었다. 경찰은 서울지방변호사회와 협의해 올해 상반기 서울 5개 경찰서에서 자기변호노트를 사용할 수 있도록 했다. ‘자기변호노트’는 서울지방변호사회 누리집 등에서 내려받을 수 있다. 서울지방변호사회에서는 영어, 중국어, 네팔어, 몽골어, 베트남어 등 11개 외국어로 된 ‘자기변호노트’ 번역본도 다운받을 수 있다. 한국 수사절차가 생소한 외국인들을 위한 조치다. 경찰청은 이후 설문조사와 시범운영 결과를 보고 ‘자기변호노트’ 제도의 전국 시행을 적극적으로 검토한다는 입장이다.

경찰 관계자는 “앞으로도 진술녹음제도 확대, 인권 보장을 위한 수사절차 개선 등 투명하고 공정한 인권 우선의 수사를 위한 노력할 계획”이라고 밝혔다.

정환봉 기자 bong@hani.co.kr

2) 피의자 소환시 충분한 시간 주고… 검사의 피의자 단독 면담도 금지

검찰, 개정 인권보호수사준칙 10일부터 시행

이정현 기자 jhlee@lawtimes.co.kr 입력 : 2018-05-08 오후 1:20:48

앞으로는 검찰이 당일이나 하루전에 피의자에게 기습적으로 소환을 통보하거나 변호사를 배제한 채 피의자를 단독 면담하는 등의 강압적 수사 관행이 사라질 전망이다. 이같은 내용을 담아 지난달 30일 개정된 인권보호수사준칙이 10일부터 시행되기 때문이다.

개정 준칙은 피의자 등 사건 관계인의 방어권 보장과 인권보호 강화를 위한 조치로, 그동안 법무·법무·검찰개혁위원회(위원장 한인섭)가 권고한 내용들이 상당부분 반영된 것으로 알려졌다.

개정 준칙은 앞으로 검사가 피의자에게 출석 요구시 충분한 시간적 여유를 주도록 노력하도록 했다. 지난해 12월 법무·검찰개혁위는 제5차 권고안을 발표하면서 원칙적으로 출석 예정일시까지 만 3일 이상의 여유기간을 부여하는 것이 타당하다고 권고했으나, 개정 준칙에는 ‘충분한’이라는 문구로 자리잡았다. 다만 이번 조치는 도주 또는 증거인멸 우려 등 특별한 사정이 없는 피의자에게 방어권을 보장하는 조치다.

개정 준칙은 또 검사가 피의자를 소환할 때 주요 죄명 또는 피의사실 요지 등 소환 사유를 알려주도록 했다.

조사 중인 피의자에게 충분한 휴식 시간을 주도록 하는 내용도 담겼다. 개혁위가 제5차 권고안을 통해 권고한 2시간 조사마다 10분 이상의 휴식시간을 보장하라는 내용이 그대로 반영됐다.

아울러 검사가 정식 조서를 남기는 조사가 아닌 ‘면담’ 형식으로 피의자를 변호인 없이 따로 만나는 행위도 전면 금지된다. 개혁위는 앞서 “피의자 면담은 현행 형사소송법에 없는 검찰 관행에 불과하다”며 “피의자 면담은 실질적으로 피의자 신문과 다를 바 없을뿐만 아니라 변호인의 참여권을 회피하는 탈법적인 수단으로 악용될 우려마저 있으므로, 피의자 면담 등 그 어떤 명목으로도 수사 중에 변호인 참여를 불허하거나 변호인에게 퇴거를 요구해서는 안된다”고 권고한 바 있다.

이외에도 개정 준칙은 검사가 조서에 쓰지 않더라도 피의자가 조사장소에 도착한 시각과 떠난 시각, 머문 곳에서 벌어진 상황 등을 서면으로 작성해 수사기록과 함께 보관하도록 하는 한편, 피의자가 조사 과정에서 본인의 기억 환기를 위해 간략하게 메모하는 것도 원칙적으로 허용하도록 했다. 피의자 체포·구속 과정에서 현장에 있는 가족 등의 정신적 충격을 최소화하도록 적절히 조치해야 한다는 조항도 신설됐다.

3) 검찰의 수감자 ‘묻지마 조사 관행’ 크게 개선

한겨레 기사입력 2019.05.19. 오전 11:50

‘인권보호수사준칙’ 있었지만 잘 안 지켜져
수용자 검찰 조사 사유 입력하도록 시스템 바뀌
조사사유 사전 고지율 16%→99% 대폭 상승
대검찰청 인권부 “피의자 방어권 보장 차원”

구치소나 교도소에 수감된 수용자들은 종종 검찰에 나와 조사를 받는다. 검사실에서 교도관에게 전화로 조사 일정을 알리면 교도관이 수용자에게 소식을 전달했다. 그러나 무슨 사건으로 왜 조사받는지 일일이 알려주지 않는 경우가 많았다고 한다. 2018년 5월 개정된 법무부 훈령 ‘인권보호수사준칙’ 33조에 따르면, 피의자에게 출석을 요구할 때 도망 또는 증거 인멸할 우려가 없을 경우에는 죄명이나 피의사실의 요지 등 사유를 알려줘야 하는데 잘 지켜지지 않은 것이다. 이 때문에 수용자 입장에서는 변호인을 미리 만나지 못해 변론 준비를 못 하거나, 자신이 무슨 사건으로 조사받는지 몰라 전전긍긍해 하는 곤란함이 있었다고 한다. 2018년 12월 기준 미리 통지를 받고 검찰청에 조사받으러 오는 수용자는 전체의 16%에 불과했다.

대검찰청 인권부는 이 점을 개선하기 위해 지난 1월부터 새 시스템을 적용했다. 조사받기 1~2일 전 검사실에서 수용자를 부르는데, 형사사법정보시스템에 사유를 입력하지 않으면 안 되도록 시스템을 바꿨다. 바뀐 검사들이 달라진 시스템에 쉽게 적응하도록 말풍선 형태로 사유를 미리 분류해두었다고 한다. “○○검찰청 ○○호 ○○사건 조사를 위하여”, “다단계 사기

사건의 피의자 조사를 위하여”, “당해 구속된 사건의 조사를 위하여” “참고인 조사를 위하여” 등 맞는 말을 골라 쓸 수 있게 했다.

그 결과 수용자에게 무슨 일로 조사받으러 나오는지 통지하는 비율이 4월 기준 99.4%까지 올랐다. 구두로 통보하던 방식은 다른 수용자들이 출석 이유를 듣지 않도록 종이로 출력한 개인별 ‘출정자고지표’를 수용자에게 전달하는 식으로 달라졌다. 대검찰청 인권부 관계자는 19일 “그동안 수용자는 자신이 무슨 이유로 검찰청에 나오는지 알지 못하는 경우가 많아 피의자 방어권 보장에 취약하다는 평가가 있었다. 규정은 있지만 잘 이행되지 않은 현실을 바꾸고자 시스템을 바꿨다”고 말했다. 최우리 기자 ecowoori@hani.co.kr



토론 4

이동희 경찰대 법학과 교수

토론문

이동희 경찰대 법학과 교수

민주연구원, 더불어민주당 참좋은지방정부위원회, 대통령 소속 자치분권위원회, 한구행정학회의 공동주최로 “자치분권시대의 검경개혁”을 주제로 한 대토론회가 개최된 것을 매우 뜻깊게 생각한다.

주지하다시피 검찰개혁은 지난 대통령 선거에 있어서 주권자인 국민의 관심이 가장 집중되었던 중요 공약사항의 하나이었고, 현 정부 출범 이후 위 공약실천의 일환으로 정부의 주도 하에 지난해 2018년 6월 21일 검·경 수사권조정에 관한 정부 합의문이 도출된바 있다. 그리고 제20대 국회가 개원된 이래 입법부에서도 현행의 검사독점적 수사구조를 개혁하는 내용으로 하는 다수의 관련 의원입법안이 여야를 가리지 않고 가장 왕성하게 제출된 상태이기도 하다. 이 문제를 본격적으로 다루기 위해 국회 사법개혁특별위원회가 발족했고, 2019년 1월 8일 여야 위원들 간의 논의를 통해 검찰경찰개혁소위원회에서 일차적으로 합의한 개정안이 마련되었다. 최근 2019년 4월 22일에는 여야 4당 원내대표의 전격적인 합의로 검·경 수사권 조정법안과 고위공직자비리수사처 설립법안을 양대축으로 하는 검찰개혁 법안이 공직선거법 개정안과 더불어 국회의 신속처리법안으로 지정되기에 이르렀다.

한편, 이러한 검찰개혁의 추진에 수반하여 경찰개혁이라는 과제가 함께 추진되고 왔고, 이와 관련해서도 이미 다양한 측면에서의 개혁방안이 제시·추진되어온 상황이다. 특히 수사권조정에 따라 경찰의 권한이 강화된다는 점을 들어 경찰권 자체를 분권화하는 방안으로서 제시된 대표적인 것이 자치경찰제의 도입이다. 아울러 이른바 행정경찰의 수사경찰에 대한 지휘나 관여를 배제한다는 차원에서 제시된 국가수사본부 설립방안도 이러한 분권화 방안의 일환으로 이해될 수 있을 것이다.

이러한 이해를 바탕으로 본 토론자는 금일 대토론회 주제와 관련하여 강조하고 싶은 몇 가지 점을 먼저 말씀드리고, 아울러 2개의 발제문에 대한 의견 및 질의를 드리는 순서로 토론에 임하고자 한다.

1. 먼저 검찰권 남용의 문제는 수사권과 기소권을 독점한 비대한 검찰권에서 기인하는 것이고, 따라서 검찰개혁의 해법은 검찰권의 축소를 요체로 하는 “수사구조개혁-수사권조정”에서 찾아야 한다는 점을 강조하고 싶다.

주지하다시피 우리나라 검찰은 수사에서 기소, 재판, 형집행에 이르기까지 형사사법 전반에 걸쳐 비교법적으로 세계에서 그 유래를 찾을 수 없는 과도한 막강한 권한을 보유하고 있다. 이러한 비대한 권한은 검찰권의 남용으로 이어져왔고, 그 근저에는 특히 기소권은 물론이거니와 수사권까지 사실상 독점하고 있다는 현실이 자리 잡고 있다.

따라서 검찰개혁의 해법은 직접수사권, 수사지휘권, 독점적 영장청구권으로 구성되는 검찰의 배타적 수사권과 독점적 기소권의 결합으로서 구축된 무소불위 검찰권의 축소에서 찾아야 한다. 검찰의 인사권 독립은 검찰의 집권정부로부터의 독립이나 자유로운 권력 행사를 의미할 뿐 검찰의 불법적인 권한 남용을 근원적으로 제어할 해법은 되지 못한다. 지난 참여정부 시절의 독자적 검찰권 행사의 경험은 이러한 문제를 실증적으로 확인시켜준바 있다.

이와 같이 검찰개혁의 핵심은 검찰의 수사권의 축소인 수사구조개혁(수사권조정)에서 찾아야 하고, 법이론적으로나 실천적으로도 선진외국처럼 수사권과 기소권을 분리하는 것이 가장 근원적인 처방이 된다. 검찰개혁의 핵심과제로서 공수처 신설이 미봉책 내지 보완책이라면, 수사구조개혁(수사권조정)은 근본적 치유책에 해당한다. 전자는 이미 발생한 검찰비리에 대한 사후적 수사기구로서의 성격에 머무는 것이고, 작금의 검찰권 남용의 문제는 검찰권의 비대화에서 비롯된 것이므로 그 권한의 폐지나 분권을 본질로 하는 후자가 근본적인 해법이 될 수 있기 때문이다.

2. 직접수사권을 포함한 무소불위의 기형적 검찰제도는 청산해야 할 일제의 잔재이기도 하다.

검사가 피의자나 참고인을 압혀놓고 직접 수사하는 모습은 우리에게 익숙한 것으로 당연히 되지만, 사실 ‘공소관(prosecutor)의 직접수사’는 영미법계나 대륙법계를 불문하고 선진외국에서는 어디에서도 찾아볼 수 없는 기형적인 제도다. 공소관의 객관성을 침해할 뿐만 아니라 검사는 법정증인이 될 수 없다는 증거법의 기본원리 때문이기도 하다.

검찰의 직접수사권을 비롯하여 수사지휘권, 기소권, 형집행권을 독점한 검찰권력은 연혁적으로는 일제의 군국주의 유지의 첨병역할을 한 일명 검찰파쇼 내지 규문주의적 검사사법제

도⁵⁹⁾에서 유래한 것이다. 그러나 정작 일본에서는 제2차 세계대전 패전 이후 맥아더 연합국군 사령부 점령 하에서 미국식 수사기소 분권형 선진형사사법제도로의 개혁이 단행되었으나, 우리나라에서는 광복 이후 1954년에 제정된 현행 형사소송법은 검사의 수사권과 수사지휘권을 공고히 하는 것은 물론 나아가 검사가 피의자를 상대로 작성한 조서만이 우월적 증거로 법정에서 통용되도록 하는 독특한 입법을 도입했고, 이로써 검사가 피의자나 참고인을 불러놓고 조사하는 것을 일상적인 풍경으로 만들었다. 이러한 검사의 직접 수사는 다른 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 모습이자 무소불위의 기형적 한국검찰제도의 출발점이기도 하다.

기소권은 그 자체로서도 강력한 권한이다. 특히 우리나라처럼 기소권을 검찰에게만 독점시킨 입법주의, 즉 기소독점주의를 채택한 경우에는 더욱 그러하다. 영미법계나 대륙법계 공히 기소독점주의 채택한 나라는 거의 없다. 게다가 한국검찰은 범죄를 입증할 증거가 있더라도 기소하지 않고 형사절차에서 해방시켜줄 수 있는 기소재량을 부여하는 이른바 기소편의주의까지 함께 적용받고 있다. 나아가 군사정권 하에서 헌법상의 영장청구권 독점은 물론 자체수사력의 증원, 공판 도외시 수사중심적 조직운용 등을 통해 더욱 강화된 검찰권을 형성해왔다.

검찰이 입법부 소속의 정치인이나 행정부의 수반이나 장·차관, 자치단체의 수장이나 소속 공무원 등을 모두 자유롭게 입건하여 수사의 대상으로 삼을 수 있고, 범죄혐의가 있다는 명분으로 언제든지 출석요구하여 조사할 수 있는 구조 하에서는 그야말로 독재자에 버금가는 절대 권력이 될 수밖에 없다. 형사사법의 영역을 넘어 국정을 조정하는 능력, 나아가 검찰공화국에 이를 수 있는 근원이 된다. 출석에 불응하면 직접 검찰에 의해 체포될 수 있고—무영장 긴급체포도 가능하다—, 조사과정에서는 사실상 무제한적으로 자백을 추궁할 수 있도록 보장해주고 있다. 수회뿐만 아니라 수십회에 걸쳐 검찰로 출석요구하더라도 이를 제한하는 통제권력을 작동하지 않는다. 기소권을 독점하고 있고, 기소하지 않고 봐줄 수 있는 권리는 가진 검찰이 직접 피의자, 참고인을 수사할 수 있기에 타견압박수사 등의 불법수사가 자행될 수 있는 토양이 되는 것이다. 선처를 약속하는 불법적인 사법거래를 통한 허위진술을 취득할 위험성도 상존한다. 검찰의 불법에 대해서는 수사기관(사법경찰)의 수사라도 개시, 진행될 수 있어야 하지만, 이러한 작동을 원천적으로 무력화하는 상명하복의 전근대적 지휘체계, 그리고 검사 독점적인 영장청구권의 체계가 여전히 한국에서는 유지되어 왔다. 이는 수사권만을 행사하는 (사법)경찰이 불법수사를 자행할 수 없도록 견제받고 있는 것에 비하여 그 위험성이 확연히 비교된다. 경찰의 불법수사의 경우라면 기소단계에서의 검찰통제나 법원에서의 사법통제는 물론, 피해자의 이의제기나 언론, 시민단체 등에 의한 감시 통제가 작동한다는 점과 차이가 크다. 이와 같이

59) 小田中聰樹, 刑事訴訟法の史的構造, 有斐閣, 1986, 197면. 형사법의 사적 연구로 저명한 小田中 교수는 '규문주의적 검사사법 내지 검찰파쇼'의 극복이 역사적 변혁과제였으나 패전 이후의 1948년 현행 일본형사소송법은 그 극복에 철저하지 못했고, 오히려 이를 재편·강화시켰다는 견해를 보이고 있다. 이는 신법이 여전히 검사의 자체수사력 존치, 독자수사를 포함한 2차적 보충적 수사권을 부여한 것에 대한 비판이기도 하다.

수사권과 기소권이 완벽히 독점된 검사지배형 수사기소권체제는 이제 전 세계 어디에서 찾아볼 수 없는 후진적 검찰제도이자 개혁되어야 할 시대적 과제인 것이다.

3. 대선공약, 정부 합의안, 그리고 국회 신속처리법의 비교

(1) 대선공약과 정부 합의안의 비교

촛불정국으로 탄생한 문재인 정부에 요구했던 국민적 염원의 하나가 적폐를 청산하여 국가의 정의를 바로 세우는 일이었고, 그 핵심에 검찰개혁이라는 과제가 자리 잡고 있었다. 이와 관련하여 문재인 대통령은 제19대 대선공약으로서 ①「고위공직자비리수사처를 신설하여 검찰의 권력 눈치보기 수사를 차단」하고, ②「수사권과 기소권을 분리해 검찰과 경찰의 견제와 균형의 원리가 제대로 작동되도록 검경수사권을 조정」하며, ③검찰은 원칙적으로 기소권과 함께 「기소와 공소유지를 위한 2차적·보충적 수사권을 보유」하는 방안을 제시한바 있다(더불어민주당 제19대 대선공약집 제23면, 2017년 4월 20일 발간).

위 대선공약을 실천하는 차원에서 현 정부는 지난 2018년 6월 21일 청와대의 주도로 총무총리가 주재하고 법무부와 행정안전부의 양 장관이 공동 서명하는 형식으로 ‘검·경 수사권 조정 합의문’을 발표한바 있다. 동 합의문의 내용은 금일의 발제문에서 자세히 다루고 있는바, 요약하면 ①검사와 사법경찰관을 상호협력관계로 설정, ②사법경찰관에게 1차적 수사권 부여하고 송치 전 수사지휘를 폐지하는 대신에 ③검사에게 송치된 사건 및 경찰의 영장신청사건에 대한 보완수사요구권과 송치 후 2차적·보충적 수사권을 부여하고, ⑤경찰의 보완수사요구 불응에 대한 직무배제·징계요구권과 수사권남용 등에 대한 시정조치요구권과 징계요구권을 부여하고 있다. 한편, ⑥검사의 부당한 영장불청구에 대하여는 경찰이 고등검찰청에 설치된 영장심의위원회에 이의를 제기할 수 있고, 특히 검사 또는 검찰청 직원의 범죄혐의에 대한 영장은 검사가 지체없이 법원에 청구하도록 했다. 아울러 ⑦사법경찰관의 1차적 수사종결권과 이에 대한 견제책, 그리고 ⑧검사의 1차적 직접수사의 범위를 제시하고, ⑨양 기관의 수사경합시의 해결기준을 제시하고 있다.

(2) 국회 신속처리법안의 수정·추가사항

위 정부 합의안을 기초로 하여 2018년 11월 12일 여당인 더불어민주당의 백혜련 의원의 대표발의로 형사소송법 및 검찰법 개정안이 사실상 정부안인 것으로 발의되었고, 이를 기초로 해서 개혁법안을 성안해온 국회 사법개혁특별위원회는 2019년 1월 8일 동 검찰경찰개혁소위원회회의 개정안(이하 ‘소위원회안’이라 칭함)을 마련한바 있다. 이를 바탕으로 최근 2019년 4

월 29일 여야 4당 원내대표의 합의를 거쳐 선거법개정안과 더불어 공수처 설립법안(백혜련·권은희 의원 각 대표발의) 및 수사권조정 법안(형사소송법·검찰청법 개정안으로서 채이배·백혜련 의원 각 대표발의)이 국회 신속처리법안으로 지정되었다.

국회 신속처리법안으로 지정된 수사권조정법안은 위 정부 합의안과 비교하면, ①법무부 장관이 검찰총장과 경찰청장과 협의하여 ‘수사에 관한 일반적 준칙’을 정하도록 했던 것과 관련해서 그 입법형식을 ‘대통령령’으로 하도록 명확히 했다는 점, 그리고 ②검사작성 피의자신문조서의 증거능력을 제한⁶⁰⁾하는 것으로 변경하되 법원 등의 의견을 수렴하는 과정을 거쳐 보완책을 마련하기로 했다는 점이 차이나는 부분이다. 한편, ③정부 합의안에서 포함되어 있었던 “(경찰이 신청한) 검사 또는 검찰청 직원의 범죄혐의에 대한 영장은 검사가 지체없이 법원에 청구”하도록 했던 내용은 백혜련 의원안에서는 그 이유에 대한 설명 없이 누락되었고, 그 상태로 신속처리법안까지 이어진 상태이기도 하다.

4. 개혁법안에 대한 평가

아래 <표1>은 우리나라와 주요국가에 있어서 검찰의 수사권한을 비교한 것이다. 또한 이번 에 발표된 정부 합의안과 국회 신속처리법안도 함께 비교해두었다. 비교의 기준척도는 우리나라 검찰의 수사권을 형성하는 주된 요소인 직접수사권, 수사지휘권, 독점적 영장청구권, 그리고 검사작성 피의자신문조서의 우월적 증거능력을 꼽았다.

주지하다시피 세계각국의 형사사법모델은 대별하여 영미법계 국가와 대륙법계 국가로 구분되고, 근대사적 배경으로 인해 양자가 혼합·절충된 형태의 일본식 모델이 있다. 영미법계에서는 수사는 경찰, 기소는 검찰이라는 도식으로 설명되듯이 이른바 수사와 기소가 분리된 모델이다. 프랑스, 독일 등의 대륙법계에 있어서도 검사는 직접수사권을 행사하지 않고, 경찰수사에 대한 적법성 여부를 통제, 감독하는 역할을 주로 수행하고 있다. 언급한 바와 같이 증거법상 조서의 증거능력 차등도 불허한다. 일본식 절충형 모델은 일제의 구법체제를 답습하여 검사에 의한 직접수사가 이루어지는 독특한 모델이지만, ①원칙적으로 수사지휘권을 폐지하여 경찰수사의 독자성을 보장하고, 아울러 양자를 상호협력관계로 설정하고 있다는 점, ②1차적 본래적 수사는 경찰이 담당하고, 검사는 2차적 보충적 수사를 담당하게 하여 경·검 단계형 수사구조를 형성하고 있다는 점, ③경찰이 판사에게 직접 영장을 청구할 수 있는 독자적인 영장청구권을 부여하고 있다는 점, ④경찰과 검찰의 피의자신문조서에 있어 증거능력 차등을 두고 있지 않다는 점을 통해 양 기관이 서로 실질적인 견제와 균형이 가능하도록 하고 있다.

60) 현행 형사소송법 제312조 제1항을 “검사가 작성한 피의자신문조서는 적법한 절차와 방식으로 따라 작성된 것으로서 공판준비, 공판기일에 그 피의자였던 피고인 또는 변호인이 그 내용을 인정한 때에 한하여 증거로 할 수 있다.”로 개정하는 안이다.

이에 비하여 우리나라는 아래 표에서 확인되는 바와 같이 어느 나라 모델에서도 찾아볼 수 없는 수사에 있어서의 절대적인 권한을 보유하고 있는 모델에 해당한다. 직접수사권은 단순히 법률상의 권한에 그치지 않고, 검사인력의 80%를 상회하는 수사검사와 6,000명에 육박하는 검찰청 소속 사법경찰관리에 의해 공고히 지탱되어 있고, 또한 조서의 증거능력 차등을 통해 그 직접수사의 필요성을 더욱 배가시키고 있다. 나아가 독점적 영장청구권은 경찰의 증거수집을 위한 압수수색의 기본수사활동까지 무력화시킬 수 있는 도구로서 그 폐해는 검찰의 제식구 감싸기나 전관예우 문제 등의 실제 사례를 통해 충분히 드러나기도 했다.

〈표1〉 검찰의 수사권한 비교 (우리나라와 주요국가)

		영미법계	대륙법계	일본	우리나라	정부 합의안	신속처리 법안
수사권 [검찰]	직접수사권 (+자체수사력)	×	×	●	●	●	●
	수사지휘권 (송치전 독자수사)	×	▲	×	●	▲	▲
	독점적 영장청구권	×	▲	×	●	●	●
	조서증거능력 차등	×	×	×	●	●	×

이번의 정부 합의안은 이러한 검찰의 수사권을 축소하는 데에는 다소 인색한 모습을 보이고 있다. 표에서 확인되는 바와 같이 ①직접수사권, 조서의 증거능력 차등에는 변화가 없고, ②송치 전 수사지휘권을 원칙적으로 폐지하지만, 송치된 사건과 송치 전이라도 경찰의 영장신청사건에 대한 보완수사요구권이 부여되고, 나아가 시정조치요구권, 징계요구권 등이 함께 부여되어 있다. ③독점적 영장청구권에 대해서는 고등검찰청에 영장심의위원회를 설치하여 이의제기를 할 수 있도록 하는 방안이 제시되어 있지만, 제대로 된 제도 설계가 되지 못하면 공정한 영장심의를 할 수 없거나, 절차지연이나 수사기밀 누설로 인한 증거인멸 등의 문제가 발생할 우려가 있다고 본다.

이러한 합의안으로는 검찰권의 축소를 통한 실질적인 검찰개혁이라는 효과까지 기대하기는 어렵다고 본다. 언급한 바와 같이 검찰개혁 내지 수사구조개혁은 ①원론적으로는 검찰의 직접수사권을 폐지시키는 이른바 수사·기소 분리 원칙을 실현하는 데에서 찾아야 하고, ②절충적인 일본식 모델을 채택한다면 검찰의 수사지휘권을 명확히 폐지함에 더하여 판사에 대한 직접적인 청구권을 보장해야만 견제와 균형이 가능해질 수 있다. 증거수집을 대물적 강제처분의 압수수색영장조차 여전히 검사가 자의적으로 기각할 수 있다면, 사실상 전관예우 사례 등에 있어 경찰의 수사는 불가능할 수밖에 없을 것이다. 헌법 개정 전에는 불가능하다는 입장을 내

세우기도 하지만, 합의안에서와 같이 검사와 검찰청 직원의 범죄혐의에 대한 영장청구에 대한 기각이나 재지휘를 제한하는 방식으로 운영하거나 법원에 불복할 수 있는 제도를 신설하는 것이 필요하다고 본다.

한편, 국회 신속처리법안에서 검사작성 피의자신문조서의 증거능력을 제한하기로 한 점은 매우 고무적이라 생각한다. 주지하다시피 지난 노무현 대통령시절의 사법개혁의 성과로 단행되었던 2007년의 전면적인 형사소송법 개정은 이른바 공판중심주의적 법정절차의 확립이 그 핵심적인 개혁내용이었다. 그러나 당시 2005년에 사법개혁추진위원회에서 검사작성 피의자신문조서의 증거능력을 사법경찰관과 마찬가지로 ‘내용의 인정’을 요건으로 증거능력을 제한하는 개정안을 발표하자 검찰은 평검사회의 등을 개최하며 공식적 비공식적으로 격렬히 저항하는 모습을 보였다. 결국 이러한 검찰의 반대에 부딪힌 상태에서 2007년 개정형사소송법(제312조 제2항)은 검사작성 피의자신문조서의 성립의 진정을 영상녹화물로서 보완할 수 있도록 허용함으로써 2004년 대법원 판례에서 실질적 성립진정을 ‘피고인의 진술’로 제한했던 것이 비해 오히려 급격히 후퇴한 입법이 되었다.

금번 국회 사법개혁특별위원회의 심의과정에서 그간 고질적인 후진적 형사재판 관행인 조서 재판의 주원인으로 지목되었던 검사작성 피의자신문조서의 증거능력을 제한 점은 향후 우리나라의 형사재판의 선진화에 크게 기여할 것으로 전망된다. 또한 이러한 개정방향은 주권자인 국민이 참여하는 형사재판인 국민참여재판이 보다 확대 정착될 때 더욱 실질적인 개혁으로 이어질 것임은 자명하다. 전관예우 등의 사법의 병폐를 치유하는 길이자 사법에 대한 국민의 신뢰도를 제고하고, 사법의 민주적 정당성을 확보할 수 있는 국민참여재판에 대하여는 현 정부와 20대 국회에서 그 본격적인 시행을 위한 법개정의 결실로 이어져야 것이다.

한편, 고위공직자비리수사처의 설립방안은 “수사기소분리”와 “수사권의 다원화”라는 원칙론을 전지하는 차원에서의 개혁입법이 바람직하다고 본다. 현재의 검찰의 권한남용의 배경에는 기소권과 수사권의 결합이라는 문제가 자리 잡고 있다. 그러한 측면을 강조하면 제2의 검찰이나 검찰2중대로 전락할 수 있다는 우려가 기우로 치부할 수만은 없을 것이다. 다만, 신설되는 공수처의 인적 규모나 대상사건의 범위 등이 한정적이라는 점에서 작금의 거대한 검찰조직과 같은 비대 권력으로 성장할 위험은 상대적으로 적을 것이라는 점을 추측할 수 있다. 또한 현재의 검찰조직이 개혁법안에 따르더라도 여전히 직접수사권과 독점적 영장청구권의 우월적 수사권을 보유한 상태라는 점에서 사실상 이에 대응하고 견제할 수 있는 실질적 수사기구로 만들기 위해 기소권을 일부 부여한다는 논리를 도출할 수 있다고 본다. 그러나 이는 수사와 기소의 분리원칙을 제대로 실현하지 못한 현 개혁법안의 본질적 한계에서 비롯된 것이므로 원론적으로는 검찰의 직접수사를 배제하는 개혁이 선행되고, 더불어 수사기관으로서 공수처 설립이 추진되는 것이 가장 바람직하다. 이러한 점에서 본다면, 금번 국회 사개특위에서의 논의과정에서

기소권을 배제한 수사기관으로서의 공수처 설립이 논의되었던 점은 이 문제의 해법에 대한 정확한 접근이라고 본다.

5. 경찰개혁 방안에 관하여

권력기관개혁에 수반하여 논의되는 경찰개혁 방안들은 대별하여 민주적 통제 강화 및 경찰 중립화, 분권화, 경찰수사의 독립성·공정성 확보, 수사전문화 등으로 분류할 수 있다. ①경찰에 대한 민주적 통제의 강화 및 경찰중립화와 관련해서는 경찰위원회의 실질화(심의의결기구→실질적 관리기관화) 등이 꼽힌다. ②경찰의 분권화 측면에서는 수사경찰과 행정경찰의 지휘체계 분리와 이를 위한 국가수사본부의 설립, 자치경찰제—국가경찰과 자치경찰의 이원구조와 상호관계—도입 등이 있다. ③경찰수사의 독립성 및 공정성 확보 측면에서는 국민참여형 수사자의민원 심사위원회 신설, 검찰의 기소견제 및 보충수사권—경찰관 범죄에 대한 직접수사권, 경찰고위직에 대한 공수처 수사권 병존—, 경찰 입건사건의 전건 검찰송치, 수사관의 신분보장 및 부당한 지시에 대한 이의제기권의 실효화 등이 있다. ④경찰수사의 전문화 방안으로는 수사경과제(평생수사관제)와 전문수사관 양성체제, 수사경찰관의 사법경찰관화—사법경찰관 중심 수사체제 확립—, 선진국형 죄종별 광역전문수사체제 구축, 전문분야 특별채용 확대, 치안·범죄수사분야 연구역량 강화 등을 꼽을 수 있다.

특히 분권화의 방안으로서 논의되어 온 국가수사본부 신설방안과 자치경찰제 도입방안에 대해서는 적지 않은 우려의 목소리가 있는 것이 사실이다. 무엇보다 경찰작용에 대한 충분한 이해가 전제되지 못한 것 아니냐는 지적이 주목된다. 현행 경찰법 및 경찰관직무집행법에서 경찰의 임무로서 규정하고 있는 범죄의 ‘예방’과 ‘진압’, 그리고 ‘수사’라는 경찰작용은 단절적 행위가 아니라 일련의 연속적 행위라는 특성을 가진다. 예컨대 범죄를 저지르기 위해 범죄대상을 물색하는 단계에서는 예방적 행정경찰의 기능으로서 경찰관이 불심검문 등을 하게 되는 것이고, 실제 범행으로 나아가려 하거나 이미 나아간 단계에서는 범죄에 대한 ‘진압’이나 ‘수사’라는 작용이 위험방지 내지 사법경찰의 기능으로서 경찰관에 의해서 이루어지게 되는 것이다. 이러한 행정경찰작용과 사법경찰작용의 개념 구분은 경찰작용에 대한 기능상의 개념 구분에 해당하지만, 그 실제 작용은 ‘경찰(관)’에 의해 이루어지고 있다는 점은 세계 공통의 보편적 형태이다. 즉 경찰작용에 대한 기능상 개념구분이 있다고 하더라도 경찰조직 자체를 엄격히 2분화하여 별개의 조직으로 운영하는 국가는 없는 것이다. 다만, 연방국가와 같은 경우에 특수한 범역의 수사를 전담하는 조직을 일부 두는 사례는 있지만, 기본적인 범죄의 예방과 진압, 수사는 경찰조직에 의해 수행되고 있다.

이 점에서 본다면, 경찰에서 수사기능을 빼내어서 이른바 법무부 등 산하의 국가수사청으로

독립하여 설치한다는 발상은 이러한 경찰작용에 대한 기본적인 이해가 결여된 주장이라 볼 수 있다. 한편, 현행 국가수사본부 설립방안은 수사지휘체계의 독립성과 전문성을 추구하는 차원에서 국가경찰 조직체제를 전제로 하여 그 내부적인 조직·부서의 구분을 통한 목표 실현이라는 성격이 견지될 때 일련의 경찰작용이 혼선 없이 효율적으로 이루어질 수 있다고 본다.

마찬가지로 이러한 관점에서 본다면, 현재 논의되고 있는 자치경찰제의 경우에도 유사한 문제가 점쳐진다. 예컨대 국가경찰의 예방기능의 대부분을 별개의 조직인 자치단체 산하의 자치경찰기구로 이관한다면, 국가경찰의 수사활동과의 연계성을 어떻게 확보할 것인지가 문제된다. 이 점에 대한 대응이 없이 자칫 범죄의 예방과 수사활동이 완전히 별개의 조직으로 운용될 경우 유기적 협력의 결여나 효율성의 저하, 기관 간의 업무 해태나 권한다툼 등의 문제를 잉태할 수 있기 때문이다.

원론적으로 말하자면, 자치경찰제의 도입 여부는 현행 국가치안의 근본적인 체계와 성격을 전면적으로 재구성하는 중대한 문제라는 점을 간과해서는 안 된다. 금번 수사권조정이라는 일부 개혁이 이루어지는 것이니 분권화를 위해 반드시 동시 거래되어야 한다는 수준의 정책판단이라면, 이는 근시적 접근이자 본말경중이 전도된 문제 접근이라 볼 수도 있다. 주민지치나 지역밀착형 치안 등의 장점은 고려하면서도 현행 국가경찰체제에서 실현되어온 세계적으로 손꼽히는 안정된 치안상황과 전국적으로 통일된 치안서비스, 그리고 국가치안의 전문성 등을 어떻게 누수 없이 조화시킬 것인지가 보다 고민되어야 할 것이다.

□ 그 밖의 의견 및 질의



토론 5

구성정책으로서 사법개혁추진 3대 정책의 미래

최천근 한성대학교 행정학과 교수

구성정책으로서 사법개혁추진 3대 정책의 미래

최천근 한성대학교 행정학과 교수

정부는 자치경찰제, 검경수사권조정, 그리고 공수처법을 사법개혁의 주요내용으로 삼고 국정과제로 추진하고 있다. 그런데, 자치경찰제도와 검경수사권조정에 대한 논의의 시작은 1997년 대선에서 경찰수사의 독자성 확보를 공약으로 제시했던 김대중 대통령으로 거슬러 올라가고, 이후 계속해서 각 정부의 국정과제로 지속적인 공론화의 과정을 거쳤다. 하지만, 지금까지 자치경찰제도와 검경수사권조정은 입법화에 이르지 못하고 있는 실정이다. 토론자는 사법개혁추진의 3대 정책이라고 할 수 있는 자치경찰제도, 검경수사권조정, 공수처에 대해 정책적 시각에서 접근하고자 한다. 특히, 로위(Theodore J. Lowi)의 정책유형론에 바탕을 두고 정책결정과정에서 시사점을 살펴보고자 한다.

로위는 기존의 통념과 달리, 정책의 유형에 따라 정치행위가 달라진다고 주장하였다. 즉, 정책은 정치과정에서 생산되므로 정치에 의해 영향을 받는 것으로 여겨졌으나, 로위는 오히려 정치가 정책의 유형에 따라 영향을 받게 된다고 주장한 것이다. 그는 정책의 유형을 분배정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책으로 나누고 있다. 장기적으로는 어떤 계층의 사람은 공공서비스를 받는 것보다 훨씬 더 많은 세금을 지불할 수밖에 없기 때문에, 모든 정부의 정책은 ‘재분배 정책’이라고 할 수도 있다. 또는, 모든 정부정책은 결국 자원의 사용에 대한 정부의 정책결정이 동일한 자원을 사용하는 것에 대한 시민들의 의사결정을 변화시킬 수 있다는 점에서 장기적으로는 ‘규제정책’으로 볼 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 정치는 매우 짧은 시계를 바탕으로 작동하고, 그렇기 때문에 단기적으로는 정부의 어떤 정책은 한정된 자원과 관계없이 이루어지기도 하는데, 이러한 정책을 분배정책이라고 한다. 또한, 단기적으로는 어떤 정책결정은 누군가는 만족스럽지만 다른 누군가는 불만족스럽기도 하게 되는데, 이러한 정책을 규제정책이라고 한다. 또한, 단기적으로는 사회내 계층의 문제와 연결되기도 하는데, 이러한 정책을 재분배정책이라고 한다. 또한, 단기적으로 어떤 정책은 법적인 강제가 간접적이고 시민의 행동과도 간접적으로 연결되기도 하는데, 이러한 정책을 구성정책이라고 한다. 이러한 정책유형에서 사법개혁의 3개 정책은 모두 “행정부 내부의 행정처리 방식의 변화”에 해당하고 이러한 변화를 통해 시민들의 행동에 간접적으로 영향을 미친다는 점에서 로위가 말하는 구성정책에 해당한다.

정책의 유형에 따라 정책결정과정의 정책참여자들의 정치행위는 어떻게 달라지는가? 로위는 다음의 9개 측면에서 답을 하고 있다.

첫째, 전형적인 정책참여자는 누구인가 하는 측면이다. 분배정책은 모든 개인이 자신의 이익을 위해 움직이기 때문에 개인들이 정책결정과정에 참여하게 된다. 이에 반해, 구성정책은 재분배정책과 유사하게, 최고위 정책결정자들이 주로 정책결정에 관여한다. 구성정책의 경우, 개인은 그것이 자신의 이익인지, 자신의 이익에 반하는지 것인지 이해할 수 없기 때문이다. 심지어, 일하는 방식에 직접적인 영향을 미치는 경찰이나 검찰 등 이해관계 당사자조차도 사법개혁의 법안이 자신의 이익에 어울리는 것인지 그렇지 않은 것인지 쉽게 판가름하지 못한다. 그래서, 최고 정책결정자의 판단이 중요하다.

둘째, 정책참여자들이 서로서로 반응하는 방식은 어떠한가 하는 측면이다. 분배정책은, 자신의 이익을 정확히 알고, 그 정책으로 인한 이익과 비용이 직접적으로 영향을 미치기 때문에, 로그롤링(log-rolling) 방식으로 움직인다. 로그롤링은 이권이 결부된 법안을 관련 의원들이 서로 협력 또는 담합하여 통과시키는 형태를 말하는데, 협력하여 통나무를 굴리는 기술에서 유래한 것이다. 마치 상대방의 등을 긁어주는 방식의 정치행태가 이루어진다. 반면, 구성정책의 경우, 추상적이고 정책이념에 따라 오랫동안 아주 세심한 전략을 작용한다. 자치경찰은, “지방분권이라는 이념”, 그리고 수사권조정은 “검찰권의 제한”이라는 정책이념적 목표를 중심으로 오랫동안 이해 관계자들이 다양한 전략을 사용하여 접근하는 것이다. 다만, 각 정책과 관련하여 아주 강하고 오래된 분열이 존재한다. 참고로, 규제정책에서는 집단 간의 이익을 중심으로, 협상과 연합이 이루어진다. 이러한 협상과 연합의 형태는 구성정책에서는 찾아보기 어렵다. 당사자들은 그것이 이익인지 손해인지를 정확히 인지하지 못하기 때문이다.

셋째, 집단간 분열의 정도의 견고성이라는 측면이다. 규제정책은 낮은데 반해, 구성정책은 집단간의 분열의 정도가 견고한 것으로 평가하고 있다. 이해당사자인 시도지사협의회와 시군구청장협의회, 국가경찰과 지방자치단체 간의 대립적 시각이 아주 견고한 것이 사실이다.

넷째, 관료의 전문성의 영향 측면이다. 분배정책이나 규제정책은 공무원들의 해당 정책에 대한 전문성을 크게 요구하지 않는데 반해, 구성정책이나 재분배정책은 아주 강한 관료의 전문성이 요구된다.

다섯째, 이익집단의 로비의 중요성 측면이다. 분배정책과 규제정책에서는 이익집단의 로비가 매우 중요하다. 하지만, 구성정책에는 이익집단이 존재하지 않거나, 그들의 로비가 정책결정 과정에 중요하지는 않다.

여섯째, 국회 상임위원회의 중요성 측면이다. 분배정책과 규제정책은, 국회 상임위원회의 역할이 대단히 중요한데 반해, 구성정책과 재분배정책은 국회 상임위원회의 역할이 그리 중요하지 않다.

일곱째, 국회의원의 정책결정과정 참여 측면이다. 분배정책에서는 본회의에서 합의적인 정책결정이 이루어지고, 규제정책은 본회의에서 수정법안이 만들어지기도 한다. 하지만, 구성정책은 본회의에서 국회의원의 역할이 없거나 모호하고, 어떤 경우 매우 논쟁적으로 진행될 수 있다.

여덟째, 최고정책결정권자의 역할 측면이다. 분배정책과 규제정책에 대해서는, 최고정책결정권자의 역할은 조정적이거나, 어떤 경우 수동적인 역할에 그치는 경우가 많은데 반해, 구성정책 또는 재분배정책에 대해서는 최고정책결정권자의 역할이 상당히 요구된다. 왜냐하면, 구성정책의 경우 개별 국회의원들의 생각이 다르고, 같은 당내에서도 논쟁적인 요소가 상당하기 때문이다.

아홉째, 법안의 수정가능성 측면이다. 규제정책은 대부분 국회논의과정에서 상당한 수정이 예상된다. 하지만, 구성정책의 경우 국회 논의과정에서 수정되어 통과될 가능성은 대단히 낮다.

이러한 정책유형별, 특히 구성정책에 대한 정책결정과정의 정치행위의 특성을 바탕으로, 자치경찰제도, 수사권조정, 그리고 공수처법의 법제화 과정에 대한 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 최고정책결정권자의 역할이 상당히 중요하다. 최고정책결정권자의 의지가 수반되지 않는다면, 지난 국민의 정부이후 자치경찰제도와 수사권조정의 문제가 법제화되지 못 하였던 전철을 답습할 가능성이 높다.

둘째, 집권3년차인 올해가 사법개혁 3대 법안의 법제화 가능성에 가장 중요한 시기가 될 것이다. 2020년으로 접어들면 총선 체제로 돌입하게 되고, 집권4년차가 되면서 서서히 레임덕 현상이 나타나게 되면서, 최고정책결정권자의 의지에도 불구하고 구성정책의 법제화 가능성은 더욱 낮아질 것이다.

셋째, 사법개혁 3대 법안은 구성정책이기 때문에 일반시민들은 그 내용을 잘 알지 못하고, 이해당사자와 전문관료조차도 내용은 이해하면서도 그 정책이 주민생활에 미칠 실질적인 영향과 파급효과를 판단하기는 대단히 어렵다는 점을 명심할 필요가 있다. 이러한 점에서 최고정책결정권자의 결단과 의지는 더욱 중요하다.

memo

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

memo

[illegible]

memo

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

memo

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

memo

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

주최 **더불어민주당 참좋은지방정부위원회** ·  대통령소속
자치분권위원회 ·  한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

주관  민주연구원 ·  국회의원 김두관