

2010-05 | 책임연구보고서

## 경찰의 주취자 보호를 위한 법적 고찰

치안정책연구소  
POLICE SCIENCE INSTITUTE

2010-05 | 책임연구보고서

## 경찰의 주취자 보호를 위한 법적 고찰

치안정책연구소 생활안전대책연구실

선임연구관 김 학 신

## <목 차>

제1장 서론 .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구 범위와 방법 .....	4
제2장 주취자 보호에 관한 일반적 고찰 .....	6
제1절 주취자(酒醉者) 및 보호조치의 개념 .....	6
1. 주취자(酒醉者) .....	6
2. 보호조치 .....	7
제2절 주취자의 유형 분류 .....	9
1. 단순 주취자와 주취 소란자 .....	10
2. 비생활방해형 주취자와 생활방해형 주취자 .....	10
가. 비생활방해형 주취자 .....	11
나. 생활방해형 주취자 .....	11
3. 일회성 주취자와 상습형 주취자 .....	13
제3절 주취자의 유형별 범죄 실태 .....	14
1. 재산범죄 .....	15
2. 강력범죄 .....	18
3. 풍속범죄 .....	19
4. 기타범죄(공무집행방해죄, 주거침입 등) .....	19

제4절 경찰의 주취자 보호 실태 .....	20
1. 지구대 및 파출소의 주취자 처리 실태 .....	20
2. 현재의 주취자 안정실 운영실태 .....	22
3. 주취자로 인한 경찰력 낭비 .....	24
 제5절 주취자 보호에 대한 법적 근거 .....	27
1. 경찰관직무집행법 .....	27
2. 주취자 안정실 운영규칙 .....	30
3. 경범죄처벌법 .....	31
4. 정신보건법 .....	31
5. 응급의료에 관한 법률 .....	32
6. 경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정 .....	33
 제6절 헌법상 영장주의와 보호조치의 적법 여부 .....	34
 <b>제3장 주취자 보호에 관한 각국의 제도적 장치 .....</b>	<b>37</b>
제1절 미국 .....	37
제2절 영국 .....	41
제3절 일본 .....	43
제4절 프랑스 .....	46
제5절 독일 .....	47
제6절 중국 및 홍콩 .....	49

제4장 경찰의 주취자 보호 문제점과 법적 개선방안 .....51

제1절 주취자 보호에 따른 현행 문제점 .....51

- 1. 경찰관직무집행법 제4조의 문제점 .....52
- 2. 주취소란 행위자에 대한 문제점 .....54
- 3. 경찰기관에서의 보호조치상 문제점 .....56
- 4. 의료기관의 긴급구호 거부 .....57
- 5. 주취자 판단의 모호성 .....59
- 6. 주취자 보호장구의 미비 .....59
- 7. 주취자 강제처분의 한계 .....60

제2절 경찰의 주취자 보호를 위한 법적·제도적 개선방안 .....61

- 1. 경찰관직무집행법 제4조의 개정안 .....61
- 2. 경범죄처벌법의 개선 방안 .....64
- 3. 의료 관련 법률의 개정 .....65
- 4. 주취자 치료·보호의 확대 .....66
- 5. 주취자 보호를 위한 다기관 사회안전망 구축 .....68

제3절 주취자 보호에 관한 입법적 방향 .....70

- 1. 입법 현황 .....70
- 2. 각 법률의 주요 내용 .....70
  - 가. 「주취자 보호 등에 관한 법률」 개정안 .....71
  - 나. 「경찰관직무집행법」 개정안 .....72
- 3. 입법적 개선안에 따른 효과 .....74

제5장 결 론 .....76

# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

살인·강도 등 강력범죄의 10건 가운데 4건 정도는 범죄자가 범행 당시 음주 후 실행한 것으로 나타났다. 또한 심야시간에 이러한 주취자로 인하여 경찰력이 낭비되고, 공무가 마비되는 것은 이제 한계에 도달했다고 해도 과언이 아니며 이것이 현재 우리 경찰의 현 실태이다.<sup>1)</sup>

경찰청이 집계한 결과에 따르면 우리나라의 경찰지구대 업무 가운데 주취자 처리 업무 비중이 26.6%에 이르며, 이 때문에 연간 500억원 가량의 인력 낭비요인이 발생하고 있다 한다.

예를 들면 경찰관이 한 건의 일반 민원 업무를 처리하는 시간은 10-20분 정도이며, 범죄 관련 업무처리 시간도 보통 1시간이 넘지 않는다. 그러나 주취자와 관련된 업무 처리는 1-2시간이 소요됨으로 이로 인한 경찰업무에 커다란 지장을 초래하고 있다. 실제로 공무집행방해의 55%가 주취자로 인해 발생한다.

이처럼 주취자로 인한 범죄가 빈번해지고 있는 가운데 범죄의 유형도 점점 다양해지고 그 피해도 심각한 실정이다. 그러나 우리 사회는 주취자에 대하여 관대한 분위기를 유지하고 있다. 이처럼 주취자에 대한 관

---

1) 국회 입법조사처는 2009년 12월 17일 보고서 『경찰의 주취자 보호·관리제도 개선방안』에서 경찰의 주취자 관리제도의 문제점을 분석하고 제도개선을 위한 정책대안을 제시하였는데, 지난 5년간(2004~2008) 음주소란 등으로 경찰에 단속된 건수가 연평균 1만 4천 건이고, 2008년도는 약 2만 5천 건으로 증가하였다. 이와 함께 2008년 기준 범죄자 10명 중 2명이 주취상태의 범 죄자였으며, 특히 공무집행방해사범은 10명 중 6명이 술에 취한 상태에서 범죄를 저지른 것으로 나타났다. 그 외 방화범은 10명 중 5명, 살인범은 10명 중 4명, 강간범은 10명 중 3명이 주취상태의 범죄자였다고 발표했다. 국회입법조사처 보도자료, 2009. 12. 17.

대한 분위기 속에 사회적·경제적으로 지불해야 하는 비용은 굉장히 커지고 있다.<sup>2)</sup>

현재 국내 전체범죄는 감소추세임에도 주취상태 범죄는 연 5%이상 증가하고 있으며, 강·폭력사범의 38%, 공무방해사범의 52%가 주취상태에서 일어나고 있다. 음주로 인한 사회적·경제적 비용만도 연간 14조 5천억 원으로 국내총생산의 2.8%에 달하고 있다.

이러한 주취자 문제의 심각성에도 불구하고 현재의 법적·제도적 대응장치는 아직 미흡한 수준에 머물고 있다. 현재 주취소란자에 대한 현행법은 경범죄처벌법의 불안감 조성으로 처벌되어 10만원의 범칙금이 전부이다. 이처럼 집행되는 벌칙이 가벼워 상습적인 주취 소란자가 양산되고 있는 것도 하나의 이유이다. 더욱이 경범죄처벌법 이외에는 주취소란자를 제지할 수 있는 법률이 미비하여 특별히 다른 범죄를 실행하기전까지는 주취소란자를 제지하기가 어려운 것이 현실이다.

이처럼 국내의 주취소란자 해결에 있어 현실적인 문제점이 있는데, 반하여 해외 선진국들은 주취자들의 소란과 폭력 등을 범죄로 규정하여 엄격한 법집행을 하고 있다.

예를 들어 미국의 경우 주취소란자에 대하여 가축근, 수갑 등 일반 경찰장구를 사용하고 있으며, 벌금 또한 500-1,000달러로 강하게 집행하고 있으며, 영국의 경우는 유치시설을 구비한 주취자 운반용 밴차량을 구비하고 장구사용 또한 가능하다. 벌금은 1,000파운드(약 190만원)로 강력하게 집행하고 있다.

일본의 경우는 수갑 및 보호밴드의 사용이 가능하며, 벌금은 1만엔으로 집행하고 있으며, 독일의 경우도 자살 및 자해의 우려시에는 수갑사용이 가능하며, 벌금도 5 - 1,000유로(한화 8,200원-164만원)로 집행하

2) 2006년 음주로 인한 사회적·경제적 비용은 14조 9,352억원이며, GDP의 2.865%를 차지하였다.

고 있다. 프랑스의 경우는 자해 및 범죄위험시 수갑이나 족쇄의 장구를 사용하여 주취자 범죄를 미연에 방지하고 있다.

이제 우리의 사회문화는 주취자에 대하여 엄격한 법집행과 적절한 조치를 해야 할 필요성이 제기되고 있다. 특히 최근의 다양한 여론 조사에 의하면, 공공질서의 유지를 위해 주취자 관련 법률 제정에 대다수의 국민들이 공감대를 형성하고 있다. 2007년도에 주취자를 신속히 처리하기 위한 주취자 보호법이 국회에 제안되었으나, 국가인권위원회와 인권단체들은 이 법이 주취자의 인권침해라고 하면서 입법을 반대하였다. 결국 주취자의 인권은 있고, 밤새도록 시달리는 경찰관과 피해자들의 인권은 어디에도 없는 이상한 인권정책이 되고 말았다. 이러한 결과로 현재까지 주취자가 경찰관서 등에서의 소란과 난동, 폭력행사로 인하여 경찰은 경찰력의 낭비, 공권력의 무시 풍조를 확산시키고 그리고 다수의 국민들은 이로 인한 상처와 불편, 불안감만 커지고 있는 것이 우리의 현실이다.<sup>3)</sup>

따라서 주취자의 천국이라는 오명을 벗기 위해서는 이에 대한 실효적인 제재를 가할 수 있는 명백한 법적 조치와 제도가 마련되어야 하며, 이러한 문제를 해결하고자 하는 것이 본 연구의 기본 취지이며, 경찰의 주취자에 대한 관리실태와 문제점을 분석하고, 앞으로 경찰에 의한 주취자의 보호 및 관리방식, 법적인 대안을 고찰하고자 한다.

3) 경찰청이 2004년 6월 한 달간 순찰지구대와 치안센터를 대상으로 한 “전국 주취자 처리현황에 대한 실태조사”를 한 결과(당시, 전국 순찰지구대 866개소), 6월 한 달 동안 전국에서 발생한 총 사건수 152,550건 중 주취자 처리 사건수는 21.0%에 해당하는 32,103건으로서, 1개 지구대당 월 평균 37건의 주취자 문제가 발생하여 경찰력의 낭비가 심각함을 실증적으로 보여주었다.

## 제2절 연구 범위와 방법

최근 우리사회의 전반에 만연한 잘못된 음주문화로 인하여 주취상태에서의 범죄가 해마다 늘고 있는 것이 현재의 실태이며, 또한 주취소란자 처리에 따른 경찰력 낭비로 인하여 치안서비스의 질이 저하되는 등 개인적, 사회적 피해와 국가적인 경제적 손실이 심각한 문제로 제기되고 있다.

이러한 심각한 문제 제기에 의하여 경찰은 주취자의 보호업무를 주민의 복지증진과 질서유지 차원에 입각하여 구호를 요하는 주취자에 대한 적극적인 보호와 주취소란자에 대한 효율적인 제지를 통해 주취자의 인권과 안전을 도모해야 할 것이다. 특히, 경찰관의 술에 취해 소란을 피우는 사람을 강제적으로 제지, 격리 등에 따른 인권침해 가능성에 있어서는 국민을 보호한다는 목적이 명확해야 할 것이다. 더불어 사회의 공공의 안녕질서를 유지하고자 본 연구의 범위를 다음과 같이 하고자 한다.

제1장에서는 본 연구의 목적과 범위 및 방법을 제시하고자 한다.

제2장에서는 주취자 보호에 관한 일반적인 고찰로서 우선 주취자 및 주취자 보호조치의 개념을 명확히 정의하고자 한다. 그리고 주취자의 유형을 분류하고자 한다. 주취자의 유형을 크게 단순 주취자와 주취 소란자를 구별하고, 비생활과 생활 방해형 주취자, 일회성과 상습성 주취자로 구분할 수 있다. 다음으로 주취자의 유형별 범죄 실태와 경찰의 주취자 보호 실태를 살펴볼 것이며, 그리고 주취자 보호에 대한 법적인 근거를 경찰관직무집행법을 시작으로 하여 경범죄처벌법, 정신보건법, 응급의료에 관한 법률 등을 살펴보고, 헌법상 영장주의와 주취자 보호조치의 적법성 여부에 대하여 판례를 중심으로 하여 논의 하고자 한다.

제3장에서는 주취자 보호에 관한 선진 각국 특히, 미국, 영국, 일본, 프랑스, 독일, 중국과 홍콩의 제도적 장치를 살펴볼 것이다.

제4장에는 경찰이 주취자를 보호함에 있어 발생할 수 있는 문제점에 대하여 다양한 분석을 통하여 문제점을 검토해 보고 이러한 문제점 해결을 위해 주취자 보호를 위한 법적 또는 제도적으로 어떠한 개선방안이 있는지 제시하고자 한다. 그리고 최근까지의 주취자 보호에 관한 입법적인 방향이 어떠했으며, 여기서 입법적인 부분이 주는 시사점은 무엇인지 살펴볼 것이다.

본 연구의 방법으로는 문헌적인 조사·연구 방법을 활용하고자 한다. 또한 이 연구를 효율적으로 수행하기 위하여 국내·외 문헌 자료와 주취자의 현 실태를 분석하고, 더불어 경찰·검찰·법원, 국회 등 관련 민관기관에서 발행하는 각종 통계자료 그리고 형사법적 관련 논문 등 선행된 연구 문헌들을 적극적으로 활용하고자 한다. 더불어 실무상의 사례는 경찰과 검찰기관의 수사 사례를 참조하고, 다양한 관련 유관기관의 인터넷 자료와 국회의 입법적인 자료도 활용하고자 한다.

## 제2장 주취자 보호에 관한 일반적 고찰

### 제1절 주취자(酒醉者) 및 보호조치의 개념

#### 1. 주취자(酒醉者)

주취자라 함은 술에 취한 음주자로서 특히, 알코올의 영향에 의해서 사회통념상 정상적인 판단이 어려울 정도로 취한 상태를 의미한다. 여기서 주취상태에 대한 명확하고 객관적인 판단기준을 제시하기는 어렵다.<sup>4)</sup> 현행 「도로교통법」 제44조는 술에 취한 상태에서의 운전을 금지하고 있는데, 이 기준에 의하면, 혈중알코올농도 0.05% 이상을 주취상태라고 규정하고 있다.

또한 경찰청 훈령인 「주취자 안정실 운영규칙」<sup>5)</sup> 제5조에 규정되어 있는 보호대상에서의 주취자라 함은 「관리책임자는 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 술 취한 상태로 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있다고 명백하게 인정되는 자」라고 정의하고 있다.<sup>6)</sup> 더불어 교통사고 또는 안전사고 등의 위험에 노출된 자, 타인의 통행을 방해하거나 욕설 등 행패를 부리는 자, 자살 또는 자해를 기도하는 자, 기물을 손괴하는 등 난동을 부리는 자, 기타 타인 또는 경찰관의 업무를 방해하는 자는 주취자안정실에 보호할 수 있다고 규정하고 있다.

4) 하혜영·유규영, 「경찰의 주취자 보호·관리제도 개선방안」, 국회입법조사처, 2009. 12, 3면.

5) 2000. 11. 24 경찰청훈령 제338호.

6) 이외에도 서재관의원 대표발의로 국회에 발의된 주취자 보호 등에 관한 법률안에서 주취자라 함은 ‘음주로 인하여 판단력 및 신체기능이 저하되어 타인의 도움을 필요로 하는 상태에 있거나 소란행위 등으로 자기 또는 타인의 생명·신체·재산 그 밖의 사회공공의 안녕질서를 위협을 야기하고 있는 자를 말한다’고 정의하고 있다.

## 2. 보호조치

일반적으로 보호조치라 함은 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자에 대해 그 위해를 방지하기 위하여 잠정적으로 신체의 자유를 제한하여 보호하는 조치를 말한다. 즉 보호조치는 예방적 이유에 의한 경찰의 자유박탈이라 할 수 있다.<sup>7)</sup>

「경찰관직무집행법」상에서 주취자를 보호하고자 보호조치를 규정하고 있는데, “보호조치”라 함은 경찰관이 직무집행중에 발견한 정신착란 또는 술 취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자, 미아·병자·부상자 등으로서 보호가 요구되는 상태에 있는 자 등에 대하여 보건의료기관<sup>8)</sup> 또는 공공구호기관<sup>9)</sup>에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에 24시간 이내 보호하는 조치를 말한다.<sup>10)</sup> 현행 「경찰관직무집행법」상 보호는 24시간을 초과하여서는 안 된다고 규정하고 있어 24시간 이내라도 보호의 요건이 없게 된 경우에는 그 시점 이후는 보호를 계속할 수 없다.

일본 판례는 만취상태를 벗어난 후에 있어 보호의 계속은 필요 이상의 신체의 구속으로 위법하고,<sup>11)</sup> 또한 피보호자의 상태에서 보아 가족 등에게 인도하는 것이 적당하지 않는 경우에는 신체구속으로부터 24시간

7) 박군성·김재광, 경찰행정법, 박영사, 2010, 694면.

8) 보건의료기관이란 보건소, 병원, 한의원, 조산소 등 응급조치로 생명·신체의 구조를 행할 수 있는 공사기관을 말한다.

9) 공공구호기관이라 함은 국가나 지방자치단체가 설립한 아동보호소, 부녀보호소, 양로원 등의 일체의 사회보장시설을 말한다.

10) 이에 대한 법적인 근거로 경찰관직무집행법 제4조(보호조치등)에서 주취자에 대한 보호조치를 규정하고 있는데, 즉, 경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 정신착란 또는 술 취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자와 자살을 기도하는 자에 해당함이 명백하며 응급의 구호를 요한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 자를 발견한 때에는 보건의료기관 또는 공공구호기관에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에 보호하는 등 적당한 조치를 할 수 있다고 규정하고 있다.

11) 大阪地判, 平成 5. 7. 12, 判時 1478號, 146面.

이내의 한도에서 친족 등의 면회·인도요구를 거절할 수 있다고 판시하고 있다.<sup>12)</sup>

이러한 보호조치는 경찰상 즉시강제에 해당하는 것으로 신체의 자유에 대한 제한을 수반하므로 엄격한 요건과 절차하에 행해져야 한다. 보호조치의 대상을 판단함에 있어서는 일반적 사회통념에 비추어 판단해야 한다.<sup>13)</sup> 따라서 합리적 판단에 의하지 않고 개인적 독단에 의한 강제조치는 위법하다 할 수 있다.

보호조치의 발동 요건에 있어서는 ‘수상한 거동 기타 주위의 사정에 대한 합리적 판단,’ ‘응급의 구호가 필요하다는 상당한 믿음’ 등에 따른 판단이 요구된다. 이러한 불확정 개념의 사용으로 인하여 보호조치의 판단에 있어서는 경찰의 광범위한 재량권을 인정하는 결과가 된다. 그러나 행정상 즉시강제인 보호조치는 그 성질상 ①행정상 장애가 목전에 급박하고(급박성의 원칙), ②다른 수단으로서는 그 목적달성이 곤란하며(보충성의 원칙), ③급박성과 보충성이 인정되는 경우에도 그 실행행사는 필요 최소한도에 그쳐야 한다(비례성의 원칙)는 요건 내지 한계를 준수하여야 한다.<sup>14)</sup> 보호조치에 대한 판단은 현장 경찰관의 완전한 자유 재량이라고는 볼 수 없고, 권한 행사의 합리성 충족이라는 요건의 제한을 받는다고 해야 할 것이다.<sup>15)</sup> 판례도 보호조치에 대한 판단은 경찰관의 합리적 판단에 맡겨져 있으나, 그 판단은 보호조치의 취지와 목적에 비추어 현저히 불합리해서는 안된다는 입장을 취하고 있다.<sup>16)</sup>

12) 福岡地判, 平成 56. 11. 20, 判夕 460號, 123面.

13) 일본 판례에서 폭언을 하고 침을 뱉은 행위 등을 한 만취자의 양발에 수갑을 채워 제압한 행위는 적법하다고 판결하였다. 岡山地判, 平成 6. 4. 21, 判時 127號, 95面.

14) 김동희, 행정법Ⅱ(제7판), 박영사, 2001, 207면.

15) 조 국, 경찰 ‘보호조치와 훈방조치’의 법적근거 및 한계에 관한 연구, 치안연구소, 2003, 5면.

16) 대법원 1996. 10. 25. 선고 95다45927 판결. 긴급구호권한과 같은 경찰관의 조치권한은 일반적으로 전문적 판단에 기한 합리적인 재량에 위임되어 있는 것이나, 그렇다고 하더라도 구체적 상황에서 경찰관에게 그러한 조치권한을 부여한 취지와 목적에 비추어 볼 때 그 불행사가 현저하게 불합리하다고 인정되는 경우에는 법령에 위반하는 행위에 해당하게 되어 국가배

「경찰관직무집행법」은 보호조치로 인한 개인의 권익침해를 방지하기 위하여 일정한 적법절차 조항을 두고 있는데, 즉, 동법 제4조 제4항에서 “경찰관이 제1항의 조치를 한 때에는 지체없이 이를 피구호자의 가족·친지, 기타의 연고자에게 그 사실을 통지하여야 하며, 연고자가 발견되지 아니할 때에는 피보호자를 적당한 공중보건의료기관이나 공공구호기관에 즉시 인계하여야 한다”고 규정하고 있다.<sup>17)</sup>

## 제2절 주취자의 유형 분류

주취자의 유형은 학자에 따라 다양하게 분류되는데, 먼저 주취자를 타인에게 피해를 끼치는지 여부에 따라 단순주취자와 주취소란자, 주취자가 타인의 생활을 방해하는지 여부에 따라 생활방해형 주취자, 비생활방해형 주취자, 상습적으로 반복되는지 여부에 따라 상습형 주취자, 일회성 주취자, 보호조치를 계속적으로 요하는지 여부에 따라 계속적 요보호 주취자, 일시적 요보호주취자 등으로 나누어 볼 수 있다.<sup>18)</sup> 이하에서는 중요한 몇 가지의 주취자 유형을 분류하고자 한다.

상법상의 다른 요건이 충족되는 한 국가는 그로 인하여 피해를 입은 자에 대하여 국가배상책임을 부담한다.

17) 대법원 판례 1994. 3. 11, 93도968. 판례에 의하면, 경찰관직무집행법 제4조 제1항-제4항에 의하면 경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 술 취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명, 신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자에 해당함이 명백하여 응급의 구호를 요한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 자를 발견한 때에는 24시간을 초과하지 아니하는 범위 내에서 동인을 경찰관서에 보호하는 등 적절한 조치를 취할 수 있으나, 이 경우에도 경찰관이 이러한 조치를 한 때에는 지체 없이 이를 피구호자의 가족, 친지, 기타의 연고자에게 그 사실을 통지하여야 한다고 대법원은 판시하고 있다. 여기에서 ‘가족, 친지, 기타의 연고자’라 함은 민법규정에 의해 그 범위가 정해지는데, 가족, 친지는 민법상의 가(家)의 소속 구성원 및 인척 등을 포괄적으로 말하고, 연고자란 본인과 사회적·심리적으로 긴밀한 관계자(예, 내연의 처 등)를 말한다.

18) 심희기, 치안현장에서의 범질서 침해실태와 효율적 대응방안, 치안연구소 2004. 9, 26-34면 참조.

## 1. 단순 주취자와 주취 소란자

먼저 주취자를 타인에게 피해를 끼치는지 여부에 따라 단순주취자와 주취소란자로 분류할 수 있는데, 단순주취자는 음주로 인하여 판단력 및 신체기능이 저하되어 타인의 도움을 필요로 하는 상태인 자로 단순히 음주로 인해 정신이 없는 사람인 주취자를 말한다. 반면 주취 소란자는 행위의 특성에 따라서 ‘무질서형 주취소란자’와 ‘범죄형 주취소란자’ 두 가지 유형으로 분류할 수 있는데, 우선 전자인 ‘무질서형 주취소란자’는 음주 후 고성방가나 방뇨 등의 행위를 하여 타인에게 단순한 불쾌감을 초래하는 경우로 이들은 비록 타인에게 피해를 끼치고 무질서를 초래한다는 점에서 어느 정도의 제재가 필요하지만, 사회적 해악성의 정도가 심하지 않다고 볼 수 있다. 하지만 후자인 ‘범죄형 주취소란자’는 무질서 수준의 비행을 넘어서 타인에게 시비를 걸거나 욕설을 하고, 또는 타인의 재물을 손괴하거나 폭행하는 경우이다. 예를 들면 술에 취해 길을 가는 사람에게 아무런 이유없이 시비를 걸고 폭행을 하는 경우, 대리운전기사에게 폭행을 가하는 경우, 술에 취해 가족에게 폭언 및 폭행을 행사하는 등이 전형적인 범죄형 주취소란자의 형태라고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

## 2. 비생활방해형 주취자와 생활방해형 주취자

술에 취하였지만 타인에게 눈에 띄는 해악을 가하지 아니하여 지역사회의 주민생활에 큰 방해를 주지 아니하는 부류가 ‘비생활방해형 주취자’이고, 타인에게 눈에 띄는 해악을 가하여 지역사회 주민생활에 방해를 주는 부류가 ‘생활방해형 주취자’이다.

19) 하혜영 외1, 앞의 논문, 3-4면 참조.

## 가. 비생활방해형 주취자

비생활방해형 주취자는 주취상태로 인하여 경찰의 보호가 필요한 상태이고 주취상태가 해소되면 선량한 시민으로 돌아오는 자를 말한다.<sup>20)</sup> 그러므로 비생활방해형 주취자가 발생한 경우에 외근 경찰관이 하여야 할 역할은 주취자의 안전을 도모한 후 신속하게 가족 등 관계인에게 인계하는 등 필요한 조치를 하거나 사회복지시스템이 작동하도록 하는 것이다. 보호할 가족이 있는 사람은 가족이 주취자의 신병을 인수할 때까지 경찰관이 필요한 임시 보호조치를 취하는 것이고 보호할 가족이 없는 경우에는 공공의료기관 등 사회복지시설에 주취자를 인계하는 활동이 경찰관의 역할이다.

비생활방해형 주취자는 지역사회의 주민생활에 불편을 주기는 하지만 생활방해의 정도가 심하지 않기 때문에 외근경찰관들이 이들에 대한 임시보호조치를 소홀히 하여도 지역사회의 주민들은 크게 불만을 토로하지 아니한다. 그러나 비생활방해형 주취자 역시 주취로 인해 경찰의 도움이 필요한 사람이고, 주취상태가 해결되어 정상인이 되면 선량한 시민이라는 점에서 경찰은 보호조치를 성실히 수행하고 복지시설과 연계하는 서비스를 제공할 필요가 있다<sup>21)</sup>

## 나. 생활방해형 주취자

생활방해형 주취자의 대표적인 사례로 술에 취하여 보행하면서 타인에게 시비를 걸거나 시비를 당한 시민에 이끌려 순찰지구대에 들어오거나, 택시를 타고 기사에게 목적지를 대지 아니하면서 택시에서 내리지도 아

20) 중앙경찰학교, 주취자 처리 매뉴얼, 2002, 8면.

21) 김성철, 주취자에 대한 경찰권 발동의 근거와 한계, 한양대학교 석사학위논문, 2007. 2, 6면.

니하거나,<sup>22)</sup> 목적지에 도착한 후에도 택시하차를 거부하여 택시기사에게 이끌려 지구대에 들어오는 주취자가 생활방해형 주취자이다. 주취자가 자신의 건강보호보다 주민생활과 제지하는 경찰관 자신의 신변보호를 위하여 주취자의 생활방해행위·공무집행방해행위의 제지와 억제가 필요하다. 여기에서 제지와 억제란 주취자가 더 이상 타인의 생활을 방해하지 못하도록 하거나 주취자가 맹목적인 저항행위를 더 이상 하지 못하도록 하려는 목적의 순수한 소극적 제지행위를 말한다. 경찰관직무집행법 제6조는 경찰관은 ‘범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지’ 할 수 있도록 규정하고 있다. 제지조치란 경찰관직무집행법 제3조 제1항의 ‘정지질문’보다는 강한 조치이지만 체포나 구속과 같은 조치보다는 약한 유형력의 행사라고 할 수 있다. 이 경우 주취행위에 대하여 당장 어떤 제재조치가 필요한 상황에서 외근 경찰관에게 적절한 조치를 할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않아 지역주민과 외근경찰관이 주취자가 술에서 깨어날 때까지 기다려야 하기 때문에 이들이 겪는 고통은 매우 심각한 수준이다. 이러한 생활방해형 주취자들은 지역사회의 주민생활에 큰 방해를 주기 때문에 주민들은 이들에 대하여 경찰관이 적극적으로 공권력을 발동하여 문제해결을 도모하여 줄 것을 기대한다. 하지만 주취자가 형사범죄를 범하기 전에 규제할 수 있는 규제법으로는 경범죄처벌법 제1조 제25호의 음주소란행위 즉, 공회당·극장·음식점 등 여러 사람이 모이거나 다니는 곳 또는 여러 사람이 타는 기차·자동차·배 등에서 몹시 거친 말 또는 행동으로 주위를 시끄럽게 하거나 술에 취하여 이유없이 다른 사람

22) 서울 마천파출소에는 하루평균 7-8명의 주취자가 택시비 시비, 노상난동, 주민신고 등으로 들어와 1달에 5명 정도는 모욕죄(경찰관에 대한 장시간 욕설과 폭언)와 공무집행방해죄(경찰관에게 과도한 폭력을 행사할 경우)로 발견되어 형사입건 되고 있다. 노컷뉴스, 2010. 5. 18 일자.

에게 주정하는 행위를 하는 사람에 대하여 경범죄위반으로 10만원 이하의 벌금·구류 또는 과료의 형으로 벌하도록 하고 있어 생활방해형 주취자에 대하여 적극적으로 대처하기에는 어려운 점이 많다.<sup>23)</sup>

이처럼 경찰이 생활방해형 주취자 문제를 적극적으로 해결하지 못할 경우 시민들은 공권력의 상징인 경찰을 신뢰하지 못하게 되며 또한 공권력은 추락하게 될 것이다. 공권력의 추락은 결국 그 피해가 시민에게 다시 돌아간다는 점에서 이러한 주취자 문제를 적극적으로 해결할 수 있도록 그 법적근거와 한계에 대하여 명확히 할 필요가 있다.<sup>24)</sup>

### 3. 일회성 주취자와 상습형 주취자

주취행위의 연속성 여부에 따라서 일회성 주취자와 상습성 주취자로 나눌 수 있는데,<sup>25)</sup> 주취자의 소란행위가 일회적인 경우에는 일회성 주취자, 상습적으로 반복되는 주취자를 상습형 주취자(persistent drunkenness)라 한다.

보통 주취자는 방어능력이 저하된 상태에 있으므로 범죄의 공격대상이 되기 쉽다. 그래서 방어능력이 취약한 일회성 주취자에게 경찰이 안정회복과 귀가 등 서비스를 제공하는 것은 바람직한 일이다. 이에 반해 상습형 주취자의 경우는 생활방해와 반사회성의 정도가 매우 심각하고 재발의 가능성이 높기 때문에 치밀하고 계산된 대응책이 강구되어야 한다. 또한 상습적인 주취자이기는 하지만 생활방해의 정도가 심하지 않은 주취자의 경우에 대하여는 그들도 보호조치를 하여야 한다. 그러나 이들의

23) 崔宰晩, 公權力 確立과 酒醉者 問題에 關한 研究, 韓世大學校 碩士學位論文, 2004. 12, 6면

24) 김성철, 앞의 논문, 7-8면.

25) 하혜영 외1, 앞의 논문, 4면.

보호조치에 경찰력이 거듭 소모되도록 방치하면 치안인력이 낭비되는 결과를 초래할 수 있다. 즉 범죄자의 검거와 범죄 예방에 집중되어야 할 다수의 경찰력이 주취자 보호에 투입됨으로써 경찰력이 비효율적으로 운용된다. 따라서 상습적이지만 비생활방해형 주취자에게는 본인과 지역사회를 위해서 적절한 교육 프로그램의 조치가 필요하다 할 것이다.<sup>26)</sup>

### 제3절 주취자의 유형별 범죄 실태

2009년 10월 12일 경찰청이 국회 행정안전위원회 장제원 의원(한나라당)에게 제출한 국정감사 자료에 따르면 2009년 8월까지 경기도내 6만9천931건의 5대 강력범죄 중 35.9%인 2만5천137건이 술에 취한 상태에서 범죄가 저질러진 것으로 집계되었다. 이는 서울의 35.9% 주취범죄 비중과 똑같은 수치로, 특히 방화의 경우 212건 중 무려 54%인 116건, 살인도 224건 중 44%인 99건이 주취상태의 범죄였다.

다음 도표에 나타난 것처럼 2004년부터 2008년까지 5년간 「경범죄처벌법」 위반 단속현황을 보면, 음주소란으로 단속된 건수가 연평균 14,000건이 발생하여 전체 범죄의 약 10%를 차지하였다. 그리고 2008년도는 약 25,000건으로 급증하였으나 이는 전반적으로 경찰의 단속강화 때문으로 보인다.

특히, 2008년도 전체 「경범죄처벌법」 위반 건이 전년 도에 103,401건에서 307,912건으로 197.8% 증가하고, 음주소란 등 위반건이 2007년도에 11,731건에서 2008년도 25,629건으로 약 121%가 증가하였음을 보여주고 있다.

26) 崔宰晩, 公權力 確立과 酒醉者 問題에 關한 研究, 韓世大學校 碩士學位論文, 2004. 12, 8면; 김성철, 앞의 논문, 8-9면 참조.

## 【2004-2008년간 경범죄처벌법 위반 단속 현황】 27)

(단위: 건, %)

구 분		2004	2005	2006	2007	2008
전체 경범죄 위반건수		117,236	141,502	90,063	103,401	307,912
음주소란등 (경범죄 25호)	건수(건)	11,648	11,614	10,597	11,731	25,629
	비율(%)	9.9%	8.2%	11.0%	11.3%	8.3%

주1): 경범죄위반건수는 ‘범칙금 통고처분’ 과 ‘즉심청구건수’ 를 합친 수치임.

주2): 비율(%) = (음주소란 위반건수/전체 경범죄 위반건수) × 100

2009년도 검찰청의 「2009 범죄분석(Analytical Report on Crimes)」에 의하면, 2008년도 총 범죄자는 1,179,445명으로 이중 남자가 962,658명(81.6%)이고, 여자가 216,787명(18.4%)을 차지하고 있다. 이중 주취상태에서 범죄를 저지른 자가 210,679명으로 전체 범죄자 중에서 약 17.9%를 차지하였다. 구체적으로 남자의 경우 190,764명으로 16.2%를 차지하였고, 여자의 경우는 19,915명으로 1.7%를 차지하여 주취상태에서의 범죄는 여자보다는 남자가 월등하게 우위를 차지하고 있다.<sup>28)</sup>

좀 더 구체적으로 「2009 범죄분석」<sup>29)</sup>에 의해 범죄유형별 주취상태의 범죄자 실태를 분석하면 다음과 같다.

## 1. 재산범죄

27) 경찰청, 2009, 내부자료 참조.

28) 대검찰청, 2009 범죄분석(Analytical Report on Crimes), 통권 제142호, 대검찰청, 2009, 326-327면 참조.

29) 범죄자 범행시 정신상태, 대검찰청, 2009 범죄분석(Analytical Report on Crimes), 326-327면.

손괴, 절도, 장물, 사기, 횡령, 배임 등 재산범죄의 경우는 총 390,826명(남: 311,416명 79.7%, 여: 79,410명 20.3%)으로 이 중 주취 상태에서 범죄를 저지른 자가 28,895명으로 7.4%(남: 27,031명 6.9%, 여: 1,864명 0.5%)를 차지하고 있다.

범죄자 범행시											
2008년	계	남	여	정 상			정 신 이 상			신	
				소 계	남	여	소 계	정 신 이 상		남	여
								소 계	남		
계	1,179,445	962,658	216,787	578,351	463,023	115,328	4,321	1,266	945	321	
①	100.0	81.6	18.4	49.0	39.3	9.8	0.4	0.1	0.1	0.0	
형 법 범 죄	971,237	789,709	181,528	465,889	370,127	95,762	4,004	1,157	848	309	
①	100.0	81.3	18.7	48.0	38.1	9.9	0.4	0.1	0.1	0.0	
재 산 유 범 죄	390,826	311,416	79,410	191,628	153,996	37,632	1,572	459	327	132	
①	100.0	79.7	20.3	49.0	39.4	9.6	0.4	0.1	0.1	0.0	
절 절 장 사 물 배 손	82,705	68,777	13,928	68,962	57,291	11,671	959	229	158	71	
①	3,860	3,315	545	3,362	2,884	478	6	2	2	-	
강 령 범 죄 ( 흥 약 )	234,949	179,690	55,259	90,476	69,519	20,957	280	110	79	31	
①	29,269	24,459	4,810	14,413	12,124	2,289	25	10	8	2	
강 령 범 죄 ( 폭 령 )	7,491	6,169	1,322	3,000	2,567	433	3	1	1	-	
①	32,552	29,006	3,546	11,415	9,611	1,804	319	107	79	28	
살 상 방 상 강 령 범 죄 ( 흥 약 )	18,961	18,234	727	9,355	8,904	451	352	98	81	17	
①	100.0	96.2	3.8	49.3	47.0	2.4	1.9	0.5	0.4	0.1	
살 상 방 상 강 령 범 죄 ( 폭 령 )	909	794	115	397	338	59	45	25	18	7	
①	3,737	3,414	323	2,776	2,511	265	43	9	8	1	
폭 상 범 죄 ( 흥 약 )	1,413	1,240	173	518	459	59	79	27	18	9	
①	12,902	12,786	116	5,664	5,596	68	185	37	37	-	
폭 상 범 죄 ( 폭 령 )	401,691	333,185	68,506	170,125	133,004	37,121	1,648	444	326	118	
①	100.0	82.9	17.1	42.4	33.1	9.2	0.4	0.1	0.1	0.0	
폭 상 범 죄 ( 폭 령 )	149,349	126,296	23,053	41,274	33,437	7,837	432	103	71	32	
①	122,527	104,211	18,316	61,863	50,026	11,837	682	189	141	48	
취 와 유 감 인 금	4,152	3,651	501	1,801	1,542	259	24	3	2	1	
①	2,905	2,530	375	2,002	1,725	277	25	9	9	-	
취 와 유 감 인 금	220	176	44	135	107	28	9	2	2	-	
①	795	660	135	435	372	63	6	2	2	-	
취 와 유 감 인 금	737	734	3	464	464	-	1	1	1	-	
①	121,006	94,927	26,079	62,151	45,331	16,820	469	135	98	37	
취 와 유 감 인 금	28,326	20,590	7,736	18,132	12,858	5,274	38	23	15	8	
①	100.0	72.7	27.3	64.0	45.4	18.6	0.1	0.1	0.1	0.0	
취 와 유 감 인 금	154	142	12	115	110	5	1	-	-	-	
①	1,381	1,233	148	566	505	61	1	1	1	-	
취 와 유 감 인 금	26,293	18,787	7,506	17,154	11,975	5,179	36	22	14	8	
①	498	428	70	297	268	29	-	-	-	-	
취 와 유 감 인 금	2,644	2,479	165	1,165	1,091	74	1	1	1	-	
①	100.0	93.8	6.2	44.1	41.3	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	
취 와 유 감 인 금	793	729	64	293	270	23	-	-	-	-	
①	601	582	19	143	141	2	-	-	-	-	
취 와 유 감 인 금	696	667	29	381	367	14	1	1	1	-	
①	554	501	53	348	313	35	-	-	-	-	
취 와 유 감 인 금	44,994	35,914	9,080	37,833	30,635	7,198	53	27	21	6	
①	100.0	79.8	20.2	84.1	68.1	16.0	0.1	0.1	0.0	0.0	
취 와 유 감 인 금	4,377	2,177	2,200	1,741	893	848	1	-	-	-	
①	482	481	1	146	146	-	-	-	-	-	
취 와 유 감 인 금	486	471	15	305	296	9	15	2	2	-	
①	39,286	32,486	6,800	35,480	29,164	6,316	36	24	18	6	
취 와 유 감 인 금	363	299	64	161	136	25	1	1	1	-	
①	6,120	5,198	922	4,471	3,837	634	23	8	6	2	
취 와 유 감 인 금	100.0	84.9	15.1	73.1	62.7	10.4	0.4	0.1	0.1	0.0	
①	1,413	1,084	329	730	533	197	4	-	-	-	
취 와 유 감 인 금	3,499	3,166	333	2,742	2,522	220	2	-	1	1	
①	1,208	948	260	999	782	217	17	6	5	1	
취 와 유 감 인 금	77,675	62,693	14,982	33,180	25,802	7,378	317	97	71	26	
①	100.0	80.7	19.3	42.7	33.2	9.5	0.4	0.1	0.1	0.0	
취 와 유 감 인 금	14,108	9,972	4,136	6,831	4,742	2,089	23	4	3	1	
①	4,771	3,549	1,222	1,762	1,353	409	3	2	1	1	
취 와 유 감 인 금	21,348	17,836	3,512	10,066	7,999	2,067	88	33	18	15	
①	5,478	4,541	937	2,676	2,092	584	57	18	15	3	
취 와 유 감 인 금	40	31	9	11	6	5	-	-	-	-	
①	122	48	74	58	21	37	1	-	-	-	
취 와 유 감 인 금	44	20	24	36	14	22	-	-	-	-	
①	1,702	1,535	167	1,342	1,226	116	10	4	4	-	
취 와 유 감 인 금	18,801	16,907	1,894	5,921	4,979	942	122	31	27	4	

특히, 재산범죄 중 손괴죄의 경우는 총 32,552명에서 50%가 넘는

정신 상태(1-7-88-A)

장			에			주			월경시 이 상	미 상
정 신 박 약			기 타 정 신 장 애			소 계	남	여		
소 계	남	여	소 계	남	여				소 계	남
340	290	50	2,715	2,181	534	210,679	190,764	19,915	173	385,921
0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.0	17.9	16.2	1.7	0.0	32.7
320	272	48	2,527	2,011	516	194,950	176,529	18,421	172	306,222
0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.1	20.1	18.2	1.9	0.0	31.5
186	159	27	927	695	232	28,895	27,031	1,864	167	168,564
0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.1	7.4	6.9	0.5	0.0	43.1
147	130	17	583	415	168	5,023	4,578	445	162	7,599
-	-	-	4	3	1	30	26	4	-	462
22	16	6	128	95	33	5,568	5,420	148	3	138,642
3	3	-	12	11	1	181	161	20	1	14,649
-	-	-	2	1	1	22	20	2	-	4,466
14	10	4	198	170	28	18,071	16,826	1,245	1	2,746
38	34	4	216	197	19	5,655	5,535	120	-	3,599
0.2	0.2	0.0	1.1	1.0	0.1	29.8	29.2	0.6	0.0	19.0
-	-	-	20	11	9	333	316	17	-	134
1	1	-	33	31	2	559	549	10	-	359
8	4	4	44	36	8	687	612	75	-	129
29	29	-	119	119	-	4,076	4,058	18	-	2,977
78	64	14	1,126	916	210	136,003	121,135	14,868	1	93,914
0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.1	33.9	30.2	3.7	0.0	23.4
26	19	7	303	251	52	36,839	33,265	3,574	-	70,804
30	26	4	463	388	75	54,001	48,674	5,327	-	5,981
2	2	-	19	19	-	938	902	36	-	1,389
1	1	-	15	13	2	259	255	4	-	619
1	1	-	6	3	3	26	26	-	-	50
-	-	-	4	3	1	90	88	2	-	264
-	-	-	-	-	-	12	12	-	-	280
18	15	3	316	239	77	43,838	37,813	5,925	1	14,547
4	4	-	11	9	2	189	159	30	2	9,965
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.6	0.1	0.0	35.2
-	-	-	1	1	-	2	1	1	-	36
4	4	-	10	8	2	178	150	28	2	8,923
-	-	-	-	-	-	9	8	1	-	192
-	-	-	-	-	-	8	8	-	-	1,470
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.0	0.0	55.6
-	-	-	-	-	-	2	2	-	-	498
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	458
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	314
-	-	-	-	-	-	6	6	-	-	200
1	1	-	25	22	3	2,025	1,909	116	-	5,083
0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	4.5	4.2	0.3	0.0	11.3
-	-	-	1	-	1	41	23	18	-	2,594
-	-	-	-	-	-	2	2	-	-	334
1	1	-	12	12	-	123	121	2	-	43
-	-	-	12	10	2	1,855	1,759	96	-	1,915
-	-	-	-	-	-	4	4	-	-	197
1	1	-	14	10	4	392	327	65	-	1,234
0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.1	6.4	5.3	1.1	0.0	20.2
-	-	-	4	3	1	248	214	34	-	431
-	-	-	-	-	-	17	15	2	-	738
1	1	-	10	7	3	127	98	29	-	65
12	9	3	208	162	46	21,783	20,425	1,358	2	22,393
0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.1	28.0	26.3	1.7	0.0	28.8
2	2	-	17	11	6	1,316	1,241	75	-	5,938
-	-	-	1	1	-	24	21	3	-	2,982
2	-	2	53	33	20	6,653	6,218	435	-	4,541
2	2	-	37	32	5	1,946	1,806	140	-	799
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29
-	-	-	1	-	1	5	4	1	-	58
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	6	6	-	109	105	4	-	241
4	3	1	87	76	11	11,474	10,835	639	-	1,284
-	-	-	2	1	1	224	171	53	-	719
-	-	-	1	1	-	2	2	-	-	2,515
2	2	-	3	1	2	25	17	8	2	3,224

※대검찰청, 2009 범죄분석(Analytical Report on Crimes),

18,071명이 주취상태에서 범죄를 저질렀다. 이중 90% 이상은 남자에 의해 범죄가 발생하였다.

## 2. 강력범죄

강력범죄를 살인,<sup>30)</sup> 강도,<sup>31)</sup> 방화,<sup>32)</sup> 강간 등의 흉악범죄와 폭행, 상해, 협박, 공갈, 약취와 유인, 체포와 감금, 폭력행위등(단체등의 구성 및 활동), 폭력행위등 처벌에 관한 법률 위반의 폭력범죄로 구별하여 살펴보면 다음과 같다.

전자인 흉악범죄는 총 18,961명으로 남자에 의한 범행자가 18,234명으로 96.2%를 차지하고 있다. 이중 주취상태로 범행을 행한 범죄자는 5,655명으로 그 중 강간죄의 경우는 4,076명으로 가장 많이 차지하고 있었다. 이 범죄분석에 의하면, 강간죄는 대부분 주취상태에서 발생한다고 볼 수 있을 것이다.<sup>33)</sup>

후자인 폭력범죄는 총 401,691명으로 이중 82.9%인 333,185명이 남자에 의하여 발생하였다. 폭력범죄의 대부분은 폭행죄, 상해죄, 폭력행위등 처벌에 관한 법률 위반죄가 다수를 차지하고 있다. 이중 주취상태로 범행을 행한 범죄자는 136,003(33.9%)명으로 특히, 주취로 인한 폭행죄(36,839명), 상해죄(54,001명), 폭력행위등 처벌에 관한 법률 위반죄

30) 살인범은 전체 909명으로 이중에서 333명인 36.6%가 주취상태의 범죄자로 조사되었다.

31) 강도범은 전체 3,737명으로 이중에서 559명이 주취상태로 인하여 범죄행위를 저지른 것으로 조사되었다.

32) 방화범의 경우는 1,413명이고, 이중에서 687명인 약 48.6%의 방화범이 범죄 당시에 주취상태이었던 것으로 조사되었다.

33) 제2의 조두순 사건이라고 하는 아동 성폭행이 2010년 6월 7일 서울의 한 초등학교 운동장에서 8살의 여학생이 납치되어 성폭행 당한 '김수철' 사건이 발생하였다. 김수철은 범행 과정을 재연하는 현장검증에서 '술에 취해 잘 기억이 나지 않는다' 고 하여 아동 성폭행 및 강간 행위도 주취중에 발생하고 있다는 한 단면을 보여주고 있다.

(43,838명)가 대부분을 차지하였다.

### 3. 풍속범죄

간통죄, 혼인빙자간음죄, 음란행위, 도박과 복표에 관한 죄 등의 풍속범죄의 경우는 총 44,994명(남: 35,914명 79.8%, 여: 9,080명 20.2%)으로 풍속범죄의 대부분은 간통죄와 도박과 복표에 관한 죄가 다수를 차지하고 있다. 이중 주취상태로 범행을 행한 범죄자는 2,025명으로 특히, 도박과 복표에 관한 죄가 1,855명으로 가장 많이 차지하고 있어, 도박행위의 경우는 주취상태에서 범죄가 이루어진다고 볼 수 있다.

### 4. 기타 범죄(공무집행방해죄, 주거침입 등)

마지막으로 공무집행방해죄, 주거침입, 교통방해, 무고, 도주와 범인 은닉, 신용업무에 관한 죄, 권리행사방해죄 등 기타 범죄의 경우에는 총 77,675명(남: 62,693명 80.7%, 여: 14,982명 19.3%)으로 그중 공무집행방해죄가 18,801명으로 가장 많이 차지하고 있다.

이들 중에서 주취상태로 인한 공무집행방해죄를 범한 범죄자는 11,474명(남: 10,835명, 여: 639명)으로 약 61%를 차지하였으며, 대부분은 남자에 의해 공무집행방해죄가 발생하고 있는 것으로 보였다.

한편, 최근 4년간 주취상태에서의 범죄발생 추이를 대검찰청에서 발행한 범죄분석 통계 분석해보면, 공무집행방해범의 경우 그 발생 비율이 계속 높아진 것으로 나타났다. 즉 2005년도 기준 공무집행방해범 중에서 주취상태의 범죄자 비율은 52.6%인데 비추어 2006년도는 53.1%, 2007년

도는 60.8%, 2008년도는 61.0%로 계속 증가하는 추세에 있다.<sup>34)</sup>

## 제4절 경찰의 주취자 보호 실태

### 1. 지구대 및 파출소의 주취자 처리 실태

현재 일선 경찰관들이 지구대 및 파출소, 치안센터에서 주취자 문제로 많은 어려움을 겪고 있으며 가장 바쁜 시간에 인력과 시간 등 경찰력을 낭비하는 경우가 많이 있다.<sup>35)</sup> 예를 들면 보통 주취자 처리에 드는 시간이 2-3시간 정도로 소요되며, 치안수요가 많은 지구대, 파출소, 치안센터의 경우에는 하루에 10건 이상의 주취자 처리사건이 있는 경우도 많아 지구대, 파출소, 치안센터 등 본연의 임무인 순찰과 범죄예방 및 주민 봉사활동에 집중하기 어려운 것이 현실이다.<sup>36)</sup>

2008년 8월 26일 권경석 의원이 대표 발의한 경찰관직무집행법 일부개정안에 의한 경찰청 주취자 처리 현황에 따르면, 단순주취자는 약 48.1%, 주취소란자는 약 45.4%이며, 주취자에 대한 통고처분, 즉심청구, 형사입건 하는 비율은 약 16%에 불과하고 대부분은 훈방하거나 경찰관서에 일시적으로 보호하고 있다고 하였다.

34) 하혜영 외1, 앞의 논문, 5-6면 참조.

35) 경찰청은 2004년 6월 1일에서 6월 30일 사이에 최일선 경찰관서인 전국의 지구대 866개소 및 치안센터 등 2,079개소를 합쳐 총 2,945개소에서 처리한 주취자를 살펴보면 총 152,550건 중 주취자 처리건수는 32,103건으로 21.0%를 차지하는 것으로 집계되었다. 주취자에 대한 처리 결과는 훈방이 61.5%인 19,757건으로 가장 많고, 그 다음이 불구속으로 형사입건을 한 것으로 25.0%인 8,020건이다. 통고처분이 6.5%인 2,101건이고, 도주 등으로 미처리가 4.4%인 1,428건이며, 즉심회부가 2.2%인 698건이고, 구속 상태로 형사입건한 것이 0.4%인 129건으로 밝혀졌다. 따라서 지구대의 경찰력이 처리하는 사건들 중에서 일반사건 처리건수가 79%이고 주취자 처리건수가 21%로 나타나 치안일선에서 주취자 처리에 상당한 경찰력이 사용되고 있음을 실증적으로 보여주고 있다.

36) 김성철, 앞의 논문, 57면; 이호용, 효과적인 주취자 처리를 위한 방안, 치안정책연구소, 2010, 33면.

물론 2004년도 행정자치위원회 국정감사요구자료(IV)의 주취자 처리 결과에서도 61.5%가 훈방으로 가장 많이 나타났다.

이처럼 일선경찰관들이 주취자를 처리하는 과정에서 매일 일상적으로 곤혹을 치루고 있으나 주취자 보호에 관한 특별법은 여전히 제정되지 않고 있다.

경찰청이 집계한 통계 결과에 따르면 우리나라 지구대 업무 가운데 주취자 처리 업무 비중이 26.6%라고 한다. 이 때문에 매년 연간 500억원 가량의 경찰인력 낭비요인이 발생하고 있다. 이에 따른 경찰력 손실은 순찰 등 민생치안에 공백을 주기 때문에 심각할 수 있다.<sup>37)</sup>

더구나 최근 2009년 4월 21일에 있었던 전라남도 목포의 한 지구대에서 자해를 시도한 주취자를 제압하는 과정에서 경찰관이 입에 수건을 물린 뒤 저산소증으로 인한 뇌경색으로 주취자가 사망한 사건이 있었다.<sup>38)</sup> 경찰관이 의학적인 지식이 없는 상태에서 과잉 대응으로 빚어진 사건이다.<sup>39)</sup> 이러한 최근의 문제가 발생하고 있는데도 아직도 주취자

37) 2009년 1-5월에 부산지방경찰청에서 처리한 상습 주취자 처리업무는 54,925건으로 하루 평균 364건이라고 한다.

38) 본 사건의 내용은 다음과 같다. 피해자는 2009. 4. 주거지 부근 호프집에서 술에 취하여 여주인을 폭행하다 112 범죄 신고를 받고 출동한 경찰관들에 의해 인근 지구대로 연행되었다. 경찰관 한명이 피해자의 자해를 방지하지 위하여 A4 복사용지 3장을 구겨 피해자의 입에 넣으려고 시도하였다가 포기하였다. 피해자는 잠시 잠들었다가 깨어나 또 다시 소란을 피웠다. 경찰관 한명이 피해자가 혀를 내미는 등의 행위를 하자 자해의 위험이 있다고 판단하고 화장실에 있는 수건으로 피해자의 입에 재갈을 물렸다. 그리고 경찰서로 호송하기 위하여 수건으로 재갈을 물리며 몸부림치는 피해자를 들어 순찰차에 태웠다. 그 후 뒷좌석에 태운 피해자에게서 배변 등의 냄새가 나는 등의 이상징후가 나타나자, 경찰관들은 119에 구조신청을 하고 도착한 119 구급차에 의해 피해자를 인근병원에 호송하였다. 인근병원에 도착할 당시 피해자의 얼굴 상태는 사색이었고, 심장과 호흡이 정지된 상태였고, 의학적으로 사망의 판단기준인 동공반사가 없었다. 또한 외형적으로 피해자가 혀를 깨문 흔적이나 구강 내의 특별한 상처도 없었으며 여러 가지 검사결과 그 밖의 특이한 소견도 없었다. 피해자가 인근병원에 후송된 이후 담당의사가 30분간 심폐소생술을 시행하여 심장박동과 호흡이 돌아왔으나, 결국 2009. 5. 2. 새벽에 사망하였다. 국립과학수사연구소의 부검결과 피해자는 호흡곤란으로 사망한 것으로 밝혀졌다. 이 사례는 2009. 5. 14 일자로 국가인권위원회 침해구제 제1위원회에서 내린 결정을 요약한 것이다. 국가인권위원회 공보 2009년 6월 15일, 제7권 제3호, 374 ~ 391면 참조.

39) 주취자 관찰 판단의 기준(경찰청, 주취자 처리 매뉴얼).

처리 문제는 사실상 방치되고 있는 것이 현재 우리의 현실이다.

## 2. 현재의 주취자 안정실 운영실태

관찰대상	관찰요령	변화상태	예상위험
동공	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 움직임이상</li> <li>· 크기이상</li> <li>· 모양이상</li> <li>· 좌우이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동공 반응이 없다</li> <li>· 비정상적으로 크거나 작다</li> <li>· 변형</li> <li>· 위치의 비틀어짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 반응이 없으면 병중이나 상처</li> <li>· 만취나 외상</li> <li>· 선천성이외는 신체이상</li> <li>· 사망</li> </ul>
감각 반응	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 팔, 다리를 꼬집어 얼굴 변화를 살핌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 반응이 없는 경우나 수족의 마비가 일어남</li> <li>· 수족의 경련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 병이나 만취</li> <li>· 뇌내출혈</li> </ul>
맥박	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 맥박의 측정 (정상맥 65-80)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 빠르거나 약하거나 크고 느리거나 약해서 셀 수 없는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 만취, 병중, 상처</li> </ul>
호흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 호흡의 강약, 깊이를 살핌(회수 20회)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 호흡이 약하다(회수가 많다)</li> <li>· 심하게 코를 곤다</li> <li>· 입에 거품을 낸다</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 약물중독, 뇌빈혈</li> <li>· 뇌내출혈, 뇌졸중, 토사물에 의한 질식</li> <li>· 간질병</li> </ul>
냄새	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 입에서 다른 냄새가 나는지 여부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 약냄새가 난다</li> <li>· 소변냄새가 난다</li> <li>· 사과색의 냄새가 난다</li> <li>· 초코렛색의 토사물</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 약물복용(수면제)</li> <li>· 요도염</li> <li>· 당뇨병</li> <li>· 간장병</li> </ul>
외상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 머리나 안면의 부상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 머리의 혹이나 찰과상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 뇌내출혈 등</li> </ul>
안색	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 평소의 안색과 비교</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 안색이 빨강다</li> <li>· 안색이 창백하다</li> <li>· 안색이 자색이다</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 뇌내출혈 뇌졸중</li> <li>· 뇌빈혈, 약물중독</li> <li>· 순환기, 호흡기장애</li> </ul>
체온	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 흉부에 손을 대어 봄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 체온이 저하되고 있다</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 심장 쇠약으로 위험</li> </ul>

현재 경찰관직무집행법 제4조(보호조치 등)에서 ‘술 취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자와 자살을 기도하는 자’에 대하여 ‘경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 위 사항처럼 응급의 구호를 요한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 자를 발견한 때에는 보건의료기관 또는 공공구호기관에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에 보호하는 등 적당한 조치를 할 수 있다’고 규정하고 있다.

이를 뒷받침 할 수 있도록 경찰은 지난 2000년 10월부터 지구대 및 치안센터 등에서 주취자의 보호조치가 어렵고 주거가 불분명한 취객들을 각종 범죄사건 및 범죄의 표적 등 위험으로부터 보호하기 위해 154개 경찰서에 ‘주취자안정실’을 설치하였다.<sup>40)</sup>

하지만, 2003년에는 87개, 2005년에는 65개, 2007년에는 40개, 2009년에는 23개로 주취자안정실이 점점 감소되었다. 이는 주취자 보호과정에서 불법적인 신체 구금 시비와 이로 인한 소송의 분쟁 등을 일선 경찰관들이 꺼려하다보니 자연스럽게 감소가 되는 것도 하나의 이유이며, 더불어 경찰이 주취자 처리에 소극적으로 대처하고 있음을 알 수 있다.

이러한 추세에 의하여 최근에는 주취자안정실 이용실적이 미미한 채 처음 도입목적의 기능도 제대로 살리지 못하고 방치되고 있다는 비판도 제기되고 있다.

위에서 설명한 것 처럼 2010년에 들어와서는 주취자 안정실이 유명무실해지고 있다. 그러나 보니 주취자안정실 운영실적 또한 초창기인 2001년도에는 5,0784명이었던 것이 2003년 1,452명, 2005년 572명, 2007년 203명, 2009년 92명으로 운영실적이 급격히 감소하고 있다.

이에 대하여 앞에서 제기한 것 처럼 주취자 안정실의 감소로 인하여

40) 경찰관직무집행법상의 보호조치 규정에 근거하여 2000. 11. 24 경찰청 훈령으로 「주취자 안정실 운영규칙」을 제정하였다.

운영실적이 감소한 경우와 주취자 안정실에 보호해야 할 주취자를 지구대 자체에서 보호하고 훈방하였기 때문에 경찰서에 인계를 하지 않은 경우도 감소의 원인이 되고 있다.

그러나 2009년 보험개발원이 발표한 통계에 의하면, 7대 중대 범규위반 교통사고 증감률 중 주취·음주사고를 그 예로 들면 2008년 대비 7.9%가 증가하였다<sup>41)</sup>는 것은 우리 사회에서 음주와 주취문제는 지속적으로 증가하고 있다고 보아야 할 것이다.

이러한 증가 추세에도 주취자안정실 감소와 운영실적의 본질적인 감소는 주취자 보호에 대한 법적인 근거 및 시설, 유관기관의 협조부족이 근본 원인이라고 생각된다. 한 예로 의학적인 지식이 없는 경찰관의 판단에 의해 주취자안정실에서 보호조치가 실시됨에 따라, 보호대상자의 생명이나 신체에 대한 예상치 못한 위험이 발생할 수 있다. 또한 응급구호나 의학적 진료가 요구되는 주취자를 경찰서 보호시설에 보호조치를 하는 것은 그 위험성으로 인해 적절하지 않을 뿐만 아니라, 사회 안전만 구축차원에서의 주취자 보호라는 공적 사무를 ‘공공의 안녕과 질서유지’를 담당하는 경찰기관에게만 부담시키는 것 자체가 더 이상 그 설득력을 찾기가 어렵다.<sup>42)</sup> 이러한 것들이 근본적인 원인이 아닐까 생각한다.

### 3. 주취자로 인한 경찰력 낭비

OECD의 ‘헬스 데이터(Health Data) 2009’ 자료를 의하면, 지난

41) 문화일보, 2010. 4. 8일자.

42) 조 국, 경찰 ‘보호조치와 훈방조치’의 법적근거 및 한계에 관한 연구, 치안연구소, 2003, 27면; 이성용, 주취자 처우 절차의 법적문제와 합리적 해결방안, 한국경찰학법학회 제32차 학술회의, 2009, 95면.

2007년 기준 우리나라의 15세 이상 인구의 1인당 평균 순수 알코올 소비량은 8.0ℓ 라고 한다. 세계보건기구(WHO)는 1인당 연평균 술 소비량이 8ℓ 이상이면 인간 수명과 건강에 위협한 수준으로 보고 있다고 경고하고 있다.

국내에서 2006년도 한해 동안 우리 국민 성인 1인당 소주는 72.42병, 맥주는 79.79병을 마신 것으로 나타났다. 위스키는 1인당 1.71병으로 집계되었고, 2007년 한해 동안 우리 국민 성인 한 사람당 360ml 소주 72병, 500ml 맥주 107병, 500ml 위스키 1.8병, 500ml 와인 2병씩을 소비했다고 한다. 1999년 이후 현재까지 소주는 해마다 평균적으로 1인당 70병 정도를 소비하고 있다고 한다.

이러한 술 소비량으로 인하여 매년 주취자로 인한 다양한 형태의 범죄는 증가하고 있다.

경찰관이 지구대, 파출소에서 근무를 하다보면 다양한 유형의 범죄 신고를 접수 된다. 특히 야간의 경우에는 ‘도로가에 주취자가 쓰러져 있다’, ‘주택가 집 앞에 술에 취한 사람이 잠을 자고 있다’, ‘술취한 사람이 시비를 한다’, ‘주취자가 기물을 파손하고 있다’, ‘주취자가 난동을 부리고 있다’, ‘주취자가 차 밑에 누워있어 차량이 출발을 못한다’ 등의 다양한 형태의 주취자 범죄행위 신고는 이를 접수받는 112신고 지령센터 및 일선 지구대 및 파출소에 근무하는 경찰관들의 업무처리에 상당한 부담감을 주고 있다.

또한 주취자가 병원 응급실에서도 다른 환자의 응급진료를 못하게 할 정도로 행패를 부리는 경우가 많다. 응급구호 신고를 받고 출동한 119구급대원들에게 폭력을 행사하기도 한다.<sup>43)</sup> 하지만 경찰관은 이러한 주취

43) 2009년 전남에서 발생한 119대원 폭행사건의 사례로 7월 15일 광주 광산구 임곡동 가정집에서 병원 이송거부 20대 주취자, 5월 10일 북구 두암동 모 병원 응급실 50대 만취자, 5월 6일 남구 주월동 인도 쓰러져있던 50대 음주자, 4월 15일 남구 월산동 인도에 쓰러져 있던 30대 만취자, 6월 9일 담양군 수북면 40대 음독자, 5월 24일 광양시 광영동 모 술집 주취자, 4월

자에 관한 업무처리를 해야 한다.

특히, 경찰관이 주취자를 처리 할 때 쉽게 인적사항을 파악하여 가족이나 친지에게 인계하는 경우도 있지만, 이는 현실적으로 극소수에 해당하며 대부분 주취자와의 실랑이로 인하여 주취자를 처리하는데 경찰관 2명 이상이 1시간 이상이 소비되는 것이 일선에서 근무하는 경찰관들의 한결같은 고충이다. 다시말해 일선 지구대에서 단순 주취자 1명을 훈방이나 즉결심판에 회부하기 위해서는 많은 시간과 노력이 소요된다는 것이다. 보통 주취자의 인적사항을 파악하기 위해서는 주취자 본인이 진술을 하여야 하는데, 대부분의 주취자는 순순히 본인의 인적사항을 말하지 않을 뿐만 아니라 소지품으로도 파악이 곤란한 경우가 많다.

경찰청 통계에 따르면, 경찰 지구대 업무 중 약 27% 정도가 주취자 관련 업무라고 하니 주취문제로 인한 경찰력 낭비가 심각한 수준이라고 할 수 있다.<sup>44)</sup>

2008년도 대검찰청 통계자료를 보면, 전체 범죄자 중 18%가 주취상태에서 범죄를 저질렀다. 폭력사범의 62.9%, 공무집행방해의 60.8%가 주취자 소행이라고 한다. 또한 성인 인구 중 6.8%(약 221만명)가 알코올 남용과 의존을 합한 알코올 중독 증상을 보이고 있다.

연세대학교 보건대학원에서 실시한 ‘음주로 인한 사회경제적 비용 연구’에 의하면, 알코올로 인한 사회·경제적 비용이 연간 약 20조 990억 원에 이른다는 보고도 있다.

이와 같이 주취자는 사회적·경제적으로 막대한 비용이 들고 경찰에게

20일 진도군 진도읍 모 주유소 앞 도로 쓰러져 있던 30대 주취자가 도움을 주던 119 구급대원에게 각종 물리적 폭력을 행사하였다. Newsis, 2009. 7. 27 일자.

44) 동국대학교 광대경 교수에 의하면 경찰의 주취자 처리 비용이 연간 440억원으로 추산된다고 한다. 그러나 순찰지구대에서 훈방조치 되는 것은 실제 통계에 산입되지 않는 것이 많다는 점을 감안하면 주취자 처리를 위한 연간 비용은 440억원을 훨씬 넘을 것으로 보인다. 특히, 매년 주취자의 피습으로 인하여 경찰관이 사망하거나 중상을 입는 사례가 많이 발생하고 있다는 것을 감안하면 그 비용은 계산하기 어려울 정도라 할 수 있다. 김성철, 앞의 논문, 62면.

도 심각한 경찰력 낭비를 주고 있으며, 이로 인하여 일반 국민은 경찰로부터 양질의 치안서비스를 받을 권리를 박탈당하고 있는 것이다.

이제 음주로 인한 엄청난 피해를 해결하기 위해 범정부적, 범시민적 대책을 마련해야 할 때가 직면해 있다고 본다. 음주로 인한 알코올 중독의 위험성을 널리 알려서 예방을 하는 것과 중독자에 대해서는 체계적인 관리와 치료를 받을 수 있도록 해야 한다. 또한 건전한 음주문화 조성을 위한 캠페인 등 홍보활동을 강화하고 알코올 중독자 치료 프로그램을 내실있게 운영해야 한다.

주취소란자에 대한 적절한 통제 등 각 단계별로 체계적인 관리가 이뤄지도록 관련 제도와 법을 정비하고, 이에 필요한 예산을 확보해야 할 것이다. 그렇기 때문에 이러한 문제를 해소하기 위하여 주취자에 대한 보호 및 처리에 관한 특별법을 조속히 제정하여 주취자 처리의 명확한 법적 근거를 마련해야 할 것이다.

## 제5절 주취자 보호에 대한 법적 근거

경찰의 주취자 처리와 관련한 법적 근거로는 경찰관직무집행법, 주취자안정실운영규칙, 경범죄처벌법, 정신보건법, 응급의료에 관한 법률, 경찰장비의 사용기준에 관한 규정 등을 들 수 있으며, 이를 살펴보면 아래와 같다.

### 1. 경찰관직무집행법

경찰관직무집행법은 경찰의 직무를 달성하기 위한 경찰의 수단을 정하는 것을 그 내용으로 한다. “즉시강제의 근거법으로서 일반법인 경찰관

직무집행법이 있고, 그 외에 소방법·전염병예방법·식품위생법 등이 있다”라는 설명에서 볼 수 있듯이 동법은 경찰관의 즉시강제에 관한 일반법의 성격을 갖는 것으로 이해되고 있다.<sup>45)</sup> 경찰상 즉시강제라 함은 목전에 급박한 경찰상 장애를 제거하여야 할 필요가 있는 경우에 경찰기관이 미리 경찰의무를 명함이 없이 직접 실력을 행사하여 경찰상 필요한 상태를 실현시키는 경찰작용을 말한다.<sup>46)</sup>

경찰관직무집행법 제4조에 의하면, “경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 정신착란 또는 술 취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자와 자살을 기도하는 자, 미아·병자·부상자 등으로서 적당한 보호자가 없으며 응급의 구호를 요한다고 인정되는 자(다만, 당해인이 이를 거절하는 경우에는 예외로 한다)에 해당함이 명백하며 응급의 구호를 요한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 자를 발견한 때에는 보건의료기관 또는 공공구호기관에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에 보호하는 등 적당한 조치를 할 수 있다(경찰관직무집행법 제4조 ①).

동법 제4조 ②는 긴급구호요청을 받은 보건의료기관이나 공공구호기관은 정당한 이유없이 긴급구호를 거절할 수 없다.<sup>47)</sup> 또한 피구호자가 휴대하고 있는 무기·흉기 등 위험을 야기할 수 있는 것으로 인정되는 물건은 경찰관서에 임시영치<sup>48)</sup>할 수 있다(동법 제4조 ③).

45) 김동희, 행정법 I, 박영사, 2002, 416면.

46) 金鐵容, 行政法Ⅱ(제8판), 博英社, 2008, 287면.

47) 보건의료기본법(일부 개정 2010. 3. 17 법률 제10131호)에서 보건의료기관을 다음과 같이 정의하고 있다. ‘보건의료기관’이란 보건의료인이 공중(公衆) 또는 특정 다수인을 위하여 보건의료서비스를 행하는 보건기관, 의료기관, 약국, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관을 말한다. 공공보건의료기관이란 국가·지방자치단체, 그 밖의 공공단체가 설립·운영하는 보건의료기관을 말한다.

48) 주취자안정실운영규칙 제7조(흉기 등의 임시영치) ① 근무자는 보호대상자를 주취자안정실에 입실시킬 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 물건을 임시영치할 수 있다. 1. 자해·난동에 이용이 가능한 무기·흉기 2. 화재발생의 우려가 있는 성냥·라이터 3. 기타 타인에게 위해를 가할 수 있는 물건 등 ② 근무자는 보호대상자의 성별·연령·직업 및 주변의 사정을 합리적으로 고려하여 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 물건을 소지하고 있다고 판단되는

그리고 경찰관이 제1항의 조치를 한 때에는 지체없이 이를 피구호자의 가족·친지 기타의 연고자에게 그 사실을 통지하여야 하며, 연고자가 발견되지 아니할 때에는 피보호자를 적당한 공중보건의료기관이나 공공구호기관에 즉시 인계하여야 하며, 피구호자를 공중보건의료기관 또는 공공구호기관에 인계한 때에는 즉시 그 사실을 소속 경찰서장 또는 지방해양경찰관서의 장에게 보고하여야 한다. 또한 보고를 받은 소속 경찰서장 또는 지방해양경찰관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 피구호자를 인계한 사실을 지체없이 당해 공중보건의료기관·공공구호기관<sup>49)</sup>의 장 및 그 감독행정청에 통보하여야 한다.

경찰관서에서의 보호는 24시간을, 임시영치는 10일을 초과할 수 없다.

동법 제10조의2는 경찰장구의 사용을 규정하고 있는데,<sup>50)</sup> 경찰관은 현행범인인 경우와 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도내에서 경찰장구를 사용할 수 있다고 규정하여 술 취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자에 대하여는 경찰장구를 사용할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>51)</sup>

경우에는 금속탐지기 등을 사용하여 소지여부를 확인할 수 있다.

49) 공공구호기관이란 국가나 지방자치단체가 설립·운영하고 있는 구호기관을 말하며, 여기에는 아동보호소·부녀보호소는 미아, 요구호 부녀자를 수용하고, 갱생원은 부랑인, 결인 등을 수용하며, 기타 양로원, 고아원, 국립·도립병원 등 일체의 사회복지 시설과 함께 국민기초생활보장법 제19조의 기초생활보장기관인 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장이 포함된다.

50) '경찰장구'라 함은 경찰관이 휴대하여 범인검거와 범죄 진압등 직무수행에 사용하는 수갑·포승·경찰봉·방패 등을 말한다.

51) 주취자안정실운영규칙 제11조(수갑 등의 사용) 근무자는 보호대상자의 난동·자살 또는 자해의 방지 등 주취자 보호조치에 필요한 때에는 수갑·포승을 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 이 경우에는 「경찰장비의사용기준등에관한규정」 제5조 및 보고절차규칙 별지 제9호 서식에 따라 경찰서장에게 그 사실을 보고하여야 한다.

## 2. 주취자 안정실 운영규칙<sup>52)</sup>

주취자 안정실 운영규칙은 보호조치의 대상자인 주취자를 보호하기 위해 경찰서에 주취자안정실을 설치하며 이의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 주취자 안정실 운영규칙 제2조는 경찰서장은 「경찰관직무집행법」 제4조제1항 제1호의 주취자의 보호를 위하여 주취자안정실을 둘 수 있다고 규정하고 있다.

주취자안정실은 보호대상자의 난동·자해 등의 방지를 위해 적합한 구조와 시설을 갖추어야 하며, 비상상황을 대비하여 경보종, 폐쇄회로TV 및 녹화장치 등을 설치하여야 한다. 그리고 주취자안정실의 관리책임자는 일과중에는 생활안전과장, 일과 이후와 토·공휴일에는 상황실장 또는 경찰서장이 지정하는 자가 된다.

경찰서 관리책임자는 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 술취한 상태로 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있고, 응급의 구호를 요한다고 믿을만한 상당한 이유가 있는 자 중에서 ①교통사고 또는 안전사고 등의 위험에 노출된 자 ②타인의 통행을 방해하거나 욕설 등 행패를 부리는 자 ③자살 또는 자해를 기도하는 자 ④기물을 손괴하는 등 난동을 부리는 자 ⑤기타 타인 또는 경찰공무원의 업무를 방해하는 자를 주취자안정실에 보호할 수 있다.

경찰서 관리책임자는 보호대상자를 주취자안정실에 입실시킨 경우에는 지체없이 「경찰관직무집행법에 의한 직무집행시의 보고절차규칙」 별지 제2호 서식의 보호조치 보고서를 작성하여 경찰서장에게 보고하여야 하며, 또한 수시로 주취자안정실에 보호중인 보호대상자에 대하여 계속 보

52) 경찰청 훈령 제551호, 2009. 7. 31, 개정.

호할 필요성이 있는지를 확인하여야 한다.

관리책임자와 근무자는 보호대상자의 인권보장에 최선을 다하여야 하며 특히, 보호시간인 24시간을 넘기지 않도록 유의하여야 한다.

### 3. 경범죄처벌법

경범죄처벌법<sup>53)</sup> 제1조는 경범죄의 처벌과 종류에 관하여 규정하고 있는데, 제25호에는 음주소란 등의 행위에 대하여 규정하고 있다.

공회당·극장·음식점 등 여러 사람이 모이거나 다니는 곳 또는 여러 사람이 타는 기차·자동차·배등에서 몹시 거친 말 또는 행동으로 주위를 시끄럽게 하거나 술에 취하여 이유없이 다른 사람에게 주정을 한 사람은 10만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형으로 벌한다고 규정하고 있다.

### 4. 정신보건법

이 법<sup>54)</sup>에서 말하는 ‘정신질환자’라 함은 정신병(기질적 정신병을 포함한다)·인격장애·알코올 및 약물중독 기타 비정신병적 정신장애를 가진 자를 말한다고 규정하고 있다. 따라서 알코올 중독자는 본 법에 의하여 정신질환자로 분류되어 정신보건법의 적용을 받을 수 있다.

정신질환자로 추정되는 자로서 자신 또는 타인을 해할 위험이 큰 자를 발견한 자는 그 상황이 매우 급박하여 제23조(자의입원), 제24조(보호 의무자에 의한 입원), 제25조(시장·군서·구청장에 의한 입원)의 규정에 의한 입원을 시킬 수 없는 때에는 의사와 경찰관의 동의를 얻어 정신

53) 경범죄처벌법(법률 제8435호, 2007. 5.17).

54) 정신보건법 2010.1.18 법률 제9932호.

의료기관에 당해인에 대한 응급입원을 의뢰할 수 있으며, 입원을 의뢰할 때에는 이에 동의한 경찰관 또는 소방기본법 제35조의 규정에 따른 구급대의 대원은 정신의료기관까지 당해인을 호송해야 한다.

정신보건법 제26조제1항에 따라 정신질환자로 추정되는 자에 대한 응급입원을 의뢰하고자 하는 자는 응급입원을 동의한 의사와 국가경찰공무원(제주특별자치도의 경우에는 자치경찰공무원을 포함한다)이 서명 또는 날인한 응급입원의뢰서(전자문서로 된 의뢰서를 포함한다)를 정신의료기관에 제출하여야 한다. 또한 정신질환자로 추정되는 자를 발견한 자가 동법 제26조제1항에 따라 당해 정신질환자로 추정되는 자에 대한 응급입원을 의뢰할 경우 그 입원의뢰에 동의한 국가경찰공무원은 「소방기본법」 제35조 제1항에 따른 구급대를 이용하여 환자를 호송할 수 있다.<sup>55)</sup>

## 5. 응급의료에 관한 법률

응급의료에 관한 법률<sup>56)</sup>은 국민들이 응급상황에서 신속하고 적절한 응급의료를 받을 수 있도록 응급의료에 관한 국민의 권리와 의무, 국가·지방자치단체의 책임, 응급의료제공자의 책임과 권리를 정하고 응급의료자원의 효율적인 관리를 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 응급환자의 생명과 건강을 보호하고 국민의료의 적정을 기함을 주 목적으로 하고 있다.

동법에서 말하는 ‘응급환자’라 함은 질병, 분만, 각종 사고 및 재해로 인한 부상이나 기타 위급한 상태로 인하여 즉시 필요한 응급처치를 받지 아니하면 생명을 보존할 수 없거나 심신상의 중대한 위해가 초래될

55) 정신보건법 시행령 제7조·제8조 참조.

56) 응급의료에 관한 법률은 법률 제9932호, 2010. 1.18. 개정되어 2010. 3.19 시행되고 있다.

가능성이 있는 환자 또는 이에 준하는 자로서 보건복지부령이 정하는 자를 말하며, 모든 국민은 성별, 연령, 민족, 종교, 사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 차별받지 아니하고 응급의료를 받을 권리를 가진다.

응급의료기관등에서 근무하는 응급의료종사자는 응급환자를 상시 진료할 수 있도록 응급의료업무에 성실히 종사하여야 하며, 업무중에 응급의료를 요청 받거나 응급환자를 발견한 때에는 즉시 응급의료를 행하여야 하며 정당한 사유 없이 이를 거부하거나 기피하지 못한다.

만약 응급의료를 거부 또는 기피한 응급의료종사자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으며, 보건복지부장관은 그 면허 또는 자격을 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 면허 또는 자격을 정지시킬 수 있다.<sup>57)</sup>

## 6. 경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정

경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정<sup>58)</sup>에서 말하는 경찰장비라 함은 인명 또는 신체에 위해를 가할 수 있는 장비를 말하는데, 1. 경찰장구 : 수갑·포승(포승)·호송용포승·경찰봉·호신용경봉·전자충격기·방패 및 전자방패와 같은 경찰장구와 권총·소총 등과 같은 무기, 분사기, 최루탄 등을 말한다.

이러한 경찰장비는 통상의 용법에 따라 필요한 최소한의 범위안에서 이를 사용하여야 하며, 경찰관은 범인·주취자 또는 정신착란자의 자살 또는 자해기도를 방지하기 위하여 필요한 때에는 수갑·포승 또는 호송용 포승을 사용할 수 있다. 이 경우 경찰관은 소속 국가경찰관서의 장

57) 응급의료에 관한 법률 제60조 제2항 1호·제55조 제1항 제1호 참조.

58) 경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정은 대통령령 제21842호로 2009.11.23 개정되어 시행되고 있다.

(경찰청장·해양경찰청장·지방경찰청장·경찰서장 또는 해양경찰서장 기타 경무관·총경·경정 또는 경감을 장으로 하는 국가경찰관서의 장을 말한다)에게 그 사실을 보고하여야 한다고 규정하고 있다.

## 제6절 헌법상 영장주의와 보호조치의 적법 여부

우리 헌법 제12조 제3항은 “체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 청구할 수 있다”고 규정하고 있다.

영장주의라 함은 법원 또는 법관이 발부한 적법한 영장에 의하지 않으면 형사절차상 강제처분을 할 수 없다는 원칙을 말하는데, 법관의 공정한 판단에 의하여 수사기관에 의한 강제처분권한의 남용을 억제하고 시민의 자유와 재산의 보장을 실현하기 위한 원칙이다.<sup>59)</sup>

경찰에 의한 주취자를 보호실에 보호조치하는 것이 현행 헌법상 영장주의에 반하는지 여부가 문제될 수 있다. 다시 말해 구속영장을 교부받음이 없이 피의자를 보호실에 유치함이 적법한 공무수행인지가 문제가 될 수 있다.

이에 대하여 우리의 대법원은 다음과 같이 판결하고 있다.<sup>60)</sup>

“경찰서에 설치되어 있는 보호실은 영장대기자나 즉결대기자 등의 도주방지와 경찰업무의 편의 등을 위한 수용시설로서 사실상 설치, 운영되

59) 李在祥, 新刑事訴訟法, 博英社, 2010, 218-219면.

60) 대법원 1994. 3. 11, 선고 93도958; 대법원 1995. 5. 26. 선고 94다37226 판결; 대법원 1999. 4. 23, 선고 98다41377.

고 있다. 그러나 현행법상 그 설치근거나 운영 및 규제에 관한 법령의 규정이 없고, 이러한 보호실은 그 시설 및 구조에 있어 통상 철창으로 된 방으로 되어 있어 그 안에 대기하고 있는 사람들이나 그 가족들이 출입이 제한되는 등 일단 그 장소에 유치되는 사람은 그 의사에 기하지 아니하고 일정장소에 구금되는 결과가 되므로, 경찰관직무집행법상 정신착란자, 주취자, 자살기도자 등 응급의 구호를 요하는 자를 24시간을 초과하지 아니하는 범위내에서 경찰관서에 보호조치할 수 있는 시설로 제한적으로 운영되는 경우를 제외하고는 구속영장을 발부받음이 없이 피의자를 보호실에 유치함은 영장주의에 위배되는 위법한 구금으로서 적법한 공무수행이라고 볼 수 없다” 고 판결하고 있다.

또 다른 판례로 (구) 윤락행위방지법의 '요보호여자'를 경찰서 보호실에 강제로 유치하는 것이 영장주의에 위반되지 않는 적법한 사례인지에서 대법원은 다음과 같이 판시하고 있다.

구 윤락행위등방지법<sup>61)</sup> 및 같은법 시행령<sup>62)</sup> 등 관계 규정에 의하더라도 '요보호여자'에 대한 수용 보호처분은 오로지 보호지도소측에서 할 수 있도록 되어 있고, 보호지도소에서 '요보호여자'를 수용할 때까지 경찰관서에서 '요보호여자'를 경찰서 보호실에 강제로 유치할 수 있는 아무런 근거 규정이 없을 뿐 아니라, 경찰관직무집행법 제4조 제1항, 제4항의 규정에 의하면 경찰서 보호실에의 유치는 정신착란자, 주취자, 자살기도자 등 응급의 구호를 요하는 자를 24시간을 초과하지 아니하는 범위 내에서 경찰관서에서 보호조치하기 위한 경우에만 제한적으로 허용될 수 있다. 구 윤락행위등방지법 제7조 제1항 소정의 '요보호여자'에 해당한다 하더라도 그들을 경찰서 보호실에 유치하는 것은 영장주의에 위배되는 위법한 구금에 해당한다고 판시하고 있다.<sup>63)</sup>

61) 1995. 1. 15. 법률 제4911호로 전문 개정되기 전의 것.

62) 1995. 11. 30. 대통령령 제14816호로 전문 개정되기 전의 것.

63) 대법원 1985. 7. 29. 결정, 85모16 [공보 85, 1224], 수사의 필요상 피의자를 임의동행한 거

위 사례에서 경찰관이 구 윤락행위등방지법 소정의 '요보호여자'에 해당하지 않는 여자를 '요보호여자'에 해당한다고 보아 지도소속에서 신병을 인수해 갈 때까지 영장 없이 경찰서 보호실에 강제로 유치한 행위에 대하여, 영장주의의 적용이 배제되는 행정상의 즉시강제에 해당한다는 국가의 주장을 배척하고, 영장주의에 위배되는 위법한 구금에 해당할 뿐 아니라 '요보호여자'에 해당한다고 보아 수용보호를 의뢰한 데에도 과실이 있다고 보아 국가배상책임을 인정하였다.<sup>64)</sup>

이러한 대법원 판례에 입각하여 인권단체들은 24시간 동안 주취자를 격리시킬 수 있도록 하는 것은 헌법에서 규정한 영장주의의 원칙을 정면으로 위반하며 이로 인해 개인의 자유와 권리를 제한하는 것은 여론을 호도하려는 논리적 비약일 뿐이라 하여 비판하고 있다. 따라서 이들은 원칙적으로 주취자에 대한 별도의 대책은 현재로서는 필요하지 않다고 주장하기도 한다. 그 결과 2005년 5월 발의된 '주취자보호법'은 이와 같은 논리로 불발이 되었다. 동 법안은 술에 취해 정신을 차리지 못하는 사람에 대해 경찰, 소방 공무원 등이 지방자치단체 보호시설이나 응급의료기관으로 넘겨 24시간 동안 강제보호 할 수 있도록 했지만, 인권단체와 의료계는 물론 지방자치단체까지 나서서 반대를 하였다. 지방자치단체의 경우는 주취자들을 관리하려면 야간에 근무할 직원과 주취자 안정실 등을 마련해야하는데 이에 대한 인력난과 예산문제 등을 들면 반대를 하였다.<sup>65)</sup>

---

우에도 조사후 귀가시키지 아니하고 그의 의사에 반하여 경찰서 조사실 또는 보호실 등에 계속 유치함으로써 신체의 자유를 속박하였다면 이는 영장주의에 위배하는 위법한 구금에 해당한다고 판시하고 있다.

64) 대법원 1998.2.13, 선고 96다28578.

65) 노컷뉴스, 2010. 5. 18일자.

## 제3장 주취자 보호에 관한 각국의 제도적 장치

### 제1절 미국

경제협력개발기구(OECD)경제협력개발기구(OECD)가 2010년 4월 발표한 '헬스 데이터 2009'에 따르면, 15세 이상 국내 인구의 1인당 연간 평균 음주량은 8ℓ, OECD 평균치인 9.5ℓ 보다도 낮다. 13.4ℓ 인 아이슬란드를 비롯하여 조사 대상 16개국 가운데 한국은 11위에 불과한 '소음국'(小飲國)인 셈이다. 그러나 우리보다 술을 더 많이 마시는 선진국들은 심야시간의 취객 문제가 심각하지 않으며, 주취자가 일선 경찰서 및 과출소를 찾아와 난동을 부릴 틈조차 없다. 그 이유는 주취자 격리 보호와 치료, 상담을 원스톱으로 해결하는 '주취해소센터'(Detoxification Center)가 그 역할을 대신하고 있기 때문이다.<sup>66)</sup> 그래서 주취자로 인하여 국가의 경찰력이 낭비되는 일이 거의 없다.

미국의 유명한 경제학자 베블렌(Vebren, T.)은 유한계급의 과시욕의 한 방편이 '술 마시는 일'이었다고 주장하였다. 그러나 생산성과 소득이 증가한 사회에서는 이제 술 마시는 일은 일반인도 언제 어디서든 할 수 있는 일이 되었다. 미국은 술 마시는 곳이 상당히 제한적으로 정해진 곳에서 마셔야 하고, 대부분 야외에서는 못 마신다. 야외에서 마시면 100달러가 넘는 벌금을 내야 하며, 자신의 집에서 마시더라도 미성년자는 경찰의 검문에 걸릴 경우 징벌의 대상이 된다.<sup>67)</sup>

66) 노컷뉴스, 2010. 5. 19 일자.

67) <http://www.kcard.org> 참조.

미국의 주류정책을 보면, 역사적으로 주류소비에 따른 알코올 남용문제를 해소하기 위한 정책이 특징이다. 1880년에는 8개의 주가 금주법을 통과시켰고, 전국적으로 1920년부터 1933년까지 주류에 대한 제조, 판매, 수출·입, 유통을 불법화하였다. 비록 1933년 「국가 금주법(National Prohibition Act)」이 폐지되었지만, 음주관련 제도에 직·간접적인 영향을 미쳤다.<sup>68)</sup>

현재 미국의 대다수 주(州)에서 음주소란자는 모두 현행범이며 경범죄에 의하여 처리하고 있다. 보통 알콜중독자의 처리는 보건의료 차원에서 접근하여 비범죄화를 추진하고 있다. 또한 주(州) 별로 차이는 있으나, 주류통제법규, 예를 들면 버지니아 주류관리법(Virginia Alcoholic Beverage Control Laws), 캘리포니아 주류관리법(California Alcoholic Beverage Control Laws) 등이 있으며, 알코올중독자 관리와 관련한 법률을 가지고 있는 주들이 다수 있다.<sup>69)</sup>

만취된 주취자가 응급의 구호가 필요한 경우에는 구호기관에 보호조치하고 범죄행위 구성시에는 강력하게 형사입건을 하며, 형사입건시 필요한 경우에는 수감, 족쇄 등으로 주취자를 강력하게 제압하고 있다.

예를 들어 로스앤젤레스(Los Angeles, LA)시의 경우 의식이나 사물 분별력이 있는 단순주취자는 시 보건당국이 운영하는 ‘주취해소센터(Detoxification Center)’<sup>70)</sup>에 인계를 하며, 미국 워싱턴 DC의 경우 단

68) 박명호·문예영, 우리나라와 주요국의 주세 및 주류 행정에 대한 고찰, 한국조세연구원, 2007, 39면.

69) 예를 들면 워싱턴 주에는 「알코올, 주취자, 약물중독자 처리법(Treatment for Alcoholism, Intoxication, and Drug Addiction, Chaper 70.96A RCW)」이 있다. 이 법의 제정 목적은 알코올이나 주취자들에게 음주로 인한 형사처벌이 아닌, 이보다는 생산적인 사회 일원으로서 일상 생활을 영위할 수 있도록 가능한 기금(fund)내에서 알코올이나 약물 등의 중독치료를 제공하려는 것이 주된 목적이다. 이외에도 일리노이 주에서도 「알코올리즘과 다른 약물중독 및 의존법(Alcoholism and Other Drug Abuse and Dependency Act, 20 ILCS 301)」 등이 있다. 하혜영·유규영, 앞의 논문, 22면 참조.

70) 일반 병원의 부속기관이 아니라 미국 정부의 예산을 받는 독립 의료기관이며, 알콜(마약) 중독자 치료 센터라고도 한다.

순 주취자는 본인 주취자의 동의하에 집으로 일단 귀가시키고, 거부하면 곧바로 체포하여 보건복지부가 운영하는 주취해소센터(Detoxification Center)로 후송한다. 만취자인 경우로 응급치료가 필요한 경우에는 병원으로 후송하여 치료를 한다. 또한 타인에게 피해를 가하거나 피해를 가할 우려가 있는 주취자는 CPEP(Comprehensive Psychiatric Emergency Program)<sup>71)</sup>로 후송을 한다. 응급치료가 필요한 만취자는 병원에 후송해 치료를 받도록 하고 있다.

미시건(Michigan) 등 일부 주(州)에서는 피의자가 주취등으로 인해 난동·자해를 할 경우 이를 제지하기 위하여 ‘스트레이트 체어(Straint Chair)를 사용한다. 스트레이트 체어는 바닥에 고정된 의자에 수갑, 족쇄기능의 결박장치가 설치된 의자를 말한다.<sup>72)</sup> 이외에도 또 다른 주(州)에서는 가죽끈이나 수갑을 사용하기도 한다. 또한 공공장소에서 주류소지 및 음주행위, 혈중알콜농도 0.08% 또는 0.10%이상의 주취상태에 있는 자가 소란을 피우면 체포하여 통상 C급 경범으로 체포하여 500~1000달러의 벌금으로 처벌한다.

한 예로 2006년 3월 22일 텍사스주(州)주류(酒類)규제 위원회는 “댈러스(Dallas) 교외의 술집을 중심으로 일제단속을 시작하였으며, 단속 반원들이 36개 술집에 들어가 30명을 공공만취죄(public intoxication)로 체포하였다. 텍사스주의 공공만취죄 처벌법에 따르면 주(州)당국은 자신이나 타인의 안전에 위협을 줄 정도로 지나치게 음주한 사람을 체포할 수 있으며, 텍사스주는 술집이라고 해서 만취죄 단속의 예외가 될 수는 없다. 텍사스 주정부는 2005년 8월 텍사스의 음주운전 적발건수가 미국에서 가장 높은 것으로 집계되자, 공공만취죄에 대한 단속을 선언하

71) 워싱턴 D.C. 종합정신응급프로그램(CPEP; Comprehensive Psychiatric Emergency Program)은 하루 24시간 동안 18세 이상의 개인에게 응급정신과 서비스와 모바일 긴급위기 서비스, 장기 보호관찰소를 제공하고 있다.

72) 崔宰晚, 앞의 논문, 25면 참조.

고, 6개월간 단속에서 술집 고객뿐 아니라 술집 주인과 종업원 등 2,200명을 체포했다. 보통 체포된 사람들은 일단 유치장에 6시간 이상 구금되고 보석금을 내야 석방될 수 있다.<sup>73)</sup>

대검찰청이 2006년부터 2008년까지 분석한 통계자료에 따르면 공무집행방해 사건의 절반 이상이 가해자의 음주상태에서 이루어졌으며, 전체 범죄 가운데 주취 범죄율이 16%인데 공무집행방해의 경우는 53.1%, 방화는 44.8%, 폭력은 36.3%, 살인 32.1%, 성폭력 30.2%로 분석되었다. 이와 같이 국내 뿐만 아니라 미국의 경우도 성폭력 범죄 및 폭력범죄 등은 가해자가 주취상태와 관련되며, 수감자 및 가석방자가 주취상태에서 범죄를 실행하는 등 주취와 관련된 범죄발생이 많다.

현재 미국의 대다수 주(州)에서는 공공장소에서의 음주행위 및 주취상태를 법에 의거하여 처리하고 있으며, 알콜중독자 처리는 1960년대 이후 보건복지 차원에서 접근하여 비범죄화를 추진하여 경찰의 불필요한 업무 부담을 줄이고 본연업무에 종사하도록 알콜중독재활법이 1968년에 입법화하였다.

미국의 통합알코올 중독 및 주취치료법 제12조에 의하면, 주취자의 보호주체는 경찰관과 응급구조팀이며, 보호대상은 주취자를 비롯하여 주취상태로 보이는 요부조자 및 명정자(酩酊者; 술에 만취한 사람)이다. 주취자 또는 주취상태로 보이는 요부조자는 동의하에 경찰이나 응급구조팀이 자택, 공공치료시설로 후송한다.<sup>74)</sup> 그리고 만취자의 경우는 경찰 등에 의한 48시간 이내의 유치(신병확보) 및 응급치료를 위한 공공치료시설로 후송 및 치료를 한다.<sup>75)</sup> 특히 타인에게 위해를 가하거나 가할 우

73) 조선일보, 2006. 3. 24 일자 참조.

74) 워싱턴 D. C. 업무규정에는 형사처벌 대상이 아닌 주취자에 대한 시장의 협력의무를 규정하고 있다.

75) 주취자는 경찰서 유치장, 주취해소센터에서 최대 48시간 이내로 보호할 수 있으며, 워싱턴 D.C.의 경우 보호조건 해제 후에는 형사처벌도 가능하다.

려가 있는 주취자 및 명정자는 응급치료를 위한 긴급감호를 하고 배우자, 후견인, 친·인척, 인증의사, 병원장의 신청에 따른 법원의 결정에 의해 위해 감호처분 또는 강제입원도 가능하다.<sup>76)</sup>

보통 미국에서는 주취자에 대한 대상과 처벌의 유형이 각 주(州)마다 상이하나, 버지니아 등 형사처벌을 하는 주(州)는 경범죄로 처벌하고 기타 주(州)는 주취상태 해소시까지 유치 후 훈방을 한다.

시 단위의 사례로 샌프란시스코(San Francisco)의 경찰업무 규정에 의하면, 1차 적발시 주취해소 후 훈방, 2차, 3차 적발시 통고처분 및 주취해소시 석방, 4차 적발시에는 즉결로 법정에 기소가 되며, 25-100달러의 벌금을 부과한다.

로스엔젤리스(Los Angeles)시 경찰국의 경우에는 주취자가 경찰에 대항하여 경찰기물을 파손하거나 폭력을 행사하는 경우 중범죄로 간주하여 체포·구속처리를 원칙으로 한다.<sup>77)</sup>

## 제2절 영국

영미법계 국가는 대부분 주취행위 자체가 죄악시 되었으며, 17C 이후 형법에 의해 주취자 및 주취소란자, 음주금지 장소에서의 음주자 등을 처벌하여 왔다.<sup>78)</sup>

영국은 역사적으로 주취행위에 대해서 규제정책을 펼쳐왔으며, 주류정책적인 측면에서도 주류의 생산과 소비를 규제하는 정책을 폈다. 주류에 대해서는 주류면허법 뿐만 아니라 주류와 직접 관련이 없는 다른 법률에

76) 김성철, 앞의 논문, 40면 참조.

77) 김성철, 위의 논문, 41면 참조.

78) 2001년 형사사법 및 경찰법(Criminal Justice and police Act 2001) 제1조는 40파운드의 통고처분을 하고 있다.

의해서도 규제를 하고 있다.<sup>79)</sup>

영국은 전체 폭력범죄의 40%가 주취상태의 가해자에 의하여 발생하고 있으며, 런던에서 1년간 주취 관련 체포자가 전체의 31%(주취소란과 음주운전이 15%, 주취상태에서의 범법행위가 16%) 달하는 등 주취소란 행위에 대한 처리와 대응이 외근경찰에 큰 부담으로 작용하고 있다.

이에 음주 금지장소에서의 경찰의 음주제지권한<sup>80)</sup> 및 압수권한도 부여되어 있다. 심지어는 만취자에 대해 주류를 판매하거나 술집에서 주취소란행위를 방임한 주류판매업자 처벌하고 있다. 이에 관해 사전허가제법(Licensing Act 2003), 제140조와 제141조에서 1,000파운드 이하의 약식기소 대상으로 규정하고 있다.<sup>81)</sup>

영국에서 주취자를 보호할 수 있는 주체는 경찰관, 소방관, 구급대가 보호조치를 할 수 있으며, 보호대상으로는 만취상태로 의식이 약하거나 무의식 상태인자나 범죄와 관련된 주취자이다. 무의식 등의 만취자는 구급차에 의해 의료기관에 후송을 하며, 즉시 후송하지 않으면 주취자의 생명이 위험할 경우에는 경찰관이 후송한다. 범죄와 관련된 주취자는 죄질에 관계없이 체포하여 경찰서에 구금하고 응급 후송된 경우에는 퇴원 이후에도 계속 유치구금이 필요하면 경찰공의(FME; Forensic Medical Examiner)<sup>82)</sup>의 진단하에 구금 및 수사한다. 더불어 요보호자는 의료기관 및 유치장에 보호조치를 할 수 있으며, 36시간 이내에 구금이 가능하

79) 박명호·문예영, 앞의 논문, 62면.

80) 사전허가제법 2003(Licensing Act 2003), 제141조 - 제143조 : 경찰관이나 주류 판매업자 등의 영업장소 출입제한 명령에 위반한 만취자 또는 술취한 사람에 대한 술판매 제한과 주취소란 행위자에 대한 처벌 등을 규정하고 있다. Licensing Act 2003(Office of Public Sector Information) <<http://www.opsi.gov.uk>>.

81) 김성철, 앞의 논문, 38면 참조.

82) 경찰공의(FME; Forensic Medical Examiner)는 73% 이상의 주취자에 대해 유치장 구금 담당관이 경찰공의 방문을 요청할 수 있고, 경찰공의는 유치인의 건강상태, 자해가능성 등을 검사 및 진단을 하고 부상 유치인의 직접치료 또는 병원호송 등을 조언하며 부상(주취자)유치인에 대한 매 15분마다 구금 담당관에 의하여 점검 조언을 한다. 김성철, 앞의 논문, 39면 참조.

다. 그리고 유치시설을 구비한 주취자 전용호송용 차량을 이용해 보호조치를 할 수 있다.<sup>83)</sup>

2003년 형사사법법(The Criminal Justice Act 2003)에 의하면, 법원은 알코올 의존성이 높은 사람의 경우에는 알코올 치료를 할 수 있도록 명령할 수 있다. 동법 S. 177(1)에 의하면 법원은 16세 이상의 피고인에게 사회내 처분 중 하나 또는 그 이상의 명령을 부과할 수 있다. 여기에 정신건강치료명령, 약물재활명령, 알코올 치료명령 등이 포함되어 있다. 이 경우에는 본인인 주취자의 동의가 필요하며, 이 조치는 최소한 6개월 동안 지속되어야 한다.<sup>84)</sup>

### 제3절 일본

일본은 1961년 6월 1일 「술에 취하여 공중에게 혐오감(醜)을 주는 행위의 방지 등에 관한 법률(酒に酔つて公衆に迷惑をかける行爲の防止等に関する法律)」을 주취자 관련 법률로서 제정하였다. 이를 명정자규제법(酩酊者規制法)이라고도 하는데, 이를 근거로 하여 주최소란의 형사처벌과 명정자의 행위를 규제하고 있다. 더불어 구호를 요하는 명정자에 대한 보호에 만전을 기함과 동시에 알코올 만성중독자의 진료를 용이하게 하는 등의 조치를 강구함으로써 과도한 음주가 개인적, 사회적으로 미치는 해악을 방지하여 공공복지에 기여하려는 목적으로 제정되었다.

이 법의 제정 당시 일본사회는 주취자의 거칠고 난폭한 행위의 만연되었으며, 술이 초래한 심각한 가정비극의 속출 그리고 술에 취한 상태에서 자행되는 범죄의 급증 등의 사회현상이 나타나고 있었다. 이에 대한

83) 한정갑, 공공질서의 확립을 위한 형사정책적 개선방안에 관한 연구: 공공질서개념 및 경찰관련 법규의 검토를 중심으로, 청주대학교 박사학위논문, 2008, 109-110면 참조; 하혜영·유규영, 앞의 논문, 24면; 김성철, 위의 논문, 39면.

84) <<http://www.opsi.gou.uk>>.

특단의 대책을 강구하여 사회의 분위기를 일신해야 한다<sup>85)</sup>는 주장이 사회각계에서 지속적으로 제기되어 왔으며 여론도 그 필요성을 점차 인정하는 분위기가 고조되고 있었다.<sup>86)</sup>

위 법의 제1조에서 ‘술에 취한 자’라 함은 알코올의 영향에 의하여 비정상적인 행위를 할 우려가 있는 상태에 있는 자를 말한다. 제3조에서는 보호주체를 경찰관으로 하고 있는데, ‘경찰관은 술취한 자가 도로, 공원, 역, 흥행장, 음식점 기타 공공의 장소 또는 기차, 전차, 승합자동차, 선박, 항공기 기타 공공의 승용물(이하 “공공의 장소 또는 승용물”이라 한다)에서 거칠거나 난폭한 언동을 하고 있는 경우에 당해 술취한 자의 언동, 그 취한 정도 및 주취의 상황에 비추어 본인을 위하여 응급구호가 필요하다고 믿는데 상당한 이유가 있다고 인정될 때에는 우선 구호시설, 경찰 기타 보호하는데 적당한 장소에 그를 보호하여야 한다’고 규정하고 있다. 또한 경찰관직무집행법 제3조에서도 경찰관은 공공장소에서 거칠거나 난폭한 언동을 하고 있는 경우, 상황을 고려하여 응급구호가 필요하다고 인정되는 명정자나 만취로 인하여 위해의 우려 및 응급구호가 필요한 자를 위 법 즉, 명정자규제법 및 경찰관직무집행법에서 규정한 경찰서, 병원, 정신병자수용시설, 구호시설 등에서 보호할 수 있다. 경찰서에서 보호조치를 할 경우에는 유치장과 별도로 자해 및 부상방지시설을 구비한 주취자보호실에 보호하거나 경시청의 주취자보호센터에서 보호해야 하며, 24시간을 넘을 수 없도록 규정하고 있다.<sup>87)</sup>

85) 小堀旭, 酒に酔つて公衆に迷惑をかける行爲の防止等に關する法律の概要, 警察研究, 第7, 1961. 28면; 김성철, 앞의 논문, 44면 재인용.

86) 이러한 일본내 분위기 속에서 1958년 6월 15일 동경에서 발생한 사건으로 만성 주취자인 아버지에게 시달리던 16세와 13세 자매가 친부를 살해하는 사건이 발생함으로써 양원의 여성의 원들이 입법조치에 본격적으로 나서게 되어 입법화가 되었다. 명정자규제법이 제정된 후 1년 평균 250명이 체포 및 형사처벌을 받고 있다. 이동희, 일본의 명정자규제법을 중심으로 한 주취자 관련 비교법 연구, 수사연구 7월호, 수사연구사, 2004, 24면.

87) 박명호문예영, 앞의 논문, 62면 참조; 김성철, 앞의 논문, 45면.

형법상 범죄에 이르지 않는 정도의 행위 중 「명정자규제법」에 4조에 의하며 처벌되는 행위가 있다. 즉 명정자가 공공의 장소 또는 승용물에 있어 공중에게 폐를 끼치는 현저하게 거칠거나 난폭한 언동을 한 때에는 구류 또는 과태료에 처할 수 있으며, 또한 이러한 언동에 대한 경찰관의 제지에 따르지 않고 위와 같이 공중에게 현저한 폐를 끼친 명정자에 대하여는 벌금형으로 처할 수 있다고 제5조에 규정하고 있다. 그리고 주취 소란자에 대한 처리절차를 보면, 일반 형사범에 대한 사법적 처리절차와 즉시강제 등의 행정경찰상의 절차로 구분해 볼 수 있으며, 사법적 처리절차는 형사소송법에 의해 규율되며, 행정경찰상의 절차는 경찰관직무집행법에 따라 처리된다.

경찰 장구사용에 있어서도 경찰관은 난폭, 자해행위 등 자기 또는 타인에게 피해를 가할 우려가 있을 시 이를 제지할 다른 방법이 없는 경우 또는 도주, 자기(타인)에게 위해 및 유치시설 파괴 등의 우려가 있을 경우, 유치 담당자의 제지에 역행하고 큰소리를 지르거나 계속 유치장 내의 평온한 공동생활을 해치는 경우, 유치장 내에서 자기에게 피해를 가할 우려가 있는 경우 등에 이를 제지할 다른 방법이 없을 때에는 수갑, 포승, 진정의(鎮靜依), 방성구(防聲具, 마스크) 등의 장구를 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 장구사용은 필요한 한도 내에서 최소한의 장구를 사용하도록 하고 사용요건이 소멸하면 즉시 해제하여야 한다.

이러한 장구사용은 그 요건을 각 도도부현 경찰본부의 내부지침에 규정하고 있으며, 시즈오카현(Shizuoka, 靜岡縣)의 「경찰 유치관리에 관한 훈령」 제45조는 경우 ‘도주, 자기 또는 타인에게 위해, 유치시설 파괴 등의 우려가 있을 경우, 유치 담당자의 제지에 역행하고 큰 소리를 지르거나 계속 유치장 내의 평온한 공동생활을 해치는 경우, 유치장 내에서 자기에게 피해를 가할 우려가 있는 경우 등에 이를 제지할 다른 방법이 없는 때’ 를 그 요건으로 하고 있다.

명정자규제법 제4조는 공공장소에서 공중에 폐를 끼치는 것과 같은 현저히 걸치거나 난폭한 언동을 한 명정자는 구류 1-30일 또는 1,000 - 10,000엔의 과료를 부과한다. 또한 동법 제5조는 명정자 중 경찰관의 제지에 따르지 않고 공중에게 현저한 폐를 끼치는 자는 10,000엔의 벌금을 부과한다고 규정하고 있다.

주취자에 관한 보호시설은 유치장과 별도로 자해 및 부상방지시설을 구비하고 있다.

## 제4절 프랑스

프랑스는 공공장소에서의 주취상태 자체를 범죄로 규정함과 동시에 공공장소에서 주취자를 발견시 유치장 형식의 주취자 보호실에 강제보호 조치를 하고 있다. 프랑스의 「주점 및 알코올중독규제법(Code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme)」 제76조에 의하면 이러한 자에 대한 보호는 이성을 찾을 때까지이다. 그러나 이 법률은 2003년 5월 27일자로 폐지가 되고, 「공중위생법」에 통합되어, 현재 주취자 처리와 관련된 법률은 공중위생법으로 규율하고 있다.<sup>88)</sup> 또한 판례와 학설에 의하여 주취자가 저항시 물리력의 행사가 가능하다. 나아가 이러한 주취자에 대한 처리비용은 본인의 부담으로 하도록 하고 있다.<sup>89)</sup>

위 「공중위생법」에 의하면, 주취자의 보호주체는 경찰관이며, 경찰관은 공공장소에서 주취자를 발견한 경우에는 경찰관서 또는 유치장 형식의 주취자보호실에 구인하여 유치할 수 있다. 경찰관이 합리적으로 판단에 의해 비정상적인 행위를 하는 주취자, 자기 또는 타인에게 위해나 물

88) 이호용, 효과적인 주취자 처리를 위한 방안, 치안정책연구소, 2010, 56면 참조.

89) <http://droit.org/code/>

질적 피해를 야기할 우려가 있는 주취자, 외부의 위해로부터 자기방어가 불가능한 주취자가 주요 보호대상이 되며,<sup>90)</sup> 주취자의 보호는 주취자가 이성을 찾을 때까지로 규정하고 있다. 또한 주취자 안정실에서 보호시에는 반드시 의사의 검진을 거쳐 병원입원이 필요치 않고 경찰서 보호조치가 가능하다는 의견서를 받아서 보호조치를 한다.

주취자에 관한 장구사용에 있어서 프랑스 형사소송법은 경찰관이 현행범으로 체포되어 타인·자기에 위험한 행위를 하거나 도주를 시도할 가능성이 있는 경우 수갑이나 족쇄를 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 누구든지 거리, 철로, 카페, 카바레 또는 다른 공공장소에서 만취상태로 발견된 자는 150유로 이하의 벌금의 2급 위경죄에 처해진다. 기타 만취로 인해 조사가 불가능할 경우 술을 깬 시점부터 경찰의 체포가 시작되어 주취자 조사 및 형사처벌을 할 수 있다. 알코올 중독자는 중독 정도에 따라 병원에 입원시킨다.<sup>91)</sup>

## 제5절 독일

독일은 주취자 처리에 관한 특별법이 없고, 경찰법의 일반조항에 의해 주취자를 처리하고 있다.

응급의 구호가 필요한 알코올중독자, 만취자는 치료시설 또는 구호기관에 보호조치를 하며, 주취로 인해 타인의 신체 및 재산에 피해를 끼치는 범죄행위에 대해서는 경찰서에서 강력하게 형사입건을 하고 단순 주취자는 기본권 보호 차원에서 보호시설 구금 등의 조치는 하지 않는다.<sup>92)</sup>

90) Part 2. Intoxicated people -4 Deterntion of Intoxicated People.

91) 하혜영·유규영, 앞의 논문, 25-26면; 이호용, 앞의 논문, 56-57면 참조.

92) 김성철, 앞의 논문, 48면.

독일 통일경찰법모범초안(MEPoIG) 제13조(보호조치)에 의하면, 자유로운 의사결정의 배제 혹은 타인의 원조를 필요로 하는 자 또는 알코올 중독자, 만취자로 응급구호가 필요한 자로 규정하고 있으며, 이들 대한 보호주체는 경찰관으로 규정하고 있다. 또한 위 동법 제16조 제2호에 의하면, 경찰관은 요보호자를 치료시설 및 구호시설에 인계하거나 경찰서에 구금할 수 있다. 난동 피의자를 제지할 수 있는 족쇄가 갖추어진 침대가 구비된 경찰서 유치장에서 보호조치를 할 수 있으며, 보호조치는 보호조치의 근거가 소멸된 경우 또는 최대 48시간 이내까지 할 수 있다.

48시간을 초과하는 경우에는 주로 다른 법령에 의해 요건이 충족된 경우에 기간 연장을 통하여 가능하며, 48시간을 넘는 보호조치는 특별법령에 의해 특정한 요건이 충족된 경우에만 가능하다고 하는 것이 바람직하다.<sup>93)</sup> 작센, 바이에른, 바덴 뷔르템베르크, 작센, 함부르크 등에서는 최장기간을 14일까지로 정하고 있다. 경찰의 보호조치가 단기간의 필요에 의해서 이루어지는 임시적 성격임을 고려할 때 48시간을 초과하는 보호조치는 일반경찰작용법이 아닌 특별법령에서 특정한 요건하에만 인정하는 것이 타당할 것이다.<sup>94)</sup>

자유박탈의 허용성과 계속성에 대해 법관의 결정을 얻어야 하나, 법관의 결정이 경찰조치의 보호조치 사유가 소멸된 후에야 비로소 행해질 것이라는 것이 인정될 수 있는 경우에는 법관의 영장을 요하지 않는다.<sup>95)</sup>

93) Rachor, Polizeihandlen, in Lisken/Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, 2007, S. 607.

94) 이성용, 「주취자 보호조치에 관한 법적 검토」, 경찰법학회 32차 학술대회 발표자료집, 2009, 91면; 이호용, 앞의 논문, 58면.

95) 독일 통일경찰법모범초안(MEPoIG) 제13조(보호조치) 제1항 제2호에서 ‘범죄행위나 중대한 위험을 초래하는 질서위반 행위가 목전에 행해지거나 계속되는 것을 저지하기 위하여 필요한 때’를 보호조치의 요건 중 하나로 규정하고, 이에 따라 구금된 경우에는 제14조(법관의 결정) 제1항에서 ‘경찰은 지체없이 자유박탈의 허용성과 계속성에 대한 법관의 결정을 받아야 한다. 법관의 결정이 경찰조치의 근거가 소멸된 후에야 비로소 행해질 것이라는 것이 인정될 수 있는 경우에는 법관의 영장을 요하지 않는다’ 라고 하고 있다. 서정범, 독일경찰법론, 세창출판사, 2001, 324-325면.

인신의 체포나 구속 등 자유를 박탈하는 보호조치를 할 때에는 법관의 결정에 따라야 한다. 다만 주취자의 경우 보통 위험이나 범죄에 직면해 있는 경우이므로 사후적인 결정을 받는 것이 일반적이다. 또 법관의 결정이 경찰조치의 보호조치의 근거가 소멸된 후에야 비로소 행해질 수 있다고 인정될 경우에는 법관의 영장을 요하지 않는다(「통일경찰법모범초안」 제13조(보호조치) 제1항 제2호). 보호조치의 사유가 소멸되면 바로 석방될 수 있으며(「통일경찰법모범초안」 제16조 제1호), 이미 상황이 종료되었음에도 법관의 결정을 기다려야 한다면 법관의 결정으로 인해 보호조치의 해제가 지연될 수 있기 때문이다<sup>96)</sup>

독일 통일경찰법모범초안(MEPoIG) 제40조에 의하면, 경찰관은 장구사용에 있어서 구금된 자가 자살 또는 자해를 하려는 경우, 경찰공무원이나 제3자를 공격하거나 그에 저항하거나 혹은 물건을 손상시킬 때 수갑을 사용할 수 있다고 규정하고 있다.

## 제6절 중국 및 홍콩

중국은 치안관련처벌조례에 주취 소란자에 대한 처벌규정을 두고 있으며, 주취소란자 보호에 대하여公安기관 행정처리절차에 관한 규정과 치안관련처벌조례 등의 규정을 별도로 두고 있다. 또한 경찰관의 선의의 주취자처리 업무에 대한 면책규정을 두고 있다.

주취소란자에 대한 보호주체는公安기관이며, 보호대상은 주취상태에서 본인에게 위험이 있거나 타인의 안전에 위협을 가할 수 있는 경우의 주취자로 술이 깰 때까지公安기관에서 보호조치를 할 수 있다. 일단 주취자가 깨어나면 즉시 보호조치를 해제하여야 한다. 단순주취자는 치안

96) Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Heidelberg, 2002, Rn 144; 이호용, 앞의 논문, 58면.

관리처벌법 제15조에서, 위법혐의자는公安기관행정사건처리절차에 관한 규정 제38조에서 규정하고 있다.

중국의公安기관은 주취자에 관하여 장구사용에 있어 치안관리처벌법 제15조와公安기관 행정사건처리절차에 관한 규정 제38조에 규정하고 있는데, 행위를 자제할 수 없는 주취자에 대하여는 밴드 또는 포승줄의 사용은 가능하나, 수갑·족쇄 등 경찰도구는 사용하여서는 안 된다고 규정하고 있다. 더불어 치안관리를 위반한 경우 치안관리처벌조례 제12조에 의거 경고, 1원 이상 200원 이하의 벌금, 1일 이상 15일 이하의 구류에 처한다고 규정하고 있다.<sup>97)</sup>

홍콩은 공공장소에서의 주취 및 주취소란자를 「경범죄조례」에 따라 처벌은 하고 있으나, 아열대성 기후로 인해 시민들이 과음을 하는 경우가 적기 때문에 주취자나 알콜중독자를 위한 별도의 시설은 없으며 일부 민간단체에서 소규모 보호시설은 운영되고 있다. 또한 「경범죄조례」 제28조에 의하면 공공장소나 주류취급 인가업소에서 주취상태로 발견된 주취자는 50달러의 벌금형을 받게 되며, 공공장소에서 주취소란자는 250달러 또는 2개월이내의 구금형에 처한다고 규정하고 있다.

97) 김성철, 앞의 논문, 49-50면; 이호용, 앞의 논문, 61면 참조.

## 제4장 경찰의 주취자 보호 문제점과 법적 개선방안

### 제1절 주취자 보호에 따른 현행 문제점

일선 경찰서 및 지구대에서 처리하는 다양한 업무의 가장 주된 목적은 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이다. 그러나 실제 현장에서 처리하는 업무는 사리 분별력이 현저하게 저하된 주취자들과의 전쟁을 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그들은 경찰관의 보호조치에 협조하지 않고 강력하게 항거하거나 충동적으로 행동을 하는 경우가 많으며, 주취에 의한 의식이 회복될 때까지 상당한 시간동안 지구대나 치안센터에서 욕설·소란·집기파손 등 공무집행을 방해하는 것이 주취자들의 주된 행동이다. 이러한 주취자들의 행위로 인하여 정작 중요한 업무는 뒤로 밀리는 경우도 다반사이다. 또한 앞서서도 설명한 것처럼 주취상태에서 범죄행위가 35%이상을 차지하고 있고, 전체범죄는 1% 이상 감소하는 추세인 반면에 주취상태 범죄는 5% 이상 증가하고 있다. 특히, 강·폭력사범의 40% 이상, 공무방해사범의 45% 이상이 주취상태에서 범죄가 실행되고 있다. 그 밖에도 경찰관은 가정·노상 등에서 주취자 행패에 대항하여 발생하는 사건<sup>98)</sup> 등이 있다.

이하에서는 경찰이 주취자를 보호함에 있어서 다양한 문제점을 제기하고자 한다.

98) 1996년 주취난동자를 경찰차로 연행하던 경찰을 주취자가 뒷좌석에서 잡아당겨 교통사고가 발생하여 사망한 사건이다.

## 1. 경찰관직무집행법 제4조의 문제점

현재 주취자 보호는 경찰관직무집행법 제4조에 의한 보호조치 조항으로 규율하거나 이 조항으로 규율을 하지 못하는 경우에는 동법 제2조에 의한 경찰관의 직무범위인 공공의 안녕과 질서유지 차원에서 그 근거를 두고 있다.

그러나 경찰관직무집행법상의 주취자에 대한 규정은 주취자 처리의 특성상 경찰, 행정기관, 구급기관, 의료기관 등 여러기관을 걸쳐 규율해야 할 뿐만 아니라 그 다양성으로 인해 부족한 면이 많은 것이 현재의 실태이다. 그렇게 때문에 주취자 처리를 위한 특별법의 제정이 필요하다. 특히 주취자 처리에 관한 특별법은 음주로 인한 개인 및 사회적 피해를 줄이기 위해서도 필요하며, 일반 성인에 의한 주취자들 뿐만 아니라 청소년들의 주취문제로 인한 대형사고 예방차원에서도 필요하다.

이러한 차원에서 2005년도에 서재관 의원의 대표로 입법발의 된 「주취자보호 등에 관한 법률」은 경찰이 주취자에 대하여 특별히 보호하고자 입법되었다. 그러나 이 법률안은 국회 회기의 만료로 자동 폐기되었다. 이에 대한 자세한 사항은 입법적인 개선방안에서 다루고자 한다.

경찰관에 의한 보호조치의 대상자는 보통 일반시민의 신고에 의해서 인지가 된다. 술에 취한 주취상태에서 노숙을 하는 자, 행려병자로서 길에 쓰러진 자, 정신병자 등 다양한 형태의 보호조치 대상자가 경찰의 112로 신고가 되어 해당 지구대나 파출소, 치안센터에서 가족 또는 공공구호기관에 인계된 후 종료되기 때문에 경찰서 이상 상급 부서의 지도와 감독이 상대적으로 소홀한 상태로 방치되어 있다.<sup>99)</sup>

99) 문수원, 즉결심판절차상 보호조치의 문제점과 개선방안, 경찰대학교, 「제1기 경찰고위정책과정논문집」, 2000. 6, 931-932면 참조.

종래 즉결심판 대상자를 경찰관직무집행법 제4조의 보호조치 규정을 근거로 하여 보호실에 대기시키는 것이 업무의 관행이었다. 이에 대하여 대법원 판결은 이러한 관행이 위법하다고 판시하여,<sup>100)</sup> 현재는 경찰관직무집행법 제4조의 보호조치 대상자를 보호하기 위해 ‘주취자안정실’이 설치·운영되고 있다. 이러한 보호조치가 경찰실무상 주취상태에서 난동·폭언을 하는 즉결심판 피의자에 대해서는 아무런 제재 수단이 없을 뿐 아니라 피해자들이 경찰에 신고 또는 신병을 인계하였음에도 즉시 석방되는데 상당한 불만을 토로하고 있으며, 또한 즉결심판 피의자의 신병 확보는 물론 신고된 형의 집행을 경찰이 전적으로 부담하는 것이 현실이다.<sup>101)</sup>

일선 경찰서에서의 ‘응급의 구호를 요하지 않는’ 주취소란자의 처리 문제에서 경찰관직무집행법 제4조의 보호조치권이 발동되려면 대상자가 타인의 생명·신체와 재산의 위해를 미칠 우려만 있으면 되는 것이 아니고 본인 스스로에게 응급의 구호를 요할 것을 동조 제1항 본문에서 요구하고 있다.<sup>102)</sup> 그러나 엄밀히 볼 때 이러한 주취 소란자를 ‘응급의 구호를 요한다’고 보기 어려우므로 보호조치의 대상이 될 수 없게 된다.<sup>103)</sup> ‘주취자안정실 운영규칙’의 보호대상자 요건에는 ‘응급의 보호’ 요건이 누락되어 있는데,<sup>104)</sup> 이는 경찰관직무집행법 제4조를 위배하는 문제를 일으킬 가능성이 있다.<sup>105)</sup>

100) 대법원 1994. 3. 11 선고 93도958.

101) 崔宰晩, 앞의 논문, 79면.

102) 이러한 입법적인 태도는 일본의 「술에 취하여 공중에게 폐를 끼치는 행위의 등에 관한 법률」 제3조 제1항과 동일하다.

103) 김형훈, 경찰관직무집행법 개정 방향, 경찰대학교, 경찰학 연구(창간호), 2001, 83-84면.

104) 제5조(보호대상) 관리책임자는 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 술 취한 상태로 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있고, 응급의 구호를 요한다고 믿을만한 상당한 이유가 있는 자 중에서 특히 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 자(이하 "보호대상자"라 한다)를 주취자안정실에 보호할 수 있다. 1. 교통사고 또는 안전사고 등의 위험에 노출된 자 2. 타인의 통행을 방해하거나 욕설 등 행패를 부리는 자 3. 자살 또는 자해를 기도하는 자 4. 기물을 손괴하는 등 난동을 부리는 자 5. 기타 타인 또는 경찰공무원의 업무를 방해하는 자

이러한 경우는 경찰관직무집행법 제5조의 위험발생의 방지권<sup>106)</sup>이나 제6조의 범죄의 제지권<sup>107)</sup>을 행사 할 수 있겠으나, 이러한 권한 발동의 요건은 제4조의 보호조치의 요건과 다르고, 또한 제5조와 제6조의 권한 발동에 따른 후속 억류장소는 규정되어 있지 않다.<sup>108)</sup> 그리고 ‘주취자 안정실 운영규칙’ 역시 주취자안정실이 경찰관직무집행법 제4조에 해당 되는 자만의 보호를 위한 시설임을 분명히 하고 있다.<sup>109)</sup>

## 2. 주취소란 행위자에 대한 문제점

경찰관이 주취소란자 또는 만취자 등에 대하여 경범죄 위반 등을 이유로 범칙금 스티커 발부시 주취자에 대한 인적사항의 확인이 쉽지가 않다. 그리고 범칙금 스티커 발부로 인하여 주취자와 더 심한 시비가 일어날 소지가 있기 때문에 보통 스티커 발부보다는 훈방조치를 하는 것이 경찰의 현실이다.

105) 조 국, 앞의 논문, 16-17면 참조.

106) 제5조 (위험발생의 방지) ①경찰관은 인명 또는 신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재, 사변, 공작물의 손괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 광견·분마류등의 출현, 극단한 혼잡 기타 위험한 사태가 있을 때에는 다음의 조치를 할 수 있다. 1. 그 장소에 집합한 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 필요한 경고를 발하는 것 2. 특히 긴급을 요할 때에는 위해를 받을 우려가 있는 자를 필요한 한도 내에서 억류하거나 피난시키는 것 3. 그 장소에 있는 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 위해방지상 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 스스로 그 조치를 하는 것 ②경찰관서의 장은 대간첩작전수행 또는 소요사태의 진압을 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 대간첩작전지역 또는 경찰관서·무기고등 국가중요시설에 대한 접근 또는 통행을 제한하거나 금지할 수 있다. ③경찰관이 제1항의 조치를 한 때에는 지체없이 이를 소속경찰관서의 장에게 보고하여야 한다. ④제2항의 조치를 하거나 제3항의 보고를 받은 경찰관서의 장은 관계기관의 협조를 구하는 등 적당한 조치를 하여야 한다.

107) 제6조 (범죄의 예방과 제지) ①경찰관은 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다.

108) 김형훈, 앞의 논문, 85면; 조 국, 앞의 논문, 17면.

109) 조 국, 앞의 논문, 17면.

이처럼 주취자가 지속적이며 상습적으로 주취 소란행위를 하거나 예를 들면, 택시비 시비, 노상난동행위, 주민신고, 범죄에 이르지 않을 정도의 소동행위 등을 할 경우에는 이를 제지할 수 있는 법적인 권한이 없어 경찰 공권력의 무력화 현상을 심화시키는 문제점이 있다.

물론 장시간 욕설과 폭언을 계속하였을 경우에는 ‘모욕죄’, 과도한 물리적 폭력이나 폭행행위를 하였을 경우에는 ‘공무집행방해죄’를 검토할 수 있지만, 이 또한 법률을 적용하기가 쉽지만은 않은 문제점이 있다.

이에 대한 최근의 실례를 들면 다음과 같다. A씨는 2009년 8월 충남 천안의 한 편의점에서 다른 손님과 시비를 벌이다 현행범으로 체포되어 근처에 있는 경찰 지구대에서 조사를 받기 위해 대기하던 중 이유없이 경찰 지구대안에서 대변을 보고 성기를 노출한 사건으로 경찰관의 업무를 방해한 혐의로 기소하였다. 물론 제1심에서는 이에 대하여 징역6월에 집행유예 2년형을 선고 받았다.

그러나 항소심인 대전지방법원 제3형사부에서는 다음과 같이 판결하여 무죄를 선고하였다. “형법이 업무방해죄와는 별도로 공무집행방해죄를 규정하고 있는 것은 사적 업무와 공무를 구별해 공무에 관해서는 집행을 방해하는 경우에 한해 처벌하겠다는 취지이므로, 공무원이 직무상 수행하는 공무를 방해하는 행위에 대해 업무방해죄로 볼 수 없다”고 판시하였다. 또한 “형법에서는 공무집행방해죄외에도 직무강요죄, 공용물 파괴죄 등 여러가지 유형의 공무방해행위를 처벌하는 규정을 개별적, 구체적으로 마련하고 있어 이런 처벌조항 이외에 공무의 집행을 업무방해죄에 의해 보호 받도록 할 현실적 필요가 적은 것을 볼 때 제1심의 판단은 업무방해죄의 성립범위에 관한 법리를 오해한 위법이 있다”고 판결하였다.

그리고 대부분의 주취자는 수갑·포승 등 경찰장구의 사용이 곤란할

뿐만 아니라 경찰장구를 사용하더라도 주취자 인권침해 문제 및 폭행의 시비 논란 등에 따른 경찰관의 심적 부담으로 인하여 경찰장구의 사용을 꺼릴 수 밖에 없는 문제점도 내재하고 있는 것이 현실이다. 따라서 이에 대한 현행 경찰장구보다 인권친화적이며 제압에 효과적인 장구사용에 대한 근거가 조속히 마련되어야 할 것이다.

### 3. 경찰기관에서의 보호조치상 문제점

경찰관이 주취자에 대한 응급구호를 요하는 경우 이들이 단순주취자인지 아니면 응급환자인지의 구별 문제 또는 긴급구호기관의 보호조치 거부시에 이러한 주취자들에 대하여 의학적 전문지식이 없는 경찰관의 응급상황 및 대응 곤란으로 인하여 주취자의 생명·신체의 안전을 위협하고 있다.

특히 상습적인 주취 소란자는 다양한 의학적 질환을 겪고 있고 가벼운 자극에도 응급상황에 처할 수 있어 의료인의 치료적 접근이 필요하다. 그러나 이러한 의학적 지식이 없는 경찰관은 주취자를 지구대의 소파 등에 임시 대시시킬 수 밖에 없는 현실이 주취자를 보호하는 경찰관으로서 심각한 문제가 아닐 수 없다.

또한 지방자치단체의 경우 주취자 인수를 거부하는 경향이 있어 결국 경찰 지구대에서 보호할 수 밖에 없으나 주취자를 위한 적당한 보호시설이 없어 지구대나 파출소의 의자나 쇼파 등에 보호하고 있다. 왜냐하면 주취자 보호관리 시설로서 경찰의 주취자안정실이 2000년 10월에는 154개가 전국 경찰서에 설치되었으나, 2010년 6월 현재에는 23개소만 남아 있고, 운영실적도 거의 없는 것으로 조사되었다. 남아 있는 주취자안정실 또한 시설규모나 관리측면이 매우 열악한 상태이며 보호시설로서 최

소한의 의료시설이 필요하지만, 일부 자해방지장치인 충격완화용 스펀지 및 매트를 제외하고는 기능면이나 외관상으로 유치시설과 별다른 차이가 없어서 보호시설이라고 하기엔 많이 미흡한 것이 현재의 실정이다.

이러한 실정이다 보니 지구대에 근무하는 경찰관은 주취자의 가족 및 보호자에게 인계할 때까지나 아니면 주취자 본인이 시간이 경과하여 주취해소시까지 주취자를 보호하는 동안 지속적으로 보호할 수 밖에 없어 경찰관 본연의 업무에 지장을 초래하는 것은 당연한 일이다.

만약 지구대의 의자나 쇼파에서 주취자가 낙상을 하여 다치거나, 소란 행위의 제지과정에서 상처가 생긴다면, 대부분은 경찰관이 폭행을 하였다고 사후 민원을 제기하거나 인권위원회에 상담이나 진정 그리고 소송을 제기하기도 한다. 결국 경찰관은 이러한 문제들로 인하여 주취자 보호에 관하여 소극적으로 대처할 수 밖에 없는 문제점이 있다.

그리고 주취자는 이성적인 의지와 상관없이 지구대내에서 내부 기물의 손괴행위, 여성 주취자의 경우 성추행 시비 및 다른 민원인과의 시비가 발생할 가능성이 높아 또 다른 범죄로 연결될 가능성이 다분한 것도 또 다른 문제점이다.

#### 4. 의료기관의 긴급구호 거부

현행 경찰직무집행법은 보호조치의 주체를 경찰관으로 한정하면서 응급의 구호를 요한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 자에 대해서만 구호 기관 등에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에 보호하도록 규정하고 있다. 특히 연고자가 발견되지 아니한 자에 대해서는 인수를 거부하거나 인계 후 인권침해 사례가 발생하는 등 인계시 문제가 발생하고 있다.

피보호자에 대한 법령상의 책임을 지는 일반 행정기관에 직접 보호사

건을 인계할 수 있도록 하고 있는 일본의 경우와는 달리 우리나라의 현행법은 경찰이 공중보건의료기관이나 공공구호기관에 인계한 후 감독행정청에 통보하도록 함으로써 경찰이 해당 의료기관이나 구호기관의 사정을 일일이 파악하고 있어야 하고 관내에 적당한 구호기관이 없는 경우에는 조치가 곤란하다. 또 경찰은 의료전문기관이 아니어서 보호중인 주취자를 제대로 판단할 수 없다고 앞에서도 설명하였다. 따라서 경찰이 전적으로 보호기관이 되는 것도 적당하지 아니하다.<sup>110)</sup>

경찰관이 주취자 신고를 받아 현장에 갔지만, 외상이 없는 단순 주취자나 만취자의 경우에는 119 소방 구급대에서 출동을 거부하거나 출동을 하더라도 의료기관 호송시에 경찰관의 동행을 요청하고 있다. 그러나 의료기관은 차후 주취자에 대하여 진료비 청구가 곤란하다는 이유로 주취자 인수를 기피하고 있다.

또한 주취자에 의해 병원 응급실의 안전을 위협 받을 수 있다는 것도 문제점이다. 병원 응급실은 생사가 위중한 환자들이 생명을 존각으로 다투며 치료받는 장소인데 제재 수단을 가지고 있는 경찰관도 감당하지 못한 주취자들이 병원 응급실로 이송된다면, 응급실에 있는 위중한 환자들에 대한 응급진료 차질은 물론 주취자에 의한 난동이 벌어진다해도 제재 수단이 없는 의료인과 환자에게 피해가 발생할 수 밖에 없는 문제점이 있다. 의사나 심지어 여성이 대부분인 간호사들에게 욕설과 폭행을 하는 사람들이 비일비재한것도 문제이다.

또한 주취자 중 신체적 이상이 발생해 진료가 필요한 경우에는 '의료인은 응급환자에 대해 진료를 거부할 수 없도록 규정'하고 있는 현재의 의료법이나 응급의료에 관한 법률에 따라 언제든지 응급진료가 가능한 만큼 응급환자가 아닌 단순 주취자까지 병원으로 이송하는 것은 경찰업무의 일방적인 전가라는 비판도 제기되고 있다.

110) 이호용, 앞의 논문, 68면 참조.

## 5. 주취자 판단의 모호성

경찰관 직무집행법 제4조 보호조치에 의하면 “술 취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자”라고 하여 주취자를 보호하고자 하였다. 그러나 보통 일반인이 어느 정도 술을 마시면 술에 취한 것인가를 판단하는 기준이 너무 추상적이다.

술에 취했다고 경찰관이 판단하면 24시간동안 주취자를 경찰관서에서 보호 또는 유치할 수 있게 하는 것은 재량권 남용의 우려를 안고 있다.

특히 2005년도 입법안에서도 주취자 판단의 모호성이 문제가 되었다. 본문 조항 중 ‘주취자가 도로·공원·역·극장·음식점 등 여러사람이 모이거나 다니는 곳 또는 기차·자동차·배 그 밖에 공공의 교통수단 안에서 주저앉아있거나 또는 자기 몸을 가누지 못하면서 비틀거리며 보행하는 경우에 당해 주취자의 언동·술에 취한 정도 및 주위의 상황을 합리적으로 판단하여 상당한 이유가 있는 경우’와 같은 경우가 아주 애매모호한 내용의 조항이라 할 수 있다.

따라서 현행 경찰관직무집행법을 개정할 경우에는 주취자를 판단하고자 하는 명확한 판단기준이 필요하며, 새로운 개별적인 특별법의 제정시에는 주취자 판단에 관한 추상적이고 모호한 내용보다는 명확하고 정확하게 판단할 수 있는 기준을 제시하는데 심사숙고 해야할 것이다.

## 6. 주취자 보호장구의 미비

현행 「경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정」 제5조는 “자살방지 등

을 위한 수갑 등의 사용기준을 제시하고 있는데, 경찰관은 범인·주취자 또는 정신착란자의 자살 또는 자해기도를 방지하기 위하여 필요한 때에는 수갑·포승 또는 호송용 포승을 사용할 수 있다”고 규정하고 있다.

그러나 이러한 경찰장구만으로는 피보호자의 안전을 담보할 수 없을 또한 경찰관이 주취소란자를 제지하는 과정에서 주취자가 골절상, 타박상 등의 상처를 입는 경우가 빈번히 발생하고 있다.<sup>111)</sup>

이렇게 주취자를 보호하거나 불법, 위험한 행위를 제지하기 위하여 행사하는 직접 강제력에 대하여 과도한 공권력의 행사라는 이유로 비판을 받는 사례가 늘고 있다. 뿐만 아니라 소란행위 제압 및 보호조치 도중에 경찰의 적법한 물리력 행사로 빚어지는 불상사로 인하여 일선 경찰관이 오히려 폭행 등의 혐의로 송사에 휘말리는 사례도 있어 경찰관은 적시에 강제력을 행사하기 보다는 소극적으로 행사하게 됨으로써 주취자 관리가 어렵고 주취자 역시 교통사고나 다른 범죄의 피해자로 노출되는 등 안전에 위협을 받고 있다.<sup>112)</sup>

## 7. 주취자 강제처분의 한계

주취자가 통상의 범죄행위를 저지르고 형사입건 되는 경우는 상당한 난동이 있더라도 현행범 체포 및 유치장 입감 절차를 이행하면서 일정기간 후에는 소란행위 등이 진정되는 효과가 있다. 하지만 소란행위 등이 타인에게 많은 불편을 끼침에도 불구하고 형사상으로는 경미한 위반행위에 그치는 경우 형사상 강제처분을 활용하는데 한계가 있다.

111) 신의기, 주취소란자 관련 법률 분석, 수사연구, 2007. 7월호, 18면.

112) 임준태, 주취자보호조치과정상의 문제점 및 개선방안, 수사연구, 2004. 7월호, 31면; 김성철, 앞의 논문, 93면.

우선, 주거가 확실한 주취자가 경미범죄를 저지른 경우는 형사소송법 제214조에 의거하여 현행범 체포가 제한되므로 일단 통고처분이나 즉결 심판절차를 거치게 되나 이러한 처분만으로는 상습주취소란자를 제지하는데에는 한계가 있다.

둘째로 주거가 불분명한 주취자가 경미범죄를 저지를 경우 주취자는 소지품이나 주변 동료 기타 주취자의 언행에 의해 주거를 확인하여야 하나 주취소란자 등은 이러한 확인이 어려워 거의 대부분 주거가 불분명한 경미범일 경우가 많은 편이다. 이 경우에 일단은 현행범 체포가 가능은 하겠지만 인권침해의 문제가 발생하게 되어 일선 경찰관들은 이러한 주취자들에 대하여 현행범으로 체포를 하지 않으려고 하는 경향이 있다.<sup>113)</sup>

## 제2절 경찰의 주취자 보호를 위한 법적·제도적 개선방안

### 1. 경찰관직무집행법 제4조의 개정안

주취소란자의 행위가 폭행 또는 협박에 해당하여 형법 제136조 이하의 공무집행방해죄의 구성요건에 해당하는 경우에는 처음부터 문제가 되지 않는다.<sup>114)</sup> 공무집행방해죄는 직무를 집행하는 공무원에 대하여 폭행 또는 협박함으로써 성립하는 범죄인데, 그 보호법익을 국가의 일반권력 기능, 구체적으로는 공무 그 자체를 보호하고 법익에 대한 보호정도는 추상적 위험범이다.<sup>115)</sup> 따라서 문제가 되는 것은 주취소란자의 공무집행방

113) 김형훈, 앞의 논문, 13-17면; 김성철, 앞의 논문 93면.

114) 대법원 1970. 9. 17. 선고, 70도1391 판결.

해의 정도에 이르지 않는 경우로 주취소란자의 처리를 형사절차로 행하려면 형사소송법 제212조에 의한 현행범인의 체포, 동법 제200조의 3인 긴급체포 등의 요건을 충족해야만 한다.

그러므로 근본적으로 경찰관직무집행법 제4조의 보호조치 요건에 ‘응급구호의 요건’을 주취 소란자에게는 적용되지 않도록 법조항을 개정하거나 동법의 제5조와 제6조의 경찰권 발동시 신병을 억류하는 보호조치를 신설할 필요가 있다.<sup>115)</sup>

경찰관직무집행법 제4조는 경찰관이 피구호자에 대한 긴급구호 요청을 할 수 있는 기관으로 국공립병원, 시·군보건소, 사설의료기관 등의 보건의료기관과 아동 및 부녀보호소, 양로원, 고아원, 갱생원 등의 공공구호기관만을 규정하고 있다. 그 결과 구호시설이 제대로 갖추어져 있지 않은 곳에서 피구호자가 발생한 경우에는 효과적인 조치가 취해질 수 없다. 따라서 긴급구호 요청기관에 의료급여법상의 의료급여보장기관을 추가하여 보건의료기관 등이 제대로 갖추어져 있는 않는 곳에서는 의료급여법상 의료급여보장기관인 지방자치단체의 장이 피구호자를 인계 받아서 효과적인 조치를 취하는 것이 타당할 것이다.<sup>117)</sup>

경찰관직무집행법 제4조 제2항은 경찰관의 긴급구호요청을 받은 보건의료기관이나 공공구호기관이 정당한 이유없이 긴급구호를 거절할 수 없다고 규정하고 있을 뿐 정당한 이유없이 긴급구호를 거절한 보건의료기관 등에 대한 제재에 관하여는 아무런 규정을 갖고 있지 않다. 그 결과 특히 사설의료기관에 의한 긴급구호거절이 빈발한 문제점이 있다. 예를 들어 보건의료기관을 이용한 경우에 치료비 등은 본인이 부담하여야 할 것이지만 극빈자 등의 경우 치료비 징수가 용이하지 않고, 그에 대하여 국가가 치료비를 대신 부담할 책임 또한 없다는 점을 고려해야 한다.

115) 김일수, 새로 쓴 형법각론(제2판), 박영사, 1998, 679면.

116) 조 국, 앞의 논문, 26면; 崔宰晚, 앞의 논문, 80면.

117) 서정범, 경찰관직무집행법 개정방향에 관한 연구, 치안연구소, 2003, 50면.

특히, 대법원 판례에 의하면, 경찰관이 의료기관에 응급환자의 긴급구호를 요청하고 의료기관이 이에 따라 치료행위를 했다고 하더라도 국가와 의료기관 사이에 치료행위 위탁과 이를 승인하는 내용의 치료위임계약이 체결된 것으로 볼 수 없어 국가는 이에 대한 치료비를 지급할 책임이 없다고 대법원은 판시하고 있다.<sup>118)</sup>

위와 같은 문제점으로 인하여 의료기관의 긴급구호요청거절에 대하여는 응급의료에 관한 법률 제60조 제2항 제1호,<sup>119)</sup> 의료법 제89조<sup>120)</sup>에 근거하여 제재가 가능하므로 경찰관직무집행법에 긴급구호 요청거절거리에 대한 처벌조항을 신설할 필요성이 그리 많지 않다. 그러나 응급의료에 관한 법률이나 의료법의 규정은 위험발생방지를 위한 조치의 효율적 수행이란 점에 착안한 것이라는 면에서 양자의 규정 목적에 상이성이 있다는 점, 의료기관이 아닌 공공구호기관이 긴급구호요청을 거절한 경우에는 응급의료에 관한 법률이나 의료법이 직접 적용되기에는 곤란하다는 점을 고려해 볼 때 경찰관직무집행법에서 별도의 처벌 규정을 신설하거나 응급의료에 관한 법률의 준용 규정을 두는 것도 고려해 봐야 할 것이다.<sup>121)</sup>

경찰관직무집행법 제4조 1항에 따르면 경찰관은 피구호자에 대해 보건 의료기관 등에 긴급구호를 요청하는 것 외에 경찰관서에 보호할 수 있도록 되어 있는바, 경찰관서내의 보호시설의 설치에 관한 법적 근거가 존

118) 대법원 1994. 2. 22 선고, 93다4472 참조.

119) 동법 제6조는 응급의료의 거부금지 등을 규정하였는데, 제2항은 응급의료종사자는 업무중에 응급의료를 요청 받거나 응급환자를 발견한 때에는 즉시 응급의료를 행하여야 하며 정당한 사유 없이 이를 거부하거나 기피하지 못한다고 규정하고 있다. 이 위반하여 응급의료를 거부 또는 기피한 응급의료종사자는 동법 제60조에 의하여 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.

120) 의료법[일부개정 2010.05.27 법률 제10325호 시행일 2010.11.28] 제15조 제1항은 ‘의료인은 진료나 조산 요청을 받으면 정당한 사유 없이 거부하지 못한다고 진료거부를 금지하고 있다. 또한 동법 제89조는 진료거부 금지를 위반한 자에 대하여는 1년 이하의 징역이나 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

121) 서정범, 앞의 논문, 51-52면.

재하지 않는 문제점이 있다. 그래서 피구호자를 경찰관서에 보호할 수 있다는 경찰관직무집행법 제4조 1항 자체를 경찰관서내의 보호시설의 설치에 관한 법적 근거로 볼 수도 있겠으나, 보호시설에의 보호조치가 인신의 자유에 대한 제한이 된다는 점을 고려할 때 경찰관직무집행법에 보호시설설치에 관한 별도의 근거규정을 마련하고, 하위 법령 등에서 그의 운용규칙을 정하는 것이 바람직할 것이다.<sup>122)</sup>

## 2. 경범죄처벌법의 개선 방안

우리의 경찰청이 소관하고 있는 대표적인 법률이 경찰관직무집행법과 경범죄처벌법일 것이다. 앞서 경찰관직무집행법에 관한 문제점과 개선방안을 제시하였는데, 경범죄처벌법 또한 부분 개정을 통하여 주취자에 대한 효율적 보호와 규제 및 대응시스템을 개선하는 것이 필요할 것이다.

경범죄처벌법 제1조 25호의 조항은 “공회당·극장·음식점 등 여러 사람이 모이거나 다니는 곳 또는 여러 사람이 타는 기차·자동차·배 등에서 몹시 거친 말 또는 행동으로 주위를 시끄럽게 하거나 술에 취하여 이유없이 다른 사람에게 주정을 한 음주소란자는 10만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형으로 벌한다”고 규정하고 있다.

이처럼 경범죄처벌법은 주취소란자에 대하여 아주 약한 벌금을 부과하고 있다. 따라서 공공기관 등에서의 주취소란자에 대한 처벌을 강화할 필요가 있다. 최근 이인기 의원이 제시한 경범죄처벌법 개정안을 살펴보면, 공공기관의 주취소란자에 대하여 기존 10만 원 이하의 벌금을 60만 원으로 상향조정안을 제시하였다. 물론 최선의 방법은 아닐지라도 어느 정도는 주취자 소란문제는 상당부분 해소되지 않을까 생각한다.

122) 崔宰晩, 앞의 논문, 81면; 서정범, 앞의 논문, 53면.

### 3. 의료 관련 법률의 개정

현재 보건복지부 소관 법령인 응급의료에 관한 법률과 공공보건의료에 관한 법률 등을 개정하여 의료기관 내부에 ‘주취해소센터’를 설치할 수 있는 근거 조항을 만들어야 할 것이다.

앞서 제3장에서 선진국의 주취자 보호 제도에서 살펴보았듯이 미국의 워싱턴 D.C나 LA 등을 비롯하여 선진외국은 주취자 문제를 경찰의 문제가 아닌 복지문제로 인식을 하고 대부분 보건부(Department of Health) 산하에 ‘주취해소센터(Detoxification Center)’를 설치·운영하고 있다. 한 예로 미국 워싱턴 D.C의 주취해소센터는 보건부 산하에 설치되어 각종 약물·알코올 중독자들에게 중독 상태를 해소시키기 위한 시설로 수용 인원은 약 80명에 24시간 운영체계를 갖추고 있다고 한다.

이러한 주취해소센터 운영과 유사하게 현재 부산지방경찰청에서 '상습 주취 소란자 치료·보호 프로그램'을 운영중에 있다.

응급 의료병원 등에 주취해소센터(Detoxification Center)를 설립 할 경우 이에 관한 설치 및 운영비는 응급의료 기금 또는 국가보조금 등에서 지원하고, 주취자가 소란행위를 피울 경우를 대비하여 경찰관을 파견하거나 또는 출동을 지원해야 할 것이다. 특히 비용 부분에 있어 캐나다에서는 주취해소센터에 보호조치된 사람은 비용을 부담하도록 하여 과도한 주취상태의 초래에 대한 심리적인 억제력을 주고 있다.

현재 다양한 방법으로 이 방안을 모색하고 있지만, 의료기관의 반대가 예상되고 있어 의료기관 내부에 ‘주취해소센터’를 설치할 수 있는 근거를 입법적인 측면을 고려해야 할 것이다.

#### 4. 주취자 치료·보호의 확대

일반적으로 주취자가 소란을 피워 경찰 지구대에서 경찰서까지 오는 경우 주취자 안정실에 보호하게 되는데 이들은 술이 깨도 자신의 행위에 대한 기억이 없어 매번 악순환이 반복되는 것이 다반사이다.

최근 3년간 통계를 보면, 살인, 강도 등 강력범죄 10건 중 4건이 상습 주취자의 소행으로 발생한다고 한다. 범죄 예방 차원에서도 상습적인 주취자를 관리할 필요가 있다.

이러한 필요성에 의해 최근 국내의 상습 주취소란자를 치료 및 보호하고자 부산지방경찰청은 부산시의사회, 부산시, 지역시민단체 등과 협력하여 전국에서 처음으로 '상습 주취소란자 치료·보호 프로그램'을 2009년 7월부터 운영하였다. 이 프로그램은 상습적인 주취소란자중에서 만성 알코올 중독으로 인한 행동장애 증상을 보이는 사람으로서 응급치료가 필요한 사람에 대해 본인 또는 보호자의 동의 하에 부산의료원 응급실로 이송하여 치료 및 보호를 하고 주취 해소 후에는 귀가 또는 해당 전문의의 진료를 받도록 하는 프로그램이다.

초창기 일부 지구대에서 시범 운영하던 '상습 주취 소란자 치료·보호 프로그램'이 소기의 목적을 달성하자 부산 전 지구대와 파출소로 확대하였다. '상습 주취 소란자 치료·보호 프로그램'은 우선 상습주취 소란자를 발견하면 건강상태를 점검하고, 병원으로 이송해 응급치료를 실시하고, 본인이 희망할 경우 전문 의료진의 진료를 받는 등 알코올 중독 치료 및 재활로 구성되는 프로그램이다.<sup>123)</sup> 본 프로그램을 운영한 성과를

123) 부산지방경찰청이 2009년 7월 부터 시범운영하고 있는 상습 주취소란자 치료·보호 프로그램의 3개월간 운영실태를 보면 다음과 같다. 부산청 자료에 의하면, 시범운영 기간 동안 상습 주취소란자의 발생건수가 점차 줄어들고 있는데, 상습 주취소란자의 발생 건수를 보면, 2009년 7월 92명, 8월 82명, 9월 50명으로 점차 줄어들고 있으며, 시범운영 기간 동안 월 평균 75 명이 발생한 것으로 조사되었다. 시범실시 이전인 2009년 1월-6월까지 상습 주취소란자의 월

정리하면, 첫째, 주취자 중에서 치료, 보호대상자를 선별하여 치료를 제공한 점이다. 둘째는 상습 주취소란자의 수가 감소하였다. 셋째는 알코올 중독자의 사회 복귀를 도모하였다. 넷째는 중범죄로의 이행을 차단하였다는 점이다. 다섯째, 주취상태에서 공무집행방해로 입건된 사건도 감소하였다.

물론 이 프로그램에 대한 문제점도 나타났는데, 먼저 상습 주취소란자 중에서 치료보호 대상자 선별의 범위를 결정하는데 어려움이 있다. 둘째는 주취 소란자의 소란행위시 이를 제압하거나 보호할 수 있는 적합한 보호장구가 마련되지 않아서 난동제압 및 대상자의 안전 확보가 어렵다는 점이다. 셋째, 경찰력의 인력 부족이다. 이는 경찰이 주취자를 병원 응급실로 이송시에는 평균 6시간이 소요되고, 최장 22시간 응급실에 대기하면서 합동 보호하게 되어 그 결과 경찰인력이 부족하게 되었다.

병원 입장에서는 주취자 수가 증가함으로써 응급실의 업무부담이 증가하였고, 응급실내에 주취자만의 보호시설이 별도로 마련되어 있지 않아 다른 응급환자의 피해가 우려되는 문제가 발생되었다. 또한 응급치료 후 환자로부터 진료비를 받지 못하여 결국 병원이 손실이 발생하였다.<sup>124)</sup>

아무튼 이러한 한계도 있지만, 결과적으로 성공적인 프로그램이었다고 보여진다. 따라서 이 프로그램이 조속히 정착되고 더불어 전국적으로 확대가 되어 상습 주취소란자 발생하지 않아야 할 것이다. 이는 결국 주취

평균 발생은 92명으로서, 시범실시 이후 월 평균 17명이 줄어들었다. 한편, 2009년 7월 부터 9월까지 발생한 상습 주취소란자는 총 224명이며, 이 중에서 20명은 부산의료원에서 치료를 받았다. 이들 중에서 알코올의존성 정신질환을 겪는 10여명은 정신전문병원에 입원하여 알코올 중독을 치료하였다. 치료를 받은 20명은 모두 본인 또는 보호자의 치료 동의를 받았는데, 이 중에서 3명은 이송 당시 의식이 희박한 응급환자로서 응급치료 후에 사후 동의를 받았다. 그리고 정신과 치료(입원)는 대부분 본인의 동의(7명, 70%)로 이루어졌으며, 보호자 동의에 의한 입원(3명, 30%)의 경우 자신과 타인에 대한 위해 우려가 큰 경우로 제한하는 등 인권침해 우려를 최소화하는데 주력하였다. 부산지방경찰청, 상습 주취 소란자 치료·보호 프로그램 시범실시 운영성과 분석 및 향후 추진 계획, 2009.

124) 부산지방경찰청, 상습 주취 소란자 치료·보호 프로그램 시범실시 운영성과 분석 및 향후 추진 계획, 2009.

자 당사자는 당연히 건강한 사회인으로 복귀되고, 주취자 가정도 안정을 되찾을 수 있는 결과를 가져올 것이다.

그리고 장기적으로는 주취상태로 인한 범죄 예방 효과까지 거둘 수 있을 것으로 생각한다.

## 5. 주취자 보호를 위한 다기관 사회안전망 구축

주취자 중 구호를 요하는 자에 대해서는 지방자치단체에서 처리하고, 주취소란에 대한 규제를 요하는 자에 대해서는 경찰에서 처리하도록 함으로써 국가 및 지방자치단체간의 명확한 역할 분담과 협력체제 구축이 필요하다.

따라서 주취자 보호조치 문제는 치안유지 측면에서만 접근하기 보다는 ‘복지 서비스’ 차원도 같이 접근하여 의료기관 · 소방기관 · 경찰기관 등 여러기관이 협력 체제를 구축하는 방향으로 접근하는 것이 거버넌스의 철학에 부합 할 것이다.

따라서 이와 관련된 특별법을 제정하여 보호 및 구호조치를 요청하는 주체를 확대하여 경찰 외에 "소방공무원 기타 구급업무에 관한 직무를 행하는 자"를 추가하고, 지방자치단체의 구호 및 보호시설 설치에 대한 근거를 마련하여 국민들로부터 인권을 보호받고 경찰업무를 효율적으로 행할 수 있는 토대 마련이 필요하다.

2005년도에 제안된 ‘주취자 보호법’을 참고하면, 단순 주취자는 지방자치단체 등의 주취자 보호시설로 인계를 하고, 주취소란자는 경찰기관의 주취자 보호실로 인계하여 보호조치를 협력하여 운영할 필요가 있다.

이와 관련하여 참고로 선진국의 주취자 관련 입법례를 살펴보면 다음과 같다.<sup>125)</sup>

국가별	관련법률	보호대상	보호장소
일본	술에 취해 공중에 폐를 끼치는 행위의 방지 등에 관한 법률	공공장소에서 거칠거나 난폭한 언동을 하는 경우, 응급구조가 필요하다고 인정되는 명정자, 만취로 인해 위해 우려 및 응급구조의 필요가 있는 자	병원, 정신병원수용시설, 구호시설, 주취자보호실
미국	통합알코올중독 및 주취치료법	주취자·주취상태로 보이는 요부조사, 명정자	주취 주취해소센터(Detoxification Center): LA시, 워싱턴 D.C
영국	인권법 경찰 및 형사증거법	명정상태로 의식이 약하거나 무의식 상태인 자, 범죄 관련 주취자	의료기관 및 경찰서
프랑스	주점 및 알코올 중독 규제법	공공장소에서 명정상태로 발견된 자	유치장 형식의 주취자 보호실
캐나다	주취자유치법	비정상적인 행위를 하는 주취자, 자기 또는 타인에게 위해나 물질적 피해를 야기할 우려가 있는 주취자, 외부의위해로부터 자기방어가 불가능한 주취자	공공치료시설, 주취해소센터

125) 주취자 관련 선진국의 입법례, 경찰청 내부 자료 참조.

## 제3절 주취자 보호에 관한 입법적 방향

### 1. 입법 현황

2000년대 이후 주취 소란으로 인한 다양한 문제가 제기되자, 2005년도부터 국회에서는 이 문제를 해결하고자 특별법인 「주취자 보호 등에 관한 법률」을 추진하였다. 그러나 인권단체의 인권침해 논란과 관련 부처의 이해가 엇갈리면서 자동 폐기되었다.

최근의 연구결과에 따르면 주취자보호 등에 관한 법률이 제정되어 시행될 경우 연간 수백억원 가량을 절감할 수 있는 경제적 파급효과가 기대된다고 한다. 막대한 예산과 행정력 낭비, 타인의 피해를 주는 주취자 문제를 인권침해를 최소화하는 범위 내에서 사회적 공감대 형성을 통해 주취자 보호 등에 관한 법률의 조속한 제정, 추진이 필요하다고 본다.

최근까지 주취자 관련 제·개정 법률안은 3개가 국회에 발의되었다. 17대 국회에서 서재관 의원 대표발의로 「주취자 보호 등에 관한 법률」이 2005년 9월 7일자로 발의된 바 있으나 임기만으로 폐기되었다.

그리고 18대 국회에 들어와 2008년 8월 26일 권경석 의원의 대표발의로 제출된 「경찰관직무집행법」 일부 개정안과 2009년 10월 9일 발의된 안경률 의원 대표 발의로 제출된 「경찰관직무집행법」 일부 개정안이 그것이다.

### 2. 각 법률의 주요 내용

## 가. 「주취자 보호 등에 관한 법률」 개정안

먼저 ‘주취자 보호 등에 관한 법률안’의 입법취지를 살펴보면, 이 법은 음주로 인해 구호를 요하는 주취자의 인권 및 안전을 도모하고 사회 공공의 질서유지에 기여하려는 것을 주 목적으로 하고 있다.

주요내용으로는 첫째, 주취자 보호주체의 확대이다. 실제 주취자를 보호하는 조치를 취함에 있어서 보호를 요하는 주취자에 대한 초동조치는 경찰공무원과 소방공무원이 담당하더라도 후속조치는 시장·군수·구청장 또는 보건의료기관 종사자가 담당할 수 있도록 하며 이 경우 가족 등 보호자의 조력을 우선적으로 받을 수 있도록 이원화하는 것을 특징으로 한다. 그리고 시장·군수·구청장 또는 보건의료기관 종사자가 정당한 사유 없이 주취자에 대한 구호요청 또는 인계를 거절할 수 없도록 함으로써 주취자 문제를 처리하는데 있어 지장자치단체가 소극적이고 방관적인 태도로 임하던 관행으로부터 근본적인 변화를 유도하고 하고자 하였다.

둘째, 경찰의 주취자 보호조치의 강화이다. 경찰의 제지에도 불구하고 주취자의 소란행위가 계속되어 그 위험이 존속하고 있다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 때에는 주취자를 경찰관서에 적절한 보호조치를 할 수 있도록 규정하고 있다. 이를 위해 동법은 시장·군수·구청장 또는 경찰서장에 대하여 주취자 구호 및 보호조치에 필요한 시설의 설치를 의무화하도록 하였다.

셋째, 주취자 보호는 주취상태가 해소되는 최소한의 시간으로 제한하되 최대 24시간을 초과하지 않도록 하고, 경찰관 등이 주취자의 소란행위 등을 제지하기 위하여 필요한 한도 내에서 보호장구를 사용할 수 있도록 하되, 그 사유가 소멸한 때에는 지체없이 보호장구 사용을 중단하도록 하였다. 또한 경찰관 등은 구호 또는 보호조치를 하는 경우에 흥기

등 위험을 야기할 수 있거나 화재발생 우려가 있는 물건의 소지 여부를 확인할 수 있고, 이를 발견한 경우에는 임시 영치할 수 있으며, 그 기간은 10일을 초과할 수 없도록 규정하였다.

## 나. 「경찰관직무집행법」 개정안

18대 국회에서 권경석 의원과 안경률 의원이 대표발의한 「경찰관직무집행법」 일부 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

권경석 의원안의 주요 내용의 특징을 살펴보면, 첫째 주취자의 보호조치 강화이다. 개정안에 따르면, 응급의 구호를 요하는 경우와 더불어 위해를 발생시키는 주취자에 대해서 경고하고 보호조치를 하도록 규정하고 있다. 둘째, 공공장소 등에서의 주취자의 규제이다. 공공장소, 공공건물, 대중교통수단 내에서 술 취한 상태로 소란 및 난동을 부리는 자에 대해서 경고→ 제지→ 격리의 순으로 대응할 수 있도록 하고 있다.

셋째, 현행 제6조 ‘.범죄의 제지권’에서 범죄가 “,목전에” 행해지려고 할 때 제지권 행사가 가능하도록 하고 있으나, 동 개정안에서는 “목전에”를 삭제하고 범죄의 예방과 제지 권한을 확대하였다.<sup>126)</sup>

126) 권경석 의원이 대표 발의한 「경찰관직무집행법」 일부개정안의 주요내용(일부).

가. 경찰관은 정신착란으로 인하여 자기 또는 타인의 생명신체나 재산에 위해를 가하려는 자 또는 자살을 기도하는 자에 대하여 응급 구호를 요할 경우 공공보건의료기관 또는 공공구호기관에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에서 보호하도록 하는 등 적당한 조치를 할 수 있도록 하였음(안 제4조 제1항 제1호). 나. 술에 취하여 대통령령으로 정하는 절차에 따라 경찰관이 경고하였음에도 불구하고 자기 또는 타인의 생명신체나 재산에 위해를 가하려는 행위를 계속하는 자에 대하여 응급 구호를 요할 경우 공공보건의료기관 또는 공공구호기관에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에서 보호하도록 하는 등 적당한 조치를 할 수 있도록 하였음(안 제4조 제1항 제2호 신설). - 중략 - 사. 생명과 신체 등의 보호법익을 침해하는 범죄는 한번 발생하면 피해회복이 불가능하므로 예방과 제지가 중요하기에 범죄의 예방과 제지요건 중 “목전에”를 삭제하였음(안 제6조제1항). 아. 공공장소공공건물대중교통수단 내에서 술 취한 상태로 소란 및 난동을 부리는 자에 대해서는 경고, 제지, 격리의 순으로 대응하여 공공의 평온과 안전을 확보할 법적 근거를 마련하였음(안 제6조 제2항 및 제3항 신설).

한편, 안경률 의원은 경미한 범죄라도 범죄행위가 지속되어 뚜렷이 일반인의 생활안정을 침해하는 경우에는 경찰관이 그 행위를 제지하거나, 범인을 현장으로부터 격리시킬 수 있도록 하고 있다.<sup>127)</sup>

앞에서 살펴본 주취자 관련 제·개정 법률안의 주요 쟁점으로는 주취자 보호주체 확대 여부와 경찰의 보호조치 강화 대 인권침해 관련 사항이 있다.

첫째, 주취자 보호주체 확대와 관련된 쟁점이다. 17대 국회에서 발의된 「주취자 보호 등에 관한 법률안」에는 단순주취자의 보호주체를 경찰관에서 경찰 및 소방공무원으로 확대하였다. 또한 동 제정안에서는 주취자에 대한 후속 조치의 주체에 지방자치단체를 포함시켰다. 그러나 주취자의 보호주체에서 소방공무원을 포함하는 방안은 지나치게 보호주체의 범위를 확대하는 것이라는 이견이 있다.<sup>128)</sup>

그리고 주취자 보호조치의 주체로서 지방자치단체를 포함시키는 방안이 현실적으로 쉽지 않다는 의견들도 제기되고 있다. 지방자치단체가 주취자를 보호하기 위해서는 관련 보호시설 및 인력보강을 위해서 상당한 예산이 필요하기 때문이다. 예를 들어, 「주취자 보호 등에 관한 법률안」에서는 전국의 지방자치단체 및 경찰서에 총 393개소의 주취자안정실을 신설 혹은 개선하도록 하였는데, 당시 법안 비용추계에 따르면, 2006년에 121억 8,000만 원을 포함하여 향후 5년간 499억 원의 예산이 소요될 것으로 예측한 바 있다.<sup>129)</sup>

둘째, 경찰의 주취자 보호조치 강화 대 인권침해에 대한 사항이다. 「

127) 안경률의원이 대표발의한 「경찰관직무집행법」 일부개정안 제6조에 제2항을 다음과 같이 신설한다. ② 경찰관은 범죄행위가 지속되어 뚜렷이 일반인의 생활안전을 침해하거나 침해할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있고, 필요한 경우에는 범인을 현장으로부터 격리시킬 수 있다.

128) 하혜영·유규영, 앞의 논문, 32-33면 참조.

129) 국회행정자치위원회, 「주취자보호 등에 관한 법률안 검토 보고서」, 2005.

주취자 보호 등에 관한 법률안」과 권경석 의원 대표 발의안, 그리고 안경률 의원 대표 발의안에서는 주취자와 관련한 보호조치를 강화하는 내용을 담고 있다.<sup>130)</sup>

그리고 단순주취소란과 같은 경미한 범죄라도 그 행위가 지속되어 공공질서 유지를 침해할 때에는 제지하고 일시 격리시키는 방안이 제기되고 있다. 반면, 주취자에 대한 보호조치는 이들의 신체 억제를 수반하며, 요구호 주취여부에 대한 명확한 판단은 외관상으로 하기에는 어려운 측면이 있으므로 보다 신중하게 접근해야 된다는 이견도 있다.<sup>131)</sup>

### 3. 입법적 개선안에 따른 효과

「주취자 보호 등에 관한 법률」이 제정되었을 경우 이에 따른 효과는 첫째, 주취자 문제에 대한 새로운 인식의 계기를 마련할 수 있다. 지나친 음주는 개인에게 신체적·정신적 해악을 끼칠 수 있고 사회적으로 생산력의 저하와 폭력범죄의 발생 그리고 인간관계의 악화 등 여러 문제를 야기하는 것은 사실이다. 따라서 주취자 보호법이 제정 되면 보건의료적인 측면에서의 치료와 간호가 필요한 사람에게 적절한 의료서비스가 제공될 수 있다.

둘째, 동법이 제대로 정착되면 음주로 인해 의료적인 구호를 필요로 하는 주취자는 지방자치단체와 의료기관의 시설에 보호하고 경찰은 주취자의 소란행위를 제지하고 혹시 발생할지도 모르는 범죄행위를 막는데 주력하는 방식으로 역할 분담을 하게 되어 결국 주취자를 안전하게 보호하고 사회공공의 질서유지도 확보하게 되는 효과가 있다. 따라서 경찰은

130) 국회행정자치위원회, 「경찰관직무집행법 일부 개정법률안 검토보고서」, 2009.

131) 하혜영·유규영, 앞의 논문, 34면 참조.

본연의 임무에 충실해 질 수 있게 된다.

셋째, 동법에 실제로 발효가 된다면 그 동안 관행적으로 과음과 폭음이 용인되고 지나치게 관대한 우리 사회의 음주문화가 바뀔 수도 있다는 사회적 파급효과를 기대해 볼 수 있다. 물론 음주문화가 단시간에 이루어지지는 않지만, 시간을 갖고 노력을 한다면 그 효과는 나타날 것이다.<sup>132)</sup>

---

132) 행정자치위원회, 「주취자 보호 등에 관한 법률」에 관한 공청회 자료집, 2006. 9, 18-21면 참조.

## 제5장 결론

최근 우리사회 전반에 만연되고 잘못된 음주문화로 인하여 주취상태에서의 범죄가 매년 증가하고 있고, 주취 소란자 처리에 따른 경찰력의 낭비는 국민을 향한 치안서비스의 질이 저하되는 등 개인적·사회적 폐해와 함께 국가 경제적 손실이 심각한 문제로 제기되고 있는 것을 주취자 실태에서 보았다.

따라서 본 연구는 이러한 주취자 보호업무를 주민의 복지증진과 질서유지 차원에서 국가와 지방자치단체가 역할을 분담하여 구호나 보호를 요하는 주취자를 적극적으로 보호하고, 반면에 주취 소란자에 대하여는 효율적으로 제지를 통해 주취자의 인권과 안전을 도모하고자 하였다. 특히, 이제 우리 사회는 주취자에 대하여 엄격한 법집행과 적절한 조치를 해야 할 때가 왔다. 최근의 다양한 여론 조사에 의하면, 공공질서의 유지를 위해 주취자 관련 법률 제정에 대다수의 국민들이 공감대를 형성하고 있다.

이제 주취자에 관한 문제는 경찰기관 혼자만이 해결 할 수 있는 것이 아니다. 국가, 지방자치단체, 의료기관, 소방, 시민단체, 가정이 함께 나서서 유기적이고 체계적으로 협력하여야 할 문제이다.

일선 현장 경찰관들이 어려움을 무릎쓰고 주취자에 대하여 적극적으로 보호조치를 하기 위해서는 초동조치는 현장에 근무하는 경찰 공무원과 소방공무원이 하고, 그 후속적인 조치는 의료기관, 행정 및 공공구호기관이 분담하는 유기적인 체제가 구축되어야 할 것이다. 더불어 ‘주취해소센터’ 설립에도 정부와 의료기관은 적극적이어야 할 것이며, 이 부분에 대한 예산책정 문제도 심도있게 검토해야 할 것이다. 그리고 이러한

협력체제 구축에 법률의 제정 또는 개정이 필요하다면 입법자는 적극적으로 실행해야 할 것이다. 결국 이러한 협력구축 체계가 완성된다면 경찰에 의한 인권침해 문제는 제기되지도 않을 것으로 본다.

사회 안전망의 확보라는 국가의 기본적인 책무를 경찰에게만 부담시키는 것은 정말이지 무리가 있다고 생각된다. 이러한 필요성의 충족을 위한 노력은 경찰 뿐만 아니라 전 국가적인 정책적 시야에서 사회안전망의 구조를 조종, 확대하는 시도로 해결해야 할 것이다.

마지막으로 주취자자도 국가와 경찰이 보호해야 할 시민이고 국민이다. 대부분의 경찰관은 주취자 보호를 위한 해답은 현장에 있다고 한다. 따라서 법을 제정하고자 하는 입법자와 국민의 기본적인 인권을 강조하는 인권 관련 단체들은 주취자와 관련된 다양한 형태의 문제들을 직접 현장에서 보아야 할 것이다. 그러면 주취자 보호에 관한 법률이 왜 필요한지 그리고 그들을 어떠한 방식으로 보호할 수 있는지 어느 정도 해답은 나오지 않을까 생각해 본다.

## 【 參考文獻 】

### I. 國內文獻

- 경찰청, 「2004년도 행정자치위원회 국정감사요구자료(IV)」, 2004.
- 곽대경, 「주취자처리제도의 개선을 위한 보호법안의 필요성」, 한국  
공안행정학회보 제19호, 2005.
- 강신몽, 「술에 취해 쓰러진 사람은 병원으로」, 『수사연구』 2002년  
2월호, 수사연구사, 2002.
- 국가인권위원회, 공보 제7권 제3호, 2009. 6. 15.
- 국회행정자치위원회, 「주취자보호 등에 관한 법률안 검토 보고서」, 2005.
- 국회행정자치위원회, 「경찰관직무집행법 일부개정법률안 검토보고서」, 2009.
- 김동희, 행정법Ⅱ(제7판), 박영사, 2001.
- \_\_\_\_\_, 행정법 I, 박영사, 2002.
- 김성철, 「주취자에 대한 경찰권의 근거와 한계」, 한양대 석사학위논  
문, 2007.
- 金鐵容, 行政法Ⅱ(제8판), 博英社, 2008.
- 김형훈, 「주취자 관련 법제도 정비방안」, 주취자보호등에 관한 법률  
제정 공청회 발표자료, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「경찰관직무집행법 개정 방향」, 경찰학연구(창간호), 경찰  
대학, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「주취자 보호 관련 법 제도 정비방안」, 경찰학연구 제8호,

- 경찰대학, 2005.
- 대검찰청, 「2009 범죄분석」, 2008.
- 문성도, 「주취자에 대한 경찰조치의 실태와 문제점」, 경찰법학회 32차 학술대회 자료집, 2009.
- 문수원, 즉결심판절차상 보호조치의 문제점과 개선방안, 경찰대학교, 「제1기 경찰고위정책과정논문집」, 2000. 6.
- 박균성·김재광, 경찰행정법, 박영사, 2010.
- 박명호·문예영, 우리나라와 주요국의 주세 및 주류 행정에 대한 고찰, 한국조세연구원, 2007.
- 박상용 외, 「경찰관직무집행법 해설」, 경찰청, 2001.
- 서정범, 「경찰권발동에 관한 연구」, 고려대학교 박사학위논문, 1992.
- \_\_\_\_\_, 독일경찰법론, 세창출판사, 2001.
- \_\_\_\_\_, 경찰관직무집행법 개정방향에 관한 연구, 치안연구소, 2003.
- 손혁재, 「주취자 보호 등에 관한 법률안」에 관한 공청회자료집, 국회행정자치위원회, 2006.
- 신의기, 「주취소란자 관련 법률 분석」, 수사연구, 2004(7월호), 2004.
- 심희기, 「치안현장에서의 법질서 침해실태와 효율적 대응방안」, 치안연구소 2004.
- 오창익, 「주취자 보호 등에 관한 법률안」에 관한 공청회 자료집, 행정자치위원회, 2006.
- 이동희, 「일본의 명정자규제법을 중심으로 한 주취자 관련 비교법 연

- 구」, 수사연구 7월호, 수사연구사, 2004.
- 이성용, 「주취자 보호조치에 관한 법적 검토」, 경찰법학회 32차 학술대회 발표자료집, 2009.
- 李在祥, 「新刑事訴訟法」, 博英社, 2010.
- 이정훈, 「주취운전의 형사책임: 원인에 있어 자유로운 행위를 중심으로」, 경찰법학회 32차 학술대회 발표자료집, 2009.
- 이호용, 「효과적인 주취자 처리를 위한 방안」, 치안정책연구소, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「공중위생업의 육성을 위한 기금조성방안」, 한양법학 제20권 제2호, 2009.
- 임준태, 「주취자보호조치 과정상의 문제점 및 개선방안」, 수사연구, 수사연구사, 2004년 7월호, 2004.
- 조 국, 「경찰보호조치와 훈방조치의 법적 근거와 한계에 관한 연구」, 치안연구소 연구보고서, 2003.
- 조성기, 「술 취하면 체포? 보호? 주취자보호법」, 건강생활, 2006년 겨울호.
- 崔宰晩, 「公權力 確立과 酒醉者 問題에 關에 관한 研究」, 韓世大學校 碩士學位論文, 2004. 12.
- 중앙경찰학교, 「주취자 처리 매뉴얼」, 2002.
- 최준혁, 「주취자 처리의 형사소송법적 한계와 합리적 개선방안」, 경찰법학회 32차 학술대회 발표자료집, 2009.
- 하혜영 · 유규영, 「경찰의 주취자 보호·관리제도 개선방안」, 국회입법조사처, 2009. 12.

한정갑, 「공공질서의 확립을 위한 형사정책적 개선방안에 관한 연구: 공공질서개념 및 경찰관련 법규의 검토를 중심으로」, 청주대학교 박사학위논문, 2008.

황만성 외, 「행정처분 등에 의한 구금의 문제점 및 개선방안」, 한국형사정책연구원, 2007.

宮田三郎(한귀현 역), 「日本警察法」, 한국법제연구원, 2003.

## II. 外國文獻

小堀旭, 「酒に酔って公衆に迷惑をける行爲の防止等に關する法律の概要」, 警察研究, 第7輯, 1961.

愛知縣警察本部防犯部編, 「酔っ拂いの保護」, 東京法令出版, 1991.

Amir, M., *Patterns in Forcible Rape*, Chicago: Univ. of Chicago Press, 1971.

Brecklin, L. R., “The Roll of Perpetrator Alcohol Use in the Injury Outcomes of Intimate Assaults”, *Journal of Family Violence* vol. 17(3).

Mayfield, D., “Alcoholism, Alcohol, Intoxication and Assaultive Behavior”, *Diseases of the Nervous System*, Vol. 37, 1976.

McAndrew, C. et al., *Drunken Component: A Social Explanation*, Chicago: Aldline, 1969.

McCaghy, C. H., “Drinking and Deviance Disavowal: The Case of Child Molesters”, *Social Problems* Vol. 16,

Rachor, Polizeihandlen, in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 2007.

Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Heidelberg, 2002.

Tinklenberg, J. R., "Alcohol and Violence", In P. G. Bourne, ed., Alcoholism, New York: Academic Press, 1973.

Tomsen, S., "A Top Night: Social Protest, Masculinity and the Culture of Drinking Violence", The British Journal of Criminology vol. 37(1), 1997.

Schenke, W.-R., "Polizei- und Ordnungsrecht", Rn. 46, in: U. Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl., C.F. Mueller.

Wolfgang, M. E., Patterns in Criminal Homicide, Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press, 1958.

### III. 기타

<http://www.kcard.org> (음주문화시민연대)

<http://www.opsi.gou.uk>

책임연구보고서 2010-035

## 경찰의 주취자 보호를 위한 법적 고찰

---

---

2010년 9월 30일 발행

발행인 : 이 종 우

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 밝혀드립니다.



**POLICE SCIENCE INSTITUTE**