

**피의자 공개수사의 근거와  
한계에 관한 연구**

**피의자 공개수사의 근거와  
한계에 관한 연구**

**치안정책연구소 범죄수사연구실**

**연구관 이형범**

# 목차

I . 서론 .....	1
1. 연구배경 .....	1
2. 연구범위 및 방법 .....	2
II . 피의자 공개수사의 법적·제도적 검토 .....	4
1. 현행 피의자 공개수사의 일반적 고찰 .....	4
2. 피의자 공개수사의 헌법적 정당화 .....	7
3. 공개수사의 형법적 문제 .....	10
III. 현행 피의자 공개수사의 근거와 한계 .....	10
1. 피의자 공개수사의 근거 .....	10
2. 인권보호를 위한 경찰관 직무규칙상 한계 .....	12
3. 그 밖의 피의사실공개 등의 제한 .....	13
4. 공개수사의 형법적 한계(피의사실공표죄와 관련) .....	14
5. 소결 .....	20
IV . 일본 경찰의 공개수사 .....	20
1. 범죄수사규범상 수배 .....	20
2. 피의자 공개수사 .....	21
3. 소년피의자의 공개수사 .....	25
V .독일의 수배장 제도 .....	27
1. 독일 형사소송법 제131조(수배장 제도) .....	27

2. 독일의 매스컴을 이용한 공개수배의 허용여부 .....	27
3. 독일 수배장 제도의 시사점 .....	28
<b>VI. 결론</b> .....	<b>28</b>
1. 공개수사의 법적근거 마련 .....	28
2. 피의사실공표죄의 개정 .....	29
3. 내부규칙상 공개수사 대상 등 명확화 .....	30
<b>[참고문헌]</b> .....	<b>31</b>
<b>[부 록]</b> .....	<b>33</b>

# I. 서론

## 1. 연구배경

최근 ‘강호순의 연쇄살인’ 사건, ‘논현동 고시원 방화살인’ 사건 등 일련의 흉악범죄가 세상을 떠들썩하게 하면서 흉악범죄자의 얼굴, 이름 등 신상을 공개해야 한다는 국민적 요구가 거세지고 있다.<sup>1)</sup> 한편, 신상 공개에 의하여 당해 범죄자는 사실상 프라이버시(Privacy)가 침해되고, 일상생활에 있어서 불이익이 발생하며, 전과자라는 낙인 이외의 파렴치범이라는 낙인이 심화되어 형사제재보다 더 큰 사회적 형벌이 가해지게 되는 결과가 초래된다<sup>2)</sup>는 이유 등으로 반대하는 주장도 만만치 않다. 연쇄 살인범 등 흉악범의 경우 경찰수사단계(검거직후)에서 사회적 관심이 최고조로 달했을 때 흉악범의 얼굴이 언론을 통해 세상에 공개되었음 하는 바람도 일반국민들 마음속에 있는 것도 부정할 수 없을 것이다.

현시점에서 흉악범의 얼굴 등 신상공개는 헌법(1948.7.17 제정, 1987.10.29 전부개정) 제27조 4항의 무죄추정원칙, 제27조 제1항의 정당한 재판을 받을 권리, 프라이버시 침해 논란 등의 이유로 선불리 결론을 내리기 어려운 게 사실이다. 실무적으로 수사기관인 경찰 입장에서 형사소송법(1954.9.23 제정, 2007.12.21 일부개정) 제198조(준수사항) 제1항의 불구속 수사의 원칙, 제2항의 피의자 인권보장 및 수사비밀의

---

1) 한국언론재단(이사장 고훈용)이 발행하는 월간 「신문과 방송」이 지난 2월 5일부터 9일까지 언론인, 언론학자, 언론유관기관 근무자 등 1146명을 대상으로 강제 얼굴 공개에 대한 찬반 설문조사를 한 결과 65%(774명)가 찬성한다고 응답했다. 반대의사를 밝힌 언론인은 35%(372명)였다. “언론인 67%, 강제 얼굴 공개 ‘찬성’ ” (미디어 오늘, 2009.2.11).

2) 이경재, “청소년성보호법의 문제점과 개선방안”, 19면 : 이병희, “프라이버시 보호와 범죄자 신상공개”, 형사정책연구, 2001, 131면, 재인용.

원칙<sup>3)</sup>, 제275조 제2항의 피고인의 무죄추정, 인권보호를 위한 경찰관 직무규칙(경찰청 훈령 제461호 2005.10.4 제정, 2007.5.28 개정) 제85조의 초상권 침해금지, 형법 제126조 피의사실공표죄의 입법취지<sup>4)</sup> 등의 이유로 경찰수사단계에서 피의자에 대한 신상공개는 엄격히 제한되어 있다고 해석할 수 있다.

그러나 현실적으로 유괴, 연쇄살인, 총기 등을 소지하고 도주 중인 범죄자의 추적 등 긴박한 상황, 추가 범행이 우려되는 상황, 피의자의 신상 등을 공개하여 수사하지 아니하고는 다른 방법이 없는 상황 하에서도 피의자의 신상에 대해 공개하여 수사하는 수사기관의 수사활동을 제한한다면 무고한 시민의 피해 등 더 큰 사회적 혼란이 일어날 것이다.

이번 연구에서는 우선 현재 경찰 등 수사기관에서 행하고 있는 공개수사의 법적근거와 한계를 명확히 하여 피의자 조기 검거, 2차 피해예방 등 수사목적 달성에 필요한 법적근거 및 개선방안을 제시하고자 한다. 피의자 입장에서 공개수사의 명확한 근거와 한계 설정으로 인해 어느 정도 프라이버시 침해가 최소화될 수 있을 것이다.

## 2. 연구 범위 및 방법

일반적으로 범죄자 신상공개는 확정판결을 받은 범죄자의 신상공개, 특히 성범죄자의 신상공개를 중심으로 과거로부터 활발히 논의되어 오고 있다.<sup>5)</sup> 이번 연구는 확정판결 이전의 피고인, 피의자(용의자) 중에 특

3) 수사비공개원칙의 취지는 범인의 발견, 검거 또는 증거의 발견 및 수집이라는 수사목적의 달성과 피의자, 피해자, 참고인 등의 명예 및 비밀 등 인권보호의 요청에 있다. 따라서 수사의 개시와 실행은 공개하지 않는다. 이는 개인의 인격권 보호와 무죄추정의 원칙이라는 헌법적 요청이다. 하태훈, “메스컴을 이용한 피의자(내지 용의자) 공개수배의 형사소송법적 문제점과 개선방안”, 「안학법학」 통권 제11호, 2000, 188면.

4) 문성도, “피의사실공표와 형법적 한계”, 「치안정책연구」 제15호, 2001, 44면.

5) 현행 청소년의 정보보호에 관한 법률(2007.8.3 개정, 2008.2.4 시행)은 청소년 대상 성범죄로 유죄판결이 확정된 자 또는 열람명령이 확정된 자는 신상정보 등록대상자로 규정하고 있다. 동법에 의해 정보등록 및 열람 결정은 법원, 정보등록 및 정보관리는 청소년보호위원회, 정보

히 검거이전 또는 검거 직후 추가범행 발견 등의 이유로 행하는 피의자(용의자)의 공개수사에 한정한다. 피의자 공개수사란 피의자의 발견 검거 및 범죄의 재발방지를 목적으로써 피의자의 성명 등을 널리 일반에 공표하고, 적극적인 국민의 협력을 구하는 것<sup>6)</sup>이라고 정의할 수 있다. 통상 공개수사는 공개수배, 중간수사발표, 동행취재 등의 형식으로 행해진다. 피의자 공개수사를 논함에 있어 필연적으로 피의자의 신상공개에 초점이 맞추어지고 헌법상 무죄추정의 원칙, 이중처벌원칙 위반여부, 프라이버시 침해, 공정한 재판을 받을 권리침해, 연좌제 문제<sup>7)</sup>, 국민의 알권리, 법률상 규정 즉 법률유보 원칙 등이 문제된다. 그러나 이번 연구에서는 되도록 헌법 및 법률상의 논쟁은 피하고, 실제 경찰 실무에서 행해지고 있는 공개수사에 관해 다음과 같이 알아보고자 한다.

첫째, 경찰에서는 통상 피의자 수배를 통하여 피의자 검거 및 2차 범행 예방 등을 하는바, 이에 경찰에서 이루어지고 있는 수배에 대해 알아보고<sup>8)</sup>

둘째, 공개수사는 주로 매스컴을 이용한 공개수배로 이루어진다. 물론 최근에는 인터넷을 통해서도 공개수배를 병행하고 있다. 공개수사는 범죄수사규칙(경찰청 훈령 제57호 1991.7.31 제정, 2008.7.22 개정) 제178조(공개수배)와 지명수배규칙(경찰청 예규 제74호 1991.7.31. 제정, 2006.12.26 개정) 제9조(중요종합피의자종합수배)에 그 근거를, 인권 보호를 위한 경찰관 직무규칙 제82조 ~ 제86조에 공개수사 시 한계를 규정하고 있다. 따라서 각 근거 및 한계규정에 대해 면밀히 살펴 볼 필요가 있다.

송달 및 열람은 경찰서(송달은 교정시설 포함)에서 실시하고 있다.

6) 일본경찰청, “피의자공개수사에 관한 예규”(警察庁丁刑企発136号, 1998.10.1).

7) 헌법 제13조 제3항, 모든 국민은 자기 행위가 아닌 친족의 행위로 인해서 불이익한 처우를 받지 아니한다 라고 규정되어 있는데 범죄자 신상공개로 그 가족들에게 가해질 정신적·신체적 피해 문제가 제기될 수 있다. 이병희, 앞의 논문, 143면.

8) 검찰수배는 검찰사건사무규칙(법무부령 제436호 1996.12.31 제정, 2008.1.7 일부개정)에 따라 이루어지고 있다.

셋째, 경찰 공개수사의 한계와 관련하여 형법 제121조의 피의사실공표죄와의 연관해서 알아보고 우리나라 경찰 제도와 유사한 일본 경찰의 공개수사 시 세부치침 등을 분석하여 공개수사 대상자 범위 설정에 대해 가이드라인을 제시함과 함께 피의자의 프라이버시 침해를 최소화하는 방안을 모색해 본다.

마지막 개선방안으로는, 현행 피의자 공개수사 특히 공개수배가 수배자의 인격적, 직업적 및 공동생활영역에서 돌이킬 수 없는 정도의 침해를 초래할 위험성이 있기 때문에 법치국가 이념에 따라 형사소송법에 지명수배 요건과 절차 및 효력에 대한 근거를 마련하여 수사기관의 임의적인 운용으로 인한 수배남용과 불법체포·감금시비를 방지<sup>9)</sup>해야 필요성이 있는데, 독일의 경우 형사소송법상 지명수배장의 발부요건 및 발부권한자에 대한 근거규정이 있어 법률상 근거마련에 있어 좋은 예가 될 수 있을 것이다.<sup>10)</sup>

## II. 피의자 공개수사의 법적·제도적 검토

### 1. 현행 피의자 공개수사의 일반적 고찰

#### 가. 경찰지명수배제도와 공개수사(공개수배 중심으로)

##### 1) 수배의 종류

수배란 다른 경찰관서에 수사상의 공조를 요구하는 행위로서 범인의 체포와 인도, 장물소재에 대한 정보를 요구하는 행위이다. 범죄수사규칙

9) 하태훈, 앞의 논문, 199면.

10) 원칙적으로 도주 또는 은신중인 피의자에 대한 구속영장(Haftbefehl, 형사소송법 제112조 이하)이나 시설수용영장(Unterbreunungsbefehl, 제126조a)을 근거로 검찰 또는 법관은 지명수배장을 발부할 수 있다(제131조, 제1항). 구속영장이나 시설수용영장이 실제 발부되어 있어야 하며, 수사기관이 영장의 발부요건이 구비되었다고 믿는 것만으로 족하지 않다(Ranft, StrafprozeBrecht, 2.Auf1., 1995, Rdn.881; 하태훈, 위의 논문, 189면, 재인용).

에 의하면 수배에는 사건수배(제171조), 긴급사건수배(제172조), 지명수배(제173조), 공개수배(178조), 지명통보(179조), 장물수배(제182조)가 있다.

## 2) 지명수배

범죄수사규칙 제198조에 의하여 지명수배는 법정형이 사형 무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄(제180조제2호의 경우를 제외한다)를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있어 체포영장 또는 구속영장이 발부된 자와 지명통보의 대상인 자로 지명수배의 필요가 있어 체포영장 또는 구속영장이 발부된 자에 대해서 사법경찰관이 행한다.

## 3) 공개수배

공개수사는 통상 피의자를 공개수배하여 행해지고 있는데, 종합공개수배(후술)와 공개수배가 있다. 종합공개수배는 경찰청장이 지명수배·통보한 후 6월이 경과하여도 검거하지 못한 주요 지명피의자에 대하여는 행하며 [(범죄수사규칙 제178조 제1항, 지명수배규칙 제9조)], 공개수배는 경찰관서장이 사건수배에 있어서 피의자의 인적사항이 명백히 밝혀져 긴급한 공개수배가 필요하다고 인정될 때에 행한다(범죄수사규칙 제178조 2항). 공개수배는 사진·현상·전단 그 밖의 방법에 의한다<sup>11)</sup>(범죄수사규칙 제178조 제3항). 공개수배는 방송, 신문, 인터넷 등 매스컴을 통해 널리 일반국민에게 공표되고 있다.

### 나. 종합공개수배

#### 1) 절차

11) 공개수사의 범위에 대해 일본경찰은 보도기관 등을 통하여 널리 일반에 공표하는 경우는 피의자의 성명만으로도 공개수사에 포함하나, 전당포, 잡화상 그 밖의 피의자의 행방을 예상할 수 있는 특정대상자에 대한 전단 등을 배포하며 행하는 협력의되는 공개수사 범위에 포함시키지 않는다(일본경찰청 “피의자의 공개수사에 관한예규” 警察庁丁刑企発136号, 1998.10.1).

지방경찰청은 지명수배통보를 한 후, 6월이 경과하여도 검거하지 못한 중요피의자의 최근 촬영한 사진을 수집하여 매년 5월 20일과 11월 20일 연 2회에 걸쳐 경찰청장에 중요지명피의자 종합수배요청을 한다(지명수배규칙 제9조 제1항).

## 2) 대상

대상은 강력범, 중요폭력 및 도범, 기타 중요범죄이다(동규칙 제9조 제1항 1호 ~3호).

## 3) 선정 및 공개수배

경찰청장(지방경찰청장으로부터 종합수배요청을 받았을 때에는 수배를 요하는 피의자를 선정하여 6월과 12월 연2회에 걸쳐 현상부 종합수배서를 작성하여 전국에 공개수배 한다(동규칙 제9조 제2항).

## 4) 종합공개수배서 관리

경찰서장은 제2항 및 제3항<sup>12)</sup>의 종합공개수배서를 받을 때에는 다음 각호<sup>13)</sup>에 따라 관리하여야 한다(동규칙 제9조 제4항).

## 5) 중요지명수배자 공개수배 및 검거 현황

【최근 5년간 통계】

연도	2004	2005	2006	2007	2008	계
수배인원	40	40	40	40	40	200
검거인원	13	21	14	16	15	79
검거율(%)	32.5	52.5	35	40	37.5	39.5

※ 검거사유 : 제보, 경찰수사(공범, 여죄수사, 기타), 경찰청 과학수사센터, 2009.3.5

12) 제3항 : 지방경찰청장이 필요하다고 인정할 때에는 제1항의 각호에 해당하는 피의자에 대하여 자체 종합공개수배를 할 수 있다.

13) 제4항 제1 ~ 4호 : 1. 많은 사람의 눈에 잘 띄는 장소에 게시한다. 2. 관할지역내의 군·김·교도소, 읍·면·동사무소, 병무관계관서등과 협조하여 군입대자·수형자중 수배자를 색출한다. 3. 검거하여 수배해제하는 자에 대하여는 즉시 해당관에 검거표시를 한다. 4. 수배서를 새로 붙일 때에는 전회분을 철거한다.

## 다. 그 밖의 지명수배 및 공개수사(공개수배)

검찰사건사무규칙 제75조 제2항은 “검사는 송치관서의 의견과 달리 피의자의 소재불명을 사유로 하여 기소중지결정을 하거나, 검찰에서 직접 수사한 고소·고발 및 인지사건 등에 대하여 피의자의 소재불명을 사유로 하여 기소중지결정을 하는 경우에는 지명수배요구서를 작성하여 사건사무담당책임자(각급 검찰청·지청의 사건과장 또는 사무과장을 말한다.)에게 송부하여야 한다.” 라고 규정하여 검찰에서도 지명수배를 행하고 있다. 병무청은 공개수사와 유사한 형태로 1993년부터 2000년까지 국외여행미귀국자(병역법 제94조 위반), 입영기피자(동법 제88조 위반)에 대하여 성명, 연령, 주소 등 명단을 공개하였으나, 그 이후에는 공개하지 않고 있다.

## 2. 피의자 공개수사의 헌법적 정당화

### 가. 사생활의 비밀과 자유권(헌법 제17조)

#### 1) 프라이버시권

프라이버시권리는 사회적 변천과 시대에 따라 다양한 내용과 개념을 함축하고 있어 그 본질상 다의적이고 포괄적인 성질의 권리로서 보편적인 개념으로 규정하기는 쉽지 않다. 프라이버시권은 일종의 사생활의 비밀과 자유의 보장에 관한 규정은 헌법 제17조에 규정하고 있다. 사생활의 비밀은 사생활의 부당한 공개로부터 자유를 말하는 것이고, 사생활의 자유는 개인의 사생활을 자유롭게 영위할 수 있는 권리를 말하는 것으로 이해할 수 있다.<sup>14)</sup> 결과적으로 공개수사 시 피의사실 공표는 사생활의

14) 하태훈, 앞의 논문, 108 - 109면,

비밀과 자유를 침해하게 된다.<sup>15)</sup>

## 2) 기타 헌법적 쟁점

공개수사 시 헌법 제27조 제1항의 공정한 재판을 받을 권리 침해<sup>16)</sup>, 동조 제4항의 무죄추정의 원칙 위배, 제13조 3항 연좌제 금지 등이 논의 될 수 있으나 여기서는 사생활의 비밀과 자유의 제한을 중심으로 논의하기로 한다.

### 나. 헌법 제37조 제2항에 따른 기본권의 제한

#### 1) 사생활의 비밀과 자유의 제한

헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다” 라고 규정하고 있다. 즉 피의사실공표와 관련된 실정 헌법상 인정되는 기본권은 상대적 기본권으로써 다른 사람의 기본권이나 헌법적 법익 또는 공동체의 이익(공익)에 근거하여 제한 될 수 있다.<sup>17)</sup>

#### 2) 피의자 공개수사의 헌법적 정당화 견해<sup>18)</sup>

15) 사생활의 비밀과 자유는 ‘그밖의 비밀영역’, 특히 개인정보와 관련된 비밀영역을 보장한다. 따라서 공개를 꺼려하는 개인정보로서 초상이나 성명을 보호하는 초상권이나 성명권은 개인정보와 관련된 기본권으로서 무엇보다도 사생활의 비밀과 자유에 의해 보장되는 것으로 보인다. 이준일, “개인정보에 관한 기본권”, 고려법학 제41호, 2003, 223면 ; 이준일, “피의사실공표죄의 헌법적 정당화”, 「고려법학」 제47호, 2006, 168면. 재인용.

16) 수사기관이 일방적으로 수집한 피의사실을 공표하는 경우에 피의자는 이에 대하여 반박할 수 있는 권리를 얻지 못한 채 공정한 재판을 받기도 전에 이미 여론에 의한 재판을 받고 범죄자로 취급받고 낙인찍히는 결과를 초래하기 때문이다. 이준일, 위의 논문, 173면.

17) 이준일, 위의 논문, 172면.

18) 이준일, 위의 논문, 172면.

공개수사 시 피의사실 공표가 사생활의 비밀과 자유에 관한 기본권으로서 문제가 되든지, 아니면 개인의 명예와 관련되어 명예에 관한 개별적 기본권으로서 문제가 되든지 제한할 수 있는 상대적 기본권으로 이해되고, 이것은 일정한 경우에 피의사실을 공개하는 과정에서 피의자의 초상이나 성명은 공개될 수 있고, 그의 명예는 어느 정도 훼손될 수 있다는 견해이다. 이 견해는 피의사실공표죄를 기본권에 근거하여 정당화한다. 다시 말해 피의사실공표죄의 근거가 되는 기본권은 제한될 수 있고, 이러한 기본권제한을 정당화할 수 있는 다른 근거, 즉 다른 사람의 기본권이나 헌법적 법익 또는 공익의 요청이 있을 때 피의사실공표는 허용되고 범죄가 되지 않는다는 것이다.

#### 나. 헌법 제37조 제2항과 관련 현행 공개수사의 문제점

국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다고 헌법 제37조 제2항에 규정되어 있는 바, 공개수사로 인해 침해되는 피의자의 기본권은 전술한 바와 같이 절대적으로 침해될 수 없는 기본권이 아니라 법률로써 제한할 수 있는 상대적 기본권이다. 다시 말해 법률적 근거에 의해 필요한 경우 공개수사로 피의자의 사생활 비밀과 자유 등의 기본권을 제한할 수 있다는 것이다. 그러나 현행 법률상 공개수배, 마스크에 의한 공개수배, 인터넷에 의한 공개수배 등 여타 방법에 의한 공개수사에 관한 법률적 근거가 없는 실정이다.

공개수사가 위에 서술한 바와 같이 일정 부분 피의자의 기본권을 침해하는 것임에 틀림없다면 법치국가이념에 따라 형사소송법에 지명수배, 공개수배 등의 절차와 요건을 규정하고 범죄수사규칙, 지명수배취급규칙에 세부내용을 정하여 피의자의 인권침해시비를 없애는 것이 바람직하다.<sup>19)</sup>

19) 지명수배 및 공개수배의 대상자가 체포영장 또는 구속영장이 발부되어 있는 자라는 점에서 지명수배는 영장집행의 특수한 형태로 본다면 지명수배 및 공개수배는 그 법률적 근거를 갖고

### 3. 공개수사의 형법적 문제

경찰수사단계에서 마스크, 인터넷 등에 피의사실에 대한 자료를 제공 또는 게시할 경우 형법 제126조의 피의사실공표죄의 구성요건에 해당될 수 있다. 또한 범죄수사 내용을 공개하게 되면, 자연히 일정한 사실을 공연히 적시하여 피의자, 피해자, 그리고 기타 이해관계인들의 명예를 훼손하여 명예훼손죄의 구성요건에 해당될 수 있다. 수사단계에서 경찰의 피의사실 공표행위가 피의사실공표죄에 해당하는 경우에는 보통 명예훼손죄에 해당하게 될 것이다. 반대로 명예훼손죄가 성립하지 않거나 명예훼손죄로 공소제기되지 않는다고 하여 피의사실공표죄가 성립하지 않거나 공소제기할 수 없는 것은 아니다. 왜냐하면, 명예훼손죄는 형법 제310조의 특별한 위법성조각사유를 규정하고 있을 뿐만 아니라, 친고죄 내지 반의사불벌죄로 규정되어 있기 때문이다.<sup>20)</sup>(자세한 내용은 후술)

## Ⅲ. 현행 피의자 공개수사의 근거와 한계

### 1. 피의자 공개수사의 근거

#### 가. 범죄수사규칙 제178조

전술한 바와 같이 현행법상 경찰의 피의자 공개수사를 위한 공개수배, 지명수배에 관한 법률상 규정은 존재하지 않는다. 현재로서는 범죄수사규칙(개정 2008.7.22 훈령 제526호) 제178조와 지명수배규칙 제9조에 그 근거를 두고 있는데, 특히 피의자의 발견, 검거 및 범죄의 재발방지를 목적으로 피의자의 성명 등 신상에 대해 일반국민에게 널리 알려

있어야 한다. 이것이 헌법상의 영장주의원칙에 합당한 것이다. 하태훈, 앞의 논문, 177면.

20) 문성도, “경찰홍보의 형법적 한계 -범죄수사 발표 행위의 피의사실공표죄 성립 여부를 중심으로-”, 「경찰대학 연구논문집」, 2001, 166-167면.

적극적으로 국민의 협조를 구하는 등의 목적으로 행하는 공개수배 규정은 동 규칙 제2항에 규정되어 있다. 동 규칙 제2항에 의하면 “경찰관서장은 사건수배<sup>21)</sup>에 있어서 피의자의 인적사항이 명백히 밝혀져 긴급한 공개수배가 필요하다고 인정될 때에는 공개수배 할 수 있다.” 라고 규정되어 있다.

### 나. 인권보호를 위한 경찰관 직무규칙 제86조

동 규칙 제86조 제1항은 “경찰관은 공개수배를 할 때에는 살인·강도·강간 등 흉악범으로서 그 죄증이 명백하고 체포영장이 발부된 자 중에서 공개수배로 인한 공익상의 필요성이 현저한 경우에만 실시하여야 한다.” 라고 규정하고 있다.

범죄수사규칙 제78조 2항은 공개수배 대상에 대한 명확한 규정이 없으나 인권보호를 위한 경찰관 직무규칙 제86조는 살인·강도·강간 등 흉악범으로 규정하고 있고 그 요건도 ① 죄증이 명백하고 ② 체포영장 발부된 자, ③ 공익상 필요성이 현저한 경우를 들고 있다.

또한 동 규칙 제2항은 공개수배를 하는 경우에도 그 요건과 절차를 준수하여야 하며, 객관적이고 정확한 자료를 바탕으로 필요 최소한의 사항만 공개하여야 한다고 규정하고 있다.

### 다. 수사사건 언론공개 기준

공공의 이익 및 국민의 알권리를 보장하기 위해 ① 중요범인 검거 및 참고인·증거 발견을 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우 ② 국민의 호소 또는 불안을 해소하거나 유사범죄 예방을 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우 ③ 기타 공익을 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 수

21) 범죄수사규칙 제171조(사건수배):사건수배란 사건의 용의자와 수사자료 그 밖의 참고사항에 관하여 통보를 요구하는 것으로, 경찰관이 사건수배를 할 때에는 사건수배서에 따라 해야 한다.

사를 공개할 수 있다고 인권보호를 위한 경찰관 직무규칙 제83조 제2항에 규정하고 있다.

### 라. 언론공개 절차

수사사건을 공판 전에 언론에 공개할 경우 홍보책임자가 공개하게 되어 있다(동 규칙 제83조 제2항). 홍보책임자는 경찰청은 홍보관리관, 지방청은 홍보담당관 경찰서는 경찰서장이 된다(동 규칙 제82조 제1항 제1호 ~ 제3호). 다만, 부득이한 사유로 홍보책임자가 직접 홍보할 수 없거나 홍보책임자 이외의 자의 인터뷰 및 브리핑이 필요한 경우에는 홍보책임자가 지정하는 자가 이를 담당한다<sup>22)</sup>(동조 제2항). 보도자료를 배포하거나 인터뷰 및 브리핑을 할 때에는 관서장의 승인을 받아야 한다(동조 제3항).

## 2. 인권보호를 위한 경찰관 직무규칙상 한계

동 규칙 제84조는 제83조 제2항의 수사사건 언론공개 시의 한계에 관해 규정하고 있으나, 통상 공개수사는 매스컴, 최근에는 인터넷 등에 의한 공개수배를 통해 이루어지므로 공개수배 시에도 적용된다고 해석하는 게 타당하다고 할 것이다.<sup>23)</sup>

동 규칙 제84조는 ① 범죄와 직접 관련이 없는 명예·사생활에 관한 사항 ②보복 당할 우려가 있는 사건관계인의 신원에 관한 사항 ③ 범죄 수법 및 검거 경위에 관한 자세한 사항 ④ 기타 법령에 의하여 공개가 금지된 사항에 대하여는 공개할 수 없다고 규정하고 있다.

22) 일선에서는 수사사건 브리핑의 경우 통상 경찰서 수사형사과장이 하고 있다.

23) 흉악범 중 중요 범인이 검거되지 않아 공개수사가 필요할 경우 통상 매스컴을 상대로 수사사항 브리핑을 하며, 방송, 신문, 인터넷 등 매스컴을 통해 수사사항, 범인의 신상 등이 널리 공공에 알려지게 된다.

### 3. 그 밖의 피의사실공개 등의 제한

#### 가. 소년법 제68조에 의한 제한

소년법(1958.7.24 제정, 2007.12.21 일부개정) 제68조 제1항은 ‘소년법에 의하여 조사 또는 심리 중에 있는 보호사건 또는 형사사건에 대하여서는 성명, 연령, 직업, 용모 등으로 비추어 볼 때 그 자가 당해 사건의 당사자라고 미루어 짐작할 수 있는 정도의 사실이나 사진을 신문이나 그 밖의 출판물에 실거나 방송할 수 없다’고 규정되어 있다. 동조 제2항은 ‘제1항의 규정에 위반한 때에는 신문지의 편집인 및 발행인, 그 밖의 출판물의 저작자 및 발행자, 방송편집인 및 방송인은 1년 이하의 징역이나 금고 또는 1천 만 원 이하의 벌금에 처한다.’고 규정하고 있다.

이것은 소년의 명예와 프라이버시를 보호함으로써 사회생활에 영향이 미치지 않은 배려 때문에 규정된 것이지만, 모방에 의한 비행의 전과를 방지하는 의미도 가지고 있다. 소년비행의 경우에는 소년에 대한 장래의 배려에 중점이 주어지기 때문에, 소년의 이름을 명확히 하지는 않더라도, 주소, 나이, 가족의 이름, 학교, 학년, 반, 담임이름, 소년의 특정 등을 게재함으로써 소년이 특정될 수 있으므로 신중한 배려가 필요하다. 그러나 소년이 어떤 방법으로 흉악한 범죄를 저질러도 실명보도가 금지되느냐 하는 문제는 있다.<sup>24)</sup> 소년법의 취지로 보아 공공의 법리를 적용할 수 있는 지극히 예외적인 경우가 있다. 예를 들어 흉악범죄를 저지르고 더욱이 흉기를 소지하고 거리를 배회하면서 재범할 위험이 있는 경우처럼, 사회방위상 현재의 위험이 명백히 존재하는 때이다.<sup>25)</sup>

24) “대검찰청과 경찰에 따르면 청소년(10세이상-19세미만) 범죄자수는 2005년 6만7478명에서 2006년 6만 9221명, 2007년 8만 8104명으로 해마다 10%이상씩 늘고 있다. 이 가운데 살인, 강도, 강간, 방화 등 흉악범죄를 저지른 청소년 수는 2005년 1549명에서 2007년 1928명으로 2년새 24.5%나 늘었다. “, (내일신문, ” 청소년 ‘흉악범죄’ 증가세 “, 2009.3.25).

25) 이병희, 앞의 논문, 42-43면.

## 나. 법령 등에 의한 제한

사법경찰관리집무규칙(법무부령 제626호 2007 7.12.31 일부개정) 제 45조에서는 ‘소년범죄는 소년법의 취지에 따라 신속히 처리하고 소년의 주거·성명·연령·직업·용모 등에 의하여 그 자를 당해 본인으로 추지할 수 있는 정도의 사실이나 사진이 보도되지 아니하도록 특히 주의하여야 한다.’ 라고 보도상의 주의사항을 규정하고 있고, 소년경찰직무규칙 제 10조는 ‘소년문제 또는 소년사건에 관한 사항을 신문, 기타 보도기관에 공표할 때에는 당해 소년 또는 보호자에 미치는 영향을 충분히 고려하여야 하며, 특히 주소, 성명, 직장, 학교, 기타 특정인으로 유지될만한 사항을 공표하여서는 안 된다.’ 고 규정하고 있다.

## 4. 공개수사의 형법적 한계(피의사실공표죄와 관련)

### 가. 입법례

경찰에서 공개수배, 중간수사 브리핑, 수사결과발표 등의 공개수사 수사상 피의자의 인권이 침해당하게 된다. 우리 형법 제126조는 수사관계자의 피의사실 공표행위에 대해 처벌하고 있다.

피의사실공표죄를 규정한 우리 형법 제126조는 비교법적으로 그 유례를 찾기 어렵다. 일본의 경우 형법 기타 법률, 그리고 형법가안, 예비초안 등 형법 개정작업과정에서도 이와 같은 조항을 찾을 수 없다.

영국이나 미국의 경우에는 공정한 재판을 위해 피고인의 권리를 침해하는 피의사실을 보도하게 되면 배심원에게 영향을 줄 수 있으므로 공정한 재판을 위해 피의사실보도를 금지하고 있다. 이에 대한 위반행위는 법정모욕죄로 규율하고 있다. 이것은 언론보도에 대한 법원의 통제를 인정하는 것이지만, 피의사실공표죄를 별도로 규율한 것은 아니다.<sup>26)</sup>

## 나. 의의 및 성격

피의사실공표죄는 검찰·경찰 기타 범죄수사에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 감독·보조하는 자가 그 직무와 관련하여 알게 된 피의사실을 공소제기 전에 공표함으로써 성립하는 범죄이다. 보호법익은 국가의 범죄수사권과 피의자의 인권(명예)이다.<sup>27)</sup>

## 다. 피의사실공표죄의 사문화(死文化)

피의사실공표죄의 구성요건의 적용한 예는 쉽게 찾기 어렵다.<sup>28)</sup> 범죄사건의 수사과 기소를 담당하는 수사기관 자체가 범죄주체여서 당해 공표행위의 피해자가 고소·고발하더라도, 검찰은 대부분 불기소처분이나 기소유예로 사건을 회피하였기 때문에 각종 범죄통계나 판례가 축적되지 않았을 뿐, ‘피의사실공표’로 인한 권리침해의 정도는 대단히 크고, 피해자의 원상회복에 대한 욕구도 상당히 높으며, 민사배상이나 국가배상이라는 왜곡된 형태로 비형사사건화 되어버린 일련의 판례들에서 이를 발견할 수 있다.<sup>29)</sup>

그러나 개정된 형사소송법(2007.6.1)에서 재정신청 대상을 전면 확대하였다.<sup>30)</sup> 그러므로 중요사건의 공개수배, 브리핑을 통한 중간수사발표, 수사결과발표에 있어서 신중한 접근이 필요하다고 할 수 있겠다.

## 라. 공개수사의 위법성조각사유 검토

26) 문성도, 앞의 논문, 40-41면.

27) 김일수서보학, 「새로쓴 형법각론」 제7권, 박영사, 2007, 807면.

28) 경찰청 피의사실공표죄 처리현황을 보면 1994 ~ 2000까지 불구속기소의견으로 송치한 예가 1건 있다, 문성도, 앞의 논문, 40면.

29) 이근우, “중간수사발표에 대한 피의사실공표죄 적용 및 몇 가지 쟁점”, 「비교형사법연구」 제10권 제1호, 2008, 254면.

30) 형사소송법 제260조 제1항 ‘고소권자로서 고소를 한 자(형법 제123조부터 제125조까지의 죄에 대하여는 고발을 한 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재를 관할하는 고등법원(이하 “관할 고등법원”이라 한다)에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.’

앞에서 논의한 바와 같이 형법 제126조의 피의사실공표죄에 보장하려고 하는 피의자의 인권은 절대적으로 보장되는 것은 아니다. 국민의 알권리의 보장 등 또 다른 헌법적 요청과 범인 조기검거, 재범방지, 사회적 반향이 큰 범죄에 대한 국민의 알 권리 충족을 위해 공표할 수 있다.

### 1) 긴급피난

국가적·사회적 법익에 대해서는 긴급피난이 가능하다는 견해에 따르면 언론의 자유와 그 표리관계에 있는 국민의 알 권리 그리고 재판공개 원칙 등 공공의 이익이 더 우월한 경우도 많다고 할 것이므로, 단지 확정판결 이전에 혐의사실을 공표하는 것만으로는 곧바로 개인의 인격권을 침해하는 불법행위가 성립한다고 볼 수 없다<sup>31)</sup>고 한다.

### 2) 피해자의 승낙

개인적 법익 외에 국가적 법익도 문제되므로 피해자의 승낙은 이 죄 성립에 영향을 미치지 않는다.<sup>32)</sup>는 견해가 있다. 그러나 피의자가 자신이 범죄혐의를 받고 있는 것에 대하여 억울하다고 생각하여 자신의 억울한 누명을 벗겨 줄 참고인 또는 증거물을 찾기 위하여 이러한 피의사실을 공표하는 것에 동의 하거나 더 나아가 적극적으로 요구하여 수사기관이 피의사실을 공표한 경우에 위법성이 조각된다고 해야 한다는 견해도 있다.<sup>33)</sup>

### 3) 형사소송법상 수색에 의한 공개수사의 위법성 조각

피의자의 인적사항, 특히 피의자의 사진 등이 함께 공개되는 공개수

31) 신정훈, “피의사실공표죄의 형법적 한계”, 「비교형사법학연구」 제8권 제2호, 2006. 182면.

32) 김일수서보학, 앞의 책, 809면.

33) 신정훈, 앞의 논문, 184면.

사의 경우에는 피의자의 명예, 초상권 등을 그 의사에 반하여 침해한다는 점에서 강제수사라 할 것이다. 강제수사는 법률에 특별한 규정이 없으면 할 수 없는데(형사소송법 제199조 단서), 공개수사를 명시적으로 허용하는 규정은 찾을 수 없다. 생각건대, 공개수사는 형사소송법상 수색에 해당한다고 할 수 있다. 공개수사는 형사소송법상 수색 규정에 근거하지 않으면 원칙적으로 위법성이 조각된다고 할 수 없을 것이다. 현행법 체포, 긴급체포 또는 체포·구속영장을 집행할 위한 공개수사는 허용될 것이다. 따라서 현행범이나 긴급체포의 경우가 아닌 한, 원칙적으로 공개수사를 하기 위해서는 법관의 영장이 필요하다고 할 것이다.<sup>34)</sup>

#### 4) 경찰관직무집행법 제6조

경찰관직무집행법 제6조 제1항 전단은 ‘경찰관은 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고...’ 라고 규정하고 있다. 즉 관계인에 대한 경고 방법으로서 피의사실 공표행위가 포함될 수 있을 것이다. 구체적인 사건에서 치안정책적 목적에 따라 이루어지는 공표행위가 위법성이 조각되느냐 하는 것은 결국 경찰비례원칙의 준수 여부에 달려 있다 하겠다. 경찰이 어느 범위 내에서 어떠한 방법으로 공표할 것인가 하는 것은 피의자에 대한 인권침해 결과를 고려하여 필요최소한도에 그쳐야 할 것이다.<sup>35)</sup>

#### 5) 알 권리에 의한 위법성 조각

대법원은 수사기관의 피의사실공표행위로 인한 민사상 손해배상청구 소송에서 ‘일반국민들은 사회에서 발생하는 제반 범죄에 관한 알 권리<sup>36)</sup>를 가지고 있고 수사기관이 피의사실에 관하여 발표를 하는 것은

34) 문성도, 앞의 논문, 56면.

35) 문성도, 앞의 논문, 58면.

36) 알 권리는 헌법 제21조 제1항(표현의 자유), 제1조(국민주권의 원리), 제10조(인간의 존엄성

국민들의 이러한 권리를 충족하기 위한 방법의 일환이라 할 것' 이라고 하여 이를 인정하였다.<sup>37)</sup>

## 마. 대법원 판례에 나타난 위법성조각의 판단기준<sup>38)</sup>

### 1) 사실의 공익성

공표행위가 사사로운 것이 아니라 공공의 이익을 위한 것이어야 한다. 인권보호를 위한 경찰관 직무규칙 제83조 제2항은 공공의 이익 및 국민의 알 권리 보장을 위해 ①중요범인 검거 및 참고인·증거 발견을 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우 ②국민의혹 또는 불안을 해소하거나 유사범죄 예방을 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우 ③기타 공익을 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우에 피의사실을 공개할 수 있다고 규정하고 있다.

### 2) 사실의 공공성

공표내용이 국민일반이 관심을 가질 만한 것이어야 하고, 국민 일반의 관심을 끌지 못하거나 이해관계인 등 특정 소수의 국민만이 관심을 가질 내용이어서는 곤란하다.

### 3) 공표의 필요성

범죄수사규칙 제178조 제2항은 '경찰관서장은 사건수배에 있어서 피의자의 인적사항이 명백히 밝혀져 긴급한 공개수배가 필요하다고 인정

준중과 행복추구권), 제34조 제1항(인간다운 생활을 할 권리) 등에서 그 헌법적 근거를 찾을 수 있다. 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2000, 468면. 헌법재판소는 알 권리를 언론·출판의 자유의 한 내용으로 파악하고 있다. 헌재 1989.94,88헌마22, 헌집 제1권, 189면.

37) 대법원1999.1.26 선고 97다10215(공1999.3.1 【77】),330)

38) 문성도, 앞의 논문. 60면.

될 때에는 공개수배할 수 있다.’ 고 규정하여 긴급성 외에 필요성을 요건으로 하고 있고, 인권보호를 위한 경찰관직무규칙 제8조 제2항 제1호부터 제3호도 공익성 외에 필요성을 요건으로 하고 있다.

#### **4) 사실의 객관성, 정확성**

공표된 피의사실이 객관적이고 정확한가 여부이다. 인권보호를 위한 경찰관 직무규칙 제3항은 ‘... 객관적이고 정확한 증거 및 자료를 바탕으로 필요한 사항만 공개하여야 한다.’ 고 규정하고 있다.

#### **5) 공표 절차와 형식의 적절성**

공표행위는 정당한 목적으로 수사결과를 발표할 권한을 가진 자에 의하여 공식절차에 따라 행해져야 한다. 경찰청은 홍보관리관, 지방경찰은 지방청장, 경찰서는 홍보담당관이 수사결과를 발표할 권한을 가진 자이다. 다만, 부득이한 사유로 홍보책임자가 직접 홍보할 수 없거나 홍보책임자 이외의 자의 인터뷰 및 브리핑이 필요한 경우에는 홍보책임자가 지정하는 자가 이를 담당하게 할 수 있다.<sup>39)</sup>

#### **6) 표현방법의 적정성**

공표행위 시 무죄추정의 원칙상 유죄를 속단하게 할 우려가 있는 표현이나 추측 또는 예단을 불러일으킬 우려가 있는 표현을 피해야 할 것이다.

#### **7) 혐의의 비례원칙**

끝으로, 피의사실의 공표로 인하여 생기는 피침해이익의 성질, 내용 등을 고려하여야 할 것이다.

---

39) 인권호보를 위한 경찰관 직무규칙 제82조 【인론홍보】 .

## 5. 소결

피의사실의 공표는 헌법, 법률상 원칙적으로 금지되어 있고 특수한 상황하에 예외적으로 허용되어 있다. 그러나 수사기관의 수사결과 브리핑, 언론보도 등을 보면 이와는 반대로 피의사실 공표가 원칙적으로 허용되고 예외적으로 금지되어 있는 듯한 인상을 주고 있는 게 사실이다. 피의사실 공표로 인해 피의자는 물론이거니와 피의자와 관련된 관계인의 명예 등에도 상당히 피해를 줄 수 있다. 그러므로 수사기관은 제반 상황을 신중히 검토하여 반드시 국민들에게 알릴 필요가 있을 시에만 필요최소한도로 정보를 제공해야 할 것이다.

## IV. 일본경찰의 공개수사

### 1. 범죄수사규범상 수배

#### 가. 지명수배와 지명통보

일본의 지명수배·통보제도는 국가공안위원회규칙 제2호(1957.7.11 제정, 2008.11.10 개정) 범죄수사규범에 그 근거규정이 있다. 일본의 수배제도는 우리나라와 동일하게 지명수배<sup>40)</sup>와 지명통보<sup>41)</sup>의 2종류이며, 지명수배는 체포장이 발부된 피의자의 체포의뢰 및 신병인도요구이며 1종수배와 2종수배가 있다. 1종수배는 체포경찰이 수배경찰에 신병을 호송하여 인도하여야 하고, 2종수배는 수배경찰이 체포경찰로부터 신병

40) “체포장이 발부된 피의자의 체포를 의뢰하고, 체포후 신병인도를 요구하는 수배를 지명수배라 한다.” 범죄수사규범 제31조 제1항. (第三十一条 第一項 逮捕狀の發せられている被疑者の逮捕を依頼し、逮捕後身柄の引き渡しを要求する手配を、指名手配とする。)

41) “피의자가 발견된 경우에 신병의 인도를 요구하지 않고, 동시에 그 사건의 처리를 당해 경찰에 맡기는 취지의 수배를 지명통보라 한다. “ 범죄수사규범 제34조 제1항.(第三十四条 第一項 被疑者が発見された場合に身柄の引き渡しを求めず、かつ、その事件の処理を当該警察にゆだねる旨の手配を、指名通報とする。)

을 인수하여 가는 제도로서 지명수배는 1종수배가 원칙이며 관할구역 내에서의 지명수배는 2종수배가 원칙이다. 지명통보는 피의자를 발견한 경찰에 신병처리를 일임하는 조치로서 실무상으로는 체포장이 발부된 피의자에 대하여도 지명통보를 하는 경우가 있다.<sup>42)</sup>

## 나. 지명수배의 절차

지명수배는 지명수배서에 의하여 이루어지고, 지명수배서 작성시 범죄의 종류, 경중, 긴급여부 등에 따라 수배범위와 방법을 정한다. 지명수배는 체포장 발부를 전제로 하나, 급속을 요하여 체포장발부를 기다릴 여유가 없는 때에는 먼저 수배한 후 신속히 체포장을 발부받아 그 유효기간을 통보할 수 있다. 체포장 유효기간은 원칙적으로 7일이나, 실무상 지명수배의 경우에는 유효기간이 1년 내지 3개월 정도인 폐포장을 발부받는다. 살인, 강도, 강간, 방화, 중상해 기타 중요사건이나 특이사건의 피의자로서 급속을 요하는 경우에는 모사전송 등에 의하여 지명수배가 가능하다.<sup>43)</sup>

## 2. 피의자 공개수사

### 가. 「피의자의 공개수사에 대한」 지침(警察廳丁刑企發136号)

일본경찰청은 피의자 공개수사에 대해 경찰청 예규로 운영하던 ‘지명수배취급에 관한 예규(指名手配被疑者の公開捜査について)’가 있었으나 지난 1998년 개정을 통해 ‘피의자공개수사에 관한 예규(被疑者の公開捜査について)’로 제명변경과 함께 개정이 있었다. 즉 종래와는 달리 지명수배피의자가 아닌 경우에도 공개수사가 가능하다는 의미로 개정된 것이다.<sup>44)</sup>

42) 오경식, “우리나라와 외국의 수배제도에 관한 일고찰”, 「치안정책연구」 제8호, 1997, 19면.  
범죄수사규범 제32조(지명수배의 중별).

43) 김준규, “지명수배의 운영실태와 개선방안” 「형사정책연구」 제5권, 1994, 142면.

44) 김성룡, “인터넷을 통한 공개수배”, 치안정책연구소 연구보서, 2007, 37면.

## 나. 공개수사의 범위

피의자 공개수사란 피의자의 발견, 검거 및 범죄의 재발방지를 목적으로 피의자의 성명 등을 널리 일반에 공표하고, 적극적으로 국민의 협조를 구하는 것을 말한다.

그러므로, 예를 들어 보도기관 등을 통하여 널리 일반에 공표하는 경우는 피의자의 성명만을 공개하는 경우도 공개수사에 포함되나, 전당포, 잡화상 그 외에 피의자의 행방을 예상할 수 있는 특정된 자(이하 특정 대상자라 함)에 대해서 전단 등을 배포하면서 행하는 협조의뢰는 여기서 말하는 공개수사에 포함되지 않는 것으로 한다.

## 다. 공개수사의 대상

### ○ 죄종

- ㄱ. 흉악범죄
- ㄴ. 사회적 위험성 또는 사회적 반향이 큰 사건
- ㄷ. 재산범죄 중, 악질 중요범죄
- ㄹ. 극좌폭력집단 등 반사회성이 강한 집단의 범죄로 조기검거필요가 있는 것

### ○ 지명수배피의자

### ○ 원칙적으로 성인 피의자

ㄱ.의 흉악범죄란 포괄죄종으로 흉악범을 말한다. ㄴ.의 사회적 위험성 또는 사회적 반향이 큰 사건이란 유괴, 체포·감금, 도주 등의 범죄, 총포도검류·화약류 등 위험물에 관한 범죄, 마약·각성제 등 약물에 관한 범죄, 경제범죄, 하이테크범죄, 교통범죄 중 사회에 현저히 불안감을 주는 등 사회적 위험성이 큰 중요범죄 또는 범죄의 수단, 방법이 악질이고 피해가 중대하는 등 사회적 반향이 큰 중요범죄를 말한다. ㄷ.의 재산범죄 중 악질 중요범죄란 절도 등의 재산범죄 중 범행의 수단,

방법이 악질이고 피해액도 상당액에 해당하는 중요범죄를 말한다. 르.의 극좌폭력집단 등 반사회성이 강한 집단에 의한 범죄란 객관적 자료로부터 극좌폭력집단 등 반사회성이 강한 집단의 구성원이라고 여겨지는 자가 감행한 범죄를 말한다.

## 라. 공개수사의 시기, 방법 등

### ○ 시기

피의자의 추적수사의 상황, 범죄반복의 가능성, 수사상의 지장 등을 종합적 검토 / 개개의 구체적 사안에 응해서 효과적인 시기 선정

### ○ 내용

정확한 자료에 의해 확인된 피의자의 성명, 연령, 사진, 구체적 특징, 직업, 출생지, 범죄사실의 개요 등 피의자를 특정할 수 있는 것(필요최소한도로 공개) / 범죄사실의 개요를 공개하는 경우는 피의자 등의 명예, 신용 또는 프라이버시(이하 「명예 등」이라 함)에 충분한 배려를 할 것(피의자의 소행, 경력, 정신적 장애, 가족관계, 참고인 등은 공개하지 말 것)

### ○ 방법

피의자의 성명공개 외에, 개개의 구체적 사안에 따라서 사진 등의 화상기록 그 외에 일러스트, 몽타주, 초상화, 음성기록 등을 활용하고, 보도기관, 인터넷, 포스터, 전단지 등 각종 홍보매체의 특성을 고려한 효과적인 방법을 선정 / 피의자의 성명 등 공개수사의 필요성 등을 감안해서 사회적으로 상당함과 동시에 타당한 방법으로 행할 것(특히, 사진 등을 공개 시 피의자일 것을 충분히 확인)

## 마. 공개수사의 관리

경시청 및 도도부현경찰(방면)본부의 수배주무과장(이하 「수배주무

과장」이라 함)이 공개수사의 대상, 필요성, 시기, 방법 등에 대해 심사한다. 또한 수배주무과장은 극좌폭력집단 등 반사회성이 강한 집단에 의한 범죄 중 전술한 ㄱ ~ ㄷ. 이외의 범죄에 대해서는 경찰청(형사기획과) 및 관구경찰국(형사과)과 협조해야 한다. 수배주무과장은 공개수사의 경과 등을 기록한 부책을 정비하는 등 공개수사의 상황을 파악·관리하고 공개수사에 근거한 민간통보에의 대응과 공개수사 해제에 따른 조치 등이 신속·정확히 행해질 수 있도록 한다.

## 바. 그 외 유의사항

### 1) 공개수사의 적정한 운영

본 통달(지시·하달)은 공개수사의 대상 등에 대해 지시하는 것이고 공개수사 요건을 충족한 경우에 공개수사를 의무적으로 해야 하는 것은 아니다. 그러므로 공개수사 시 그 필요성을 충분히 검토해야 하며, 공개수사 시의 오수배(誤手配)는 관계자의 명예 등을 현저히 침해하는 것이므로 재차 지명수배사실의 소명자료를 검토하는 등 신중히 대응해서 오수배가 절대로 없도록 해야 한다. 또한 공개수사가 필요하다고 판단되는 경우 실질적인 성과를 얻을 수 있도록 시기, 방법을 검토하여 효과적으로 추진할 수 있도록 노력해야 한다.

### 2) 특정대상자에 대한 협력의뢰

전술 1)과 같이 특정대상자에 대해 행하는 협력의뢰는 여기서 말하는 공개수사에는 포함되지 않으나 이 경우에도 피의자 등의 명예를 존중하는 견지로부터 신중한 배려를 해야 한다. 특히, 특정대상자의 선정에 있어서 당해 사건의 수사 상황, 죄종, 피의자의 행동실태 등을 종합적으로 검토한 후, 행방의 개연성이 높은 것에 한정함과 동시에 특정대상자에게 전단지 등을 배부하는 경우 그것이 특정대상자 이외의 사람의 눈에 띄지 아니하도록 취급하는데 있어서 충분한 지도해야 하며, 특정대상자가 전국 또는 수 개의 부현(府縣)에 걸쳐 다수인 경우에 공개수사에 준

하여 취급해야 한다.

### 3. 소년피의자의 공개수사

#### 가. 범죄수사규범 제209조(보도상의 주의)

범죄수사규범 제209조는 소년범죄에 대하여 신문 그 외의 보도기관에 발표하는 경우에 당해 소년의 성명, 주거, 그 외에 당해 소년을 추지할 수 있는 사실의 고지를 금지하고 있다.<sup>45)</sup>

#### 나. 소년피의자 등의 공개수사

##### 1) 소년피의자

소년 자체의 보호와 사회적 이익과의 균형, 수사 필요성 등의 모든 요소를 종합적으로 감안해서 수사 여부를 판단해서 필요하고도 적절하다고 인정되는 경우에 예외적으로 소년피의자 수사가 허용됨.

예를 들어 소년이더라도 범한 범죄가 흉악하고 그 수단, 방법이 악질이며 재차 흉악한 범죄를 행할 우려가 높고, 사회적으로도 큰 불안을 주고, 수사상 취할 수 있는 방법이 없는 경우 등 소년법 등의 취지를 고려하더라도 사회적 이익이 크게 요구되어지는 경우는 공개수사가 예외적으로 허용됨.

사전에 경찰청  
+ 및 관구경찰국  
과 협의

45) 일본 소년법 제22조 제2항 ‘소년심판의 비공개’, 동법 제61조 ” 기재 등의 게재의 금지’ 등이 규정되어 있다.

2) 신원이 명백하지 아니하고 소년일 가능성이 인정되는 피의자<sup>46)</sup>

피의자가 소년일 가능성에도 충분한 배려가 필요하고 개별 구체적 사건에서 공개하는 인물이 피의자로 인정되는 근거가 충분한 것을 전제로 이하의 모든 요소를 종합적으로 감안해 사진, 초상화, 신체적 특징, 음성기록 등의 수사자료를 공개할 수 있음.

ㄱ. 사건 내용

- 생명, 신체에 위해를 주는 우려가 있는 흉악 중요범죄가 아닌가
- 사회적으로 반향이 큰 범죄가 아닌가
- 유사사건이 연속적으로 발생하고 있지 않은가

ㄴ. 공개수사의 대체성

공개수사 이외에 취할 수 있는 효과적인 수사수단이 없는가

ㄷ. 피의자의 추정연령

소년일 가능성의 높음에 따라 판단에 차이가 발생함

ㄹ. 공개수사 방법

- 어떠한 자료(사진, 초상화 등)를 공개할 것인가
- 어떠한 홍보매체를 활용할 것인가

경찰청 및 관  
구경찰국과 사  
전 협의를 요  
하지 않으나,  
+ 명백히 소년으  
로 인정 등의  
심에 여지가  
있을 시 사전  
협의

46) 일본경찰청, “소년피의자 및 신원이 명백하지 아니하고 소년일 가능성이 인정되는 피의자의 공개수사에 대한” (警察庁丁少発第191号, 2003. 12.11).

### 3) 전항 2)의 수사자료 공개 시 유의사항

사진공개 시 사진의 선명도, 얼굴의 노출도가 높으면 높을수록 피의자를 특정할 수 있는 유효성이 높은 반면, 피의자의 명예 등을 침해하는 정도도 크다는 것도 유의해야 한다. 사진공개는 그 유효성과 명예 등의 침해 정도를 비교형량해서 신중히 행해야 한다. 예를 들어 초상화를 공개하는 등 피의자의 명예 등의 침해정도가 낮은 자료를 먼저 공개한 후, 효과를 얻을 수 없는 경우에 사진을 공개하는 것도 검토해야 한다.

## V. 독일의 수배장 제도

### 1. 독일형사소송법 제131조(수배장 제도)

독일에는 지명수배와 관련하여 형사소송법 제131조에 수배장 제도를 두고 있다.<sup>47)</sup> 피의자가 도주 중이거나 은신하고 있는 경우 검사 또는 판사는 구속영장 또는 시설수용장에 의하여 수배장을 발부할 수 있다(제1항). 일단 체포된 자가 도주하거나 감시를 벗어난 경우에는 구속영장이나 시설수용영장 없이 수배장에 의한 추적이 허용되며 이 경우에는 경찰서에서도 수배장을 발부할 수 있다(제2항). 수배장에는 피추적자를 특정하여 가능한 한 자세하게 묘사되어 있어야 하고 혐의사실행위와 범행일시와 장소도 기재되어 있어야 한다(제3항). 수배장에 의하여 피의자를 추적, 검거한 때에는 즉시 관할판사에 피의자를 인치하여야 하고 관할판사에 의하여 계속구금여부가 결정된다(제4항).

47) 오경식, “우리나라와 외국의 수배제도에 관한 일고찰”, 『치안정책연구』 제8호, 1997, 24면.

## 2. 독일 매스컴을 이용한 공개수배의 허용여부

독일 제2TV(ZDF)가 피의자 공개수배프로그램 ‘AktENZEICHEN XY - ungelöst’를 방영했을 때 TV를 이용한 공개수배방법은 인격권의 침해를 초래한다는 이유로 이에 대한 허용여부가 논란의 대상이 되었다. 이에 관해서 방송사가 수사기관의 협조하에 해결되지 않은 범죄사건에 대해서 범죄혐의자가 이름과 사진을 곁들여 공개적으로 보도하는 것이 허용되는 수배의 형태로서 원칙적으로 정당화된다고 보는 견해<sup>48)</sup>가 일반적이다.

## 3. 독일 수배장 제도의 시사점

지명수배 및 공개수배의 대상자가 체포영장 또는 구속영장이 발부되어 있는 점에서 지명수배는 영장집행의 특수한 형태로 본다면 헌법상의 영장주의 원칙에 비추어 볼 때 지명수배 및 공개수배는 법률적 근거를 갖고 있어야 한다.<sup>49)</sup> 독일의 형사소송법상 수배장 제도는 헌법상 영장주의 원칙에 비추어 볼 때 우리에게 시사하는 바가 크다.

# VI. 결론

## 1. 공개수사의 법적근거 마련

48) OLG Frankfurt NJW 1971, p47; OLG München NJW 1970, p1745. Ostendorf, Die öffentliche Identifizierung von Beschuldigten, GA 1980, p467 ; 하태훈, 앞의 논문, 193면, 재인용.

49) 하태훈, 위의 논문, 199면.

공개수사는 피의자의 명예, 초상권 등을 그 의사에 반하여 침해한다는 점에서 강제수사라고 할 것이다. 강제수사는 법률에 특별한 규정이 없으면 할 수 없는데(형사소송법 제199조 단서), 공개수사를 명시적으로 허용하는 법률규정은 찾을 수 없다.<sup>50)</sup> 그러므로 공개수배 및 지명수배에 대해서는 형사소송법에 그 근거를 마련할 필요가 있다. 김준식 “지명수배의 운영실태와 개선방안” (앞의 글 155면)에서 다음과 같이 형사소송법상 ‘수배체포’ 신설안을 제시하고 있다. ① 피의자가 죄를 범하였다고 의심할만한 상당한 이유가 있고 피의자의 도피 또는 소재불명으로 공소를 제기하지 못한 때에는 검사는 관할지방법원판사에게 청구하여 수배체포영장을 발부받아 피의자를 추적, 체포할 수 있다. ② 수배체포영장의 청구에는 추적체포의 필요를 인정할 수 있는 자료를 제출하여야 한다. ③ 제1항의 청구를 받은 지방법원판사는 피의자의 수배체포가 상당하다고 인정할 때 수배체포영장을 발부한다. ④ 수배체포영장의 유효기간은 영장발부일로부터 2년으로 한다.

## 2. 피의사실공표죄의 개정

형법 제126조의 피의사실공표죄는 특수한 지위에 있는 수사공무원들에 대한 일시적인 묵비의무를 규정하고 있는 것으로서 범죄주체에 제한이 없는 제310조의 정당화 사유보다는 더 엄격한 법률상의 정당화 사유를 요한다고 보아야 한다. 이렇게 본다면 예외적으로 국민의 ‘알 권리’를 위한 공표를 인정하기 위해서는 ‘법령에 의하지 아니하고’ 라고 하는 정당화 상황을 제126조에 추가하고 그에 대응하도록 경찰청법이나 검찰청법 혹은 범죄보도에 관한 법률을 신설하여 공표의 시기, 횟수, 방

50) 문성도, “경찰홍보의 형법적 한계”, 「경찰대학 연구논문집」 제21집, 2001. 13면.

법, 담당자 등 피의사실공표의 정당화 조건들을 구체적으로 규율하여야 하며, 이런 요건이 충족되지 않는다면 형법 제20조의 법령에 의하여 정당화될 수 없다.<sup>51)</sup>

### 3. 내부규칙상 공개수사 대상 등 명확화

현행 공개수사의 근거라 할 수 있는 지명수배규칙상 공개수배 대상을 보면 강력범, 중요폭력 및 도범, 기타 중요범죄(동규칙 제9조 제1항 1호 ~3호)로만 규정하고 있고 인권보호를 위한 경찰관직무규칙 제86조 제1항은 “... 살인·강도·강간 등 흉악범으로서 그 죄증이 명백하고 체포영장이 발부된 자 중에서 공개수배로 인한 공익상의 필요성이 현저한 경우에만 실시하여야 한다.” 라고만 규정하고 있다.

실무적으로 피의자의 인권침해를 최소화하고 효과적으로 수사목적(공익)을 달성할 수 있도록 일본경찰청 예규인 ‘피의자공개수사에 관한 예규(警察庁丁刑企発136号)’ 와 같이 공개수사 대상, 내용, 방법 등을 보다 상세히 규정하여야 할 것이다.

51) 이근우, 앞의 논문, 270면.

## 참 고 문 헌

### I. 단행본

김일수·서보학, 새로쓴 형법각론, 제7권, 박영사, 2007.

권영성, 헌법학원론, 법문사, 2000.

### II. 논 문

김성룡, 인터넷을 통한 공개수배, 치안정책연구소 연구보고서, 2007.

김준규, 지명수배의 운영실태와 개선방안, 형사정책연구, 1994.

문성도, 피의사실공표와 형법적 한계, 치안정책연구 제15호, 2001.

\_\_\_\_\_, 경찰홍보의 형법적 한계, 경찰대학 연구논문집 제21집, 2001.

신정훈, 피의사실공표죄의 형법적 한계, 비교형사법학연구 제8권 제2호, 2006.

이근우, 중간수사발표에 대한 피의사실공표죄 적용 및 몇 가지 쟁점, 비교형사법 연구 제10권 제1호, 2008.

이병희, 프라이버시 보호와 범죄자 신상공개, 형사정책연구, 2001.

이준일, 피의사실공표죄의 헌법적 정당화, 고려법학 제47호, 2006.

오경식, 우리나라와 외국의 수배제도에 관한 고찰, 치안정책연구 제8호, 1997.

하태훈, 마스크를 이용한 피의자(내지 용의자) 공개수배의 형사소송법적 문제점과 개선방안, 안학법학 통권 제11호, 2000.

### Ⅲ. 기 타

“언론인 67%, 강씨 얼굴공개 ‘찬성’ ”, 미디어 오늘, 2009.2.11.

일본경찰청, 국가공안위원회규칙제2호 범죄수사규범, 2008.11.10.

일본경찰청, “피의자공개수사에 관한 예규”, 警察庁丁刑企発136号,  
1998.10.1.

일본경찰청, “소년피의자 및 신원이 명백하지 아니하고 소년일 가능성이  
인정되는 피의자의 공개수사에 대한”, 警察庁丁少発  
191号, 2003. 12.11.

## IV. 부 록

各管区警察局保(公)安部長  
警察庁刑事部長 殿  
各道府県(方面)本部長

警察庁丁刑企発136号  
平成10年10月1日  
警察庁刑事局刑事企画課長

### 被疑者の公開捜査について

被疑者の公開捜査について、「指名手配被疑者の公開捜査について」(昭和61年7月15日付け警察庁丁刑企発113号)似寄って運用してきたところであるが、最近における犯罪情勢の変化にともない、次により行うこととしたので、その運用に遺憾の内容にされたい。

なお、「指名手配被疑者の公開捜査について」(昭和61年7月15日付け警察庁丁刑企発113号)は廃止する。

## 記

### 1. 公開捜査の範囲

被疑者の公開捜査とは、被疑者の発見、検挙および犯罪の再発防止を目的として、被疑者の氏名等を広く一般に公表し、積極的に国民尾協力を求めるものという。

したがって、たとえば、報道機関などを通じ広く一般に公表するような場合、被疑者の氏名のみでも公開捜査に含まれるが、質屋、小物商その他被疑者の立ち回りが予想される特定の者「以下、「特定対象者」という。)に対し、ちらしなどを配布して個別に行う協力依頼は、ここにいう公開捜査に含まれないものとする。

### 2. 公開捜査の対象

公開捜査の対象は、次の各号に掲げる要件をすべて満たした被疑者で

なければならない。

(1) 次のいずれかの犯罪の被疑者であること。

ア 凶悪犯罪

イ 社会的危険性または社会的反響の大きい重要犯罪

ウ 財産犯のうち、悪質重要な犯罪

エ 極左暴力集団等反社会性の強い集団による犯罪で早期に検挙する必要のあるもの「極めて軽微な犯罪を除く。）」。

「凶悪犯罪」とは、包括罪種でいうきょうあくはんざいをいう。

「社会的危険性または社会的反響の大きい重要犯罪」とは、誘拐、逮捕、監禁、逃走などの犯罪、銃砲刀剣類・火薬類等危険物に関する犯罪、麻薬・覚醒剤等薬物に関する犯罪、経済犯罪、ハイテク犯罪、交通犯罪などのうち、社会に著しい不安感を与えるなど社会的危険性の大きい重要犯罪または手段、方法が悪質で被害者が重大であるなど社会的反響の大きい十余蘊な犯罪をいう。

「財産犯のうち、悪質重要な犯罪」とは、窃盗などの財産犯罪のうち、犯行の手段、方法が悪質で被害額も相当多額も相当多額にわたる重要な犯罪をいう。

「極左暴力集団等反社会性の強い集団による犯罪」とは、客観的資料から極左暴力手段など反社会性の強い集団の構成員と認められるものが敢行したはんざいをいう。

(2) 指名手配被疑者であること。

公開捜査の対象は、原則として前記(1)に掲げる犯罪の氏名手配被疑者であること。ただし、前記(1)ア、イ、ウに掲げる犯罪であることが明白であり、かつ、犯罪反復の恐れが極めて高い場合で、急速を要

し、指名手配をするというまがないときは、この限りでない。この場合には、事後直ちに指名手配を行うこと。

(3) 成人の被疑者であること。

### 3. 公開捜査時期、方法等

(1) 公開捜査は、被疑者の追跡捜査の状況、犯罪反復の可能性、捜査上の支障などを総合的に検討し、個々の具体的事案に応じた効果的な時期を選定して行うこと。

(2) 公開捜査の内容は、正確な資料により確認できた被疑者の氏名、年齢、写真、身体的特徴、職業、出身地、犯罪事実のが概要など被疑者を特定し得る必要最小限度のものにとどめるとともに、犯罪事実の概要を公開する場合、被疑者などの名誉、信用またはプライバシー（以下、「名誉などという」）に十分配慮すること。

(3) 公開捜査は、被疑者の氏名の公開のほか、個々の具体的事案に応じて写真などの画像記録その他イラスト、モンタージュ、似顔絵、音声記録などを活用し、報道機関、インターネット、ポスター、ちらしなど各種の広報媒体の特性を考慮した効果的な手法を選定するとともに、被害者の名誉など、公開捜査の必要性などを勘案し、社会的に相当かつ妥当な方法で行うこと。特に、写真などを公開する場合は、被害者であることを十分確認の上、行うこと。

### 4. 公開捜査の管理

(1) 公開捜査を行うに当たっては、警視庁及び道府県警察（方面）本部の手配主務部課長（以下、「手配主務課長」という。）が、公開捜査の対象、必要性、時期、方法などについて厳正に審査すること。

なお、手配主務課長は、極左暴力集団など反社会性の強い集団による犯罪のうち、前記2(1)ア、イ、ウ以外の犯罪については、警察庁（刑事

企画課) 及び管区警察局(刑事課) と協議すること。

(2) 手配主務課長は、公開捜査などの経過などを記録した簿冊を整備するなど、公開捜査の状況を把握、管理し、公開捜査に基づく民間通報への対応や公開捜査の解除に伴う措置などが迅速的確に行われるよう周知徹底を図ること。

## 5. その他の留意事項

(1) 本通達は、公開捜査の対象などについて示しているものであり、それを満たす場合に公開捜査を義務づけているものではない。したがって、公開捜査を行うに当たっては、その必要性を十分検討するとともに、公開捜査を行っての誤手配は、関係者の名誉などを著しく侵害することから、改めて指名手配事実の疎明資料を検討するなど、慎重に対応し、誤手配の絶無を期すること。

また、公開捜査が必要と判断された場合は、事実に基づく声価が得られるよう時期、方法に検討を加え、効果的な推進に努めること。

### (2) 特定対象者に対する協力依頼

前記1のとおり、特定対象者に対する協力依頼は、ここでいう公開捜査には含まれないが、この場合であっても、被疑者などの名誉等の尊重の見地から慎重な配慮をすること。特に、特定対象者のせんでいにあたっては、当該事件の捜査状況、罪種、被害者の行動実態等を総合的に検討の上、立ち回りの蓋然性が高いものに限定するとともに、特定対象者に対し、ちらしなどを配布する場合は、それらが特定対象者以外のものの目に触れないよう取り扱いについて十分な指導を行うこと。

なお、特定対象者が全国又は数府県に及ぶなど極めて多数にわたる場合には、公開捜査に準じて取り扱うこと。

책임연구보고서 2009 - 29

## 피의자 공개수사의 근거와 한계에 관한 연구

---

발행일 : 2009년 6월 30일

발행인 : 김 길 배

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 연동1길 29

홈페이지 : [www.psi.go.kr](http://www.psi.go.kr)

---

**이 책의 무단 복제를 금합니다.**

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.



**POLICE SCIENCE INSTITUTE**