

영국경찰의 가정폭력범죄 대응권한에 관한 비교법적 고찰

김학경*

국 | 문 | 요 | 약

가정폭력 피해자보호의 효과성을 높이기 위하여 긴급임시조치·피해자보호명령 등 다양한 대책이 국내에 도입되었지만, 이러한 제도를 뒷받침하는 경찰대응권한의 실효성이 떨어진다는 비판이 여전히 존재한다. 구체적으로 설명하자면, 가정폭력방지법 및 처벌법상 규정된 현장출입·응급조치·긴급임시조치·임시조치 모두, 위반 시 형사적 처벌규정이 없거나 또는 과태료 처분만 규정되어 있어서, 제재의 직접적 실효성이 떨어지고 있다. 이러한 문제점 인식 하에, 본 연구는 우리 법제도 개선방향 및 이에 대한 논리적 근거를 확인하기 위한 목적으로 영국경찰의 대응절차·권한·법적 근거 등을 비교법적 관점에서 살펴보고자 하였다.

분석 결과, 첫 번째 긴급출입 관련, 영국에서는 우리의 구체적 위험보다 (출입시) 요구되는 개연성 정도가 상당히 완화되어 있었다. 두 번째, 우리의 응급조치 및 긴급임시조치에 대응되는 영국경찰의 “가정폭력 보호조치 통지”(DVPN)의 경우 위반 시 즉각적인 체포가 가능한 것을 알 수 있었다. 다만 경찰권에 대한 통제장치로써, 체포 시 24시간 내 판사로부터 “가정폭력 보호명령”(DVPO) 심리를 받아야만 한다. 마지막으로, 우리의 임시조치에 해당하는 판사의 “가정폭력 보호명령”(DVPO) 위반행위에 대해서도 즉시 체포가 가능하고, 동 위반행위에 대해서 최대 5000 파운드 벌금 또는 2개월 이하의 징역에 처할 수 있었다. 정리하자면 가정폭력 대응정책 관련, 영국에서는 영장주의의 예외가 다소 폭넓게 인정됨으로써 경찰개입에 대한 실효성이 충분히 담보되고 있으며, 다만 이에 대한 통제장치로 판사에 의한 사후적 통제장치가 마련되어 있다는 것이 큰 특징이라고 할 수 있다.

❖ 주제어 : 가정폭력, 영국경찰, 현장출입, 가정폭력 보호조치 통지, 가정폭력 보호명령

* 성신여자대학교 융합보안공학과 조교수

이 논문은 2017년 한국형사정책연구원 용역연구과제, 「피해자 보호를 위한 경찰개입의 한계요인과 법제도적 개선방안에 관한 연구」의 영국부분을 수정·보완한 논문입니다.

I. 문제의 제기

대륙법계에 해당하는 우리 법제 하에서 “가정폭력”은 “가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률”(이하 “가정폭력방지법”) 및 “가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법”(이하 “가정폭력처벌법”)에 규율되고 있다. 위험방지적 성격¹⁾, 다시 말해서 경찰법적 성격인 강한 가정폭력방지법 및 가정폭력처벌법은 1998년 최초 시행되는데, 은밀한 개인적인 영역으로 치부되었던 가정 내에서의 일탈행위, 즉 가정폭력 문제가 이때부터 비로소 국가적·사회적인 문제로 인식되기 시작한 것으로 볼 수 있다. 하지만 이러한 입법에도 불구하고, 2018년 지금 현재, 가정폭력사건에 대한 경찰의 적극적인 위험방지 개입이 여전히 요원하다는 비판이 존재하며, 이에 대한 대안으로 언론에서는 가정폭력범죄 관련 행정규칙을 제정하는 동시에 상세한 대응 지침을 담은 구체적 매뉴얼을 마련해야 하며, 가정폭력에 대한 경찰 교육·훈련 역시 강화되어야 함을 주장하고 있다.²⁾

물론 언론에서 지적하는 바와 같이, 제도적 뒷받침이 부족하여, 다시 말해서 경찰의 개입권한이 분명 있음에도 불구하고, 규정이나 교육훈련의 부족 등으로 효과적인 경찰개입이 잘 이루어지 않는 부분도 있다. 하지만 가정폭력 법제 상 긴급임시조치, 피해자보호명령 등 다양한 제도 및 정책 등이 도입 되었음에도 불구하고, 이러한 제도를 뒷받침하는 경찰대응권한의 실효성이 여전히 부족하다는 것이 근본적인 문제점으로 지적되기도 한다.³⁾ 결국 제도적 권한만 주고 이러한 권한의 실효성이

1) 전통적으로 프랑스와 독일 등 대륙법계(Civil Law) 국가에서는 위험방지를 목적으로 예방적 업무를 수행하는 “행정경찰” 개념과 위험이 현실화되어 범죄구성요건을 충족시킬 때 이러한 범죄행위를 진압하는 “사법경찰” 개념이 이론적·실무적으로 양분화 되어 있다. 법적으로 볼 때, 행정경찰은 “경찰법”에 근거하고 있으며, 사법경찰은 “형사법”에 근거하고 있다고 볼 수 있다. 우리 법 규정의 예로 설명하자면, 같은 출입규정이라 하더라도 “위험방지”를 위한 출입금지 규정은 경찰법인 경찰관직무집행법에 규정되어 있으며, “범죄수사”를 위한 수색(이에 따른 출입)은 형사소송법에 분리 규정되어 있다(박병욱·황문규, 위험예방을 위한 경찰법과 범죄진압을 위한 형사법의 목적·수단상 몇 가지 차이점: 경찰의 활동을 중심으로, 형사정책연구, 제23권 제3호, 2012, 201면).

2) 연합뉴스, 가정폭력 경찰 대응지침 마련해야, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/12/07/0200000000AKR20171207140800005.HTML?input=1195m>, 검색일자: 2018년 1월 11일; 여성신문, 가정폭력 가해자 침입 신고에 경찰은 무대응... “경찰 전면쇄신 필요”, <http://www.womennews.co.kr/news/128463>, 검색일자: 2018년 1월 11일.

3) 김은경·김혜정·박소현·유숙영, 현행 가정폭력처벌특례법의 운용실태 및 입법적 개선방안 연구, 서

없다면 이러한 제도의 도입은 권한 없는 의무부과에 해당할 뿐이고, 그 결과 가정폭력사건에 있어서 실질적인 피해자 보호는 현실적으로 어려움에 처할 수밖에 없을 것이다.

대륙법계와 달리, 영·미 등 보통법(불문법)계(Common Law) 국가에서는 행정경찰·사법경찰 개념이 이론적·실무적으로 구분되지 않고 있다.⁴⁾ 특히 영국에서는 가정폭력 사건 처리 시 지역경찰의 대응권한이 기본적으로 “1984년 경찰 및 형사법증거법”(Police and Criminal Evidence Act: 이하 “PACE법”이라고 함)에 의하여 통합적으로 규율되고 있다. 위 PACE법 제17조 상에서 “기소가능범죄”(Indictable Offence)를 저지른 사람을 체포하기 위해서 영장 없는 출입이 가능하고, 또한 사람의 생명이나 신체를 보호하거나 재산상 중대한 손실을 방지하기 위해서도 영장 없는 출입이 가능하다. 따라서 가정폭력사건 등이 발생했을 때 가해자의 행위가 위 기소가능범죄에 해당된다면, 가해자 “체포” 목적의 형사법적인 영장 없는 출입이 가능하다. 동시에 기소가능범죄 성립유무와 관계없이, 피해자들의 생명이나 신체 등을 “보호”하기 위한 목적으로도 경찰법적인 실효성 있는 강제적 출입 역시 가능한 것이다.⁵⁾

또한 우리나라의 가정폭력처벌법에서 규율되고 있는 가해자에 대한 격리조치 등과 같은 “응급조치” 내지 “긴급임시조치” 권한은 영국 “2010년 범죄와 안전법”(Crime and Security Act 2010)상의 “가정폭력 보호조치 통지”(DVPN: Domestic Violence Protection Notice)와 유사한 내용이나, 우리와 달리 위반 시 실제적인 강제력 부과가 가능하다는 측면에서 큰 차이가 있다.⁶⁾ 여기서 영국경찰의 가정폭력대응 절차나 권한 등 관련한 선행연구가 다수 발견되기는 하나⁷⁾, 이러한 연구 중에서 (가

출: 형사정책연구원, 2014, 31면.

4) 이영돈, 영국의 경찰과 형사증거법(PACE)상 경찰의 정지수색권: 경찰관직무집행법상 불심검문과 비교를 중심으로, 경찰법연구, 제8권 제2호, 2010, 24면.

5) 대륙법적 시각에서 볼 때 (굳이 분류한다면 개념적으로) 전자는 사법경찰작용, 후자는 행정경찰작용으로 구분할 수 있겠으나, 다만 영국 법률상에는 양 작용의 개념 구분 없이 PACE법으로 단일 입법화되어 있다.

6) 설명되겠지만, 우리의 응급조치나 긴급임시조치 위반 시를 이를 강제할 수 없는 직접적인 방법이 없으나, 영국의 경우 DVPN 위반 시 24시간 체포가 가능하다. 뒤에서 자세히 설명하기로 한다.

7) 표창원, 영국사례의 검토를 통한 한국 경찰의 가정폭력 대응능력 제고방안, 형사정책, 제12권 제1호, 2000, 141-148면; 한국여성인권진흥원, 해외 가정폭력방지 법·정책 및 활동: 미국, 영국, 호주, 서울:

정폭력범죄 대응 관련) 위 PACE 법상의 출입권한 그리고 2010년 범죄와 안전법상 인정되는 (우리의 응급조치 및 긴급임시조치에 해당하는) “가정폭력 보호조치 통지”(DVPN) 및 (우리의 임시조치에 해당하는) “가정폭력 보호명령”(DVPO: Domestic Violence Protection Order)등에 대하여 법률적/실무적으로 심층 분석한 논문은 아쉽게 찾아볼 수가 없었다.

외국법에 대한 비교연구는 우리 법제의 방향성 및 이에 대한 논리적 근거를 제공함에 있어서 중요한 학술적 의미를 가지고 있다. 따라서 본 연구는 기본적으로 비교법/제도 연구의 관점에서 가정폭력범죄 관련 영국경찰의 대응권한의 법적 근거 및 내용을 살펴보고자 한다. 이를 위하여 먼저, 가정폭력 법제 및 선행연구 분석 등을 통하여 우리 경찰의 대응권한에 어떠한 실효성 문제가 있는지 간략히 살펴보고자 한다. 두 번째, 형사소송법 및 그리고 경찰관직무집행법의 통합법이라고 할 수 있는 영국의 PACE법 위주로, 가정폭력범죄 대응 관련 영국경찰의 강제적 출입권한 등을 구체적으로 조사해보고자 한다. 세 번째로, 2010년 범죄와 안전법에서 인정되고 있는 영국경찰의 “가정폭력 보호조치 통지”(DVPN: 우리의 응급조치 및 긴급임시조치에 해당) 및 (경찰의 직접적 신청이 가능한) “가정폭력 보호명령”(DVPO) 등을 자세히 분석해보고자 한다. 마지막으로, 이러한 분석을 토대로 우리의 법제 및 경찰 대응권한과 서로 비교분석해보고자 한다.

II. 선행연구 고찰: 경찰의 가정폭력 대응권한 한계 분석

가정폭력방지법 및 가정폭력처벌법에서 공통적으로 규정하고 있는 “경찰”과 관련된 가정폭력 대응절차는 크게 ① 현장출입, ② 응급조치, ③ 긴급임시조치, ④ 임

한국여성인권진흥원, 2013, 37-52면; 장승수, 각국의 가정폭력 실태와 경찰의 대응에 따른 한국경찰의 바람직한 역할에 관한 연구, 자치경찰연구, 제7권 제4호, 2014, 3-33면; 김상운, 외국경찰의 가정폭력 대응 비교연구, 한국치안행정논집, 제11권 제3호, 2014, 76-79면; 김은경·김혜정·박소현·유숙영, 현행 가정폭력처벌특별법의 운용실태 및 입법적 개선방안 연구, 서울: 형사정책연구원, 2014, 249-260면; 김병화·박윤규, 경찰의 가정폭력 현장대응역량 제고방안 연구, 한국공안행정학회보, 제24권 4호, 2015, 53-56면; 정세종, 배우자 폭력의 발생 원인과 대응 모델에 관한 소고, 한국공안행정학회보, 제25권 제2호, 2016, 226-230면.

시조치의 신청, 네 단계로 구분될 수 있다. 각 단계에서 경찰개입권한의 실효성에 대한 문제점은 없는지 확인하기 위하여 가정폭력 법조항 및 가정폭력에 관한 선행 연구를 분석해보았으며, 그 결과 각 단계에서의 경찰개입의 한계 내지 법적인 문제점이 대략 아래와 같이 정리될 수 있었다.⁸⁾

첫 번째 “현장출입” 규정 관련, 가정폭력방지법 제9조의 4조에서 가정폭력 범죄 발생 시 피해자 보호 내지 조사목적을 위하여 현장에 출입할 수 있는 법적 근거를 제시하고 있다. 그러나 이러한 현장조사는 행정조사 형식의 비권력적 사실행위에 불과할 뿐이고, 동 규정에 근거한 직접적인 강제력의 행사가 불가능하다.⁹⁾ 물론 가정폭력방지법상 현장조사를 정당한 이유 없이 거부하면 이는 과태료 처분의 대상이 되기는 하나, 과태료 처분은 행정법상의 의무위반에 대한 제재로서 이루어지는 행정질서벌에 해당하고 이는 간접적인 의무이행수단에 불과하다. 따라서 현장조사 거부 시, (과태료 처분만 가능하므로) 현행법 체포 및 이에 따른 영장 없는 압수, 수색(수색에 수반되는 강제출입) 역시 불가능하다. 다만, 피해자의 생명이나 신체 등에 대한 “구체적 위험¹⁰⁾”(konkrete Gefahr)이 있다고 판단된다면, 경찰관직무집행법 제7조 위험방지를 위한 출입규정에 의거 강제출입은 가능할 것이다.

두 번째 “응급조치” 관련, 가정폭력처벌법 제5조에서 ① 폭력행위의 제지, 가정폭력행위자·피해자의 분리 및 범죄수사, ② 피해자를 가정폭력 관련 상담소 또는 보호시설로 인도(피해자가 동의한 경우만), ③ 긴급치료가 필요한 피해자를 의료기관으로 인도, ④ 폭력행위 재발 시 동법 제8조상의 임시조치를 신청할 수 있음을 통보, 총 네 가지의 응급조치를 규정하고 있다. 하지만 동 조항은 경찰관에 대한 의무부과 조항에 불과할 뿐이고, 이러한 응급조치 위반 시 과태료나 형사적인 처벌은 규정되어 있지 않다. 따라서 응급조치 방해 행위 자체가 다른 형법상의 범죄구성요건을 충족하지 않는 한 별다른 제재를 가할 수가 없는 한계가 있다.¹¹⁾

8) 후술하겠지만, 본 연구는 기본적으로 영국의 제도를 구체적으로 살펴보는 비교법/제도적 고찰이다. 따라서 본 논문에서 우리의 가정폭력 법제 관련 문제점 분석은 법조항 및 선행연구를 통해서 개괄 요약하는 정도로 끝내고자 한다.

9) 이성용, 가정폭력 법제에 관한 고찰: 경찰법적 측면에서, 경찰법연구, 제11권 제2호, 2013, 56면; 김재민, 가정폭력 관련 특별법 체계의 개선방향, 피해자학연구, 제21권 제2호, 2013, 54면.

10) 개별사례에서 사실관계를 합리적으로 평가할 때, 가까운 장래에 공공의 안녕이나 공공의 질서에 대한 손해가 발생할 충분한 개연성이 있는 상황을 의미한다.

11) 이호중, 가정폭력범죄의 처벌에 관한 특별법 10년의 평가, 형사정책연구 통권 제75호, 2008, 164

세 번째 “긴급임시조치” 관련, 가정폭력처벌법 제8조의 2는 위 응급조치에도 불구하고 가정폭력범죄가 재발될 우려가 있고 긴급을 요하여 법원의 임시조치 결정을 받을 수 없을 때에, 사법경찰관 직권 또는 피해자나 그 법정대리인의 신청에 의하여 ① 피해자 또는 가정구성원의 주거 또는 점유하는 방실(房室)로부터의 퇴거 등 격리, ② 피해자 또는 가정구성원의 주거, 직장 등에서 100미터 이내의 접근금지, ③ 피해자 또는 가정구성원에 대한 「전기통신기본법」 제2조 제1호의 전기통신(유무선 전화 등)을 이용한 접근금지라는 총 세 가지의 긴급임시조치를 할 수 있도록 규정하고 있다. 나아가 긴급임시조치 위반 시 이행력 확보방안 관련, 가정폭력처벌법 제66조의 2호에서는 정당한 사유없이 긴급임시조치를 이행하지 않는 가정폭력 가해자에게 300만원 이하의 과태료를 처분하도록 규정하고 있다. 하지만 (위에서 설명하였지만) 과태료라는 행정질서벌은 질서위반행위에 대한 간접적인 의무이행확보수단에 지나지 아니하다. 따라서 가해자가 긴급임시조치를 위반하더라도, 이러한 위반행위가 별도의 범죄구성요건을 충족시키지 않는 한, 현행법 체포 등과 같은 형사법적인 강제조치를 취할 수가 없는 한계가 존재한다.¹²⁾

마지막 “임시조치의 신청”과 관련하여, 가해자가 판사의 임시조치¹³⁾를 위반한다면 동법 제65조 4호에 의거하여 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다. 앞서 여러 번 설명되었지만, 과태료는 간접적인 이행강제수단에 지나지 아니하고, 결국 임시조치 위반행위는 형법상 범죄가 아니므로 이를 위반하였다 하더라도 현행법 체포 등이 불가하다. 다만 임시조치 위반 시, 사법경찰관의 신청 또는 검사의 직권으로

면; 김운곤, 가정폭력범죄의 처리절차에 관한 문제점과 개선방안, 법학연구, 제40집, 2010, 208-209면; 김병화·박윤규, 경찰의 가정폭력 현장대응역량 제고방안 연구, 한국공안행정학회보 제24권 4호, 2015, 64면.

12) 성홍재, 가정폭력 피해자 보호의 실효성 확보방안에 관한 연구: 개정된 가정폭력범죄의 처벌 등에 대한 특례법 상 경찰의 긴급임시조치와 법원의 피해자보호명령제도를 중심으로, 한독사회과학논총 제21권 제3호, 2011, 196면; 성홍재, 경찰의 긴급임시조치권과 검사의 지휘권에 대한 법적 검토: 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부 개정안으로 중심으로, 경찰학연구, 제11권 제3호, 2011, 7면; 이영돈, 가정폭력에 대한 경찰의 대응방안 고찰, 경찰학연구, 제13권 제2호, 2013, 36, 41면; 김은경·김혜정·박소현·유숙영, 현행 가정폭력처벌특례법의 운용실태 및 입법적 개선방안 연구, 서울: 형사정책연구원, 2014, 345-346면; 손재영, 가정폭력 피해자 보호를 위한 긴급임시조치의 법적 문제, 조선대 법학논총, 제21권 제2호, 2014, 30면; 김영일, 가정폭력에 대한 대응방안 연구, 원광법학, 제31권 제1호, 2015, 104면.

13) 임시조치의 내용에 대해서는 가정폭력처벌법 제29조를 참조하기 바란다.

동법 제29조의 5호, “국가경찰관서의 유치장 또는 구치소에의 유치”라는 임시조치를 법원에게 추가적으로 청구할 수 있다(제8조의 제2항). 하지만 문제는 임시조치에 위반하였다고 하더라도, 법원에 의한 “유치장 등으로의 유치”라는 임시조치 결정이 있기 전까지 위반자에게 법상 아무런 강제력을 부과할 수 없다.¹⁴⁾ 이러한 시간적 공백¹⁵⁾은 임시조치의 실효성을 크게 저하시킬 수 밖에 없는 것이고, 결과적으로 피해자보호의 신속성은 반비례하여 떨어질 수밖에 없을 것이다.¹⁶⁾

〈표 1〉 선행연구 고찰을 통한 경찰의 가정폭력 대응권한 한계분석

구분	가정폭력방지법	가정폭력처벌법	관련 선행연구
현장출입	- 법적 근거는 있으나, 즉시강제 조항 아님 - 출입거부 시 과태료 부과만 가능 (단, 구체적 위험이 있는 경우 경찰관직무집행법에 의한 강제출입은 가능)	규정 없음	이성용(2013), 김재민(2013)
응급조치	규정 없음	- 위반/거부 시, 위반자 형사처벌조항 없음 - 과태료 규정도 없음	이호중(2008), 김운곤(2010), 김병화·박윤규(2015)
긴급임시조치	규정 없음	- 위반/거부 시, 위반자에 대하여 과태료 처분만 가능 & 강제력 행사 불가	성홍재(2011a), 성홍재(2011b), 이영돈(2013), 김은경외(2014), 손재영(2014), 김영일(2015)
임시조치의 신청	규정 없음	- 임시조치 위반에 대하여 과태료 처분만 가능 & 강제력 행사 불가 - 법원의 결정으로 다른 임시조치로 변경 가능 & 다만 그 기간 동안 위반자에 대한 강제력 행사 불가	김은경(2002), 김재민(2013), 김상운(2014)

14) 김은경, 피해자 관점에서 본 가정폭력특례법의 실효성과 한계, 피해자연구, 10권 제1호, 피해자학연구, 2002, 93-94면; 김재민, 가정폭력 관련 특별법 체계의 개선방향, 피해자학연구, 제21권 제2호, 2013, 55면; 김상운, 경찰의 가정폭력범죄에 대한 전략적 대응방안, 한국치안행정논집, 제10권 제4호, 2014, 7면.

15) 실무상 최소 48시간이 소요된다고 한다.

16) 경찰청 업무보고 자료에 따른 전주 덕진경찰서의 실제 사례이다. 제2호 임시조치를 받은 가정폭력 가해자가 2015년 7월 21일 11:40분경 임시조치를 위반하게 된다. 동 덕진경찰서에서는 곧바로 임시조치 5호(전주교도소 유치)를 검사에게 신청하게 된다. 문제는 판사의 제5호 임시조치 결정에 따른 경찰의 집행이 무려 50시간이 지난 후인 2015년 7월 23일 15:30에 이루어졌다는 것이다.

요약하자면, 각 단계에서의 경찰개입권한의 실효성 자체가 상당히 떨어진다는 것을 알 수 있으며, 이에 대한 법적 개선대책이 시급하다고 보인다. 앞에서 강조되었지만, 이러한 법적인 개선대책 제시에 있어서 선진국의 법률 및 이행사례를 살펴보는 이른바, 비교법/제도적 연구 역시 중요한 시사점을 가지고 있다. 따라서 아래에서는 가정폭력범죄 대응에 있어서 영국경찰의 개입절차 내지 단계, 그리고 각 단계에서의 대응권한 등을 법률적/실무적으로 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 가정폭력범죄 발생 시 영국경찰의 대응권한

우리의 경찰교육원과 유사한 “College of Policing”에서 가정폭력 관련, 경찰의 법집행 절차와 권한 등을 기관의 홈페이지에서 자세히 설명하고 있다.¹⁷⁾ 또한 College of Policing의 전신이라고 할 수 있는 “National Police Improvement Agency”에서 “2008년 가정폭력 사건에 관한 수사지침서”(Guidance on Investigating Domestic Abuse)를 발간한 적이 있다. 추가적으로, 영국 내무부(Home Office)에서 경찰의 “가정폭력 보호조치 통지”(DVPN: Domestic Violence Protection Notice)에 관한 지침서를 발간하고 있다.¹⁸⁾ 따라서 본 장에서는 위 홈페이지 및 지침서 내용 중심으로, 영국 지역경찰의 가정폭력사건 개입권한 및 한계 등을 살펴보고자 한다.

영국경찰의 사건대응 진행절차는 ① 영장 없는 강제출입(우리의 “현장출입”에 해당), ② 보호조치(우리의 “응급조치” 및 “긴급임시조치”에 해당), ③ 임시조치의 신청, 총 세 단계로 구분될 수 있다. 아래에서는 각 단계별로 영국경찰의 (가정폭력 발생 시) 개입권한 및 한계를 구체적으로 파악하고자 하며, 먼저 영국 지역경찰에게는 가정폭력사건 대응에 있어서 “적극적인 작위의무”(Duty of Positive Action)가 부여되어 있으므로 이에 대해서 간략히 살펴보기로 한다.

17) College of Policing, “Domestic abuse index”, <https://www.app.college.police.uk/domestic-abuse-index/>, 검색일자: 2018년 1월 15일.

18) Home Office, DVPO Guidance, London: Home Office, 2016.

1. 적극적 작위의무(Duty of Positive Action)

영국 “1998년 인권법”(Human Rights Act 1998)에 따르면, 영국의 지역경찰에게는 가정폭력 등과 같은 사건 처리절차에 있어서 피해자의 생명·신체·재산 등을 보호하기 위한 목적으로 권한 범위 내에서 합리적인 조치행위를 “반드시” 취해야 하는, 소위 “적극적인 작위의무”(Positive Obligations)가 부여되어 있다.¹⁹⁾ 따라서 체포를 해야 할 충분한 근거가 있다고 판단되면 체포가 우선되며, (이러한 체포는) 원칙적으로 피해자 등의 선택이나 의지와는 관계없이 진행된다.²⁰⁾ 참고로, 체포관련 이러한 영국경찰의 “적극적인 작위의무”가 우리나라에는 이른바 “체포우선주의” 모델이나 원리로도 알려져 있다.²¹⁾

다만 체포의 근거가 있음에도 불구하고 체포하지 않는다면 그 이유를 반드시 기록해야 하며, 또한 이러한 상황에서 만약 체포하지 않아 피해자가 피해를 입는다면, 당해 경찰관은 1998년 인권법 및 관련 형법상 직무태만의 책임을 질 수도 있다. 나아가 체포의 요건이 되지 않더라도, (체포 이외에) 피해자를 보호하기 위한 각종 절차상의 법적 조치를 적극적으로 취해야만 한다. 물론 이러한 절차상의 모든 조치에는 비례(Proportionate)의 원칙이 적용된다.

2. 영장 없는 강제출입

NPIA의 “2008년 가정폭력 사건에 관한 수사지침서”(Guidance on Investigating Domestic Abuse)에 따르면, 가정폭력 발생 시 동의가 없어도 강제적인 출입이 가능한 상황을 (각각의 법적 근거와 함께) 총 네 가지로 정리하고 있다.²²⁾ 이중 두 가지

19) NPIA(National Policing Improvement Agency), Guidance on Investigating Domestic Abuse, UK: NPIA, 2008, p. 26.

20) NPIA(National Policing Improvement Agency), Guidance on Investigating Domestic Abuse, UK: NPIA, 2008, p. 34.

21) 국민일보, “[가족 안의 괴물] 英, 피해자 보호 중점 즉각 격리조치… 美, 가해자 처벌 강화 강력범죄 인식”, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923617555&code=11132400&cp=nv>, 검색 일자: 2018년 1월 16일; 표창원, 영국사례의 검토를 통한 한국 경찰의 가정폭력 대응능력 제고방안, 형사정책, 제12권 제1호, 2000, 144면.

는 “PACE법”에 규정되어 있고, 나머지 두 개의 권한은 “기타 법”으로 인정되는 권한이라고 할 수 있다.

가. PACE법²³⁾상의 권한

먼저 PACE법 상 인정되는 강제적 출입권한에 대하여 설명하기로 한다. 첫 번째가 “PACE법 제17조 제1항 b호”인데, (체포영장 발부와 상관없이) “기소가능범죄²⁴⁾”(Indictable Offence)를 저지른 사람을 체포하기 위해서도 강제적인 출입이 가

- 22) NPIA(National Policing Improvement Agency), Guidance on Investigating Domestic Abuse, UK: NPIA, 2008, p. 27. 물론 동의가 있는 경우 당연 영장 없는 출입이 가능하다. 앞에서 언급되었지만, PACE법 제17조는 체포 등을 목적으로 경찰관이 강제 출입할 수 있는 법 규정(Entry for purpose of arrest, etc.)을 마련하고 있다.
- 23) PACE법은 법집행 과정에서 과거 불명료했던, 다시 말해서 판례와 법관의 규칙에 의하여만 인정되어 왔던 경찰의 법집행 권한 등을 명확히 성문 입법화했다는 그 의미가 있다. 또한 전술했듯이 형사소송법적 성격이 강한 것은 분명하나, 불심검문 등 행정경찰작용에 관한 경찰법적 요소도 통합적으로 규정되어 있다. 이는 PACE법 제정목적, “본 법은 경찰의 권한과 임무, 경찰체포상태에 있는 사람, 형사증거, 경찰관에 대한 징계 (이하 중략) 등과 관련된 자세한 규정을 제정함에 그 목적이 있다”를 보더라도 잘 알 수 있는 사실이다.
- 24) 영국은 범죄를 크게 3종류로 나누고 있으며, 범죄의 종류에 따라 사물관할이 달라진다. 첫 번째는 “약식기소범죄”(Summary Offence)이다. 치안판사법원법(Magistrate' Court Act 1980) 제32조에 의하여, 치안판사는 6개월 이내의 자유형 또는 5000파운드 이내의 형을 선고할 수 있다. 따라서 법정형이 그 이하인 범죄의 경우(주로 교통법규위반사범, 피해액 5000파운드 미만의 재물손괴 등), 정식기소 없이 약식재판으로 처리되는데 이러한 범죄를 약식기소범죄라고 한다. 두 번째는 “선택가능범죄”(Either-Way Offence)인바, 피의자의 선택과 치안판사의 허가로 치안판사법원 또는 형사법원 양쪽에서 모두 재판이 가능한 범죄이다. 선택가능범죄는 원칙적으로 치안판사법원의 관할에 속하나, 당사자가 배심을 청구하거나 치안판사가 6개월 이상의 징역 또는 5000파운드 이상의 벌금형에 처함이 상당하다고 판단되는 경우 형사법원(Crown Court)으로 사건을 회부 결정한다. 세 번째가 “정식기소범죄”(Indictable-Only Offence)인데, 이는 살인·강도·강간 등과 같은 중대범죄로서 재판장과 배심원 앞에서 정식으로 재판해야 하는 범죄이고 오로지 형사법원(Crown Court)에서만 다루질 수 있다. 이러한 “정식기소범죄”와 “선택가능범죄”를 합쳐서 “기소가능범죄”(Indictable Offence)라고 부른다(이성기, 미국과 영국의 체포·구금제도의 비교법적 고찰, 한양법학, 제22권 제2집, 2011, 329면; 신현기·김학경, 비교경찰제론, 서울 법문사, 2015, 260-261면; CPS(Crown Prosecution Service), “Sending Indictable Only Cases to the Crown Court and Committal Proceedings”, http://www.cps.gov.uk/legal/s_to_u/sending_indictable_only_cases_to_the_crown_court/, 검색일자: 2018년 1월 5일). 따라서 기소가능범죄(Indictable Offence)는 최소 6개월 이상의 징역 또는 5000파운드 이상의 벌금형에 처해지는 모든 범죄를 의미한다. 이러한 기소가능범죄에 대해서는 PACE법에 근거 체포를 위하여 영장 없이도 출입이 가능하므로, 우리의 법체계와 비교하면 그 적용범위가 훨씬 넓다고 할 수 있다.

능하다. 만일 현장에서 발생하는 가정폭력범죄가 기소가능범죄로 인정된다면, (형사법적인 관점에서) 이러한 사람을 체포하기 위하여 수색영장 없는 강제출입이 허용되는 것이다.

우리의 가정폭력방지법 제9조의 4조 상의 “현장출입”과 비교될 수 있는 부분은 두 번째로 설명될, “PACE법 제17조 제1항 e호”이다. 동 조항에 의거, 현장경찰관(Constable: 우리의 순경 계급에 해당)은 “피해자들의 생명이나 신체를 보호하고 재산상의 중대한 손해를 예방하기 위한 목적”으로도 (가해자 등의 동의가 없어도) 영장 없는 출입이 가능한데, 이는 우리의 법제로 설명하자면 경찰법적인 즉시강제에 해당한다고 볼 수 있다. 다만 위 “목적”의 정도와 관련하여, 영국 판례는 “안전²⁵⁾에 대한 걱정”(Concern for Welfare alone)만으로는 PACE법 제17조 제항 e조 상의 강제력 있는 출입은 허용되지 않는다고 하며, “사람에게 중대한 손상을 미치는 무엇인가가 발생했거나 발생했을 수도 있다”는 “두려움”(Fear)이 있는 정도일 때 위 목적의 정당성이 인정된다고 보고 있다.²⁶⁾ 이러한 PACE법 제17조 1항 e호가 가정폭력범죄 발생 시 강제적인 출입을 위하여 가장 많이 활용되는 법적 근거이며²⁷⁾, 특히 구체적 위험(konkrete Gefahr)을 요구하는 우리의 법제와 비교하면, 그 적용의 폭이 상대적으로 넓다고 할 수 있다.

나. 기타 법상의 권한

PACE법 이외에도, 불문법이나 기타 법상에서 영장 없는 출입을 허용하고 있는 두 가지 상황이 있다. 첫 번째, 보통법(Common Law)하에서 영국경찰관(Constable)은 “공공의 평화침해”(Breach of the Peace)에 대응하거나 이를 예방하기 위한 목적

25) Welfare를 여기서는 “안전”으로 번역하기로 한다.

26) 영어원문은 “Concern for welfare alone has been held to be insufficient to justify entry under section 17(e) of PACE. The purpose of ‘saving life or limb’ in that provision has been interpreted as meaning that **there should be a ‘fear that something has happened or may happen which would involve serious injury to a person’**”이다(College of Policing, “Major investigation and public protection: First response”, <https://www.app.college.police.uk/app-content/major-investigation-and-public-protection/domestic-abuse/first-response/#powers-of-entry>, 검색일자: 2017년 12월 29일).

27) Tees Child Protection, “Home Office circular 017/2008”, <http://safeguarding.publishpath.com/the-duties-and-powers-of-the-police>, 검색일자: 2017년 12월 16일.

으로 강제 출입할 수 있는 권한을 가지고 있다. 보통법 상 공공의 평화에 대한 침해는 사람이나 재산에 대한 해악을 끼쳤거나 해악을 끼칠 것으로 예상되는 경우, 또는 그 자연적 경과에 비추어 다른 사람들의 폭력을 유발할만한 행동을 한 경우에 인정되는 개념이다.²⁸⁾ 이러한 공공의 평화침해를 초래하거나 초래할 것이 합리적으로 예견되는 경우에는 보통법상 하에서 체포와 강제적인 출입이 가능하다.²⁹⁾

두 번째로, 각종 법원의 민사적 명령(Civil Order) 위반 시 체포 및 체포를 위한 출입이 가능하다. 1996년 가족법(Family Law Act 1996) 제33조에는 “점유명령”(Occupation Order), 그리고 제42조에는 “괴롭힘 금지명령”(Non-Molestation Order)이라는 “금지명령³⁰⁾”(Injunction)이 규정되어 있다. 먼저 “점유명령”(Occupation Order)은 “누가 집을 점유하여 살 것인가?”를 결정할 수 있는 법원의 결정이며, 보통은 가해자를 주거에서 쫓아내는 형식으로 귀결된다. 다만 점유명령은 민사명령(Civil Order)이고, 점유명령 위반행위는 형사범죄(Criminal Offence)가 아니라 “민사적인 법원모욕행위”(Civil Contempt of Court)에 해당된다. 따라서 “위반 시 체포한다”라는 부관이 붙어 있다면³¹⁾, 위반 시 체포가 가능하다.³²⁾ 그럼에도 불구하고, 점유명령을 위반한 사람을 체포하기 위한 출입은 (이는 기소가능범죄가 아니므로) PACE법 제17조 제1항 e호 상의 (생명이나 신체를 보호하기 위한) 강제적 출입규정이나 또는 보통법(Common Law)하에서 인정되는 “공공의 평화침해”(Breach of the Peace)에 대응하거나 이를 예방하기 위한 목적의 강제출입권을 활용해야만 한다.³³⁾ 위 점유명령을 위반하면, 2년 이하의 징역이나 최대 5000파운드의 벌금에 처해

28) 성문법인 PACE법 제정 이전에는 가정폭력 상황 발생 시 이러한 보통법상의 권한을 근거로 강제적인 출입이 가능하였다. 현재는 선택적으로 사용가능하나, 실무에서는 가정폭력 사건 발생 시 성문법인 PACE법의 근거를 많이 활용한다.

29) 국제법인권연구회, 국제인권법과 사법: 법률가(법관, 검사, 변호사)를 위한 인권편람, 서울: 국제법인권연구회, 2014, 211면; 아울러 공공평화의 침해(Breach of the Peace)에 대한 자세한 내용은 「Inbrief, “Breach of the Peace”, <http://www.inbrief.co.uk/offences/breach-of-the-peace/>, 검색일자: 2017년 12월 20일」을 참조하기 바란다.

30) 특정한 행위를 하지 말도록 하는 법원의 명령을 통칭한다.

31) 거의 대부분 체포부관이 붙는다.

32) NPIA(National Policing Improvement Agency), Guidance on Investigating Domestic Abuse, UK: NPIA, 2008, p. 27.

33) 다시 말해서, 형사법적 강제출입 규정인 PACE법 제17조 제1항 b호에 근거한 영장 없는 출입은 불가하다.

진다.³⁴⁾

법원의 또 다른 민사명령인 “괴롭힘 금지명령”(Non-Molestation Order)은 문자 그대로 피해자에 대한 일체의 괴롭힘 행위를 중지시키는 명령이다. 2004년 가정폭력 범죄 및 피해자법(Domestic Violence Crime and Victims Act 2004) 제42A조에 의거, 1996년 가족법 제42조상의 괴롭힘 금지명령에 위반되는 행위를 할 경우 2007년부터는 위반행위 자체가 (더 이상 민사적인 법원모욕행위가 아닌) 최대 5년의 징역형이 가능한 “형사범죄”(Criminal Offence)로 간주되고 있다. 따라서 가해자가 괴롭힘 금지명령을 위반할 시 (점유명령 위반 시와 달리) 이는 “기소가능범죄”(Indictable Offence)에 해당하므로, PACE법에 근거한 체포가 가능하고, 나아가 동법 제17조 제1항 b호에 근거한 기소가능범죄자 체포를 위한 출입이 가능하다.

3. 보호조치(DVPN)³⁵⁾

가정폭력 사건 처리 및 대응에 있어서 영국경찰이 취할 수 있는 각종 (우리의 응급조치 및 긴급임시조치와 유사한) “보호조치”는 PACE법이 아니라, 2010년 범죄와 안전법(Crime and Security Act 2010)에 규정되어 있다. 바로 동법 제24조에 규정된 “가정폭력 보호조치 통지”(Domestic Violence Protection Notice, 이하 DVPN)라는 제도이며³⁶⁾, 동 제도는 2014년 3월 8일부터 시행되고 있다. 참고로, 2010년 범죄와 안전법 상에는 “가정폭력”(Domestic Violence)에 관한 정의가 없으며 문자 그대로 가정 내에 일어나는 폭력행위로 광범위하게 적용되고 있다. 따라서

34) Family Law Decisions, “Occupation Order”, <https://www.familylawdecisions.co.uk/useful-information/occupation-order>, 검색일자: 2017년 12월 19일.

35) 우리의 응급조치와 긴급임시조치를 합쳐 놓은 것과 유사하다. 다만 “보호조치”라고 번역한 것은 “Domestic Violence Protection Notice” 등 경찰 조치에 “Protection”이라는 단어가 들어가기 때문에 원문에 충실하고자 그렇게 번역한 것이다. 따라서 우리 경찰관직무집행법상 “보호조치”나 그 모태가 되는 독일의 보호조치(Gewahrsam)와 혼동해서는 안 될 것이다.

36) 참고로, 아동학대범죄와 관련된 경찰의 “보호조치”로 1989년 아동법(Children Act 1989) 제46조 제1항에서 경찰의 “보호조치 권한”(Protection Power)을 규정하고 있다. 당해 아동의 생명·신체에 심각한 위해(Serious Harm)가 발생할 개연성이 충분하다고 믿을만한 합리적인 이유가 있을 때, 경찰관(Constable)은 동법 상 “보호조치 권한”을 발동하여 (법원의 결정 없이도) 당해 아동을 보호 시설이나 병원 등 적절한 장소(Suitable Accommodation) 인도 조치할 수 있다.

실무상 가정 내 아동학대도 가정폭력의 하위범주로 포함되어 처리되고 있다.³⁷⁾

DVPN 통지서의 발부 승인권한은 경정(Superintendent) 이상의 경찰관이 가지고 있으며³⁸⁾, 다만 실무상 발부는 제25조 제2항에 의거하여 현장경찰관(Constable)에 의하여 이루어진다. 동법 제24조 제3항 B호에 따르면 가정폭력 조치를 발동함에 있어서 (승인에 대한) 피해자의 의견을 반드시 수렴해야 해야 한다고 규정하고 있으나, 제24조 5항에 의거 반드시 “동의”(Consent)를 받아야 하는 것은 아니다. DVPN 발부는 아래 그림을 보면 알 수 있듯이, 우리의 범칙금 고지서 발부와 비슷한 형태로 이루어지고 있다. 경정이상의 경찰관은 18세 이상의 가해자가 폭력적이거나 위협적인 행동을 보였고, 아울러 이러한 행동으로부터 피해자를 보호하기 위하여 필요하다고 판단할만한 합리적 근거가 있으면 DVPN 발부를 승인할 수 있다. 실무적으로는 현장경찰관의 DVPN 발부 판단근거를 아래 그림에 나와 있는 DVPN 통지서 양식에 구체적으로 기재해야만 한다.

37) College of Policing, “Using domestic violence protection notices and domestic violence protection orders to make victims safer”, <https://www.app.college.police.uk/app-content/major-investigation-and-public-protection/domestic-abuse/arrest-and-other-positive-approaches/domestic-violence-protection-notices-and-domestic-violence-protection-orders/>, 검색일자: 2017년 12월 30일.

38) 승인권한이 있는 경정 이상의 경찰관을 법에서는 승인관(Authorising Officer)라고 지칭하고 있다.

[그림 1] 영국경찰의 DVPN 통지서 양식³⁹⁾

Force Code: Case Reference No: Custody Reference No:	
DOMESTIC VIOLENCE PROTECTION NOTICE TO BE SERVED ON SUBJECT PERSONALLY	
NOTICE (insert name, date of birth and address of the individual on whom this notice is served)	
To:	
WARNING You must obey this notice. You should read the notice carefully. You should seek advice from a legal advisor. The application for a Domestic Violence Protection Order (DVPO) will be heard at the Magistrates' Court within 48 hours of service of this notice, who may consider any or all of the prohibitions as set out below. This may include a requirement for you to leave your address from between 14 and 28 days. Where there are reasonable grounds for believing that you are in breach of any part of this notice, a constable may arrest you without warrant and you will be held in custody and brought before the Magistrates' Court within 24 hours to hear the application for the Domestic Violence Protection Order. If you breach a DVPO you may be liable for a fine of £50 for each day that you are in breach, up to a maximum of £5000 or 2 month's imprisonment.	
GROUND ON WHICH THE NOTICE IS ISSUED It is appropriate to issue this notice because the authorising officer, not below the rank of Superintendent, [insert police force/authorising officer's name, rank, etc], has reasonable grounds for believing that [name of alleged perpetrator]: • is over 18; and • has used violence or threatened towards an associated person, namely [insert name of associated person to be protected]; AND • that the issuing of the DVPN is necessary to protect the associated person, namely [insert name] from violence or threats of violence by [name of alleged perpetrator]. Detail grounds for decision:	
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
PROHIBITIONS (indicate as appropriate) This notice prohibits [insert name of alleged perpetrator] from the following:	
1.	From molesting [insert name of associated person to be protected]. This includes molestation in general, to particular acts of molestation, or to both [insert any specific details].

DVPN은 총 다섯 가지의 금지사항을 규정하고 있다.⁴⁰⁾ 첫 번째 금지사항은 위에서 언급된 “괴롭힘 금지명령”(Non-Molestation Order)의 내용인 일체의 괴롭힘 행

39) DVPN 통지서 양식은 “Home Office, DVPO Guidance, London: Home Office, 2016, pp. 33-37”에 나와 있다.

40) DVPN 통지서에도 그 내용이 나와 있다.

위를 금지하는 것이다.⁴¹⁾ 두 번째는 특정한 주소지에서 퇴거금지를 금할 수 있다. 세 번째는 역으로 특정한 주소로의 접근을 금지시킬 수 있으며, 네 번째로는 특정한 주소지를 떠날 것을 명할 수도 있다. 다섯 번째는 특정 주소지 지역에 일정한 거리 내로 접근하지 말도록 명할 수 있다. 일정한 거리는 경찰관이 현장에서 상황을 판단하여 재량적으로 기입할 수 있도록 되어 있다. 특이점은 DVPN의 다섯 가지 금지사항에는 1996년 가족법상의 “점유명령” 및 “괴롭힘 금지명령”의 금지내용을 모두 담고 있다는 것이다. 현장경찰관은 경정이상 경찰관의 승인을 받아 위 다섯 가지 사항 중 전부 또는 일부만을 금지사항으로 포함시킬 수 있는데, 다만 제24조 제6항에 의거 첫 번째 금지사항인 괴롭힘 금지명령의 내용은 반드시 포함되어야 한다.

DVPN이 발부되면 2010년 범죄와 안전법 제25조 및 27조에 의거, 경찰관(Constable)은 치안판사법원(Magistrates' Court)에 “가정폭력 보호명령⁴²⁾”(DVPO: Domestic Violence Protection Order, 이하 DVPO)을 신청해야 하는데, 발부 후 치안판사의 심리가 48시간 내에 이루어지도록 규정되어 있다.⁴³⁾ 만일 DVPN을 위반한 경우 동법 제25조 제1항 B호에 의거 영장 없는 체포가 이루어져야 한다. 그리고 체포된다면 제26조 제1항 A호에 의거, 경찰유치상태에서 (체포 후) 24시간 이내에 치안판사 앞에서 DVPO 심리를 받아야만 한다. 다만 DVPN 위반 자체는 (체포는 법적으로 해야 하나) 형사적인 범죄가 아니므로, 위반행위자 체포 시 현장출입을 위해서는 (기소가능범죄가 아니므로) PACE법 제17조 제1항 e호 상의 (생명이나 신체를 보호하기 위한) 강제적 출입규정이나 또는 보통법(Common Law)하에서 인정되는 “공공의 평화침해”(Breach of the Peace)에 대응하거나 이를 예방하기 위한 목적의 강제출입 권한을 사용해야만 한다.⁴⁴⁾

41) 상황을 판단하여, 특정 괴롭힘 행위 일부를 지정하여 한정할 수도 있다.

42) 앞서 설명했지만, 우리 법제의 임시조치와 성격이 유사하다.

43) 정세중, 가정폭력범죄에 대한 형사사법기관의 대응에 관한 비판적 고찰, 한국공안행정학회보, 제24권 3호, 2015, 319면.

44) Home Office, DVPO Guidance, London: Home Office, 2016, p. 13.

4. 임시조치(DVPO)⁴⁵⁾의 신청

앞서 설명되었지만, DVPN이 발부되면 48시간 이내, DVPN이 발부된 후 위반행위가 발생하면 체포 후 24시간 이내, 치안판사에 의한 DVPO 심리가 이루어져야 한다. 우리의 임시조치에 해당하는 DVPO는 2010년 범죄와 안전법 제28조에 규정되어 있는데, 그 내용은 앞서 언급된 DVPN의 다섯 가지 금지사항과 동일하다. 판사의 DVPO를 위반하면 동법 제29조에 의거 경찰의 체포가 가능하며, 체포 후 24시간 이내에 치안판사로부터 (DVPO 위반행위에 대한) 재판을 받아야 한다. 하루 최대 50파운드를 기준으로 하여 최대 5000파운드 벌금 또는 2개월 이하의 징역에 처할 수 있다.⁴⁶⁾ 다만, DVPO 위반행위는 1980년 치안판사법원법(Magistrates' Courts Act 1980) 제63조에 의거, 형사적인 범죄(Criminal Offence)가 아니라 법원에 대한 “민사적인 법원모욕행위”(Civil Contempt of Court)에 해당한다.⁴⁷⁾

앞서 언급되었지만 DVPO 위반 자체 역시 형사적인 범죄가 아니므로, 체포 시 현장출입을 위해서는 (기소가능범죄가 아니므로) PACE법 제17조 제1항 e호의 규정이나 보통법상 허용되는 공공의 평화침해 예방/대응 시의 강제출입권한을 활용해야 한다.⁴⁸⁾ 부가적으로, DVPO는 14-28일간의 단기간의 효력이 있으므로, 우리의 보호처분과 같은 장기적인 처분을 받으려면 피해자 등은 “가해자”에 대한 민사적 금지명령(Civil Order), 즉 앞서 설명된 1996년 가족법(Family Law Act 1996) 제33조에 따른 “점유명령”(Occupation Order), 그리고 제42조 상의 “괴롭힘 금지명령”(Non-Molestation Order) 등을 법원에 신청해야 한다.⁴⁹⁾ 앞서 설명되었지만 점

45) 유효기간이 단기간인 영국법원의 결정을 (우리의 상황과의 비교를 위하여) “임시조치”로 분류하였다.

46) College of Policing, “Using domestic violence protection notices and domestic violence protection orders to make victims safer”, <https://www.app.college.police.uk/app-content/major-investigation-and-public-protection/domestic-abuse/arrest-and-other-positive-approaches/domestic-violence-protection-notices-and-domestic-violence-protection-orders/>, 검색일자: 2017년 12월 30일.

47) 잉글랜드와 웨일즈 지역에서의 형사사건 심리 및 재판은 치안판사법원(The Magistrates' Court), 형사법원(The Crown Court), 고등법원(The High Court), 항소법원(The Court of Appeal), 대법원(The Supreme Court) 순으로 이루어진다. 참고로, 민사적인 법원모욕행위라 하더라도 동 치안판사법원법 57조에 의하여 치안판사법원(Magistrates' Court)에서 재판이 가능하다.

48) Home Office, DVPO Guidance, London: Home Office, 2016, p. 18.

49) 순수한 민사적인 명령이므로, 지역경찰은 신청권한이 없다(NPIA, Guidance on Investigating

유명령 위반행위는 민사적인 법원모욕행위(Civil Contempt of Court)에 지나지 아니하므로, 체포부관이 붙어 있는 경우에만 체포가 가능하다. 위반행위는 2년 이하의 징역 내지 최대 5000파운드의 벌금이 가능하다. 다만 전술되었듯이, 괴롭힘 금지명령 위반행위는 이제 형사 범죄로 간주되고 있으므로, 위반행위 발생 시 당연 체포가 가능하고 최대 5년의 징역형이 가능하다.

〈표 2〉 가정폭력범죄 발생 시 영국경찰의 대응권한

구분	PACE법 등	2010년 범죄와 안전법
현장출입	- 우리의 즉시강제에 해당하는 조항 존재 (다만 요구되는 손해발생의 개연성 정도가 우리의 구체적 위험 개념 보다 상대적으로 낮음)	
보호조치		- DVPN 통지서 발부가능 - DVPN 위반 시 24시간 체포 가능 & 법원으로 인치하여 DVPO 심리
임시조치의 신청		- DVPO 위반 시 24시간 체포 가능 & 법원으로 인치하여 최대 5000파운드 벌금 또는 2개월 이하의 징역 가할 수 있음

IV. 가정폭력 대응권한의 비교분석

1. 우리 법제의 특징 - 조치의 다양성 그러나 실효성 부족

가정폭력방지법·가정폭력처벌법에 규정된 우리 경찰의 개입단계는 크게 ① 현장출입, ② 응급조치, ③ 긴급임시조치, ④ 임시조치의 신청, 네 단계로 구분될 수 있었다. 각 단계에서 경찰의 권한 등이 다양하게 규정되어 있으나, 문제는 경찰의 개입권한의 실효성이 떨어진다는 것이다.

먼저 현장출입 단계에서의 경찰권한을 살펴보면, 경찰법적인 관점에서 현장출입(현장조사) 근거규정은 있지만, 이러한 규정을 즉시강제, 다시 말해서 강제력을 부

여한 권한이라고 보기는 어렵다. 물론 형사법적인 관점에서 본다면, 가정폭력방지법상(현장출입 포함한) 현장조사를 정당한 이유 없이 거부하면 이를 과태료 사항으로 규정하고는 있으나, 이는 행정질서벌에 불과하고 현행법 체포가 불가능하다. 따라서 이에 따른 형사소송법상 영장 없는 수색(출입 포함)도 당연히 불가능하다.

두 번째, 가정폭력처벌법 상 경찰관의 네 가지 응급조치에 대하여 가해자가 이를 위반할 경우, 이는 형사처분은 물론이고 과태료 사항도 아니다. 특히 응급조치 중 가해자의 행위를 제지하거나 가해자를 피해자로부터 격리하는 응급조치는 경찰의 “권한”이라고 보다는, 경찰에 대한 “의무부과” 정도로 해석되어진다. 나아가 이러한 응급조치는 일반작용법인 경찰관직무집행법 제6조(범죄의 예방과 제지)로도 일정부분 가능한 행위라고 보인다.

세 번째, 위 특별법상에 규정된 사법경찰관의 세 가지 긴급임시조치 역시 이를 위반할 시 과태료만 부과할 수 있을 뿐이다. 이는 간접적인 의무이행확보수단에 불과하고, 따라서 가해자가 경찰의 긴급임시조치를 이행하지 않는다 하더라도 현행법 체포와 같은 즉각적인 형사적 강제조치가 불가능하다.

끝으로, 임시조치 위반행위 역시 과태료 부과사항이므로 경찰이 강제력을 동원할 수 있는 방법이 없다. 물론 임시조치 위반 시 “국가경찰관서의 유치장 또는 구치소에의 유치”라는 임시조치를 법원에 추가적으로 청구할 수 있는 있지만, 유치장 또는 구치소에의 유치라는 임시조치 결정이 있기 전까지 결국 피해자보호에 있어서 시간적 공백이 생길 수밖에 없다.

2. 영국 법제의 특징 - 조치의 상대적 단순 그러나 실효성 확보

위에서 우리나라 법제의 특징을 간략히 살펴보면서 부분적으로 영국법제와 비교가 되는 점을 살펴보았다. 여기서는 영국법제의 특징을 전체적으로 정리해보도록 한다. 가정폭력사건 발생 시 영국경찰의 대응단계는 ① 영장 없는 강제출입, ② 보호조치, ③ 임시조치의 신청, 총 세 단계로 구분될 수 있다. 영국은 우리나라와 같이 긴급임시조치와 임시조치를 구분하지 않고 현장경찰관의 판단으로 통합적인 조치로서의 “보호조치”가 이루어지는 점이 특징이다. 경찰에 의해 DVPN(가정폭력 보

호조치 통지)이 발부되면, 치안판사가 이에 대한 적법성 통제 및 조치 연장을 위한 결정과정으로서 통지 후 48시간 이내에 DVPO(가정폭력 보호명령; 우리의 임시조치에 해당)에 대한 심리가 이루어진다. 다만 DVPN에 대한 위반사항이 발견되어 가해자가 체포가 된 경우에는 판사의 DVPO 판단시점이 체포 후 24시간 이내로 단축된다.

우리 법제에서는 가정폭력 영역의 긴급임시조치, 임시조치 위반행위에 대하여 과태료만 규정되어 있어, 이들을 위반하였다고 해서 경찰의 즉시적인 체포는 불가능하다. 게다가, 가정폭력 임시조치 위반 시, 법원의 구치소·유치장 유치라는 또 다른 임시조치 결정을 받기 위해서는 상당한 시간이 소요되고 있다. 이런 점들과 비교하여 보면, 영국에서는 경찰이 현장에서 행하는 DVPN 위반 시 바로 체포를 행할 수 있게 함으로써, 경찰개입권한이 실효성이 확보하는 것이 확인할 수 있었다. 이러한 실효성 확보와 더불어, 무엇보다도 체포 후 24시간 이내 치안판사에 의한 심리가 이루어지므로 경찰체포에 대한 적법성 통제 역시 가능하다는 장점 역시 존재한다. 이외에도 영국경찰이 가정폭력 현장에서 가지는 권한의 특징을 자세히 살펴보면 아래와 같다.

첫 번째 가정폭력 대응 현장출입 관련, 영국경찰은 네 가지 근거에서 영장 없는 강제출입권한을 부여받고 있다. ① PACE법 제17조 제1항 b호에 의거, 가정폭력행위가 기소가능범죄(Indictable Offence)에 해당된다고 판단하면 위 행위자를 체포하기 위하여 영장 없는 출입이 허용된다. ② PACE법 제17조 제1항 e호에 의거, “피해자에게 중대한 손상을 미치는 무엇인가가 발생했거나 발행했을 수도 있다”는 “두려움”(Fear)이 있는 정도라고 판단하면, 그 피해자의 생명신체 등을 보호하기 위한 목적으로도 영장 없는 강제출입이 가능하다. 특히 이러한 “두려움”은 우리의 경찰관직무집행법 제7조 위협방지를 위한 출입에서 요구되는 “구체적 위협”(konkrete Gefahr)보다 (요구되는) 손해발생의 개연성 정도가 낮다고 볼 수 있다. ③ 보통법 하에서 “공공의 평화침해”(Breach of the Peace)에 대응하거나 이를 예방하기 위한 목적으로 강제적인 현장출입이 가능하다. ④ 위반 시 체포부관이 붙은 민사명령의 경우 위반 시 체포가 가능하다. 체포부관이 붙은 민사명령 위반 시 체포는 할 수 있으나, 다만 이러한 체포를 위한 출입은 PACE법 제17조 제1항 e호 상의 규정 내

지 보통법 하에서 인정되는 “공공의 평화침해”(Breach of the Peace)에 대응하거나 이를 예방하기 위한 목적의 강제출입권한을 사용해야 한다. 물론 괴롭힘 금지명령의 경우 위반 행위 자체가 범죄이므로, PACE법 제17조 제1항 b호에 의한 출입이 가능하다.

두 번째, 영국의 지역경찰은 보호조치 단계(우리의 응급조치와 긴급임시조치와 유사)에서 2010년 범죄와 안전법 제24조에 의거한 DVPN(가정폭력 보호조치 통지)을 발부할 수 있다. DVPN은 ① 괴롭힘 금지명령, ② 특정 주소지 퇴거금지, ③ 특정 주소지 접근금지, ④ 특정 주소지 퇴거명령, ⑤ 주소지 위치지역 일정 거리 접근금지, 총 다섯 가지 금지사항의 전부 또는 일부를 포함시킬 수 있다. 경찰의 DVPN 금지사항을 위반하면 영장 없는 체포가 가능하고, 체포된다면 경찰유치상태에서 24시간 이내에 치안판사 앞에서 (임시조치에 해당하는) DVPO 심리를 받아야 한다. 앞서 언급되었지만, DVPN 위반 시 경찰의 체포가 가능하여 개입의 실효성도 있지만, 이러한 체포 이후 치안판사의 심리가 곧바로 이루어지므로 체포의 적법성 여부 및 관련 조치에 대한 범인통제가 이루어짐은 앞서 살펴본바와 같다.

마지막으로, DVPN이 발부되면 48시간 이내, DVPN이 발부된 후 위반행위가 발생하면 체포 후 24시간 이내, 치안판사에 의한 DVPO에 대한 심리가 이루어져야 한다. DVPO는 14-28일간의 효력이 있으며, 그 내용은 DVPN의 다섯 가지 금지사항과 동일하다. 판사가 다섯 가지 금지사항 전부 또는 일부를 처분할 수 있다. 판사의 DVPO에 위반하면 “민사적인 법원모욕행위”로 체포가 가능하며, 동 죄목으로 최대 5000파운드 또는 2개월 이하의 징역형이 가능하다.

〈표 3〉 가정폭력 사건처리 시 영국과 우리 경찰의 대응권한 비교

구 분	한 국	영 국	
현장출입	강제력 없음 (가정폭력방지법상의 현장조사를 정당한 사유 없이 거부하면 과태료; 구체적 위험이 있을 때 경찰관직무집행법에 의한 강제출입은 가능)	강제력 있음 (피해자에게 중대한 손상을 미치는 무엇인가가 발생했거나 발행했을 수도 있다는 “두려움”(Fear) 이 있는 정도: 요구되는 손해발생의 개연성 정도가 구체적 위험보다 낮음)	
응급조치	위반 시 강제력 없음 (과태료 처분도 X)	보호조치	강제력 있음 DVPN 위반 시 24시간 체포 가능 & 법원으로의 인치하여 DVPO 심리
긴급임시 조치	위반 시 강제력 없음 (과태료 처분만 가능)		

구 분	한 국	영 국
임시조치	- 가정폭력처벌법 상 임시조치 위반 시 강제력 없음 (과태료 처분만 가능) - 법원의 결정으로 다른 임시조치로 변경 가능 & 그 동안 강제력 행사할 수 없는 시간적 공백 존재	- “경찰(Constable)”이 법원에 DVPO 청구 - DVPO 위반 시 강제력 있음 - DVPO 위반 시 24시간 체포 가능 & 법원으로 인치하여 최대 5000파운드 벌금 또는 2개월 이하의 징역

V. 결론

지금까지 가정폭력사건 발생 시, 우리나라 경찰과 영국경찰의 대응단계(절차) 및 각 단계에서의 권한 등을 서로 비교분석 해보았다. 분석 결과, 우리와 영국 법제의 가장 큰 차이점은 바로 권한의 실효성 여부라는 것을 알 수 있었다. 우리의 경우 조치는 다양하지만 그 실효성이 부족하고, 영국은 조치는 상대적으로 단순하나 법 집행의 실효성이 충분히 확보되어 있다. 특히 영국의 경우, 효과적인 피해자 보호를 위하여 영장주의의 예외가 다소 폭넓게 인정되고 있었으며, 다만 이에 대한 통제장치로써 판사에 의한 사후적 사법적 통제장치가 마련되어 있는 등 우리 보다 좀 더 유연한 가정폭력 대응 법제도를 가지고 있는 것이 특징이라 할 수 있다. 따라서 우리나라도 더욱 더 효과적인 피해자보호를 위해서는 강제력 있는 경찰권 행사가 가능하도록, 관련 가정폭력 법제가 손질될 필요성이 있어 보인다.

비교법/제도적 연구는 여러 국가에 대한 종합적인 분석이 필요하다. 게다가 영국 제도(경찰)와의 법체계나 정치·문화적인 차이 역시 상당하므로, 단순 비교는 분명 주의해야 함을 강조하고 싶다.⁵⁰⁾ 특히, 중앙집권적인 국가경찰체제를 갖추고 있는 우리와 달리, 영국은 광역단위 지방자치경찰의 분권적 전통이 현재까지도 이어지고 있다. 지역의 치안책임자인 “지역치안위원장”(Police and Crime Commissioner)은 지역주민의 선거로 선출되며, 지역경찰의 감시 및 통제장치로서 지역경찰의 비리 등을 자체적으로 조사할 수 있는 “독립경찰민원조사위원회”(Independent Police

50) 비교법/제도적 연구는 영국 포함 다양한 국가에 대한 종합적이고 다각적인 분석이 필요하다. 영국이라는 하나의 국가에 대한 분석 시시점은 개혁의 한 방향성 정도를 제시해준다고 생각하면 될 것이다.

Complaints Commission⁵¹⁾) 그리고 독립적으로 지역경찰에 대한 감사업무를 수행할 수 있는 “국립경찰감사관실”(Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for England and Wales)이 별도로 설치되어 있다. 따라서 가정폭력 등의 사건처리에 있어서 실효성의 확보도 당연 필요하지만, 이에 못지않게 경찰의 강제력 행사가 경찰관 개인의 자의적인 판단에서 나오지 않도록 하는 각종 통제장치의 마련도 동일하게 중요함을 강조하면서 글을 마치고자 한다.

51) 2018년 1월 8일자로 “Independent Office of Police Conduct”로 그 명칭이 변경되었다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김병화·박윤규, 경찰의 가정폭력 현장대응역량 제고방안 연구, 한국공안행정학회보 제24권 4호, 2015, 42-72면.
- 김은경, 피해자 관점에서 본 가정폭력특례법의 실효성과 한계, 피해자연구, 10권 제1호, 피해자학연구, 2002, 67-103면.
- 김은경, 가정폭력범죄 대응동향과 정책제언: 외국의 입법 및 정책동향을 중심으로, 서울: 형사정책연구원, 2003.
- 김은경·김혜정·박소현·유숙영, 현행 가정폭력처벌특례법의 운용실태 및 입법적 개선방안 연구, 서울: 형사정책연구원, 2014.
- 김영일, 가정폭력에 대한 대응방안 연구, 원광법학, 제31권 제1호, 2015, 97-122면.
- 김상운, 가정폭력특례법 분석 및 개선방안 연구: 경찰 단계에서의 가정폭력 대응방안 모색을 중심으로, 한국경찰학회보, 제14권 제3호, 2012, 3-24면.
- 김상운, 경찰의 가정폭력범죄에 대한 전략적 대응방안, 한국치안행정논집, 제10권 제4호, 2013, 1-24면.
- 김상운, 외국경찰의 가정폭력 대응 비교연구, 한국치안행정논집, 제11권 제3호, 2014, 67-92면.
- 김재민, 가정폭력 관련 특별법 체계의 개선방향, 피해자학연구, 제21권 제2호, 2013, 43-61면.
- 김운곤, 가정폭력범죄의 처리절차에 관한 문제점과 개선방안, 법학연구, 제40집, 2010, 199-217면.
- 국제법인권연구회, 국제인권법과 사법: 법률가(법관, 검사, 변호사)를 위한 인권편람, 서울: 국제법인권연구회, 2014,
- 박병욱·황문규, 위협예방을 위한 경찰법과 범죄진압을 위한 형사법의 목적·수단상 몇 가지 차이점: 경찰의 활동을 중심으로, 형사정책연구, 제23권 제3호, 2012, 199-231면.

- 이영돈, 영국의 경찰과 형사증거법(PACE)상 경찰의 정지수색권: 경찰관직무집행법 상 불심검문과 비교를 중심으로, 경찰법연구, 제8권 제2호, 2010, 19-42면.
- 이영돈, 가정폭력에 대한 경찰의 대응방안 고찰, 경찰학연구, 제13권 제2호, 2013, 25-49면.
- 이성기, 미국과 영국의 체포·구금제도의 비교법적 고찰, 한양법학, 제22권 제2집, 2011, 311-340면.
- 이성용, 가정폭력 법제에 관한 고찰: 경찰법적 측면에서, 경찰법연구, 제11권 제2호, 2013, 41-63면.
- 이호중, 가정폭력범죄의 처벌에 관한 특례법 10년의 평가, 형사정책연구 통권 제75호, 2008, 127-169면.
- 손재영, 경찰법: 경찰법의 기본체계와 이론적 기초, 서울: 박영사, 2012.
- 손재영, 가정폭력 피해자 보호를 위한 긴급임시조치의 법적 문제, 조선대 법학논총, 제21권 제2호, 2014, 3-36면.
- 신현기·김학경 외, 비교경찰제도론, 서울: 법문사, 2015.
- 성홍재, 가정폭력 피해자 보호의 실효성 확보방안에 관한 연구: 개정된 가정폭력범죄의 처벌 등에 대한 특례법 상 경찰의 긴급임시조치와 법원의 피해자보호명령제도를 중심으로, 한독사회과학논총 제21권 제3호, 2011, 177-206면.
- 성홍재, 경찰의 긴급임시조치권과 검사의 지휘권에 대한 법적 검토: 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부 개정안으로 중심으로, 경찰학연구, 제11권 제3호, 2011, 3-27면.
- 장승수, 각국의 가정폭력 실태와 경찰의 대응에 따른 한국경찰의 바람직한 역할에 관한 연구, 자치경찰연구, 제7권 제4호, 2014, 14-15면.
- 정세중, 가정폭력범죄에 대한 형사사법기관의 대응에 관한 비판적 고찰, 한국공안행정학회보, 제24권 제3호, 2015, 297-326면.
- 정세중, 배우자 폭력의 발생 원인과 대응 모델에 관한 소고, 한국공안행정학회보, 제25권 제2호, 2016, 207-237면.
- 정세중, 가정폭력 대응법률에 관한 비교법적 연구, 한국민간경비학회보, 제15권 제2호, 2016, 107-140.

한국여성인권진흥원, 해외 가정폭력방지 법·정책 및 활동: 미국, 영국, 호주, 서울: 여성가족부 한국여성인권진흥원, 2013.

표창원, 영국사례의 검토를 통한 한국 경찰의 가정폭력 대응능력 제고방안, 형사정책, 제12권 제1호, 2000, 133-154면.

2. 구미문헌

Allen, N., Making Sense of the Children Act 1989, Chichester: Wiley, 2005.

Cheshire Constabulary, Child Protection and Abuse Investigation Procedure, UK: Cheshire Constabular, 2012.

Harlow, C., Report of the Royal Commission on Criminal Procedure, The Political Quarterly, 52(2), 1981, pp. 239-243.

HMIC(Her Majesty's Inspectorate of Constabulary), Everyone's business: Improving the police response to domestic abuse, London: HMIC, 2014.

Home Office, DVPO Guidance, London: Home Office, 2016.

Johnston, T. E., Judges' Rules and Police Interrogation in England Today, Journal of Criminal Law and Criminology, 57(1), 1966, pp. 85-92.

NPIA(National Policing Improvement Agency), Guidance on Investigating Domestic Abuse, London: NPIA, 2008.

The Police Foundation, The Briefing - Policing domestic abuse, London: the Police Foundation, 2014.

3. 기타

국민일보, “[가족 안의 괴물] 英, 피해자 보호 중점 즉각 격리조치… 美, 가해자 처벌 강화 강력범죄 인식”,
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923617555&code=11132400&cp=nv>, 검색일자: 2018년 1월 16일.

연합뉴스, 가정폭력 경찰 대응지침 마련해야,

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/12/07/0200000000AKR20171207140800005.HTML?input=1195m>, 검색일자: 2018년 1월 11일.

여성신문, 가정폭력 가해자 침입 신고에 경찰은 무대응... “경찰 전면쇄신 필요”,

<http://www.womennews.co.kr/news/128463>, 검색일자: 2018년 1월 11일

College of Policing, “Domestic abuse index”,

<https://www.app.college.police.uk/domestic-abuse-index/>, 검색일자: 2018년 1월 15일.

College of Policing, “Major investigation and public protection: First response”,

<https://www.app.college.police.uk/app-content/major-investigation-and-public-protection/domestic-abuse/first-response/#powers-of-entry>, 검색일자: 2017년 12월 29일.

College of Policing, “Using domestic violence protection notices and domestic violence protection orders to make victims safer”,

<https://www.app.college.police.uk/app-content/major-investigation-and-public-protection/domestic-abuse/arrest-and-other-positive-approaches/domestic-violence-protection-notices-and-domestic-violence-protection-orders/>, 검색일자: 2017년 12월 30일.

CPS(Crown Prosecution Service), “Sending Indictable Only Cases to the Crown Court and Committal Proceedings”,

http://www.cps.gov.uk/legal/s_to_u/sending_indictable_only_cases_to_the_crown_court/, 검색일자: 2018년 1월 5일.

Family Law Decisions, “Occupation Order”

<https://www.familylawdecisions.co.uk/useful-information/occupation-order>, 검색일자: 2017년 12월 19일.

Inbrief, “Breach of the Peace”,

<http://www.inbrief.co.uk/offences/breach-of-the-peace/>, 검색일자: 2017년 12월 20일.

Tees Child Protection, “Home Office circular 017/2008”,

<http://safeguarding.publishpath.com/the-duties-and-powers-of-the-police>, 검

색일자: 2017년 12월 16일.

Comparative Analysis on Police Powers regarding Domestic Violence in England and Wales

Kim, Hak-kyong*

In Korea, the issue of Domestic Violence or Abuse is legally regulated by two main special acts: “Domestic Violence Prevention & Victim Protection Act” and “Domestic Violence Crime and Punishment Act.” However, it is currently alleged that the use of police powers exercised under the two acts is not that effective in preventing and punishing domestic violence-related crimes. This is mainly because even if people infringe “Emergency Measures”, “Urgent Ad Hoc Measures”, and “AD Hoc Measures” imposed by the police or a judge, the police still do not have the power to arrest and detain violators. They can only issue civil penalty notices.

In stark contrast to Korean situations, the local police in England and Wales have specific legislative powers as follows: ① enter premises without warrants in cases of domestic violence when there exists a fear that something has happened or may happen which has or will involve serious injury to a person, ② the police can issue a DVPN (which is very similar to a combination of “Emergency Measures” and “Urgent Ad Hoc Measures” in Korea), and violation of the DVPN’s provisions gives police a power of arrest, and finally ③ the breach of DVPO issued by a judge can also trigger a power of arrest. Under these circumstances, this research basically attempts to conduct comparative analysis of the UK's police powers in regard to domestic violence, noticeably to inform some policy implications for Korea.

❖ Keyword: Domestic Violence, British Police, Domestic Violence Protection Notice, Powers of Entry, Domestic Violence Protection Order

* Assistant Professor, Department of Converged Security Engineering, Sungshin Women's University

