

치안정책연구

치안논단

- 총체적 품질관리(TQM)와 경찰서비스 혁신에 관한 연구
- 피의자에 대한 새로운 체포·구속제도
- 신용카드범죄 실태 및 효율적 처리대책
- 마약류 통제를 위한 국제협력관계고찰

치안정책연구

치안논단

- 총체적 품질관리(TQM)와 경찰서비스 혁신에 관한 연구
- 피의자에 대한 새로운 체포·구속제도
- 신용카드범죄 실태 및 효율적 처리대책
- 마약류 통제를 위한 국제협력관계고찰

● **경찰 현**

- 선량한 이웃으로서의 경찰 / 백완기

● **치안논단**

- 총체적 품질관리(TQM)와 경찰서비스 혁신에 관한 연구 / 김현성
- 피의자에 대한 새로운 체포·구속제도 / 손동권
- 신용카드범죄 실태 및 효율적 처리대책 / 장전배
- 마약류 통제를 위한 국제협력관계고찰 / 윤성태

● **해외정책정보**

- 日本의 銃器 問題 / 경찰청 생활안전국 총기 대책과
- 미국의 교통 정보 / 도로교통안전협회 하태준

● **치안연구소식**

- 연구소 동정

● **쉬어기는 코너**

- 땀과 여름철 건강 / 맹광호

선량한 이웃으로서의 경찰

백 완 기 (고려대 교수)

경찰관 국민간의 관계는 세가지가 있을 수 있다. 첫 번째는 우호적인 관계요, 두 번째는 중립적인 관계요, 세 번째는 혐오적 관계이다. 제일 바람직한 관계는 우호적인 관계라는 것은 말 할 것도 없다. 우호적인 관계는 서로가 존경하고 좋아하는 관계이다. 중립적인 관계는 서로 미워하지도 않고 좋아하지도 않는 무덤덤한 관계이다. 혐오관계는 서로가 불신하고 가까이 하지 않으려는 적대적인 관계이다. 우리사회는 어디에 해당하는지 우리 모두가 한 번 생각해 볼일이다. 세 번째의 관계에 해당하지나 않나 해서 걱정이 되는바 크다.

일반적으로 경찰과 국민간의 관계는 영국 미국등 선진국들의 경우를 제외하고는 우호적인 관계가 이루어지지 않고 있다. 국민의 신뢰와 존경을 받는 경찰로서는 영국경찰이 유명하다. 여기서 우리는 경찰과 국민간의 관계가 어떠한 관계에 처해 있는가를 보고 선진국 여부를 판가름 할 수 있다고 생각한다. 다시 말해서 경찰과 국민간의 우호적인 관계가 선진국이 되는 하나의 지표가 될 수 있다는 것이다.

국가존립에 있어서 제일 중요한 것이 공공질서와 치안의 유지라고 할 수 있다. 경찰이 하루라도 없다고 가정해 보자. 아마 사회는 이루 말 할 수 없는 극도의 혼란상태에 빠지게 될 것이다. 국민의 생명과 안전을 지켜주고 안녕과 질서를 보장해 주는 자가 바로 경찰이다. 이러한 맥락에서 국민에게는 가장 소중하고 감사해야 할 기관이 경찰이다. 그런데 왜 국민이 경찰 하면 겁을 내고 무서워하면서 우호적인 자세를 취하지 않을까 참으로 알다가도 모를 일 이다. 죄를 지은 사람이 경찰을 무서워하는 것은 당연하다. 그러나 죄를 짓지 않은 보통사람들이 경찰을 무서워하는 것은 문제가 있는 것이다. 우리사회는 죄를 짓지 않고도 경찰이 다가 오면 겁부터 나는 것이다.

경찰이 국민으로부터 경원시되고 공포의 대상이 되는 제일의 원인이 되는 것은 경찰이 공권력을 행사하

는 기관이라는 것이다. 일반적으로 사람들은 공권력을 무서워하고 그것을 행사하는 사람도 무서워한다. 그런데 그 공권력을 남용하고 시위하면 국민은 더욱 무서워한다. 그렇지 않아도 공권력을 무서워하는데 그것을 남용하거나 시위하면 더욱 무서워한다는 것이다. 공권력의 남용때문에도 경찰과 국민간의 거리가 멀어진다는 것을 깊이 유념해야 할 것이다.

앞으로 우리사회는 민주질서를 확립하고 선진화를 이룩하려면 무엇보다도 경찰과 국민간의 관계를 우호적인 관계로 전환시켜 경찰하면 국민의 선량한 이웃으로 자리잡아야 한다. 선량한 이웃이 되기 위해서 몇가지 점을 생각하여 보기로 한다.

첫째, 경찰은 권력의 기관에서 벗어나서 국민의 기관으로 위상을 정립해야 한다. 지금까지 우리경찰은 국민의 기관으로서보다 정치권력의 기관으로 인식되어 온 것이 사실이다. 그 사이 경찰의 중립화노력으로 이러한 인식이 많이 가셔졌지만 아직도 국민의 마음속에는 경찰하면 정권의 전위부대로 생각하는 성향이 강하게 남아 있다. 경찰은 결코 특정권력의 시너역할을 해서는 안된다. 경찰이 국민의 봉사기관으로 자리를 잡으려면 어떠한 정치권력과도 결탁되거나 연결되어서는 안된다. 또 정치적인 색깔을 띠어서도 안된다. 경찰이 정치적으로 무색투명할 때에 경찰의 중립화는 달성될 수 있는 것이다.

둘째, 경찰의 업무를 법의 집행이나 단속 및 처벌로 생각하지 말고 고객의 문제를 풀어 주는 문제해결 과정으로 생각해야 한다. 경찰이 처벌이나 단속만을 능사로 삼는다면 경찰은 국민과 결코 가까워 질 수 없다. 처벌이나 단속만을 내 세울 때에 경찰은 자기도 모르게 위압적인 자세를 취하게 된다. 처벌이나 단속은 문제를 푸는데 어디까지나 소극적인 방법이지 적극적인 방법은 아니다. 그러나 문제를 해결하여 주는 과정이라고 생각할 때에 경찰은 자기업무를 보다 진지하게 생각하게 되고 상대방에 대해서 부드럽고 친절한 자세를 취하게 된다. 그리고 자기업무에 대해서 연구하는 자세를 취하게 되고 새로운 지식과 기술을 습득하려고 한다. 문제를 본격적으로 풀려면 처벌과 단속만으로는 안된다고 자각할 때에 경찰의 고객에 대한 자세는 달라질 것이다. 그리고 문제해결과정으로 인식할 때에 이것은 업무의 전문화를 약속한다. 처벌이나 단속만을 일삼을 때에 업무의 전문화는 일어나지 않는다. 경찰의 업무도 제대로 풀려면 계속해서 연구하고 전문성을 강화하고 확보해야 한다. 치안의 문제가 어디 단속과 처벌만으로 해결될 수 있겠는가! 다시 강조하지만 문제해결과정으로 생각할 때에 경찰은 연구하는 자세를 취하고 전문화를 강조하고 전문저긴 지식과 기술을 습득하려고 노력하게 된다.

셋째, 처벌위주에서 예방위주의 업무자세로 바뀌어 저야 한다. 경찰이 처벌제일주의를 내 세울 때에 경찰은 국민의 좋은 이웃이 되기 어렵다. 죄를 짓기전에 죄를 예방하여 주는 역할을 하면 국민은 경찰에게 고마워한다. 그러나 죄를 짓기를 기다렸다가 붙잡아 가지고 처벌을 하면 국민은 경찰을 혐오하게 된다. 예컨대 교통경찰이 숨어서 교통법규를 어기는 사람을 잡아 처벌하면 위반자는 반성에 앞서 경찰에 대

해서 불쾌감과 적개심을 품게 된다. 경찰은 위반자를 잡았다고 채재를 부르지 모르지만 이러한 자세는 국민에게 혐오감만 불러일으킨다. 그러나 경찰이 눈에 뜨이는 곳에 정정당당하게 서 있으면 국민은 미리 조심을 하면서 법규를 잘 지키게 될 것이다. 다시 말해서 위반하기전에 미리 경고의 자세를 취함으로 예방하는 것이다. 처벌보다 예방에 힘쓸때에 국민은 경찰에 대해서 자기도 모르게 우호적인 관계를 취하게 될 것이다.

넷째, 권력을 절약하고 애끼는 자세이다. 권력을 절약하고 애껴야 한다는데에는 두가지 의미가 있다. 하나는 공권력을 행사할 때이고 다른 하나는 일반 개인을 상대할 때이다. 어떠한 경우나 권력은 되도록이면 적게 사용되어야 한다. 공권력의 행사도 다른 대안이 없을 때에 사용되어야 한다. 공권력의 행사가 절제없이 자주 일어나면 그 위신과 위엄을 잃게 된다. 예컨대 시위를 진압할 때에도 공권력의 사용은 신중을 기하고 최소한으로 행사되어야 한다. 경찰이 공무를 집행할 때에 권력을 애껴야 한다는 이야기는 공권력을 사용할 때 보다 평상시 경찰이 일반 국민을 다룰 때이다. 경찰이 국민의 혐오기관이 되기 쉬운 가장 중요한 계기는 경찰이 국민을 대할 때에 권력을 과도하게 사용하거나 아니면 남용하면서 강압적인 자세로 함부로 취급하기 때문이다. 혐의자를 대할 때에도 거칠고 함부로 다룰 것이 아니라 상대방의 인격을 존중하면서 따뜻하게 대하라는 것이다. 이러한 자세가 바로 권력을 애끼는 자세이다. 권력은 애껴지고 적게 사용될 때에 향기를 뿜게되고 존경의 대상이 된다. 권력이 남용되거나 과도하게 사용되면 악취를 내뿜게 되고 위에서 이야기 한 대로 혐오감의 대상이 된다. 권력을 많이 쓰고 목표를 달성할 때에는 별로 존경의 대상이 되지 않는다. 그러나 권력을 적게 쓰고 목표를 달성하면 그 권력은 존경의 대상이 되고 경찰의 위상도 높아진다. 권력의 애끼기 운동은 경찰부터 시작되어야 한다. 왜냐 하면 경찰은 권력기관이기 때문이다.

다섯째, 인력의 보강과 충분한 재원의 확보이다. 경찰이 양질의 서비스를 제공하려면 충분한 인력과 장비 및 재원을 확보하고 있어야 한다. 한국경찰의 경우 첨단수사장비 보유수준이 지극히 낮아 수사활동시 오감에 지나치게 의존하는등 경찰활동이 후진성을 면치 못하고 있는 실정이다. 그리고 경제적 대우 또한 열악하기 짝이 없다. 경찰공무원은 다른 공무원과 달라 위험이 많이 따르기 때문에 거기에 알맞는 수당 등이 지급되어야 한다. 또 경제적 대우가 열악하지 않을 때에 유능한 인력이 경찰의 문을 두드리게 될 것이다. 미국등 선진국의 경우는 경찰의 대우가 다른 공직자에 비해 좋기 때문에 유능한 젊은이들이 경찰에 종사하는 것을 주저하지 않는다.

위에서 언급한 사항들이 실천된다 하더라도 경찰이 하루아침에 국민의 선량한 이웃이 되지는 못할 것이다. 단지 이러한 사항들을 꾸준히 노력하면서 실천할 때에 경찰은 서서히 국민의 우호기관이 될 수 있을 것이다.

치 안 논 단



- 총체적 품질관리(TQM)와 경찰서비스 혁신에 관한 연구 / 김현성
- 피의자에 대한 새로운 체포·구속제도 / 손동권
- 신용카드범죄 실태 및 효율적 처리대책 / 장전배
- 마약류 통제를 위한 국제협력관계고찰 / 윤성태

총체적 품질관리(TQM)와 경찰서비스 혁신에 관한 연구

김 현 성 (연세대 사회과학연구소)

1. 서론

1980년대 이후 미국과 유럽을 비롯한 자본주의 국가는 물론 러시아, 동구권 등에 이르기까지 많은 국가들에서의 공통된 흐름은 전통적으로 공공부문의 영역에 있었던 서비스를 재평가하는 작업이었다. 그리하여 민영화나 외부계약 등 시장경제의 메카니즘을 이용하거나, 만약 민간으로의 이양이 곤란하다면 민간부문의 경영기법을 공공부문에 적용하려는 시도가 지속적으로 이어졌다. 총체적 품질관리(Total Quality Management: TQM)란 40년대에 그 효용성을 인정받았다가 세계대전후 침체된 일본경제를 회생시키고 80년대 이후 미국에 다시 의욕적으로 역수입되었는데 지속적인 개선활동, 공정관리 등을 강조하면서 수준 높은 품질을 보장하고 유지하기 위해 전체조직문화의 변화를 추구하는 혁신적인 경영관리기법의 하나이다. TQM에서 가장 중요한 개념은 고객지향성이다. Osborne과 Gaebler(1992)는 정부혁신의 지향 중에 하나가 고객지향적 정부라고 밝히고 있다. 고

객의 욕구를 충족시키기 위해서는 고객의 수요를 측정하고 이에 대응하여 서비스를 제공하며, 서비스의 품질에 대한 평가 또한 고객이 수행해야 한다고 주장된다. 이와 같이 주요 공공서비스의 하나인 경찰서비스도 역시 서비스 경쟁과 고객만족경영의 흐름에서 벗어날 수는 없음이 명확하다. 즉 경찰행정에서 고객만족에 주안을 둔 경영혁신기법을 검토하고 우리 나라의 경찰현실에 맞는 구체적인 대안을 검토하는 작업은 매우 필요하다. 이를 통해서 경찰조직 내부적으로는 조직구조와 업무과정의 재편이 고려될 수 있고, 고객지향의 바람직한 조직문화를 조성하는 기초를 만들 수 있으며, 대외적으로는 고객의 만족을 향상시키고, 지속적인 서비스품질의 유지를 통해 국민의 경찰에 대한 신뢰를 조성하고 강화시키는 효과를 얻을 수 있을 것이다.

그러나 경찰행정에 있어 고객위주의 개념을 정립하는 것이 중요하고 이를 위해 다양한 경영기법이 도입되어야 한다는 인식에는 폭넓은 공감대가 이루어져 있으나 이들 경영기법들을 도입하기 위한 구체적인 방법론과 적용전략은 미비한 실정임을 지적하지 않을 수 없다. 이렇게 된 원인으로는 먼저 고객위주의 행정서비스제공이라는 명제에서 고객의 의미를 명확히 하지 못한 데에서 비롯된다. 경찰행정의 경우 교통, 방법, 수사 등의 세부활동에 있어 각각의 서비스 특성에 따라 고객은 다르게 정의되어야 할 것이다. 세부활동에 맞는 고객이 정확하게 정의될 때에야 비로소 고객지향의 경영기법들을 적용시킬 수 있게 된다. 흔히 민간부문의 이론을 공공분야에 적용시킬 때 자주 노정되는 문

제는 공공부문의 특성 및 제약점들을 제대로 파악하지 못해 결국 '정치의 논리' 혹은 '가치판단의 영역'으로 귀결될 수밖에 없는 한계를 스스로 보여주는 경우이다. 그러므로 본 연구의 목적은 TQM의 관점에서 경찰행정 서비스의 각 세부활동에 있어 고객을 탄력적으로 정의하고 아울러 이들 고객의 만족을 개념적, 조작적으로 정의하며, 각 경찰행정 서비스에 적합한 고객만족 경영기법을 연결시켜 보다 효과적인 서비스제공 방안을 구상해 보는데 있다.

2. 총체적 품질관리(Total Quality Management : TQM)

1) TQM의 발전과정

TQM의 기원은 1920년대로 거슬러 올라간다. 슈하트는 1920년대에 벨전화연구소에서 처음으로 통계적 통제차트법(Statistical Control Chart Method)을 소개하면서 통계적인 관점에서 공정과정을 통제할 수 있는 기법을 개발하고 계획(Plan) - 실시(Do) - 통제(Control) - 실행(Act)이 순환적으로 이루어지는 PDCA 사이클 개념을 형성하였다. 1930년대에 이르러서는 서부전기회사에서 이러한 슈하트의 기법들이 확대 적용되기 시작하였다. 1940년대에 들어 세계 2차대전이 발발하였고 미국정부는 빠른 시간 내에 불량품률이 적은 고품질의 전쟁물자를 생산하는데 매우 큰 관심이 있었다. 戰爭省은 슈하트의

제자인 Deming을 고용하여 그로 하여금 전쟁물자의 품질관리를 책임지게 하였고, 데밍은 전쟁물자와 무기의 대량생산 공정에 통계적 과정통제기법(Statistical Process Control : SPC)을 적용하여 임무를 성공적으로 수행해 낼 수 있었다. 이러한 경험으로부터 데밍은 그 당시 행정의 문제점들을 발견할 수 있게 되었고 이를 해결할 수 있는 14가지의 원리를 제시함으로써 오늘날 TQM 관리과학의 주창자로 인정받고 있다.

전쟁이 끝나서도 각국은 전후복구 및 원조에 열중하게 되어 대량생산의 수요는 계속되었다. 가장 주목을 받았던 국가는 일본이었는데 적국이었던 미국으로부터 새로운 관리기법을 도입하는데 전혀 주저함이 없었다. 2차대전이후 미군정시기에 일본은 전후복구를 위해 SPC기법을 도입하였는데 이에 영향을 받아 일본과학기술자조합(Japanese Union of Scientist and Engineers : JUSE)이라는 단체가 설립되었다. 일본과학기술자조합은 데밍을 초청하여 SPC와 품질관리에 대한 강좌를 개설하였고 신 기법에 대한 보급에 힘썼으며 이것이 바로 현대 TQM의 기원이 되었다. 이때까지만 하더라도 이 기법은 품질관리 및 검사에서만 활용되던 기법이었다. 이 기법을 조직의 전 기능으로 확대 적용시킨 것은 Juran이었다. 한편 Feigenbaum(1984)은 품질향상을 위한 전 부서적인 참여를 강조하는 총체적 품질통제(Total Quality Control)이라는 용어를 처음으로 정립하였던 바 있다. 이후 품질관리 전담팀이 개발되어 각 기업에 전파, 적용되었다. 70년대 이후 고품질

로 세계시장에서 미국에 위협적인 존재로 등장한 일본 기업들을 보고 미국이 일본의 성공사례를 분석하고 TQM을 다시 역수입하기 시작한 것은 역설적이라 하지 않을 수 없다.

2) TQM의 기본원리와 관리철학

TQM에 대한 정의를 최초로 시도한 학자는 Feigenbaum(1984)으로서 그에 의하면 TQM이란 '소비자가 만족할 수 있는 재화와 서비스를 제공하기 위해 조직내 품질개발, 유지, 개선노력들을 통합하는 효과적 시스템'이라고 규정하였다. 단일 기법들의 일과성 적용에 그치는 것이 아닌 다양한 활동들을 조정, 통합하는 하나의 체계로 본점이 주목할 만 하다. TQM의 강조점을 종합하여 몇 가지로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 고객지향성이다. TQM은 현대 관리자들로 하여금 고객의 중요성을 역설하는 매우 체계적이고 설득력있는 관리철학으로서 평가받고 있다. 둘째, 단순한 능률성을 지양한다는 점이다. 이제까지의 평가기준은 기계적 의미의 능률성만을 추구한 나머지 종업원들의 사기, 고객의 반응 등을 상대적으로 등한시한 것이 사실이다. 셋째, 예방적 차원의 품질관리이다. 이제까지의 품질관리는 시간상으로 산출이 이루어지고 난 후에 집중적으로 검사를 행하는 것이 일반적이었는데 TQM에서는 미리 불량품을 예

방하거나 이를 줄일 수 있도록 진단을 내리는 데에 중점을 두고 있다. 넷째, 통계적, 체계지향적 공정관리이다. 일부 관리자층의 직관이나 경험에 배타적으로 의존하는 경향을 탈피하여 정확하고 축적된 통계자료를 활용한다. 다섯째, 조직 전 수준의 참여관리를 통한 지속적인 공정개선에 강조점을 두고 있다. 조직 상위층뿐만이 아니라 중간관리층, 그리고 하위 종업원들에 걸친 전 수준의 참여가 있어야만 전체 공정과정에 대한 전반적인 개선이 이루어질 것이라는 데에 TQM은 그 의의가 있다.

Deming은 TQM 관리철학의 원리를 체계적으로 집대성한 학자로 불리우는데 그는 질 개선의 책임을 공정상의 책임과 관리상의 책임으로 나누고 관리자층에게는 지속적으로 개선목표를 창출할 책임이 있다고 하였다. 또한 의사소통과 팀을 개선함으로써 개선의 장애요인을 제거하고 체계지향의 관리와 통계적인 공정관리를 통한 예방적 품질관리를 해야 한다고 강조하였다. 데밍은 미국기업의 실패요인을 분석한 끝에 행정관리에 가장 중요한 원인이 있다고 보고 7가지의 치명적인 문제점(seven deadly sins)을 지적하고 이를 해결하기 위한 14가지의 원리와 전략을 제시하였는데 이는 그후 TQM 관리철학의 기본원리로 불려지게 된다(Deming, 1982).¹⁾ TQM에서는 자율적으로 관리, 운영되는 소집단인 팀에 크게 의존하고

1) 14가지의 원리를 상술하면 다음과 같다. 가) 목적에 대한 관심과 목적지속성 유지, 나) 혁신적인 관리이념의 도입, 다) 예방적 품질관리, 라) 가격을 기초로 한 계약의 지양, 마) 지속적인 개선 추구, 바) 철저하고 현대적인 교육훈련의 지속적 실시, 사) 지도자로서의 리더십 함양, 아) 하위자의 위축감 일소, 자) 부서간의 장벽 제거, 차) 자의적 목표의 제거, 카) 과중한 업무기준과 무리한 할당 제거, 타) 일선하위자에 대한 자부심 제고, 파) 교육 및 재훈련 계획의 적극적 입안, 하) 총체적 참여를 통한 조직변화이다.

로 전 부분에 걸친 관리개선 철학이라고 요약할 수 있다. 그래서 Garrity(1993)는 TQM의 이러한 포괄적인 성격을 비추어서 '재즈 앙상블'이라는 상징적인 용어를 사용하여 비유한 바 있다.³⁾ 그러나 TQM이 모든 조직에 있어 만병통치약이 되는 것은 아니다. TQM은 모든 조직성원들의 몰입, 장기적 기획, 고위층의 집약적 리더십 등을 필요로 하기 때문에 이에 소요되는 비용 또한 만만치 않다. 특히 물품이나 서비스 생산에 들어가는 직접적인 생산비용이외에도 정보의 수집, 분석, 감시, 평가, 조정 등에 들어가는 거래비용(Transaction Costs)이 크게 증가될 것으로 전망되기 때문에 조직에는 TQM 적용시 상당한 부담으로 작용한다. 실증적으로도 전 세계에서 이를 도입한 기업체의 약 절반 이하만이 성공을 거둔 것으로 보고되고 있다. 이렇듯 많은 조직들이 TQM 도입의 실패를 경험한 이유는 모든 노력이 종업원들에만 국한되어 결국은 조직의 자생력이 부족했음이 종종 지적된다(Swiss, 1992). TQM은 종업원들에 의한 배타적인 품질향상 노력이 아닌 최고관리층과의 공동의 노력으로 가능한 것이다. 많은 기업들은 TQM을 단순한 관리도구로 인식한 나머지 너무 성급한 성과를 기대하였는데 문화를 변화시키는

것은 단기적이고 가시적인 결과를 산출할 수 있는 성격의 것이 아님을 간과한 것이다. 특히 관료제의 법률적, 행태적 문제점을 내포하고 있는 공공조직의 경우에는 새로운 관리철학을 이식하는 것에는 민간부문의 조직들에 비해 훨씬 더 광범위한 어려움을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 최근의 고객 위주의 행정, 일선관료제의 양질의 공공서비스 제공 등의 요청을 받고 있는 경찰을 비롯한 공공부문의 조직들로서는 TQM이 추구하는 관리철학이 주는 시사점이 실로 매우 크다고 할 수 있다.

3. 경찰행정에서의 TQM 적용

1) TQM의 공공부문 도입

일본 기업들의 눈부신 성장을 연구하던 미국의 학자들은 1970년대에 이르러 TQM을 다시 미국 민간기업에 역수입해서 도입하기 시작하였다. 그러다가 1985년에 이르러서야 비로소 미국의 공공부문에서 본격적으로 TQM에 관심을 갖기 시작하였는데 초창기 공공부문 도입의 선구자는 해군이였다. 그후 1987년 11월, 12개 미국 대기업회장들의 회합이 백악관에서 열렸고 여기에서 기업의 생산성 향상방안이 폭넓게 논의되었는데 이 모임

(3) 그의 비유를 보다 구체적으로 기술하면 다음과 같다. 먼저 연주자들은 전문가로서 재량권을 갖고 있으며 상황변화에 적응력있고 혁신적인 성격을 지닌다. 지휘자는 전체 참여자의 리더이자 코치로서 초점을 제공해주는 사람이며, 통합을 이룰 수 있는 영감의 근원이어야 한다. 또한 음악이 필요할 텐데 TQM에서는 주제이자 지침 또는 훈령이라고 표현되고 악기는 도구나 방법, 무대장치는 분위기로써 안락함을 주는 지지구조로서 이해된다. 마지막으로 청중은 재즈공연 고객이자 결과의 판단자이며 공연에 대한 보상을 제공하는 소비자이다. 성공적인 재즈 연주를 위해서는 지휘자, 연주자, 관객, 그리고 무대시설 및 악기, 그리고 행사기획에 이르기까지 광범위한 차원의 고려가 서로 어우러져야만 하듯이 TQM의 성공을 위해서는 전술한 모든 요소들의 조화가 무엇보다도 요구되는 중요 요건이 된다.

의 결과로 1988년 6월 연방품질연구소(Federal Quality Institute : FQI)가 설립되어 TQM의 확산에 큰 역할을 하게 되었다. 그후 부시 전대통령은 정부부문에 TQM을 도입하는데 가장 큰 후원자였다.

공공부문에 TQM을 도입하려 할 때에는 민간부문의 경우와는 다른 고려사항이 있다. 그것은 공공부문의 조직을 둘러싼 모든 환경이 민간부문의 그것과는 현저히 달라 조직의 임무 및 목표, 구성원의 행태, 향상된 성과에 대한 보상메카니즘 등에서 큰 차이를 보여주고 있기 때문이다. 첫째, 서비스에 대한 고객을 명확히 규정해야 하는 일이다. 특히 공공부문에서의 고객은 상품으로서의 서비스를 소비하는 소비자임과 동시에 공공서비스 생산의 궁극적인 책임자이기도 하다. 그러므로 TQM을 도입하고자 하는 조직은 특정서비스의 특성을 면밀히 파악하여 해당 분야의 주 고객이 어떠한 성격을 띠고 있는지를 먼저 파악해야만 할 것이다. 고객이 누구냐에 따라 이들의 만족수준이 달라질 것이며 이러한 만족수준이 바로 TQM 도입의 성공을 좌우하기 때문이다. 둘째, 조직구조의 면에서 TQM은 신축적인 팀활동에 크게 의존하는데 공공조직은 전통적 계층제로 경직성을 갖는다는 점이다. 비록 최근에는 정책문제들을 해결하는 데 있어 각 부서에서 다양한 분야의 전문가들을 불러 특정 사업을 수행케 하는 임시조직, 매트릭스조직들을 많이 볼 수 있지만 아직까지는 부서이기주의나 부처할거주의, 그리고 횡적 교류의 부족 등으로 인해 상대적으로 경직성을 갖고 있다. 셋째, 조

직문화를 고려해야 한다. 공공조직은 민간조직과 달리 제도적, 법적 제약조건 이외에도 무형의 중요한 차이를 나타내고 있다. 그것은 구성원들 사이의 비공식적 규범 및 규칙, 지배적인 가치관, 동료와의 사이에서 존재하는 잠재적 규약 등이 바로 그것으로서 이를 총괄적으로 조직문화라고 할 수 있다. 한국의 조직은 서구와 달리 상대적으로 개인보다는 전체의 책임을 묻고, 금전적인 보상이나 징계이외에도 명예를 중요시하며 잦은 이직보다는 한 곳에서 평생 일하고자 하는 조직문화를 갖고 있다.

2) 공공서비스의 질 측정

공공부문은 민간부문에 비해 상대적으로 유형의 재화보다는 무형의 서비스를 산출해내는 비중이 훨씬 높다. 공공서비스를 이해할 때에는 앞서 살펴본 공공부문이 가지는 특성과 함께 서비스 자체가 갖고 있는 특성을 고려하여야 한다. Gronroos(1978)는 서비스를 기술적 차원의 질(technical quality)과 기능적 차원의 질(functional quality)로 구별하여 다양한 서비스 개념의 이해를 제기하였던 바 있다. 서비스는 눈에 보이지 않는 무형으로써 불가시적(invisible)인 특성을 갖는다. 그리고 완벽하게 동일한 서비스란 존재하지 않는 것처럼 개별적 서비스간에는 이질적(heterogenic)인 관계를 갖는다. 제품이 규격화, 표준화되어 있는 재화(goods)에 비해 개체의 서비스가 모두 이질적이기 때문에 기준을 정하기도, 측정을 하기도 용이하지 않다. 그리고 서비스는 생산과 소비가 동시에

일어나므로 산출이 됨과 동시에 소멸하는 특징을 갖고 있다. 즉, 서비스는 시간적 제약을 갖고 있기 때문에 재화나 물품처럼 생산후에 알맞은 시간이나 장소에서 검사하는 것과 같은 방식은 전혀 생각할 수도 없다. 서비스는 재고라는 개념이 없고 저장하는 것도 곤란하므로 제품보다는 관리에 훨씬 어려움을 가질 수밖에 없다. 또한 생산자와 소비자의 사이가 단절되어 있는 제품의 경우와는 달리 서비스의 경우는 생산자와 소비자간의 상호교호작용이 전제된다.

경찰의 업무를 생각해 보면 다른 공공부문의 조직들과 마찬가지로 대부분의 산출물은 제품의 형태가 아닌 서비스의 형태를 띠고 있다. 경찰업무중 큰 비중을 차지하고 있는 대민서비스업무는 기준을 정해 표준화시키기도 힘들뿐더러 소비자인 주민들도 서비스에 대한 다양한 기준을 갖고 있어 일률적인 고객만족기법적용은 민간부문의 기업들에 비해 많은 문제점을 보일 것이다. 그러므로 서비스 질의 평가는 사후 산출물에 대한 평가보다 전달과정에 대한 평가를 포함해야 함이 타당하다. 바로 이러한 이유로 인해 경찰업무에는 과정개선 위주의 TQM 적용이 시사점을 내포하고 있는 것이다.

이상의 측정의 어려움에도 불구하고 공공서비스의 질을 측정하기 위한 지표로는 일반적으로 신뢰성, 대응성, 업무처리능력, 접근도, 안정성, 예의, 의사소통정도, 신용도, 이해성 및 지식, 그리고 가시성 등이 논의된다. 공공서비스 전달에 대해서 Carr와 Littman(1990)은 공공조직의 특성을 고려하여 다음과 같은 기준을 제시한 바 있다. 즉

정당성(rightness), 일관성(consistency), 전달의 적시성(timely delivery), 적절성(appropriateness), 안전 및 복리(safety and well-being), 효과적인 과정(effect of the process), 그리고 마지막으로 소비자의 인식(customer perceptions)이다. 한편 Wagenheim과 Reurink(1991)는 다소 독특한 방법으로 공공서비스의 질을 평가하고자 하였다. 이들은 정확하게 고객이 원하는 것을 적출해내기가 그리 쉽지 않으므로 결국은 고객이 바라지 않는 것이 무엇인지에 관심을 두었던 바 있다. 이상을 종합해 보면 공공서비스의 질을 측정하려면 우선 유능한 인력에 의해 적시의 정확하고 일관성있는 서비스전달, 정중하고 우호적인 분위기 창출, 그리고 높은 대응성으로 말미암은 원활한 의사소통을 통해 원하는 정보를 취득토록 하여 궁극적으로는 문제를 해결케 하는 것이라고 정리될 수 있을 것이다.

3) 경찰서비스에서 고객의 의의

현대의 많은 기업들은 무한경쟁과 빠르게 변화하는 기업환경에서 조직의 생존을 위한 전략개발에 온 힘을 다하고 있다. 조직생존전략중에는 그동안 상대적으로 등한시하였던 고객에 대한 관심이 포함되어 있다. 그렇지만 고객이라는 용어는 그 자체가 매우 광범위하고 추상적인 표현이어서 정확하게 누구를, 혹은 어떠한 상황을 표현하는지 혼동을 주는 경우가 많다. 더욱이 공공분야에서는 공공서비스의 영향범위가 전국적인 경우가 많고 개별적인 정책들도 종국적으로는 간접수혜자들을 내포

하고 있어 고객의 범위를 한정짓는데 곤란함이 존재한다. 변화하는 행정체계에서는 환경과의 상호작용이 활발한 개방체제로 인식되기 때문에 현재 직접적인 고객이 아니라고 할지라도 언젠가는 어떠한 형태로든지 조직에 영향을 미치게 된다는 점을 인식해야 한다. 그러므로 고객의 범위를 규정하는 것과 개별적인 고객규정에 따른 적합한 관리전략을 개발하는 것이 중요한 문제로 떠오른다.

고객에 대한 관심이 최근에 들어 급격히 증가한 데에는 경제학적인 해석이 가능하다. 다시 말하면 과거 공급에 비해 수요가 많던 시절에는 가격을 올리는 데에 전혀 부담을 가지지 않을 뿐만 아니라 고객에 대해 특별한 관심을 갖지 않아도 자연스럽게 능동적인 고객들을 확보할 수 있었다. 이 시기에는 기업은 공급을 늘리는데 주력할 것이므로 당연히 조직은 생산지향적 구조를 추구하였다. 또한 수요자가 수용할만한 가격이 설정되면서 수요와 공급이 균형을 이루면 기업은 판매에 치중하게 될 것으로 예측된다. 그러나 오늘날과 같이 독과점이 무너지고 경쟁이 보편적이며 기업의 진입이 자유로운 상황에서는 오히려 수요에 비해 공급이 훨씬 많게 되는 상황이 되었다. 이러한 상황에서 조직은 보다 적극적으로 수요를 유발시키거나 한정된 수요자들을 끌어들이는 고객지향적 관리를 추구하지 않으면 안 되었다. 공공부문의 경우도 예외가 될 수는 없다. 민간부문에 비해 독점적 성격이 강한 공공서비스도 조직내부적인 효율성증진전략에 의해 민간부문과의 경쟁이 불가피해졌을 뿐만 아니라 정치체계의 민주화가 진행되면서 국민의 지지

를 극대화하기 위한 고객지향적 관리를 채택하지 않으면 안되게 되었다. 뿐만 아니라 지방자치시대를 맞아 각급 지방자치단체들간의 경쟁이 치열해지고 주민들도 더 나은 행정서비스를 찾아 이주하게 된다는 공공선택론적인 논리에 의해 더욱 행정서비스 수요자에게 시선을 돌리지 않으면 안되는 상태이다. 바로 고객이 품질을 결정하는 주체이며 물품 및 서비스의 소비는 물론 정부의 정당성을 뒷받침하는 결정자라는 인식이 점차 확대되어 가고 있다. 고객은 조직과의 상호관계의 특성에 따라 다양한 모습을 갖고 있다. 고객을 조직과 접촉하는 개인 및 집단이라고 광범위하게 정의한다면 고객은 조직의 목표, 조직과의 접촉의 특성, 고객 자신의 특징들에 따라 다음과 같이 매우 복잡하고 다양하게 구분될 수 있을 것이다.

가) 外部 顧客(external customer)과 内部 顧客(internal customer) : 고객을 보다 넓은 의미로 확장시켜 본다면 조직내부의 개인이나 집단을 포함시킬 수 있을 것이다. 그러나 이제까지의 연구의 관심은 외부 고객에게로만 집중되어 온 것이 사실이다. 외부 고객은 복잡한 가치관과 변화하는 환경속에 있는 인간형을 상정하고 있음에도 불구하고 내부 고객은 명령과 규칙에 자동적으로 순응하고 공식적 통제에 의해 얼마든지 동기부여가 가능하다는 인식을 가지고 있었다. 이에 반해 관리나 통제대상으로서의 종업원이 아닌 품질향상을 위해 공동으로 노력하는 동반자로서의 인식이 바로 내부고객관이다.

나) 特定 顧客(specified customer)과 一般 顧客(general customer) : 조직이 재화나 서비스를 공급할 때 그 대상이 특정화되는 것이 일반적이다. 경찰의 경우에도 마약사범에 대한 단속은 그 접촉하는 대상이 한정적이지만 방법 및 순찰업무는 고객의 범위가 광범위하고 불특정 다수를 상정하고 있다. 일반고객을 대상으로 하는 경우에는 이들의 요구나 만족이 다양하기 때문에 이를 기준으로 하는데 많은 어려움이 따른다. 이러한 경우는 다수의 의견을 따르거나 사회적으로 용인된 상식에 의존할 수밖에 없는데 소수의 권익옹호문제나 이익갈등의 문제를 내포하게 된다. 그러므로 특정고객의 경우와 달리 일반고객이 대상이 되는 경우에는 경찰서비스 혁신방안은 피상적, 선언적 성격에 그칠 공산이 많다.

다) 直接 顧客(direct customer)과 間接 顧客(indirect customer) : 직접 고객과 간접 고객의 구분은 서비스가 미치는 영향의 경로에 관한 분류이다. 어떠한 서비스가 고객에 전달될 때 그 영향을 직접적으로 받는 것이 일반적인 현상이다. 경찰이 음주운전 단속을 하는 경우 단속하는 경찰관에 있어서 음주운전자가 직접 고객이 될 것이지만 인근 지역의 다른 운전자들도 검문에 관계없이 교통소통의 영향을 받을 수 있으므로 이 경우 다른 운전자들은 음주운전단속의 간접 고객이 될 것이다. 공공서비스의 전달시 간접 효과에 대한 분석을 실시하여 간접적 영향을

받을 수 있는 고객에 대한 고려를 간과하지 말아야 할 것이다.

라) 서비스 受惠 顧客(beneficiaries)과 被規制 顧客(the regulated) : 공공서비스의 경우 그 특성상 복지 등에 주안하는 분배정책과 통제에 중점을 두는 규제정책으로 나눌 수 있다. 분배정책 혹은 재분배정책의 경우에는 서비스전달조직과 고객과의 관계가 원천적으로 수혜자인데 반하여 규제정책의 경우에는 반발과 불응이 어느정도 예견되는 상황이다. 전통적으로 수혜자 집단만을 고객의 범주에 넣어 고려했지 피규제 집단을 고객으로 생각하지는 않았었다. 그러나 경찰업무의 경우 피규제자라고 해서 모두 법률적, 도덕적으로 하자가 있는 사람은 아니며 이들의 요구가 수혜자들에 비해 보다 적극적인 특성을 갖고 있기 때문에 전반적인 조직이미지에 미치는 영향은 수혜자보다 크다.

마) 自發的 顧客(voluntary customer)과 被動的 顧客(negative customer) : 접촉하는 사람 및 조직을 고객이라고 할 경우 공공조직에서 접촉을 원하는 경우가 있고 고객이 먼저 접촉을 원하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 경찰서로 자발적으로 찾아온 시민과 불려온 시민은 그 성격이 다를 수밖에 없을 것이다. 자발적 고객은 자신의 요구가 비교적 분명하기 때문에 만족의 측정이 가능한 반면에 피동적 고객은 요구나 만족이 상대적으로 덜 명확하다. 그래서 자발적 고객인 경우는 이들의 만족을 극대화하는 전략이 필요

할 것이며 피동적 고객의 경우는 가능한 불만을 최소화할 수 있는 전략이 유효할 것이다.

바) 產出爲主顧客(output-oriented customer)과 投

入爲主顧客(input-oriented customer) : 조직은 투입단계에서 한 번 고객과 접촉하고 산출단계에서 다시 한 번 고객과 접촉하는 양상을 띠게 된다. 투입단계에서의 고객은 주로 자신의 요구사항이나 지지를 표시하는 등의 적극적 행위를 하는 것으로 이해될 수 있지만 시스템의 정보수집활동 등에 연관되는 소극적 참여도 배제할 수는 없다. 반면 산출단계에서의 고객은 시스템으로부터 재화나 서비스를 공급받는 입장이므로 이에 대한 만족여부를 판단하여 다시 시스템으로 지지나 새로운 요구와 같은 환류(feedback)활동을 할 준비를 하게 된다. 그러므로 투입단계에서는 고객의 요구에 귀를 기울여서 정확하게 고객이 원하는 것이 무엇인지를 파악하는 활동이 필요하며 산출단계의 고객에게는 서비스전달과정상의 행태적인 측면에 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

사) 現在의 顧客(current customer)과 潛在的 顧客

(future customer) : 고객을 시간의 개념을 이용해 분류해 보면 현재의 고객과 미래의 고객으로 나누어 볼 수 있다. 잠재적 고객에 관심을 기울여야 하는 이유는 조직이 앞으로의 고객의 요구를 적극적으로 유도할 수 있다는 데에 있다. 공공분야에 있어서의 고객의 요구는 공공서비스에 대한 사후적, 평가적 성격을 갖는 경우가 일반적

이다. 그러므로 잠재적 고객이 무엇을 원하는 것인가를 미리 파악하고 대비하는 것은 미래 고객의 만족수준에 영향을 미칠 수도 있다는 것이다.

아) 短期的 顧客(short-term customer)과 長期的 顧客

(long-range customer) : 시간의 의미에서 또 다른 구분은 조직과 고객과의 접촉시간에 따른 구분이다. 일회의 일시적 접촉에 의한 고객이 있는 반면에 장시간동안 관계를 맺는 고객이 있다. 장기간 관계를 유지하는 고객은 서비스에 대한 평가와 함께 자신의 만족여부를 표현하기도 하며 새로운 요구를 다시 투입하기도 하기 때문에 요구파악이 일시적 고객에 비해 상대적으로 용이하다. 공공부문에서는 부서의 장이 임기가 한정되어 있어 국민을 장기적인 고객으로 가정하는 경우보다는 임기내 고객으로 인식하는 경향이 많이 있어 왔다. 그래서 일시적이며 충격적인 정책개발에만 힘쓴 나머지 일관성있는 장기 고객위주의 정책개발에는 상대적으로 소홀히 하여 왔다.

자) 規則的 顧客(frequent customer)과 間歇的 顧客

(intermittent customer) : 규칙적 고객은 이들의 요구나 만족이 서비스전달에 의해 어떻게 변화되는지에 대한 체계적인 분석이 가능하여 이에 따른 전략수립이 어느정도 가능하다. 순찰업무의 경우 정기적으로 수행될 때에는 주민들의 의견이나 범죄율 추이 등을 분석하는 것이 가능하지만 무작위적인 순찰의 경우 고객의 만족을 판별해내기가 수월치 않다. 그러므로

조직의 입장에서는 가능한 정기적 고객을 확보하는 것이 유리하겠지만 간헐적 고객은 어쩔 수 없이 조직이 접촉해야 하는 사람들인 것이다. 이를 위해 동적인 조직을 운용하거나 전략적 기획 등으로 부정기적 상황에 대한 대처능력 함양에 조직의 노력을 기울여야 한다.

차) 友好的 顧客(friendly customer)과 敵對的 顧客(hostile customer) : 경찰업무의 경우 고객을 우호적 고객과 적대적 고객으로 나누는 것은 이들의 만족수준이나 성격을 판별해 내는데 매우 유용하다. 우호적 고객을 만족시키는 것은 큰 노력을 들이지 않고도 가능한 일일 것이다. 그러나 적대적 감정을 갖고 있는 고객을 만족시키는 것은 전자의 경우보다 몇 배의 노력을 필요로 한다. 물론 중립적 위치에 있는 고객을 주 대상으로 전략이 수립되기는 하지만 적대적 감정을 가지고 있는 고객으로부터 그 원인을 찾아내고 해결방법을 모색하는 것이 바로 서비스혁신의 출발점이 되고 새로운 기법 도입의 현저한 실익이 될 것이다.

카) 個別的 顧客(individual customer)과 集團的 顧客(group customer) : 고객 중에는 개인적으로 상대하는 개별적 고객과 집단을 이루어 접촉하는 집단적 고객이 있을 수 있다. 개별적 고객의 경우에는 요구와 만족이 명확하게 파악될 수 있는 반면에 집단적 고객은 집단내의 복잡한 상황으로 인하여 통일된 요구나 만족을 규정하기 쉽지 않다. 징병, 노인복지, 청소년문제 등

특정 연령층에 해당된 문제를 다룰 때가 좋은 예가 된다. 그러므로 조직은 이와 같이 조직화되어 있지 않은 집단적 고객들을 상대할 때 더욱 많은 주의를 기울여야 할 것이다. 조직의 산출여부에 따라 이들 조직화되어 있지 않은 집단들은 다시 조직화되거나 더욱 분화되는 양상으로 변해가기 때문이다.

이상에서 TQM의 가장 중요한 특성중의 하나가 고객지향성이라는 사실을 확인한 바 있고 경찰서비스에서 고객을 어떻게 이해하여야 하는지를 살펴보았다. 다음으로는 경찰업무를 중심으로 특정 서비스가 어떤 고객을 가지고 있으며 이들을 중심으로 하는 서비스 혁신방안에는 어떠한 것들이 있는지를 알아보려고 한다.

4. 고객지향으로의 경찰서비스혁신방안

1) 형사업무

범죄척결이라는 목표를 가지고 있는 형사·수사업무에 있어서 경찰이 접하는 고객은 실로 광범위하고 다양한데 범죄피의자, 피해자, 참고인, 그리고 일반주민이 포함된다. 범죄피의자의 경우는 수혜자로서의 고객이 아닌 규제대상자로서의 고객이라는 점이 가장 큰 특징이다. 범죄피의자는 일반 시민들에 비해 경찰에 대한 평가를 적극적으로 시도하는 경향이 높다. 그러므로 많은 수의 주민들이 경찰에 대해 만족을 하고 있다고 하더라도 그러한 표현을 자제, 혹은 침묵하는 경향이 많은 데 비해

서 범죄피의자들은 일련의 과정을 거치면서 그들이 느꼈던 점을 비교적 적극적으로 전달하려는 경향이 강하다. 그러므로 이들은 일단 고객의 분류상 잠재적인 적대적 고객이라고도 이해할 수 있다. 또한 범죄피의자는 스스로 경찰과의 접촉을 원하는 경우가 아니고 제3자나 경찰의 인지에 의해 피동적으로 접촉을 갖게 되는 경우가 대부분이다. 이러한 상황은 범죄피의자들로 하여금 소극적이며 부정적인 태도를 갖게 하는 원인이 된다. 고객으로서의 범죄피의자의 요구를 정의하면 적법절차의 준수와 인권보장으로 요약될 수 있다. 범죄피의자에 대해서는 우선 서비스기준을 설정하는 품질보장을 해 주어야 한다. 다시 말하면 어떠한 절차에 의해 어떠한 방식으로 처리가 이루어질 것인가에 관해 미리 설정한 시간상의 계획표를 일러줌으로써 조사에 협조케하고 남은 과정에 대한 불안감을 불식시켜주는 것이 중요하다.

두 번째로 고려할 고객은 피해자이다. 이들은 직접 피해를 당한 당사자인 만큼 가장 우선적으로 원하는 것은 범인검거를 통해 문제를 해결하는 것이다. 그러나 피해자의 성격에 따라서는 문제해결이 원천적으로 불가능한 경우가 있을 수 있으므로 이를 상쇄할 보상을 고려해야만 한다. 그러나 피해자들의 만족여부가 매우 주관적이고 일시적이어서 뚜렷한 기준을 설정하기가 매우 곤란한 것이 현실이다. 이들에게도 역시 조사절차에 대한 정보를 미리 제공해 줌으로써 협조를 유도하고 또다른 불이익을 받지 않도록 노력해야 한다.

세 번째 범주의 고객은 참고인이다. 이들은 고

객의 특성상 외부 고객, 특정 고객, 직접 고객으로서 혼합적인 성격을 가진다. 즉 이들은 목격자나 주변 사람들의 경우에서 볼 수 있는 것과 마찬가지로 자발적으로 경찰과 접촉하기도 하지만 또 한편으로는 경찰의 인지에 의해 협조를 제의받는 경우, 그리고 적법절차상 접촉이 강제된 경우로 다양한 접촉동기를 갖고 있다. 경찰이 고객만족경영에서 중점을 두어야 할 고객은 상대적으로 '피해자 동일시' 정도가 약한 피동적 고객이다. 많은 경우에 경찰과 참고인자격으로 접촉하는 것을 그리 원하지 않는 이유는 자신에게 있을 현재의 비용이나 장래의 불이익 보다 이를 상쇄할 물질적, 정신적 보상이 훨씬 미미하다고 그들은 믿고 있다. 그래서 이들은 경찰과의 접촉이 장기화되는 것을 바라지 않으며 수혜를 받는 것보다 가능한 한 손실을 최소화하려는 노력을 기울일 것이다. 참고인으로서 사전 해결에 크게 도움을 주며 그러한 행동이 사회의 안녕질서를 확보하는데 큰 밑거름이 되고 있다는 인식을 가질 수 있도록 조사협조에 대해 경찰은 무형의 보상에 집중해야 한다. 그러므로 고객만족경영 기법중에서 고객서비스팀을 운영해서 참고인에 대한 시간계획 공지, 필요할 경우 보안유지, 조사관련 정보제공, 그밖의 시설물이용에 대한 안내역할 등을 담당하게 해야 한다. 고객서비스팀은 고객 사후설문등을 실시하여 참고인의 불만 및 불편사항들을 추적할 수 있을 것이며 보다 나은 조사절차 개발에 도움을 줄 수 있을 것이다.

마지막으로는 일반 주민을 고객으로 생각할 수 있다. 이들은 소수의 특정 고객이라기보다는 범위

가 넓은 일반 고객의 성격을 갖고 있다. 형사사건의 경우 피해자가 특정개인이나 집단에 한정되는 것이 아니고 일반 주민들에 광범위하게 이르는 경우가 있을 수 있다. 즉, 공해나 폐수방출처럼 피해자가 일반 주민들로 확대된다든지 연쇄범죄로 인해 피해가능집단이 확대될 때가 그 예이다. 그러므로 일반 주민을 고객으로 상정하는 경우는 일상생활을 크게 침해하지 않는 범위내에서 수사를 진행시키는, 소극적 만족기법이 더욱 유용할 것이다. 일반 주민들의 요구는 치안유지와 범죄예방으로서 이들은 고객의 특성상 현재의 고객일수도 있지만 미래의 잠재적 고객으로서의 성격이 강하며 피해자와의 감정이입등으로 사건결과 여부에 큰 관심을 가지고 있는 집단이라고 볼 수 있다. 이러한 이유로 인해서 사건처리결과에 대한 적극적 홍보와 음부즈만제도의 활용이 고려될 수 있다.

2) 교통업무

교통에 관한 경찰의 업무는 교통기획업무, 면허업무, 교통관제업무, 교통안전업무, 그리고 고속도로순찰업무로 나뉜다. 이상의 교통관련 경찰업무의 목표는 교통안전 및 소통원활이라고 정의될 수 있다. 먼저 면허업무는 자격있는 운전자를 판별해냄으로써 교통안전 및 소통에 대한 원초적인 향상노력으로 연결시키는 것이다. 먼저 면허시험 응시자는 고객의 특성상 외부 고객, 자발적 고객임과 동시에 교통에 관한 한 앞으로 경찰과 계속된 접촉을 예상할 수 있는 최초의 고객이라는 점에 주목할 필요가 있다. 면허시험응시자들이 원하는 것은 시

험과정의 공정성과 함께 신속성, 친절 등 응시자의 편의와 관련된 것으로 요약될 수 있다. 엄격한 직무흐름 연구를 통해 필요이상으로 지체되는 일이 없도록 하여야 할 것임은 물론, 이러한 과정속에서 경찰관에 대한 친절교육에 진력해야 할 것이다. 그것은 일정부분의 예산과 인원의 증가를 필연적으로 요구하고 있기는 하지만 업무흐름의 개선을 통해서도 부분적으로 해결이 가능하다. 다음으로 고려해야 하는 고객은 민원인이다. 면허증을 재발급 받거나 기타 필요한 서류의 발급 등을 위해서 경찰과 접촉하는 이들은 대부분 자발적인 고객에 속하면서도 접촉시간으로 보아서 단기 고객에 속한다. 장기 고객을 만족시키는 데에는 접촉점도 많고 접촉인원도 다양하며 고객의 요구도 변할 수 있는데 반하여 단기 고객의 경우에는 요구가 분명하고 접촉점이나 접촉인원이 단순하다는 특징을 갖는다. 그러므로 장기 고객에 비해서는 훨씬 만족을 이끌어내기 용이하며 이들이 경찰에 좋은 이미지를 갖게 되면 궁극적으로 많은 잠재적 고객에게 좋은 영향을 미칠 수 있을 것이다. 서비스기준을 표준화하여 해당업무가 어느 과정을 거쳐 얼마만큼의 시간이 소요된다는 것을 적극 홍보할 필요가 있다. 입구 등 고객과의 최초 접점에 그러한 정보를 제공함으로써 고객을 만족시킬 수 있으며 현재 수준에 따라 많은 관서에서 실행되고 있기는 하나 전국적 규모의 홍보를 통해 고객이 이를 체득화할 수 있도록 계도해야 한다.

교통관제와 교통안전에 관한 고객은 크게 운전자와 보행자를 들 수 있다. 운전자의 경우 소통이

어려운 지역에서 교통경찰의 도움을 받는 경우에는 수혜자가 되겠지만 일반 운전자들은 스스로를 수혜자로서보다는 규제대상자로서 성격규정을 하는 경향이 강하다. 보행자의 경우를 생각해 보면 안전을 가장 큰 우선순위로 생각하고 있다. 교통안전 및 관제에 대한 고객만족을 유도하려면 고객불만추적제도를 시행하는 것이 바람직하다. 아울러 제안함이나 컴퓨터통신을 이용해서 교통소통 및 안전에 관한 고객의 의견에 귀기울여야 하고 새로운 고객에 대한 후속처리에도 관심을 가져야 할 것이다. 그리고 조사관을 파견하여 고객의 소리에 대한 정밀한 조사를 실시하여야 하는데 아직까지는 인원부족으로 인해 충분한 조사가 어려운 입장이다. 그리고 교통시설물이나 주차위반, 자동차등록 등의 업무는 각급 지방자치단체들과 조정과 협조를 필요로 하는 일이니만큼 이러한 고객들의 의견에도 귀기울여야 한다.

3) 방법업무

방법업무는 방법기획, 외근, 112운영, 방법지도, 그리고 소년업무 등으로 구성되어 있다. 이상의 방법업무의 목표를 한마디로 정의하자면 질서유지를 통한 주민의 일상생활보호이다. 방법업무에 있어서의 주 고객은 일반 주민이 되는데 다른 업무에 비해서 가장 광범위한 영역의 고객을 갖고 있다고 할 수 있다. 그러므로 이들 고객들의 다양한 요구를 통일된 형태로 파악하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 그리고 질서유지에 관한 지도단속의 경우에도 형사업무와는 달리 고객이 특정화되어

있지 않은 잠재적 고객이 주 대상이 되며 소수의 피규제적 고객이 아닌 수혜대상자로서의 다수의 일반 주민을 고객으로 갖고 있는 것이 특징이다. 일반 주민으로서의 고객이 원하는 요구는 치안유지 및 사고예방, 생활불편사항 해소, 지역사회 환경개선등 경찰과 관련된 생활의 질(Quality of Life) 향상이라고 정의할 수 있다. 반면 피규제자로서의 주민은 위와 마찬가지로 적법절차를 요구하고 있다.

청소년을 일반 주민과 별도로 다루는 것은 업무의 특성 및 청소년이 갖고있는 특수한 상황에 기인한다. 고객위주경영 차원에서 청소년업무를 중요하게 다루어야 하는 이유는 이들 청소년이 미래의 고객이라는 점이다. 더군다나 청소년시절에 가졌던 경찰에 대한 이미지가 성인이 되어서도 크게 변하지 않는다는 사실은 미래 고객으로서의 이들에 대한 비중을 실감케 한다. 그리고 이들 청소년을 직접 고객으로 가정할 경우 이들에게는 무시 못할 정도의 이익동일시 집단인 가족, 특히 부모를 생각하지 않을 수 없다. 그러므로 이들에 대한 만족유도 여부는 그들의 부모에까지 확대된다. 일선 파출소에 우산이나 잔돈을 비치하는 등의 일시적, 전시적 노력보다는 주민이 원하는 것이 무엇인지를 과학적으로 조사하는 엄격한 방법론이 필요하다. 그래서 지역사회에 대한 설문조사를 실시하거나 방법에 관한 새로운 제도를 실시할 때 우선 시험마케팅을 해보는 것 등의 노력이 유효할 것이다. 그리고 고객이 특정화되어 있지 못하고 간접 고객, 잠재적 고객, 피동적 고객의 성격을 갖고 있는 만큼

고객위원회의 운영을 고려해 볼만하다. 그리고 현재 부분적으로 시행되고 있는 고객모니터링제도를 활성화하여 방법에 관한 주민의 의견을 정기적으로 청취하는 노력을 계속해야 할 것이다.

112운영에 관한 업무는 접촉의 시간상 가장 신속한 대응을 필요로 하는 고객을 갖고 있다. 이들 고객은 전적으로 자발적 고객에 해당되며 경찰의 인지에 의한 접촉이 아닌 스스로의 판단과 결정에 의한 접촉이라는 데에 그 의의가 있다. 그러므로 이들은 경찰의 대응서비스에 대한 평가에 있어 매우 적극적인 입장을 취하게 된다. 이들 고객의 요구는 문제해결과 함께 신변보호인데 특이한 것은 다른 사안과 달리 대응속도에 민감하다는 것이다. 그러므로 시간, 동작에 대한 엄격한 연구에 따른 업무절차 개선 노력이 있어야 한다. 그리고 후속적으로 처리결과에 대한 통보 및 신변보호, 그리고 나아가서는 이들 행위에 대한 보상을 물질적, 비물질적 차원에서 실시하는 것을 고려해야 할 것이다. 나아가서는 신고에 관한 긍정적 인상을 국민들에게 심어줄 수 있도록 경찰 최고관리층 수준의 대국민 홍보노력이 있어야 한다. 이때에는 국민에게 신뢰감을 줄 수 있는 비영리단체나 인사들을 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

4) 경비업무

경비업무는 주민의 일상생활과 직접적인 관련이 있는 세부적인 사안에 대한 질서유지가 아닌 사회 및 국가안전에 관계되는 업무이다. 경비업무의 목표는 사회치안의 확립 및 국가안전 확보지원으

로 요약할 수 있다. 보다 구체적인 목표로는 중요 시설 및 요인 보호, 행사의 안전유지, 전투경찰대원에 대한 효율적 관리이다. 경비업무에 있어서의 고객은 일반 고객과 특정 고객으로 나눌 수 있다. 시설물이나 행사경비의 경우 당사자 이외의 인근 주민이나 행인이 광의의 고객이 될 수 있다. 인근 지역에 주요 시설물이 있는 경우, 시설물 관계자는 완벽한 경비를 요구하지만 인근 주민들은 외양상의 이유를 들어 다소 융통성있는 경비를 원할 수도 있다. 예를 들어 정치인과 같이 주민에 대한 대응성을 중요한 가치로 여기는 고객의 신변보호는 그리 용이하지만은 않다. 그래서 경찰로서는 다양한 고객의 요구를 조정하는데 때로 난처한 입장에 처하는 경우도 많이 있다.

전경관리가 고객위주경영에서 중요시되는 것은 바로 이들이 가장 대표적인 피동적 내부 고객이라는 점이다. 내부 고객이야말로 조직의 생산성 향상에 가장 중요한 집단일 뿐만 아니라 이들 내부 고객과의 관계가 결국 외부 고객에까지 자연스럽게 연결된다고 점에 주목해야 한다. 과거와 같이 내부 고객의 절대적인 희생을 강요하면서 외부 고객에 대한 관심을 불균형적으로 기울이게 된다면 장기적으로 조직에게는 부정적인 효과만을 가져오게 될 것이 분명하다. 거의 모든 조직의 내부 고객은 조직과의 계약에 의한 자발적인 고객이라는 특징을 가지고 있는데 반해 전투경찰과 같은 피동적 내부 고객은 그들의 조직목표에 대한 몰입정도나 만족여부에 대해 근본적으로 상이한 특성을 가질 개연성이 높다. 일반적인 외부 고객의 경우 거래를

원치 않는 그 순간부터 고객으로서의 지위를 스스로 포기할 수 있지만 전투경찰의 경우는 실정법과 사회통념상 생각하기 힘든 일이다. 엄격한 규율 속에서도 인간적인 유대감을 느낄 수 있는 조직개발(OD) 기법들이 적용되어야 할뿐만 아니라 사회질서 유지의 견인차라는 소명감을 체득하도록 하고 아울러서 사회일반의 전투경찰에 대한 호의적 이미지를 구축할 수 있도록 최고관리자 수준에서의 대국민 홍보 노력이 있어야 한다.

5) 경무업무

경무업무는 전체 경찰조직의 총체적인 조직, 인사, 회계상의 관리업무를 담당한다. 그래서 경찰관 후생업무, 경리업무, 용도업무, 인사업무, 상훈업무, 교육훈련, 고시업무, 장비보급 등의 업무를 포괄한다. 뿐만 아니라 민원봉사업무를 맡아 민원인에 대한 1차적 창구의 역할을 한다. 경무업무는 일반 경찰업무에 대한 지원기능의 성격을 강하게 갖고 있다. 그래서 경무업무에 있어서의 대부분의 고객은 경찰 내부 고객이다. 그렇지만 민원인이나 고시응시생과 같은 외부 고객을 접하는 기회도 없는 것은 아니다. 인사업무는 공정한 인사관리와 함께 공무원의 사기진작도 중요한 목표가 된다. 내부 고객으로서 이들이 요구하는 것은 공정성과 함께 편의제공을 들 수 있는데, 예를 들면 근무지를 발령할 때 연고지나 가족동거관계, 그 외의 개인적인 사정을 배려해 주도록 요청하는 것이다. 그러나 이러한 개별적인 요구에 모두 대응하기에는 조직의 효율적인 목표달성에 장애가 될 수도 있을 뿐만 아니라 남

용될 소지가 있기 때문에 이들의 요구를 조정하는데 어려움이 있다. 그러므로 이들에 대한 다른 형식의 보상을 도모해야 하며 필요한 경우 내부감사나 고충처리에 관한 업무도 병행해야 할 것이다.

경찰공무원 교육에 관해서는 업무능력 향상, 공정한 시험관리는 물론 유능한 인재를 유치하는데 그 목표를 둔다. 고객으로서 교육대상자들이 원하는 것은 높은 질의 교육이며 이는 품질이나 서비스보장제도 등을 도입함으로써 고객을 만족시킬 수 있다. 그리고 승진시험의 관리에 있어서도 일상 업무와 함께 수험준비를 병행하게 하는 현 실정에 응시자들의 불만이 있다. 그러므로 과감하게 수험준비를 위한 일정기간을 확보해 주거나 혹은 실제 업무와 관련된 보다 현실감 있는 실력평가가 실시되어야 할 것이다. 경찰고시 응시자의 경우는 내부 고객이 되려는 외부 고객으로서 호의적 고객일 뿐만 아니라 자발적 고객의 범주에 속한다. 이들의 요구는 공정하고 응시자 편의위주의 임용관리이며 이를 위해서는 고객설문, 사후설문 등을 활용할 만하다. 마지막으로 장비업무의 경우 장비를 사용하는 경찰은 내부 고객으로서 특정한 고객이라고 할 수 있다. 이들의 요구는 최신 장비의 적기보급이다. 이러한 고객의 요구에 부응하려면 먼저 고객요구를 조사해야 하는데 설문을 통하거나 제안제도의 운영을 현실화할 수 있다. 그리고 장비보급요구에서부터 장비전달에 이르는 전 과정 중에 업무가 지체되는 부분이 있다면 프로세스 리엔지니어링을 통해 개선할 수 있을 것이다.

이상의 다섯가지 경찰업무에 있어서 고객을 정

치안논단

〈표 2〉 전통적 관리와 TQM의 비교

주요업무		목표	고객	고객의 요구	경찰서비스혁신방안	
형사	형사사범 범죄척결		범 죄 피 의 자	인권, 적법절차	품질보장(서비스기준) 고객서비스팀 고객사후설문 조사절차에 대한 정보제공 옴부즈만 프로세스리엔지니어링	
			피 해 자	범인검거, 인권보장, 보안, 피해보상		
			참 고 인	조사불편극소화 신변안전		
			주 민 (일 반)	치안유지, 범죄예방		
	감식(과학수사연구)	과학적 수사지원	수 사 당 사 자	신속정확한 결과통보 수사편의 확보	프로세스 리엔지니어링	
교통	면허	자격있는 운전자 판별	응 시 자	공정성, 응시자편의 신속, 친절	시간, 동작연구 프로세스 리엔지니어링 (업무흐름의 개선)	
			민 원 인	신속, 친절, 정보제공		
	교통관제	소통원활	운 전 자	원활한 소통 교통정보 접근도	고객불만추적제도, 서비스팀, 조사관, 제안함 전자우편	
			보 행 자	보행자위주, 안전		
	교통안전	교통안전, 사고예방, 처리	피 규 제 자	적법절차	교통관제와 유사	
일 반 운 전 자			단속 위한 단속 배제			
범죄	방법(외근)	주민의 일상생활보호	주 민 (일 반)	치안, 사고예방, 긴급구조 생활주변불편해소 지역사회관계증진	지역사회설문 지역사회지향 경찰 고객위원회 시험마켓팅 조사관(모니터링) 불만추적제도	
			주 민 (피규제자)	적법절차, 공정성		
	소년	청소년 선도 및 보호	청 소 년	선도보호, 법적 처리		
	112 운영	신속대응	신 - 피 해 자 - 제 3 자	신속대응, 문제해결 신변보호		
경비	경비	시위에 대한 적절한 대응 시설보호 행사안전유지	주 민 (일 반)	불편해소, 안전	고객설문 옴부즈만 제도 고객인터뷰	
			시 설 / 행 사 주 체	적정경비, 보호안전		
	경호	신변보호	특 정 요 인	안전, 접근도 유지	고객불만추적	
	전경관리	효율적 관리, 무사고	전 경		고객설문	
경무	행정관리	효율적 조직관리	내 부 고 객 일 반	후생, 근무환경개선	제안함 활성화, 설문조사	
	민원봉사	대민 봉사	민 원 인	신속, 친절, 정보제공	고객설문, 사후설문, 고객제안, 고객서비스 훈련, 전자우편, 수신자부담전화	
	인사	공정한 인사관리 사기진작	내 부 고 객 일 반	공정성	고충처리	
	교육	업무능력향상	승진적격자 판별	내부고객(교육생)	교육의 품질	조직개발
				내부고객(승진예정자)	응시자의 편의고려	
				응 시 자	응시자의 편의고려	고객설문, 사후설문, 전자우편
장비	적정장비의 적기 지원	내부고객(장비사용자)	최신장비의 적기보급	고객요구조사, 고객제안, 팀제, 프로세스 리엔지니어링		

의하고 이들을 만족시킬수 있는 요구사항을 정리 하여 각각에 적합한 경찰서비스혁신방안을 요약한 것이 <표 2>이다.

5. 결 론

미래학자들은 지금 진행되고 있는 변화의 방향 이 고도성장의 시대에서 내적 성숙의 시대를 지향 하고 있다는데 동의하고 있다. 생산자와 판매자 중 심에서 고객중심으로, 생산성 중심에서 고객만족 중심으로, 양에서 질 중심으로, 기능중심에서 과 정중심에서 관리의 패러다임이 변하고 있다. 공공 조직의 관리인 행정관리에서도 고객에 대한 지향 성이 강조되고 있다. 따라서 업무목표의 달성여부 뿐만 아니라 수행과정에서의 질적 기준에 관심을 갖게 되었다는 점이다. 이러한 환경의 변화에 대응 하여 외국에서는 주요 행정개혁의 과제로 포함시 키고 있다. 한국에서도 지방자치가 실시된 이후 고 객지향의 행정이 자리잡고 있다. 또한 공정거래위 원회와 같은 중앙정부기관에서도 고객만족행정을 선포한 바 있다.

주요 공공서비스의 하나인 경찰서비스도 역시 TQM에서 강조하는 서비스 경쟁과 고객만족경영 의 흐름에서 벗어날 수 없음을 명확하다. 즉 경찰 행정에서 고객만족경영이론에서의 경영혁신기법 을 검토하고 우리 나라의 경찰현실에 맞는 고객만 족을 위한 구체적인 대안을 검토하는 작업은 매우 긴요한 일이다. 이를 통해서 경찰조직 내부적으로 는 조직구조와 업무과정의 재편이 고려될 수 있고,

고객지향의 바람직한 조직문화를 조성하는 기초를 만들 수 있으며, 대외적으로는 고객의 만족을 향상 시키고, 지속적인 서비스품질의 유지를 통해 국민 의 경찰에 대한 신뢰를 조성하고 강화시키는 효과 를 얻을 수 있을 것이다.

그러나 경찰행정에 있어 고객지향의 서비스전 달이라는 규범적 목표에는 대체로 인정하고 있으 나 이를 실무에 적용하기 위한 구체적 전략이나 방 안은 아직 충분치 못하다. 이를 극복하기 위해 본 연구에서는 먼저 고객위주의 행정서비스제공이라 는 명제에서 고객의 의미를 명확히 하였다. 경찰행 정인 경우 교통, 방법, 수사 등의 세부활동에 있어 각각의 서비스 특성에 따라 고객은 다르게 정의되 어야 함을 제기할 수 있었다. 세부활동에 맞는 고 객이 정확하게 정의될 때에야 비로소 고객지향의 경영기법들을 적용시킬 수 있게 된다. 서구의 예에 서도 살펴본 바와 같이 공공부문, 특히 전통적으로 규제위주의 경찰행정에 있어 서비스의 개념이라든 가 고객의 개념을 적용하는 것에는 많은 어려움이 존재한다. TQM의 교훈에서도 알 수 있듯이 고객 위주의 관리전략이란 조직문화를 바꾸지 않으면 안되는 장기적 과정을 필요로 할 뿐만 아니라 여기 에는 고위직의 참여가 필수적이다. 조직내부의 변 화에 대한 저항은 경찰서비스혁신에 가장 큰 장애 로 작용할 가능성이 매우 높다. 본 연구는 경찰서 비스혁신을 위한 시론적 연구로서 경찰업무별로 고객의 특성 및 이들을 만족시킬수 있는 혁신기법 들을 소개하였다. 본 연구의 결과를 토대로 경영혁 신기법들을 실제로 적용하기 위해 필요한 경찰인

력이나 서비스대상 고객들을 대상으로 하는 행태 시도될 수 있다고 기대된다.
적, 심리적 요인에 관한 실증연구들이 후속적으로

▣ 참고 문헌 ▣

- 김영기, "공공서비스 성과에 대한 수혜자 평가의 결정요인 : 교육서비스를 중심으로," [한국행정학보], 제26권, 제1호, 1992.
- 김영한, [고객만족 리엔지니어링], 서울 : 도서출판 성림, 1994.
- 이주희, [주민만족 행정서비스 혁명 : 전략과 전술], 서울 : 도서출판 무한, 1994.
- 박세정, [세계화시대의 일류행정], 서울 : 가람기획, 1995.
- 이종범, "고객지향적 정부의 이념과 가치," [고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회], 1996.
- 최 성 편저, [비즈니스 리엔지니어링의 핵심], 서울 : 한국생산성 본부, 1994.
- 경찰청, [경찰백서], 1995.
- Carr, David K. and Ian D. Littman, Excellence in Government : Total Quality Management in the 1990s, Arlington, VA : Cooper & Lybrand, 1990.
- Cohen, Steven and Ronald Brand, "Total Quality Management in the U.S. Environment Protection Agency," Public Productivity & Management Review, Vol. 14, No. 1, Fall 1990
- Deming, W. E., Quality, Productivity, and Competitive Position, Cambridge, Mass. : Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study, 1982.
- , Out of the Crises, Cambridge, Mass. : Massachusetts Institute of Technology Cases, 1986.
- Feigenbaum, A. V., Total Quality Control, 3rd. ed., Pittsfield, Mass. : General Systems Company, Inc., 1984.
- Frederickson, H. George, "Toward A Theory of The Public For Public Administration," Administration & Society, Vol.22(1990), pp.396-417.
- Garrity, Rudolpf B., "Total Quality Management : An Opportunity for High Performance in Federal Organizations," Public Administration Quarterly, Winter 1993.
- Gronroos, Christian, "A Service-Oriented Approach to Marketing of Services," European Journal of Marketing, Vol. 12, No. 8, 1978.
- Parasuraman, A., Valarie A. Zeithaml and Leonard L. Berry, "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research," Journal of Marketing, Vol. 49, Fall 1985.
- Swiss, James E., "Adapting Total Quality Management(TQM) to Government," Public Administration Review, Vol. 52, No. 4, 1992.
- Wagenheim, George D. and John H. Reurink, "Customer Service in Public Administration," Public Administration Review, Vol. 51, No. 3, 1991.

被疑者에 대한 새로운 逮捕·拘束制度

건국대 법학과 교수
법학박사 孫 徠 權

I. 序

수사에는 任意搜查와 不拘束搜查가 원칙이다. 반면에 강제수사와 구속수사는 예외적인 수사방법으로만 허용된다. 즉 강제수사는 법이 정한 바에 따라서만 행할 수 있다. 이를 強制處分(搜查)法定主義라고 한다. 그리고 강제처분법정주의의 대표적인 내용은 令狀主義이다. 이에 의하면 수사기관은 당사자의 자유로운 同意나 承諾이 없는 이상 원칙적으로 법관이 발부한 사전영장에 의하여 피의자의 신병을 확보하여야 한다. 그러나 종래 우리나라의 수사기관은 법관으로부터 사전영장을 발부받음이 없이 임의동행의 형식을 빌린 강제연행을 주요한 피의자의 身柄確保策으로, 訊問後에는 경찰서 보호실을 잠정적인 유치장소(영장청구의뢰피의자의 대기장소)로 사용하였다. 이러한 영장없는 피의자신병의 확보 및 보호실유치는 영장주의를 탈

법적으로 운용한 것이었다. 그런데 최근에 개정된 형사소송법은 이러한 임의동행의 형식을 빌린 강제연행과 보호실유치라는 탈법적 수사관행을 근절하기 위하여 체포(영장)제도를 새로이 도입하였다. 그리고 개정형소법은 종래의 긴급구속을 긴급체포로 용어를 바꾸면서 그 요건을 일부 강화하였다. 더 나아가 개정형소법은 불구속수사의 원칙을 강화하기 위하여 구속영장발부시에 판사가 피의자를 대면하여 심문할 수 있는 피의자심문제도(소위 拘束令狀實質審査制度)를 획기적으로 도입하였다. 또한 개정 형소법은 구속적부심을 청구한 피의자에게도 保證金納入條件附 被疑者釋放制度(소위 保釋制度)를 확대하여 불구속수사의 원칙을 한 단계 높게 구현하였다. 이러한 제도개편에 대하여 초동 수사기관인 사법경찰은 잘 대응할 수 있어야 한다. 이를 위해 아래에서는 사법경찰이 실무상 필요로 하는 범위내에서 피의자에 대한 새로운 체포·구

속제도의 내용을 구체적으로 소개하고자 한다.

II. 被疑者 逮捕制度

1. 事前令狀에 의한 逮捕

1) 제도취지 및 요건

영장에 의한 체포제도는 종래 초동수사기관이 영장없이 임의동행의 형식을 빌어 피의자를 강제연행하고 그를 보호실에 유치하였던 탈법적 수사 관행을 근절한다는 명목으로 도입되었다. 따라서 앞으로 수사기관은 '원칙적으로' 住居피의자에 대해서 사전체포영장을 발부받아 강제연행하는 것은 물론이고, 소재불명의 피의자(특히 기소중지자)에 대해서도 사전체포영장을 발부받아 검거에 나서야 한다.¹⁾ 영장에 의한 체포의 요건은 "피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고, 정당한 이유없이 출석요구에 응하지 아니하거나 응하지 아니할 우려가 있는" 것이다(제200조의 2 제1항 본문). 다만 다액 50만원이하의 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 경미사건에 관하여는 피의자가 일정한 주거가 없는 경우 또는 정당한 이유 없이 출석요구에 응하지 아니한 경우에 한하여 체포가 허용된다(동조 1항 단서). 여기서 출석불응에는 정당한 이유가 없어야 하기 때문에 피의자가

수사기관의 출석요구에 대하여 1회 응하지 아니한 것만으로 바로 체포의 사유가 있다고 인정되는 것은 아니다. 영장발부법관은 정당한 이유없이 출석요구에 응하지 아니하였는가를 구체적인 사건에 따라 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다(인신구속사무의 처리요령, 대법원 송무예규 제501호). 그리고 수사기관의 출석요구에 불응할 우려가 있는 경우라 함은 피의자가 도망하거나 지명수배 중에 있는 경우 등을 말한다.²⁾

2) 영장청구서의 기재사항

체포영장청구서의 기재요건으로서 형소법 제200조의 2, 형사소송규칙 제95조 1항은 다음의 7가지를 요구하고 있다.

- (1) 피의자의 성명, 주민등록번호, 직업, 주거
- (2) 피의자에게 변호인이 있는 때에는 그 성명
- (3) 죄명 및 범죄사실의 요지
- (4) 7일을 넘는 유효기간을 필요로 하는 때에는 그 취지 및 사유
- (5) 수통의 영장을 청구하는 때에는 그 취지 및 사유
- (6) 인치구금할 장소
- (7) 형소법 제200조의 2 제1항에 규정한 체포의 사유

* 형사소송규칙에는 체포의 사유만 기재하도록 하였으나, 현행법상 체포의 필요(특히 도주 또는 증거

1) 개정전 형소법하에서 수사기관이 행한 기소중지자에 대한 강제연행은 관행적으로 임의동행의 형식을 빌거나 긴급구속에 의하였다. 즉 영장없이 실질적 강제연행이 주된 형태이었다.

2) 법원행정처, 영장실질심사제도(실무상 문제점과 과제), 1997년, 14면

인멸의 우려)도 체포영장의 발부요건이므로 수사기관이 범죄사실 말미에 체포의 필요에 관하여도 기재하는 것이 바람직하다. 참고로 체포의 필요에 대한 기재례를 소개하면 다음과 같다.³⁾ ① 피의자는 출석에 응하지 아니하는 자로서 도망 또는 증거인멸의 우려가 있다. ② 피의자는 그 연령, 전과, 가정상황 등에 비추어 출석에 응하지 아니할 우려가 있는 자로서 도망 또는 증거인멸의 우려가 있다. ③ 피의자에게는 정해진 주거가 없고 도망의 염려가 있다. ④ 사건의 중대성에 비추어 체포할 필요성이 있다. ⑤ 도망중에 있어 체포할 필요가 있다.

3) 소명자료의 제출

체포영장 청구시에는 체포의 사유 및 필요를 인정할 수 있는 자료를 제출하여야 한다(형사소송규칙 제96조 1항). 범죄사실에 대한 소명자료의 제공은 서면(예컨대 참고인에 대한 진술조서, 피해자진술서, 범죄인지보고서 등)으로 함이 원칙이나 수사관계자가 자진하여 판사를 찾아가 구술로 제공할 수도 있다. 수사기관은 당해 피의자에 대한 피의자신문조서를 제출하지 않아도 무방하며, 판사는 이의 제출을 요구하여서도 안된다.⁴⁾ 그리고 출석불응 또는 출석불응의 우려에 관하여 수사기관은 출석요구서사본, 출석요구통지부사본(검찰 사건사무규칙 제16호, 제18호 서식) 또는 출석요구를 하면 도망 또는 증거인멸의 염려가 있다는 취

지의 소재수사결과보고서 등을 기록에 첨부하여 소명하고, 전화로 출석요구를 하는 경우에는 통화일시, 수화자, 수화자와 피의자와의 관계, 피의자의 연락가능성, 통화내용 등을 기재한 수사보고서를 작성하여 수사기록에 편철한다. 체포의 필요가 있음을 인정할 수 있는 자료로는 피의자의 신분, 경력, 교우, 가정상황 등을 명확히 하는 서면, 피의자의 소재불명에 관한 수사보고서, 전과조회, 공범자의 진술조서 등을 들 수 있다.⁵⁾

4) 판사의 심판

영장발부의 청구를 받은 지방법원판사는 상당하다고 인정할 때에는 체포영장을 발부한다. 다만, 명백히 체포의 필요가 인정되지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다(제200조의 2 제2항). 이로부터 체포의 필요성은 체포영장 발부의 실제적 요건임을 알 수 있다. 형사소송규칙 제96조의 2도 “체포영장의 청구를 받은 판사는 체포의 사유가 있다고 인정되는 경우에도 피의자의 연령과 경력, 가족관계나 교우관계, 범죄의 경중 및 태양 기타 제반 사정에 비추어 피의자가 도망할 염려가 없고 증거를 인멸할 염려가 없는 등 명백히 체포의 필요가 없다고 인정하는 때에는 체포영장의 청구를 기각하여야 한다”고 규정하고 있다. 여기에는 ‘피의

3) 아래의 예는 법원행정처, 전게서, 11면

4) 법원행정처, 전게서, 13면

5) 문제된 범죄행위와 관련없는 피의자의 개인인격에 관한 사항을 수사기관이 체포영장을 청구하기 위하여 조사, 제출하여야 하는 것은 결코 바람직하지 않다. 이것은 피의자인격권에 대한 중대한 침해가 될 수 있다. 따라서 수사기관에게 이러한 소명자료채취의 부담을 주지 않는 것이 타당할 것이다.

자가 도망할 염려가 없고 증거를 인멸할 염려가 없는' 것이 체포가 不必要한 전형적 예시로 명시되어 있다. 그 밖에도 범죄가 경미하다거나 기타 제반 정상참작사정에 의하여 신병을 구속하는 것이 건전한 사회상식에 비추어 명백하게 부당하다고 인정되는 경우에도 체포영장의 청구는 기각될 수 있다.⁶⁾ 기각하지 않고 영장을 발부할 경우에 판사는 피의자의 성명, 주거, 죄명, 범죄사실의 요지, 인치할 장소, 발부년월일, 영장의 유효기간과 그 기간을 경과하면 집행에 착수하지 못하며 영장을 반환해야 한다는 취지를 기재하고 서명, 날인하여야 한다(제75조, 제200조의 5). 영장의 유효기간은 원칙적으로 7일이고, 다만 법원 또는 법관이 상당하다고 인정하는 때에는 7일을 넘는 기간을 정할 수 있다(형사소송규칙 제178조). 현재 검찰에서는 지명수배자에 대한 체포영장의 유효기간을 1년 이상으로 정하여 달라고 법원에 청구하고 있다.⁷⁾ 이에 대해 영장법관은 그 재량에 따라 3개월, 6개월, 1년 등의 비교적 장기간의 체포영장을 실제로 발부해 주고 있다. 다만 수사기관은 체포영장을 발부받고 적극적으로 소재탐지를 통한 집행에 나서야 하며, 불심검문 또는 일제음주단속을 통하여 우연히 발견된 지명수배자를 체포하는데 장기의 체포영장을 誤用하여서는 안된다는 것이 법원측의 태도이다.⁸⁾ 체포영장은 수통을 작성하여 사법경찰관리에

게 교부할 수 있고, 이 경우에는 그 사유를 체포영장에 기재하여야 한다(제82조, 제200조의 5).

5) 영장집행 및 사후절차

체포영장의 집행은 아래에 적시한 구속영장의 집행에 관한 규정이 준용된다(제200조의 5). 예컨대 사법경찰관리는 필요에 의하여 관할구역외에서 체포영장을 집행할 수 있고 또는 당해 관할구역의 사법경찰관리에게 집행을 촉탁할 수 있다(제83조 2항). 체포영장을 집행함에는 피의자에게 이를 제시하여야 한다(제85조 1항 전단). 다만 발부된 체포영장을 소지하지 아니한 경우에 급속을 요하는 때에는 피의자에게 범죄사실의 요지와 영장이 발부되었음을 고하고 집행할 수 있다. 이 경우에는 집행을 완료한 후 신속히 체포영장을 제시하여야 한다(제85조 3항, 4항). 그리고 체포영장을 집행할 때에는 피의자에게 범죄사실의 요지, 체포의 이유와 변호인을 선임할 수 있음을 말하고 변명의 기회를 주어야 한다(제72조). 체포된 피의자는 신속히 지정된 수사관서 또는 장소에 인치하여야 한다(제85조 1항 후단). 피의자를 호송할 필요가 있는 경우에는 근접한 교도소 또는 구치소에 유치할 수 있다(제86조). 피의자를 체포한 때에는 즉시 피의사실의 요지와 변호인을 선임할 수 있음을 고지해야 한다(제88조). 그리고 체포기관은 변호인

6) 법원행정처, 전게서, 16면

7) 기소중지자에 대한 체포영장의 유효기간은 공소시효만료일까지 이어야 한다는 검거당사자인 경찰측의 주장이 있다.

8) 법원행정처, 전게서, 258면; 그리고 同書 261면에 따르면, 수사기관이 피의자의 소재를 적극적으로 탐지하는 노력없이 유효기간을 넘겨서 체포영장을 집행하지 못한 경우에는 재체포영장의 청구시에 법원은 이를 기각사유로 삼고자 한다.

이 있는 경우에는 변호인에게, 변호인이 없는 경우에는 변호인선임권자 가운데 피의자가 지정한 자에게 피의사건명, 체포일시와 장소, 범죄사실의 요지, 체포의 이유와 변호인을 선임할 수 있는 취지를 지체없이 서면으로 통지하여야 한다(제87조). 체포된 피의자는 법률의 범위내에서 타인과 접견하고 서류 또는 물건을 수수하며 의사의 진료를 받을 수 있다(제89조). 검사 또는 사법경찰관은 체포한 피의자를 구속하고자 할 때에는 체포한 때부터 48시간 이내에 -사법경찰은 대검예규에 따라 그 이전에 청구의뢰서류를 검사에게 접수시켜야 한다- 제201조의 규정에 의하여 구속영장을 請求 하여야 하고, 그 기간내에 구속영장을 청구하지 아니하는 때에는 피의자를 즉시 석방하여야 한다(제202조). 체포후 구속영장에 의해 피의자가 구속된 경우에 그 체포기간은 체포한 날로부터 기산되어 구속기간에 산입된다(제203조의 2). 그리고 체포영장에 의하여⁹⁾ 체포된 피의자도 그 適否의 심사를 법원에 청구할 수 있다(제214조의 2 1항).

6) 再逮捕令狀의 청구

수사기관은 1차 청구가 기각된 이후 또는 체포 후 석방된 피의자에 대하여 다시 체포영장을 청구할 수 있다. 다만 검사가 동일한 범죄사실에 관하여 그 피의자에 대하여 전에 체포영장의 청구를 하였거나 발부받은 사실이 있는 때에는 다시 체포영장을 청구하는 취지 및 이유를 기재하여야 한다(형

소법 제200조의 2 제4항). 대검예규 제249호 “체포, 구속업무처리지침”에 의해 재청구사유를 구체적으로 적시하면, (1) 전회의 체포영장 청구가 요건불비나 절차상 잘못 때문에 기각되었으나 이것이 시정된 경우, (2) 발부된 체포영장을 유효기간 내에 집행하지 못한 경우, (3) 체포 후 혐의 불충분을 이유로 구속영장이 기각되어 석방되었으나 다른 중요한 증거를 발견한 경우, (4) 체포 후 정당한 이유 없이 출석요구에 불응하거나 불응할 우려가 소멸되지 아니하였다는 이유로 영장이 기각되어 석방하였으나 그 후 사정이 바뀌어 출석요구에 불응하거나 불응할 우려가 소멸된 경우, (5) 체포 후 도망 또는 증거인멸의 염려가 없다는 이유로 구속영장이 기각되어 석방하였으나 그 후 사정이 바뀌어 도망 또는 증거인멸의 염려가 소멸된 경우, (6) 체포(또는 구속) 후 혐의 불충분을 이유로 석방하였으나 다른 중요한 증거를 발견한 경우, (7) 체포적부심으로 석방된 피의자에 대하여 법 제214조의 3 제1항의 사유(도망 또는 증거인멸의 사유)가 있는 경우, (8) 피의자를 체포하기 전에 체포영장이 멸실된 경우 등이다.

2. 事前令狀에 의하지 아니하는 逮捕 -現行犯 逮捕와 緊急逮捕-

1) 현행범체포의 요건

법관이 발부하는 사전영장에 의하지 아니하는

9) 긴급체포된 피의자도 적부심사청구권을 가지는가에 대해서는 견해의 대립이 있다. 이에 대해서는 후술한다.

체포로서 법이 허용하는 것으로는 현행범체포와 긴급체포가 있다. 현행범체포에 있어서 형소법개정의 전후에 걸쳐 변화된 것은 거의 없다. 다만 종래 수사기관이 현행범인에 대해 계속 강제수사를 하기 위해서는 48시간 또는 72시간 이내에 구속영장을 발부까지 받아야 하는 것에서 48시간 이내에 구속영장을 '청구'만 하면 되는 것으로 바뀌었다. 그리고 개정형소법은 범인의 주거가 분명하지 아니한 때에 한하여 영장없는 현행범체포가 허용되는 경미범죄의 범위를 종래 5만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 범죄에서 50만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 범죄로 상향조정하였다(제214조). 따라서 50만원 이하의 법정형에 해당하는 경미범죄의 경우에는 피의자가 현행범이라 하더라도 주민등록증과 같은 명확한 신분증을 제시하는 이상 수사기관은 그를 강제연행하여서는 안된다.

2) 긴급체포의 요건

긴급체포도 종래 '긴급구속'의 내용과 비교하여 크게 변하지 않았다. 예컨대 긴급체포의 요건으로서 피의자가 사형, 무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유, 도주 또는 증거인멸의 우려라는 구속사유, 그리고 지방법원판사의 영장을 받을 수 없는 긴급성을 요구하는 것은 종전과 동일하

다. 다만 개정형소법은 여기의 긴급성에 대해 '피의자를 우연히 발견한 경우등과 같이 체포영장을 받을 시간적 여유가 없는 때'로 한정하였다(제1항 단서). 이 단서조항의 법문을 아주 엄격하게 해석하면 수사기관이 현행범 아닌 住居피의자를 영장없는 긴급체포의 절차로서 강제연행하는 것은 정당화될 수 없을 것이다. 그러나 상당한 시간이 소요되는 영장발부의 과정에서 주거피의자가 그 동안 충분히 도망할 수 있고, 수사의 비밀성과 밀행성을 유지하기 위해서는 이 법문에도 불구하고 주거피의자를 긴급체포할 수 있다고 보는 것이 타당할 것이다.¹⁰⁾ 그리고 특히 문제되는 것은 피의자가 임의출석의 형식에 의하여 수사기관에 자진출석하여 조사도중 또는 조사후 즉시 귀가를 요구하는 경우에 긴급체포할 수 있는가에 있다. 이를 불법이라하여 중대범죄자임에도 불구하고 사후에 신청된 구속영장을 법원이 기각한 실제사례도 있었다.¹¹⁾ 그러나 자진출석하여 조사를 받는다 하더라도 조사과정을 통하여 자신의 죄가 무겁다고 인식되거나 자신이 제출한 증거나 변소가 받아들여지지 않는다는 점을 느끼게 되면 조사후 체포영장이나 구속영장을 청구하는 사이 도망할 경우가 있을 수 있으므로 이를 일률적으로 긴급체포를 할 수 있다거나 임의로 출석하여 어느 정도 조사를 받았으니 도망 또는 증거인멸의 우려가 없다고 보아 긴급체포의 요건을 충족하지 않았다는 단정적인 주장

10) 법원행정처, 전계서, 제214면

11) 예컨대 서울지방법원 1997년 1월 26일 결정 영장 제455호의 사례. 여기서의 죄명은 폭력행위등 처벌에 관한 법률위반이다.

은 타당하지 않다. 따라서 피의자가 출석하게 된 경위(경찰의 요청, 자수, 임의동행, 다른 사건의 조사차인지 등), 출석회수, 출석불응이 있었는지, 조사시간, 수사상황 등 제반사정을 고려하여 조사 과정에서 중범죄의 혐의가 인정됨에 따라 구속을 우려하여 귀가를 요구하는 것과 같이 도망 및 증거 인멸의 우려가 현저한 경우에는 긴급체포를 할 수 있다고 보아야 할 것이다.¹²⁾

3) 절차요건 내지 사후절차

이상과 같이 현행범체포 또는 긴급체포의 요건이 충족되는 경우에도 수사기관은 피의자를 무조건 강제연행하여서는 안되고 반드시 일정한 절차를 거쳐야 하는 것은 전술한 영장에 의한 정식체포에서와 동일하다. 예컨대 수사기관은 범죄사실의 요지, 체포의 이유, 변호인선임권을 고지하여야 하고 변명의 기회를 부여하여야 한다(제72조). 이를 소위 Miranda 告知節次라고 한다. 또한 연행자를 유치할 경우에는 변호인 있는 경우에는 변호인에게, 변호인 없는 경우에는 가족에게 지체없이 통지하여야 한다(제87조) 그리고 사법경찰관이 피의자를 긴급체포한 경우에는 사후에 즉시 검사의 승인을 얻어야 한다(제2항). 대검예규에 따르면 사법경찰은 긴급체포후 12시간 이내에 검사에게 승인건의를 하여야 한다. 그리고 체포한

수사기관은 즉시 긴급체포서를 작성하여야 한다(제3항). 이 체포서에는 범죄사실의 요지, 긴급체포의 사유 등을 기재하여야 한다(제4항). 그런데 형사소송규칙 제95조 2항은 수사기관이 긴급체포서에 기재하여야 할 사항을 더 구체적으로 명시하고 있다. 현행범체포 또는 긴급체포한 자를 구속하고자 할 경우에 검사는 실제로 체포된 시점부터 기산하여 48시간이내에 -사법경찰의 경우에는 대검예규에 따라 그 이전에 청구의뢰서류를 검사에게 접수시켜야 한다- 구속영장을 '請求' 하여야 하고¹³⁾ 이때에는 긴급체포서를 첨부하여야 한다(제200조의 4, 1항). 그리고 수사기관이 사후영장을 발부받으면 피의자를 계속적으로 유치하는 것이 적법하겠으나, 사후영장을 발부받지 못하면 즉시 석방하여야 하고(동조 제2항), 석방된 자에 대해서는 영장없이 동일한 범죄사실에 관하여 체포하지 못한다(제3항). 현행범체포와 긴급체포의 기간도 구속일수에 산입되는 것은 영장에 의한 체포의 경우와 동일하다. 그런데 긴급체포된 자도 법원에 체포적부심을 청구할 수 있는지에 대해서 견해의 대립이 있다. 형소법상으로는 체포영장에 의하여 체포된 피의자로 한정되어 있으나 최근 창원지방법원은 '누구든지'로 규정된 헌법(제12조 6항)에 근거하여 긴급체포된 피의자가 청구한 체포적부심을 허용한 바가 있다. 또한 同 지방법원은

12) 법원행정처, 전계서, 215면

13) 서울에서 인지된 사건의 피의자가 시골에서 검거되었을 경우에(체포영장에 의하거나 긴급체포에 의한 체포의 경우에) 대개는 담당사법경찰이 검거장소로 내려가서 서울로 이송한 이후에 그 피의자를 조사하고 복잡한 소명자료를 모두 갖추어 구속영장을 청구의뢰한다. 이 경우 사

이를 허용하면서 법문상으로는 '구속'된 자에 한하는 피의자 保釋을 긴급체포된 피의자에게도 허용하였다.¹⁴⁾

III. 被疑者拘束을 위한 被疑者審問制度(令狀實質審査制)

1. 제도의 내용

종래 법원에 의한 구속영장의 발부는 수사기관이 일방적으로 제출하는 수사서류만을 기초로 이루어졌다. 그러나 개정법률은 구속영장발부시에 판사가 피의자를 대면하여 심문할 수 있는 제도를 신설하였다(제201조의 2). 이것은 구속전 피의자신문제도 또는 영장실질심사제도라고 불리워진다. 이에 따르면, 형소법 제200조의 2(체포), 제200조의 3(긴급체포) 또는 제212조(현행범체포)의 규정에 의하여 체포된 피의자에 대하여 구속영장을 청구받은 지방법원판사는 구속의 사유를 판단하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 피의자를 심문할 수 있다(제201조의 2 제1항). 그리고 체포되어 있지 않은 피의자에 대하여 구속영장을 청구받은 지방법원판사는 피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 이유가 있는 경우에 구속의 사유를 판단하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 拘引을 위한 구속영장을 발부하여 피의자를

구인한 후 심문할 수 있다(제2항). 형소법에 따르면 구속영장실질심사는 필요한 경우에 제한적으로만 행하는 임의적 심문이 원칙형태로 규정되어 있다. 그러나 형사소송규칙은 오히려 필요적 심문을 원칙으로 규정하였고(제96조의 4), 실제로 법원은 현재까지 그렇게 운용하고 있다. 법원예규에 따르면, 구속영장의 청구가 있는 경우에 영장전담법관이 지정된 법원의 당직법관은 특별한 사정이 없는 한 피의자신문 결정을 하여 영장전담법관이 피의자신문을 하도록 하여야 한다(영장전담법관에 의한 심문의 원칙). 그리고 체포된 피의자에 대하여 피의자신문 결정을 한 경우에는 심문의 준비와 호송에 지장이 있는 등 특별한 사정이 없는 한 (1) 오전에 접수된 사건은 14:00 (2) 14:00까지 접수된 사건은 당일 16:00 (3) 14:00 이후에 접수된 사건은 다음 날 10:00로 심문기일을 지정한다(즉 야간심문은 이루어지지 않는다). 체포된 피의자 외의 피의자가 구인을 위한 구속영장의 집행에 의하여 법원에 인치된 경우에도 동일한 방법으로 심문기일을 정한다(대법원송무예규 제501호, 인신구속사무의 처리요령). 만약 피의자가 이미 수사기관에 의해 체포되어 있는 경우에는 판사는 즉시 심문기일과 장소를 검사 피의자 및 변호인에게 통지하여야 하고 검사는 그 기일에 피의자를 출석시켜야 한다(형소법 제210조의 2 제3항). 그리고 미체포피의자가 구인된 경우 판사는 즉시

14) 법문상으로는 체포영장에 의하여 체포된 피의자에게도 동일한 문제가 발생하는데 여기의 '구속된' 피의자는 체포된 피의자를 포함하는 넓은 개념으로 이해하여야 한다.

심문기일과 장소를 검사 피의자 및 변호인에게 통지하여야 한다(제3항). 구인기간은 인치한 때로부터 24시간이내이고(제71조, 제201조의 2 7항), 구인기간은 구속기간에 산입되며(제203조의 2), 기타의 절차요건은 구속에 관한 규정이 준용된다(제7항). 그리고 미체포 피의자에 대하여 구속전 피의자심문을 위한 구인영장이 집행되어 법원에 인치된 후 피의자심문시까지 또는 피의자심문 후 영장 발부 여부 결정시까지 법원은 필요하다고 판단되면 피의자를 구치소 또는 경찰서 유치장 등에 유치하도록 하고 있다. 그런데 이에 대해서는 구인영장은 피의자를 법원에 인치하는 것만을 정당화 할 뿐이고 그를 유치할 수 있는 정당성은 제공해 줄 수 없다는 수사기관의 반론도 있다(실제로 수사기관이 법원의 유치명령에 대해 거부한 사례도 있다). 이 문제는 현재의 범규정상으로는 명백하게 단정지우기 어려우므로 가능한 입법론적으로 해결되어야 할 것이다. 그리고 인치된 피의자의 심문기일에 검사와 변호인은 출석하여 의견을 진술할 수 있고(제4항), 심문을 함에 있어 지방법원판사는 공범의 분리심문 기타 수사상의 비밀보호를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다(제5항). 판사는 피의자를 심문한 후 피의자를 구속할 사유가 있다고 인정하는 때에는 구금을 위한 구속영장을 발부하여야 한다(제6항). 구속된 피의자는 당연히 구속적부심을 청구할 수 있고, 개정형

소법에 의하면 이 경우에 특별한 예외사유가 없는 한 그의 출석을 보증할 만한 보증금의 납입을 조건으로 하여 법원이 피의자의 석방을 결정으로 명할 수 있다(제214조의 2 제4항). 이는 종래 피고인에 한하여 인정되던 소위 保釋制度가 피의자에게까지 확대된 것이다. 다만 개정 형소법상 피의자를 위한 보석제도는 피의자가 직접 법원에 보석의 청구를 할 수는 없고, 단지 구속적부심을 청구한 경우에 법원이 직권으로 보석을 명할 수 있는 것으로 구성되었다. 즉 피의자에 대한 보석은 임의적 보석 내지 직권보석에 불과한 것이다.

이러한 내용의 구속전 피의자심문제도가 실시된 이후에 법원은 불구속 수사 및 재판의 원칙을 내세워 대개의 영장청구사건에 대해 실질심사를 불히면서 대폭적으로 영장청구를 기각하고 있다. 법원의 영장기각율은 실시전인 작년보다 약 3배 정도 증가하였고, 구속된 피의자 총수는 작년의 50%에도 미치지 못하고 있다.¹⁵⁾ 그리고 수사기관은 법원에 의한 영장발부기각을 우려하여 아예 구속영장의 청구 자체를 自制하고 있다. 그리고 영장기각 결정에 대하여 수사기관이 불복할 수 있는가에 대해서는 견해의 대립이 있으나, 현재 검찰은 형사소송법 제403조에 의하면 법원의 구금에 관한 결정에 대하여 항고를 인정하고 있다는 이유로¹⁶⁾ 실제로 항고를 제기하고 있다. 그리고 경찰실무에 의하면, 피의자를 구인하거나 호송하는 임무

15) 최교일(검사), 구속전 피의자심문제도에 관하여, 시민과 변호사, 1997년 4월호, 95면

16) 이와는 달리 부정설은 구속영장이 기각된 경우 구속영장을 재청구할 수 있는 것과 대판 1958.3.14, 4290 형항 9의 판시를 근거로 하고 있다.

를 담당하고 있는 사법경찰은 대개 피의자 1인당 수사요원 3명(운전자 1명, 감시자 2명)을 붙이고,¹⁷⁾ 호송차량으로는 즉결차량(즉결심판대상자를 법원으로 호송하는 차량)과 형사기동대차량으로 지정되어 있으나,¹⁸⁾ 고소 고발사건의 경우에는 담당경찰이 개인차량으로 호송하거나 대중교통수단을 이용하는 경우도 許多하다.¹⁹⁾ 그리고 호송소요시간은 수사관서마다 차이가 있다. 예컨대 경기도 가평경찰서의 경우에는 평균 7시간 정도 소요되는데 반하여, 경남 창원경찰서의 경우에는 평균 40분이 소요된다고 한다.²⁰⁾ 더아가 호송경찰은 실질심사가 끝날 때까지, 특히 호송된 피의자가 많은 경우에는 그 모두에 대한 심문이 끝날 때까지 법원에서 기다린다.

2. 현재 운용상의 문제점 및 장래대책

구속영장실질심사제의 도입에는 긍정적인 면이 많지만, 현재의 운용실태(특히 거의 필요적으로 운용하는 실태)는 다음과 같은 많은 문제점을 동시에 던져주고 있다. 우선적으로 가장 타격을 받는 당사자는 구인과 호송의 업무를 담당하는 사법경찰이다. 사법경찰은 구인장을 집행하는데 있어서 예컨대 피의자가 그 사이 도주하였거나 수명의 공

범피의자를 모두 일시에 인치하여야 하는 경우에는 많은 집행상 어려움을 느낀다. 이 때문에 사법경찰에게는 구인집행을 꺼리는 경향도 있다. 또한 현장수사에 바쁜 사법경찰이 최종적으로 피의자를 구속하기까지는 여러번 멀리 떨어진 법원으로 그를 호송하고 실질심사가 끝날 때까지 기다렸다가(특히 호송된 피의자가 여러 명인 경우에는 그 모두에 대한 심문이 끝날 때까지 장시간 기다렸다가) 다시 유치장으로 데려가는 과정을 거쳐야 한다. 특히 범죄자에게 주거안정이나 변호인선임이 있다는 이유로 영장이 기각되어 빈 차로 돌아갈 때에 그 동안 검거, 소명자료의 마련, 호송 및 심문중대기 등의 노력을 기울인 사법경찰은 비참함을 느낀다고 한다. 이제 우리나라 사법경찰은 국가적으로 중요한 초동현장의 수사기관이 아니라 영장실질심사를 위한 피의자 호송기관으로 전락하고 있다. 영장실질심사를 위한 업무에 인력(구인, 호송인력의 배치)과 장비(호송차량에로의 유용)가 빼앗기게 됨에 따라 이제 경찰수사력 자체는 크게 약화되었고 그들의 사기 또한 땅에 떨어지고 있다는 느낌을 필자는 받고 있다. 다음으로 법원측이 아직 야간에 영장실질심사를 하지 않는 것은 법관의 권위주의적 태도를 그대로 보여주는 것이고 피의자인권의 보장에는 별 관심이 없음을 스스로 나타내는 것이

17) 지방중소도시의 경찰서인 경우에 형사담당관이 5명에 불과한 곳도 있는데, 2-3명이 호송업무로 나가버리면 수사업무는 심각한 타격을 받게 된다.

18) 영장실질심사를 위한 호송업무에 차량이 사용되어 버리면 즉결업무와 형사기동대업무는 반면에 타격을 받게 된다.

19) 이것 때문에 피의자가 도망치는 사례가 발생되고 있다.

20) 그리고 강원도의 군소경찰서는 교통불통이 되기 쉬운 겨울철을 걱정하고 있다.

다. 만약 영장기각될 피의자에 대하여 14:00시를 넘어 구속영장이 청구되었다면 그 다음 날 10:00시에 비로소 심문하기 때문에 결과적으로 그 피의자는 20시간 동안 부당(불법)구금을 받게 된다. 또한 그 동안 수사서류는 법관의 수중에 있기 때문에 수사기관은 수사를 진행할 수 없을 뿐만 아니라 수사기밀도 피의자측에 유출되기 쉽게 된다. 그 밖에도 현재 필요적으로 운용되는 영장실질심사제에 대한 폐해가 많이 지적되고 있다.²¹⁾ 예컨대 (a) 법원은 동질의 사건에 대해서도 그 결과가 서로 다른 형평성 없는 영장실질심사를 하고 있다는 것,²²⁾ (b) 도주 또는 증거인멸이라는 기준에 따라서²³⁾ 중대범죄자도 영장기각결정으로 풀려남으로써 범죄예방의 부정적 효과, 사회불안, 피해자인권의 상대적 침해 등이 나타나고 있다는 것, (c) 영장기각에 따른 불구속 수사 및 재판의 과정은 최종재판에 있어서 실행선고를 일반화하게 되고, 이는 자칫 범죄론적으로 이미 밝혀진 득보다 실이 많다는 短期自由刑이 다시 활용되는 역행적 형사사법이 될 우려가 있게 된다는 것 등이 지적되고 있다.

이러한 현재의 문제점을 바로 잡기 위해서는 다음과 같은 장래대책이 있어야 할 것이다. 우선 현

장수사에 바쁜 사법경찰에 타격을 입힘이 없이 영장실질심사제를 합리적으로 운용하기 위해서는 현장초동수사기관인 사법경찰과 영장을 청구하고 심문.발부하는 검찰 및 법원이 서로 가까이 위치하는 것이 가장 확실한 대책이 된다. 그 거리가 멀리 떨어진 이상 호송문제와 이에 따른 경찰수사력의 약화문제는 근원적으로 해결될 수 없다. 또한 관청 또는 상주장소는 서로 멀리 있더라도 영장담당법관이 경찰관서로 자주 왕림하는 순회판사제도를 갖추는 경우에도 현재의 문제를 많이 해결해 줄 것이다. 이러한 제도가 마련되어 있지 않은 현구조에서의 차선책은 호송을 전담할 인력과 차량을 대폭 사법경찰에게 확보해 주는 것뿐이다. 그리고 법원은 마땅히 (야간포함) 常時심문제도를 마련하여야 한다. 왜냐하면 만약 영장기각의 경우에는 피의자가 쓸데없이 구금상태로 기다리지 않고 빨리 석방되어서 좋은 것은 물론이고, 구속결정이 있더라도 피의자는 그 만큼 빨리 심리적 안정을 얻고서 다음 단계를 준비할 수 있기 때문이다. 따라서 야간에 (적어도 저녁 10시 이전에) 영장청구를 받은 당직 판사가 필요하다면 스스로 야간에 심문하게 하는 것을 원칙으로 하고, 다만 불가피한 사정이 있는 경우에만 심문기일을 다음 날 10:00로 정하여

21) 대표적인 글로는 김용원(변호사), 새로운 인신구속제도에 대한 비판과 제안, 1997년: 정동기(검사), 구속영장실질심사제의 문제점, 형사정책연구소식, 제40호(1997년 3. 4월호), 5면 이하: 최교일(검사), 구속전피의자심문제도에 관하여, 시민과 변호사 1997년 4월호, 91면 이하

22) 이 부분에 대한 자세한 지적으로는 최교일, 앞의 글, 95면 이하

23) 특히 법원은 (a) 경찰에서의 자백, (b) 변호인선임, 주거 및 직장의 유무를 도망 증거인멸의 우려가 없다는 판단의 중요한 이유로 보고 있다. 그런데 (a)는 피의자가 자백하여 일단 석방된 후에 도주 또는 증거인멸하는 행태를 막을 수 없고, (b)는 '有錢不拘束, 無錢拘束'의 폐단을 초래한다. 이에 대해서는 정동기, 앞의 글, 7면, 9면

영장점담판사로 하여금 심문하게 하는 구조를 취하는 것이 바람직하다고 본인은 생각한다. 이러한 원칙적 常時심문제도를 마련하지 않고 법원이 피의자인권 운운하는 것은 필자가 판단하기에는 欺罔에 불과하다. 또한 중범죄자에 대한 영장기각과 석방이 이루어지는 문제점을 완화하기 위해서는 중대범죄와 재범우려를 독일 형소법과 같이 독립된 구속사유로 인정하는 입법조치를 취하거나 이를 구속사유로 추정하는 해석조치가 필요하다. 그리고 구속영장실질심사제도의 취지를 살리면서 기타의 제문제점을 해결하는 대책으로는 구속영장실질심사제도와 피의자보석제도를 연계시켜야 한다. 즉 법원은 구속영장실질심사를 통해 구속영장을 발부해 주거나, 구속영장의 발부를 기각하면서 보증금납입을 조건으로 보석을 허가해 주는 구조를 갖추게 하는 것이다. 이렇게 되면 아무런 조건없이 범죄피의자가 석방되는 현재의 폐단을 막을 수 있다. 본인은 이상과 같은 방향으로 현재의 구속영장실질심사제가 발전되어야 하리라 믿는다.

신용카드범죄 실태 및 효율적 대응방안

경정 장 전 배
(치안 연구소)

I. 서

컴퓨터와 통신기술의 발달 결과 사회의 많은 부분이 급속히 변해가고 있는 가운데, 경제적 지불수단 측면에서도 큰 변화가 일어나고 있는 바, 주된 결제수단이던 화폐는 새로운 지불수단에 의해 그 지위가 크게 잠식되어 더 이상 1차적 지불수단으로서의 지위를 누리지 못하게 되었다.

화폐를 인쇄, 운반, 계산, 판매 및 유지하는데 소요되는 막대한 비용과 개개 사용자가 화폐를 휴대, 보관, 사용하는데 따르는 불편은 새로운 지불수단의 필요성을 제기하였고, 최근의 급속한 과학기술의 발달은 다양한 신용거래방식을 가능하게 하면서, 금융거래방식은 화폐에서 다양한 형태의 신용거래방식으로 대체되어가고 있다.

특히 신용카드는 그 편리함과 경제적 이점을 즐기는 소비자들의 일상생활의 일부가 되어 전세계적으로 신용카드의 보급은 급속히 확산되어가는 추세이다.

미국의 경우 하루 발행되는 비자카드만 30만장에 이른다고 하며, 우리나라의 경우 96년말 기준 신용카드업협회 소속 8개 신용카드회사의 카드발급건수는 4천 25만 7천장으로 4천만장을 넘어섰고, 올 여름중으로 국민수를 돌파하여 국민 1인당 1카드시대에 진입할 것으로 예측되고 있다.

카드보급의 확대와 더불어 일시불, 할부, 현금서비스 등을 통해 제공된 카드이용실적은 지난해 말 63조를 초과하여 전년대비 22.8%의 증가세를 기록하였다. 이에 따라 신용카드회사의 순익도 급증하고 있는데, 비자와 더불어 세계양대 카드회사중 하나인 마스터카드사의 경우 1996년 총수익은 9.45억\$로 전년대비 15.9% 증가한데 비하여, 순익은 232.7% 폭증하는 호황을 누리고 있다.

이렇듯 시장규모가 급속한 확대와 높은 수익성으로 인해, 내년부터 우리나라에서의 신용카드업 진출이 다소 쉬워지는 것을 계기로 외국계은행, 대형백화점, 항공사와 생활보험사, 이동통신사업자, 할부금융사 등 신용카드업에 새로 진출하거나 기

존 백화점카드를 본격적인 신용카드로 전환하려는 곳은 모두 18개에 이르러 신용카드의 발행 및 사용규모는 더욱 늘어날 전망이다.

이러한 신용카드업의 급성장세의 이면에는 새로운 사회병리적 현상들이 속출하고 있는 바, 신용카드가 새로운 결제수단으로 자리 잡아감에 따라 범죄자들도 이러한 환경변화에 맞추어 신용카드 위변조, 카드절취, 카드사기 등 신용카드의 취득을 위한 범죄와 신용카드의 사용을 둘러싼 범죄 등 여러 범죄행위들이 다발하고 있으며, 특히 90년대 들어 국제범죄조직이 신용카드범죄를 조직의 주된 목적 및 수단으로 삼는 경향이 있다. 또한 신용카드회사의 카드남발과 신용카드의 과도한 사용으로 인해 또다른 사회문제가 야기되기도 하는데, 우리나라의 경우 신용카드사들이 떠안

고 있는 6개월이상 연체금액은 지난해 말 9천 2백 62억원으로 카드사 뿐만 아니라 사회 전체의 신용에도 큰 악영향을 미치고 있으며, 미국의 경우 '96년 파산신청을 한 미국인은 총 120여만명으로 나타났는데, 신용카드의 과도한 사용이 파산의 가장 큰 이유인 것으로 나타나고 있다.

최근 우리 사회에서도 신용카드 과도한 사용을 원인으로 한 자살, 범죄행위 등 신용카드의 과도한 사용을 이유로 한 사회질서 파괴 요인들이 빈발함에 따라 신용카드와 관련된 범죄는 형사정책적으로 중하게 다루어져야 할 분야로 보인다.

여기서는 신용카드범죄의 유형, 수법 등 전반적인 신용카드범죄 실태를 개관하고, 이들 신용카드범죄에 대한 효율적인 대응방안을 강구해 보고자 한다.

* 신용카드 주요통계

자료제공 : 한국신용카드업협회

구 분	1993년 말	1994년 말	1995년 말	1996년 6월	1996년 말
카드발급수 (천매)	19,401	25,314 (30.5)	33,278 (31.5)	37,251 (11.9)	41,133 (23.6)
가맹점수 (천점)	1,400	2,044 (46.0)	2,760 (35.0)	3,130 (13.4)	3,329 (20.6)
이용액 (10억원)	26,960	41,077 (56.2)	51,582 (25.6)	29,944 (25.5)	63,330 (22.8)
연체액 (억원) (6개월이상)	2,484	6,188 (149.1)	9,196 (48.6)	10,862 (18.1)	9,262 (0.7)
이용액 대비 비율 (%)	0.9	1.5	1.8	1.9	1.46

* ()안은 전년말대비 증가율, 단 이용액은 전년동기대비 증가율

II. 신용카드범죄의 의의와 특징

1. 신용카드범죄의 의의

'90년대의 범죄로 일컬어지는 신용카드범죄의 중요성에 불구하고 신용카드범죄의 개념은 아직 법적으로 명확하게 정의되고 있지 못하다.

통상적으로 신용카드범죄는 신용카드를 위조 변조하는 행위, 위조 변조 절취 등 부정취득한 신용카드를 사용하여 물품을 구입하는 행위, 그리고 매출전표를 위조하거나 이중으로 작성하는 행위 등을 의미하며, 학자에 따라 신용카드의 기능에 초점을 맞추어 신용카드범죄를 “카드회사와 계약을 체결한 회원이 동 카드로 가맹점에서 물품을 구입하였을 경우 회원은 카드회사에 대금지불의무가 있는데 동과정과 관련하는 부정행위”로 한정적으로 파악하기도 하고, 신용카드범죄를 부정사용행위에 한정하지 않고 “신용카드라는 새로운 거래수단의 출현에 따른 새로운 범죄유형인 신용카드가 행위의 수단 또는 목적인 모든 범죄적 현상”, “신용카드와 관련된 모든 형태의 범죄”, “신용카드를 수단으로 하거나 또는 신용카드제도를 이용하여 범하는 주로 형사적 재제의 대상이 되는 범죄” 등으로 폭넓게 정의하기도 한다.

여기서는 신용카드가 행위의 수단, 또는 목적인 모든 범죄적 현상으로 정의하고자 한다.

2. 신용카드범죄의 특징

신용카드범죄는 다음과 같이 일반적인 범죄행위와 구별되는 몇가지 특징적인 경향을 띠고 있다.

첫째, 범행의 신속, 집중성이다. 절취, 습득, 위조 등으로 신용카드를 불법영득한 제3자가 신용카드를 부정사용하는 경우 신용카드회원이 카드회사에 사고통지를 하거나 카드회사로부터 각 가맹점에 사고통지가 되기 전의 단기간내에 범행이 반복하여 이루어진다.

둘째, 범행대상지역의 광역성이다.¹⁾ 신용카드 부정사용이 일정한 지역에서 반복될 경우 발각의 위험이 높아지므로 전국단위로 범행이 이루어지고 있으며, 또한 대부분의 신용카드가 외국의 카드회사와 제휴되어 외국에서의 사용이 자유로워짐에 따라 신용카드범죄가 국경을 초월하여 발생하고 있다.

셋째, 범행의 조직성을 들 수 있다.

신용카드범죄를 아마추어에 의한 범죄와 프로에 의한 범죄로 양분할 경우, 미국의 한 조사에 의하면 아마추어에 의한 범죄가 대부분을 차지한다. 신용카드범죄는 범행순간 다른 범행처럼 흥기를 사용하거나 위협수단이 없기 때문에 카드사기는 갑자기 돈이 필요하고 신속하고 비교적 손쉽게 돈을 구할 수 있는 사람에 의해 저질러질 개연성이 높은 것으로 알려져 있으며, 성별로는 여자가 남자보다 많으

1) 신용카드 전문위조단이 비밀번호를 포함한 회원정보를 빼내 카드를 위조한 뒤 일본으로 건너가 일본 국철승차권판매소 등에서 사용하여 카드사에 수역원의 피해를 입힌 사례(97. 6. 28 경향신문)

며, 높은 재범율을 보인다.²⁾

프로에 의한 범행의 경우 피해자가 신뢰할 수 있도록 허위증명을 만들어 불법사용하는 경우가 많으며, 보안장치를 풀고 정상카드와 같은 정교한 카드를 만들어 낼 정도로 컴퓨터 조작능력과 복제기술을 갖추고 있다.

세계적으로도 조직범죄집단이 여러 명으로 하여금 역할을 분담시켜 신용카드 절도, 위조사용 및 판매를 주요한 집단의 목표로 삼는 방향으로 움직이는 경향이 있으며, 특히 아시안권에 의한 범행의 증가가 두드러지고 있는데,

절취한 카드를 불법사용하는 경우 카드를 훔치는 절도범, 절취한 카드를 사용하여 물품을 구입하는 자(rider), rider로부터 장물을 구입하는 장물아비로 구성되며, 장물아비는 다시 합법적인 점포를 경영하면서 고객에게 싼값에 장물을 매각하는데, 이러한 유형의 범행이 전체 신용카드 범죄의 절반을 차지한다.

또한 카드를 위조하는 경우 카드위조에 필요한 자재의 수집을 담당하는 자, 수집된 재료로 카드를 위조하는 위조책, 위조한 카드와 함께 사용하여 피해자를 안심시킬 수 있도록 신분증을 위조하는 신분증명서 위조책, 위조된 카드를 사용하는 runner 등으로 구성되어 조직적인 범행을 하고 있다.

넷째, 범행이 증가경향이 있다는 점이다. 신용카드의 위조방지 및 카드사기에방을 위한 여러 기술적, 제도적인 조치들이 병행되기도 하지만, 신용카

드 발급건수가 급속히 증가하고, 신용카드를 이용한 경제거래가 늘어남에 따라 신용카드를 대상으로 하거나, 신용카드를 이용한 범행이 증가하고 있다.

다섯째, 젊은 세대의 범행이 많다는 점이다. 경제성장기에 교육받은 20, 30대 젊은 세대는 다른 세대에 비해 차급에 대한 저항감이 적고, 신용카드도 이들 세대를 중심으로 가장 많이 보급되어 있어, 특히 자기명의카드의 부정사용의 경우 이들에 의한 범행이 많이 발생되고 있다.

Ⅲ. 신용카드범죄의 실태 및 법적용

1. 신용카드범죄 발생실태

미국의 신용카드 불법사용액은 매년 신용카드 전체 매출액의 13-15%에 해당하는 10조\$에 달하며, 전세계적으로 위조, 절취된 신용카드 사용에 따른 카드회사의 금전적 손실은 30조\$에 달한다.

세계에서 통용되는 신용카드의 65%를 차지하는 비자카드와 마스타카드사를 통하여 신용카드범죄에 대한 세계적인 추세를 살펴보면, 비자카드사의 경우 94년 총거래액은 6,310억\$로 전년대비 21.6% 증가하였으나, 범죄피해액은 총거래액의 0.102%수준인 6억 4,500만\$로 전년대비 0.026%감소하였고, 마스타카드사의 경우도 1992년이래 1996년까지 총거래액중 카드사기피

2) FRANK SCARPITTI, 신용사회에 있어서의 범죄, 한국공안행정학회, 1997. 6. 13, 27면.

해액이 차지하는 비율은 지속적으로 감소하는 추세³⁾로 카드사기피해액은 총거래액의 0.125%인 4억 8,600만\$로 0.015%감소하였으나, '95년 양사의 카드사기에 의한 전체 손실액은 16.3억\$에 이르는 것으로 나타난다.⁴⁾

피해유형별로는 양대카드사 모두 도난카드사기, 위조카드사기, 분실카드사기 등이 많이 나타나고 있다. 그중에서도 신기술의 개발에 따라 범죄자들이 보다 정교하게 허위카드를 제작, 복제할 수 있게 됨에 따라 발생빈도의 증가율과 피해금액 측면에서 가장 중시되는 부분은 카드위조이며, 이는 최근 카드사기 급증의 주원인이 되고 있다.

일본의 경우 1994년 신용카드범죄로 인지된 건수는 7,173건이며, 그중 검거된 건수는 총 6,998건으로 이중 절취카드 사용은 2,335건으로 가장 많았고, 습득카드 사용(2,102건), 타인명의카드의 부정취득사용(914건)이 뒤를 이었다.

우리나라에서는 공식적으로 신용카드범죄의 유형별 발생건수와 피해금액에 대한 구체적인 통계

* 일본 신용카드범죄의 형태별 상황(1994년)

범 행 형 태	검거건수
자기명의로 카드사용	572
절취한 카드사용	2,335
습득한 카드사용	2,102
갈취한 카드사용	70
타인명의로 부정취득한 카드사용	914
편취한 카드사용	115
위조한 카드사용	21
그 외	869
합 계	6,998

* 출처: 財團法人全國防犯協會連合會, クレジットカードヤキュリティ 研究委員會, クレジットカードヤキュリティに関する研究報告書, 1996. 3. 19쪽

가 집계되지 않아 신용카드범죄의 실태를 정확히 분석할 수 없으나, 경찰통계에 의하면 자기명의로 카드 부정사용을 제외한 1996년 신용카드업법위반 사범은 총 1,824건 발생에 1,749건을 검거하여 1995년에 비해 27.8% 증가하였으며, 전체범죄의 증가율과 비교하여 볼 때, 전체범죄증가율은

* 우리나라 신용카드업법위반사범 발생 및 검거상황

출처: 경찰통계연보

연 도 별	발생건수	검거건수	검거율	검 거 인 원			법인체
				계	남	여	
1994년	1187(100)	1165	98.1	1246	926	320	4
1995년	1427(120)	1355	95.0	1682	1208	474	9
1996년	1824(154)	1749	95.9	2181	1489	692	5

* ()는 1994년 지수를 100으로 하였을 경우의 지수

3) MasterCard, Annual reports of MasterCard, 1996, 18면

4) KEITH SLOTTER, Plastic Payments:Trends In Credit Card Fraud, F.B.I Law Enforcement Bulletin, 97. 6. 1. 1면.

1995년 와 1996년의 전체범죄증가율이 각각 1.5%, 6.8%인데 비해 당해연도의 신용카드범죄 증가율은 각각 20.2%, 27.8%로 전체범죄의 증가율을 훨씬 상회하여 신중범죄로써 증가경향을 여실히 보여주고 있다.

여기서는 신용카드의 법적성격을 간단히 살펴 보고, 신용카드 범죄를 신용카드의 취득과 관련된 범죄, 신용카드의 사용과 관련된 범죄, 신용카드의 처분과 관련된 범죄, 기타 매출전표와 관련된 범죄 등으로 나누어 발생유형, 사례 및 이에 대한 법적용에 대하여 고찰해 보고자 한다.

2. 신용카드의 법적 성격

신용카드는 그 앞면에 카드번호, 회원이름, 유효기간 등이 양각되어 있고, 뒷면에는 카드번호와 지정결제계좌번호가 기록된 자기띠부분, 카드발행인의 명칭, 회원서명란이 있는 플라스틱판이다.

가. 신용카드의 재물성

신용카드는 작은 플라스틱판에 불과하여 객관적 교환가치가 없을 뿐만 아니라 그 자체의 물질적 가치는 경미하지만, 이를 이용하여 현금지급없이 물품을 구입할 수 있는 자격을 나타내는 것으로 경제거래의 중요한 수단일 뿐만 아니라 카드회원 아

닌 자에 의한 악용가능성도 있는 것이므로 재물에 해당된다.⁵⁾

나. 신용카드의 문서성

신용카드가 형법상의 문서에 해당하는가, 형법상 문서라 함은 첫째, 문자 또는 부호에 의한 의사 표시일 것(유지기능), 둘째, 법적으로 중요한 사실을 증명하기 위한 것이거나 증명할 수 있는 것(증명기능), 셋째, 작성자 또는 명의인을 인식시켜 줄 수 있는 것(보증기능)을 그 구성요소로 하고 있다.⁶⁾

신용카드의 문서성에 관하여, 신용카드는 그 전, 후면에 카드발행인이 표시되어 있고(보증기능), 플라스틱판에 문자 또는 숫자기록에 의하여(유지기능), 그것에 표시된 사람이 카드회원이며, 그 회원은 가맹점에서 현금을 지급함이 없이 카드를 제시하고 매출전표에 서명함으로써 물품을 구입할 자격이 있음을 증명하는 카드발행인의 의사 표시가 축약된 것(증명기능)이므로 사문서에 해당한다고 본다.⁷⁾

다. 신용카드의 유가증권성

신용카드는 카드회원이 카드를 제시하여야 거래를 할 수 있으므로 신용카드에 카드사용권이 화체된 유가증권인지 여부가 문제시된다.

5) 대판 1981. 3. 24. 80도 2902

6) 김일수, 형법각론, 504면

7) 강동범, 신용카드범죄의 실태와 형법적 대응, 형사정책연구, 한국형사정책연구원, 1995 여름, 115면, 한상문, 신용카드법 입문, 1992.

형법상 유가증권이라 함은 증권상에 표시된 재산상의 권리행사와 처분에 증권의 점유를 필요로 하는 것을 말한다. 즉 반드시 유통성을 가질 필요는 없으나 재산권이 증권에 화체된다는 것과 그 권리의 행사 처분에 증권의 점유를 필요로 한다는 두 가지 요소를 갖추어야 한다.

신용카드는 카드회원으로 하여금 현금없이 물품을 구입할 수 있는 자격을 증명하는 일종의 증명서에 불과할 뿐 재산권이 화체된 것은 아니며, 카드회원이 카드를 제시하는 것도 자신이 카드회원임을 증명하기 위한 것이지 신용카드상의 권리를 행사하는 것은 아니다. 따라서 신용카드는 유가증권이 아니다.

판례⁸⁾는 할부구매표를 크레디트카드라하면서 이러한 크레디트카드가 유가증권에 해당한다고 판시한 바 있으나, 이 판례에서 의미한 크레디트카드란 요즘의 상품권과 같은 성격을 띤 것으로 현재의 신용카드를 의미하는 것으로 보이지는 않는다.

3. 신용카드범죄의 유형과 발생사례 및 법적용

가. 신용카드의 취득과 관련된 범죄

① 신용카드를 불법영득한 경우

진정하게 발행된 신용카드 자체를 절취, 강취,

사취, 갈취, 횡령 등의 수법으로 취득하거나, 분실되었거나 잘못 배달된 타인의 신용카드를 영득하는 행위로, 이 경우 죄책은 절도, 강도, 사기, 공갈, 횡령, 점유이탈물횡령 등 신용카드를 취득하기 위해 범한 개별죄목에 해당한다.

이러한 사례로 카드회사가 카드회원에게 등기속달로 배달한 카드가 같은 동네의 비슷한 주소에 살고 있던 동명이인에게 전달되었는데, 이를 받은 사람이 서명란에 서명한 후 부정사용한 사례(일요신문 1993. 11. 4)가 있다.

② 타인 또는 허무인 명의의 신용카드를 발급받는 행위

신용카드발급신청서에 허위사실이나 허위정보를 작성, 카드회사에 제출하여 신용카드를 발급받아 이를 사용하는 행위로 자기가 지급책임을 면할 목적으로 도용한 제3자 또는 가공인 명의로 입회하여 카드를 발급받는 수법이다.

신용카드회사를 기망하여 신용카드를 발급받는 행위는 첫째, 신용카드 자체의 가치는 미미하지만 그 재물성이 인정되고 있으며,⁹⁾ 둘째, 사기죄의 본질은 기망에 의한 재물 또는 재산상의 이익을 취득하는데 있고, 현실적으로 상대방에게 재산상 손해가 발생함을 요건으로 하지 않고 있으며,¹⁰⁾ 셋째, 지불의사나 능력이 없는 자에게 신용카드를 발급함으로써 카드회사의 입장에서는 재산상의 손해 발생의 위험성이 있다고 보여지므로 사기죄가 성

8) 대판 1984. 11. 27. 84도 1862

9) 대판 1981. 3. 24. 80도 2902

10) 대판 1992. 9. 14. 91도 2994

립한다.¹¹⁾

이 경우 죄책은 사문서인 카드발급신청서를 위조하여 이를 작성, 제출한 행위는 사문서위조죄, 동행사죄를 구성하고, 카드회사로부터 카드를 발급받은 행위는 별도의 사기죄를 구성한다. 그러나 제3자가 허무인인 경우 사문서의 명의인이 실재인 이어야 한다는 판례에 의하여 사문서위조와 동행사죄는 성립하지 않고 사기죄만 성립한다.

이러한 범죄의 사례로 자신의 직장 사무실로 찾아온 신용회사 영업사원이 내놓은 신용카드 발급 신청서에 친구의 이름과 주민등록번호 등을 기재, 신용카드를 발급받아 사용(97. 6. 17 경향신문)한 예가 있다.

③ 허위사실을 기재하여 자기명의의 카드를 발급받는 행위

신용카드 발급대상이 되지 않는 연령에 해당되거나, 소득이 기준에 미달함에도 불구하고 기준에 맞는 것처럼 허위기재하고 이를 제출하여, 신용카드회사를 기망하고 자기명의의 신용카드를 발급받는 행위를 말한다.

일반적으로 신용카드를 허위발급받는 유형으로는 카드발급신청서상에 자신의 인적사항을 허위로 기재하여 카드를 발급받는 자가부정회원가입방법과 지역정보신문 등에 신용카드발급대행광고를 낸

뒤 위탁신청자(대부분 카드발급 무자격자)들의 구비서류를 거짓으로 꾸며 신용카드를 발급받도록 중개하는 중개부정회원가입방법이 있다.

이는 카드회사에 대한 사기죄에 해당하며, 이를 중개한 자는 사기죄의 공범으로 처벌된다.¹²⁾

③ 신용카드의 위조 변조

신용카드위조란 행사할 목적으로 신용카드회사에서 발행한 카드의 모양, 재질, 디자인 및 엠보싱 내용을 모방하여 진짜와 유사한 신용카드를 만드는 수법의 범죄를 말한다.

a. 신용카드 위조절차및 방법

신용카드 위조는 위조기술수준에 따라 초보적인 카드엠보싱 위조, 실물카드의 자기띠 위조, 실물카드의 위조 수준이 있으며,¹³⁾ 적법한 신용카드의 외양과 내용을 갖춘 카드를 위조하기 위해서는 플라스틱 카드판을 위조하는 단계, 자기띠를 위조¹⁴⁾ 하는 단계, hologram을 위조하는 단계가 있다.

최근까지 위조카드는 흰 플라스틱 카드에 카드 로고와 배경을 실크인쇄기술로 복사하는 과정을 거쳐 제작되었다. 그러나 기술진보의 결과 컴퓨터와 주변장치¹⁵⁾를 이용해 여러 단계의 과정을 거치며 진짜와 같은 카드를 만들게 되었다.

11) 박상기, 형법각론, 334면

12) 대판 1996. 5. 28, 96도 908. 신용카드주식회사가 무자격자에게 기망당하여 피고인에게 신용카드를 발급하여 주었고, 피고인이 그 신용카드를 이용하여 현금자동지급기에서 현금을 인출하여, 위 회사로 하여금 같은 금액의 피해를 입게한 것이라면 위 회사의 기망당한 의사 표시에 따른 신용카드발급에 터잡아 이루어지는 사기의 포괄일죄를 구성한다.

13) 최응렬, "신용카드범죄의 실태와 그 대책", 1997년 공안행정학회 학술세미나자료집, 한국공안행정학회, 1997, 62쪽

14) Keith Slotter, Plastic Payments : trends In Credit Card Fraud, FBI Law Enforcement Bulletin, '97. 6. 1. 3면

은행계 신용카드를 위조하기 위한 카드원판, 자기띠, hologram¹⁶⁾ 등은 대부분 대만, 홍콩, 중국 등지에서 제작, 유통되며, 신용카드위조는 이러한 재료를 이용하여 홍콩, 말레이시아, 태국을 연결하는 소위 플라스틱 삼각지(plastic triangle)에서 이루어진다. 또한 신용카드범죄꾼들 사이에 이러한 신용카드 위조 재료 및 카드 거래를 위한 지하시장이 형성되어 있다.¹⁷⁾

신용카드(주로 은행계)위조를 위한 첫 단계로 카드원판을 위조하는 방법으로는 흰 플라스틱 카드원판을 구한 후, laminater(표면 박판씌우기)로 흰 플라스틱 카드원판 표면에 카드의 외양을 갖추도록 박판을 씌우고, embosser(카드 양각기)로 카드번호, 기호 등 요철부분이 표시되도록 양각하는 절차 등을 거쳐 위조카드의 기본틀을 만든다.

이렇게 위조된 카드원판에 암호화된 자기띠와 홀로그램을 부착하면 신용카드 위조가 완성된다. 신용카드의 자기띠는 A, B, C 3개의 트랙구조로 되어 있는데, A트랙은 공란으로 되어 있고, B트랙은 회원의 카드번호, 영문성명, 서비스번호, 유효기간, 보안값 등 신용카드사용관련정보가 내장되어 있으며, C트랙은 회원의 주민등록번호, 신용카드 결제 및 조회관련정보가 수록되어 있다. 위조조직은 이러한 정보를 encoding 기로 암호화하

여 자기띠에 입력하는데, 기존 적법한 신용카드의 자기띠에 이러한 정보를 입력하는 위조방식과, 자기띠 자체를 위조하여 위조된 신용카드원판에 부착하는 방식이 있다.

또한 위조된 자기띠가 거래되기도 하는데, 범죄조직은 자기띠에 이름, 카드번호, 카드의 신용한도액 등을 입력하고, 그 사용을 용이하게 하기 위해 위장된 신분증 등과 함께 판매한다.

홀로그램은 '81년부터 신용카드 위조 방지책으로 사용되기 시작한 것으로, 현재 세계적으로 87개사가 hologram을 가진 신용카드를 제작할 수 있으나, 실제로는 세계적으로 2개사만이 신용카드 홀로그램을 생산하고 있다. 그러나 홍콩 등지에서 대규모로 위조되어 품질에 따라 개당 5-15\$에 거래되고 있으며, 중국계 신디케이트에서 위조 hologram을 미국과 캐나다 밀반입하다 적발된 사례가 있는데, 이들은 30만매를 제작하여 이중 25만매를 불법유통시킴으로써 비자사와 마스타카드사에 750만\$ 상당의 손해를 입혔다.¹⁸⁾

현재 국내 신용카드위조수준은 실물카드의 자기띠를 위조하는 단계로,

- i. 신용카드회원이 신용카드가맹점에서 신용카드를 사용한 후 결제할 때 신용카드조회단말기가 신용카드 뒷면의 자기띠속에 입력된 신용

15) embosser, laminater, tipping foil 등

16) 화상을 사진에 기록한 것을 말하며, 이것은 알아볼 수 없는 줄무늬와 나선 모양으로 나타나지만, 레이저 빔 등에 의한 간섭광으로 조명하면 빛을 구성해 원래의 물체를 3차원으로 묘사해낸다.

17) FRANK SCARPITTI, 전계논문, 31면.

18) hologram 1개당 카드사에 3,000\$의 손해를 입히는 것으로 계산됨.

카드회원의 카드번호, 비밀번호, 유효기간 등을 자동적으로 확인하게 되는 점을 이용하여 카드정보를 빼내어 이 카드정보를 외국 범죄조직에 보내어 카드를 위조하거나, ii. 위조범들이 카드위조를 위해 카드대출 광고를 내고 이를 보고 찾아온 카드회원들이 모르게 복제기를 이용하여 카드 뒷면 자기띠의 B트랙 정보를 복제하는 수법으로 자기띠를 위조하고 있다.

기타 자기띠 이외 부분을 위변조하는 것은 카드를 부정입수하여 회원서명란에 자기 이름을 써 넣는다든지 카드의 유효기간을 변작하는 등의 방법이 있다.

b. 신용카드 위변조 사례 및 법적응

신용카드를 위조 변조한 자, 위조 또는 변조된 신용카드 등을 판매하거나 사용한 자, 도난 분실된 신용카드 또는 직불카드를 판매하거나 사용한 자는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

동시에 자기띠 부분에 대한 위조 변조행위는 개정형법에서 신설한 사전자기띠 위작 변작죄(제232조의2)에도 해당되어 양자는 상상적 경합관계에 있다.

이러한 범죄 사례로, i. 생활정보지에 카드대출 정보를 내고, 이를 보고 찾아온 고객들의 카드를 사무실에 설치에 놓은 리딩기, 엔코딩기, 컴퓨터 등 카드변조기를 구입, 전문적으로 위조, 사용한 사례(97. 3. 14 YTN), ii. 신용카드 할인소매업자 등을 통해 수집한 신용카드 등을 암호판독용

기계에 넣어 신용카드상의 자기기록을 복사하여 프린트로 출력해 둔 후, 공카드에 입력하는 방법으로 100매의 위조카드를 제조해 일본에서 현금자동인출기를 통해 현금을 인출한 사건(1996. 6. 27 법률신문), iii. 가맹점주인과 결탁한 범인들이 카드판독기를 이용, 결제를 위해 받은 카드의 전자띠에 내장된 정보를 빼낸 뒤 이를 복제하여 사용한 사례(97. 3. 12 동아일보) 등이 있다.

나. 신용카드 사용과 관련된 범죄

① 자기명의카드의 부정사용

유효하게 신용카드를 발급받은 카드회원이 대금을 지급할 의사나 능력이 없음에도 불구하고 있는 것처럼 가장하고 신용카드를 사용하여 물품을 구입하거나, 현금서비스를 받은 경우를 말한다.(Ⅳ장 참조)

② 타인명의카드를 이용하여 물품 및 용역을 구매하는 행위

도난, 분실 또는 위조, 변조된 신용카드를 진정한 카드로서 신용카드의 본래의 용법에 따라 사용하는 경우 신용카드업법 제25조 제1항의 신용카드 부정사용죄로 처벌된다.

한편 신용카드업법 제6조 제2항에 의하면 신용카드업자는 신용카드회원에 대한 자금의 융통(신용대출)을 위한 업무(같은 항 제1호)와 신용카드회원에 대한 물품 및 용역의 할부구매 또는 연불구매를 위한 자금의 융통(신용구매)을 위한 업무(같은 항 제2호)를 함께 영위할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 따라 신용카드업법 제25조 제1항 소정의

신용카드 본래의 용법이라 함은 신용구매를 위한 용도와 신용대출을 위한 용도를 의미하며, 따라서 카드회원이 카드가맹점에서 물품 또는 용역을 구매하고 그 대금결제를 위하여 가맹점에 신용카드를 제시하고 매출표에 서명하는 일련의 행위는 카드를 본래적 용도에 따라 사용하는 것이며, 절취한 카드 등으로 이러한 일련의 행위를 하는 것은 신용카드의 부정사용에 해당되며 신용카드업법 제25조 제1항 소정의 부정사용죄를 구성한다. 이 경우 카드회원이 물품이나 용역을 제공받았다면 이는 별도의 사기죄를 구성한다.

또한 매출전표에 서명하고 이를 가맹점에 교부하는 행위가 사문서위조 및 동행사죄에 적용되는지 여부에 대하여, 대법원은 신용카드부정사용죄의 구성요건적 행위인 신용카드의 사용이라 함은 신용카드의 소지인이 신용카드의 본래 용도인 대금결제를 위하여 가맹점에 신용카드를 제시하고 매출전표에 서명하여 이를 교부하는 일련의 행위를 가리키는 것으로, 단순히 신용카드를 제시하는 행위를 의미하지 않으므로, 위 매출표의 서명 및 교부가 별도의 사문서위조 및 동행사죄의 구성요건을 충족한다고 하여도 이 사문서 위조 및 동행사의 죄는 신용카드부정사용죄에 흡수되어 신용카드부정사용죄의 1죄만이 성립하고 별도로 사문서위조 및 동행사의 죄는 성립하지 않는다고 판시하였다.¹⁹⁾

② 위조, 변조, 도난, 분실된 신용카드를 이용해 현금서비스를 제공받는 행위

현금자동인출기에서 현금을 인출하는 행위는 행위유형에 따라 두가지 유형으로 구분할 수 있다. 먼저 위조, 변조, 도난, 분실된(이하 절취한) 타인의 신용카드를 이용하여 현금서비스를 제공받는 경우를 살펴보면,

신용카드업법 제6조 제2항에 의하면 신용카드업자는 신용카드회원에 대한 자금의 융통(신용대출)을 위한 업무(같은 항 제1호)를 영위할 수 있도록 규정되어 있으므로, 신용카드를 현금인출기에 주입하고 비밀번호를 조작하여 현금서비스를 제공받는 일련의 행위는 신용대출을 위한 행위로 신용카드를 본래적 용도에 따라 사용하는 것이다.

또한 신용카드업법 제25조 1항 소정의 부정사용이라 함은 절취한 타인명의 카드를 진정한 카드로서 신용카드의 본래적 용법에 따라 사용하는 것을 말하므로 절취한 신용카드를 현금인출기에 주입하고 비밀번호를 조작하여 현금서비스를 제공받으려는 일련의 행위는 신용카드 부정사용죄에 해당한다.

또한 이러한 카드를 이용해 현금서비스를 받은 행위는 현금자동인출기 관리자의 의사에 반하여 그의 지배를 배제하고 현금을 자기의 지배하에 옮겨 놓는 것으로 별도로 절도죄를 구성하며, 양자의 관계는 그 보호법익이나 행위태양이 전혀 다른 실체적 경합관계에 해당한다.²⁰⁾

19) 대판 1992. 6. 9 92도77

20) 대판 1995. 7. 28 95도 997

이러한 범죄사례로 술취한 사람들을 상대로 신용카드를 202장 훔쳐 훔친 신분증에 사진을 바꿔 붙여 가맹점에 제시하여 물품을 구입하거나 현금 서비스를 받는 수법으로 국내와 일본에서 5억원을 빼내 쓴 사건(97. 1. 30 중앙일보), 현금을 빌려 쓰기 위해 사채업자에게 맡긴 카드를 복제한 후, 카드사용한도를 아는데 필요하다며 비밀번호를 알아내어 한참 뒤에 현금서비스를 받아 가로챈 사례(97. 3. 12 동아일보) 등이 있다.

③ 위조, 변조, 도난, 분실된 신용카드를 이용해 예금을 인출하는 행위

위조, 변조, 도난, 분실된(이하 절취한) 타인의 신용카드를 가지고 현금자동인출기를 조작하여 현금서비스를 받는다면 이는 타인명의카드의 부정사용죄에 해당되는데 반하여, 똑같이 현금자동인출기에서 현금을 인출하는 행위라 하여도 현금서비스를 받기 위해 현금을 인출하는 것이 아니라 카드명의자의 계좌에 남아있던 예금을 인출하는 행위가 신용카드부정사용죄에 해당되는지 여부에 대해 논란이 있을 수 있다.

신카드를 이용한 예금인출행위가 신용카드업법 제25조 제1항의 신용카드부정사용죄에 해당되는지 여부에 대해

첫째, 신용카드를 이용한 예금인출행위는 일반 통념상 신용카드의 고유의 기능으로 활용되고 있으므로, 단지 신용카드회사의 업무영역으로 규율되지 않았다는 이유로 신용카드의 본래의 용도에 따른 행위가 아니라고 할 수 없으며,

둘째, 은행계 신용카드를 발급하는 회사에서는 신용카드에 현금카드의 기능을 모두 흡수하여 신용카드를 이용한 예금인출행위는 카드회원의 입장에서 신용카드의 기본용도로 생각하고 있으며,

셋째, 신용카드를 이용한 예금인출행위가 신용카드부정사용죄에 해당하지 않을 경우 유사한 행위인 현금서비스를 제공받는 행위와 형량면에서 큰 차이가 날 수 있다는 점에서 신용카드부정사용죄의 적용을 적극적으로 검토할 수 있다.

그러나 첫째, 현재 은행계 신용카드는 신용카드와 현금카드의 기능을 통합하고 있으나, 신용카드를 이용한 예금인출행위는 명의인 계좌에 남아있는 예금을 은행계 신용카드가 부가적으로 지니고 있는 현금카드기능을 이용해 인출하는 것에 불과하다는 점,

둘째, 신용카드의 본래적 용도와 관련하여, 신용카드의 본래적 용도의 신용금융은 물품 및 용역의 할부구매 또는 연불구매를 위한 자금의 융통(신용구매)과 카드회원이 신용카드회사로부터 현금서비스라는 이름으로 자금을 융통(신용대출)하는 기능으로 볼 수 있다.

이에 비하여 카드명의인의 계좌에서 예금을 인출하는 행위는 카드회원의 신용을 기반으로 한 카드회사의 카드회원에 대한 자금의 융통과는 관련이 없어 신용카드 본래적 용도에 따른 사용에 해당하지 않는다고 볼 수 있다.

따라서 절취한 신용카드 등을 이용하여 카드명의인의 계좌에서 예금을 인출하는 행위는 신용카드의 본래의 용도에 따른 사용이 아니므로 신용카

드업법 제25조 제1항이 규율하는 부정사용의 개념에 포함되지 않으며, 따라서 신용카드업법 제25조 제1항의 부정사용죄에 해당하지 않는다.

이 경우에도 현금자동인출기에서 배출된 현금을 취득하는 행위는 별도의 행위로서 절도죄를 구성하는 데는 문제가 없다.

④ 위조, 변조, 도난, 분실된 카드 이외의 카드의 부정사용

신용카드업법 제25조 제1항은 부정사용죄의 객체로 위조, 변조, 도난, 분실된 신용카드만을 규정하고 있으므로 그 이외의 방법으로 부정취득한 타인카드를 부정하게 사용한 경우에는 형법에 의하여 규율될 수 밖에 없다.

먼저 신용카드의 문서성에 있어서 신용카드는 그것에 표시된 사람이 카드회원이며, 그 회원은 가맹점에서 현금을 지급함이 없이 카드를 제시하고 매출전표에 서명함으로써 물품을 구입할 자격이 있음을 증명하는 카드발행인의 의사표시가 축약된 것이므로 사문서에 해당한다고 본다.²¹⁾

이러한 타인카드를 물품구입을 위해 자기카드인 것처럼 가맹점에 제시하는 행위는 신용카드의 사문서성을 근거로 한 사문서부정행사죄에 해당할 뿐만 아니라 사기죄의 실행에 착수한 것이고, 나아가 매출전표에 서명하여 교부하면 추가로 사문서 위조죄 및 동행사죄가 성립한다.

또한 이러한 카드를 이용해 현금서비스를 받는 행위는 현금자동인출기 관리자의 의사에 반하여

그의 지배를 배제하고 현금을 자기의 지배하에 옮겨 놓는다는 점에서 절도죄만을 구성한다.

이러한 사례로 사용한도가 초과된 신용카드를 해외로 갖고 나가 현금을 인출해주고 수수료를 받아 챙긴 사례(97. 3. 14 중앙일보)가 있다.

다. 신용카드의 처분과 관련된 범죄

신용카드는 작은 플라스틱판에 불과하여 객관적 교환가치가 없을 뿐만 아니라 그 자체의 물질적 가치는 경미하지만, 이를 이용하여 현금지급없이 물품을 구입할 수 있는 자격을 나타내는 것으로 경제거래의 중요한 수단일 뿐만 아니라 카드회원 아닌 자에 의한 악용가능성도 있는 것이므로 재물에 해당된다.²²⁾

재물로 인정되는 신용카드의 소유권은 카드발행인에게 있으며, 카드회원은 이를 사용할 권한을 가지고 있을 뿐이므로 신용카드회원은 선량한 관리자로서의 주의를 다하여 카드를 사용하여야 할 의무가 있다.

즉 카드회원은 신용카드업자의 재물인 신용카드를 보관하고 있는 자이므로 카드회원이 이를 불법처분하면 횡령죄에 해당되지만, 신용카드업법이 신용카드를 양도 양수하거나 질권설정하는 행위를 처벌하고 있으므로 양도 질권 설정의 경우에는 횡령죄가 아닌 신용카드업법위반죄(동법 제25조 3항 5호, 제16조)에 해당된다.

21) 강동범, 앞의 논문, 115면, 한상문, 신용카드법 입문, 1992, 315면.

22) 대판 1981. 3. 24. 80도 2902

라. 매출전표와 관련된 범죄

① 위조매출전표 작성

신용카드의 양각부분을 플라스틱판에 각인하여 위조매출전표를 작성하거나, 고객몰래 매출전표를 여러 장 겹쳐 놓고 싸인하게 하는 행위를 말한다. 이러한 행위는 명의인인 회원의 의사에 반하여 새로운 사문서를 만들어낸 것이므로 사문서위조죄에 해당하고, 카드회사로부터 대금을 지급받기 위해 이를 제출, 교부하는 행위는 동행사죄에 해당하며, 카드회사로부터 대금을 지급받는 것은 사기죄를 구성한다.

② 신용카드를 이용한 현금대출(속칭 카드깡, 카드대출)

무허가 할부금융업자인 고리대금업자가 신용카드가맹점인 전자제품대리점 등과 공모하여 신용카드를 이용하여 급전이 필요한 카드회원에게 이자 및 수수료 등을 공제한 일정액을 대출해주면서 신용카드가맹점 명의의 매출전표용지에 대출금과 이자 및 수수료를 합제한 금액을 기재하고, 카드회원의 서명을 받은 후 이를 은행에 제시하여 금전을 인출하는 수법으로 소위, 카드 깡, 카드론, 신용카드대출 등으로 불리우고 있다.

더 나아가 고리대금업자들이 위장가맹점을 설립하는 경우도 많아, 국내 신용카드가맹점 60여 만개중 23%가 위장가맹점인 것으로 추산되고 있으며, (중앙일보 96. 11. 7) 속칭 '카드 깡' 을 이유로 가맹점 계약을 취소한 건수는 1996년 한해 동안 36,566건에 달해 전체 불법행위를 이유로 한 가맹점 계약취소건수의 57.4%를 차지하고 있

다. (중앙일보 97. 3. 2)

속칭 카드깡의 문제는 신용카드관련범죄에 그치지 않고 더 큰 사회적 혼란을 가져올 수 있다는데 문제의 심각성이 있는 바, 신용카드사용대금을 정상적으로 변제하지 못해 카드빚 때문에 자살하거나, 범죄를 저지르는 등 여러 사회적 문제를 야기하고 있다.

이러한 유형의 범죄는 실제로 많이 발생하고 있지만 급전이 필요한 신용카드회원의 동의를 전제되고, 현금대출업자는 높은 선이자(20%가량)를 챙길 수 있다는 이점 때문에 적발되는 숫자가 적은 편이다. 신용카드회사의 입장에서 위규가맹점으로부터 일정한 수수료를 받을 수 있다는 이점 때문에 적극적으로 고발조치하지 않고 있으며, 각종 일간지 등에 신용카드대출을 부추기는 광고를 게재하고 있어 사회전체적인 해결노력이 필요한 부분으로 보인다.

카드대출행위는 '물품의 판매 또는 용역의 제공을 가장하거나 실제 대출금액을 초과하여 신용카드 매출전표를 작성하고 자금을 유통하여 준 행위 또는 이를 중개 알선한 행위' 를 처벌하는 신용카드업법 제25조 2항 4호에 해당하여 처벌된다.

③ 가맹점의 명의대여 등

다른 가맹점의 명의로 매출전표를 작성하여 매출채권을 행사한 경우 매출전표를 작성하거나 이를 작성하도록 가맹점명의를 대여하는 행위는 신용카드업법 제25조 3항 3호에 해당한다.

④ 매출전표의 양도, 양수행위

매출전표를 양도, 양수하는 행위는 동법 제25조 3항 4호로 처벌된다.

⑤ 매출전표 금액변조

신용카드회원이 서명한 매출전표에 행사할 목적으로 숫자를 추가 또는 변경하여 금액을 변조하여 대금을 청구하는 경우 사문서변조 및 동행사죄와 사기죄가 성립한다.

⑥ 기타 카드수수료를 고객에게 전가시킨 행위(96년 465건)

카드매출전표를 위장가맹점으로 빼돌려 탈세수단으로 악용하는 전표유통행위(96년 9,496건) 등이 있다.

라. 컴퓨터사용사기죄의 적용여부

현금자동인출기에서 분실, 도난, 위조, 변조된 신용카드를 사용하여 현금자동인출기(ATM)에서 현금을 인출하는 경우 개정형법의 컴퓨터사용사기죄가 적용될 수 있는지에 대하여 의문이 제기될 수 있다.

컴퓨터 사용사기죄는 컴퓨터 등 정보처리장치에 허위의 정보 또는 부정한 명령을 입력하여 정보처리를 하게 함으로써 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 함으로써 성립하는 범죄이다.

정보기술의 발달에 따라 금전거래분야에서 자금의 관리, 결제, 이동 등은 사람을 개입시키지 않고 컴퓨터 등 정보처리장치에 의해 자동처리되는 방식을 취하는데, 자동화된 정보처리장치에 의한 거래형태를 악용하여 재산상의 이익을 꾀하는 행

위를 규율하기 위하여 신설되었다.

이러한 컴퓨터 사용사기죄가 절취한 신용카드 등을 사용하여 현금자동인출기에서 현금을 인출한 경우 적용되는지에 대해서 여러 의견이 있으나, 이를 판단하기 위하여 다음과 같은 사항을 먼저 고려할 필요가 있다.

① 현금자동지급기가 컴퓨터 등 정보처리장치에 해당하는지 여부

컴퓨터 등 정보처리장치란 자동적으로 계산이나 데이터의 처리를 할 수 있는 전자장치를 말하는데, 프로그램에 따라 명령을 입력하고 요구하는 정보(비밀번호)를 제공하여 조작하면 현금을 지급 또는 현금서비스를 제공하는 현금자동인출기는 컴퓨터 등 정보처리장치에 해당한다고 볼 수 있다.

② 허위정보나 부정한 명령의 입력에 해당하는지 여부

절취한 신용카드 등을 주입하고 비밀번호를 조작하여 프로그램에 따라 명령을 입력하는 행위가 허위의 정보나 부정한 명령의 입력에 해당하는지 여부에 대하여, 먼저 '허위의 정보를 입력하는 것'은 사실관계에 반하는 정보를 입력하여 잘못된 프로그램을 창출해내는 것을 의미하는데, 절취한 신용카드의 주입으로 인하여 현금카드인출기가 당해 신용카드에서 받아들이는 정보는 사실관계에 반하는 허위의 정보로 볼 수 없으며, 제3자가 진정한 비밀번호를 자판을 조작하여 입력하는 행위 또한 사실관계에 반하는 허위정보입력으로 볼 수 없다.

또한 '부정한 명령을 입력한다는 것'은 권한없는 명령이나 허위의 명령을 입력하는 것을 의미하는

데, 카드명의인이 아닌 제3자가 현금자동인출기에 현금인출을 명령하는 경우, 이는 권한없는 자의 명령으로 부정한 명령에 해당한다고 볼 수 있다.

③ 행위객체의 문제

다만 현금자동인출기가 컴퓨터등 정보처리장치에 해당하고, 절취한 신용카드로 현금을 인출하는 행위가 부정한 명령을 입력하는 행위에 해당한다 할지라도, 컴퓨터사용사기죄의 행위객체는 재산상 이익으로 규정되어 있다는 점에서 본조항의 적용 범위가 제한된다.

형법상 재물과 재산상 이익이 구분되어 있는 상태에서 재물을 제외하고 재산상의 이익만을 규정해 놓은 현행조항을 살펴볼 때, 재산상 이익이 아닌 현금을 현금자동인출기에서 인출하는 행위는 컴퓨터 사용사기죄로 규율하기는 어려운 것으로 보인다.

따라서 위조된 신용카드 등을 사용하여 현금자동인출기에서 현금을 인출하는 행위는 컴퓨터사용사기죄에는 해당되지 않으며, 현금자동인출기에서 현금서비스를 제공받은 경우는 이러한 신용카드를 불법영득한 당해 범죄와 신용카드부정사용죄, 절도죄 등이 적용되며 이들은 실체적 경합관계를 이루며, 현금자동인출기에서 예금을 인출하는 행위는 신용카드를 불법영득한 당해 범죄와 절도죄의 실체적 경합범에 해당된다.

Ⅳ. 자기명의카드의 부정사용(신용카드사용 대금 미변제사기)실태 및 처리

1. 의의 및 법적 성질

유효하게 발급받은 신용카드를 카드회원이 대금을 지급할 의사나 능력이 없음에도 불구하고 있는 것처럼 가장하고 신용카드를 사용하여 물품을 구입한 결과 신용카드사용대금이 미변제된 경우의 문제로서 사기죄의 성부에 대해 견해가 대립한다.

사기죄가 불성립한다는 소수설은 첫째, 신용카드의 단순한 제시행위는 그 제시자와 카드에 기재된 자가 동일인물이라는 표시행위에 불과하기 때문에 가맹점에게 카드소지자의 지불의사와 능력에 대하여 착오를 일으키게 할 만한 기망행위라고 보기 어려우며, 둘째, 카드가맹점도 신용카드 자체의 적법성, 인물과 서명의 동일성, 그리고 이지체크 등에 의한 거래정지여부의 형식적 심사만을 하고 이상이 없으면 신용판매를 거절하지 못하도록 되어 있기 때문에 착오를 인정하기 어렵다는 것이다.

그러나 사기죄가 인정된다는 견해가 통설로서, 이에 다시 가맹점이 피기망자 및 피해자라는 견해와 가맹점이 피기망자이고 카드회사가 피해자라는 견해가 있다. 자기명의 신용카드 부정사용이 사기죄로 인정되기 위하여는 명시 또는 묵시적 기망행위가 있고, 기망에 빠진 피해자의 재물 등의 교부에 의한 재산상 피해가 있어야 한다.

그러기 위하여는 첫째, 신용카드의 제시행위가 묵시적 기망행위로 인정되어야 하는데, 가맹점에서 신용카드를 제시하는 행위는 당해 카드가 유효하며, 대금결제일에 카드대금을 결제하겠다는 의사를 표시한 것(묵시적 기망행위)으로 보아야 한다.

신용카드거래 구조에 의해 카드회사가 대위변제하는 것은 장래 카드회원이 대금을 납부하겠다는 의사와 능력을 신용하고 대위변제하는 것이며, 카드회원 또한 카드를 발급받아 사용하는 것은 이러한 신용카드 거래로부터 발생하는 대금을 지급한다는 의사를 표시하였기 때문이다. 따라서 신용카드 제시행위는 가맹점을 대상으로 한 묵시적 기망행위로 볼 수 있다.

둘째, 누가 피해자인가 하는 문제에 있어서, 기망행위의 대상은 가맹점이며, 가맹점은 상품 등 매매 후 카드회사로부터 대금을 지급받으므로 궁극적으로 카드회사가 피해자가 된다. 그러나 이러한 결과는 신용카드거래규약에 의한 민사상의 효과일 뿐 형사상의 범죄피해자가 이것에 의존하여 결정되는 것은 아니다.

가맹점이 카드회사로부터 대금을 지급받는 것은 신용카드거래를 원활하게 하기 위해 만들어낸 법적 장치일 뿐이고, 형사상 사기죄의 피해자는 기망당하여 재물을 교부해 준 가맹점이다. 즉, 재물의 교부 자체가 손해이며, 재물교부 후 대금청구권을 갖게 되는 것은 별개의 문제인 것이다.

2. 미변제 및 고소 실태

신용카드회원이 급증하면서 카드사용대금을 연체하는 회원이 증가함에 따라 신용카드회사의 부실채권 규모도 확대되어, '96년말 8개 카드회사의 연체액 누계는 9,287억원으로 회사당 평균 1천억원을 초과하였다.

신용카드사용대금 연체 누적의 일차적인 책임은 카드회사에 있다고 보여지는데, 신용카드는 카드회사와 카드회원간의 신용을 기반으로 발급되는 것이며, 그러기 위해서는 카드회원에 대한 카드회사의 철저한 신용조사가 선행되어야 함에도 불구하고, 신용카드회사들이 외형적인 성장에 만 치중한 나머지 불량카드회원을 양산함으로써 스스로 악성채권이 발생할 근본적 원인을 만들어 놓았다.

이러한 카드남발의 결과 사용액을 부담할 능력이 없는 카드사용자가 속출하여 카드연체가 누적되었을 뿐만 아니라, 카드 빚을 갚기 위해 강절도 행각을 벌이거나, 카드 빚을 이유로 자살하는 사례(중앙일보 97. 5. 14)가 발생하는 등 신용카드의 과도한 사용이 사회문제화되었다. 미국의 경우에도 경기가 호황을 누리고 있음에도 불구하고 96년 파산신청자는 120여만건으로 급증하고 있는데, 파산 신청의 가장 큰 이유는 신용카드의 과도한 사용으로 나타났다.

이러한 카드남발과 그에 따른 카드대금연체로 인한 사회문제를 해결하기 위해 신용카드업협회와 재경원은 카드발급기준을 강화하고, 장기연체액이

많은 회사의 신규카드발급을 중단하는 등 강한 제재를 결정하였으며, 카드회사들도 회사별로 2, 3백명씩의 연체대금회수전문 용역직원을 고용하여 장기연체대금 회수노력을 기울인 결과, 장기연체액은 '96년말 9,287억원에서 '97년 3월말 8,600억원으로 줄어들었다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 회수되지 않는 채권해결을 위해 민사소송에 의존하는 것은 오랜 시일을 요하고, 절차가 번거로움에 반해 채권회수의 가능성은 상대적으로 낮다는 판단하에 신용카드회사들은 이를 형사사건화하여 손쉽게 해결하기 위해, 신용카드사용대금 미변제 사기사건으로 경찰 등 수사기관에 고발함으로써 채권회수를 도모하는 바, 신용카드의 무분별한 발급은 결국 경찰에 대한 고소사건 증가로 이어지고 있다.

통계에 의하면 1996년 경찰이 처리한 신용카드범죄는 1,824건 발생에, 1,749건을 검거한 것으로 대단치 않게 나타나고 있으나,²³⁾ 통계에 나

타나지 않는 자기명의 카드 부정사용, 즉 카드대금 미변제 사기사건을 고려해 보면 전체 신용카드범죄의 수는 심각하리만치 증가하게 된다.

서울 시경산하 경찰서에만 고소되는 미변제 사기사건은 연 1만5천여건으로 신용카드범죄의 90% 가량에 달할 것으로 추산되는데 반해, 일본의 경우 연간 전체 형사범죄에 대한 고소건수는 1만2천여건 전후이고, 특히 미변제 사기로 처리되는 것은 572건에 불과하여 큰 차이를 보이고 있다.

그러나 이러한 사기사건의 대다수가 무혐의로 처리되는데서 볼 수 있듯이 문제는 사건수의 과다보다 미변제사기의 대부분이 민사상 채무불이행 사건에 불과하다는 점이다.

실제 수사가 필요한 중요한 사안은 위변조, 도난, 분실된 카드의 사용 등이며, 경찰은 이러한 범죄가 발생시 수사력을 집중시켜야 함에도 카드회사의 채권추심활동에 매달려 필요한 부분에 대한 감시가 소홀해지고, 카드범죄수사에 대한 거부감

〈표〉 마포, 은평, 서대문, 서부경찰서의 신용카드대금 미변제 사기사건 처리결과

('96. 6 ~ '96. 11)

	계	기소	기소중지	혐의없음	각하	공소권없음	기타
계	835	175	276	348	22	7	7
마포	199	59	55	71	7	5	2
은평	214	29	71	101	9	1	3
서대문	128	46	38	41	2	1	0
서부	294	41	112	135	4	0	2

23) 경찰통계연보, 경찰청, 1996, 133면

민사사건이 형사사건화 되는 부작용은 이 뿐만 아니라 국제적으로 우리나라에서 신용카드 사기가 횡행하는 인상을 줄 수 있고, 고소된 회원은 사기 피해자로 입건되어 평생 전과자 비슷하게 취급되는 피해를 입게 되는데, 결과적으로 카드회사의 미 변제 사기에 대한 무분별한 고소는 경찰의 수사력을 낭비시키고 국민을 범법자로 취급하며 우리나라의 신용카드 범죄율을 끌어올리는 결과를 낳게 된다.

'96년 6월에서 11월 까지 서울, 마포, 은평, 서대문, 서부경찰서의 신용카드사기범 고소고발 사건 현황을 살펴보면 총 835건중 기소건수는 175건으로 기소율은 20.9%에 머물러 있고, 서울남부지청 관내 6개서 '95. 1. 1~9.30일간 신용카드사기로 고소된 사건 1,720건중 조사결과 기소의견으로 송치된 사건은 101건으로 송치된 사건 859건의 11.7%에 불과하였다.²⁴⁾

3. 자기명의 카드 부정사용의 유형 및 수사방법

자기명의카드를 부정사용하는 사기의 경우 다음과 같이 몇가지 유형으로 세분할 수 있다.

첫째, 카드발급을 신청할 때부터 지불의사나 능력이 없었던 경우, 둘째, 발급받은 후 사용하는 과정에서 자신의 지불능력을 초과하는 경우, 셋째, 보증인을 세우고 카드를 발급받은 후 보증인에게

대위변제케 하는 경우이다.

카드사기 수사시 가장 중요한 사항은 사기고의의 입증문제이다.

이를 위해 첫째, 신용카드를 발급받은 시점에 피의자의 대금변제의사가 존재했는지를 파악한다. 이러한 주관적인 의사를 밝혀내는 것은 어려운 일이나 당시의 피의자의 직장과 직위, 월수입, 자산합계 등을 조사하여 객관적으로 판단할 수 밖에 없다.

둘째, 카드사용내역서의 조사가 필요한 바, 조사과정에서 피의자가 카드를 이용하여 구입한 물품의 내역서를 조사하고 별지에 첨부하여야 한다. 내역서는 카드회사로부터의 고소사건일 경우는 고소인으로 하여금 제출케하고, 내역서를 검토한 결과 만일 직장을 그만두어서 정기적인 수입이 없는 상태이거나, 사업이 부도난 이후에 카드를 사용하여 대량의 거래를 하거나 카드할인을 받았다면 그 이후의 카드사용에 대하여는 사기죄의 고의를 객관적으로 인정할 수 있다.

셋째, 신용카드를 이용하여 물품을 구입하는 방법과 횡수도 조사하여야 한다. 즉, 일반인들이 통상적으로 물품구입 등에 사용하는 정보를 벗어나 단기일내에 많은 물품을 구입하였다면 이는 사기의 고의를 입증하는 자료가 될 수 있다.

넷째, 피의자의 현재의 경제사정을 고려하여야 한다. 앞으로 카드회사에 변제할 능력이 충분하거나, 변제의사가 있다면 사기의 고의를 인정하기 힘들다.

24) 임양운, 신용카드범죄의 실무상 문제, 저스티스, 한국법학원, 통권 제42권, 194쪽.

4. 향후 처리방향

1996. 12월 재경원과 한국신용카드업협회가 협의하여 작성한 신용카드업무 개선방안에 따르면, 카드사용대금 연체시 카드회원을 고소하는 기준을 '5백만원 이상을 6개월이상 연체한 자로서 고의성이 있다고 판단되는 경우'로 제한하여, 수사기관에 대한 무절제한 고소를 자제하기로 하였고, 이 기준은 '97. 1월부터 준수하기로 결정하였다.

따라서 신용카드회사는 '97. 1월 이후의 신용카드사용대금미변제를 이유로 한 고소는 특별한 사유가 없는 한, 500만원이상을 6개월이상 연체한 자만을 대상으로 할 것이며, 이에 따라 경찰의 수사업무 부담도 줄어들 것으로 예상된다.

그러나 아직도 이러한 기준을 지키지 않고 고소를 남발하는 카드회사가 있을 수 있는 바, 이러한 카드회사의 무분별한 고소에 대하여 먼저 자체 고소기준 준수를 종용하고, 일정기간 기준카드발급 및 고소기준 위반건수를 집계후에 신용카드업협회에 통보함으로써 카드회사업계 자체내의 자율적인 통제를 유도하고,

신용카드대금 미변제 고소사건 접수시, 고소장과 더불어 범죄일람표, 회원가입신청서 사본, 개인회원 약관, 인감증명서 또는 신분증 사본, 고소보충조서, 불량거래내역조회, 연체자 관리내역 등 첨부와 더불어 피고소인의 카드사용 부인시에 대비하여 매출전표도 첨부하도록 하여야 할 것이

다.

특히 카드회원가입신청자에 대한 카드심사센타에서의 회원자격 조사시 입회신청서 기재사실에 대하여 적절한 확인을 거쳤는지 여부도 조사하여 카드회사의 엄격한 카드발급을 유도하고, 이 과정에서 직장, 재산상태, 수입 등 카드발급기준을 준수하지 않고 카드를 발급한 경우 카드발급배경에 대한 조사를 통해, 필요시 관련자의 공모여부도 수사할 수 있다.

V. 결 론 — 바람직한 대응방안

신용카드범죄가 심각한 양상에 들어선 미국 등의 경험에서 카드범죄의 추세를 읽는다면, 신용카드 관련범행수법의 급속한 발달은 범죄자와 범죄조직에게 이전에 경험하지 못했던 범행기회를 제공할 것으로 보이며, 이는 경찰 등 수사기관에도 새로운 도전으로 다가올 것이다.

그러나 한 부분의 급속한 발전이 반드시 해당 부문에서의 범죄의 증가로 연결될 필연성은 없는 것이므로, 사회의 기본인 신용을 유지하고 신용카드범죄로부터 사회를 보존하기 위해 은행계 신용카드사기 피해방지를 위한 전략을 개발할 필요가 있는 바, 카드범죄의 발생과 해결에 관계된 각 당사자들의 바람직한 대응전략을 살펴보기로 한다.

1. 경찰

전통적인 범죄수사기법과는 다른 새로운 유형의 기술과 수사기법을 원하는 신용카드범죄에 효과적으로 대응하기 위해 경찰은 복잡한 신용카드사기행각을 수사할 수 있는 역량을 키워야 할 것이다.

우선 신용카드범죄를 수사함에 있어 FBI, POSTAL SERVICE, DEA, SECRET SERVICE, 지역경찰, 세관 등이 비밀수사나 공조수사를 통해 긍정적인 결과를 도출한 미국의 예에서 볼 수 있듯이 신용카드범행의 지역적 광역성으로 인해 범죄정보의 수집 및 수사에 기관별, 지역별 범죄정보 및 수사의 공조가 불가피한 것으로 보인다.

또한 신용카드범죄를 범하는 조직의 조직구조와 범행이 이루어지는 일련의 과정에 대한 이해가 있어야 필요한 범죄정보에 대한 정확한 접근과 수집이 가능할 것이므로, 신용카드범죄조직의 조직구조와 행태를 파악하는 것도 향후 수사의 중요한 정보가 될 것으로 보인다.

1994. 3. 16. 미국의 법집행기관은 신용카드를 위조하는 중국계 갱 WO HOP TO를 급습하여 일당을 체포하면서, 당해 범죄자의 체포보다 더욱 귀중한 것으로 평가되는 카드위조조직구조 및 임무에 관한 정보를 발견하였는 바, 이는 카드위조범죄조직의 일반적인 조직구조와 활동구조를 설명해 주는 것으로, 그 내용은 다음과 같다.

위조조직은 먼저 카드위조를 위한 준비로 플라스틱원판, 홀로그램, 자기띠 등 카드위조에 필요한 자료를 홍콩 등지에서 밀수입을 담당하는 위조재료밀수책 1명, 위조에 필요한 재료와 설비를 제공하는 대가로 현금을 수송하는 현금수송책 1명으로 구성되어 있다.

또한 본격적인 카드위조작업은 컴퓨터, Laminater, Tipping Foil 등을 이용해 쓰레기통 등에서 얻은 카드정보를 이용해 카드를 만들고 자기띠에 암호화된 정보를 입력하는 실제적인 카드위조작업을 담당하는 카드위조책 2명에 의해 이루어지며,

상대방을 안심시켜 위조된 카드의 불법사용을 안전하게 하기 위해 위조된 신용카드와 함께 제시될 신분증명서를 위조하는 신분증 위조책 2명, 일단 위조된 카드를 식료품점, 주유소, 레스토랑 등지에서 실험적으로 사용해보는 조직원 1명이 있다.

이후 본격적인 위조카드 사용을 위해 runner라 불리는 다수의 하위행동원이 있다.

runner는 조직 우두머리의 지시에 따라 위조된 신용카드를 사용해 물품구입 및 현금인출을 하였는데, 미국 서해안 전역을 따라 여행하면서 단시일내에 보석, 가죽제품, 전자제품 등 고가품을 구입하였다.²⁵⁾

이러한 전문적이고 조직적인 범죄에 대응하기 위해, 수사기관도 전문성과 조직성을 갖추어야 하

25) KEITH SLOTTER, Plastic Payments: Trends In Credit Card Fraud, F.B.I Law Enforcement Bulletin, 97. 6. 1, 5면.

는데, 이를 위해 범죄정보의 수집과 효과적인 수사 기법을 개발을 담당하는 TASK FORCE의 구성과 이러한 정보와 수사기법을 활용하여 카드범죄를 효율적으로 제압할 전담수사요원이 필요한 것으로 보인다.

2. 카드회사

가. 기술적인 대책

지금까지 카드사기를 방지하기 위해 사용되어 오던 홀로그램 등 여러 보안장치에 결점이 있어, 카드회사에서는 고객 신분확인 및 거래승인에 필요한 사항에 대해 여러 보안장치를 강구하고 있다.

그중 하나로 25년전부터 사용되던 카드표면에 사진을 넣는 보안장치의 경우 불법사용자가 사진을 쉽게 교체할 수 있어 카드의 불법적 사용을 막기에는 역부족인 것으로 드러나, 코닥, 제록스 Gemplus 등 여러 사진관련회사에서는 판매시점에서 가맹점의 단말기에 의해 고객과 카드의 진위 여부를 확인할 수 있도록 고객사진을 디지털 암호화하여 자기띠에 입력하는 기술을 개발하였다. 뿐만 아니라 카드회사는 자기띠에 고객의 지문, 고객에 관한 정보를 디지털 방식으로 입력함으로써 부가적인 개인 식별장치로 활용할 수 있는 기술의 개발 및 활용을 시도하고 있다.

또한 차세대 기술은 카드안에 컴퓨터 칩을 심는

스마트 카드의 출현을 가능하게 하였는데, 스마트 카드는 카드의 자기띠 안에 암호화된 데이터 외에 카드안에 마이크로프로세서 기억칩을 포함하고 있어, 보안기능이외에도 많은 정보를 저장함으로써 지금까지 어려웠던 여러 가지 확인과 거래를 가능하게 하는 등 그 우수성이 인정되고 있다.

그러나 이러한 새로운 보안기술도 금세기 안에는 현실적으로 사용되기에는 어려운 것으로 평가된다. 스마트카드의 사용에 필요한 비용이 74억\$에 이를 것으로 추산되는데 반해, 이러한 비용을 조달할 능력이 아직 카드회사에는 있지 않으므로 비용조달문제 해결없이 스마트 카드 등의 현실적인 사용은 어려울 것으로 보인다.²⁶⁾

나. 카드발급상의 대책

범죄자의 입장에서 카드범죄의 목적 또는 수단이 될 카드매도의 증가는 범행의 용이를 가져다 준다는 점에서 카드범죄의 대상이 되는 신용카드의 발급을 일정부분 제한할 필요성이 있는데, 카드발급시에 회원가입신청서에 기재한 내용을 카드심사센터에서 내용의 진정성, 소득규모 및 소득의 안정성, 신용상태 등을 정확히 조사하면 우리나라 카드범죄중 가장 큰 부분을 차지하는 미변 세사기문제는 많이 해소될 수 있을 것이다.

신용카드 부정사용으로 인한 장기연체규모가 커지자²⁷⁾ 신용카드업계에서도 신용카드회원 및

26) Mastercard사에 따르면 1996년 기술투자액은 117.5백만\$임(95년에 비해 19.5% 증가), Annual reports of Mastercards, 1996, 31면

연체내역의 관리강화를 위해 카드납발을 방지해야 할 필요성을 느끼고, 카드납발 방지를 위한 최소한의 신용카드 발급기준을 설정하였다.

이 기준에 따르면 일정한 직장을 가지지 못한 경우 연 근로소득 7백만원 이상, 최근 1년간 재산세 납부실적이 만원 이상(과표기준 1,000만원, 시가기준 5천만원에서 1억원 수준), 최근 1년간 종합소득세 납부 30만원 이상 등에 해당할 경우에만 카드를 발급한다는 기준을 제시하였으며, 18세 미만자에 대한 카드발급은 중지토록 하고 카드의 신규 및 경신발급시 회원사에 이 기준을 준수하도록 하여 카드납발을 막기 위한 조치를 취하였다.

한편 카드연체자의 신용정보 집중기준을 기존 6개월이상 연체자에서 3개월 이상 연체자로 강화하고, 1개 카드사가 일정카드회원을 연체자로 등재한 경우 다른 카드사도 해당연체자에 대한 카드거래를 중지토록 의무화하였고, 복수카드 보유를 통한 과소비와 다중연체발생 등 부작용 방지를 위해 4개사 이상에서 카드를 발급받은 자의 카드이용정보를 카드사가 공유하여 연대관리에 활용하는 복수카드조회시스템 도입하였다.²⁸⁾

또한 문제가 되고 있는 자기명의카드 부정사용사기 고소를 줄이기 위해 '97. 1월부터는 5백만원 이상을 6개월이상 연체한 자로서 고의성이 있

다고 판단되는 경우에만 카드사용대금 미납자로 고소하여, 수사기관에 대한 무절제한 고소를 자제할 것을 결정하였다.

다. 피해예방을 위한 홍보 등

카드범죄확산방지를 위해 이러한 제도적 장치와 더불어 경찰과 신용카드사에서 피해사례를 분석²⁹⁾하여 카드회원에 대하여 피해예방을 홍보하는 것도 필요하다고 보인다. 또한 외국에서 crime stopper 제도의 일환으로 신용카드범죄자 체포에 결정적 단서를 제공하는 사람에 대하여 카드사에서 일정한 신고보상금을 지급하는 사례³⁰⁾가 있는바, 카드범죄의 미연 예방과 범죄자 검거를 위해 이들 제도의 도입검토가 필요한 것으로 보인다.

3. 가맹점

카드가맹점이 카드거래시 매출전표상 서명과 카드 뒷면의 서명을 대조하고, 카드조회시 카드자기체 내의 주민등록번호와 카드 제시자의 나이, 성별 등의 확인을 치밀히 함으로써 신용카드 부정사용피해를 줄이는 노력이 필요하다. 또한 위조카드 불법사용에 따른 피해를 막기 위해 위조카드식별요령을 교육할 필요가 있는데, 카드 전면에는

27) 7개 전업사의 2년이상 연체액(96. 6월말)은 1,291억원으로 자기자본의 21.3%에 해당함

28) 신용카드업무 개편방안, '96. 12. 25, 신용카드업협회.

29) 캐나다의 경우 매년 3만 7천여건의 카드가 분실 또는 도난되어 5,000만불이상의 카드사기사건이 발생하는데, 그중 8,000여건은 직장부근, 탈의실 등지에서 분실되고, 6,000여건은 주차된 차안에서 도난당하며, 5,000여건은 사용후 회수하지 않아서 분실하는 것으로 분석되었다.

30) 캐나다의 경우 카드회사에서 500\$을 지급함

홀로그램을 확인함으로써 카드의 위조여부를 알아 낼 수 있다.

적법하게 발행된 카드는 제조시 홀로그램을 플라스틱판 안에 집어 넣지만, 위조된 카드는 카드원판에 데칼코마니기법으로 홀로그램을 전사시킨다. 따라서 위조된 카드의 경우 홀로그램은 카드안에 박히지 않고 카드위에 찍히게 되므로 카드 표면위로 약간 올라와 있어 손으로 만질 경우 이를 촉각으로 느낄 수 있거나, 눈으로도 확인할 수 있다.

또한 우리나라의 카드범죄 피해를 확대하는데 큰 역할을 하고 있는 허위가맹점의 문제는 카드대출행위를 모두 고발한다면 많은 경우 해결이 가능할 것으로 보이며, 또한 불법적인 카드대출은 실무적으로 보면 미변제사기사건의 필수코스로 보이는데, 카드대출을 받은 카드회원이 이를 미납한 경우 이는 대금이 미변제될 확률이 높으므로 일상거래에 의한 대금미납자보다 빨리 탈회시키는 것이 추가적인 피해를 방지하는데 필요할 것으로 보인다.

4. 카드회원

카드관리 부실로 인해 피해를 입지 말아야 할 것이며, 이를 위해서는 일상적인 피해예방 교육이 필요한 바, 참고로 인터넷상의 hot line card protection³¹⁾에 게재된 카드피해예방을 위한 10가지 방법은 다음과 같다.

① 근무지주변에 카드를 방치하지 말 것. 가장 카드도난이 많이 발생하는 장소임, ② ATM자동뱅킹기에서 사용가능하다면 개인비밀번호 관리를 철저히 하고, 이를 기록해 두지 말 것, ③ 차량에 카드를 방치하지 말 것, ④ 카드사용후 돌려받을 때 자기 카드인지 확인을 철저히 할 것, ⑤ 여행시 카드 안전하게 보관해 두거나, 여의치 않을 경우 차라리 휴대할 것, ⑥ 분실후 2, 3일 내에 범행이 이루어지므로 분실, 도난시 즉각 보고할 것, ⑦ 새 카드를 배달받는 즉시 카드이면에 서명할 것, ⑧ 카드종류, 번호 등의 리스트를 작성하여 분실시 신속, 정확하게 신고할 것, ⑨ 매월 청구서에 기재된 내용이 자기가 사용한 것이 확실한지 확인을 철저히 할 것, ⑩ 자신이 전화한 믿을 만한 회사가 아니면 전화로 카드번호 불러주지 말 것 등이다.

31) WWW. cyberplex. com/hotline/

마약류 통제를 위한 국제협력관계고찰

윤성태

부산지방경찰청 금정경찰서 형사과장(경정)

나. 아메리카주

미주 대륙은 중남미의 생산국과 북미의 수요국으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 최대의 수요국과 최대의 생산국을 모두 포함하고 있는 미주 대륙의 마약관련 문제는 국가간의 분쟁을 야기할 정도로 심각한 지경이며 어느 한쪽도 이익을 볼 수 없는 제로섬 게임(Zero-Sum Game)임을 당사국들도 인식하고 있다.

최근의 유엔마약위원회 회의에서 볼리비아와 베네주엘라, 에콰도르, 파나마 등의 남미 국가들이 마약문제가 특히 취약국가의 경제, 사회적 안정과 지속적인 개발을 저해함을 강조하며 생산국과 소비국이라는 단순한 구별 같은 이분법적 논리를 극복해 책임을 공유하는 국제적 해결분위기 조성이 우선돼야 한다고 주장하고 있다. 이들 국가들은 미국이 주도하는 UN의 대체작물 개발이론에도 불구하고 사실상 성과를 거두지 못하고 있음을 언급하고 새로운 해결책 모색이 필요한 실정을 지적하고 있다.

미 국

매년 500억 달러라는 막대한 자금을 불법마약 남용에 사용해 불법마약류의 최대 소비국으로 불리는 미국은 마약류의 통제를 위해서도 연간 250억 달러의 막대한 예산을 쏟아 붓고 있다. 지리적으로 코카인 최대 생산지인 남미와 가까운 데다 최근에는 동남아산 헤로인 유입이 늘어 이들 국가에 대한 감시를 통해 밀매조직을 적발하고 UN을 통한 국제협력강화로 마약류공급억제 활동에 치중하고 있다.

마약류 중에서 코카인은 미국에서 가장 많이 남용되는 마약류로 85년이후 코카인을 농축시킨 형태인 크랙(Crack)이 주로 제조, 판매되고 있다. 주로 남미에서 미국과 멕시코 국경지역이나 서부 카리브 해안지역으로 유입되던 것이 이 지역에 대한 단속이 강화되자 미국 동부와 동부카리브해안, 동부 바하마지역 등으로 밀반입 경로가 점차 다양화되고 있다.

미국내에서 소비되는 헤로인은 동남아산, 서남

※ '96. 12. 6호에 이어서 계속 연재.

아산, 멕시코산, 남미산의 순으로 특히 동남아산은 높은 순도와 수백 킬로그램씩 대량으로 밀반입되는 것이 특징으로 91년에는 전체 헤로인 압수량의 88%, 92년에는 56%를 차지하고 있으며 중국과 태국계 조직이 주로 밀수에 관여하고 나이지리아인등 아프리카인이 운반책으로 자주 이용되고 있다. 서남아산 헤로인은 10-20Kg씩 소량으로 반입되고 있는데 파키스탄, 레바논, 아프가니스탄, 이란의 범죄조직들이 불법유통을 담당하고 있고, 서부 연안지역 도시 또한 멕시코산 헤로인 구입이 용이한 관계로 헤로인 남용 증가추세에 있다.

헤로인 투여방법도 AIDS 감염을 우려한 듯 기존의 주사방법에서 코흡입으로 변하고 있으며 흡연 방법도 보고되고 있다. 특히, 흡연이나 코흡입이 가능한 신품종 'Smack' (헤로인의 속어)은 효과가 매우 강력하고 1회 복용 비용이 10달러 수준으로 많은 중독자와 사망자를 내고 있다. 또, 헤로인과 코카인을 혼용하는 'Speedball' 이 성행되고 있는데 이는 주로 크랙 사용자가 크랙사용 끝에 기분이 침체되는 효과를 중화하기 위해 헤로인으로 끝내는 방법을 말한다.

이외에 미국내 마리화나의 사용자는 일부 지역이 사용을 합법화하고 있는 가운데 그 수를 추정하기조차 어려운 실정이고 최근 25세 이하의 청소년들 층에서는 'Blunts' 라는 이름을 가진 담배 형태 대마의 남용이 크게 확산되고 있다.

하와이와 서부연안지역에서 주로 남용되는 필로폰은 'ICE' 라 불리는데 다른 마약류에 비해 미국내에서 제조되는 비율이 높으며 미국과 멕시코

국경부근에서 암약하는 범죄조직이 제조물질을 밀반입해 밀조, 밀매하는 것이 보통이다.

세계최대의 마약시장이라는 오명을 벗지못하고 마약남용으로 인한 각종손실과 피해를 어느나라보다 심각하게 느끼고 있는 미국은 대통령을 정점으로 국가적 역량을 총동원하여 마약남용의 폐해에 대처하고 있다. 어느 나라보다도 UN의 마약통제 정책에 적극적이며 주도적인 역할을 수행하고 있으며 남미등 밀반입국들에 대한 정치, 경제적인 규제와 원조조치도 심심찮게 발표하고 있다.

취임과 동시에 '마약의 저주'를 퇴치하기 위해 총력을 기울인 '부시 행정부'에 이어 '클린턴 행정부' 역시 마약류의 생산과 경유국간의 국제협력 강화를 대마약 정책의 주요 목표로 설정하고 올해 들어 중남미 국가에 대한 보다 많은 원조제공 의사를 표시하며 마약류 경작 근절을 위한 자금지원의 증액을 의회에 요구, 올해 3억 5천만 불이었던 원조 예산을 95년 4억 2천 780만 불로 증액했다.

또한 94년 대비 8%가 증가한 132억불의 95년 대마약예산을 단속기관의 운영이나 중독자 치료 및 예방프로그램을 위해 사용할 예정이다. 현재 폭발적인 추세로 마약류 남용자가 늘어나는 것을 막는 가장 빠르고 경제적인 방법은 중독자에게 치료의 기회를 확대해 재범을 방지하는 것이라고 판단하고 있는 미국당국은 중독자 치료프로그램 확대와 그와 관련한 예산의 증액을 검토하고 있다. 미국은 또, 정치 경제적으로 혼란 상황에 처해 있는 대부분의 마약류 생산국들이 마약류 식물의 재배와 합성을 억제하고 불법거래를 저지할 수 있도록

록 이들 국가들이 마약류 수출에 의존하고 있는 국가 경제에 대해 대체작물재배를 위한 지원을 경제적, 물리적인 제재와 함께 추진해야 한다는 입장이 다.

마약류 생산국들에 대한 이러한 미국의 제재는 부시, 클린턴 행정부를 거치면서 점차 단호해지고 있는데, 마약류의 생산국과 통과국에 관련한 미국의 정책은 미국과 마약류통제에 완전하게 협조하지 않거나 마약류거래와 생산통제에 있어 자국 내에서의 적절한 조치를 취하지 않는 국가는 1961년 제정된 '대외원조법' 등 관련법규에 의거해 인도주의적인 원조를 제외하고는 일체의 원조를 중단하고 마약단속 비협조국에 대해서는 원조삭감·주요 수출품에 대한 과세인상·외국차관 도입저지 등 경제제재조치를 강구하는 법률을 만들고 있으며 국제기구로 부터도 자금을 빌리지 못하도록 하는 방안을 추진중이다.

최근 미 국무부가 95년에 의회에 제출한 '국제 마약통제 전략보고서(INCSR)'를 통해 140여개국의 최근 주요마약류 생산실태 등을 발표하면서 미 국무부는 마약생산 또는 유통경로는 제공하는 마약우범국 31개국, 마약단속 비협조국 6개국, 지속적인 경제 대상국 3개국 등으로 지정, 발표하였다.

'마약우범국'은 아시아주에 아프가니스탄, 미얀마, 캄보디아, 중국, 홍콩, 인도, 라오스, 말레이시아, 파키스탄, 대만, 태국, 베트남등 12개국이고, 중남미에 바하마, 벨리세, 볼리비아, 브라질, 콜롬비아, 도미니타(공), 에쿠아도르, 과테말

라, 아이티, 자마이카, 멕시코, 파나마, 파라과이, 페루, 베네수엘라 등 16개국, 중동지역에 이란, 리비아, 시리아 등 3개국, 아프리카에 나이지리아를 포함하여 총 31개국이다.

'마약단속 비협조국'으로 콜롬비아, 아프가니스탄, 나이지리아, 이란, 시리아, 미얀마 등 6개국을 지정했고, '경제 대상국'으로 리비아, 파라과이, 파키스탄 등 3개국을 지정했다

캐나다

캐나다의 마약류 남용은 확대 추세를 보이고 있으며 마약류의 남용이 원인이 되는 폭력사건이나 고속도로에서의 대형 교통사고 등 심각한 사회문제가 되고 범집행이나 의료적 조치의 부담이 되고 있기도 하다.

벤쿠버, 터론토, 몬트리올 등 대도시권에서 주로 남용되고 있는 헤로인의 중독자는 2만 8천명정도로 추정되고 그 중 몬트리올 지구에 거주하는 사람이 가장 큰 비율을 차지하고 있다. 캐나다로 헤로인을 밀수하는 조직은 주요생산국이나 중계국의 마약관련 범죄조직과 관련을 맺고 있다.

코카인은 캐나다에서 손쉽게 구할 수 있는 마약류 중 하나이다. 순도도 높은 것이 많아 거리에서 압수한 것 가운데에도 순도 90%에서 98%까지의 것들이 드물지 않다. '크랙'의 남용도 늘어 저연령층이나 빈곤층 사이에서 급격한 신장세를 보이고 있으며 코카인에 헤로인을 혼합하거나 L.S.D.를 혼입하기도 한다. 코카인 밀수는 콜롬비아 마약조직이 지배하고 있지만 1989년경부터

는 중국계범죄조직이나 자메이카인 범죄조직이 코카인 유통에 침투하고 있다는 정보도 있다.

캐나다에서는 또, 건조대마, 대마수지, 액체대마를 도처에서 입수할 수 있다. 이중 대마수지가 가장 많이 남용되며 서남아시아가 주요 공급원이다. 건조대마는 멕시코, 콜롬비아, 태국, 자메이카, 트리니다드토바코 등이 공급국이며 액체대마는 주로 자메이카에서 밀수된다.

[콜롬비아]

콜롬비아의 코카인 제조량은 세계 제일로 전세계에 유통되고 있는 코카인의 85%를 공급하고 있다고 알려져 있고, 코카인의 생산은 코카 재배의 중심지인 페루, 볼리비아에 이어 세번째이다. 코카인 공급조직들은 코카인의 생산에서 판매시장(미국, 유럽등)의 도매부문까지 관련을 맺고 있으나 대부분의 코카인 중간원료(Pasta de Coca, Base de Coca)는 페루나 볼리비아로부터의 수입에 의존하고 있다.

콜롬비아 남동부 아마존 지역을 중심으로 코카인이 대량으로 생산되고 있는데 그중 Guaviare 주에 23,900헥타르의 코카 재배지가 분포하여 주 재국 총 재배면적의 60%이상을 점유하고 있다.

코카인의 최대소비지인 미국과 인접해 있다는 지리적 조건 등으로 코카인 밀수의 중심지가 되었다. 콜롬비아에는 오래 전부터 에메랄드 밀수가 이뤄지고 있었고 그를 위해 구축된 밀매망이 최근에는 대마에 이어 코카인을 밀수하게 되었다.

최근 들어 콜롬비아 정부의 단속이 엄격해 지면

서 대규모 공장들이 사라지고 2,000-3,000개소에 달하는 소규모 밀조공장 형태로 제조되고 있다. 정제된 코카인은 코카인 카르텔(콜롬비아의 4대 코카인 카르텔-Medelin, Cali, North Atlantic, Bogota/Barranquilla Group)에 의해 북부에 있는 출하기지로 운반, 항공기나 선박 화물편을 통해 미국이나 유럽으로 대량 밀매된다.

최대 코카인 조직인 '메델린 카르텔(Medelin Cartel)'은 미얀마에 근거를 둔 SURA와 지원협정을 맺어 헤로인 제조에도 깊숙이 관여하고 있고 일본내 범죄조직인 야쿠자와도 연대해 일본내 시장판매를 목적으로 코카인 밀수에 가담하고 있다. 콜롬비아의 코카인 카르텔은 아마존 유역 하천을 통해 코카인을 브라질로 밀반입하고 있으며 베네주엘라와 브라질을 여행자와 무역회사 등을 이용, 자금세탁기지로 삼고 있다

콜롬비아의 양귀비 재배면적이 급속도로 확산되고 있는 바 1990년 경찰당국이 확인한 재배면적이 약 1,000헥타르 였는데 1994년에 20,270헥타르가 확인되어 최근 4년간 재배면적이 20배로 확대되었으며 미국 마약청(DEA)의 정보에 따르면 콜롬비아는 현재 미얀마, 라오스, 아프가니스탄에 이어 세계 제4위의 양귀비 생산국으로 밝혀졌다.

양귀비재배 확산원인은 미국시장내 헤로인 수요가 1992년 소비인구 180만 명에서 1993년 230만 명으로 증가하는 것에 기인하여 생산량을 배가하고 있고, 콜롬비아 마약조직들의 상품 다변화 전략으로 양귀비를 전략상품화하고 있기 때문

으로 분석된다.

콜롬비아는 95년도에 대부분의 조직적인 마약 카르텔인 메데인카르텔, 칼리카르텔 등 마약공급 조직을 사법처리했으며 세계 압수량의 25%가 넘는 69톤의 코카식물(추정액 약10억달러)을 압수했다고 밝혔다.

콜롬비아는 국민 1,000명당 대마초 흡연 53명, 코카인 15명, 신경안정제 38명 등이 남용하고 있는 것으로 추정하며 마약퇴치운동에 정부예산의 약 5%(94년 19억6천불)를 투입하고 있고 최근 10년간 '마약과의 전쟁' 수행 과정중 대통령 후보 4명, 법무장관 1명, 대법관 18명, 검찰총장 1명, 판사 15명 및 경찰관 3,383명이 희생된 것으로 발표하였다.

현재 '삼페르' 대통령은 마약거래의 국제화를 심각하게 인식, '마약의 국제적 분쟁에 대한 콜롬비아의 역할'이라는 대마약 단속정책을 수립하고 정부기관 및 민간단체를 비롯한 전국민의 참여와 유기적 협조를 바탕으로 대마약 정책을 수립, 시행중에 있다.

[볼리비아]

세계 최대의 코카인 생산국인 볼리비아는 아직도 코카인사범이 주종을 이루며 필로폰 사범은 점차 감소하고 있다. 지난 10년간 코카재배억제를 위한 대체작물을 재배(50%정도 대체)하고 있으며 동시에 코카 재배지역을 제거하고 있는 중이다. 볼리비아에서 마약류남용은 정치와 사회의 부패에 심각한 악영향을 줄 정도였으나 최근에는 정부의

적극적인 관여로 차츰 개선되고 있다.

[아르헨티나]

마약류범죄가 다른 강력범죄를 유발하는 등 심각한 사회문제화 되고 있는 아르헨티나는 경찰, 관세청 등 범정부적인 기관상호간 협조와 미국, 페루 등 주변국과의 협정체결, 민간부문의 마약류예방 활동(33개 단체설립)을 통해 마약류통제를 강화하고 있다.

다. 유럽주

민주와 공산주의의 양체제 시대가 통합하는 과정에서 충격과 후유증, 크고 작은 국지전, 유럽통합이라는 정치 사회적 과제 속에 그 어느 때보다 혼란스러운 유럽대륙에서는 최근 들어 마약류의 남용과 그와 관련된 범죄가 급속한 증가 추세를 보이고 거의 모든 나라에서 헤로인, 코카인, 대마와 각성제의 압수가 늘고 있다.

서유럽 여러 나라에서는 대마가 가장 광범위하게 남용되고 있으며 헤로인, 코카인의 순으로 남용 추세를 보이고 있다. 동유럽은 최근 마약밀매의 경유지로 이용되면서 남용도 늘고 있으며 밀수된 마약보다 자체국에서 생산되는 것이 더 큰 문제가 되고 있다. 유럽국제형사경찰기구(EUROPOL)에서는 마약밀매가 불법무기거래 조직이나 반정부단체와 연계되어 있다고 보고 국경지역에 마약단속을 강화하고 있다.

유럽 대륙의 여러 나라들은 서유럽과 동유럽에 관계없이 나름의 심각한 마약류 관련 문제를 안고

있으며 회원국의 상당수가 제약업이 발달한 국가 들인 EU의 공통 관심사 중 하나는 마약관련 문제 의 공동대책에 있기도 하다. UNDCP회의에서 유 럽대표들은 하나같이 UNDCP의 역할을 평가하 며 UN범죄예방위원회(UNCPCJ) 등과의 협력 을 통해 범죄적 측면에서의 접근강화의 필요성을 강조했다.

EU는 또, UNDCP의 사업예산 확보를 위한 기여금의 증액을 바라고 있으며 국제금융기관이 마약통제 사업에 참여 할 것을 촉구했다. 마약에 의존하는 경제체제가 지속적인 개발을 저해한다는 점을 감안 사회개발 정상회의가 마약공급 차단을 위한 지원을 토의할 수 있기를 희망하며 법률적인 조치만으로는 부족한 마약 통제에 수요측면의 차 단을 위한 방안의 제시가 필요함을 강조하고 있다.

[러시아 연방]

최근 러시아에서는 마약과 향정신성물질의 불법거래가 증가하고 있고 남용자는 전체인구의 10%이상인 약 150만 명으로 추정되어 최근 10 년간 남용자수가 이전보다 2배이상 증가하고 있 다. 94년의 마약류관련범죄는 7만 4천명에 달해 89년의 2배이상, 85년의 4.5배에 달하고 있다.

마약류의 남용은 이전에는 극동, 불가강분지, 북코카서스 지역에 한정돼 있었으나 최근 러시아 내 거의 모든 지역에서 발견할 수 있다. 이같은 약 물남용의 확산은 약물가격의 급등과 함께 사회전 반에 마약범죄가 생겨날 소지로 작용하고 있다. 러 시아연방내에 2,000여개에 달하는 마약범죄조직

이 있고 이들은 계속 증가 추세에 있다고 한다.

러시아의 각 지역과 구 소련의 여러 나라, 동유 럽에 걸친 범죄조직의 긴밀한 제휴가 두드러지고 있다. 현재 러시아 내에서 압수되는 약물의 1/3이 아제르바이잔이나 카자흐스탄 등지에서 밀수된 것 이었다. 러시아 연방의 영역은 점차 동남아시아, 서남아시아산 마약류의 통과지점으로 사용되고 있 는데 1993년 2월에는 이스라엘, 독일 당국과 협 조하에 상크트페테르부르크에서 콜롬비아로부터 러시아 경유로 서유럽에 밀반입 되려하는 1톤이상 의 코카인을 압수하기도 했다.

[프랑스]

최근 매년 마약류 사범의 밀매 행위가 급증하고 있으며 수범도 교묘해지는 추세를 보이고 있다. 이 에 대해 95년에 마약류남용과 거래에 대한 기금을 증가시켰으며 마약류퇴치를 위한 노력을 배가하고 자금세정행위에 대한 엄격한 규정 마련, 공해상에 서의 밀수와 원료물질 통제에 노력을 기울이고 있 다. 마약류 수요감축은 국민보건 문제와 함께 사회 통합 차원에서 관리하고 공급억제를 위해 법집행 기관의 상호협력을 강화하고 있으며, 마약관련법 집행은 치료 및 재활프로그램과 AIDS확산 방지 와 같은 불법 수요감축정책으로 보충하고 있다.

프랑스 정부는 '93년이후 유럽 각국의 행정준 비 미비 및 쉐켄조회시스템(SIS)의 기술적 문제 점을 들어 수차에 걸쳐 쉐켄조약 (* 쉐켄조약은 프랑스, 독일, 베네룩스 3국 등 EU내 9개국간 국 경에서의 검문·검색철폐하기 위한 것으로 '90년

6월 체결된 것)의 발효를 연기한데 이어 '95.9월 시라크 대통령은 유럽 각국간 마약 및 테러분자의 자유로운 왕래를 방지하기 위한 쉥겐조약의 발효 시기('96. 1월)를 또다시 연기했으며, 이 조약은 테러범과 마약의 유입을 우려한 일부 회원국의 소극적 태도로 발효가 계속 지연되고 있다.

[네덜란드]

네덜란드는 유럽의 관문으로 서유럽 마약유통의 중심지로 알려지고 있다. 네덜란드에는 현재 1만5천에서 2만 명 가량의 약물중독자가 있으며 이러한 마약류의 남용은 사회 경제적 소외집단, 특히 소수인종 사이에서 증가하고 있다. 코카인의 남용이 증가하고 있으며 헤로인 남용자는 향정신성 약품이나 알콜등을 병용하는 경향을 보이고 있다.

네덜란드 정부는 마약류 사용의 위험은 마약 자체가 개인의 정신과 육체에 미치는 영향과 함께 사용자의 범위와 사용되는 환경에 좌우된다고 보고 마약의 종류에 따라 대책을 달리하는 입장을 마약류 단속의 전면에 내세우고 있다. 따라서 대마 제품의 소량 거래(30g 이하)에 있어서는 경찰이 현장을 목격했을 경우를 제외하고 경찰 수사와 압수를 하지 않았다.

그러나 최근 네덜란드 정부는 유럽 각국 정부의 비난을 의식, 최근 대마초 합법판매 한도량을 30g에서 5g으로 감소시켜 자국으로 몰리는 마약관광을 줄이는 정책을 지속 시행하고 있으나 의회는 마약중독자에 한해 헤로인을 무료 배급하는 법안을 추진이다.

[영 국]

영국에서 남용되는 마약류는 대마, 필로폰, 헤로인, 코카인등이며 93년 한해만 대마를 60톤이상 압수했을 정도로 대마 밀매의 확산이 급속하게 이루어지고 있으며 이러한 광범위한 남용 확산으로 인해 영국내에서는 대마 흡입의 합법화 주장까지 일고 있다고 밝혔다. 영국 역시 캐나다와 같이 헤로인 중심에서 코카인의 남용이 점차 늘어나고 있고 청소년층을 중심으로 필로폰의 남용이 확산일로에 있다. 특히 청소년층에 대한 예방과 홍보활동에 주력하고 있는 영국은 마약류범죄로부터 사회의 안전을 보호하기 위해 94년 10월부터 강력한 법집행과 교육 및 예방을 강조하는 3개년 계획을 수립해 시행중이다.

[독 일]

독일의 마약류 상황은 최근 10년간 극도로 악화되고 있다. 현재 독일 국내에 있는 마약상습자는 대략 13만 명이 있다고 추정되고 1992년에는 1만5천명이 넘는 새로운 '강성마약(Hard Drug)'의 상용자가 있는 것으로 보고되고 있다.

독일에서 문제의 중심이 되는 마약류는 헤로인이다. 아편계 마약중 유독 많이 남용되는 헤로인은 대체로 터키를 생산지나 중계지로 해서 밀수된 것이다. 코카인의 독일 유입 역시 매년 증가하고 있는데 밀수는 주로 남미 사람에 의해 이루어지는데 유럽에서의 공급은 유럽범죄조직에 의해 이뤄진다고 알려져 있다.

[스위스]

스위스 당국에서는 총 700만 명의 국민중 약 3만 명에 달하는 인구가 마약류에 심하게 중독된 것으로 추산하고 있다. 이에 따라 91년부터 국가차원의 통제계획이 시행됐고, 국제형사경찰기구(ICPO)와 협력을 강화하여 범죄행위에 대항하는 노력을 배가해 체포자수가 급증 추세에 있으며 이를 소화해 낼 교도소를 추가로 건설 중에 있다. 수요감축 노력의 하나로 마약 중독자와 치료센타를 증설했고, 학교와 지역사회의 마약류퇴치 캠페인을 통해 예방사업을 수행하고 있으며, 특히 마약류 중독자의 치료는 정부의 엄격한 감시하에 이루어지고 있다.

라. 오세아니아주

[호주]

호주는 동남아시아와 남미산 마약류의 주요 시장이며 대마, 필로폰순으로 많이 남용된다. 대마는 가장 널리 남용되는 마약류로 1991년 이후 청소년층의 남용이 급증하고 있고, 자국의 실태조사 결과 저 연령층을 중심으로 32%의 국민이 남용하고 있다고 알려졌다.

헤로인의 거래를 지배하고 있는 중국계 호주인들의 조직범죄 집단은 홍콩, 말레이시아, 싱가포르, 태국 등의 마약범죄조직과도 긴밀한 연계를 맺고 있으며 최근에는 베트남계 조직범죄 집단이 밀매에 크게 침투하고 있다고 한다.

호주에서 사용되는 암페타민은 대부분 자체에

서 생산된 것으로 대마 다음으로 남용되며 '오토바이 폭주족' 폭력조직이 제조, 유통망을 장악하고 있다. 코카인은 대부분 콜롬비아 조직과 연계되어 밀수가 대형화되고 점차 증가하고 검거 건수 역시 1년사이 2-3배의 증가를 보이고 있다.

과거에는 소량의 헤로인이 항공화물을 이용해 밀수됐지만 최근에는 화물을 통한 밀수가 증가추세에 있고 환각제인 MDMA, L.S.D.가 도시의 젊은층에 확산되고 있다. 호르몬 강화제(Anabolic Steroids)역시 과거에는 보디빌더나 대중선동가, 프로 스포츠맨등 특수 직업인 사이에서 사용했으나 최근 들어 아마추어 스포츠맨, 10대 학생들에게 까지 남용이 확산되어 사회문제가 되고 있다.

호주의 마약밀수와 탈세 등에 수사 주무 기관인 호주 경찰측은 마약류 불법유통에 대한 단속과 함께 최근 돈 세탁 방지와 관련한 대응책을 마련중에 있다. 호주는 세계 마약 최대 생산지인 아시아 지역과의 긴밀한 협력에 중요성을 두고 있으며 자금세정방지를 위한 수사관들의 교육을 시행하고 있다. 또한 Harm Reduction 전략(마약사용에 따른 AIDS 및 세균감염등 위험요인의 감축전략)의 시행으로 정맥주사로 마약류를 투여하는 중독자의 AIDS 양성환자 발생률을 세계에서 가장 많이 낮추는데 성공한 것으로 알려졌다.

[뉴질랜드]

자국 마약통계에 따르면 인구 330만 명중 남용자는 2만 여명 정도이며 특히 청소년층에 오남용

이 심각하다.

마약사범은 대마사범이 대부분으로 전체 90% 이상을 차지하며 코카인, 필로폰의 남용이 2%, 아편사범이 1% 정도이다. 코카인의 경우 남용자 수치는 미미하지만 90년도 이후 사범 검거율이 해마다 두배가량의 증가추세를 보이고 있다.

홍분제인 필로폰의 경우, 뉴질랜드내에서 비밀리에 제조되는 것으로 판단되며 호주로부터의 소량 밀수도 행해지고 있는 것으로 파악되고 있다.

마. 아프리카주

아프리카는 헤로인, 대마, 향정신성물질의 주요 시장이면서 헤로인, 코카인, 필로폰, 메사팔론의 경유지가 되고 있다. 이 지역에서 압수된 헤로인의 대부분은 동남아와 서남아산이며 가나인이나 나이지리아인 밀매조직에 의해 밀수되고 다양한 국적의 운반인이 신체나 화물속에 헤로인을 숨겨 선박이나 항공기 등에 탑승하고 있다. 실제로 최근에는 많은 나이지리아인이 각국에서 운반책으로 발견되고 있기도 하다.

코카인은 남미에서 민간항공기를 통해 아프리카로 공급되고 있으며 아프리카내는 물론 서유럽에까지 전해진다.

대마는 아프리카 대부분의 나라에서 자생하고 있으며 가장 많이 남용되는 마약류의 하나이다. 이집트와 케냐 등지에서 양귀비재배가 보고되고 있으며 헤로인 남용추세와 함께 아시아산 헤로인의 경유지로 이용되는 사례가 늘고 있다. 인도산 메사팔론이 중, 남부 아프리카에 대량으로 유입되어 남

아공화국에서 주로 남용되고 있으며 경유지 역할을 하던 동, 남부 아프리카에서도 점차 남용이 확산되고 있다. 필로폰 밀조공장이 동, 북부 아프리카에서 적발되고 대량의 필로폰이 아시아와 동구에서 유입되고 있어 아프리카가 마약류 관련 국제협력의 예외가 될 수 없음을 확인 시켜 주고 있다.

4. 우리나라의 마약류 공급통제를 위한 국제협력

급격한 세계 정치 경제체제의 변화 속에 세계는 더욱 가까워지고 있으며 우리나라 역시 세계화의 목표속에 여러 분야의 개방을 서두르고 있다. 이미 89년부터 시작된 해외여행 자율화로 많은 국민들이 이미 외국을 드나들고 있으며 외국 방문객들의 국내 출입도 한결 자유로워 졌다.

그러나 이러한 변화는 국제화 개방화의 물결을 타고 국제범죄조직이 우리나라에 본격적으로 침투하고 있고, 국내에서도 마약 등의 국제범죄가 증가추세를 보이고 있어 우리의 국제경쟁력 강화에 장애요인으로 작용할 우려가 있고 심각한 사회 문제를 일으킬 소지가 되고 있기도 하다.

가. 외국산 마약류 국내밀반입 실태

우리나라 역시 세계화의 목표 속에 여러 분야의 개방을 서두르고 있고 이미 89년부터 시작된 해외여행 자율화로 많은 국민들이 이미 외국을 드나들고 있으며 외국 방문객들의 국내 출입도 한결 자유

로워 졌다.

이러한 자유로움 속에 우리가 미처 예상치 못했던 국제조직범죄나 마약류 유입 등의 바람직하지 못한 요소들도 함께 드러내고 있다. 외국과의 물적 교류는 물론 관광이나 업무 등으로 인적교류가 쉽고 자주 이뤄져 마약류에 대한 호기심은 강한 자극을 받는 반면 공항에서의 검색이나 통제는 어려워지고 마약류로 인한 폐해에 대한 인식은 강하지 않은 점이 중요한 이유라고 볼 수 있다.

우리 국내에서 사용되는 외국산 마약류의 밀반입 실태의 과거사를 살펴보면 60년대를 전후해 월남전과 함께 헤로인이나 대마초가 미군 등을 통해 밀반입 되어 일시 남용되기도 했으나 이내 그 모습을 감추었고 80년을 전후해 필로폰이 국내에서 대량으로 밀조되어 일본으로 밀수출되는 사례가 빈번히 발생해 제조원료인 염산에페드린의 밀수가 문제시 돼 왔다.

필로폰 주요생산국이라는 국제적 비난이 높아지고 정부의 감시가 강화되자 80년도 말 필로폰의 일본 밀수출이 차단되고 그 물량은 국내 남용으로 확산됐다. 이후 무차별적 남용 계층의 확산으로 사회 문제시되던 필로폰의 위험성에 대한 국내 인식이 강화되고 정부의 단속이 이어지면서 대규모 밀조공장들이 잇달아 적발돼 확산 추세는 수그러드는 모습을 보였다. 그러나 마약 남용 계층의 잠재된 수요는 외국으로부터의 필로폰 국내 밀반입을 불러들여 최근에 이르기까지 국제 마약밀매조직에 의한 헤로인, 코카인의 밀반입과 중국교포를 통한 생아편의 밀반입도 증가하고 있다.

특히, '코카인' 과 '크랙' 은 최대 시장인 미국내에서 공급과잉 현상이 일어나면서 유럽대륙 침투와 함께 한국, 일본 등 아시아 지역을 새로운 시장으로 겨냥하고 있는 실정이다.

또한, 구 소련의 중앙아시아와 중국 운남성 지역 등에서 앵속이 대규모로 경작되고 있는 점과 이들 국가와의 인적 물적 교류가 활발해 지고 있는 우리의 사정을 감안하면 여행객, 컨테이너, 어선 등을 이용한 아편의 밀반입 가능성도 우려된다.

이러한 외국산 마약류의 밀반입은 90년을 기점으로 증가하고 있는데 밀반입사범은 '92년 33명이던 것이 '93년 52명, '94년 72명, '95년에는 83명에 이르는 등 계속 증가 추세이며, 특히 필로폰의 경우 91년에 7건에 2.2kg을 압수한 반면 지난해인 95년에는 24건에 7.6kg을 압수하는 등 현재까지 지속적인 증가추세에 있으며 헤로인, 코카인도 마찬가지로 추세에 있다.

국내에 밀수되는 마약류는 주로 필로폰, 헤로인, 생아편, 코카인, 대마초 등인데, 95년의 경우 필로폰은 중국·일본·대만·필리핀 등지에서, 헤로인은 태국·미국에서, 생아편은 중국에서, 코카인은 미국, 대마초는 태국에서 밀반입 되는 등 우리나라를 경유지 또는 소비지로 하여 대부분이 동아시아와 태평양 연안 지역에서 휴대품이나 신체에 은닉하는 수법으로 반입되고 있다

외국산 마약류의 밀반입현상은 90년 이후 국내에서의 필로폰 가격폭등과 국제밀매조직의 새로운 판로 개척대상에 우리나라가 포함된 것이 주된 원인으로 분석된다.

국내 마약류의 남용현황을 사범별 분포비율로 살펴보면 필로폰등 향정신성의약품사범이 절반이상(51%)을 차지하며 주종을 이루고, 그 다음 대마사범(28%), 아편등 마약사범(21%) 순으로 점유하고 있는데 향정신성의약품사범은 '91년부터 감소하다가 '93년에 전년대비 96.9% 급증한 후 '94년에는 다시 감소하였다가 '95년에는 전년대비 58.8% 급증하였고 현재까지 계속 증가하고 있다.

아편등 마약사범은 매년 증가 추세를 보이다가 '93년에는 전년대비 254.4% 크게 증가하여 절정을 이룬 후 다시 감소추세를 돌아서 '95년에는 전년대비 13.5% 감소하였고, 대마사범은 '93년에 전년대비 43.2% 크게 증가하였으나 그 무렵부터 '95년까지 별다른 증감변화를 보이지 않고 매년 같은 수준을 유지하고 있다. 전체 마약류사범은 '91년이래 매년 증가와 감소를 반복하며 지속적인 증가추세로, '95년에는 5,418명을 검거하여 '94년 4,555명에 비해 18.9% 증가 추세이며 이와 같은 추세는 현재까지 이르고 있다.

이와같이 마약류범죄가 증가일로에 있는 것은 경제성장에 따른 향락추구 심리와 마약류에 대한 호기심, 마약류 밀조기술의 보급확대 및 외국산 마약류 밀반입 증가, 피로회복제, 살 빼는 약, 성적 흥분제 등 사술적 유혹에 의한 밀매로 사용계층이 확대되는데 원인이 있는 것으로 분석되고 있다.

나. 국내마약시장을 노리는 국제범죄조

최근 들어 우리나라가 마약의 생산지인 중국이

나 동남아 등지에서 소비지인 일본으로 통하는 밀매 루트의 경유지로 이용되거나 소비지가 되는 사례가 눈에 띄게 늘어나고 있고, 영화나 말로만 듣던 마피아, 야쿠자, 삼합회 같은 외국의 거대 범죄조직과 관련된 밀매 사례도 나타나고 있다.

올해 2월 일본 야쿠자가 개입돼 중국에서 제조된 필로폰을 우리나라를 경유, 일본에 반입하려다 부산지검에 의해 검거된 사례는 중국의 제조책, 한국의 운반책, 일본의 판매책이 결합된 경우로 일본 야쿠자조직이 국내 필로폰 밀매단과 관련돼 있다는 소문을 사실로 입증해 주었다는 점에서 사범당국을 긴장케 하였다. 중국 현지 필로폰 밀조단과 연계한 국내 밀매단이 90년대 들어 가끔 적발되기는 했으나, 야쿠자가 관련된 조직이 구속되기는 처음이었다.

이 사건의 핵심인물인 '가와구치마사루'는 일본 국적을 가진 한국인 2세로 일본 최대 야쿠자 조직인 『야마구치구미』오오사카 지역본부 조직원들과 손잡고 김포공항을 통해 필로폰을 대거 밀수해 온 것으로 드러났다. 그는 95년 2월 鄭씨로만 알려진 중국 현지의 필로폰 밀조책을 야쿠자조직으로부터 소개받은 뒤 그 해 4월 鄭씨로부터 6백만 원에 구입한 필로폰 400g을 넣은 비밀봉지를 다리에 테이프를 붙여 김포공항을 통해 들여왔고, 그 이외에도 1년사이에 여섯 차례나 중국을 오가며 모두 필로폰 2.75kg을 반입해 이중 1.5kg을 야쿠자에 건네주고 나머지는 국내에 판매해 온 것으로 밝혀졌다.

특히 이 사건은 자본과 기술을 갖고 있는 국내

필로폰 제조전문가들이 당국의 단속을 피해 중국 현지에 밀조공장을 차려 놓고 중국 조선족의 노동력을 활용, '제품'을 생산한 뒤 일본의 야쿠자조직과 손잡고 일본 및 국내시장을 공략했다는 점이다. 이들 조직은 필로폰 제조자금을 오락실 투자 명목이나 中國産 참깨나 뱀등의 수입명목으로 국내에서 끌려들어, 나아가 '밀조책-밀수책-판매책' 등으로 철저히 역할 분담한 뒤 선박 편으로 포항 등을 거쳐 국내에 반입하거나 일본 나고야 등으로 필로폰을 공급해 온 것으로 밝혀졌다.

또 지난해인 95년 9월에는 미얀마의 마약왕 '쿤사'로부터 들여온 것으로 확인된 헤로인 밀반입 사례가 있어 충격을 던져 주기도 했다.

세계 최대의 헤로인밀매조직을 이끌고 있는 미얀마의 '쿤사'로부터 시가 1천4백억원 상당의 헤로인 3.5kg을 국내에 밀반입해 판매하려던 한국인 '쿤사' 조직원이 국내에서 처음으로 검거된 것이다. 서울 성동경찰서는 쿤사조직원尹모씨(38, 보석가공업)와 국내 판매책徐모씨(31, 건설업) 등 2명을 특정범죄가중처벌법위반(마약소지·운반 등) 혐의로 구속했는데,尹씨 등은 지난 95년 8월 서울 광진구 W호텔 커피숍에서 태국인 '미스터 조'와 만나 운반비 3천만 원을 주고 헤로인 3.5kg을 넘겨받은 뒤 마산 R호텔에 투숙, 판매경로를 물색하다 경찰에 검거됐었다.

그 외에도 대만의 거대 폭력조직인 '죽련방'(竹聯)이 국내에 침투하려는 기도를 드러내기도 했다. 지난 95년 7월 시가 22억원대의 臺灣産 필로폰 밀매사건은 그 동안 소문으로만 나돌던 외국 거

대폭력조직의 국내마약시장 침투가 사실로 확인됐다는 점에서 충격을 준 사건이었다. 94년 12월경李○영등 국내 공급책 4명은 대만폭력조직 '죽련방'의 하부조직원인 화교 창웬쉬(가명)로부터 '품질 좋은 필로폰을 소개해 주겠다'는 연락을 받고 대만의 한 호텔에서 만나 샘플을 확인한 뒤 95년 2~4월경 서울에서 2차례 1.5kg을 9천만원에 사들였다. '죽련방'은 지난 56년 결성돼 조직원이 1천명이 넘는 대만 최대폭력조직으로 해외는 물론 한국에도 지부를 둔 것으로 알려지고 있다. 공급총책李○영은 모 D기업 사주의 손자로 미국 캘리포니아에서 법대를 중퇴한 뒤 필로폰 밀매에 뛰어들어 이복형李○윤씨와 함께 필로폰을 팔아 번 돈으로 서울 시내 최고급호텔에서 기거하는 등 초호화판 생활을 해 온 것으로 밝혀졌다.

이와 같이 일본, 대만 등지의 범죄조직이나 동남아시아의 마약밀매조직의 국내침투, 러시아 마피아의 한국 진출설 등이 공공연히 확인되고 있어 수많은 국제 범죄집단과 국내 범죄자들이 우리의 '열린 門'에 눈독을 들이고 있음을 알 수 있다.

다. 북한의 마약밀거래개입

한편, 북한이 마약밀거래에 관여하고 있다는 얘기는 어제 오늘의 일이 아니지만 최근에는 외국 주재 공관원들이 연루된 사례들이 속속 확인돼 충격을 던지고 있다.

지난 95년 4월 중국에서 2백억 원대의 필로폰을 밀조한 뒤 국내로 밀반입한 일당 6명이 적발되었는데 이들은 특히 중국에서 북한공관원과 접촉,

독일에서 필로폰 원료를 북한을 통해 밀반입한 뒤 중국에서 필로폰을 대량 제조, 일본 야쿠자조직에게 판매하려 했던 것으로 밝혀졌다. 필로폰 제조책 李씨는 94년 8월 중국 요령성 심양시 고려호텔에서 운반, 자금책인 鄭·金·李씨등 3명과 만나 필로폰을 밀조해 한국과 일본 등지에 판매하기로 하고 95년 1월 중순 요령성 반금시에 있는 제조책 李씨의 현지처 金○애씨(27)의 집 창고에서 중국산 염산에페드린을 원료로 필로폰 6.3kg을 제조했다. 운반책 金씨등은 제조한 필로폰을 수입품에 숨겨 韓·中 정기 컨테이너선인 조양랜드호편으로 95년 3월중순경 부산항을 통해 밀반입하려다 적발됐다. 수사결과 필로폰 제조원료인 독일산 염산에페드린 4백kg을 북한을 통해 중국으로 반입한 뒤 필로폰 3백kg을 제조해 일본 야쿠자 조직에 판매하려다 북한내부사정에 의해 미수에 그친 것으로 밝혀졌다. 밀조총책 李씨는 94년 4월 북한 영사관 직원을 만나 獨逸産 염산에페드린 구입대금의 일부인 미화 2만 달러까지 지급한 것으로 드러나 북한의 마약밀매설을 처음 확인했다.

특히, 북한의 마약밀매행위와 관련하여 러시아의 마약수사관계자는 올해 6월 경주에서 열린 국제마약협력회의에서 北韓産 마약류가 국경지대를 통해 밀반입 되는 사례가 급증함에 따라 북한과 러시아의 국경지대 단속을 대폭 강화하였고, 최근 아프가니스탄등 서남아시아 지역에서 생산되는 헤로인과 북한산 마약류를 운반하다 적발되는 북한인들이 늘고 있다고 밝혔다. 또한 러시아 당국은 북한을 아프가니스탄, 파키스탄, 우즈베키스탄등에

서 생산되는 아편과 헤로인의 중간 경유지로 분류해 감시를 강화하고 있다고 전했다.

북한의 이러한 범죄행위는 국제적으로 고립된 상태에서 극심한 경제난을 타개해 보려는 수단의 하나로 보여지지만 21세기 통일 국가를 바라보는 현 시점에서 우리가 반드시 파악하고, 지속적인 감시활동을 펼쳐야 할 것으로 보인다.

라. 우리의 마약류범죄대책 및 국제협력현황

앞서 살펴본 대로 마약류의 통제를 위한 많은 국제조직과 회의, 협약 등에 우리나라 역시 회원국 또는 체약국으로서의 역할을 해 나가고 있다. 마약류 단속과 관련하여 우리정부의 기본적인 입장은 국제협력의 창구와 협력체제를 주도적으로 개발, 활용하면서 마약류와 관련한 각종 국제 협력회의에 실질적인 참여와 UN주도의 각종 행사나 계획을 선도적으로 추진 활동함으로써 국제 사회에 기여한다는 것이다.

우리 정부는 UN마약위원회가 90년 특별총회를 통해 1991년에서 2000년까지의 기간동안 마약류 퇴치와 관련해 각국이 부여하고 있는 정치적 중요성을 다시 한번 일깨우고 국제협력 체제를 강화하기 위한 방안을 제시하기 위해 선포한 'UN 마약류 퇴치 10개년 계획' 과 관련해 같은 기간동안 우리 실정에 맞는 종합계획을 수립 추진하고 있다.

이 계획의 추진목표와 세부계획은 4단계로 구분되는데, 그 1단계는 91년에서 93년까지 마약류 사범을 제압하는 시기로 이 기간동안 정부는 전

문적 수사체제와 기법을 정착시키고 공항과 항만의 감시체제를 강화하며 대국민홍보 활동과 마약퇴치의 날 행사를 활성화하기로 했다. 또, '마약 및 향정신성물질의 불법거래방지에 관한 UN협약'(일명 '88년 UN협약')에 가입하고 아·태지역 마약법집행기관장(HONLEA)회의참석, 국제협력회의개최, UN 麻藥親善大使제도 등을 이미 실천에 옮기고 있다.

2단계인 94년에서 96년까지는 '마약류 안전지역(Drug-free Korea)' 확보의 기간으로 마약류 정보와 전산체제를 정착시키고 아·태지역 국제협력 활동을 주도하며 전문치료 센터의 개원으로 중독자들의 치료와 보호를 위한 완벽한 체제를 갖추는 것을 계획하고 있다.

3단계는 97년부터 99년까지로 마약류퇴치 성공사례 전파를 위해 이 기간동안 각국의 마약류퇴치 계획수립과 추진에 자문 및 단속활동을 지도하고 외국 수사관의 교육 프로그램을 개발하며 마약류 감정 Workshop 개최를 계획하고 있다.

마지막 4단계인 2000년은 '마약류 없는 지구'의 해(Drug-free Earth)로 정해 21세기 종합 계획 수립을 목표로 하고 있다.

이러한 계획 하에 이루어지고 있는 우리의 국제협력의 현황을 살펴보면 우선 UN이 채택한 '61년 단일협약', '71년의 향정신성물질에 관한 협약'에 가입했으며, 88년 8월 이미 범죄인인도법을 제정 시행 중에 있고 호주 캐나다 등 주변국과의 범죄인 인도조약을 체결했다. 또, 91년 3월 국제형사사법공조법을 제정해 UN 주도의 각종 협

약에 가입 내용을 준수하고 있다.

우리나라는 지난 93년 마약류의 불법제조에 사용되는 화학물질의 통제를 위해 마약법과 향정신성의약품관리법을 개정했고, 그 외에 자금세탁 예방, 자산동결, 마약 밀거래 방지를 위해 의심스런 거래의 신고와 '統制配達技法'(Controlled Delivery) 도입을 위한 출입국관리법의 특례를 명문화하기 위해 지난 95년 12월 6일 '마약류 불법거래방지에관한특례법'을 제정하였다. 이 특례법은 마약류의 수입, 수출, 제조 등을 한 자에 대해 사형 또는 무기, 10년 이상의 징역에 처하도록 하고 5천만원 이하의 벌금을 물도록 하고 있다. 또한 마약류범죄의 수사를 위해 충분한 감시체제 확보에 현행 출입국 관리법상 입국이 금지되어 있는 약물범죄 혐의자의 입국을 허용하여 관련 범죄자의 색출이 가능한 조항을 포함하고 있어 '88 UN협약'에서 국제협력 방안의 하나로 제시된 통제배달기법의 국내 실시를 합법화하고 있다. 또, 마약류범죄로 인한 불법수익의 철저한 추적과 환수를 위한 조항들도 제시되어 있는데 범죄로부터 직접 발생한 불법수익 이외에도 불법수익에서 유래된 재산이나 부합재산등도 몰수 대상으로 확대하고 확정 판결에 의해 몰수되기 전이라도 민사상 가처분 등과 같이 대상물의 처분을 제한하는 몰수 또는 추징 보전 처분이 가능토록 규정하고 있다.

또, UN마약위원회회의와 아·태지역 마약법 집행기관장회의 등에 참석, 개최하는 등 국제협력 회의 활동을 적극적으로 하고 있으며 UN 마약통제본부의 활동에도 적극 참여하고 있다.

경찰에서는 매년 정부의 마약류단속 유관기관과 함께 종합대책을 수립해 단속활동을 강화하고 전국 249개 경찰관서의 1,052명의 마약수사전담요원을 활용 범죄동향과 첩보를 분석하여 필로폰의 밀매 및 투약사범에 대해서는 지역별 계절별로 기획수사를 수시 실시하며, 매년 5-7월에는 양귀비 대마초 불법재배 일제단속, 매년 6월 투약자 자수기간운영, 마약수사교육을 통한 마약수사력의 강화와 함께 마약수사를 위한 수사조직확대와 인력증원을 위해 관계기관과 협의 중이다.

특히, 갈수록 지능화, 국제화, 광역화되어 가는 마약류범죄의 대비해 국내외의 마약류범죄 관련자료와 점조직화된 마약류 사범이나 조직체보, 상습범의 재범 방지를 위한 사후관리와 미검거자에 대한 자료를 한눈에 파악할 수 있도록 영상전산화하여 일선 수사요원들이 직접 전산시스템으로 자료를 열람 검색하고, 상호간 정보교환과 업무지시를 받을 수 있도록 하는 작업을 마쳐 국내외 관련 정보수집 분석과 함께 짜임새 있는 공조수사의 틀을 다지고 있다.

5. 맺으며

미국의 약물정책은 1800년대로 거슬러 올라갈 만큼 뿌리가 깊다. 그야말로 나라가 생겨난 이래 계속해서 앓아 오고 있는 병이라고 해야 할만큼 여러 가지 문제가 있었고 대책이나 관련 예산 역시 갈수록 고도화되고 물량이 늘어나고 있다.

약물중독 그 자체의 폐해나 관련 범죄율의 증가, 마약 밀거래로 만들어지는 엄청난 양의 '검은 돈'에 의한 경제 현상의 왜곡 등 범죄조직이나 제반 사회문제들과 악순환의 고리를 잇고 있는 마약 문제는 '미국이 망한다면 癡藥 때문'이라는 말을 만들어 낼 정도에까지 이르렀으나, 97년 대통령 선거를 앞두고 마약문제는 여전히 후보자들의 '뜨거운 감자'로 인식되고 있는 것이다.

우리는 이런 미국의 예에서 중요한 교훈을 얻을 수 있다. 일단 마약과 관련한 문제가 사회전반에 공공연한 문제로 인식되는 그 순간부터는 '戰爭'으로도 돌이키기가 힘들다는 사실이다. 웬만한 국가의 한해 예산에 맞먹는 규모의 자금과 군사력을 동원해도 근절할 수 없는 것이 바로 마약이라는 것을 멀리 아편에 의해 무너진 청나라를 돌아 볼 것도 없이 미국이 지금 보여주고 있는 것이다.

최근 마약류 남용의 국제적인 추세는 생산국·경유국·소비국의 구별이 약해지고 마약류 남용인구도 늘고 있으며, 마약류 불법거래조직은 기존의 범죄조직과 결합해 더욱 강화된 조직력을 바탕으로 정치적으로 불안정한 동유럽 국가와 아프리카 등지에 새로운 밀거래 루트를 만들고 경유지로 이용하면서 이들 국가의 사회와 경제안정을 위협하고 있다. 또한, 동서유럽간 국경개방을 이용, '발칸 루트'를 중심으로 중앙아시아와 동구, 발틱국가, 동부 지중해 등에 걸친 광범위한 육상 및 해상 밀거래망을 구축되면서 마약류의 밀거래에 무기밀수, 테러, 조직범죄, 반란단체들이 개입하고 있어 국제적 문제를 야기하기도 한다.

이러한 마약류 남용과 밀거래를 방지하기 위해 UN을 중심으로 국가간이나 지역간의 더욱 강화된 협력과 국제 마약류통제협약의 준수, 자금세정 행위방지를 위한 입법화 추진, 공해상의 밀거래 방지를 위한 협약 마련, 마약류의 원료물질인 각종 화학물질의 통제강화의 필요성이 강력히 제기되고 있는 것이다. 또, 관련자료와 통계의 효율적인 이용과 최근 일부국가에서 제기되고 있는 비의료용 목적의 마약사용 합법화반대, 국제협력의 조정기구로서의 'UN마약통제본부'의 역할 강화 등도 중요한 요소로 지적되고 있다.

이러한 마약류 퇴치를 위한 국제적인 노력이 계속되고 있음에도 협력을 어렵게 하는 국내외적인 장애요인 역시 없지 않다. 마약류의 주요 생산국은 마약류와 관련한 불법수익이 자국경제에 큰 비중을 차지하여 대외적으로는 단속 정책을 표방하고 있지만 UN의 근본적인 지원대책 없이 근절하기가 어려운 형편이다.

특히 마약재배지가 주로 국지전등의 분쟁지역이나 국경부근, 오지 산악지대에 위치하고 있어 각국 중앙정부의 통제력이 사실상 미치지 못하고 있으며, 레바논이나 아프가니스탄 같은 중동지역은 정치불안과 내전 등으로 마약류의 생산이나 밀매의 단속에 한계점을 드러내고 있는 실정이다. 심한 경우는 자국의 이해관계에 따라 국제적으로 금지된 통제마약류를 당국의 묵인 하에 생산, 수출하거나 밀매를 조장하는 사례까지도 발생하고 있는 것이다.

최근의 경향으로 보아 마약류의 수요계층이 다

양화되고 늘어남에 따라 통제정책도 종래의 공급 통제중심의 정책에서 수요억제중심으로 방향 전환이 필요하다. UN은 수요감축을 위한 지역협의체 구성의 필요성을 강조하며 각국 정부와 관련지역 기구에 예방, 치료, 연구 및 사회재복귀에 중점을 두는 종합적인 전략의 개발을 촉구하고 있다. 이에 따라 생산지 국가는 소비지 국가들이 수요감축 전략을 강화하고 대체발전전략의 확대를 꾀해 줄 것을 촉구하고 있으며 최근 경유지 국가로 등장하고 있는 아프리카와 동유럽 국가들은 국제사회의 지원을 요청하고 있는 것이다.

우리정부는 마약류관련 국내법의 정비와 함께 주변국들과의 각종 협정 체결과 수사공조를 통해 국제협력의 틀을 다지고 있다. 주변국들의 사례에서도 뚜렷이 드러나듯이 마약류문제에 있어 '安生地帶'란 없다. 세계 각국은 생산국으로 소비국으로 또, 경유국으로 이용되면서 정도의 차이가 있을 뿐 서로 주변국가의 마약류문제와 밀접한 관련을 맺고 있는 것이다. 더욱이 범죄조직들이 허술한 국가간의 경계를 이용한다는 점을 감안한다면 UN을 중심으로한 국가간 지역간 모임과 정보교류의 중요성이 무엇보다 절실하다.

이러한 인식하에 우리는 '麻藥類 退治'와 관련한 국제적인 흐름에 발 맞추어 국제간 협력방안의 하나인 統制配達技法의 활용을 통한 국가간, 관계기관간 협력을 증진하고 마약류거래에서 파생되는 불법수익몰수제도의 채택과 마약류단속기관에 대한 활동을 적극지원해야 할 것으로 본다. 또, 국내에서의 마약류 수요의 확산에 대응하기 위해 중독

자에 대한 치료 기회를 늘이고 보호제도를 활성화 하며, 민간차원과 대중매체를 통한 홍보, 예방 노력을 병행하면서 국제협력을 위한 주요 국제협약의 체결과 준수, 국제회의 참석을 통한 정보교환과 공조체제의 준비를 계속해 나가야 할 것이다.

지리적인 여건과 경제력등 마약밀매 조직에게 우리나라는 상당히 매력있는 시장이다. 지금까지의 단속과 관리는 국제회의석상에서 '한국은 마약 단속에 있어 성공적인 나라'라는 평가를 얻는 수준에 있지만 그러나, 주변국들의 안전 없는 '나홀로 안전'은 폭발의 가능성이 상존하는 폭발물을 처리

하지 못하고 있는 것과 같다. 미국 일본의 주변국들이 이미 마약으로 몸살을 앓고 있고 중국과 러시아가 불안정한 정세를 틈타 새로운 마약 대국으로 부상하고 있는 지금, 우리는 우리 고유 전통의 가치가 위협받고 쏟아지는 외국의 문화와 사회악을 체가 아닌 스펀지로 받아들이면서 마약류에 대한 호기심에도 더욱 쉽게 노출되고 있다. 이제, 우리 스스로 우리를 지키는 것은 물론이고 주변국들의 동향까지 파악하고 있어야 한다. 우리를 지키는 '안전판'을 그들도 가지고 있기 때문이다. <끝>

해외 정책 정보



- 日本의 銃器 問題 / 경찰청 생활안전국 총기 대책과
- 미국의 교통 정보 / 도로교통안전협회 하태준

日本の銃器問題

警察廳 生活安全局 銃器 對策課

1. 총기사용 범죄의 흉악화

1) 총기사용 범죄의 발생현황

일본의 양호한 치안요인은 총기에 대한 규제가 법제, 운영의 양면에서 엄격히 유지되고 있기 때문이다.

총기 사용범죄는 다른 나라에 비해 발생이 적고 총기살인사건(미수를 포함)은 96년 43건(그중 권총 살인사건 35건)이고 사망자는 과거 10년간 최저인 17명에 그치고 있다 (인구가 약2배인 미

국에서는 95년도 총기살인사건의 피해자가 13,673명임).

전체 살인사건중 총기 사용사건의 비율은 4.0%(미국은 68.2%)이다. 또한 총기발포상황을 보면 최근 5년간 연 평균 200회 발생되고 있다. (표1참조)

96년의 경우 97년에 비해 발포사건이 크게 감소하여 과거 10년간 최저의 수치를 나타내고 있지만 경찰의 단속강화 및 정부차원의 제반 대책추진으로 발생이 줄어들고 있는 것으로 판단된다.

〈표 1〉 총기 발포 현황

연 도	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년
발포건수	222	233	249	168	128
사 망 자	21	30	38(12)	34(14)	17(6)
부 상 자	-	-	29(10)	33(16)	35(12)

* ()안은 일반인 사망자, 부상자를 나타냄.

그러나 총기사용범죄의 내용을 보면 권총이 위협도구에서 살상도구로 사용되어 오고 있고 최고 수년간 일반 시민, 정치가, 대기업, 언론기관 등을 대상으로 한 권총 사용사건이 끊이지 않아 95년 3월에는 치안 최고 책임자인 경찰청장관 저격사건이 발생하는 등 총기 문제는 여전히 심각한 상태다.

※ 과거3년간주요총기사건

○ 일반시민 대상

- 94년 10월 : 출근하던 의사가 동경의 지하 철역 입구에서 자신의 환 자에게 권총으로 피격, 사망
- 94년 11월 : 千葉(치바)현의 레스토랑에서 아르바이트하던 여대생이 강도에게 권총으로 피격, 사망
- 95년 7월 : 동경시내 슈퍼마켓에서 여고생을 포함 여성 3명이 강도에게 권총으로 피격, 사망
- 95년 8월 : 동경에서 빠징꼬 가게에 수금나간 은행원이 잠복강도2명에게 권총으로 피격, 중상
- 95년 9월 : 横(요코하마)에서 은행에 판매대금을 입금하려던 낚시도구 전문점의 지점장등 2명이 강도에게 권총으로피격, 1명사망, 1명중상
- 96년 5월 : 長野(나가노)현에서 현직 시의회의원이 식당주인에게 권총으로 피격, 사망
- 96년 9월 : 紳奈川(가나가와)현의 소방대원이 자기집 앞에서 불상자에게 권총으로 피

격, 중상 대기업 대상

- 94년 3월 : 名古屋(나고야)시내의 철도회사 사장집에 권총이 발사됨.
- 94년 9월 : 동경시내 은행지점장이 나고야 시내의 자기집앞에서 권총으로 피격, 사망
- 95년 9월 : 동경의 전기회사 전무집에 권총이 발사됨

○ 정치가, 언론기관 대상

- 94년 5월 : 우익단체 행동대원이 동경의 모 호텔에서 前총리대신에게 접근 권총으로 위협사격
- 94년 6월 : 우익단체 행동대원이 동경의 모 신문사에 권총을 소지하고 난입, 인질극
- 94년 9월 : 폭력단 행동대원이 동경의 모 신문사에 권총 발사

○ 경찰대상

- 95년 3월 : 동경에서 경찰청 장관이 출근하기 위해 자택에서 나오던중 권총으로 피격, 중상
- 95년 7월 : 埼玉(사이타마)현에서 횡령혐의로 수사받던 남자가 임의동행하려던 경찰관을 권총으로 위협하여 차내로 납치, 경찰에 포위되자 권총으로 자살기도
- 95년 8월 : 福岡(후쿠오카)현에서 차량 절도범이 불신검문하는 경찰관에게 갑자기 총을 쏘고 도주
- 95년 8월 : 京都(교토)에서 폭력단을 경계중이던 경찰관이 갑자기접근해온 차량으로

부터 피격, 사망

- 96년 9월 : 京都(교토)에서 銃刀法으로 수배중인 폭력단원이 체포하려던 경찰관에게 권총을 발사, 부상
- 96년 10월 : 宮崎(미야자키)현에서 수렵용 총으로 남자 1명을 사살하고 어린이 2명을 인질로 삼아 차량으로 도주하다 추격중인 경찰관에게 발포, 부상

이처럼 전에는 폭력단사회에서 사용되던 권총 등이 외부로 유출되어 일 반사회에도 총구가 겨누어 지고 있음은 일본의 정상적인 시민생활과 정치, 경제활동에 대한 중대한 위협이며 일본의 양호한 치안상태를 뿌리채 흔들 수 있는 중대한 문제이다.

발포건수 전체는 감소하고 있지만 직접적인 피해사건이 다발하므로써 전에는 대부분 위협도구로서 사용되던 총기가 살상도구로 사용되고 있어 총기사용실태가 더욱 흉악해 지고 있다.

2) 총기사용 범죄의 검거현황

최근 총기사용 범죄의 검거 현황은 표2와 같음.

92년부터 96년까지의 5년간 총기 사용범죄의 약73%가 폭력단 관계 자에 의해 이루어져 폭력단의 흉악성이 표면화되었다. 또한 이러한 범죄에 사용된 총기는 대부분이 권총이다. 이처럼 폭력단이 불법 소지하고 있는 권총 특히 폭력단이 조직적으로 관리하는 권총(폭력단의 무기고)에 대한 단속이 중요시되고 있다.

〈표 2〉 총기 사용 범죄의 검거 현황

연 도		'92년 4월	'92년 5월	'92년 6월	'92년 7월	'92년 8월
검 거 건 수		176(140)	130(99)	159(117)	156(111)	124(82)
사용 총기	권 총	151(133)	97(90)	131(113)	127(106)	84(70)
	수 렷, 공 기 총	17(4)	22(0)	15(1)	17(2)	15(3)
	기 타	8(3)	11(9)	13(3)	12(3)	25(9)
직종	살 인	67(52)	39(32)	49(41)	42(32)	35(29)
	강 도	45(35)	28(24)	24(8)	45(26)	39(27)
	총 기 소 지 등	2(2)	2(2)	1(1)	1(1)	0(0)
	상 해	6(4)	16(2)	16(9)	10(6)	8(4)
	폭 행	2(2)	7(5)	5(5)	7(5)	1(1)
	공 갈	8(8)	9(8)	8(7)	5(4)	5(3)
	기 타	46(37)	29(26)	56(46)	46(37)	36(18)

* ()안은 폭력단 관계자에 의한 총기 사용 범죄임.

3) 권총등 총기문제에 관한 여론조사 결과

95년 6월 총리부 주관으로 전국의 성인 3,000명(유효회수 2,224명)을 대상으로 최초로 [권총등 총기문제에 관한 여론조사]가 실시되었다.

그 결과 국민의 80%정도가 최근 일본의 총기문제는 악화되었다고 인식하고 있고 앞으로의 총기문제도 더욱 악화될 것이라고 예측하는 사람이 74%에 달하고 있다.

그리고 앞으로 5년간 자신이 피해자가 될지도 모른다고 불안감을 느끼고 있는 사람이 47%이고 총기 문제에 경찰의 대응이 불충분하다고 느끼는 사람이 50%이상으로 경찰의 총기 단속강화를 바라는 목소리가 한층 높아지고 있다.

경찰에서는 이러한 국민의 의견과 요망에 대해 국민 불안감을 해소하고자 종합적인 총기대책에 총력을 기울이고 있다.

《권총등 총기문제에 관한 여론조사 결과》

○ 총기문제는 최근 3년간 어떻게 변화했는가?

악화되고 있다	42%
다소 악화	38.4%
무응답	6.2%
모른다	5.8%
그다지 악화되지 않았다	5.9%
악화되지 않았다	1.8%

○ 권총등 총기규제와 총기관련 범죄는 앞으로 5년간 어떻게 될 것인가?

악화될 것이다	31.7%
다소 악화될 것이다	42.5%
변화 없을 것이다	11.1%
모른다	7.9%
다소 높아진다	5.4%
높아진다	1.4%

○ 앞으로 5년간 총기사건이 신변에서 발생하거나 피해자가 될지도 모른다는 불안감을 느끼는가?

불안을 느낀다	13.1%
다소 불안을 느낀다	33.9%
그다지 불안을 느끼지 않는다	31.8%
불안감을 느끼지 않는다	18.2%

○ 현재 총기문제에 대한 경찰의 조치는 충분한가?

충분하다	
어느정도 충분하다	
모른다	
다소 불충분하다	
충분하지 않다	

○ 권총등 총기문제에 관한 대책에 대해 경찰에 바라는 것은 무엇인가?

충분하다	6.1%
어느정도 충분하다	29.6%
모른다	10.76%
다소 불충분하다	19.2%
충분하지 않다	14.5%

복수 회답임.

2. 총기사범 적발현황

1) 권총압수 현황

권총을 사용한 흉악사건에 대처하기 위해 경찰에서는 총력을 기울여 대책을 추진하고 있고 96년에는 1,549점의 권총을 압수했다. 압수권총을 피의자별로 보면 96년의 경우 폭력단으로부터 1,035정(전체의 66.8%)으로 전년보다 감소한 데 반해 폭력단 이외의 일반인으로부터 514정(33.2%)을 압수하여 과거 최고를 기록했다. 96년 이전에는 폭력단으로부터 90%이상의 총기를

압수한것과 비교할 때 일반사회에의 급속한 총기 확산 경향을 볼 수 있다.(표3.참조)

또한 내용적으로는 전직 군인으로부터 군용권총을 회수한 이외에 모의 총기사인에 의한 조직적인 밀조 사범, 총기광이 작동불능의 총기나 소지허가 받은 구식총을 개조하는등 악질 사범도 눈에 띈다.

이러한 확산배경에는 국민들이 해외에서 총기를 접하는 기회가 많아지고 폭력단의 말단 조직원이 총기를 조직외로 유출하는 경우가 늘고 있기 때문이라고 생각된다.

〈표 3〉 권총 압수 현황(피의자별)

연 도		'92년	'92년	'92년	'92년	'92년
압 수 정 수		1,450	1,672	1,747	1,880	1,549
내용	폭 력 단	1,072 (73.9%)	1,196 (71.5%)	1,242 (71.1%)	1,396 (74.3%)	1,035 (66.8)
	폭 력 단 이 외	378 (26.1%)	476 (28.5%)	484 (25.7%)	484 (25.7%)	514 (33.2%)

※ ()안은 구성비를 나타냄.

〈표 3〉 권총 압수 현황(피의자별)

연 도		'92년	'92년	'92년	'92년	'92년
압 수 정 수		1,450	1,672	1,747	1,880	1,549
내용	진 정 권 총	1,290 (89.0%)	1,356 (81.1%)	1,513 (%)	1,702 (%)	1,400 (%)
	개 조 권 총	160 (11.0%)	316 (%)	234 (%)	178 (%)	149 (%)

※ ()안은 구성비를 나타냄.

또한 압수 권총의 약 90%는 진정 권총이고 그 대부분이 여러가지 방법으로 일본에 밀수된 외국 제 권총이다.(표4. 표.5 참조)

93년 및 95년의 총도법 개정에 의거, 권총 및 실탄을 불법소지한자에 대해 중형을 가한 반면 이러한 불법 소지자가 권총 등을 자진 반납하면 그형을 반드시 면제 또는 감경 시키는 [필요적 자수감면 제도]가 마련됨으로서 96년 자진 반납된 권총이 326정(압수 전체의 21%)으로 큰 회수 성과가 있었다.

이비율은 법 개정후 계속 상승경향을 보여 자수 감면제도의 효과는 지속되고 있다.

2) 권총밀수사범의 적발 현황

진정 권총의 제조국별 내용은 표5와 같다.

미국제, 중국제 및 필리핀제의 권총이 여전히

우위를 점하고 있다.

최근 5년간 추이를 보면 미국제 권총이 30%대를 유지하고 있고 중국제 권총 비율이 감소하고 있는데 반해 필리핀제, 브라질제 권총은 증가 추세를 보이고 있다.

이를 권총 종류별로 보면 96년 압수된 진정권총중 가장많은 종류는 중국제 토크레프형 권총이다. 그러나 96년 중국제 토크레프형 권총의 압수가 180정에 그치고 있어 95년의 282정과 비교할 때 36.2% 감소했다.

이들 권총중 실제 밀수사건으로 검거되어 압수된 것은 극히 일부에 지나지 않는다.

과거 5년간 전체 권총압주중 해안 경비과정에서 적발된 비율은 평균 3.1%에 지나지 않고 96년에는 0.9%로 더욱 저조하다. 95년에는 과거 8년동안 남아프리카에서 약800정의 권총을 밀수했

〈표 5〉 진정권총의 제조국별 압수 현황

년 도	'92년	'93년	'94년	'95년	'96년	합 계	비 율(%)
미 국	407	469	489	591	436	2,392	32.9
중 국	233	297	311	304	207	1,352	18.6
필 리 핀	86	103	140	169	159	657	9.1
브 라 질	73	56	71	91	79	370	5.1
이 탈 리 아	66	91	82	81	22	342	4.7
벨 기 에	41	33	54	75	56	259	3.6
독 일	38	37	46	48	45	214	3.0
스 페 인	33	23	67	50	40	213	2.9
기 타	313	247	253	293	356	1,462	20.1
합 계	1,290	1,356	1,513	1,702	1,400	7,261	100.0

던 선원집단을 적발하는등 성과가 있었지만 전체적으로 볼 때 밀수사건의 검거율은 불충분해 해안 경비대책강화가 과제로 남아있다.

과거 5년간 검거 압수된 권총에 대해 그 제조국을 보면 표6과 같이 미국, 태국, 필리핀의 3개국이 우위를 점하고 있다.

권총 밀수 루트는 이제까지 위 3개국이 주요 루트였지만 최근에는 남아프리카에서 원양어선을 통한 반입, 러시아 선원을 통한 반입, 중국어선을 통한 반입등 그 루트가 다양해지고 있다.

밀수입으로 검거된 사례를 보면 밀수입시의 권총은익 수단이 아주 교묘하다. 예를 들면 90년 중국으로부터 약 2,000정의 토카레프형 54식 및 77식 권총이 밀수된 사건의 경우 일본인 피의자가 어선을 빌려 연안 감시가 소홀한 작은 어항으로 권총을 밀수입한 것으로 추정하고 있다.

또한 92년에는 미국에서 국제화물우편으로 보

낸 전기온수기내에서 권총과 소총을 실탄과 함께 은닉한 사례, 미군이 우편물 안에 권총과 실탄을 은닉한 사건도 발생했다.

95년에 검거된 남아프리카루트의 경우 선실안의 벽과 캐통조림안에 권총 800정을 은닉하여 밀수입한 것으로 밝혀졌다.

96년에는 필리핀인이 수입중고차에 권총 8정을 은닉하여 밀수하려다 적발된 사건도 있었다.

그외에도 필리핀인선원과 러시아선원이 항구로 들어오면서 은밀히 권총을 반입, 일본인에게 팔아 돈을 라련하려다 적발된 사건도 있었다.

3) 실탄 및 소총 등의 압수현황

“銃刀法” 개정으로 권총실탄소지죄가 신설된 95년 6월 12일부터 96년 12월말까지 압수된 권총 및 실탄은 36,950개이다.

95년에는 오웬진리교에 의한 소총밀조사건이

〈표 6〉 권총 제조국별 현황

년 도	'92년	'93년	'94년	'95년	'96년	합 계
합 계	27	60	64	9	14	174
미 국	15	43	2	2	8	70
태 국			61		61	
필 피 핀	1	9			6	16
아 르헨티나	7					7
남 아 프리카	1	2		4		7
러 시 아	2	1				3
기 타	1	5	1	3		10

※) 과거 5년간 압수된 174정에 대해 제조국별로 구분한 것임.

적발되었다.

96년중 권총이외의 총기 압수정소는 소총, 기관총, 포가 합계7정이고 라이플총 32정, 산탄총 136정, 공기총 35정, 기타총기 47정이었다.

3. 일본의 총기규제와 총기관련 국제정세

1) 총기관련 법 규제

총포의 소지, 수입, 발사등은 총포도검류등단속법으로 규제하고 있으며 총포의 제조, 판매등은 무기등제조법으로 규제하고 있다.

총포에는 수렵총(산탄총 또는 라이플총), 공기총과 산업용총과 같이 사회적으로 유용한 것에서부터 권총등(권총, 소총, 기관총 및 포)와 같이 기본적으로 그 유용성이 인정되지 않는 것도 있어 그 규제의 경중, 내용에 차이가 있다.

총도법에서는 전자의 경우 都道府縣공안위원회의 허가를 얻어 소지를 인정하고 있지만 후자의 경우에는 기본적으로 소지를 금지하고 있다.

즉 권총등은 본래 살상도구라는 위험성 때문에 경찰관이나 자위대를 제외한 일반인의 소지는 거의 인정하지 않고있어 위반시 그 형도 중하다.

반면 권총등 불법소지자가 이를 자진 반납했을 경우 반드시 그 죄를 면제 또는 감경하는 소위 "필요적자수감면제도"가 적용되어 위법권총 등을 압수, 회수하려는 강경, 유희구조가 이루어져 있다.

2) 총기 규제의 연혁

일본의 총기관련 규제는 1588년 豊臣秀吉이

농민반란 등을 방지하기 위해 시행한 "도검단속령"을 시작으로 이러한 규제는 徳川 府시대에도 계속되었다.

그후 제2차대전이 끝나면서 일본을 점령한 연합국 최고 사령부는 질서유지를 위해 도검류를 철저히 회수했다.

그리고 50년에 제정된 총포도검류등 소지단속령, 58년에 제정된 총포도검류등소지단속법에 의거 시민생활의 안전을 위해 총기소지의 금지 원칙이 확립되었다.

그후 동법은 10차례의 법개정을 통해 지금에 이르고 있다.

3) 총기관련 국제정세

최근 국제화가 진전되고 국가간의 인적 물적교류가 증대되자 엄격한 총기규제를 유지하고 있는 일본에 큰 영향을 미치고 있다.

총기는 합법, 불법을 불문하고 국제적인 거래가 이루어지고 있어 한 나라만이 단독으로 충분한 총기관리를 하기는 어렵게 되었다.

특히 총기에 대한 규제가 나라마다 달라 불법거래에서 총기가격에 차이가 생기자 총기에 대한 규제가 약한 나라에서 규제가 엄한 나라로 총기가 흘러 들어가는 세계적인 추세를 보이고 있어 인적 물적교류의 증대는 총기밀매를 더욱 용이하게 하고 있어 그 단속을 더욱 곤란하게 하고 있다.

이때문에 일본내에서 총기규제를 효과적으로 하기 위해서는 총기에 대한 수사, 관리의 양면에 걸쳐 국제적인 협력체제를 구축할 필요성이 생겼다.

4) 총기에 대한 국민관계의 변화

일본에서는 과거 총기에 대한 규제가 강해 국민들이 총기를 접할 기회가 많지 않았다.

또한 치안이 양호했기 때문에 굳이 호신용으로 총기를 소지할 필요가 없었을 뿐만 아니라 국민들이 총기에 대해 건전한 저항감도 가지고 있었다.

그러나 최근에는 해외여행의 증가등으로 외국에서 일본인들이 총기를 접할 기회가 많아지고 있는데다 활동자금이 풍부한 말단 폭력단원들이 권총을 조직밖으로 유출하므로써 폭력단 이외의자가 권총을 쉽게 입수할 수 있는 분위기가 조성되었다.

'95년 총리부에서 실시한 여론조사에 의하면 20대 남성의 약 32%가 총기에 흥미를 가지고 있다고 회답했다.

이러한 현상은 총기에 대한 국민의 건전한 저항감을 희박하게 할 우려가 큰만큼 권총등이 일반 사회로 확산되지 않도록 국민의 이해와 협력을 얻어 이를 방지하지 않으면 안된다.

4. 종합적인 총기 대책의 추진

1) 정부의 대책

총기를 사용한 흉악사건이 계속발생, 심각한 사회문제가 되자 94년 11월에 "총기대책관계각료회의"를 개최하고 12월에는 권총단속대책을 위한 "관계성청 연락회의"에서 제반 대책이 결정되었다.

그러나 95년 들어 상황이 더욱 악화되자 9월

19일 의회 결정에 따라 종전의 관계성청연락회의를 격상시켜 내각관방장을 장으로 하는 "총기대책추진본부"(내각관방, 경찰청, 환경청, 법무성, 대장성, 수산청, 통상산업성, 운수성, 해상보안청, 우정성)이 설치되었다.

그리고 12월에는 동 본부에 1) 총기단속체제의 강화와 단속관계기관의 긴밀한 연대, 2) 총기범죄에 대한 철저한 수사과 엄격한 처리, 3) 해안 경비대책의 확고한 추진, 4) 일본내 총기의 적발, 5) 국제협력의 추진, 6) 국민의 이해와 협력의 확보를 골자로 하는 "총기대책 추진강령"이 결정되어 관계기관이 협력하여 정부차원의 총기대책을 강력히 추진하고 있다.

특히 경찰, 세관, 해상보안청등 관계단속기관에서는 단속의 실효를 거두기 위해 각 지방에 "지방기관 연락협의회"를 설치함과 아울러 96년에는 高知현, 奈良현, 岡山현 및 京都부에 知事府局, 경찰등 관계기관이 참여하는 "총기대책추진본부"를 설치하는등 주민홍보계몽활동을 관계기관이 연대하여 추진하고 있다.

2) 경찰의 대책

가. 총기적발 체제의 강화와 단속의 추진

경찰은 총기문제가 악화되자 94년 7월 새로이 경찰청 생활안전국내에 "총기대책과"를 설치했다.

도도부현경찰에서도 95년초 총기대책과 또는 실을 설치, 총기단속전담수사체제가 정비되었으며 도도부현경찰 차원의 종합적인 총기대책을 추진하

기 위해 95년 8월 경찰본부장을 장으로하는 “총기 단속종합대책본부”가 설치되었다.

또한 96년에는 대도시를 관할하는 경찰본부의 총기대책실을 총기대책과로 승격시키는등 총기단속체제를 더욱 강화하고 있다.

실제 활동면에서도 조직의 총력을 기울여 권총 등 총기의 밀수, 밀매루트를 파악하기위해 폭력단이 조직적으로 관리하는 총기의 적발에 중점을 두고 총기대책을 추진하고 있으며 92년 이후에는 세관, 해상보안청과 합동으로 “권총단속 특별단속월간”을 설정, 전국일제 특별단속을 실시해오고 있다.

이러한 노력의 결과 95년에는 참치원양어선에 의한 남아프리카루트를 통한 권총 밀수사건(약8년간 권총 800정을 밀수), 폭력단의 대규모 무기고(권총33정)를 적발하였으며 96년에는 필리핀에 의한 권총밀수, 폭력단의 대규모무기고(권총 20정등) 적발등 상당한 성과를 거양하고 있다.

또한 최근에는 총기광등이 구식총포의 등록제도를 악용하여 권총을 소지하거나 작동불능의 총을 사용할 수 있도록 개조하는 사건이 발생하고 있어 총기광 등에 의한 악질사범 검거에도 주력하고 있다.

나. 총도법의 개정

95년 3월에는 총도법의 일부개정안이 국회에 제출되어 중참의원 전원일치로 가결, 동년 6월12일부터 시행되고 있다.

법개정의 주요요지는 1)권총발사죄의 신설, 2)

권총실탄에 대한 규제의 신설, 3) 권총등 밀수방지를 위한 규정의 정비와 강화, 4) 수사의 고도화를 위한 함정수사관련 규정의 정비이다.

다. 해안경비대책의 강화

앞에서 언급한 것과 같이 압수된 권총중 약 90%정도가 해외에서 밀수된 것임에도 불구하고 연간 수십정의 권총만이 밀수로 압수되고 있음을 고려할 때 위법한 총기의 근절을 위해서는 관계기관 및 단체와 연대한 해안경비대책을 강화하고 외국수사기관등과 협력체제를 공고히하여 해외로부터의 권총유입을 저지할 필요성이 있다.

해안경비를 통한 권총압수를 위해 경찰에서는 밀수 밀매루트 파악과 괴멸에 최중점을 두고 총기 단속을 추진하고 있다.

또한 효과적인 해안경비를 위해서는 세관등과의 협력이 절실하기 때문에 앞에서 언급한 지방기관연락협의회를 위해서는 세관등과의 협력이 절실하기 때문에 앞에서 언급한 지방기관연락협의회를 통해 세관, 해상보안청, 출입국관리국, 검찰청등과 연대를 기하고 활발한 정보교환을 통해 개개산건을 종합적으로 처리하거나 공동순찰, 합동훈련을 실시하는등 긴밀한 연대하에 활동을 전개하고 있다.

또한 95년 8월에는 수산청과 “어선을 이용한 권총밀수방지협력회의”를 96년 1월에는 운수성, 대장성과 “항공기를 이용한 총기밀수방지 협력회의”를 개최, 각 업계에 철저한 총기밀수방지대책을 요청하는등 민간 협력확보에도 주력하고 있다.

이러한 노력의 결과 해안경비대책도 서서히 효과를 거두고 있는 것으로 보인다.

3) 국민의 이해와 협력의 확보

총기문제가 국민이 피부로 느끼는 불안요인으로 발전하고 있는 지금 이 문제에 대해 국민의 이해와 협력을 구해 국민 일체로 총기근절을 추진할 필요성이 생겼다.

이를 위해 경찰에서는 TV, 라디오, 신문, 잡지 등 여러 가지 홍보매체를 이용, 폭넓게 총기규제에 대한 이해와 협력을 요구하는 한편 관련 정보제공 등을 호소하고 있으며 95년 10월에는 내각총리대신 참석하에 “총기근절을 위한 국민 집회”를 개최하고 96년 11월에는 동경에서 일본, 미국, 캐나다, 호주의 총기규제단체대표를 초빙하여 “총기범죄 근절을 위한 심포지움”을 개최하는등 국민의 참

여를 적극 권장하기 위해 이와 같은 정책을 계속 추진해 나갈 방침이다.

그외에도 “총기범죄 박멸을 위한 시민운동의會”등 민간단체와의 연대강화를 위해 11월에는 경찰청 지원하에 민간주도로 자원단체 “STOP GUN경비대 설립추진위원회”를 발족, 권총에 대해 거부감이 희박한 젊은층 및 그 보호자를 대상으로 홍보활동을 벌이고 있다.

또한 都道府현에서도 포스터, 미니홍보지등 기존의 대중매체뿐만 아니라 인터넷등 새로운 매체를 통해 시민참여를 촉구하는 한편 지역안전대회에서 총기근절관련결의를 채택하는등 시민참여를 권장하고 있으며 앞으로도 도도부현등 관계기관 및 민간단체와 연대하여 보다 적극적으로 홍보계몽활동을 전개해 나갈 방침이다.

미국의 교통정보

하 태 준 도로교통안전협회

미국의 각주에서는 연방정부의 교통안전계획을 토대로, 지리적, 도로환경적으로 적합한 교통안전 계획을 연차적으로 실시하고 있다. 특히 일리노이 주의 경우, 지난 1974년부터 해마다 약 200억원을 투자해 교통안전 프로젝트를 실시, 평가 하고 있다. 교통안전 프로젝트의 내용은 해마다 다르지만, 철도건널목, 교차로, 고속도로 및 국도에서의 안전을 향상시키는데 역점을 두고 실시 하고 있다. 예를들면 철도건널목 차단방법의 첨단화, 도로의 도류화, 도로면의 마찰력증대, 중앙분리대설치, 도로기하구조의 향상, 야간 조명 향상 등이다. 이러한 교통안전개선사업은 일반적으로 교통안전에 관련된 전문가에 의해 계획되고 실시되고 있으며 또한 이들 전문가는 대부분 교통안전에 관한 교육 과 오랜 경험을 갖춘 교통사고 전문가이기도 하다. 교통안전에 관한 전문가를 양성 배출하는 대표적인 기관은 일리노이주의 경우 노스웨스턴대학 부설 교통연구소가 있다. 노스웨스턴대학 부설 교통 연구소는 교통안전분야의 교육을 대학수준으로 높 이기 위해 설립되었으며, 교통사고 분석과 재현을

위해 과학적, 공학적인 교육을 실시하고 있다. 교 육 이수자들은 교통안전 공무원 및 관계자, 교통사 고 담당경찰관, 사고담당 변호사, 의사, 법공학자 등 다양한 분야에 종사하고 있다.

교통안전공무원 및 관계자의 경우 사고요인을 인식, 안전한 도로환경을 조성하기 위하여, 교통 사고 담당경찰관은 정밀한 초등조사를 위하여, 사 고담당변호사는 고객의 교통사고 이의신청과 법적 변론을 위하여, 의사는 사고유형에 따른 피해정도 와 부위를 연구하기 위하여, 법공학자는 인간의 사 인을 정확히 밝히는 법의학자(Forensic Medicine)와 같이 교통사고의 원인을 정확히 밝 히기 위해 교육을 받는다. 교통안전에 관련된 교육 기관은 형태와 규모는 다르지만 미국의 다른 주에 도 있다. 이렇듯 미국에서는 연방정부와 주정부에 서 교통안전을 위해 많은 노력을 하고 있다.

우리나라도 1983년도부터 도로, 철도, 해운, 항공의 네가지 교통분야에 걸쳐 건설교통부와 관 계 부처 합동으로 교통안전기본계획을 수립, 시행 해오고 있으며, 현재 제 4차 교통안전기본계획을

시행하고 있다. 제 3차년 교통안전기본계획 시행 결과, 전 분야에서 많은 문제점이 발견되었으며, 특히 도로분야에서 지적된 문제점은 교통시설 개선 및 안전시설 확충정비를 위한 투자재원 부족, 자동차 안전도 향상을 위한 선진관리기법 및 신기술 보급 미흡, 교통안전 교육 및 홍보의 실효성 저조, 과학적이고 체계적인 교통사고조사 및 원인분석 체제 미확립으로 요약된다.

그 중 가장 근본적인 문제는 과학적이고 체계적인 교통사고조사 및 원인분석 체계가 확립되어 있지 않다는 것이다. 교통사고 발생 원인은 인적, 차량적, 도로환경적 요인 등이 있다. 그러나 우리나라에서는 교통사고 발생요인을 인적 요인을 중심으로 분석하여 왔으며, 특히 운전자 신체적, 심리적 상태를 고려하지 않고 운전자 법규 위반에만 초점을 맞추어 왔다. 그러나 교통사고 발생요인을 차량적, 도로환경적 요인과 함께 운전자의 신체적, 심리적 상태를 종합적으로 분석하여야 보다 정확한 사고원인의 규명이 가능할 것이다. 과학적인 사고 분석을 위하여 경찰청 산하 도로교통안전협회에서 1998년부터 “교통사고종합분석센터”를 설치·운영할 예정이다. 교통사고종합분석센터의 기능은 첫째, 교통사고 자료의 종합적인 데이터베이스 운영, 즉 통계청, 경찰청, 건설교통부, 도로공사, 보험협회, 의료기관, 국립과학수사연구소, 대학 및 각종연구기관, 지방자치단체, 상공부, 도로교통안전협회, 교통안전공단 등 관련 기관으로부터 교통사고 관련 기초자료를 제공받아 분석이 용이한 형태로 가공한 데이터베이스를 제작·관리하

는 것이며, 둘째 교통사고 요인을 분석하고 개선안을 종합적으로 연구하는 기능 즉, 과학적인 교통사고 재현기술과 각종 미시적, 거시적 사고분석요인 분석기술을 바탕으로 교통사고의 주요요인을 분석하고 이를 바탕으로 교통사고 예방대책 및 개선안을 개발하는 것이다. 또한 세 번째 기능은 관계기관의 해당 교통안전대책 수립을 지원하는 자문기능이다. 즉, 교통사고의 분석과 각종 연구결과를 바탕으로 교통안전대책을 분야별로 수립하는 관련기관의 정책결정 기능을 보좌하고 안전시설 설치 및 개선사업을 기술적으로 지원하며 교통안전문제에 자문하는 기관이다. 교통사고종합분석센터는 열거한 세가지 기능을 수행하면서, 교통안전측면에서 최후진국인 우리나라의 교통안전에 큰 역할을 하게 될 것이다. 또한, 오는 2001년이 되면 외국의 교통사고 관련 법률변호사들이 교통안전후진국인 한국시장에 진출할 것으로 예상된다. 외국의 교통사고 전문 변호사들은 국내 교통사고 피해자를 대변해 정부와 지자체 또는 경찰청을 상대로 잘못된 사고분석부분에 대해 법적소송을 제기할 것이다. 따라서 차후 교통사고분석센터의 임무는 대단히 중요하다고 판단된다.

여기에, 작년 도로교통안전협회에서 주최한 국제교통안전심포지움에 초청된 인사중 미국위스콘신대학 교수이자 법공학자인 윌리엄 버그박사와의 인터뷰 내용을 소개하고자 한다. 인터뷰전에 교통안전의 중요성을 강조하면서 미국 오하이오 주정부는 보수되지않은 도로위의 물웅덩이 때문에 교통사고 관련자에의한 법적소송으로 연간 20억원

을 손해배상한다고 하였다.

인터뷰 내용은 다음과 같다.

1. 미국의 경우 교통사고와 관련해, 국민의 경찰에 대한 불만은?

미국의 경찰은 교통사고시 교통사고조사 양식만을 작성하고 작성된 교통사고조사양식은 법적소송에서 모든 관계자들에게 제공된다. 따라서 교통사고 처리에 대한 미국민의 불만은 우리나라와 같이 가해/피해에 관련된 것이 아니고, 경찰의 즉시출동미흡이나 응급처리미흡 등이다. 교통안전전문가로서의 경찰에 대한 불만은 완벽하게 작성되지 않은 교통사고 조사양식이다. 예를들면, 상황설명 부정확, 현장사진의 부족, 미작성 양식, 작성시 오류 등이다.

2 교통사고 이의신청은 어떻게 하는가?

경미한 사고(Property Damage Only, PDO) : 미국의 각주마다 다르지만 물적 피해 약 500 불 이하의 사고는 대부분 쌍방의 보험회사 관계자끼리 과실을 상계하여 해결을 하고, 중경상사고(Injury & Fatal)는 두 가지 해결 방법을 따른다. 우선 쌍방의 보험회사끼리 해결이 어려우면 두 보험회사는 법공학자를 고용해 원인을 파악후 법적소송직전에 해결을 하고, 법공학자를 고용한 후에도 쌍방의 보험회사끼리 해결되지 않을 경우에는 법률변호사를 고용해 법적소송을 한다. 이런 중경상 사고의 90%가 첫번째 방법에 의해 해결되

고, 나머지 10%가 두 번째 방법에 의해서 해결된다. 두 번째 방법에 의한 해결은 정부나 관련부서를 상대로 소송하는 경우가 많다.

3. 법공학자로서 당신의 경험은?

법공학자는 사고관련 보험회사에서 고용된 법률변호사에 의해 고용된다. 최근에 가·피해자가 바뀐 사례를 소개하면 다음과 같다.

① 미네소타주의 경우 : 야간 농기구 트랙터 운전자 사망사고 ⇒ 뒤에서 부딪친 트럭운전자 잘못으로 판정 ⇒ 법공학자 분석 ⇒ 트랙터의 야광등 미부착으로 트랙터 운전자도 잘못이 있다고 판정

② 위스콘신주의 경우 : 야간 지방도 급커브 운전시 전복사고 ⇒ 운전자 과실로 판정 ⇒ 법공학자 분석 ⇒ 급커브구간 편구배와 방호책에 문제가 있다고 판정

③ 오하이오주의 경우 : 2차선 지방도에서 전복사고 ⇒ 운전자 과실로 판정 ⇒ 법공학자 분석 ⇒ 도로표면의 Pot-Hole(물웅덩이) 때문에 일어난 사고로 인정 ⇒ 정부나 도로를 관리하는 기관이 책임이 있다고 판정됨.

④ 플로리다주의 경우 : 신호교차로에서 직각충돌 중상사고 ⇒ 운전자 과실로 판정됨 ⇒ 법공학자 분석 ⇒ 사고당시 신호등이 고장이난 상태여서, 신호등을 관리하고있는 기관이 전적으로 책임이 있다고 판정됨.

이상과 같이 법공학자가 교통사고를 재분석한후 가/피해자가 바뀌는 경우가 종종 있다. 미

국 교통경찰의 임무는 교통사고가 발생하게 되면 신속히 사고현장에 출동하여 현장 증거자료 확보와 응급처치를 하는 것이므로 가/피해자가 번복되는 사건이 있어도 실질적인 책임을 지지 않는다. 그러나 우리나라 경찰의 경우는 초동조사시 현장자료의 확보는 물론 가/피해자를 가려 내야 하는 경우도 있기 때문에 책임이 따르기도 한다. 따라서, 교통사고의 전처리과정이 과학적

이고 객관적으로 이루어져야 사고 원인을 정확히 규명할 수 있다. 즉 교통사고를 과학적이고 정밀하게 분석하면 가해자는 운전자외에도 도로 환경 또는 신호체계, 안전시설 등 일 수도 있는 것이다. 따라서, 경찰은 교통사고를 정밀분석하는데 노력을 해야할뿐 아니라 경찰이 관리 운영하고 있는 신호체계 및 안전시설부분에도 많은 연구와 개선의 노력이 시급하다 할 것이다.

치안연구소식



• 연구소 동정

연구소 동정

□ '97 사업계획 수립 추진

연구소에서 97년도에 추진할 연구과제 및 세미나, 용역연구 등 특수사업계획을 망라하는 '97 사업계획을 지난 3월 수립하여 현재 추진중이다.

'97년도 연구과제로 선정된 과제는 '교육과정별 적정프로그램 연구' 등 13개 과제와 경찰청 경비국, 방범국에서 의뢰한 2개 과제를 포함 총 15개 과제를 앞으로 6~9개월간 경찰연구관과 연구위원 등이 공동연구를 추진하여 이론과 실무가 접목된 합리적인 연구결과를 도출할 계획이다.

특수사업으로는 시사성있는 주제에 대한 보다 밀도있는 연구와 연구결과의 공개발표를 위한 치안정책학술세미나를 개최할 예정이며, 학계인사 등에 폭넓은 연구참여 기회를 부여, 다양한 치안정책을 개발하기 위하여 8개의 치안정책 과제를 용역계약 연구하고 있으며 연구소의 연구결과와 치안관련 각종 자료를 치안논총, 연구보고서, 치안정책연구 등으로 발간하여 각급 도서

□ '97 연구지도위원 및 연구위원 등 위촉

연구소는 지난 4월 카톨릭의대 맹광호 의과대학장 등 학계인사 10명을 연구지도위원으로 선정하여 위촉하였다.

이들 연구지도위원들은 연말까지 담당 연구실의 과제연구에 참여하고 연구소 사업전반에 관하여 지도할 예정이다.

한편, 97년도 과제연구를 담당할 연구위원 30명과 연구원 5명을 각 과제별로 선정하여 위촉하였는 바, 앞으로 7~9개월간의 위촉기간동안 경찰

연구관과 공동으로 연구를 추진하게 되며, 또한 특별 연구과제로 선정된 2개 과제에 대한 연구위원 등을 선정, 6개월여간 공동연구를 추진할 것이다.

□ '97 치안정책용역연구자 선정

학계인사등의 치안문제에 대한 관심도를 제고하고 보다 다양하고 심도있는 정책을 개발하고자 실시하는 치안정책용역연구 사업은 올해로써 그 네번째로, 지난 3월 24일부터 4월 27일까지 연구소 지정과제와 자유응모과제로 구분하여 국내

각 대학 및 연구기관, 단체 학계인사 등 248개소를 대상으로 연구희망자를 공모하였다.

공모결과, 총 33개 과제 51건의 연구신청서가 접수되었으며 이는 94년 첫회 실시이후 짧은 기간이었음에도 불구하고 학계등 관련인사들의 본 사업에 대한 높은 관심을 보이고 있는 것이다.

접수된 연구신청서는 연구지도위원 등이 참여한 심사위원회에서 자격요건, 연구실적, 전문성 등 다방면의 여러 항목에 관하여 4단계에 걸쳐 심사 하였으며, 5월 26일 최종심사를 실시, “통일과 도기 치안수요 예측과 경찰대응방안 연구” 등 4개의 지정과제와 “학교교육과 경찰과의 연결프로그램 개발” 등 4개의 자유과제 등 총 8건의 연구자를 선정, 계약 체결하였다.

□ 치안논총 및 연구보고서 발간

연구소에서는 지난 5월 치안논총 제13집과 3월 연구보고서 14편을 발간하였다.

치안논총은 ‘적정경찰인력 산출모델 개발 연구’, ‘조직폭력 수사역량 강화 대책’, ‘교통위반의 지도 단속방법과 유형개발에 관한 연구’, ‘노사분쟁과 경찰의 대응방안 연구’, ‘경찰장비의 효율적 관리방안’ 등 각 분야별 논문 5건을 묶어 1,500부를 발간하였으며, 연구보고서는 ‘경찰보수체계에 관한 비교연구’ 등 14건의 연구과제 최종보고서로 총 7,300부를 발간하여 각급 경찰관서 및 도서관, 관련기관 단체 등에 배포하였다.

□ 연구토론회 개최

연구과제의 결과에 대한 연구자의 발표 및 실무자 전문가와의 공동토론을 통하여 보다 충실한 내용의 연구보고서를 도출하고자 3월 21일~3월 28일 ‘경찰장비내용년한의 적정성에 관한 연구’ 등 4개 과제, 4월 22일~4월 26일 ‘경찰법률서비스체계 구축방안’ 등 6개 과제를 연구자 및 실무부서 경찰관, 관련분야 전문가들이 참석한 가운데 연구토론회를 개최하였다.

□ 연구실장 연구관 인사발령

1월 11일자 경찰청 인사발령에 따라 일부 연구실장의 이동이 있었다.

전 치안행정 제1연구실장 송인동 총경은 도봉경찰서장으로, 전 범죄대책연구실장 이강수 총경은 오사카영사로, 전 과학기술개발연구실장 최병일 총경은 서울 방법지도과장(현 강서경찰서장)으로, 전 교통개발연구실장 김영화 총경은 서울 방법기획과장으로 각각 전보발령되었으며, 범죄대책연구실장으로 최건집 총경(전 경기청 수사과장), 교통대책 연구실장으로 강성찬 총경(전 경기 성남남부 경찰서장), 치안행정 제1연구실장으로 김남배 총경(전 외사 1과장), 치안행정 제2연구실장으로 황일규 총경(전 보안 4과장), 과학기술개발 연구실장으로 서정건 총경(전 충남 논산서장)이 부임하였다.

또한, 7월 4일자 경찰청 인사발령에 따라 치안행정 제1연구실장으로 박상진 총경(전 경기 양평서장), 치안행정 제2연구실장으로 이민수 총경

(전 종합학교 총무과장), 범죄대책 연구실장으로 김철주 총경(전 전북 임실서장), 교통대책 연구실장으로 장기택 총경(전 강원 인제서장), 사회안정 대책 연구실장으로 이현규 총경(전 종합학교 교무과장), 과학기술개발 연구실장으로 문수원 총경(전 전남 곡성서장)이 새로 부임하였다.

2월 18일 경찰청 인사발령에 따라 일부 연구관의 이동이 있었다.

전 치안행정 제1연구실 김종구 경정은 울산 동부방범과장으로, 치안행정제2연구실 정순도 경정은 경찰청 방범지도과 총포 화약계장으로, 과학기술개발연구실 김병권 경정은 부산 사하교통과장으로,

사회안정연구실 김동승 경감은 서울 기동단으로 운영계 허경미 경감은 경찰대학 교관으로, 김보상 경감은 대전 북부방순대장으로, 운영계장 박성호 경정은 총리실로, 각각 전보 발령되었으며, 치안행정 제1연구실 연구관으로 김우락 경감(전 경찰청 경무계), 제2연구실 이돈일 경감(전 대전 동부방범계장), 과학기술개발연구실 이인상 경감(전 101경비단 경호실), 사회안정대책연구실 김상준 경감(전 서울청 경비과), 운영계 김용호 경사(전 101경비단), 운영계장으로는 최선우 경정(전 대전 중부방범과장)이 각각 부임하였다.

쉬어가는 코너



• 땀과 여름철 건강 / 맹광호

■ 땀과 여름철 건강

맹 광 호

(카톨릭의대 학장 예방의학)

우리나라의 여름철 기후를 “증서(暑)”라고 합니다. 한마디로 무더운 날씨라는 말입니다. 기온도 높을뿐더러 공기 속에 습기가 많기 때문에 기온이 같더라도 더욱더 덥게 느껴지는 그런 기후가 우리나라 여름철 기후인 것입니다.

이렇게 무더운 날씨에 나타나는 신체 생리 현상 중의 하나가 땀인데, 이것은 높아진 체온을 떨어뜨리기 위해 나오는 것입니다. 기온이 높지 않을 때에는 주로 복사나 전도라는 물리적인 열 이동 방식으로 체열을 밖으로 내보내지만, 여름철에 기온이 높을 때에는 땀으로 체열을 발산하도록 되어 있는 것입니다.

실제로 땀 1그램이 증발하는 데는 약 600칼로리 정도의 열량이 소모되는 것으로 알려져 있습니다. 따라서, 땀이 너무 많이 나와서 미처 증발하지 못하고 몸을 타고 줄줄 흘러내릴 만큼 더울 경우, 땀을 통한 이른바 기화열 소모에 따른 체열발산이 제대로 이루어지지 않을 것은 두말할 나위도 없습니다. 더위를 쫓으려고 사람들이 선풍기나 부채따위를 사용하는 것도 따지고 보면 바람의 시원함보다 흐르는 땀을 증발시킴으로써 체열을

적절히 밖으로 내보내는 데에 목적이 있다고 봐야 합니다. 이렇게 볼 때, 무더운 날씨에도 제복을 입고 주로 밖에서 근무해야 하는 경찰관들에게 여름은 매우 불리한 계절이 아닐 수 없습니다. 근무 중 온몸에 흐르는 땀을 적절히 처리하기가 쉽지 않을 것이기 때문입니다.

원래, 더울 때 사람이 땀을 흘리는 것은 우리의 뇌속에 자리잡고 있는 시상 하부라는 곳의 체온 조절 중추신경의 작용 때문입니다. 우리 몸 속의 온도를 늘 섭씨 37도쯤으로 유지하기 위해서 이 체온을 조절하는 중추신경은 늘 몸 안팎의 상태를 감지해서 몸의 각 부위에 필요한 생리적인 활동을 하도록 명령을 하는 것입니다.

이러한 외부 기온이 너무 올라가서 저절로 체온 유지가 안된다고 생각될 때에는 이 중추신경이 신체 내부의 혈관을 수축시키고 피부에 가까운 곳의 혈관들을 확장시킴으로써 몸안의 열을 체표면으로 이동시키며 땀을 통해 체온이 방출되도록 하는 것입니다. 피부 혈관이 늘어나거나 줄어드는 것이 이처럼 체온조절에 중요한 구실을 하는 것입니다.

이런 혈관 운동의 부산물이라 할 수 있는 땀은 피부에 가까이 있는 땀샘이라는 곳에서 나오는 몸의 한 분비물입니다. 성분으로 말하자면 99퍼센트가 물이며 염화나트륨 곧 소금기와 노폐물인 질소의 화합물, 그리고 유산이 조금씩 들어 있는 뿐입니다.

땀샘은 신체 부위에 따라 그 분포 정도가 달라서 손바닥이나 발바닥에 가장 많고, 다음은 얼굴의

앞이마입니다. 더울 때 손바닥이나 이마에서부터 땀이 흐르는 것도 바로 그 때문입니다.

물론, 우리 몸에서 땀이 나는 것은 꼭 외부 기온이 높을 때만은 아닙니다. 아무리 추운 겨울에도 누구나 신체 활동을 많이 하게되면 땀이 나는 것을 경험하게 되는데 이 경우는 격심한 육체 활동으로 체내에 많이 생긴 열을 밖으로 내보내려는 신체 반응인 것입니다.

땀은 또 사람의 정신 상태에서도 크게 영향을 받습니다. 남들 앞에서 발표를 할 때 극도로 긴장한 상태에서 흘리는 땀이 그 대표적인 예입니다. 그리고 땀은 보통 때에는 감정의 폭이 넓은 사람이 그렇지 않은 사람보다 더 많이 흘리는 경향이 있습니다. 땀이 많이 나는 사람이 대체로 인정이 많다고 말하는 것도 아마 이런 이치와 무관하지가 않다고 봅니다.

어쨌거나 땀은 이처럼 우리의 신체 활동에서 매우 중요한 구실을 하며 따라서 땀을 적절히 흘리는 것은 몸에 꼭 필요한 일이긴 하지만, 그러나 보건학적으로 보면 땀은 그렇게 마구 흘려도 좋기만 한 것은 아닙니다. 땀은 그것이 나와야 할 때에 나오지 않는 것도 문제이지만 너무 많이 흘려도 결코 좋지 않습니다. 따라서 여름철에도 가능한 한 너무 많은 땀을 흘리지 않도록 하는 일이 중요합니다. 우선 땀을 많이 흘리면 우리 몸은 그만큼 많은 양의 수분을 잃게 됩니다.

흔히 우리가 땀을 흘리면 거의 저절로 갈증을 느끼게 되고 따라서 그때마다 물을 마시면 될 것 아니냐고 말할 사람도 있겠지만 꼭 그렇지만도 않

습니다. 원래 사람의 갈증은 꼭 필요한 물의 20 퍼센트만 마셔도 없어지게 마련이어서 웬만큼 물을 마셔가지고는 땀으로 나간 수분을 거의 다 보충할 수가 없기 때문입니다. 그러니까 여름철에는 갈증해소만 가지고 필요한 수분섭취가 다 되는 것이 아닙니다.

땀을 4리터쯤 흘리고 전혀 수분 섭취를 하지 않는 경우 몸 속의 혈액이 농축되고 때때로 그 때문에 순환기 장애까지 나타난다는 연구보고도 있습니다. 이런 극단적인 경우는 아무리 더운 날에도 그리 흔한 일은 아니지만 더운 실내외에서 힘든 작업을 하는 근로자들에게서는 가끔 생기는 일이기도 합니다.

무더운 야외에서 강도 높은 훈련을 하는 군인이나 경찰, 그리고 뜨거운 용광로 앞에서 땀을 쉴새 없이 흘리며 일하는 근로자들의 경우가 그런 예입니다.

땀으로 인한 수분과 염분손실이 그리 심하지 않을 때에는 보통 전신 권태감이나 두통이 생기고 식욕이 없어지고 집중력이 줄어드는 따위의 꽤 가벼운 증상을 경험하고 말지만 그 상태가 심해지면 아주 구체적인 건강장애에 빠지기도 합니다. 즉, 체온이나 호흡 그리고 순환기에 이상이 나타날 뿐만 아니라 몸안의 수분이나 소금 성분의 대사(代謝)에 장애를 일으키고 이 때문에 신체 여러기관이 제 기능을 발휘하지 못하게 되는 것입니다. 게다가 이런 고열 환경에서 땀을 많이 흘리고 체온 조절에 장애를 받으면 일시적으로 근육 경련이 일어나고 전신이 무력해지는 소위 열경련이 발생하기도 합

니다. 이런 경우에는 곧 시원한 곳에 몸을 눕히고 생리식염수를 주사하거나 소금과 함께 물을 마시게 해야 합니다. 물을 마시는 경우 같은 물이라도 시원한 물이 더 좋은 것은 두말할 나위도 없습니다. 한편, 여름철 땀과 관련해서 무엇보다 중요한 일은 피부를 깨끗이 하는 일입니다.

특히 먼지와 오염 물질이 많은 길거리에서 근무하는 경찰관들의 경우 이들 먼지나 자동차 배기 물질들이 피부에 붙어서 흐르는 땀과 뒤범벅이 되는 일이 많기 때문에 늘조심해야 합니다.

이렇게되면 땀구멍이 막혀서 체온조절이 장애

를 받게 될 뿐만 아니라 때때로 피부에 염증을 일으키기도 하기 때문입니다.

땀은 체온조절과 혈액 순환기능에 없어서는 안 되는 신체 분비물입니다. 따라서 외부기온이나 신체활동에 따라 적절히 분비되어지는 것이 건강에 더없이 좋은 일입니다.

그러나 너무 많은 양의 땀을 단시간에 흘린다고 생각될 때는 잠시 휴식을 취하면서 흘린 땀을 증발시키도록 해야 하고, 또 그만큼 물과 소금을 보충해 주어야 합니다. 동시에 피부를 깨끗이 해주는 일도 게을리해서는 안됩니다.

치안정책연구

발행일 : 1997년 8월

발행인 : 김 대 원

발행처 : 치안연구소

인쇄처 : 대한문화사

본지 수록 내용은 치안연구소나 경찰의 공식견해가 아닙니다.<비매품>

