형사정책연구 Korean Criminological Review
제28권 제4호(통권 제112호, 2017 · 겨울)

경찰수사의 독립성·중립성 확보를 위한 수사체제 재설계*

황문규**

국 | 문 | 요 | 약

이 글은 현행 수사체제를 진단하고 거기에 내재되어 있는 문제점이 무엇인지를 살펴보고, 이를 토대로 향후 수사체제를 어떻게 재설계할 것인지를 제안하고자 하였다.

현 수사체제는 검사 이외 어떠한 천적(또 다른 수사기관)의 성장, 발전을 허용하지 않는 수사생태계를 조성하는 검사 지배적 수사체제이다. 그리하여 검찰이나 경찰이나 중복적 수사영역을 갖는 사실상 동일한 수사기관이면서도 경찰의 수사 위에 검찰의 수사가 존재하는 이상한 위계적 계층구조를 형성하고 있다. 국민의 입장에서는 경찰수사를 받고 또다시 검찰의 수사를 받아야 하는 불편이 있고, 구속이라도 되는 경우에는 구속기간이 10일이나 늘어나는 고통을 감수해야 한다. 경찰 내부적으로도 행정경찰과 사법경찰이 혼합된 수사체제로 운영되어 수사경찰은 물론 행정경찰의 전문성을 제고하기도 어렵게 하고 있다. 또한 경찰활동은 형사법 편향적으로 이루어져 행정경찰활동이 침식되는 결과를 초래하고 있다. 이로 인한 피해는 또한 국민들에게 돌아간다. 바로 이 점에서 지난 60여 년간 사실상 고정되어 있는 현 수사체제를 재설계할 필요가 있다.

수사체제의 재설계는 무엇보다도 검찰권의 분산 차원에서 이루어져야 한다. 동시에 경찰의 수사주체성을 인정하고, 경찰과 검찰이 중복적으로 수사하는 시스템을 개선해야 한다. 중장기적으로는 검사 경유 영장청구권 제도를 규정하고 있는 헌법을 개정하여 수사기관이 직접 법관에게 영장을 청구하게 하여 법관의 사법통제를 받게 하여야 한다. 또한 경찰 내부적으로도 자치경찰제를 도입하여 경찰권의 지역적 분산과 더불어 행정경찰과 사법경찰의 균형적 발전이 이루어질 수 있도록 양자를 분리하여야 한다. 행정경찰과 사법경찰의 분리는 궁극적으로 행정경찰활동에 있어 묶여 있는 경찰의 손발을 풀면서도 경찰권의 올바른 행사를 위해서도 반드시 필요하다. 나아가 경찰노조를 허용하여 경찰구성원에 의한 경찰내부 통제, 즉 아래로부터의 통제가 이루어질 수 있는 장치를 마련하여야 한다.

❖ 주제어 : 검사 지배적 수사체제, 이중적·계층적 수사체제, 행정경찰, 사법경찰

---

* 이 논문은 2017년도 중부대학교 학술연구비 지원에 의하여 이루어진 것이며, 2017. 11. 22. 개최된 '국민을 위한 수사구조 개혁과 경찰의 과제'(국회의원 표창원·치안정책연구소 공동주최)에서 발표된 글을 논문형식으로 수정·보완한 것임.

** 중부대학교 경찰행정학과 교수

Ⅰ. 서 론

새 정부가 출범한 이후 경찰개혁을 위한 방안이 숨이 가쁠 정도로 연일 쏟아져 나오고 있다. 대통령 공약에서는 그간 과도한 검찰권에 대한 폐해에 대한 반성적 인식에서 검찰개혁을 위한 방안이 촘촘하게 제시되었는데, 역설적이게도 정작 개혁 작업은 경찰에서 제일 활발하다. 대통령 공약 및 국정과제로 설정된 광역단위 자치경찰제 도입 권고안, 시민에 의한 민주적 외부통제기구로서 경찰인권·감찰옴부즈만(위원회) 및 경찰위원회의 실질화 방안 등은 그 예이다. 검찰개혁의 일환으로서 수사-기소 분리로 경찰에 수사권이 부여될 경우 자칫 경찰권이 비대화되어, 경찰이 또 다른 '검찰'이 될 수 있다는 우려를 해소하려는 노력의 산물일 것이다.

그러나 어찌된 일인지 수사-기소 분리의 당사자인 검찰측에서는 수사-기소 분리를 위한 주목할 만한 움직임을 보이지 않고 있다. 그렇지만 이 시점에서 검찰의 움직임만을 바라보고 기다리기에는 여전히 경찰에서 해야 할 과제가 산적해 있다. 1954년 형사소송법이 제정된 이후 현재까지 검찰과 경찰간 위계적 계층구조를 형성하고 있는 수사체제가 지난 60여 년 동안 수사체제에 어떠한 변화도 허용하기를 꺼려했다. 검찰과 경찰간 수사체제뿐만 아니라 경찰 내에서의 수사체제도 커다란 변화 없이 지난 60여 년 동안 이어져오고 있는 이유이기도 하다. 그 때문에 검사의 존적 수사체제에서 벗어나는 것만이 경찰수사의 숙명으로 여겨져 왔다. 그래서 경찰을 견제하고 통제할 장치는 검사의 수사지휘권과 영장청구권이 유일무이한 것으로 간주되어 그 이외의 통제장치를 마련할 생각조차 하지 못했다. 그 영향으로 경찰활동에 대한 통제는 마치 형사법적 차원에서 이루어져야 한다는 인식이 고정관념 아닌 고정관념이 되었고, 이는 형사법 편향적 경찰활동으로 이어져 행정경찰작용의 침식이라는 결과를 가져왔다. 한 발 더 나아가 마치 행정경찰작용은 '순찰'이 전부인 것인양 무게감 없이 취급되어 온 반면, 사법경찰작용은 마치 17세기까지 천동설이 불변의 진리인양 우리의 세계관을 지배한 것처럼 경찰활동의 전부인 것으로 인식되어 온 것도 부인할 수 없는 사실이다.

인식의 전환이 필요한 시점이다. 수사체제에 근본적 변화를 주어야 할 시점인 것이다. 특히 행정경찰활동을 바로 세우는 작업을 통해 수 십년간 고착된 검경간 수사

체제에 변화를 이끌어내야 한다. 그러나 그동안 방치되어온 행정경찰활동의 강화는 숨어있는 경찰권을 새삼 일깨우는 것이라 그 자체로 경찰권이 비대해진다는 우려에 직면하게 될 수 있다. 경찰권을 분산하는 방안이 뒤따라야 하는 이유이다.

이러한 인식 하에서 이 글은 현행 수사체제를 진단하여 어떠한 문제가 있는지 그리고 이러한 문제를 개선하기 위해서 수사체제가 어떻게 재설계되어야 하는지를 고민해보고자 한다.

Ⅱ. 현행 수사체제의 진단

1. 검사 지배적 수사체제

가. 경찰수사의 주체성 형해화

우리나라의 수사체제는 검사에 의해 지배되는 시스템으로 이루어져 있다. 검사의 지배를 가능하게 하는 매개체는 '수사지휘'이다. 종전에는 형사소송법 제196조에서 경찰은 '검사의 지휘를 받아 수사하여야 한다'고 규정하여 "검사의 수사지휘권=검사의 수사행사방식"이라는 등식을 만들어놓았다. 그리하여 수사에 있어 경찰은 검사의 연장된 팔로서 '수사지휘'를 매개로 검사의 수사를 대신해주는 존재에 불과하였다. 이는 경찰에 수사의 개시·진행권을 보장해주기로 한 2011년 개정 형사소송법에서도 크게 달라지지 않고 있다. 개정 형사소송법 제196조 제2항에서 인정하고 있는 경찰의 수사개시·진행권은 전체 형사사건의 약 96%, 검찰이 종결하는 전체 형사사건의 약 80%를 검사의 실질적 지휘없이 경찰이 주도적으로 처리하고 있는 현실을 감안하여 적어도 수사의 개시·진행 영역에서 경찰의 수사주체성을 인정하기 위험이다. 또한 제196조 제1항 및 제3항[1]에서 여전히 '검사의 수사지휘권'을 규정

1) 제196조(사법경찰관리) ① 수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는다.
③ 사법경찰관리는 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야 한다. 검사의 지휘에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

하고 있지만, 이는 검사에게 경찰수사를 지배하는 것이 아니라 경찰이 주체적으로 하는 수사에 대한 '법률적 통제자'가 되어달라는 것을 의미한다.[2)]

그러나 검찰은 '검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정'(이하 '대통령령')을 통해 경찰수사에 대한 지배력을 여전히 유지하려는 모습을 보이고 있다. 이 대통령령에 따른 수사지휘권을 통해 검찰은 필요에 따라 경찰수사를 중단시키고 검찰에 사건을 송치할 것을 지휘할 수 있다.[3)] 2012년의 김광준 검사사건은 그 대표적인 예이다.[4)] 나아가 정치적으로 민감한 사건 등의 경우 입건지휘를 받도록 하고 있다. 대통령령 제76조에서는 대공·선거, 노동, 집단행동, 출입국·테러 및 이에 준하는 공안관련 범죄에 대해 경찰이 수사를 개시한 때에는 검사에게 입건여부에 대해 검사의 지휘를 받도록 규정하고 있다. 그리하여 형사소송법 제196조 제2항에 따라 경찰은 범죄를 인식하면 수사를 개시·진행하여야 함에도 불구하고, 입건을 하지 못하게 하여 수사의 진행을 차단할 가능성을 열어놓고 있다. 이외에도 경찰수사를 지배하기 위하여 촘촘한 통제장치를 마련해놓고 있다. 예컨대, 내란죄, 외환죄, 공안범죄, 공무원범죄 등의 일정한 범죄에 대한 수사개시보고(대통령령 제74조), 관할구역 외에서 수사시 보고의무(형사소송법 제210조)[5)], 수사담당자에 대한 교체임용요구권 및 행정적 책임요구권(검찰청법 제54조, 폭력행위등 처벌에 관한 법률 제10조), 경찰만을 대상으로 하는 인권옹호직무방해죄(형법 제139조) 등은 경찰을 통제하기 위한 장치의 대표적인 예이다. 이들 장치를 통해 (적어도 수사의 개시·진행에 있어) 경찰의 수사주체성을 형해화시키고 있다.

---

2) 이에 대해서는 황문규, 개정 형사소송법상 경찰의 수사개시권 및 검사의 수사지휘권의 내용과 한계, 형사정책연구 제22권 제3호, 2011, 217면 이하 참조.

3) 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정(대통령령, 이하 '검사의 수사지휘에 관한 대통령령'이라 한다) 제78조 제1항 및 제2항에 따라, 검사는 경찰이 수사를 진행하고 있는 사건에 대해 수사절차상 이의가 제기되거나 2개 이상의 기관에서 중복 수사하는 경우 등 수사과정에서 인권이 침해될 우려가 현저하여 검사가 직접 수사할 필요가 있다고 인정되는 경우 '즉시 수사를 중단하고 검찰로 사건을 송치'할 것을 지시할 수 있다.

4) 2012. 11. 19.자 주간동아 제863호, "감히 검사 비리를 경찰이?", 인터넷 http://weekly.donga.com/List/3/all/11/94966/1.

5) 제210조(사법경찰관리의 관할구역 외의 수사) 사법경찰관리가 관할구역 외에서 수사하거나 관할구역 외의 사법경찰관리의 촉탁을 받어 수사할 때에는 관할지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 보고하여야 한다. 다만, 제200조의3, 제212조, 제214조, 제216조와 제217조의 규정에 의한 수사를 하는 경우에 긴급을 요할 때에는 사후에 보고할 수 있다.

나. 권력과의 동행을 위한 경찰수사 지배

수사체제에 대한 검찰의 지배는 경찰수사에 대한 통제에 머물지 않는다. (정치·경제)권력과의 동행을 위한 장치이다. 앞서 언급한 바와 같이 대통령 제76조에서는 정치적으로 민감한 선거·공안사건, 노동사건 등을 입건여부 지휘의 대상사건으로 규정하고 있다. 이는 권력편향적 수사 또는 수사지휘를 위한 '보이지 않는 손'이 작용하기 위한 장치로 작용할 가능성을 열어놓고 있는 규정이다.

여기서 잠깐 검찰보고사무규칙(법무부령)을 살펴보자. 이 규칙에 따르면 검사는 대통령에서 규정된 입건여부 지휘의 대상사건에 대해 (경찰이든, 검찰이든) 수사착수가 있으면 상급검찰청의 장과 법무부장관에게 사무보고(제3조) 및 정보보고(제8조)를 해야 한다.[6)]

그렇다면 정치적·사회적으로 민감한 선거·공안사건, 노동사건 등의 사건은 내사착수 또는 형사입건 단계부터 법무부 검찰국에 보고되고 다시 법무부를 거쳐 청와대 민정수석실에 보고되는 셈이다. 이러한 보고를 토대로 법무부에서는 비공식적으로 중요수사에 관여하고, 우병우 민정수석의 경우처럼 청와대에서도 직접 수사에 개입하는 것이다.[7)] 대부분의 사건이 경찰을 통해 수사 또는 내사가 시작된다는 점에서 경찰수사를 완벽하게 장악할 필요가 있는데, 대통령령 제76조가 그러한 기능의 가능성을 열어놓고 있는 것이다. 검찰은 경찰→검찰(입건여부 결정)→법무부 검찰국→청와대 민정수석실→법무부 검찰국(또는 경찰청)→검찰→경찰 등의 체계로 순환되는 시스템을 통해 '권력과 동행'하는 모습을 보이고 있다. 이러한 사무보고 및 정보보고는 전두환 정부 당시 정치권력이 검찰을 통제하기 위하여 만든 '통제장치'이다.

---

6) 검찰보고사무규칙(법무부령) 제2조 (보고절차) 이 규칙에 의한 보고는 각급검찰청의 장이 상급검찰청의 장과 법무부장관에게 동시에 하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 때에는 법무부장관에게 보고한 후 상급검찰청의 장에게 보고할 수 있다.

7) 김종민, 권위주의 시대의 유산과 개혁과제, 2017. 11. 10.자 법률저널, 인터넷 http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=45945.

다. 검사의 독점적 영장청구권과 '천적 없는 검사 지배적 수사생태계'의 구축

수사기관이 강제처분을 하기 위해 영장을 청구하는 경우에는 헌법 제12조 제3항 및 제16조에 따라 원칙적으로 검사를 거쳐야 한다. 이처럼 영장청구 시 검사를 경유하도록 한 취지는 "검사 아닌 다른 수사기관의 영장신청에서 오는 인권유린의 폐해를 방지"하고자 함에 있다는 것이 헌법재판소의 입장이다.[8] 검사에 의한 영장청구권 제도는 적어도 경찰 등 수사기관의 영장신청에 있어서 검찰이 법원에 앞서 1차적 점검자 역할을 한다고 볼 수 있다. 법원에 의한 1단계 점검시스템보다는 검찰 및 법원에 의한 2단계 시스템이 수사기관에 의한 인권침해의 가능성을 낮추는 것은 부인할 수 없다.

그러나 검사를 통한 영장청구권 제도가 과연 인권보호를 위한 장치인지는 의문이다. 이 제도가 실제로는 수사에 있어 검사의 지배체제를 공고히 하기 위한 장치로 오남용되는 것을 적지 않게 목도할 수 있기 때문이다.[9] 실제로 수사기관이 신청한 영장에 대해 인권보호와는 무관하게 기각되어 경찰수사를 무력화하거나, 심지어 전관예우의 통로로 활용되는 경우가 적지 않다.[10][11] 이는 특히 검찰 출신 변호인이 피의자의 변호인으로 선임된 사건, 검찰에서 무혐의 종결된 사건에 대한 경찰의 재수사, 검찰 출신 변호인이나 검찰 식구들이 관련된 범죄에 대한 경찰의 수사, 사회적 관심이나 파장이 커서 경찰의 수사를 장악할 필요성이 있는 사건 등에서 주로 나타나고 있다. 이로 인해 수사기관은 실질적 사법통제기관으로서의 법원의 판단을 받아볼 기회마저도 박탈당하고 있다.

문제는 수사기관의 인권침해를 방지하기 위한 장치로서 검사를 경유하여 영장을 청구하는 제도를 둔 것이라면, 수사기관으로서 검찰의 영장청구에 대해서는 왜 그

---

8) 96헌바28, 31, 32 병합.

9) 검사 독점적 영장청구권 제도의 오남용 사례에 대해서는 서보학, 헌법상 검사독점적 영장청구권 문제의 실증적·처방적 연구, 경찰청 연구보고서, 2009, 13-26면 참조.

10) 지난 2012년 1월에 발생한 이른바 '벤츠 여검사' 사건은 그 대표적인 사례이다. 벤츠 여검사와 내연 변호사간에 오고간 문자에는 "창원경찰에 다시 제출해. 경찰 쪽 통해서 사건구속 의견으로 올리는 게 나을 것 같아"라는 내용이 있다. 2012. 1. 22.자 여성조선, "벤츠女검사-내연변호사 문자 메시지함 봤더니", 인터넷 http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/01/22/2012012200188.html.

11) 2017. 11. 3.자 JTBC, "검찰, 조양호 한진회장 구속영장 또 기각…경찰 '반발'", 인터넷 http://news.jtbc. joins.com/html/927/NB11544927.html.

러한 이중적 통제장치를 두지 않는가 라는 점이다. 검찰이 경찰보다 더 인권옹호적 기관이라거나 준사법기관이라는 주장이 제기될 수 있지만, 이는 검찰이 수사기관으로 있다는 사실을 부인하지 않는 한 설득력이 없다.

바로 이 점에서 검사를 통한 영장청구제도는 애초 법원과 검찰 간 강제처분권 독점을 둘러 싼 권력투쟁의 과정에서 이루어진 일종의 타협책이라는 지적이 설득력 있게 다가온다.[12] 다시 말해, 이 제도는 당초 조선형사령에 따른 검찰과 사법경찰의 인신구속 권한을 폐지하면서 법원에는 영장발부권을 부여하는 대신에 검찰에는 영장신청권을 부여하려는 과정에서 탄생한 산출물에 불과하다는 것이다.[13] 이러한 이유에서인지 검사의 영장청구권 제도는 수사지휘권과 결합하여 한편으론 광복이후 형성된 형사사법기관간 계층화[14]를 고착화시키고 수사체제에 대한 검사의 지배현상을 공고히 하고 있다. 다른 한편으론 수사생태계에서 검사를 견제·통제하는 역할을 할 천적을 발붙이지 못하게 만들고 있다. 그리하여 검사가 두려워해야 할 대상을 '국민'에서 법무부-청와대 민정수석실-대통령으로 이어지는 인사권자로 전환시키고 있다. 여기에 검찰이 "국민 위에 군림하고 권력에 봉사하는 검찰"이라는 비판[15]의 대상으로 전락하여 개혁의 대상이 되고 있는 이유가 있다.

한편, 검사 경유 영장청구제도는 헌법에 규정되어 있어 전체 강제처분 제도의 운영을 지나치게 경직되게 만들고 있다. 즉, 강제처분의 경우 검사가 직접 영장을 청구하는 경우가 아니라면 '(경찰 등 해당기관의) 신청→검사청구→법관발부'라는 절차를 밟게 되는데, 수사절차가 아닌 경우 예컨대 행정상 강제처분의 경우에도 '검사청구'라는 절차를 거치지 않을 수 없는 모순을 초래한다.[16] 이러한 점들을 고려하면 이 제도를 규정하고 있는 헌법을 개정하고 형사소송법상 규정으로 대신할 필요가 있다.

---

12) 문성도, 영장주의의 도입과 형성에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문, 2001, 283면.
13) 김선택, 영장청구주체입법의 변천 및 평가, 안암법학 제31호, 2010, 14면.
14) 문성도, 영장주의의 도입과 형성에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문, 2001, 283면.
15) 참여연대 사법감시센터, 박근혜정부 3년 검찰보고서(2015) : 국민 위에 군림하고 권력에 봉사하는 검찰, 2016. 3. 23. 참조.
16) 황문규, 헌법상 검사 독점적 영장청구제도의 의의와 한계, 경찰법연구 제15권 제1호, 2017, 24면.

2. 이중적, 계층적 수사체제

가. 검찰·경찰=수사기관, 그러나 경찰수사 위의 검찰수사

검사는 기소권을 행사하지만, 수사기관으로서 직접 수사도 담당하고 있다. 검찰도 경찰과 같은 하나의 수사기관이다. 다만, 검찰에는 수사종결권, 즉 기소여부를 결정할 권한이 인정된다는 점에서 경찰과 차이가 있을 뿐이다. 그러나 경찰은 전체 형사사건의 약 96%를 처리하고 있어 사실상 수사절차를 지배하고 있다. 그럼에도 현재의 수사체제는 검찰의 수사를 경찰의 수사 위에 둠으로써 위계적 수사구조를 형성하고 있다. 수사기관으로서 검찰과 경찰의 갈등 문제가 끊임없이 발생하는 이유도 여기에서 찾을 수 있다. 검찰과 경찰은 사실상 동일한 수사기관임에도 앞서 살펴본 바와 같이 수사지휘권과 영장청구권 제도가 검찰과 경찰의 수사를 계층화해 놓고 있기 때문이다.

나. 유명무실한 수사지휘

우리 형사소송법은 경찰과 동일한 수사기관인 검사에게 수사지휘권을 부여하여 경찰수사와 검찰수사를 위계적 계층구조를 형성하게 하고 있다. 그런데 위계적 계층구조의 매개체인 수사지휘권은 실제 제대로 행사되지 못하고 있다. 이는 경찰에서 처리하는 사건의 수와 검사 인력 현황을 살펴보면 명확해진다. 2016년 한 해 동안 경찰집계 발생 범죄는 총 1,849,450건이며, 이중 검거건수는 1,552,455건이다.[17] 2013년 12월 31일 기준 전국 검사의 정원은 1,942명이다.[18] 그렇다면 전체 검사가 경찰이 처리한 수사에만 전념한다고 해도 1인당 연간 799여건을 처리해야 한다는 결론이 나온다. 게다가 검찰은 직접 범죄를 인지하여 수사를 하고 있다. 2015년 검찰인지 사건은 총 14,158건, 21,338명에 달한다.[19] 여기에 현장에서 발생하는 각종 범죄사건에 대해 일일이 사전적으로 또는 사후적으로 수사지휘를 하기를 기대할 수

17) 경찰청, 2016년 범죄통계, 2017, 21면, 24면.
18) 대검찰청, 2014년 검찰연감, 2014, 30면.
19) 대검찰청, 2016년 검찰연감, 2017, 223면.

없는 이유가 있다. 실제로도 그렇지 못한 것이 현실이다. 검찰에서도 이런 현실을 고려해서인지 형사소송법에 따른 수사지휘에 대해 "검사의 수사지휘·감독은 피지휘자인 사법경찰관의 모든 수사권 발동을 일일이 구체적으로 완전히 통제한다는 의미가 아니다"라고 변명섞인 해석을 내놓고 있다.[20] 이 때문에 정승환 교수는 "수사지휘를 하는 것도, 하지 않는 것도 아닌 검찰"이라고 비판하고 있다.[21]

다. 이중적, 계층적 수사체제의 문제

문제는 이러한 계층화가 경찰에서의 수사와 검찰에서의 재수사라는 '이중 수사'를 초래하고 있다는 점이다. 사실상 동일한 수사기관인 검찰의 수사는 검찰 자체적으로 인지수사를 하는 경우를 제외하고는 경찰의 수사를 반복하고 있다. 이는 형사소송법(제312조 이하)에서 검찰과 경찰 조서의 증거능력을 달리하는데서 비롯되지만, 국민의 입장에서 볼 때 경찰에서 조사를 받았음에도 검찰에서 다시 조사받아야 하는 불편이 있다. 개인적 활동에 종사해야 할 시간에 똑같은 조사를 이중으로 받아야 하니 사회적으로 경제적으로 낭비임에 틀림없다.

한편, 경찰의 입장에서는 '검찰에 송치하면 끝'이라는 인식이 만연하게 되고, 이는 수사에 있어 책임성을 담보하지 못하게 하고 있다. 경찰의 수사는 검사의 지휘라는 문턱을 넘어 검찰에 송치하는 것을 최우선 목표로 한다. 따라서 일단 사건이 검찰에 송치되는 순간, 경찰은 그 사건에 대해 '나몰라라'하게 된다. 송치 이후 공소제기 여부 및 재판의 결과에 대해 관심을 둘 필요가 없는 것이다. 공소제기 여부 및 재판을 고려치 않은 경찰에서의 수사가 그만큼 부실해질 수 있음을 의미한다. 그 피해는 국민이 지게 된다. 그럼에도 국가적으로 서로 다른 기관에서 똑같은 조사를 반복하려고 이중으로 인력과 예산을 투입하고 있으니 낭비임은 자명하다.[22]

더 심각한 문제는 구속의 경우 경찰과 검찰에 의해 이중으로 구속되기 때문에 그 기간이 2배로 늘어난다는 점이다. 현행 형사소송법에서는 경찰이 피의자를 구속한

20) 법무연수원, 수사지휘론, 2003, 11면.

21) 정승환, 사법개혁에 부응하는 경찰 수사조직의 개편과 수사구조의 개혁, 대검찰청 정책연구보고서, 2012, 16면.

22) 같은 취지에서 정승환, 사법개혁에 부응하는 경찰 수사조직의 개편과 수사구조의 개혁, 대검찰청 정책연구보고서, 2012, 18면.

때에는 10일, 검사가 구속한 때에는 10일+10일 간의 구속을 인정하고 있다. 피의자의 입장에서 볼 때 이는 경찰에 의해 구속된 경우에는 최대 30일(사법경찰10일+검사 20일), 검사에 의해 구속된 경우에는 최대 20일간 구속되어야 하는 것이다. 똑같은 조사를 받는데 경찰에서 구속된 사람은 검찰에서 구속된 사람에 비해 최대 10일 더 구속되어야 하는 불합리가 있다.[23] 이처럼 사실상 동일한 수사기관에 의한 이중수사는 그 자체로 국민에게 불편을 초래하는 불합리함을 넘어 인권보호에 역행하고 있다.

그렇다면 여기서 검사의 수사지휘 제도가 왜 존재하는지, 그 목적이 무엇인지를 묻지 않을 수 없다. 경찰이 수사를 못하기 때문에 이를 지도하기 위한 것인지, 아니면 경찰수사에 대한 견제와 통제를 통해 인권침해 등을 방지·억제하기 위한 것인지 의문이 들지 않을 수 없다. 수사경찰관들을 대상으로 강력사건에 대하여 검사의 지휘가 도움이 되었는가 여부에 관한 설문조사 결과를 보면, 수사지휘가 경찰이 수사를 못하기 때문은 아니라는 점을 확인할 수 있다. 이 설문조사에서 전체 응답자 755명의 65%인 476명의 수사경찰관들이 수사지휘를 받을 필요가 없다고 대답하였다.[24] 이러한 인식은 특히 살인, 강도 등 강력사건의 경우 더욱 강한 것으로 나타나고 있다. 한편 2010년 서울양천경찰서 고문사건의 경우를 보면, 검사의 수사지휘권이 행사되었음에도 경찰수사과정에서 발생하는 인권침해 행위를 억제하지도 못했고, 사후적으로도 발견하지도 못했다. 2002년 10월에 발생한 서울지방검찰청 피의자 고문치사사건의 사례는 수사지휘권을 통해 경찰수사에서 인권침해 행위를 부추기지 않으면 다행이라는 생각이 들 정도이다.

이러한 사례들은 이중 수사가 적어도 경찰수사를 견제하고 통제하기 위한 것인지를 의심하게 만들고 있다. 물론 경찰에서 조사하고 다시 검찰에서 재조사하다보면, 재조사 과정에서 경찰에서 미처 발견하지 못한 부분을 발견할 수 있고 나아가 경찰조사과정에서 이루어진 인권침해 행위를 확인할 수도 있을 것이다. 이는 그렇지만 위 사례들에서 보는 바와 같이 그다지 유의미한 효과를 보여주지 못하는 대신, 국민의 불편 및 국가적·사회적·경제적 낭비 등의 부작용을 초래하고 있다는 점에서 문

23) 황문규, 헌법상 검사 독점적 영장청구제도의 의의와 한계, 경찰법연구 제15권 제1호, 2017, 26면.
24) 김상희·조병인, 수사경찰의 의식에 관한 연구, 1996, 484-485면.

제가 아닐 수 없다.

3. 행정경찰과 사법(수사)경찰[25]의 혼합적 수사체제

가. 행정경찰과 사법경찰의 구분과 한계

경찰활동은 그 성질에 따라 행정경찰작용과 사법경찰작용으로 구분된다. 행정경찰작용은 위험(또는 범죄)이 발생하기 전에 그 발생을 방지·예방하는 것을 목표로 하는데 반해, 사법경찰작용은 이미 발생한 범죄(또는 위험)의 수사를 목표로 한다. 따라서 사법경찰의 영역에서는 범죄수사를 위한 증거의 수집·보전 및 이를 통한 형사적 처벌을 목적으로 하고, 행정경찰의 영역에서는 위험이 발생하기 전이라면 이를 예방하고 이미 발생한 경우라면 그 위험을 진압하거나 위험의 확산을 방지하는 것을 목적으로 한다.[26]

여기서 전자의 영역에서 활동하는 경찰을 행정경찰, 후자의 영역에서 활동하는 경찰을 사법경찰(실무적으로는 수사경찰)이라고 한다. 이러한 구분이 필요한 것은 무엇보다도 행정경찰이냐 사법경찰이냐에 따라 그 지휘체계가 달라지기 때문이다. 행정경찰은 소속 행정기관의 지휘체계에 따르고, 사법경찰은 검사의 지휘체계에 따른다.

그러나 행정경찰과 사법경찰이 활동하는 영역은 표리관계에 있고 중첩적이어서 그 경계가 불분명한 경우가 많아, 이론상 구분과는 달리 실무적으로 구분은 쉽지 않다.[27] 극단적인 상황을 가정하여 보면, 행정경찰이 이미 발생한 범죄를 발견한 경

---

25) 실무를 감안하면 사법경찰보다 '수사경찰'이라는 용어가 더 적합하다. 김택수 교수도 조직적 차원의 사법경찰관리를 의미하는 '사법경찰'이라는 용어보다는 행정경찰과 대조되는 수사라는 기능을 수행하는 기능적 차원의 '수사경찰'이 더 적합한 표현임을 지적하고 있다. 김택수, 프랑스 사법경찰관제도의 기원 및 계수과정에 관한 연구, 경찰과 사회 제2집, 경찰대학교, 2007. 12., 493-612면 참조.

26) 행정경찰과 사법경찰의 차이점에 대해서는 박병욱/황문규, 위험예방을 위한 경찰법과 범죄진압을 위한 형사법의 목적·수단상 몇 가지 차이점, 형사정책연구 제23권 제3호, 한국형사정책연구원, 2012, 199-226면 참조.

27) 유길준은 1895년 그의 책 '서유견문'에서 행정경찰과 사법경찰을 다음과 같은 비유로 구분하고 있다: "어떤 사람이 남의 집 울타리를 넘어가려고 할 때에 이를 막는 것은 행정경찰이고, 그가 한 발이라도 울타리 위로 넘어가면 무고히 남의 집에 침입하는 잡범이니 사법경찰의 직분에 귀속

우 사법경찰에게 통보하는 것 이외 아무런 조치를 취할 수 없을 것이다. 사법경찰은 아직 발생하기 직전의 범죄(위험)에 대해 발생하기만을 기다려야 하는 상황에 처하게 될 것이다. 이 때문에 우리나라에서는 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않고 있다. 수사부서에 근무하면 사법경찰, 수사부서가 아닌 지구대·경비 등의 비수사부서에 근무하면 행정경찰이 되고, 행정경찰이라도 인사이동으로 수사부서로 이동하면 그때부터는 사법경찰이 되는 식이다.

나. 행정경찰과 사법경찰의 혼합으로 인한 문제[28)]

실무적으로 행정경찰과 사법경찰을 구분하기 어렵다는 점을 인정하더라도, 양자를 혼합 운영함에 따른 문제점은 간과하기 어렵다.

(1) 행정경찰 및 사법경찰 영역에서의 전문성 약화

먼저, 앞서 언급한 바와 같이 어떤 부서로 인사발령이 있느냐에 따라 행정경찰과 사법경찰을 상호 전환하게 하는 것은 양 영역에서의 전문성을 제고하는데 한계가 있다. 그 한계는 특히 기본권제한적 성격이 강한 사법경찰의 영역에서 더 두드러진다. 순찰업무를 담당하는 파출소·지구대의 경찰관이 신고를 받고 범죄현장에 출동하여 증거를 수집하는 등 수사를 하게 되는 문제도 있다. 지난 2007년 발생한 일명 '석궁테러사건'에서 범죄현장에 출동한 파출소 경찰관이 증거를 함부로 수집하다 판사에게 발사된 부러진 화살을 분실하게 된 사건은 그 좋은 예이다.[29)]

(2) 사법경찰에 대한 행정경찰의 부당한 개입

행정경찰과 사법경찰의 미분리는 사법경찰에 대한 지휘에 있어 형사소송법상 검

되어 형법의 처단을 받게 된다. 그러므로 사실은 행정경찰과 사법경찰이 표리관계를 이루는 셈이다." 정승환, 사법개혁에 부응하는 경찰 수사조직의 개편과 수사구조의 개혁, 대검찰청 정책연구보고서, 2012, 22면에서 재인용.

28) 이 부분은 황문규, 경찰개혁: '경찰을 경찰답게' 만들기 위한 경찰조직 재설계, 숭실대학교 법학논총 제39집, 301-303면을 참조하였음.

29) 정승환, 앞의 글, 14면.

사의 수사지휘권과 행정법상 소속 상관의 지휘·감독권의 충돌을 야기한다. 예컨대, 형사소송법상 검사의 수사지휘를 받지 않는, 그래서 사법경찰관[30]으로 볼 수 없는 경찰청장(치안총감) 또는 치안정감 또는 치안감 계급의 지방경찰청장 등 경찰관서의 소속 상관이 수사에 관하여 직접 지시하는 경우이다. 문제는 그러한 지시가 수사의 방향을 바꿀 수 있는 부당한 개입 또는 압력으로 이어지는 경우이다. 예컨대, 2012년 12월 18대 대통령 선거를 앞둔 시점에서 발생한 '국가정보원 댓글사건'에 대한 경찰수사에서 서울지방경찰청장이 축소·은폐를 지시하는 등 수사에 외압을 행사했다는 의혹은 그 대표적인 사례이다. 물론 사법경찰로 볼 수 없는 치안정감인 지방경찰청장에게도 해당 업무에 대해 그 소속 공무원에 대한 지휘·감독권이 인정된다.[31] 경찰청 훈령인 범죄수사규칙에서는 경찰청장, 지방경찰청장 및 경찰서장의 소속 공무원의 수사에 대한 지휘·감독권을 명시하고 있다.[32] 따라서 서울지방경찰청장이 수사업무를 처리하는 담당 수사경찰관에게 지휘·감독권을 행사하였다고 하여 그것이 곧 위법인 것은 아니다. 제정 형사소송법 제196조 및 그 모태가 된 조선형사령 제4조, 그리고 현행 검찰청법 제54조의 역사적 연원 등에 대한 종합적 고찰 결과, 형사소송법 제196조에서 규정한 경위에서 경무관까지의 계급은 사법경찰관이 될 수 있는 경찰의 계급을 규정한 것이 아니라, 검사의 수사지휘권이 미치는 사법경찰관의 범위를 정한 것으로 보아야 한다는 주장이 있음을 고려하면 이 점은 더욱 분명해진다.[33] 다시 말해 치안감급 이상의 경찰지휘관의 경우 검사의 수사지휘권이

30) 형사소송법 제196조 제1항에서는 "수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는다."고 규정하여, 지방경찰청장급인 치안감, 서울지방경찰청장급인 치안정감, 경찰청장인 치안총감은 사법경찰관으로 포함시키고 있지 않다.

31) 경찰법 제24조 제24조(직무수행) ① 국가경찰공무원은 상관의 지휘 · 감독을 받아 직무를 수행하고, 그 직무수행에 관하여 서로 협력하여야 한다.
② 국가경찰공무원은 구체적 사건수사와 관련된 제1항의 지휘 · 감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다.

32) 범죄수사규칙(경찰청훈령 제774호, 2015. 9. 1.시행) 제13조의2(경찰청장) ① 경찰청장은 국가경찰의 수사에 관한 사무를 총괄하고 지휘·감독하며, 경찰청의 수사업무를 관장한다.
제13조의3(지방경찰청장) 지방경찰청장은 합리적이고 공정한 수사를 위하여 소속 공무원 및 소속 경찰관서의 범죄수사에 대하여 전반적인 지휘·감독을 하며, 체계적인 수사 인력·장비·시설·예산 운영 및 지도·교양 등을 통해 그 책임을 다하여야 한다.
제13조의4(경찰서장) 경찰서장은 해당 경찰서 관내의 범죄수사에 대하여 지휘·감독을 하며, 합리적이고 공정한 수사를 위하여 그 책임을 다하여야 한다.

미치지 않을 뿐이지, 수사에 있어 소속 공무원에 대한 지휘·감독권을 행사하지 못한다고 보기는 어렵다.

그러나 행정경찰과 사법경찰이 분리되어 있지 않은 상황에서 검사의 수사지휘권 밖에 있는 경찰지휘관 또는 수사부서에 있지 않은 경찰관서의 장이 소속 공무원의 수사에 대한 지휘권을 제한없이 행사할 수 있다고 한다면, 역으로 검사의 수사지휘권도 경무관 이하 전 경찰관에게까지 제한없이 미친다고 하는 논리가 성립하게 된다. 이는 자칫 검사가 수사지휘권을 매개로 전 경찰을 통제할 수 있다는 논리로 이어질 여지가 있다.

그렇다면 위 국정원 댓글사건에서 특히 문제되는 것은 당시 김용판 서울지방경찰청장이 지휘·감독권을 행사한 것 그 자체가 아니라, 석연치 않은 이유로 수사에 부당하게 개입한 부분이다. 여기에는 또한 검사의 수사지휘권 밖에 있는 경찰지휘관 중에는 실제 수사업무를 제대로 한 경험이 없어 수사를 잘 모르면서도 수사지휘를 하게 된다는 문제에 대한 인식이 작용하고 있다.[34)]

(3) 형사법 편향적 경찰활동과 행정경찰활동의 침식

현장경찰관들로 하여금 사전예방적 대응을 위한 경찰권 행사에 대한 결정과 그 결정에 대한 책임의 부담에서 벗어나기 위하여 위험(또는 범죄)의 발생을 기다렸다가 사후적 차원의 수사에만 치중하게 할 우려가 있다는 것이다. 왜냐하면 행정경찰 영역에서의 경찰활동은 아직 발생하지 않은 장래의 위험(또는 범죄)에 대응하는 것이어서 현장경찰관의 판단에 따라 재량권을 행사할 여지가 많기 때문이다. 또한 그래서 이 점은 자칫 경찰권 남용 및 그에 따른 신분상 불이익의 문제로 비화될 가능성이 높아서, 현장경찰관들은 이미 발생한 위험(또는 범죄)에 대한 사후적 대응, 즉

33) 조국·김준호, 경찰 내부 수사지휘의 합리적 운용방식에 대한 연구, 경찰청 연구보고서, 2013, 43-45면.

34) 이 때문에 경찰은 최근(2017. 9. 4) '수사경찰 인사운영규칙'을 개정하여 수사부서 선발요건을 강화하였다. 이에 따라 일선 경찰서 과장급(경정) 경찰관이 되려면 최근 10년 동안 5년 이상의 수사부서 경력이 있어야 한다. 또한 수사부서 팀장급(경위·경감) 경찰관의 경우 최근 10년 내 수사경력이 총 5년 이상이거나 폭력·지능 등 수사 내 특정 부서 업무(죄종) 경력이 2년 이상의 자격을 갖출 것이 요구된다. 2017. 9. 4.자 서울경제, "수사경찰 되기 어려워졌다", http://www.sedaily.com/NewsView/1OKWB0SZXC(2017. 9. 22. 인터넷 검색).

사법경찰의 영역에서 활동하려고 하기 때문이다. 사법경찰의 영역에서는 이미 발생한 위험(또는 범죄)에 대해 형사법에서 정한 절차와 방식에 따라 사후적으로 대응하기만 하면 경찰권 남용의 문제가 발생할 여지가 없다. 그에 반해 위험방지 목적의 사전예방적 영역에서의 경찰활동은 장래의 위험(또는 범죄)에 대한 사전적 대응이다. 따라서 현장경찰관들은 경찰관 개개인의 판단에 따라 경찰권 발동여부 및 수단의 선택에 대해 결정해야 하는데, 그 결정이 의도하지 않은 결과로 이어질 경우 경찰권 남용의 부담을 혼자 짊어져야 한다. 때문에 현장에서는 이미 발생하지도 않은 위험(또는 범죄)에 대응하기 위해 괜히 재량권을 행사했다가 혹시 잘못되기라도 하여 신분상 불이익을 받는 것보다, 이미 발생한 범죄에 대해 재량의 여지가 적은 사후적 대응을 하는 것이 훨씬 더 안전하다고 생각한다. 형사법 편향적 경찰활동이 이루어지는 이유다.

문제는 현행 경찰활동이 지나치게 형사법적으로 편향되어 있기 때문에 현장의 경찰관들은 재량의 여지가 적어 책임소재가 분명한 사후대응 위주의 경찰활동에 치중하고, 그럼으로써 현장 경찰활동이 상대적으로 위축되며, 그리하여 결국 행정경찰 영역이 잠식될 우려가 있다는 점이다.

이러한 문제의 이면에는 그렇지만 행정경찰이 업무수행 과정에서 강제처분을 해야 하는 경우가 있을 수 있는데, 그에 필요한 행정상 강제처분을 가능하면 허용하지 않으려는 제도적 장치도 작용하고 있다. 경찰관직무집행법상 강제처분으로는 보호조치(제4조), 위험발생의 방지조치(제5조), 범죄의 예방을 위한 제지조치(제6조), 위험방지를 위한 출입(제7조) 등이 있다. 이러한 조치를 위해서는 '목전의 급박한 경찰상 장해'를 제거하여야 할 필요가 있을 경우 등 긴급성이 충족되어야 한다. 그런데 긴급성이 충족되었는지 여부는 이론적으로, 사후적으로야 판단이 어렵지 않지만, 시시각각 상황이 변하는 현장에서 판단하기란 결코 쉽지 않다. 이처럼 어려운 상황에서는 차라리 강제처분을 하지 않는 편이 나을지도 모른다. 행정상 강제처분, 즉시강제를 위한 요건을 이처럼 까다롭게 할 수밖에 없는 것은 행정상 강제처분에 대한 통제장치가 충분히 마련되어 있지 않고, 그래서 자칫 재량의 여지가 많은 즉시강제로 인해 국민의 기본권이 침해될 가능성이 커질 우려가 있기 때문이다. 2012년 수원에서 발생한 세칭 '오원춘 사건'에서 경찰이 현장부근의 주거에 출입할 엄두를 내

지 못한 것도 바로 이러한 문제에서 비롯된다.

한편, 임의적 행정경찰활동에 대해서까지도 통제 중심의 형사법적 시각에서 접근하여 그 요건을 최대한 까다롭게 하고 있다. 예컨대, 경직법에서 불심검문 제도를 두고 있지만 신원확인 조차도 강제할 수 없다. 그 결과 불심검문의 대상자가 범죄혐의를 받는 피의자는 물론, 체포의 대상자인 경우에도 그 사람이 체포의 대상자인지 여부를 확인하기 어렵다.

더 큰 문제는 그럼에도 행정상 강제처분에 대한 통제장치를 마련하기 쉽지 않다는 점이다. 헌법에서 검사를 통해서만 법원에 영장을 청구할 수 있도록 하고, 이러한 영장주의는 원칙적으로 인신의 자유를 제한하는 모든 국가작용의 영역에서 존중되어야 한다. 물론 헌법 제12조 제3항 단서에서 사전영장주의의 예외를 인정하고 있는 것처럼 사전영장주의를 고수하다가는 도저히 행정목적을 달성할 수 없는 지극히 예외적인 경우에는 형사절차에서와 같은 예외가 인정된다는 것이 대법원의 입장이다.[35] 여기서 행정상 강제처분이 필요하지만 그렇지 않고서는 행정목적을 달성할 수 없는 '지극히 예외적인 경우'가 아닌 때에는 어떻게 할 것인가의 문제가 남는다. 이러한 경우에는 강제처분을 위한 절차적 규정이 없어 검사를 경유하여 영장을 신청해야 하는 상황에 처하게 된다. 수사절차가 아닌 경우에도 '검사청구'라는 절차, 즉 검사의 통제를 받아야 하는 모순을 초래한다.[36]

4. 소결: 검사 지배적 수사체제의 재설계 필요성

현행 수사체제에 대한 진단의 결과, 현 수사체제는 크게 3가지의 문제점을 안고 있음을 확인하였다. 첫째, 현 수사체제는 수사지휘권 및 영장청구권 제도를 매개로 검사에 의해 지배되고 있다. 생태계의 균형을 유지하려면 천적이 있어야 하는데, 수사생태계에서는 검사의 천적을 허용하지 않음으로써 수사생태계의 균형이 파괴되고 있다. 경찰수사의 검사의존성을 강화하여 경찰수사의 성장, 발전을 원천적으로 어렵게 만들고 있다.

35) 96다56115.

36) 황문규, 헌법상 검사 독점적 영장청구제도의 의의와 한계, 경찰법연구 제15권 제1호, 2017, 24면 이하 참조.

둘째, 검찰과 경찰이 사실상 동일한 수사기관임에도 계층화되어 있다. 국민의 입장에서는 경찰의 수사를 받고 또다시 검찰의 수사를 이중으로 받아야 하는 불편이 있다. 경찰의 입장에서도 기소와 재판을 고려치 않고 '송치하면 끝'인 수사에 책임질 이유가 없다. 국가적·사회적·경제적 낭비가 아닐 수 없다. 게다가 구속의 경우 검찰에서 구속될 경우 공소제기시까지 최대 20일 구속되어있는데 반해, 경찰에서 구속될 경우 최대 30일까지 구속될 수 있어, 검찰의 존재가 과연 인권옹호를 목적으로 하는지 의문이 아닐 수 없다.

셋째, 행정경찰과 사법경찰이 혼합적으로 운용되고 있어 사법경찰의 전문성을 제고하는데 한계가 있고, 경찰활동이 형사법 편향적이어서 행정경찰 영역이 침식되고 있다. 행정경찰 목적의 경찰활동에 대해서까지 형사법적 관점에서 사법적 통제장치를 적용하려하고 있다. 그래서 행정경찰활동을 위축시킴과 동시에 그 성장을 가로막고 있다. 경찰도 사법경찰활동에 중점을 두고 검사 지배적 수사체제에서 벗어나려고만 할 뿐, 행정경찰활동을 뒷받침할 법적 근거를 마련하는 등 행정경찰작용을 바로 세우려는 노력은 부족하다.

문제는 이러한 왜곡된 수사체제로 인한 피해가 고스란히 국민에게 돌아간다는 점이다. 현 수사체제에 변화를 주어 수사생태계의 균형을 찾아나가야 할 이유이다.

Ⅲ. 경찰수사의 중립성·독립성 확보를 위한 수사체제 재설계 방안

1. 수사체제 재설계의 원칙과 방향

그러면 수사체제는 어떠한 원칙과 방향으로 재설계되어야 하는가? 첫째, 경찰을 수사의 주체성으로 인정하는 방향이어야 한다. 수사의 보조자 취급을 받는 한 경찰에게서 책임있는 수사를 기대하기 어렵다. 경찰은 검사의 지휘라는 문턱을 넘어 사건을 검찰에 송치하는 순간 해당 사건에서 자유로워지고, 이후 어떠한 결과가 나오든 관심이 없다. 이처럼 낮은 책임성은 또한 경찰수사의 전문성을 제고하는 데에도

한계로 작용한다. 따라서 한편으론 경찰을 검찰수사의 '연장된 팔'로 만들고 있는 검사의 수사지휘권을 약화 또는 폐지하여야 한다. 다른 한편으론 행정경찰과 사법경찰이 혼합적으로 운영되고 있는 체제에서 탈피하여야 한다. 이를 통해 형사법 편향적인 경찰활동을 바로 세워야 한다.

둘째, 검찰과 경찰 사이에 견제와 균형의 민주적 원리가 작동되도록 해야 한다. 천적 없는 검사 지배적 수사생태계에 변화를 주어 균형을 회복할 필요가 있다. 이는 한편으론 계층적 수사체제를 탈피하여 검찰과 경찰이 상호 견제하는 대등한 수사기관으로서 다원적 수사체제를 구축할 때 가능해질 것이다. 다만, 검찰을 지금과 같은 수사기관으로 계속 머물게 할 것인지는 추가적 논의가 필요하다. 검찰이 경찰과 같은 중복적 수사영역을 갖고 있는 상태에서 검찰과 경찰 간 대등한 관계의 설정은 자칫 수사권한의 총량만을 늘리는 결과로 이어질 우려가 있기 때문이다.[37] 여기서 수사-기소의 분리를 통해 검찰을 수사기관에서 벗어나게 하여 원칙적으로 기소권을 전담하는 기관으로 거듭나게 할 필요가 있다. 검찰은 기소권으로 경찰의 수사권을 견제, 감시하고, 경찰은 수사권으로 검찰의 기소권을 견제할 수 있게 되는 것이다.

셋째, 경찰권 강화로 이어지는 방향이어서는 안된다. 형사소송법 제정 당시 '검찰파쇼'를 우려하면서도 검찰에 기소권과 수사권을 독점시켰던 것은 '경찰파쇼'에 의한 폐해가 더 우려되었기 때문이다.[38] 그렇다면 현 수사체제의 재설계가 검찰권을 약화시키는 대신 경찰권을 강화하는 결과로 이어져서는 안될 것이다. 따라서 경찰권을 분산하고 민주적으로 통제하는 제도적 장치가 충분히 마련되어야 한다. 이러한 제도적 장치에는 경찰수사를 감독하는 내외부적 통제장치 이외에 자치경찰제 도입, 행정경찰과 사법경찰의 분리, 경찰노조 등을 고려할 수 있다.

37) 김인회 교수는 검경 수사권조정의 첫 번째 원칙으로서 "수사권한의 총량이 줄어들어야 한다"는 점을 내세우고 있다. 김인회, 권력기관 개혁의 핵 – 검찰개혁, 사람과 정책 여름호, 민주정책연구원, 2011, 71면.

38) 신양균, 형사소송법 제·개정정 자료집(상), 한국형사정책연구원 연구총서, 2009, 126면.

2. 수사-기소의 분리

가. 수사-기소 분리의 필요성

형사사법절차에서 검찰이 수사권과 기소권을 쥐고 있다는 것은 법원 이외 실질적인 견제기관이 없다는 점에서 견제 또는 통제 없이 수사권을 마음대로 행사할 수 있음을 의미한다. 천적 없는 검사 지배적 수사생태계에서 검찰 이외 다른 수사기관의 성장을 원천적으로 차단하고 있다.

문제는 검찰의 이러한 권한이 형사사법절차에서의 주도권을 차지하는 것을 넘어 형사사법에 관한 "법담론과 법집행의 주도적인 생산자"로서 우리의 일상적인 생활을 규격화하고 통제하는 데까지 미치고 있다는 점에 있다.[39] 이에 대한 이호중 교수의 다음 지적은 적확하다.[40]

"어떠한 사회적 사실을 형사사건화할 것인가 여부, 그리고 그 사건을 어떠한 범죄로 규정지을 것인가 여부를 주도적으로 결정하는 것이 검찰권의 핵심이며, 검찰은 이러한 권한을 통하여 사회적 사실을 정의하는 막강한 권력기관이다. 박종철사건을 살인이 아니라 고문치사죄로 형상화하는 것, 전경들이 각목으로 무차별 구타하여 사망한 강경대사건을 살인죄가 아니라 상해치사죄 정도로 의율하는 것, 노동분쟁이나 시민단체의 집회·시위에 국가보안법을 적용하여 정치적 사건으로 변질시키는 것 등이 검찰이 지닌 권력의 살아 있는 모습이다. 기업의 구조적인 비리사건에 대해서도 국가경제에 이바지한 공로를 높게 쳐주는 담론을 형성하는 것, 그리고 반대로 국가경제를 망친다는 이유로 노동조합의 파업에 대하여 엄격한 법적 잣대를 형성하는 것도 검찰의 권력작용이다."

이러한 권한을 토대로 검찰은 무소불위의 검찰권을 휘두르고 있으며, 그 결과 대한민국은 "검찰공화국"이라는 말이 등장할 정도에 이르렀다.[41] 수사-기소의 분리를 통한 검찰의 권한 분산이 필요한 이유이다.

---

39) 이호중, 검찰에 대한 민주적 통제와 검찰개혁의 과제, 서강법학 제9권제2호, 2007, 48면.
40) 이호중, 검찰에 대한 민주적 통제와 검찰개혁의 과제, 서강법학 제9권제2호, 2007, 49면.
41) 김희수/서보학/오창익/하태훈, 검찰공화국, 대한민국, 2011, 135면.

나. 수사-기소 분리의 원칙과 방향

수사-기소 분리의 원칙과 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 검찰권의 분산 차원에서 이루어져야 한다. 기소권을 가진 검찰이 무소불위의 권력기관으로 탄생할 수 있었던 것은 무엇보다도 수사권, 특히 직접 수사권을 행사할 수 있었기 때문이다. 따라서 검찰의 직접수사권은 제한 또는 금지되어야 한다. 제한적으로 허용하는 경우에도 검찰의 직접수사는 경찰관련 비리사건 또는 경찰에서 다루기 힘든 금융·기업범죄 등에 대한 인지·기획수사로 한정되어야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력을 경찰 작성 피의자신문조서의 증거능력과 동일하게 제한해야 한다.[42)]

둘째, 경찰의 수사주체성을 인정하는 방향이어야 한다. 그렇다면 현재와 같이 검찰이 수사지휘권을 매개로 경찰수사를 지배하지 못하게 할 필요가 있다. 따라서 경찰수사에 대한 검사의 수사지휘는 최소화 또는 금지되어야 한다. 수사지휘권은 궁극적으로 ①공소제기를 위한 보충적 수사가 필요한 경우, ②법적 하자가 있는 경우, ③당사자의 이의제기나 인권침해 시비가 있는 경우 등에 한하여 제한적으로 인정될 필요가 있다. 다만, 공소의 제기 및 유지를 위한 보완수사요구권은 인정될 필요가 있다. 그렇다고 경찰에게 반드시 수사종결권을 인정할 필요는 없다.

셋째, 검사의 영장청구권은 중장기적으로 폐지되어야 한다. 영장발부 여부에 대해서는 법원의 통제로 일원화해야 한다. 다만, 검사의 영장청구권 폐지는 헌법개정을 요하는 만큼 그때까지는 영장청구권을 인정하는 것을 전제로 한다. 그렇다면 수사지휘는 적어도 영장청구권 제도가 현행대로 유지되는 한도 내에서 영장청구권의 행사로 대체하고 폐지될 필요가 있다. 이는 검사의 수사지휘가 궁극적으로 경찰수사를 지배하는 매개체가 아니라 법률적 통제와 감시 장치로 전환되어야 한다는 점에서 영장청구권을 통해 경찰의 강제처분을 법률적으로 통제·감시하게 하는 방향과도 부합한다. 다만, 검사가 인권보호 이외의 사유 등으로 경찰이 신청한 영장을 기각하는 경우 '준항고'제도와 같은 불복장치를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다. 문제는 이 경우 법원의 영장기각에 대한 검사의 영장항고제도의 도입으로 이어질

42) 김선수 변호사도 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력을 제한하는 문제를 수사권과 기소권을 분리하는 전단계로서 추진되어야 한다는 점을 지적하고 있다. 최강욱, 권력과 검찰, 2017, 180면.

것인데, 이 경우 유무죄를 따지는 본안재판절차가 지연되고 불구속수사·재판 원칙의 약화를 초래할 우려가 있다는 점이다.

다. 수사-기소 분리의 구체적 방안

검찰의 수사권과 기소권은 어떻게 분리할 것인가? 여기에는 검사에게 기소권만을 부여하고 수사권을 완전하게 분리해내는 방안에서부터 경찰에게 부여할 수사종결권의 범위 등에 따라 다양한 방안이 제기될 수 있다. 구체적으로 경찰에게 수사종결권을 부여할 것인가, 송치의무를 부여할 것인가, 그리고 검사의 수사지휘권을 인정할 것인가, 검사의 영장청구권을 인정할 것인가, 검사의 직접수사를 허용할 것인가 등에 따라 수사-기소 분리의 형태가 달라질 수 있다. 이를 정리해보면 크게 4가지 방안으로 구분할 수 있다.

〈표 1〉 검찰의 수사권과 기소권 분리 방안

구 분		제1안	제2안	제3안	제4안
검찰	기소권	○	○	○	○
	직접 수사권	×	△ (경찰관련 사건만)	△ (경찰관련사건+ 인지·기획수사)	△ (경찰관련사건+ 인지·기획수사)
	2차적·보충적 수사	×	×	△ (송치된 사건에 한하여)	○
	직접 수사인력	100% 전환	직접수사를 위한 필요인력	직접수사를 위한 필요인력	직접수사 및 보충 수사를 위한 필요인력 유지
	수사지휘권	×	×	△ (예외적으로)	△ (2차적·보충적 수사 목적으로)
	보완수사요구권	○	○	○	○
	영장청구권	×	×	△ (중장기적으로 폐지)	○
경찰	수사개시·진행권	○	○	○	○
	수사종결권	○	○	○	×
	송치의무	△ (기소의견 시에만)	△ (기소의견 시에만)	△ (기소의견 시에만)	○

먼저, 제1안에서는 검찰의 수사권을 경찰로 이관하는 방안이다. 그리하여 '경찰은 수사, 검찰은 기소'라는 수사체제를 형성하여, 검찰로 하여금 기소에 집중하게 하는 방안이다. 이 안에서는 경찰에게 수사종결권까지 부여하므로, 경찰에서 불기소 종결한 사건은 검찰에 송치할 필요가 없다. 기소의견인 사건에 대해서는 검찰에 송치하도록 하는 방안인데, 이는 표창원 의원의 형사소송법 개정안[43]과 유사하다. 다만, 경찰에서 사건을 불기소 종결한 경우에도 고소인 또는 피의자에게 경찰위원회 또는 검찰에 이의를 제기할 가능성을 열어놓아 사건처리의 공정성을 담보해야 한다.

검사의 수사지휘권은 완전히 배제된다. 또한 영장청구의 경우에도 검사를 경유하지 않고 바로 법관에게 신청하는 방안이다. 검찰의 직접 수사인력은 자연감소 또는 단계적·점진적으로 경찰 등 다른 수사기관으로 100% 전환된다. 2013년 12월 31일 기준 검찰공무원은 7,870명이며, 이중 수사부서에 근무하는 것으로 볼 수 있는 인원은 약 5,500명이다.

이 안의 경우 수사권이 없는 검찰이 공소유지를 위한 지휘권을 행사할 수 있느냐의 문제가 제기될 수 있다. 그러나 영국의 경우 기소권만 가진 검찰이 경찰의 수사에 대해 'advise(자문)'을 하고 있다는 점, 그리고 수사는 궁극적으로 공소의 제기·유지 여부를 결정하기 위한 활동이라는 점을 고려한다면, 기소권 행사의 차원에서 요구되는 경찰수사에 대한 검찰의 자문 내지 지휘를 굳이 부인할 필요는 없다.

한편, 이 안에처럼 검사의 직접 수사를 전면 금지할 경우 경찰비리 등 경찰에서 처리하기 곤란한 사건 등에 대한 수사는 어디에서 담당할 것인가의 문제가 남는다. 경찰에서 경찰관련 비리사건을 처리하게 될 경우 현재의 검찰에서 드러난 문제가 재연되어 수사생태계의 균형을 깨트릴 위험성이 있다. 때문에 이러한 경우에 한하여 검사의 직접수사를 허용하고 있는 표창원 의원의 형사소송법 개정안[44]을 적극 검토할만하다.

그러나 이 안의 경우 현재의 수사체제와 비교하여 영장청구권 불인정 등 검찰의 권한을 지나치게 약화시킬 뿐만 아니라 직접수사에 강한 집착을 보이는 검찰의 입

43) 형사소송법 제195조 제3항 사법경찰관이 범죄를 수사하여 혐의가 인정되는 때에는 관계 서류 및 증거물을 검사에게 송치하여야 한다.

44) 형사소송법 개정안 제196조 제2항 검사는 국가경찰공무원이 범한 범죄의 수사에 관하여는 사법경찰관의 임무를 수행할 수 있다.

장 등을 감안하면, 수용가능성은 높지 않다.

제2안은 제1안과 달리 검사의 직접수사권을 제한적으로 허용하고, 그에 필요한 범위 내에 한하여 직접 수사인력을 유지하는 방안이다. 검사의 직접수사권은 경찰관이 관련된 비리사건 등에 한한다. 제2안의 경우에도 제1안과 같이 검사의 직접수사권이 지나치게 제한적이고 또한 영장청구권이 인정되지 않아 수용가능성은 낮다.

제3안은 제2안과 달리 현재와 같이 검사의 영장청구권 제도와 예외적으로 검사의 수사지휘권을 인정하는 방안이다. 검사의 직접수사권의 허용범위는 제2안과 비교하여 경찰관련 비리사건과 더불어 금융·기업범죄 등 특수수사가 필요한 분야로까지 확대되어 있다. 이러한 검사의 직접수사권은 금태섭 의원의 형사소송법 개정안[45]과 유사하다. 제3안에서는 경찰이 송치한 사건에 한하여 검사의 2차적·보충적 수사도 허용하고 있다. 그에 따라 검찰의 직접 수사인력이 제2안에서보다 늘어날 것이다. 검사의 수사지휘는 ①공소제기를 위한 보충적 수사가 필요한 경우, ②법적 하자가 있는 경우, ③당사자의 이의제기나 인권침해 시비가 있는 경우에 한하여 인정된다. 제3안이 수사-기소 분리의 원칙과 방향에 부합하고, 영장청구권을 인정하고 또한 검사의 직접수사권의 허용범위도 특수수사 분야에서까지 확대되어 있다는 점에서 수용가능성이 높다고 하겠다.

제4안은 제3안과 달리 경찰에 수사종결권을 부여하지 않고, 검찰에 수사지휘권과 영장청구권을 인정하는 방안이다. 이 안에서는 경찰의 수사종결권이 인정되지 않으므로, 경찰은 전건 송치의무를 진다. 검찰의 직접수사의 허용범위는 제3안에서와 동일하다. 수사지휘권은 그렇지만 현재와 같이 전면적이 아니라 2차적·보충적 수사를 위한 경우에만 제한적으로 허용된다. 제4안은 금태섭 의원의 형사소송법 개정안과 유사하다.[46] 제4안은 검사의 수사지휘권이 인정되고, 수사종결권이 부여되어 않아, 경찰 입장에서는 현재와 크게 달라진 점이 없어 수용가능성이 높지 않다.

---

45) 형사소송법 개정안 제196조 제2항 검사는 사법경찰관이 수사하기 곤란하거나 스스로 수사할 필요가 있다고 판단하는 때에는 수사를 개시·진행할 수 있다.

46) 형사소송법 개정안 제195조 제3항 사법경찰관리는 수사에 관하여 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야 한다. 검사의 지휘에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
제195조 제4항 사법경찰관은 범죄를 수사한 때에는 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다.

라. 수사-기소 분리의 단계적 접근

수사-기소 분리는 단번에 이루어질 수 있는 사안이 아니고, 점진적·단계적 접근이 필요하다. 참여정부에서 추진했던 검경 수사권 조정이 실패했던 요인 중의 하나도 당시 경찰이 수사권 조정을 통한 수사권 독립을 일거에 쟁취하고자 했기 때문이라는 점은 시사하는 바가 크다.[47)]

한편, 수사-기소 분리와 자치경찰제 도입은 상호 독립적이면서도 서로 밀접하게 연계되어 있다. 예컨대, 경찰은 수사-기소 분리가 기대하는 수준에 못미친다고 생각할 경우 자치경찰제의 도입에 소극적일 것이다. 반면 검찰은 자치경찰제의 도입을 통한 경찰권의 지역적 분산이 전제되지 않는다면 수사-기소 분리에 소극적으로 나올 것이다. 실제로 이철성 경찰청장은 “자치경찰제만 앞서나가고 수사권 조정은 유야무야되는 일이 없도록 하겠다”고 밝히고[48)], 문무일 검찰총장은 수사권조정은 어떤 식으로든 논의돼야 한다면서, “지방분권화된 경찰을 전제로 한 것이라면, 저희도 그것에 맞게 검찰 기능을 바꿔야 할 것으로 본다”는 점을 강조하고 있다.[49)]

이러한 상황을 감안하면, 수사-기소 분리와 자치경찰제 도입의 직접적 이해관계자인 검찰과 경찰이 큰 틀에서 양 제도의 추진방안에 대해 논의하여 공동의 합의안을 도출하는 것이 우선되어야 한다. 그렇지 않고서는 양 기관이 서로 눈치보기에 급급해 할 것이다. 이러한 점에서 “검경 수사권 조정 문제와 자치경찰제 도입을 원샷으로” 풀어야 한다는 인식은 타당하다.[50)] 수사-기소 분리에 대한 단계적인 접근 방안은 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

---

47) 문재인·김인회, 문재인, 김인회의 검찰을 생각한다: 무소불위의 권력 검찰의 본질을 비판하다, 2011, 282면.

48) 2017. 10. 13.자 뉴스1, “[국감현장] 권은희 "자치경찰제는 순항하는데 수사권 조정은…”, 인터넷 http://news1.kr/articles/?3123576.

49) 2017. 10. 17.자 인터넷 법률신문, “문무일 검찰총장, 1·2심 무죄사건 '상고 제한' 방침”, 인터넷 https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=121992.

50) 2017. 10. 26.자 머니투데이, “‘광역단위 자치경찰제' 본격 도입…‘내년 개헌안 확정때 큰 틀 마련’”, 인터넷 http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017102615530246426&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.daum.net.

〈표 2〉 단계별 수사-기소의 분리

1단계	• 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력을 경찰 작성 피의자신문조서와 동일하게 제한 • 수사지휘권은 점진적 축소 • 경찰신청 영장 기각시 이의제기권 강구 • 헌법상 영장청구권 규정 폐지 추진 • 행정경찰과 사법경찰 분리 추진 • 자치경찰제 시범 실시
2단계	• 검찰의 직접수사 및 직접수사 인력 점진적 축소 • 수사지휘권은 특정한 경우에 한하여 예외적 허용 • 행정경찰과 사법경찰 분리 • 자치경찰제 전면 실시
3단계	• 검찰의 직접수사는 예외적으로 금융·경찰비리 등 특수한 분야에 한하여 허용 • 경찰에 수사종결권 인정, 불기소 종결(이의제기권 인정), 기소의견의 경우 검찰에 송치 →송치된 사건에 대해 2차적·보충적 수사 • 헌법상 영장청구권 규정 폐지 → 각 수사기관은 법원에 직접 청구

3. 행정경찰과 사법경찰의 분리

행정경찰과 사법경찰의 분리는 이론적으로는 가능하나, 실제적으로는 쉽지 않다. 양 영역의 경계가 모호하고 또한 중첩되는 지점이 많다. 그러한 지점에서는 행정경찰과 사법경찰의 통합적 활동이 효율성 측면에서 유리하다. 그렇다고 양 영역을 분리한다고 하여 반드시 비효율적이라고 단정키도 어렵다. 어떻게 운영하느냐에 따라 오히려 효율성과 견제와 균형이라는 민주성 측면에서 유리할 수도 있다. 이는 특히 행정경찰에 의한 부당한 수사개입 문제의 경우 더욱 그러하다.

가. 행정경찰과 사법경찰 분리의 필요성

행정경찰과 사법경찰을 분리 운영해야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 사법경찰의 경우 수사에 있어 검사의 지휘에 따라야 하고, 또한 행정상 상급자의 지시에도 기속되는데, 양자가 상이할 경우에 혼선이 초래되기 때문이다. 물론 양자의 지휘가 충돌하는 경우 적어도 수사와 관련해서는 검사의 지휘가 우선한다. 그렇지만 현실적으로 인사권을 가진 행정상 상급자의 지휘를 배제하는 것도 결코 쉽지 않다. 더 큰 문제는 행정상 상급자가 수사에 관한 경험과 지식이 일천하면서도 사건수사를 지휘하는 경우이다. 이는 사법경찰의 사기저하 등의 문제로 이어지기 때문이다.

둘째, 앞서 살펴본 바와 같이 경찰활동이 형사법 편향적으로 이루어지게 되어 행정경찰활동의 위축을 초래하고, 그로 인해 범죄(위험)으로부터 국민의 안전을 충실히 보장하지 못할 우려가 있기 때문이다. 따라서 행정경찰과 사법경찰을 분리하여 한편으론 사법경찰에 의한 수사의 전문화를 제고하고, 다른 한편으론 행정경찰 영역의 강화를 도모하여야 한다.

셋째, 경찰권 비대화 우려를 해소할 수 있다. 경찰의 경우 물리력을 행사할 수 있는 수사 등 법집행기능과 정보기능이 통합 운용하고 있다. 지나친 사례일 수도 있으나 나찌시대의 게슈타포 사례에서 보는 바와 같이 정보와 수사가 통합되면 거기서 나오는 권한이 비대해질 것임은 부인하기 어렵다. 게다가 정보활동은 비합법·반합법적인 영역에서 이루어지고, 수사 등 법집행활동은 합법적인 영역에서 이루어지는데, 정보활동과 수사활동이 결합하게 되면 수사와 정보의 경계가 모호해지게 된다. 이 경우 비합법·반합법적인 방법으로 수집된 정보(증거)가 수사에 활용될 수 있고, 그 반대로 수사상 강제처분을 통해 수집된 증거가 정보에 악용될 수 있음을 배제하기 어렵다. 최근 국정원의 적폐청산 과정에서 드러나는 바와 같이 사건을 가공하는 사례[51]는 하나의 대표적인 예에 불과할 정도로 우려스럽다. 따라서 행정경찰과 사법경찰의 분리는 수사와 정보의 분리를 가져온다는 점에서도 필요하다.

나. 행정경찰과 사법경찰 분리의 반대 논거

행정경찰과 사법경찰을 분리하는 것은 그렇지만 첫째, 범죄예방과 범죄수사의 융합을 통해 가능한 효율적인 치안활동을 어렵게 할 수 있다. 범죄의 예방활동과 수사활동은 현장에서 상호 뒷받침하는 역할을 하는데, 분리될 경우 그러한 역할을 기대할 수 없을 것이다. 둘째, 그 결과 경찰기능이 와해되어 치안역량이 훼손되는데, 사법경찰이 검찰에 종속되어 검찰권 강화로 이어질 우려가 있다. 셋째, 행정경찰과 사법경찰의 분리는 이론상으로는 가능할지 몰라도 실제적으로는 불가능하다. 이러한 이유로 행정경찰과 사법경찰의 분리는 있을 수 없고, 오히려 유기적 융합을 도모하

51) 2017. 10. 30.자 오마이뉴스, “국정원이 사건을 '가공'하는 법 왜 수사권을 폐지해야 하나?”, 인터넷 http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002372247&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news.

여야 한다는 주장이 제기될 수 있다.

하지만, 최근 경찰청에서 이른바 '국가수사본부'를 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 현재로서는 그 구체적 내용을 알 수 없지만, 국가수사본부를 논의하고 있다는 것 자체는 이미 행정경찰과 사법경찰을 조직적으로 또는 기능적으로 분리하는 것을 전제로 하고 있다고 보아야 한다. 그렇다면 행정경찰과 사법경찰을 분리할 수 없다는 주장은 더 이상 설득력을 갖기 어렵다고 보아야 할 것이다.

다. 행정경찰과 사법경찰의 분리 방안[52)]

행정경찰과 사법경찰을 이론에서처럼 완전하게 분리하기는 쉽지 않다. 그러나 기능적으로는 분리할 수 있다. 이 경우에도 경찰기능이 와해될 우려는 없다. 검찰에서는 지난 2004년에서 2005년까지 진행된 검경 수사권 조정의 과정에서 경찰에서 사법경찰을 분리하여 법무부 소속 특별수사기구를 설치하는 방안을 제시한 바 있다.[53)] 그러나 이는 경찰조직을 사실상 와해하면서 검찰조직을 비대화하는 결과로 이어질 것이라는 비판에 직면할 수 있어 실현의 가능성이 낮다. 여기서는 경찰조직을 행정경찰과 사법경찰 기능을 중심으로 분리하는 방안을 살펴보기로 한다.

우선, 경찰의 수사기능을 통합할 필요가 있다. 서울시내 경찰서의 경우 수사기능은 주로 지능범죄수사과, 형사과에서 수행되고 있지만, 생활안전과, 여성청소년과, 교통과, 보안과 등에서도 찾아볼 수 있다. 이처럼 각 부서별로 분산되어 있는 수사기능을 단일의 수사지휘관 소속으로 통합해야 한다. 이 경우에도 예컨대 지구대에서는 현행범 체포와 같이 수사업무를 하지 않을 수 없는 문제가 제기될 수 있다. 또 보안과 등 일부 기능에서는 관련첩보 수집활동을 통해 수사를 해야 하는데 수사와 정보활동이 분리됨으로 인해 업무가 비효율적으로 이루어진다는 지적이 제기될 수 있다. 이러한 점을 감안한다면, 적어도 행정경찰 영역에서도 현행범 체포 등 현장경찰활동 중 불가피하게 요구되는 초동수사는 허용되어야 할 것이다. 다만, 행정경찰과 사법경찰 분리로 인해 수사와 정보활동이 분리된다면 이는 효율성 측면에서

52) 황문규, 경찰개혁: '경찰을 경찰답게' 만들기 위한 경찰조직 재설계, 숭실대학교 법학논총 제39집, 311-312면 참조.

53) 경찰청, 수사구조개혁백서: 형사사법 선진화를 위한 정책방향, 2011, 498면 이하 참조.

문제될 여지도 있지만 오히려 앞서 지적한 바와 같이 수사와 정보 또는 단속의 통합적 운용으로 인한 폐해를 극복하는 장점을 가져올 것이다.

둘째, 단일의 수사지휘관 소속으로 통합된 수사경찰에 대한 인사제도를 보완할 필요가 있다. 수사경찰이 되려는 자에 대해 일정한 요건, 예컨대 3년 이상의 경찰근무 경험이 있는 자로 제한하거나 자격시험을 거치게 하는 등의 제한을 할 필요가 있다. 이 경우 수사경찰에 대해 충분한 보상을 주는 등 다양한 유인책 마련이 수반되어야 한다. 이는 현장경찰관들에게 수사부서가 기피부서로 인식되고 있다는 점[54]을 고려하면 더욱 그렇다.

셋째, 수사경찰에 대한 경찰법상 소속 상관의 지휘·감독권이 남용되지 않도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 수사경찰이 단일의 수사지휘관 소속으로 바뀐다고 해도 경찰관서의 장의 지휘·감독권에서 자유로울 수는 없다. 그렇다면 검사의 수사지휘권의 범위 밖에 있는 경찰관서의 장 등 소속 상관은 수사와 관련하여 일반적 지휘·감독권만 행사하고, 구체적 사건에 대한 지휘는 소속 관서 수사경찰의 최고책임자에게만 하도록 할 필요가 있는 것이다. 여기에 검찰청법 제8조[55]를 응용할 필요가 있다. 구체적 사건의 처리와 관련하여 소속 상관의 지휘에 대해 이견이 있거나 지휘내용을 이행하기 어려울 때에는 이의제기의 가능성을 열어놓아야 한다.[56] 범죄수사규칙(경찰청훈령) 제15조에서 이미 구체적 수사와 관련된 상관의 지휘감독의 적법성 또는 정당성에 이견이 있는 경우 이의를 제기할 수 있음을 규정하고 있다. 또한 지휘의 방식도 서면을 통한 지휘를 원칙으로 한다.[57]

---

54) 2017. 2. 4.자 뉴스1, “힘들어서, 경찰같지 않아”… 2030경찰, 특정보직 기피 심각, 인터넷 http://news1.kr/articles/?2903021.

55) 제8조(법무부장관의 지휘 · 감독) 법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다.

56) 대통령령 제8조(수사지휘에 대한 재지휘 건의) ① 사법경찰관은 구체적 사건과 관련된 검사의 수사지휘의 적법성 또는 정당성에 이견이 있거나 지휘 내용이 명확하지 않아 이행하기 어려울 때에는 해당 검사에게 의견을 밝히고 재지휘를 건의할 수 있다.
② 검사는 제1항에 따라 재지휘 건의를 받은 때에는 재지휘 여부를 결정하고, 필요한 조치를 하여야 한다.
③ 해당 사법경찰관이 소속된 관서의 장은 제2항의 조치에 의견이 있으면 해당 검사가 소속된 관서의 장에게 그 의견을 제시할 수 있다.

57) 범죄수사규칙(경찰청훈령)에서도 경찰 내부에서의 수사지휘는 원칙적으로 ‘수사지휘서’ 또는 ‘형사사법정보시스템(KICS)’를 이용하는 방식으로 이루어져야 함을 규정하고 있다. 이에 대해서는

수사경찰의 승진 등 인사의 경우 경찰관서장은 수사경찰의 최고책임자의 의견을 들어서 하도록 의무화해야 한다.

3. 자치경찰제의 도입을 통한 경찰권의 지역적 분산

가. 자치경찰제 도입의 필요성

자치경찰제의 도입이 필요한 이유는 무엇보다도 비대화된 국가경찰조직과 권한의 분산이다. 우리나라의 경찰은 1인의 경찰청장 지휘감독 하에 경찰청→지방경찰청(17개)→경찰서(252개)→지구대(516개)→파출소(1479개[58])의 체제로 중앙집권화된 국가경찰체제이다. 중앙집권적 국가경찰체제는 효율적·능률적 치안활동을 도모할 수 있는 반면, 정치권력의 도구로 이용될 위험성도 안고 있다. 이러한 상황에서 수사권, 특히 수사종결권까지 경찰에 부여된다면 경찰권이 더욱 강화될 것이다. 이는 정보기능을 보유하고 있는 경찰이 완전한 수사권을 보유하게 된다면 앞서 지적한 바와 같은 수사-정보의 융합이 가능해진다는 점에서 더욱 그러하다.

또한, 경찰서간, 경찰서와 지방경찰청간 중복 수사의 문제를 해결할 수 있다. 경찰의 수사활동은 현재 경찰서 중심으로 이루어지고 있다. 때문에 전국 252개 경찰서별 수사기관이 대한민국이라는 영역에서 서로 중복적인 수사활동을 전개하고 있는 모습을 보이고 있다.[59] 문제는 이러한 중복적 수사활동으로 인해 정작 광역적·국제적 수사활동은 상대적으로 약화되어 있다는 점이다. 이처럼 기능적 역할분담은 미흡하면서도 위계적 계층구조의 경찰서-지방경찰청-경찰청의 조직체계는 관료화를 부채질하고 있는 문제가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 자치경찰제의 도입이 필요하다. 다만, 자치경찰제는 도입유형의 관점에서 국가경찰 조직 및 권한을 지역적으로 분산하는 '광역단위 자치경찰제'이어야 한다.

범죄수사규칙 제14조의3에서 제14조의6 참조.

58) 경찰청 인터넷 홈페이지 '경찰청조직구성도', http://www.police.go.kr/portal/main/contents.do?menu No=200220.

59) 이동희·이성기·오상지, 선진수사구조 도입을 대비한 경찰수사시스템 개편방향, 경찰청 연구용역보고서, 2012, 68-69면 참조.

나. 경찰개혁위원회의 광역단위 자치경찰제

그런데 최근 경찰청 경찰개혁위원회에서 제시한 '광역단위 자치경찰제'는 현 국가경찰을 그대로 유지하는 것을 전제로, 광역시도에서 국가경찰과는 독립적으로 자치경찰을 설치, 운용하는 방안이다.[60] 이는 국가경찰 조직 및 권한의 지역적 분산과는 거리가 있다. 경찰개혁위원회에서 제시한 자치경찰제 도입안은 사실상 제주자치경찰의 모형을 따르고 있다. 여기서 제주자치경찰에 대한 비판을 살펴보면, 경찰개혁위원회의 자치경찰제안이 국가경찰의 분산보다는 중앙집권적 국가경찰체제를 고착화하는 요인으로 작용하지 않을까라고 우려하지 않을 수 없다. 제주자치경찰 모형의 경우 국가경찰을 그대로 유지하는 것을 전제로 하고 있다. 지자체에서 별도로 자치경찰을 설치·운영하고 있다.

문제는 이러한 자치경찰제의 경우 제한된 경찰활동으로 인해 치안의 효과는 미미하면서도 비용은 비용대로 들어가 국가예산만 낭비된다는 비판에 직면할 우려가 있다는 점이다. 실제로 제주자치경찰에 대한 비판이 그러하다. 이러한 점들은 결국 국가경찰이 잘 하고 있는데 굳이 예산을 들여 '자치경찰제를 굳이 도입할 필요가 있을까'라는 의구심으로 이어진다. 곧 국가경찰체제를 계속 고수하자는 의미나 다름없다.

이러한 점을 고려할 때, 자치경찰제는 국가경찰의 조직과 권한을 지역적으로 분산할 수 있는 방향에서 도입·운영되는 것이 필요하다.

다. 수사에 있어 국가경찰과 자치경찰의 역할 배분

국가경찰의 조직과 권한을 지역적으로 분산하는 이른바 광역단위 자치경찰제가 도입될 경우 수사에 있어 자치경찰과 국가경찰의 역할은 어떻게 배분할 것인가? 자치경찰은 지역적 차원의 수사를 원칙으로 하고, 국가경찰은 보충성의 원칙에 따라 자치경찰이 하지 못하는 전국적·국제적 차원의 수사를 담당하게 해야 할 것이다.

구체적으로, 자치경찰의 수사는 지역주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 범죄, 예컨대 고소·고발사건(사기, 횡령 등), 교통사건, 절도, 폭력, 풍속범죄(성풍속, 도박)

60) 경찰청 경찰개혁위원회, 경찰개혁위원회 광역단위 자치경찰제 권고안, 2017. 11. 8. 참조.

등의 범죄로 제한할 필요가 있다. 이러한 범죄는 2015년 기준 전체 범죄(1,861,657건) 중에서 절도 245,853건(13.2%), 폭력 305,947건(16.4%), 풍속범죄 24,491건(1.3%), 사기·횡령 294,027건(15.8%), 교통범죄 596,665건(32.1%) 등 전체 범죄의 약 78.8%에 달한다.[61] 그렇다면 자치경찰에서 처리할 범죄는 현재 기준 전체 범죄의 약 80%이며, 국가경찰은 그 나머지 약 20%의 수사를 담당하게 될 것으로 예상할 수 있다.

〈표 3〉 자치경찰과 국가경찰 간 수사의 범위

자치 경찰	지역주민의 생활과 밀접한 관련이 있는 고소(사기·횡령)·고발사건, 절도·폭력, 교통사건, 풍속범죄 등으로 제한
국가 경찰	광역적·국제적 대응이 필요하고, 지역정치인들로부터 정치적 중립성이 요구되는 강력범죄, 선거범죄, 부패범죄, 공안범죄, 광역범죄, 국제범죄 등
관할 충돌	양 기관이 대등한 기관임을 전제로 '수사관할조정위원회(가칭)'에서 협의·조정

※ 출처: 황문규, 경찰개혁: '경찰을 경찰답게' 만들기 위한 경찰조직 재설계, 법학논총 제39집(숭실대학교 법학연구소), 2017, 310면.

다만, 이들 범죄 가운데에서도 피의자 또는 피해자가 광역단위 기준 여러 지역에 걸쳐 있는 등 수사의 관할이 다른 지역의 자치경찰 또는 국가경찰과 겹치게 되는 경우에는 먼저 수사를 시작한 기관에 우선관할권을 주어 관할권 분쟁을 조정할 필요가 있다. 긴급을 요하는 사건의 경우에도 먼저 사건을 인지한 기관(자치경찰 또는 국가경찰)에서 관할여부에 관계없이 우선 수사할 수 있을 것이다. 그 외에도 수사의 범위를 놓고 충돌이 있을 경우에는 이를 조정할 국가경찰과 자치경찰로 구성된 협의체가 필요할 것이다.

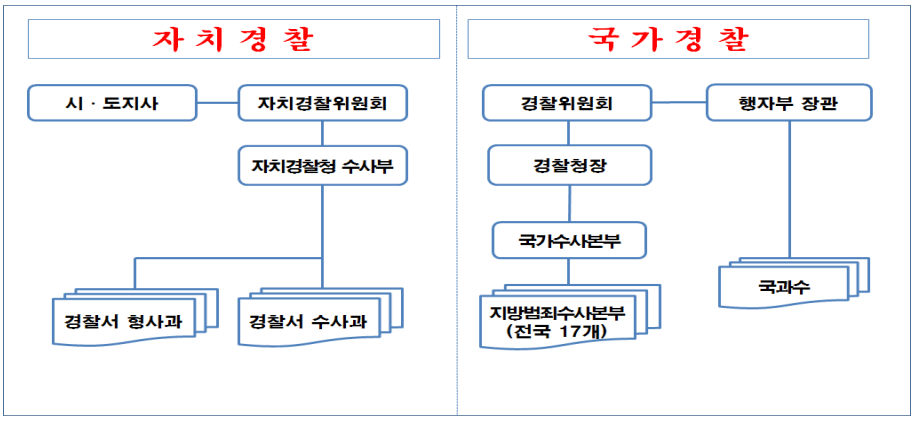
국가경찰도 수사기능을 중심으로 재편하여 조직범죄, 마약·불법무기, 인신매매, 그리고 사이버범죄 등 광역적·초국가적 수사에 역량을 집중할 수 있게 해야 한다. 국가경찰의 수사는 어떻게 조직할 것인가와 관련하여서는 미국의 FBI, 영국의 NCA, 그리고 독일의 BKA 등이 그 모델로 검토할만하다. 현재 경찰청에서 검토하고 있는 것으로 알려지고 있는 '국가수사본부'도 같은 맥락에서(다만, 자치경찰제의 도입안과 관계없이) 이해할 수 있다.[62] 수사활동도 위 선진국의 수사기관에서처럼

61) 경찰청, 2015 경찰통계연보, 2016, 107면.

62) 그러나 이는 어디까지나 자치경찰제를 통한 경찰조직의 지역적 분산을 전제로 해야 한다. 그렇지 않을 경우 자칫 국가수사본부의 조직과 권한이 지나치게 강화될 우려가 있기 때문이다.

정보의 수집·분석활동에 기반하여 이루어질 수 있는 이른바 정보 주도형 경찰활동 시스템(Intelligence-led Policing)[63]으로 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 범죄정보 기능 중심으로 정보경찰의 조직을 재편할 필요가 있다. 이는 최근 참여연대에서 '민주적 경찰과 인권침해 중단을 위한 경찰개혁 의견서'를 통해 "치안정보 및 정책정보 수집권한을 폐지하되, 범죄 수사와 관련된 범죄 첩보만 범죄 수사담당 부서(수사국 또는 사이버안전국, 생활안전국, 외사국 등)에서 수집할 수 있도록" 해야 한다는 점[64]을 지적하였다는 점을 고려하면 더욱 그러하다. 이러한 점들을 고려한 국가경찰과 자치경찰의 수사조직은 다음과 같이 생각해 볼 수 있을 것이다.

[그림] 국가경찰과 자치경찰의 수사조직(안)



4. 경찰수사에 대한 민주적 통제[65]

수사체제의 재설계는 경찰을 또다른 검찰로 만드는 결과를 초래하게 해서는 안된다. 이를 위해서는 경찰에 대한 민주적 통제 장치가 마련되어야 한다.

63) 이에 대해서는 한상암·박한호·이명우, 범죄예방을 위한 정보 주도형 경찰활동(ILP)에 대한 연구-국내도입논의를 중심으로-, 한국경호경비학회 제36호, 2013, 227면 이하 참조.

64) 참여연대 사법감시센터, 민주적 경찰과 인권침해 중단을 위한 경찰개혁 의견서, 2017. 7. 19., 11-12면.

65) 이 부분은 황문규, 경찰개혁: '경찰을 경찰답게' 만들기 위한 경찰조직 재설계, 숭실대학교 법학논총 제39집, 312-319면을 요약, 정리한 것임.

가. 경찰위원회를 통한 경찰수사의 통제

경찰 외부적 통제장치로서 경찰위원회를 활용하는 방안이 있다. 예컨대, 자치경찰은 지방자치경찰위원회에, 국가경찰은 국가경찰위원회에 정기적으로 일정한 범죄에 대해 수사한 사건들의 개요와 수사결과를 보고하도록 의무화할 필요가 있다. 중요범죄에 대한 인지사건에 대해서는 경찰위원회(자치경찰은 지방자치경찰위원회)에 수사개시보고를 강제하는 방안도 검토할 필요가 있다.

이처럼 경찰위원회에 보고된 사안에 대해서는 경찰위원회에서 점검 후 경우에 따라 감사 등의 조치를 취할 수 있도록 하는 방안도 강구할 필요가 있다. 이에 대해서는 최근 경찰개혁위원회에서도 권고안을 제시하였다. 즉, 경찰위원회에 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권을 부여하고, 상관의 부당한 수사지휘에 대해 이의가 제기된 경우 이에 대한 조치 요구권을 부여하는 방안이다. 경찰위원회의 요구에 대한 조사 등은 시민에 의한 민주적 외부통제기구로서 '경찰인권·감찰옴부즈만(위원회)'에서 이루어지는 것을 권고하고 있다. 다만, 개혁위의 안에 따르면, 경찰내부 감사·감찰부서에 의한 조사의 기회도 열어놓고 있는데, 이는 신중히 검토할 필요가 있다. 이는 특히 최근 충주에서 감찰받던 여경이 자살한 사건에서 보여지는 바와 같이 기존 감찰부서의 경우 일선경찰관들을 감시·통제하는 수단으로 주로 활용되어 왔다는 점에서 더욱 그러하다.

나. 경찰수사의 책임성 제고를 위한 '수사결과 평가시스템'의 도입

검경 수사권조정의 정도에 따라 경찰에 수사종결권까지 부여될 가능성이 있다. 또한 수사종결권이 부여되지 않더라도 경찰수사에 대한 검사의 수사지휘 정도는 현재보다 현저히 떨어질 것으로 예상된다. 그렇다면 경찰도 수사의 주체로서 수사에 대한 책임성을 제고할 필요가 있다. 현재 경찰에서는 수사 후 '검찰에 송치하면 끝'이라는 인식이 적지 않다. 이로 인해 경찰수사의 책임성 제고를 통한 수사역량을 강화하는데 한계가 있다. 이는 또한 전체 형사사법절차에 대한 신뢰는 논의로 하더라도 적어도 경찰수사에 대한 대국민 신뢰를 저하시키는 요인으로 작용하게 된다. 여기에 기소 및 재판결과를 고려하여 경찰의 수사결과를 평가할 수 있는 시스템을

도입할 필요가 있다.

검찰의 경우 이미 2013년에 외부 인사 중심으로 '사건평정위원회'를 출범하여 무죄사건 평정을 통해 검사의 과오를 밝혀내기 위한 노력을 하고 있다. 경찰의 경우에도 2013년 '경찰수사 제도개선위원회'에서 「수사결과의 책임성을 제고하는 평가·교육시스템 구축」, 즉 송치이후의 기소 및 재판까지를 고려한 수사주체로서의 책임성을 제고할 수 있는 평가시스템 및 그에 따른 교육이 이루어지는 시스템 구축의 필요성을 권고한 바 있다. 그러나 현재까지 이를 구체화하는 제도에 이르지 못하고 있다는 지적이다.[66] 따라서 경찰수사의 책임성을 제고하는 평가·교육시스템을 구축할 필요가 있다.

다. 경찰노조의 도입

경찰수사에 대한 민주적 통제방안의 하나는 경찰노조이다. 상명하복의 계급제를 기반으로 하는 경찰은 조직 내부의 수직적 문화로 원활한 의사소통이 이루어지지 못하고 있다. 경찰서·지방경찰청·경찰청 단위의 경찰지휘부에서 하달되는 지시·명령은 일방적이고, 그것이 때로는 부당할지라도 이를 견제할 장치는 마땅치 않다는 것이 현 실정이다. 그러다보니 경찰지휘부의 의사결정에 경찰구성원들이 자신의 목소리를 내는 것은 쉽지 않다. 이는 특히 감찰에 의한 통제가 일상화되어 경찰관들이 징계 또는 잘릴 것을 두려워하는 것이 경찰의 현 모습이라는 지적[67]을 고려하면 더욱 그러하다. 이러한 조직문화에서 수사력이 약화되는 것은 물론이고, 공정한 수사가 이루어질 것을 기대하기 어렵다. 이는 2012년 국정원 댓글 사건에서 당시 김용판 서울지방경찰청장의 부당한 압력[68]을 견제하거나 거부할 수 없었던 것에서도 잘

66) 이창무·강욱·조준택, 경찰 송치사건 결과활용 수사관 평가방안에 관한 연구, 경찰청 연구보고서, 2016, 75-78면 참조.

67) 2017. 11. 12.자 경향신문, "경찰노조 없이 강한 경찰 없다", 인터넷 http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201711121409021&code=940100#csidx5145f45d0ea76e98c09e696eada7c1b.

68) 2012년 12월 당시 김용판 서울지방경찰청장은 대선 전 갑자기 '국정원 무혐의' 발표를 하였으며, 당시 분석팀이 만든 100여쪽 보고서를 파기하도록 지시한 것으로 최근 밝혀지고 있다. 2017. 11. 11.자 JTBC 뉴스, "대선 전 돌연 '국정원 무혐의' 발표…경찰도 수사 타깃", 인터넷 http://news.jtbc.joins.com/html/684/NB11548684.html.

드러난다.

문제는 경찰조직 외부에서 경찰조직 내부에서의 독단과 비합리적인 경찰활동을 제대로 통제하는데 한계가 있다는 점이다. 대개의 경우 경찰활동으로 인해 문제가 발생한 이후에서야 비로소 사후적 개입이 이루어진다. 게다가 경찰 활동에 대한 필요성과 적절성 여부는 조직 내부에서만 판단이 가능한 영역이다.[69] 바로 이 점에서 경찰지휘부의 독단을 견제할 경찰조직 내부의 장치로서 경찰노조를 도입할 필요성이 있다. 그 외에도 경찰노조는 ①경찰의 근로조건을 개선하고, 이를 통해 경찰관은 국민에게 고품질 치안서비스를 제공할 수 있고, ②경찰조직 내부의 부정부패를 감시할 수 있고, ③경찰행정의 민주화 및 정치적 중립성을 확보하게 할 것이다.[70]

경찰개혁위원회에서도 이러한 점을 감안하면서도 경찰노조 설립에 대한 국민적 우려가 있다는 경찰청의 의견을 반영하여 경찰노조 전 단계인 직장협의회의 설립을 허용할 것을 권고한 바 있다. 다만, 수사부서의 경우 국민인권과 직결되고 향후 수사구조개혁에 따른 내부 견제장치가 필요하다는 점을 감안하여 별도의 의사소통기구를 설립하기로 함에 따라 수사경찰의 가입은 배제되었다.[71]

Ⅳ. 결 론

지금까지 현행 수사체제를 진단하고 거기에 내재되어 있는 문제점이 무엇인지를 살펴보았다. 이를 토대로 앞으로 수사체제를 어떻게 재설계할 것인지도 고민해보았다. 현 수사체제는 한마디로 요약하자면 검사 이외 어떠한 천적(또다른 수사기관)의 성장, 발전을 허용하지 않는 수사생태계를 조성하는 검사 지배적 수사체제이다. 그리하여 검찰이나 경찰이나 중복적 수사영역을 갖는 사실상 동일한 수사기관이면서도 경찰의 수사 위에 검찰의 수사가 존재하는 이상한 위계적 계층구조를 형성하고

69) 장신중, 경찰의 민낯, 2016, 216면.

70) 최응렬·임운식, 경찰의 노동조합 활동 허용범위와 향후 입법방향에 관한 연구: 의식조사를 중심으로, 동국대학교 행정논집 제30집, 동국대학교 행정대학원, 2004, 195-197면.

71) 경찰개혁위원회, 2017. 10. 18.자 보도자료 “경찰개혁위원회 대국민 중간보고회 실시-경찰권 행사의 기본원칙 제시, 인권 관련 주요권고 종합 발표” 참조.

있다. 국민의 입장에서는 경찰수사를 받고 또다시 검찰의 수사를 받아야 하는 불편이 있고, 구속이라도 되는 경우에는 구속기간이 10일이나 늘어나는 고통을 감수해야 한다. 경찰 내부에서도 행정경찰과 사법경찰이 혼합된 수사체제로 운영되어 수사경찰은 물론 행정경찰의 전문성을 제고하기도 어렵게 하고 있다. 또한 경찰활동은 형사법 편향적으로 이루어져 행정경찰활동이 침식되는 결과를 초래하고 있다. 이로 인한 피해는 또한 국민들에게 돌아간다. 지난 60여년간 사실상 고정되어 있는 현 수사체제를 재설계할 필요가 있다.

수사체제의 재설계는 무엇보다도 검찰권의 분산 차원에서 이루어져야 한다. 동시에 경찰의 수사주체성을 인정하고, 경찰과 검찰이 중복적으로 수사하는 시스템을 개선해야 한다. 중장기적으로는 검사 경유 영장청구권 제도를 규정하고 있는 헌법을 개정하여 수사기관이 직접 법관에게 영장을 청구하게 하여 법관의 사법통제를 받게 하여야 한다. 또한 경찰 내부적으로도 자치경찰제를 도입하여 경찰권의 지역적 분산과 더불어 행정경찰과 사법경찰의 균형적 발전이 이루어질 수 있도록 양자를 분리하여야 한다. 행정경찰과 사법경찰의 분리는 궁극적으로 행정경찰활동에 있어 묶여 있는 경찰의 손발을 풀면서도 경찰권의 올바른 행사를 위해서도 반드시 필요하다. 나아가 경찰노조를 허용하여 경찰구성원에 의한 경찰내부 통제, 즉 아래로부터의 통제가 이루어질 수 있는 장치를 마련하여야 한다.

지금까지 제시한 방안은 실현가능성 측면에서 다소 무모해 보일 수도 있다. 이는 현실을 외면한 채 펜으로 조직을 설계하는 것이라는 점에서 더욱 그러할 우려가 있다. 그러나 지난 60여년간 우리의 수사체제를 지배해왔던 기존의 수사체제를 흔들어 새로운 체제가 들어올 수 있는 가능성을 열어놓는다는 측면에서 결코 의미없는 일은 아닐 것이다. 끝으로 이 글이 지난 60여년간 우리 자신도 모르게 고정화된 인식과 시각에 코페르니쿠스적 전환을 하는 계기가 되길 바란다.

참고문헌

경찰청, 2016년 범죄통계, 2017.

경찰청, 2015 경찰통계연보, 2016.

경찰청, 수사구조개혁백서: 형사사법 선진화를 위한 정책방향, 2011.

김상희·조병인, 수사경찰의 의식에 관한 연구, 1996.

김선택, 영장청구주체입법의 변천 및 평가, 안암법학 제31호, 2010.

김인회, 권력기관 개혁의 핵 - 검찰개혁, 사람과 정책 여름호, 민주정책연구원, 2011.

김종민, 권위주의 시대의 유산과 개혁과제, 2017. 11. 10.자 법률저널, 인터넷 http://www.lec.co.kr/ news/articleView.html?idxno=45945.

김택수, 프랑스 사법경찰관제도의 기원 및 계수과정에 관한 연구, 경찰과 사회 제2집, 경찰대학교, 2007.

김희수/서보학/오창익/하태훈, 검찰공화국, 대한민국, 2011.

대검찰청, 2014년 검찰연감, 2015.

대검찰청, 2016년 검찰연감, 2017.

문성도, 영장주의의 도입과 형성에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문, 2001.

문재인·김인회, 문재인, 김인회의 검찰을 생각한다: 무소불위의 권력 검찰의 본질을 비판하다, 2011.

박병욱/황문규, 위험예방을 위한 경찰법과 범죄진압을 위한 형사법의 목적·수단상 몇 가지 차이점, 형사정책연구 제23권 제3호, 한국형사정책연구원, 2012.

법무연수원, 수사지휘론, 2003.

신양균, 형사소송법 제·개정정 자료집(상), 한국형사정책연구원 연구총서, 2009.

이동희·이성기·오상지, 선진수사구조 도입을 대비한 경찰수사시스템 개편방향, 경찰청 연구용역보고서, 2012.

이호중, 검찰에 대한 민주적 통제와 검찰개혁의 과제, 서강법학 제9권제2호, 2007.

이창무·강욱·조준택, 경찰 송치사건 결과활용 수사관 평가방안에 관한 연구, 경찰청 연구보고서, 2016.

장신중, 경찰의 민낯, 2016.

정승환, 사법개혁에 부응하는 경찰 수사조직의 개편과 수사구조의 개혁, 대검찰청 정책연구보고서, 2012.

조국·김준호, 경찰 내부 수사지휘의 합리적 운용방식에 대한 연구, 경찰청 연구보고서, 2013.

참여연대 사법감시센터, 박근혜정부 3년 검찰보고서(2015) : 국민 위에 군림하고 권력에 봉사하는 검찰, 2016. 3. 23.

참여연대 사법감시센터, 민주적 경찰과 인권침해 중단을 위한 경찰개혁 의견서, 2017. 7. 19.

최강욱, 권력과 검찰, 2017,

최응렬·임운식, 경찰의 노동조합 활동 허용범위와 향후 입법방향에 관한 연구: 의식조사를 중심으로, 동국대학교 행정논집 제30집, 동국대학교 행정대학원, 2004.

한상암·박한호·이명우, 범죄예방을 위한 정보 주도형 경찰활동(ILP)에 대한 연구-국내도입논의를 중심으로-, 한국경호경비학회 제36호, 2013.

황문규, 개정 형사소송법상 경찰의 수사개시권 및 검사의 수사지휘권의 내용과 한계, 형사정책연구 제22권 제3호, 2011.

황문규, 헌법상 검사 독점적 영장청구제도의 의의와 한계, 경찰법연구 제15권 제1호, 2017.

황문규, 경찰개혁: ‘경찰을 경찰답게’ 만들기 위한 경찰조직 재설계, 숭실대학교 법학논총 제39집, 2017.

Redesign of Investigation System to Ensure Independence and Neutrality of Police Investigation

Hwang, Mun-gyu*

The purpose of this paper is to diagnose the current investigation system, to examine what problems are present and to suggest how to redesign the investigation system based on this.

The current investigation system is an prosecutor-dominant investigation system that does not allow the growth and development of investigative agencies other than the prosecutor. Thus, even though prosecutor and police are virtually the same investigative body, there is a strange hierarchical structure in which the investigation of the prosecutors is present on the investigation of the police. In the case of the public, there is the inconvenience of being investigated by the police and once again being investigated by the prosecution, and in case of arrest, the detention period should be increased by 10 days. It is difficult to raise the professionalism of the police officers because the administrative police and the judicial police are not separated. Police activities are biased toward criminal law, resulting in the erosion of administrative police activities. This damage also goes to the people. In this respect, it is necessary to redesign the prefectural system which has been virtually fixed for the past 60 years.

The redesign of the investigation system should, above all, be aimed at dispersing the power of the prosecution. At the same time, the police should be recognized as the identity of the investigation. In the mid- to long-term, the constitutional provision of “by application of public prosecutors” should be deleted, and the

* Professor, The Department of Police Administration in Joongbu University, Ph D.

investigation agency can request the judge to issue a warrant and should be under the judicial control by the judge. Police should have a municipal police system, and administrative police and judicial police should be separated. Police unions should be allowed to provide police internal control by the members of the police, ie, devices that can be controlled from below.

❖ Keyword: Prosecutor dominant investigation structure, A double and redundant investigative system, administrative police, judicial police

투고일 : 11월 30일 / 심사일 : 12월 15일 / 게재확정일 : 12월 15일