연구총서 21-AB-04

www.kicj.re.kr

수사권 조정 이후 수사종결의 현황 및 개선방안

A Study on the Current Situation and Improvement Plan of the Termination of Investigation After the Adjustment of Investigative Powers

김대근 · 강동필 · 문성준

KICJ 한국형사·법무정책연구원
Korean Institute of Criminology and Justice

발간사

2021년부터 시행된 검찰과 경찰의 수사권 조정에 따라 우리 형사사법절차에 큰 변화가 있었습니다. 수사권 조정은 경찰의 수사주체성을 강화하여 검사의 지휘가 없는 수사권을 행사하는 것으로, 검찰과 경찰 양자의 관계를 명령·복종의 수직적 관계가 아니라 견제와 균형을 이루는 대등·협력관계로 재설정한다는 의미를 담고 있습니다.

주지하다시피 수사권 조정의 핵심은 경찰의 1차적 수사종결권을 인정하는데 있습니다. 경찰은 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우 사건을 검찰로 송치하지만, 그 외의 경우 불송치결정으로 1차적으로 사건을 종결합니다. 한편 개정된「형사소송법」은 경찰의 송치·불송치결정에 대해 다양한 통제장치를 두고 있습니다. 송치결정에 대한 통제장치로는 검찰의 불기소권, 보완수사요구, 경찰에 대한 직무배제 또는 징계요구권이 있고, 불송치결정에 대한 통제장치로는 재수사요청, 이의신청, 송치요구권이 대표적입니다. 이외에도 수사중지결정에 대한 통제장치도 마련되어 있습니다.

수사권 조정 이후 많은 시간이 경과하지는 않았지만, 이 시점에서 우리 형사사법의 발전을 위해 제도변화의 현황과 성과, 그리고 문제점을 진단할 필요가 있습니다. 이에 본 연구에서는 현 시점에서 수사권 조정 이후의 변화를 검토하고자 수사권 조정의 성격과 제도 시행으로 인한 변화 및 경찰 내외부의 평가, 그리고 입법정책적인 제언을 검토하였습니다. 경찰청과 검찰청이 각각 분석한 통계자료를 활용하고 경찰 내부평가를 통한 인식 조사를 하면서, 경찰의 사건처리건수의 변화, 송치사건에 대한 보완수사요구건수, 불송치사건에 대한 재수사요청 현황과 이의신청요구 현황, 수사중지결정에 대한 시정조치요구 현황 등을 분석하였습니다. 수사권 조정 시행 이후 경찰의 실무상 변화에 따른 비판적 반응도 검토하였습니다.

다각도의 분석을 통해 본 연구는 문제점에 대한 대책과 경찰의 수사전문성을 향상시킬 수 있는 방안을 제언하고자 합니다. 구체적으로는 수사심사관제도 등 국가수사본부에서 제시하는 방침과 현행 체제가 과연 국민의 권익보호에 이바지 하고 있는지

를 검토하면서, 궁극적으로 국가수사본부의 수사전문성을 강화하고 경찰수사의 전문화를 위한 개선을 꾀하는 한편 시민의 권리보장과 법적 안정성의 조화를 이룰 수 있어야 함을 강조합니다.

본 연구를 위해 어렵고도 복잡한 주제에 대해 함께 고민하고 연구해준 경찰수사연수원 강동필 교수님과 경찰대학 문성준 교수님에게 깊이 감사드립니다. 연구를 위해 많은 노력과 수고를 마다하지 않은 이다미 조사연구원에게도 경의를 표합니다. 마지막으로 이번 연구를 위해 관련 통계를 작성하여 제공해준 경찰청과 검찰청의 여러분들에게도 머리숙여 감사드립니다.

2022년 1월

연구진을 대표하여

연구위원 김 대 근

목 차

국문요약 ····· 1

제1장

연구의 배경과 의의 ····· 3

제1절 | 수사권 조정의 배경과 필요성 ····· 5

제2절 | 수사권 조정 이후 변화상과 비판적 분석 ····· 8

제2장

수사권 조정의 함의 ····· 11

제1절 | 논의의 사회적 배경 ····· 13

제2절 | 입법 과정 ····· 16

1. 형사소송법 및 검찰청법 개정 ····· 16

가. 정치적 의제로서 수사권 조정 ····· 16

나. 입법 과정과 발의안 개관 ····· 18

2. 수사준칙(대통령령) 제정 ····· 21

가. 후속조치의 필요성 ····· 21

나. 새로운 수사준칙의 제정 ····· 23

3. 경찰수사규칙 제정 ····· 24

제3절 | 경찰 수사종결권의 의의 ····· 25

1. 개정 전 검사의 수사종결권 행사 ····· 25

가. 2011년 이전 ····· 25

나. 2012년 이후 ····· 25

2. 경찰의 수사종결권 부여 논의 과정 ····· 27

가. 수사종결 주체의 문제 ····· 27
나. 송치의 범위 ····· 29
다. 제출서류의 문제 ····· 30
3. 경찰 수사종결권의 성격 ····· 33
가. '송치'의 개념 및 선별송치주의 ····· 33
나. 수사종결권의 법적 성질 ····· 34
1) 수사종결권 행사의 범위 및 '종결' 개념의 한계 ····· 34
2) 송치 내지 불송치결정의 처분성 ····· 36
3) 처분성 논의의 실익 ····· 37
4. '혐의 없는' 피의자의 일상으로의 신속한 복귀 ····· 40

제3장
수사권 조정에 따른 견제와 균형의 방식 ····· 41

제1절 | 규범적 관점에서 본 변화 ····· 43
1. 수사종결에 관한 사법경찰관의 결정 유형 ····· 43
가. 개관 ····· 43
나. 법원송치 ····· 44
다. 검찰송치 ····· 44
라. 불송치 ····· 46
1) 혐의없음 ····· 46
2) 죄가안됨 ····· 46
3) 공소권없음 ····· 46
4) 각하 ····· 47
마. 수사중지 ····· 48
1) 피의자중지 ····· 48
2) 참고인중지 ····· 48
바. 이송 ····· 48
2. 경찰의 수사종결에 관한 견제장치 ····· 49
가. 개관 ····· 49
나. 송치결정에 대한 견제 ····· 49
1) 검사의 불기소권 행사 ····· 49
2) 검사의 보완수사요구 ····· 50

3) 검사의 직무배제 · 징계요구 ····· 52
다. 불송치결정에 대한 견제 ····· 54
1) 모든 불송치사건 서류 등 검찰 송부 ····· 54
2) 검사의 재수사요청 ····· 54
3) 고소인 등의 이의신청 ····· 57
라. 수사중지결정에 대한 견제 ····· 58
1) 모든 수사중지사건기록 검찰 송부 ····· 58
2) 검사의 시정조치요구 ····· 58
3) 고소인 등의 상급경찰관서 이의제기 ····· 59
4) 고소인 등의 검사 신고 ····· 59
제2절 | 실증적 관점에서 본 수사권 조정의 변화 ····· 60
1. 수사권 조정 이후 사건처리건수 추이 ····· 60
2. 송치사건 보완수사요구 현황 ····· 63
3. 불송치사건 재수사요청 현황 ····· 67
4. 수사중지사건 시정조치요구 현황 ····· 69
5. 고소인 등의 이의신청 ····· 70

제4장

수사권 조정에 따른 경찰실무 현황 - 내부적 관점 1 ····· 73

제1절 | 개관 ····· 75
제2절 | 사건의 접수단계 : 자의적 반려의 문제 ····· 77
1. 응답 내용 ····· 77
2. 언론보도 사례 ····· 77
3. 문제점 분석 ····· 77
가. 민사의 형사화 경향 의견 ····· 78
나. 준비없는 수사권 조정과 인력부족 ····· 79
제3절 | 수사진행단계 ····· 82
1. 수사전문성 부족 ····· 82
가. 언론보도 사례 ····· 82
나. 응답 내용 ····· 82
다. 분석 ····· 83

2. 장기사건과 방치 ····· 83
가. 응답 내용 ····· 83
나. 분석 ····· 84
3. 증거수집 불성실 ····· 85
4. 수사관 기피 신청 현황 ····· 85
제4절 | 수사종결단계 등 ····· 87
1. 부실한 불송치결정서 작성 ····· 87
가. 기사 내용 ····· 87
나. 분석 ····· 87
2. 불송치결정 통지누락 ····· 88
가. 응답 내용 ····· 88
나. 분석 ····· 88
제5절 | 결론 ····· 90

제5장
수사권 조정에 대한 경찰 수사관의 인식조사 - 내부적 관점 2

····· 91
제1절 | 실무상 변화 ····· 93
1. 총평 : 개정입법 취지달성 측면 ····· 93
가. 불송치결정권의 행사문제 ····· 93
나. 검사의 결정재량 제한 ····· 94
다. 검사의 직접 수사권 제한 문제 ····· 94
라. 보론 - 검찰의 직접수사 총량 감소 관련 ····· 95
2. 불송치결정에 따른 업무가중 ····· 96
3. 등사업무 관련 ····· 97
4. 수사심사체계와 관련 ····· 97
가. 일반적인 평가 ····· 97
나. 지휘계통의 문제 ····· 98
제2절 | 수사부서 기피현상과 원인 ····· 99
제3절 | 대책 기타 제언 ····· 101

제6장

검토 및 개선방안 ····· 103

제1절 | 서설 ····· 105

제2절 | 국가수사본부의 수사권 조정 대책의 실효성 ····· 107

1. 개관 ····· 107
2. 개정법 입법취지의 관점에서 평가 ····· 107
3. 국민의 권익보호의 관점에서 평가 ····· 108
   가. 수사심사체제 ····· 108
   나. 시도청 중심 수사체제, 내부수사지휘 강화 ····· 108
   다. 고소인 등 불송치결정 수사결과통지서 작성방법 개선 ····· 109
   라. 고소·고발 접수 처리절차 개선 방안 ····· 110
   마. 소결 ····· 110

제3절 | 국민권익보장을 위한 수사전문화 방향 ····· 111

1. 서설 ····· 111
2. 국가수사본부의 수사전문성 강화대책 ····· 111
   가. 기존 전문수사관인증제도 ····· 111
   나. 수사관 자격관리제 ····· 111
   다. 분석 및 평가 ····· 112
3. 경찰수사의 전문화를 위한 개선방안 ····· 113
   가. 서설 ····· 113
   나. 종래 경찰수사 역량 ····· 113
   다. 전문수사조직으로서 국가수사본부의 독립성 강화 ····· 114
   라. 전문수사 팀장중심조직 개편 ····· 116
   마. 업무 전념 환경조성 ····· 116
   바. 인력증원 및 경·검간 수사인력 재조정 ····· 117
   사. 직무분석을 통한 부서 간 인력조정 ····· 118
   아. 교육제도의 개선 - 공판연계교육의 강화 ····· 118

제4절 | 경·검간 수사권 조정에 대한 입법론적 검토 ····· 119

1. 규범적 접근 - 입법론적 제언 ····· 119
   가. 시민의 권리보장과 법적 안정성의 조화 ····· 119
   나. 경찰수사의 법률적 완결성 강화 - 경찰항고제도 도입 ····· 120

1) 서설 ····· 120
2) 수사종결절차의 단순화 필요 ····· 120
3) 수사결과에 대한 경찰의 법률적 책임 필요 ····· 120
4) 이의신청제도의 비효율성 ····· 121
5) 경찰항고제도 ····· 122
다. 검·경찰 등 최소화 및 책임증대를 위한 개선 - 시정조치요구 요건 실무기준 ····· 122
1) 엄격해석의 필요 ····· 122
2) 법령위반 ····· 122
3) 인권침해 ····· 123
4) 현저한 수사권 남용 ····· 123
가) 주관적 요건의 요부 ····· 123
나) 실무기준 ····· 124
2. 사법자원의 효율적 배분을 통한 합리적 거버넌스 ····· 125

참고문헌 ····· 127

Abstract ····· 133

부록 ····· 137

표 차례

〈표 2-1〉 법률별 주요 안건에 대한 논의 경과 ····· 20
〈표 2-2〉 "형사부 검사는 영업사원, 감찰도 옆 부서에서?"(MBC 뉴스데스크, 2020.8.24.) ····· 26
〈표 2-3〉 정부합의문의 '수사종결권' 부분 ····· 29
〈표 2-4〉 2018.11.12. 백혜련 의원안의 경찰 수사종결권 부분 ····· 30
〈표 2-5〉 2018.12.26. 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 제4차 회의록 ····· 31
〈표 2-6〉 2021.3.16. 이후 경찰의 불송치결정 또는 수사중지결정이 반영된 제·개정 법률 ····· 38

〈표 3-1〉 수사준칙 제51조와 제52조에 따른 경·검의 종결 유형 비교 ····· 43
〈표 3-2〉 법정송치의 종류 ····· 45
〈표 3-3〉 경찰의 결정 유형에 따른 견제장치 ····· 49
〈표 3-4〉 사개특위 회의록 중 '불기소권'에 의한 통제 부분 ····· 50
〈표 3-5〉 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 회의록 중 징계요구 관련 논의 ····· 53
〈표 3-6〉 수사준칙 입법예고안 중 제64조 ····· 56
〈표 3-7〉 2019년부터 2021년 현재까지 월단위 사건처리 건수 ····· 60
〈표 3-8〉 전체 사건 수 대비 6개월 이상 장기사건 현황 ····· 61
〈표 3-9〉 대검찰청 보도자료 중, '사건처리 신속성' 관련 내용 ····· 62
〈표 3-10〉 대검찰청 보도자료 중, '사경 수사 사건 접수 및 처리' 관련 내용 ····· 63
〈표 3-11〉 송치사건 보완수사요구 건수 전년 동기 비교 ····· 63
〈표 3-12〉 보완수사요구 건수(수사진행 중 영장청구용) ····· 65
〈표 3-13〉 보완수사요구 건수(송치사건용) ····· 65
〈표 3-14〉 대검찰청 보도자료 중, '송치사건의 보완수사요구' 관련 내용 ····· 66
〈표 3-15〉 불송치사건 재수사요청 건수 전년 동기 비교 ····· 67
〈표 3-16〉 재수사요청 건수 ····· 68
〈표 3-17〉 대검찰청 보도자료 중, '불송치에 대한 재수사요청사건 접수 및 처리' 관련 내용 ····· 68
〈표 3-18〉 대검찰청 보도자료 중, '불송치사건에 대한 사법통제' 관련 내용 ····· 69
〈표 3-19〉 수사중지사건 시정조치요구 건수 전년 동기 비교 ····· 69

〈표 3-20〉 시정조치요구 건수 ····· 70
〈표 3-21〉 대검찰청 보도자료 중, '시정조치' 관련 내용 ····· 70
〈표 3-22〉 고소인 등의 이의신청과 검찰항고 비율 비교 ····· 70
〈표 3-23〉 대검찰청 보도자료 중, '이의신청' 관련 내용 ····· 71
〈표 3-24〉 대검찰청 보도자료 중, '검사의 불기소처분에 대한 항고 건수' 관련 내용 ···· 72

〈표 4-1〉 2020년 이전, 2021년 이후 각 수사부서 기능별 수사관 교체인원 및 비율 ···· 85

〈표 5-1〉 대검찰청 보도자료 중, '검찰의 직접수사 총량 감소 관련 통계' 관련 내용 ····· 95

〈표 6-1〉 헌법재판소 2007.3.29.자 2006헌바69 전원합의체 결정 ····· 123

그림 차례

[그림 2-1] CBS-리얼미터 여론조사(2017.5.15.) ····· 14
[그림 2-2] 더불어민주당 제19대 대통령선거 정책공약집 ····· 15
[그림 2-3] 합의문과 함께 공개된 검경 수사 체계도 ····· 17
[그림 2-4] YTN-리얼미터 여론조사(2019.12.27.) ····· 19
[그림 2-5] 대검찰청 공식블로그, "[카드뉴스] 고소사건, 이렇게 바뀝니다"의 일부 ····· 32

[그림 3-1] 사건처리 건수 ····· 60
[그림 3-2] 2021년 월별 보완수사요구 건수 ····· 64

국문요약

2018년 6월 문재인 정부는 권력기관 개혁차원에서 수사권 조정을 국정과제로 선정하여 추진하였다. 수사권 조정의 핵심은 경찰의 수사주체성을 강화하여 검사의 지휘가 없는 수사권을 행사하는 것으로, 검찰과 경찰 양자의 관계를 명령·복종의 수직적 관계가 아니라 견제와 균형을 이루는 대등·협력관계로 재설정한다는 의미를 담고 있다. 경찰의 수사주체성이 강화된 만큼 수사권 조정의 성격과 제도 시행으로 인한 변화 및 경찰 내외부의 평가, 그리고 입법정책적인 제언에 대해 검토할 필요가 있다.

수사권 조정의 핵심은 경찰의 1차적 수사종결권을 인정하여 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우 검찰로 사건을 송치하지만, 그 외의 경우 불송치결정으로 1차적으로 사건을 종결할 수 있도록 함에 있다. 경찰의 수사종결권이 잠정적 처분인지 종국적 처분인지 여부에 대해서는 견해가 엇갈린다. 개정된 「형사소송법」은 경찰의 송치·불송치결정에 대해 다양한 통제장치를 마련하였다. 송치결정에 대한 통제장치는 검찰의 불기소권, 보완수사요구, 경찰에 대한 직무배제 또는 징계요구권이 규정되어 있고, 불송치결정에 대한 통제장치로 재수사요청, 이의신청, 송치요구권이 규정되어 있다. 이외에도 수사중지결정에 대한 통제장치도 마련되어 있다.

본 연구에서는 이 같은 수사권 조정 이후의 변화를 검토하고자 경찰청이 분석한 통계자료와 검찰청이 분석한 통계자료를 활용하여 경찰의 사건처리건수의 변화, 송치사건에 대한 보완수사요구건수, 불송치사건에 대한 재수사요청 현황과 이의신청요구 현황, 수사중지결정에 대한 시정조치요구 현황 등을 분석하고, 수사권 조정 시행 이후 경찰의 실무상 변화에 따른 비판적 반응을 검토하였다. 이를 통해 보건대 수사주체성이 강화된 현실에서 경찰 수사전문성의 한계점이 노출되어 비판이 제기되고 있다. 최근 입직 경찰의 자질이 향상되었고 수사심사체제를 도입하며 자격관리제를 시행하는 등 국가수사본부 나름의 노력을 기울이고 있으나, 설문 내용을 고려할 때 아직 미흡하다고 보는 것이 일반적인 평가로 보인다. 특히 검찰과 대비할 때 상대적으로 미흡하다는 평가를 받아온 분야에서는 계속적인 재교육이 필요하다.

경찰 내부평가를 통한 인식 조사에서 수사관들은 수사권 조정으로 종래보다 검사의 재량과 직접 수사활동이 상당부분 제한되었음에 동의하였다. 그러나 불송치결정의 도입으로 인한 절차가중으로 인해 업무가 가중됨에도 인력 증원이 충분히 이뤄지지 않고 있어 절차가 지연되고, 이에 따라 수사 기피현상이 나타나고 있었다. 이와 관련하여 공통적으로 제시하는 경찰수사 개선조치 방안은 수사인력의 확충, 수사전문성 함양이었다.

본 연구에서는 이에 관한 대책과 경찰의 수사전문성을 향상시킬 수 있는 방안에 대한 제언을 논하였다. 수사심사관제도 등 국가수사본부에서 제시하는 방침과 현행 체제가 과연 국민의 권익보호에 이바지 하고 있는지를 검토하고 대안을 제시하였다. 결론으로, 국가수사본부의 수사전문성을 강화하고 경찰수사의 전문화를 위한 개선을 꾀하는 한편 시민의 권리보장과 법적 안정성의 조화를 이룰 수 있어야 함을 강조하였다.

연구의 배경과 의의

제1장

연구의 배경과 의의

제1절 | 수사권 조정의 배경과 필요성

2018년 6월 문재인 정부는 권력기관 개혁차원에서 수사권 조정을 국정과제로 선정하여 추진하였고 이에 따라 형사소송법 개정이 이루어졌다. 수사권 조정의 핵심은 경찰의 수사주체성을 강화하여 검사의 지휘가 없는 수사권을 행사하는 것으로, 이는 검찰과 경찰 양자의 관계를 명령·복종의 수직적 관계가 아니라 견제와 균형을 이루는 대등·협력관계로 재설정한다는 의미를 담고 있다. 이는 정부 출범시 검찰 등 권력기관의 개혁이 시급한 국정과제라는 여론이 지배적이었고, 이에 따라 개혁 열망이 강렬했음을 그 배경으로 한다. 이에 따라 「형사소송법」이 개정되었고, 개정안이 국회에서 통과된 이후 검·경 모두를 수범대상으로 규율하는 「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정」이 제정되었으며 「경찰수사규칙」이 제정되어 경찰 역사상 처음으로 독자적인 부령을 갖게 되었다.

2012년 「형사소송법」 개정에서 경찰에 수사개시·진행권을 부여하고 검사의 수사지휘도 일률적으로 받아야 하는 것이 원칙이 아니라 검사의 지휘가 있는 때에만 받도록 하였으나 수사종결권은 여전히 검사에 두고 있어 수사종결권은 검사의 기소권과 접착되어 있었다. 검찰은 수사종결은 법률판단의 문제라고 주장하나 경찰은 수사기관임에도 불구하고 수사에 대한 종결권이 없어 수사에 대해 책임지지 않게 되는 모순이 있다는 비판이 제기되었다. 2018년 「형사소송법」 개정의 주요 골자는 경찰의 1차적 수사종결권을 인정하여 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우 검찰로 사건을 송치하지만, 그 외의 경우 1차적으로 사건을 종결할 수 있도록 한 것이다. 이를 통해 경찰은

수사에서 더 큰 자율성을 갖고, 검사는 제한적으로 수사하되 사후통제 권한을 갖는다. 이로써 과거에는 경찰에 수사종결권이 없어 '의견서'를 작성하여 검사에게 사건을 송치하였으나 형사소송법 개정으로 큰 변혁을 맞이하게 되었다. 이는 전건송치주의에서 선별송치주의의 전환으로도 볼 수 있는데, 개정 형사소송법에 따르면 불송치결정을 하더라도 의무적으로 검사에게 기록을 송부하여야 하므로 이를 완전한 형태의 선별송치주의라고 할 수는 없다는 점에서 독특성이 있다.

그런데 수사종결권의 내용을 살펴보면, 수사종결의 주체가 전적으로 검사에서 경찰로 전환된 것인지에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 현행 「형사소송법」은 제245조의5에서 경찰의 판단에 따라 검찰에 송치하지 않을 권한을 부여한다고 하면서도, 고소인 등의 이의신청이 있으면 제245조의8 제2항에서 지체없이 사건을 검사에 송치하여야 하고 검사의 재수사요청이 있으면 사건을 재수사하여야 한다고 규정하고 있다. 경찰이 사건을 불송치했을 때는 이유를 명시한 서면과 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하고 검사가 기록을 검토한다. 이 같은 규정을 고려할 때 경찰의 수사종결이 소송법상의 확정적인 종결을 뜻한다고 보기 어렵다는 의견이 제기되고 있다.

경찰의 수사종결권의 법적 성격을 분석해보건대, 경찰의 수사종결권은 잠정적인 처분이라는 점에서 소송법상 종결과 차이가 있다. 소송법상 종결은 다음 단계로 진행할 것인지에 대한 종국적인 판단을 전제로 하고, 판단을 다투고자 할 때는 불복절차를 진행할 수 있다. 그런데 경찰의 수사종결은 고소인 등이 이의제기를 한 경우 검사에게 지체없이 송치를 하도록 한 점, 검찰의 재수사요청 등을 규정한 점, 불복절차를 규정하지 않은 점 등을 통해 볼 때 종국적인 판단이라고 보기 어렵다. 이처럼 경찰의 수사종결권은 종국성을 갖추지 않았다는 점에서 본래적 의미의 소송법상 종결이라 볼 수 없다. 이 같은 점은 검사의 불기소결정과 대조하면 보다 명료하다. 경찰의 수사종결은 검사가 기록을 검토하고 위법 또는 부당이 있을 시 재수사를 요구할 수 있음을 규정하고 있으나, 검사의 불기소처분에서는 처분의 구속력은 없고 불복절차가 규정되어 있기는 하지만, 검토 후 다시 기소할 것을 요청할 수 있다는 규정을 두지 않는다는 점에서 종국적이다. 이러한 관점에서 볼 때 경찰의 수사종결권은 '1차적 수사종결권'이며 '잠정적인 종결권'이라 할 수 있다. 이에 대해 외부적 불복절차가 마련되어 있는지 여부는 종국적 처분의 요건이라 할 수 없다는 점, 경찰이 불송치결정을 한 경우

「형사소송법」 제245조의6에 따라 7일 이내에 고소인 등에게 불송치 취지와 그 이유를 통지해야 하므로 외부적 의사표시를 갖추었다는 점, 검사의 재수사요청 등은 종국적 처분인 불송치결정 이후의 통제방법으로 종국성에 영향을 주지 않는다는 점 등을 들어 이는 종국적 성격이 있다고 보는 견해도 있다.

경찰의 수사종결권의 핵심은 '송치결정'이 아니라 '불송치결정'에 있다. 경찰이 독자적으로 '불송치결정' 또는 '수사중지'결정을 할 수 있고 검사의 새로운 처분을 기다리지 않는다는 점에 이번 수사권 조정의 의의가 있다. 이처럼 경찰의 수사주체성이 강화된 만큼 수사권 조정의 시행으로 인한 변화와 경찰 내외부의 평가, 그리고 입법정책적인 제언에 대해 검토할 필요가 있다.

제2절 | 수사권 조정 이후 변화상과 비판적 분석

개정된 「형사소송법」 규정에 따라 수사권 조정이 시행되었으며 이는 규범적으로나 실무상으로 많은 변화를 이끌어냈다. 수사권 조정 이후의 변화상을 검토하고 이를 비판적으로 분석하고 검토하는 작업이 필요하다. 이번 「형사소송법」의 개정으로 경찰의 송치·불송치결정에 대해 다양한 통제장치를 마련하였다. 수사종결에 관한 사법경찰관의 결정 유형에 따라 이를 분석해보면 송치결정에 대한 통제장치와 불송치결정에 대한 통제장치로 구분할 수 있는데, 송치결정에 대한 통제장치는 검찰의 불기소권, 보완수사요구, 경찰에 대한 직무배제 또는 징계요구권이 규정되어 있고, 불송치결정에 대한 통제장치로 검찰송부, 재수사요청, 이의신청, 송치요구권이 규정되어 있다. 이외에도 수사중지결정에 대한 통제장치도 마련되어 있다. 본 연구에서는 경찰청이 분석한 통계자료와 검찰청이 분석한 통계자료를 각각 활용하여 경찰의 사건처리건수의 변화, 송치사건에 대한 보완수사요구건수, 불송치사건에 대한 재수사요청 현황과 이의신청요구 현황, 수사중지결정에 대한 시정조치요구 현황 등을 분석하며 수사권 조정 이후의 변화를 검토하였다.

다음으로 수사권 조정 시행 이후 경찰의 실무상 변화에 따른 비판적 반응과 경찰 내부평가를 통한 인식 조사를 수행하였다. 국민이 경찰수사에 대한 전문성을 요구하고 있고 책임 있는 수사전문기관으로 거듭나기를 요구하고 있으나 경찰의 수사주체성이 강화된 현실에서 경찰 수사전문성의 한계점이 노출되어 비판이 제기되고 있다.[1] 본 연구에서는 이를 ① 사건접수단계, ② 수사진행단계, ③ 수사종결단계, ④ 기타 문제로 나누어 살펴보면서 현재의 문제상황을 극복하고자 하였다. 또한 수사개시의 원칙적 접수창구가 된 경찰에서 사건이 거부되지 않고, 사건실체에 관해 법률적 능력과 충분한 수사경험을 갖춘 책임있는 사람에 의해 사건이 처리되며, 최종 수사결과와 그에 대한 적절한 이유를 통지받을 권리를 보장해야 함을 논하였다. 경찰 내부적 인식 평가에서도 개선점을 확인할 수 있었는데, 경찰들이 실제로 검사의 결정재량이

1) 서울경제, ""경찰, 법률 이해도 부족" 70% … 전문성 강화 최우선 과제 꼽아", 2022.1.23.자 기사 (https://www.sedaily.com/NewsView/260Z7UOLF5, 최종접속일 2022.1.23.).

제한되었음을 인식하고 있으나 불송치결정에 따라 업무가 가중되었고 병존사건과 관련한 등사업무 문제 등 서류작업이 증가하였다고 보고하였다. 또한 수서부서 기피현상이 계속되고 있는데, 수사부서 기피현상의 원인으로는 수사권 조정과 별개로 종래부터 초과근무를 인정받기 어렵고, 업무량이 과중하여 수사부서를 기피하는 상황에서 수사권 조정으로 수사부서 기피가 심화될 가능성을 분석하였고 이에 관한 대책과 기타 제언을 논하였다.

수사권 조정 이후 경찰이 수사업무를 보다 전문적으로 수행하여야 한다는 요청이 주를 이루고 있고 이를 개선하기 위한 국가수사본부의 수사전문성 강화대책이 있었다. 국민권익보호의 관점에서 볼 때 경찰청의 수사절차 개선 대책은 수사결과통지와 사건반려에 대한 개선지침을 마련한 점, 심사체제를 구축하여 수사오류시정의 단계를 두었다는 점에서 발전된 측면이 인정된다. 그러나 아직까지 이는 실효적인 대책에는 이르지 못하고 있고, 검찰에 집중되었던 형사사법의 권한에서 수사권을 이관하는 작업이 계속 진행 중인 것으로 평가된다, 국민권익보장의 관점에서 수사권 조정으로 인한 실익이 보다 분명해야 하고, 경찰수사가 국민권익보장에 기여할 수 있도록 전문적인 수사역량을 갖출 것이 요구된다. 본 연구에서는 검찰의 관여 없이 경찰 자체적으로 완결할 수 있도록 경찰 자체적인 법률적 불복절차로 경찰항고제도를 마련할 필요가 있음을 검토하였다. 이는 경찰수사진행과 종결에 이의가 있는 경우, 수사과정에서의 위법 내지 부당한 사항이 있는 경우에 대한 불복절차를 내부에 마련함으로써 종결절차를 단순화하고, 경찰에 수사결과에 대한 책임성을 부여하며, 기존 이의신청제도의 비효율성을 극복하고자 함이다. 또한 경찰에서 부담하는 업무량은 대폭 증가한 만큼 이에 부합하는 인력증원이 필요하다는 관점에서 사법자원의 효율적 배분을 통한 합리적 거버넌스를 검토하였다.

이처럼 현행법은 경찰의 송치·불송치결정 관련 다양한 통제장치를 마련하고 있으나 아직까지 규범적으로나 실무적으로 적지 않은 문제가 발견된다. 따라서 규범적 타당성을 증대시키고 실무상의 실효성을 확보하기 위해 입법적인 대안이 필요하다. 사회적 합의와 법체계의 정합성을 고려하되 검찰과 경찰의 견제와 균형이라는 관계가 유지될 수 있도록 많은 고려가 필요할 것이다. 이를 통해 경찰은 사실관계 조사와 불송치결정의 전담기관으로서, 검찰은 송치사건에 대한 공소제기권자 및 수사권 남용

에 대한 견제기관으로서의 역할에 충실해야 할 것이다.[2)]

2) 이 같은 문제의식과 개선방향에 대한 논의는 2021년 10월 25일에 진행된 '검·경 수사권 조정 이후 경찰 수사의 문제점과 개선방향' 토론회에서 김대근의 발제문("수사권 조정 이후 예상된 수사 실무상 문제와 이에 대한 개선 방향")을 토대로 인용하였다.

수사권 조정의 함의

제2장

수사권 조정의 함의

제1절 | 논의의 사회적 배경

우리 「형사소송법」은 1954년 제정 당시 검사를 수사의 주재자(主宰者)로 보고 검사에게 경찰 수사에 대한 지휘권을 부여하였다. 제정 당시에도 검사와 경찰 중에서 누가 수사의 주도권을 갖는 것이 바람직한지 논의가 있었다.[3] 이후 간헐적으로 검·경에 대한 개혁 논의의 일환으로 수사권 조정이 거론되다가[4] 다시 본격적인 논의가 촉발된 것은 1996년 제15대 대통령 선거에서 김대중 후보의 새정치국민회의가 경찰 수사의 독자성 확보를 공약으로 내건 때부터였다.[5] 이후 대선 때마다 여야를 막론하고 주요 정당의 공약에서 수사권 조정은 빠지지 않는 주제가 되었으며[6] 2011년 이명박 정부 때에는 경찰에 수사개시·진행권을 부여하는 「형사소송법」 개정이 있기도 하였다.

---

3) 1954.1.19. 「형사소송법」 제정을 위한 국회 공청회에서는 다음과 같은 발언이 있었다(신동운, 『형사소송법제정자료집』, 연구총서 90-30, 한국형사정책연구원, 1990.12, 108-113쪽). "경찰에다가 수사권을 전적으로 맡기면 경찰파쇼라는 것이 나오지 않나, 검찰파쇼보다는 경찰파쇼의 경향이 더 시지 않을까? (중략) 그러나 장래에 있어서는 우리나라도 수사권하고, 기소권하고는 분리시키는 이러한 방향으로 나가는 것이 좋겠다"(엄상섭 의원), "이론적으로 말하면 (중략) 수사는 경찰에 맡기고 검사에게 기소권만 주자는 것은 법리상으로서는 타당합니다만 앞으로 백년후면 모르지만 검사에게 수사권을 주는 것이 타당하다고 생각합니다"(한격만 검찰총장).

4) 4.19 직후 1960.6. 허정을 수반으로 하는 과도정부의 '경찰행정개혁심의회', 1980.2. 대한민국재향경우회의 건의서, 1985.12. 치안본부의 '2천 년대를 향한 경찰발전방향', 1989.3. 대한민국재향경우회의 성명서 등.

5) 신현택 외, 『수사구조개혁 백서 : 형사사법 선진화를 위한 정책방향』, 경찰청, 2010.9, 16쪽.

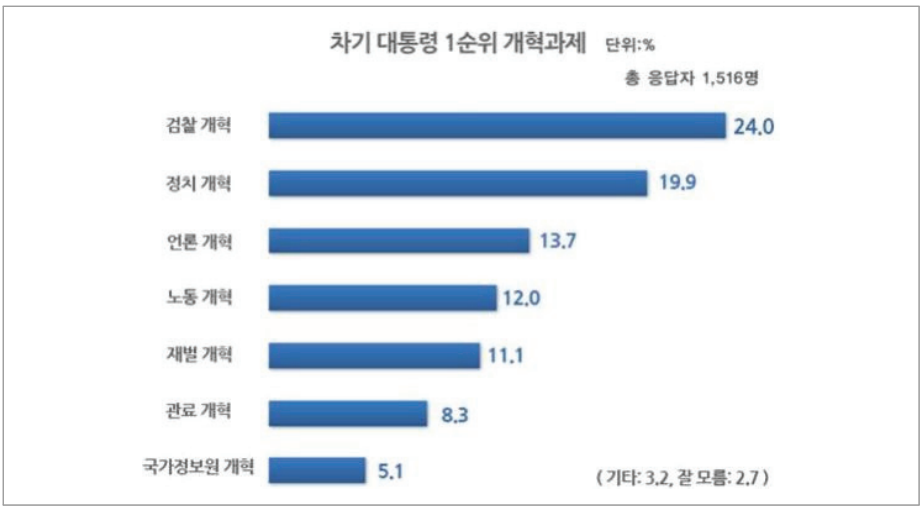
6) 노컷뉴스, "대선 단골 공약 '경찰 수사권 독립'…또 공수표 될라", 2012.10.19.자 기사(https://www.nocutnews.co.kr/news/976204, 최종접속일 2021.12.28.); 연합뉴스, "대선마다 반복된 '수사권 조정' 공약 … 19대에는 과연?", 2017.4.10.자 기사(https://www.yna.co.kr/view/AKR20170409063100004, 최종접속일 2021.12.28.).

특히, 이번 2020년 개정은 검사의 경찰에 대한 수사지휘 삭제, 검·경 협력관계 신설, 경찰의 수사종결권 부여, 검사의 수사개시 대상 범죄 한정 등 「형사소송법」 제정 당시의 검·경 관계와 비교해보면 상전벽해라 할 정도로 큰 폭의 변화가 있었다.

문재인 정부에서 이러한 변화가 가능했던 요인은 무엇보다도 박근혜 전 대통령의 탄핵, 그 배경이 되었던 비선실세라 불리던 최순실씨의 국정농단에 대한 검찰수사의 국민적 불신, 검사 출신 우병우 전 민정수석에 대한 부정적 여론 등이 맞물려 검찰개혁에 대한 국민의 열망이 매우 집중되었던 당시의 시대상황을 꼽을 수 있다.

촛불집회라 흔히 칭하는 '박근혜 대통령 퇴진 운동'에서도 검찰개혁은 주요한 주제였고, 2017년 문재인 정부가 들어선 직후 새 정부에 바라는 사항에 대한 여론조사에서 국민들은 차기 대통령 1순위 국정가치로 '정의', 차기 대통령 1순위 국정과제는 '민생과 경제 회복'(30.8%)과 박빙으로 '누적된 폐단의 청산과 개혁'(30.4%), 그리고 1순위 개혁과제로는 '검찰개혁'을 선택하였다.[7)]

[그림 2-1] CBS-리얼미터 여론조사(2017.5.15.)

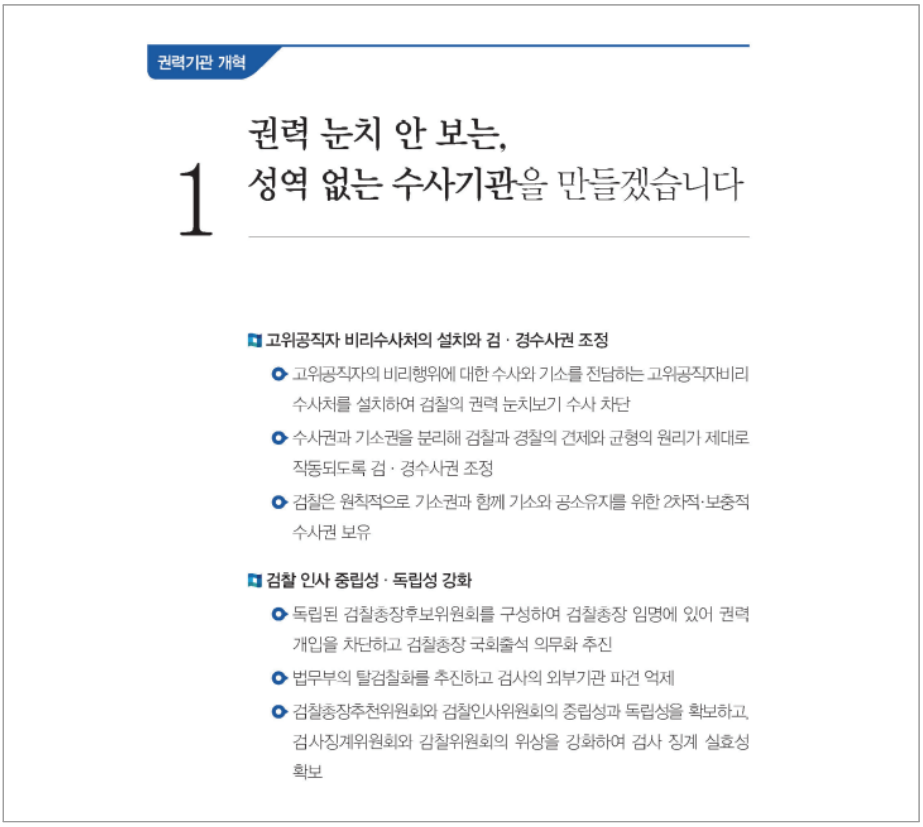


실제로 제19대 대선에서 문재인 후보의 더불어민주당에서는 공약으로 '4대 비전 12대 약속' 중에서 '부정부패 없는 대한민국'을 첫 번째 약속으로 천명하였다. 그

7) CBS-리얼미터(2017.5.15. 전국 19세 이상 남녀 1,516명 대상, 95% 신뢰수준 ± 2.5&p).

실천방안으로 '권력기관 개혁', 그 중 첫 번째가 '검찰개혁'으로 △고위공직자 비리수사처 설치, △검·경 수사권 조정, △검찰 인사 중립성·독립성 강화를 내세웠다.[8)]

[그림 2-2] 더불어민주당 제19대 대통령선거 정책공약집



권력기관 개혁

1 권력 눈치 안 보는, 성역 없는 수사기관을 만들겠습니다

고위공직자 비리수사처의 설치와 검 · 경수사권 조정

- 고위공직자의 비리행위에 대한 수사와 기소를 전담하는 고위공직자비리수사처를 설치하여 검찰의 권력 눈치보기 수사 차단
- 수사권과 기소권을 분리해 검찰과 경찰의 견제와 균형의 원리가 제대로 작동되도록 검 · 경수사권 조정
- 검찰은 원칙적으로 기소권과 함께 기소와 공소유지를 위한 2차적·보충적 수사권 보유

검찰 인사 중립성 · 독립성 강화

- 독립된 검찰총장후보위원회를 구성하여 검찰총장 임명에 있어 권력 개입을 차단하고 검찰총장 국회출석 의무화 추진
- 법무부의 탈검찰화를 추진하고 검사의 외부기관 파견 억제
- 검찰총장추천위원회와 검찰인사위원회의 중립성과 독립성을 확보하고, 검사징계위원회와 검찰위원회의 위상을 강화하여 검사 징계 실효성 확보

역대 대선에서 줄곧 수사권 조정이 거론되기는 하였으나 이번 정부는 탄생 과정에서부터 검찰개혁이라는 사명을 안고 출범하였기 때문에 국민, 특히 지지층의 기대에 부응하기 위해서라도 개혁을 추진할 동력을 역대 어느 정부보다도 강하게 확보했다고 평가할 수 있다.

---

8) 윤호중·김용익(편집), 『(제19대 대통령선거 정책공약집) 나라를 나라답게』, 더불어민주당, 2017.4, 6-7쪽, 26-27쪽 참조(더불어민주당 홈페이지, https://theminjoo.kr/board/view/policyreference/90440, 최종접속일 2021.12.28.).

제2절 | 입법 과정

1. 형사소송법 및 검찰청법 개정

가. 정치적 의제로서 수사권 조정

2017.10.20. 문재인 대통령은 제72주년 경찰의 날 기념식에서 검·경 수사권 조정은 국민의 인권보호를 위하여 꼭 해야 할 일로 내년부터 본격적으로 추진하겠다고 밝혔다.[9] 이후 2018.1.14. 조국 민정수석비서관은 "문재인 정부 권력기관 개혁안"을 발표하였다.[10] 이전에 정부 출범 이후 속칭 권력기관에 설치된 각각의 개혁위원회(경찰개혁위원회, 법무검찰개혁위원회, 검찰개혁위원회, 국정원개혁발전위원회)에서 권력기구 개혁안을 내놓았고, 각 기관은 이를 수용하는 형식의 부처안을 제시하였다. 민정수석의 개혁안 발표는 이를 정리한 것으로 수사권 조정은 검찰개혁[11] 중에서 검찰권한의 분리·분산 방침의 하나로 언급되었다.[12]

이어서 2018.2. 조국 민정수석, 박상기 법무부장관, 김부겸 행정안전부장관, 한인섭 법무검찰개혁위원장, 박재승 경찰개혁위원장이 모여 검·경 수사권 조정 합의를 위한 회의가 열렸다.[13] 이후 두 개혁위원장이 빠진 채 민정수석과 두 장관 사이의 3인 회동의 형태로 총 11차례의 협의를 진행하여 정부의 수사권 조정 가안을 마련하였다.[14]

---

9) 연합뉴스, "[전문] 문 대통령, 제72주년 경찰의 날 기념식 치사", 2017.10.20.자 보도(https://www.yna.co.kr/view/MYH20171020007900038, 최종접속일 2021.12.28.).

10) 대한민국 정책브리핑, "문재인 정부 권력기관 개혁안 발표문"(조국 청와대 민정수석), 2018.1.14.(https://www. korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148847735, 최종접속일 2021.12.28.).

11) 개혁안에서 검찰개혁은 △검찰권한의 분리·분산 △검찰권에 대한 견제·통제장치로 나뉜다.

12) "검찰개혁의 기조는 경찰과 마찬가지입니다. 검찰 권한의 분리·분산 및 기관간 통제장치를 도입하여 검찰이 검찰 본연의 업무에 수행하도록 하는 것입니다. 분리·분산 방침은 첫째, 수사권 조정, 둘째, 고위공직자 수사의 이관, 셋째, 직접수사의 축소, (중략), 넷째, 법무부의 탈검찰화 등을 통해서 검찰권을 분리·분산시키겠습니다"(조국 청와대 민정수석, "문재인 정부 권력기관 개혁안 발표문", 2018.1.14.).

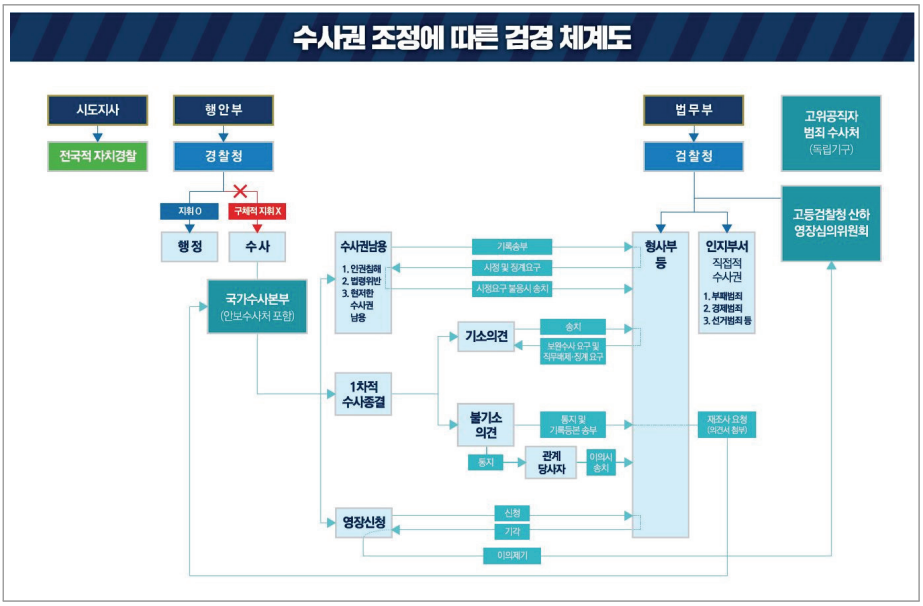
13) 동아일보, "조국-박상기-김부겸 '수사권 조정' 4차례 비밀회동", 2018.3.27.자 기사(https://www.donga.com/news/article/all/20180327/89312893/1, 최종접속일 2021.12.28.).

14) 경향신문, "문 대통령, 2012년 첫 대선 공약 11차례 협의 거치며 조정에 합의", 2018.6.21.자 기사(https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/201806212234005, 최종접속일 2021.12.28.).

이 논의는 보안을 유지한 상태로 진행되었는데[15] 언론보도를 통해 회동 사실이 알려지자[16] 2018.3.29. 문무일 검찰총장은 기자간담회를 통해 속칭 '검찰 패싱'이라 불리는 수사권 조정 논의에 당사자인 검찰이 배제되고 있다는 불만을 털어놓았다.[17]

이에 따라 2018.4.20. 민정수석비서관실에서는 대검찰청과 경찰청에 수사권 조정 등에 관한 공식 입장을 제출할 것을 요청하였고[18] 양 기관의 의견을 수렴한 뒤 2018.6.21. 이낙연 국무총리가 검·경 수사권 조정 합의문 관련 대국민 담화문을 발표하고, 법무부장관과 행정안전부장관이 합의문에 서명하였다.[19]

[그림 2-3] 합의문과 함께 공개된 검경 수사 체계도



15) 청와대가 주도하여 수사권 개혁을 해야 한다는 생각은 문재인 대통령의 과거 저서에서도 드러난다. 문재인 대통령은 김인회 교수와 함께 쓴 "검찰을 생각한다"에서 참여정부의 수사권 조정 실패의 원인으로 청와대가 주도하지 않고 검경의 논의에 맡겨버린 것이 가장 큰 문제였다고 지적하였다(문재인·김인회, 『문재인, 김인회의 검찰을 생각한다』, 오월의봄, 2011, 286쪽).

16) 동아일보, "조국-박상기-김부겸 '수사권 조정' 4차례 비밀회동", 2018.3.27.자 기사(https://www.donga.com/news/article/all/20180327/89312893/1, 최종접속일 2021.12.28.).

17) 세계일보, "수사권 조정안 '檢패싱' 반발…문무일 '靑 작심 비판'", 2018.3.29.자 기사(https://www.segye.com/newsView/20180329006559, 최종접속일 2021.12.28.).

18) KBS NEWS, "검경, 수사권 조정 의견수렴안 청와대에 제출", 2018.5.31.자 기사(https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3658045, 최종접속일 2021.12.28.).

19) 대한민국 정책브리핑, "[보도자료 및 담화문] 검경 수사권 조정"(이낙연 국무총리), 2018.6.21.(https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156276170, 최종접속일 2021.12.28.).

나. 입법 과정과 발의안 개관

수사권 조정에 관한 법안은 제20대 국회 들어서도 여러 의원들이 발의를 하였으나[20] 2018.11.12. 국회 사법제도개혁특별위원회(이하 '사개특위') 여당 간사를 맡고 있던 백혜련 의원이 6월의 합의문을 기초로 한 수사권 조정을 위한 「형사소송법」과 「검찰청법」 개정안을 입법발의 하였고 이것이 사실상 정부안으로 받아들여졌다.[21]

이후 국회 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회(이하 '소위', 위원장: 오신환 의원)에서는 백혜련 의원안을 중심으로 본격적인 수사권 조정안 검토가 이루어졌다. 사개특위 소위에서는 검사의 경찰에 대한 징계요구권의 적절성 여부, 사법경찰관의 범위 등에 대하여 실질적인 논의가 이루어졌는데[22] 2019.1. 정치적으로 여야가 대치하는 국면으로 흘러가며 논의의 완전한 매듭을 짓지 못하고 제6차 회의를 끝으로 더이상 개최되지 못하였다.

대통령과 여당은 개혁법안 처리를 강조하였지만 자유한국당은 환경부 블랙리스트 논란, 좌파독재 등을 주장하며 원외투쟁을 이어가 국회가 열리지 못하는 상황이었다.[23] 이에 대해 2019.4.22. 자유한국당을 제외한 더불어민주당, 정의당, 바른미래당, 민주평화당은 선거법, 고위공직자비리수사처법, 검·경 수사권 조정 관련 법안을 신속처리안건(일명 '패스트트랙'[24])으로 지정하기로 합의하고 4.26. 전자입법발의시스템을 이용해 법안을 접수하고 4.29. 사개특위에서 수사권 조정 법안이 패스트트랙으로 지정되었다.

---

20) 2017.1.9. 표창원의원이 대표발의한 형사소송법 일부 개정안을 시작으로 2017.3.27. 금태섭의원, 2017.9.13. 이동섭의원, 2018.1.8. 박범계의원, 2018.1.12. 오신환의원, 2018.2.2. 김석기의원, 2018.11.8. 심상정의원, 2018.11.12.백혜련의원, 2018.11.14. 박지원의원 등이 대표발의안을 내놓았다.

21) 연합뉴스, "박상기, "검경수사권 조정, 백혜련 법안이 정부 입장" … 野 반발", 2018.11.16.자 기사(https://www.yna.co.kr/view/AKR20181116067851001, 최종접속일 2021.12.28.).

22) 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회의, 2018.11.27.자 제1차 회의록부터 2019.1.15.자 제6차 회의록까지 참조.

23) 노컷뉴스, "법사위 계류 법안 1000개 육박 … 발목잡힌 민생·개혁", 2018.2.7.자 기사(https://n.news.naver.com/mnews/article/079/0003064863?sid=100, 최종접속일 2021.12.28.); 뉴시스, "한국당 좌파독재저지특위 공식 활동 … "백서 발간"", 2019.3.14.자 기사(https://newsis.com/view/?id=NISX20190314_0000587475&cID=10301&pID=10300, 최종접속일 2021.12.28.).

24) 국회가 정쟁으로 법안이 무기한 계류되는 것을 막고 법안의 신속한 처리를 위하여 국회법 제85조의2(안건의 신속처리)에 따라 일정 수 이상의 신속처리안건 지정동의를 받고 의결할 경우 상임위 심의(180일), 법사위 체계자구 심사(90일), 본회의 부의(60일)를 거쳐 본회의에 자동 상정된다.

패스트트랙으로 지정된 법안은 「형사소송법」 개정안의 경우 백혜련 의원 대표발의안에서 사개특위 논의 결과를 일부 담은 4.26. 채이배 의원 대표발의안이었고, 「검찰청법」 개정안은 새로운 입법발의 없이 백혜련 의원안이 그대로 지정되었다. 이후 12.24. 「형사소송법」 개정안은 박주민 의원이 대표발의한 수정안을, 「검찰청법」 개정안은 유성엽 의원이 대표발의한 수정안을 거쳐 2020.1.13. 마침내 국회 본회의에서 가결,[25] 2.4. 공포되었다.

정부 출범 때 강렬했던 개혁에 대한 열망은 이때까지도 지속되어 2019년 말 여론조사에 따르면 2019년 국정·사회 전반에 가장 부족했던 것의 첫 번째로 '검찰 등 권력기관 개혁 미흡'(28%)이 꼽혔다.[26]

[그림 2-4] YTN-리얼미터 여론조사(2019.12.27.)

백혜련 의원안부터 패스트트랙 수정안에 이르기까지 주요 안건에 대한 논의 경과를 비교하면 다음 표와 같다.[27]

---

25) 「형사소송법」 개정안은 재석의원 167명 중 찬성 165명, 반대 1명, 기권 1명, 검찰청법 개정안은 재석의원 166명 중 찬성 164명, 반대 1명, 기권 1명.

26) YTN-리얼미터(2019.12.27. 전국 19세 이상 남녀 9,941명 대상, 95% 신뢰수준 ± 4.4&p).

27) 경찰청 수사구조개혁단, "「2020 수사권개혁 입법」 개정 형사소송법 해설", 2019.9, 29쪽. 아래 표와 관련하여 의안번호 2016499, 형사소송법 일부개정법률안(백혜련의원 등 19인), 의안번호 2016500, 검찰청법 일부개정법률안(백혜련의원 등 19인)의 심사진행단계 참고(의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Q1T8S1H1M1H2U1K5K4J6N1H7N1R5O1, 최종접속일 2021.12.28.), 의안번호 2020030, 형사소송법 일부개정법률안(채이배의원 등 11인)의 심사진행단계 참고(의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_W1N9Y0J4N2U6D1P7B1L4L1P2A2Q2G5, 최종접속일 2021.12.28.).

〈표 2-1〉 법률별 주요 안건에 대한 논의 경과

구분	백혜련의원안 ('18.11.12.)	소위원회안 ('19.1.8.)	신속처리법안 ('19.4.26.)	수정안 ('19.12.24.)
① 수사준칙	법무부장관	대통령령	대통령령	대통령령
② 사법경찰관 범위	경무관-경위	경위 이상	경무관-경위	경무관-경위
③ 검사 직접수사 범위(검찰청법)	대통령령으로 정하는 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄 등 중요범죄	대통령령으로 정하는 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄	(백혜련의원안과 동일)	부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요범죄
	경찰공무원이 직무와 관련하여 범한 범죄	경찰공무원이 직무와 관련하여 범한 범죄		△경찰공무원이 범한 죄
	가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 「형법」 제152조, 제154조부터 제156조까지 등의 범죄	가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 「형법」 제152조, 제154조부터 제156조까지 등의 범죄		가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당범죄와 직접 관련성이 있는 범죄
④ 보완수사/시정조치요구	지체 없이 이행	정당한 이유가 없는 한 이행	정당한 이유가 없는 한 지체 없이 이행	정당한 이유가 없는 한 지체 없이 이행
⑤ 영상심의 위원회	위원	중립적 외부 위원	외부 위원	외부 위원
	규정 없음	경찰 의견 개진 기능	경찰 의견 개진 기능	경찰 의견 개진 기능
⑥ 고소, 고발 종결권	현행과 같음	범죄혐의가 있다고 인정되는 때 송부	현행과 같음	범죄혐의가 있다고 인정되는 때 송부
⑦ 불송치 기록 송부	기록등본 송부	서류와 증거물 송부 → 30일 내 반환	서류와 증거물 송부 → 60일 내 반환	서류와 증거물 송부 → 90일 내 반환
⑧ 자치경찰 수사지휘	특사경, 자치경찰에 대해 검사 지휘	특사경만 검사 지휘	특사경, 자치경찰에 대해 검사 지휘	특사경만 검사 지휘
⑨ 검사 피신 증거능력	현행과 같음	현행과 같음	차등 폐지 (내용 인정 시 증거능력)	차등 폐지 (내용 인정 시 증거능력)

2. 수사준칙(대통령령) 제정

가. 후속조치의 필요성

「형사소송법」과 「검찰청법」 개정안이 국회에서 통과된 이후 2020.1.31. 정세균 국무총리는 '권력기관 개혁 후속조치 추진계획 담화문'을 발표하였다. 총리는 '검·경 수사권 조정 후속 추진단'을 구성하여 수사준칙과 검사의 수사 개시 범위 등 하위 법령을 정비하고 검찰과 경찰의 조직·인력 개편 등을 조정할 것이라고 밝혔다.[28] 또한 수사권 조정은 각 부처와 각계의 의견을 들어야 하는 상황이기 때문에 추진단을 대통령 소속으로 두기로 하였다고 알려졌다.[29]

이어서 2.7. 김조원 민정수석을 단장으로 하는 '국민을 위한 수사권개혁 후속추진단'(이하 '후속추진단')[30]이 설치되고, 2.14.에는 관련 근거로 '검·경 수사권 조정 후속 추진단의 구성 및 운영에 관한 규정'(대통령훈령)도 제정되었다.[31] 후속추진단에는 국무총리실, 법무부(검찰), 행정안전부(경찰), 국방부, 해양경찰, 특별사법경찰기관(금융감독원), 기획재정부(예산담당), 대통령비서실(민정수석비서관실) 및 법원 등 관계 기관들이 참여하는 것으로 구성되었다.

2011년 이명박 정부에서 경찰에 수사개시·진행권을 인정하는 「형사소송법」 개정이 이루어졌을 때에는 하위법령으로서 수사준칙 제정을 총리실 산하 국무조정실에서 담당하였는데, 2011.11.24. 입법예고된 수사준칙('검사의 사법경찰관리에 대한 수사 지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정') 안을 두고 조현오 경찰청장이 수용할 수 없다는 의견을 밝히는 등 강한 반발을 일으킨 바 있다.[32] 이번 후속추진 작업은

---

28) KBS NEWS, "[단독] 대통령 직속 '수사권조정 추진단' 설치 … 文 "과거 검찰, 잘못 스스로 못 고쳐"", 2020.1.31.자 기사(https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4372697, 최종접속일 2021.12.28.).

29) KBS NEWS, "[단독] 대통령 직속 '수사권조정 추진단' 설치 … 文 "과거 검찰, 잘못 스스로 못 고쳐"", 2020.1.31.자 기사(https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4372697, 최종접속일 2021.12.28.).

30) 이후 정부에서는 '수사권 조정'이라는 용어를 대신하여 '수사권 개혁'이라는 표현을 주로 사용하였다.

31) 「검·경 수사권 조정 후속추진단의 구성 및 운영에 관한 규정」(대통령훈령 제416호, 2020.2.14. 제정, 2020.2.14.시행) 참조.

32) 뉴스1, "'머리뜯고 싸우는' 檢-警, 또 무엇이 불만일까?", 2011.11.23.자 기사(https://www.news1.kr/articles/?461194, 최종접속일 2021.12.28.); 한국경제, "檢·警 수사권 조정 … 조현오, "수용 못한다" 반발", 2011.11.23.자 기사(https://www.hankyung.com/society/article/201111

이와 같은 과거의 사례를 반복하지 않기 위하여 후속법령정비 작업을 대통령비서실에서 직접 주관함으로써 정부의 검찰개혁에 관한 강한 의지를 표명함과 동시에 그 결과에 대하여 검·경의 노골적인 반발도 억지하려 한 것으로 볼 수 있다.[33]

후속추진단의 가장 큰 과제는 바로 위에서 언급한 2011년「형사소송법」개정에 따라 시행 중이던 수사준칙을 완전히 대체할 새로운 수사준칙을 제정하는 것으로, 5월 중 초안을 마련하는 것을 목표로 하였다.[34] 개정된「형사소송법」은 부칙에서 공포 후 6개월에서 1년 내에 시행하도록 하였는데 7월 말에 공수처법 시행이 예정되고 있고 최대 1년 내에 시행한다 하더라도 형사사법전자정보시스템(KICS)의 개발에 상당한 시간이 걸릴 수 있어 신속하게 논의를 마무리하려고 했던 것으로 보인다. 후속추진단은 5월 초까지 검찰은 법무부, 경찰은 행정안전부를 통해 의견을 낼 것을 요청하였고 각 기관이 의견을 제출하였으나 여러 쟁점에 대한 입장 차이가 커서 쉽게 결론을 내리지 못하였다.[35]

수사준칙에 대한 입법예고는 8.7. 이루어졌다. 입법예고안이 나오자 경찰은 향후 대통령령의 해석 및 개정을 법무부의 단독소관 업무로 정한 것을 비롯하여 여러 조항이 견제와 균형의 원리를 훼손하고 있다고 비판하였다.[36] 그간 논의에 없던 법무부의 의견으로 보이는 조항이 7월 중순 이후 대거 반영되어 이해하기 어렵다는 반응도 있었다.[37] 경찰에서는 내부망을 통해 수사준칙 입법예고안 수정을 촉구하는 글을 올리는 릴레이 시위가 이어졌다.[38]

2306481, 최종접속일 2021.12.28.).

33) 참고로 고위공직자범죄수사처 설립 준비단은 국무총리실 소속으로 구성되었다.

34) 뉴스1, "'수사권조정, 악마는 디테일에' … 검경 신경전 재개된다", 2020.5.3.자 기사(https://www.news1.kr/articles/?3923323, 최종접속일 2021.12.28.) 참조.

35) 뉴스1, "'수사권조정, 악마는 디테일에' … 검경 신경전 재개된다", 2020.5.3.자 기사(https://www.news1.kr/articles/?3923323, 최종접속일 2021.12.28.) 참조.

36) 이데일리, ""막판 '보이지 않는 손' 있었나" … 警, 수사권조정 시행령에 조목조목 반박", 2020.8.7.자 기사(https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02338646625865024&mediaCodeNo=257&ref=bm, 최종접속일 2021.12.28.).

37) 수사준칙이 국무회의를 통과한 이후 윤호중 법사위원장의 언론 인터뷰에서 관련 내용을 엿볼 수 있다(한국일보, "장관직 걸겠다던 추미애 '수사권조정 시행령' 물러선 이유는", 2020.10.15.자 기사(https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020101414270000811, 최종접속일 2021.12.28.) 참조).

38) 아시아경제, "경찰, '수사권조정 대통령령' 입법예고안 거센 반발 … 오늘 대국민 토론회", 2020.9.11.자 기사(https://www.asiae.co.kr/article/2020091111282678088, 최종접속일 2021.12.28.).

나. 새로운 수사준칙의 제정

9.29. 개정 「형사소송법」에 따른 '검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정(이하 '수사준칙')', 「검찰청법」 하위법령인 '검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정', '검찰청법·형사소송법 일부개정법률의 시행일에 관한 규정' 3개의 대통령령이 국무회의를 통과하였다.[39] 입법예고 후 경찰에서 지적한 문제점도 일부 반영되어 수사준칙은 여전히 법무부를 소관부처로 두기는 하나 수사준칙의 해석·개정과 관련해 외부 전문가로 구성된 자문위원회를 설치하도록 규정을 추가하였다. 경찰이 불송치한 사건에 대하여 검사가 재수사요청을 하고 경찰이 재수사를 하였을 때 검사가 송치요구할 수 있도록 한 규정은 삭제해야 한다는 의견이 있었으나 요건을 명확하게 보완하는 방안으로 수정되었다.[40]

「검찰청법」에서 규정하는 검사의 수사개시 범죄와 관련하여 '경제범죄' 범주에 하위 대통령령으로 마약 밀수 범죄를 넣은 것은 위임입법의 한계를 일탈했다는 지적도 있었으나[41] 범죄대응 역량을 유지할 필요가 있다는 이유 등으로 수정되지 않았다.[42]

이에 따라 수사준칙과 '검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정 시행규칙'이 2021.1.1. 시행되었고 검찰청법·형사소송법 일부개정법률의 시행일에 관한 규정이 2020.10.7. 제정 및 시행되어 검찰청법 및 형사소송법 일부개정법률이 2021.1.1. 시행되었다. 검사 작성 피의자 신문조서의 증거능력 개정 조항은 1년 늦은 2022.1.1. 시행되었다.

법무부는 새로운 법령이 시행될 경우 검사의 직접수사는 2019년 5만 여건에 대비할 때 연간 8,000여 건으로 84% 이상 줄어들 것으로 예상하였다.[43]

---

39) 머니투데이, "검경 수사권조정 시행령 국무회의 통과…개정 법안 내년부터 시행", 2020.9.29.자 기사(https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020092916020356386, 최종접속일 2021.12.28.).
40) 머니투데이, "검경 수사권조정 시행령 국무회의 통과…개정 법안 내년부터 시행", 2020.9.29.자 기사(https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020092916020356386, 최종접속일 2021.12.28.).
41) 서울경제, "'수사권 조정 초안' 검경 모두 반발...檢 "수사독립 침해" 警 "檢권한 되레 확대"", 2020.7.21.자 기사(https://www.sedaily.com/NewsView/1Z5E2PGJVS, 최종접속일 2021.12.28.).
42) 법률신문, "'수사권 조정 시행령' 국무회의 통과… 내년부터 시행", 2020.9.29.자 기사(https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=164660, 최종접속일 2021.12.28.).
43) 뉴스1, "수사권조정 시행령 국무회의 통과 … "내년 수사권개혁 원년"", 2020.9.29.자 기사(https://www.news1.kr/articles/?4074443, 최종접속일 2021.12.28.).

3. 경찰수사규칙 제정

수사준칙을 제정하는 과정에서 검·경 양측의 입장 차이가 크고 쉽게 결론을 내리지 못하는 상황이 이어지자 검·경의 협력에 관한 사항과 검·경이 모두 수사를 할 때 지켜야 할 공통의 사항만을 수사준칙에 담기로 하였다. 이에 따라 종전 수사준칙과 새로운 수사준칙의 명확한 차이는 종전에는 검·경이 지휘관계였으나 새로운 수사준칙에서는 검·경이 협력관계로 설정되었다는 점, 종전에는 경찰은 수범대상으로서 검사는 경찰수사를 지휘·감독하는 역할로서 규율하였다면 새로운 수사준칙은 검·경 모두 수범대상으로 규율하였다는 점이다.

검·경이 수사할 때 공통으로 지켜야 할 사항 이외의 것들, 그리고 보다 세부적인 사항은 각각 법무부령과 행정안전부령으로 정하기로 하고 종전 수사준칙에 있던 서식도 새로운 수사준칙에서는 담지 않고 부령에 두기로 하였다.

이에 따라 경찰은 역사상 처음으로 수사에 관한 독자적인 부령을 갖게 되었다. 과거에 경찰은 수사의 주체라고 할 수 없으므로 소관기관(행정안전부의 외청)으로서 독자적인 법령을 가질 지위에 있지 않았으나 개정법에 따라 수사개시·진행·종결권을 갖고 검사의 수사지휘도 삭제되었기 때문에 부령을 갖출 토대가 마련되었다.

경찰수사에 관한 행정안전부령의 명칭은 '경찰수사규칙'으로 정해졌으며 이 제정과정도 후속추진단이 맡았다. 경찰청은 2020.10.18. 행정안전부령의 초안을 후속추진단에 제출하고 11.27. 입법예고를 거쳐 2020.12.31. 제정되었다.[44]

검찰은 2021.1.1. 종전의 '검찰사건사무규칙'(법무부령)을 새로운 법체계에 맞춰 전부개정하였다.[45] 또한 같은 날 특별사법경찰관리의 수사규범이던 '특별사법경찰관리집무규칙'(법무부령)을 폐지하고 새로운 법에 따라 '특별사법경찰관리에 대한 검사의 수사지휘 및 특별사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규칙'(법무부령)으로 새로 제정하여 시행하였다.[46]

---

44) 헤럴드경제, "[단독] 경찰, 수사권 조정 맞춰 '진정사건 전환제' 등 행안부령 제정", 2020.10.20.자 기사(http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20201020000328&ACE_SEARCH=1, 최종접속일 2021.12.28.); 아시아경제, "수사권조정 구체화 '경찰수사규칙' 입법예고 … 경·검 협력 등 명시", 2020.11.28.자 기사(https://www.asiae.co.kr/article/2020112722131991537, 최종접속일 2021.12.28.).

45) 「검찰사건사무규칙」(법무부령 제992호, 2021.1.1.전부개정, 2021.1.1.시행) 참조.

46) 「특별사법경찰관리에 대한 검사의 수사지휘 및 특별사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규칙」(법

제3절 | 경찰 수사종결권의 의의

1. 개정 전 검사의 수사종결권 행사

가. 2011년 이전

2011년 경찰에 수사개시·진행권이 부여되었으나 수사종결권은 여전히 검사의 권한으로 두어 1954년에 형사소송법이 제정된 이래 우리나라는 수사종결권은 곧 기소·불기소 여부를 결정하는 기소권과 접착되어 있었다. 따라서 경찰은 입건 후 수사한 모든 사건을 검사에게 송치해야 하는 속칭 전건송치주의(全件送致主義)를 따르고 있었다. 이에 더하여 2011년 개정 이전「형사소송법」체제에서는 경찰은 수사개시·진행권도 없었기 때문에 경찰이 입건하여 수사하는 사건에 대해서 원칙적으로 검사는 송치 전 지휘를 통해 경찰의 기소·불기소 의견을 완전히 통제해 왔다. 따라서 검찰청에 접수된 사건을 경찰에 수사하도록 지휘하는 경우 수사지휘서에 수사 후 송치 전에 혐의 여부의 판단에 대하여 지휘를 받고 검사의 확인 후 송치하도록 명시하였고, 경찰관서에 접수된 고소·고발사건 또는 경찰이 인지한 사건의 경우 검사가 그 사건에 대한 수사 여부 자체를 알지 못하고 있기 때문에 경찰이 스스로 지휘건의서를 작성하여 검사에게 송치 여부에 대한 가부 확인을 받아 송치하였다. 이렇게 송치한 사건은 송치 전에 검사의 지휘를 받았기 때문에 대개 검찰의 2차적 수사 단계에서 그 판단이 변경될 가능성은 매우 낮을 수밖에 없고 특히 검사의 불기소결정 이유서에는 '사법경찰관의 의견서와 같음'과 같이 기재하는 사례가 적지 않았다.[47]

나. 2012년 이후

2012년부터 시행된 개정「형사소송법」에서는 경찰에 수사개시·진행권을 부여하고 검사의 수사지휘도 일률적으로 받아야 하는 것이 원칙이 아니라 검사의 지휘가 있는

무부령 제1000호, 2021.2.3.일부개정, 2021.2.3. 시행) 참조.

47) MBC 뉴스데스크, "형사부 검사는 영업사원, 감찰도 옆 부서에서?", 2020.8.24.자 보도(https://imnews.imbc.com/replay/2020/nwdesk/article/5885248_32524.html, 최종접속일 2021.12.28.) 참조.

때에만 이에 따르도록 하였다.[48] 따라서 검찰에 접수된 고소·고발사건의 경우에는 종전과 같이 수사지휘서에 송치 전에 지휘를 받으라는 명시를 하고 이에 따라 경찰이 송치 전 지휘건의를 하고 검사가 경찰이 수사한 결과대로 송치할지 여부를 판단하여 지휘한 다음에 송치하는 관행에는 변화가 없었다.

그러나 경찰에 접수된 고소·고발사건 또는 경찰이 인지한 경우에는 수사준칙에 따라 검사에게 송치 전 지휘를 받도록 규정한 사건[49]을 제외하고는 경찰이 스스로 지휘건의를 하지 않으므로 검사는 사건을 우선 그대로 송치받고 이후 사건을 새로 경찰에 수사지휘하는 형태로 부여하며 보완수사할 사항을 명시하였다.

검사가 불기소결정을 하면서 사법경찰관의 의견과 같다고 기재하는 관행이 이번 개정에서 경찰에 수사종결권을 내주었다는 시선도 있다. 전직 검사인 변호사들의 다음 인터뷰에서도 이러한 관행에 대한 문제의식을 볼 수 있다.

〈표 2-2〉 "형사부 검사는 영업사원, 감찰도 옆 부서에서?"(MBC 뉴스데스크, 2020.8.24.)

[김희준/변호사] "형사부 검사들 업무가 너무 과중하다 보니까… 경찰에서 불기소 의견으로 송치할 때, 경찰 의견과 같다고 해서 '기재동'으로 떼요."
[오선희/변호사] "'사법경찰관이 작성한 의견서 기재와 같음' 이렇게 한 줄만 써서…"
[김희준/변호사] "그렇게 업무를 처리하다 보면 사건이 실체적 진실과 다르게 처리될 수 있잖아요. 그 피해는 고스란히 국민들에게 돌아가는 거죠… 경찰에서 온대로 처리하다 보면 검찰 제도가 존재할 필요가 없는 거죠."

출처: MBC 뉴스데스크, "형사부 검사는 영업사원, 감찰도 옆 부서에서?", 2020.8.24.자 보도(https://imnews.imbc.com/replay/2020/nwdesk/article/5885248_32524.html, 최종접속일 2021.12.28.).

---

48) 2011.7.18. 개정 「형사소송법」 제196조(사법경찰관리) ② 사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거에 관하여 수사를 개시·진행하여야 한다.
③ 사법경찰관리는 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야 한다. 검사의 지휘에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

49) 수사준칙 제77조(송치 전 지휘 등) ① 사법경찰관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 범죄에 대해서는 사건 송치 전에 검사의 구체적 지휘를 받아야 한다.
1. 제76조에 따라 입건 지휘를 받은 사건
2. 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제4조 또는 제5조 및 그 미수범으로 입건한 사건
3. 사건관계인의 이의 제기 등의 사유로 사건관계인의 인권 보호, 수사의 투명성을 위해 사건 송치 전에 지휘가 필요하다고 인정되는 사건

제76조(중요 범죄의 입건) 사법경찰관은 대공(對共)·선거(정당 관련 범죄를 포함한다)·노동·집단행동·출입국·테러 및 이에 준하는 공안 관련 범죄에 대하여 수사를 개시한 때에는 검사에게 지휘를 건의하고 입건 여부에 대한 검사의 의견에 따라야 한다.

2. 경찰의 수사종결권 부여 논의 과정

가. 수사종결 주체의 문제

「형사소송법」 개정에 담긴 경찰의 수사종결권은 문재인 대통령의 의지가 담긴 것으로 보인다.[50] 문재인 대통령은 과거에도 형사사건의 97%가 경찰에서 사실상 수사가 끝나는데 같은 절차를 검찰에서 되풀이하는 것은 국민의 입장에서 일종의 이중부담이고 인권침해라며 경찰에 수사종결권을 부여해야 한다는 취지의 발언을 하였다.[51]

검찰은 수사종결은 기소·불기소 여부, 즉 소추 여부를 결정해야 하는 법률 판단의 문제로 사법기관의 역할이라 주장한다.[52] 그래서 만일 경찰에 수사종결권을 부여하는 것은 곧 소추결정권을 경찰에 부여하는 것과 마찬가지이고 경찰의 수사결론이 검찰단계에서 변경된 사건인원이 기소유예를 제외하고 매년 46,000명 내외에 달하고 있다고 설명한다.[53] 법률전문가라 할 수 없는 경찰이 자체종결할 경우 국민의 입장에서도 도움이 되지 않는 제도라고 하면서 경찰에 수사종결권을 부여하는 방안에 대하여 강하게 반발하였다. 검찰은 또한 경찰의 수사종결권을 인정할 경우 경찰이 자체종결하는 사건이 전체 사건의 40%에 달하게 될 뿐만 아니라 대한변협, 법무·검찰개혁위원

---

50) 아시아경제, "'수사권 조정' 靑 최후통첩 받은 檢, 집단반발 조짐", 2018.6.20.자 기사(https://n.news.naver.com/mnews/article/277/0004261261?sid=102, 최종접속일 2021.12.28.).

51) "국민의 입장에서 봐야한다. 우리가 수사권 조정이라고 하니까 마치 검찰과 경찰 간의 권한다툼으로 인식될 소지가 있는데, 국민들 입장에서 보면 경찰이나 검찰에 참고인으로 조사를 받든, 피의자로 조사 받든, 왜 똑같은 절차를 두 번 반복해야 되나. 특별한 사정이 없는 한 한번 거치면 된다. 경찰에서 수사를 거치고, 똑같은 과정을 검찰에 가서 그대로 되풀이 한다. 이런 것을 국민들이 볼 때는 이중의 부담을 지우게 되고 일종의 인권침해라고 생각한다. 국민입장에서 보면 수사권 일원화, 수사가 한 번의 절차로 마치게 하고, 그 뒤에 검찰은 기소를 담당하고 그 다음에 기소 담당을 위해서 보완적인 수사를 하는 것이 국민들의 권익을 위해서도 필요하다고 본다"(새정치민주연합, "문재인 대표, 베테랑 형사의 고민을 듣다 -용산경찰서 방문 인사말-", 2015.10.21.).

52) 대검찰청, "수사권 조정 관련 의견", 2018.5.31, 15쪽(법무부 〉 행정자료실 〉 "검·경 수사권 조정 합의문 서명식 개최" 게시글(https://www.moj.go.kr/moj/140/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbW9qJTJGOTMlMkY0ODU4MjElMkZhcnRjbFZpZXcuZG8lM0Y%3D, 최종접속일 2021.12.28.) 첨부문서 참조).

53) 이에 대하여 경찰은 친고죄의 고소취소, 반의사불벌죄의 처벌불원의사표시, 동일사건 중복 수사 등에 따른 '공소권없음' 사건을 제외하고 '혐의없음', '죄안됨', '각하'를 합친 1.7%만이 경찰의 혐의 인정 의견을 검찰이 불기소처분한 것으로 1심 형사재판 무죄율보다 낮다고 반박한다. 2014년부터 2016년까지 한 해 평균 기소 후 법원 판결 23만 8,100명 중 무죄는 1만 3,984명으로, 무죄율 5.8%였다(파이낸셜뉴스, "검찰, "수사오류로 불기소 처분 많다" … 경찰 "검-경 의견 불일치 1.7% 불과"", 2018.3.15.자 기사(https://www.fnnews.com/news/201803151652060788, 최종접속일 2021.12.28.).).

회, 민주사회를 위한 변호사모임(약칭 '민변') 등 법조 관련 단체에서도 경찰에 수사종결권을 부여하는 방안에 대하여 반대 입장을 표명하고 있음을 강조하였다.[54] 특히, 경찰이 사건을 접수하거나 처리하는 과정에서 의율죄명이나 사실인정을 제대로 하지 않은 채 종결할 경우 실체적 진실이 암장될 위험을 경고하며 기소가 되어야 할 사안을 자체종결할 경우 막을 방법이 없다고 하였다.[55]

이에 대하여 경찰은 경찰이 수사기관임에도 불구하고 수사에 대한 종결 권한이 없을 경우 수사결과에 대하여 책임을 지지 않게 되는 모순이 발생한다며 검사가 수사를 종결하는 시스템이 오히려 경찰수사의 발전을 저해하는 요소라고 꼬집었다.[56] 또한 검찰은 경찰의 송치 탓을 하고 경찰은 검사가 알아서 결정할 것이라고 미루는 과정에서 수사결과에 대한 책임성이 불분명해지는 문제점을 지적하며, 영미법계 국가에서도 증거가 불충분하거나 소추의 가치가 없다고 판단되는 사건은 송치하지 않고 내부 승인을 거쳐 종결한다고 하였다.[57] 경찰에 수사종결권을 부여할 경우 사건관계인의 불안정한 법적 지위가 조기에 해소되고 이중조사로 인한 폐해를 최소화하여 국민의 인권과 편익이 증진된다는 장점도 부각하였다.[58] 일선 검사들이 연간 200여만 건에 이르는 사건으로 과도한 업무부담에 시달리는 점을 되받아 경찰에 수사종결권을 인정하고 검찰은 기소의견으로 송치된 사건에 더욱 집중할 수 있다고 주장하였다.[59] 나아가 검사의 불기소처분권이 판사의 재판권을 침해하지 않는 것처럼 경찰의 불송치 결정은 검사의 기소권을 침해할 수 없다는 논리를 펼쳤다.[60]

---

54) 대검찰청, "수사권 조정 관련 의견", 2018.5.31, 16쪽.
55) 대검찰청, "수사권 조정 관련 의견", 2018.5.31, 16쪽.
56) 경찰청, "수사권 조정에 대한 의견서", 2018.5.31., 16쪽(법무부 〉 행정자료실 〉 "검·경 수사권 조정 합의문 서명식 개최" 게시글(https://www.moj.go.kr/moj/140/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbW9qJTJGOTMlMkY0ODU4MjElMkZhcnRjbFZpZXcuZG8lM0Y%3D, 최종접속일 2021.12.28.) 첨부문서 참조).
57) 경찰청, "수사권 조정에 대한 의견서", 2018.5.31, 16쪽.
58) 경찰청, "수사권 조정에 대한 의견서", 2018.5.31, 17쪽.
59) 경찰청, "수사권 조정에 대한 의견서", 2018.5.31, 17쪽.
60) 경찰청, "수사권 조정에 대한 의견서", 2018.5.31, 17쪽.

나. 송치의 범위

정부 합의문의 초안에는 경찰이 혐의가 있는 사건만 검찰로 보내는 선별송치주의(選別送致主義)를 따라 혐의가 없는 사건은 자체적으로 종결하고 고소인·고발인·피해자 등이 이의제기한 경우 송치하는 방안이 담긴 것으로 알려졌다. 그러나 2018.6.21. 최종적으로 합의문이 발표되었을 때에는 아래 표와 같이 경찰은 1차적 수사종결권을 행사하되 사건을 불송치하는 경우 사건기록등본 등을 검찰에 통지하는 내용으로 변경되었다.[61] 피해자가 불명확하거나 국가적·사회적 법익에 관한 죄의 경우 이의제기할 사람이 없다면 경찰의 수사결과에 대하여 외부기관의 통제가 없는 것이 아닌가 하는 우려가 반영된 결과라 할 수 있다. 이러한 부분은 검사가 수사하는 경우에도 마찬가지여서 경찰수사만의 맹점이라 할 수는 없다.[62] 그럼에도 불구하고 경찰수사에 대한 완전한 신뢰가 없었기 때문으로 보인다.

〈표 2-3〉 정부합의문의 '수사종결권' 부분

3. 사법경찰관의 '1차적 수사종결권' 및 통지·고지의무, 고소인 등의 이의권 등
가. 사법경찰관은 '1차적 수사종결권'을 가진다.
나. ① 사법경찰관은 불기소 의견으로 사건을 불송치하는 경우 불송치결정문, 사건기록등본과 함께 이를 관할지방검찰청 검사에게 통지하여야 한다.
② 검사가 불송치결정이 위법·부당하다고 판단한 경우, 검사는 경찰에 불송치결정이 위법·부당한 이유(제2의 마①항의 사유를 포함)를 명기한 의견서를 첨부하여 재수사를 요청할 수 있다.

위 합의문을 기초로 발의된 백혜련 의원안에서는 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우를 제외하고는 그 이유를 명시한 서면과 함께 사건기록 등본을 검사에게 송부하도록 하였다.[63]

---

61) 대한민국 정책브리핑, "[보도자료 및 담화문] 검경 수사권 조정"(이낙연 국무총리), 2018.6.21.(https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156276170, 최종접속일 2021.12.28.).

62) 검사가 수사한 결과 혐의가 없어 불기소하는 경우 외부 통제는 재정신청, 헌법소원 등으로만 가능한데 이 또한 고소인, 제한된 범죄에 한하여 고발인, 그리고 청구인 적격과 자기관련성 등이 인정되어야만 가능하다.

63) 의안번호 2016499, 형사소송법 일부개정법률안(백혜련의원 등 19인).

〈표 2-4〉 2018.11.12. 백혜련 의원안의 경찰 수사종결권 부분

제245조의5(사법경찰관의 사건 송치 등) 사법경찰관은 범죄를 수사한 때에는 다음 각 호의 구분에 따른다. 1. 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고, 관계 서류와 증거물을 송부하여야 한다. 2. 그 밖의 경우에는 그 이유를 명시한 서면과 함께 사건기록 등본을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다.

종전에 수사종결권을 논하면서 '전건송치주의'냐 '선별송치주의'냐 하는 두 가지의 분류만 있었는데 합의문과 백혜련 의원안은 표면적으로는 '선별송치주의'이기는 하나 실상은 전건송치주의에 가깝다고 할 수 있다. 복사한 사건기록 전부가 검사에게 송부되고 검사는 이를 검토하고 일정한 권한을 행사하기 때문이다.

이러한 절충 또는 타협은 실제 법이 시행된 이후 현장에 있는 경찰들이 갖는 불만 요소의 원인 중 하나로 지목되고 있다. 표면적으로는 권한을 확대한 것처럼 보이고 대외적으로도 그렇게 인식되고 있으나 실무자의 입장에서는 권한의 확대는 체감할 수 없고 책임만 가중되어 일하기 힘든 환경으로 변했다고 느끼는 것이다.

다. 제출서류의 문제

국회의 사개특위 논의과정에서는 경찰에 수사종결권을 부여한다는 것을 전제로 할 때 불송치결정한 사건을 일일이 다 등사하는 것이 바람직한지 논의가 있었다.[64] 김오수 법무부차관은 등사를 하더라도 업무부담이 크지 않다고 주장하였으나 봉욱 대검찰청차장은 전건송치가 바람직하지만 만일 선별송치를 한다면 등본은 업무부담이 되고 기록을 양쪽에서 다 보관하는 것도 일이니, 등본보다는 원본을 검찰로 보내는 게 적합하다는 의견을 제시하였다.[65] 임호선 경찰청차장은 등본은 시대적 요구에 맞지 않고 모든 수사서류가 킥스(KICS)를 통해 전자문서로 작성되므로 사건을 특정하면 전체 사건기록을 검사가 열람할 수 있도록 하겠다는 의견을 제시하였다.[66] 이에

64) 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 제3차 회의록, 2018.12.18.
65) 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 제3차 회의록, 2018.12.18.
66) 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 제3차 회의록, 2018.12.18.

대해 김오수 차관은 당사자들이 제출한 서류나 압수수색한 자료는 킥스에 담기지 못하는 한계가 있다고 설명하며, 장관의 아이디어라는 전제로 원본을 검찰로 보내면 20일 동안 검토 후 반환하는 방안을 내놓았다.[67]

결국 다음의 표와 같이 사건기록 원본을 검찰로 보내고 검사가 최대 30일 동안 검토 후 경찰에 반환하는 형식으로 정리되었다.

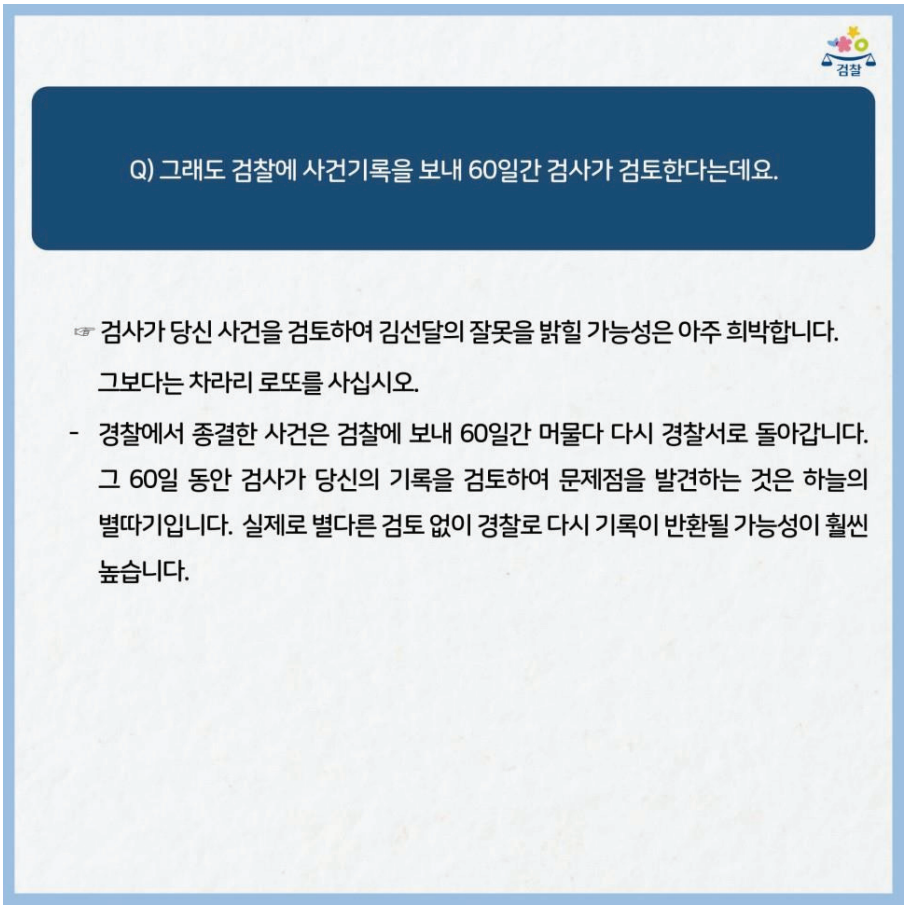
〈표 2-5〉 2018.12.26. 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 제4차 회의록

[오신환 소위원장] "경찰의 수사종결권에 관련해서는 대부분의 의원님들이 선별송치를 형소법 개정안으로 내셨고 백혜련 의원님과 정부 합의안 또한 선별송치로 왔는데, 그러면 불송치한 사건의 경우는 어떻게 할 것이냐가 쟁점이었고 정부 합의안에는 등본 등사해서 그것을 전체 넘기는 것에 대해서 양 기관이 계속적으로 소위에서 다른 의견을 줬기 때문에 마지막에 극적으로 법무부에서 그러면 수사 원본을 경찰이 검사에 보내 주면 30일 동안 그것을 다시 조사해서 검토한 후 30일 후에 다시 경찰한테 보내는 것으로 양 기관이 합의했습니다."

이후 패스트트랙으로 지정된 법안에서는 30일이 아닌 60일 간 검토 후 경찰에 반환하는 것으로 검토 기간이 늘어났다. 대검찰청은 대외적으로 수사권 조정을 반대하는 입장을 드러냈는데 재경지검 10년차 현직검사가 작성한 '고소사건 이렇게 바뀝니다'라는 수사권 조정에 대한 비판이 담긴 자조적인 글을 다음 그림과 같이 카드뉴스로 만들어 대검찰청 블로그에 올리기도 하였다.[68]

67) 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 제3차 회의록, 2018.12.18.
68) 대검찰청 공식블로그, "[카드뉴스] 고소사건, 이렇게 바뀝니다", 『검찰소식 通』, 2021.5.8(https://blog.naver.com/pro_to_u/221532600908, 최종접속일 2021.12.23.).

[그림 2-5] 대검찰청 공식블로그, "[카드뉴스] 고소사건, 이렇게 바뀝니다"의 일부



60일은 검토하기에 부족한 시간이라는 의견에 따라 2019.12.24. 국회본회의에서 박주민 의원 등에 의해 수정안이 발의될 때에는 90일로 늘어났고[69] 이대로 본회의를 통과하였다.

69) 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_W1N9Y0J4N2U6D1P7B1L4L1P2A2Q2G5, 최종접속일 2021.12.28.) 참조.

3. 경찰 수사종결권의 성격

가. '송치'의 개념 및 선별송치주의

프랑스, 독일과 같은 대륙법계 국가에서는 전건송치주의를 원칙으로, 영국, 미국, 호주 등의 영미법계 국가에서는 선별송치주의를 채택하고 있다. 일본의 경우 전건송치주의를 택하고 있기는 하나 검찰관이 송치할 필요가 없다고 지정한 사건에 대해서는 미죄처분(微罪處分)이라 하여 불송치하고 있다.[70]

우리의 경우 이번 「형사소송법」 개정을 통하여 경찰의 수사종결 유형으로 불송치결정이 가능하므로 선별송치주의를 택했다고 볼 수 있다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 불송치결정을 하더라도 의무적으로 검사에게 기록을 송부하여야 하므로 완전한 형태의 선별송치주의라고 할 수는 없다. 이러한 입법례는 다른 국가에서도 찾아볼 수 없는 새로운 유형이다. 이 제도가 기존의 전건-선별송치주의로 이분법적 분류의 단점을 보완하는 대안으로 자리할지 혹은 불완전한 탄생으로 개정해야 할 숙제가 될지는 향후 몇 년간 운영을 해본 뒤 그에 대한 분석이 말해 줄 것이다.

이번 법 개정에서는 '송치'와 '송부' 용어의 구별을 명확히 하고 있다. 「형사소송법」에는 경찰의 검사에 대한 사건 송치 외에도 제78조(촉탁에 의한 구속의 절차), 제256조(타관송치), 제256조의2(군검사에의 사건 송치)에서 '송치'라는 용어를 사용하고 있다. 표준국어대사전에 따를 때 송치는 '수사기관에서 검찰청으로, 또는 한 검찰청에서 다른 검찰청으로 피의자와 서류를 넘겨 보내는 일' 또는 '서류나 물건 따위를 보내어 정해진 곳에 이르게 함'이라는 말뜻을 갖고 있다. 제78조의 송치는 피고인에 대하여 법원이 피고인의 현재지에 있는 판사에게 구속을 촉탁하여 지정된 장소에 송치하는 것이므로 후자의 의미에 가깝다. 그리고 제256조, 제256조의2, 이번에 신설된 경찰의 수사종결권에 관한 조항인 제245조의5(사법경찰관의 사건 송치 등)는 모두 전자의 의미에 해당한다고 볼 수 있다. 그런데 제245조의5 제2호에서는 불송치하더라도 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다고 규정하고 있으므로 단순히

---

70) 미죄처분의 대상은 피해액이나 범정(犯情) 등이 경미하여 재범의 우려가 없는 범죄로 주로 절도, 사기, 횡령, 도품양수(장물취득), 도박 등의 범죄가 해당된다. 2016년 기준 미죄처분 인원은 71,505명으로 전체 검거 인원 중 무려 29.9%를 차지한다(문설민, "일본의 경미 사건 처리절차 연구", 대검찰청 국외훈련보고서, 2018.1, 69쪽).

‘넘겨 보낸다’는 의미만으로는 송치와 송부가 구별되지 않는다. 한편, 제1호의 경우 “검사에게 사건을 송치하고, 관계 서류와 증거물을 검사에게 송부”라고 하여 송치 또는 송부는 서로 포섭되는 관계가 아니라 별개의 개념으로 병렬적으로 나열되어 있다.

이러한 조항들을 합목적적으로 해석할 때 경찰의 ‘사건 송치’ 개념은 물리적인 서류 송부 등의 의미를 제외한 추상적인 ‘사건의 처분권 이전’ 또는 ‘사건 관할 이전’으로 보아야 하고 「형사소송법」의 다른 조항과 별개의 의미로 쓰인 것으로 이해할 수밖에 없다. 또한 개정 전 「형사소송법」 제196조 제4항은 “사법경찰관은 범죄를 수사한 때에는 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다”고 하여 송치라는 용어를 사용하지 않았는데 이때에는 경찰에 수사종결권을 부여하는 근거 조항이 없었으므로 애초에 종결의 영역에서는 관할권을 이전할 것도 없이 경찰이 서류 등을 송부하는 행위로서 자연스레 검사가 처음부터 갖고 있던 기소권과 접착된 수사종결권을 행사한다는 의미로도 해석될 수 있다.

나. 수사종결권의 법적 성질

1) 수사종결권 행사의 범위 및 ‘종결’ 개념의 한계

정부합의문[71]에서는 사법경찰관의 ‘1차적 수사종결권’이라고 하였는데 1차적이라는 수식어는 시간적으로 선행한다는 뜻과 더불어 예비적이라는 의미를 담고 있는 것이 아닌가 생각될 수 있다(개정된 법조문에서는 이러한 표현이 없다).[72]

---

71) 대한민국 정책브리핑, “[보도자료 및 담화문] 검경 수사권 조정”(이낙연 국무총리), 2018.6.21.(https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156276170, 최종접속일 2021.12.28.).

72) 참고로 정부합의문에서는 경찰이 ‘1차적 수사권자’라고 하는데 이는 ‘1차적 수사종결권’에서의 ‘1차적’과 다른 의미로 해석되어야 한다. ‘1차적 수사권자’에서의 ‘1차적’의 의미는 ‘기본적’, ‘본래적’이라는 의미를 갖는다. 다음의 사개특위 논의에서 경찰의 수사를 검사의 수사보다 앞선 조항으로 두려 하였다는 점에서 동일한 취지를 확인할 수 있다(사법개혁특별위원회 검찰·경찰 개혁소위원회 제3차 회의록, 2018.12.18.). “현행 형사소송법 195조에는 “검사의 수사”라고 하여 “검사는 범죄의 혐의 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다.”라고 규정하고 있습니다. 이는 백혜련 의원님 안을 참고하여 현행 백혜련 의원님 197조와 동일한 내용입니다. 다만 조문 순서만 백혜련 의원님 안의 197조가 아니라 195조로 위치하여 합의문의 취지에 따라서 1차적 수사권자로서 사법경찰관의 지위를 반영하는 그런 안이 되겠습니다. 그 워딩을 구체적으로 말씀드리면 195조(사법경찰관리의 수사) 제1항 “경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거에 관하여 수사하여야 한다.” 2항 “경사, 경장, 순경은 사법경찰리로서 수사의 보조를 하여야 한

종전과 다른 점을 본다면, 먼저 과거에는 경찰에 수사종결권이 없었기 때문에 경찰은 '의견서'를 작성하여 검사에게 사건을 송치하였다. 그 의견서에는 혐의 유무를 중심으로 어떠한 수사결과에 이르게 된 논증을 함과 더불어 수사를 개시·진행한 수사기관으로서 수사의 종국처분을 하는 검사의 결정 유형을 가져와 기소·불기소 등의 의견을 밝혔다. 이것은 공판에서 검사가 구형하는 것과 유사하다. 실무적으로 구형(求刑)이라 부르지만 「형사소송법」 제302조(증거조사 후의 검사의 의견진술)에서는 "피고인 신문과 증거조사가 종료한 때에 검사는 사실과 법률적용에 관하여 의견을 진술하여야 한다"라고 '의견'으로 명시하고 있다. 선고는 재판장의 권한이지만 공소를 제기·유지한 기관으로서 검사는 재판장의 선고 유형을 좇아 의견으로 밝히는 것이다.

그런데 이번 「형사소송법」 개정에 따라 제정된 수사준칙에서는 제51조에서 사법경찰관의 '결정'으로서 송치, 불송치를 명시하고 있다. 그 내용도 검찰사건사무규칙 제98조의 검사의 수사종결 유형과 유사하게 경찰의 독자적인 결정을 유형화하여 과거 의견서에서 검사의 처분을 원용하던 것에서 벗어났다.

경찰의 수사종결권에 대하여 경찰이 '송치결정'한 경우를 두고서는 그 의미를 찾기 어렵다. 만일 영미의 경우와 같이 검사에게 대면 조사 등 직접적인 수사권이 없고 기소 여부만을 판단한다면 경찰에 수사종결권을 부여한 의미를 송치한 사건에서도 찾을 수 있을 것이다. 왜냐하면 검사가 경찰이 혐의가 있다고 판단하여 송치한 사건에 대하여 공소를 제기하기에는 증거가 부족하여 불기소결정을 한다면 그것은 수사종결이 아니라 기소 여부에 대한 판단으로 '종결'된 '수사'가 번복되어 다시 진행된 것은 아니기 때문이다.[73] 하지만 우리의 경우 사건을 송치받은 검사는 기소 여부를 판단하는 데에 그치는 것이 아니라 출석 요구, 대면 조사, 압수·수색 등 각종의 수사진행을 이어갈 수 있어서 '종결'이라는 용어를 무색하게 한다.[74] 이러한 관점에서 볼 때 굳이

다.", 이 문구 다시 한번 보고드리지만 백혜련 의원님 안 197조와 동일한 내용입니다"(전상수 수석전문위원의 발언), "195조의 경우는 백혜련 의원님 안 197조와 동일한 조문입니다. 다만 순서를 합의문 취지에 따라 1차적 수사권자로서의 지위, 그래서 앞에 195조에 삽입한 것이고(후략)"(오신환 소위원장).

73) 이러한 영미법 체계의 관점에서 보면 수사종결권의 속성이 기소권과 접착되어 있지 않다는 사실은 불송치사건뿐만 아니라 송치사건에서도 확인할 수 있다.

74) 수사준칙 제59조에서는 검사의 직접 수사를 자제하기 위하여 송치받은 사건에 대하여 보완수사가 필요하다고 인정하는 경우에는 특별히 직접 보완수사를 할 필요가 있다고 인정되는 경우를 제외하고는 사법경찰관에게 보완수사를 요구하는 것을 원칙으로 규정하였다.

합의문에서 경찰에 수사종결권을 부여하였다는 의미를 송치결정에서 찾기는 어렵다. 과거의 '혐의 인정 기소 의견으로 송치'에서 '혐의 인정 송치결정에 따른 송치'로 바뀌기는 하였으나 실질에 있어서 수사종결의 가치가 실현되지는 않는다.

결국 경찰의 수사종결권은 전건송치에서 선별송치로의 변화, 즉 경찰이 독자적으로 '불송치결정' 또는 '수사중지'결정을 할 수 있고 이런 결정 후에는 검사의 새로운 처분을 기다리지 않는다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다.[75]

2) 송치 내지 불송치결정의 처분성

경찰의 불송치결정이 처분인지 여부에 대해서는 크게 논의되지 않는 듯하다. 처분은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용으로(「행정소송법」 제2조 제1항 제1호), 행정청의 공법상 행위로서 특정사항에 대해 법규에 의한 권리의 설정 또는 의무의 부담을 명하고 그 밖에 법률상의 효과를 발생하게 하는 등 국민의 권리·의무에 직접적 변동을 초래하는 행위를 의미한다는 판례[76]를 고려할 때 행정청인 경찰이 행하는 공권력의 행사라는 점에서 그 자체로 국민의 권리·의무에 영향을 미친다는 점에서 처분성이 있다고 보는 것이 타당하다. 불송치결정으로 고소인의 국가형벌권 발동에 대한 요청권한을 제한하고 피의자는 그 신분이 변경되는 등 당사자의 권리 의무에 직접적인 변동이 초래된다.

불송치결정에 처분적 성격이 인정된다 할지라도 일반적인 행정처분과는 달리 행정소송 이외에 고소인 등의 '이의신청'에 따른 검찰송치라는 특별불복절차가 존재하므로 행정소송의 대상이 되지는 않을 것이다. 이 점은 검사의 불기소처분도 마찬가지다.[77]

한편, 경찰의 수사종결권이 잠정적 처분인지 종국적 처분인지 여부에 대해서는 견해가 엇갈린다. 잠정적·종국적 처분의 구분은 형사법에서 흔히 쓰이는 개념은 아니며 행정법의 영역에서 주로 논의되는 것으로 보인다.[78]

---

75) 경찰청은 수사종결권이 잠정적인지 종국적인지 여부에 대하여 명시적 입장을 밝히지는 않은 것으로 보인다.

76) 대법원 2000.9.8. 선고 99두1113 판결.

77) "(검사의 불기소결정에 대하여) 검찰청법에 규정된 항고 및 재항고절차나 형사소송법에 규정된 재정신청 절차에 의하여 그 당부를 다툴 수 있는 것인바, 위와 같은 형벌권의 발동에 관한 쟁송절차인 재항고 절차에서 검찰총장의 재항고 각하결정은 행정소송의 대상이 되는 처분이라고 볼 수 없다"(대법원 1990.1.23. 선고 89누3014 판결).

잠정적 처분으로 보는 입장에서는 '1차적 수사종결권'이라 표현하는 자체에서 최종적인 것이 아니며 2차적, 3차적 수사종결을 예정하고 있다고 보거나,[79] 확정적·종국적 처분이라면 불복절차가 검찰항고와 같은 내부적 절차뿐만 아니라 재정신청 또는 헌법소원과 같은 외부적 불복절차가 마련되어야 하는데 이러한 절차가 없다는 점을 근거로 든다.[80]

반면, 외부적 불복절차가 마련되어 있는지 여부는 종국적 처분의 요건이라 할 수 없고, 경찰이 불송치결정을 한 경우「형사소송법」제245조의6에 따라 7일 이내에 고소인 등에게 불송치 취지와 그 이유를 통지해야 하므로 외부적 의사표시를 갖추었다는 점, 검사의 재수사요청 등은 종국적 처분인 불송치결정 이후의 통제방법으로 종국성에 영향을 주지 않는다는 점 등을 들어 종국적 처분으로 보는 견해도 있다.[81]

3) 처분성 논의의 실익

경찰의 수사종결권이 잠정적이냐 종국적이냐를 논하는 실익을 살펴본다. 수사종결에 관한 결정이 잠정적 결정에 불과한 것으로 전락하고 동일 사건에 대하여 서로 다른 국가기관이 반복적으로 수사종결처분을 할 수 있게 된다면 적법절차 원칙에 의한 통제에 심각한 지장을 초래할 수 있다는 지적이 있다.[82] 분쟁의 종국적 해결은 지연되고, 이중수사·반복수사의 문제는 가중될 위험이 있으며, 이에 따라 국민의 기본권이 침해될 가능성은 더욱 커진다는 것이다.[83] 그러나 이러한 지적은 개정된 제도에서 경찰의 수사종결권이 갖고 있는 근본적 한계에 대한 것으로 경찰의 수사종결권을

---

78) 잠정적 처분이라는 표현을 사용한 첫 판례는 공정거래위원회가 부당한 공동행위를 한 사업자에게 과징금 부과처분(선행처분)을 한 뒤 다시 자진신고 등을 이유로 과징금 감면처분(후행처분)을 한 사건에서 선행처분을 일종의 '잠정적 처분'으로 보고 잠정적 처분은 종국적 처분이 있으면 이에 흡수되어 소멸된다고 판시한 2013년의 행정사건으로 알려져 있다(대법원 2015.2.12. 선고 2013두987 판결). 관련 글은 김남철, "잠정적 처분의 법적 성질에 관한 검토", 법조신문, 2016.1.11.자 기사(http://news.koreanbar.or.kr/news/articleView.html?idxno=14008, 최종접속일 2021.12.28.) 참조.

79) 강수진, "수사종결의 법적 성격에 대한 고찰 -개정 형사소송법상의 불송치결정과 수사종결의 관계-",『인권과 정의』제491호, 대한변호사협회, 2020.8, 46쪽.

80) 최호진, "수사권조정에 있어서 경찰의 송치·불송치 결정에 대한 몇 가지 문제점",『형사정책』제32권 제1호(통권 제61호), 한국형사정책학회, 2020.4, 78쪽.

81) 김현철, "개정 형사소송법상 경찰의 불송치결정의 법적 성격, 통제방법 및 통제방법의 문제점과 개선방안에 대한 고찰",『법학논고』제73집, 경북대학교 법학연구원, 2021.4, 405-410쪽.

82) 강수진, 앞의 글, 46쪽.

83) 강수진, 앞의 글, 46쪽.

잠정적으로 보느냐 종국적으로 보느냐 하는 견해에 따라 문제점이 드러나거나 사라지는 문제는 아니다.

결국 경찰의 수사종결권의 성격을 밝히는 실익은 경찰의 수사종결권 행사에 따라 사건관계인의 권리 또는 권한행사에 영향을 주는지 여부로 보아야 한다. 즉 잠정적 수사종결권 행사라면 그 자체로 민사소송 또는 행정소송 등의 다른 법적 구제와 연결되기 어려울 것이지만 종국적 처분으로 본다면 경찰의 불송치결정에 따라 다른 권리구제 절차가 이어질 수 있기 때문이다.

2021.3.16. 이후로 국회에서는 경찰의 불송치결정 또는 수사중지결정이 반영된 연계 법률이 연이어 개정 또는 제정되고 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-6〉 2021.3.16. 이후 경찰의 불송치결정 또는 수사중지결정이 반영된 제·개정 법률

개정일	법률명	주요내용
2021. 3. 16.	출입국관리법	출국금지 요건으로 검사의 기소중지에 대응하는 경찰의 수사중지를 추가하여 피의자의 해외 도피 방지
2021. 3. 16.	성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률	성매매피해자인 외국인 여성에게 강제퇴거·보호명령 집행을 재개하는 요건으로 경찰의 불송치결정 추가
2021. 3. 16.	형사보상 및 명예회복에 관한 법률	형사피의자로 구금되었던 사람이 피의자보상을 청구할 수 있는 요건에 검사의 불기소처분에 대응하는 경찰의 불송치결정을 추가
2021. 3. 16.	형의 실효 등에 관한 법률	피의자를 대상으로 작성하는 수사자료표를 경찰이 불송치결정하는 경우에도 작성, 보관, 회보 등을 할 수 있도록 규정
2021. 3. 16.	전자장치 부착 등에 관한 법률	경찰이 불송치결정하는 경우에도 검사의 불기소처분과 마찬가지로 전자장치부착명령이 집행되는 것으로 간주하여 피의자 불이익 방지
2021. 3. 16.	통신비밀보호법	경찰이 불송치결정을 하는 경우에도 검사의 불기소처분과 같이 그 사실을 통지하도록 규정
2021. 3. 23.	의무경찰대 설치 및 운영에 관한 법률	의무경찰대 대원의 전환복무기간 산입 사유에 검사의 불기소처분과 함께 경찰의 불송치결정 추가
2021. 3. 23.	전자정부법	경찰이 불송치결정을 한 경우에도 정보주체에게 공동이용사실 등 고지
2021. 3. 23.	공직선거법	경찰이 불송치결정을 한 경우에도 자료제공사실 등 고지
2021. 4. 13.	대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률	대체복무요원의 복무기간 산입 기준에 경찰의 불송치결정 추가
2021. 4. 20.	여권법	여권 발급·재발급 거부 요건에 경찰의 수사중지 추가
2021. 10. 20.	형사사법절차에서의 전자문서 이용 등에 관한 법률	전자문서 폐기 요건으로서의 불기소처분과 불송치결정
2021. 10. 21.	스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률	잠정조치 결정 효력 상실 사유로서 불기소처분과 불송치결정

경찰의 불송치결정 이후 검사가 90일간 검토를 한다 할지라도 새로운 처분을 해야 할 의무가 없다. 실무적으로 경찰이 불송치결정한 대부분의 사건은 검사가 재수사요청을 하지 않거나 사건관계인이 이의제기를 하지 않는 경우로 이때 사건관계인에게 주어지는 최종적인 형사사법절차의 결과물은 경찰의 불송치결정서가 된다. 만일 위와 같은 수사권 조정에 따른 연계 법률에서 종전처럼 검사의 불기소처분만을 규율하고 경찰의 불송치결정을 추가하는 개정이 이루어지지 않는다면 이는 입법적 불비로 국민의 권리·의무 및 국가의 사회질서 유지의 측면에서 큰 공백이 발생할 수밖에 없다. 그리고 위의 법률은 경찰의 불송치결정 이후에 검사의 검토기간을 지날 것 또는 당사자의 이의신청을 일정 기간 기다릴 것을 조건으로 두지 않는다.

앞서 경찰의 수사종결권이 잠정적이냐 종국적이냐의 논의는 이러한 입법을 고려하지 않은 것으로 보인다. 다시 돌아가 정부합의문에서 경찰의 수사종결권을 두고 '1차적'이라 표현한 것은 당사자의 이의신청이 있을 경우 심사 없이 기계적으로 검사에게 사건을 송치하도록 불복수단을 두었기 때문으로 생각되는데, 이의신청 기간을 법으로 정해두지 않았다는 점(사실상 공소시효 만료 때까지로 기산됨)에서 불송치결정 후 수년 동안 이의신청이 없는 기간을 잠정적 결정 상태라 보는 것은 현실에서도 맞지 않다. 만일 이것을 잠정적 결정이라 본다면 공소시효 만료를 조건으로 비로소 확정적 결정이 되는 셈인데 공소시효 만료는 그 자체로 결정 여부와 무관하게 더 이상 형사적으로 죄를 다툴 수 없는 기준인 것이므로 그때에 결정의 효력을 따지는 것도 무의미하다.

이렇게 볼 때 경찰의 불송치결정 후 고소인 등의 이의신청으로 인한 송치는 종국적 결정 후 보장된 불복수단으로 이해될 수 있으며, 검사가 불송치결정사건에 대하여 90일간 검토 후 수사할 사항을 발견하고 경찰에 수사할 것을 촉구하는 행위도 보완수사가 아닌 '재(再)'수사요청이라 한다는 점에서 경찰의 수사종결권의 행사를 존중하고 다시 수사할 것을 바란다는 의미가 담겨 있음을 알 수 있다.[84]

---

84) 한편, 종국적 결정의 경우에도 다시 수사가 개시·진행·종결될 수 있는 사례는 기존에도 있었다. 예컨대, 검사가 불기소처분을 하였는데 동일한 고소인이 동일한 범죄사실로 다시 고소를 한다면 검사의 불기소처분은 일사부재리의 원칙이 적용되지 않으므로 고소를 수리하고[수사개시] 고소인 조사 등을 통해 고소사실을 확인한 다음[수사진행] 새롭게 수사할 것이 없다고 판단할 경우 각하 불기소처분[수사종결]을 하게 된다.

4. ‘혐의 없는’ 피의자의 일상으로의 신속한 복귀

설령 무고로 인한 고소·고발이라 할지라도 일단 고소·고발로 수리된 후에는 피고소인·피고발인은 피의자의 지위에 놓이게 되어 형사사법절차의 틀에서 자유로울 수 없다.[85]

검사에게만 수사종결권이 부여된 과거의 법체계에서는 경찰이 혐의가 없다고 판단하는 경우에도 송치 후 검사의 결정을 반드시 기다려야 했다. 형사부 검사에게 배당되는 사건 수가 과중하다는 것은 널리 알려진 사실로[86] 검사가 추가적인 조사를 하지 않는 사건의 경우에도 그 결정서를 받기까지에는 상당한 시일이 소요될 수 있다.[87]

경찰이 수사종결권을 행사하는 체계에서는 피의자가 경찰수사 단계에서 혐의가 없다는 사실이 밝혀졌을 때 신속하게 형사사법 트랙에서 벗어날 수 있다는 국민 편익이 있다. 물론 새로운 제도에서도 고소인 등의 이의신청, 검사의 재수사요청 등에 따라 경찰의 불송치결정 후에 추가적인 절차가 진행될 수는 있다. 하지만 이것은 필수적인 절차가 아니어서 피의자의 입장에서는 새로운 처분을 기다리지 않아도 된다. 반면 개정 전 체계에서는 경찰이 혐의없음 의견으로 송치하였더라도 검사의 불기소처분이라는 필수적 절차가 뒤따라야 하므로 일응 혐의가 없는 피의자의 경우에도 검사의 처분을 확인할 때까지 심리적으로 위축될 수밖에 없다. 또한 출입국 제한, 공무원의 경우 수사개시통보로 인한 징계절차 계류, 압수물의 환부·가환부 지연 등 일상생활의 장애요소가 유지될 가능성이 있다.[88]

---

85) 고소·고발이 넘쳐나는 문제는 그동안 지속적으로 지적되어 왔다(한국일보, “고발장 한 장이면 대통령도 대선주자도 ‘피의자’”, 2021.7.1.자 기사(https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021063016170004651, 최종접속일 2021.12.28.) 참조.).

86) 형사부 검사는 월 평균 180건 정도의 사건을 맡아 2016년 기준 258만여 건을 처리했다(법률신문, “형사부 검사의 하루”, 2017.4.24.자 기사(https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=109568, 최종접속일 2021.12.28.).).

87) 실무에서는 보통 1-3개월의 시간이 걸리는 것으로 본다.

88) 대한변협의 검사평가 사례에서는 6개월이 넘도록 검사가 사건을 종결하지 않아 신분을 잃고 생계가 어려워졌다는 지적도 있었다(대한변호사협회, 『2017년 검사평가 사례집』, 2018.2, 96쪽).

수사권 조정에 따른 견제와 균형의 방식

제3장

수사권 조정에 따른 견제와 균형의 방식

제1절 | 규범적 관점에서 본 변화

1. 수사종결에 관한 사법경찰관의 결정 유형

가. 개관

수사준칙 제51조(사법경찰관의 결정)에서는 결정의 유형을 나열하고 있다. 아울러 종전에는 검사의 결정 유형을 검찰사건사무규칙에서 정하고 있었으나 이번에 제정된 수사준칙은 수범대상이 경찰, 검사 모두 해당하므로 바로 다음 조항인 제52조(검사의 결정)에서 규율하고 있다.

경찰의 결정과 검사의 결정의 유형을 비교하면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 수사준칙 제51조와 제52조에 따른 경·검의 종결 유형 비교

경찰	검사
법원송치	소년보호사건 송치
검찰송치	가정보호사건 송치
	성매매보호사건 송치
	아동보호사건 송치
	공소제기
불송치 ○ 혐의없음 - 범죄인정안됨 - 증거불충분 ○ 죄가안됨	불기소 ○ 경찰 유형 + 기소유예

경찰	검사
○ 공소권없음 ○ 각하	
수사중지 ○ 피의자중지	기소중지
○ 참고인중지	참고인중지
이송	이송
-	공소보류

나. 법원송치

소년법[89]에서 속칭 촉법소년 사건(10세 이상 14세 미만 대상자가 범죄를 저지른 것으로 인정되는 사건), 속칭 우범소년 사건(10세 이상 18세 이하 대상자가 죄를 범할 우려가 있는 사건)에 대해서는 경찰에서 법원 소년부로 바로 송치하도록 규정함에 따라 '법원송치'라는 결정 유형을 정하였다.

검사의 결정에서 '가정보호사건 송치', '성매매보호사건 송치', '아동보호사건 송치'에 해당하는 사건을 경찰이 수사했을 때에는 해당 사건처리를 규율하는 개별법에 소년법과 같이 경찰에서 법원으로 바로 송치하는 규정을 두고 있지 않으므로 이러한 3가지 유형에 대하여 경찰은 일반적인 형사사건의 경우처럼 '검찰송치'를 한다.

다. 검찰송치

검찰송치는 △경찰이 수사 후 범죄의 혐의가 있다고 판단하여 사건을 검찰에 송치하는 경우, △그 밖의 법적 요건에 따라 혐의 판단과 무관하게 송치의무가 부여되는

89) 제4조(보호의 대상과 송치 및 통고) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소년은 소년부의 보호사건으로 심리한다.
2. 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만인 소년
3. 다음 각 목에 해당하는 사유가 있고 그의 성격이나 환경에 비추어 앞으로 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상인 소년
가. 집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성벽(性癖)이 있는 것
나. 정당한 이유 없이 가출하는 것
다. 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있는 것
② 제1항제2호 및 제3호에 해당하는 소년이 있을 때에는 경찰서장은 직접 관할 소년부에 송치(送致)하여야 한다.

경우가 있다.

경찰은 전자에 대해서는 '책임송치', 후자에 대해서는 '법정송치'라 부르고 있다. 책임송치는 「형사소송법」 제245조의5 제1호에 따른 가장 일반적인 형태의 송치를 말하며 경찰이 불송치결정 후 검사의 재수사요청에 따라 재수사한 결과 혐의가 인정되어 송치하는 경우를 포함한다. 법정송치의 종류에는 다음과 같은 것이 있다.[90]

〈표 3-2〉 법정송치의 종류

종류	관련 근거
시정조치요구에 따른 송치	**형사소송법 197조의3(시정조치요구 등)** ⑥ 제5항의 송치 요구를 받은 사법경찰관은 검사에게 사건을 송치하여야 한다.
수사의 경합에 따른 송치	**형사소송법 제197조의4(수사의 경합)** ② 제1항의 요구를 받은 사법경찰관은 지체 없이 검사에게 사건을 송치하여야 한다. 다만, 검사가 영장을 청구하기 전에 동일한 범죄사실에 관하여 사법경찰관이 영장을 신청한 경우에는 해당 영장에 기재된 범죄사실을 계속 수사할 수 있다.
체포·구속장소 감찰 후 송치	**형사소송법 제198조의2(검사의 체포·구속장소감찰)** ② 검사는 적법한 절차에 의하지 아니하고 체포 또는 구속된 것이라고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 즉시 체포 또는 구속된 자를 석방하거나 사건을 검찰에 송치할 것을 명하여야 한다.
고소인 등의 이의신청에 따른 송치	**형사소송법 245조의7(고소인 등의 이의신청)** ② 사법경찰관은 제1항의 신청이 있는 때에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하며, 처리결과와 그 이유를 제1항의 신청인에게 통지하여야 한다.
재정신청에 따른 송치	**수사준칙 제66조(재정신청 접수에 따른 절차)** ② 사법경찰관은 제1항의 통보를 받으면 즉시 검사에게 해당 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부해야 한다.
재수사 후 검사의 송치요구에 따른 송치	**수사준칙 제64조(재수사 결과의 처리)** ② (본문 생략) 다만, 사법경찰관의 재수사에도 불구하고 관련 법리에 위반되거나 송부받은 관계 서류 및 증거물과 재수사결과만으로도 공소제기를 할 수 있을 정도로 명백히 채증법칙에 위반되거나 공소시효 또는 형사소추의 요건을 판단하는 데 오류가 있어 사건을 송치하지 않은 위법 또는 부당이 시정되지 않은 경우에는 재수사 결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 법 제197조의3에 따라 사건 송치를 요구할 수 있다.
가정폭력사건에 대한 송치	**가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제7조(사법경찰관의 사건 송치)** 사법경찰관은 가정폭력범죄를 신속히 수사하여 사건을 검사에게 송치하여야 한다. . 이 경우 사법경찰관은 해당 사건을 가정보호사건으로 처리하는 것이 적절한지에 관한 의견을 제시할 수 있다.
아동학대사건에 대한 송치	**아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제24조(사법경찰관의 사건 송치)** 사법경찰관은 아동학대범죄를 신속히 수사하여 사건을 검사에게 송치하여야 한다. 이 경우 사법경찰관은 해당 사건을 아동보호사건으로 처리하는 것이 적절한지에 관한 의견을 제시할 수 있다.
즉결심판 청구	**즉결심판법 제5조(청구의기각등)** ① 판사는 사건이 즉결심판을 할 수 없거나 즉결심

90) 경찰청 국가수사본부, 『개정 형사소송법 수사실무지침』(제4판), 2021.9.29, 344-351쪽 참조.

종류	관련 근거
기각 결정에 따른 송치	판절차에 의하여 심판함이 적당하지 아니하다고 인정할 때에는 결정으로 즉결심판의 청구를 기각하여야 한다. ② 제1항의 결정이 있는 때에는 경찰서장은 지체없이 사건을 관할지방검찰청 또는 지청의 장에게 송치하여야 한다.

라. 불송치

불송치결정은 경찰이 수사한 결과 범죄혐의가 인정되지 않는 경우 사건을 검찰에 송치하지 않는 결정을 의미한다. 그 사유는 불기소 이유 중에서 기소유예를 제외하고 동일하다.

1) 혐의없음

피의사실이 범죄를 구성하지 않거나 범죄가 인정되지 않는 경우에는 '범죄인정안됨' 사유로, 피의사실을 인정할 만한 충분한 증거가 없는 경우에는 '증거불충분'을 사유로 혐의없음 불송치결정을 한다('경찰수사규칙' 제108조 제1항 제1호).

2) 죄가안됨

피의사실이 범죄구성요건에 해당하나 법률상 범죄의 성립을 조각하는 사유가 있어 범죄를 구성하지 않는 경우에는 '죄가안됨' 사유로 불송치결정을 한다. 다만, 수사준칙 제51조 제3항 제1호에 따라 심신장애로 벌할 수 없는 경우는 제외한다[91]('경찰수사규칙' 제108조 제1항 제2호).

3) 공소권없음

△형을 면제한다고 법률에서 규정한 경우, △판결이나 이에 준하는 법원의 재판·명령이 확정된 경우, △통고처분이 이행된 경우, △사면이 있는 경우, △공소시효가 완성된 경우, △범죄 후 법령의 개정·폐지로 형이 폐지된 경우, △소년법, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 또는 아동학대

91) 수사준칙 제51조 '이송' 항목 참조.

범죄의 처벌 등에 관한 특례법에 따른 보호처분이 확정된 경우(보호처분이 취소되어 검찰에 송치된 경우는 제외), △동일사건에 대하여 재판이 진행 중인 경우(수사준칙 제51조 제3항 제2호에 따라 기소되어 사실심 계속 중인 사건과 포괄일죄를 구성하는 관계에 있는 경우는 제외[92]), △피의자에 대하여 재판권이 없는 경우, △친고죄에서 고소가 없거나 고소가 무효 또는 취소된 경우, △공무원의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있는 죄에서 고발이 없거나 고발이 무효 또는 취소된 경우, △반의사불벌죄에서 처벌을 희망하지 않는 의사표시가 있거나 처벌을 희망하는 의사표시가 철회된 경우, △부정수표단속법에 따른 수표회수, 교통사고처리특례법에 따른 보험가입 등 법률에서 정한 처벌을 희망하지 않는 의사표시에 준하는 사실이 있는 경우, △동일사건에 대하여 공소가 취소되고 다른 중요한 증거가 발견되지 않은 경우, △피의자가 사망하거나 피의자인 법인이 존속하지 않게 된 경우에는 '공소권없음'을 사유로 불송치결정을 한다('경찰수사규칙' 제108조 제1항 제3호).

4) 각하

인지가 아닌 '고소'·'고발'로 수리한 사건에서 △고소인 또는 고발인의 진술이나 고소장 또는 고발장에 따라 '혐의없음', '죄가안됨', '공소권없음' 사유에 해당함이 명백하여 더 이상 수사를 진행할 필요가 없다고 판단되는 경우, △동일사건에 대하여 사법경찰관의 불송치결정 또는 검사의 불기소처분이 있었던 사실을 발견한 경우에 새로운 증거 등이 없어 다시 수사해도 동일하게 결정될 것이 명백하다고 판단되는 경우, △고소인·고발인이 출석요구에 응하지 않거나 소재불명이 되어 고소인·고발인에 대한 진술을 청취할 수 없고, 제출된 증거 및 관련자 등의 진술에 의해서도 수사를 진행할 필요성이 없다고 판단되는 경우, △고발이 진위 여부가 불분명한 언론 보도나 인터넷 등 정보통신망의 게시물, 익명의 제보, 고발 내용과 직접적인 관련이 없는 제3자로부터의 전문(傳聞)이나 풍문 또는 고발인의 추측만을 근거로 한 경우 등으로서 수사를 개시할만한 구체적인 사유나 정황이 충분하지 않은 경우에는 '각하' 불송치결정을 한다('경찰수사규칙' 제108조 제1항 제4호).

---

92) 수사준칙 제51조 '이송' 항목 참조.

마. 수사중지

수사중지결정은 기존의 기소중지, 시한부 기소중지, 사안송치, 참고인중지를 말하는데 이번에 수사준칙을 만들며 '피의자중지'와 '참고인중지'로 정리하였다.

1) 피의자중지

△피의자가 소재불명인 경우, △2개월 이상 해외체류, 중병 등의 사유로 상당한 기간 동안 피의자나 참고인에 대한 조사가 불가능하여 수사를 종결할 수 없는 경우, △의료사고·교통사고·특허침해 등 사건의 수사종결을 위해 전문가의 감정이 필요하나 그 감정에 상당한 시일이 소요되는 경우, △다른 기관의 결정이나 법원의 재판결과가 수사의 종결을 위해 필요하나 그 결정이나 재판에 상당한 시일이 소요되는 경우, △수사의 종결을 위해 필요한 중요 증거자료가 외국에 소재하고 있어 이를 확보하는 데 상당한 시일이 소요되는 경우에는 그 사유가 해소될 때까지 '피의자중지' 사유로 수사중지결정을 할 수 있다('경찰수사규칙' 제98조 제1항 제1호).

2) 참고인중지

참고인·고소인·고발인·피해자 또는 같은 사건 피의자의 소재불명으로 수사를 종결할 수 없는 경우에는 '참고인중지' 사유로 수사중지결정을 할 수 있다('경찰수사규칙' 제98조 제1항 제2호).

바. 이송

△심신장애로 벌할 수 없는 경우, △기소되어 사실심 계속 중인 사건과 포괄일죄를 구성하는 사건의 경우에는 각각 '죄가안됨' 또는 '공소권없음'의 사유에 해당하나 검사에게 이송결정을 한다.

심신장애는 '죄가안됨' 사유이나 치료감호 등에 관한 법률에서 검사만을 치료감호 청구권자로 규정하고 있으므로 불송치할 수는 없고 '송치'의 종류로 정하기에도 부적절하여 결정 유형 중에서 검찰로 '이송' 항목을 신설하였다.

기소되어 사실심 계속 중인 사건과 포괄일죄를 구성하는 사건의 경우 포괄일죄

해당 여부를 공소유지를 담당하는 검사가 최종판단하여 필요시 공소장 변경 등을 해야 하므로 '공소권없음' 사유에 해당한다고 판단한 경우에도 '이송'결정을 하도록 하였다.

2. 경찰의 수사종결에 관한 견제장치

가. 개관

개정된 현행법에서 경찰의 수사종결과 관련한 견제장치를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 3-3〉 경찰의 결정 유형에 따른 견제장치

결정 유형	견제의 주체	견제장치	관련 근거
송치	검사	불기소	형사소송법(이하 '법') 제246조
		보완수사요구	법 제197조의2 제1항 제1호, 제2항
		직무배제·징계요구	제197조의2 제3항
불송치	검사	모든 불송치사건 서류 등 검찰 송부	법 제245조의5 제2호
		재수사요청	법 제245조의8
		송치요구	법 제197조의3 제5항, 수사준칙 제64조 제2항 단서
	고소인 등	이의신청	법 제245조의7
수사중지	검사	모든 수사중지사건기록 검찰 송부	수사준칙 제51조 제4항
		시정조치요구	법 제197조의3 제3항, 수사준칙 제51조 제4항
	고소인 등	상급경찰관서 이의제기	수사준칙 제54조 제1항
		검사 신고	수사준칙 제54조 제3항

나. 송치결정에 대한 견제

1) 검사의 불기소권 행사

송치결정에 대한 기본적인 견제는 검사의 고유권한인 불기소처분이다. 우리나라는 피의자에 대하여 법원에 형사사법권 행사를 구하는 공소(公訴)에 관하여 사인의 소추를 허용하지 않는 국가소추주의를 택하고 있다. 나아가 그 국가를 대신하여 공소를

제기하는 주체로 '검사'만을 규정하고 있다.[93] 따라서 경찰이 아무리 혐의가 있어 처벌이 필요하다는 취지의 수사결과를 내놓더라도 검사가 불기소처분을 할 경우 다음 단계인 재판 절차로 나아갈 수 없다.[94]

'경찰의 수사, 검사의 기소'로 국가기관 사이에 고유의 역할이 나뉘어, 즉 권한이 분리되어 경찰의 혐의 인정 취지의 수사결과에 대하여 다른 기관인 검사가 기소 여부를 판단하는 자체가 '견제와 균형의 원리'가 실현되는 통제장치에 해당한다. 다음의 국회 논의에서도 이러한 취지를 읽을 수 있다.

〈표 3-4〉 사개특위 회의록 중 '불기소권'에 의한 통제 부분

[표창원 의원] 기본은 뭡니까? 수사하는 사람은 자신이 한 수사의 결과물로 기소를 하고 싶어 합니다. 이것으로부터 출발해야지요. 그런데 기소를 담당하는 분이 기소를 안 하겠다라고 하면 수사관은 복장이 터지는 거거든요. 이것이 통제권의 핵심이 되어야지, (후략)

출처: 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 제1차 회의록, 2018.11.27.

2) 검사의 보완수사요구

검사는 송치사건의 공소제기 여부 결정 또는 공소의 유지에 관하여 필요한 경우 또는 사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부 결정에 관하여 필요한 경우에 경찰에 보완수사를 요구할 수 있다(「형사소송법」 제197조의2 제1항). 경찰은 이러한 요구가 있는 때에는 정당한 이유가 없는 한 지체 없이 이를 이행하고 그 결과를 검사에게 통보하여야 한다(동조 제2항).

앞서 검사의 불기소처분은 경찰수사에 대한 견제장치라 하였다. 이러한 관점에서 보면 개정 전 검사의 경찰수사에 대한 지휘가 있을 때에는 검사의 불기소처분이 경찰수사의 견제 역할을 하는 기능으로서의 의미가 약했다. 불기소권이 아니더라도 송치 전 수사지휘 등을 통하여 사건을 좌우(통제 또는 견제보다도 수사의 주재자로서 기능)할 수 있었기 때문인데 이것은 오히려 수사와 기소의 판단이 결합되는 검찰권한의 남용 문제로 지적되기도 하였다.

---

93) 「형사소송법」 제245조는 법조문 제목을 '국가소추주의'로 하고 그 내용으로 '검사'의 기소를 규율한다.

94) 물론 검사의 불기소처분에 대한 불복절차로 검찰항고, 재정신청, 헌법소원 등이 있다. 또한 경찰서장의 즉결심판에 관한 절차법에 따른 경찰서장의 즉결심판청구를 예외로 보기도 한다.

개정법은 검사가 경찰수사를 좌우하지 않으면서도 견제할 수 있도록 검사의 다른 직무에 맞춰 보완수사요구권을 부여하여, 검사는 공소제기 기관으로서 송치사건에 대한 보완수사요구를, 영장청구 기관으로서 영장신청 사건에 대한 보완수사요구를 각각 할 수 있다.

특히, 송치사건에 대하여 보완수사가 필요하다고 인정하는 경우에는 특별히 직접 보완수사를 할 필요가 있다고 인정되는 경우가 아닌 한 경찰에 보완수사를 요구하는 것을 원칙으로 명시하였다(수사준칙 제59조 제1항). 검찰의 직접 수사의 총량을 줄이기 위한 입법취지에 따른 것이다.[95]

이때 '송치사건'이 경찰에 혐의가 있다고 인정하여 송치한 사건(경찰청 표현에 따른 '책임송치')만을 의미하는지 고소인 등의 이의신청에 따른 송치 등 속칭 '법정송치'도 포함되는 것인지 의견이 엇갈린다. 문리적으로 해석할 때에는 법 제245조의5 제1호("범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고")에 따라 송치받은 사건이라고 하였으니 책임송치만을 의미한다고 보아야 한다. 또한 법정송치는 살펴본 것처럼, 시정조치요구·수사경합·체포구속장소감찰·고소인 등 이의신청·재정신청·재수사 후 송치요구 등 경찰 수사에 대한 검사의 직접 수사 자제를 바탕으로 만들어진 규정이라는 점을 고려할 때 이러한 경우까지 검사가 직접 수사를 자제하고 경찰에 보완수사요구를 하라는 취지로 해석하기는 어렵다.

한편, 수사준칙에서는 송치사건에 대한 보완수사요구를 할 때 '관련사건'에 대해서도 가능하도록 규정하고 있다(수사준칙 제59조 제2항). 이때 관련사건의 범위는 「형사소송법」 제11조에서 규정하는 △1인이 범한 수죄, △수인이 공동으로 범한 죄, △수인이 동시에 동일장소에서 범한 죄, △범인은닉죄, 증거인멸죄, 위증죄, 허위감정통역죄 또는 장물에 관한 죄와 그 본범의 죄 및 「형사소송법」 제208조 제2항에 따라 1개의 목적을 위하여 동시 또는 수단결과의 관계에서 행하여진 행위로 동일한 범죄사실로 간주되는 사건을 말한다. 이 중에서 1인이 범한 수죄의 경우에는 수사기록에 명백히

95) 수사준칙은 「형사소송법」 제195조를 근거로 제정되었으므로 '사법경찰관'에게 보완수사를 요구하는 것은 경찰청 소속의 '사법경찰관'에만 해당한다. 형사소송법에서 '검찰청 직원'이라 표현되어 있는 검찰수사관에게는 검사의 보완수사요구 조항이 적용되지 않는다(「형사소송법」 제245조의9 제4항). 따라서 사법경찰관에게 보완수사를 요구하는 것을 원칙으로 한다는 의미는 검사가 직접 조사하거나 검찰수사관에게 보완수사를 하도록 지휘(지시)하는 것 모두를 자제하라는 취지이다.

현출되어 있는 사건으로 한정하도록 하였다. 그 이유는 기록에 나타나지 않은 피의자의 다른 종류의 범죄도 가정하여 보완수사를 요구할 경우 별건·표적수사로 악용될 우려가 있기 때문이다.

3) 검사의 직무배제·징계요구

검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 사법경찰관이 정당한 이유 없이 제1항의 요구에 따르지 아니하는 때에는 권한 있는 사람에게 해당 사법경찰관의 직무배제 또는 징계를 요구할 수 있다(「형사소송법」 제197조의2 제3항).

먼저 직무배제에 관하여 살펴보면, 경찰관서장은 직무배제요구가 정당한 이유가 있다고 판단하는 경우 담당 사건의 수사관을 교체해야 한다(수사준칙 제61조 제2항, '경찰수사규칙' 제106조 제1항). 이것은 직무배제가 모든 수사업무에 대한 배제(수사경과 해제) 또는 직위해제를 의미하는 것이 아님을 뜻한다.

「형사소송법」 개정 과정에서 검찰은 '징계소추'를 주장하였으나 법문으로 '징계요구'로 정하고 그 절차도 '공무원 징계령' 또는 '경찰공무원 징계령'을 따르도록 하였다.

법무부는 다시 수사준칙 제정 과정에서 '징계요구'의 기속력을 주장하였으나[96] '소추'가 아닌 '요구'로 정한 취지에서 기속력을 부여하기 위함은 아닌 것으로 보이고, 기속력이 부여될 경우 위 두 징계령에서 규정하는 징계의결 등을 요구할 수 있는 '소속 기관의 장관(행정안전부장관)' 또는 '경찰기관의 장'의 징계요구권[97]을 검사의 징계요구권이 침해하는 결과가 초래되어 사리에 맞지 않다. 따라서 직무배제 또는 징계요구가 있는 경우 경찰관서장 등은 대상자의 직무위반행위가 사실인지 여부 등을 확인한 후 징계위원회에 회부하여 징계절차로 나아갈지 여부를 판단할 재량을 갖는다.

직무배제 또는 징계요구는 입법과정에서부터 논란이 많았다. 합의문 발표 전 정부의 논의 과정에서 검사의 경찰에 대한 징계요구권이 들어간 사실이 알려지자 검·경을 협력관계로 설정한다는 취지에 반한다는 현장 경찰관들의 반발이 있었다.[98] 국회 논의 과정에서도 이에 대한 논의가 있었는데 다음 표와 같다.

---

96) 경찰청 수사구조개혁단, "제정 대통령령·행안부령 조문별 해설 초안", 2020.11.24. 86쪽 참조.
97) '공무원 징계령' 제7조 제1항, '경찰공무원 징계령' 제9조 제1항.
98) 채널A, "검사에 '경찰관 징계요구권' … 경찰 "족쇄 채우나"", 2018.4.12.자 보도(http://www.ichannela.com/news/main/news_detailPage.do?publishId=000000088597, 최종접속일 2021.12.28.).

〈표 3-5〉 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 회의록 중 징계요구 관련 논의

[표창원 의원] 기소를 하기 위해서 이러이런 것이 필요해서 보완수사 요구를 했는데 이것을 안 듣는다, 말을 안 들으니 어떻게 징계를 해 보겠다 이렇게 들어가는 순간 사실은 수사권 조정의 의미가 없어져 버립니다. **[송기헌 의원]** 기존의 징계 이것 이상하지 않아요? 징계하고 이렇게 하는 것은, 엄격히 다른 기관인데 징계를 요구하고 그런 것은 맞지 않잖아요. 억지로 하는 느낌이 들잖아요. 더군다나 인권침해 같은 것이 있으면 수사를 해야지 무슨 다른 것을 합니까, 잘못된 것은 수사하면 되는 것이지? 경찰관이 인권침해 수사했으면 독직폭력이든 뭐든 수사해서 잘 해결하면 될 문제지, 그렇지요? **[박범계 의원]** 보완수사 요구하면 지체 없이 수사해야 되고 그렇지 않을 경우 즉각 검찰에 송치하도록 되어 있어요. 중요한, 제가 가장 고민한 지점인데요, 그러니까 존경하는 송기헌 위원님 말씀처럼 기관이 다른데 징계요구를 한다든지 즉시 징계를 한다든지 이것 자체가 갖는 법리상의 문제가 있기는 있어 보입니다.

출처: 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 제1차 회의록, 2018.11.27.

위 논의와 같이 검·경을 협력관계로 설정한 취지에 비추어 볼 때 사건처리에 대한 견제가 되어야지 그 업무를 수행한 사람의 신분상 불이익처분은 「형사소송법」에 담을 통제장치로서 적절하지 않아 보인다. 별도의 징계요구 규정을 두지 않더라도 이미 모든 국가공무원에게 공통적으로 적용되는 '공무원 징계령'에 기관이 다를 경우 대상자의 소속 기관에 징계 등 혐의 사실을 통보할 수 있는 제도[99]로 갈음할 수 있다.

99) '공무원 징계령' 제7조(징계의결등의 요구) ② 행정기관의 장은 제1항에 따른 징계의결등 요구권을 갖지 아니하는 공무원에 대해서 징계등 사유가 있다고 인정할 때에는 징계의결등 요구권을 갖는 행정기관의 장에게 그 징계등 사유를 증명할 수 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 관계 자료를 첨부하여 통보하여야 한다.
3. 그 밖에 다른 기관의 경우에는 징계등 혐의 사실통보서 및 혐의 사실을 증명할 수 있는 관계 자료
③ 제2항에 따라 징계등 사유를 통보받은 행정기관의 장은 타당한 이유가 없으면 1개월 이내에 관할 징계위원회에 징계의결등을 요구하여야 한다.

다. 불송치결정에 대한 견제

1) 모든 불송치사건 서류 등 검찰 송부

경찰은 불송치결정을 하는 경우 그 이유를 명시한 서면과 함께 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다(「형사소송법」 제245조의5 제2호). 검사는 최대 90일간 경찰의 수사기록을 검토할 수 있다.

불송치결정을 한 사건은 검사에게 처분권이 이전되지 않는다. 하지만 검사는 경찰이 불송치결정한 사건이라 할지라도 송치사건과 동일하게 모든 수사기록을 살펴볼 수 있으므로 수사에 문제점이 있는지 살펴본다는 측면에서의 검사의 활동은 강학상 송치·불송치로 인한 차이가 없다.

앞선 장의 '수사종결권의 부여 논의 과정'에서 설명한 것처럼 선별송치주의를 택하며 불송치사건기록을 모두 검사에게 보내는 것은 다른 나라에서도 발견하기 어려운 독특한 제도라 할 수 있다. 수사권 조정 정부합의문[100]에는 불송치사건에 대한 사건기록등본 검사 통지 외에도 가칭 국가수사본부 직속 수사심의위원회에서 반기별로 모든 불송치결정의 적법성과 타당성을 심의하고 불송치결정이 위법·부당한 경우 재수사하도록 명시하였다. 실무적으로 경찰은 각급 경찰관서에 수사심사관을 두어 모든 불송치결정사건을 검토하고 있다. 향후 경찰 내부의 심사가 국민적 신뢰를 받게 된다면 불송치결정 수사기록의 전건 검찰 송부제도의 적절성 또는 필요성 여부가 다시 논의될 수 있다고 본다.

2) 검사의 재수사요청

경찰이 사건을 송치하지 아니한 것이 위법 또는 부당한 때에는 검사는 그 이유를 문서로 명시하여 경찰에 재수사를 요청할 수 있다. 사법경찰관은 제1항의 요청이 있는 때에는 사건을 재수사하여야 한다(제245조의8).

재수사요청의 사유인 '위법 또는 부당함'에 대하여 정부합의문에서는 시정조치요구의 요건과 같이 '경찰 수사과정에서 법령위반, 인권침해, 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인지하게 된 경우'를 예시로 들고 있는데

---

100) 대한민국 정책브리핑, "[보도자료 및 담화문] 검경 수사권 조정"(이낙연 국무총리), 2018.6.21. (https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156276170, 최종접속일 2021.12.28.).

해당 사유와 불송치결정 사이에 인과관계가 있는 경우에 한하여 재수사를 요청할 수 있다. 예컨대 수사미진이 발견되거나 혐의가 인정되고 관련 증거가 충분히 확보되어 있음에도 송치하지 않은 경우 또는 법령적용을 잘못하거나 법령의 존재를 알지 못하여 혐의가 없다고 판단하고 송치하지 않은 경우 등이 해당한다.[101]

재수사요청의 범위는 특정한 범죄사실에 대한 불송치가 위법 또는 부당한 때에 할 수 있으므로 검사가 재수사요청을 할 수 있는 대상은 원칙적으로 불송치결정서에 기재된 그 피의사실로 한정하는 것이 타당하다.

재수사요청의 '기한'에 대해서는 법률에 규정이 없다. 검사가 불송치사건기록을 송부받아 검토할 수 있는 기간이 90일이라는 점(제245조의5 제2호)을 고려하면, 재수사요청 기한도 90일로 보는 것이 체계적 해석이다. 수사준칙은 90일 이내에 재수사요청을 하는 것을 원칙으로 하되 △불송치결정에 영향을 줄 수 있는 명백히 새로운 증거 또는 사실이 발견된 경우, △증거 등의 허위, 위조 또는 변조를 인정할 만한 상당한 정황이 있는 경우에는 예외적으로 90일이 지난 후에도 재수사를 요청할 수 있도록 하였다(수사준칙 제63조 제1항).

한편 재수사요청을 한 경우 경찰이 재수사를 하여도 혐의가 없다고 판단하고 이에 대해 검사는 다시 재수사가 필요하다고 판단하면 재수사요청과 재수사가 무한반복되는 문제가 발생하는 것이 아닌가 하는 의문이 들 수 있다. 이에 대해 수사준칙에서는 검사는 경찰이 재수사 결과를 통보한 사건에 대해서 다시 재수사를 요청을 하거나 송치 요구를 할 수 없다고 명시하였다(수사준칙 제64조 제2항 본문).

다만, 재수사요청 후 송치요구가 가능한 예외를 열어두었는데 입법예고안[102]을 보면 다음과 같다.

---

101) 경찰청 수사구조개혁단, "「2020 수사권개혁 입법」 개정 형사소송법 해설", 2019.9, 97쪽 참조.
102) 법무부공고 제2020-242호, "검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정 제정(안) 입법예고"(국민참여입법센터 〉 통합입법예고, https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/60170, 최종접속일 2021.12.28.).

〈표 3-6〉 수사준칙 입법예고안 중 제64조

제64조(재수사 결과의 처리) ②검사는 사법경찰관이 (중략) 재수사 결과를 통보한 사건에 대하여 다시 재수사요청을 하거나 송치요구를 할 수 없다. 다만, 사법경찰관의 재수사에도 불구하고 위법 또는 부당이 시정되지 않은 경우로서 관련 법리에 반하거나 명백히 채증법칙에 위반되는 경우 또는 공소시효나 소추요건 판단에 오류가 있는 경우에는 재수사결과를 통보받은 날로부터 30일 이내에 법 제197조의3에 따라 사건 송치를 요구할 수 있다.

이에 대하여 법률에 없는 재수사요청 후 송치요구를 수사준칙에서 정하는 것은 위임입법의 한계를 일탈한다는 비판과 함께 예외로 규정하더라도 요건이 포괄적이어서 법개정의 취지에 반하여 경찰의 수사종결권을 형해화한다는 문제제기가 있었다.[103]

이에 따라 입법예고안을 수정하여 재수사요청 후 송치요구를 할 수 있는 요건을 강화하였다. 경찰의 재수사에도 불구하고 △관련 법리에 위반되거나 '송부받은 관계서류 및 증거물과 재수사결과만으로도 공소제기를 할 수 있을 정도로' 명백히 채증법칙에 위반되거나 △공소시효 또는 형사소추의 요건을 판단하는 데 오류가 있어 '사건을 송치하지 않은' 위법 또는 부당이 시정되지 않은 경우에는 재수사 결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 사건 송치를 요구할 수 있다(수사준칙 제64조 제2항). 문리적 해석에 따르고 제정경과를 고려할 때 재수사를 진행한 사건에 대해서는 송치요구를 하여 송치를 받더라도 보완수사 없이 바로 기소가 가능한 정도의 사건만 송치요구를 할 수 있다고 보아야 한다.

한편 보완수사요구는 정당한 이유가 없는 한 이에 따르도록 규정하고 있는 반면 재수사요청은 '정당한 이유'에 대한 언급이 없어 무조건 이행해야 하는 것 아닌가 하는 의문이 들 수 있다. 그렇게 보면 보완수사요구보다 재수사요청이 경찰에 더욱 큰 수인의무를 부여한다고 볼 수 있는데 다른 측면에서 보완수사요구와 달리 응하지 않았다고 하여 직무배제나 징계를 요구하는 규정은 또 마련되어 있지 않다. 재수사요청을 받은 경찰이 부담하는 것은 재수사를 할 의무(법 제245조의8 제2항)와 그 결과에 따라 송치하거나 재수사결과서를 작성하여 통보할 의무(수사준칙 제64조)만 있다.

---

103) 연합뉴스, "경찰, 수사권조정 대통령령 반발 지속 … "검찰개혁 취지 못살려"", 2020.9.11.자 기사(https://www.yna.co.kr/view/AKR20200911044600004, 최종접속일 2021.12.28.).

이러한 관점에서 '재수사하여야 한다'는 것은 절차적인 '재수사' 개시를 의무로 규정한 것으로 보아야 한다. 불송치사건은 여전히 경찰이 처분권을 가진 사건이고 검사는 '요청권'을 가지고 있으므로 재수사요청이 있는 경우 검사가 제시한 이유가 타당한지 충분히 살펴야 함은 당연하나 만일 구체적인 이행사항을 제시하였더라도 이를 이행할 의무는 현재의 법문으로는 도출되지 않는다. 절차적으로 '재수사' 개시는 반드시 하되 개시 후 어떤 수사행위를 할 것인지는 경찰이 주체적으로 판단할 영역이라 할 것이다.[104]

3) 고소인 등의 이의신청

경찰은 사건을 불송치한 경우 고소인 등에게 불송치한 사실과 그 이유를 통지하여야 한다(「형사소송법」 제245조의6, 수사준칙 제53조 제1항 본문). 경찰에 수사종결권을 부여한 취지에 따라 경찰의 불송치결정을 처분으로 인정하고, 처분에 따른 부수적인 조치이자 고소인 등의 권리를 강화하기 위한 규정이다.

종전에는 수사종결권이 검사의 기소·불기소결정권과 결부되어 있었기 때문에 수사결과에 해당하는 기소·불기소 등 처분 취지를 고소인·고발인에게 통지할 의무를 검사에게만 부여하였다(제258조 제1항). 또한 불기소한 경우 처분의 이유에 대해서는 고소인·고발인의 청구가 있어야만 서면으로 설명하도록 하고 있다(제259조). 반면 대부분의 사건을 직접 수사하고 사건을 송치하며 의견을 제시하는 경찰에게는 고소인 등에게 통지할 의무규정을 법률에 두지 않았다.[105]

개정된 법에서는 경찰에 불송치결정에 대한 통지의무를 부여함과 더불어 고소인 등의 청구가 없더라도 불송치결정의 취지와 그 이유까지 통지하도록 하였다. 또한 통지 대상의 범위도 기존의 고소인, 고발인 외에 피해자와 그 법정대리인(피해자가 사망한 경우 그 배우자 · 직계친족 · 형제자매를 포함)까지 확대하였다. 이에 따라 고소·고발이 아니라 수사기관이 인지하여 수사가 개시된 사건의 피해자도 고소인·고발

---

104) 예컨대, 검사가 고소인과 피의자의 대질조사가 필요하다고 기재한 상황에서 보완수사요구의 경우 응하지 않을 정당한 이유가 있다면 그 사실을 기재하고 따르지 않을 수 있는데 재수사요청은 이행에 그러한 요건이 없으므로 무조건 대질조사를 해야 한다고 해석하는 것은 무리이다.

105) 경찰은 법률의 근거가 없더라도 훈령 등으로 고소인 등에게 사건처리결과를 통지하도록 해왔는데 대국민 서비스의 일환이었다고 설명한다. 경찰청 수사구조개혁단, "「2020 수사권개혁 입법」 개정 형사소송법 해설", 2009.9, 92쪽.

인과 동일하게 처분결과를 통지받고 그 취지와 이유를 설명받을 권리를 갖는다.[106)]

불송치결정 후 검사에게 서류 등을 송부한 90일 이내에 이의신청이 있을 수 있는데 관련 서류 등을 송부할 것이 없으므로 경찰은 기존의 불송치결정을 변경하여 사건송치 관련 서류만 만들어 송치한다('경찰수사규칙' 제113조 제2항). 송치를 받은 검사는 사건에 관한 처분권을 이전받았으므로 자연스레 불송치사건에 대한 검토는 중단된다고 보아야 한다. 만일 경찰이 재수사를 하던 중에 이의신청이 있는 경우에는 재수사를 중단하고 해당 사건을 지체 없이 검사에게 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부해야 한다(수사준칙 제65조).

라. 수사중지결정에 대한 견제

1) 모든 수사중지사건기록 검찰 송부

사법경찰관은 제1항 제4호에 따른 수사중지결정을 한 경우 7일 이내에 사건기록을 검사에게 송부해야 하고 검사는 30일간 검토할 수 있다(수사준칙 제51조 제1항 제4호).

불송치결정을 한 경우 검사에게 사건기록을 송부하는 기한을 정하지 않고 있으나 수사중지의 경우 7일 이내로 기한을 정하였다. 또한 검사의 검토기한도 30일로 불송치사건의 90일보다도 짧다. 실무에서 송치·불송치의 경우에도 7일을 넘겨 검사에게 서류 등을 송부하는 사례가 없지만 수사중지는 혐의 유무보다도 소재불명인 이유가 대부분이므로 신속하게 검사의 검토가 이루어지도록 기한을 설정하였다고 볼 수 있다.

2) 검사의 시정조치요구

검사는 수사중지결정사건기록을 송부받은 날부터 30일 내에 시정조치요구를 할 수 있다(수사준칙 제51조 제4호 후단).

검사의 경찰수사에 대한 견제장치로 송치결정에 대해서는 보완수사요구, 불송치결정에 대해서는 재수사요청이 있는 것처럼 시정조치요구는 원칙적으로 경찰의 수사진행 중 견제장치로 마련된 것인데 수사중지결정의 경우에도 시정조치요구가 가능하도

106) 인지사건의 피해자에게 통지하도록 통지범위가 확대된 것은 검사가 수사한 경우에도 적용된다. 검사의 수사결과 통지의무와 관련한 법조항은 변경되지 않았으나 수사준칙에서 검·경 모두에게 적용하도록 정하였다.

록 수사준칙에서 명시하였다. 이에 따라 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실에 대하여 필요하다고 인정되는 경우에는 경찰에 시정조치를 요구할 수 있다(「형사소송법」 제197조의3).

3) 고소인 등의 상급경찰관서 이의제기

불송치결정과 동일하게 수사중지결정을 한 경우 그 내용을 고소인·고발인·피해자 또는 그 법정대리인에게 통지하여야 한다(수사준칙 제53조 제1항).[107] 수사중지결정의 통지를 받은 사람은 수사중지결정을 통지받은 날로부터 30일 이내에 해당 사법경찰관이 소속된 바로 위 상급경찰관서의 장에게 이의를 제기할 수 있다(수사준칙 제54조 제1항, '경찰수사규칙' 제101조 제1항).

상급경찰관서장은 이의제기서를 제출받거나 송부받은 날로부터 30일 이내에 수용·불수용 여부를 결정하여야 하며 7일 이내에 이의제기를 한 사람에게 그 처리결과와 이유를 통지하여야 한다. 이의제기가 이유가 있다고 인정하여 수용하는 경우에는 사건 재개를 지시하거나(이 경우 담당 경찰관 교체 지시 가능) 상급경찰관서로 이송을 지시하여야 한다('경찰수사규칙' 제101조 제3항, 제5항).

4) 고소인 등의 검사 신고

경찰은 고소인 등에게 수사중지결정의 통지를 할 때에는 검사에게 경찰 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고를 할 수 있다고 고지해야 한다(수사준칙 제54조 제4항). 「형사소송법」에서는 검사에 대한 신고권에 대하여 피의자 신문 전에 피의자에게만 고지하도록 규정하고 있는데 수사준칙에서 수사중지결정을 받은 고소인 등에게도 통지하도록 하여 그 범위를 확대하였다.

고소인 등은 해당 수사중지결정이 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이라고 의심되는 경우 검사에게 그 사실을 신고할 수 있다(수사준칙 제54조 제3항).

---

107) 다만 불송치결정은 피의자에게도 통지하도록 규정하고 있으나 수사중지 중에서 피의자중지결정의 경우 피의자에 대한 통지의무는 제외하였다. 피의자의 소재를 발견할 수 없어 피의자중지결정을 하는 것을 생각해보면 자연스러운 규정이다.

제2절 | 실증적 관점에서 본 수사권 조정의 변화

1. 수사권 조정 이후 사건처리건수 추이

경찰의 2021년 월간 사건처리건수는 다음과 같다.[108)]

[그림 3-1] 사건처리 건수

출처: 경찰청 보도자료, "-수사권개혁 입법 시행 6개월-, 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다", 2021.7.7, 2쪽.

〈표 3-7〉 2019년부터 2021년 현재까지 월단위 사건처리 건수

구분	사건처리 건수		
	2019년	2020년	2021년
1월	175,905	179,822	105,834
2월	129,416	148,451	103,812
3월	160,270	165,503	153,098
4월	171,960	162,403	155,150
5월	179,302	164,609	152,070
6월	167,966	184,237	173,139

108) 경찰청 보도자료, "-수사권개혁 입법 시행 6개월-, 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다", 2021.7.7, 2쪽(https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156460376, 최종접속일 2021.12.28.).

구분	사건처리 건수		
	2019년	2020년	2021년
7월	199,311	191,916	173,731
8월	177,587	194,352	168,931
9월	171,912	174,893	155,376
10월	194,985	145,193	154,761
11월	187,146	175,480	181,041
12월	174,293	193,211	164,409
합계	2,090,053	2,080,070	1,841,352

※ 이송결정은 제외한 건수임.
출처: 한국형사·법무정책연구원의 요청에 따라 경찰청에서 제공받은 내부자료임.

위의 표는 경찰청에서 제공한 월단위 사건처리 건수인데, [그림 3-1]의 수치(2021.1.-6.)와 일치하지 않는다. 다만 위의 표와 아래 표의 차이는 아래 표가 이송결정을 제외한 건수라는 점에서 기인한 듯하다.

경찰청은 현장 경찰관들이 새로운 제도에 적응하는 데에 시간이 걸리며 사건처리건수는 2021년 1-2월 기준 전년 동기간 대비 각각 65%, 75.7%로 크게 감소하였다가 3월 이후로는 97-99%까지 이르러 안정된 추세를 보이고 있다고 분석한다. 전국 기준 경찰관서에서 보유 중인 사건 수와 6개월 이상 수사진행 중인 사건의 비율을 보면 다음과 같다.[109]

〈표 3-8〉 전체 사건 수 대비 6개월 이상 장기사건 현황

구분	4월	5월	6월	7월
보유중인 사건	262,080건	236,623건	247,311건	381,761건
6개월 이상 사건	20,652건	25,258건	25,006건	24,634건
	7.9%	11.3%	10.1%	6.4%

출처: 송원영, "수사구조개혁 이후 달라진 경찰의 수사실무 및 정책"(발제문), 『검·경 수사권 조정 이후 경찰 수사의 문제점과 개선 방향』 토론회 자료집, 44쪽.

그런데 6개월 이상인 사건의 비율은 5-6월에 10% 이상의 비율로 올랐다가 7월 이후

109) 송원영, "수사구조개혁 이후 달라진 경찰의 수사실무 및 정책"(발제문), 『검·경 수사권 조정 이후 경찰 수사의 문제점과 개선 방향』 토론회 자료집, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터/서영교 국회 행정안전위원장/한국형사·법무정책연구원 공동주최, 2021.10.25, 44쪽.

6.4%로 급감하였는데 이는 6개월 이상 수사 중인 사건이 극적으로 줄었기 때문이 아니다. 보유 중인 사건이 7월 기준 전월 대비 54.4% 늘어났기 때문이다(247,311건 → 381,761건). 향후 시행 만 1년이 지난 뒤 연간 자료를 분석해야 정확하겠지만, 새로 접수된 사건이 그사이 급증하였거나 아직 6개월에 이르지는 않았지만 종결되지 않고 진행 중인 사건이 점점 늘어나는 과정이라고 해석할 수밖에 없다. 위 월간 사건처리건수를 보아도 3월부터 6월까지는 큰 변화가 없는데 안정된 추세라고도 해석할 수 있지만 정체되었다고도 할 수 있고 이것이 7월에 크게 보유사건이 늘어나게 된 이유일 수 있다. 이에 대하여 경찰 현장에서 느끼는 문제점과 원인 분석은 장을 바꾸어 설명한다.

6월과 7월 각각 처리되는 사건 수는 비슷한데 7월에 보유하는 사건이 급증한 것은 새로 접수되는 사건이 많은 데서 기인한 것으로 추정된다. 이는 다른 해와 각 월별로 접수되는 사건의 수를 비교할 수 있다면 그 이유를 보다 명확하게 알 수 있을 것이다. 전체 사건처리속도는 월별로 큰 차이가 없고 6개월 이상 보유하는 사건의 개수도 큰 차이가 없고 다른 부분은 7월의 사건 보유건수 뿐이기 때문에 이 같은 자료만으로는 "사건처리속도"를 온전하게 비교하는 데 한계가 있을 것이다.

〈표 3-9〉 대검찰청 보도자료 중, '사건처리 신속성' 관련 내용

다. 사건처리는 다소 신속해짐 ❍ 민생사건 처리에 집중하며 6개월 초과 장기미제는 '21년 연말 기준 2,503건으로 '20년(4,693건) 대비 2,190건 감소 ※ '17년(1,806건) 이후 현안사건 수사 등의 영향으로 증가해 오던 장기미제가 '18년(2,358건)과 유사한 수준까지 감소

출처: 대검찰청 보도자료, "개정 형사제도 시행 1년 검찰업무 분석", 2022.2.4, 4쪽.

장기미제사건과 관련하여, 〈표 3-8〉에서는 "4월~7월"을 기준으로 사건이 점점 늘어나는 과정이라고 설명한다. 그러나 대검찰청 보도자료에서는 2021년 "연말"을 기준으로 비교하여 장기미제사건이 감소하고 있다고 설명하고 있다. 비교대상 기간에 따라 경찰 및 검찰에서 상반된 해석을 내놓고 있지만, 위의 해석은 월별의 증감을 분석한 것이고 아래의 분석은 각 해의 연말대비 장기미제사건이 감소했다는 것이기 때문에 모순된 해석으로 볼 필요는 없다. 다만 연도별로 장기미제사건의 건수가 다른 것은

연도별 특성이 반영된 결과일 수도 있기 때문에 올해의 수치를 기준으로 사건처리가 신속해졌다고 단언할 수는 없을 듯하다. 이 부분은 추후 사건처리속도에 영향을 파악해보기 위해서 지켜볼 필요가 있을 것이다.

한편 아래 자료는 사경 송치/송부(불송치) 전체 건수와 사경 송치에 관한 건수를 정리한 것이다.

〈표 3-10〉 대검찰청 보도자료 중, '사경 수사 사건 접수 및 처리' 관련 내용

1 사경 수사 사건 접수·처리

가. 사건 접수 및 처리

❍ '21년 사경 송치 송부 건수는 1,242,344건[일반사경 송치 692,606건/특사경 송치 74,185건 + 일반사경 기록송부(불송치 등) 475,553건]으로 '20년(1,309,659건)의 94.8%, 인원수는 1,528,083명[일반사경 송치 826,557명/특사경 송치91,839명 + 기록송부(불송치등) 609,687명]으로 '20년(1,646,396명)의 92.8%

※ 참고 : 검찰, 경찰 등 기관마다 통계의 집계 방법, 시점, 기준(세부항목, 산식 등)이 다소 차이가 있어 각 기관의 통계 수치가 서로 일치하지 않을 수 있음(이하 동일)

❍ '21년 사경 송치사건 기소는 415,614건[일반사경 송치사건 384,626건 + 특사경 송치사건 30,988건]으로 '20년(451,913건)의 92%, 인원수는 457,463명[일반사경 송치사건 419,793건 + 특사경 송치사건 37,670건]으로 '20년(493,003명)의 92.8%

- '21년 사경(일반특별) 기소의견 송치사건을 불기소한 사건은 29,573건[일반사경 송치사건28,294건 + 특사경 송치사건1,279건]으로 기소의견 송치사건(741,703건)의 3.9%이고, '20년 기소의견 송치사건의 불기소(24,877건, 3.3%) 대비 증가

출처: 대검찰청 보도자료, "개정 형사제도 시행 1년 검찰업무 분석", 2022.2.4, 3쪽(그래프 생략함).

2. 송치사건 보완수사요구 현황

〈표 3-11〉 송치사건 보완수사요구 건수 전년 동기 비교

송치사건 보완수사요구	
2020년 상반기	2021년 상반기
4.1%	**9.7%**
18,074명 (440,397명 中)	31,482건 (323,056건 中)
5.6%p ↑	

출처: 경찰청 보도자료, "-수사권개혁 입법 시행 6개월-, 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다", 2021.7.7., 4쪽.

경찰이 수사한 결과 혐의가 인정되어 송치한 사건에 대하여 검사가 보완수사요구한 건수는 2021.6.말 기준 31,482건으로 전체 송치사건 대비 9.7%를 차지한다.[110]

보완수사요구가 증가한 이유에 대해 경찰청은 검찰이 직접 보완수사하지 않고 경찰에 보완수사요구를 하는 것을 원칙으로 함에 따라 검찰이 직접 조치하던 부분도 경찰에 요구하였고 검사가 공소 제기·유지에 집중하면서 경찰수사기록을 보다 객관적으로 엄격하게 검토하게 되었기 때문이라 분석한다.[111] 제도가 안정화되면서 검·경 수사권 조정의 시행으로 수사권의 1차적 주체로서의 경찰의 역할이 보다 부각되었고 검사는 수사보다 사법통제의 역할에 집중하게 되었다고 해석할 수 있다.

송치사건에 대한 보완수사는 검사의 직접 수사보다도 경찰에 보완수사요구를 원칙으로 하므로 검·경 모두 전년과 대략적으로 같은 인적 구성으로 수사부서를 운영한다고 가정할 때 납득할 수 있다. 보완수사요구 증가의 또 다른 원인으로 작년까지 송치 전 수사지휘가 있었으므로 작년의 송치 후 보완수사지휘와 비교할 때 올해의 보완수사요구 비율은 자연스레 늘어난 것으로 추정된다.

특히 월별 보완수사요구 건수를 분석하면 전반적으로 지속적인 증가추세에 있음을 알 수 있다. 적정수준이 어느 정도의 비율일지는 더 많은 시간이 지나야겠지만 이후로도 비율이 올라가는 경우 이에 대한 대책이 필요해 보인다.

[그림 3-2] 2021년 월별 보완수사요구 건수

출처: 경찰청 보도자료, "-수사권개혁 입법 시행 6개월-, 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다", 2021.7.7, 4쪽.

110) 경찰청, 위 보도자료, 4쪽.
111) 경찰청, 위 보도자료, 4쪽.

〈표 3-12〉 보완수사요구 건수(수사진행 중 영장청구용)

(기간 : 2021.1.-11.)

영장 종류	보완수사	신청건 (미발부+발부)	미발부		발부
			검사 불청구	판사 기각	
구속영장 보완수사	918	21,535	2,853	3,125	15,557
압수·수색영장 보완수사	11,316	320,318	12,422	2,441	305,455
체포영장 보완수사	1,109	23,234	1,712	322	21,200

※ 시스템상의 자료 추출(산정) 등의 기술적 애로점이 있는 등 데이터를 산정하는 시점·방법마다 결과값이 달라질 수 있음.

출처: 한국형사·법무정책연구원의 요청에 따라 경찰청에서 제공받은 내부자료임.

위의 표의 경우에는 영장종류별로 따로 기재되어 있던 표를 하나로 합친 것이다. 해당 소제목의 제일 앞부분에는 전체적인 보완수사요구 건수에 대한 설명이 나와 있으므로, 뒤에서는 세부적인 보완수사요구 내용이 오면 연결이 될 것으로 판단하여 관련 통계표를 이곳으로 기재하였다.

다만, 앞의 〈표 3-11〉에서는 송치사건에 대한 보완수사요구임에 비해, 해당 〈표 3-12〉의 경우에는 "수사진행 중 영장청구용"이라고 제목에 설시되어 있다는 점에서 차이가 있지만, 송치사건에 대한 보완수사 중에서도 영장청구에 대한 보완수사가 「형사소송법」 제197조의2에 따로 규정되어 있기 때문에 따로 표기를 하고 같이 두었다.

〈표 3-13〉 보완수사요구 건수(송치사건용)

(기간: 통계자료에 나와 있지 않음)

구분	합계	본청	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
건수	80,523	12	14,534	5,875	3,310	4,004	1,944	1,696	1,421	335
구분	경기남부	경기북부	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
건수	15,120	5,531	2,705	2,588	3,774	2,944	3,190	4,949	5,369	1,222

※ 본 통계는 수기·전산으로 취합한 것으로, △ 입력오류 △ 조사날짜 등에 따라 유동적이며, 산출기준에 따라 타 기관 통계와 차이가 있을 수 있음.

출처: 한국형사·법무정책연구원의 요청에 따라 경찰청에서 제공받은 내부자료임.

위의 표에서는 각 “지역별” 송치사건 보완수사요구 건수를 나타낸 것이다. 다만, 해당 경찰청 자료에서는 기간에 대한 언급이 없어서 정확한 기간을 파악할 수 없지만, 지역별 차이만 확인할 수 있다는 점에서 의의를 두었다.

〈표 3-14〉 대검찰청 보도자료 중, ‘송치사건의 보완수사요구’ 관련 내용

2 사법통제 현황

가. 송치사건에 대한 보완수사요구

❍ 일반 사경 송치사건에 대한 보완수사요구는 총 85,325건으로 일반사경 송치사건(692,606건)의 12.3%

※ 개정법 시행전인 ’20년 ‘기소의견 송치사건에 대한 송치 후 재지휘’는 24,730건(기소의견 송치사건 전체 686,218건의 3.6%). 다만, 사경 수사에 대한 보완수사방법, 사법통제 등의 체계가 크게 변경된 현재와 단순 비교는 어려움

라. 인권보호부를 통한 전문화된 사법통제

❍ 국민의 인권을 보호하고, 개정 형사법령에 따른 사법통제 역할을 충실히 수행할 수 있도록 ’21. 7. 전국 8개 지검에 인권보호부 신설

- 충분한 경력(영장전담 검사에 준하여 10년 이상)과 능력을 갖춘 검사를 인권보호부에 배치, 전문적 효율적인 사법통제 체계 구축

❍ 사경 신청 영장, 불송치 기록 등 104,801건을 배당받아 면밀히 검토하는 등 실질적인 사법통제 역할 수행

〈’21. 하반기 8개 청 인권보호부 주요 현황〉

▲ 사경 신청 영장 70,579건(청 전체의 약 70%)을 배당 받아 신속·적정하게 점검·처리함으로써 영장 관련 각종 지표 개선

▲ 사경의 불송치 기록 34,222건(청 전체의 60% 이상)을 배당받아 사경의 1차 수사결과의 적정성 검토

▲ 사경 수사과정의 법령위반·인권침해 등을 점검하여 수사중지 기록 등 포함 시정사건 346건을 등록하고 시정조치요구 등 진행

출처: 대검찰청 보도자료, “개정 형사제도 시행 1년 검찰업무 분석”, 2022.2.4, 4-5쪽.

위의 대검찰청 보도자료는 “사법통제 현황”과 관련하여 송치사건의 보완수사요구와 관련된 내용을 담고 있다. 특히 “인권보호를 통한 전문화된 사법통제”라는 표제하에 송치 및 불송치에 대한 사법적 통제 현황을 보여주고 있다.

3. 불송치사건 재수사요청 현황

〈표 3-15〉 불송치사건 재수사요청 건수 전년 동기 비교

불송치사건 재수사요청	
2020년 상반기	2021년 상반기
5.0%	3.2%
13,148명 (265,597명 中)	5,584건 (172,857건 中)
1.8%p ↓	

출처: 경찰청 보도자료, "-수사권개혁 입법 시행 6개월-, 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다", 2021.7.7, 5쪽.

경찰수사 결과 피의자에게 혐의가 없다고 보아 불송치결정한 사건에 대하여 검사가 재수사요청한 비율은 6월말 기준 5,584건으로 전체 불송치결정 172,857건의 3.2%를 차지하고 있다.[112)]

2020년 상반기 전체 송치사건에 대한 보완수사요구는 4.1%, 불송치사건에 대한 재수사요청은 5%로 크게 차이가 나지 않는다. 그런데 2021년 상반기 전체 송치사건에 대한 보완수사요구는 9.7%인 반면, 불송치사건에 대한 재수사요청은 3.2%로 무려 3배 이상 차이가 난다. 2020년과 비교하여 2021년에는 보완수사요구와 재수사요청 비율이 현격한 차이를 보이는 것이다. 그 원인을 추정하건대, 2020년에는 검사는 수사지휘를 하면서 불송치사건의 경우 반드시 불기소 처분을 내려야 했으나 수사권 조정 시행 이후 검사가 불송치사건에 대해 새로운 처분을 내려야 할 의무가 없고 고소인 등이 이의신청을 하면 바로 송치되는 제도가 있으므로 불송치사건을 검토하는 검사가 적극적으로 재수사요청을 할 동기가 크지 않기 때문이 아닌가 추정된다.

112) 경찰청, 위 보도자료, 5쪽.

〈표 3-16〉 재수사요청 건수

(기간: 통계자료에 나와 있지 않음)

구분	합계	본청	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
건수	13,659	2	2,896	1,091	553	774	308	309	234	79
구분	경기남부	경기북부	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
건수	2,673	691	333	436	507	372	480	620	1,116	185

※ 본 통계는 수기·전산으로 취합한 것으로, △입력오류 △조사날짜 등에 따라 유동적이며, 산출기준에 따라 타 기관 통계와 차이가 있을 수 있음.

출처: 한국형사·법무정책연구원의 요청에 따라 경찰청에서 제공받은 내부자료임.

위의 표는 각 "지역별"로 불송치사건에 대한 재수사요청 건수를 나타낸다. 앞에서와 마찬가지로 기간에 대한 언급이 없지만, 지역별 현황을 파악할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

〈표 3-17〉 대검찰청 보도자료 중, '불송치에 대한 재수사요청사건 접수 및 처리' 관련 내용

1 사경 수사 사건 접수처리

가. 사건 접수 및 처리

- 불송치 송부기록(389,132건) 중 재수사요청(14,494건) 후 송치받아(사경 결정 변경 1,754건+송치요구 76건) '21년 연말까지 기소한 사건은 846건, 이의신청 송치(25,048건)받아 '21년 연말까지 기소한 사건은 528건

출처: 대검찰청 보도자료, "개정 형사제도 시행 1년 검찰업무 분석", 2022.2.4, 3쪽.

위의 자료는 대검찰청 보도자료의 "가. 사건 접수 및 처리" 내용 중에서 불송치에 대한 재수사요청 부분만 발췌한 것이다. 앞에 있던 경찰청 자료와 다른 점은, 본 자료의 경우 ①'경찰의 불송치(389,132건) → 검사의 재수사요청(14,494건) → 검찰로 송치(1,830건) → 검사의 기소(846건)', ②'경찰의 불송치(389,132건) → 이의신청 후 송치(25,048건) → 검사의 기소(528건)'한 것에 대한 통계인 것으로 보인다(*이의신청 내용 포함).

〈표 3-18〉 대검찰청 보도자료 중, '불송치사건에 대한 사법통제' 관련 내용

2 사법통제 현황 **나. 불송치사건 사법통제(재수사요청, 이의신청사건 보완수사요구)** ❍ 불송치사건 재수사요청(14,494건) 및 이의신청 사건 보완수사요구(7,508건)는 검토·처분이 완료된 불송치 기록 전체(379,821건)의 5.8% ※ '20년 '불기소의견 송치사건에 대한 송치 후 재지휘'는 13,365건(전체 377,796건의 3.5%)

출처: 대검찰청 보도자료, "개정 형사제도 시행 1년 검찰업무 분석", 2022.2.4, 4쪽.

위의 자료는 대검찰청 보도자료의 불송치사건에 대한 사법통제 관련 내용 중에서 불송치사건에 대한 재수사요청에 대한 부분을 발췌했다. 검토 및 처분이 완료된 불송치 기록 전체(379,821건) 중에서 재수사요청 건수(14,494건)와 이의신청사건 보완수사요구 건수(7,508건)를 나타낸 것이다.

4. 수사중지사건 시정조치요구 현황

〈표 3-19〉 수사중지사건 시정조치요구 건수 전년 동기 비교

수사중지사건 시정조치요구	
2020년 상반기	2021년 상반기
2.3%	**3.2%**
1,891명 (81,300명 中)	1,275건 (39,729건 中)
0.9%p ↑	

출처: 경찰청 보도자료, "-수사권개혁 입법 시행 6개월-, 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다", 2021.7.7, 5쪽.

2021년 상반기 수사중지결정에 대하여 검사가 시정조치요구를 한 비율은 전체 수사중지사건 중 3.2%로 2021년 상반기 불송치사건에 대한 재수사요청 비율과 같은 수준을 보이고 있다.[113]

경찰청은 검사가 피의자 등의 소재를 파악하는 추적수사를 추가로 요구하는 내용이 대부분이라고 설명하고 있다.

113) 경찰청, 위 보도자료, 5쪽.

〈표 3-20〉 시정조치요구 건수

(기간 : 통계자료에 나와 있지 않음)

구분	합계	본청	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
건수	2,640	0	716	165	96	114	51	62	38	8
구분	경기남부	경기북부	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
건수	347	243	52	77	172	126	59	75	223	16

※ 본 통계는 수기·전산으로 취합한 것으로, △ 입력오류 △ 조사날짜 등에 따라 유동적이며, 산출기준에 따라 타 기관 통계와 차이가 있을 수 있음.

출처: 한국형사·법무정책연구원의 요청에 따라 경찰청에서 제공받은 내부자료임.

위의 표에서는 각 "지역별"로 시정조치요구 건수를 나타낸 것이다.

〈표 3-21〉 대검찰청 보도자료 중, '시정조치' 관련 내용

2 사법통제 현황 **다. 시정조치요구** ❍ 일반 사경 수사과정의 법령위반, 인권침해 등이 신고되거나 검사기록검토 중 확인되어 시정사건으로 수리 등록된 총 262건 중 '21년까지 시정조치요구된 사건은 135건, 수사중지기록 중 피의자 소재 확인 등이 필요하여 '21년까지 시정조치요구된 사건은 2,625건

출처: 대검찰청 보도자료, "개정 형사제도 시행 1년 검찰업무 분석", 2022.2.4, 5쪽.

대검찰청 보도자료에서 시정조치 관련 내용을 발췌했다. 바로 앞에 경찰청 자료와 달리, 시정조치요구 내용별로 기재되어 있다(①일반 사경 수사과정이 신고되거나 검사기록검토 중 확인되어 시정사건으로 수리 등록된 사건 중 시정조치요구된 사건, ②수사중지기록 등 피의자 소재 확인 등이 필요하여 시정조치요구된 사건).

5. 고소인 등의 이의신청

〈표 3-22〉 고소인 등의 이의신청과 검찰항고 비율 비교

고소인 등의 이의신청과 검찰항고 비율 비교	
검찰항고(2020년)	고소인 등 이의신청(2021년 상반기)
5.8%	5.7%
80,192명(1,381,922명 中)	9,879건(172,857건 中)
0.1%p 차이	

출처: 경찰청 보도자료, "-수사권개혁 입법 시행 6개월-, 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다", 2021.7.7, 5쪽.

2021년 상반기 경찰의 불송치결정에 대하여 고소인 등이 이의신청하여 검찰에 송치한 사건은 전체 사건의 5.7%(전체 불송치결정 172,857건 중 9,879건) 수준이다.[114] 참고로 2019년 기준 검찰항고 비율은 전체 사건의 5.8%(전체 불기소처분 1,381,922명 중 80,192명)[115]로 거의 차이가 없다. 고소인 등의 이의신청이 불복절차로서 검찰항고와 유사한 수준으로 운영되고 있다고 평가할 수 있는데 고소인들이 불송치사건에 대해 쉽게 승복하리라고 기대하기 쉽지 않다는 면에서 이의신청 비율이 더 높을 것이라는 예측이 있다. 이의신청 비율이 예측보다 높지 않은 이유는 신설된 제도가 국민들에게 더 많이 알려지기까지 어느 정도 시간이 소요되기 때문이라 해석할 수 있다. 제도가 정착되면 이 비율이 증가할 가능성이 있다. 경찰수사가 신뢰를 얻는다면 이의신청 비율이 더 증가하지 않고 일정 비율에 머물 수 있으나 신설된 제도가 국민들에게 더 많이 알려지고 정착되면 증가할 가능성이 있다. 이때 경찰수사가 신뢰를 얻는다면 일정 비율에 머물겠으나[116] 그렇지 않을 경우 큰 폭으로 증가할 수 있고 그때에는 경찰에 수사종결권을 주는 것이 적절한 것인지 재평가될 수 있다.

〈표 3-23〉 대검찰청 보도자료 중, '이의신청' 관련 내용

1 사경 수사 사건 접수처리
나. 이의신청 송치사건은 점차 증가
❍ '21년 일반사경 불송치결정사건 중 25,048건이 사건관계인의 이의신청으로 검찰로 송치됨
※ 월 송치건수는 상반기 1천건대→연말 3천건 근접
- '21년까지 처리된 22,990건 중 기소 528건(2.3%)
2 사법통제 현황
나. 불송치사건 사법통제(재수사요청, 이의신청사건 보완수사요구)
❍ 이의신청사건 중 사건관계인의 추가 수사 주장, 새로운 자료 제출 등으로 사경의 보완수사가 필요하여 요구한 사건은 전체(25,048건)의 30.0% (7,508건)이고, 나머지 70%는 검찰에서 직접 검토 보완하여 종국처리

출처: 대검찰청 보도자료, "개정 형사제도 시행 1년 검찰업무 분석", 2022.2.4, 4쪽(그래프 생략함).

114) 경찰청, 위 보도자료, 5쪽.

115) 범죄와 형사사법 통계정보(CCJS), "검찰청별사건처리통계의 불기소결정에 대한 항고의 접수 및 처리"(www.crimestats.or.kr, 최종접속일 2021.12.28.); e-나라지표, "전체사건 접수/처리 현황"(https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1732, 최종접속일 2021.12.28.).

116) 시행 초기에 이의신청이 늘어나더라도 검사가 경찰과 동일한 결론을 내리는 경우가 대다수라면 굳이 이의신청으로 한 번 더 다투는 것은 실익이 없다는 전반적 인식이 확산되어 이의신청은 경찰의 판단이 잘못되었음이 명백한 경우에 예외적으로 이용하는 절차라는 학습효과가 생겨 적정 비율에서 그칠 것이다.

위의 자료는 대검찰청 보도자료에서 각각 서로 다른 소제목에 있는 내용 중에서 '이의신청'과 관련된 내용들을 묶어서 발췌한 것이다. 1의 내용에서는 일반 불송치사건 중에서 이의신청으로 인해 검찰로 송치된 사건의 건수를 나타내고 있으며, 2의 내용에서는 1의 해당 건수 내에서 세분화하여 각 내용별 건수에 대하여 구체적으로 나타내고 있다.

〈표 3-24〉 대검찰청 보도자료 중, '검사의 불기소처분에 대한 항고 건수' 관련 내용

1 사경 수사 사건 접수처리 **가. 사건 접수 및 처리** - 검사 불기소처분에 대한 항고접수는 '20년 34,265건에서 '21년 16,436건으로 52% 감소*, 항고인용은 '20년 3,233건에서 '21년 2,012건으로 37.8% 감소 * 고소·고발사건 불기소처분 건수가 '20년 255,127건에서 '21년 78,437건으로 줄어든 영향으로 볼 수 있으나, '이의신청 → 검사의 불기소처분 → 항고'로 다시 항고가 증가할 수 있어서 계속 관찰 필요

출처: 대검찰청 보도자료, "개정 형사제도 시행 1년 검찰업무 분석", 2022.2.4, 3쪽.

위의 자료는 대검찰청 보도자료에서 검사의 불기소처분에 대한 항고 건수와 관련된 내용이다. 〈표 3-22〉에서 이의신청과 검찰항고를 나란히 비교한 점에 착안하여, 대검찰청 보도자료에서 발췌한 자료를 이곳으로 배치했다.

수사권 조정에 따른 경찰실무 현황 - 내부적 관점 1

제4장

수사권 조정에 따른 경찰실무 현황 – 내부적 관점 1

제1절 | 개관

수사권 조정 이후 수사종결의 현황과 관련하여 일반 국민이나 형사담당 변호사가 체감하는 검·경 수사권 조정에 대한 문제점은 무엇일까. 수사권 조정의 영향과 관련하여 여러 세미나[117]와 다수의 언론기사들이 보도된 바 있다. 본 연구에서는 2021.10.25. 민변사법센터, 서영교 국회 행정안전위원장, 한국형사・법무정책연구원이 공동으로 주최한 토론회 자료집의 기고문 가운데 김지미 변호사가 민변 회원을 대상으로 한 설문과[118] 한겨레 이재호 기자의 토론문[119]을 정리·분석하였으며 아울러 수사권 조정과 관련된 언론기사, 네이버 밴드 현직 실무수사관 커뮤니티[120] 등에서 자유롭게 제출된 의견 등을 토대로 제시된 수사권 조정에 대한 비판점을 정리·분석하고자 한다.

검·경 수사권 조정 전후 경찰서에서 고소·고발을 진행하거나 피의자의 변호인으로 사건에 참여한 적이 있는 변호인들을 대상으로 설문을 진행한 결과,[121] 기본적으로

117) 국회 공정사회포럼 연속정책 세미나, “검사직접 수사권 행사의 모순성과 폐단”, 2021.11.10. 등.

118) 김지미 변호사가 텔레그램, 메일 등을 이용하여 2021.7.30.부터 2021.8.22.까지 47명의 민변 회원을 대상으로 실행한 설문으로서, 일반 국민이나 일반 변호사가 아닌 민변 소속 변호사회원만을 대상으로 한 점, 대상 변호사들이 경찰수사를 평가할 수 있는 형사변호경험 등이 충분한지 알 수 없는 점, 수사권 조정의 영향에 대한 답변이 아닌 경우도 있는 점 등을 감안할 때 확대해석은 경계해야 할 것으로 보인다. 그럼에도 47명이라는 비교적 다수의견임을 감안하여 이를 토대로 국민이 체감하는 수사권 조정과 수사실무의 문제점을 분석한다(『검·경 수사권 조정 이후 경찰 수사의 문제점과 개선 방향』 토론회 자료집, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터/서영교 국회 행정안전위원장/한국형사·법무정책연구원 공동주최, 2021.10.25.).

119) 『검·경 수사 권조정 이후 경찰 수사의 문제점과 개선 방향』 토론회 자료집, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터/서영교 국회 행정안전위원장/한국형사·법무정책연구원 공동주최, 2021.10.25.

120) 네이버 밴드 ‘민사법에 기반한 경제범죄수사’, 회원수 4,374명.

121) 위 토론회 자료집에서 김지미 변호사가 실시한 설문으로, 2021.7.30.부터 2021.8.22.까지 구

현재까지 불만족하다는 의견이 다수를 차지한다.[122] 일부 긍정적인 답변이 있었으나, 주요한 불만으로 사건반려, 불송치결정서 부실통지, 수사지휘에 의존하는 경찰관 등 전반적으로 부정 평가가 주류를 이룬다.

- 경찰에서의 수사 과정 자체는 예전보다 정제되었다고 느꼈음
- 영등포 경찰서는 고소사건처리가 이전보다 빨라졌으며, 적절한 통지를 대리인에게도 해주었음
- 처음에는 전보다 신속하게 처리되는 것 같은 느낌도 있었으나, 점차 검사가 불송치결정에 대하여 고소인의 이의신청이 없음에도 보완수사 처분을 남발하는 경향이 생기는 것 같고, 그러다보니 사건 진행이 느려지고 번거로워지는 것 같음
- 경찰서에서 송치하고 보완수사를 요구하는 것이 수 회 반복되었음
- 별다른 변화를 느끼지 못하고 있음(4)
- 특별히 달라지지는 않았으나 조금 더 친절해지고 책임감을 가지고 수사하려고 노력하는 듯한 인상을 받았음
- 처음에는 제멋대로 하는 듯 하였으나, 불송치결정에 대해 보완수사처분을 자주하면서 과거와 크게 다르지 않은 것 같아짐
- 절차적 권리 보장을 조금 더 신경쓰는 느낌을 받음
- 경찰서의 태도가 권위적으로 변함
- 경찰이 자가가 매우 권한 많은 듯이 막무가내로 설명함

출처: 위 토론회 자료집, 민변 소속 변호사회원 대상으로 한 김지민 변호사의 설문에서 발췌함.

위에서 언급된 경찰수사의 문제점과 관련하여 ① 사건접수단계, ② 수사진행단계, ③ 수사종결단계, ④ 기타 문제로 나누어 살펴본다.

글닥스폼을 이용해 민변 회원을 대상으로 설문을 실시한 결과 이에 응답한 50명 가운데 검경 수사권 조정 이후 경찰서 방문 경험이 있는 회원 47명이 응답한 바를 토대로 정리한 것이다.

122) 이재호, “기자로서 본 경찰의 현재”(토론문), 위 토론회 자료집, 77쪽.

제2절 | 사건의 접수단계 : 자의적 반려의 문제

1. 응답 내용[123)]

- 다른 지역에 고소장 접수할 것
- 의뢰인이 직접 고소를 진행한 경우, 검찰에 고소장을 접수할 수 없어 경찰에 하였더니, 법적근거없이 접수를 거부하는 사례

출처: 위 토론회 자료집, 민변 소속 변호사회원 대상으로 한 김지민 변호사의 설문에서 발췌함.

2. 언론보도 사례

- A변호사는 최근 의뢰인을 대리해 경찰서에 고소장을 내러 갔다가 황당한 경험을 했다. 담당 수사관이 노골적으로 싫은 티를 냈기 때문이다. 이뿐만이 아니다. 경찰은 A변호사가 돌아간 뒤 고소를 한 의뢰인에게 직접 전화를 걸어 사건을 반려하겠다고 통지했다.
- B변호사는 고소 사건을 대리해 경찰에 고소장을 제출했지만, 두 달이 넘도록 고소인 조사는커녕 수사가 진행되지 않아 황당했다. 그러다 경찰로부터 접수는 했지만 일단 사건을 반려할 테니 다시 고소장을 접수해 달라는 요청을 받았다.
- C변호사는 피고소인이 혐의를 인정하는 자백 진술서를 첨부한 고소장을 최근 경찰에 제출했다. 하지만 경찰은 범죄사실을 뒷받침할 금융자료가 없다는 이유로 사건을 반려했다. 경찰은 민사소송을 제기해 금융자료를 확보한 뒤 다시 고소장을 제출하라고 요구하면서, 우편으로 고소장을 반송했다.

출처: 법률신문, “사건 골라 받는 경찰 … 법조계 “책임수사 실종” 비판 -업무과중 등 핑계로 어렵거나 복잡한 사건은 기피-”, 2021.6.17.자 기사(https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View/Content/Article?serial=170765, 최종접속일 2021.12.28.).

3. 문제점 분석

기존에도 사건의 접수를 반려하는 경우는 적지 않게 존재했다. 특히 명백한 민사문제라고 인식하게 되면 수사관들은 접수를 거부하곤 했다. 그러나 지금은 상황이 달라졌다. 기존처럼 검찰에 사건을 접수함으로써 수사지휘를 통해 경찰에게 강제로 사건

123) 위 토론회 자료집에서 김지미 변호사가 실시한 설문임.

을 접수시키게 할 수 없게 되었기 때문이다. 이른바 검사직수사건이 사라진 것이다.

- 수사권 조정 이전에도 법률지식이 부족한 고소인에 대해서는 경찰이 이런저런 핑계를 대며 사건을 반려하는 경우가 많았는데, 그 때는 경찰이 거부하면 검찰에 사건을 접수해 수사가 시작되게 하는 방법도 있었다. 검찰이 경찰에 사건을 내려보내 수사지휘를 하니 경찰이 싫다고 안할 수 없는 상황이 됐기 때문"이라며 "하지만, 이제는 경찰이 사건을 뭉개고 있으면 별다른 도리가 없다"고 답답함을 토로했다. 그러면서 "고소장에 고소인 연락처를 일부러 기재하지 않는 방법을 써 경찰이 고소 대리인인 변호사에게 직접 연락할 수밖에 없도록 하거나 고소장 하단에 경찰청 사건 규칙을 기재해 사건 반려를 막는 실정"이라고 덧붙였다.

출처: 법률신문, "사건 골라 받는 경찰 … 법조계 "책임수사 실종" 비판 -업무과중 등 핑계로 어렵거나 복잡한 사건은 기피-", 2021.6.17.자 기사(https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View/Content/Article?serial=170765, 최종접속일 2021.12.28.).

개정법 체계에서 수사기관인 경찰에 고소장을 접수하는 것은 상당히 중요한 문제가 된 것이다. 사건반려와 관련하여 일선 수사관들은 민사사건을 무리하게 형사사건으로 고소하는 변호사를 나무라는 의견과 준비없는 수사권 조정과 수사관 인력부족에 따른 실무의 파행을 염려하는 목소리도 있다.

가. 민사의 형사화 경향 의견

- 지금까지 지들 할일 아니라고 민사사건을 검찰에서 검토 없이 무조건 접수하여, 경찰에 수사지휘 내렸다가 경찰에서 민사사건은 반려하니 생긴 일이다. 이번 기회에 민사와 형사 구별이 명확해져야 할 것 같습니다.
- 비정상의 정상화로 전환되는 좋은 현상이다. 그동안 아니면 말고 식의 형사 고소부터 하는 관행에 젖어 있었다는 사실을 반증한다.
- 요즘 다시 코로나19로 인해 112신고가 좀 줄고 있긴 하지만, 당직팀에 있을 때, 하루 10~15건 정도 되는 민원, 고소고발을 반려 하지 못하면 고스란히 그걸 사건으로 떠안아야 하는데, 이는 기본적으로 발생 및 사건 변사, 화재, 지휘, 이송, 촉탁, 첩보사건등 다양한 경로로 접수되는 사건을 감당하기에는 시간적, 물리적으로 한계에 봉착할 수 밖에 없는 구조입니다.

출처: 네이버 밴드 현직실무수사관 커뮤니티[124] 기재의견.

124) 현직경찰관으로 구성된 네이버 밴드 '민사법에 기반한 경제범죄수사'(회원수 4,374명).

나. 준비없는 수사권 조정과 인력부족

- 이 사태는 지휘부의 책임이 큽니다. 경제팀 기피현상을 인식하고도 베테랑 수사관들조차도 도저히 힘들어서 나가게끔 만든게 직무유기나 다름없습니다. 경제팀사건은 사실관계가 대부분 복잡한 사건이 많은데 최소 2~3년 이상은 해야 사건을 제대로 들여다보는 눈이 생깁니다. 그런데 현 체재에서는 계속되는 부서이탈이 문제이고 이번 7월 인사때는 상반기에 나가지 못한 고참급들이 나간다는 사람이 꽤 많습니다. 전국 대동소이하게 신임수사관 비율이 약 3~40%인데, 무슨 수사의 질 향상이 되겠습니까. 고참들은 자기사건 쳐내야지... 조원 및 후임들 가르쳐야지...사건은 안빠지지 그러니까 어떻게든 반려하려는 것이죠. 총체적 난국입니다.
- 신임수사관들은 검찰의 보완수사와 재수사요청에 갈수록 힘들어합니다 그렇다고 베테랑 수사관들이 일일이 사건 다 봐줄 수도 없죠 신임보다야 덜 하지만 베테랑들도 이전보다 보완 재수사를 받으니까요. 저도 6년 정도 했는데 이렇게 힘들기는 처음이네요.
- 현재, 수사관들의 이탈은 심각합니다. 또한 일선 수사부서의 자질을 논하기에 앞서, 현장 실무 경험이 없는 청에 계신 분들의 중대한 착각과 오류가 현장을 망쳐가고 있다는 현실도 직시할 필요가 있다고 생각합니다.
- 권한뒤에 따르는 것이 책임입니다. 수사권 조정 이전 검찰은 상담제도 없이 모두 접수하여 거의 모든 사건을 경찰에 떠 넘겼습니다. 제도가 바뀌었으니 그 제도가 안착되기까지는 많은 시간과 노력이 필요하다고 생각합니다. 국가수사본부체제를 더욱 명확히 하고 지금의 수사경과제가 아닌 수사경찰은 채용단계부터 정년할 때까지 수사부서에서 근무할 대상자를 채용해야 한다고 생각합니다.
- 지금도 상담실에서 조사실에서 사무공간에서 이번 발령 때 경제팀 수사관으로 발령받아 최선을 다해 상담하고, 조사받고 꼼꼼히 서류정리해서 정말 보기좋은 수사결과 도출해내고 하나라도 더 배우려고 이곳 저곳 찾아다니는 후배 수사관님들이 더 많습니다. 역사가 바뀌는 시대에 어려움이라 생각하시고 다들 기운내시게요. 우리 때는 아니더라도 후배들은 우리 같은 대접받으면서 다시 수사하게 할 수는 없지 않겠습니까~^^

출처: 네이버 밴드 현직실무수사관 커뮤니티[125] 기재의견.

반면 사건을 접수시켜야만 하는 변호사의 입장에서 이와 같이 사건접수 자체를 거부하는 것을 심각한 문제로 인식하는 것은 당연하다.

125) 현직경찰관으로 구성된 네이버 밴드 '민사법에 기반한 경제범죄수사'(회원수 4,374명).

- (경찰청) “범죄수사규칙 제50조 등에 따르면 경찰이 고소인 또는 고발인의 동의를 받아 고소·고발을 수리하지 않고 반려할 수 있지만, 고소·고발 사실이 범죄를 구성하지 않거나 공소시효가 완성된 경우 등 사실상 '각하'에 버금갈 만한 사유가 존재해야 한다"며 "하지만 범죄구성 여부를 따져보지도 않고 반려를 하는 사례도 많고 이에 대한 이의제기도 어려운 구조"라고 지적했다. 그러면서 "수사권 조정 전에는 검찰의 수사지휘 등 그나마 통제장치가 있었지만 지금은 그런 것도 없다"고 꼬집었다.

출처: 위 토론회 자료집, 민변 소속 변호사회원 대상으로 한 김지민 변호사의 설문에서 발췌함.

최근 경찰관의 자의적으로 고소장 접수를 거부한 사례에서, 경찰관의 고의 내지 중과실을 인정하여 손해배상책임을 인정한 대법원 판결이 있었다.[126] 위 사건 제2심 판결은 ‘범죄수사규칙’의 문언, 내용, 취지 등을 종합하여, 경찰관은 고소·고발이 있는 때에는 원칙적으로 이를 수리하여 즉시 수사에 착수하여야 하나, 예외적으로 수사에 착수할 수 없는 특별한 사정, 즉 **‘범죄수사규칙’ 제42조 제1항 각 호의 사유가 명백히 인정되는 경우에 한하여 수리하지 아니하고 반려**할 수 있는 것이고, 이러한 경우에도 일단 고소 자체에 대한 접수절차를 거쳐 그 내용을 검토하여야 하며 이를 수리하지 아니하고 반려할 때에도 고소인에게 반려 사유 및 이의를 제기할 수 있음을 반드시 고지함으로써 고소인의 권리가 부당히 침해되지 않도록 주의를 기울여야 한다고 보고 있다.[127]

아울러 위 판결에 따라 국가수사본부에서는 『고소·고발 접수 등 처리 절차 개선방안』이라는 실무지침으로 원칙적으로 민원인 서면동의를 전제로 반려할 수 있으나, 사건 수리 재요청시 즉시 수리하도록 정하고 있다.

생각건대 일선 경찰서에 접수되는 많은 사건 중에서, 특히 사기사건의 경우 2020년 경찰범죄통계에 따를 때 사기범죄 죄종은 처리 인원은 369,995명, 기소 의견은

126) 대법원 2021.4.29. 선고 2019다296790 판결.

127) 구체적 사정을 종합하여 볼 때, 피고 B로서는 관련 형사사건에 관하여 이를 민사상 채무불이행 사건으로 단정하지 않고 일단 원고로부터 고소장을 제출받아 범죄사건부에 등재하는 등 정식의 접수절차를 거쳐야 함이 옳고, 설령 고소사실이 범죄를 구성하지 않는 등 수사에 착수할 수 없는 사정이 명백하여 사실상 고소의 철회를 권유하였더라도 원고가 이를 따르지 아니하고 고소의 의사를 명확히 밝힌 이상, 일단 위와 같이 고소장을 접수하였어야 하였음에도 이를 이행하지 않고 이의제기절차를 충분히 고지하지도 않았다고 보아, 경찰관 개인에 대한 손배상책임을 인정하였다.

125,363명으로 그 비율은 33.9%로 나타났다. 실제 대부분의 차용금 내지 투자금과 관련된 고소사건은 민사사건에 불과하고 형사문제가 아닌 경우가 대부분이다. 민사문제를 경찰서로 끌고 와서 유리한 합의를 이끌어 내려는 변호사들의 전략은 워낙 오래된 민사의 형사화 경향의 폐단에 불과한 경우가 많다. 이러한 점에서 변호사와 수사관은 입장차이가 발생한다는 점을 주지할 필요가 있다.

특히 한정된 수사자원을 효율적으로 배분해야 하는 수사당국의 입장에서 민사적 성격의 남고소는 억제되어야 한다는 점도 감안되어야 함은 물론이다. 즉 수사권 조정으로 업무가 가중된 상황에서 인력이 확충되지 않는 이상, 일선 수사관으로서는 민사적 성격이 짙은 사건을 반려하고자 하는 충동을 느낄 수밖에 없다는 점에서 인력충원과 업무절차 개선의 관점에서 종합적으로 검토되어야 한다고 생각한다.

제3절 | 수사진행단계

수사진행단계에서는 일단 ① 수사전문성 부족, ② 장기사건과 방치, ③ 증거수집 태만으로 나누어 살펴볼 수 있다.

1. 수사전문성 부족

가. 언론보도 사례

- D변호사는 사기 피해를 당한 의뢰인을 도와 고소장을 냈다가 경찰서 경제팀 소속 수사관을 상대로 관련 법리를 설명하는 사실상의 특강을 반복해야 했다. D변호사는 사건과 관련된 전세차 계약이 무엇인지, 권리관계가 어떻게 변동되는지를 재차 설명하다 결국 수사관 기피신청을 했다.

출처: 법률신문, "사건 골라 받는 경찰 … 법조계 "책임수사 실종" 비판 -업무과중 등 핑계로 어렵거나 복잡한 사건은 기피-", 2021.6.17.자 기사(https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal- ews-View/Content/Article?serial=170765, 최종접속일 2021.12.28.).

나. 응답 내용[128)]

- 경제범죄의 경우, 처리능력이 현저히 떨어짐. 수사권 조정 전에는 검사의 지휘를 받아 처리하기도 하였으나 지금은 사건을 뭉개거나 미진한 수사를 함
- 이전에는 불기소의견 송치 후 검사가 직접 수사하였으므로 경찰의 법리이해의 미비 등이 걸러졌으나 지금은 그것을 기대하기 어려워 피해자들에게 매우 불리해짐
- 전북 완산경찰서 등 작은 경찰서는 복잡한 경제 범죄 관련 고소사건은 사건 파악을 하지 못하거나 관련 회계서류를 파악하지 못하는 등, 수사할 능력이 되지 않았음
- 경찰이 판례를 잘못 알고 있다보니 완전 말도 안되는 주장을 하면서 피해자를 윽박지르는 경우가 있었음
- 경제범죄, 특히 사기 횡령 배임 사건에 관하여 전문성이 너무 없음
- 어려운 법적 쟁점은 검토하지 않는 듯한 느낌을 받았음

출처: 위 토론회 자료집 가운데, 민변소속 변호사회원 대상으로 한 김지민 변호사의 설문에서 발췌함.

128) 위 토론회 자료집에서, 김지미 변호사가 실시한 설문임.

다. 분석

적지 않은 설문에서 특히 경제범죄 처리능력에 불만족한 사례가 다수 발견된다. 경제범죄수사는 기본적인 민사법 지식과 거래물정에 대한 지식을 요구하는 경우가 많아 수사 난이도가 높은 편이다. 검사 내지 변호사의 경우 민사법적 지식을 이미 갖추고 있는 반면 수사경찰은 입직경로가 다양하고 개인의 경력과 학습열의에 따라 경제범죄 수사능력의 개인차가 상당히 크다. 최근 입직 경찰의 자질이 향상되었고 수사심사체제를 도입하며, 자격관리제를 시행하는 등 국가수사본부 나름의 노력을 기울이고 있으나, 설문 내용을 고려할 때 아직 미흡하다고 보는 것이 일반적인 평가로 보인다. 그동안 검찰과 대비할 때 상대적으로 미흡하다는 평가를 받아온 지능범죄수사 특히 민사법적 성격이 짙은 재산범죄 분야에서는 계속적인 재교육이 필요하다고 생각한다.

2. 장기사건과 방치

가. 응답 내용[129)]

- 바쁘다며 사건을 장기방치
- 경찰에서의 수사 과정 자체는 예전보다 정제되었다고 느꼈음
- 강남경찰서나 서초경찰서처럼 대형 경찰서는 고소사건이 사소하다고 생각하면 너무 대충 수사하고, 장기간 방치하였음
- 서울서부경찰서는 수사를 꼼꼼히 진행하였으나 기존보다 통지를 받기까지 매우 긴 시간이 걸렸음
- 여주경찰서는 간단한 사건도 사건처리가 너무 늦었음
- 경제범죄는 수사가 지연됨 (2)

출처: 위 토론회 자료집, 민변 소속 변호사회원 대상으로 한 김지민 변호사의 설문에서 발췌함.

129) 위 토론회 자료집에서, 김지미 변호사가 실시한 설문임.

나. 분석

적정한 기간 내에 사건을 처리하여 장기사건을 방지하는 것은 국민의 신뢰를 확보하는 가장 중요한 문제 중 하나이다. 기존 불기소사건은 경찰 자체적으로 불송치결정을 통해 종결될 수 있기 때문에, 고소인의 이의신청이 없는 사건의 처리기간은 이론상 단축될 수 있다. 그러나 실제로는 불송치결정서의 작성과 통지업무, 수사심사관의 내부심사, 검찰 90일 송부와 재수사 등의 절차가 추가로 생겨났다. 뿐만 아니라, 혐의가 인정되어 송치하는 사건의 경우 수사지휘를 대체한 보완수사요구는 여전히 처리기간을 늘리는 주범이 되고 있다.

신법에 따른 절차는 △경찰의 송치·불송치결정 △검찰의 재수사 요청·보완수사 요구 △고소인의 이의신청까지 맞물려 수사가 진행될 경우 15단계 이상의 단계를 거쳐야 사건이 마무리된다. 구체적으로 살펴보면 ①6대 중대범죄가 아닌 경우 → ②경찰 고소 및 수사 → ③경찰 불송치결정 → ④검찰에서 90일 기록 검토 → ⑤불송치결정 위법부당 판단 → ⑥경찰에 재수사 요청 → ⑦경찰 불송치결정 유지 → ⑧고소인 이의신청 → ⑨검찰로 사건 자동 송치 → ⑩검찰 수사 → ⑪검찰 보완수사 요구 → ⑫경찰 보완수사 후 송치 → ⑬검찰 수사 → ⑭검찰 기소 → ⑮법원까지 지난한 과정을 거쳐야 한다. 게다가 검찰의 보완수사 요구는 횟수 제한이 없어, 사건이 수차례 더 경찰과 검찰을 오갈 수 있다.

출처: 한국일보, ""고소하다 지쳐" 법원까지 가려면 15단계 이상 거쳐야 한다", 2021.6.29.자 기사(https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021062504130003121, 최종접속일 2021.12.28.).

생각건대, 절차가중으로 인한 업무의 가중이 분명함에도 인력증원이 충분히 이뤄지지 않고 있다는 점이 절차 지연이 가장 큰 이유가 되고 있다. 관련 부처에서는 대폭적인 경찰 수사관의 인력 증원이 어렵다는 입장을 감안하면, 업무가 상대적으로 줄어든 검찰수사관 등을 이관하는 방법을 검토해야 할 때로 보인다.

3. 증거수집 불성실

- 증거조사는 하지 않고, 이런 조사는 안된다며 거짓말하면서 일을 회피
- 보완수사가 내려오자 고소인 측에 이거 보완해주셔라, 안하면 나도 더 못한다면서 보완수사를 고소인의 몫으로 돌림(고소사건은 민사소송인가 싶음)

출처: 위 토론회 자료집, 민변 소속 변호사회원 대상으로 한 김지민 변호사의 설문에서 발췌함.

담당 수사관이 사건진행에 소극적이고 증거수집에 노력을 기울이지 않는 이유는 다양하다. 사건처리능력이 부족하여 수사진행 방법을 모르는 경우, 어차피 형사사건이 아닌 민사분쟁에 불과하다고 속단한 경우, 지나치게 사건을 과다 보유하는 등 수사절차를 정상적으로 진행하기 어려운 경우, 영장주의를 우회하기 위해 고소인 등에게 자료를 임의제출받는 경우 등 다양한 사유가 있을 수 있다. 담당 수사관 개인적인 자질부족의 문제일 수도 있으나, 대체로는 수사업무 인력부족에 따른 구조적 문제에 기인한 바가 크다. 정상적인 방법으로는 사건을 종결할 수 없기 때문에 고소인 등을 통해 증거자료를 수집하는 등 변칙적인 방법으로 나아가게 되기 때문이다.

4. 수사관 기피 신청 현황

〈표 4-1〉 2020년 이전, 2021년 이후 각 수사부서 기능별 수사관 교체인원 및 비율

연도	수사관 기피신청 건수						
	계	수사(형사)		교통		여청	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율
2019년	2,902	2,537	87.4%	217	7.4%	148	5.2%
2020년	3,521	3,096	87.9%	283	8.03%	142	4.07%
2021년	4,573	3,937	86.0%	386	8.44%	250	5.56%

출처: 한국형사·법무정책연구원의 요청에 따라 경찰청에서 제공받은 내부자료임.

한국형사·법무정책연구원의 요청에 따라 경찰청에서 제공받은 내부자료에 따르면 "20년 이전, 21년 이후 각 수사부서 기능별 수사관 교체인원 및 비율"에 대하여 2019년~2021년도 통계가 각 지역별로 나와 있다. 그래서 여기에서는 3년 간의 통계 중에서

"합계"만을 대상으로 표를 합쳐서 기재하였다.[130)]

다만 수사관 기피신청 "이유"에 대해서는 해당 자료에 나와 있지 않은 관계로, 전체적인 현황만 살펴볼 필요가 있다. 특히 해당 자료의 경우 "전체 처리 사건"에 대한 수사관의 교체비율이 나와 있지 않은 관계로 유의미한 자료인지에 대해서는 의문이 있을 수 있다.

130) 다만, 3년 연속 통계수치가 '0'건인 외사과는 생략하였다.

제4절 | 수사종결단계 등

1. 부실한 불송치결정서 작성

가. 기사 내용

- 서초동의 한 변호사는 "최근 복잡한 배임 등 고소 대리 사건에 관한 경찰의 불송치결정문을 받고 깜짝 놀랐다"며 "A4용지 절반가량의 불기소 이유에는 이해 불가한 말이 적혀 있었고 흔한 대법원 판례 등 불송치결정을 뒷받침할 법리 한 줄 기재돼 있지 않았다"고 털어놨다. 최근 '마포 오피스텔 감금 살인사건'에서 피해자가 살해되기 전 수차례 이어진 폭행 피해에 대해 고소를 했지만, 경찰은 불송치결정을 낸 것으로 밝혀져 논란을 빚기도 했다.

출처: 아주경제, "[수사권 조정이 낳은 '비효율 경찰'] 〈상〉늑장 수사에 전문성 결여 … '거대 경찰'의 딜레마", 2021. 12.7.자 기사(https://www.ajunews.com/view/20211207114850722, 최종접속일 2021.12.28.).

나. 분석

불송치결정서의 작성과 통지는 개정법의 중요한 특징이다. 기존에는 불기소장을 검찰이 작성했다. 경찰은 사건종결단계에서 송치의견서를 작성하여 기소, 불기소의 결론과 간단히 이유를 기재하는 방법이 사용되었다. 물론 검사의 불기소장 역시 경찰의 내부 수사서류인 송치 의견서를 인용하는 경우가 있으나 어디까지나 작성책임은 검사에게 있었다. 그러나 지금은 경찰에게 작성책임이 있으며, 피의사실의 요지와 불송치이유를 적시해야 한다. 기존에 검사가 작성하던 불기소결정서와 동일한 내용이다.

경찰청은 불송치결정서 작성법과 관련된 업무용 매뉴얼을 작성하여 일선에 배포하였고, 그에 따라 변경된 기재례에 따라 불송치결정서를 작성하는 과정에 있다. 다만 충분한 교육을 통한 학습기회가 보장되어야 하나 급작스러운 제도변화로 교육이 제대로 진행되지 못하고 있다. 외관상 변경된 서식에 따라 기재하는 방법은 대체로 숙지되고 있으나 법리의 적용과 결론의 도출에 있어 검사의 불기소처분서의 완성도에 미치지 못하는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

2. 불송치결정 통지누락

가. 응답 내용

- 검찰에 불송치결정, 기소의견 송치 등의 경우 변호인에게 전혀 통보가 되지 않고 형사사법포털에서도 확인 불가하며, 불송치결정 이후에도 상당한 기간 동안 불송치결정 이유서를 열람등사하지 못하여 방어권, 알권리 침해가 심대함
- 둘째, 실질적인 이의신청이 어렵다. 이의신청 제도 자체에 대한 안내가 잘 되지 않는다는 절차적 문제가 있다. 내용적으로는 전술한 바와 같이 경찰의 불송치이유서 배부가 되지 않거나 되더라도 법률적으로 부실한 경우가 많아서 당사자 및 대리인으로서는 적확한 이의신청을 제기하기 어려운 사정이 있다. 이의신청 이후 검찰이 재수사하여 기소 또는 불기소결정을 하면 그때 다시 불기소이유서를 발급받아 항고를 재검토해야 하는 경우가 발생할 수밖에 없다. 즉 경찰에 대한 이의신청 제도가 예전 검찰 항고와 같은 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 차라리 애초에 경찰이 불송치결정을 내리는 것이 아니라 검찰이 불기소결정을 내려서 항고를 빠르게 하는 것이 시간과 에너지낭비를 막을 수 있어서 낫다라는 의견들이 나오는 이유다.

출처: - 위 토론회 자료집에서, 김지미 변호사가 실시한 설문임.
- 류하경, "검경 수사권 조정 이후 실무에서의 문제"(토론문), 위 토론회 자료집, 80쪽.

나. 분석

수사종결권이 갖는 중요성에 비추어 경찰수사종결단계에서 불송치결정과 그 이유를 명확히 기재하여 통지하는 것은 반드시 필요하며 매우 중요한 문제이다. 그러나 수사관에 따라 개인차가 있으나, 부실기재하거나 누락하는 경우가 있음을 부인할 수 없다.

개정 전에는 경찰수사종결단계에서 검찰송치의 통지는 간단히 기소와 불기소의견만 표시하고 의견은 기재하지 않았었다. 뒤에서 살펴보는 바와 같이 최근 국가수사본부에서는 불송치결정서의 내용을 기초로 개인정보 등을 제외하여 그대로 통지할 것을 내용으로 하는 지침을 하달한 바 있다. 신법하에서 수사관들은 불송치결정 통지서에 잘못된 표현이나 오해될 표현으로 새로운 시비거리를 제공할 것을 걱정하는 경우가 많았다.

위 의견 중에서 경찰에 대한 이의신청제도가 검찰항고와 같은 기능을 제대로 수행

하지 못하고 있다는 부분은 검토가 필요하다. 이의신청을 거쳐 검찰에 송치되더라도 검사가 직접수사하는 것이 아니라 경찰에 보완수사를 요구하게 되고, 대체로는 이전 사건 담당경찰관에게 그대로 재배당되는 경우가 많다. 따라서 이의신청을 통한 검찰 송치는 적절한 통제장치로 기능하지 못하는 측면이 있는 셈이다. 경찰수사통제장치로 실익없는 검찰송치가 아니라 국민권익보호를 위한 법률적 불복제도로서 경찰항고제도 신설을 검토할 필요가 있다.

제5절 | 결론

일반 국민은 기본적으로 경찰수사에 대하여 전문성을 요구하고 있다. 즉 실력주의에 기초하여 책임있는 수사전문기관으로 거듭나기를 요구하고 있다. 즉 수사개시의 원칙적 접수창구가 된 경찰에서 사건이 거부되지 않고, 사건실체에 관해 법률적 능력과 충분한 수사경험을 갖춘 책임있는 사람에 의해 사건이 처리되며, 최종 수사결과와 그에 대한 적절한 이유를 통지받을 권리를 보장해달라는 내용이다. 이와 관련하여 공통적으로 많이 제시되는 경찰수사 개선조치는 수사인력확충, 수사전문성 함양에 있었다.

- 경찰서 진술녹화실 확대(10%), 수사인력 보강(70%)
- 변호사자격있는 자의 경찰채용(68%)
- 검사의 수사지휘(2.1%)
- 수사의 공정성에 대한 관리감독의 실질화(2.1%)
- 불송치결정에 대해서는 검사가 수사권을 가져야 할 것으로 보임

출처: 위 토론회 자료집, 민변 소속 변호사회원 대상으로 한 김지민 변호사의 설문에서 발췌함.

수사권 조정에 대한 경찰 수사관의 인식조사 - 내부적 관점 2

제5장

수사권 조정에 대한 경찰 수사관의 인식조사 – 내부적 관점 2

이 장에서는 전국에서 무작위로 선정된 현직 수사실무경찰 20명을 상대로 수사권 조정으로 인한 ① 실무상 변화, ② 수사부서 기피현상, ③ 대책 기타 제언이라는 주제와 관련하여 유선을 이용한 심층면접을 실시한 내용을 정리하였다.[131]

수사권 조정 영향에 대한 실무상의 의견을 수집하고자, 적어도 2019년부터 2021년 현재까지 최소 2년 이상 수사부서에서 근무하고 있는 실무자를 무작위로 선정하여 유선을 통해 2021.12.1.부터 21.12.31.까지 면담을 진행하였다.

제1절 | 실무상 변화

1. 총평 : 개정입법 취지달성 측면

2021년 개정「형사소송법」시행을 통해 검사의 직접수사와 수사종결권의 일부 행사를 제한함으로써 견제와 균형을 달성한다는 수사권 조정의 취지를 달성하였다고 볼 수 있는가. 불송치결정권 행사문제와 검사의 직접수사 제한 문제로 나누어 살펴본다.

가. 불송치결정권의 행사문제

시행초기 새로운 서식 작성에 따른 혼란이 있었으나 대부분의 수사관이 스스로 작성할 수 있게 되었다고 응답하였다. 다만 앞에서 검토한 바와 같이 변호사 상당수는

131) [부록] '수사권 조정 영향 설문과 응답결과' 참고. 객관식 설문내용은 부록에 첨부하였으며, 주관식 설문내용은 중복을 피해 직접 본문에 기재하였다.

일선 수사관의 불송치결정서 작성능력에 대해 부정적인 답변이 상당수 있다는 점에서 수사관 개인 능력에 따른 질적 차이는 상당할 것으로 예상된다.

나. 검사의 결정재량 제한

대부분의 수사관들은 종래보다 수사종결의견을 검사가 마음대로 결정할 수 있는 재량이 상당부분 제한되었음에 동의하였다. 직접수사 내지 보완수사 자체를 경찰에서 진행할 수밖에 없다는 점, 예전보다 검사가 수사종결의견을 변경할 것을 요구하는 내용은 많이 줄었다는 점, 체험적으로 불송치결정에 따른 검찰송부 이후 그 의견이 변경되는 경우는 드물다고 느끼기 때문이다. 다만, 수사관에 따라서는 검사가 고소인을 종용하여 이의신청을 유도하여 송치시킨다는 제도악용의 취지의 답변도 있었다.

요컨대 일단 사건종결단계에서 검사의 독자적인 결정재량은 상당 부분 제한되었다고 평가할 수 있다.

다. 검사의 직접 수사권 제한 문제

대부분의 수사관들은 종래보다 검사 내지 검찰수사관의 직접 수사활동이 상당히 감소한 부분에 대하여 동의하였다. 기존에는 간단한 전화조사 등과 같은 사소한 사실관계 확인 등은 일정부분 검찰수사관이 직접수행하였지만 지금은 그와 같은 부분조차도 모두 경찰에서 한다는 점에서 검사의 직접수사는 제한되었다고 느끼고 있다. 다만 기존 검찰의 업무가 경찰로 상당 부분 이관됨으로서 경찰수사의 업무상 부담이 늘어나게 된 점에서 업무상 애로사항을 토로하는 경우가 많았다.

- 수사권 조정 이후로, 변호사 입회가 늘어났다. 아마 경찰단계에서 의견이 거의 결정되는데에 따른 현상으로 보인다.
- 수사권 조정으로 변한 건 없다. 오히려 업무량이 늘어 괴롭다. 기존에 검찰에서 사소한 것들은 직접 조사하는 것도 있었는데, 지금은 모두 경찰에 보완수사요구하고 있는데, 사실 보완수사요구나 수사지휘나 달라진 것은 없다.

출처 : 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 5번 문항(수사권 조정으로 인한 실무상 변화)에 대한 답변.

라. 보론 - 검찰의 직접수사 총량 감소 관련

〈표 5-1〉 대검찰청 보도자료 중, '검찰의 직접수사 총량 감소 관련 통계' 관련 내용

3 검찰 직접수사

가. 검찰 직접수사 총량 감소

❍ 검사 수사개시 범위 제한 이후 '21년 검사 인지 건수는 3,385건/4,700명으로 '20년(6,388건/9,467명) 대비 47.0%/50.4% 감소

- 검사 직구속영장 청구 및 발부 건수(1,217건 청구, 885건 발부)는 '20년(1,807건 청구, 1,290건 발부) 대비 감소

❍ 죄명별 검사 인지 건수 감소가 큰 범죄는 마약류관리에관한법률위반(향정), 무고, 사기 등 순으로 확인

순위	죄명	2020년	2021년	감소
1	마약류관리에관한법률위반(향정·대마)	880건	236건	644건
2	무고	625건	179건	446건
3	사기	1,011건	893건	118건
4	전자금융거래법위반	135건	37건	98건
5	업무방해	140건	79건	61건

- (마약류 범죄) 직접 수사개시 범위에 수출입 관련 범죄만 남고 투약 판매범죄는 제외되면서 '21년 마약류범죄(향정, 대마)를 인지하여처분한 건수는 236건/291명으로 '20년(880건/1026명) 대비 73.2%/71.6% 감소
- (무고 범죄) 법령상 수사개시가 '송치사건'에 관해서만 가능하나, 개정 제도상 허위 고소 고발 사건 중 상당수가 불송치되어 '21년 무고죄 인지처분건수는179건/185명으로 '20년(625건/650명) 대비 71.4%/71.5%감소

❍ 검찰에 직접 접수된 고소 고발사건은 25,005건/66,906명으로 전년(103,948건/211,442명) 대비 75.9%/68.4% 감소

※ 직접 접수된 고소·고발 사건의 70.6%는 검사 수사개시 범위에 해당하지 않아 사경 이송

출처: 대검찰청 보도자료, "개정 형사제도 시행 1년 검찰업무 분석", 2022.2.4, 5-6쪽.

위 대검찰청 보도자료에서 검찰의 직접수사 총량 감소와 관련하여 통계수치를 언급한 내용이 있다. 해당자료는 대검찰청이 보도한 자료로 검사의 수사개시 제한 이후 실제로 검사의 직접수사총량이 감소하였음을 보여주고 있다. 이는 검사의 직접수사가 줄었다는 경찰 내부의 인식과 부합한다고 볼 수 있다. 다만, 본 연구의 제5장에서는 "경찰수사관의 인식조사"에 대한 내용을 다루고 있다는 점에서 대검찰청 보도자료는 인식조사 내용을 보완하는 차원에서 이해하면 될 것이다. 이 부분은 경찰의 인식조사에 나타난 부분과 같이 검찰의 직접수사가 줄었다는 인식과 실제 검찰의 조사한 자료

가 부합하고 있다고 해석할 수 있기 때문이다.

이와 관련해서 대검찰청 보도자료 7~8쪽의 "5 참고(효율적 수사를 위한 보완 필요 사항)"에 검사의 수사개시 범위의 제한과 관련하여 신속한 실체 규명 및 효율적 사건처리에 장애가 된다는 내용을 서술하고 있다. 이는 수사권 조정으로 직접수사가 제한됨에 따라 발생하는 문제의 하나로 이해할 필요가 있을 것이다. 거듭 강조하지만, 이러한 설명은 경찰 내부의 인식을 다루고 있는 제5장을 입체적으로 이해하기 위한 자료이다.

2. 불송치결정에 따른 업무가중

가장 큰 변화는 단연 불송치결정의 도입으로 인한 절차업무의 가중이다. 즉 사건의 종결단계에서 기존과 달리 송치사건과 불송치사건에 따라 처리절차가 나뉘게 되었다.

- 잡일이 많아졌다. 불송치와 송치사건의 구별로 등사업무가 생기게 되므로, 처음부터 불송치, 송치사건을 구별하여 접수번호를 별도로 따거나, 불송치사안은 고소 취하를 시키는 등 편법을 쓰는 경우도 있다.

출처: 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 5번 문항(수사권 조정으로 인한 실무상 변화)에 대한 답변.

후자의 경우 경찰에서 직접 불송치결정서를 작성하고, 이를 수정해서 통지서를 작성해야 한다. 각 절차마다 결재작성시간과 결재소요시간이 중복적으로 늘어난다는 것이다.

- 가장 힘든 업무는 불송치결정문임, 통지문 보내는 업무가 가장 부담스럽다. 새로운 꼬투리의 단서가 되기 때문이다. 특히 대외공개되는 통지문의 경우 분량상 한정된 표현이 불가피한데, 그것을 기준으로 새로운 이의신청을 제기하는 경우도 있어서 표현에 신경을 많이 쓰게 돼서, 시간이 많이 소요된다.

출처: 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 5번 문항(수사권 조정으로 인한 실무상 변화)에 대한 답변.

3. 등사업무 관련

등사업무는 병존사건의 경우 발생하는데, 이미 등사업무를 수행하고 있는 검찰과 달리 고속복사기 내지 전담인력이 전무한 상태에서 수사관 스스로 기록을 모두 복사하는 것은 큰 애로사항 중 하나가 되어 버렸다.

- 수사종결권이 아니라 복사종결권이다.
- 서류 등사와 보존을 통해 얻은 유일한 장점은 기소중지사건 소재 발견시 기록이 경찰서에 있다는 점이다

출처: 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 5번 문항(수사권 조정으로 인한 실무상 변화)에 대한 답변.

4. 수사심사체계와 관련

가. 일반적인 평가

- 경찰서에 법률적인 사항을 물어볼 데 없어 아쉬웠는데, 상의할 수 있는 사람이 생긴 것은 좋은 점이다. 그러나 지금 우리 서 심사관이 실제 제대로 도움을 주는 것은 아니다.
- 현장 실수사인력이 모자람에도, 심사인력을 배치하는 것은 인력배정에 문제가 있다.
- 수사심사관은 신입직원에게는 도움이 되어도, 기존 직원에게는 큰 도움이 되지 않는다.
- 수사심사 때문에 사건 빼기가 더 어려워졌다.

출처: 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 6번 문항(수사심사체제에 대한 의견)에 대한 답변.

일선 수사관은 수사심사관제도 자체의 순기능을 긍정적으로 보는 경우도 있었으나 부정적으로 평가하는 경우가 많았다. 팀장과 과장 결재를 받았음에도 다시 수사심사관으로부터 심사를 받아야 하므로 기본적으로 1~3일 시간이 더 소요되며, 사후적으로 기록을 검토할 뿐 실제 수사에 직접적인 도움을 주거나 사건을 취급함으로써 수사관의 부담을 줄여주는 것은 아니라는 점이 공통된 의견이다.

그러나 개인 수사관의 입장에서는 사건을 빨리 종결하는 것이 가장 시급한 과제이며 수사결과의 질적 향상은 차선의 문제임을 고려해야 한다. 나아가 일선에서 배포되

는 수사심사 사례집을 살펴볼 때 분명한 수사미진과 위법 사례들이 지적되어 개선된다는 점을 감안한다면 수사심사관제도 자체의 문제가 아닌 실수사인력 부족에 대한 고충에 대한 불만토로의 연장선으로 평가함이 타당하다.

나. 지휘계통의 문제

참고할 만한 의견으로는 “수사과장 결재를 득했음에도, 심사관이 반대하는 경우 이는 지휘계통에 혼란을 초래하는 것이 아닌가. 이해하기 어렵다.”는 입장이 있었다. 수사심사체제의 출발자체가 사건수사의 미진사항에 대해 법률 전문가 내지 수사 전문가가 보조적으로 기록을 검토한다는데 있다. 경찰수사지휘라인 자체가 수사능력에 의한 실력주의에 기초하지 못하고 행정관료적으로 구성되는데 기인한 결점을 보완하기 위한 것이라는 지적이 가능하다. 이와 관련 국가수사본부에서도 팀장과 과장의 자격제, 책임수사관제도 등을 통해 이를 개선해 나가고 있으며, 아직 시행 초기단계이며 가시적인 성과는 없다고 보는 것이 일반적이다. 향후 절차의 중복을 막기 위해 수사심사관의 역할을 수사의 계선조직(팀장, 과장)과 일치시키는 노력이 필요하다고 보인다.

제2절 | 수사부서 기피현상과 원인

경찰서 내지 개인마다 편차가 있었으나, 공통적으로 수사부서 전입희망자를 구하기 힘들다며 수사부서 기피현상을 인정하고 있다. 그러나 기존 수사부서 근무자가 수사권 조정으로 인하여 전출하였는지에 대한 객관적인 통계는 사실상 존재하기 어렵다. 경찰서에 따라 원래 전출입이 빈번하거나, 전출 자체가 곤란한 경우에는 인력 교체비율로 수사부서 기피현상을 설명하기 어렵기 때문이다.

전반적으로 모든 수사부서의 수사종결절차가 가중되었고, 특히 일선 경찰서 경제범죄수사팀(이하 '경제팀'이라 한다)의 경우는 불송치사건이 많은 점, 종결의견에 대해 불복률이 높다는 점 등의 이유로 업무량 부담이 가장 가중화된 부서로 평가되는 것이 보통이다.

- 전체 경제팀 16명 중 2021년 3명 전출(상반기 2명)하였고, 2022년 전출의사를 표명한 자는 5명이다. (부산지역 1급서)
- 경남청 기준 다른 경찰서는 많이 바뀌었으나, 나이든 여경은 경제팀이 주요 보직(50%)이고, 수사를 배운 남경은 경제팀을 기피하는 실정임. 전체 경제팀 15명 중에서, 수사권 조정으로 전출입 변경 없다. 다만 이는 나이든 여경이 전출해도 받아줄 보직이 없어서 전출이 불가 (경남지역 1급서)
- 업무가 늘어난 것은 맞지만, 어차피 경제팀은 기피부서라서 매년 1/4은 전출되어 바뀌고 있다. 따로 수사권 조정으로 전출의사가 없던 사람이 나간다고 직접적으로 보기 쉽지 않다. (경기남부지역 1급서)
- 지능팀, 경제팀이 각 1개 팀이 있으나 2022년에는 모두 전출하겠다고 난리다. (전북 2급서)

출처: 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 7번 문항(수사부서 기피현상에 대한 의견)에 대한 답변.

대체로 수사부서 기피현상의 원인으로는 수사권 조정과 별개로 종래부터, 특히 경제팀과 같은 일근 수사부서의 경우 초과근무를 인정받기 어렵고, 승진을 위한 시험공부를 하기에 업무량이 과중하다는 것이 일반적인 평가였다. 기동대 내지 지역경찰에 근무하는 것이 오히려 수당과 승진에 유리하다는 인식이 있었다.

이에 더하여 ① 수사권 조정으로 생긴 불송치종결 업무 추가에 따른 난이도 상승, ② 종결절차의 복잡화에 따른 양적 업무량 증가에 따라 기존 문제점이 더욱 심화되었다고 느끼는 것이다. 또한 현재 국가수사본부에서 시행 중인 인력증원, 인센티브 등은 실무에서 그다지 실익이 없다고 보는 것은 공통적이다.

- 예전부터 힘든 건 비슷한데, 지금은 사건 하나 빼기가 너무 힘들다. 검사 보완수사요구, 수사심사관의 지적 등이 많다. 잔소리하는 사람은 많은데 일할 사람이 없다.
- 원래 수사부서가 힘들어도 계속 일하는 큰 이유는 본인이 직접 사건을 수사해서 내가 사건의 처리방향을 결정한다는 일종의 자부심이 있었다. 그런데 지금은 기존 검사 뿐 아니라, 심사관 등 사건에 관여하는 사람이 많아졌고, 일만 하고 권한은 없는 것 같다.

출처: 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 7번 문항(수사부서 기피현상에 대한 의견)에 대한 답변.

제3절 | 대책 기타 제언

공통적인 사항은, 수사업무를 보다 전문적으로 수행할 수 있도록 해달라는 내용이 주류를 이루었다. 중요사건에 팀장이 직접 수사에 나서줄 것과 각종 동원에서 면제해 줄 것, 추적 검거, 종결 등을 나누어 행사할 수 있게 해달라는 등의 제언이었다.

- 사람들이 수사부서를 들어오는 이유가 지파와 인적교류가 자유로웠다는 점인데, 지금은 한 번 들어오면 못나간다는 생각에 쉽게 지원하지 못하는 경향이 있다. 몇 년간 열심히 배우고, 쉬고 싶을 때 비경과부서에서 1~2년 근무할 수 있도록 수사안식년제를 만들어 주면 좋겠다.

출처: 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 7번 문항(수사부서 기피현상에 대한 의견)에 대한 답변.

검토 및 개선방안

제6장

검토 및 개선방안

제1절 | 서설

검찰개혁이라는 취지에서 기존 검사의 수사종결권한 중 일부가 경찰에게 불완전하나마 이관되었다. 시행초기 불신과 우려 속에도 경찰은 불송치결정권을 파행없이 비교적 무난하게 행사하고 있다고 평가된다. 그러나 국민적 체감과 내부 수사관의 불만을 감안할 때, 견제와 균형을 통한 국민권익보호라는 검찰개혁의 원취지를 충분히 달성하고 있다고 평가하기는 쉽지 않다. 역설적인 사실은 수사권 조정으로 국민 체감이 불만족스럽다고 느끼는 반면, 일선 수사관들은 업무가 늘어났을 뿐 수사업무 그 자체는 크게 달라진 것이 없다고 느낀다는 점이다. 이를 어떻게 설명해야 할까.

먼저 경찰의 권한과 위상 변화를 살펴보자. 수사권 조정의 여파로 검찰은 보완수사를 활용할 뿐 직접수사를 하지 않고 있다. 기존에는 경찰수사에 불만이 있는 경우 검찰의 직접 재조사 과정에서 면담을 거칠 수 있었고, 검사의 의중에 따라 직접수사 내지 수사지휘로 사건을 처리할 수 있었다. 그러나 지금은 직접수사업무를 오롯이 경찰이 전담하게 되었다. 직접수사건 보완수사건 경찰의 조사과정을 거쳐야만 하며, 과거와 같은 검사의 전적인 재량으로 사건이 처리될 수 없게 된 것이다. 아울러 불송치결정 업무까지 경찰이 수행하고 있다. 사실상 내지 법률상 권한이 확대되었다. 최근 대한변협에서 사법경찰관 모니터링 제고를 시행하고 있다는 점도 달라진 수사경찰의 역할과 위상을 알려주고 있다.

결론적으로 경찰수사의 비중이 커진만큼 검사의 수사지휘에 가려 잘 보이지 않았던 경찰수사의 현실이 보다 선명하게 보여지는 과정이라고 보고 싶다. 앞에서 검토한

바와 같이 일반 국민은 경찰이 실력주의에 기초하여 책임있는 수사전문기관으로 거듭나기를 요구하고 있다. 한겨레신문 이재호 기자는, “일반 사건도 검찰처럼 잘 처리하면서 검찰과 달리 ‘시민적 통제’가 이뤄지는 형사사법기구, 수사 현장에서 어떤 수사관을 만나느냐에 따라 사건처리가 ‘복불복’으로 되는 문제를 조속하게 바로 잡아야 한다. 일반 국민 입장에서 중요한 것은 수사를 경찰이 하느냐, 검찰이 하느냐가 크게 중요하지 않습니다. 피해자 처지에선 검·경을 떠나 수사를 잘해서 가해자를 법과 원칙에 따라 처벌해주면 되는 것이고, 피의자 입장에선 억울함이 없도록 수사를 받는 것이 중요할 뿐입니다”[132]라고 지적하고 있다.

따라서 수사권 조정 이후 수사종결의 현황 및 개선을 논하기 위해서는 현재 국가수사본부에서 시행 중인 대책이 국민 권익보호 관점에서 실질적인지 비판적으로 살펴보고, 그 분석을 바탕으로 규범적 개선방안, 합리적 거버넌스 구축에 대한 방안을 논하고자 한다.

132) 이재호, “기자로서 본 경찰의 현재”(토론문), 앞의 토론회 자료집, 78쪽.

제2절 | 국가수사본부의 수사권 조정 대책의 실효성

1. 개관

경찰청은 수사권 조정에 대비하기 위해 ① 컨트롤타워로서 국가수사본부 신설, ② 경찰수사 3중 심사체계 도입, ③시·도청 중심 수사체제 구축 및 내부 수사지휘 강화, ④ 수사인력 재배치, ⑤ 미제사건 관리를 강화, ⑥ 내사사건 관리 강화, ⑦ 고소인 등 불송치결정 수사결과통지서 작성방법 개선, ⑧ 고소·고발 접수 처리절차 개선 방안을 마련한다는 방침을 세웠다.[133]

아래에서는 위와 같은 경찰청의 방침이 과연 신법의 입법취지를 구현하고 있는지, 국민의 권익보장의 관점에서는 충분한지 차례로 살펴보기로 한다.

2. 개정법 입법취지의 관점에서 평가

2021년 8월 국가수사본부 현장진단에 따르면 2021년 상반기를 거치면서 수사경찰의 업무처리가 빠른 속도로 안정화되어 가고 있음을 여러 지표로 확인할 수 있다고 밝혔다.[134] 실제 일선 수사관의 입장에서도 개인차는 있으나, 새로운 불송치결정업무를 기본적으로 수행하는 데 큰 무리가 없다고 보고 있다.

다만, 검찰개혁법안의 취지에 따라 새롭게 부여된 수사종결과 관련된 기본적인 직무수행을 처리할 수 있다는 것과, 국민의 권익보호의 측면에서 발전하였는지는 별개의 문제이다. 경찰과 검찰의 수사권 조정에 따른 업무 이관의 문제는 조직 상호간의 문제에 불과하기 때문이다.

---

133) 송원영, “수사구조개혁 이후 달라진 경찰의 수사실무 및 정책”(발제문), 앞의 토론회 자료집, 30-42쪽.
134) 송원영, 위의 글, 44쪽.

3. 국민의 권익보호의 관점에서 평가

일반 국민은 경찰에 대하여 책임있는 전문수사기관으로 거듭나기를 요구하고 있다. 그런데 국가수사본부에서 제시하는 위 방침이 과연 국민의 권익보호에 이바지하고 있는지를 검토하면 아래와 같다.

가. 수사심사체제

수사심사관제도는 수사경과자 중 변호사자격, 수사경력 7년 이상의 수사전문가로 배치하여 수사경찰 역량의 상향 균질화를 도모하고자 창안되었다고 밝히고 있다.[135)]

그러나 상향균질화 달성에 이바지하는 제도라기보다, 검사지휘가 배제됨으로써 수사품질이 크게 저하되는 것을 막기 위한 방어적 제도로 기능한다는 것이 정당한 평가로 보인다.

- 수사심사관은 신입직원에게는 일정부분 도움이 되지만, 일정 경력이 되는 수사관의 경우 도움이 되지 않는다.
- 1~3명의 심사관으로 경찰서 사건을 꼼꼼히 봐주는 것은 불가능하다.
- 심사관이 경력이 많다고 실력이 많은 것은 아니고 심사관 마다 수준차이가 많이 난다.

출처: 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 6번 문항(수사심사체제에 대한 의견)에 대한 답변.

나. 시도청 중심 수사체제, 내부수사지휘 강화

국가수사본부에서는 중요사건은 시도경찰청 직접수사, 경찰서 책임수사 등으로 구분하여 사건을 처리하는 시도청 중심수사체제를 구축하고, 총경급 이상 수사부서장에 대해 재직기간 중 총 10년의 수사경력 요건을 원칙적으로 요구하는 등 수사부서장 자격제를 실시하고 있다. 그러나 이와 같은 방침을 통해 일선 국민의 관점 내지 수사관의 입장에서 현재 체감할 수 있는 변화는 없다고 봐도 과언이 아니다.

---

135) 송원영, 위의 글, 31쪽.

다. 고소인 등 불송치결정 수사결과통지서 작성방법 개선

구법하에서도 수사결과통지는 있었지만, 개정법하에서는 고소인의 이의신청권을 보장하기 위한 중요한 국민의 절차적 권리라 볼 수 있다. 따라서 구체적으로 이유를 기재한 수사결과의 통지는 상당히 중요한 문제이다. 다만, 수사관 입장에서는 불송치결정서를 작성하고, 다시 통지서를 편집작성하는 중복적 작업을 해야하는 만큼 업무량이 늘어나는 측면이 있다.

그런데 최근 국수본에서는 불송치결정 관련 서류 작성을 3단계에서 2단계로 축소하는 것을 골자로 불송치결정서의 내용을 그대로 복사하여 기재하되, 개인정보 등만 예외적으로 비공개처리함으로써 개정법상 이의신청권이 충분히 보장되도록 하였다고 밝혔다.[136] 그 근거로, 경찰수사서류 열람·복사지침에서 불송치결정서를 원칙적으로 공개대상으로 해석하게 되었다는 점을 근거로 하고 있다. 이와 관련된 지침이 담긴 공문이 일선서로 하달되었다. 다만, 실무에서는 아직 일률적으로 지켜지지 않는 경우도 있다.

- 불송치결정서 그대로 복사해서 통지하는 것은 무리가 있어서, 대상자에 따라 법률적 용어가 아닌 평이한 용어로 설명하기도 한다.
- 불송칙결정의 취지를 왜곡하지 않지만, 문구자체가 오해의 소지가 있는 경우 이를 수정하고 통지하는 방법을 취한다.

출처 : 네이버 밴드 현직실무수사관 커뮤니티[137] 기재의견.

국민 권익보장의 관점에서는 중요한 지침변경으로 평가할 수 있다. 향후 수사관에 대한 지속적인 교육을 거쳐 구체적인 불기소 이유가 사건관계자에게 잘 통지될 수 있도록 꾸준히 교육되어 전파될 필요가 있다.

136) 송원영, 위의 글, 39쪽.
137) 현직경찰관으로 구성된 네이버 밴드 '민사법에 기반한 경제범죄수사'(회원수 4,374명).

라. 고소·고발 접수 처리절차 개선 방안

2021년 10월 1일 변경된 사건반려제도 개선방안을 살펴보면, ① 고소·고발장은 모두 접수절차를 진행하고, ② 접수된 고소·고발을 반려하는 경우 민원인이 작성한 서면 동의서를 수령하는 동시에, ③ 민원인에게 동의서 사본과 이의제기 절차가 기재된 안내서를 교부하고, ④ 반려한 사건이라도 추후 사건 수리를 재요청하는 경우 즉시 수리 등이 있다. 고소권 보장을 위해 사건반려를 제한하는 내용의 중요한 지침이다.

그러나 일선 수사관들이 사건을 반려하고 싶은 유혹을 받는 근본적인 이유는, 변호사들이 사건을 무리하게 고소한다고 생각하기 때문이다. 단순 민사문제에 수사관이 개입하게 되면 당사자 대등을 해칠 뿐 아니라 중요범죄 수사에 투입할 수사력을 낭비할 수 있다. 결국 사건반려의 문제는 고소권 보장의 측면에서 평면적으로 검토할 것이 아니라, 민사와 형사의 경계와 관련하여 수사기관이 어떤 사건까지 수사를 할 것인가의 사정이 함께 고려되어야 한다. 모든 사건이 접수될 수 있다고 약속하는 것만이 능사는 아니며, 기소 가능성이 없는 민사사건은 처음부터 접수되기 어렵다는 점도 함께 검토되어야 한다. 민사의 형사화 경향을 억제하지 않는 한 반려하려는 수사관과 사건을 접수하려는 민원인과의 실랑이는 계속될 수밖에 없어 보인다.

그럼에도 수사개시의 원칙적인 창구가 된 경찰수사의 중요성에 비추어, 사건반려는 신중해야 한다는 점에서 위 지침은 국민의 권익보호에 이바지한다고 평가할 수 있다.

마. 소결

그 간 경찰청의 수사절차 개선 대책은 수사결과통지와 사건반려에 대한 개선지침을 마련한 점, 심사체제를 구축하여 수사오류시정의 단계를 두었다는 점에서 발전된 측면이 인정된다. 그러나 그 밖에 수사관이나 국민에게 특별히 유의미한 변화를 일으켰다고 평가할만한 것은 없다.

제3절 | 국민권익보장을 위한 수사전문화 방향

1. 서설

사실 국민 권익보호의 관점에서 평가할 때 가장 중요한 부분은, 수사권 조정을 통해 ① 인권침해 없이 적정절차에 따라 수사가 더 잘 진행될 수 있는지, ② 전문수사 인력에 의한 충분한 수사력이 확보될 수 있는지가 더 중요한 관건이다. 이번 절에서는 수사 전문성 확보의 관점에서 기존 국가수사본부의 대책을 살펴보고, 향후 개선방향을 논의해 보기로 한다.

2. 국가수사본부의 수사전문성 강화대책

수사전문성 강화와 관련된 정책으로는 기존 전문수사관인증제도,[138] 최근 실시되고 있는 수사관 자격관리제[139]가 있다.

가. 기존 전문수사관인증제도

기존에 시행하던 전문수사관인증제도는 2005년 경찰 수사역량 향상을 위해 특정 수사분야에서 우수한 능력과 경험을 갖춘 경찰관을 전문수사관으로 인증하는 제도다. 다시말해 다양한 전문 수사인력을 발굴하기 위해 지속적으로 인증분야를 확대 개편하고 제도 활성화를 위해 인사제도와 연계, 인센티브를 부여하는 것을 취지로 하는 제도인 것이다. 74개 죄종별 전문수사관, 6가지 기법 전문수사관(회계부정, 추적수사, 수사자료분석, 수사면담, 위기협상, 아동장애인면담조사)을 두고 있다.

나. 수사관 자격관리제

국가수사본부는 2020년 6월부터 수사관 자격관리제도를 추진, 운영 중에 있다.

---

138) 전문수사관 운영규칙 [시행 2012. 1. 3.] [경찰청훈령 제649호, 2012. 1. 3., 타법개정]
139) 수사경찰 인사운영규칙 [발령 2021.11.23.] [경찰청훈령 , 2021.11.23., 일부개정] 제7조(수사관 자격관리제)

역량과 경력 중심의 체계적인 인사관리를 통해 자질 있는 예비수사관이 능력을 갖춘 수사지휘자로 성장해 갈 수 있는 인사제도를 설계하겠다는 취지이다.

자격등급은 예비수사관, 일반수사관, 전임수사관, 책임수사관을 두고 있으며, 인사발령 사항에 수사경과 여부와 자격등급을 명시하고 책임수사관에 대해서는 인증서 및 배지를 교부하고 있다.

경과자가 수사부서 이탈시 수사관의 자격등급을 상실하고, 일반수사관 자격을 3년 이상 유지해야 전임수사관 신청이 가능하며, 전임수사관이 되면 상급기관 수사부서 및 과·팀장 우선 보임이 가능하다. 전임수사관 자격을 3년 이상 연속 유지해야 책임수사관 시험 응시가 가능하며 책임수사관이 되면 희망부서로 우선 배치한다. 책임수사관 선발시험은 실무 중심 서술형으로 출제해 업무에 매진하는 수사관이 선발될 수 있도록 하고 소수를 선발해 영예성을 제고한다는 방침이다.

다. 분석 및 평가

2018년 죄종별 전문수사관을 추가하는 인증분야 확대계획 시행 이전까지 전문수사관인증제도는 나름 수사관에게 수사전문화의 목표의식을 심어주는 등 긍정적인 방향으로 작용하였으나, 현재는 지나치게 많은 종류의 전문수사관이 남발된다는 지적이 있다.

한편 수사관 자격관리제는 기본적으로 수사부서 장기근무를 유도하는 기존 수사경과제도를 강화하는 성격의 제도이다. 현재 경찰청은 국가수사본부를 신설하였으나 여전히 1개의 국에 불과한 실정이다. 수사경과제도를 운영하여 수사경과자의 비수사부서 인사발령을 제한하고 있으나, 기본적으로 인원배정, 승진제도는 모두 일반 경찰과 동일하다. 수사경과자라도 언제든지 이를 해제하고 비수사부서로 옮길 수 있는 것이다.

수사업무는 상당한 전문영역으로서 다년간의 업무경력과 계속적인 교육이 필요하다는 점은 모두가 주지하는 바와 같다. 나아가 최근 불송치결정의 업무는 법률전문가의 영역이기도 하며 수사경찰의 영역으로 편입되는 등 수사부서와 비수사부서에 요구되는 전문성과 경력의 차이는 상당한 간극이 있으며 검찰 수사권을 제한하는 경향이 심화될수록 더욱 커질 것으로 예상된다. 수사관 자격관리제가 제대로 정착된다면 수

사전문화에 기여할 수 있음은 분명하다. 그러나 현재 수사부서는 경찰청 부서 중에서 가장 비선호 부서로 전락하고 있으며 지역에 따라 비수사경과자가 수사부서에 근무하는 사례는 얼마든지 찾아볼 수 있다. 수사부서 기피현상이 계속되는 한, 수사경과제도와 이를 강화하기 위한 수사관 자격관리제도는 유명무실할 수밖에 없다. 더욱 간명한 방법은 수사부서의 채용과 인사, 승진제도를 애초부터 분리하는 방법이다. 그럴 수 있다면 이와 같은 자격관리제가 필요없음은 물론이다.

요컨대 기존 국가수사본부에서 시행하고 있는 위 2가지 대책은 아직까지 수사전문화를 위한 실효적인 대책이 되지 못하고 있음을 살펴보았다.

3. 경찰수사의 전문화를 위한 개선방안

가. 서설

지난해 역사적인 검찰개혁법안이 통과되었으나, 여기서 멈추지 않고 검찰 수사권의 전부 내지 일부를 경찰에게 이관하는 작업이 계속 추진 중에 있다. 현재 국가수사본부는 당면한 수사종결업무의 기본적인 수행이라는 현안업무처리에 머물고 있다고 보인다. 그러나 수사권 조정의 문제는 단순히 경찰과 검찰 간의 업무이관 측면뿐 아니라, 전문적 수사역량 향상을 통한 국민 권익신장의 관점에서 접근하는 것이 타당하다.

나. 종래 경찰수사 역량

구법하에서 일반적인 수사절차는 ① 사실관계의 파악(범죄의 인지, 피의자 특정, 추적과 검거, 기본적 조사 및 송치)과 ② 형사법령의 적용(검찰 단계에서 법리의 검토와 재수사 내지 경찰수사지휘, 공소제기 내지 불기소결정)의 단계로 구분되어 있었다. 이 외에도 ③ 기록의 관리·조사일정관리·전화응대 기타 수사행정이 필요함은 물론이다. 그런데 신법하에서 경찰의 수사업무는 ②업무의 일부까지 넓어졌다. 작은 일건의 수사에도 위 단계가 모두 필요하며, 각 단계는 전문적인 수사기법이 요구된다.

기존까지 경찰의 주된 부분은 ①업무이었다. 이 중에서 경찰에게 가장 크게 요구되는 바는 추적과 검거 부분이었다. 매우 전문적인 영역으로 수사경험 뿐만 아니라

적어도 팀 단위 이상의 조직적 접근이 요구된다.

다. 전문수사조직으로서 국가수사본부의 독립성 강화

- 검사는 누구나 평검사로 입직하여 수사, 기소, 공소유지 등 사법절차 관련 업무를 하며 부부장, 부장, 차장, 검사장, 검찰총장으로 승진하는 구조로 수사업무에 대한 이해도가 높을 것으로 예상됨
- 반면 경찰은 직접수사부터 시작해서 수사에만 근무하여 경정승진하는 경우 많지 않고, 총경 이상은 아예 없음. 총경 이상은 수사 실무경험이 없거나 적어도 실무 수사관들의 업무량 증거나 실질적인 고충에 대한 이해 내지 공감도가 떨어지고 모든 의사결정이 수사경험이 없거나 적은 내근직의 보고와 계획에 의존하여 하던대로 하는 것 좋아하고, 정부에 무리가 가지 않는 범위 내에서 이뤄짐. 행정편의적인 의사결정구조이다.

출처: 네이버 밴드 현직실무수사관 커뮤니티[140] 기재의견.

법원 및 검찰과 달리 경찰은 경찰법상 범죄수사뿐 아니라 범죄의 예방, 진압, 피해자보호, 경비, 요인경호, 대간첩, 정보, 교통의 단속과 위해의 방지, 국제협력 등 다양한 업무를 수행하는 종합적 행정부서라는 차이점이 있다. 이를 극복하기 위해 수사경과제도를 운영 중에 있으나 수사부서 기피현상으로 효용이 떨어진다는 문제점은 앞서 지적한 바 있다.

국가수사본부의 신설은 경찰의 권한 비대화와 수사권 남용에 대한 우려[141] 등을 불식시키기 위한 목적이 크지만 실무적인 측면에서 경찰수사의 전문화를 이끄는 계기로 삼을 수 있다. 경찰서 기준으로 수사를 지휘하는 역할인 수사과장, 형사과장 등의 직위를 부여받는 경정의 경우 경감으로 승진하며 지구대장, 기동대 중대장 등 직접적인 수사부서 이외의 보직을 받아 수사부서의 경력단절이 되기도 한다. 또한 일부의 사례이기는 하나 수사부서 근무경력이나 전문성이 충분히 검증되지 않은 상태에서 직급에 따라 직위를 부여받으므로 수사부서의 장이 될 수도 있다.[142]

---

140) 현직경찰관으로 구성된 네이버 밴드 '민사법에 기반한 경제범죄수사'(회원수 4,374명).
141) 예컨대, 정보경찰과 수사경찰의 결합되었을 때 첩보, 내사, 표적수사로 이어질 우려가 있다.
142) 예를 들어 A 경찰관서로 발령받은 경정급 경찰관이 전반적으로 수사경력이 길지 않은 상황이라면 어쩔 수 없이 그 가운데 수사부서의 장으로 임명해야 하는 문제가 발생한다. 경찰서장의 경우 수사부서의 근무 경력 없이 관내 수사사건에 대하여 지휘권을 부여받기도 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 이러한 문제를 해결하고자 국가수사본부는 전문성 강화를 위한 대책을 내놓고 있다.

경찰관 개인을 수사전문인력으로 양성하는 것도 중요하지만 국가수사본부 자체가 인사체계와 조직체계의 측면에서 보다 더 큰 독립된 권한을 행사하고 전문적인 수사조직으로 변화할 필요가 있다.

현재 국가수사본부가 경찰서 단위까지 뿌리내리지는 못하였다. 가능하다면 경찰서, 시도경찰청 단위의 수사부서의 인사에 국가수사본부가 일정한 역할을 하거나 수사역량과 자질, 구체적인 수사경력과 수사사례 등의 자료를 제공하는 것을 검토해 볼 수 있다. 우리나라에서도 미국의 FBI와 같은 완전히 독립적으로 운영되는 수사조직에 대한 논의가 심심치 않게 등장한다.[143] 국민의 생명・신체 및 재산의 보호를 위한 경찰활동에서 수사를 떼어내기는 쉽지 않다. 적어도 수사조직의 독립성이 가지는 장점을 살릴 수 있도록 단일 경찰조직으로 구성된다 할지라도 조직 안에서 국가수사본부의 독자적 위상을 구축하고 승진·전보인사 및 수사정책에 대한 의사결정권 또는 의견제출권 등의 권한이 규정에 따라 보장되어야 한다.

수사사건의 관할의 측면에서 살펴보면, 대부분의 수사는 경찰서에서 이루어지는 경찰서장의 경우 수사뿐만 아니라 다양한 치안활동을 책임지는 관서장으로 다양한 역할을 수행한다. 또한 경찰서장은 수사부서에서 줄곧 일해온 인물로만 임명하기도 어렵다. 그렇다면 경찰서 단위에서는 고소·고발 사건만을 전담하고[144] 인지수사는 시도경찰청 단위의 국가수사본부 산하 수사부서에서만 담당하는 방안도 고려할 수 있다. 나아가 고소·고발사건의 경우에도 현재 수사기간이 길어지는 현상이 나타나므로 일정한 죄종·규모 등 기준을 정하여 국가수사본부에 설치된 수사부서에서 적극적으로 처리하는 방안도 검토가 필요하다.

---

143) 뉴시스, “천정배 "검찰개혁, FBI같은 독립수사청 설치해야"”, 2010.11.17.자 기사(https://n.news.naver.com/mnews/article/003/0003541900?sid=100, 최종접속일 2021.12.28.); 이데일리, “홍준표 "공수처 폐지…국수본은 경찰서 독립시켜 FBI처럼"”, 2021.8.14.자 기사(https://n.news.naver.com/mnews/article/018/0005011075?sid=100, 최종접속일 2021. 12. 28.).

144) 경찰청과 시도경찰청에서는 특별수사기간 등을 정하여 특정 범죄 양상에 대한 기획수사를 통해 경찰서 단위에서도 적극적인 인지수사를 하도록 유도하고 있다.

라. 전문수사 팀장중심조직 개편

- 경제팀의 만족도는 팀장하기에 달렸다. 큰 사건을 팀장이 가져가 주고, 민원성 사건에도 나서주면 팀원이 조금 더 뭉칠 것 같다. 그러나 보통 오래된 팀장은 사건을 안할려고 하고 클릭만 하는 경우가 대다수고, 젊은 팀장은 그래도 사건을 해볼려고 하는 것 같다. 실력과 경험있는 수사관은 팀장을 못하고, 계급중심으로 팀장을 정하는 문제는 개선되어야 한다.
- KICS의 정수사관을 모두 개별수사관으로 지정하고, 팀장이나 과장은 실제로 그 사건의 진행책임을 지지 않는다. 팀원이 아닌 팀장이 정수사관으로 책임을 지고 팀원을 지휘할 수 있는 구조로 가야한다.

출처: 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 8번 문항(국민의 권익신장을 위한 대책)에 대한 답변.

그런데 기본적으로 경찰수사는 언론보도 사건 등 중요사건이 아닌 경우에는 한 명의 정수사관이 사건의 전과정을 주도적으로 처리하는 실정이다.[145] 특히 경제팀의 경우에는 보다 심화된다. 단독제 관청이라는 별칭으로 불리는 경제팀의 경우, 위 단계를 철저하게 1인이 수행하는 경우가 대부분이다. 한 명의 수사관이 이를 적법절차에 따라 완벽하게 수행하는 것은 사실상 불가능하다고 보아야 한다.

국가수사본부에서 팀장 중심제로 변화하기 위해 노력 중인데, 보다 강화된 팀장자격제의 운영과 인력증원 등이 필요하나 현실 여건상 제대로 구현되지 않고 있다.

그럼에도 신법하에서 검사의 수사지휘가 약화된 상황에서, 수사팀장이나 과장 등의 실질적인 내부지휘가 없다면, 개별 수사관의 자의적인 수사진행을 통제할 방법이 없다. 이는 국민권익을 심대하게 침해한다는 점에서, 경력과 시험으로 인증된 수사팀장 중심의 수사체계를 구축하는 것은 지속적인 발전과정에 있어서 필요할 수밖에 없다.

마. 업무 전념 환경조성

수사관이 수사업무에 전념할 수 있는 집중적인 환경조성이 시급하다. 일건 사건처리에 소요되는 다양한 절차를 보다 분업적으로 처리할 수 있도록 조정되어야 한다. 기본적으로 전문적 수사팀장이 사건을 장악하고, 보조 수사관 내지 행정인력이 수사

145) 정수사관은 KICS 전산상에서 당해 사건의 수사책임을 부담하는 수사관을 말한다. 또한 부수사관을 별도로 지정할 수 있다.

행정을 분담할 수 있어야 한다.

- 검사가 수사, 기소, 공소유지에 집중할 수 있도록 환경이 갖추어져 있다. 전화응대, 사건기록 스케줄 관리 등 사무직원, 수사과정을 보조하는 수사관, 피의자 호송 등을 담당하는 직원 등
- 반면 경찰 수사관은 수사만 할 수 없고, 수사 외에 다른 업무로 집중이 불가능하다. 전화업무(사건관련 전화응대, 차부서 질의응답 등), 타부서 지원(불시 검거조 동원, 경비업무 지원), 피해자보호활동(체크리스트작성, 피해자보호활동 지원, 각종 회의), 시기별 각종 상황반 대응반 등 현장지원, 각종 사건 진행상황통보, 장기사건에 대한 지적 대응, 각종 진행상황보고서 작성, 온라인 교육, 사격 등이 있으며, 고소인 조사가 예정되어 있는데, 동원으로 취소해야 하는 경우도 종종 있다.
- 고소인 조사가 예정되어 있는데, 동원으로 취소해야 하는 경우도 종종 있다

출처: 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 8번 문항(국민의 권익신장을 위한 대책)에 대한 답변.

바. 인력증원 및 경·검간 수사인력 재조정

- 수사권 조정으로 경찰의 업무범위가 확장된 반면, 검찰인력은 경감되었음에도 그대로 유지되고 있다.
- 지방청 중심수사를 한다면서 지방청 인원만 늘어났으나, 특정 범죄유형에 대한 지방청 이송기준은 오히려 높아지고, 대규모 수사인력 충원 계획은 없음

출처: 위 설문('수사권 조정 영향 설문과 응답결과'), 8번 문항(국민의 권익신장을 위한 대책)에 대한 답변.

인력증원은 경찰수사전문화의 핵심요소이다. 그러나 인력증원은 경찰청으로부터 얻어내야 하는데 다른 부서와의 관계에서 획기적인 인력증원은 요원한 것이 사실이다. 다른 방법은 조직간 객관적인 업무분장에 따라 더이상 필요없게 된 검찰의 인력을 재배치하는 등의 방안이 남는다.

수사권 조정으로 기존 검사 명의로 작성되던 불기소장(불송치서) 작성 등 수사종결업무가 경찰수사로 이관되었다. 이에 따라 경찰의 수사업무가 가중된 반면 검찰의 사건종결업무량은 줄어들었다. 따라서 논리필연적으로 기존의 검찰 수사 인력을 경찰로 재배치하는 것이 타당하다. 즉 다양한 이해관계가 얽혀있는 기관간 인력조정 문제가

아닌 국가 형사사법기능의 합리적 인력재조정 문제로 접근하는 것이 바람직하다. 수사와 기소권한의 분리라는 검찰개혁법안의 취지를 감안하면, 기존 검찰이 가지고 있었던 공소권과 수사권 가운데 적어도 직접수사인력은 국가수사본부로 이관함으로써 인력을 재조정하는 방안이 실천적으로 가장 유의미한 방법이 될 것이 되기 때문이다.

사. 직무분석을 통한 부서 간 인력조정

앞서 실증적 관점에서 수사구조의 변화를 살펴보며 확인한 것처럼 하나의 사건을 처리하는 데에 종전보다 더 많은 시간과 노력이 들어간다. 새로운 법체계에 따라 시행한 지 1년이 지나는 즈음 수사부서에 대한 직무분석이 필요하다. 각 부서에서 일하는 수사관에 대한 인터뷰를 통해 사건처리 시 어떤 점이 어려운지, 무엇이 필요한지 여부 등을 파악하고 정량화된 지표를 통해 1인당 근무시간에 따른 적정 업무처리를 분석함으로써 수사부서 내 인력을 재조정을 검토해야 한다. 가능하다면 경찰의 모든 기능에서 직무분석과 1인당 적정 업무처리건수, 개별 부서당 적정 인원을 새롭게 산출하여 대대적인 인력 재조정으로 적정한 양의 업무를 부여받고 이를 전문적으로 처리할 수 있는 업무환경 및 교육환경을 조성할 필요가 있다.

아. 교육제도의 개선 – 공판연계교육의 강화

수사업무 수행을 위해서는 수사관 전 경력에 걸쳐 계속적인 보수교육이 필요하다. 그러나 실상은 매우 열악하다. 전문수사교육기관으로 경찰수사연수원이 있으나 경찰수사연수원의 교육주기는 대략 7~9년에 불과하기 때문이다. 본인이 원치 않는 등의 사유로 10년 동안 수사부서에서 근무하면서 한 번도 수사전문교육을 받지 않은 사람도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

효과적인 재교육을 위해 수사이력에 따라 의무적인 수사교육을 받을 수 있도록 하고 교육결과에 따라 승진과 인사발령에 연계될 수 있도록 하는 개선조치가 필요하다.

제4절 | 경·검간 수사권 조정에 대한 입법론적 검토

1. 규범적 접근 – 입법론적 제언

가. 시민의 권리보장과 법적 안정성의 조화

형사사법체계의 중대한 변화를 가져온 개혁법안이 시행된지 1년을 맞고 있다. 일부 이관된 수사종결업무를 기본적으로 무리없이 수행하고 있다는 것이 내부적 평가라 할 수 있다. 그러나 국민 권익입장에서 형사사법제도가 발전하였는가에 대해서는 여전히 물음표이며, 정치적 타협의 산물로서 개정되어 시행 중인 형사소송법에 만족한다는 의견은 찾아보기 어렵다. 기존 검찰과 경찰의 인력과 조직은 그대로 두고, 인위적이고 강제적인 권한 조정만이 이루어졌다는 점에서 성공적인 개혁이라고 평가하기에는 많이 부족한 것이다.

그렇다면 어떻게 변화되어야 할 것인가. 정치권에서는 현 개정 형사소송법에 대한 다양한 개선 입법논의가 진행 중이며, 기소권과 수사권의 분리를 통한 견제와 균형의 관점에서 검찰의 직접수사를 제한하는 조치들은 계속적으로 추진될 것으로 보인다. 가령 중대범죄수사청의 설치와 같은 검찰 수사권의 완전한 박탈 등 추가적인 개혁법안도 포함되어 있다.

그러나 어떠한 개혁 입법일지라도 국민의 권익보장이라는 목표 아래에서 진행하되 또 다른 법의 이념인 법적안정성이 침해되지 않도록 배려될 필요가 있다. 가령 권한분배 뿐만 아니라 인적, 물적 자원의 적절한 분배와 예산의 뒷받침을 포함하는 충분한 제도시행의 준비, 적절한 경과조치 등이 필요하다. 이와 같은 준비가 없다면 결국 불완전한 제도시행으로 법적안정성을 해쳐 오히려 국민들에게 큰 피해를 줄 우려가 있기 때문이다.

아래에서 제시되는 대안들은 새로운 개혁법안의 제정과 별개로 경찰이 책임수사를 완비하기 위해 필요한 수사절차의 간명화 방안(이의신청제도의 개선), 시정조치의 실무기준 명확화, 검경간 인적자원의 재분배 등을 담고 있다. 차례로 살펴보기로 한다.

나. 경찰수사의 법률적 완결성 강화 - 경찰항고제도 도입

1) 서설

개정법 하에 경찰은 수사종결업무의 일부까지 가져왔으나, 여전히 경찰수사 전문성을 불신하는 것이 일반적인 평가이며 검사의 통제장치가 여러 가지로 마련되었다. 이로 인해 종결절차가 지나치게 복잡해지고 사건처리기간도 늘어났다고 평가된다. 그러나 신속하면서도 책임있는 사건처리라는 국민의 중대한 권익보장을 위해서는 향후에는 수사종결절차가 단순화 될 필요가 있다.

결론적으로 적어도 불기소되는 사건은 검찰의 관여없이 원칙적으로 경찰 자체적으로 완결될 수 있도록 경찰 자체적인 법률적 불복절차, 즉 경찰항고제도를 마련할 필요가 있다.

여기에서는 그 필요성의 측면에서 종결절차의 단순화 필요, 경찰의 수사결과 책임성 부여, 기존 이의신청제도의 비효율성 등을 살펴보고 경찰항고제도의 도입을 제안하기로 한다.

2) 수사종결절차의 단순화 필요

현재 수사절차는 지나치게 복잡하다. ""고소하다 지쳐" 법원까지 가려면 15단계 이상 거쳐야 한다"는 제하의 한국일보의 기사가 보도된 바 있다.[146] 경찰에는 1차 수사종결권, 검찰엔 경찰에 대한 사법통제관 역할이 주어졌는데, 경찰 견제를 위한 장치로 보완수사요구, 재수사, 시정조치 등이 만들어지면서 수사 절차가 한없이 복잡해졌고, 고소인 입장에선 수사기관에 합법적으로 요구할 수 있는 여러 권리들이 생겼지만 사건처리 기간은 더 길어졌다는 내용이다. 경찰과 검찰 사이에 사건기록이 오가며 처리속도는 계속적으로 느려질 수 밖에 없기 때문이다.

3) 수사결과에 대한 경찰의 법률적 책임 필요

또 다른 지적으로는 경찰은 수사결과에 대해 법률적 책임을 지고 있지 않다는 문제점이다. 즉 언론보도에 따르면, "올 1월 검·경 수사권 조정안이 시행된 데 이어 검찰

146) 한국일보, ""고소하다 지쳐" 법원까지 가려면 15단계 이상 거쳐야 한다", 2021.6.29.자 기사(https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021062504130003121, 최종접속일 2021.12.28.).

직접수사가 대폭 축소되면서 경찰이 수사의 주체 또는 사실상 '수사의 주재자'가 됐지만 검사와 달리 사법경찰관에게는 수사결과에 대한 책임을 묻는 제도가 없어 책임수사 정착에 걸림돌이 되고 있다는 지적이다. 검사는 기소한 사건에서 무죄 판결이 선고되면 평정 결과에 따라 벌점을 받기도 하지만, 경찰의 경우 인사고과와 직접 연결하는 규정이나 제도가 없다. 법조계 안팎에서는 경찰이 용의자나 피의자를 검거·체포하는 것을 넘어 1차 수사권과 수사종결권까지 갖게 된 만큼 경찰이 수사권 조정을 전제로 약속한 진정한 책임수사 체제 구현을 위해 수사결과에 대한 책임을 묻는 제도를 마련해야 한다는 지적이 나온다. 20일 법조계에 따르면, 경찰청은 올해 초 검·경 수사권 조정 전후로 과장·팀장 등 부서장과 담당 수사관의 수사결과를 추적해 인사고과에 반영하는 내용의 제도 개선안 등을 논의했다. 하지만 내부 반발 등으로 논의가 지지부진해지면서 현재는 사실상 보류된 것으로 전해졌다"고 한다.[147]

기존에는 수사부서에서 수사관을 평가하는 경우 추적과 검거실적으로 수사관의 역량을 평가하는 것이 경찰의 업무평가방식이었다. 수사 전체의 질과 종결업무에 대한 평가는 이뤄지지 않고 있었다. 더욱이 사건종결 공판과 연계한 사건의 결과는 그 동안 경찰수사의 관심 밖 영역이었다. 이와 같은 점을 고려할 때 위 기사의 지적은 상당부분 합리성이 있다고 평가될 수 있다. 특히 불송치결정사건에 대해서는 전적으로 법률상 책임을 부담하여야 한다는 점에서 경찰단계에서 수사결과 책임성 강화방안이 필요하다.

4) 이의신청제도의 비효율성

현행법하에서 고소인이 이의신청을 하게 되면 그 정당성을 묻지 않고 검찰에게 사건이 자동송치되며, 검사의 보완수사요구를 통해 사실상 다시 수사를 진행하게 된다. 실무에서는 대부분 동일한 수사관이 사건을 재배당받아 수사하는 경우가 많아 종결의견이 변경될 가능성은 많지 않다. 오히려 검사의 불기소처분을 기다려 검찰항고와 재정신청을 하기 위해 거쳐야 되는 사전절차가 늘어날 뿐이다.

---

147) 법률신문, "수사결과에 책임 없는 경찰 … 원인은 '인사 제도'", 2021.8.23.자 기사(https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View/Content/Article?serial=172295, 최종접속일 2021.12.28.).

5) 경찰항고제도

경찰수사진행과 종결에 이의가 있는 경우에는, 경찰내부 소속이나 독립적으로 업무를 수행하는 부서에 의해 경찰항고를 거칠 수 있도록 할 필요가 있다. 기존에는 수사관 교체요청 등에 의한 행정조치가 있었다. 그러나 사건관계자들의 수사회피 내지 수사방향 유도를 목적으로 한 부당한 요구인 경우도 많았다.

수사과정에서의 위법 내지 부당한 사항에 대한 불복절차를 내부에 마련함으로써 절차를 간이화하고, 경찰항고제도에 대해 바로 재정신청 등 법원의 통제를 받을 수 있도록 조치하는 것은 신속한 수사절차 진행의 이념에 부합하는 것으로도 보인다. 이로써 수사경찰의 책임성 강화에 이바지할 수 있음은 물론이다.

다. 검·경찰 등 최소화 및 책임증대를 위한 개선 – 시정조치요구 요건 실무기준

「형사소송법」 제197조의3 제1항에 따르면 검사는 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인식하게 된 경우에 사건기록의 등본의 송부를 요구할 수 있고, 필요하다고 인정되는 경우에는 사법경찰관에게 시정조치를 요구할 수 있다고 규정한다.

여기서 법령위반의 경우에는 다툼이 없으나, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용 등은 상당히 추상적인 개념이고 모두 법령위반에 포함될 수 있는 개념이라는 지적이 있다.[148)]

1) 엄격해석의 필요

시정조치요구의 대상이 되는 요건은, 정부합의문과 신법의 입법취지를 감안할 때 엄격하게 해석함이 타당하다. 검사의 의심만으로 등본요구가 가능하며, 시정조치는 경찰의 수사과정에서 행해지므로 경찰의 자율적 수사를 침해할 여지가 높기 때문이다.

2) 법령위반

일반적으로 법령이라고 한다면 법률 내지 법규명령을 의미하므로, 형사소송법 등

---

148) 사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 제1차 회의록(이철규 의원의 발언), 2018.11.27. 참조.

수사절차 관련 법률과 그 위임명령 내지 집행명령으로서 수사준칙 등이 포함된다. 그러나 체계적 해석상 모든 법령위반으로 새길 것은 아니고, 함께 나열된 '인권침해'와 '현저한 수사권 남용'에 비견되는 정도의 중대한 수사절차 법령위반으로 새기는 것이 타당하다.

3) 인권침해

인권옹호직무방해죄와 관련된 헌법재판소 결정례를 참고하여 구체적 기준을 마련할 필요가 있다.

〈표 6-1〉 헌법재판소 2007.3.29.자 2006헌바69 전원합의체 결정

"범죄수사과정에서 초래될 각종 인권침해의 모습은 언제 어떻게 변화된 새로운 양상으로 나타날지 모르기 때문에 그 침해가 방지되어야 할 **인권의 내용을 입법자가 일일이 서술적으로 열거하고 인권옹호에 관한 검사의 명령 유형을 구체적으로 한정하는 것은 입법기술상 불가능하거나 현저히 곤란**하다. (중략) 이 사건 법률조항의 입법취지 및 보호법익, 그 적용대상의 특수성 등을 고려하면 **여기서 말하는 '인권'은 범죄수사과정에서 사법경찰관리에 의하여 침해되기 쉬운 인권, 주로 헌법 제12조에 의한 국민의 신체의 자유를 그 내용으로 한다**고 할 것이고, (후략)"

4) 현저한 수사권 남용

「형사소송법」에 처음으로 수사권 남용이 규정되었다. 신의칙의 명문화라 할 만하다. 개정법은 현저한 수사권 남용이라는 요건 하에 검사에 의한 진행 중인 경찰사건에 대한 개입을 허용하고 있다. 현저한 수사권 남용은 열거하기 쉽지 않기 때문에 그 의미가 문제된다.

가) 주관적 요건의 요부

일반적으로 권리남용이란 권리가 인정된 본래의 목적을 이탈하여 사회의 윤리관념에 배치되는 부당한 결과를 초래하는 것을 말한다.[149] 권한남용의 주관적 의사가 과연 요건으로서 필요할 것인가. 개별 권리에 따라 주관적 요건을 요구하는 경우와 요구하지 않는 경우가 있다.[150]

---

149) 대법원 1961.10.19. 선고 4293민상204 판결.
150) 소유권에 의한 인도청구가 권리남용이 되기 위해 주관적 사정을 요건으로 하는 대법원

생각건대 모든 범죄는 수사되어 처벌되는 것이 원칙이라는 점, 진행 중 사건에 대한 시정조치 요건으로서 현저한 수사권 남용은 엄격하게 해석되어야 한다는 점에서 주관적 요건을 필요로 한다고 새기는 것이 정당하다. 다만, 객관적인 사실관계에 따라 가해의 의사를 추인할 수 있다고 봄이 타당하다.

나) 실무기준

수사의 종결에 대한 재수사요구 등 통제절차가 별도로 마련된 만큼, 수사진행과정에서 현저한 수사권 남용은 수사종결까지 기다릴 수 없는 긴급한 사정이 있거나, 수사권 남용이 명백하여 경찰수사의 자율성을 침해할 가능성이 없는 경우여야 한다.

현저한 수사권 남용의 사례로 검토할 수 있는 것들로는, 정치적 중립성을 현저하게 해하는 청탁수사, 불법적인 별건수사, 수사미진 등이다.

수사기관의 정치적 개입으로 인한 문제점 등으로 시작된 검찰개혁법안의 취지를 감안할 때, 정치적 중립성을 현저하게 해하는 정치적 목적의 수사는 현저한 수사권 남용으로 봄이 타당하다.

수사진행 중 별건수사의 경우, 가령 휴대폰 압수의 결과 판례에 의하더라도 객관적 내지 인적 관련성이 인정되기 어려운 경우로 별건수사가 불허되는 때에는 이로 인한 수사는 불허된다. 이를 간과함이 명백한 경우 시정조치가 허용될 수 있다. 다만 관련성 판단이 명백하지 않은 경우에는 이에 해당하지 않는다고 보아야 한다.

수사미진은 편파수사, 부실수사 등 그 원인과 이유가 다양하다. 따라서 원칙적으로 경찰의 수사종결을 기다려 볼복함이 타당하다. 그러나 경찰의 사건종결을 기다릴 수 없는 긴급한 사정이 있는 경우에는 여기에 포함시킴이 타당하다. 가령, 혐의입증에 반드시 필요함에도 보존기간이 얼마남지 않은 CCTV를 일부러 확보하지 않는 등의 경우에는 시정조치의 대상으로서 현저한 수사권 남용으로 볼 여지가 있다고 볼 수 있다.

1991.3.27. 선고 90다13055 판결, 상계권에 대하여 주관적 요건을 요하지 않는다는 대법원 2013.4.11. 선고 2012다105888 판결.

2. 사법자원의 효율적 배분을 통한 합리적 거버넌스

수사권 조정의 여파로 늘어난 업무에 부합하는 인력증원이 당연히 필요하다. 제로섬의 관계에 있는 검찰과의 수사업무 분담관계에서 경찰에서 부담하는 업무량은 대폭 증가한 만큼 검찰의 업무부담은 그만큼 줄어들었다. 그럼에도 이에 상응하는 수사인력 증원은 미비한 상황이다. 관련 부처에서는 대폭적인 경찰 수사관 인력증원이 어렵다고 한다. 만약 그렇다면 업무가 상대적으로 줄어든 검찰청 직원 등을 경찰청으로 인력조정을 통해 조정함으로써 경찰 수사의 인력증대효과를 꾀할 필요가 있다. 이는 적정하고 신속한 사건처리를 통한 국민의 권익보호를 위해 무엇보다 필요한 전제조건이기 때문이다.

참고문헌

단행본

경찰청 국가수사본부, 『개정 형사소송법 수사실무지침』(제4판), 2021.9.29.
문재인·김인회, 『문재인, 김인회의 검찰을 생각한다』, 오월의봄, 2011.

논문

강수진, “수사종결의 법적 성격에 대한 고찰 -개정 형사소송법상의 불송치결정과 수사종결의 관계-”, 『인권과 정의』 제491호, 대한변호사협회, 2020.8.
김현철, “개정 형사소송법상 경찰의 불송치결정의 법적 성격, 통제방법 및 통제방법의 문제점과 개선방안에 대한 고찰”, 『법학논고』 제73집, 경북대학교 법학연구원, 2021.4.
문설민, “일본의 경미 사건 처리절차 연구”, 대검찰청 국외훈련보고서, 2018.1.
최호진, “수사권조정에 있어서 경찰의 송치·불송치 결정에 대한 몇 가지 문제점”, 『형사정책』 제32권 제1호(통권 제61호), 한국형사정책학회, 2020.4.

연구보고서

대한변호사협회, 『2017년 검사평가 사례집』, 2018.2.
신동운, 『형사소송법제정자료집』, 연구총서 90-30, 한국형사정책연구원, 1990.12.
신현택·민갑룡·강형래·김상문·김학무·나영민·이병우·이승태·이승호·이은애·이준형·이형근·최대현·황정현, 『수사구조개혁 백서 : 형사사법 선진화를 위한 정책방향』, 경찰청, 2010.9.

기타자료

경찰청 수사구조개혁단, “「2020 수사권개혁 입법」 개정 형사소송법 해설”, 2019.9.

경찰청 수사구조개혁단, “제정 대통령령·행안부령 조문별 해설 초안”, 2020.11.24.

김대근, “수사권 조정 이후 예상된 수사 실무상 문제와 이에 대한 개선 방향”(발제문), 『검·경 수사권 조정 이후 경찰 수사의 문제점과 개선 방향』 토론회 자료집, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터/서영교 국회 행정안전위원장/한국형사·법무정책연구원 공동주최, 2021.10.25.

김지미, “검경 수사권 조정 전후 수사기관에 대한 경험 인식조사 결과 드러난 문제점”(발제문), 『검·경 수사권 조정 이후 경찰 수사의 문제점과 개선 방향』 토론회 자료집, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터/서영교 국회 행정안전위원장/한국형사·법무정책연구원 공동주최, 2021.10.25.

류하경, “검경 수사권 조정 이후 실무에서의 문제”(토론문), 『검·경 수사권 조정 이후 경찰 수사의 문제점과 개선 방향』 토론회 자료집, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터/서영교 국회 행정안전위원장/한국형사·법무정책연구원 공동주최, 2021.10.25.

사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 제1차 회의록, 2018.11.27.

사개특위 검찰·경찰개혁소위원회 제3차 회의록, 2018.12.18.

송원영, “수사구조개혁 이후 달라진 경찰의 수사실무 및 정책”(발제문), 『검·경 수사권 조정 이후 경찰 수사의 문제점과 개선 방향』 토론회 자료집, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터/서영교 국회 행정안전위원장/한국형사·법무정책연구원 공동주최, 2021.10.25.

윤호중·김용익(편집), 『(제19대 대통령선거 정책공약집) 나라를 나라답게』, 더불어민주당, 2017(더불어민주당 홈페이지, https://theminjoo.kr/board/view/policyreference/90440, 최종접속일 2021.12.28.).

이재호, “기자로서 본 경찰의 현재”(토론문), 『검·경 수사권 조정 이후 경찰 수사의 문제점과 개선 방향』 토론회 자료집, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터/서영교 국회 행정안전위원장/한국형사·법무정책연구원 공동주최, 2021.10.25.

CBS-리얼미터(2017.5.15. 전국 19세 이상 남녀 1,516명 대상, 95% 신뢰수준 ± 2.5&p).

YTN-리얼미터(2019.12.27. 전국 19세 이상 남녀 9,941명 대상, 95% 신뢰수준 ± 4.4&p).

언론기사 및 보도자료

KBS NEWS, “검경, 수사권 조정 의견수렴안 청와대에 제출”, 2018.5.31.자 기사(https://news.kbs. co.kr/news/view.do?ncd=3658045, 최종접속일 2021.12.28.).

KBS NEWS, “[단독] 대통령 직속 ‘수사권조정 추진단’ 설치 … 文 “과거 검찰, 잘못 스스로 못 고쳐””, 2020.1.31.자 기사(https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4372697, 최종접속일 2021.12.28.).

MBC 뉴스데스크, “형사부 검사는 영업사원, 감찰도 옆 부서에서?, 2020.8.24.자 보도(https://imnews.imbc.com/replay/2020/nwdesk/article/5885248_32524.html, 최종접속일 2021.12.28.).

경찰청 보도자료, “-수사권개혁 입법 시행 6개월-, 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다”, 2021.7.7.

경찰청, “수사권 조정에 대한 의견서”, 2018.5.31.

경향신문, “문 대통령, 2012년 첫 대선 공약 11차례 협의 거치며 조정에 합의”, 2018.6.21.자 기사(https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/201806212234005, 최종접속일 2021.12.28.).

김남철, “잠정적 처분의 법적 성질에 관한 검토”, 법조신문, 2016.1.11.자 기사(http://news.koreanbar.or.kr/news/articleView.html?idxno=14008, 최종접속일 2021.12.28.).

노컷뉴스, “대선 단골 공약 ‘경찰 수사권 독립’…또 공수표 될라”, 2012.10.19.자 기사(https:// www.nocutnews.co.kr/news/976204, 최종접속일 2021.12.28.).

노컷뉴스, “법사위 계류 법안 1000개 육박 … 발목잡힌 민생·개혁”, 2018.2.7.자 기사(https://n.news.naver.com/mnews/article/079/0003064863?sid=100, 최종접속일 2021.12.28.).

뉴시스, “천정배 "검찰개혁, FBI같은 독립수사청 설치해야"”, 2010.11.17.자 기사(https://n.news.naver.com/mnews/article/003/0003541900?sid=100, 최종접속일 2021.12.28.).

뉴시스, “한국당 좌파독재저지특위 공식 활동 … "백서 발간"”, 2019.3.14.자 기사(https://newsis.com/ view/?id=NISX20190314_0000587475&cID=10301&pID=10300, 최종접속일 2021.12.28.).

뉴스1, “‘머리뜯고 싸우는’ 檢-警, 또 무엇이 불만일까?”, 2011.11.23.자 기사(https://

www.news1.kr/articles/?461194, 최종접속일 2021.12.28.).
뉴스1, "'수사권조정, 악마는 디테일에' … 검경 신경전 재개된다", 2020.5.3.자 기사(https://www.news1.kr/articles/?3923323, 최종접속일 2021.12.28.).
뉴스1, "수사권조정 시행령 국무회의 통과 … "내년 수사권개혁 원년"", 2020.9.29.자 기사(https://www.news1.kr/articles/?4074443, 최종접속일 2021.12.28.).
대검찰청 보도자료, "개정 형사제도 시행 1년 검찰업무 분석", 2022.2.4.
대검찰청, "수사권 조정 관련 의견", 2018.5.31.
대한민국 정책브리핑, "[보도자료 및 담화문] 검경 수사권 조정"(이낙연 국무총리), 2018.6.21.(https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156276170, 최종접속일 2021.12.28.).
대한민국 정책브리핑, "문재인 정부 권력기관 개혁안 발표문"(조국 청와대 민정수석), 2018.1.14(https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148847735, 최종접속일 2021.12.28.).
동아일보, "조국-박상기-김부겸 '수사권 조정' 4차례 비밀회동", 2018.3.27.자 기사(https://www.donga.com/news/article/all/20180327/89312893/1, 최종접속일 2021.12.28.).
머니투데이, "검경 수사권조정 시행령 국무회의 통과…개정 법안 내년부터 시행", 2020.9.29.자 기사(https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020092916020356386, 최종접속일 2021.12.28.).
법률신문, "사건 골라 받는 경찰 … 법조계 "책임수사 실종" 비판 -업무과중 등 핑계로 어렵거나 복잡한 사건은 기피-", 2021.6.17.자 기사(https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View/Content/Article?serial=170765, 최종접속일 2021.12.28.).
법률신문, "수사결과에 책임 없는 경찰 … 원인은 '인사 제도'", 2021.8.23.자 기사(https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View/Content/Article?serial=172295, 최종접속일 2021.12.28.).
법률신문, "'수사권 조정 시행령' 국무회의 통과… 내년부터 시행", 2020.9.29.자 기사(https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=164660, 최종접속일 2021.12.28.).
법률신문, "형사부 검사의 하루", 2017.4.24.자 기사(https://www.lawtimes.co.kr/Leg

al-News/Legal-News-View?serial=109568, 최종접속일 2021.12.28.).

서울경제, ""경찰, 법률 이해도 부족" 70% … 전문성 강화 최우선 과제 꼽아", 2022.1.23.자 기사(https://www.sedaily.com/NewsView/260Z7UOLF5, 최종접속일 2022.1.23.).

서울경제, "'수사권 조정 초안' 검경 모두 반발...檢 "수사독립 침해" 警 "檢권한 되레 확대"", 2020.7.21.자 기사(https://www.sedaily.com/NewsView/1Z5E2PGJVS, 최종접속일 2021.12.28.).

새정치민주연합, "문재인 대표, 베테랑 형사의 고민을 듣다 –용산경찰서 방문 인사말–", 2015.10.21.

세계일보, "수사권 조정안 '檢패싱' 반발…문무일 '靑 작심 비판'", 2018.3.29.자 기사(https://www.segye.com/newsView/20180329006559, 최종접속일 2021.12.28.).

아시아경제, "경찰, '수사권조정 대통령령' 입법예고안 거센 반발 … 오늘 대국민 토론회", 2020.9.11.자 기사(https://www.asiae.co.kr/article/2020091111282678088, 최종접속일 2021.12.28.).

아시아경제, "수사권조정 구체화 '경찰수사규칙' 입법예고 … 경·검 협력 등 명시", 2020.11.28.자 기사(https://www.asiae.co.kr/article/2020112722131991537, 최종접속일 2021.12.28.).

아시아경제, "'수사권 조정' 靑 최후통첩 받은 檢, 집단반발 조짐", 2018.6.20.자 기사(https://n.news.naver.com/mnews/article/277/0004261261?sid=102, 최종접속일 2021.12.28.).

아주경제, "[수사권 조정이 낳은 '비효율 경찰'] 〈상〉늑장 수사에 전문성 결여 … '거대 경찰'의 딜레마", 2021.12.7.자 기사(https://www.ajunews.com/view/20211207114850722, 최종접속일 2021.12.28.).

연합뉴스, "경찰, 수사권조정 대통령령 반발 지속 … "검찰개혁 취지 못살려"", 2020.9.11.자 기사(https://www.yna.co.kr/view/AKR20200911044600004, 최종접속일 2021.12.28.).

연합뉴스, "대선마다 반복된 '수사권 조정' 공약 … 19대에는 과연?", 2017.4.10.자 기사(https://www.yna.co.kr/view/AKR20170409063100004, 최종접속일 2021.12.28.).

연합뉴스, "[전문] 문 대통령, 제72주년 경찰의 날 기념식 치사", 2017.10.20.자 보도(https:

//www.yna.co.kr/view/MYH20171020007900038, 최종접속일 2021.12.28.).
연합뉴스, “박상기, “검경수사권 조정, 백혜련 법안이 정부 입장” … 野 반발”, 2018.11.16.자 기사(https://www.yna.co.kr/view/AKR20181116067851001, 최종접속일 2021.12.28.).
이데일리, ““막판 ‘보이지 않는 손’ 있었나” … 警, 수사권조정 시행령에 조목조목 반박”, 2020.8.7.자 기사(https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02338646625865024&mediaCodeNo=257&ref=bm, 최종접속일 2021.12.28.).
이데일리, “홍준표 "공수처 폐지…국수본은 경찰서 독립시켜 FBI처럼"”, 2021.8.14.자 기사(https://n.news.naver.com/mnews/article/018/0005011075?sid=100, 최종접속일 2021. 12. 28.).
채널A, “검사에 ‘경찰관 징계요구권’ … 경찰 “족쇄 채우나””, 2018.4.12.자 보도(http://www.ichannela.com/news/main/news_detailPage.do?publishId=0000000088597, 최종접속일 2021.12.28.).
파이낸셜뉴스, “검찰, “수사오류로 불기소 처분 많다” … 경찰 “검-경 의견불일치 1.7% 불과””, 2018.3.15.자 기사(https://www.fnnews.com/news/201803151652060788, 최종접속일 2021.12.28.).
한국경제, “檢·警 수사권 조정 … 조현오, “수용 못한다” 반발”, 2011.11.23.자 기사(https://www.hankyung.com/society/article/2011112306481, 최종접속일 2021.12.28.).
한국일보, ““고소하다 지쳐” 법원까지 가려면 15단계 이상 거쳐야 한다”, 2021.6.29.자 기사(https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021062504130003121, 최종접속일 2021.12.28.).
한국일보, “고발장 한 장이면 대통령도 대선주자도 ‘피의자’”, 2021.7.1.자 기사(https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021063016170004651, 최종접속일 2021.12.28.).
한국일보, “장관직 걸겠다던 추미애 ‘수사권조정 시행령’ 물러선 이유는”, 2020.10.15.자 기사(https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020101414270000811, 최종접속일 2021.12.28.).
헤럴드경제, “[단독] 경찰, 수사권 조정 맞춰 ‘진정사건 전환제’ 등 행안부령 제정”, 2020.10.20.자 기사(http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=2020102000

0328&ACE_SEARCH=1, 최종접속일 2021.12.28.).

웹사이트

대검찰청 공식블로그, “[카드뉴스] 고소사건, 이렇게 바뀝니다”, 『검찰소식 通』, 2021.5.8 (https://blog.naver.com/pro_to_u/221532600908, 최종접속일 2021.12.23.).

범죄와 형사사법 통계정보(CCJS), “검찰청별사건처리통계의 불기소결정에 대한 항고의 접수 및 처리”(www.crimestats.or.kr, 최종접속일 2021.12.28.).

법무부공고 제2020-242호, “검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정 제정(안) 입법예고”(국민참여입법센터 〉 통합입법예고, https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/60170, 최종접속일 2021.12.28.).

e-나라지표, “전체사건 접수/처리 현황”(https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1732, 최종접속일 2021.12.28.).

의안번호 2016500, 검찰청법 일부개정법률안(백혜련의원 등 19인)의 심사진행단계(의안정보시스템, http://likms. assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Q1T8S1H1M1H2U1K5K4J6N1H7N1R5O1, 최종접속일 2021.12.28.).

의안번호 2020030, 형사소송법 일부개정법률안(채이배의원 등 11인)의 심사진행단계(의안정보시스템, http:// likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_W1N9Y0J4N2U6D1P7B1L4L1P2A2Q2G5, 최종접속일 2021.12.28.).

판례

대법원 1961.10.19. 선고 4293민상204 판결.

대법원 1990.1.23. 선고 89누3014 판결.

대법원 1991.3.27. 선고 90다13055 판결.

대법원 2000.9.8. 선고 99두1113 판결.

대법원 2013.4.11. 선고 2012다105888 판결.

대법원 2015.2.12. 선고 2013두987 판결.

대법원 2021.4.29. 선고 2019다296790 판결.

헌법재판소 2007.3.29.자 2006헌바69 전원합의체 결정.

Abstract

A Study on the Current Situation and Improvement Plan of the Termination of Investigation After the Adjustment of Investigative Powers

Kim, Dea Keun

In June 2018, the Moon Jae-in government promoted the adjustment of investigative powers as its national task to reform authorities. The objective of the adjustment of investigative powers is to strengthen the independence of police in investigation while reducing the investigative powers of prosecution, which assures that the relationship between the prosecution and the police is not vertical but equal and cooperative. As the police's investigative independence has been reinforced, it is necessary to closely examine the nature of the adjustment of investigative powers, changes in practice, and the external and internal assessment, presenting policy suggestions.

The key to the adjustment of investigative powers is by recognizing the police's power to terminate the primary investigation, to send the case to the prosecution if it is suspected of a crime or to close the case first by a decision not to send. Opinions are divided on whether the police's power to terminate the investigation is provisional or final. The revised Criminal Procedure Act arranged various control devices for the police's decision to send or not send. The controls for the decision to send are defined as the prosecution's power to not indict, request for supplementary investigation, and exclusion of duties or disciplinary action against the police. As the controls for the decision not to send, the request for re-investigation, objection, and request to send are stipulated. In addition, there

are also controls for the decision to suspend the investigation.

In this study, to examine the changes after the adjustment of investigative powers, the change in the number of cases handled by the police, the number of requests for supplementary investigation, the request for objection, and the request for corrective action for the suspended investigation were analyzed by using statistical data analyzed by the National Police Agency and statistical data analyzed by the prosecution. Also, the responses to the changes in police practice were reviewed. Given the materials, criticism has been raised as the limitations of police investigation expertise have been found even though the independence of the police has been reinforced. Although the National Investigation Headquarters has recently made its efforts, such as improving the quality of the police, introducing an investigation review system, and implementing qualification management, considering the survey results, it is generally evaluated that it is still insufficient. In particular, continuous retraining is needed in matters that have been evaluated as relatively insufficient compared to the prosecution.

Considering the internal evaluation of the police, the police investigators agreed that the prosecutor's discretion and direct investigation activities become more limited than in the past. Despite being overloaded with work due to the introduction of the decision not to send, the increase in manpower was not sufficiently carried out, resulting in delayed procedures and a phenomenon that investigators are evading in the investigation department. The commonly proposed measures to overcome these problems were to increase the number of investigators and cultivate investigative expertise.

In this study, suggestions on ways to improve police investigation expertise were discussed. The policies presented by the National Investigation Headquarters, such as the investigation examiner system were reviewed. And whether the current system contributes to the protection of the rights and the good of the common people were also discussed. In conclusion, this study

emphasizes that the investigation expertise of the National Investigation Headquarters and the specialization of police investigations should be strengthened while harmonizing citizens' rights and legal stability.

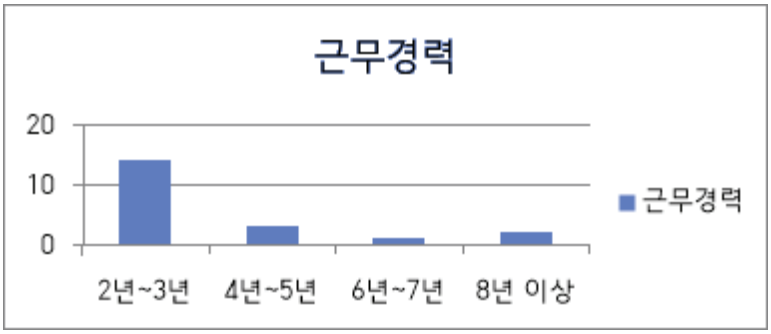
부록

수사권 조정 영향 설문과 응답결과

1. **귀하의 근무경력은 몇 년인가요 ?**

① 2년~3년　　② 4년~5년　　③ 6년~7년　　④ 8년 이상

[응답결과]



2. **불송치결정서 작성능력은 어느 정도인가요 ?**

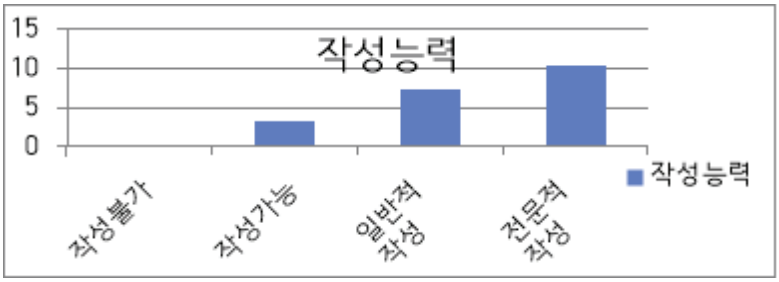
① 타인의 도움 없이 작성이 어렵다.

② 타인의 도움 없이 혼자 작성이 가능하다.

③ 양식에 따라 일반적인 작성이 가능하다.

④ 판례법리분석에 따라 전문적 작성이 가능하다.

[응답결과]

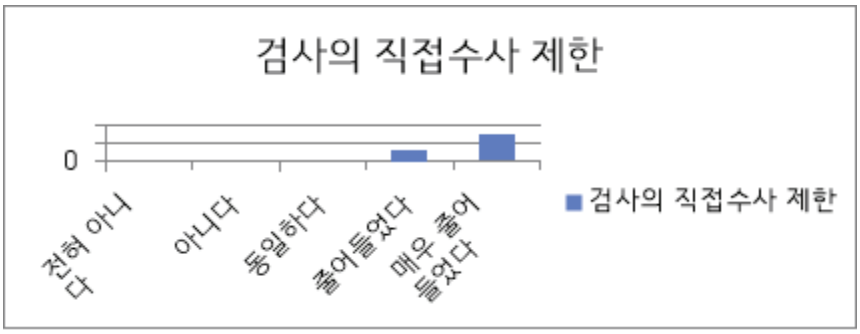


3. 검사의 직접 수사활동은 기존보다 제한되었다고 생각하나요 ?

① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 동일하다

④ 줄어들었다 ⑤ 매우 줄어들었다

[응답결과]

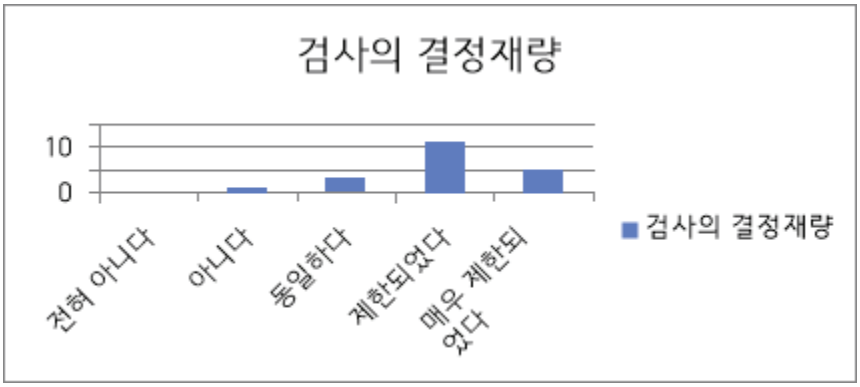


4. 검사가 종결의견 결정재량은 기존보다 제한되었다고 생각하나요 ?

① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 동일하다

④ 제한되었다 ⑤ 매우 제한되었다

[응답결과]



5. 수사권 조정으로 인한 실무상의 큰 변화는 무엇인가요 (주관식)

[응답결과] : 본문에 기재

6. 수사심사체제에 대한 귀하의 의견은 어떤가요 (주관식)

[응답결과] : 본문에 기재

7. 수사부서 기피현상과 원인에 대한 귀하의 의견은 어떤가요 (주관식)

[응답결과] : 본문에 기재

8. 수사권 조정과 관련하여 국민을 위한 권익 신장을 위한 대책은 무엇인가요 (주관식)

[응답결과] : 본문에 기재

연구총서 21-AB-04

수사권 조정 이후 수사종결의 현황 및 개선방안

발　　행 | 2022년 1월
발 행 처 | 한국형사·법무정책연구원
발 행 인 | 하 태 훈
등　　록 | 1990. 3. 20. 제21-143호
주　　소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114
전　　화 | (02)575-5282
홈페이지 | www.kicj.re.kr
정　　가 | 7,000원
인　　쇄 | 세일포커스(주) 02)2272-9274
I S B N | 979-11-91565-45-4　93360

• 사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전제 및 복제를 금함.

수사권 조정 이후 수사종결의 현황 및 개선방안

A Study on the Current Situation and Improvement Plan of the Termination of Investigation After the Adjustment of Investigative Powers

KICJ 한국형사·법무정책연구원
Korean Institute of Criminology and Justice
06764 서울시 서초구 태봉로 114
T. 02-575-5282 www.kicj.re.kr

93360
9 791191 565454
ISBN 979-11-91565-45-4