

연구보고서 2004-21

# 치안현장에서의 범질서 침해 실태와 효율적 대응방안

《研究陣》

---

연구위원 : 심희기 (연세대학교 법학부 교수)

---



# 목 차

I. 문제의 제기 .....	1
II. 실태조사의 방법 .....	6
III. 법집행 회피성 범칙자에 대한 범칙금징수의 실효성 제고방안 .....	7
1. 범칙금 징수 미집행의 실태 .....	7
2. 현재 경찰이 수행하고 있는 범칙금 납부 독려방안 .....	11
3. 실효성 제고방안 .....	12
1) ‘면허 정지 정책’을 경범죄처벌법위반의 범칙사건에 확대시키는 방안 .....	12
2) 3차 납부를 거부한 범칙금 미납자·즉결심판정 불출석자는 판사가 구인장을 발부하도록 건의하는 방안 .....	16
3) 현행법의 해석상 즉심청구와 형사입건의 가능성 .....	18
4) 현실적인 방안의 검토 .....	21
5) 예상되는 난점 .....	21
6) 미납·불출석 前歴이 있는 자에 대한 현행법 체포방안 .....	22
7) 생계형 위반자에 대한 배려 .....	23
IV. 반사회적 행위와 법집행 저항행위에 대한 제지방안 .....	26
1. 음주소란등의 공공질서위반행위·반사회적 행위의 실태 .....	26
2. 반사회적 행위에 대한 제지방안 .....	40
3. 법집행 저항행위의 실태 .....	46
4. 법집행 저항행위에 대한 제지방안 .....	48

V. 경찰의 청렴성 증진을 위한 개혁방안의 모색과 탐구 .....	49
1. 경찰책임주의를 구현하기 위한 종래의 개혁 프로그램 .....	51
2. 청렴성 제고를 위한 다른 형사사법기관의 개혁 프로그램 .....	53
3. 다른 형사사법기관의 청렴성 제고를 위한 개혁 프로그램에 대한 평가 .....	55
4. 청렴성 제고를 위한 종래 경찰의 개혁 프로그램(청문감사관)과 그에 대한 평가 .....	55
5. 한국형 조기개입 시스템(EI)의 개발 .....	58
1) 조기개입 시스템의 구성요소 .....	59
2) 조기개입 시스템에 대한 평가 .....	59
6. ‘한국형 시민감사관 모델’의 모색 .....	60
1) 미국의 ‘시민검토 보드’의 기본구상 .....	61
2) 미국의 모범적인 시민감사 모델 .....	63
3) 시민진정에 대한 긍정적인 시각의 창출 .....	64
4) 조기개입 시스템과 ‘시민검토 보드’ 구상의 연계 .....	65
5) ‘한국형 시민감사관’ 구상의 모색 .....	65
7. 경찰관의 과잉강제력 행사에 대한 규제 .....	66
VI. 결    어 .....	70
1. 법집행 회피성 범칙자에 대한 범칙금징수의 실효성 제고방안 .....	70
2. 반사회적 행위의 제지방안 .....	71
3. 반사회적 행위·법집행 저항행위의 예방방안 .....	72
4. 경찰의 청렴성 증진을 위한 개혁방안의 모색과 탐구 .....	72
[부록 I] 실태조사보고 .....	74
[부록 II] 현장 경찰관의 요망사항 .....	98
[부록 III] 법집행 경찰관의 총기 사용의 허용 범위에 관한 대법원 판례 .....	109

## I. 문제의 제기

현재 한국사회에서는 ‘반사회적 행동’(anti-social behaviour)='공공질서위반행위'(public disorder)와 ‘경범죄’(low level crime)<sup>1)</sup>에 대한 대응체제가 매우 허술하여 한편에서는 ‘斷乎한 法執行 不在’에 대한 불만이 팽배해 있고<sup>2)</sup> 다른 한편에서는 법집행기관이 ‘우연적·1회성 위반자’에게는 범칙금을 꼬박꼬박 받고, 범칙금 공소시효기간인 3년간 버티는 ‘법집행 회피성 위반자’에게는 면죄부를 주는 불공평한 처리를 하고 있다는 불만이 팽배해 있다. 예를 들어 최근 각 언론사들은 ‘경범죄로 범칙금 통고처분을 받은 자’에 대한 한국 경찰의 대응체제가 매우 허술하다는 점을 다음과 같은 세 가지 측면에서 지적하고 있다.

첫째, 한국에서는 인근 소란,<sup>3)</sup> 노상방뇨,<sup>4)</sup> 쓰레기 투척<sup>5)</sup> 등의 경범죄를 여러 번 범하여 그 때마다 범칙금 통고처분을 받고서도 범칙금을 납부하지 아니하고 즉결심판정에도 출석하지 아니한 채 3년의 공소시효가 경과하여 처벌할 수 없는 ‘미처리사건’이 늘어나고 있다.<sup>6)</sup> 한국의 법집행은 결과적으로 ‘우연적·1회성의 범칙자’에게는 범칙금을 꼬박

- 1) 본 연구에서 ‘공공질서위반행위’(public disorder)라는 용어는 주로 도로교통법상의 범칙행위와 즉결심판 회부대상행위를 염두에 두고 있고 ‘경범죄’(low level crime)라는 용어는 주로 경범죄처벌법상의 범칙행위와 즉결심판회부대상행위를 염두에 두고 있다.
- 2) ‘취객싸움 말리다 매맞고, 불심검문 하다가 터지고, 경찰은 동네북인가’(인터넷 동아일보, 2003년 8월 31일자, 18:31 사회 1면 참조). 이 밖에 ‘언어맞고 오해받고, 경찰 가슴앓이’(대한 매일신문, 사회 2면), ‘동네북, 공권력’(국민일보 사회 1면) ‘시위대, 민원이 폭력 앞에 공권력 흔들’, ‘매맞고 나사풀리고, 동네북, 전략’, ‘공권력 경시 자초’(세계일보 사회 3면), 등의 신문기사 헤드라인 참조.
- 3) 경범죄처벌법 제1조 제26호(인근소란등) “악기·라디오·텔레비전·전축·중·확성기·전동기등의 소리를 지나치게 크게 내거나 큰소리로 떠들거나 노래를 불러 이웃을 시끄럽게 한 사람”
- 4) 경범죄처벌법 제1조 17호(노상방뇨등) “길이나 공원 그 밖의 여러 사람이 모이거나 다니는 곳에서 함부로 침을 뱉거나 대소변을 보거나 또는 그렇게 하도록 시키거나 개등 짐승을 끌고 와 대변을 보게 하고 이를 수거하지 아니한 사람”
- 5) 경범죄처벌법 제1조 제16호(오물방치) “담배꽂초·껌·휴지·쓰레기·죽은 짐승 그 밖의 더러운 물건이나 못쓰게 된 물건을 함부로 아무 곳이나 버린 사람”
- 6) ‘미처리사건’의 예로 다음 기사를 참조. “서울 봉천동 노점에서 옷을 파는 차모(42.여)씨. 그는 지난 3년간 3만 원짜리 경범죄 범칙금 고지서를 20여장이나 발부받았다. 노점상 단속 때마다 경찰이 ‘인근 소란’명목으로 뎀 것이다. 그러나 차씨는 단 한 차례도 범칙금을 낸 적이 없다. 차씨는 ‘안 내니까 즉심(즉결심판)에 나오라고 연락도 왔지만, 그냥 무시하고 있다’고 말했다. 그러고는 ‘주변 상인들이 그러는데 3년만 버

꼬박 받고, 3년간 버티는 ‘법집행 회피성 범칙자’에게 면죄부를 주는 처리를 하고 있는 셈인데 이런 현실은 시급한 개선이 요구된다. 이 문제가 개선되지 않으면 한편에서는 시민의 ‘공정한 법집행’에 대한 신뢰가 형성되지 아니하고 다른 한편에서는 경범죄가 증가 되는 추세<sup>7)</sup>를 진정시킬 수 없을 것이다.

둘째, 유흥업소가 밀집한 지역에서는 업소 안이나 혹은 업소 바깥에서 ‘술에 취한 음주자’[이하 ‘주취자(酒醉者)’로 약칭함]가 타인에게 피해를 입히는 음주소란행위<sup>8)</sup>가 대량으로 발생하고 있다. 음주소란행위가 음주자의 事前 고의·과실 없이 음주한 후에 발생할 경우에는 형법이론상 범죄가 성립되지 않아<sup>9)</sup> 처벌대상이 되지 아니한다. 그러나 음

---

터면 아무 일 없다고 한다’고 덧붙였다. 서울 영등포경찰서는 이달 말 경범죄 범칙금 고지서 6백 56장을 폐기할 계획이다. 모두 2000년 10월 중 발급한 것들로 3년의 시효가 끝나기 때문이다. 당시 한 달간 이 경찰서가 적발한 경범죄 사범은 1천 8백 72명. 이 가운데 35%가 끝내 범칙금을 안 내고 버틴 것. 그래도 아무런 불이익을 받지 않게 된 것이다. 경범죄 범칙금을 안내는 경우가 많다. 내지 않아도 강제할 수단이 사실상 없기 때문이다. 공소시효인 3년이 지나면 기록조차 남지 않는다. 그래서 ‘나는 사람이 바보’라는 말까지 나온다. 경찰청 통계에 따르면 2000년부터 지난해까지 3년간 경범죄 범칙금 미납 건수는 약 22만 건. 전체 발급 건수(1백 56만여 건)의 14%다. 7명 중 1명꼴이다. 대부분 ‘인근 소란’, 노상방뇨, 쓰레기 투척, 음주소란, 교통위반 등으로 3만-5만 원짜리다. 범칙금이라도 교통위반의 경우는 상습 미납자에게 운전면허라도 정지시킬 수 있지만, 경범죄의 경우는 이렇다 할 제재 방법이 없다. ‘재판에 회부돼 거액의 벌금형을 받을 수도 있다’는 엄포성 통지서를 계속 보내는 것이 고작이다. 범칙금 ‘딱지’를 받으면 10일 이내에 납부해야 한다. 이 기간을 넘기면 20일 이내에 20%의 가산금이 붙는다. 그때까지도 납부 안 하면 즉심과 50%의 가산금이 더해진 범칙금 중 하나를 선택하라는 통지서가 날아온다. 이마저 무시해버리면 경찰서에서 한 달에 한 번꼴로 납부를 재촉하는 통지서가 온다. 그러다 3년이 지나면 현재로서는 끝이다. 법적으로 즉심까지 회피한 미납자에 대해 경찰이 법원에 ‘불출석 재판’을 청구할 수 있다. 하지만 실제 사례는 거의 없다. 법원이 받아주지 않기 때문이다. 서울지법 윤정근 판사는 ‘판사와 피고인이 대면하지 않는 상황의 판결로 인권을 침해할 수 있어 경찰의 청구를 가급적 받지 않고 있다’고 말했다. 경찰청은 이에 따라 지난 5월 법원행정처에 불출석 재판을 활성화하고 즉심 거부자에 대한 강제 구인장 발부를 제도화해 달라는 공문을 보냈다. 경찰 관계자는 ‘현재로서는 성실한 시민에게 범칙금을 꼬박꼬박 받고, 3년간 버티는 상습범에게는 면죄부를 주는 황당한 처리를 피할 방법이 없다’고 말했다.” 중앙일보 2003년 10월 17일자.

- 7) 단속강화시책을 수행하던 1999년-2001년 사이에 경범죄처벌법 위반행위 단속건수는 1999년 513,912건에서 2000년 595,120건, 2001년 752,687건으로 늘어나고 있었다.
- 8) 경범죄처벌법 제1조 제25호 (음주소란등) “공회당·극장·음식점등 여러 사람이 모이거나 다니는 곳 또는 여러 사람이 타는 기차·자동차·배등에서 몹시 거친 말 또는 행동으로 주위를 시끄럽게 하거나 술에 취하여 이유 없이 다른 사람에게 주정을 한 사람”
- 9) 형법 제10조(심신장애자) “① ‘심신(心神)장애’(생물학적 요인)로 인하여 ‘사물을 판별할 능력이 없거나 의사를 결정할 능력’(심리학적 요인)이 없는 자(심신상실자)의 행위는 벌하지 아니한다. ② 심신장애로 인하여 전항의 능력이 미약한 자(심신미약자)의 행위는 형을 감경한다. ③ 위협의 발생을 예견하고 자의로 심신장애를 야기한 자의 행위에는 전2항의 규정을 적용하지 아니한다.”

주소란행위로 피해자들이 양산되면 음주자의 事前 고의·과실 없는 음주소란행위도 경찰의 제지대상이 되어야 한다는 점에서 음주소란행위는 ‘공공질서위반행위’=‘반사회적 행동’(anti-social behaviour)이다. 음주소란행위로 피해를 입는 일반시민들은 주취자의 ‘공공질서위반행위’ = ‘반사회적 행동’을 제지할 합법적 권한이 없어 치안책임을 부담하고 있는 경찰관에게 신고하여 반사회적 행동의 제지나 피해구제를 의뢰한다. 그러나 현장에 출동한 외근경찰관들이 피해구제는커녕 주취자의 반사회적 행동을 적절히 제지하지 못하는 수가 자주 목격되고 있다. 심한 경우에는 출동한 경찰관이 오히려 주취자에게 폭행을 당하기도 한다. 유흥업소가 밀집한 지역에 설치된 파출소와 순찰지구대<sup>10)</sup>에서 근무하는 외근경찰관들은 醉客들의 반사회적 행동을 제지하고 취객들이 정상적인 수준으로 회복될 때까지 취객들을 돌보느라 많은 시간과 자원을 소모하고 있다. 만약 외근경찰관들이 음주소란자등에 대한 뒤처리에 투입하고 있는 자원을 다른 치안수요에 투입할 수 있게 된다면 한국의 치안서비스의 질은 획기적으로 향상될 것이다. 따라서 음주소란행위로 대표되는 ‘공공질서위반행위’나 ‘반사회적 행동’을 初動段階에서 제지하여 더 이상의 커다란 법익침해행위로 발전하지 못하도록 적절한 대응책을 강구할 필요성도 절실하다.

셋째, 1987년 이후에 한국의 ‘용의자들이 경찰관의 공무집행에 대하여 저항하는 행위’(suspect resistance, suspect use of force, 이하 ‘법집행 저항행위’로 약칭함)도 늘어나고 있다. 순찰을 돌고 있는 외근경찰관의 불심검문요청에 불응하거나 교통경찰관의 정지명령,<sup>11)</sup> 음주측정요구에 순응하지 않는 운전자의 행위도 시민의 법집행 저항행위의 일종이다. 경찰관은 자신의 눈앞에서 감지되는 위협을 보고 그 위협이 더 이상의 커다란 위협으로 발전되는 것을 예방하기 위하여 정지명령을 발하거나 음주측정을 요구하는 것이다. 법집행은 ‘시민사회의 公同善’(commonwealth of the civil society)을 지키기 위

10) 경찰청 생활안전국, 외근경찰 혁신을 위한 지역경찰제 실시계획(안), 2003.7. 참조.

11) 다음 기사 참조. <음주단속 의경 매단 체 질주> 서울 도봉경찰서는 4일 음주단속중인 의경을 차에 매달고 질주한 혐의(특수공무집행방해 등)로 이모(37.실내장식업)씨에 대해 구속영장을 신청했다. 경찰에 따르면 이씨는 4일 오후 11시 15분께 서울 노원구 상계동 D아파트 정문 앞에서 음주운전을 하다 도봉경찰서 소속 윤모(22) 의경에게 적발되자 윤씨를 세피아 운전석 창문에 매단 채 시속 30~40km의 속도로 50m를 질주, 떨어뜨려 전치3주의 상처를 입힌 혐의다. 조사결과 이씨는 혈중알코올 농도 0.265% 상태로 운전한 것으로 드러났다. 일간스포츠 입력시간 2003/06/04 18:11

한 유형력의 행사이므로 경찰관의 공무집행에 대하여 저항하는 시민의 법집행 저항행위는 그 자체가 별도의 독립한 중범죄로 간주<sup>12)</sup>되고 있을 정도로 그 反社會性이 매우 높은 것이다. 공무를 집행하는 경찰관이 공공질서위반자·반사회적 행위자로부터 오히려 매를 맞을 때 ‘공권력에 대한 경시풍조’를 걱정하는 이유는 바로 여기에 있다. 또한 시민의 법집행 저항행위는 자주 경찰관들의 분노를 유발하여 경찰관의 ‘보복폭력’의 빌미가 되어 시민의 법집행기구에 대한 신뢰를 저하시키고 그 결과 다시 더 많은 법집행 저항행위를 유발하여 ‘폭력의 악순환’이 반복되는 고리가 될 수도 있다는 점에서 시민의 법집행 저항 행위를 감소시키는 방안을 모색하여야 할 필요성도 절실하다.

이 글에서 본 연구자는 ‘치안현장의 법질서 침해 행위’를 법집행 회피성 범칙행위, 음주소란행위로 대표되는 공공질서위반·반사회적 행위, 법집행 저항행위의 세 가지 유형으로 나누어 그 발생 실태를 검증하고 각각의 유형에 대한 현재의 대응책에 어떤 제도적 취약점이 있는가를 찾아내려고 한다.

법집행 회피성 범칙자를 감소시키려면 범칙금징수의 실효성을 제고시키는 방안의 확보가 중요하다. 단순히 범칙금징수율의 제고에 궁극적 목표가 있는 것이 아니라 범칙금징수율의 제고를 통한 ‘범칙행위의 재범=법집행 회피성 범칙자 발생’을 저하시키는데 목표가 있다. 범칙행위의 재범이 저하되면 공공질서를 잡는데 큰 도움이 될 것이다. 다음에 ‘음주소란등의 공공질서위반행위·반사회적 행위’(이하 ‘반사회적 행위’로 약칭함)와 법집행 저항행위는 사전에 예방되거나 발생 즉시 제지되어야 시민생활의 복지와 더 큰 위험발생의 예방에 기여하므로 그것의 예방이나 초동단계에서의 제지 방안의 확보가 중요하다. 그러므로 본 연구자는 법집행 회피성 범칙자에 대한 ‘효율적인 대응방안’은 범칙금징수의 실효성을 제고시키는 방안의 확보로 인식하고 반사회적 행위와 법집행 저항행위에 대한 ‘효율적인 대응방안’은 그 ‘현장에서의 제지(suppression on the scene)와 예방(prevention) 방안의 확보’ 문제로 인식하고자 한다. 이런 문제의식 하에 III에서는 법집행 회피성 범칙행위자에 대한 범칙금징수의 실효성 제고방안을 검토하고 IV에서는 반사회적 행위와 법집행 저항행위에 대한 현장에서의 제지방안을 검토하고 V에서는 반사

12) 형법 제136조(공무집행방해) “① 직무를 집행하는 공무원에 대하여 폭행 또는 협박한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처한다. ② 공무원에 대하여 그 직무상의 행위를 강요 또는 저지하거나 그 직을 사퇴하게 할 목적으로 폭행 또는 협박한 자도 전항의 형과 같다.”

---

회적 행위와 법집행 저항행위의 예방방안을 검토한다. 사전에 예방하고 발생 즉시 제지하는 것이 사후처벌보다 우선되어야 하지만 ‘사후처벌의 확실성’은 재범 억제와 일반예방에 가장 중요한 요소가 되기 때문에 ‘사후처벌의 확실성’=‘범칙금징수의 실효성’ 제고 방안을 먼저 검토하기로 한다. 후술하는 바와 같이 반사회적 행위는 특정의 법집행 회피성 범칙행위자에 의하여 반복되는 측면이 있고 법집행 회피성 범칙행위자를 잡지 못하면 우발적·1회성 행위자들로부터 ‘처벌의 불공평’ 불만이 팽배하여 문제해결이 어렵기 때문이다.

## II. 실태조사의 방법

본 연구자가 이 연구를 시작할 때의 문제의식은 ‘음주소란행위에 대한 경찰의 효율적 대처방안’<sup>13)</sup>이었다. 그런데 연구를 진행하는 도중에 치안연구소로부터 ‘공공질서 침해사범’, 혹은 ‘치안현장의 범질서 침해사범’의 개념 속에 범집행 저항행위와 범집행 회피성 범칙자문제를 추가하여 달라는 요청을 받았다. 본 연구의 수행에는 무엇보다 치안현장에 대한 실태조사가 중요하였는데 실태조사를 수행할 당시에는 음주소란행위에 초점을 두어 조사가 진행되어 범집행 저항행위와 범집행 회피성 범칙자에 대한 조사는 상대적으로 미비하였음에 대하여 양해를 구하고 싶다. 본 연구에서 범집행 저항행위와 범집행 회피성 범칙자의 실태는 경찰청의 통계자료와 2차자료를 이용할 수밖에 없었다.

음주소란행위의 실태를 알아보기 위하여 본 연구자는 강원도 원주시 원주 경찰서 관내에 있는 순찰지구대(파출소)에서 참여관찰을 하여 ‘실태조사요령’을 만든 다음 2·3인 1조의 조사팀 9개 팀에게 교육시킨 후 파출소와 순찰지구대에 파견하여 실태를 조사하였다. 조사대상지는 대도시지역과 중소도시, 郡 지역으로 구분하여 선정하였고 조사지역도 서울, 대구, 광주로 적절히 안배하였다. 마침 본인의 소속 대학의 학부학생들 중 의무경찰로 복무 중 파출소 근무경험이 있는 학생들이 있어 이들의 경험을 최대한 참작하여 2003년 5월 중에 음주소란 행위 등이 빈발하는 시간대(오후 8시부터 다음날 새벽 4시까지)에 치안현장에서 외근경찰관을 동행하면서 보고들은 바를 기록하게 하였다. 실태조사 결과 총 29개의 사례를 채집할 수 있었고 10여 군데 파출소에서 근무하는 ‘외근경찰관들의 현장에서의 요구사항’도 채집할 수 있었다. 조사팀의 조사는 음주소란행위에 집중되어 있으나 치안현장에서는 범집행 저항행위와 범집행 회피성 범칙행위의 모습도 간혹 발견되고 있다.

13) 치안연구소로부터 의뢰받은 연구과제는 ‘음주소란 등 공공질서 침해사범에 대한 경찰의 효율적 대처방안 연구’였다.

### Ⅲ. 법집행 회피성 범칙자에 대한 범칙금징수의 실효성 제고방안

#### 1. 범칙금 징수 미집행의 실태

<표 1><sup>14)</sup>은 경범죄처벌법을 위반하여 범칙금 통고처분을 받고서도 범칙금을 납부하지 아니하고 즉결심판정에도 출석하지 아니한 채 3년의 공소시효가 경과하여 범칙행위에 대한 처벌이 이루어지지 못하는 ‘미처리사건’의 실태이고 <표 2><sup>15)</sup>는 2000 - 2002년 도로교통법 위반으로 인한 통고처분을 받은 자의 미납률·미납자 면허정지처분건수의 실태이다. <표 1>과 <표 2>를 상세히 분석하면 매우 유용한 사실을 추출해 낼 수 있다.

통고처분을 받은 범칙자의 입장에서 볼 때 2001년 이전의 법제(도로교통법과 경범죄처벌법)와 2002년 1.14. 이후의 법제(도로교통법과 경범죄처벌법)는 크게 변경되었다. 2001년 이전에 통고처분을 받은 범칙자는 통고처분을 받은 지 10일(이하 이를 편의상 ‘1차 납부기한’으로 약칭함) 이내에 범칙금을 납부하여야 한다. 2001년 이전의 법제 하에서는 통고처분을 받은 범칙자가 1차 납부기한까지 범칙금을 납부하지 않고 그 기한을 도과(徒過)하면 1차 납부기한이 경과한 지 20일(이하 편의상 ‘2차 납부기한’으로 약칭함) 이내에 범칙금의 1.2배의 금액(이중 0.2배는 ‘가산금’이다)을 납부하여 범칙금납부의무를 이행할 수 있었다. 2001년 이전에 2차 납부기한까지 범칙금을 납부하지 않고 그 기한을 도과하는 범칙자는 즉결심판에 회부되었다. 이리하여 2001년 이전에는 연간 100만 건이 넘는 즉결심판사건이 발생하였다.<sup>16)</sup> 그런데 2002년 이후에는 법제가 다음과 같이 변경되었다.

범칙자는 2차 납부기한까지 범칙금을 납부하지 않고 그 기한을 도과하였어도 즉결심판이 선고되기 전까지 범칙금의 1.5배를 납부하면 즉결심판에 회부되지 아니하였고 설사

14) 경찰청 방법지도과 제공

15) 경찰청 교통안전과 제공

16) 심희기, 즉결심판제도 개선에 관한 연구(1999년도 법무부 용역과제), 1999.12.20. 참조.

즉결심판에 회부되었어도 즉결심판이 아직 선고되지 아니한 상태에서는 범칙금의 1.5배를 납부하면 즉결심판청구가 취소되었다.<sup>17)</sup> 2차 납부기한까지 범칙금을 납부하지 않은 범칙자가 범칙금의 1.5배를 납부하는 모습의 실질은 ‘범칙금 납부행위’의 측면이 있으므로 즉결실무에서는 이를 3차 납부(이하 이를 편의상 ‘3차 납부’로 약칭함)로 인식하고 있다. 2002년 1.14. 도로교통법과 경범죄처벌법을 개정하여 범칙금 3차 납부의 가능성을 연 이후에 즉결심판에 회부된 사건비용(Y), 결손처리율(Z), 미납률( $X=Y+Z$ )이 어떻게

17) 경범죄처벌법 제7조 (범칙금의 납부) ①제6조의 규정에 의하여 통고처분서를 받은 사람은 그 통고처분서를 받은 날로부터 10일 이내에 경찰청장 또는 해양경찰청장이 지정하는 국고은행, 그 지점이나 대리점 또는 우체국에 범칙금을 납부하여야 한다. 다만, 천재·지변이나 그 밖의 부득이한 일로 말미암아 그 기간 내에 범칙금을 납부할 수 없을 때에는 그 부득이한 일이 없어지게 된 날로부터 5일 이내에 납부하여야 한다.<개정 1991.5.31, 1994.12.22, 1996.8.8> ② 제1항의 규정에 의한 납부기간 내에 범칙금을 납부하지 아니한 사람은 납부기간이 만료되는 날의 다음 날부터 20일 이내에 통고받은 범칙금액에 그 100분의 20을 더한 금액을 납부하여야 한다.<신설 1994.12.22> ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 범칙금을 납부한 사람은 그 범칙행위에 대하여 다시 벌 받지 아니한다.<개정 1994.12.22> 제8조 (통고처분 불이행자 등의 처리) ①경찰서장 또는 해양경찰서장은 다음 각호의 1에 해당하는 사람에 대하여는 지체 없이 즉결심판을 청구하여야 한다. 다만, 제2호에 해당하는 사람으로서 즉결심판이 청구되기 전까지 통고받은 범칙금액에 그 100분의 50을 더한 금액을 납부한 사람에 대하여는 그러하지 아니하다. <개정 1994.12.22, 1996.8.8, 2002.1.14> 1. 제6조 제1항 각호의 1에 해당하는 사람 2. 제7조 제2항의 규정에 의한 납부기간 내에 범칙금을 납부하지 아니한 사람 ② 제1항 제2호의 규정에 의하여 즉결심판이 청구된 피고인이 즉결심판 선고 전까지 통고받은 범칙금액에 그 100분의 50을 더한 금액을 납부하고 증빙서류를 제출한 때에는 경찰서장 또는 해양경찰서장은 그 피고인에 대한 즉결심판 청구를 취소하여야 한다. <신설 2002.1.14> ③ 제1항 단서 또는 제2항의 규정에 의하여 범칙금을 납부한 사람은 그 범칙행위에 대하여 다시 벌 받지 아니한다. <신설 2002.1.14>/도로교통법 제119조 (범칙금의 납부) ① 제118조의 규정에 의하여 범칙금납부통고서를 받은 사람은 10일 이내에 경찰청장이 지정하는 국고은행, 그 지점이나 대리점 또는 우체국에 납부하여야 한다. 다만, 천재·지변 그 밖의 부득이한 사유로 말미암아 그 기간 내에 범칙금을 납부할 수 없는 때에는 그 부득이한 사유가 없어지게 된 날로부터 5일 이내에 납부하여야 한다.<개정 1990.8.1, 1991.5.31> ②제1항의 규정에 의한 납부기간 내에 범칙금을 납부하지 아니한 사람은 납부기간이 만료되는 날의 다음 날부터 20일 이내에 통고받은 범칙금액에 그 100분의 20을 더한 금액을 납부하여야 한다.<신설 1991.12.14> ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 범칙금을 납부한 사람은 그 범칙행위에 대하여 다시 벌 받지 아니한다.<개정 1991.12.14> 제120조 (통고처분불이행자 등의 처리) ① 경찰서장은 다음 각호의 1에 해당하는 사람에 대하여는 지체 없이 즉결심판을 청구하여야 한다. 다만, 제2호에 해당하는 사람으로서 즉결심판이 청구되기 전까지 통고받은 범칙금액에 그 100분의 50을 더한 금액을 납부한 사람에 대하여는 그러하지 아니하다. <개정 1991.12.14, 2001.12.31> 1. 제118조 각호의 1에 해당하는 사람 2. 제119조제2항의 규정에 의한 납부기간 내에 범칙금을 납부하지 아니한 사람 ② 제1항 제2호의 규정에 의하여 즉결심판이 청구된 피고인이 즉결심판의 선고 전까지 통고받은 범칙금액에 그 100분의 50을 더한 금액을 납부하고 증빙서류를 제출한 때에는 경찰서장은 그 피고인에 대한 즉결심판 청구를 취소하여야 한다. <신설 2001.12.31> ③제 1항 각호외의 부분 단서 또는 제2항의 규정에 의하여 범칙금을 납부한 사람은 그 범칙행위에 대하여 다시 벌 받지 아니한다. <신설 2001.12.31>

변하였는지 검토하여 보자.

3차 납부의 가능성을 연 2002년도 이후에 경범죄처벌법위반혐의로 통고처분을 받은 범칙자의 범칙금 미납률(32.1% → 13.4%), 즉결심판에 회부된 사건비율(14.1% → 4.8%), 결손처리율(18.0% → 8.6%)은 격감하고 있다. 정확한 통계자료는 찾을 수 없으나 3차 납부의 가능성을 연 2002년도 이후에 도로교통법 위반혐의로 통고처분을 받은 범칙자의 범칙금 미납률, 즉결심판에 회부된 사건비율, 결손처리율도 비슷한 모습을 보여주고 있을 것으로 추측된다. 2002. 1. 1.부터 11. 30. 사이의 교통범칙금 미납자 중 경찰의 즉결심판출석요구에 계속 불응하여 경찰에서 즉결심판을 청구하지 못하고 자체 종결 처리한 인원은 662,799명에 이른다는 지적이 있으나<sup>18)</sup> 이 지적은 과장된 것이다.

<표 2>는 당해연도의 미납 현황일 따름이다. 연도 말에 통고처분 된 범칙금은 다음 해에 납부하여도 되므로 통고처분을 받은 범칙자가 해를 넘겨 다음 해에 범칙금을 납부하는 케이스를 감안하면 도로교통법 위반혐의로 통고처분을 받은 범칙자의 범칙금 미납률은 현저하게 떨어진다. 경찰청 관계자에 의하면 도로교통법 위반혐의로 통고처분을 받은 범칙자의 범칙금 미납률은 현재 3% 미만이다.<sup>19)</sup> 그런데 범칙금 미납률을 감소시키려는 정책을 탐구할 때 주목하여야 할 사실이 있다.

3차 납부의 가능성을 연 2002년도 이후에 경범죄처벌법위반혐의로 통고처분을 받은 범칙자의 범칙금 미납률은 13.4%인데 비하여 3차 납부의 가능성을 연 2002년도 이후에 도로교통법 위반혐의로 통고처분을 받은 범칙자의 범칙금 미납률은 불과 3%에 지나지 아니한다. 경범죄처벌법위반혐의로 통고처분을 받은 범칙자의 범칙금 미납률과 도로교통법 위반혐의로 통고처분을 받은 범칙자의 범칙금 미납률 사이에는 약 10%에 해당하는 미납률 차이가 드러나고 있는 셈이다. 따라서 도로교통법 위반으로 인한 범칙금 통고처분 대상자로 하여금 경범죄처벌법 위반으로 인한 범칙금 통고처분 대상자 보다 범칙금 납부를 독려하고 있는 요소가 무엇인가 하는 점이 주목되어야 한다.

경찰청은 도로교통법 위반으로 인한 범칙금 통고처분 대상자가 즉결심판기한 60일을

18) 박규홍, 경미사건의 효율적 처리방안 - 실무상 문제점을 중심으로-(서울 서초동 변호사회관 지하1층 대강당에서 개최된 2003년 6월 30일 한국형사정책학회 하계학술회의 - 경미사건의 효율적 처리방안 -에서 발표된 논문, 각주 70 참조)

19) 경찰청 교통안전과 제공.

경과하도록 범칙금의 1.5배를 납부하지 아니하면 40일간 ‘자동차 운전면허 정지처분’을 하는 정책을 수행하고 있다.<sup>20)</sup> <표 2>에서 드러나듯이 범칙금미납자에 대한 면허정지 처분건수를 늘릴수록 미납률(B/A)은 떨어지고 있다. 범칙금을 안내면 ‘자동차 운전면허 정지처분’을 받게 되므로 이를 회피하기 위하여 도로교통법 위반의 범칙자들이 범칙금을 내고 그 때문에 범칙금 미납률이 떨어지고 있는 것이다.

<표 1> 2000 - 2003. 1-9월 경범 통고처분 발부 및 징수·미징수 현황 ( ) : %

연도	통고처분 발부건수	징 수				미 징 수		
		소계	1차	2차	3차	계	즉심처리	결손처리
2000	521,113 (100)	353,653 (67.9)	289,033 (55.5)	64,619 (12.4)		167,461 (32.1)	73,521 (14.1)	93,940 (18.0)
2001	635,021 (100)	433,519 (68.3)	343,284 (54.0)	90,235 (14.3)		201,502 (31.7)	117,666 (16.0)	83,836 (15.7)
2002	406,448 (100)	309,833 (76.2)	202,801 (49.9)	48,527 (11.9)	58,505 (14.4)	96,615 (23.8)	54,599 (13.4)	42,016 (10.4)
2003. 1-9	130,161 (100)	112,637 (86.6)	58,515 (44.9)	13,878 (10.7)	40,244 (31.0)	17,524 (13.4)	6,281 (4.8)	11,243 (8.6)

20) 도로교통법 시행령 제79조 (통고처분 불이행자에 대한 즉결심판청구 등) ① 경찰서장은 법 제118조의 규정에 의한 범칙금을 납부기간 내에 납부하지 아니한 통고처분 불이행자에 대하여는 범칙금납부기간 만료일(법 제119조 제2항의 규정에 의하여 범칙금을 납부할 수 있는 기간의 마지막 날을 말한다. 이하 이 조에서 같다)부터 30일 이내에 법 제120조 제1항 단서의 규정에 의한 범칙금액에 그 100분의 50을 더한 금액(이하 ‘범칙금등’이라 한다)의 납부와 즉결심판을 위한 출석의 일시·장소 등을 알리는 즉결심판및범칙금등납부통지서(이하 이 조에서 ‘통지서’라 한다)를 발송하여야 한다. 이 경우 통지서의 범칙금등영수증 및 범칙금등납부고지서에 해당 사항을 기재하여야 하며, 즉결심판을 위한 출석일은 범칙금납부기간 만료일부터 40일이 초과되어서는 아니된다. <개정 2003.5.24> ② 경찰서장은 통고처분 불이행자가 범칙금등을 납부하지 아니하고 즉결심판 기일에 출석하지도 아니하여 즉결심판절차가 진행되지 못한 경우에는 그 통고처분 불이행자에게 지체 없이 범칙금등의 납부와 즉결심판을 위하여 다시 정한 출석의 일시·장소 등을 알리는 통지서로 즉결심판 출석최고를 하여야 한다. 이 경우 통지서의 범칙금등영수증 및 범칙금등납부고지서에 해당 사항을 기재하여야 하며, 즉결심판을 위한 출석일은 법원의 사정에 의하여 즉결심판을 할 수 없는 경우 등 다른 사정이 없는 한 범칙금납부기간 만료일부터 60일이 초과되어서는 아니된다. ③ 지방경찰청장은 제2항의 즉결심판출석최고에도 불구하고 운전자인 통고처분 불이행자가 범칙금등을 납부하지 아니하고 즉결심판 기일에 출석하지도 아니하여 즉결심판절차가 진행되지 못한 경우에는 법 제78조의 규정에 의하여 그 통고처분 불이행자의 운전면허의 효력을 일시 정지시킬 수 있다. <개정 2003.5.24> ④ 제78조 제4항의 규정은 통고처분 불이행자에 대한 즉결심판의 청구에 관하여 이를 준용한다. ⑤ 제75조 내지 제77조의 규정은 범칙금등의 납부 및 수납 등에 관하여 이를 준용한다. [본조신설 2002.6.29]

<표 2 > 2000 - 2002년 도로교통법 위반 통고처분 미납률·미납자 면허정지처분건수

연 도	부과건수(A)	미납건수(B)	미납률(B/A)	미납자 면허정지처분건수
2000	5,641,182	1,112,748	19.7	200,722
2001	8,351,141	1,553,835	18.6	322,367
2002	8,833,926	1,126,408	12.7	406,971

2002년 초에 도로교통법과 경범죄처벌법을 개정하여 3차 납부의 가능성을 연 ‘범칙금 납부기한 연장 정책’과 범칙금 미납자에게 ‘자동차 운전면허 정지처분’을 하는 복합적 정책의 수행이 범칙자의 범칙금 납부를 유도하는데 대성공을 거두고 있는 것으로 파악된다. 그런데 광규홍 검사가 2000. 7. 1. 현재 서울경찰청 관할 31개 경찰서를 상대로 확인한 바에 의하면 범칙금 통고처분을 5건 이상 미납한 사람이 225명, 1인당 최대 179건이 미납된 경우도 있다<sup>21)</sup>고 한다.

따라서 현재의 상황은 범칙금징수의 실효성이 점점 提高되고 있는 가운데 ‘상습형 범집행 회피성 범칙자’를 통제하지 못하고 있는 실정으로 파악된다. 그러므로 ‘상습형 범집행 회피성 범칙자’를 감소시키는 방안의 탐구가 우리 앞에 놓여있는 향후의 과제이다.

## 2. 현재 경찰이 수행하고 있는 범칙금 납부 독려방안

현재 경찰은 경범죄처벌법 위반 사안에서는 ㉠ 2차 납부기한을 경과한 범칙금 미납자가 확인되면 ‘주민조회로 신원을 확인’하거나 ‘매 2월마다 미납자에 대한 소재수사를 수행’하기도 하고 ㉡ 범칙금 미납자가 경찰관서에 민원을 요청하였을 때 ‘민원 서비스를 제공하기 전 범칙금 납부를 적극 중용’하기도 하고 ㉢ 범칙금미납자가 범칙금을 납부할 때까지 3년 동안 월 1회 범칙금 납부통지서(0.5배액의 가산금 포함)와 즉결심판출석요구

21) 광규홍, 경미사건의 효율적 처리방안 - 실무상 문제점을 중심으로-(서울 서초동 변호사회관 지하1층 대강당에서 개최된 2003년 6월 30일 한국형사정책학회 하계학술회의 - 경미사건의 효율적 처리방안 -에서 발표된 논문, 각주 70 참조).

서를 발송하여 자진 납부와 자진출석을 유도하고 있다.<sup>22)</sup> 기술한 바와 같이 도로교통법을 위반한 사안에서 경찰은 3차 납부도 거부하는 범칙금 미납자가 확인되면 ㉠ 자동차 운전면허를 정지하고 있다. 그럼에도 불구하고 3%(도로교통법 위반 통고처분 사안)-13%(경범죄처벌법 위반 통고처분 사안)의 범칙금 미납자와 즉결심판정 불출석자가 여전히 발생하고 있는 것을 보면 ㉠, ㉡, ㉢, ㉣의 조치에는 여전히 한계가 있음이 확인되고 있다.

### 3. 실효성 제고방안

#### 1) ‘면허 정지 정책’을 경범죄처벌법위반의 범칙사건에 확대시키는 방안

도로교통법 위반으로 인한 범칙금 통고처분 대상자가 즉결심판기한 60일을 경과하도록 범칙금의 1.5배(본래의 범칙금 + 0.5배의 가산금)를 납부하지 아니하면 면허취득자에 대하여는 ‘40일간 자동차 운전면허 정지처분’을 하고 면허미취득자에 대하여는 응시자격을 제한하는 정책(이하 이 정책을 ‘면허정지·응시자격제한 정책’으로 약칭함)을 경범죄처벌법위반의 범칙자가 범칙금을 납부하지 아니하는 경우에도 확대하는 정책을 수행하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 방안을 제안하는 이유는 다음과 같다.

2001년 12월 31일 현재 운전면허 소지자는 모두 1천 988만 명이며 전 국민의 41.4%에 해당한다. 그리고 2001년 한 해 동안 운전면허시험 응시자는 모두 520만 605명이고 합격자는 이 중 51%인 266만 1천 636명이다.<sup>23)</sup> 운전면허 취득자 수와 운전면허 응시자 수는 점점 늘어날 것이다. 마이 카 시대가 도래 한 한국에서 자동차 운전면허의 보유는 이미 일상생활의 필수요건이 되고 있어 자동차 운전면허의 정지·응시자격제한은 면허취득자나 면허취득을 희망하는 자에게 커다란 부담이 될 것이다. 앞에서 분석하였듯이 ‘면허정지 정책’은 도로교통법 위반으로 인한 범칙금 통고처분 대상자의 범칙금 납부를

22) 경찰청 생활질서과 제공

23) 디지털 조선일보, 2002.07.15 11:02 10 입력 참조.

10% 제고효과를 가지고 있음이 이미 입증되고 있다. 그러므로 기존의 ‘면허정지 정책’의 정당성 근거를 천착하여 경범죄처벌법위반의 범칙자가 범칙금을 납부하지 아니하는 경우에도 ‘면허정지·응시자격제한 정책’을 수행할 경우 문제가 있는 지 여부를 심각하게 검토할 가치가 있다.

본 연구자가 보기에는 기존의 ‘면허정지 정책’의 정당화 작업은 그리 어렵지 않을 것으로 보인다. ‘면허정지 정책’이 도입되기 이전의 상황은 경미한 도로교통법 위반사건이 발생하였을 때 단속자가 피의자의 신병을 보호조치하고 즉결심판에 회부하여 집행과 처벌의 실효성을 확보하는 상황이었다. 그러다가 대법원이 경미한 범죄사건으로 피의자의 신병을 보호조치하는 것이 인권침해라는 여론과 언론의 비판을 수용하여 신병 보호조치를 불법화시키는 방향의 판례를 형성시켰다.<sup>24)</sup> 그러자 경찰청은 종래 신병 보호조치로

24) D는 “경찰서 보호실에 대기 중 밖으로 나오자 이를 제지하던 순경 K(피해자)를 구타하여 상해를 가하고, 이를 말리던 순경 S를 구타하여 폭행을 가함과 동시에 그들의 공무집행을 방해”한 혐의로 기소되었다. 당초 D는 경장 K2를 구타하여 상해를 가한 범행으로 경찰서에 연행되었는데 연행될 당시 구속영장에 의하지 아니하고 연행되었으며, 연행될 당시에 헌법 및 형사소송법에 규정된 바와 같이 피의자 D에게 범죄사실의 요지, 체포 또는 구속의 이유와 변호인을 선임할 수 있음이 고지되지 아니하였고 변명할 기회가 주어지지 아니하였다. 경찰은 D를 보호실에 유치하고 있음을 가족에게 알리지도 않았다. 항소심은 D의 K에 대한 폭력행위등처벌에관한법률위반죄의 유죄를 인정하였다. 그러나 D의 공무집행방해죄에 대하여는 “경찰서에서 설치, 운영하는 보호실의 시설 및 구조로 보아 피의자를 보호실안에 유치하는 것은 사실상 구금하는 것과 동일한 효과를 수반하는 조치”라는 점을 들어 “D를 보호실에 유치하는 행위가 적법한 공무집행이 될 수 없다”고 보고, “이를 항의하면서 보호실에서 나오려고 하는 것을 위 순경 K등이 제지할 적법한 권한이 있다고 볼 수 없을 뿐만 아니라 달리 D를 현행범체포에 따르는 긴급구속을 하였다든지 경찰관직무집행법상의 보호조치를 하였다고 인정할 아무런 자료가 없다”는 이유로 무죄를 선고하였다. 검사가 상고하였다. 대법원은 “경찰서에 설치되어 있는 보호실은 영장대기자나 즉결대기자 등의 도주방지와 경찰업무의 편의 등을 위한 수용시설로서 사실상 설치, 운영되고 있으나 현행법상 그 설치근거나 운영 및 규제에 관한 법령의 규정이 없고, 이러한 보호실은 그 시설 및 구조에 있어 통상 철창으로 된 방으로 되어 있어 그 안에 대기하고 있는 사람들이나 그 가족들의 출입이 제한되는 등 일단 그 장소에 유치되는 사람은 그 의사에 기하지 아니하고 일정장소에 구금되는 결과가 되므로(당원 1971. 3. 9. 선고 70도2406 판결; 1985. 7. 29. 고지, 85도16 결정 등 참조), 경찰관직무집행법상 정신착란자, 주취자, 자살기도자 등 응급의 구호를 요하는 자를 24시간을 초과하지 아니하는 범위 내에서 경찰관서에 보호조치할 수 있는 시설로 제한적으로 운영되는 경우(경찰관직무집행법 제4조 제1항, 제7항)를 제외하고는 구속영장을 발부받음이 없이 피의자를 보호실에 유치함은 영장주의에 위배되는 위법한 구금으로서 적법한 공무수행이라고 볼 수 없다. (중략) 돌이켜 이 사건을 보건대, D를 보호실에 유치함에 있어 구속영장에 의하지 아니하였음은 기록상 자명하고, 피의자를 구속영장 없이 현행범으로 체포하든지 긴급구속하기 위하여는(헌법 제12조 제3항 단서, 형사소송법 제212조, 제206조), 체포 또는 긴급구속 당시에

확보되던 ‘경미범죄에 대한 집행과 처벌의 실효성 확보대책’(즉, 보호청구) 대신에 ‘범칙금 납부기한 연장 정책’과 ‘면허정지 정책’의 복합정책을 수행하여 오늘에 이른 것이다. 만약 ‘면허정지 정책’이 ‘범칙자에게 부당한 압력을 행사하는 ‘행정대체벌(行政代替罰)’이라는 식의 비난이 가하여져 그 폐지나 부당성이 주장된다면 과거의 ‘신병 보호정책’(보호청구) 시대의 모습으로 회귀하는 수밖에 다른 도리가 없을 것이다. 따라서 현재 경찰이 도로교통 영역에서 시행하고 있는 ‘면허정지 정책’은 과거의 ‘보호청구 → 즉결심판에 의한 拘留’ 정책을 대체하는 좀 더 부드러운 정책이고, 적어도 ‘보호청구 → 즉결심판에 의한 拘留’ 방식의 ‘거친 정책’ 보다는 진일보한 정책으로 보아야 한다.

<표 3><sup>25)</sup>은 2002년도에 발생한 경범죄처벌법 위반사건 중 연간 단속건수가 1만 건이 넘는 사유만을 뽑아 만든 일람표이다. 경범죄처벌법 위반사건에 대하여 도로교통법 위반사건처럼 ‘면허정지·응시자격제한 정책’을 수행하는 것이 가혹하다고 판단되면<sup>26)</sup> 1-2회 경고 후에 ‘면허정지·응시자격제한 정책’을 수행하는 방안도 고려할 수 있다.

헌법 및 형사소송법에 규정된 바와 같이 피의자에 대하여 범죄사실의 요지, 체포 또는 구속의 이유와 변호인을 선임할 수 있음을 말하고 변명할 기회를 준 후가 아니면 체포 또는 긴급구속 할 수 없다고 할 것인데(헌법 제12조 제5항, 형사소송법 제213조의2, 제209조, 제72조, 당원 1993. 11. 23. 선고 93다35155 판결 참조), 기록에 의하면 D가 경장 K를 구타하여 상해를 가한 범행으로 경찰서에 연행될 당시 이러한 절차가 준수되었다고 볼 아무런 자료가 없으므로 D를 적법하게 현행범으로 체포하거나 긴급구속 한 것이라고 볼 수는 없고, 나아가 경찰관직무집행법 제4조 제1항, 제4항에 의하면 경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 술취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명, 신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자에 해당함이 명백하며 응급의 구호를 요한다고 믿을만한 상당한 이유가 있는 자를 발견한 때에는 24시간을 초과하지 아니하는 범위 내에서 동인을 경찰관서에 보호하는등 적절한 조치를 취할 수 있으나, 이 경우에도 경찰관이 이러한 조치를 한 때에는 지체 없이 이를 피구호자의 가족, 친지 기타의 연고자에게 그 사실을 통지하도록 되어 있는 바, 기록에 의하면 D가 이 사건 보호실에 유치될 당시 D가 위와 같은 응급의 구호를 요한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있었다든지, D가 이 사건 보호실에 유치된 후 경찰관이 지체 없이 그 사실을 D의 가족 등에게 통지하였다고 볼 아무런 자료가 없으므로 D를 적법하게 보호조치한 것도 아니라 할 것이다. 따라서, 경찰관이 D를 이 사건 보호실에 유치한 것은 적법한 공무로 볼 수 없고, D가 보호실의 유치에 항의하면서 나오려는 것을 위 순경 K 등이 제지할 적법한 권한도 없다 할 것이므로 원심이 이와 같은 취지에서 D에 대한 공무집행방해죄에 대하여 무죄를 선고한 것은 정당하고, 거기에 소론과 같은 법리오해의 위법이 있다고 할 수 없다.”고 판시하였다(대법원 1994. 3. 11. 선고 93도958 판결 폭처법위반 공1994, 1229).

25) 경찰청 생활질서과 제공

26) 예를 들어 후술하는 ‘생계형 위반자’에게 특히 그러할 것이다.

<표 3> 경범죄처벌법 위반사건 중 연간 1만 건이 넘는 사유 <2002년도>

위 반 사 유	발생건수
오 물 방 치	98,367
노 상 방 뇨	13,709
음 주 소 란	28,536
인 근 소 란	89,273
무 단 출 입	37,778
금연장소흡연	161,986
총 계	482,640

본 연구자의 제안에 대하여는 ‘관련성 결여’를 근거로 반대하는 견해<sup>27)</sup>가 있을 수 있다. 반대견해도 충분히 일리가 있다.

생각건대 경범죄처벌법 위반으로 인한 통고처분 대상자 영역에서도 ‘면허정지·응시자격제한 정책’의 정당성 문제에 관한 대토론회·공청회를 경유하여 도로교통법 영역에서의 ‘면허정지 정책 정신의 확장’의 취지를 담고 있는 경범죄처벌법 영역에서의 ‘면허정지, 응시자격제한 정책’의 타당성에 관하여 사회적 합의를 도출할 필요가 있다. 이 문제에 관한 사회적 합의가 도출되면 ‘면허정지 정책’의 근거를 현행체제처럼 도로교통법 시행령 제79조에 둘 것이 아니라 법률인 도로교통법으로 격상시킬 필요가 있다. 이들 중 특히 음주소란행위로 통고처분을 받고 범칙금을 미납하거나 즉결심판에도 응하지 않은 자에 대하여는 ‘면허정지·응시자격제한 정책’을 수행하여도 별 문제가 없을 것으로 생각한다.<sup>28)</sup> 음주소란행위를 이유로 범칙금 통고처분을 받은 후 범칙금도 미납하고 즉결

27) “도로교통법을 위반한 자에 대해 도로교통법상 행정처분을 하는 경우와 달리 경범죄처벌법을 위반하였는데 그 실효성 확보수단으로 도로교통법상 행정처분을 하는 것은 부당결부금지원칙에 어긋나는 지도 범리상 더 검토되어야 것으로 보임. 만약 이러한 제도가 도입되더라도 도로교통법 위반자는 운전 중 위반인 경우가 거의 대부분으로 면허와 관련성이 필연적이어서 면허정지 내지 면허취득응시자격 제한이 실효성을 담보하는 장치가 되는 반면, 경범죄처벌법 위반자는 면허와의 관련성이 없는 자가 많을 수 있으므로 얼마나 법집행의 실효성을 담보할 수 있을지 미지수임. 따라서 면허소지자만 면허가 있다는 이유로 다른 위반자에 비해 중하게 불이익을 받는다는 비판이 제기될 수 있으므로 보다 면밀한 검토 요망”(본 보고서의 검토의견)

28) 2003년 11월 12일 언론재단 국제회의실에서 개최된 세미나 장에서의 토론자인 김선수(민변 사무총장) 변호사는 음주소란행위로 통고처분을 받고 범칙금을 미납하거나 즉결심판에도 응하지 않은 자에 대하여

법정에도 출석하지 아니하는 범칙자가 자동차 운전을 계속하거나 면허를 취득하도록 방치함은 극히 위험하기 때문이다.

## 2) 3차 납부를 거부한 범칙금 미납자·즉결심판정 불출석자는 판사가 구인장을 발부하도록 건의하는 방안

경찰청은 2003년 5월 경범죄처벌법 위반의 범칙행위의 공소시효<sup>29)</sup>가 임박할 때 (가) 경찰서장이 범칙금 미납자에 대하여 관할 시·군 법원에 불개정심판청구를 할 수 있도록 하거나 혹은 (나) 즉심 미출석자에 대하여 법원이 구인장을 발부할 수 있도록 관련규정의 정비를 하여 줄 것을 법원 측에 요청<sup>30)</sup>하였으며 일부 판사들은 구인장을 발부하고 있다.<sup>31)</sup> (가)의 제안(이하 이 방안을 ‘결석재판방안’으로 약칭함)은 판사와 피고인이 대면하지 않고 행하는 일종의 결석재판이므로 법원 측은 이를 수용하기 어려울 것이다. 결석재판을 가능하게 하거나 확대하는 방안은 결석재판의 범위를 축소하려는 최근의 헌법재판소와 법원의 정책에 반하는 것이어서 바람직하지 않다. 결석재판을 광범위하게 허용하

---

는 ‘면허정지·응시자격제한 정책’을 수행하면 헌법소원이나 위헌법률제청을 제기하겠다고 반대사를 표명하였다.

- 29) 경찰서장의 즉결심판 청구가 검사의 기소에 해당하는데 현재의 즉결실무에서 즉결법원은 범칙금 미납자가 즉심에 출석하지 아니하면 즉결심판 청구가 없는 것으로 간주하므로 재판시효가 아니라 공소시효가 문제되고 있다.
- 30) ‘구인장 발부방안’이라는 표현에 대하여는 “구인장 발부는 경찰이 신청하여 받는 것이 아니라, 즉결청구가 된 이후에 판사의 판단에 따라 법원의 업무로서 이루어진다는 점에서 위 타이틀이 적절해보이지 않음”, ‘시군법원에 불개정심판청구를 할 수 있도록 하거나’라는 표현에 대하여는 “심판의 유형은 전적으로 판사의 몫이지 미리 경찰서장이 이를 요구할 수 없는 것으로, 경찰이 법원 측에 요청할 수 있는 것은 불구속기소(청구)를 원칙적으로 하겠다는 것뿐임”, ‘결석재판을 가능하게 하거나 확대하는 방안’이라는 표현에 대하여는 “결석재판을 할 것인가 하는 것은 전적으로 판사의 몫으로 경찰이 이를 가능하게 하거나 확대시킬 수 없음. 결석재판이 부적절하다고 생각한다면 판사는 불출석자에 대해 소환하거나 구인장을 발부하여야 할 의무가 발생함. 경찰은 다만 구속되지 않은 피의자에 대한 기소를 행하는 것 뿐임”이라는 논평(본 보고서에 대한 검토의견)이 있다. 표현상의 문제는 지적된 바와 같다. 그러나 그 표현은 본래 경찰청 관계자들이 사용했던 표현이고 경찰청 관계자들이 법원 측에 대법원규칙을 개정하여 달라는 취지의 요망사항을 개진한 것이므로 법원 측의 대법원규칙 개정이 수반되어야 해결될 수 있는 문제이다.
- 31) 경찰청 생활질서과 제공. 2003년 11월 12일 언론재단 국제회의실에서 개최된 세미나 장에서의 경찰관들의 발언.

었던 소송촉진성 법률은 1990년대 이후에 헌법재판소로부터 차례로 위헌선언 된 바 있는데<sup>32)</sup> 또다시 쥔석재판의 길을 여는 것은 시대의 추세에 맞지 않기 때문이다.

(나)의 제안(이하 이 방안을 ‘구인장 방안’으로 약칭함)은 ㉠ 불구속 수사·재판을 지향하는 최근의 법원과 검찰의 인권보호정책에 반하고 ㉡ 가급적 보호청구를 회피하고 비보호청구를 관철하려는 최근의 법원의 정책<sup>33)</sup>에도 반하며, ㉢ 피의자의 신병에 관한 영장청구의 검사경유원칙에도 반하는 측면이 있으며,<sup>34)</sup> ㉣ 종래 즉결심판업무를 담당하여 왔던 시·군 법원 판사가 구인장을 발부한 선례가 많지 않았으며, ㉤ 즉결법정을 開廷하기도 전에 형사소송법 제69조에 의한 구인장을 발부하도록 함은 형사소송법 제69조의 文理에도 합치하지 아니하고,<sup>35)</sup> ㉦ 즉결심판을 개정된 후에 구인장을 발부하여 즉심피고인을 구인하여 오도록 함은 ‘즉결심판’의 語義와도 합치되지 아니하므로<sup>36)</sup> 법원 측이 선뜻 수용하기 어려운 측면이 있다.<sup>37)</sup>

32) 상세는 심희기, 형사소송법판례(제2판)(홍문사, 2003. 10), 337-343쪽 참조.

33) 이 표현에 대하여는 “법원의 태도는 현재 정반대인. 비보호로 불구속청구하면 법원은 소환이나 구인장 발부 등 후속절차의 번거로움으로 즉결청구 자체를 기각하는 경향”을 보이고 있다는 반론(본 보고서에 대한 검토의견)이 있다. 이 반론은 ‘법원 측의 속마음을 악의로 해석’한 것이라면 본문의 해석은 ‘법원 측의 속마음을 선의로 해석’한 것이다. ‘법원 측의 속마음을 정확히 알 수는 없지만 선의로 해석하는 것이 바람직한 것이다.

34) 이 표현에 대하여는 “법원으로부터 구인장 발부를 경찰이 받겠다는 것이 아니라 법원 스스로 구인장을 활용해달라는 요청이므로 이러한 원칙의 위반과는 무관한 내용”이라는 반론(본 보고서에 대한 검토의견)이 있다. 필자의 의도는 법원 측이 ‘법원 스스로 구인장을 발부’하는 것을 가급적 꺼리는 경향이 있고 그런 경향의 원인 중의 하나가 영장청구검사경유 발상이라는 점을 지적한 것이다.

35) 이 표현에 대하여는 “법원이 구인장을 발부하는 경우에도 경찰서장의 청구 이후에 이루어지며 이는 법원의 책임으로 하는 것이라는 점에서 맞지 않는 지적”이라는 반론(본 보고서에 대한 검토의견)이 있다. 필자는 국제적으로 부끄럽지 않은 바람직한 즉결심판절차를 염두에 두고 문제를 바라보고 있는 것이고 검토의견은 현재 행하여지고 있는 즉결심판만을 염두에 두고 있기 때문에 생기는 견해차이이다. “법원이 구인장을 발부하는 경우에도 경찰서장의 청구 이후에 이루어지”는 절차는 불출석즉심개정을 염두에 두고 있는 발언인데 ‘불출석즉심개정’이라는 발상 자체가 ‘재판으로서의 품격’을 구비하지 못한 상황이다.

36) 이 표현에 대하여는 “즉결심판의 어의는 경찰서장이 즉결을 청구한 날 공판이 원칙적으로 이루어진다는 의미일 뿐 그 날 반드시 심판이 끝나야 한다는 것은 아니므로 필요에 따라 기일을 속행하거나 변경하는 것은 허용된다는 것이 일반적인 해석이라는 반론(본 보고서에 대한 검토의견)이 있다. 필자가 생각하는 즉결심판의 의미는 “경찰서장이 즉결을 청구한 날 공판이 원칙적으로 이루어진다”는 데 있을 뿐만 아니라 자유민주주의 하에서의 ‘품격 있는 즉결심판’이다. 즉결심판에서 기일을 속행하거나 변경할 바에야 처음부터 정식재판으로 가거나 아니면 정식재판에 회부하는 것이 나올 것이다.

37) 불구속기소를 수리한 정식재판의 재판부가 형사소송법 제69조를 근거로 구인하는 관례도 거의 없는 것으로 알고 있다.

현재 즉결심판의 존폐론이 신중하게 논의되고 있지만<sup>38)</sup> 당분간 즉결심판을 계속 유지한다면 즉결심판 청구권자가 경찰서장이고 즉결심판의 집행책임도 경찰서장에게 있으므로 후술하는 형사입건 방안보다는 구인장 방안이 더 논리적이다. 그러나 구인장 방안이 현실적으로 실현되려면 전국적으로 簡易法院<sup>39)</sup>이 경찰서에서 가까운 곳에 먼저 설치될 것이 선결요건이다. 간이법원이 설치되면 간이법원 판사가 즉결심판은 물론이고 영장업무와 현재의 형사사건도 취급하게 되므로 간이법원 판사가 구인장을 발부하는 것은 자연스러운 일이 될 것이다. 그러나 현재의 시·군법원 판사는 영장업무를 담당하지 않고 있으며 즉결심판을 제외한 형사사건을 심리하고 있지 아니하므로 전국적인 차원에서 시·군 법원판사가 구인장을 발부하도록 유도하는 정책을 수행함은 자연스러울 것 같지 않다.

### 3) 현행법의 해석상 즉심청구와 형사입건의 가능성

피의자의 신병에 관한 영장청구의 검사경유원칙에도 반하며, 종래 즉결심판업무를 담당하는 시·군 법원 판사가 구인장을 발부한 선례가 많지 않아 3차 납부를 거부한 범칙금 미납자·즉결심판정 불출석자에 대하여 즉심판사의 구인장을 발부받아 즉결법정에 구인하는 방안은 당장 전국적으로 실현되기 어려운 측면이 있으므로 범칙금 미납자·즉결심판정 불출석자를 형사입건하여 약식기소나 정식기소 절차를 밟는 방안<sup>40)</sup>(이하 이 방안을 ‘형사입건방안’으로 약칭함)을 생각해 봄 직하다. 그러므로 여기서 잠시 정당한 이유 없이 범칙금을 미납하거나 즉심에 미출석 하는 자를 경찰이 형사입건하여 검찰에 송치하도록 하는 것<sup>41)</sup>이 현행법의 해석상 가능한가 여부를 따져 보자.

38) 심희기, 즉결심판제도 개선에 관한 연구(1999); 광규홍, 앞의 글 참조.

39) 간이법원에 대하여는 신동운, 경미범죄의 효율적 처리방안- 경미사건 처리절차의 재정비를 촉구하면서 -(서울 서초동 변호사회관 지하1층 대강당에서 개최된 2003년 6월 30일 한국형사정책학회 하계학술회의 - 경미사건의 효율적 처리방안 -에서 발표된 논문 참조).

40) 광규홍 검사가 “범칙금 통고처분 대상이 아닌 즉결심판 출석불응자에 대하여는 형사입건이 가능하고, 형사소송법 제200조의2 제1항 단서(수사기관의 출석요구에 불응하는 피의자의 체포)에 의하여 체포영장을 발부받을 수도 있을 것”이라고 말하는 것(광규홍, 앞의 글)은 ‘피의자의 신병에 관한 영장청구의 검사경유원칙’을 엄두에 두고 경찰서장의 청구에 의하여 즉결심판을 담당하는 판사가 구인장을 발부할 수 없다는 전제에 서 있는 것으로 보인다.

첫째, 상습적인 범칙행위자 등 도로교통법 제118조의 단서,<sup>42)</sup> 경범죄처벌법 제5조 제1항 단서<sup>43)</sup>에 포섭되는 자에 대하여는 단속 경찰관이 범칙 혐의자의 犯情을 감안하여 처음부터 통고처분을 하지 않고 즉심에 회부하거나 처음부터 형사입건 하는 것이 법해석상 가능하고 실무상 형사입건하고 있는 사례도 일부 확인되고 있다.<sup>44)</sup> 그러나 현재의 기술수준으로는 단속하는 경찰관이 범칙자가 도로교통법 제118조의 단서와 경범죄처벌법 제5조 제1항의 단서에 해당하는 자인지 여부를 현장에서 즉시 확인하는 일이 거의 불가능할 것이므로<sup>45)</sup> 도로교통법 제118조 단서와 경범죄처벌법 제5조 제1항의 단서가 실질적으로 즉시 작동하도록 하려면 기술혁신이 선행되어야 한다.

둘째, 범칙금을 통고받고 이에 불응하는 사람에 대하여 도로교통법 제120조 제1항과 경범죄처벌법 제8조 제1항은 “지체 없이 즉결심판을 청구하여야 한다”고 규정하고 있을 뿐 즉심출석요구를 받고 즉심에 미출석하는 자에 대하여는 경찰이 어떻게 처리하여야 하는지에 관하여 아무런 지침을 제공하고 있지 않다. 현행법상 즉심은 형사입건 보다 낙

41) 이 표현에 대하여는 “약식기소도 피고인의 출석이 없기는 마찬가지이고, 정식기소 절차에 의하는 경우도 피고인이 출석하지 않으면 소환이나 구인장발부 또는 불출석재판 등을 행하게 되어 즉결재판과 같은 결과를 낳을 것이기 때문임. 오히려 피고인만 전과자가 되는 셈이 되므로, 피고인에게 더 불이익을 주기 위한 것이라면 타당하지만, 피고인의 인권을 위한 취지라면 모순된 지적으로 보임. 즉결사안은 즉결로서 진행하면서 법적 근거에 의한 필요한 강제처분을 행사하는 것이 바람직하다”는 반론(본 보고서에 대한 검토의견)이 있다. 필자의 취지는 ‘피고인에게 더 불이익을 주기 위한 것’이지 ‘피고인의 인권’을 위한 것이 아니다.

42) 도로교통법 제118조 (통고처분) “경찰서장은 범칙자로 인정되는 사람에 대하여는 그 이유를 명시한 범칙금납부통고서로 범칙금을 납부할 것을 통고할 수 있다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 사람에 대하여는 그러하지 아니하다. 1. 성명 또는 주소가 확실하지 아니한 사람 2. 달아날 염려가 있는 사람 3. 범칙금납부통고서를 받기를 거부한 사람”

43) 경범죄처벌법 제5조 (정의) “①이 장에서 ‘범칙행위’라 함은 제1조 제16호·제17호·제20호·제22호·제24호·제25호·제26호·제28호·제29호·제30호·제32호·제34호·제35호·제36호·제38호·제39호·제40호·제48호·제49호·제52호 또는 제54호에 해당하는 위반행위를 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.<개정 1988.12.31, 1994.12.22> ② 이 장에서 ‘범칙자’라 함은 범칙행위를 행한 사람으로서 다음 각호의 1에 해당하지 아니한 사람을 말한다. 1. 범칙행위를 상습적으로 행하는 사람 2. 죄를 범한 동기나 수단 및 결과를 헤아려 구류처분함이 상당하다고 인정되는 사람 3. 피해자가 있는 행위를 한 사람 4. 18세미만인 사람 ③ 이 장에서 ‘범칙금’이라 함은 범칙자가 제6조의 규정에 의한 통고처분에 의하여 국고에 납부하여야 할 금전을 말한다.

44) 2003년 11월 12일 언론재단 국제회의실에서 개최된 세미나 장에서의 경찰관들의 발언

45) 경찰청 생활질서과 제공정보. 단속 경찰관이 피의자의 전과를 즉시 조회할 수 있어야 도로교통법 제118조와 경범죄처벌법 제5조 제1항의 단서가 작동될 수 있다.

인효과가 약한 절차이므로 가벼운 경미범죄의 피의자를 범칙금 부과대상이나 즉심절차 회부대상으로 편입시키려는 정책은 피의자에게 유리한 정책이다. 그런데 피의자가 자발적인 범칙금 납부를 거부하고 즉심절차에 출석하지 아니하는 경우에 그 피의자를 형사입건하는 것은 자연스러운 절차적 순서이다. 그럼에도 불구하고 현행 실무가 자발적인 범칙금 납부를 거부하고 즉심절차에 출석하지 아니하는 피의자를 형사입건하려는 발상을 어렵게 여기는 이유는 즉심출석요구를 받고 즉심에 미출석 하는 자에 대하여 경찰이 어떻게 처리하여야 하는지에 관하여 명시적인 지침이 없기 때문이다. 따라서 즉심출석요구를 받고 즉심에 미출석 하는 자에 대하여 경찰이 형사입건하도록 유도하려면 도로교통법 제120조와 경범죄처벌법 제8조가 손질<sup>46)</sup>되어야 한다.

셋째, 즉심출석요구를 받고 ‘즉심에 미출석 하는 자’(이하 ‘즉심미출석자’로 약칭함)를 담당 경찰관이 형사입건하려는 의도를 가진다 하여도 즉심미출석자에 대한 최소한의 조사는 필요할 것이다. 그러나 범칙금을 통고받은 피의자가 즉심출석요구에 응하지 아니하였으므로 이 피의자에게 또 한번 ‘임의출석을 요구하는 행위’(형사소송법 제200조 제1항)는 무의미하므로 담당 경찰관은 검사에게 지방법원 판사의 체포장 발부(형사소송법 제200조의2 제1항)를 요청하면 될 것이다.

그런데 실무상 이런 경우 검사는 경찰관의 체포장 발부 신청을 허용하지 아니한다고 한다.<sup>47)</sup> 형사소송법 제200조의2 제1항 단서는 “다액 50만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 사건에 관하여는 피의자가 일정한 주거가 없는 경우 또는 정당한 이유 없이 제200조의 규정에 의한 출석요구에 응하지 아니한 경우에 한한다”고 규정하고 있으므로 검사가 경찰관의 체포장 발부 신청을 허용하지 아니하는 관행은 납득하기 어렵

46) 도로교통법 제120조와 경범죄처벌법 제8조에 각각 경찰서장은 즉심불출석자를 형사입건하라는 취지의 명시적인 조항을 신설하면 된다. 현재 경찰은 즉심피의자건 형사입건 피의자건 반드시 사전에 피의자신문조서를 받아야 즉심청구 혹은 형사입건 할 수 있는 것으로 판단하는 것으로 보인다(2003년 11월 12일 언론재단 국제회의실에서 개최된 세미나 장에서의 경찰대학 김형훈 교수의 발언). 그러나 법제상 반드시 피의자신문조서가 있어야 즉심청구 혹은 형사입건 할 수 있는 것은 아니다. 예를 들어 참고인진술조서, 단속경찰관의 수사보고서만으로도 즉심청구 혹은 형사입건이 가능하다. 다만 그럴 경우 즉심판사가 유죄의 심증을 얻게 될 가능성이 떨어지는 것은 불가피한 귀결이고 검사가 보강수사를 지시하는 사례가 늘어날 것으로 보인다.

47) 2003년 11월 19일(수요일) 오후 5시 30분 대법원에서 개최된 사법제도비교연구회 제16회 연구발표회에 참석한 경찰대학 박창호 교수계장의 발언.

다. 아마도 검사들은 범칙금 미납자나 즉심불출석자와 같은 경미범죄자는 굳이 체포할 필요가 없다고 생각하는 듯하다. 검사들의 생각이 그러한 것이라면 이치를 따져서 그렇지 않다는 점을 설득할 필요가 있다.

현재의 검찰의 사건처리능력에 비추어 볼 때 범칙금 미납사건이나 즉심 미출석사건이 검찰에 송치되면 검찰의 업무부담을 가중시키고 그와 더불어 사건해결의 기간도 매우 늦춰질 것이 예상되므로 범칙금 미납사건이나 즉심 미출석 사건을 형사입건하는 방침을 전국적으로 시행하려면 검찰과의 사전협의를 필요할 것이다.

#### 4) 현실적인 방안의 검토

현재로서는 형사입건 방안이 가장 현실적인 방안으로 생각된다. 현행법의 입법자는 공공질서위반자 중에 범정이 경미한 경우와 범정이 높은 경우를 나누어 전자에 대하여는 범칙금 통고처분대상자로 선정하거나 즉결심판 대상자로 처리하도록 하고 후자에 대하여만 직접 형사입건 시키는 방향으로 설계한 것으로 보인다. 다만 입법기술의 미비로 단속하는 경찰관으로 하여금 후자의 코스를 밟도록 하는 경로가 명시되지 않거나 애매한 상태에 놓여 있다. 그러나 정당한 이유 없이 3차 납부도 거부하면서까지 범칙금을 미납하거나 즉심에 미출석하는 단계에 이른 자는 범칙금 통고처분대상자로 선정되거나 즉결심판 대상자로 선정될 자격을 상실한 것으로 보아도 좋으므로 형사입건의 대상으로 삼아도 문제될 것이 없다. 범칙금을 통고받고 정당한 이유 없이 이를 납부하지 아니하는 사람의 범정은 범칙금 통고처분대상자로 선정될 당시의 범정보다 중한 것으로 변한 것이고, 즉심출석요구를 받고 정당한 이유 없이 즉심에 미출석 하는 자의 범정은 범칙금을 통고받고 정당한 이유 없이 이를 납부하지 아니하는 사람의 범정보다 중하게 변한 것이기 때문이다.

#### 5) 예상되는 난점

구인장 방안이든 형사입건 방안이든 개혁방침이 정하여지면 연간 수만 명에 이르는 범칙금 미납자와 즉심 미출석자의 체포 업무가 신규로 발생하여 경찰인력 중에서 체포

업무를 담당할 체포인력의 확보가 불가피할 것이다.

범칙금 통고처분을 받고서도 범칙금을 납부하지 아니하고 즉결심판정에도 출석하지 아니하는 자들 중의 일부는 상습형의 사람들이다. 광규홍 검사가 2000. 7. 1. 현재 서울 경찰청 관할 31개 경찰서를 상대로 확인한 바에 따르면 범칙금 통고처분을 5건 이상 미납한 사람이 225명으로 나타났고, 1인당 최대 179건이 미납된 경우도 있다.<sup>48)</sup> 이 사람들은 처음부터 상습형의 미납자·미출석자가 된 것이라기보다는 ‘범칙금을 내지 않고 즉결심판정에도 출석하지 아니하고 3년을 견뎌내니까 문제가 없더라’는 경험에 기초하여 법집행 회피성의 미납자·미출석자가 된 측면도 있을 것이다. 그러므로 체포인력의 부족이 예상된다면 범칙금 미납회수·미출석 회수가 많은 사람부터 우선적으로 체포하는 정책을 수행하여 점차적으로 체포대상자를 확대시키는 방안을 강구하면 될 것이다.

#### 6) 미납·불출석 前歴이 있는 자에 대한 현행범 체포방안

현장의 기술혁신으로 단속경찰관이 공공질서위반자를 목격하였을 당시에 단속 현장에서 그 위반자가 공공질서위반으로 범칙금 통고처분을 받은 후 범칙금을 미납하거나 즉심에 미출석한 前歴이 있는지를 확인할 수만 있다면 단속현장에서 경찰관이 범칙금 통고처분을 행하지 않고 현행범으로 체포할 수 있도록 하는 방안도 강구할 가치가 있다.<sup>49)</sup> 정당한 이유 없이 범칙금을 1번 이상 미납한 실적이 있는 공공질서위반자에게 또 다시 범칙금 통고처분을 받거나 즉결심판을 받는 편의를 제공할 필요가 없고, 또 다시 범칙금 미납이 예상되는 위반자에게 범칙금 미납·즉결 미출석을 기다려 비로소 형사입건

48) 광규홍, 경미사건의 효율적 처리방안 - 실무상 문제점을 중심으로-(서울 서초동 변호사회관 지하1층 대강당에서 개최된 2003년 6월 30일 한국형사정책학회 하계학술회의 - 경미사건의 효율적 처리방안 -에서 발표된 논문, 각주 70 참조).

49) 이 표현에 대하여는 “과거의 범죄로 인해 강제처분의 필요가 있으면 체포나 구속 등의 요건이 해당하는지 살펴서 적용하면 되는 것이고, 과거의 범죄를 참고삼아 현행범체포를 할 수 있다는 것은 즉시적인 판단을 요하는 현행범체포에 적합하지 않다고 판단됨. 전력을 자료조회 하는 동안 억류시키는 강제처분할 수 있는 근거에 대한 설명 요망”이라는 반론(본 보고서에 대한 검토의견)이 있다. 전력을 자료조회 하는 동안 잠시 억류하는 것은 현행범의 해석론으로도 가능한 일이다. 현행범 체포의 경우에도 ‘체포의 필요가 있어야 한다는 것이 판례·통설인데 범칙금에 해당하는 교통법규 위반은 경미하여 통상의 경우 ‘체포의 필요’가 없다고 판단될 것이지만 범칙자에게 전력이 있는 경우에는 ‘체포의 필요’가 있다고 판단될 수 있기 때문이다.

→ 체포장 발부의 우회적 절차를 밟도록 하는 것은 불필요한 우회·범집행력의 낭비이기 때문이다. 이 방안을 추진할 때에도 현행범 체포의 요건에 관한 형사소송법의 관련조항<sup>50)</sup>을 개정하거나 경범죄처벌법과 도로교통법에 범칙금 미납자와 즉결심판 미출석자에 대하여 현행범 체포를 가능하게 하는 근거조항을 신설<sup>51)</sup>할 것이 필요하다.

### 7) 생계형 위반자에 대한 배려

위에서 논의한 개혁방안을 실행에 옮길 때에는 한 가지 심각하게 고려할 점이 있다. 범칙금을 미납하거나 즉심에 미출석하는 자 중에 포함될 생계형 위반자<sup>52)</sup>에 대한 배려를 심각하게 고려하여야 한다. 다음 사례는 ‘생계형 위반자’의 광범한 존재를 추정하게 한다.

“서울시 각 자치구에서 환경미화와 가로정비를 이유로 한 노점 단속을 벌인 것이 어제오늘의 일은 아니지만, 이번 사건은 유례를 찾을 수 없을 정도로 강도 높은 강남구의 노점단속으로부터 촉발됐다 해도 지나친 말이 아니다. 강남구는 올 하반기 들어 테헤란로 주변 노점에 대한 철거반을 기존 35명에서 2배 가까운 60명으로 증원했다. 주변 상가와 시민들의 민원이 잇따르는데다, 우리나라 정보기술(아이티)산업의 상징으로, 외국인들도 많이 드나드는 테헤란로에 노점을 더 이상 방치할 수 없다는 이유에서였다. 그러나 단속을 해도 다시 노점을 차리는 노점상들과 구 사이의 숨박꼭질이 계속되자, 강남구는 10월부터는 포장마차를 철거해 간 뒤 그 자리에 대형 화분이나 화단을 설치했고, 노점상과 구청간의 대립은 더욱 격해졌다. 노점상들은 구청이 설치한 화분이나 화단을 파손

50) 형사소송법 제214조(경미사건과 현행범인의 체포)도 법 제201조(사전구속)와 마찬가지로 “다액 50만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 죄의 현행범인에 대하여는 범인의 주거가 분명하지 아니한 때에 한하여 제212조 내지 제213조의 규정을 적용한다.”고 규정하여 피의자의 주거가 분명한 때에는 현행범체포를 불가능하게 만들고 있다.

51) 도로교통법 제120조와 경범죄처벌법 제8조에 각각 미납·불출석 前歴이 있는 자에 대하여는 형사소송법 제214조(경미사건과 현행범인의 체포)에 불구하고 현행범으로 체포할 수 있다는 취지의 조항을 신설하면 된다.

52) 앞 주 6)에 인용된 노점상이 이에 해당한다.

하기 시작했고 이를 말리는 단속반원과 몸싸움까지 벌였다. 이번에 영장이 기각된 김씨와 최씨 등의 혐의는 이 과정에서 비롯됐다. 강남구는 ‘기업형 노점과 생계형 노점을 구분해 떡볶이나 토스트 등 술을 팔지 않는 노점은 단속하지 않고 있으며 술을 팔아 이윤이 많을 수밖에 없는 기업형 노점은 크든 작든 단속하고 있다’고 설명했다. 그러나 전국 노점상총연합회 서초·강남지역 임동택 부회장은 ‘아무런 생계 대책 없이 단속만 하면 성과도 없고 어느 노점상이 순순히 따르겠느냐’며 ‘더구나 술 대신 토스트나 어묵 등을 파는 노점상들도 최근 단속을 당한 사례가 꽤 있다’고 주장했다. 최근 서울시가 강남지역 노점상들을 대대적으로 단속하는 가운데, 이에 반발하는 노점상들을 상대로 검찰이 최고 세 차례까지 거듭 청구한 구속영장을 법원이 모두 기각한 사실이 밝혀졌다. 서울지방법원은 지난 8일 강남 구 역삼 역과 강남구청 주변에서 노점상 단속에 항의하는 집회를 벌이다 철거에 나선 구청 단속반원들과 몸싸움을 한 혐의 등으로 노점상 김아무개씨와 최아무개씨 등 3명에 대해 청구한 구속영장을 기각했다. 이에 앞서 서울지법은 지난 달 25일 이들 3명 중 김씨에 대해 노점방지용으로 설치된 화단 기물을 뜯고 단속반원에게 폭력을 행사하려 한 혐의로 청구된 구속영장을 기각했고, 지난 2일 똑같은 혐의로 다시 청구된 이들 3명의 구속영장을 모두 기각했었다. 서울지법 강형주 영장전담판사는 세 번째 영장을 기각하면서 ‘증거인멸과 도주 우려가 없고, 철거과정에서 일어난 일이므로 범죄 동기나 경위를 충분히 참작할 수 있다’고 이유를 밝혔다. 이에 앞서 검찰은 지난 6일 두 번째 영장이 기각된 뒤 일주일만에 재청구에 들어가면서 ‘김씨 등이 영장이 기각된 뒤 한층 높아진 수위로 불법 극렬 집회를 주도하고 공무집행을 방해할 것이 예상된다’며 영장과 함께 보장자료를 법원에 제출한 바 있다. 이처럼 단속에 반발하는 노점상에 대해 청구한 구속영장이 보름 사이 두 세 차례씩 기각됨으로써 검찰이 서울시 입장을 반영해 무리하게 구속수사를 강행하려 했다는 지적을 피하게 어려울 것으로 보인다. 노점상들의 변호를 맡은 이상희 변호사는 ‘증거인멸의 우려가 생기는 등 새로운 상황 변화가 없는데도 같은 사유로 영장을 거듭 청구하는 것은 부당한 행위라는 법원의 판례도 있었다’며 ‘최근의 대대적인 노점상 단속 및 그에 따른 충돌사태와 관련해 ‘공권력 실추’라는 일부 언론의 지적을 받게 되자, 검찰이 무리하게 노점상 구속에 나섰던 것 같다’고 지적했다.”<sup>53)</sup>

현행법제는 범칙금 미납자와 즉심 미출석자의 犯情을 최초로 단속경찰관으로부터 범칙금 통고처분대상자로 선정될 당시의 범정과 동일시하는 맹점·발상을 지니고 있는 셈이다. 현행법제가 그러한 맹점·발상을 지니게 된 연유 중 가장 중요한 요인은 현행법의 입법자가 입법할 당시에 급속한 경제개발시대에 발견되는 공공질서위반자와 경범죄처벌법 위반자 중 상당부분이 ‘생계형 위반자’라는 판단을 미리 예상하였기 때문으로 보인다.

---

53) <노점상 철거자리 화단설치 뒤 갈등증폭>, <세 차례 영장추진 배경> 인터넷 한겨레 신문 2002년 11월 9일자 참조.

## IV. 반사회적 행위와 법집행 저항행위에 대한 제지방안

### 1. 음주소란등의 공공질서위반행위·반사회적 행위의 실태

이하에서는 주취소란행위를 공공질서위반행위·반사회적 행위의 典型으로 간주하여 그 실태를 분석하기로 한다. 주취소란행위란 주취자가 주변을 소란 시키는 행위를 가리킨다. 모든 주취자가 주변을 소란 시키는 것은 아니다. 주취소란행위는 일단 주취상태에 도달한 이후에 발생하는 것이므로 주취소란행위의 실태를 분석하려면 한국사회에서 발생하고 있는 주취자의 실태를 분석하는 일로부터 시작하여야 한다. 주취자 중에는 소란을 피우는 자도 있고 오히려 보호가 요구되는 자도 있는데 경찰활동에는 주취소란자를 제지하는 활동과 보호를 요하는 자에 대한 보호조치도 포함되고 있다. 한국사회에서 발생되고 있는 주취자의 실태분석은 주취소란행위의 공공질서위반성·반사회성을 드러내는데 필요한 보호조치가 무엇인지를 발견하기 위하여서도 필요하고 필요한 보호조치가 무엇인지를 확인하기 위하여서도 유익한 작업이다.

#### 1) 주취자의 분류

한국사회에서 발생되고 있는 주취자는 다음과 같은 세 가지 관점에서 상이하게 분류하여 파악함이 유익하다.

##### 가. 생활방해형 주취자와 비생활방해형 주취자

주취자가 지역주민의 생활을 방해하는가 여부에 따라 ‘생활방해형 주취자’와 ‘비생활방해형 주취자’로 분류함이 유용하다. 술에 취하였지만 타인에게 눈에 띄는 해악을 가하지 아니하여 지역사회 주민생활에 큰 방해가 되지 아니하는 부류가 ‘비생활방해형 주취자’이고 타인에게 눈에 띄는 해악을 가하여 지역사회 주민생활에 방해가 주는 부류가 ‘생활방해형 주취자’이다.

술에 취하여 보행하면서 타인에게 시비를 걸다가 시비를 당한 도보시민에 이끌려 파

출소에 들어오거나 택시를 타고 기사에게 목적지를 대지 아니하면서 택시에서 내리지도 아니하거나 목적지에 도착한 후에도 택시하차를 거부하여 택시기사에 이끌려 파출소에 들어오는 주취자가 생활방해형 주취자이다. 생활방해형 주취자들은 파출소에 이끌려 들어 온 이후에도 술주정을 말리거나 술주정의 종식을 요구하는 외근경찰관에게까지 폭언·폭행을 감행하는 수가 많다. 다음 사례들은 생활방해형 주취행동의 전형적인 사례들이다.

**[사례14] <주취자가 지나가던 여성을 폭행하다>** 어떤 여성이 회사사람들과 회식을 마치고 집에 가려고 남자친구를 불렀다. 남자친구가 차를 끌고 와서 차를 타려는데 주취자가 다가와 차를 막으면서 시비를 걸었다. 주취자가 그 여성을 주먹으로 3대 가격한 후 넘어뜨리고 폭행하여 그 여성측에서 경찰관에게 신고하였다.

**[사례15] <음식이 상했다고 행패부리는 여성이 의경을 폭행하다>** 주취자가 음식점(초밥집) 앞에서 초밥이 상했다면서 소리 지르고 지나가던 행인에게 시비 걸고 손님들과 말싸움하였다. 주취자는 순찰 중이던 의경과 실랑이 끝에 의경의 뺨을 3대 때리고 출동한 경찰관의 손을 물고 경찰관의 제지에 강력히 반항하였다. 주취자는 파출소에 연행된 후에도 자신의 휴대폰을 부수고 경찰관에게 모욕적인 언사를 계속하면서 소란행위를 하였다. 경찰관은 이에 마땅한 제지 방법이 없자 주취자에게 수갑을 채웠다. 주취자가 계속적인 소란행위를 계속하고 의경에 대하여 폭행을 하므로 단속 경찰관은 주취자를 공무집행방해 혐의로 경찰서로 인계하였다.

**[사례24] <주취자가 여자 대리운전자를 폭행>** 대구광역시 달서구 송현 2동 올림픽기념관 주차장내에서 여자 대리운전자가 술에 취한 남자의 차를 대리운전한 후 주취자에게 요금을 내라고 하자, 주취자는 성희롱을 비롯 요금내기를 거부하고, 주취자가 여성에게 폭행을 가하여 그 피해여성의 코에 상해를 입혀 출혈이 일어났다. 그 외 남자 1인 또한 그것을 말리다 주취자에게 맞아 얼

굴에 상해를 입었다. 주취자는 시비소란 혐의로 파출소로 인계되었다. 경찰관은 우선 주취자의 신원확인 후 달서경찰서 형사계로 이송(여성이 가해자에게 폭행혐의와 성희롱으로 고소 요청)하였다.

주취자가 정상적인 사람이 감당하기 어려운 폭언·폭력을 외부세계에 행사할 때에는 주취자 자신의 건강보호보다 지역사회의 주민생활과 제지하는 경찰관 자신의 신변보호를 위하여 주취자의 생활방해행위·공무집행 방해행위의 제지와 억제가 필요하다. 제지·억제 행위란 주취자가 더 이상 타인에게 생활방해를 하지 못하도록 하거나 주취자가 맹목적인 저항행위를 더 이상하지 못하도록 하려는 목적의 순수한 ‘소극적 제지행위’가 되어야 한다. 경찰관직무집행법 제6조는 경찰관은 “범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지”할 수 있도록 규정하고 있는데 무해화 조치란 바로 경찰관직무집행법 제6조의 제지조치를 내용적으로 파악한 용어이다. ‘무해화 조치=제지조치’는 경찰관직무집행법 제3조 제1항의 ‘정지질문’보다는 강한 조치이지만 체포나 구속과 같은 정규의 신병확보 조치보다는 약한 유형력의 행사이어야 한다.

그런데 아래의 [사례9]와 [사례23]은 생활방해형 주취행위에 대하여 당장 모종의 무해화조치가 필요한 상황에서 외근경찰관에게 적절한 지침과 경찰장구가 마련되어 있지 아니하여 지역주민들과 외근경찰관들이 주취자가 술에서 깨어날 때까지 마냥 기다리고 있는 정황을 잘 드러내고 있다. 주취자가 술에서 깨어날 때까지 지역사회의 주민들과 경찰관들이 겪는 고통은 매우 심각한 것이다.

**[사례9] <술집주인 따귀사건(만성적인 알콜중독자로 보임)>** 가해자로 보이는 만취한 맨발의 30대 남자와 불에서 피를 흘리는 30대 남자가 같이 파출소로 들어왔다. 만취한 맨발의 30대 남자가 계속되는 폭언과 과격한 행동으로 공포분위기를 조성하여 의경 2명이 그림자처럼 그 남자 옆에 붙어있었고, 경찰관 5명이 경찰서 안에 대기하며 당시 사건 상황을 조사하였다. 사건 상황은 피해자(술집 주인)가 운영하는 가게에서 주취자가 난동을 부려, 술집주인이 따

귀를 2차례 가격하자 이에 격분한 주취자(L)는 ‘니가 뉘데 손님을 때리냐’며 술집주인을 구타하여 사건이 발생하였다. 주취자는 파출소 안에서도 계속되는 폭언과 행동으로 경찰관 및 의경들을 불안하게 하였다. 한편 주취자는 피해자에게 계속 접근하려고 시도하여 의경 2명이 피해자가 상황진술서를 쓰는 동안 주취자를 막고 서 있었다. 주취자가 계속 난동을 피워서 경찰관 중 경사 한분이 직접 주취자를 붙잡고 자리에 앉히고, 주취자를 달래서 주취자를 진정시켰다(경찰관 말로는 이 주취자는 일주일에 한 번꼴로 오는 상습범이라고 하였다). 주취자가 ‘집에 전화를 걸어달라’고 경찰관에게 요청하여 부인에게 전화연락을 하였다(하지만 서초 경찰서로 갈 때까지 부인은 오지 않았다). 주취자가 약간 조용해지자 긴장이 풀어진 의경 2명이 딴 곳을 보는 사이, 주취자가 번개같이 달려들어 피해자를 발로 1회 걷어찼다. 이에 놀란 경찰관들은 주취자의 양팔을 잡고 주취자를 야단치는 한편 계속 달래면서 경찰서에서 차가 오기만을 기다렸다. 주취자는 피해자를 발로 걷어찬 후에도 계속 폭언을 퍼부으며 경찰서 내부를 이리저리 돌아다니다가 경찰서에서 온 차를 타고 경찰서로 간 후 사건종료 되었다.

**[사례23] <주취자 파출소 난동 사건>** 2003년 5월 7일 8시경 조사자들은 파출소에 도착했다. 협조를 구하고 몇 시간을 기다렸다. 아직 이른 시간 이어서 인지 주취자나 기타 소란을 일으키는 사람은 없었고 너무 조용했다. 그러나 11시경 50대에서 60대 정도로 보이는 한 남자가 파출소 내로 갑자기 들어와서는 갑자기 경찰관들에게 욕을 퍼붓고 소란을 부리기 시작했다. 파출소 안은 갑자기 시끄러워졌다. 이에 경찰관들은 업무를 제대로 처리 할 수 없을 정도였다. 약 2시간 동안 있었지만 조사자가 보기에는 경찰관의 잘못은 없어 보였고, 단지 경찰관은 자신의 업무를 행하고 있었을 뿐 주취자에게 해가 되는 일은 하지 않은 듯 했다. 그런데도 주취자는 알아듣지도 못할 소리로 크게 고향을 질러 대며 소란을 부렸다. 잠시 후에는 술이 좀 달아올랐는지 주취자는 갑자기 노래를 부르기 시작했다. 하지만 경찰관들은 주취자에게 좋은 말로 타이를 뿐 기타의 행동을 하지 못하고 있었다. 후에 들은 바에

의하면 이런 경우 경찰관은 이 사람을 처리할 권한이 없다고 하였다. 어찌 되었건 이 경우 오히려 주취자가 파출소가 자기 집인 양 난동을 부리는데도 경찰관은 그 사람을 어떻게 제지하지 못하고 오히려 주취자의 말을 다 들어 주면서 최대한 참는 모습을 보여주었다. 조사자가 더 화가 날 지경이었다. 하지만 경찰관들은 이런 일에 익숙한 듯 했다. 말로써 잘 타이르고 달래어 약 한 시간에서 한 시간 40분쯤 지나자 주취자는 파출소를 나갔다.

생활방해형 주취자는 지역사회의 주민생활에 큰 방해로 주기 때문에 주민들은 생활방해형 주취자에 대하여 경찰이 적극적으로 공권력을 발동하여 문제해결을 도모하여 줄 것을 기대한다. 경범죄처벌법 제1조 제25호가 규정하는 음주소란행위(공회당·극장·음식점등 여러 사람이 모이거나 다니는 곳 또는 여러 사람이 타는 기차·자동차·배등에서 몹시 거친 말 또는 행동으로 주위를 시끄럽게 하거나 술에 취하여 이유 없이 다른 사람에게 주정하는 행위)를 하는 사람이란 주로 생활방해형 주취자를 염두에 둔 것으로 보인다. 생활방해형 주취자가 출현한 경우에 경찰이 문제해결을 적극적으로 도모하지 아니하거나 원만하게 문제해결을 못하면 시민의 경찰에 대한 신뢰가 크게 저하될 것이다.

이에 반하여 비생활방해형 주취자는 경찰의 치안목적의 단속대상이라기 보다는 방임하여도 상관없거나 아니면 사회복지 시스템이 작동되어야 할 대상이다. 다음 사례들은 비생활방해형 주취자의 전형적인 사례들이다.

**[사례5] <무능력상태의 주취자 대처>** 경찰관은 순찰 도중 길거리에 쓰러져 있는 주취자를 파출소로 데려와서 잠깐 쉬게 하였으나 의식회복이 힘든 듯 하여, 지갑을 조사하여 신원을 확인하고 주취자의 보호자에게 연락을 취하였다. 그동안 주취자는 계속 소파에 앉아 있었다.

**[사례11] <주취자가 길거리에 쓰러진 사건>** 우리에게 대답을 잘해주던 경찰관 한 분이 순찰 중에 길거리에 쓰러져 있는 주취자 한 명을 데리고 와서는 파출소 내에 있는 의자에 눕혔다. 저런 사람이 하루에도 몇 명씩 되는데 보통 술이 깨면 알아서 가기 때문에 그냥 파출소 내에서 보호를 한다고 한다. 특

별한 조치를 하지는 않고 그냥 두면 알아서 간다고 한다. 주취자는 3시가 조금 안 되서 스스로 나감.

**[사례16] <정신을 거의 잃은 주취자>** 경찰관은 신고 접수에 따라 만취한 남자를 파출소로 데리고 왔다. 경찰관은 주취자를 흔들며 깨우면서 신원을 파악하기 위해 전화번호를 물어보았으나 주취자가 거의 인사불성의 상태여서 일단 의자에 그대로 방치하였다. 시간이 다소 흐른 뒤 주취자를 그대로 방치할 수 없다고 생각한 경찰관이 주취자의 소지품을 찾아서 주소지로 확인한 것을 찾았다. 경찰관은 지갑에 있는 주취자의 신분증으로 파출소에 비치되어 있는 조회기로 연락처를 파악하였다. 다행히 주취자의 보호자와 연락이 되어서 약 1시간 후 주취자의 배우자로 보이는 보호자가 파출소에 도착하여 주취자를 인수해 갔다.

비생활방해형 주취자가 발생한 경우에 외근경찰관이 하여야 할 역할은 사회복지 시스템이 작동하도록 촉진하거나 사회복지 시스템이 작동되기 전까지 주취자의 안전을 도모하기 위하여 필요한 임시조치를 취하는 것이다. 예를 들어 보호할 가족이 있는 사람은 가족이 주취자의 신병을 인수할 때까지 경찰관이 필요한 임시 보호조치를 취하는 것이고 보호할 가족이 없는 사람에 대하여는 사회복지기관에 인계하기 전까지 보호하다가 적당한 사회복지시설이 발견되면 그 사회복지시설에 주취자를 인계하는 활동이 경찰관에게 기대되는 역할이다. 비생활방해형 주취자도 지역사회 주민생활에 불편을 주기는 하지만 생활방해의 정도가 심하지 않기 때문에 외근경찰관들이 이들에 대한 임시보호조치를 소홀히 하여도 지역사회의 주민들은 크게 불만을 토로하지 아니한다. 그러나 경찰이 비생활방해형 주취자에 대하여까지 친절하게 임시보호조치를 취하고 더 나아가 복지시설 연계 서비스를 성실히 제공하면 서비스를 받은 당사자와 지역사회 주민들의 경찰에 대한 신뢰도는 크게 증대될 것이다. 경찰의 복지활동과 치안활동은 이론상으로는 구분되지만 실무상으로 그 경계가 명확하지 아니하므로 경찰이 초동단계의 복지활동에 개입하는 것이 경찰자원의 낭비가 아닐 뿐만 아니라 현행 경찰관직무집행법은 적극적으로 외근경찰이 초동단계의 복지활동에 개입할 것을 지시하고 있다.

#### 나. '상습형 주취자'와 '우발적·1회성 주취자'

특정인의 주취소란행위가 상습적으로 반복되는가 여부에 따라 '상습형 주취자'(persistent drunkenness)와 '우발적·1회성 주취자'로 분류하는 것도 유익하다. 일반적으로 주취자는 방어능력이 저하된 상태에 있으므로 범죄자의 공격대상이 되기 쉽다. 따라서 방어능력이 취약한 우발적·1회성 주취자에게 경찰이 안정회복서비스와 귀가서비스를 제공하는 것은 바람직한 일이고 경찰에 대한 시민의 신뢰를 제고시키는데도 유익할 것이다.

대책마련이 가장 절실한 것은 상습형 주취자가 생활방해형 주취자일 경우이다. 예를 들어 아래 [사례27]의 주취자는 생활방해와 반사회성의 정도가 매우 심한 편이고 재발 가능성이 높으므로 미리 치밀하고 계산된 대응책이 강구되어야 한다. 현행법제는 중범죄의 상습자에 대하여는 비교적 치밀한 대책을 강구<sup>54)</sup>하고 있지만 '상습형 공공질서위반자', '상습형 생활방해자'에 대하여는 전혀 특별한 대책<sup>55)</sup>이 마련되어 있지 아니하여 지역사회의 주민복지에 기여하지 못하고 있다.

상습형 주취자이지만 생활방해의 정도가 그리 심하지 않은 [사례25]와 [사례28]의 주취자 유형(상습형 비생활방해형 주취자)도 있다. 이들에 대하여도 모종의 조치가 취하여 질 필요가 있다. 상습형·비생활방해형 주취자의 행태가 지역사회에 심한 생활방해를 가져오는 것은 아니지만 그들의 보호조치에 경찰력이 거듭 소모되도록 방치하면 공권력의 낭비를 초래하기 때문이다. 경찰력은 중범죄의 진압과 예방, 특히 중범죄의 예방에 경주되어야 경찰력의 효율적 사용이 될 터인데 시민의 세금부담으로 부양되는 경찰력이 보호조치가 필요한 주취자의 안정회복서비스와 귀가서비스에 투입되고 있는 현실을 방치함은 경찰력의 비효율적 사용이기 때문이다. 상습형 비생활방해형 주취자에게는 본인을 위하여서나 지역사회를 위하여서나 적절한 교육 프로그램이 작동될 필요가 있다.

#### [사례25] <상습적으로 벨엘 교회 근처에서 쓰러져 자는 주취자> 대구광역시 달서

54) 형법의 상습범 조항과 사회보호법 참조.

55) 상습형의 생활방해형 주취자 중에 상당수가 알코올 중독자로 보인다. 한국 사회에서는 알코올 중독자에 대한 치료프로그램과 지원 프로그램 구축이 대단히 미흡하여 커다란 문제이다. 그러나 이 자리에서 그 문제를 상세히 논할 여유가 없다. 상세한 것은 김진환, 정신장애 범죄자의 책임과 처우에 관한 연구(한양대학교 법학박사학위논문, 2003.8, 132-138쪽 참조.

구 분동 뽀엘 교회 근처에서 길가에 쓰러져 자고 있는 사람이 있다는 전화 신고가 들어왔다. 주취자는 과거에도 그런 적이 있었던 상습범이었다. 경찰관들이 다가가 깨우니 주취자는 경찰관들에게 욕을 했다. 그 후 경찰관은 주취자를 집으로 귀가조치 시켰다.

**[사례28] <상습적으로 만취 후 택시 탑승>** 주취자는 음주 후 택시에 탑승하였다. 주취자가 탑승 후 만취로 인해서 집도 찾지 못하는 등의 행위를 보이자 택시운전자가 주취자를 파출소로 데리고 왔다. 주취자는 전에도 그런 적이 있었던 상습범이었다. 경찰관은 주취자의 거주지 확인 후, 주취자를 파출소에 재우고 나서 귀가조치 시켰다.

**[사례27] <주취자가 노모를 폭행>** 주취자 박씨(청각장애자)는 평소에도 음악소리를 크게 틀어놓는 등 파출소에 자주 주민들의 신고가 들어오곤 하였다. 2003년 5월 5일 01시경에는, 주취자가 자신의 모(80세)를 때려서 얼굴에 심각한 타박상을 입혔다. 이에 박씨의 아들(25세)이 신고하여 주취자는 파출소로 연행되어 왔다. 현재 주취자 박씨의 처는 사망했고, 딸(22세)은 가출상태이다. 경찰관이 박씨의 모와 자를 병원으로 데려다줘서 응급치료를 받게 하였다. 그 후 경찰관은 주취자의 아들에게 고소 양식을 제시하였다.

#### 다. '계속적 요보호자'와 '일시적 요보호자'

주취자는 필요한 보호조치에 시간적 계속을 요하는가에 따라 '계속적 요보호자'와 '일시적 요보호자'로 분류하는 것이 유익하다. 경찰관이 임시보호조치를 취하고 가족 등에게 인계하면 상황이 종료되는 주취자가 '일시적 요보호자'이고 마땅한 보호자가 없어 경찰관의 임시보호조치 이후에 지역사회와 항구적인 보호조치가 필요한 부류가 '계속적 요보호자'이다. 대체로 우발적·1회성 주취자는 일시적 요보호자에 속한다. 상습형 주취자는 계속적 요보호자일 경우가 많다.

현행 경찰관직무집행법은 주로 '일시적 요보호자'에 대한 보호조치를 염두에 둔 입법인데 사회보장 시스템이 구비되지 아니한 상태에서 계속적 보호가 필요한 '계속적 요보

호자가 발생하면 적당한 연계서비스를 제공할 수 없는 외근경찰관으로서는 매우 난감할 것이다.

## 2) 음주소란행위에 대응하는 현행 체제의 취약성

치안현장에서 근무하고 있는 외근경찰관들과 객관적인 관찰자들(조사요원인 학생들)은 경범죄행위 중 특히 음주소란행위에 대한 현행법상의 대응체제에 대하여 다음과 같은 문제를 제기하고 있다.

“술 마신 뒤 지나가다 시비. 처벌 조항 없어 난감. 경범죄 처벌 조항 또는 즉결 심판권 요망.”

“공공질서를 침해하고 공권력에 도전하는 행위에 대하여 유형력을 행사하는 것은 법이 허용된 한도 내에서만 가능하고, 설사 법에 허용된 범위 내라고 해도 상대방이 이의를 제기하면 해당경찰관만 문책을 당하는 현실이고 언론마저 호의적이지 못한 현실임.”

경범죄처벌법 제1조 제25호는 “공회당·극장·음식점등 여러 사람이 모이거나 다니는 곳 또는 여러 사람이 타는 기차·자동차·배등에서 몹시 거친 말 또는 행동으로 주위를 시끄럽게 하거나 술에 취하여 이유 없이 다른 사람에게 주정을 한 사람”을 “10만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형”으로 벌할 수 있도록 하고 있다. “몹시 거친 말 또는 행동으로 주위를 시끄럽게 하거나 술에 취하여 이유 없이 다른 사람에게 주정”하는 행위가 본 연구자가 주목하는 ‘생활방해형 경범죄’의 전형적인 사례이다. 그런데도 불구하고 경범죄처벌법을 숙지하고 있을 외근경찰관들이 “처벌 조항이 없어 난감”하다는 심정은 잘 납득되지 아니한다. 그러나 위와 같은 외근경찰관들의 심정을 다음과 같은 심정과 함께 고찰하면 외근 경찰관들의 요망사항이 무엇인지 알 수 있다.

“과거에는 즉결 심판권과 유치장이 있어서 경미범죄 처벌이 용이했으나 현재는 비보호 또는 경고 후 귀가조치. 귀가 후 가정폭력 등 연결적 사건이 반복됨. 개인 인권 침해

소지가 있지만 다수 사람들의 복지를 실현하기 위해 과거의 제도 희생 희망.”

“즉결제도 폐지하고 형사입건제도 신설하여 강력진압.”

“경찰관의 가장 커다란 바람은 2년 전에 개정된 비보호조치를 예전의 보호조치로 환원했으면 하는 것이었다. 비보호 조치로 인해 주취자가 행패를 부려도 달래서 보낼 수밖에 뽕족한 수가 없기 때문이라고 하였다. 그리고 주취자의 ‘인권’ 문제도 중요하지만, 경찰관의 업무수행을 위해 약간의 주취자 단기 유치를 할 수 있었으면 하였다. 또 안전 장비를 갖춘 119소방서에서 주취자 관련 사건을 맡았으면 하는 바람도 가지고 있었다.”

위의 지적들은 외관상 주취소란행위는 경범죄처벌법 제1조 제25호에 해당되어 즉결심판의 대상이 되지만 경찰관이 주취소란자의 신병을 보호조치할 수 없으므로 결국 즉결심판이 행하여지지 못하여 경범죄처벌법의 실효성이 극히 저하되었다는 지적이다. 이 지적은 통계상으로도 입증되고 있다. <표 4>는 1999년부터 2003년까지 4년간 경찰이 단속한 주취소란행위의 단속건수(A), 즉심에 회부된 건수(B), 즉심회부율[(B/A)×100]을 기록한 것이다.

<표 4>에서 ‘즉심에 회부된 건수(B)’에는 신병 보호조치가 행하여진 보호청구와 신병 보호조치가 행하여지지 아니한 건수가 모두 포함되어 있다. 1999년부터 2001년까지 즉심회부율은 떨어지고 있고 2002년에 즉심회부율은 다시 상승하고 있지만 2002년에는 단속건수가 2001년보다 반 정도로 감소하였으므로 즉심회부율이 상승하고 있다고 말할 수는 없다. 2003년의 통계는 비록 1-12월 통계가 아니라 1-9월의 통계에 불과하지만 그렇다 하더라도 즉심에 회부된 건수는 전년도에 비하여 현저히 격감하고 있다. 즉심에 회부된 725건 중 보호청구된 건수가 얼마나 되는지 알 수 없지만 ‘음주소란혐의로 보호청구되는 사례는 거의 없다’고 보아도 과언이 아님은 분명하다. 2002년부터 경찰은 경범죄처벌법 단속분야에서 종래의 강경정책(zero tolerance policy)을 포기하고 인내정책(tolerance policy)으로 전환하고 있는 것으로 보이고 그런 정책이 앞에서 소개한 취약점을 보이고 있는 것이 사실이다.

<표 4> 주취소란행위의 단속건수·즉심에 회부된 건수·즉심회부율(1999-2003)

연 도	단속건수(A)	즉심에 회부된 건수(B)	즉심회부율[(B/A)×100]
1999	25,722	9,647	37.5
2000	32,133	7,871	24.5
2001	51,122	10,458	20.4
2002	28,536	7,297	25.6
2003(1-9월)	14,407	725	5.03

주취자에 대한 인내정책은 경찰관직무집행법의 규정태도에도 암시되고 있다. 경찰관의 제지활동에 관한 근거법률은 경찰관직무집행법이다. 경찰관직무집행법 제6조(범죄의 예방과 제지) 제1항은 “경찰관은 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다”고 규정하여 제지활동에 관한 근거를 제공하고 있다. 그러나 경찰관직무집행법 제4조(보호조치)<sup>56)</sup>는 ‘술취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는’ 자를 ‘제지의 대상’으로 보지 않고 오히

56) 경찰관직무집행법 제4조 (보호조치등) ① 경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 다음 각호의 1에 해당함이 명백하며 응급의 구호를 요한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 자를 발견한 때에는 보건의료기관 또는 공공구호기관에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에 보호하는 등 적당한 조치를 할 수 있다. <개정 88·12·31> 1. 정신착란 또는 술취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자와 자살을 기도하는 자 2. 미아·병자·부상자등으로서 적당한 보호자가 없으며 응급의 구호를 요한다고 인정되는 자. 다만, 당해인이 이를 거절하는 경우에는 예외로 한다. ② 제1항의 긴급구호요청을 받은 보건의료기관이나 공공구호기관은 정당한 이유 없이 긴급구호를 거절할 수 없다. ③ 제1항의 경우에 피구호자가 휴대하고 있는 무기·흉기등 위험을 야기할 수 있는 것으로 인정되는 물건은 경찰관서에 임시영치할 수 있다. ④ 경찰관이 제1항의 조치를 한 때에는 지체 없이 이를 피구호자의 가족·친지 기타의 연고자에게 그 사실을 통지하여야 하며, 연고자가 발견되지 아니할 때에는 피보호자를 적당한 공중보건의료기관이나 공공구호기관에 즉시 인계하여야 한다. ⑤ 경찰관은 제4항의 규정에 의하여 피구호자를 공중보건의료기관 또는 공공구호기관에 인계한 때에는 즉시 그 사실을 소속 경찰서장 또는 지방해양경찰관서의 장에게 보고하여야 한다. <신설88·12·31, 96·8·8> ⑥ 제5항의 보고를 받은 소속 경찰서장 또는 지방해양경찰관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 피구호자를 인계한 사실을 지체 없이 당해 공중보건의료기관·공공구호기관의 장 및 그 감독행정청에 통보하여야 한다. <신설 88·12·31, 96·8·8> ⑦ 제1항의 규정에 의한 경찰관서에서의 보호는 24시간을, 제3항의 임시영치는 10일을 초과할 수 없다. <개정 88·12·31>

려 보호조치의 대상으로 삼고 있다. 이 입장을 중시한다면 음주소란자가 발생한 경우에 경찰관은 음주소란자의 생활방해 행위를 제지하되 보호조치에 무게중심을 두고 제지하여야 한다. 그러나 ‘음주소란자의 생활방해 행위를 제지하되 보호조치에 무게중심을 두고 제지’하는 것은 그냥 방치하고 인내하는 것 이상으로 그 실천이 매우 어려울 것이다. ‘보호조치에 무게중심을 둔 주취자 정책’은 다음과 같은 추가적 사태를 초래하고 있다.

첫째, 생활방해형 주취행위에 대하여 경찰관이 제지조치를 취할 때 어느 정도의 유형력 행사가 가능한 것인지, 제지조치를 취할 때 어떤 장비를 사용할 수 있는지 등에 관한 상세한 지침이 주어지지 않고 있어 외근경찰관들은 생활방해형 주취행위에 대하여 단호한 범집행을 주저하고 있다. 예를 들어 수갑이나 포승 정도로는 주취자 진압이 불가능하거나 현저히 곤란한 사안이 있을 수 있는데 그렇다고 하여 가스충이나 진압봉, 총기를 사용할 만한 상황도 아닌 경우에 경찰관이 선택할 수 있을 만한 마땅한 제지조치와 그에 소요되는 적절한 경찰장구나 진압기법이 사전에 선택되거나 개발되지 못하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 경찰관직무집행법의 시행령격인 경찰장비의사용기준등에관한규정 제5조도 심각한 결함이 있다. 경찰장비의사용기준등에관한규정 제5조<sup>57)</sup>는 주취자등이 “자살 또는 자해”를 기도하는 경우에 이를 방지하기 위하여 필요한 때에 “수갑·포승 또는 호송용 포승을 사용”할 수 있도록 하고 있는데 이 조항을 반대해석하면 생활방해형 주취행위에 대하여는 “수갑·포승 또는 호송용 포승을 사용”할 수 없는 것으로 해석될 여지도 있다. 따라서 경찰장비의사용기준등에관한규정 제5조를 손질하여 주취자등이 “타인·경찰관의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려”가 있는 경우에도 “수갑·포승 또는 호송용 포승을 사용”할 수 있음을 명시할 필요가 있다. 생활방해형 주취행위에 대한 외근경찰관들의 단호한 범집행을 촉진하려면 제지조치에 필요한 유형력 행사가 가능한 상황, 사용가능한 장비에 관한 상세한 지침의 개발이 필요하고, 제지과정에서의 안전사고 발생위험의 감소방안이 강구되어야 한다.

57) 1999.11.27 대통령령 제16601호로 제정. 경찰장비의사용기준등에관한규정 제5조 (자살방지 등을 위한 수갑 등의 사용기준 및 사용보고): “경찰관은 범인·주취자 또는 정신착란자의 자살 또는 자해기도를 방지하기 위하여 필요한 때에는 수갑·포승 또는 호송용 포승을 사용할 수 있다. 이 경우 경찰관은 소속 경찰관서장(경찰청장·해양경찰청장·지방경찰청장·경찰서장 또는 해양경찰서장 기타 경무관·총경·경정 또는 경감을 장으로 하는 경찰관서의 장을 말한다. 이하 같다)에게 그 사실을 보고하여야 한다”

셋째, 한국에서는 제지조치의 상대방이 사망하거나 크게 다치는 등 모종의 안전사고가 발생하면 관련 경찰관들을 문책하는 관행이 존재<sup>58)</sup>하기 때문에 현장 경찰관들은 아예 제지조치를 취하려 들지 아니하는 경향도 있다. 외근경찰관의 사기를 북돋우려면 제지조치의 상대방이 사망하거나 크게 다치는 등 모종의 안전사고가 발생하는 경우에도 경찰관의 무과실이 입증되면 인사조치하지 아니하는 풍토를 조성할 필요가 있다.

넷째, 현행 법제에는 ‘상습형 생활방해형 주취자에 대한 대책’이라는 문제의식이 결여되어 있다. 주취소란행위는 작은 생활방해행위로 시작되지만 그것이 방치되면 점점 더 심각한 양상으로 발전될 가능성이 있다. 그러므로 ‘상습형 생활방해형 주취자’에 대한 대책이 경찰관직무집행법과 경찰장비의사용기준등에관한규정, 경범죄처벌법, 그리고 사회복지대책의 마련 수준에서 미리 강구될 필요가 있다.

공공질서위반행위와 경범죄에 대한 ‘과도한 관용주의적 인내주의적 형사정책’을 60년 동안 수행한 결과 이제 한국사회는 ‘생활방해형 공공질서위반자’들의 천국이 되어 버렸다.

### 3) ‘생활방해형 공공질서위반자’에 대한 관용주의적·인내주의적 형사정책 수행의 결과

현재 한국에서는 각종 범죄행위자의 44%가 음주상태에서 범행을 저지르고 있다.<sup>59)</sup>

58) 대구광역시의 모 파출소 현장 경찰관들의 “(가) 범죄자의 강력진압에 책임추궁이 없도록 법개정 (나) 공권력에 도전하는 사범에 대해서는 강력한 제재가 있어야 하나, 현실은 그렇지 못한 실정이다. 외부에서는 아주 원만하고 물의 없이 슈퍼맨처럼 행동하기를 바라지만 현실과는 너무나 괴리가 있는 실정인데도, 말썽이나 물의가 있으면 덮어놓고 경찰관만 탓하는 풍토가 사라져야 되겠다.”, “공권력에 도전하는 사범에 대해서는 강력한 제재가 있어야 하나, 현실은 그렇지 못한 실정이다. 외부에서는 아주 원만하고 물의 없이 슈퍼맨처럼 행동하기를 바라지만 현실과는 너무나 괴리가 있는 실정인데도, 말썽이나 물의가 있으면 덮어놓고 경찰관만 탓하는 풍토가 사라져야 되겠다”는 지적 참조..

59) “각종 범죄행위자의 44%가 음주상태에서 범행을 저지른 것으로 조사됐다. 2002년 1월 18일 서울지검 의정부지청 호송출장소 박영일(50.경사) 소장이 최근 경기북부 9개 경찰서를 대상으로 집계한 ‘검찰 송치 구속자 범죄별 음주현황 보고서’에 따르면 지난 한 해 동안 살인, 강도, 강간 등 강력범죄와 교통사고특례범으로 구속된 현행범 3천295명 가운데 43.5% 1천436명이 음주상태에서 범행을 저지른 것으로 나타났다. 특히 살인범 49명 중 31명(63.2%), 폭력범 635명 중 400명(62.9%)이 음주상태에서 범행을 저지른 것으로 조사돼 술이 강력범죄의 원인인 것으로 분석되고 있다. 또 교통사고 특례범 772명 중 498명(64.5%)이 음주상태에서 체포된 것으로 드러났으며 일년 중 11월(270명 중 131명.48.5%)이 가장 많은 것으로 조사됐다. 박 소장은 ‘이번 보고서를 통해 술이 각종 범죄의 원인으로 나타났다’며 ‘건전한

음주는 한국에서 발생하는 가정폭력의 가장 큰 계기를 제공하고 있다.<sup>60)</sup> 민족해방 후 60여 년 동안 음주에 관하여 관대한 법집행정책을 시행한 결과 한국인은 세계에서 가장 술을 많이 마시는 국민이 되었으며<sup>61)</sup> 음주운전으로 인한 사망사고의 발생률은 세계에서

음주문화 정착이 시급하다'고 말했다”(경향신문, 2002년 1월 18일자)

- 60) 「“지나친 음주가 당신의 소중한 것들을 빼앗아 간다는 사실을 아십니까” 의정부 제일감리교회 윤형로 목사는 “술을 적당히 마시는 것이 거의 불가능할 정도로 우리의 음주문화가 잘못돼 있다”면서 “과도한 음주는 결국 교통사고, 산업재해, 폭력과 범죄로 이어지는 등 불행의 씨앗이 된다”고 말했다. 윤목사는 성도 가족뿐만 아니라 많은 이웃들이 술 때문에 고통을 겪는 것을 방지할 수 없어 2000년 4월부터 ‘건전 음주문화를 위한 시민의 모임’을 이끌면서 세미나와 캠페인 등의 방법으로 음주 폐해를 알리는 일에 힘쓰고 있다고 설명했다. 그는 “막걸리 2홉, 소주 2잔, 맥주 3컵, 포도주 2잔, 양주 2잔만 마시고 술자리를 그만둘 사람은 많지 않을 것”이라면서 “그 이상 마시면 혈중 알코올 농도가 음주단속 수치를 넘게 되는 과음에 해당된다”고 강조했다. 또 “우리나라의 술 소비량은 세계 1위 수준인 것은 이미 잘 알려진 사실”이라면서 “갓가지 핑계를 대며 ‘술 권하는 사회’에 휩쓸리기 좋아하다 보면 결국 간 질환 심장병 골다공증 등으로 고통 받게 되는 등 술이 약이 되기보다는 독이 된다”고 덧붙였다. 윤 목사는 “이 같은 단순한 음주뿐만 아니라 알코올 중독에 의한 가정과외와 음주운전 사고 등 과음의 해악을 알리는 일에 주력하고 있지만 아직은 거부반응을 보이는 사람들이 많다”면서 “그러나 사회에 첫발을 내딛는 고교 졸업생 등을 대상으로 전문가의 강연 등을 통해 음주습관을 바로잡는 일을 지속적으로 벌여나갈 것”이라고 말했다.」(국민일보, 2002년 3월 2일자)
- 61) “서양인 중에는 4% 정도가, 그리고 동양인 중에는 25%가 알코올 분해 효소를 생성하는 유전자를 갖지 못한 채 태어난다. 의학적으로 그들에게 술은 독(毒)이자 고통의 원천이라는 점에서 ‘민주적 주법’이라는 폭탄주 문화는 주당들의 우월적 선택이자 교만으로 여겨진다. 술좌석에서도 우리나라의 민주주의는 이렇듯 왜곡되고 있다. 국세청 발표에 따르면 1999년 한 해 동안 우리나라에서 출고된 술의 양은 304만 1651kl로 2홉들이 소주병에 담을 경우 무려 84억 4900만병에 이른다. 신생아까지 통틀어 계산해도 한해 술 소비량이 1인당 180병, 음주 인구(64.6%)만 따지면 278병에 달한다는 통계는 믿어지질 않아 몇 번이고 다시 확인해야만 했다. 이렇게 엽기적으로 술을 마셔대는 나라에서 간 질환이 40대의 사망원인 1위 자리를 확고하게 지키고 있다는 통계는 결코 이상한 일이 아니다. 이런 술 문화 때문에 작년 한 해 여러 사람이 망신했다. 5·18추모행사에 참석한 386세대 국회의원들의 술판이 비난의 대상이 됐었고 폭탄주에 취한 환경부의 고위 공직자는 여성장관을 비하하는 발언 끝에 자리를 물러나야만 했다. 옮기기조차 민망할 정도의 취중 실언을 한 외교통상부장관은 가당찮은 국익의 명분으로 비판의 화살을 겨우 모면했다”(국민일보, 2001/01/10); “한국 직장인 10명 중 4명은 일주일에 1회 이상 과음을 하는 것으로 나타났다. 또 서비스업 종사자나 단순노동자는 10명 중 1명꼴로 매일 과음을 하는 것으로 나타났다. 이는 한국 음주문화연구센터가 2001년 12월~2002년 3월 전국의 직장인 2997명을 대상으로 음주실태를 조사해 15일 발표한 보고서에 따른 것이다. 이 센터는 미국 보건부가 정한 음주 관련 규정에 의거해 지난 1개월 간 술을 5잔 이상 마신 날이 5일을 넘으면 ‘과음(heavy drinking)’으로 분류했다. 조사 결과 한국 직장인의 과음자 비율은 31.3%로 미국의 8.4%보다 4배 정도 높은 것으로 나타났다. 또 한달에 2~4회 술을 마시는 직장인이 41.7%로 가장 많았다. 일주일에 4회 이상 술을 마시는 경우도 8%나 됐으며 전혀 술을 마시지 않는 사람도 8.8%였다. 술을 자주 마시는 ‘알코올 남용자’의 절반 이상(50.7%)이 전날 밤의 일을 기억하지 못한다에 비해 일반인은 17%만이 기억을 하지 못한다고 응답했다. 평가를 통해 ‘문제 음주자’로 분류된 직장인 중 20%가 지방간, 알코올성 간염, 알코올성 위염 등을 앓고 있었으며 음주에 따른 경제적 어려움을 경험한 것으로 나타났다. 또 문제 음주자의 50%가 다음날 업무집중이 어렵다고 응답했

가장 높은 편에 속한다.<sup>62)</sup> 이제 음주운전자는 경찰단속에 대하여도 두려움을 느끼지 않는 지경에 이르렀다.<sup>63)</sup>

## 2. 반사회적 행위에 대한 제지방안

주취자에 대한 실태분석을 통하여 우리는 현행법제(경찰관직무집행법 제4조와 제6조, 경찰장비의사용기준등에관한규정 제5조, 경범죄처벌법 제1조)가 공공질서위반행위와 경범죄에 대하여 과도한 관용주의적·인내주의적 형사정책을 추구하고 있음을 알 수 있다. 게다가 현행법제상 “10만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형”에 해당하는 피의범죄는 체포·구속영장 청구의 대상이 아니고 긴급체포 대상도 아니며 피의자의 주거가 확실하면 현행법체포(형소법 제 214조)의 대상도 아닌데 주취소란행위는 경범죄로 분류되고 있기 때문에 ‘斷乎한 法執行 不在’에 대한 불만이 팽배될 소지도 있다. 현행 법제상

---

고 20%는 근무 태만을 경험했다고 밝혔다. 술을 마시는 이유에 대해서는 ‘직장 회식 때문’이라는 응답자가 77.4%로 가장 많았으며 이어 사회 모임(74%), 개인적 스트레스(38.9%), 직장 스트레스(37%) 순으로 나타났다. 분위기를 깨지 않기 위해 술을 마신다는 응답자도 30.5%나 돼 은연중에 술을 강요하는 문화가 여전히 존재하고 있는 것으로 나타났다”(동아일보, 2003년 4월 15일자)

62) 경찰청, 2003년 경찰백서, 292쪽.

63) “무면허 음주운전을 하던 20대 회사원이 사망사고를 낸 뒤 도주하다 실탄을 쏘며 추격하던 경찰에 붙잡혔다. 25일 오전 4시 5분께 서울 성북구 삼전동 삼선로터리에서 최모(21.회사원)씨가 몰던 프린스 승용차가 회화동 방면으로 달리다 반대쪽에서 오던 김모(25)씨의 125cc 오토바이와 충돌했다. 이 사고로 오토바이 운전자 김씨는 그 자리서 숨지고 승용차 운전자 최씨는 구호조치도 없이 곧바로 종로 방면으로 도주, 신고를 받은 인근 성북 2파출소 소속 112순찰차량이 출동해 추격전을 벌였다. 최씨는 도주 과정에서 경찰의 정지명령 등 수차례에 걸친 경고방송과 교통신호등을 모두 무시하고 추격하는 순찰차량을 들이받는 등 위협했으며 경찰은 공포탄 1발과 실탄 4발을 공중에 발사했다. 최씨는 결국 세종로 정부종합청사 앞 도로까지 7km 가량 도망가다 붙잡혔다. 경찰은 음주운전 혐의로 최근 면허정지된 최씨가 이날 무면허 상태에 음주운전을 하다 사고를 낸 것으로 보고 혈액을 채취해 정확한 음주량을 측정기로 했다. 성북경찰서는 이날 중으로 최씨에 대해 특정범죄가중처벌법위반(도주차량) 혐의로 구속영장을 신청할 방침이다”(일간 스포츠 2003/05/25); “음주단속 의경 매단 채 질주/서울 도봉경찰서는 4일 음주단속중인 의경을 차에 매달고 질주한 혐의(특수공무집행방해 등)로 이모(37.실내장식업)씨에 대해 구속영장을 신청했다. 경찰에 따르면 이씨는 4일 오후 11시 15분께 서울 노원구 상계동 D아파트 정문 앞에서 음주운전을 하다 도봉경찰서 소속 윤모(22) 의경에게 적발되자 윤씨를 세피아 운전석 창문에 매단 채 시속 30~40km의 속도로 50m를 질주, 떨어뜨려 전치3주의 상처를 입힌 혐의다. 조사결과 이씨는 혈중알코올 농도 0.265% 상태로 운전한 것으로 드러났다”(일간스포츠 2003년 6월 4일자)

경찰관은 주취자의 주정이 지속되어 주취자의 행위가 폭행치상·상해치상이나 공무집행 방해와 같은 중대범죄로 발전하여야 비로소 긴급체포·현행범체포·구속조치로 나아갈 수 있다. 그러나 주취자의 주정이 지속되어 주취자의 행위가 폭행치상·상해치상이나 공무집행방해행위로 발전하기 이전단계에서 경찰력이 개입될 수 있어야 지역주민에게 실질적으로 도움이 될 것이다. 경찰관이 주취자의 행위가 중대범죄로 발전할 때를 기다려 비로소 신병조치를 행사하도록 기다리는 범정책은 ‘소 잃고 오양간 고치는 격’이라는 비판을 면할 수 없다.

이렇게 보아 오면 아마도 한국은 OECD 국가들 중 음주소란등의 ‘반사회적 행동’과 공공질서위반행위자에게 가장 관대한 문화와 범집행관행을 가지고 있고 반사회적 행동에 대한 규제가 매우 약한 법체계를 가지고 있다고 말할 수 있다. 여기서 음주소란자임에도 불구하고 비보호청구를 하도록 하는 ‘극단적인 관용주의적·인내주의적 정책’을 ‘보호청구정책으로 환원시켜 달라’는 외근경찰관의 요구사항을 수용할 것인가 여부가 가장 먼저 쟁점으로 떠오른다.

그러나 시민의 인권의식이 크게 고양되고 있고 국가인권위원회가 활발히 활동하고 있는 현재의 민주화과정에서 ㉠ 폐지되었던 과거의 보호실을 부활시키고 ㉡ 보호청구를 부활시켜 달라는 외근경찰관들의 간절한 제안이 시민사회의 동의를 얻어 낼 가능성은 극히 희박한 것처럼 보인다.

다음에 현행법제상 경범죄에 대한 형벌이 “10만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형”에 불과(경범죄처벌법 제1조)하여 체포, 긴급체포, 현행범 체포와 구속을 불가능하게 하므로 ㉢ 경범죄처벌법의 형벌을 상향조정하여 달라는 것이 치안현장에서 일하고 있는 외근경찰관들의 간절한 요망사항이다. 그러나 형벌을 상향조정하면 경제불황이나 디플레 현상을 근거로 하는 시민적 반발이 예상되므로 이 방안의 실행도 그리 용이하지는 않다. 따라서 우리는 다른 대안을 찾을 수밖에 없다. 이하에서는 ㉠, ㉡, ㉢ 이외의 대안을 탐색하여 보기로 한다.

## 1) 경찰관직무집행법 제4조·제6조와 경찰장비의사용기준등에관한규정 제5조의 개정

현장에서 근무하는 외근경찰관의 요망사항 중 다음과 같은 것이 있다.

“([사례 9]에서) ㉞ 경찰관의 말로는 이 사람은 거의 매주 파출소로 오는 사람인데 알콜 중독자로서 어떻게 특별히 처리할 방법은 없고 그냥 두고 볼 뿐이라고 함. 이런 사람이 난동부릴 수 없게 파출소 내에서 소란, 난동을 부리는 사람이 생기면 무조건 경찰직권으로 제압할 수 있는(수갑을 채운다던지) 권한이 필요하다고 함. 지금도 너무 심하게 소란을 피우는 사람은 수갑을 채우는데 이 과정이 너무 힘들어서 웬만하면 그냥 두고 보고 있는데 이 점이 개선되었으면 하고 있음.”

“공권력에 대항하는 사람들을 제압할 수 있는 권리·능력의 강화를 절실히 필요하고 있음. 다른 것을 아무 것도 안 해줘도 되지만 이것만큼은 꼭 해주었으면 하고 바라고 있음. 한 경찰관의 말로는 미국 같은 곳은 경찰관이 조사를 하는 도중에 범인이 경찰관의 옷자락을 한번이라도 만지게 되면 바로 무기(권총)를 사용할 수 있는데 한국에도 이렇게 경찰관의 무기사용의 제한을 완화하는 것과 같은 경찰관의 권력을 강화시켜줬으면 하고 바라고 있다.”

“([사례 10]에서) 가해자의 진술과정에서 가해자는 폭언과 난동을 부리지만 경찰이 할 수 있는 것은 단지 조용히 하라는 말뿐이라서 경찰의 불만이 큼. 경찰이 조금 큰소리로 말하자 가해자가 욱박지르지 말라면서 자신의 인권침해라며 소란을 피우자 인권 침해 때문에 경찰이 어떻게 대처할 수가 없음. 여기에도 대처방안이 필요.(필요한 경우에는 약간의 물리적 행사를 할 수 있게 해달라고 경찰들이 요청)

외근 경찰관들의 위와 같은 평가는 ‘생활방해형 주취자’, 그 중에서도 ‘상습형 주취자’의 사안에서 그들의 난동을 제압할 수 있는 수단이 없거나, 있다 하더라도 그런 수단을 행사하는 것이 지극히 어려운 일임을 지적한 것이다. 그런데 위와 같은 주취소란행위에

대하여는 경찰관직무집행법 제6조(범죄의 예방과 제지)의 제지조치를 취할 수 있으며 그 제지조치를 취함에 필요하다고 판단될 때에는 경찰관직무집행법 제10조<sup>64)</sup>와 제10조의2<sup>65)</sup>에서 정하고 있는 경찰장구도 사용할 수 있다고 해석된다. 그럼에도 불구하고 외근 경찰관들이 현장 경찰관에게 ‘권한이 없다’고 인식하는 이유가 무엇인가가 궁금하다.

아마도 대통령령인 경찰장비의사용기준등에관한규정 제5조가 수갑등을 사용할 수 있는 대상행위 중에 ‘생활방해형 경범죄(그 중에서도 주취소란행위)’를 명시적으로 포함시키고 있지 아니한 데 기인할 것이다.

## 2) 제지조치의 의미의 명확화

“술에 취하여 이유 없이 다른 사람에게 주정”을 하는 행위의 의미가 명료하지 아니하여 외근 경찰관들의 주취자 단속에 애로를 주고 있는 것 같다. 주취소란행위가 지역사회의 주민생활을 방해하는 행위라는 점을 주지시키고 홍보하여야 지역사회 주민들의 적극적인 지지를 얻을 수 있을 것이다. 그밖에도 경찰장비의사용기준등에관한규정 제5조를 개정하여 “자살 또는 자해”를 기도하는 경우뿐만 아니라 ‘생활방해형 주취자’에 대하여도 현장 경찰관이 필요하다고 판단할 때에 “수갑·포승 또는 호송용 포승을 사용”할 수 있도록 명시할 필요가 있다. 경찰장비의사용기준등에관한규정은 경찰관직무집행법의 하위 법령이고 경찰관직무집행법 제6조에 이미 근거규정이 있으므로 위와 같이 개정함이 크

64) 제10조 (경찰장비의 사용등) ①경찰관은 직무수행 중 경찰장비를 사용할 수 있다. 다만, 인명 또는 신체에 위해를 가할 수 있는 경찰장비에 대하여는 필요한 안전교육과 안전검사를 실시하여야 한다. ②제1항의 “경찰장비”라 함은 무기, 경찰장구, 최루제 및 그 발사장치, 감지기구, 해안감시기구, 통신기기, 차량·선박·항공기등 경찰의 직무수행을 위하여 필요한 장치와 기구를 말한다. ③ 경찰장비를 임의로 개조하거나 임의의 장비를 부착하여 통상의 용법과 달리 사용함으로써 타인의 생명·신체에 위해를 주어서는 아니된다. ④제1항 단서의 경찰장비의 종류 및 그 사용기준, 안전교육·안전검사의 기준등에 대하여는 대통령령으로 정한다. [본조신설 99·5·24] [[시행일 99·11·25]]

65) 제10조의2 (경찰장구의 사용) ①경찰관은 현행범인인 경우와 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 경찰장구를 사용할 수 있다. <개정 91·3·8, 99·5·24> ②제1항의 “경찰장구”라 함은 경찰관이 휴대하여 범인검거와 범죄진압등 직무수행에 사용하는 수갑·포승·경찰봉·방패 등을 말한다. <신설 99·5·24> [[시행일 99·11·25]]

게 어려운 일은 아닐 것이다.

경찰관직무집행법 제6조의 제지조치는 형사소송법 상의 체포, 긴급체포, 현행범 체포, 구속이 아니며 오로지 ‘생활방해형 주취자’가 적당한 보호자에게 인계되거나 사회복지 시스템에 연계되기 이전 단계에서 지역사회에 더 이상의 생활방해나 제지하는 경찰관에게 맹목적인 가해행위를 못하도록 하는 필요 최소한의 소극적·방어적인 유형력의 행사를 의미함을 경찰관직무집행법이나 경찰장비의사용기준등에 관한 규정에서 명시함이 필요하다. 그러나 단속 경찰관에게 ‘필요한 힘’을 사용하도록 권고·장려하면 항상 권한남용의 우려가 뒤따르게 마련이다. 따라서 권한남용의 위험성을 최소화시키는 조치나 사전교육이 병행되어야 한다. 권한남용의 위험성을 최소화시키는 조치를 강구할 때 참고되는 입법례는 미국 법무성의 ‘경찰 청렴성 증진을 위한 원칙들’과 일본국의 음주소란자등 민중생활침해사범의 예방 및 억지에 관한 법률 제5조<sup>66)</sup>이다.

- 법집행기관들은 모든 개인의 존엄과 가치를 인정하고 존중하여야 한다. 공공복리(public welfare)를 수호하기 위하여 법집행공무원에게 힘을 사용할 합법적 권한을 부여할 때는 모든 사람들의 이익들이 상호 균형을 이루도록 세심한 주의가 기울여져야 한다.
- 법집행공무원이 시민과 접촉할 때는 항상 정중한 행동을 하여야 시민의 이해와 협력을 이끌어 낼 수 있다. 용의자가 법집행공무원의 지시에 따를 때 가장 바람직한 체포가 행하여진다. 공공안전(public safety)을 보호하기 위하여 모종의 통제가 필요할 때 법집행공무원은 우선 권고(advice), 경고(warning), 설득(persuasion)을 수단으로 한 통제를 하여야 한다. 권고, 경고, 설득 등 언어에 의한 통제가 효과적이지 아니하거나 용이하지 아니하거나 비효과적인 것처럼 보일 때 비로소 법집행공무원은 힘을 사용할 수 있으며 법집행공무원이 힘을 사용할 때도 사용되는 힘은 합리적으로 판단할 때 꼭 필요한 한도에 그쳐야 한다.

66) “(1) 경찰관은 전조 제1항의 죄를 현실로 범하고 있는 자를 발견하였을 때는 그 자의 언동을 제지하여야 한다. (2) 전항의 규정에 의한 경찰관의 제지를 받은 자가 그 제지에 따르지 아니하고 전조 제1항의 죄를 범하여 공중에게 현저한 迷惑(생활방해)을 준 때에는 1만 엔 이하의 벌금에 처한다”

- 경찰공무원은 가끔 체포업무를 수행할 때 혹은 자기자신, 다른 경찰공무원, 일반시민을 급박한 위협으로부터 보호하기 위하여 폭력적·공격적·반항적인 상대방을 제지(control)하여야만 하는 순간에 봉착한다. 이럴 경우에 경찰공무원은 오직 사고를 효과적으로 통제하고 경찰공무원과 일반시민의 생명을 보호하는데 적합한 합리적으로 필요한 힘만을 사용하여야 한다.”<sup>67)</sup>

### 3) 파출소 단위에서는 ‘주취자 회복실·회복시설’을 구비할 필요

현장에서 근무하는 외근경찰관들은 경찰서 단위로 설치되어 있는 주취자안정실보다는 오히려 파출소 단위에 그와 유사한 시설이 필요하다고 입을 모으고 있다.

“주취자 안정실은 파출소에는 없으며 경찰서 단위에 설치하여 파출소에서 인계되어 온 주취자들을 수용하고 있다. 파출소의 경우 보통 주취자들을 대기실(보통 입구 쪽 쇼파)에서 안정을 취하게 하고 있으며, 통제가 불가능 할 경우 이를 경찰서로 넘기곤 한다.”

“파출소에 만취하여 쓰러져있는 사람들이 많이 들어오는데 이 사람들을 처리하는 데에도 경찰인력과 시간이 많이 소요가 되고 있다. 물론 경찰서에 있는 주취자 안정실도 있지만 주취자를 무조건 경찰서로 보내는 것보다는 파출소안에 이 주취자들을 재워줄 수 있는 조그마한 공간을 마련했으면 한다. 물론 인권문제가 있기에 예전의 보호실 같은 철창 속에 가두는 것이 아니라 조그마한 방을 만들어서 3~4명 정도 들어가서 잘 수 있는 곳을 만들어(양재파출소에서는 예전에 쓰던 보호실공간에 의자를 더 만들어 놓고 있었다.) 만취한 사람들이 잠시 쉴 수 있는 곳이 되었으면 좋겠다. 보통 의자에 앉아서 졸다가 술이 깨면 나가는 사람들이기에 그냥 의자에 앉혀서 재우는 것보다는 미관상 보기도 좋고 주민들 복지차원에서 더 좋은 방법이라고 사료된다.”

“규정에 따라 각 경찰서에는 주취자 안정실이 설치되어 있으나 특히 주취자 안정실을

67) Principles for promoting police integrity(2001년 1월), ‘힘의 사용’(Use of Force) ‘1. 일반정책’(General Policy).

필요로 하는 위 [사례 16]의 경우와 같이 ‘주취자 안정’건은 파출소에서 대부분이 해결되기 때문에 경찰서로 인계되어 주취자 안정실까지 오게 되는 경우는 사실상 없는 것으로 파악된다. 나머지 사례는 일반적으로 폭행사건과 관련된 경우이기 때문에 사건 관련자들은 경찰서의 형사계로 인계되는 것이 대부분이고 조사과정에서 주취자를 분리하여 안정실에 대기하는 경우도 드물다. 따라서 주취자 안정실의 實效性은 부족하다고 판단되며 오히려 파출소에 주취자 안정실의 설치 의의가 있다고 볼 것이다. 그러나 현실적으로는 파출소의 공간이 협소하고 관리에 문제점이 있기 때문에 많은 어려움이 따른다.”

이 지적들은 일리 있는 지적으로 보인다. 과거에 보호실을 불법화시킨 대법원 판례들이 나왔지만 그 판례들은 영장대기자, 미체포 피의자, 즉심대기자를 대기시키는 의미의 보호실을 불법화시킨 것이지 ‘비생활방해형 요보호자’를 보호하는 보호실까지 불법화시킨 것은 아니다. 이미 경찰서 단위로 설치된 주취자 안정실을 철폐할 필요는 없지만 파출소·순찰지구대 수준에서도 파출소장·순찰지구대장의 재량으로 좀 더 충실한 ‘주취자 회복실’(가칭)(혹은 좀더 광의로 회복실)을 설치하도록 권장·지원할 필요가 있을 것이다.

‘주취자등의 제지’, ‘주취자 회복실’의 운영과 관리에 대하여는 현장경험이 풍부한 경찰관들의 ‘좋은 실천사례’(good practice), ‘모범사례’(good model)를 수집하여 가이드라인이나 매뉴얼<sup>68)</sup>을 만들어 현장에 배포하고 신규임용 되는 경찰관들에 대한 교육훈련 프로그램에 ‘좋은 실천사례’, ‘모범사례’를 포함시키면 좋을 것이다.

### 3. 법집행 저항행위의 실태

최근 한국 언론은 “공무집행방해사범이 2000년 월 평균 785.4명에서 2001년 878.3명, 2002년 939.7명으로 크게 늘고 있으며 올해도 7월 말 현재 6,431명으로 월 평균 918.7명이 검거된” 수치를 들어 ‘공권력 경시 풍조’가 만연되어 있는 듯이 우려를 표명하고 있다.<sup>69)</sup> 과연 이 수치를 가지고 최근에 ‘공권력 경시 풍조’가 만연되어 있다고 볼 수 있

68) 예를 들어 2003년에 경찰청 수사국에서 발간한 인권매뉴얼, 수사기법 매뉴얼, 범죄동향·분석 매뉴얼, 일일수사학교 매뉴얼 형식의 ‘주취자 제지·안정매뉴얼’을 제작하여 배포할 필요가 있다.

는지 검증하여 보자. <표 5>는 1998년-2002년 사이에 경찰청이 집계한 공무집행방해죄 발생건수·검거인원<sup>70)</sup>과 그 전년도 대비 증감률(괄호안의 수치)을 도표화한 것이다.

<표 5> 1998년-2002년 공무집행방해죄 발생건수와 검거인원·전년도 대비 증감률

연 도	발생건수(전년도 대비증감률)	검거인원수(전년도 대비증감률)
1998	8,095	9,126
1999	8,475(4)	9,501(4)
2000	8,660(2)	9,425(-1)
2001	10,016(15)	10,540(12)
2002	10,857(8)	11,276(7)

발생건수와 검거인원수에서 전년도 대비증감률이 가장 높은 해는 2001년이고, 1998년-2002년 사이의 증가율은 전년도 대비 12-15%의 증가율을 보이고 있다. 공무집행방해는 ‘직무를 집행하는 공무원에게 폭행·협박’하는 범죄행위로서 기본적으로 폭력사범에 해당한다. 따라서 최근에 ‘공권력 경시 풍조’가 만연되어 있다고 진단하려면 전체적인 폭력사범의 증가추세에 비추어 볼 때 최소한 공무집행방해사범의 증가추세가 높아야 한다. 그러면 최근의 전체적인 폭력사범의 증가추세는 어떠한지 살펴보자.

한국의 폭력사범은 1960년대 중반 이후 감소하다가 1970년대에는 ‘인구 10만 명당 30건’(이하 같다)대의 다소 안정적인 발생률을 기록하였다. 이후 계속 감소하여 1980년대 중반이후 1990년대 중반까지는 10건대에서 감소추세가 유지되었다. 그러나 1998년(17.2건)부터 계속 큰 폭으로 증가하여 2000년과 2001년에는 각각 35.8건과 36.4건을 기록하였다.<sup>71)</sup>

한국사회에서는 1998년부터 폭력사범이 큰 폭으로 증가하는 가운데 공무집행방해죄의 발생건수와 검거인원수가 증가하고 있는 것이므로 최근에 이르러 갑자기 ‘공권력 경시

69) 예를 들어 2003년 8월 31(일)자 디지털 동아일보 참조.

70) 경찰청 지능범죄 수사과 제공자료

71) 최인섭, 한국의 범죄발생동향과 연구과제, 한국의 형사정책-현황과 쟁점 및 그 과제-(한국형사정책연구원 연구보고서 03-46, 2003.9, 19쪽)

풍조'가 만연되어 있다고 볼 수는 없다. 그러나 공무를 집행하는 경찰관이 공공질서위반자·반사회적 행위자로부터 오히려 매를 맞을 때 '공권력에 대한 경시풍조'를 걱정하는 것은 자연스러운 반응이다. 시민의 법집행 저항행위는 자주 경찰관들의 분노를 유발하여 경찰관의 '보복폭력'의 빌미가 되어 시민의 법집행기구에 대한 신뢰를 저하시키고 그 결과 다시 더 많은 법집행 저항행위를 유발하여 '폭력의 악순환'이 거듭되는 고리가 될 수도 있다. 이런 맥락에서 볼 때 2001년 이후에 한국 경찰이 공공질서위반행위와 경범죄에 대하여 다소 과도한 관용주의적·인내주의적 형사정책을 추구하고 있는 것은 부정적인 측면 보다 긍정적인 측면이 더 크다. 그러나 법집행 저항행위를 감소시키려는 의도적인 노력은 분명히 필요한 작업이다. 경찰청이 2003년 8. 1.부터 시도하고 있는 순찰지구대 체제로의 개편작업은 그러한 노력의 하나로 평가할 수 있다.

2003년 8. 1.부터 종래의 '10명 내외의 소인원 파출소 체제'에서 파출소 3개를 통합한 '30명 규모의 순찰지구대 체제'로 개편한 후에는 법집행 저항행위의 발생건수를 상당히 감소시킬 수 있게 되었다고 한다.<sup>72)</sup> 혐의자들이 다수이고 단속하는 경찰관이 상대적으로 소수일 때 혐의자들은 단속하는 경찰관을 제압하려는 유혹을 받을 수 있다. '30명 규모의 순찰지구대 체제'로 개편한 후에는 어느 외근경찰관이 위협에 직면하였을 때 주변에 순찰 중인 순찰인원이 즉각 지원할 수 있게 되어 혐의자들이 감히 경찰관을 제압하려는 엄두를 내지 못하게 되는 효과를 보고 있는 것이다.

#### 4. 법집행 저항행위에 대한 제지방안

이 분야에서도 현장경험이 풍부한 경찰관들의 '좋은 실천사례'(good practice), '모범사례'(good model)를 수집하여 가이드라인이나 매뉴얼을 만들어 현장에 배포하고 신규 임용 되는 외근경찰관들에 대한 교육훈련 프로그램에 '좋은 실천사례', '모범사례'를 포함시키면 좋을 것이다.

72) 경찰청 지능범죄 수사과 제공자료

## V. 경찰의 청렴성 증진을 위한 개혁방안의 모색과 탐구

반사회적 행위·법집행 저항행위를 예방하려면 반사회적 행위·법집행 저항행위가 왜 발생하는가를 과학적으로 분석·규명할 필요가 있다.

첫째, 반사회적 행위가 왜 발생하는가 하는 문제를 검토하여 보자.

현재 각종 범죄행위자의 44%가 음주상태에서 범행을 저지르고 있으므로<sup>73)</sup> ‘음주와 범죄의 상관관계’에 대한 상세한 연구가 필요하다. 음주와 범죄의 상관관계에 대한 의미 있는 데이터를 확인할 수 있으면 그 연결고리를 끊으려는 노력이 적절한 예방방안이 될 것이기 때문이다. 미국 법무성과 영국의 내무성에서 발간한 자료<sup>74)</sup>를 참고삼아 한국에서도 음주와 범죄의 상관관계에 대한 의미 있는 데이터 확보작업이 시작되어야 한다. 미국 법무성과 영국의 내무성에서 발간한 자료가 전하는 다음 사실은 참고되는 바 있을 것이다.

“피해자가 인식한 바에 따르면 범죄자가 술을 마신 상태에서 행하는 폭력범죄는 매년 300만 건이 발생한다. 그 중 3분의 2가 단순 폭행이다. 가해자가 피해자와 가까운 관계(현재 또는 과거의 배우자, 남자친구, 여자친구)에 있는 폭력범죄의 3분의 2에서 알코올이 중요한 요인이다. 배우자폭력의 4분의 3이 알코올과 관련 있다. 상호 모르는 사람 사이에서 발생하는 폭력사건의 31%가 알코올과 관련 있다. 알코올과 관련 있는 폭력사건의 10분의 7이 住居 안에서 발생하고 오후 11시에 가장 자주 발생하며 10분의 2의 사건에서 무기가 사용된다”(미국 법무성 자료)

“알코올 관련 폭력사건이 경찰에 신고되지 아니하는 가장 보편적인 이유는 피해자가

73) IV. 1. (3) 참조.

74) Alcohol and Crime, An Analysis of National Data on the Prevalence of Alcohol Involvement in Crime Prepared for the Assistant Attorney General’s National Symposium on Alcohol Abuse and Crime, NCJ-168632 April 5-7, 1998, U.S. Department of Justice Washington, D.C.; Tracey Budd, Alcohol-related assault: findings from the British Crime Survey, Home Office Online Report 35/03.

그것을 사소한 일로 여기거나 경찰이 개입되는 사태를 꺼리기 때문이다. 경찰이 폭력사건을 인지하기 어렵고 설사 경찰이 인지하게 되었다 하더라도 경찰은 개입하고 싶어하지 아니한다는 점이 중요한 요인이다. 특히 상호 잘 아는 사람 사이에 폭력사건이 발생하면 피해자들은 그 사건을 개인적인 사건으로 간주하여 경찰의 개입을 꺼리는 경향이 있다”(영국 내무성 발간자료)

둘째, 법집행 저항행위의 원인에 관한 과학적인 조사연구도 필요하다. 법집행 저항행위의 원인이 규명되면 그 원인을 제거·감소시키려는 정책수단을 채택할 수 있어 적절한 예방방안이 강구될 수 있기 때문이다. 미국 아리조나주 피닉스에서 경찰관과 피체포자를 상대로 크로스 체크한 조사자료가 전하는 사실은 시사하는 바가 많다.

“1,585건의 체포 중 349건(22%)에서 경찰은 모종의 유형력을 사용하였다. 5분의 4에 해당하는 체포에서 경찰은 전혀 유형력을 사용하지 않았다. 피의자는 1,585건의 체포 중 228건(14.4%)의 체포에서 유형력을 사용하였다. 6분의 5에 해당하는 체포에서 피의자는 전혀 유형력을 사용하지 않았다. (중략) [일관된 예측인자 중 중요한 것은 다음과 같다]. 경찰이 유형력을 사용할 것인가 여부를 예측하는 데는 피의자가 유형력을 행사하는가가 가장 중요한 영향을 미친다. 피의자가 유형력을 행사하는 것이 경찰이 유형력을 행사하는 것의 반응일 가능성이 있다”<sup>75)</sup>

미국의 실태조사연구에 따르면 경찰이든 경찰권 행사의 상대방이든 유형력을 행사하지 않는 경우가 압도적으로 많다. 유형력이 행사되는 케이스는 경찰이든 경찰권 행사의 상대방이든 ‘누군가가 먼저 유형력을 행사’하는 때이다. 이럴 경우 누가 먼저 유형력을 행사하였는가를 판별하는 것은 쉬운 일이 아니다. 경찰은 ‘상대방이 먼저 유형력을 행사’하였기 때문이라고 변명하고 경찰권 행사의 상대방은 ‘경찰이 먼저 유형력을 행사했다’고 주장한다. 그러나 분명한 사실은 비록 전체 케이스에서 차지하는 비율은 낮지만 경찰

75) Jeremy Travis, Understanding the Use of Force By and Against the Police. Series: U.S. Department of Justice Office of Justice Programs National Institute of Justice National Institute of Justice Research in Brief Director November 1996.

측에 책임이 있는 경우도 있고 경찰권 행사의 상대방에게 책임이 있는 경우도 있다는 것이다.

자유민주주의 체제하에서 경찰은 시민의 公僕이므로 이하에서는 ‘경찰 측에 책임이 있는’ ‘경찰의 직권남용행위’(police abuse, 이하 ‘권한남용행위’로 약칭함)와 ‘경찰의 위법·부당행위’(police misconduct, 이하 ‘위법행위’로 약칭함)를 예방하고 재발을 방지하기 위한 대책을 논의하기로 한다. 이것은 결국 경찰의 시민에 대한 ‘책임’(accountability)을 증진시키는 방안이자 동시에 경찰의 청렴성(integrity)을 증진시키는 방안이다. 경찰청이 개별 경찰관의 권한남용행위와 위법행위를 예방하고 재발방지 대책을 세우는데 노력을 기울이면 경찰에 대한 시민의 신뢰가 제고되어 장기적으로 시민들이 경찰의 법집행에 자발적으로 협조·순응하도록 유도하는 지름길이 될 것이며, 경찰의 법집행에 대한 시민의 저항 심리를 완화시키는 데 기여할 것이다.

## 1. 경찰책임주의를 구현하기 위한 종래의 개혁 프로그램

경찰청의 2002년의 역점추진방향은 “1. 기본에 충실한 국민의 경찰, 2. 국민만족 치안, 3. 사회안정 정착, 4. 역동적인 조직”이고 ‘기본에 충실한 국민의 경찰’의 구체적 내용은 “가. 법집행기관으로서의 기본, 나. 국민신뢰의 상징으로서의 기본, 다. 인권수호의 최일선기관이자 봉사경찰로서의 기본, 라. 과학적·효율적 치안활동을 위한 기본, 마. 조직운영의 기본중의 기본 경쟁”이다.<sup>76)</sup> ‘국민의 경찰’이라는 표어에서 나타나듯이 한국의 경찰은 경찰활동의 정당성의 원천을 국민에게 두는 ‘경찰책임주의’를 지향하고 있다. 대한민국은 ‘자유민주주의’ 체제를 지향하고 있으므로 ‘경찰책임주의’는 향후에도 지속적으로 추구되어야 할 근본가치이다. 그런데 문제는 ‘경찰책임주의’를 달성하려는 방법론에 있다. 경찰책임주의를 구현하기 위한 종래의 개혁 프로그램의 특징을 한 마디로 요약하면 ‘경찰전문화 운동’(police professionalism movement)이다.

76) 경찰청, 2003년 경찰백서, 5-9쪽.

“국가 4대 행사를 위한 경찰활동(제2장), 지역의 안전을 지키는 경찰활동(제3장 제1절), 청소년의 지도·육성(제3장 제2절), 쾌적한 생활환경조성을 위한 활동(제3절 제3절), 지역사회 경찰활동의 내실화(제3절 제4절), 범죄 없는 사회를 위한 경찰활동(제4장), 경찰수사역량강화(제4장 제3절), 인권 및 국민편익 최우선 수사행정구현(제4장 제4절), 원활한 교통흐름의 확보(제5장 제3절), 사회불안요인의 발굴·해소(제6장 제1절), 확고한 국가안보유지(제6장 제2절), 세계화시대의 글로벌 경찰활동(제7장), 서비스와 성과중심의 경찰역량 강화활동(제8장)”등 ‘2003년 경찰백서’를 장식하고 있는 제목들은 모두 ‘경찰전문화 운동’과 관련이 있는 것들이다. 지난 50여 년 동안 한국경찰이 진력하여 온 ‘경찰전문화 운동’의 결과 한국국민들은 적은 인원과 장비, 저예산 부담으로 질 높은 치안서비스를 제공받았음이 틀림없다. 그럼에도 불구하고 경찰에 대한 시민들의 신뢰는 그리 높은 편이 아니다.

한국형사정책연구원이 1999년에 전국 9개 도시의 30세 이상 성인남녀 1천 354명을 대상으로 직업별 부패정도를 조사한 ‘직업군별 부패지수’에 의하면 정치인의 부패지수가 3.81로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 부패한 직업군은 재벌총수(3.60), 세무공무원(3.54), 경찰공무원(3.43), 대기업 사장(3.39), 변호사(3.21), 검사(3.08)의 순서로 평가되었다. 이 지수는 ‘매우 청렴’을 1, ‘다소 청렴’을 2, ‘다소 부패’와 ‘매우 부패’를 각각 3, 4로 정하여 도출한 평균치로 지수가 3이상일 경우 부패한 직업군으로, 2이하일 경우 청렴한 직업군으로 분류한 조사방식이다.<sup>77)</sup>

‘경찰전문화 운동’은 분명 ‘경찰책임주의’를 달성하는데 없어서는 안될 가장 중요한 축이다. 그러나 ‘경찰청렴성’ 제고운동은 현대의 ‘경찰책임주의’를 달성하는데 불가결한 또

77) 그 다음으로 판사(2.84), 교사(2.79), 민원공무원(2.77), 교수(2.69), 의사(2.66), 중소기업 사장(2.64), 은행원(2.63), 목사(2.33) 순으로 나타났다. 부패지수가 2이하인 청렴한 직업군에는 대기업 근로자(1.87), 신부(1.78), 체신공무원(1.56), 농부(1.43) 등이 들었다. 한편 구체적인 부패행위에 대해서는 ‘구청 공무원이 관내업주로부터 금품을 정기 상납받는 행위’가 부패지수 3.80으로 가장 높아 일반 시민들이 최악시하는 대표적인 부패사례로 지적됐다. 이어 ‘예능계 교수가 입시생 학부모로부터 돈을 받고 실기 점수를 올려주는 행위’(3.75), ‘정치인이 기업들로부터 금품을 받는 행위’(3.68), ‘의사가 돈을 받고 허위 진단서를 발급하는 행위’(3.63), ‘기자가 기사 게재·삭제 대가로 돈을 받는 행위’(3.58), ‘공무원이 빠른 일처리를 대가로 금품을 받는 행위’(3.57)등이 지적되었다. 반면에 ‘학부모가 담임교사에게 상품권을 주는 행위’(2.89), ‘기여입학제로 1억원 내고 대학에 들어가는 행위’(2.70), ‘환자가 치료 후 의사에게 상품권을 주는 행위’(1.83) 등에 대해서는 비교적 관용적인 태도를 갖고 있는 것으로 나타났다(조선일보, 1999. 09.26, 사회면)

하나의 중요한 축이다. 경찰에 대한 시민들의 신뢰가 낮은 이유는 종래 경찰이 ‘개혁 프로그램’의 방향을 오로지 ‘경찰전문성 제고 운동’에만 경주하고 ‘경찰청렴성’ 제고운동에 소홀히 대처한 데 기인한다. 그러므로 다음 항에서는 ‘청렴성 제고’를 위하여 다른 형사사법기관은 어떤 개혁 프로그램을 시도하여 왔는가를 비판적으로 검토하여 ‘경찰청렴성 제고운동’의 방향을 모색하는데 타산지석으로 삼기로 한다.

## 2. 청렴성 제고를 위한 다른 형사사법기관의 개혁 프로그램

한국형사정책연구원이 1999년에 조사한 바에 따르면 경찰 이외의 형사사법기관(예를 들어 검찰), 형사사법과 밀접한 관련성이 있는 직업군(변호사, 의사)의 부패지수도 경찰 못지않게 높은 편이다. 법원에 대한 시민들의 신뢰도 그리 높지 못하다. 대법원이 여론조사 전문기관인 M&C 리서치에 의뢰하여 2003년 12월 18일-26일 서울 등 6대 광역시에 거주하는 20세 이상 일반인 1천명을 대상으로 조사한 결과, ‘형사재판이 부유하거나 가난한 사람, 지위가 높거나 낮은 사람들에게 똑같이 정의롭고 공정하다고 생각하느냐’는 질문에 18.2%가 ‘매우 아니다’, 65.5%가 ‘아니다’라고 응답하는 등 전체 응답자 가운데 83.7%가 ‘형사재판이 불공정하다’고 평가했다.<sup>78)</sup>

78) 법률신문, 2004.1.9자 기사 참조. “반면 ‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’는 긍정적인 응답은 각각 16.1%와 0.2%에 불과했다. 또 ‘피고인이 선임한 변호사가 최근 개업한 변호사라면 그렇지 않은 변호사보다 더 유리한 판결을 받을 것이라고 생각하느냐’는 질문에 18.1%가 ‘매우 그렇다’, 66.2%가 ‘그렇다’고 답해 84.3%가 전관예우가 존재한다고 보고 있는 것으로 나타났다. ‘형사재판에서 변호사 유무에 따라 다른 결론이 나온다고 생각하느냐’는 질문에 는 74.1%와 21.1%가 각각 ‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’로 답했으며, 범죄피해 경험이 있는 응답자 88명 가운데 범인이 응분의 처벌을 받았다고 생각하는 응답자는 10.3%에 불과했다. 또 국선변호제도를 알고 있는 8백66명 가운데 ‘국선변호인이 피고인들을 위해 성실하게 변호할 것으로 생각하느냐’는 질문에 72.1%가 부정적인 반응을 보인 반면 성실 변론을 전제로 국선변호제도를 이용하겠다는 응답은 92.5%로 매우 높게 나타났다. ‘법률적인 분쟁이 생겼을 때 변호사의 도움을 받기가 어렵다’는 의견이 78%를 차지했으며, 이들 중 51.8%가 변호사 접촉이 어려운 이유로 비용을 꼽았고, 변호사에 대한 정보 부족(24.6%)과 변호사가 의뢰인의 이익보다는 자신의 이익을 우선시하기 때문(22.5%)이라는 의견이 뒤를 따랐다. 또 ‘시민의 사법참여가 법 적용에서 국민의 정서와 의식을 잘 대변할 것으로 생각하느냐’는 질문에는 78.6%가 국민의 사법참여를 긍정적으로 평가했으며, 65.2%가 배심원으로 참여할 의향이 있다고 답했다. 대법원 관계자는 ‘질 높은 사법 서비스를 제공하려는 취지에서 어떤 노력이 뒤따라야 할지를 알아보기 위해 설문조사를 통해 현행 사법제도를 진단했다’며 ‘이번 설문조사에서 나타

사법의 청렴성을 제고하기 위하여 대법원은 시민모니터제의 도입을 시도하고 있다. 2003년 5월에 서울지법은 판결을 제외한 법원의 제반 사무를 감시하는 시민사법모니터 22명을 선정하여 시민사법모니터로 위촉했다. 시민사법모니터로 위촉된 사람들의 연령별 구성은 20대 2명, 30대 8명, 40대 5명, 50대 4명, 60대 3명 등이다. 지원자 중에는 작가, 교수, 시민운동가, 전직 기자, 교사, 회사원, 학생 등 다양한 직업과 계층의 사람들이 포함되어 있다. 사법모니터들은 2003년 5월부터 10월말까지 6개월간 재판절차, 사법제도, 법원 직원의 업무처리 태도, 법원시설 등 법원 운영과 관련하여 직·간접으로 느낀 점을 매달 법원에 보고하여야 하며, 각급 법원에서 취합된 모니터 결과는 사법행정 운영과 제도 개선에 반영될 것으로 기대되고 있다.<sup>79)</sup> 한 걸음 더 나아가 대법원은 배심제나 참심제와 같은 ‘시민의 사법참여’방안까지 검토하고 있다.

대검찰청은 검찰업무의 개선과 시민참여를 위하여 2003년 7월부터 일부 지방검찰청에서 시범 실시 중인 항고심사회, 시민 옴부즈만, 검찰모니터링 제도를 1월부터 다른 지역 검찰청에까지 확대 시행하고 있다. 대구고검에서 시범시행 하여 오던 항고심사회제도는 대전·광주고검에도 시행하기로 하였으며, 대전지검과 안산·김천지청에서 실시하여 온 시민 옴부즈만 제도는 인천지검·서울동부·순천지청까지 확대하여 시행 중이다. 또 검찰모니터링제도는 전주·청주지검과 부산동부지청에서 수원·창원지검과 서울남부지청까지 확대 실시하고 있다고 한다. 항고심사회제도는 고검의 항고사건 결정과정에 변호사, 법학교수 등 외부위원을 참여시켜 고소사건 처리에 대한 의견을 내도록 하는 제도이며, 시민 옴부즈만과 검찰모니터링 제도는 시민들의 참여를 통하여 검찰에 대한 불만사항과 다양한 의견을 수렴해 반영하는 제도이다. 검찰은 ‘이들 제도의 시범시행 결과 고소사건 처리절차에 객관성과 투명성을 높일 수 있었고 시민들의 참여로 투명하고 공정한 검찰 운영을 도모할 수 있었다’는 긍정적인 평가에 따라 시범시행지역을 확대했다고 한다. 검찰은 특히 검찰의 독점적 기소권 행사로 인한 폐단을 예방하고 견제할 수 있는 항고심사회제도는 전면 시행을 위하여 법무부에 법령개정을 건의할 예정이라고 한다.<sup>80)</sup>

---

난 국민 인식을 바탕으로 사법개혁이 논의될 것’이라고 말했다고 한다. 이번 조사는 서울을 비롯 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 6대 광역시에 거주하는 성인을 무작위로 표집해 실시했으며, 최대허용 표본오차는 95% 신뢰수준에서 ±3.1% 포인트다.

79) 법률신문, 2003.5.13.

### 3. 다른 형사사법기관의 청렴성 제고를 위한 개혁 프로그램에 대한 평가

검찰과 법원에서 시도하고 있는 ‘청렴성제고를 위한 개혁 프로그램’이 어떤 성과를 내고 있는지에 관하여는 아직 신뢰할 만한 공식적인 평가를 찾아보기 어렵다. 그러나 그런 ‘개혁 프로그램들’이 단기간 내에 획기적인 개선효과를 주리라고 짐작되지는 아니한다. 왜 그런가?

첫째, 법원과 검찰이 시도하고 있는 모니터링의 주체는 시민 모니터인데 시민 모니터에게 의미 있는 모니터링을 할 만큼 사법과 검찰업무에 관한 전문성이 구비되어 있을지 의문이다.

둘째, 현재 법원과 검찰이 시도하고 있는 모니터링을 행할 모니터들은 한시적으로 운영되는 비상설의 임시요원들이다. 현대의 사법업무는 고도로 전문화된 업무인데 이런 전문화된 업무의 미세한 ‘非理 메카니즘’을 비상설의 임시 모니터들이 포착해 낼 수 있을지 의심스럽다. 비상설의 임시 모니터들은 특정한 창구직원이나 특정한 법관과 검사의 불친절, 직무소홀 등을 모니터 할 수는 있겠지만 ‘조직문화’ 차원의 ‘非理 메카니즘’을 포착해 내기는 힘들 것이다. ‘고도로 전문화된’ 경찰, 검찰, 법원에서 자행되는 ‘비리’의 대부분은 ‘조직문화’(organizational misconduct) 차원에서 자행되는 뿌리깊은 ‘非理 메카니즘’이다.

셋째, 시민 모니터에게는 ‘보통 시민으로서의 권한’ 외에 특별한 조사권한도 주어지지 않고 있으므로 시민 모니터링으로 포착해 낼 수 있는 ‘정보의 질’에는 한계가 있기 마련이다.

### 4. 청렴성 제고를 위한 종래 경찰의 개혁 프로그램(청문감사관)과 그에 대한 평가

먼저 청렴성 제고를 위한 경찰청의 종래의 개혁 프로그램을 검토하여 보자.

80) 법률신문, 2004. 1. 9.

첫째, 최근에 경찰청은 ‘사이버 경찰청’ 웹사이트<sup>81)</sup>를 개설하여 경찰관의 직권남용(abuse of power)행위나 위법행위(police misconduct)에 대한 고소·고발·진정을 장려하고 있다. ‘사이버 경찰청’ 웹사이트의 국민참여마당 → 신고·제보 → 인권침해·불친절란에 가보면 “인권침해, 경찰관의 불친절/부당한 업무처리 등의 민원을 위한 코너입니다. 청문감사관실의 문은 시민여러분을 위해 항상 열려 있으므로 많은 이용 바랍니다. 익명민원은 민원사무처리법률에 근거하여 처리되지 않으며, 근거 없는 특정한 비방이나 명예훼손 사항, 허위사실 등은 삭제될 수 있습니다”라고 적혀 있고 ‘인권침해/불친절 신고 report’ 아이콘을 클릭하면 실명확인절차를 경유하여 고소/고발/진정/범죄신고를 할 수 있게 되어 있다.

청문감사관 제도는 1999년 7월부터 국민의 소리를 진솔하게 청취하기 위하여 전국 모든 경찰서에 설치, 운영하고 있는 제도로서 “국민들의 불평·불만 사항을 해결해 주고 문제점을 도출, 경찰행정에 반영”하고 “경찰 내부의 부패척결 및 기강확립”에 공헌할 목적으로 도입된 것이다. 2002년에 청문감사관은 총 70,510건의 민원 상담과 113,344회의 유치장 및 피의자 조사실 확인 점검 등 인권보호 활동을 하였으며 매월 치안 사각지대, 소외지역, 민원다발지역 등을 찾아가 현장방문 청문을 실시하였고 분기 1회 주민공청회를 실시하였으며, 2003년도에는 “국민들의 불편을 최소화하고 서비스를 최대화하기 위해 청문감사관실을 ‘고객지원센터’로 개편하는 방안을 경찰혁신기획단에서 연구·검토하고 있다고 한다.<sup>82)</sup>

경찰청이 ‘청렴성 제고를 위한 개혁 프로그램’으로 도입하고 있는 것은 청문감사관 제도 외에 ‘포돌이 양심방 운동’과 ‘사건청탁 안하고 안받기 운동’이 있다.

포돌이 양심방은 경찰이 부정부패 추방운동의 일환으로 2000년 4월 전국 경찰관서에 설치한 프로그램이다. 포돌이 양심방은 “경찰관이 업무와 관련하여 직·간접으로 부득이 금품을 받았으나 반환할 방법이 없는 경우에 이를 청문감사관실에서 신고 받아 제공자에게 우편으로 반환하거나, 제공자를 알 수 없는 경우는 유실물법에 의거 습득물로 처리하는 제도로서 2002년에는 1,291건에 1억 9천 5백여만 원의 금품과 물품 94건이 접수되어 이중 1,260건을 제공자에게 관서장의 서한문과 함께 반환하고 제공자를 알 수 없는

81) <http://www.police.go.kr/>

82) 경찰청, 2003년 경찰백서, 481쪽.

99건은 습득물로 처리, 국고에 귀속시키는 성과를 거두었다”고 한다.

‘사건청탁 안하고 안받기 운동’은 “깨끗하고 공정한 경찰상 정립을 위해 사건조사자가 청탁을 배제하고 법과 양심에 따라 소신껏 공정하게 사건을 처리”할 수 있도록 2001년 12월 10일부터 전개되고 있는 운동이다. 경찰청과 지방청에서는 이 운동 초기부터 결의 대회를 시작으로 각종 교육과 주기적인 체험사례 발표 등을 통해 분위기를 조성하여 “동료 경찰관들의 공감대를 형성, 내부적으로는 상당한 성과를 거두었다고 평가”하고 있으나, “일반 국민들 사이에는 아직도 청탁을 해야 손해를 보지 않는다는 잘못된 인식을 가지고 있어 청탁행위가 좀처럼 수그러들지 않고 있는 실정”이라고 한다. 국민들의 이해와 협조 없이는 청탁문화가 사라지지 않는다는 사실을 인식하여 경찰청은 2003년도에 공정한 사건처리를 위한 내부적인 노력과 함께 TV, 신문, 인터넷 등의 매체를 통해 다양한 외부 홍보활동을 전개하여 국민들에게 경찰은 사건청탁을 하지 않아도 공정하게 처리한다는 인식을 심어 주고, 사건관련 모든 문의와 민원인들의 불평·불만 상담은 반드시 청문감사관에게 할 수 있도록 유도하여 경찰 불신을 야기하고 부조리 요인이 되는 사건청탁 관행이 근절될 수 있도록 노력할 것<sup>83)</sup>이라고 한다.

이제 위와 같은 개별 경찰관의 청렴성 제고를 위한 경찰청의 개혁 프로그램들이 개별 경찰관의 직권남용행위나 위법행위를 억제하는데 얼마나 기여할 것인가 하는 점을 예측하여 보기로 하자.

첫째, 경찰청의 개혁 프로그램들은 시민의 제보(고소·고발·진정등)를 단서로 삼아 경찰조직 내부에서 조사절차를 경유하여 잘못을 시정하겠다는 구상을 가지고 있다. 청문감사관 제도의 발상이 그러한 구상을 대표하고 있다. 그런데 청문감사관 제도를 운영한 결과 몇 명의 경찰관이 무슨 이유로 얼마만큼의 징계·처벌을 받았고 어떠한 제도개선이 이루어졌는가 하는 점이 분석되거나 공개되고 있지 않다. 이렇게 되면 청문감사관 제도의 발상이 어떤 면에서 ‘국민참여 마당’인지 의심스럽게 된다. 이런 식으로 사태를 파악하기로 작정하자면 기존의 고소·고발·범죄신고 등도 ‘국민참여의 일종’으로 보아야 할 터인데 이것은 지나친 논리의 비약이다.

83) 경찰청, 2003년 경찰백서, 480-481쪽.

둘째, 경찰청의 개혁 프로그램들은 경찰조직 내부의 의식개혁운동, 도덕 재무장 운동의 수준에 머물고 있는 것이 아닌가 하는 의구심을 자아내고 있다. ‘포돌이 양심방 운동’과 ‘사건청탁 안하고 안받기 운동’의 성격이 그러하다. 조직 내부의 의식개혁운동, 도덕 재무장 운동으로 단시간에 획기적인 성과(시민신뢰의 제고)를 기대하기는 어려울 것이다.

셋째, 경찰청의 개혁 프로그램들은 ‘개별 경찰관의 청렴성 제고를 위한 개혁 프로그램들’인지 경찰 조직 외부에서 행하여지는 일반범죄사건에 대한 고소·고발·신고를 용이하게 하려는 ‘치안서비스 개선을 위한 개혁 프로그램들’인지 그 성격이 분명하지 않다. 예를 들어 경찰청은 2003년부터 “청문감사관실을 ‘고객지원센터’로 개편하는 방안을 경찰혁신기획단에서 연구·검토하고 있다”고 하는데 이렇게 되면 ‘개별 경찰관의 청렴성 제고를 위한 개혁 프로그램’의 정신이 쇠퇴하는 것이 아닌지 의심스럽다.

다음에 그렇다면 손쉬운 차선책으로 법원과 검찰이 시도하고 있는 ‘시민 옴부즈만 제도’와 ‘시민 모니터 제도’의 도입을 검토할 필요가 있는 지 문제된다. 그러나 앞에서 지적한 것처럼 ‘시민 옴부즈만’과 ‘시민 모니터’의 전문성 부족 때문에 그런 개혁구상이 청렴성 제고를 위하여 큰 효과를 볼 것 같지는 않다. 그러므로 다음 항에서는 전문성도 담보할 수 있으면서도 좀 더 적극적·공격적으로 ‘개별 경찰관의 청렴성 제고를 위한 개혁 프로그램’으로서의 조기개입 시트템(EI)과 ‘시민감사관’ 구상을 모색하여 보기로 한다.

## 5. 한국형 조기개입 시트템(EI)의 개발

최근 미국에서 도입되기 시작한 ‘문제 경찰관’(problem officer)의 ‘조기발견·개입 시스템’(Early Intervention System)은 다음과 같은 경험적 사실에 기초하여 고안된 개혁 프로그램이다.

대부분의 경찰관은 직무에 충실한데 극히 적은 수의 ‘문제 경찰관’이 많은 사고에 관련되어 문제(직권남용행위와 위법행위)를 일으키고 있다. 그럼에도 불구하고 경찰지도자들은 경찰조직 전체의 대외적인 신인도 저하를 꺼리거나 조직 내부의 ‘감싸주는 조직문화’ 때문에 이 문제에 적극적으로 대처하지 못하고 있다.

‘조기개입 시스템’은 ‘잠재적인 문제경찰관’(문제경찰관으로 발전할 위험성이 있는 경찰

관)을 早期에 발견하여 ‘잠재적인 문제경찰관’에게 경고, 상담, 교육훈련 등의 비징계적 조치를 취하여 ‘문제경찰관’으로 발전하는 사태를 차단하려는 개혁구상이다. 조직 내부의 비리를 ‘덮어두고 감싸주는 조직문화’는 동료 경찰관들이 ‘문제경찰관’의 문제행동을 노출시켜 문제행동교정으로 나아가는 것을 꺼리는 요소로 작용한다. ‘정규의 징계나 형사처벌’(normal disciplinary system)이 지나치게 가혹한 처분이라는 점이 그와 같은 조직문화 창출·지속에 기여하고 있다. 따라서 ‘조기개입 시스템’ 구상에서 ‘잠재적인 문제경찰관’에 대한 경고, 상담, 교육훈련 등의 조기개입조치는 ‘정식의 징계나 처벌이 아님’을 분명히 하고 있다. 물론 ‘잠재적인 문제경찰관’이 ‘정식의 징계나 처벌’이 아닌 경고, 상담, 교육훈련 등의 조기개입조치에 순응하지 아니할 때는 위험한 경찰관(bad officers)이므로 미련 없이 정규의 징계나 형사처벌 절차를 진행시킬 수밖에 없을 것이다.

### 1) 조기개입 시스템의 구성요소

조기개입 시스템은 4개의 요소로 구성되어 있다.

첫째, 경찰관의 청렴성을 측정하는 수행지표들(officer performance indicators)을 개발하여 데이터 베이스에 입력하여야 한다. 수행지표들로서는 강제력의 행사회수(use-of-force reports), 개별 경찰관의 위법행위에 대한 시민의 진정회수(citizen complaints), 이유 없는 결근·현장이탈회수 등이다.

둘째, 입력된 데이터를 분석하는 절차와 필요한 조기개입조치를 선택하는 절차가 마련되어야 한다. 조기개입조치로서는 상급자의 상담(counseling by supervisors), 재교육(retraining), 전문가 상담의뢰(referral to professional counseling) 등을 고려할 수 있다.

셋째, 선택된 조기개입조치를 수행(implementation)하는 체제가 구축되어야 한다.

넷째, 조기개입조치가 취하여진 후에 문제 경찰관의 직무행위에 개선이 이루어졌는가 하는 점에 대한 모니터링 제도가 구축되어야 한다.

### 2) 조기개입 시스템에 대한 평가

조기개입 시스템을 도입하여 시행한 미국의 3개의 대도시 경찰청의 조기개입 시스템

에 대한 평가는 다음과 같이 나타나고 있다.

조기개입 시스템은 시민들의 진정회수와 경찰의 강제력 행사회수를 줄이는데 크게 기여하고 있다. 조기개입 시스템은 특정한 문제 경찰관의 행동교정에 그치지 않고 더 큰 영향을 미치고 있다. 기획을 잘하면 조기개입 시스템은 시민들과 직접 접촉하는 현장경찰관(예를 들어 순경, 경사, 경장)을 감독하는 최말단 감독경찰관(예를 들어 경위)이 조기에 개입하여 문제가 더 악화되지 않도록 사전에 조치를 취할 수 있는 기회를 더 많이 주고 있다. 조기개입 시스템은 개별적인 문제 경찰관의 확인뿐만 아니라, 때로는 ‘문제팀’(problem units), 문제官署(problem stations)까지 확인할 수 있는 장점을 보여줄 수 있다.<sup>84)</sup> 조기개입 시스템은 여기서 더 나아가 ‘특정한 경찰청의 문제되는 조직문화’(organizational culture of a police department)까지 확인하여 조직문화의 변화를 시도하는 단서를 제공할 수도 있다.<sup>85)</sup>

## 6. ‘한국형 시민감사관 모델’의 모색

법원과 검찰의 ‘시민 모니터’ 구상은 경찰의 ‘청문감사관’ 구상과 비교하여 볼 때 다음과 같은 특성이 있다. 경찰이 도입한 ‘청문감사관’ 구상은 경찰조직 내부의 인사가 감사관(auditors)의 역할을 수행하므로 ‘내부감시’(internal oversight) 유형에 속한다. 이에 비하여 ‘시민 모니터’ 구상은 ‘외부감시’(external oversight) 유형에 속한다.

내부감시는 조직으로부터의 독립성을 견지하기 어려우므로 외부감시 유형인 시민 모니터 구상이 시민의 신뢰를 얻는데 유용하다. 그러나 시민이 요구하는 사항은 단순한 모니터링에 지나지 아니한다. 법원과 검찰이 구상하고 있는 ‘시민 모니터’가 혁신적인 효과

84) Samuel Walker, et al., *Early Warning Systems for Police: Responding to the Problem Police Officer*, Research in Brief (U.S. Dep’t of Justice/Nat’l Inst. Of Justice, Washington D.C.), July 2001, at 3-6.

85) Samuel Walker, "Symposium: New Approaches to Ensuring the Legitimacy of Police Conduct : New Paradigm of Police Accountability : The U.S. Justice Department 'Practice' Suits in Context" in 22 Saint Louis University Public Law Review 3, p.31.

를 보려면 ㉞ 시민모니터가 모니터로서의 전문성을 구비한 인원으로 구성되고, ㉟ 모니터링의 범위와 모니터링을 위한 조사권한이 일정한 깊이를 가지고 있어야 하며, ㊱ 모니터가 제시하는 정책권고가 실무현장에서 이행될 가능성이 있어야 한다. 법원과 검찰이 구상하는 ‘시민 모니터’가 향후에 어떻게 기능할지 관심 있게 지켜 볼 일이다. 경찰이 이미 도입하여 시행하고 있는 ‘청문감사관’ 구상은 감사관이 경찰조직 내부인사로 임명되므로 시민의 입장에서는 ‘청문감사관’의 직무활동의 독립성에 의구심을 품게 할 소지가 있지만 ‘監査’란 단순한 ‘모니터링’ 보다는 조사의 강도가 깊은 것이므로 잘만 발전시키면 ‘시민 모니터’ 구상 보다 혁신적인 효과를 가져 올 수 있다. 경찰이 도입한 ‘청문감사관’ 제도가 그동안 ‘책임경찰주의’(accountability of police)를 구현하는데 얼마만한 기여를 하였는지 검증이 필요하다. 그러나 만약 ‘청문감사관’ 제도가 감사대상 경찰관의 비리를 적발하여 징계·처벌하는데 주목적이 있었다면 그동안 ‘청문감사관’ 제도는 유효하게 기능하지 않았을 가능성이 있다. 한국의 공무원 조직 내부에는 아주 강고한 ‘감사주는 조직문화’가 존재하여 개별 경찰관의 非理를 감독자가 認知하여도 義理와 人情 때문에 쉽사리 징계에 회부하거나 처벌절차를 작동시키지 아니하는 경향이 있다. 다른 한편 한국 경찰에 어떤 문제가 있다면 그 문제는 개별 경찰관의 문제(예를 들어 비리나 위법행위) 보다는 조직과 집단의 체질, 생리 문제인 경우가 많다. 그러므로 감사의 방향은 개별 경찰관의 징계회부나 처벌보다는 ‘조직과 집단의 체질, 생리’를 바꾸기 위한 감사, 즉 정책감사가 되어야 실효를 거둘 수 있다.

이런 문제의식 하에 이하에서는 최근 미국에서 ‘경찰의 청렴성’ 향상을 위한 목적으로 그 도입이 점차 일반화되고 있는 ‘시민검토 보드’(civilian review boards), 그리고 그 중 특히 ‘감사 모델’(auditor model)을 참조하여 ‘한국형 시민감사관 구상’을 모색하기로 한다.

### 1) 미국의 ‘시민검토 보드’의 기본구상

1990년대 L.A.에서 발생한 흑인 폭동은 경찰의 과도한 강제력 사용에서 비롯된 것이다. 그와 유사한 폭동이 빈발하자 미국에서는 경찰의 위법행위를 획기적으로 줄여 책임경

찰제를 정착시키려는 시도가 나타나기 시작했다. 그 일환으로 최근 미국에서 점차 일반적으로 보급되고 있는 장치가 경찰업무에 대한 ‘시민검토 보드’(civilian review boards) 창설 운동이다.

‘시민검토 보드’구상의 주목적은 과잉폭력을 행사하거나 위법행위를 행한 개별 경찰관의 징계와 처벌에 있는 것이 아니라 재발방지를 위한 경찰정책의 변경에 있다. ‘시민검토 보드’는 피해시민의 陳情(complaints)을 받아 진정사건을 조사하지만 진정사건조사의 초점은 개별 경찰관의 징계와 처벌에 있는 것이 아니라 개별 경찰관의 과잉폭력, 위법행위가 발생하는 근본원인, 그것을 미리 예방하지 못한 조직·정책의 결함을 찾아내는 데 있다. 시민검토 보드가 과잉폭력을 행사하거나 위법행위를 행한 개별 경찰관의 징계와 처벌에 초점을 두면 기존의 경찰 조직이 심하게 반발하고 조사에 협조하지 않기 때문에 실효성도 없을 뿐만 아니라 경찰의 비리나 불합리한 관행이 시민사회에 노출되지 않기 때문이다.

피해시민이 시민검토 보드에 진정하면 시민검토 보드가 진정사건을 조사하여 경찰조직·경찰정책의 결함을 찾아내는 데 진력하고 징계나 처벌이 필요하면 관계기관에 이첩한다.

시민검토 보드가 심사하는 진정사건의 발생요인은 특정 상황에 필요한 정책의 결핍일수도 있고, 시대착오적인 정책, 부적절한 정책일수도 있으며, 문제경찰관의 교육훈련 부족일수도 있고, 경찰관에 대한 교육훈련 전체의 문제일 수도 있다.

샌프란시스코 시경찰청의 시민감사국(OCC, Office of Citizen Complaint) 은 1999년에 11개의 정책권고를 하였고, 샌 호세 시경찰청 시민감사기구(IPA, Independent Police Auditor)는 1993년부터 2000년 사이에 49개의 정책권고를 하였는데 샌프란시스코 시경찰청과 샌 호세 시경찰청은 대부분의 정책권고를 수용하여 그 이행노력에 들어갔다. 그러나 샌디에이고 시경찰청은 시민감사국의 정책권고를 거의 수용하지 아니하고 있다고 한다.

시민검토 보드의 정책권고에 법적인 구속력을 인정할 것인가 여부가 문제된다. 현재 미국에서 도입하고 있는 시민감사관 모델에서는 법적 구속력을 인정하고 있지 아니하다. 따라서 경찰의 최고책임자는 시민검토 보드의 정책권고를 수용할 수도 있고 거부할 수도 있다.

현재까지 생성된 시민검토 보드의 정책권고들은 시민진정사건을 분류하는 기준, 경찰조직 내부의 민원사건처리방침에 존재하는 편향적인 지침을 시정하려는 절차들, 표준화

된 수사보고서 양식의 개발, 진정인에게 진정사건조사현황을 알려주는 절차의 개선 등에 집중되어 있다.

하나하나의 정책권고는 경찰청과 개별경찰관의 행동변화에 큰 기여를 하지 못하는 것처럼 보일지 몰라도 경찰청의 정책권고이행의 사례가 집적되면 시간이 지날수록 현저한 개선효과를 가져온다.

한 마디로 말해서 시민검토 보드는 하나하나의 사건처리보다 ‘경찰의 체질개선을 추구’(organizational change)하고 있다고 말해도 과언이 아니다.

## 2) 미국의 모범적인 시민감사 모델

L.A. 시경찰청의 시민감사국(OIR, Office of Independent Review)은 활동 1년 만에 7개의 정책권고를 하였다. 그 정책권고 중에는 마약활동을 감시하는 문서화된 정책권고가 포함되어 있고 시민진정사건에 대한 시경찰청의 효과적인 대응에 관한 가이드라인이 포함되어 있다. OIR은 ‘내부감사’의 장점과 ‘외부감사’의 장점을 종합하여 전문가들 사이에 경찰책임주의를 가장 잘 달성한 최선의 것으로 평가받고 있다.

OIR은 L.A. 시경찰청장 Lee Baca가 자발적으로 창설하였는데 6명의 변호사로 구성되었다. OIR의 디렉터는 전직 연방검사였으며 6명 모두 L.A. 시경찰청의 전임(full-time)감사관으로 임명되었다. 조직상 OIR은 L.A. 시경찰청장에게 책임을 지는 기구이지만 기능적으로는 외부감사기구처럼 기능하도록 설계되어 있다.

필라델피아 시경찰청의 시민감사국(IAO, The Integrity and Accountability Office)도 비슷한 모습을 보여 주고 있다. IAO의 감사관들도 모두 시경찰청의 전임(full-time) 감사관으로 임명되었다.

시민감사국의 정책권고가 시경찰청 당국에 의하여 수용되면 그것은 마치 ‘행정규칙의 정립’(administrative rulemaking)과 비슷한 기능을 수행하게 된다. 그럴 경우 시민감사국의 정책권고는 행정규칙의 정립과 비슷한 기능을 하는 셈이지만 종래의 행정규칙과는 그 성격이 다르다. 기존의 행정규칙은 상대적으로 경찰청 내부의 입장이 크게 반영되기 마련이지만 시민감사국의 정책권고를 매개로 정립되는 행정규칙은 경찰청 외부의 시각이 크게 반영된 행정규칙이 될 수 있으므로 책임경찰주의의 현대적 이상에 한발 더 나

아간 행정규칙이다.

설사 시민감사국의 정책권고가 경찰청 당국에 의하여 수용되지 않는다 하더라도 시민감사국의 정기적인 정책검토실시의 존재는 다음과 같은 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다.

첫째, 경찰청의 조직과 활동을 외부적 조사에 노출시켜 기존의 정책과 권고된 정책 사이의 우월성 논쟁을 유발하여 때로는 권고된 정책이 철회되기도 하고 기존의 정책에 대한 반성의 기회를 제공하기도 한다. 이 토론 과정이 경찰청의 조직과 활동의 투명성을 입증하여 경찰청에 대한 시민의 신뢰를 제고시키는 역할을 할 수도 있다.

둘째, 기존의 경찰정책이 정기적으로 외부심사의 대상이 되고 있다는 사실 때문에 경찰관들은 보다 시민에게 책임 있는 행동을 하지 않을 수 없는 심리적 압박을 받게 되어 경찰책임주의 증진에 기여할 수 있다.

### 3) 시민진정에 대한 긍정적인 시각의 창출

역사적으로 볼 때 시민의 진정, 특히 시민의 특정 경찰관의 직무활동에 관련된 진정을 경찰관계자들은 경계의 눈으로 바라보아 왔다. 예를 들어 보자.

‘사이버 경찰청’ 웹 사이트의 국민참여마당 → 신고·제보에 가 보면 “청문감사관실의 문은 시민여러분을 위해 항상 열려 있으므로 많은 이용 바랍니다. 익명민원은 민원사무처리법률에 근거하여 처리되지 않으며, 근거 없는 특정인 비방이나 명예훼손 사항, 허위 사실 등은 삭제될 수 있습니다”라고 적혀 있고 ‘인권침해/불친절 신고 report’ 아이콘을 클릭하면 실명확인절차를 경유하여 진정·범죄신고를 할 수 있게 되어 있다. 그러나 시민검토 보드의 창설과 시민감사관 모델의 현실화 구상은 시민의 진정을 부정적으로 보던 종래의 시각에서 탈피하여 시민의 진정을 보다 긍정적으로 바라보게 해 준다.

시민검토 보드와 시민감사 모델에서 시민의 진정은 경찰의 차후 정책수립에 매우 유용한 사회지표(social indicators)이자 경영수단(management tool)으로 간주된다. 기업은 소비자 불만접수센터에 접수된 소비자 불만자료들을 분석하여 그 분석결과를 제품개선과 서비스 개선에 활용하여 경쟁력을 높이고 일등상품을 개발하려고 노력하고 있다. 그와 마찬가지로 경찰청의 최고경영진들은 시민진정을 중시하고 시민진정에 대하여 적

극적으로 반응할 태세를 갖추어야 한다. 시민검토 보드와 시민감사 모델의 정책권고를 수용한 미국의 경찰청들은 시민진정절차를 브로우셔, 포스터 등의 홍보자료에 넣어 공중이 쉽게 접근할 수 있는 장소에 배포·부착하는 관행을 발전시켜 나가고 있다.

#### 4) 조기개입 시스템과 ‘시민검토 보드’ 구상의 연계

‘시민검토 보드’, 특히 시민감사관 구상과 조기개입시스템을 연계시키면 시민의 진정사건의 발생은 조기개입시스템에 활용될 중요한 데이터 베이스 항목이 된다. 기타의 데이터 베이스 항목으로는 경찰관의 과잉강제력 행사, 품위손상행위(뇌물의 요구나 수뢰) 등을 들 수 있을 것이다.

이하에서는 내부적 혁신전략(예를 들어 경찰전문화 정책)과 외부적 혁신전략(예를 들어 시민감사국 창설운동)을 연계한 ‘한국형 시민감사관’ 모델을 모색하기로 한다.

#### 5) ‘한국형 시민감사관’ 구상의 모색

본 연구자는 앞에서 언급한 L.A. 시경찰청의 시민감사국(OIR) 구상을 가장 이상적인 벤치마킹대상으로 평가한다. 본 연구자가 구상하는 ‘한국형 시민감사관’ 구상의 골격은 다음과 같다.

첫째, OIR은 L.A. 시경찰청장 Lee Baca가 자발적으로 창설하였다. 최근 한국의 대법원이 자발적으로 시민모니터를 모집하였듯이 경찰청장이 ‘책임경찰주의의 제고’를 목적으로 자발적으로 시민감사요원을 모집, 위촉한 후 그 요원들로 구성되는 시민감사국을 경찰청 내에 창설하는 방안을 검토할 수 있다. 이렇게 되면 인사의 독립성에 문제를 제기하는 반론이 있을 수 있으나 정책권고 이행의 실효성을 담보하려면 시민감사국을 경찰청장에게 책임지는 기구로 설계하는 것이 불가피한 요청이다. 시민감사국의 ‘직무의 독립성’은 보고서의 공개 등 다른 방법으로 보장하는 것이 바람직하다.

둘째, 시민감사국의 감사요원은 정규의 경찰공무원이 아닌 사람이 위촉되어야 할 것이다. 그래야 외부감사의 실효가 생긴다. 또한 시민감사국을 구성하는 5-6명의 전문가는 전임요원으로 위촉하여야 전문성 있는 조사와 정책권고 창출이 가능할 것이다.

셋째, 시민감사 요원에는 전직 경찰전문가 1-2명이 반드시 포함되어야 할 것이다. 경찰의 조직, 체질, 문화에 정통한 사람이 있어야 문제를 포착하고 해결책을 제시하는데 유용하기 때문이다. 조사의 철저를 위하여 초대 시민감사국장은 가급적 특별검사의 경력이 있는 사람을 위촉하면 좋을 것이다.

넷째, 시민감사국에는 시민진정사건을 접수할 책임과 의무를 부과하여야 한다. 시민감사국은 시민의 진정을 접수하되 진정사건해결은 통상의 지휘감독 계통으로 이첩하고 시민진정사건을 조사연구활동의 단서로 삼아 경찰청의 기존정책의 분석·평가·개선을 위한 정책권고 보고서를 작성하여 분기별/반기별/연도별로 경찰청장에게 보고하고 그 보고서를 웹사이트에 게시하여 일반에게도 공개하도록 한다.

다섯째, 시민감사국은 조직상 경찰청장에게 책임을 지는 기구이지만 기능적으로는 외부감사기구처럼 기능하도록 설계되어야 한다. 시민감사국의 정기적인 보고서를 웹사이트에 게시하여 일반에 공개하도록 하면 시민감사국이 기능적으로는 외부감사기구처럼 기능하도록 하는 유용한 수단이 될 것이다.

## 7. 경찰관의 과잉강제력 행사에 대한 규제

경찰에 대한 시민의 신뢰가 저하되는 중요한 단서 중의 하나는 경찰의 과잉강제력의 행사사례가 누적되는 일이다. 따라서 경찰의 과잉강제력을 미리 예방하려는 정책이 개발되고 그 정책이 경찰관의 교육훈련에도 반영되며 경찰의 과잉강제력이 발생하였을 때 경찰 내부에서 신속히 진상이 조사되고 재발방지 대책이 수립되면 경찰에 대한 시민적 신뢰가 형성되어 '폭력의 악순환'을 완화시키는데 기여할 수 있을 것이다. 정책을 수립하는 데는 다음과 같은 미국 법무성의 '경찰 청렴성 증진을 위한 원칙들'(2001년 1월)이 참고되어야 한다.

### 1) 치명적 힘(Deadly Force)

- 범집행공무원은 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 위협로부터 자기 또는 타인

을 보호하기 위하여 긴급을 요하는 경우 합리적이고 필요한 한도에서 치명적 힘(Deadly Force)을 행사할 수 있는 권한이 있다. 비치명적 힘(Nondeadly Force) 행사만으로 체포 또는 다른 목적의 수행이 가능한 때에 치명적 힘의 행사는 불필요하다.

- 법집행당국은 유형력 행사지침을 마련하여 총기류 및 기타 무기의 사용과 특정한 유형력 행사[예를 들어, 도주중인 차량에 대한 발포, 구두에 의한 경고, 범죄자 저항시의 진압방법, 화학약품(최류탄 등)의 사용 등]에 관하여 상세하게 규정하여야 한다.

## 2) 비치명적 힘(Nondeadly Force)

- 법집행공무원은 사건해결을 위하여(예를 들어, 신체적 위협로부터 자기 또는 타인을 구호하거나 범죄자의 저항을 억제하려는 목적) 합리적이고 필요한 경우 정책당국이 승인한 비치명적 힘 행사와 정책당국이 제공하는 장비를 사용할 권한이 있다.
- 비치명적 힘의 행사가 허용되는 때에 공무원은 어느 기술 또는 무기가 사건해결을 위하여 가장 적합한지의 여부를 결정하기 위하여 사건을 평가하여야 한다.

## 3) 경찰비례의 원칙(Continuum of Force)

- 합리적으로 판단하여 유형력의 행사가 필요한 경우, 경찰관은 가능하면 침해가 최소화 되도록 유형력을 행사하여야 한다. 비례의 원칙에 따른 유형력 행사의 단계는 다음과 같다. 구두명령 → 손의 사용 → 화학약품의 사용 → 경찰봉 또는 다른 충격무기 → 경찰견 → 가스총 → 강압력의 행사
- 각각의 상황은 독특하므로 경찰관은 상황에 따른 합리적인 판단에 따라 유형력의

행사방법을 결정할 것이다. 상황에 따라 경찰관은 유형력행사 단계를 조절함으로써 유형력행사의 강도를 조절할 필요가 있다. 행사된 유형력의 단계가 상황에 따라 합리적이라면 다음 단계의 유형력 행사를 위하여 전단계의 유형력만을 행사하여야 하는 것은 아니다.

#### 4) 비치명적 힘의 사용과 행정적 사후검토(Administrative Review)

- 경찰관에 의한 모든 총기발포(훈련과정 중의 발포는 제외)와 치명적 힘 행사에 대하여는 내부조사와 심사가 행해져야 한다. 가능하면 독립성을 가진 내부조사위원회 또는 특별위원회가 내부심사를 하여야 한다.
- 내부심사는 총기발포 또는 다른 치명적 힘 행사가 다음 사항에 해당하는지 여부를 심사하여야 한다. ① 사용지침위반여부 및 사용의 합리성과 필요성 ② ①에 비추어 볼 때 위법한 경우 징계의 종류와 방법 ③ 관련 경찰관의 보충훈련 또는 상담 및 치료의 필요성 여부 ④ 법집행당국의 정책, 전략, 전술, 훈련 변경의 적절성에 대한 의견제출
- 될 수 있는 대로 유형력 행사에 대한 내부심사 및 보고는 훈련 또는 실무의 변경 필요성 여부를 평가하기 위한 경찰의 방침과 유형력 행사를 초래하는 사건에 대한 심사를 포함하여야 한다.
- 법집행당국은 위험한 행동을 탐지하거나 적절한 행동을 취하기 위하여 다른 자료와 연계하여 총기발포에 대한 자료를 분석하여야 한다.

#### 5) 유형력 행사의 보고(Use of Force Reporting)

- 법집행공무원은 내부심사와 평가를 위하여 철저하고 사실에 근거한 객관적인 방법으로 비치명적 힘의 행사(Uses of non-deadly force)를 문서로 감독자에게 보고

하여야 한다.

- 비치명적 힘의 행사에 대한 포괄적인 보고를 보증하기 위하여 법집행당국은 ‘유형력(force)’의 개념을 확실하게 정립하여야 한다. 일반적으로 보고되어야 하는 유형력의 행사는 무기사용, 전기충격장치, 최루가스와 같은 화학약품과 범죄자를 체포하기 위한 유형력, 발차기 등을 포함한다. 다만 일상적인 수갑의 사용은 보고되어야 할 유형력의 행사로 볼 필요는 없다.

#### 6) 비치명적 힘의 행사에 대한 행정적 사후검토

- 비치명적 힘의 행사가 보고 된 경우, 감독자는 즉시 특정의 유형력 행사가 다음 사항에 해당하는지 여부를 사후심사하여야 한다. ① 사용지침위반여부 및 행사의 합리성과 필요성 ② 경찰관의 중과실 혐의에 대한 조사책임이 있는 위원회에 의한 과실여부 조사 ③ 관련 경찰관의 보수훈련 또는 상담 및 치료의 필요성 여부 ④ 법집행당국의 정책, 전략, 전술, 훈련의 변경의 적부성에 대한 의견제출
- 될 수 있는 대로 유형력 행사에 대한 내부심사 및 보고는 훈련 또는 실무의 변경 필요성 여부를 평가하기 위한 경찰의 방침과 유형력 행사를 초래하는 사건에 대한 심사를 포함하여야 한다”<sup>86)</sup>

대법원 판결 중에 외근경찰관이 참고할 만한 판례는 주로 총기 사용의 허용 범위에 관한 판결들이 대부분이다. 이에 대하여는 [부록 V](법집행 경찰관의 총기 사용의 허용 범위)에 상세한 사안과 판례평석을 참고하기 바란다.

86) U.S. Department of Justice, Principles for promoting police integrity(2001년 1월)

## VI. 결 어

### 1. 법집행 회피성 범칙자에 대한 범칙금징수의 실효성 제고방안

법집행 회피성의 범칙금 미납자와 즉심 미출석자에 대하여 법집행기관이 모종의 신병 조치를 취하는 것은 적법절차 원칙에 반하는 것이 아니므로 법집행 회피성의 범칙금 미납자와 즉심 미출석자에 대하여 법집행기관이 모종의 신병조치를 취할 수 있도록 관련 규정을 개정하는 것은 반드시 필요하다. 현재로서는 형사입건 방안이 가장 현실적인 방안으로 생각된다. 현행법의 입법자는 공공질서위반자 중에 범정이 경미한 경우와 범정이 높은 경우를 나누어 전자에 대하여는 범칙금 통고처분대상자로 선정하거나 즉결심판 대상으로 처리하도록 하고 후자에 대하여만 직접 형사입건 시키는 방향으로 설계한 것으로 보인다. 다만 입법기술의 미비로 단속하는 경찰관으로 하여금 후자의 코스를 밟도록 하는 경로가 명시되지 않거나 애매한 상태에 놓여 있다.

형사입건 방안이 선택되면 연간 수만 명에 이르는 범칙금 미납자와 즉심 미출석자의 체포 업무가 신규로 발생하여 경찰인력 중에서 체포업무를 담당할 체포인력의 확보가 불가피할 것이다. 따라서 체포인력의 부족이 예상된다면 범칙금 미납회수·미출석 회수가 많은 사람부터 우선적으로 체포하는 정책을 수행하여 점차적으로 체포대상자를 확대시키는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

개혁방안을 실행할 때 한 가지 심각하게 고려하여야 할 점은 범칙금을 미납하거나 즉심에 미출석 하는 자 중에 포함될 생계형 위반자에 대한 배려를 강구하여야 한다는 점이다. 현행법제는 범칙금 미납자와 즉심 미출석자의 犯情을 최초로 단속경찰관으로부터 범칙금 통고처분대상자로 선정될 당시의 범정과 동일시하는 맹점·발상을 지니고 있는 셈이다. 현행법제가 그러한 맹점·발상을 지니게 된 연유 중 가장 중요한 요인은 현행법의 입법자가 입법할 당시에 급속한 경제개발시대에 발견되는 공공질서위반자와 경범죄 처벌법 위반자 중 상당부분이 ‘생계형 위반자’라는 판단을 미리 예상하였기 때문으로 보인다.

## 2. 반사회적 행위의 제지방안

현행법제(경찰관직무집행법 제4조와 제6조, 경찰장비의사용기준등에관한규정 제5조, 경범죄처벌법 제1조)는 공공질서위반행위와 경범죄에 대하여 과도한 관용주의적·인내주의적 형사정책을 추구하고 있는 측면이 없지 않다. 게다가 현행법제상 “10만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형”에 해당하는 피의범죄는 체포·구속영장 청구의 대상이 아니고 긴급체포 대상도 아니며 피의자의 주거가 확실하면 현행법체포(형소법 제 214조)의 대상도 아닌데 주취소란행위는 위와 같은 경범죄로 분류되고 있기 때문에 ‘斷乎한 法執行不在’에 대한 불만이 팽배될 소지가 있다. 여기서 음주소란자임에도 불구하고 적절한 제지도 하지 못하고 비보호청구를 하도록 하는 극단적인 관용주의적·인내주의적 정책을 보호청구정책으로 환원시켜 달라는 외근경찰관의 요구사항을 수용할 것인가 여부가 주요 쟁점으로 떠오른다. 그러나 시민의 인권의식이 크게 고양되고 있고 국가인권위원회가 활발히 활동하고 있는 현재의 민주화과정에서 ㉠ 폐지되었던 과거의 보호실을 부활시키고 ㉡ 보호청구를 부활시키고 ㉢ 경범죄처벌법의 형벌을 상향조정하여 달라는 외근경찰관들의 간절한 제안이 시민사회의 동의를 얻어 낼 가능성은 극히 희박하다. 따라서 본 연구자는 다른 대안을 찾을 수밖에 없다.

경찰관직무집행법 제4조·제6조, 그리고 경찰장비의사용기준등에관한규정 제5조를 개정하여 ‘생활방해형 경범죄(예를 들어 주취소란행위)’에 대하여 경찰관이 제지조치를 취하도록 명시하고, 제지조치의 외연과 내포를 명확히 하며, 대통령령인 경찰장비의사용기준등에관한규정 제5조에서 수갑등을 사용할 수 있는 대상행위로 ‘생활방해형 경범죄(예를 들어 주취소란행위)’를 명시적으로 삽입시켜야 한다. 또한 파출소·순찰지구대 단위에서도 ‘주취자 회복실·회복시설’을 설치할 필요가 있다. 보호실을 불법화시킨 대법원 판례들이 나왔지만 그 판례들은 영장대기자, 미체포 피의자, 즉심대기자를 대기시키는 의미의 보호실을 불법화시킨 것이지 ‘비생활방해형 요보호자’를 보호하는 보호실까지 불법화시킨 것은 아니다. 이미 경찰서 단위로 설치된 주취자 안정실을 철폐할 필요는 없지만 파출소·순찰지구대 수준에서도 파출소장·순찰지구대장의 재량으로 좀 더 충실한 ‘주취자 회복실’(가칭)(혹은 좀더 광의로 회복실)을 설치하도록 권장·지원할 필요가 있다.

‘주취자들의 제지’, ‘주취자 회복실’의 운영과 관리에 대하여는 현장경험이 풍부한 경찰

관들의 ‘좋은 실천사례’(good practice), ‘모범사례’(good model)를 수집하여 가이드라인이나 매뉴얼을 만들어 현장에 배포하고 신규임용 되는 경찰관들에 대한 교육훈련 프로그램에 ‘좋은 실천사례’, ‘모범사례’를 포함시켜야 한다.

### 3. 반사회적 행위·법집행 저항행위의 예방방안

반사회적 행위·법집행 저항행위를 예방하는 방안을 발견하기 위하여 반사회적 행위·법집행 저항행위가 왜 발생하는가를 과학적으로 분석·규명할 필요가 있다. 음주와 범죄의 상관관계에 대한 의미 있는 데이터를 확인할 수 있으면 그 연결고리를 끊을 수 있는 방안을 찾을 수 있어 적절한 예방방안을 마련할 수 있으며 법집행 저항행위의 원인이 규명되어야 그 원인을 제거·감소시키려는 정책수단을 마련할 수 있기 때문이다.

### 4. 경찰의 청렴성 증진을 위한 개혁방안의 모색과 탐구

#### 1) 조기개입 시스템의 도입

조기개입 시스템은 시민들의 진정회수와 경찰의 강제력 행사회수를 줄이는데 크게 기여하고 있으므로 한국형 조기개입 시스템을 개발할 필요가 있다. 조기개입 시스템은 특정한 문제 경찰관의 행동교정에 그치지 않고 더 큰 영향을 미치고 있다. 기획을 잘하면 조기개입 시스템은 시민들과 직접 접촉하는 현장경찰관(예를 들어 순경, 경사, 경장)을 감독하는 최말단 감독경찰관(예를 들어 경위)이 조기에 개입하여 문제가 더 악화되지 않도록 사전에 조치를 취할 수 있는 기회를 더 많이 주고 있다. 조기개입 시스템은 개별적인 문제 경찰관의 확인뿐만 아니라, 때로는 ‘문제팀’(problem units), 문제관서(problem stations)까지 확인할 수 있는 장점을 보여줄 수 있다. 조기개입 시스템은 여기서 더 나아가 ‘특정한 경찰청의 문제되는 조직문화’(organizational culture of a police department)까지 확인하여 조직문화의 변화를 시도하는 단서를 제공할 수도 있다.

## 2) ‘한국형 시민감사관’ 모델의 개발

본 연구자는 L.A. 시경찰청의 시민감사국(OIR) 구상을 가장 이상적인 벤치마킹대상으로 평가한다. 본 연구자가 구상하는 ‘한국형 시민감사관’ 구상의 골격은 다음과 같다.

첫째, OIR은 L.A. 시경찰청장 Lee Baca가 자발적으로 창설하였다. 최근 한국의 대법원이 자발적으로 시민모니터를 모집하였듯이 경찰청장이 ‘책임경찰주의의 제고’를 목적으로 자발적으로 시민감사요원을 모집, 위촉한 후 그 요원들로 구성되는 시민감사국을 경찰청 내에 창설하는 방안을 검토할 수 있다. 이렇게 되면 인사의 독립성에 문제를 제기하는 반론이 있을 수 있으나 정책권고 이행의 실효성을 담보하려면 시민감사국을 경찰청장에게 책임지는 기구로 설계하는 것이 불가피한 요청이다. 시민감사국의 ‘직무의 독립성’은 보고서의 공개 등 다른 방법으로 보장하는 것이 바람직하다. 처음에는 경찰청 단위에서 시행하다가 실적이 좋아지면 지방 경찰청 단위로 확대하는 방안도 검토해 볼만하다.

둘째, 시민감사국의 감사요원은 정규의 경찰공무원이 아닌 사람이 위촉되어야 할 것이다. 그래야 외부감사의 실효가 생긴다. 또한 시민감사국을 구성하는 5-6명의 전문가는 전임요원으로 위촉하여야 전문성 있는 조사와 정책권고 창출이 가능할 것이다.

셋째, 시민감사 요원에는 전직 경찰전문가 1-2명이 반드시 포함되어야 할 것이다. 경찰의 조직, 체질, 문화에 정통한 사람이 있어야 문제를 포착하고 해결책을 제시하는데 유용하기 때문이다. 조사의 철저를 위하여 초대 시민감사국장은 가급적 특별검사의 경험 이 있는 사람을 위촉하면 좋을 것이다.

넷째, 시민감사국에는 시민진정사건을 접수할 책임과 의무를 부과하여야 한다. 시민감사국은 시민의 진정을 접수하되 진정사건해결은 통상의 지휘감독 계통으로 이첩하고 시민진정사건을 조사연구활동의 단서로 삼아 경찰청의 기존정책의 분석·평가·개선을 위한 정책권고 보고서를 작성하여 분기별/반기별/연도별로 경찰청장에게 보고하고 그 보고서를 웹사이트에 게시하여 일반에게도 공개하도록 한다.

다섯째, 시민감사국은 조직상 경찰청장에게 책임을 지는 기구이지만 기능적으로는 외부감사기구처럼 기능하도록 설계되어야 한다. 시민감사국의 정기적인 보고서를 웹사이트에 게시하여 일반에 공개하도록 하면 시민감사국이 기능적으로는 외부감사기구처럼 기능하도록 하는 유용한 수단이 될 것이다.

## [부록 I] 실태조사보고

1. 한양파출소(강남구 압구정2동), 논현1파출소, 신사파출소/ 조사자 : 박우창, 김규동

### 1. 일시·장소

- (1) 조사일시: 2003. 5. 2. (21:00) ~ 5. 3. (04:00)
- (2) 장소: 한양파출소(강남구 압구정2동), 논현1파출소, 신사파출소

### 2. 조사 내용

#### (1) 주취자들의 행태와 경찰관들의 대처방식

- 경찰관들의 말에 의하면 공휴일(5월 5일)이 포함된 황금연휴라서 시민들이 모두 교외로 빠져나가기 때문에 평소보다 사건이 없을 거라고 했다. 그래서 인지 전체적인 사건수가 적었으며 또한 이번 조사의 목적이기도 한 격렬한 반항을 하는 주취자의 행태를 별로 취재할 수 없었다. 경찰관에 대한 사고당 사자들의 협조성 여부와 이들에 대한 경찰관의 대응방식을 중심으로 몇 가지 사례들을 정리해 보았다.

#### 가. 한양파출소(21:00~21:30)

- 주택가 근처이고, 사건발생 주 시간대가 아니어서 사례가 없었음.

#### 나. 논현1파출소(22:10~1:20)

#### [사례1] <청소년 무면허 운전자(22:10)>

- 논현1파출소로 이동 도중, 청소년 무면허 운전자를 대동해 가는 경찰관과 조우했다. 사고 당사자는 아르바이트 도중 운전을 한 것으로 보이며, 아직 나이가 어리

고, 옆에 그의 고용주가 있었던 탓인지 잠잠했고, 대신 그의 고용주 부부가 경찰관에게 적극적으로 상황을 설명하고 사정을 했다. 결국 파출소까지 가서 문제를 해결하게 되었다. 당사자들의 경찰권한에 대한 불복종은 전혀 없었고, 경찰관 역시 원칙적으로 잘 대처한 것으로 보인다.

#### [사례2] <노숙자로 추정되는 주취자의 택시 무임승차(23:00)>

- 노숙자로 추정되는 주취자(30대 중반 추정)가 택시운전기사의 신고에 의해 파출소로 연행되어 왔다. 택시운전기사의 주장에 따르면 주취자가 무임승차 및 하차거부를 했다는 것이다. 연행과정에서 주취자의 격렬한 반항은 없었으며 조사과정에서도 순순히 협조했다. 다만 조사가 끝난 뒤에도, 주취자는 돌아갈 곳이 없는 듯 계속 파출소에 남아 있으려 했다. 처음에 경찰관은 이를 방관하다가 주취자가 계속 파출소에 남아 있자 집으로 돌아갈 것을 종용했다. 주취자는 계속 횡설수설하며 이를 거부하다가 경찰관의 요구로 밖에 나가는 듯 했다. 하지만 또 다시 돌아와 이번엔 가방을 잃어 버렸다면서(아마 숨긴 듯.) 파출소에 계속 체류하려고 하였다. 결국 1:00경 주취자가 어딘가로 사라지면서 사건은 일단락되었다.

다. 신사파출소(1:40~)

#### [사례3] <택시 승차비 분쟁(2:00)>

- 승객(30대 초반)과 운전기사(50대 중반)가 택시운행거리에 합당한 승차비가 나왔냐는 문제로 파출소에 와서 해결을 의뢰하였다. 이 사건은 경찰관의 조율로 그러저럭 해결되었으나 이 과정에서 서로 지나치게 흥분한 나머지 정작 경찰관의 중재는 별로 신경 쓰지 않은 채 서로의 주장만 내세운 점이 있었다.

#### [사례4] <술에 취한 승객에 대한 택시기사의 승차거부 문제(2:10)>

- 승객(30대 초반)과 운전기사(50대 초반)간에 승차거부 여부의 문제로 분쟁이 있어 파출소에 온 경우로 서로 주장하는 사실이 판이하게 달라, 조서를 작성하고 강남경찰서까지 인계되었다. 승객은 술이 약간 취한 상태였으며, 승객과 운전기사 양

측의 친구들이 와서 각 편의 주장을 거들었다. 대체로 경찰관의 지시에 순응하는 편이었으며, 절차에 따라 처리된 것 같다. 경찰관은 각 편의 주장을 들어 보고, 조서를 구체적으로 상세하게 작성할 것을 요구하였다.

**[사례5] <요보호 주취자 대처(2:30)>**

- 경찰관은 순찰 도중 길거리에 쓰러져 있는 주취자를 파출소로 데려 와서 잠깐 쉬게 하였으나 의식회복이 힘든 듯 하여, 주취자의 지갑을 조사해 신원을 확인하고 주취자의 보호자에게 연락을 취하였다. 그 동안 주취자는 계속 소파에 앉아 있었다.

2. 서울경찰청 중부경찰서 을지6가 파출소/5월 2일 금요일 (20:40 ~ 05:00)/조사자 : 김홍섭

**[사례6] <술값 미지불 사건(시각 : 23시 20분)>**

1. 50대 초반의 주취자와 20대 초반의 일행이 술값을 지불하지 못하여, 술집주인의 신고로 붙잡혀온 사건이다. 주취자는 걸보기에는 50대 초반의 말쑥한 양복차림의 회사원 같았으나 신원조회 결과 44세의 부동산 중개인이었다.  
주취자는 술을 너무 많이 마셔 이미 이성을 잃은 상태처럼 보였다. 주취자를 20대 일행과 술집주인, 경찰관이 겨우 부축하여 파출소 안으로 데리고 왔다. 주취자는 파출소에 들어오자마자 경찰관에게 심한 욕을 했다. 하지만 욕설을 할 뿐이지 그리 심한 물리적인 행동은 보이지 않았다. 그 이유는 자신의 몸을 스스로 가누지 못할 정도였기 때문이다. 그러나 주취자가 자신의 몸을 가눌 정도의 정신이 있었다면 어떤 행동으로 나올지 알 수 없었다. 주취자는 파출소 안의 의자에 앉아서 술값이 터무니없이 비싸다는 하소연과 욕설을 섞어 가며 이야기를 할 뿐이었다.

**2. 경찰관의 행동**

경찰관은 주취자의 인적사항을 알아 내기위해 주취자에게 주민등록 번호를 요구하

였다. 하지만, 술을 너무 많이 마신관계로 주취자는 쉽게 말해 주지 않았다. 지갑이나 신분증을 요구하면 쉽게 알아 낼 수 있을 텐데 경찰관은 강제적으로 지갑을 요구 할 수는 없다고 하였다. 주취자와 20대 일행은 잘 알지 못하는 관계로 주취자의 주소나 신분을 일행에게도 알아 낼 수 없는 상황이었다. 경찰관은 주취자가 신원을 말할 때까지 기다릴 수밖에 없었다.

### 3. 위 사례에 대한 경찰관의 사건

주취자 관련 신고 가운데, 길가에 쓰러져있거나 주취자의 행패에 의한 신고도 많이 들어오지만 술값을 지불하지 않은 주취자 관련 신고도 많이 들어온다고 한다. 특히 주취자가 술에 취했다고 주장하여 파출소에 도달한 경우 20만원 미만은 사기로 처벌할 수 없으므로 이를 이용한 주취자가 많다고 한다. 그리고 술집주인도 자신의 술값을 받기 위한 구실로 신고를 한다고 하였다.

### 4. 결론

일행이 술값을 계산하고, 주취자가 아주 심한 욕설을 일행에게도 하여 20대 일행은 주취자를 파출소에 남겨두고 혼자 집으로 돌아갔다. 24시 30분경 주취자는 의자에 앉아 어느 정도 술이 깨었는지 혼자 일어나서 경찰관들에게 ‘미안하다’는 말 한마디를 하며 파출소를 나섰다.

#### [사례7] <여성 주취자 기절사건(시각 : 01시 30분)>

1. 20대의 여성 주취자를 그 일행인 20대 여성이 혼자서 부축할 수가 없어 경찰에 신고하였다.

20대의 여성 주취자(여대생으로 보임)는 완전히 의식을 잃고, 파출소 의자에서 잠들어 버렸다. 주취자의 일행은 경찰관에게 파출소 안에서 주취자가 술을 깰 때까지 보호해 줄 수 없느냐고 문의하였지만, 폭력사건이 발생할 경우, 위험하므로 파

출소에서 보호 할 수는 없다고 하였다.

## 2. 경찰관의 행동

경찰관은 주취자의 일행으로부터 주취자의 집 전화번호를 알아낸 후 주취자의 집으로 전화를 하였다. 그리고 여성 주취자가 의자에 쓰러져있자 짧은 순경분이 너무나 자연스럽게 구토가 염려된다고 신문지를 의자 주변에 깔았다.

## 3. 결론

01: 55분경 주취자의 아버지가 와서 딸을 데리고 갔다.

## 4. 위 사례에 대한 경찰관의 사건

여성주취자가 길가에 쓰러져 있는 경우. 남성들로부터 성추행 염려가 있으므로 무조건 파출소로 데리고 온다고 하였다. 하지만, 여성주취자가 파출소에서 행패를 부릴 경우 남성 주취자보다 더욱 애로가 많다고 한다. 잘못 신체라도 접촉하였을 경우 경찰관이 도리어 성추행 민원을 제기당할 수 있기 때문이다.

### 3. 서울 서초구 양재파출소/조사자 : 이환도, 윤은준, 서은경

조사일시 : 2003년 5월 2일 22시 ~ 3일 4시

## 1. 주취자의 행태

### [사례8] <노래방 폭행사건>

시간 10시 30분경

양재파출소 근처 캠비어 노래방에서 친구들끼리 의견충돌로 인해 쌍방폭행(집단 패싸움으로 추정) 사건이 일어나자, 친구들 중 20대 여자 한명이 파출소로 직접 와서, 울며불며 빨리 와달라고 신고를 하여 순찰차 한대와 근처에 도보로 순찰 중이던 경찰 및 의경2명 출동하였다. 그러나 경찰이 도착했을 시에는 이미 사건이 종료되어 사건당사자들은 모두 도망간 상태여서 특별한 조치는 취하지 않았다. 단지 파출소 경찰관들이 신고접수 후 패싸움의 인원을 파악하여 적절한 인원을 사건현장으로 파견하였다(신속한 조치가 있었지만 이미 사건종료되었다). 이미 사건이 종료되어서 인지 경찰관들은 특별히 조사하려는 의지가 안보였다.

#### [사례9] <술집주인 따귀사건(만성적인 알콜중독자로 보임)>

시간 - 11시 34분

가해자(주취자)로 보이는 만취한 맨발의 30대 남자와 볼에서 피를 흘리는 30대 남자가 같이 파출소로 들어왔다. 만취한 맨발의 30대 남자가 계속되는 폭언과 과격함 행동으로 공포분위기를 조성하여 의경 2명이 그림자처럼 그 남자 옆에 붙어있었고, 경찰관 5명이 경찰서 안에 대기하며 당시 사건 상황을 조사하였다. 사건 상황은 피해자(술집 주인)가 운영하는 가게에서 주취자가 난동을 부려, 술집주인이 따귀를 2차례 가격하자 이에 격분한 주취자는 ‘니가 뭘데 손님을 때리냐’며 술집주인을 구타하여 사건이 발생하였다.

주취자는 파출소 안에서도 계속되는 폭언과 행동으로 경찰관 및 의경들을 불안하게 하였다. 한편 주취자는 피해자에게 계속 접근하려고 시도하여 의경 2명이 피해자가 상황진술서를 쓰는 동안 주취자를 막고 서 있었다. 주취자가 계속 난동을 피워서 경찰관중 경사 한분이 직접 주취자를 붙잡고 자리에 앉히고, 주취자를 달래서 주취자를 진정시켰다(경찰관 말로는 주취자는 일주일에 한 번꼴로 오는 상습범이라고 하였다).

주취자가 집에 전화를 걸어달라고 경찰관에게 요청하여 부인에게 전화연락을 하였다 (하지만 서초 경찰서로 갈 때까지 부인은 오지 않았다).

주취자가 약간 조용해지자 긴장이 풀어진 의경 2명이 딴 곳을 보는 사이, 주취자가 번개같이 달려들어 피해자를 발로 1회 걷어찼다. 이에 놀란 경찰관들은 주취자의 양

팔을 잡고 주취자를 야단치는 한편 계속 달래면서 경찰서에서 차가 오기만을 기다렸다. 주취자는 피해자를 발로 걷어찬 후에도 계속 폭언을 퍼부으며 경찰서 내부를 이리저리 돌아다니다가 경찰서에서 온 차를 타고 경찰서로 간 후 사건종료 되었다.

- \* 대처방안 : 1. 의경 및 경찰관이 옆에 바짝 붙어서 감시하면서 계속 진정시키고 달랠
- 2. 보호자를 불러줌으로써 최대한 가해자를 안정시키려고 노력
- 3. 파출소에서는 무조건 경찰서로 넘기려고 함

\* 경찰관의 말로는 이 사람은 거의 매주 파출소로 오는 사람인데 알콜중독자로서 어떻게 특별히 처리할 방법은 없고 그냥 두고 볼 뿐이라고 함. 이런 사람이 난동부릴 수 없게 파출소 내에서 소란, 난동을 부리는 사람이 생기면 무조건 경찰직권으로 제압할 수 있는(수갑을 채운다던지) 권한이 필요하다고 함. 지금도 너무 심하게 소란을 피우는 사람은 수갑을 채우는데 이 과정이 너무 힘들어서 웬만하면 그냥 두고 보고 있는데 이 점이 개선되었으면 하고 있음.

#### [사례10] <성희롱으로 인한 폭행사건>

시간 - 11시 24분(피해자 여성이 파출소로 들어옴)

이 사건은 가해자인 주취자가 20대 초반 여성 한명을 주점 앞에서 성희롱을 하면서 시작된 사건으로 사건의 시작은 술집 앞에서 주취자에게 성희롱을 당하던 여성이 자신의 친오빠에게 전화를 하였다. 주취자와 피해자의 친오빠가 격투 끝에 주취자가 얼굴을 수차례 맞아 쓰러졌다. 여성 일행은 주취자가 기절한 것으로 판단하고 뒤로 돌아 5m정도 가던 중 쓰러져있던 주취자가 옆에 있던 길이 10cm정도 되는 뽕족한 돌로 피해자 친오빠의 머리를 2차례 가격하여 친오빠는 쓰러지고 결국 목격자의 신고로 파출소로 사건접수가 되었다. 피해자 친오빠는 머리가 찢어져서 병원으로 후송되었다.

파출소로 들어온 가해자(주취자)는 얼굴 및 상위가 피범벅이 된 상태로 들어와서(왼쪽입술부분이 찢어짐) 자신이 절대로 가해자가 아니라고 주장하며 소란을 피웠다.

피해자인 여성은 울면서 사건내용을 진술하고 있는데, 가해자가 피해자 여성을 음박

지르며 거짓말하지 말라며 폭언과 고성으로 일관하였다. 자신은 먼저 성희롱 한 적도 없고 돌로 머리를 짚은 적도 없다며 항변하였다(과출소에는 이미 증거품인 피 묻은 돌이 있었다).

우선 가해자의 직장사장(신한인더스트리-자동차 부품회사)을 호출하여 가해자를 진정시켰다. 가해자가 격분하여 참지 못하고 울면서 전화로 자신의 형을 불러내자, 가해자의 형이 과출소로 왔다. 가해자의 형이 자신의 동생은 절대로 이런 일을 할 사람이 아니라고 항변하면서 심하게 난동을 피우자 경위분이 수갑을 채울려고 하였다. 결국 가해자의 형은 수갑을 차는 것을 거부하며 조용하겠다고 말했지만 여전히 시끄럽게 경찰의 조사를 방해하였다.

울면서 고향을 치며 과출소 내부를 이리저리 돌아다니는 가해자와 그 형 때문에 그날 근무자 경찰관 5분이 순찰을 돌지 못하고 과출소 내부에 상주하고 있는 상태였다.

가해자는 자신이 돌로 내리치는 것을 본 사람이 1명이라도 있다면 자신의 죄를 시인하겠다고 계속 소란을 피워서, 피해자 여성을 데리고 온 사람을 목격자로 소환하여 대면시켰지만 가해자는 거짓말이라며 계속 벽을 치며 통곡하였다.

결국 목격자의 진술 후에는 가해자가 풀이 죽은 목소리로 간간히 항변하였다.

피해자의 어머니가 오고도 한참 후에 경찰서에서 온 차를 타고 가면서 사건은 종료되었다.

#### \* 대처방안

1. 난동을 피우는 가해자를 잠시라도(경찰서차가 올 때까지) 가두어 둘 장소 필요.
2. 가해자 일행 때문에 순찰을 돌아야 하는 경찰이 묶여있으므로 경찰인력을 더 충원.
3. 가해자의 진술과정에서 가해자는 폭언과 난동을 부리지만 경찰이 할 수 있는 것은 단지 조용히 하라는 말뿐이라서 경찰의 불만이 큼. 경찰이 조금 큰소리로 말하자 가해자가 욕박지르지 말라면서 자신의 인권침해라며 소란을 피우자 인권 침해 때문에 경찰이 어떻게 대처할 수가 없음. 여기에도 대처방안이 필요. (필요한 경우에는 약간의 물리적 행사를 할 수 있게 해달라고 경찰들이 요청)

**[사례11] <주취자가 길거리에 쓰러진 사건>**

시간 - 1시 50분

우리에게 대답을 잘해주던 경찰 한 분이 순찰 중에 길거리에 쓰러져 있는 취객 한명을 데리고 와서는 주취자를 파출소 내에 있는 의자에 눕혔다. 저런 사람이 하루에도 몇 명씩 되는데 보통 술이 깨면 알아서 가기 때문에 그냥 파출소 내에서 보호를 한다고 하였다. 특별한 조치를 하지는 않고 그냥 두면 알아서 간다고 한다. 주취자는 3시가 조금 안되서 알아서 파출소를 나갔다.

\* 대처방안 - 파출소 내에서 보호조치를 취할 뿐

**[사례12] <술집시비가 폭행으로 발전한 사건>**

시간 - 2시 1분

2시 1분경 경찰서로 “폭행으로 사람 한 명이 쓰러져서 머리에서 피가 나는 것 같으니 빨리 와달라”는 신고가 들어왔다. 경찰관과 동행해서 경찰차를 타고 현장으로 같이 가보니 쓰러진 사람도 없고 다친 사람도 없으며 단지 2명이 맥살을 잡고 티격태격하고 있고, 주위에 학생으로 보이는 남녀 대여섯 명이 있었다. 경찰관은 우선 맥살을 잡고 있는 2명을 차에 태우고(순순히 탑승), 학생 1명도 차에 동승시키고 나머지 학생들은 도보로 파출소로 오라고 하였다.

파출소에 도착해보니 싸우던 2명 외에 여자 한명과 같이 온 학생 한명이 있었다.

목격자인 학생들은 자신들은 그냥 사람이 쓰러진 것 밖에 못 봤다고 하였다(별 도움이 안되어 그냥 돌려보냄.)

사건의 종합적 상황으로는 술집에서 남자1이 남자2에게 반말을 하면서 시비가 붙어 남자2가 남자1에게 먼저 주먹을 날려서 남자1이 넘어지면서 팔이 살짝 굽히고 이를 말리는 주변사람을 뿌리치고 남자1이 남자2에게 주먹을 날려서 사건이 일어났다.

남자1은 자신이 입은 상처(팔이 살짝 굽힌 것)을 이유로 남자2를 상해죄로 고소하겠다고 함. 남자2는 먼저 반말을 한 것 때문에 사건이 일어났으므로 자신은 책임이 없다고 주장하였다.

경찰관은 남자1의 주장이 어이가 없어서 그냥 없었던 일로 하자고 하는데 남자1이

끝까지 자신이 입은 팔의 조그만 상처를 이유로 남자2를 상해죄로 고발하겠다고 하였다.

화가 난 경찰관은 결국 2명을 조사하여 남자2는 폭행죄, 남자1도 주위의 만류를 뿌리치고 남자2를 때렸기 때문에 정당방위가 아니라 보복행위로 판단 폭행죄로 처리하여 경찰서로 넘겼다. 이에 놀란 남자1은 자신이 sk 인트랙에 근무하는데 자신의 행위가 사회에 물의를 일으킬만한 것이냐며 경찰에게 훈방을 요청하였지만 경찰관은 이미 조사가 들어갔으므로 안 된다고 하며 남자1의 말을 묵살하였다. 경찰차가 오기까지 계속 남자1이 경찰관에게 말싸움을 걸고 말꼬리를 잡고 늘어져서 경찰관이 화가 많이 났었다. 결국 경찰차로 2명 다 경찰서로 보냄으로 사건종료 되었다.

\* 대처방안 - 파출소 내에 보호소가 없어진 것은 인권침해의 요소를 없애기 위한 것인데 가해자들은 경찰인권을 조금도 존중하지 않는다. 그럼에도 왜 경찰관은 가해자(만성중독자, 살인자, 폭행자 등등)의 인권을 존중하지 않으면 안되는가? 이것을 경찰관들은 가장 큰 문제로 보고 있음.

#### 4. 강남경찰서 역삼 1동 파출소/ 조사원: 김용재 이서진 조미진

조사일시 : 2003년 5월 2일 (금) 23:00~03:00

##### 1. 조사지 선정

본 파출소는 강남구 역삼 1동에 위치하고 있으며 지하철 2호선 역삼역 주변과 역삼 1동 일부를 관할하고 있다. 일반적으로 치안요소의 정도에 따라 파출소 당 보통 순찰차가 1~2대 정도 배치되어있는데 역삼 1동 파출소의 경우 순찰차를 3대 보유하고 있었으며 관계자의 말에 따르면 전국에서 인천과 이 곳만이 순찰차를 3대 보유하고 있어 관할 지역의 치안상황을 짐작할 수 있었다. 일주일에 절반이상 주취자들과 전쟁을 치르고 있으며 특히 금, 토요일이 주취자와 관련된 신고 접수가 제일 많

다고 하여서 금요일 야간시간을 기해 조사에 착수했다.

## 2. 주취자 사례

### [사례13] 23:10 <주취자와 택시기사와의 시비소란>

- 22시50분 경, 술 취한 손님(주취자)이 앞 창문을 꺾. 언성높이면서 시비소란.
  - ▶ 주취자의 태도: “다 죽이고 싶어서 그랬다” → “내가 안 꺾다” → “내가 꺾다 고 하자. 미안하다” <직업-일용직 노무자>
  - ▶ 운전자(피해자): “당신이 꺾지 누가 꺾냐!” → “형사입건 시키겠다”
  - ▶ 경찰관: (주취자에게) “그냥 유리 값만 물어주면 되지 않느냐 물어주고 가라”
- 결국 형사입건을 위해 택시기사로부터 진술서를 받은 후 강남 경찰서로 인계. 경찰관은 웬만하면 형사입건을 피하려고 서로 입장 조정하면서 설득했지만 피해자가 피의자의 태도에 불만을 품고 형사입건을 원함.

### [사례14] 23:35 <지나가던 행인(주취자)이 어떤 여자 폭행>

- 피해자 여성이 회사사람들과 회식을 마치고 집에 가려고 남자친구를 불러서 남자친구가 차를 끌고 와서 차를 타려는데, 피의자(주취자)가 오더니 차를 막으면서 시비를 걸었다. 그러다가 피해자 여성을 주먹으로 3대 가격한 후 넘어뜨리고 폭행하였다.
  - ▶ 주취자 : 파출소 들어와서 의자에 앉아서 별다른 반항 없이 앉아있음 → 자기 행위에 대한 부인(큰 반항을 하거나 소란을 피우지는 않음)  
<일반 회사원으로 추정되고 정장 차림으로 한쪽은 슬리퍼 한쪽은 구두. 얼굴은 피투성이가 되어 파출소로 연행됨>
  - ▶ 여자(피해자) : 처음부터 울면서 파출소에 들어옴. “가만 안들꺼다” <82년생 회사원>
  - ▶ 경찰관 : 여자의 진술에 따라 경위서 작성.
- 여자가 계속 울면서 조사가 지연되니까 담당 경찰관이 조금씩 짜증을 내기 시작했다. 여자가 친구들에게 파출소 위치를 알려달라고 하자 처음엔 알려주는가 싶더니

친구들에게 계속 못 찾는다고 연락이 오니까 여자에게 성질을 낸다. 결국 여자의 일행이 와서 상황 조사하고 강남경찰서로 인계.

**[사례15] 23:40 <음식이 상했다고 행패부리는 한 여자- 의경에 대한 폭행>**

- 주취자가 음식점(초밥집) 앞에서 초밥이 상했다면서 소리를 지르고 지나가는 행인에게 시비 걸고 손님들과 말싸움을 하였다. 주취자는 순찰 중이던 의경과 실랑이 끝에 의경의 뺨을 3대 때리고 출동한 경찰관의 손을 물고 경찰관의 제지에 강력히 반항하였다. 주취자는 파출소에 연행된 후에도 자신의 휴대폰을 부수고 경찰관에게 모욕적인 언사를 계속하면서 소란행위를 하였다. 경찰관은 이에 마땅한 제지 방법이 없자 주취자에게 수갑을 채웠다. 주취자의 지속적인 소란행위와 의경에 대한 폭행에 대해 공무집행방해혐의로 경찰서에 인계하였다.

▶ 여자(주취자) : 파출소 들어오면서부터 소리지르면서 경찰관과 싸우면서 들어옴. 신발도 신지 않고 만취한 상태. 소리 지르다가 울다가 휴대폰 부수고 던진다. 경찰관에게 계속 욕하고 반말함. “난 왕족이다!” 이런 말도 하면서 자신에게 하는 경찰의 태도에 대해 화를 내면서 소리 지른다.

담배 피우면서 재떨이 달라고 한다. 우리나라 경찰들 다 잘못됐고 자기는 죄 없는데 수갑 채우고 잡아왔다면서 (이 새끼, 개 같은 놈, 애, 재, 너 등) 욕하고 소리 지름.

<회사원에 30대 중반정도...미혼으로 보임>

- ▶ 경찰관 : 여자가 소리 지르면서 달려들자 의경들이 와서 저지함. 수갑채움. 소리 지르면서 반말해도 방관. 재떨이 달라고 하자, “금연입니다”→ 여자가 “그럼 나가서 피냐?”→그냥 피우게 함. 여자가 계속 욕하자 “경찰이니까 참는다. 맘대로 해라” 대답.
- 대체로 경찰관들은 여자의 언행에 방관하고 별다른 대꾸를 하지 않고 참는다. 저지하다가 안되니까 수갑채우고 경찰관이 여자에게 반말하자 여자가 왜 반말 하냐고 하니까 존대말 해주고 그러나 점점 짜증을 냈다. 보호자와 통화를 시도했으나 보호자가 아니라 회사동료인 것으로 보이고 결국은 보호자 아무도 오지 않고 강남경찰서로 인계함. 끝까지 반항하면서 경찰관들의 애를 먹임.

### [사례16] 01:30<정신을 거의 잃은 주취자-주취자 안전>

- 신고 접수에 따라 만취한 남자를 파출소로 데려옴.
  - ▶ 경찰관 : 흔들어 깨우면서 신원을 파악하기 위해 전화번호 물어보았으나 주취자가 거의 인사불성의 상태여서 일단 의자에 그대로 방치함.
- 시간이 다소 흐른 뒤 주취자를 그대로 방치할 수 없다고 생각한 경찰관이 주취자의 소지품을 찾아서 주소지로 확인할 만한 것을 찾음. 지갑에 있는 신분증으로 파출소에 비치되어 있는 조회기로 연락처를 파악함. 다행히 보호자와 연락이 되어서 약 1시간 후 주취자의 배우자로 보이는 보호자가 파출소에 도착하여 주취자를 인수해 감.

## 3. 경찰관들의 대처 방법

### (1) 경찰관들의 어려움

주취자들의 일반적인 행동은 기본적으로 경찰관에 대한 폭언이 주를 이루고 폭행을 수반하는 경우도 많다. 경찰관이 이에 대한 제지 도중 파출소 내 기물이 파손되는 경우도 종종 발생하는 실정이다. 주취자가 욕설을 한다고 하여 경찰관은 이에 대하여 별다른 조치를 취할 수도 없고 그대로 방관하는 수밖에 없다. 물론 폭행에 대한 경우도 경찰관이 마땅히 제지할 방법이 없고 간혹 상해를 입는 경우도 있다.

### (2) 경찰관들의 제지 방법

일반적으로 주취자가 모욕적인 언사를 할 경우 경찰관들은 시비에 말리지 않도록 주취자의 말을 무시한다. 간혹 주취자의 언행을 참지 못한 경찰관이 같이 폭언을 하는 경우도 있다. 그러나 파출소에 인계된 후에도 난동을 부리거나 물건을 집어 던지는 행동을 할 경우 수갑을 채우거나 그 정도가 심할 경우 포승줄로 손발을 묶기도 한다. 손발을 묶을 경우에는 주취자가 머리를 바닥에 자해하거나 기타 돌출 행동을 보일 수 있기 때문에 최소한 경찰관 한 명 이상이 감시를 하며 대비를 한다. 만일 경찰관이 주취자의 폭행으로 상해를 입었거나 파출소와 관련된 기물이

파손될 경우 이를 사진으로 촬영하거나 파출소 내에 설치된 CCTV에 녹화된 테이프를 증거로 첨부하여 진술서를 작성, 공무집행방해죄로 경찰서로 인계하는 경우도 많다.

### (3) 제지 방법의 적절성

주취자의 폭언에 대하여서는 인권침해의 소지가 있으므로 입을 막을 수는 없기 때문에 경찰관이 이를 무시하고 시비에 말리지 않는 방법이외에는 별다른 대책이 없다. 경찰관에 대한 모욕적인 언행을 하였다 하더라도 이것을 전부 공무집행방해나 명예훼손죄 등으로 처벌하기에는 절차상으로도 시간 및 비용적인 측면에서 효율성이 떨어진다. 상대가 주취자인 점을 감안하고 경찰관에 대한 직접적인 피해(상해, 기물손괴 등)가 있지 않고 그 피해가 경미한 이상 경찰관들의 일반적인 제지 방법은 사건처리에 있어 적절하다고 본다.

### (4) 경찰서에 설치되어 있는 주취자 안정실 현황

규정에 따라 각 경찰서에는 주취자 안정실이 설치되어 있으나 특히 주취자 안정실을 필요로 하는 위 [사례 16]의 경우와 같이 ‘주취자 안전’건은 파출소에서 대부분이 해결되기 때문에 경찰서로 인계되어 주취자 안정실까지 오게 되는 경우는 사실상 없는 것으로 파악된다. 나머지 사례는 일반적으로 폭행사건과 관련된 경우이기 때문에 사건 관련자들은 경찰서의 형사계로 인계되는 것이 대부분이고 조사과정에서 주취자를 분리하여 안정실에 대기시키는 경우도 드물다. 따라서 주취자 안정실의 實效性은 부족하다고 판단되며 오히려 파출소에 주취자 안정실의 설치 의의가 있다고 볼 것이다. 그러나 현실적으로는 파출소의 공간이 협소하고 관리에 문제점이 있기 때문에 많은 어려움이 따른다.

## 4. 주취자 등을 사회복지시설로 보내는 방법은 없는가

파출소 및 경찰서에서 주취자를 사회복지 시스템과 연계하여 체계적으로 관리하고 있는 특별한 시스템은 미비하며 다만 만성적인 알코올 중독자나 상습적으로 주취자 사건

에 연루되어 신고가 접수되는 자에 대한 파악 정도 수준에서 일을 처리하고 있다. 경우에 따라서는 관내의 행정기관과의 연계를 생각해 볼 수도 있지만 거기에 대한 조사는 미흡하여 별다른 자료를 수집할 수 없었음.

## 5. 경찰관들의 조치 중 현명하다고 생각되는 조치

경찰관들이 일상 사건을 처리하는 과정에서 주취자를 상대하는 경우가 많은 부분을 차지한다. 따라서 일반 주취자를 다룰 때 일선 파출소의 경찰관들은 능수능란하다. 순경급 경찰관들은 경험이나 나이 때문인지 다소 흥분하는 경향이 있으나 중견 경찰관들은 주취자의 태도에 잘 흥분하지 않고 적절히 무시하거나 위험한 상황에서는 다소 강경하게 대처함으로써 상황에 적절히 대응한다.

### 5. 경기 파주경찰서 금촌파출소/조사자 : 주혜원, 김강산, 김희영

조사일시 : 2003년 5월 9일 저녁 10시~ 5월 10일 새벽 3시

#### 1. 주취자의 행태

##### [사례17]

10시 4분 : 술 취한 남성이 전화해서 하소연. 술 마셔서 돈이 없다고 데려다 달라고 함 (현재 위치-봉일천 / 집-교화지구)

10시 10분/13분/20분 : 계속 재촉 전화함.

☞ 첫 신고 후 바로 가까운 관할 파출소에 연락 및 귀가확인.

##### [사례18]

10시 59분 : 핸드폰 및 금품도난 신고. 지난 밤, 같이 술을 먹은 후 친구가 집에 갈 차비가 없어서 피해자 집에서 같이 잠을 잠. 새벽 3시경, 친구는 귀가(집-연신내).

그 후 잠이 깬 낮에 분실 사실-핸드폰, 금1돈으로 된 핸드폰 악세사리, 현금25만 원 가량-깨달음. 피해자와 피해자 형님이 신고하러 왔는데, 둘 다 약간 술을 마신 상태였음. 피해자는 불안해하며 진술을 번복. 피해자 형님이 화가 나서서 자력구제 하려 함. - 잡아와서 조서 작성하겠다고 함. 술에 취한 상태여서 진술조사가 원만하지 못함. 결국 내일 술 깨면 오겠다고 함.

☞ 신고 접수 후 진술서를 작성.

계속된 지적에도 피해자가 대답을 하지 않자 조금은 분위기가 험악해졌으나, 대화로 원만히 해결. 증거가 없으므로 일단 신고, 용의자 처리 함.

### [사례19]

11시 27분 : 노래방 내 주류반입으로 적발. 손님인 중년 남성이 노래방에 몰래 술을 가지고 들어감./ 월드컵 노래방 주인인 중년 여성이 손님의 주류반입을 묵인함. 또한 오징어를 안주로 줌./ 처음, 노래방 주인은 몰랐다고 울면서 말했으나 결국 불법행위 인정. / (#일반 노래방은 주류 판매 및 반입 금지)

☞ 조서 작성 후, 영업 시 주의사항 등 훈계. 노래방 주인은 시말서(반성문 같은 것) 작성 후 돌아감.

### [사례20]

12시 42분 : 도박신고/ 술 취한 남성이 전화, 순경아저씨를 바꿔달라고 한 후, 도박 신고 함.

☞ 전화신고 받은 후, 출동함. 들어갈 때는 불 켜져 있던 집이 불 끈 후 문을 열어주지 않음. 결국 주거 수색 실패함.

### [사례21]

1시 45분 : 사례 2의 당사자가 연신내 용의자 집으로 갔으나, 없어서 가까운 관할 파출소(연신내파출소)로 감.

내일 다시 금촌파출소로 오기로 함.

☞ 전화를 통한 원만한 해결.

**[사례22]**

1시 58분 : 순찰차에 동행하여 순찰 중, 접촉사고 신고가 들어와 현장으로 감. 택시(남성)와 자동차(여성)가 큰 사거리에서 접촉 사고. 다행히 도로에 차가 없어 신속하고 원활한 처리를 할 수 있었음. 여성 운전자가 술에 취해 있었으므로 함께 순찰차를 타고 파출소로 이동. 여성 운전자 음주운전으로 판정(0.157) & 면허 취소.

술에 취한 여성 운전자는 가까운 사람들에게 전화하고, 술 조금 밖에 안 마셨다고 주장했으나, 결국 음주운전 인정.

(# 0.05 이하 - 훈방 / 이상 - 처벌, 0.05 ~ 0.07 면허 정지, 0.1 이상 취소.)

☞ 사고 현장을 표시·보존 후, 파출소로 이동하여 조서 작성.

결과에 대해 술에 취한 여성 운전자에게 상세히 설명한 후, 내일 차를 찾으러 오라며 돌려보냄.

**6. 강원도 횡성군 횡성경찰서 성내파출소/조사자 : 장옥재, 김수길**

일시 : 2003년 5월 7일 오후8시~ 5월 8일 오전 4시까지

시작하기에 앞서 : 이번 조사의 목적은 불법 소란행위 실태의 파악에 있다. 그러나 그러한 실태는 지역적으로 차이가 있을 듯 하다. 아무래도 대도시가 더 많이 일어 날것이고 작은 시군의 경우는 사례가 적을 것이다. 때문에 강원도 횡성군 에 대해 설명할 필요가 있겠다.

**일반현황**

2002년 12월말 현재

◆ 면적 : 997.89km<sup>2</sup> 「경지면적 11.3%」

◆ 가구 및 인구 (횡성군 통계 자료 홈페이지 )

가구 - 15,722세대 「가구당 2.9명」

인구 - 45,198명

위의 표에서 알 수 있듯이 횡성군은 인구가 5만도 되지 않는 작은 군이다. 조사자가

조사를 행한 횡성읍(가장변화가)의 경우도 인구는 2만이 되지 못한다. 더욱이 횡성군은 면적이 상당히 넓은 편이고 파출소간의 거리가 멀고 교통편도 좋지 못하여 다른 파출소간의 연계 조사 작업은 할 수 없었다. 이지역의 경찰서와 파출소는 횡성읍에 파출소 1개소와 경찰서 1개소가 있었고 나머지 면단위 마다 파출소가 1개소씩 있었다.

### [사례23]

2003년 5월 7일 8시경 조사자들은 파출소에 도착했다. 협조를 구하고 기다리기를 몇 시간. 아직 이른 시간 이어서 인지 주취자나 기타 소란을 일으키는 사람은 없었고 너무 조용했다. 그러나 11시경 50대에서 60대 정도로 보이는 한 남자가 파출소 내로 갑자기 들어와서는 갑자기 경찰관들에게 욕을 퍼붓고 소란을 부리기 시작했다. 파출소 안은 갑자기 시끄러워졌다. 경찰관들이 업무를 제대로 처리 할 수 없을 정도였다. 약 2시간 동안 있었지만 조사자가 보기에는 경찰관의 잘못은 없어 보였다. 단지 경찰관은 자신의 업무를 행하고 있었을 뿐 그 사람에게 해가 되는 일은 하지 않은 듯 했다. 그런데도 주취자는 알아듣지도 못할 소리로 크게 고함을 질러 대며 소란을 부리고 있었다. 잠시 후에는 술이 좀 달아올랐는지 주취자는 갑자기 노래를 부르기 시작했다. 하지만 경찰관들은 주취자에게 좋은 말로 타이틀 뿐 기타의 행동을 하지 못하고 있었다. 후에 들은 바에 의하면 이런 경우 경찰관은 이 사람을 처리할 권한이 없다고 하였다. 어찌 되었건 이 경우 오히려 주취자가 파출소가 자기 집인 양 난동을 부리는데도 경찰관은 그 사람을 어떻게 제지하지 못하고 오히려 주취자의 말을 다 들어 주면서 최대한 참는 모습을 보여주었다. 조사자가 더 화가 날 지경이었다. 하지만 경찰관들은 이런 일에 익숙한 듯 했다. 말로써 잘 타이르고 달래어 약 한 시간에서 한 시간 40분쯤 지나자 주취자는 파출소를 나갔다.

## 7. 대구광역시 중구 송현 2동 파출소/조사자 : 장옥재 ,김수길

### 1. 머리말

2003년 5월 3일 오후 11시경 대구광역시에서 유동인구가 가장 많은 흔히 시내라 불

리는 중구의 중앙파출소로 찾아갔다. 그러나 그 날 밤은 공공질서 침해사건이 단 한건도 일어나지 않았다(그곳에서 근무하시는 경찰관들도 너무 놀라워 하셨다. 그리고 꼭 취재나 조사가 나오면 그런 일이 하나도 일어나지 않는다고 말씀하셔서 우리의 마음을 너무 아프게 하셨다). 그 이유로는 대구 지하철 방화사건 이후 시내에 밀집해 있던 상권이 뒤쪽으로 밀려가면서 중앙동에서 삼덕동으로 이동해 갔다고 한다. 그래서 그날은 새벽 5시까지 기다렸으나 아무것도 건지지 못하고, 지친 몸을 이끌고 돌아갈 수밖에 없었다.

이튿날 5월 4일 오후 2시경 중앙파출소로 전화를 해 사건이 많이 일어나는 곳을 가르쳐 달라고 부탁을 드리니, 달서경찰서 상황실에 연락해 보라고 하셨다. 그래서 연락을 했더니, 송현 2동 파출소로 연락을 해보라고 하셨다. 그리고 전화를 하고 저녁 10시쯤 찾아갔다(가보니 그 곳은 우리 집 관할이었다. 놀라웠다).

주취자? 술취한 사람! 술이야 나이가 들면 누구나 다 마시는 일인데 뭐 별일이야 있으리라고 생각했던 나다. 그러나 주취자는 단순히 술에 취한 사람이 아니라 그 취함으로 인해 어떤 일을 저지를지도 모르는 위험요소를 잔뜩 껴안은 예비 범죄자였던 것이다. 평상시엔 상당히 온순하던 사람도 술에 취하면, 그와 완전히 반대로 변해버려 폭력을 행사하고, 기물을 파손하는 등, 후에 술이 깬을 땀 본인은 전혀 기억하지 못하는 행동을 하는 것이다. 이제 그 실태와 해결책을 현장 가까이에서 보자.

#### [사례24] 2003. 5. 4. 22:45 ~ 23:15

- 침해사범의 형태 및 경찰관의 대처 : 대구광역시 달서구 송현 2동 올림픽기념관 주차장내에서 여자 대리운전자가 술에 취한 남자의 차를 대리운전한 후 요금을 내라고 하자, 성희롱을 비롯 요금내기를 거부하고, 폭행을 가해서 코에 상해를 입혀서 출혈이 일어났다. 또한 그 외 남자 1인 또한 그것을 말리다 얼굴에 상해를 입었다. 따라서 시비소란으로 파출소로 견인. 경찰관은 우선 신원확인 후 달서경찰서 형사계로 이송(여성이 가해자에게 폭행혐의와 성희롱으로 고소 요청)
- 제지방법의 적절성 및 개선방안 : 주취자는 음주만취로 인해 자신의 잘못을 깨닫지 못하고 자꾸만 피해자들에게 시비를 거는 등 경찰관은 계속 이를 말리는 등으로 상황을 대처. 좀 더 강하게 진압하지 못하는 경찰관의 태도가 답답하게 느껴

졌다. 이럴 때 경찰관에게 좀 더 강한 강력진압의 방법이 생기거나, 파출소에도 주취자 안정실이 필요하다고 본다.

#### [사례25] <상습적으로 뽀얏 교회 근처에서 자는 주취자>

조사 시간 : 2003. 5. 5. 00:10 ~ 00:30

- 침해사범의 형태 및 경찰관의 대처 : 파출소에 전화로 대구광역시 달서구 본동 뽀얏 교회 근처에서 길가에 쓰러져 자고 있는 사람이 있다고 신고가 들어왔다. 주취자는 과거에도 그런 적이 있었던 상습범이었다. 경찰관들이 다가가 깨우니 경찰관들에게 욕을 했다. 그 후 집으로 귀가조치 시켰다.
- 제지방법의 적절성 및 개선방안 : 이와 같은 경우엔 귀가조치 뿐만 아니라, 좀 더 안전하게 집까지 동행하는 것이 더 바람직한 것으로 보인다. 또한 그 주변사람들과 가족에게 더 많은 주의를 기울이도록 요청할 것이 요망된다.

#### [사례26] <택시 탑승 후 하차 거부>

조사 시간 : 2003. 5. 5. 01:07 ~ 01:20

- 침해사범의 형태 및 경찰관의 대처 : 주취자가 음주 후 만취상태에서 택시에 승차한 후, 하차를 거부하고, 거주지를 확실하게 제시하지 않아, 택시운전자가 주취자를 파출소로 데려왔다. 주취자의 신분증 확인으로 거주지 확인 후, 경찰차(순찰용차)로 귀가조치 시켰다.
- 제지방법의 적절성 및 개선방안 : 한밤중에 택시운전자가 만취한 승객을 태우고, 파출소로 오는 일은 상당히 흔하다고 한다. 이때마다 파출소로 찾아오지 않고, 전화 등으로 파출소등에 연락해 승객의 거주지등을 확인하는 방법도 일의 번거로움을 줄일 수 있을 것으로 보인다.

#### [사례27] <주취자가 노모 폭행>

조사 시간 : 2003. 5. 5. 01:45 ~ 02:05

- 침해사범의 형태 및 경찰관의 대처 : 주취자 박씨(청각장애자)가 평소에도 음악소리를 크게 틀어놓는 등 파출소에 자주 주민들의 신고가 들어온다. 2003년 5월 5

일 01시경에는, 박씨가 자신의 모(80세)를 때려서, 얼굴에 심각한 타박상을 입히는 등, 이에 박씨의 아들(25세)이 신고를 해서 파출소로 왔다. 현재 박씨의 처는 사망했고, 딸(22세)은 가출상태이다. 경찰관이 박씨의 모와 자를 병원으로 데려다 줘서 응급치료 후, 나중에 박씨의 아들에게 고소의 양식을 제시했다.

- 제지방법의 적절성 및 개선방안 : 박씨의 경우 상습범인 데다가, 그 정도가 심해 결손가정의 전형적인 모습을 보여준다. 이와 같은 경우엔 지역사회(복지관 등)에서 좀 더 많은 관심과 지원을 보여서, 다시는 이런 일이 일어나지 않도록 막아야 할 것으로 본다.

#### [사례28] <상습적으로 만취 후 택시 탑승>

조사 시간 2003. 5. 5. 02:06 ~ 02:20

- 침해사범의 형태 및 경찰관의 대처 : 주취자가 음주 후, 택시에 탑승한 후 만취로 인해서 집도 찾지 못하는 등의 행위를 보이자 택시운전자가 주취자를 파출소로 데리고 왔다. 주취자는 전에도 그런 적이 있는 상습범이다. 주취자의 거주지 확인 후, 재워서 귀가조치 시켰다.
- 제지방법의 적절성 및 개선방안 : 상습범의 경우, 같은 일이 다시 일어나지 않도록 벌금등을 부과하거나, 과도한 음주버릇을 고칠 수 있도록, 금주교실 등에 참여하게 하는 방안이 필요하다.

8. 강원도 원주시 역전 파출소/조사일시 : 2003년 5월 16일 오전 00시~04시/  
조사자 : 강홍구, 김미소, 신혜원

#### [사례29]

00시 18분경 40대 초, 중반으로 추정되는 여자 세 명이 파출소로 들어왔다. 인근 주민의 제보로 경찰이 출동해 도박 현장에서 여자들을 연행해서 왔다. 순경 직급의 젊은 경찰이 현장에서 압수한 듯한 돈뭉치와 화투장을 들고 매섭게 노려보며 여자들에게 판돈이 얼마며 집당 얼마였냐고 추궁해 대기 시작했다. 한 여자가 말하기를 “짤

짤이 쳤어요. 점200원짜리. 그냥 시간 떼우려고 재미삼아 친거예요”라고 말했다. 그러자 노련해 보이는 경장계급의 경찰아저씨께서 동전이 없는데 무슨 짤짤이나면 바른대로 말하라고 하자 여자들 가방에 있는 동전들을 주워 모으느라 여념이 없었다. 그렇게 실랑이를 벌이던 중 몇 분이 지나자 도박판에 함께 있었던 듯한 여자 하나가 나중에 들어왔다. 들어서자마자 경찰이 새로 들어온 여자에게 물었다. “3점에 1000원, 5점에 3000원, 7점에 얼마였어요?” 앞의 여자들과 경찰들과의 짤짤이 말싸움을 모르는 이 여자는 순순히 말했고 조서를 작성하기 시작했다. 압수한 돈은 모두 국고로 들어가며 여자들은 그 돈에 대한 포기각서를 썼으며 그리 크지 않았던 판돈으로 인하여 그 여자들은 보증인 한 사람을 앞세워 그 다음날 즉심으로 넘어가며 곧 파출소에서 나오게 되었다.

그 외에는 특별한 주취자 사건은 없었다. 다만 무전기를 통해 들리는 몇 개의 주취자 건을 들었는데 대부분 순찰나간 경찰들이 집에 태워서 보내주고 왔다고 했다.

그래서 대부분의 시간을 그곳에 계시는 경장 계급의 아저씨에게 질의 응답하는 식으로 시간을 보냈는데 보통 이 곳 역전 파출소는 적게는 10건, 많게는 25건의 주취자 신고가 들어온다고 한다. (4시간 가량을 함께 있어본 결과 과장된 수치가 아닐까 하고 생각되었다.) 주취자로서 파출소에 들어오는 사람들은 우발적 싸움보다는 술 값 시비가 가장 많다고 한다. 예를 들어 술값 200만원만을 지불하고 100만원은 나중에 내겠다고 하여 주인과 손님이 싸움이 붙어서 오는 경우가 많다고 한다. 그리고 역전인 만큼 대부분 일용직 근로자로서 집 없는 사람들이 많은데 주취자가 더욱 많은 날은 비와서 일없는 날이라고 했다. 요새는 많이 줄은 편인데 이유인 즉슨 대부분의 일용직 근로자들이 삼척, 강릉지역의 수해복구 지역으로 일자리를 찾아 떠났기 때문이라고 했다.

주취자로서 가장 다루기 힘든 유형은 여름에 노출이 심한 여자라고 했다. 이들을 부축해서 차에라도 태울라치면 여자들이 술에서 깨어 성희롱이니 추행을 운운하기 때문이라고 한다. 그래서 경찰들은 가급적 그 자리에서 얼굴을 흔들어 깨워 자기발로 집으로 걸어가게 하거나 스스로 차에 올라타도록 유도한다고 했다.

그리고 다음으로 힘든 유형은 놀랍게도 선생님들도 의외로 주취자가 많은데 이들도

다루기 힘든 유형이라고 한다. 이들은 내가 누군데 나한테 이런 식으로 행동하거나며 막무가내로 대든다고 한다. 경찰아저씨가 말씀하기를 이런 유형의 사람들이 오면 최대한 자세를 낮춰서 이들의 말을 최대한 들어주고 이들의 지시대로 응해준 다음 휴대폰 최근 번호에 전화를 하거나 집으로 전화를 해서 보호자를 오게 한다고 했다. 그리고 보통의 남자들이 술에 취해 비틀거리면 가장 많이 사용하는 방법으로는 젓꼭지 비틀기라고 했다. 그곳이 흔적도 나지 않으며 금방 효과를 일으켜 정신을 차릴 수 있게 하는 방법이라고 했다.

9. 광주광역시 동구 동부경찰서 총장 파출소/조사 일시 : 2003년 5월 16일 23:00  
-17일 04:00,  
2003년 5월 17일 09:00-18일 00:00/ 조사자 강용웅, 최유리

#### 1. 이틀간에 걸쳐 조사를 했으나 공공질서 침해 사범에 대한 CASE는 없었다.

총장 파출소는 광주광역시의 시내에 위치하여 쇼핑상가 및 유흥업소 밀집 지역이다. 올해 총장 파출소 관할 지역 안에 있는 유흥업소 자리에 쇼핑센터가 들어선 관계로 유흥 시설이 많이 줄어들었다. 5월 16일 오후 11시에 광주에 도착하여 파출소에 갔다. 총장 파출소에 들어갔을 땐 근무를 서고 있는 경찰관이 3명이 있었다. 비교적 한산한 모습이었고, 별다른 특이 사항은 없었다. 파출소에는 디지털 CCTV가 3대 있었는데, 2개는 파출소 내를 녹화하는 것이었고, 나머지 한 개는 파출소 앞모습을 비치고 있었다. 이런 CCTV는 다른 파출소에도 비치되어 있다고 한다. 그리고 파출소 내에는 무전기가 두 대가 있었는데, 그 중 한 개는 광주 전 지역에 주고받는 무전을 듣는 것이었고, 다른 한 개는 동부경찰서 관할 지역의 무전을 듣는 것이었다. 곧 순찰을 돌던 경찰관 3명이 파출소에 들어왔다. 파출소 내에는 부소장을 포함 총 6명의 경찰관이 있었다. 그 후 몇 번 파출소 관할지역에 순찰을 다시 나가는 것을 제외한 특이사항은 없었다. 한 경찰관은 “오늘 따라 유독 사건이 없다”고 말했다. 이렇게 이틀에 걸친 공공사범에 대한 실태 조사를 마쳤다.

## 2. 현장경찰관의 애로 사항

파출소에 찾아오는 주취자 중에는 지속적으로 찾아오는 이들이 대부분이라 한다. 예전에는 그런 공공질서침해범들에게 즉결심판을 청구 할 수 있었다고 한다. 하지만 인권 침해의 이유로 경찰서에 있던 보호실이 폐쇄되고 즉결심판청구도 비보호청구로 전환되어 이들이 파출소를 찾아와 소란행위를 계속하여도 현실상 제지하기가 힘들다고 한다. 그러므로 전처럼 즉결심판을 할 수 있고, 보호실을 부활 시켰으면 하는 바람을 이야기 했다.

## 3. 사회 복지 시설과의 연계

시내 중심지에 위치하고 있는 지리적 여건 상 알콜중독자나 행려병자, 노숙자들은 거의 없다고 한다. 하지만 있더라도 대처할 만한 연계 시스템은 없는 것 같았다.

## [부록 II] 현장 경찰관의 요망사항

### 1. 한양파출소, 논현1파출소, 신사파출소/ 조사자: 박우창, 김규동

#### (1) 경찰관들의 현명한 조치 사례

- 주취자들의 격렬한 반항행동을 보기 힘들어, 이에 대한 경찰관의 대응방식을 확인하지 못하였다. 경찰관들의 말에 의하면, 이 경우 경찰들은 강력한 제지수단이 없으며(수갑을 채울 수 없다) 단순히 몸으로 반항자들의 행동을 저지할 수밖에 없는 실정이라고 했다. 나머지 소소한 사건의 경우 경찰관의 재량으로 별다른 법적 대응 없이 무난하게 해결하는 편이며, 그렇지 못한 사건이나 당사자들이 강력하게 법적 대응을 원하는 경우 경찰서로 인계하고 있다.

#### (2) 보호자의 상황

- 논현1파출소 [사례1]에서 청소년의 신원을 인수하기 위해 그 선배로 보이는 청년들이 찾아오는 경우를 볼 수 있었다. 그 외에 보통 주취자의 경우 그 자신의 의사를 묻거나, 의식불명인 경우 소지 중인 신분증을 확인하여 가족 등에게 연락을 취하여 데려가게 하고 있다.

#### (3) 사회복지시설과의 연계 정도

- 논현1파출소 [사례2]에서 노숙자로 보이는 주취자의 경우 경찰은 따로 사회복지시설에는 연락하지 않은 것 같으며 그냥 파출소에 조금居하게 하다가, 밖으로 내보내고 있었다. 파출소와 사회복지시설과의 연계성은 상당히 미흡해 보이며, 그 원인은 경찰관의 말에 따르면 일단 전체적인 사회복지시설의 수가 모자라고, 있다고 해도 너무 거리가 멀어 파출소의 운영실태상(3교대) 자리를 비울 수 없는 실정이라고 한다.

#### (4) 경찰관들의 애로사항

##### (가) 열악한 근무조건

‘가’급 파출소(사건 빈도수가 가장 많은 지역)의 경우 보통 3교대로 8~9명 정

도가 근무를 서고 있으며, 업무에 비해 인원수가 부족하다고 한다.

(나) 경찰권한의 약화

일단 수사권이 없으므로, 경찰관에 의한 초동수사는 별로 효력이 없으며(법원에서 증거능력이 없고 검사에 의해 얼마든지 뒤집혀진다고 함) 범죄자들에 대한 위하력도 약하다고 한다.

(다) 일반시민들의 경찰에 대한 인식

일선 경찰관에 의하면 “일반적으로 경찰관의 권위는 시민들에게 존중받지 못하고 있으며 권위의 약화는 사회질서유지의 최전선에서 봉사하고 있는 경찰관들의 사기저하로 이어지고 있다”고 한다. 이것은 어느 정도는 주관적인 견해이긴 하지만 충분히 생각해 볼 필요가 있고 경찰에 대한 일반시민사회의 호감도를 높이기 위해 경찰청(혹은 정부)과 시민사회의 공동의 노력이 필요하리라고 보여진다. 경찰에 대한 처우개선이 필요하며 경찰은 경찰대로 경찰업무에 대한 정보를 시민에게 적극적으로 공개하는 등 경찰이 지역사회와의 융화되려는 적극적인 노력이 있어야겠다. 예를 들어 초등학교의 경찰서 견학을 적극 권장하는 등, 초등교육의 단계에서부터 경찰과 지역사회에 대한 올바른 이해와 가치관을 정립시켜 주는 것이 필요할 것 같다.

(5) 경찰관들의 요망사항

(가) 이전의 애로사항과 관련해서, 근무조건을 개선시키고, 검찰에서 어느 정도 권한을 이양 받아 서로 견제하며 발전해 나가길 바라며, 일반인들이 경찰들의 노고를 알고 존중해 주었으면 하고 있다.

(나) 주취자 안정실

주취자 안정실은 파출소에는 없으며 경찰서 단위에 설치하여 파출소에서 인계되어 온 주취자들을 수용하고 있다. 파출소의 경우 보통 주취자들을 대기실(보통 입구 쪽 쇼파)에서 안정을 취하게 하고 있으며, 통제가 불가능 할 경우 이

를 경찰서로 넘기곤 한다.

#### (6) 결론

가장 극적인 사례(주취자의 격렬한 난동행위)를 취재하기 위해 한양파출소-논현1파출소-신사파출소등을 순례하였으나 아쉽게도(혹은 다행히도) 직접 확인하지는 못하였다. 다만 실제적인 경찰업무를 직접 참관하고 사회질서유지의 일선에서 일하는 경찰관들의 고충과 노력을 알게 돼 좋은 경험이었다고 생각한다. 경찰관들의 말과 직접적인 분위기 체험을 종합해 보았을 때, 주취자는 사회적인 환경과 밀접한 관련이 있음을 간접적으로 알 수 있을 것 같았다. 특히 그 지역의 특성과 사회계층에 따라 주취자의 유형과 발생 시간대가 달라진다고 한다. 예를 들어 건설현장 노동자들(소위 블루칼라)은 가끔 일이 끝나면 초저녁부터 술을 마시기 시작해 비교적 이른 시간에 주취자가 양산되기 시작하며(밤 12시 이전) 상습자가 많고 그 소란행위 또한 격렬하다고 한다. 사무직 종사자(소위 화이트칼라)들은 새벽에(밤 12시 이후) 단란주점 등 주로 비싼 술집이 밀집된 지역에서 양산되며, 비교적 소란행위가 적다고 한다. 동틀 무렵이나 아침에는 술집아가씨들이 영업을 끝내고 뒤풀이를 통해 소란행위(특히 ‘조폭’과 같은 남자친구와 연관되어)를 일으키는 경우가 많다고 한다.

가장 먼저 찾아 간 한양파출소는 주택가 바로 앞에 위치하여, 비교적 조용한 편이었으며, 주취자는 대학생들과 택시승객인 경우가 대부분이라고 한다. 이렇듯 지역별·사회계층별로 주취자의 유형과 발생시간대가 다르므로 이에 관한 세밀한 연구가 필요할 것 같으며, 그에 대한 정책적·문화적 해결방안이 제시되어야 할 것이다. 그러나 가장 중요한 것은 경찰관의 권위향상이며, 이것은 단순한 권한의 강화 뿐 아니라 사회·문화적인 의식수준의 변화노력이 병행되어야 할 것으로 보인다. 하지만 희망적인 것은 일선 경찰관들이 학생들의 조사에 대하여 긍정적으로 받아들이는 등 경찰 자체 내에서 폐쇄적인 모습을 깨려고 노력하고 있고, 시민위에 군림하는 경찰이 아니라 공부하고 노력하며 시민들을 이해하려는 모습들이 보인다는 것이다. 민주화되어 가는 사회에 걸맞는 새로운 경찰상의 재정립이 필요한 시점이라고 보여진다.

## 2. 서울경찰청 중부경찰서 을지6가 파출소

### (1) 경찰관들의 경험담

이번에 실태과약을 하러 갔던 날은 주취자 관련 사건이 양호한 날이었다고 한다. 다른 날에는 근무 중에 통상 하루에 두 번 이상은 주취자에게 멱살을 잡힌다고 하셨다. 주취자의 나이 연령층은 다양한데 이 곳의 특성상(동대문 의류상가) 젊은 주취자들이 많다고 하셨다. 그리고 이성을 잃을 경우 젊은 주취자는 힘이 강하기 때문에 경찰관이 물리적으로 당하는 경우가 많다고 하셨다.

### (2) 경찰관의 주취자 관련 바람

경찰관의 가장 커다란 바람은 2년 전에 개정된 비보호조치를 예전의 보호조치로 환원했으면 하는 것이었다. 비보호 조치로 인해 주취자가 행패를 부려도 달래서 보낼 수밖에 뽀족한 수가 없기 때문이라고 하였다. 그리고 주취자의 “인권”문제도 중요하지만, 경찰관의 업무수행을 위해 약간의 ‘주취자 단기 유치’를 할 수 있었으면 하였다. 또 ‘안전 장비’를 갖춘 119소방서에서 주취자 관련 사건을 맡았으면 하는 바람도 가지고 있었다.

## 3. 서울 서초구 양재파출소

### (1) 경찰관들의 요구사항

#### (가) 경찰관의 인력증강

담당구역에서 일어나는 사건에 비하여 경찰관 인력이 턱없이 부족하다고 주장. 3교대로 일을 하는데 12시간 일하고 24시간 쉬는 것은 타인의 시선으로는 그런대로 괜찮다고 보일지 몰라도 12시간을 주취자와 씨름하며 보내면 24시간을 모두 다 잠자는 것으로 보내기 때문에 인력을 증강시켜주던가 아니면 시간을 조정해주던가 하는 것을 바라고 있음.

## (나) 복지관계

월급의 인상(이것도 해주면 좋지만 해주지 않아도 지금의 월급에 그렇게 불만은 없다고 함.)

## (다) 경찰관 권력의 향상

공권력에 대항하는 사람들을 제압할 수 있는 권리능력의 강화를 절실히 필요하고 있음. 다른 것(위의 2가지)을 아무것도 안 해줘도 되지만 이것만큼은 꼭 해주었으면 하고 바라고 있음. 한 경찰관의 말로는 미국 같은 곳은 경찰관이 조사를 하는 도중에 범인이 경찰관의 옷자락을 한번이라도 만지게 되면 바로 무기(권총)를 사용할 수 있는데 한국에도 이렇게 경찰관의 무기사용의 제한을 완화하는 것과 같은 경찰관의 권력을 강화시켜줬으면 하고 바라고 있다.

## (2) 주취자와 사회보호시설

우선 양재파출소에서는 임시보호시설 같은 것이 전혀 없으므로 주취자와 같은 사람들 중 무연고자인 사람들은 시립병원(무능력자이므로)으로 보내게 된다고 한다. 하지만 시립병원 같은 곳으로도 가지 않으려는 사람이 많기 때문에 현재로써는 그냥 두고 볼 수밖에 없다고 한다. 그리고 정신병자 같은 사람은 신원파악이 되면 보호자에게 인수하고 무연고자인 사람은 청량리와 응암동에 있는 정신병자병원으로 보내게 된다고 한다.

이외의 지역사회에서 해악을 끼치는 만성적인 알콜중독자를 무상으로 계속 치료할 수 있는 곳은 없다고 하며 단지 그냥 시립병원에 보내고 중독자는 또 얼마 지나지 않아 또 나타나는 악순환의 연속이라고 한다.

## (3) 종합적 대처방안

우선 지역사회에서 해를 끼치는 만성적인 주취자의 처리가 가장 큰 문제이므로 이것을 해결하는 경찰들의 권한 강화가 가장 시급하다고 하겠다. 경찰관들의 설문조사에서 보았듯이 대부분의 경찰관들은 자신의 복지관계보다는 사건해결에 도움이 되는 자신들의 권리능력의 강화를 요구하고 있었다. 이 권리 능력의 강화로

외국과 같이 너무 과격한 것(총기사용의 권한) 보다는 단지 약간의 물리적 행사와 소란자에 대해서는 무조건 수갑을 채워서 경찰의 공무집행에 도움이 될 수 있기를 바라고 있는 것으로 보면 되겠다.

또한 파출소에 만취하여 쓰러져있는 사람들이 많이 들어오는데 이 사람들을 처리하는 데에도 경찰인력과 시간이 많이 소요가 되고 있다. 물론 경찰서에 있는 주취자 안정실도 있지만 주취자를 무조건 경찰서로 보내는 것보다는 파출소안에 이 주취자들을 재워줄 수 있는 조그마한 공간을 마련했으면 한다. 물론 인권문제가 있기에 예전의 보호실 같은 철창 속에 가두는 것이 아니라 조그마한 방을 만들어서 3~4명 정도 들어가서 잘 수 있는 곳을 만들어(양재파출소에서는 예전에 쓰던 보호실공간에 의자를 더 만들어 놓고 있었다.) 만취한 사람들이 잠시 쉴 수 있는 곳이 되었으면 좋겠다. 보통 의자에 앉아서 졸다가 술이 깨면 나가는 사람들이기에 그냥 의자에 앉혀서 재우는 것보다는 미관상 보기도 좋고 주민들 복지차원에서 더 좋은 방법이라고 사료된다.

#### 4. 강남경찰서 역삼 1동 파출소

##### (1) 경찰관들의 애로사항 & 바라는 점

경찰관도 같은 사람의 입장에서 주취자의 분별없는 행동은 인격적인 모멸감을 느끼게 하고 일의 능률을 떨어뜨린다. 간혹 경찰관도 흥분하여 주취자의 행동에 맞대응 하는 경우도 생기나 보통은 그러한 행동에 면역이 되어서 그냥 무시하고 산다고 한다. 다만 경찰관을 불신하는 풍조나 공권력 자체를 무시하는 태도를 경험했을 때는 그것처럼 맥 빠지는 일이 없다고 한다. 일부의 잘못을 가지고 전체를 판단하지 말았으면 하는 경찰관들의 바람이 있었다.

#### 5. 경기 파주경찰서 금촌파출소

##### (1) 경찰관의 애로사항과 요망사항

(가) 역 부근이라 노숙자들이 많다. 파출소에서 재우려 해도 그 수가 많고 술 마신

뒤 난동을 부려 난감.

시청으로 인계하여 그들을 보호하거나 재교육 시킬 수 있는 복지시설 필요 요망.

(나) 술 마신 뒤 지나가다 시비. 처벌 조항 없어 난감. 경미범죄 처벌 조항 또는 즉결 심판권 요망.

(다) 과거에는 즉결 심판권과 유치장이 있어서 경미범죄 처벌이 용이했으나 현재는 비보호 또는 경고 후 귀가조치. 귀가 후 가정폭력 등 연결적 사건이 반복됨. 개인 인권 침해 소지가 있지만 다수 사람들의 복지를 실현하기 위해 과거의 제도 희생 희망.

(라) 시골이라 순회판사가 일주일에 두 번 옴. 순회판사가 매일 오길 희망.

(마) 인구 7만 도시에 파출소 1개(6명 경찰관). 일어나는 사건이 너무 많고 인구에 비해 경찰관 인원이 턱없이 부족함. 현재 대도시 경우 2만~2만5천 당 파출소 1개가 일반적. 인원 보충 희망.

(바) 경찰관 인원을 증원해야 하며, 연계 사회보호시설의 확충이 절실히 필요하다. 현재 길거리에 방치되고 있는 주취자들을 위한 파출소 내 휴식 공간 또한 필요하다. 그리고 무엇보다 경찰관의 권한을 강화시키는 것이 가장 시급하다.

## 7. 대구광역시 중구 송현 2동 파출소(현장 경찰관들에 대한 설문조사)

### (1) 애로사항

(가) 범죄자의 강력진압에 책임추궁이 없도록 법개정

(나) 공권력에 도전하는 사범에 대해서는 강력한 제재가 있어야 하나, 현실은 그렇지 못한 실정이다. 외부에서는 아주 원만하고 물의 없이 슈퍼맨처럼 행동하기를 바라지만 현실과는 너무나 괴리가 있는 실정인데도, 말썽이나 물의가 있으면 덮어놓고 경찰관만 탓하는 풍토가 사라져야 되겠다.

(다) 단순 주취자나 응급을 요하는 환자가 쓰러져 있다는 신고가 112로 접수되어 경찰관이 출동하여 처리하는 실정으로 112와 119가 연계하여 신고 접수되면 공공질서 침해사범이 아닌 단순 주취자는 119에서 처리가 되어야 한다고 생각됨.

(라) 파출소 내의 보호실이 없다. 주취상태에서의 행패시 신체 제재의 애로. 응급환

자 발생시 호송의 문제

- (마) 주취자의 경우 보호조치하게 되어 있으나 제도적 장치가 마련되어 있지 않음  
(추상적 법규범만 있음)
- (바) 야간 근무로 인한 건강상 문제점(어느 일간지에 야간 근무자 아닌 자 보다 야간 근무자가 15년 정도 생명단축 된다고 보도). 시간외 수당 현실화를 요구.
- (사) 단순 음주 주취자는 임시보호시설로 보내 알콜 중독 정도를 명확히 파악하여 사회에서 격리할 수 있으면 격리 시켜서라도 치료 후 사회 환원 필요
- (아) 단순 음주 후 아무런 이유 없이 파출소에 찾아와 시비할 경우 수회에 걸쳐 귀가 종용하거나, 소란을 제지하여도 주취 상태라 이성적으로 처리하기가 곤란함.
- (자) 주취자가 현장에서 소란 피울 경우 주택가, 상가 일대에 경찰관이 출동 조치하는 경우, 다른 신고 범죄 및 일반민원 신고의 처리 및 출동이 지연되어 불만이 가중되고 있음.

## (2) 요망사항

- (가) 주취자가 일반적인 신체 상황, 말투, 행동이 이상하여 병원 후송할 경우 병원에서 치료를 명확한 이유 없이 거절하는 경우도 있으며, 병원에서 주취자가 소란을 피울 경우 현장 출동 제지한 후 마땅히 인계하여 보호할 수 있는 시설이 부족하여, 주취자가 정상적으로 돌아 올 수 있는 시간 동안의 보호시설이 있으면 좋겠음.
- (나) 주취자는 대부분이 연령상 성인으로서 고함을 지르거나 기물을 파손, 관계없는 사람에게 시비하는 등 여러 부류가 있으나, 길에서 잠을 자는 사람, 만취하여 인사불성인 사람도 있어, 법과 관계없이 일시적으로 술취한 상태에서 깨어날 때까지 강제적으로 보호 할 수 있는 기관이 있으면 좋겠음.
- (다) 본서 경찰서에서 주취자 안정실을 운영하여 야간 파출소 업무를 분담하여야 됨. 봉급인상 현실적으로 다른 공무원에 비하여 직급상향으로 재조정 필요.
- (라) 주취자 행패에 대한 처벌이 가중 될 수 있도록 하여야 할 것임. 위험수당 및 시간외 수당 현실화.
- (마) 주취자만 처리할 수 있는 별도의 기관이 설치되었으면 함.

(사) 보호시설이나 장비를 소지한 부서에서의 처리요망.

(아) 경찰서에서 주취자 안정실을 두고 있으나 관리상의 문제로 사용이 어렵고 경찰관이 판단해서 병원으로 후송할 경우 병원에서 치료를 거부하지 못하도록 하였으면 한다.

(자) 공공질서를 침해하면 공권력에 도전한다고 해서 유형력을 행사하는 것은 법이 허용된 한도 내에서 가능하고, 가령 법에 허용된 범위 내라고 해도 상대방이 이의를 제기하면 해당경찰관만 문책을 당하는 것이 현실이고 언론마저 호의적이지 못한 현실임.

(차) 즉결제도 폐지하고 형사입건제도 신설하여 강력진압.

(3) 파출소, 경찰서와 사회복지 시스템의 연계상황 [공공질서 침해사범(주취자 등)을 사회복지시설(행려병자의 임시보호시설, 알콜중독 치료시설 등)로 보내는 방법은 없는가?]

(가) 구청 사회복지과에서 업무는 하고 있음. 야간에는 구청 당직실에서 업무를 맡음.

(나) 공공질서 침해사범이라고 해서 법에 근거 없이 복지시설에 수용하는 것은 문제가 있고, 다만 구청 등 자치단체에 보호시설을 설치하여 보호토록 해야 하는 방안을 강구해야 한다고 봄.

(다) 파출소 및 경찰관서에서의 사회복지 시스템으로의 신병인계가 아닌, 사회복지시설 자체에서의 신병 접수, 보호조치가 필요.

(라) 법을 개정하여서라도 파출소등 행패자에 대한 가중처벌 요구함.

(마) 단순 음주자나 소란자를 별도 관리하는 기관이 생겨야 함.

(바) 주취자 중 신분증 소지하여 인적사항이 확인되는 경우 가족에게 인계하고 있으나, 신분 확인이 되지 않는 경우 구청 사회복지과에 인계하여 사회복지과에서는 사회복지시설에 인계하고 있으며, 주취상 태가 심한 경우 인근 병원 응급실에 인계하여 치료 받을 수 있도록 조치하고 있음.

(사) 파출소에서는 24시간 근무 중 대부분 야간에 주취자를 상대하므로 별도의 단순 음주자, 소란자를 관리하는 기관이 있었으면 좋겠음.

## (4) 맺음말

모두 하룻밤 사이에 일어난 일이다. 정도의 차이가 있지만 모두 그 원인은 술이라 하겠다. 주취자 문제가 하루 이틀도 아니고, 그보다 더 중요한 일들도 많이 일어났지만, 주취자 문제를 해결한다고 시간을 보내다가 다른 문제는 해결도 안 되고, 도리어 경찰간들이 일을 하지 않는다는 등의 안 좋은 소리만 듣게 되는 것도 보았다. 또한 각 파출소마다 그 업무의 양의 차이가 큰데도 불구하고, 비슷한 인원수를 배정하는 것 또한 개선을 요한다고 본다. 물론 3교대 체계나 순찰업무 때문에 그럴 수밖에 없다는 말도 있지만, 파출소 내부의 공간크기나 시설, 경찰관들의 수를 업무량에 맞게 재배치하는 것이 업무의 효율성을 높이는데 상당한 도움이 될 것으로 보인다. 처음 가보는 파출소인데, 내가 생각했던 것보다 열악한 시설에 놀랐다. 에어컨 한대 없이 더위에 부채질을 하고 있고, 범죄자 3명만 들어와도 앉힐 곳이 없어 세워둬야만 하고, 길을 가다가 순찰차가 멈춰서버리는 것까지 보았을 때, 과연 이렇게 해서 제대로 일을 처리할 수 있을까란 생각이 들었다. 이런 말도 들었다. 범죄자는 BMW타고 도망가고, 경찰관은 엑센트 타고 아무리 따라가도 못 잡는다고 한다.

또한 주취자들의 경우 폭력을 행사하기 일쑤다. 거의 대부분, 사람도 가리지 않고 심지어 경찰관까지 폭행하기까지 한다. 그러나 만약 경찰이 주취자를 한대 때리기라도 하면 어떻게 되나? 먼저 폭력을 행사한 주취자보다 맞고 거기에 대응해 자신을 보호하려던 경찰관이 더 비난을 받는 실정이다. 이게 과연 옳은 사회 질서인가? 좀 더 강한 대응책이 절실히 필요하다. 또한 주취자의 업무가 너무 많으니 따로 관리하는 부서를 만들었으면 좋겠다. 그러면 다른 문제가 자연스럽게 해결될 것이다. 또한 음주교육기관을 육성해, 아직 술을 접하지 못한 중·고생, 대학 새내기들, 상습적 주취자들을 교육하기 위해 힘써야 한다고 본다. 또한 경찰관들과 이틀 밤을 같이 보내다 보니 그게 얼마나 힘든 일인지 몸으로 직접 겪었다. 옛날보다 나아졌다고는 하나 그래도 여전히 부족한 실정이다. 이에 대한 보상제도도 더 추가해야 한다고 본다. 처음이었지만 많은 것을 남겼고, 상당히 뜻 깊었다. 더 좋은 의견들이 나와서, 시급히 이런 문제들이 해결되길 바란다.

## 8. 강원도 원주시 역전 파출소

### (1) 소장의 지침

역전 파출소 소장님의 지침은 길에서 자는 사람은 반드시 집으로 돌려보낸다라고 하셨는데 경장님의 말씀에 의하면 이 곳에 오는 주취자의 99%가량은 보호자를 찾아서 집으로 돌려보내진다고 한다. 그 외에 집이 없는 사람들은 대부분 역전파출소 주취자의 단골들인데 그들은 의례 술이 깨면 알아서 나간다고 했다. 그리고 그 사람들은 시청을 통해 시에서 운영하는 시립 복지원으로 보내지기도 하고 다친 사람은 행려환자를 치료할 수 있도록 마련 된 원주의료원에 보내진다고 했다. 그리고 원주에는 부부의원에서 사비로 운영하는 노숙자 쉼터라는 곳이 있는데 그 곳으로 보내지기도 한다고 했다.

### (2) 주취자 안정실

주취자 안정실에 대하여 이 곳에서도 상당히 부정적인 시각이었는데 실효성이 전혀 없는 곳이라고 말씀하셨다. 안정실에 감치되어 있는 사람을 지속적으로 보살필 사람도 없으며 행여 그곳에서 숨을 거두기라도 한다면 책임질 이가 전혀 없다고 하셨다.

### (3) 애로사항

주취자들을 대함에 있어서 경찰의 가장 큰 애로사항은 순찰차에 소변을 보는 것 (특히 추운겨울에 더 심하다고 한다.), 난동을 피워서 책상 유리등을 파손하는 것 정도로 그와 관련된 큰 애로사항은 없다고 하셨다. 한 가지 바램이 있다면 현행 3부 2교대를 4부 3교대로 바꿔주면 좋겠다는 것이다.

그리고 경찰로서 가장 힘든 것은 경찰을 대하는 시민들의 의식이라고 말씀 하셨다. 7년 전부터 경찰의 의식은 많이 바뀌었으나 시민의 의식이 그것을 따라가지 못한다며 경찰이 비리나 일삼는 부정부패의 온상이라고 생각하는 것이 경찰로서 가장 힘든 일이라고 말씀하셨다.

## [부록 III] 범집행 경찰관의 총기 사용의 허용 범위에 관한 대법원 판례

대상 판결 : 대법원 1999. 6. 22. 선고 98다61470 [손해배상(기) 공1999, 744]; 대법원 2003. 3. 14. 선고 2002다57218 판결[손해배상(기) 공2003, 980]

### 1. 사안

#### 1) 제1사안

Y는 1996. 11. 21. 07:05경 L1, L2, C와 함께, L1이 운전하는 인천 30다4096호 소나타 승용차를 타고 인천 남부경찰서 정문 앞길을 진행하던 중이었다. L1이 교통신호를 위반하여, 그 곳에 대기 중인 교통경찰관 P가 신호위반 범칙금납부고지서를 발부하기 위하여 정지명령을 하였으나, L1은 정지명령을 무시한 채 위 승용차를 운전하여 도주하기 시작하였고, P가 운전하는 순찰차가 비상등을 켜고 승용차를 추격하였으나 승용차는 수차례 신호를 위반하고, 중앙선을 침범하면서 도주를 계속하였고, 이 때 그 부근에서 순찰근무 중이던 인천 남부경찰서 남동공단파출소 소속 경찰관인 P2, P3가 P로부터 지원 요청을 받고 그들도 또한 승용차를 함께 추격하였다. L1이 운전하는 승용차는 약 3.5km 정도를 도주하다가 도림삼거리 부근에서 차량 정체로 정차하고 있던 인천 30거 1055호 승용차를 들이받아 더 이상 진행할 수 없게 되자, Y와 L1이 차에서 뛰어내려 도로 옆에 있는 약 2m 높이의 야산진입로를 뛰어올라 인천 남동구 도림동 산 62 야산 배밭으로 도주하기 시작하였고, P2와 P3는 계속하여 Y와 L1을 추격하였다. Y와 L1이 약 30m 가량을 함께 도주하다가 각기 다른 방향으로 갈라지자, P2는 L1을 맡고, P3는 Y를 맡아 약 150m를 추격하였다. P3가 정복에 각종 장비(무전기와 권총)를 지니고 있었기 때문에 Y와의 거리가 점점 멀어져 추격이 힘들게 되자 “거기 서, 서지 않으면 총을 쏘겠다.”고 수차례 경고하고 하늘을 향하여 공포탄 2발을 발사하였다. 그럼에도 불구하고 Y가 약 25m 거리를 두고 계속 도주하자 07:45경 “서지 않으면 실탄을 쏘겠다.”고

경고한 후, Y의 좌측 대퇴부를 향하여 38구경 리볼버 권총을 격발하여, Y가 좌측 대퇴부에 관통상을 입고 쓰러졌다. 이 무렵 L1은 P3에게 체포되었고, P1등은 Y와 L을 경찰차에 태우고, 인천 소재 길 병원으로 후송하였으나 Y는 다음날 08:40경 좌측 대퇴부 관통상, 대퇴동맥파열로 인한 저혈량성 쇼크, 무산소성 뇌손상, 범발성 혈관 내 혈액응고장애로 사망하였다. Y의 유족이 국가를 상대로 손해배상청구 소송을 제기하였다. 항소심은 Y의 청구를 인용하였다. 국가가 상고하였다.

## 2) 제2사안

A는 1997. 10. 29. 01:40경 세 들어 살고 있는 부산 남구 대연3동 소재 P 소유의 2층 가옥 중 1층 부엌이 딸린 방 안에서 동거녀인 W와 금전문제로 다투던 중 흥분한 나머지 옷을 다 벗고 알몸인 채로 방과 다락, 부엌 등을 오가면서 옷장 내에 걸려 있던 옷걸이용 쇠파이프를 집어 들고 가재도구와 유리창 및 전등을 파손하고 고함을 치면서 난동을 부렸다. 신고를 받고 출동한 부산 남부경찰서 대연3파출소 소속 경찰관인 P1, P2, 및 추가로 지원한 P3, P4, P5 등 5인이 A에게 ‘난동을 중지하고 집 밖으로 나올 것’을 수차 요구하였음에도 A는 P1을 향하여 쇠파이프를 휘두르고 유리조각을 집어 던지면서 저항할 뿐 아니라, 가스렌지에 연결된 고무호스를 칼로 끊어 가스렌지를 집어 던진 후, 한 손에는 가스호스를, 다른 손에는 라이터를 들고 “다 죽여 버린다.”고 고함을 치면서 더욱 격렬하게 난동을 부렸다. 그 때 동거녀 W가 밖으로 나와 “A는 나의 남편인데 팔에 주사 자국이 있고 마약을 한 것 같다.”고 하므로 P2 등은 더욱 긴장하여 ‘A가 환각상태에서 가스폭발을 시킬지도 모른다’고 생각하고 구경 나온 주민들을 대피시키는 한편, A에게 ‘경찰의 지시를 따르지 않으면 가스총을 발사하겠다’고 경고하였다. 그런데도 A는 이에 불응하였다. 이에 P2는 소지하고 있던 가스총을 사용하여 A를 제압하기로 마음먹고 골목길에서 다락 쪽 창문을 통하여 가스탄 1발을 발사하였으나 효과가 없자, A가 다락에서 방으로 내려 왔을 때 다시 1발을 더 발사한 후 집안으로 들어가 A를 제압, 검거하였다. 그런데 2번째 발사 시 탄환에서 분리된 고무마개가 A의 오른쪽 눈에 명중되어 A는 우측안구파열상을 입었다. 이 사건 사고 장소는 부엌문과 방문까지의 거리가 1.5m 정도 되고, 부엌은 골목 바닥보다 20cm가 높고 방은 부엌 바닥보다 20

cm 정도가 더 높다. A가 다락에서 소란을 피우자 P2가 다락 쪽으로 가스총 1발을 발사하였고 이에 A가 분사된 가스에 질식되어 방으로 내려와 방 출입문 쪽에 서 있었으며, 그 후 P2는 A가 어렴풋이 보이자 계속 소동을 부린다는 생각에서 A를 제압·검거하기 위하여 약 1.5m 떨어진 부엌 출입문 밖에 기대서서 A가 있는 쪽으로 손전등을 비추며 A를 향하여 가스총을 발사하였고, 이 때 분리된 고무마개(두께 2mm, 지름 11mm)가 A의 눈에 박혀 이 사건 사고가 발생하였다. A는 “경찰관인 P2로서는 A의 난동을 제지하기 위하여 가스총을 발사하는 경우 가슴 부위를 향하여 발사함으로써 A로 하여금 상처를 입지 않도록 할 주의의무가 있음에도 불구하고, 근접한 거리에서 A의 우측 눈을 향하여 가스총을 발사한 결과 가스탄에서 분리된 고무마개가 A의 우측 눈에 명중되어 A로 하여금 우측안구과열상(실명)을 입게 하였으므로, 국가는 경찰공무원인 P2의 불법행위로 인하여 A들이 입은 손해를 배상할 책임이 있다”며 국가를 상대로 손해배상청구 소송을 제기하였다. P2가 사용한 가스총(YSR-505)은 최루작용제를 분사하는 5연발 권총으로서 탄환을 장전한 후 방아쇠를 당기면 탄환 속에 분말의 형태로 내장된 가스가 탄환 입구에 끼워져 있는 두께 2~3mm, 직경 10mm 가량 되는 원통형 고무마개를 박차고 나와 분사되고, 그 과정에서 탄환에서 분리된 고무마개는 공기저항으로 인하여 전방 1m 이내에서 낙하하도록 되어 있고 가스총에서 분사된 가스는 고성능 최루작용제로서 인체에 무해하나 10~15분간 사람의 눈을 뜰 수 없게 하고 얼굴을 따끔거리게 하며 재채기를 나오게 하는 효능을 가지고 있다. 가스총의 최대분사거리는 약 22m이나 유효분사거리는 8~10m 정도 된다. 가스총의 안내문에는 주의사항으로 사람의 안면 가까이에서 발사하지 말도록 기재되어 있다.

항소심은 “P2가 당시 A의 눈을 향하여 가스총을 발사하였다는 A의 주장을 인정할 증거가 없고, 이 사건 사고 당시 탄환에서 분리된 고무마개가 A의 눈에 명중할 것이 예상되는 특별한 사정이 있었다는 점에 관한 아무런 주장·입증이 없는 이 사건에서 위 인정 사실만으로는 방안으로 가스총을 발사한 P2에게 가스총 발사시의 주의의무를 게을리 한 과실이 있다고 단정할 수 없다”고 판시하여 A의 주장을 배척하였다. A가 상고하였다.

## 2. 쟁 점

경찰관의 경찰장구사용 시 보충성의 의미와 보충성이 결여된 총기사용이 위법한가 여부이다. 제1사안은 총기사용이 문제된 사안이고 제2사안은 가스총이 문제된 사안이다.

## 3. 재판요지

### 1) 제1사안(상고기각)

Y가 아무런 흉기를 휴대하지 아니한 상태에서, 경찰관을 공격하거나 위협하는 등 거칠게 항거하지 아니하고, 단지 계속하여 도주한 위와 같은 상황은 형법에 규정된 정당방위나 긴급피난의 요건에 해당한다고 보기 어렵고, Y가 경찰관의 정지명령에 응하지 아니하고 계속 도주하였다는 사실만으로 경찰관직무집행법 제11조에서 규정하는 범죄를 범하였거나, 범하였다고 의심할 충분한 이유가 있다고 보기도 어려우며, P2가 총기를 사용하지 아니하고도 L을 계속 추격하여 체포한 점에 비추어 보면 P3로서도 추격에 불필요한 장비를 일단 놓아둔 채 계속 추격을 하거나 공포탄을 다시 발사하는 방법으로 충분히 Y를 제압할 여지가 있었다고 보이므로, P3가 그러한 방법을 택하지 아니하고 실탄을 발사한 행위는 경찰관직무집행법 제11조에 정하여진 총기 사용의 허용 범위를 벗어난 위법행위[이다]

### 2) 제2사안(파기환송)

- (1) 경찰관은 범인의 체포 또는 도주의 방지, 타인 또는 경찰관의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요한 때에는 최소한의 범위 안에서 가스총을 사용할 수 있으나, 가스총은 통상의 용법대로 사용하는 경우 사람의 생명 또는 신체에 위해를 가할 수 있는 이른바 ‘위해성 장비’로서 그 탄환은 고무마개로 막혀 있어 사람에게 근접하여 발사하는 경우에는 고무마개가 가스과 함께

발사되어 인체에 위해를 가할 가능성이 있으므로, 이를 사용하는 경찰관으로서 인체에 대한 위해를 방지하기 위하여 상대방과 근접한 거리에서 상대방의 얼굴을 향하여 이를 발사하지 않는 등 가스총 사용시 요구되는 최소한의 안전수칙을 준수함으로써 장비 사용으로 인한 사고 발생을 미리 막아야 할 주의의무가 있다.

- (2) P2가 가스총에서 분리된 고무마개가 A에게 위해를 가할 수 있는 정도의 근접거리에서 원고의 얼굴을 향하여 가스총을 발사하여 고무마개가 A의 눈에 명중하게 된 것으로 추단할 수 있고(P2의 의사가 어찌하였든 A의 눈에 고무마개가 박힌 이상 P2가 A의 얼굴을 향하여 가스총을 발사한 것으로 인정하지 않을 수 없다. 위와 같이 A가 P2가 있는 곳보다 높은 곳에 위치하였으므로 천장을 향하여 가스총을 발사하였다는 P2 등의 진술도 이와 배치되는 것은 아니라고 할 것이다.), 이 사건 당시 사용한 가스총의 탄환은 고무마개로 막혀 있어 사람의 안면 가까이에서 발사하는 경우 고무마개가 분리되면서 눈 부위 등 인체에 위해를 가할 가능성이 있었으므로, 1.5m 미만의 근접한 거리에서 이를 사용하는 경찰관인 P2로서는 A의 안면 부위를 향하여 가스총을 발사하지 아니함으로써 사람의 눈 부위 등 인체에 대한 위해를 방지하여야 할 주의의무가 있음에도 불구하고 이를 게을리 한 채 만연히 A를 향하여 가스총을 발사한 나머지 가스총에서 분리된 고무마개가 A의 오른쪽 눈에 명중하여 그로 인하여 A에게 상해를 가하여 실명에 이르게 하였다. 사고의 경위에 비추어 볼 때 A가 입은 상해는 위와 같은 상황에서의 가스총 발사행위시에 통상적으로 예견되는 범위 내의 손해라 할 것이고, 이를 특별한 사정에 의한 손해라고는 할 수 없다(항소심은 발사 시 탄환에서 분리된 고무마개는 공기저항으로 인하여 전방 1m 이내에서 낙하하도록 되어 있다는 사실을 인정하였으나, 을 제4호증의 61의 기재 등만으로 이와 같은 사실을 인정할 수 있을지도 의문이려니와, 설사 그렇다고 하더라도 1m를 약간 넘는 근접거리에서 안면부위를 향하여 가스총을 발사하는 경우 상해의 결과를 초래할 수 있음은 충분히 예견가능하다고 할 것이다). 그럼에도 원심은, P2가 당시 A의 눈을 향하여 가스총을 발사하였음을 인정할 증거가 없고, 이 사건 사고 당시 탄환에서 분리된 고무마개가 A의 눈에 명중할 것이 예상되는 특별한 사정이 있었다는 점에 관한 아무런 주장·입증이 없다고 하여 P2에게 아무런 과실이 없다고 판단하였으니, 거기

에는 채증법칙을 위반하여 사실을 잘못 인정하였거나 가스총 사용 시의 주의의무에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

## 4. 평 석

### 1) 법집행 공무원의 유형력 행사의 요건

공공질서 유지를 위하여 경찰관, 교도소의 교정직 공무원 등 법집행의 현장에서 일하는 법집행 공무원에게는 일정한 ‘유형력 행사’(use of force)의 권한과 재량이 주어져야 한다. 그러나 법집행 공무원에게 유형력 행사의 권한과 재량이 주어지면 그 권한과 재량이 남용(濫用, 잘못 사용, abuse, misuse)될 위험이 있다. 한국사회에서 법집행 공무원들의 권한남용사례들은 심심치 않게 발생하고 있다. 여기서 경찰관직무집행법(이하 ‘경직법’으로 약칭함)과 경찰장비의사용기준등에관한규정(이하 ‘장비사용규정’으로 약칭함)은 법집행 공무원들의 원활한 직무수행을 위하여 일정한 유형력 행사의 권한과 재량을 부여하는 한편 권한남용을 최소화하기 위하여 여러 가지 통제장치를 마련하는 방향으로 발전하고 있다. 현장에서 일하는 법집행 공무원의 유형력 행사의 권한남용을 최소화하기 위한 통제장치 중 가장 중요한 것은 보충성의 원칙이다.

#### (1) 일반 요건 : 보충성의 원칙

㉠ 법집행 공무원은 필요불가결할 때만 유형력을 행사할 수 있고 ㉡ 유형력을 행사할 경우에는 사람에게 가장 위해성이 적은 장비를 사용하여야 하며 ㉢ 사람에게 가장 위해성이 적은 방법으로 사용하여야 한다. 이런 취지는 경찰관직무집행법 제11조87)와 경찰장비의사용기준등에관한규정 제3조88)에 명시되어 있고 경찰관직무

87) “제10조의2 (경찰장구의 사용) ① 경찰관은 현행범인인 경우와 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제 등을 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 경찰장구를 사용할 수 있다”

집행법과 경찰장비의사용기준등에관한규정 전체가 보충성의 원칙을 구체화한 규정이라고 보아도 과언이 아니다.

(2) 특별요건

경찰관은 직무수행 중 경찰장비를 사용할 수 있다(경직법 제10조 제1항). 경찰장비는 “무기, 경찰장구, 최루제 및 그 발사장치, 감지기구, 해안감시기구, 통신기기, 차량·선박·항공기등 경찰의 직무수행을 위하여 필요한 장치와 기구”를 말한다(경직법 제10조 제2항). 경찰장비 중 경찰장구(경직법 제10조의2), 분사기등(경직법 제10조의3), 무기(경직법 제10조의4)의 사용에 대하여는 일반적 요건 이외에도 경직법과 장비사용규정에 각각의 장비에 특유한 특별요건이 마련되어 있다. 예를 들어 경찰관이 가장 살상력이 높은 무기(“인명 또는 신체에 위해를 가할 수 있도록 제작된 권총·소총·도검등”, 경직법 제10조의4 제2항)를 사용하려면 상대방이 “사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하거나 범하였다고 의심할만한 충분한 이유가 있는 자가 경찰관의 직무집행에 대하여 항거하거나 도주하려고 할 때 또는 제3자가 그를 도주시키려고 경찰관에게 항거할 때에 이를 방지 또는 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유”가 있어야 하며(경직법 제10조의4 제1항 제1호), “권총 또는 소총을 발사하고자 하는 때에는 미리 구두 또는 공포탄에 의한 사격으로 상대방에게 경고”하여야 하며(장비사용규정 제9조), “범죄와 무관한 다중의 생명·신체에 위해를 가할 우려가 있는 때”에는 권총 또는 소총을 사용하여서는 아니되고 “14세 미만의 자 또는 임산부”에 대하여도 권총 또는 소총을 발사하여서는 아니된다(장비사용규정 제10조).

특별요건에는 경찰장비에 대한 사전 안전검사(장비사용규정 제18조), 사용방법에 대한 사전 안전교육의 실시(장비사용규정 제17조), 장비사용경고(장비사용규정 제9조), 장비사용 후 상관에의 보고(장비사용규정제5조: 자살방지 등을 위한 수갑 등의 사용기준 및 사용보고) 등이 다양하게 마련되어 있다. 법집행 공무원의 입장에서는 일반요건과 특별요건이 번거롭게 느껴질 수 있으나 안전사고의 예방을 위한

88) “제3조 (경찰장비의 일반적 사용기준) 경찰장비는 통상의 용법에 따라 필요한 최소한의 범위 안에서 이를 사용하여야 한다.”

불가피한 조치이다.

## 2) 경찰관의 유형력 행사의 민사면책을 위한 요건

### (1) 민사 제재의 중요성

법집행 공무원의 유형력 행사의 권한남용을 통제하는 방법은 ㉠ 형사제재 ㉡ 행정 제재 ㉢ 민사 제재의 3가지가 있다. 현장에서 일하는 법집행 공무원은 아주 짧은 시간에 유형력의 행사여부와 그 수단 방법을 결정하여야 하는 어려운 입장에 있기 때문에 이 점을 충분히 공감하고 있는 소추공무원과 행정감독자는 좀처럼 ㉠ 형사제재와 ㉡ 행정 제재를 가하려 들지 아니하여 ㉢ 형사제재와 ㉡ 행정 제재는 실효성이 적다. 따라서 중요한 것은 ㉢ 민사 제재이다.

### (2) 법집행 공무원이 민사상 면책되려면 일반요건과 특별요건을 모두 충족시켜야 하는가

법집행 공무원이 민사상 면책되려면 일반요건과 특별요건을 모두 충족시켜야 한다고 해석하면 법집행 공무원에게 매우 가혹할 것처럼 보인다. 1960년대부터 한국사회에서는 각종의 집회와 시위가 끊이지 않았는데 권력 측의 강경진압요구로 경찰관들의 집회 시위의 진압과정에서 안전사고가 빈발하였다. 이러한 역사적 경험은 축적되어 대상관례들은 모두 ‘법집행 공무원이 민사상 면책되려면 일반요건과 특별요건을 모두 충족시켜야 한다’는 엄격한 기준을 요구하고 있으며 대법원의 이런 엄격한 입장은 이미 1960년대 말부터 확립된 입장이다.

## 3) 장래의 과제 : 비살상용 장비의 사용과 보충성 원칙의 구체화

경직법과 장비사용규정은 인명에 위해를 가할 수 있는 살상용 경찰장비에 대하여서만 상세한 통제장치를 마련하고 있고 비살상용 경찰장비(예를 들어 수갑과 포승 호송용포승 · 경찰봉 · 호신용경봉 · 전자충격기 · 방패 및 전자방등)에 대하여는 특별요건<sup>89)</sup>이 있

89) 장비사용규정 “제4조 (영장집행 등에 따른 수갑 등의 사용기준) 경찰관은 체포·구속영장을 집행하거나

기는 하지만 매우 형식적인 요건들이어서 궁극적으로는 일반요건인 보충성의 원칙을 어떻게 해석할 것인가 하는 문제로 수렴될 것이다. 실제로 법집행의 현장에서 자주 문제되는 것은 비살상용 경찰장비를 언제, 어떤 상황에서 어떻게 사용할 수 있는가 하는 점이다. 보충성 원칙의 구체화가 장래의 과제이다.

#### 4) 유사판례

- (1) 마포경찰서 망원 1과출소 소속 경장 P1은 1997. 3. 18. 19:50경 J로부터 서울 마포구 망원 1동 57의 102 앞길에 승용차가 불법주차되어 있다는 신고를 받고, 같은 날 20:00경 위 장소에 와 무선으로 그 승용차의 차적을 조회한 끝에 차량번호판과 차종이 다르고 부착되어 있는 번호판은 원래 다른 승용차에 부착되었던 것으로 현재 도난신고가 되어 있다는 연락을 받았다. 위 승용차는 C가 절취하여, 절취한 다른 차량번호판을 부착하여 운행하다가 그 곳에 주차하여 둔 것인데, P1이 과출소로 돌아 간 직후 C가 그 곳에 와 이를 운전하여 가려고 하자, J가 다시 과출소에 연락하여 같은 날 20:25경 P1이 순경 P2와 함께 위 장소로 출동하였다. P1은 도망가는 C를 노퍽 약 2.5m의 골목에서 마주치게 되었고, C가 길이 약 40cm 가량의 칼을 휘두르며 접근하자 약 10m 정도 뒷걸음치다 뒤로 넘어지게 되었다. C가 넘어진 P1에게 칼을 휘두르고 P1이 이를 피하려는 긴박한 상황이

---

신체의 자유를 제한하는 판결 또는 처분을 받은 자를 법률이 정한 절차에 따라 호송하거나 수용하기 위하여 필요한 때에는 최소한의 범위 안에서 수갑·포승 또는 호송용 포승을 사용할 수 있다. 제5조 (자살방지 등을 위한 수갑 등의 사용기준 및 사용보고) 경찰관은 범인·주취자 또는 정신착란자의 자살 또는 자해기도를 방지하기 위하여 필요한 때에는 수갑·포승 또는 호송용 포승을 사용할 수 있다. 이 경우 경찰관은 소속 경찰관서장(경찰청장·해양경찰청장·지방경찰청장·경찰서장 또는 해양경찰서장 기타 경무관·총경·경정 또는 경감을 장으로 하는 경찰관서의 장을 말한다. 이하 같다)에게 그 사실을 보고하여야 한다. 제6조 (불법집회 등에서의 경찰봉·호신용 경봉의 사용기준) 경찰관은 불법집회·시위로 인하여 발생할 수 있는 타인 또는 경찰관의 생명·신체의 위해와 재산·공공시설의 위험을 방지하기 위하여 필요한 때에는 최소한의 범위 안에서 경찰봉 또는 호신용경봉을 사용할 수 있다. 제7조 (경찰봉·호신용경봉의 사용시 주의사항) 경찰관이 경찰봉 또는 호신용 경봉을 사용하는 때에는 인명 또는 신체에 대한 위해를 최소화하도록 주의하여야 한다. 제8조 (전자충격기 등의 사용제한) ①경찰관은 14세 미만의 자 또는 임산부에 대하여 전자충격기 또는 전자방패를 사용하여서는 아니된다. ②경찰관은 전극침(電極針) 발사장치가 있는 전자충격기를 사용하는 경우 상대방의 얼굴을 향하여 전극침을 발사하여서는 아니된다.”

- 전개되자 C를 뒤쫓아 왔던 J가 쓰레기통과 벽돌을 C에게 집어던졌고, 이에 C가 다시 도망을 가기 시작하였다. C가 도망가자 P1은 휴대하고 있던 권총을 뽑아 들어 C를 향해 겨누면서 "칼을 버려라, 그렇지 않으면 쏠 것이다."고 경고하였으나, C는 이에 응하지 아니하고 칼을 휘두르면서 P1에게 접근하였다가 다시 돌아서 도망가는 행위를 반복하였다. P1은 C를 제압하기 위하여 약 2m 떨어진 C의 허벅지를 향해 공포탄을 발사하려고 하였으나 권총의 실린더가 열려 있어 격발이 되지 않자 실린더를 닫은 다음 도주하기 위하여 등을 돌린 C의 몸쪽을 향하여 권총을 다시 발사하였고, 실린더를 닫을 때의 회전으로 실탄이 장전되어 공포탄 아닌 실탄이 격발되면서 C의 허벅지를 관통하여 C는 같은 날 21:05경 사망하였다. C의 유족이 국가를 상대로 손해배상청구 소송을 제기하였다. 항소심은 C의 과실을 상계하여 C의 청구를 인용하였다. 국가가 상고한 사안에서 대법원 1999. 3. 23. 선고 98다63445 판결[손해배상(기) 공1999상, 744]은 "경찰관은 범인의 체포, 도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 무기를 사용할 수 있으나, 이 경우에도 무기는 목적달성에 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 사용하여야 하는바(경찰관직무집행법 제11조), 경찰관의 무기사용이 이러한 요건을 충족하는지 여부는 범죄의 종류, 죄질, 피해법익의 경중, 위해의 급박성, 저항의 강약, 범인과 경찰관의 수, 무기의 종류, 무기 사용의 태양, 주변의 상황 등을 고려하여 사회통념상 상당하다고 평가되는지 여부에 따라 판단하여야 하고, 특히 사람에게 위해를 가할 위험성이 큰 총기의 사용에 있어서는 그 요건을 더욱 엄격하게 판단하여야 한다. P가 근접한 거리에서 뒤돌아서 도망가는 C의 몸쪽으로 실탄을 발사한 것은 사회통념상 총기사용의 허용범위를 벗어난 위법행위라고 판단되므로, 같은 취지의 원심 판단은 옳고, 거기에 상고이유의 주장과 같은 정당행위에 관한 법리오해의 위법이 없으며, 피고의 손해배상 범위를 정하면서 C의 과실비율을 60%로 본 원심의 조치도 불합리하다고 보이지 않으므로, 거기에 상고이유의 주장과 같은 과실상계에 관한 법리오해의 위법도 없다"고 판시하였다.
- (2) K는 1992.10.6. 21:00경 인천에서 김남○ 소유의 트레일러와 트랙터를 절취하여 트랙터로 트레일러를 견인, 운전하여 부산방면으로 가다가 평택시 유천동 소재

유천검문소에 이르러 당시 검문 중이던 경기지방경찰청 평택경찰서 소속 순경인 P로부터 정지신호를 받고 검문을 피하기 위하여 속도를 늦추면서 정지하는 척 하다가 갑자기 속력을 내어 도주하였다. 이에 위 P가 동료 순경 S와 함께 승용차로 5분가량 추격하자 K는 위 트랙터를 도로에 세워두고 도로 밑 언덕에 숨어 있다가 위 P 및 S에 의하여 발각되어 일단 체포되었으나 S가 수갑을 가지러 승용차로 되돌아가는 순간 자신을 붙잡고 있던 P의 앞가슴을 손으로 밀어 땅에 쓰러뜨린 다음 도주하였다. 그러자 P는 K를 100여 미터 정도 추격하면서 ‘정지하라’고 소리치며 휴대 중이던 권총을 사용하여 공포탄 2발을 발사한 후 다시 실탄 1발을 공중을 향하여 발사하였으나 K가 계속 도주하므로 다시 그의 몸쪽을 향하여 실탄 1발을 발사한 결과 위 탄환이 도로의 땅바닥에 맞아 튕기면서 위 K의 후두부에 맞아 K는 다발성 두개골골절, 뇌출혈 등으로 같은 달 10. 11:45경 사망하였다. K의 유족이 국가를 상대로 손해배상청구 소송을 제기하였다. 항소심은 K의 과실을 인정·상계(K의 과실을 참작하되 그 비율을 전체의 70%로 함)하여 K의 청구를 인용하였다. 국가가 상고한 사안에서 대법원 1994.11.8. 선고 94다 25896 판결[손해배상(기) 공1994, 3243]은 “P는 K가 체포를 면탈하기 위하여 항거하며 도주할 당시 그 항거의 내용, 정도에 비추어 아무런 무기나 흉기를 휴대하고 있지 아니한 위 K를 계속적으로 추격하든지 다시 한번 공포를 발사하는 등으로 K를 충분히 제압할 여지가 있었다고 보여지므로, P가 그러한 방법을 택하지 않고 도망가는 K의 몸쪽을 향하여 만연히 실탄을 발사한 행위는 경찰관직무집행법 제11조 소정의 총기사용의 허용범위를 벗어난 위법행위라고 아니할 수 없다 할 것인바, 같은 취지의 원심판단은 정당하고 거기에 소론과 같은 법리오해의 위법이 없다.”고 판시하였다.

- (3) L은 1990.9.13. 00:10경 술을 마신 채 면허 없이 강원7다 9638호 승합차량을 운전하고 강릉시 교1동 소재 교동파출소 앞 도로상에 이르러 위 차량을 그 곳 우측 도로변에 주차시키려다가 위 차량 앞 밤바로 그 앞에 주차되어 있던 C 소유의 강원7다 9757호 승합차량의 좌측 뒷 밤바를 충격하여 수리비 금 72,800원을 요하는 손괴를 입혔다. 그 때 위 파출소에 파견근무 중이던 춘천경찰서 남춘천 파출소 소속 교통의경 H가 그 충격음을 듣고 뛰어 나와 L을 검문하려는 순간 L이

도망가자 그 도망가는 모습으로 보아 틀림없이 차량절도일 것으로 믿고 약 200미터 가량 추적하면서 ‘서라, 서지 않으면 쏜다’고 경고하였으나 불응하므로 공포 1발을 발사하였지만 L이 그 부근 개나리 숲에 숨는 바람에 일시 L을 놓쳤다가 지나가는 행인에게 물어 추적 중 L이 그 곳 강릉상고 정문 담의 개나리나무 뒤에 숨은 것을 보고 발로 다리를 차서 나오게 하면서 수갑을 채우려 하였다. L이 우측 팔꿈치로 H의 가슴부위를 1회치고 도주하였다. H는 당시 권총, 경찰봉, 가스총, 무전기, 수갑 등을 소지하고 있었는데 제대로 뗄 수가 없어 도망가는 L을 놓칠 것을 우려하여 L의 다리를 향하여 1회 권총을 발사하여 그 탄환이 L의 다리에 맞았다. L은 이로 인하여 경골 개방성 분쇄골절, 우하퇴부 연부조직파열 등의 상해를 입었다. L이 국가를 상대로 손해배상을 청구하였다. 항소심은 L의 청구를 인용하였다. L이 상고한 사안에서 대법원 1993.7.27. 선고 93다9163 판결[손해배상(기) 공1993하, 2404]은 “경찰관직무집행법 제11조에는 “경찰관은 범인의 체포, 도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명, 신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 무기를 사용할 수 있다. 다만 형법에 규정한 정당방위나 긴급피난에 해당하는 때 또는 다음 각 호의 1에 해당하는 때를 제외하고는 사람에게 위해를 주어서는 아니된다.”라고 규정하고 그 제1호에 ‘사형 무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였다고 의심할 만한 충분한 이유가 있는 자가 경찰관의 직무집행에 대하여 항거하거나 도주하려고 할 때 또는 제3자가 그를 도주시키려고 경찰관에게 항거할 때에 이를 방지 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때’라고 규정하고 있는 바(다음 각 호로는 그밖에도 2내지 4호의 규정이 더 있으나 이 사건과 직접 관계가 없어 생략한다), 위 규정의 취지에 비추어 볼 때에 이 사건에 있어 H는 L의 체포 및 도주의 방지를 위하여 일용 총기를 사용할 수는 있다 할 것이나 그러한 경우에도 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 하여야 되고 더군다나 사람에게 위해를 주는 경우에는 위에서 본 바와 같은 엄격한 제한이 있어 이 제한된 범위 내인 경우라야 할 것인데 이 사건의 경우에는 L이 도망가기 위하여 H의 가슴을 1회 팔꿈치로 친 이외에는 아무런

공격적 행위를 한 바도 없고 긴급피난에 해당하는 경우라고도 인정되지 아니하므로 위 제1호 “사형 또는 무기, 장기 3년 이상의 징역에 해당하는 죄를 범하거나 범하였다고 의심할 만한 자”인 때에야 해당성이 있을 텐데 당시의 정황에 비추어 L이 범하였다고 인정될 수 있는 죄는 무면허운전 또는 업무상 과실로 인한 재물손괴죄이고 이는 모두 장기 2년 이하의 징역에 해당하는 것이어서 위 1호에 해당되지 아니할 뿐더러(위 H는 L이 차량절도범이라고 의심하였다고 하나 이와 같은 의심을 할 충분한 경우인지는 명확하지 않다) 견해를 달리하여 H를 팔꿈치로 치면서 도망가는 것으로 보아서 L을 위 제1호에 해당하는 자로 볼 수 있다 하더라도 H와 함께 L을 추적 중 잠시 땅에 떨어진 권총을 찾기 위하여 되돌아갔지만 H가 L을 추적중임을 알고 있어서 곧 도움을 받을 수 있는 순경 P가 당시 상황을 알고 있었고 H는 당시 권총이외에도 경찰봉과 가스총을 가지고 있었으므로 당시의 상황으로 무기를 사용할 수 있었다고 하더라도 위 가스총을 사용하여 L을 제압하는 것이 훨씬 적절하게 보여져서 위 제1호의 위 총기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있는 때로 보기는 어렵다.”고 판시하였다.

- (4) C가 최○화의 집 대문 앞에 은신하고 있다가 경찰관인 L의 명령에 따라 순순히 손을 들고 나오면서 L에게 어떠한 공격을 가함이 없이 그대로 도주하자 L은 이를 체포하고자 뒤따라 추격하면서 치명상을 입힐 수 있는 등 부위에 권총을 발사하여 C는 총상으로 현장에서 사망하였다. 항소심과 대법원 1991.5.28. 선고 91다10084 판결[손해배상(기) 공1991, 1767]은 “위 총기사용은 현재의 부당한 침해를 방지하거나 현재의 위난을 피하기 위한 상당성 있는 행위라고 볼 수 없는 것으로서 범인의 체포를 위하여 필요한 한도를 넘어 무기를 사용한 것”이라고 판시하였다.
- (5) S는 1989.12.5. 20:30경 술에 취한 상태에서 대전 중구 대흥 2동 532의 7 소재 변덕시 신경외과의원에 교통사고로 입원 중인 S의 형인 S2를 문병하러 갔다가 입원실에 있던 과도를 들고 ‘우리 형 살려내라’고 고함을 치며 1층 복도에 있던 접수실 대형유리창문을 칼로 쳐 깨뜨리고 잠가놓은 원무과 문을 발로 차고 들어가 그 곳에 있던 4명의 직원을 향해 자신의 복부에 칼을 대고 ‘할복자살하겠다’고

하며 ‘우리 형 살려내라’, ‘원장 나와라’라는 등의 고함을 치며 난동을 부렸다. 대전경찰서 명정로 파출소 소속 J 순경은 칼빈 소총 1정과 실탄 15발 가스총 1정, 경찰봉, 수갑 등을 휴대하고 다른 의경 J2(당시 가스총 1정과 경찰봉 등을 휴대하고 있었다)와 같이 위 병원으로 출동하여 위 난동행위의 제압과 난동자의 체포 업무에 임하게 되었다. 당시의 상황은 S가 원무과로 들어가 칼을 들고 위와 같이 직원들을 위협하고 있었고 S가 깨뜨린 유리조각들이 복도바닥에 흩어져 있었으며 S가 유리를 깨뜨리면서 손에서 피를 흘린 관계로 복도바닥에 핏자국이 묻어 있었으므로, J 순경은 위와 같은 상황을 보고 S의 난동으로 인명피해가 있었던 것으로 판단하여 휴대하고 있던 칼빈 소총에 실탄을 장전하고 J2 의경과 같이 원무과 출입문 앞으로 가서 S를 향해 ‘칼을 버리고 나올 것’을 명령하였다. 그러나 S는 순경 J 및 의경 J2를 보자 ‘이 새끼들이 쏠 테면 싸라’하며 오른 손에 칼을 들고 J와 J2 앞으로 다가섰고 이에 위협을 느낀 J 순경은 총구를 S 앞으로 들이대고 다가오지 말 것을 명령하였으나 S가 계속 칼을 들고 J 순경 등에게 다가가자 J와 J2는 함께 주춤주춤 복도를 따라 뒤로 밀리다가 약 11미터 정도 뒤로 밀려 복도 끝 부분에 이르게 되자, 더 이상 물러설 공간이 없음을 알고 위 총의 총구부분으로 S의 가슴을 밀어냈으나 S가 그래도 계속 다가오자 J 순경은 S 앞으로 들이댄 칼빈 소총의 방아쇠를 당겨 1회 발사함으로써 총알이 S의 왼쪽 가슴 아래 부위를 관통하여 S는 총기관통에 의한 횡경막 파열, 간 파열, 위장파열 등의 상해를 입어 그 후 사망하였다. S의 유족들이 국가를 상대로 손해배상을 청구한 사안에서 대법원 1991.9.10. 선고 91다19913 판결[손해배상(기) 공1991, 2524]은 “S가 칼을 들고 J 순경 등에게 향거하였다고 하여도 J 등이 약 11미터나 뒤로 밀리는 동안 공포를 발사하거나 J2 의경이 소지한 가스총과 경찰봉을 사용하여 S의 향거를 억제할 시간적 여유와 보충적 수단이 있었다고 보여지고, 또 복도 끝에 밀려 부득이 총을 발사하여 위해를 가할 수밖에 없었다고 하더라도 가슴부위가 아닌 하체부위를 향하여 발사함으로써 그 위해를 최소한도로 줄일 여지가 있었다고 보여지므로, 위와 같은 J 순경의 총기사용행위는 경찰관직무집행법 제11조 소정의 총기사용 한계를 벗어난 것이라고 하지 않을 수 없다. 정당방위에 있어서는 반드시 방위행위에 보충의 원칙은 적용되지는 않으나 방위에 필요한 한도 내의

행위로서 사회윤리에 위배되지 않는 상당성 있는 행위임을 요하는 것인 바, 위 설시와 같은 총기사용의 경위에 비추어 J 순경의 행위는 상당성 있는 행위라고 볼 수 없어 정당방위에도 해당하지 않는다.”고 판시하였다.

- (6) K는 1968.4.6 오후 10시40분경 부산진구 구포동 국도 노상에서 동료인 H와 술에 만취되어 서로 폭행을 하고 차의 왕래를 방해하므로 이를 발견한 순경 Y는 이를 제지하면서 임의 동행을 요구하였으나 K는 이를 뿌리치고 도주하므로 Y는 소지 중인 카빙 총에 실탄을 장전하고 ‘도주하면 쏠겠다’고 위협하면서 추격하여 K를 잡고 동행을 요구하였으나 역시 동행을 거부하므로 Y는 그 카빙총의 개머리판으로 가슴을 일회 구타하자 K는 그 카빙 총을 뺏으려고 하는 관계로 서로 시비를 하던 순간 안전장치가 되어 있지 아니한 관계로 카빙 총의 탄환이 발사되어 K가 사망하였다. K의 유족들이 국가를 상대로 손해배상을 청구한 사안에서 대법원 1969.9.23. 선고 69다888 판결[손해배상 집17(3) 97]은 “본 건의 경우가 경찰관직무집행법 제7조 소정의 경우에 해당되지 아니함이 명백하고 위와 같은 사정으로 보아 원심이 ‘K는 총기를 취급하는 자로서 안전장치를 하지 아니한 관계로 발생된 본 건 사고에 대하여 직무상 주의의무를 다하지 못한 과실이 있다고 아니할 수 없다는 취지로 판단하였음에 위법이 있다 할 수 없으므로(원심은 피해자인 K에게도 과실이 있다 하여 과실상계를 하였다) 위와 반대된 견해로서 원판결을 공격하는 논지는 이유 없다. 본 건 사고발생에 있어서는 K에게도 과실이 있다고 아니할 수 없을 뿐만 아니라 K가 국도 상에서 타인에게 폭행을 가하면서 차의 왕래를 방해하고 이를 제지하고 임의 동행을 요구하는 순경 Y의 정당한 공무집행을 특별한 사정없이 거부할 뿐 아니라 경찰관이 소지 중인 총기를 뺏으려고 하다가 본건 사고가 발생하였다는 점에 비추어 원심이 원심인정의 금 3,056,205원 손해액 중 피고(국가)가 배상하여야 할 책임손해액을 금 120만원이 상당하다고 판단하였음에 위법이 있다고 단정할 수 없고 K의 위와 같은 행위를 소론과 같이 정당방위에 해당된다고는 할 수 없을 것”이라고 판시하였다.

연구보고서 2004-21

## 치안현장에서의 법질서 침해 실태와 효율적 대응방안

2004년 9월 발행

2004년 9월 인쇄

발행인 : 류 정 선

발행처 : 치 안 연 구 소

경기도 용인시 구성읍 언남리 88번지

인쇄처 : 대 한 문 화 사

(TEL : (02)2268-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며

치안연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.