

碩士學位論文
指導教授 金白庚

警察搜查權獨立에 관한 研究

A Study on The Independence of the
Investigative Authority Of The Police

2004年 12月 日

漢城大學校 行政大學院

警察行政學科

警察行政專攻

權 永 泰

碩士學位論文

指導教授 金白庚

警察 搜查權 獨立에 관한 研究

A Study on The Independence of the
Investigative Authority Of The Police

위 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

2004年 12月 日

漢城大學校 行政大學院

警察行政學科

警察行政專攻

權 永 泰

權永泰의 行政學 碩士學位論文을 認准함

2004年 12月 日

審査委員長 _____ 印

審査委員 _____ 印

審査委員 _____ 印

경찰 수사권 독립에 관한 연구

제 출 자 : 권 영 태

지 도 교 수 : 김 백 유

경찰은 국민의 자유와 권리를 보전하고, 사회질서의 유지 및 범죄를 예방할 책임이 있다. 현대사회에서 경찰은 국가 공행정의 가장 대표적인 조직이다. 따라서 민주국가에 있어 경찰력은 그 나라의 정치제도 내에서 합법적, 민주적, 효율적, 중립적, 독립적일 것임을 요구한다.

본 연구의 목적은 경찰과 검찰에게 국가 형벌 집행권을 상호 유기적인 협력과 경쟁하에서 동등하게 분배하고, 현행 수사구조에 대한 문제점을 개선하여 경찰수사능력의 향상과 민주성을 높이는데 방안에 있다.

비록 경찰이 전체 형사사건의 97%를 처리한다 하더라도, 경찰은 아직도 검사의 지휘 및 명령을 받는 수사 보조자로 머물러 있다. 그러므로, 현행 검찰에게 독점되어 있는 수사권에 대하여 경찰에게 어느정도 적정하고 독립된 수사권을 부여할 것인가에 초점을 맞추었다. 수사구조 개선은 동등한 경찰과 검찰이 동등한 기관임을 말하는 것이다.

따라서 범죄수사에 있어서 경찰에게 독립된 수사권을 부여해야 한다. 그러기 위해서는, 현행 수사구조의 문제점이 명확하게 고찰되어야 하고, 경찰 수사권 독립의 필요성에 대한 당위성이 필요하다. 검사는 수사부터 형사절차까지 모든 절차에 있어서 절대적인 권한을 가지고 있다. 그러나, 경찰은 검사만큼의 권한이 없어, 경찰에게 적정한 범위 내에서 수사권을 부여해야 한다.

만약 경찰이 독자적인 수사권을 가진다면, 인권보장에 도움이 되고, 증거하는 범죄수사를 신속하고 효율적으로 할 수 있으며, 경찰과 검찰의 상호 균형이 이루어 지고, 형사절차와 수사의 과정에서 증거수집에 대한 비용절감을 이루어 낼 수 있으며, 경찰과 검찰의 이중수사로 인한 국민 불편과 불안감이 감소될 수 있다. 또한 검찰은 경찰에게 수사권 분배를 통한 업무 부담의 감경과 고도의 법률적인 판단을 요구하는 범죄 수사에 대해 매진할 수 있게 될 것이다.

따라서 본 논문은, 제2장에서는 경찰 수사권독립의 필요성에 대한 논의를 살펴보고, 제3장에서는 선진국의 검찰과 경찰의 관계 및 수사구조 등에 대하여 고찰해 보았다. 제4장에서는 그간 수사권 독립에 대한 논의에 대해서 살펴보고, 제5장에서는 경찰수사권독립을 위한 방안을 모색해 보았다. 제6장은 이제까지 알아본 지식들의 종합을 통하여 경찰수사권독립을 위해 필요한 모든 제반 문제들과 그 방안을 종합하며 한국경찰이 나아가야 할 새로운 방안을 제시하며 결론을 내렸다.

< 목 차 >

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	5
제2장 수사권 독립에 대한 필요성 논의	7
제1절 수사권 논의의 전제	7
1. 종합적 접근방법의 채택	7
2. 수사권 논의의 역사적 흐름	8
3. 민주주의 원리에서 본 수사현실	13
제2절 수사권 독립의 필요성	15
1. 대국민 사법서비스 강화	15
2. 수사상 명확한 책임소재	16
제3절 사법경찰관리와 검사의 수사지휘 실태	17
1. 사법경찰관리	17
2. 사법경찰관리의 권한	18
3. 검사의 수사지휘 실태	19
제3장 외국의 수사체계상 경찰과 검찰	22
제1절 수사구조의 유형분석	22
1. 영국형	22
2. 미국형	23
3. 독일형	24
4. 프랑스형	26

5. 일본형	35
제2절 경찰의 수사권 독립에 관한 각국의 입법례	37
제3절 수사권을 중심으로 본 영미계와 대륙계의 수사경찰 비교	39
1. 서언	39
2. 영미계 경찰과 대륙계 경찰의 차이점	39
3. 영미법계와 대륙법계의 수사경찰	41
4. 소결	43
제4절 주체적 수사권의 확보방안과 그 논점	43
1. 경찰의 주체적 수사권과 그 의미	43
2. 절충형 수사구조 형태와 그 문제점	48
제4장 수사권 독립논쟁	53
제1절 경찰수사권독립에 관한 논의	53
제2절 경찰수사권독립 반대론	54
1. 서언	54
2. 근거	55
3. 검토	60
제3절 경찰수사권독립 찬성론	62
1. 서언	62
2. 각계 입장의 분석	69
3. 검토	76
제5장 경찰의수사권 독립방안	81
제1절 새로운 수사구조 정립을 위한 선결과제	81
1. 수사의 전문성 확보	81
2. 수사의 공정성 유지	82

3. 수사절차에서의 인권보장	82
제2절 경찰수사권 독립방안	83
1. 경찰수사권독립의 형태	85
2. 경찰자체의 수사능력강화	86
3. 수사요원의 전문화	86
4. 투명한 수사환경조성	87
5. 검찰 송치전 독자수사권 보장	88
6. 경찰이 작성한 수사서류의 증거능력인정	88
7. 영장청구권의 보장	90
8. 변사자의 검시	91
9. 감식업무의 전문화 및 지원체계강화	92
10. 형사사법기관간의 협력체제구축	92
제6장 결론	93
참고문헌	94
ABSTRACT	97

제1장 서론

제1절 연구의 목적

사법경찰관리라 함은 형사소송법상의 수사기관 중하나이다. 수사기관에는 검사와 사법경찰관리가 있으며 수사기관이라 함은 법률상 범죄수사의 권한이 인정되어 있는 국가 기관을 말한다. 수사기관은 그 성격과 권한에 있어서 재판기관과 현저한 차이가 있다. 이는 수사절차의 구조와 공판절차의 구조의 차이에 기인한다.

현행법상 검사는 소추기관인 동시에 수사기관이다. 소추기관으로서의 검사와 수사기관으로서의 검사는 그 법률상의 지위가 다르다. 현행법상 검사는 범죄수사에 있어 주도적 지위를 갖는 명실상부한 수사의 주체, 즉 수사의 주재자이다. 사법경찰관리는 검사의 지휘를 받아 수사에 참여하며 수사의 담당기관이 되기도 하고 보조기관이 되기도 한다.

현행 형사소송법은 대륙법계의 전통에 따라 검찰에게 공소권뿐만 아니라 수사권도 부여하고 있다. 그래서 이론상으로는 사법경찰관리는 검찰의 지휘를 받아 수사에 참여하게 되는데 현실에서는 조금 다르다. 중대하고 이례적인 범죄사건이 아닌 한 경찰이 독자적으로 수사를 개시하여 완료하고 그 기록을 검사에게 송부하면 검사는 수사기록만을 토대로 기소여부를 결정하는 형식이다. 이런 현상 때문에 경찰에게 독립된 수사권을 인정해야 한다는 주장과 아직은 성숙하지 못한 경찰의식이나 권력의 집중현상을 우려해 시기상조란 주장이 있다.

사법경찰관리에 대해 그 지위와 역할을 자세히 살펴보고 수사권 독립에 대하여 고찰해 보도록 하겠다. 우리의 현 형사소송법은 제도면에서나 운영면에 있어서 여전히 일제시대의 잔재를 불식하지 못하고 있다. 일제시대의 경찰은 민족말살정책의 도구로서 우리 민족에게 부정적인 경찰의 이미지를 뿌리깊게 심어 주었고, 실제 고문관행이라든지 억압적인 제도는 미군정기를 거쳐서도 변함 없이 남아있다. 얼마 전 박종철군 고문치사사건은

바로 그러한 예 중의 하나이다. 이처럼, 일제시대를 식민시대로 가장 혐오하면서도 일제 때의 식민지 억압법제·제도·운용의 습관을 그대로 가지고 있는 사례가 많다.

그래서 그러한 악재를 버리기 위해 노력해 온 것 중의 하나가 정부수립 초부터 논의해 왔던 경찰수사권의 독립 문제였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 대한경우회·경찰발전방향연구위원회 등에서 계속적인 노력을 하였으나, 국민적·국가적 관심을 얻지 못한 채 지금까지 내려오고 있다. 그러나 새정부 출범 이후 정치권에서 경찰의 수사권 독립을 여당 당론으로 결정하고 여론추이를 살피고 있으며, 자치경찰제에 대한 기대와 함께 경찰의 수사권독립이 이뤄질 것으로 내다보는 관측이 무성하게 되었다.

우리나라의 경찰은 지금까지 우리 사회의 치안확보를 위해 많은 노력을 기울여왔으나, 부정적인 평가가 많은 것도 사실이다. 이것은 정권의 정통성 시비로 인한 시국치안과 관련된 경찰의 위법 부당한 공권력행사에 대한 국민의 저항의식 등 외적 요인도 있지만 경찰 자체에 기인된 내적 요인도 간과할 수 없을 것이다. 그것은 인권침해로 요약될 수 있으며, 이는 경찰관의 법적 소양과 자질부족, 수사경찰의 인권의식결여로 인해 발생한 것이다.

따라서 아직은 경찰에 대한 국민의 신뢰가 낮아 법률전문가인 검사에게 수사권이 부여되어야 하며 시기상조라 할 수도 있을 것이다. 그러나 여러 선진국의 수사권에 대한 실태, 최근의 경찰내부의 인권침해에 대한 방지노력과 자정의 노력, 그리고 지방자치시대로 인한 자치경찰제로의 여론 등으로 볼 때 더 이상의 지연이 있어서는 안될 것으로 본다.

그러므로 본 연구에서는 경찰수사권독립의 찬성론의 입장에서 반대론에 대한 구체적인 검토와 비판을 하고 이어서 수사권을 독립해야 하는 근거를 기존의 주장과 더불어 제시하고자 한다. 그런 후 수사권독립방안에 대하여 구체적으로 제시한다.

노무현 대통령의 취임전 수사권 독립에 대한 긍정적 견해표명과 인수위원회에서 경찰청이 지시한 수사권 독립안은 한동안 표면상 잠잠했던 수사권논쟁을 재현시켰으며 경찰과 검찰은 다시 한번 각각 수사권독립의 찬성

론과 반대론에 대한 이론적 근거를 찾기에 몰두하는 모습을 보이고 있다.

우선 경찰은 국민편익과 수사권의 현실화라는 대명제 속에서 정당성을 찾으려는 반면 검찰은 여전히 인권보장과 경찰의 권력비대화를 막아야 한다는 측면에서 반대논리를 펼치고 있다. 이러한 상황 속에서 국민들은 대체적으로 경찰의 수사권독립을 찬성하면서도 실제로는 밥그릇싸움이 아닌가 하는 인상을 떨쳐버리지 못하는 것이 또한 사실이다. 이러한 문제점은 기존의 경찰의 논리로 내세우는 국민편익과 수사권의 현실화가 정당성을 확보하기에는 설득력이 부족하다는 것을 반증하는 것이며 현재까지의 논의가 형사소송법의 규정을 둘러싼 지엽적인 수준에 머무르고 있다는 것을 보여주는 것이다.

아울러 검·경 모두 자신들의 주장을 합리화하기 위하여 역사와 사회풍토를 달리하는 선진 외국의 제도를 그대로 인용하고 있어 혼란이 가중되고 있는데 이보다는 외국제도에 내재된 이념과 원칙에 대한 충분한 이해를 바탕으로 우리 것에 대한 접목이 필요하다고 본다. 이는 수사권논의가 순수한 법 이론적인 문제일 뿐만 아니라 역사적 정치적인 문제일 수도 있다는 것을 의미하는 것이다.

결국, 수사권 논의는 법 이론적인 측면과 함께 역사적, 사회적 여건에 대한 평가를 통하여 어떤 형태의 수사권배분이 우리 실정에 가장 적합한 것인가에 대한 정치적 결단의 대상이 된다는 점에서 종합적인 접근이 요청된다.

실상 수사권독립의 문제를 놓고서 검찰과 경찰, 그리고 학계 정치계 언론, 시민단체 등은 다양한 주장과 의견을 표명하였는데 이러한 각계 각층의 입장은 수사권독립의 실체를 파악하는 데 오히려 장애물이 되고 있는 실정인데 수사권논의는 사법서비스의 대상이 되는 국민의 입장에서 객관적으로 어떠한 형태의 수사권배분이 국익에 적합한 것인가를 찾을 수 있게 하는 새로운 방법론을 모색하는데 중점을 두어야 한다.

본고는 수사권 논의의 새로운 패러다임을 통하여 경찰이 직접 수사하는 사건과 관련하여 자신의 권한과 책임 속에서 주체적으로 수사권을 행사하는 경찰의 주체적 수사구조가 우리의 정치적, 사회적 현실상 적합하다는

것을 설명, 입증하는데 그 목적이 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

경찰의 수사권독립방안에 관한 연구는 먼저 수사권과 경찰제도에 관한 기존이론의 고찰과 외국수사체계에 있어서 경찰과 검찰의 비교법적 고찰을 한 다음 현행 수사체계와 그 문제점을 살펴보고 결론적으로 경찰수사권의 독립방안을 제시하고자 한다.

형사소송절차는 여러 가지의 절차로 구분되어 있는데 이러한 절차 중 가장 중요한 것이 수사 절차이다 형벌권의 적정한 실현을 위해서는 무엇보다도 수사절차가 공정하고 엄격하게 지켜져야만 하기 때문이다 따라서 수사는 실질적이고 현실적으로 수행되어야 하고 이러한 수행으로서만이 형사소송의 이념인 실체적 진실발견과 인권보장이 제대로 이루어져 있을 것이다.

또한 상당 부분이 사법경찰관리에 의해 수사가 진행되는 우리나라의 현실에 비추어 볼 때 검사의 수사지휘 감독권은 적정한가가 문제되고 있다. 이렇듯 수사지휘 감독권이 형사소송절차에서 차지하는 비중이 중대함에도 불구하고 수사지휘 감독권의 기능과 중요성을 충분히 인식하지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 사법권독립의 필요성과 한국경찰의 역사 사법경찰관리의 권한 등을 살펴보고 경찰의 수사권 현실화 방안을 고찰하고 각국의 경찰제도와 우리나라의 경찰제도를 비교법적으로 연구하는 것이 중요하다. 외국의 입법례를 검토함으로써 우리나라의 제도와 어떠한 차이점이 있으며 우리가 받아들여야 할 것은 무엇인지를 알수 있기 때문이다.

따라서 외국수사 체계에 있어서 경찰과 검찰에서는 먼저 영국·미국·독일·프랑스·일본의 수사 구조의 유형 분석을 비교 검토한다. 우리나라의 형사소송법은 대륙법계인 그 일본법을 답습하여 수사권의 주체를 검사로

하고 사법경찰관리는 검사의 보조기관으로 검사의 지휘를 받아 수사에 종사하도록 규정하고 있다(형소법 제196조). 이는 경찰수사요원의 지질부족 및 인권침해의 우려라는 명분을 내세워 일제하의 제도를 계승한 후 각종 법규를 보강하여 검찰권을 더욱 강화한 것이다. 즉 검사의 신청에 의해서만 구속 할수 있도록 영장신청권을 완전 독점하고 있다.

이로 말미암아 경찰조직은 날로 증가 일로 에 있는 범위를 진압하는데 있어 업무의 지연이나 중복을 초래하고 있으며 검찰과의 관계에서 많은 불만을 표시하고 있다. 따라서 이러한 수사제도에 있어서 문제점을 밝혀내고자 한다.

마지막으로 경찰의 수사권독립방안에서는 먼저 기존의 경찰수사권독립의 찬반론을 검토한 후에 수사권체제의 합리화를 위한 방안에 대하여 고찰하고자 한다. 경찰수사권 독립에 대해서는 찬반이론이 제시하는 논거가 많이 제기되고 있다. 그리고 수사권 독립을 위해서는 헌법과 형사소송법상 관계 조항을 비롯하여 검찰청법의 개정이 이루어져야 하며 사법경찰관리 직무규칙 등 법규를 행자부.법무부.법제처 등 관련부처 합동으로 입안 제정하는 후속조치가 수반되어야 한다. 따라서 기존에 주장된 독립방안의 실현가능성이 희박하다 따라서 기존에 주장된 독립방안에 대한 것들을 고찰하고 이를 바탕으로 한 새로운 안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 방법

수사권과 경찰제도에 대한 이론 외국의 수사체계에 있어서의 경찰과 검찰에서는 수사와 경찰을 중심으로 고찰하였다 수사권의 귀속이 누구에 있든 가장 기본이 되는 수사와 경찰의 근본개념을 명확히 하여야 할 것이기 때문이다 따라서 수사권에 대한 이론적인 방법을 취하였다.

나아가 우리나라의 수사권의 문제점을 지적하고 더 나은 수사의 과학화.실질화를 위해서는 선진국의 수사제도를 살펴봄으로써 이를 달성 할수 있기 때문이다. 여기에서는 모든 나라를 다 조사 할 수는 없고 그중 중요하다고 생각되는 독일 · 영국 · 미국 · 일본에 대해서 비교법적으로 고찰 하

고자 한다.

이처럼 본 논문에서는 우리나라의 수사제도의 문제점을 지적하고 좀더 효율적이고 과학적인 수사가 이루어 지도록 문헌 중심의 방법과 비교법적인 방법을 인용하였다. 그러기 위해 현행법령집, 기존의문헌, 일간지게재문, 주간지, 법무부지휘론, 경찰청, 치안연구소, 발행 문헌등을 참고하기로 한다.

제2장 수사권 독립에 대한 필요성 논의

제1절 수사권 논의의 전제

수사권논의는 단순한 법적 논쟁에 국한시켜서는 수사권독립의 필요성을 도출할 수 없는 한계가 있다. 다시 말하자면 선진 외국의 예에서 보듯 역사적, 정치적 상황에 따라 독자적인 수사권의 부여여부는 달라 질 수 있기 때문에 영미법계의 독자적수사권의 인정과 독일과 프랑스를 중심으로 한 검사의 지휘권 인정은 우리의 수사권논의에 대한 해답을 주지 못하며 우리의 수사구조형태가 별문제가 없는 것으로 오인될 수도 있다. 따라서 수사권논의의 전제는 법률적인 문제뿐만 아니라 정치환경 및 경찰조직을 둘러싼 대외적인 환경에 대한 평가를 수반하는 종합적인 접근방법이 필요하며 이를 통하여 수사권독립의 정당성을 확보할 수 있는 것이다.

1. 종합적 접근방법의 채택

형사소송절차는 정치체제와 불가분의 관계를 유지하여 왔다. 왕권이 수립되기 이전의 사적자치형태의 분쟁해결에서부터 절대군주 체제 하에서의 고문수사와 이에 대한 시민의 저항으로서의 근대사법제도는 정치체제와 형사소송구조와의 관계를 잘 보여준다고 할 수 있다.

오늘날 각 국의 검찰제도와 경찰의 독자적 수사권인정은 크게 영미법계와 대륙법계로 양분되는데 영미법계는 지방자치를 근간으로 하는 정치체제를 채택하면서 검찰의 권한은 제한적이며 경찰의 독자적인 수사권의 인

정여부는 역사적, 정치적 환경과 밀접한 관련을 맺고 있다.

가까운 일본의 예를 들더라도 2차 대전후 미군의 점령하기 전까지는 우리와 동일하게 경찰수사에 대한 검사의 지휘권을 인정하고 있었으나 검사에게 집중된 수사권을 분산하기 위한 차원에서 오늘날처럼 경찰에서 1차적인 수사권을 검찰에게 보충적인 수사권을 인정하는 형태로 변화하였다는 것은 수사권 배분의 문제는 절대적인 정답이 없으며 정치적, 역사적 요인에 의해 영향 받는다는 것을 보여준다.

이러한 주장은 건국 후 형사소송법 제정과정에서 검경 간의 수사권논의에서도 잘 나타나고 있다. 즉, 그 당시 검찰이 경찰 수사를 지휘하는 것이 국민의 인권보장을 위해 적합하며 경찰에게 수사권을 부여하는 것이 시기상조라는 것이지 이것이 절대 불가한 것이 아니라는 것을 당시 입법자들이 인정하고 있다는 사실이다.

또한 수사권논의는 경찰내부의 환경과 대외적 환경에 의해서도 영향을 받는다. 우선 경찰이 독자적으로 수사를 할 수 있는 인적, 물적 역량을 보유하고 있는지, 피의자의 인권을 보호할 수 있는 수사경찰관의 인권의식의 보유여부와 제도적인 보호장치를 마련하고 있는지, 외부의 압력으로부터 공정하게 수사를 할 수 있는지 등의 고려대상이 되며 대내적으로 이러한 여건을 갖추고 있다 하더라도 검찰, 언론, 시민단체, 학계 등 외부환경이 수사권독립에 필요한 분위기를 조성하고 있는지 등이 수사권 논의에 있어서 중요한 전제조건이 된다.

2. 수사권 논의의 역사적 흐름

연혁적으로 보면 일제시대에는 영장 없이 경찰에서 직접 강제처분이 가능하였던 것을, 미군정기에 군정법령 제176호에 의해 처음으로 영장제도를 도입해서 법관의 영장을 받아 수사를 할 수 있도록 하였다. 제헌헌법에는 영장청구 조항이 없었으나 그 후 정권교체에 따르는 수차의 헌법의 제정

과정을 통하여 검사가 영장 청구권자로 명문화되어 헌법상 독점적인 지위를 확보하고 있다.

(1) 미군정 시대(1945-1948)

1945년 12월, 미군정 당국은 미국식으로 경찰에게 수사권, 검사에게 소추권을 분담시키는 방안을 추진했다. 그러나, 검사 및 검사출신 변호사·학자들의 반대로 무산되었고, 구 일본 형사소송법을 계수한 현행 제도가 유지되기 시작하였다.

(2) 제1공화국(1948-1960)

1954년 2월 형사소송법 제정 당시, 국회에서는 경찰에 독자수사권을 부여하는 방안이 논의 됐다. 그러나 이번에도 검사 출신인 엄상섭 의원 등이 “국가경찰제 하에서는 경찰과소화의 위험성이 크다”고 강력히 반발¹⁾하여

1) 1954년 현행 형사소송법 초안에 대한 공청회에서 엄상섭 의원(당시 법사위원장)은 “미국의 예를 들면 미국은 수사는 경찰관, 기소는 검찰관, 재판은 법으로 나누어져 있습니다. 그리고 일본도 지금은 형소법에 이점이 명확하게 나와 있습니다. 그러나 우리는 여러 가지 우리나라 실정에 비추어 검찰관이 수사의 주도적 입장에 있어야 되겠다. 이렇게 생각해 왔습니다. 그런데 미국에 있어서 왜 수사는 경찰관, 기소는 검찰 이렇게 나누었는가 하면 이것은 역시 미국사람들 생각에는 권력이 한군데 집중되면 남용되기 쉬우므로 권력은 분산되어야 개인에게 이익이 된다 라고 이렇게 생각했던 겁니다. 그런데 우리나라 실정으로 보면 검찰기관이 범죄수사의 주도체가 된다면 기소권만 가지고도 강력한 기관이 거늘 또 수사의 권한까지 ‘플러스’하게 되어 이것은 결국 검찰 ‘팻쇼’를 가지고 온다는 것입니다..혹은 영국 같은 데서도 그렇습니다. 이런 나라에서도 ‘수사는 경찰관이 해라 기소여부는 검찰이 해라’ 또 ‘증거가 모자라면 경찰에다가 의뢰해라. 이렇게 되어 있습니다. 우리나라는 경찰이 중앙집권제로 되어 있는데 경찰에다가 수사권을 전적으로 맡기면 경찰 ‘팻쇼’라는 말이 나오지 않나, 검찰 ‘팻쇼’보다 경찰 ‘팻쇼’의 경향이 더 세지 않을까? 이런 점을 보아 가지고 소위원회나 법제사법위원회에서는 오직 우리나라에서 있어서의 범죄수사의 주도권은 검찰이 가지는 것이 좋다는 정도로 생각을 했던 겁니다. 그러나 장래에 있어서는 우리나라도 조만간 수사권하고 기소권 하고는 분리시키는 이러한 방향으로 나가는 것이 좋겠다는 생각을 가지고 있습니다.”라고 말한 바 있다(신동운편, 형사소송법제정자료집, 한국형사정책연구원, 1990, 109면 참조).

무산되고 말았다. 그러나 형사소송법 제정당시의 이 같은 우려는 일본 경찰의 수사권 독립 과정과 이후의 상황들을 살펴볼 때, 크나큰 착각이자 기우에 불과했다는 점이 여실히 드러난다.²⁾

(3) 제2공화국(1960. 6 - 1961. 5)

4·19 직후인 1960년 6월, 허정을 수반으로 하는 과도정부는 경찰행정개혁심의회를 구성하여 바이런 앵글(Bairon Angle)·로우 로버트(Robert. C. Low) 등 미국인 전문가의 의견을 참작해 일본 방식으로 경찰에 1차적 수사권을 부여하는 방안³⁾을 마련하였고 이를 내무부장관에게 건의했다. 그러나 이번에도 역시 검찰 등의 반대 로비로 무산됐다.

- 2) 1954. 1. 형사소송법 수정안을 국회 법제사법위원회가 제시하여 공청회가 개최되었던 바, 그 위원중 한사람이었던 엄상섭 위원은 지방자치에 의한 분권화가 되어 있지 않은 상황에서는 검찰에게 수사주도권을 부여하는 것이 좋다고 주장하면서도, “장래에 있어서는 우리나라도 조만간 수사권하고 기소권을 분리시키는 방향으로 나가는 것이 좋다고 생각한다”고 발언, 정치적·사회적 발전에 따라 수사권 분산이 이뤄져야 한다고 했다. 황운하, 경찰·검찰의 관계정립 과정에 대한 역사적 비교분석, 2001.
- 3) 첫째, 그 요지는 「신법제정에 있어서는 사법경찰관은 범죄가 있다고 사료될 때에는 범인 및 증거를 수사하는 제1차 책임을 갖는 수사기관으로 하고, 검사는 필요하다고 인정할 때 스스로 범죄를 수사하는 제2차 책임을 가지는 수사기관으로 하는 것」이다. 둘째, 그 이유는 「①법률적 소양에만 중점을 둔 검사중심의 수사지휘체제 고수는 20세기 이전의 사고방식이라는 점 ②헌법상 권력분립원칙에 따를 때 권력의 집중은 바람직하지 못하며, 책임의 명확화가 이루어져야 한다는 점 ③구 경찰이 검찰이 검찰당국의 비호 아래 각종 정치에 관여 탄압할 수 있다는 점을 감안할 때, 검사동일체원칙의 지배를 받는 검사가 전면적으로 경찰을 지휘 명령하는 현 제도를 그대로 존속시키는 것은 새경찰법 제정의 정신이 위배되며, 경찰의 중립 또한 유명무실화할 것임이 자명하다는 점. ④ 형사소송법이 검사를 유일한 수사권자로 하고 사법경찰관리는 검사의 보조기관화 하고 있으나 실제의 운용상검사의 지휘명령권은 법문 그대로 엄격히 준수될 수 없는 바, 이는 사법경찰관리가 행하는 범죄수사에 대한 책임의 불명확을 초래하였다. 이에 현실과 껍이 있는 제도를 그대로 존속시킨다는 것은 책임의 명확화를 강력히 요구하는 민주주의에 있어서 도저히 허용될 수 없다는 점 ⑤ 여기서 단 한가지 고려되어야 할 것은 경찰관의 탈선적 행위에 대한 방비문제이나, 이는 임용자격의 엄격화.교양의 철저화. 부하직원에 대한 엄정한 감독강화검사 스스로의 수사권으로 현재와 다름없이 이를 감시견제하는 방법 등으로 해결이 가능하여 별 문제가 되지 않는다는 점」 등으로 요약될 수 있다.(허남오, 한국경찰제도사, 동도원, 1998, 339 ~342면 제구성).

(4) 제3공화국 - 제4공화국(1962-1979)

1961년 5·16 군사 쿠데타에 이어 민정이양 후 1962년에 집권한 박정희 대통령은 제5차 헌법개정에서 '체포, 구속, 압수, 수색, 검증영장 청구권을 검사에게 준다' 라는 형사소송법조항을 헌법조항으로 바꿔 못을 박았다. 일부 경찰 간부는 "정통성 약한 정부가 국민에게 '인권 옹호' 이미지를 심어 주려는 의도로 무리를 범한 것"으로 해석하기도 했다. 이후 박정희 정권 하에서는 경찰수사권독립 주장이 다시 제기될 여지가 없었다.

(5) 제5공화국(1980-1987)

1985년 12월 20일, 치안본부 기획과 연구발전계획의 "2천년대를 향한 경찰발전방향"에서는 일본식으로 경찰에 1차적 수사권과 수사 주재권을 부여할 것을 주장하기도 하였으나 받아들여지지 않았다.

(6) 제6공화국(1988-1992)

1989년 3월 대한경우회는 경찰의 정치적 중립과 기구 독립을 위한 제도적 장치의 일환으로 경찰수사권독립을 주장하는 성명서를 발표했다. 1990년대에 들어서면서 경찰의 우군은 야당이 됐다. 야당은 경찰의 선거개입을 막기 위해서 경찰중립화를 추진했고, 그 일환으로 자치경찰제와 수사권독립을 제기했다. 하지만 검찰에서는 소위 '시기상조론', '경찰파쇼' 등을 이유로 경찰의 의견에 반대했다.

이에 대응하여 1991년 3월 한국생산성본부 '치안실태조사와 대책'에서는 경찰수사권의 적정화 방안(경찰의 독자수사권 방안)을 제시하였다. 1992년 1월 민주당은 일본식으로 경찰이 1차적인 독자 수사권을 가지는 방안을 제시하였으며, 5월에는 한국개발연구원의 "2천년대의 경찰행정발전방안"에서 경찰독자성 확보방안의 일환으로 경찰에게 1차 수사권을 부여할 것을

제시하기도 하였다⁴⁾

(7) 김영삼 정부 시기 (1993-1997)

1993년 집권당인 민주자유당은 단순절도, 폭력, 교통사고 등 경미한 범죄만 경찰이 독자수사권을 갖는 방안을 대통령에게 보고했다. 1994년 3월, 당시 야당인 민주당 내무위원회 소속 국회의원 보좌진 및 내무전문위원은 공동 집필한 “경찰행정의 주요문제점과 개선방안”을 통해 일본식으로 경찰에게 1차적 수사권을 부여하는 방안을 제시하였으며, 6월에는 민자당의 ‘국가경쟁력강화특위행정쇄신소위원회’에서 경찰에 독자적 수사권을 부여하는 방안을 성안했다. 또한 12월 국무총리실 산하 행정쇄신 위원회에서는 경찰 수사권의 현실화방안을 성안했으나 실현되지 않았다.⁵⁾

(8) 김대중 정부출범과 경찰독자적수사권부여방안

여야 간 정권교체가 실현되어 김대중 정부⁶⁾가 출범한 이후인 1998년 3월 12일, 국민회의와 자민련의 민생안정대책위원회는 경찰독자수사권 확보의 필요성을 인정, 신속하고 효과적인 수사를 위해 단순·경미 범죄에 한해 경찰에게 독자적 수사권을 부여하도록 관련법을 개정하겠다고 발표하였다.

경찰수사권독립의 구체적 방안으로서, 양당은 경찰에게 ‘독자적 수사권’을 부여할 방침이라고 하였으며, 경찰 독자수사권 부여의 인정 범위로서는 현재 전체범죄의 57%를 차지하고 있는 “상해, 폭행, 과실치사상, 강도, 절도 등 단순·경미 범죄에 대해서”라고 발표한 바 있다. 한편, “해당 분야 범죄에 대한 수사권은 경찰에 부여하되, 공소유지는 계속 검찰이 맡게 될 것”이고, “당정 협의를 거쳐 형사소송법, 검찰청법 등 관련법규를 개정할

4) 함혜현, 경찰수사권독립에 관한 연구. 1999년, 35면

5) 함혜현, 상계논문. 36면

6) 김대중 정부는 대한민국 최초의 여야간 정권교체로 출범하였으며, 새정치국민회의와 자유민주연합의 연립정권이다.

계획”이라고 발표한 바 있다.⁷⁾

이같은 여권의 방안에 대해, 검찰은 “여권의 정확한 입장을 파악 중”이라고 전제, “검찰의 기소독점주의 원칙을 훼손한다는 것은 상상하기 힘들며, 일부 한정된 범죄라고 할지라도 경찰에 독자적 수사권을 허용할 경우 여러 가지 문제가 발생할 소지가 있다.”면서 반대 입장을 분명히 한 바 있다.⁸⁾

3. 민주주의 원리에서 본 수사현실

종합적 접근방법의 채택과 함께 수사권 논의의 전제는 검경 간의 세력다툼이 아닌 사법서비스의 수혜자인 국민의 편익이 우선적인 고려대상이 되어야 한다는 것이다. 이는 형사소송절차의 민주성 확보를 통하여 가능한 것으로 권력기관이 자신들의 세력 불리거나 권한 집중으로는 결국 그 피해는 국민들에게 돌아간다는 대원칙에서 비롯되는 것이다. 이러한 전제 하에서 수사권독립이 과연 국민에게 이익이 될 것인가에 대한 평가와 비판이 선행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 현재의 수사구조가 민주주의의 이념의 근간인 삼권분립의 원칙에 부합하는가에 대한 검증이 필요하다.

오늘날 검찰권력이 비대하고 견제세력이 없는 권력을 가지고 있다는 것은 주지의 사실이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 과연 이러한 검찰권력을 가능케 하는 요인들은 무엇인가? 이는 결국 왜곡된 사법구조로부터 비롯되는 것으로 검찰의 수사권, 수사지휘권과 기소편의주의와 기소독점주의로 특색 지어지는 공소권, 영장청구권, 형집행권 등 수사의 개시부터 공소제기, 형 집행으로 이어지는 형사절차전반에 걸쳐 별 통제 없이 막강한 권한을 행사하고 있다는 사실에 기인한다.

좀더 상술하자면, 검찰은 독일과 프랑스의 경우와 달리 법원으로부터 독립하여 별도의 조직구조를 갖고 있으면서 공소업무에 주력하는 것이 아니

7) 조선일보, 1999. 5. 19, 24면

8) 조선일보, 1998. 3. 13, 23면

라 경찰수사지휘와는 별도로 독자적인 수사를 벌인다는 것이며 이는 경찰 수사인력의 삼분의 일에 해당하는 자체수사요원(4,620명)들을 보유하여 재벌사건, 정치인관련사건, 마약사건, 공직자비리사건 등 대형사건의 수사를 통하여 검찰권력을 휘두르며 그 권력을 더욱 강화하려고 하고 있다는 사실이다. 또한, 검찰이 정치적 영향으로부터 자유롭지 못한 상황에서 검찰의 경찰수사에 대한 지휘권은 결국 경찰도 정치권에 예속되는 결과를 초래하여 사법정의의 실현은 요원해지며 그 피해는 결국 국민이 부담하게 되는 것이다.

그렇다면 우리가 주목할 사실은 이러한 검찰권력을 견제할 기관이 존재하느냐는 것이다. 경찰의 비리행위와 관련된 검찰의 사정활동과 비교하여 볼 때 검사나 검찰소속의 수사관들이 직무와 관련하여 부정한 행위를 하거나 탈법수사를 한 경우 이에 대한 통제를 누가 맡고 있는가에 관한 것이다. 국가인권위원회가 몇 년 전부터 일부 이러한 기능을 수행한다고 볼 수 있으나 조사권(수사권)을 부여받지 못한 상태에서 견제기능은 미약하다고 밖에 볼 수 없다.⁹⁾ 또한, 검찰이 자체수사인력을 보유하고 있다는 점에서 수사관들의 탈법행위에 대하여는 그들이 소속된 검찰이 “자기식구 감싸기”의 온정주의로 흐를 수밖에 없으며 경찰이 이에 대한 수사를 한다고 하더라도 검찰에서 수사지휘권을 발동하여 즉각 송치하도록 한다면,¹⁰⁾ 이는 검찰권력을 강화하고 견제와 균형이라는 민주주의의 원리에 배치되는 것이다. 검찰이 스스로 명실상부한 수사기관으로써 자처한다면 이러한 구조는 검찰과 경찰이 양대 수사기관으로서의 양질의 수사서비스를 제공하는 합리적인 상호 경쟁적 관계가 될 수 없다.

즉, 공소업무에 주력하기보다는 수사인력의 보충과 조직개편을 통하여 수

9) 강금실 법무부 장관은 검찰에 대한 외부감찰이 법조개혁 차원에서 검토되고 있다고(연합뉴스2003/07/04) 밝혔는데, 그러나 법무부를 통한 외부감찰이 시행된다고 해도 법무부의 핵심부서인 검찰국에 있는 검사들에 의해 감찰이 실시 될 것으로 예상된다. 따라서 현재 내부감찰과 모양만 달라할 뿐 ‘봐주기 식’의 감찰의 폐해가 사라질 것으로 짐작하기는 어렵다.

10) 과거 법무부예규(1958. 4. 23)는 “법무부관계직원의 관련사건이 발생시에는 시급히 관할 검찰청에 보고하고, 각급 검사장 또는 지청장은 사건의 경중을 불문하고 경찰 등에 수사 지휘함이 없이 시종일관 검찰에서 수사 토록 할 것”을 규정하였었다.

사업무에 무게를 둔다면 경찰은 수사에 있어 협력자 내지는 보조자로서 위상을 상실하여 검찰권력을 휘두르는데 장애가 되는 '눈에 가시의 존재'가 아니라고 할 수 없어 갈수록 경찰을 검찰의 지배 하에 두려고 하는 현상이 심화도리 수밖에 없다고 보며 이미 일선 경찰관들은 검찰의 월권적 간섭행위에 대하여 많은 비판을 하고 있다. 그렇다면 검찰이 수사과 공소유지의 기능을 동시에 수행하는 것이 과연 민주주의원리에 부합하는가에 대하여 프랑스에서는 사법권내에서 수사와 공조, 재판을 구별되어야 한다는 기능분립의 원칙을 형사소송의 중요한 원리로 삼고 있다는 데서 실제 진실의 발견과 아울러 인권보장을 중요한 이념으로 하는 형사소송구조가 왜곡될 수 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 예는 2002년 서울지방검찰청내 고문치사사건에서 분명히 드러나고 있다 공소제기를 위한 무리한 수사는 인권을 보호해야할 검찰에 의해 피의자의 인권이 묵살될 수 있다는 것이다.

일제시대의 비민주적인 형사소송구조를 계수한 현행 형사소송법은 시대와 현실이 바뀐 지금 변화해야한다는 것은 시대적 소명이라 할 것이고 굳이 독일과 같은 수사구조를 인정하겠다면 철저하게 독일의 제도를 받아들여 검찰과 경찰이 상호견제 또는 사실상 대등한 관계로 운영되도록 하여야 한다. 현재의 수사구조의 문제점은 궁극적으로 민주주의의 원리에 입각한 권한에 따른 책임의 분배가 제대로 이루어지지 못한 결과이다.

제2절 수사권 독립의 필요성

1. 대국민 사법서비스 강화

정부는 사법개혁의 일환으로 사법 서비스 증대를 위해서는 판·검사와

변호사 등 법조인 배출의 양적 확대가 필수적이라 보고 있다. 그래서 사법 시험 합격자를 2천년부터 매년 1,000명씩 배출하는 것을 목표로 100명씩 늘여갈 예정이다. 한편 지방자치제가 전면 실시된 1995년 9월부터는 105개 시·군에 법원을 신설하여 운영중이다. 이는 법조인의 내부 반발에도 불구하고 국민의 입장에서 용이하게 적은 비용으로 사법서비스를 이용할 수 있도록 하기 위한 조치이다. 현재 검찰의 수사권 독점은 국민에게는 시간적·경제적 손실을 입히고 있으며 정부입장에서 보더라도 인력과 예산을 낭비시키고 있다.

경찰이 간단히 처리할 수 있는 사건도 검사의 지휘로 처리가 지연되어 국민의 불편이 가중되고 있는 것이다. 1996년 한해 검찰의 재소환 조사로 인한 교통 비용만도 약230억원이 소요되었다.

신속하고 저렴한 비용의 사법서비스 증대는 판사·검사·변호사 인원의 증대를 통해서 뿐 아니라 현행 경찰과 검찰의 이중수사제도를 개선하여 도모하여야 한다. 현재 경찰이 독자적으로 수사한 뒤 단지 검사의 형식적인 도장만을 받는 것이 현실이다. 따라서 기소여부는 검사의 권한으로 남겨두고 우선 경찰에게 수사권을 부여하는 것이 더욱 효율적일 것이다.

2. 수사상 명확한 책임소재

경찰 수사권 독립은 경찰 기능의 효율화와 수사의 책임소재를 명확히 하기 위해 필요하다. 범죄 수사는 기동성·인적구성·물적 설비 등을 갖추고 있는 경찰이 맡음으로 경찰의 고유 기능인 치안 확보를 효율화 할 수 있다. 현실적으로 경찰이 거의 모든 수사를 담당하고 있으나, 수사의 잘못에 대한 책임소재는 검사와 수사경찰 사이에서 상당히 애매한 부분이 많다.

그러므로 권한과 책임을 일치시킬 필요성이 있다. 그동안 과잉수사 사례나 피고인의 자백을 기초로 기소되었다가 증거 불충분으로 무죄판결을 받는 사례, 사건수사를 둘러싼 관련 경찰관의 비위사례 등을 언론을 통해 많이 접해 왔다. 그런 영향으로 국민들은 경찰이 흔히 위법수사를 할 것이라

는 선입견을 갖게 되었다.

제3절 사법경찰관리와 검사의 수사지휘 실태

1. 사법경찰관리

사법경찰관리는 검사의 지휘아래 수사를 행하는 기관이며 이에는 사법경찰관과 보조기관으로 분류되는 사법경찰 리가 있으며 특별한 사항에 대하여 수사하는 특별사법경찰관리가 있다.

① 일반사법경찰관리

이는 사법경찰관과 사법경찰리로 구분된다. 수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관에 속하며, 경사, 경장, 순경은 사법경찰리에 속한다.¹¹⁾ 사법경찰관은 검사의 지휘를 받아 수사를 할 수 있으나, 사법경찰리는 검사의 지휘를 받아 수사의 보조를 할 수 있음에 불과하다. 즉 사법경찰관은 수사의 주체임에 비해 사법경찰리는 수사의 주체가 아니고 수사의 보조기관에 불과하다.

다만 사법경찰리라 할지라도 상사로부터 구체적 사건에 관하여 특정한 수사명령을 받으면 사법경찰관의 사무를 취급할 권한이 인정된다¹²⁾ 이를 실 무상 사법경찰관사무취급이라고 한다.

② 특별사법경찰관리

특별사법경찰관리란 삼림·해사·전매·세무·군 수사기관 기타 특별한 사항에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자를 말한다.¹³⁾ '사법경찰관리

11) 형사소송법 제 196조 조문 참조

12) 대판 1969. 12. 9, 69도1884 판결

의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률'은 특별사법경찰관리의 종류와 직무범위를 규정하고 있다. 특별사법경찰관리에는 법률상 당연히 사법경찰관리의 권한이 있는 자(예; 교도소장, 소년원장, 근로감독관 등)와 검사장의 지명에 의해 사법경찰관리로서의 권한이 인정되는 자(예; 교도관리, 마약감시원 등)가 있다. 선장 또는 선원도 사법경찰관리의 직무를 행할 권한이 있다.

2. 사법경찰관리의 권한

① 사법경찰관의 권한

사법경찰관은 수사권이 있다. 임의수사 즉 피의자신문, 참고인조사, 감정·통역·번역·위촉, 공무소등에 대한 조회를 할 수 있을 뿐 아니라 강제수사 즉 피의자체포, 피의자구속, 현행범인체포, 압수·수색·검증을 할 수 있다.¹⁴⁾ 따라서 사법경찰관은 현행범상 수사의 보조기관이 아니라 수사의 주체이다.¹⁵⁾ 다만 사법경찰관의 수사권에 대해서는 검사의 지휘·감독권에 의한 제약이 가해지며 사법경찰관은 영장청구권, 판사에 대한 강제처분청구권, 수사종결권이 없다.

② 사법경찰관리의 권한

사법경찰리는 수사의 주체가 아니며 보조기관이이고 독자적인 수사를 할 권한이 없다. 그러나 사법경찰리는 영장시행의 권한이 있다. 그 영장이 구속영장이냐, 압수·수색 영장이냐를 불문하며 피의자 또는 피의사건 영장이냐, 피고인 또는 피고사건 영장이냐를 불문한다. 사법경찰리는 현행범인을 체포하거나 현행범인을 인도 받을 권한이 있다.

③ 특별사법경찰관리의 권한

13) 형사소송법 제 197조 조문 참조

14) 형사소송법 제199~201조, 제212조, 제215~218조, 제221조 조문 참조

15) 백형구 형사소송법강의 박영사 1997 365면

특별사법경찰관리는 그 권한의 범위가 사항적 또는 지역적으로 제한되어 있는 특색이 있으며, 사법경찰관리로서의 권한과 지위에 있어서는 일반 사법경찰관리와 같다.

④ 사법경찰관사무취급의 권한

사법경찰리라 할지라도 검사 또는 사법경찰관으로부터 구체적 사건에 관하여 특정한 수사명령을 받으면 사법경찰관의 사무를 취급할 권한이 인정된다. 이는 대법원판례의 확립된 견해로서 이러한 사법경찰리를 실무상 사법경찰관사무취급이라고 한다.

경찰조사의 실제에 있어서는 사법경찰리가 사법경찰관사무취급의 자격으로 피의자신문, 참고인조사, 실황조사, 피의자구속, 압수·수색·검증 등 경찰수사의 대부분을 담당하고 있는 것이 현실이며 사법경찰관사무취급이 작성한 피의자신문조서·참고인진술조서·검증조서·실황조사서의 증거능력을 인정하고 있는 것이 재판실무상의 통례이다.

3. 검사의 수사지휘 실태

현행법상 범죄수사에 있어 사법경찰관은 검사의 전면적 지휘·감독하에 보조자 지위에서만 수사할 수 있도록 되어 있다.

수사의 개시에 관해서는 경찰법 및 경찰관직무집행법상 경찰도수사개시권이 있는 것으로 인정되고 있다. 그럼에도 불구하고 현행수사관련법령, 즉 형사소송법, 사법경찰관리집무규칙 등은 모든 수사에 있어 검사의 지휘를 받아서만 행하도록 규정되어 있으며(일본의 경우형사소송법에서 경찰의 수사권을 명문화하여 규정하고 있음), 사법경찰관리집무규칙(제11조·제12조)은 엄격한 의미에서 경찰의 수사개시권 까지도 인정하지 않는 형식을 취하고 있다. 수사개시와 관련된 법규는 형사소송법 제195조(검사의 수사), 제 196조(사법경찰관리)제1항·제2항, 경찰법 제3조(경찰의 임무), 사법경찰관리집무규칙 제11조(수사사무보고), 제12조(정보보고), 제33조(변

사자의 검시) 등이있다.

수사실행(진행)과정에 있어서 경찰은 거의 권한이 없고, 검찰에 상명하복하는 지휘복종관계를 형성하고 있다. 특히 수사진행에 있어서 핵심인 영장 청구권은 헌법 제12조 제3항에 "검사의 신청에 의하도록" 규정되어 있고, 따라서 법률개정만으로는 경찰에 영장청구권을 부여할 수 없도록 되어 있다.

우리나라 경우 검찰의 기소독점주의의 예외 조항으로 즉심권이 경찰에 부여되어 있다. 수사실행과 관련된 법규는 헌법 제12조제3항, 형사소송법 제81조(구속영장의 집행) 제1항·제2항, 제200조의3(긴급체포), 제201(구속) 제1항, 제210조(사법경찰관리의 관할구역의의수사), 제215조(압수, 수색, 검증) 제2항, 제219조(준용규정), 검찰청법제4조(검사의 직무) 제2호, 사법경찰관리집무규칙 제23조(영장의 집행)제3항, 제62조(기소증지에 대한 수사) 제1항·제2항 등이 있다. 일본의 경우 형사소송법상 경찰의 영장청구권은 체포장청구권(경부이상 가능, 제199조 제2항), 압수수색검증신체검사 영장청구(제218조 제3항), 감정유치(제224조), 감정처분(제22조) 등이 있다.

수사의 종결과 관련하여 사법경찰관은 모든 사건의 종결시 관할 검사장 또는 지청장에게 송치하도록 되어 있어서, 수사 종결권이 전무한 상태이다. 따라서 사법경찰은 이른바 불기소가 명백한 '혐의 없음', '죄안됨', '공소권 없음'의 사건조차 자체 수사종결권을 갖고 있지 못하다.

수사종결과 관련된 법규로는 형사소송법 제238조(고소·고발과 사법경찰관의 조치), 사법경찰관리집무규칙 제39조(고소사건의 수사기간)제1항·제2항, 제54조(사건송치), 제59조(송치 후의 수사) 제1항·제2항등이 있다.

기타 범죄수사에 있어서 사법경찰관은 검사의 모든 직무상 명령에 복종토록 포괄적으로 규정되어 있다. 뿐만 아니라, 각종 법령에 규정된 검찰의 구속장소 감찰권, 교체임용 요구권, 정보보고 요구권 등은 검찰이 경찰의 행정적 업무까지도 좌우할 수 있도록 하고 있다. 나아가 형사소송법에서는 경찰이 작성한 수사서류의 증거능력을 검사가 작성한 수사서류보다 약하게 규정하고 있다. 이와 관련된 법규는 형사소송법제198조의2(검사의 구속장소감찰) 제1항·제2항, 제312조(검사는 사법경찰관의 조서) 제2항, 검찰

청법 제53조(사법경찰관리의 의무), 제54조(교체임용의 요구) 제1항·제2항, 폭력행위등처벌에관한법률 제10조(사법경찰관리의 행정적 책임) 제1항·제2항, 사법경찰관리집무규칙제4조(문서의 서식), 제12조(정보보고), 제13조(범죄통계보고) 등이 있다.

이 중에서도 수사지휘권과 관련된 부분을 다시 정리하면 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘권(형사소송법 제196조), 검사의 체포·구속장소 감찰(형사소송법 제198조의2), 검사의 긴급체포 사후승인제도(형사소송법 제200조의3 제2항), 사법경찰관리의 관할구역 외 수사시 보고의무(형사소송법 제201조), 검사의 사법경찰관에 대한 변사자 검시명령권(형사소송법 제22조), 범죄 수사시 사법경찰관리에 대한 검사의 지휘감독(검찰청법 제4조), 범죄 수사시 검시명령에 대한 사법경찰관리의 복종의무(검찰청법 제53조) 등의 규정이 있다. 영장관련 업무와 관련하여 검사의 법원에 대한 영장신청권(헌법 제12조), 사법경찰관리의 검사에 대한 영장신청(형사소송법 제201조), 구속영장 및 압수수색영장의 집행시 검사의 사법경찰관의 지휘권(형사소송법 제81조, 제115조) 등의 규정이 있다.

한편 검사의 사법경찰관리에 대한 행정책임 요구와 관련하여 검사의 사법경찰관리에 대한 "징계·해임·체임요구"(폭력행위등처벌에관한법률제10조), 검사의 경정 이하 사법경찰관리에 대한 체임요구(검찰청법제54조)등의 규정이 있다.

제3장 외국의 수사체계상 경찰과 검찰

제1절 수사구조의 유형분석

선진 외국의 수사구조의 유형을 분석하는 이유는 크게 수사단계에 있어 경찰이 검찰의 지휘를 받는지의 여부와 받는 경우에는 어떤 형태로 이루어지는지를 파악하고 이를 토대로 우리의 수사구조형태가 어떠한 모델을 근간으로 하여 변화해야 할 것인가에 대한 비전을 제시하는데 있다.

1. 영국형

영국은 세계에서 가장 빨리 자치체경찰을 확립한 국가이다. 앵글로색슨시대부터 경찰의 원형으로서 프랭크플레지(frankpledge)가 있었다. 12세 이상의 자유민인 남자가 10인조의 구성원이 되어 평화유지의 책임을 졌는데, 10인조는 10가족의 주민으로 이루어지고 그 중 1명을 조장(組長)으로 호선(互選)하였다. 이 10인조에서 다시 발전한 것이 100인조였으며 10인조나 100인조는 모두 국왕정부에 의한 관설경찰조직이었다. 1285년 이래 윈체스터법(Statute of Winchester)에 의한 컨스터블(constable)제도가 500년 이상 영국의 경찰조직으로 치안을 유지하였다.

종래의 부락책임제를 유지하면서 치안판사의 지휘·감독을 받는 컨스터블이 치안을 담당하는 제도였는데, 고전적인 프랭크플레지제도와 근대 직업경찰조직의 중간과도기 형태였다. 16~17세기에 이르러 컨스터블의 자질 저하와 비능률로 치안이 악화되어 18세기 중엽 이후 개혁운동이 일어났고, 1829년 수도경찰법이 제정되어 근대적인 직업적 자치체경찰제도가 성립하였다. 경찰의 종류는 소방 기타 특수경찰을 제외하고 주경찰·특별시경찰·합동경찰·수도경찰·런던시경찰 등 5종이 있다. 현재 잉글랜드 및 웨일스에는 약 120의, 스코틀랜드에는 약 30의 자치체경찰(시경찰·군경찰)

이 있다.

그러나 런던시 지역에는 수도경찰청(Metropolitan Police Force:구소재지에 연유하여 '스코틀랜드야드'라고 한다)이 설치되어 있다. 관리구역은 런던시를 제외한 런던군·미들섹스군·크로이던시 등 인접시 및 군의 일부로서 그 장은 내무부장관의 주청(奏請)으로 국왕이 임명하는 경시총감이다.

그밖에 런던시에는 런던시경찰이 특별히 설치되어 있다. 수도경찰(런던경찰)과 런던시경찰에 대해서는 내무부장관이 지휘·명령할 수 있으나, 지방도시·군의 자치체경찰은 각각 그 지방행정당국이 통할한다.

그러나 수도경찰은 국가적인 정치범·소요죄·흉악 중요범죄에 관해서는 전국에 미치는 수사권을 가지는 외에, 전국의 범죄기록을 보관하고 지방경찰에 협력하며, 요청이 있을 때는 지방경찰과 함께 범죄수사를 행하는 경우가 있다. 영국의 경찰관은 모두 비무장이 원칙이고, 순찰도 경찰봉만을 가지고 행한다. 범인체포에 있어서도 수갑을 사용하지 않고 총기를 사용하는 경우는 특별히 지명된 자 이외에는 소지하지 못하도록 되어 있다.

영국의 경우를 보면, 법률상으로 경찰은 수사를 종결하면서 그 사건의 증거가 충분한지를 검토하여 기소가능성이 없는 사건은 제외하고 기소가치가 있는 것만을 검찰(Crown Prosecution Service)로 송치한다.¹⁶⁾ 경찰이 수사의 주재자로서 독자적 수사권과 압수·수색권, 체포·구금권 등 각종 영장청구권을 가지고 검찰은 공소권만 가지며, 검사와 경찰의 관계 또는 상호협력관계를 유지한다.

2.미국형

영국의 제도를 본받은 자치체경찰이지만, 세계에서 가장 복잡한 경찰제도를 가지고 있다. 즉, 합중국 전역에 걸쳐 경찰권의 행사가 인정되어 있는

16) 영국검찰은 Prosecution of offences Act 1985 법률에 의해 1986년도 창설되었으며 경찰이 수사하여 송치한 사건의 기소를 그 주임무로 한다. 자료출처: <http://www.lcd.gov.uk/deprep/e/00cps.htm>

것은 연방수사국(FBI)만이고, 각 주에는 주경찰, 도시에는 도시경찰, 군에는 군경찰이 있어 각각 독립된 자치체경찰이다. 또한 시·읍·면에는 아직까지 셰리프(보안관)·컨스터블(경무관) 등의 제도가 남아 있고, 시장이나 치안판사·시회(市會) 등에 의한 임명제로 되어 있다.

도시경찰은 미국의 자치체경찰을 대표한다. 그 관리·감독권에 관해서는 시의회에 속하는 것과 시의 경무위원회 또는 공안위원회에 속하는 것이 있다. 주 경찰은 주로 주 내의 하이웨이 패트롤(highway patrol:간선도로 순찰)을 하며, 간선도로상에 있어서의 범죄와 교통단속 등을 행한다. 경찰관은 대부분이 권총을 항상 휴대하며 그 사용은 영국에 비해 자유로운 편이다.

미국의 경우에도 모든 범죄에 대해 경찰이 수사권을 가지고 검찰은 공소권만 가지며, 검사와 경찰의 관계 또한 상호협력관계를 유지한다. 다만, 미국에서는 차츰 검사가 직접 수사권을 행사하는 경우도 증가하고 있는데, 이 경우에도 경찰은 검사와 독립적인 수사권을 보유하고 있다. 즉, 미국연방정부의 경우 법무성 수사국 내에 검사와 경찰이 함께 배치되어 있으나, 각각 독립적으로 수사권을 행사한다.

3. 독일형

1794년 프로이센 일반 주법전(ALR)과 1850년 프로이센 경찰행정법(PVG)에 의하여 법치 국가적 경찰제도가 확립되었다. 프로이센에서는 프랑스형 국가경찰제도였고 각 도시에서는 국가경찰기관에 의하여 직접 경찰사무가 수행되거나 시에 위임되었다. 프로이센 이외의 주(州)에서는 지방경찰은 자치체경찰이 일반적이었다.

1933년 이후, 나치스 집권시대에는 주의 경찰권이 국가에 이관되었다. 제2차 세계대전 후 전국적 사항·긴급사태 등을 위한 연방경찰이 생겼으나

경찰권은 각 주에 속하는 것을 원칙으로 하고, 시·읍·면에서는 자치체경찰을 인정하는 데도 있었다. 대다수의 주에서 경찰청은 집행경찰만을 담당하고 있는데, 집행경찰은 보안경찰과 사법경찰만을 포함한다. 기타의 실질적 경찰사무(건축경찰·산림경찰·위생경찰 등)는 주나 자치단체의 사무를 집행하는 각 소관 행정기관에 이관되었다. 법률상으로 경찰은 수사의 보조자(Hilfesbeamter)이나, 중요사건을 제외한 대부분의 사건에 대해 수사는 경찰이 독자적으로 수행하고 있다.¹⁷⁾

즉, 형사소송법 163조는 경찰에게 독자적인 초동수사권을 인정하고 있고, 18)검사는 경찰이 직접 수사한 사건에 대해 검찰송치 후이나 그 개요를 알

17) 독일에서의 검사는 형사소송법 제 160조와 제 161조 그리고 법원조직법 152조를 통해 법률상 경찰보다 우위에 있다. 독일형사소송법 160조는 “검사는 공소 제기여부를 결정하기 위하여 사실관계를 조사하여야 한다”고 규정하고 있어 법률상 수사의 주재자는 검사라는 것을 밝히고 있다. 또한 형사소송법 161조와 법원조직법 152조에 의해 검사는 경찰에 대한 수사 지휘권을 가진다. 즉, 제 161조는 “경찰과 그 기관은 검사의 촉탁(Ersuchen)과 위임(Auftrag)을 충족시킬 의무가 있다”고 규정하고 있으며 법원조직법 152조는 “협력(보조)공무원은 검사의 지시나 상관의 지시를 따를 의무를 가진다.”고 규정하고 있다. 그러나 협력경찰관으로 지정되는 사법경찰관은 우리나라에서의 경감급에 해당되는 계급Erster Hauptkommissar)까지이고 사법시험합격자가 경찰로 임용될시 부여 받는 계급이 경정급(Polizei Rat)부터는 검사의 협력경찰관도 아니다. (검사의 협력경찰관에 관한 규칙 제 1조:Gvll.II/96. 62면 참조)또한 영장청구권과 관련하여 현행법 내지 긴급체포된자는 24시간이내에 영장실질검사를 받아야 한다 (관련법률 독일 헌법 제104조, 형소법 제128조). 이와관련하여 독일 뮌헨 지방 검찰청의 경우 경찰이 피의자신병을 서류와 함께 검찰청에 직접 송치하는 것이 아니라(신병인도받을 인력을 검사는 보유하지 못하고 있어 피의자 조사가 사실상 불가능함)영장실질심사까지의 시간이 지체되는 것을 막기 위해 뮌헨경찰청내에 상시 근무하고 있는 수사판사(Ermittlungsrichter)실로 검사가 순번제로 출근하여 사건서류 심사후 실질심사신청여부를 결정하고 있다. 또한 유치장은 수사판사실 복도맞은편에 위치하고 있다. 법무연수원에서 발간하는 수사지휘론(2003년 발간 49면 참조)에 의하면 범죄수사에 있어서 대부분의 사건에 대하여서는 사법경찰관리가 사실상 독립적으로 수사권을 행사하고 있고, 검사는 이들 사건에 대하여 검찰송치후 이를 통제하고 있을 뿐이다.

18) 독일형사소송법 163조 1항은 경찰입무를 담당하는 관청 및 공무원은 범죄행위를 규명하여야 하며, 사건의 증거인멸을 방지하기 위하여 할 수 있는 모든 조치를 지체없이 취해야 한다는 규정하고 있어 경찰의 초동수사권을 명문화하고 있다. 그러나 “지체없이(ohne Verzug)”라는 개념이 언제(Wann)그 것을 송치해야 되는 지에 관한 명확한 해답을 주지 못한다. 따라서 경찰의 입장에서는 수사를 자체적으로 “종결한 후에” 지체없이 처리결과를 검찰에 송치하여도 무방하다는 해석이 가능한. 이에 따라 실무상 대부분의 사건은 경찰의 자체적인

수 있어 일반적인 사후통제기능을 수행하고 있다. 또한 검사는 법무부 소속 수사관을 별도로 갖지 않고 협력경찰관으로 지정된(법원조직법 제152조) 사법경찰관의 도움을 얻어 수사를 함으로써 검사는 ‘팔없는 머리’로 일컬어지고 있다. 19) 따라서 사법경찰은 법적으로는 검사의 통제하에 있으나 20) 인적·물적 자원이나 조직·기술의 우위를 점하고 있어 독일에서의 검사와 경찰은 상호 대등 관계에 있다.21)

4. 프랑스형

① 프랑스경찰

프랑스는 유럽 대륙법계의 종주국으로 강력한 중앙집권적 통치구조를 유지하고 있는 나라다. 인구는 약 6천만 명으로 남북한을 합친 것과 유사하나 면적은 한반도의 2.4배(547,030km² 남한의 5배)로 매우 넓고 여유로운 국토를 보유하고 있으며 국내총생산(GDP)은 약 1조 4천만 불 정도로 세계 5위권이다. 몽테스키외에 의해 권력분립이론이 주창된 후 3권(입법·행정·사법) 분립을 통한 권력 서로간의 견제와 감시를 통해 권력의 독점을 막는다는 민주주의 기본원칙을 최초로 현실화시킨 프랑스이지만 현재의 제도는 입법부와 행정부의 2권 독립을 바탕으로 사법부가 행정부에 느슨하게 종속되는 형태를 취하고 있다. 프랑스의 사법권 및 사법제도는 전 세계에서 가장 복잡한 것으로 꼽히고 있는데, 영미법계와는 달리 프랑스에서는 행정재판과 사법재판이 구별되는 2중 구조, 소위 행정제도국가의 형태를 유지하고 있다.

행정법원과 사법법원은 커다란 차이를 갖고 있는데 방어권·2심의 심급

수사종결후 검찰로 송치된다: 임준태, 독일형사절차제도, 2003, 71면(미발표)

19) 수사지휘론, 법무연수원 2003년, 49면

20) 독일 형사소송법 161조와 범위죈직법 152조에 의해 검사는 법률상 경찰보다 우위에 있다.

21) Lilie Hans, Das Verhaeltnis von polizei und StA im Ermittlungsverfahren, ZstW 1994, 62 면 이하; 임준태, 범죄수사와 관련된 독일 경찰과 검찰의 관계, 2003, 70면, 79면 이하 참조

구조·제소방법 등에서는 유사점을 찾아볼 수 있으나, 그 조직과 구조·법관의 지위 및 독립성 보장방법 등이 서로 상이하다., 범죄수사에 있어서는 예심판사가 수사의 주재자로 사법적 정의가 지켜지는지 여부에 대한 최종 책임을 지며 검사는 경찰의 수사를 지휘하고 사법경찰관에 대한 감독권을 행사한다. 경찰은 독자적 예비수사권을 가지며 가벼운 범죄인 위경죄(違警罪)에 대해서는 경찰법원에서 직접 소추를 행하기도 한다.

② 프랑스의 행정제도

프랑스의 정치구조는 흔히 ‘반(半)대통령제’로 불리는데, 행정권한은 국가원수(Chefde l’Etat)인 대통령(Prèsident de la République)과 행정수반(chef de gouvernement)인 수상(Premier Minstere)이 이끄는 내각 사이에 적절히 분배되어 있다. 행정기구와 사법기구의 접점(points de recontre)인 사법부는 행정기구의 한 부처인 법무부(la minstè re de la justice)의 하부조직으로 되어 있으며, 경찰은 내무부와 국방부 및 시에 각각 속해 있으면서도 사법기능에 대하여서는 법무부와 사법부로부터 통제를 받는 이원적 체제로 되어 있다.

프랑스의 지방행정단위 중 가장 큰 것은 지역(règion, 州)인데, 전국을 26개(본토 22개, 외부영토 4개)의 도(département)가 설치되어 있는데, 도에는 주민의 직접·평등 선거로 선출되는 도의원으로 구성되는 도의회(conseil général)와 국가에서 임명하는 도지사(préfet)의 집행기관이 있고, 재난구조·치안·국방·관광·사회보건활동·도시계획 등 전반적인 국가와 지방자치단체의 업무를 담당한다. 도지사는 도 수준에서 유일한 국가대표기관으로 도 행정단위에서 국가를 대표하는 국가행정관이고, 도 행정기관의 집행권을 갖고 있는 행정기관의 수반이다. 즉 도 단위 수준의 국가행정기관인 농업국·건설국·사회보장국 등을 지휘하고, 경찰행정당국으로서 자치단체의 권한을 넘어서는 특별경찰권을 가진다.

형사소송법 제30조는 국가의 안위를 해하는 범죄에 대해 긴급을 요할 때에는 도지사가 범죄인지를 포함한 모든 조치를 직접 하거나 사법경찰관에게 촉탁할 수 있도록 규정하고 있다. 도 아래에는 군·구(arrondissement)

가 있는데, 군(郡)은 총 339개(이 중 12개는 외부영토에 위치)로 도지사가 임명한 군수(sous-préfet)가 여러 가지 행정사무를 조정하고, 공공질서·대민보호·화재 및 재난구호 등의 책임을 진다.

구(區)는 대도시인 파리(20개)·리용(9개)·마르세이유(16개)에 설치되어 있고, 기초자치단체인 꼬뮌느에 준하는 기능을 한다. 꼬뮌느(commune, 시)는 최하위 행정단위인 기초자치단체이며 총 36,763개가 있고, 인구 1만 명 이하의 도시가 35,776개로 전체 시의 약 98%를 차지하고, 인구 1만 이상의 도시는 884개이다, 자연적으로 형성된 촌락의 형태인 주민이 선출한 시의회와 시의회에서 간접선거로 선출되는 시장이 있고, 선거·호적·병사관리·자치치안업무·주민복지·청소·보건·도로·공원관리 등의 사무를 담당한다. 시장은 국가 보통행정기관으로서 구가의 위임사무를 처리하고, 기초자치단체의 최고행정책임자로서 시의회의 결정 안을 집행하며, 기초자치단체의 예산안을 준비하고, 예산지출 편성하며, 시의 공공재산을 운용·관리한다.

③ 프랑스의 경찰제도

프랑스의 치안은 주로 내무부의 국립경찰·국방부의 국립군경찰이 담당하는 국가경찰체제로 운용되고 있고, 보충적으로 시장의 재량에 의거 시 자치경찰을 설치·운용하고 있는데 국립경찰설치(al Police Nationale)은 11세기 프레보로 부터 출발하여 18세기 이후에 파리지경과 국립공안국으로 분리되어 있다가 1968년 국립경찰로 통합되었고, 국립군경찰(장다름므리, la Gendarmerie Nationale)은 12세기의 기마순찰대가 그 기원으로 1791년에 창설되었으며 시자치경찰(la Police Municipale)은 11세기에서부터 영주에게 자치권을 획득한 꼬뮌느(commune)의 시장이 질서유지를 위한 행정경찰권을 행사하면서 유지되어 왔다.

국가경찰은 행정·사법경찰업무를 행하는데 행정경찰업무는 공공의 안전유지, 교통업무·범죄예방활동 등이고 사법경찰업무는 검사와 예심판사의 지휘에 의한 수사활동이며 프랑스는 경찰에서 출입국관리업무까지 담당한다. 그 중 국립경찰은 내무부에, 국립군경찰은 국방부에 각각 소속되어 있

는데, 국립경찰의 장(長)은 내무부의 3개 총국장중 국립경찰총국장(le directeur général de la police nationale)이고 국립군경찰은 육·해·공군의 3군 외에 제4군으로 국립군경찰총국장(le directeur général de la police nationale)이 관장한다. 국립경찰과 국립군경찰은 모두 독임제 조직으로 인사와 예산은 국가에서 관장하는데 국가경찰의 예산 중 내무부와 국방부 부령에 따라 1/4정도는 기초자치단체에서 부담한다.

국립경찰의 경우 파리시경국장과 도지사 아래 경찰국 및 경찰서를 두고 경찰권을 행사하며, 국립군 경찰의 경우 군대조직과 같이 연대·대대·중대 및 군경찰반(brigade)을 두고 있으며, 일선기관인 군 경찰반은 도의원선 거구 단위인 깡똥(canton)을 관할한다. 시자치경찰(Police Municipal)의 경우 시의 규모 및 재정자립도, 시장의 치안정책에 따라 채용인원·운영장비·업무범위 등이 다양한데, 교통소통·통학로의 안전확보·주정차위반 단속·공원경비·시장이나 묘지 등의 경비·통행금지·위험의 방지 등 행정경찰업무를 행한다,

시자치의 치안정책 및 실정에 따라 단순한 교통순시원 정도의 업무를 맡기는 시에서부터 각종 장비와 파출소를 두고 치안에 주력하는 곳도 있다. 시자치 경찰이 범죄를 인지하게 되면 보고서를 작성하여 국가경찰에 인계하도록 되어 있는데 군수의 동의를 받아 시장이 임명하는 전원감시원(田園監視員)은 사법경찰의 업무를 수행한다.

프랑스의 시장은 시의회에서 간접선거로 선출되는데 광범위한 행정경찰권을 행사하고 있다. 시장과 부시장은 형사소송법상 사법경찰관의 자격을 가지고 있으나 실제 사법경찰관의 업무는 행하지 않으며, 시장은 자치단체장인 동시에 호적사무 등 국가업무에 대해서는 국가 공무원으로서의 역할을 수행한다, 시자치경찰조직은 시의 실정에 따라 각양각색으로 일정한 체계가 없는데 시청을 근거지로 순찰만을 하는 시로부터 치안담당부시장·파출소와 순찰차로 순찰하고 있는 시까지 다양하며 시의 예산으로 운영하기 때문에 그 예산의 한계 내에서 인원과 장비를 운용한다.

국가경찰과 시자치경찰 사이의 관계를 살펴보면 시자치경찰은 범죄예방·위험의 방지 등 행정경찰업무에 있어 국가경찰에 대한 보충적인 역할

을 담당하는데, 인구 5천명 이상인 시의 시자치경찰은 국립경찰의 꼬미세르(경찰서장)가 감독한다, 인구 1만명 이상의 시에서는 국립경찰이 치안을 담당하고 있어 자치경찰과 경쟁관계이지만 그 외의 지역에서는 예산 등의 문제로 많은 자치경찰관을 운용할 수 없어 업무적 경쟁관계가 성립하지 않는다.

프랑스 남주의 항구도시인 마르세이유의 경우와 같이 대도시의 신임 시장들은 치안을 역접 정책으로 삼아 시자치경찰관의 수를 증원하고 많은 예산을 투입하여 국가경찰과 경쟁을 하면서 무기를 휴대하게 하는 등 막강한 경찰권을 행사하려고 하고 있고, 일각에서는 사법경찰권까지 요구하고 있다. 이에 대해 프랑스 정부에서는 실업자 구제책의 일환으로 치안보조요원을 수천 명 선발하여 국립경찰의 경찰관 같이 치안 취약지역을 순찰하도록 하는 한편 내무부장관이 시자치경찰관의 총기휴대 금지를 입법화하고 있고, 이에 반대하는 시경찰관들이 연일 시위를 하기도 하였다.

④ 수사제도(사법제도와 수사절차)

프랑스에서 범죄수사의 주재자는 예심판사와 검사다. 이들은 독일의 검사와 마찬가지로 자체 수사요원을 두고 있지 않다. 그렇기 때문에 실질적으로 예심판사와 검찰은 수사의 지휘와 감독을, 경찰은 수사를 행하는 분업적 구조를 가지고 있다. 프랑스의 형사법원은 경찰법원·경죄법원 및 중죄법원(고등법원에 설치)으로 구성되어 있는데 경찰법원(警察法院, Tribunal de la police)은 경찰 고급간부가 기소관으로 위경죄(contravention, 벌금형과 그 부가형만 있음)에 대한 재판을 하고, 경죄법원(tribunal correctionnel)에서는 경죄(délit, 법정형 6월 이상 10년 이하의 범죄)를 재판하는데 예심이 선택적이고, 고등법원에 설치된 중죄법원(重罪法院, Cour d'assise)에서는 중죄(crime, 법정형 징역 10년 이상)를 3명의 판사와 9명의 배심원으로 구성된 재판부에 의해 재판이 이루어지는데, 중죄는 재판 전에 반드시 예심판사의 중죄소추부에 의한 2차에 걸친 필수적 예심을 거쳐야 한다.

과기원이라고 불리는 사법대법원은 법률심이며 특별한 경우를 제외하고

는 사실심을 하지 않는 것은 우리와 비슷하나, 행정법원의 최고심이 아닌 것이 다르다, 그리고 사법대법원 아래에 고등법원과 그 하급심으로 지방법원 및 지방법원지원을 비롯한 다양한 법원을 두고 있다. 사법법원의 판사와 검사, 즉 사법관은 보르도에 위치한 국립사법관학교(Ecole nationale de la magistrature, ENM) 졸업생이나 변호사·법원서기·집행관·법학교수·법률직 공무원의 경력을 가진 자 중에서 법학석사(Matrics en droit, 우리나라의 석사 1년과정 학위)로 충원하는데 위 학교의 입학은 27세 미만으로 법학석사학위를 가지거나, 공공기관에서 4년 이상 근무한 자가 시험에 합격하거나, 위와 같은 법률 경력자나 법학박사 들 중에서 무시험으로 선발하기도 한다. 범죄의 기소에 있어서 프랑스는 검사 이외에도 피해자측(사인 당사자, la partie civil)이 기소를 할 수 있는 '부분적 사인소추제도'를 운용하고 있어 검사의 '기소독점주의'를 채택하고 있는 우리와 다르다.

프랑스에서는 범죄가 발생했을 때 보통 경찰·군경찰 또는 기소관(le ministère public)에게 신고되며 경찰과 군 경찰 당국은 신고가 접수되면 검찰청(le parquet)에 통보하여야 한다. 검찰청은 일반인이 바로 할 수 있는 고소나 고발을 통해 범죄의 발생을 직접 알게 되기도 한다.

검사는 아주 간단한 범죄사건 즉 경범죄(일반적으로 위경죄라고 번역하는 contravention)의 경우에는 사건을 경찰법원으로 보내는데, 경찰법원은 조서만으로 법정에서 간단한 변론들 들은 뒤에 판결할 수 있다. 경죄(délit: 법정형 6월 이상 10년 이하의 범죄), 중죄(crime: 법정형 10년 이상의 중한 형으로 처벌되는 범죄)의 경우에는 검사가 사건의 경중을 심사하여 주어진 기소편의의 권한을 행사하여 사건의 방향을 정한 후 예심부나 재판부에 넘겨야 한다.

이를 위해서 경찰이나 군 경찰은 검사의 요구 혹은 직권으로 중요성에 관계없이 각 사건에 대하여 예비수사(enquête préliminaire)라 불리는 간단한 수사를 한다, 다른 한편으로 긴급한 상황, 즉 신속한 증거의 확보가 필수적인 경우 신속하게 초기 기초입증자료를 발견하고 늦기 전에 범인을 체포하기 위해 사법경찰 당국은 '현행범인 수사'라 불리는 독자적 수사를

할 권리가 있다. 이 경우에도 예심이나 재판부에 대한 공소제기보다 앞서서 하는 것이다. 수사는 관할법원에 대한 공소제기 이전의 절차이고, 검사의 요구와 통제 하에서 사법경찰에 의해 행하여지며, 범죄에 대해 초기정보를 제공하고, 검사가 기소의 결정을 하도록 조력해주는 것으로 정의되고 있기 때문에 수사는 곧 경찰의 활동이다, 수사를 할 동안 경찰은 예심판사의 권한에 속하는 행위들을 한다. 즉 증인신문(참고인조사)·피의자신문·수색·압수·현장검증 등의 활동이다. 이 증거수집활동은 통상 '사법경찰의 활동'이라 불린다. 사법경찰관에게 주어진 권한에는 불심검문과 신분확인·예비수사·현행범인수사·(예심판사)촉탁수사집행과 법원의 영장집행 등이 있다.

그러나, 이러한 사법경찰의 활동에 대해서는 검사가 감독과 통제를 행하고 있는데 영미와 달리 프랑스의 사법경찰은 독립적으로 그 활동을 수행하지 않고 사법당국의 보조자로서 사법처리를 함에 있어서 검사의 지휘 아래 각 고등법원 관할에서는 감사장(le procureur général)의 감독과 중죄소추부의 통제를 받으면서 행한다.

검사는 직접 현장에 나가지 않고 전화로 사건 수사상황을 듣고 수사지휘를 할 수 있는데 검사가 직접 현장에 나가서 수사지휘를 할 때에는 현장에서 수사를 하고 있는 경찰관으로부터 수사의 주도권을 넘겨받는다. 이때 검사는 수사경찰관들의 도움을 받아 직접 수사를 행할 수도 있고, 수사를 하던 수사경찰관들로 하여금 계속 수사를 하게 할 수도 있고, 수사하던 경찰관들로 하여금 수사를 그만하게 하고 다른 부서의 사법경찰관으로 하여금 수사를 계속하게 할 수도 있다.

검사는 형사소송법 제62조 ②항에 따라 사법경찰관의 출두요구에 응하지 않는 참고인에 대해 공권력을 이용해 강제로 출석하게 할 수 있는데, 이는 구인영장(mandat d'amener)과는 다른 것이다. 검사는 또한 예심판사가 관할하기 이전에 중죄의 용의자에 대해 구인영장을 발부할 수 있는데 용의자가 구인 되어 오면 검사는 용의자를 심문한다. 만약 피의자가 변호사와 함께 자진출석을 하면 검사는 변호사의 참여 하에서만 피의자를 신문할 수가 있다.

사법경찰관에 의해 보호유치가 집행되고 있을 때 그 1차 연장을 허가하는 것도 검사다. 이는 원칙적으로 서면으로 하고 검사는 피 유치자를 면전에 데려올 것을 요구할 수가 있다.(형사소송법 제63조) 현행범죄의 수사가 끝나면 검사는 유치된 자를 석방할 수도 있고, '조서에 의한 소환(la convocation par PV)'을 할 수도 있다. 또한 예심을 청구 할 수도 있고, 즉시출두(la comparution immédiate)를 명하여 유치된 자를 즉시 법원으로 출두시킬 수도 있다.

그러나, 예심판사가 현장에 도착하는 순간 검사는 모든 수사의 주도권을 예심판사에게 넘겨주어야 한다. 예심판사는 사법경찰관의 도움을 받아 모든 수사행위를 할 수도 있고, 사법경찰관으로 하여금 계속하게 할 수도 있으며, 현재 수사하는 경찰관과는 다른 경찰관에게 수사를 맡길 수도 있다, 예심판사는 현장조사가 끝나면 서류를 검사에게 송부한다. 검사와 예심판사가 동시에 범죄현장에 진출해 있으면 검사는 바로 예심판사에게 통상의 예심을 청구할 수 있고, 이렇게 되면 예심의 절차에 따라 수사를 하게 된다.

예심판사는 사법경찰관에게 촉탁수사를 하게 할 수 있는데 이때 사법경찰관은 시간의 범위에 구애되지 아니하고 수사를 할 수가 있다. 형사소송법 제72조는 명문으로 예심판사가 자신이 홀로 사법경찰관의 행위를 할 수 있다고 규정하고 있다. 예심판사에게 예심을 열 것을 청구할 수도 있고, 불기소할 수도 있다.

⑤ 시사점 및 결론

독일과 함께 대륙법계 수사제도의 종주국인 프랑스는 사법관인 예심판사와 역시 사법부에 속하는 법률전문가인 검사를 수사의 주재자로 두고 경찰의 수사를 지휘·감독하게 함으로써 수사절차가 사법절차에 준한 절차적 합리성을 담보하도록 하고 있다. 그러나 기소와 수사지휘를 전담하는 검찰이 수사업무를 담당하는 경찰과 서로의 전문성을 인정하고 존중하며 협력하고 견제하는 모습은 영국이나 미국·독일과 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

특히 휘하에 수사보조인력을 두지 않고 오직 경찰을 지휘하고 감독함으로써 수사절차의 적절성을 담보하고 피의자에게 유리한 증거 역시 적극적으로 찾는 '관리자'이며 '인권옹호자'인 프랑스 예심판사와 검사에게 부여된 수사주재권 과 사법경찰관에 대한 지휘권은 우리의 경우와 사뭇 다를 을 분명히 인식해야 할 것이다.

아울러 검사뿐만이 아니라 피해자측에서도 기소를 할 수 있는 사인소추 제도의 운용 및 중죄 심판에 있어 배심원제도를 운용하는 등의 모습은 대륙법계의 틀을 넘어 실제적 진실발견과 인권보호라는 형사절차의 궁극적 목적달성을 위한 사법개혁의 산물로서 눈 여겨 볼 필요가 있다. 특히 수사에 있어서는 경찰이 예심판사의 '촉탁'을 받아 관할의 제약을 받지 않고 광범위한 수사활동을 전개하고 있음은 주목할 부분이다.

경찰 차원에서 본다면 프랑스 역시 미국이나 영국·독일 경찰과 마찬가지로 수사경찰의 인사를 여타 경찰과 분리·운용하면서 수사의 전문성 향상에 주력하고 있음은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

직권주의적 소송구조를 전통으로 하는 프랑스는 수사는 법원에 속한 수사판사가 담당하는 것을 원칙으로 하고 있으나²²⁾ 별도의 수사관을 두고 있지 않은 수사판사는 대부분의 수사를 경찰에게 위임하고 있으며 예심을 필요로 하지 않는 현행범이나 예비수사에 있어서도 검사의 개입은 상당히 제한을 받고 있어 실질적인 수사 주도권은 경찰에게 있다고 볼 수 있다. 23) 또한 검사의 기소독점주의를 인정하지 않고, 범죄피해자가 검사와는

22) 검사와 사법경찰관과의 관계에 대하여 형사소송법 제12조는 사법경찰활동은 검사장의 지휘하에 이루어진다고 규정하고 있으며 제13조와 구체적으로 고등 검사장의 감시권한과 형사소추부의 감독권한을 명시하고 있다. 제19조는 사법경찰관이 인지한 범죄에 대하여 검사장에게 보고하고 수사가 종료한 경우 사건 일체서류를 송치할 의무를 규정하고 있으며 제38조는 고등검사장이 사법경찰관에게 사법행정에 유용한 정보를 수집하는 임무를 부여할 수 있다고 규정하고 있다. 제41조는 검사로 하여금 범죄의 발견과 소추에 필요한 수사를 직접 하거나 관할의 사법경찰관에게 수사를 하도록 명할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 제42조는 검사가 직무를 수행함에 있어 경찰력을 동원할 수 있음을 규정하고 있다. 제54조에 의하면 현행범죄가 발생한 경우 사법경찰관은 검사에게 즉시보고하고 현장에 출동해야한다.

23) 실무상 대부분의 현행범수사는 수사가 종결되는 단계에서 검사에게 보고되며, 예비수사의 경우 검사는 원칙적으로 강제수사의 권한이 없어 개입의 여지가 줄어든다. 특히 사법경찰관은 현행범 또는 ○예비수사상 검사의 사전 또는 사

별도로 재판법원이나수사판사에게 私訴를 제기할 수 있는 사인소추제도가 발달되어 있어 검사의 기소편의주의는 많은 제한을 받고 있는 실정이다.²⁴⁾ 또한 우리의 경범죄에 해당한다고 볼 수 있는 위경죄는 일부범죄를 제외하고 경찰서장이나 경정급이 공소유지업무를 수행하고 있어 ²⁵⁾ 우리나라에서 경찰서장으로부터 즉결심판회부권한을 회수하자는 검찰의 주장은 외국사례를 보더라도 큰 설득력이 없다.

5. 일본형

일본은 경찰에게 제1차적 수사기관, 검사에게 제2차적 수사기관으로서의 지위를 부여함과 동시에 수사에 있어서의 양자의 관계를 상호협력관계로 설정하고 있는 법제이다. ²⁶⁾ 일본경찰은 통상 모든 사건에 대한 제1차적 수사권을 가진다.

일본에서는 경찰이 제1차적 수사기관, 검찰이 제2차적 수사기관으로 되어 있지만 형사소송법에 양 기관의 협조의무가 명시(동법 제192조)되어 있을 뿐만 아니라 검찰에게는 경찰에 대한 일반적 지시권 및 지휘권 등이 주어 져 있기 때문에 실제로는 양 기관이 대등한 입장에서 협조관계를 유지하고 있다.

일본은 초기에 대륙법계의 영향을 많이 받은 국가로서 구법에서는 검사를 수사의 주체자로 인정하기도 하였으나, 제2차 세계대전 후 미국의 대일 점령정책의 기저인 민주화정책의 하나이자 사법권독립을 위한 일환으로서, 1948년 구 경찰법의 제정과 형사소송법의 개정으로 경찰이 검사로부터 독립하여 제1차적 수사권을 가지고 되었다.

제2차대전 직후 일본은 미국의 권고를 받아 경찰법의 제정과 형사소송법

후 승인없이 24시간 동안 피의자를 강제구금할 수 있는 권한을 갖고 있다(형소법 제63조 및 제 77조 참조).

24) 사인소추가 제기된 경우 공소제기는 강제된다 (형소법 제1조, 제85조 참조)

25) 형사소송법 제45조부터 48조까지 참조

26) 박상기 외 공저, 형사정책(서울: 한국형사정책연구원, 1999), p. 373

의 개정을 동시에 추진하였다. 이중 형사소송법의 개정은 종래의 검사주재 수사체제에서 경찰 주재수사체제로의 전환을 골자로 하는 혁신적인 것이었다. 이는 검찰의 반대로 진통을 겪었고, 그 과정에서 100명의 총경이 사표를 냈으며 형사소송법초안이 확정되기까지 무려 10차례의 개정이 있었다. 제10차 최종안이 확정된 이후에도 여러 차례 우여곡절이 있었던 바, 1949년까지는 신형사소송법에 앞선 응급조치법 시대가 있었고, 당시의 경찰수사관은 여전히 검사의 보좌역이라는 인식이 강했다.

이러한 가운데 1952년 새로이 시행되는 파괴활동방지법의 수사와 관련하여 경찰이 수사를 개시할 경우, 검찰에 통보하여 승인을 득 하도록 요구하였으며, 경찰이 이에 대하여 독자적 수사권에 대한 중대한 침해로 규정하고 극렬하게 저항한 사실이 있다. 검경간의 갈등이 최고조에 달하였으며, 심각한 위기상황을 초래하였다.

한편 1949년 현행형사소송법이 시행됨에 따라 사법경찰의 체포장 청구는 순사부장(경사)급 경부보(경위)를 불문하고 가능하였다. 그 결과 영장청구가 남용되고 있다는 인상을 주게 되어, 1953년 형사소송법 일부개정에서 '체포장 청구권은 경부(경감)이상' 만이 할 수 있도록 했다. 결국, 체포장이나 수색차압장(압수수색영장)의 청구권을 갖는 경부를 각 경찰서에 배치하지 않을 수 없게 되어 경부를 단기간 내에 급조한 시대가 있었다.

그 후 1853년, 1963년 1970년, 1980년 등에는 형사경찰의 강화 또는 쇠퇴 대책을 새로이 마련하고 수사전담요원의 훈련과 수사체계의 강화를 도모해가면서 오늘에 이르고 있다.²⁷⁾ 이와 같이 현재의 일본경찰은 제1차적 수사기관으로서 검사와는 독립적으로 수사권을 행사하며 법관에게 직접 체포장의 청구권을 가지는 등, 수사기관인 경찰과 사법부인 법원과 관계가 있는 우리나라와는 대비된다.

종합하면 일본은 독일, 프랑스 등 대륙법계에서는 별리상 검찰우위의 수사권체계가 확립되어 있으나 사실상 검사직속의 수사관이 없음으로 해서 상호 협력관계를 유지하고 있는 반면, 영국, 미국 등 영미법계에서는 경찰우

27) 경찰청 치안연구소, 전게서, 40면; 정진환, 경찰행정론, 대영문화사, 1998, 419면.

위의 수사권체계가 정착되어 있다.²⁸⁾

한편 대륙법계 검·경제도를 따르고 있었던 일본 연합군 점령기인 1948년 7월 형사소송법의 개정을 통해 미국식 제도를 수입, 경찰을 제1차적 수사기관, 검찰을 제2차적, 보충적 수사기관으로 규정하여 오늘에 이르고 있다.

제2절 경찰의 수사권 독립에 관한 각국의 입법례

독일, 프랑스, 이탈리아 등 대륙법계 국가에서는 검사의 사법경찰에 대한 수사지휘권을 법률상 명문으로 규정하고 있으며, 경찰의 독자적 수사종결을 금지하고 모든 사건을 검찰로 송치하도록 의무 지우고 있다.

독일, 형사소송법 제161조는 검사의 수사지휘권 및 사법경찰의 복종의무를 규정하고, 제163조 제2항은 사법경찰의 송치의무를 규정하고 있으며, 그밖에 구속영장 청구는 검사만이 할 수 있고 사법경찰이 직접 법원에 청구할 수 없도록 하고 있다. 프랑스 형사소송법 제12조는 검사의 사법경찰에 대한 수사지휘권을 규정하고, 제16조 제4항은 사법경찰이 임지에서 임무개시 전에 고검 검사장으로부터 자격부여결정을 받도록 규정하며, 형사소송규칙 제15조의 6 제1항은 고검 검사장의 사법경찰관 자격취소·정지권을, 형사소송법 제226조 - 제229조는 고검 검사장의 사법경찰에 대한 징계회부권을 규정하고 있음, 이탈리아 형사소송법 제229조는 고검 검사장의 사법경찰에 대한 징계요구권을 제220조는 고검 검사장의 사법경찰관 진급동의권 및 전보허가권을 규정하고 있다.

소위 불문법주의를 택하고 있는 영국·미국 등 영미법계국가에서도 법

28) 앞에서 설명한 바와 같이 영국에서는 1986년 검찰제도가 도입되어 기소업무를 담당하고 있으며 미국에서는 주마다 형사소송법규를 달리하나 대체적으로 죄의 경중에 따라 중죄의 경우에는 대배심(grang jury)에서, 경죄의 경우는 검사에 의한 기소가 이루어 지고 있다 : 김성돈 역, 미국의 형사소송법, 길안사 1999년, 50면 이하 참조.

원이 증거 인정에 있어 엄격한 적법절차를 요구하므로 인하여 실질적으로 경찰이 검사의 지휘를 받지 않을 수 없고, 특히 미국에서는 사법경찰이 검사를 거치지 않고 직접 판사에게 체포영장을 청구할 경우 법률전문가인 검사의 검토(REVIEW)를 거치지 않았다는 이유로 영장을 반려하는 것이 실무상 확립된 관례이며, 사법경찰 중 연방 주요범죄를 수사하는 연방수사국 마약청은 아예 그 조직 자체를 법무부 산하에 두고 있다.

미국의 법무장관은 연방 검찰총장을 겸임하고 있다. 일본은 2차세계대전 후 영미법계의 영향을 많이 받았음에도 불구하고 검사의 사법경찰에 대한 일반적 지시권(형소법 제193조 1항), 일반적 지휘권(제193조 2항), 구체적 지휘권(제193조3항)을 법률상 명문의 규정으로 확립하고 이에 대한 사법경찰의 복종의무(제193조4항)를 규정하고 있습니다. 나아가 사법경찰이 검사의 지휘에 불응하는 경우에는 검사총장, 검사장, 검사정이 경찰공안위원회에 해당 경찰관의 파면 또는 징계를 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

일본 형사소송법 제192조는 '검사와 사법경찰직원은 수사에 관하여 서로 협력하여야 한다'고 규정하고 있으나, 이는 서로 소속을 달리 하는 검사와 사법경찰이라는 양 수사기관이 함께 수사를 함에 있어 지녀야 할 정신 자세 내지는 복무자세를 규정한데 불과하며, '상호협력관계'를 곧 '상호대등관계'인 것으로 해석하는 것은 검사의 수사지휘권 및 사법경찰의 복종의무를 규정한 다른 규정들과의 관계에서 볼때 분명 잘못된 것이라고 지적할 수 있다. 또한 일본의 사법경찰은 우리나라의 사법경찰이 10일간 피의자를 구속 수사할 수 있는 것과 달리, 피의자를 체포한 때로부터 48시간 내에 수사기록과 증거물을 신병과 함께 검찰로 송치하여야 한다. 그리고 10일간의 구류(구속)영장의 청구는 검사만이 할 수 있고, 사법경찰은 검사에게 그 신청조차도 못하게 되어 있다.

우리나라에서는 경찰서장에게 경범죄 등에 대한 즉결심판청구권을 부여하여 매년 검찰의 전체 기소인원과 맞먹는 약 100만명 가까운 사람이 즉결심판에 회부되고 있다.

그러나, 과거 우리나라의 즉결심판제도와 유사한 제도를 갖고 있던 독일이나 일본은 2차 세계대전이 끝나자 이를 일찌감치 폐지하였고, 현재 주요

선진국들 중에서 경찰관에게 경미 사건에 대한 소추권한을 인정하는 나라는 없다는 점도 지적하여 두고자 한다.

제3절 수사권을 중심으로 본 영미계와 대륙계의 수사경찰 비교

1. 서언

영미계와 대륙계의 수사경찰을 비교함에 있어서 검찰과의 관계, 즉, 수사권의 독자성, 수사시 검찰의 지휘정도를 중심으로 비교한다. 이를 위하여 각각 대표적인 해당 국가의 수사제도와 한국 경찰의 수사제도를 비교함으로써 한국 수사경찰의 나아갈 방향에 참고자료가 되도록 하고자 한다.

2. 영미계 경찰과 대륙계 경찰의 차이점

영미계(영국, 미국, 영연방 국가) 경찰과 대륙계(독일, 프랑스, 스페인) 경찰의 비교는 주로 중앙집권적인 경찰이나 자치적인 경찰이나를 중심으로 이루어져 왔다. 이 문제는 한국경찰에 자치경찰제를 도입 할 경우 수사경찰을 어떻게 운용할 것인가, 즉, 수사권의 독립 내지는 적절한 배분이라는 문제와 필연적으로 연결되기 때문에 검토가 필요하다.

즉, 세계의 경찰제도는 자치성을 추구하는 영미법계와 능률성을 추구하는 대륙법계로 나뉘며 영미법계는 지방분권적 자치경찰제로, 대륙법계는 중앙집권적 국가경찰제로 발전해왔다. 그러면서 자치경찰제를 하는 국가는 경찰수사권의 독립성을 인정하였고, 반대로 중앙집권적인 경찰제를 운용하는 국가는 대체로 검사의 수사 지휘권을 강조하고 있다.

양대 체계는 추구하는 이념에 따라 각각 장단점을 갖고 있지만 2차대전 이후에는 양자가 상호간의 장점을 취해 제도를 보완해 가는 새로운 경향을 띠고 있다. 따라서 영미법계 국가에서는 자치성 위에 능률성을, 그리고 대륙법계 국가에서는 능률성 위에 자치성을 추구해 감으로써 이른바 '접근화 경향'을 보이며 제도적으로는 '절충형 경찰체제'로 발전해 가는 것이 대체적인 추세다. 한편, 경찰의 모습을 그 구성하는 민족들과 사회의 특성과 연관지어 대륙계 경찰과 영미계 경찰의 특성을 비교하는 견해도 있는데, 앵글로색슨이 주축을 이루고 있는 국가들인 영국, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드의 경찰은 하나같이 지방분권적이고 자치적인 조직을 가지고 있으며 주민의 봉사자로서의 역할을 가장 강조한다. 이는 앵글로색슨이 영국에 정착한 5c 이래 10가구씩 모여 공동체를 구성하고 모든 것을 공동으로 결정하며 성인남자들이 돌아가며 경계근무를 서는 등 자치치안의 전통이 확립되었기 때문으로 풀이된다.

이들 앵글로색슨 국가들에서 최근 경찰과 관련한 최대의 화두는 하나같이 "공동체 경찰활동(community policing)"이다. 이는, 그간 지나친 산업화와 물질문명의 발달, 이민 등을 통한 다민족 국가로의 변모 등으로 인한 '공동체(community)'개념이 붕괴된 것이 범죄의 급증을 낳았고 경찰에 대한 주민의 지지와 협조가 저하된 것이 치안상황의 악화를 초래했다는 각성의 결과이며 결국 앵글로색슨 전통의 '공동체 자치치안'개념의 회복이 그 해결책임을 깨달았다는 얘기가 된다.

반면에, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등의 라틴계 대륙계 국가들은 오히려 중앙집권적이고 권위적인 경찰제도를 운영해오고 있다. 이는, 과거 로마제국, 나폴레옹 시대 등 전체주의 적이고 전체주의적인 역사적 산물 때문이기도 하지만 때로 형식과 틀을 파괴한 자유의 몸짓과 예술혼을 발휘하는 다혈질의 라틴민족은 이렇게 강력한 경찰조직을 운영하지 않는다면 국가사회의 유지가 어려울지도 모르기 때문이라고 볼 수도 있다.

자기절제가 강하고 근면하며 규칙에 집착하는 독일민족의 경찰도 역시 그러한 민족색을 잘 반영하고 있다. 다만, 2차대전의 패전후 연합군에 의해 강제적으로 분할 점령되고 경찰의 지방자치를 헌법으로 명시하게되어

지금도 각 지방의 경찰간 미, 영, 불, 러시아 등 점령국의 색채가 가미된 다소의 차이를 발견할 수는 있으나 각 州 내무장관회의를 통해 거의 통일적인 독일식 경찰제도로 변모해오고 있다.

3. 영미법계와 대륙법계의 수사경찰

영미법계는 수사권과 공소권을 각각 경찰과 검찰에게 분배하는 형태이고 대륙법계는 검사가 수사권(수사주재자), 소추권, 영장청구권을 행사하고 있다.

① 영국

사법경찰관은 수사의 주재자이며 수사권, 소추대행권, 체포(구속)·압수·수색·검증영장 청구권이 있고, 검사는 기소 및 공소를 유지하고 검찰과 경찰은 대등 협력관계이며, 검사는 소추권만을 갖는다. 사법 경찰관은 독자적 검시권이 있으며 중요 사건의 경우 효율적인 기소를 위해 사전 통보나 연락을 할 뿐 검사에 대한 보고의무는 없다. 검사의 사법 경찰관에 대한 수사중지 명령 체임 요구권 또한 없다. 사법 경찰관이 판사에게 체포구속 압수 수색 검증의 영장을 직접청구하며 체포피의자는 25시간 이내에 판사에게 인치 하여 구금 사유 여부를 심사 받는다.

발부된 구속영장은 사법경찰관이 독자적으로 집행하며 피의자 신문조사보다는 녹음으로 신문증거를 확보하는데 이것이 증거능력을 인정받는다. 검사의 구속장소 감찰제도는 없으며 수사가 종결되면 국립 기소청이 살인, 내란, 음란물, 유괴 범죄 등에 대한 소추권을 행사하고 여타범죄는 경찰이 일차적인 기소 여부를 판단하여 검찰에 송치한다.

② 미국

미국의 수사경찰은 영국의 수사경찰과 거의 비슷하다. 다만 1년 미만의

경미범죄는 사법경찰관이 기소유무를 결정하여 검사는 공소유지를 담당한다.

③ 프랑스

프랑스의 사법경찰관(수사경찰)은 수사의 보조자로서 검사와 예심판사가 수사의 주재자이자 소추권자이다. 형사소송법에 수사경찰과 검사의 지휘감독관계를 규정하고 있으나 수사 업무에 대한 일반적인 것이고 상명하복 규정이 아니다. 경찰은 형소법에 의하여 예비수사권과 현행범 수사개시권을 가지고 있다.

경찰은 검사에게 범죄사실 인지보고, 현행범 발생보고와 같은 보고의무를 진다. 도한 변사자가 발생하면 고지할 의무가 있으나 변사자에 대한 검시권은 경찰이 가지고 있다. 다만 검사는 사인 규명을 위한 예심청구권을 갖는다. 사법경찰관은 고검 검사장으로부터 위촉받은 때에만 수사 직무를 행사할 수 있으며 검사는 사법경찰관의 징계 회부권이 있다.

체포, 구속, 압수 수색 검증 구속 영장은 검사가 청구하며 사법경찰관은 24시간 보호유치 권한을 갖고 검사의 지휘를 받아 24시간을 연장할 수 있으며 추가로 24시간을 연장하려면 판사의 허가를 받아야 한다. 단 구속 사유가 없어졌을 때 석방지휘는 받을 필요가 없다. 발부된 구속영장은 사법경찰관이 검사의 지휘 없이 집행한다. 구류10일 이내 벌금 600프랑이내의 경범은 경찰서장이 사건을 종결하여 소추대행을 한다.

④ 독일

우리나라와 비교적 유사한 수사구조를 가진 독일의 형사소송법은 "경무를 담당하는 관청 및 공무원은 검사의 지시에 따를 의무가 있다."는 규정과 "경찰임무를 담당하는 관청 및 공무원은 범죄행위를 규명하여야 하고, 사건의 증거인멸을 방지하기 위하여 할 수 있는 모든 일을 지체없이 하여야 하며, 그들의 처리결과를 지체 없이 검사에게 송치하여야 한다"는 규정을 두고 있다. 독일의 수사경찰제도는 프랑스의 것과 유사하면서도 검찰의 수사 종결권을 더욱 강화하여 모든 범죄의 기소는 검사만이 할 수 있도록

되어있다. 다만, 경찰은 긴급체포 사유가 있으면 경찰이 판단하여 긴급체포하고 24시간 내에 판사에게 인치하여 심사를 받을 뿐 사전 검사에 대한 건의는 불필요하며 경찰이 광범한 초동 수사권을 갖는다.

4. 소결

영미계와 대륙계 수사 경찰의 차이점은 경찰의 독자적 영장청구권 및 수사 종결권에 달려있다. 영미계로 가느냐 대륙계로 가느냐의 문제는 서양 국가의 문화적 특성의 문제이므로 역사적으로 영미나 대륙계 국가와의 문화적 연관성이 없는 우리나라는 현재에 처한 문화 현실이 어느 쪽에 가까운가? 그리고 어느 길로 갈 것인가를 입법론적으로 결정하는 문제일 뿐이다. 경찰의 민주화, 자치화를 강조하는 여론이 커진다면, 즉 경찰의 英美係的인 운용을 바라는 여론이 커진다면, 검찰의 운용도 그렇게 되어야 할 것이고 자연스럽게 경찰의 독자적인 수사, 수사기관의 권한 분배 및 견제가 이루어질 것이다.

제4절 주체적 수사권의 확보방안과 그 논점

1. 경찰의 주체적 수사권과 그 의미

경찰의 수사권독립론은 형사소송법이 규정하고 있는 수사개시권, 수사진행권, 영장청구권, 수사종결권과 관련하여 경찰이 검찰과 별개로 수사의 주체가 되는 것을 주요 골자로 하고 있다. 현재 세계 각국은 대륙법계와 영미법계의 전통을 고수하기 보다는 자국의 현실과 치안여건에 따라 탄력적으로 수사권을 경찰과 검사에게 분배하여 상호협력관계를 유지하도록

하고 있다.

이처럼 검찰과 경찰이 국가 형벌권을 적정하게 분배하는 형태로 발전해 나가는 세계적인 추세는 경찰에게 주체적 수사권이 주어질 수 있다는 기대감을 안겨주고 있다. 이에 상응하여 경찰청은 수사절차에서 검·경간의 기형적인 관계개선을 위해 2003년 1월 사법경찰관을 수사주체로 인정하고(형소법 195조) 하자는 취지의 내용으로 대통령 인수위원회에 보고했다. 그러면 여기서 경찰 대부분이 기대하고 있는 주체적인 수사권의 진정한 의미가 무엇인지를 분석하여 보고자 한다.

주체적 수사구조방식은 경찰은 자신이 직접 수사하는 사건에 대하여 자신이 권한과 책임으로 주체적인 수사를 하는 것을 말한다. 이는 수사의 개시와 진행의 의무가 있는 수사기관으로써의 경찰과²⁹⁾필요시 수사를 진행할 수 있는 수사기관으로서의 검찰³⁰⁾로 나누는 일본식 수사구조와는 달리, 검사와 사법경찰관을 수사주체로³¹⁾인정하는 병렬적이고 상호 대등한 수사

29) 일본 형사소송법 제189조 2항에 의하면 사법경찰직원은 범죄가 있다고 사료될 때에는 범인 및 증거를 수사하여야 한다고 규정되어 경찰에게 수사의무를 부여하고 있다. 이로 인해 일반적으로 경찰기관은 일차적 수사기관으로 불린다.

30) 일본형사소송법 제191조 1항에 의하면 검찰관은 필요하다고 인정할 때에는 스스로 범죄를 수사할 수 있다고 규정되어 필요적 수사권을 검찰에게 부여하고 있다. 이로 인하여 검찰은 보충적인 수사권을 가진다고 일반적으로 해석되고 있다.

31) 수사주체의개념은 독일형사소송법상에는 수사상의 주인(die Herrin des Ermittlungsverfahrens)으로 표현되고 있다. 이는 수사의 개시부터 수사의 종결 절차인 기소 혹은 불기소까지 수사절차의 전 과정에 걸쳐서 검사의 영향력이 미친다는 것에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 여기서 본고가 말하고자하는 수사주체의 의미는 경찰이 직접 수사를 개시한 사건에 대하여 수사종결의 개념을 논의로 하고 사실상 경찰단계에서 수사절차가 완료되는 수사서류의 송치까지 경찰이 독자적으로 검사의 지휘 없이 수사를 진행할 수 있다는 의미에서의 주체적 지위를 가진다는 것을 말한다. 오늘날 독일에서 검사가 수사절차에서 여전히 판사의 통제를 받고 있음에도 불구하고 수사절차상의 주체는 검사라는 표현에 대한 이의가 없다는 점과 또한 수사절차 자체도 형사소송의 전반의 절차의 한부분이어서 수사를 종결하더라도 수사는 재개될 수 있다는 점등을 고려한다면 기소 또는 불기소에 의한 수사종결이라는 통상적인 개념에서 벗어나 경찰단계에서 수사종결의 절차에 해당하는 수사서류의 송치단계까지 수사기관의 활동에 대해 주체적인 지위를 부여하는 것은 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 따라서 경찰은 검찰의영장청구나 공소제기를 위하 보완수사협조가 있다하더라도 이는 보완지휘가 아니라, 대등한 협조관계로서 경찰은 자기사건을 주체적으로 처리하는 의미에서 당연히 필요한 보완수사를 하는 것이다.

구조이다.

이처럼 경찰이 받아들이고자 하는 주체적 수사구조는 형사소송법 제195조의 개정을 통해 검사와 함께 경찰을 수사주체로 규정함을 필요로 한다. 즉, 검사에게만 수사개시권을 인정하고 있는 현행 형사소송법 제195조를 다음과 같이 “검사 또는 사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 사료되는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다.”라고 개정함으로써 경찰에게 주체적 수사권을 부여할 수 있다. 그러나 경찰이 주체적 수사권을 행사할 수 있는 모든 조건이 갖추기 위해서는 단순히 형사소송법 제195조의 개정뿐만 아니라 부수적인 법률인 검찰청법, 폭력행위 등 처벌에 관한 법률위반 등 많은 법률과 사법경찰관 사무규칙, 검찰 사건사무규칙 등 법규의 개정을 요구한다.

경찰에 의한 주체적 수사구조의 형성에 필요한 몇 가지를 언급한다면 우선 검사의 수사지휘권에 의한 송치명령제도³²⁾의 개선을 들 수 있다. 송치명령제도로 인해 경찰은 개별사건에 대해 검찰에게 수사서류를 송치하기 전 검사로부터 송치의견에 대한 사전지휘를 받거나 더욱이 검사가 경찰에 의해 진행 중인 수사사건에 대해 수사종결이 되기 전에 수사서류일체를 검찰청으로 송치할 것을 명할 수 있다. 따라서 송치명령제도의 폐지 또는 개선이 전제되어야만 경찰은 당해 사건에 대해 주체적인 수사권의 행사가 가능하고 비로소 실질적인 수사권의 분산이 이루어진다.³³⁾

또한 경찰이 완전한 수사권을 확보하기 위해서는 영장청구권 등 강제처분신청권 인정은 필수적이다. 그만큼 강제처분권의 문제는 주체적인 수사

즉, 경찰단계의 수사의 종결에서 경찰은 주체적 지위를 가진다고 해도 일부에서 주장하는 것처럼 경찰이 공소제기나 불기소권을 갖거나, 사건을 검찰에 송치하지 않는 것이 아니며, 또한 보완수사를 하지 않겠다는 것도 아니다. 다시 말하면, 경찰단계의 수사개시, 진행, 종결까지 검찰의 개별지휘로부터 벗어나 주체적 수사지위를 확보한다는 의미이다.

32) 검사의 수사지휘권에 근거한 현행 송치명령제도는 사건관계인이 검찰에 청탁 전화를 하는 경우 등 불순한 의도로 경찰수사가 중지될 위험성을 안고 있다. 이러한 점에서 최근(2003년 8월) 사회적인 이목을 집중시키는 청주지검 일명 “몰래 카메라사건”이 주는 시사점이 크다.

33) 그 대안으로 경찰은 내사종결이 아닌 입건된 범죄에 대한 수사를 종료하게 되면 범죄혐의의 유무와 관계없이 일체의 서류와 증거물을 검찰에 송치하는 방안이 제시될 수 있다.

권인정여부와 관련되는 아주 민감한 부분이다. 이와 관련하여 일본의 수사 제도처럼 구속영장청구권 자체 보다 95년 형사소송법 개정을 통해 도입된 체포영장신청권 34)을 경찰에게 부여 등 여러 가지 방안을 생각 할 수 있다. 그러나 우리나라에서는 영장신청권 부여 문제는 헌법의 개정을 요구하기 때문에 당장 해결되기는 어려운 현실이다. 따라서 여기서는 더 이상 논하지 않겠다.

이러한 전제조건 하에 성립되는 주체적 수사구조에 의하면 경찰과 검찰 양 수사기관은 병렬적이고 대등한 위치에 있다. 따라서 검사는 자신이 직접 인지한 사건에 대해서 검찰청산하 자체 수사관을 활용한 독자적인 수사활동이 가능하다. 그러나 이러한 병렬적 수사구조 하에서는 하나의 범죄에 대하여 양 수사기관이 동시에 수사를 진행하는 경우를 예상할 수 있다.

예컨대 범죄의 피해자 등이 검찰과 경찰에 동시에 수사의 단서를 제공했을 경우, 양 수사기관이 그 사실을 알지 못하여 이중적으로 수사가 진행될 수 있다는 것이다³⁵⁾ 이러한 이중적인 수사는 소송경제의 관점에서 볼 때 문제시 될 수 있으며, 이를 해소하기 위해서는 검·경간의 상호협력이 필수적이라 하겠다. 한편 국가기관에 의한 이중적인 수사진행이 반드시 폐해만을 가지고 있다고 보기는 어렵다.

일방의 수사기관이 어떠한 이유로 불공정한 수사를 진행할 경우, 다른 수사기관이 이에 대한 보완적 역할을 담당할 수도 있기 때문이다. 이는 수사기관 상호간의 견제를 통하여 공정한 수사를 담보하는 장점을 살릴 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 주체적 수사구조가 우리나라에 도입

34) 일본은 형사소송법 제199조, 203조, 204조 및 제218조에 의해 경찰은 체포(경부이상), 압수수색검증청구권을 가지고 있다.(순시부장이상)

35) 미국의 경우 하나의 행위가 연방법을 어기면 연방의 재판을 받고, 주법을 어기면 주의 재판을 받는다. 어떤 행위는 연방법과 주법 모두에 의해 가벌적인 경우에 검사가 원한다면 행위자는 두 번 기소되고 두 번 유죄선고를 받을 수 있다: 김성돈역, 전개서 46면 :또한 일본에서는 이러한 예로서 1998년에 있었던 대판부경찰본부와 대판지검사이에 수사공조사례를 들고 있다.(일본 수사관계자와의 인터뷰내용 참조). 당시 대판부 소재 삼전공업의 분쇄결산사건에 대하여 경찰과 검찰의 이중적인 수사를 조율하기 위해 검·경간의 수사회의를 개최하여 합동으로 수사하기로 결정하였으며, 당시 검찰이 피의자 2명을 체포하고, 경찰이 피의자 4명을 체포하는 등 수사업무를 분담하여 처리하였다고 한다: 이동희(공저), 비교수사제도론, 박영사, 2003 [일본편] 제6절

될 경우 예상할 수 있는 개선점은 인권보장측면과 수사의 효율성측면으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

인권보장과 관련하여 우선적으로 검사의 사전지휘폐지는³⁶⁾ 경찰로 하여금 직접 수사를 담당하는 사건에 대해 검사와 관계없이 진실발견을 위한 증거수집에 주력하고 검사는 사건 송치 후 공소에 전념함으로써 재판의 적정을 기할 수 있어 국민편익의 증진을 가져온다. 또한 주체적 수사권한은 경찰에게 피의자 신병 처리시, 즉 현행범으로 체포되거나 혹은 긴급체포 되었으나 구속의 필요성이 없을 경우 검사의 사전 승인 없이 바로 석방을 가능하게 한다.

수사의 효율성과 관련하여서는 경찰의 주체적인 수사는 검사와 경차관인 상급자에게 의한 이중적인 수사지휘에서 오는 혼선에서 탈피하여 경찰의 책임 있는³⁷⁾ 수사를 가능하게 한다. 이와 더불어 소수의 검사에 의한 수사지휘시 발생하는 수사의 지연을 차단할 수 있어 사건 관계자들이 장시간 대기하는 등의 불편에서 벗어나 수사가 신속하게 진행되는 장점을 가져올 수 있다.

그러나 경찰이 주장하는 방안의 수사권독립과는 달리 최근 정치권의 움직임은 형사소송법상 수사개시와 진행에 있어서 일정한 범위 내에서 경찰에게 독자적인 수사권을 부여하는 수사구조에 초점이 맞춰지고 있는 분위기이다. 이러한 수사구조로는 현 형사소송관련 법률상 수사에 있어서 경찰이 검사와 항명하복관계로 존재하는 완전한 종속에서 다소 벗어난 절충형 수사구조라 할 수 있다. 그러나 현재 정치권에서 논의되고 있는 절충적 수사구조가 어떠한 형태를 띠게 될 것인가에 대한 구체적인 내용은 충분히 다루어지지 않고 있다. 이에 따라 절충적 수사구조가 무엇을 의미하는지를 그리고 예측 가능한 문제점을 분석하고자 한다.

36) 형사소송법 제195조의 새로운 규정은 경찰과 검사가 각자 병렬적으로 독자적 수사를 가능하게 한다.

37) 경찰의 책임 있는 수사와 관련해서 현재의 형소법(196조 1항, 검찰청법 53조에 의한 상명하복관계와 더불어 형소법 제210조에 의한 경찰의 관할 구역 외에서의 수사시 보고의무도 함께 폐지되어야 한다.

2. 절충형 수사구조 형태와 그 문제점

현재 정치권에서 논의되고 있는 절충형 수사구조 형태는 크게 현재의 형사소송법의 기본 구조 하에 검사가 주도적인 수사권을 행사하고 다만 경미한 민생치안범죄에 한하여 사법경찰이 독자적인 수사권을 갖는 종속적 절충형 수사구조와 경찰은 자신이 직접 수사를 개시하는 사건에 대해 주체적인 수사권을 행사하고 다만 예외적인 규정을 두어 공안범죄 등 소수의 범죄에 대해서는 검사에게 사법경찰관에 대해 수사지휘권을 인정하는 주체적 절충형 수사구조로 나누어 볼 수 있다.

어느 형태이든 간에 절충형 수사구조가 공통적으로 추구하고자하는 방향은 현 형사소송관련 법률에 의해 검사에게 독점되어 있는 수사권의 일부를 경찰에게 이양함으로써 검사는 과중한 업무에서 벗어나고 경찰은 일부 범죄에 한하여 독자적인 위치를 차지한다는 것이다. 그러나 이러한 절충형 수사구조가 과연 현재 형사소송법률에 의한 검사의 권한 독점에서 오는 제반적인 문제점을 개선할 수 있는 대안인지는 의문이다. 왜냐하면 검사는 공익의 대표자로서 편견 없는 객관적인 입장을 유지해야하나 수사절차에 깊숙이 관여함으로써 객관성을 상실할 우려가 있기 때문이다. 38)

그럼에도 불구하고 이러한 양 절충형 수사구조형태가 구체적으로 가져올 결과는 사뭇 다르다. 즉, 대륙법계 국가경찰제도를 채택하고 있는 독일의 수사권 체제에³⁹⁾ 착안점을 두고 있는 종속적 절충형 수사구조는 단순·경

38) 이와 관련하여 독일형사소송법 제160조 2항은 “검사는 책임을 가중시키는 것 뿐만 아니라 감경 시키거나 면제하는 사정에 대해서도 수사를 하여야 하며, 멸실의 우려가 있는 증거를 조사하여야 한다” 라고 규정하여 검사의 객관의무를 명시하고 있다.

39) 독일의 주 검찰은 자체 수사인력이 없으므로 인해 단지 복잡하고 중요한 범죄에 대해서만 검사가 경찰을 직접 지휘하여 수사를 진행하는 반면 각 주 지방 검찰청 산하 일반부서(Allgemeine Abteilung)로 송치되는 나머지의 범죄는 송치될 때까지 검사의 지휘없이 경찰이 직접 수사한다. 독일경찰의 수사권에 관한 규정인 형사소송법 제163조 1항은 “경찰관청과 경찰공무원은 범죄를 수사하여야 하고 그리고 증거인멸을 방지하기 위한 모든 긴급한 조치를 하여야 한다.”고 규정하여 경찰의 초동수사권을 인정하고 있다. 또한 형사소송법 제 163조 제2항은 “경찰관청과 경찰공무원은 사건처리를 지체없이 검사에게 송치하여야 한다.”고 규정하고 있다 그러나 “지체없이”라는 개념이 언제(Wann) 그것을 송치해야 되는 지에 관한 명확한 해답을 주지 못한다. 따라서 경찰의 입

미한 민생치안범죄에 한하여 사법경찰이 독자적인 수사권을 갖고, 기타 중요한 범죄에 대하여 검사만의 독자적인 수사권을 인정하고 사법경찰이 검사의 수사를 보조하는 방식이어서 법률상경찰이 행할수 있는 수사활동은 크게 제약된다.⁴⁰⁾

주체적 절충형 수사구조는 경찰이 직접 개시한 수사사건에 대해 검사와 별개로 수사를 진행 할수 있음으로 해서 종속적 절충형에 비해 경찰에게 원칙적으로 수사주체로서의 지위를 부여하고 있다. 아래에서는 이러한 양자의 절충형 수사구조의 문제점과 그 도입의 타당성을 좀더 깊이 분석하고자 한다.

1) 종속적 절충형 수사구조

현행 형사소송법상 수사의 개시부터 형의 집행까지 형사소송절차 전반에 걸쳐 관여해야하는 검사의 방대한 수사업무를 경감시켜 수사업무의 효율성을 높이기 위한 방안으로서의 종속적 절충형 수사구조는 하나의 문제를 위한 해결방안이라고도 할 수도 있다.⁴¹⁾

최근 2001년의 통계에 의하면 1년3동안 약 1600명의 검사가 범죄의 경중에 관계없이 연간 180만 여건을 처리하였는바 이는 검사 1명이 휴일 없이 일일평균 3.2건을 처리하였다⁴²⁾는 통계가 이를 뒷받침하고 있다. 또한, 경미한 민생치안범죄⁴³⁾가 수사사건의 대부분을 차지하고 있는 우리나라 실

장에서는 수사를 자체적으로 “종결한 후에” 지체없이 처리결과를 검찰에 송치하여도 무방하다는 해석이 가능하다는 것이다: 임준태, 독일형사절차제도, 2003, 71면 (미발표)를 참조하여 재구성한 것임.

40) 형사소송법 제195조의 새로운 규정은 경찰과 검사가 각자 병렬적으로 독자적 수사를 가능하게 한다.

41) 입법안으로서 다음과 같이 형사소송법 제195조에 단서조항 및 2항을 삽입하는 방안을 고려할 수 있다: 제195조(범죄의 수사)

(1) 검사는 단 경미한 범죄에 관하여서는 사법경찰관이 수사하여야 한다.

(2) 경미한 범죄의 범위에 대해서는 형사소송규칙으로 정한다.

42) 경찰청 2001년 범죄현황분석 참조

43) 경찰청 2001년 범죄현황분석 참조

정을 감안할 때 합리적인 방안의 하나로 간주되어지기도 한다.⁴⁴⁾

그러나 좀 더 깊이 들어가면 종속적 절충형 수사구조의 실현은 여러 가지 문제점을 안고 있다. 첫 번째, 경미한 범죄의 기준과 범위를 어떻게 설정할 것인가 선결문제로 나타난다. 현재 경찰은 경찰 범죄통계규칙(경찰청 훈령 제 384호)에 따라 그리고 검찰은 검찰통계사무규정(법무부 훈령 제 467호)에 따라 서로 다르게 죄명을 분류하고 있다. ⁴⁵⁾ 더욱이 경찰실무에서 사용되고 있는 범죄죄명은 약 1000여개에 이른다는 현실은 중범죄와 경범죄의 분류가 간단하지 않다는 것을 말해준다.

두번째, 경찰에게 수사권을 부여하고자 하는 민생치안범죄는 ⁴⁶⁾ 그 정확한 근거와 범위가 불분명하고 유동적이다. 이러한 법적인 불명확성은 입법의 곤란성과 아울러 검찰의 경찰에 대한 수사지휘범위에 대한 논란을 야기시킬 우려가 극히 높다. 더욱이 민생치안 대상범죄가 법으로 정해진다 하더라도 경합범의 경우 그리고 수사주체가 되어야 하는가에 대한 수사영역의 한계는 논란의 소지가 충분하다.

세번째, 경찰수사범위에 한계를 두는 것은 급격한 경제사회변동에 따른 범죄대응전략상으로도 적절하다고 볼 수 없다. 즉, 경찰수사권의 개시시기와 절차 등을 범죄의 경중에 따라 구분하여 향후 경찰수사가 민생범죄에 국한한다고 하면 자칫 수사역량의 향상을 위한 노력을 소홀히 하여 결과적으로 다양하고 새로운 범죄발생에 대하여 효과적으로 대응치 못할 우려가 있다.

44) 이 방안은 국민의 정부 출범이후 여건에서 제기한 방안이기도 함.

45) 경찰청 2001년 범죄현황을 분석하면 총 1,860,687건중 내란,외환의 죄 등 공안사범, 병역법위반 등 병역사범, 직권남용체포감금 등 직무관련 공무원범죄등 비 민생치안범죄는 총 58,711건으로 3.16%를 차지했고 이중에서 공안사범 10,173건 0.55%, 병역사범 36,681건 1.97% 공무원범죄 11,875건 0.64%로 나타났다. 따라서 나머지 약 97%는 개인적인 범의관련 민생치안범죄로 분석되었다.

46) 민생치안범죄는 개인범의에 해당하는 범죄를 의미함이 일반적이다. 97년 국민회의에서 형사소송법 개정안에 규정되어 있는 민생침해 범죄는 형법 및 폭력행위처벌에 관한 법률, 특정범죄가중처벌에 관한 법률, 특정강력범죄의 처벌에 관한 법률, 화염병사용등의 처벌에 관한 법률이 규정하는 죄 중 상해, 폭행, 과실치사상, 절도 및 강도의 죄와 도로교통법, 교통사고처리특례법과 도로법, 식품위생법, 병역법, 향토예비군설치법, 자동차관리법 위반범죄(이상 연간 1만건 이상 처리범죄 중 의율착오에 따른 논란이 적은 범죄(경찰청, 경찰백서 2001)를 의미한다.

결론적으로 경찰에게 독자적인 수사권을 민생범죄로 국한하여 부여하는 현 형사소송 체제 하에서의 종속적 절충형 수사구조는 경찰과 검사간의 관계설정에 바람직한 방향을 제시하고 있지는 못하고 있다.

2)주체적 절충형 수사구조와 그 불가피한 선택

주체적 절충형으로서의 수사구조에 의하면 공안범죄 등 국가법익에 관한 사건을 제외하고는 경찰은 기본적으로 개별범죄에 대하여 주체적인 수사권을 행사할 수 있다. 이로 인하여 경찰은 사실상 검사와의 상명하복관계에서 벗어나 대등한 관계로 향하여 한 단계 진일보했다는 측면에서 경찰 내부에서도 나름대로 긍정적인 평가를 받고 있다.⁴⁷⁾

그러나 주체적 절충형 수사구조로의 개혁방안은 나름대로 문제해결을 위한 방안으로서 간주되거나 종속적 절충형 수사구조가 가지는 제반적인 문제점에서 탈피했다고 볼 수 없고, 또한 경찰에 의해 주도되는 주체적인 수사구조와는 달리 검사가 수사에 관여함으로써 생기는 사안에 대한 예단의 위험성으로 인해 수사의 객관화라는 근본이념의 달성에는 역부족이다⁴⁸⁾

그러나 수사권독립에 관한 문제가 양 기관의 논리의 우위성이 아니라 정치인의 이해득실, 시민단체의지지 등 여러 가지 정치적인 요소들이 복합적으로 더 큰 작용을 할 수 있다는 것은 앞에서 이미 언급한 역사적 흐름 속에서 또한 각계각층이 경찰의 수사권 독립에 관해 서로 다른 견해를 다

47) 주체적 절충형을 위한 입법안으로 다음과 같이 형사소송법 195조를 개정할 수 있다.

제 195조(범죄의 수사)

(1) 검사 또는 사법경찰관은 단 중요범죄에 대하여 사법경찰관은 검사로부터 개별사건에 대한 구체적인 지시를 받아야 한다

(2) 중요범죄의 범위는 형사소송규칙으로 정한다.

48) 수사절차상에서 경찰은 개별사건에 대한 객관적인 진실발견에 주력하여야 하고 검사는 사건송치 후 수사자료를 검토하여야 한다. 이를 통해 검사는 경찰에 대한 통제기능을 지속적으로 유지할 수 있을 뿐만 아니라 편견이 없는 객관적인 위치에서 기소, 불기소여부를 판단할 수 있다. 이러한 결과 수사절차에서 경찰과 검찰간의 상호간 견제와 균형이 나타난다.

르면서 지적하였다. 더욱이 검찰은 정치인 및 주요공직자 비리사건 대형경제사건 등 정치권 및 사회의 흐름에 막대한 영향을 미치는 수사를 할 수 있다는 현실은 검찰이 법률제정 내지 개정의 차원에서 경찰보다 우위에 있어 경찰의 우려를 자아내기에 충분하다 이러한 모든 정황을 감안한다면 경찰 측에서는 완전한 수사권의 독립의 실현을 끝까지 기다리기보다는 불완전하나마 주체적 절충형 수사구조를 받아들일 수 있다고 본다.

제4장 수사권 독립논쟁

앞에서 언급한 바와 같이 경찰의 수사권독립에 관한 논의는 역사적·정치적·사회적 접근 등의 종합적인 접근방식을 토대로 진행되어야 한다. 이러한 접근방식을 선제로 하여 우선 수사권독립을 긍정하는 견해가 그 이론적 정당성을 확보하였을 때 개혁추진을 위한 원동력을 얻을 수 있을 것이다.

한편 이러한 이론적 검증이 선행되어 경찰에게 독자적인 수사권을 부여하는 방안이 타당성을 인정받더라도 수사권독립을 구체적으로 실현하기 위해서는 정치환경 및 경찰을 둘러싼 대외적인 환경이 이를 뒷받침하여야 한다. 외부환경에 대한 검토 작업을 통하여 현실상황을 정확하게 분석해야 할 필요성은 이러한 측면에서 찾아볼 수 있다.

여기서는 이와 관련하여 수사권독립논의를 바라보는 가계의 입장을 분석·정리해보고, 아울러 경찰이 독자적 수사권을 확보하기 위한 과정에 놓여져 있는 현실적인 어려움과 이를 극복하기 위한 방안 등에 대하여 논해보고자 한다.

제1절 경찰수사권독립에 관한 논의

경찰의 수사권 독립론(찬성론)이란 수사활동의 실효성을 담보하기 위해 경찰에게 범죄수사의 주도권을 부여하자는 입법론적 논의를 말한다. 이들에 따르면 현행 형사소송법은 검사를 수사의 주체로 규정하고 있으나, 실제 대부분의 수사는 경찰의 독자적 판단에 의해 행해지고 있으며, 이것은 전국적인 수사망을 가지고 시민생활과 직접 접촉되면서 수행되는 경찰활동

동의 당연한 결과이다는 것이다.

경찰의 수사권독립을 이루기 위한 시도는 해방 이후 여러 차례 있어 왔다. 특히 1979년10월26일 박정희 대통령이 서거한 이후 유신헌법의 민주적 개정이 국가적 과제로 부각되자 대한경우회에서는 1980년2월 ‘경찰의 정치적 중립과 독자수사권 확립을 위한 제도적 장치 마련 건의’ 제하의 헌법개정에 대한 건의서를 발표하고, 경찰이 유신체제 당시 정권의 하수인, 부정선거의 하수인이 된 것은 경찰조직과 제도의 불합리성 내지 모순에 있고, 경찰의 정치적 중립을 위해서는 유신헌법의 잔재인 검사의 영장청구권 조항의 폐지가 필요하다고 주장하였다. 그 후 노태우 대통령이 취임했을 때 다시 수사권독립의 주장을 제기하면서 경찰의 직접 영장청구권과 경찰 작성의 피의자신문조서에 대한 증거능력 인정을 주장하였다. 그러다가 1994년 형사소송법 개정문제가 제기되었을 때는 ‘공소권 없는 교통사고사건에 대한 경찰의 수사종결권부여’ 또는 ‘공소제기를 필요로 하지 않는 모든 사건에 대한 경찰의 수사종결권부여’ 를 주장하였다. 그리고 최근 1998년2월 김대중 대통령 취임을 전후해서는 ‘경미사건에 대한 경찰의 수사종결권’ 을 주장한 바 있다.

이처럼 경찰은 경찰의 수사권독립을 위하여 끊임없이 요구하여 왔다. 그러나 검찰과 법조계의 반발로 이루어지지 못하고 있으며, 검찰과 경찰의 상호비난과 대치국면에 있는 것이 오늘의 실정이다. 경찰의 수사권독립에 대해서 이해당사자인 검찰에서는 독립불가론을 주장하고 있고, 발전 지향적 정책행정학과 일부 형사법학과에서는 독립론을 주장하고 있다. 그리고 형사법학과 일각에서는 시기상조론으로서 일축하고 있는 것이 현재의 상황이다. 이하에서는 반대론에 대한 검토와 수사권독립에 대한 근거를 제시하고자 한다.

제2절 경찰수사권독립 반대론

1. 서언

경찰수사권독립에 대한 검찰의 견해는 경찰은 그 동안 이른바 ‘수사권 독립’이라는 이름아래 검사의 수사지휘·감독권을 배제하기 위하여 경찰에 수사권이 없다는 등 다양한 주장을 제기해 왔지만, 그러한 주장들은 전혀 합리성이 갖지 못하고 있다는 것이다.

이에 따르면 검사에게 사법경찰관리에 대한 수사지휘·감독권을 부여한 현행법은 실제적 진실발견은 물론 피의자의 인권보장을 위한 제도적 장치의 하나로서 법치국가의 기본원리에 기초하는 것이다. 따라서 검사의 수사지휘·감독에 관한 논의는 실제적 진실발견과 피의자의 인권보장에 필요한 제도이나 여부에 따라 거론해야 하는 것이지, 검찰과 경찰간의 권한쟁의 차원에서 다를 문제는 결코 아니라고 한다. 그러면서 그들은 경찰의 수사권독립론을 주장하는 자들은 불합리한 논거를 통하여 현 수사제도를 비난함으로써 형사사법기능의 효율적 운용을 저해하는 부작용을 야기하고 있다고 비판하고 있다.

따라서 현재로서는 경찰의 수사권 독립은 시기상조이며, 경찰의 지방분권화 및 즉결심판청구권의 폐지와 함께 논의되어야 실효를 거둘 수 있을 것이라고 한다. 이하에서 경찰의 수사권독립 반대론자들의 반대근거를 구체적으로 살펴본다.

2. 근거

1) 탄핵주의적 수사구조와 경찰업무의 본질

소추권과 심판권이 동시에 법관에게 있던 규문주의적 형사절차를 폐지하고, 탄핵주의적 형사절차에로의 근본적인 개혁의 결정적인 수단으로 등장한 것이 바로 검사제도이다. 즉 19세기 중엽 증거수집등 수사절차와 공소제기를 위해서 검사제도가 도입된 것이다. 따라서 우리의 형사소송법은 탄핵주의를 택하고 있기 때문에 당연히 검사에게 수사의 주도적 권한을 부여한 것이다. 이러한 탄핵주의 구조하에서는 재판과정에서 일방의 당사자인

검사에게 수사의 주도적 권한을 부여함이 타당하다. 즉 장래에 있어서 피의자·검사·법관의 삼면관계로 발전되는 과정에서 검사가 그 역할을 원활히 수행할 수 있도록 수사단계에서부터 검사에게 주도적 권한을 부여하는 것이 실제적 진실발견과 인권보장에 유익하다는 것이다.

또한 경찰의 업무는 행정행위로서 행정경찰행위만이 실질적인 경찰의 개념이고, 범죄수사는 이에 포함되지 않는다. 따라서 현행경찰공무원법상 경찰의 직무에 범죄수사를 포함시킨 것은 경찰에게 사법조사의 권한을 위임하였기 때문이다. 즉, 경찰작용은 공공의 안녕과 질서유지를 위한 것으로 현상유지 또는 예방활동으로 보아야 하고, 범죄수사는 헌법상 보장된 개인의 기본권침해이므로 이를 경찰개념에 포함시킬 수 없다는 것이다.

그리고 검찰은 경찰과 비교하여 공소재기와 그 유지를 거쳐 재판의 집행에 이르는 형사절차를 내용으로 하기 때문에 검찰도 역시 사법기관은 아니지만 이른바 준 사법기관으로 볼 수가 있다. 즉 준 사법기관인 검찰이 사법업무인 수사를 담당해야 한다는 것이다.

2) 국가형벌권의 효율적 행사

수사의 본질은 단순하게 국가공권력의 행사라는 실력작용에 그치는 것이 아니라 법률의 해석 적용, 범죄행위의 법률적 구성 등 법률적 평가작용이 당연히 수반되는 것이다. 따라서 고도의 법률적 지식을 갖춘 검사로 하여금 사법경찰관리의 수사에 대한 법률적 감시·지도기능을 수행하도록 함이 타당하다는 것이다.

수사가 법률전문가인 검사의 관여 없이 이루어짐으로써 법률에 적합한 수사 전개나 필요한 증거수집에 지장을 초래하여 결국 범죄자에 대한 효과적인 처단이 어렵게 되고 국가형벌권의 약화로 종국적으로는 형사사법정의의 실현이 크게 위협 받게 될 것이고, 특히 전문지식을 요하는 지능범죄나 신종범죄에 대처하기는 더욱 어려울 것이라는 주장이다. 소추관인 검사가 국가형벌권을 효율적으로 행사하고 형사사법정의를 실현하기 위하여

는 그 전제가 되는 수사에 적극 개입하고 사법경찰을 지휘·감독하지 않을 수 없다는 것이다.

3) 수사와 공소의 일체지향성

형사소송에 있어서 수사는 국가형벌권 실현을 목적으로 하는 형사소송절차의 1단계로서 공소제기의 준비행위이다. 그리고 우리의 형사소송에서는 기소편의주의를 택하고 있기 때문에 수사에서 결정되는 결과에 따라 공소제기의 여부가 결정된다. 즉 수사의 결과는 공소실행의 자료가 되기 때문에 필연적으로 사법 경찰 관리로부터 검사에게 발전적인 흐름을 하게 되고, 검사는 이를 취사·정리·보충하여 법률적으로 재조립한 후 공소단계에 투입하게 된다. 따라서 능률적이고 적절한 형벌권 행사를 위하여 수사권과 공소권을 동시에 검사가 가지고 있어야 하며, 수사는 경찰에 공소는 검찰에 부여하자는 것은 불합리한 결과를 가져 올 수 있다는 것이다. 그리고 검찰의 수사지휘는 수사가 법적으로 문제가 없게 하고, 사리에 맞게 진행하도록 하여 신속한 재판의 진행을 할 수 있게 사전에 조정이 가능해 수사와 공소의 통일성이 이루어지게 된다는 것이다.

또한 만일 수사와 소추가 분리되어 실행하게 된다면 채증시기를 일실하게 되고, 위법하게 수집된 증거 등 경찰의 적정치 못한 수사관행을 방지하기 어렵게 된다. 따라서 이러한 위험을 방지하기 위해서 수사초기부터 검사가 적극 개입하지 않을 수 없다는 것이다.

4) 수사권의 존부와 수사지휘를 받는 것과의 구별

현행법상 검사의 수사권과 거의 동일한 내용의 수사권이 사법경찰관에게 부여 되어 있음에도 사법경찰관에게는 수사권이 부여되어 있지 않다는 주장이 끊임없이 제기되어 오해를 불러일으키는 것이 검사의 수사지휘·감

독권에 대한 저항감을 야기하는 요인의 하나가 되고 있다고 한다.

이에 따르면 독립론자들은 사법경찰관이 검사의 지휘를 받아 수사하도록 규정한 형사소송법 제196조 1항을 들어 사법경찰관에게 수사권이 없다고 주장하고 있다. 그러나 형사소송법은 검사와 마찬가지로 사법경찰관에게도 수사권을 인정하고 있고, 경찰법 제3조, 경찰직무집행법 제2조도 경찰의 임무로서 ‘범죄의 진압 및 수사’를 명시하고 있으며, 사법경찰관리집무규칙 제2조도 ‘사법경찰관은 범인, 범죄사실과 증거를 수사함을 그 직무로 한다’고 규정하고 있으므로 사법경찰관에게 수사권이 있음은 현행법상 명백하다. 따라서 사법경찰관에게 수사권이 없다는 주장은 진실을 도의시한 일방적 주장에 불과하며 법규정의 문리해석상으로도 옳은 주장은 아니라고 하고 있다.

또한 형사소송법에 의하면 검사는 수사권과 수사지휘권을 갖고 있고, 사법경찰관에게는 수사권과 사법 경찰리에 대한 수사지휘권이 있으며 단지 검사의 지휘권이 우월하게 되어 있을 뿐이다. 다만 사법 경찰리는 수사의 보조자로서 검사와 사법경찰관의 지휘에 따르도록 되어 있는 것이다. 따라서 수사권의 존부와 수사권을 행사함에 있어서 지휘를 받는 것과는 명백히 구별되어야 한다고 하고 있다.

그리고 현행법하에서 검사가 범죄수사에 대하여 경찰의 수사를 지휘·감독하고 있다. 이것은 형사정책적 차원이나 법률적 차원이지 범죄수사개시에 대한 인허가가 아니다. 따라서 수사경찰은 그 수사의 개시와 진행을 그들의 고유권한으로 수행하고 있는 것이라고 한다. 즉 지금까지 경찰은 1차 수사권이든 어떤 형태의 수사권이든 법적으로 인정된 권한이 아닌 관례상의 행태에 의존해 옴으로써 마치 경찰수사 자체가 불법으로 행해온 것처럼 보이지만 문제되지 않을 정도로 독자성이 만연되어 있다는 것이다. 또한 경찰이 검사의 지휘를 받는다고 하더라도 경찰서의 수사과와 대공수사분야의 경찰 일부에만 수사지휘를 하고 있기 때문에 경찰의 여타 기능의 수행에는 전혀 지장을 주는 바가 없다는 것이다.

5) 국민의 인권보장과 권익보호

검찰의 사법경찰에 대한 수사지휘권 배제시에는 국민의 인권보장강화에 지장을 초래하며 부조리가 확대될 우려가 있다. 즉 국민의 인권을 보장하고 권익보호에 만전을 기하기 위하여는 법률전문가인 검사가 전 수사과정을 지휘·감독하지 않으면 안 된다는 것이다. 이에 따르면 만일 검사의 수사지휘권이 배제되면 자백을 얻기 위한 고문 등이 자행될 위험이 있으며, 각종 사건의 부당처리 및 지연, 불법구금, 사건의 암장 등 불법·부당사태에 대한 효과적인 통제장치가 없어 국민의 인권보호에 심각한 지장을 초래할 우려가 있는 것이다. 예컨대 경찰이 검사의 지휘·감독 하에 수사권을 행사하고 있으면서도 박종철군 사건, 성고문 사건 등 다수의 고문사건이 발생하였고, 각종 비리로 처벌되는 경찰관이 속출하고, 이에 따라 국민들의 경찰에 대한 불신이 높은 현실을 보면 검찰의 수사지휘가 더욱 필요하다고 주장하고 있다.

6) 경찰국가화

경찰은 막대한 인력과 시설을 갖춘 조직으로서 정보·보안·외사·대공 등 다양한 기능을 수행하고 있으며, 강력한 중앙집권적 조직형태를 취하고 있다. 그런데도 여기에 수사의 주도적 권한까지 부여한다면 경찰국가화의 길을 걸을 위험성이 있게 된다는 것이다. 이에 따르면 경찰수사권이 독립되어 검사로부터 지휘를 받지 않으면 경찰의 방대한 정보기능과 수사기능이 결합되어 경찰의 권한이 지나치게 막강하게 되어 그때에는 어느 누구도 경찰을 견제할 방법이 없게 된다는 것이다.

이러한 수사권의 비대화는 국가기관간의 견제와 균형의 원리에 위배될 뿐만 아니라 국민의 인권보장에 중대한 위협을 가져오게 되며, 더욱이 경찰에 수사권을 주게 되면 정치적 성격과 권력과의 타협성 때문에 권력형 범죄에는 손을 대지 못하게 되어 경찰의 정치적 중립에도 역행하게 될 것이라는 것이다.

7) 수사지휘·감독권을 기관 대 기관간의 권한문제로 비화

검사의 수사지휘·감독권은 검사와 사법경찰관리와의 관계이지 검찰청과 경찰청간의 문제가 아니다. 그럼에도 불구하고 경찰은 검사의 수사지휘·감독권을 기관 대 기관간의 권한문제로 비화하여 마치 경찰청이 검찰청에 예속된 것으로 오해하고 있다는 것이다.

이들에 따르면 사법경찰관리는 조직상의 명칭이 아니라 사법경찰직무를 수행하는지 여부에 따른 기능상의 개념이고, 또 검사의 수사지휘·감독권은 수사권과 관련된 권한이므로 수사업무에 종사하지 않는 경찰관을 사법경찰관리로 보는 것은 논리적으로 타당하지 않다고 한다. 현실적으로도 수사업무에 종사하지 않는 경찰관, 예컨대 경비과장을 검사가 지휘하고 있지도 아니하고 그들이 검사의 지휘를 받아야 된다고 생각하고 있는 것도 아니다. 아마도 경찰에서는 경무관 이하 직원들이 수사업무와 관계없이 무조건 검사의 지휘권 아래 놓여 있다고 보는데서 검사의 수사지휘·감독권을 기관 대 기관의 문제로 비화하고 있다고 본다. 그러나 검사의 수사지휘·감독권은 검사와 사법경찰관리간의 개별적 문제이므로 이를 검찰청과 경찰청의 기관 대 기관의 문제로 비화하는 것은 타당치 않다고 주장하고 있다.

3. 검토

이와 같이 경찰의 수사권독립론을 반대하는 근거를 살펴보았다. 이들의 논점을 정리하면 다음과 같다. 첫째로 수사절차는 철저히 법적으로 규제되어야 하기 때문에 법률적 지식으로 무장된 검사가 그것을 주재하는 것이 합리적이고 타당하다는 것이다. 둘째로 경찰은 행정자치부에 소속되어 있으며 또 본래의 업무가 보안, 행정경찰에 중점을 두고 있으므로 정치적 영향을 크게 받으며 신분에 있어서도 안정을 보장 받지 못하고 있다.

그러므로 법원과 거의 대등한 신분보장을 받고 있는 검사로 하여금 수사

를 주재토록 하는 것이 정치적 영향이나 이에 좌우될 위험이 적다는 것이다. 셋째로 경찰은 지난날의 경찰국가의 후신인데다가 정치적 도구로 이용된 전철에 비추어 국민으로부터의 신뢰성이 희박하므로 사법에 밀접한 수사업무를 독자적으로 수행하게 할 수는 없다는 것이다.

이러한 근거가 상당한 설득력을 갖는 것은 사실이다. 그러나 첫째 근거에 관해서는 수사가 법적으로 넓게 규제 받지 않았던 지난날의 국가권위주의 시대에도 검사가 수사의 전담권을 가졌다는 것과 반드시 조화되지는 않는다. 또한 미국에서처럼 수사절차가 ‘법의 적정절차’의 보장아래 있는 곳에서도 경찰의 독립수사권을 인정하고 있다는 사실에 비추어 보면 그렇게 설득력 있는 논거는 아니라고 본다. 수사단계에서 법률지식은 그렇게 치밀한 이론을 갖출 필요가 없고, 수사활동을 가능하게 할 정도이면 충분하다. 치밀한 법률적용은 공소제기단계에서 법률전문가인 검사에게 맡기면 되고, 또 위의 공판정에서 법관의 소송지휘아래 법률전문가인 검사와 변호인의 법적 투쟁에 맡기면 되는 것이다. 경찰의 법률지식의 부족이라는 이유는 그의 수사의 독자성 인정에 장애로 되지 않을 것이다.

둘째 근거에 관해서는 경찰의 정치적 중립성이나 신분상의 독립성이 확고하지 않다는데 문제가 있다는 것은 타당하다. 그러나 그 점에 있어서는 그 동안의 검찰활동에 대해서도 부분적으로 타당하다고 하겠으며, 따라서 이것은 정도의 문제에 불과하다고 하겠다.

정치적으로는 어떤 의미에서는 다수의 경찰을 중앙에서 통제하기보다는 소수의 검사에 대한 통제가 보다 효율적이라는 관점에서 볼 때에는 정치적 영향을 검사 측이 더 받기 쉬울지도 모른다. 셋째 근거는 상당한 이유를 갖는다. 그러나 오늘날까지 경찰에 대한 불신을 조성한 원인이 어디에 있었는가를 살펴보고 그에 대한 개선책과 동시에 수사권의 폭을 제한해 두면 큰 장애는 없어질 것이다. 경찰로 하여금 권력의 시녀 역할을 하게 하여 국민의 신뢰를 추락케 한 것은 바로 정치권력이고, 또한 제도적 미비라고 할 수 있다. 그런데 오늘날 국민의 신뢰를 상실한 것이 어디 경찰뿐이라고는 할 수 없지 않는가. 공직자 일반의 윤리적 평가가 추락한 곳에 유독 경찰만이 독립수사를 못할 만큼 타락하였다고 할 수는 없지 않겠느

나는 생각이다. 이점에 관해서는 한편으로는 사법경찰을 행정경찰로부터 분리시켜 엄격한 선발절차와 철저한 훈련을 통해 수사 적격자로 양성하는 방안을 마련하게 되면 그에게 독립수사권을 부인하려는 논거를 희석시킬 수 있을 것이다.

제3절 경찰수사권독립 찬성론

1. 서언

찬성론의 주요내용은 현실적으로 경찰이 범인검거 등 수사업무를 전담하다시피 하는데도 이러한 경찰에 독자적인 수사권을 주지 않는 경우 사기의 저하에 따른 업무의 비능률화를 가져올 뿐만 아니라 유능한 수사요원의 확보를 곤란케 하고, 경찰수사의 기동성에 차질이 생길 우려가 많고, 독립행정관청으로서 흔들리기 쉽다는 것이다.

따라서 범죄수사의 주도권을 사법경찰관에게 부여하는 것이 현실성에 적합하며, 수사권을 사법경찰관 중에서도 그 경험과 법률지식이 높은 총경이나 경정에 부여함으로써 수사의 공정과 인권옹호를 기할 수 있을 것으로 본다. 아래에서는 이에 대한 이론적 근거를 제시한다.

1) 수사의 현실과 불일치

현행 수사의 실체를 보면 국가정책적 고려를 요하는 범죄나 법률관계가 복잡한 범죄 이외에는 경찰에 인지된 대부분의 일상범죄에 대한 수사개시는 사법경찰관의 독자적인 판단에 의해 이루어지고 있는 것이 현실이다. 그러나 법규상으로는 모든 수사는 검사의 지휘·감독아래에 수행하게 되

어 있어 현실과 범규범 사이의 불일치를 낳고 있다.

실제로 경찰이 전체범죄의 약150여 만 건의 96.7% 를 처리하고 있음에도 제도상으로는 수사의 주체가 아닌 보조자의 지위에 불과하여 수사의 현실에 맞지 않고, 국민들도 범죄발생시 수사의 책임은 경찰에 있다라고 생각하고 있어 국민의 일반적 인식과도 괴리현상을 낳고 있다. 또한 검사는 법률전문가이기 때문에 수사를 주재해야 한다고 주장하면서도 실무관행상 대부분의 사건을 검찰입회서기가 신문하고 검사의 피의자신문으로 기재되는 실정에 있다.

따라서 수사개시의 현실이 대부분 검사의 지휘 없이 사법경찰의 독자적 판단아래 이루어지고 있는 현실을 볼 때, 형사소송법 개정을 통해 사법경찰관에게 독자적 수사권을 시급히 인정 수사개시의 적법성 논란을 제거해야 한다. 이런 의미에서 입법론적으로는 수사권과 공소권을 분리하여 수사권을 경찰에 부여함으로써 검사의 공소권행사의 순수성을 기하고 검찰과 경찰을 상호협력관계로 해야 하며, 이렇게 하는 것이 아무런 억제장치가 없는 검찰의 수사권을 전단을 억제할 수 있으며, 권력분산의 원리에도 충실하다.

2) 책임과 권한의 불일치

국가체제에 있어서 수평적 기관조직의 기본원리는 권력분립과 분립된 권력주체 상호간의 견제와 균형이다. 따라서 경찰과 검찰이 수평적인 조직관계로 조직된 이상 각자에게 부여된 권리는 독자적으로 행사될 수 있어야 하고, 그 권한에 상응하는 책임도 져야 한다.

그러나 현행의 수사체계는 권한과 책임의 불일치를 초래하는 모순을 앓고 있다. 범인검거와 증거수집에 대한 임무와 책임을 경찰이 부담하고 경찰간부가 대부분의 수사지휘를 하면서도, 법적으로는 검사가 수사주재자로서 권한을 가지고 있어 책임과 권한이 불일치하고 있다. 또한 수사미진 등으로 인한 범인의 미검거시 사회적 비난은 수사권한이 없는 경찰이 감수

하고 있다. 이처럼 범죄사건수사에 관하여 수사권을 가지고 지휘하는 검사보다는 수사의 보조자에 지나지 않는 경찰이 전 수사과정과 결과에 대하여 내부적으로 뿐만 아니라 대외적인 언론 여론에 대해 사실상 책임을 지는 실정에 있다.

이와 같이 책임이 있는 곳에 권한이 없고, 권한이 없는 곳에 책임이 있는 모순된 현실에서 권한과 책임의 불균형으로 인한 피해를 방지하고 수사기관의 책임소재를 분명히 하기 위해서는 경찰에게 권한을 부여하고 책임을 물어야 할 것이다. 사실상 범인체포와 증거수집을 위한 경찰의 수사활동은 범죄로부터 국민을 보호하고 국민의 피해를 방지해야 하는 경찰의 고유책무에 속하는 일이며, 그러한 책무를 가장 효율적으로 수행해야 할 경찰에게 권한과 책임을 부여하는 것은 지극히 논리적으로 타당하다.

3) 형식적 수사지휘로 인한 불편

현행 형사소송법상 경찰은 시종일관 검사의 지휘를 받아야만 수사를 할 수 있도록 되어 있다. 그러나 소수의 검사로 연간 150여 만 건에 이르는 범죄사건 수사를 실질적으로 지휘한다는 것은 사실상 불가능하다. 실제로 체포·구속사건·기소중지 재기사건·공안사건·고소사건·변사체처리 이외의 불구속사건에 대한 검사지휘는 대부분 송치서류의 사후검토에 그치고 있는 실정에 있다.

현행 법률에 따르면 변사자 또는 변사의 의심이 있는 사체가 있을 때는 사법경찰관은 검사에게 보고하고 지휘를 받아야 하며, 검사는 사법경찰관에게 그 처분을 명할 수 있다고 되어 있다. 따라서 사법경찰관이 변사체를 발견하면 반드시 검사에게 보고하고 그 지휘를 받아 처리하는데, 그 지휘 내용은 대부분 사체를 검시하여 사인을 규명하고 범죄혐의가 없으면 유족에게 인계하거나 유족이 없으면 가매장하라는 취지이다. 즉 변사의 신고를 받은 경찰관이 사체를 검시하지 않고 보고하는 것이 아니라 의사를 대동하여 관계인 진술을 받는 등 검시를 완료하고 보고하여 검사의 형식적 지

회를 사후에 받아 처리하게 된다.

따라서 검사의 지휘내용은 사전에 지휘를 받아 검시하는 것으로 되어 있으나 실질상으로는 반대로 검시를 완료한 후 사후에 지휘를 받아 시체를 인계 종결처리를 하는 것이 관례이다. 그러므로 검사의 지휘는 형식상의 절차에 불과하며, 이 지휘를 받기 위해서는 보통 1일 내지 3일이 소요된다. 그렇기 때문에 교통사고사망자·연탄가스 중독사망자·익사사고사망자 등 연간 25,700건에 달하는 변사사건의 유족들은 불의의 사고로 경망 중에도 제때 장례를 치르지 못하고 경찰의 실질적 검시결과 범죄의 혐의가 없는 것으로 판단이 되었음에도 불구하고 형식적인 검사지휘절차 때문에 많은 시간을 기다려야 하는 불편을 겪고 있다. 특히 변사체위치가 검찰청으로부터 멀리 떨어진 오지이거나 검사가 부재중일 경우에는 불편은 더 크게 된다.

또한 기소중지자 검거처리에도 불합리성이 작용하고 있다. 경찰에서는 연간 130,000명에 달하는 기소중지자를 검거구속 또는 불구속 입건하여 검찰에 송치하고 있다. 그런데 기소중지자를 검거하면 피의자 신병처리에 대하여 검사의 지휘를 받아 구속 또는 불구속 처리해야 하기 때문에 이 경우에 있어서도 변사자처리의 경우와 비슷한 문제점이 발생한다.

사법경찰관이 기소중지자를 검거한 경우에는 구속·불구속 대상을 불문하고 전부 검사의 수사지휘를 받아야 한다. 즉 불구속 조치될 사건에서 검사의 지휘가 나올 때까지 피의자는 보통 1일 내지 3일 간 피의자 영장대기실에서 대기해야 한다. 따라서 피의자의 인권과 가족들의 심적 불안은 말할 것도 없고, 경찰에 대한 원성과 때때로 피의자를 장기 대기 시켰다고 경찰을 비난하는 언론 등으로 경찰관의 사기저하와 위신실추는 물론이고 경찰관이 적극적이고 소신 있는 업무처리를 하지 못하며 검사의 지휘를 받아야 하는 것을 빙자하여 무성의한 처리를 할 염려도 있다.

4) 검찰의 이중조사로 인한 국민불편

사법경찰이 작성한 조서는 증거능력이 없고, 검찰조서가 유력한 유죄의 증거로 재판에서 활용됨에 따라 피의자·참고인이 검찰의 이중조사를 받게 되어 있어 국민의 불편과 심리적 부담감이 가중되고 막대한 시간적·경제적 손실을 초래하고 있다.

우리 나라의 범죄수사의 실정은 사법경찰관이 중추적인 임무를 수행하고 있으며, 이에 대하여 검사는 법률적인 견지에서 그 지휘와 감독을 담당하고, 또 이에 대한 소추권을 행사하는 직책을 가지고 있다. 따라서 범죄의 실제적인 사실발견의 대부분이 검사수사 이전의 각종 수사보조기관, 즉 사법경찰관리에 의해서 행하여 지고 있다. 그런데 이 수사단계에서 작성된 조서를 공판정에서 피고인이나 그 변호인이 인정하지 않으면 증거로 할 수 없다.

그렇게 된다면 일반적으로 피고인에게 불리한 진술내용은 거의 전부가 부인될 것이고, 공판에 있어서의 진실발견은 도저히 기대하기 어려울 것이다. 또한 검사는 범죄사건의 수사 전부를 처음부터 다시 반복하여야만 될 것이니 이것은 사실상 불가능한 결과가 될 뿐만 아니라 사법경찰관리의 범죄수사를 법률적으로 무의미하게 만들게 되어 사법경찰의 기능을 상실케 하는 결과가 된다.

실제로 검찰에서 재조사하여 증거가 보완되는 점도 있으나 별다른 보완 없이 경찰에서 조사된 그대로 기소되는 것이 대부분이다. 그럼에도 불구하고 연간 80만 명에 달하는 불구속피의자와 100만 명이 넘는 사건관계인들이 경찰에 독자적 수사권이 없어 수사를 종결할 수 없다.

또한 사법경찰관리가 작성한 서류에 증거능력이 제한되기 때문에 검찰에서 재조사를 받아야 한다는 것은 범인과 증거를 발견한다는 수사의 목적을 달성하기 위해서라기 보다는 형식적인 수사절차를 밝기 위해 국민에게 필요이상으로 경제적·정신적 부담을 주는 것이며, 비록 죄를 범한 범죄인이라 할지라도 용인의 범위를 넘어서는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 사법경찰관리의 조서도 증거능력을 가지고 있기 때문에 사법경찰관리의 수사미진이나 새로운 사실을 발견했을 때에 한하여 검사의 재조사를 인정함으로써 국민의 불편을 제거해야 할 것으로 본다.

5) 수사의 비효율성

경찰서장 등 경찰간부의 수사지휘와 검사의 수사지휘가 중복되어 있어 지휘·명령체계가 이원화되어 있고, 이로 인해 수사지연과 업무혼선이 초래되고 있다. 수사업무의 경우 검찰의 지휘·조정·통제는 수사정책 지침의 일관성을 저해할 가능성이 높다. 즉 지침내용의 부적합성뿐만 아니라 우선순위상의 모순·충돌이 일어난다. 지침작성의 제도적 이원화를 전문성을 둘러싼 갈등이 발생하면 조정과 해결이 어려워지고 검찰측의 판단을 강제할 경우 집행요원의 사기가 저하될 것이다.

또한 지방청장, 경찰서장 등 관 서장이나 각급 수사간부는 중요사건의 해결과 수사 결과에 대한 사실상의 책임을 지고 있으면서도 법률상 권한이 없어 사건수사에 검사가 개입할 경우 창의적이고 능동적인 수사지휘에 애로가 있다. 일선 수사실무자의 경우 검사와 소속경찰간부로부터 이중의 수사지휘를 받게 되고, 검거·수사과정에서 법률상 계량의 여지가 없으면서도 책임이 중하여 사기가 극도로 저하되어 수사 부서 근무 기피현상이 나타나고 있는 실정이다.

현재의 실정을 보면 검사 1인이 지휘하는 사법경찰관리는 약 150여명이고 사건은 약 1,600여건에 달하고 있어, 소수의 검사로 구성된 검찰조직으로는 불시에 발생하는 대량의 각종 범죄에 대한 초동수사·긴급배치 및 현장지휘가 불가능한 실정이다. 또한 사법경찰관리가 관할구역 이외에서 수사를 할 때는 검사장 또는 지청장에게 보고를 하고 수사를 하도록 되어 있다. 그러나 범죄의 기동화·광역화 그리고 시민생활권의 전국 또는 국제적 확대에 비추어 볼 때 사법경찰관은 타관할구역에서 수사를 해야 하는 경우가 많아 이를 일일이 보고 후 수사한다는 것은 수사의 목적을 달성할 수 없는 비합리적·비능률적·형식적인 절차에 불과하다.

경찰은 공공의 질서유지 및 범죄의 예방을 그 고유업무로 하고 있으며, 범죄의 진압인 수사는 그 접경지역에 있다. 즉 수사란 진실발견을 위한 사실적·기술적·합목적적 행위이므로 기동성·인적 구성·물적 시설 등이 갖추어진 경찰이 담당하여야 하며, 이러한 예방과 진압업무의 일원화로 치

안 확보 등 경찰기능을 효율화 할 수 있다고 본다.

6) 정부조직원리에 배치

경찰과 검찰은 정부조직법상 소속이 다른 독립관청으로서 상호권한 존중 및 협력관계가 유지되어야 할 것이다. 그러나 현행 제도는 행정자치부의 외청인 경찰이 법무부의 외청인 검찰의 포괄적 수사지휘를 받도록 하여 정부조직의 원리에 적절치 못할 뿐만 아니라 모든 사법경찰관리가 검사지휘를 받도록 하여 기관의 독립성마저 훼손되고 있는 실정이다. 현행법상 검찰은 유치장 감찰권 과 포괄적 수사지휘권 을 통해 경찰서장 고유권한인 내사종결사건, 즉결심판사건, 교통사고처리현황 등 경찰업무전반까지 감찰하고 있다. 그리고 수사상황도 아닌 정보상황을 지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 보고하도록 규정하고 있다.

또한 검찰은 수사지휘를 빙자한 경찰고유업무에 관여하는 경우도 있다. 경찰서장의 즉결심판청구권은 기소독점주의의 유일한 예외로서 범죄사건에 대하여 경찰서장이 즉결심판을 청구할 수 있다. 즉결심판청구권은 사법경찰관인 경찰서장이 검사의 지휘를 받지 않고 5만원 이하의 벌금 또는 구류나 과료에 처할 범죄사건을 조사·종결한 후 판사에게 송치하여 즉결심판을 청구할 수 있는 유일한 전속적 권한임에도 불구하고 유치장을 시찰하는 검사는 즉결심판청구대장 등을 감찰하는 경향이 있다. 이는 형사사건으로 입건해야 할 것을 즉결심판에 회부시켰는지 여부를 검토하여 수사에 적정을 기하려는데 목적이 있는 듯하다. 그러나 이러한 검사의 사후감찰행위는 불필요할 뿐만 아니라 경찰서장의 권한행사에 대한 부당한 월권행위에 해당한다.

7) 국가인력과 예산의 비효율적 배분

검찰은 공소업무 이외에도 다른 선진국 검찰과 달리 직접 수사와 경찰수사지휘에 매달리게 되어 업무량 과중으로 공소업무와 날로 늘고 있는 경

제·지능범죄수사 등 검사의 개입이 필수적인 분야에는 상대적으로 소홀해져 국가 우수인력의 낭비를 초래하고 있다.

검찰의 수사권행사를 위하여 수사보조 인력을 대규모로 증원 하여 검찰 수사보조인력의 숫자가 강·절도범 검거 등 민생치안을 책임지고 있는 경찰 수사인력의 31%에 육박하는 실정이다. 이렇게 늘린 검찰인력으로 행정 법규위반단속 등 종래 경찰의 고유영역으로 여겨져 왔던 분야에서까지 활동하게 함에 따라 기관간 업무의 중첩으로 국가의 인력과 예산이 비효율적으로 배분되는 결과를 초래하였다.

전문적 법률지식을 요하는 범죄가 아닌 전형적인 범죄, 즉 강도 폭력·절도수사에 있어서는 실질적으로 경찰이 단독으로 수사를 하고 있다. 매년 수차례씩 실시되는 계절적 폭력배 단속 및 도범 일제 단속 등은 경찰 자체적으로 하고 있음에도 불구하고 수사지휘권을 가지고 있다는 명분으로 검찰에서도 동일한 내용의 단속계획을 수립하여 경찰에 지시하고 불필요한 보고를 받는 등 행정의 중복으로 시간적·경제적 손실을 낭비하고 있다.

그뿐만 아니라 형사소송법 제정 당시 우려했던 바와 같이 검찰 비대화에 대한 비판여론과 함께 수사권과 공소권을 독점하고 있는 검찰의 재량권 남용가능성에 대한 견제장치가 필요하다는 여론이 확산되고 있다. 검사는 수사·공소·공판의 집행으로 이루어지는 모든 형사절차에 걸쳐 독점적 권한을 가지고 있으며, 수사의 종결권을 비롯하여 기소독점주의·기소편의주의 등 각종의 권한을 행사하고 있다. 이러한 독점적 검사의 권한은 검찰의 독재 또는 검찰공화국이라는 용어로 표현될 만큼 커다란 위험성을 안고 있다. 실제로 헌법소원의 반 이상이 검사의 불공정한 공소권행사에 대한 것이라는 것을 비추어 볼 때 심각하다 하지 않을 수 없다.

2. 각계 입장의 분석

1) 정부의 입장

과거의 역대정부는 검경의 수사권 배분문제와 관련하여 나름대로의 입장을 지니고 있었다. 경찰에 독자적 수사권을 부여하는 문제는 과거에 새로운 정부가 출범할 때마다 등장했던 단골메뉴였다. 최근의 상황만 보더라도 1990년대 후반 국민회의와 자민련의 민생안정대책위원회는 단순 경미 범죄에 한해 경찰에게 독자적 수사권 및 수사종결권을 부여하는 방안을 추진하겠다고 밝힌바 있다⁴⁹⁾. 검찰은 과거와 변함 없이 여권의 방안에 대하여 다시금 반발을 제기하였으며⁵⁰⁾, 결국 김대중 대통령이 지시로 과열되는 논쟁은 수면 아래로 잠복해버리고 말았다.

한편 현 노무현 대통령은 취임 전 경찰기관 방문시 수사권독립에 대한 긍정적 견해를 표명한 바 있고, 취임 이후 정권인수위원회에서 경찰청의 수사권 독립방안을 수렴하기도 하였다. 또한 최근 경찰청 및 해양경찰청 소속 지휘관들과의 모임에서 선거공약사항인 수사권독립에 대하여 임기내에 실현할 것임을 표명한 바 있다⁵¹⁾ 그러나 현 정부는 일부 경미 사건에 있어서의 제한적 수사권 독립이라는 대략적인 방침만을 표명하고 있어 자칫 상당수의 경찰은 과거와 마찬가지로 수사권 독립의 내용이 구체적으로 무엇인지 불분명하고 추진의 가능성이 희박하지 않나 하는 의구심을 가지고 있다⁵²⁾.

반면 자치경찰제로의 전환이라는 경찰조직의 일대변혁은 급격한 세류를 타고 있다는 점을 감안하면, 수사권 독립의 논의는 실종되는 시나리오로 끝날 수 있다는 우려마저 느껴진다. 자치경찰제로의 전환과 검찰의 수사지

49) 동아일보, 1998년 3월 14일자, 3면.

50) 법률신문, 1998년 3월 19일, 1면; 서울고등검찰청, 수사지휘론, 1998. 201~249면 참조.

51) 노무현대통령은 지난 6월 16일 경찰청과 해양경찰청 소속 지휘관들을 청와대로 초청, 특강 및 오찬을 갖는 자리에서 경찰수사권독립문제와 관련하여 “이미 공약한 문제로 적절한 시기에 해나가겠다”며 임기내에 실현할 방침임을 재차 확인한 바 있다. 또한 “(수사권 독립은) 지금까지도 정당하다고 생각하는 공약”이라며 “국정을 운영하다보면 한꺼번에 여러 가지를 할 수 없으나 자연스럽게 협의해서 잘 갈 수 있다고 생각한다”고 부언하였다. 경향신문, 2004년 6월 16일자 기사 참조.

52) 현정부는 경찰제도개선과 관련된 현안 가운데 자치경찰제의 도입문제에 관여하는 직접적으로 관여하는 적극성을 보이고 있으나, 수사권독립의 문제는 중점추진사항으로 분류하여 원칙적으로 관련부처간의 조율을 통해 조정한다는 소극적인 입장을 취하고 있다.

회권의 문제에 대한 논의는 상호 연관하여 검토되어야 한다는 견해에 귀 기울여야 할 시기라 할 것이다.

2) 학계 및 시민단체의 입장

경찰수사권독립논의에 관한 학계의 견해는 크게 긍정론⁵³⁾, 부정론⁵⁴⁾ 그리고 시기상조론⁵⁵⁾으로 구분되고 있다. 1990년대 이후 행정대학원을 중심으로 한 학위논문에서 경찰의 수사권독립을 긍정하는 연구물이 다수 발표되고 있는 추세이기도 하다. 그러나 법적인 문제에 관하여 중추적 지휘를 담당하고 있는 법학자에 의한 본격적인 연구물은 충분할 만큼 다양하지 못하다는 특징을 나타내고 있다. 이는 검찰인사가 포진하고 있는 법조계가 가지고 있는 법학유관분야에 있어서 영향력과 무관하지 않다고 생각된다. 검경간에 참여한 대립양상을 보이는 문제에 대하여 명확한 입장 표명을 선뜻 내비추기가 쉽지는 않을 것이라 짐작된다.

학계의 대체적인 입장은 민주시민운동연합이 지난 1999년 5월 여론조사 기관인 인사이트 리서치에 의뢰해 한국형사법학회 회원으로 활동하는 교수 100명을 상대로 전화설문조사의 결과를 통해 엿 볼수 있다. 동 설문조사에 의하면 '검찰 수사권이 강화되어야 한다'는 응답은 40%인데 비해 '경찰의 수사권을 현실화해야 한다'는 의견은 54%로 더 많았다. 또한 검찰과 경찰의 관계에 대한 설문에 대하여도 '검사가 주체이고 경찰은 보조자이어야 한다'는 응답이 30% 였음에 비해 '대등한 협력관계이어야 한다'는 응답이 68%로 우세했다.⁵⁶⁾

53) 김기두, 형사소송법, 1985, 56면; 염정철, 형사소송법, 1980, 280면; 손동권, 기존경찰수사권독립에 대한 검토, 경찰행정, 1998 18면이하; 이관희, 경찰수사권의 독자성 확보방안, 수사연구 1992. 2, 22면이하; 한편 자용석 교수(형사소송법, 세영사)는 일정한 조건확보를 전제로 하여 수사권독립을 긍정하는 견해를 보이고 있다.

54) 이재상, 형사소송법, 2001, 95면; 하태훈, 범죄수사단계에서의 사법경찰관 검찰과의 관계, 홍대논총 제30집, 홍익대, 1998. 30면 등.

55) 백형구, 형사소송법, 박영사, 2001, 372면; 송광섭, 형사소송법, 유스티아누스, 1998, 331면 등

56) 입법안으로서 다음과 같이 형사소송법 195조에 단서조항 및 2항을 삽입하는 방안을 고려할 수 있다: 형사소송법 제195조(범죄의 수사)

한편 시민단체의 입장은 대체적으로 검찰권의 비대화에 대한 견제나 권력축소의 필요성에 대하여는 한 목소리를 내고 있다고 볼 수 있다. 그러나 검찰권에 대한 견제를 위한 한 방안으로 인식되기도 하는 경찰의 수사권 독립의 문제가 모두가 찬성하는 입장을 표명하고 있는 상황은 아니다. 그러나 시민단체에도 적어도 경찰의 수사권독립에 대하여는 직접적으로 반대 의사를 표명하는 경우는 찾아 볼 수 없는 상황이다.

최근 검찰에 의한 수사상 인권침해사태가 공론화 되고, 비대한 권력을 이용한 각종의 독직사건이 발생함에 따라 시민단체의 일반적인 흐름도 경찰의 수사권독립을 긍정하는 방향으로 전환될 가능성이 다분한 상태로 보여진다. 구체적인 지지입장을 나타낸 예로서 경실련이 1999년 5월 민생침해 범죄에 대해 경찰의 독자적 수사권을 부여해야 한다는 지지성명을 표명한 바 있다.

또한 사법개혁국민연대·공권력피해자연맹 등 시민단체들도 부정부패척결, 인권보호 측면에서 '경찰수사권 독립'을 주창하고 있다. 현재 국가기관의 인권침해에 대하여 불철주야 감시하고 있는 수많은 인권단체와 시민단체를 비롯한 비정부기구(NGO),⁵⁷⁾ 인권문제에 관한 법적 지식을 겸비한 변호사단체, 그리고 국가기관에 버금가는 권력을 행사하고 있는 언론기관 등이 존재하는 상황에서 경찰이 인권을 침해할 우려는 거의 없다는 점을 그 이유로 하고 있다.

3) 언론 및 국민여론

언론보도의 특성상 사회의 주목을 끄는 사건(주로 경찰 측의 문제제기)이

-
- (1) 검사는 단, 경미한 범죄에 관해서는 사법경찰관이 수사하여야 한다.
 - (2) 경미한 범죄의 범위에 대해서는 형사소송규칙으로 정한다.

57) '시민권력' 또는 '제5의 권력'이라고 지칭되는 NGO(Non-Governmental Organization)는 비정부기구를 지칭하는 약어로서, 각종의 인권사회시민단체를 포괄하는 광범위한 개념이다. NOG는 21세기의 새로운 주도세력으로서 아래로부터의 개혁을 이끌어 나갈 것으로 평가되며, 일부에서는 21세기를 'NGO의 세기'라 할 정도로 커다란 비중을 차지할 것으로 전망된다.

발생하였을 때에 이에 대한 사실관계를 보도하는 기사가 대중을 이루고 있다. 언론의 입장은 언론사 보도의 시기, 기자의 시각 등에 따라 변화되는 양상을 보여 왔다. 때로는 기본적으로 경찰의 수사권독립을 지지하는 견해에 입각하여 기회특집의 형태로 분석기사를 내보내는 경우를 볼 수 있으나, 반면 전면적으로 반대하는 입장을 표시한 예는 찾아보기 힘들다⁵⁸⁾.

그러나 수사권논의에 관한 그간의 언론의 보도내용 중에는 독자의 주목을 끌기 위해 검경간의 대립양상을 증점적으로 보도하거나 검경 갈등으로 확대 해석하여 보도하는 추측성 기사가 적지 않았다. 때로는 이러한 방향의 기사가 검경 양 기관을 자극하여 양자의 대립을 더욱 심화시키기도 하였다.

한편 경찰수사권독립에 관한 국민여론이 어떠한 추이를 보여왔는지에 대하여는 공신력 있는 자료를 발견하기 힘든 상황이다. 다만 앞에서 언급한 바와 같이 현행형사소송법의 제정당시에 대비하여 경찰에 대한 국민의 인식이 급격하게 변화되었다는 사실은 부정하기 힘들다.

반면 검찰에 대한 국민의 인식은 검찰의 자정노력에 대한 대 국민적 홍보에도 불구하고 전반적으로는 악화되는 일로 에 있다고 보여진다. 물론 검찰과 경찰에 대한 국민의 신뢰도가 검경 간의 수사권 배분문제와 직접적인 이론적 연관성을 가지는 문제가 아니라 할 것이나 기관에 대한 '신뢰도와 권한배분의 문제'가 일정한 함수관계를 지닌다는 점은 쉽게 추정할 수 있다.

한편 최근 국민여론을 조사한 자료로는 주간조선이 2002년 11월 28일부터 같은 해 12월 2일까지 5일간 인터넷 홈페이지를 통한 여론조사⁵⁹⁾가 있

58) 검찰권의 축소를 요구하는 사회적인 분위기를 적극적으로 대변하는 기사나 기고문이 자주 등장하는 등 검찰권을 견제하여야 한다는 주장이 강화되는 추세를 보이고 있다. 예컨대 국민일보, 2001년 10월 13일자[사설]검찰 개혁안의 허와 실; 동아일보 [속보, 정치] 2003년1월21일자 [기사]사법개혁; 한국일보, 2003년2월 26일자 [칼럼]등 참조, 한편 한겨레신문, 2003년1월13일자 '검찰과 경찰, 논쟁의 조건' 제하의 기사에서는 "세계적으로 유례없이 막강한 검찰권의 분산과 경찰 수사권 독립 논의가 자연스럽게 힘을 얻게 된 형국"이라고 현실을 평가하고 있다.

59) <http://www.weekly.chosun.com>

다. 동 조사결과에 의하면 총 1,900명의 응답자 중 76%가 검찰이 경찰을 지휘하는 현행 수사체도가 합리적이 수사 및 피의자 인권보호에 '도움이 되지 않는다'는 의견을 보였다. 또한 경찰수사권 독립에는 85%가 찬성, 145가 반대입장을 표시했다. 만일 수사를 받아야 한다면 검찰과 경찰 가운데 어느 곳에서 수사를 받겠느냐는 질문에는 76%가 경찰을, 14%가 검찰을 선택했다.⁶⁰⁾

4) 검찰의 입장

이해의 당사자인 검찰은 경찰의 수사권독립을 극단적으로 반대하는 입장을 취하고 있다는 점은 주지의 사실이기도 하다. 검찰이 수사권독립을 반대하는 논거의 요지는 크게 다음과 같다.

첫째, 수사권독립 논의는 경찰의 독자적 강제수사권과 표리일체의 관계에 있는바, 전국적으로 방대한 조직을 갖춘 경찰에 대하여 독자적 수사권을 부여할 경우 경찰권이 비대화하여 남용될 우려가 크므로, 법률전문가인 검사로 하여금 사법경찰관을 지휘·감독케 하여 사법경찰관의 권한남용을 견제하게 할 필요가 있다는 견해이다.

둘째, 검사의 수사지휘권은 인권보장을 위한 법치 국가적 원리의 반영이므로, 경찰로 하여금 독자적으로 수사를 하게 하는 경우 자칫하면 수사의 합목적성만을 추구하는 나머지 적정절차와 피의자의 인권을 침해할 우려가 있어 인권보호의 측면에서 검사의 지휘·감독이 오히려 강화되어야 한다는 주장⁶¹⁾ 이다.

셋째, 범죄수사란 본질적으로 법원에 공소를 제기할 것인가를 결정하기 위한 준비 행위로서 수사와 공소의 기능은 불가분의 관계로 소추권을 갖는 법률전문가인 검사가 수사의 주체가 되어야 한다는 것이다.⁶²⁾

그러나 이러한 검찰의 주장은 다음과 같은 점에서 타당하지 않다고 볼 수 있다. 즉 경찰의 비대화우려와 인권침해우려에 대한 검찰의 입장은 경

60) 주간조선, 2002년 11월 28일자 기사 참조.

61) 황희철, 인권과 수사권의 통제, 월간경찰행정, 1998년 9월 10면.

62) 석진강, 왜 검사의 수사지휘가 필요한가, 시민과 변호사, 1995년 1월 238면.

찰조직에서 수사경찰이 차지하는 비중은 약 16% 정도에 불과하며 이는 검찰수사인력의 세배에 해당하는 숫자이나 권한의 비대 여부는 단순한 양적 비교로 평가 되서는 안되며 권한의 질적 수준에 의해서 평가받아야 한다는 측면과 현정부에 의해 지방자치경찰제도가 도입된다는 사실에 맞춰져야 할 것이다.

물론 경찰은 수사권이 부여되는 경우 수사경과제의 도입을 통한 수사전문가의 양성과 인권의식을 함양하고 자체지휘시스템의 공정성확보방안을 마련하여 지휘관의 압력에 의한 봐주기 수사나 무리한 수사의 욕구를 제거해야 한다. 수사권의 부적절한 발동으로 인한 인권침해의 요소를 제거하고 적법수사체제를 갖추려면 수사관들의 위법사실에 대한 견제장치가 있어야 하는데 수사권을 경찰에게 인정한다하더라도 비위사실이 발견되는 경우 외부기관인 검찰에 의해 수사가 이루어져 해당경찰관이 형사처벌을 받을 수 있다는 사실은 현재의 검찰수사관이 불법행위를 저지른 경우 외부기관에 의해 통제할 수 있는 시스템이 미비하다는 점에서 경찰에 대한 수사권의 불인정은 그 폐해가 더 심각하다 할 수 있다.⁶³⁾

국가인권위원회도 지난해 11월부터 올 10월말까지 검찰과 관련한 진정사건 2백69건을 분석한 결과 수사관의 가혹행위에 대한 것이 7.4%인 20건에 이른다는 사실을 밝힌 바 있다 ⁶⁴⁾오히려 피의자의 인권보호는 형사소송법의 개정 등을 통하여 피의자 신문시 변호인의 참여보장과 철야조사의 금지 등을 명문화 하는 것에 의해 보장될 수 있다.

그리고 공소와 수사가 불가분의 관계가 있다는 주장에 대하여 앞에서 언급한 것처럼 예컨대 프랑스에서 수사, 공소, 재판기능이 독립되어서는 안

63) 경찰수사권독립을 긍정하는 입장에서 있는 서보학 교수(경희대)는 현재의 수사구조, 즉 검찰에 의한 수사권의 독점 및 광범위한 재량권의 보유, 검찰, 경찰간의 상명하복식 종속구조는 은폐, 축소, 편파수사등의 시비를 불러일으키고 수사의 독립성과 사법정의를 해치며 수사단계에서 피의자의 인권을 유린하는 부정적 결과를 낳고 있다고 주장하고 있다. 따라서 검찰, 경찰간의 합리적인 수사권배분문제는 단순한 기관사움이 아니라 양 기관간의 일방적인 지배, 종속 관계를 수평적 균형적 관계로 바로 잡음으로서, 권력기관 상호간의 경계와 균형을 통해 권력을남용을 막고 사법정의를 실현하며 인권을 보호하는 법치국가적 형사사법의 기본이념을 실현하는 것과 관련되어 있다는 견해를 피력하고 있다. 서보학, 한국헌법학회 동계학술회의 발표자료집, 2002, 참조.

64) 서보학, 전계논문 참조.

되며 분리되어야 한다는 대원칙이 수립되었으며, 다른 외국의 사례를 보더라도 검사의 수사지휘는 절대적인 것이 아니라는 것을 알 수 있었다. 또한 검찰실무상 수사검사와 공소유지를 담당하는 검사가 따로 있어 대부분 수사검사가 공판에 관여하지 않고 있기 때문에, 엄밀히 말하면 수사와 공소 제기 및 공소유지의 불 가분성 및 통일성이 지켜지지 않고 있다고 말할 수 있다. 이러한 실무현실을 놓고 본다면 검사가 소추권행사와 공소유지를 위해 반드시 수사를 지휘해야 한다는 그 설득력을 잃을 수밖에 없다고 보아야 할 것이다.

3. 검토

이상에서 경찰수사권 독립론에 대한 각계의 입장을 정리해보았다. 대체적으로 보자면, 경찰의 수사권한을 현실에 맞게 조정하여야 하며, 전근대적 상명하복의 검경 관계를 상호협력의 관계로 전환시켜야 한다는 의견이 점차 확대되어 간다는 사실을 알 수 있었다. 이러한 변화는 반세기전 현행 형사소송법 제정시 경찰권력의 비대화에 다른 인권침해의 문제가 우려되는 시대적 상황과는 달리 그간 경찰의 인권의식과 자질이 향상되었고, 또한 대 국민 서비스가 정착되어 왔다는 사실이 각계의 입장변화에 적지 않은 영향을 미쳤다고 생각된다.

그러나 각계의 입장이 과거와는 많이 변화되었다는 점을 부인하기 어려우나, 압도적인 지지를 얻고 있는 상황이라 단언하기도 힘든 상황이다. 경찰이 독자적인 수사권을 확보하기까지는 다음과 같은 난관에 봉착할 가능성이 크다.

첫째, 경찰이 수사권 확보하기 위해 자기 정화를 비롯한 혼신의 노력을 경주한다고 하더라도 국민의 여론을 비롯하여 학계, 시민단체, 언론 등이 경찰의 독자적 수사권 확보를 전적으로 지지하는 상황을 기대하기는 쉽지 않다는 점이다. 현재의 검경간의 대립상황을 바라보는 외부의 견해를 반추해봄으로써 짐작할 수 있듯이 설사 경찰의 논리가 절대적으로 타당하다고

가정하더라도 변화의 대상인 경찰과 검찰이 논의의 당사자로 나서는 이상의 소위 기관간의 밥그릇싸움으로 비춰지기 십상이기 때문이다. 이러한 외부의 인식을 전제로 하고서는 일방당사자에게 절대적인 지지를 보낸다는 것은 기대하기 힘들 것이다.

둘째, 검찰의 수사지휘권을 규정하고 있는 제 법규를 개정 내지 폐지하여야 한다는 현실적인 난관이다. 현재 검찰의 경찰에 대한 수사지휘권을 규정하고 있는 조문은 헌법 및 형사소송법을 비롯하여 검찰청법, 폭력행위등의 처벌에 관한 법률 등 모두를 열거하기 힘들 정도로 다양한 법률과 규칙에 산재되어 있다. 정부입법에 있어서의 법무부의 역할과 검찰의 입법에 있어서의 경찰에 대한 상대적 우월성은 법규개정의 어려움을 가중시키는 요인으로 작용할 것임을 쉽게 예상 할수 있다. 역으로 보자면 현재 검찰의 경찰에 대한 수사지휘권에 관한 제 법규의 난립현상이니 이러한 검찰의 입법적 우월성에 기인하는 것이기도 하다.

그러므로 경찰이 독자적인 수사권을 확보하기 위해서는 이상의 주요한 문제점을 효과적으로 극복하여야 한다는 부담이 있다.

우선 첫 번째 문제와 관련해서는 경찰수사권독립논쟁의 정확한 내용뿐만 아니라 논의의 중요성과 개혁의 필요성에 대한 인식을 넓히는 작업이 필요하다. 이러한 작업을 통하여 외부의 적극적인 참여가 이루어질 때 수사권독립논쟁은 객관성을 가지게 될 것이며, 또한 진지한 논의의 결론으로서 합리적인 결론에 도달할 수 있을 것이다. 이러한 객관적인 결론도출의 과정이 법개정의 난관이라는 문제를 극복하는 큰 원동력으로 작용할 것임은 자명하다.

한편 두 번째의 입법방식의 문제와 관련하여서는 논쟁의 한편에서 있는 검찰이 법무부에 소속되어 있다는 현실적인 측면을 고려할 필요가 있다. 즉 정부입법의 형태를 통한 개정안의 도출이 그다지 현실적이지 못하다는 점을 고려한다면, 시민단체나 의원들이 공동발의를 통해 객관적인 입장에서 작성한 입법안을 제출하는 것이 보다 현실적인 대안이라고 여겨진다.

물론 법조인사가 주축이 되는 과거의 사법제도개혁위원회 등과는 달리 명실공히 각계의 인사들이 참여하는 개혁기구가 정부주도로 형성되어, 21

세기의 한국의 형사사법을 근본부터 되짚어 보는 작업의 일환으로서 경찰 수사권의 독립의 문제를 다룰 수 있다면 가장 바람직할 것이다. 논의과정을 통해 도출될 결과물에 따라 개혁을 추진하겠다는 확고부동한 정치적 결단이 전제될 수 있기 때문이다.

그리고, 경찰에 규제되어 있는 개혁을 실시해야 한다. 행정규제라 함은 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 또는 조례, 규칙에 규정되는 사항으로, 경찰에서도 국민의 생명과 신체 보호, 사회적 안전확보 등을 위해 반드시 필요한 도로교통법 등 10개 법령 분야의 행정규제를 운영하고 있다.

행정규제의 적용에서 제외되는 사무(동법 제3조제2항)로는, 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무와 형사, 행형 및 보안처분에 관한 사무가 있고, 기타 국가안전보장, 국방, 외교, 통일, 조세 등에 관한 사무중 대통령령이 정하는 사항이 있다. 국제화·개방화 시대를 맞아 급속한 경제발전과 더불어 양산된 정부의 과도한 규제가 국가 경쟁력을 저해하는 장애요인으로 작용한다는 인식이 확산됨에 따라 90년대 초부터 정부에서는 경제행정규제개혁위원회 등 각종 개혁기구들을 설치하여 규제완화 작업을 실시하였다.

하지만 초기의 규제개혁작업이 다원화된 추진기구로 인해 일관성이 부족하였다는 비판과 함께 98년 IMF 금융위기를 맞아 규제개혁의 필요성이 더욱 강조됨에 따라 정부에서는 [행정규제기본법](97.8.22 공포)과 [행정규제기본법시행령](98.2.24 공포)을 제정, 규제개혁 추진기구를 '규제개혁위원회'로 일원화하고 국무조정실에 규제개혁조정관실을 신설하여 체계적인 규제개혁시스템을 마련하였습니다. 이러한 정부의 노력에 부응하여 경찰에서도 민관합동의 자체 규제개혁 추진기구를 구성하여 기존규제의 전수조사를 실시하고, 연도별 종합정비계획을 마련하여 불합리한 규제들을 합리적으로 개선하였으며 신설·강화 규제에 대해서는 엄격한 심사를 실시하고 있다.

경찰규제는 대부분 질서유지 및 공공안전과 관련된 사회적 규제들로 불

합리한 규제 of 합리화, 중복규제의 정비, 실효성이 부족한 규제의 정비를 중점 추진하였다. 그 결과, 1998년 전수조사를 통해 발굴된 382개의 기존 규제를 대상으로 2003년말까지 총 169건의 규제를 폐지하고 160건의 규제를 합리적으로 개선하였다. 1998년도에는 총 382건의 규제를 발굴하여 도로교통법 관련 규제 83건, 사행행위등규제및처벌특별법 관련 규제 35건 등 148건을 폐지하였고 90건을 개선하였고, 1999년도에는 잔존규제 234건과 '98년 정비과정에서 신설·변경된 규제 15건 등 총 249건을 대상으로 '존치불가피규제'와 '정비대상규제'로 분류하여 존치불가피규제에 대해서는 사회안녕과 질서유지를 위해 규제품질개선 방안을 마련하였고, 정비대상규제에 대해서는 규제정비방안을 마련하여 20건을 폐지하고, 10건을 개선하였으며, 2000년도에는 국민체감과 직결되는 하위규정의 일체정비에 중점을 두고 [하위규정 일체정비계획]을 수립, '교습용차량도색의 통일 의무' 등 각종 훈령·예규·지침 등에 근거한 총 82건의 규제적 요소를 일체 정비하였다. 2001년도에는 상습음주운전자 행정처분 강화, 자동차운전학원의 행정처분 근거 등 도로교통 분야와 기계경비업자 준수사항 등 경비업 관련 규제 26건 개선하였고, 2002년도에는 과속단속기준의 세분화, 운행기록계 미설치 처벌 강화 등 도로교통 분야와 총포등 제조·판매업 영업허가 취소시 동일장소에서의 허가 제한, 행정처분 효과의 승계 등 총포·도검·화약류 분야 관련규제 총 9건을 개선하였다. 2003년도에는 도로교통·총포·경비업 등 안전과 직결되는 기존규제를 중심으로 일체정비를 추진하여 규제폐지 1, 개선 27 등 총 28건을 개선하였다.

그동안 범정부적으로 추진된 규제개혁은 IMF 외환위기 극복에 기여하는 등 일정한 성과를 거두었으나 중앙중심의 하향식 진행, 건수위주의 실적관리 등 추진과정에서의 한계를 드러내기도 하였다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 참여정부에서는 과거 양 위주의 규제개혁에서 탈피하여 품질 위주의 규제개혁으로 방향을 전환하고, 보다 체계적인 규제개혁을 위해 민간합동의 '규제개혁기획단'을 총리실에 설치(2년 한시)하는 등 규제개혁에 더욱 박차를 가하고 있다.

이에 따라 경찰에서도 국민의 불편과 잦은 민원을 야기하는 규제분야를

적극적으로 발굴하여 개선하고, 실효성이 부족한 규제는 과감히 폐지하거나 대안을 마련함으로써 경찰규제의 품질을 높여 나가는데 최선을 다할 계획이다.

제5장 경찰의수사권 독립방안

제1절 새로운 수사구조 정립을 위한 선결과제

경찰이 검사와 대등하고 상호협력관계로 거듭나기 위해서는 여러 문헌에서 주장하고 있는 것 같이 먼저 경찰 자체의 각고의 노력을 통한 새로운 위상을 받아들일 수 있는 여건조성은 필수적이다. 이러한 선결과제는 통상적으로 경찰수사의 전문성 확보, 공정성유지 그리고 인권옹호라는 3가지 관점으로 구분되어 설명할 수 있다.⁶⁵⁾

1. 수사의 전문성 확보

경찰은 지금까지 고시합격자 특별채용 및 경찰대학생, 법과대학 및 경찰행정학과 졸업생, 간부후보생 등 고급인력 3,386명을 확보하고 있으며(표1 참조), 앞으로 변호사, 사법연수원 수료자 및 법학과 졸업생(매년 300여명)을 수사요원으로 특채하고 수사전문학교를 설치하는 등 수사요원들에 대한 법률소양을 제고할 계획이라고 한다. 또한, 대도시 경찰서 수사과정에 사법시험 합격자 배치하고 법대출신을 수사요원으로 선발하는 등 '수사요원자격제'의 실시로 수사인력을 전문화하는 종합대책을 추진 중에 있다.⁶⁶⁾ 그러나 수사의 전문성을 확보하기 위해서는 수사경과제를 도입하여 경찰

65) 황정인, 수사권독립시대의 경찰수사 시스템, 미발표 내부자료임.

66) 경찰청 발표자료(표 참조) ; 다만, 앞으로는 지금까지 소홀하였던 순경·경장 등 최일선의 비간부급에 대한 자질 향상에 경찰 채용교육훈련제도의 무게중심을 이동시켜 간부급과의 균형을 기하고, 경찰의 평균적인 질적 수준을 점차적으로 상향조정해 나가야 할 때라고 본다.

지휘계통체계에 따른 부당한 외압 등 경찰내부에서의 수사권독립이 이루어져야 진정한 수사권논의의 실효성을 거둘 수 있다고 본다. 이를 위해서는 채용, 보직 등 인사관리에 있어서 다른 부서와는 구별되는 독립된 운영체계가 갖춰져야 할 것이다. 또한 법률에 대한 전문지식을 갖춘 간부들로 하여금 수사에 전종케 하기 위해서는 자체 승진시스템을 갖춰 타부서에 비하여 인사상 불이익을 받는 일이 없도록 하는 사기 진작 방안도 마련되어야 할 것이다.

2. 수사의 공정성 유지

수사의 공정성을 확보하기 위해 지방경찰청에 가칭 '공정수사감시위원회' 제도 도입을 검토하여 경찰수사에 대한 이의신청을 강화하고 구속사건은 변호인을 필요적으로 참여시키고 일정한 경우 국선 변호인도 참여할 수 있도록 하여 수사과정의 투명성을 확보할 필요가 있다.

국가인권위원회 및 시민단체 대표 등으로 구성된 가칭 "유치장 감시단"을 구성하여 주기적으로 경찰서 유치장을 방문·감시토록 하고 수사부서에서 유치장을 관리함에 따라 수서 진행의 합목적성이 강조되어 인권침해 소지가 있을 수 있으므로 유치장 관리업무를 수사 이외의 부서로 이관하는 방안을 검토하고 있다.

3. 수사절차에서의 인권보장

인권보호의 핵심은 인권보호 장치가 얼마나 잘 되어 있는냐의 문제로써, 현재는 50여 년 전 형사소송법 제정 당시와는 달릴 국민 인권의식이 크게 신장되고 경찰에 대한 언론·시민단체의 감시와 통제가 강화되어 있다. 영장 실질심사, 국가인권위원회 설치 등 여러 인권보호 장치가 마련되었을 뿐만 아니라 변호사의 증가로 경찰수사 초기부터 변호사의 조력을 받을

기회가 확대되어 수사권 남용의 안전판 기능을 수행하고 있다.

경찰서 수사과 에는 인권수사 여부의 감시 및 피의자 보호를 위하여 유급의 자문변호인을 감독관으로 지정하고 경제적으로 궁핍한 피의자에게는 피의자 단계에서부터 국선변호인을 선정할 수 있도록 해야한다. 또한, 경찰청문관제도 67)의 활성화를 통하여 경찰의 수사상 위법행위나 비리에 대한 통제장치로서의 기능을 강화함이 필수적이다. 경찰의 불법적이거나 불공정한 수사가 있을 경우에는 검찰에 고소·고발·진정 등으로 이의신청을 하거나, 당해 경찰관을 처벌할 수 있도록 입법을 보완해야 하겠다. 경찰은 1999년 6월부터 피의자신문과정에 변호인이 참여할 수 있도록 업무지침을 마련하여 전국적으로 시행하고 있다.68)

제2절 경찰수사권 독립방안

우리 나라의 경찰은 지금까지 우리 사회의 치안확보를 위해 많은 노력을 기울여왔다. 그러나 위에서 본 것처럼 부정적인 평가가 많은 것도 사실이다. 그 이유는 정권의 정통성 시비로 인한 시국치안과 관련된 경찰의 위법 부당한 공권력행사에 대한 국민의 저항의식 등 외적인 요인도 있지만, 수사경찰 자체에 기인된 내적 요인도 간과할 수 없다. 따라서 경찰의 수사권 독립이 이루어지려면 우선 먼저 다음과 같은 사항들이 선결되어야만 될 것이다.

먼저 경찰수사행태의 개선이다. 우리 나라의 과거 수사경찰은 수사에 있어 인권보다는 범인을 검거하고 증거를 수집하며, 실체적 진실을 밝히는데 치우친 점이 많았다. 즉 지나친 검거위주의 실적주의로 어느 나라보다도

67) '경찰청문감사관제도'는 경찰개혁의 일환으로 도입하여, 1999년 6월 10일부터 각 지방경찰청 별로 시행하고 있다. 이 제도는 경찰업무와 관련하여 민원인의 불편·불만 사항을 상담·해소하고, 피의자·참고인 등의 인권을 최대한 보호하며 각종 단속요구나 제반 민원상담 및 안내, 개인 고충상담까지 처리하고 있어 좋은 반응을 보이고 있다.(경찰청, 행정자치위원회 '99국정감사 요구자료(II), 1999, 525면)

68) 서보학, 수사권 중립을 위한 수사권의 합리적 배분

검거율이 높았으나, 인권은 소홀히 하여 온 점을 부인할 수 없다. 따라서 경찰에서는 지나친 실적주의보다는 적정절차의 원칙에 입각한 인권보장을 절대적으로 우위시하는 수사자체를 가져야 한다. 예컨대 임의수사의 원칙이라든가 피의자에 대한 변호인의 조력권 보장 등을 실현함으로써 인권침해를 방지하는 방안을 설립하는 것도 좋을 것이다.

둘째로 국민신뢰의 회복이다. 경찰에의 수사권 배분은 경찰에 대한 국민적 신뢰의 바탕이 전제되지 않고서는 기대할 수 없다. 수사에 있어서 업무처리나 불친절하고 군림하려는 자세나 폭행·폭언 등 비정상적인 수사관행을 시정하여 친절하고 공정한 법 집행을 수행하는 것만이 국민신뢰를 획득하는 방안이다. 따라서 심증수사를 지양하고 적정수사와 과학수사에 충실하며 증거에 의한 수사를 정착시켜 나가야 할 것이다.

셋째로 수사력의 향상이다. 이를 위해서는 수사인력과 장비의 보강, 수사경찰의 자질향상과 전문화가 이루어 져야 한다. 최근 DNA형 분석기법 등 과학수사장비의 도입, 경찰수사교육원 개원 등 경찰수사력증진을 위한 노력이 이루어지고 있으나, 아직도 수사경찰이 지니고 있는 문제점 가운데 가장 심각한 것이 수사전문인력과 수사비용 및 장비의 부족이다. 이를 위해서 1992년10월 경찰청부설 경찰수사교육원이 설치·운영됨으로써 전문수사요원을 양성할 수 있게 되었으며, 경찰대학에서의 우수한 경찰요원의 배출 및 사법시험 합격자 특채, 학사출신 간부후보생 모집 등으로 자질향상이 많이 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 아직도 많은 점에서 부족한 것이 현실이며, 이를 위해서 끊임없는 연구가 필요하다.

넷째로 정치적 중립화이다. 지나친 신분보장을 강조하는 경우 경찰관의 방종을 초래할 우려도 있는 것이 사실이나, 경찰관의 신분보장이 미흡하여 직업적 안정성이 상실된다면 경찰관의 공정하고도 중립적인 임무수행은 근본적으로 제약된다고 할 수 있다. 따라서 경찰은 정치적 중립을 유지하면서 공정하게 직무를 수행하고 고도의 능률을 발휘하도록 집권정당이나 해당 부서 책임자의 자의에 의해 그 지위가 동요되지 않도록 보장되어야 한다.

이와 같은 문제점들이 어느 정도 해결된 다음 경찰의 수사권독립의 문제

를 논해야 할 것이며, 그렇게 된다면 경찰의 수사권독립에 대한 논의에 있어서 반대론이나 시기상조론은 자연히 소멸될 것이며, 이하에서 주장하는 경찰수사권독립의 방안이 이루어 질 것이라고 본다.

1. 경찰수사권독립의 형태

경찰의 수사권독립의 문제에서 가장 먼저 떠오르는 것은 우리 나라에서 수용 할 수 있는 경찰수사권독립논의 형태 내지 범위이다. 이러한 형태에는 수사권과 공소권을 각각 경찰과 검찰에게 분배하는 미국의 형태와, 경찰을 독자적 수사권을 행사하는 제1차적 수사기관으로 하고 검사와의 관계를 상호협조관계로 하는 일본의 형태를 볼 수 있다. 양자 중에서 전자의 형태는 우리 나라에서 당장 실현되기는 어렵다. 이러한 형태는 기존의 조직·인력 및 법규가 전면적으로 개정되는 것을 전제로 하여야 하기 때문이다. 따라서 경찰과 검찰이 수사권을 공유하는 현행제도 아래에서 양자의 관계를 새로이 정립하는 형태를 취하는 것이 현실성 있는 대책이라고 본다.

우선 새로운 수사구조에서 양자의 관계는 수평적 행정기관이라는 점이 반영되어야 한다. 수평적 행정기관 사이에는 한 기관이 행정사항에 대하여 다른 기관을 우월적 지위에서 간섭할 수는 없다. 따라서 검찰이 경찰의 행정업무까지도 좌우할 수 있는 현행의 각종 근거규정들은 폐지 내지 개정되어야 한다. 예컨대 사법경찰의 교체임용을 요구할 수 있는 검찰청법 제54조, 사법경찰관리의 행정적 책임요구권을 규정한 포력행위 등 처벌에 관한 법률 제10조, 사법경찰관리를 계급으로 열거하여 마치 경무관 이하 전체 경찰이(즉 행정경찰까지도) 검사의 지휘를 받아야 하는 것처럼 규정한 형사소송법 제196조 등이 폐지 또는 개정되어야 할 규정들이다.

특히 검사에 대한 사법경찰관의 복종의무와 검찰의 경찰에 대한 수사중 지명영권 및 체임요구권에 대한 사항을 검찰의 조직과 지위에 관한 검찰청법 제53조 및 제54조에 일방적으로 규정하는 입법태도는 지양되어야 한

다. 이러한 입법태도는 경찰이 검찰에 행정 조직적으로 예속되어 있다는 것을 나타낸다. 따라서 이와 같은 사항은 예컨대 ‘검찰과 경찰의 수사업무에 관한 법(가칭)’ 과 같은 검찰과 경찰의 합의 법으로 규정되어야 한다고 본다.

2. 경찰자체의 수사능력강화

경찰수사력은 사법경찰리인 경사 이하의 하위직에 대부분 의존하고 있다. 그러나 최근 경찰대와 간부후보생 출신의 초급간부가 대도시경찰서 조사요원으로 의무적으로 배치되어 조사요원 간부화 제도를 추진한 바, 경찰수사능력의 질적인 향상이 이루어지고 있다. 이런 제도 도입과 더불어 경찰 독자수사권의 확보조건으로는 그 공감대가 국민들에게 형성되어야 할 것이다. 이를 위해서는 경찰자체의 쇄신노력이 우선시 될 수 밖에 없다. 사실 경찰의 자기 쇄신과 독자수사권확보라는 제도개혁은 상호순환적인 의미를 가지면서 경찰의 질적 발전에 기여함이 틀림없다.

경찰은 경무,교통,경비 등 수사부서 이외의 다양한 분야에서 여러가지 기능으로 대국민치안서비스를 제공하고 있다. 즉 사법경찰이외에도 행정경찰 분야가 매우 중요한 위치를 점하고 있음은 분명한 사실이다.

그러나 모든 경찰관들이 수사업무에만 종사할 수 없기 때문에 전직원의 수사요원화는 사실상 어려울 것으로 보여지지만 제도적으로 뒷받침된다면 충분히 현실가능하다고 생각한다. 즉, 지방청별로 수사전문교육프로그램을 개발하여 수시로 교육시키는 방안이 있다. 그리고, 승진하였을 때는 최소한 총경계급까지는 일정기간의 수사연수과정을 이수하도록 제도화하여야 한다. 교육과정에서 형식적인 법률적 소양에 치우친 강의 외에도 실무의 노하우를 가진 노련한 수사관들의 수사기법을 전수받게 해야 할 것이다.

3. 수사요원의 전문화

수사분야에 근무하는 경찰관은 그야말로 정예요원화되어야 한다. 우수한

자질과 능력을 갖춘 법학과나 경찰행정학과를 졸업한 학사들을 정례적으로 특채하는 조사경장 특채제도를 공식화하고, 꾸준히 선발하여야 한다. 즉, 하위직 조사요원의 우수인력 확보 차원과 수사경찰의 꿈을 가진 우수 자원에게 기회를 제공하기 위해서 순경과 마찬가지로 연초에 학사경장 모집을 공고, 정례화하여야 하고, 고급수사인력으로 활용하여야 한다. 또한 수사요원에 대한 교육강화를 비롯한 사기진작 방안이 강구되어야 한다. 그리고, 실무에서 수사의 노하우를 보유한 경찰퇴임자를 적절히 이용하는 방안의 모색이 필요하다고 본다.

4. 투명한 수사환경조성

수사과정에서의 녹음 및 녹화의 실시는 피의자의 인권침해우려 소지에 대한 차단효과와 함께 편파수사라는 의혹도 불식시키면서 수사과정에서의 피의자 진술이 재판과정에서 번복되는 것을 예방하고, 그 번복에 대한 반박 근거로 활용될 수 있어 수사의 효율성과 신뢰성제고에도 도움이 될 수 있을 것이고, 피의자에 대한 가혹수사 등을 사전에 방지하고 피의자의 방어권을 실질적으로 보장하기 위해서는 신문과정에 변호인의 참여가 허용되어야 한다. 변호인에 의해 신문과정이 감시됨으로써 적법성이 보장될 수 있고 피의자가 답변시 변호인의 조력을 받음으로써 적절하게 자신을 방어할 수 있기 때문이다.

또한 수사과정에서 올바른 법률 및 법조항의 적용, 증거 능력 있는 증거의 확보, 구속영장 신청시 서류 작성 및 구속의 적정성 검토 등을 위해 법률전문가의 조언이 필요하다. 이런 점에서 경찰의 독자적인 수사권이 확보된 경우에도 법률전문가들로 구성된 공소권 담당 기관인 검찰과의 유기적인 협조가 요청되고 수사진행에 대한 법적 조언을 받을 필요가 인정된다.

그러나 근본적으로는 경찰의 수사전문가들이 검사 못지 않은 법적 전문 지식과 소양을 갖출 것이 요청된다. 나아가 경찰 내부에서 법적 조언으로 수사를 도와줄 수 있는 자문변호사제도의 도입은 수사의 신뢰성을 높이는 데 도움이 된다고 본다.

5. 검찰 송치전 독자수사권 보장

범죄수사에 있어서 경찰에게 검찰 송치 전 독자수사권을 보장해주어야 한다. 원칙적으로 국가기관의 하나가 그에게 부여된 권리를 독자적으로 행사할 수 있어야 하는 것은 당연한 요청이고, 반면에 국가기관의 하나가 다른 수평적 국가기관에 예속되는 것은 그 자체가 모순이다. 다만 검찰은 訴追를 독점하기 때문에 공소의 제기 및 유지를 위해 필요한 부분에 한하여 경찰수사에 개입하는 것은 불가피하다. 그러나 개입의 시기는 수사의 개시 및 1차적 수사과정이 아니라 원칙적으로 사건송치 후 소추와 관련된 2차적 보장수사의 시기가 되어야 한다.

이때에도 양자의 관계는 일방적인 명령과 복종의 관계가 되어서는 안되고, 상호간의 의견을 조정하고 합의하는 협력관계가 되어야 한다. 경찰과 검찰의 사건평가가 서로 다를 때 검사의 것이 항상 정당하다는 보장이 없기 때문이다. 사건송치전의 수사에 대해서 경찰과 검찰은 '상호협력관계'와 '견제와 균형의 관계'를 함께 유지하는 것이 능률적이고 공정한 범죄수사가 되는데 기여할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 법무부관계 직원을 경찰수사로부터 면제시키는 법무부예규가 철회되어야 한다. 사법경찰을 구타한 검사 또는 범죄혐의 있는 법무부직원을 경찰이 수사할 수 없다면 공정한 수사권 및 공소권의 행사는 기대되기 어렵기 때문이다.

6. 경찰이 작성한 수사서류의 증거능력인정

진정한 경찰수사권독립을 이루려면 검사에 비하여 경찰이 작성한 수사서류에 대하여 증거능력을 약화시키는 형사소송법의 규정들도 그 차별을 없게 하는 방향으로 개정되어야 한다.

먼저 피의자신문조서의 경우 독일 형소법과 같이 엄격한 직접주의를 추구하여, 공판정에 출정한 피고인이 증거로 함에 동의하지 않은 피의자신문조서에 대하여 그 작성주체가 검사이든 사법경찰관이든 구별하지 않고 그 증거능력을 부정하는 입법태도가 가장 바람직하다고 생각된다. 그러나 이

는 형사소송법 제314조와 제318조에 앞서서 피의자신문조서의 증거능력을 인정할 수 있게 한 형사소송법 제312조의 폐지를 의미한다.

따라서 공판정에 출정한 피고인이 증거로 함에 동의하지 않은 피의자신문조서라 하더라도 일정한 요건 하에 증거능력을 인정하는 현행형사소송제도하에서 차선책을 찾아야 한다. 그 차선책은 사법경찰관작성 피의자신문조서의 증거능력을 단지 피고인의 의사에 좌우하게 하는 것이 아니라, 검사작성의 피고인이 된 피의자신문조서와 같이 공판정에서 그 진정성립, 진술의 임의성, 신문절차의 적법 및 신용성의 정황적 보장의 여부를 심사하여 그 요건이 충족된 신문조서에 한하여 선별적으로 그 증거능력을 인정하는 것이라고 생각된다. 왜냐하면 위와 같이 엄격한 요건 하에 그 증거능력을 인정하는 경우에는 피고인의 인권을 부당히 침해할 염려가 없는 반면에, 사법경찰관의 모든 피의자신문조서에 대하여 현행법과 같이 전적으로 피고인에게 그 증거능력에 관한 처분권을 주는 것은 오히려 진정한 증거까지도 상실케 하여 실제적 진실발견 내지 신속한 재판의 형사소송이념을 해칠 우려가 있기 때문이다.

다음으로 입법론적으로 해결해야 할 것은 사법경찰관의 요구에 의해 작성·제출된 피의자의 진술서의 증거능력이다. 피의자 이외의 참고인의 진술서나 법원 또는 검사에게 제출한 피의자의 진술서는 제313조 1항에 의하여 증거능력의 유무가 결정되어야 한다는 점에 의문이 없다. 하지만 사법경찰관의 수사과정에 피의자가 작성한 진술서의 증거능력은 제313조설, 제312조 2항설과 피의자진술서 중 사법경찰관의 강요·요구에 의해 작성한 요구형 진술서는 형식적으로나 실질적으로 피의자신문조서에 해당하므로 제312조 2항을 적용하지만, 피의자가 자진하여 작성한 자진형 진술서는 제313조 1항을 적용해야 한다는 절충설로 대립되고 있다.

이것은 궁극적으로 사법경찰관 작성의 피의자신문조서의 증거능력을 제한 한데 그 이유가 있는 것으로 마땅히 입법론적으로 제313조, 즉 성립의 진정이 인정되면 증거로 할 수 있게 해결하여야 할 것이다.

7. 영장청구권의 보장

경찰이 직접 법관에게 영장을 청구할 수 있도록 하는 것도 고려되어야 한다. 영장청구권을 경찰에게 부여하더라도 그 발부에는 법관의 통제가 있으므로 국민의 인권보장에 특별한 위험이 발생하지 않는다. 오히려 현 제도가 경찰이 구속영장을 발부 받기 위해서는 반드시 검사를 거치게 함으로써 영장 없는 피의자유치기간이 불필요하게 장기화되는 폐해가 발생하고 있다.

만약 경찰이 직접 법관에게 영장을 청구할 수 있다면 영장 없는 피의자의 유치기간은 그만큼 단축시킬 수 있다. 따라서 영장 없는 피의자의 신체 침해를 최대한 단축한다는 의미에서도 경찰의 영장청구권은 긍정적으로 고려되어야 한다. 그러나 이를 실현하기 위하여는 헌법의 개정이 선행되어야 하는 장벽이 있다. ‘검사의 청구에 의하여’ 라는 헌법상 규정은 이를 삭제하고 영장청구권을 검사와 사법경찰관에게 양립시켜야 할 것이다. 즉 국가적 법익에 관한 죄, 공무원 범죄 등 형법각론상의 특정범죄와 사회적 파급효과가 큰 경제사범 등 특별법위반의 특정범죄 이외의 기타의 범죄에 대하여는 사법경찰관이 직접 법관에게 영장을 청구할 수 있도록 영장청구권을 양립시킨다. 이러한 경우 경찰 내부에서도 각 형사과장, 경찰서장 등이 1차적으로 영장의 실질적 심사를 하고 그에 따른 책임을 부여하여 남용이 없도록 하는 자체 통제장치가 강구되어야 할 것이다.

영장심사에 있어서 법관은 인권보장의 최후의 보루이다. 인권보장을 위해서는 수사기관의 인신구속에 대한 사법적 억제의 실효성 확보라는 관점에서 구속영장을 청구 받은 판사는 피의자를 직접 대면하여 신문할 수 있는 실질적 심사권을 가져야 한다. 이는 위의 영장청구권의 양립과는 원인과 결과의 관계에 선다고 할 수 있다.

영장청구권의 보장과 관련하여, ① 어떠한 범죄에 대하여 검사 또는 사법경찰관에게 영장청구권을 양립시킬 것인가? 범죄발생상황·범죄의 현상성·수사의 전문성·사회의 파급성·수사력 등이 종합적으로 검토되어 그 범죄유형을 결정해야 할 것이다. ② 영장청구에 대한 판사의 실질적 심사

권을 보장하기 위해서는 법원청사와 경찰관서와의 거리, 법관 및 수사경찰의 인력 등이 다각적으로 검토되어야 할 것이다. ③ 판사의 실질적 심사권과 관련하여 사법경찰관리가 작성한 피의자 신문조서의 증거능력 제한규정은 신중히 재검토되어야 한다.

8. 변사자의 검시

형사소송법 제222조 제1항에 변사자 또는 변사의 의심이 있는 사체가 있는 때에는 그 소재지를 관할하는 지방검찰청 검사가 검시하여야 한다고 명시하고, 동조 3항에는 검사는 사법경찰관에게 그 처분을 명할 수 있다고 규정하고 있으며, 사법경찰관리집무규칙 제33조 제1항에는 사법경찰관리는 변사자 또는 변사의 의심이 있는 사체가 있는 때에는 즉시 관할 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 보고하고 그 지휘를 받아야 한다. 제2항에는 검사의 명령을 받아 검시를 하였을 때에는 검시조서를 작성하여야 한다고 규정되어 있다.

이에 대하여 검시의 법률적 성질에 관하여 수사전의 처분으로 수사 그 자체는 아니라는 견해와 검시 역시 일종의 범죄수사에 속하는 처분이라는 견해 등이 대립하고 있으나, 사법경찰관은 어느 경우나 반드시 검사에게 보고하고 그 지휘를 받아 변사자의 처리를 해야 한다. 이때 검사의 지휘 내용은 사전에 지휘를 받아 검시를 하는 것으로 되어 있으나 실제로는 반대로 검시를 먼저 완료하고 사후에 지휘를 받아 사체를 인계하는 종결처리를 하는 것이 관례임으로 검사의 지휘는 실제상 형식적 절차에 불과한데 이 지휘를 받기 위해 보통 1일 내지 3일이 소요된다.

따라서 형식적인 검사의 지휘절차 때문에 경찰 실무뿐만 아니라 시간상 경제상 국민의 불편을 가중시키는 문제점이 있다. 또한 검사의 변사사건처리의 지휘가 형식에 불과할 뿐만 아니라 시체의 부검 역시 경찰에 의하여 거의 모두 실시되고 있으며, 검사가 입회한다 해도 사체의 외부적 상태를 관찰하는 이외는 전문기관인 의료진이나 경찰의 과학수사연구소의 감정결

과에 의존하는 도리밖에 없으므로 경찰에 일임해도 결과는 동일할 것이다. 따라서 검사의 지휘 없이 경찰이 검시할 수 있는 권한을 주어 최초로 신고를 받고 의사를 대동 현장에 입장했던 사법경찰관이 검시완료 후 범죄 혐의가 없다고 인정되면 즉석에서 검시필증을 유족에게 교부하고 시체 처리를 할 수 있도록 해야 한다.

9. 감식업무의 전문화 및 지원체계강화

수사에 있어서 현장감식은 매우 중요하며 초동수사의 성공과 실패는 바로 감식에 달려있다고 해도 과언은 아니다. 현재 각 경찰서마다 형사들 중 감식담당자를 지정하고 있지만 중요 강력사건 발생시 자체 소화해 낼 수 있는 감식능력자가 거의 없는 것이 사실이다. 따라서 사건 현장중심의 경찰활동강화를 위하여 경찰서별로 감식기능을 강화하고 상급기관에서 이를 지원하는 체제 개편이 절실히 필요하다.

10. 형사사법기관간의 협력체제구축

형사사법체계란 경찰에서 검찰으로, 법원에서 교정기관으로 이루어지는 일련의 체제를 말하며, 이중 경찰은 형사사법체계의 시발점이고, 교정기관은 최종 도착지이다. 그러나, 재범이나 누범자에게 교정기관은 형사사법체계의 잠재적 시발점으로 작용하여 더욱 악화된 형사사법체계를 전개시킬 수 있다. 따라서 경찰과 교정기관간의 범죄정보는 반드시 유통경로를 확보하여 그 체계를 정착시켜 나가야 할 것이고, 검찰과의 관계에 있어서는 형사소송의 목적달성을 위해 공통의 인식을 확대시켜 나가야 하며, 주기적인 논의를 해야 할 것이다.

제6장 결론

경찰이 수사권을 독자적으로 행사한다는 것은 이미 세계적으로도 그 타당성과 효율성이 인정받고 있고 또한 최근 선진국의 입법추세이다. 경찰수사권독립은 대 국민 편의적 및 인권보장적 관점, 권력분립적 관점, 국가기관의 발전적 관점에서도 긍정적으로 평가될 수 있다는 점등을 종합해 보면, 이제 더 이상 수사권 독립의 실현 가부를 논하기보다는 경찰수사권 독립의 구체적인 실현방안을 보다 진지하게 토의하고 이에 대한 입법적 보완장치와 통제장치를 동시에 마련하는 것이 보다 절실히 요구되는 시대적 과제다.

민주시민의 가장 가까운 이웃이자 친구인 대한민국 경찰이 선진민주경찰로 거듭 태어나기 위해서는 경찰자체의 개혁노력도 중요하겠지만, 무엇보다 경찰이 독자적으로 개혁을 이끌어 나갈 수 있도록 국민이 힘을 실어주어야 한다. 이는 바로 수사권 독립을 위한 전 국민적 지지와 관심 그리고 경찰행정에 대한 국민의 적극적인 참여와 건설적인 비판이라고 할 수 있을 것이다.

이와 더불어 경찰의 수사에 대한 통제장치로서 경찰음부즈만 제도의 도입, 경찰단계에서의 국선변호인 제도의 확대, 그리고 경찰청문관제도의 활성화 등을 통하여 경찰 자체적으로도 민주적인 수사가 이루어질 수 있도록 유도하는 것이 21세기 민주경찰을 지향하는 바람직한 수사발전 방향이 될 것으로 믿는다.

끝으로 경찰수사권독립의 본격적 실현을 통한 경찰수사의 현실화를 기하는 한편, 검찰과 경찰의 효과적인 수사권배분으로 국가형사사법자원을 합리적으로 활용하고 나아가 국민의 인권과 편익의 증진에 기여하는 방향으로 결정되어야만 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 독일형사사법론/ 임준태/ 2004
- 경찰인사관리론/ 신현기.이영남/ 법문사/ 2003
- 비교경찰제도론/ 김형만.표차원 외7명공저 / 법문사/2003
- 새조직론/ 이창원.최창현 /대영문화사/ 2003
- 범죄수사론 : 수사이론. 형법각론. 특별법. 판례 / 손봉선 / 법문사 / 2000
- 경찰학 개론 / 경찰대학 / 경찰대학 / 1998
- 경찰학개론 / 이황우; 조병인, 최응렬 [공저] / 한국형사정책연구원 / 2001
- 형사정책 / 이승헌 2000
- 형사정책 / 송광섭 1996
- 형사정책 / 정원표 2001
- 형사정책 / 박상기, 손동권, 이순래 2001
- 형사정책 / 최재천, 박영호 1999
- 형사문제의 법률지식 / 박영규 1995
- 경찰저널 1999년 1~3월호, 6월호 기획특집편
- 경찰저널 1998년 11월호, 12월호
- 경찰학개론/ 손봉선 / 형설출판사 / 2001
- 경찰학연구 / 경찰대학 / 경찰대학 / 2001
- 백형구 : 한국외국어대학교 법대객원교수, 변호사
- 신동운편, 형사소송법제정자료집, 한국형사정책연구원, 1990
- 허남오, 한국경찰제도사, 동도원, 1998, 339 ~342면 제구성)
- 법률신문, 1998년 3월 19일, 1면; 서울고등검찰청, 수사지휘론, 1998
- 김기두, 형사소송법, 1985
- 염정철, 형사소송법, 1980
- 경찰행정, 1998
- 수사연구 1992. 2.

- 차용석, 형사소송법, 1996
- 이재상, 형사소송법, 2001
- 홍대논총 제30집, 홍익대, 1998
- 백형구, 형사소송법, 박영사, 2001
- 송광섭, 형사소송법, 유스티아누스, 1998
- 황희철, 인권과 수사권의 통제, 월간경찰행정, 1998년 9월 10면.
- 법무연수원에서 발간하는 수사지휘론 (2003년 발간 49면 참조)
- 수사지휘론, 법무연수원 2003년, 49면
- 박상기 외 공저, 형사정책(서울: 한국형사정책연구원, 1999), p. 373
- 정진환, 경찰행정론, 대영문화사, 1998
- 김성돈 역, 미국의 형사소송법, 길안사 1999년
- 이동희(공저), 비교수사제도론, 박영사, 2003 [일본편] 제6절
- 경찰대학, 경찰수사론
- 경찰청 2001년 범죄현황분석.경찰청, 경찰백서 2001
- 황정인, 수사권독립시대의 경찰수사 시스템, 미발표 내부자료
- 경찰청, 행정자치위원회 '99국정감사 요구자료(II), 1999, 525면)

ㄴ. 논문

- 경찰의 독자적 수사권확보 방안에 관한 연구 / 배희선 / 원광대학교 / 2003
- 수사경찰의 전문화와 수사권독립 / 임남희 / 원광대학교 / 1999
- 수사권체제의 개선방안에 관한 연구 / 양주열 / 원광대학교 / 2002
- 자치경찰제도의 도입에 따른 수사구조 개선방안에 관한 연구 / 최학봉 / 원광대학교 / 2001
- 경찰수사권체제의 합리화에 관한 연구 / 김상운 1985
- 수사권논의의 새로운 패러다임모색/경대학생지도부장. 송강호/2002
- 황운하, 경찰·검찰의 관계정립 과정에 대한 역사적 비교분석, 2001
- 함혜현, 경찰수사권독립에 관한 연구. 1999
- 손동권, 기존경찰수사권독립에 대한 검토,
- 이관희, 경찰수사권의 독자성 확보방안,

- 석진강, 왜 검사의 수사지휘가 필요한가, 시민과 변호사, 1995년 1월 238면.
- 서보학, 한국헌법학회 동계학술회의 발표자료집, 2002
- 임준태, 범죄수사와 관련된 독일 경찰과 검찰의 관계, 2003
- 하태훈, 범죄수사단계에서의 사법경찰관 검찰과의 관계,

㉔. 기타

- 조선일보, 1999. 5. 19, 24면
- 조선일보, 1998. 3. 13, 23면
- 연합뉴스, 2003. 7. 4
- 법무부예규, 1958. 4. 23
- 동아일보, 1998. 3. 14, 3면
- 한국일보, 1999. 5. 18. 통계설문조사 25면 기사 참조.
- 국민일보, 2001. 10. 13.[사설]검찰 개혁안의 허와 실
- 동아일보 [속보, 정치] 2003년1월21일자 [기사]사법개혁
- 한국일보, 2003. 2. 26. [칼럼]등 참조
- 한겨레신문, 2003. 1. 13. '검찰과 경찰, 논쟁의 조건' 제하의 기사
- 한국일보, 2003. 1. 16. [속보] 수사권독립·감정대립격화
- 동아일보, 2003. 7. 25.[속보] 검-경 수뇌부 '미묘한 회식'등.
- 주간조선, 2002. 11. 28일자 기사 참조.
- 경향신문, 2004. 6. 16. 기사 참조: 노무현대통령은 2003년 6월 16일 경찰청과 해양경찰청 소속 지휘관들을 청와대로 초청, 특강 및 오찬장 발언 내용.
- 1954년 현행 형사소송법 초안에 대한 공청회에서 업상섭 의원(당시 법사위원장)발언내용
- <http://police.ne.kr>

ABSTRACT

A Study on The Independence of the Investigative Authority Of The Police

Kwon, Young Tae
Department of
Police Administration
Graduate School of
Public Administration
Hansung University

The police is responsible for the protection of the nation's freedom and rights, the maintenance of social order, the prevention of crime and its due investigation. In the modern society, The police is the nation's representative organization of the public administration. Consequently, the police force in a democratic nation should be legitimate, democratic, efficient, neutral, and independent, within the political system of the nation.

The object of this study is to divide the police and the prosecution with national punishment power exercise equally under the organic collaboration and competition and to raise the democracy and capability of police investigation effectively by improving problems of the current investigation structure.

Even though the police arrests and manages about 97% of the whole

crimes, they are still stay the assistant of the prosecutor under the commands and the control of the prosecutors.

Therefore, this study aims to discuss on the independence of investigative authority of the police in order for investigative authority to be adequately distributed to each of them. Relation between the police and the prosecution in the new improved structure of investigation is equal administrative authorities. So, police is to have right of independent investigation at criminal investigation. Then the current situation and problem of the investigation structure are clearly investigated, emphasizing the necessity of the independence of police criminal investigation power. Korean prosecutor have absolute power in the field of criminal justice from investigation to court process. But korean police investigator have not so much power like the prosecutor. Then laws and regulations should be modified or enacted and the police and the prosecution have to do collaborate with each other.

We have to give the police criminal investigation power, and set a suitable range of such independence.

If the police have independent investigation power, we also can acquire benefits such as protections of human rights, increasing investigation quickliness and efficiency, realization of ideal balance between political power and agencies, evident saving costs of criminal process and investigation. Through the relation, discomfort and inconvenience due to the double investigation of people can be reduced. The prosecution can work more intelligent crimes for which a high level of law knowledge is required thanks to reduction of work assignments through investigation division with the police.

To achive the purpose of this study, Chapter II dealt with necessity of police independent investigation. In Chapter III deals with examine relation pf the high developed conturies prosecutor and police. In Chapter IV deals with conference of investigation power independence. In Chapter V deals with plain of the police investigation power

independence. In Chapter V concludes new images of korean police investigation power independence all the aspects discussed above.