
경찰수사권독립 논의의 공법적 검토

A Speculation on The Independence of Police Investigational Right In Terms of Public Law

오테곤

전남도립남도대학

Tae-Kon Oh(otklaw@naver.com)

요약

우리 경찰이 창설 된지도 올해로 60년이 됐다. 그동안 경찰수사권 독립과 관련된 논의는 창경(創警)이래 지금까지 계속 되고 있는데, 역대 정권들에서 대선 공약의 하나로써 경찰수사권 독립 문제를 거론하였으며, 특히 참여정부의 탄생 과정에서 또 다시 수면 위로 떠올라 큰 이슈가 되고 있다. 수사권과 관련된 문제는 1954년 검찰과 경찰의 지휘관계를 규정한 형사소송법이 '수사의 주재자는 검사(현행 형소법 제195조)'이며, '경찰은 검사의 수사 지휘를 받아야 한다(현행 형소법 제196조)'는 규정에서 비롯된 것으로 최근 노무현 대통령이 언론사와의 인터뷰를 통해 '대통령이 직접 나서서라도 수사권 문제를 매듭짓겠다'라고 발언한 이래 급물살을 타고 있다. 본 논문에서는 우리나라의 경찰수사권 독립논의의 합리적인 해결책을 모색하기 위하여 대륙법계와 영미법계의 대표적 국가들의 수사권 체제에 관해 살펴보고 인권보장과 권력분립의 원칙에 입각한 보다 비교타당한 수사권 체제에 대해 검토해본다.

■ 중심어 : | 경찰 | 수사권 | 형사소송법 | 인권보장 | 권력분립 |

Abstract

Sixty years have passed since the police system was established in Korea. So far, there have been consistent discussions on independence of police investigational rights. Political powers have mentioned its independence as one of their public commitments and specifically, it has been a big issue in respect to establishment of the current participation government. The issues involved in investigational rights were derived from the regulations as follows: "Prosecutors shall manage investigation(No. 195. the Criminal Procedure Act) and 'The police shall be guided by prosecutors in respect to investigation'(No. 195. the Criminal Procedure Act). President No Mu-hyun proposed he would take care of the issues involved in investigational rights at an interview. This study speculates investigational right systems of countries that follow continental law system and English law system and more valid investigational right system based on the guaranty of human rights and the principle of power division to find reasonable suggestions on independence issue.

■ keyword : | Police | Investigational Rights | Criminal Procedure Act | The Guaranty of Human Rights |
| The Principle of Power Division |

1. 서 언

노무현 대통령은 대선 핵심공약 중의 하나로 경찰수사권 독립의 문제를 내세웠으며, 2004년 경찰의 날 기념식에서는 “검·경 수사권 조정 문제는 본인의 임기 내에 반드시 매듭짓겠다”고 천명하였다[1]. 또한 금년 4월 21일의 법무부 업무보고 자리에서는 ‘조속한 결론 도출’을 지시하면서 “대통령이 참여해서 토론하고 마지막 결론을 낼 필요가 있다”고 까지 천명하였다[2]. 이러한 경찰 수사권 독립과 관련된 문제는 비단 어제, 오늘의 일이 아니며, 해방 이후 줄기차게 논의 되어져왔다. 과거 1979년 10월 26일 박정희 대통령이 서거한 이후 유신헌법의 민주적 개정이 국가적 과제로 부각되자, 대한경우회에서는 1980년 2월 ‘경찰의 정치적 중립과 독자 수사권 확립을 위한 제도적 장치 마련 건의’라는 제목 하에 “헌법개정에 대한 건의서를 발표하고 경찰이 유신체제 당시 정권과 부정선거의 하수인이 된 것은 경찰조직과 제도의 불합리성 내지 모순에 있고, 경찰의 정치적 중립을 위해서는 유신헌법의 잔재인 검사의 영장청구권 조항의 폐지가 필요하다”고 주장하였다[3]. 그 후 노태우 대통령 취임 당시에 다시 수사권독립의 주장을 강력히 제기하면서 경찰의 직접 영장청구권과 경찰 작성의 피의자신문조서에 대한 증거능력 인정을 주장하였다. 또한 1994년 형사소송법 개정문제가 제기되었을 때는 ‘공소권 없는 교통사고사건에 대한 경찰의 수사종결권 부여’ 또는 공소제기를 필요로 하지 않는 모든 사건에 대한 경찰의 수사종결권 부여를 주장하였다. 김대중 정부에서도 1백대 개혁과제 가운데 ‘경찰수사권 독립’과 ‘지방자치경찰제 도입’을 강력하게 천명하기도 하였다[4]. 특히, 동 시기에는 각계각층에서 활발하게 경찰 수사권 독립 논의가 진행되었는데, 찬성론과 반대론의 첨예한 대립으로 ‘국가분열론’까지 인용되게 되면서 김대중 대통령의 ‘논의중단 명령’까지 발생하기에 이르렀다. 2002년 6월 25일, 노무현 대통령(당시 대선후보)은 이대길 서울지방경찰청장에게 “국가권력 분권 차원에서 경찰 분권을 해야 한다”며 “당선되면 큰 선물을 주겠다”고 사실상 경찰의 수사권 독립을 시사하는 발언으로 주목을 받았으며, 김두관 전 행정자치부장은 “참여정부

임기 내에 ‘자치경찰제의 도입’과 ‘검·경 수사권 공유’의 실현”을 공언하기도 하였다[5]. 이렇듯 경찰수사권 독립의 문제는 이제 그 폭과 시기만을 남겨두었을 뿐 이제 어떻게든 결론지어져야 할 것이다. 이에 본고에서는 현실적으로 국민의 권리 보장과 보호의 측면에서 그 무엇보다 밀접한 관계에 있는 경찰과 검찰의 수사권 논쟁의 합리적인 해결책을 모색하기 위하여 대륙법계와 영미법계의 대표적 국가들의 수사권 체제에 관해 살펴보고 인권보장과 권력분립의 원칙에 입각한 보다 비교 타당한 수사권 체제에 대해 검토해본다.

II. 이론적 배경

1. 문제의 소재

오늘날 경찰은 국가 공권력의 보루로서 민생의 최전방에서 사회 각 부문에 걸쳐 상당한 영향력을 행사하고 있다. 이는 일선 경찰서의 “경무·생활안전·수사·형사·경비교통·정보·보안” 등의 조직만을 살펴봐도 알 수 있다. 이렇게 다양한 경찰의 업무는 크게는 범죄예방과 범죄수사로 일별해 볼 수 있는데, 대륙법계에서는 보통 전자를 담당하는 경찰을 행정경찰, 후자를 담당하는 경찰을 사법경찰로 구분하고 있다[6]. 우리의 경우도 형사소송법이나 사법경찰관직무규칙 등에서 이러한 구분을 받아들이고 있다. 그러나 공공의 안녕질서를 침해하는 위협의 발생을 장래를 향하여 방지하고 제거하는 행정경찰활동(범죄예방)과 과거에 일어난 범죄사건을 규명하고 범인은 처벌하기 위한 사법경찰활동(범죄수사)은 이론상으로는 분명하게 구분될 수 있는 듯이 보이나, 실제 경찰활동에 있어서는 양자의 요소가 혼재되어 있는 경우가 매우 많다. 예를 들어 인질극이 벌어지고 있는 상황을 보면 인질로 붙잡혀 있는 피해자의 생명과 신체를 무사히 구해내는 일은 행정경찰의 활동영역에 속하는 활동이지만 범인을 검거하고 증거를 수집하는 활동은 사법경찰의 영역에 속한다. 경찰의 일상 활동 중에서 흔히 일어나는 이와 같은 사례에서도 알 수 있듯이 우리의 수사권 체제는 혼재되어 그 영역 구별이 모호하다. 현행 형사소송법의 규정에 비추어보더라도 전술 사례의 경우에 ‘범죄예방 활동’은 순수한 경찰의 판단

아래에서, '범죄수사'는 검찰의 지휘 아래에 이루어져야 하는데 실제로 두 가지 행위는 구분할 수 있는 것이 아니라 동시에 행해지기 때문에 이 경우 무엇을 우선해야 할 지, 어느 범위까지 검찰이 경찰을 지휘해야 할지를 결정하는 것은 매우 어려운 일이 된다[8]. 또한 앞서 밝힌 바와 같이 우리는 형사소송법과 사법경찰관집무규칙에서 사법경찰관리라는 용어를 사용하고는 있지만, 이에 대립되는 행정경찰이라는 용어는 전혀 사용하지 않고 있다. 또한 여타 경찰관련 법규에서도 사법경찰 또는 행정경찰을 구분하지 않고 단순히 경찰이라는 용어로 통칭하고 있는 현실이다. 우리의 경찰 조직은 사법경찰과 행정경찰을 기준으로 하여 나누어진 것이 아니라 경찰의 고유 업무의 특성에 따라 나누어져 있고 수사과나 형사과만 수사업무를 하는 것이 아니라, 방법·교통·보안·경비 등의 부서도 수사업무를 하고 있으며 각 영역의 이동에 특별한 제한이 있는 것도 아니다. 이렇듯 이론과 달리 실무에서는 수사권 개념 자체에 대한 많은 모순점이 있으며, 또한 사법경찰과 행정경찰을 명확하게 구분하기 힘들기 때문에 검찰과 경찰사에 분쟁의 가능성을 항상 안고 있는 것이다.

2. 수사권체제에 대한 비교법적 검토

2.1 대륙법계

대륙법계 국가에서는 검사가 소추권을 독점하는 동시에 범죄수사에 있어서도 그 주체자로서 사법경찰관리에 대한 지휘·감독권을 가지며 양자는 상명하복관계에 있다. 이와 같이 사법경찰이 검사의 지휘감독을 받으며, 상명하복관계에 있는 국가로는 독일(법원조직법 제152조, 형사소송법 제161조)과 프랑스(형사소송법 제12조), 네덜란드(형사소송법 제154조), 오스트리아(형사소송법 제24조), 이탈리아(형사소송법 제219조, 제232조) 등이 있다. 그러나 대륙법계 국가임에도 불구하고 일본은 수사권체제에 있어서 혼합형의 독특한 체제를 취하고 있다. 대륙법계 국가들 중 독일과 프랑스, 일본의 수사권 체제를 살펴보면 다음과 같다[7][8].

2.2 영미법계

영국과 미국, 양국은 모두 원칙적으로 검사는 소추기관이고 경찰이 수사권을 가지며 상호대등 협력 관계이다. 제

표 1. 독일프랑스일본의 수사권체제

	독 일		프 랑 스	일 본
	검·경의 수사지휘	검사	수사주재	수사주재
	경찰	수사보조	수사보조	1차 수사
경찰의 수사개시권	초동수사권		기초수사권 (예비수사권)	독자적 수사개시
경찰의 영장청구권	없 음		없 음	체포압수수색검증영장 청구권. 단 구류(구속)영장청구는 검사만
경찰의 수사종결권	없 음 (모든 사건 송치)		없 음 (모든 사건 송치)	없 음 (모든 사건 송치)
소 추 권	검사 또는 사인소추주의		검사 또는 사인소추주의	검사 기소독점
검·경의 관계	실질적 대등 협력관계		검사우위	대등 협력관계

* 출처 : 서보학, "수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분," 「헌법학연구」, 8집 4호, 2002.에서 재구성.

도상으로는 경찰관이 직접 법원에 체포영장을 청구할 수 있고 사건수사에 있어 엄격한 민·형사적 책임을 진다. 영국에서는 전통적으로 사인 소추주의 원칙 등에 의하여 범죄수사, 소송제기 및 소송유지의 권한은 경찰에 있었고, 검찰제도는 확립되지 않았다. 1985년에 비로소 검사제도가 생겼을 정도이다. 그에 비하여 미국은 영미법계의 전통에도 불구하고 일찍이 건국 직후부터 검사제도가 존재하였다. 다만 미국은 지방자치제가 확립되어 있어 연방과 각 주마다 그 제도와 운영이 다양하므로 이를 일률적으로 말하기는 어렵다. 영미법계 국가들 중 미국과 영국의 수사권 체제를 일별해 보면 다음과 같다[9].

표 2. 미국영국의 수사권체제

	미 국		영 국
	검·경의 수사지휘	검사	수사자문
	경찰	수사주재	수사주재
경찰의 수사개시권	독자적 수사개시		독자적 수사개시
경찰의 영장청구권	체포구속영장청구권 가짐		체포구속영장청구권 가짐
경찰의 수사종결권	일정범위의 수사종결권 가짐 (무혐의, 경미사건 등)		없 음 (모든 사건 송치)
소 추 권	검사 또는 사인소추주의		검사 또는 사인소추주의
검·경의 관계	실질적 대등 협력관계		검사우위

* 출처 : 서보학, "수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분," 「헌법학연구」, 8집 4호, 2002.에서 재구성.

3. 우리의 수사권체제

우리의 수사권체제는 형사소송법 제159조에 ‘수사의 지휘를 검사’로 규정하고, 제196조에서는 ‘사법경찰관리는 검사의 지휘를 받아서 수사’하도록 규정되어 있어 검사우위의 수사권체제가 확립되어 있다. 또한 우리의 현행 법규는 검찰이 일정한 경우 경찰의 이러한 조치에 관여할 수 있는 제도적 장치를 마련해 놓고 있는데, 사법경찰관리집무규칙 제11조와 제12조를 보면 경찰은 중요범죄가 발생하였다고 인정할 경우 즉시 관할 지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 보고하여야 한다고 규정할 뿐 아니라 아직 범죄가 발생하지 아니하였다 하더라도 비상사태 또는 이에 준하는 사태 아래에서는 그 발생의 염려가 있는 경우에는 그 동태를 보고하여야 한다고 규정하고 있으며, 소요의 발생 기타의 사유로 사회적 불안을 조성할 우려가 있을 때·정당, 사회단체의 동향이 사회질서에 영향을 미칠 우려가 있을 때에도 그 사실과 경찰조치를 관할 지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 보고하여야 한다고 규정하고 있다. 우리의 수사권체제를 살펴보면 다음과 같다[7].

표 3. 우리나라의 수사권체제

	우 리 나 라	
	검·경의 수사지휘	검 사
	경 찰	수 사 보 조
경찰의 수사개시권	사실상 독자적 수사개시	
경찰의 영장청구권	없 음	
경찰의 수사종결권	즉결심판권(기타 모든 사건 송치 등)	
소 추 권	검사기소독점(경찰 즉결심판권만 행사)	
검·경의 관계	검 사 우 위	

* 출처 : 서보학, “수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분,” 「헌법학연구」, 8집 4호, 2002.에서 재구성.

III. 경찰수사권 독립에 관한 논의

1. 경찰수사권 독립의 개념

경찰의 수사권 독립이란 수사활동의 실효성을 담보하기 위해 경찰에게 범죄수사의 주도권을 부여하자는 입법론적 논의를 말한다[10]. 이에 따르면 현행 형사소송

법은 검사를 수사의 주체로 규정하고 있으나 실제 대부분의 수사는 경찰의 독자적 판단에 의해 행해지고 있으며, 이것은 전국적 수사망을 가지고 시민생활과 직접 접촉되면서 수행되는 경찰활동의 당연한 결과로 하루스끼 이러한 제도와 운영의 불일치를 일치시켜야 한다는 것이다[11]. 이에 대해 검찰에서는 다양한 논거들을 바탕으로 ‘독립불가론’을 강력히 주장하고 있으며, 경찰은 실무적으로 전체 수사의 97%를 실질적으로 담당[11]하고 있으며 이에 수사업무에 대한 법적 안정성 보장을 위한 수사권 현실화 즉 경찰수사권 독립을 요구하고 있는 것이다. 이러한 검찰과 경찰의 대립을 중심으로 학계와 법조계에서도, 그 논의에 있어 찬성과 반대로 이분되어 아직 그 합일점을 찾지 못하고 있는 현실이다. 이하 이러한 경찰수사권 독립에 관한 반대론과 찬성론을 간략히 살펴보기로 한다.

2. 경찰수사권 독립의 반대론과 찬성론

2.1 반대론

경찰수사권 독립에 대한 반대론은 주로 검찰을 중심으로 검사에게 사법경찰관리에 대한 수사지휘·감독권을 부여한 현행법은 실제적 진실발견은 물론 피의자의 인권보장을 위한 제도적 장치의 하나로서 법치국가의 기본원리에 기초하는 것이라고 한다. 따라서 검사의 수사지휘·감독에 관한 논의는 실제적 진실발견과 피의자의 인권보장에 필요한 제도이나 여부에 따라 거론해야 하는 것인지, 검찰과 경찰간의 권한쟁의 차원에서 다룰 문제는 결코 아니라고 한다[12]. 그러면서 그들은 경찰의 수사권 독립론을 주장하는 자들은 불합리한 논거를 통하여 현 수사체도를 비난함으로써 형사소송법 기능의 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.

경찰수사권 독립 반대론의 논거는 다음과 같다[13]. 첫째, 수사절차는 철저히 법적으로 규제되어야 하기 때문에 법률적 지식으로 무장된 검사가 그것을 주재하는 것이 합리적이고 타당하다는 것이다. 둘째, 경찰은 행정

자치부에 소속되어 있으며 또 본래의 업무가 보안, 행정 경찰에 중점을 두고 있으므로 정치적 영향을 크게 받으며 신분에 있어서도 안정을 보장받지 못하고 있다. 그러므로 법관과 거의 대등한 신분보장을 받고 있는 검사로 하여금 수사를 주재토록 하는 것이 정치적 영향이나 이에 좌우될 위험이 적다는 것이다. 셋째, 경찰은 지난날의 경찰국가의 잔재로서 정치적 도구로 이용된 전례에 비추어 국민으로부터 신뢰성이 희박하므로 사법에 밀접한 수사업무를 독자적으로 수행하게 할 수 없다는 것이다[13]. 넷째 수사에 있어서 중요한 것은 실제적 진실의 발견과 함께 적정절차의 보장과 인권의 보장이다. 즉, 수사절차는 인권침해의 가능성이 크므로 국민의 인권보장을 위해 수사절차에 법적인 규제가 설치되어 있다. 이에 따라 수사를 하기 위해서는 수사관의 법률적 지식이 반드시 필요하다. 그러나 경찰은 법률적 지식이 충분하지 못하고 인권의식이 희박하여 피의자의 인권을 침해할 가능성이 높다. 따라서 법률적 지식이 풍부한 검사가 수사의 주재자로 법률에 규정한 것은 합리적이고 타당하다. 다섯째 수사는 국가형벌권 실현을 목적으로 하는 형사소송절차의 제1단계로서 공소제기의 준비행위이다. 또한 현행 형사소송법에서는 기소편의주의를 택하고 있기 때문에 수사에서 결정되는 결과에 따라 공소제기의 여부가 결정된다. 그러므로 수사는 공소제기와 유지여부를 결정하기 위해 범인을 발견·확보하고, 증거를 수집·보존하는 활동으로 수사는 경찰에 공소는 검찰에 부여하는 것은 불합리하다. 또한 검찰의 수사지휘로 수사가 법적으로 문제가 없게 진행되도록 하여 신속한 재판의 진행을 가능하게 하는 사전 조정이 가능하므로 수사와 공소의 통일성이 이루어지게 해야 한다는 것이다.

2.2 찬성론

찬성론의 주요내용은 경찰을 중심으로 현실적으로 경찰이 범인검거 등 수사업무를 전담하다시피 하는데도 이러한 경찰에 독자적 수사권을 주지 않아, 사기의 저하에 따른 업무의 비능률화와 유능한 수사요원을 확보하기가 어려워지며 수사의 기동성에 차질이 생길 우려가 많고, 독립행정관청으로서 지위가 흔들리기 쉽다는 것이다[14]. 따라서 범죄수사의 주도권을 경찰에게 부여하는

것이 현실성에 적합하며, 수사권을 경찰 중에서도 그 경험과 법률지식이 높은 총경이나 경정 등에 부여함으로써 수사의 공정과 인권옹호를 기할 수 있을 것이라고 한다.

경찰수사권 독립 찬성론의 논거는 다음과 같다[12]. 첫째, 절대 권력은 반드시 부패한다는 원리와 같이 검찰에게는 수사의 주재자로서의 위치 이외에도 소송제기 및 공소유지라는 본연의 중대한 임무가 부여되어 있다. 또한 검찰은 기소편의주의와 기소독점주의 등 권력이 너무 집중되어 있다. 이러한 권력의 집중으로 인하여 국민의 인권이 침해될 가능성이 크다. 이처럼 검찰 독재의 우려를 불식하고 국민의 기본권을 보호하기 위해서도 경찰의 수사권 독립은 필요하다. 둘째, 경찰은 공공의 질서유지 및 범죄예방을 그 본질적 업무로 하고 있으며 범죄의 진압인 수사는 본질적 임무를 완전히 이행하기 위한 수단이다. 수사는 사실적, 기술적, 합목적적 행위이고 오늘날과 같이 복잡한 범죄현상에 대해서는 조직력, 기동력 그리고 상황별 탄력을 가진 조직에게 수사권을 부여하여 그 조직 자신의 책임으로 범죄를 파악하고 대처하게 하는 것이 더욱 효과적일 것이다. 수사의 법률적 측면 또한 중요하며 이를 강조하여 검찰의 수사권은 계속 유지되어야 하나 검찰의 인력, 장비, 조직과 기술은 많은 범죄에 대해 효율적으로 대처하고 지휘·감독하여 신속하고도 정확한 수사를 하는 것은 불가능하다. 이에 경찰 안에 자문기구를 두고 경찰자체의 엄격한 시험절차와 꾸준한 교육을 한다면 경찰에게 수사권을 부여하더라도 수사의 법률적 측면 또한 해결이 가능하다. 셋째, 행정의 지도이념을 보면 행정기관에게는 권한에 상응하는 책임이 부여된다. 바꾸어 말하면 행정기관에는 책임에 일치하거나 비례하는 권한이 부여되어야 함이 당연하다. 그러나 현행 제도 아래에서는 대부분의 수사업무를 담당하는 경찰에게 수사에 대한 권한은 전혀 부여하지 않고 오직 책임만을 지게 하는 행정체계상의 불합리성이 존재한다. 넷째, 행정기관에 있어 명령 및 지휘계통의 일원화는 반드시 필요하다. 국민이 세금으로 움직이는 행정조직의 경우 그 기능을 투여된 만큼 발휘하기 위해서는 명령이 한군데에서 나오는 것이 중요하다. 그러나 현재 경찰청 소속인 사법경찰이 법무부

소속 검사의 지휘를 받음으로 인하여 명령계통이 이원화되어 있다. 이는 경찰이 강력한 명령계통을 확립할 수 없도록 하여 책임행정의 원리에 위배되는 것이다. 다섯째, 현행 수사의 실체를 보면 국가정책적 고려를 요하는 범죄나 법률관계가 복잡한 범죄 이외에는 경찰에 인지된 대부분의 일상범죄에 대한 수사개시는 사법경찰관의 독자적 판단에 의해 이루어지고 있는 것이 현실로 범규범과 불일치를 낳고 있다[15]. 또한 검사는 법률전문가이기 때문에 수사를 주재해야 한다고 주장하면서도 실무관행상 대부분의 사건을 입회서기가 신문하고 검사의 피의자신문으로 기재되는 실정에 있다는 것이다.

3. 양자의 공법적 검토

이상에서 경찰의 수사권독립에 대한 찬·반론에 대하여 검토해 보았다. 우리의 현행 수사 형태는 제도 면에서나 운영 면에 있어서 아직도 일제시대의 잔재를 불식하지 못하고 있는 실정에 있다. 이러한 잔재가 여전히 현행 형사법 체계에 뿌리 내리고 있어 수사권체제는 구체제와 조금도 다름없이 검찰이라는 단일기관이 수사권을 독점하고 있고, 상명하복관계로 사법경찰을 통제하고 있다[6]. 현행제도에서의 여러 가지 문제점들을 살펴보면[16], 첫째 현실과 범규범 사이의 불일치를 낳고 있다. 경찰에 인지된 일상범죄에 대한 수사개시는 사법경찰관의 독립적 판단에 의해 이루어지고 있는데도, 범규상 검사의 지휘·감독 아래 수행하게 되어 있다. 둘째 책임과 권한이 불일치하고 있다. 범인검거 등에 대한 임무와 책임을 경찰이 부담하고, 대부분의 수사지휘를 하면서도 법적으로는 검사가 수사주재자로서 권한을 가지고 있다. 셋째 형성적 수사지휘로 인한 불편을 국민에게 주고 있다. 기소중지 재기사건, 변사체 처리사건 등에 대한 검사지휘는 대부분 송치서류의 사후검토에 그치고 있는 현실이다. 넷째 국민에게 필요이상으로 경제적·정신적 부담을 주고 있다. 경찰이 작성한 서류의 증거능력이 제한되기 때문에 검찰에서 재조사를 받아야 한다. 다섯째 헌법상 규정된 정부조직의 원리에 반한다. 경찰간부의 수사지휘와 검사의 수사지휘가 중복되어 지휘·명령체계가 이원화되어 있고, 이로 인해 수사지휘와 업무혼선이 초래되고 있다. 또한 행정자치부의 외청인 경

찰을 법무부의 외청인 검찰이 포괄적 수사지휘를 받도록 되어 있음에도 불구하고, 모든 사법경찰관리가 검사의 지휘를 받게 규정되어 있음으로써 각 기관간의 독립성을 훼손시키고 있다. 마지막으로 국가의 인력과 예산이 비효율적으로 배분되고 있다. 검찰인력으로 행정법규위반단속 등 종래 경찰의 고유영역분야에서까지 활동하게 함에 따라 기관적 업무가 중첩되는 결과를 가져오게 되었다는 것이다.

4. 인권보장을 위한 바람직한 수사권체제 검토

민주주의의 기본이념은 국민의 복리를 최대한 보장하는데 있으며 이를 위해 국가권력을 견제와 균형에 의해 가능한 한 분립시키는 것이 원칙이다[17]. 이와 같은 민주주의 원칙에 입각하여 고찰해 보면 검찰과 경찰을 독립된 수사기관으로 위상을 정립하여 상호견제와 균형을 통해 국민의 인권을 최대한 보장할 수 있도록 하고 경찰의 기능을 정상화 시켜야 한다는 것이다. 바람직한 수사권 구조 모색은 김두관 전 행정자치부장관의 “검·경 수사권 공유” 발언에서 출발하여야 할 것 같다[17]. 즉 지금까지 논의 되어온 찬성과 반대의 이분론적 태도에서 벗어나 합리적 측면에서의 공유가 필요하리라고 본다. 영국, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 홍콩, 일본 등의 국가들에서처럼, 경찰과 검찰관이 상호 수사기관과 기소기관으로 역할이 분담·견제되며 균형을 이루는 방향으로 연구되어야 하며, 이러한 의미에서 경찰에게 어느 정도의 수사권 이양은 검찰권력의 분산과 견제를 위해 필요하다 하겠다.

현재 우리의 검찰은 단순히 범죄수사권만 가지고 있는 것이 아니라 경찰의 고유영역이라고 할 수 있는 범죄예방에서부터, 수사, 공소제기 공판절차에의 참여, 형집행, 범죄인의 사후관리 및 감시등 형사사법의 전분야에 걸쳐 관여되어있다. 경찰의 수사가 주로 민생침해사범에 국한되어 있는 반면에 검찰 수사는 주로 정치인 주요공직자 관련 비리사건, 부정선거사건 선거·노동 등 공안사건, 마약사건, 조직폭력사건 등, 그 자신의 판단에 따라 정치권 및 사회에 막대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 우리에게 ‘검찰파쇼’, ‘검찰공화국’ 등의 용어가 친숙하게 되어있는 현실이다. 이러한 문제점들로 인

하여 경찰의 사회적 평가가 저하됨으로써 경찰의 사기가 떨어지고, 경찰은 타율적이고 피동적인 위치에서 수사활동에 종사케 됨으로써 경찰수사발전을 저해하여 국가·국민·경찰·검찰 모두에게 직접 또는 간접적인 피해를 주고 있다[18]. 따라서 수사권의 문제를 극히 합리적으로 검토하는 중립기관으로서의 연구위원회를 구성하여 연구결과를 놓고 현존 수사기관들이 집단적 이기심을 버리고 진지한 자세로 새로운 수사체제를 제도화할 필요가 있으며, 그 방향은 경찰수사권의 독립이라고 본다. 여기에서도 경찰의 수사권 독립은 현재 한 기관에 독점되어 있는 수사권과 수사종결권을 두 기관으로 분산시켜 상호 견제와 균형을 이루도록 함으로써, 어느 한 기관의 권한 남용과 독주를 막는 긍정적 기능을 할 수 있도록 해야 하는 이유를 찾을 수 있다. 또한 현실적 문제점인 정치권의 검찰 장악과 이를 통한 경찰의 통제, 다시 이를 통한 국민 개개인의 권리 침해현상을 수사권의 공유를 통하여 방지할 수 있는 것이다.

IV. 결 어

수사제도를 둘러싼 언쟁이 검·경 간의 상호비방과 격한 주장이 출동하는 양상으로 전개되고, 마치 그 언쟁의 본질이 양 기관간의 밥그릇 싸움 혹은 정권교체기마다 되풀이되는 통과의례인 것처럼 치부하는 시각들이 일부 언론을 통해 제기되고 있다. 그러나 수사구조 개선은 해방 이후 끊임없이 계속되어 왔으며, 국민의 권리보호와 인권 보장을 위하여 보다 큰 의미의 형사사법제도 개혁의 일부로 자리매김 되어야 한다. 지금까지 수사권 체제의 불합리성으로 인하여 경찰의 사회적 평가가 저하되고 사기가 떨어지고, 다분히 타율적이고, 피동적인 위치에서 수사활동에 종사케 됨으로써 수사발전을 저해하여 국가·국민·경찰·검찰 모두에게 직접 또는 간접적으로 피해를 주고 있었던 것이 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 아직까지 우리의 뇌리에는 '권력의 시녀'라 불리던 때의 경찰의 인상이 강하게 남아있고, '검찰 파쇼'라 칭되던 국민 위에 군림하던 때의 검찰의 잔영으로 인해, 바람직한 수사권체제에 대한 국민적 합의를

이끌어 내지 못하고 있는 현실이다. 이제 '경찰수사권 독립'의 문제는 검·경 의 관계인들만의 문제가 아닌 전 국민적 합의를 통하여 도출해내야 할 당면과제인 것이다. 흔히 우리 경찰의 한자어를 풀어 공경(敬)스런 말(言)과 행동으로써 국민을 살피는(察) 조직이어야 하며, 이것은 중국의 '공안'과 미국의 '보안관'과의 가장 큰 차이점이라고도 한다. 우리 사회의 민주화와 이에 따른 국민의식의 성숙 등, 경찰의 수사권 독립 문제는 이제 더 이상 탁상공론이 아닌 어떻게든 결론지어져야 할 대명제로 우리 앞에 다가왔다.

참 고 문 헌

- [1] 동아일보, 1면, 10월 22일, 2004.
- [2] 한겨레신문, 3면, 4월 22일, 2005.
- [3] 중앙일보, 7면, 3월 10일, 1980.
- [4] 한겨레신문, 9월 25일, 1997.
- [5] 한겨레신문, 4월 22일, 2003.
- [6] 김진혁, "한국경찰조직의 기구변화 분석", 한국경찰학회보, p.75, p.224, 2000.
- [7] 서보학, "수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분", 헌법학연구, Vol.8, No.4, p.181, 2002.
- [8] 정진환, 비교경찰제도, 책사랑, p.92. 2001.
- [9] 김성수, 비교경찰론, 경찰대학, p.96, pp.249-251. 1999.
- [10] 이준걸, "경찰의 수사권 독립방안", 사회과학논총, p.224, 2000.
- [11] 김진혁, "한국경찰체제의 발전과정 및 향후과제", 한국경찰학회보, pp.76-77, 2004.
- [12] 이웅혁, "건국이후 이루어진 경찰과 검찰의 수사권논쟁에 관한 총체적 내용 분석", 한국경찰학회보, pp.172-173, 2005.
- [13] 서울고등검찰청, 수사지휘론, pp.205-206, 1998.
- [14] 손동권, "수사절차에서의 경찰과 검찰의 관계", 경찰대학 논문집, p.22, 1993.
- [15] 김성남, "검찰제도의 개선방향", 법조춘추 제136호, p.47, 1998.

- [16] 손동권, 경찰수사권 독립론에 대한 비판적 고찰, 학당 명형식 교수 화갑기념 논문집, 에서 인용하여 재정리, 1998.
- [17] 표창원, “경찰수사권 독립이 인권보장의 첩경”, 한국형사정책학회, pp.67-68, 2003.
- [18] 최학봉, “경찰의 사기관리에 관한 실증적 연구”, 한국공안행정학회, pp.509, 2005.

저자 소개

오 태 곤(Tae-Kon Oh)

정회원



- 2000년 2월 : 조선대학교 법학과 (법학사)
- 2003년 2월 : 조선대학교 대학원 (법학석사)
- 2005년 2월 : 조선대학교 대학원 (법학박사)

• 2003년 3월 ~ 현재, 전남도립남도대학 초빙교수, 조선대학교 법과연구소 전임연구원, 조선대학교 시간강사

<관심분야> : 국제경찰협력법, 테러리즘