

연구보고서 2006

동북아 지역의 국제경찰협력에 관한 연구

- 한·중·일·러를 중심으로 -

《研究陣》

연구위원 : 문 규 석 (아시아사회과학연구원)

목 차

제1장 서론	7
제1절 연구의 목적	7
제2절 연구의 배경	10
제3절 연구의 범위 및 방법	13
제2장 한·중·일·러간의 국제경찰협력에 관한 일반적 개관	16
제1절 서언	16
제2절 의의	17
제3절 성격	18
I. 중앙당국간의 직접적인 협력 채널	18
II. 외교채널과 별개인 독자적인 채널	19
III. 상호주의를 기초로 각국의 국내법 범주의 활동	19
IV. 현대적인 정보통신기술이 접목된 협력채널	20
제4절 법적 근거	20
I. 각국의 국내법	21
II. 인터폴 현장	21
III. 국제범죄의 예방과 진압을 위한 국제조약	21
IV. 신사협정	22

제5절 평 가	22
제3장 한·중·일·러간에 운영되는 현행 국제경찰협력 체제	24
제1절 서언	24
제2절 현행 국제경찰협력 체제	26
I. 인터폴 체제	26
1. 의미	26
2. 내용	27
3. 공조체제	28
II. 형사사법공조조약과 범죄인인도조약에 의한 국제경찰협력 체제	29
1. 의미	29
2. 내용	30
3. 공조체제	31
III. 신사협정 체제	32
1. 의미	32
2. 내용	34
3. 공조체제	37
IV. 국제범죄의 예방과 진압을 위한 다자조약에 의한 체제	38
1. 의미	38
2. 내용	39
3. 공조체제	39
제3절 현행 체제의 문제점 및 대안의 모색	41
I. 현행 체제의 문제점	41
1. 인터폴 채널은 중앙당국과 중앙당국간의 채널이라는 점	41

2. 신사협정의 한계	42
3. 다자조약에 기초한 협력체제의 한계	42
II. 대안의 모색	43
제4절 평가	44

제4장 한·중·일·러간에 국제경찰협력 강화의 필요성 및 창설 가능한 모델 .. 47

제1절 서언	47
제2절 필요성	48
I. 동북아 지역 내에서 국제범죄 피해의 심각성	48
II. 범죄정보 또는 경찰정보 협력의 활성화	50
III. 외교채널에 의한 형사사법공조의 비효율성의 보완	51
IV. 인터폴 개혁의 한계성 및 아·태폴 창설의 불가능성	53
V. 동북아에서 평화체제 구축 및 아시아고속도로·철의 실크로드 개통 가능성 ..	54
VI. 기존 국제경찰협력의 업그레이드 필요성	55
VII. 해외도피사범에 대한 대책의 필요성	56
제3절 기본적 전제	57
제4절 창설 가능한 모델	59
I. 미국의 FBI 모델	59
II. EUROPOL과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델	61
III. EUROPOL과 INTERPOL 모델	61
IV. SARPCCO 모델	62
V. ASEANAPOL 모델	64
VI. 아·태경제협력체와 비슷한 모델	64

제5절 연구 및 논의해야 할 사항	65
제6절 평가	69
제5장 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 단기적 및 중·장기적 접근 방안	72
제1절 서 언	72
제2절 단기적 및 중·장기적 접근 방안	72
I. 단기적 접근 방안	72
II. 중·장기적 접근 방안	75
제3절 단기적 및 중·장기적 접근 방안에서 고려되어야 할 사항	76
I. 단기적 접근 방안에서 고려되어야 할 사항	76
II. 중·장기적 접근 방안에서 고려되어야 할 사항	77
제4절 평가	78
제6장 결론	82
參 考 文 獻	86

< 표 차 례 >

<표 1> 형사사법공조와 국제경찰협력의 비교	18
<표 2> EUROPOL과 INTERPOL과 비교	62
<표 3> 국제경찰협력을 위한 조직 모델의 비교표	65

<약 어>

APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation

ARQ: Automatic Request Repetition

ASEANAPOL: Asian Chiefs of National Police

ASF: Automatic Search Facility

ESCAP: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

ICC: International Criminal Court

ICJ: International Court of Justice

ICTR: International Criminal Tribunal For Rwanda

ICTY: International Criminal Tribunal for former Yugoslavia

EUROPOL: European Police Office

FBI: Federal Bureau of Investigation

ICPO-INTERPOL: International Criminal Police Organization

KNCB: Korea National Central Bureau

NCB: National Central Bureau

OJ: Official Journal

SARPCCO: Southern African Regional Police Chiefs Cooperation Organization

SIS: Schengen Information System

UNTS: United Nations Treaty Series

<요 약>

21세기 국제사회의 현실을 한·중·일·러를 중심으로 한 동북아시아에 비추어보면 동북아시아는 유럽과 비교해 볼 때 국제정치적으로 불안정한 상태에 있다. 그 주된 이유는 2차 세계대전이 종료된 후 60여년이 경과한 지금까지 인접국 모두에게 어느 정도 수용할 수 있는 국가책임이 청산되지 아니하였기 때문이다. 따라서 각국은 상호간에 불신과 대립이 여전히 존속되고 있고 이로 인하여 과거의 암울한 기억이 온전히 치유가 되지 아니한 상태에 있다. 그럼에도 불구하고 그러한 불편한 관계를 초래하는 문제들을 간과하면서 현실적인 측면에서 현실적 이익을 대의명분으로 강조한 국제경제협력은 더욱더 강화되고 있는 추세이다. 이에 동반하여 이들 국가들은 경제발전 및 국민소득 향상이라는 긍정적인 현상이 나타나고 있다. 반면에 일본의 야쿠자, 중국의 범죄조직 및 러시아 마피아와 같은 국제조직범죄의 활동영역의 확산 및 치고 도망가는 수법의 국외 도피사범의 등장과 같은 부정적인 현상이 이미 나타나고 있었다.

국제범죄의 예방과 진압을 위하여 국가간에 행해지는 일체의 협력 형태인 국제형사사법공조는 ① 협의의 형사사법공조, ② 범죄인인도, ③ 외국형사소추의 이송, ④ 외국형사판결의 집행, ⑤ 국제경찰협력 등으로 구성되어 있다. 이중에서 ①과 ②를 합하여 넓은 의미의 형사사법공조, ①-④까지를 가장 넓은 의미의 형사사법공조라고 한다. 필자는 가장 넓은 의미의 국제형사사법공조에 국제경찰협력을 포함시키고 있다. 그 이유는 ① 공식적인 외교채널을 통하지는 아니하였지만 국제경찰협력도 범죄의 예방과 진압을 위한 활동이라는 점, ② 인터폴의 관점에서만 볼 때 국제경찰협력은 협의의 형사사법공조와 사실상 동일한 의미라는 점, ③ 범죄인인도와는 그 의미, 내용 및 법적 근거 등에 차이가 있는 범죄인 강제송환(추방을 통한 송환제도)이 있다는 점, ④ Schengen acquis 등에서 경찰이 타국 영토의 일정 부분까지 추적할 수 있는 추적권과 타국의 일정한 영역에서 범죄자의 동태도 감시할 수 있는 감시권이 인정되어 국제범죄의 예방과 진압을 위한 경찰의 역할이 타국의 영토까지 외연적으로 확대되었다는 점

등이 있기 때문이다.

①-④까지의 국제형사사법공조는 절차적인 측면에서 경유해야 할 기관이 많아서 번거롭고 또 시간적인 측면에서 신속성이 저해되는 외교채널로 운영되고 있다. 반면에 국제경찰협력은 경찰당국간에 설치된 경찰당국간의 채널로서 외교채널을 경유하지 아니하고 현대적인 정보통신기술이 접목된 방법으로 상호간에 협력이 이행되고 있다. 국제경찰협력은 이러한 장점과 더불어 문제점도 있다. 그 주된 문제점은 대부분의 국제경찰협력이 대협력 단계(국제법과 국내법이 조화를 이룬 단계)에서 이행되는 것이 아니라 중간(국내법적 테두리에서 이행되는 단계) 또는 소 협력단계(특수한 상황(예, 월드컵 경기)에서 이행되는 범죄의 수사 및 기타 필요한 협력)에서 이루어지고 있다는 점이다. 인터폴을 통한 국제경찰협력도 중간협력의 단계로 이행되고 있으므로 좀더 효율적인 국제경찰협력의 이행을 위해서 인터폴의 개혁이라는 커다란 문제가 있다.

인터폴은 전 세계 184개국 이 회원국이기 때문에 각국의 사법제도, 경찰제도, 법률 문화 및 데이터 보호제도의 영향으로 인하여 개혁하기가 어렵다. 인터폴의 현행 체제가 각 회원국의 국내법의 범주에서 이행되고 있음으로 인하여 각국의 국내법의 범주를 정형적인 형태로 변화하도록 유도한 것도 역시 대단히 어렵다. 따라서 전 세계적인 측면에서 인터폴 체제에 의한 국제경찰협력의 강화에 한계가 있다면 차선책으로 생각해 볼 수 있는 것은 아시아와 태평양지역에 아·태폴이라는 지역적 성격의 국제경찰협력에 관한 국제기구의 설치 가능성이다. 문제는 아시아·태평양지역에 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행하기 위한 5섯 가지 조건에서 가장 중요한 첫 번째(지역 국가간에 경제 공동체의 형성) 및 두 번째(국가간에 국경의 통제가 폐지된 자유이동)가 성취되어 있지 못하다는 점이다. 그러므로 아·태폴의 설치도 사실상 불가능하다.

그렇다면 한국의 입장에서 국제범죄의 예방과 진압을 위한 국제경찰협력을 강화하기 위한 방안은 현실적인 측면에서 찾아볼 수밖에 없었고 그 방안은 한국과 밀접한 관계를 갖고 있는 한·중·일·러간에 국제경찰협력을 강화하는 방안이다. 한·중·일·러간에도 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행하기 위한 5섯 가지 조건 중에서 가장 중요한 첫 번째와 두 번째의 조건이 성취되어 있지 못하다. 게다가 이들 국가간에 상당한 1인당 국민소득의 차이가 있다. 따라서 검토해 볼 수 있는 사안은 단기적 접근 방안 및

국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면을 고려한 중·장기적 접근 방안이다.

현재 한·중·일·러간의 국제경찰협력 체제는 비록 한국이 중심이 되어서 체결한 신사협정이 있다고 해도 신사협정 그 자체는 법적 구속력이 없음으로 인하여 국내법의 범주로 운영되는 인터폴 체제이다. 따라서 단기적으로 접근할 수 있는 방안은 한국과 개별 국가간의 측면 및 이들 4대 국가가 모두 포함되는 전체적 측면이다. 개별적인 측면에서 프랑스와 남아프리카공화국 및 벨기에와 루마니아, 오스트리아와 불가리아가 국제경찰협력에 관한 조약을 체결한 것과 같이 우리도 중·일·러와 체결하는 것이 바람직하다. 물론 그 내용은 선진화된 경찰협력이 이행될 수 있는 사항(중앙당국이 지방관할당국 또는 실무당국에게 직접 접촉할 수 있어야 하고 그 역순도 가능하며 실무당국 간에도 접촉이 가능하여야 함)이 포함되어야 한다. 전체적 측면은 한·중·일·러간에 아무런 조직체가 없는 것 보다는 일단 느슨한 형태로 조직된 남아프리카의 SARPCCO와 같은 모델로 국제경찰협력기구를 조직하는 방안이다. 그 이후에 수요적 측면 및 4대 국가에 지역경제공동체의 형성과 인적·물적 자유이동이 가능한 상태(외부적 환경 요소)를 고려하여 EUROPOL과 같은 모델로 발전시키자는 것이다. 단기적 접근 방안에서 개별적 접근방안의 주된 문제점은 신사협정의 체결 그 자체는 경찰당국이 주체가 되어서 체결하였지만 조약은 국가와 국가간에 체결하는 것이므로 조약체결권이 있는 외부당국이 주된 역할을 할 수 있다는 점이다. 전체적 측면은 느슨한 형태로 조직된 SARPCCO 모델은 그 법적 기초가 여전히 국내법의 범주로 이행되고 있다는 점이다. 10년 또는 15년 이후를 내다본 중·장기적 접근 방안은 현재는 4국간에 동북아 국제경찰장회의 또는 지역 국가간 연례회의를 제도화하는 것이다. 그러한 연후에 국제경찰협력의 강화를 위한 수요적 측면 및 국제경찰기구의 창설을 위한 필요성이 충분히 충족된 경우에 대협력의 국제경찰협력이 이행될 수 있는 EUROPOL 수준의 조직체를 창설하는 것이다.

그러므로 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 3단계 발전방향을 제시하면 다음과 같다. 제1단계는 개별 국가간에 신사협정을 대체하는 국제경찰협력을 위한 조약을 이들 국가와 체결하는 것이다. 이와 동시에 4국간(또는 몽골을 포함하여)에 동북아 국제경찰장회의를 제도화할 수 있도록 시도하는 것이다. 경찰청장간의 회의가 필

요한 주된 이유는 장기적인 안목으로 볼 때 국제경찰협력의 강화를 위한 법적 기반을 조성하는데 바람직하기 때문이다. 따라서 초기단계에서 가장 중요한 사항은 공동의 목적을 위하여 특별히 협의할 사항이 없어서 친목도모를 목적으로 경찰청장들 간에 골프 게임을 즐긴다고 하더라도 일단 ASEANAPOL과 같은 제도적인 협력체제를 구축하여야 한다. 즉 처음부터 국제경찰협력의 활동이 대협력의 단계에 진입할 수 없고 또 진입하지 아니한다고 할지라도 일단 경찰청장들이 정기적으로 활발한 인적 교류협력이 진행될 수 있는 협력체제를 구축하는 것이 바람직하다고 생각한다. 또한 회의를 주체하는 국가는 ASEANAPOL과 같이 돌아가면서 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

2단계는 지역 국가간에 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 첫 번째와 두 번째 조건이 성취되지 아니한 상태에서 차선책으로 국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면이 어느 정도 충족되었다고 한 경우에 동북아 국제경찰장회의에서 특정한 모델(SARPCCO 또는 EUROPOL 모델)로 국제기구를 설립하는 방안에 대하여 논의 및 검토하도록 유도하는 것이다. SARPCCO 모델로 창설되는 경우에 반드시 매 5년 또는 다른 특정한 기간마다 동 모델의 업그레이드를 위하여 검토회의 또는 대협력 단계로 국제경찰협력이 이행되기 위한 재검토가 어느 특정 국가가 제안하면 개시될 수 있도록 규정하는 것이다.

제3단계는 지역 국가간에 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 조건이 충족된 경우는 당연히 EUROPOL 모델 또는 EUROPOL 모델과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델을 제도화할 수 있는지 논의 및 검토하거나 또는 2단계에서 설치된 모델의 업그레이드에 대하여 논의 및 검토할 수 있도록 하는 것이다.

그러므로 한·중·일·러간의 국제경찰협력의 강화를 위하여 다음과 같은 사항을 강조하고자 한다. 첫째, 외교채널로 운영되고 있는 협의의 형사사법공조와 범죄인인도제도는 국제조약으로 체결되어 있다는 점에서 법적 구속력이 있다. 보완해야 할 점은 경유해야 할 기관이 많음으로 인하여 소요기간의 단축과 그 효율성의 업그레이드이다. 반면에 인터폴을 통한 국제경찰협력은 중간협력 단계로 운영되고 있다는 점에서 적극적인 협력체제가 되지 못한다는 한계가 있다. 따라서 양자는 상호 보완적 관계를 갖는 것이 바람직하다. 결과적으로 인터폴을 통한 국제경찰협력은 국제적으로 활용되고 있는

제도인 만큼 국내법상 제도적으로 보장되는 법제도적 기반조성이 필요하다.

둘째, 국제경찰협력의 효율성의 증대를 위한 노력의 일환으로 인접 국가와 신사협정을 체결하는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 문제는 법적으로 아무런 효력이 없는 문서라는 점이다. 따라서 프랑스와 남아프리카공화국, 벨기에와 루마니아, 오스트리아와 불가리아와 같이 신사협정이 아니라 국제경찰협력에 관한 조약을 체결하는 방향으로 정책의 변경이 있어야 한다.

셋째, 개별적인 측면에서 중국, 일본 및 러시아와 국제경찰협력에 관한 조약을 체결하고자 하는 경우에 선진 국제경찰협력의 내용으로서 좀더 신속한 실무적인 협력채널의 구축이 고려되어 한다. 즉 중앙당국이 지방관할당국 또는 실무당국, 지방관할당국 또는 실무당국이 중앙당국, 그리고 실무당국간에도 직접 접촉할 수 있고 또 긴급한 경우는 구두로 필요한 사항을 요청하고 요청받을 수 있는 방향으로 전개되는 것이 바람직하다.

넷째, 우리가 중·일·러와 국제경찰협력에 관한 조약의 체결은 경찰당국만이 주관할 수 있는 성격의 국제문서가 아니므로 경찰당국의 적극적인 노력이 요청된다. 즉 외무당국에게 국제경찰협력에 관한 조약체결의 필요성 강조, 외교채널로 운영되는 국제형사사법공조와의 차이점 설명, 인터폴 채널의 효용성과 신속성, 대협력 단계로 운영되는 국제경찰협력의 장점 및 이에 관한 자료의 전달 등이다. 아울러서 국제경찰협력에 관한 조약을 체결하는 경우에 직접 협상파트너의 일원으로 참가할 수 있도록 외무당국과의 사전 조율 및 이러한 업무를 담당할 수 있는 전문가의 양성이 필요하다.

다섯째, 한·중·일·러간에는 현재 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 다섯 가지 조건 중에서 가장 중요한 첫 번째(지역 국가간에 경제공동체의 형성)와 두 번째(국경에서 특별한 통제가 없이 인적·물적 자유왕래)의 조건이 성취되어 있지 못하다. 국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면에서도 한국과 중국간의 관계를 제외하면 그렇게 많지도 않는 것 같다. 따라서 현재는 동북아 국제경찰장회의를 조직화하여 동 조직의 업그레이드가 가능한 상황을 미리 대비하는 것이 바람직하다고 생각한다.

여섯째, 국제경찰협력에 관련된 업무는 실무적인 지식뿐만 아니라 언어, 국제법(국제

형사법), 협상능력, 기타 등을 갖춘 전문가를 필요로 한다. 특히 경찰대학에 국제법(국제형사법) 교수가 없고, 경찰청 내에도 국제법(국제형사법) 전문가(박사급)가 없다는 사실은 대한민국이 러시아, 일본, 중국과 체결한 약정서·협의문·합의서의 연성적 효력과 관련하여 입증된바 있다. 따라서 경찰대학뿐만 아니라 경찰청 내에서도 국제법(국제형사법) 교수와 전문가가 없다는 사실은 하루 빨리 개선되어야 할 문제이다.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

21세기 국제사회는 정보화시대, 지구촌 시대라고 흔히들 말한다. 이것은 교통 및 정보통신기술의 발달로 인하여 국가간의 영토적 경계를 나누는 국경은 사실상 지도상에 표시된 하나의 선에 불과한 반면에 국가간의 긴밀한 협력관계는 더욱더 밀접한 관계로 발전되었다는 의미로 이해할 수 있다. 이러한 국가간의 긴밀한 협력관계는 이념에 의한 정치협력을 강조한 냉전체제가 무너진 이후에 그 무게중심이 국제정치에서 국제경제로 이동되었다. 그 결과, 자유무역이 활성화되었고 사람은 자국에서 발행한 여권만 있으면 대부분의 국가를 자유로이 왕래할 수 있게 되었다. 현재의 국제사회는 상품, 자본, 기술 및 정보가 국경을 자유로이 넘나드는 것과 마찬가지로 사람도 이들과 동반하여 왕래하는 숫자가 엄청난 규모라는 것은 이미 잘 알고 있는 사실이다.

21세기 국제사회의 현실을 한·중·일·러를 중심으로 한 동북아지역에 비추어보면 동북아시아는 유럽과 비교해 볼 때 국제정치적으로 불안정한 상태에 있다. 그 근거는 ① 동북아 지역은 세계 어느 지역보다 군비증강의 속도가 가속화되어 가고 있다는 점, ② 한·일, 중·일 및 러·일간에 도서 영유권 분쟁이 있다는 점, ③ 지역질서는 전반적으로 불안정한 특징이 끊임없이 재생산되고 있다는 점, ④ 한국과 중국은 일본의 역사인식 문제와 관련하여 외교적 긴장감이 팽팽히 대립되고 있다는 점, ⑥ 따라서 이 지역에서 대립과 분열의 역사를 아직 청산하지 못했다는 점 등이다.¹⁾ 다시 말해서, 2차 세계대전이 종료된 후 60여년이 경과한 지금까지 인접국 모두에게 어느 정도 수용할 수 있는 국가책임(식민지 지배 및 전쟁책임)이 청산되지 아니하였다는 점은 동북아 평

1) 김기정, “동북아 평화에 대한 미국의 입장과 국가전략”, 아시아사회과학연구원, 제42회 ‘동북아 평화와 균형자론’ 학술시론포럼(2005. 4. 29) 발표 논문, p.2 참조.

화정착에 있어서 큰 걸림돌이 되고 있다. 따라서 각국 상호간에 불신과 대립이 여전히 존속되고 있고 이로 인하여 과거의 암울한 기억이 온전히 치유가 되지 아니한 상태에 있다. 게다가 국가간의 경제적 발전 수준의 정도에 차이가 있는 것도 또한 사실이다. 그러므로 대승적인 측면에서 유럽에서 유럽연합(European Union: EU)과 같이 국가간 자유이동, 초국가적 성격의 국가간 결합관계는 상상할 수 없고 이들 국가간에 정치적으로 접근하여 제기된 문제를 해결할 수 있는 상설적인 제도적 장치마저도 존재하지 아니한 상태에 있다.

국제정치적인 측면에서 제기된 국제문제를 해결할 수 있는 상설적인 제도적 장치가 존재하지 아니함에도 불구하고 경제적 협력관계는 점차적으로 증진되어 무역량이 급속도로 증가하고 있고 상호간에 경제적 발전이라는 순기능은 긍정적인 현상으로 나타나고 있다. 반면에 ① 국경을 넘나드는 범죄자의 이동 현상이 나타나고 있다는 점, ② 치고 도망가는 수범의 해외도피사범이 이미 등장하였다는 점, ③ 국제범죄조직이 국제적으로 활동하고 있고 또 그 조직이 국제적으로 확장하는데 용이하다는 점, ④ 야쿠자 및 러시아 마피아와 같은 국제범죄조직이 다른 국가에 위장된 회사까지 설립하여 동 조직원이 상주하면서 활동할 수도 있다는 점, ⑤ 국제범죄조직이 해외에서 생산된 마약을 용이하게 특정 국가로 반입할 수 있고 또 그 판매루트를 주도면밀하고 은밀하게 국제적으로 구축할 수 있다는 점, ⑥ 해외에서 특정 국가의 위조화폐를 만들 수 있고 그 위조화폐를 그 국가에서 사용할 수도 있다는 점 등 그 역기능도 만만치 않다.

국제범죄의 예방과 진압을 위하여 국가간에 행해지는 일체의 협력 형태인 국제형사사법공조는 ① 협의의 형사사법공조(형사사법공조라고도 함), ② 범죄인인도, ③ 외국형사소추의 이송, ④ 외국형사판결의 집행, ⑤ 국제경찰협력 등으로 구성되어 있다. 이 중에서 협의의 형사사법공조와 범죄인인도를 합하여 넓은 의미의 형사사법공조, 국제경찰협력을 제외한 4가지 유형을 가장 넓은 의미의 형사사법공조라고 한다. 필자는 가장 넓은 의미의 국제형사사법공조에 국제경찰협력을 포함시키고 있다. 그 이유는 ① 공식적인 외교채널을 통하지는 아니하였지만 국제경찰협력도 범죄의 예방과 진압을 위한 활동이라는 점, ② INTERPOL(International Criminal Police Organization: 이하 인터폴)의 관점에서만 볼 때 국제경찰협력은 협의의 형사사법공조와 사실상 동일한 의미라는

점, ③ 범죄인인도와는 그 의미, 내용 및 법적 근거 등에 차이가 있는 범죄인 강제송환(추방을 통한 송환제도)이 있다는 점, ④ Schengen acquis 등에서 경찰이 타국 영토의 일정 부분까지 추적할 수 있는 추적권과 타국의 일정한 영역에서 범죄자의 동태도 감시할 수 있는 감시권이 인정되어 국제보통범죄의 예방과 진압을 위한 경찰의 역할이 타국의 영토까지 외연적으로 확대되었다는 점 등이 있기 때문이다.

국제형사사법공조의 유형 중에서 ①에서 ④까지의 형사사법공조와 국제경찰협력의 가장 큰 차이점은 그 협력을 이행하는 절차이다. 즉 전자는 외교채널을 통하여 협력이 이행되고 있는 반면에 후자는 인터폴 채널에 의해서 운영되고 있다. 필자가 인터폴에 많은 관심을 가지고 있는 근본적인 이유는 인터폴 채널이 외교채널과 비교해 볼 때 절차적인 측면에서 비교조차 할 수 없는 신속성을 지니고 있기 때문이다. 문제는 인터폴 체제로 운영되고 있는 국제경찰협력은 절차적인 측면에서 신속성을 담보하고 있는 반면에 전 세계적으로 국제범죄의 예방과 진압을 위해서 부정적인 요소, 즉 보완해야 할 단점들이 내재되어 있다.²⁾

본 연구는 동북아시아에서 한·중·일·러를 중심으로 진행되고 있는 국제경찰협력을 강화하기 위하여 다음과 같은 연구의 목적이 있다. 첫째, 한·중·일·러간에 현재 진행되고 있는 국제경찰협력의 강화를 위한 법제도적 개선방안을 모색하기 위함이다. 둘째, 외교채널을 통한 형사사법공조를 보완하는 측면에서 경찰당국간에 좀더 효율적인 국제경찰협력이 이행될 수 있는 법제도적 기반을 조성하기 위한 방안을 마련해 보고자 함이다. 셋째, 기존의 인터폴 채널은 국내법의 한계라는 테두리에서 활동하고 있는 것이 현실이다.³⁾ 따라서 법적 구속력이 미약하여 상호주의적인 성격이 지배하고 있으므로 현재 한·중·일·러간에 실행되고 있는 국제경찰협력의 현 상태를 분석한 다음에 이를 제도적으로 한 단계 업그레이드하기 위한 방안을 수립하기 위함이다. 넷째, 제도적으로 업그레이드를 위한 방안으로서 한·중·일·러를 중심으로 국제경찰협력의 강화를 위한 국제기구의 창설에 대한 이론적 토대를 제공하기 위함이다.

본 연구의 필요성은 다음과 같은 사항으로 요약할 수 있다. 첫째, 인접 국가간에 경

2) 본 논문의 제1장 제2절의 '연구의 배경' 참조.

3) 인터폴 헌장 제2조 1항 참조.

제적 측면의 상호의존성의 심화, 여행객 증가, 중국 및 러시아 사람들이 한국에서 취업 활동 및 불법체류자가 증가하고 있는 것이 현실이므로 이에 대한 대책이 필요하다는 점이다. 둘째, 이들이 중국의 범죄조직인 흑사회, 흑방, 홍콩의 삼합회, 러시아 마피아(특히, 야쿠트파를 비롯한 극동마피아) 등과 쉽게 연계될 수 있고, 일본의 야쿠자 요원들이 국내의 조직범죄집단과 연계하여 활동하고 있다는 점이다. 셋째, 언제가 될지 모르겠지만 남북한간의 도로와 철도가 완전히 개통되어 남북한을 경유한 아시아고속도로망이⁴⁾ 개통되고 철의 실크로드 시대를 대비하기 위하여 경찰당국간의 긴밀한 협력체제의 구축이 요청된다는 점이다. 넷째, 느슨한 형태로 조직화된 아시아·태평양 경제협력체의 제도적 틀에서 아·태폴의 창설이 사실상 불가능하므로 차선책으로 우리의 인접국가간에 국제경찰협력의 강화방안이 요청된다는 점이다. 다섯째, 국제형사사법공조(협회의 형사사법공조와 범죄인인도)는 요청국의 국내적 절차, 요청국과 피요청국간의 국제적 절차 및 피요청국의 국내적 절차를 모두 경유해야 하므로 외교채널은 복잡한 절차로 인하여 그 효율성이 감소되고 있는 것이 현실이다. 따라서 이러한 절차상의 한계를 극복할 수 있는 대안은 인접 국가간에 국제경찰협력의 강화하는 것이 하나의 방안이라고 생각한다.

제2절 연구의 배경

인터폴은 1956년에 현재의 인터폴로 탄생된 이후에 국제범죄의 예방과 진압을 위한 명실상부한 국제조직으로 발전할 수 있었던 것은 네 가지의 이유가 있다. 첫째, 인터폴 본부와 각 회원국, 각 회원국간에 직접적으로 접촉하여 통신할 수 있는 중앙당국, 즉 국가중앙사무국(National Central Bureau: 이하 NCB)이 설치되어 있다는 점이다. NCB라는 이름으로 지정해진 중앙당국이 있음으로 인하여 중앙당국간의 연락은 역사적으로 우편, 모르스 통신, 텔렉스, 팩시밀리, 무선 ARQ(Automatic Request for Repetition),

4) 본 논문의 제4장 제2절 V 참조.

X-400, ASF(Automatic Search Facility) 등으로 발전하여 현재는 컴퓨터망(I-24/7)으로 운영되고 있다. 따라서 본부와 NCB, NCB와 NCB간의 직접적인 연락체제에서 그 신속성과 효율성은 외교채널로 운영되고 있는 협의의 형사사법공조와 범죄인인도의 청구 및 그 이행 절차와 비교해 볼 때 그 비교 자체가 사실상 바람직하지 아니할 정도이다. 둘째, 국제수배제도를 도입하였다는 점이다. 특히 긴급인도구속 요청서를 의미하는 적색수배서는 적색수배자가 자국에서 발견되는 즉시 체포하여 범죄인인도를 개시하거나 아니면 추방을 통하여 적색수배서의 발행을 요청한 국가로 송환할 수 있도록 하였다. 셋째, 인터폴 사무총국은 각국에서 제공한 범죄정보를 수집하여 범죄정보에 관한 데이터베이스를 보유하고 있고, 각국의 NCB가 범죄정보를 요청하면 그 데이터베이스에서 그 요청한 정보를 NCB에게 제공할 수 있다는 점이다. 넷째, 인터폴이 창설된 이후부터 현재까지의 법적 지위를 살펴볼 때 일반 국제법에서 인정하고 있는 정부간국제기구로 인정할 수 없음에도 불구하고 인터폴 채널이 국제적으로 인정받을 수 있도록 국제범죄의 예방과 진압을 위한 여러 국제조약에서 명문으로 규정해 놓고 있다는 점이다.⁵⁾

인터폴은 이와 같이 국제범죄의 예방과 진압을 위하여 국제경찰협력의 이행을 위한 긍정적인 측면이 있는 반면에 제도적으로 개선되거나 또는 개혁이 되어야 할 부분이 있다. 다시 말해서, 인터폴이 실효적인 국제경찰협력의 이행을 방해하는 장애요소가 있는데 그것은 총론적인 측면과 각론적인 측면에서 살펴볼 수 있다. 총론적인 측면에서 인터폴이 국내법과 국제법이 조화가 이루어진 대협력의 단계에서 국제경찰협력이 이행되는 것이 아니라 중간협력의 단계에서 이행되고 있다는 점이다.⁶⁾ 따라서 각론적인 측면에서 장애요소를 지적하면 ① 인터폴이 연성법적 체제에서 운영되고 있다는 점, ② 적색수배서의 효력이 3가지 유형(㉠ 긴급인도구속 요청서로 간주하는 국가, ㉡ 범죄인인도조약의 당사국이 요청한 적색수배서만이 긴급인도구속 요청서로 인정하는 국가, ㉢ 긴급인도구속 요청서로 인정하지 아니한 국가)으로 나뉘어 진다는 점, ③ 범죄정보의

5) 범죄인인도에 관한 유럽협약 제16조 3항; 서부아프리카 경제공동체 회원국간에 체결한 범죄인인도협약 제22조 3항; 캐나다와 프랑스간에 체결한 범죄인인도조약 제13조 1항; 미국과 이탈리아간의 범죄인인도조약 제12조 1항 참조.

6) 문규석, 『경찰의 지역간 협력 및 아·태폴 창설을 위한 기반 조성 방안』, 치안연구소(연구보고서 2001-10), 2001, pp.19-24 참조.

유출과 관련하여 데이터 보호제도가 느슨한 형태로 운영되고 있다는 점 등이다.⁷⁾ 따라서 인터폴에 의한 국제경찰협력을 좀더 실효적으로 강화하기 위해서는 현행 체제의 개선이라는 측면과 인터폴의 개혁이라는 측면이 있을 수 있다. 현행 체제의 개선이라는 측면은 국내적으로 적색수배서의 효력을 위한 관련법 개정 및 제정, 국제경찰협력의 강화를 위한 관련법 개정 및 기타 등이 있고, 국제적으로 범죄인인도조약에서 인터폴 활용 규정 삽입, 인접 국가와 국제경찰협력에 관한 조약의 체결 및 기타 등이 있을 수 있다. 인터폴의 개혁을 통한 국제경찰협력의 강화방안은 비록 현행 인터폴 헌장이 국제조약과 같은 성질은 지니고 있지만 국제조약으로 인정할 수 없으므로 국제조약으로 탈바꿈을 하여야 한다는 점, 각국에서 적색수배서의 효력이 하나로 통일되어야 한다는 점, 데이터보호제도가 EUROPOL(European Police Office) 또는 SIS(Schengen Information System: SIS)와 같은 정도로 강화되어야 한다는 점 등이다.

문제는 인터폴이 개혁한다는 것 자체가 지극히 어렵다는 점이다. 그 이유는 개혁보다는 현상유지를 선호하는 국제기구의 관성적 성격, 형사관할권에 대한 각국의 민감한 반응, 각 회원국간의 법률문화, 법제도, 경찰제도의 차이로 인하여 국제법과 국내법의 조화를 일률적으로 이루기가 어렵다는 점 등이 있다. 또한 데이터보호에 대하여 국가간의 시각 차이가 있고 EU는 데이터보호제도가 EUROPOL과 같은 수준으로 개선되지 아니하면 인터폴의 개혁에 대하여 적극적인 자세를 보일만한 이유가 없다는 점이다. 현행 체제에서 국제경찰협력을 강화하는 방안도 여전히 한계가 있다. 그 이유는 중간협력의 단계에서 국제경찰협력의 이행은 각 회원국의 국내법과 국제법이 조화를 이루지 못한 단계이므로 각 회원국이 정한 국내법의 범주에서 행해지고 있고, 따라서 그 협력의 범주가 국가마다 차이가 있을 수밖에 없기 때문이다. 그러므로 이론적인 측면에서 인터폴을 통한 국제경찰협력의 강화를 위하여 인터폴의 개혁에 대한 대안을 제시한다고 하더라도 개혁이 된다는 것은 지극히 어렵다. 현행 체제는 본질적으로 중간협력의 단계로 국제경찰협력이 이행되고 있으므로 그 이행 자체가 각 회원국의 국내법의 범주로 이행된다는 점에서 각 회원국이 모두 비슷한 수준으로 국제경찰협력에 관한 국내법을 개정

7) 문규석, “인터폴을 통한 국제경찰협력의 실효적 이행방안에 관한 연구”, 『치안논총』, 치안연구소, 제19집, 2003, pp.435-551.

하여야 한다는 어려움이 있다.

따라서 전 세계적인 측면에서 인터폴 체제에 의한 국제경찰협력의 강화에 한계가 있다면 차선책으로 생각해 볼 수 있는 것은 아시아와 태평양지역에 아·태폴이라는 지역적 성격을 지닌 국제경찰협력에 관한 기구의 설치 가능성이다. 아시아·태평양지역에 아·태폴이라는 지역적 성격을 지닌 국제경찰기구가 설립하기 위해서는 EU와 같이 단일경제공동체의 설립과 같은 경제통합이 이루어지거나 또는 국가간에 국경의 통제가 사실상 폐지되어 자유이동이 가능하여야 한다는 것이 기본적인 전제조건이라고 생각한다.⁸⁾ 그런데 아시아·태평양지역에 아시아·태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)가 있지만 그 협력체는 사실상 정부간국제기구라고 보기 보다는 단지 협의체적인 성격을 지닌 조직체로 보는 것이 타당하다. 더군다나 아·태경제협력체 회원국간에는 국경에서 특별한 통제가 없이 인적·물적 자유왕래가 가능하지도 아니하며 EU와 같은 지역경제블럭도 아니다. 따라서 아·태폴의 설치도 사실상 불가능하다고 생각한다.

그렇다면 한국의 입장에서 국제범죄의 예방과 진압을 위한 국제경찰협력을 강화하기 위한 방안은 현실적인 측면에서 찾아볼 수밖에 없었고 그 방안이 한국과 밀접한 관계를 갖고 있는 한·중·일·러간에 국제경찰협력을 강화하는 방안에 대한 연구라고 생각한다. 그러므로 본 연구의 배경은 인터폴 개혁의 한계, 인터폴의 현행 체제상 개선의 한계, 아·태폴 설치에 대한 현실적 어려움이 있으므로 이에 대한 새로운 대안을 찾고자 하여 한국을 중심으로 하는 한·중·일·러간의 국제경찰협력의 강화를 위하여 본 연구가 개시하게 된 것이다.

제3절 연구의 범위 및 방법

본 연구에서 현재 한·중·일·러간에 이행되고 있는 국제경찰협력에 대한 분석은

8) 문규석, supra note 6, pp.104-105 참조.

남북한의 분단이라는 현실을 수용한 상태에서 접근한 것이다. 아울러 본 연구는 한국을 중심으로 전개되고 있는 국제경찰협력을 의미한다. 사실상 본 연구가 좀더 적극적이고 포괄적으로 진행되기 위해서는 일본과 중국, 일본과 러시아, 중국과 러시아간에 국제경찰협력이 어떻게 이행되고 있는지? 이들 국가간에 실무적으로 진행되고 있는 국제경찰협력의 내용은 어떠한지? 어떠한 법적 체제하에서 실무적으로 운영되고 있는지 등에 관한 자료 조사가 철저히 이루어져야 한다. 불행하게도 본 연구가 그 정도의 범위로 연구되기 위해서는 한 사람만의 연구와 조사로 짧은 특정 기간 이내에 이행한다는 것은 사실상 불가능하다고 판단된다는 점을 지적하고자 한다.

본 연구에서 범죄행위자는 국제적 관련성이 있는 국제보통범죄자에 한정되므로 국제형사재판소의 관할에 해당하는 범죄(집단살해죄, 인도에 반한 범죄, 전쟁범죄 및 침략죄)는 제외된다.⁹⁾ 인터폴에서도 국제형사재판소의 관할에 해당하는 범죄자에 대하여 국제수배서를 발행하고 있으나 이들 범죄자는 사실상 자국에서 대통령 또는 그와 비슷한 권력과 지위를 누리고 있으므로 국제경찰협력으로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 따라서 본 연구는 국제경찰협력에 관한 연구이므로 외교채널로 운영되고 있는 형사사법공조는 본 연구에 필요한 범위의 한도에서만 언급될 것이다.

따라서 제2장에 한·중·일·러간의 국제경찰협력에 관한 일반적 사항을 개관하고, 제3장에서 한·중·일·러간에 운영되는 현행 국제경찰협력 체제에 대하여 살펴보고 현행 체제의 문제점을 지적함과 동시에 그 대안을 모색해 보고자 한다. 제4장에서 한·중·일·러간에 국제경찰협력 강화의 필요성 및 창설 가능한 모델을 연구함과 동시에

9) 모든 국제범죄자는 일정한 법적 절차를 통하여 형벌이 집행되어야 한다는 점에서 국제범죄의 개념도 이원화가 가능하다. 즉 형벌의 집행력이 행사되는 재판소를 근거로 국내재판소의 재판을 통해서 형벌을 집행할 수 있는 범죄(國際普通犯罪(사인에 의한 범죄): international ordinary crime) 및 자국의 국내법에 의해서 사실상 형벌을 집행할 수 없는 경우에 국제재판소인 ICC에서 보충적으로 관할권을 행사하여 형벌을 집행할 수 범죄(國際刑事犯罪(국가의 범죄): international criminal crime)를 의미한다. 따라서 ICC의 물적 관할에 속하는 범죄 및 ICC의 물적 관할권의 확대를 통하여 ICC의 관할권에 포함될 수 있는 기타 범죄를 國際刑事犯罪라고 하였다. 그러므로 국제범죄는 국제보통범죄와 국제형사범죄로 이원화가 가능하고, 그의 기준은 범죄행위의 특성, 인적·물적 관할권, 수사와 소송의 주체와 객체, 집행력행사의 용이성 및 재판소와 재판관의 지위 등으로 그 구별이 가능하다. 본 논문에서 국제범죄라는 용어는 국제보통범죄와 사실상 동일한 의미로서 국제형사범죄가 제외된 범죄를 의미한다. 문규석, “국제범죄 개념의 이원론적 분류에 관한 연구”, 『외법논집』, 제7집(1999), pp.537-586 참조

현실적 상황을 평가하고자 한다. 제5장에서 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 단기적 및 중·장기적 접근 방안을 찾아보고 단기 및 중·장기적인 측면에서 접근 방안을 3단계로 나누어서 제시하고자 한다. 마지막으로 제6장에서 본 연구의 결론을 기술하고자 한다.

원칙적인 측면에서 본 연구의 연구방법은 문헌적인 방법(자료조사 및 분석)으로 수행하고자 한다. 이와 병행하여 경찰청 외사실무담당자들과의 면담 및 인터폴, EUROPOL에서 발간한 자료조사, SARPCCO의 행정담당자와 E-mail을 통한 자료수집 등을 통하여 실증적인 연구가 되도록 시도하였다.

제2장 한·중·일·러간의 국제경찰협력에 관한 일반적 개관

제1절 서 언

한국과 일본 사이에 바다가 있어서 양국간의 인적·물적 왕래는 비행기와 선박과 같은 특정한 교통수단을 필요로 한다. 한국과 중국, 한국과 러시아와의 관계도 북한이라는 인위적 장애요소가 하나의 거대한 바다와 같은 역할을 수행하므로 자동차나 기차와 같은 교통수단을 통하여 직접적인 인적·물적 왕래는 현재 상태에서 불가능하다. 단지, 중국과 러시아는 언제든지 국경이 상호간에 개방이 되면 육로로 자유왕래가 가능하다.

한국을 중심으로 살펴보면 중국, 일본 및 러시아가 비록 비행기 및 선박을 통하여 인적·물적 왕래가 이루어진다고 해도 국제경제적인 측면에서 무역거래량 및 국제정치적인 측면의 협력관계는 사실상 국경이 맞닿아 있는 이웃 국가나 다름이 없다. 특히 북한이 차후에 개방되고 영국과 프랑스와 같이 한·일간에 해저터널이 개통이 된다면 사실상 맞닿아 있다는 가정은 실제로 맞닿아 있는 상태로 변화될 수 있다. 실제로 현재 상태에서만 보더라도 인적 왕래의 숫자적 측면 및 외국인 체류자의 현황은 엄청난 규모라고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 이와 더불어서 중국, 일본 및 러시아에서 포진하고 있는 거대한 국제조직범죄단체들은 우리의 사회 안전을 잠재적으로 위협하고 있는 상태라고 감히 진단할 수 있다. 따라서 국제범죄의 예방과 진압을 위하여 한·중·일·러간에 경찰당국이 중심이 되는 국제경찰협력이 어떠한 의미인지? 그 성격 및 법적 근거가 무엇인지에 대하여 살펴보고자 한다.

10) 내·외국인의 출입 현황에 따르면 2004년도에 총 3634만7천여 명이고 이중에서 내국인은 1817만1천여 명이고 일본인은 485만여 명, 기타 외국인인 1332만6천여 명에 이른다. 현재(2005. 8. 31) 외국인 체류자는 전체 669,166명이고 이중에서 중국인(조선족 포함)이 247,975명으로 가장 많고, 일본인은 26,095, 러시아인 11,453명에 이른다. 경찰청, 『2005 경찰백서』, p.323; 경찰청, 『국제범죄 -동향과 대응-』, 2005. 9월호(제 60호), p.26,

제2절 의의

국제경찰협력이란 국제범죄의 예방과 진압을 위해서 국가간의 국제형사사법공조의 일환으로 행해지는 일체의 협력으로서 경찰당국이 주체가 되는 협력을 의미한다고 정의할 수 있다.¹¹⁾ 이러한 국제경찰협력은 국가 대 국가의 一對一의 관계가 아니라 국제형사경찰기구, 즉 인터폴의 사무총국과 각국의 국내법에 의해서 구성된 NCB란 기구를 통해서 협력을 행하고 있다. 다시 말해서, 경찰 대 경찰이라는 협력 역시 근본적으로 국가의 형사관할권에 해당하는 사항이기 때문에 국가간의 외교 절차에 따라서 행해져야 한다. 문제점은 외교절차를 통한 협력 그 자체가 절차적인 측면에서 경유해야 할 기관이 많아서 번거롭고, 시간적인 측면에서 신속성이 저해되고 있다. 따라서 자국의 국내법에서 허용하는 한 최대한의 협력을 신속히 이행하기 위한 방법으로 경찰당국간의 협력을 인터폴 사무총국과 각국의 국내법에 의해서 구성된 NCBs를 통해서 이행하도록 하는 것이다. 그러한 협력의 내용은 국제범죄자의 예방과 진압을 위한 경찰정보와 범죄정보의 교환, 적색수배서를 비롯한 국제수배서의 발행, 추방을 통한 강제송환 및 기타 협력 등이다. 국제경찰협력은 외교채널로 운영되고 있는 국제형사사법공조와 비교해 볼 때 다음의 <표 1>과 같이 여섯 가지 다른 점이 있다.

현재 국제적으로 실행되고 있는 국제경찰협력은 세 가지 메카니즘이 있다. ① 전세계적 측면에서 인터폴, ② 지역적 측면에서 유럽의 EUROPOL(European Police Office)과 SCHENGEN 경찰협력, 동남아시아의 ASEANAPOL(Asean Chiefs of National Police), 남아프리카의 SARPCCO(Southern African Regional Police Chiefs Cooperation Organization), 그리고 ③ 국가간의 측면에서 범죄인도조약에 인터폴에 관한 규정을 두어 국제경찰협력을 행하는 경우, 국제경찰협력에 관한 조약을 체결하여 행하는 경우 및 신사협정을 체결하여 협력하는 경우로 나뉘어 진다.¹²⁾

11) 문규석, “인터폴의 국제법상 지위에 관한 연구”, 『국제법평론』, 1999-II(통권 제12호), 삼우사, 2000. 2. p.46.

12) 인터폴, EUROPOL, SCHENGEN 경찰협력, ASEANAPOL 및 국가간 협력 메카니즘에 대해서, 문규석, supra note 6, pp.7-104 참조; 이외에 국제범죄의 예방과 진압을 위한 다자조약에 인터폴 채널에 관한 규정을 두어(예를 들면, 국제조직범죄에 대한 UN협약 제18조 13항) 협력하고 있다. 이러한 규정은 긴급한 경우에 외교채널 이외에 인터폴 채널을 통해서 필요한 메시지를 전달하고 전달받을 수 있는 채널로서 법적으로

<표 1> 형사사법공조와 국제경찰협력의 비교

구 분	국 제 형 사 사 법 공 조	국 제 경 찰 협 력
의 미	최광의의 의미	최광의의 형사사법공조의 범주에 포함될 수 있음(정보교환, 협의의 형사사법공조 및 범죄인 강제송환)
주 체	국가(법무부 및 외무부)	국가(경찰당국), 인터폴
객 체	국제보통범죄	국제보통범죄(정치적·군사적·종교적·인종적 성격의 범죄 제외) 또는 국제재판소의 관할권에 해당하는 국제형사범죄
절 차	외교적인 경로(법무부·외무부)	인터폴 사무총국과 각국의 NCB
소요 기간	장기간	컴퓨터 등을 통한 신속성
법적 근거	양자조약 또는 다자조약 및 국내법	인터폴 헌장, 국제재판소규정, 다자 또는 양자조약 및 국내법

* 자료: 문규석, 『경찰의 지역간 협력 및 아·태폴 창설을 위한 기반 조성 방안』, 치안연구소, 2001, p.24-29 참조.

제3절 성 격

1. 중앙당국간의 직접적인 협력 채널

국제경찰협력의 가장 큰 장점은 각국의 경찰당국이 인터폴과 원활한 협력체제를 위하여 각국의 국내법에 따라서 설치한 NCB가 있다는 점이다. 이 NCB가 주체가 되어서

인정하고 있고 또 외교채널과 비교해 볼 때 인터폴 채널의 효용성을 명시적으로 인정하고 있다는 의미로 해석된다. 따라서 독자적인 국제경찰협력을 이행하는 하나의 메카니즘이라고 여기는 것 보다는 외교채널로 운영되는 협력체제에서 인터폴 채널은 단지 긴급한 경우에 필요한 메시지를 전달하는 창구로서의 역할을 수행한다고 생각한다. 본 논문의 제3장 제2절 IV 참조.

인터폴 본부 및 다른 회원국과 직접적으로 특정한 협력을 본부 및 다른 회원국에게 요청하고 본부 및 다른 회원국이 요청한 사항을 이행해 준다. 외교채널로 운영되고 있는 범죄인인도제도의 경우에 긴급한 경우에 인도청구에 관한 약식형태의 서류를 각국의 법무당국에 지정된 주무기관이 다른 조약당사국의 주무기관에게 fax와 같이 서면상태로 남길 수 있는 수단에 의하여 전달하는 것과 동일하다. 다만, 차이점은 외교채널은 주무기관간에 약식의 형태로 보낸 서류를 보완하기 위하여 정식의 서류를 정형적인 외교경로를 통하여 다시 전달하여야 하지만 인터폴 채널은 그러할 필요가 없다.¹³⁾

II. 외교채널과 별개인 독자적인 채널

외교채널에 의해서 운영되고 있는 협의의 형사사법공조, 범죄인인도, 외국형사소추의 이송 및 외국형사판결의 집행과는 달리 국제경찰협력은 외교채널을 경유하지 아니한다. 즉 인터폴 헌장 제31조, 제32조 및 제33조를 근거로 각국의 경찰당국에 설치된 NCB가 각국의 접촉 포인트로서 외교채널과는 전혀 다른 독자성 지닌 채널이라는 점이다.¹⁴⁾

III. 상호주의를 기초로 각국의 국내법 범주의 활동

인터폴 헌장 제2조 1항은 인터폴에 의해서 이행될 수 있는 국제경찰협력의 범주는 각국의 국내법으로 한정되어 있다. 이것은 인터폴이 국제법과 국내법간에 조화가 이루어진 대협력의 단계에서 국제경찰협력이 이행되지 아니하고 중간협력 단계로서 각국의 국내법이라는 테두리에서 수행되고 있다. 이것은 달리 표현하면, 국내법의 범위로 운영되는 상호주의라고 볼 수 있다.

13) 한국과 중국간의 범죄인인도조약 제9조 1항, 2항 참조.

14) 인터폴 헌장 제31조, 제32조 및 제33조의 내용은 다음과 같다. 인터폴 회원국은 지속적이고 적극적인 협력을 행하며 인터폴의 활동에 충실히 참여하기 위하여 자국의 법률이 허용하는 범위 내에서 최선을 다해야 한다. 이러한 협력을 보장하기 위하여 각국은 NCB의 역할을 수행하는 기관을 지정하고 국내의 각 부서, 다른 국가의 NCB 및 인터폴 사무총국과 연락에 필요한 임무를 수행한다. NCB를 설치할 수 없거나 효과적이고 집중적인 협력이 허용되지 않는 국가에 대하여 인터폴 사무총국은 해당 국가와 협의하여 가장 적합한 다른 협력 방안을 결정한다.

주지하는 바와 같이 상호주의는 주권국가간의 국제관계에서 일반적으로 통용되는 원칙이 국제형사법 분야에서도 적용되는 원칙이다. 그 의미는 국가의 평등성을 강조하는 측면에서 쌍방의 나라가 이행하는 협력의 내용이 완전히 일치해야만 하는 엄격한 상호주의와 국제범죄의 예방과 진압을 위하여 국가간의 연대성의 강화라는 측면에서 그 협력의 내용이 어느 정도 느슨한 정도에서 일치되는 느슨한 상호주의로 나뉘어 진다.¹⁵⁾ 일반적으로 국제형사법 분야에서 적용되는 상호주의는 느슨한 상호주의로 볼 수 있다. 인터폴을 통한 국제경찰협력에서 상호주의도 느슨한 상호주의가 적용되고 있고 그 느슨한 정도의 범위는 각 회원국의 국내법이다.

IV. 현대적인 정보통신기술이 접목된 협력채널

인터폴 사무총국은 각 회원국, 각 회원국은 인터폴 사무총국과 다른 회원국에게 연락할 수 있는 통신체제는 정보통신기술이 발전함에 따라서 업그레이드가 되어 왔다. 즉 초창기에는 우편이라는 전통적인 방법을 통하여 국제경찰협력이 이행되었고, 차후에 우편과 함께 모르스 통신, 텔렉스, 팩시밀리, 무선 ARQ, X-400, ASF 등의 순서로 발전하여 왔다. 현재는 현대적인 인터넷 기술과 접목되어 컴퓨터망(I-24/7)으로 연결되어 있다.¹⁶⁾

제4절 법적 근거

한·중·일·러간에 이행되고 있는 국제경찰협력의 법적 근거는 세 가지로 찾아볼 수 있다. ① 각국의 국내법(국제형사사법공조법), ② 인터폴 헌장, ③ 이들 국가와 체결한 형사사법공조약과 범죄인인도조약 및 기타 국제범죄의 예방과 진압을 위한 조약 및

15) 백진현·조근석, 『국제형사사법공조에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1993, pp.17-18 참조; 이만희, 『범죄인인도와 국제법』, 고려대학교 아세아문제연구소, 1995, pp.120-124 참조.

16) 경찰청, 『2005 경찰백서』, p.344 참조.

④ 이들 국가와 체결한 신사협정 등이다.

I. 각국의 국내법

대한민국의 국제형사사법공조법 제38조, 일본의 국제수사 공조법 제17조, 중국 및 러시아의 형사사법공조법 등을 근거로 하고 있다.

II. 인터폴 현장

인터폴 회원국이 되기 위한 가입절차는 먼저 관계 정부당국이 가입신청서를 인터폴 사무총장에게 제출하고 총회에서 2/3 이상의 찬성을 얻어야 한다.¹⁷⁾ 총회의 결의를 통하여 인터폴의 회원국이 되면 각 국가는 인터폴의 활동범위에 합치되는 공식 경찰기관에 국가중앙사무국을 설치하여야 한다.¹⁸⁾ 이 국가중앙사무국은 각 회원국의 국내법에 따라서 설치하여 인터폴 사무총국과 다른 회원국, 그 국가의 다른 법집행기관과의 연락 및 기타 필요한 업무를 수행한다.¹⁹⁾ 따라서 인터폴의 회원국이 되면 각 회원국은 자국의 국내법이 허용하는 범위 내에서 최대한으로 인터폴 사무총국 및 다른 회원국이 요청한 형사사법공조를 이행하여야 할 의무를 부담하고 있다.

현재(2005. 10) 한국을 비롯한 중국, 일본 및 러시아는 이미 모두 인터폴 회원국이다. 따라서 이들 국가는 인터폴 현장 제2조 1항을 근거로 자국의 국내법에서 허용하는 범위 내에서 최대한으로 국제범죄의 예방과 진압을 위하여 협력해야 할 의무가 있다.

III. 국제범죄의 예방과 진압을 위한 국제조약

두 가지 유형의 조약으로 나누어서 살펴보면, 하나는 양자조약으로서 형사사법공조를

17) 인터폴 현장 제4조.

18) 인터폴 현장 제4조, 제31조-제33조.

19) 인터폴 현장 제33조.

위한 형사사범공조조약(협회의 형사사범공조)과 범죄인인도조약이다. 다른 하나는 다자조약으로서 국제테러, 마약 및 국제조직범죄의 예방과 진압에 관련된 조약이다.

우리나라는 현재(2005. 10) 중국과 일본간에 범죄인인도조약 및 형사사범공조조약을 체결하였다. 다만, 러시아와는 형사사범공조조약은 체결하였으나 범죄인인도조약은 체결되지 아니한 상태이다. 중국도 일본과는 범죄인인도조약을 체결하지 아니하였으나 러시아와는 체결하고 있다.

다자조약에서 국제경찰협력에 관한 법적 근거로 원용할 수 있는 것은 한·중·일·러가 모두 국제조직범죄에 대한 UN협약에 가입하였다는 전제하에 동 협약 제18조 13항에 따라서 긴급한 경우에 인터폴 채널을 통하여 형사사범공조가 가능하다는 규정을 근거로 하고 있다.

IV. 신사협정

국제보통범죄의 예방과 진압에 있어서 국제경찰협력의 중요성을 인식하고 경찰당국의 총수간에 신사협정을 체결하여 국제경찰협력의 강화를 시도한 경우를 국제경찰협력의 근거로 본다면 다음의 예가 있다. 즉 ① 1996년 11월 5일, 2000년 9월 19일 및 2001년 3월 29일에 각각 서명된 대한민국 경찰청과 중화인민공화국公安부간의 교류협력에 관한 합의서(이하 한·중 합의서), ② 대한민국 경찰청과 일본국 경찰청간의 경찰업무 협력에 관한 협의회문(이하 한·일 협의회문) 및 ③ 대한민국 경찰청과 러시아연방 내무부간의 협력에 관한 약정서(이하 한·러 약정서) 등이다.

제5절 평 가

국제경찰협력은 각국의 경찰당국에 설치된 NCB를 통하여 인터폴 사무총국 및 다른 회원국과 직접적인 협력을 컴퓨터망(I-24/7)으로 운영되고 있다는 점에서 외교채널과

비교해 볼 때 신속성과 절차적 간편성은 비교할 수가 없을 정도로 우위성을 지니고 있다. 다만, 국제경찰협력의 이행의 측면에서 볼 때 그 이행에 대한 구속력은 각국의 국내법의 범주로 운영되고 있다는 점에서 모든 회원국에게 적용되는 일률적인 정형성은 각국의 국내법의 범위로 한정된다. 그러나 일반적으로 국제범죄의 예방과 진압을 위한 협력 그 자체는 범죄의 예방과 진압이라는 공동의 목적이 있다는 점에서 국제경찰협력의 내용은 상호간에 적극성을 지니고 있다. 따라서 각국은 국제범죄의 예방과 진압에 관련된 경찰협력을 요청하고 그 요청된 협력은 대부분 이행되고 있다.

한·중·일·러간의 국제경찰협력도 여타 다른 국가보다는 지리적으로 인접하고 있음으로 인하여 그 협력의 빈도 및 내용적인 측면에서 나름대로 활발하게 운영되고 있는 것으로 평가한다.²⁰⁾ 문제는 이들 국가간에 국제경찰협력의 주된 법적 근거가 인터폴 회원국이기 때문에 회원국간에 이행되는 국제경찰협력의 강화라는 측면이다. 그 외에 법적 근거로 원용할 수 있는 것은 사실상 우리나라가 주도하여 체결한 신사협정이다. 따라서 제3장에서 한·중·일·러간에 운영되는 현행 국제경찰협력 체제가 어떻게 운영되고 있는 구체적으로 살펴보고자 한다.

20) 일본, 중국 및 러시아에 해외 경찰 주재관을 각각 2명, 6명 및 2명을 파견하고 있다는 점, 한·일, 한·중 인터폴 회의를 매년 개최하고 있다는 점(러시아와는 2003년과 달리 2004년에는 회의가 없었음), 국제공조 사안은 일본과는 299건, 중국은 124건에 달한다는 점이라고 생각한다. 경찰청, *supra* note 16, pp.341-346 참조.

제3장 한·중·일·러간에 운영되는 현행 국제경찰협력 체제

제1절 서 언

발생된 범죄사건의 수사와 체포에 관련된 일체의 활동이 범죄의 진압이라고 한다.²¹⁾ 이러한 범죄의 진압의 개념을 기초로 한·중·일·러간에 운영되는 현행 국제경찰협력 체제는 다음과 같이 두 가지 사례를 근거로 세 가지 측면에서 접근하고자 한다. 첫 번째, 사례는 2003년 4월 17일 부산에서 소음기가 달린 권총으로 러시아 마피아 야쿠크파 조직의 두목인 ‘나우모프 바실리’가 다른 조직의 조직원에 의하여 살해되고 그 혐의자는 러시아로 도망가는 사건이다.²²⁾ 두 번째 사례는 대우증권 계좌 도용사건이다. 이 사건의 피의자는 범죄행위 후 2시간이 채 안되어서 부인과 함께 태국의 방콕으로 도피하였다. KNCB(Korea National Central Bureau)는 그가 방콕과 스위스 취리히를 경유하여 영국에서 잠적할 것이라는 점을 알아내고 즉시 영국의 NCB에게 그자의 입국금지 및 추방을 요청하였다. 영국의 경찰은 KNCB의 요청을 받아들여 간단한 조사를 수행한 후에 그를 스위스로, 스위스는 그를 다시 방콕으로 추방하였고, KNCB의 요원은 방콕에서 그를 체포하여 강제 송환하였다.²³⁾

상기 두 가지 사건이 범죄의 진압과 관련하여 제기되는 이슈는 세 가지가 있다. 첫째, 범죄의 실행행위가 개시되기 이전의 단계, 즉 예비·음모가 진행되는 단계에서 국제경찰협력을 통해서 관련 정보를 수집해서 수행하고자 하는 범죄행위 자체를 수행하지 못하도록 진압할 수 없는가? 따라서 이 단계에서 가장 중요한 사항은 어떠한 방법

21) 이기현·임영철·기광도, 『미국경찰의 범죄예방활동에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1995, p.19.

22) 국가정보원, 『해외 국제범죄 동향』, 2004년 5-6월호, p.5-11 참조; 동아일보, 2003. 4. 18(제50판), p.A31; 동아일보, 2003. 4. 19(제50판), p.A27; 동아일보, 2003. 4. 21(제50판), p.A31; 조선일보, 2003. 4. 19(제42판), p.A7; 조선일보, 2003. 4. 21(제42판), p.A10.

23) 경찰청, 『국제범죄-동향과 대응-』, 제25호, 2002. 9, pp.25-29; 중앙일보, 2002. 8. 26(제40판), p.2 및 31.

으로 국제범죄자들의 활동을 감시하면서 범죄수행과 관련된 첩·정보를 수집할 것인가? 수집된 그 첩·정보가 국제범죄자들에 대한 공동대처의 목적으로 한·중·일·러간에 운영되는 현행 국제경찰협력 체제를 통하여 신속하게 관련 국가에게 제공하고 제공받을 수 없는 것인지 여부이다.

둘째, 범죄의 실행행위가 수행되는(실행의 착수가 개시된) 단계이다. 즉 위의 사건에서 혐의자가 수행하고자 하는 범죄행위의 결과를 방지하기 위한 정보공유, 장물 압수, 관련자 체포를 위한 정보공유 및 그들을 체포하기 위한 구체적 진압활동이 요청된다. 이 단계에서도 첫 번째의 경우와 마찬가지로 범죄의 실행행위가 진행되고 있다는 첩·정보를 어떻게 수집할 것인가? 그 첩·정보를 현행 국제경찰협력 채널을 통하여 다른 국가에게 신속하게 제공하고 제공받을 수 있는 것인지에 대한 이슈가 있다.

셋째, 범죄행위를 자행한 이후에 러시아로 도피한 그 자를 체포하기 위한 진압활동 단계이다. 즉 체포한 이후에 어떠한 방법으로 형사관할권이 있는 국가에게 송환해 올 것인가에 대한 이슈가 제기된다. 좀더 자세히 살펴보면 어떠한 경로를 통하여 그 혐의자에 대한 소재지 파악, 인적 사항, 범죄경력 조회, 도피지 추적, 관련 조직에 대한 정보, 그 범죄행위의 결과로 창출된 수익의 압수, 돈세탁 방지 등을 효율적으로 수행할 것인지? 어떠한 경로를 통하여 송환해 올 것인지? 체포된 그 범죄자를 송환해 오는데 걸리는 소요기간은 몇 개월이 걸릴 것인지 등에 대한 이슈 등이다.

위에서 제기된 모든 이슈는 국제경찰협력의 측면에서 볼 때 세 가지로 요약할 수 있다. ① “예비·음모단계 또는 범죄의 실행행위가 수행되는 단계에서 수집된 첩·정보가 한·중·일·러간에 운영되는 국제경찰협력의 체제에서 다른 국가에게 신속하게 제공하고 제공받을 것인지? ② 진압활동과 관련하여, 그 혐의자가 해외에서 도피하고 있다면 어떠한 방법으로 소재지 파악, 인적사항, 범죄경력 조회, 도피지 추적 및 그 범죄행위의 결과로 창출된 수익의 압수 등에 대한 국제경찰협력을 수행할 것인지? ③ 그 모든 절차의 이행을 위해서 필요한 소요기간은 어느 정도 인지 등이다. 위에서 제기된 이슈가 한·중·일·러간에 국제경찰협력을 통하여 어떻게 이행되고 있는지 살펴보고자 한다.

제2절 현행 국제경찰협력 체제

1. 인터폴 체제

1. 의 미

국제경찰협력은 이미 언급한 바와 같이 대협력의 단계, 중간협력의 단계 및 소협력의 단계가 있다. 인터폴은 중간협력의 단계로서 사무총국과 각 회원국, 그리고 각 회원국간에 I-24/7이라는 통신망이 구축되어 있고, 사무총국에 경찰정보를 처리할 수 있는 데이터베이스를 설치·운영하고 있다. 문제는 중간협력의 단계는 국제법과 국내법이 조화가 이루어진 대협력의 단계가 아니라는 점이다. 다시 말해서, 인터폴 현장이 국제조약이라는 법적 문서에 의해서 설립된 것이 아니라 국제조약과 같은 성질은 지니고 있지만 명백하게 국제조약은 아니다. 따라서 현행 인터폴 체제는 다음과 같은 의미를 지니고 있다.

첫째, 인터폴을 통한 국제경찰협력은 인터폴 사무총국과 각 회원국 및 각 회원국간에 국제범죄의 예방과 진압을 위한 목적으로 형사사법공조의 일환으로 행해지는 일체의 협력을 경찰당국이 주체가 되어서 수행하는 것을 말한다. 둘째, 인터폴 사무총국 및 다른 회원국이 각국의 중앙당국인 NCB에게 요청한 협력의 이행에 대한 구속력은 각 회원국의 국내법의 범주로 제한된다.²⁴⁾ 셋째, 전 세계 184개 회원국은 인터폴 사무총국 및 다른 회원국이 요청한 협력의 이행이 자국의 국내법의 범주에서 이행되고 있으므로 인하여 인터폴 회원국 전체가 일률적으로 통일적인 협력체제가 구축되어 있지 못하다. 넷째, 다수의 범죄인인도조약 및 국제범죄의 예방과 진압에 관한 국제조약이 인터폴 채널을 공식적으로 인정하고 있음으로 인하여 동 채널은 국제적으로 용인된 국제형사사법공조의 한 유형으로 볼 수 있다.²⁵⁾ 다섯째, 인터폴이 국내법의 범주로 활동하고 있음

24) 인터폴 헌장 제2조 1항, 제31조, 제32조 참조.

25) 국제형사재판소 규정 제87조 1항, ICTY 및 ICTR의 소송절차 및 증거규칙 제39조; 국제조직범죄에 대한 UN협약 제18조 13항; 범죄인인도에 관한 유럽협약 제16조 3·4항; 범죄인인도에 관한 미주협약 제14조 1·3항; 대한민국이 스페인, 파라과이 및 아르헨티나와 체결한 각각의 범죄인인도조약 제9조 1항 등 참조.

으로 인하여 일종의 국제영장과 같은 의미를 지닌 적색수배서가 긴급인도구속의 요청서로 간주하는 국가, 그렇지 아니한 국가 및 범죄인인도조약의 당사국이 요청하여 발행한 적색수배서만이 긴급인도구속 요청서로 간주하는 국가로 나뉘어져 있다.²⁶⁾ 여섯째, 인터폴이 광범위하게 보유하고 있는 각종 범죄 및 경찰정보에 관한 데이터베이스는 각국의 경찰당국 및 EUROPOL이 유용하게 활용하고 있다. 일곱째, 전 세계적으로 인터넷 망으로 구축된 통신체제로 운영되고 있다는 점에서 신속성과 효율성의 측면은 소결음 시스템으로 명명될 수 있는 외교채널 보다 우위에 있다고 볼 수 있다.

따라서 국제법적인 측면에서 볼 때 인터폴의 법적 지위가 정부간기구와 비정부간기구의 성질을 모두 지니고 있으므로 연성법적 구조로 인터폴이 운영되고 있다는 점, 양자 또는 지역적 측면의 다자 조약인 형사사법공조 조약(협회의 형사사법공조 및 범죄인인도)을 근거로 운영되고 있는 국제형사사법공조의 결함을 보완 또는 보충하는 국제형사사법공조 체제의 한 유형으로 이해할 수 있다.

2. 내 용

인터폴에 의한 국제경찰협력의 주된 내용은 다음과 같다.²⁷⁾ ① 국외도주 범죄인인도를 위한 수사 및 긴급인도구속요청, ② 범죄예방을 위한 정보교환 및 협력요청, ③ 국외도주 범인 수배요청, ④ 증거송부 및 이를 위한 증인신문 요청, ⑤ 수사상 필요한 자료요청, ⑥ 범죄경력 및 사실조회, ⑦ 외국경찰 관계기관 방문에 따른 업무협조 요청, ⑧ 실종자 소재수사 요청, ⑨ 각종자료 요청, ⑩ 내국인의 국외범죄에 대한 수사시 관련 수사기록 요청, ⑪ 외국인 피의자 검거시 신원확인 및 범죄경력 조회, ⑫ 내국거주 외국인에 대한 신원 및 범죄경력 조회, ⑬ 해외도피자 소재확인시 강제추방 또는 범죄인인도 요청 등이다. 이들 내용은 각종 정보교환, 국제수사공조 및 각종 자료조회, 추방을 통한 범죄인의 강제송환 등으로 크게 분류할 수 있다고 본다.

26) ICPO-Interpol General Secretariat, *Report on the Legal Value of Red Notices and the New System*, 22nd-27th October(No. 15) 1998, pp.8-10 참조.

27) 경찰청, 『인터폴』, 2002, pp.71-74; 경찰청, 『국제성 범죄수사』, 1996, pp.173-175.

3. 공조체제

국제범죄에 관하여 수집된 첩·정보를 다른 국가와 어떻게 신속하게 제공하고 제공받을 것인지에 대한 관점에서 공조체제를 살펴보면 3단계로 나누어서 접근할 수 있다. 첫째, 각국의 경찰당국이 수집한 첩·정보는 예비·음모 단계에서 매우 신속하게 다른 국가의 경찰당국에게 전달하여야 한다. 이 단계에서 인터폴 채널은 효용성이 있다. 즉 인터넷 통신망(I-24/7)이 있으므로 신속하게 첩·정보에 관한 메시지를 인터폴 회원국에게 제공하고 제공받을 수 있다. 둘째, 실행행위가 수행 또는 진행되는 단계에서도 매우 유용한 채널이 바로 인터폴 채널이다. 예를 들면, 대우증권 계좌 도용사건과 같이 치고 도망가는 범죄자가 현재 목적지를 향해서 비행중일 때 인터폴은 관련 국가들의 NCB와 협력하여 신속하게 처리할 수 있다. ‘나우모프 바실리’ 사건에서 CCTV에 찍힌 혐의자가 모자를 깊게 눌러쓰고 얼굴에 마스크를 착용하였기 때문에 신원을 확인할 수 없었고 또 범죄행위를 자행한 후에 다섯 척의 러시아 선박이 출항한 상태였기 때문에 특정한 조치를 취하지 못한 것으로 알려지고 있다. 만약에 신원을 확인할 수 있는 단서가 있었다면 인터폴 채널은 대우증권 계좌 도용사건처럼 매우 신속하게 대처하였을 것이다. 진압활동의 단계에서 국외도피자에게 적색수배서를 발행하여 전 세계의 모든 경찰이 체포할 수 있도록 할 수 있다는 점에서 그 효용성이 있다.

한국, 중국, 일본 및 러시아는 모두 인터폴의 회원국이다. 따라서 예비·음모단계, 실행행위가 수행되는 단계, 진압활동의 단계에서 모두 신속한 협력이 진행되고 있다고 생각한다. 또한 우리 당국은 중국, 일본, 러시아 등과 매년 각각 인터폴 실무자 회의를 개최하여 보다 긴밀한 협력체제를 유지하여 국제범죄에 공동 대응하는 등 실질적인 공조체제를 구축하고 있는 것으로 이해하고 있다. 실제로 2002년 4월에 한·중·일 경찰(인터폴) 회의를 서울에서 개최하여 ‘2002년 한·일 월드컵’의 안전을 위해 3국이 긴밀히 협조한 바 있다.²⁸⁾

28) 경찰청, 『2004 경찰백서』, 2004, p.333.

II. 형사사법공조조약과 범죄인인도조약에 의한 국제경찰협력 체제

1. 의 미

범죄의 진압이라는 국제적인 공통 관심사를 실현하기 위한 모든 형태의 협력행위²⁹⁾ 또는 형사사건에 관한 국가간의 협력행위를³⁰⁾ 국제형사사법공조 또는 형사사법공조라고 한다. 이러한 국제형사사법공조는 국제범죄의 예방과 진압이라는 측면에서 볼 때 범죄의 예방과 진압을 위한 일체의 활동이라고 전제함과 동시에 그 진압의 범위는 첩·정보의 수집단계에서부터 그 범죄자들을 체포한 이후에 형사관할권이 있는 국가로 송환하여 기소권을 행사할 때까지로 한정한다면 국제형사사법공조는 ① 협의의 형사사법공조, ② 범죄인인도가 있다. 형사사법공조와 범죄인인도는 모두 예외적인 경우에 범무당국간의 채널이 가능하고 그 외에는 모두 외교부가 관여하는 외교채널에 의해서 운영되고 있다.

국제형사사법공조에 관한 국내법은 A국에게 특정 사건의 형사관할권이 있다면 B국은 법적 근거(국내법과 국제조약) 및 국내법에 의한 상호주의를 근거로 A국이 요청한 사항을 B국이 이행해 주기 위한 정형적 절차를 규정한 법체제로 구성되어 있다. 즉 수사상 필요한 모든 협력의 이행, 진압을 위하여 필요한 모든 정보(자료) 제공 및 구체적인 진압에 관한 사법공조(수사상 필요한 일체의 협력, 체포, 특정 국가로의 송환 등)를 이행해 주는 형태로 되어 있다. 협력 절차는 각국의 범무당국에 설치된 중앙당국간의 협력채널이 아니라 국가간의 협력을 필요로 하는 제반 업무는 외교당국이 관장하여야 한다는 전통적 견해가 반영되어 있고 예외적으로 범무당국간의 채널로 운영되고 있다. 따라서 외교채널은 요청국의 국내적 절차, 요청국과 피요청국간의 국제적 절차 및 피요청국의 국내적 절차가 있음으로 인하여 소결음 시스템으로 불리어질 정도로 신속성과 효율성이 떨어진다.³¹⁾ 따라서 형사사법공조조약과 범죄인인도조약에 의한 국제경찰협력

29) 박한철, “국제형사사법공조-독일 국제형사사법공조법을 중심으로-”, 『해외과건검사 연구논문집』, 제6집(범무자료 제85집), 법무부, 1987, p.431.

30) 백충현, “형사사건에 관한 국제사법공조”, 『현대국제법론』 (이한기 박사 화갑기념논문집), 박영사, 1978, p.197.

체제는 다음과 같은 의미를 지니고 있다.

첫째, 특정 사건과 관련된 수사, 기소 및 재판에 있어서 광범위한 범위의 공조조치 뿐만 아니라 범죄인의 강제송환으로서 범죄인인도가 포함된다. 둘째, 국내법과 국제법이 조화를 이룬 단계에서 이행되고 있다는 측면에서 특정한 사항에 대한 공조 요청은 구속력이 있다. 셋째, 당해의 조약 체결 당사국간에 일대일의 협력관계이고 당해 조약을 체결하지 아니한 국가와 상호주의에 의하여 이행하고 있으나 그 상호주의에 의한 협력을 거부하는 국가도 있다. 넷째, 협력절차는 두 가지 채널로 운영되고 있다. 하나는 중앙당국으로 지정된 중앙기관간의 협력이다. 다른 하나는 외교채널을 통한 협력이다. 형사사법공조조약은 중앙기관을 통하여 직접 연락하거나 외교경로를 통하여 상호간에 사법공조가 이행되고 있다. 반면에 범죄인인도에서 긴급인도구속을 요청하는 경우에 한하여 중앙당국간의 협력이 가능하고 그 외는 모두 외교채널을 통하여 사법공조가 이행된다. 다섯째, 한·중·일·러간에 각각 체결된 형사사법공조조약에 의하여 인터폴 채널을 활용할 수 있다고 규정하고 있는 조약은 찾아볼 수 없었다. 다만, 중국의 경우에 인터폴이 발행한 적색수배서가 범죄인인도조약에서 말하는 긴급인도구속 요청서로 인정하고 있다는 점에서 예외적으로 인터폴을 통한 국제경찰협력을 적극적으로 이행하고 있음을 알 수 있었다.³²⁾

2. 내 용

형사사법공조는 수사상의 협력과 재판상의 협력으로 나뉘어져 있다. 이러한 공조의 내용은 ① 서류의 송달, ② 사람들의 진술을 포함하는 증거의 취득, ③ 정보·서류·기록 및 증거물의 제공, ④ 사람 또는 물건의 소재 또는 동일성의 확인, ⑤ 전문가 평가의 취득과 제공, ⑥ 수색 및 압수 요청의 집행, ⑦ 피구금자 및 다른 사람들로 하여금 증거를 제출하게 하거나 수사에 협조하도록 하는 것, ⑧ 범죄 취득물과 관련된 공조조치, ⑨ 피요청국의 법에 의하여 금지되어 있지 아니한 기타 형태의 공조 등이다.³³⁾ 이

31) 문규석, 『해외도피사범의 실태분석 및 대처방안에 관한 연구』, 도서출판 아사연, 2004, pp.22-25 참조.

32) International Criminal Police Organization, *op. cit.*, Appendix 1, p.5.

들의 내용은 수사 또는 재판에서 필요한 각종 증거, 서류 및 기타 필요한 자료가 외국에 소재한 경우에 외교채널을 통하여 입수하는 것이다.

범죄인인도에서³⁴⁾ 인터폴 채널은 긴급한 경우에 약식 형태의 서류를 전달하는 창구로서 활용되고 또 해외도피사범에게 적색수배서를 발행하는 경우에 그 수배자를 체포하는 경우에 범죄인인도를 개시하기 위한 근거로 활용된다.

3. 공조체제

대우증권 계좌 도용사건 및 ‘나우모프 바실리’사건에서 형사사범공조조약을 기초로 운영되고 있는 채널을 통하여 예비·음모 단계에서 그 입수된 첩·정보가 조약당사국간의 형사사범공조체제에서 사실상 그 효용성이 없다. 그 이유는 두 가지가 있다. 하나는 범죄의 실행행위가 발생하지 아니하였다는 측면에서 공조요청에 포함될 사항 및 공조요청서의 내용에 기재된 사항에 포함되지 아니한다는 점이다.³⁵⁾ 다른 하나는 예비·음모 단계에서 실행행위로 진입한 경우에 곧장 신속하게 진압할 수 있을 정도로 그 요청된 자료를 신속하게 전달하는 것이 가능하지도 아니하다는 점이다. 예를 들면, 형사사범공조에 관한 협력채널은 중앙기관간의 채널 또는 외교채널로 운영된다고 규정하고 있다.³⁶⁾ 문제는 조약당사국간에 지정된 중앙기관간에 직접 필요한 사범공조를 요청하거나 이행해 주는 것이 아니다. 우리의 국제형사사범공조법을 근거로 구체적으로 설명하면, 실제 수사상의 협력은 검사가 법무부장관에게 요청하고 법무부장관은 외교부장관, 외교부장관은 외국에 송부하도록 되어 있으므로 절차의 복잡성으로 인하여 중앙기관간의 직접 채널이 되지 못한다는 점에서 신속성이 상실되어 있다.³⁷⁾

33) 한국과 중국간의 형사사범공조조약 제1조 3항.

34) 범죄인인도는 A국의 법률을 위반한 특정인이 도피하여 B국에서 체류하고 있는 경우에 A국이 B국에게 그 특정인을 A국으로 인도하도록 요청하고, B국은 그 특정인을 체포하여 인도가능성 여부를 검토한 후에 A국으로 강제로 인도하는 것을 말한다.

35) 한국과 캐나다간의 형사사범공조조약 제1조 2항, 3항, 4항, 5항 및 제10조 1항, 2항; 한국과 미국간의 형사사범공조조약 제1조 참조.

36) 한국과 캐나다간의 형사사범공조조약 제11조; 한국과 호주간의 형사사범공조조약 제3조; 한국과 중국간의 형사사범공조조약 제2조; 한국과 미국간의 형사사범공조조약 제2조.

범죄의 실행행위가 막 시작하는 단계에서도 외교채널은 여러 기관을 경유해야 하므로 신속성과 효율성이 떨어진다는 측면에서 볼 때 그 효용가치가 반감한다는 단점이 있다. 반면에 진압단계, 즉 수사 및 재판절차에서 필요로 하는 사법공조는 형사사법공조조약을 근거로 구속력이 있는 사법공조를 제공받을 수 있다는 점에서 매우 유용한 협력체제로 볼 수 있다. 특히 범죄인인도조약의 당사국에게 인터폴 채널을 통하여 긴급 인도구속 요청서를 보내고 또 그 도피사범에게 적색수배서를 신속하게 발행하였다면 그 적색수배서를 근거로 수배자를 특정한 기간동안 구금하고 그 구금된 기간동안에 범죄인인도가 개시될 수 있다.

그런데 한·중·일·러간의 경우에 우리나라는 중국 및 일본과 범죄인인도조약을 체결한 반면에 러시아 체결하지 아니하였다. 형사사법공조조약은 중국과 러시아와 체결하였으나 일본과는 체결하지 아니하였다. 따라서 형사사법공조조약과 범죄인인도조약 모두가 체결된 국가는 오로지 중국뿐이다. 실무적인 측면에서 형사사법공조조약과 범죄인인도조약 모두를 체결하는 것이 진압단계에서 필요한 자료(정보)의 입수와 강제 송환(인도와 추방)이 가능하므로 효율적으로 범죄자를 진압하는데 용이하다. 실제로 해외도피사범이 일본 및 중국으로 도피한 경우에 범죄인인도가 가능한 반면에 그 도피사범이 러시아로 도망간 경우에 소재지 파악 등은 가능할 수 있어도 그 도피사범의 소재지가 파악된 이후에 그 자를 구체적으로 한국으로 인도할 수 없는 상태가 된다.

III. 신사협정 체제

1. 의 미

신사협정은 영미법에서 전통적으로 정치가나 외교관 사이에 체결되는 협정으로서 법적인 구속력을 발생시키지 아니하는 협정 또는 전통적인 개념에서 좀더 확장하여, 모든

37) 국제형사사법공조법 제29조-31조.

형태의 법적인 구속력이 없는 협정을 말한다.³⁸⁾ 대한민국이 중국, 일본 및 러시아 등과 각각 체결한 합의서, 협의문 및 약정서 등은 신사협정으로 볼 수 있다. 그 이유는 첫째, 국내법적인 측면에서 경찰청장이 국제경찰협력에 관한 조약의 체결권한이 헌법 및 경찰관련 법령에 규정되어 있지 않다는 점이다. 둘째, 이들 협정을 체결할 때에 외교부와 협의는 하였으나 국내법상 조약체결 절차의 이행으로서 적어도 관보의 게재되지 않았다는 점이다. 셋째, 국제법적인 측면에서 UN헌장 제102조의 규정에 따라서 UN사무국에 등록해야 하는 그 등록의무를 이행하지 않았다는 점이다. 넷째, UN사무국에 등록이 되어 있지 아니하기 때문에 분쟁이 발생할 경우에 사실상 분쟁을 해결할 방법이 없다는 점이다. 즉 우리가 중국 및 일본간에 체결한 각각의 합의서 및 협의서에 분쟁해결에 관련된 규정 자체도 없다. 러시아와의 약정서도 제13조에 협의와 협상을 통해서 해결하기로 하였는데, 만약 발생한 분쟁을 협의와 협상을 통해서 해결하지 못한 경우에 UN헌장 제102조 2항에 의하여 ICJ(International Court of Justice)에서 동 약정서를 법적 근거로 원용할 수도 없다.³⁹⁾ 다섯째, 러시아의 국내법상 러시아의 경찰청장이 과연 조약의 체결권이 있는지 의심스럽다는 점이다. 중국과 일본의 경우에 확인한 결과 경찰청장(중국의 경우에公安부 대표)은 조약의 체결권이 없다.

그런데 여기에서 이들 합의서 등이 법적 효력이 있다고 주장할 경우에 다음과 같은 문제가 제기된다. 한·중·일·러의 경찰청장이 각각 그들 국가의 조약체결권자인 국가원수 또는 외무부장관의 위임을 받아서 그 합의서 등을 체결하였는지 또 체결한 이후에 국내법적인 절차를 이행하였는지(예를 들면, 한·일 협의문의 경우에 국회의 동의 또는 비준은 제외하더라도 관보에 고시라도 했는지) 의문이 생긴다.

국제경찰협력의 강화를 위하여 체결한 신사협정이 주는 의미는 긍정적 측면과 부정적 측면으로 나뉘어 고찰할 수도 있다. 부정적 측면은 위에서 언급한 바와 같이 아무런 법적 효력이 없는 문서라는 점이다. 긍정적 측면은 비록 구속력은 없다할지라도 외교협력이 인적 관계를 통해서도 소정의 목적을 달성할 수 있다는 점이다. 즉 국제경찰협력

38) 박희권, “국제관계에서의 신사협정”, 『고시계』, 1991년 9월호, pp.142-143.

39) UN헌장 제102조 2항의 내용은 국제연합 회원국이 체결하는 모든 조약과 모든 국제협정이 사무국에 등록되고 사무국에 의하여 공포되지 아니한 경우에 그 등록되지 아니한 조약 또는 그 조약의 당사국은 국제연합의 어떠한 기관에 대하여도 그 조약 또는 협정을 원용할 수 없다는 것이다.

도 상호간의 공동목적을 위하여 경찰총수간의 개인적 협력관계를 신사협정으로 구축하였다고 하여도 신사협정 자체가 없는 것 보다는 있는 것이 더 바람직하다. 따라서 신사협정의 긍정적 측면을 강조한다는 점에서 볼 때 그 내용은 다음과 같다.

2. 내 용

(1) 한·중 합의서

범죄의 예방과 억제를 위해서 양 당국의 직무권한의 범위 내에서 정보교환, 국제수사 공조 등과 같은 경찰협력이 행해지고, 그의 구체적인 관할범죄는 무기, 탄약, 폭발물, 가연성물질, 독극물 및 방사성물질의 불법제조·수입 및 거래, 마약 및 향정신성 약품의 불법거래, 부녀·아동의 매매 및 약취, 조직범죄, 테러행위, 밀수범죄, 통화·여권 및 양도성 유가증권의 위조 및 거래, 사기 및 경제사범, 출입국 관련사범 및 국경범죄 등으로 한정하고 있다.⁴⁰⁾

협력의 범위는 국내법의 범위 내에서 관련된 국제조약, 인터폴 헌장 및 일반규칙, 국제법상 일반적으로 승인된 국제법원칙에 상응하여 경찰협력이 이행된다.⁴¹⁾ 제공된 정보에 대한 비밀유지 및 비밀유지를 위한 필요한 조치를 취할 의무, 사전 동의가 없이 제공받은 정보의 누설금지 의무가 있다.⁴²⁾ 아울러, 각종 불법 및 범죄활동을 억제하고 소탕하기 위한 조치의 제정 및 시행함에 있어서 상호 협력, 경찰관련 과학기술의 교류, 경찰장비의 공동개발 등에 있어서 상호이익에 기초한 협력 및 경찰업무 수행을 통하여 얻은 경험 등에 대하여 상호 협력할 의무와 그에 대한 협력을 요청할 권리가 있다.⁴³⁾ 그리고 협력창구는 양 당사자의 외사업무부서 또는 NCB이다.⁴⁴⁾

40) 한·중 합의서 전문 및 제1조.

41) 한·중 합의서 전문 및 제3조.

42) 한·중 합의서 제2조 가.

43) 한·중 합의서 제2조 가, 제4조 및 제5조.

44) 한·중 합의서 제3조.

(2) 한·일 협의문

한·일 양국이 협의문을 체결한 목적은 양국 경찰간의 관계를 한층 강화·발전시키고자 함이다. 상호간의 경찰협력은 주권의 상호존중 및 호혜평등의 기초 위에서 협력하는 것이 기본원칙이다.⁴⁵⁾ 협력의 범위는 국내법상 자국에서 시행되고 있는 법령에 의해서 인정된 권한의 범위 내에서 행해지고, 그의 구체적인 내용은 국제범죄에 대하여 정보교환 및 수사상 협력, 경찰관련 법령, 총기, 약물범죄 등에 대한 대책, 물증 감정 및 기타 쌍방이 관심을 가지고 있는 사항에 관한 정보 교환 및 경험 교류 등이다.⁴⁶⁾ 이외에 국제법상 관련 국제조약에 근거하여 협력할 수 있다.⁴⁷⁾

양국 경찰당국은 당사자 경비부담의 원칙을 근거로 협력하고, 연락창구로 대한민국은 외사관리관실을 담당부서로 하고, 일본은 국제부로 하고 있으며, 양국간의 NCB를 통하여 협력을 강화한다고 규정하고 있다.⁴⁸⁾

(3) 한·러 약정서

협력의 내용은 ① 범죄활동과 관련된 상호 이해관계가 있는 정보의 교환, ② 형사기소나 형집행 도피자 또는 행방불명자의 소재에 대한 정보의 교환, ③ 불법거래 신종마약과 향정신성 물질, 사용재료와 제조기술 및 마약과 향정신성 물질에 대한 새로운 조사·확인기법에 관한 정보의 교환, ④ 차량, 총기류, 유가증권과 신분확인 서류 등 번호나 특별한 인식표시가 있는 품목에 대한 정보의 교환, ⑤ 인턴쉽, 협의체, 세미나 등을 통한 전문기술의 교환, ⑥ 양당사자들의 활동과 관련된 과학적·기술적 문헌과 정보의 호혜적 교환 등이다.⁴⁹⁾ 다만, 형사문제에 있어서 범죄인인도와 상호 사법적 지원을 포함하지 아니한다.⁵⁰⁾ 이외에 ① 경찰의 활동과 관련하여 공공질서유지, ② 교통안전활동,

45) 한·일 협의문 전문.

46) 한·일 협의문 전문, 제1조 및 제2조.

47) 한·일 협의문 제1조.

48) 한·일 협의문 제3조, 제4조 및 제5조.

49) 한·러 약정서 제3조 1항.

③ 사체, 자신의 신원을 인식하지 못하는 환자와 어린이의 신원과약, ④ 과학적 조사활동, 데이터 시스템과 특수기술 및 장비의 개발, ⑤ 직원의 교육훈련과 전문기능 강화 및 ⑥ 스포츠와 문화교류의 확대 등이다.⁵¹⁾

관할범죄는 범죄의 예방, 진압 및 탐지에 관련된 분야로서 ① 인간의 생명과 신체, 자유와 명예 및 재산에 대한 폭력성 범죄, ② 테러행위, ③ 부패 및 조직범죄, ④ 무기, 탄약, 폭발물, 독극물 및 방사선 물질의 불법거래, ⑤ 마약 및 향정신성 물질과 그 원재료의 불법 생산과 거래, ⑥ 범죄에 의한 부당이익의 합법화(돈세탁)을 포함한 경제범죄, ⑦ 화폐, 서류, 유가증권 및 양도성 증서의 위조와 유통, ⑧ 문화재 및 역사유물에 관한 범죄, ⑨ 화물운송 관련 범죄 등이다.⁵²⁾

경찰협력의 요청 방식은 서면으로 하는 것이 원칙이고, 긴급한 경우는 구두로도 가능하다.⁵³⁾ 다만, 구두로 요청할 경우에는 10일 이내에 서면으로 확인되어야 하며, 필요한 경우에 신속하게 전송할 수 있는 수단(컴퓨터 등을 통한 방법)이 이용될 수 있고, 협력 요청의 내용 및 진실성과 관련하여 의문이 있으면 그 요청에 대한 추가확인이 가능하다.⁵⁴⁾ 경찰협력 요청에 포함된 사항은 ① 요청기관의 명칭과 피요청기관을 알 경우 그 명칭, ② 사건의 내용과 세부사항, ③ 요청의 목적과 근거, ④ 협력 요청사항 설명, ⑤ 기타 요청을 적절히 집행하는데 도움이 될 수 있는 정보 및 ⑥ 협력요청에 관련된 서류에 요청기관의 장 또는 차장의 서명 또는 직인 등이다.⁵⁵⁾

경찰협력의 실행에 있어서 당사국의 주권, 안보, 공공질서, 또는 기타 다른 중요한 이해관계에 해가 되거나 자국의 입법상 근본원칙(예를 들면, 죄형법정주의 원칙), 국내법 또는 국제의무에 위배된다고 판단할 경우에 경찰협력의 전부 또는 부분적으로 거부될 수 있고, 협력요청의 전부 또는 부분적 거부에 관한 사유, 방해 또는 지체되는 상황, 협력요청에 대한 권한 외의 사항 등은 서면으로 통보한다.⁵⁶⁾ 가능하다면 협력 거부의 결

50) 한·러 약정서 제3조 2항.

51) 한·러 약정서 제2조 2항.

52) 한·러 약정서 제2조 1항.

53) 한·러 약정서 제5조 2항.

54) 한·러 약정서 제5조 2항.

55) 한·러 약정서 제5조 3·4항.

정을 하기 전에 협력이 허용될 수 있는지 여부를 고려하기 위해서 요청 당사자와 협의하고, 피요청국에서 범죄기소나 기타 법집행 절차를 방해한다고 판단할 경우에 협력 이행의 중지 또는 협의한 후에 필요하다고 결정되는 조건에 따라서 이행할 수 있다.⁵⁷⁾

연락창구는 대한민국의 경우에 경찰청의 외사관리관실과 러시아는 러시아연방 내무부의 국제협력국이고 필요한 경우에 특별운영부서를 지정해서 직접 접촉할 수도 있다.⁵⁸⁾

3. 공조체제

한·중·일·러간에 체결된 신사협정에 의한 공조체제는 사실상 인터폴의 테두리 내에서 전개되고 있는 것으로 간주된다. 그 이유는 세 가지이다. 첫째, 명백히 법적인 구속력을 부여하는 조약이 아니라 도덕적 책임만 부여하는 신사협정이라는 점이다. 둘째, 각국의 국내법의 범주로 이행되고 있다는 점에서 인터폴의 협력범위와 동일하다는 점이다.⁵⁹⁾ 셋째, 각국간의 접촉 채널도 인터폴이 각 회원국에 설치된 NCB를 통해서 상호 필요한 메시지를 주고받고 있다는 점이다. 다만, 차이가 있는 점은 두 가지가 있다. 하나는 기존의 인터폴 채널에 이들 국가와의 인적 교류의 형태를 좀더 활성화하여 담당자와 담당자간의 상호 업무협력을 강화하였다는 측면이다. 다른 하나는 법적으로 구속력이 있는 제도적 테두리에서 운영되지는 않지만 인적 교류의 채널이 구축되었다고 볼 수 있다는 점이다. 그 구체적인 근거는 한·러 약정서 제5조에서 찾아볼 수 있다. 즉 협조 요청은 원칙적으로 서면으로 행하지만 긴급한 경우에 구두(국제전화)로도 요청이 가능하다고 규정하고 있다. 비록 10일 이내에 서면으로 확인하여야 한다는 단서가 붙어 있다고 하더라도 업무 담당자들간에 인적 신뢰관계가 형성되지 아니하였다면 구두로 요청하고 그 요청을 이행하여 준다는 것은 국가간의 형사사법공조 관계에서 사실상 지

56) 한·러 약정서 제6조 1·2·4항 및 제7조 1·2항 참조.

57) 한·러 약정서 제6조 3항 및 제7조 5항.

58) 한·러 약정서 제11조

59) 한·중 합의서 전문; 한·러약정서 제1조; 한·일 협의문 전문 참조.

극히 이행되기 어렵다. 또한 현행 국제범죄의 예방과 진압에 관한 문서에서 fax 또는 e-mail과 같은 전자적으로 기록된 매체를 통해서도 가능하지만 국제전화를 통하여 구두로 직접 사법공조를 요청한 한 것 자체가 효력이 있다는 규정은 흔하지 않다.⁶⁰⁾

따라서 예비·음모 단계, 실행행위가 수행되는 단계 및 진압활동의 단계는 모두 인터폴에서 수행되고 있는 협력의 범주에서 수행되고 있다고 평가된다. 다만, 러시아와 관계에서 긴급한 경우에 구두로도 경찰협력을 요청할 수 있다는 점에서 긴급한 상황이 야기되면 좀더 적극적으로 대처할 수 있는 가능성이 열려져 있는 것 같다.

IV. 국제범죄의 예방과 진압을 위한 다자조약에 의한 체제

1. 의 미

국제형사사공조약 및 범죄인인도조약 제외하고 국제범죄의 예방과 진압을 위한 다자조약을 기초로 한 협력체는 다음과 같은 의미를 지닌다.

첫째, 특정한 범죄, 예를 들면, 국제적 보호인물에 대한 테러행위, 항공기 납치, 마약범죄, 국제조직범죄 및 향정신성물질의 불법거래 등은 당해 조약을 근거로 당해 범죄의 예방과 진압을 위한 전 세계적인 다자간 협력체제이다. 둘째, 다자간 협력체제이므로 UN과 같은 국제기구가 특정한 역할을 수행하고 있다. 예를 들면, UN마약위원회는 마약류 관련 국제협약의 준수를 감독, 관장, 마약류와 관련된 모든 정책의 검토, 기존 통제물질의 변경이나 추가에 대한 제안 등의 업무를 수행하고 있다. 국제마약관리국(International Narcotic Control Board)도 마약류 관련 각종 간행물과 보고서 및 관련회의의 준비, 마약류와 관련한 학술적인 연구, 관련 정책을 수립하기 위하여 여러 회원국들과 정보 및 의견 교환 등의 업무를 수행하고 있다. 즉 관련 국제조약을 통하여 국제적

60) 프랑스와 남아프리카공화국간의 경찰협력에 관한 협약(1998. 11. 11 발효)은 원칙적으로 문서로 필요한 협력을 요청하여야 하지만 예외적으로 긴급한 경우에 구두로 요청하고 7일 이내에 문서로 확인하여야 한다고 규정하고 있다. 동 협약 제5조 2항; 국제조직범죄에 대한 UN협약 제18조 14항.

인 측면에서 관련된 국제기구가 동 조약의 회원국과 연합하여 특정 관할범죄의 예방과 진압을 위한 협력을 수행하고 있다.⁶¹⁾ 셋째, 예를 들면, 항공기의 불법납치 억제를 위한 협약은 가입하였으나 특정 국가간에 범죄인인도조약이 체결되지 아니한 경우가 있다. 이 때에 동 조약의 관할범죄에 해당하는 자의 인도를 위해서 범죄인인도가 가능할 수 있는 법적 근거로서 역할을 수행한다.⁶²⁾ 따라서 이들 조약은 특정 국가간에 국제형사사법공조가 적극적이지 못한 부분을 보충적으로 보강하는 역할을 수행한다. 넷째, 특정 조약을 통하여 특정 관할범죄에 한정된 국제협력체제라고 볼 수 있으므로 모든 유형의 국제범죄의 예방과 진압을 위한 협력체제가 아니다.

2. 내 용

① 관할범죄의 정의, ② 관할범죄의 형사관할권, ③ 동 관할범죄자를 형사관할권이 있는 국가에게 인도하지 아니할 경우에 동 범죄자가 소재하는 국가의 권한이 있는 당국에게 소추하여야 한다는 규정, ④ 특정 국가간에 범죄인인도조약을 체결하지 아니한 경우에 동 조약을 근거로 범죄인인도가 가능하도록 하여야 한다는 규정, ⑤ 테러범죄의 경우에 정치범으로 포함되지 아니한다는 규정, ⑥ 각 당사국이 취할 조치, ⑦ 각 당사국이 이행해야 할 사항, ⑧ 관련 국제기구의 역할 및 기타 등이 포함되어 있다.

3. 공조체제

국제범죄의 예방과 진압을 위한 다자조약에 기초한 공조체제는 다음과 같은 몇 가지 사항으로 요약할 수 있다. 첫째, 다자간 협력체제이므로 관련된 국제기구가 창설하거나 또는 기존의 국제기구에게 관련된 업무의 관장 및 기타 특정한 역할을 하도록 허용하고 있다.⁶³⁾ 둘째, 범죄인인도조약 및 형사사법공조약이 체결되지 아니한 경우에도 동

61) 신의기, 『유엔의 국제조직범죄 규제방안』, 한국형사정책연구원, 1997, pp.81-83 참조.

62) 항공기의 불법납치 억제를 위한 협약 제8조 1, 2, 3항 참조.

63) 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약 제9조, 제13조; 항공기의 불법납치 억제를 위한 협

조약을 근거로 범죄인인도 및 형사사법공조가 가능하도록 법적 근거를 제시하고 있다.⁶⁴⁾ 셋째, 테러범죄의 경우에 테러행위에 관련된 국가는 영웅적인 행위로 보고 피해국은 범죄자로 보고 있다는 점에서⁶⁵⁾ 테러행위가 국가에 따라서 정치범의 유형에 포함될 수 있다. 이러한 논란의 여지를 제거하기 위하여 테러범죄는 정치범으로 간주하지 아니한다는 규정을 두고 있으므로 당사국은 테러범죄를 정치범으로 볼 수 없다.⁶⁶⁾ 넷째, 다자적 체제이므로 동 조약을 근거로 특정 국가간에 좀더 상세하고 긴밀한 협력을 위하여 양자조약을 체결할 수 있는 여지도 제공하고 있다.⁶⁷⁾ 다섯째, 좀더 적극적인 국제형사사법공조를 위하여 기존의 외교채널 이외에 인터폴 채널의 활용⁶⁸⁾ 및 긴급한 경우에 당사국이 동의한다면 구두로 사법공조를 요청하고 사후에 문서로 확인하다는 규정도 있다.⁶⁹⁾

따라서 국제범죄의 예방과 진압을 위한 다자조약에 기초한 공조체제는 ① 전 세계적인 측면에서 특정 관할범죄의 예방과 진압을 위하여 관할범죄의 정의, ② 협력체제, ③ 특정 국가간에 형사사법공조의 기초가 되는 양자조약(형사사법공조조약 및 범죄인인도조약)을 체결하지 아니한 경우에 이에 대한 보충적 역할 및 ④ 좀더 긴밀하고 신속한 협력을 위하여 다자조약의 체제하에서 특수한 형태의 양자조약의 체결을 권장하는 형태로 공조체제가 구성되어 있다고 볼 수 있다. 또한 ⑤ 그 주무당국은 각국의 법무당국과 외무당국이 관여하고, ⑥ 그 절차는 정형적인 형태로 운영되는 외교채널에 의한 협력체제로 볼 수 있다. 다만, 예외적으로 신속한 협력을 위하여 관계당국간의 직접적인 형태로 운영되고 인터폴은 단지 긴급한 경우에 필요한 메시지를 전달하는 창구로서의 역할을 수행하기도 한다. 그러므로 예비·음모가 진행되는 단계 및 실행의 착수가 개시

약 제11조; 항공기 내에서 범한 범죄 및 기타 행위에 관한 협약 제20조 2항, 제21조 2항, 제22조 2항, 제23조 2항; 국제조직범죄에 대한 UN협약 제32조; 마약 및 향정신성물질의 불법거래에 관한 UN협약 제22조 참조.

64) 외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약 제8조; 항공기의 불법납치 억제를 위한 협약 제8조.

65) M. Cherif Bassiouni(ed.), *Legal Responses to International Terrorism: U.S Procedural Aspects* (Dordrecht · Boston · London : Martinus Nijhoff Publishers, 1988), p.xxi 참조.

66) 항공기의 불법납치 억제를 위한 협약 제8조 1항; 테러리즘 억제에 관한 유럽협약 제1조 및 제2조 1항.

67) 국제조직범죄에 대한 UN협약 제20조 2항.

68) 국제조직범죄에 대한 UN협약 제18조 13항.

69) 국제조직범죄에 대한 UN협약 제18조 14항

되는 단계에서 다자조약에 의한 공조체제는 주로 외교채널로 운영되고 있다는 점에서 그 효용성을 발휘할 수 없다고 생각한다. 다만, 긴급한 경우에 인터폴 채널로 관련된 메시지를 보내는 경우에 예비·음모 단계 및 실행의 착수가 개시되는 단계는 인터폴 체제와 동일하다고 생각한다. 반대로 수사 및 재판절차로 구성되는 진압단계에서는 구속력이 있는 사법공조를 제공받을 수 있다는 점에서 매우 유용한 공조체제라고 볼 수 있다.

제3절 현행 체제의 문제점 및 대안의 모색

1. 현행 체제의 문제점

1. 인터폴 채널은 중앙당국과 중앙당국간의 채널이라는 점

국제경찰협력은 예비·음모의 단계에서 첩·정보의 정확성과 그 정보를 신속하게 전달하여야 한다는 측면에서 볼 때 효용성이 있다. 그 이유는 전 인터폴 회원국(184개국)은 인터폴 사무총국 및 다른 회원국과 직접적으로 접촉할 수 있는 NCB를 지정하여 두고 그 사무국과 직접 접촉하여 필요한 정보를 주고받을 수 있는 인터넷 통신망(I-24/7)이 있으므로 신속성과 효율성이 있기 때문이다.⁷⁰⁾ 문제는 예비·음모 단계에서 수집된 정보의 공유를 위해서 좀더 신속하게 중앙당국이 지방관할당국에게 직접적으로 접촉할 수 있는 인터폴 채널이 확보되어 있지 아니하다는 점이다. 그러나 경찰협력에 관한 조약에 따라서 인터폴의 NCB와 같은 중앙당국이 해당 관할당국(지방경찰당국) 또는 지방경찰당국이 해당 지방경찰당국에게 직접 접촉하여 필요한 정보를 주고받을 수 있

70) 2003년도 한국의 NCB를 통하여 이루어진 인터폴 국제공조 현황에 따르면 총 2,977건으로 사무총국, 지역 및 국가별로 사무총국 278건, 북미 720건, 일본 299건, 중국 124건, 기타 아시아 440건, 유럽 624건, 중남미 282건, 오세아니아 179건 및 아프리카 31건 등이다. 경찰청, *supra note 16*, p.345; 인터폴 채널을 국제공조 사안은 예비·음모 단계에 한정된 것은 아니지만 그만큼 역동적으로 움직이고 있다는 측면을 보여주는 하나의 사례라고 생각한다.

다.⁷¹⁾ 심지어 국제전화로 실무 담당자에게 직접 전화를 걸어서 구두로 필요한 사항을 요청할 수 있고 그 요청된 사항은 구두로 신속하게 전달함과 동시에 사후에 문서로 확인할 수 있는 체제가 구축되어 있지 아니하다는 점이다.⁷²⁾

2. 신사협정의 한계

현행 한·중·일·러간의 국제경찰협력 체제는 사실상 인터폴 체제로 운영되고 있다고 이미 앞서 평가하였다. 따라서 제기되는 이슈는 인터폴 체제에 신사협정을 첨가하는 것이 어떠한 의미가 있는지 여부이다. 이미 지적한 바와 같이 신사협정 자체는 아무런 법적 의미가 없다. 다만, 신사협정은 상대방 국가에게 도덕적 책임을 부여하는 측면, 국제경찰협력이 업무담당자의 인적 관계를 통해서 소정의 목적을 달성할 수 있다는 측면 및 인적 교류의 형태를 좀더 활성화하여 국제경찰협력을 담당하는 담당자 상호간에 업무협력을 강화하였다는 측면이 있다.

그러므로 인터폴 체제에 신사협정을 첨가하는 것은 법률적 측면에서 아무런 효과가 없으므로 여전히 인터폴 체제로 운영되고 있다. 다만, 긍정적으로 평가할 수 있는 것은 인적 교류를 활성화하여 국제경찰협력을 강화하려고 노력하였다는 점, 쌍방 국가간에 요청된 협력을 좀더 성실히 이행하여야 한다는 도덕적 책임을 강조하였다는 점 및 국제경찰업무를 담당하는 실무당국자간의 인적 관계를 돈독히 하였다는 점 등이다.

3. 다자조약에 기초한 협력체제의 한계

국제범죄의 예방과 진압을 위한 특정 국제조약에 기초한 체제는 일단 특정 국제범죄를 전 세계적인 측면에서 고찰하고 관련된 국제기구가 특정한 역할을 수행한다는 측면

71) 1990 Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of controls at common borders(1990 Schengen 이행협약) 제39조 3항 참조.

72) 프랑스와 남아프리카공화국간의 경찰협력에 관한 협약 제5조 2항;국제조직범죄에 대한 UN협약 제18조 14항 참조.

에서 장점이 있다. 문제는, 예를 들면, 테러 및 마약범죄와 관련하여 예비·음모단계에서부터 중앙당국간 또는 중앙당국 대 지방관할당국 및 지방관할당국 대 지방관할당국간에 효율성이 있는 신속한 협력이 진행될 수 있는 채널의 확보는 사실상 불가능하다고 여겨진다. 다만, 국제조직범죄에 대한 UN협약 제19조와 제20조에서 공동수사협력 및 공동수사협력을 위한 특별수사기술에 관한 규정을 두어 관련 국가간에 공동수사기관을 설치 및 공동수사협력을 위한 양자 또는 다자조약의 체결을 권고하였다는 점은 참으로 의미가 있다. 따라서 다자조약에 기초한 협력체제는 원칙적으로 외교채널에 의한 협력체제이고 예외적으로 긴급한 경우에 인터폴 채널을 활용할 수 있다고 규정하고 있다는 점에서 예비·음모 단계에서부터 시작된 국제범죄의 예방과 진압을 위한 협력은 실질적인 측면에서 이행되지 못한다는 한계가 있다. 다만, 공동수사협력 및 공동수사협력을 위한 특별수사기술에 관련된 양자 또는 특정 국가간에 다자조약을 체결하여 기존의 외교채널 이외에 수사실무를 담당하는 수사팀간에 실시간 협력이 가능한 채널을 구축한다면 이것보다도 더 바람직한 형태는 없다고 여겨진다.

II. 대안의 모색

인터폴을 통한 국제경찰협력은 국제경찰협력의 단계라는 측면에서 볼 때 중간협력의 단계이고 이 중간협력의 단계는 국제법과 국내법이 조화를 이룬 단계가 아니므로 여러 가지 문제점이 노출되어 있다. 그 대표적인 예가 인터폴이 발행한 적색수배서의 효력이 3가지 유형으로 나뉘어 지는 것이다. 따라서 가장 효율적이고 바람직한 국제경찰협력의 강화를 위한 방안은 인접 국가간에 국제범죄자의 이동 및 조직범죄자들의 활동이 활발한 국가간에 상호 연계하여 국제범죄의 예방과 진압을 위하여 국제경찰협력이 대협력의 단계로 이행될 수 있도록 제도적으로 개선하는 것이다. 즉 ① 예비·음모의 단계에서부터 시작되는 국제범죄정보의 공유, ② 국가간 통제배달이 가능하도록 수사실무 당국자간에 실시간 협력이 가능한 채널의 구축, ③ 몇몇 국가가 공동으로 국제범죄의 예방과 진압을 위한 공동수사팀 구성, ④ 그 공동수사팀간에 실시간 접촉하여 필요한 정

보를 주고받을 수 있는 시스템 구축 및 ⑤ 인접 국가간에 공동으로 국제범죄자에 대한 관리 및 범죄정보에 관한 데이터베이스의 구축 등이다.

이러한 측면에서 볼 때 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 새로운 체제 구축은 인터폴 채널로 운영되는 기존의 국제경찰협력이 업그레이드되기 위하여 관련 국제기구를 창설하는 것이 하나의 대안으로 생각해 볼 수 있다.

제4절 평 가

한·중·일·러간에 운영되는 현행 국제경찰협력 체제는 다음과 같이 몇 가지로 정리할 수 있다. 먼저 형사사법공조조약 및 범죄인인도약에 의한 국제경찰협력에서 장점은 ① 인터폴의 활용에 관한 규정이 있는 경우에 동 조약의 범주에 해당되는 사항을 요청하였다면 타방 당사국이 이행해 준다는 점, ② 외교채널의 번거로운 절차를 생략하고 신속하게 전달하고 전달받을 수 있다는 점이다. 반면에 단점은 한국과 중국, 한국과 일본간의 범죄인인도조약 및 형사사법공조조약에 인터폴 채널에 관한 규정이 없으므로 인터폴 채널 자체를 활용할 수 없다는 점이다.

법적 구속력이 없는 신사협정의 경우에 장점은 ① 실무업무를 담당하는 개인간의 관계는 돈독해 질 수 있다는 점, ② 공식 채널을 통하여 입수할 수 없는 정보도 개인간의 친분을 통하여 입수할 수도 있다는 점이 있다. 반면에 단점으로 지적될 사항은 ① 실무당국자간의 관계는 어떤 면에서 실무당국간의 인간관계로 볼 수 있으므로 공식적 채널이 아니라 비공식 채널로 볼 수 있다는 점, ② 비공식 채널이므로 국가간의 관계가 아니라 실무당국간의 관계로 한정될 수도 있다는 점, ③ 새로운 실무당국자가 당해 역할을 수행하는 경우에 인간관계의 형성을 위해서 상당한 시간이 필요하다는 점, ④ 조약으로 업그레이드하기 위해서 기존의 신사협정보다는 조약으로 체결하는 것이 바람직하다는 점을 이해하지 못한 경우에 상대방을 설득하는데 처음부터 조약을 체결하는 것보다 더 어려움이 있을 수도 있다는 점⁷³⁾ 등이다.

특정 국제범죄의 예방과 진압을 위한 다자조약에 기초한 공조체제에서 장점은 ① 전세계적인 측면의 협력체제라는 점, ② 형사사법공조조약 및 범죄인인도조약이 체결되지 아니한 경우에 동 특정 다자조약을 근거로 형사사법공조 및 범죄인인도가 가능하다는 점, ③ 동 조약에서 허용된 특정한 협력을 위하여 양자조약도 체결할 수 있다는 점 등이다. 반면에 단점으로 지적될 사항은 ① 특정 국가가 특정 다자조약의 당사국이 아니면 동 조약의 체제 내에서 운영되고 있는 협력을 이행할 수 없다는 점, ② 실무적으로 한·중·일·러간에 어느 정도 효율적인 협력이 진행되고 있는지 사실 확인이 사실상 어렵다는 점,⁷⁴⁾ ③ 컴퓨터망으로 연결된 인터폴 채널은 일부 조약에 한하여 단지 긴급한 경우에 메시지 전달하는 창구로 역할이 제한된다는 점 등이다.

따라서 한·중·일·러간에 운영되는 현행 국제경찰협력 체제는 다음과 같다. 첫째, 한·중·일·러가 모두 인터폴 회원국이므로 인터폴을 통한 국제경찰협력은 일반적으로 볼 때 적극적으로 활용되고 있다고 평가된다. 다만, 인터폴이 발행한 적색수배서의 경우에 중국을 제외하고 한국, 일본 및 러시아는 모두 긴급인도구속 요청서로 간주하지 아니한다는 점에서 그 적극적 활용도가 반감되고 있는 상태이다. 둘째, 형사사법공조와 범죄인인도조약에 의한 국제경찰협력은 그 활용도에 한계가 있다. 그 이유는 ① 형사사법공조와 범죄인인도는 원칙적으로 외교채널 또는 법무당국간의 채널이므로 인터폴 채널에 관한 규정이 없다는 점이다. ② 범죄인인도의 경우에 긴급인도구속을 위한 요청서의 전달경로로 인터폴 채널을 활용할 수 있다는 규정을 찾아볼 수 없었다는 점이다. ③ 한국과 러시아는 범죄인인도조약, 일본과는 형사사법공조조약을 체결하고 있지 아니하고, 중국은 일본과 범죄인인도조약 및 형사사법공조조약도 체결하고 있지 아니하다는 점이다. 셋째, 특정 국제범죄의 예방과 진압을 위한 다자간 공조체제도 주로 외교채널

73) 신사협정이 법적으로 효력이 없으므로 신사협정을 대신할 새로운 조약을 체결하자고 타방 국가가 교섭을 요청해 오면 특별한 문제는 발생하지 아니한다. 문제는 우리 측이 기존의 신사협정은 법적으로 효력이 없으므로 기존의 신사협정을 대체할 새로운 형태의 국제경찰협력에 관한 조약의 체결을 요청한 경우에 상대방의 국가가 이해하지 못한 경우에 논리적 측면에서 상대방을 설득하는데 상당한 어려움이 있을 수 있다는 것이다.

74) 예를 들면, 국제조직범죄에 대한 UN협약 제18조 14항에서 긴급한 경우에 당사국이 동의하면 구두로 요청하고 사후에 문서로 확인할 수 있도록 규정하고 있는데 과연 국가간에 구두로 형사사법공조가 어느 정도 이행되고 있는지 사실 확인이 상당히 어렵다는 점이다. 그 이유는 대한민국의 형사사법공조법 및 범죄인인도법에서 구두로 특정한 사항에 대하여 사법공조를 요청하고 요청받을 수 있다는 규정을 찾아볼 수 없기 때문이다.

로 운영되고 있고 예외적으로 긴급한 경우에 인터폴 채널을 활용할 수 있다고 규정하고 있는 조약도 그리 많지 않다는 점이다. 넷째, 설사 인터폴 채널을 활용할 수 있다고 해도 단지 긴급한 경우에 필요한 메시지를 전달하는 경로로만 규정하고 있다는 점이다. 다섯째, 한국은 중국, 일본 및 러시아와 합의서, 협의문 및 약정서를 각각 체결하였으나 그 협정은 모두 법적 구속력이 없는 신사협정이라는 점이다. 다섯째, 예비·음모 단계, 실행의 착수가 개시되는 단계 및 진압단계에서 인터폴 채널은 효용성이 있으나 국내법의 범주라는 한계가 있다는 점이다. 외교채널은 진압단계에서 그 효용성이 있으나 예비·음모 단계 및 실행의 착수가 개시되는 단계는 사실상 효용 가치가 없다는 점이다.

결국 현행 한·중·일·러간의 국제경찰협력은 사실상 인터폴 체제로 운영되고 있다. 따라서 국제범죄의 예방과 진압을 위하여 한·중·일·러간의 국제경찰협력을 강화할 수 있는 대안을 찾아보고자 한다. 또 그 대안의 내용은 국제법과 국내법이 조화를 이룬 대협력 단계의 국제경찰협력이어야 한다. 따라서 한·중·일·러간에 국제경찰기구를 창설할 필요성이 있는지, 필요성이 있다면 어떠한 모델로 창설하는 것이 바람직한 것인지 다음 장에서 검토해 보고자 한다.

제4장 한·중·일·러간에 국제경찰협력 강화의 필요성 및 창설 가능한 모델

제1절 서 언

각국이 국제범죄의 예방과 진압을 위하여 국제형사사법공조를 이행하는 것은 결국은 상호간에 자국의 치안유지 및 사법정의의 구현을 위해서 지대한 이익을 제공해 주고 있다는 현실적 이익이 있기 때문이다. 문제는 이러한 국가간의 형사사법공조가 각국의 법 체제, 정치제도, 인권의 보편적 가치 및 기타 등에 대한 상이성 등으로 인하여 무조건적인 협력이 아니라 법적인 테두리에서 운영되는 하나의 제도라는 점이다. 법적인 테두리에서 운영되는 제도라는 측면에서 볼 때 국제형사사법공조는 다음과 같은 세 가지의 의미가 있다. 하나는 국가간의 관계는 대외업무를 관장하는 외교부가 외교관례 또는 외교절차에 따라서 형사사법공조를 이행하기 위하여 개입되어 있다는 점이다. 즉 국제관계는 실무적인 측면에서 관련 부서간의 협력체제가 아니라 대외협력 업무를 관장하는 외교부라는 기관이 관여하여야 한다는 전통적 견해가 반영되어 있다. 다른 하나는 각국이 형사사법공조의 범위를 정하여 이행할 수 있는 사항과 이행할 수 없는 사항에 대하여 규정하고 이행할 수 있는 사항에 대하여 법적 구속력을 부여하고 있다. 또 다른 하나는 국가간의 관계는 결국 정형적인 형태의 외교절차라는 것이 있으므로 인하여 신속성과 효율성을 추구하기 보다는 외교절차라는 일정한 형식적 절차를 상당히 중요시하고 있다는 점이다. 따라서 유럽연합의 범죄인인도제도를 역사적인 발전과정의 측면에서 살펴볼 때 외교부가 관여하여야 한다는 전통적 견해가 업무의 효율성과 신속성을 강조한 실무당국자들간의 직접적인 협력 형태로 발전되어 왔다는 점에서 제1세대, 제2세대 및 제3세대 범죄인인도제도로 나누어 볼 수 있는 것이다.⁷⁵⁾

75) 문규석, *supra note* 31, pp.78-83 참조.

한·중·일·러간의 국제경찰협력도 국제법적인 측면에서 법적 토대가 미약한 인터폴이라는 테두리에서 운영되고 있는 체제에 신사협정이 참가되었지만 신사협정이 법적 구속력이 없으므로 인하여 두드러진 실질적인 효과는 사실상 찾아볼 수 없다. 국제범죄를 위한 다자조약도 특정 국제범죄의 진압을 위한 협력은 합리성이 있을 수 있으나 경찰당국이 관장하는 모든 대외적 업무를 관장할 수 없다. 따라서 이제는 국제경찰협력의 강화를 위한 독자적인 국제기구를 창설하여 좀더 실무적이고 신속성과 효율성을 담보하는 시대로 전환되는 것이 필요하다. 그러므로 국제경찰협력의 강화를 위한 기반조성 및 기본모델의 고찰을 위하여 한·중·일·러간에 국제경찰협력을 강화하기 위한 국제기구의 창설 가능성에 대한 검토가 왜 요청되는 것인지, 국제기구 창설에 있어서 기본적인 전제는 무엇인지, 어떠한 유형의 모델이 바람직한 것인지 및 연구 또는 논의해야 할 사항은 무엇인지 등에 대하여 살펴보고자 한다.

제2절 필요성

1. 동북아 지역 내에서 국제범죄 피해의 심각성

한·중·일·러에서 발생하는 국제범죄 피해의 심각성은 다음과 같은 자료를 통해서 살펴볼 수 있다. 첫째, 일본의 야쿠자,⁷⁶⁾ 중국의 黑社會·黑幫, 홍콩의 삼합회, 러시아 마피아 등이 동북아시아에서 활동하고 있는 대표적인 조직범죄집단이다. 이들은 한국의 안전과 직접적으로 연관될 수 있는 조직으로서 그 규모는 53개 조직에 10만여명의 조직원이 있는 홍콩의 삼합회,⁷⁷⁾ 약 8,000여개 조직에 12만명의 러시아 마피아, 이 중에서 270여개 조직으로 구성된 러시아의 극동마피아,⁷⁸⁾ 약 3천여개의 조직에 약 8만여명의

76) 국가정보원에 따르면 2005년 9월 현재 야쿠자는 34개 조직 87,000명인데 이중 일본의 공안위원회에서 선정된 중점관리대상 지정폭력단은 21개 조직 80,560(92.6%)명인 것으로 나타났다. 이중에서 상위 3개 조직인 야마구찌구미, 스미요시카이, 이나가와카이 등이 지정폭력단의 77%(62,260명)을 차지하고 있는 것으로 알려져 있다.

77) 국가정보원, 『해의 국제범죄 동향』, 2004년 3-4월호, pp.6-9 참조.

일본의 야쿠자, 2만여명과 5천여명으로 구성된 대만의 竹聯幫과 四海幫 및 黑社會, 黑幫 등 5천여개 조직에 15만여명의 조직원이 활동하고 있는 것으로 알려지고 중국의 범죄조직이다. 위에서 설명한 조직범죄단체에 숫자는 외연적으로 볼 때 피해의 심각성을 정확히 인식하기 어려울 수도 있다. 따라서 좀더 구체적으로 그 규모가 어느 정도인지 또 그 구체적인 활동이 어떠한 형태로 나타나고 있는지 두 가지의 사례를 들어서 설명하고자 한다. 그 하나는 지난 2005년 5월 29일에 타이베이에서 거행된 대만 조폭의 대부 쉬하이칭(許海淸, 93세) 장례식이다. 놀랍게도 이 장례식에 참석한 조직범죄집단의 조직원은 일본, 홍콩, 마카오 등에서 참석한 1만여 명이 검은 상복을 입고 가두행진을 하였다. 몇 개의 조직이 연합하여 참석하였는지, 어느 정도의 간부급이 참석하였는지 정확히 알려지지 아니하였으나 표면적으로 드러난 그 숫자와 국제적 연계성을 생각할 때 그 규모를 가히 짐작할 수 있다.⁷⁹⁾ 다른 하나는 러시아 극동지역을 중심으로 활동하고 있는 극동마피아 중에서 야쿠트파 조직의 두목인 ‘나우모프 바실리’는 다른 조직의 조직원에 의하여 2003년 4월 17일 부산에서 소음기가 달린 권총으로 살해되고 그 혐의자는 해외로 도피하는 사건이 발생하였다. 더군다나 이 야쿠트파는 2003년 2월 부산에 한·러 합작으로 ‘00수산’이라는 회사까지 설립하였고, 동 조직의 간부급 조직원 5-8명이 상주하면서 활동하고 있다.⁸⁰⁾ 따라서 이 두 가지 사례를 볼 때 조직범죄단체의 활동양상과 그 규모 및 범죄활동의 양상을 가히 짐작할 수가 있다.

둘째, 인터폴에 의한 정보교환의 대상에 해당하는 주요 범죄는 마약관련 범죄와 국제조직범죄관련 사건이 전체 70% 가량을 차지하고 있다. EUROPOL도 1999년 연감에 따르면 마약관련 범죄 및 사건이 전체 58%이고, 2004년 연감은 5대 범죄(마약 범죄, 불법 이민 및 인신매매, 테러, 위조, 돈세탁이 포함된 재정범죄) 중에서 마약관련 범죄가 단연 최고 상위에 해당한다고 하였다.⁸¹⁾ 대한민국도 2004년 한 해 동안에 신흥폭력조직 160개과 2,247명 등 총 3,203(구속 2,005)의 조직폭력배,⁸²⁾ 4,741명의 마약류사범,⁸³⁾ 221

78) 러시아 마피아가 직·간접적으로 연루된 민간회사는 전체 회사의 2/3 또는 4만여개 기업체 및 은행의 1/3를 차지하고, 이들이 러시아 국민총생산의 40-45%를 점유하고 있는 것으로 알려지고 있다. 경찰청, 『국제범죄-동향과 대응-』, 2004, 5월호(제45호), p.17 참조; 국가정보원, *supra note 22*, p.5 참조.

79) 중앙일보, 2005. 5. 31(제40판), p.19.

80) 경찰청, *supra note 78*, pp.17-21; 국가정보원, *supra note 22*, pp.10-11.

81) EUROPOL *Annual Report for 1999*, p. 6; EUROPOL, *Annual Report 2004*, p.6.

명의 외국산 마약류 밀반입사범을 검거하였고,⁸⁴⁾ 아편 416g, 대마초 209kg, 필로폰 4.2kg, 해쉬쉬 7.8kg, 러미라·S정 287,269정 등 다량의 마약류를 압수하였다.⁸⁵⁾

셋째, 비엔나에 소재한 International Centre for Migration Policy Development는 불법이민이 연간 95억 달러에 달하는 거대한 산업이라고 평가했다.⁸⁶⁾ 대한민국도 불법이민과는 성격이 약간 다른 불법체류 외국인은 2005년 8월 31일 현재 총 211,362명으로 전체 외국인 체류자의 28.3%에 해당한 것으로 나타났다.⁸⁷⁾

II. 범죄정보 또는 경찰정보 협력의 활성화

범죄정보는 범죄의 구성요건만 성립하면 되는 모든 종류의 범죄에 관한 정보를 말하는 것으로서 마약관련 범죄, 조직범죄원의 활동, 화폐의 위·변조, 테러, 그 밖에 국내 치안 및 국제사회의 안전에 대한 위협 요소인 모든 유형의 범죄활동에 관한 일체의 첩·정보를 의미한다. 반면에 경찰정보는 보통범죄의 구성요소, 범죄의 수사과 예방, 위반자에 대한 소추와 형벌, 실종자와 신원미확인 변사체 등에 관련된 모든 정보를 의미한다.⁸⁸⁾ 범죄정보와 경찰정보를 명확히 구별하여 사용하기에 어려움이 있을 수 있으나 위에서 언급한 바와 같은 의미로 사용한다면 한·중·일·러간에 국제조직범죄에 관한 범죄정보 또는 경찰정보를 중앙당국 또는 실무당국간에 현대적인 통신망을 이용하여 신속히 연락하면 범죄의 예방과 진압을 위하여 범집행당국이 효율적으로 대응할 수 있다. 문제는 현행 형사사법공조조약의 체제 내에서는 한·중·일·러간에 범죄정보 또는

82) 경찰청, *supra note* 16, p.153.

83) 상계서, p.177.

84) 상계서, p.333.

85) 상계서, p.179.

86) Robert C Fahlman, "Intelligence Led Policing and the Key Role of Criminal Intelligence Analysis: Preparing for the 21st Century", *Interpol: 75 Years of International Police Cooperation*(London : Kensington Publications Ltd, 1998), p. 46.

87) 경찰청, 『국제범죄-동향과 대응-』, 2005. 9월호(제60호), p.26.

88) 국제경찰협력 및 인터폴 문서의 내부 통제에 관한 규칙(Rules on International Police Cooperation and on the Control of Interpol's Archives) 제2조 (b)

경찰정보를 신속하게 제공하고 제공받을 수 있는 협력체제로 구축되어 있지 아니하다. 그 이유는 ① 요청국의 국내적 절차, 요청국과 피요청국의 국제적 절차 및 피요청국의 국내적 절차를 모두 경유해야 하므로 신속성이 없다는 점, ② 중앙당국간의 직접 채널을 통해서 이행한다고 규정되어 있다고 하더라도 대한민국의 형사사법공조법에서 특정한 국내적 절차를 이행하도록 하였다는 점, ③ 사건이 발생한 이후에 수사 및 재판상의 협력을 주된 목적으로 하고 있다는 점, ④ 따라서 예비·음모 단계에서 형사사법공조가 이행될 수 없다는 점 등이 있다. 다만, 인터폴 채널을 통해서 국내법적으로 허용하는 범위 내에서 제한적으로 가능하다. 그러므로 한·중·일·러간에 범죄정보 또는 경찰정보의 활성화된 협력의 제고가 요청된다는 점이다.

III. 외교채널에 의한 형사사법공조의 비효율성의 보완

범죄인인도 제도는 접촉 채널, 소요기간 및 적용되는 법원칙의 측면에서 3세대로 구분할 수 있다고 생각한다. 제1세대의 접촉 채널에 세 가지 유형이 있다. ① 가장 전형적인 채널로서 범죄인인도 요청국의 국내적 절차, 외무부가 개입된 국제적 절차 및 범죄인인도 요청을 받은 국가의 국내적 절차가 모두 관련되어 있다. ② 긴급한 경우에 외교채널이 아니라 법무당국간의 채널(경찰청도 포함될 수 있음) 및 ③ 인터폴 채널이다.⁸⁹⁾ 이 긴급한 경우에는 약식의 서류를 보내었기 때문에 다시 정식의 경로를 통하여 관련된 정식의 서류를 일정한 기간 이내에 다시 보내야 하는 번거로움이 있다.⁹⁰⁾ 반대로 인도요청된 도피사범을 인도하는 절차는 피요청인이 동의하는 경우에 약식인도절차가 가능한 경우와 약식인도절차에 관한 규정 자체가 없는 경우가 있다.⁹¹⁾ 제2세대는 각

89) 한국과 뉴질랜드간의 범죄인인도조약 제9조 1항; 한국과 중국간의 범죄인인도조약 제9조 1항; 한국과 아르헨티나간의 범죄인인도조약 제9조 1항 및 기타 한국이 체결한 범죄인인도조약 중에서 긴급인도구속에 관련된 조항 참조.

90) 범죄인인도에 관한 유럽협약 제16조 3항; 한국과 뉴질랜드간의 범죄인인도조약 제9조 4항; 한국과 중국간의 범죄인인도조약 제9조 5항; 한국과 아르헨티나간의 범죄인인도조약 제9조 4항 및 기타 한국이 체결한 범죄인인도조약 중에서 긴급인도구속에 관련된 조항 참조.

91) 약식인도절차에 관한 규정이 있는 경우는, 예를 들면, 한국과 뉴질랜드간의 범죄인인도조약 제10조, 한국과

국가간에 중앙기관을 지정하여서 중앙기관간의 채널로서 약식청구(긴급인도구속)제도와 약식인도절차를 결합하여 정형화한 제도이다. 제3세대는 유럽체포영장과 같이 사범당국이 체포영장을 발행하여 도피자가 체류하고 있는 국가의 사범당국 또는 중앙기관에 직접 전달하여 이송하도록 하는 접촉 채널을 말한다. 한국이 다른 국가와 체결한 모든 범죄인인도조약은 제1세대이므로 외교부가 개입할 수밖에 없고 범죄인인도에 필요한 소요기간은 보통 2-3년 정도 걸린다.

한국이 중국 및 일본과 체결한 범죄인인도조약은 모두 제1세대 범죄인인도제도에 해당한다. 한국과 중국간의 형사사범공조조약도 중앙기관을 통하여 직접 연락하거나 외교경로를 통하여 연락하도록 하고 있다. 중앙기관은 우리의 경우에 법무장관 또는 동 장관이 지정한 공무원으로 하고 중국의 경우에 사범부로 하도록 규정하고 있다.⁹²⁾ 한국과 러시아간도 중앙기관의 접촉 또는 외교채널을 통하여 상호간에 공조요청서를 발송하고 접수받을 수 있도록 규정하고 있다.⁹³⁾ 문제는 우리의 형사사범공조법은 중앙당국간에 직접 접촉할 수 있는 사항에 대한 규정이 없이 외교채널을 통하여 접촉하도록 규정되어 있다는 점이다.⁹⁴⁾

따라서 외교채널에 의한 형사사범공조가 각국의 법무부와 외무부에 의해서 수행되고 있음으로 인하여 다음과 같은 비효율성이 있다. 즉 ① 소요기간의 장기화, ② 여러 기관을 경유해야 하는 절차상 번거로움, ③ 국가간 형사사범공조약과 범죄인인도조약의 체결이 적어도 동시에 있어야 하는데 형사사범공조조약은 체결되어 있는데 범죄인인도조약이 체결되어 있지 아니한 경우, 또는 그와 반대인 경우에 제기되는 현실성이 없는 사범공조의 한계성, ④ 양 조약을 체결하고 있는 국가의 수가 몇몇에 불과하다는 소수성, ⑤ 실무적인 측면에서 외교채널에 의한 형사사범공조가 적극적으로 활용되고 있는지 의문이 들 정도로 미미한 실적⁹⁵⁾ 및 기타 등이다. 그러므로 외교채널의 비효율성을

태국간의 범죄인인도조약 제12조 및 한국과 미국간의 범죄인인도조약 제16조 등이다. 반면에 약식인도절차에 관한 규정 자체가 없는 경우는 한국과 일본, 한국과 브라질, 한국과 중국간의 범죄인인도조약 등이다.

92) 한·중간의 형사사범공조조약 제2조 1, 2항.

93) 한·러간의 형사사범공조조약 제3조 1, 2항.

94) 형사사범공조법 제11조, 제14조-제17조, 제23조-제24조 및 제29조-제31조, 제33조-제35조 참조.

95) 외교채널을 통한 형사사범공조(협의의 형사사범공조)에서 외국으로부터 공조요청을 받은 건수는 2000년 26건, 2001년 27건, 2002년 46건, 2003년 47건이고, 외국에 대한 공조요청은 2000년 17건, 2001년 19건, 2002

보완하면서 주변 국가와 동시다발적으로 국제경찰협력을 이행할 수 있는 시스템이 필요하다.

IV. 인터폴 개혁의 한계성 및 아·태폴 창설의 불가능성

① 인터폴은 전 세계 184개국이 회원국으로 가입하였다는 점, ② 광범위한 관할범위가 경찰협력의 객체에 해당한다는 점, ③ 적색수배서를 포함한 각종 수배제도가 이미 오래 전부터 제도화되었다는 점, ④ 현대적인 정보통신체제를 갖추고 있다는 점, ⑤ 국제범죄정보 및 국제범죄자에 대한 데이터베이스를 구축하고 있다는 점, ⑥ 집행위원이 균등하게 각 지역에서 골고루 선출된다는 점, ⑦ 각국이 경제발전의 정도에 따라서 분담금을 납부하게 하고 있다는 점, ⑧ 주권평등의 원칙에 근거한 투표제도가 있다는 점, ⑨ 대외협력 창구로 NCB가 각국의 국내법에 의하여 설치되고 그 NCB를 통해서 경찰당국간에 직접적인 협력이 가능하다는 점 등은 인터폴이 내세울 수 있는 장점들이다.

반면에 인터폴에 대한 비판도 만만치 않은 것이 현실이다. 이미 지적한 바와 같이 인터폴의 주된 비판 대상은 ① 정부간기구인지 비정부간기구인지 그 법적 지위가 명확하지 않다는 점,⁹⁶⁾ ② 따라서 軟性法 체제로 구성되어 있다는 점, ③ 데이터보호 제도가 EUROPOL과 비교해 볼 때 범죄정보 누출에 관한 심각한 의문을 제기할 수 있다는 점, ④ 각 회원국의 국내법과 국제법이 조화를 이룬 대협력 단계에서 국제경찰협력이 이행되고 있지 아니하다는 점 등이다. 그렇다면 인터폴은 과연 개혁을 할 수 있을까? 이미 본 연구의 배경에서 지적한 바와 같이 인터폴의 개혁은 사실상 불가능하므로 새로운

년 26건, 2003년 31건이다. 범죄인인도의 경우에 외국으로부터의 범죄인인도청구는 2000년부터 2003년까지 각각 2건, 1건 3건, 5건이고, 외국에 대한 범죄인인도청구도 각각 10건, 3건, 11건, 6건이 있을 뿐이다. 대검찰청, 『검찰연감』, 2004, p.274 및 276.

96) 1971년 5월 20일에 유엔경제사회이사회에서 승인된 Special Arrangement for Cooperation between the United Nations and the International Criminal Police Organization(Interpol) (1579(L) 부속서 제5조와 제6조에 따르면 category I에 해당하는 NGO(Non-Governmental Organization)의 지위를 누리고 있으므로 경제사회이사회와 새로운 협정을 체결하여 법적 지위의 개선이 필요하다.

대안이 필요하다.

아·태평양의 창설도 이미 지적인 바와 같이 불가능하다고 판단되므로 한국이 중심이 되는 몇몇 인접국가간의 관계 또는 아·태지역이라는 광범위한 지역에 대다수의 국가가 아니라 한국의 안전과 직접적으로 밀접한 관계를 가지고 있는 국가간의 관계로 한정하여 검토하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

V. 동북아에서 평화체제 구축 및 아시아고속도로·철의 실크로드 개통 가능성

2005년 9월 9일에 남한과 북한 및 미국, 중국, 일본, 러시아가 북한의 핵문제의 해결을 위한 6자 회담에서 총론적인 밑그림을 공동성명으로 발표하였다.⁹⁷⁾ 그 주된 내용은 한반도의 비핵화 및 북미간의 평화 공존, 한반도의 영구적인 평화체제를 협상, 동북아에서 항구적인 평화안정을 위한 안보협력 체제 모색 및 에너지와 교역 및 투자분야에서 경제협력 증진 등을 합의하였다. 따라서 앞으로 북핵문제에 대한 해결 전망은 일단 긍정적으로 볼 수 있고 또 6자 회담 공동성명에서 발표한 내용대로 한반도에 평화체제 및 동북아에서 항구적인 평화안정을 위한 안보협력체제가 제도화된다면 동북아에서 국제경제협력은 더욱더 강화될 것이라는 점은 쉽게 예상할 수 있다.

더군다나 현 상태(남북한간의 정전협정 체제 및 동북아 평화체제가 구축되지 아니한 상태)에서 한국을 중심으로 볼 때 중국(19%), 일본(9%) 및 러시아와의 경제교류의 현실은 전체 무역 거래량의 약 30%를 차지할 정도로 엄청난 양이다. 중국, 일본 및 러시아의 입장에서도 4개국간에 거래되는 무역 거래량은 중국의 경제발전이 향상하면서 그 비중이 높아지고 있다. 이외에 동북아시아에서 경제협력이 더욱더 강화될 수 있는 동인이 두 가지가 있다.

하나는 UN 아시아태평양경제사회이사회(Economic and Social Commission for Asia and The Pacific(ESCAP)의 주최로 아시아 32개국의 도로망 14만km를 연결해서 하나

97) 동아일보, 2005. 9. 20(제45판), p.A3 및 A4 참조

로 묶는 아시아 고속도로망에 관한 정부간 협정(Intergovernmental Agreement on the Asian Highway Network)이다.⁹⁸⁾ 이 협정의 내용은 궁극적으로 아시아와 유럽, 동남아시아와 유럽, 중국의 남서지역과 유럽, 북한이 가입하면 한국에서 북한과 중국 또는 러시아를 경유하여 유럽까지 연결되는 도로망을 건설한다는 것이다.⁹⁹⁾ 현재(2005. 10) 한국, 중국, 일본 등을 비롯한 8개국이 비준하여 2005년 7월 4일에 발효되었다. 다른 하나는 철의 실크로드이다. 즉 남북한간에 연결된 철도가 중국 또는 러시아를 경유하여 유럽과 연결되는 철도망을 구축한다는 것이다. 만약에 이러한 고속도로망과 철의 실크로드가 연결이 된다면 한국, 중국, 일본 및 러시아간의 국제경제협력은 현재의 협력의 수준보다 얼마나 더 큰 파급효과를 낼 수 있을는지 가늠하기 어렵지 않다고 생각한다.

이와 같은 요인으로 인하여 이들 국가간에 국경이 개방되어 있든지 또는 폐쇄되어 있든 간에 왕래하는 사람의 숫자는 증가할 것이고 그 증가된 숫자에 범죄자의 이동현상이 자연스럽게 포함될 것이다. 그러므로 경제교류의 역기능으로 나타날 수 있는 범죄자의 자유이동 현상에 대한 적극적인 대책이 필요하다는 것이다.

VI. 기존 국제경찰협력의 업그레이드 필요성

한·중·일·러간의 국제경찰협력은 이미 언급한 바와 같이 인터폴 체제로 평가할 수 있다. 이러한 인터폴 체제는 국내법의 범주로 운영되는 중간협력 단계이다. 인터폴 체제에 신사협정이 더해 졌다고 해도 실질적인 측면에서 고찰할 때 인터폴 체제의 범주에서 실무상 크게 향상된 그 어떤 변화를 제시하기도 어렵다. 또한 중간협력의 단계로 운영되고 있는 인터폴 체제는 전 세계적인 측면에서 대협력의 단계로 업그레이드하기에는 이미 지적한 바와 같은 현실적인 어려움이 있다. 따라서 지리적으로 인접한 한·중·일·러가 경제발전과 더불어 수요가 증대된 국제범죄자의 예방과 진압을 위하

98) <http://blog.daum.net/asiavision/2691759> (2005. 7. 7 방문); 동아일보, 2005. 7. 2, p.A29; 동아일보, 2005. 7. 7, p.A4 참조.

99) 동 협정 제1부속서 4항 및 아시아고속도로 노선 목록에서 AH6 참조.

여 기존의 국제경찰협력의 체제를 대협력의 단계로 업그레이드 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이에 대한 논리적 근거는 ① 일본, 중국, 러시아 및 한국에 기생하고 있는 조직범죄집단의 규모의 조직원의 숫자 및 범죄양상에 대한 적극적인 공동대처가 요청된다는 점, ② 현행 형사사법공조조약의 체제로 운영되고 있는 수사 및 재판에서의 국제형사사법공조는 범죄정보 및 경찰정보를 신속히 전달하고 전달받을 수 없다는 점, ③ 전 세계적으로 운영되고 있는 인터폴을 통한 국제경찰협력이 대협력 단계로 체제 개편이 불가능하다면 현실적인 측면에서 인접국가간에 대안을 찾아볼 수 있다는 점, ④ 한·중·일·러간의 국제경제협력이 강화됨에 따라서 그에 대한 역기능에 대한 수요가 증가하고 있다는 점, ⑤ 아시아·태평양 경제협력체는 정부간국제기구라기 보다는 단지 협의체적인 성격을 지닌 조직체로 볼 수 있으므로 아시아·태평양지역에 지역경제블럭이 형성되어 있다고 볼 수 없다. 따라서 지역경제블럭이 없는 상태에서 아시아·태평양지역을 포괄하는 아·태폴이라는 국제경찰기구의 창설은 사실상 불가능하다는 점, ⑥ 따라서 현실적인 방안으로 대한민국과 인접한 일본, 중국 및 러시아가 포함된 대협력 단계로 국제경찰협력이 이행될 수 있는 국제기구의 창설에 대하여 검토하는 것이 바람직하다는 점 등이다.

VII. 해외도피사범에 대한 대책의 필요성

대우증권 계좌도용 사건 및 ‘나우모프 바실리’ 사건은 전형적인 치고 도망가는 수법의 뺑소니 범죄이다. 해외도피사범의 80%가 경제사범이고 그 경제사범도 사실상 뺑소니 범죄나 다름이 없다.¹⁰⁰⁾ 따라서 신속한 공조채널이 구축된 국제경찰협력을 통하여

100) 일반적으로 뺑소니 범죄는 교통사고와 같이 범죄의 행위와 그 결과가 즉각적으로 발생한 이후에 그 현장을 이탈하여 그 범죄에 대한 책임을 부담하지 아니하려는 목적으로 도피한 경우를 의미한다. 예를 들면, 특정인이 다른 특정인에게 사기를 치고 그 다른 특정인은 그 자신이 사기를 당했다는 사실을 인식한 후에 그 특정인을 찾아보니 사기죄를 범한 이후에 이미 해외로 도망을 갔다면 그 특정인은 사실상 뺑소니범죄자인가? 긍정적으로 생각한다. 그 이유는 보통 뺑소니 범죄는 시간적 간격이 있는 사기죄의 경우도 결국은 범죄행위를 자행한 이후에 피해자가 그 결과가 인식하기 이전 또는 사기를 당했다는 사실을 인지하기 이전에 그 범죄에 대한 책임을 회피하기 위한 수단으로 도망갔다는 점이 있기 때문이다.

이들에게 적절하게 대처할 수 있도록 하여야 한다.

해외도피사범의 숫자 통계도 IMF로부터 구제금융을 받았던 1998년부터 매년 100을 초과하고 있다. 다만, 경찰청이 제공한 자료에 따르면 2004년도 87명으로 상당히 감소하였으나 2005년 8월말 현재 이미 77명에 달하고 있다. 또한 2000년 이후부터 2005년 8월말까지 한국에서 중국으로 도피한 사람의 숫자는 124명, 일본은 48명이나 된다. 다만, 러시아는 극히 미미해서 정확한 통계로 드러나 있지 아니하다.

제3절 기본적 전제

한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 국제경찰기구가 창설이 된다면 다음과 같은 사항이 사실상 기본적 전제가 된다고 생각한다.

첫째, 대협력 단계의 국제경찰협력이 이행될 수 있도록 창설된 국제기구는 국내법과 국제법이 조화를 이루어진 국제조약이라는 법적 토대 하에 형성되어야 한다.

둘째, 각 회원국간의 협력관계와 관련하여, ① 각 회원국은 자국의 국내법에서 대외협력기관, 즉 인터폴의 NCB, EUROPOL의 National Unit, SCHENGEN 경찰협력의 Central Body와 같은 기관을 지정해야 한다. ② 이들 기관은 현대적인 정보통신망을 이용하여 범죄정보 및 경찰정보를 다른 회원국의 지방관할당국 또는 실무당국에게 직접 접촉하여 전달할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. ③ 지방관할당국 또는 실무당국도 다른 국가의 지정된 중앙당국 뿐만 아니라 직접 다른 국가의 지방관할당국 또는 실무당국과도 직접 접촉하여 특정한 사항에 대한 협력을 요청할 수 있어야 한다. 또 그 요청된 협력도 직접 역순으로 전달될 수 있어야 한다.¹⁰¹⁾ 이것은 대우증권 계좌도용 사건 및 '나우모프 바실리' 사건과 같이 치고 도망가는 수범의 범죄자의 진압을 위하여 실시간 협력이 될 수 있도록 구축하기 위함이다. ④ 물론 실무당국간에도 긴급한 경우에 국

101) 이것은 협력절차를 간소화하여 외교채널과 같은 전통적 견해가 반영되는 것이 아니라 실무당국자간의 협력이 될 수 있도록 하여야 한다는 것을 의미한다.

제전화를 통하여 구두로 직접 특정한 협력을 요청하고 사후에 문서로 확인할 수 있어야 한다.

셋째, 창설된 기구는 국제법하에 설립됨으로 인하여 그 조직이 독립된 의사에 따른 기관이 적어도 하나 이상이 설치되어 있고 또 그 조직은 국제법상 법인격을 지니고 있어야 한다. 즉 조약체결권, 본부 자체뿐만 아니라 그 소속된 직원도 특권과 면제권을 향유하고 동산 및 부동산의 취득, 사용 및 처분권이 있어야 한다. 창설될 설립조약뿐만 아니라 본부협정에도 특권과 면제에 관한 사항 등이 규정되어야 한다. 이러한 특권과 면제의 내용은 UN이 미국과 체결한 본부협정, UN의 특권과 면제에 관한 협약에서 사무총장과 직원 등에게 부여한 특권과 면제 및 프랑스가 인터폴 사무총국과 체결한 인터폴 본부와 인터폴의 특권과 면제에 관하여 인터폴과 프랑스정부간의 협정 및 EUROPOL협약에서 부여하고 있는 특권과 면제의 내용과 동일하여야 한다.¹⁰²⁾

넷째, 비록 각국의 경찰제도가 국내법상 차이가 있고 또 각국의 국내법에서 규정하고 있는 범죄의 내용에 있어서 차이가 있다고 하더라도 경찰의 주된 역할이 범죄의 예방과 진압이라고 한다면 범죄의 예방과 진압활동이 국제적으로 확대가 된다고 하더라도 그 범위는 큰 차이가 없다고 생각한다. 따라서 국제경찰협력의 범주를 정하고 그 범주의 한도 내에서 상호간에 이행할 수 있는 사항은 구속력이 있어야 한다.

다섯째, 사무총국의 임무와 관련하여, ① 국제범죄에 대한 정보와 첩보의 수집, 조회, 분석할 수 있는 있어야 하고, 각 회원국에게 그 수집된 정보와 첩보를 제공하여야 한다. ② 인터폴과 같은 적색수배제도 또는 SCHENGEN 경찰협력과 같은 보고제도를 통하여 수배자 및 범죄를 행한 혐의자가 특정한 체크 포인트를 지나갈 때에 언제든지 검문할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. ③ 공범자의 이름, 가명, 출생일, 출생지, 국적, 성별, 관련된 범죄조직, 신체적 특징, 모국어 및 기타 등 수집된 정보를 데이터베이스로 관리해야 한다. ④ 수배된 사람과 마찬가지로 목적물에 관한 자료(예를 들면, 즉 자동차, 모터사이클, 고미술품 및 기타)도 데이터베이스로 관리해야 한다. ⑤ 사무총국이 운영하는 범죄정보시스템에 각 회원국의 대외협력기관에서 직접 접근할 수 있도록

102) 인터폴과 프랑스간의 협정 전문, 제2조, 제4조, 제5조, 제6조, 제8조, 제9조, 제11조, 제12조, 제17, 제18조 및 제19조 및 EUROPOL협약 제41조 참조.

하거나 또는 자국에서 파견된 연락관을 통하여 직접 접근할 수 있도록 하여야 한다.

여섯째, 범죄정보데이터베이스에 있는 자료를 보호하기 위하여 데이터보호제도가 적어도 EUROPOL의 수준은 되어야 한다. 즉 데이터의 안전조치(기기 접근 통제, 데이터 매체 통제, 저장통제, 사용자 통제, 이송 통제, 데이터 접근 통제, 전송통제, 입력통제, 사고시 즉시 복구, 시스템에 대한 신뢰성 보호, 문제점이 발견시 즉시 보고 및 오작동으로 인한 데이터의 왜곡방지) 데이터 보호를 위한 감독위원회, 기밀유지에 관한 조치, 개인의 권리가 침해당한 경우에 그에 대한 구제제도 등이 모두 포함되어 있어야 한다.¹⁰³⁾

일곱째, 인터폴, EUROPOL 및 미국과 같은 특정한 국가들과 제휴협정을 체결하여 일정한 협력관계를 맺는 것은 당연하다.¹⁰⁴⁾

제4절 창설 가능한 모델

1. 미국의 FBI 모델

미국의 FBI와 같은 기능을 하는 모델이다. 좀더 자세히 설명하면, 간접이행체제로 운영되고 있는 국제형사사법공조 체제가 직접이행체제로 전환되어야 하는 모델이다.¹⁰⁵⁾ 그

103) EUROPOL협약 제14조-제25조 참조; Frank Cali, "Europol's Data Protection Mechanisms: What Do They Know and Whom Are They Telling", *Touro International Law Review*, Spring 2000, pp.189-221 참조.

104) EUROPOL은 미국, 러시아, 콜롬비아, 아이슬란드 등과 제휴협정을 체결하여 일정한 협력관계를 맺고 있다. 그 주된 내용은 Agreement between the United States of America and the EUROPEAN POLICE OFFICE 참조.

105) 간접이행체제는, 현행 국제형사사법공조 체제와 같이, A국이 특정한 사항에 대한 형사사법공조를 B국에게 요청하면 B국은 A국이 요청한 사항을 이행해 주는 협력체제를 말한다. 반면에 직접이행체제는 A국이 B국에게 특정한 사항에 대한 형사사법공조를 요청하지 아니하고 직접 A국의 수사관을 B국에게 파견하여 특정한 사법활동을 수행하는 것을 말한다. 문규석, "국제범죄조직원에 대한 국제적 진압체제", 국가정보원, 『국제

요소를 살펴보면 첫째, 법적 기초는 Soft Law가 아니라 Hard Law로서 이에 관한 국제 조약을 체결하여야 하고, 이를 국내적으로 이행하기 위한 국내 입법이 있어야 한다.

둘째, 사무국이 설치되어 있고, 이 사무국은 국제법상 법인격을 지녀야 한다. 물론 사무국과 사무국에서 근무하고 있는 요원에 대하여 외교관의 특권과 면제권이 부여되어 있다.

셋째, 범죄정보데이터베이스가 설치되어 있어야 하고, 그 데이터는 EUROPOL과 Schengen이행협약에서 SIS에 대하여 규정하고 있는 정도의 수준으로 보호되어야 한다.

넷째, 사무국과 각국의 경찰당국, 각국의 경찰당국간의 연락은 인터폴의 NCB, EUROPOL의 National Unit, SCHENGEN 경찰협력의 Central Body와 같은 기관을 통해서 연락하는 것이 원칙이고 긴급한 경우에는 직접 지방경찰당국 또는 실무당국과도 경찰협력이 가능해야 한다.

다섯째, 인접 국가간에는 일정한 시간적·공간적 범위로 타국 경찰관에게 추적·감시권이 있어야 한다. 물론 추적·감시의 경우에 추적·감시의 객체에 해당하는 범죄, 추적·감시 방법(헬기, 보트, 자동차, 모터사이클), 체포권 행사여부, 추적·감시권을 행사하고 있는 경찰관이 위반한 행위에 대한 책임문제 등이 명확하게 설정되어야 한다.

여섯째, 국제적 관련성이 있는 범죄 중에서 중대한 범죄를 한·중·일·러의 국제경찰조직체가 직접 관할하고, 이들의 요원이 직접 타국에서 수사권을 행사할 수 있어야 한다. 마찬가지로 수사권의 행사가 가능한 범죄, 행사범위의 구체적 내용, 위반에 대한 책임과 보상 및 기타 상세한 사항이 조약에 규정되어 있어야 한다. 현재(2005. 10)의 국제사회의 현실에서 이러한 유형의 국제경찰기구 존재하지 않고 단지 EUROPOL의 역할과 관련하여 논의된 적은 있다.¹⁰⁶⁾ 다만, 연방국가를 지향하고 있는 유럽연합에서 유럽연합의 재산에 대한 8가지 유형의 범죄에 대하여 직접이행체제를 적용하기 위한 논의가 진행 중에 있다.¹⁰⁷⁾

범죄 대응정책 연구논총』, 창간호(2005), pp.27-29 참조.

106) F. E. C. Gregory, "Police Cooperation and Intergration in the European Community: Proposal, Problems, and Prospects", *Terrorism: An International Journal*, Vol. 14, No. 3, 1991, pp.152-153.

107) EU는 EU의 재산적 이익을 보호하기 위하여 EU의 재산에 대한 사기, 시장가격조작, 부패, 돈세탁, 자금

II. EUROPOL과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델

EUROPOL과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델이 있다. 즉 미국의 FBI 모델에 관한 여섯 가지 사항 중에서 여섯 번째에 해당하는 타국에서의 수사권은 인정되어 있지 않은 모델이다. 현재(2005.10)의 국제사회의 가장 선진화된 경찰협력으로 현재 EU에서 실행되고 있다.

III. EUROPOL과 INTERPOL 모델

EUROPOL과 인터폴의 모델이 있다. 양자는 기본적으로 같은 유형의 국제경찰협력을 위한 조직체이지만 회원국의 자격, 지역적 범주, 국제법적 근거, 법적 지위, 국제경찰협력의 단계, 데이터보호의 수준, 국제수배서의 발행, UN, ICTY, ICTR 및 ICC 등을 비롯한 국제조직체와의 협력관계 및 기타 등에 있어서 차이가 있다. 미국의 FBI 모델에 관한 여섯 가지 사항을 중심으로 살펴보면 EUROPOL과 인터폴 모델은 첫 번째부터 네 번째 사항까지가 해당된다. 다만, EUROPOL 모델은 사무국에서 지방경찰당국에게 직접 경찰협력을 요청할 수 없다. 인터폴 모델도 NCB라는 중앙당국간의 협력채널이므로 지방경찰당국에게 직접 경찰협력을 요청할 수 없고, 설립조약이 연성법으로 구성되어 있으므로 데이터보호도 EUROPOL협약과 SCHENGEN 이행협약에서 규정하고 있는 정도의 수준이 아니다. 마찬가지로 사무국의 법인격도 설립현장에 명시적인 언급이 없지만 사무국 소재지인 프랑스정부가 인터폴과의 본부협정을 통해서 인정해 주고 있다. 따라서 법률적 측면에서 볼 때 Hard Law 유형의 EUROPOL과 Soft Law 유형의 INTERPOL을 의미한다. 이들 양자를 비교하면 아래의 표와 같다.

유용, 권한남용, 비밀누설, 재정적 이익을 침해하려는 음모에 참여하는 범죄 등 8가지 유형의 범죄에 대하여 유럽공공검찰관제를 시행할 목적으로 현재 Corpus Juris project를 수행 중에 있다. 이 제도가 시행되면 유럽공공검찰관은 유럽연합의 회원국의 영역에서 수사권을 행사할 수 있다.

<표 2> EUROPOL과 INTERPOL의 비교

구 분	EUROPOL	INTERPOL
회원국의 자격	유럽연합의 회원국	전 세계의 모든 국가
지역적 범주	유럽지역에 한정됨	전 세계의 모든 대륙
법적 근거	국제조약	국제조약적 성질을 지닌 설립 헌장
법적 지위	정부간국제기구	준정부간기구
국제경찰협력의 단계	대협력의 단계	중간협력의 단계
범죄정보데이터베이스·데이터보호의 수준	있음·강력한 보호	있음·연성법과 국내법에 의한 보호
협력채널	National Unit, 자국 출신의 연락관과의 직접협력, National Unit간의 직접 협력	본부와 NCB, NCB간의 직접 협력
ICC, ICTY, ICTR가 발행한 적색수배서	전달할 수 있는 채널이 아님	전달할 수 있는 채널로 인정되어 있음

* 필자가 연구·분석하여 작성함

IV. SARPPCO 모델

남아프리카 공화국, 짐바브웨, 앙골라, 보츠와나 등 남아프리카에 소재한 12개국으로 조직된 SARPPCO(Southern African Police Chiefs Cooperation Organization)와¹⁰⁸⁾ 같

108) ISDSC(Inter-State Defence and Security Committee)는 1975년 모잠비크, 탄자니아, 잠비아에 의해서 1974년에 남아프리카지역의 해방운동을 위한 책임을 담당하는 독립된 기구로 설립된 FLS(Frontline States)의 하부조직으로 설립되었다. 설립 당시에 ISDSC는 국방, 국내문제, 경찰, 국가안보, 정보 및 이민 문제에 책임이 있는 장관들이 개별 또는 집단적 안전보장에 관련된 이슈를 토론하기 위한 장관위원회였다. 이 위원회는 FLS의 정상회의에 권고하고 정상회의에서 행한 결정과 결의를 이행하였다. FLS가 1994년에 해체된 이후에 ISDSC는 존속시키고 SADC(Southern African Development Community) 회원국이 ISDSC에 포함하도록 하였다. 1995년 8월 2일에 설립된 SARPPCO는 초창기에 ISDSC체제 내에서 이 지역에서 경찰문제(국외도피사범 및 자동차절도)의 해결을 위한 축으로서 조직되었다.

은 유형의 모델이다. 이 모델은 미국의 FBI 모델에 관한 여섯 가지 사항을 중심으로 살펴보면 첫 번째부터 네 번째 사항까지가 해당한다. 사실상 인터폴 모델과 동일하다. 인터폴과 SARPCCO와의 관계는 ① 남아프리카 지역에 있는 인터폴의 지역사무소는 SARPCCO가 운영하는 상설적인 행정 및 기술조직체이다.¹⁰⁹⁾ ② SARPCCO의 각 회원국에 설치된 NCB는 SARPCCO를 위한 연락사무소의 역할을 한다. ③ 인터폴의 규칙과 규정은 SARPCCO에게도 적용된다. ④ 각 회원국은 인터폴 본부와 SARPCCO에게 각각 분담금을 지출하고 SARPCCO의 사무총장은 독자적으로 선출할 수 있다. ⑤ SARPCCO는 인터폴의 일부로 볼 수도 있지만 독자성이 있는 조직체이다. 따라서 인터폴의 지역사무소와 동일한 건물을 사용하고 국제범죄의 예방과 진압이라는 동일한 업무를 수행하고 있지만 인터폴본부와의 업무의 중복, 첩보의 수집 및 배포, 에너지의 낭비를 방지하기 위하여 인터폴 본부와 협정을 맺었다.

그러므로 인터폴과 SARPCCO의 같은 점은 양자가 모두 국제경찰협력을 위한 조직체라는 점, 중간협력 단계의 국제경찰협력을 수행하고 있으므로 양자는 모두 국내법의 범주로 활동하고 있다는 점이다.¹¹⁰⁾ 다른 점은 ① 인터폴 현장은 국제조약의 성질은 지니고 있지만 명백히 국제조약이 아닌 반면에 SARPCCO는 국제조약이다. ② 인터폴은 국제법상 준정부간기구로 분류할 수 있는 반면에 SARPCCO는 정부간국제기구이다.¹¹¹⁾ ③ 인터폴은 전 세계적인 조직체인 반면에 SARPCCO는 남아프리카에 있는 12개국에 참여한 지역적 기구이다. ④ 인터폴의 주된 관할범죄는 국제마약범죄, 조직범죄 및 테러로 볼 수 있는 반면에 SARPCCO는 주로 국외도피사범 문제, 자동차절도, 마약거래, 불법무기거래, 불법이민 등이다.

SARPCCO 현장은 1997년 10월 1일에 서명되었고 1999년 7월 29일에 발효되어 현재 남 아프리카에 있는 12개국이 회원국이고 본부는 짐바브웨의 하라레(Harare)에 있다. /No43/TheSAPolice.html(2005.10.7 방문);<http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No43/TheInterSateDefence.html>(2005.10.7방문)

109) SARPCCO현장 제5조 5항.

110) 인터폴현장 제2조 1항 및 SARPCCO현장 제3조 참조; SARPCCO는 인터폴의 규칙과 규정이 적용되고 있다는 점, 제3조 1항에서 국내법, 회원국의 국제의무 및 현장 제4조 규정의 조건으로 활동하고 있다는 점으로 볼 때 중간협력 단계로 볼 수 있다. 문규석, *supra note 6*, pp.19-21 참조; 여기서 제4조는 SARPCCO의 협력 원칙으로서 주권존중의 원칙, 경찰력 평등성의 원칙, 정치성 배제의 원칙, 모든 회원국의 상호 유익성의 원칙, 인권존중의 원칙, 무차별 및 업무방법의 유연성의 원칙, 상호존중 및 선의의 원칙 등을 말한다.

111) 문규석, *supra note 11*, pp.43-65 참조.

V. ASEANAPOL 모델

ASEANAPOL과 같은 유형의 모델이다. 즉 국제경찰협력을 위한 법적 기초는 Soft Law이고, 사무국도 없는 정치적인 성격의 협의체인데서 범죄정보 관련 데이터베이스가 있는 모델이다. 미국의 FBI 모델에 관한 여섯 가지 사항 중에서 충족될 수 있는 사항은 범죄정보에 관한 데이터베이스가 있다. 다만, 그 데이터보호는 각 회원국의 국내법에 기초하고 있고, 경찰당국간의 협력도 인터폴의 NCB를 통해서 이행되고 있는 모델이다.

VI. 아·태경제협력체와 비슷한 모델

아·태경제협력체와 비슷한 유형의 모델이다. 즉 법적 기초는 정치적인 선언과 같은 Soft Law이지만 ASEANAPOL과 달리 사무국과 회원국간에 범죄정보 등을 교환할 수 있는 데이터베이스가 있다. 미국의 FBI 모델에 관한 여섯 가지 사항 중에서 충족될 수 있는 사항은 범죄정보에 관한 데이터베이스가 있다는 점과 사무국이 있다는 점은 같다. 그러나 데이터보호는 ASEANAPOL의 모델과 같이 각 회원국의 국내법에 기초하고 있고, 경찰당국간의 협력도 인터폴의 NCB를 통해서 이행되고 있다. 사무국은 인터폴과 마찬가지로 본부 소재지국인 싱가포르와 아·태경제협력체간에 체결된 본부협정에¹¹²⁾ 의해서 법인격은 있으나 인터폴과 달리 설립현장이 없이 정치적인 선언에 의해서 조직된 모델이다. 위의 일곱 가지 모델을 비교하여 표로 작성하면 <표 3>과 같다.

112) Agreement between the Government of Singapore and the Secretariat of the Asia Pacific Economic Cooperation Organization relating to the Privileges and Immunities of the APEC Secretariat 제2조 참조.

<표 3> 국제경찰협력을 위한 조직 모델의 비교표

사 항 종 류	법적 기초	사무국· 법인격	범죄정보데이 터베이스·데 이터보호의 정도	중앙기관·지 방경찰당국과 의 직접 협력 여부	추적·감 시권	타국 영토에서 수사권
FBI 모델	국제조약	둘 다 있음	있음·강력한 보호	있음·가능함	있음	있음
EUROPOL과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델	국제조약	둘 다 있음	있음·강력한 보호	있음·가능함	있음	없음
EUROPOL 모델	국제조약	둘 다 있음	있음·강력한 보호	있음·불가능	없음	없음
인터폴 모델	연성법	결과적으로 둘 다 있음	있음·연성법 과 국내법에 의한 보호	있음·불가능	없음	없음
SARPCCO 모델	국제조약	둘 다 있음	있음·연성법 과 국내법에 의한 보호	있음·불가능	없음	없음
ASEANAPOL 모델	연성법	사무국이 없음	있음·국내법 에 의한 보호	인터폴의 NCB가 대신 역할함·불가능	없음	없음
아·태경제협력체 와 비슷한 모델	연성법	결과적으로 둘 다 있음	있음·국내법 에 의한 보호	인터폴의 NCB가 대신 역할함·불가능	없음	없음

* 필자가 연구·분석하여 작성함

제5절 연구 및 논의해야 할 사항

한·중·일·러간에 수행하고 있는 국제경찰협력체제의 강화를 위하여 국제경찰기구를 창설한다면 제3절의 기본적 전제가 충족되었다는 전제하에 논의해야 할 주된 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 사무총국의 임무와 관련하여, ① 국제조직범죄집단에 의한 범죄, 마약관련 범죄 및 기타 등 여러 국가가 관련된 국제적 관련성이 있는 범죄의 수사에 있어서 관련된 정보 등을 지원할 수 있는 공동수사팀이 구성될 수 있는지 여부이다.¹¹³⁾ ② 아울러 통제배달이 가능할 수 있도록 실시간 협력이 가능한 채널의 구축 여부이다. ③ 기타 효율적인 국제범죄자의 진압활동을 적극적으로 지원할 수 있는 여하한 제도의 도입을 위한 연구 및 논의를 하여야 한다.

둘째, 각 회원국간의 협력관계와 관련하여, ① 공동수사팀의 구성 및 통제배달이 가능할 수 있는 실시간 협력의 실행을 위해서 수사실무자간의 직접적인 협력채널의 구축이 당연히 고려되어야 한다. ② 국경이 육지로 맞닿아 있는 인접 국가간에는 추적권과 감시권이 인정할 수 있는지 여부이다. 인정되는 경우에 그 공간적(육지, 공중, 강 및 바다), 시간적 범위(1시간 및 무제한) 및 방법(자동차, 모터사이클 및 헬기), 추적과 감시의 대상 범죄, 그 추적자에 대한 체포권 등에 대하여 각 회원국의 허용 여부 및 그 범위의 정도이다.¹¹⁴⁾ 그 이유는 모든 회원국의 법률문화, 법제도 및 경찰제도에 차이가 있으므로 감시와 추적권의 시간적·공간적 범위 및 방법을 일률적으로 정할 수 없다는 점이 있기 때문이다.

셋째, 사무총국의 조직구성에 관한 문제이다. 기본적으로 총회, 집행위원회, 사무총국, 사무총국의 업무, 재정 및 데이터 보호 등을 감독할 수 있는 공동감독위원회 등이 필요하다.

넷째, 국제경찰협력의 대상의 범위에 관한 문제이다. 즉 관할범죄는 조직범죄, 마약관련 범죄, 국제테러, 돈세탁, 인신매매, 불법이민 관련 범죄, 불법적인 핵물질 거래, 臟器와 자동차 밀거래, 환경범죄, 사이버범죄 및 기타 각국의 국내법상 범죄로 하되 쌍방가별성이 적용되는 범죄와 적용되지 아니한 범죄로 이원화하는 방향 및 쌍방가별성이 성립하는 경우에 최소 형량의 범위에 관한 사항이다. 유럽체포영장제도의 경우에 각국에서 3년 이상의 범죄는 쌍방가별성이 적용되지 아니하도록 하였고 그 이하의 범죄는 쌍

113) OJ C 357, 13/12/2000, pp.7-8 참조.

114) Schengen 이행협약 제41조 2·3·4·9항 참조.

방가벌성이 적용되도록 하였다는 사실을 참고하였으면 한다.¹¹⁵⁾ 또한 어느 국가의 대통령 또는 정치·군사지도자가 군대와 경찰에게 지시·명령 또는 그들의 묵인·방조하에 조직적으로 자행된 범죄(예를 들면, 집단살해죄, 인도에 반한 범죄, 전쟁범죄, 침략죄) 등은 사실상 관할할 수 없다. 그러나 인터폴과 같이 구 유고 국제형사임시재판소(International Criminal Tribunal for former Yugoslavia: ICTY)와 르완다 국제형사임시재판소(International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR)와 같은 국제형사임시재판소 또는 국제형사재판소(International Criminal Court: ICC)에서 발행한 영장, 수배서 및 소환장 등은 해당 국가에게 각국의 대외창구를 통하여 전달해 줄 수 있는 역할을 수행할 수 있다고 생각한다.

다섯째, 재정에 관한 문제이다. 일반적으로 재정은 UN, 인터폴 및 EUROPOL과 같이 각 회원국이 지출한 분담금과 기타 재원으로 운영하도록 하는 것이다.¹¹⁶⁾ 각 회원국이 지출한 분담금은 각국의 경제적 능력, 즉 GNP에 따른 일정한 비율 또는 인터폴과 같은 Budget Unit를 설정하여 각국이 자국의 경제적 능력에 따라서 적절한 정도의 분담금을 지불하게 한다. 아울러 지출하고 있는 분담금은 매 3년마다 재평가 하여 상향 또는 하향하도록 조정한다. 기타 재원은 사무총국이 수리한 증여, 유증, 보조금, 기부금 및 기타 등을 말한다.

여섯째, 분쟁해결에 관련된 문제이다. 즉 경찰협력의 내용에 대한 적용 및 해석의 문제, 그 불이행에 대한 문제, 추적권과 감시권의 행사에 따른 손해배상의 문제, 사무총국과 사무총국 소재지국간에 발생할 수 있는 모든 법률적 문제의 해결 방법이다. 일단 일차적으로 회원국간 및 사무총국과 사무총국 소재지국간에 정치적 방법(교섭, 주선, 중재, 심사, 조정)으로 해결하도록 하고, 합의에 이르지 못한 경우에 중재재판으로 해결하거나 아니면 ICJ가 강제적 관할권을 가지도록 허용하는 것도 하나의 방안이다.

일곱째, 한·중·일·러간의 국제경찰협력을 위한 기구의 소재지는 회원국간의 합의가 필요하다. 개인적으로 대한민국이 본부를 유치하였으면 한다. 현재 일본과 중국, 일본과 러시아는 영토분쟁, 동북아시아에서 주도권을 행사하려는 헤게모니를 위하여 상호

115) 문규석, *supra note* 31, pp.63-64 참조.

116) UN헌장 제17조 2항; 인터폴 헌장 제38조, 제39조 및 일반규정 제51조; EUROPOL협약 제35조 2항 참조.

간에 경쟁관계에 있다. 우리도 일본과 태평양전쟁의 책임 및 독도문제로 인하여 항상 부드러운 관계만은 아니다. 그러나 외교협상에서 실무적으로 필요한 여러 사항에 대한 제안을 비롯하여 연구 및 논의해야 할 사항에 대하여 중·일·러간에 대립 및 경쟁관계에 있는 경우에 우리가 균형자의 모습을 취하면 암암리에 주도권을 행사할 수도 있다고 생각한다. 명심해야 할 사항은 우리가 본부를 유치하기 위해서는 SARPCCO의 짐바브웨처럼 직접 건물과 부지를 제공하는 것이 바람직하다고 생각한다.

여덟째, 회원국의 확대를 위하여 개방조약으로 하는 것이 바람직한지 여부이다. 예를 들면, 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 협상 초기 단계부터 가능하다면 몽골을 포함시키는 것이다. 그 외에 동 기구에 참여하기를 원하는 북한 및 동남아시아 국가들에게 참여할 수 있도록 허용하는 것이다.

아홉째, 기타 중요한 문제는 다음과 같다. ① 각 회원국의 투표권의 수가 있다. 세 가지 접근방법이 있다. 하나는 회원국의 수가 적기 때문에 만장일치제를 도입하는 것이다. 다른 하나는 주권 평등의 원칙을 근거로 각국이 동일하게 한 표의 투표권을 행사하도록 하는 것이다. 또 다른 하나는 EU와 같이 가중다수결제를 도입하는 것이다. 즉 각국의 인구 수를 비례하여 각국의 투권표의 수에 차등을 두고, 몇몇 다수표를 갖는 국가가 단합하여 어느 사안이든지 결정하지 못하도록 하는 것이다. 문제는 중국의 인구수가 너무 많기 때문에 다중다수결제는 다른 모든 국가들이 반대할 것이라고 생각한다. 따라서 주권평등의 원칙을 근거로 일 국가 일 투표제를 도입하거나 만장일치제를 도입하는 것이 바람직하다. 만장일치제의 문제는 어느 한 국가라도 반대하면 어떠한 사안도 결정될 수 없다는 단점이 있다. 그러나 반대하는 국가 및 다른 국가가 반드시 그에 대한 대안을 제시하여 해결한다는 원칙을 보충한다면 전혀 불가능한 것도 아니다. ② 일 국가 일 투표제로 하는 경우에 일정한 사안의 결정에 있어서 과반수이상으로 할 것인지 또는 2/3이상이 할 것인지에 대한 문제가 있다. 몽골이 처음부터 포함이 된다는 가정에 이야기 하면, 일반적으로 중요하지 아니한 사안은 출석하여 투표한 국가의 과반수(3개국) 이상이면 결정하도록 하고, 헌장의 개정과 같은 중요한 사안은 출석하여 투표한 국가의 2/3(4개국)이상이어야 결정될 수 있도록 하는 것이다. 몽골이 처음부터 포함되지 아니한다고 하면 3개국의 찬성이 있으면 가결된 것으로 보는 것이 합리적이다. ③

사무총장의 임기, 집행위원의 임기, 선출 및 구성에 대한 문제가 있다. 회원국의 수가 적으므로 사무총장은 4년 또는 5년의 임기로 각국이 돌아가면서 담당하는 것이 바람직하다. 집행위원의 임기는 사무총장의 임기와 동일하게 하지만 그 임명은 각국에게 위임하도록 하는 것이 합리적이다. 처음에 각 집행위원은 2년, 3년, 4년의 임기로 임명하도록 하고 2년 3년의 임기인 경우에 한하여 재임하도록 하는 것이 바람직하다. 그 이유는 집행위원이 모두 동시에 임기가 종료됨으로 인하여 야기되는 업무의 계속성에 대한 문제를 해소할 수 있기 때문이다. ④ 요청된 국제경찰협력을 이행하지 아니한 회원국 및 일정기간 분담금을 납부하지 아니한 회원국에 대한 제재의 문제가 있다. UN헌장 제19조와 인터폴 일반규정 제52조와 같이 일정기간동안 분담금을 납부하지 못한 회원국에 대하여 투표권의 행사를 중지하는 것도 하나의 방안이다. ⑤ 인터폴 헌장은 UN사무국에 등록하지 않았으나 설립된 기구는 대협력 단계의 국제경찰협력을 이행하기 위해서는 국제법상 허용된 국제기구가 되는 것이 바람직하다. 따라서 설립조약은 UN헌장 제102조에 따른 등록의 문제가 있다. ICJ가 한·중·일·러 회원국간 또는 사무국과 사무국 소재지국과 발생할 여지가 있는 분쟁해결을 위해서 권고적 의견을 제시할 수 있도록 하기 위해서는 UN사무국에 등록하는 것이 필요하다. ⑥ 정기총회와 임시총회에 관련된 문제가 있다. 정기총회는 1년에 한번 개최하도록 하고, 긴급한 사안이 있는 경우 사무총장이 집행위원회의 동의를 얻어 소집하도록 하는 것이 적절하다고 본다.

제6절 평 가

지역 국가간에 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위하여 5가지 조건이 요청된다. 첫째, EU와 같이 지역 국가간에 경제공동체가 형성되어야 한다. 둘째, 회원국간에는 국경에서 특별한 통제가 없이 인적·물적 자유왕래가 가능해야 한다. 셋째, 대협력 단계의 국제경찰협력이 가능할 수 있도록 국제법과 국내법의 조화가 이루어진 단계이어야 한다. 넷째, 회원국간에 범죄정보 및 범죄자에 대한 공동관리를 위해서 데이터베이스가 구축되어 있어야 한다. 마지막으로, 협력채널이 경찰당국 대 경찰당국 및 지방

관할당국 또는 실무당국과도 직접적으로 접촉하여 협력할 수 있어야 한다.¹¹⁷⁾

한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위하여 국제기구가 창설될 수도 있다는 방향 또는 한·중·일·러간에 현재 인터폴 체제로 이행되고 있는 국제경찰협력을 업그레이드하기 위한 방향은 제2절에서 살펴본 바와 같이 기본적인 필요성은 어느 정도 충족되었다고 평가할 수 있다. 따라서 한·중·일·러간에 국제기구가 창설될 수도 있다는 가정 하에 창설될 국제기구의 모델은 제3절에서 언급한 기본적인 전제가 4대 국가간에 어느 정도 합의된 상태라는 관점 또는 어느 정도 충족된 상태라는 관점에서 살펴볼 때 국제조약에 의하여 설립된 EUROPOL 모델, SARPCCO 모델 및 EUROPOL과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델로 제한되고 있다. 특히 대협력 단계의 국제경찰협력을 이행하기 위한 국제기구라는 측면에서 바라본다면 EUROPOL 모델 및 EUROPOL과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델을 의미한다. 문제는 한·중·일·러간의 현행 국제경찰협력 체제는 사실상 인터폴 체제이고 비록 신사협정이 첨가되어 실무당국자간의 비공식적 협력체제가 강화되었다고 하더라도 법적 테두리는 여전히 인터폴 체제라는 점이다. 게다가 중간협력 단계의 국제경찰협력으로 이행되고 있는 현행 인터폴 체제가 업그레이드되기 위해서 업그레이드가 된 모델은 살펴보면 사실상 EUROPOL 모델과 EUROPOL과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델로 제한된다. 마찬가지로 문제는 한·중·일·러간에 EUROPOL 모델 또는 EUROPOL과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델이 실제로 창설되어 운영되기 위해서는 지역 국가간에 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 5가지 조건 중에서 적어도 첫 번째(EU와 같이 지역 국가간에 경제공동체의 형성)와 두 번째(회원국간에는 국경에서 특별한 통제가 없이 인적·물적 자유왕래가 가능해야 함) 조건이 성취되어야 한다. 불행하게도 그러한 조건이 한·중·일·러간에 형성되어 있지도 아니하고 또 그러한 조건을 형성하기 위하여 국제경제협력을 강화하기 위한 적극적인 노력도 찾아보기 어렵다.¹¹⁸⁾ 다만, 국제

117) 문규석, *supra* note 6, p.105; 첫 번째와 두 번째의 조건은 국가간의 지역경제공동체의 역기능으로 나타난 현실로서 국제범죄 사건의 증가 요인으로 볼 수 있다. 세 번째와 네 번째의 조건은 증가된 사건에 대한 대응조치의 수준으로 볼 수 있다. 다섯 번째는 절차적 간소화를 위하여 외교채널이 아니라 실무당국간에 채널을 구축하여야 한다는 것이다. 따라서 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 조건은 국제범죄 사건의 증대라는 요소가 포함되어야 지역 국가들이 적극적인 대응조치를 구축한다는 의미가 포함되어 있다.

118) 4대 국가에 미국, 캐나다 및 멕시코간에 체결된 NAFTA(North America Free Trade Agreement)와 같

경찰협력에 관한 수요의 측면은 이들 4대 국가간에 국제경제협력이 1990년대 보다 강화되면서 더욱더 늘어가고 있는 추세라고 평가할 수 있을 뿐이다.¹¹⁹⁾

따라서 현실적인 측면에서 볼 때 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 필요성은 어느 정도 충족되어 있다고 평가할 수 있다. 문제는 지역 국가간에 경제공동체의 형성이 구축되어 있지 아니하다는 점, 국경에서 특별한 통제가 없이 인적·물적 자유왕래가 가능하지 않다는 점이다. 위의 문제점에 대하여 좀더 근본적인 문제는 이들 국가간에 경제발전의 수준 차이가 상당히 간격이 있다는 점 및 2차 세계대전이 종결한 이후 60여년이 경과하였음에도 불구하고 한·일, 한·중 및 일·러간에 전쟁이 관련된 문제가 아직까지도 온전히 해결되지 아니하였다는 점이다. 다만, 국제경제협력의 강화를 위하여 위의 근본적인 문제는 비켜가고 있지만 좀더 성숙한 국제경제협력 및 국제경찰협력이 이루어지기 위해서는 좀더 근본적인 문제가 온전히 해결되어야 한다. 그러므로 한·중·일·러간에 국제경찰협력을 강화하기 위하여 EUROPOL 및 EUROPOL과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델로 한 국제기구의 창설은 2005년 10월 현재의 상태에서는 불가능하고 국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면에서도 그 필요성은 충분히 충족되었다고 평가하기는 시기상조라고 생각한다.

그렇다면 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 방향은 현실적으로 접근할 수 있는 단기적 접근 방안과 앞으로 10년 또는 15년이라는 미래를 바라본다는 전제하에 미래지향적 관점에서 바라보는 중·장기적 접근 접근방안을 생각해 볼 수 있다.

은 자유무역협정의 체결을 위한 노력이 현재 진행되고 있지 아니하다는 점을 지적하고 있다.

119) 통계자료를 근거로 1998년과 2004년을 기준으로 외국인 범죄 단속 현황(2,300명 v. 9,103명), 외국산 마약류 밀반입사범 단속현황(11명 v. 221명), 여권법 위반사범의 검거인원(504명 v. 723명), 외화밀반출사범(424명 v. 829명)을 들 수 있다. 경찰청, *supra* note 16, pp.329-336 참조.

제5장 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 단기적 및 중·장기적 접근 방안

제1절 서 언

한·중·일·러간에 대협력의 국제경찰협력을 이행할 수 있는 국제기구의 조직화가 현실적으로 불가능하다면 4대 국간에 국제경찰협력을 강화하기 위한 단기적 접근 방안은 없는지? 앞으로 10년 내지 15년 이후에 한·중·일·러간에 전개될 수 있는 국제경찰협력의 강화를 위한 중·장기적 접근 방안은 없는 것인지? 따라서 두 가지 방향에서 검토해 보고자 한다.

제2절 단기적 및 중·장기적 접근 방안

1. 단기적 접근 방안

이미 지적인 바와 같이 한국을 중심으로 한 개별 국가간에 국제경찰협력 체제는 인터폴 체제로 평가된다. 인터폴 체제에 신사협정이 첨가되었다고 해도 신사협정 자체는 사실상 실무당국자간의 인적 협력체제를 강화한다는 측면 이외에 사실상 법적 구속력이 없는 비공식적 협력형태로 평가된다. 특히 한국과 중국, 한국과 일본간의 합의서 및 협의회문은 사실상 특정한 의미를 찾을 수 없는 형식적 문서로 평가될 수도 있다. 한국과 러시아간의 약정서는 한·중 및 한·일간의 합의서·협의회문과 비교해 볼 때 그 형식과 그 내용에 상당한 의미를 부여할 수 있다. 그 이유는 좀더 세밀하고 좀더 현대적인 정보통

신기술이 접목되었다고 볼 수 있기 때문이다.¹²⁰⁾ 문제는 여전히 법적으로 구속력이 없는 신사협정이라는 점이다. 따라서 인터폴 체제로 운영되고 있는 현행 국제경찰협력을 강화하기 위하여 단기적 측면에서 두 가지의 접근 방안이 있을 수 있다. 하나는 한국과 각 개별국가간의 측면이다. 다른 하나는 한·중·일·러가 포함된 전체적 측면이다.

1. 한국이 이들 국가와 국제경찰협력에 관한 개별 조약을 체결하는 방안

한국을 중심으로 하는 각 개별 국가간에 국제경찰협력의 강화를 위하여 다음과 같은 사항을 고려해 볼 수 있다. 즉 기존의 신사협정은 법적으로 구속력이 없으므로 법적으로 구속력이 있는 새로운 조약을 체결하는 방안이다. 예를 들면, 프랑스와 남아프리카 공화국,¹²¹⁾ 벨기에와 불가리아,¹²²⁾ 벨기에와 헝가리,¹²³⁾ 벨기에와 루마니아,¹²⁴⁾ 벨기에와 슬로바키아¹²⁵⁾ 및 오스트리아와 불가리아는¹²⁶⁾ 각각 경찰협력에 관한 조약을 체결하여 발효된 상태에 있다. 따라서 기존의 신사협정을 업그레이드 한다는 의미에서 우리도 이

120) 한·러 약정서 제5조 2항 참조.

121) Agreement between the Government of the Republic of France and the Government of the Republic of South Africa in respect of police co-operation. 동 조약은 1998년 6월 26일 체결되어 1998년 11월 11일 발효되었고 1999년 11월 10일에 유엔사무국에 등록되었다(UNTS No. 36224).

122) Convention between the Government of the Kingdom of Belgium and the Government of the Republic of Bulgaria on police cooperation. 동 조약은 1998년 6월 24일 체결되어 2002년 12월 1일에 발효되었고 2003년 2월 19일에 유엔사무국에 등록되었다(UNTS No. 39156).

123) Convention between the Government of the Kingdom of Belgium and the Government of the Republic of Hungary on police cooperation and cooperation in the fight against organized crime. 동 조약은 1998년 11월 4일에 체결되어 2002년 9월 1일에 발효되었고 2003년 1월 2일에 유엔사무국에 등록되었다(UNTS No: 39100).

124) Convention between the Government of the Kingdom of Belgium and the Government of Romania concerning police cooperation. 동 조약은 1999년 4월 14일에 체결되어 2002년 11월 1일에 발효되었고 2002년 12월 13일에 UN사무국에 등록되었다(UNTS No: 39020)

125) Agreement between the Government of the Kingdom of Belgium and the Government of the Slovak Republic concerning police cooperation. 동 조약은 2000년 6월 29일에 체결되어 2002년 10월 1일에 발효되었고 2002년 12월 13일에 UN사무국에 등록되었다(UNTS No: 39021).

126) Agreement between the Austrian Federal Government and the Government of the Republic of Bulgaria concerning police cooperation. 동 조약은 2002년 5월 29일에 체결되어 2002년 8월 1일에 발효되었고 2002년 10월 24일에 유엔사무국에 등록되었다(UNTS No: 38914).

들 국가와 같이 국제경찰협력에 관한 조약을 체결하는 것이 현실적으로 바람직하다. 물론 국제경찰협력의 주된 내용은 원칙적인 측면에서 쌍방간의 합의에 의하여 작성하는 것이다. 다만, 가능하다면 다음과 같은 사항이 포함되었으면 한다. 즉 특정 국가의 중앙당국이 직접 다른 국가의 지방관할당국 또는 실무당국에게 접촉할 수 있도록 하는 것이다. 마찬가지로 특정 국가의 지방관할당국 또는 실무당국도 다른 국가의 중앙당국과 지방관할당국 또는 실무당국에게 직접 접촉할 수 있도록 하는 것이다. Fax, 국제전화, 인터넷과 같은 현대적인 정보통신기기를 이용하여 신속하게 실무당국자간에도 직접 접촉할 수 있도록 하는 것이다. 또한 긴급한 경우에 국제전화를 통하여 구두로 특정한 사항에 대한 요청이 가능하도록 하고 특정한 기일 이내에 문서로 확인할 수 있어야 한다.

2. SARPCCO와 같은 모델로 국제경찰협력을 위한 국제기구를 창설하는 방안

한·중·일·러가 포함된 전체적 측면은 남아프리카의 SARPCCO와 같은 모델로 국제경찰협력을 위한 국제기구를 조직하는 방안이다. SARPCCO는 이미 설명한 바와 같이 국내법의 범주로 활동을 하고 있지만 나름대로의 인터폴과 다른 독자성도 지니고 있다. 따라서 SARPCCO와 같은 국제기구를 조직하여 10년 내지 15년 후에 또는 그 이전에 지역 국가간에 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 5가지 조건 중에서 이미 지적한 두 가지의 조건이 성취되었다면, 예를 들면, EUROPOL과 같은 국제기구로 그 조직 체제를 재구성하는 것이다. 이러한 조직체의 창설이 제공하는 장점은 아무런 조직체가 없는 것 보다는 일단 soft law 형태의 느슨한 조직체를 구성한 이후에 국제경찰협력에 대한 수요의 측면을 고려하여 동 조직체를 확대·개편하도록 할 수 있다는 점이다. 물론 이들 4대 국간에 국제경제협력의 강화에 따른 지역경제블럭의 형성 및 이들 국가간에 인적·물적 자유이동이 실현되는 경우에 hard law 형태의 EUROPOL 모델 또는 EUROPOL과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델로 구축하는 것은 당연하다.

II. 중·장기적 접근 방안

대협력의 국제경찰협력을 이행하는 EUROPOL 모델 또는 EUROPOL과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델로 한·중·일·러간에 국제경찰협력을 위한 국제기구가 창설된다는 것은 현실적인 측면에서 어렵다고 평가된다. 그 주된 이유는 이미 지적한 바와 같이 EU와 같이 이들 국가간에 경제공동체가 형성되지 아니하였다는 점 및 국경에서 특별한 통제가 없이 인적·물적 자유왕래가 가능하지도 아니하다는 점이다. 즉 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 외부적 환경 요소가 충족되어 있지 못하다. 더군다나 한·중·일·러는 2차 세계대전이 종결된 이후 60여년이 경과한 현재까지도 전쟁이 관련된 꾀적꾀적한 문제가 해결되지도 않았다. 물론 이러한 문제들을 쉬이 간과하면서 현실적인 측면에서 현실적 이익을 대의명분으로 강조하여 국제경제협력을 더욱더 강화할 수도 있다. 문제는 이들 국가간에 국제경제협력을 강조하여 인적·물적 자유왕래를 실현하기 위해서 기본적으로 어느 한도까지 개인당 국민소득의 수준이 근접하여야 함에도 불구하고 그렇지 않다는 점이다. 즉 현재의 상태에서만 볼 때에도 1인당 국민소득의 수준은 상당한 차이가 난다.¹²⁷⁾ 예를 들면, 4대 국가에 인적 자유왕래가 가능한 경우에 만약 100만 명의 중국 및 러시아 이주노동자들이 각각 한국에 왔다면, 또는 200백만 명의 중국 및 러시아 이주노동자들이 각각 일본에 갔다면 한국과 일본은 사회적으로 어떠한 상황에 직면할 것인지 상상하는 것은 그리 어렵지 않다.

따라서 중·장기적 접근 방안은 먼저 중국과 러시아가 좀더 경제적으로 발전하여 1인당 국민소득의 수준이 적어도 우리나라와 비슷하거나 또는 대규모의 이주노동자들이 발생할 수 있는 현실은 배제된 상태여야 한다. 문제는 경제발전이라는 것이 그렇게 10년 또는 15년이 경과한다고 해서 반드시 그 국가의 경제력이 향상된다고 단정할 수 없다는 점이다. 그러므로 중·장기적 접근 방안은 다음과 같은 접근방법을 필요로 한다. 즉 국제경찰협력의 강화를 위한 수요적 측면의 접근방법이다. 앞으로 이들 국가간에 국제경제협력은 일단 더욱더 강화되고 긴밀한 형태로 발전할 수 있다고 추정할 수 있으

127) 2004년도를 기준으로 한국의 1인당 국민소득은 대략 12,000, 일본은 34,000, 중국은 1,300 및 러시아는 3,000 달러 정도이다.

므로 국제범죄 관련 사건이 증가할 것이다. 이러한 이유로 인하여 한·중·일·러간에 국제경찰협력을 강화하기 위한 두 가지의 가능성이 있다. 하나는 ① 중앙당국이 지방관할당국 또는 실무당국에게 직접 경찰협력을 요청할 수 있는 채널의 구축, ② 통제배달이 가능할 수 있도록 공동수사협력을 강화하기 위하여 공동수사기관 또는 공동수사팀의 설치에 관한 협력체제의 구축, ③ 통제배달을 위하여 공동수사협력이 진행되고 있는 상태에서는 실무자간에 실시간 접촉이 가능한 채널의 구축 및 기타 등을 위하여 인터폴의 지역 국가간 연례회의(또는 연 2차례)의 형태 또는 4국간 국제경찰협력의 강화를 위한 연례회의의 형태를 제도화하는 것이다. 다른 하나는 국제조직범죄에 대한 UN협약 제19조와 제20조를 근거로 공동수사협력을 위한 4국간 조약체결을 위하여 한·중·일·러간의 연례회의(또는 연 2차례)를 제도화하는 것이다. 그러한 연후에 국제경찰협력의 강화를 위한 수요적 측면 및 국제경찰기구 창설을 위한 필요성이 충분히 충족되었다고 한다면 대협력 단계의 국제경찰협력이 이행될 수 있는 제도적 체제 구축, 즉, 예를 들면, EUROPOL과 같은 국제기구의 창설로 연계하도록 하는 것이다.

제3절 단기적 및 중·장기적 접근 방안에서 고려되어야 할 사항

1. 단기적 접근 방안에서 고려되어야 할 사항

단기적 접근 방안에서 한국이 중·일·러와 국제경찰협력을 위한 개별조약을 체결하는 방안은 기존 신사협정의 내용적 측면의 보완뿐만 아니라 법적 구속력의 강화라는 측면에서 바람직하다. 여기에 두 가지 고려되어야 할 사항이 있다. 하나는 신사협정은 외무당국의 도움을 받아서 경찰당국이 직접 접촉하여 체결할 수 있었지만 조약의 체결은 실제적인 측면에서 외무당국이 주도적인 역할을 수행할 수도 있다는 점이다. 다시 말해서, 신사협정은 경찰당국 대 경찰당국간의 협정이란 조약은 국가 대 국가간에 체결하는 것이므로 조약체결권이 외무당국에게 있다. 따라서 경찰당국은 주도적 역할이 감소하고 보조적 수준에서 관여할 가능성이 많다. 그러므로 국제경찰협력의 효용성 및

그 내용에 대하여 잘 이해하고 있는 외무당국자가 실무적인 교섭을 수행하면 다행이다. 그런데 만약에 국제경찰협력의 내용을 잘 이해하지 못하는 외무당국자에게 충분한 사전 지식 및 충분한 자료를 제공하지 못함으로 인하여 부정적인 효과가 나타난 경우 또는 기관간에 충분한 협력이 사전에 조율되지 못한 경우에 좀더 업그레이드가 된 경찰협력의 내용이 생략되거나 또는 간과될 수도 있다는 점이다. 다른 하나는 중·일·러는 이미 한국과 신사협정이라는 것을 체결하는데 다시 새로운 조약을 체결하자고 제안하는 경우에 이들 국가들이 왜 새로운 조약을 체결하려고 하느냐고 반문하고, 이러한 조약을 체결할 필요성이 없다고 한다면 이에 대한 설득의 문제가 있다. 다행히도 중·일·러가 먼저 우리 경찰당국에게 국제경찰협력이 내용적으로 업그레이드가 된 조약안을 가지고 체결하자고 하는 경우는 우리 측에서 환영할 일이지만 그럴 가능성은 어느 정도인지 확인하기 어렵다.

한·중·일·러가 SARPCCO와 같은 모델로 국제경찰협력을 위한 국제기구를 창설하는 방안은 SARPCCO 모델이 인터폴의 체제로 운영되고 있다는 점 및 국내법의 범주로 국제경찰협력이 이행한다는 점에서 쉽게 접근할 수도 있다. 여기에 네 가지 고려되어야 할 사항이 있다. 첫째, SARPCCO 모델로 접근하는 경우에 비록 법적 기초는 국제조약이라고 하더라도 대협력 단계의 국제경찰협력은 이행될 수 없다는 점이다. 둘째, 이들 국가들이 인터폴이 있는데 굳이 인터폴 유형의 새로운 조직체를 창설하는데 동의할 가능성이 있는지에 대하여 의문을 제기할 수도 있다는 점이다. 셋째, SARPCCO 모델로 국제기구가 조직화되었다면 차후에 그 조직체는 개혁보다는 현상유지를 선호하는 국제기구의 관성적 성격으로 인하여 EUROPOL과 같은 조직체로 업그레이드하기가 그렇게 용이하지만은 않다는 점이다. 넷째, 수요적 측면에서 국제경찰기구가 담당할 충분한 수요의 국제범죄 관련 사건이 계속적으로 발생할 것인지 여부이다.

II. 중·장기적 접근 방안에서 고려되어야 할 사항

중·장기적 접근 방안은 일단 한·중·일·러간에 인터폴의 지역 국가간 연례회의(또는 연 2차례)를 제도화하고 국제경찰협력의 강화를 위한 수요적 측면이 어느 정도

충족된 경우에 대협력 단계의 국제경찰협력이 이행될 수 있는 국제경찰기구의 창설로 연계한다는 것은 크게 네 가지 고려되어야 할 사항이 있다. 첫째, 앞으로 한·중·일·러간에 국제경제협력이 더욱더 강화될 것이라는 것은 예상할 수 있다. 그렇다고 해서 2차 세계대전이 관련된 굵직굵직한 문제가 해결되지도 아니한 상태에서 EU와 같이 이들 국가간에 경제공동체가 형성될 수 있다고 예상한다는 것이 쉽지 않다는 사실이다. 둘째, EUROPOL 창설의 배경이 되는 인적·물적 자유이동이 가능할 정도로 국제경제협력이 강화될 것이라고 장담할 수도 없다는 점이다. 셋째, 수요적 측면에서 대협력 단계의 국제경찰협력이 이행되어야 하는 필요적 상황으로 전개될 것인지 여부이다. 넷째, 국제조직범죄에 대한 국제적 협력체제를 강화하기 위한 방법으로서 공동수사제도에 관한 국제조약을 체결할 수 있다. 문제는 그 공동수사팀의 주축은 경찰, 법무부(검찰) 및 국가정보원 중에서 누가 주축이 되어서 다른 국가의 공동수사팀과 실시간 접촉하여 통제배달이 가능한 협력체제를 담당할 것인지 여부이다.

제4절 평 가

한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 방안은 일단 단기적 접근 방안과 중·장기적 접근 방안으로 나누어 살펴보는 것이 타당하다고 생각한다. 그 이유는 국제경찰협력이 강화하기 위해서는 국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면이 있고 또 그 수요적 측면을 충족할 수 있는 합리적 체제구축이 요청되기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 국제경찰기구의 창설을 위한 필요성은 제4장 제2절의 필요성을 근거로 살펴볼 때 적극적으로 충족되었다고 보기는 어렵다고 평가된다. 다만, ① 범죄정보 및 경찰정보의 협력의 활성화라는 측면, ② 외교 채널에 의한 형사사법공조의 비효율성에 대한 보완, ③ 인터폴 개혁의 한계로 나타나는 문제점의 보완, ④ 동북아시아에서 아시아고속도로 및 철의 실크로드 개통 가능성의 대비, ⑤ 중간협력 단계의 국제경찰협력이 대협력 단계로 업그레이드를 해야 한다는 당위성 및 ⑥ 국외도피사범에 대한 적극적인 대책 등을 위하여 한·중·일·러간에 국제경

찰기구를 창설하는 방향으로 발전하는 것이 바람직하다고 생각한다. 따라서 국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면의 관점에서 현재의 현실은 4대 국간에 국제경찰협력의 강화를 위하여 국제경찰기구의 창설을 위한 적극적 필요성은 미흡하다고 평가된다. 그렇지만 10년 내지 15년 이후라는 미래를 바라보고 또 중국이 현재와 같이 매년 약 10% 정도로 경제가 지속적으로 성장할 것이라는 가능성을 고려한다면 중·장기적 접근 방안을 적극적으로 대비하는 것이 합리적이라고 여겨진다.

그러므로 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위하여 단기 및 중·장기 계획 또는 Road Map을 세운다면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 개별 국가간의 측면에서 한국이 중국, 일본 및 러시아와 기존의 신사협정을 국제조약으로 대체하는 작업을 수행하는 것이다. 이미 앞서 언급한 국제경찰협력의 강화를 위한 국제조약을 예로 들면서 경찰당국이 주도적으로 외무당국자들을 설득하고 또 조약체결을 위한 협상에도 외무당국자들의 협조 하에 적극적으로 관여할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 물론 체결될 국제경찰협력에 관한 조약에는 반드시 실무적이고 효율성을 강조하는 내용이 포함되어야 한다. 그 주된 내용은 ① 이미 언급한 바와 같이 중앙당국이 지방관할당국 또는 실무당국, 실무당국과 실무당국간에도 직접 접촉하여 필요한 사항을 요청하고 또 이행해 줄 수 있도록 하여야 한다. ② 중요한 체크 포인트를 지날 때에 자동적으로 검색이 가능한 수배제도 또는 보고제도에 관한 규정이 포함되어 있어야 한다. ③ 아시아고속도로 및 철의 실크로드가 개통되었다는 가정하에 또는 선박을 통하여 대규모의 밀수가 진행되고 있는 동안에 통제배달이 가능할 수 있도록 공동수사협력에 관련된 사항이 포함되어야 한다.

둘째, 4대 국간의 전체적 관점에서 국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면을 고려할 때 당장 SARPCCO와 같은 모델로 국제기구를 창설하는 것은 시기상조라고 생각할 수도 있다. 그러나 SARPCCO 모델은 현실적으로 수요적 측면이 충분히 충족되었다고 할 경우에 지역국가간에 경제공동체가 형성되지 아니하고 또 이들 국가간에 국경에서 인적·물적 자유왕래가 제한된 상태에서 가장 바람직한 모델이라고 생각한다. 다만, 문제점으로 제기될 수 있는 것은 SARPCCO의 모델은 인터폴과 같이 중간협력 단계의 국제경찰협력이 이행되고 있다는 점이다. 따라서 한·중·일·러가 모두 포함된 전체적

측면을 고려할 때 단기적으로 가장 바람직한 방향은 국제경찰협력의 강화를 위한 연례 회의(또는 연 2차례)를 제도화하는 것이다.¹²⁸⁾ 가장 설득력이 있는 명분은 2000년 10월 5일에 서울에서 개최된 한·중·일·러간의 동북아 국제경찰장장회의를 제도화하는 것이다.¹²⁹⁾ 또는 지역 국가간의 인터폴 연례회의라는 이름으로 시작하는 것이다.

셋째, 지역 국가간에 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 첫 번째와 두 번째 조건이 성취되지 아니한 상태에서 국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면이 어느 정도 충족되었다고 한 경우에 SARPCCO 모델로 국제기구를 설립하는 방향으로 유도하는 것이다. 이 경우에 동 기구의 설립조약에 다음과 같은 사항이 반드시 포함되어야 한다. 즉 매 5년마다 국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면을 검토하여 대협력 단계의 국제경찰협력을 이행할 수 있는 조직으로 탈바꿈하기 위한 재검토 또는 논의가 특정 국가의 제안으로 개시될 수 있다는 규정이 필요하다.

넷째, 지역 국가간에 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 조건이 충족된 경우에는 당연히 EUROPOL 모델과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델이 가장 바람직한 모델로 여겨진다. 그러나 좀더 선진적인 형사사법공조의 방향으로 발전하고자 한다면 유럽의 형사사법공조에서 인정하고 있는 사법결정의 상호승인의 원칙이¹³⁰⁾ 관련 국가들간에 전격적으로 상호 수용하는 것이 가장 바람직하다.

128) 가능하다면 몽골도 처음부터 여기에 포함시키는 것이 타당하다고 생각한다.

129) 회의 내용은, 경찰청, 『동북아국제경찰장회의 결과보고서』, 2000. 11, pp.153-166 참조.

130) 이탈리아 사법당국에서 결정하는 사항에 대하여 영국, 프랑스 등 유럽연합 회원국이 모두 자국의 사법당국에서 결정하는 사항으로 간주한다는 것을 말한다. 다시 말하면, 특정 국가의 사법당국에서 결정하는 사항을 다른 특정 국가가 자국에서 발행하는 사법당국의 결정으로 간주하여 집행한다는 의미이다. 유럽체포영장에 관한 기본조약 서문 제2항, 제6항 및 제1조 2항 참조; Commission of the European Communities, Proposal for a council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedure between the Member States, 25. 9. 2001(2001/0215(CNS), p.2; 사법공조는 범죄인인도조약, 형사사법공조조약 및 상호주의를 근거로 일방의 국가가 타방의 국가에게 일정한 사법공조를 요청하면 타방의 국가는 자국의 법률을 기초로 요청된 사항에 대하여 협력할 것인지 여부에 대하여 결정한 후에 그 요청된 사항을 이행한다. 따라서 사법공조를 요청받은 국가에게 일정한 범위의 재량권이 있다. 반면에 형사문제에 있어서 사법결정 상호승인의 원칙은 일방의 국가가 사법공조를 요청하기로 결정한 사항은 타방의 국가가 일정한 예외를 제외하고는 타방국가에서 국내법적 효력이 있으므로 재량의 여지가 없다. 따라서 집행국의 입장에서 특정한 형사문제에 대하여 사실상 주권을 상실하였다고 볼 수 있다. Steve Peers, "Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got It Wrong?", Common Market Law Review, vol.41, no.1, February 2004, p.10 참조.

그러므로 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 3단계 발전방향을 제시하면 다음과 같다. 제1단계는 개별 국가간에 신사협정을 대체하는 국제경찰협력을 위한 조약을 이들 국가와 체결하는 것이다. 이와 동시에 4국간(또는 몽골을 포함하여)에 동북아 국제경찰장회의를 제도화할 수 있도록 시도하는 것이다. 경찰청장간의 회의가 필요한 주된 이유는 장기적인 안목으로 볼 때 국제경찰협력의 강화를 위한 법적 기반을 조성하는데 바람직하기 때문이다. 따라서 초기단계에서 가장 중요한 사항은 공동의 목적을 위하여 특별히 협의할 사항이 없어서 친목도모를 목적으로 경찰청장들 간에 골프 게임을 즐긴다고 하더라도 일단 ASEANAPOL과 같은 제도적인 협력체제를 구축하여야 한다. 즉 처음부터 국제경찰협력의 활동이 대협력의 단계에 진입할 수 없고 또 진입하지 아니한다고 할지라도 일단 경찰청장들에 정기적으로 활발한 인적 교류협력이 진행될 수 있는 협력체제를 구축하는 것이 바람직하다. 또한 회의를 주체하는 국가는 ASEANAPOL과 같이 순번에 따라서 돌아가면서 개최하도록 하는 것이 바람직하다.

2단계는 지역 국가간에 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 첫 번째와 두 번째 조건(외부적 환경 요소)이 성취되지 아니한 상태에서 차선책으로 국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면이 어느 정도 충족되었다고 한 경우에 동북아 국제경찰장회의에서 특정한 모델(SARPCCO 또는 EUROPOL 모델)로 국제기구를 설립하는 방안에 대하여 논의 및 검토하도록 유도하는 것이다. SARPCCO 모델로 창설되는 경우에 반드시 5년 또는 다른 특정한 기간마다 동 모델의 업그레이드를 위하여 검토회의 또는 대협력 단계로 국제경찰협력이 이행되기 위한 재검토가 어느 특정 국가가 제안하면 개시될 수 있도록 규정하는 것이다.

제3단계는 지역 국가간에 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 조건이 충족된 경우는 당연히 EUROPOL 모델 또는 EUROPOL 모델과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델을 제도화할 수 있는지 논의 및 검토하거나 또는 2단계에서 설치된 모델의 업그레이드에 대하여 논의 및 검토할 수 있도록 하는 것이다.

제6장 결 론

21세기 국제관계에서 국가는 자국의 안전보장과 정치·경제적 측면의 이익 보호를 위해서 상호간에 공동 목적을 위한 협력, 공동 목적을 달성하는데 접근 방법이 다른 경우에 상호 견제 및 경쟁, 상호간의 이익이 충돌되는 부분에서 견제·경쟁 및 대립관계를 형성하고 있다. 한·중·일·러간의 국제관계도 군사·정치적인 측면에서 상호 이익이 충돌하고 있음으로 인하여 견제·경쟁 및 대립관계를 형성하고 있다고 말할 수 있다. 반면에 국제형사사법공조에 관련된 제반 문제는 목적이 모두 동일하므로 긴밀한 협력관계를 구축하고자 한다. 문제는 국제법적인 측면에서 고찰할 때 국제형사사법공조관계의 법적 토대가 빈약하다고 점이다. 예를 들면, 우리나라는 일본과 범죄인인도조약은 체결하였지만 형사사법공조조약은 체결되지 아니하였고 반대로 러시아와는 그 반대 현상이다. 그의 내용적 측면도 유럽의 체포영장제도와 비교해 볼 때 낡은 제도로 평가된다. 즉 이들 조약이 모두 체결되어 있다고 하더라도 외교채널로 운영되고 있다는 점에서 소걸음 시스템으로 지칭될 만큼 비효율적이다. 각국의 경찰당국간에 행해지는 국제경찰협력도 인터폴이라는 전 세계적인 협력체제의 테두리에서 운영되고 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 반면에 그의 법적 토대가 국내법의 범주로 운영되고 있다는 점에서 역시 부정적으로 평가된다. 따라서 우리의 경찰당국은 나름대로 적극적인 국제경찰협력을 이행하고자 하는 목적으로 이들 국가와 합의서, 협의문 및 약정서를 체결하였지만 그 역시 법적으로 구속력이 없는 신사협정이다. 그러므로 한·중·일·러간에 국제범죄의 예방과 진압을 위하여 좀더 적극적인 국제경찰협력을 이행할 수 있는 방안은 없는 것인지?

적극적인 국제경찰협력의 이행을 위해서 대우증권 계좌 도용사건과 같이 치고 도망가는 수법의 범죄에 대한 신속한 대응조치, ‘나우모프 바실리’사건과 같이 국제조직범죄

집단이 개입된 범죄에 대한 공동수사팀 구성 및 통제배달이 가능한 실시간 접촉 채널의 구축이 필요하다. 이것은 예비·음모 단계에서 입수된 첩·정보가 다른 국가와 신속하게 공유할 수 있는 채널의 구축, 국제적 연계성이 있는 국제범죄의 경우에 실행행위가 수행되는 단계에서 공동수사팀 구성, 진압단계에서 도피자 추적, 소재지 파악, 범죄 경력을 비롯한 각종 조회가 신속하게 진행되고 체포된 경우에 역시 신속하게 형사관할권이 있는 국가에게 송환할 수 있어야 한다. 이러한 시스템의 구축은 전 세계적인 측면 및 아시아·태평양 지역에서 어렵다면 한국이 중심으로 중국, 일본 및 러시아와 함께 국제범죄의 예방과 진압이라는 공동목적의 달성을 위하여 추진해 볼 수 있는 사안이라고 생각한다. 다만, 그에 대한 현실적 필요성(경제공동체 형성 및 국경에서 특별한 통제가 없이 인적·물적 자유왕래 실현)이 어느 정도 충족되었는지, 국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면에서 어느 정도 타당성이 있는지에 대한 문제는 현실적으로 조금 거리가 있다고 평가된다.

따라서 한·중·일·러간에 국제경찰협력을 강화하기 위한 단계적 접근방안을 생각해 볼 수 있다. 즉 제1단계는 개별 국가간의 측면에서 신사협정을 대체하는 국제경찰협력을 위한 조약을 체결하고, 전체적 측면에서 4대 국간에 동북아 국제경찰장회의를 조직화하는 것이다. 제2단계는 한·중·일·러간에 국제경찰협력의 강화를 위한 현실적 필요성이 어느 정도 충족되고 수요적 측면도 타당성이 있다고 판단될 때에 동북아 국제경찰장회의를 2가지 유형의 모델(SARPPCO 또는 EUROPOL 모델)을 검토하여 국제경찰기구의 형태로 재구성하는 것이다. 제3단계는 지역 국가간에 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행될 수 있는 조건이 충족된 경우에 EUROPOL 모델 또는 EUROPOL모델과 SCHENGEN 경찰협력이 결합된 모델로 업그레이드를 하는 것이다. 이와 같은 방향으로 단계적으로 발전하기 위해서 먼저 동북아 국제경찰장회회가 제도적으로 구축이 되어야 한다. 그 이후에 동 회회의 하부조직으로서 국제경찰협력이 최적의 조건하에서 이행하기 위하여 각국의 경찰제도, 사법제도 및 선진화된 국제경찰협력의 내용에 관한 연구 및 토론의 장이 마련되는 것이 바람직하다. 또한 좀더 선진화된 국제경찰협력이 이행될 수 있는 방안에 대하여 연구 및 토의를 하고 이것을 조약화 하는 방안도 검토하는 것이 필요하다고 생각한다.

그러므로 한·중·일·러간의 국제경찰협력의 강화를 위하여 다음과 같은 사항을 강조하고자 한다. 첫째, 외교채널로 운영되고 있는 협의의 형사사법공조와 범죄인인도제도는 국제조약으로 체결되어 있다는 점에서 법적 구속력이 있다. 보완해야 할 점은 경유해야 할 기관이 많음으로 인하여 소요기간의 단축과 그 효율성의 업그레이드이다. 반면에 인터폴을 통한 국제경찰협력은 중간협력 단계로 운영되고 있다는 점에서 적극적인 협력체제가 되지 못한다는 한계가 있다. 따라서 양자는 상호 보완적 관계를 갖는 것이 바람직하다. 결과적으로 인터폴을 통한 국제경찰협력은 국제적으로 활용되고 있는 제도인 만큼 국내법상 제도적으로 보장되는 법제도적 기반조성이 필요하다.

둘째, 국제경찰협력의 효율성의 증대를 위한 노력의 일환으로 인접 국가와 신사협정을 체결하는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 문제는 법적으로 아무런 효력이 없는 문서라는 점이다. 따라서 프랑스와 남아프리카공화국, 벨기에와 루마니아, 오스트리아와 불가리아와 같이 신사협정이 아니라 국제경찰협력에 관한 조약을 체결하는 방향으로 정책의 변경이 있어야 한다.

셋째, 개별적인 측면에서 중국, 일본 및 러시아와 국제경찰협력에 관한 조약을 체결하고자 하는 경우에 선진 국제경찰협력의 내용으로서 좀더 신속한 실무적인 협력채널의 구축이 고려되어 한다. 즉 중앙당국이 지방관할당국 또는 실무당국, 지방관할당국 또는 실무당국이 중앙당국, 그리고 실무당국간에도 직접 접촉할 수 있고 또 긴급한 경우는 구두로 필요한 사항을 요청하고 요청받을 수 있는 방향으로 전개되는 것이 바람직하다.

넷째, 우리가 중·일·러와 국제경찰협력에 관한 조약의 체결은 경찰당국만이 주관할 수 있는 성격의 국제문서가 아니므로 경찰당국의 적극적인 노력이 요청된다. 즉 외무당국에게 국제경찰협력에 관한 조약체결의 필요성 강조, 외교채널로 운영되는 국제형사사법공조와의 차이점 설명, 인터폴 채널의 효율성과 신속성, 대협력 단계로 운영되는 국제경찰협력의 장점 및 이에 관한 자료의 전달 등이다. 아울러서 국제경찰협력에 관한 조약을 체결하는 경우에 직접 협상파트너의 일원으로 참가할 수 있도록 외무당국과의 사전 조율 및 이러한 업무를 담당할 수 있는 전문가의 양성이 필요하다.

다섯째, 한·중·일·러간에는 현재 국제경찰협력이 가장 활발하게 진행되기 위한 다섯 가지 조건 중에서 가장 중요한 첫 번째(지역 국가간에 경제공동체의 형성)와 두 번째(국경에서 특별한 통제가 없이 인적·물적 자유왕래)의 조건이 성취되어 있지 못하다. 국제범죄 사건의 증대라는 수요적 측면에서도 한국과 중국간의 관계를 제외하면 그렇게 많지도 않는 것 같다. 따라서 현재는 동북아 국제경찰장회의를 조직화하여 동 조직의 업그레이드가 가능한 상황을 미리 대비하는 것이 바람직하다고 생각한다.

여섯째, 국제경찰협력에 관련된 업무는 실무적인 지식뿐만 아니라 언어, 국제법(국제형사법), 협상능력, 기타 등을 갖춘 전문가를 필요로 한다. 특히 경찰대학에 국제법(국제형사법) 교수가 없고, 경찰청 내에도 국제법(국제형사법) 전문가(박사급)가 없다는 사실은 대한민국이 러시아, 일본, 중국과 체결한 약정서·협의문·합의서의 연성적 효력과 관련하여 입증된바 있다. 따라서 경찰대학뿐만 아니라 경찰청 내에서도 국제법(국제형사법) 교수와 전문가가 없다는 사실은 하루 빨리 개선되어야 할 문제이다. 물론 국제경찰협력에 관련된 전문가는 관련 업무를 지속적으로 수행할 수 있도록 전문가 관리의 측면에서 순환근무제에 대한 행정적 배려가 요청된다는 것은 두말할 필요가 없다.

참고 문헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 경찰청, 『국제성 범죄수사』, 1996.
- 경찰청, 『동북아국제경찰장회의 결과보고서』, 2000. 11.
- 경찰청, 『인터폴』, 2002.
- 경찰청, 『경찰백서』, 2004.
- _____, 『경찰백서』, 2005.
- _____, 『국제범죄-동향과 대응-』, 제25호, 2002. 9.
- _____, 『국제범죄-동향과 대응-』, 제26호, 2002. 10.
- _____, 『국제범죄-동향과 대응-』, 제45호, 2004. 5.
- _____, 『국제범죄-동향과 대응-』, 제59호, 2005. 8.
- 국가정보원, 『해외 국제범죄 동향』, 2004. 3-4월호.
- _____, 『해외 국제범죄 동향』, 2004. 5-6월호.
- 대검찰청, 『검찰연감』, 2004.
- 문규석, 『경찰의 지역간 협력 및 아·태폴 창설을 위한 기반 조성 방안』, 치안연구소(연구보고서 2001-10), 2001.
- _____, 『해외도피사범의 실태분석 및 대처방안에 관한 연구』, 도서출판 아사연, 2004.
- 신의기, 『유엔의 국제조직범죄 규제방안』, 한국형사정책연구원, 1997.
- 이기현·임영철, 『미국경찰의 범죄예방활동에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1995.

2. 논 문

- 김기정, “동북아 평화에 대한 미국의 입장과 국가전략”, 아시아사회과학연구원, 제 42회 ‘동북아 평화와 균형자론’ 학술시민포럼(2005. 4. 29) 발표 논문.
- 문규석, “국제범죄 개념의 이원론적 분류에 관한 연구”, 『외법논집』, 제7집, 1999. 12.
- _____, “인터폴의 국제법상 지위에 관한 연구”, 『국제법평론』, 1999-II(통권 제12호), 삼우사, 2000. 2.
- _____, “인터폴을 통한 국제경찰협력의 실효적 이행방안에 관한 연구”, 『치안논총』, 치안연구소, 제19집, 2003.
- _____, “국제범죄조직원에 대한 국제적 진압체제”, 『국제범죄 대응정책 연구논총』, 창간호(2005).
- 박한철, “국제형사사법공조제도 -독일 국제형사사법공조법을 중심으로-”, 법무부 『해외과견검사연구논문집』, 제6집(법무자료 제85집), 1987.
- 박희권, “국제관계에서의 신사협정”, 『고시계』, 1991. 9월호.
- 백진현·조균석, 『국제형사사법공조에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 1993.
- 이만희, 『범죄인인도와 국제법-일본과 미국의 경우를 중심으로』, 고려대학교 아세아문제연구소, 1995. 6.

II. 외국문헌

1. 단행본

- Bantekas, I., S. Nash, and M. Mackarel, International Criminal Law(London · Sydney : Cavendish Publishing Limited, 2001).
- Benyon, J, L. Turnbull, A. Wills, R. Woodward, and A. Beck, Police Cooperation in Europe: An Investigation(Leicester : University of Leicester Centre for

the Study of Public order, 1995).

- Bassiouni, M. C, Legal Responses to International Terrorism: U.S Procedural Aspects (Dordrecht · Boston · London : Martinus Nijhoff Publishers, 1988),
- _____, International Extradition: United States Law and Practice, 3rd ed., (New York : Oceana Publications, Inc, 1996).
- Bunyan, T., The Europol Convention(London : A Statewatch publication, 1995).
- Detter, I., The International Legal Order(Aldershot · Brookfield USA · Singapore · Sydney : Dartmouth, 1994).
- Gilbert, G., Aspects of Extradition Law(Dordrecht/Boston/London : Martinus Nijhoff Publishers, 1991).
- _____, Transnational Fugitive Offenders in International Law: Extradition and Other Mechanisms(The Hague/ Boston/ London : Martinus Nijhoff Publishers, 1998).
- Santiago, M., Europol and Police Cooperation in Europe, Criminology Studies, Vol. 11(Lewiston · Queenston · Lampeter : The Edwin Mellen Press, 2000).
- Sunga, L. S., The Emerging system of International Criminal Law-Developments in Codification and Implementation(The Hague/London/Boston : Kluwer Law International, 1997).

2. 논 문

- Benyon, J., L. Turnbull, A. Wills, and R. Woodward, “Understanding police cooperation in Europe: setting a framework for analysis”, in Anderson, M., & M. D. Boer(ed.), Policing Across National Boundaries(London & New York : Pinter Publishers, 1994).

-
- Benyon, J., “The Politics of Police Co-operation in the European Union”, *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 24, No. 4, December 1996.
 - Boer., M. D., “Police Cooperation in the TEU: Tiger in A Trojan Horse?”, *Common Market Law Review*, Vol. 32, 1995
 - Bresler, F., “Inside Story: Interpol and the Changing Face of International Policing”, *Interpol: 75 years of International Police Cooperation*(London : Kensington Publications Ltd, 1998).
 - Burca, G and Aschenbrenner, J, “The Development of European Constitution and the Role of the EU Charter of Fundamental Rights”, *Columbia Journal of European Law*, vol.9, Summer 2003.
 - Cali, F., “Europol’s Data Protection Mechanisms: What Do They Know and Whom Are They Telling”, *Touro International Law Review*, Spring 2000,
 - Das., D. K., and P. C. Kratcoski, “International Police Cooperation: A World Perspective”, in Koenig, D. J., and D. K. Das(ed.), *International Police Cooperation: A World Perspective*(Lanham · Boulder · New York · Oxford : Lexington Books, 2001).
 - EUROPOL, Annual Report 1999, 2000.
 - EUROPOL, Annual Report 2004, 2005.
 - Fahlman, R. C., “Intelligence Led Policing and the Key Role of Criminal Intelligence Analysis: Preparing for the 21st Century”, *Interpol: 75 Years of International Police Cooperation*(London : Kensington Publications Ltd, 1998).
 - Gregory, F. E. C., “Police Cooperation and Intergration in the European Community: Proposal, Problems, and Prospects”, *Terrorism: An International Journal*, Vol. 14, No. 3, 1991,
 - Peers, S., “Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has

the Council Got It Wrong?", *Common Market Law Review*, vol.41, no.1, February 2004.

Ⅲ. 국제조약, 국내법 및 기타 문서

- 국제경찰협력 및 인터폴 문서의 내부 통제에 관한 규칙
- 국제조직범죄에 대한 UN협약
- 국제형사재판소규정
- 대한민국 경찰청과 일본국 경찰청간의 경찰업무 협력에 관한 협의문
- 대한민국 경찰청과 러시아연방 내무부간의 협력에 관한 약정서
- 대한민국 경찰청과 중화인민공화국公安부간의 교류협력에 관한 합의서
- 대한민국과 뉴질랜드간의 범죄인인도조약
- 대한민국과 미국간의 형사사범공조조약
- 대한민국과 러시아간의 형사사범공조조약
- 대한민국과 스페인왕국간의 범죄인인도조약
- 대한민국과 아르헨티나공화국간의 범죄인인도조약
- 대한민국과 일본간의 범죄인인도조약
- 대한민국과 중국간의 범죄인인도조약
- 대한민국과 중국간의 형사사범공조조약
- 대한민국과 캐나다간의 형사사범공조조약
- 대한민국과 타일랜드왕국간의 범죄인인도조약

- 대한민국과 호주간의 형사사범공조조약
- 멕시코와 프랑스간의 범죄인인도조약
- 미국과 이탈리아간의 범죄인인도조약
- 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약
- 범죄인인도법
- 범죄인인도에 관한 미주협약
- 범죄인인도조약에 관한 유럽협약
- 범죄인인도에 관한 유럽협약의 실제적 적용에 관한 권고 R(80)7
- 베네룩스 3국간의 형사문제에 있어서 범죄인인도 및 사범공조에 관한 조약
- 벨기에와 루마니아간에 경찰협력에 관한 협약
- 벨기에와 불가리아간에 경찰협력에 관한 협약
- 벨기에와 슬로바키아간에 경찰협력에 관한 협력
- 벨기에와 헝가리간에 경찰협력에 관한 협약
- 비정부간기구의 법인격 승인에 관한 유럽협약
- 사무총국이 보유한 경찰정보의 삭제에 관한 규칙
- 사이버범죄에 관한 협약
- 서부아프리카 경제공동체 회원국간의 범죄인인도 협약
- ICTY 및 ICTR의 소송절차 및 증거규칙
- 오스트리아와 불가리아간에 경찰협력에 관한 협정
- 외교관 등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 방지 및 처벌에 관한 협약
- 유럽체포영장에 관한 기본조약

- 유립폴 협약
- 유엔경제사회이사회와 인터폴간의 협력을 위한 특별약정
- 인터폴본부와 그의 특권과 면제에 관한 인터폴과 프랑스정부간의 협정
- 인터폴헌장 및 일반규정
- 일본도망범죄인인도법
- 1990년 Schengen Implementing Convention
- 캐나다와 프랑스간의 범죄인인도조약
- 테러자금조달 억제협약
- 폭탄테러 억제협약
- 프랑스와 남아프리카공화국간의 경찰협력에 관한 협력
- 프랑스에서 인터폴 본부 및 인터폴의 특권면제에 관한 인터폴과 프랑스정부간의 협정
- 항공기 내에서 범한 범죄 및 기타 행위에 관한 협약
- 항공기의 불법납치 억제를 위한 협약
- 형사사법공조에 관한 유럽협약
- Agreement between the Government of Singapore and the Secretariat of the Asia Pacific Economic Cooperation Organization relating to the Privileges and Immunities of the APEC Secretariat
- Commission of the European Communities, Proposal for a council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedure between the Member States, 25. 9. 2001(2001/0215(CNS)).
- ICPO-Interpol General Secretariat, Report on the Legal Value of Red Notices and the New System, 22nd-27th October(No. 15) 1998.
- North America Free Trade Agreement

- OJ(Official Journal) C 357, 13/12/2000.
- Southern African Police Chiefs Cooperation Organization

IV. Website

- <http://www.cm.coe.int/>
- <http://www.coe.int/>
- <http://www.europol.eu.int/>
- <http://www.ili.co.uk/>
- <http://www.interpol.int/>
- <http://www.lawtel.co.uk/>
- <http://www.lexis.com>
- <http://www.mofat.go.kr>
- <http://www.un.org/documents>
- <http://www.un.org/English/treaty.asp>
- <http://www.westlaw.com>
- <http://blog.daum.net/asiavision/2691759>
- <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No43/TheSAPolice.html>
- <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No43/TheInterSateDefence.html>

V. 신문 및 기타 자료

- 동아일보, 2003. 4. 19.
- _____, 2003, 4. 21.
- _____, 2005. 7. 2.
- _____, 2005. 9. 20.
- 조선일보, 2003. 4. 19
- _____, 2003, 4. 21.
- 중앙일보, 2002. 8. 26
- _____, 2005. 5. 31

연구보고서 2006-17

동북아 지역의 국제경찰협력에 관한 연구

- 한·중·일·러를 중심으로 -

2006년 12월 발행

2006년 12월 인쇄

발행인 : 이 병 진

발행처 : 치안정책연구소
경기도 용인시 구성읍 언남리 88번지

인쇄처 : 제이케이컴퍼니
(TEL : (02)3494-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.