

## 미완의 검찰·경찰 개혁, 어떻게 할 것인가

- 기능과 역할의 조정을 넘어 조직 분리·개편을 중심으로 -

김기식 소장, 박영민 연구원

(재)더미래연구소

# 1. 서론

---

- 지난 1월 30일, 여야는 그동안 공전해온 국회 사법개혁특별위원회의 활동 기한을 5월말까지 연장하는 안을 본회의에서 합의 처리했다. 20대 국회에서 시작하여 21대 국회까지 논란과 대립, 갈등이 이어져 온 검찰, 경찰개혁 문제를 임기 만료 전에 마무리할 수 있는 마지막 기회라 할 수 있다.
- 권력기관의 개혁은 민주화 이후 우리 사회의 가장 중요한 개혁과제 중 하나로 끊임없이 제기되어왔다. 정권유지의 수단으로 악용되어온 국정원과, 과거 권력의 하수인 노릇을 하거나 민주화 이후에는 스스로 권력기관화 되어 국민적 비판을 받아온 검찰에 대한 개혁의 필요성이 대두되었고, 단일한 국가경찰체제하에서 검찰 못지않게 광범위한 권한이 집중된 경찰에 대한 개혁 역시 민주화시대 반드시 추진되어야 할 개혁과제로 여겨져 왔다.
- 특히 권력기관으로서의 폐단이 잇따라 발생하며, 검찰의 과도하고 독점적인 권한을 분산시켜야 한다는 검찰개혁에 대한 국민적 공감대가 확대되었고, 이에 따라 검사의 직접 수사권을 제한하는 한편, 경찰에 온전한 수사권을 부여하는 검경수사권 조정, 기존 검찰조직과 별개로 고위공직자 및 판,검사 등을 수사 대상으로 하는 독립적인 고위공직자범죄수사처 신설 등의 개혁과제가 제시되었다. 그와 함께 자치경찰제 실시, 검경수사권 조정에 따른 행정경찰과 수사경찰의 분리 등 경찰의 권한과 조직을 분산시키는 경찰개혁의 과제 역시 제기되었다.
- 이에 지난 문재인 정부는 검찰·경찰·국정원이라는 3대 권력기관 개혁을 추진했다. 후술하겠지만 내용과 과정에 대한 논란과 갈등에도 불구하고 검사의 직접 수사권을 특정 범죄로 제한하고, 경찰에게 1차적인 수사권과 수사종결권을 부여하는 것을 핵심으로 한 검찰개혁 관련 법안이 처리되었고, 자치경찰제 실시와 국가수사본부 신설 등의 내용을 담은 경찰개혁 법안도 처리, 시행되었다.
  - 국정원의 국내업무를 폐지하고, 대공수사권을 경찰로 이관하는 국가정보원법 전부개정법률안은 2020년 12월 13일 본회의를 통과했다. 시기적으로는 검경수사권 조정 법안에 비해 처리가 늦어졌고, 대공수사의 위축을 명분으로 한 야당의 반대에 직면하기는 했으나, 국민적으로는 큰 논란 없이 처리되었다. 이는 국정원의 대공수사권 악용과 국내 정치 개입에 대한 국민의 부정적 여론이 반영된 것이라 할 수 있다.
- 이어 문재인 정부 임기말에는 검사의 직접 수사권을 전면 폐지하고 중수청으로 이관하는 법안 등 2차 검찰개혁이 추진되어 극심한 여야 대립 끝에 검사의 직접 수사권을 경제, 부패 범죄로 보다 제한하는 것을 핵심으로 한 2차 검찰개혁법안이 국회에서 처리되었고, 중수청 신설 및 수사기관의 권한 조정 등 추가적인 사법시스템 개혁을 위한 국회 사법개혁특별위원회가 구성되었다.
- 현재까지 진행된 검경개혁은 미완의 개혁이고, 논란은 여전히 진행되고 있다. 검찰의 직접

수사권을 한 차례 더 축소한 법안과 관련해 헌법재판소에서는 권한쟁의심판이 진행 중이고, 검사의 직접 수사 범위에 대한 법무부의 개정 시행령은 모법의 개정 취지에 반해 위임입법의 한계를 벗어났다는 지적이 제기되고 있어, 이에 근거해 진행된 검찰의 수사는 향후 위법 수사 논란에 휘말릴 가능성이 있다. 그러나 이를 해결해야 할 국회는 22년 8월 사개특위 구성 후 한 차례 회의만 개최했을 뿐 공전해 왔고, 지난 1월 30일 그 활동기한을 연장했으나 전망은 극히 불투명하다.

- 법무부는 2022년 6월 검찰 수사권 축소를 막기 위해 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구했고, 2022년 8월 시행령 개정을 통해 검찰의 직접수사 대상을 확대했다. 앞서 국민의힘은 2022년 4월 29일 국회 법사위의 법안 처리 절차상의 문제를 근거로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구한 바 있다. 검사의 직접 수사권 축소라는 모법의 개정취지에 반한다는 지적을 받고 있는 법무부 개정 시행령은, 이를 근거로 한 검찰 수사와 증거 수집에 대해 추후 재판 과정에서 위법성 논란이 제기될 수 있어 또 다른 법적 다툼을 초래할 가능성이 높다.
- 그 정치적 배경은 차치하고, 검찰개혁과 관련된 논란의 핵심은 검사의 직접 수사권과 수사·기소의 분리 문제이다. 이는 국가사법시스템의 핵심적인 사안으로 권력기관 개혁의 취지를 반영하는 한편, 사법정의와 국민 편익의 증진이라는 가치적 목적을 실현하는 방향으로 개혁방안이 마련되어야 한다. 그러나 몇 년간에 걸쳐 진행된 논쟁과정에서 제기된 주장들은 사안마다 찬반이 극명하게 갈렸고, 주장의 근거로 제시하는 논리는 물론, 해외 사례 인용에서도 전혀 다른 해석과 의견이 제기되어 국민적 혼란을 가중시켰다.
- 침해한 정치적·사회적 논쟁과 갈등이 수반되었고, 현재도 진행 중인 검찰개혁 사안을 이대로 방치한다면 정치사회적 환경 변화에 따라 국가 사법시스템의 혼란이 거듭될 것이란 점에서 개혁은 반드시 마무리되어야 한다.
- 또한 검찰개혁의 명분용 구색맞추기식으로 진행되어 ‘무늬뿐인 자치경찰제’, ‘행정경찰에 종속된 국가수사본부’ 라는 비판을 받고 있는 경찰개혁도 제대로 추진되어야 한다.
- 이에 본 보고서는 지난 검경개혁의 경과와 핵심 내용을 정리하고, 검경 개혁의 주요 쟁점과 해외 사례에 대한 객관적 분석을 기초로 바람직한 검경 개혁의 방안을 제안하고자 한다. 특히 검경개혁을 검찰과 경찰이라는 단일한 국가권력기관간의 권한, 기능과 역할 조정이라는 관점에서 추진해온 지난 논의의 문제점을 지적하고, 조직의 개편·분리라는 관점에 입각해 사안을 검토하고 개혁방안을 제시하고자 한다.

## 2. 검경개혁 경과 및 현황

### 1. 검찰개혁의 경과와 주요 내용

- 우리나라 검찰은 검사동일체 원칙<sup>1)</sup>이 사실상 관철되는 단일한 국가조직으로, 검·경 수사권 조정 관련 법안이 처리되기 전까지 세계적으로 유사 사례를 찾아보기 어려울 만큼 형사사법 절차 전반에 걸쳐 모든 권한을 독점적으로 보유해왔다.

표 1 검찰수사권 조정 전 검찰 보유 권한 현황

구분	구분	한국	일본	독일	프랑스	미국	영국
검사의 기소권한	수사종결권	○	△	○	△	×	×
	기소독점주의	○	○	○	×	×	×
	기소편의주의	○	○	×	○	○	○
	공소취소권	○	○	×	×	○	○
검사의 수사상 지위	수사권	○	○	○	△	○	×
	수사지휘권	○	△	○	△	×	×
	자체수사력	○	○	×	×	○	×
	검경조서 증거능력차이	○	×	×	×	×	-
검사의 구체적 수사지휘권	검찰영장청구권 헌법규정	○	×	×	×	×	×
	체포구속장소 감찰권	○	×	×	○	×	×
	사법경찰징계·체임요구권	○	○	×	△	×	×
	긴급체포 사후승인제도	○	×	×	×	×	×
	체포구속피의자 석방지휘권	○	×	×	×	×	×
	특정사건송치 전 지휘	○	×	×	×	×	×
	수사개시보고	○	×	○	△	×	×

주1) 자체수사력 구분은 검찰이 자유롭게 활용할 수 있는 수사권을 가진 자체인력을 보유하고 있는지 여부를 기준으로 한 것, 실제 어느 정도 독자적으로 수사를 수행하고 있는지 고려함.

주2) 영국 검찰은 수사권이 없고 직접 피의자나 참고인을 조사하여 조서를 작성하지 않으므로 해당 사항이 없음.

주3) 프랑스는 표에 나열된 구체적 수사지휘권 중 긴급체포 사후승인제도나 체포구속 피의자 석방지휘권 등은 예심개시가 된 사건의 경우 검사가 아닌 수사판사에게 있다.

출처: '국민이 체감할 수 있는 수사권 조정의 효과에 관한 연구', 송광섭, 2012.

- 검경수사권 조정 전 현황을 정리한 <표 1>를 살펴보면, 대한민국 검사는 기본적인 기소 및 공소유지 권한과 함께, 수사권과 수사지휘권, 수사종결권은 물론 자체수사력까지 보유하고 있었다. 수사지휘권에 있어서도 타 국가에 비해 매우 구체적인 권한을 가지고 있었고, 검사가 작성한 피의자조서는 1차 검찰개혁 법안이 처리되기 이전까지 특신상태일 경우 피고인이 조서 내용을 부인하더라도 법정에서 증거로 채택될 수 있어, 우리나라 검찰의 권한이 타 국가에 비해 매우 크다는 지적이 제기되어왔다.
- 이처럼 우리나라 검찰에 막강한 권한을 부여하고, 경찰을 사법적으로 통제하도록 한 것은

1) 검사동일체 원칙은 개정 이전 검찰청법 제7조 1항에 '검사는 검찰사무에 관하여 상사의 명령에 복종한다'라는 조항으로 상명하복의 원리를 명시한 원칙이다. 이는 검사 개개인이 막강한 권한(기소권)을 가진 하나의 관청이기 때문에, 권한의 남용을 방지하기 위하여 조직의 통제를 받고, 권한이 남용되었을 경우 다른 검사에게 사건을 이전할 수 있는 직무이전권과 직무승계권을 보장하는 것이 목적이었다. 그러나 현실적으로는 정치적 사건이 발생할 때마다 상부의 부당한 외압으로 비춰져 검사동일체 원칙은 노무현 정부 시절 2004년 1월 삭제되고 대신 '소속 상급자의 지휘·감독에 따른다'로 변경되고 검사의 이익제기권을 명시하였다. 그러나 여전히 철저한 상명하복의 조직문화가 남아 있어 검사동일체 원칙이 실질적으로는 폐기되지 않았다는 다수의 비판이 제기된다.

과거 일제강점기 시절부터 유래한 ‘경찰파쇼’에 대한 우려에서 비롯된 것이었다. 해방 직후인 1948년 검찰청법을 제정하며 검사의 경찰에 대한 수사지휘권이 명문화되었고, 1954년 형사소송법 제정을 통해 검사에게 기소독점권이, 1962년 5차 헌법개정을 통해 헌법상 검사의 영장청구권이 부여되었다. 반면 경찰은 검찰청법과 형사소송법 제정으로 단독수사권을 잃었다. 치안·행정 분야에서 권력을 가진 경찰이 단독 수사권까지 보유할 경우 견제장치가 사라진다는 우려가 보다 크게 작용한 결과라 할 수 있다.

- 일제강점기의 역사적 유산인 ‘경찰 파쇼’를 견제하기 위해 검찰에게 많은 사법적 통제 권한을 부여했던 역사적 맥락에도 불구하고 막강한 검찰권은 또 다른 차원의 문제를 낳았다. 국민으로부터 ‘권력의 주구’라는 비아냥 섞인 비난을 받을 만큼 검찰은 정치권력의 하수인이 되었고, 정치권력은 검찰을 장악해 권력의 비리를 덮거나, 정적에 대한 표적·보복수사를 하도록 하고, 심지어 국면 전환을 위해 사건을 만들거나 조작하기도 했다. 민주화가 진전됨에 따라 나타난 또 다른 문제는 검찰이 정치권력에 활용되는 것을 넘어 스스로를 권력화됐다는 점이다. 검사의 범죄에 대해서는 ‘제식구감싸기’를 하고, 검찰개혁에 대한 여론이 조성될 때마다 개혁을 저지하기 위해 정치적으로 사건을 만들어 낸다는 비판을 받아왔다. 더 큰 문제는 정치권력이 검찰을 이용하고, 검찰이 스스로 권력화되는 것을 견제할 수단이 마땅치 않았다는 점이다.
- 이에 따라 1차 검찰개혁을 통해 검경 수사권 조정과 기존 검찰 조직에서 분리·독립된 공수처 설치가 이루어졌다. 1차 검찰개혁은 검찰이 막강한 권한을 독점적으로 행사함으로써 발생하는 문제를 해결하는데 방점을 두고, 권한의 분산과 이를 통한 견제라는 목적을 달성하기 위해 추진되었다.
  - 관련 법안은 국회 제출부터 난항을 겪었다. 법무부 법무·검찰개혁위원회의 수사권 조정 권고가 2018년 2월에 있었고, 그해 6월 법무부장관과 행정안전부 장관간 합의도 있었지만, 2018년 11월이 되어서야 공수처법, 형사소송법, 검찰청법 개정안이 발의되었고, 그마저도 여야 대립이 계속되어 처리 과정에서 진통을 겪었다. 계속된 갈등 끝에 자유한국당을 제외한 여야 ‘4+1’ 협의체<sup>2)</sup>는 2019년 4월 29일 해당 법안을 패스트트랙으로 지정했고, 관련 법안은 2019년말, 2020년초에 가셔야 처리되었다.
- 첫 번째로, 검경수사권 조정 내용을 담은 ‘검찰청법 일부개정법률안’과 ‘형사소송법 일부개정법률안’이 2020년 1월 13일 본회의를 통과했다. 이에 따라 1차적 수사권과 수사종결권이 경찰에게 부여되었고, 송치 전 검사의 수사지휘권이 폐지되었다. 검사의 직접 수사범위는 부패, 경제, 공직자, 선거, 방위사업, 대형참사 등 6대 중대범죄로 한정되었고, 검사 작성 피의자조서의 증거능력도 피의자가 그 내용을 공판과정에서 인정한 경우로 제한되었다.
  - 2021년 1월부터 검경수사권 조정 법안이 시행되어, 경찰은 1차적인 수사권 및 수사종결권을 행사하게 되었다. 수사종결권이 경찰에게 주어지면서, 경찰이 수사한 결과 혐의가 인정되지 않는다고 판단하면 ‘불송치 결정’을 하여 경찰에서 수사를 자체적으로 종결할 수

2) 더불어민주당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당, 대안신당



있게 되었다. 다만, 경찰이 불송치 결정한 경우에도 관계서류 등을 검사에게 송부하여 최대 90일간 검토를 받도록 하고, 검사가 해당 결정이 위법하거나 부당하다고 판단하는 경우, 1회에 한하여 경찰에 재수사 요청을 할 수 있도록 했다. 또한, 고소인·고발인·피해자와 그 법정대리인은 경찰의 불송치 결정에 대해 이의신청을 할 수 있으며, 이의신청을 받은 경찰은 검사에게 지체없이 사건을 송치하도록 했다.

- 혐의가 인정되는 경우에는 종전과 같이 사건을 검찰에 송치하며, 이에 대해 검사는 공소 제기여부에 대한 판단이나 공소유지를 위해 필요한 경우 경찰에 보완수사를 요구할 수 있고, 검사의 자체 보완수사 역시 가능하다.
  - 검사 작성 피의자조서도 경찰 작성 피의자조서와 마찬가지로, 피고인이 재판에서 부인하면 증거로 사용할 수 없게 되었다.
  - 이와 같은 1차 검경수사권 조정은 검경 관계를 기존의 상하위계적인 관계가 아닌 대등하고 상호협력적인 관계로 재구성했다는 점에서 의의가 있다<sup>3)</sup>.
- 두 번째로, ‘고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률’이 2019년 12월 30일 본회의를 통과했고, 2021년 1월 공수처가 공식 출범하였다. 공수처는 기존 검찰청과 별개의 조직으로 판·검사를 포함한 고위공직자 및 그 가족이 범한 직권남용, 뇌물수수, 정치자금 부정수수 등 고위공직자범죄를 수사하고, 일부 기소권을 갖는다.
    - 공수처 신설은 검찰 권한의 분산, 고위공직자 수사에 있어 정치적 논란 최소화와 함께, 기존 검찰의 이른바 ‘제 식구 감싸기’를 방지하는 제도적 장치를 마련하였다는 점에서 의미가 있다. 특히 공수처는 수사대상 중 대법원장과 검찰총장, 판·검사, 경무관급 이상 경찰공무원과 그 가족의 범죄에 대해서는 기소권한까지 갖는데, 이에 대해서는 검찰의 기소 독점주의에 균열을 냈다는 평가가 가능하다.
  - 비록 여야간 극한 대립이 있었고, 그 내용과 과정에 있어 여러 논란과 비판이 제기된 것은 사실이나, 1차 검찰개혁은 2020년 입법을 통해 일정 부분 마무리되었다. 그러나 2020년 12월 29일 검찰청법 폐지법률안과 공소청법안 발의를 시작으로, 2021년 2월 검사의 직접 수사권 행사 대상으로 남겨졌던 6대 중대범죄에 대한 수사권마저 별도의 조직인 ‘중대범죄수사청’에 이관하고, 기존 검찰은 기소 및 공소유지만을 담당하도록 하는 등 검사의 직접 수사권한 자체를 제한하는 2차 검찰개혁안이 제기되어 논란이 일었다.
    - 이러한 법안은 1차 검찰개혁을 통해 검찰의 직접 수사 범위를 상당 부분 제한했으나, 부패·경제·공직자 등의 수사 영역이 검사의 직접 수사 대상으로 남아있어, 선택적 수사를 하거나 해당 범죄 수사를 통해 검찰이 권력화될 수 있는 폐해가 여전히 존재한다는 주장에 근거한 것이었다.
    - 이에 대해 윤석열 당시 검찰총장은 “공소유지 변호사들로 정부법무공단 같은 조직을 만들자는 것은 검찰의 폐지”라며 강하게 반발했다. 수사와 기소를 분리하는 방식은 수사기관

3) 수사권 조정 이후 수사종결의 현황 및 개선방안. 한국형사·법무정책연구원. 2022. 09. 김대근 외.

의 반부패 역량을 떨어뜨릴 수밖에 없다는 주장이었다<sup>4)</sup>. 한편 1차 검찰 개혁을 추진했던 청와대 역시 ‘속도조절’을 당부한 것으로 알려져 있다<sup>5)</sup>.

- 찬반 및 속도 조절 논란에 이어 2021년 3월 4일 윤석열 당시 검찰총장의 반발성 사퇴 이후 대통령 선거전이 시작되며 소강상태에 접어들었던 검찰 수사권 폐지 논의는 대선 이후 다시 재점화되었다. 2022년 4월 15일 민주당은 검찰의 직접 수사권 폐지 법안을 문재인 정부 임기 종료 전에 통과시킬 것을 당론으로 채택했다
- 이에 국민의힘은 민주당의 검찰 수사권 폐지 법안이 권력자의 부정·비리에 면죄부를 주는 것이며, 민주당 인사들에 대한 검찰 수사를 막기 위해 검찰 권한을 삭제하려는 의도가 있다고 주장하며 강도 높게 반발했다.
- 한편, 1차 검찰개혁 때와는 달리, 그간 검찰개혁을 찬성해온 법조계·학계·시민사회계에서도 검찰의 직접 수사권 폐지 등을 담은 민주당의 검찰청법 및 형사소송법 개정 법률안에 대해 비판과 우려의 목소리를 표했다. 당시 전문가 그룹과 시민사회의 비판은 크게 세 가지 지점으로 구분할 수 있다.
  - 첫째, 1차 검찰개혁을 통한 수사권 조정 이후, 검경 간 핑퐁식 사건 미루기로 사건처리가 지연되는 등의 문제가 제기되는 상황에서 바로 2차 개혁을 추진하는 것은 부적절하다는 속도와 시기에 대한 지적이었다. 1차 검경수사권 조정이 아직 안착되지 않은 상태에서 2차 수사권 조정을 급하게 추진하는 것은 형사사법시스템의 혼란과 사건 당사자인 국민의 불편을 가중시킬 수 있다는 점에서 부적절하다는 것이다.
  - 둘째, 경제 범죄 등 중대범죄에 대한 사법 대응력 약화를 우려하는 지적이었다. 검찰의 수사권이 완전히 폐지된다면 중대범죄 수사를 중심으로 축적된 검찰의 수사역량이 발휘될 수 없어 사법 대응력이 약화될 수 있다는 것이다. 헌법상 검사만이 영장을 청구할 수 있어 증거확보와 신속성·기밀성이 보다 요구되는 중대범죄 수사에 검사가 참여하지 못한다면 수사에 중대한 차질이 발생할 것이라는 비판도 제기되었다. 또한 권력형 비리와 경제범죄의 경우, 수사는 물론 이후 기소와 공소유지를 위해 복잡한 법리 검토와 상당한 규모의 증거자료 처리가 중요한데 비법률가인 사법경찰관이 단독으로 수사할 경우 사법 처리과정에서 심각한 문제를 초래할 수 있다는 점도 지적되었다.
  - 셋째, 형사소송법 개정안에 대한 우려와 비판이었다. 발의된 형사소송법 개정안은 기존 형사사법체계의 근본적 변화를 의미하는 바, 이러한 급격한 변화가 형사사법체계 전반에 걸쳐 혼란을 발생시킬 수 있고, 일부 국민의 사법구제권을 실질적으로 제한할 수 있다는 우려가 제기되었다. 특히 고발인의 이의신청권 삭제는 고소 등을 통해 스스로 사법구제 절차를 제기하기 어려운 아동이나 장애인의 권리를 실질적으로 침해할 것이라는 비판을 받았다. 형사소송법 개정과 관련해 법원행정처에서도 경찰의 과잉·부실 수사에 대한 통제 장치의 부재를 우려하면서, 특히 검찰의 직접 보완수사권을 배제하고 경찰에 대한 보완수사 요청

4) “[단독] 윤석열 “진보 표방한 정권의 권력자·부패범죄 수사하면 보수인가?””. 국민일보. 2021년 3월 2일자.

5) 5) “검찰개혁 속도 조절 없었다더니...유영민 “대통령이 당부””. YTN. 2021년 2월 24일자.

권만을 인정한 조항, 검사의 영장청구를 경찰의 요청이 있는 경우로 제한한 조항 등에 대해 보완 및 추가검토를 요청하는 의견서를 국회 법사위 법안 심사 과정에 제출한 바 있다<sup>6)</sup>.

- 검찰 직접수사권 폐지를 둘러싼 여야의 극단적 대립은 물론 법조계·학계·시민사회계에서 비판과 우려가 제기되자 박병석 당시 국회의장은 중재안을 제시했다.
  - 중재안은 검찰 직접 수사권 폐지와 수사·기소 분리를 단계적으로 추진한다는 기조 하에 경제범죄와 부패범죄에 대한 사법 대응력이 약화되지 않도록 이에 대한 검사의 직접 수사권은 남겨두는 한편, 수사검사와 기소검사를 분리하도록 하고, 사개특위를 구성해 중수청 신설에 대한 입법조치를 논의하며, 중수청 신설 및 발족 이후 검찰에 남아있는 수사권을 중수청에 이관한다는 것이었다. 형사소송법 개정안도 검찰의 별건 수사를 금지하는 선에서 조정하는 내용이 담겼다.
- 박병석 국회의장의 중재안을 중심으로 여야 원내대표 간에 2차 검찰개혁법안에 대한 합의가 이루어졌으나, 윤석열 당선인 측과 여당이 된 국민의힘의 반대로 합의가 번복되었다<sup>7)</sup>.
- 우여곡절 끝에 국민의힘을 제외한 민주당과 정의당 등의 찬성으로 검사의 직접 수사권 행사대상을 기존 6대 범죄(부패, 경제, 공직자, 선거, 방위사업, 대형참사)에서 부패범죄와 경제범죄로 축소하고, 수사검사와 기소검사를 분리하는 것을 골자로 하는 검찰청법 일부개정법률안이 2022년 4월 30일 본회의를 통과했다. 이후 별건 수사 금지 등의 내용을 담은 형사소송법 일부개정법률안이 2022년 5월 3일 본회의를 통과했다. 개정 형사소송법의 경우 정의당이 고발인의 이의신청권 삭제를 이유로 기권표를 던져 사실상 민주당 단독으로 처리되었다.
  - 개정 형사소송법과 함께 사법개혁 특별위원회 구성결의안도 2022년 5월 3일 본회의에서 통과되었다.
    - 결의안은 가칭 중대범죄수사청(한국형FBI) 신설과 이에 따른 다른 수사기관의 권한 조정에 관한 사항, 모든 수사기관의 수사 공정성·중립성과 사법적 통제를 담보할 수 있는 방안 마련 등 사법 체계 전반에 대하여 논의하고 관련 법률안을 심사·처리하기 위해 사법개혁 특별위원회를 구성하고 기한은 2022년 12월 31일까지로 했다<sup>8)</sup>. 또한, 가칭 중대범죄수사청(한국형FBI)과 관련해 특위 구성 6개월 내 입법 조치를 완성하고, 동 기관을 입법 후 1년 이내 출범시키며, 출범과 동시에 검찰의 직접 수사권을 폐지하도록 하는 계획을 사개특위에서 논의할 것을 명시했다.

6) “법원도 검수완박 비판 “경찰 수사 통제 못하면 정의 실현에 부정적””. 한국일보. 2022년 4월 19일자.

7) “검찰 지키겠다고 국회의장과 대통령까지 흔드는 윤석열 당선인”. 민중의소리. 2022년 4월 26일자.

8) 2022년 7월 22일 「사법개혁 특별위원회 명칭 등 변경 및 활동기간 연장의 건」이 본회의를 통과하며 기한은 2023년 1월 31일로 연장되었다.



## 2. 경찰개혁 추진 현황과 주요 내용

- 앞서 지적했듯이 우리나라의 경찰 역시 검찰과 마찬가지로 전 세계적으로 유례없는 단일한 국가경찰체제하에서 민생 치안에서부터 경비, 수사, 정보업무에 이르기까지 광범위한 권한을 보유해왔다. 이러한 조건에서 1차 검찰개혁에 따른 검정수사권 조정으로 경찰은 1차적 수사권과 수사종결권을 갖게 되었고, 2024년 국정원의 대공수사권까지 경찰에 이관된다면 경찰권이 지나치게 비대해질 수 있다는 우려가 제기되었다. 또한 과거 인권침해나 민간인 사찰 등 정치적으로 악용된 사례가 많았던 정보경찰에 대해서도 폐지 등 근본적 개혁이 이루어져야 한다는 요구 역시 강하게 제기되었다.
- 이에 따라 검찰개혁과 함께 권한 분산을 핵심으로 한 경찰개혁도 추진되었다. 현재까지 추진된 경찰개혁을 살펴보면, 자치경찰제도가 실시되었고, 수사권 및 수사종결권을 넘겨받은 경찰의 수사 역량 제고와 수사 독립성을 위해 ‘국가수사본부(이하 국수본)’가 설치되었다.
- 2020년 12월 국회 본회의를 통과하고, 2021년 7월부터 시행된 자치경찰제도의 구체적 내용은 다음과 같다.
- (조직) 시·도경찰청 이하 경찰서·지구대·파출소까지 단일한 국가경찰조직을 그대로 유지하되, 자치경찰사무가 신설되어 담당하는 사무에 따라 국가경찰과 자치경찰로 구분된다. 즉, 기존의 국가경찰조직을 그대로 유지한 조건에서 자치경찰사무를 담당하는 인력을 배치하는 사무와 인력 분리 차원에서 자치경찰제가 설계된 것이다. 자치경찰의 경우 신설된 시·도 자치경찰위원회의 관리·감독을 받는다.
- (인사) 모든 자치경찰은 국가직 공무원으로 자치경찰에 대한 인사권은 원칙적으로 중앙정부에 있다. 시·도경찰청장도 경찰청장이 추천하고 행안부장관의 제청으로 대통령이 임명하되 경찰청장의 추천과정에서 시·도자치경찰위원회의 협의를 거치도록 하였다.
  - 자치경찰사무 담당 경찰관 중 중경 이상의 인사권과 경정의 승진·임용·면직권은 경찰청장의 추천으로 대통령이 행사하고, 경찰청장이 인사권을 가진 경정의 전보·파견·휴직·직위해제 및 복직, 경감 이하 공무원에 대한 임용권(신규채용이나 면직 제외)은 경찰청장이 시·도지사에게 위임할 수 있고, 시·도지사는 경감 및 경위의 승진을 제외한 나머지 임용권을 시·도자치경찰위원회에 재위임할 수 있게 되었다.
- (권한 및 업무) 자치경찰은 여성·청소년, 교통 등 민생치안활동을 수행한다. 또한 성폭력·가정폭력·학교폭력·교통사고·음주운전·공무집행방해 등 일부 범죄에 대한 수사권도 갖는다. 그 외의 모든 수사는 국가경찰이 담당한다
- 한편, 경찰 수사의 독립성과 수사역량 강화를 위해 국가경찰도 행정경찰과 수사경찰로 분리하고, 수사사무와 인력을 총괄하는 국수본이 경찰청 산하에 신설되었다. 국수본은 경찰의 수사 사무를 총괄하며, 국수본부장은 자치경찰을 포함해 수사 사무와 관련해서는 시·도경찰청장, 경찰서장, 수사 부서 소속 경찰공무원을 지휘·감독하도록 하였다.

- (조직) 국수본은 경찰청 산하 조직으로 수사, 생활안전, 교통, 보안 등 여러 부서에 흩어져 있던 수사 기능을 하나로 통합해 운영되는 컨트롤타워이다. 또한 국정원의 대공수사권 이양에 따라 국수본 하부조직으로 안보수사국이 편제되었다. 국수본부장의 수사사무는 상급자인 경찰청장이 원칙적으로 지휘·감독할 수 없으나, 국민의 생명, 신체, 재산 또는 공공의 안전 등에 중대한 위험을 초래하는 긴급하고 중요한 사건의 수사에 있어서는 경찰청장이 국수본부장을 통해 개별사건의 수사를 구체적으로 지휘·감독할 수 있다.<sup>9)</sup>
  - (인사) 국수본부장은 국수본이 경찰청의 산하기관인 만큼, 경찰청장이 후보를 추천하고 대통령이 임명한다. 경찰 내부에서도 임명이 가능하며, 필요에 따라 경찰 외부에서도 전문가 영입이 가능하다. 국수본을 포함해 수사경찰에 대한 인사권은 기존대로 경찰청장 등 중앙정부에게 있다. 다만 경찰청장은 국수본 내 경정 이하에 대한 전보권을 국수본부장에게 위임하고, 수사부서에 총경을 보직하는 경우 국수본부장의 추천을 받도록 하였다.
  - (권한) 국수본은 국가·자치경찰의 모든 수사사무를 지휘하고 감독한다. 또한 국정원으로부터 이관받은 대공수사권도 국수본 산하의 안보수사국에 부여될 예정이다.
- 정보경찰에 대해서는 조직을 유지하되 정보경찰이 취급할 수 있는 정보 업무 규정을 일부 수정하고, 경찰공무원법에 정치관계 금지 의무 및 이에 대한 형사 처벌 조항을 신설하였다.

표 2 경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙 개정 전후 비교표

개정 전(2020.10.30. 시행)	개정 후(2021.3.30. 시행)
치안정보업무에 관한 기획·지도 및 조정	1. 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보업무 기획·지도 및 조정
2. 정치·경제·노동·사회·학원·종교·문화 등 제분야에 관한 치안정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포	2. 국민안전과 국가안보를 저해하는 위험 요인에 관한 정보활동
3. 정책정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포	3. 국가중요시설 및 주요 인사의 안전·보호에 관한 정보활동
4. 집회·시위 등 집단사태의 관리에 관한 지도 및 조정	4. 집회·시위 등 공공갈등과 다중운집에 따른 질서 및 안전 유지에 관한 정보활동
5. 신원조사 및 기록관리	5. 국민의 생명·신체의 안전이나 재산의 보호 등 생활의 평온과 관련된 정책에 관한 정보활동
	6. 국가기관·지방자치단체·공공기관의 장이 요청한 신원조사 및 사실확인에 관한 정보활동
	7. 그 밖에 범죄·재난·공공갈등 등 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보활동으로서 제2호부터 제6호까지에 준하는 정보활동

- 위의 <표2> 개정 규칙에 따르면, 무분별한 정보활동의 근거가 됐던 2호 규정(정치·경제·노동·사회·학원·종교·문화 등 제분야에 관한 치안정보의 수집·종합·분석·작성 및 배포)이 삭제되고, ‘치안정보’ 개념이 ‘공공안녕의 위험성에 대한 예방 및 대응’ 개념으로 대체되었다. 정책정보의 수집과 집회·시위에 대한 정보활동은 유지되었고, 신원조사 및 사실확인은 국가기관·지방자치단체·공공기관의 장이 요청한 경우로 제한되었다.

9) 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 제14조6항.

- 또한, 기존 헌법과 국가공무원법상의 정치적 중립 의무에 더해 경찰공무원법에 정치 관여 금지 및 이에 대한 형사처벌 조항을 신설하여 경찰, 특히 정보경찰의 정치적 악용 소지를 최소화하는 제도적 장치를 마련하였다<sup>10)</sup>.

---

10) 경찰공무원법 제23조

### 3. 검찰개혁 쟁점과 해외 사례 분석

#### 1. 검찰개혁 쟁점

- 2022년 4월 2차 검경수사권 조정을 통해 검찰의 직접 수사권은 한 차례 더 축소되었지만 법적·정치적·사회적 논쟁은 이어지고 있다. 논쟁의 핵심은 검사의 수사권을 유지할 것인지 여부와 수사·기소의 분리 문제로 요약된다. 두가지 쟁점 사안에 대해 양측의 주장은 평행선을 달리고 있고, 해외 사례를 두고도 각자 서로 다른 주장과 해석을 내놓고 있다. 이에 현재 제기되고 있는 검사의 수사권 및 수사·기소 분리 논란과 관련해 각각의 주장과 해외 사례를 각 쟁점별로 정리해보고자 한다.
- 먼저 검사의 수사권과 관련해, 검사의 수사권 배제를 주장하는 측에서는 검사가 기소권 뿐만 아니라 수사권까지 보유하는 것은 세계적으로 보편적이지 않다고 지적한다. 검찰은 본래 기소권 행사를 목적으로 만들어진 기관인 만큼, 검사가 수사권까지 행사하는 경우는 세계적으로 매우 드문 경우라는 것이다. 또한 수사권한을 경찰에 집중하여 책임수사를 하도록 하면 국민의 편익이 증대될 것이라고 주장한다.
  - 서보학 경희대 법학전문대학원 교수는 기소기관인 검찰이 수사권마저 보유하면 필연적으로 권력기관화 된다고 지적하며, “영미법에서는 수사권과 기소권을 분리했고, 대륙법에서는 검사가 수사·기소권을 모두 가진 경우가 많다. 그러나 대륙법계 나라에서도 수사·기소권을 함께 갖는 것의 위험성 때문에 통상 검사가 직접 수사하지 않는다”고 주장했다<sup>11)</sup>. 해외사례를 분석한 경찰청의 자료에 따르면, OECD 회원국 가운데 70%가 넘는 국가에서 법률적으로 검사가 수사권을 보유하고 있는 것은 사실이나, 검사가 자체 수사관을 보유하고 직접 수사하는 나라는 한국·일본·멕시코·벨기에 등 4개국(11%)에 불과하다는 것이다<sup>12)</sup>.
  - 또한 수사권한을 경찰에게만 부여하여 경찰의 책임수사체제가 정착된다면 결과적으로 국민의 이익으로 돌아갈 것이라고 주장한다<sup>13)</sup>. 경찰의 수사역량 제고 및 전문성 강화를 통해 경찰의 책임수사체제가 굳어진다면, 기존에 검찰과 경찰에게 이중조사를 받아야 했던 불편함이 사라지고 국민의 편익이 증대될 것이라는 것이다<sup>14)</sup>.
- 검사의 수사권 유지를 주장하는 측에서는, 세계적으로 다수의 국가가 검사의 수사권을 법률로 보장하고 있고, 특히 중대범죄에 대해서는 오히려 검사가 적극적으로 수사권한을 행사한다고 주장한다. 또한, 수사의 효율성 측면에서 중대범죄의 경우 신속하고 강제적인 압수수색으로 증거를 확보하는 것이 중요한데, 헌법상 영장청구권을 검사만 보유하고 있는 우리나라 특성상 검사가 수사권한을 보유하는 것이 사법절차상 필수적이라고 주장한다.

11) “21개국 검사, 수사권 있지만 수사하지 않아”. 한겨레 21. 2021년 3월 5일자.

12) 위와 같음.

13) 위와 같음.

14) ““이중조사 덜 받는다”…시민 체감할 변화는?”. KBS. 2020년 1월 13일자.

- 이들에 따르면, OECD 35개국 가운데 27개국(77%)이 검사의 수사권을 법률적으로 명시하고 있는 등 세계적으로 검사의 수사권 보유가 일반적이라고 주장한다<sup>15)</sup>.
  - 또한, 권력형 비리 사건이나 부패범죄, 기업범죄와 같은 중대범죄는 증거인멸이나 도주의 우려가 큰 만큼 강제적이고 신속한 증거확보가 필요한 바<sup>16)</sup>, 검사가 영장청구권한을 통해 증거수집과 수사과정에 적극적으로 개입하는 것이 사법 절차 진행과 사법 정의 실현에 유리하고 효율적일 것이라는 것이다.
- **수사·기소 분리와 관련한 쟁점을 정리하면, 수사와 기소 주체를 분리해야 한다는 측에서는 권한의 오남용을 방지하고, 민주적인 사법과정을 확립하기 위해서는 구조적인 분리가 필요하다고 주장한다.**
    - 수사·기소 분리를 찬성하는 입장에서는 단일한 기관이 수사권과 기소권을 함께 행사할 때 권한의 집중과 남용, 이로 인한 인권침해는 필연적으로 발생한다고 주장한다. 또한 동일인이 수사와 기소 및 공소유지를 담당할 경우 상호 견제를 할 수 없으며, 수사 오류 가능성에 대한 교정수단으로써 수사·기소 분리의 필요성을 제기하기도 한다<sup>17)</sup>. 추미애 전 법무부장관 역시 중요사건을 직접 수사하고 기소하는 과정에서 정치적 중립성과 객관성을 잃을 우려가 있다며, 검사가 직접 수사를 하더라도 내부적 통제장치로 수사와 기소의 판단 주체를 달리하는 ‘수사검사’와 ‘기소검사’의 분리를 제안한 바 있다<sup>18)</sup>. 해당 주장에 따르면, ‘모든 권력은 나누어져야 한다’는 민주적 원칙하에, 제도적·기능적으로 기소권과 수사권을 분리시켜 권한 남용의 위험성을 최소화해야 한다는 것이다.
  - **이를 반대하는 측에서는, 수사는 기소 준비행위 성격을 지닌 것으로 기소와 분리될 수 없고, 능률적인 기소를 위해 기소권자인 검사가 수사권을 행사하는 것이 타당하다고 주장한다<sup>19)</sup>. 특히 경제범죄나 부패범죄 등 중대범죄는 범죄의 특성상 엄청난 양의 복잡한 증거자료를 파악해야 하기 때문에, 검사가 수사과정부터 적극적으로 개입하고 이를 이해해야 효율적이고 적합한 기소 및 공소유지가 가능하다고 주장한다.**
    - 이들은 해외에서도 중대범죄에 대해서는 이와 같은 이유로 기소권한을 가진 검사가 수사과정에 주도적인 역할을 한다는 주장을 펼친다. 2021년 2차 검찰개혁 논란 당시 구승모 대검 국제협력담당관은 세계적으로도 중대범죄에 대해서는 수사와 공소의 유기적인 결합을 위해 수사와 기소 권한이 융합되어 있다고 주장했다. 이들은 미국과 독일, 일본 등 주요 국가에서는 “복잡한 중대범죄에 있어서는 증거수집 기능과 공소유지 기능을 분리할 수 없기 때문에 수사와 기소의 유기적 통합을 추구한다”며 검찰이 수사과정에 개입하여 기소까지 진행한 해외사례를 제시하였다<sup>20)</sup>.

15) “[팩트체크] 검찰이 직접 수사권 전면행사하는 나라 없다?”. 연합뉴스. 2021년 2월 26일자.

16) 한국형사정책연구원(2003) 기업범죄수사의 효율성 제고방안. p.239

17) “검경개혁 위한 수사 기소 분리, 어떤 모습이어야 하는가”. 참여연대. 2021년 11월 10일.

18) “추미애, 수사-기소검사 분리 추진…”책임은 누가 지냐” 반발”. 머니투데이. 2020년 2월 11일자.

19) 이준걸(2000) 수사권독립 논의에 관한 검토. 한국형사정책연구원.

20) 위와 같음.



- 위 논쟁과는 다른 차원에서 중수청 신설과 관련해서는, 찬성하는 입장에서는 중수청 설치가 기존 검찰의 수사권을 폐지하면서도 중대범죄에 대한 사법 대응력이 약화되지 않도록 하는 방안이며, 수사기관의 다양화를 통해 각 기관별 전제가 이루어질 수 있다고 주장한다. 반면 중수청 설치에 반대하는 입장은 국가수사본부와 고위공직자범죄수사를 담당하는 공수처가 신설된 상황에서 중수청까지 신설한다면 수사기관이 지나치게 많아져 중복수사와 수사의 비효율을 초래할 것이라는 우려를 제기한다.
  - 추미애 전 법무부장관은 검찰개혁 이후 경찰이 수사를 독점한다면 경찰 수사권에 대해서도 전제가 필요하다는 “...수사와 기소 분리는 중요하다. 그렇다고 경찰에 수사권을 전부 넘긴다는 개념이 아니다...; 수사기관을 범죄유형별로 다양화·다원화할 필요가 있다” 고 발언한 바 있다<sup>21)</sup>.
  - 반면, 형사소송법학회장인 정웅석 서경대 교수는 “중수청 등 수사기관을 자주 만들면 경찰의 국가수사본부, 고위공직자범죄수사처, 중수청 등의 중복 수사 우려가 커질 것” 이라고 비판하였다<sup>22)</sup>.

## 2. 검찰의 수사권 및 수사·기소 분리와 관련한 해외 사례 분석

- 위 쟁점별로 양측이 제시한 해외 사례에 대해서도 엇갈리는 주장이 제기되고 있다. 이에 본 장에서는 검사의 수사권 보유 및 수사·기소 분리와 관련된 해외 사례를 객관적으로 검토하여, 바람직한 검찰개혁의 방향을 제안해 보고자 한다.

### 1) 일본

- 일본은 형사소송법에서 경찰에게 1차적 수사권을, 검사에게 2차적 수사권을 규정하고 있다 (형사소송법 189조 제2항, 형사소송법 191조). 그러나 실제로 일본검찰이 직접 인지해서 수사하는 비율은 1~2%로 낮은 편이며(2017년 기준), 또한 사건 송치 전에는 검사가 경찰의 개별 수사에 관해 구체적으로 지휘하거나 관여하지 않는 것이 일반적이다<sup>23)</sup>. 따라서 통상적으로는 경찰이 수사를 담당하고 검사는 기소를 담당하여, 수사와 기소의 분리가 이루어지고 있다고 볼 수 있다.
- 그러나 중대범죄의 경우 검사가 직접 수사를 담당하고, 수사를 구체적으로 지휘하는 ‘독자수사’를 진행한다. 주로 민법과 상법이 교착하는 사건, 뇌물이나 조세사건 등 법적 지식이 요구되는 사건에 대해 스스로 수사를 개시하며, 국세청이나 공정위, 증권거래감시위 등 유관기관 고발사건 등에 대해서도 독자수사를 실시한다. 독자수사는 특별수사부(도쿄, 오사카, 나고야지검)와 특별형사부(특수부 보유한 지검 제외 10개 지검)에서 담당한다<sup>24)</sup>. 이때 수사는 검찰사무관이라는 보좌 인력을 통하거나 경찰을 지휘하는 형태로 진행한다.

21) “추미애 “검찰개혁, '수사기관 분권화'...유형별로 다양화해야”. 아주경제. 2021년 1월 25일자.

22) “與, 수사-기소 분리 대체라는데... OECD 77% 檢수사권 보장”. 동아일보. 2021년 3월 1일자.

23) 이정민(2017). 일본의 수사제도 운영과 그 전제.

24) 위와 같음.

- 이에 더해 중대범죄에 있어서는 수사를 담당한 검사가 기소 및 공소유지까지 담당한다. 다만, 민주적 통제를 위해 검사가 기소 과정에서 오류를 범하지 않도록 공판 담당 검사가 일종의 ‘레드팀’ 역할을 하는 총괄심사검찰관 제도를 운영하고 있다. 총괄심사검찰관 제도는 2009년 발생한 특수부 수사검사의 증거 조작 사건을 계기로, 수사검사를 견제하는 차원에서 2011년에 도입되었다. 그러나 수사와 기소의 주체를 분리한 것은 아니다. 총괄심사검찰관은 수사 진행 과정에서 수사검사와 다른 입장에 서서 사실관계나 법해석의 문제가 있는지 확인하고 의견을 내는 역할을 하지만 기소권은 수사검사가 행사한다<sup>25)</sup>. 수사권과 기소권을 동일인이 행사하는 과정에서 권한의 오남용이나 해석의 오류가 발생하지 않도록 수평적 견제장치를 설치한 것에 가깝다<sup>26)</sup>. 총괄심사검찰관은 기소 후 재판에 넘어갔을 때 공판 담당 주임검사로서 역할을 수행한다.

## 2) 독일

- 독일은 형사소송법상 검사가 모든 범죄의 수사권을 가지며, 경찰에 대한 수사지휘권도 규정하고 있다(독일의 형사소송법 제160조, 161조). 그러나 독일 검찰은 검찰수사관과 같은 독자적인 수사 인력을 보유하고 있지 않아, 검사는 직접수사를 담당하지 않고 경찰을 지휘하여 수사업무를 수행하기 때문에 실질적으로는 수사는 경찰이 담당하는 형태로 기능적으로 분리되어 있다<sup>27)</sup>.
- 그러나 공직비리, 경제사범 등 지능화, 대형화, 광역화된 특정 중대범죄에 대해서는 수사 초기부터 검사가 적극적으로 개입하여 직접 수사한다. 이를 위해 ‘중점검찰청’ 제도를 운영하는데, 사건의 중대성과 절차의 신속성을 고려하여 특정 지방검찰청이 특정 유형의 사건에 대해 토지관할에 구애받지 않고 수사와 기소를 모두 담당하도록 하였다. 중점검찰청에서는 검사의 수사를 보조하기 위해 경제연구원 등 범죄 분야별 전문가를 배치하기도 한다. 더 나아가, 중점검찰청에서 수사 및 기소를 한 모든 사건은 기소검사가 공소유지까지 담당한다.

## 3) 미국

- 미국은 법률적으로 연방검찰과 주검찰 및 지방검찰에게 모두 수사권과 기소권을 부여하고 있다. 그러나 일반 형사사건의 경우 수사는 자치경찰인 주 경찰이나 보안관 등이, 검사는 기소를 담당하는 것으로 수사와 기소가 기능적으로 분리되어 있다. 주 산하의 지방검사의 경우에도 수사권과 기소권을 모두 갖고 있으나, 통상 일반 형사사건의 경우 검사가 피의자를 신문하는 등의 직접 수사는 하지 않는 것이 일반적이다<sup>28)</sup>.
- 그러나 연방범죄와 같은 중대범죄에 대해서는 연방검사가 직접 수사한다. 특히 고위공직자 범죄, 대형금융 범죄 등의 경우 연방검사가 직접 수사를 주도한다. 그러나 이 경우에도 연

25) “[팩트체크] 일본검찰, 수사-기소검사 분리?”. 연합뉴스. 2020년 2월 12일자.

26) 위와 같음

27) “[팩트 체크] 與 “선진국 대부분 수사·기소 분리” 사실일까“. 조선일보. 2021년 2월 25일자.

28) “미국·영국에선 수사와 기소권 분리…한국과 닮은 독일, 수사는 주로 경찰이”. 한국경제. 2017년 6월 25일자.

방검사는 FBI와 마약단속국(DEA) 등 다른 수사기관과의 협업을 통해 수사가 진행되며 지역 경찰의 협조를 받는 경우도 있다<sup>29)</sup>. 극소수의 자체 수사 인력을 보유하고 있는 뉴욕 남부 연방지검을 제외하고 대부분의 연방검찰청은 자체 수사 인력이 없기 때문이다.

- 연방범죄로는 ①간첩이나 테러 등 연방의 존립을 위태롭게 하는 범죄, ②연방공무원의 범죄, ③독점금지법 위반 등 주요 경제범죄, ④범죄지가 2개주 이상에 있는 범죄 등 전문성과 신속성을 필요로 하는 중대범죄들이 포함되어 있다.
- 한편, 연방범죄의 수사에 참여한 연방검사는 기소뿐만 아니라 공소유지 또한 담당하여 효율적인 사법절차를 진행할 수 있도록 한다.

#### 4) 영국

- 영국은 타 국가와 달리 경찰이 수사권과 기소권을 모두 보유해왔으나, 권한남용 및 범죄 대응력 부족 등의 이유로 1985년 검찰 조직이 창설되어 공소유지를 담당하였고, 이후 2003년 기소권이 이관되었다. 따라서 일반 형사사건의 경우 수사는 경찰이 담당하고, 검사는 기소와 공소유지를 담당하여 수사와 기소가 기능적으로는 물론 제도적으로 분리되어있다.
- 그러나 영국에서도 지능화·조직화된 중대범죄에 대해 효율적으로 대처하기 위해 1988년 중대비리수사청(SFO)를 설치하였다. SFO는 수사권과 기소 및 공소유지 권한을 모두 가지고 있으며, 수사검사는 중대범죄에 대한 수사 및 기소를 담당한다.
- SFO의 설립근거가 된 ‘로스킬 보고서’에 따르면, “중대한 비리의 경우, ...경력이 상당한 법률가의 전문적인 감독이 필요하다... 만일 법률가가 초반부터 수사의 진행방향을 지정해주지 않을 경우, 신문 내용이 지지부진해지거나 잘못된 맥락으로 흘러감으로써 소중한 시간과 노력을 낭비하게 될 우려가 있다”며 검사의 적극적인 수사개입을 제안한 바 있다. 더 나아가, “수사 단계에서 신문내용 구성에 개입한 사람이 기소를 담당해야, 사건 내용을 잘 알고 있어서 기소와 재판 준비 과정에서 시간을 효율적으로 사용할 수 있다”며, 수사와 기소의 융합이 필요하다는 의견을 제출하였다.
- 다만, SFO는 수사검사와 공판검사를 구분한다. 수사검사가 수사와 기소까지 한 뒤에는 공판검사(Independent Prosecuting Counsel)를 따로 두어 공소유지 기능을 수사 및 기소로부터 분리했다. 그러나 이 경우에도 공판검사는 수사개시부터 사건회의에 참석하여 수사팀에 의견을 제시하고 법원에 제출할 증거를 미리 수집하고 정리한다.

#### 5) 프랑스

- 프랑스에서는 형사소송법상 수사권한이 법원(수사판사), 검사, 경찰에게 모두 주어졌으나 실질적으로 대부분의 수사는 경찰이 담당하고 법원과 검사는 인적 자원의 한계로 수사지휘를 하는 방식으로 수사권을 행사하고 있다. 경찰은 대부분의 범죄<sup>30)</sup>에 대해서는 검사의 수

29) “[취재파일] 미국 검사는 수사를 안 할까? - 수사/기소 분리에 대한 동상이몽”. SBS. 2021년 3월 1일자.

30) 2014년 기준 중죄사건은 전체 사건의 1.38%에 불과하여, 나머지 경죄와 위경죄 사건이 절대 다수를 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 출처: 프랑스 법무부 사이트. <http://imagistrat.blogspot.com/2016/09/blog-post.html> 에서 재인용.

사지휘를 받지만, 중죄(무기징역 또는 10년 이상의 징역)에 대해서는 수사판사의 수사지휘를 받는다. 다만, 법정형이 벌금 3,000유로 이하의 벌금형인 위경죄의 경우, 검사의 통제를 받지만 대부분 경찰의 조사를 거쳐 경찰법원이나 근접법원의 판결을 통해 종결되는데 이는 우리나라의 즉결심판<sup>31)</sup>과 유사하다고 할 수 있다.<sup>32)</sup>

- 한편, 중대범죄의 경우 검사의 예심개시청구로 예심수사가 진행된다. 예심수사는 우리나라의 검찰 수사와 유사한데 담당기관이 판사라는 점에서 차이가 있다. 프랑스의 수사판사는 범죄사건에 대한 실체규명을 책임지는 수사관이면서 영장발부 등 다양한 재판상의 행위를 수행하는 판사로서의 지위를 가지고 있다<sup>33)</sup>. 검사는 중죄에 대해서 의무적으로 예심개시청구를 해야 하며, 경죄나 위경죄는 경우에 따라 임의적으로 판단할 수 있다. 예심수사가 완료된 이후 혐의가 명백하다고 판단될 경우 수사판사는 해당 사건을 중죄법원에 송치한다. 이 경우, 사건종결 이후 해당 기록을 검사에게 송부하여 최종의견을 묻는 등 공판에서 검사가 공소유지 업무를 원활하게 할 수 있도록, 수사 및 기소와 공소유지의 주체를 긴밀하게 연결시켰다. 따라서 중대범죄에 대해서는 기소를 최종적으로 결정하는 주체인 수사판사가 검사의 예심개시청구에 따라 그 수사를 개시하고, 공소 유지를 하는 검사 역시 수사과정에 참여한다고 정리할 수 있다. 단, 이 경우에도 인력적 한계상 사법경찰관에게 실질적인 수사가 위임된다<sup>34)</sup>.

- **검사의 수사권 보유 및 수사·기소 분리와 관련하여 해외사례를 살펴본 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.**
- **첫째, 대부분 국가에서 검사에게 수사권을 제도적으로 부여하고 있는 것이 일반적인 것으로 확인된다. 그러나 일반 형사사건의 경우 수사는 경찰이, 기소 및 공소유지는 검사가 담당하는 방식으로 수사와 기소가 기능적으로 분리되어 있는 것이 보편적인데, 이는 검찰 조직이 자체 수사 인력을 갖고 있지 않은 조직구조와 밀접하게 연관되어 있는 것으로 분석된다.**
  - 단, 영국의 경우, 중대범죄가 아닌 일반 형사사건에서도 검사의 수사권이 법률적으로 명시되어있지 않아, 제도적으로나 실질적으로나 수사와 기소가 분리되어 있다.
  - 이처럼 일반 형사사건의 경우 대부분의 국가에서 검사에게 수사권을 제도적으로 부여하고 있지만, 기능적으로는 수사(경찰)와 기소(검사)가 분리되어 있는 것이 일반적인데, **우리나라 검찰은 검찰 수사관이라는 약 6천명의 대규모 자체 수사 인력을 보유하고 있고, 이들을 통해 검사가 실질적으로도 수사업무를 담당해왔다는 점에서 해외사례와 차이가 있다.** 미국 연방 검찰은 월가의 금융범죄를 담당하는 뉴욕 남부연방지검을 제외하고 자체 수사 인력을 보유하고 있지 않으며, 주검찰이나 지방검찰의 경우 자체 수사 인력을 보유하고 있으나 직

31) 벌금 20만원이하·구류·과료 등 죄질이 약하고 사안이 명백한 사건을 대상으로 경찰서장이나 해양경찰서장이 판사에게 청구하여 처리하는 심판 절차로 검사 기소독점주의의 예외라 할 수 있다

32) 박재역(2007). 프랑스 예심제도 실무. 검찰청 국외훈련 연구논문.

33) 김택수(2017). 프랑스 수사, 예심 제도의 이해. 계명대학교 출판부

34) 프랑스 형사소송법 제51조.

접 수사 대상은 특정 범죄에 국한되어 있다. 일본의 경우도 검찰사무관이 있으나 우리나라 검찰수사관의 규모와 시스템, 담당 업무와 비교하기 어렵다.

- 둘째, 해외사례를 검토한 모든 국가에서 중대범죄에 대해서는 복잡한 법리 검토와 수사의 효율성 등을 위해 검사(프랑스는 수사판사)가 직접 수사권을 행사하는 것이 일반적인 것으로 확인된다.
  - 다만 이 경우에도 경찰을 지휘하거나, 다른 수사기관과의 공조·협력체제를 통해 수사를 진행하는 것이 일반적인데 이 역시 검찰 조직이 직접 수사를 감당할 자체 수사인력을 보유하고 있지 않은 조직 구조가 반영된 것이라 할 수 있다.
- 셋째, 대부분의 국가에서 중대범죄에 대해서는 수사와 기소가 유기적으로 융합되어 있을 뿐만 아니라, 수사 과정에 참여한 검사가 공소유지까지 담당하여 사법절차의 효율성을 제고하고 있는 것으로 확인된다.
  - 방대한 양의 증거자료를 살펴보고, 복잡한 법리를 검토해야 하는 중대범죄의 특성상 수사에 참여한 검사가 기소와 공소유지까지 담당하는 것이 보편적이다. 단, 영국의 경우 SFO 내부적으로 수사·기소검사와 공판검사를 분리하고 있고, 프랑스의 경우 수사와 기소를 담당하는 수사판사(검사)와 공소유지 검사를 분리했다. 이 경우에도 공판 검사가 수사과정에 참여하는 것이 일반적이다.
  - 우리나라에서도 삼성바이오로직스 사건 등 재벌 사건이나 경제 범죄, 부패 범죄의 경우 수사 검사가 부서 이동 이후에도 공판 과정에 참여하여 공소유지를 담당해왔는데, 이 역시 같은 맥락이라 할 수 있다.



## 4. 자치경찰제 해외 사례 분석과 경찰개혁 문제점

- 앞서 지적하였듯이 1,2차 검경수사권 조정과 국정원의 대공수사권 이관 등 다른 권력기관 개혁의 여파로 경찰의 권한은 확대된 반면, 이에 따른 경찰개혁은 매우 미미했다는 평가가 일반적이다. 이러한 비판적 평가의 핵심은 자치경찰제도 도입과 국가수사본부 신설에도 불구하고 실질적인 조직적 분리가 되지 않아 사실상 기존의 단일한 국가경찰체제가 그대로 유지된 채 권한만 확대되었다는 점에 있다. 이로 인해 제대로 된 자치경찰제 도입, 행정경찰과 사법경찰 간 실질적 분리, 정보경찰 폐지 등의 문제가 여전히 개혁과제로 남아있다는 주장이 제기된다.
- 이에 자치경찰제를 운영하는 해외 사례를 참고해 현재 우리나라에서 실시되고 있는 자치경찰제의 문제를 살펴보고, 전반적으로 미진한 경찰개혁 문제점을 정리해보고자 한다.

### 1. 자치경찰제 해외 사례 분석<sup>35)</sup>

#### 1) 미국

표 3 미국의 자치경찰제

국가명	미국		
	연방차원	주차원	자치경찰
조직도	연방수사국(FBI) * 전체 경찰 인력의 1%, 1개의 본부(워싱턴 D.C), 56개 거점사무소와 400여개 위성국(국내외)으로 구성	주 경찰국·고속도로 순찰대·주 경찰청과 같이 주마다 형태나 지칭하는 명칭이 다름	기초 지역을 담당하는 자치경찰(시 경찰, 군 단위 보안관 등) * 시민들이 인식하는 경찰로서, 주 경찰과 합쳐 전체 경찰 인력의 99% 이상
권한과 사무	미 헌법과 연방법에 규정된 약 100여가지 이상 eg) 연방범죄, 대테러, 부패, 사이버범죄, 강력조직범죄/마약, 금융범죄, 2개 주 이상에 걸친 범죄	교통단속, 범죄예방 및 수사, 교육훈련	연방수사국에 주어진 권한 이외의, 관할지역에서 발생하는 모든 범죄에 대한 수사권 인정
관리자인사	<b>[FBI국장]</b> 상원의 청문회를 거쳐 대통령이 임명함	<b>[주경찰청장]</b> 대체로 주지사가 임명하나 주마다 다름	<b>[자치경찰기관장]</b> 지역마다 다양함. 주로 시장에 의해 임명되거나 주민에 의한 선출, 경찰 위원회를 통해 임명

<출처> IF Report “제대로 된 자치경찰제 시행을 위한 제언” 에서 재인용

이하 참고: 이현우 외 3인. (2009). 자치경찰제도 도입에 관한 연구. 경기개발연구원 정책연구 2008-62. pp.132-156, 유주성. (2018). 주요국가의 자치경찰제와 비교법적 시사점. 자치경찰제 도입 대토론회 자료집. pp.16-21

35) 더미래연구소가 2018년 발간한 IF Report “제대로 된 자치경찰제 시행을 위한 제언”을 다수 참고하였다.

- (조직 및 인력) 미국은 각 도시나 주를 관할하는 자치경찰이 현재 미국 전체 경찰인력의 약 99%에 달할 정도로 일반 시민들이 인식하는 경찰은 자치경찰에 해당하며, 연방수사기관 이외에 행정·관리기관으로서의 국가경찰은 따로 존재하지 않는다. 한편, 연방차원의 수사를 담당하는 FBI는 미국 법무부 소속이나 FBI의 수사는 매우 독립적이며, 대통령이나 법무부 장관이 수사과정에 개입할 수 없다<sup>36)</sup>. 연방수사경찰 인력은 전체 경찰 인력의 1%도 채 되지 않는다.
- (인사) 지역마다 상이하지만, 자치경찰의 기관장은 주로 지방자치단체장에 의해 임명되거나 주민에 의해 선출, 혹은 경찰위원회를 통해 임명된다.
- (권한) 관할지역에서 발생하는 모든 범죄에 대한 수사 권한을 포함해 지역 내 경찰권은 모두 자치경찰이 갖는다. FBI, 마약단속국(DEA) 등 특정 중대범죄만을 담당하는 연방경찰의 수사권한은 연방법에 규정된 연방범죄, 테러, 부패, 조직, 마약, 금융 범죄 및 2개 주 이상에 걸친 범죄 등으로 제한되어 있다.

## 2) 영국

표 4 영국의 자치경찰제

국가명	영국	
조직도	연방차원 중대부정수사청(SFO) 국립범죄수사청(NCA)	자치경찰 지방경찰청 본부(HQ) ↓ 경찰서(BCU) ↓ 지구대(LPU) *지역마다 차이는 있음
권한과 사무	조직범죄, 국경관리, 경제범죄, 아동착취 등 국가적, 국제적 문제	자치경찰이 기본적으로 모든 사무처리, 수사권 보유 *참고: 영국 자치경찰 4원 체제 (김학경, 이성기(2012) <그림 3>영국경찰의 사원체제(p.164))  <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 20%;"> <p>지역치안 평의회</p> <p>: 지역치안위원 장 견제, 지방세 및 예산안, 지방 경찰청장 임명 에 대한 거부권</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 20%;"> <p>지역치안 위원장</p> <p>: 지역주민 선거에 의 한 선출, 지방경찰청 장 및 차장 임명과 해임권한, 지역 치안 계획 수립</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 20%;"> <p>내무부 장관</p> <p>: 국가적 범죄 대 응 조율, 지역경찰 예산 50% 부담 및 이에 대한 감 사</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 20%;"> <p>지역경찰청장</p> <p>: 지역경찰에 대한 독립적인 지휘 및 통제권, 차장 이외 경찰관 인사권</p> </div> </div>
관리자인사	[자치경찰청장] 주민직선으로 선출된 지역치안위원장이 임명함(2012년부터 시행됨)	

<출처> IF Report “제대로 된 자치경찰제 시행을 위한 제언” 에서 재인용.

박경래. (2005). 주요국의 자치경찰제도와 한국의 자치경찰법안 연구. 한국형사정책연구원 형사사법개혁연구 연구총서 05-26

36) “Mueller Rejects View That Presidents Can’t Obstruct Justice”. The New York Times. 2019년 4월 19일 자.

- (조직 및 인력) 영국 역시 자치경찰을 기본으로 하는 경찰제도를 실시하고 있으며, 행정·관리기관인 국가경찰은 따로 존재하지 않는다. 또한 2012년 경찰법 개혁을 통해 지방분권과 주민자치의 원리가 더욱 강화되었다. 한편, 연방 차원에서는 중대범죄에 대한 전문적인 대응을 강화하기 위하여 중대비리수사청(SFO)과 국립범죄수사청(NCA)을 두고 있는데, SFO는 법무부, NCA는 내무부 소속이나 두 조직 모두 독립성을 보장받는다.<sup>37)</sup>
- (인사) 영국 자치경찰의 기관장은 지역주민이 직접 선출한 지역치안위원장이 임명한다. 선출된 위원장은 지방경찰청장 및 차장의 임명과 해임권한을 가진다. 한편, SFO의 청장은 법무총장(장관)이 임명하며, NCA의 청장은 내무부장관이 지방경찰청장 중 한 명을 선임하는 방식으로 임명된다<sup>38)</sup>.
- (권한) 자치경찰은 관할지역의 형사사건에 대한 수사권을 비롯한 모든 경찰업무를 담당한다. 한편, SFO는 뇌물이나 기업, 경제범죄 등에 대해 수사과 기소를 모두 담당하고, NCA는 마약이나 조직범죄, 국제적인 사이버범죄 등을 담당한다.

### 3) 일본

표 5 일본의 자치경찰제

국가명	조직도	권한과 사무	관리자인사
일본	<p><b>국가경찰</b> 국가공안위원회 ↓ 관리 경찰청 (전반적 관리·감독)</p> <p><b>자치경찰</b> 도도부현지사 ↓ 도도부현공안위원회 ↓ 관리 도도부현경찰본부 ↓ 경찰서 ↓ 파출소·주재소</p>	자치경찰이 모든 사무를 맡고, 수사권도 부여되어 있음	<b>[도도부현 경찰 본부장]</b> 국가공안위원회가 지방공안위원회의 동의를 받아 임명

<출처> IF Report “제대로 된 자치경찰제 시행을 위한 제언”에서 재인용.

유주성. (2018). 주요국가의 자치경찰제와 비교법적 시사점. 자치경찰제 도입 대토론회 자료집. pp22-28

- (조직) 일본은 광역자치단체 기반의 자치경찰인 경찰본부를 운영하고 있다<sup>39)</sup>. 행정·관리기관인 국가경찰이 있으며, 국가경찰은 자치경찰에 대한 관리·감독 업무를 수행하고, 테러·초광역·국제 단위의 경찰업무도 담당한다.

37) ‘법무부와 중대부정수사처장 사이의 기본 협약’ 13조항. “중대부정수사처장은 SFO의 수사과 기소 대한 모든 업무에 독립적 결정을 내릴 수 있으나 법무부 장관과의 상의를 해야 한다”. 그러나 실질적으로 검사의 기소에 검찰총장의 동의를 요하는 경우에도 그러한 동의가 없더라도 SFO 청장은 그 기소권한을 행사할 수 있다.

출처: “공수처는 수사·기소 분리한다지만...영국 사례는 정반대”. 서울경제. 2021년 2월 17일자 / 유병규(2003) 기업범죄 수사의 효율성 제고방안.

38) 한국형사정책연구원(2017). 주요 해외국 법집행기관의 금융거래추적 운영 실태에 대한 연구.

39) “‘자치경찰, 국가경찰과 중복 없지만 효율성·일체감 견비’”. 연합뉴스. 2017년 10월 27일자.

- (인사) 자치경찰은 지방공무원이나, 간부급은 국가공무원이다<sup>40</sup>). 자치경찰본부장은 국가공안위원회(우리나라의 국가경찰위원회)가 지방공안위원회(우리나라의 자치경찰위원회)의 동의를 얻어 임명한다.
- (권한) 자치경찰에게 수사권을 포함한 모든 경찰 사무와 권한이 주어지지만, 국가경찰인 경찰청이 전반적인 관리 및 감독을 하는 것이 특징이다. 이러한 조직 형태 때문에 일본 자치경찰제도는 외형적으로는 이원화 구조이나 경찰청을 정점으로 한 전국적인 국가경찰제로 분석되기도 한다<sup>41</sup>).

#### 4) 독일<sup>42</sup>)

표 6 독일의 자치경찰제

국가명	조직도	권한과 사무	관리자인사
독일	<p style="text-align: center;"><b>주(州) 차원</b> 주 경찰청 ↓ 도 지방청 ↓ 시군구 경찰서 ↓ 읍면 파출소 (일부 주는 읍면단위 자치경찰제 혼용)</p> <p style="text-align: center;"><b>연방차원</b> 연방수사국(BKA), 연방경찰청 등</p>	<p>주 경찰은 일반적인 형사사건 수사를 포함한 치안, 범죄예방, 교통 등의 활동을 전담함</p>	<p><b>[주 경찰청장]</b> 주마다 상이한 선임방식. 주 내 무부에서 경찰관이 아닌 일반 민간인을 임명하기도 함</p>

<출처> IF Report “제대로 된 자치경찰제 시행을 위한 제언”에서 재인용.

이현우 외 3인. (2009). 자치경찰제도 도입에 관한 연구. 경기개발연구원 정책연구 2008-62. pp.156-166

- (조직) 독일은 주별로 독자적인 경찰법을 마련해 경찰조직을 운영하는 주 자치경찰을 운영하고 있다. 행정·관리기관인 국가경찰은 따로 존재하지 않는다. 주 경찰은 주 내무부 산하 경찰국, 광역자치단체별 경찰부서가 인사·예산을 담당하고 각 자치단체별로 설치된 경찰청과 경찰서 조직이 집행경찰조직으로 운영된다. 연방경찰로는 연방 차원에서 수사를 담당하는 연방수사청(BKA), 위험방지 업무를 관할하는 연방경찰(구 연방국경수비대)이 있다<sup>43</sup>). 연방수사청(BKA)은 연방 내무부 산하 외청으로 편제되어 있고, 연방경찰은 연방내무부 산

40) 위와 같음.

41) 이현우(2009) 자치경찰제도 도입에 관한 연구.

42) 연방제 국가인 독일은 개별 주(州)를 하나의 독립된 국가 수준으로 인식하고, 일부 읍면 파출소 단위에서 자치경찰제를 혼용하는 주가 있기 때문에, 주 경찰청 이하 파출소까지 단위를 ‘주 국가경찰’로 일컫는다. 그러나 우리나라에서 일컫는 국가경찰·자치경찰과 개념이 다르기 때문에 본 보고서에서는 독일을 주 자치경찰을 실시하는 국가로 지칭한다.

43) 이호중(2017). “경찰개혁: 경찰조직 및 권한 분산과 민주적 통제”. 차기정부 필수개혁과제 경찰개혁 각 정당 초청 정책토론회 자료집. 13쪽.

하 경찰국 소속이다<sup>44</sup>).

- (인사) 자치경찰의 기관장인 주 경찰청장에 대해 주마다 상이한 임명제도를 갖고 있는데, 현직 경찰관에서 임명하기도 하고, 경찰이 아닌 민간인 중에서 임명하기도 한다<sup>45</sup>). 이들은 기본적으로 주 내무부 장관의 추천으로 주 정부가 임명한다. BKA의 경우, 연방 내무부 장관의 제청으로 총리가 임명한다.
- (권한) 주 경찰은 치안, 범죄예방, 교통을 비롯하여 각종 범죄의 수사와 형사소추에 관련된 임무를 수행한다. 주의 영역을 넘어서는 위협에 대비하기 위해 ‘통일경찰법 모범초안’이 있지만 각 주마다 세부조직 구성은 지역적 환경에 따라 다르다. 연방수사청은 경찰사무 분야에서 연방과 주들의 협력을 조정하며, 여러 주에 걸치거나 국제적으로 벌어지는 범죄 관련 활동을 지원한다. 연방경찰은 국경수비, 철도나 항공 등에 관한 안전사항에 대한 관할권을 갖는다<sup>46</sup>).

- 자치경찰제를 실시하고 있는 해외사례를 살펴보았을 때 다음과 같이 정리할 수 있다.
- 첫째, 자치경찰제를 실시하는 모든 국가에서 광역자치단체(주) 이하의 경찰조직은 모두 자치경찰조직이며, 자치단체 단위에 국가경찰조직은 없다. 또한, 일본을 제외하고 특정범죄를 담당하는 국가(연방)수사기관 이외에 행정·관리기관으로서 국가경찰을 따로 두고 있는 국가가 없어, 국가경찰과 자치경찰의 분리·독립 이슈 자체가 존재하지 않는다.
- 둘째, 일본을 제외한 모든 국가에서 자치경찰의 인사·예산·조직운영 등은 각 지방자치단체의 권한이며, 그 조직 운영과 업무는 독립적이고 독자적이다.
  - 해외사례를 살펴보면, 일본을 제외하고 자치경찰의 책임자(청장이나 서장)는 지방자치단체장이 선임하거나 주민들이 직접·간접적으로 선출하는 방식을 택하고 있다. 다만 일본의 경우 자치경찰본부장은 국가공안위원회가 지방공안위원회의 동의를 얻어 임명하고, 경찰청은 총경 이상의 자치경찰에 대한 인사권을 행사한다<sup>47</sup>). 현재 우리나라에서 시행되고 있는 자치경찰제는 이러한 일본의 사례를 준용한 것으로 보이나, 일본의 경우에도 국가경찰은 자치경찰에 대한 관리·감독 업무만 할 뿐, 광역자치단체 단위 이하에 국가경찰조직을 두고 있지 않다는 점에서 일본 보다 훨씬 강력한 국가경찰체제를 유지하고 있다고 할 수 있다.
- 셋째, 자치경찰은 관할 지역의 각종 범죄에 대한 수사권을 포함해 모든 경찰권을 보유한다. 단, 광역(연방) 범죄나 중대범죄 등 법률로 규정한 특정 범죄에 대응하기 위해 국가 단위의 수사기관을 설치하여 고유수사업무를 수행토록 하고 있다.

44) 윤진아(2020). “독일 경찰제도의 현황과 당면과제” 법과정책연구. 통권57호. 300쪽.

45) 한민경, 박원규(2018) 자치경찰의 정치적 중립성 확보 방안에 관한 연구: 주요국의 자치경찰청장 선발절차 및 자격요건을 중심으로.

46) 위의 윤진아(2020). 300쪽.

47) “내년 시행 자치경찰제, 우리만의 독특한 모형”. 대한민국 정책브리핑. 2018년 11월 30일자.



## 2. 경찰개혁의 문제점

- 1차 검찰 개혁과 함께 경찰개혁이 추진되었으나 결과에 대한 평가는 매우 비판적이다. 2021년 7월, 전국적으로 실시된 자치경찰제는 ‘무늬만 자치경찰제’ 라는 비판에 직면했고, 자치경찰은 없고 자치경찰사무만 신설되었다는 평가를 받고 있다.
  - 자치경찰제 실시는 문재인정부가 주요 개혁과제로 제시했을 뿐만 아니라, 2018년 법무부와 행정안전부간의 검경 수사권 조정 합의문을 통해서도 재확인된 바 있다. 2018년 11월 대통령 직속 자치분권위원회는 국가경찰과 자치경찰을 조직적으로 분리하는 이원화 모형 기반 ‘광역단위 자치경찰제 도입방안’ 을 발표했다. 자치분권위원회는 자치경찰조직의 분리·신설 및 자치경찰사무의 독립성을 전제하는 안을 최종안으로 확정했다. 해당 안은 국회 논의 과정에서 일정 부분 수정되었지만 자치경찰조직을 분리해 신설하고 자치경찰사무를 독자적으로 수행하도록 한다는 전제는 유지되었다.
  - 그러나 20대 국회가 경찰개혁 입법 없이 종료되고, 21대 국회에 들어서 당정청은 기존의 이원화 방침을 폐기하고, 국가-자치경찰 일원화 방침으로 선회하였다. 당정청은 자치경찰조직 신설에 따른 비용, 국가-자치경찰 이원화에 따른 업무혼선에 대한 우려 등을 일원화 모델로 선회한 이유로 제시했다. 이후 2020년 12월 9일 경찰청법 전부개정법률안인 ‘국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(이하 개정 경찰청법)’ 이 본회의를 통과해, 자치경찰조직의 분리·신설 없이 담당하는 사무에 따라서 국가경찰과 자치경찰을 구분하는 자치경찰제가 도입되었다<sup>48)</sup>.
- 자치경찰제 실시에 있어 국가-자치경찰 일원화 모델이 채택되면서 지방분권 이념의 실현과 경찰개혁의 핵심이었던 조직 분리를 통한 권한 분산이라는 두가지 목표는 모두 달성되지 못했다는 평가를 받고 있다. 시행된 자치경찰제의 문제를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다
- (조직) ‘자치경찰사무’ 라는 업무를 담당하는 인력을 재배치했을 뿐 조직적 변화는 거의 없어, 자치경찰이 사실상 국가경찰에 종속된 형태라는 지적이 가장 핵심적이다. 국가경찰인 지방경찰청을 시·도 경찰청으로 명칭만 변경했을 뿐, 국가경찰 조직을 일선 경찰서, 파출소 단위까지 그대로 유지한 채 자치경찰 사무와 인력만 분리했다는 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 자치경찰제를 실시하는 주요 선진국의 경우, 일본을 제외하고 특정 범죄를 담당하는 국가(연방)수사기관 이외에 자치경찰을 관리하는 행정경찰인 국가경찰 자체가 없고, 자치경찰이 중앙정부로부터 완전하게 분리되어 각 지자체에 의해 운영되고 있다는 점에서 우리나라에서 시행된 자치경찰제는 ‘무늬만 자치경찰’ 이라는 평가를 면하기 어렵다.
  - 자치경찰의 수장인 시·도경찰청장은 국가경찰사무에 대해서는 경찰청에게, 자치경찰사무에 대해서는 시·도자치경찰위원회에게, 수사사무에 대해서는 국가수사본부에게 지휘·감

48) 한편 2022년 5월 취임한 윤석열 정부는 지방분권 강화 차원에서 자치경찰 강화를 내세우며 이원화 자치경찰 모델 마련과 시범 실시 등을 제시했다. 인수위 시절 시·도 소속의 자치경찰이 자치사무를 집행하고, 시·도지사가 지휘권과 인사권을 행사하도록 자치경찰제를 개편해야 한다고 밝혔고, 정부 출범 이후 행정안전부는 경찰제도발전위원회 내 자치경찰분과위원회를 출범시켜 이원화 시범 운영 방안을 논의 중이며, 2024년 세종·강원·제주에서 시범 운영될 예정이다.

독을 받는다. ‘몸통은 하나인데 머리는 셋’ 인 기형적인 자치경찰제가 탄생한 것이라 할 수 있다.

- 또한 경찰청장은 특정 사유에 따라 자치경찰사무를 수행하는 경찰공무원을 직접 지휘할 수 있는데, 경찰청장의 직접 지휘 사유에 ‘국민안전에 중대한 영향을 미치는 사안’, ‘시·도의 경찰력으로는 국민의 생명·신체·재산의 보호 및 공공의 안녕과 질서유지가 어려운 경우’ 등이 포함되어 그 기준이 모호하다는 비판도 제기된다.
- (인사) 자치경찰의 기관장(우리나라의 경우 시·도경찰청장)에 대한 인사권이 지자체장이나 지역 주민에게 있고, 해당 지역 자치경찰에 대한 인사권이 자치경찰 기관장(시·도경찰청장)에게 있는 해외 사례들과 달리, 우리나라의 자치경찰에 대한 인사권은 원칙적으로 중앙정부에 있다. 현재 시행되고 있는 자치경찰제도는 시·도경찰청장의 임명조차 경찰청장이 추천할 때 시·도자치경찰위원회와 협의하도록 한 규정만을 두고 있고, 총경 이상 간부의 인사권과 경정의 임용·승진·면직권은 전적으로 중앙정부의 권한이다. 또한, 경정이하 경찰공무원에 대한 인사권도 시·도지사나 시·도자치경찰위원회에 위임할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이다. 이는 자치경찰제도를 시행하면서도 자치자치단체(장) 차원의 인사권을 사실상 배제한 제도 설계로, 지방자치 원리 구현을 위한 자치경찰제라는 목적에도 부합하지 못한다.
- (권한 및 업무) 다른 나라의 자치경찰은 모든 범죄에 대한 수사권을 보유하고 있는 반면, 현재 우리나라의 자치경찰은 여성·청소년, 교통사고, 가정폭력 등 일부 제한된 범위의 범죄에 대한 수사권만 있을 뿐, 강도·절도·폭력 등 민생 치안의 핵심적인 범죄를 포함해 대부분의 범죄에 대한 수사권이 없다. 그로 인해 “기존의 (국가)경찰이 싫어한 업무만 (자치경찰에) 넘겨줘 외주화한 것<sup>49)</sup>” 이라는 혹평까지 제기된다.
  - 자치경찰이 극히 제한된 범위의 범죄에 대한 수사권만 보유하다보니 현상에서의 혼선에 대한 우려도 제기된다. 자치경찰이 범죄 현장에서 현행범을 발견하더라도 수사권이 없는 경우 처리가 불가능하고, 국가경찰에 지원을 요청해야 하는 상황이 발생할 수 있다는 지적이다<sup>50)</sup>.
- 한편, 수사의 독립성을 위해 이루어진 국수본 신설과 관련해서도 행정경찰과 사법경찰간 형식적인 분리는 이루어졌으나, 조직·인사·예산 등에 있어 실질적인 독립성이 보장되지 않았다는 평가가 지배적이다. 국수본에 대한 경찰청장의 일반적 지휘권은 물론, 수사 사무와 관련해서도 모호한 예외 규정을 통해 지휘권을 행사할 수 있도록 함으로써 국수본의 수사 독립성이 실질적으로는 훼손되었다는 것이다.
  - (조직) 본래 국수본의 설치 목적은 행정경찰과 수사경찰을 분리하여 수사의 독립성을 보장하고, 수사 업무 역량을 강화하기 위함이다. 그러나 현행 국수본은 다른 나라의 국가(연방) 수사기관과는 달리 국가 행정경찰인 경찰청 산하 조직으로 수사 업무와 인력만 분리시켜 설치되었기 때문에 수사경찰이 행정경찰에 사실상 종속된 구조를 띠고 있다.

49) ““자치경찰은 하도급” 경찰 출신 권은희, 청장과 설전“. 제주의 소리. 2018년 10월 26일자.

50) “[뒤엉킨 자치경찰] ③수사권 없는 자치경찰, 현행범 잡고도 112 신고해야”. 연합뉴스. 2022년 5월 12일자.

- (인사) 국수본부장의 임명과정에 경찰청장이 추천권을 행사함으로써 경찰청장이 인사에 실질적 영향력을 가지고 있다. 또한 국수본에 대한 인사권 역시 행정경찰인 경찰청이 가지고 있고, 순환보직을 통해 행정경찰과 수사경찰 간 인적교류까지 발생해 결국 인사권을 가진 행정경찰에 수사경찰이 종속되는 구조를 낳았다.
- (권한) 경찰청장의 수사지휘 및 개입을 원칙적으로는 금지하면서도, 수사사무 특례규정을 통해 사실상 경찰청장이 수사에 관여할 여지가 크다는 지적을 받고 있다. “공공의 안전 등에 중대한 위험을 초래하는 경우” 등 대통령령으로 정하는 예외적인 경우<sup>51)</sup>에는 경찰청장이 개별 사건에 대해 구체적인 수사지휘를 할 수 있도록 규정했는데, 그 기준이 모호해 경찰청장이 지휘할 수 있는 수사범위가 지나치게 확대될 수 있다는 것이다. 또한, 기존의 보고 체계대로 국수본부장은 경찰청장에게, 수사경찰은 경찰서장에게 수사 사무에 대해 보고하도록 함으로써 수사 독립성이 훼손될 우려 역시 제기된다<sup>52)53)</sup>.
  - 사건 수사와 관련해 법무부장관의 권한과 비교하더라도, 법무부장관의 경우 일반적으로는 검사를 지휘·감독하지만, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만이 지휘할 수 있도록 되어 있는 반면, 경찰청장의 경우 국수본부장을 통해 개별 사건의 수사에 대해 ‘구체적으로’ 지휘·감독할 수 있도록 되어 있어 행정경찰의 수장인 경찰청장이 수사에 개입할 여지가 보다 크다는 평가이다.

● **정보경찰과 관련해서도 업무 규정의 일부 개정만 이루어졌을 뿐, 실제 업무는 물론 경찰청 정보국에서부터 일선 경찰서 단위까지 정보경찰조직과 인력이 그대로 유지되어 사실상 개혁의 무풍지대로 남았다는 비판이 제기된다.**

- 우리나라 정보경찰은 기본적인 범죄 정보나 보안 정보 수집 뿐만 아니라 신원조사나 정책 정보까지 수집하는 업무를 맡고 있다. 그러나 정책정보의 경우 경찰의 영역이 아니라는 국가인권위원회의 의견과 시민단체의 지속적인 문제제기가 있었고, 공직 후보자에 대한 신원 조사도 이를 빌미로 국회 및 행정부, 기업 등에 대한 광범위한 정보 수집 활동을 벌여 치안활동이 아닌 정치활동으로 변질되었다는 비판이 지속적으로 제기되어왔다<sup>54)</sup>. 범죄정보 또한 이미 각 수사부서별로 수집되고 있어, 별도의 정보경찰조직이 필요하지 않다는 주장이 제기되는 등 정보경찰 폐지의 필요성이 활발하게 논의되어왔다.
- 이에 2020년 12월 31일 ‘경찰청과 그 소속기관 직제’ 상의 정보 경찰 업무 규정이 일부 개정되었으나, 정보경찰의 폐해를 근본적으로 방지하기에는 역부족이라는 비판이 잇달았다. 오히려 정보경찰의 활동 범위를 ‘공공안녕에 대한 위험’ 으로 명시함으로써, 무분별한 정

51) 경찰법 제14조⑥은 “다만, 국민의 생명·신체·재산 또는 공공의 안전 등에 중대한 위험을 초래하는 긴급하고 중요한 사건의 수사에 있어서 경찰의 자원을 대규모로 동원하는 등 통합적으로 현장 대응할 필요가 있다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 때에는 제16조에 따른 국가수사본부장을 통하여 개별 사건의 수사에 대하여 구체적으로 지휘·감독할 수 있다.”고 규정하고 있다.

52) 국회입법조사처 (2020.06.18.) 국가수사본부 설치 논의의 쟁점

53) 경찰청 범죄수사규칙 제23조②에 따르면 중요사건에 대해서는 지구대장·파출소장은 경찰서장에게 보고, 경찰서장이 시·도경찰청장에게 보고, 시·도경찰청장은 국가수사본부장에게 보고하도록 되어 있고, 제17조②에 따르면 경찰청장은 사건 수사에 대한 보고를 받을 수 있다.

출처: “국수본, 주요 사건은 경찰청장에 보고’ 훈령 마련 움직임”. 경향신문. 2021년 4월 19일자.

54) 양홍석 (2019.07.01.) 정보경찰이 폐지되어야 하는 이유.

보수집의 법률적 근거를 마련해주었다는 비판이 제기되었다<sup>55</sup>). 또한, 정보경찰의 업무 중 가장 크게 지적받아 온 ‘정책정보’ 수집 기능을 그대로 유지했다는 점에서 정보경찰은 사실상 변화가 없다는 평가를 받고 있다. 이에 더해 국정원이 국내정보 수집 업무를 중지한 이후 정보경찰이 유일하게 국내정보를 수집해왔는데, 이후 국정원으로부터 넘겨받을 대공 수사권과 결합될 경우 정보경찰의 힘이 오히려 더 강해질 수 있다는 우려까지 제기된다.

- 또한 정보경찰은 공직자 인사검증에 활용되어오며 인력과 활동을 확대해왔는데, 정보경찰 개혁을 추진했던 문재인 정부조차 국정원의 국내 업무 폐지에 따라 인사검증 등에서 정보 경찰에 의존해 정보경찰을 오히려 더 키웠다는 비판을 받았다<sup>56</sup>).
- 이렇듯 경찰개혁은 1차 검경개혁 당시 검찰개혁의 하위 과제처럼 취급되며, 그 과정에서 제대로 된 개혁 방안에 대한 충분한 논의와 검토를 거치지 못했고, 심지어 2차 검찰개혁 당시에는 언급조차 되지 못했다. 이는 검찰과 마찬가지로 단일한 국가조직으로서 막강한 권한을 가진 경찰에 대한 개혁 필요성에도 불구하고, 실제로는 검찰개혁에 따른 ‘구색 맞추기’ 용으로 개혁이 추진된 결과라고 할 수 있다.

---

55) 양홍석 (2021.03.11.) 문재인 정부 경찰개혁의 허상. 참여연대.

56) “새 정부도 경찰 ‘세평’으로 인사검증?...경찰 권한 남용 우려도”. KBS. 2022년 3월 17일자.

## 5. 향후 검찰·경찰개혁 방안에 대한 정책 제언

---

- 그간 검경 조직의 권한 집중으로 인해 발생한 폐해와 권력기관 개혁의 필요성, 그리고 개혁 추진과정에서 나타난 정치·사회적 갈등과 그로 인한 국가시스템의 혼란을 고려하면 검경개혁은 반드시 마무리 되어야 한다. 이를 위해서는 국민적 관점에서 개혁의 원칙을 확인할 필요가 있다.
- 첫째, 수사·기소·공소유지라는 사법절차에 있어서의 권한 분산은 검경 기관 간 기능과 역할의 조정은 물론, 검경 각각의 조직적 분리를 통해서 이루어져야 한다.
  - 모든 권력기관은 권한이 독점될수록, 기관이 단일할수록 권력을 남용하는 등의 폐해를 낳는다. 검찰과 경찰의 문제는 단일한 국가검찰, 단일한 국가경찰 조직에 모든 권한이 집중되어있는 것에서 발생하는 것으로, 검경 간 기능과 역할의 조정을 넘어 조직적 분리를 통해 권한을 분산시켜야 한다. 기존의 검찰, 경찰 조직을 각각 조직적으로 분리하는 것은 조직간 견제와 균형의 원리 작동과 함께 정치적 상황 변화로 인한 개혁의 후퇴, 원상복귀를 막기 위해서도 반드시 필요하다.
- 둘째, 검찰과 경찰개혁 문제는 선후와 경중의 문제가 아니며, 함께 같은 비중으로 추진되어야 한다.
  - 우리나라 검찰과 경찰은 모두 단일한 국가기관으로서 전 세계에서 유사 사례를 찾아보기 어려울 정도로 막강한 권한을 가졌다는 면에서 공통점이 있다. 이처럼 검경 모두 권력 집중이라는 동일한 문제를 안고 있는 국가권력기관이라는 점에서 개혁은 동시에 그리고 같은 비중으로 진행되어야 한다.
- 셋째, 검경개혁은 부패범죄, 경제범죄 등 중대범죄에 대한 사법적 대응력을 약화시켜서는 안 되며, 국민의 입장에서 사법정의를 실현하고, 민생치안을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다.
  - 수사기관과 관련한 개혁 과정에서 소위 중대범죄나 각종 신종범죄 등에 대한 사법적 대응력이 약화되어서는 안 된다. 특히 그동안 국민적 공분의 대상이었던 경제범죄나 부패범죄는 물론, 새롭게 등장하고 있는 N번방 사건 등 디지털 범죄, 신종 화이트칼라 지능 범죄에 대한 사법 대응력을 강화하는 방향으로 진행되어야 한다. 또한 경찰개혁도 경찰이 정치적 필요에 따른 시국 치안보다 국민과 지역주민을 위한 민생치안에 집중할 수 있는 방향으로 진행되어야 한다.
- 이러한 원칙과 해외 사례 분석에 입각해 지난 1, 2차 검찰개혁과 1차 경찰개혁을 평가해 보면 다음과 같은 문제가 드러난다.
  - 첫째, 수사권 문제를 검경 간의 상호 배타적인 제도적 권한 문제로 접근한 문제와 한계가 있다. 지난 몇 년간의 논쟁과정에서 제기된 양측의 주장을 보면 마치 수사권이 검경 간에



상호 배타적으로 독점되어야 한다는 식으로 제기되었다. 그러나 앞선 해외사례 분석에서도 확인했듯이 국제적으로는 검사와 경찰 모두에게 수사권한이 부여되어 있는 것이 일반적이다. 그런데 일반 형사사건의 경우 실제로는 경찰이 수사를 담당하고, 검사가 기소 및 공소유지를 담당하는 형태로 수사와 기소가 기능적으로 분리되어 있는데, 이는 제도적으로 검사의 직접 수사권한을 배제해서가 아니라 검찰조직이 자체 수사 인력을 갖고 있지 않은 조직구조 때문이다. 법적으로 검사의 수사권이 명시되어 있음에도 불구하고, 검찰청 내 자체 수사 인력을 보유하고 있지 않아, 검사가 법적인 수사지휘권을 통해 ‘머리’ 역할을 하고, 경찰이 ‘손과 발’ 이 되어 수사를 담당하는 독일 사례가 대표적이다.

- 둘째, 권한의 조정도 단순히 검찰의 권한 일부를 경찰에 이관하는 두 권력기관 간 권한 조정 차원에서 이루어져, 검찰과 경찰이 공히 갖고 있는 단일한 국가조직체제의 문제가 그대로 남았다는 것이다. 더구나 검찰개혁에 초점이 맞춰져 진행된 1,2차 검찰개혁과 구색맞추기식으로 진행된 경찰개혁으로 인해, 이미 막강했던 경찰의 권한이 조직적 분산 없이 더욱 확대되는 결과를 초래했다. 자치경찰제를 실시하는 모든 나라는 경찰의 대부분이 자치경찰이고, 경찰 조직은 자치단체별로 분리되어 독립적으로 운영되고 있다. 또한 앞서 검토한 해외국가 사례 대부분이 연방제 국가이긴 하나, 검찰조직도 연방검찰조직과 주 단위 검찰조직으로 분리되어 있고, 검경의 국가(연방)조직도 담당 수사 영역별로 분리되어 있어 단일한 국가조직이 권한을 독점함으로써 발생할 수 있는 폐해를 구조적으로 차단하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.
- 셋째, 무엇보다 치명적인 문제는 검찰과 경찰 모두, 단일한 국가조직체제를 유지한 채 단순히 두 기관 간 권한만 조정되었기 때문에 정치적 상황 변화에 따라 관련 법령의 개정으로 쉽게 원상복귀 할 수 있다는 점이다. 권력기관의 권한 분산 및 기능과 역할의 조정은 조직적 변화를 통해서만 구조화될 수 있다. 이런 점에서 검찰과 경찰 각각, 그 업무과 권한을 조직적으로 분리해 구조화시키는 것이 검경개혁을 회귀할 수 없도록 하는데 필수적임에도 불구하고 그러한 점이 간과된 측면이 있다.
- 넷째, 권력기관 개혁과 함께 국민적 관점에서 추구되었어야 할 중대범죄, 신종 지능 범죄 등에 대한 사법 대응력 강화와 민생치안의 강화가 부차적으로 취급된 문제가 있다. 권력기관의 개혁은 민주주의적 관점에서 그 자체로도 의미가 있다. 그러나 검찰, 경찰개혁은 그 역할상 국민이 요구하는 사법 정의의 실현과 민생 치안의 강화에 기여하도록 해야 한다. 검사의 직접 수사권 제한이 중대범죄에 대한 사법 대응력을 약화시켜서는 안되며, 검경수사권 조정이 경찰 권한의 확대로만 귀결되어서는 안 된다. 이런 점에서 경찰만으로는 감당하기 어려운 중대범죄에 대한 검사의 직접 수사권마저 대책 없이 경찰에 이관하려 하거나, 검사의 직접 수사권 폐지의 명분으로 중수청 신설을 주장하는 것은 매우 부적절하다. 중수청 신설은 기존 검찰의 기능과 역할을 조직적으로 분산하는 것은 물론 중대범죄에 대한 사법대응력을 실질적으로 강화하는 차원에서 추진되어야 한다. 또한 자치경찰제와 수사경찰의 분리는 실질적인 독립이 이루어지도록 해서 경찰이 민생치안 중심으로 재편되도록 조직적으로 강제해야 한다.



- 이에 앞서 언급한 개혁의 원칙과 지난 과정에 대한 평가에 근거하여 조직 구조의 개편, 권한의 조직적 분산을 중심으로 제안하고자 하는 바람직한 검경개혁 방안은 다음과 같다.

### 1) 검찰 개혁 방안

- 첫째, 일반 형사 사건의 경우 검경 간에 수사와 기소를 분리하되, 그 시스템이 안정된 후에는 검찰의 자체 수사 인력 대폭 축소와 특수수사 조직의 분리를 전제로 검사에게 수사지휘권을 다시 부여하여 경찰의 과잉·부실 수사에 대한 사법적 통제를 강화하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.
  - 검경수사권 조정 이전인 2018년에도 검찰의 직접수사는 전체 형사사건의 5%에 불과했다는 점에서<sup>57)</sup>, 1·2차 검찰개혁을 통해 검사의 직접 수사권을 특정 중대범죄로 제한하고, 일반 형사사건의 경우 수사와 기소를 검경 간에 제도적으로 분리한 것은 그와 같은 현실을 반영한 것이기도 했다.
  - 일반 형사사건에 대한 수사와 기소를 검경 간에 기능적으로 분리하고 있는 해외 사례와는 달리, 우리는 법적으로 검사의 직접 수사권을 제한해 수사와 기소의 분리를 제도화했는데, 이는 오랜 기간 형성된 검경 간의 위계적 질서, 대규모의 자체 수사력을 보유하고 있는 우리나라 검찰 조직의 특성상 기능적 분리가 현실적으로 작동하기 어려운 특수한 현실을 반영한 것이라 할 수 있다.
  - 그러나 향후 위에서 언급한 한국적 특수성이 해소된다면 일반적인 해외 사례와 마찬가지로 일반 형사 사건에 대한 수사와 기소의 분리를 기능적으로 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 즉 사건 처리 지연 등 제도 안착 과정에서 현재 발생하고 있는 문제들이 해결되고, 검경 간 협력관계가 정착된다면, 검찰 내 자체 수사 인력을 필요 최소한으로 대폭 축소하고, 중대범죄를 담당하는 특수수사 부서를 별도의 조직으로 분리하는 것을 전제로 검사에게 수사지휘권을 부여하는 것이 경찰의 과잉·부실 수사에 대한 사법적 통제를 위해 바람직하다는 것이다.
  - 검사의 수사지휘권을 부활할 경우 개혁의 원점회귀를 우려할 수 있으나, 검찰 내 자체 수사 인력을 폐지 혹은 대폭 축소한다면 검사가 수사권과 수사지휘권을 보유하더라도 자체적으로 수사를 할 수 없기 때문에 과거로 퇴행하는 것은 불가능하고, 수사과정에서 검경 간 견제와 균형의 원리가 작동될 것으로 기대된다. 또한 중대범죄에 대한 특수수사 부서를 조직적으로 분리한다면 기존 검찰조직이 다시 권력기관화되는 것도 방지할 수 있을 것으로 판단된다. 이때 폐지 혹은 축소되는 검찰수사관 인력은 분리·신설되는 중대범죄 담당 조직에 흡수하여 축적된 수사 역량을 발휘할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
- 둘째, 중대범죄에 대해서는 검사가 수사와 기소, 공소유지까지 담당해 중대범죄에 대한 사법 대응력을 강화하는 한편, 기존 검찰의 특수수사 부서를 분리하여 조직적 분리를 통한 권력 분산이라는 권력기관 개혁의 목표를 동시에 실현하는 것이 바람직하다.

57) 정웅석(2018). “검/경 수사권 조정의 쟁점 및 과제”. 검경 수사권 조정에 관한 공청회 자료집, 85p.

- 앞서 누차 언급했듯이 중대범죄에 대해서는 그 범죄의 특성상 사례를 검토한 모든 국가에서 예외 없이 법률가인 검사가 기소와 공소유지는 물론 직접 수사까지 담당하고 있다. 검사의 독점적 권한 제한이라는 권력기관 개혁의 수단이 사법정의 실현이라는 헌법적 가치에 우선할 수는 없다. 따라서 권력의 민주화와 사법정의 실현이라는 헌법적 가치를 동시에 실현하고자 한다면 단일한 국가조직으로서 권력이 독점된 기존 검찰 조직에서 중대범죄 수사를 담당해 온 특수수사 부서를 분리해 권력을 조직적으로 분산하되, 분리 신설되는 조직에서는 검사가 수사와 기소, 공소유지를 모두 담당하도록 해서 중대범죄에 대한 사법 대응력이 약화되지 않도록 하는 것이 바람직하다.
- 이미 국수본과 공수처가 신설된 조건에서 중대범죄 수사를 담당하는 중수청을 신설할 경우 수사기관 난립에 따른 혼란과 비효율이 불가피하다는 지적은 현실적이고 타당하다. 따라서 중수청은 기존 검찰 조직의 특수수사 부서와 국가수사본부를 통합해 신설하는 것이 바람직하며, 중장기적으로는 공수처 역시 중수청으로 통합하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다.
  - 다른 한편에서 신설되는 중수청이 검찰과 같이 또 다른 권력 기관화되거나, 권한을 남용할 수 있다는 우려 역시 상당한 일리가 있다. 이런 점에서 영국의 SFO 사례와 같이, 중수청 조직은 수사·기소·공소유지를 모두 담당하도록 하면서도 내부적으로는 수사·기소검사와 공소유지 검사를 분리하거나, 수사검사와 기소검사를 분리하는 방안 등 내부적 견제장치를 마련하는 것을 중수청 조직 안정화에 따라 단계적으로 검토할 수 있다. 또한 중수청의 검사와 수사관이 중대범죄에 대한 수사를 담당하고, 기소 및 공소유지는 재판되는 기존 검찰청이 담당하도록 기관 간에 기능적으로 분리하는 방안 역시 검토할 수 있다.
- 그러나 신설되는 중수청의 권력기관화를 피하기 어렵다고 판단한다면, 중수청 설치 대신 중대범죄의 범죄유형별로 유관 부처에 검찰 조직을 분산하는 방안도 검토할 수 있다. 즉 금융, 조세, 반독점·공정거래 등 중대범죄유형별로 해당 정부 부처에 특수수사 검찰조직과 인력을 분산시키는 방안이 또 다른 대안이 될 수 있다는 것이다. 단, 이 경우 행정기관에 기소권을 주는 것이 적절하지 않다는 점과 공소기관이 지나치게 많아진다는 점에서 해당 기관 소속 검사에게는 수사권만 부여하는 것이 바람직하다. 수사권만 가진 검사의 지위에 관해서는 공수처 사례를 통해 헌법재판소가 합헌 결정을 내린 바 있다.
  - 이와 관련해 참고할 만한 사례는 미국이다. 미국의 경우 증권거래 등 금융범죄에 대해서는 증권거래위원회(SEC)가, 반독점·공정거래 분야에서는 법무부 반독점국(Department of Justice, Antitrust Division)과 연방거래위원회(FTC)가, 조세 관련해서는 국세청이 사실상 수사기관으로서의 역할을 분담해 담당하고 있다.
  - 그러나 미국의 경우 검사가 아니라도 법률에 따라 강제조사권을 행사할 수 있지만, 우리나라는 강제조사의 핵심인 영장청구권이 헌법상 검사에게만 있고, 금융위, 공정위, 국세청 등의 조사는 강제조사가 아닌 동의에 따른 자료협조의 형태로 진행되고 있어 법률적 한계가 분명하다. 현재 특별사법경찰관제도를 통해 그 한계를 일부 보완하고 있으나, 그 역할은 매

우 제한적이다.

- 위와 같이 중대범죄유형별로 기존 검찰 조직을 분산하는 방안은 윤석열 대통령이 검찰총장 시절 언급한 전문 수사청 설치안과도 유사한 측면이 있다. 윤석열 당시 검찰총장은 검사의 직접 수사권 폐지에 반대하며, 검사가 수사권과 기소권을 모두 갖는 반부패수사청, 금융수사청, 마약범죄수사청, 안보수사청 등을 기존 검찰청과 별개로 법무부 산하에 신설하는 방안을 역제안한 바 있다.
- 그러나 중대범죄유형별로 기존 검찰의 특수 수사 조직을 분산한다면 별개의 수사청을 신설하는 방식보다는 금융위(금감원), 공정위, 국세청 등 유관 부처에 검사들로 구성된 조직을 두는 방식이 바람직할 것으로 판단된다. 현재 각각의 기관들이 소관 분야별로 담당하고 있는 조사업무가 범죄수사와 밀접히 연관되어 있고, 해당 기관의 축적된 전문성과 조사 인력을 활용할 수 있다는 점이나 경제 범죄의 경우 사법처리와 행정 처분이 매우 밀접히 연관되어 있다는 점 등이 고려될 필요가 있다는 것이다. 현재도 금융, 조세 등 전문성이 요구되는 수사의 경우 금감원, 국세청 등 유관 기관의 전문 조사 인력을 파견 받아 수사를 진행하고 있다.
- **중수청을 신설하든, 범죄유형별로 검찰 조직을 유관 부처에 분산시키든 기존 검찰 조직으로부터의 독립성을 보장하고, 조직 분리를 통한 권한 분산과 상호 견제를 현실적으로 실현하려면 기존 검찰조직과의 인적 교류 차단은 필수적이다. 우리나라 검찰의 경우 일선 검사까지 여전히 사법고시 출신이 대부분인데, 사법고시와 사법연수원 등의 경험으로 동질적 집단으로서의 특징이 매우 강한 현실에서 인적 교류가 허용된다면 조직 분리에도 불구하고 사실상 하나의 검찰 조직으로 기능할 가능성이 높기 때문이다.**
- 새로운 수사기관이 신설될 경우 기존 검찰 조직의 인력을 재배치하는 초기 단계를 제외하고는 기존 검찰과의 인적 교류는 완전히 차단되어야 한다. 원칙적으로 검찰청 검사의 중수청(또는 금융위, 공정위 등) 파견을 금지하고, 검찰청 검사가 퇴직 후 중수청 검사로 전직할 경우 일정 기간 유예 기간을 두도록 해야 한다. 또한 기존 검찰에서 퇴직한 검사가 중수청으로 간 뒤 다시 검찰로 재임용되는 것은 금지해야 한다.
  - 이와 관련해서는 과거 청와대 검사 파견 사례를 참고할 수 있다. 과거 청와대가 민정수석실에 파견된 검사를 통해 검찰에 대한 정치적 영향력을 행사하고, 검찰수사의 독립성을 훼손한다는 비판이 제기되었고, 스스로 권력집단화된 검찰에서도 청와대 파견을 소위 ‘엘리트 코스’로 취급하는 등 폐해가 발생하자 1997년 검사는 대통령비서실에 파견되거나 직위를 겸임할 수 없다는 검찰청법 조항이 신설되었다. 그러나 검사직에서 사퇴한 후 청와대에서 근무하고, 이후 다시 검사로 재임용하는 ‘편법파견’ 문제가 불거지며 2017년 검찰청법은 한 차례 더 개정되었다. 현재 검찰청법은 검사 퇴임 후 1년 간 대통령비서실 임용을 금지하는 한편, 대통령 비서실 퇴직 후 2년 간 검사 재임용을 금지하고 있다.
- 다만, 수사권과 기소권을 모두 갖는 중수청 신설이 아닌, 수사권만 갖는 유관 기관별 검찰 조직 분산안을 채택한다면 기소 및 공소유지의 효율성을 위해 영국과 프랑스의 사례처럼

기존 검찰청의 기소 및 공소유지를 담당하는 검사가 해당 기관의 수사과정에 초기부터 참여해 수사 내용을 파악하고 협의하도록 하는 것이 적절하다고 판단된다.

- 모든 조직은 스스로의 조직논리를 형성하고, 역할 정립을 통해 조직의 존재 이유를 대내외적으로 확립하고자 하는 속성을 갖는다. 조직적인 분리·신설이 검찰 개혁의 실질화·구조화에 결정적인 이유다. 이와 관련하여 87년 헌법 개정을 통해 신설된 헌법재판소는 참고할 만한 사례이다.
  - 위헌법률심판 등 헌법 재판은 제헌 헌법 이래 헌법위원회와 대법원이 담당했으나, 제 기능을 못하고 사실상 휴면기관이었던 반면, 87년 개헌을 통해 헌법재판소가 신설된 이후 활성화되었다. 1988년 9월 1일 헌법재판소법이 발효된 후 1990년 1월 최초의 위헌결정이 있었고, 이후 2022년까지 헌법재판소는 총 1,089건의 위헌법률심판 사건을 접수받아 1,013건의 결정을 내렸다. 3건의 탄핵재판, 122건의 권한쟁의재판을 진행했고, 46,055건의 헌법소원을 접수받아 헌법재판소가 보유한 모든 권한을 행사하며 적극적인 역할을 수행하고 있다<sup>58)</sup>.
  - 초기만 해도 그 구성원이 기존의 판·검사 출신이고, 대통령과 대법원장의 지명, 국회의 선출에 따른 임명 등으로 인해 그 역할과 기능에 대한 회의가 상당했던 것이 사실이나, 현재는 그러한 우려를 불식시키며 독립된 기관으로서 그 역할과 위상을 확립했다. 이는 민주화라는 정치사회적 환경 변화가 결정적이었지만, 그를 배경으로 국민에서 자신의 역할과 존재 이유를 확인시키고자 하는 조직의 논리 역시 작용한 바 크다.

## 2) 경찰 개혁 방안

- 앞서 지적했듯이 검찰 개혁은 검경수사권 조정 등 실질적으로도 그나마 일부 진척이 있었던 반면, 경찰개혁은 시늉만 했을 뿐 제대로 이루어진 것이 없다. 따라서 경찰개혁은 본래 그 취지에 맞게 원점에서 재설계되어야 한다
- 첫째, ‘제대로 된’ 자치경찰제를 실시하여야 한다. 광역자치단위(주) 이하에 국가경찰 조직을 두고 있지 않은 해외의 모든 국가와 같이 시도경찰청을 포함해 그 이하 경찰조직은 모두 자치경찰로 전환하고, 자치경찰의 조직, 인사, 업무에 대한 자치단체의 권한과 독립성은 보장되어야 하며, 수사권 등 해당 지역의 모든 경찰 권한은 자치경찰로 이양되어야 한다.
  - (조직) 국가-자치경찰 이원화 모델에 기초하여 현 국가경찰조직 중 지방청 이하 조직을 자치경찰조직으로 전면 전환하고, 자치경찰에 대한 관리·감독 권한을 지방자치단체에 이관하도록 한다.
  - (인력) 지방청 이하 경찰서, 지구대, 파출소 단위까지 자치경찰인력을 지방직으로 전환해, 자치단체 차원의 인사권이 행사될 수 있도록 한다. 다만 자치경찰의 지방직 전환이 기존 경찰공무원의 처우와 근무환경 저하로 나타나지 않도록, 기존 국가경찰 인력 유지 및 운영을 위해 지출되었던 국가예산은 그 용도를 지정해 지방자체단체에 교부하도록 등의 제도적

58) 헌법재판소 사건통계 누계표. <https://www.ccourt.go.kr/site/kor/stats/selectEventGeneralStats.do>



장치가 마련되어야 한다. 이러한 자치경찰의 지방직 전환은 현실을 고려하여 인사권의 지자체 위임을 전제로 단계적으로 추진할 수 있다.

- (인사) 자치경찰의 인사권은 해외 사례와 같이 지자체 단위로 전면 이양되도록 한다. 시도 자치경찰청장의 경우, 시·도경찰위원회의 추천과 시·도의회 의 청문회를 거쳐 시·도지사가 임명하도록 한다. 해당 지역 자치경찰의 경우, 간부급은 시도경찰청장의 추천으로 시도지사가, 그 이하에 대해서는 시도경찰청장이 인사권을 갖도록 한다. 이 경우에도 시·도경찰위원회의 심의·의결을 거치도록 한다.
  - (권한) 자치경찰은 수사권 등 지역 단위 차원의 모든 경찰권을 갖도록 한다. 다만 수사 업무와 관련해서 법률이 정한 특정범죄, 특정 광역자치단위를 넘어선 광역범죄에 대한 신설되는 중수청 혹은 경찰청에서 분리된 국수본 등 국가 수사 기관이 담당하고 우선권을 갖도록 한다. 한편, 제한된 인력과 조직으로 축소되는 기존 국가경찰은 행정안전부 장관의 위임을 받은 치안행정업무와 보안, 테러, 경비 등과 관련한 업무를 수행하도록 한다.
  - 이외에도 지방자치제도의 취지를 반영하여, 광역 단위에 시도경찰위원회를 설치하는 것에 더해 기초지자체 단위에 영국의 지역치안평의회와 같이 지역주민이 참여하는 ‘지역치안협의회’를 설치하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.
- 둘째, 국수본은 중수청으로 통합하고, 만약 검찰 조직을 범죄 유형에 따라 유관 부처별로 분산하는 방안을 채택해 국수본이 유지될 경우에는, 국수본을 기존 경찰청 산하에서 분리해 별도의 기관으로서 인사, 예산, 업무의 독립성이 보장되도록 해야 한다. 또한 어느 경우이든 행정경찰인 각급 기관장이 수사 사무와 관련해 업무를 지휘하거나, 보고 받을 수 없도록 행정경찰과 수사경찰의 분리를 엄격히 제도화해야 한다.
    - 국수본이 신설되는 중수청으로 통합된다면 기존 경찰청으로부터의 분리·독립은 논할 필요조차 없다. 설혹 유지하더라도 기존 경찰청과 분리된 독립기관화해 예산 및 업무는 물론, 국가수사본부장의 임명 및 국수본 내 인사에 대한 경찰청장의 권한을 배제한다면 국수본의 독립성은 보장될 것으로 기대된다.
    - 현재와 같이 경찰청장이 모호한 예외규정을 통해 수사에 개입할 수 있도록 허용하고, 경찰청장과 경찰서장이 각각 국가수사본부장과 수사경찰로부터 수사 사무와 관련해 보고받을 수 있도록 한 규정은 수사의 독립성을 근본적, 현실적으로 훼손한다는 점에서 마땅히 폐지되어야 한다. 또한, 행정경찰과 수사경찰의 인적 교류 역시 현실에서는 수사경찰이 인사권을 가진 행정경찰에 종속되는 결과를 초래한다는 점에서 예외적이고 제한적으로만 허용되어야 한다.
  - 셋째, 일제시대의 잔재로 일선 경찰서 단위까지 유지되어 온 정보경찰제도와 조직은 폐지하고, 정보 수집 기능은 범죄정보수집에 국한하되, 그 업무는 관련 수사 부서에서 담당하도록 해야 한다.
    - 정보경찰의 기존 인사 검증 및 공직 기강 업무는 대통령실 공직기강비서관실이나 총리실

공직복무관리관실이 담당하고, 정책 관련 여론 정보 역시 대통령실 홍보수석실, 시민사회비서관실이나 각 정부 부처가 담당하도록 해야 한다.

- 범죄 정보 역시, 별도의 정보 경찰 조직 보다는 경제, 부패, 마약, 조직폭력, 안보, 보안 등 범죄 유형에 따른 수사 부서별로 정보를 수집하도록 하는 것이 효율적이고, 정보 경찰의 폐해를 방지하기 위해 필요하다.
- 형사사법체계의 혼란은 국민에게 직접적인 피해를 입힌다는 점에서 더 이상 혼란과 갈등을 방치해서는 안 된다. 민주화 이후 30여년, 이제 권력기관 개혁을 마무리해야 한다. 검찰과 경찰은 말로만이 아니라 실제 사법정의의 수호자로, 민중의 지팡이로 거듭나야 한다. 어렵게 발족하고, 활동기한을 연장한 국회 사개특위가 21대 국회에서 남은 검경개혁 과제를 마무리할 수 있기를 기대하고 당부한다.



## 참고문헌

### 논문, 보고서 및 단행본

- 김대근 외(2022). 『수사권 조정 이후 수사종결의 현황 및 개선방안』. 한국형사·법무정책연구원
- 김택수(2017). 『프랑스 수사, 예심 제도의 이해』. 계명대학교 출판부
- 박경래(2005). 『주요국의 자치경찰제도와 한국의 자치경찰법안 연구』. 한국형사정책연구원 형사사법개혁연구 연구총서
- 박재익(2007). 『프랑스 예심제도 실무』. 검찰청 국외훈련 연구논문.
- 송광섭. (2012) 『국민이 체감할 수 있는 수사권 조정의 효과에 관한 연구』
- 유병규(2003). 『기업범죄 수사의 효율성 제고방안』. 한국형사·법무정책연구원
- 유주성. (2018). 『주요국가의 자치경찰제와 비교법적 시사점』. 자치경찰제 도입 대토론회 자료집
- 이정민(2017). 『일본의 수사제도 운영과 그 전제』. 형사법의 신동향
- 이존걸(2000) 『수사권독립 논의에 관한 검토』. 한국형사·법무정책연구원
- 이호중(2017). 『경찰개혁: 경찰조직 및 권한 분산과 민주적 통제』. 차기정부 필수개혁과제 경찰개혁 각 정당 초청 정책 토론회 자료집.
- 이현우 외 3인. (2009). 『자치경찰제도 도입에 관한 연구』. 경기개발연구원 정책연구
- 오병두(2021) 『검경개혁 위한 수사 기소 분리, 어떤 모습이어야 하는가』. 참여연대.
- 윤진아(2020). 『독일 경찰제도의 현황과 당면과제』 법과정책연구.
- 정웅석(2018). 『검/경 수사권 조정의 쟁점 및 과제』. 검경 수사권 조정에 관한 공청회 자료집
- 한국형사정책연구원(2003) 『기업범죄수사의 효율성 제고방안』.
- 한국형사정책연구원(2017). 『주요 해외국 법집행기관의 금융거래추적 운영 실태에 대한 연구』.
- 한민경, 박원규(2018) 『자치경찰의 정치적 중립성 확보 방안에 관한 연구: 주요국의 자치경찰청장 선발절차 및 자격요건을 중심으로』. 형사정책연구

### 온라인 자료 및 홈페이지

#### [홈페이지]

#### [온라인 자료]

- 국회입법조사처 “국가수사본부 설치 논의의 쟁점” 2020년 6월 18일자.
- 대한민국 정책브리핑. “내년 시행 자치경찰제, 우리만의 독특한 모형”. 2018년 11월 30일자.
- 미국 의회 조사국 보고서. “FBI Intelligence Reform Since September 11, 2001: Issues and Options for Congress”. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a450085.pdf> 2004년 8월 4일자
- 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터. (2020.12.02.) “자치경찰제 도입 방안에 대한 의견서”.
- 양홍석 “정보경찰이 폐지되어야 하는 이유”. 2019년 7월 1일자.
- 양홍석 “문재인 정부 경찰개혁의 허상” 2021년 3월 11일자.
- 황운하의원 대표발의, “중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안”.
- 헌법재판소 사건통계 누계표. <https://www.ccourt.go.kr/site/kor/stats/selectEventGeneralStats.do>

### 신문기사

- 국민일보. “[단독] 윤석열 “진보 표방한 정권의 권력자·부패범죄 수사하면 보수인가?”. 2021년 3월 2일자.
- 동아일보. “與, 수사-기소 분리 대세라는데… OECD 77% 檢수사권 보장”. 2021년 3월 1일자.
- 머니투데이. “추미애, 수사-기소검사 분리 추진…책임은 누가 지나” 반발”. 2020년 2월 11일자.
- 민중의소리. “검찰 지키겠다고 국회의장과 대통령까지 흔드는 윤석열 당선인”. 2022년 4월 26일자.
- 아주경제. “추미애 “검찰개혁, '수사기관 분권화'...유형별로 다양화해야”. 2021년 1월 25일자.
- 연합뉴스. “[팩트체크] 일본검찰, 수사-기소검사 분리?”. 2020년 2월 12일자.
- 연합뉴스. “[팩트체크] 검찰이 직접 수사권 전면행사하는 나라 없다?” 2021년 2월 26일자.
- 연합뉴스. “[뒤엎긴 자치경찰] ③수사권 없는 자치경찰, 현행법 잡고도 112 신고해야”. 2022년 5월 12일자.
- 조선일보. “[팩트 체크] 與 “선진국 대부분 수사-기소 분리” 사실일까“. 2021년 2월 25일자.
- 제주의소리. ““자치경찰은 하도급” 경찰 출신 권은희, 청장과 설전“. 2018년 10월 26일자.
- 한겨레 21. “21개국 검사, 수사권 있지만 수사하지 않아” 2021년 3월 5일자.
- 한국경제. “미국·영국에선 수사와 기소권 분리…한국과 닮은 독일, 수사는 주로 경찰이” 2017년 6월 25일자.
- 한국일보. “법원도 검수완박 비판 “경찰 수사 통제 못하면 정의 실현에 부정적””. 2022년 4월 19일자.
- KBS. ““이중조사 덜 받는다”…시민 체감할 변화는?”. 2020년 1월 13일자.
- KBS. “새 정부도 경찰 ‘세평’으로 인사검증?…경찰 권한 남용 우려도”. 2022년 3월 17일자.

SBS. “[취재파일] 미국 검사는 수사를 안 할까? - 수사/기소 분리에 대한 동상이몽”. 2021년 3월 1일자.

YTN. “검찰개혁 속도 조절 없었다더니...유영민 “대통령이 당부””. 2021년 2월 24일자.

The New York Times. “Mueller Rejects View That Presidents Can’t Obstruct Justice”. 2019년 4월 19일자.

---

## 더미래연구소 IF REPORT 2023-1

미완의 검찰·경찰 개혁, 어떻게 할 것인가 -기능과 역할의 조정을 넘어 조직 분리·개편을 중심으로-

발행일 2023. 2. 16.

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 원혜영)

Copyright ©더미래연구소, 2023 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



더미래연구소는 대한민국의 ‘더 좋은 미래’를 만들어 가는 ‘독립 민간 싱크탱크’입니다.  
더미래연구소의 성장은 ‘후원회원’의 힘과 꿈으로 가능합니다.

07237 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 903호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: themirae.org

페이스북: www.facebook.com/themirae

블로그: blog.daum.net/themirae2030

---

※ 본 보고서는 더불어민주당의 당론 및 더좋은미래의 공식입장과 무관합니다 ※