

치안정책리뷰

POLICE SCIENCE INSTITUTE REVIEW

발행인 진교훈 편집인 김영수 전화 041-968-2691 FAX 041-968-2989

권 두 언

민주사회의 자율적인 경찰

인하대 법학전문대학원 교수
김인회

수사절차법 제정의 필요성과 방향

치안정책연구소 연구관
김면기

세미나 중계

주요 토론내용 요약

치안정책연구소 연구관
권오국

피의자 체포·구속 제도 개선

경찰대 교수
류부곤

주요 토론내용 요약

제주자치경찰제로 본 자치경찰의 이해

제주지방경찰청 생활안전계장 경정
김영옥

현장의 소리

(가칭) 경찰관 직장협의회 필요성과 역할

울산남부경찰서 직원협의회 회장 경위
안성주
직원협의회 부회장 경사
강원영

연구소 소식

연구소 소식 및 연구관 동정

민주사회의 자율적인 경찰



인하대 법학전문대학원 교수 김인회

세 번의 기회

세 번째의 기회가 찾아왔다. 경찰개혁의 세 번째 기회다. 경찰개혁의 기회는 항상 민주주의와 함께 왔다. 첫 번째 기회는 1960년 4월 혁명으로 찾아왔다. 4월 혁명 이후 국회는 경찰개혁, 경찰민주화를 위하여 자치경찰제와 경찰위원회 도입, 인권경찰을 모색했다. 두 번째 기회는 1998년부터 2007년까지 김대중, 노무현 대통령의 민주정부 시기다. 이 때 자치경찰제, 검경수사권 조정, 인권경찰이 본격적으로 모색되었다. 세 번째 기회는 바로 지금 촛불혁명 후 문재인 정부 시기다. 자치경찰제, 수사권 기소권 분리, 경찰위원회 도입, 정치적 중립 보장, 인권경찰상 정립 등 전면적인 경찰개혁, 경찰민주화가 진행되고 있다.

세 번의 기회는 공통점도 있지만 차이점도 있다. 4월 혁명 이후 개혁은 경찰 자체의 개혁에 초점이 있었다. 검찰개혁 논의는 없었다. 군대형 경찰로서 시민의 자유와 인권에 적대적인 태도를 취했던 경찰에 대한 반성과 개혁의 요구가 높았다. 한편, 김대중, 노무현 대통령의 민주정부 시기는 검찰개혁에 초점이 있었다. 경찰개혁도 강조되었지만 검찰개혁에 비하면 중요성이 떨어졌다. 문재인 정부 시기인 지금은 검찰개혁과 경찰개혁이 동시에 진행되고 있다. 권력기관 개혁이라는 큰 틀에서 검찰과 경찰의 관계 재설정이 핵심적인 개혁과제가 되었다. 개혁과제라는 측면에서 보더라도 역사는 발전해 왔다.

4월 혁명 이후 개혁은 5.16쿠데타로 완전히 실패했다. 김대중, 노무현 대통령의 민주정부 시기는 절반의 성공이라고 평가할 수 있다. 자치경찰제는 부분적으로, 진짜 부분적으로 시행되었고 검경수사권 조정도 성과가 없었다. 인권친화적 개혁은 제법

많은 성과가 있었다. 이제 세 번째 개혁이다. 흐름으로 보았을 때 이번에는 완전한 성공이 기다리고 있다. 첫 번째 시도는 실패, 두 번째 시도는 절반의 성공, 그러면 세 번째 시도는 완전한 성공 밖에 없다. 과거 개혁의 성과도 쌓여 있고 정부와 경찰, 지식인, 시민들의 준비와 각오도 이전과는 다르다. 검찰개혁과 같은 비중으로 진행되는 경찰개혁은 성공의 가능성을 더욱 높인다. 누구나 아는 말 중에 삼세번이라는 말이 있다. 세 번째 찾아온 기회가 가장 확실한 기회가 된 것이다. 바로 지금 문재인 정부 시기다.

과거에서 배우고 미래를 준비하자

경찰개혁은 두 가지 방향에서 이루어진다. 시민의 자유와 인권을 보장하는 개혁과 경찰의 전문화, 효율성을 높이는 개혁이 그것이다. 두 개의 과제는 서로 배척하는 것이 아니다. 인권친화적인 경찰이면서 치안유지에 전문적이고 효율적인 경찰이어야 한다. 상호 보완적인 관계다. 하지만 현실에서는 어느 한 쪽이 우선될 수 있고, 또 우선될 수밖에 없다. 인력과 예산도 제한되어 있지만 개혁을 하려면 집중해야 하기 때문이다.

이 문제를 해결하려면 흐름을 보아야 한다. 큰 틀에서 대한민국이 어디로 가고 있는지를 보아야 한다. 한국의 국민들, 시민들이 무엇을 근본적으로 원하는지 생각해 보아야 한다. 작게는 경찰개혁의 결정적 계기를 되돌아 보아야 한다. 개혁의 목소리가 언제, 어디에서 비롯되었는지를 살펴야 한다. 경찰개혁의 역사만 보아도 대한민국이 어디로 가고 있는지 알 수 있다. 과거에서 배워야만 미래를 준비할 수 있다.

흐름은 명백하다. 대한민국이라는 강물은 독재에

서 민주주의로 흐르고 있다. 중간에 우여곡절은 있었지만 큰 흐름은 누구도 부정할 수 없다. 1명의 대통령(이승만)을 하야시키고, 3명의 대통령(전두환, 노태우, 박근혜)을 법정에 세운 나라는 현대 역사에서 찾기 어렵다. 국가에 의한 억압체제는 자유로운 시민의 체제로 바뀌고 있다. 이런 흐름이 한국의 권력기관 모두의 개혁을 요구하고 있다.

인간의 존엄과 가치, 풍요와 안전을 보장하는 사회

독재에서 민주주의로 흐르는 강물은 개인, 사람을 중요시한다. 인간의 존엄과 가치를 보장하는 사회를 요구한다. 개인의 풍요와 안전이 보장되는 나라를 원한다. 근본적인 것은 인간의 존엄과 가치다. 아무리 경제가 발전하여 돈을 많이 벌고 범인을 잘 잡고 치안을 잘 유지해도 그 나라에 사는 사람들의 존엄과 가치가 보장되지 않는다면 그런 경제와 치안은 의미가 없다. 국민, 시민이 불행하다면 돈도 치안도 아무런 의미가 없다. 풍요와 안전은 반드시 필요한 것이지만 인간의 존엄과 가치, 행복과 함께 할 때 더욱 빛이 난다.

빈부격차에 분노하고 권력집중, 부패에 분노하는 것은 바로 인간의 존엄과 가치를 보장하지 못하기 때문이다. 권력기관의 개혁을 요구하는 근본 이유는 권력기관이 인간의 존엄과 가치를 침해한 과거 때문이다. 치안의 필요성, 안보의 필요성을 누가 부정하겠는가? 원하는 것은 인간의 존엄과 가치를 지키는 치안과 안보다. 그것도 권력자의 존엄과 가치가 아니라 시민 개개인의 존엄과 가치다.

민주사회의 자율적인 경찰

경찰개혁의 과제는 이미 정리되어 있다. 자치경찰제, 경찰위원회, 경찰의 정치적 중립 보장, 인권친화적 개혁, 전문성 강화, 경찰대학 개혁 등이 그것이다. 경찰개혁 과제는 인간의 존엄과 가치를 경찰차원에서 보장하기 위한 것이다. 제도적으로 보장하기 위한 것이다.

개혁과제를 완수하고 난 후의 경찰의 모습은 지금보다는 훨씬 자랑스러운 모습일 것이다. 나는 그 모습이 민주사회의 자율적인 경찰상이라고 생각한다. 민주사회의 구성원으로서 민주사회를 만들어나가는 경찰, 민주사회의 혜택도 함께 누리는 경찰이 바로 그것이다.

경찰은 민주사회를 만드는데 적극 기여해야 한다. 인간의 존엄과 가치, 풍요와 안전을 보장하는 사회를 만드는데 기여해야 한다. 민주사회의 구성원, 민주사회의 기관으로서의 당연한 의무다. 시민들의 자유와 인권을 더욱 적극적으로 보장해야 한다. 시민들의 자유와 인권이 보장될 때 민주주의는 활짝 피어난다. 지난 해 촛불혁명 과정에서 바로 이 현상을 목격했다. 얼마나 자유로웠고 또 얼마나 민주적이었는가?

경찰은 민주사회의 구성원으로서 민주사회에서 정당한 혜택을 누려야 한다. 겸손하면서도 비굴하지 않고 당당하면서도 고압적이지 않은 경찰상을 확립해야 한다. 그리고 제복을 입은 시민으로서 충분한 권리를 누려야 한다. 민주사회의 자율적인 경찰은 국민과 함께 하면서 국민의 존경과 사랑을 받을 수 있을 것이다. 이를 위해서도 민주사회를 만드는데 더욱 노력해야 한다. 인간의 존엄과 가치, 시민의 자유와 인권을 보장하는데 더욱 노력해야 한다.



세 번째 찾아온 경찰개혁의 기회는 경찰의 힘만으로는 살리기 어렵다. 국민, 시민과 함께 해야 한다. 경찰 존립의 근본적인 이유인 시민 속으로 들어가야 한다. 민주사회에 기여하고 민주사회의 구성원으로 당당히 활동하는 경찰은 국민의 견제와 감시, 비판을 적극적으로 수용할 때 가능하다. 나도 시민의 한 사람으로서 경찰개혁에 함께 하고 싶다. 나도 민주사회의 자율적인 경찰과 함께 인간의 존엄과 가치, 시민의 자유와 인권을 지키고 발전시키고 싶다.

PSI

수사절차법 제정의 필요성과 방향



치안정책연구소 연구관 김면기

들어가며

올 해 들어 수사구조개혁에 대한 논의가 다시 활발해지고 있다. 그러나 대부분의 논의는 경찰·검찰간의 수사권 조정(수사-기소 분리, 헌법상 검사의 독점적 영장청구권 폐지 등)과 공직자범죄수사처 설치 등 ‘수사의 주체’와 관련되어 있다. 이러한 논의들은 물론 중요하다. 형사사법 전반에 걸쳐서 그동안 검찰이 보유해 온 독점적인 권력을 나눔으로서, 수사권 남용을 방지하고 견제와 균형의 원리를 달성할 수 있기 때문이다.

그러나 수사행위는 직접적으로 국민의 인권을 침해한다는 점에서 보다 엄격하게 통제되어야 한다. 때문에 수사의 주체와 관련된 논의만으로는 충분하지 않고, 구체적인 수사절차를 보다 정교하게 규율함으로써 수사권 남용을 억제해야 한다. 하지만 그동안의 수사구조개혁과 관계된 논의에서 이에 대한 관심은 정작 부족했다. 본 기고문에서는 현행 수사절차 법령 등의 문제들에 대해서 살펴보고, 수사절차를 독립적으로 규율하는 수사절차법의 필요성에 대해서 주장하고자 한다.

현행 형사소송법의 문제

우선 현행 형사소송법이 수사절차를 규율하는 법률로서 어떠한 문제가 있는지 살펴보자. 우리 형사소송법은 수사, 공소, 재판, 형의 집행에 이르기까지 형사절차의 대부분을 다루고 있다. 그런데 형사소송법의 수사절차(제2편 제1심-제1장 수사)는 해당 부분에서 직접 수사절차를 규정하기보다는, 제1편 총칙에 있는 법원의 강제처분 절차를 상당부분 준용하는 방식을 채택하고 있다. 때문에 직접적으로 수사 절차와 관계된 조문은 형사소송법의 490여개

조문 중 50여개에 불과할 만큼, 수사절차에 대한 정교한 규율이 부족하다는 비판을 받고 있다.

구체적 수사 절차를 중심으로 살펴보자. 수사권 남용으로 인한 인권침해가 가장 심각한 경우는 수사기관의 강제수사로 볼 수 있다. 따라서 이와 관련된 규정들은 더욱 정밀하게 규정될 필요가 있다. 하지만, 우리 형사소송법은 실무적으로 별로 발생하지 않는 ‘법원의 피고인에 대한 구속’과 관련된 절차를 총칙에서 상세히 서술하고,¹⁾ 이를 수사기관의 구속에 준용하고 있다.²⁾

하지만 수사단계의 구속은 법원이 행하는 피고인 구속절차에 비해 인권침해의 위험이 훨씬 높기 때문에, 법원의 절차를 그대로 준용하는 것은 수사절차에 대한 충분한 규율이 되기 어렵다는 비판이 있다.³⁾ 대물적 강제처분, 즉 압수·수색과 관련된 조문들도 역시 유사한 문제를 가지고 있다.⁴⁾ 이러한 준용 방식과 관계없이, 형사소송법은 구체적인 피의자 신문의 절차·방식에 대해서도 별로 다루고 있지 않다.

* 본 기고문은 현재 경찰대학 치안정책연구소에서 진행 중인 ‘수사절차법 제정 연구’의 일부를 발췌·요약한 것입니다 (김기현, 강성용, 김면기 연구관 공동 연구).

- 1) 법원의 구속과 관련된 규정은 총칙 제9장 피고인의 소환, 구속(제68조(소환)부터 제105조(상소와 구속에 관한 결정)) 이다.
- 2) 수사기관의 구속과 관련된 규정은 형사소송법 제201조(구속)부터 제208조(재구속의 제한)까지 인데, 총칙상의 구속과 관련된 조문들을 다수 준용하고 있다. 수사기관의 체포와 관련된 절차도 유사한 방식으로 규정되어 있다.
- 3) 이은모, “공법: 수사절차에 관한 개정형사소송법의 내용 검토”, 법학논총, 제24권 제3호, 2007, 343면.
- 4) 형사소송법은 총칙 제10장 압수와 수색에서는 법원의 압수수색을 상세히 규정하고, 이러한 규정들을 수사단계에서 부분적으로 준용하고 있다. 하지만 법원이 공판단계에서 직접 압수수색을 행하는 경우는 매우 드물고, 대상자의 인권 침해의 가능성도 수사기관의 압수수색과 비교하면 차이가 크다.

살펴본 바와 같이 현행 형사소송법은 수사행위를 정교하게 규율하는 법률로서의 기능이 미약함을 알 수 있다. 이는 살펴본 바와 같이 형사소송법의 구조적인 특성 때문일 수도 있고, 수사절차 규율에 대한 관심 자체가 부족해왔기 때문일 수도 있다. 아니면 구조적인 특성이 관심의 부족을 초래했을 수도 있다. 정확한 이유를 알기는 어렵지만, 현행 형사소송법의 수사절차에 대한 규율상 문제는 가볍지 않아 보인다.

수사절차 하위법령 등의 한계

지금까지 살펴본 형사소송법상 수사절차 규정의 문제들은 하위법령을 통해 보충될 수도 있을 것이다. 수사절차는 국민들의 신체의 자유를 직접 제한하기 때문에 법률에 규정되는 것이 바람직하지만, 법률 개정의 어려움 등 현실적인 문제를 고려하면 보충적으로 하위법령에 규정하는 것도 가능하기 때문이다.

대표적인 하위법령들로는 ‘검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정’(대통령령, 이하 ‘수사준칙’), ‘검찰사건사무규칙’(법무부령, 이하 ‘검사규칙’)이 있다. 그 외에 법령은 아니지만, 경찰수사에 적용되는 중요한 규칙으로써 ‘범죄수사규칙’(경찰청 훈령, 이하 ‘범수규칙’)이 있다.

그런데 하위법령 등은 여러 측면에서 문제를 드러내고 있다. 하위법령의 제·개정 과정에서 형사소송법을 보충할 수 있는 정밀한 수사절차 규정에 대한 논의는 많지 않고, 경찰의 수사주체성(수사개시권)과 내사권한의 인정 범위에 대한 논쟁이 주된 초점이 되고 있기 때문이다.⁵⁾ 즉, 하위법령의 제·개정이 수사기관간의 영향력 또는 지배력 다툼의 대리

전이 되고 있는 셈이다. 이로 인해 제·개정과정도 매끄럽지 않았을뿐더러, 이후 해석을 둘러싸고도 수사기관 간 갈등이 지속되고 있다. 경찰청 범죄수사 규칙의 한계는 더욱 명확하다. 우선 범죄수사규칙은 ‘훈령’에 불과하다. 규범력에 본질적 한계가 있기 때문에 수사절차를 규율하는 데 얼마나 큰 의미가 있을지 의문이다.

위법수집증거배제법칙의 한계

지금까지 살펴본 바와 같이 현행 형사소송법과 하위법령 등은 수사절차를 규율하는 법령으로서 한계를 가지고 있다. 직접적인 해결책은 이러한 법령들을 정교하게 만드는 것이지만, 개정과정에서 현실적·구조적인 어려움이 있을 수 있다. 때문에 구체적인 사례에서 수사기관이 위법한 방법으로 수집한 증거의 증거능력을 배제함으로써 부적절한 수사관행을 바로 잡을 수도 있을 것이다.

잘 알려져 있듯이, 미국에서 발달한 위법수집증거배제법칙은 수사기관의 위법한 수사를 억제하는 데에서 가장 큰 의의를 두고 있다. 우리 형사소송법도 2007년 제308조의2를 신설하여 위법수집증거배제법칙을 명문화 한 바, 미국에서와 같은 기대를 해 볼 수 있다.

하지만, 위법수집증거배제법칙의 한계는 명확하다. 현재 대법원이 위법수집증거배제법칙의 구체적 적용방식으로서 재량적 증거배제를 택하고 있기 때문이다. 대법원은 2007년 전원합의체 판결을 통하여 수사기관의 위법한 증거수집이 “적법절차의 실질적인 내용”을 침해하는 경우에 해당할 경우 원칙적으로 증거능력을 배제해야 한다고 판단한 바 있다.⁶⁾ 하지만 이러한 기준이 수사기관에게 얼마나 명확한 기준을 제시해줄 수 있을지 의문이다. ‘적법절차’의 의미를 헌법재판소 결정에 따라 조금 더 부연설명 해보아도 모호함은 마찬가지이다.⁷⁾

5) 가장 첨예한 갈등은 수사준칙 제정과정에서 나타났다. 2011년 형사소송법 개정으로 사법경찰관의 수사주체성이 일부 인정되면서 사법경찰관의 수사를 규율하기 위한 새로운 법령이 필요했다. 형사소송법은 이를 대통령령으로 규정하도록 했는데, 제정 과정에서 경찰과 검찰 간에 극심한 갈등이 표출되었다. 유사한 논란이 법무부령인 검사규칙의 개정과정에서도 있었다.

6) 대법원 2007.11.15. 선고 2007도3061 전원합의체 판결
7) 헌법재판소는 적법절차에 대해 “국가의 형벌권을 실현함에 있어 피고인 등의 기본권 보장을 위한 정당한 절차, 즉 근본적인 공정성을 담보하는 절차라고 정의한 바 있다. 헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 94헌바1 결정.

‘실질적 내용’이 무엇인지에 대해서도 역시 판단하기 어렵다. 때문에 위법수집증거배제법칙이 확립되고, 관련된 판례가 누적되어도 수사기관의 수사행위를 규율하는 선명한 지침이 되기는 어렵다.⁸⁾

또 다른 한계는, 여전히 성문법 위주의 개념법학에 치우쳐있는 우리나라에서 위법수집증거배제법칙이 적용된 개개의 판례가 큰 의미를 갖기 어렵다는 점이다. 형사소송법 수사절차에 대한 학계의 논의도 여전히 조문해석에 치우쳐있는 경우가 많은 반면, 개별 판례가 주는 현실적인 의미와 영향에 대해서는 논의가 부족하다. 게다가 공개되는 판례의 범위가 극히 일부에 불과하기 때문에 선례로서의 기능에도 큰 한계가 있다.

결국 우리 형사소송법에 도입된 위법수집증거배제법칙의 상징적 의미는 클지 몰라도, 직접적으로 수사실무에 미쳐온 영향은 제한적이라고 할 수 있다.

독립한 수사절차법이 필요한 이유

기본적으로 수사기관의 수사는 법원의 강제처분에 비해 인권침해의 위험성이 크기 때문에 보다 정교하게 통제될 필요가 있다. 그러나 지금까지 살펴본 바와 같이 현행 수사절차 법령들의 문제들은 그러한 기능을 충분히 하지 못하고 있다. 현재의 형사소송법에서 규정한 수사절차는 구조적·현실적인 이유로 수사절차에 대한 규율이 충분하지 않다. 수사

8) 이러한 지적이 대법원이 채택한 재량적 증거배제 원칙 자체를 비판하는 것은 아니다. 수사기관의 위법행위의 동기·방식·결과 등 대한 충분한 심사 없이 자동적으로 증거를 배제하는 것은 판례의 다수의견이 우려하는 바와 같이 “증거능력의 배제가 ... 형사사법정의를 실현하려 한 취지에 반하는 결과를 초래하는” 것일 수도 있기 때문이다. 대법원 2007.11.15. 선고 2007도3061 전원합의체 판결. 따라서 증거배제 여부에 대한 판단기준은 그 나라의 전반적인 수사절차 뿐만 아니라 고유의 법 감정과도 부합하는 것이 바람직하다. 여기서 강조하고 싶은 점은 재량적 증거배제가 수사기관에 실질적인 지침을 줄 수 있는 원칙으로서의 기능이 약하다는 것이다. 이러한 기준은 모든 증거가 수집된 후에 사후적으로 심사하는 법원에게는 적절한 기준일지 몰라도, 현장에서 충분한 정보 없이 즉각적인 법집행을 하는 수사기관이 참고할만한 기준으로 보기는 어렵다.

절차의 주요한 하위법령도 개개의 수사절차를 상세히 규정하기 보다는 주로 경찰의 수사주체성 논의에 초점이 맞추어져 왔다. 또한 위법수집증거배제법칙의 효과도 제한적이다.

이러한 복잡한 문제들을 종합적·효과적으로 개선하기 위해서는 형사소송법과는 별도로 수사절차만을 규율하는 수사절차법 제정이 필요하다. 그동안 우리 형사소송법은 법원의 강제처분과 수사기관의 수사간의 ‘동일한’ 점에 초점을 맞춰 왔다고 볼 수 있다. 이제는 법원의 강제처분과 수사기관의 수사간의 ‘다른’ 점에 보다 초점을 두고, 수사단계의 공권력 남용을 제한할 수 있는 독립적인 수사절차 법률을 만들 필요가 있다. 이를 통해 적법한 수사절차에 대한 보다 상세한 가이드라인을 제시할 수 있을 것이다.

맺는말

수사절차법 제정 논의의 핵심은 국민들의 인권 보호를 위해, 수사기관들이 수사과정에서 보다 엄격한 법률의 통제를 받도록 하게 만드는 데에 목적이 있다. 수사절차법 제정은 이러한 문제들에 대한 입법적 차원의 해결 시도이다. 물론 새로운 법률제정이 쉬운 일이 아니지만, 수사구조개혁에 대한 국민적 열망이 높은 지금이 어찌하면 수사절차 전반에 대한 개혁의 적기라고 할 수 있다. 이를 고려하면, 이번 기회에 별도의 수사절차법을 제정하는 것이, 수사절차 개혁을 위한, 어려우면서도 오히려 쉬운 길 이 될 수도 있을 것이다. **PSI**



2017년도 하반기 치안정책연구소 학술세미나

“국민을 위한 수사구조 개혁과 경찰의 과제” - 주요 토론 요약 -



치안정책연구소 연구관 권오국

행사개요

치안정책연구소는 국회 표창원 의원실과 “국민을 위한 수사구조 개혁과 경찰의 과제”란 주제로 지난 11월 22일 국회의원회관 제3세미나실에서 하반기 학술세미나를 개최했다. 당초 예상한 인원보다 많은 130여 명이 참석하여 열띤 토론을 전개하였다.

이철성 경찰청장은 축사를 통해 “멀지 않은 시기에 현실로 다가올 수사구조 개혁에 대비하여 경찰은 법과 원칙에 따라 국민의 경찰로 거듭나기 위한 과감한 개혁을 추진하고 있으며, 오늘 세미나가 경찰 발전과 함께 수사구조개혁 완수를 위한 중요한 계기가 될 것을 기대한다”고 당부하였고,

행사를 주최한 진교훈 소장은 “국민의, 국민을 위한 수사구조개혁을 위하여 법적, 제도적으로 어떤 부분이 수반되어야 하는지, 그리고 그 안에서 경찰의 역할은 무엇인지에 대해 세미나를 통해 고민해보고자 한다”고 세미나 개최 취지를 밝혔다.

제1주제의 발제는 치안정책연구소 김면기 연구관이 “수사절차법 제정의 필요성과 방향”이란 제목으로 발표를 맡았으며, 제2주제는 중부대 경찰행정학과 황문규 교수가 “경찰수사의 독립성·중립성 확보를 위한 수사체제 재설계”를 발제해 주었다. 이날 논의된 내용은 향후 치안연구 및 연구과제 선정에 활용할 계획이며, 세미나 자료집은 연구소 홈페이지 (www.psi.go.kr)를 통해 게시하였다.



주요토론 요지

(동국대 법학과 강동욱 교수)

• 우리나라에서 수사절차는 형사절차의 중요한 부분임에도 불구하고, 공판절차중심의 형사소송법에 규정하게 됨으로써 수사절차에 관한 내용은 다소 빈약한 실정이므로, 수사전반에 관하나 종합적이고 체계적인 내용을 포함하는 독립적인 ‘수사절차법’의 제정을 촉구한 발제문은 매우 의미 있으며, 시의적절한 주장이라 할 수 있다.

• 수사의 독자성을 인정함과 그 실효성을 높이고,

인권침해를 최소화시키기 위해서는 수사방법에 대한 구체적 규정이 필요하다. 현실은 일부 사건에 한정되는 것이긴 하나 수사에 대한 전문성을 갖추지 못한 대법원이 위법수집증거배제원칙을 통해 수사의 적법성 판단뿐만 아니라 수사의 방법과 절차를 제시하는 것은 적절하지 못하며, 그 권한범위를 벗어나는 것으로 볼 수 있다.

- 우리 사회에서 요청되는 경찰수사권의 통제 요청은 불합리한 경찰권의 행사를 대상으로 한 것이지, 정당한 경찰권 행사를 대상으로 한 것은 아니므로, 수사절차법의 제정에 있어서도 수사의 목적과 피의자의 인권보장에 대한 균형적 시각을 가져야 할 것이다.

- 수사절차법은 수사의 기본법으로 수사구조부터 시작하여 종합적인 내용을 포함, 형사소송법에서 분리되어 제정되어야 하는데, 형사소송법 개정은 법무부 소관이라 경찰의 개입 여지가 적다는데 아쉬움이 있다.



(한양대 법학전문대학원 박찬운 교수)

- 수사절차법을 만든다는 것은 우리의 형사사법 절차가 일본의 영향에서 비로소 벗어남을 의미하기에 적극적으로 환영한다. 수사절차에서 법원의 절차규정을 준용하는 방식은 과거 일제가 가지고 있었던 예심판사 제도의 잔재이다. 발제자의 제안처럼 영국의 PACE와 같은 수사단계를 공판단계와 분리하여 별도로 규율할 필요가 있다.

- 수사절차법의 기본취지는 인권보장을 위한 사고에서 출발하지만, 수사방법은 경찰이 창조적으로 해야 한다. 모든 방법을 법으로 규정하는 방식은 부적절한 것으로 보인다. 아울러 인권보호는 헌법 등에서

도 충분히 규정되어 있음에도, 발제 내용이 너무 인권 측면만을 강조함으로써 효율적인 수사를 위한 방안에 대한 고려는 부족한 것으로 보인다. 효율적인 수사를 위한 논의도 반드시 필요하다.

- 발표에서 논의된 부분 외에도 경찰에 대한 대물적 영장청구권 및 구금장소 등에 관해서도 수사절차법에 포함될 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 경찰은 현재의 형사절차 논의 및 최근 판례, 국제인권규범, 국제기구 권고 등과 검경 수사권 조정결과를 주시하면서 수사절차법의 구체적 내용을 준비해 나갈 필요가 있다.

(한국형사정책연구원 안성훈 연구위원)

- 경찰의 수사절차법 제정 논의는 경찰이 수사주체가 될 것을 전제하고 있다는 점에서 논쟁의 소지가 있다. 독립된 수사절차법 제정은 현실적으로 매우 어렵다고 판단되므로, 형사소송법 개정을 고려하는 것이 보다 현실적으로 판단된다.

(서울 수서서 경위)

- 수사절차법이 현장 경찰관에게 규제와 감찰의 수단으로만 이용되지 않도록 제정에 있어 현장 상황을 반드시 고려해야 한다.

(경기 파주서 경위)

- 현장에서는 엄정한 공권력의 집행이 국민 정서이자 현장 직원의 바램이나, 법률이 이를 따라가고 있지 못한 실정이다. 수사절차법이 현재 이러한 법률 변화를 이끄는 계기가 될 것을 희망한다. [PSI](#)



피의자 체포·구속 제도 개선



경찰대 교수 류부곤

들어가며

이 글은 헌법이 보장하고 있는 적법절차원칙 하에, 인권보장이라는 이념을 현실의 제도적 절차에서 보다 강화하기 위한 현행 형사소송법상 체포구속제도의 개선필요성과 방향을 모색하기 위한 글이다. 여기서는 그 중에서도 긴급체포와 구속의 제도적 개선점에 주안을 두고 논의하고자 한다.

제도적 개선점을 찾고자 하는 것이 구체적인 지향점인 만큼, 해석상의 광범위한 논의가 필요한 주요 주제들에 대한 논의는 대상에서 제외하고, 제도적 개선 혹은 입법론적 제안이 필요한 부분에 논의를 집중한다. 이에 따라 구체적으로 긴급체포의 주체와 대상, 사후영장의 필요성 및 구속의 주체와 기간 등에 대하여 이론적·비교법적 논의에 근거하여 입법론적 개선방안을 제안하고자 한다.

긴급체포의 주체: '사법경찰리' 가 포함될 수 있는가?

현행 형사소송법은 긴급체포의 주체를 '검사 또는 사법경찰관'이라고 명시하고 있어서 문언해석상 '사법경찰리'는 긴급체포의 주체가 되지 못하는 것으로 되어있다. 이에 대해 실무상으로는 사법경찰리가 범 죄혐의자를 발견하여 긴급체포를 실제로 수행하여야 할 경우가 많이 있을 것인데 이러한 현실을 어떻게 법리적으로 받아들여야 하는지가 문제가 된다.

현실적으로 사법경찰리에 의한 긴급체포가 많이 이루어지고 있고¹⁾ 유연성과 같은 긴급성을 전제로

1) 물론 이는 현실적인 추정이고, 실제로 사법경찰리에

하는 긴급체포의 특성상 사법경찰리에 의한 체포가 이루어질 수밖에 없을 것인데, 이에 대해 부정설의 입장은 사법경찰리가 사법경찰관의 긴급체포행위를 '보조'하였다고 평가해야 하지만 구체적인 사전지시가 있었다고 보기 어려운 상황에서 이러한 해석은 일반적인 해석의 범위를 벗어난 것이라고 볼 수 있다. 그렇다고 판례와 같이 사법경찰리에게 긴급체포의 주체성을 직접적으로 인정하는 것은 형사소송법의 문언에 명시적으로 반하는 것이기 때문에 이 역시 받아들이기는 어렵다고 할 수 있다.

그렇다면 현재의 상황에서는 입법론적인 해결책이 필요한 것으로 보이는데, 우선 우리나라의 사법경찰리에 해당하는 수사직무수행자까지 긴급체포의 권한을 인정하고 있는 독일이나 일본의 경우와 같이 형사소송법의 해당 규정에 사법경찰리도 주체로 인정하는 방식으로 입법적 개선을 생각해 볼 수 있다.

그러나 사법경찰관과 사법경찰리를 구별하여 사법경찰리를 긴급체포의 주체에서 원칙적으로 배제하고자 하는 현행 형사소송법의 취지를 존중한다면 현행 규정의 '사법경찰관'을 곧바로 '사법경찰관리'로 수정하는 방안보다는 사법경찰리의 긴급체포가 가능하도록 별도의 조항을 신설하고 사법경찰리가 긴급체포를 행한 경우에는 지체없이 사법경찰관에게 인계하고 승인을 받도록 하는 내용을 부가하는 방안이 보다 바람직할 것으로 생각한다.

긴급체포의 대상: '장기 3년 이상' 요건 강화 필요?

의하여 긴급체포가 이루어진 경우라도 긴급체포서 상에는 체포자가 해당 사법경찰리의 상급자인 사법경찰관으로 기재되기 때문에 이에 대한 정확한 통계는 산출하기가 곤란한 상황이다.

현행 형사소송법은 긴급체포가 가능한 대상을 ‘사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였다고 의심받는 자’로 규정하여 범죄혐의자의 혐의내용에 해당하는 죄의 법정형이 최소한 장기 3년 이상일 것을 요건으로 하고 있다. 이러한 긴급체포 대상규정에 대해서는 그 적용범위가 지나치게 넓다²⁾는 이유로 이 요건을 강화해야 한다는 주장이 있다.

현행 규정에 의할 때 긴급체포의 대상이 될 수 있는 범죄의 비율이 너무 높다는 주장은 우리 형법과 형사특별법의 중형주의적 경향에 의한 것인지 긴급체포의 현행 기준이 상대적으로 낮아서 그렇다고 보기는 어렵다. 그리고 강화설은 그 근거로 무죄추정의 원칙을 인용하지만, 무죄추정의 원칙이 적법절차의 원칙에 따라 일정한 필요성이 있는 경우에 대해 정당화요건을 구비한 예외적인 처분까지 부정적으로 접근해야 한다는 의미를 가지는 것은 아니다.

인권보장의 측면에서 보면 긴급체포의 경우 범죄의 중대성 보다는 영장 없는 긴급조치를 실질적으로 정당화해 주는 역할을 하는 범죄혐의의 상당성과 필요성(긴급성)의 인정기준을 보다 엄격하고 세밀하게 구성하는 것이 더욱 필요한 것으로 보인다. 현실적으로 강화설의 제안과 같이 장기 5년 이상으로 상향할 경우 현실에서 적지 않은 비율을 차지하는 5년 미만의 범죄에 대해서는 종래의 탈법적인 관행이 되살아날 가능성이 우려된다는 지적까지 고려한다면 현행 규정은 유지하는 편이 바람직할 것으로 생각한다.

긴급체포 후 사후영장 심사절차의 필요성

현행 긴급체포제도는 체포 후 48시간 이내에 구속영장의 청구를 요할 뿐, 구속영장을 청구하지 않는 경우에는 긴급체포 자체에 대한 사후영장을 요하지 않는 것으로 되어있는 바, 이에 대해 사후영장을 청구하도록 해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 아래의 통계를 보면 이러한 문제영역은 약 30%에 달하는 것으로 보인다.

2) 현행 형법전의 범죄 중 약 87%가 해당한다.

<긴급체포 및 구속영장 신청·발부 현황>³⁾

구 분	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년
긴급체포현황	8,178	8,919	8,619	10,128	10,217
구속영장 신청건수	6,417	6,593	6,315	7,274	7,238
발부건수 (발부율%)	5,335 (83.1%)	5,495 (83.4%)	5,292 (83.8%)	6,147 (84.5%)	6,111 (84.4%)

수사기관의 독자적인 판단에 의하여 영장없이 긴급체포를 할 수 있고, 구속영장의 청구여부 역시 긴급체포를 행한 수사기관이 재량으로 판단할 수 있으며, 궁극적으로 구속영장이 청구되지 않고 체포한 피의자를 석방하는 경우에는 결과적으로 48시간에 달하는 인신구속의 상태에 대해 사법부의 사전통제나 사후평가가 이루어지지 않는다는 현행법의 긴급체포제도는 인신구속에 대해 사전적이든, 예외적으로 사후적이든 법관의 영장에 의한 사법적 통제가 이루어져야 한다는 헌법의 영장주의 원칙에 적합하지 않은 것은 분명해 보인다.

피의자가 가지는 헌법적 권리인 법적 청문권이 실질적으로 보장되고, 서면심사에 의한 폐해⁴⁾를 방지하면서도 절차의 중복으로 인한 비효율을 최소화하기 위해서는 절차의 통합이 요구된다고 할 수 있다. 즉 체포에 대한 사법적 통제 혹은 사후 정당성의 부여절차와 향후 계속적인 구금을 위한 심사절차를 통합하여 필요적 절차가 되도록 하는 것이다.

구체적으로 긴급체포 후 구속영장을 청구하지 않고 석방하게 되는 경우 석방과정에서 체포의 적법성에 대한 사후심사를 반드시 받도록 하며, 사후심사를 위하여 법관에게 인치가 완료되는 것이 48시간 내에 이루어지도록 제도의 보완이 이루어져야 할 것으로 생각한다. 석방결정에 따른 사후심사절차도 영장청구절차에 준할 수밖에 없고 이 역시 현행 법제 하에서는 검사의 처분을 필요로 하므로 ‘사법

3) 출처 : 경찰청 수사국, 2017.

4) 긴급체포의 현장에서 긴급성의 판단은 매우 실무적인 판단이므로 현장에서 활동하는 사람이 아닌 한 사무실에 앉아 고소장이나 피해 진술 등 서류와 체포 상황에 대한 수사기관의 보고서 등만을 근거로 그 상황에 대해 사후심사를 한다는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다. 그리고 서면으로 이루어지는 체포영장의 발부율은 현재 98%에 달한다.

경찰관의 석방결정에 따른 검사에 대한 사후심사청구 → 검사의 검토와 법원에 대한 사후심사청구 → 대면심사의 결정과 심사를 위한 피의자의 법원 인치⁵⁾의 과정에 적지않은 시간이 소요될 것이며 사후심사청구 이후에 대면심사가 결정되고 법원에 인치되기까지 걸리는 시간은 피의자가 그냥 석방된 경우에는 불필요한 시간이므로, 불필요한 인신구속의 연장을 방지하기 위해서 법원 인치완료까지 48시간이라는 원래 체포절차의 한계시한 내에 이루어지도록 할 필요가 있다.

구속주체의 전환과 수사주체별 구속기간의 통합

현재 우리나라는 구속영장이 발부된 경우 (비록 검사의 청구행위에 의하여 영장이 발부되었다고 하더라도) 일단 최초 10일간은 사법경찰관이 구속의 주체가 되어 경찰서 유치장에서 구속을 집행하고, 검찰에 송치된 이후에는 다시 10일간(1회 연장 가능) 검사가 구속의 주체가 되어 구치소에서 구속을 집행하도록 하고 있는데, 이 각각의 과정에서 각 수사주체에 의한 재량적인 인적 조사행위가 이루어지므로 피의자에 대한 중복수사, 과잉수사를 야기할 수 있다. 이러한 구조는 사실상 경찰에 의한 수사과 검사에 의한 수사가 따로 제각각 이루어지도록 하고 있어서 검사와 경찰 간의 지휘·협력을 통한 효율적인 수사가 행해지기 어렵고 피의자의 입장에서는 같은 조사를 단계별로 여러 번 반복해서 받아야 하는 고통을 겪게 된다.

이와 같이 수사기관이 구속의 주체가 되면서, 이 중적으로 구속주체와 기간을 설정하는 현행 방식에 대해, 이를 유지해야 할 특별한 사회·문화적 배경⁵⁾이 없다면, 인권의 보장을 강화한다는 이념적 관점에서 인신구속영장을 법원의 명령장으로 해석해야 할 필요와 대다수의 국가가 인신구속의 주체는 법원으로 하고 있다는 비교법적인 시사점⁶⁾을 반영

하여 우리나라도 법원에 의한 구속여부의 심사에 따른 인신구속은 그 주체를 법원으로 전환하는 것이 필요하다고 생각한다.

그리고 인권보장의 견지에서 현행 최장 30일인 구속기간은 축소될 필요가 있고 구속기간을 축소하는 현실적인 방안은 역시 현재와 같이 분리된 수사단계가 통합적으로 운영되도록 제도를 개선하여 수사과정에 불필요한 중복이나 낭비가 발생하지 않도록 하는 것이 최선이라고 생각한다. 이러한 개선이 이루어지면 법원에 의한 ‘10일+10일’ 방식의 기소전 구속기간 부여가 가능할 것으로 생각된다.

한편 구속주체의 법원으로서의 전환은 경찰서 유치장에서 집행되던 경찰단계에서의 구속을 구치소로 옮겨서 집행해야 함을 의미한다. 수사기관의 직접적인 영향력 하에 있는 유치장은 구속기간 동안 과도한 조사와 부당대우 등으로 인한 인권유린이 발생할 수 있다는 의심의 대상이 되어왔다는 점에서 유치장은 체포 단계에서 단기간 이용되는 것에 그치도록 하고 구속장소는 구치소로 일원화하는 것이 바람직하다. 다만 이 경우 경찰의 수사가 원활히 이루어질 수 있도록 경찰 수사관의 구치소 수감자 면담조사 등에 대한 법적·제도적 보완이 함께 이루어져야 할 것이다. [PSI](#)



5) 이 부분에 대해 필자는 정확한 이해를 가지고 있지 못하지만 추측컨대 우리나라만의 특수한 검·경 관계 등이 거론될 수 있을 것 같다.
 6) 우리나라와 일본을 제외하고 미국, 영국, 독일, 프랑스 등은 법원에 의한 인신구속의 결정이 있게되면 그 주체가 법원으로 일원화되어 있다.

2017 한국비교형사법학회 · 경찰청 추계 공동학술대회



“국민 인권보호를 위한 수사시스템 설계, 어떻게 할 것인가?” - 주요 토론 요약 -

행사개요

경찰청은 지난 11월 17일 한국비교형사법학회와 마포 경찰공제회관에서 “국민 인권보호를 위한 수사 시스템 어떻게 할 것인가”란 주제로 추계 공동학술대회를 개최했다. 이번 학술세미나에서는 학계 및 현장 경찰관 등 150여명이 참여해 열린 토론을 전개했다.

더불어민주당 진선미 의원은 축사를 통해 “경찰은 수많은 혁신을 거듭해 왔지만 인권친화적 경찰을 위한 요구가 지속돼 왔고, 경찰개혁이 국민의 권리와 직접적으로 연관이 있는 만큼 지속적으로 진행돼야 한다”고 강조했다.

히경렬 경찰청 수사국장은 축사에서 “수사구조개혁은 경·검 양 기관만의 문제가 아니라 국민의 인권 보호를 위한 문제”라고 밝혔다.

제1주제는 경찰대 류부곤 교수가 “체포·구속제도 개선 필요성과 방향”을 발표했고, 한양대 박찬운 교수, 전북대 조기영 교수가 토론해 주었다. 제2주제는 김동률 영남대 교수가 “수사절차상 범죄피해자 보호·지원제도 개선방안”을, 제3주제는 윤동호 국민대 교수가 “대선공약, 국정과제 이행을 위한 수사·기소 분리방안”에 대해 각각 발제하였다.

경찰청은 이번 공동학술 세미나를 통해 수사구조개혁의 올바른 방향을 정립하고, 국민의 인권을 보호할 수 있는 수사시스템 설계방안에 대해 지속적으로 연구해 나갈 계획이다.

주요토론 요지

(한양대 법학전문대학원 박찬운 교수)

• 유엔인권위원회에서 긴급체포 제도가 심각한 인권 문제라고 지적한바 있으며, 영장청구 절차에서 내부적 통제장치를 강화해야 할 필요가 있다.

(경남경찰청 이동건, 충남청 우동균)

• 체포구속 제도 개선 및 수사기소 분리등 권력 분립과 상호견제, 균형이라는 헌법적 가치가 투영된 인권친화적 수사시스템을 구축하기 위한 생산적 토론과 논의가 인상 깊었다.

• 범죄피해자를 마주하고 있는 경찰에게 권한을 효율적으로 분배해 주어야 한다는 내용은 매우 신선하였다. [PSI](#)

시 간	소요시간	행 사 내 용
13:30-14:00	30분	• 인사 및 등록
14:00-14:20	20분	• 제1차 : 한국비교형사법학회와 경찰청 추계 공동학술대회 • 축 사 : 경찰청 박찬운 차장 • 축 사 : 국회법제안단장 (김영민의원)
14:20-14:30	10분	• 50초영상 및 기념촬영
【 제1주제 】 체포·구속제도 개선 필요성과 방향		
14:30-15:20	50분	• 사 회 : 김동률 교수 (영남대) • 발 제 : 류부곤 교수 (경찰청) • 토 론 : 박찬운 교수 (한양대), 조기영 교수 (전북대)
15:20-15:30	10분	• 인사차리
【 제2주제 】 수사절차상 범죄피해자 보호·지원제도 개선 방안		
15:30-16:20	50분	• 사 회 : 김동률 교수 (영남대) • 발 제 : 김동률 교수 (영남대) • 토 론 : 김한균 이사 (한국형사정책연구원), 이동건 교수 (경남청)
16:20-16:40	20분	• 휴 식
【 제3주제 】 대선공약, 국정과제 이행을 위한 수사·기소 분리 방안		
16:40-17:50	70분	• 사 회 : 안인영 교수 (충북대) • 발 제 : 윤동호 교수 (국민대) • 토 론 : 김재광 교수 (한양대), 이동건 교수 (경남청), 윤동호 교수 (국민대) • 환영선 송진 (경찰청 수사구조개혁추진팀)
17:50-18:00	10분	• 제2차 : 경찰청 수사구조개혁추진팀 김재광

제주 자치경찰제로 본 자치경찰의 이해

제주지방경찰청 생활안전계장 경정 김 영 옥



광역 단위로 자치경찰을 확대한다는 국정과제에 따라 경찰청 경찰개혁위원회에서는 최근 자치경찰제 권고안을 발표하였다. 전체구성은 `16년 제주자치경찰제 모형과 유사하며 시도지사 소속의 자치경찰본부와 기초단체별(시·군·구 단위) 자치경찰대로 운영한다는 안이다. 일부 직원들은 “국가경찰에서 자치경찰로 전환”이라는 표현을 쓰는데 잘못된 표현으로 권고안에 의하면 국가경찰의 근간을 유지하면서 자치경찰을 도입하는 것이다. 즉, 전국적인 치안은 국가경찰이, 주민밀착형 서비스 제공은 자치경찰이 담당하며 직무수행을 제대로 할 수 있도록 자치경찰 담당 사무의 확대와 인력이 조정되는 것으로 이해해야 할 것이다.

現, 제주특별자치도 자치경찰단 현황

출범

자치경찰에 대한 이해를 높이기 위해서 제주특별자치도에서 시행 중인 자치경찰의 업무 등 현황을 설명하고자 한다. 2005. 5월 제주특별자치도 기본구상에 자치경찰제도를 도입할 것을 밝힘에 따라 정부와 제주도에서는 입법을 추진하였으며 2006. 6.30 제주자치경찰제 시행관련 법률(제주특별자치도 특별법등 6개 법률)이 국회 통과되면서 2006. 7. 1 제주자치경찰이 출범하였다.

출범당시 자치경찰은 국가경찰 38명을 특별임용하였으며 전국에서 지원자가 많아 대부분 현 계급으로 채용되었고, 경위 중 일부만이 경감으로 승진하였다.

임용 및 승진

2007. 2. 21 신임순경 45명이 처음 임용된 이후 2015년 12. 7일 5차까지 순경 97명이 임용되었으며 `17.7월 현재 제주자치경찰 총 현원은 125명, 정

원은 128명(경무관 1, 총경 1, 경정 5, 경감 10, 경위 15, 경사 16, 경장 30, 순경 50명)이다. 신규채용자는 중앙경찰학교에서 16주, 자치경찰 자체교육 3주를 이수해야 한다. 자치경찰의 임명권자는 자치단체장(제주특별자치도지사)이나 자치경찰이 행정공무원으로 전환되지는 않으며 각 행정부서에 별도정원으로 근무는 가능하다.

보급 및 계급, 승진체계(소요년수, 근속승진 등)는 국가경찰과 같으나 특별승진, 시험승진이 없고 심사승진 TO가 적어 경위 이하는 계급별 매년 1-2명, 경감 이상은 1명 정도 승진하고 있다. 승진 TO가 적은 이유로 해서 신임순경들이 자치경찰을 포기하고 국가경찰로 전직하는 사례가 종종 발생한다. 다 자녀(3명이상)있는 경우 전부 특별승급 대상이다.

복지

자치경찰은 야간근무(22:00 이후)를 하지 않으며 교통관리부서 직원들은 22:00까지 교대근무, 나머지는 주 5일 근무를 한다. 당직제도가 있으며(당직비는 주말·평일 6만원), 초과근무는 67시간까지 가능하고, 복지 포인트는 10년 근무한 직원인 경우 100만원정도 받는다. 해외여행 예산을 확보해서 1년에 10%정도(10-12명) 부서별로 해외여행 및 출장이 가능하며 경찰공제회 가입이 유지된다.

복제는 제주특별자치도자치경찰복제에관한규칙에 의거 통일된 유니폼을 착용하며 경위인 경우 복제비 년 598,6000원이 지급된다. 장기재직 휴가 제도가 있어 30년 이상 근무자는 15일, 20년에서 30년은 10일, 10년에서 20년은 5일을 신청 할 수 있고 출동수당은 없으며, 성과금이나 연가보상비는 국가경찰과 동일하다. 관사는 지원되지 않는다.

야간근무가 없어 심리적·육체적 부담이 없고, 주 5일 근무 보장, 성과평가 제도가 없어 실적에 대한

압박감이 없으며 부서별로 예산이 충분히 확보되어 부서별 사업 추진이 가능하다는 점에서 만족도는 높은 편이다.

자치경찰 사무

제주특별자치도법 제90조에 의한 지역 생활안전·교통·공공시설 및 지역행사장 경비사무, 식품·산림등 특사경사무(17종), 국가경찰과의 협약 사무, 경범죄처벌법 사무, 도로교통법 사무 등을 공항, 주요관광지, 중점활동 장소에서 수행하고 있다.



또한 경찰관직무집행법에 의한 직무수행 및 형사소송법 등 법령에 따라 특별사법경찰사무 관할 범위내의 범죄에 대해서는 사법경찰관(리)리로서 수사권을 행사하며 교통질서위반사범, 기초 질서 위반사범 등 지도단속을 할 수 있다. 자치경찰이 단속한 범칙금은 道국고(지방비)로 귀속된다. `13년 5단계 제도개선으로 음주측정 등 권한을 추가 부여(`15.7.1 도로교통법 개정 시행)되었으며 총기사용이 가능하고(제주청장이 자치경찰 총기휴대 및 사용에 대해 포괄적 승인) PDA사용 및 제주청 112종합상황실 무선망 및 112전용회선을 구축 사용 중에 있다.

일반수사권 부재에 따른 문제

직무집행시 경찰관직무집행법을 준용하고, 교통질서 위반사범, 기초질서 위반사범등을 단속 할 수 있는 권한이 있으나 일반수사권이 없다는 점에서 무늬뿐인 경찰이라는 인식이 확산되고 있는 것은 한계로 지적되고 있다. 공무집행피해를 당하더라도 스스로 처리하지 못하고 국가경찰에 지원요청하거나, 범죄발견시에도 국가경찰에 인계해야하는 점등은 자치경찰로서 큰 자괴감을 갖게 만드는 요인이라 할 수 있다. 자치경찰에서는 일반 수사활동은 방법, 순

찰, 단속, 풍속 규제 등 제반 경찰업무와 유기적으로 연관되고 각종 경찰활동의 실효성 달성을 위해서는 일반수사권을 부여해야 한다는 입장이다.

만족도

국가경찰에서 전직 한 경찰들은 야간근무를 하지 않고 주 5일 근무 보장, 각종 복지혜택, 업무에 대한 부담이 없어 대체로 만족도가 높은 편이며, 순경·경장 중 일부는 업무의 한계 또는 승진 적체 등에 대한 불안으로 국가경찰로 입직하는 경우가 있다. 대체로 복지면에서는 만족도가 높고 일반 주민들의 자치경찰에 대한 비우호적 시각, 승진적체, 일반수사권 부재 등은 불만족 요인이라는 여론이다.

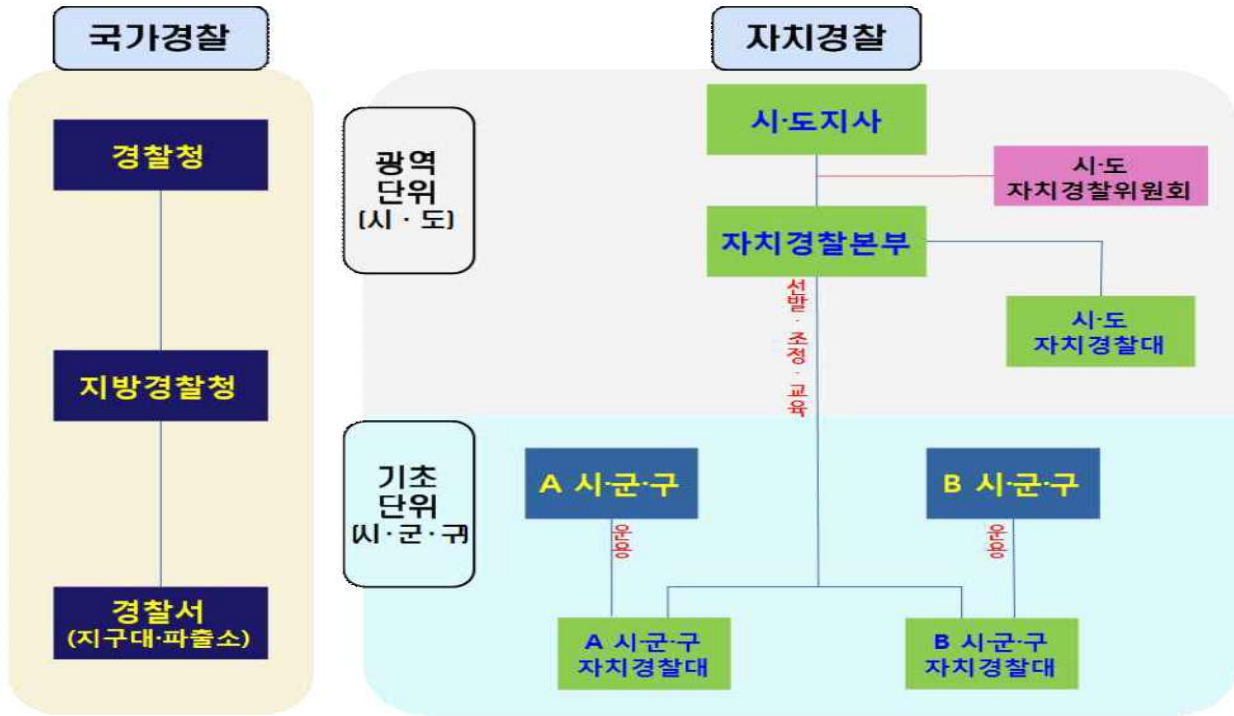
경찰개혁위 “광역단위 자치경찰제 권고안”

경찰개혁위 권고안은 `07년 제주자치경찰제 최초 시행 모델과 유사하며 시·도지사 소속으로 ‘자치경찰본부’와, ‘시·도 자치경찰위원회(=경찰위원회)’를 설치하고 기초단체별(시·군·구 단위) ‘자치경찰대’ 운영하게 되는데 필요시 2개 지자체 이상 통합운영이 가능하다.

인사

정원은 의무 이관되나, 현원은 희망자에 한해 선발 예정이며 시·도지사가 기초자치단체를 포함한 전체 인사권을 행사하게 된다. 또한 자치경찰본부장(자치치안감 또는 경무관)은 자치경찰위원회의 추천을 받아 개방직으로 임명되며 자치경찰대장(자치총경)은 시·군·구청장 추천에 따라 시·도지사가 임명하게 된다.

총 예상 정원은 25,000~30,000명으로, 이 중 약 15,000명을 국가경찰 정원에서 이관될 것으로 보이며, 다만 전국 공통적으로 적정 인력기준을 마련하고, 이외 추가인력은 지자체 재정여건에 따라 자율 결정된다. 현원(총원)은 광역자치단체에서 일괄 선발 후 산하 기초단체에 배치하며 초기에는 정원의 일정 비율에 대해 이직을 희망하는 국가경찰로 총원하고 나머지는 신규 채용한다는 방침이며, 인사교류는 국가-자치경찰간 특별채용 방식 또는 경력경쟁 채용 방식 등 상호 교류 허용 될 것으로 보인다.



사무

현행법 체포·긴급체포권을 포함한 형소법 상 「일반 수사권한」을 부여한다는 방침이며, 생안·교통·경비 등 생활치안 영역(現 제주자치경찰 사무와 거의 동일)이 대부분 이관될 것으로 보인다.

- △ 생활안전: 순찰, 주민방범 지원, 아동·장애인 등 약자 보호, 노숙인 등 보호조치
- △ 교통활동: 안전시설 설치·관리, 교통법규위반 지도·단속
- △ 경비활동: 공공청사 직접 경비, 지역축제 등 다중운집 행사 혼잡경비

모든 특별사법경찰 사무(교정 제외) 및 특정한 범죄에 대한 수사·단속권을 부여하여 국가경찰과 동등한 수준의 수사권한을 갖되, 지정분야 이외의 사건은 국가경찰로 인계(例: 순찰 중 절도 현행범 발견 시 체포[미란다원칙 고지]후 국가경찰에 인계)하게 된다.

- △ 자치경찰 공방사건 △ 자체인지 음주운전 처리 △ 학폭·가폭·성폭사건(피해자보호 포함)
- △ 단순 실종·미귀가자 수사 △ 동물보호법 사범 △ 범죄처벌법 상 즉결심판 청구권한(경미절도 등)

그러나 제주자치경찰단에서는 경찰개혁위의 권고안이 부족하다는 입장이다. 자치경찰의 기능에 국가경찰의 생활질서계와 여성청소년계가 담당하는 일부업무

를 추가한 상태라며 학교, 가정, 성폭력 사범을 이관하겠다는데 이는 지엽적인 수사권한에 불과해 실질적인 자치경찰권 강화라고 볼 수 없다고 평가하고 있다. 특히, 국가경찰수행사무 중 고질적인 민원업무와 복잡한 행정업무를 대거 이관하려는 의도로 보인다고 비판하는 실정이다. 즉 자치경찰의 위상과 권한을 강화하는 목적보다는 국가경찰의 업무를 덜기 위한 의도라는 것이다.

재정지원

자치경찰 재정은 원칙적으로는 지방세로 충당되되, 일부는 국가지원을 하게 된다. 국가는 국가경찰이체 인력(제주자치경찰 연 25억원) 및 일부장비에 대한 재정지원, 자치경찰은 국가경찰과 동등한 수준의 보수·처우·인사상 권리를 받을 수 있도록 가이드라인 마련, 경찰은 지·파·치안센터 등 국가경찰 건물 공동 활용(사용 중인 건물의 공동 활용보다는 유휴시설·공간활용 개념으로 이해)하는 안을 검토한다.

국가경찰과의 업무 협력

국가경찰과의 원활한 업무 협력을 위하여 상호 협의기구를 설치하고, 지역 치안과 관련해 국가-자치경찰과의 협력이 필요한 경우 시·도 의회 결정으

로 지방경찰청장에 대하여 출석요청, 필요한 질의·응답할 수 있도록 절차를 마련하게 된다. 또한 국가 무선통신망(TRS)·전산망(112시스템) 공동 활용 및 필요 시 112상황실에 자치경찰을 파견하거나 단순 치안서비스 요청 등 경미 신고는 자치경찰이 우선 대응(코드 3·4)한다는 안을 마련할 것으로 보인다.

추진일정

본청에서는 「자치경찰 및 분권 추진단」을 구성, 관계기관 협업체계 구축 및 세부사항 논의예정으로 금년 말까지 ‘자치경찰법’ 제정안 초안을 마련하여, '18년 상반기 국회 제출이며, '19년(예정) 5개 시·도(제주·서울·세종 및 시·도 각 1개) 대상 시범 실시, 제도 보완예정 후 '20년 전면 실시 예정이다.

PSI

※ 「치안정책리뷰」에 수록된 내용은 치안정책연구소의 공식견해가 아니며, 집필자의 개인 의견임을 밝혀드립니다



(가칭)경찰관 직장협의회 필요성과 역할

울산남부경찰서 직원협의회장 경위 안성주
부회장 경사 강원영



대한민국 경찰공무원의 열악한 근무실태

국민의 필요에 따라 생겨나 세금으로 노동의 대가를 받는다는 측면에서 공무원은 노동자로, 사용주는 국민으로 볼 수 있다. 따라서 경찰공무원의 노동조건을 결정할 권한은 오로지 국민에게만 있는 것이다.

그렇다면, 경찰공무원의 노동여건과 실태는 어떠한가?

이용호 국민의당 의원이 경찰청으로부터 받은 자료에 의하면 야간근무 경찰관 중, 40세 이상 경찰관 1만 9,712명을 대상으로 실시한 '특수건강진단'에서 응답자의 56.4%에 이르는 1만 1,122명이 질병을 앓는 "유 소견자" 또는 질병이 의심되는 "요 관찰자" 판정을 받은 것으로 확인 되었다.



경찰공무원은 지난 9월 경북 포항서 소속 경찰관 2명이 야근 근무 중 쓰러져 순직한 것처럼, 전체 공무원 중에서 과로순직자가 가장 많은 조직이다. 그럼에도 2017년 기준, 아르바이트생과 경찰공무원(순경 기준)의 휴일 8시간 근무 수당을 비교할 때, 아

르바이트생은 3,235원이나 순경은 336원에 불과하여 아르바이트생이 순경보다 더 많은 수당을 받는 실정이다.

게다가 "경찰로또"라는 신조어마저 공공연하게 퍼지고 있다. 정당한 공무집행 중 온갖 모멸적인 언사에 폭행까지 당했음에도, 오히려 경찰조직 내에서는 불필요한 오해의 빌미가 된다는 이유로 개인합의를 할 경우 상부 결재 내지 보고를 하라는 지침을 내리고 있어 사실상 개인합의를 금지하고 있다.

또한, 공무집행 방해 피의자로부터 과도한 공권력을 행사했다는 이유로 억지에 가까운 민사·형사소송을 받는 경우가 허다하게 발생되고 있다. 그 결과, 경찰의 공무집행을 받으면 경찰관 개인을 상대로 형사고소나 민사소송을 제기함으로써, 마치 "로또"를 맞은 것처럼 합의금을 받아낼 기회가 생기는 현실을 빚댄 신조어가 등장하고 있는 것이다.

조직 내부의 문제를 들여다보면, 9급 체계로 이루어진 타 공무원에 비해 경찰관은 11개의 계급으로 이루어져 있어 일반 공무원에 비해 승진과 보수, 연금수령액에 있어 불이익을 보고 있다. 6급에 준하는 경감이하 하위직 경찰관이 전체 조직구성원의 97%를 차지하여, 전형적 종형, 기형적 계급 구조를 이루고 있는데, 하위직의 염원인 "경감 근속승진"은 일부 지휘부의 반대로 유야무야 될 뻔 하였으나, 공무원총노동조합 이연월 위원장이 관철시켜 주어 간신히 도입되었다.

문재인 정부에 들어서, 공무원들의 시간외 수당을 줄여, 이 비용을 정부의 일자리 창출에 사용하는 문제가 거론되자, 벌써부터 시간외 수당을 금하라는 분위기가 조성되고 있으나, 어떠한 상급자도 "알바만도 못한 야간근무수당, 휴일근무수당을 현실화 해 달라"는 주장을 펼치지 않고 있다.

직장협의회 역할

“까라면 까라”는 식의 계급을 앞세운 상명하복 방식의 군대문화 만연, 대다수 하위직급자들이 성토하는 불합리하고 불만족스러운 근무여건은 외면된 채, 조직의 1%도 되지 않는 4급 이상 고위직급자들이 일방적으로 나머지 조직 구성원들의 처우에 영향을 미치는 결정들을 해 온 것이 사실이다.

이러한 지금까지의 조직운영 방식은 자연스레 97%의 하위직급자와 나머지 3%의 고위직급자 집단으로 조직구성원을 와해시키고, 관리자들은 실무자를 믿지 못하고, 실무자들은 관리자들을 비판하게 하는 등 양 집단 간에 불신과 불만이 팽배해 왔다. 특히 최일선 현장에서 근무하는 하위직급 경찰관들의 대다수를 “그러면 그렇지, 말해봐야 뭐가 바뀌나!”라는 푸념만 읊조리게 하는 냉소주의자로 만들어 버렸다.

그로인해 “경찰공무원”이라는 이름은 오로지 돈벌이의 수단으로 전락되면서, 상대적으로 봉사와 희생정신 등 신성한 직업적 가치는 퇴색되기에 이른 것이다.

현실이 이렇다면, 가장 피해를 입는 측은 누구인가?. 바로 우리의 사용주인 국민일 것이다.

<개혁위 권고 주요내용>

- ▲ 가입계급은 경감 이하 경찰공무원, 기관장이 4급 이상 소속기관에 설치
- ▲ 관련 법령의 신속한 통과를 위해 관계부처와 긴밀히 협의
- ▲ 관련 법 통과 시행 전이라도 일선 경찰관들의 의사소통 기구 운용
- ▲ 가입 제외 대상인 수사경찰은 국민인권과 직결된 부서이며 수사구조개혁에 따른 내부 견제장치가 필요하다는 점을 감안, 별도의 의사소통기구 설립

경찰관으로서 직업적 가치를 잘 실현하기 위해서, 사용주인 국민이 원하는 경찰로서의 역할을 제대로

수행해 내기 위해서는 업무 강도에 상응하는 금전적 보상과 처우가 뒷받침되는 등 경찰조직의 구성원으로서 떳떳하고 행복감을 느낄 수 있을 정도의 노동여건이 마련되어야 비로소 가능하다.

그러기 위해서는 조직의 97%를 차지하면서도 철저히 무시되어왔던 “약자”인 6급 경감 이하 조직구성원들의 의견을 수렴하고, 그들의 목소리를 하나로 모으고 대변할 대표자 역할이 필요하다. 비록, 공무원이기에 노동3권을 온전히 보장받지는 못할 지라도, 97%에 달하는 조직구성원의 대표로서 지휘부와 머리를 맞대고, 조금이라도 더 나은 근무조건을 만들기 위해 소통하고, 합의를 도출하는 역할을 할 단체가 바로 (가칭) 경찰관 직장협의회이다.

모든 것에 있어 “처음”은 어렵고 힘들다, 반면 그만큼 중요하고 가치가 있는 것이다. 필자 역시 아직까지 직장협의회 법안이 통과되지 않은 시점에서 전국 최초로 시행된 “직원협의회”의 임원으로 활동하면서 그 역할과 임무가 명확하지 않아 상당한 어려움이 있으나, 가까운 미래에 정식 출범할 직장협의회 역할에 기대하며, 그 전 단계로서 “직원협의회” 역할을 성공적으로 수행하여 경찰조직운영의 민주화에 첫 단추를 잘 꿰기 위해 고민을 거듭하고 있다. [PSI](#)

※ 「치안정책리뷰」에 수록된 내용은 치안정책연구소의 공식견해가 아니며, 집필자의 개인 의견을 밝혀드립니다



연구소 소식

◆ 연구소는 학술 등재지 <치안정책연구> 제31권 2호를 3차에 걸친 편집위원회 회의를 통해 10편의 최종 게재 논문을 확정하여 발간하였다. 관심있는 분들은 연구소 홈페이지(www.psi.go.kr)를 통해 볼 수 있다.

연번	논문 제목
1	텍스트 네트워크 분석을 활용한 '치안정책연구'의 연구경향 및 시사점
2	범죄피해자 인권보호 의식에 관한 고찰 : 경찰관과 대학생의 인권보호의식 비교를 중심으로
3	경찰 직급체계의 문제점과 개선 방안
4	노인요양시설 요양보호사의 CCTV 인식과 학대행위의 관계에서 소진의 매개효과
5	소년범 사회내처우의 실효성 확보방안
6	해양경찰의 정보활동 실태 및 발전방안 연구 : 정부조직·활동범주 및 교육·훈련을 중심으로
7	경찰관련 전공대학생들의 진로선택에 관한 영향요인 분석
8	경찰공무원의 조직내 무례함 경험과 인상관리행동
9	현실불만형 문지마 범죄에 대한 고찰
10	자율방범대 제정법안의 쟁점과 입법방향에 관한 연구 : 자치경찰제 도입과 연계하여

◆ 강조경관학원 및 현대경무개혁 연구소 방문

지난 11월 6일부터 나흘간 치안정책연구소 김영수 연구부장 등 7명은 중국 강조성 남경시 소재 강조경무학원과 현대경무개혁 연구소를 방문하여 운영현황 파악 및 교육·연구기관간 교류협력 가능성을 타진하였다.



◆ 치안정책연구소 수사절차법 제정 연구수행

급변하는 치안환경에 대응하기 위해 각국의 경찰제도 및 치안관련 법령·판례 등의 비교연구를 통해 수사절차법 연구를 진행하였다.



◆ 2017년 하반기 치안정책 학술세미나 개최

2017년 11월 22일 국회의원회관 제3세미나실에서 “국민을 위한 수사구조개혁과 경찰의 과제”란 주제로 더불어민주당 표창원 의원실과 공동학술회의를 개최하였다. 학계·일반인·경찰관 등 약 130명이 참석하여 열띤 토론을 전개하였다.

치안과학기술 외부 전문가 초청 세미나 개최

◆ 치안과학기술 연구부는 전자부품연구원, 한국로봇융합연구원, 한국과학기술정보연구원 등의 전문가를 초청하여 치안과학기술과 관련된 주제로 6차례의 세미나를 개최했다.

일시	발표자	주제
6/13	황영배	치안현장에 활용 가능한 영상개선 및 분석기술 개요 및 기술 동향
6/20	서진호	사회안전 로봇 기술개발 동향 및 추진 현황
7/19	김대진	얼굴인식 기술동향과 치안 적용방향
8/17	박진서	치안분야 빅데이터 활용
9/14	박익규	빅데이터 분석 상세기술과 프로젝트 사례(다음소프트)

11/28	유재홍, 도형록	딥러닝을 활용한 경찰 범죄수법 분류체계 개선
-------	----------	--------------------------

연구관 주요 언론보도

◆ 연구소 연구관은 치안분야의 다양한 연구활동을 활발하게 전개하였는바, 언론에 알려진 내용 가운데 그 일부를 소개하면 아래의 도표와 같다.

연 번	주 요 내 용	성명
1	국제뉴스, “범죄예방은 지역사회 공동체의 적극 참여해야”	박재풍 연구관
2	충청투데이, “전화금융사기피해 예방대책 강구”	강용길 연구관
3	주간조선, “나쁜뉴스가 만들어낸 불안사회”	윤상연 연구관
4	네이버뉴스, “어금니 아빠 초동수사 미흡 전문가들 “경찰, 실종사건 회피”	김학신 연구관
5	주간경향 - 소년범 처벌 강화보다 “회복적 정의”를 세우자	김 혁 연구관
6	경향신문, “소년법 폐지 논란, 피해자를 먼저 생각해야”	김 혁 연구관
7	업다운뉴스, “늘어가는 노인 대상 범죄, 근절 대책과 방안은?”	유지웅 연구관
8	문화일보, “복지사18% 평균 70시간 근무...휴가 여행은 남의 일”	정 웅 연구관
9	아시아뉴스 통신, “범죄로부터 안전한 경북 만들기 위한 ‘범죄예방 간담회’”	박재풍 연구관
10	일요서울, “탈북민 임지현 재입국 미스터리”	김윤영 연구관

- 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해로서 치안정책연구소의 공식입장과 다를 수 있습니다. 치안정책리뷰는 치안정책연구소 홈페이지(www.psi.go.kr)에서 다운로드 받으실 수 있습니다.
- 원고모집 안내

치안정책리뷰에서는 다양한 치안관련 원고를 모집합니다. 게재된 원고에 대해서는 소정의 원고료, 또는 기념품을 드립니다. 많은 참여 부탁드립니다.
 - 보내실 내용
 - 치안관련 논문 요약본
 - 치안정책관련 칼럼
 - 일선 현장의 이야기
 - 해외 경찰관련 자료 및 경찰활동 사례
 - 기타 치안정책관련 동향 및 의견
 - 보내실곳
 - e-mail : fivenation@police.go.kr
 - 메신저 : 경찰대학 치안정책연구소 권오국
 - 치안정책연구리뷰 편집팀
 - 편집팀장 : 권오국 연구관
 - 편집위원 : 이동국 행정관

