
검·경수사권조정 이후 경찰 수사의 문제점과 개선 방향

일시 : 2021년 10월 25일(월) 오후2시

중계 : 유튜브 민변 채널

주최 : 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터,
국회 행정안전위원장 서영교(더불어민주당 국회의원),
한국형사·법무정책연구원

프로그램

14:00-14:10	축사	서영교 국회 행정안전위원장 (더불어민주당 국회의원) 성창익 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 소장 하태훈 한국형사·법무정책연구원 원장
	좌장	김인회 인하대학교 법학전문대학원 교수
14:10-14:30	발제1	검경수사권조정 전후 수사기관에 대한 경험 인식조사 결과 드러난 문제점 김지미 변호사(민변 사법센터 검경개혁소위원회 위원장)
14:30-14:50	발제2	수사구조개혁 이후 달라진 경찰의 수사실무 및 정책 송원영 총경(국가수사본부 수사심사정책담당관)
14:50-15:10	발제3	수사권 조정 이후 수사종결권의 쟁점과 대안 김대근 박사(한국형사·법무정책연구원)
15:10-15:25	토론1	기자로서 본 경찰의 현재 이재호 기자(한겨레)
15:25-15:50	토론2	검경 수사권 조정 이후 실무에서의 문제 변호사(법률사무소 휴먼)
15:50-		플로어 토론 및 폐회사

02	프로그램
03	목차
05	발제
06	[1] 검·경 수사권 조정 이후 경험 설문조사 응답 보고서, 김지미
19	[2] 수사구조개혁 이후 달라진 경찰의 수사실무 및 정책, 송원영
48	[3] 수사권 조정 이후 수사종결권의 쟁점과 대안, 김대근
75	토론
76	[1] 기자로서 본 경찰의 현재, 이재호
79	[2] 검경 수사권 조정 이후 실무에서의 문제, 류하경



발제

[발제1] 검·경 수사권 조정 이후 경험 설문조사 응답 보고서

민변 사법센터 검찰·경찰개혁소위원회
김지미 소위원장 기획
허자인 변호사 작성

1. 들어가며

설문조사의 배경과 목적: 2021.1.1. 검·경 수사권이 조정된 날로부터 반년이 지났다. 수사에서 기소에 이르는 전 과정을 검사가 책임지고 지휘하던 구조에서, 6대 범죄를 제외한 사건의 1차 수사권과 수사종결권은 경찰에 부여되는 방향으로 조정된 것이다.

다만 아직 검·경 수사권 조정이 실무에 실제로 도입된지는 얼마 되지 않아 문제점이 발생하고 있음을 각종 언론보도를 통해 확인할 수 있었다. 특히 경제범죄에 있어서는 경찰의 조사가 늦어지며 법리도 이해하지 못한다는 제보가 계속 등장하고 있으며, 사건의 규모가 작을 경우 별 이유 없이 고소장·고발장을 반려하기도 한다는 소식이 전해져 온다.

심지어 경찰이 아무런 수사를 하지 않고, 모든 증거물을 고소·고발인에게 스스로 정리해오라고 하는 사례도 확인할 수 있었다. 이를테면, 사기 사건에 있어 고소 사건을 진행하기 전에 먼저 민사소송을 제기한 뒤, 사실조회나 문서제출명령 등을 통하여 증거를 수집해 경찰에 제출하라고 하는 식이다.¹⁾

이에 민변 사법센터 검찰경찰개혁소위원회에서는 실제 사례를 수집한 뒤 앞으로의 나아갈 방향을 살피기 위하여 아래와 같이 설문조사를 진행하였으며, 그 결과는 다음과 같았다.

설문조사의 방법과 내용: 구글독스폼을 이용하여 설문조사폼을 제작하였으며, 메일/텔레그램 '민변 소식 채널'/각 위원회 텔레그램 방/전체 회원 문자 등을 이용하여 민변 회원을 대상으로 설문을 진행하였다. 응답 기간은 2021. 7. 30.부터 2021. 8. 13.까지였으나, 답변 수가 많지 않아 2021.8.22.까지 1회 연장하였다.

1) 관련 언론보도 참고: <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021062504140001518>

응답자의 경력 등에 대해서는 간단한 질문을 넣었다. 답변자 풀이 특정 경력에 치우쳐 있을 경우 설문지의 신뢰도에 문제가 생길 수 있어 개업변호사로서의 경력을 5년 미만/5년 이상 10년 미만/10년 이상 총 세 구간으로 나누어 확인하였다.

또한, 검·경 수사권 조정 이후 경찰서에 고소·고발을 진행하거나 피의자 변호인으로 사건에 참여한 적이 있어야 전후를 비교하여 답변할 수 있으므로 “검경 수사권 조정 이후, 경찰서에 고소·고발을 진행하거나 피의자 변호인으로 사건에 참여하신 적이 있으신가요?”라는 질문을 넣어 해당자만 설문지에 참여할 수 있도록 설계하였다.

이에 따르면 총 응답자는 50명이며, 그 응답 대상이 되는 검·경 수사권 조정 이후 경찰서 방문 경험이 있는 회원은 총 47명이었다. 이 47명의 응답을 대상으로 아래와 같이 분석을 진행하였다.

2. 지역별 차이

시·도 경찰청을 기준으로 사건에 참여한 경찰서를 질문하였고, 복수응답이 가능하도록 하였다. 이때 가장 답변이 많은 곳은 서울(34건), 경기남부(17건), 경기북부(7건) 순이었으며, 해당 설문조사에서도 세 지역에서의 경험이 주된 응답 내용을 차지할 것으로 보인다.

“만일 좋아진 곳도 있으며 나빠진 곳도 있다면, 각 지역 경찰서에서의 경험이 어떠하십니까?” 질문을 통하여, 같은 경찰서에서의 여러 경험을 들을 만큼의 답변을 수집할 수는 없었으나, 경찰서마다 차이가 있음을 알 수 있었다.

가장 먼저, (서초경찰서나 강남경찰서와 같은) 대형 경찰서의 경우 고소사건이 사소하다고 생각하면 너무 대충 수사하고 장기간 방치한다는 응답을 접할 수 있었다. 서울 내 다른 경찰서의 경우 조금 더 친절하거나 고소사건처리가 빨라졌다는 답변도 있었으나, 수사과정이 매끄럽지 못하였다는 답변 또한 찾아볼 수 있었다. 반면 지방의 작은 경찰서에 대해서는 여러 경찰서에서 제대로 수사를 하지 않고 고소장을 반려하거나 관련 통지를 고소대리인에게 제대로 해주지 않았다는 답변을 확인할 수 있었다. 특히 복잡한 경제 범죄 관련 고소사건은 사건 파악을 하지 못하거나 관련 회계서류를 파악하지 못하는 등 수사할 능력이 되지 않았다는 답변이 보였다.

고소·고발대리 및 피의자대리 등 형사사건을 처리하는 변호사 수가 많은 편이 아닌 점, 또 답변 수가 많지 않은 점 등을 살펴보면 지역별/경찰서별 경향성을 찾기는 어려웠으나, 아래와 같은 부정적 경험의 경향성을 살필 수 있었다.

3. 전반적인 경험

“수사과정에서의 전반적인 경험이 수사권 조정 이전과 어떻게 달라지셨나요?” 질문에 대해, 좋아졌다고 응답한 회원은 2/47, 별 차이를 느끼지 못했다고 응답한 회원은 13/47, 매우 혹은 조금 나빠졌다고 말한 회원은 32/47으로 부정적 응답이 대다수였다. 자세한 답변 내용은 아래와 같았다.

수사능력 관련: ‘수사능력이 떨어진다’, ‘처리기간이 너무 길고 조사내용 또한 전혀 전문적이지 못하였다’, ‘고소장 반려하는 일이 너무 많음’, ‘증거 조사 안하고 이런 조사 안된다고 거짓말하면서 일을 회피’, ‘바쁘다며 장기방치’ 등

(불)송치 통지 관련: ‘불송치 통지나 그 사유서를 송부하지 않거나 내용이 부실했다’, ‘피의자 변호인에게 사건처리에 관한 어떤 통지도 해 주지 않았다는 점이 불만스러웠다’, ‘불송치 결정 후 고소인이 이의신청을 하여 사건이 송치되었는데, 이 과정을 변호인과 피의자 누구에게도 통지하거나 설명해 주지 않았다’, ‘불송치 이유도 2줄정도만 쓰는 등 불성실함’ 등

형사사법포털 관련: ‘형사사법포털에서 소송대리인이 확인하지 못하는 경우가 너무 많다. 검찰에 불송치 결정, 기소의견 송치 등의 경우 변호인에게 전혀 통보가 되지 않고 형사사법포털에서도 확인 불가하며, 불송치 결정 이후에도 상당한 기간 동안 불송치결정 이유서를 열람등사하지 못함으로써 방어권, 알권리 침해가 심대하다’ 등

수사기관의 태도 관련: ‘수사기관에 요구를 하면 "우리가 얼마나 바쁜지 아느냐?"라고 되레 반문하며, 요구를 일축하였다.’ 등

검·경 업무연계 관련: ‘경찰서에서 송치하고 (검찰에서의) 보완수사 요구를 수 회 반복하였다’

긍정적 답변 또한 지역에 따라 일부 접할 수 있었는데, ‘일부 경찰서는 이전보다 신속하게 처리되는 것 같은 느낌도 있었다’, ‘수사 과정이 정제되었다’, ‘고소인에게 친절하였다’와 같은 긍정적 응답도 살펴볼 수 있었다.

직접 작성한 답변

(1인이 수 개의 답변을 작성한 경우 각 칸마다 1개씩 나누어 작성함)

(거의 동일한 답변은 괄호에 횟수로 처리함)

(이하 주관식 답변은 문구를 다듬어 정리하였음)

처리기간이 너무 길고 조사내용 또한 전혀 전문적이지 못하였음
고소 사건의 경우 경찰서에서 임의로 반려하거나 접수하기를 꺼렸음
강남경찰서는 불기소 통지도 없었음
복잡한 사건의 경우 별다른 수사없이 불송치결정하는 사례가 다수 있었음
영등포경찰서는 피의자 변호인에게 사건처리에 관한 어떤 통지도 해주지 않았음
영등포경찰서는 불송치결정 후 고소인이 이의신청을 하여 사건이 송치되었는데, 이 과정을 변호인과 피의자 누구에게도 통지하거나 설명해 주지 않았음
영등포 경찰서는 고소사건처리가 이전보다 빨라졌으며, 적절한 통지를 대리인에게도 해 주었음
고소장을 다른지역에 접수하라고 하였음
법리를 모르고 부실수사후 불송치결정하였음
증거를 수집해오라며 고소장 접수를 거부하였음
종로경찰서는 수사능력이 떨어졌음
성남중원경찰서는 피의자 변호인에게 사건처리에 관한 어떤 통지도 해주지 않았음
경찰에서의 수사 과정 자체는 예전보다 정제되었다고 느꼈음
강남경찰서나 서초경찰서처럼 대형 경찰서는 고소사건이 사소하다고 생각하면 너무 대충 수사하고, 장기간 방치하였음
전북 완산경찰서 등 작은 경찰서는 복잡한 경제 범죄 관련 고소사건은 사건 파악을 하지 못하거나 관련 회계서류를 파악하지 못하는 등, 수사할 능력이 되지 않았음
사기고소 사건에 관하여 부천원미경찰서는 자체적인 고소장 검토 후 고소인 조사조차 하지 않은 채 반려를 유도하였음
사기고소 사건에 관하여 서울용산경찰서는 자체적인 고소장 검토 후 고소인 조사조차 하지 않은 채 반려를 유도하였음
서울서부경찰서는 수사를 꼼꼼히 진행하였으나 기존보다 통지를 받기까지 매우 긴 시간이 걸렸음
창원경찰서는 법적인 쟁점을 충분히 검토하지 아니하고 불송치결정을 내렸음
전국이 동일하였음
서울지역 강서경찰서는 성범죄사건에서 피해자를 대리하였는데 수사에 소극적이었음
수사기관에 요구를 하면 "우리가 얼마나 바쁘지 아느냐?"라고 되레 반문하며, 요구를 일축하였음
불송치 결정에 대해 고소인에게 그 이유를 알려주도록 되어있으나 알려주는 곳이 거의 없고, 정보공개청구를 하라거나 불송치 이유도 2줄 정도만 쓰는 등 불성실하였음
고소장을 반려하는 일이 너무 많았음
증거 조사를 하지 않고 이런 조사는 안 된다며 거짓말하면서 일을 회피하였음
바쁘다며 사건을 장기방치하였음
강릉경찰서는 상세한 이유 없이 사건을 불송치하는 등 전반적으로 더 나빠졌음

사건 진행과정에 통지가 제대로 이루어지지 않는 경우가 있었음
여주경찰서는 간단한 사건도 사건처리가 너무 늦었음
처음에는 전보다 신속하게 처리되는 것 같은 느낌도 있었으나, 점차 검사가 불송치 결정에 대하여 고소인의 이익신청이 없음에도 보완수사 처분을 남발하는 경향이 생기는 것 같고, 그러다보니 사건 진행이 느려지고 번거로워 지는 것 같음
경찰서에서 송치하고 보완수사를 요구하는 것이 수 회 반복되었음
의정부경찰서는 혐의사실에 대해 제대로 수사도 하지 않고 고소장을 반려하였으며, 고소대리인에게 제대로 통지해 주지도 않았음
송파경찰서는 피의자신문 시 이전보다 친절했으며, 조서 작성도 매끄럽게 진행되었음
경북 제천경찰서는 혐의사실에 대해 제대로 수사도 하지 않고 고소장을 반려하였으며, 고소대리인에게 제대로 통지해 주지도 않았음
처리가 심각하게 늦어졌으며, 경찰이 피해자에게 입증 및 적용법조까지 확정해오라고 한 적이 있었음
형사사법포털에서 소송대리인이 확인하지 못하는 경우가 너무 많음.
검찰에 불송치 결정, 기소의견 송치 등의 경우 변호인에게 전혀 통보가 되지 않고 형사사법포털에서도 확인 불가하며, 불송치 결정 이후에도 상당한 기간 동안 불송치결정 이유서를 열람 등사하지 못하여 방어권, 알권리 침해가 심대함
경찰이 판례를 잘못 알고 있다보니 완전 말도 안되는 주장을 하면서 피해자를 욕박지르는 경우가 있었음
개인이 고소한 고소장을 자신들의 팀체계에 맞게 나눠서 써오라고 반려한 적이 있음
변호사들을 선임하지 않은 개인피해자들은 고소장을 들고 가도 받아주지도 않아, 지금 실무에서는 고소는 접수번호따는게 제일 어렵다는 이야기가 돌고 있음
보완수사가 내려오자 고소인측에 이거 보완해주셔서라, 안 하면 나도 더 못한다면서 보완수사를 고소인의 몫으로 돌림(고소인과 고소대리인이 수사관인가. 고소사건은 민사소송인가 싶음)

4. 사건 종류별 차이

사건의 종류별로 달라진 경우가 있냐는 주관식 질문에 대하여서는,

- 경제범죄와 같이 복잡한 사안의 경우 사건 처리에서의 사안 이해를 하지 못해 사건 처리가 느리거나 증거수집·법리판단에 문제가 있었다(8건)
- 사소한 사건이라고 생각되면 수사를 장기간 방치하거나, 합의를 강요하거나, 고소장을 반려하였다(2건)
- 피해자가 여성·청소년인 경우 시간이 오래걸리거나 피해자에게 욕박지르는 경우가 있었다
- 성범죄 사건 불송치 비율이 높은 것 같았다

이와 같이, 복잡한 사건에 대해 전문성이 떨어지는 경우에 대한 불만이 매우 높은 수준이었다. 반면 사소한 사건의 경우, 사소하기 때문에 오히려 사건의 처리를 제대로 하지 않는 경

우도 나타났다.

별도로 '사건별로 차이나지는 않는다'와 같은 답변도 있었다.

직접 작성한 답변

(1인이 수 개의 답변을 작성한 경우 각 칸마다 1개씩 나누어 작성함)

(거의 동일한 답변은 괄호에 횟수로 처리함)

(이하 주관식 답변은 문구를 다듬어 정리하였음)

검사보다 사법경찰관 통화하기가 더 어려움
경제범죄는 수사가 지연됨 (2)
결과 통지를 받지 못함
종류불문
변호한 사건이 모두 단순한 사건이어서 별 차이를 느끼지 못하였음
데이트 폭력 사건이나 피해 금액이 적은 경제 범죄 등 자신들이 사소하다고 생각하면 수사를 장기간 방치하거나 합의 강요를 함
경제범죄, 특히 사기 횡령 배임 사건에 관하여 전문성이 너무 없음
기존보다 시간이 오래 걸림
어려운 법적 쟁점은 검토하지 않는 듯한 느낌을 받았음
사건별로 차이나는 상황은 아니다.
성범죄사건 불송치처리 비율이 높은듯
경제범죄의 경우, 처리능력이 현저히 떨어짐. 수사권 조정 전에는 검사의 지휘를 받아 처리하기도 하였으나 지금은 사건을 몽개거나 미진한 수사를 함 (2)
명예훼손처럼 별로 중요하지 않은데 일이 많다고 생각하면 고소장 반려함
사기등 재산범죄의 경우 증거수집 및 법리판단에 문제가 있는 경우가 있었음
전반적으로 느림
복잡한 경제범죄의 경우 수사가 오래 걸리며, 수사관이 수사 방향을 제대로 잡고 있지도 못함
피해자가 여성이거나 청소년인 사건들은 정말 심각하게 나빠져서, 시간도 오래걸리고, 법조문이나 판례, 법리도 잘 몰라서 오히려 피해자에게 억박지르는 일도 있음

5. 종류별 부정적 경험

민변 변호사들의 경험 및 일선 언론에서의 인터뷰 내용을 참고하여 아래와 같이 부정적 경험의 예시를 들어 예/아니오로 답변할 수 있는 객관식 질문을 하였을 때, 그 답변은 다음과 같았다.

- 담당 수사관이 별다른 이유 없이 사건을 반려하겠다고 통지한 경험이 있으신가요? : **예(61.7%)** 아니요(38.3%)
- 이전에 비하여 참고인조사 등이 느리게 진행된 적이 있으신가요? : **예(51.1%)** 아니요(48.9%)
- 경찰을 상대로 법리를 설명해야 했던 적이 있으신가요? : **예(76.6%)** 아니요(23.4%)
- 수사에 필요한 증거를 모두 챙겨오라는 요구를 들은 적이 있으신가요? : **예(57.4%)** 아니요(42.6%)
- 각 경찰서에서 행정편의주의적으로 업무를 진행하는 것을 보신 적이 있으신가요? : **예(66%)** 아니요(34%)
- 사건의 반려를 막기 위해, 이전에는 사용하지 않았던 방법을 사용하신 적 있으신가요? : **예(17%)** 아니요(83%)
- 경찰의 불송치결정 이후 이의신청 과정에서 어려움을 겪으신 적 있으신가요? : **예(42.6%)** 아니요(57.4%)

이외에 부정적 경험이 있을 경우 그 경험에 대한 주관식 응답은 다음과 같았다.

이의신청 과정에서 어려움을 겪으신 적 있으시다면, 주로 어떠한 점이 불편하셨나요? (복수응답 가능)

- 불송치 결정서 내용의 불충분(12건)
- 불송치 결정 미통지(8건)
- 사건번호 파악의 어려움(이하 각 1건)
- 이전에는 불기소 의견 송치 후 검사가 직접 수사하였으므로 경찰의 법리 이해의 미비 등이 걸려졌으나 지금은 그것을 기대하기 어려워 피해자들에게 매우 불리해짐
- 이의신청서를 제출하였으나 경찰수사규칙의 표 양식 그대로 다시 제출하라고 하였으며, 변호사 개인의 인적사항(주민등록번호 등)까지 기재를 요구함
- 검찰에 송치하지 않음
- 이의신청 후 재수사가 너무 오래 진행되며, 진행상황에 대한 공유가 제대로 되지 않음

그 외 주관식 답변으로는

- 경찰서의 태도가 권위적으로 변함(6건)
- 고소장 내용이나 판례법리 등을 이해하지 못함(3건)
- 사건 처리가 느려짐(3건)
- 수사를 꼼꼼히 하지 않는 등, 경찰 편익대로 수사 진행(2건)
- 고소대리인 없이 당사자가 고소장을 접수할 경우 근거 없이 접수를 거부함

- 변호사에게 전적으로 의존함
- 민사소송처럼 고소인이 모든 증거를 제출할 것을 요구함
- 경찰서마다 편차가 큼

위 질문에 이어 '각 경찰서에서 행정편의주의적으로 업무를 진행하는 것을 보신 적이 있으시다면, 어떠한 일을 목격하셨나요?'라는 주관식 질문에는 다음과 같은 답을 확인할 수 있었다.

직접 작성한 답변

- (1인이 수 개의 답변을 작성한 경우 각 칸마다 1개씩 나누어 작성함)
- (거의 동일한 답변은 괄호에 횟수로 처리함)
- (이하 주관식 답변은 문구를 다듬어 정리하였음)

합의를 유도함
임의로 관할을 변경함
증거가 부족하다는 이유로 고소취하를 강요함
고소장 접수 후, 충북(관할)의 담당경찰관이 전화하여 (서울에 관할이 없지만)서울에 재고소한 뒤 고소인 조사까지만 서울에서 받고 다시 자신에게 오라고 함
고소취하 유도 (5)
처벌에 회의적이라고 함
진단서 없이는 상해죄가 인정될 수 없다며 고소 취소 강요
민사 사안이라며 고소장 반려
바쁘다며 이송신청 강요
사문서위조죄, 동행사죄 및 공무집행방해죄로 최초 고소하였으나 공무집행방해죄에 대해서는 추후 고소할 것을 권유하여 축소한 고소장을 재차 제출함
기존 불기소사건과 다른 고소장을 제출하였는데, 당사자가 동일하다는 이유로 바로 각하함
경찰단계서 고소인에게 증거수집을 요구하는 관행은 일관적인 것으로 보임
변호사에게 수사보고서에 준하는 의견서 작성을 요구함
고소취소 요구는 당연히 있고 압색 영장해봤자 소용없다고 하는 경우가 다수 있었음
증거가 충분하지 않아 종결하겠다고 함
피고소인이 범죄를 저질렀다는 증거가 없으므로 피고소인을 성명불상인으로 하라고 함
압수수색 영장이 안나올것이라고 함
피의자를 찾기가 어려울 것이라고 함
공동피의자 사건을 분리하여 따로따로 이송함
보이스피싱으로 고소했는데, 범인을 찾기 어렵고 피해회복이 어렵다는 등의 사유로 고소취하서를 제출하라고 종용하여 고소인으로 하여금 고소취하서를 제출하도록 함

처음부터 처벌 어렵다고 겁을 줌
사기죄 혐의에 대해 금융범죄는 그 증거를 찾기도 어렵고, 찾는다 하더라도 고의를 입증하기 어려울 것이라는 취지의 말을 경찰이 고소인에게 함
조사 중에 (경찰이) 가해자의 일부에 대해서 연락이 안된다, 자기가 보기엔 무죄가 나올 것 같으니 취하하라고 강요함
없음

‘그 이외에도, 일선 경찰서의 태도가 검·경 수사권 조정 이후 달라졌다고 느끼신 점이 있으셨나요?’라는 주관식 질문에는 다음과 같은 답을 확인할 수 있었다.

직접 작성한 답변

(1인이 수 개의 답변을 작성한 경우 각 칸마다 1개씩 나누어 작성함)

(거의 동일한 답변은 괄호에 횟수로 처리함)

(이하 주관식 답변은 문구를 다듬어 정리하였음)

경찰서의 태도가 권위적으로 변함
일선 경찰들이 사기 등 재산범죄 수사에 소극적이고 고소장의 내용이나 판례법리 등을 잘 이해하지 못함
거만해짐
더 강압적인 태도로 수사가 진행되는 것 같다고 느껴짐
자기를 설득하지 못하면 수사가 진행될 수 없다는 듯한 고압적인 태도를 보였음
변호사에게 전적으로 의존하는 경우가 많음
경찰이 자기가 매우 권한 많은 듯이 막무가내로 설명함
기본적으로 기대가 없었기 때문인지, 특별히 달라졌다고 느낀 점은 없었음. 불송치결정 통지와 함께 이유도 충분히 기재되어 있었고, 이의신청하면 바로 검찰로 송치되기도 하는 등, 큰 변화를 느끼지 못했음
사건 처리가 다소 늦어진 감이 있고 경찰서별로 통지 등에 있어 편차가 큼
여전히 자의적이고 낮은 수준의 법리이해를 보임
너무 느긋함.
생소한 사건이나 특이한 범죄에 대해서는 잘 모름
경찰이 편리한대로 수사를 진행하고 불송치 결정서를 &피해자의 진술 외에 증거없음& 정도만 기재함
피해자의 진술이 증거가 아니라고 하는 등, 최소한의 증거판단도 하지 않음
경찰이 이전보다 오히려 더 군림하려고 들고 권위적이며, 일을 너무 느리게 처리하고서는 수사권조정 후 얼마나 힘든 줄 아냐고 오히려 화를 내기도 함

피해자 대리하는 변호사들은 다들 수사권 조정에 대해서 심각한 불만을 표시하고 있으며, 법리적이나 절차적으로도 말도 안 된다고 생각함
고소 사건의 경우 수사를 꼼꼼히 제대로 하지 않는다는 느낌을 받음
아직 혼선을 겪고 있는 것 같음
사건 처리 능력이 떨어짐
구조적으로 변호인에게 통지가 되지 않는 것이 너무 많음
사건처리가 느려짐 (2)
경찰이 법을 잘 모른다고 변호사한테 물어봄
별 다른 변화를 느끼지 못하고 있음 (4)
특별히 달라지지는 않았으나, 조금 더 친절해지고 책임감을 가지고 수사하려고 노력하는 듯한 인상을 받았음
처음에는 좀 제멋대로 하는 듯 하였으나, 불송치결정에 대하여 검사가 보완수사처분을 자주 하면서 과거와 크게 다르지 않은 것 같아짐
절차적인 권리 보장을 좀더 신경쓰는다는 느낌을 받음

이외에 ‘무엇보다 일단 진행이 안된다. 이러려고 수사권조정을 했나 싶다. 실무를 전혀 안해 본 사람들이 만든 수사권조정에 따른 절차 같다’, ‘검사는 무책임. 경찰은 무식한 갑질’과 같은 불만과 ‘경찰에게 수사권을 일원화 하려면, 그에 상응하는 수사교육과 경륜이 필요하다. 너무 급하게 이루어진 것이다’ 같은 의견을 접할 수 있었다

6. 종류별 긍정적 경험

들어가며: 긍정적 경험이 몇 건 있었으나, 주관식 답변을 살펴보면 실제로 긍정적인 변화라고 보기 어려운 지점도 있었다. “이전보다 고소·고발대리 혹은 피의자 변호 등을 진행하며 좋아진 점이 있으신가요?”에 대한 답변으로는 예(12.8%) 아니오(87.2%) 와 같이 약간의 긍정적 답변이 있었으며, 그에 대한 주관식 답변으로는

- 조금 더 친절해지고 절차적 보장에 신경쓰는 것 같음(3건)
- 검찰 송치 이후 기소까지 걸리는 시간이 짧아짐(2건)
- 수사관이 변호사에게 의존하면 역설적으로 수사관을 리드할 수 있음
- 경제범죄의 경우 사건이 복잡해지면 수사를 포기하므로 피의자 변호에 유리함

“(검·경 수사권 조정 이후) 좋아진 점이 있었다면, 어떤 점이 좋아지셨나요?” 질문에 대한 전체 답변은 아래와 같았다.

직접 작성한 답변

(1인이 수 개의 답변을 작성한 경우 각 칸마다 1개씩 나누어 작성함)

(거의 동일한 답변은 괄호에 횟수로 처리함)

검찰 송치 이후 기소까지 시간이 걸리지 않고 빨라졌으며, 검찰에서 사건을 가지고 시간을 끌지 않아서 좋음
일선 경찰의 태도가 좀더 부드러워지고, 친절해짐.
사건 진행이 다소 빨라진 것 같음
수사관이 변호사에게 의존하게 되면, 역설적으로 고소인이 원하는 방식으로 수사관을 리드할 수 있음.
조금 더 친절해짐
권위적이지 않고, 사실관계를 꼼꼼히 검토하려 노력하는 모습이 보임
없음(2)

“그 이외에 이전보다 수사과정에서의 경험이 좋아지거나 나빠졌다고 생각하신 부분이 있으신가요?” 질문에 대한 주관식 답변은 아래와 같았다.

직접 작성한 답변

(1인이 수 개의 답변을 작성한 경우 각 칸마다 1개씩 나누어 작성함)

(완전히 동일한 답변은 괄호에 횟수로 처리함)

(이하 주관식 답변은 문구를 다듬어 정리하였음)

수사능력이 부족함 (3)
좋아진 점은 없고, 그냥 느리고 억박지르고 고소인이 다 가져와야 해준다고만 함
복잡한 경제 범죄는 부인하면 경찰이 수사를 포기하기 때문에 피의자 변호하기에 유리해지는 면이 있음
처리기간이 너무 길어짐
전문성이 부족함
의뢰인이 직접 고소를 진행한 경우, 검찰에 고소장을 접수할 수 없어 경찰에 하였더니, 법적 근거없이 접수를 거부한 사례가 있었음
경찰에서 수사가 미흡하다고 느껴지는 부분이 많음
태도가 강압적인 느낌이 있음
검찰 조사에 참여해보면 많은 검사나 수사관이 굉장히 권위적이고 강압적이라는 점을 느낄 수 있는데, 검찰에서 조사받는 일이 줄어드니 이전보다 훨씬 마음이 편해졌습니다.
경찰이 너무 마음대로 함
판사 혹은 검사처럼 행동하는 느낌을 받음
없음

7. 필요한 조치에 대한 응답

일선 경찰서에서 수사인력 보강 등의 조치가 필요하다고 생각하느냐는 질문에 응답자의 95.7%가 필요하다고 응답하였다. 사실상 일선 현장을 경험한 변호사 거의 대부분이 요구하는 상황이라고 볼 수 있는 것이다. 각종 필요한 조치에 대한 다양한 응답은 아래와 같았다.

- 경찰서 시설(진술녹화실 등) 확대 : 10 (21.3%)
- 경찰 수사인력 보강 : 33 (70.2%)
- 기존 경찰 인력 재교육 : 33 (70.2%)
- 변호사 자격증이 있는 자의 경찰 채용 : 32 (68.1%)
- 검사의 수사 지휘 : 1 (2.1%)
- 수사의 공정성에 대한 관리감독의 실질화 : 1 (2.1%)

“추후 경찰의 업무처리가 어떻게 달라져야 한다고 생각하시나요?”라는 질문에 대한 주관식 응답은 아래와 같았다.

직접 작성한 답변

(1인이 수 개의 답변을 작성한 경우 각 칸마다 1개씩 나누어 작성함)

(거의 동일한 답변은 괄호에 횟수로 처리함)

(이하 주관식 답변은 문구를 다듬어 정리하였음)

불송치 결정에 대해서는 검사가 수사권을 가져야 할 것으로 보임
1차, 최종 수사기관으로서 책임있는 철저한 조사가 필요함
보다 전문적인 처리가 필요함 (3)
수사능력 보강이 필요함
당사자 및 변호인에게 각 절차 단계에서의 진행 사항에 대한 신속한 통지가 필요함
일단 수사권조정에 따른 수사절차를 실무에 맞게 추가개정 및 보완하여야 함
경찰 재교육이 매우 필요함 (2)
외부의 감시 및 감독 기구가 없으므로 업무처리의 능률이 오르지 않음. 외부 감시기구의 설치가 필요함 (2)
전문수사인력(변호사 자격증 보유자 포함)의 보강이 필요함
일선 경찰청 내 시설의 확충 및 경찰청 리모델링이 필요함
법리에 대한 공부와 경험이 필요해 보임
전문성이 강화되어야 할 것으로 생각됨 (2)
적법절차를 철저히 준수하고 인권 친화적인 방식으로 변화하여야 함
수사종결권이 있으므로, 수사 종결 단계에서 피의자 변호인에 대한 정식 통지가 반드시 있어야 하며, 그 내용도 충실해야 함

수사인력 보강(특히 경제범죄)이 필요함 (3)
경찰이 좀더 자발적이고 적극적인 자세로 수사에 임해야 함 (3)
시민(고소인)들의 고충 처리를 위해 고소사건의 신속한 처리와 처리 과정을 안내해주는 절차 마련이 필요함
인권의식 신장이 필요함

그 외에 ‘해결책을 제시하기조차 어려움’, ‘검사가 주도할 때만큼 잘 될지 의문이 있음’, ‘어디선가 알 수 없는 입김에 좌우되는 불공정한 수사라는 점에서 과거에서 벗어나지 못했다고 느낌’, ‘수사권 조정을 재고해야 함’, ‘비법률가인 수사관 본인의 관점에서 1차적인 판단을 내린 후 법률가인 변호사의 관점을 무시하는 태도는 하루 빨리 수정되어야 함’과 같은 답변도 찾아볼 수 있었다.

별도로 ‘경찰수사 심의위원회’를 이용해보았느냐는 질문에 대한 응답은 예(4.3%) 아니오(51.1%) 들어본 적 없다(44.7%)와 같았다. 이용해보지 않은 이유에 대해서는 이와 같은 제도가 있는지 알지 못했다는 답변 외에 ‘요건을 알지 못했다’, ‘고소·고발 절차가 현재와 같이 느리게 진행되는 상황에서, 위 절차가 신속히 진행되리라는 보장이 없다’와 같은 답변이 대부분이었다.

8. 평가

이번 설문조사를 통하여, 검·경 수사권 조정 이후 일부 변호사 사이에서 불만이 있다는 정도로만 알려져 있던 수사기관에서의 문제점이 상당한 수준임을 포착할 수 있었다. 언론에서 몇몇 변호사와의 짧은 인터뷰를 통해 부정적인 부분만을 수집하여 보도한 것이 아니라, 실제로 우리 회원들이 여러 가지 문제를 겪고 있음을 확인한 것이다. 이에 더하여 일선 경찰서에서 목격한 문제점의 종류를 확인할 수 있었으며, 문제 해결을 위해 필요한 조치에 대한 다양한 견해 또한 수집할 수 있었다.

민변 사법센터 차원에서도 수사권 조정 이후 과도기에 있어 대처가 필요하다는 점을 인식하였으며, 추후 토론회·입법운동·모니터링 등을 진행할 예정이다. 설문에 참여한 50명의 회원들께 감사인사를 전하는 바이다.

[발제2] 수사구조개혁 이후 달라진 경찰의 수사실무 및 정책

송원영 경찰청 국가수사본부 수사심사정책담당관
법학박사(공법, 프랑스 파리8대학교)

- I. 들어가며
- II. 수사구조개혁 내용
- III. 수사경찰 정책 및 실무 변화
- IV. 경찰수사 현장 진단
- V. 나가며

I. 들어가며

1954년에 제정된 우리나라 형사소송법은 그간 30여 회에 걸친 크고 작은 개정 작업을 통해 적법절차의 원칙 등 헌법적 형사소송 이념이 구현되는 방향으로 변모되어 왔으나, 일제 강점기에 시작된 ‘검사 지배적 수사구조’는 지난 66년간 지속되어 왔다.

그간 우리나라에서 유독 두드러졌던 검찰권의 비대화로 인한 많은 폐해를 차단하고, Thomas Hobbes(1588-1677), John Locke(1632-1704), 그리고 Baron de Montesquieu(1689-1755)에 의해 자리를 잡은 권력분립 사상¹⁾과 근대 미국 헌법에 나타난 견제와 균형(checks and balances)²⁾이라는 민주주의의 원리를 실현해야 한다는 사회적 공감대가 형성됨에 따라, 2018년 6월 경찰과 검찰의 수사권을 조정하는 정부 합의³⁾가 이루어졌다.

이에 따라, 2020년 1월 13일 형사소송법 개정을 통해 2021년 1월 1일부터 검사의 사법경찰관리 관계가 상호 협력관계로 전환하게 되었고, 경찰이 불송치 사건에 대한 수사종결권을 보유하는 등 경·검 수사권이 상당 부분 조정되었다. 비록 이와 같은 형사소송법 개정이 ‘수사·기소 완전 분리’에 이르지 않은 과도기적 입법이라는 한계는 있으나

1) Christian Behrendt et Frédéric Bouhon, Introduction à la Théorie de l'Etat, Collection de la faculté de droit de l'Université de Liège, 2011, Larcier, 148-159.

2) 전계서, 160-164.

3) 2018. 6. 21.자 “검·경 수사권 조정 합의문 서명식 개최” 정부 합동 보도자료,

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156276170>

국민 중심의 선진 형사사법 체계를 만들어 갈 수 있는 토대가 마련되었다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있을 것이다.

이에 대한 후속 조치로 이전 2011년 형사소송법 개정 당시 검사의 포괄적 수사지휘권에 근거하여 마련되었던 ‘검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정⁴⁾’이 폐지되고 ‘검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정⁵⁾(이하 ‘협력 수사준칙’이라 한다)’이 대통령령으로 제정되었고 후속으로 ‘경찰수사규칙⁶⁾’이 경찰청에 의해 행정안전부령으로 제정되고, ‘범죄 수사 규칙’ 등 경찰청 내부 훈령 등이 대폭 개정되었다.

경찰이 국민과 가장 먼저 만나는 형사사법기관으로서 수사의 주체로서 수사의 책임성, 전문성, 공정성을 높여 나가기 위한 다양한 정책을 추진하고 있다. 먼저 경찰법을 전부 개정하여 경찰수사를 총괄하는 ‘국가수사본부’를 신설하였고, 경찰수사의 적법성과 적절성 등을 담보하고자 ‘수사심사관-책임수사지도관-경찰수사 심의위원회’로 이어지는 3중 심사체계를 도입하였으며, 중요사건에 대해 시·도청 중심수사 체제를 확립하였다.

따라서, 수사권이 조정된 이후 약 10개월이 경과된 시점에서, 변화된 제도에 따른 경찰에서 추진한 정책을 살펴보고, 그 성과와 한계에 대해 분석할 필요가 있다.

II. 수사구조개혁 주요 내용

1. 형사소송법 주요 개정내용

가. 경·검 협력관계 [형소법 제195조] 및 검사의 수사지휘권 폐지 [형소법 제197조]

경·검 협력조항을 신설하고 검사의 수사지휘권 조항을 폐지하여, 양 기관을 대등·협력 관계로 전환하고 경찰의 수사 주체성을 인정하였다.

이에 따라, 경·검이 상호 협력하여 수사권은 국민을 위해 민주적이고 효율적으로 행사되고 국가형벌권은 공백 없이 행사될 수 있고, 사법경찰관에게 수사를 개시, 진행, 종결할 수 있는 수사권을 부여함과 동시에 경찰에 대한 검사의 ‘포괄적 지휘’를 ‘구체적·개별적 통제’로 변경하여 경찰 수사의 주체성과 독립성을 보장하였다. 기존의 검사 수사지휘권을 폐지하면서, 경찰수사의 통제 방안⁷⁾으로 검사의 보완수사 요구, 재수사요청, 시정조치 요구 및 고소인 등의 이의신청권이 마련되었다.

4) 2012. 1. 1. 시행 대통령령 제23436호, 2011. 12. 30., 제정

5) 2021. 1. 1. 시행 대통령령 제31089호, 2021. 10. 7., 제정

6) 2021. 1. 1. 시행 행정안전부령 제233호, 2020. 12. 31., 제정

7) 경찰수사 단계에서 검찰에 송치하는 사건과 불송치하는 사건을 구분하여, 검사의 경찰수사 통제 방안으로, 기소를 전제로 하는 송치사건에 대해서는 보완수사를 요구하고, 불송치 결정된 사건에 대해서는 재수사를 요청하며, 고소인 등의 이의신청권을 인정하도록 개정 형사소송법에서 경찰수사의 통제 방안을 마련함

[개정된 형사소송법(제195조·제197조)]

기 존	개 정 법
<p>〈신설〉</p>	<p>제195조(검사와 사법경찰관의 관계 등) ① 검사와 사법경찰관은 수사, 공소제기 및 공소유지에 관하여 서로 협력하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 수사를 위하여 준수하여야 하는 일반적 수사준칙에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제196조(사법경찰관리) ① 수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는다. (이하 생략)</p>	<p>제197조(사법경찰관리) ① 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사한다.</p> <p>② 경사, 경장, 순경은 사법경찰관으로서 수사의 보조를 하여야 한다.</p>

나. 보완수사요구 [형소법 제197조의2]

검사가 경찰 송치사건에 대해 공소제기 여부를 결정하거나, 공소를 유지하는데 필요한 경우 및 경찰 신청 영장의 청구 여부를 결정하는데 필요한 경우, 검사가 경찰에게 보완수사를 요구할 수 있다.

다만, 지휘 관계에 기반한 과거와 달리, 보완수사 요구에 대해서는 조건 없이 복종할 것이 아니라 그 정당성 여부를 판단하여 이행하도록 하는 등 신속한 사법권 실현을 위해, 경·검이 필요한 내용에 대해 보완수사를 요구하고 이를 이행하며 수사·기소에 있어 상호 협력 체계를 구축하게 되었다.

기 존	개 정 법
<p>〈신설〉</p>	<p>제197조의2(보완수사요구) ① 검사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 송치사건의 공소제기 여부 결정 또는 공소의 유지에 관하여 필요한 경우 2. 사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부 결정에 관하여 필요한 경우 <p>② 사법경찰관은 제1항의 요구가 있는 때에는 정당한 이유가 없는 한 지체 없이 이를 이행하고, 그 결과를 검사에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 사법경찰</p>

	관이 정당한 이유 없이 제1항의 요구에 따르지 아니하는 때에는 권한 있는 사람에게 해당 사법경찰관의 직무배제 또는 징계를 요구할 수 있고, 그 징계 절차는 「공무원 징계령」 또는 「경찰공무원 징계령」에 따른다.
--	---

[보완수사요구 관련 절차 흐름도]

사유	<ul style="list-style-type: none"> - 송치사건의 공소제기 여부 결정 또는 공소의 유지에 관하여 필요한 경우 - 사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부 결정에 관하여 필요한 경우 	
보완수사	검찰	① 보완수사 요구
	경찰	② 「정당한 이유가 없을 경우 지체 없이 이행 └─ 정당한 이유가 있을 경우 불이행
		③ 결과 통보
후속조치	검찰	④ (보완수사가 더 필요하다고 판단되는 경우) 보완수사 요구
	경찰	⑤ (중대하고 명백한 하자 또는 사정변경이 있는 경우) 예외적 결정변경
	경찰	⑥ 「결정변경이 없는 경우 이행 결과만 통보 └─ 결정변경이 있는 경우 불송치 결정 또는 영장을 신청하지 않음

다. 재수사요청 등 [형소법 제245조의8]

검사는 경찰이 불송치 결정한 사건을 검토 후, 경찰의 불송치 결정이 위법 또는 부당한 경우⁸⁾ 재수사를 요청할 수 있다. 다만, 검사의 재수사 요청 시에는 경찰의 재수사 의무만을 규정하고 있어, 검사의 부당한 재수사요청에 대해서는 불복 방법이 없는 한계가 있다.

경찰이 재수사 결과를 통보하면 2차 재수사요청이나 송치요구가 불가능하나, 예외적인 경우⁹⁾ 검사는 송치요구 가능하고 경찰은 이에 따라야 한다.

8) 경찰 수사과정에서 법령위반, 인권침해, 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인지한 경우, 수사미진이 발견되는 경우, 혐의가 인정되고 관련 증거가 충분함에도 불송치 결정한 경우, 법령의 적용을 잘못된 경우 등

9) 법리 위반, 명백한 채증법칙 위반, 불송치결정의 위법 부당이 시정되지 않은 경우

기 존	개 정 법
〈신설〉	제245조의8(재수사요청 등) ① 검사는 제245조의5 제2호의 경우에 사법경찰관이 사건을 송치하지 아니한 것이 위법 또는 부당한 때에는 그 이유를 문서로 명시하여 사법경찰관에게 재수사를 요청할 수 있다. ② 사법경찰관은 제1항의 요청이 있는 때에는 사건을 재수사하여야 한다.

[재수사요청 관련 절차 흐름도]

불송치 결정		- 범죄 혐의가 인정되지 않거나 증거가 불충분하여 불송치 결정한 경우
사유 발생		- 경찰의 불송치 결정이 위법 또는 부당한 경우
재수사 요청	검사	① 재수사 요청(관계서류와 증거물을 송부한 날부터 90일 이내)
사건 송치	경찰 검사	② 재수사 후 송치여부 결정 ③ 결과 통보(일반적으로 이 단계에서 절차 종료) ④ 경찰이 재수사 결과를 통보한 사건은 재수사 요청이나 송치요구 불가능
송치요구 가능한 예외적 사유		- 사법경찰관의 재수사에도 △ 법리 위반이 있는 경우 - △ 명백한 채증법칙에 위반, 공소시효 또는 형사소추의 요건을 판단하는데 오류가 있어 △ 불송치 결정의 위법 또는 부당이 시정되지 않은 경우
예외적 송치	검사 경찰	⑤ 송치 요구(재수사 결과를 통보받은 날부터 30일 이내) ⑥ 송치(요구받은 날로부터 7일 이내)

라. 시정조치요구 등 [형소법 제197조의3]

사법경찰관리의 수사과정에서 △ 법령위반 △ 인권침해 △ 현저한 수사권 남용이 의심되거나 그러한 사실을 인지한 경우, 검사는 경찰로부터 사건기록 등본을 송부받아 해당 사건을 검토하고, 필요한 경우 경찰에게 시정조치를 요구할 수 있다.

경찰이 정당한 이유 없이 시정조치 요구를 이행하지 않는 경우 검사는 송치를 요구하고 경찰은 지체 없이 사건을 검사에 송치해야 하고, 시정조치 요구의 이행 여부 결정은 보완수사 요구의 경우와 동일하다.

기 존	개 정 법
〈신설〉	제197조의3(시정조치요구 등) ① 검사는 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 사

	<p>실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인식하게 된 경우에는 사법경찰관에게 사건기록 등본의 송부를 요구할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 송부 요구를 받은 사법경찰관은 지체 없이 검사에게 사건기록 등본을 송부하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 송부를 받은 검사는 필요하다고 인정되는 경우에는 사법경찰관에게 시정조치를 요구할 수 있다.</p> <p>④ 사법경찰관은 제3항의 시정조치 요구가 있는 때에는 정당한 이유가 없으면 지체 없이 이를 이행하고, 그 결과를 검사에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑤ 제4항의 통보를 받은 검사는 제3항에 따른 시정조치 요구가 정당한 이유 없이 이행되지 않았다고 인정되는 경우에는 사법경찰관에게 사건을 송치할 것을 요구할 수 있다.</p> <p>⑥ 제5항의 송치 요구를 받은 사법경찰관은 검사에게 사건을 송치하여야 한다.</p> <p>⑦ 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 있었던 때에는 권한 있는 사람에게 해당 사법경찰관리의 징계를 요구할 수 있고, 그 징계 절차는 「공무원 징계령」 또는 「경찰공무원 징계령」에 따른다.</p> <p>⑧ 사법경찰관은 피의자를 신문하기 전에 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 있는 경우 검사에게 구제를 신청할 수 있음을 피의자에게 알려주어야 한다.</p>
--	---

[시정조치 요구 등 관련 절차 흐름도]

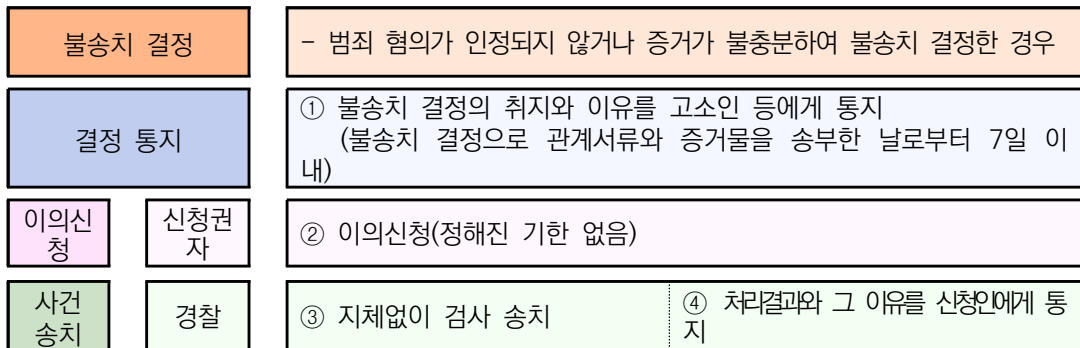
사유	- 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인식하게 된 경우	
등본송부	검찰 경찰	① 등본송부 요구 ② 등본 송부(요구받은 날로부터 7일 이내)
시정조치	검찰 경찰	③ 시정조치 요구(등본송부받은 날로부터 30일{10일연장 가능} 이내) ④ 「정당한 이유가 없을 경우 지체 없이 이행 ↳ 정당한 이유가 있을 경우 불이행
사건송치	검찰 경찰	⑤ 결과 통보 ⑥ (정당한 이유 없이 불이행했다고 판단시) 송치 요구 ⑦ 송치(요구받은 날로부터 7일 이내)

마. 고소인 등의 이의신청 [형소법 제245조의기]

경찰의 불송치 결정에 대하여 고소인·고발인·피해자 또는 그 법정대리인(피해자가 사망한 경우 배우자·직계친족·형제자매 포함)은 이의신청할 수 있으며, 이 경우에 경찰은 검사에게 사건을 송치하게 하여, 경찰의 불송치 결정에 대해 형사소송법 내 별도의 불복수단을 마련한 것으로 고소인 등의 권리를 강화하였다.

기 존	개 정 법
〈신설〉	제245조의7(고소인 등의 이의신청) ① 제245조의6의 통지를 받은 사람은 해당 사법경찰관의 소속 관서의 장에게 이의를 신청할 수 있다. ② 사법경찰관은 제1항의 신청이 있는 때에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하며, 처리결과와 그 이유를 제1항의 신청인에게 통지하여야 한다.

[고소인 등 이의신청 관련 절차 흐름도]



바. 수사의 경합 [형소법 제197조의4]

경·검이 동일한 범죄사실¹⁰⁾을 수사하는 경우 검사가 그 사건을 수사하도록 하는 우선권을 부여하나, 검사가 영장을 청구하기 전에 동일한 범죄사실에 관하여 사법경찰관이 영장을 신청한 경우에는 경찰이 계속하여 수사를 진행할 수 있다.

기 존	개 정 법
〈신설〉	제197조의4(수사의 경합) ① 검사는 사법경찰관과 동일한 범죄사실을 수사하게 된 때에는 사법경찰관에게 사건을 송치할 것을 요구할 수 있다. ② 제1항의 요구를 받은 사법경찰관은 지체 없이 검사에게 사건을 송치하여야 한다. 다만, 검사가 영장

10) 동일한 범죄사실 여부는 해당 사건의 '기본적 사실관계'가 동일한 지를 기준으로 판단

을 청구하기 전에 동일한 범죄사실에 관하여 사법경찰관이 영장을 신청한 경우에는 해당 영장에 기재된 범죄사실을 계속 수사할 수 있다.

[수사의 경합 관련 절차 흐름도]

사유		- 경·검이 동일한 범죄사실을 수사하게 된 경우
기록열람	검찰 경찰	① 기록열람 요청(동일한 범죄사실 여부 및 영장 신청·청구의 시간적 선후관계 등 판단) ② 기록열람 요청(동일한 범죄사실 여부 및 영장 신청·청구의 시간적 선후관계 등 판단)
송치요구	검찰	③ ㄱ 송치 요구(동일한 범죄사실을 수사하며 경찰의 영장 신청 전 검사가 영장을 청구) ㄴ 조치 없음(범죄사실이 다르거나 검사의 영장 청구 전 경찰이 영장을 신청)
사건 송치	경찰	④ ㄱ 검사의 송치요구에 이견 없는 경우 송치 ㄴ 검사의 송치요구에 이견 있는 경우 검사와 협의 후 송치 또는 계속 수사

사. 영장심의위원회 [형소법 제221조의5]

검사가 사법경찰관이 신청한 영장을 정당한 이유 없이 판사에게 청구하지 않는 경우¹¹⁾, 경찰의 신청에 따라 영장 청구 여부에 대하여 심의하는 영장심의위원회를 고등검찰청에 설치함으로써, 검사가 독점적으로 행사하는 영장청구권을 견제할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.

기 존	개 정 법
〈신설〉	<p>제221조의5(사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부에 대한 심의) ① 검사가 사법경찰관이 신청한 영장을 정당한 이유 없이 판사에게 청구하지 아니한 경우 사법경찰관은 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등검찰청에 영장 청구 여부에 대한 심의를 신청할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 관한 사항을 심의하기 위하여 각 고등검찰청에 영장심의위원회(이하 이 조에서 “심의위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>③ 심의위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 외부위원으로 구성하고, 위원은 각 고등검찰청 검사장이 위촉한다.</p> <p>④ 사법경찰관은 심의위원회에 출석하여 의견을 개진할 수 있다.</p> <p>⑤ 심의위원회의 구성 및 운영 등 그 밖에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.</p>

11) △ 검사가 정당한 이유 없이 영장을 불청구 △ 검사가 영장 청구 여부에 대한 결정을 지연
△ 3회 이상의 보완수사 요구 (영장심의위원회 규칙 제13조)

아. 수사종결권 [형소법 제245조의5]

경찰은 범죄를 수사하여 혐의가 인정되는 경우에는 사건을 송치하고, 그 밖의 경우에는 불송치 결정을 하며 관계 서류와 증거물만을 송부하는 등 경찰의 수사종결권을 법률에 명확하게 규정하면서 경찰에게 1차적 수사기관으로서의 권한과 책임을 부여하고 견제·균형의 원리에 따른 수사·기소 분리를 실현하였다.

기 존	개 정 법
〈신설〉	<p>제245조의5(사법경찰관의 사건송치 등) 사법경찰관은 고소·고발 사건을 포함하여 범죄를 수사한 때에는 다음 각 호의 구분에 따른다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고, 관계 서류와 증거물을 검사에게 송부하여야 한다. 2. 그 밖의 경우에는 그 이유를 명시한 서면과 함께 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다. 이 경우 검사는 송부받은 날부터 90일 이내에 사법경찰관에게 반환하여야 한다.

자. 검사 작성 피의자신문조서 [형소법 제312조]

검사 작성 피의자신문조서의 증거능력에 ‘내용 인정’요건을 추가¹²⁾하여, 경·검의 피의자신문조서 증거능력 요건이 같아지므로 검사의 불필요한 이중조사가 감소하고 증거를 중심으로 한 수사가 증가할 것이며 공판중심주의, 당사자대등주의의 실질적 실현이 가능해질 것을 기대할 수 있다.

기 존	개 정 법
<p>제312조(검사 또는 사법경찰관의 조서 등) ① 검사가 피고인이 된 피의자의 진술을 기재한 조서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 피고인이 진술한 내용과 동일하게 기재되어 있음이 공판준비 또는 공판기일에서의 피고인의 진술에 의하여 인정되고, 그 조서에 기재된 진술이 특히 신빙할 수 있는 상태하에서 행하여졌음이 증명된 때에 한하여 증거로 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 피고인이 그 조서의 성립의 진정을 부인하는 경우에는 그 조서에 기재된 진술이 피고인이 진술한 내용과 동일하게 기재되어 있</p>	<p>제312조(검사 또는 사법경찰관의 조서 등) ① 검사가 작성한 피의자신문조서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 공판준비, 공판기일에 그 피의자였던 피고인 또는 변호인이 그 내용을 인정할 때에 한정하여 증거로 할 수 있다.</p>

12) 법원의 준비 등을 고려하여 형사소송법 312조 1항의 개정내용은 '22. 1. 1.부터 시행 예정

<p>음이 영상녹화물이나 그 밖의 객관적인 방법에 의하여 증명되고, 그 조서에 기재된 진술이 특히 신빙할 수 있는 상태 하에서 행하여졌음이 증명된 때에 한하여 증거로 할 수 있다.</p> <p>③~⑥ (생략)</p>	<p>〈삭제〉</p> <p>③~⑥ (현행과 같음)</p>
--	---------------------------------

2. 검찰청법 주요 개정 내용

범죄 수사에 관한 검사의 직무와 권한의 범위를 제한¹³⁾하여, 범죄 수사에 관한 검사의 직무와 권한의 범위를 제한하여 검사를 2차적·보충적 수사기관으로 두고 검사의 본래 직무인 공소제기 및 유지에 집중하도록 하였다.

기 존	개 정 법
<p>제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.</p> <p>1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항</p>	<p>검찰청법 제4조(검사의 직무) ① (현행과 같음)</p> <p>1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.</p> <p>가. 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄</p> <p>나. 경찰공무원이 범한 범죄</p> <p>다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄</p>

13) △ 부패·경제·공직자·선거·방위사업·대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요범죄 △ 경찰공무원이 범한 범죄 △ 앞서 열거한 범죄 및 경찰이 송치한 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄 등

Ⅲ. 수사경찰 정책 및 실무 변화

1. 국가수사본부 신설

경찰 수사의 컨트롤 타워로서 국가수사본부를 신설하고, 그 하부 조직¹⁴⁾을 개편하여 경찰 수사의 중립성·전문성·책임성을 강화하였다.

국가수사본부장¹⁵⁾은 필요한 경우 외부에서 임용할 수 있으며 2년 임기 후 당연퇴직한다. 신분과 법적 지위가 보장되고, 경찰 수사에 관하여 경찰청의 모든 수사 기능이 통합된 국가수사본부, 시·도경찰청장, 경찰서장, 수사부서 소속 공무원을 지휘·감독하며, 개별사건에 대해 독자적으로 지휘·감독권을 행사하는 등 경찰 수사 사무를 총괄¹⁶⁾한다. 이에 따라 경찰청 내 분산되어 있던 수사부서들은 국가수사본부 산하로 통합하고, 시·도경찰청도 수사차장·수사부장을 중심으로 수사부서를 통합하였다. 국가수사본부에 정책을 총괄하는 수사기획조정관과 각 전문 수사지휘를 담당하는 총괄국을 수사, 형

14) 국가수사본부장 산하 2관·5담당관·4국·14과

15) 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 제16조(국가수사본부장) ① 경찰청에 국가수사본부를 두며, 국가수사본부장은 치안정감으로 보한다.

② 국가수사본부장은 「형사소송법」에 따른 경찰의 수사에 관하여 각 시·도경찰청장과 경찰서장 및 수사부서 소속 공무원을 지휘·감독한다.

③ 국가수사본부장의 임기는 2년으로 하며, 중임할 수 없다.

④ 국가수사본부장은 임기가 끝나면 당연히 퇴직한다.

⑤ 국가수사본부장이 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배하였을 때에는 국회는 탄핵 소추를 의결할 수 있다.

⑥ 국가수사본부장을 경찰청 외부로 대상으로 모집하여 임용할 필요가 있는 때에는 다음 각 호의 자격을 갖춘 사람 중에서 임용한다.

1. 10년 이상 수사업무에 종사한 사람 중에서 「국가공무원법」 제2조의2에 따른 고위공무원단에 속하는 공무원, 3급 이상 공무원 또는 총경 이상 경찰공무원으로 재직할 경력에 있는 사람

2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있었던 사람

3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “국가기관등”이라 한다)에서 법률에 관한 사무에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람

4. 대학이나 공인된 연구기관에서 법률학·경찰학 분야에서 조교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 10년 이상 있었던 사람

5. 제1호부터 제4호까지의 경력 기간의 합산이 15년 이상인 사람

⑦ 국가수사본부장을 경찰청 외부로 대상으로 모집하여 임용하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 국가수사본부장이 될 수 없다.

1. 「경찰공무원법」 제8조제2항 각 호의 결격사유에 해당하는 사람

2. 정당의 당원이거나 당적을 이탈한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람

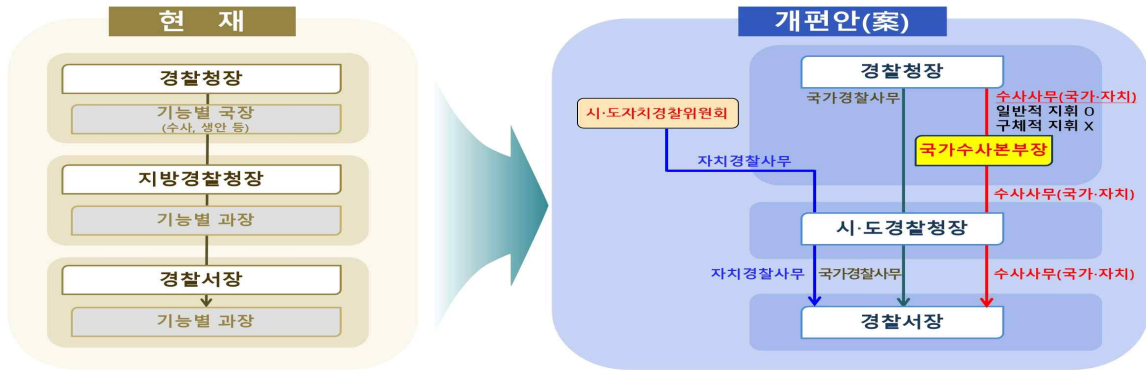
3. 선거에 의하여 취임하는 공직에 있거나 그 공직에서 퇴직한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람

4. 제6항제1호에 해당하는 공무원 또는 제6항제2호의 판사·검사의 직에서 퇴직한 날로부터 1년이 지나지 아니한 사람

5. 제6항제3호에 해당하는 사람으로서 국가기관등에서 퇴직한 날로부터 1년이 지나지 아니한 사람

16) 한편, 수사 사무에 관하여 경찰청장은 개별사건의 구체적 지휘·감독을 할 수 없도록 규정하고 특별한 경우에만 예외적으로 국가수사본부장을 통한 수사 지휘·감독을 인정하고 있다. 특별한 경우란, 국민의 생명·신체·재산 또는 공공의 안전 등에 중대한 위험을 초래하는 긴급하고 중요한 사건의 수사에 있어서 경찰의 자원을 대규모로 동원하는 등 통합 대응할 필요가 있다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 경우를 의미한다.

사, 사이버수사, 안보수사, 과학수사 기능 별로 설치하고, 시·도경찰청에는 직접 수사부서를 개편하여 시·도경찰청 중심의 전문 수사체제의 토대를 마련하는 한편, 수사심사 기능을 총괄하는 수사심사담당관도 신설하였다.



2. 경찰수사 3중 심사체계 도입

개정 형사소송법 등의 시행 등 수사구조 변화에 따라 경찰은 매우 엄격한 잣대로 수사역량과 책임성을 입증해야 하는 상황으로, 국민의 입장에서 실체적 진실 발견을 위해 공권력을 행사하는 형사절차는 더욱 엄격하고 철저하게 이루어져야 하는 시기이다.

이에 따라, 경찰에서는 그간 개별 수사관과 해당 팀과장의 판단으로 수사를 처리하는 체계에서 제3의 독립적인 부서에서 경찰수사의 적법성과 적절성 등을 판단하는 기능을 도입하였다. ① 수사과정 및 수사종결 단계에서 처리 과정 등을 심사하는 ‘수사심사관’ ② 종결된 사건에 대해 재차 점검하는 ‘책임수사지도관’ ③ 종결사건 점검을 기초로 외부시각을 반영하여 다시금 들여다보는 ‘경찰수사 심의위원회’를 구축하여, 두터운 내부 통제 장치인 ‘3중 심사체계¹⁷⁾’를 마련하였다.

[변화된 경찰수사 흐름도]

기존	3중 심사체계
<ul style="list-style-type: none"> 수사부서 : 수사관 → 해당 팀장 → 과장 <p>(신설)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 수사부서 : 수사관 → 해당 팀장 → 과장 ↓(심사의뢰) 심사부서 : <ul style="list-style-type: none"> 수사심사관 심사(영장심사 / 사건심사) ※ (심사의견) △보완 후 재심사 △보완 후 처리 △의견대로 처리 수사종결 후 : <ul style="list-style-type: none"> 책임수사지도관의 점검(분기별) 경찰수사 심의위원회 심의

17) 現 수사심사관 683명, 책임수사지도관 101명을 운영중이고, '21년 4월 전국 시도청별로 경찰 수사 심의위원회를 발족하여 운영중에 있음

가. 수사심사관

3중심사 체계 중 특히 일선 수사현장에서 가장 크게 제도변화를 체감하는 제도는 '수사심사관 제도'일 것이다. 수사심사관의 자격요건은 수사경과자 중 변호사 자격자(수사경력 2년 이상), 수사경력 7년 이상의 수사전문가(경감 이상)로 배치하여, 전국 수사경찰 역량의 상향 균질화를 도모하였고, 수사심사관의 독립적 업무를 보장하기 위해 관서장 직속으로 수사부서와 별도조직으로 구성하였다.

수사심사관의 주요 역할로는, ① 사건 사전 심사 ② 검사 요청·요구사건 검토 및 심사 ③ 영장 신청 사전 심사·검토, ④ 구속취소 및 구속집행정지 심사 ⑤ 불청구·기각된 영장신청 사건 검토·분석·지원 등으로, 객관적인 시각으로 사건을 분석하여 절차상 오류 등을 바로잡고 올바른 수사결과를 도출하는 것이다.

나. 책임수사지도관

책임수사지도관은 각 시도경찰청에 배치되어, 종결 사건에 대해 점검하고, 수사 제도 및 절차에 대해 교육·점검 등을 역할을 담당하며, 자격요건은 수사경과자 중 변호사 자격자(수사경력 2년 이상), 수사경력 7년 이상의 수사전문가(경감 이상)으로 되어 있다.

기존 해당 수사기능에서 내사·미제편철 사건에 대해 점검을 하였으나, 점검의 신뢰성을 담보하기 위해 시도청 심사부서의 책임수사지도관이 제3자의 시각으로 종결 사건을 점검을 하도록 하였다. 특히, 기존 점검 대상인 내사·미제 종결사건 뿐만 아니라, 주요 풍속사건, 불송치 사건(병존사건 포함), 가정폭력·아동학대 사건, 전·현직 경찰관 관련 사건, 수사중지 사건 등으로 점검 대상을 확대하였고,

그 외 심사 누락·생략사건, 검사가 재수사 요청·직무배제·징계요구한 사건, 제도·절차 이행 현황을 점검하는 등 경찰수사 종결 이후에도 촘촘한 점검을 통해 경찰수사의 신뢰성 및 완결성을 향상시키고자 제도를 설계하였다.

다. 경찰수사 심의위원회

경찰수사 심의위원회는 경찰수사에 국민적 시각을 반영하기 위해 도입한 위원회로, 국가수사본부 및 각 시도청별로 설치하여 경찰 종결사건에 대한 사후적 외부 통제와 경찰수사에 대한 심의신청¹⁸⁾ 시 심의 역할을 담당한다.

심의 대상으로, 심의신청 사건¹⁹⁾, 이의제기 사건²⁰⁾, 종결사건 점검결과 중 필요사건

18) 기존 고소인 등의 이의신청에 대한 조사인 '이의조사'를 형소법 상 '이의신청'과 구별하고, 사건 전반에 대한 재점검의 성격을 강조하기 위해 '이의신청'을 '심의신청'으로 용어를 변경·운영

19) 경찰 수사사건 심의 등에 관한 규칙 제2조(신청) ① 사건관계인(고소인, 기관고발인, 피해자, 피조사자, 피진정인 및 그들의 대리인을 말한다)은 경찰 입건 전 조사·수사 절차 또는 결과의

△ 주요 수사정책 등에 관한 자문 및 권고가 있다.

국가수사본부에 설치된 경찰수사 심의위원회²¹⁾는 주로 수사정책 등에 관한 자문 및 권고를 중심으로 심의하는 한편, 각 시도청에 설치된 위원회는 사건점검 위주로 심의를 하고 있다.

〈경찰수사 심의위원회 세부내용〉

구분	경찰수사 심의위원회	
위원회 구성	(국가수사본부)	(시·도청)
	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장 1인 포함 10~20명 ※ 위원 중 3명은 국가수사본부 국·과장급으로 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 외부위원 인력풀 20~40명 • 내부위원 인력풀 6~10명 ※ 수사심사담당관 및廳·뽁 과장·계장
위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 분기 1회 정기회의 + 임시회의 	<ul style="list-style-type: none"> • 매월 1회 정기회의 + 임시회의

적정성·적법성이 현저히 침해되었다고 판단하는 경우 경찰관서에 심의를 신청(이하 "수사심의 신청"이라 한다)할 수 있다.

- ② 사건관계인은 수사심의신청을 할 때 별지 제1호 서식의 수사심의 신청서를 작성하여 담당 수사관이 소속된 경찰관서 또는 시·도경찰청에 이를 제출한다. (하략)
- 20) 범죄수사규칙 제30조(경찰관서 내 이의제기) ① 경찰관은 구체적 수사와 관련된 소속 수사부서장의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 이견이 있는 경우에는 해당 상관에게 별지 제6호서식의 수사지휘에 대한 이의제기서를 작성하여 이의를 제기할 수 있다.
- ② 제1항의 이의제기를 받은 상관은 신속하게 이의제기에 대해 검토한 후 그 사유를 적시하여 별지 제4호서식의 수사지휘서에 따라 재지휘를 하여야 한다.
- ③ 경찰서 소속 경찰관은 제2항의 재지휘에 대해 이견이 있는 경우에는 경찰서장에게 별지 제6호서식의 수사지휘에 대한 이의제기서를 작성하여 다시 이의를 제기할 수 있고, 경찰서장은 이의제기에 대해 신속하게 판단한 후 그 사유를 적시하여 별지 제4호서식의 수사지휘서에 따라 지휘하여야 한다.
- ④ 제3항에 따른 경찰서장의 지휘에 따르는 것이 위법하다고 판단하는 해당 경찰관은 시·도경찰청장에게 별지 제6호서식의 수사지휘에 대한 이의제기서를 작성하여 다시 이의를 제기할 수 있다.
- ⑤ 제4항의 이의제기를 받은 시·도경찰청장은 신속하게 수사이의심사위원회의 의견을 들어 판단한 후 그 사유를 적시하여 별지 제5호서식의 수사지휘서(관서간)에 따라 지휘하여야 한다.
- ⑥ 시·도경찰청 소속 경찰관은 제2항의 재지휘에 대해 이견이 있는 경우에는 시·도경찰청장에게 별지 제6호서식의 수사지휘에 대한 이의제기서를 작성하여 다시 이의를 제기할 수 있고, 시·도경찰청장은 이의제기에 대해 신속하게 판단한 후 그 사유를 적시하여 별지 제4호서식의 수사지휘서에 따라 지휘하여야 한다.
- ⑦ 제6항에 따른 시·도경찰청장의 지휘에 따르는 것이 위법하다고 판단하는 해당 경찰관은 국가수사본부장에게 별지 제6호서식의 수사지휘에 대한 이의제기서를 작성하여 다시 이의를 제기할 수 있다.
- ⑧ 제7항의 이의제기를 받은 국가수사본부장은 신속하게 경찰수사정책위원회의 의견을 들어 판단한 후 그 사유를 적시하여 별지 제5호서식의 수사지휘서(관서간)에 따라 지휘하여야 한다.
- ⑨ 국가수사본부 소속 경찰관은 제2항의 재수사지휘에 대해 이견이 있는 경우에는 소속 국장에게 별지 제6호서식의 수사지휘에 대한 이의제기서를 작성하여 다시 이의를 제기할 수 있고, 소속 국장은 이의제기에 대해 신속하게 판단한 후 그 사유를 적시하여 별지 제4호서식의 수사지휘서에 따라 수사지휘하여야 한다.
- ⑩ 제9항에 따른 소속 국장의 지휘에 따르는 것이 위법하다고 판단하는 해당 경찰관은 국가수사본부장에게 별지 제6호서식의 수사지휘에 대한 이의제기서를 작성하여 다시 이의를 제기할 수 있다.
- ⑪ 제10항의 이의제기를 받은 국가수사본부장은 신속하게 경찰수사정책위원회의 의견을 들어 판단한 후 그 사유를 적시하여 별지 제5호서식의 수사지휘서(관서간)에 따라 지휘하여야 한다. (하략)

21) '21년 9월까지 총 5회 위원회를 개최, 총 15건 상당의 수사정책에 대해 심의함

운영	<ul style="list-style-type: none"> • 매 회시 총 10명 이상 15명 이하로 구성 ※ 외부위원 2/3이상으로 구성
심의 대상 및 범위	<ol style="list-style-type: none"> ① (국가수사본부) 주요 수사정책에 관한 자문 및 권고 ② 모든 수사부서의 수사심의 신청 사건에 관한 사항(舊 수사이의 사건) ③ 경찰 내부 수사지휘에 대한 이의제기 사건(범죄수사규칙 30조 및 31조) ④ 해당 청(시·도청은 관할관서 포함) 종결 사건의 점검결과 등의 적절성 ⑤ 기타 경찰청장, 국수본부장, 시·도청장, 위원장이 심의를 요청하여 위원회에 부의하는 사항
심의	<ul style="list-style-type: none"> • 심의대상별 심의의견을 제시 • 국수본부장, 시도청장은 의견을 존중 + 처리 결과·이유를 위원회에 통지

3. 시도청 중심 수사체제 구축 및 내부 수사지휘 강화

기존 사건접수 관서를 중심으로 수사를 진행하는 체제에서 개별사건에 대한 중요도 등을 파악하여 중요사건에 해당하는 경우 시·도경찰청 직접수사, 시·도경찰청 집중지휘를 통한 경찰서 전담수사, 경찰서 책임수사 등으로 구분하여 사건을 처리하는 등 '시도청 중심 수사체제'를 도입하였다.

구 분	보고 시기(경찰서→시·도경찰청)			내용
	접수보고	진행보고	결과보고	
시·도경찰청 직접수사	✓	-	-	시·도경찰청 책임수사
경찰서 전담수사	집중지휘	✓	✓	종합대응팀 운영 등
	경찰서 책임수사	✓	-	접수·종결 시 보고원칙

경찰 수사 조직 내 수사지휘 역량 강화를 위해 총경급 이상 수사부서장에 대해 재직 기간 중 총 10년의 수사경력 요건을 원칙적으로 요구하는 등 수사부서장 자격제를 실시하고 있다. 책임수사 안착을 위해 경찰서장의 수사서류 검토를 활성화 하도록 하기 위해 경찰서장이 직접 송요사건의 입건 전 조사 및 수사결과보고를 필수적으로 검토하고 결재하고, 기타 내사착수 보고, 범죄인지, 구속영장 신청 등도 검토하고 결재하도록 관련 지침을 변경하였다.

아울러 경찰청, 시·도경찰청 직접수사부서 대장 또는 계장이나 경찰서 수사·형사과장에 대한 자격제도 실시하여 최근 10년간 총 수사경력 6년 또는 최종별 수사경력 3년을 충족하는 수사경과자를 보임하도록 하였다. 아울러 경찰청, 시·도경찰청 직접수사부서 팀장에 대해서도 최근 10년간 총 수사경력 5년 또는 최종별 수사경력 2년을 충족하는 수사경과자를 보임하도록 하였다.

수사기록을 보면서 수사를 지휘하는 관행을 정착시켜 나가기 위해 경찰서 과·팀장 등이 체포·구속영장 신청서 및 수사결과보고서 등 검토를 할 때 종전 KICS 시스템으로

검토하는 것 외에도 원칙적으로 수사기록도 병행하여 검토하고 결재하도록 지침을 변경하였다. 이러한 배경에는 KICS 시스템에서는 기록목록, 수사서류가 일괄 현출되는 장점이 있으나 기록에 첨부된 관계서류나 증거관계 등은 확인할 수 없는 단점이 있고, 피의자 등으로부터 서명·날인을 받는 신체확인서, 체포 시 권리 고지 확인, 피의자신문조서 및 고지 확인서, 영상녹화물 등에 대한 확인이 필요하다고 판단하였기 때문이다.

4. 수사인력 배치 관련 정책

형사소송법 개정에 따른 새로운 수사실무로 인해 절차가 다양해지고 경찰 내부 지휘 및 심사가 강화되면서 전체 업무량이 증가하였다. 이에 따라 수사부서 기피현상이 발생하고 이탈현상도 발생하였던 것이 사실이다.

이를 해소하기 위해 수사경찰 인사지침을 보완하여 수사부서 통합보직공모, 신임 간부후보생과 경찰대학 졸업자들의 수사부서 의무배치²²⁾, 수사부서 기피 수사경과자에 대한 적극적인 경과 해제²³⁾ 및 수사부서 내 비수사경과자에 대한 적극적인 경과 부여 방안 검토²⁴⁾ 등 다양한 대책을 마련하여 시행하고 있다.

아울러, 수사완결성 제고를 위해 신임수사관이 전입 한 경우 일정 기간을 수습기간으로 운영해 신속하게 실무에 적응할 수 있도록 배려하는 한편 수사경험 부족으로 수사 지연이나 미진한 수사결과가 이어지지 않도록 노력하고 있다. 특히 수습기간에는 사건 난이도 등을 고려하여 전출하는 전임자 사건을 배당하도록 하고, 신규 사건 배당은 제한하고, 수사팀장이 신임수사관 배당사건을 직접 관리하는 멘토로서의 역할을 강화하고, 신임 수사관이 단독근무를 제한하도록 하였다.

5. 미제 사건 관리 강화

경찰에서는 종래 피의자 불특정 미검 사건에 대해 명확한 근거가 없이 '미제편철' 형식으로 연간 13만건을 처리하고 있었다. 그러나 개정 형사소송법 및 협력 수사준칙에도 피의자 불특정 사건 처리에 대한 명문 규정이 없어 근거 및 기준 마련이 필요하였고, 부정적으로 인식될 수 있는 미제편철이라는 용어를 개선하고 피의자 불특정 사건을 내실 있게 관리하기 위한 대책 마련이 필요하였다.

22) 정원 외 현원으로 배치하도록 하여 경찰서 경제팀 수사인력의 실질적인 증원을 유도하였다.

23) 수사경과 보유자가 2년 연속으로 비수사부서에서 계속 근무하면서 수사부서 근무를 지원·희망하지 않거나 근무요청을 거부하는 등의 사유로 수사부서 전입을 기피하는 경우 심사를 통해 해제하도록 인사지침을 변경하였다.

24) 비수사경과자 중 수사부서에 근무하면서 적극적으로 근무하려는 의욕이 있는 수사관들에 대해 수사경과 부여를 위한 수사부서 최저 근무기간 조건 완화, 별도 경과 시험 운영, 관서장 추천 등으로 수사경과를 부여할 수 있는 방안이 논의 중에 있다.

이에 따라 경찰청은 수사중지 결정과의 차별성과 수사 중이라는 의미를 내포하기 위해 '관리미제사건'이라는 새로운 용어를 창설하여 '수사를 진행하였으나 피의자를 특정할 단서를 확보하지 못해 추가 단서 등 확보 시까지 여죄수사, 수사자료 등으로 활용하기 위해 별도로 관리하는 사건'으로 분류하여 본격적으로 관련 관리를 강화하였다. 이에 따라 관리미제 사건은 여죄수사, 지문이나 DNA 등 추가 단서 확보로 피의자를 특정할 수 있는 경우 재수사를 진행하므로 수사가 종결되지 않은 '장기관 관리가 필요한 수사 중인 사건'으로 범위를 특정하였다.

2021년 3월 30일 범죄수사규칙을 개정하여 제227조의2에 기존의 '미제편철' 사건 처리 절차에 관한 근거 규정을 마련하였다. 여기서 관리미제사건 대상을 상당 기간 수사를 진행 후 피의자를 특정하지 못하였으나 추가 단서 확보 등을 고려하여 별도로 관리할 필요가 있는 사건²⁵⁾에 대해 수사부서장 등의 승인 등 내부 관리 절차를 명문화하고 관련 통지도 강화하였다. 아울러 관리미제사건 등록에 대한 적정성 담보를 위해 수사심사관의 사전 심사를 거치도록 하고, 시·도경찰청 책임수사지도관이 주기적인 점검을 하도록 하고, 수사심의신청을 통한 사후관리 광화 및 '경찰수사 심의위원회'의 심의를 거치게 하는 등 외부심사도 강화하였다.

기 존	개 정 법
<p>舊 범죄수사규칙 제237조(수사미제사건 기록철) 수사미제사건 기록철에는 장차 검거의 가망이 없는 피해신고 사건 등의 기록을 편철하여야 한다.</p>	<p>제227조의2(관리미제사건) ① 수사를 진행하였으나 피의자를 특정할 수 없어 종결할 수 없는 사건은 추가 단서 확보 시까지 "관리미제사건"으로 별도 등록하여 관리할 수 있다. 이 경우 경찰관은 관리미제사건으로 등록한 후에도 피의자 특정이 가능한 추가 단서 확보를 위해 노력하여야 한다.</p> <p>② 경찰관은 관리미제사건을 등록하고자 하는 경우에는 별지 제188호서식의 관리미제사건 등록 보고서에 따라 소속 수사부서의 장에게 보고하여 승인을 받아야 하며, 별지 제189호서식의 관리미제사건 등록서에 따라 관리하여야 한다.</p> <p>③ 시·도 경찰청장은 소속 경찰관서를 대상으로 연 1회 이상 관리미제사건 등록 및 관리의 적정성을 점검하여야 한다.</p> <p>④ 경찰관은 관리미제사건으로 등록한 날로부터 7일 이내에 피해자 또는 그 법정대리인(피해자가 사망한 경우에는 그 배우자·직계친족·형제자매를 포함한다. 이하 본조에서 "피해자등"이라 한다)에게 수사 진행상황을 통지한다. 다만, 피해자등의 연락처</p>

25) 형사소송법 제238조 등에 따라 송부가 규정된 고소·고발사건은 제외된다.

	<p>를 모르거나 소재가 확인되지 않으면 연락처나 소재를 알게 된 날부터 7일 이내에 수사진행상황을 통지한다.</p> <p>⑤ 제4항에 따른 통지는 서면, 전화, 팩스, 전자우편, 문자메시지 등 피해자등이 요청한 방법으로 할 수 있으며, 피해자등이 별도로 요청한 방법이 없는 경우에는 서면 또는 문자메시지로 통지한다. 이 경우 서면으로 하는 통지는 별지 제190호서식의 관리미제사건 등록 통지서에 따른다.</p> <p>⑥ 경찰관은 수사 진행상황을 서면으로 통지한 경우에는 그 사본을, 그 밖의 방법으로 통지한 경우에는 그 취지를 적은 서면을 사건기록에 편철하여야 한다.</p> <p>⑦ 제4항과 제5항의 통지의 경우에 「범죄피해자 보호법 시행령」을 준수하여야 한다.</p>
--	--

6. 경찰 내사사건 관리 강화

형사소송법 개정으로 입건 전 범죄혐의 유무를 확인하기 위한 사실 확인 단계인 ‘내사’에 대해 협력 수사준칙 및 경찰수사규칙에 근거 규정이 마련되었다²⁶⁾.

26) 협력 수사준칙 제16조(수사의 개시) ① 검사 또는 사법경찰관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위에 착수한 때에는 수사를 개시한 것으로 본다. 이 경우 검사 또는 사법경찰관은 해당 사건을 즉시 입건해야 한다.

1. 피혐의자의 수사기관 출석조사
 2. 피의자신문조서의 작성
 3. 긴급체포
 4. 체포·구속영장의 청구 또는 신청
 5. 사람의 신체, 주거, 관리하는 건조물, 자동차, 선박, 항공기 또는 점유하는 방실에 대한 압수·수색 또는 검증영장(부검을 위한 검증영장은 제외한다)의 청구 또는 신청
- ② 검사 또는 사법경찰관은 수사 중인 사건의 범죄 혐의를 밝히기 위한 목적으로 관련 없는 사건의 수사를 개시하거나 수사기간을 부당하게 연장해서는 안 된다.
- ③ 검사 또는 사법경찰관은 입건 전에 범죄를 의심할 만한 정황이 있어 수사 개시 여부를 결정하기 위한 사실관계의 확인 등 필요한 조사를 할 때에는 적법절차를 준수하고 사건관계인의 인권을 존중하며, 조사가 부당하게 장기화되지 않도록 신속하게 진행해야 한다.
- ④ 검사 또는 사법경찰관은 제3항에 따른 조사 결과 입건하지 않는 결정을 한 때에는 피해자에 대한 보복범죄나 2차 피해가 우려되는 경우 등을 제외하고는 피혐의자 및 사건관계인에게 통지해야 한다.
- ⑤ 제4항에 따른 통지의 구체적인 방법 및 절차 등은 법무부장관, 경찰청장 또는 해양경찰청장이 정한다.
- ⑥ 제3항에 따른 조사와 관련한 서류 등의 열람 및 복사에 관하여는 제69조제1항, 제3항, 제5항(같은 조 제1항 및 제3항을 준용하는 부분으로 한정한다. 이하 이 항에서 같다) 및 제6항(같은 조 제1항, 제3항 및 제5항에 따른 신청을 받은 경우로 한정한다)을 준용한다.

경찰수사규칙 제19조(입건 전 조사) ① 사법경찰관은 수사준칙 제16조제3항에 따른 입건 전에 범죄를 의심할 만한 정황이 있어 수사 개시 여부를 결정하기 위한 사실관계의 확인 등 필요한 조사(이하 “내사”라고 한다)에 착수하기 위해서는 해당 사법경찰관이 소속된 경찰관서의 수사 부서의 장(이하 “소속수사부서장”이라 한다)의 지휘를 받아야 한다.

이와 같이 내사에 대한 근거규정이 마련되었으나 여전히 경찰의 내사 처리 절차가 불투명하다는 지적이 있었고 이러한 비판에 대한 응답으로 경찰은 종전의 '경찰 내사처리 규칙'을 '입건 전 조사 사건 처리에 관한 규칙'으로 전면 개정하고 관련 세부 지침을 대폭 보완하였다.

〈내사 사건 관리 강화 개요〉

내부관리체계 강화	▶ 보고·지휘 절차 확립 및 중요 사건 시·도청 이관 체계 구축 ▶ '수사심사관' 및 '책임수사지도관' 제도를 통한 내부 심사 강화
처리절차 개선	▶ '내사' 명칭을 '입건 전 조사'로 변경, '내사'는 '첩보내사' 한정 활용 ▶ 불입건 결정 사유를 수사 사건과 동일하게 구체화·세분화 ▶ 대통령령 '수사준칙(제16조)' 상 입건의무 등 적법절차 준수 ▶ 내사 등 죄명 변경 절차 강화
외부통제 강화	▶ '입건 전 조사' 사건 관련 통지 확행 ▶ 경찰수사 심의위원회 활용, 입건 전 조사 사건 외부 통제 강화

우선 종전의 '내사' 용어가 '은밀하게 뒷조사를 한다'는 부정적 인식을 내포하고 있고 용어의 개념 자체가 불명확하고 특히 협력 수사준칙과 경찰수사규칙에서 '입건 전 조사'라는 용어를 명문화하고 있는 점 등을 감안하여 '내사' 용어는 전면 폐지하고 '입건 전 조사'로 통일하였다. 이에 따라 종전의 내사사건의 테두리에 있던 '첩보내사, 진정내사, 신고내사, 기타내사'는 모두 입건 전 조사의 카테고리에서 '첩보사건', '진정사건', '신고사건', '기타조사사건'으로 모두 변경하였다²⁷⁾. 아울러 불입건 결정의 사유가 명확하지 않아 투명성이 결여된다는 지적이 있어 수사사건의 불송치 결정에 준하여 그 결정

② 사법경찰관은 내사한 사건을 다음 각 호의 구분에 따라 처리해야 한다.

1. 입건: 범죄의 혐의가 있어 수사를 개시하는 경우
2. 내사종결: 제108조제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 사유가 있는 경우
3. 내사중지: 피혐의자 또는 참고인 등의 소재불명으로 내사를 계속할 수 없는 경우
4. 이송: 관할이 없거나 범죄특성 및 병합처리 등을 고려하여 다른 경찰관서 또는 기관(해당 기관과 협의된 경우로 한정한다)에서 내사할 필요가 있는 경우
5. 공람종결: 진정·탄원·투서 등 서면으로 접수된 신고가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
 - 가. 같은 내용으로 3회 이상 반복하여 접수되고 2회 이상 그 처리 결과를 통지한 신고와 같은 내용인 경우
 - 나. 무기명 또는 가명으로 접수된 경우
 - 다. 단순한 풍문이나 인신공격적인 내용인 경우
 - 라. 완결된 사건 또는 재판에 불복하는 내용인 경우
 - 마. 민사소송 또는 행정소송에 관한 사항인 경우

27) 입건 전 조사 사건 처리에 관한 규칙 제3조(조사의 분류) 조사사건은 다음 각 호와 같이 분류한다.

1. 진정사건 : 범죄와 관련하여 진정·탄원 또는 투서 등 서면으로 접수된 사건
2. 신고사건 : 범죄와 관련하여 112신고·방문신고 등 서면이 아닌 방법으로 접수된 사건
3. 첩보사건
 - 가. 경찰관이 대상자, 범죄혐의 및 증거 자료 등 조사 단서에 관한 사항을 작성·제출한 범죄첩보 사건
 - 나. 범죄에 관한 정보, 풍문 등 진상을 확인할 필요가 있는 사건
4. 기타조사사건 : 제1호부터 제3호까지를 제외한 범죄를 의심할 만한 정황이 있는 사건

사유를 혐의없음, 죄가안됨, 공소권없음 등으로 세문화하고 이를 규칙에서 명문화 하였다.

〈불송치 결정 세부화〉

수사(입건)	현행	개선안	사유
· 불송치 (혐의없음) (죄가안됨) (공소권없음) (각하)	· 내사종결	· 불입건 종결 (혐의없음) (죄가안됨) (공소권없음)	단순 풍문 등 범죄혐의 미발견 정당방위, 정당행위 사유 명백 등 반의사불벌죄의 합치, 시효만료 등
· 수사중지 (피의자중지) (참고인중지)	· 공람종결	공람종결	완결사건·재판에의 불복· 명백히 추가 조사의 필요가 없는 경우 등
	· 내사중지	· 입건 전 조사중지	
		(피혐의자중지) (참고인중지)	피혐의자나 참고인의 소재불명으로 입건 전 조사를 계속할 수 없는 경우

협력 수사준칙 제16조제1항에 규정된 바와 같이 수사개시 간주 조항을 철저히 준수 하도록 하여 조사 대상자가 범죄혐의가 있다고 볼 구체적인 정황이나 근거가 있는 상황 에서 조사가 이루어지거나 범죄혐의에 대한 논박이나 추궁 방식의 조사가 이루어지는 등 입건 대상이 명백한 경우에는 즉시 입건하고, 안전사고 등 사후에 입건 대상자가 특 정되는 경우이거나 사건에 대한 전체적인 검토가 필요한 경우 등 부득이한 경우에도 최 대한 신속히 입건 여부를 판단하도록 하였다²⁸⁾.

아울러 입건 전 조사사건도 수사에 준하여 시·도경찰청 및 경찰청으로 보고하여 지 휘를 받도록 절차를 확립하고²⁹⁾, 특히 사안의 중요성이나 사회적 파급력이 있는 등의 사건의 경우 시·도경찰청에서 사건을 이관받아 직접 내사를 진행하도록 하였다.

수사심사관의 통제를 받도록 수사 불송치 결정과 동일하게 입건 전 조사 사건을 불 입건 결정할 때 사전에 수사심사관의 심사를 받도록 하는 한편, 시·도경찰청 책임수사 지도관이 분기별로 관련 불입건 결정의 적정성 등에 대한 지도를 하도록 강화하였다.

마지막으로 입건 전 조사 진행사항이나 결과에 대해 통지를 수사에 준하도록 명문 화³⁰⁾하고 경찰수사 심의위원회에 입건 전 조사사건 처리에 대한 외부통제를 받도록 하

28) 종전에 관행적으로 있어 왔던, ‘모든 관련자 조사 등을 마무리한 단계에서 입건 대상자 선정’ 이나 ‘이미 충분히 조사된 대상자에 대해 피의자 신문을 실시 할 때 입건’하는 실무가 개선되 도록 하였다.

29) 입건 전 조사 사건 처리에 관한 규칙 제7조(조사의 보고·지휘·방식 등) ① 조사의 보고·지 휘, 출석요구, 진정·신고사건의 진행상황의 통지, 각종 조서작성, 압수·수색·검증을 포함한 강제 처분 등 구체적인 조사 방법 및 세부 절차에 대해서는 그 성질이 반하지 않는 한 「경찰수사규 칙」, 「범죄수사규칙」을 준용한다. 이 경우 ‘수사’를 ‘조사’로 본다. (하략)

30) 입건 전 조사 사건 처리에 관한 규칙 제7조(조사의 보고·지휘·방식 등) ② 신고·진정·탄원 에 대해 입건 전 조사를 개시한 경우, 경찰관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날부터 7 일 이내에 진정인·탄원인·피해자 또는 그 법정대리인(피해자가 사망한 경우에는 그 배우자·직계 친족·형제자매를 포함한다. 이하 "진정인등"이라 한다)에게 조사 진행상황을 통지해야 한다. 다

였다. 아울러 입건 전 조사가 불필요하게 장기화 되지 않도록 내부 통제도 강화하고 있다³¹⁾.

7. 고소인등 불송치 결정 수사결과통지서 작성 방법 개선

2021년 1월 1일부터 시행하고 있는 협력 수사준칙³²⁾에서 경찰과 검찰 모두 고소인 등에게 수사결과를 통지하도록 규정하고 있다. 한편 검찰의 경우 형사소송법 제258조와 제259조에 따라 취지통지와 이유통지를 구분하면서 검사의 불기소 처분 시 그 취지만 우선 통보하고, 고소·고발인의 청구가 있는 때에 비로소 그 이유를 서면으로 설명(통지)하도록 한 반면 경찰의 경우 형사소송법 제245조의6³³⁾에서 경찰의 불송치 결정 시 '취지와 그 이유'를 고소인등에게 통지하도록 규정하여 단일하게 처리하도록 하고 있다.

그런데 구 형사소송법 하에서 경찰의 불송치 결정에 따른 고소인등 수사결과 통지 실무가 종전의 간략한 요지 형태로 그 이유를 기재하는 실무가 있다는 비판이 언론³⁴⁾ 등을 통해서 지속 제기되었고, 경찰도 두 차례에 걸쳐 지침을 보완하는 등 지속적으로 관련 업무를 개선하고 노력하였다. 이러한 보완 과정에서 불송치 결정에 대한 고소인등 수사결과통지의 범위가 개별 수사관마다 다르고, 통지서의 내용 및 작성 방법에 대한 비판도 지속적으로 제기되는 이유가 불송치 결정서 작성 후 고소인등에 대한 불송치 결정 수사결과통지서를 또다시 가공하여 재작성하는 것이 업무부담이 되어 혼란이 있다는 것을 발견하였다. 특히 2021년 5월 7일 개정 시행된 '경찰 수사서류 열람·복사지침'에

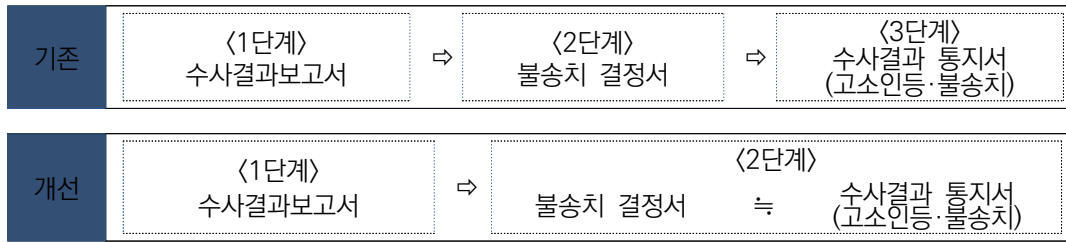
만, 진정인등의 연락처를 모르거나 소재가 확인되지 않으면 연락처나 소재를 알게된 날로부터 7일 이내에 조사 진행상황을 통지해야 한다.

1. 신고·진정·탄원에 따라 조사에 착수한 날
2. 제1호에 따라 조사에 착수한 날부터 매 1개월이 지난 날
- 31) 입건 전 조사 사건 처리에 관한 규칙 제9조(불입건 결정 지휘) 수사부서의 장은 조사에 착수한 후 6개월 이내에 수사절차로 전환하지 않은 사건에 대하여 「경찰수사규칙」 제19조제2항제2호부터 제5호까지의 사유에 따라 불입건 결정 지휘를 하여야 한다. 다만, 다수의 관계인 조사, 관련자료 추가확보·분석, 외부 전문기관 감정 등 계속 조사가 필요한 사유가 소명된 경우에는 6개월의 범위내에서 조사기간을 연장 할 수 있다.
- 32) 협력 수사준칙 제53조(수사 결과의 통지) ① 검사 또는 사법경찰관은 제51조 또는 제52조에 따른 결정을 한 경우에는 그 내용을 고소인·고발인·피해자 또는 그 법정대리인(피해자가 사망한 경우에는 그 배우자·직계친족·형제자매를 포함한다. 이하 "고소인등"이라 한다)과 피의자에게 통지해야 한다. 다만, 제51조제1항제4호가목에 따른 피의자중지 결정 또는 제52조제1항제3호에 따른 기소중지 결정을 한 경우에는 고소인등에게만 통지한다.
- ② 고소인등은 법 제245조의6에 따른 통지를 받지 못한 경우 사법경찰관에게 불송치 통지서로 통지해 줄 것을 요구할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 통지의 구체적인 방법·절차 등은 법무부장관, 경찰청장 또는 해양경찰청장이 정한다.
- 33) 형사소송법 제245조의6(고소인 등에 대한 송부통지) 사법경찰관은 제245조의5제2호의 경우에는 그 송부한 날부터 7일 이내에 서면으로 고소인·고발인·피해자 또는 그 법정대리인(피해자가 사망한 경우에는 그 배우자·직계친족·형제자매를 포함한다)에게 사건을 검사에게 송치하지 아니하는 취지와 그 이유를 통지하여야 한다.
- 34) 한국일보, '경찰이 불송치 사유 설명 안하면 '알 권리 침해'
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021090914300001068>

서 불송치 결정서를 원칙적 공개 대상으로 해석하게 되어 더 이상 불송치 결정서와 통지서의 내용에 차이를 둘 필요가 없다는 것을 확인하였다.

이에 따라 불송치 결정 관련 서류 작성을 종전 3단계에서 2단계로 축소하는 것을 골자로 불송치 결정서의 내용을 그대로 통지서에 복사하여 기재하되 개인정보 등 경찰 수사서류 부분·비공개 결정 사유에 해당하는 부분만 예외적으로 비공개 처리하여 형사소송법 개정으로 도입된 고소인등의 이의신청권³⁵⁾이 충분히 보장될 수 있도록 하였다.

〈관련 개요도〉



8. 고소·고발 접수 등 처리절차 개선 방안 마련

경찰은 2006년부터 고소·고발 남용 문제를 완화하기 위해 고소인·고발인의 동의를 전제로 한 고소·고발 반려 제도를 운영하여 왔다. 반려제도는 경찰청 훈령인 범죄수사규칙을 근거³⁶⁾로 운영하고 있으며, 헌법재판소도 ‘적법한 고소로 볼 수 없는 경우에는 고소를 수리하지 않고 반려할 수 있다’고 결정³⁷⁾한 바 있다.

35) 형사소송법 제245조의7(고소인 등의 이의신청) ① 제245조의6의 통지를 받은 사람은 해당 사법경찰관의 소속 관서의 장에게 이의를 신청할 수 있다.

② 사법경찰관은 제1항의 신청이 있는 때에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하며, 처리결과와 그 이유를 제1항의 신청인에게 통지하여야 한다.

36) 범죄수사규칙 제49조(고소·고발의 수리) 경찰관은 고소·고발은 관할 여부를 불문하고 접수하여야 한다. 다만, 제7조에 규정된 관할권이 없어 계속 수사가 어려운 경우에는「경찰수사규칙」제96조에 따라 책임수사가 가능한 관서로 이송하여야 한다.

제50조(고소·고발의 반려) 경찰관은 접수한 고소·고발이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 고소인 또는 고발인의 동의를 받아 이를 수리하지 않고 반려할 수 있다.

1. 고소·고발 사실이 범죄를 구성하지 않을 경우
2. 공소시효가 완성된 사건인 경우
3. 동일한 사안에 대하여 이미 법원의 판결이나 수사기관의 결정(경찰의 불송치 결정 또는 검사의 불기소 결정)이 있었던 사실을 발견한 경우에 새로운 증거 등이 없어 다시 수사하여도 동일하게 결정될 것이 명백하다고 판단되는 경우
4. 피의자가 사망하였거나 피의자인 법인이 존속하지 않게 되었음에도 고소·고발된 사건인 경우
5. 반의사불벌죄의 경우, 처벌을 희망하지 않는 의사표시가 있거나 처벌을 희망하는 의사가 철회되었음에도 고소·고발된 사건인 경우
6. 「형사소송법」 제223조 및 제225조에 따라 고소 권한이 없는 사람이 고소한 사건인 경우. 다만, 고발로 수리할 수 있는 사건은 제외한다.
7. 「형사소송법」 제224조, 제232조, 제235조에 의한 고소 제한규정에 위반하여 고소·고발된 사건인 경우. 이때 「형사소송법」 제232조는 친고죄 및 반의사불벌죄에 한한다.

37) 헌법재판소 1991.1. 28. 헌마207결정 등

개정 형사소송법 시행 이후 경찰의 고소·고발 반려 실무 과정에서 무리한 고소·고발장 반려 등에 대해 언론 등을 통해 여러 비판이 제기되었다. 아울러 2021년 5월 20일에는 경찰관의 무리한 고소장 반려를 직무의무 위반으로 보아 경찰관 등의 손해배상책임을 인정한 2심 법원 판결³⁸⁾이 상고기각 확정³⁹⁾되었고, 2021년 6월 7일에도 국민권익위원회에서도 반려 사유 개선이나 동의서 등 확인절차 마련, 그리고 이의제기 절차 마련 등 고소·고발 반려 제도에 대한 개선을 권고⁴⁰⁾하였다.

먼저 판례의 내용을 구체적으로 분석하여 보면 고소·고발이 있는 때에는 반려 사유가 있는 경우일지라도 이를 접수하여 심사·처리하는 것이 원칙이며, 고소 사실이 범죄 사실을 구성하지 않는 등 수사를 착수 할 수 없는 사정이 명백하더라도 고소 의사를 밝힌 이상 동의 없는 반려는 위법하며, 동의를 전제로 반려하는 경우라도 반려 사유 및 이의제기 절차 고지가 필요하다는 것이다. 아울러 국민권익위원회의 권고를 분석하여 보면 범죄수사규칙 제50조의 각 호 반려 사유 중 ‘고소·고발 사실이 범죄를 구성하지 않을 경우’를 삭제하거나 해당 사유에 ‘명백한 경우’라는 문구를 추가하고, 고소인의 동의 여부를 사후적으로 확인할 수 있는 동의서 등 확인절차를 마련하고, 고소 반려시 고소인의 이의제기 절차를 마련하라는 것으로 확인되었다.

이에 민원인의 의사를 감안하여 고소·고발장이 처리될 수 있도록 경찰수사 심의위원회 및 국가경찰위원회 논의를 거쳐 반려 제도에 대한 개선방안을 마련하여 2021년 10월 1일부터 시행하게 되었다.

세부 내용으로는 제출된 고소·고발장은 모두 접수 절차를 진행하고, 접수된 고소·고발을 반려하는 경우 미원인이 작성한 서면 동의서를 수령하는 동시에, 민원인에게 동의사 사본과 이의제기 절차가 기재된 안내서를 교부하는 방안 등이 있다. 미원인이 반려에 동의하였더라도 이후 동일한 사건을 수리해 달라고 재요청하는 경우 즉시 수리하여 처리하도록 하였다.

38) 수원지방법원 2019. 11. 7. 1019나56678 판결

39) 로이슈 ‘대법원, 고소장 접수 반려 경찰공무원 직무의무 위반 인정 원심 확정’.

https://www.lawissue.co.kr/view.php?ud=2021052607280233799a8c8bf58f_12&mobile=1

40) 국민권익위원회 제5소위원회 의결, 고소사건 반려 이의 등; 국민권익위 경찰옴부즈만, “고소장 반려 시 고소인의 동의 여부 명확히 확인해야”

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156456752>

[출처] 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

〈 ‘고소·고발 접수 등 처리절차 개선방안’ 주요 내용 〉

※ 총 12건 : △ 강조지시 3건 △ 신규시행 5건 △ 중점추진 2건 △ 장기과제 2건

주요 과제	세부 내용	비고
즉시 시행	① 민원 상담시 민사상 구제절차 등 적극 안내	강조지시
	② 제출된 고소·고발장은 모두 ‘접수’ 절차 진행 * 구두상으로만 민원인을 돌려보내지 않도록 반드시 KICS 임시사건으로 접수	강조지시
	③ 반려에 대한 민원인 동의 의사를 서면(동의서)으로 확인	신규시행
	④ 민원인에게 △ 반려 동의서 사본, △ 청문감사관실 안내 및 ‘수사심의신청’ 제도 등 이의제기 절차가 기재된 안내서 교부	신규시행
	⑤ 반려한 사건이라도 추후 사건 수리를 재요청하는 경우 즉시 수리	신규시행
	⑥ 수리한 사건이 범죄를 구성하지 않음이 명백한 경우 간이 처리 절차 등* 적극 활용, 신속 처리 * △ 진정 전환 수리, △ 공람 후 종결, △ 각하, △ ‘경찰 수사 심의위원회’를 거치는 각하 등	신규시행
	⑦ 즉결심판 등 적극 활용 및 무고 심사 내실화 ※ 사안 경미·범중 명백한 고소·고발→즉결심판·경미범죄 심사위원회 적극 활용 ※ 고소·고발 불송치 결정 시 무고 혐의 유무를 실질적으로 판단	강조지시
규칙 개정	① 개선지침 반영, 반려사유 구체화·상세화 등 「범죄수사규칙」 개정 추진	신규시행
법률 개정	① (고소·고발 선별입건 법제화) 고소·고발의 형식적 요건*을 구비하였더라도 수사개시 요건(형소법 제196·197조)을 충족한 경우에만 입건토록 하고, * △ 범죄사실의 특징, △ 처벌의사 표시 - 수사개시 요건 등을 충족하지 못한 고소·고발에 대해서는 수사를 개시하지 않을 수 있는 근거 조문을 형소법에 명문화	중점추진
	② (형사조정제도 도입) 범죄피해자 보호법을 개정하여 형사조정제도 운영 주체에 ‘사법경찰관’ 추가, 피해자 편의 등을 고려하여 경찰관서에도 형사조정위원회 설치	중점추진
	③ (사기 등 구성요건 명확화) ‘기망행위’ 개념을 사기 유형별로 보다 구체적으로 규정하도록 ‘형법’ 개정 ※ ‘사기’ 범죄가 민사분쟁형 고소의 대부분을 차지	장기과제
	④ (고소·고발인 비용부담제도 도입 검토) 독일·일본 등 해외에서 입법화된 ‘수사 단계에서의 고소·고발인 비용부담 제도’의 절차·문제점 등과 법제화 방안연구	장기과제

Ⅳ. 경찰수사 현장 진단

1. 개요

검경 협력 수사준칙(대통령령)과 경찰수사규칙(행정안전부령) 등 법령이 작년 연말 급박하게 결정됨에 따라, 현장에서는 신규 업무에 대한 충분한 학습과 심적 준비기간이 부족한 상태에서 변화된 형사소송 법령에 따른 실무를 수행하게 되었다.

검찰에서는 그동안 별다른 문제를 제기하지 않던 사항까지 보완수사·재수사·시정조치 등을 요구·요청하는 사례도 있었고, 국가수사본부에서는 개정법 시행 초기부터 ‘국민중심 책임수사’를 신속하게 현장에 안착시키고자, 책임수사와 관련된 정책의 현장안착 여부 확인을 위해 수사 점검을 강화하는 등 현장의 업무부담이 부득이하게 가중되었던 것으로 보여진다.

그 결과 경찰의 수사실무 현장에서는 신규절차의 어려움과 최종 종결 결정을 해야하고 민원인에게 설명하는 부담감과 더불어 수사구조개혁 이전부터 축적된 애로사항이 결부되면서 일부 정책에 대한 비판적 시각도 발생하였으며 수사부서 기피현상으로도 이어진 것으로 보인다.

그러나 국가수사본부에서 2021년 8월 국가수사본부 현장진단에 따르면 2020년 상반기를 거치면서 수사경찰의 업무처리가 빠른 속도로 안정화되어가고 있음을 여러 지표로 확인할 수 있었다. 다만 여러 정책 등에 대해서 여전히 보완이 필요한 점도 발견되었다.

2. 수사경찰 인사지침 준수 등

수사경찰 인사지침 등에 따라 수사부서 통합보직 공모, 신입 간부후보생·경찰대학생 경제팀 의무 배치, 수사경과 선발·해제 등 관련 정책이 안정적으로 시행 중이나, 통합보직 공모 관련하여 비수사부서에 근무하는 수사경과자의 수사부서 전입 요인으로 작용하도록 전입 희망 미제출자에 대한 적극적인 경과해제 강화가 필요한 것으로 분석되었다.

3. 시도경찰청 중심 수사체제 구축 관련

2021년 7월말 기준으로, 범죄수사규칙에 따라 시·도경찰청으로 보고하여 관리되는 중요사건 보고·지휘건수는 총 25,294건으로 제도 초기 시행(6,992건) 대비 상승추세에 있는 등 안정적으로 정착되는 과정에 있다.

아울러 이 중 국가수사본부까지 보고되어 지휘 등의 과정을 거치는 사건은 약 36.6%에 이르는 것으로 확인되었다.

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기남부	경기북부	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
보고·지휘(A)	25,294	3,294	2,631	1,757	1,465	710	644	651	121	3,863	1,374	1,005	836	1,003	649	1,658	998	1,737	698
경찰서 접수(B)	126,317	25.0만	9.0만	6.3만	7.4만	3.5만	3.7만	2.5만	0.6만	24.1만	7.8만	3.5만	4.0만	4.9만	3.9만	4.3만	5.7만	7.7만	2.2만
보고·지휘 비율(A/B)	2.0%	1.3%	2.9%	2.7%	2.0%	2.0%	1.7%	2.6%	2.0%	1.6%	1.8%	2.8%	2.0%	2.0%	1.6%	3.8%	1.7%	2.2%	3.2%

아울러 경찰서에서 시·도경찰청으로 보고하는 사건에 대해서 시·도경찰청으로 이관하는 비율이 43.9%이고 경찰서에 계속 수사하도록 하면서 집중 지휘 등의 방식으로 관리하는 비율은 54%인 것으로 나타났다.

수사지휘를 담당하는 과장이나 팀장이 기록원본을 검토하여 실질적인 지휘를 하도록 하는 정책에 대한 필요성을 공감하면서도 팀장이 직접 주요사건을 처리하도록 하는 실무와 충돌되는 현상도 발견되었다.

4. 경찰의 사건 처리

개정 형사소송법 시행에 따라 새로운 절차가 일선에 정착하는데 시간이 소요되면서 사건 처리 건수가 올해 1월 및 2월에 전년 동기간 대비 각각 65%, 75.5% 감소했는데, 3월부터는 97~99%까지 회복되면서 점차 안정되는 추세를 보이는 것으로 나타났다. 현장수사관들은 새로운 절차와 서식들을 익혀나가고, 사건처리 과정에서 뒤늦게 발견된 ‘보완 필요사항’에 대해서는 검찰과 협의해서 처리 기준을 마련함으로써 초반의 혼선을 해소하면서 안정을 찾아가고 있는 것으로 보인다.

한편 경찰청에서는 장기사건 관리를 통해 신속한 수사민원 사건 처리를 도모하여 왔으며 금년 수사구조개혁 법령 시행 이후 신규 업무 증가 등으로 관리에 다소 어려움이 있었다가 점차 관리가 가능한 수준까지 회복된 것으로 확인된다. 이를 위해 각 시·도경찰청 별로 관련 대책회의 실시, 시·도경찰청 이관, 경제팀 안정화 기간 운영, 사이버수사팀 장기사건 집중수사기간 운영 등 다양한 맞춤형 정책을 시행하고 있는 것으로 확인되고 있다.

〈6개월 이상 장기사건 보유 현황〉 (단위 : 건)

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

5. 수사심사관 제도 등 안착 관련

2021년 7월 기준으로 총 의무심사대상⁴¹⁾ 중 심사비율은 98%, 심사누락비율은 2%로, 사실상 거의 모든 심사대상 사건에 대해 심사가 이루어지고 있다.

41) △ 내사·미제, △ 불송치 사건(병존사건 포함) △ 주요 풍속사건 △ 가정폭력 사건 아동학대 사건 △ 변사사건(중점 관리, 부검 고려) △ 수사중지 사건 △ 전·현직 경찰관 관련사건(피의자 또는 피해자)

수사구조개혁 법령 시행 이후 새로운 절차나 기록물 보존을 위한 복사 업무 대폭 확대 등 증가된 업무에도 불구하고, 이에 상응하는 수사관 인력증원이 이루어지지 않아 업무부담이 상당하였고, 수사심사체계 도입으로 인해 소요되는 수사기일이 다소 늘어나고, 수사심사관의 다소 경직된 심사로 인해 제도의 전면 시행에 대해 내부 불만이 있었던 것이 사실이다.

이를 개선하기 위해 금년 5월에 경찰청에서는 수사심사업무 개선방안을 마련하여 시행하였다. 구체적으로 보면 첫째, 수사심사관에 의한 검사의 요구·요청에 대한 전수조사를 개선하여 부당하거나 불필요한 검사의 요구·요청이나 경찰 결정에 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 사안 등 중요사안 위주로 심사 범위를 축소 전환하여 수사관의 업무 부담을 경감하고 지휘와 심사기능의 조화를 도모하고자 하였다. 둘째, 검사의 보완수사·재수사·시정조치 요구 등 요구·요청 사안을 접수한 경우 1차 분석의견을 제시하고 재차 검찰로 결과 통보 시 2차로 심사관 심사를 거치도록 한 것을 수사결과통보 결과가 기존 경찰 결정과 동일한 경우는 생략하도록 하였다⁴²⁾. 셋째, 심사관 의견 전달 방식이 관서별로 상이하여 불필요한 오해나 마찰⁴³⁾이 있었던 것을 심사관과 과장 또는 심사관과 팀장 간에 의견을 전달하도록 개선하여 심사기능과 지휘기능 간 조화 및 수사부서의 지휘가 활성화 될 수 있도록 하였다. 넷째, 종전에는 심사관 의견에 대해 이견이 있더라도 심사관 의견에 따를 수 밖에 없는 환경으로 수사관들의 불만이 있었으나, 수사심사관의 의견을 존중하되 현저한 이견이 있는 경우 수사팀에서는 수사심사관에게 이유를 통보하고 수사팀 의견대로 사건을 처리할 수 있도록 절차를 개선하였다⁴⁴⁾. 다섯째, 영장심사의 절차도 종전 경찰서 과장급 결재 전에 존재하였던 것을 사건심사와 동일하게 과장 결재 후 심사로 변경하여 결재 과정에서의 절차 복잡 및 과장의 형식적 결재 우려 등을 차단하고자 하였다.

이에 따라 점차 경찰수사 완결성을 위해 필요한 제도로 인식이 바뀌고 있고, 수사심사관의 판례 분석 등을 통해 개별 수사관을 지원해주고, 부당한 검사의 요구·요청에 공동으로 대응하는 등 감독자 역할보다 지원자 역할로 중점적으로 추진할 결과 현재는 수사심사관 제도가 현장에 안정적으로 정착하고 있는 것으로 나타났다.⁴⁵⁾ 그럼에도 불구하고 여전히 수사심사관의 역량 등에 부정적인 인식도 있는 만큼 수사심사관 역량강화

42) 다만 검사의 요구·요청 기록이 반드시 심사심사관길로 경유하도록 하여 심사관에 의한 객관적 통제가 누락되지 않도록 절차를 개선하였다.

43) 예를들어 심사관과 수사관이 직접 심사관련 업무를 처리하면서 종전 검사의 지휘로 비춰질 수 있는 오해 발생과 수사지휘를 담당하는 과장이나 팀장의 지휘가 사실상 형해화될 수 있는 여건이 조성되어 개선이 필요하였다.

44) 이때 수사심사관이 수사팀에서 통보한 이유에 대해 이견이 있는 경우에는 수사심사관이 경찰서장(시·도경찰청은 수사부장)에게 보고하도록 하였다.

45) '21년 8월 국수본에서 시행한 '책임수사 안착을 위한 현장진단 및 간담회 종합결과'를 통해 기존의 현장 수사관들의 수사심사관에 대한 비판적인 시각이 제도의 필요성과 함께 제도발전을 위한 긍정적인 의견으로 변화한 것을 확인할 수 있음

등은 한층 강화될 필요가 있는 것으로 보인다.

6. 고소인 등 불송치 결정 결과통지 관련

고소인등에 대한 불송치 결정에 대한 수사결과통지서의 내용이 불송치 결정서와 일치하도록 한 지침은 일선 수사관의 업무부담을 경감하도록 하고 통지서의 질을 획기적으로 변화시킨 것으로 보인다. 다만 관련 KICS 개선 등을 통하여 우편 전송에 장애가 없도록 할 필요성도 확인되었다.

V. 나가며

수사권 조정은 행정기관의 권력다툼이 아닌, 민주주의 원리에 입각한 권한의 분립이고, 그 혜택은 오로지 국민에게 돌아가야 한다는 점에 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 이러한 국민적 공감대에 따라 국민의 뜻으로 이룩한 수사구조개혁에 따라 경찰은 제2의 창경에 버금가는 국민중심 책임수사를 위해 다양한 정책들을 추진하고 있으며, 그 결과 일부 성과도 있으나 일부 한계도 확인되었다.

무엇보다도 책임수사를 구현하기 위해서는 전국 수사경찰의 역량 향상이 필요하다. 수사심사관을 필두로 이어지는 3중 심사체계를 도입하였으나, 궁극적으로는 개별 수사관의 역량을 향상시키는 방안도 병행되어야 한다. 이를 위해 경찰에서는 각종 수사관 맞춤형 교육을 설계하고 있고, 수사부서 지속 근무를 통한 전문성 강화를 위해 다양한 시책을 추진하고 있다.

아울러 늘어난 업무와 그 책임에 걸맞게 인력증원이 필요한 것으로 보인다. 앞서 살펴본 바와 같이 경검 수사권 조정에 따라 경찰에서 부담하는 업무량은 대폭 증가하였으나, 이에 상응하는 인력 증원은 미비한 반면, 검찰의 업무부담은 그만큼 줄어들었으나⁴⁶⁾, 인력은 줄어들지 않았다.

행정안전부 등 관련 부처에서는 코로나19 등으로 세계 경제비상 상황으로 인해 대폭적인 경찰 수사관의 순수 인력 증원이 불가능하다는 입장이다. 이에 대해 경찰에서도 일부 공감을 하고 있다. 그러나, 순수 증원이 불가능하다면, 업무가 상대적으로 줄어든 검찰수사관 등을 경찰 수사관으로 인력조정을 통해 경찰수사관의 증원효과를 검토할 필요가 있다. 이러한 검토는 결코 소위 경찰몸집 불리기를 위한 목적이 아닌, 수사권 조정의 혜택을 국민들에게 돌아가도록 하기 위한 최소한의 장치이다.

46) 2021. 8. 9. 국민일보, 수사권 조정 후 檢 인지사건 40% 감소... 고소·고발 73.5% 줄어, <http://www.n.news.naver.com/article/005/0001463177>

향후 경찰에서는 현재 경찰수사의 전문성과 완결성을 위해 추진중인 다양한 정책을 지속적으로 추진함과 동시에 이러한 인적 기반도 함께 추진해야 할 것이다.

마지막으로 2021년 8월 31일 군사법원법 개정안이 국회를 통과하면서 종래 군사법원의 신분적 관할이었던 군인등의 성폭력 범죄, 군인등 사망을 원인으로 한 범죄, 그리고 입대전 범죄가 법원으로 넘어오면서 관련 범죄수사의 상당부분을 경찰이 책임지게 되었다⁴⁷⁾. 이와 같은 새로운 도전에 대해 경찰이 어떻게 대응하고 준비하느냐에 따라 경찰과 우리나라 국민의 수사서비스의 미래가 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 경찰청 뿐만 아니라 일선 모든 수사경찰의 관심과 노력, 그리고 무엇보다도 국민 모두의 지지를 받을 수 있는 꼼꼼한 서비스 제공이 어느 때보다 필요한 시기이다.

47) 2022. 7. 1. 시행 예정 개정 군사법원법 제2조(신분적 재판권) ② 제1항에도 불구하고 법원은 다음 각 호에 해당하는 범죄 및 그 경합범 관계에 있는 죄에 대하여 재판권을 가진다. 다만, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시에는 그러하지 아니하다.

1. 「군형법」 제1조제1항부터 제3항까지에 규정된 사람이 범한 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조의 성폭력범죄 및 같은 법 제15조의2의 죄, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호의 죄
 2. 「군형법」 제1조제1항부터 제3항까지에 규정된 사람이 사망하거나 사망에 이른 경우 그 원인이 되는 범죄
 3. 「군형법」 제1조제1항부터 제3항까지에 규정된 사람이 그 신분취득 전에 범한 죄
- 제228조 ③ 군검사와 군사법경찰관은 제286조에도 불구하고 범죄를 수사하는 과정에서 재판권이 군사법원에 있지 아니한 범죄를 인지한 경우 그 사건을 대검찰청, 고위공직자범죄수사처 또는 경찰청에 이첩하여야 한다.

〈목 차〉

I. 수사권 조정 이후 수사종결의 의의

1. 수사종결권의 의의
 - 가. 수사권 조정에 따른 견제와 균형의 강화
 - 나. 문제의 제기
2. 수사종결권의 법적성격
 - 가. 수사종결의 소송법적 의미
 - 나. 경찰의 불송치결정과 검사의 불기소결정의 차이
 - 다. 소결
3. 수사종결권에 대한 통제장치와 한계
 - 가. 경찰의 수사에 대한 통제장치 개관
 - 나. 특히 불송치 결정에 대한 통제장치
 - 1) 재수사 요청의 한계
 - 2) 고소인 이의신청의 한계

II. 경찰의 수사종결에 대한 법해석학적 쟁점

1. 수사중지절차와 위임입법
2. 이의신청권자의 불명료함을 개정할 필요성
3. 직무배제 또는 징계 요구에서 해석의 문제
4. 불송치결정을 받은 자의 형사보상청구 대상성

III. 경찰의 수사 종결에 대한 실무상 쟁점 1 - 통제의 실효성

1. 경찰의 불송치결정에 대한 사후통제의 실효성
2. 경찰의 불송치결정에 대한 내부적 통제장치 활용가능성

Ⅳ. 경찰의 수사 종결에 대한 실무상 쟁점 2 - 경찰 업무의 가중

1. 경찰업무의 전반적인 가중
2. 이른바 병존사건의 경우
3. 내사(입건 전 수사)사건의 경우
4. 이의신청에 따른 업무가중과 이중수사 양산의 가능성

Ⅴ. 경찰의 수사 종결에 대한 입법정책적 쟁점

1. 경찰의 불송치결정에 대한 통제방법 일원화의 필요성
2. 수사심의위원회의 상설화와 전문화
3. 검사의 송치요구에 대한 사법경찰관의 이의신청제도 필요성
4. 보완수사요구 대상인 영장에 임시조치 포함 필요성
5. 시정조치요구 실효성 확보를 위한 기한 연장의 필요성
6. 재수사요청 횟수 제한 삭제
7. 재수사요청 미이행에 따른 송치요구 대상 확대 필요성
8. 고소인(피해자)의 경찰수사결정 이의사건의 경우 검찰 수사의 필요성
9. 재수사요청의 기간 제한

Ⅵ. 논의를 마치면서

<표 차례>

[표 1] 경찰의 순 송치·송부 건수 (2021.6.기준)

[표 2] 송치사건에 대한 보완수사요구 건수 (경찰/검찰 비교) (2021.6. 기준)

[표 3] 불송치사건에 대한 재수사요청 건수 (경찰/검찰 비교) (2021.6. 기준)

[표 4] 이의신청 건수 (경찰/검찰 비교) (2021.6. 기준)

[표 5] 시정조치요구 (경찰/검찰 비교) (2021.6. 기준)

[표 6] 검찰 고소·고발 사건 중, 경찰 지휘시부터 검찰 송치까지 기간 (단위 : 건/점유율)

<그림 차례>

[그림 1] 월별 보완수사 요구 건수 (전체 송치사건 중 비율) (경찰청 자료)

[그림 2] 보완수사 요구 건수 및 보완수사요구율 (검찰청 자료)

[그림 3] 불송치사건 사법통제율 (검찰청 자료)

[그림 4] 이의신청에 의한 송치 건수 (검찰청 자료)

[그림 5] 시정조치 요구 건수 및 시정조치 요구율

1. 수사권 조정 이후 수사종결의 의의

1. 수사종결권의 의의

가. 수사권 조정에 따른 견제와 균형의 강화

문재인 정부는 권력기관 개혁차원에서 수사권 조정을 국정과제로 선정하여 추진하고 있다. 2018.6.21. 검찰과 경찰의 의견수렴과정을 거쳐 행정안전부장관, 법무부장관이 서명한 ‘검·경 수사권 조정 합의문’은 경찰에 모든 수사에 대한 1차적 수사권과 종결권을 부여하고 검찰은 기소권과 일부특정사건에 관한 수사권, 송치 후 수사권 등을 갖도록 하는 내용을 담고 있었다. 이에 따라 현행 「형사소송법」은 경찰의 1차적 수사권을 인정하여 검찰의 직접수사개시권한을 축소하고 경찰의 1차적 수사종결권을 인정하는 것을 주요 골자로 하였다. 개정 「형사소송법」이 검사의 수사지휘를 폐지하고 검·경의 협력 조향을 신선했던 바와 같이, 검찰과 경찰 양자의 관계를 명령과 복종의 수직적 관계가 아니라 견제와 균형을 이룰 수 있는 대등·협력관계로 설정하였다는 점에서 중대한 의의를 갖는다.¹⁾

현행 「형사소송법」에서는 경찰은 수사를 개시·진행·종결함에 있어 검사의 지휘가 없는 수사권을 행사하여 경찰의 수사주체성을 강화하여 책임 있는 수사를 할 수 있도록 하였다. 경찰은 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우에는 사건을 송치하지만 그 외의 경우에는 1차적으로 사건을 종결할 수 있도록 하고 종결 시 사건기록을 검사에 송부하도록 하여 검사가 90일간 검토하여 2차적으로 점검토록 함으로써 수사에 대한 객관성과 공정성을 제고하고자 하였고 검찰은 제한적으로 수사하고 사후통제권한을 갖도록 하였다. 이처럼 수사권 조정은 경찰에게 수사에서 검찰의 지휘를 부여받는 것이 아니라 보다 큰 자율성을 부여하고 검찰은 사법통제 역할에 더욱 충실토록 함으로써 범죄로부터 국민의 안전과 기본권 보장강화를 위해 양 기관이 협력하고 수사권을 권력 분립의 원칙에 맞게 효율적으로 행사하게 한다는 점에서 의의가 있다.²⁾

나. 문제의 제기

그런데 수사권 조정에서 검찰의 수사개시권한을 축소한 것과 수사종결권을 부여한 것을 동일선상에서 논의하는 것은 적절치 않다. 수사개시 권한은 수사의 진행, 즉 수사권 행사 그 자체에 관한 문제로서 검찰과 경찰 두 수사기관 사이의 권한을 수평적으로 분배하는 문제이지만 수사종결권한은 수사에서의 절차와 단계적 권한의 문제로 다음 단계인 공소제기와 연관되어 있기 때문이다.³⁾ 「형사소송법」 상의 절차종결은 다음 단계로 나아가거나 나아가지 않겠다는 결정을 의미하는데 수사권 조정상 경찰의 수사종결이 이

1) 최호진, “수사권조정에 있어서 경찰의 송치·불송치 결정에 대한 몇 가지 문제점”, 「형사정책」 제32권 제1호, 한국형사정책학회, 2020, 64면.

2) 최호진, 같은 논문, 65-66면.

3) 김슬기, “인권보장의 측면에서 본 수사종결체계 검토”, 「형사정책」 제32권 제3호, 한국형사정책학회, 2020, 8면.

처럼 중국적인 판단이라면 이는 피고인의 권리 변동과 이와 반대방향에 있는 고소인의 권리 변동이라는 관계에 영향을 미치는 것이기에⁴⁾ 그 법적성격에 대한 심도 있는 탐구와 논의를 전개할 필요가 있다. 종래의 형소법 규정을 보건대 수사의 종결권은 검사에게만 있었다고 할 수 있다. 그렇다면 「형사소송법」의 개정에 따라 수사의 종결 주체가 ‘검사’에서 전적으로 ‘경찰’로 전환된 것인가?

현행 「형사소송법」은 경찰이 판단되는 사건에 대하여 검찰에 송치하지 않을 수 있는 권한을 부여받았다고(제245조의5) 하여 경찰의 수사종결권을 규정한다. 그러나 경찰이 불송치 결정을 하였더라도 고소인 등의 이의신청이 있으면 지체 없이 사건을 검사에게 송치하여야 하고 검사의 재수사요청이 있으면 사건을 재수사하여야 한다(「형사소송법」 제245의8 제2항). 또한 현행 「형사소송법」은 보완수사요구권(제197조의2)과 시정조치요구 및 송치요구권(제197조의3)을 두고 있다. 이를 통해 볼 때 경찰이 불송치하겠다는 결정이 중국적인지 아니면 잠정적인 결정에 해당하는지에 따라 수사권 조정에 따른 경찰의 수사종결권의 법적 성격이 문제된다.

2. 수사종결권의 법적 성격

가. 수사종결의 소송법적 의미

형사소송에서의 절차 종결은 ‘이후의 단계로 나아가거나 나아가지 않음에 대한 결정’이라 정의할 수 있고 절차를 종결하기 위해서는 다음 단계의 진행에 대한 판단을 전제하여야 한다. 공소제기에 대한 판단을 포함하는 수사종결은 범죄여부에 대한 확정적인 법적선언이며 이후 이루어지는 법원의 심리와 판단 범위가 공소제기에 의해 결정된다는 점에서 준사법적인 처분이다.

더 나아가 수사종결은 법원의 사법권과 밀접한 관계에 있어 준사법적 처분이지만 본질적으로는 행정기관이 행하는 행정처분이다. 만약 처분에 중국성이 있다면 이에 대한 불복절차가 마련될 것이다. 일반적인 중국적 행정처분은 행정소송절차에 의하여 다투는 것이 원칙이나 중국적인 수사종결처분은 준사법적 처분의 성격을 가지므로 검찰항고, 재신청과 같은 불복절차를 두고 있다.⁵⁾

그런데 이러한 측면에서 수사권 조정을 통해 도입된 경찰의 수사종결권은 완전한 수사종결권이 아니라 제한적 수사종결권이므로 본래적 의미의 수사종결이 아니라 할 수 있다. 현행 「형사소송법」은 경찰의 불송치 결정에 대해 위와 같은 불복절차를 두고 있지 않고 검사의 불기소 처분에는 불복절차를 그대로 유지하고 있다. 또한 경찰이 사건을 불송치한 경우 이유를 명시한 서면과 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하고 검사가 기록을 검토할 때 수사가 최종적·확정적으로 종결된다고 볼 수 있다. 불송치한다는 결정에 대하여 고소인 등이 이의를 제기한 경우 검사에게 지체 없이 송치하도록 한 점을 보더라도 경찰의 수사종결은 ‘1차적 수사종결’이고 잠정적 결정이다.⁶⁾

4) 김슬기, 같은 논문, 12면.

5) 김슬기, 같은 논문, 11-12면.

6) 김현철, “개정 형사소송법상 경찰의 불송치결정의 법적 성격, 통제방법 및 통제방법의 문제점

나. 경찰의 불송치결정과 검사의 불기소결정의 차이

이 지점에서 사법경찰관의 불송치결정과 검사의 불기소결정권을 구별할 수 있다. 불기소처분은 수사단계에서의 종국적 처분으로 법원으로 넘기지 않겠다는 검사의 결정이다. 불기소 처분에 대하여 위와 같은 불복절차가 마련되어 있으며 현행 「형사소송법」에 따라 경찰의 수사종결권에 대하여 검사가 기록을 검토하고 위법 또는 부당으로 재수사를 요구할 수 있는 것과 달리 불기소 처분에 대하여는 이런 규정이 마련되어 있지 않다. 이를 통해 보건대 검사의 불기소 결정은 종국적이다. 다만 종국성은 처분의 구속력을 인정한다는 뜻은 아니며 원칙적으로는 불기소처분이후 사건에 대한 재수사를 할 수도 있다. 물론 기소하지 않겠다는 검사의 결정을 표명한 이상 예외적 사정이 없는 한 이에 대한 재수사는 지양함이 당연하더라도 우리 판례와 다수설이 그 구속력을 인정하지 않고 있다. 수사기관의 자의적인 수사재개로 인한 기본권 침해를 방지하기 위하여 불기소처분의 구속력을 인정하여야 한다는 견해도 있으나 수사종결의 특성상 일반적 행정처분과 동일한 구속력을 인정할 수는 없을 것이다.⁷⁾

이러한 관점에서 보면 경찰의 불송치결정과 검사의 불기소결정은 종국성에서 분명한 차이점을 드러낸다. 따라서 수사권 조정을 통해 도입된 불송치 결정권이 법치국가 형사절차의 근간을 흔드는 것이라는 비판은 타당하지 않다. 이 같은 관점에서는 불송치 결정은 검찰권의 본질인 기소권을 행사하는 것이며 사법경찰이 불기소의견으로 송치하던 40%의 사건을 불송치 결정으로 종결하는 것은 경찰의 수사·기소 분리 주장과 명백한 모순이라는 주장을 제기하나⁸⁾ 경찰의 수사종결권은 잠정적·1차적이기 때문에 수사·기소 분리 주장과 모순되지 않는다.

다. 소결

이를 통해 보건대 수사권 조정으로 도입된 경찰의 수사종결권은 본래적 의미의 수사종결과는 다르다. 또한 수사종결의 주체가 기존 규정과 본질적으로 달라진 것이라 볼 수 없다. 이를 두고 경찰의 불송치결정은 종국적 처분이라고 보는 관점에서는 비판을 제기하기도 한다. 「형사소송법」은 수사의 종결에 관한 일반 원칙이나 조건, 수사종결의 주체에 관한 규정을 두고 있지 않고 이러한 규정 형식을 고려할 때 우리법이 수사종결의 주체를 검사로 한정하고 있다고 할 수 없는 점, 수사종결권이 공소제기 형식으로서의 수사종결권과 불기소 형식으로서의 수사종결권으로 나뉘어 다른 수사주체에 분배될 수도 있고 수사종결권을 검사에게만 주느냐 사법경찰관에게도 주느냐는 헌법적 문제가 아니어서 얼마든지 입법으로 변경이 가능한 문제인 점과 불송치결정 이후 이루어지는 검사의 기록검토권, 재수사요청권, 고소인 등의 이의신청과 사건송치는 경찰의 불송치결정 후 이에 대한 통제방법에 지나지 않으므로 종국성에 영향을 미치지 않는 점⁹⁾ 등을

과 개선방안에 대한 고찰”, 「법학논고」 제73집, 경북대학교, 2021, 404-405면.

7) 김슬기, 같은 논문, 12면.

8) 윤동호, “사법경찰관의 ‘1차적 수사종결권’의 법제화 방안”, 「형사정책」 제30권 제2호, 한국형사정책학회, 2018, 40면.

9) 김현철, 같은 논문, 406-407면.

고려할 때 종국적인 처분이라고 봄이 타당하다는 것이다. 그러나 검사가 기록을 검토하며 수사의 위법성과 타당성, 적절성 등을 심사할 것이고 검사가 이에 제동을 걸면 수사를 다시 재개해야 하는 점을 볼 때 이는 잠정적인 처분이라고 볼 수 있다.

3. 수사종결권에 대한 통제장치와 한계

가. 경찰의 수사에 대한 통제장치 개관

현행 「형사소송법」에 따른 경찰의 수사에 대해서는 경찰 내, 외부의 다양한 통제장치가 마련되어 있다. 먼저 경찰 외부의 통제장치는 송치를 둘러싼 경찰 수사 단계에 따라 다르다. 먼저 수사 중 경찰은 영장청구에 있어서 검사의 영장관련 수사보완요구에 따라야 하며 정당한 이유 없이 불이행 시 검사는 사법경찰의 직무배제 및 징계요구를 할 수 있다. 법령위반, 인권침해, 수사권 남용의 경우 검사는 사건기록등본 송부를 요구하거나 시정조치를 요구할 수 있으며, 정당한 이유 없이 불이행 시에는 송치요구를 할 수 있다. 이에 경찰은 검사의 송치요구에 따라야 할 법적의무가 있다. 또한 사건 경합의 경우 원칙적으로 검사가 우선권을 갖는다.

[표 47] 경찰의 순 송치·송부 건수 (2021.6.기준)

구분	경찰자료	검찰자료
①전체 송치사건	323,056건	313,503건 ¹⁰⁾
②전체 불송치사건	172,857건	181,655건
③전체 수사중지사건	39,729건	43,731건
순 송치·송부(①+②+③)	535,642건	538,889건

*출처

- 경찰청: 경찰청 브리핑자료, “-수사권개혁 입법 시행 6개월- 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다.”, 2021.7.5.자, 4면
- 검찰: 대검찰청 형사정책담당관실, 형사정책연구원 요청자료(II), 2021.9, 1면

▶ 기관별로 건수의 상이함에 대하여, 각각의 기관에서는 다음과 같이 설명하고 있음

① 경찰의 설명¹¹⁾ ※2021.3. 대검찰청 통계에 대한 해명내용임

- 검찰의 정확한 통계 산출기준은 알 수 없으나, 검찰 통계는 경찰이 파악하고 있는 통계와 일부 차이가 있는 것으로 보이며,
 - 이는 산출 기준 차이, 검사의 요구·요청 후 경찰 시스템 입력까지 시간차, 해경

10) 순송치 건수 : 송치-보완수사 후 송치-이의신청 후 송치(대검찰청 형사정책담당관실, 형사정책연구원 요청자료(II), 2021.9, 1면).

11) 국가수사본부/수사구조개혁 1팀 보도자료, “개정법 시행 3개월 대검 보도자료 관련”, 2021.4.22., 2면.

사건 포함 여부 등으로 인한 것으로 판단됨

- 이러한 차이는 앞으로 시간이 지남에 따라 점차 좁혀질 것으로 예상되며, 향후 대검과 협의를 통하여 경·검 양 기관의 기준을 통일시켜 나갈 수 있도록 하겠음

② 검찰의 설명¹²⁾

- 검찰, 경찰 등 기관마다 통계의 집계 시점, 기준(세부항목, 산식 등)이 다소 차이가 있어 각 기관의 통계 수치가 서로 일치하지 않을 수 있음

한편 경찰의 송치 이후에 검사는 송치사건에 대해 보완수사를 요구할 수 있으며, 정당한 이유 없이 불이행 시에는 경찰의 직무배제 및 징계요구를 할 수 있다. 송치에서 가장 본질적 통제장치는 검사의 기소권 행사에 의한 통제일 것이다.

[표 48] 송치사건에 대한 보완수사요구 건수 (경찰/검찰 비교) (2021.6. 기준)

항목	경찰청		검찰	
	2020.6.	2021.6.	2020.6.	2021.6.
보완수사요구 (개정전 기소의견 송치사건에 대한 송치 후 재지휘)	18,074명	31,482건	13,135건	35,098건
전체 송치사건 (개정전: 기소의견 송치사건 전체)	440,397명	323,056건	329,435건	313,503건
전체 송치사건 중 보완수사요구율	4.1%	9.7%	4.0%	11.2%

[통계자료 작성시 유의사항①] 경찰청 통계의 경우 영장에 대한 보완수사요구는 제외한 통계이기 때문에, 검찰청 통계도 이에 맞추었습니다.

[통계자료 작성시 유의사항②] 경찰청의 2020.6. 자료만 “명”으로 표기되어 있습니다.

*출처

- 경찰청: 경찰청 브리핑자료, “-수사권개혁 입법 시행 6개월- 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다.”, 2021.7.5.자, 4면.
- 검찰: 대검찰청 형사정책담당관실, 형사정책연구원 요청자료(II), 2021.9, 3면.

▶ 위 표에 대하여 보완수사요구 증가로 본 경찰청의 해석¹³⁾

- 검찰이 ‘직접 보완수사하지 않고 경찰에 보완수사를 요구’하는 것을 원칙으로 함에 따라, 이전에는 검찰이 직접 조치할 수 있던 부분도 경찰에 요구하게 되었고, 수사권개혁에 따라 검사가 공소 제기·유지에 더욱 집중하면서 경찰수사 기록을 객관적인 시각에서 더 엄격하게 검토하게 되었기 때문이기도 함

▶ 위 표에 대하여 증감에 대한 단순비교는 어렵다고 본 검찰청의 해석¹⁴⁾

- 개정법 시행 전인 전년 상반기 ‘기소의견 송치사건에 대한 송치 후 재지휘’는

12) 대검찰청 형사정책담당관실, 형사정책연구원 요청자료(II), 2021.9, 1면.

13) 경찰청 브리핑자료, “-수사권개혁 입법 시행 6개월- 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다.”, 2021.7.5.자, 4면.

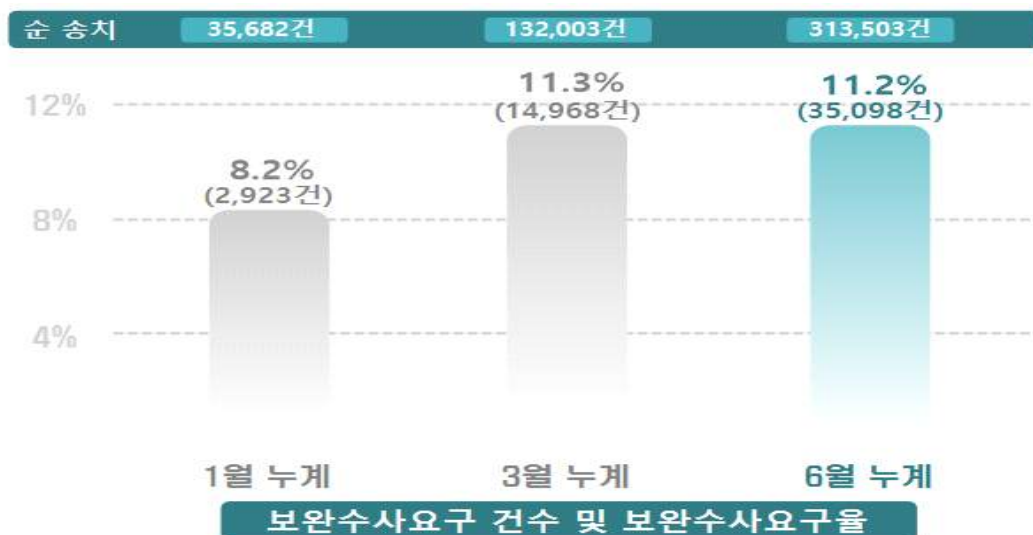
14) 대검찰청, 형사정책담당관실, 형사정책연구원 요청자료(II), 2021.9, 3면.

13,135건(기소의견 송치사건 전체 329,435건의 4.0%). 다만, 사경 수사에 대한 보완수사방법, 사법통제 등의 체계가 크게 변경된 현재와 단순비교는 어려움

[그림 1] 월별 보완수사 요구 건수 (전체 송치사건 중 비율) (경찰청 자료)



[그림 2] 보완수사 요구 건수 및 보완수사요구율 (경찰청 자료)



경찰의 불송치에 대한 검사의 통제는 더욱 다양하다. 검사는 불송치 종결한 모든 사건기록 90일간 검증할 수 있고, 불송치가 위법·부당한 경우 경찰에 재수사요청을 할 수 있으며, 이 경우 경찰은 재수사를 해야 할 법적의무가 있다. 90일 검증 기간 이후에도 허위증거 발견 등 일정한 요건이 되면 검사는 추가 재수사요청을 할 수 있고, 재수사 이후에도 공소시효 판단 오류 등이 있는 경우 송치요구도 할 수 있다. 경찰의 불송치에 대해서는 사건관계인의 이의신청도 가능하다. 먼저 경찰은 사건을 불송치할 때에는 불송치의 취지와 그 이유를 서면으로 통지해야 하고, 이의신청을 받는 경우 검사에게 의무적으로 사건을 송치해야 한다.

수사에 대한 통제장치는 경찰 내부에도 있다. 경찰 전체에 대한 일반적 감찰을 담당하는 청문감사관과 별도로 국가수사본부에서는 수사 관련 부패, 비위, 인권침해 등에 대해 수사감찰을 한다. 또한 경찰청 내지 시도경찰청은 전 수사부서 대상 영장신청/불송치결정 등 수사단계에서 사건 전반 심사 및 분석하는 수사심사관과, 수사과정, 적정성 등을 종결 후 심사하는 책임수사지도관, 그리고 심의신청/불송치결정 사건 등에 대한 외부 민간위원이 심사하는 경찰수사심의위원회를 두고 있다.

나. 특히 불송치 결정에 대한 통제장치

검찰과 경찰 간의 견제와 균형은 특히 경찰의 불송치 결정에 대해서 두드러진다. 위에서 언급한 것처럼 현행 「형사소송법」에서 경찰이 판단되는 사건에 대하여 검찰에 송치하지 않을 수 있는 권한을 부여함으로써 경찰은 1차적으로 수사를 종결할 수 있는 권한을 갖게 되었기 때문이다.

경찰의 불송치 결정에 대한 통제장치는 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 재수사요청 혹은 명령이고 둘째는 검찰송치에 관한 것이다. 재수사 요청의 경우 검사의 기록검토권이 규정되어 검사는 사법경찰관이 사건을 송치하지 않은 경우 관련기록을 송부 받은 날로부터 90일 이내에 수사의 필요성과 수사의 상당성, 적법절차의 준수여부, 수사결론의 적절성을 검토할 수 있을 것이다. 경찰은 재수사를 하고 사건을 기소의견으로 검찰에 송치하거나 재차 불송치 결정을 할 수 있어 재수사 요청에 의한 통제의 경우 사건을 종결한 권한이 여전히 경찰에 유보되어 있다. 반면 검찰송치에 의한 통제의 경우 고소인 등에 대한 송부통지, 고소인 등의 이의신청과 사건송치 등을 규정하고 있다. 이는 사건 자체가 검찰에 송치되는 것이고 사건을 기소하지 않고 종결할 권한을 경찰에서 검찰로 이전시키는 것으로 검찰송치에 의한 통제는 재수사 요청보다 훨씬 엄격하게 통제하는 것이다.¹⁵⁾

1) 재수사 요청의 한계

현행 재수사 요청의 규정상 문제점은 검사의 재수사 요청을 경찰이 거절하는 경우도 있음에도 이에 대한 조치를 규정하고 있지 않다는 점에 있다. 경찰이 수사결과는 적절

15) 이재홍, “2018. 6. 21.자 수사권 조정 합의문상 사법경찰관의 불송치결정에 대한 통제 방법에 관한 헌법적 분석-검사의 불기소처분에 대한 통제와의 비교를 중심으로-”, 「형사정책」 제30권 제2호, 한국형사정책학회, 2018, 163면.

했고 불송치 결정 또한 타당했다고 판단하면 검·경간 갈등이 증폭될 수도 있다. 경찰이 부실하게 사건기록을 송부할 경우 검사가 그 위법성·부당성을 적절히 심사하기 어려울 뿐 아니라 경찰의 불송치 결정에 대하여 이의신청을 할 수 있는 사건당사자가 없는 경우 재수사 요청 이외에는 별다른 통제방안이 없는데, 정당한 이유 없이 재수사요청에 따르지 않는 경우 징계를 요구할 수 있는 방안도 없기 때문에 사건을 둘러싸고 경찰과 검찰을 오가는 ‘핑퐁게임’이 발생할 여지가 있다.¹⁶⁾

[표 49] 불송치사건에 대한 재수사요청 건수 (경찰/검찰 비교) (2021.6. 기준)

항목	경찰청		검찰	
	2020.6.	2021.6.	2020.6.	2021.6
재수사요청 (개정전: 불기소의견 송치사건에 대한 송치 후 재지휘)	13,148명	5,584건	7,356건	6,623건
전체 불송치사건	265,597명	172,857건	180,785건	165,313건
전체 불송치사건 중 재수사요청률	5.0%	3.2%	4.1%	4.0%

[통계자료 작성시 유의사항①] 경찰청의 2020.6. 자료만 “명”으로 표기되어 있습니다.

[통계자료 작성시 유의사항②] 대검찰청 자료에서는 재수사요청 건수와 관련하여 2개로 나눠서 언급하고 있는 바, 본 표에서는 “재수사요청” 건수만 기재하였습니다. (이에 따라, 재수사요청률 다시 계산하였습니다.) (재수사요청 : 6,623건, 이의신청 사건 보완수사요구 : 2,288건)

*출처

- 경찰청: 경찰청 브리핑자료, “-수사권개혁 입법 시행 6개월- 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다.”, 2021.7.5.자, 4-5면.

- 검찰: 대검찰청 형사정책담당관실, 형사정책연구원 요청자료(II), 2021.9, 4면.

▶ 재수사요청 건수에 대한 경찰청의 언급¹⁷⁾

- 경찰수사 결과 피의자에게 혐의가 없다고 보아 불송치 결정한 사건에 대해 검사가 이를 송부받아 검토한 후 경찰에 다시 수사할 것을 요청하는 ‘재수사요청’은 6월말 기준 5,584건으로 전체 불송치결정 172,857건의 3.2%를 차지하고 있음.

▶ 재수사요청 건수의 증감에 대한 단순비교는 어렵다고 본 검찰청의 해석¹⁸⁾

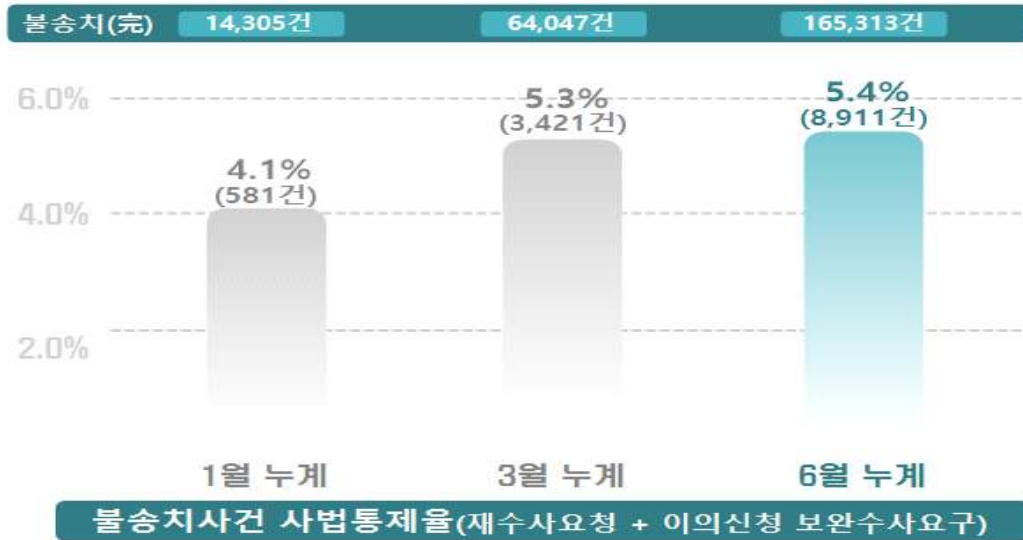
- 사경 수사에 대한 보완수사방법, 사법통제 등의 체계가 크게 변경된 현재와 단순 비교는 어려우나, 참고로 개정법 시행 전인 전년도 상반기 ‘불기소의견 송치사건에 대한 송치 후 재지휘는 7,356건(불기소의견 송치사건 전체 180,785건의 4.1%)이었음

16) 최호진, 같은 논문, 83면.

17) 경찰청 브리핑자료, “-수사권개혁 입법 시행 6개월- 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다.”, 2021.7.5.자, 5면.

18) 대검찰청, 형사정책담당관실, 형사정책연구원 요청자료(II), 2021.9, 4면.

[그림 3] 불송치사건 사법통제율 (검찰청 자료)



2) 고소인 이의신청의 한계

이의신청의 경우 재판도 대법원의 확정판결까지 받기를 원하는 시민들이 많다는 점을 고려할 때 종국적 수사종결이 아닌 1차 수사종결에 승복할 고소인이 얼마나 있을지 의문이고 피고소인들에게는 이것이 이중수사의 부담으로 작용할 것이라는 점에서 문제를 안고 있다¹⁹⁾. 더군다나 이의신청만 있으면 지체 없이 송치하도록 규정하고 있는 제245조의 7의 규정을 보면 많은 고소인들이 경찰의 불송치 결정에 대하여 이의신청할 것이 충분히 예상될 것이고²⁰⁾ 이는 피고소인의 방어권 보장이라는 헌법적 권리와 역행할 수 있다는 문제점을 안고 있음을 짐작할 수 있다.

[표 50] 이의신청 건수 (경찰/검찰 비교) (2021.6. 기준)

항목	경찰청	검찰
고소인 등이 직접 이의신청하여 검찰에 송치한 사건	9,879건	8,700건
전체 불송치사건	172,857건	165,313건 ²¹⁾
전체 불송치사건 중 재수사요청률	5.7%	5.2% ²²⁾

*출처

- 경찰청: 경찰청 브리핑자료, “-수사권개혁 입법 시행 6개월- 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다.”, 2021.7.5.자, 4-5면.
- 검찰: 대검찰청 형사정책담당관실, 형사정책연구원 요청자료(II), 2021.9, 2면.

19) 김현철, 같은 논문, 416면.

20) 최호진, 같은 논문, 81면.

21) [표 14]에서 전체 불송치사건 건수 인용.

22) 직접 계산함.

▶ 이의신청 건수에 대한 경찰청의 언급²³⁾

- 경찰청의 불송치결정에 고소인 등이 직접 이의신청해서 검찰에 송치한 사건은 9,879건(전체 172,857건 중 5.7%)으로 민원인에 의한 외부 통제장치도 정상 작동하고 있음

▶ 이의신청 건수에 대하여 항고접수와의 상관관계에 대하여 살펴본 검찰청의 해석²⁴⁾

- 상반기 검사의 불기소처분에 대한 항고접수가 전년 대비 감소(17,306건→9,865건)한 것이 이 부분과 관련이 있다고 볼 여지가 있으나, '이의신청→검사의 불기소처분→항고' 과정으로 항고가 다시 증가할 수도 있어 그 상관관계는 계속 관찰할 필요가 있음

[그림 4] 이의신청에 의한 송치 건수 (검찰청 자료)



II. 경찰의 수사 종결에 대한 법해석학적 쟁점

1. 수사중지절차와 위임입법

「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정」(이하 '수사준칙'이라고 함)에 따르면 경찰수사 중 피의자등 핵심 사건관계인이 소재불명 되어 수사종결이

23) 경찰청 브리핑자료, “-수사권개혁 입법 시행 6개월- 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다.”, 2021.7.5.자, 5면.

24) 대검찰청, 형사정책담당관실, 형사정책연구원 요청자료(II), 2021.9, 2면.

되지 않는 ‘수사중지’의 경우(검사의 기소중지, 참고인중지 사유)는 불송치 대상이 아니다(「수사준칙」 제62조 제1항)²⁵⁾. 대신 검사는 ‘수사중지’ 사건기록을 송부 받아 30일 이내에 시정조치요구를 할 수 있도록 규정되어 있다(「수사준칙」 제51조 제4항)²⁶⁾. 그러나 현행 「형사소송법」 제245조의5는 경찰이 범죄를 수사한 때에는 (i)‘송치’와 (ii)‘그 밖의 경우인 불송치’ 만 규정되어 있다고 해석될 여지가 있다.²⁷⁾ 즉, 현행 「형사소송법」 제245조의5의 문언인 ‘수사한 때’의 의미를 ‘수사를 종결한 때’로만 한정하여 「수사준칙」에서 ‘수사중지’ 사건을 불송치 대상에서 제외하는 해석은 위임 입법 한계를 벗어나 법률위반이라는 비판이 제기될 수 있는 것이다.

특히, ‘수사중지’ 사건은 피의자나 고소인 등 핵심 사건관계인이 소재불명 되어 기소할 증거를 확보하지 못한 사안이므로, ‘증거불충분 무혐의’ 사건과 그 성격이 사실상 동일하다고 볼 여지가 있다. 더 나아가 ‘수사중지’ 사건은 경찰의 1차적 수사종결인 ‘무혐의’와 명확하게 구분하기 어려움에도, 이를 구분하여 피해자의 권익구제 측면에서 절차와 효과를 달리하는 것은 형평에 반할 수도 있다. 이러한 문제는 검사의 ‘참고인중지’, ‘기소중지’ 처분에 대해서도 다른 불기소처분과 동일하게 취급하여 고소인 등의 항고권을 인정하고 있다는 점과 비교해보아도 확연하게 드러난다. 이러한 주장에 따르면 결국 ‘수사중지’ 사건은 사건관계인의 소재불명으로 혐의유무를 판단할 수 없어 수사를 잠정적으로 종결하는 경우이므로 ‘불송치’ 대상이 되어야 할 것이다.

그렇다면 ‘수사중지’사건에 대해서도 검사의 재수사요청이 가능하도록 하는 것이 필요하다. 현행 「수사준칙」에 따르면 ‘수사중지’ 사건에 대해서는 다른 불송치 사건과 달리 검사의 재수사요청이 불가능하다. 때문에 ‘수사중지’ 사건이 위법·부당한 경우에는 다른 사건들과 동일하게 검사의 재수사요청 등을 통한 사법통제가 가능하게 하거나, 「수사준칙」에 명시된 ‘수사중지’ 사건에 대한 ‘시정조치요구’를 통해 국민 권익구제 및 사법통제 측면에서 ‘불송치 사건’과 동일한 효과를 얻을 수 있을 것이다.²⁸⁾

25) 「수사준칙」 제62조(사법경찰관의 사건불송치) ① 사법경찰관은 법 제245조의5제2호 및 이 영 제51조제1항제3호에 따라 불송치 결정을 하는 경우 불송치의 이유를 적은 불송치 결정서와 함께 압수물 총목록, 기록목록 등 관계 서류와 증거물을 검사에게 송부해야 한다.

26) 「수사준칙」 제51조(사법경찰관의 결정) ④ 사법경찰관은 제1항제4호에 따른 수사중지 결정을 한 경우 7일 이내에 사건기록을 검사에게 송부해야 한다. 이 경우 검사는 사건기록을 송부받은 날부터 30일 이내에 반환해야 하며, 그 기간 내에 법 제197조의3에 따라 시정조치요구를 할 수 있다.

27) 「형사소송법」 제245조의5(사법경찰관의 사건송치 등) 사법경찰관은 고소·고발 사건을 포함하여 범죄를 수사한 때에는 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고, 관계 서류와 증거물을 검사에게 송부하여야 한다.
2. 그 밖의 경우에는 그 이유를 명시한 서면과 함께 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다. 이 경우 검사는 송부받은 날부터 90일 이내에 사법경찰관에게 반환하여야 한다.

28) 그러나 ‘부당 수사중지’ 사건이 과연 시정조치요구 대상(법령위반·인권침해·현저한 수사권남용)이 되는지를 둘러싼 검·경 간 불필요한 갈등을 야기할 수 있다는 점과, 시정조치요구는 ‘경찰관’ 상대로 이루어지는 조치로, ‘사건’에 대해 이루어지는 재수사요청이나 송치요구와는 그 규율 평면이 달라 ‘부당 수사중지 사건’을 시정하기에는 부적합하다는 비판이 제기될 수 있다.

더 나아가 ‘수사중지’사건에 대한 고소인 등의 이익제기시 법률에 따라 검사에게 송치될 필요도 있다. ‘수사중지’사건에 대한 고소인 등의 이익신청시 법률에 따라 검사에게 송치되는 것이 아니라 「수사준칙」에 따라 경찰에서 자체적인 이익제기 절차가 마련되어 있는데(「수사준칙」 제54조 제1항, 제2항) 이는 법률의 근거 없이 고소인 등으로 하여금 검사의 판단을 받을 권리를 제한하고 있을 뿐만 아니라, 더욱이 이익신청도 법률에 반하여 수사를 한 경찰 소속 관서장이 아닌 ‘상급’ 경찰관서장에게 하도록 규정하고 있다는 점에서 실효성에 의문이 제기될 수 있다. 이와 같은 「수사준칙」의 규정은 법률상 보장된 고소인 등의 이익신청권을 박탈하여, 결국 법률상 항고권, 재정신청권과 헌법상 기본권인 ‘형사피해자의 재판절차진술권’ 침해 결과를 초래할 수 있다.

[표 51] 시정조치요구 (경찰/검찰 비교) (2021.6. 기준)

항목	경찰청		검찰	
	2020.6.	2021.6.	2020.6.	2021.6.
시정조치요구	1,891명	1,275건	통계자료 없음	1,583건
전체 수사중지사건	81,300명	39,729건		42,125건
전체 수사중지사건 중 시정조치요구율	2.3%	3.2%		3.8%

[통계자료 작성시 유의사항①] 경찰청의 2020.6. 자료만 “명”으로 표기되어 있음.

[통계자료 작성시 유의사항②] 대검찰청 자료에서는 시정조치요구 건수와 관련하여 2개로 나뉘어서 언급하고 있는 바, 본 표에서는 하나로 합쳐서 기재하였음(1,495건+88건)

- 피의자 인적사항 불특정, 소재불명 등을 이유로 시정조치 : 1,495건

- 사경의 법령위반, 인권침해 등을 이유로 시정조치 : 88건

[통계자료 작성시 유의사항③] 검찰의 “전체 수사중지사건 중 시정조치요구율”은 새로 계산하였고, 소수 둘째자리에서 반올림하였음.

*출처

- 경찰청: 경찰청 브리핑자료, “-수사권개혁 입법 시행 6개월- 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다.”, 2021.7.5.자, 4-5면.

- 검찰: 대검찰청 형사정책담당관실, 형사정책연구원 요청자료(II), 2021.9, 4면.

▶ 시정조치요구 건수에 대한 경찰청의 언급²⁹⁾

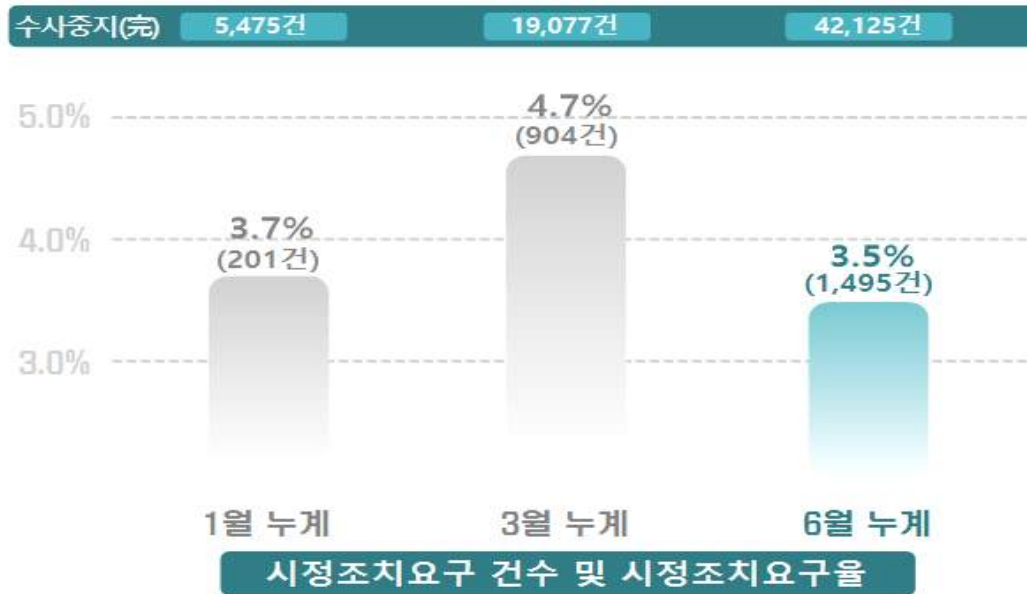
○ 수사과정에 법령위반·인권침해·현저한 수사권남용의 경우 검사가 사건 기록을 송부받아 검토한 후 ‘시정조치요구’ 할 수 있는데, 6월 말 기준 1,275건으로 수사중지사건 39,729건의 3.2%를 차지함.

- 다만, 이는 피의자를 특정할 수 없거나 소재를 알 수 없어 경찰이 ‘수사중지’ 결정한 사건에 대하여 검사가 ‘소재 추적 추가 수사’를 요구하는 성격의 시정조치요구가 대부분인 것으로 확인됨³⁰⁾

29) 경찰청 브리핑자료, “-수사권개혁 입법 시행 6개월- 국가수사체계의 변화, 국민이 중심입니다.”, 2021.7.5.자, 5면.

30) 대검찰청 자료에 따르면, ①피의자 인적사항 불특정, 소재불명 등을 이유로 사경이 수사중지 결정한 사건을 검사가 검토하여 수사중지 사유 유무를 점검하고 필요시 시정조치를 요구하는 건수가 1,495건, ②그 외에 사경의 법령위반, 인권침해 등이 신고되거나 검사의 기록검토 중

[그림 5] 시정조치 요구 건수 및 시정조치 요구율



2. 이의신청권자의 불명료함을 개정할 필요성

현행 「형사소송법」에 따르면 고소인, 고발인, 피해자가 경찰이 불송치결정에 대해 이의신청을 할 수 있는데, 고소인, 고발인, 피해자가 누구인지 불명료하다는 문제가 제기된다. 고소인, 고발인은 ‘처벌을 원하는 의사의 표시’라는 형식적인 표지가 있으나 피해자를 ①당해 형사처벌법률조항의 보호법익의 주체만을 의미하는 것으로 볼 것인지, 아니면 ②보호법익의 주체뿐 아니라 문제된 범죄행위로 말미암아 법률상 불이익을 받게 되는 자까지 포함시킬 것인지, ③ 법률로 보호되는 이익뿐 아니라 널리 법상 보호되는 이익 혹은 사실상경제상의 이익에 해를 입은 사람까지 포함시킬 것인지가 문제되는 바, ①과 같이 보는 경우 검찰로 송치될 경찰의 불송치결정의 범위가 줄어들 것이다. 현행 법은 통지를 받은 자가 이의신청하도록 규정하고 있는데(「형사소송법」 제245조의7) 그 통지를 받을 대상인 피해자 개념을 명료하게 하여야 사법심사의 범위가 결정될 것이라는 논의가 있다.³¹⁾

3. 직무배제 또는 징계 요구에서 해석의 문제

현행 「형사소송법」은 검사와 사법경찰의 관계를 지휘관계에서 협력관계로 변경하는 등 사법경찰의 권한을 확대하면서 그 권한에 상응하는 책임을 부과하고 있다. 이에 「수사준칙」은 송치사건 및 영장에 대한 검사의 보완수사요구를 사경이 “정당한 이유 없이”

확인되어 시정사건 수리·등록된 사건이 총 88건이라고 언급되어 있다.

31) 이재홍, 같은 논문, 171면.

이행하지 않은 경우 검찰총장·검사장은 직무배제 또는 징계를 요구할 수 있도록 하고, 징계 요구의 경우 「공무원 징계령」등의 절차에 따르도록 규정한다.³²⁾ 그런데, 공무원 징계령은 사경 소속 기관의 장이 “타당한 이유가 없는 경우” 징계위원회에 징계 의결 등을 요구하도록 규정하고 있어, ‘정당한 이유 유무’ 판단에 대한 이견이 있을 경우 수사기관 간 갈등이 있을 수 있다. 즉 “정당한 이유”와 “타당한 이유” 간의 해석이 불일치 할 수 있는 것이다.

특히 사법경찰관이 재수사 요청에 대하여 정당한 이유 없이 그에 따르지 않을 경우에는 경찰의 징계권자에게 징계를 요구할 수 있을 것이나, 정당한 이유가 매우 모호하여 얼마든지 정당한 이유를 만들 수 있고 그 여부를 누가 판단할 것인지도 애매하다. 현행 검찰청법 제54조에서는 징계요구권보다 완화된 교체임용요구권이 있음에도 해당조문이 제기된 적이 없어 경찰의 1차 수사종결권에 대한 통제장치로 규정된 조문의 실효성에 의문이 제기된다.³³⁾ 현행 「형사소송법」은 보완수사요구에 불응할 때 직무배제 또는 징계요구를 규정하고 있고(제197조의2 제3항) 이에 대하여 재수사요청의 실효성을 확보하기 위해 재수사 요구 불응시 직무배제 또는 강제요구권을 신설할 필요가 있다는 논의가 있다.³⁴⁾ 더 나아가 ‘정당한 이유’에 대해 사법경찰 - 검사 간, 경찰관서의 장 - 검사장 간 이의제기를 할 수 있는 절차를 마련하는 것이 필요하다.

4. 불송치결정을 받은 자의 형사보상청구 대상성

경찰 수사단계에서 피의자로 구금되었다가 경찰로부터 불송치결정을 받은 자는 형사보상의 대상이 될 수 있을 것인지 문제된다. 경찰의 불송치 결정을 잠정적 종결로 본다면 기소중지와 참고인증지처분과 같은 취지에서 보상을 청구할 수 없다고 보는 것이 타당하겠으나 이의제기에 의한 검찰송치 등의 과정 없이 사건이 종결된 구속피의자의 입장에서는 불기소처분과 동일하므로 피의자의 권리 보호를 위해 이 부분에 대한 검토가 필요하다는 논의가 있었다.³⁵⁾ 그러나 2021년 3월 「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」 개정에 따라 사법경찰관으로부터 불송치결정을 받은 자는 국가에 대하여 그 구금에 대한 보상을 청구할 수 있도록 하여 입법적으로 해결되었다.³⁶⁾

32) 「수사준칙」 제61조(직무배제 또는 징계 요구의 방법과 절차) ① 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 법 제197조의2제3항에 따라 사법경찰관의 직무배제 또는 징계를 요구할 때에는 그 이유를 구체적으로 적은 서면에 이를 증명할 수 있는 관계 자료를 첨부하여 해당 사법경찰관이 소속된 경찰관서장에게 통보해야 한다.

② 제1항의 직무배제 요구를 통보받은 경찰관서장은 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고는 그 요구를 받은 날부터 20일 이내에 해당 사법경찰관을 직무에서 배제해야 한다.

③ 경찰관서장은 제1항에 따른 요구의 처리 결과와 그 이유를 직무배제 또는 징계를 요구한 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장에게 통보해야 한다.

33) 이원상, “수사절차에서 1차 수사종결권에 대한 고찰”, 「형사정책」 제30권 제2호, 한국형사정책학회, 2018, 75면.

34) 김현철, 같은 논문, 415면.

35) 김슬기, 같은 논문, 23면.

36) 「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」 제27조(피의자에 대한 보상) ① 피의자로서 구금되었던

Ⅲ. 경찰의 수사 종결에 대한 실무상 쟁점 1-통제의 실효성

1. 경찰의 불송치 결정에 대한 사후통제의 실효성

사법경찰관이 1차 수사결과 불송치 결정을 하여 사건을 송치하지 않은 경우라도 불송치 결정문과 사건기록등본은 관할지방 검찰청 검사에게 통지하도록 하고 있다. 문제는 실질적으로 사후적 통제가 가능한지의 여부에 관한 것이다. 사법경찰관에 의해서 이미 1차 수사가 종결된 사항에 대해 검찰이 직접 피의자를 소환하지는 못하게 될 것이다. 만약 고소인 등의 이의신청이 없는 경우 검찰은 경찰이 송치한 문건과 담당경찰관에 대한 질의응답을 통해서 사법경찰관의 불송치 결정에 대한 위법·부당함을 판단해야 하므로 실질적인 사법통제가 어려울 것이란 문제가 있다.³⁷⁾ 또한 경찰이 부실하게 사건 기록을 송부할 경우 불송치 결정의 위법·부당에 대한 심사를 제대로 하기에는 어려움이 있을 수 있다.³⁸⁾

재수사요청에 대해서도 이와 같은 문제를 발견할 수 있다. 검찰의 불기소 처분에 대한 통제에서도 문제점으로 지적되고 있는 것과 같이 경찰에서 이미 내린 결론을 경찰이 최선을 다해서 재수사 하는 것을 기대할 수 있는지에 대한 문제도 있다.³⁹⁾

재수사 요청에 대하여 이의신청을 할 수 있다고 하더라도 문제는 이의제기가 모든 사건에서 다 보장되지는 않는다는 점이다. 현행 규정상 이의신청권자는 고소인, 고발인, 피해자인데 가장 많이 지적되는 공백은 피해자가 없거나 특정되지 않는 환경범죄 또는 교통범죄등 사회적 법익이나 국가적 법익을 침해하는 범죄에 대해서는 실질적인 사법적 통제가 어려울 것이다.⁴⁰⁾

2. 경찰의 불송치 결정에 대한 내부적 통제장치 활용가능성

수사이의제도는 경찰청 예규 제55호에 의하여 운영되는 제도이며 사건관계인이 제기한 수사이의에 대한 처리기준절차 및 수사관의 수사과오에 대한 평가, 경찰관서내 구체적 수사지휘에 대한 이의제기사건의 심의 및 의견제시 등을 규정하여 수사의 공정성을 기하는 것을 목적으로 하고 있다. 수사이의심사제도는 수사절차에서 시민참여의 가능성을 열어주고 수사에 대한 공정성을 증대할 수 있는 제도로써 수사절차의 공정성과 전문성을 확보할 수 있다. 사건관계인이 경찰 수사에 이의를 제기하는 과정에서 ‘아니면 말고’

자 중 검사로부터 불기소처분을 받거나 사법경찰관으로부터 불송치결정을 받은 자는 국가에 대하여 그 구금에 대한 보상(이하 “피의자보상”이라 한다)을 청구할 수 있다. 다만, 구금된 이후 불기소처분 또는 불송치결정의 사유가 있는 경우와 해당 불기소처분 또는 불송치결정이 종국적(終局的)인 것이 아니거나 「형사소송법」 제247조에 따른 것일 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2021. 3. 16.>

37) 이원상, 같은 논문, 75면.

38) 최호진, 같은 논문, 83면.

39) 이원상, 같은 논문, 76면.

40) 이원상, 같은 논문, 75면.

식의 악성민원을 제기할 우려가 있는데, 이러한 민원을 제기하면 무조건 검사에게 송치하는 것보다는 악성민원에 대한 1차적 차단장치로서 기능한다면 의미가 있을 것이다.⁴¹⁾ 또는 고소인의 이의신청이 있는 경우 수사미진이나 사실오인 등으로 불송치결정을 하지 않았는지 심사할 별도의 '수사심사관' 제도를 확대·정비할 필요가 있다. 수사심사관은 평균 수사경력 20년의 수사전문가(수사자료 분석, 회계부정, 불법사금융 전문수사관 등)들로 선발하여 2019년 8월부터 6개 경찰서에 시범운영하고 있다. 이를 객관적 입장에서 수사절차를 관리하고 점검하는 체계로 구축하여 경찰의 수사에 대한 사전적 통제장치로 활용할 필요가 있다는 의견이 제기된다.⁴²⁾

IV. 경찰의 수사 종결에 대한 실무상 쟁점 2- 경찰 업무의 가중

1. 경찰업무의 전반적인 가중

수사권 조정에 따라 경찰이 수사의 종결권한을 갖게 되면서 경찰 업무가 상당히 가중되었으리라는 점은 충분히 짐작할 수 있다. 수사권 조정 이전(2021.1.1. 이전) 경찰의 사건처리는 ①입건(고소, 고발, 인지, 자수) ②피해자(고소인)조사 및 증거수집 ③ 피의자 조사 ④ 참고인 조사 등 추가증거수집 ⑤ 구속영장신청 여부 결정 ⑥ 수사결과보고 작성 ⑦ 수사지휘서 작성 후 검찰 송부 ⑧ 의견서 및 송치서 작성 후 송치 (모든 사건을 송치함으로써 경찰은 사건의 송치서 부분(의견서, 기록목록 만 문서고에 보관)의 순서로 진행되었다. 그러나 수사권 조정 이후(2021.1.1. 이후) 경찰의 사건처리는 ①입건(고소, 고발, 인지, 자수) ②피해자(고소인)조사 및 증거수집 ③ 피의자 조사 ④ 참고인 조사 등 추가증거수집 ⑤ 구속영장신청 여부 결정 ⑥ 수사결과보고 작성 ⑦ 결정서 작성 (송치, 불송치 여부) ⑧ 송치(불송치 사건은 송부 : 90일간 검찰에서 기록 검토) 이후, 검찰에서 송치사건의 경우 ⑨-1) 보완수사나 재수사요청을 하고, 불송치 사건의 경우 ⑨-2) 역시 보완수사나 재수사요청을 해서 다시 수사기록을 경찰서로 반환하게 된다.

여기서 ⑨의 절차는 기존의 수사지휘와 실질적인 면에서 전혀 변화된 것이 없어서 검찰이 사실상 수사종결권을 가진 효과가 있으며, 경찰 수사관의 입장에서는 송치한 사건이 보완수사요구⁴³⁾나 재수사요청⁴⁴⁾의 명목으로 다시 내려오면 사건접수부터 추가 조

41) 최호진, 같은 논문, 85면.

42) 최호진, 같은 논문, 86면.

43) 「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적수사준칙에 관한 규정」 제52조 5호 (검사의 결정), 제59조(보완 수사요구의 대상과 범위)

44) 「형사소송법」 제245조의 8(재수사요청 등) ① 검사는 제245조의5제2호의 경우에 사법경찰관이 사건을 송치하지 아니한 것이 위법 또는 부당한 때에는 그 이유를 문서로 명시하여 사법경찰관에게 재수사를 요청할 수 있다. 「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정」 제63조(재수사요청의 절차 등)

사후 다시 송치(송부)를 해야하는 업무 부담이 가중된다. 만일 고소인이 경찰수사결과에 대해서 이의신청을 한 경우도 검찰에서는 직접 보강수사를 하지 않고 보완수사요구나 재수사요청의 형식으로 경찰로 수사기록을 다시 내려보내고 있다. 한 사건을 두 번 접수하고 송치하는 경우가 많아지다 보니 경찰의 업무부담은 한층 커질 수 밖에 없다.

특히 경찰업무에서 서류작업이 한층 가중되었다고 볼 수 있다. 경찰에서 불송치 결정을 하고 원본을 검찰로 송부한 경우, 90일 내에 검찰에서 기록을 검토하고 다시 경찰로 반환하는데 이 반환된 서류에 다시 편철서를 작성하고 기록을 보관해야 하는 업무도 수사권 조정 이후 새로 생긴 업무이다.⁴⁵⁾ 개별 사건은 경우에는 많지 않지만 하루에도 불송치 사건이 수십건인 경우에는 담당자에게는 새로운 적지 않은 업무부담이 된다. 기존에 없던 피의자 통지서를 작성하고, 기존 의견서는 수사결과서 내용을 그대로 기재하였으나 수사권 개정 이후에는 결정서를 작성해야 하는데 이는 의견서 내용을 요약해야 하고 (1~2시간 소요) 고소인 통지에 기존에 없던 결정서 요약내용을 별도로 작성해야 하는 것도 업무부담으로 작용할 수 있다.

2. 이른바 병존사건의 경우

하나의 사건에 피의자가 여러명이고 범죄사실이 여러 건인 경우(병존사건)에 피의자별로 범죄사실별로 결정이 다를 경우가 있다. 예를 들어 피의자 A, B 두명이고 범죄사실은 가,나,다 인 사건을 경찰이 수사한 경우, 피의자 A의 범죄사실 가의 경우에는 송치, 범죄사실 나,다의 경우에는 불송치, 범죄사실 다의 경우에는 참고인 중지, 피의자 B의 범죄사실 가,나,다의 경우에는 기소중지의 경우, 사건 담당 수사관은 기록을 4부 복사를 해서 송치, 송부(불송치) 의견별로 기록을 검찰로 보내던지 아니면 한 사건을 송치부분과 불송치 부분을 나눠서 각각 사건에 넘버링을 다시 해서 각각 송치(송부)하는 부가적인 업무가 늘게 된 것이다. 경찰실무에서는 간혹 수백 페이지가 넘는 수사기록을 복사해야 하는 어려움도 많이 호소하고 있다.

병존사건의 경우 경찰 송치(송부) 기록을 복사하거나 나누는 업무는 최종 기록을 송치 받은 검사가 하는 것이 제시될 법하다. 이는 일반적 기록물관리에 관한 규정에는 구체적으로 어느 기관에서 이를 분리해야 한다는 내용이 없으므로 일단 송치를 하면 이에 대해 불송치,송치 사안에 따른 분류작업을 기소를 담당하는 검찰에서 하는 방안도 고려해볼직하다.

② 사법경찰관은 제1항의 요청이 있는 때에는 사건을 재수사하여야 한다.

45) 공공기록물관리에 관한 법률, 시행령, 시행규칙을 근거로 내부 지침에 따라 수사기록을 편철, 보관하고 있음

3. 내사(입건 전 수사) 사건의 경우

기존에는 내사사건의 경우 자체적으로 관련자를 상대로 조사(진술조서)를 작성하여 범죄혐의가 밝혀지지 않으면 자체 종결하였으나, 수사권 조정 이후 일단 대상자를 불러서 추궁의 형태로 조사를 한 이상 입건으로 보고 모든 건에 대해서 송치(송부)하도록 하였다.⁴⁶⁾ 이로 인해 기존에는 단순 내사결과보고를 작성하고 편철만 하면 되는 업무가 조정이후에는 일반 입건된 사건과 동일하게 처리되므로 수사권 조정 이전에 비해 업무량이 늘었고 특히 입건 전 수사에 대한 경찰의 종결권한은 통제를 받게 되었다.

때문에 적어도 「수사준칙」 제16조 1호 피혐의자의 수사기관 출석조사를 삭제하여 입건 전 조사사건의 경우에는 경찰 자체적으로 종결할 권한을 다시 갖도록 하는 것이 필요하다는 의견이 제기될 수도 있다. 그러나 과도한 입건 전 수사의 여지를 예방하다는 점에서 신중한 고려가 요구된다 할 것이다.

4. 이의신청에 따른 업무가중과 이중수사 양산의 가능성

현행 「형사소송법」은 불송치 결정을 통지받은 자가 해당 사법경찰관의 소속 관서의 장에게 이의를 신청할 수 있다. 사법경찰관은 제1항의 신청이 있는 때에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하며, 처리결과와 그 이유를 제1항의 신청인에게 통지하여야 한다고 규정하고 있다(「형사소송법」 제245조의7). 그러나 불송치결정을 통지받은 자 중에서 이의신청을 하지 않을 자가 얼마나 될 지는 회의적이다. 불송치결정에 대한 이의신청으로 인해 검찰에의 사건송치율은 1차 종결권의 법적 의미를 무색하게 할 수 있다.⁴⁷⁾ 재판도 대법원에 확정판결이 나올 때까지 받으려는 성향이 강한 우리 시민들을 고려해 볼 때 종국적인 수사 종결이 아닌 경찰의 1차 수사 종결에 승복할 고소인 등은 거의 없을 것이고 결국 수사권 조정의 취지인 이중수사 경감을 실현하기는커녕 피의자의 이중수사 부담은 변함 없을 것이라는 문제가 제기된다.⁴⁸⁾ 최근 5년간 검사의 불기소처분에 대한 고소인 등의 재정신청의 증가 추세를 본다면 이보다 간소한 절차로 이루어질 이의제기 신청 건수의 규모를 짐작할 수 있고 결국 이중조사의 범위는 크게 줄어들지 못할 가능성이 있다는 점에서 현행 이의신청 규정에 대한 비판이 제기되고 있다.

46) 「수사준칙」 제16조 (수사의 개시) 검사 또는 사법경찰관이 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위에 착수한 때에는 수사를 개시한 것으로 본다. 이 경우 검사 또는 사법경찰관은 해당 사건을 즉시 입건해야 한다.

1. 피혐의자의 수사기관 출석조사

47) 김혜경, “검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정 제정안’상의 경찰의 수사권과 경찰개혁 방안”, 「형사법연구」 제32권 제3호, 한국형사법학회, 2020, 99면.

48) 이원상, 같은 논문, 76면.

V. 경찰의 수사 종결에 대한 입법정책적 쟁점

1. 경찰의 불송치결정에 대한 통제방법 일원화의 필요성

경찰의 불송치결정에 대하여 검경수사권 조정합의문에서는 수사심의위원회를 설치하고 반기별로 모든 불송치결정의 적법·타당여부를 심사하고 재수사를 명령할 수 있는 권한을 부여한다. 현행 「형사소송법」 규정에 따르면 불송치 결정을 받은 사람은 경찰서장에게 이의신청을 할 수 있고 신청이 있으면 지체없이 검사에게 사건을 송치하도록 의무화하고(제245조의7), 불송치결정이 위법 또는 부당한 때에는 그 이유를 문서로 명시하여 검사가 재수사를 요청할 수 있고 이와 같은 요청이 있는 때 경찰에 재수사 의무를 부과한다(제245조의8) 이처럼 경찰의 불송치 결정이 3종의 통제를 받는 결과가 초래된다. 경찰의 불송치결정에 대한 통제는 필요하나, 지나치게 복잡하고 많은 통제에 의하여 중복수사의 결과를 초래할 수 있으므로 수사심의위원회와 고소인 등의 이의신청과 검찰의 재수사 요구 등을 단일화하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.⁴⁹⁾

2. 수사심의위원회의 상설화와 전문화

경찰의 불송치결정이 종국적인 결정에 상응하는 경우 검사에 의한 준사법적 판단을 대체할 수 있는 통제장치 마련이 필요하고 이러한 맥락에서 당초 검·경 수사권 조정 합의문에서는 수사심의위원회를 통한 통제장치를 모색하였다. 경찰의 종국적인 결정에 외부적 통제가 필요한 이유는 수사오류를 최소화하기 위한 것으로 강화된 형태의 내부통제장치 또는 새로운 외부통제장치의 설치가 그 해결책이 될 수 있다. 그러나 개정 법령에는 수사심의위원회의 결정이 준사법적 판단을 갈음할 수 있는 것인지 확인할 만한 어떠한 내용도 담겨있지 않다. 때문에 이는 공소권 침해의 위험이 잠재되어 있다고 볼 수밖에 없다. 이와 관련하여 수사심의위원회 구성의 객관성과 전문성을 강화하고 이를 상설기구화 하여 불송치 결정에 대한 통제기구로서 작동하도록 하여야한다는 의견도 제시된다.⁵⁰⁾

현행 「형사소송법」에서는 '수사심의'에 대한 내용은 없지만 정부합의문에 수사심의위원회를 언급한 것에 따르면, 수사심의위원회의 개최에 대하여 '반기별'이라는 시간적 규정을 두었는데 심의위원회의를 개최하는 것이 '사안이 발생할 때마다' 개최될 수 있는지 혹은 합의문에 나타나있는 바와 같이 '반기별'로 1회만 개최되면 충분한지 불분명하다. 또한 6개월 치에 달하는 수많은 불송치 결정사건에 대하여 1회만 개최되는 수사심의위원회의가 적절한 심의를 할 수 있을지 의문⁵¹⁾인 점을 고려하여 수사심의위원회를 상설기구화하여야 한다는 논의가 제기되고 있다.

49) 김혜경, 같은 논문, 100면.

50) 김슬기, 같은 논문, 19면.

51) 최호진, 같은 논문, 86면.

또한 수사심의위원회가 상설기관화되더라도 기본적으로 경찰의 내부적 통제기관이라는 점에서 외부 위원의 강화를 통하여 얻어질 수 있는 객관성과 공정성, 전문성에 대한 한계가 있을 수 있다는 점⁵²⁾은 장기적인 논의가 필요할 것이다.

3. 검사의 송치요구에 대한 사법경찰관의 이의신청제도 필요성

「수사준칙」 제64조 제2항 본문에 의하면 불송치와 재수사 요청의 반복을 방지하기 위하여 검사는 사법경찰관이 기존의 불송치결정을 유지하여 재수사결과를 통보한 사건에 대해서 원칙적으로 다시 재수사를 요청을 하거나 송치요구를 할 수 없다고 규정하면서도, 단서에서 관련 법리에 위반되거나 송부 받은 관계 서류 및 증거물과 재수사결과만으로도 공소제기를 할 수 있을 정도로 명백히 채증법칙에 위반되거나 공소시효 또는 형사소추의 요건을 판단하는 데 오류가 있어 사건을 송치하지 않은 위법또는 부당이 시정되지 않은 경우에는 재수사 결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 「형사소송법」 제197조의3(시정조치요구 등)에 따라 사건송치를 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 검사가 사법경찰관과 의견이 달라 송치를 요구하는 것은 사법경찰관의 판단보다 검사의 판단의 우월을 전제하는 것인 바, 이와 같은 재수사결과 통보 후의 송치요구에 대한 사법경찰관의 이의신청제도를 마련하여야 한다는 의견이 있다.⁵³⁾

4. 보완수사요구 대상인 영장에 임시조치 포함 필요성

사법경찰관으로부터 송치받은 사건에 대하여 검사는 보완수사를 요구할 수 있다. 「수사준칙」에 제59조는 보완수사요구의 대상과 범위를 정하고 있는데, 특히 제59조 제3항은 사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부를 결정하기 위해 필요한 경우에 검사가 보완수사를 할 수 있음을 규정한다.⁵⁴⁾ 그러나 사법경찰관이 신청한 임시조치는 검사가 보완수사요구를 할 수 있는 대상인 ‘영장’에 포함되지 않는 점이 문제될 수 있다. 임시조치는 ① 신체의 자유나 주거이전의 자유 등 기본권을 제한하고, ② 형사절차에 따른 법원

52) 김슬기, 같은 논문, 19면.

53) 김현철, 같은 논문, 415면.

54) 제59조(보완수사요구의 대상과 범위) ③ 검사는 사법경찰관이 신청한 영장(「통신비밀보호법」 제6조 및 제8조에 따른 통신제한조치허가서 및 같은 법 제13조에 따른 통신사실 확인자료 제공 요청 허가서를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 청구 여부를 결정하기 위해 필요한 경우 법 제197조의2제1항제2호에 따라 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있다. 이 경우 보완수사를 요구할 수 있는 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 범인에 관한 사항
2. 증거 또는 범죄사실 소명에 관한 사항
3. 소송조건 또는 처벌조건에 관한 사항
4. 해당 영장이 필요한 사유에 관한 사항
5. 죄명 및 범죄사실의 구성에 관한 사항
6. 법 제11조(법 제11조제1호의 경우는 수사기록에 명백히 현출되어 있는 사건으로 한정한다)와 관련된 사항
7. 그 밖에 사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부를 결정하기 위해 필요한 사항

의 보호처분과 내용이 유사하며, ③ 형사처벌을 전제로 한 법률에 규정되어 있고, ④ 행정경찰관이 아닌 사법경찰관이 조처의 주체인 점 등을 종합할 때, 헌법상 영장주의가 적용되는 강제처분에 해당하기 때문이다. 때문에 강제처분인 사법경찰관의 임시조치를 검사의 사법적 통제 대상에서 제외시키는 것은 헌법상 원리인 영장주의와 충돌할 여지가 있는 것이다.

5. 시정조치요구 실효성 확보를 위한 기한 연장의 필요성

현행 「형사소송법」에서 검사는 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인식하게 된 경우에는 사법경찰관에게 사건기록 등본의 송부를 요구할 수 있도록 규정한다(제197조의3). 이제 「수사준칙」에서는 검사가 시정조치를 요구할 때 사법경찰관은 7일 이내에 사건기록 등본을 검사에게 송부해야 할 것을 규정하고 검사는 제2항에 따라 사건기록 등본을 송부받은 날부터 30일(사안의 경중 등을 고려하여 10일의 범위에서 한 차례 연장할 수 있다) 이내에 법 제197조의3제3항에 따른 시정조치 요구 여부를 결정하여 사법경찰관에게 통보해야 한다. 즉 기록등본을 송부받은 날부터 시정조치요구 까지 시한을 최장 40일로 규정(원칙적 30일, 10일 범위에서 한 차례 연장)하고 있는 것이다. 그러나 최장 40일의 기간은 형사법이 사실관계 확정에 필요한 원칙적 기간을 3개월로 상정하고 있는 점⁵⁵⁾과 배치될 뿐만 아니라, 수사조사의 통상 시일에 비취 지나치게 단기로 시정조치요구 절차를 사실상 무력화할 수 있다는 비판이 제기된다. 특히 사건관계인 협조를 얻는데 필요한 시일(형사사건과 달리 강제수사 불가), 출석요구 시 필요한 시간적 여유, 당사자의 질병, 출국 등 특수한 사정 발생 가능한 점 등 실무 여건과 달라진 수사 환경도 전혀 고려되지 않았다는 비판과 함께, 통상의 경우 조사가 불필요한 불송치 송부 기록 검토에 설정한 시일이 90일인 점과 균형이 맞지 않고, 행정절차와 관련하여서도 유사 입법례를 찾기 어렵다는 비판도 제기될 수 있다.

55) 「형사소송법」 제257조(고소등에 의한 사건의 처리) 검사가 고소 또는 고발에 의하여 범죄를 수사할 때에는 고소 또는 고발을 수리한 날로부터 3월 이내에 수사를 완료하여 공소제기 여부를 결정하여야 한다.

제260조(재정신청) ②제1항에 따른 재정신청을 하려면 검찰청법 제10조에 따른 항고를 거쳐야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. (중략)

2. 항고 신청 후 항고에 대한 처분이 행하여지지 아니하고 3개월이 경과한 경우

제266조의12(공판준비절차의 종결사유) 법원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 공판준비절차를 종결하여야 한다.

2. 사건을 공판준비절차에 부친 뒤 3개월이 지난 때

[표 6] 검찰 고소·고발 사건 중, 경찰 지휘시부터 검찰 송치까지 기간 (단위 : 건/점유율)

	2019년	2018년	2017년	2016년	2015년
3개월 초과	25,217(32%)	23,790(33%)	19,851(31%)	21,273(31%)	22,607(32%)
6개월 초과	5,046(0.06%)	3,521(0.05%)	2,356(0.03%)	2,531(0.04%)	2,538(0.04%)
합계	77,713	72,759	64,590	69,573	71,221

6. 재수사요청 횟수 제한 삭제

「수사준칙」 제64조 제2항은 검사의 재수사요청 횟수를 1회로 제한하고 있어, 사법경찰관이 검사의 재수사요청에 따른 재수사 후 기존의 불송치 결정을 유지하는 경우 검사는 이른바 재재수사요청을 할 수 없도록 규정하고 있다.⁵⁶⁾ 이는 검사의 과도한 재수사요청을 막고 피의자의 인권을 보호하기 위한 불가피한 조치지만, 현행 「형사소송법」상 검사가 재수사요청을 할 수 있는 횟수에 제한이 없다는 점에서, 대통령령에서 이를 1회로 제한하는 것은 위임입법의 한계를 벗어난 것이라는 지적이 제기될 수 있을 것이다.

7. 재수사요청 미이행에 따른 송치요구 대상 확대 필요성

「수사준칙」 제64조 제2항에서는 원칙적으로 검사의 재재수사요청을 금지하지만, 단서를 통해 사법경찰관의 재수사에도 불구하고 불송치 사건의 위법·부당이 시정되지 않는 경우로서 (i)법리 위반, (ii)명백한 채증법칙 위반, (iii)공소시효나 소추요건 판단 오류의 경우, 검사는 30일 이내에 시정조치요구 규정에 따라 ‘사건송치 요구’ 가능하도록 규정하고 있다. 그러나 사법경찰관의 재수사에도 불구하고 ‘부당’이 시정되지 않은 경우, 즉 검사가 사회변화, 과학기술 발달, 신종범죄 등장 등으로 판례 변경의 필요성이 높다고 판단하는 경우에는 사건송치의 요구가 가능할 필요가 있다. 대법원에서 기존 입장을 변경하여 부부강간죄를 인정한 2013년 판결⁵⁷⁾의 경우 검찰에서 기존 대법원 판례에 반하여 기소한 사안이라는 점도 언급할 필요가 있다.

56) 「수사준칙」 제64조(재수사 결과의 처리) ② 검사는 사법경찰관이 제1항제2호에 따라 재수사 결과를 통보한 사건에 대해서 다시 재수사를 요청을 하거나 송치 요구를 할 수 없다. 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 사건송치를 요구할 수 있다.

57) 대법원 2013. 5. 16 선고 2012도14788, 2012전도252(병합) 전원합의체 판결 참조.

8. 고소인(피해자)의 경찰수사결정 이의사건의 경우 검찰 수사의 필요성

경찰의 불송치 결정에 대해 고소인 등에 의해 이의신청⁵⁸⁾을 받은 경우 사건을 지체 없이 검사에게 송치하게 되어 있으나, 이 사건이 다시 '보완수사요구'의 형태로 경찰에 다시 내려오게 된다. 보완수사요구 관련 「형사소송법」 규정⁵⁹⁾에는 이의신청에 대한 내용이 없는 점. 이의신청 시 검사에게 송부하는 취지 등을 고려하여 이의신청 사건의 경우는 직접 검사가 보완수사나 확인하는 것으로 관련 법규의 내용을 수정하는 것이 필요하다는 의견이 많다. 즉 보완수사요구 사유를 명백히 하고 그 외의 경우에는 엄격히 검사가 마무리를 하는 것으로 개정하는 것이 필요하다는 의견이 제기될 수 있다. 보완수사요구의 경우 공소제기 결정에 필요한 경우나 공소유지에 필요한 경우라고 규정하여 그 범위가 무한정까지 확장될 수 있는 바, 적어도 공소제기 결정에 필요한 사항에 대해서만 보완수사요구를 할 수 있도록 하고, 공소유지가 필요한 경우에는 검사가 자체적으로 보완수사를 하는 것이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

58) 「형사소송법」 제245조의7(고소인 등의 이의신청) ① 제245조의6의 통지를 받은 사람은 해당 사법경찰관의 소속 관서의 장에게 이의를 신청할 수 있다.

② 사법경찰관은 제1항의 신청이 있는 때에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하며, 처리결과와 그 이유를 제1항의 신청인에게 통지하여야 한다.

59) 「형사소송법」 제197조의2(보완수사요구) ① 검사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있다.

1. 송치사건의 공소제기 여부 결정 또는 공소의 유지에 관하여 필요한 경우
2. 사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부 결정에 관하여 필요한 경우

② 사법경찰관은 제1항의 요구가 있는 때에는 정당한 이유가 없는 한 지체 없이 이를 이행하고, 그 결과를 검사에게 통보하여야 한다.

③ 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 사법경찰관이 정당한 이유 없이 제1항의 요구에 따르지 아니하는 때에는 권한 있는 사람에게 해당 사법경찰관의 직무배제 또는 징계를 요구할 수 있고, 그 징계 절차는 「공무원 징계령」 또는 「경찰공무원 징계령」에 따른다.

「수사준칙」 제52조(검사의 결정) ① 검사는 사법경찰관으로부터 사건을 송치받거나 직접 수사한 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 결정해야 한다.

1. 공소제기

2. 불기소

가. 기소유예

나. 혐의없음

1) 범죄인정안됨

2) 증거불충분

다. 죄가안됨

라. 공소권없음

마. 각하

3. 기소중지

4. 참고인중지

5. 보완수사요구

6. 공소보류

7. 이송

8. 소년보호사건 송치

9. 가정보호사건 송치

10. 성매매보호사건 송치

11. 아동보호사건 송치

② 검사는 하나의 사건 중 피의자가 여러 사람이거나 피의사실이 여러 개인 경우로서 분리하여 결정할 필요가 있는 경우 그중 일부에 대해 제1항 각 호의 결정을 할 수 있다.

9. 재수사요청의 기간 제한

현행 「형사소송법」과 「경찰수사규칙」에 따라 불송치 결정 통지를 받은 자는 이의신청을 할 수 있으나(「형사소송법」 제245조의 7⁶⁰⁾, 「경찰수사규칙」 제113조⁶¹⁾) 기한에 제한이 없어 역시 수사관들에게 부담으로 작용한다는 의견이 있다. 따라서 불송치 통지를 받은 경우 일정기간 (예 90일, 120일 등)안에 이의신청을 해야한다는 규정을 마련할 필요가 있을 것이다.

V. 논의를 마치면서

검찰과 경찰의 수사권 조정은 권력기관의 개혁 특히 사법개혁이라는 시대적 과제의 소중한 결실이다. 2021년 일련의 개혁법안들을 통해 경찰은 수사의 주체로서 권한과 책임을 동시에 갖게 되었다. 이에 형사소송법 등에서는 경찰의 1차적 수사권을 인정하여 검찰의 직접수사개시권한을 축소하고 경찰의 1차적 수사종결권을 인정하는 것을 내용으로 하게 되었다. 다만 경찰의 송치/불송치에 대해서는 다양한 통제장치를 마련하였다. 검사는 경찰의 송치사건에 대해 보완수사를 요구할 수 있으며, 정당한 이유 없이 불이행 시에는 경찰의 직무배제 및 징계요구를 할 수 있다. 경찰의 수사종결권한에 있어서 가장 두드러진 부분은 사건의 불송치이다. 검사는 송치사건에 대해 보완수사를 요구할 수 있으며, 정당한 이유 없이 불이행 시에는 경찰의 직무배제 및 징계요구를 할 수 있다.

그러나 이러한 권한과 통제 사이에는 여전히 법이론적으로나 실무상으로 많은 문제점이 제기된다. 본 논의는 경찰의 수사종결에 대한 쟁점을 법해석학적 관점과 통제의 실효성과 경찰업무의 가중이라는 실무적 관점, 그리고 입법적 대안을 요구하는 관점으로 나누

-
- 60) 「형사소송법」 제245조의7(고소인 등의 이의신청) ① 제245조의6의 통지를 받은 사람은 해당 사법경찰관의 소속 관서의 장에게 이의를 신청할 수 있다.
- ② 사법경찰관은 제1항의 신청이 있는 때에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하며, 처리결과와 그 이유를 제1항의 신청인에게 통지하여야 한다.
- 61) 「경찰수사규칙」 제113조(고소인등의 이의신청) ① 법 제245조의7제1항에 따른 이의신청은 별지 제125호서식의 불송치 결정 이의신청서에 따른다.
- ② 사법경찰관은 제1항의 이의신청이 있는 경우 지체 없이 「수사준칙」 제58조제1항에 따라 사건을 송치한다. 이 경우 관계 서류와 증거물을 검사가 보관하는 경우(제110조제3항을 적용받는 경우는 제외한다)에는 관계 서류 및 증거물을 송부하지 않고 사건송치서 및 송치 결정서만으로 사건을 송치한다.
- ③ 사법경찰관은 법 제245조의7제2항에 따라 신청인에게 통지하는 경우에는 서면, 전화, 팩스, 전자우편, 문자메시지 등 신청인이 요청한 방법으로 통지할 수 있으며, 별도로 요청한 방법이 없는 경우에는 서면 또는 문자메시지로 한다. 이 경우 서면으로 하는 통지는 별지 제126호서식의 이의신청에 따른 사건송치 통지서에 따른다.
- ④ 사법경찰관은 법 제245조의7제2항에 따라 사건을 송치하는 경우에는 기존 불송치 결정을 변경해야 한다.

어 쟁점을 검토하였다. 먼저 경찰의 수사종결에 대한 해석학적 문제로는 수사준칙에서 수사중지 개념이 위임입법의 한계를 벗어난 것은 아닌지가 문제된다. 경찰의 불송치 결정에 대해 이의신청을 누가 할 수 있는지에 대해서도 해석상 다툼이 있을 수 있고, 송치사건 및 영장에 대한 검사의 보완수사요구를 사법경찰관이 “정당한 이유 없이” 이행하지 않은 경우에 ‘정당한 이유’에 있어서 공무원 징계령과 충돌할 여지가 있다. 경찰의 불송치 결정을 받은 자에 대한 형사보상도 해석학적 쟁점이었지만, 법률개정을 통해 입법적으로 해결되었다.

경찰의 수사종결의 문제는 실무상으로도 많은 문제를 제기한다. 먼저 경찰의 불송치 결정에 대하여 실질적으로 사후적 통제가 가능한지, 경찰 내부적 통제장치가 작동할 수 있을지가 쟁점이 될 수 있다. 더 나아가 수사권 조정 이후 경찰의 가중된 업무도 중요한 쟁점으로 등장하고 있다. 검찰의 보완수사나 재수사는 물론 고소인 등의 이의신청은 경찰 업무 가중의 큰 요인이다. 뿐만 아니라 병존사건에서 사안에 따라 서류 등을 분류 편철하는 작업이 대폭 늘어남은 물론, 예전과 달리 입건 전 수사(내사)에 있어서도 일정한 절차를 요함에 따라 업무량의 증가로 이어지게 되었다.

또한 현행 경찰의 수사 종결에 대해서는 입법적 쟁점도 제기된다. 경찰의 불송치 결정에 대한 통제 방법에 대한 고민에서부터 수사심의위원회의 상설화 필요성과 전문화 요청, 재수사 이후 경찰이 불송치 결정을 유지하고 검사가 송치를 요구할 때 사법경찰관에 의한 이의신청제도의 필요성, 검사의 보완수사 대상인 영장에 임시조치를 포함해야 할지 여부, 시정조치요구 실효성 확보를 위해 「수사준칙」에서 기한을 연장할 필요성, 마찬가지로 「수사준칙」에서 검사의 횡수를 1회로 제한한 부분이나 재수사요청 미이행에 따른 송치요구 대상을 확대할 필요성 등의 문제도 제기되고 있다. 경찰의 불송치 결정에 대한 이의신청에 기한을 제한해야 한다는 주장도 설득력있게 제시되고 있다.

제기된 모든 쟁점과 비판을 그대로 수용할 수는 없을 것이다. 다만 수사권 조정 시행을 1년 앞둔 지금, 사회적 합의와 법체계의 정합성을 고려하여 우선적으로 시급한 주제에 대해서는 전향적인 검토가 필요하다고 생각한다. 여기에는 검찰과 경찰의 견제와 균형을 이룰 수 있는 대등·협력관계가 중요한 고려사항이 될 것이다, 그러나 이 또한 향후 경찰은 사실관계 조사의 전담기관이자, 불송치결정의 전담기관으로서 자리매김할 수 있도록 하고, 검찰은 송치사건에 대한 공소제기권자 및 수사권 남용에 대한 견제기관으로서 역할에 충실할 수 있도록 하기 위한 수단일 뿐이다. 더 나아가 검찰과 경찰의 올바른 자리매김이 시민의 인권보호와 실체적 진실발견이라는 형사사법의 이념의 수단이라는 점도 잊어서는 안될 것이다.(끝)



목차

[토론1] 기자로서 본 경찰의 현재

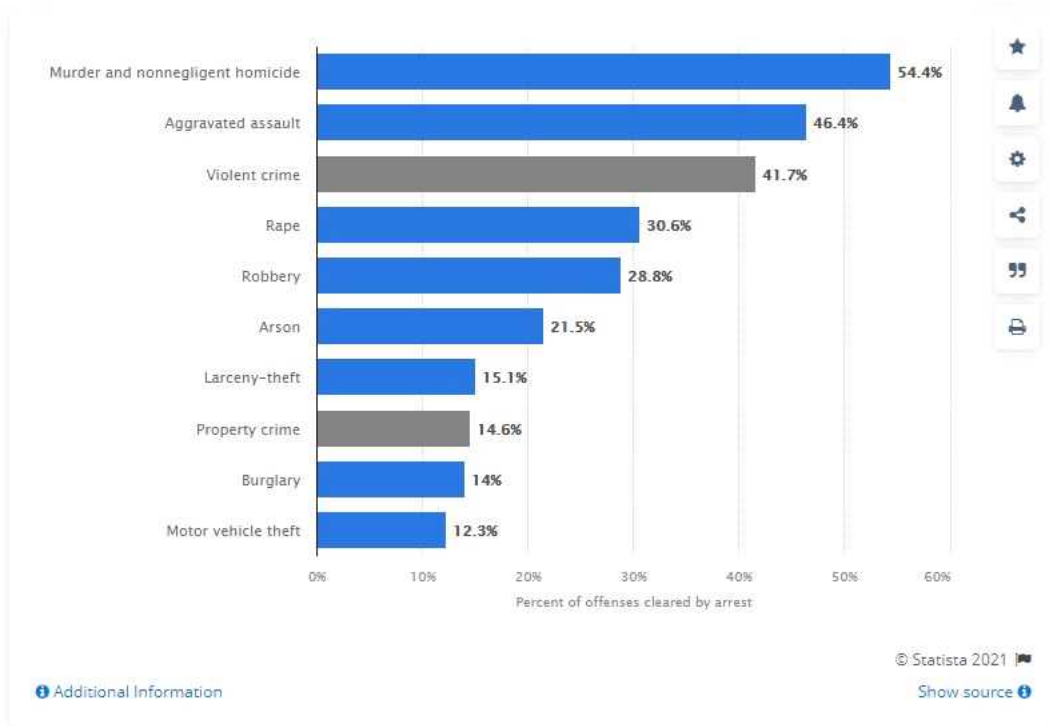
이재호 (기자, 한겨레)

한겨레 사회정책부 이재호 기자입니다.

기자로서 최근 1년 6개월 동안 경찰청을 출입하면서 보고, 듣고, 느꼈던 것을 토대로 말씀드리려 합니다.

우선, 표 하나를 보여드리면서 발제를 시작합니다. 기사를 읽다 보니 FBI 통계로 미국에서 지난해에 살인 범죄가 4,900여 건 증가했는데 1960년 이후 최대 증가치라고 합니다. 살인 범죄로 목숨을 잃은 사람이 2만 명이 넘었다고 하는데 지난해 미국의 살인범 검거율은 54% 남짓이었습니다. 피해자의 절반은 억울하게 목숨을 잃고 범인이 누구인지 알 수도 없는 것입니다. 지역적 특징이나 여러 가지 다른 변수가 있겠지만 살인범 검거율이 98% 안팎으로 알려진 한국에서 얼마나 현장 경찰관이 노력하고 있는지 보여주는 결과라고 생각합니다. 헌신적으로 노력하는 경찰의 노고에 감사를 드립니다.

Crime clearance rate in the United States in 2020, by type



하지만, 저는 이러한 통계 숫자 뒤에 감춰진 이야기를 좀 더 하고 싶습니다. 한편으로는 미국의 이 통계를 보면서 감탄했습니다. 정부 기관이 우리나라의 살인범 검거율이 50%라고 발표할 수 있다는 거죠. 우리나라에서 이렇게 발표하면 어떤 일이 일어날지 상상이 안 됩니다. 한 번쯤 생각해봐야 할 것은, ‘우리의 통계가 얼마나 현실을 정확하게 설명하고 있느냐’입니다.

범죄를 사회적 병리 현상으로 설명했던 것은 사회학적인 뿌리가 깊은데요. 코로나19가 2년 가까이 유행하고 있는 만큼 감염병에 비유해볼까요? 오늘 코로나19 확진자 통계가 과연 얼마나 정확할까요? 통계에 잡히지 않는 확진자는 얼마나 될까요? 예컨대, 지난해 8월에 광화문에서 광복절 집회를 했던 사람 중 상당수가 끝내 코로나19 검사에 응하지 않았었습니다. 정부가 확진자에 대해 낙인을 찍지 않고 치료해 줄 것이란 믿음이 없으면 진단 검사에 응하지 않습니다. 백신이 나와도 정부를 신뢰하지 않으면 백신을 맞지 않는 것이죠. 우리가 편의적으로 확진자 수를 줄이는 데에 초점을 맞추고 있지만, 우리의 목표는 그것만이 되어서는 안 됩니다. 확진자 수 일일 보도를 하지 말자고 하는 이유도 그것입니다. 김용균 씨가 3년 전에 세상을 떠난 후에 ‘중대재해 처벌 등에 관한 법률’이 도입됐습니다. 그 이후에 산재가 오히려 늘었다고 효과가 없다고 주장하는 목소리가 있습니다. 조금 들여다보면 기존에 드러나지 않던 산재가 수면 위로 드러나고 있는 것도 사실입니다. 숫자도 중요하지만, 그것만이 전부는 아니라는 겁니다.

다시, 범죄 이야기로 돌아옵니다. 이번에 민변 사법센터 검찰·경찰개혁소위원회에서 실시한 설문조사를 봐도 이런 내용이 잘 드러납니다. 일선 경찰에서 사건을 접수도 하지 않고 반려시켰다는 이야기는 비단 변호사들만의 이야기가 아닙니다. 젠더별로 경찰에 대한 신뢰도를 조사한 적이 있는지 모르겠습니다만, 멀리 갈 것 없이 주변 지인 여성들에게만 물어봐도 성추행이나 성폭력을 경험해도 경찰을 믿고 고소할 수 있는지 물어보면 그럴 수 없을 것 같다는 대답이 많습니다. 범죄 피해를 보고 고소하러 갔다가, 못 잡는다는 이야기에 훈계만 듣고 돌아왔다는 경험도 허다합니다. 이런 일들을 우려해 그냥 당해도 참는다는 사람도 많습니다. 이런 사회에서 과연 여성을 대상으로 한 성범죄 ‘경찰통계’는 얼마나 우리 현실을 정확하게 반영하고 있을까요?

지난 7월에 검·경 수사권 조정 6개월을 맞아서 <한겨레>도 여러 일선 변호사들과 민원인들을 인터뷰했는데요. “경찰이 사건 접수도 안 해주고 반려했다”거나 “‘사건이 되지 않아서 불송치한다’는 불송치 결정문을 받고 황당했다”는 목소리를 어렵지 않게 들을 수 있었습니다. “검찰이 보완 수사를 요청할 수 있어 일단 보내봐야 한다”라고 말을 해서 아예 ‘검·경 수사권’ 조정의 의의(검찰의 경찰에 대한 수사지휘권 폐지)를 무색케 하는 경찰관도 있었습니다. 물론 이번 민변 설문조사에서 보듯이 긍정적인 평가가 없지는 않았으나, 현재까지 성적표는 좋지 않습니다.

사회적 관심이 큰 사건에 있어서도 경찰은 실망스러운 모습을 계속 보여주고 있어 좀 더 노력을 기울여 줄 것을 촉구합니다. 개별 사건이라 언급이 조심스럽지만, 대장동 개발과 관련해 화천대유의 의심거래에 대해선 금융정보분석원(FIU)으로부터 정보를 받고 5개월 동안 수사에 미온적이었던 부분은 납득이 되지 않습니다. 지난 3월 참여연대가 LH 임직원의 부동산 투기 의혹을 폭로한 이후에 경찰은 제보센터까지 운영하면서 1년 가까이 부동산 수사를 이어오고 있는데 이런 내용을 '통상적인' 절차에 따라 일선 경찰서에 배정하고 지지부진하게 끝냈던 것을 보면서 어느 국민이 경찰 수사에 신뢰를 가질 수 있을지요. FIU 정보는 증거 능력만 없을 뿐 영양가가 높은 정보인데 파견 검사가 처음과 끝을 쥐고 있어서 경찰에겐 '알맹이' 있는 정보가 오지 않는다고 경찰청에 있을 때 불평을 많이 들었습니다. 이렇게 사건을 처리하면서 FIU 정보에 대한 경찰의 접근성을 더 높여달라고 요구할 수 있겠습니까. 이런 무기력한 모습이 누적되면 국민적 신뢰도 낮아진다고 생각합니다.

시민의 한 사람으로서 한가지 제언을 드리고 싶은 부분은 '국민의 권익 보호'라는 검·경 수사권의 본질에 좀 더 집중해달라는 것입니다. 검·경 수사권 조정이라는 큰 물꼬가 터지게 됐던 것이 검찰에서 하는 일반 국민의 고소·고발 사건을 검찰이 잘 처리하지 못해서는 아니었다고 생각합니다. 1~2%가 될까 말까 하는 특수부 사건, 정치 사건, 제식구 감싸기 등의 관행 때문에 검찰이 지탄을 받으면서 국민 대다수가 개혁의 필요성에 공감했고, 오늘에 이른 것입니다.

이 개혁에 뜻을 모은 국민의 염원을 경찰이 잘 이해했으면 합니다. 제가 감히 요약해서 말씀드리면 일반 사건도 검찰처럼 잘 처리하면서 검찰과 달리 '시민적 통제'가 이뤄지는 형사사법기구라고 생각합니다.

수사 현장에서 어떤 수사관을 만나느냐에 따라 사건처리가 '복불복'으로 되는 문제를 조속하게 바로 잡아야 합니다. 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 입장에서선 억울함이 없도록 수사를 받는 것이 중요할 뿐입니다. 검경 수사권 조정 1년을 앞두고 경찰은 이를 보여줄 수 있는 자료를 갖고 있는지 국민 앞에 설명할 수 있는지 궁금합니다.

정책적인 변화는 결국 '사회문제 현장-정책적 준비-정치적 합의'라는 세 가지 큰 흐름이 만날 때 일어납니다. 송원영 총경님께서 말미에 강조하셨듯이 경찰의 수사 인력 증원이라는 정책 변화는 국민이 현장에서 수사관 증원의 필요성을 깨닫고, 경찰 당국의 정책적 준비가 충분할 때, 국회의 합의를 통해서 가능할 것인데 이를 위해서는 지난 1년 간 경찰이 해왔던 노력을 잘 보여주고, 앞으로 나아가고자 하는 방향을 최대한 공감할 수 있게 구체적으로 제시해야 할 것입니다. 감사합니다.

[토론2] 검경 수사권 조정 이후 실무에서의 문제

류하경 (변호사, 법률사무소 휴먼)

1. 들어가며

경찰에 대한 검찰의 수사지휘권이 폐지되고, 경찰은 ‘수사종결권’을 가지게 되었다. 경찰이 자체적으로 판단해서 무혐의 의견으로 수사를 종결시킬 수 있게 된 것이다. 수사를 종결하는 경우 경찰은 ‘불송치결정’을 내리고 검찰에 보고되지 않는다. 이에 대해 고소고발인은 경찰에 ‘이의신청’을 해서 검찰이 사건을 다시 검토하게끔 할 수 있다. 그런데 경찰의 불성실 또는 법률부지, 수사미진으로 인해 불송치결정의 부당함을 호소하는 경우가 많아지고 있다. 이의신청 제도 역시 고소고발인들에게 제대로 안내가 되지 않거나, 생소한 제도라 당사자들이 이용에 어려움을 겪고 있다. 이의신청 기한도 정해져있지 않아 피고소·고발인의 지위가 계속 불안정한 상태에 있게 되는 측면도 있는 등 제도가 미비한 현실이다. 수사절차와 기간이 이전보다 대폭 늘어나 ‘자연된 정의는 부정의’가 되는 사례가 많다. 아래에서는 검경 수사권 조정 이후 위 내용 관련 변호사 실무에서의 문제점을 소개해보고자 한다.

2. 문제점

첫째, 불송치결정 및 특히 그 이유에 대한 안내가 잘 되지 않는다. 불송치결정을 통보하지 않는 경우, 불송치결정을 문자로만 통보하고 불송치이유서를 제공하지 않는 경우가 많다. 불송치결정에 대한 이유서를 제공해야할 의무가 법률에 규정되어 있지 않고, 경찰 내부사무준칙에도 관련 내용이 명확하지 않은 것으로 보인다. 경찰측은 내부 지침이 있다고 하나, 필자의 경우에도 수사권 조정이후 아직까지는 고소고발사건에서 불송치이유서를 경찰이 스스로, 지체없이 발급한 경우를 경험해보지 못했다. 경찰에 발급을 요청하면 ‘그런 것은 없다’고 하거나 그제서야 졸속으로 작성하여 뒤늦게 발급해주는 경우가 발생하고 있다. 관련 규정 제정이 시급하다. 검찰 수사권 보유하에서는 불기소처분사유서를 검찰 민원실에 신청하면 즉시 발급되었다. 아래와 같은 사례도 있다. (한국일보 2021. 9. 9.자 기사 “경찰이 불송치 사유 설명 안하면 '알 권리 침해'”)

국가인권위원회가 경찰이 불송치 결정을 하면서 고소인에게 불송치 이유를 알려주지 않았다면 헌법상 '알 권리'를 침해한 것으로 판단했다. 9일 인권위에 따르면 진정한 A씨는 지난해 5월 1억 2,000만원 사기 혐의로 4명을 고소했지만, 올해 2월 16일 경찰서로부터 불송치 결정을 통보 받았다. 경찰서에선 A씨에게 '불송치를 결정했다'는 결과 이외에 불송치 결정 취지와 이유는 알려주지 않았다. A씨는 이에 해당 경찰서에 불송치 이유를 알려줄 것을 여러차례 요구했지만 답변을 듣지 못했다. 인권위는 이에 대해 해당 경찰서가 헌법 제21조에서 보호하는 국민의 알 권리를 침해하고 형사소송법도 위반했다고 판단했다.

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 정확한 이의신청을 제기하기 어려운 사정이 있다. 이의신청 이후 검찰이 재수사하여 기소 또는 불기소결정을 하면 그때 다시 불기소이유서를 발급받아 항고를 재검토해야 하는 경우가 발생할 수 밖에 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.

셋째, 이의신청 기간 제한이 없어서 피고소고발인의 불안한 상태가 지속된다. 경찰의 불송치 결정에 불복할 수 있는 기간에 대해서는 법령이나 규칙에 아무런 규정이 없다. 이론적으로는 고소인이 불송치 결정을 받은 뒤 5년이나 10년 뒤에도 이의신청을 할 수 있다는 뜻이다. 불송치 결정을 받더라도 이의제기 기간이 없다보니 피고소인은 고소인이 언제 이의신청을 다시 할지 모른다는 불안한 상태로 계속 지내야 한다.

넷째, 경찰의 법률무지. 준비기간과 과도기 없이 즉시 검경수사권이 조정되어 경찰이 수사권과 수사종결권을 갖게 되어 생긴 필연적 문제다. 판사, 검사, 변호사도 자신이 실무에서 주로 다루는 법률분야가 아니라고 하면 연수원 또는 로스쿨에서 학습한 법률지식이란 졸업 후 불과 수년만에 희미해지기 마련이다. 경찰은 수사권 조정 이전에는 고도의 법률적 해석과 판단을 내리는 작업을 했다가 보다는 검사의 법률적 해석과 판단을 위해 사실관계를 조사하고 당사자를 신문한 기록을 검찰에 보내면서 '기소의견', '불기소의견' 정도의 초벌 의견을 밝히는데 불과했다. 그런데 이제 특히 불송치결정을 내리는 경우에는 수사가 일단 종결되므로 경찰이 고도의 법률적 해석과 판단을 내려야할 책임이 생겼다. 여기서 경찰의 능력문제가 발생할 수밖에 없다. 수사경찰 재교육 또는 의무적으로 변호사자격을 갖춘 자를 수사팀에 법률자문역으로 배치하는 제도개선이 시급하다.

다섯째, 경찰의 불성실 문제다. 불성실 문제 발생이유는 '게으름에 대한 유혹'이라고 본다. 경찰은 일정한 급여를 받는 공무원이다. 수사권 조정 이후 특별히 급여가 인상되었다는 소식은 없다. 그렇다면 동일한 급여를 받으면서도 예전보다 몇 곱절 해야 할 일이 많아질 수 있고 법률해석과 판단에 대한 책임까지 새로 생겨나버렸으니 경찰 입장에서는 대단히 곤혹스러울 것이라 본다. 쉽게 말해 '어차피 사건을 많이 하나 적게하나, 열심히 하나 대충하나 월급은 똑같다.'는 인지상정이 생길 수밖에 없는 상황이다. 여기에 '수사종결권'이라는 강력한 무기까지 있으니 어렵고 복잡한 사건은 제대로 들여다보지도 않고 졸속으로 수사종결을 해버린다. 그리고 당사자가 항의하면 '그럼 검찰에 이의신청하세요.'라고 하며 검찰로 미뤄버린다. 대단히 편리한 업무방식이고 실제로 실무에서 이러한 경우를 자주 겪게 된다.

형사사건 변호사에게 물었다

●변호사 50명 대상 5월 25일~6월 24일까지 설문조사 진행. ●괄호 안은 답변 수.

전혀 그렇지 않다 그렇지 않다 보통이다 그렇다 매우 그렇다

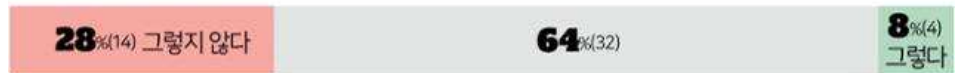
고소인에게 수사 절차 설명에 어려움을 느끼고 있습니까?



수사권 조정 전보다 절차가 복잡해졌다고 생각합니까?



고소인 권리 보장 제도를 정확히 설명할 수 있습니까?



경찰이 새로운 제도에 대한 정보를 충분히 제공합니까?



검찰이 새로운 제도에 대한 정보를 충분히 제공합니까?



[한국일보 2021. 6. 29.자 기사 "“고소하다 지쳐” 법원까지 가려면 15단계 이상 거쳐야 한다” 중 발췌]

3. 실무에서의 사례

가. 경찰의 총체적 불성실 및 무지 현상

(2021. 6. 28.자 한국일보 기사 “수사권 조정하자 고소인이 '죄인'됐다... 접수는 막히고, 수사는 깜깜”, 2021. 6. 29.자 한국일보 기사 “경찰 '책임수사 경험 부족' 검찰 '수평적 의사소통 미숙'” 인용)

위 기사에 실무에서의 문제들이 잘 취재되어 있어 아래에 그대로 인용한다.

"그래서 도대체 어디로 가라는 건가요."

"선생님, 여긴 서울중앙지검이고요. 지금 고소하려는 사건 사기 금액이 5억 원이 안 되잖아요. 그러니까 경찰에 고소장을 제출해야 해요. 댁 근처 경찰서로 가세요."

"아니, 경찰서에서 안 받아주니까 왔죠. 검찰은 받아줄까 싶어서 왔단니까요."

"저희한테 내도 경찰로 다시 보내게 돼 있어요. 다시 한번 경찰서로 가보세요."

택시기사 장모(71)씨는 지난 16일 서울중앙지검 1층 고소·고발 전담관실 창구 직원과 이처럼 소득 없는 대화를 주고받고는 맥없이 돌아섰다. 평생 택시 운전하면서 남한테 눈치 보고 살지 않았던 그는 친척에게 8,000만 원을 사기당하자 고민 끝에 수사기관을 찾기로 마음먹었다. 그런데 고소장 하나 제출하기가 이렇게 힘들 줄은 상상도 못 했다.

장씨는 검찰에 오기 일주일 전 서울지역 한 경찰서를 먼저 찾아갔다. 수사관이 '친척 분이 연락은 하느냐' '계속 갚겠다고는 하느냐' 물어보길래, 장씨는 "아직까지 연락은 된다"고 답했다. 그랬더니 돌아온 수사관의 답변은 장씨를 당황하게 만들었다. "친·인척 관계에서 돈 안 갚는 정도로는 사기가 성립하기 어렵다. 고소장 접수하긴 어렵겠다."

장씨는 "친척이 애초에 돈 갚을 능력도 의지도 없었는데 '한 달 뒤에 갚겠다'며 빌려간 게 사기가 아니라면 무엇이 사기냐. 검찰은 다를 것으로 생각했는데, 법이 바뀌었다고 다시 경찰로 가라고 하니 답답할 뿐"이라며 한숨을 쉬었다. 그는 "나이 들어서 운전 좀 그만할까 싶었는데 8,000만 원 다시 통장에 채우려면 2, 3년은 꼬박 일해야 할 판"이라며 "수사 안 하려고 법을 바꾼 것이냐"고 분통을 터뜨렸다.

국민 위해 바꿨다는데 혼란만 가중

검경 수사권 조정 전 사건 처리 흐름도. 수사권이 조정된 뒤 사건 처리 절차에 대해 정확히

아는 고소인들은 드물다. 송정근 기자

문재인 정부는 2018년 6월 21일 검경 수사권 조정과 관련한 대국민 담화문을 발표했다. 검찰·경찰로 하여금 국민 안전과 인권을 보호하고 헌법질서를 수호하는 기관으로 거듭나게 하겠다는 선언이었다. 이전보다 질 좋은 수사 서비스를 기대했던 국민들은 '70년 만의 형사사법시스템 개혁'을 대체로 환영했다.

검경 수사권 조정 후 고소인들 비판 목소리



올해 1월 1일부터 개정된 형사소송법에 따라 검찰은 6대 중대범죄(부패·경제·공직자·선거·방위사업·대형참사 범죄)만 수사할 수 있게 됐고, 경찰은 '1차 수사종결권'을 손에 쥐게 됐다. 검찰의 직접 수사 범위는 대폭 줄어들었고, 경찰은 검찰 개입 없이 자체적으로 사건을 마무리할 수 있는 권한을 갖게 된 것이다.

그러나 6개월이 지났는데도 질 좋은 수사 서비스를 제공하겠다는 정부 약속은 전혀 지켜지지 않고 있다. 신속하고 잡음 없이 가해자가 처벌받고 범죄 피해가 회복될 줄 알았지만, 수사 진행은커녕 고소장 하나 접수하기 힘든 상황에 직면했다. 사건 처리 기간은 법이 바뀌기 전보다 훨씬 길어졌고, 수사 절차와 관련한 정보도 투명하게 공개되지 않았다.

법 개정 이후에도 검찰과 경찰의 대립이 지속되는 사이, "내 억울한 사건을 누가 어떻게 해결해주느냐"는 물음에는 누구도 답해주지 않았다. 새로운 형사사법시스템이 애초에 국민들을 위한 게 아니라, 권한 다툼의 산물이란 이야기가 나오는 이유다.

경찰서 민원실에서 만난 이들은 한결같이 "고소장 내는 것부터 여간 불편한 게 아니다. 진입장벽만 높아졌다"며 불만을 쏟아냈다. 예전보다 훨씬 품이 많이 들고 수사기관 요구사항도 많아져, 검찰과 경찰 민원실만 드나들다 제풀에 포기하는 경우가 적지 않다. 경찰은 '죄로 인정

받기 어려운 사건'이라며 고소장 접수 단계에서부터 선을 긋는 태도가 부쩍 늘었다. 경찰에게 고소장을 반려할 권한이 법적으로 부여된 게 아닌데도, 경찰이 임의로 사건을 고르고 있는 것이다.

1차 수사 종결권을 갖기 전까지만 해도, 경찰은 고소 사건을 수사한 뒤 사건을 무조건 검찰에 넘겨야 했다. 경찰이 1차적으로 혐의가 인정되고(기소의견), 안 되고(불기소의견) 정도는 판단할 수 있었지만, 최종 판단과 책임은 검찰 몫이었다. 하지만 올해부터는 경찰이 사건을 자체 종결할 수 있게 돼, '혐의가 인정 안 된다'는 판단에 대해선 스스로 책임져야 한다. 택시기사 장씨의 경우처럼 불송치 결정 가능성이 커서 '조사에 힘만 쓰게 될' 사건으로 판단되면 아예 접수조차 받지 않는 경향이 나타난 것이다.

실제로 수사권 조정 이후 고소인에게 수사에 준하는 증거수집을 요구한 뒤 "미흡하다"는 이유로 고소장을 반려하는 일이 비일비재하다. 다단계 사기를 당해 경찰서를 찾은 박모(36)씨는 "상대방에게 금융거래 내용을 받아보는 게 먼저"라는 경찰관 말을 듣고, 끝내 고소장을 내지 못했다. 박씨는 "내가 다단계 업체에 지불한 돈이 어떻게 쓰였는지 확인하는 것은 경찰이 할 일인데, 오히려 고소인에게 떠넘기면 수사기관이 왜 존재하는지 모르겠다"고 반문했다. 소액사건 형사사건 변호를 주로 맡아온 한 변호사는 "작년까지만 해도 경찰이든 검찰이든 웬만하면 고소장은 다 받아줬지만, 이제는 수사기관 문턱을 넘을 때부터 장벽이 생겼다"고 지적했다.

사건 종결됐는데 고소인은 모른다?

경찰이 고소장을 접수한 뒤에도 답답한 일은 한두 가지가 아니다. 수사가 얼마나 진행됐는지 전혀 알려주지 않기 때문이다. 경찰이 '불송치 결정'을 내리면서 검찰에 기록을 넘겼는데도, 고소인에게 아무런 통지를 하지 않는 일까지 다반사로 벌어지고 있다. 법이 개정되면서 경찰은 고소인에게 송치·불송치 여부를 결정 후 7일 이내에 통보해줘야 한다. 그리고 불송치했을 경우 불송치 결정서도 고소인에게 교부해야 한다.

의사 김모(41)씨는 지난 2월 지인에게 '주식 사기'를 당해 경찰을 찾았다. 지인이 "주식 전문가에게 투자받을 생각이 없냐"며 4,000만 원을 받아 갔는데, 알고 보니 다른 증권사 계좌에 넣어둔 채 제대로 투자하지 않았던 것이다. 김씨는 경찰에서 고소인 조사를 받았지만 두 달 동안 아무 연락도 받지 못했다.

김씨에게 연락한 건 경찰이 아니라 검찰이었다. 검찰은 지난 4월 "경찰에 재수사를 요구하기로 했다"고 김씨에게 알려줬다. 경찰은 사건을 송치하지 않기로 결정했지만, 검찰에서 기록을 면밀히 검토해봤더니 피의자의 다른 증권사 계좌를 들여다보지 않는 등 경찰 수사가 미흡했다는 이유였다. 경찰은 '혐의 없음'으로 결론 내놓고도, 고소인인 김씨에겐 전화나 문자, 공문 등 어떤 형식으로도 연락하지 않았다. 김씨는 "경찰에서 혐의가 인정 안 된다고 봤다는 얘기를 검찰에서 들으니 너무 당황스러웠다"고 말했다.

김씨는 "검찰에서 하는 말이 무슨 말인지도 알아들을 수 없었다"고 털어놨다. 경찰이 불송치 결정을 했다는 게 무슨 뜻이고, 검찰은 그래서 어떤 기록을 검토했다는 건지, 검찰이 재수사를 요구하면 내 사건은 어떻게 되는 것인지는 설명해주지 않았기 때문이다.

검경 사이에서 새우등 터지는 고소인들

경찰과 검찰의 신경전에 피해를 보는 고소인도 적지 않다. 검찰이 경찰에 보완수사를 요구했다는 걸 뒤늦게 알고 담당 경찰에 연락했다가 오히려 난처한 상황에 직면하는 경우가 대표적이다.

IT 회사 직원 강모(44)씨는 최근 "검찰에서 보완수사를 요구했다고 들었다"며 담당 경찰에 전화했다가 예상 밖의 이야기를 들었다. 보완수사할 내용을 설명해주는 게 아니라 "송치한 사건을 검찰이 왜 돌려보내는지 모르겠다"며 고소인을 상대로 불만을 터뜨렸기 때문이다. 경찰은 "검찰에서 수사하면 될 것을 왜 예전처럼 지휘를 하느냐"는 말만 반복했다. 답답한 마음에 강씨는 곧바로 검찰에 다시 연락했지만 "공문을 보냈으니 경찰이 알아서 할 것"이라는 답변만 들었다.

강씨는 검찰과 경찰 간 의사소통이 없다는 점에 놀랐다. 강씨는 "경찰로 사건을 돌려보낼 때, 검찰에서 그 이유에 대해 구두로 자세히 설명하는 줄 알았는데, '증거조사 부족'을 이유로 공문으로 보완수사를 요구한 게 전부였다"며 "경찰 수사의 미흡한 점을 정확히 지적해준다는 인상은 받지 못했다"고 말했다.

이에 대한 검찰과 경찰의 입장은 확연히 다르다. 담당 경찰은 강씨에게 "수사권 조정 이후엔 검찰이 책임감을 갖고 사건을 끌고 가지 않고, 사소한 부분도 경찰에 책임을 떠넘기는 것 같다"고 말했다. 반면 검찰에선 "바뀐 제도의 취지가 경찰이 책임 수사를 하라는 것이기 때문에, 보완수사도 기본적으로 경찰 몫"이라는 입장이다.

강씨는 검찰과 경찰의 신경전에 답답하기만 하다. 강씨는 "억울해서 수사기관 문을 두드린 것인데, 오히려 양쪽 눈치를 보느라 스트레스만 쌓인다"고 하소연했다.

사건 처리 결과도 고소인이 직접 알아봐야

검찰이 경찰에 재수사 요청을 한 상황에서, 검찰로부터 "가해자와 합의할 의향이 있느냐"고 연락받은 고소인도 있다. 대기업을 다니는 정모(39)씨는 가상화폐 투자를 대신해 준다고 돈을 가져간 지인으로부터 손해를 보게 되자 두 달 전 경찰을 찾았다. 정씨는 검찰에서 합의를 제안한 이유를 전혀 알 수 없었다. 경찰의 재수사 결과는 어떠한지, 지인은 혐의를 인정했는지, 경찰과 검찰 어느 쪽에서도 설명해주지 않았다.

정씨는 결국 검찰에 연락해 경찰이 재수사 후 어떻게 판단했는지 물어볼 수밖에 없었다. 그 때서야 경찰이 다시 수사해 사건을 검찰에 송치했다는 사실을 알게 됐다. 검찰에서 이후 지

인을 한 차례 불러 조사했고, 지인이 일부 혐의를 인정하면서 정씨와 합의를 원하다는 의사를 밝혔다는 것이다. 정씨는 그러나 경찰이 불송치에서 송치로 의견을 바꾼 이유와 지인이 혐의를 인정한 과정에 대해선 여전히 아는 게 없다.

정씨는 사건 처리 결과를 설명해주는 걸 수사기관들이 서비스 제공이 아니라 특혜를 준다고 생각하는 것 같다는 인상을 받았다고 했다. 그는 "내가 피해자인데도 불송치, 재수사, 송치 과정을 거치면서 사건이 어떻게 처리됐는지 개략적이라도 설명해주는 곳이 없었다"며 "국민을 위해 존재한다는 수사기관이 국민에게 정말 도움이 되고 있는지 의문"이라고 말했다.

일선 경찰서에선 새로운 형사사법시스템이 큰 방향은 맞지만, 경찰 '체력'이 시스템을 뒷받침하기엔 역부족이라는 자평이 적지 않다. 서울지역 경찰서의 한 간부는 "사이버팀의 경우 수사관 1명이 90개 사건을 갖고 있을 정도로 업무에 과부하가 걸려 있다"며 "사건 처리에 허덕이다 보니 고소인에게 불송치 결정을 알리지 않는 등 정보 제공을 소홀히 한 측면이 있었다"고 말했다.

경찰에 1차 수사종결권이 생기다 보니, 할 필요가 없었던 일이 늘어나고 책임질 일이 많아졌다는 점도 수사권 조정의 후유증으로 꼽는다. 서울지역의 다른 경찰서 간부는 "불송치 결정서를 고소인에게 교부해야 하지만, 고소인에게 불송치 이유를 설명하는 데 부담을 느끼는 수사관이 적지 않다"고 설명했다.

현장에선 양질의 수사인력 보강을 시급한 해결책으로 꼽는다. 서울경찰청 관계자는 "수사권 조정의 목적은 경찰이 1차적으로 고품질 수사를 통해 정확한 판단을 하라는 것 아니겠느냐"며 "사건을 검토할 충분한 시간을 확보하려면 결국 우수한 인력들이 추가로 배치돼야 한다"고 말했다. 불송치 결정에 대한 고소인 불만과 검찰의 보완수사 요구를 줄이려면 인력 보강 이외에는 마땅한 방법이 없다는 것이다.

나. 경찰의 증거수집 불성실로 형사사건의 민사화 기현상

(2021. 7. 19.자 법률신문 기사 “검·경 수사권 조정 이후 ‘형사사건의 민사화’ 기현상” 인용)

검·경 수사권 조정 이후 업무가 폭증한 경찰이 어렵거나 복잡한 사건은 기피하는 '체리피킹', '사건 골라받기' 현상이 이어지면서 때아닌 '형사사건의 민사화' 문제가 불거지고 있다. 1차 수사종결권을 가진 경찰이 인력부족과 증거부족을 이유로 고소장을 반려하는 사례가 늘면서 고소인(피해자) 등 사건관계인들이 법원에 민사소송을 제기한 다음, 재판부에 사실조회 신청 등을 통해 관련 증거를 확보하고, 다시 경찰에 고소장을 제출하는 궁여지책을 쓰고 있기 때문이다. 수사권 조정 전에는 민사적으로 해결할 수 있는 문제를 무조건 형사 고소 등을 통해 해결하려는 경우가 많아 수사력이 낭비되고 남고소가 횡행하고 있다는 '민사사건의 형사화'가 문제로 떠올랐는데, 반대 현상이 발생하고 있는 것이다.

16일 법조계에 따르면, 올해 초 검·경 수사권 조정 이후 일선 경찰서에서는 고소장 접수 자체를 거부하거나, 고소인 측에 구체적인 범죄피해 사실과 관련된 증거를 수집해 고소장에 포

합시킬 것을 요구하는 사례가 잇따라 사건관계인은 물론 변호사들의 불만이 커지고 있다. 심지어 피해자인 고소인에게 직접 민사소송을 제기해 관련 증거를 확보해 오라고 요구하는 경우까지 나타나고 있다.

실제로 최근 한 사기 사건의 고소 대리를 맡은 A변호사는 경찰로부터 민사소송부터 제기하라는 요구와 함께 고소장을 반려당했다. 경찰은 A변호사에게 고소 대리를 맡긴 의뢰인에게도 법원에 민사소송을 제기한 다음 재판부에 사실조회를 신청해 피고소인 등의 인적사항을 파악한 뒤 다시 고소하라고 했다.

B변호사도 비슷한 경험을 했다. B변호사는 자백 취지 진술서까지 첨부된 고소장을 경찰에 냈지만 근거 자료가 부족하다는 이유로 반려당했다. 경찰은 B변호사에게 민사소송을 제기해 상대방의 금융거래내역서 등을 확보해오면 고소장을 받아주겠다고 말했다.

여파는 법원까지 미치고 있다.

경찰, 형사사건 고소장에 관련 증거도 포함 요구

C부장판사는 최근 무더기로 접수되는 각종 명령 청구 때문에 골머리를 앓고 있다. 금융정보 제출명령, 문서송부촉탁, 문서제출명령, 사실조회 등이 소 제기와 함께 무더기로 접수되는 이례적인 사례가 늘고 있기 때문이다.

C부장판사는 "몇 달 전부터 소제기와 함께 문서제출명령, 사실조회, 문서송부촉탁, 금융정보 제출명령 등을 무더기로 신청하는 원고가 늘었는데 대부분 경찰에 고소장을 내는데 활용하려고 그러는 경우가 많다. 하지만 이런 신청은 대부분 기각할 수 밖에 없다"고 말했다. 그는 "적어도 변론에 들어가서 공방이 있어야 증거채택 필요성 평가가 가능하고, 특히 수사용 증거 모집을 위해 제출명령을 허가해주면 압수수색 영장 잠탈 문제가 있어 엄격히 봐야 하기 때문"이라고 설명했다.

D부장판사도 최근 한 민사소송 사건의 원고 측으로부터 비슷한 취지의 의견서와 탄원서를 여러차례 받아 곤란해하고 있다. D판사는 "원고 측이 의견서를 통해 (피고에 대한) 금융정보 제출명령을 꼭 허가해달라고 읍소했다"며 "(사유가) 기간 내 수사기관에 이의를 제기하기 위해 꼭 필요하다고 하는데 수사기관은 놓고 있는 모양"이라고 지적했다.

고소인에 증거 확보 위해 민사소송 제기 종용까지

E부장판사는 "민·형사가 함께 제기되는 사건의 경우 이전에는 수사과정을 거쳐 증거가 수집되면 이후 민사소송에 이를 제출하거나 형사절차 이후 민사절차를 진행하는 경우가 많았는데, 요즘은 민사소송부터 제기하는 경우가 늘었다"고 설명했다. 그는 "민사소송으로 해결할 수 있는 문제는 민사적 방법으로 해결해야겠지만, 민사소송 절차를 형사절차에 필요한 증거를 확보하기 위한 수단으로 사용하는 것은 매우 부적절할 뿐만 아니라 한정된 사법자원을 낭

비하는 일"이라고 했다.

법조계에서는 민사소송법과 판례가 원칙적으로 금지하고 있는 이 같은 모색적 증거신청(알지 못하는 사실을 증거조사를 통해 획득하고, 이를 주장의 기초로 삼으려는 신청)이 잇따르는 것을 사법제도의 근간을 허무는 위험신호라고 보고 있다.

한 부장판사 출신 변호사는 "강제수사의 필요성이 있으면 수사기관이 영장판사의 통제를 거쳐 입수하는 것이 현행 형사사법제도의 골자"라며 "민사재판에서는 대등한 당사자 간 쌍방공방을 통해 진실이 발견되어야 한다. 영장을 통해 받아야 할 것에 (판사가) 선부르게 강제명령을 하게 되면 사법제도가 형해화된다"고 지적했다.

최근 법원마다 각종 명령청구 접수 이례적 증가

또 다른 변호사도 "개인정보보호법이 강화되면서 수사기관은 물론 정부기관들이 최근 개인정보를 엄격히 보호해야 한다는 이유로 간단한 인적사항 확인이나 송부촉탁에도 응하지 않는 기초를 강화하면서 이미 예견된 일"이라며 "여기에 수사권 조정 여파까지 작용하면서 호소할 곳을 잃은 피해자들이 지푸라기라도 잡으려고 하면서 벌어지는 일인데, 대책 마련이 필요하다"고 말했다.

한 대형로펌 변호사는 "수사를 통해 밝혀야 할 책무를 고소인에게 떠넘기는 일부 수사관들의 부적절한 행태가 사법제도까지 변질시키고 있다"며 "장기적으로는 큰 돈을 내고 유능한 변호사를 고용해 다양한 소송기술을 쓸 수 있는 사람과 국가의 책무에 기댈 수 밖에 없는 돈 없는 피해자 간 간극이 점차 커질 것"이라고 비판했다.

다른 변호사는 "초기에 증거가 제대로 확보되면 소송까지 가지 않는 경우도 많다. 수사기관만의 문제로 한정하지 말고 사법제도 전체 운영을 점검하는 기회로 삼아야 한다"며 "법조계가 디스커버리 제도 도입이나 증거보전 제도 개선 등 포괄적인 개선 방안을 고민해야 한다"고 했다.

다. 수사기간의 지연

(한국일보 2021. 6. 29.자 기사 "'고소하다 지쳐' 법원까지 가려면 15단계 이상 거쳐야 한다" 인용)

△경찰의 송치·불송치 결정 △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 불송치 결정 → ④검찰에서 90일 기록 검토 → ⑤불송치 결정 위법부당 판단 → ⑥경찰에 재수사 요청 → ⑦경찰 불송치 결정 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.

경찰·검찰 오가며 느려지는 사건 속도

수사 서비스 이용자 입장에서 사건 처리 속도가 느려지고 있는 점이 가장 큰 불만이다. 대검이 최근 발표한 검·경 수사권 조정 3개월(1~3월) 통계를 보면, 경찰에서 검찰로 송치·송부된 사건은 22만7,241건으로 지난해 같은 기간(29만874건)과 비교해 78.1% 수준에 그쳤다. 이는 검찰로 넘기지 않고 경찰이 쥐고 있는 사건이 수사권 조정 이전보다 늘었다는 뜻이다.

경찰이 송치하지 않은 사건에 대한 검찰의 재수사 요청도 가파르게 증가(1월 559건→2월 916건→3월 1,377건)하고 있다. 경찰 송치 사건에 대해 검찰이 보완수사를 요구한 사건도 올해 1월 2,923건에서 2월 5,206건, 3월 6,839건으로 매달 큰 폭으로 증가했다. 보완수사 요구가 늘어난다면, 경찰 단계에서 사건이 한 차례 더 머무르기 때문에 신속한 수사는 더욱 힘들어질 수밖에 없다.

검찰 출신의 형사사건 전문 변호사는 "검찰이 보완수사 요구를 하면 경찰이 사건을 다시 송치하는데 3개월 가까이 걸리는 경우도 있다"며 "이렇게 되면 고소인 입장에서 사건 처리가 지연되는 것이고, 최종 결론이 나오기까지 1년 이상은 기다려야 한다"고 지적했다.

경찰서에 쌓이는 사건들... 눈치 보는 고소인들

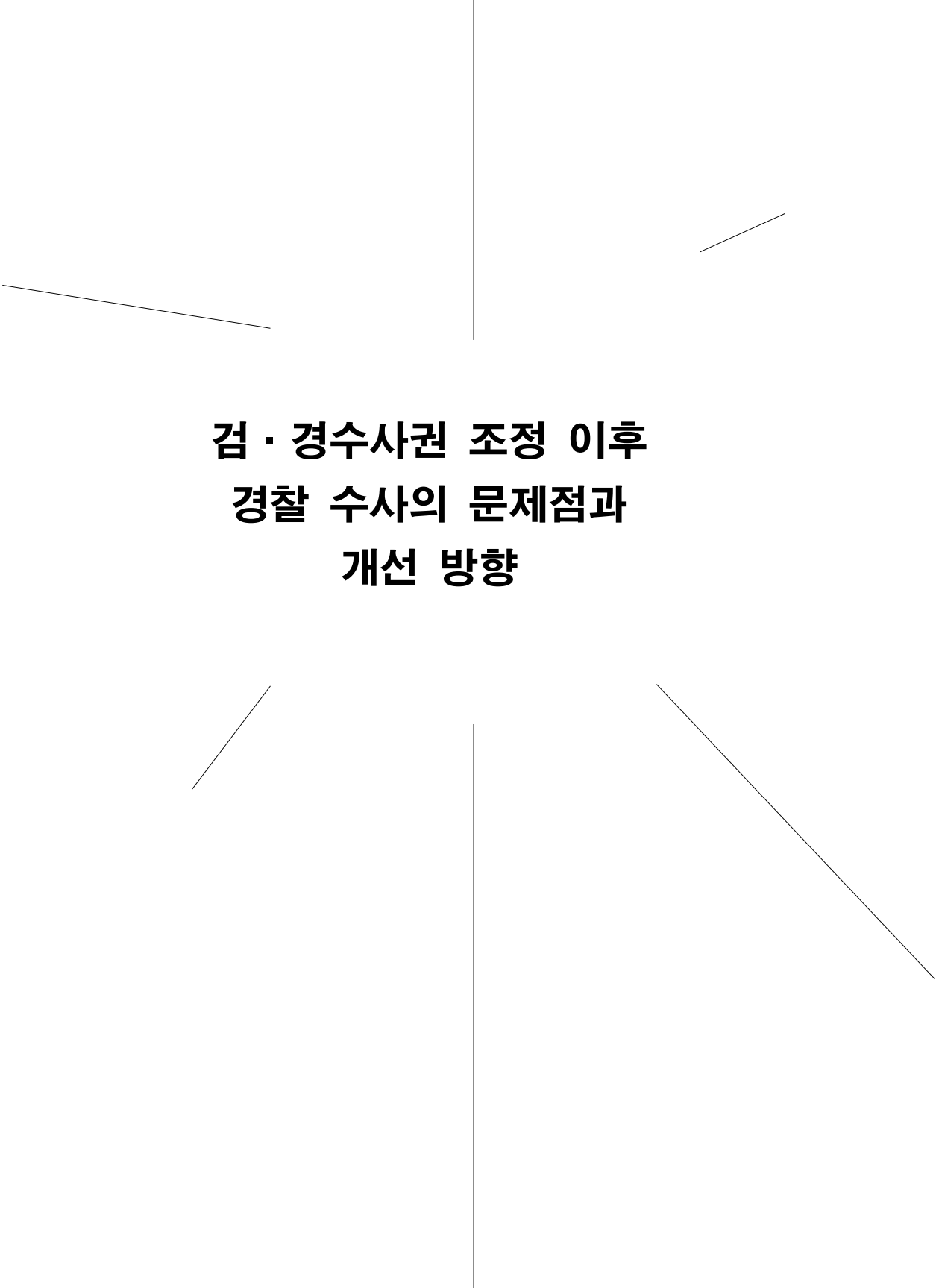
결국 수사권 조정 이후 경찰서에는 사건들이 점점 쌓여가고 있다. 서울지역 한 일선경찰서 간부는 "최근 자체적으로 미제 사건을 조사했는데, 접수된 지 3개월 이상 된 고소·고발 사건은 카운팅하는 게 의미가 없을 정도로 많았다"며 "6개월 이상 장기 미제 사건의 경우 사이버팀은 1인당 40~50건, 경제팀은 1인당 10~20건에 달했다"고 했다.

그 피해는 고스란히 국민들 몫이다. 인터넷 중고물품 사기 사건 피해자인 강모(38)씨는 "검찰에서 경찰에 보완수사를 요구한 지 두 달이 돼가지만 별다른 소식이 없다"며 "담당 경찰에게 연락해 언제 결론 내릴 거냐고 계속 물어볼 수도 없는 노릇이라 속이 타들어간다"고 말했다. 강씨는 "고소인 입장에서 너무나 중요한 사건인데, 수사기관에선 기계적 잣대로만 사건을 처리하는 것 같다. 수사기관 눈치를 보게 되는 상황에 너무 화가 난다"고 토로했다.

4. 결론

경찰청 홈페이지에는 경찰 사건 처리 지침이라든지, 고소 시 유의해야 할 점을 정리한 게시물이 전혀 없다. 경찰청 홈페이지 공지사항에 올해 1월 1일 이후 올라온 게시물 가운데 수사권 조정과 관련된 대국민 자료는 찾아볼 수 없다. 경찰은 수사결과통지서 등 고소인에게 보내는 서류에 이의신청에 대한 정보를 기재해두긴 했지만, 제도가 생소한 고소인 입장에서선 충분하진 않다는 지적이다. 이처럼 수사 서비스를 이용하려는 시민들이 경찰과 검찰에서조차 기본적인 정보를 얻기 힘들기 때문에, 변호사들도 새 제도에 대해 정확한 해석을 내놓지 못하고 있다. 우선 절차 안내를 국민에게 충실히 해야한다.

수사기간 상한 제한, 그리고 이를 위한 경찰 전문인력(변호사 자격자 등) 추가배치, 경찰 재교육이 시급하다.



**검·경수사권 조정 이후
경찰 수사의 문제점과
개선 방향**