creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

조선대학교 CHOSUN UNIVERSITY

[UCI]I804:24011-200000267103

경찰관 직무집행법 제11조의2(손실보상)에 관한 연구

- 사례분석을 통한 손실보상 제도의 문제점 중심으로 -

A study on the Loss compensation System under Act on the Performance of Duties by Police officers

2019년 2월 25일

조선대학교 대학원

법 학 과

조 용 석

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

경찰관 직무집행법 제11조의 2(손실보상)에 관한 연구

- 사례분석을 통한 손실보상 제도의 문제점 중심으로 -

지도교수 권 상 로

이 논문을 법학 박사학위신청 논문으로 제출함

2018년 10월

조선대학교 대학원

법 학 과

조 용 석

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

조용석의 박사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교 수 김 종 구 (인)

위 원 조선대학교 교 수 김 재 형 (인)

위 원 동신대학교 교 수 한 승 훈 (인)

위 원 조선대학교 교 수 정 세 종 (인)

위 원 조선대학교 교 수 권 상 로 (인)

2018년 12월

조선대학교 대학원

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

목 차

제1장 서론 1

제1절 연구 배경과 목적 1

제2절 연구 범위와 방법 2

제2장 이론적 배경 4

제1절 행정상 손실보상 개요 4

1. 손실보상의 의의 4

2. 헌법상 손실보상 기준(학설) 6

제2절 경찰상 손실보상 제도 8

1. 경찰상 손실보상의 의의 8

2. 경찰상 손실보상의 실정법적 근거 10

3. 경찰상 손실보상제도 연혁 12

4. 경찰작용상 손실보상청구권의 법적 성격 15

5. 주요 국가의 유사 제도 17

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3절 경찰관 직무집행법 제11조의2 손실보상 23

1. 경찰관 직무집행법상 손실보상의 요건.....23

2. 손실보상 절차 35

3. 손실보상 심의위원회의 법적 지위 38

4. 손실보상 심의위원회 결정에 대한 불복 방법 41

제3장 경찰 실무상 손실보상 사례 연구 44

제1절 손실보상 현황 44

1. 연도별 손실보상 심의 현황 44

2. 전국지방경찰청별 손실보상 심의 현황 45

3. 손실보상 청구 사건 유형의 변화 46

제2절 손실보상 청구 사례 분석 49

1. 손실보상 청구 '유형별' 분석 49

2. 손실보상 기각 사례 '원인별' 분석 53

제3절 직무형태별 쟁점 연구 58

1. 구조 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우 58

2. 체포 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우 67

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 가정폭력 현장에서 재산상 손실이 발생한 경우 74

4. 단속 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우 77

5. 기타 실무상 특이 사례 연구 81

6. 소결 86

제4장 손실보상 제도의 한계 및 문제점 89

제1절 '경찰청 설문조사 결과' 분석 89

1. 조사개요 89

2. 응답자 특성 89

3. 손실보상 제도에 대한 인지도 92

4. 손실보상 제도 관련 경험수준 및 실태 97

5. 현장경찰관의 업무 부담도 100

6. 손실보상 제도의 직무집행 도움수준 102

제2절 손실보상 제도 운영에 관한 심층 면접 108

1. 인터뷰 방법론 108

2. 인터뷰 분석 내용 110

3. 소결 129

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3절 손실보상 법규상 '감독자의 경찰책임' 한계 130

1. 문제제기 130

2. 감독자(사용자)의 경찰책임 인정 여부 검토 131

3. 감독자(사용자)의 경찰책임 관련 사례 연구 137

4. 소결 143

제4절 손실보상 심의위원회 운영상 문제점 144

1. 위원회 구성 144

2. 손실보상 처리 기간 단축 필요 144

3. 내실 있는 손실보상 심의 사례 검토 148

4. 시사점 및 소결 150

제5장 손실보상 제도의 개선 방안 153

제1절 손실보상 제도 운영의 내실화 153

1. 구상권 청구를 통한 합리적 보상 체계 마련 153

2. 이중보상 금지 규정 신설 158

3. '적법한 직무집행' 행위의 판단 기준 완화 160

4. 비재산적 침해에 대한 합리적 보상.....164

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

5. 재산상 손실을 최소화하기 위한 경찰의 노력 169

6. 소결 170

제2절 손실보상 심의 결과에 대한 신뢰성 제고 170

1. 손실보상 심의위원회의 법적지위 명확화 170

2. 심의 결과의 일관성 유지 및 예측가능성 확보 172

3. 보상 금액의 체계적 산정 174

4. 손실보상 절차의 간소화 180

5. 재심의 절차의 신설 182

6. 소결 184

제3절 직무 관련 소송시 실효적 지원 185

1. 현행 직무 관련 소송 지원 제도에 대한 불만 185

2. 소송 지원 요건의 완화 186

3. 경찰 법률 보험 제도의 정착 견인 187

4. 소송 지원 관련 법적 규정 마련 189

5. 소결 190

제6장 결론 191

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

참고문헌 195

국문요약 199

붙임(경찰청 설문조사지) 203

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 목 차>

<표 1> 행정상 손실보상과 손해배상 구별 6
<표 2> 경찰관의 직무집행 중 손해 발생 시 보상(배상) 절차 ...9
<표 3> 손실보상 처리 절차 35
<표 4> 각종 위원회 법적 성격 비교 40
<표 5> 연도별 손실보상 심의 현황 45
<표 6> 2017년 전국 지방경찰청별 손실보상 심의 현황 46
<표 7> 재산상 피해가 '농작물'에 해당하는 사례 47
<표 8> 기타 손실보상 청구 사례 48
<표 9> 경찰관 직무집행 형태별 손실보상 청구 건수 분석 50
<표 10> 경호·경비 관련 손실보상 청구 사례(2017년) 51
<표 11> 근무 부서별 손실보상 청구 건수 분석(2017년) 52
<표 12> 손실보상 청구인 부적격 사례 54
<표 13> 재산상 손실 발생에 있어서 인과관계 불인정 사례 55
<표 14> 재산상 손실로 인정하지 않은 사례 56
<표 15> 치료비를 손실보상 한 사례 57
<표 16> 직무집행의 적법성이 문제된 사례 58
<표 17> 청구인과 가족관계 있는자의 구조 요청 관련 사례 59
<표 18> 요구조자의 구조 관련 손실보상 체계도 64
<표 19> 요구조자의 구조 과정에서 손실 보상 청구된 사례 65
<표 20> 체포과정에서 손실보상 청구 사례 72
<표 21> 가정폭력 사건 처리 과정에서 손실보상 청구 사례 76
<표 22> 풍속업소 등 단속 과정에서 손실보상 청구 사례 80

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 23> 기타 손실보상 청구 사례 84
<표 24> 소속 기관별 응답자 현황 90
<표 25> 전국 지방경찰청별 응답자 현황 90
<표 26> 계급별 응답자 현황 91
<표 27> 소속 기능별 응답자 현황 91
<표 28> 근무형태(내 · 외근)별 응답자 현황 91
<표 29> 근무 경력별 응답자 현황 92
<표 30> 손실보상제도 인지 수준 92
<표 31> 소식 기관별 손실보상제도 인지 수준 93
<표 32> 근무형태(내 · 외근)별 손실보상제도 인지수준 93
<표 33> 계급별 손실보상제도 인지 수준 94
<표 34> 근무 경력별 손실보상제도 인지 수준 95
<표 35> 기능별 손실보상제도 인지 수준 95
<표 36> 손실보상 제도를 인지하게 된 방법 96
<표 37> 계급별 손실보상 제도 인지 경로 97
<표 38> 손실보장 제도 세부 규정 인지 여부 97
<표 39> 손실보상 경험 유무 및 보상 청구 현황 98
<표 40> 손실보상 청구를 하지 않은 이유 99
<표 41> 전국 지방경찰청별 손실보상 필요 사건 처리 현황 ...100
<표 42> 현장경찰관의 처리 업무량 적정성 101
<표 43> 손실보상제도의 직무집행 도움 정도 102
<표 44> 설문 문항별 상관관계 분석 103
<표 45> 현장경찰관의 직무집행 도움도 105
<표 46-1> 계급과 직무집행 도움 정도 교차표 107

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 46-2> 근무경력과 직무집행 도움 정도 교차표 107
<표 47> 인터뷰 대상자 인적사항 109
<표 48> 계급별 손실보상제도 인지 수준 117
<표 49> 계급별 손실보상 세부 요건에 대한 인지 수준 117
<표 50> 근무경력별 손실보상 세부 요건에 대한 인지 수준 ...120
<표 51> 손실보상 발생시 현장 경찰관의 업무량 120
<표 52> 손실보상 심의를 위해 준비된 서류 비교 121
<표 53> A·B 사건 관련 112신고사건처리표 123
<표 54> 손실보상 사건 발생 시 활용중인 확인서 양식 125
<표 55> 광주지방경찰청 민원 제기 현황(2017년) 126
<표 56> 소송지원 제도의 내용 128
<표 57> 민법상 사용과 책임과 감독자의 경찰책임 비교 135
<표 58> 손실보상 처리 절차(통상 소요 시간) 146
<표 59> 손실보상 심의위원회간 이견(異見) 사례 149
<표 60> 손실보상 심의위원회 운영 방식 개선 전후 비교 151
<표 61> 각 '경우' 에 따른 최종 보상자 분석 157
<표 62> 직무집행의 적법성을 인정한 사례 164
<표 63> 「경찰관 직무집행법」 개선안 172
<표 64> 유사 사례이나 심의 결과가 다른 사례 분석 173
<표 65> 디지털 자료에 대한 손실보상 가능 여부 검토 179
<표 66> 소방청의 손실보상 사건 발생시 처리 절차 181
<표 67> 소송 지원 제도 개선 방향 187
<표 68> 경찰 법률 보험 보장 범위 189

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

ABSTRACT

A Study on the Loss compensation System under Act on the Performance of Duties by Police officers

Cho YongSeok
Advisor : Prof. Kwon Sang-Ro, Ph.D.
Department of Law,
Graduate School of Chosun University

Police have a duty to maintain public well-being and order. In this process, the exercise of physical force is inevitable, which may infringe fundamental rights such as property rights of the people. However, depending on the legality of the enforcement of the duties and the type of loss, the methods of complement damages are different. The loss caused by the police officer's unlawful duties can be reimbursed through the National Compensation Act. On the other hand, the losses incurred during the legitimate police enforcement process were virtually difficult to compensate because there were no provisions in the regulations, but compensation was made possible by the introduction of the loss compensation system in 2014.

In the thesis, I reviewed the requirements of loss compensation for the sincere operation of loss compensation system after introduction of loss compensation system. As a result, I found problems and limitations of the current loss compensation system, and suggested improvement proposals.

First, I examined the cases of 1,000 cases where loss compensation was requested in practice and classified them by police enforcement types. This

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

help me find out that the result of the compensation was different between same cases.

Second, I reanalyzed the results of the questionnaire survey conducted by the National Police Agency on the loss compensation system. I studied police officers recognition of loss compensation system, degree of help for police enforcement. I found that there was a proportional relationship between 'police rank·years of working police officer' and 'degree of help of police enforcement'. In other words, the higher the rank, the longer the work experience police officers thought that "the loss compensation system is helpful for police enforcement." However, due to the methodological limitations of the questionnaire, it is difficult to find out the reasons. So I interviewed 10 police officers, I found that the higher the level of recognition of loss compensation system affected the degree of help for police enforcement.

Based on the above research results, I examined the 'operational problems of the loss compensation committee'. The loss compensation process was estimated to take two months from the loss claim date to the payment of compensation, But it was judged that the deadline would be shortened according to the will of a person in charge of its affairs. it is considered that the legal opinions of the members of the loss compensation committee can be divided on the same cases. However, the reliability of the loss compensation system may be a problem when the deliberation results are different for each the loss compensation committee in local police agency.

Taken together, it can be seen that there are various problems in the process of operating the loss compensation system. This is a phenomenological problem to obtain cases that actually compensated after introduction of the loss compensation system, or the operational problems that were lacking in related laws and detailed procedures.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Now that the loss compensation system has been in place for over four years, we need to correct these problems. In order to do this, it is necessary to set standards and procedures for exercise of the right to demand a reimbursement. In addition, loss compensation does not take precedence over compensation liability based on other laws or liabilities incurred by the person who caused the loss (other than the police), and their compensation liabilities are not transferred to the loss compensation system. Nevertheless, there is no provision in the police officer's executive law that prescribes to prohibit dual compensation. Therefore, it is necessary to establish a provision prohibiting dual compensation. Due to the nature of police enforcement, it is difficult to distinguish between legal execution and minor negligence. So it is necessary to mitigate the loss compensation requirements ("legitimacy of duty") for quick victim relief. Furthermore, even if there is a loss compensation system, a police officer's on-the-spot measures are required to minimize the loss.

Finally, I suggest to improve the credibility of the deliberation result of the loss compensation committee. In order to do this, the National Police Agency should establish 'common standard' about the loss compensation requirements with controversial cases. This should ensure consistency and predictability of the results of the loss compensation committee. And in calculating the compensation amount, compensation should be made through a reasonable standard, and detailed investigation (depreciation, etc.) of the bill amount (such as a quotation) is required. In particular, in the case that a part of the claim is compensated, it is necessary to determine through 'reasonable standard' and record it in the minutes of the deliberation committee. In addition, the current loss compensation system does not have a procedure or method to request a 'review'. Since there is already a practical problem that the results of the deliberation are different even though the cases are similar, the 'review' procedure should be prepared in order to

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

secure the credibility of the loss compensation system. As part of that plan, I suggest that the Loss Compensation Deliberation Committee established at the headquarters of the National Police Agency be possible to 'review' it by revision of the relevant regulations.

I think that this thesis is meaningful to classify the cases of the loss compensation, derive the problem, and suggest improvement direction of the loss compensation system.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제 1장 서론

제1절 연구 배경과 목적

경찰은 현대 행정의 대전제인 법치주의에 입각하여 국민의 생명·신체·재산을 보호하고, 공공의 안녕과 질서 유지를 주된 임무로 하고 있다. 권력작용을 배경으로 물리력을 수반할 수밖에 없는 경찰 직무의 특수성으로 인하여 경찰의 직무집행 과정에서 생명, 신체, 재산 등 국민의 기본권이 침해될 수도 있다. 만일 그 침해가 경찰의 위법한 행위로 인하여 발생하게 된다면 주지하다시피 피해를 입은 국민의 입장에서는 국가를 상대로 손해배상을 청구함으로써 그 피해를 보전 받을 수 있다.

하지만 경찰의 적법한 행위로 인하여 국민에게 피해가 발생한 경우라면 유감스럽게도 아직까지 국내의 법체계 내에서는 완벽하게 손해전보를 받을 수 있는 법환경이 마련되어 있지 않다. 우리나라의 손해전보체계가 '손실보상'과 '손해배상'으로 확고하게 이원화되어 제도화된 까닭이다. 또한 피해 사건이 쟁송으로 비화되어 형사재판에서 경찰의 직무집행이 적법한 행위로 인정받는다 하더라도 민사 소송에서의 경찰관 개인의 책임까지 면할 수 있는 것은 아니므로 경찰의 불법행위 책임을 우려할 수밖에 없는 경찰들에게[1] 안정적인 직무 수행을 기대하기 어렵다는 문제가 제기되어 왔다.[2] 예컨대, 흔히 발생하고 있는 자살 기도자를 구조하기 위해 경찰관이 출동하여 출입문을 부수거나, 범인을 체포하는 과정에서 경찰에 협력하는 제3자의 신체를 다치게 하는 경우에 적절한 손해전보 제도가 없어 경찰관이 피해자에게 자비로 보상을 해주는 경우가 많았다. 이로 인하여 경찰은 소극적인 자세로 직무에 임하게 되고, 이는 결국 치안서비스의 질적 하락으로 이어진다는 우려가 제기되어 왔다. 그런데 2014.4월 「경찰관 직무집행법」 개정으로 '경찰상 손실보상 제도'를 도입하여, 경찰의 적법한 직무집행으로 인하여 발생한 재산상의 손실에 대해서 보상하도록 하였다. 그리고 손실보상 도입 당시에 예산상 이유로 손실보상에

1) 대법원 2004.3.25. 선고 2003도3842 판결
2) 대한민국 국회 의안정보 시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do, 김한표 의원 대표 발의 '경찰관직무집행법 일부개정법률안'(의안번호 1990690)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

서 제외되었던 '생명·신체에 대한 손실'도 2019.6월부터는「경찰관 직무집행법」이 개정[3]되어 보상이 가능하다.

이렇듯 경찰청에서는 손실보상 제도가 시행된 이래 2017년말 까지 총 901건의 손실보상 청구가 접수되어 805건을 보상하였다고 한다. 이처럼 손실보상 청구 사례가 누적되고, 올해로 제도를 시행한지 5년차가 된 만큼 그간의 손실보상 청구 사건을 분석해보고 운영상의 문제점은 없는지, 현장 경찰관들에게 보다 도움이 되기 위해서는 무엇이 필요한지 등을 고민해 볼 때라고 생각한다.

따라서 2018.6월까지 1천여 건이 넘는 손실보상 청구 사건들이 과연 올바른 심의를 통해 보상금을 지급하고 있는지, 각 지방경찰청별 사례를 세분화하여 연구(Case Study)해 보기로 하고, 이를 통해 보상 청구에서 심의에 이르기까지 심의 절차상의 문제점 등을 스펙트럼화 할 것이다. 이를 통해 어떤 유형의 사례에서 심의가 주로 잘못 이루어지고 있는지, 이의 원인이 법령이나 제도상의 문제는 아닌지, 법령 해석상의 문제인지 등을 분석하여 손실보상 제도의 신뢰성을 제고하고자 한다. 또한, 손실보상 제도의 도입 취지와 같이 실제로 현장 경찰관들에게 많은 도움이 되고 있는지 등을 알아보기 위하여 실증적 연구도 필요하다. 이는 손실보상 제도가 치안현장에서 정착되고 있는지, 부족한 점은 무엇인지 살펴봄으로써 현장 경찰관들의 적법한 직무집행을 뒷받침해주는 수단이자 제도로 자리매김할 수 있도록 도와주는데 본 연구의 목적이 있다.

제2절 연구 범위와 방법

본 연구의 내용적 범위는 「경찰관 직무집행법」에 규정하고 있는 손실보상의 요건을 중심으로, 경찰 실무상 손실보상이 청구되어 심의된 사례를 기초로 하고 있다. 경찰상 손실보상의 요건을 해석론 관점에서 세밀하게 검토하여 법규상 문제는 없는지 살펴볼 것이다. 경찰 실무상 손실보상 심의결과가 해석론 관점에서 벗어난

3) '18.12.7. 경찰관 직무집행법 일부개정법률안(진선미 의원 대표발의) 본회의 통과

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

사례는 없는지 분석하여 합리적인 심의 기준을 제시하고자 한다. 또한, 손실보상 제도의 한계 및 문제점을 도출해 내기 위하여 2016.5월에 경찰청에서 실시한 설문조사 결과를 분석하고 현장 경찰관들을 대상으로 질적 인터뷰를 진행하여 그 결과를 바탕으로 손실보상 제도의 개선 방안을 모색하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서 '활용한 자료와 연구 범위'를 다음과 같이 한정하고자 한다.

첫째, 본 연구는 「경찰관 직무집행법」에 규정하고 있는 '손실보상'으로 한정한다. 경찰상 손실보상 제도의 도입 배경, 법적 성격, 보상 요건 및 보상 절차, 구제수단 등을 살펴보고 입법론적인 관점에서 개선방향을 살펴보겠다.

둘째, 손실보상이 청구된 사례를 분석하여 '경찰 직무 형태별로 유형화'하고자 한다. 이를 통해 유사한 사례임에도 심의 결과가 다르게 나타난 경우는 없는지, 있다면 어떤 유형에서 자주 발생하는지 등을 분석하여 실무상 오류를 개선해 나가고자 한다. 또한 유형별로 합리적인 심의 기준을 제시할 것이다. 이를 위해 전국 지방경찰청에 손실보상이 청구된 사례를 수집(2014.4월~2017.12월)하고, 경찰청에서 발행한 '손실보상 실무 매뉴얼'[4]과 서울지방경찰청에서 발간한 '손실보상 기각 사례집'[5]을 활용하여 분석하겠다.

셋째, 손실보상 제도의 실효성 등을 확인하기 위하여, 2016.4월 경찰청에서 실시한 설문조사 결과(설문지 데이터 코딩 자료)를 확보하여 SPSS 프로그램을 통해 '분석' 할 것이다. 경찰청에서는 빈도분석 결과만을 활용하여 "손실보상 제도가 잘 정착되고 있다"고 판단하고 있으나, 재분석을 통해 손실보상 제도의 운영 실태를 재조명해 봄으로써 그 개선 방향 등을 제시해 보고자 한다.

넷째, 경찰청 설문조사를 분석하여 나타난 문제점이나 의문을 해소하기 위하여 현장 경찰관들(10명)을 대상으로 심층 면접(질적 인터뷰)을 실시하고자 한다. 손실보상 청구가 가능한 사건을 직·간접적으로 경험한 광주지방경찰청 소속 경찰관들을 대상으로 인터뷰를 할 것이다. 이 과정에서 다각적인 의견 청취를 위하여 인터뷰

4) 경찰청, 「손실보상 실무 매뉴얼」, 2015.
5) 서울지방경찰청, 「손실보상 기각 사례집」, 2018.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

대상자의 계급 및 근무연수를 다양하게 구성할 계획이다.

다섯째, 손실보상 심의위원회의 운영 실태를 광주지방경찰청 사례를 중심으로 살펴보겠다. 이를 위해 심의위원회 회의록 등을 면밀하게 검토하여 심의위원회의 운영상 문제점을 찾아내고자 한다. 특히 심의위원회의 구성상 문제점은 없는지, 심의기준의 일관성은 유지되고 있는지, 손실보상 청구 시부터 보상 시까지 소요되는 기간이 지나치게 긴 것은 아닌지 등을 살펴볼 것이다.

이상의 연구를 통해 손실보상 제도가 '도입 취지'에 맞게 현장 경찰관들의 직무집행을 지원해주는 제도로 자리매김 할 수 있도록 그 개선 방안을 제시함으로써 본 연구를 마치고자 한다.

제 2장 이론적 배경

제1절 행정상 손실보상 개요

1. 손실보상의 의의

손실보상이란 적법한 공권력의 행사로 인하여 특정 개인의 재산권에 특별한 희생이 가해진 경우에 사유 재산권의 보장과 공평부담이라는 견지에서 행정주체가 행하는 평균적·조절적인 재산상의 전보제도이다. 즉, 행정상 손실보상은 공용수용과 같이 적법한 공권력의 행사로 특정인에게 재산상 손실을 발생하게 한 경우에 이에 대한 행정주체의 보상인 것이다. 손실보상의 근거에 대해서는 다양한 이론이 제기되어 왔으나 재산권이 과도하게 침해당한 경우에 이러한 침해를 같은 사회 구

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

성원들이 함께 부담하여야 한다는 특별희생설이 다수의 견해이다.[6)]

우리나라의 경우, 행정상 손실보상절차 등에 관하여 일반적으로 규정해 둔 일반법은 없으며 각각의 개별법에서 규정하고 있을 뿐이다. 대한민국 헌법은 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용·제한에 대하여 정당한 보상을 규정하고 있으며, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률, 하천법 등 개별법에 손실보상 규정이 있다.

한편, 행정상 손실보상이 적법한 공권력의 행사로 인하여 발생한 재산상 피해를 보상하기 위한 제도라면, 손해배상(국가배상)은 공무원의 직무상 위법한 행위로 인하여 발생한 개인의 재산이나 생명·신체상의 피해를 보상해 제도라는 점에서 차이가 있다. 그럼에도 일각에서는 '손실보상'과 '손해배상'으로 구분되는 손해전보 제도를 단일한 형태의 국가책임제도로 구성하고자 하였으나, 헌법재판소는 "헌법에 양 제도를 구분하고 있는 바 이를 분리하여 검토할 필요성이 있다."고 판시한 바 있다.[7)]

---

6) 김동희,「행정법」, 박영사, 2017..

7) 헌법재판소 1997.3.27. 96헌바21 전원재판부 : (1) 청구인은 나아가 이 사건과 같은 경우에 수용청구권을 인정하지 않음으로 인하여 그의 손실보상청구권 및 평등권이 위헌적으로 침해되었다고 주장한다. 살피건대, 공권력의 작용에 의하여 재산권이 침해된 경우 그 손실 (손해) 을 어떠한 제도에 의하여 전보할 것인가 하는 것은 기본적으로 입법정책의 문제라고 할 것인바, 우리 헌법은 제23조 제3항에서 "공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다"라고 규정하는 한편 제29조 제1항에서 "공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다"라고 규정함으로써 그 침해가 적법한 경우에는 손실보상제도에 의하여, 위법한 경우에는 국가배상제도에 의하여 손실 (손해) 을 전보하도록 하는 이원적 제도를 택하고 있고, 이에 따라 손실보상에 관하여는 토지수용법 기타 법률이, 국가배상에 관하여는 국가배상법이 각 제정되어 있다. 위와 같은 손실 (손해) 전보제도로서의 손실보상과 국가배상의 양제도는 그 연혁과 성격을 달리하는 것으로 각각 독자적이고 별개의 발전과정을 거쳐 왔으며 나라에 따라 실정제도측면에서 다른 점은 있을지라도 근대적 법제를 가진 여러 나라는 양제도의 위와 같은 구별을 전제로 행정상 손실 (손해) 전보제도를 두고 있다.
(2) 다만, 국가배상과 손실보상의 양제도가 연혁적으로나 실정제도상 별개로 발전되어 온 것이기는 하나 그 구별이 실제에 있어 반드시 명확하지 않은 경우도 많고 양제도의 어느 것에 의하여도 구제받기 곤란한 경우도 있을 수 있다. 또 양 제도는 본래 공권력의 작용에 기인하는 손실 (손해) 을 전보하는 제도로서 사유재산과 개인의 권리를 보장하는 것이라는 의미에서는 기본적인 점을 같이 하는 것이라고 할 수 있고 피해자의 입장에서 본다면 공권력의 작용이 적법한 것인지 위법한 것인지에 따라 다른 취급을 받아야 할 이유가 없는 것으로 생각되기도 한다. 그러므로 적법절차를 거치지 않고 개인의 토지를 도로의 부지로 사용하는 것은 공용제한으로서의 사용에는 해당하지 않지만 그 침해의 효과나 내용에 비추어 보면 적법한 사용의 경우와 똑같이 그 소유자에게 소유권의 사회적 제약을 넘어서는 특별한 희생을 강요하고 있고 이러한 위법한 침해에 대하여는 적법한 침해와 똑같이 보호하여 주는 것이 마땅하다는 생각도 있을 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 1> 행정상 손실보상과 손해배상 구별[8)]

	손 실 보 상	손 해 배 상
발생원인	적법한 행정작용(적법한 직무)	위법한 행정작용(직무상 위법)
헌법상근거	헌법 제23조 제3항	헌법 제29조
법률적 근거	개별법(일반법 없음)	국가배상법(일반법)
전보범위	재산적 손해	재산적 손해, 비재산적 손해
전보책임	무과실책임주의	과실책임주의(국가배상법 제2조)
성립요건	공공의 필요에 의한 적법한 행정작용으로 인한 재산상 손실 발생	고의 또는 과실에 의한 위법한 행정작용으로 손해(생명·신체·재산) 발생

2. 헌법상 손실보상 기준(학설)

공공의 필요에 의해 법률로써 재산권을 침해할 수 있도록 규정하고 있으나, 이러한 침해행위에 대하여 구체적인 보상 규정이 없다면 이에 대한 보상 여부가 문제시 된다. 이와 관련하여, 방침규정설[9)], 직접효력설[10)], 위헌무효설[11)], 간접효력설[12)]

(3)그러나 공권력의 작용에 의한 손실 (손해) 전보제도를 손실보상과 국가배상으로 나누고 있는 우리 헌법 아래에서는 불법사용의 경우에는 원래 국가배상 등을 통하여 문제를 해결할 것으로 예정되어 있고 기존 침해상태의 유지를 전제로 보상청구나 수용청구를 함으로써 문제를 해결하도록 예정되어 있지는 않으므로 이 사건 심판대상 규정이 적법한 사용의 경우에 한하여 수용청구권을 인정하고 있다고 하여 입법재량의 한계를 일탈한 것이라고 할 수는 없다. 물론 우리 법질서가 택하고 있는 이원적 손실 (손해) 전보제도 아래에서 구체적 사건에 따라서는 청구인 주장과 같은 문제가 있을 수도 있으나 이는 관련 법규의 합리적 해석이나 새로운 이론의 적용을 통하여 해결하여야 하는 일반법규의 해석·적용에 관한 문제로서 법원의 전권에 맡겨진 것이며, 그러한 문제가 있다는 이유만으로 이 사건 심판대상 규정이 헌법에 위반된다고 할 수는 없다.

8) 경찰청,「손실보상 실무 매뉴얼」, 2015, 3면. 참고하여 재구성

9) 손실보상에 관한 헌법 규정을 입법의무를 제시한 방침으로 간주, 입법시까지 손실이 발생하더라도 보상할 필요가 없다는 견해로 다만 입법 부작위에 대해서는 헌법소원 제기 및 손해전보 청구 가능(한견우, 현대 행정법강의 제3판, 신영사, 2008년, 907면)

10) 헌법 제23조 제3항을 국민에 대하여 직접적인 효력을 지닌 규정으로 보는 견해, 법률의 보상 규정이 없더라도 헌법을 근거로 보상 청구 가능(박균성, 행정법강의 제13판, 박영사, 2016. 507면)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

등 견해가 나뉘고 있으며, 헌법재판소는 “헌법이 재산권 침해 행위에 있어서 보상 규정을 입법화하도록 의무를 부여하고 있는 만큼 법률로써 보상 규정이 없는 경우에 이를 입법부작위에 의한 위헌으로 판단하면서도 위헌결정으로 인한 법적 안정성 저해를 이유로 헌법불합치 결정을 한 바 있다.”(제3공화국 헌법下)[13] 또한, 대법원은 “토지구획정리사업 과정에서 토지에 대한 환지를 교부하지 않고 그 소유권을 상실케 한 사안에서 손실보상 규정이 본법에 없더라도 이는 법리상 그 손실을 보상해야 한다”고 판시[14]한바 있으며, “공공사업의 시행지구 밖에서 발생한 간접손실에 관하여 근거 법령이 없는 경우라도, 관련법 규정의 취지에 비추어 보면 공공사업의 시행으로 인하여 그러한 손실이 발생할 것을 쉽게 예견할 수 있고, 그 손실의 범위도 구체적으로 특정할 수 있는 경우에 그 손실의 보상에 관하여 관련법 규정을 유추 적용할 수 있다.”고 판시[15]하는 등 판례는 사안에 따라 입장을 달리

11) 손실보상 규정을 두지 않은 법률규정은 위헌무효라는 견해
12) 손실보상 규정이 없는 경우에 헌법상 재산권 보장 규정(제23조 제1항), 평등원칙(제11조)에 근거하여 헌법 제23조 제3항을 간접 적용하여 보상 청구할 수 있다는 견해
13) 헌법재판소 1994.12.29. 결정 89헌마2 : “군정법령(軍政法令)에 따른 보상절차(補償節次)가 이루어지지 않은 단계에서 조선철도의 통일폐지법률에 의하여 군정법령(軍政法令)을 폐지하고 그 보상에 관하여 아무런 입법조치를 취하지 않은 것이 위헌인지 여부
우리 헌법은 제헌(制憲) 이래 현재까지 일관하여 재산의 수용(收用), 사용(使用) 또는 제한(制限)에 대한 보상금을 지급하도록 규정하면서 이를 법률이 정하도록 위임함으로써 국가에게 명시적으로 수용(收用) 등의 경우 그 보상(補償)에 관한 입법의무(立法義務)를 부과하여 왔는바, 해방 후 사설철도회사(私設鐵道會社)의 전 재산을 수용(收用)하면서 그 보상절차(補償節次)를 규정한 군정법령(軍政法令) 제75호에 따른 보상절차(補償節次)가 이루어지지 않은 단계에서 조선철도(造船鐵道)의 통일폐지법률(統一廢止法律)에 의하여 위 군정법령(軍政法令)이 폐지됨으로써 대한민국의 법령에 의한 수용(收用)은 있었으나 그에 대한 보상을 실시할 수 있는 절차를 규정하는 법률이 없는 상태가 현재까지 계속되고 있으므로, 대한민국은 위 군정법령(軍政法令)에 근거한 수용에 대하여 보상에 관한 법률을 제정하여야 하는 입법자의 헌법상 명시된 입법의무(立法義務)가 발생하였으며, 위 폐지법률(廢止法律)이 시행된 지 30년이 지나도록 입법자가 전혀 아무런 입법조치를 취하지 않고 있는 것은 입법재량(立法裁量)의 한계를 넘는 입법의 무불이행(立法義務不履行)으로서 보상청구권(補償請求權)이 확정된 자의 헌법상 보장된 재산권(財産權)을 침해하는 것이므로 위헌이다.“
14) 대법원 1972.11.28. 선고 72다1579
15) 대법원 2004.9.23. 선고 2004다25581 : “행정주체의 행정행위를 신뢰하여 그에 따라 재산출연이나 비용지출 등의 행위를 한 자가 그 후에 공공필요에 의하여 수립된 적법한 행정계획으로 인하여 재산권행사가 제한되고 이로 인한 공공사업의 시행 결과 공공사업시행지구 밖에서 발생한 간접손실에 관하여 그 피해자와 사업시행자 사이에 협의가 이루어지지 아니하고, 그 보상에 관한 명문의 근거 법령이 없는 경우라고 하더라도, 헌법 제23조 제3항 및 토지수용법 등의 개별 법률의 규정, 공특법 제3조 제1항 및 공특법시행규칙 제23조의2 내지 7 등의 규정 취지에 비추어 보면, 공공사업의 시행으로 인하여 그러한 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있고, 그 손실의 범위도 구체적으로 이를 특정할 수 있는 경우에는 그 손실의 보상에 관하여 공특법시행규칙의 관련 규정 등을 유추적용할 수 있다 고 해석하여야 할 것이다(대법원 1995. 7. 14. 선고 94다38038 판결, 1998. 1. 20. 선고 95다29161 판결, 1999. 6. 11. 선고

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

하고 있는 것으로 보인다.[16]

한편, 공용침해로 인한 손실 발생시 어느 범위까지 보상을 해줘야 하는지에 대해 1)완전보상설, 2)상당보상설, 3)절충설, 4)사회보장설 등으로 의견이 나뉜다. 1) 먼저, 완전보상설은 손실이 발생한 재산에 대하여 '완전한 가치'로 보상해야한다는 견해이다. 다만, 객관적인 가치에 대해서 전부 보상하되, 부수적 손실의 보상 여부에 대해서는 견해가 대립되고 있다. 2)상당보상설은 재산권의 사회적 구속성을 인정하여 '적정한 한도'로 보상을 해주면 된다는 견해이다. 재산권 침해행위의 공공성에 비춰볼 때 사익과 공익을 적절하게 비교형량 하여 보상하면 된다는 것이다. 3)절충설은 완전한 보상이 필요한 경우와 상당한 보상이 필요한 경우로 나눠 상황에 따라 그 보상 범위가 다르다는 견해이다. 개별적·우연적 침해에 의한 개인의 손실에 대해 완전보상을 원칙으로 한다. 그런데 공익상 합리적인 사유가 있거나 공익과 사익을 조정하는 견지에서 완전보상의 수준을 밑돌수도 있고, 생활보상을 인정하기도 한다. 4)사회보상설은 재산권의 본질적인 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 입법자가 정한 보상기준이 사회적으로 합리성이 인정되는 상당한 기준에 해당하는 경우에 이를 합리적인 보상으로 인정한다는 견해이다. 우리나라 헌법재판소와 대법원은 '완전한 보상'의 관점으로 보상의 시기 및 방법 등에 있어서 어떠한 제한도 받지 않는다는 입장이다.[17]

제2절 경찰상 손실보상 제도

1. 경찰상 손실보상의 의의

97다56150 판결 등 참조)"

16) 현재는 유추적용설, 수용유사침해설 등 입장에서 판결한 바 있음

17) 헌재 1990.6.5. 89헌마107 : "1. 헌법(憲法) 제23조 제3항에서 규정한 "정당(正當)한 보상(補償)"이란 원칙적으로 피수용재산(被收用財産)의 객관적(客觀的)인 재산가치(財産價値)를 완전(完全)하게 보상(補償)하여야 한다는 완전보상(完全補償)을 뜻하는 것이지만, 공익사업(公益事業)의 시행(施行)으로 인한 개발이익(開發利益)은 완전보상(完全補償)의 범위(範圍)에 포함되는 피수용토지(被收用土地)의 객관적(客觀的) 가치(價値) 내지 피수용자(被收用者)의 손실(損失)이라고는 볼 수 없다."

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

경찰상 손실보상이란 경찰관의 적법한 공권력 행사로 인하여 발생한 특별한 희생에 대하여, 사유재산의 보장과 공평부담이라는 관점에서 경찰청장 등이 금전을 주는 것을 의미한다. 경찰권의 발동 과정에서 발생한 모든 재산상의 손실에 대하여 무조건적으로 보상을 해주는 것은 아니다. 재산권 자체가 사회적·공공적 제약을 지니고 있는 만큼 재산권에 대한 손실이 특별한 희생일 때 비로써 보상이 가능한 것이다. 그러나 경찰권의 발동이 본인의 책임으로 귀결되거나, 손실보상의 대상이 되는 재산권이 경제적으로 무가치해진 경우 등에는 보상되지 않는다.

경찰상 손실보상은 국가배상(손해배상)이나 결과책임과는 구별 된다. 먼저, 손해발생의 원인되는 직무집행의 '적법성 여부(위법성)'에 가장 큰 차이가 있다. 즉, 손실보상의 경우에는 경찰관의 직무집행이 적법한 경우에, 국가배상(손해배상)은 직무집행이 위법한 경우에 보상(배상)책임이 발생하게 된다. 또한 손실보상은 보상의 대상이 '재산적 손해'로 제한이 되는 반면에, 국가배상(손해배상)은 재산적 손해 외에도 신체적·정신적 피해(위자료 포함)까지도 그 배상의 대상이 된다는 점에서 차이가 있는 것이다.

한편, 현재 경찰상 손실보상 제도는 「경찰관 직무집행법」 제11조의2에 명문으로 규정되어 있으며, 경찰관의 적법한 직무집행 과정에서 국민에게 재산상 손실을 초래한 경우에 이를 법률로써 보상해주기 위해 2014.4월부터 시행중에 있다.

<표 2> 경찰관의 직무집행 중 손해 발생 시 보상(배상) 절차[18)]

18) 서울지방경찰청, 「손실보상 기각 사례집」, 2018, 10면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 경찰상 손실보상의 실정법적 근거

가. 헌법적 근거

헌법 제23조 제1항은 '재산권'에 대해 규정하고 있다. 제2항은 재산권 행사에 있어서 공공복리성을, 제3항은 "공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다."고 규정하고 있다. 헌법은 재산권의 수용 등 재산권에 대한 침해가 예상되는 경우에 이에 대한 보상을 법률로 규정하고 있으며, 그에 대한 보상 또한 '정당한 보상'의 수준으로 제한하고 있다. 이는 공공필요 등에 의하여 재산권을 침해한 경우에 이에 따른 보상의 기본원칙을 제시한 것으로 「경찰관 직무집행법」상 손실보상도 헌법의 이념과 내용에 적합하게 입법화한 것이다. 이와 관련하여, 대법원도 "헌법 제23조 제3항의 "공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다."는 규정은 보상청구권의 근거에 관하여서 뿐만 아니라 '보상의 기준과 방법'에 관하여서도 법률의 규정에 유보하고 있는 것으로 보아야 한다고 판시한 바 있다.[19]

나. 법률적 근거

경찰상 손실보상은 「경찰관 직무집행법」 제11조의2(손실보상)에 근거를 두고

19) 대법원 1993.7.13. 선고 93누2131 판결 : "헌법 제23조 제3항은 "공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다"라고 규정하고 있는 바, 이 헌법의 규정은 보상청구권의 근거에 관하여서 뿐만 아니라 보상의 기준과 방법에 관하여서도 법률의 규정에 유보하고 있는 것으로 보아야 하고, 위 구 토지수용법과 지가공시법의 규정들은 바로 헌법에서 유보하고 있는 그 법률의 규정들로 보아야 할 것이다.그리고 "정당한 보상"이라 함은 원칙적으로 피수용재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하여야 한다는 완전보상을 뜻하는 것이라 할 것이나, 투기적인 거래에 의하여 형성되는 가격은 정상적인 객관적 재산가치로는 볼 수 없으므로 이를 배제한다고 하여 완전보상의 원칙에 어긋나는 것은 아니며, 공익사업의 시행으로 지가가 상승하여 발생하는 개발이익은 궁극적으로는 국민 모두에게 귀속되어야 할 성질의 것이므로 이는 완전보상의 범위에 포함되는 피수용토지의 객관적 가치 내지 피수용자의 손실이라고는 볼 수 없다."

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

있다. 이는 후술할 '경찰상 손실보상 제도 연혁'을 거쳐 입법화되었으며, 2014.4월 손실보상 제도가 시행되기 전에는 적법한 경찰권 발동에 의해 국민의 재산권이 침해되더라도 실효적인 구제가 어려웠으며, 이를 어떻게 구제하는 것이 바람직한지에 대한 강학상 논의만 있어왔던 것이 사실이다. 특히, 강학상 논의 과정에서 행정상 손실보상 제도의 실정법적 근거를 바탕으로 경찰상 손실보상 제도의 도입이 필요함이 강조되어 왔던 것도 사실이며, 실정법상 '관세법', '감염병의 예방 및 관리에 관한 법률', '하천법', '공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률', '도로법' 등에 손실보상이 규정되어 있다.

(예)【 도로법 제92조 】 ① 이 법에 따른 처분이나 제한으로 손실을 입은 자가 있으면 국토해양부장관이 한 처분이나 제한으로 인한 손실은 국고에서 보상하고, 그 밖의 행정청이 한 처분이나 제한으로 인한 손실은 그 행정청이 속하여 있는 지방자치단체에서 보상하여야 한다.

【 관세법 제246조의2(물품의 검사에 따른 손실보상) 】 ① 관세청장 또는 세관장은 제246조에 따른 세관공무원의 적법한 물품검사로 인하여 물품에 손실이 발생한 경우 그 손실을 입은 자에게 보상(이하 "손실보상"이라 한다)하여야 한다.

【 감영병의 예방 및 관리에 관한 법률 제70조(손실보상) 】 ① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 손실을 입은 자에게 제70조의2의 손실보상심의위원회의 심의·의결에 따라 그 손실을 보상하여야 한다.

한편, 경찰상 손실보상 제도는 입법화 과정에서 전보의 범위를 재산상 손실로 한정하여 국민의 기본권을 완벽하게 보장하기는 어렵다는 한계가 있으나, 경찰상 손실보상 제도가 명문화 되었다는 점에서 그 의미는 매우 크다고 생각한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

【 경찰관 직무집행법 제11조의2(손실보상) 】

① 국가는 경찰관의 적법한 직무집행으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 손실을 입은 자에 대하여 정당한 보상을 하여야 한다.

1. 손실발생의 원인에 대하여 책임이 없는 자가 재산상의 손실을 입은 경우(손실발생의 원인에 대하여 책임이 없는 자가 경찰관의 직무집행에 자발적으로 협조하거나 물건을 제공하여 재산상의 손실을 입은 경우를 포함한다.)

2. 손실발생의 원인에 대하여 책임이 있는 자가 자신의 책임에 상응하는 정도를 초과하는 재산상의 손실을 입은 경우

② 제1항에 따른 보상을 청구할 수 있는 권리는 손실이 있음을 안 날부터 3년, 손실이 발생한 날부터 5년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다.

③ 제1항에 따른 손실보상신청 사건을 심의하기 위하여 손실보상심의위원회를 둔다.

④ 제1항에 따른 손실보상의 기준, 보상금액, 지급절차 및 방법, 손실보상심의위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

【 경찰관직무집행법 시행령 제9조(손실보상의 기준 및 보상금액) 】

① 법 제11조의2제1항에 따라 손실보상을 할 때 물건을 멸실·훼손한 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라 보상한다.

1. 손실을 입은 물건을 수리할 수 있는 경우 : 수리비에 상당하는 금액
2. 손실을 입은 물건을 수리할 수 없는 경우 : 손실을 입은 당시의 해당 물건의 교환가액

3. 영업자가 손실을 입은 물건의 수리나 교환으로 인하여 영업을 계속할 수 없는 경우 : 영업을 계속할 수 없는 기간 중 영업상 이익에 상당하는 금액

② 물건의 멸실·훼손으로 인한 손실 외의 재산상 손실에 대해서는 직무집행과 상당한 인과관계가 있는 범위에서 보상한다.

3. 경찰상 손실보상 제도 연혁

경찰관의 물리력 사용은 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 불가피한

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

경우가 많다. 예컨대, 범인을 검거하는 과정에서 범인을 다치게 하거나, 주변에 있던 무고한 사람을 다치게 할 수도 있으며, 범인을 검거하기 위해 출입문 등을 강제로 부수는 경우도 허다하다. 이로 인하여 범인이 경찰관을 상대로 각종 소송을 진행하거나, 부서진 출입문을 고쳐달라고 민원을 제기하기도 하는데, 그동안 이를 해결하는 것은 오롯이 경찰관의 몫이었다. 상황이 이렇다보니 치안현장에서는 “범인을 잡아 봤자 뭐하느냐. 오히려 치료비만 물어줘야 하는데...” 등 불만과 함께, 소극적인 직무집행으로 인하여 치안서비스의 질적 하락을 우려하는 목소리가 지속되어 왔다.

이에 현장 경찰관의 적극적인 직무집행을 보장하고자 경찰청에서는 2003년부터 ‘「경찰관 직무집행법」 개정을 위한 T.F팀’을 구성하여 손실보상의 법제화를 추진해 왔으나 줄곧 무산되었다. 그러다가 2012.7.16. 김한표 의원의 「경찰관 직무집행법」 개정안 발의가 시발점이 되어 이후 국회 등 논의를 거쳐 일부 수정되었으나 2014.4.6.부터 시행된 것이다.

【 김한표 의원이 발의한 「경찰관직무집행법 제11조2」 개정안(2012.7.6.) 】

① 국가는 경찰관의 적법한 직무집행으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 손실을 입은 자에 대하여 정당한 보상을 하여야 한다.

1. 경찰상 책임이 없는 자가 생명·신체 또는 재산상의 특별한 손실을 입은 경우
2. 경찰상 책임이 없는 자가 경찰관의 직무집행에 자발적으로 협조하거나 물건을 제공하여 생명 신체 또는 재산상 손실을 입은 경우
3. 경찰상 책임이 있는 자가 자신의 책임한도를 초과하는 생명·신체에 대한 특별한 손실을 입은 경우

② 제1항에 각 호에 해당하는 손실의 보상은 손실이 있음을 안 날부터 1년이 지났거나 손실이 발생한 날부터 3년이 지난 후에는 청구할 수 없다.

③ 제1항에 따른 손실보상의 기준, 보상금액, 지급절차 및 방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

하지만, 김한표 의원이 발의한 「경찰관 직무집행법」 11조2(손실보상) 개정안과 현재의 개정안과는 다소 차이가 있다. 가장 큰 차이점은 보상의 범위(대상)이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

김한표 의원의 발의안에는 '생명·신체·재산상의 특별한 손실'에 대해 보상을 하도록 규정하고 있으나, 국회의 논의(행정안전위원회, 법제사법위원회, 관련부처 협의 등)를 거치는 과정에서 보상의 범위가 '재산상의 손실'로 축소되었다. 이는 보상의 범위를 비재산적 손실(생명·신체)로 확대할 경우, 예산상 부담이 될 수 있다는 기획재정부의 의견이 반영된 결과이다. 또한, 손실보상 제도의 도입이 시급하다는 경찰청의 입장을 고려하여, 우선적으로 재산상 손실에 대해서만 보상이 가능하도록 「경찰관 직무집행법」 제11조2(손실보상)가 개정된 것이다.[20]

그러나 김한표 의원이 발의한 「경찰관 직무집행법」 11조2(손실보상)에 대한 당시 국회전문위원의 검토 요지를 보면 생명·신체에 대한 손실에 대해서도 보상이 필요하다는 사실은 인정하고 있다. 구체적으로 살펴보면, "경찰의 직무집행의 위법 여부에 대한 판단 없이 피해를 입은 국민이 손해배상을 청구하거나 민원을 제기함으로써 경찰관의 직무집행 의지를 위축시키고, 민원 등을 우려하여 사비로 손실을 보상하는 사례가 많아 김한표 의원의 개정안처럼 손실보상의 근거 마련이 필요하고, 이는 재산권침해에 대한 청구권뿐만 아니라 생명·신체에 대한 침해가 빈번하게 발생하고 있는 현실을 감안하여 희생보상청구권까지 인정하고 있는 선진 입법 사례 추이 등에 비춰볼 때 생명·신체에 대한 손실도 보상이 필요하다"고 적시하고 있다.[21]

한편, 손실보상 제도가 시행된 이후에도 생명·신체에 대한 손실보상이 필요하다는 점이 꾸준히 제기되어 왔으며, 이를 개선하기 위하여 2018.1월 진선미 의원이 「경찰관 직무집행법」개정안을 발의한 바 있다. 이 개정안은 2018.12월 본회의를 통과하여 2019.6월부터 시행 예정이다. 이를 통하여 국가가 경찰관의 적법한 직무집행 과정에서 발생한 재산상 손실 외에 생명 또는 신체상의 손실에 대하여도 보상을 하도록 하고, 보상금 지급 후 경찰위원회에 정기적으로 보고하게 함으로써 국민의 권리구제 강화 및 보상금 지급에 있어서 투명성을 제고하는 절차를 마련하게 되었다.[22]

---

20) 임광문, "경찰작용상 손실보상에 관한 연구", 전남대학교 박사학위 청구논문, 2016.12-13면
21) 경찰관직무집행법 일부개정법률안 검토보고서('12.9월, 행정안전위원회 전문위원), 16면.
22) 경찰관 직무집행법 일부개정법률안(진선미 의원 대표발의)의 제안이유 및 주요내용

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

【 진선미 의원이 발의한 「경찰관직무집행법 제11조2」 개정안('18.1.12.) 】

① 국가는 경찰관의 적법한 직무집행으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 손실을 입은 자에 대하여 정당한 보상을 하여야 한다.

1. 경찰상 책임이 없는 자가 생명·신체 또는 재산상의 특별한 손실을 입은 경우
2. 경찰상 책임이 없는 자가 경찰관의 직무집행에 자발적으로 협조하거나 물건을 제공하여 생명·신체 또는 재산상 손실을 입은 경우

⑤ 보상금은 제3항에 따른 손실보상심의위원회의 심의·의결에 따라 지급한다. 다만 보상금이 지급된 경우 손실보상심의위원회는 대통령령이 정하는 바에 따라 경찰위원회에 심사자료와 결과를 보고하여야 하고 경찰위원회는 필요한 자료 등의 제출을 요구할 수 있다.(신설)

⑥ 거짓 또는 부정한 방법으로 보상금을 받은 사람에 대하여는 해당 보상금을 환수하여야 한다.(신설)

4. 경찰상 손실보상청구권의 법적 성격

경찰상 손실보상청구권은 경찰의 적법한 직무집행으로 인하여 재산상 손실을 입은 자가 그 손실에 대하여 보상을 청구할 수 있는 권리로 원칙적으로는 '경찰책임이 없는 자'에 한하여 인정된다. 하지만, 경찰책임이 있더라도 '자신의 책임 범위'를 초과한 손실에 대해서 손실보상청구권을 인정하고 있으며 경찰관의 적법한 직무집행에 자발적으로 협조한 사람에게도 인정되고 있다(「경찰관 직무집행법」 11조의2).

경찰상 손실보상청구권의 성질에 관하여 1)공권설과 2)사권설로 나뉜다. 1)공권설은 손실보상의 원인이 되는 행위가 적법한 공권력으로 인하여 발생한 '공법상 법률관계'인 만큼 손실보상청구권도 '공권'으로 보고 손실보상과 관련된 소송도 '행정소송'으로 진행해야 한다는 견해로 학계의 다수설이다.[23] 2)사권설은 손실보상의

23) 홍정선, 「행정법원론(상)」 제23판, 박영사, 2015. 780면, 한견우, 「현대행정법신론2」, 세창,

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

원인행위는 공법에 의해 발생하였지만, 이로 인하여 발생한 손실은 당사자간의 채권·채무 관계와 같은 사법적인 영역으로 손실보상과 관련된 소송은 '민사소송'의 대상이 된다고 보고 있으나, 판례는 현재 공권설의 입장이다.[24]

한편, 청구권적인 기본권은 실체적 기본권을 보장하기 위한 절차적 기본권에 해당한다.[25] 이는 상대적으로 광범위하게 입법형성권이 인정되며, 법률에 의하여 그 절차나 방법 등이 구체화되어야 행사할 수 있게 된다.[26] 따라서 그동안 경찰상 손실보상을 청구할 권리에 대하여 입법형성권이 인정되어 왔으며 「경찰관 직무집행법」 제11조의2 개정을 통해 입법화된 것이다. 하지만 입법 과정에서 생명·신체에 대한 손실보상 규정이 삭제되었으나, 추후 「경찰관 직무집행법」 개정(2018.12.7.)을 통하여 이를 보안하였다.[27]

2014, 916면.

24) 대법원 2006.5.18. 선고2004다6207 전원합의체 판결: "개정 하천법은 그 부칙 제2조 제1항에서 개정 하천법의 시행일인 1984. 12. 31. 전에 유수지에 해당되어 하천구역으로 된 토지 및 구 하천법의 시행으로 국유로 된 제외지 안의 토지에 대하여는 관리청이 그 손실을 보상하도록 규정하였고, 특별조치법 제2조는 개정 하천법 부칙 제2조 제1항에 해당하는 토지로서 개정 하천법 부칙 제2조 제2항에서 규정하고 있는 소멸시효의 만료로 보상청구권이 소멸되어 보상을 받지 못한 토지에 대하여는 시·도지사가 그 손실을 보상하도록 규정하고 있는바, 위 각 규정들에 의한 손실보상청구권은 모두 종전의 하천법 규정 자체에 의하여 하천구역으로 편입되어 국유로 되었으나 그에 대한 보상규정이 없었거나 보상청구권이 시효로 소멸되어 보상을 받지 못한 토지들에 대하여, 국가가 반성적 고려와 국민의 권리구제 차원에서 그 손실을 보상하기 위하여 규정한 것으로서, 그 법적 성질은 하천법 본칙(본칙)이 원래부터 규정하고 있던 하천구역에의 편입에 의한 손실보상청구권과 하등 다를 바가 없는 것이어서 공법상의 권리임이 분명하므로 그에 관한 쟁송도 행정소송절차에 의하여야 할 것이다. 따라서 개정 하천법 부칙 제2조나 특별조치법 제2조에 의한 손실보상청구권의 법적 성질을 사법상의 권리로 보거나 그에 대한 쟁송은 행정소송이 아닌 민사소송절차에 의하여야 한다고 하는 것은 법리상으로나 논리상으로 정당하다고 할 수 없다."

25) 장영수, 「헌법학」, 홍문사, 2014, 869면.

26) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2009, 597면.
헌법재판소 1999.9.16. 98헌마75 : "헌법 제27조 제3항 제1문은 "모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다"라고 규정하고 있다. 그러나 신속한 재판을 받을 권리의 실현을 위해서는 구체적인 입법형성이 필요하며 다른 사법절차적 기본권에 비하여 폭넓은 입법재량이 허용된다. 특히 신속한 재판을 위해서 적정한 판결선고기일을 정하는 것은 법률상 쟁점의 난이도, 개별사건의 특수상황, 접수된 사건량 등 여러 가지 요소를 복합적으로 고려하여 결정되어야 할 사항인데, 이때 관할 법원에게는 광범위한 재량권이 부여된다. 따라서 법률에 의한 구체적 형성 없이는 신속한 재판을 위한 어떤 직접적이고 구체적인 청구권이 발생하지 아니한다."

27) 이부하, "국가의 기본권보호의무와 과소보호금지원칙", 「인하대학교 법학연구」 제17집 제2호, 2014, 55면.
헌법재판소 2008.7.31. 2004헌바81 : "국가의 기본권보호의무의 이행은 입법자의 입법을 통하여 비로소 구체화되는 것이고, 국가가 그 보호의무를 어떻게 어느 정도로 이행할 것인지는 입법자가 제반사정을 고려하여 입법정책적으로 판단하여야 하는 입법재량의 범위에 속하는 것이기 때문이다. 물론 입법자가 기본권 보호의무를 최대한 실현하는 것이 이상적이지만, 그러한

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

5. 주요 국가의 유사제도

앞서, 경찰상 손실보상 제도에 대하여 간단하게 살펴보았다. 우리나라는 2014년부터 「경찰관 직무집행법」을 통해 '손실보상' 제도를 운영중에 있으며, 내실 있는 제도의 운영을 위해 다른 국가들의 손실보상 제도를 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 경찰법제의 기본이 되는 독일을 비롯하여 미국과 일본의 손실보상 제도를 함께 비교해 봄으로써 우리나라 손실보상 제도의 개선 방향을 가름해보고자 한다.

가. 독일

독일은 대표적인 연방제 국가로 독일의 '주(州)'는 미국의 '주(州)'와 같이 자치권이 매우 강하여 사실상 '주(州)' 자체가 하나의 국가로서의 성격을 지닌다. 대다수의 '주(州)'는 원칙적으로 '주(州)'를 단위로 하는 '국가경찰제도'를 채택하고 있으며, 독자적으로 경찰을 운영하고 있다. 그러나 경찰법의 경우는 개별 '주(州)'에 입법권이 있으며 독일에는 각 '주(州)'를 통합하는 통일적인 연방경찰법은 존재하지 않는다. 다만, 독일의 각 '주(州)' 경찰법은 대체로 과거 프로이센 경찰행정법을 기초로 하며 통일경찰법 모범초안을 반영하고 있다. 따라서 각 '주(州)'의 경찰법은 대체적으로 유사하다. 우리나라의 손실보상과 유사한 독일의 법률은 통일경찰법 모범초안 제5절에 규정되어 있다. 이는 경찰의 직무집행 행위가 적법한지와 상관없이 경찰 조치로 인하여 발생한 피해에 대해서 보상해주도록 규정하고 있다. 특히, 이러한 경찰법상 손해전보 규정들은 '프로이센일반란트법(1794년 제정) 제74조, 제75조'에 규정된 '일반적인 희생보상원리'에서 기인하며 이러한 '희생보상원리'는 재산적 침해에 대한 '손실보상청구권'을, 비재산적 침해(생명·신체에 대한 손해)에 대해서는 '희생보상청구권'을 인정한다.[28] 특히, 이러한 '희생보상 원리'는 헌법적 지

이상적 기준이 헌법재판소가 위헌 여부를 판단하는 심사기준이 될 수는 없으며, 헌법재판소는 권력분립의 관점에서 소위 "과소보호금지원칙"을, 즉 국가가 국민의 기본권 보호를 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취했는가를 기준으로 심사하게 된다. 따라서 입법부작위나 불완전한 입법에 의한 기본권의 침해는 입법자의 보호의무에 대한 명백한 위반이 있는 경우에만 인정될 수 있다. 다시 말하면 국가가 국민의 법익을 보호하기 위하여 아무런 보호조치를 취하지 않았든지 아니면 취한 조치가 법익을 보호하기에 명백하게 부적합하거나 불충분한 경우에 한하여 헌법재판소는 국가의 보호의무의 위반을 확인할 수 있을 뿐이다."

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

위를 가지고 있어 개개의 경찰 법률에 손해전보규정이 없을 경우에 이를 근거로 피해구제를 해주고 있다.[29]

우리나라의 경찰상 손실보상 제도와 같이 독일에서도 손실보상 청구인이 경찰책임자[30]인 경우에는 원칙적으로 손실보상을 인정하지 않는다. 이는 경찰책임자에게 자신의 행위로 인하여 발생한 손해는 자신이 감수해야 할 사회적 책임이 있기 때문이다. 다만, 경찰관의 직무집행에 자발적으로 협조한 제3자의 피해를 보상하는 방식에 있어서는 우리나라와 독일이 다소 차이가 있다. 우리나라의 경우는 「경찰관 직무집행법」 제11조의2(손실보상) ①항 1호에 "손실발생의 원인에 대하여 책임이 없는 자가 경찰관의 직무집행에 자발적으로 협조하거나 물건을 제공하여 재산상의 손실을 입은 경우를 포함 한다"고 규정함으로써 '희생보상'의 견지에서 손실보상 청구권을 인정하고 있다. 그런데, 독일의 경우에는 '자발적인 경찰 협조자'에 대한 보상 원리를 '자발성'이라는 그 성격으로 인하여 희생보상이 아닌 사회국가의 원리[31]에서 그 근거를 찾고 있다.[32]

【 독일 통일경찰법모범초안 제5절 손실보상, 구상, 배상청구[33] 】

제45조【손해전보의무의 요건】

① 제6조에 따른 적법한 조치의 결과 손실을 입은 자에 대해서는 정당한 보상이 행해져야 한다. 경찰의 위법한 조치로 인해 손해를 입은 경우에도 또한 같다.

② 경찰의 동의를 얻어 경찰업무의 수행에 자발적으로 협조하거나 물건을 제공함으로 인하여 손해를 입은 자에 대해서도 손해전보가 행해져야 한다.

③ 그 밖의 손해배상청구 특히 직무의무위반을 이유로 하는 손해배상청구는 이에 영향을 받지 아니한다.

---

28) 볼프 R. 쉔케 著 ; 서정범 譯,「독일경찰법론」, 세창출판사, 2001.
29) 조태제, "적법한 경찰활동중 발생한 인적·물적 피해보상방안에 관한 연구", 치안정책연구소, 2002. 7면
30) 경찰권 발동에 있어서 원인 책임이 있는 자, 경찰권이 발동하게 된 원인 행위를 한 자 등을 의미
31) 자발적으로 협조한 경우에는 공공의 복리를 위해 자기의 희생 및 불이익을 스스로 감수한 만큼 그 손해에 대해서는 국가가 보상해줘야 한다는 견해
32) 백창현, 경찰활동과 손실보상에 관한 연구, 치안정책연구소, 2007.2월. 26-32면
33) 볼프 R. 쉔케 著 ; 서정범 譯,「독일경찰법론」, 세창출판사, 2001, 부록; 조태제, "적법한 경찰활동중 발생한 인적·물적 피해보상방안에 관한 연구", 치안정책연구소, 2002. 9-11면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제46조 【손해전보의 내용, 종류, 범위】

① 제45조에 따른 손해전보는 원칙적으로 재산상의 손해에 대해서만 행해진다. 통상의 임금 또는 이용대가를 넘어서는 기대이익과 경찰의 조치와 직접 관계없는 불이익에 대해서는 불합리한 손해를 방지하기 위하여 손해전보가 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 손해전보가 행해질 수 있다.

② 신체 혹은 건강에 대한 침해 또는 자유박탈의 경우에는 비재산적 손해에 대해서도 상당한 보상이 행해져야 한다. 이 청구권은 그것이 소송에 계속되거나 계약에 의해 인정되는 경우가 아니라면 양도 또는 상속될 수 없다.

③ 손해전보는 금전으로 행한다. 손해전보를 요하게 만든 조치가 생계능력의 소멸 또는 감소 생활에 필요한 수요의 증가, 부양청구권의 상실 또는 침해를 가져오는 경우에는 손해전보는 정기금지불의 방식으로 행해져야 한다. 민법 제760조가 이에 적용된다. 중대한 사유가 존재하는 경우에는 정기금에 대신하여 일시불로 지급해 줄 것을 요구할 수 있다. 피해자에 대하여 부양의무를 갖는 자가 존재하는 경우에도 이 청구권은 부인되지 아니한다.

④ 피해자에게 제3자에 대한 청구권이 존재하는 경우에는 그것이 그의 내용과 범위에 있어 손해전보청구권과 합치하는 한 제3자에 대한 청구권을 포기한 경우에만 손해전보가 행해진다.

⑤ 손해전보액의 산정에 있어서는 제반 사정, 특히 손해의 종류와 예견가능성과 피해자와 그의 재산이 경찰의 조치에 의하여 보호되었는지의 여부가 고려되어야 한다. 피해자가 책임져야 할 사정이 손해의 발생 혹은 악화에 영향을 미친 경우에는 손해전보의 의무 및 손해전보의 범위는 피해자에 의해 야기된 손해의 정도와 경찰에 의해 야기된 손해의 정도에 따라 결정 된다.

제47조 【간접적 피해자의 청구권】

① 살해의 경우에는 매장비용을 부담할 의무를 가진 자에게 제6조 5항의 범위내에서 매장비용을 전보해주어야 한다.

② 살해 시에 피살해자가 제3자에 대하여 법률에 의하여 부양의무를 지고 있거나 지게 될 수 있는 관계에 있었고, 제 3자는 살해의 결과 부양 청구권을 상실하게 된 경우에는 제3자는 피살해자가 추정생존기간 동안 부담하였을 부양의무를 한도로 제6조 5항의 범위내에서 상당한 손해전보를 청구할 수 있다. 제46조 3항 내지 5항은 이에 준용된다. 손해발생시에 태아였던 자도 손해전보를 청구할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제48조 【간접적 피해자의 청구권】

손해전보청구권은 제47조의 경우에는 청구권자가 손해와 손해전보의무자를 안 때로부터 3년, 이를 알지 못하는 경우에는 손해가 발생한 때로부터 30년간 행사하지 않으며 시효로 인하여 소멸한다.

제49조 【손해전보의무자, 구상권】

① 당해 조치를 위한 경찰공무원이 근무하는 단체가 손해전보의무를 진다.

② 경찰공무원이 다른 단체를 위하여 활동한 경우에는 다른 단체도 손해전보의무를 진다.

③ 제2항의 경우 그 조치의 실시 방법만을 이유로 손해전보를 하여야 하는 경우에는 손해전보의무를 부담하는 단체는 그 스스로 그 실시방법에 대하여 책임을 지는 경우를 제외하고는 경찰공무원이 근무하는 단체에 대하여 구상권을 행사할 수 있다.

제50조 【경찰책임자에 대한 구상】

① 제49조에 따라 손해전보의 의무를 지는 단체가 제5조 1항 1문 혹은 제2항에 근거하여 손해전보를 행한 경우에는 제4조 혹은 제5조에 의한 경찰책임자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다.

② 다수인이 함께 책임을 부담하는 경우에는 그들은 연대채무자로서 책임을 부담한다.

나. 미국

미국은 연방제 국가로 손실보상 등에 관한 제반 사항을 각 '주(州)'의 권한사항으로 규정하고 있다. 개별 법령에 손실보상 등의 구체적인 규정이 없는 대신에 개별 사건을 법원에서 심리한 후 판결을 통해 보상의 여부와 범위를 정하고 있는 것이다. 이는 재산상의 손실뿐만 아니라 생명, 신체 등 비재산상 피해까지도 법원의 판결로 보상을 해주는 시스템이다. 미국 연방 수정 헌법 제5조에 "누구라도, 대배심에 의한 고발 또는 기소가 있지 아니하는 한 사형에 해당하는 죄 또는 파렴치죄에 관하여 심리를 받지 아니한다. 다만, 육군이나 해군에서 또는 전시나 사변 시 복무 중에 있는 민병대에서 발생한 사건에 관해서는 예외로 한다. 누구라도 동일한 범행으로 생명이나 신체에 대한 위협을 재차 받지 아니하며, 누구라도 정당한 법의 절차에 의하지 아니하고는 생명, 자유 또는 재산을 박탈당하지 아니한다. 또 정당한 보상 없이, 사유 재산이 공공용으로 수용당하지 아니한다."고 규정함으로써 이를 근거로 경찰관의 적법한 직무집행 과정에서 발생한 손실 등에 대해 보상을 하

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고 있다. 이와 관련, 1986년 미네소타 대법원은 '베그너 사건'을 통해 "범죄 용의자를 체포하는 과정에서 무고한 제3자의 재산이 경찰에 의해 손상되거나 파괴된 경우에는 그 손해에 대해 보상해야 한다."고 판결함으로써 헌법에 근거한 '손실보상' 원리를 확고히 하였다.[34)35)36)]

<베그너 사건 개요>[37)]

1986.8월 미니애폴리스(Minneapolis)州 경찰이 제3자의 집 안으로 도주한 마약판매 용의자들(2명)을 검거하기 위하여 유리창을 깨고 집안 내부로 최루가스(tear gas), 섬광탄(flash bang), 기절용 수류탄(concussion grenade)을 던졌다. 이로 인하여 용의자들은 체포하였으나 해당 집은 막대한 피해를 입게 되었고 이에 집주인은 피해보상을 요구하였다.

미네소타 주(州) 대법원은 "미네소타州 헌법은 본질적으로 연방 헌법을 반영하고 있으며, 경찰이 용의자를 체포하는 과정에서 집주인의 재산이 손괴되었다면, 이에 대해 지방정부는 보상해야 하다"고 판시하였다.

즉, 공공의 이익을 위해 무고한 집주인에게 손실의 전체를 부담하게 하는 것이 과연 공정한 것인지 여부가 논의되었으나, 결국 법에 의해 보상되어야 한다고 판결함으로써 연방수정헌법 등에 기초한 '손실보상'의 원리를 최초로 구체화하였다는 점에서 이 사건이 가지는 의미가 매우 크다.

다. 일본

일본의 경우에는 우리나라의 「경찰관 직무집행법」 11조의2 '손실보상'과 같은 제도가 경찰 관련 법규에 규정되어 있지 않다. 다만, 일본 헌법 제29조 제3항에 "사유재산은 정당한 보상 하에서 이를 공공을 위해서 이용할 수 있다" 고 명시함으

34) 박태식, "경찰상 손실보상제도에 관한 연구", 연세대학교 행정대학원 석사학위 청구 논문, 2016. 18면.
35) 백창현, "경찰활동과 손실보상에 관한 연구", 치안정책연구소, 2007. 29면 재인용
36) 조태제, "적법한 경찰활동중 발생한 인적·물적 피해보상방안에 관한 연구", 치안정책연구소, 2002. 5-6면.
37) Wegner v Milwaukee Mut. Ins. Co. (1991, Minn) 479 NW2d 38, 23 ALR 5th 954, reh, en banc, den(Minn) 1992 Minn Lexis21.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

로써 이를 근거로 손실보상 등의 청구가 가능할 것이다. 경찰권의 행사는 사회통념상 '책임 있는 자'를 대상하는 하는 경우가 많아 이들은 손실 등을 감수해야하나, 다만 '직접적인 책임이 없는 자'의 경우에도 경찰관의 일시적 현장 조치임을 감안하여 헌법상 손실보상이 인정되지 않기도 한다.[38)]

한편, 헌법적 관점에서 반드시 손실보상의 필요성이 없다고 보여 지는 경우에도 제반 사정을 고려하여 개별 법령에 손실보상을 규정해 놓기도 한다. 예를 들어, 재해대책기본법 제82조에는 재해 당시 통행금지구역에 주차해둔 차량 등을 이동시키는 과정에서 경찰관이 차량 등을 파손하는 경우에도 이를 보상하도록 규정하고 있다. 이는 재해 현장에서 경찰관 등이 원활하게 직무를 집행할 수 있도록 보장해 주기 위한 목적(현장에서 경찰관과 차주간의 분쟁 등 회피)일 것이다. 한편, '경찰관의 직무에 협력·원조한 자의 재해급부에 관한 법률(소화 27년 7월 29일 법률 제245호)'을 통해 경찰관의 직무에 협력·원조한 자에 대하여 그 피해를 보상해 주도록 별도의 법률을 마련하고 보상해주고 있다.

【 경찰관의 직무에 협력·원조한 자의 재해급부에 관한 법률 】[39)]

제2조(국가 또는 도도부현의 책임)

① 직무집행 중의 경찰관이 그 집무집행상의 필요에 의하여 원조를 구한 경우 기타 이에 협력·원조하는 것이 상당하다고 인정되는 경우에 직무에 의하지 아니하고 당해 경찰관의 직무수행에 협력·원조하는 것이 상당하다고 인정한 자가 그 때문에 재해를 받은 때 또는 정령으로 정한 장소 이외의 장소에서 살인, 강도, 절도 등 사람의 생명, 신체 또는 재산에 위해를 미치는 범죄의 현행범이 있고 그리고 경찰관 기타 법령에 의하여 당해 범죄의 수사를 담당하여야 할 자가 그 곳에 있지 않는 경우에 직무에 의하지 아니하고 스스로 당해 현행범의 체포 또는 당해 범죄에 의한 피해자의 구조를 담당한 자(정령으로 정한 자를 제외한다)가 그 때문에 재해를 받은 때에는 국가 또는 도도부현은 이 법률이 정한 바에 의하여 급부의 책임을 진다.

② 제1항의 경우 외 수난, 산악에서의 조난, 교통사고 기타 변사에 의하여 사람의 생명에 위험이 미치거나 위험이 미칠 수 있는 경우에 자기의 위난을 염두에 두지 않고 직무에 의하지 아니하고 인명의 구조를 담당한 자(법령의 규정에 근거하여 구조를 담당한 자 기타 정령으로 정한 자를 제외한다.)가 그 때문에 재해를 받은 때도 동항과 마찬가지로 한다.

38) 田村 正搏 저, 황순평·김혁 역, '경찰행정법', 2017.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3절 「경찰관 직무집행법」 제11조의2 손실보상

1. 「경찰관 직무집행법」상 손실보상의 요건[40]

가. 경찰관

먼저, 직무집행의 주체가 '경찰관'임을 요한다. 경찰공무원법, 「경찰관 직무집행법」의 적용을 받는 국가경찰공무원만을 의미하며, 자치경찰공무원이나 청원경찰 등은 제외된다. 다만, 국가경찰공무원과 함께 치안업무의 보조를 그 임무로 하고 있는 의무경찰은 '경찰관'에 포함될 것이다.[41][42]

【 경찰관 직무집행법 】

제1조 (목적) ① 국민의 자유와 권리를 보호하고 사회공공의 질서를 유지하기 위한 경찰관(국가경찰공무원만 해당한다. 이하 같다)의 직무 수행에 필요한 사항을 목적으로 한다.

【 의무경찰대 설치 및 운영에 관한 법률(구, 전투경찰대 설치법) 】

제1조(설치 및 임무) ① 간첩(무장공비를 포함한다)의 침투거부(浸透拒否), 포착(捕捉), 섬멸(殲滅), 그 밖의 대(對)간첩작전을 수행하고 치안업무를 보조하기 위하여 지방경찰청장 및 대통령령으로 정하는 국가경찰기관의 장 또는 해양경찰기관의 장 소속으로 의무경찰대를 둔다.

---

39) 조태제, "적법한 경찰활동중 발생한 인적·물적 피해보상방안에 관한 연구", 치안정책연구소, 2002. 14면.

40) 경찰청, 「손실보상 실무 매뉴얼」, 2015. 을 참고하여 목차를 구성

41) 경찰청, 「손실보상 실무 매뉴얼」, 2015. 9면.

42) 전투경찰순경이 국가배상법 제2조 제1항 단서의 "경찰공무원"에 해당하는지 여부(94헌마118, 93헌마39(병합)) : "전투경찰순경은 경찰청 산하의 전투경찰대에 소속되어 대간첩작전의 수행 및 치안업무의 보조를 그 임으로 하고 있어서 그 직무수행상의 위험성이 다른 경찰공무원의 경우보다 낮다고 할 수 없을 뿐만 아니라, 전투경찰대설치법 제4조가 경찰공무원법의 다수 조항을 준용하고 있는 점 등에 비추어 보면, 국가배상법 제2조 제1항 단서 중의 '경찰공무원'은 '경찰공무원법상의 경찰공무원'만을 의미한다고 단정하기 어렵고, 널리 경찰업무에 내재된 고도의 위험성을 고려하여 '경찰조직의 구성원을 이루는 공무원'을 특별취급하려는 취지로 파악함이 상당함으로 전투경찰순경은 헌법 제29조 제2항 및 국가배상법 제2조 제1항 단서 중의 '경찰공무원'에 해당한다고 보아야 할 것이다."

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다만, 경찰관이 직접 재산상 손실을 입하지 않았더라도 경찰관으로부터 협조를 요청 받은 제3자의 행위[43]로 인하여 발생한 손실에 대해서는 경찰관의 직무집행의 연장선에서 해석할 여지는 있다.[44] 예컨대, 소방공무원이나 경찰관으로부터 문을 열어달라는 요청을 받고 문을 부순 경우에 경찰관의 직접적인 행위로 인하여 발생한 손실이 아니더라도 경찰관으로부터 직무행위를 위임받은 사무이기에 손실보상이 가능할 것이다.

나. 적법한 직무집행

(1) 법률의 근거

모든 경찰관의 직무집행이 보상되는 것은 아니다. 우선 경찰관의 직무집행이 적법해야 한다. 적법하지 않은 행위에 대해서는 국가배상 등 소송을 통해 그 피해를 구제받을 수 있다. 적법한 직무집행이라 함은 법률에 근거한 경찰권의 발동이다. 예컨대, 「경찰관 직무집행법」 제6조(범죄의 예방과 제지)와 제7조(위험방지를 위한 출입), 형사소송법 제215조(압수, 수색, 검증)와 제216조(영장에 의하지 아니한 강제처분) 등 일반적 규정을 비롯하여 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제9조의4(사법경찰관리의 현장출동 등)[45]와 같이 개별 법률[46]에 경찰권 발동의 근

43) 경찰관으로부터 직무 관련하여 협조 요청을 받은 자로 경찰관이 직접 해당 업무를 수행할 수 없는 경우에 사무를 위탁받은 경우를 포함. 다만 위탁·위임 사무라 하더라도 경찰관의 행위로 볼수 있는지 여부는 사안에 따라 판단 필요

44) 경찰관으로부터 현장 감식을 의뢰 받은 국립과학수사연구소 연구원이 각종 증거물 채취 과정에서 벽지, 장판, 이불 등을 훼손한 경우에 손실보상 인정 가능

45) 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제9조의4(사법경찰관리의 현장출동 등)
① 사법경찰관리는 가정폭력범죄의 신고가 접수된 때에는 지체 없이 가정폭력의 현장에 출동하여야 한다.
② 제1항에 따라 출동한 사법경찰관리는 피해자를 보호하기 위하여 신고된 현장 또는 사건 조사를 위한 관련 장소에 출입하여 관계인에 대하여 조사를 하거나 질문을 할 수 있다.
③ 가정폭력행위자는 제2항에 따른 사법경찰관리의 현장 조사를 거부하는 등 그 업무 수행을 방해하는 행위를 하여서는 아니 된다.
④ 제2항에 따라 출입, 조사 또는 질문을 하는 사법경찰관리는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.
⑤ 제1항에 따른 현장출동 시 수사기관의 장은 긴급전화센터, 상담소 또는 보호시설의 장에게 가정폭력 현장에 동행하여 줄 것을 요청할 수 있고, 요청을 받은 긴급전화센터, 상담소 또는

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

거가 마련되어 있다. 대법원도 경찰관이 법령에서 정한 요건과 절차에 따라 직무집행을 하였다면 특별한 사정이 없는 한 적법성이 인정된다고 판시[47]하는 등 법률에 근거한 직무집행은 현저하게 합리성이 결여되지 않는 이상 적법성이 인정되고 있다.

(2) 재량권 행사

경찰관의 직무집행은 대부분 위험한 상황에서 발생하고, 그 형태가 매우 다양하기 때문에 경찰권의 발동 요건이나 절차를 모두 법률에 규정하는 것은 사실상 불가능하다. 대법원도 "경찰은 구체적인 직무를 수행하고 있으며, 제반 상황에 대응하여 자신에게 부여된 권한을 적절하게 행사하여 필요한 조치를 취할 수 있는 것이고, 그러한 권한은 일반적으로 경찰관의 전문적 판단에 기한 합리적인 재량에 위임되어 있다."고 판시함으로써 경찰관의 재량행위를 인정하고 있다. 다만, 이러한 경찰관의 재량행위에 대하여 남용 등을 방지하기 위해 학설과 판례는 그 한계를 규정짓고 1)경찰공공의 원칙, 2)경찰책임의 원칙, 3)경찰비례의 원칙 등의 준수를 요구하고 있다.[48][49]

보호시설의 장은 정당한 사유가 없으면 그 소속 상담원을 가정폭력 현장에 동행하도록 하여야 한다. ⑥ 제2항에 따라 조사 또는 질문을 하는 사법경찰관리는 피해자·신고자·목격자 등이 자유롭게 진술할 수 있도록 가정 폭력행위자로부터 분리된 곳에서 조사하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

46) 풍속영업의 규제에 관한 법률 제9조(출입) ① 경찰서장은 특별히 필요한 경우 국가경찰공무원에게 풍속업소에 출입하여 풍속영업자와 대통령령으로 정하는 종사자가 제3조의 준수 사항을 지키고 있는지를 검사하게 할 수 있다.

47) 대법원 2004. 9. 23. 선고 2003다49009 판결 : "경찰은 범죄의 예방, 진압 및 수사와 함께 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호 등과 기타 공공의 안녕과 질서유지도 직무로 하고 있고, 그 직무의 원활한 수행을 위하여 경찰관직무집행법, 형사소송법 등 관계 법령에 의하여 여러 가지 권한이 부여되어 있으므로, 구체적인 직무를 수행하는 경찰관으로서는 제반 상황에 대응하여 자신에게 부여된 여러 가지 권한을 적절하게 행사하여 필요한 조치를 취할 수 있는 것이고, 그러한 권한은 일반적으로 경찰관의 전문적 판단에 기한 합리적인 재량에 위임되어 있는 것이나, 경찰관에게 권한을 부여한 취지와 목적에 비추어 볼 때 구체적인 사정에 따라 경찰관이 그 권한을 행사하여 필요한 조치를 취하지 아니하는 것이 현저하게 불합리하다고 인정되는 경우에는 그러한 권한의 불행사는 직무상의 의무를 위반한 것이 되어 위법하게 된다.
윤락녀들이 윤락업소에 감금된 채로 윤락을 강요받으면서 생활하고 있음을 쉽게 알 수 있는 상황이었음에도, 경찰관이 이러한 감금 및 윤락 강요행위를 제지하거나 윤락업주들을 체포·수사하는 등 필요한 조치를 취하지 아니하고 오히려 업주들로부터 뇌물을 수수하며 그와 같은 행위를 방치한 것은 경찰관의 직무상 의무에 위반하여 위법하므로 국가는 이로 인한 정신적 고통에 대하여 위자료를 지급할 의무가 있다고 한 사례"

48) 부산지방법원 2010.5.7. 선고 2010구합642판결 : "전국민주노동조합총연맹 지역본부의 옥외집회 및 행진신고에 대하여, 관할 지방경찰청장이 인근 상인의 반발 및 일반시민의 통행 불편이

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

1) 경찰공공의 원칙이란 경찰권의 발동은 공공의 안녕과 질서 유지를 위해 예외적으로만 인정된다는 것으로 과거에는 공공의 원칙을 경찰권의 조리상 한계로 해석하는 견해가 일반적이었으나, 근래에는 헌법원칙에 포섭되는 것으로 보고 있다.[50]

2) 경찰비례의 원칙은 행정 목적과 수단 사이에는 합리적인 비례 관계가 있어야 한다는 것이다. 즉, 경찰권 발동에 있어서 공공의 안녕과 질서 유지를 위한 필요성

가중될 것이 명백하다는 등의 이유로 이를 금지한 사안에서, 금지통고 처분의 효력이 판결 선고시까지 정지되어 예정된 일시에 집회를 개최할 수 있었던 부분은 그 처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 없어 부적법하고, 집회의 금지는 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용되며, 집회의 자유를 더 적게 제한하는 다른 수단, 곧 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 다한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적인 수단인데, 경찰청장이 이러한 검토를 진지하고도 충분하게 거쳤다는 점에 대한 증명이 부족한 점 등에 비추어, 단순히 주요도로에 해당한다거나 교통 소통에 지장을 가져올 우려가 있다는 이유만으로 집회 및 행진 자체를 원천적으로 금지한 부분은 헌법이 보장하고 있는 집회의 자유에 대한 과도한 제한으로서 재량권의 한계를 넘는 위법한 처분이라고 한 사례.
전국민주노동조합총연맹 지역본부의 옥외집회 및 행진신고에 대하여, 관할 경찰서장이 집회의 경우에는 인도의 1/3을 보행인 통로로 확보하고 행진의 경우에는 인도를 이용하라는 조건을 붙여 허용한 사안에서, 집회 및 시위에 관한 법률 제12조에서 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 필요하다고 인정할 때에는 교통질서유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있도록 규정하고 있고, 위 집회신고의 행진 진로는 주요 도로일 뿐 아니라 해당 차로가 좁아 500여명이 행진할 경우 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있는 점, 위 처분에 터잡은 조건을 따른다고 하여 특별히 집회 목적 달성에 크게 저해가 된다고 볼 사정이 보이지 않는 점 등에 비추어, 위 조건통고처분이 경찰재량을 일탈·남용하였다거나 과잉금지의 원칙을 위반한 것으로 볼 수 없다고 한 사례"

49) 대법원 2008. 4. 24. 선고 2006다32132 판결 : "교통단속처리지침 제38조 제6항은 호흡측정기에 의한 측정결과의 오류방지와 음주운전 단속자에게 정확한 혈중알콜농도 측정의 기회를 제공하기 위한 규정으로서, 위 규정의 '주취운전자 적발보고서를 작성한 후 즉시'의 의미는 상당한 시간 경과 등으로 운전 당시의 혈중알콜농도 입증이 곤란하여지는 것 등을 방지하기 위하여 운전자가 경찰공무원에 대하여 호흡측정기에 의한 측정결과에 불복하고 혈액채취의 방법에 의한 측정을 요구한 때로부터 상당한 이유 없이 장시간 지체하지 않을 것을 의미한다고 해석함이 상당하다.
범죄의 예방·진압 및 수사는 경찰관의 직무에 해당하며 그 직무행위의 구체적 내용이나 방법 등이 경찰관의 전문적 판단에 기한 합리적인 재량에 위임되어 있으므로, 경찰관이 구체적 상황하에서 그 인적·물적 능력의 범위 내에서의 적절한 조치라는 판단에 따라 범죄의 진압 및 수사에 관한 직무를 수행한 경우, 경찰관에게 그와 같은 권한을 부여한 취지와 목적, 경찰관이 다른 조치를 취하지 아니함으로 인하여 침해된 국민의 법익 또는 국민에게 발생한 손해의 심각성 내지 그 절박한 정도, 경찰관이 그와 같은 결과를 예견하여 그 결과를 회피하기 위한 조치를 취할 수 있는 가능성이 있는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 볼 때, 그것이 객관적 정당성을 상실하여 현저하게 불합리하다고 인정되지 않는다면 그와 다른 조치를 취하지 아니한 부작위를 내세워 국가배상책임의 요건인 법령 위반에 해당한다고 할 수 없다.
경찰관이 음주운전 단속시 운전자의 요구에 따라 곧바로 채혈을 실시하지 않은 채 호흡측정기에 의한 음주측정을 하고 1시간 12분이 경과한 후에야 채혈을 하였다는 사정만으로는 위 행위가 법령에 위배된다거나 객관적 정당성을 상실하여 운전자가 음주운전 단속과정에서 받을 수 있는 권익이 현저하게 침해되었다고 단정하기 어렵다고 본 사례"

50) 박균성, 「행정법 강의」, 박영사, 2014. 1231면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

과 경찰권 발동으로 인하여 그 대상이 되는 당사자의 기본권 침해 사이에 있어서 비례 관계가 유지되어야 하며 이는 적합성·필요성(최소침해)·상당성(협의의 비례원칙) 등을 내용으로 하고 있다.[51]

3) 경찰책임의 원칙이란 경찰권의 발동은 원칙적으로 경찰상 책임이 있는 자[52]에게 행해져야 한다는 것으로 경찰상 위해를 유발한 자에게 위해를 제거하기 위해 경찰권이 발동됨을 뜻한다. 다만, 예외적으로 위험을 유발하지 않았더라도 엄격한 제한 속에서 경찰권의 발동도 가능하다. 이는 목전에 급박한 장애나 위험 등을 제거할 필요가 있고, 경찰책임자에게 경찰권을 발동하더라도 그 위해 등의 제거를 기대할 수 없고, 경찰 자신이나 그 위임에 의해 위험 등의 제거가 불가능하며 경찰권의 발동도 최소한의 범위내로 제한할 것을 요건으로 하고 있다. 그리고 경찰책임은 자기 또는 자기의 보호나 감독을 받고 있는 사람의 행위에 의해 발생한 위험에 대해 책임을 지는 행위책임과 자기 또는 자기가 사실상 지배하는 물건에 의해 발생하는 위험에 대해 책임을 지는 상태책임 등으로 나뉜다.[53]

(3) 적법성 평가 시기 및 기준

직무집행의 적법성 여부를 판단하는 시기나 기준과 관련하여 대법원은 “경찰 조치 후 발생한 객관적 상황을 기초로 판단할 것이 아니라, 경찰 조치 당시의 구체적인 상황을 근거로 판단해야 한다.”고 일관된 입장을 유지하고 있다.

즉, 경찰관이 현장에 출동할 당시에 경찰권의 발동이 적법하다고 판단할만한 합리적인 상황이 존재했다면, 설령 경찰권 발동 후 해당 상황이 실제로 존재하지 않았더라도 경찰관의 직무집행은 적법할 것이다. 예컨대, 도주하는 범인이 건물 안으로 들어가는 모습을 목격하고 해당 건물을 수색하고자 하였으나 문이 잠겨있는 경우에 다른 출입문의 존재 여부 등을 확인하거나 건물 관리인 등을 통해 문을 열어 달라고 할 시간적 여유가 없어 경찰관이 문을 부수고 건물 내부를 수색하였으나

51) 김재광, 「경찰관직무집행법」, 학림, 2012, 49면.
52) 강학상 ‘경찰책임자’라로 불기도 함. ‘경찰권 발동에 있어서 책임이 있는 자’ ‘손실발생의 원인에 있어서 책임이 있는 자’ 등을 의미,
53) 박균성, 「행정법 강의」, 박영사, .2014. 1231면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

범인은 이미 도주하고 없었다 하더라도 이러한 경찰관의 행위는 적법하다.

【대법원 2012도9937 】“경찰의 직무집행(제지 조치)이 적법하기 위해서는, 형사처벌의 대상이 되는 행위가 눈앞에서 이루어지려고 하는 것이 객관적으로 인정될 수 있는 상황이고, 그 행위를 당장 제지하지 않으면 곧 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 상황이어서, 직접 제지하는 방법 외에는 위와 같은 결과를 막을 수 없는 절박한 사태이어야 한다. 다만, 경찰관의 직무집행이 적법한지 여부는 제지 조치 당시의 구체적인 상황을 기초로 판단하여야 하고 사후적으로 순수한 객관적인 기준에서 판단 할 것은 아니다.”

【 대법원 2006도148 판결 】 “긴급체포는 영장주의원칙에 대한 예외인 만큼 형사소송법 제200조의3 제1항의 요건을 모두 갖춘 경우에 한하여 예외적으로 허용되어야 하고, 요건을 갖추지 못한 긴급체포는 법적 근거에 의하지 아니한 영장 없는 체포로써 위법한 체포에 해당하는 것이고, 여기서 긴급체포의 요건을 갖추었는지 여부는 사후에 밝혀진 사정을 기초로 판단하는 것이 아니라 체포 당시의 상황을 기초로 판단하여야 하고, 이에 관한 검사나 사법경찰관 등 수사주체의 판단에는 상당한 재량의 여지가 있다고 할 것이나, 긴급체포 당시의 상황으로 보아서도 그 요건의 충족 여부에 관한 검사나 사법경찰관의 판단이 경험칙에 비추어 현저히 합리성을 잃은 경우에는 그 체포는 위법한 체포라 할 것이다.”(대법원 2002. 6. 11. 선고 2000도5701 판결 참조).

“형법 제136조가 규정하는 공무집행방해죄는 공무원의 직무집행이 적법한 경우에 한하여 성립하는 것이고, 여기서 적법한 공무집행이라 함은 그 행위가 공무원의 추상적 권한에 속할 뿐 아니라 구체적 직무집행에 관한 법률상 요건과 방식을 갖춘 경우를 가리키는 것이므로, 검사나 사법경찰관이 긴급체포의 요건을 갖추지 못하였음에도 실력으로 수사기관에 자진출석한 자를 체포하려고 하였다면 적법한 공무집행이라고 할 수 없고, 자진출석한 자가 검사나 사법경찰관에 대하여 이를 거부하는 방법으로써 폭행을 하였다고 하여 공무집행방해죄가 성립하는 것은 아니다.”

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다. 손실발생 원인에 대해 책임이 없는 자

경찰책임자[54]라 함은 경찰상 위해 발생에 있어서 책임이 있는 자를 의미한다. 손실보상을 청구하기 위해서는 경찰상 위해 발생에 있어서 책임이 없을 것을 요구있다. 이는 경찰 의무를 준수하지 않아 경찰권이 발동하게 되고 이 과정에서 발생한 손실은 경찰책임자가 수용해야 하는 사회적 의무이기 때문이다.

예컨대, 자기 집에서 자살을 기도한 자를 경찰관이 출입문을 부수고 구조한 경우, 음주단속을 피해 도주하는 차량을 경찰차로 가로 막아 멈추게 하였으나 도주차량이 파손된 경우, 가정폭력 현장에 출동하였으나 문을 열어주지 않자 강제로 출입문을 연 경우 등은 경찰권 발동에 있어서 그 원인을 제공한 경찰책임이 있는 사례에 해당한다. 따라서 이러한 사례의 경우에는 경찰권 발동으로 인하여 손실이 발생하였더라도 이에 대한 손실보상은 인정되지 않는다.

한편, 경찰책임자는 기본적으로 손실보상을 청구할 수 없지만 경찰책임이 있는 경우라 할지라도 자신의 책임에 상응하는 정도를 초과하는 부분에 있어서는 손실보상을 청구할 수 있도록 예외를 두고 있다.[55] 다만, 경찰 실무적으로는 사안에 따라서 '책임의 범위를 초과한 손실인지 여부'를 판단하는 것이 쉽지 않아 논란의 소지가 발생할 수 있다고 생각한다.

【 손실발생의 원인에 있어서 책임이 있는 사례(청구인 부적격) 】

<사례1> 폭행 신고를 받고 출동하였으나, 집안 내부에 인기척이 없어 강력 사건 발생이 우려되어 이를 확인하기 위해 출입문(디지털 도어락) 파손 / 서울청 '17.1월

<사례2> 보건복지부 콜센터에서 전화 상담을 하던 중 "정신과 약을 먹고 목을 긋겠다."며 전화를 끊자 자살을 우려하여 112신고, 경찰관이 현장 확인 위해 출입문 등을 파손 / 서울청 '17.1월

54) 강학상 용어로 '경찰상 책임이 있는 자', '경찰권 발동에 있어서 책임이 있는 자' '손실발생의 원인에 있어서 책임이 있는 자' 등을 의미
55) 경찰관직무집행법 11조의2 1항 2호

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<사례1>의 경우, 폭행 신고를 받고 출동하여 현장을 확인하였으나 오인 신고로 밝혀진 경우에는 사안에 따라서 손실보상을 인정해준 경우가 있어 일률적으로 판단하기 어렵다. 다만, 폭행이 실제로 존재하였거나 경찰관에게 일부러 문을 열어주지 않은 경우 등에 있어서는 경찰책임이 인정될 수 있다.

<사례2>의 경우, 본인이 자살을 암시한 만큼 이에 따른 경찰책임이 인정될 수 있으나, 신고자와 '자살 우려자(자살 기도자)'와의 관계 및 자살로 어이질 개연성 정도 등에 따라 경찰책임자로 볼 것인지 여부가 달라질 수 있다. 이에 대해서는 후술하겠다.[56)]

【 경찰책임의 범위를 초과한 손실 발생 사례 】

<사례3> 덮개를 씌우지 않은 화물차량을 단속하여 보니 운전자가 무면허 상태 및 벌금수배 중인 사실이 확인되어 운전자를 하차(신병 확보)시킨 후 단속 경찰관이 해당 화물차량을 이동 주차하던 중에 적재함에 있던 시멘트와 벽돌이 떨어져 파손 / 서울청 '14.8월

<사례4> 음주단속 과정에서 음주 반응이 감지된 오토바이 운전자를 하차시킨 후 단속 경찰관이 오토바이를 이동 주차하였으나, 5~10분이 경과 후 오토바이가 넘어져 파손 / 서울청 '17.11월

<사례3>의 경우, 화물차량 운전자가 불법적재를 함으로써 단속되었고 이 과정에서 무면허 운전 및 벌금 수배 사실이 확인되어 경찰관의 신병 확보 등 법집행에 있어서 원인을 제공한 것은 사실이다. 그러나 해당 차량을 이동하는 과정에서 적재함에 실린 벽돌 등이 떨어져 파손될 것 까지 수인하고 책임져야 할 의무가 있다고 볼 수 없어 손실보상을 인정한 바 있다.

<사례4>의 경우, 오토바이 운전자는 술을 마시고 운전을 함으로써 경찰관이 법집행(음주단속 및 이에 따른 후속 조치)을 함에 있어서 그 원인을 제공하였기에, 단속 경찰관이 해당 오토바이를 잠시 이동하는 행위(도주 방지 및 안전 확보 목적)에 대해 수인해야 할 것이다. 그러나 이로 인하여 오토바이가 파손될 것 까지 수인할 의무는 없다고 생각되며 이는 손실보상 한 바 있다.

56) 제3장 경찰 실무상 손실보상 사례 연구(제2절 손실보상 청구사례 분석)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

라. 재산상 손실

「경찰관 직무집행법」상 손실보상은 개인의 재산권에 손실이 발생한 경우에 정당한 보상을 하도록 하고 있으며, 보상 기준과 금액에 대해서는 대통령령(「경찰관 직무집행법 시행령」)에 위임하고 있다. 이에 의하면 수리비, 교환가액, 영업상 손실 등의 보상이 가능하다.

【 손실 보상 기준 】

경찰관 직무집행법 시행령 제9조(손실보상의 기준 및 보상금액) ① 법 제11조의2 제1항에 따라 손실보상을 할 때 물건을 멸실·훼손한 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라 보상한다.

1. 손실을 입은 물건을 수리할 수 있는 경우 : 수리비에 상당하는 금액
2. 손실을 입은 물건을 수리할 수 없는 경우 : 손실을 입은 당시의 해당 물건의 교환가액
3. 영업자가 손실을 입은 물건의 수리나 교환으로 인하여 영업을 계속할 수 없는 경우 : 영업을 계속할 수 없는 기간 중 영업상 이익에 상당하는 금액

② 물건의 멸실·훼손으로 인한 손실 외의 재산상 손실에 대해서는 직무집행과 상당한 인과관계가 있는 범위에서 보상한다.

【 '디지털 장비' 관련 손실보상 청구 사례 】

<사례1> 차량 절도 신고를 접하고 출동한 경찰관이 증거확보 등을 위하여 피해 차량 인근에 주차되어 있던 차량에 설치된 블랙박스 영상을 확인하는 과정에서 블랙박스 파손

☞ **파손된 것과 동일한 블랙박스 소매가격(18만원) 보상**(울산청, '17.5월)

<사례2> 절도사건 수사 중에 CCTV 영상 등을 디지털 포렌식(Digital Forensic)을 통해 분석하였으나, 그 과정에서 메인보드 등 손상

☞ **메인보드 수리 비용(38만5천원) 보상**(경기남부청, '17.9월)

<사례3> A씨는 묻지마 폭행 사건을 우연히 목격하고, 이를 핸드폰으로 촬영하였다. A씨는 경찰 수사에 협조하고자 핸드폰을 임의제출 하였으나, 디지털 포렌식(Digital Forensic) 분석 과정에서 핸드폰에 저장되어 있던 전화번호, 사진 및 기타 파일이 삭제되는 피해를 입었다. 이에 A씨는 경찰청에 손실보상을 청구하였다. 손실보상이 인정될 수 있는지?

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

하지만 위의 <사례3>과 같이 디지털 자료(데이터)에 대한 손실 발생시 이에 대한 보상 여부가 논란이 될 수 있다. <사례1>의 경우에는 경찰관이 블랙박스 영상을 확인하는 과정에서 블랙박스가 파손되어 해당 가액에 상응하는 비용(18만원)을 보상한 바 있다. <사례2>도 CCTV를 분석하는 과정에서 메인보드가 파손되어 수리비용(38만5천원)을 보상하여 사실상 문제의 소지는 없다.

그러나 <사례3>과 같이 디지털 포렌식(Digital Forensic) 분석 과정에서 핸드폰에 저장된 전화번호, 사진 등의 각종 디지털 자료(DB 포함)가 삭제된 경우에 논란이 예상된다. 이는 디지털 자료의 재산상 가치를 인정할 수 있는지 여부에 대한 논란에 해당하나, 현재까지 이와 유사한 사례가 전국의 지방경찰청에 접수되어 심의된 바는 없었다.

생각건대 단순히 일상생활에 필요한 전화번호라면 재산상 손실로 연결시키는 것이 어렵다고 판단되나, 해당 전화번호가 사업상 중요한 거래처(별도 저장X)라면 생각해 볼 여지는 있을 것이다. 또한 사진과 같은 경우에도 소소한 일상생활을 촬영한 사진이 삭제되었다면 무형의 정신적 피해가 인정된다고 하더라도 이를 직접적인 재산상 손실로 보기는 어렵다고 생각된다. 다만, 사진 작가가 전시회 등 출품을 위해 혹은 판매를 위해 출사[57]를 나가 촬영한 사진이라면 '출장비용'이나 해당 사진의 '통상적인 거래 가격' 상당을 재산상 손실로 해석할 여지가 있어 이에 대한 손실보상 여부는 논의해 볼 가치가 있다고 생각한다. 이렇듯 손실보상을 위해서는 '디지털 자료'의 '재산적 가치'에 관한 연구도 필요할 것이다.

한편, 현행법상 신체적·정신적 피해에 대해서는 손실보상이 불가능하여 이는 소송 등을 통해서 구제받아야 한다. 다만, 2017.11월 경찰청에서는 이러한 입법적 미비를 최소화하기 위하여 관련법 개정시까지 실무상 손실보상 적용 대상을 확대하여 신체적 피해로 발생한 '치료비'를 재산적 손실로 해석하여 손실보상을 해주려고 노력하고 있다.[58]

57) 사진사가 출장 가서 사진을 찍음. (네이버 국어 사전)
58) 경찰청, 손실보상심의위원회 운영 개선방안 하달(규제개혁법무담당관-6560, '17.11.10.) : 개선방안에 참고표(※)로 "손실보상심의위원회 운영과 별도로 손실보상 범위에 있어서도 물건의 멸실·훼손뿐만 아니라 치료비 등 재산상 손실로 볼 수 있는 경우도 적극적으로 보상"토록 지시

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

아래의 두 사례는 경찰청에서 치료비 등을 손실보상해 주도록 지시하기 전에 발생한 사안들로 <사례4>의 경우에는 2014년 손실보상 제도가 도입 된지 1년여 만인 2015년 9월에 치료비를 재산상 손실로 인정하여 보상한 바 있으며, <사례5>는 2017년 3월 응급실 치료비를 재산상 손실로 볼 수 있는지 여부를 논의하는 과정에서 가해자(도주 운전자)가 치료비를 직접 지불함으로써 추가 논의 및 결론 없이 사안이 종결된 바 있다.[59]

【 '치료비' 관련 손실보상 청구 사례 】

<사례4> 김00(청구인)은 피의자가 칼로 사람을 찌른 후 자해를 하려고 하자 이를 저지하고 있는 상황에서 피의자 검거를 위해 경찰관이 테이저 건(Taser Gun)을 발사, 전기침 한 발이 김00(청구인)의 왼쪽 손목에 맞아 상처를 입어 응급실에서 치료, 김00(청구인)이 치료비를 손실보상 청구

☞ **응급실 치료비(120,400원) 보상**(전남청, '15.9월)

<사례5> 음주단속 중 도주하는 운전자를 경찰관과 함께 검거하는 과정에서 운전자와 부딪혀 넘어지면서 무릎과 손가락을 다쳐 응급 치료비(28만원)에 대한 손실보상 청구

☞ **심의 중에 도주 운전자(가해자)가 치료비를 지불하여 결론 없이 종결**(서울청, '17.3월)

마. 인과관계

경찰관의 적법한 직무행위와 재산상 손실 사이에 인과관계가 있어야 손실보상이 가능하다. 만약, 경찰관의 직무행위가 상대방에게 일정한 의무나 협조 등을 요구하는 경우에 상대방이 고의나 중과실로 손실을 발생하였다면 이는 인과관계가 부정될 수 있다. 다만, 의무나 협조 등을 이행하는 과정에서 필연적으로 발생한 손실이라면 그 인과관계가 인정될 수 있을 것이다.[60]

---

59) 서울청 손실보상심의위원회에서는 원칙적으로 치료비는 재산상 손실에 포함되지 않는 다는 것이 다수 견해였으며, 경찰관 직무를 자발적으로 도운 선의의 제3자를 보호하는 차원에서 응급 치료비를 재산상 손실로 인정해주자는 일부 의견이 있어 논의를 한 바 있음.

60) 경찰청,「손실보상 실무 매뉴얼」, 2015, 25면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

【 '인과관계' 가 부정되어 손실보상 청구를 기각한 사례 】

<사례1> 국제멸종위기 조류(鳥類)인 '더블아마존' 4마리를 보관한 혐의로 압수수색영장을 집행하였으나 해당 조류를 발견할 수 없었고, 압수수색 시간 동안 밥을 주지 못해 조류원에 있던 다른 여러 조류들이 폐사했다고 주장하며 보상을 청구(서울청, '16.4월)

<사례2> 빌딩 내에 입주해 있는 일본대사관 방호를 위해 경비 경력을 배치하던 중, 同 건물 비상계단 40개소 벽면이 훼손되어 수리비 청구(서울청, '16.5월)

<사례1>의 경우, 조류원 사장은 경찰의 정당한 압수수색 영장 집행에 협조해야 하나, 이 과정에서 필연적으로 조류가 죽는다고 볼 수 없어 그 인과관계가 인정되지 않기에 손실보상 청구를 기각한 바 있다. <사례2>는 일본 대사관 방호를 위해 2개월여 동안(2015.12.31~2016.3.7) 경비 경력이 배치되었고, 경력들이 근무하는 과정에서 비상계단의 벽면이 훼손되었다고 청구인(건물주)은 주장하였으나, 벽면의 훼손(오염)이 경력들로 인하여 발생한 것인지에 대한 입증이 부족하여 손실보상을 해주지 않았다.

바. 소멸시효

경찰상 손실보상을 청구할 수 있는 권리는 "재산상 손실을 입은 자가 손실보상의 요건이 갖추어져 손실보상을 청구할 수 있음을 안 날로부터 3년, 손실이 발생한 날부터 5년"간 행사하지 않으면 소멸된다. 손실보상을 청구할 수 있음을 '안 날'이란 손실 피해를 입은 자가 손실보상 청구를 할 수 있음을 '알게 된 날'을 의미하며, 손실의 발생은 알았으나 손실보상 요건이 성립하는지 알지 못한 경우에는 소멸시효 3년이 진행되지 않는다.[61] 그리고 손실의 정도나 액수를 구체적으로 알 필요는 없다. 그리고 손실이 발생한 날부터 5년이란 경찰관의 적법한 직무집행 행위가 있던 날이 아닌, 실제로 손실이 발생한 날을 의미하여 잠재적 손실이 아닌 손실이

61) 경찰청,「손실보상 실무 매뉴얼」, 2015, 26면.

Collection @ chosun

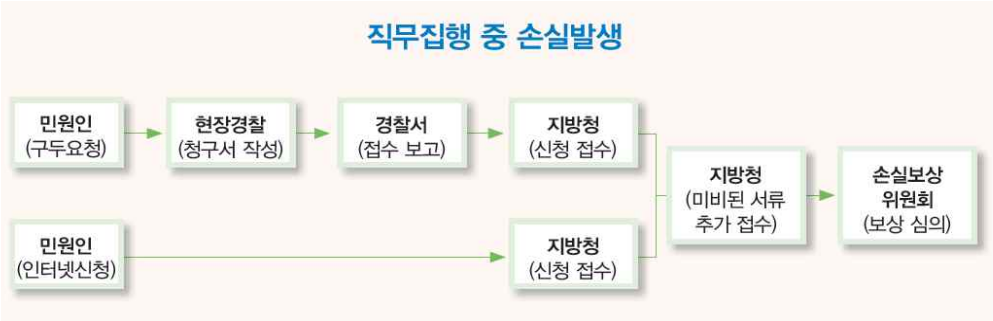
조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

현실화 된 날을 뜻한다. 한편, 손실보상을 청구할 수 있음을 안 날부터 3년과, 손실이 발생한 날부터 5년이라는 시효 중 어느 하나라도 먼저 도래하면 다른 기간의 경과 여부와 상관없이 손실보상청구권 시효는 소멸된다.[62)]

2. 손실보상 절차

손실보상 사건의 처리 절차는 '당사자의 신청' → '경찰관서 접수' → '손실보상 심의위원회 심의' → '보상금 결정 통지 및 지급' 순이다. 통상적으로 손실보상 청구서 접수일로부터 보상금 지급까지는 2개월이 소요되고 있어, 사전에 민원인에게 처리 절차 및 소요기간에 대한 충분한 설명이 요구되며 진행사항을 단계별로 통보해 주는 것이 중요하다고 생각된다.

<표 3> 손실보상 처리 절차



※ 출처 : 서울지방경찰청 '손실보상 기각 사례집', 2018, 14면.

가. 당사자의 신청

손실보상 청구는 경찰관의 적법한 직무집행 행위로 인하여 재산상 손실을 입은

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

당사자가 보상금 지급 청구서와 손실내용·금액 등을 증명할 수 있는 영수증·견적서·통장사본 등을 첨부하여 손실보상 청구 사건 발생지 관할 경찰관서의 장에게 제출하면 된다(「경찰관 직무집행법 시행령」 제10조).

재산상 손실을 입은 당사자가 경찰관서에 직접 보상금 지급 청구서를 제출하거나 인터넷(경찰 민원포털, http://minwon.police.go.kr)을 통한 접수가 가능하다. 경찰 실무적으로는 손실보상 사건이 발생하면 현장 경찰관이 재산상 손실을 입은 당사자에게 손실보상 청구 절차에 대해 안내를 하면서 청구서를 교부해주거나 청구서를 대신 작성해주는 경우도 있으며, 인터넷을 통한 접수는 많지 않을 것으로 추측된다.[63]

나. 경찰관서의 접수

손실보상 청구서가 접수되면 해당 경찰서에서는 사건 당시 직무집행을 한 경찰관의 근무일지 사본 또는 현장조치 확인서(경위서), 현장 사진 등 당시 상황을 객관적으로 판단할 수 있는 자료를 수집하여, 그 자료를 손실보상 심의위원회 운영부서인 지방경찰청 경무과(기획예산계)로 송부하게 된다. 이 자료는 이후 손실보상 심의위원회에서 직무집행의 적법성, 손실발생의 원인 및 손실의 범위 등을 판단하는데 활용된다.

다. 손실보상 심의위원회 심의

손실보상 청구 사건의 경우 지방경찰청 산하에 있는 '손실보상 심의위원회'의 심의를 거쳐 보상금 지급 여부가 결정된다. '손실보상 심의위원회' 위원은 위원장을 포함하여 5~7명으로, 경찰청장(지방경찰청장)이 위촉 또는 임명한 자로 위원의 과반수 이상은 경찰공무원(내부위원)이 아닌 외부위원으로 구성토록 되어 있다.

63) 전국적인 통계 자료는 없으나, 광주지방경찰청의 경우는 인터넷을 통한 손실보상 접수는 한 건도 없었음.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

경찰공무원으로 구성된 내부 위원은 지방경찰청 소속 총경(수사·형사·생안·교통 과장 등)으로 임명된다. 외부 위원은 「경찰관 직무집행법 시행령」 11조(손실보상심의위원회의 설치 및 구성)에 따라 판사·검사 또는 변호사 경력자(5년 이상), 법학 또는 행정학과 교수(5년 이상) 등의 소정의 요건을 갖춘 사람을 위촉하여 손실보상심의위원회를 운영하고 있다.

한편, 손실보상 심의위원회의 위원은 위원 또는 그 배우자 등이 청구인이거나, 위원이 심의 안건에 대하여 자문, 감정 등을 한 경우에 위원회의 심의·의결에서 제척된다. 그리고 청구인은 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에 기피 신청을 할 수 있으며, 위원이 제척 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결을 회피하도록 하고 있다.[64)]

라. 보상금 결정 통지 및 지급

손실보상 심의위원회에서는 손실보상 청구 사건에 대해여 '인용', '기각', '각하' 등을 통해 보상금 지급 여부 및 보상 금액을 결정하게 되며, 그 결과는 10일 이내로 청구인에게 통지하여야 한다. 보상금은 현금으로 일시에 지급하여야 하나 예산 부족 등 특별한 사정이 있는 경우는 청구인의 동의를 구하고 분할 지급도 가능하다.(경찰관 직무집행법 시행령 제10조)

64) 「경찰관 직무집행법」 시행령 제14조(위원의 제척·기피·회피)
① 위원회의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 심의·의결에서 제척(除斥)된다.
1. 위원 또는 그 배우자나 배우자였던 사람이 심의 안건의 청구인인 경우
2. 위원이 심의 안건의 청구인과 친족이거나 친족이었던 경우
3. 위원이 심의 안건에 대하여 증언, 진술, 자문, 용역 또는 감정을 한 경우
4. 위원이나 위원이 속한 법인이 심의 안건 청구인의 대리인이거나 대리인이었던 경우
5. 위원이 해당 심의 안건의 청구인인 법인의 임원인 경우
② 청구인은 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피 신청을 할 수 있고, 위원회는 의결로 이를 결정한다. 이 경우 기피 신청의 대상인 위원은 그 의결에 참여하지 못한다.
③ 위원이 제1항 각 호에 따른 제척 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피(回避)하여야 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 손실보상 심의위원회의 법적 지위

「경찰관 직무집행법」 제11조의2(손실보상)에는 “손실보상신청 사건을 심의하기 위하여 손실보상 심의위원회를 두고, 손실보상의 기준, 보상금액, 지급절차 및 방법, 손실보상 심의위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있다. 그리고 같은 법 시행령 제10조 3항에는 “2항에 따라 보상금 지급 청구서를 받은 경찰청장 등은 손실보상 심의위원회의 심의를 거쳐 보상 여부 및 보상금액을 결정하되”라고 규정되어 있어, 경찰청장 등은 심의위원회를 개최만 하면 될 뿐 심의 결과와 동일하게 보상 여부를 결정할 필요는 없는 것이다. 즉, 손실보상 심의위원회의 결정에 강제력을 부여하고 있지 않아 경찰청장 등이 그 결과에 기속되는 것은 아니다.[65] 이는 국가나 지방자치단체에 대한 배상신청 사건을 심의하기 위한 ‘배상심의회’[66]나 감염병 환자 격리에 따라 발생한 손실을 보상해 주기 위한 ‘보건복지부의 손실보상 심의위원회’의 법적 지위와 권한을 비교해 볼 때도 차이가 있다.

국가배상법에 근거를 두고 있는 ‘배상심의회’는 경찰상 손실보상 심의위원회와 달리 ‘배상심의회’의 구성 형태를 대통령령이 아닌 법률(국가배상법 제10조 1항과 6항)에 규정하고 있다. 그리고 같은 법 시행령을 통해 배상결정에 대하여 신청인이 동의하면 국가 등은 2주일 이내에 배상금을 지급하도록 구체적으로 명시하고 있다.[67] 물론 국가 등이 배상심의회의 결정에 불복하여 배상금을 지급하지 않을 수

65) 박대식, “경찰상 손실보상제도에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위 청구 논문, 2016. 79면.

66) 국가배상법 제10조(배상심의회)
① 국가나 지방자치단체에 대한 배상신청사건을 심의하기 위하여 법무부에 본부심의회를 둔다. 다만, 군인이나 군무원이 타인에게 입힌 손해에 대한 배상신청사건을 심의하기 위하여 국방부에 특별심의회를 둔다.
② 본부심의회와 특별심의회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지구심의회(地區審議會)를 둔다.
③ 본부심의회와 특별심의회와 지구심의회는 법무부장관의 지휘를 받아야 한다.
④ 각 심의회에는 위원장을 두며, 위원장은 심의회의 업무를 총괄하고 심의회를 대표한다.
⑤ 각 심의회의 위원 중 공무원이 아닌 위원은 「형법」 제127조 및 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.
⑥ 각 심의회의 관할·구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

67) 국가배상법 시행령 제24조(지급시기) ①지방자치단체의 배상금 지급기관의 장은 배상결정에 대한 동의를 하고 신청인으로부터 배상금 지급청구를 받은 때에는 2주일이내에 배상금을 지급하여야 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

도 있지만, 그 결정에 반하여 배상금액을 삭감하는 등의 조치를 취할 수 있는 권한 등은 없는 것이다.[68]

'보건복지부의 손실보상 심의위원회'는 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제70조[69]에 근거를 두고 있으며, 보건복지부 장관 등으로 하여금 손실보상 심의위원회의 심의·의결에 따라 그 손실을 보상하도록 강제하고 있다(1항). 또한 손실보상 심의위원회의 구성과 관련하여 경찰상 손실보상 심의위원회는 법률에 "손실보상신청 사건을 심의하기 위하여 손실보상 심의위원회를 두고"라고 설치 근거 규정만을 둔 반면, 보건복지부의 손실보상 심의위원회는 위원장 및 위원 구성에 관한 기본적인 형태까지 법률에 명시(2~4항)되어 있다는 점에 차이가 있다.

위와 같이 각종 위원회의 법적 근거 등을 「경찰관 직무집행법」과 비교해 볼 때 경찰청장 등이 손실보상 심의위원회의 심의 결과대로 '보상 여부 및 보상 금액'을 결정하지 않더라도 법률 자체에 위배되지 않는다고 생각한다.(재량권 일탈·남용 문제는 별론) 현행법상 손실보상 심의위원회의 결정에 대한 법적 구속력이 없는 만큼 손실보상 심의위원회는 '경찰청 자문위원회' 정도의 법적 지위를 지니고 있는 것으로 판단된다.[70] 또한, 경찰청에서 마련한 '「경찰관 직무집행법 시행령」 개정안(대통령령)[71]' 초안에는 경찰청에 중앙손실보상 심의위원회를 두고, 지방위원회

68) 국가배상법 제15조(신청인의 동의와 배상금 지급), 같은 법 시행령 제24조(지급시기) 등

69) 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제70조(손실보상)
① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 손실을 입은 자에게 제70조의2의 손실보상심의위원회의 심의·의결에 따라 그 손실을 보상하여야 한다.
② 위원회는 위원장 2인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성하되, 보건복지부에 설치된 심의위원회의 위원장은 보건복지부차관과 민간위원이 공동으로 되며, 시·도에 설치된 심의위원회의 위원장은 부시장 또는 부지사와 민간위원이 공동으로 된다.
③ 심의위원회 위원은 관련 분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람과 관계 공무원 중에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관 또는 시·도지사가 임명하거나 위촉한다.
④ 심의위원회는 제1항에 따른 심의·의결을 위하여 필요한 경우 관계자에게 출석 또는 자료의 제출 등을 요구할 수 있다.
⑤ 그 밖의 심의위원회의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

70) 박대식, "경찰상 손실보상제도에 관한 연구", 연세대학교 행정대학원 석사학위 청구 논문, 2016. 79면.

71) 경찰위원회 제327회 정기회의('13.7.15) 시 '경찰관직무집행법 시행령 일부 개정령안(대통령령)' 상정 내용
제9조(손실보상심의위원회의 설치 및 기능)
① 법 제11조의2에 따른 손실보상청구 사건을 심의하기 위하여 경찰청에 중앙손실보상심의위원회(이하 "중앙위원회"라 한다)를 두고, 각 지방경찰청에 지방손실보상심의위원회(이하 "지방

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

및 중앙위원회 심의에 대한 이의신청 사건을 심의할 수 있도록 규정하였으나, 대통령령을 심의하는 과정에서 손실보상 위원회의 법적 성격 등이 문제가 되어 현재와 같은 형태로 규정[72]되었다는 점도 이를 뒷받침 하고 있다.

<표 4> 각종 위원회 법적 성격 비교

	경찰청 손실보상심의위원회	법무부 배상심의회	보건복지부 손실보상심의위원회
법률 근거	경찰관직무집행법 11조의 2	국가배상법 제10조~15조의2	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제70조, 70조의 2
법률상 규정 범위	단순한 설치 근거 구성 및 운영 사항 등은 대통령령에 위임	기본 구성 형태, 권한 및 위원의 법적 지위 규정 기타 대통령에 위임	기본 구성 및 위원 자격 규정 기타 대통령령에 위임
	~손실보상심의위원회를 둔다.	~ 지구심의회를 둔다 ~ 공무원으로 본다	~ 20인 이내의 위원으로 구성하되~
심의 결과의 구속력	없음	있음(15조)	있음(70조)
	심의를 거쳐 보상여부 등을 결정하되~	~그 결정에 대한 동의서를 첨부하여 청구~	심의위원회의 심의·의결에 따라~
이의 신청	규정 없음	재심 가능(15조의2)	규정 없음
기타			자료 제출 요청권(4항)

위원회"라 한다)를 둔다.
② 중앙위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 경찰청 소속 경찰공무원의 직무수행으로 인한 손실보상청구 사건
2. 지방위원회 및 중앙위원회의 심의에 대한 이의신청 사건
3. 그 밖에 경찰청장이 중앙위원회에서 손실보상청구 사건의 심의가 필요하다고 인정하는 사항
③ 지방위원회는 관할 지방경찰청 소속 경찰공무원의 직무수행으로 인한 손실보상청구 사건을 심의한다.

72) 경찰관 직무집행법 시행령 제11조(손실보상심의위원회의 설치 및 구성) ① 법 제11조의2제3항에 따라 소속 경찰공무원의 직무집행으로 인하여 발생한 손실보상청구 사건을 심의하기 위하여 경찰청, 해양경찰청, 지방경찰청 및 지방해양경찰청에 손실보상심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

4. 손실보상 심의위원회 결정에 대한 불복 방법

현행 「경찰관 직무집행법」은 손실보상 심의위원회의 결정에 대하여 불복할 수 있는 절차나 방법을 규정하고 있지 않다. 따라서 심의위원회의 결정에 불만이 있는 손실보상 청구인은 일반적인 행정쟁송 절차를 통해 구제받아야 한다. 즉, 민원 처리에 관한 법률 제35조(거부처분에 대한 이의신청)[73]에 따라 이의 신청을 제기하거나 행정심판 및 행정소송을 통해 손실보상 심의 결과를 다툴 수 있을 것이다.

가. 민원 처리에 관한 법률상 '이의 신청'

경찰청의 손실보상 여부 결정이 「민원 처리에 관한 법률(제2조)」상의 '민원'에 해당하는지 여부는 논란의 여지가 있으나, 「경찰관 직무집행법」 상에 이의신청 절차가 없는 만큼 민원 처리에 관한 법률을 적극적으로 해석하여 손실보상 심의 결과에 대한 이의신청이 가능한 것으로 판단할 여지가 있다.[74] 하지만 이를 통해 이의 신청을 하더라도 「경찰관 직무집행법 시행령」 제10조[75]에는 "기각결정을 받은

73) 민원 처리에 관한 법률 제35조(거부처분에 대한 이의신청)
① 법정민원에 대한 행정기관의 장의 거부처분에 불복하는 민원인은 그 거부처분을 받은 날부터 60일 이내에 그 행정기관의 장에게 문서로 이의신청을 할 수 있다.
② 행정기관의 장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 그 이의신청에 대하여 인용 여부를 결정하고 그 결과를 민원인에게 지체 없이 문서로 통지하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 정하여진 기간 이내에 인용 여부를 결정할 수 없을 때에는 그 기간의 만료일 다음 날부터 기산(起算)하여 10일 이내의 범위에서 연장할 수 있으며, 연장 사유를 민원인에게 통지하여야 한다.
③ 민원인은 제1항에 따른 이의신청 여부와 관계없이 「행정심판법」에 따른 행정심판 또는 「행정소송법」에 따른 행정소송을 제기할 수 있다.
④ 제1항에 따른 이의신청의 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

74) 민원 처리에 관한 법률 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "민원"이란 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것을 말하며, 그 종류는 다음 각 목과 같다.
가. 일반민원
1) 법정민원: 법령ㆍ훈령ㆍ예규ㆍ고시ㆍ자치법규 등(이하 "관계법령등"이라 한다)에서 정한 일정 요건에 따라 인가ㆍ허가ㆍ승인ㆍ특허ㆍ면허 등을 신청하거나 장부ㆍ대장 등에 등록ㆍ등재를 신청 또는 신고하거나 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명을 신청하는 민원

75) 경찰관 직무집행법 시행령 제10조(손실보상의 지급 및 절차)
③ 제2항에 따라 보상금 지급 청구서를 받은 경찰청장등은 손실보상심의위원회의 심의를 거쳐 보상 여부 및 보상금액을 결정하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 청구를 각하(却下)하는 결정을 하여야 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

청구인이 손실을 증명할 수 있는 새로운 증거가 발견되었음을 소명"한 경우에 한하여 재심의가 가능하도록 규정하고 있어, 이를 근거로 각하 처리되기 때문에 그 실익은 없다고 생각된다.[76]

나. 행정심판

「경찰관 직무집행법」상 경찰청의 '손실보상 결정'은 행정처분으로 볼 수 있다. 손실보상 심의위원회의 법적 성격에 관한 판례는 없으나, 이와 유사한 '민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 심의위원회'의 결정에 대하여 대법원은 "국민의 권리의무에 직접 영향을 미치는 행정처분에 해당 한다"고 판시하고 있다.[77] 따라서 경찰청의 손실보상 결정에 대하여 불만이 있는 경우에 경찰청장 등을 상대로 이러한 결

1. 청구인이 같은 청구 원인으로 보상신청을 하여 보상금 지급 여부에 대하여 결정을 받은 경우. 다만, 기각 결정을 받은 청구인이 손실을 증명할 수 있는 새로운 증거가 발견되었음을 소명(疎明)하는 경우는 제외한다.
2. 손실보상 청구가 요건과 절차를 갖추지 못한 경우. 다만, 그 잘못된 부분을 시정할 수 있는 경우는 제외한다.

76) 임광문, "경찰작용상 손실보상에 관한 연구", 전남대학교 박사학위 청구논문, 2016. 99면.

77) 대법원 2008. 4. 17. 선고 2005두16185 판결 : "(가) '민주화운동관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률' 제2조 제1호, 제2호 본문, 제4조, 제10조, 제11조, 제13조 규정들의 취지와 내용에 비추어 보면, 같은 법 제2조 제2호 각 목은 민주화운동과 관련한 피해 유형을 추상적으로 규정한 것에 불과하여 제2조 제1호에서 정의하고 있는 민주화운동의 내용을 함께 고려하더라도 그 규정들만으로는 바로 법상의 보상금 등의 지급 대상자가 확정된다고 볼 수 없고, '민주화운동관련자 명예회복 및 보상 심의위원회'에서 심의·결정을 받아야만 비로소 보상금 등의 지급 대상자로 확정될 수 있다. 따라서 그와 같은 심의위원회의 결정은 국민의 권리의무에 직접 영향을 미치는 행정처분에 해당하므로, 관련자 등으로서 보상금 등을 지급받고자 하는 신청에 대하여 심의위원회가 관련자 해당 요건의 전부 또는 일부를 인정하지 아니하여 보상금 등의 지급을 기각하는 결정을 한 경우에는 신청인은 심의위원회를 상대로 그 결정의 취소를 구하는 소송을 제기하여 보상금 등의 지급대상자가 될 수 있다.
(나) '민주화운동관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률' 제17조는 보상금 등의 지급에 관한 소송의 형태를 규정하고 있지 않지만, 위 규정 전단에서 말하는 보상금 등의 지급에 관한 소송은 '민주화운동관련자 명예회복 및 보상 심의위원회'의 보상금 등의 지급신청에 관하여 전부 또는 일부를 기각하는 결정에 대한 불복을 구하는 소송이므로 취소소송을 의미한다고 보아야 하며, 후단에서 보상금 등의 지급신청을 한 날부터 90일을 경과한 때에는 그 결정을 거치지 않고 위 소송을 제기할 수 있도록 한 것은 관련자 등에 대한 신속한 권리구제를 위하여 위 기간 내에 보상금 등의 지급 여부 등에 대한 결정을 받지 못한 때에는 지급 거부 결정이 있는 것으로 보아 곧바로 법원에 심의위원회를 상대로 그에 대한 취소소송을 제기할 수 있다고 규정한 취지라고 해석될 뿐, 위 규정이 보상금 등의 지급에 관한 처분의 취소소송을 제한하거나 또는 심의위원회에 의하여 관련자 등으로 결정되지 아니한 신청인에게 국가를 상대로 보상금 등의 지급을 구하는 이행소송을 직접 제기할 수 있도록 허용하는 취지라고 풀이할 수는 없다."

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

정에 취소를 구하는 행정심판의 제기가 가능할 것이다.[78]

다. 행정소송

「경찰관 직무집행법」상 행정심판을 필요적 전치주의 대상으로 규정하고 있지 않다. 따라서 손실보상 결정에 불만이 있을 경우에 행정심판을 거치지 않고 행정소송을 바로 제기할 수 있다. 다만 행정소송이 취소 소송의 형태인 '항고소송[79]'이 되는지, 당사자 소송[80]의 형태가 되는지에 대해서는 견해[81][82]가 나뉘고 있다. 특히, 손실보상금 지급 결정(전부 지급, 일부 지급 등)에 대한 취소 소송의 경우에는 인용판결이 나더라도 경찰청에서 반드시 손실보상 청구인이 요구한 금액을 그대로 지급해야하는 것이 아니라, 보상금을 재산정할 수 있고 그 결과에 대해 청구인이 다시 불만을 가질 수 있다는 문제점이 있다. 따라서 경찰청장 등의 결정에 불만이 있는 경우에는 항고소송 보다는 바로 보상금의 지급을 구하는 '당사자소송'을 제기하는 것이 청구인의 권리구제 있어서 보다 실효적이라고 생각된다.[83][84][85] 이와 관

78) 김영식, "경찰 손실보상제도 운영실태와 개선방안", 「영남법학」 제43집, 2016, 108면.
79) 행정소송법 제4조(항고소송) 항고소송은 다음과 같이 구분한다.
1. 취소소송: 행정청의 위법한 처분등을 취소 또는 변경하는 소송
2. 무효등 확인소송: 행정청의 처분등의 효력 유무 또는 존재여부를 확인하는 소송
3. 부작위위법확인소송: 행정청의 부작위가 위법하다는 것을 확인하는 소송
80) 제3조(행정소송의 종류) 행정소송은 다음의 네가지로 구분한다.
1. 항고소송: 행정청의 처분등이나 부작위에 대하여 제기하는 소송
2. 당사자소송: 행정청의 처분등을 원인으로 하는 법률관계에 관한 소송 그 밖에 공법상의 법률관계에 관한 소송으로서 그 법률관계의 한쪽 당사자를 피고로 하는 소송
81) 박균성·김재광 공저, 경찰행정법 입문, 박영사, 2014, 275면.
82) 김남진, 「행정법I」, 법문사, 2008, 571면.
83) 황순평, "경찰의 손실보상절차 및 그 결정에 대한 불복방법", 「경찰학연구」 제15권 3호, 2015. 89면
84) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제85조(행정소송의 제기)
① 사업시행자, 토지소유자 또는 관계인은 제34조에 따른 재결에 불복할 때에는 재결서를 받은 날부터 60일 이내에, 이의신청을 거쳤을 때에는 이의신청에 대한 재결서를 받은 날부터 30일 이내에 각각 행정소송을 제기할 수 있다. 이 경우 사업시행자는 행정소송을 제기하기 전에 제84조에 따라 늘어난 보상금을 공탁하여야 하며, 보상금을 받을 자는 공탁된 보상금을 소송이 종결될 때까지 수령할 수 없다.
② 제1항에 따라 제기하려는 행정소송이 보상금의 증감(增減)에 관한 소송인 경우 그 소송을 제기하는 자가 토지소유자 또는 관계인일 때에는 사업시행자를, 사업시행자일 때에는 토지소유자 또는 관계인을 각각 피고로 한다.
85) 대법원 2006. 5. 18. 선고 2004다6207 전원합의체 판결 [보상청구권확인] : "[2] 하천법 부칙(1984. 12. 31.) 제2조와 '법률 제3782호 하천법 중 개정법률 부칙 제2조의 규정에 의한 보상

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

련하여, 대법원은 “구 공익사업법에서 정한 농업손실보상청구권은 손실보상의 일종으로 공법상 권리임이 분명하므로 행정소송절차에 의하여 한다.”고 판시한바 있다.[86]

제 3장 경찰 실무상 손실보상 사례 연구

제1절 손실보상 현황

1. 연도별 손실보상 심의 현황[87]

2014.6월 경찰상 손실보상 제도가 도입된 이래 2017년까지 총 906건의 손실보상이 청구되었으며, 808건을 보상하였다.(기각 86건, 각하 10건). 인용율은 89%이며,

---

청구권의 소멸시효가 만료된 하천구역 편입토지 보상에 관한 특별조치법’ 제2조, 제6조의 각 규정들을 종합하면, 위 규정들에 의한 손실보상청구권은 1984. 12. 31. 전에 토지가 하천구역으로 된 경우에는 당연히 발생되는 것이지, 관리청의 보상금지급결정에 의하여 비로소 발생하는 것은 아니므로, 위 규정들에 의한 손실보상금의 지급을 구하거나 손실보상청구권의 확인을 구하는 소송은 행정소송법 제3조 제2호 소정의 당사자소송에 의하여야 한다.”

86) 대법원 2011. 10. 13. 선고 2009다43461 농업손실보상금(자) 파기환송 : “1. 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2007. 10. 17. 법률 제8655호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 공익사업법’이라 한다) 제77조 제2항의 농업손실에 대한 보상청구권은 공익사업의 시행 등 적법한 공권력의 행사에 의한 재산상의 특별한 희생에 대하여 전체적인 공평부담의 견지에서 공익사업의 주체가 그 손해를 보상하여 주는 손실보상의 일종으로 공법상의 권리임이 분명하므로 그에 관한 쟁송은 민사소송이 아닌 행정소송절차에 의하여야 할 것이다.
2. 공익사업으로 인하여 농업의 손실을 입게 된 자가 사업시행자로부터 구 공익사업법 제77조 제2항에 따라 농업손실에 대한 보상을 받기 위해서는 구 공익사업법 제34조, 제50조 등에 규정된 재결절차를 거친 다음 그 재결에 대하여 불복이 있는 때에 비로소 구 공익사업법 제83조 내지 제85조에 따라 권리구제를 받을 수 있다고 봄이 타당하다.”

87) 각 지방경찰청에 접수된 손실보상 청구 사건 현황을 수집하여 정리(표5,6)하였으며, DB화 과정에서 사건 접수 및 심의 일시 등의 차이, 누락 등으로 인하여 실제 건수 및 보상액이 일부 차이가 있을 수 있음

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

손실보상 총액은 3억 2,430여만 원이었다. 손실보상 제도가 도입된 첫 해인 2014년을 제외하고 2015~2017년 3년간 연간 평균 273건이 접수되었고, 약 9,495만원을 보상해 주었다. 최근 3년간 청구건수는 크게 변화지 않았지만, 실제로 보상 총액 및 건당 보상액은 완만한 증가 추세에 있다.

<표 5> 연도별 손실보상 심의 현황

	청구건수 (심의건수)	인용 건수	기각 건수	각하 건수	손실보상액	비 고
2014년 (4.6~12.31)	85	74 (87.05%)	8 (9.41%)	3 (3.54%)	39,462천원	
2015년	259	235 (90.73%)	20 (7.72%)	4 (1.55%)	86,560천원 (건당 368천원)	
2016년	301	270 (89.7%)	30 (9.97%)	1 (0.33%)	95,134천원 (건당 352천원)	
2017년	256	226 (88.28%)	28 (10.93%)	2 (0.78%)	103,153천원 (건당 456천원)	보류 2[88]
총 계	901	805 (89.34%)	86 (9.54%)	10 (1.2%)	324,309천원 (건당 402천원)	

※ 출처 : 각 지방경찰청에 접수된 손실보상 심의 현황 자료 수집·정리

2. 전국 지방경찰청별 손실보상 심의 현황

손실보상 인용 비율은 89%로 손실보상 제도 도입 이래 큰 변화를 보이고 있지 않지만 각 지방경찰청별로 분석해 보면 일부 지방경찰청에서는 평균치 이상으로 높게 나타났다. 2017년 손실보상 심의 현황을 살펴보면, 전국 평균 기각율(10.7%)을 크게 상회한 지방경찰청은 서울청(22.9%), 인천청(20.7%), 전남청(33.3%)으로 분석되었다. 이 가운데 전남청의 경우는 2017년 한 해 동안 손실보상 청구 건수가 단 3건에 불과하여 평균 기각률이 의미가 없다고 판단되며, 서울·인천청이 타 청에 비해 기각률이 높은 이유에 대해서는 손실보상 담당자들이 인터뷰를 통하여 추측

88) 청구인이 관련 영수증 등 견적서 제출 미비로 추후 증빙 자료 제출 받아 재심사 예정

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

해 볼 수 있었다. 서울·인천청의 경우에는 청구 건수가 많고 유형도 다양하여 무분별한 보상에 따른 선례를 남기지 않기 위하여 보상 요건 등을 엄격하게 해석하고 있는 것으로 보인다.

<표 6> 2017년 전국 지방경찰청별 손실보상 심의 현황

	청구건수	인용 건수	기각 건수	각하 건수	기각 비율
소 계	261	228 (87.36%)	28 (10.73%)	2 (0.77%)	10.73%
서울청	48	37	11	0	22.9%
부산청	28	25	3	0	10.7%
대구청	16	15	1	0	6.25%
인천청	29	22	6 (보류1)	0	20.7%
광주청	9	8	1	0	11.1%
대전청	6	6	0	0	0%
울산청	7	7	0	0	0%
경기남부청	56	55	1	0	1.8%
경기북부청	16	14	2	0	12.5%
강원청	2	1	1	0	50%
충북청	9	8	1	0	11.1%
충남청	5	5	0	0	0%
전북청	7	7	0	0	0%
전남청	3	2	1	0	33.3%
경북청	8	7	0 (보류1)	0	0%
경남청	12	12	0	0	0%
제주청	0	0	0	0	0%

※ 출처 : 각 지방경찰청에 접수된 손실보상 심의 현황 자료 수합·정리

3. 손실보상 청구 사건 유형의 변화

손실보상이 가능한 경찰관의 직무집행 형태는 매우 다양하다. 범인을 검거하는

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

과정에서 타인의 재물을 손괴하거나, 자살 기도자를 구조하기 위해 출입문을 부수는 경우 등 재산상 손실의 유형도 다양할 것이다.

2014년 손실보상 제도가 최초 도입된 해에는 총 85건의 손실보상 청구가 접수되었다. 이 가운데 출입문 등 훼손(문, 도어락, 방범창 등)이나 자동차 파손(오토바이 포함) 등을 제외하면 6건(7%)에 불과하였다. 그 사례로는 농작물 피해(인용, 사체발굴에 따른 농작물 훼손 등), 화물차에 적재된 벽돌 파손(인용, 화물차 운전자를 무면허로 단속 후 경찰관이 이동 주차 과정에서 적재함에 있던 벽돌이 떨어져 깨짐) 등이 있었다.

<표 7> 재산상 피해가 '농작물'에 해당하는 사례

	농작물 피해로 인한 손실보상 청구 사건 개요	결과	관 할
1	살인사건 수사중, 사체가 매장된 밭 30여평에 식재된 농작물(파)이 훼손, 시세를 반영하여 보상 청구(100만원)	인용	충 남 '14.5월
2	변사체 발견 장소에서 토양채취 등 증거 수집 과정에서 매실나무(50주) 삼백초(500주, 2년생)등 농작물이 훼손, 보상 청구(675만원)	인용	전 남 '14.7월
3	변사체 발견되었다는 언론보도 후 언론사 취재 등 왕래가 잦고, 증거 수집 등을 이유로 농작물(고추)에 농약을 살포하지 못해 병충해 등으로 수확량 감소, 보상 청구(705만원)	인용	전 남 '14.7월

2017년에는 총 261건의 손실보상 청구가 접수되었다. 이 가운데 출입문 등 훼손, 자동차 파손(오토바이 포함) 등을 제외한 경우는 30건(11.5%)에 불과하였다. 기타 사례로는 디지털증거분석 과정에서 하드디스크나 메인보드 등 손상, 주취자 인계 과정에서 발생한 숙박업소 청소 비용, 재래식 화장실 안에서 변사체 발견에 따른 화장실 파손 등이 있었다. 한편, 손실보상 청구가 인용되지는 않았지만 특이한 사례로는 이사비용, 대리운전비, 애완견 치료비, 영업손실 등을 청구하였으나 아래와 같은 이유 등으로 기각된 바 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 8> 기타 손실보상 청구 사례

	기타 손실보상 청구 사건 개요	결과	관할
1	성매매 단속 현장으로 오인하여 출입문을 강제 개방하였으나 일반 가정집으로 확인, 해당 거주자가 정신적 충격 등을 이유로 이사비용 청구(162만원) / 인과관계 X	기각	서 울 '17.3월
2	대리운전 중 대리기사가 음주측정 감지기에 감지되어 하차 후 재측정 하였으나 감지되지 않아 훈방조치, 이 과정에서 받지 못한 대리운전비 등 청구(35만원) / 재산상 손실 X, 인과관계 X	기각	부 산 '17.3월
3	재래식 화장실 변기 안에서 변사체가 발견되어 이를 인양하기 위해 화장실을 파손, 인양 및 원상복구 비용 발생(350만원)	인용	경 북 '17.4월
4	촛불집회 관련 경찰의 교통 통제로 인근 식당의 매출 감소, 영업손실 보상 청구(1,070만원) / 인과관계 X	기각	서 울 '17.4월
5	아파트에서 추락한 애완견을 발견(112신고)하고 인근 동물병원에서 긴급치료를 받게 하였으며, 이후 동물병원에서 치료비를 손실보상 청구(26만원) / 경찰의 직무범위 X	기각	경기(남) '17.5월
6	경찰관이 주취자를 숙박업소에 인계하였으나 주취자가 넘어져 숙박업소 카펫에 피를 묻혀 카펫 교체 비용 청구(560만원), 청소비용(40만원)만 인정	일부 인용	경기(남) '17.6월
7	절도사건 수사를 위해 CCTV 영상 자료를 분석하는 과정에서 CCTV 메인보드 고장, 교체 비용 청구(38만원)	인용	경기(남) '17.9월

이와 같이 손실보상 제도가 시행되면서 '출입문 수리비'등 단순한 청구를 벗어나 손실보상 사건의 유형도 다양해지고 있다. 물론 사안에 따라서는 기각되고 있는 사례도 증가하고 있으나, 이는 손실보상 제도가 현장 경찰관은 물론 시민들에게도 홍보가 잘 되고 있다는 점을 간접적으로 시사하고 있다고 생각된다. 이로 말미암아 손실보상 제도가 해를 거듭해 나갈수록 다양한 형태의 사례가 등장할 것으로 예상한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 손실보상 청구 사례 분석

1. 손실보상 청구 '유형별' 분석

가. 직무집행 형태별 분석

2017년 전국 경찰관서에 손실보상이 청구된 256건의 사례를 직무 형태별로 분석하고자, 「경찰관 직무집행법」상 직무범위를 참조하여 직무집행 형태를 긴급 구조·구호, 수사·형사, 경호·경비, 각종 단속, 기타로 구분하였다

또한, 각 '직무형태'도 경찰권 발동의 원인이 된 행위를 기준으로 세분화하였다. 긴급 구조·구호는 '자살자 구조', '가정폭력 현장 확인' 등으로, 수사·형사는 '체포 및 검거(압수수색 포함)', '증거분석' 등으로, 경호·경비는 '집회시위 관리', '시설물 경비' 등으로, 각종 단속은 '교통', '풍속업소' 단속 등으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 총 256건의 사례 가운데 구조·구호 관련으로 손실보상이 청구된 것은 130건으로 전체의 50.78%를 차지하였다. 이 중 자살 관련 구조 50건, 연락두절 등을 이유로 안부·안전 확인 38건, 가정폭력 현장 확인 26건, 긴급환자 구조 12건(자살자 제외), 기타 4건 순이었다. 가장 대표적인 사례는 자살 우려가 있다는 신고를 받고 출동한 경찰관이 현장에서 긴급 조치를 위해 부득이 하게 출입문 등을 부순 경우이다. 기타 사례로는 시장에 출몰한 멧돼지를 사살하는 과정에서 인근 상가의 유리문이 깨져 보상해준 경우 등이 있었다(부산 동래경찰서).

수사·형사 관련한 손실보상 청구 건수는 74건(28.9%)이었다. 이 가운데서 범인 검거 과정에서 기물 등을 파손한 사례가 55건(74.3%)으로 대부분을 차지하였으며, 수색 및 현장 확인 과정에서 발생한 손실보상 청구는 16건이었다. 그리고 최근 디지털 증거(CCTV, 스마트폰, PC 등)가 많아짐에 따라 증거 분석 과정에서 메모리 카드 등이 훼손된 경우도 3건으로 분석되었으며 이는 앞으로 증가할 것으로 예상된다.

Collection @ chosun

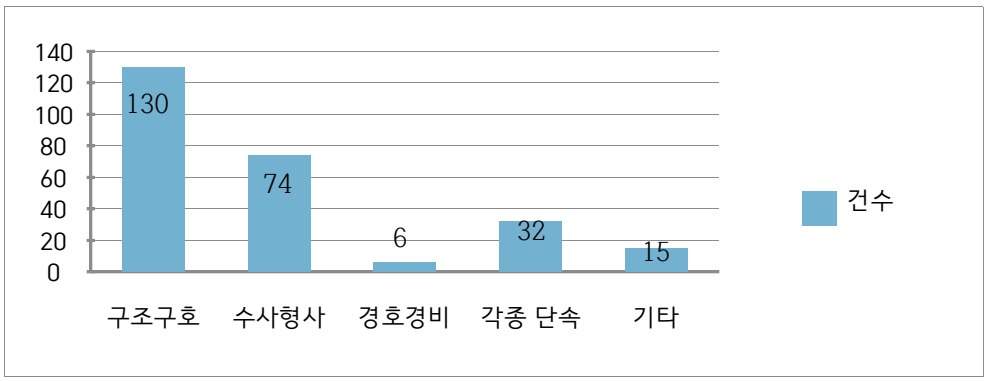
조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

각종 단속과 관련한 손실보상 청구는 32건(15.5%)으로 교통 단속이 21건, 풍속업소 단속(성매매 업소, 불법오락실 등)이 11건이었다. 교통 단속의 경우에 그 형태는 매우 다양하였다. 음주측정 대상자 차량의 보닛 위에 가방(장비 보관용)을 올려놓고 음주측정 장비를 정리하는 중에 차량이 긁힌 경우, 음주 운전 의심자를 단속하기 위해 하차시키고 시동을 끄는 과정에서 키박스가 고장 난 경우, 음주 단속 현장에서 도주하는 운전자의 추격 및 검거를 자발적으로 돕던 자가 넘어져 다친 경우, 오토바이 운전자를 음주 단속하기 위해 경찰관이 오토바이를 갓길에 세웠으나 넘어져 파손된 경우 등 비정형화된 사례가 많았다. 그러나 교통단속과 달리 풍속업소 단속(성매매업소, 불법오락실 등)의 경우에는 단속을 위해 불가피하게 출입문을 부순 사례 외에 특이한 형태는 찾아보기 어려웠다(11건 모두 출입문 훼손).

경호·경비 과정에서 재산상 손실의 발생으로 보상이 청구된 것은 6건으로 전체의 2.34%에 불과하였다. 하지만 그 형태가 매우 다양하고 많지 않아 아래의 <표 10>을 통해 모두 소개하고자 한다.

기타 사례로는 “윗집에서 계속해서 시끄럽게 떠든다. 이웃집에서 악취(썩은 냄새)가 며칠째 계속 난다.” 등 민원 성격의 신고였음에도 현장 상황을 종합적으로 판단하여 범죄가 의심이 된 경우에 불가피하게 출입문을 부수고 현장을 확인한 사례가 대부분 이었다. 이 외에 특이한 사례로는 수렵총기(엽총) 안전 대책의 일환으로 담당 경찰관이 무기고에 보관하고 있던 엽총에 방아쇠 잠금장치를 부착하던 중 개머리판이 부서져 수리비를 보상해준 경우도 있었다(대구 동부서, ’17.12월).

<표 9> 경찰관 직무집행 형태별 손실보상 청구 건수 분석(2017년)



Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 10> 경호·경비 관련 손실보상 청구 사례(2017년)

	경호·경비 관련 손실보상 청구 사건 개요	결과	관 할
1	집회·시위 현장에 주차해둔 기동부대 버스 뒤편에 세워둔 안내 표지판('집회로 인하여 주차중'이라는 내용)이 바람에 날려 인근 차량 훼손	인용	서 울 '17.4월
2	헌법재판소 앞에서 탄핵반대 기자회견을 종료하였음에도 해산하지 않아 이를 이격 조치하는 과정에서 인근 건물 외벽 타일 파손	일부 인용	서 울 '17.4월
3	촛불집회 관련 경찰의 교통통제로 식당 진출입이 불편해져 매출이 감소하였다며 손실을 주장 / 인과관계 X	기각	서 울 '17.4월
4	집회에 사용할 레이저빔 퍼포먼스 장비를 경찰이 미신고 용품으로 보관조치하자 임대수익 손실을 주장(임대업자가 청구) / 재산상 손실 X	기각	서 울 '17.4월
5	집회 관리를 위해 설치해 둔 폴리스 라인(10여개 연결)이 강풍에 넘어지면서 인근 차량을 훼손 / 차량 파손 부위 견적 재확인 통해 보상금 삭감	일부 인용	부 산 '17.2월
6	집회 행진시 신호봉으로 행진대열을 유도하던 중 신호봉이 파손되면서 내부에 있던 건전지가 튀어나와 지나가던 차량의 문을 훼손	인용	경 남 '17.6월
7	절도사건 수사를 위해 CCTV 영상 자료를 분석하는 과정에서 CCTV 메인보드 고장, 교체 비용 청구(38만원)	인용	경기(남) '17.9월

나. 근무 부서별 손실보상 청구 사건 발생 현황 분석

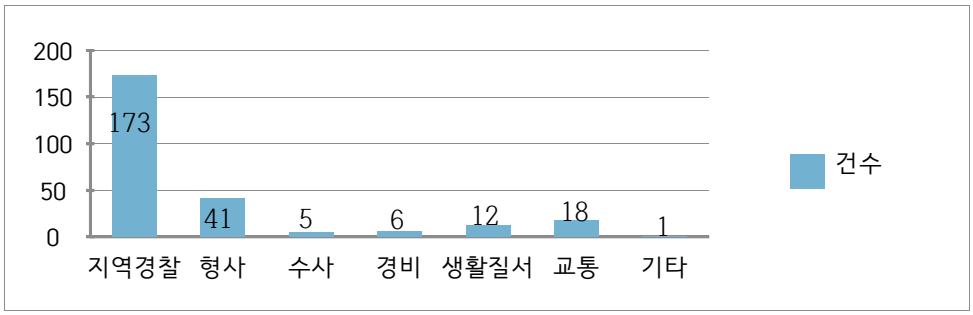
손실보상을 유발하는 사건이 경찰내 어떤 부서에서 가장 많이 발생하는지 알아보기 위해 2017년 전국 지방경찰청에 접수된 손실보상 청구 사건을 분석해보았다. 그 결과, 전체 256건 가운데 173건(67.6%)이 지구대·파출소에서 근무하는 '지역경찰'의 직무집행 과정에서 발생하고 있었다. 이는 전체 경찰관의 40%를 차지하는 지역경찰(지구대·파출소 근무)이 112 신고가 접수되면 가장 먼저 현장에 출동하여

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

초동·긴급 조치를 담당하고 있기 때문에 이러한 점이 위와 같은 결과에 반영된 것으로 보인다. 그 다음으로는 범인 검거 등을 전담하고 있는 '형사' 부서에서 41건, '교통' 18건, '생활질서' 12건 등 순으로 아래의 표와 같다.

<표 11> 근무 부서별 손실보상 청구 건수 분석(2017년)



기타 사건으로는 경찰서 정문 근무자(의경)가 경찰서 방문을 위해 출입하던 차량이 정문을 통과하지 않았음에도 출입 차단기를 내리는 바람에 차량이 파손되어 손실보상을 청구한 경우가 있었다. 이를 심의한 강원지방경찰청 손실보상 심의위원회에서는 경찰관(의경)에게 과실(위법행위)이 있다고 판단하여 국가배상사건으로 분류하고 손실보상을 해주지 않았다(강원 강릉서,'17.5월).

다. 재산상 손실 종류별 분석(출입문, 차량, 농작물, 디지털 증거 등)

경찰의 직무집행으로 인하여 발생한 재산상 손실을 출입문, 건물 내·외부 시설(출입 관련 부속물 제외), 자동차, 오토바이, 디지털 장비, 기타로 구분하여 분석하였다. '출입문'의 경우는 현관, 방충망, 방범창, 디지털 도어락, 열쇠업자 출장비 등 현장 출입을 위해 불가피하게 발생한 직접적인 손실을 포괄한다. 2017년 한 해 동안 청구된 손실보상 사건의 75.8%(전체 256건중 194건)가 '출입문' 관련이었다. 이는 긴급 구조·구호, 범인검거 등을 주된 업무로 하는 경찰 활동에 있어서 필연적으로 수반된 결과라고 생각된다. '건물 내·외부 시설'은 출입을 위한 시설을 제외한 건물 외벽, 천정, 장판, 벽지, 가구, 인테리어 소품 등을 의미하며 총 11건(4.3%)이 이와 관련하여 청구되었다. 이외에 '자동차'는 34건(13.3%), '오토바이'는 5건

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

(2%), '디지털 장비'는 5건(2%)이었으며, 기타로는 치료비, 영업손실 등이 있었다.

한편, 2015.3월 경찰청 인권보호담당관실에서는 범죄피해자 지원을 위한 시책의 하나로 손실보상 제도를 활용토록 하고 있다. 이는 현장 감식에 사용된 약품 등으로 범죄 피해 현장이 오염되거나 청소 및 정리가 필요한 경우에 손실보상 제도를 통해 비용(청소비, 벽지·장판 교체비)을 지원해 주는 것을 골자로 하고 있다. 이렇게 함으로써 범죄 피해자가 범죄 현장을 직접 정리·정돈하는 과정에서 겪게 되는 2차 피해를 최소화하기 위함이다. 그런데 이러한 시책에도 불구하고 2017년에 전국 경찰관서에 이와 관련하여 손실보상이 청구된 사례가 없어 본 시책이 일선 과학수사를 담당하는 경찰관들에게 잘 전달되었는지 의구심이 남는다. 다만, 현재까지 접수된 손실보상 청구 사건들을 모두 살펴본 바 2015년 경남지방경찰청에서 살인사건과 관련하여 감식을 진행하던 중에 벽지 등을 손상(오염)시켜 손실보상을 해준 사례는 발견할 수 있었다.[89]

2. 손실보상 기각 사례 '원인별' 분석

2014년 손실보상 제도가 도입된 이후 2017년까지 총 901건의 손실보상 청구가 있었으며, 그 가운데 86건이 기각(9.54%)되고 10건이 각하되었다. 기각된 사례를 모두 분석[90]하여 다음과 같이 4가지 형태로 유형화하였다.

가. 청구인이 '손실발생 원인에 대하여 책임이 있는 자'인 경우(청구인 부적격)

89) '15.11월 경찰(과학수사)은 경남 김해시 소재 모 빌라에서 발생한 살인사건 사수를 위해 특수약품을 사용하여 지문 및 혈흔 등을 채취하고 추가 증거 등을 수집하였다. 이 과정에서 집안 내부 벽지가 손상되었고, 전문적인 특수청수가 필요하여 '벽지 교체 비용 및 청소비'를 범죄피해자 유족에게 보상한바 있다.(95만원)

90) 전국 지방경찰청으로부터 수합된 사례를 바탕으로 분석하였으며, 분석과정에서 기각된 이유가 여러 가지인 경우에는 청구인 부적격, 인과관계 부정, 재산상 손실 부정 순으로 해당 유형에 넣어 분류하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

손실보상은 경찰의 적법한 직무집행 과정에서 국민에게 재산상 손실이 발생한 경우에 보상해주는 제도이다. 하지만 경찰의 직무집행 행위가 청구인에 의해 초래된 경우라면 청구인에게 재산상 손실이 발생하였더라도 보상해주지 않는다. 즉 청구인이 손실발생의 원인에 있어서 책임이 있는 경우(경찰책임자)에는 재산상 손실이 발생하더라도 손실보상의 대상이 아닌 것이다. 실무상 사례를 분석해 본 결과, 손실보상 심의위원회에서 '청구인 부적격'을 이유로 '기각'된 사례는 전체 기각 건수의 73.3%(63건)로 나타났다. 주요 형태는 '자살기도자 구조'나 '가정폭력 사실 확인'을 위해 불가피하게 출입문을 부순 경우가 대부분이며, 체포 과정에서 발생한 청구인의 재산상 손실 등도 다수가 있었다.

<표 12> 손실보상 청구인 부적격 사례

	손실보상 청구인 부적격 사례 개요	결과	관 할
1	경찰관이 자살 우려 신고를 받고 출동하였으나, 자살기도자가 문을 열어주지 않아 출입문을 부수고 집에 들어가서 구조 / 청구인 = 자살기도자	기각	서 울 '17.4월
2	청구인이 잠시 외출한 상황에서 집에 도둑이 든 것 같다고 신고하여 경찰관이 현장 확인을 위해 출입문을 부수고 들어감(오인신고) / 청구인 = 신고자	기각	인 천 '17.5월
3	경찰관이 부부싸움 신고를 받고 출동하였으나, 거주자가 문을 열어주지 않고 전화나 문자를 보내도 일체 답이 없어 출입문을 부수고 들어감 / 청구인 = 부부싸움을 한 당사자	기각	인 천 '17.8월
4	"부인이 집에 감금되어 있다."고 신고하여 경찰관이 현장 확인을 위해 출입문을 부수고 들어감(허위신고) / 청구인(부인)과 신고자가 가족관계	기각	경기(북) '16.6월
5	체포영장이 발부된 지명수배자를 검거하기 위해 주거지에 찾아가 문을 열어줄 것을 요구하였으나 응답하지 않아, 자살시도 및 도주 우려가 있어 신속하게 출입문을 부수고 들어가서 검거 / 청구인 = 지명수배자	기각	서 울 '16.8월

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

나. 손실발생에 있어서 인과관계 부정

경찰의 직무집행 행위로 인하여 발생한 재산상 손실에 대하여 이를 보상 해 주기 위해서는 직무집행과 발생한 재산상 손실사이에 반드시 인과관계가 있어야 한다. 인과관계가 부정되면 손실보상의 대상이 되지 않는다. 실무상 인과관계가 부정되어 손실보상 심의위원회에서 기각된 사례는 전체 기각 사례의 19.8%(17건)를 차지하고 있었다.

<표 13> 재산상 손실 발생에 있어서 인과관계 불인정 사례

	인과관계 불인정 사례 개요	결과	관 할
1	음주단속을 피하여 도주하던 차량을 순찰차량으로 추적하던 중, 도주 차량이 주차되어 있던 차량을 들이받아 파손	기각	전 남 '15.11월
2	교통단속을 피해 도주하던 차량 운전자가 움직이고 있는 차량을 버리고 도망쳐, 차량이 계속 움직이다가 아파트 현관문을 파손	기각	충 북 '16.2월
3	국제멸종위기 조류인 '더블아마존' 4마리를 보관한 혐의로 압수수색영장을 집행하였으나 해당 조류를 발견할 수 없었고, 압수수색 시간 동안 청구인이 밥을 주지 못해 조류원에 있던 여러 조류들이 폐사했다고 주장하며 보상 청구	기각	서 울 '16.4월
4	일본대사관(빌딩 일부 층) 방호를 위해 경비 경력이 이동하면서 동 건물 내부 비상계단 벽면(40개소)이 훼손되었다며 수리비 청구	기각	서 울 '16.5월
5	차량 지붕 파손 신고를 받고 출동한 경찰관이 피의자 특정을 위해 차량 블랙박스에서 SD카드를 꺼내었으나 전원장치가 고장이 났다며 수리비 청구	기각	경기(북) '16.5월
6	오토바이 운전자가 음주단속 현장에서 정지하던 중에 넘어져 오토바이 파손(83만원) 및 신체손상(209만원)	기각	부 산 '16.8월
7	신호위반 단속 중 경찰관의 교통정모가 바람에 갑자기 날려 청구인의 승용차 좌측 사이드미러에 부딪혀 동작기능이 고장 났다며 수리비 청구	기각	부 산 '17.3월
8	음주단속을 피하여 반대편 차로로 도주하던 차량이, 주행중이던 다른 차량(청구인)을 파손한 경우 / 청구인의 차량을 파손한 주체는 도주차량으로 직접적인 인과관계 불인정	기각	충 북 '17.4월

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다. 재산상 손실이 아닌 경우

현행 「경찰관 직무집행법」 11조의2(손실보상)에 의하면 '재산상 손실'에 한하여 보상토록 규정하고 있다. 따라서 재산상 손실 외에 '생명·신체에 대한 피해', '정신적 피해' 등에 대한 보상은 불가능하다. 2014년 손실보상이 도입된 이래 비재산적 손실을 이유로 보상 청구가 기각된 사례는 전체의 4.6%(4건)를 차지하고 있다. 다만, 실무적으로 2016년 대구지방경찰청에서는 '응급 치료비'를 보상해준 사례가 있는데 이는 실무상 부득이한 경우로 판단된다. 한편, 2017.11월 경찰청에서는 치료비 등을 재산상 손실로 볼 수 있는 경우에 적극적으로 보상토록 일선 지방경찰청에 지시한바 있다.[91] 이 지시는 2014년에 현행 손실보상 제도가 도입되는 과정에서 예산 상 등의 이유로 보상의 범위가 재산상 손실(생명·신체에 대한 피해 제외)로 제한됨에 따라 법률 개정 시까지 입법 미비를 보안하기 위한 임시조치라고 생각된다.

<표 14> 재산상 손실로 인정하지 않은 사례

	재산상 손실로 인정하지 않은 사례 개요	결과	관 할
1	순찰차 안에서 휴대폰을 보는 경찰관들에게 "근무안하냐"며 순찰차를 가로 막고 공무를 방해하는 청구인을 공무집행방해죄로 현행범인 체포하자, 이후에 청구인이 불법체포 등을 이유로 위자료 청구	기각	부 산 '15.6월
2	집회에 사용할 레이저빔 퍼포먼스 장비를 경찰이 미신고용품으로 보관조치하자 임대수익 손실을 주장(임대업자가 청구) / 재산상 손실 X	기각	서 울 '17.4월
3	대리운전 중 대리기사가 음주측정 감지기에 감지되어 하차 후 재측정 하였으나 감지되지 않아 훈방조치, 이 과정에서 받지 못한 대리운전비 등 청구(35만원) / 재산상 손실 X, 인과관계 X	기각	부 산 '17.3월
4	음주단속 중 도주하는 운전자를 청구인이 경찰관과 함께 검거하는 과정에서 운전자와 부딪혀 넘어져 무릎 등을 다쳐 응급치료비용(28만원)에 대한 손실보상 청구 / 가해자(운전자)가 배상하여 청구인의 재산상 손실 불발생	기각	서 울 '17.3월

91) 경찰청 규제개혁법무담당관, 손실보상심의위원회 운영 개선 방안, '17.11월

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 15> 치료비를 손실보상 한 사례

	치료비를 손실보상 한 사례 개요	결과	관 할
1	청구인은 피의자가 칼로 사람을 찌른 후 자해를 하려고 하자 이를 말리고 있는 상황에서, 현장에 출동한 경찰관이 칼을 든 피의자를 검거하기 위하여 테이저 건(Taser Gun)을 발사, 전기침 두 발 가운데 한 발이 청구인의 왼쪽 손목에 맞아 상해를 입고 응급실로 후송, 치료비(12만원) 보상 청구	인용	전 남 '15.9월
2	사기 피의자를 검거하는 과정에서 경찰관의 요청으로 청구인이 검거를 도와주다가 갈비뼈 골절 및 안경이 파손되었고 경찰에서는 80만원을 보상함(100만원 청구, 과다청구로 삭감)	일부 인용	대 구 '16.3월

라. 직무집행이 적법하지 않은 경우

경찰상 손실보상은 경찰관의 적법한 직무집행 행위로 인하여 발생한 손실에 한하여 보상이 가능하다. 경찰관의 직무집행 행위가 위법한 경우에는 손실보상이 아닌 국가를 상대로 한 손해배상의 대상이 된다. 실무적으로 직무집행의 적법성이 문제가 되어 기각된 사례는 2건이었다.(2.3%)

<표 16> 직무집행의 적법성이 문제된 사례

	직무집행의 적법성이 문제된 사례 개요	결과	관 할
1	경찰서 정문에서 차량 출입을 관리하던 경찰관(의경)이 경찰서를 방문한 차량이 정문을 통과하기 전에 차단기를 내려서 차량이 파손, 자동차 소유자가 수리비를 청구 / 경찰관(의경)의 과실이 인정되어 손실보상 사건이 아닌 국가배상 사건으로 분류하고 기각	기각	강 원 '17.3월
2	아파트에서 추락한 동물(개)을 살리기 위해 인근 동물병원으로 응급 후송하였으며, 동물병원에서 치료비용을 청구 / 동물구호가 경찰 소관 사무가 아니라고 판단하여 기각	기각	경기(남) '17.5월

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3절 직무 형태별 쟁점 연구

1. 요구조자(자살기도 등)의 구조 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우

일선 치안 현장에서 가장 빈번하게 발생하는 손실보상의 유형이 바로 출입문 훼손이다. 자살 기도자나 응급 치료 등이 필요한 요구조자의 구조·구호 활동 과정에서 출입문이 잠겨있으면 부득이하게 문(디지털 도어락 등)을 부수고 들어가기도 하는데 이 경우에 '출입문 수리비' 등을 손실보상 해주고 있다.

하지만, 구조·구호 활동 과정에서 출입문을 훼손하였더라도 일률적으로 손실 보상이 가능한 것은 아니다. 손실보상의 요건상 경찰권 발동에 있어서 책임이 있는 자(경찰책임자)에게는 보상이 불가능하기 때문이다. 그렇다면 어떤 경우에 손실보상이 가능하고, 어떤 경우에는 불가능한지 경찰 실무적으로도 많은 혼란이 있는 것이 사실이다.

그동안 전국의 지방경찰청에 접수된 자살 신고와 관련한 손실보상 지급 및 기각 사례를 분석해보았다. 그 결과, 자살 기도자가 직접 112, 119, 자살예방상담기관 등 공공기관에 구조 신고나 상담 등을 한 경우에는 출동한 경찰관이 출입문을 훼손하였더라도, 대체적으로 자살 기도자에게 경찰권 발동에 있어서 책임이 있는 것으로 판단하여 손실보상을 해주지 않고 있었다. 그러나 이와 달리 손실보상 청구인이 지인(공공기관X)과 통화 중에 자살을 암시하는 말을 하여 지인이 구조 신고를 하거나, 이웃 등에서 오인하여 구조 신고를 한 경우에는 청구인의 손실을 대체로 보상해주고 있었다. 이는 손실보상 청구인에게 경찰권 발동에 있어서 원인 책임을 묻기 어렵기 때문이다.

이렇듯 자살신고의 경우 청구인이 경찰권 발동에 있어서 책임이 있는지 여부에 따라 손실보상이 인정되지 않은 사례가 많은 만큼 실무상 혼란이나 심의 결과의 오류 등을 방지하기 위해 다음과 구분하여 살펴보고자 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

먼저, 손실보상 청구인, 요구조자, 구조 신고자 등의 관계가 무엇보다 중요할 것이다. 이는 그 관계에 따라 손실보상에 있어서 '청구인 적격'이 문제되어, 손실보상이 기각될 수 있기 때문에 심도 있는 검토가 요구된다. 이를 위해 경찰의 긴급 구조 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우에 구조 요청(112신고)을 누가 했는지에 따라서 요구조자(자살의심자, 손실보상 청구인)[92] 본인, 요구조자의 가족(직계 존·비속, 형제·자매), 요구조자의 지인(친척 포함), 공공기관(119,자살예방상담기관 등), 제3자(지인관계 없는 자)로 나눠볼 수 있다.[93]

가. '요구조자(자살의심, 손실보상 청구인) 본인'이 구조 요청을 한 경우

구조 신고를 요구조자 본인이 할 경우에는 실제로 구조가 필요한 상황인지 여부와 관계없이 본인이 경찰권 발동을 유발한 책임자인 만큼 이로 인하여 발생한 손실(예, 요구조자의 출입문 훼손 등)에 대해 청구인 적격을 인정할 수 없다. 즉 요구조자가 구조 신고를 하여 경찰관이 구조를 하는 과정에서 요구조자에게 재산상 손실을 입혔더라도 요구조자는 보상을 받을 수 없을 것이다. 설령, 구조가 필요 없는 허위 신고일 경우에도 본인의 신고로 경찰권이 발동한 만큼 이에 대한 책임을 부과하여 청구인 적격을 인정할 수 없다. 전국 지방경찰청별 실무 사례를 분석해 본 결과도 위와 같이 일관되게 손실보상 청구를 기각하고 있었다.

나. '요구조자와 가족관계 있는 자'가 구조 요청을 한 경우

구조 신고를 요구조자와 가족관계(직계 존·비속, 형제·자매)에 있는 자가 할 경우에, 실제로 구조가 필요한 상황이었는지 여부와 관계없이 요구조자에게 발생한 재산상 손실(예, 요구조자의 출입문 훼손)에 있어서 요구조자를 손실보상의 청구인으

92) 본 연구에서 요구조자(자살 의심자, 손실보상 청구인)는 용어의 통일을 위해 자살 등을 기도할 위험이 있거나 구조가 필요한 사람을 뜻하며, 경우에 따라서는 실제로 자살을 시도하였거나 구조가 필요했던 사람이 아님에도 제3자 등에 의해 구조가 필요한 사람으로 오인 받은 사람을 포함한 개념임.

93) 구조 신고 접수를 받고 출동한 경찰관이 긴급 구조 활동을 위해 불가피하게 요구조자에 재산상 손실(출입문 훼손 등)을 가한 경우로 가정하여 분류한 것임.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

로 인정하긴 어렵다고 생각한다. 즉, 요구조자에게 재산상 손실이 발생하였음에도 청구인 적격이 없어 손실보상을 해줄 필요가 없다고 판단된다.

먼저, 실제로 구조가 필요한 상황이었다면 요구조자의 구호를 위해 경찰권이 발동한 만큼 요구조자에게 경찰상 책임이 인정되어 청구인 적격이 없다는 점에는 이견이 없을 것이다. 다만, 요구조자의 가족(직계 존·비속,형제·자매)이 신고(구조요청)를 하여 경찰관이 긴급 구조·구호 조치(출입문 훼손·개방)를 하였으나, 구조·구호가 필요 없는 경우(집에 없음, 집에 있으나 특이 없음)에 요구조자의 청구인 적격 여부를 놓고 이견이 있는 것은 사실이다.[94](표17 참조) 생각건대, 요구조자의 가족이라면 합리적인 의심을 통하여 요구조자의 구조가 필요한 상황인지 여부를 그 누구보다 정확하게 가늠할 수 있는 위치에 있다고 볼 수 있다. 또한, 가족의 안위는 가족관계에 있는 사람이 우선적으로 확인을 해야 하나, 가족의 요청 등으로 국가기관(경찰, 소방 등)에서 대신하여 안위를 확인 하던 중에 부득이하게 발생한 손실에 대해서는 요구조자가 감수하는 것이 사회적 통념일 것이다. 이런 이유에서 가족의 신고로 구조 활동에 나섰으나 특별한 위험을 발견할 수 없는 경우(오인신고)에도 요구조자에게 청구인 적격을 인정하지 않는 것이 합리적이라고 생각된다.[95] 실무적으로 이와 유사한 사례는 “부인이 감금되어 있다는 신고를 받고, 범죄피해 여부를 확인하기 위해 출입문을 강제로 열었으나 오인 신고로 밝혀진 경우”에 손실보상에 있어서 청구인과 가족관계에 있는 자의 귀책사유를 인정하여 손실보상 청구를 기각한 바 있다.[96] 다만, 경찰 실무상 가족관계에 있는 자의 구조 요청을 받고, 구조를 위해 출입문 등을 훼손하고 현장을 확인하였으나 특별한 이상이 없었던 경우에 손실보상해 준 사례도 발견할 수 있었다. 이는 실무적으로 명확한 기준이 없는 상황에서 청구인에게 손실발생의 책임을 명확하게 부여하기 어려운 경우를 제외하고 가급적 보상을 해주려는 손실보상 심의위원회의 운영 방향[97]이 반영된 사례라

94) 각 지방경찰청별로 손실보상 심의위원회를 운영하고 있어 지방경찰청별로 청구인 적격 여부를 심사하는 기준이 다르게 나타나고 있음.
95) 오인신고일지라도 손실보상 청구인(요구조자)의 가족에 의해 구조 활동에 나선 만큼 가족관계에 있는 자에게 그 귀책사유를 인정하여 청구인 적격이 없다고 판단하는 것이 바람직
96) ’16.6월 경기북부지방경찰청 사례
97) 경찰청에서는 ’14년 손실보상 제도 도입 후 제도의 정착을 위해 가급적 손실보상을 해주는 방향으로 위원회를 운영해 왔음. 이에 따라 명확하게 손실보상 요건에 해당하는 경우가 아니면 대부분 인용해주는 방향으로 결정되고 있으나, 현재 손실보상 제도 시행 4년차로 보상 사례가 늘어나고 있어 보상 요건에 대한 명확한 해석이 필요한 시기라고 생각됨.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고 추측할 수 있다. 향후 이와 관련한 추가적인 논의는 필요할 것으로 보인다.

<표 17> '청구인과 가족관계 있는자'의 구조 요청 관련 사례

	'청구인과 가족관계 있는자'의 귀책 사유 인정 여부 관련 사례 개요	결과	관 할
1	"집사람이 감금되어 있다"는 신고를 받고, 경찰관이 범죄피해 여부 등 현장 확인을 위해 불가피하게 출입문을 부수고 집안으로 들어갔으나 오인신고였음	기각	경기(북) '16.6월
2	"우울증 있는 누나가 잘 있으라는 문자를 남기고 전화기가 꺼져있다."는 112 신고 접수, 경찰관이 출동하여 확인해보니 집안에 불이 켜져 있고 TV 소리가 들리나 문을 열어주지 않아 출입문을 부수고 현장 확인하였으나, 청구인(요구조자)은 술을 마시고 잠을 자고 있었음	인용	경기(남) '14.10월

다. '요구조자의 지인(知人)'이 구조 요청을 한 경우

요구조자의 친척, 친구, 직장동료 등이 구조 신고를 한 경우이다. 이는 단순히 '관계'로 접근해서는 안 될 것이다. 요구조자로부터 구조 신고를 부탁받았는지 여부, 가족관계 수준에 상응할 정도로 신뢰관계가 형성되어있는지 등을 종합적으로 고려해야 한다. 예컨대, 요구조자가 친구에게 구조 요청 신고를 부탁하였다면 비록 요구조자가 직접 신고한 것은 아니더라도 요구조자에게 경찰상 책임을 물을 수 있어 청구인 적격이 없는 것으로 판단해야 할 것이다.[98] 설령 요구조자가 허위로 지인에게 구조 요청 신고를 부탁하였더라도 허위 신고에 대한 책임을 요구조자에게 물을 수 있어 손실보상 청구의 요건(청구인 적격)을 충족하지 못했기에 보상할 수 없다.[99] 이외에 요구조자의 지인이 구조 신고를 하였으나 단순히 자살을 암시하는 수준에 그치고 실제로 자살 시도가 이뤄지지 않은 상태(오인 신고)라면 요구조자에

98) 요구조자의 요청을 받은 지인이 구조 신고를 하여, 실제로 요구조자를 구조하였다면 논란의 여지없이 요구조자는 손실보상에 있어서 청구인 적격이 없음.

99) '17.9월, 서울지방경찰청 사례, 청구인이 지인에게 119로 구조요청(허위신고 부탁)을 해줄 것을 요청하여 경찰관이 구호조치를 위해 출입문을 강제 개방하였으나 허위신고로 밝혀져 손실보상 청구 기각

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

게 경찰상 책임을 묻기 어려워 손실보상 청구를 인용해야 하며, 경찰 실무상으로도 모두 인용되고 있음을 확인하였다.

라. 공공기관에서 구조 요청을 한 경우

119, 자살예방상담기관 등 공공기관[100]에서는 “상담 과정에서 자살을 암시하는 말을 듣거나, 자살이 의심되는 상황을 인지”한 후에 112를 통해 구조 신고를 하게 된다. 이 경우에는 요구조자(자살 암시자)가 실제로 자살을 기도하여 경찰관에 의해 구조되었다면 그 과정에서 발생한 재산상 손실(출입문 훼손 등)에 대해서는 보상해 줄 필요가 없다. 그러나 신고 접수를 받고 출동한 경찰관이 현장을 확인을 하였으나 요구조자(자살 암시자)가 실제로 자살을 기도하지 않은 경우[101]라면 이 과정에서 발생한 재산상 손실(출입문 훼손 등)에 대하여 보상 여부가 문제 된다. 이 경우, 경찰 실무에서는 신고 접수 내용 및 출입문을 훼손하기 前 경찰관의 조치사항[102] 등을 종합적으로 고려하여 ‘요구조자(자살 암시자)에게 청구인 적격이 있는지 여부(경찰책임자)’를 판단하고 있으며, 유사한 사례이지만 각 지방경찰청별로 손실보상 심의 결과는 다르게 나타나고 있었다.

예컨대, 2015.5월 서울지방경찰청 손실보상 심의위원회에서는 자살예방 상담기관으로부터 자살위험이 있다는 신고 접수를 받고 경찰관이 현장 확인을 위해 부득이하게 출입문 등을 훼손하였으나, 자살 의심자(요구조자)가 현장에 없었던 경우에 자살 의심자의 손실보상 청구를 “청구인 적격이 없다.”는 이유(손실발생의 원인에 책임)로 기각한 바 있다.

그런데 2016.10월 부산지방경찰청 손실보상 심의위원회는 자살예방센터에서 자

100) 법률상 공공기관을 의미하는 것이 아니고 공신력 있는 기관을 의미.
101) 경찰관이 현장 출동하여 출입문을 두드렸으나 아무런 반응이 없어 요구조자(자살 의심자)를 구조하기 위해 출입문 등을 훼손하고 집안으로 들어갔으나 ‘요구조자가 집안에 없거나, 잠을 자고 있어서 초인종 소리 등을 못들은 경우’ 등을 뜻 함
102) 요구조자와 연락을 위해 어떤 노력을 하였는지, 출입문을 얼마동안 두드렸는지, 출입문 훼손 외에는 다른 방법이 없었는지, 긴박한 상황이었는지 등 경찰관이 강제 조치하기 전에 확인해야 할 사항들을 고려

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

살 위험이 있다는 신고 접수를 받고, 출동한 경찰관이 집안 내부에서 아무런 인기척도 없어 디지털 도어락을 훼손 후 집안을 살펴보았으나, 자살 의심자(요구조자)가 외출 중으로 집안에 없었던 사안에 대해 손실보상 청구를 인용(10만원 보상)한 바 있다.

이와 같이, 손실보상 심의위원회가 각 지방경찰청별로 운영되고 있어 동일한 사안에 대해 다른 결론이 도출되기도 하는데, 전국 사례를 분석한 결과에 의하면 앞에서 언급한 2015.5월 서울지방경찰청 손실보상 심의위원회의 판단 기준이 타당하다고 생각한다. 서울지방경찰청에서는 요구조자(자살 의심자, 손실보상청구인)가 119, 자살예방센터 등 공공기관에 직접 자살 신고나 자살을 의심할만한 수준의 신고(상담)를 하여 해당 공공기관에서 경찰에 구조요청을 한 사안에 대해 일관되게 “청구인에게 손실발생의 원인에 책임이 있다.”고 보고 그 청구를 기각하고 있다.

생각건대, 공공기관에서는 요구조자가 단순히 고민 상담 수준을 넘어 자살로 이어질 개연성이 높은 경우(합리적 의심)에 112로 구조 신고를 하고 있는 점, 경찰관이 현장에 출동하여 출입문을 수차례 두드리거나(요구조자와 전화 시도), 집안 내부 등의 상황을 다양한 방법으로 살피고 있다는 점 등을 이유로 실제로 경찰관의 구조 여부와 상관없이 요구조자를 청구인 적격이 없는 것으로 판단하는 것이 바람직 할 것이다.

다만, 요구조자의 책임 범위를 넘어선 재산상 손실의 경우에 있어서는 일부 보상이 가능할 것으로 판단된다. 예컨대, 2017.9월 서울지방경찰청에서는 “친구가 자살하겠다는 카톡을 보내 왔다.”는 112신고를 받고 경찰관이 출동하여 출입문을 강제로 열었으나, 친구는 외출 중이었던 사안에 대해 “친구에게 장난으로 자살문자를 보낸 경우까지 청구인에게 재산상 손실에 대한 원인책임을 물을 수 없다.”는 취지로 손실보상을 인정해 준 사례가 있다.

정리하면, 공공기관에서 자살 의심 신고를 한 경우에 실제로 구호조치가 있었는지 여부와 상관없이 요구조자(자살 의심자, 손실보상청구인)에게 재산상 손실에 대한 원인책임이 있다고 판단하여 청구인 적격을 기본적으로 인정하지 않는 것이 바람직하며, 예외적으로 청구인의 책임범위를 넘어선 경우에 한하여 일부만 보상해 주

Collection @ chosun

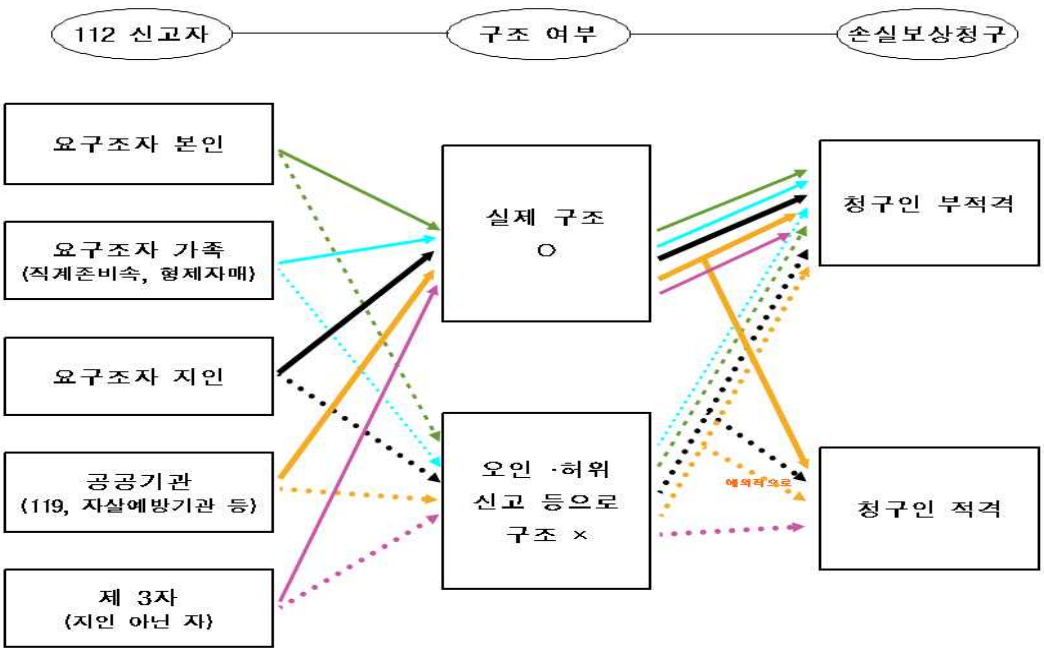
조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

는 방향으로 손실보상 심의위원회가 운영되어야 한다고 생각한다.

마. 제3자가 구조 요청을 한 경우

제3자가 112를 통해 구조 신고를 하였고, 실제로 요구조자(자살 의심자, 손실보상 청구인)가 구조되었다면 요구조자의 청구인 적격은 인정되지 않는다. 다만, 제3자의 오인·허위 신고 등으로 인하여 요구조자(자살 의심자, 손실보상청구인)의 재산상 손실이 발생한 경우라면 요구조자에게 손실발생의 원인책임을 묻기 어려워 손실보상을 해주는 것이 법리적으로 타당할 것이다. 요구조자(자살 의심자, 손실보상청구인)가 실제로 구조가 필요한 상황이 아님에도 제3자가 이를 착각하거나 상황을 잘못 판단하여 구조 신고를 하였다면, 이 과정에서 발생한 손실을 요구조자(자살 의심자, 손실보상 청구인)의 책임으로 전가하기 어렵기 때문이다. 이는 요구조자(자살 의심자, 손실보상청구인)에게 과도한 희생을 강요하는 것임으로 손실보상을 해주는 것이 합리적이다.

<표 18> 요구조자(자살기도 등)의 구조 관련 손실보상 체계도



Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 19> 요구조자의 구조 관련 손실보상 청구 사례<신고자 구분>

	구조 과정에서 재산상 손실 발생 사례 개요	결과	관 할
1	**<본인 신고>** “오늘은 내가 꼭 자살하겠다.”고 112 신고, 경찰관이 출동하여 출입문 훼손 후 확인해본 바 ‘자고 있는 상태’	기각	전남 ’14.8월
2	**<본인 신고>** “자살하겠다.”고 112 신고, 현장에 진입하여 수색하는 과정에서 간이 옷걸이(행거) 부품 파손, 새상품 가격(92,900원) 보상 청구	기각	광 주 ’17.7월
3	**<가족 신고>** “어머니가 소주병을 계속 깨고 자살하려고 한다.”는 아들의 신고, 경찰관이 출동하여 출입문을 부순 후 현장 확인 한 바 ‘손목에서 피가 흐르고 있는 상태’로 응급조치 후 가족에게 인계	인용	경기(남) ’14.5월
4	**<가족 신고>** “우울증 있는 누나가 잘 있으라는 문자를 남기고 전화기가 꺼져있다.”는 112 신고, 경찰관이 출동하여 확인한바 ‘불이 켜져 있고 TV소리가 들리나 문을 열어주지 않아’ 출입문을 부순 후 현장을 확인해보니 ‘술을 마시고 자고 있었음’	인용	경기(남) ’14.10월
5	**<가족 신고>** “우울증 있는 아내가 자살의심 문자를 보낸 후 문을 안열어 준다.”는 신고, 경찰관이 출동하여 확인한 바 인기척 없어 방범창 손괴 후 현장 확인해 본 바, ‘감기약 복용 후 잠들어 있는 상태’ ※ 당시 별거 상태	인용	인천 ’15.6월
6	**<가족 신고>** “집사람이 감금되어 있다.”는 신고를 받고, 경찰관이 범죄피해 여부 등 현장 확인을 위해 불가피하게 출입문을 부수고 집안으로 들어갔으나 오인신고였음	기각	경기(북) ’16.6월
7	**<가족신고>** “엄마가 손목을 그어서 피가 난다.”라는 신고, 경찰관이 구조를 위해 출입문 강제 개방 후 응급 구호 조치	인용	경기(남) ’17.10월
8	**<친척 신고>** 부부(夫婦)의 6촌 형이 “부부가 2주전부터 연락이 되지 않아 자살한 것 같다.”고 112 신고, 경찰관이 창문을 부순 후 집안 내부로 들어가 확인하였으나 특이사항 없었음	인용	경북 ’14.7월
9	**<지인 신고>** “회사 동료가 자살 의심 문자를 보냈다.”고 119에 신고, 119 협조 요청을 받은 경찰관이 출동하여 출입문을 부순 후 현장 확인, ‘이미 신고 전일(前日) 약물과다 복용으로 아주대 병원에 입원’ 중 ※ 출입문을 부수기 전에 경찰관이 회사 동료와 통화 후 우울증으로 정신과 약을 복용중이라는 진술 확보	인용	경기(남) ’15.1월
10	**<지인 신고>** “여자 친구가 약을 먹는다고 문자를 남겨놓고 전화도 받지 않는다.”는 자살 의심 신고, 경찰관이 출동하여 현관문을 두드려도 아무런 반응이 없고 휴대폰 벨 소리만 울리는 상황에서 출입문을 부순 후 현장 확인해 본 바, ‘아무도 없었음’	일부 인용	경기(남) ’15.5월

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

	자살 사건 등 구조 과정에서 재산상 손실 발생 사례 개요	결과	관 할
11	**<지인신고>** “전처(前妻)가 목에 칼을 들이대고 자살을 하려 한다.”는 112 신고, 경찰관이 출입문을 부수고 들어가 4층 창문에 걸터앉아 있는 자살기도자 구조	기각	경남 ’15.12월
12	**<지인 신고>** 청구인이 “지인에게 구조 신고(119)를 부탁”하여, 소방서의 협조 요청을 받은 경찰관이 출동하여 구호조치를 위해 출입문을 부수고 내부로 들어갔으나 ‘허위신고’였음	기각	서울 ’17.9월
13	**<공공기관 신고>** 119로부터 자살의심 신고를 접수, 경찰관이 출동하여 초인종을 수회 눌렀으나 인기척이 없고 현관문에서 타는 냄새가 나, 번개탄을 피워둔 것으로 판단하고 유리창을 부순 후 들어갔으나 ‘특이사항 없음’	인용	강원 ’14.8월
14	**<공공기관 신고>** 자살예방센터에서 자살위험이 있다는 신고 접수, 경찰관이 출동하여 문을 두드렸으나 문을 열어주지 않고 가스 냄새가 나, 출입문을 부순 후 현장을 확인해 보니 바닥에 쓰려져 있어서 ‘응급 구호 조치’	인용	인천 ’14.8월
15	**<공공기관 신고>** 자살예방상담기관에 “죽고 싶다. 번개탄을 가지고 있다.”고 전화 후 연락이 되지 않아 경찰관이 출입문 등을 부수고 내부를 확인하였으나 자살의심자가 ‘현장에 없었음’	기각	서울 ’15.5월
16	**<공공기관 신고>** 자살예방센터에서 자살위험이 있다는 신고 접수, 경찰관이 출동하여 문을 두드렸으나 인기척이 없어 디지털 도어락를 부순 후 현장을 확인 하였으나, 자살의심자는 ‘외출중’	인용	부산 ’16.10월
17	**<공공기관 신고>** 보건복지부 콜센터에서 전화상담을 하던 중 “정신과 약을 먹고 죽겠다.”며 전화를 끊자 자살을 우려하여 112신고, 경찰관이 현장 확인 위해 출입문 등을 부숨	기각	서울 ’17.1월
18	**<공공기관 신고>** 정신보건센터에서 “자살 의심자가 자살에 사용할 용품 사진을 보내왔다.”며 112에 구조 신고, 경찰관이 구호조치를 위해 출입문을 강제 개방	기각	서울 ’17.4월
19	**<제3자 신고>** “772번지에서 번개탄을 피워 자살하려는 사람이 있다.”는 신고 접수, 경찰관이 현관문 두드려도 인기척이 없고 옆집 주민에게 물어보았으나 소재가 파악되지 않아 출입문을 부순 후 현장을 확인, 아무도 없었고, 신고자와 수차례 통화하여 결국에 772번지가 아닌 771번지임을 확인하고 자살기도자 구조 / 과다청구(150만원)로 90만원만 보상	일부 인용	경기(남) ’15.6월
20	**<제3자 신고>** 자살 의심 신고를 접수, 이를 확인하기 위해 방범창과 방충망을 부순 후 들어가 확인하였으나 특이사항 없었음	인용	전남 ’16.4월

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 체포(영장집행 등) 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우(손실보상 청구 주체 문제)

경찰관이 피의자를 체포(체포 영장 등 집행)하는 과정에서 재산상 손실을 유발하기도 한다. 체포에 저항하는 피의자를 제압하는 과정에서 기물을 파손한다던지, 피의자의 도주나 자해 등을 방지하기 위하여 출입문을 부수고 들어가 체포를 하는 경우가 이에 해당할 것이다. 이 경우에 피의자가 손실보상을 청구한다면 피의자는 경찰권 발동에 있어서 책임이 있는 자에 해당하여 청구인 적격이 없다는 점에 이견이 없다. 하지만 피의자와 손실보상 청구인의 관계에 따라 손실보상의 가능 여부가 달라질 수 있어 청구인이 피의자 가족인 경우, 청구인이 제3자인 경우, 재산상 손실이 발생한 물건에 대해 손실보상 청구인과 피의자가 계약관계에 있는 경우 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

가. 손실보상 청구인이 피의자 가족인 경우(피의자 가족 소유의 재산 손실)

경찰이 피의자를 체포하는 과정에서 출입문을 훼손하는 사례가 실무상 많이 발생하고 있다. 이와 관련하여, 피의자가 주거지(피의자 소유)에 숨어 있는 경우에 경찰관이 피의자를 검거하기 위해 문을 열어달라고 수차례 요청하였음에도 문을 열어주지 않아 결국에 출입문을 부수고 들어가서 검거하는 사례가 가장 많다. 이 경우에 피의자에게 손실발생의 원인에 있어서 직접적인 책임이 인정되어 피의자는 손실보상의 청구인 적격이 인정되지 않는다는 점에 이견이 없다. 또한 피의자와 가족관계에 있는 자가 손실보상을 청구하더라도 청구인의 범위를 확대해석하여 '청구인측'에 손실발생에 있어서 책임이 있는 것으로 판단하는 것이 바람직하다. 이는 앞서 '자살 등 요구조자 구호 과정에서 재산상 손실 발생시, 구조 신고자가 본인 또는 가족관계에 있는 자 일 경우'에서 검토한 바와 같은 이유이다.[103] 경찰 실무

103) '15.3월 서울지방경찰청 사례 : 필로폰 상습투약자 체포(영장o)를 위해 피의자 소유의 집 현관문 등을 부수고 검거, 피의자의 동거녀가 손실보상 청구
=> 서울지방경찰청 손실보상 심의위원회에서는 "영장집행을 거부한 피의자와 공동생활을 하는 약혼녀(동거녀)는 재산적으로도 공동관계가 인정되는 사정을 감안하여 청구인측(피의자, 피

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

에서도 체포영장에 의한 체포나 긴급체포 과정에서 발생한 재산상 손실을 '피의자'[104], '피의자의 처'[105], '피의자의 딸'[106]이 손실보상을 청구 한 경우에 모두 기각한 바 있다. 다만, 피의자가 영장 집행을 적극적으로 거부한 정황이 없다면 출입문 훼손 등 재산상 손실을 모두 피의자(청구인)의 책임으로 보기 어렵다는 견해도 있으나, 이는 손실보상 심의위원회에서 청구인의 책임범위를 초과했는지 여부를 검토하면 될 것이다.

나. 손실보상 청구인이 제3자[107]인 경우

경찰관의 적법한 직무집행으로 인하여 재산상 손실을 입은 사람이 피의자가 아닌 '제3자'인 경우에는 모두 손실보상이 가능하다. 예컨대, 경찰관이 커피숍에서 피의자를 검거하던 중에, 피의자가 강력하게 저항하여 경찰관이 커피숍 내부 진열장에 부딪혀 기타(우쿨렐레) 2점이 파손된 사례에서 커피숍 주인에게 기타(우쿨렐레) 가액을 보상[108]한 바 있으며 이에 대해서는 논란의 여지가 없다.

다. 재산상 손실이 발생한 물건에 대해 손실보상 청구인과 피의자가 계약관계에 있는 경우

피의자를 체포하는 과정에서 피의자가 법률상 계약 등으로 빌린 물건이 손상된 경우에 손실보상의 가능 여부를 사례를 통해 살펴보겠다.

의자의 약혼녀)에 손실발생에 있어서 원인 책임이 있다."고 판단

104) '14.8월 전남청, 특수폭행 피의자 긴급체포 과정에서 유리문 파손, 피의자가 손실보상 청구 ☞ 기각

105) '17.5월 서울청, 특수협박 피의자 체포영장 집행 과정에서 손실 발생, 피의자 처가 손실보상 청구 ☞ 기각

106) '15.7월 서울청, 사기 피의자 체포영장 집행 과정에서 현관문 파손, 피의자 딸이 손실보상 청구 ☞ 기각

107) 손실을 입은 재산에 대해 피의자와 손실보상 청구인이 법률상·사실상 관계가 전혀 없는 통상의 제3자를 의미

108) '17.1월 부산지방경찰청 사례

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<사례1> 피의자가 임차하여 살고 있던 집에 경찰관이 출입문을 부수고 들어가 피의자를 체포하였고, 집주인(임대인)이 출입문을 수리 후 손실보상 청구

<사례2> <사례1>과 사건 개요는 동일하나, 피의자가 출입문을 수리 후 손실보상 청구

손실보상은 보충적 성격을 지닌 손해전보 제도이기 때문에 위와 같은 사례에서 보상을 해줘야 하는지 여부를 생각해 볼 필요가 있다.[109] 임차인(피의자)은 임대인(집주인)과 임대차 계약을 체결하였고, 이에 따라 임대차 목적물이 훼손된 경우에 임차인(피의자)은 손해배상 의무(원상회복 의무)를 지닌다.[110] 다만 통상적으로 일상생활 과정에서 소모되거나 더러워진 부분에 대해서는 배상 의무가 없을 것이다.[111] 즉, 임차인(피의자)이 거주하면서 부주의로 유리창을 깨뜨리거나 출입문 등을 고장 나게 한 경우[112]에는 임차인(피의자)에게 수리의무가 있다. 이런 의무를 지니고 있는 임차인(피의자)을 검거하는 과정에서, 특히 경찰관이 임차인(피의자)에게 출입문을 열어줄 것을 수차례 요청하였음에도 이를 거부하고, 도주 또는 자해 우려 등으로 경찰관이 부득이하게 출입문을 부쉈다면 1차적인 수리 의무는 임차인(피의자)에게 있다고 생각한다. 이는 임차인(피의자)의 불법행위로 인하여 경찰권이 발동하였기 때문이다. 그러나 임차인(피의자)이 수리를 하지 않고 임대인(집주인)에게 수리를 요청하는 등 여러 가지 이유[113][114]로 임대인(집주인)이 수리를 하고 경

109) 임차인의 불법행위 등으로 인하여 임대인 건물 등에 손실(출입문 훼손 등)을 초래한 경우 배상 책임과 손실보상(임대인 청구)과의 관계에 관한 검토

110) 대법원 1999.11.12.선고99다34697판결 / 거의 대부분 임대차 계약시 "종료시에 임차인이 원상회복의무(비용)를 부담한다"는 내용을 포함

111) 서울중앙지법 2007.5.31. 2005가합100279, 2006가합62053 : 페인트, 걸레받이, 데코타일, 옥탑 외벽타일 등의 부분은 임차인의 통상적인 사용에 따라 자연적으로 소모되거나 더러워진 것에 불과한 것으로 임차인이 계약 기간 만료 후 임대인에게 부담하는 통상의 원상복구의무의 범위에 포함되지 않는다고 판시

112) 사용 과정에서 노후로 인한 고장이 아닌 부주의한 사용으로 인한 파손 등을 의미

113) 원룸이나 빌라의 경우 임대인(집주인)이 해당 건물내에 함께 거주하는 경우가 많아 경찰관이 임차인(피의자)을 검거하기 위해 출입문을 훼손하게 되면 그 사실을 쉽게 인지할 수 있고 현장에서 임대인(집주인)이 경찰관에서 "출입문 수리비는 어떻게 할 것이냐"라고 묻는 경우가 많은데, 이 경우 경찰관은 손실보상 청구를 통해 보상을 받을 수 있다고 안내하게 되고 임대인(집주인)은 임차인(피의자)에게 출입문을 수리할 것을 요구하지 않고 본인이 직접 수리 후 보상을 청구하는 사례가 대부분임.

114) 36)과 달리, 아파트의 경우에는 임대인(집주인)이 임차인(피의자) 체포를 위해 경찰관이 출입문을 훼손한 사실을 알기 어렵고 임차인(피의자) 또한 출입문이 훼손된 채로 거주할 수 없기에 대부분 자신 수리를 하는 사례가 많으나, 임차인(피의자)가 강력하게 항의할 경우 현장 경

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

찰에 수리비를 청구하게 되면 현행 법률상 손실보상을 해 줄 수밖에 없다. 임대인(집주인)이 임차인(피의자)에게 출입문 수리를 요청하거나, <사례2>와 같이 임차인이 스스로 수리를 한 경우라면 경찰이 수리비를 보상해줄 필요는 없을 것이다. 이렇듯 <사례1,2>처럼 사건의 발생 개요는 동일하나, 실제로 출입문을 수리하고 '손실보상을 청구한 주체'가 누구냐에 따라서 경찰의 손실보상 여부가 다르게 되는 불합리하고 불평등한 결과를 초래하게 된다. 즉, 동일한 사례임에도 <사례1>은 경찰(국가)이, <사례2>는 임차인(피의자)이 수비를 지불하게 됨으로써, 최종적으로 보상 책임을 지게 되는 자가 다르게 되는 문제점을 내포하고 있다. 이는 임차인(피의자)이 부담해야 할 수리비를 경찰(국가)이 대신 지불한 경우에 임차인(피의자)을 상대로 '구상권'을 행사해야 하나, 이를 행사하지 않기 때문에 발생한 문제라고 생각된다. 따라서 경찰(국가)이 임차인(피의자)을 대신하여 보상을 해 준 경우라면 임차인(피의자)을 상대로 '구상권'을 행사하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 경찰 실무상 임차인(집주인)을 상대로 '구상권'을 행사한 사례는 단 한건도 찾아볼 수 없었다. 따라서 향후 이에 대한 논의를 통해 제도적 개선이 필요할 것으로 사료된다.

위 사례 외에도 경찰 실무상 흔히 발생하고 있는 유형은 '렌트카 파손'으로 그 형태는 아래와 같다.

<사례3> 렌트카를 타고 다니던 피의자를 검거하기 위해 순찰차로 가로 막았으나 순찰차를 들이받고 도주, 체포된 이후 피의자가 손실보상 청구[115]

<사례4> <사례3>과 사건 개요는 동일하나, 렌트카 업체에서 차량을 수리 후 손실보상 청구

<사례5> 렌트카를 타고 다니던 피의자를 검거하기 위해 순찰차로 들이 받아 정차케 한 후 체포, 렌트카 회사에서 손실보상 청구

<사례6> 차량을 훔쳐 도주하던 피의자를 검거하기 위해 순찰차로 해당 차량을 들이받아 정차시킨 후 체포, 차량 소유자가 손실보상 청구

찰관들이 민원을 우려하여 "집주인이 수리를 하면 손실보상을 해줄 수 있다"고 안내를 하게 되면 임차인(피의자)이 임대인(집주인)에게 연락하여 출입문을 수리하기도 함.

115) '17.7월 인천지방경찰청 사례 : 렌트카를 타고 도주하고 있는 피의자(체포영장 발부)를 검거하는

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<사례3>~<사례6>에서 경찰이 피의자 검거를 위해 피의자가 운행하던 차량을 순찰차로 가로막거나, 들이받아 멈추게 한 행위는 모두 '적법한 직무집행'이라고 전제하고 다음과 같이 살펴보겠다.

<사례3>은 피의자가 타고 다니던 렌트카를 순찰차량으로 가로막았으나, 피의자가 순찰차량을 들이받고 도주하면서 렌트카 및 순찰차량이 파손된 경우이다. 이 경우 피의자는 손실 발생에 있어서 책임이 있는 자에 해당하여 청구인 적격이 없을 것이다.

<사례4>는 렌트카의 파손이 피의자의 도주 행위로 인하여 발생한 만큼, 순찰차로 도주하는 렌트카를 가로막는 행위 그 자체와 렌트카의 파손 사이에 직접적인 인과관계가 성립되지 않아 손실보상이 인정되지 않는다고 생각한다.(경찰관의 적법한 직무집행과 손실간의 인과관계 불인정)[116]

<사례5>는 순찰차로 도주 차량을 들이 받아 정지시킨 후 피의자(임차인)를 체포한 만큼 경찰관의 직무집행과 손실발생에 있어서 인과관계가 인정된다. 즉, 렌트카 회사(임대인)는 손실보상 청구가 가능하며, 경찰 실무상 손실보상을 해주고 있다. 하지만, 피의자(임차인)는 차량을 빌리면서 렌트카 회사(임대인)와 '자동차 임대계약서'를 작성하였고, 차량을 빌릴 당시와 같은 상태로 반환해야할 의무를 지니게 된다. 따라서 피의자(임차인)가 차량을 사용하던 중에 파손을 하였다면 이에 따른 배상 의무를 져야한다. 그런데 <사례5>에서 피의자(임차인)가 차량 수리비를 지불하였다면 경찰에서 피의자(임차인)에게 손실보상을 해 줄 필요가 없다. 그런데 렌트카 회사에서 수리비를 지불하고, 이후에 손실보상을 청구한다면 렌트카 회사에 손실보상을 해 줘야 하는 점에서 불합리한 모순이 발생한다. 또한 피의자(임차인)가 차량을 임차하면서 '자동차 보험' 등에 가입(계약)하여 보험 회사에서 수리비를 지불한 경우에, 보험회사의 손실보상 청구(또는 국가소송)가 가능한지 여부에 대해서는 선행 연구가 없어 추가 연구가 필요할 것으로 사료된다.

---

116) '17.4월 충북지방경찰청 사례 : 음주단속을 피하여 반대편 차로로 도주하던 차량이, 주행 중이던 다른 차량(청구인)을 파손한 경우, 청구인의 차량을 파손한 주체는 도주차량으로 직접적인 인과관계 불인정(기각)
과정에서 피의자가 렌터카로 경찰차량을 들이받아 렌트카 파손, 피의자가 손실보상 청구 ☞ 기각

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<사례6>의 경우, 차량 소유자의 손실보상 청구는 인정될 것이다. 다만, 차량 소유자가 자신이 가입한 자동차보험 회사로부터 수리비를 지급 받았다면, 경찰에 손실보상 청구를 할 수 있는지 여부에 대한 검토는 필요하다. 이와 관련한 학설과 판례는 없으며, 경찰 실무적으로도 손실보상 심의 시 자동차보험 회사로부터 보상을 받았는지 여부에 대한 검토가 이뤄지지 않고 있었다. 설령 검토하였더라도, 차량 소유자(청구인)가 손실보상을 받은 후에 자동차보험 회사로부터 보상금을 받게 된다면 이중으로 보상을 받게 되는 결과를 초래할 것이다. 이중(중복) 보상이 법리적으로 가능한지 여부에 대한 판단은 보류하더라도, 차량 소유자가 자신이 가입한 자동차보험으로 자동차를 수리하였다면 다음연도 자동차 보험료의 인상이라는 손실이 발생하게 됨으로 이에 대한 검토도 필요하다.[117]

<표 20> 체포과정에서 손실보상 청구 사례

	체포 과정에서 재산상 손실 발생 사례 개요	결과	관 할
1	압수수색검증영장 집행을 위해 피의자에게 다가가는 순간, 피의자가 인근 주차장으로 도주하여 주차장 셔터와 현관문을 잠그고 경찰관과 대치하던 중에 피의자가 셔터를 잡고 흔들어 파손 / 피의자 단독행위로 파손	기각	대구 '14.7월
2	필로폰 상습투약자 체포(영장O)를 위해 피의자 소유의 집 현관문 등을 부수고 검거, 피의자의 동거녀가 손실보상 청구	기각	서울 '15.3월
3	사기 피의자의 체포영장 집행과정에서 문을 열어주지 않아 부득이 디지털 도어락을 파손 후 검거, 피의자 딸이 손실보상 청구	기각	서울 '15.7월
4	국가보안법 피의자가 수사기관의 출석요구에 불응하여 은신처에 숨어있던 피의자를 체포(체포영장O)하는 과정에서 부득이 디지털 도어락을 파손, 건물주가 손실보상 청구 / 청구금액 과다로 삭감	일부 인용	서울 '15.10월
5	00노조의 불법폭력 집회 주도 혐의를 입증하기 위한 압수수색 영장 집행과정에서 노조 사무실이 있는 건물 출입문을 강제 개방, 건물주가 손실보상 청구 / 청구금액 과다로 삭감	일부 인용	서울 '15.11월
6	사기 피의자의 체포영장을 집행하던 중, 내부에서 어떠한 소리도 들리지 않고 피의자의 자살 등이 의심되어 출입문을 부수고 확인해보니 피의자가 번개탄을 피우고 질식한 상태로 검거 및 구호 조치, 집주인이 손실보상 청구	인용	서울 '16.2월

117) 자동차 보험 회사는 '자차보험'을 통해 차량소유자에게 수리비를 지급한 후 차량을 훔쳐 도주한 피의자를 상대로 구상권을 행사하게 되며 구상권의 실현 여부는 논외로 함

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

	체포 과정에서 재산상 손실 발생 사례 개요	결과	관 할
7	사기 피의자 체포(영장O)를 위해 휴대전화 위치확인을 통해 은신처를 발견, 경찰관들이 창문을 통하여 피의자에게 영장 집행 사실 고지하며 문을 열어 줄 것을 요구하였으나 응답하지 않아 피의자의 자살시도 또는 도주 우려가 있다고 판단, 출입문 파손 후 피의자 검거, 피의자가 손실보상 청구	기각	서울 '16.8월
8	자살 의심 신고를 받은 경찰관이 수색을 통해 렌트카 안에서 자살을 시도한 부부를 발견하였으나 의식이 없어, 유리창을 파손하고 응급구조, 렌트카 회사에서 손실보상 청구	인용	충남 '16.12월
9	커피숍에서 체포영장이 발부된 사기피의자를 검거하는 과정에서, 피의자가 저항하여 경찰관이 커피숍 내부 진열장에 부딪혀 기타(우쿨렐레) 2점이 바닥으로 떨어져 파손, 커피숍 주인이 보상 청구 ※ 부서진 기타(우쿨렐레) 회수를 전제로 보상 결정	인용	부산 '17.1월
10	필로폰 판매책인 피의자를 체포하기 위해 피의자가 타고 있던 차량(렌트카)의 전면 유리창을 파손, 렌트카 회사에서 청구	인용	경남 '17.1월
11	압수수색 검증 영장 집행을 위해 야간에 열쇠수리업자의 자발적 협조를 받아 출입문(도어락)을 열고 내부로 진입하여 영장 집행, 열쇠수리업자가 출장비 보상 청구	인용	경북 '17.4월
12	체포영장이 발부된 수배자 검거를 위해, 경찰관이 수배자 주거지로 출동하여 문을 열어줄 것을 요구하였으나 이에 불응하여, 30분간 인기척도 없고 자살 우려 등이 있어 신속한 신병 확보를 위해 출입문 훼손 후 검거, 집주인 청구	인용	충남 '17.3월
13	체포영장이 발부된 특수협박 피의자 검거를 위해 문을 열어줄 것을 요구하였으나 이에 불응하여 출입문을 강제 개방 후 체포, 피의자의 처가 손실 보상 청구	기각	서울 '17.5월
14	체포영장이 발부된 피의자를 검거하기 위하여 피의자가 있는 모텔 방으로 들어가고자 방문을 부숨, 모텔 주인이 손실보상 청구	인용	인천 '17.5월
15	렌트카를 타고 도주하고 있는 피의자(체포영장 발부O)를 검거하는 과정에서 피의자가 렌터카로 경찰차량을 들이받아 렌트카가 파손, 피의자가 손실보상 청구	기각	인천 '17.7월
16	마약류 매매 혐의로 체포영장이 발부된 피의자 검거를 위해 피의자의 주거지 출입문을 강제로 개방, 집주인이 손실보상 청구	인용	서울 '17.7월
17	사기 대출 피의자 체포 및 압수수색 영장을 집행하기 위해 대상 장소인 사무실을 살펴보니 내부에서 증거물을 폐기·은닉하고 있어 출입문 부수고 들어가 체포, 건물주가 손실보상 청구	인용	부산 '17.9월

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 가정폭력 현장 확인 과정에서 출입문 파손 등 재산상 손실이 발생한 경우

가정폭력 사건은 '가정폭력방지법'[118]에 따라 반드시 현장에 출동하여 사건 조사를 명확히 해야 한다. 하지만 가정폭력 사건의 대부분은 가해자와 피해자가 같은 주거 공간에 있는 경우가 많아 가해자가 문을 열어주지 않는 사례가 많고, 오히려 피해자가 문을 열어 주려고 하는 순간에 가해자의 2차 공격이 가해질 수 있어 긴박한 경우도 상당하다. 따라서 경찰이 사건 현장에 출동하였음에도 문을 열어주지 않거나, 인기척이 없는 경우에는 "강제로 문을 열겠다."고 고지하고 현장 내부로 들어가 반드시 조사를 해야 할 것이다. 경찰 실무상 가정폭력 현장에서 발생한 손실보상 청구의 유형은 크게 청구 주체 등에 따라 가) 청구인이 가정폭력 가해자인 경우, 나) 청구인이 가정폭력 피해자인 경우, 다) 제3자의 오인 신고인 경우로 나눠볼 수 있다.

【 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 】

제9조의4(사법경찰관리의 현장출동 등) ① 사법경찰관리는 가정폭력범죄의 신고가 접수된 때에는 지체 없이 가정폭력의 현장에 출동하여야 한다.

② 제1항에 따라 출동한 사법경찰관리는 피해자를 보호하기 위하여 신고된 현장 또는 사건 조사를 위한 관련 장소에 출입하여 관계인에 대하여 조사를 하거나 질문을 할 수 있다.

③ 가정폭력행위자는 제2항에 따른 사법경찰관리의 현장 조사를 거부하는 등 그 업무 수행을 방해하는 행위를 하여서는 아니 된다.

④ 제2항에 따라 출입, 조사 또는 질문을 하는 사법경찰관리는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

⑤ 제1항에 따른 현장출동 시 수사기관의 장은 긴급전화센터, 상담소 또는 보호시설의 장에게 가정폭력 현장에 동행하여 줄 것을 요청할 수 있고, 요청을 받은 긴급전화센터, 상담소 또는 보호시설의 장은 정당한 사유가 없으면 그 소속 상담원을 가정폭력 현장에 동행하도록 하여야 한다.

⑥ 제2항에 따라 조사 또는 질문을 하는 사법경찰관리는 피해자·신고자·목격자 등이 자유롭게 진술할 수 있도록 가정폭력행위자로부터 분리된 곳에서 조사하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

118) 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제9조의 4(사법경찰관리의 현장출동 등)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

가. 청구인이 가정폭력 가해자인 경우

청구인(가정폭력 가해자)이 가정폭력 신고를 받고 출동한 경찰관에게 출입문을 열어주지 않아 부득이하게 출입문을 훼손하는 사례가 많으며, 청구인에게 출입문 수리비라는 손실 발생에 있어서 원인 책임을 인정하여 손실보상 청구를 기각하는 것이 바람직하다.

2016.3월 서울지방경찰청 손실보상 심의위원회에 상정된 사례를 통해 이를 설명하면 다음과 같다. 먼저 사안은 “아는 언니 집에 놀러갔다가 언니의 아빠가 언니를 폭행하는 것을 목격하고, 집 밖으로 나와서 112신고를 한 것이다.” 이 사안에서 당시 현장에 출동했던 경찰관은 112신고 내용을 바탕으로 출입문 앞에서 초인종도 누르고 문을 두드리면서 문을 열어줄 것을 수차례 요청하였다. 그럼에도 집안 내부에서는 인기척도 들리지 않아 현장 확인이 반드시 필요하다고 판단하여 출입문을 강제로 열었으며 집안에는 신고 내용과 같이 아빠와 딸이 있었다. 현장 조사를 통해 가정폭력 사실을 확인하였으나, 당시 딸은 처벌을 원하지 않았고 피해 정도도 경미하여 입건은 하지 않았다.

하지만, 이후에 가정폭력 가해자인 아빠가 출입문 수리비(디지털 도어락)를 손실보상 청구 하였으나, 손실보상 심의위원회에서는 당시 112신고자가 가정폭력 현장에서 신고(1차시도)하려는 것을 청구인인 아빠가 제지한 점, 현장에 출동했던 경찰관이 경찰관 신분을 밝히고 출입문을 열어달라고 수차례 요구한 점 등에 비추어 “청구인에게 손실발생의 원인에 있어서 책임이 있다.”고 보고 손실보상 청구를 기각하였다.[119)]

한편, 가정폭력 처벌 여부(입건 여부)는 손실보상 여부에 있어서 검토할 요건에 해당하지 않으며, 가정폭력 현장은 가정폭력방지법 등에서 반드시 현장에 출동하여 조사를 하도록 되어 있는 만큼 현장에 출동한 경찰관들의 보다 적극적인 조치가 요구된다. 다만, 향후 손실보상 등 민원에 대비하여 실제로 가정폭력이 있었음을 증빙해 줄 수 있는 자료 등을 확보해 두는 것이 필요하다.

119) 서울지방경찰청, 「손실보상 기각 사례집」, 2018.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

나. 청구인이 가정폭력 피해자인 경우

청구인이 가정폭력 피해자인 경우에는 통상적으로 가해자와 동일한 거주지에 살고 있으며, 재산상으로도 공동관계를 유지하는 경우가 많다.[120] 따라서 가정폭력 가해자와 피해자가 경제적 이해관계를 함께 하고 있다면 비록 가정폭력 피해자가 손실보상을 청구하더라도 '청구인의 원인책임'을 인정하여 통상적으로 기각하는 것이 타당할 것이다. 다만, 예외적으로 분가한 아들이 부모의 집으로 찾아와 부모를 폭행한 경우라면 분가한 아들과 부모가 경제적 이해관계를 같이한다고 볼 수 없어 부모의 손실보상 청구를 인용한 사례도 있다.[121]

다. 제3자가 오인 신고한 경우

제3자가 112에 가정폭력 의심 신고를 하여, 경찰관이 출입문을 강제로 부수고 현장 조사를 하였으나 특이점을 발견하지 못한 사례(오인 신고)가 실무상 많이 발생하고 있다. 이 경우에 출입문 수리비를 손실보상 해줘야 한다는 점에 대해서는 이견이 없다.[122]

<표 21> 가정폭력 사건 처리 과정에서 손실보상 청구 사례

	가정폭력 사건 처리 과정에서 손실보상 청구 사례 개요	결과	관 할
1	가정폭력 112 신고 접수 과정에서 아파트 명칭을 혼동하여, 경찰관이 신고와 관련 없는 아파트 현관문을 부수고 내부 확인	인용	광주 '16.3월
2	별거중인 남편이 아이를 감금하고 있다는 신고를 접수, 현장 확인을 위해 문을 열어달라고 요청하였나, 청구인인 남편이 이에 응하지 않아 부득이 출입문을 부수고 확인하였으나 아이는 무사하고 특이사항 없었음	기각	제주 '16.4월

120) 부부 사이나 함께 거주하고 있는 부모 자식 관계 등이 이에 해당
121) '16.12월 서울지방경찰청 사례 : 분가한 아들이 찾아와 때리고 있다며 엄마가 112로 신고하였으나, 아들의 협박 때문에 출동한 경찰관에게 문을 열어줄 수 없어 경찰관이 강제로 문을 열고 현장을 확인, 피해자인 엄마가 손실보상을 청구하였으며 이를 인용함.
122) <표18> 요구조자(자살기도 등)의 구조 관련 손실보상 체계도 참고

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

	가정폭력 사건 처리 과정에서 손실보상 청구 사례 개요	결과	관 할
3	도와달라는 소리가 들려 가정폭력이 의심된다는 신고가 접수, 경찰관이 현장 확인을 위해 문을 열어달라고 요청하였으나 청구인이 이에 응하지 않아 부득이 출입문을 부순 후 내부 확인 / 청구인 부적격	기각	인천 '16.9월
4	분가한 아들이 찾아와 때린다며 엄마가 112에 신고하였으나, 아들의 협박으로 출동한 경찰관에게 문을 열어 줄 수가 없어 경찰관이 출입문을 강제로 열고 현장 확인, 피해자인 엄마가 손실보상 청구(금액 과다) / 가족관계이나 예외적으로 인정	일부 인용	서울 '16.12월
5	이웃집에 가정폭력이 의심된다는 신고를 받고 출동한 경찰관이 현장 확인을 위해 불가피하게 시정장치를 파손	인용	서울 '17.3월
6	가정폭력이 의심된다는 신고를 받고 현장 확인을 위해 119 협조를 받아 출입문을 부수고 집안 내부로 들어감	인용	경남 '17.11월

4. 풍속업소 등 단속 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우

불법 사행성 게임장이나 성매매 업소 등을 단속 할 때에는 증거 인멸의 우려가 있어 출입문 개방이 무엇보다 신속하게 이뤄져야 한다. 이들 업소에 대한 단속을 요구하는 신고가 112로 접수되면 지구대(파출소)에서 근무하는 경찰관(이하 지역경찰)이 최우선적으로 현장에 나가 불법행위 여부를 확인하게 된다. 그런데 대부분 출입문을 잠그고 영업을 하거나 단속에 대비해 별도의 출입문을 두고 영업을 하는 경우가 많아 지역경찰이 단속 하기는 사실상 어렵다. 신고를 받고 지역경찰이 해당 업소의 문을 두드릴 경우, 이를 CCTV 등으로 확인한 업주가 출입문 개방을 거부하면서 손님들을 다른 통로로 도망가게 하거나 증거를 인멸해 버리기 때문이다. 또한 지역경찰은 통상적으로 2인 1조로 출동하게 되며 초동 조치가 주된 임무인 만큼, 단속에 대한 전문성 부족 및 인력의 한계, 출입문 강제 개방 후 불법행위 증거를 발견하지 못할 경우에 제기될 수 있는 민원 등을 우려하여 적극적으로 단속하

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

기 어려울 것이다. 하지만, 풍속업소 단속을 전담하는 경찰(생활질서계 근무자)의 경우는 사전에 불법업소에 대한 첩보 수집을 통해 단속에 나서고 있으며, 때로는 사전에 압수수색 영장 등을 발부받아 단속하기도 한다.

대부분 손실보상이 제기된 사건은 풍속업소 단속을 전담하는 경찰(생활질서계 근무)이 출입문을 강제로 열었던 경우에 해당한다. 전국 지방경찰청의 손실보상 사례를 분석한 결과에 의하면, 경찰관의 불법영업행위 적발 여부와 상관없이 건물주(임대인)가 청구한 출입문 수리비에 대해 예외 없이 손실보상을 인정하고 있었다.[123]

앞서 '재산상 손실이 발생한 물건에 대해 손실보상 청구인과 피의자가 계약관계에 있는 경우'에 손실보상을 청구한 주체에 따라, '손실발생에 있어서 책임 있는자(피의자, 청구인 적격X)'의 배상책임이 경찰로 전가될 수 있다는 모순이 발생함을 검토한 바 있다.[124] 대부분의 풍속업소는 영업장소를 임차하여 운영하며, '업주(업소 사장)'는 임대차 계약상 '임차인'에 해당하고 통상적으로 임대차 목적물 반환시 원상회복의 의무를 지니고 있다. 따라서 풍속업소 단속과정에서 피해를 입은 건물주(임대인)가 청구한 손실보상을 경찰이 '인용'할 경우에 경찰은 '업주(업소 사장)'를 상대로 구상권 청구를 검토해야 할 것이다.

또 하나 생각해볼 문제는 바로 건물주(임대인)가 임차인의 불법행위(불법오락실, 성매매업소)를 알고 있었던 경우에 건물주(임대인)를 '손실발생에 있어서 책임 있는자'로 볼 수 있는지 여부이다. 현재 경찰에서는 성매매 영업 등을 방조한 건물주도 성매매알선 혐의 등으로 처벌하고 있으며, 법원에서도 "건물주(임대인)인 피고인이 임대 건물에서의 성매매업소 단속을 안 이상, 그 이후 임대계약 해지, 철거 현장 확인 및 건물인도 등의 조치를 적극적으로 하지 않은 채 매달 임대료를 계속 받은 경우에 성매매 알선의 죄책을 진다."고 판시한바 있다.[125] 다만, 건물주(임대

123) '14년 손실보상 제도가 도입된 이래 불법 게임장 등 단속 과정에서 발생한 재산상 손실(출입문 훼손)에 대해서 단속 결과(검거, 불법행위 불발견 등)와 상관없이 모두 보상해주고 있었음.
124) 제3절 실무상 주요 유형별 쟁점 연구 2. 체포(영장집행 등) 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우(손실보상 청구 주체 문제) 다. 재산상 손실이 발생한 물건에 대해 손실보상 청구인과 피의자가 계약관계에 있는 경우 참고
125) 서울중앙지방법원 2017.9.7. 선고 2017노2400 : "임대를 한 건물이 성매매 업소로 이용되는 것을 알고도 그 이후에 계속 매달 임대료를 받은 건물주에게 성매매 알선 혐의를 유죄로 인정한 판결(벌금 300만원)"

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

인)가 풍속업소의 운영 사실을 알고 임대해 준 경우와 나중에 알게 된 경우는 다를 것이다. 임대차 계약 시부터 임차인의 불법행위를 인식하였다면 건물주(임대인)에게 불법행위에 대한 방조 책임을 물을 수 있다. 그러나 임대차 계약 체결 후에야 풍속 업소(불법 오락실, 성매매 업소 등) 운영을 위해 건물을 임차한 사실을 알게 되었다면 계약기간 동안에 건물주(임대인)가 임차인의 불법행위를 제지할 수 있는 사실상의 방법이 없어 건물주(임대인)를 임차인의 불법행위에 대한 방조죄로 처벌하기는 어려울 것이다. 이와 관련하여, 대법원도 "건물의 임대인이 임대 당시에 그 건물이 불법적인 영업장소로 사용된다는 점을 알지 못하였다면 그 임대행위가 형법상 방조행위에 해당한다고 할 수 없고, 그 후 임대차기간 중에 그 건물이 불법적인 영업장소로 사용된다는 것을 임대인이 알게 되었다고 하더라도, 임대인에게 불법영업을 방지할 법적 의무가 있다는 등의 특별한 사정이 없는 한 임대인이 그 사실을 알게 된 때부터 임대차계약에 따른 임대차기간까지 임대차관계를 유지하는 행위가 방조행위에 해당한다고 볼 수 없다."고 판시하고 있다.[126]

따라서, 손실보상 심의에 있어서도 위와 같은 판례에 취지에 따라 '건물주(임대인)가 임차인의 불법영업 행위를 알았거나, 알 수 있었던 경우'라면 단속 과정에서 건물주(임대인)가 재산상 손실을 입더라도 건물주의 손실보상 청구를 인정하지 않는 것이 바람직하다고 생각된다. 실무에서는 이와 관련하여 구체적으로 논의된 사례를 찾아보기 힘들었다. 다만, 도박현장을 단속하는 과정에서 발생한 손실(출입문 수리비)의 보상 여부를 심의하는 과정에서 '건물주의 도박장 개장죄 해당 여부'에 대한 검토를 시도한 바 있다.[127]

126) 대법원 2012.9.27. 선고 2010도10240 판결

127) '15.4월 경기북부지방경찰청 사례 : 건물 3층에 여자 25명 정도가 모여 도박을 한다는 신고 접수 후 출입문을 부수고 내부로 들어가 20여명을 도박 혐의로 현행범체포, 건물주가 손실보상 청구(35만원), 손실보상 심의위원회에서는 건물주가 도박과 관련하여 '혐의 없음'으로 조사되었으나, 그 결과가 다소 의심스럽다며 재조사 요청

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 22> 풍속업소 등 단속 과정에서 손실보상 청구 사례

	단속 과정에서 재산상 손실이 발생한 사례	결과	관 할
1	불법게임장 영업을 한다는 첩보 입수, 불법여부 확인을 위해 출입문을 강제로 열어 확인하였으나, 불법게임기만 진열되어 있어 업주는 추후 소환 조사하여 불구속 기소(송치), 건물주가 손실보상 청구	인용	서울 '14.4월
2	지하 2층에서 불법 게임장 영업을 한다는 첩보 입수, 출입문을 강제로 열어 확인하였으나 보일러실로 사용하는 공간으로 불법영업 사실 X, 건물주가 손실보상 청구	인용	서울 '14.4월
3	오피스텔에서 성매매를 한다는 첩보를 입수, 경찰관이 전화예약을 통해 업소 종업원을 만나 '호실'을 안내 받고 경찰관임을 고지 후 신병을 확보, 지정한 호실을 강제로 열었으나 일반 가정집으로 집주인이 손실보상 청구 ※ 업소 종업원이 호실을 잘못 안내한 것으로 이후 성매매 장소를 확인, 업주 불구속 기소(송치)	인용	서울 '14.5월
4	오피스텔에서 성매매를 한다는 첩보를 입수, 체포 및 압수수색 영장을 발부 받아 집행 과정에서 출입문을 강제로 열어 성매매 업주 등 5명 체포, 임대인(오피스텔 주인)이 손실보상 청구	인용	인천 '14.7월
5	불법게임장 신고를 받고 현장 진출하여 확인한바, 작년에 불법게임장으로 단속을 당한 적이 있는 곳으로 출입문 위에 CCTV가 있고 출입문 사이로 불빛이 새어 나고 있어 불법영업 사실 확인을 위해 출입문을 강제로 열어 확인하였으나 음악시설로 악기만 있고 불법사실 없었음	인용	경남 '14.7월
6	건물 2층에서 불법게임장 영업을 한다는 첩보를 입수, 게임장으로 통하는 유일한 출입문(1층 유리문, 2층 게임장 철문)을 강제로 열어 업주 등 검거, 건물주가 손실보상 청구	인용	울산 '16.6월
7	불법게임장을 압수수색(영장O)하던 중 증거물 은닉 여부를 확인하기 위해 게임장 내부에 있는 창고를 강제로 열었으나, 확인 결과 같은 건물에 있는 의류매장의 창고로 밝혀짐, 건물주가 손실보상 청구	인용	부산 '16.9월
8	불법도박장 단속 과정에서 출입문을 강제로 열고 내부를 확인하였으나, 불법도박과 전혀 관련이 없는 장소로 판명	인용	경기(북) '16.12월
9	성매매 단속을 위해 출입문을 강제로 열었으나 일반 주거지였고, 청구인이 정신적 충격으로 이사비용 등을 청구(인과관계 불인정)	기각	서울 '17.3월
10	불법게임장 단속을 위해 출입문을 강제로 열고 불법사실 확인 후 피의자 체포, 건물주가 손실보상 청구	인용	충북 '17.4월

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

5. 기타 실무상 특이 사례 연구(비전형적 사례 중심)

<사례1> '출입문' 수리 시간 동안 '숙박비' 지급 사례(부산청, '17.9월)
03:44경 범죄 의심 신고를 접수(제3자 신고), 불가피하게 출입문을 부수고 들어가 거주자(청구인)의 안위(安危)를 확인하였으나 오인신고였으며, 거주자(청구인)는 "출입문이 부서져 집에 혼자 있기 무섭다(새벽이라 수리 불가능)"는 이유로 특급 호텔에 투숙 후 숙박비(35만원)를 청구

<사례2> '디지털 자료'의 소실을 재산상 손실로 볼 수 있는지 여부
A씨는 묻지마 폭행 사건을 우연히 목격하고, 이를 핸드폰으로 촬영하였다. A씨는 경찰 수사에 협조하고자 핸드폰을 임의제출 하였으나, 디지털 포렌식(Digital Forensic) 분석 과정에서 핸드폰에 저장되어 있던 전화번호, 사진 및 기타 파일까지 삭제되는 피해를 입었다. 이에 A씨는 경찰청에 손실보상을 청구하였다. 손실보상이 인정될 수 있는지?

그간 전국 지방경찰청에 청구된 손실보상 사건 가운데 '숙박비'를 청구한 사례는 단 한건(사례1)에 불과하다. 오인신고(제3자)로 인하여 경찰관이 출입문을 부쉈더라도 재산상 손실을 입은 자에게 손실보상을 해주는 것은 당연하다. 그런데 <사례1>처럼 새벽시간에 출입문 수리가 불가능하여 안전 등을 이유로 청구인이 집이 아닌 숙박업소에서 잠을 잔 후 다음날 출입문을 수리하였다면 '숙박비'를 재산상 손실로 인정하여 보상을 해줄 수 있는지 여부에 대하여는 검토가 필요할 것이다. 「경찰관 직무집행법」상 손실보상은 경찰관의 적법한 직무집행과 재산상 손실사이에 인과과계가 인정될 경우에 보상을 해주고 있다. <사례1>과 같이 경찰관이 출입문을 훼손하는 바람에 문을 잠글 수가 없어 안전상의 이유로 불가피하게 숙박업소에 투숙하였다면, 경찰관의 출입문 훼손(적법한 직무 집행)과 숙박비(재산상 손실) 발생 사이에 있어서 인과관계는 인정할 수 있다고 생각한다. 따라서 <사례1>과 같은 상황에서 숙박비에 대한 손실보상은 가능할 것으로 생각되나 '숙박비의 보상 한도'가 문제가 될 수 있다. <사례1>의 경우는 특급호텔 숙박비를 청구하였으나, 이에 대한 합리적인 기준이 없기 때문에 통상적인 '공무원의 여비 규정(대통령령 제27825호)'에 따른 숙박비 수준(실비)[128]에서 보상을 해주는 것이 바람직해 보

128) 서울시 7만원, 광역시 6만원, 기타 5만원 범위 내에서 지급

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

인다. 실제로 <사례1>을 심의한 부산지방경찰청 손실보상 심의위원회에서도 특급 호텔 숙박비(35만원)가 아닌 통상의 모텔비 수준인 6만원만 보상하도록 결정한 바 있다.

<사례2>는 핸드폰에 저장된 '전화번호', '사진' 등 디지털 자료가 소실된 경우에 이를 재산상 손실로 볼 수 있는지 여부가 손실보상 심의에 있어서 쟁점이 될 것이다. 실무상 디지털 장비의 수리비를 보상해 준 사례는 있어도 디지털 장비에 저장된 자료가 소실되어 이를 보상을 해 준 바는 없다. 디지털 자료의 소실을 보상해주기 위해서는 '디지털 자료의 재산적 가치에 대한 논의'가 선행되어야 하나, 이와 관련한 강학상 논의도 찾아보기 어렵다. 다만, 법원은 가상화폐인 비트코인을 법률상의 재산으로 인정하여 '몰수'가 가능하다고 판시한바 있다.[129] 판결 요지에 의하면 "비트코인은 ①무제한 생성·복제되는 디지털 데이터와 다르며, ②거래소를 통한 거래가 가능하고, ③일부 오프라인 매장에서 지급 수단으로 사용되고 있는 점에서 '재산적 가치가 있는 무형의 재산'으로 인정"하는 것이다. 이런 취지에 비춰볼 때 디지털 자료의 성격에 따라 재산성이 인정될 여지도 있다고 생각된다. 예컨대, 일상생활 과정에서 단순히 저장된 전화번호라면 재산성을 인정하기 어렵겠지만, 해당 전화번호가 사업상 중요한 거래처이거나 영업상 홍보를 위해 돈을 지불해가며 확보한 경우[130]라면 재산성이 인정될 여지도 있을 것이다. 또한, 디지털 사진의 경우에도 소소한 일상생활을 촬영한 사진이라면 삭제되더라도 이를 직접적인 재산상 손실로 보기는 어렵다고 판단된다. 다만, 사진작가가 전시회 등 출품을 위해 혹은 판매를 위해 출사[131]를 나가서 촬영한 사진이라면 출장비용이나 해당 사진의 통상적인 거래 가격에 상응하는 손실 등이 발생한 것으로 해석할 여지가 있고 이에 대한 손실보상도 가능할 것으로 생각된다.[132] 이를 종합해보면 저작권에 상응하는 수준

129) 대법원 2018. 5. 30. 선고 2018도3619 판결 : "비트코인은 재산적 가치가 있는 무형의 재산이라고 보아야 한다. 그 이유는 다음과 같다. ① 비트코인은 경제적인 가치를 디지털로 표상하여 전자적으로 이전, 저장 및 거래가 가능하도록 한, 이른바 '가상화폐'의 일종이다. ② 피고인은 음란물유포 인터넷사이트인 "OOOOOOO.com"(이하 '이 사건 음란사이트'라 한다)을 운영하면서 사진과 영상을 이용하는 이용자 및 이 사건 음란사이트에 광고를 원하는 광고주들로부터 비트코인을 대가로 지급받아 재산적 가치가 있는 것으로 취급하였다."고 판시

130) (예) 길거리에서 경품 이벤트 등을 개최하면서 홍보 목적으로 확보한 연락처(개인정보 활용 동의서 O)

131) 사진사가 출장 가서 사진을 찍음. (네이버 국어 사전)

132) 전시회 출품을 위해 출사를 나가 사진을 찍었으나 소실된 경우에, 디지털 사진의 재산성은 논외로 하더라도 '출사 비용'의 직접적인 손실은 인정됨으로, 전술한 <사례1>에서 '숙박비'를 보상한 전례에 비춰 같은 논리로 출사 비용의 보상은 가능할 것으로 판단

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

에서 보호받을 수 있는 사진이나 음원 등의 디지털 자료는 재산적 가치를 인정할 수 있으며, 사안에 따라서 손실보상도 가능할 것으로 판단된다.

이외에 실무상 손실보상이 청구된 '비전형적인 손실보상 사례'를 아래와 같이 소개하고자 한다.

1) 손실보상 청구인이 경찰권 발동에 있어서 원인을 제공하여 '경찰책임자(손실발생의 원인에 있어서 책임있는 자)'에 해당(청구인 부적격)하지만, 다른 요인이 개입되어 손실이 발생한 경우라면 손실보상이 가능할 것이다. 예컨대, 음주단속 과정에서 음주 반응이 감지된 오토바이 운전자를 하차 시킨 후 해당 오토바이를 경찰관이 이동 주차해 두고 운전자를 상대로 음주 측정(호흡측정기 이용)을 진행하던 중에 갑자기 오토바이가 넘어져 파손된 경우이다. 오토바이 운전자는 경찰권 발동의 원인을 제공(음주운전)하여 '경찰책임자'에 해당함으로 손실보상에 있어서 청구인 적격이 없다고 판단할 수도 있다. 그러나 예기치 않게 오토바이가 넘어져 파손된 것까지 오토바이 운전자가 수인해야할 책임으로 보기는 어렵다. 실무적으로도 이와 같은 사례에서 손실보상을 해 준 바 있으며, 합리적인 심의 결과라고 판단된다.[133]

2) 대부분의 손실보상 사건의 경우, 청구인 측에서 경찰관의 직무집행으로 인하여 손실이 발생하였다는 사실을 직접 소명해야 한다. 하지만 손실발생의 원인(인과관계)을 경찰관이 직접 소명하는 경우도 있다. 2017.8월 서울지방경찰청에 접수된 사건이 이에 해당한다. 대리운전 기사와 청구인(대리운전을 부른 사람)이 주차 문제로 시비가 되어 대리운전 기사가 청구인(대리운전을 부른 사람)을 음주운전으로 신고하였다. 이에 경찰관이 청구인(대리운전을 부른 사람)에 대한 음주측정을 진행하였고 청구인의 혈중 알코올 농도가 0.127%로 확인되었다. 그러나 청구인은 집에 귀가한 후 술을 마셨다고 주장 하였고 실제로 집안에서 술을 마시던 술병이 발견되어 음주운전으로 입건을 하지 못하였다. 그런데 음주측정 과정에서 경찰관이 장

133) '17.11월 서울지방경찰청 사례 : 음주 반응이 감지된 오토바이 운전자를 하차시키고 이를 주차해 놓은 상태에서 음주측정을 하고 있는 중에 오토바이가 갑자기 넘어져 파손, 손실보상 심의위원회에서는 비록 음주 운전으로 인하여 오토바이를 음주 단속 현장 인근에 주차해 둔 책임은 운전자에게 있으나, 그것만으로 오토바이가 넘어진 것까지 책임을 물을 수 없다고 결론 (서울지방경찰청, 손실보상 기각 사례집, 2018, 53면)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

비 가방을 청구인의 차량(벤츠) 보닛 위에 잠시 올려두었으나, 해당 차량이 도색을 한지 얼마 되지 않았던 터라 보닛에 가방 자국(가방 바닥 받침에 긁힘)이 생겼다며 수리비와 렌트비 등 140여만 원을 청구한 사례이다. 이에 손실보상 심의위원회에서는 '음주측정 장비 가방을 차량 위에 올려두는 행위'는 음주측정 과정에서 충분히 발생할 수 있는 일이라며 직무에 있어서 적법성을 인정하였다. 그리고 서울지방경찰청 과학수사계의 실험을 통해 장비 가방을 올려두는 것만으로도 도색한 차량의 보닛이 손상될 수 있다는 점을 증명함으로써 경찰관의 직무행위와 재산상 손실 사이의 인과관계를 인정받을 수 있었다. 다만, 심의위원회에서는 청구인에게 일부 책임(대리기사와의 시비 및 음주운전 의심)이 있다고 판단하여 청구액의 일부(75만여원)만을 보상하는 것으로 결정한 바 있다. 자칫 음주측정 장비 가방을 차량 보닛 위에 올려놓는 것이 '통상적인 음주측정의 일부로 볼 수 있는지?', '경찰관의 단순 과실에 해당하는 건 아닌지?' 등 논의 결과에 따라 손실보상이 기각될 가능성도 배제할 수 없었다. 또한 손실보상이 기각될 경우에 청구인은 국가를 상대로 손해배상을 청구할 것이 예견된 만큼 경찰에서 오히려 손실보상이 인용될 수 있도록 그 요건에 맞춰 적극적으로 소명하지 않았나 생각된다.[134]

<표 23> 기타 손실보상 청구 사례

	기타 손실보상 청구 사례 개요	결과	관 할
1	모텔에서 발생한 준강간 사건의 감식을 실시, 이불과 시트에 묻은 혈흔을 채취하던 중에 이불의 일부가 찢어지고 시약으로 인해 시트가 탈색이 되어 영업용으로 사용하기에 곤란, 모텔 업주가 이불 비용을 손실보상 청구	인용	강원 '14.1월
2	변사체 발견 장소에서 토양채취 등 증거 수집을 하던 중에 매실나무(50주), 삼백초(500주, 2년생)등 농작물이 훼손, 보상 청구(675만원)	인용	전남 '14.6월
3	변사체가 발견되었다는 언론보도 후 언론사 취재 등으로 왕래가 잦고, 증거 수집 등을 이유로 농작물(고추)에 농약을 살포하지 못해 병충해 등으로 수확량 감소, 보상 청구(705만원)	인용	전남 '14.6월

134) 서울지방경찰청, 「손실보상 기각 사례집」, 2018, 49-50면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

	기타 손실보상 청구 사례 개요	결과	관 할
4	덮개를 씌우지 않고 주행 중인 화물차량을 단속하는 과정에서 운전자의 무면허 운전 및 벌금 미납 사실 등을 확인하고 신병을 확보(순찰차에 탑승), 경찰관이 해당 화물차량을 이동 조치하던 중에 적재함에 있던 시멘트와 벽돌이 바닥으로 떨어져 파손	인용	서울 '14.8월
5	기자가 집회 현장에서 취재하던 중에 경찰이 쏜 물대포와 최루액으로 인하여 카메라가 파손되었다며 손실보상 청구	기각	서울 '15.5월
6	식품위생법 위반으로 '구더기가 생긴 멸치 액젓(11,000리터)'을 압수한 후 폐기하였으나, 폐기한 액젓에 제3자(이웃 주민, 청구인)의 '정상 멸치 액젓(550리터)'이 포함되어 있어 이에 대한 손실보상 청구	인용	부산 '15.11월
7	마트에서 도난카드로 물건(식품)을 구입하던 중에 도난카드임이 밝혀져 구입하려던 물건(식품)을 두고 도주하는 사건 발생, 경찰이 지문 감식을 하던 과정에서 해당 물건(식품)의 상품성이 상실되어 손실보상 청구	인용	대전 '15.11월
8	살인사건 관련, 혈흔 등 증거 수집 과정에서 벽지 손상 및 특수 청소 비용 발생, 집주인이 손실보상 청구	인용	경남 '15.11월
9	조류원에서 국제멸종위기종인 앵무새('더블아마존') 4마리를 보관하고 있는 혐의로 압수수색을 하였으나 발견하지 못하였으며, 이후 새들이 집단 폐사했다며 손실보상을 청구하였으나 인과관계 부족으로 기각	기각	서울 '16.6월
10	일본대사관(서울시 종로구 소재 빌딩) 방호를 위해 경비 경력을 2개월간 배치, 동 건물 비상계단 벽면(40개소)이 경비 경력들의 이동과정에서 훼손(오염)되었다며 건물주가 손실보상 청구, 인과관계 부족으로 기각	기각	서울 '16.6월
11	집회시위 물품을 반입하는 과정에서 이를 차단하는 경비 경력과 충돌하여 앰프 및 안경 파손(손실발생의 원인에 있어서 책임 있는자 청구)	기각	서울 '16.7월
12	절도사건 현장을 촬영한 CCTV 영상을 복사하기 위해 외장하드를 연결하는 순간, 기기간의 내부 충돌로 CCTV 내부 하드디스크 및 메인보드 손상	인용	부산 '16.9월

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

	기타 손실보상 청구 사례 개요	결과	관 할
13	휴대폰 절도 용의자를 체포 후 도품(盜品)을 피해자에게 반환하는 과정에서 핸드폰을 떨어뜨려 액정 파손, 수리비 손실보상 청구	인용	부산 '16.10월
14	촛불집회 관련 경찰의 교통통제로 식당 진출입을 방해받아 매출이 감소되었다는 이유로 손실보상을 청구하였으나 기각(인과관계 불인정) ※ 집회시위 활동으로 인한 영업손실로 볼 여지는 있음	기각	서울 '16.11월
15	재래식 화장실 변기 안에 사람이 죽어 있다는 신고 접수, 시신을 부검하기 위하여 전문 업체의 협조를 받아 화장실을 파손 후 변사자를 인양, 업체에서 관련 비용을 손실보상 청구	인용	경북 '17.4월
16	경찰관이 주취자를 숙박업소로 안내하였으나, 주취자가 넘어져 카펫 등에 피를 흘려 숙박업소 주인이 청소비용을 손실보상 청구	일부 승인	경기(남) '17.6월
17	고가도로 가로등에 설치된 '끼어들기 영상단속 안내 현수막'이 강풍에 날아가 주행 중이던 차량을 파손, 차량 소유자가 손실보상 청구	인용	서울 '17.7월
18	음주측정 대상 차량 보닛 위에 장비 가방을 올려놓고 장비를 정리하는 과정에서 가방 바닥 받침에 차량 보닛이 긁힘, 수리비 등 손실보상 청구	일부 승인	서울 '17.8월
19	절도사건 수사 중 CCTV 자료를 '디지털 포렌식(Digital Forensic)'하던 중에 메인보드가 파손, 수리비를 손실보상 청구	인용	경기(남) '17.9월
20	경찰관이 교통사고 피해 차량을 이동하기 위해 운전석에 앉는 순간, 소지하고 있던 노면표시용 스프레이가 분사되어 운전석 시트를 훼손, 차량 소유자가 손실보상 청구	인용	전북 '17.11월

6. 소 결

실무상 손실보상 사례를 크게 5가지 유형으로 나눠 살펴보았다. 먼저, 요구조자

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

(자살기도 등)의 구조 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우이다. 구조 요청(112신고)을 누가 했는지, 즉 구조를 요청한 사람과 청구인(재산상 손실을 입은 자)과의 관계에 따라서 청구인 적격 여부가 결정된다. 본인이나 가족이 직접 구조 요청을 한 경우라면 구조 여부와 상관없이 청구인 적격이 인정되지 않을 것이다. 하지만 제3자나 공공기관에서 구조 요청을 한 경우에는 구조 신고를 하게 된 경위 및 실제 구조 여부 등에 따라서 손실보상 여부가 결정된다. 그런데 119, 자살예방상담기관 등 공공기관에서 구조 요청을 하여 경찰관이 구조를 위해 출입문 등을 훼손한 사안에 대해서는 지방경찰청별로 심의 결과가 다른 경우도 있었다. 생각건대, 공공기관은 전문 식견을 가지고 요구조자와의 상담 과정에서 자살로 이어질 개연성이 높다고 판단되는 경우(합리적 의심)에 구조 요청을 하고 있다는 점 등을 감안해보면, 실제로 경찰관의 구조 여부와 상관없이 요구조자에게 손실발생에 있어서 원인 책임이 있다고 판단하는 것이 바람직해 보인다.

두 번째로 체포(영장집행 등) 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우에도 손실보상을 청구한 주체가 누구인지에 따라서 손실보상의 여부가 결정된다. 손실보상 청구인이 피의자나 그 가족인 경우에는 청구인 적격이 인정되지 않을 것이다. 다만, '손실이 발생한 목적물'을 피의자가 제3자로부터 법률상 계약(예, 건물·자동차 등 임대차 계약) 등을 통해 빌린 경우가 문제가 된다. 손실이 발생한 목적물의 소유자인 제3자의 피해는 손실보상의 법리상 보상을 해줘야 마땅하다. 하지만 피의자에게 손실발생에 있어서 원인 책임이 있고, 손실이 발생한 목적물을 빌릴 당시 상태 그대로 반환해야할 의무가 있다는 점에서 1차적 보상 책임은 피의자에게 있다고 생각한다. 따라서 제3자가 손실보상을 청구한 경우에 경찰(국가)이 손실보상은 해주되, 피의자에게 '구상권'을 행사하는 것이 바람직하나 이와 관련한 구체적인 규정이 없다는 점이 문제로 대두된다. 경우에 따라서는[135] 이중으로 보상을 받을 수 있다는 점에서 손실보상 제도의 개선이 필요하다.

세 번째로 가정폭력 현장 확인 과정에서 출입문 훼손 등 손실이 발생한 경우이다. 가정폭력이라는 사건의 특성상 가해자와 피해자가 모두 가족관계에 있고 경제

135) 전술한 '제 3장. 제 3절. 2. 체포(영장집행 등) 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우(손실보상 청구 주체 문제) : 다. 재산상 손실이 발생한 물건에 대해 손실보상 청구인과 피의자가 계약관계에 있는 경우 <사례6>

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

적 이해관계를 함께하고 있기 때문에 가·피해자 모두 청구인 적격이 인정되기 어렵다. 그러나 법률상 가족관계에 있더라도 경제적 이해관계가 인정되지 않는다면 손실보상이 가능한 경우도 있어 손실보상 심의 과정에서 유의가 필요하다.

네 번째로 풍속업소(불법 사행성 게임장, 성매매업소) 등 단속 과정에서 손실이 발생한 경우로 업주(업소 사장)와 손실보상 청구인의 관계에 따라 손실보상 인정 여부가 달라진다. 불법행위를 한 업주에게는 '청구인 적격'이 인정되지 않는다. 다만, 앞서 살펴본 체포(영장집행 등) 과정에서 재산상 손실이 발생한 경우와 같이, 업주(업소 사장, 임차인)와 손실보상 청구인(건물주, 임대인) 사이에 임대차 계약 등 법률관계가 존재한다면 건물주에게 경찰(국가)이 손실보상을 해주더라도 업주(업소 사장, 임차인)를 상대로 구상권을 청구하는 것이 법리상 타당해 보인다. 또한, 손실보상 청구인(건물주, 임대인)이 풍속업소의 운영 사실을 알고도 임대해 준 경우라면 건물주(임대인)에게도 불법행위에 대한 방조책임이 인정되어 청구인 적격이 없다고 판단된다.

이외에도 '출입문' 수리 시간 동안 '숙박비' 지급 사례, '디지털 자료'의 소실을 재산상 손실로 볼 수 있는지 여부 등 비전형적인 손실보상의 유형을 살펴보았다.

이상에서 손실보상 사례를 유형화하여 살펴보았다. 2014년 손실보상 제도가 도입된 이래 1천여 건에 달하는 손실보상이 이뤄지고 있으며, 경찰청의 지속적인 노력(직원 교육, 대국민 홍보 등)으로 손실보상 제도가 안정적으로 정착되어 가고 있다고 생각된다.[136] 하지만, 일부 유형(사례)에 있어서 각 지방경찰청별로 심의 결과가 다르다는 문제점이 나타나고, 손실보상 제도의 운영상 요건을 엄격하게 적용하지 않고 가급적 보상을 해주려는 경향이 엿보이기도 하였다. 또한, 사안에 따라 구상권 행사의 필요성이 대두되고, 이중(중복) 보상의 우려가 있는 만큼 이에 대한 개선이 필요할 것이다. 이제 손실보상 제도가 도입된 지 4년이 넘은 만큼 각 지방경찰청이 '공통된 기준'과 '체계적인 법 해석'을 통해 손실보상 심의 결과에 대한 신뢰도 제고 및 손실보상 제도 운영에 있어서 내실을 다질 시기라고 생각된다.

136) 제 4장 제 2절 손실보상제도 정착을 위한 설문조사 결과 분석(경찰청 자료) 참고

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제 4장 손실보상 제도의 한계 및 문제점

제1절 '경찰청 설문조사 결과'의 분석

1. 조사 개요

경찰청에서는 2014년 손실보상 제도가 도입된 이후 치안현장에서 실제로 해당 제도가 잘 활용되고 있는 지 살펴보기 위해 2016년에 제도 도입 2년을 맞아 全 경찰관을 상대로 설문조사를 실시한 바 있다. 본 조사를 통해 현장 경찰관들이 얼마나 손실보상 제도에 대하여 알고 있는지(알게 된 경로, 요건 등), 재산상 손실 외에도 생명·신체의 손실에 대해서는 손실보상이 추가로 필요한지(그 이유 등), 손실보상이 필요한 상황을 경험해 보았는지(처리 방법 등), 현 시스템상 손실보상 청구시 현장 경찰관의 업무가 가중되는지(보다 간소화 필요 등), 손실보상 제도가 실제로 직무집행에 도움이 되는지 등을 알아본 바 있다. 본 연구에서는 경찰청으로부터 8,603명이 설문에 답한 데이터(설문지 데이터 코딩 자료)를 협조 받아 SPSS 프로그램 등을 활용하여 분석하였으며, 그 결과를 바탕으로 연구를 진행하였다.

경찰청 「손실보상 제도 활성화」를 위한 설문조사 (경찰 내부 인트라넷, e-mail)

▷ 조사 기간 : 2016.5.9~5.15
▷ 조사 대상 : 全 경찰관 111,430명 중 8,603명 응답 (응답률 7.7%)
▷ 조사 내용 : 손실보상제도 인지수준, 손실보상 청구 현황, 직무집행 도움수준 등
▷ 표본 오차 : 95% 신뢰수준(±1.06%P)

2. 응답자 특성

경찰청에서는 내부 인트라넷(e-mail)을 활용하여 전국에 근무하고 있는 경찰관(111,430명)을 대상으로 설문조사를 진행하였으며 응답자는 8,603명이었다. 모든

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

설문에 응답하지 않으면 다음 단계로 넘어가지 않도록 설문조사 시스템이 설계되어 있기 때문에 최종 응답자와 항목별 응답자 수는 결측값 없이 8,603명이며, 응답 자료를 모두 분석하였다.

<표 24> 소속 기관별 응답자 현황

	빈도(명)	퍼센트(%)	비 고
경찰청 본부	115	1.3	
지방경찰청 본부	924	10.7	
경찰서 본부	3,510	40.8	
기동부대	166	1.9	
지구대, 파출소	3,828	44.5	
교육기관	37	0.4	
기 타	23	0.3	
합 계	8,603	100.0	

<표 25> 전국 지방경찰청별 응답자 현황

	빈도(명)	퍼센트(%)	비 고
서 울 청	1,485	17.6	
부 산 청	589	7.0	
대 구 청	369	4.4	
인 천 청	549	6.5	
광 주 청	362	4.3	
대 전 청	284	3.4	
울 산 청	123	1.5	
경 기 남 부 청	833	9.9	
경 기 북 부 청	406	4.8	
강 원 청	452	5.3	
충 북 청	329	3.9	
충 남 청	434	5.1	
전 북 청	403	4.8	
전 남 청	594	7.0	
경 북 청	504	6.0	
경 남 청	591	7.0	
제 주 청	144	1.7	
합 계	8,451	100.0	

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 26> 계급별 응답자 현황

	빈도(명)	퍼센트(%)	비 고
총경 이상	57	0.7	
경 정	160	1.9	
경 감	937	10.9	
경 위	4,547	52.9	
경 사	1,303	15.1	
경 장	436	5.1	
순 경	1,163	13.5	
합 계	8,603	100.0	

<표 27> 소속 기능별 응답자 현황

	빈도(명)	퍼센트(%)	비 고
경 무	367	4.3	
생활안전	4,844	56.3	
여성청소년	337	3.9	
수 사	643	7.5	
형 사	621	7.2	
경 비	328	3.8	
교 통	537	6.2	
정 보	207	2.4	
보 안	136	1.6	
외 사	51	0.6	
청문감사	218	2.5	
정보화장비	76	0.9	
기 타	238	2.8	
합 계	8,603	100.0	

<표 28> 근무형태(내·외근)별 응답자 현황

	빈도(명)	퍼센트(%)	비 고
내 근	2,779	32.3	
외 근	5,824	67.7	
합 계	8,603	100.0	

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

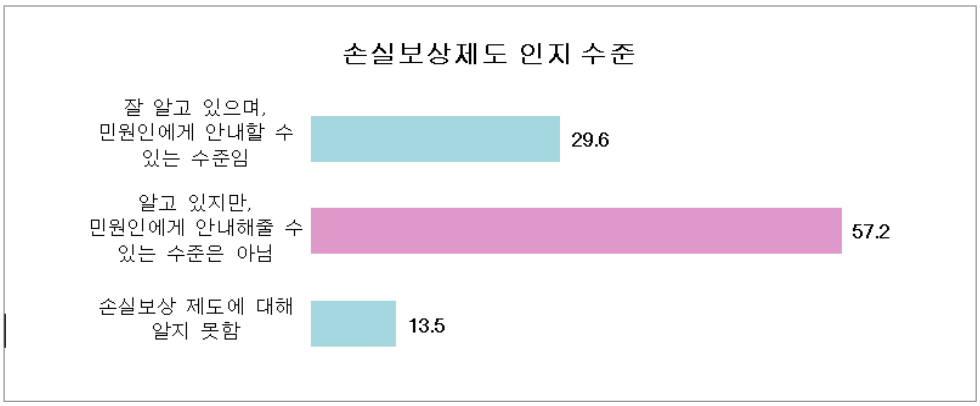
<표 29> 근무 경력별 응답자 현황

	빈도(명)	퍼센트(%)	비 고
5년 미만	1,443	16.8	
5년이상~10년미만	489	5.7	
10년이상~15년미만	609	7.1	
15년이상~20년미만	1,208	14.0	
20년이상~25년미만	1,799	20.9	
25년 이상	3,055	35.5	
합 계	8,603	100.0	

3. 손실보상 제도에 대한 인지도

전체 응답자 가운데 86.4%는 손실보상 제도에 대해 알고 있었다. 그 가운데서 29.2%는 '민원인에게 안내할 수준 정도'로 손실보상 제도에 대해 숙지하고 있는 것으로 나타나, 이들은 현장에서 실질적인 활용이 가능할 것으로 보인다. 하지만 제도 자체에 대해서 알고는 있으나, 민원인에게 안내할 수준은 아니라고 응답한 수가 57.2%에 달한 만큼 지속적인 교육 등을 통해 손실보상 제도가 치안현장에서 보다 활용될 수 있도록 해야 할 것이다.

<표 30> 손실보상제도 인지 수준 (단위 : %)



Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

소속 기관별 손실보상 제도의 인식 수준을 분석해 본 결과, 지구대·파출소에서 근무하는 경찰관들(지역경찰)의 33.2%가 '민원인에게 안내해 줄 수 있을 정도'로 손실보상 제도에 대해 알고 있는 것으로 나타났다. 치안현장(최일선)에서 112 신고 처리 및 초동 조치를 주된 업무로 하고 있는 지역경찰의 손실보상 인지 수준이 응답자 평균치인 29.2%를 상회하고 있다는 점은 주목할 만하다. 다만, 근무형태를 외근과 내근으로 구분하여 분석해 보았을 때 그 결과는 크게 차이가 없는 것으로 조사되었다.

<표 31> 소속 기관별 손실보상제도 인지 수준 단위 : %

	잘 알고, 민원인에게 안내 가능	알지만, 민원인에게 안내는 불가능	알지 못함
전 체	29.2	57.2	13.5
경찰청 본부	26.1	59.1	14.8
지방경찰청 본부	24.6	59.7	15.7
경찰서 본부	26.8	58.6	14.6
기동부대	19.9	57.2	22.9
지구대, 파출소	33.2	55.5	11.3
교육기관	29.7	45.9	24.3
기 타	21.7	39.1	39.1

<표 32> 근무형태(내·외근)별 손실보상제도 인지수준 단위 : %

	잘 알고, 민원인에게 안내 가능	알지만, 민원인에게 안내는 불가능	알지 못함
전 체	29.2	57.2	13.5
내 근	28.1	58.9	13.0
외 근	29.8	56.5	13.8

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

계급별로는 계급이 높을수록 민원인에게 안내할 정도의 지식수준을 가지고 있는 것으로 드러났다. 특히 총경 이상의 계급에서는 손실보상 제도에 대해 모르는 응답자는 없었으며, 경정 계급은 모든 계급을 통틀어서 가장 높은 인식 수준으로 조사되었다. 하지만, 일선 현장에서 사건을 직접 처리하고 민원인들을 접하는 경감 이하의 계급에서 인지 수준이 다소 낮게 나타났다는 점은 아쉬운 대목이다. 따라서 경감 이하 경찰관들을 대상으로 한 직무 교육의 내실화가 시급할 것으로 판단된다. 특히, 경찰에 입문한지 얼마 되지 않은 순경 계급(5년 이내)[137]의 경우에는 그동안 받아온 직무 교육의 횟수가 적고, 업무에 대한 자신감 등이 부족하여 손실보상 제도에 대해 알고는 있으나 자신 있게 민원인에게 안내하기는 어렵다고 답변했을 가능성이 높을 것으로 추정해 본다. 이러한 사실은 근무 경력별 인식 수준에서도 차이를 나타내고 있어 이러한 추정을 뒷받침 해 준다. 근무 경력이 5년 미만인 경우에 9.9%만이 민원인에게 손실보상 제도를 안내할 수 있다고 답변한 반면에 근무경력이 25년 이상의 경찰관들은 41.3%가 손실보상 제도를 잘 알고 있고, 이를 민원인에게도 안내할 수 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 사실상 근무경력이 많을수록 민원인에게 상세히 안내해 줄 수 있는 그 비율도 점차 상승한다는 점을 알 수 있었다.

<표 33> 계급별 손실보상제도 인지 수준 단위 : %

	잘 알고, 민원인에게 안내 가능	알지만, 민원인에게 안내는 불가능	알지 못함
전 체	29.2	57.2	13.5
총경 이상	50.9	49.1	·
경 정	55.6	39.4	5.0
경 감	44.6	49.5	5.9
경 위	34.5	56.3	9.2
경 사	17.8	62.7	19.5
경 장	16.7	56.2	27.1
순 경	9.1	64.4	26.5

137) 순경 계급에서 5년을 근무하게 되면 경장 계급으로 자동 승진(시험·심사 승진 별도)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 34> 근무 경력별 손실보상제도 인지 수준 단위 : %

	잘 알고, 민원인에게 안내 가능	알지만, 민원인에게 안내는 불가능	알지 못함
전 체	29.2	57.2	13.5
5년 미만	9.9	62.7	27.4
5년이상~10년미만	21.7	57.3	21.1
10년이상~15년미만	20.2	61.6	18.4
15년이상~20년미만	24.9	62.7	12.4
20년이상~25년미만	32.3	58.2	9.5
25년 이상	41.3	51.1	7.6

그리고 기능별로 응답자를 분석해보면, 손실보상 제도 활용 가능성이 비교적 낮은 경비(18.6%), 교통(15.5%), 정보(18.4%), 보안(19.1%), 정보화장비 기능(9.2%) 등에서 근무하고 있는 경찰관들은 그 인지 수준이 상대적으로 저조(평균 29.2%)한 것으로 나타나 근무 부서(활용도)에 따라 인지 수준의 차이도 나타나고 있음을 알 수 있었다.

<표 35> 기능별 손실보상제도 인지 수준 단위 : %

	잘 알고, 민원인에게 안내 가능	알지만, 민원인에게 안내는 불가능	알지 못함
전 체	29.2	57.2	13.5
경 무	38.1	50.7	11.2
생활안전	33.5	55.5	11.0
여성청소년	28.2	58.2	13.6
수 사	19.9	61.7	18.4
형 사	25.8	57.0	17.2
경 비	18.6	58.2	23.2
교 통	15.5	65.2	19.4
정 보	18.4	64.3	17.4
보 안	19.1	65.4	15.4
외 사	23.5	60.8	15.7
청문감사	34.9	56.4	8.7
정보화장비	9.2	65.8	25.0
기 타	28.6	57.6	13.9

Collection @ chosun

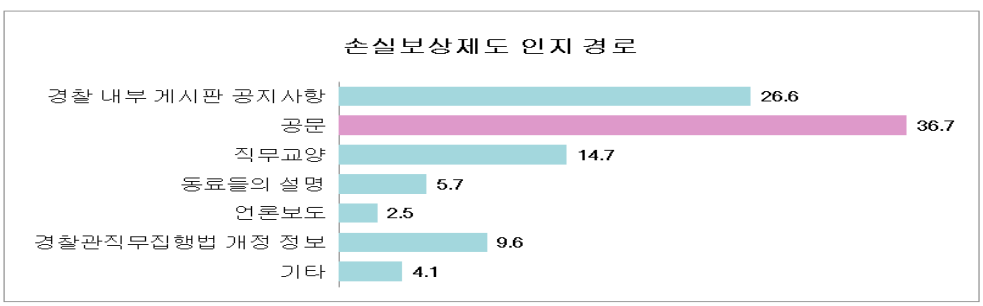
조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한편, 현장 경찰관들은 손실보상 제도를 경찰청 내부 인트라넷 공지사항(26.6%), 공문(36.7%), 직무 교육(14.7%) 등을 통해서 접한 것으로 조사되었다. 기타 의견으로는 채용시험 준비 과정, 승진시험 공부 등을 통해서 등이 있었다.

다만, 특이했던 점은 계급별로 손실보상 제도를 알게 된 방법에 있어서 다소 차이가 있다는 것이다. 총경 계급 이상의 경우에는 하달된 공문을 통해 알게 된 비율이 50.9%로 모든 계급 가운데 가장 높은 수치였다. 반면 순경 계급의 경우는 공문(12.9%)보다는 직무교육(18.8%), 「경찰관 직무집행법」 개정 관련 정보(28.2%), 동료 경찰관(12.7%) 등을 통해서 손실보상에 대해 알게 된 것으로 나타나고 있으며, 이는 계급별로 직무 관련 지식 및 정보를 접하는 방식에 있어서 차이가 있음을 시사하고 있다. 이러한 결과에서 보듯, 손실보상 제도의 홍보는 경찰청 내부 인트라넷 공지사항을 통해 지속적으로 경찰관들에게 노출시키고, 직무 교육을 통해 심화 학습을 유도하는 것이 효과적인 방향이라고 생각된다.

손실보상 제도가 경찰관의 적법한 직무집행으로 인하여 발생한 재산상 손해에 대해서만 보상이 가능하다는 점을 응답자의 95.6%가 인지하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 손실보상의 대상이 무엇인지에 대해 명확하게 인지하고 있음을 시사해주고 있으나, '손실보상'과 '손해배상'의 차이를 구분할 정도로 높은 수준의 인지수준을 지니고 있는지 여부는 알 수 없었다. 그리고 경찰권 발동에 있어서 '책임있는 자(경찰책임자)', 즉 경찰권 발동의 원인이 된 상황을 유발시킨 책임이 있는 자는 손실보상을 청구할 수 없다는 사실을 75.4%가 인지하고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 손실보상 제도 도입 2년 만에 경찰관들의 손실보상 제도에 대한 이해 수준이 상당히 높아졌음을 알 수 있었다.

<표36> 손실보상 제도를 인지하게 된 방법 (단위 : %)



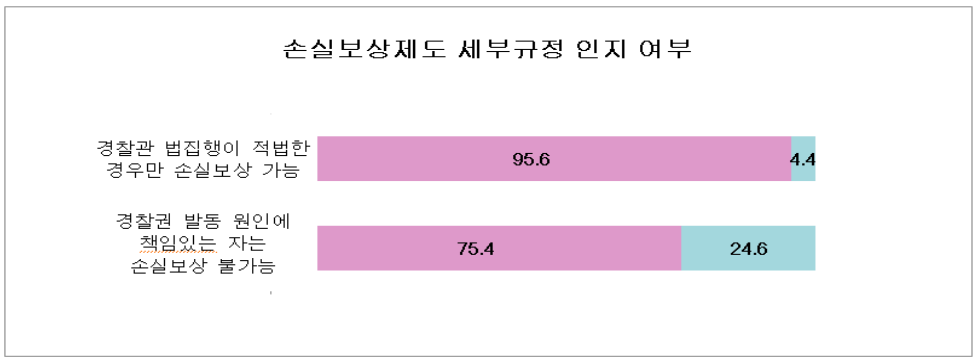
Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표37> 계급별 손실보상 제도 인지 경로

	내부 게시판	공 문	직무 교육	주변 동료	언론 보도	법 개정 정보	기타
총경이상	35.1%	50.9%				7.0%	7.0%
경정	29.6%	44.7%	9.2%		2.6%	10.5%	3.3%
경감	29.0%	42.3%	12.2%	2.5%	1.1%	9.3%	3.5%
경위	29.6%	39.2%	16.0%	4.3%	1.7%	7.1%	2.1%
경사	29.1%	42.0%	10.9%	7.1%	3.2%	4.6%	3.1%
경장	21.4%	29.2%	12.3%	12.3%	6.0%	10.1%	8.8%
순경	8.1%	12.9%	18.8%	12.7%	5.4%	28.2%	13.9%

<표38> 손실보장 제도 세부 규정 인지 여부 (단위 : %)



4. 손실보상 제도 관련 경험수준 및 실태

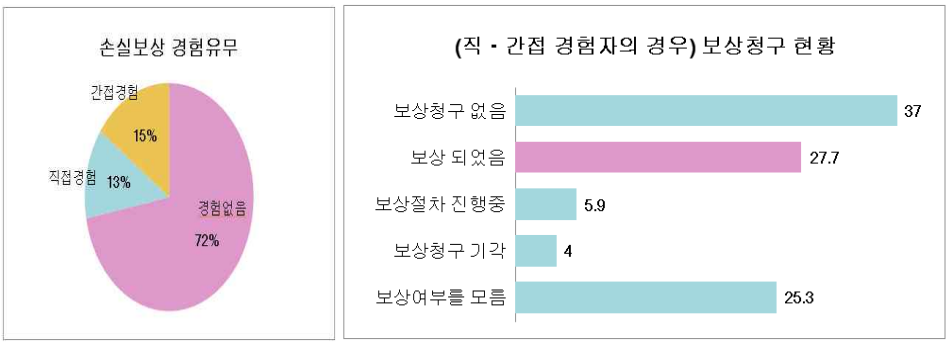
설문에 응답한 경찰관들 가운데 직무집행 과정에서 손실보상이 필요한 상황을 직접 경험해 본 비율은 12.8%였다. 여기에 동료 경찰관이 겪은 상황을 간접적으로 경험한 결과(15.2%)까지 합하면 28%에 달해 상당수 경찰관들이 직·간접적으로 손실보상이 필요한 상황을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 손실보상이 필요한 상황을 직·간접적으로 경험한 경찰관들(2,409명)에게 “실제로 손실보상이 이뤄졌

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

는지” 여부를 묻는 질문에 있어서는 응답자의 27.8%가 “보상되었다.”고 답하였다. “현재 보상절차가 진행 중에 있다.(5.9%)”라고 응답한 비율까지 합하더라도 보상 비율은 33.7%로 조사되었다. 손실보상이 필요한 상황이 발생하였음에도 실제로 보상까지 이어지는 비율이 33.7%에 불과한 이유를 분석해 본 결과, 손실 피해를 입은 사람이 손실보상 제도에 대해 몰랐거나(32.1%), 피해액이 경미하여 손실보상을 청구하기 귀찮아서(28.4%) 라는 답변이 주를 이뤘다. 여기서 주목해야 할 점은 바로 “손실보상 제도를 잘 몰랐기 때문에” 보상 청구를 하지 못했다는 사실이다. 경찰관의 직무집행 행위가 비록 적법했을 지라도, 이로 인하여 ‘경찰상 책임 없는 자’가 피해를 입은 만큼 경찰관들의 보다 적극적인 ‘손실보상 제도’에 대한 안내가 필요하다고 생각한다. 하지만 피해액이 경미하여 손실보상 청구가 귀찮다거나(28.4%), 신청절차 등이 복잡하여 시간 낭비가 심하다고 생각하여(15.8%)라고 답변한 비율이 전체의 44.2%에 달해, 실제로 경찰관들이 손실보상 제도를 상세하게 안내 했더라도 손실보상 청구로 이어지기까지는 한계가 있을 것으로 추측된다.

<표39> 손실보상 경험 유무 및 보상 청구 현황 (단위 : %)



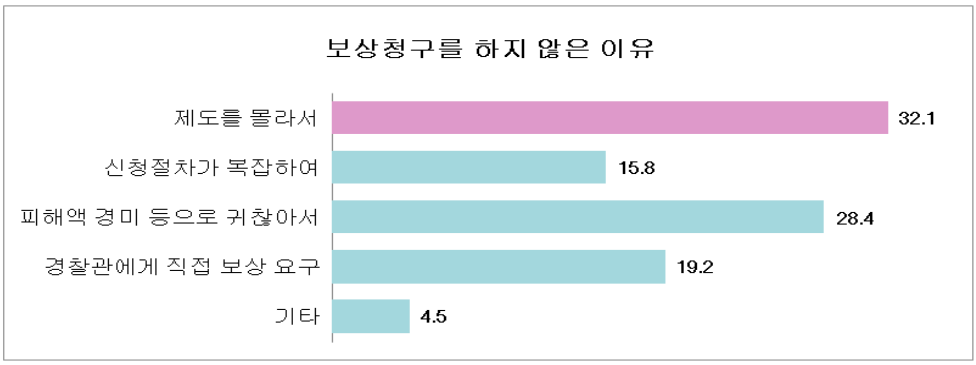
다만, 손실보상 청구를 하지 않는 이유를 묻는 질문에 “통상 경찰관에게 보상을 요구하고, 손실보상을 직접 청구하는 것은 기피하기 때문에”라고 답변한 비율이 19.2%로 나타났다. 이 답변만으로는 경찰관에게 보상을 요구하여 해당 경찰관이 직접 보상을 해주었는지 여부는 알 수 없었다. 또한 손실보상 제도를 안내받았음에도 손실보상을 청구하지 않은 것인지 등 구체적인 사실관계는 본 설문조사 결과만으로 파악하기 어려웠다. 이러한 설문조사상의 한계를 극복하기 위해 현장 경찰관

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

들을 상대로 인터뷰를 진행하였으며,[138] 이를 통해 설문조사에서 파악하지 못한 손실보상 제도 운영상의 문제점과 한계, 개선방안 등을 연구하여 후술하였다. 참고로 손실보상을 청구하지 않은 기타 이유로는 "아파트 관리실과 사전에 협의를 하여 관리실에서 보상했다."가 있었다. 아마 관리사무소 등의 요청으로 입주민의 거주 여부를 확인하는 과정에서 출입문을 훼손한 사건으로 추정된다. 이러한 사례에 비추어 보면 현장 경찰관들은 손실보상 제도가 있음에도 무조건적으로 출입문을 강제로 개방하지 않고 신고내용을 바탕으로 현장 상황에 맞게(관리사무소와 협의) 합리적으로 직무집행을 하고 있음을 간접적으로 알 수 있었다.

<표40> 손실보상 청구를 하지 않은 이유 (단위 : %)



'지역'과 '손실보상 청구 비율'간의 관계를 살펴보았다. 그 결과 서울·부산·대구·인천·광주·대전·울산 등 7대 특·광역시 지방경찰청(32.4%)이 경기·강원·충북·제주 등 도(道)단위 지방경찰청(41.7%)에 비해 손실보상이 필요한 상황임에도 손실보상을 청구 하지 않은 비율이 9.3%포인트 정도 적은 것으로 분석되었다. '도(道)' 단위 지방경찰청 가운데 수도권에 인접한 경기 남·북부 지방경찰청을 제외(43.4%)하면 그 차이는 11%포인트 더 크게 나타났다. 이렇듯 지역적 특성에 따라 손실보상 청구 비율이 차이나는 것으로 보여 지나, 그 원인이 무엇인지는 밝히기 위해서는 별도의 연구가 필요할 것이다.

138) 후술 '제2절 경찰 실무상 손실보상 제도 운영에 관한 심층 면접' 참조

Collection @ chosun

조선대학교 CHOSUN UNIVERSITY

<표41> 전국 지방경찰청별 손실보상 필요 사건 처리 현황

설문8. 귀하께서는 손실보상이 필요한 상황을 직접 경험하거나 간접적으로 경험한 적이 있다고 답변하셨는데 보상은 어떻게 진행이 되었습니까?

	청구하지 않았다.	보상 되었다.	보상절차가 진행중에 있다.	보상되지 않았다.(기각 등)	보상여부를 알지 못한다
서울청	37.6%	25.1%	6.4%	6.4%	24.6%
부산청	44.1%	26.6%	5.1%	2.3%	22.0%
대구청	35.8%	26.4%	2.8%	2.8%	32.1%
인천청	25.5%	34.0%	5.5%	5.0%	30.0%
광주청	30.4%	29.3%	7.6%	2.2%	30.4%
대전청	28.9%	41.1%	3.3%	1.1%	25.6%
울산청	24.4%	43.9%	4.9%	9.8%	17.1%
경기남부청	31.7%	37.5%	8.9%	2.5%	19.4%
경기북부청	37.7%	27.2%	5.3%	4.4%	25.4%
강원청	40.2%	19.6%	3.9%	2.0%	34.3%
충북청	40.6%	18.8%	4.7%	10.9%	25.0%
충남청	53.4%	10.2%	8.0%	·	28.4%
전북청	35.1%	37.3%	7.5%	2.2%	17.9%
전남청	42.1%	23.6%	2.9%	7.1%	24.3%
경북청	45.2%	19.0%	5.6%	4.8%	25.4%
경남청	39.3%	23.0%	5.2%	3.7%	28.9%
제주청	51.4%	11.4%	5.7%	2.9%	28.6%

5. 손실보상 사건 발생 시 현장 경찰관의 업무 부담도

경찰관의 직무집행 과정에서 손실보상이 필요한 상황이 발생하였을 때, 현장 경찰관으로 하여금 피해(손실)를 입은 사람에게 손실보상 청구 절차 등을 안내하고, 당시 상황에 대하여 근무일지(또는 확인서)에 기재토록 하고 있다. 이러한 절차가 현장

Collection @ chosun

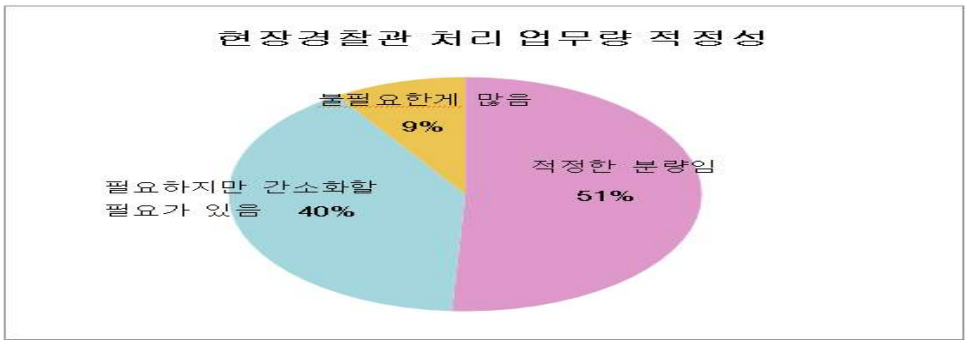
조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

경찰관들에게 업무로써 부담을 얼마나 주고 있는지 조사 결과를 분석하였다.

먼저, 응답자의 50.9%는 위와 같은 업무가 “적정한 분량”이라고 생각하였다. 하지만 40%는 “간소화할 필요가 있다.”고 답한 만큼 절차를 개선할 필요성이 있다고 판단된다. 그러나 설문만으로는 손실보상 절차를 어떤 식으로 간소화해야 하는지 그 방향성이나 방법을 도출하기 곤란하였다.

다만, “불필요하거나 간소화가 필요한 업무가 무엇인지” 묻는 주관식 질문에 당시 상황에 대하여 근무일지 또는 확인서에 기재하는 것(1,087명), 손실보상 청구절차 등을 설명하는 것(466명), 전담직원 지정, 1장으로 통일된 양식 비치 및 홍보 필요(333명) 등의 답변이 주를 이뤘다. 하지만, 과연 어떤 점이 왜 불편한지에 대해서는 구체적으로 알 수 없기에 후술할 “제2절 경찰 실무상 손실보상 제도 운영에 관한 심층 면접”을 통해 연구하고자 한다.

<표42> 손실보상 사건 발생시 현장경찰관의 처리 업무량 적정성



응 답 한 내 용	비율(%)
▷ 당시 상황에 대하여 근무일지 또는 확인서에 기재하는 것	51.1%
▷ 손실보상 청구절차 등을 설명하는 것	21.9%
▷ 전담직원 지정 및 1장으로 통일된 양식 비치 및 홍보 필요	15.6%
▷ 즉시보상 및 손실보상 절차 간소화	8.6%
▷ 현장직원의 적법절차 준수여부 등 까다로운 심의절차	2.6%
▷ 경미한 금액 청구 번거로움	0.2%
합 계	100.0%

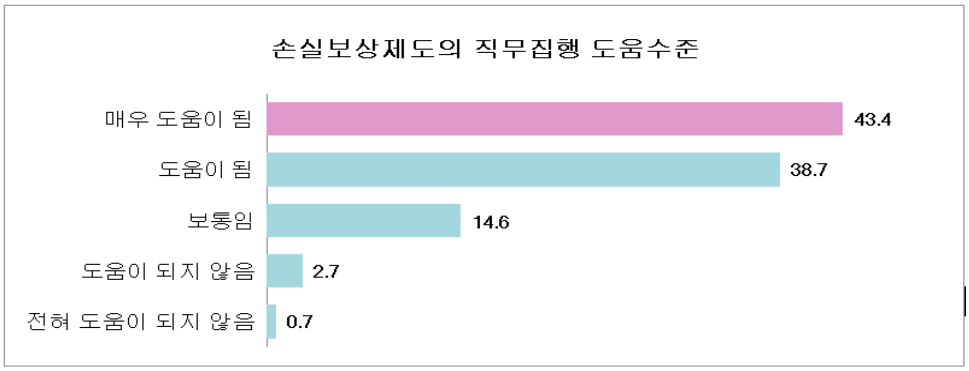
Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

6. 손실보상 제도의 직무집행 도움수준

손실보상 제도가 실제로 치안 현장에서 도움이 되는지 여부를 분석해보면 “도움이 되지 않는다.(전혀 도움이 되지 않는다 포함)”고 답변한 비율은 3.4%에 불과하였다. 특히 “도움이 된다.(매우 도움이 된다 포함)”고 답변한 비율은 82.1%에 달해 손실보상 제도가 직무집행 과정에서 상당히 도움이 되는 것으로 나타났다.

<표43> 손실보상제도의 직무집행 도움 정도 (단위 : %)



아래 <표44>와 같이 설문 문항별로 상관관계 분석을 진행하였다. 그 결과 ‘손실보상 제도에 대한 이해도’와 ‘직무집행에 대한 도움수준’간의 상관계수가 0.275로 가장 높게 나타났다. 이는 “손실보상 제도에 대한 이해도가 높을수록 손실보상 제도가 직무집행에 많은 도움을 주고 있다.”고 해석할 수 있을 것이다. 따라서 직무교육을 통해 손실보상 제도에 대한 이해도를 높임으로써 현장 경찰관들의 직무집행 역량을 한층 강화시킬 수 있다고 생각한다.

Collection @ chosun

조선대학교 CHOSUN UNIVERSITY

<표44> 설문 문항별 상관관계 분석

		1.손실보상제도에 대한 인지도	2.손실보상제도를 알게된 경로	3.적법한 법집행시 손실보상 가능 사실 인지 여부	4.책임이있는 자에게 손실보상 불가능 사실 인지 여부	5. 생명,신체에 대한 손실보상 추가 명문화 필요 여부	6. 생명, 신체에 대한 손실보상 추가 명문화 필요 이유	7. 손실보상의 필요한 상황 경험 여부	10.손실보상 사건 발생시,현장 경찰관의 업무량	12.손실보상제도의 직무집행 도움 수준
1.손실보상제도에 대한 인지도	Pearson 상관계수	1	,036	,113	,252	-,044	,014	,186	-,011	,275
	유의확률 (양쪽)		,002	,000	,000	,000	,245	,000	,305	,000
	N	8603	7441	7441	7441	7441	7075	8603	8603	8603
2.손실보상제도를 알게된 경로	Pearson 상관계수	,036	1	,013	-,006	,034	,067	,004	,066	,133
	유의확률 (양쪽)	,002		,273	,495	,003	,000	,721	,000	,000
	N	7441	7441	7441	7441	7441	7075	7441	7441	7441
3.적법한 법집행시 손실보상 가능 사실 인지 여부	Pearson 상관계수	,113	,013	1	,238	,009	,032	,018	-,025	,114
	유의확률 (양쪽)	,000	,273		,000	,437	,008	,117	,028	,000
	N	7441	7441	7441	7441	7441	7075	7441	7441	7441
4.책임이있는 자에게 손실보상 불가능 사실 인지 여부	Pearson 상관계수	,252	-,008	,238	1	-,035	-,025	,066	-,046	,093
	유의확률 (양쪽)	,000	,495	,000		,003	,038	,000	,000	,000
	N	7441	7441	7441	7441	7441	7075	7441	7441	7441
5. 생명,신체에 대한 손실보상 추가 명문화 필요 여부	Pearson 상관계수	-,044	,034	,009	-,035	1	,a	,018	,013	,105
	유의확률 (양쪽)	,000	,003	,437	,003		,000	,130	,275	,000
	N	7441	7441	7441	7441	7441	7075	7441	7441	7441
6. 생명, 신체에 대한 손실보상 추가 명문화 필요 이유	Pearson 상관계수	,014	,067	,032	-,025	,a	1	,012	,022	,095
	유의확률 (양쪽)	,245	,000	,008	,038	,000		,310	,065	,000
	N	7075	7075	7075	7075	7075	7075	7075	7075	7075
7. 손실보상의 필요한 상황 경험 여부	Pearson 상관계수	,186	,004	,018	,066	,018	,012	1	,120	,132
	유의확률 (양쪽)	,000	,721	,117	,000	,130	,310		,000	,000
	N	8603	7441	7441	7441	7441	7075	8603	8603	8603
10.손실보상 사건 발생시, 현장 경찰관의 업무량	Pearson 상관계수	-,011	,066	-,025	-,046	,013	,022	,120	1	-,029
	유의확률 (양쪽)	,305	,000	,028	,000	,275	,065	,000		,008
	N	8603	7441	7441	7441	7441	7075	8603	8603	8603
12.손실보상제도의 직무집행 도움 수준	Pearson 상관계수	,275	,133	,114	,093	,105	,095	,132	-,029	1
	유의확률 (양쪽)	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,008	
	N	8603	7441	7441	7441	7441	7075	8603	8603	8603

항목별 '직무집행에 있어서 도움 수준'과의 상관관계	상관계수
1. 손실보상제도에 대한 인지도	.275
2. 손실보상제도를 알게 된 경로	.133
3. '적법한 법집행인 경우'에만 손실보상이 가능하다는 사실 인지 여부	.114
4. '경찰상 책임 있는 자'에게는 손실보상이 불가능하다는 사실 인지 여부	.093
5. '생명·신체의 손실'에 대한 손실보상 추가 명문화 필요 여부	.105
6. '생명·신체의 손실'에 대한 손실보상 추가 명문화 필요 이유	.095
7. 손실보상이 필요한 상황 경험 여부	.132
10. 손실보상 사건·사고 발생시, 현장 경찰관의 업무량(절차 설명, 서류 작성 등)	-.029
12. 손실보상제도의 직무집행 도움 수준	1
※ **0.2 이하** : 매우 낮은 상관관계, **0.2~0.4** : 낮은 상관관계, **0.4~0.7** : 비교적 높은 상관관계, **0.7~0.9** : 높은 상관관계, **0.9 이상** : 매우 높은 상관관계	

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

직무집행 과정에서 손실보상 제도를 직접 경험해본 경찰관이 그렇지 않은 경찰관에 비해 손실보상 제도가 직무집행에 있어서 더 도움이 된다고 응답하였다.[139]

본 연구에서 손실보상 제도가 직무집행에 도움을 주고 있는지를 분석하는 과정에서 특이한 점이 발견되었다. 계급이 높을수록 도움이 된다고 응답한 비율이 높게 나타난 것이다. 일반적으로 현장에서 사건을 직접 처리하는 경감 이하의 경찰관들에게 실질적인 도움이 되는 제도인 만큼 이들의 긍정적 답변이 높거나 계급별로 큰 차이가 없을 것으로 생각하였으나 결과는 이와 달랐다. 총경 이상의 경우는 98.2%는 긍정적인 답변을 한 반면에 경정은 95.6%, 경감은 94.2%, 경위는 86.6%, 경사 78.7%, 경장은 70.9%, 순경은 59.8% 順이였다. 또한 근무 경력별로도 근무 경력이 많을수록 도움이 된다고 응답한 비율이 높게 나타났다. 하지만 이렇게 결과가 도출된 이유에 대해서는 본 설문조사만으로 분석하기 힘들어 후술할 “제2절 경찰 실무상 손실보상 제도 운영에 관한 심층 면접”을 통해 이 부분도 병행하여 살펴볼 예정이다.

한편, “손실보상 제도가 적극적인 직무집행에 도움이 되지 않는다.”고 응답한 288명(전체 응답자의 3.4%)의 데이터를 분석해 본 결과, “손실보상의 인정 요건 등이 엄격하여 실제로 수용되기 어렵다고 생각한다.”고 응답한 비율이 41%, “손실보상 제도 자체에 대해 알지 못한다.”는 33.7%로 나타났다. 손실보상 청구 대비 인용률이 89%라는 점을 감안할 때 “손실보상의 인정 요건이 엄격하여 수용되기 어렵다고 생각한다.”는 응답비율이 높게 나타난 것은 이해하기 어렵다. 생각건대, 이는 실제로 손실보상을 해준 사례를 직·간접적으로 경험해 보지 못한 응답자가 막연한 추측을 통해 응답한 것으로 추정된다. 다만 손실보상 제도 자체를 알지 못해 본 제도가 직무집행에 도움이 되지 않는다고 응답한 경우도 있다는 점에는 주목하여 손실보상 관련 직무 교육 및 홍보가 지속적으로 필요할 것으로 판단되는 바이다.

139) 긍정비율 : 손실보상 제도를 직접 경험해 본 경우 89.0% vs 경험해보지 못 한 경우 79.9%

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표45> 손실보상 사건 발생시 현장경찰관의 직무집행 도움도 등 교차 분석 결과

설문 12. 손실보상제도가 현장의 적극적인 직무집행에 도움이 된다고 생각하십니까?

		응답자	매우 도움	도움	보통	도움x	전혀 도움X	긍정 비율	부정 비율
전 체		8,603	43.4%	38.7%	14.6%	2.7%	0.7%	82.1%	3.3%
손실보상 제도 인지도	잘 알고, 민원인에게 안내 가능	2,516	60.8%	30.2%	7.0%	1.5%	0.5%	**91.1%**	2.0%
	알지만, 민원인에게 안내는 불가능	4,925	38.5%	44.2%	14.9%	2.3%	0.2%	**82.7%**	2.5%
	알지 못함	1,162	26.6%	33.6%	29.9%	7.0%	3.0%	**60.2%**	10.0%
손실보상 경험 유무	직접경험	1,103	59.1%	29.9%	8.1%	2.6%	0.3%	**89.0%**	2.9%
	간접경험	1,306	51.2%	35.1%	9.7%	3.1%	0.8%	**86.4%**	3.9%
	없 음	6,194	38.9%	41.0%	16.8%	2.6%	0.7%	**79.9%**	3.3%
소속 기관별	경찰청	115	43.5%	48.7%	7.0%	0.9%	·	92.2%	0.9%
	지방경찰청	924	48.1%	38.0%	11.8%	1.7%	0.4%	86.0%	2.2%
	경찰서	3,510	45.3%	38.5%	13.1%	2.5%	0.7%	83.8%	3.1%
	기동부대	166	35.5%	36.1%	23.5%	3.6%	1.2%	71.7%	4.8%
	지구대,파출소	3,828	40.7%	39.0%	16.5%	3.1%	0.7%	79.7%	3.8%
	교육기관	37	54.1%	27.0%	10.8%	8.1%	·	81.1%	8.1%
	기 타	23	52.2%	26.1%	21.7%	·	·	78.3%	0.0%
소속 지방청	서울청	1,485	43.3%	37.4%	14.5%	3.8%	0.9%	80.7%	4.8%
	부산청	589	46.0%	36.7%	14.1%	2.4%	0.8%	82.7%	3.2%
	대구청	369	41.7%	40.7%	14.6%	3.0%	·	82.4%	3.0%
	인천청	549	45.5%	36.4%	14.0%	2.9%	1.1%	82.0%	4.0%
	광주청	362	40.9%	38.7%	18.2%	1.9%	0.3%	79.6%	2.2%
	대전청	284	44.7%	36.3%	14.4%	4.2%	0.4%	81.0%	4.6%
	울산청	123	48.0%	36.6%	15.4%	·	·	84.6%	0.0%
	경기남부청	833	49.5%	35.9%	11.5%	2.6%	0.5%	85.4%	3.1%
	경기북부청	406	47.5%	35.0%	14.5%	2.2%	0.7%	82.5%	3.0%
	강원청	452	37.4%	38.3%	20.1%	2.9%	1.3%	75.7%	4.2%
	충북청	329	46.5%	35.6%	15.2%	2.4%	0.3%	82.1%	2.7%
	충남청	434	38.9%	39.6%	18.4%	2.1%	0.9%	78.6%	3.0%
	전북청	403	45.9%	41.7%	10.9%	1.2%	0.2%	87.6%	1.5%
	전남청	594	40.7%	40.7%	15.5%	2.5%	0.5%	81.5%	3.0%
	경북청	504	35.1%	49.4%	12.5%	2.6%	0.4%	84.5%	3.0%
	경남청	591	40.9%	41.8%	14.6%	2.0%	0.7%	82.7%	2.7%
	제주청	144	47.9%	29.9%	18.1%	2.8%	1.4%	77.8%	4.2%

Collection @ chosun

조선대학교 CHOSUN UNIVERSITY

설문 12. 손실보상제도가 현장의 적극적인 직무집행에 도움이 된다고 생각하십니까?

		응답자	매우 도움	도움	보통	도움x	전혀 도움X	긍정 비율	부정 비율
전 체		8,603	43.4%	38.7%	14.6%	2.7%	0.7%	82.1%	3.3%
계급별	총경 이상	57	71.9%	26.3%	1.8%	·	·	**98.2%**	0.0%
	경정	160	67.5%	28.1%	4.4%	·	·	**95.6%**	0.0%
	경감	937	60.1%	34.2%	4.5%	1.2%	0.1%	**94.2%**	1.3%
	경위	4,547	48.6%	38.0%	10.7%	2.2%	0.5%	**86.6%**	2.7%
	경사	1,303	33.5%	45.2%	17.2%	2.8%	1.2%	**78.7%**	4.1%
	경장	436	33.5%	37.4%	23.6%	4.4%	1.1%	**70.9%**	5.5%
	순경	1,163	19.5%	40.2%	33.5%	5.7%	1.0%	**59.8%**	6.7%
소속 기능별	경무	367	54.0%	33.2%	10.1%	1.6%	1.1%	87.2%	2.7%
	생활안전	4,844	42.3%	39.0%	15.0%	3.0%	0.7%	81.3%	3.7%
	여성청소년	337	49.6%	37.7%	11.0%	1.8%	·	87.2%	1.8%
	수사	643	40.3%	42.0%	15.2%	2.0%	0.5%	82.3%	2.5%
	형사	621	48.1%	33.3%	14.5%	3.1%	1.0%	81.5%	4.0%
	경비	328	38.7%	38.7%	18.9%	3.0%	0.6%	77.4%	3.7%
	교통	537	38.9%	42.3%	15.6%	2.4%	0.7%	81.2%	3.2%
	정보	207	37.7%	43.5%	16.4%	1.9%	0.5%	81.2%	2.4%
	보안	136	48.5%	37.5%	12.5%	1.5%	·	86.0%	1.5%
	외사	51	35.3%	43.1%	19.6%	2.0%	·	78.4%	2.0%
	청문감사	218	50.9%	36.7%	9.6%	2.8%	·	87.6%	2.8%
	정보화장비	76	47.4%	40.8%	10.5%	1.3%	·	88.2%	1.3%
근무 경력별	5년 미만	1,443	21.3%	39.6%	32.4%	5.5%	1.1%	**61.0%**	6.7%
	5년이상~10년미만	489	36.4%	42.5%	17.4%	2.9%	0.8%	**78.9%**	3.7%
	10년이상~15년미만	609	37.6%	44.8%	14.6%	1.8%	1.1%	**82.4%**	3.0%
	15년이상~20년미만	1,208	42.1%	41.4%	13.7%	2.0%	0.8%	**83.4%**	2.8%
	20년이상~25년미만	1,799	47.5%	39.6%	10.3%	2.2%	0.4%	**87.1%**	2.6%
	25년 이상	3,055	54.2%	34.8%	8.6%	2.0%	0.4%	**89.0%**	2.5%
근무 형태별	내근	2,779	47.6%	37.9%	12.1%	2.0%	0.4%	85.5%	2.4%
	외근	5,824	41.4%	39.0%	15.8%	3.0%	0.8%	80.4%	3.8%

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표46-1> 계급과 직무집행 도움 정도 교차표(단위 : 명) 및 카이제곱 검정

		응답자	매우 도움	도움	보통	도움X	전혀 도움X	긍정 비율	부정 비율
전 체		8,603	3733	3328	1254	231	57	82.1%	3.3%
계급별	총경 이상	57	41	15	1	0	0	98.2%	0.0%
	경정	160	108	45	7	0	0	95.6%	0.0%
	경감	937	563	320	42	11	1	94.2%	1.3%
	경위	4,547	2211	1728	487	98	23	86.6%	2.7%
	경사	1,303	437	589	224	37	16	78.7%	4.1%
	경장	436	146	163	103	19	5	70.9%	5.5%
	순경	1,163	227	468	390	66	12	59.8%	6.7%

	값	자유도	전금 유의확률(양측검정)
Pearson 카이제곱	867.360	24	.000
우도비	854.072	24	.000
선형 대 선형결합	740.729	1	.000
유효 케이스 수	8603		

<표46-2> 근무경력과 직무집행 도움 정도 교차표(단위 : 명) 및 카이제곱 검정

		응답자	매우 도움	도움	보통	도움X	전혀 도움X	긍정 비율	부정 비율
전 체		8,603	3733	3328	1254	231	57	82.1%	3.3%
근무 경력별	5년 미만	1,443	308	572	467	80	16	61.0%	6.7%
	5년이상~10년미만	489	178	208	85	14	4	78.9%	3.7%
	10년이상~15년미만	609	229	273	89	11	7	82.4%	3.0%
	15년이상~20년미만	1,208	508	500	166	24	10	83.4%	2.8%
	20년이상~25년미만	1,799	855	712	185	40	7	87.1%	2.6%
	25년 이상	3,055	1655	1063	262	62	13	89.0%	2.5%

	값	자유도	전금 유의확률(양측검정)
Pearson 카이제곱	764.722	20	.000
우도비	720.906	20	.000
선형 대 선형결합	600.312	1	.000
유효 케이스 수	8603		

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 경찰 실무상 손실보상 제도 운영에 관한 심층 면접

1. 인터뷰 방법론

'제1절 경찰청 설문조사 결과의 분석'[140]에서 살펴본 바와 같이 설문 조사의 방법론적인 한계로 인하여 손실보상이 실제로 현장에서 어떻게 얼마나 도움이 되고 있는지 구체적으로 알 수는 없었다. 또한 설문조사 결과를 분석해 보면 계급별로 현장에서 도움이 된다고 응답한 비율 등의 차이가 발생하는데 그 이유나 원인을 밝히기 곤란하였다.

이런 몇 가지의 의문점을 비롯하여 손실보상 제도의 운영상 문제점 및 개선 방안을 도출하기 위해서는 실제로 손실보상이 청구된 사건을 경험해 본 경찰관들을 중심으로 의견을 청취해볼 필요성이 있다. 따라서 현장 경찰관들의 의견을 청취하는 방법으로써 '비구조화된 질적 인터뷰(Unstructured Qualitative Interview)'를 실시하였다. 질적 인터뷰(Qualitative Interview)는 크게 구조화(Structured)·반구조화(Semi-structured)·비구조화(Unstructured) 인터뷰로 분류되며, 질문자(연구자)와 연구 대상자(현장 경찰관)간의 활발한 상호작용(Active Interaction)을 통해 연구 대상자의 경험이나 생각 등을 보다 깊게 이해할 수 있다는 장점이 있다.[141] 특히, 비구조화된 질적 인터뷰(Unstructured Qualitative Interview)는 구조화된 질적 인터뷰(Structured Qualitative Interview)와 달리 구체적인 질문을 통해 인터뷰를 하기 보다는 일반적인 주제를 가지고 대화를 하면서 자연스럽게 인터뷰를 진행하는 방법이다. 이는 인터뷰 대상자(연구 대상자, 현장 경찰관)의 솔직한 답변을 듣고자 할 때 가장 자연스럽고 유용한 방식 중 하나이다.[142] 질적 인터뷰를 통한 연구에 있어서 외적 타당성(External Validity)은 내적 일반화(Internal Generalization)에 기초하고 있으며, 내적 일반화를 확보하기 위하여 치안 현장에서 손실보상 청구가 가능

140) 경찰청, '16.5.9~5.15, 「손실보상 제도 활성화」를 위한 설문조사 실시(경찰 내부 인트라넷, e-mail)
141) Kvale, S.(1996). Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing, London, Sage), pp.104-106.
142) Fielding, N. and Thomas, H.(2008). Qualitative Interviewing, In N. Gilbert(Ed.) Researching Social Life, LondonL Sage Publications, P.246.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한 사건을 직·간접적으로 경험한 광주지방경찰청 소속 산하 경찰관들을 연구 대상자로 선정하였다. 또한 경찰청에서 선행한 설문조사에서 계급별로 '손실보상의 도움 수준(인식)'이 차이가 나고 있음을 확인한바 이에 대한 연구를 진행하기 위하여 연구 대상자의 계급 및 근무연수를 다양하게 구성하였다.[143]

<표47> 인터뷰 대상자 인적사항

	근무 부서	계 급	성 명	손실보상 경험여부	경찰 경력
1	지 구 대	경감	김 O O	간접	25년
2	지 구 대	경위	최 O O	직접	20년
3	지 구 대	경장	조 O O	x	5년
4	지 구 대	경사	이 O O	직접	9년
5	파 출 소	경사	이 O O	직접	14년
6	형 사	경위	장 O O	직접	18년
7	여성청소년	경장	박 O O	직접	11년
8	교 통	경위	박 O O	x	15년
9	생 활 질 서	경장	정 O O	직접	6년
10	경 무	경장	박 O O	간접	5년

비구조화된 질적 인터뷰(Unstructured Qualitative Interview)는 앞서 언급한 바와 같이 특정 질문에 응답하는 형식이 아니다. 일반적으로 연구 대상자(현장 경찰관)의 심도 있는 경험 등을 공유하는 방식으로 진행되며, 이를 위해 사전에 주제 리스트 정도는 작성되지만 질문에 응답하는 형식으로 진행되는 구조화된 질적 인터뷰(Structured Qualitative Interview)와는 차이가 있다.

143) 광주지방경찰청의 손실보상 제도 운영 부서인 '경무과 기획예산계'의 협조를 받아 실제로 손실보상 청구 사건을 경험한 경찰관을 포함하여 직·간접적 경험자 10명을 개별 인터뷰 함('18.5.1~6.30, 회당 1시간 정도 소요).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이 연구를 위해 선정된 인터뷰 주제는 ① 손실보상이 필요한 사건을 치안 현장에서 경험해 본 적이 있는지? 경험해 보았다면 손실보상 제도가 일련의 직무집행 과정에서 도움이 되는지? 어떤 점에서 도움이 된다고 생각하는지? ② 손실보상 사건 발생시 현장 경찰관이 해야 할 일은 무엇인지? 해당 업무(문서 작성 등)가 부담되는 업무량인지? 업무상 부담이 된다면 개선 방안은 무엇이라고 생각하는지? 로 크게 총 2가지였다. 비구조화된 인터뷰인 만큼 위 주제에 대해 솔직한 답변(의견)을 듣고자 최대한 노력을 하였으며 인터뷰 중간 중간 손실보상 제도 전반에 걸쳐 의견을 두루 묻기도 하였다. 다만, 인터뷰 대상자들이 익명을 요구하여 '소속, 성명' 등은 부득이하게 정확하게 표기하지는 않았다. 인터뷰 대상자들의 답변은 스크립트(Script)화 하였고, 본 스크립트(Script)를 바탕으로 내용분석기법(Content Analysis)을 통해 분석하여 유형화 하였다.

2. 인터뷰 내용 분석

가. '세부 규정'에 대한 인지 여부

아무리 좋은 제도라 할지라도 이 제도를 실제로 운영하는 사람들이 제대로 알고 있지 못하다면 이는 무용지물일 것이다. 손실보상 제도가 현장 경찰관들의 적법한 직무 집행을 보장해 주기 위해 도입된 만큼 이를 현장에서 잘 활용하는 것이 무엇보다 중요하다. 앞서 경찰청에서 진행한 설문조사(2016.5월)에서 보듯 응답자의 86.4%가 손실보상 제도에 대해 인지하고 있어 인지수준이 대체로 높은 편이었으나, 민원인에게 안내할 수 있을 정도로 높은 수준의 인지 수준을 지니고 있는 경찰관은 전체 응답자 가운데 29.2%에 불과했다. 이는 대다수 경찰관이 손실보상 제도에 대해 알고는 있지만, 민원인에게 안내해 줄 수 있는 수준이 아니라는 결과인 만큼 그 활용 측면에서 다소 염려되는 부분이다.

그래서 인터뷰를 통해 이를 확인해보았다. 인터뷰에 참여한 10명의 경찰관 모두 손실보상 제도 자체에 대해서는 인지하고 있었다. 특히, 현장에서 손실보상 사건을

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

직·간접적으로 경험해보지 않은 경찰관(2명)들도 손실보상 제도에 대해 알고 있었다. 인터뷰 대상자들은 공통되게 일선 경찰관들 가운데 손실보상 제도에 대해 모르는 직원은 거의 없을 것이라고 답변하였던 바 본 제도가 사실상 정착기에 접어든 것으로 판단된다. 다만, 본 제도에 대해 알고는 있지만 실제로 민원인에게 손실보상의 절차 등을 안내 해 본 경험이 없기 때문에 본인 스스로 손실보상 업무에 대한 자신감이 결여된 것으로 보인다. 이로 인하여, 경찰청 설문조사(2016.5월)시 "알고는 있지만, 민원인에게 안내해줄 수 있는 수준은 아님"이라고 답변한 것으로 추측된다.

현장 경찰관들의 손실보상 인지 수준에 대해 집중적으로 인터뷰해 본 결과 "손실보상 제도에 대해 알지만 민원인에게 안내할 수준은 아니다."라고 경찰청 설문조사에서 답변한 응답자들도 실제로 손실보상 절차를 안내해 줄 수 있을 것으로 추정된다. 손실보상이 필요한 사건이 발생하게 되면, 경찰관들은 손실보상 제도를 민원인에게 개괄적으로 안내를 한 후에 다른 직원들(동료, 지방경찰청 손실보상 담당자 등)에게 문의 하여 자세히 안내해 줄 수 있는 능력이나 자세를 갖추고 있기 때문이다. 세부적인 요건은 모르더라도 대체적으로 "적법한 직무집행 행위로 인하여 발생한 재산상 손실" 정도는 알고 있으며, 이 정도 수준이면 업무를 수행하는 데 전혀 지장이 없을 것으로 생각된다. 다만, '경찰상 책임 없는 자'에 한하여 보상이 가능하다는 사실 등 구체적인 요건에 대해서는 인지 수준이 높지 않았으며, 대부분 '손실보상'을 '출입문 훼손'시 보상해주는 제도 정도로 인식하는 경향이 있었다. 그 단적인 예가 서울 OO경찰서 수사과(경제팀)에 근무하는 경찰관들이 무단결근한 동료의 주거지를 방문하여 출입문을 부수고 안위(安危)를 확인한 경우이다.[144] 이는 치안 현장에서 손실보상 청구가 출입문을 부순 경우에 보상을 해주는 제도로 인식된 나머지, 이 사례에서도 수사과에 근무하는 경찰관들은 손실보상이 가능할 것으로 생각하고 출입문을 부쉈다고 한다. 그러나 이 사례에서 '출입문을 부수는 행위'는 수사과(경제팀)에 근무하는 경찰관들의 직무 범위로 볼 수 없어 손실보상이 인정되지 않았다. 만약, 이 경우에 수사과에 근무하고 있는 경찰관들이 직접 출입문을 부수지 않고, 112 신고를 통해 지역경찰의 도움을 받아 출입문을 부수고 현장

144) '18.3월 서울지방경찰청 손실보상 청구 사례 : 경찰서 수사과 경제팀 경찰관들의 무단결근한 팀원의 주거지를 방문 후 현장 확인을 위해 출입문을 강제 개방한 것은 경제팀 경찰관들의 직무집행 범위를 벗어난 행위로 직무집행의 적법성 요건이 결여되었다는 이유로 기각 결정

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

을 확인(동료의 안위)하였다면 손실보상이 가능했을 것이다.

한편, 손실보상 제도가 도입된 지 4년이 지난 만큼, 이제는 손실보상 제도 자체에 대한 홍보 보다는 실제 보상 사례 등을 현장 경찰관들과 공유함으로써 본 제도가 치안현장에서 얼마나 유용한 지 등을 체감할 수 있도록 홍보 방식에 있어서 변화가 필요하다. 또한, 보상 요건에 대하여는 보다 심도 있는 직무 교육 등을 통해 치안현장에서 손실보상 제도가 한층 더 활용될 수 있도록 '제도의 활성화'를 도모해야 할 시기라도 판단된다.

손실보상 제도 그 자체에 대해 모르는 직원들은 거의 없을 것이다. 직무교육을 통해서도 배웠겠지만, 승진 시험 공부 과정이나 언론 보도 등을 통해서 직·간접적으로 손실보상에 대해 알고 있을 것이다. 현장 경찰관이 부득이하게 주거지 등에 들어가기 위해 출입문을 부수는 경우가 종종 있는데 이 경우 집 주인이 수리비를 물어달라고 하여 경찰관이 개인 돈으로 변상을 해줬다는 말을 경찰관이라면 누구한 한번 즘은 직·간접적으로 들어보았을 것이다. 그래서 이 제도가 도입된 초기부터 출입문 강제 개방 등을 사례로 들면서 이제는 자비로 변상을 해 줄 필요가 없다고 들었던 기억이 난다. 그만큼 손실보상은 다들 출입문 훼손에 대한 변상 정도로 아는 사람은 많을 것이다. 하지만 구체적으로 어떤 요건 하에서 보상을 해주는지에 대해서는... 특히 경찰권 발동에 있어서의 책임 있는 자에 대해서는 변상을 해주지 않는다는 사실을 알고 있는 경찰관은 많지 않다고 생각된다. 제도가 도입된 지 벌써 4년이다. 이제는 당당한 법집행을 위해서라도 보다 한층 더 업그레이드 된 지적 수준을 갖춰야하지 않을까 생각된다. (인터뷰 대상자 10번)

손실보상 제도에 대해 알지만 안내할 수준은 아니라고 답변한 이유... 겸손 때문이 아닐까 생각됩니다. 경찰 업무에 대해 잘 아시겠지만, 특히 지역경찰의 경우에는... 모든 부서에서 지역경찰로 공문을 내리고 있고 이에 맞춰 시행하도록 하고 있습니다. 수없이 많은 지시사항과 매뉴얼을 모두 숙지한다는 것은 거의 불가능하죠. 하지만 현실은 치안 현장에 가장 먼저 출동하는 지역 경찰이 슈퍼맨이 되길 바라고 있습니다. 이런 상황에서 모든 매뉴얼을 알지 못하지만 현장 상황에 맞게 재량 행위를 통해 무리 없이 초동 조치를 하지요. 손실보상도 마찬가지 일 겁니다. 손실보상 제도 자체가 있다는

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

사실은 다 알 겁니다. 그리고 민원인이 손실보상을 청구 하겠다고 하면 자신이 그 자리에서 안내는 못할지언정 민원인이 손실보상을 청구 할 수 있도록 충분히 도와줄 수 있습니다. 민원인에게 잠시 양해를 구하고 손실보상 담당자나 주변 동료 직원들에게 물어봐서 충분히 안내를 해 줄 수 있습니다 그렇지 않으면, 손실보상 담당자로 하여금 그 민원인에게 전화를 걸어 상담해 주도록 일을 처리할 겁니다. 이런 일 처리 방식은 지역 경찰관들에게는 매우 익숙하며 일반적입니다. 하지만 이런 지역 경찰관들에게 설문을 통해 손실보상 제도에 대해 어느 정도 알고 있냐고 물어보면 어떻게 답을 할까요? 민원인에게 안내를 하고 민원인이 손실보상 청구를 할 수 있도록 도와준다는 결론은 같습니다. 하지만 설문조사에 있어서는 "손실보상 제도에 대해 잘 안다. 민원인에게 충분히 잘 설명할 수 있다."라고 선뜻 답하지 못할 것입니다. 지역 경찰관들은 본인이 혹시나 모르는 절차나 빠뜨리는 게 있을 수 있고, 항상 업무 처리 담당자들에게 물어보고 재차 확인해서 안내를 하지 않으면... 혹여 안내했던 내용이 틀릴 경우 이로 인하여 민원을 야기할 수 있기 때문에 문의 절차를 항상 거칩니다. 이렇기 때문에 설문에서 "알지만, 민원인에게 신청절차 등을 안내해 줄 수준은 아님"이라고 답변을 한 것 같습니다. 다만, 지역경찰들에게 구체적으로 손실보상의 요건까지 알도록 요구하는 것은 무리라고 생각합니다. 앞에서 말한 것처럼 지역 경찰이 숙지해야 할 매뉴얼이... 수십 개, 수백 개는 될 겁니다. 지역경찰들은 손실보상 사건이 현장에서 발생하게 되면 일차적으로 민원인에게 이런 제도가 있으니 상담 한 번 받아보고, 요건이 된다면 청구 해보라 라는 식으로 안내면 하면 됩니다. 현장에서 손실보상이 되는지 판단을 내릴 수 있을 정도로 지식을 요구하거나 기대해서도 안 된다고 생각합니다. (인터뷰 대상자 2번, 4번도 같은 의견)

나. 현장에서의 활용 수준

(1) 도움 정도

경찰청 설문조사 결과(2016.5월)에 의하면 손실보상 제도가 현장 경찰관의 적극적인 직무집행에 상당히 도움을 주고 있는 것으로 나타났다.[145] 하지만 어떤 점에서 도움을 주고 있는지 구체적인 조사 결과가 없어 이에 대한 인터뷰를 진행하였

145) 매우 도움 43.4%, 도움 38.7%, 보통 14.6%, 도움x 2.7%, 전혀 도움x 0.7%

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

으며, 계급별로 '도움 정도'에 대한 응답 비율의 차이가 왜 크게 발생하였는지 등을 연구하였다.

손실보상 제도가 도입되기 전에는 손실보상이 필요한 사건이 발생하면 경찰관 개인이 자비로 보상을 해주곤 하였다. 경찰관이 자비로 보상을 했던 이유는 '민원인으로부터 보상을 요구 받으면서 직접 시달림을 당하거나'[146] 경찰 조직 문화가 경직되어 있고 계급 사회다 보니 민원이 야기될 경우 '감찰 조사 혹은 사실관계 확인 과정에서 조사를 받게 되는 일종의 부담감이나 불편함' 때문일 것이다. 이런 이유에서 현장 경찰관들은 민원인에게 자비로 보상을 해주고 사건을 빨리 마무리하는 것이 오히려 모든 면에서 편하였다. 하지만, 이런 일이 반복되면서 치안현장에서 경찰관들은 심리적인 '위축'을 겪게 되고, 조직에 대한 '불만' 및 '회의(懷疑)'를 토로하게 되었다.

하지만, 손실보상 제도가 도입된 후에는 적법한 직무집행 과정에서 발생한 손실에 대해서는 경찰관 개개인이 보상해 줄 필요가 없게 되었다. 이로 인하여 그동안 위축되었던 직무집행 의지나 소극적 경찰 활동이 다소 해소된 것으로 보인다. 예컨대, 과거에는 경찰관들이 문을 부수고 내부로 들어가 범인을 검거하고자 할 때 출입문 수리비 변상 문제 때문에 다소 주저하였을 것이다. 그러나 손실보상 제도의 도입으로 수리비 등의 변상이 가능하게 되었고, 이는 현장 경찰관들이 보다 자신 있게 직무집행을 할 수 있도록 근간을 마련한 것이다.

> *경찰 생활을 하다보면 자기 돈으로 변상을 해 주는 일은 누구나 경험해 보았을 것이다. 내가 잘못을 해서 물어주는 경우도 있겠지만, 단지 민원을 야기하는 것이 귀찮고 두려워서 그냥 돈으로 입막음 하는 경우가 종종 있다. 업무 중에 내가 잘못을 한 경우라고 하면 민원인에게 국가배상청구를 하라고 안내할 수도 있겠지만 그러면 어떤 민원인이 좋다고 소송을 하겠는가. 그냥 청문감사실에 내 잘못을 지적하고 징계를 요청하겠지... 그러면 감찰 조사 받을 것은 다 받고, 감찰에서도 "네가 잘못했고, 일을 더 키우지 말자"라는 식으로 자연스럽게 민원인과 합의를 유도해왔던 것도 부정할 수 없는 사*

146) 보상 등을 요청하는 항의 전화, 상급 기관에 민원 제기, 소송에 대한 막연한 부담감 등

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

실이다. 그렇기 때문에 골치 아픈 일이 발생하기 전에 알아서 먼저 민원인에게 보상을 하는 것이다. 이런 경우에는 내가 잘못했으니깐 덜 억울하다. 하지만 내가 잘못한 일이 없는 데도 돈을 물어주는 경우가 있었다. 손실보상도 이 경우 중에 하나이다. 적법하게 직무집행을 하는 과정에서 부득이하게 제3자의 재산상 손실을 발생시킨다면 … 지금까지는 대부분 민원인에게 양해(?)를 구하고 변상을 하지 않거나, 민원인이 강력하게 항의를 하면 당시에 출동한 경찰관이 변상하였다. 만약 액수가 많은 경우는 해당 사무실 직원들끼리 십시일반으로 돈을 모아 변상을 해줘왔다. 이런 일을 겪고 나면 모르긴 몰라도 "다시는 그런 상황(?)이 오면 그렇게 행동하지 않을 것이다."라고 다짐하고 조직에 대한 회의감 및 자괴감이 들게 된다. 돈을 물어주고 안 물어 주고의 문제가 아니라, 이로 인하여 경찰 활동에 위축을 초래하고 자존감을 상실케 하는 것이 더 큰 문제였다고 생각한다. 하지만 이제는 당당하게 손실보상 제도를 안내해 줄 수 있고 이를 통해 보상해 주면 된다. 이는 법·제도를 통해 조직 구성원을 보호하는 것이다. 이런 점 하나하나가 쌓이면 경찰관 스스로 조직에 대한 애착과 자긍심을 가질 수 있고, 현장에서 보다 적극적인 경찰 활동도 할 수 있다고 생각한다. 이런 점에서 손실보상 제도가 매우 의미 있다고 생각한다. (인터뷰 대상자 7번)

경찰에 들어와서 줄곧 형사 생활만 했다. 운이 좋아서 그런 건지 운이 없어서 그런 건지 다른 부서에서 근무해 볼 기회가 거의 없었던 것 같다. 초임 시절 선배 형사들이 현장에서 범인과 격투를 하면서 인근 상인들의 가판을 부수거나, 빠루(?)[147]나 해머[148]로 출입문을 부수고 들어가 범인을 검거하는 경우가 많았다. 그런데 이렇게 범인을 검거한 후에 상인들에게 물건 값을 변상해 주거나 출입문 수리비를 변상해 주는 일을 심심치 않게 봐 왔다. 물론 변상해주지 않고 공무 수행 과정이었으니 양해 해달라고 말하기도 하고… 지금 와서 하는 이야기지만 형사들 인상이 험악하니깐 형사들한테 수리비 내놓으라고 말하는 민원인도 많지 않았다. 하지만 세월이 흐르면서 형사들도 자기 돈으로 변상을 해주는 사례도 늘어난 것 같고, 하나둘씩 "내 몸 다치고, 내 돈 들어가면서 범인 잡아봤자 뭐해? 누가 알아주나"라는 말을 아무렇지도 않게 하는 모습을 보면서 형사 생활을 하고 있는 것이 사실이다. 얼마 안 있으면 나도 형사 생활한지 20년이 다 되가는데, 후배들이 형사한다고 하면 현실속의 형사는 영화 베테랑 속의 형사가 아니라고 제일 먼저 말을

147) 인터뷰 대상자가 사용한 단어를 가급적 그대로 사용하려고 하였음. 표준어로 배척 또는 노루발못뽑이, 굵고 큰 못을 뽑을 때에 쓰는 연장. 쇠로 만든 지레의 한 끝이 노루발장도리의 끝같이 되어 있음. (네이버 국어사전)

148) hammer. 물건을 두드리기 위한, 쇠로 된 대형 망치. '큰 망치'로 순화.(네이버 국어사전)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

해준다. 자신의 몸과 가족을 먼저 돌보지 못하면 형사 생활은 물론 경찰 생활도 오래 못한다고... 하지만, 우리 경찰도 나날이 발전하고 있고 근무 여건도 좋아지고 있다. 법이나 제도 등을 개선하여 일선 현장 경찰관들의 애로사항을 해소해주고 공권력도 확립해 나가고 있다. 손실보상도 이의 일환으로 생각한다. 이런 제도가 없어서 현장에서 경찰관들이 민원인에게 쩔쩔매거나 사정하는 일이 그동안 있던 것이다. 영화 '베테랑'에서 서도철 형사 역할을 한 황정민의 대사 가운데 "우리가 돈이 없지 가오가 없냐?"라는 말처럼 경찰관이 현장에서 당당하게 일 할 수 있도록 법이나 제도 등을 지속적으로 정비해 줬으면 한다. (인터뷰 대상자 6번)

(2) 계급별 '도움 정도' 차이

<표45> '손실보상 사건 발생 시 직무집행에 있어서 도움 정도 등 교차 분석 결과'에 의하면 계급이 높을수록 손실보상 제도가 직무집행에 도움이 된다고 응답한 비율이 높게 나타났다. 특히 총경 계급은 98.2%가 도움이 된다고 응답한 반면에 순경 계급에서는 59.8% 만이 도움이 된다고 응답하여 그 차이가 상당하였다. 경찰청의 설문조사(2016.5월) 만으로는 그 이유를 찾기 어려워 질적 인터뷰를 진행하였다. 그럼에도 불구하고 명쾌한 답을 도출해내기는 어려웠으며 다만 다음과 같이 추측해 볼 수 있었다. 계급이 낮을수록 현장에서 근무하는 비율이 높고 이 과정에서 손실보상이 필요한 사건을 경험하게 될 가능성이 높은 것은 사실이다. 그럼에도 현장에서 근무하는 경찰관들이 손실보상 제도가 도움이 되고 있다고 응답한 비율이 낮은 것은 손실보상 제도에 대한 인지 수준이 낮기 때문으로 추측된다. 현장 근무 및 교대 근무를 주로 하고 있는 경찰관일수록 구조적으로 새로운 법령이나 제도에 대한 숙지가 늦을 수밖에 없으며, 특히나 지역 경찰의 경우에는 숙지해야할 매뉴얼 등도 매우 많아 모든 법령이나 제도를 심도 있게 숙지하는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 이런 이유로 손실보상 제도에 대해 개략적으로 알지만, 이 제도가 실무적으로 얼마나 도움이 될지는 체감하기 어렵기 때문에 경찰청 설문조사(2016.5월)시 "도움이 된다."고 응답한 비율이 낮게 나타난 것으로 추측된다. 즉, 계급이 낮을수록 근무 환경·여건 등 구조적으로 손실보상 제도에 대한 인지 수준이 낮을 수밖에 없으며, 이로 인하여 계급별로 손실보상 제도의 도움 정도에 대한 인식의 차이가 발생한 것으로 생각된다. 또한, 경찰청의 설문조사 결과(2016.5월)를 교차

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

분석해보면 계급이 높을수록 손실보상의 요건 등을 비교적 상세하게 알고 있는 것으로 나타나고 있어 이러한 추측을 뒷받침해주고 있다고 생각한다. 또한, 전술한 <표44>와 같이 설문 항목별 상관관계 분석에 의하면 손실보상 제도의 인지도와 직무집행에 있어서의 도움 수준의 상관관계가 설문 항목 가운데 가장 높게 나타나 이를 방증해주고 있다.

<표 48> 계급별 손실보상제도 인지 수준 단위 : %

	잘 알고, 민원인에게 안내 가능	알지만, 민원인에게 안내는 불가능	알지 못함
전 체	29.2	57.2	13.5
총경 이상	50.9	49.1	·
경 정	55.6	39.4	5.0
경 감	44.6	49.5	5.9
경 위	34.5	56.3	9.2
경 사	17.8	62.7	19.5
경 장	16.7	56.2	27.1
순 경	9.1	64.4	26.5

<표 49> 계급별 손실보상 세부 요건에 대한 인지 수준

- '경찰 책임자'에게 손실보상이 안 된다는 사실을 인지하고 있는지 여부-

설문 4. 범인이나 자살기도자 등 경찰권 발동의 원인이 된 상황에 대해 책임이 있는 자에게는 손실보상이 안 된다는 사실을 알고 계십니까? 단위 : %

	알고 있다.	모른다.	비고
총경 이상	91.2	8.8	
경 정	93.4	6.6	
경 감	84.9	15.1	
경 위	75.8	24.2	
경 사	67.0	33.0	
경 장	69.2	30.8	
순 경	72.3	27.7	

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

손실보상 제도가 실무에 많은 도움이 된다고 생각한다. 다만 계급별로 응답율의 차이가 발생한 이유에 대해서는 잘은 모르겠지만... 계급이 높을수록 조직 차원에서 시행되고 있는 제도의 취지도 잘 알고, 그 내용도 일선 경찰관들 보다는 더 많이 알 것이다. 조직에 대한 이해도나 충성도도 더 높을 것이고... 손실보상 제도와 관련해서도 현장 근무자들보다 제도를 실제로 운영하고 관리하는 관리자들이 더 자세히 알 것으로 생각되며, 이런 이유로 계급이 높을수록 치안 현장에서 많은 도움이 된다고 응답했을 것이다.(인터뷰 대상자 4번)

현장에서 근무를 하고 있는 경위 이하 계급에서 도움이 더 된다고 답변할 줄 알았는데. 의외다. 글쎄... 이렇게 결과가 나왔다는 것은 현장 근무자들의 분위기 때문이 아닐까 생각된다. 예컨대, 지구대에서 근무하는 경찰관(이하 지역경찰)의 근무 형태를 보면 '주간-주간-주간-야간-비번-야간-비번-야간-비번' 이렇게 9일 주기이다. 주요 임무는 아시다시피 신고 사건 처리이다. 사건 현장에 제일 먼저 도착하여 초동 조치를 한 후에 담당 부서로 인계하는 역할을 주로 한다. 지역 경찰은 하루하루 신고사건 처리만으로도 정신이 없다. 이들이 알아야 할 규정이나 매뉴얼이 몇 개나 되는지 셀 수도 없이 많다. 손실보상 제도는 이들이 알아야할 규정가운데 일부에 불과한 것으로 치부하고 있을 것이다. 자신이 직접 손실보상을 해줘야할 상황을 경험하지 않는 이상 체감할 수 있는 제도도 아닌 것이다. 계급이 낮을수록 손실보상 제도에 대해 자세히 알지도 못하고 활용해본 적도 없어서 도움이 된다고 응답한 비율이 낮게 나타난 게 아닌가 생각해본다. (인터뷰 대상자 1번)

(3) 근무경력별 '도움 정도' 차이

전술한 <표45> '손실보상 사건 발생시 직무집행에 있어서 도움 정도 등 교차 분석 결과'에 의하면 근무경력이 많을수록 손실보상 제도가 직무집행에 도움이 된다고 응답한 비율이 높게 나타났다. 이는 근무 기간이 길수록 직무와 관련한 민·형사상 직·간접적인 피소 경험 등이 많기 때문으로 추정해 볼 수 있다. 경찰 활동이 침익적 행정 행위를 수반하는 경우가 많은 만큼 경찰관으로 근무한 기간이 길수록 각종 민원을 유발하거나 피소를 당할 가능성(위험성)이 높으며, 이러한 직·간접적인 경험들이 법 집행력을 위축시키고 있다고 생각한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

물론 근무경력과 계급이 어느 정도 비례하여 상승하기 때문에 앞에서 살펴본 바와 같이 동일하게 '손실보상에 대한 인지 수준의 차이'가 최종 응답률에 영향을 미쳤다고 추측할 수도 있다. 그러나 경찰청 설문조사 결과(2016.5월)에 의하면 손실보상의 요건에 대해 묻는 질문[149]에 있어 근무경력별로 그 인지 수준의 차이가 크지 않았다. 이는 근무경력·계급별로 '손실보상의 도움 정도'에 대한 응답 비율의 차이가 발생한 원인이 서로 다름을 방증하고 있다. 따라서 근무경력이 많을수록 직무와 관련한 각종 민원이나 피소 등 직·간접적인 경험이 많을 것으로 예상되며, 이러한 경험의 차이가 응답률(직무집행에 도움 정도 차이)에 영향을 미친 것으로 보인다.

근무경력이 많을수록 손실보상 제도가 현장에 도움이 많이 될 것이라고 응답한 비율이 높게 나타난 것은 당연한 결과라고 생각된다. 경찰관으로 20년 이상씩 근무를 했다고 하면 각종 민원에 시달려 보거나 직무와 관련이 있음에도 개인 돈으로 변상을 해준 경험이 한 두 번은 있다고 생각한다. 이런 경험을 해본 사람이라면 조직차원에서 보상을 해주는 제도가 얼마나 많은 도움이 되는지 피부로 느낄 수 있을 것이다. 따라서 근무기간별로 응답 비율이 차이가 났다면 이러한 경험의 차이에서 비롯된 것으로 생각된다. (인터뷰 대상자 2번)

직무 집행 과정에서 제3자게에 손실을 입혔다면 당연히 국가(경찰청)가 보상해줘야 하는 것 아닌가요? 그걸 왜 경찰관이 사비로 보상을 해줘야하죠? 제가 비록 업무적으로 작은 실수(?)를 하였고, 민원인이 강력하게 항의를 한다고 해서 제 돈으로 변상을 하는 건 옳지 않다고 생각합니다. 정당하게 조사를 받고 잘못이 없으면 그걸로 끝나면 되는 것이고 잘못이 있으면 징계를 받으면 되는 것이고... 국가를 위해 일을 하고 있지만 제 개인 돈으로 국가를 대신하여 변상하고 싶지 않습니다. 당연히 국가가 해야 할 일은 국가가 해야 한다고 생각합니다. 손실보상도 마찬가지입니다. 국가가 당연히 해야 할 일이고, 그것을 지금까지 하지 않고 있다가 최근에야 하고 있는 것이죠. (인터뷰 대상자 3번)

149) 경찰청 설문조사('16.4월) 4번 항목 : 범인이나 자살기도자 등 경찰권 발동의 원인이 된 상황에 대해 책임이 있는 자에게는 손실보상이 안 된다는 사실을 알고 계십니까?

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 50> 근무경력별 손실보상 세부 요건에 대한 인지 수준

설문 4. 범인이나 자살기도자 등 경찰권 발동의 원인이 된 상황에 대해 책임이 있는 자에게는 손실보상이 안 된다는 사실을 알고 계십니까? 단위 : %

	알고 있다.	모른다.	비고
5년 미만	71.7%	28.3%	
5년 이상~10년 미만	73.3%	26.7%	
10년 이상~15년 미만	70.2%	29.8%	
15년 이상~20년 미만	74.4%	25.6%	
20년 이상~25년 미만	73.6%	26.4%	
25년 이상	79.4%	20.6%	

다. 손실보상 발생시 현장 경찰관의 업무 부담(처리 업무)

손실보상이 필요한 사건·사고가 발생하게 되면 담당 경찰관은 손실을 입은 피해자에게 손실보상 청구 절차를 안내해주고, 당시 상황을 근무일지에 상세하게 기재(또는 확인서 작성)하여 손실보상 심의위원회시 참고자료로 활용토록 하고 있다. 그런데 경찰청 설문조사(2016년) 결과에 의하면, 현장 경찰관의 49.1%는 손실보상 사건 처리를 하는 과정에 있어서 불필요한 업무가 많다고 생각하거나 업무 절차의 간소화가 필요하다고 응답하였다. 즉, 현장 경찰관들은 손실보상 사건의 처리를 위해 부수적으로 발생한 업무가 '부담'을 느낄 정도이며, 이에 대한 간소화가 필요하다고 생각하고 있는 것이다. 특히, 근무일지 또는 확인서 작성과 손실보상 청구 절차의 안내를 부담스럽게 생각하고 있는 만큼 질적 인터뷰를 통해 연구를 진행하였다.

<표 51> 손실보상 발생시 현장 경찰관의 업무량

	응답자 수(명)	응답 비율(%)
불필요한 게 많다고 생각한다.	783	9.1
필요하지만 간소화 할 필요가 있다.	3,443	40.0
적정한 분량이라고 생각한다.	4,377	50.9
합 계	8,603	100.0

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

먼저, 동일한 지방경찰청 소속의 다른 경찰서 관내에서 발생한 두 건의 손실보상 사건의 처리 과정을 비교하여 살펴보고자 한다.

<A 경찰서 소속 지구대 사건(이하 A 사건)>

소방서(119)에서 "요구조자와 전화연결이 되지 않는다."다며 경찰과의 공동 대응을 요청하기 위해 112로 신고, 경찰관이 현장에 출동하여 문을 두드리고 소재 확인 등을 하였으나 연락이 되지 않아 경찰관 입회하에 소방관들이 디지털 도어락을 파손 후 내부로 진입하여 요구조자의 신병 확보

<B 경찰서 소속 지구대 사건(이하 B 사건)>

"옆집 사람이 혼자 사는데 지나갈 때마다 뭔가 썩은 것 같은 이상한 냄새가 난다"는 112 신고 접수, 경찰관이 현장에 출동하여 문을 두드렸음에도 인기척이 없고 냄새의 진위 등을 파악하기 위해 119로 소방관의 방범창살 절단을 요청, 내부를 확인하였으나 특이사항 없음

A·B 사건 모두 손실보상이 필요한 사건임에는 이견이 없다. 동일한 지방경찰청 소속임에도 손실보상 심의를 위해 준비한 서류는 아래 <표51>과 같이 각기 달랐다. 가장 큰 차이는 당시 사건 현장에 출동했던 경찰관이 작성한 서류가 다르다는 점이다. A 사건의 경우에는 '출동 경위서' 라는 제목으로 당시 현장 상황(직무집행 과정에서 손실 발생이 불가피)이 상세히 기술되어 있었다. 반면, B 사건의 경우에는 손실보상 실무 매뉴얼 상에 포함된 소정의 양식인 '확인서(표53)'를 통해 현장 상황이 기재되어 있음에도, 동일한 내용으로 '손실발생 경위서'가 추가로 작성되었다는 점에서 차이가 있었다.

<표 52> 손실보상 심의를 위해 준비된 서류 비교

	A 사건	B 사건
청구인 작성(피해자)	보상금 지급 청구 등 (수리비 영수증, 통장 사본 포함)	좌 동
출동 경찰관 작성	출동 경위서(2페이지)	확인서(소정의 양식, 1페이지) 손실발생 경위서(3페이지)
기타 출력 및 사본	112 신고사건 처리표[150] 근무일지	좌 동

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

그리고 A 사건의 경우에는 <표52>와 같이 당시 담당 경찰관이 '112 신고사건 처리표(종결사항)'에 상세 내용을 전산 입력하지 않고 종결하였기 때문에 손실보상 사건이 접수되면 당시 상황을 설명해 줄 수 있는 '경위서' 등이 당연히 필요하였다고 생각된다. 반면에 B 사건의 경우에는 담당 경찰관이 사건을 종결하면서 그 결과를 상세하게 입력하였음에도 오히려 소정의 양식인 '확인서' 외에도 '손실발생 경위서'라는 제목의 문서까지 추가로 작성된 사실 등에 비추어 볼 때 불필요하거나 중복된 업무가 있었다고 판단되며 이에 대한 개선이 필요하다고 생각된다.[151]

<B사건 112 신고사건 처리표 상 종결사항 기재 내용>

**동 ***호에 임하여 수회 초인종 및 현관문을 두드렸으나 인기척이 없었으며, 복도 쪽에서 음식 썩은 냄새가 났고, 신고자는 ***호 거주자가 혼자 사시는 분인데 최근 보이지 않았고 특히 어제 밤부터 음식 썩은 것 같은 이상한 냄새가 나기 시작하여 금일까지 지속된다고 하여, 거주자 파악키 위해 경비원 대상 알아본 바 알 수 없다고 하고, 관리사무소는 문이 잠긴 채 아무도 없어 거주자를 파악할 수 없었고, 냄새의 진위를 파악키 위해 부득이 119로 하여금 방범창살 2개를 절단하게 하여 진입한 바 아무도 없었으며 방안에 있던 수첩을 통해 거주자의 연락처를 알아내어 통화한 바 특이사항 없음이 확인되어 오인신고된 것임 판명. 거주자에게 본 건 처리를 위해 부득이 재산상손실이 발생하게 된 경우 및 청구절차 설명 후 종결

한편, 경찰청에서는 손실보상 사건 접수 시 현장 상황 파악을 위해 '확인서'라는 서식을 만들어 현장 경찰관이 손실 발생 경위 등을 손쉽게 기술할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이 서식이 A사건과 같이 일선 치안 현장에서 전혀 활용되지 않고 있거나, B사건처럼 이 서식 외에 추가로 경위서 등이 작성되고 있는 것은 손실보상 제도의 운영상 문제라고 판단된다. 이미 소정의 '확인서(표53)'는 손실보상 심의에 필요한 내용을 모두 기재할 수 있도록 작성된 양식인 만큼, 이 '확인서'만으로도 충분히 손실보상 심의가 가능할 것이다.

---

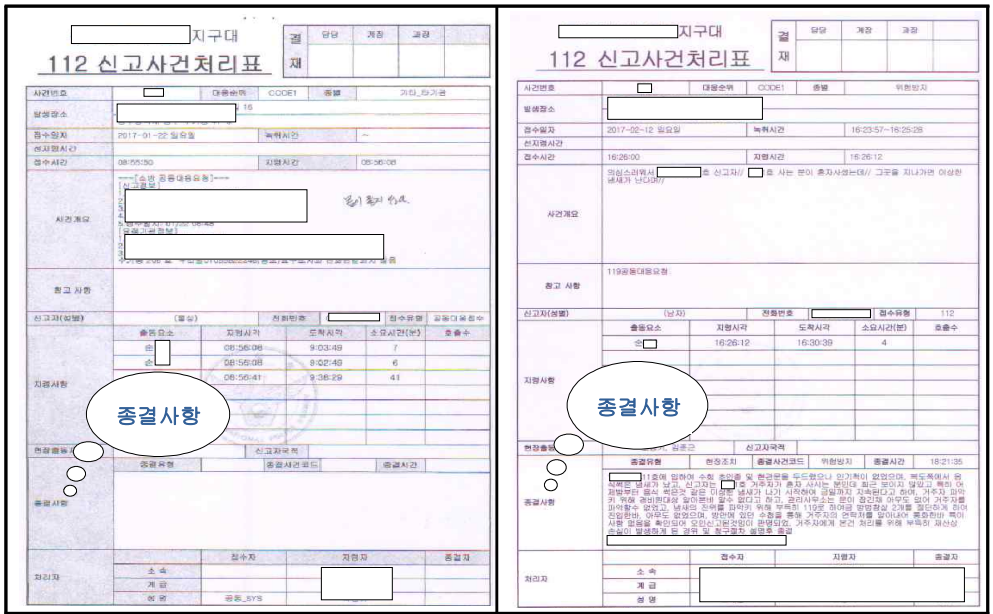
150) 112 신고의 경우, '신고 접수 → 지역 경찰에 출동 지령 → 현장 출동 및 사건 처리 → 사건 종결'의 모든 과정이 전산을 통해 이뤄지고 있으며, 사건 종결시 담당 경찰관이 사건 처리 내용 및 결과 등을 상세하게 입력토록 되어 있음

151) 확인서와 손실발생 경위서의 내용이 동일하였으며, 간이양식인 확인서의 내용을 풀어서 작성한 것이 손실발생 경위서였음. 실제로 확인서 한 장만으로도 손실보상 심의가 가능하다고 생각됨.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 53> A·B 사건 관련 112신고사건처리표



A 사건 | B 사건

인터뷰에서도, 손실보상 사건이 발생하게 되면 당시 현장 상황에 대해 가장 잘 알고 있는 출동 경찰관의 확인서(서류 제목 무관) 작성이 필요하다는 점에 대해서는 이견(異見)이 없었다. 실제로 경찰청에서 활용토록 하고 있는 '확인서'를 인터뷰 대상자들에게 열람시켰더니, 오히려 현장에서 매우 편하게 활용할 수 있겠다는 반응이 주를 이뤘다. 그 만큼 '확인서'는 간이양식화 되어 있다고 생각되며 확인서 작성에 대해 현장 경찰관들의 업무상 부담은 없어보였다. 다만, 경찰청 설문조사('16.5월) 결과에서 서류 작성 등에 부담이 된 다고 응답한 비율이 49.1%에 달했던 것은 필요한 서류가 무엇인지 모르는 상태에서 발생한 '막연한 부담감'과 실제로 확인서 외에 경위서 등 '불필요한 추가적인 서류 작성' 때문으로 추측된다.

따라서 '확인서' 외에 불필요하게 사건 경위서 등을 추가로 작성하지 않도록 운영만 한다면 현장 경찰관들의 업무 부담도 줄어들게 될 것으로 생각한다. 이를 위해 손실보상을 운영하고 있는 지방경찰청 경무과(기획예산계)에서는 산하 경찰서 담당자들에게 이와 같은 사실을 주지시키고, 불필요하게 작성된 서류에 대해서는 반환 조치를 함으로써 제도의 안정적인 정착을 견인하는 것도 하나의 방법일 것이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

손실보상이 필요한 사건이 발생하였다. 그러면 담당 경찰관은 손실보상을 청구하라고 민원인에게 안내를 할 것이고, 자신도 사건 당시 상황을 상세하게 기록을 해 둘 것이다. 기록하는 방법은 112 시스템에 전산으로 입력을 하거나 혹은 지구대에 비치된 근무일지게 기록하거나 자신의 업무 수첩에 기록을 하는 방법 등이 있을 것이다. 물론 세군데 다 기록을 하는 사람도 있을 것이고... 전산에는 개요만 입력하고 자기 업무 수첩에는 상세하게 기록할 수도 있다. 민원인이 피해를 입은 후 손실보상을 바로 청구할 수도 있지만 상당한 시간이 지난 후에 청구할 수도 있기 때문에 각자의 방법으로 기록을 하게 된다. 손실보상 청구서가 접수되고 나면 담당 경찰관에게 당시 상황에 대해 확인서나 경위서 등을 작성해달라고 요청이 들어온다. 확인서 양식은 오늘 처음 봤지만 보통 이런 내용으로 확인서든 경위서를 작성할 것이고... 이런 정도의 문서(경찰청의 소정의 양식인 '확인서'를 지칭)는 상황보고서 수준에 불과하여 하루에도 최소 몇 건씩은 작성하고 있다. 이 정도를 가지고 업무가 부담된다고 할 사람은 없을 것이다. 다만, 설문에서는 그냥 막연하게 손실보상이 청구되면 지방청에서 귀찮게 이것저것 물어보게 될 것이고 그러다보면 피곤하니 업무가 부담된다고 생각하고 답했을 것이다. 그래서 아무런 생각 없이 무조건 절차의 간소화가 필요하다고 답변한 사람이 대부분일 것이다. 다만, 확인서 외에도 추가로 경위서를 작성해달라고 한다 던지.. 대동소이한 내용일건데.. 이러면 짜증날 수는 있겠지만. 확인서만 작성해 달라고 하는 수준은 결코 부담되는 업무량이 아니며 더 이상 간소화를 어떻게 할 수 있겠는가. (인터뷰 대상자 3번)

손실보상 여부를 판단하기 위해서는 당시 현장 상황을 확인할 필요가 있다. 이를 위해서는 당시에 출동했던 경찰관의 협조 없이는 불가능하고, 출동 경찰관은 자신이 손실을 발생시킨 만큼 사실관계 확인 등에 협조해야 할 의무가 있을 것이다. 자신의 행위로 인하여 손실이 발생 하였고, 그 손실을 보상해주기 위해 서류 작성을 요구하는데 이에 대해 불만을 가질 경찰관이 얼마나 있을까 생각된다. 경찰청 설문조사 결과를 보면 불필요한 업무가 많거나 처리 절차의 간소화가 필요하다고 응답한 비율이 거의 절반에 달하던데... 이렇게 응답한 사람은 손실보상의 절차를 모르거나 손실보상을 위해 필요한 서류가 무엇인지 전혀 모르는 사람이 대부분일 것이다. 그냥 알지도 못하는 사람이 막연하게 절차가 복잡하네, 업무가 부담 되네 라고 응답한 비율이 높다고 생각한다.(인터뷰 대상자 5번)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 54> 손실보상 사건 발생 시 활용중인 '확인서' 양식

확 인 서

2018 . 00 . 00 .

제 목 : 손실보상 관련사건(사고) 현장조치 확인서

① 발생일시 장소		2018. 00. 00. 00:00 ○○구 ○○동 소재 ○○빌라 ○○○호
② 재산손실 당사자		홍 길 동
손실보상 원인사건 (사건)	③ 신고(인지) 경로	112 신고(사건번호 : 2018-00000)
	④ 사건개요	자살예방상담기관(○○○)에서 ○○시(구) ○○동 소재 ○○빌라 ○○○호에서 **"자살 한다라고 전화를 받았다"**며 112상황실의 지령에 따라 출동함
재산상 손실 발생 경위	⑤ 재산내용 (물품·손괴 정도)	출입문 도어록 파손
	⑥ 손실발생 경위	※ 기재사항 : **손실발생의 불가피성(매우 중요), 현장조치의 적법성 등 상세 (근무일지에 상세이 기록한 사본도 가능)** **例示1>** 위와 관련 사건으로 0.00 00:00경 112신고 출동요청을 받고, 순경 홍길동과 신속히 현장에 도착하여 잠겨있는 초인종을 누르며 수회 문을 두드렸으나 인기척이 없어 자살기도 여부를 신속히 확인하여 구조·후송 하는 등의 조치가 필요함으로 건물주 ○○의 동의하에 119구급대 협조를 받아 방범창을 절단하고 진입하여 확인 하였으나, 자살 의심자는 집에 없는 상태에서 오인신고 된 사건으로 불가피하게 재산상 손실이 발생하게 된 것임 **例示2>** 당시 근무일지 사본 첨부.
	⑦ 증빙자료 (사진 등)	도어록 파손 사진 2매 첨부
	⑧ 기타 참고사항	
⑨ 담 당 자		○○경찰서 ○○지구대 경사 ○○○, 순경 ○○○ (연락처 :)

라. 생명·신체의 손실보상에 대한 명문화 필요성

선행연구에서 살펴보았듯이 현행 「경찰관 직무집행법」상 손실보상 제도는 도입 과정에서 불가피하게 보상의 범위를 재산상 손실로 제한하게 되었다. 생명·신체에 대한 손실에 대해서는 입법 미비로 적절한 보상이 이뤄지지 못하고 있으며, 다만, 2017.11월부터는 손실보상 심의위원회를 통해 '치료비'를 재산상 손실로 인정하여 가급적 보상해주고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

하지만 이러한 보상 방식은 '생명·신체에 대한 손실보상의 명문화'전까지 임시적인 조치에 불과하며 「경찰관 직무집행법」 개정을 통해 보상의 흠결을 보안해 나가는 것이 바람직할 것이다. 한편, 인터뷰 결과에 의하면 현장 경찰관의 법 집행력 확보 및 정당한 직무집행 보장 차원에서 제도의 개선이 긴요하다는 견해가 지배적이었다.

마. 직무 관련 직무 소송 지원 제도 필요성[152)]

경찰은 국민의 생명과 재산을 지키는 과정에서 불가피하게 침익적 행정행위를 하게 되고, 정당한 법 집행에도 불구하고 이해관계에 따라 당사자 중 일방은 민원을 제기하기도 한다. 정당한 법집행 과정에서 발생한 재산상 손실에 대해서는 손실보상 제도를 통해 해결함으로써 그 민원의 소지를 줄여가고 있다. 그러나 이 외의 경우에 발생한 손해나 직무 관련하여 피소될 경우에는 여전히 해당 경찰관이 직접 대응하고 처리해야하는 실정이다. 2017년 광주지방경찰청의 총 민원 건수는 287건에 달하며 그 현황은 <표54>와 같다.[153)] 또한, 서울지방경찰청의 경우 2016년 한 해 동안 경찰관이 민원인의 고소로 사건화 된 경우는 약 30건에 달한다고 한다.[154)] 이처럼 많은 경찰관들이 직무 관련하여 피소되고 있음에도 경찰청(조직) 차원의 지원이 부족하다는 지적이 상당하다.

<표 55> 광주지방경찰청 민원 제기 현황(2017년)

	유 형 별					기 능 (부서) 별							
	부당처리	업무태만	규율위반	불친절	기타	경무	생안	교통	수사	형사	경비	지역경찰	감사
287	50	20	11	125	81	1	20	75	66	22	2	99	3

※ 출처 : 광주지방경찰청 청문감사관실, 내부자료, 2017.

152) 조용석 외1, "경찰공무원의 직무 관련 소송 지원에 관한 연구", 「경찰학논총」, 제13권 제3호, 2018.
153) 광주지방경찰청 청문감사관실, 내부자료, 2017.
154) 서울지방경찰청 경무과(조직법무계), 내부자료, 2017.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2014년 경찰청에서는 국가소송 수행 및 자문을 위해 변호사 등 법률전문가를 송무관으로 채용한 바 있다.[155] 그러나 송무관은 국가소송을 수행할 뿐 경찰관 개인을 상대로 제기된 소송에 있어서는 기초적인 상담만 가능하다. 특히, 직무와 관련된 소송이라도 경찰관 개인을 대상으로 한 민·형사사건은 개인소송으로 간주되어 해당 경찰관이 직접 대응해야하는 실정인 것이다. 물론, 현재 피소 경찰관들을 지원해 주는 '법률구조금' 이나 '소송지원단' 제도가 있지만, '정당한 직무집행' 과정에서 발생한 소송에 한하여 소송 비용의 일부만을 지원해주고 있어 그 한계가 있다. 경찰의 업무 특성상 법원의 판결에 의하지 않으면 정당한 직무 집행이었는지 여부를 판가름하기 어려운 경우가 많아 실효적인 지원 수단으로 평가받지 못하고 있다. 최근(2018.6.1)에 시행한 '경찰 법률 보험'은 보상의 범위가 '경찰 관련 공무수행'으로 확대되어 보다 실효성 있는 제도로 평가받고 있다. 그러나 보험 가입을 위한 재원이 국가 예산이 아닌 경찰관 개인들이 사용한 신용카드 적립금(KNP복지카드기금)이라는 점에서 그 한계가 있으며 국가 차원의 소송 지원 제도 마련이 요구된다.

> *'연신내 지구대' 사건[156] 아시죠? 매일 밤 취객을 상대하는 일선 현장에서는 누구나 경험할 수 있는 일입니다. 경찰관이 주취자를 미는 것은 잘못된 행동이죠. 법으로 따지자면 독직폭행이 될 수도 있을 것이고.. 얼마나 난동을 부렸길래 밀쳐냈겠어요. 더 이상 참기 힘들어서 밀었는데 술에 취한 사람이라 중심을 못 잡고 넘어졌을 것이고. 그런데 한번 밀었다가... 그 결과는 어떤가요. 그 경찰관이 짊어져야 할 짐이 얼마나 큰가요. 듣자하니 그 경찰관은 임용된 지 얼마 안 된 순경이라고 들었는데... 독직폭행으로 고소되었으니 그 혐의가 인정되면 직권면직 될 것이고(독직폭행은 벌금형이 없어 금고형 선고시 공무원법상 직권면직 됨) 이런 상황에서 경찰청(조직) 차원의 실질적인 도움도 받지 못하였다고 들었어요. 아니 실질적으로 조직 차원에서 도움을 줄 수 있는 것이 없었겠죠... 상황이 이러다 보니 소속 지구대장이 경찰 내부 게시판에 도움을 요청한 것이 아니겠어요. 그래서 전국에 있는 경찰관들이 십이일반 모금하여 1억원이 넘는 금액을 마련해 준 것으로 알고 있는*

155) 송무 수요에 따라 배치(서울 3명, 부산 2명, 경기남부 2명, 기타 지방경찰청 1명)

156) 서울 연신내 지구대 소속 경찰관(순경)은 주점에서 난동을 부리던 A씨를 현행범으로 체포 후 지구대로 연행하여 조사를 진행하였고, 이 과정에서 A가 경찰관에게 욕설을 하고 난동을 부리자 이를 제지하기 위하여 A를 밀었는데 A가 뒤로 넘어지면서 바닥에 머리를 부딪쳐 전치 5주의 상해를 입음. 이후 A는 경찰관을 독직폭행 혐의로 고소하였고, 경찰관은 A에게 합의금 5천만원과 치료비 300만원을 지급

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

데... 과연 그 경찰관이 얼마나 잘못을 하였는지 생각해보면. 그리고 조직이 그 직원을 보호해 주지 못한다고 생각하면... 더욱 씁쓸하죠. 현재 어떤 제도로 경찰관들의 소송을 지원해주고 있는지 모르겠지만, 마땅한 제도가 있었다면 이와 같은 일도 없었겠지요.(인터뷰 대상자 8번)

<표 56> 소송지원 제도의 내용

구 분	주 요 내 용
경찰 법률 보험	· 재원 : 경찰청 직원이 사용하는 신용카드 적립금 (경찰청은 복지포인트 관리를 위해 특정 신용카드사와 협약 체결) · 대상 : 모든 직원 · 신청 : 소장 접수시 보험사에 통보, 보험사와 공동 대응 · 보상 : '경찰 관련 공무수행'과 관련된 민·형사 소송 비용, 2천만원내 (변호사 선임료, 민형사상 합의금, 민사배상액, 공탁금 등 보장)
경찰 소송 지원단	· 재원 : 2013.7월부터 경찰 상조회 기금 · 대상 : 경찰 상조회 가입 직원 (퇴직자도 재직 중 사건은 지원 가능) · 신청 : 지방청 상조회 담당자에게 신청 · 보상 : '정당한' 공무집행 중 발생한 민·형사 소송 비용, 심급별 500만원 (1인당 최대 1,500만원, 단 중요사건의 경우 5천만원까지 가능)
법률 구조금	· 재원 : 2012.11월부터 경찰위로복지기금 (이자 수입 연 3,000만원 內) · 대상 : 모든 직원 · 신청 : 경찰청 법무과 소송지원계에 신청 · 보상 : '정당한' 공무집행 중 발생한 민·형사 소송 비용, 1인당 최대 500만원
정부 법무 공단	· 공무원 직무 관련 민사소송에 대해 변호사 선임료 50만원 정액 협약 · 정부법무공단 (02-2182-0095)으로 직접 신청
법률 구조 지원금	· 대상 : 경찰 공제회 가입 회원 · 보상 : 민·형사상 소송에서 승소한 경우 소송비 일부 지급 (무죄 확정 시 1인당 최고 1,000만원 지원)
긴급 구조제도	· 대상 : 경찰 공제회 가입 회원 · 보상 : 형사 조사 시 변호사 입회 지원
법률 구조 공단	· 중위소득 125% 이하 국민에 한해 저렴한 비용으로 형사변호 수행

※ 출처 : 경찰청 규제개혁 법무담당관실, 「법무소식」, 2018, 재정리

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 소결

경찰청에서 실시한 설문 조사(2016.5월) 결과를 분석 하였음에도 설문조사의 방법론적 한계로 인하여 손실보상이 실제로 현장에 얼마나 도움이 되고 있으며, 손실보상 제도의 운영상 문제점이 무엇인지 도출해내기 어려워 현장 경찰관들을 상대로 질적 인터뷰를 실시하였다.

설문조사 결과만 살펴보면, 손실보상 제도에 대하여 '민원인에게 안내할 수 있을 정도로 높은 수준'의 인지 수준을 지니고 있는 경찰관이 전체 응답자 가운데 29.2%에 불과하여 손실보상 제도의 실질적 운영이 우려되었다. 그러나 인터뷰를 통해 확인해 본 결과에 의하면 대다수의 경찰관들이 손실보상 제도에 대해 알고 있었다. 다만 실제로 민원인에게 안내를 해 본 경험이 없기 때문에 업무에 대한 자신감이 결여되어 설문 조사 당시에는 "알고는 있지만, 민원인에게 안내해 줄 수 있는 수준은 아님"이라고 답변한 것으로 추정할 수 있었다. 이 결과는 손실보상 제도에 대한 홍보나 직무 교육 방식에 있어서 '방향성'을 제시해주고 있어 그 의미가 있다. 즉, 설문조사 결과대로 라면 '민원인에게 안내할 수 있을 정도로 일반적·보편적 수준의 직무 교육'을 현장 경찰관들에게 지속해야 한다. 하지만, 질적 인터뷰 결과를 반영해보면 보편적·일반적인 교육 수준을 넘어 심화 교육에 초점을 맞출 단계라고 생각된다. 이제는 손실보상 제도가 도입된 지 4년이 넘은 만큼 전 직원을 대상으로 한 보편화된 직무 교육이나 홍보는 더 이상 요구되지 않는다. 직무 전문화 교육 과정에 손실보상 관련 교육을 한 두 시간 정도 편성하여 사례를 중심으로 교육하는 방식이 바람직해 보인다.

계급이 높을수록 손실보상 제도가 직무집행에 도움이 된다고 응답한 비율이 높게 나타난 이유는 '계급별 손실보상 제도에 대한 인지 수준의 차이' 때문인 것으로 추측된다. 계급이 낮을수록 손실보상 제도에 대한 인지 수준이 낮은 것으로 조사되었는데, 이는 계급이 낮을수록 현장 근무 및 교대 근무를 하게 되는 경찰의 직무 특성도 반영된 것으로 보인다. 그리고 근무경력이 많을수록 손실보상 제도가 직무집행에 도움이 된다고 응답한 비율이 높게 나타난 이유에 대해서는 경찰관으로 오래 근무할수록 각종 민원을 유발하거나 피소를 당할 가능성(위험성)이 높고, 이에

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

대한 직·간접적인 경험이 많아지기 때문으로 분석되었다.

한편, 손실보상이 필요한 사건·사고 발생 시 경찰관의 49.1%는 불필요한 업무가 많다고 생각하거나 업무 절차의 간소화가 필요하다고 응답하였다. 이를 살펴본 바, 손실보상 제도 도입 당시에는 출동(담당) 경찰관으로 하여금 간이 양식인 '확인서'만을 작성토록 하였으나, 실무상 운영 과정에서 '출동 경위서' 등 불필요한 서류가 추가로 작성되고 있음을 확인하였다. 이는 운영 과정상의 문제이며, 손실보상 운영 부서에서 '확인서' 외에 불필요한 서류가 작성되지 않도록 사전에 출동(담당) 경찰관에게 안내해주는 것이 필요하다고 생각한다.

이외에 현장 경찰관들은 생명·신체에 대한 손실보상도 필요하며, 기타 직무와 관련하여 피소를 당할 경우에 경찰청(조직) 차원에서 소송을 지원해 줄 수 있는 시스템의 확충을 요구하였다. 현재 운영 중인 소송 지원 제도는 많은 한계가 있다. 따라서 보다 실효적이고 안정적인 소송 지원 제도가 조속히 마련되어야 하며, 이는 결국 법 집행력의 강화 및 치안서비스의 질적 향상으로 이어질 것이다.

제3절 손실보상 법규상 '감독자의 경찰책임' 한계(경찰책임[157])의 인정 여부)

1. 문제 제기

전술한 바와 같이 손실보상은 경찰상 책임이 없는 자에 한하여 인정되고 있다. 누구든지 공공의 안녕과 질서를 침해하였다면 그 위해의 근원과 결과를 제거해야

157) 후술할 타인행위에 대한 경찰책임, 사용자의 경찰책임을 의미. 자신의 보호·감독 하에 있는 사람의 행위로 인하여 위험을 야기했을 때 감독자에게 부여되는 경찰책임, 손실발생에 있어서 그 원인책임을 감독자에게도 물을 수 있는지를 뜻함

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

할 의무를 부담하고 있다. 따라서 경찰책임이 있는 자는 경찰상 조치를 수인해야하며 이 과정에서 발생한 재정적 부담을 지게 되는 것이다. 그런데 사용자의 경우 그 책임의 범위가 명확하지 않다. 민법상 사용자 책임은 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무 감독에 상당한 주의를 한 경우에 손해 배상 책임을 면해주고 있다.[158] 이에 경찰책임에 있어서도 사용자의 책임을 면해줄 수 있는지 여부에 대한 검토가 필요할 것이다.

2. 감독자(사용자)의 경찰책임 인정 여부 검토

가. 타인의 행위에 대한 책임

자신의 행위나 자신의 지도·감독 하에 있는 사람의 행위로 인하여 공공의 안녕이나 질서에 대한 위험 또는 장애를 야기한 경우에 지게 되는 경찰상 책임을 '행위책임'이라고 한다. 행위책임은 위험이나 장해를 직접 야기한 사람의 행위와 관련된 개념으로, 민·형사상 책임과 달리 행위자의 의사능력, 행위능력, 고의·과실 등의 여부를 따지지 않고 인정된다.

이와 같이 행위책임은 원칙적으로 위험 또는 장해를 야기한 본인이 부담하는 것이 원칙이다. 타인의 지도·감독을 받고 있는 피감독자(피용자)의 행위에 대하여 감독자가 경찰책임을 지는지가 문제[159][160]인 것이다. 현행 「경찰관 직무집행법」상에 '행위책임'과 '상태책임'에 관한 일반 규정이 없어 논란의 여지는 있다. 그러나 위험 등을 직접 야기한 사람 외에 이를 보호·감독하는 자에게도 경찰책임을 부여해야 한다는 것이 주된 견해이다.[161] 보호·감독자의 책임은 피감독자(피용자)가

158) 민법 제756조(사용자의 배상책임)
① 타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제3자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무 감독에 상당한 주의를 한 때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다.

159) 타인행위 책임 혹은 감독자의 책임이라고 함

160) 미성년자 등 행위무능력자인 경우에 법정대리인(친권자, 후견인)의 책임문제, 종업원 등 피용자가 업무 과정에서 위험을 야기한 경우 사용자의 책임문제 등

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

감독자의 지시에 종속하는 경우에 인정된다. 사용자와 종업원과의 관계에 있어서는 종업원은 사용자의 지시에 따른 업무 수행 과정에서 발생한 위해 등에 있어서 사용자에게도 경찰책임이 인정되는 것이다. 다만 사용자의 경찰책임이 인정되는 경우에도 행위자(피감독자, 피용자, 종업원)의 경찰책임이 면제되는 것은 아니다.

또한, 민법상 사용자 책임과 달리 경찰법상에 감독자(사용자) 책임을 면책해주는 규정이 없어 감독자(사용자)가 감독 책임을 다하였다고 하더라도 그 경찰책임이 경감되는 것은 아니다. 민·형사상 책임과 달리 경찰책임은 행위자의 의사능력 또는 행위능력, 과실여부 등을 고려하지 않는 객관적인 책임을 의미하기 때문이다.[162]

【 독일 통일경찰법 모범초안 제4조(행위책임)와 제5조(상태책임)[163] [164]】

제4조(개인의 행위에 대한 책임) ① 어떤 사람이 위험을 야기한 경우에는 그 사람에게 조치가 취해져야 한다.

② 그 사람이 14세 미만이거나 금치산자 또는 잠정적 후견을 받고 있는 자인 경우에는 감독의무가 있는 자에게도 조치가 취해질 수 있다.

③ 업무처리를 위하여 고용된 자가 업무수행 중에 위험을 야기한 경우에는 그를 고용한 자에게도 조치가 취해질 수 있다.

제5조(물건의 상태에 대한 책임) ① 위험이 물건으로부터 발생하는 경우에는 물건을 사실상 지배하고 있는 자에게 조치가 취해져야 한다.

② 조치는 물건의 소유자 또는 다른 권리를 갖는 자에게도 취해질 수 있다. 물건을 사실상 지배하고 있는 자가 소유자나 다른 권리자의 동의를 받지 않고 지배력을 행사하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 위험이 무주물(無主物) 로부터 발생하는 경우에는 물건에 대한 소유권을 포기한 사람에게 조치가 취해질 수 있다.

161) 홍정선, 「경찰행정법」, 박영사, 2010..
162) 홍정선, 「행정법특강」, 박영사, 2017, 928면.
163) 현행 경찰관 직무집행법에는 행위책임과 상태책임에 관한 일반규정이 존재하지 않음. 이에 관한 표준적 모델을 제시하고 있는 외국의 입법례로는 독일 통일경찰법 모범초안 제4조, 제5조를 들 수 있음.
164) 조태제, "적법한 경찰활동중 발생한 인적·물적 피해보상방안에 관한 연구", 치안정책연구소, 2002. 9면.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

나. 민법상 사용자 책임

경찰상 감독자의 책임과 유사한 유형이 바로 민법상 사용자 책임(민법756조)이다. 민법상 사용자 책임이란 자기와 사용관계에 있는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제3자게에 가해행위를 한 경우에, 사용자가 그로 인한 손해배상의무를 직접 피해자에 대하여 부담하는 것을 뜻한다.

민법상 사용자 책임이 성립하기 위해서는 1) 사용자와 피용자 사이에 사용관계가 존재할 것, 2) 피용자가 그 사무집행에 관하여 제3자에게 손해를 가했을 것, 3) 피용자의 가해행위가 불법행위의 일반적 성립요건을 갖출 것, 4) 사용자가 제756조 제1항 단서의 면책사유 있음을 입증하지 못할 것을 요한다.

통설에 의하면 일반적으로 피용자는 "사용자의 선임에 의하여 그 지휘·감독을 받아 사용자의 영업의 기능을 수행하는 자"를 말한다. 그러므로 사용·피용의 관계를 판단함에 있어서는 피용자가 사용자의 선임·지휘·감독에 따른다는 종속성이 기준이 된다.[165]

또한, 사용자책임에서 책임의 중요 근거가 되는 '사무집행과의 관련성'에 대해서는, 현재 학설과 판례는 '사무집행의 외형을 기준'으로 판단하는 '외형이론'을 따른다. 이는 원칙적으로 가해행위가 피용자의 직무범위에 속하는 행위이어야 하지만, 피용자의 직무집행 행위 자체가 아니더라도 그 행위의 외형으로 관찰하여 마치 직무의 범위 내에 속하는 것과 같이 보이는 행위도 포함한다는 입장이다(대판 1985. 8.13. 84다카979판결 참조).[166][167]

---

165) 사용관계가 인정되는 가장 전형적인 관계는 피용자와 사용자 사이에 고용계약이 있는 경우(민법 제655조, 제658조)를 들 수 있다. 단, 기타의 법률관계에 의하여 지휘·감독 아래 사무집행을 하는 관계에 있어도 인정할 수 있음.

166) 지원림, 민법강의, 박영사, 2017, 1714면

167) 피용자가 직무의 범위를 일탈하여 불법행위를 범한 경우에도 사무집행 관련성이 인정되는지의 여부가 문제되는데, 대법원은 "'피용자가 고의에 기하여 다른 사람에게 가해행위를 한 경우, 그 행위가 피용자의 사무집행 그 자체는 아니라 하더라도 사용자의 사업과 시간적, 장소적으로 근접하고, 피용자의 사무의 전부 또는 일부를 수행하는 과정에서 이루어지거나 가해행위의 동기가 업무처리와 관련된 것일 경우에는 외형적, 객관적으로 사용자의 사무집행행위와 관련된 것이라고 보아 사용자책임이 성립한다. 이 경우 사용자가 위험발생 및 방지조치를 결여하였는지 여부도 손해의 공평한 부담을 위하여 부가적으로 고려할 수 있다'고 하며, 피용자

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다. 민법상 사용자 책임과 감독자(사용자)의 경찰책임 비교

‘민법상 사용자 책임’과 ‘감독자(사용자)의 경찰책임’ 모두 자신의 보호·감독 아래 있는 자의 행위로 인하여 사용자(감독자)가 책임을 진다는 점에서 비슷한 유형의 책임이라고 볼 수 있다.

그러나 책임의 본질에 관하여, 민법상 사용자 책임은 대위책임[168]인 반면에 감독자(사용자)의 경찰책임은 행위자와는 별개로 고유의 자기책임으로 이해되고 있다. 또한, 피용자의 행위가 사용자에 의해 위임된 정상적인 사무집행에 귀속될 수 있는지 여부에 관하여, 민법상 사용자 책임은 사무집행과의 관련성을 필요로 하지만 경찰책임에 대해서는 이를 요하지 않고 단지 사용자의 지배영역에서 발생한 위험 또는 장해가 있을 것만을 필요로 한다. 또한 경찰법상 책임은 주관적 귀책사유와 무관한 무과실책임이라는 점을 볼 때, 민법상 사용자 책임과는 달리 면책가능성이 인정되지 않는다.[169]

가 다른 피용자를 성추행 또는 간음하는 등 고의적인 가해행위를 한 경우, 그 행위가 피용자의 사무집행 자체는 아니라 하더라도, 피해자로 하여금 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 방법으로 업무를 수행하도록 하는 과정에서 피해자를 성추행하는 등 그 가해행위가 외형상 객관적으로 업무의 수행에 수반되거나 업무수행과 밀접한 관련 아래 이루어지는 경우뿐만 아니라, 피용자가 사용자로부터 채용, 계속고용, 승진, 근무평정과 같은 다른 근로자에 대한 고용조건을 결정할 수 있는 권한을 부여받고 있음을 이용하여 그 업무수행과 시간적, 장소적인 근접성이 인정되는 상황에서 피해자를 성추행하는 등과 같이 외형상 객관적으로 사용자의 사무집행행위와 관련된 것이라도 볼 수 있는 사안에서도 사용자책임이 성립할 수 있다.(2009. 2. 26. 2008다89712판결 참조)”고 판시하였고, 택시 운전수가 승객을 태우고 운행하던 중 차 속에서 승객을 성폭행한 경우에 외형이론에 의하여 택시회사는 사용자로서 손해배상책임을 진다고 본 사안(1991. 1. 11. 90다8954판결참조)에서 볼 수 있듯이 사실적인 불법행위의 경우에는 손해의 공평한 분담이라는 관점에서 사용자책임을 인정하고 있어 사무집행 관련성의 범위를 넓게 인정하고 있다.

168) 대위책임으로 이해하는 한, 사용자가 피해자에게 배상한 경우에 피용자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다(민법 제756조 제3항)는 조항은 당연조항이 됨.

169) 사용자가 사무 감독에 상당한 주의를 한때에도 경찰책임이 인정됨.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표57> 민법상 사용과 책임과 감독자의 경찰책임 비교

	민법상 사용자 책임	감독자의 경찰책임(행위책임)
책임의 근거	피용자의 불법행위	피감독자(피용자)의 위법한 행위
책임의 대상	손해를 입은 제3자	위험 또는 장해를 야기한 상태
책임의 본질	대위책임[170]	자기책임
인과관계	상당인과관계설	직접원인설
피용자의 행위 범위	정상적인 집무집행에 귀속되어야 함(사무집행 관련성 필요)	감독자의 지배영역에서 발생한 행위(사무집행 관련성 불필요)
면책 가능성	있음, 원칙적 과실 책임	없음, 무과실 책임

라. 손실보상에 있어서 감독자(사용자)의 경찰책임 인정 여부

경찰상 행위책임에 있어서 '감독자(사용자)의 경찰책임'이 '민법상 사용자 책임'과 일부 유사하나 책임의 본질적 측면 등에서 상당한 차이를 지니고 있다. 전술한 바와 같이, 감독자에게 피감독자(피용자) 등의 행위로 인하여 발생한 경찰상 위해에 대한 책임을 부여할 수 있는 만큼 손실보상에 있어서도 피감독자(피용자)는 물론 감독자(사용자)까지 모두 기본적으로 청구인 적격을 인정할 수 없다고 보는 것이 바람직할 것이다. 다만, 「경찰관 직무집행법」 제11조의2 1항 2호의 "손실발생의 원인에 대하여 책임이 있는 자가 자신의 책임에 상응하는 정도를 초과하는

170) 다수설 및 판례 입장
대법원 1981. 8. 11. 선고 81다298 판결 : "민법 제755조 제 2 항에 규정된 책임무능력자에 대한 대리감독자의 책임은 대리감독자 스스로의 위법행위에 대한 책임이 아니라 책임무능력자의 가해행위의 결과에 대한 책임이므로(다만, 감독의무 해태가 없음을 입증함으로써 그 책임을 면할 수 있는 점에서 완전한 무과실책임이 아니고 이른바 중간책임의 성질을 띤 것이라고 하겠다), 책임무능력자의 대리감독자에게 위 법조의 규정에 의한 배상책임이 있다고 하여 위 대리감독자의 사용자 또는 사용자에 갈음한 감독자에게 당연히 민법 제756조에 의한 사용자책임이 있다고 볼 수는 없으며, 책임무능력자의 가해행위에 관하여 그 대리감독자에게 고의 또는 과실이 인정됨으로써 별도로 불법행위의 일반요건을 충족한 때에만 위 대리감독자의 사용자 또는 사용자에 갈음한 감독자는 민법 제756조의 사용자책임을 지게 된다고 보아야 할 것이다."

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

재산상 손실을 입은 경우"에 한하여 예외적으로 청구인 적격을 인정할 수 있을 것이다. 다만, 어떤 경우가 '감독자(사용자)의 경찰 책임을 초과하는 손실'에 해당하는지 학문적으로 논의된 바가 없어 그 사례도 찾기 어렵다.

마. 감독자(사용자)의 경찰책임과 구상권 행사

피감독자(사용자)의 불법행위 등으로 '감독자(사용자)의 경찰상 책임이 인정'되어 감독자(사용자)가 입은 손실을 경찰(국가)로부터 보상받지 못한다면 피감독자(사용자)에게 구상할 수 있는지 여부를 살펴보겠다.

일반적으로 사용자가 피용자의 업무수행과 관련하여 행하여진 불법행위로 인하여 직접 손해를 입었거나 그 피해자인 제3자에게 사용자로서의 손해배상책임을 부담한 결과로 손해를 입게 된 경우에 사용자는 그 사업의 성격과 규모, 시설의 현황, 피용자의 업무내용과 근로조건 및 근무태도, 가해행위의 발생원인과 성격, 가해행위의 예방이나 손실의 분산에 관한 사용자의 배려 정도, 기타 제반 사정에 비추어 손해의 공평한 분담이라는 견지에서 신의칙상 상당하고 인정되는 한도 내에서만 피용자에 대하여 손해배상을 청구하거나 구상권을 행사할 수 있을 것이다(대법원 2009.11.26. 선고 2009다59350 판결 등 참조).

이와 같은 판례 취지 및 국가배상법 제2조(배상책임)[171]에 비춰볼 때 감독자(사용자)의 경찰상 책임으로 인하여 보상받지 못한 손실에 대한 구상권은 제한된 범위 내 에서만 인정될 것으로 판단된다.

---

171) 국가배상법 제2조(배상책임)
① 국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인(이하 "공무원"이라 한다)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 「자동차손해배상 보장법」에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다. 다만, 군인·군무원·경찰공무원 또는 예비군대원이 전투·훈련 등 직무 집행과 관련하여 전사(戰死)·순직(殉職)하거나 공상(公傷)을 입은 경우에 본인이나 그 유족이 다른 법령에 따라 재해보상금·유족연금·상이연금 등의 보상을 지급받을 수 있을 때에는 이 법 및 「민법」에 따른 손해배상을 청구할 수 없다. <개정 2009. 10. 21., 2016. 5. 29.>
② 제1항 본문의 경우에 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 국가나 지방자치단체는 그 공무원에게 구상(求償)할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 감독자(사용자)의 경찰 책임 관련 손실보상 사례 연구

<사례 1>

○○관광 소속 버스 운전사의 뺑소니 교통사망사고를 수사하던 경찰관이 증거 확보를 위해 사고 버스를 관광버스 회사로부터 임의제출 받아 국과수에 증거 분석을 의뢰하였다. 관광버스회사는 증거 분석을 하는 기간(3주) 동안에 해당 버스를 운행하지 못한 손실이 발생하였음을 주장하며 경찰청에 손실보상을 청구하였다. '손실발생에 있어서 책임 있는 자'인 '운전사'를 고용한 버스회사에게 손실보상을 해 줄 수 있는지?[172)]

<사례 2>

○○회사에 근무 중인 종업원 A씨는 사교댄스 동호회 활동 중(사내 동호회 X)에 성추행 사건으로 고소되었다. 경찰은 A씨에 대한 수사를 진행하던 중, A씨가 ○○회사로부터 지급받아 사용 중인 노트북을 회사로부터 임의제출 받아 디지털 포렌식(Digital Forensic) 분석을 하는 과정에서 노트북이 고장났다. 이에 ○○회사에서는 노트북 수리비를 경찰청에 청구하였다. 회사에게 손실보상을 해 줄 수 있는지?

<사례 3>

○○회사 산악 동호회(사내 동호회 O)에서 주말을 이용하여 등산을 하던 중 소속 회원들 간(A,B씨)의 폭행 사건이 발생하였다. 경찰에서 수사를 진행하던 중, 사건 당사자들 간의 문자 수발신 내역 등을 확인하기 위하여 A,B씨가 회사로부터 지급받아 사용 중인 핸드폰을 임의제출 받아 디지털 포렌식(Digital Forensic) 분석을 하던 중 핸드폰이 고장 났다. 이에 ○○회사에서는 핸드폰 수리비를 경찰청에 청구하였다. 회사에게 손실보상을 해 줄 수 있는지?

<사례 4>

○○회사에서 신입사원을 대상으로 연수중, 피교육생들 간의 성폭행 사건이 발생하여 이를 경찰이 수사하는 과정에서 사건이 발생한 장소 및 생활실 등을 압수수색하였다. 경찰은 증거물을 채취 과정에서 부득이하게 침대보 및 벽지 등을 훼손하게 되었으며, ○○회사는 이에 대한 손실보상을 청구하였다. 회사에게 손실보상이 인정될 수 있는지?

---

172) 2018.1월, 광주지방경찰청 손실보상 심의위원회에서 심의한 사례를 재구성한 사안임.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<사례 5>

○○회사에 근무 중인 종업원 A씨는 인터넷 상에 유명 연예인의 합성 사진을 유포한 혐의로 고소되었다. 경찰 수사 과정에서 해당 사진을 유포한 IP 등이 ○○회사로 나타나 경찰에서는 ○○회사 서버 및 A씨가 사용한 개인 노트북 등을 압수수색하여 디지털 포렌식(Digital Forensic) 분석을 시행하였다. 이 과정에서 ○○회사의 서버에 저장된 자료의 일부가 소실되었다.(복원을 시도했으나 복원 불가능), 이에 ○○회사는 서버에 저장된 자료의 가치를 임의 산정하여 경찰청에 손실보상을 요청하였다. 회사에게 손실보상이 인정될 수 있는지?(복원 시도 과정에서 지출된 비용은 논의에서 제외)

<사례 6>

미성년자 A군은 학교 앞 문구점에서 장난감 총을 훔쳤으나, 인근에 설치된 CCTV에 그 모습이 개략적으로 찍혀있었다. 이에 경찰은 A군의 주거지(부모 집)를 압수수색하여 장난감 총을 찾던 중에 바닥에 떨어져 있는 공을 잘못 밟고 넘어지면서 A씨 부모 소유의 '고가의 도자기'를 깨뜨리고 말았다. 이에 A군 부모는 경찰청에 도자기 값을 보상 청구 하였다. A군 부모에게 손실보상이 인정될 수 있는지?

<사례1>의 경우, 먼저 사고발생차량을 임의제출[173] 받은 행위는 경찰관의 적법한 직무집행의 일환이다. 버스운전기사는 교통사망사고라는 위험 및 장해를 야기하였으므로 1차적으로 경찰책임자에 해당한다. 여기서 운전기사를 고용한 관광버스 회사가 손실보상을 청구할 수 있는지가 문제되는데, 전술한 바와 같이 피용자(운전기사)가 운전이라는 정상적인 업무를 수행하던 중에 발생한 사고이므로 그와 사용관계 있는 사용자(버스회사)에게도[174] 행위책임을 부여할 수 있다. 따라서 원칙적으로 관광버스 회사는 손실발생에 있어서 책임 있는 자로 청구인 적격이 없어 경찰에 손실보상을 청구할 수 없을 것이다. 다만, 현행 「경찰관 직무집행법」상 손실보상 규정은 경찰상 책임이 없는 피해자뿐만 아니라 경찰상 책임이 있는 자라고 할지라도 자신이 입은 손해를 구체적으로 평가하여 그 피해가 스스로 감당해야 할

173) 영장을 통한 압수수색 집행과는 방법의 면에서 차이가 있지만, 임의제출물도 압수의 대상이 된다는 점에서 동일한 직무집행으로 볼 수 있음.
174) 실제 사례에서는, 버스운전기사가 관광회사로부터 일정한 월급을 수령하고 있으며, 재직증명서 등을 통하여 회사의 사무감독 하에 있다는 사용관계가 확인되었음.(광주청, '18.1월)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

책임의 수준을 넘어선 것이라면 그 부분에 대해서는 적극적으로 보상토록 하고 있다.[175] 따라서 관광버스 회사가 감당해야 할 책임의 범위를 넘어선 손실에 대해서는 손실보상이 인정될 수 있다.[176] 다만 '책임의 범위를 넘어선 손실'인지 여부를 판단할 수 있는 기준이 명확하지 않아 이 부분에 대해서는 손실보상 심의위원회의 논의를 거쳐 보상의 정도가 결정될 수밖에 없다. 이 사례에서는 '증거 분석 기간'이 적정했는지가 이를 판단할 수 있는 기준이 될 수도 있다고 생각한다. 한편 손실보상과는 별개로 관광버스 회사는 교통사망사고 피해자(제3자)에게 민법상 사용자 책임도 부담하게 될 것이다.

<사례2>의 경우, A씨의 동호회 활동은 개인적인 취미 활동에 해당한다. 업무 시간 외에 업무와 관련이 없는 행위까지 사용자인 회사가 지도·감독을 하는 것은 아니며 이런 행위까지 감독자로서 책임을 지게 되는 것은 아니다. 따라서 A씨의 성추행 사건은 A씨의 직무와 관계가 없는 행위로 회사는 감독자가 아닌 제3자의 지위에 있는 것이다. A씨로 인하여 경찰권이 발동하였으며 이 과정에서 A씨의 노트북이 고장 났다고 하면 A씨는 청구인 적격이 없어 경찰에 수리비를 손실보상 청구할 수 없을 것이다. 이 사례에서는 노트북의 소유자가 A씨가 아닌 회사이다. 회사에 손실발생에 있어서 원인 책임, 즉 감독자 책임을 묻기 어려운 만큼 손실보상을 해주는 것이 바람직하다고 생각한다.

<사례3>은 사내 동호회 활동 과정에서 사원들(피용자)간에 발생한 폭행 사건이다. 먼저, 사내 동호회 활동이 직무와 관련성이 있는지 여부에 대한 검토가 필요하다. 통상적으로 사내 동호회 활동은 사원(피용자)들의 복지 증진, 사기 진작, 애사심 제고 등을 위해 회사에서 동호회 활동 시간을 보장해주고, 경비의 일부를 지원해주고 있다.[177] 또한, 동호회 활동을 권장·지원해주는 대신에 "회사의 이미지를 실추시키거나 업무에 지장을 초래해서 안 된다"는 식의 내부 지침 등이 있는 것이 일반적이다. 근무시간 중에 동호회 활동 시간이 보장되기도 하며, 비록 근무시간

175) 이상훈, 경찰관 직무집행법상 손실보상 심의 사례 연구, 한국경찰학회보 68권, 2018, 259면
176) '18.1월 광주지방경찰청 사례 : 실제 심의에서도 관광회사 소유의 사고차량을 압수하여 국과수에 의뢰하는 기간이 통상적인 감정의뢰기간보다 다소 길었던 점을 감안하여, 통상적인 감정기간을 초과하는 일수에 대하여는 특별희생을 인정하여 손실보상을 인정
177) 상당수 기업들이 사내 동호회 활동을 지원해 주고 있음. 예를 들어, 금호타이어의 경우 '10년 워크아웃에 돌입 전까지 동호회 활동 지원금을 지급.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

외에 동호회 활동을 하더라도 △회사의 지원을 받고, △행사나 모임의 주최자가 사원들이며, △동호회의 활동 목적과 내용이 복지향상 및 직원들 간의 친목 도모를 통한 업무 효율성 제고인 만큼 회사의 지배나 관리를 받고 있다고 해석할 여지가 있다. 따라서 본 사례를 정리해보면 직무의 연장선상인 동호회 활동 과정에서 사원들(피용자)간에 발생한 폭행사건이다. 경찰은 사건 수사를 위해 사원들(피용자)에게 지급된 핸드폰의 디지털 포렌식(Digital Forensic) 분석을 실시하던 중에 핸드폰이 고장 났고, 회사는 그 수리비를 경찰에 손실보상 청구한 것이다. 생각하건대, 회사 측에 감독자의 경찰 책임이 없다고 단언하기 어려운 만큼 손실보상이 인정되기 어렵다고 생각되나, 상항에 따라서는 그 책임 범위를 초과한 손실로 인정될 여지도 있어 심도 있는 논의가 필요하다.

<사례4>는 신입사원을 대상으로 한 연수중에 피교육생들 간에 발생한 성폭행 사건이다. 신입사원의 연수(합숙)인 만큼 직무의 일환임은 논란의 여지가 없다. 신입사원 연수 과정에서 회사는 사원들에게 회사 소개 등 오리엔테이션을 포함하여 합숙기간 피교육생들의 안전에 대한 지도·감독의 의무가 있을 것이다. 따라서 연수중에 피교육생들 간에 성폭행 사건이 발생하여 경찰권이 발동하게 된 경우라면 회사는 이에 대해 수인할 의무가 있다고 생각된다. 즉, 경찰이 증거물 채취 과정에서 침대보나 벽지 등을 훼손(회사의 재산상 손실 발생)하였더라도, 회사는 감독자의 경찰 책임이 인정되어 손실보상을 청구할 수 없다고 생각된다. 다만, 그 손실의 범위가 감독자의 경찰 책임을 초과한 경우에는 손실보상이 가능할 것이다.[178]

<사례5>는 종업원 A씨가 인터넷상에 유명 연예인의 합성 사진을 유포하여 고소된 사건이다. A씨의 사진 유포 행위는 직무 관련성을 인정할 여지가 없다. A씨에 대한 수사 과정에서 발생한 손실에 대해 회사가 수인해야 할 의무는 없을 것이다. 따라서 회사는 경찰의 서버 압수수색 과정에서 발생한 손실에 대해 손실보상을 청구할 수 있다고 생각한다. 다만 발생한 손실이 서버 복원 비용이 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 압수수색 과정에서 서버에 저장된 자료가 소실되어 이를 복원하는데 소요되는 비용이라면 얼마든지 손실보상이 가능하다. 그러나 사례에서는 서버

178) 사례와 같이 침대보나 벽지 등이 일부 훼손된 경우는 그 손실이 경미하여 감독자(사용자)가 그 손실을 수인하는 것이 타당하나, 그 손실액 큰 경우에는 감독자의 경찰 책임을 초과했는지 여부에 대한 검토가 필요

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

복원이 불가능하여 소실된 디지털 자료에 대한 금전적인 보상을 청구한 것이다.[179] 과연 디지털 자료의 소실을 재산상 손실로 볼 수 있는지, 재산상 손실로 볼 수 있다면 그 피해액을 어떻게 산정하여 보상을 해줘야하는지가 문제 될 것이다. 하지만 현재까지 이와 관련하여 학계에서 논의된 바 없고, 전국 지방경찰청에 접수된 사례도 없다. 따라서 「경찰관 직무집행법 시행령」 제9조(손실보상의 기준 및 보상금액)의 해석을 통해 손실보상 심의위원회에서 실무적으로 보상 범위를 정할 수밖에 없을 것이다. 다만, 서버에 저장된 디지털 자료의 종류에 따라 재산적 가치가 인정될 여지는 있으나, 해당 서버에 특정 디지털 자료가 저장되어 있음을 청구인이 증명해야하기 때문에 사실상 손실보상이 이뤄지기는 힘들 것으로 판단된다.

【 경찰관 직무집행법 시행령 제9조(손실보상의 기준 및 보상금액) 】

① 법 제11조의2제1항에 따라 손실보상을 할 때 물건을 멸실·훼손한 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라 보상한다.

1. 손실을 입은 물건을 수리할 수 있는 경우 : 수리비에 상당하는 금액

2. 손실을 입은 물건을 수리할 수 없는 경우 : 손실을 입은 당시의 해당 물건의 교환가액

3. 영업자가 손실을 입은 물건의 수리나 교환으로 인하여 영업을 계속할 수 없는 경우 : 영업을 계속할 수 없는 기간 중 영업상 이익에 상당하는 금액

② 물건의 멸실·훼손으로 인한 손실 외의 재산상 손실에 대해서는 직무집행과 상당한 인과관계가 있는 범위에서 보상한다.

<사례6>은 미성년자 A군의 법정 대리인(보호자)인 부모는 A군을 지도·감독하는 지위에 있음으로 A군의 경찰상 책임에 대하여 공동으로 책임을 지게 된다. 따라서 A군의 부모는 A군의 절도로 인하여 자신의 집이 압수수색을 받게 될 경우에, 이 과정에서 불가피하게 발생할 수 있는 재산상 손실에 대해서 수인의 의무를 지게 된다. 이 사례는 경찰관이 압수수색 과정에서 바닥에 떨어진 공을 잘못 밟아 넘어지면서 도자기를 깨뜨리는 것으로 1) 경찰관이 넘어진 행위가 적법한지, 2) 도자기가 깨져 발생한 손실까지 감독자의 책임 범위(법정대리인의 책임)로 볼 수 있는지가 논의 대상이 될 것이다. 먼저 1) 경찰관이 넘어진 행위에 대해서는 '상당한 주

179) 서버 복원 비용은 '수리비'에 해당하여 손실보상을 통해 지급 가능함

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의의무'를 다했는지에 대한 판단은 보류하고 설령 경찰관에게 경미한 과실이 일부 인정되더라도, 이러한 과실이 위법에 이를 정도로 법령·절차 등을 위반한 것은 아님으로 적법한 직무 집행 행위로 볼 수 있을 것이다.[180] 그리고 2) 법정대리인의 민사상 책임 범위에 대해 학설이 나뉘고 있고 사례마다 판례가 많아 논란의 여지는 있으나, 통상 부모는 자식에 대해 일반적이고 일상적인 감독의무가 있는 만큼 부모의 민사상 책임이 면책되기가 쉽지 않는다는 점을 고려할 때 본 사례에서 부모의 경찰 책임은 당연히 인정된다고 볼 수 있다. 다만, 도자기가 깨진 손실이 "자신의 책임에 상응하는 정도를 초과하는 재산상의 손실"에 해당하는지 여부[181]에 대해서는 논란의 여지가 있다. "자신의 책임에 상응하는 정도를 초과하는 재산상의 손실"을 판단하는데 있어서 깨진 도자가의 가격도 판단의 근거가 될 수 있다고 생각한다. 동일한 사례에서 저가의 장식용 소품이 깨진 경우라면 부모에게 '감독자의 경찰 책임'을 물어 손실보상을 해주지 않아도 된다고 생각한다. 실제로 2017.7월 광주지방경찰청 손실보상 심의위원회에서는 '자살신고 접수를 받고 현장에 출동한 경찰관이 집안 내부를 수색하는 과정에서 발을 잘못 내딛어 옷걸이(일명 행거)를 파손한 사안'[182]에서 손실보상 청구인(자살 기도자)에게 손실 발생의 원인 책임이 있다고 인정하여 보상을 하지 않은 바 있다. 그런데 고가의 도가지가 깨진 경우라면, 고액의 손실까지 부모에게 수인하도록 하는 것이 과연 「경찰관 직무집행법」 제11조의 2(손실보상)를 올바르게 해석한 결과인지에 대해서는 의문이 남는다. 즉, 압수수색 과정에서 경찰관의 부주의로 물건이 파손되는 경우는 예견할 수 있으나, 법정대리인인 부모에게 '고액의 재산상 손실'까지 수인하도록 하는 것은 불합리하다고 생각된다.

---

180) '17.11월 서울지방경찰청 사례 : 음주 반응이 나온 오토바이 운전자를 하차시키고 경찰관이 인근에 오토바이를 주차해 놓은 후 음주측정을 진행하던 중에 오토바이가 넘어져 파손
손실보상 심의위원회에서 오토바이 운전자가 경찰관의 법집행에 있어서 원인을 제공하였지만 다른 요인이 개입되어 손실이 발생한 사안으로 보고 오토바이 운전자에게 '청구인 적격'이 있다고 인정하였으며, 또한 음주단속 현장과 인접한 곳에 오토바이를 주차한 사안에 대하여 경찰관이 오토바이를 잘못 세운 것인지 도로의 흔들림 때문에 오토바이가 넘어진 것인지 확인할 수 없고, 설령 경찰관에게 일부 과실이 있을 수 있지만 이는 위법에 이를 정도는 아닌 것으로 판단하여 오토바이의 이동 주차 행위도 적법한 직무집행으로 인정하고 손실보상키로 결정하였다.

181) 경찰관 직무집행법 11조의 2(손실보상) 1항 2호 손실발생의 원인에 대하여 책임이 있는 자가 자신의 책임에 상응하는 정도를 초과하는 재산상의 손실을 입은 경우

182) '17.7월 광주지방경찰청 사례 : 자살하겠다는 112 신고 접수를 받고 출동한 경찰관이 현장에 진입하여 수색하는 과정에서 옷걸이(행거)를 파손하였으나 '청구인 부적격'으로 손실보상 청구(92,900원, 동일제품 마트 판매 가격) 기각

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

4. 소결

손실보상은 원칙적으로 손실발생에 있어서 원인을 제공하지 않은 '경찰상 책임이 없는 자'에게 보상토록 하고 있다. 하지만 전술한 바와 같이 사용자와 피용자의 관계처럼 사용자의 지휘·감독을 받아 사용자를 위한 업무를 하고 있는 경우라면, 사용자(감독자)도 그 손실발생에 있어서 원인을 제공한 자로 보는 것이 바림직할 것이다. 다만, 민법상 사용자 책임은 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무 감독에 있어서 상당한 주의를 한 경우에 손해 배상 책임을 면해주고 있으나, 경찰책임에 있어서는 감독자(사용자)의 책임을 면해주기 어려워 보인다.

경찰책임은 행위자의 의사 및 행위·불법행위·형사책임 능력과는 전혀 관련이 없고, 경찰책임자의 주관적 귀책사유(고의·과실)도 요구되지 않는다. 사용자(감독자)의 경찰책임에 있어서도 민법상 사용자 책임과는 달리 주관적 귀책사유 등이 필요치 않고, 피용자의 행위가 사용자로부터 지휘·감독을 받는 직무의 범위 내에 있을 것만 요한다. 다만 직무집행 관련성에 대해서는 피용자가 사용자로부터 구체적으로 위임받은 사무로 국한하기 보다는, 외형상 직무와 관련이 없지 않다면 직무 관련성은 인정된다고 해석하는 것이 '경찰 책임'의 본질적 측면에서 바람직해 보인다.

현행 「경찰관 직무집행법」상 손실보상 규정은 '손실발생의 원인에 책임 없는 자'가 손실보상을 청구할 수 있도록 규정하고 있을 뿐, 책임의 유형 측면에서 '행위 책임', '상태 책임', '외관상 경찰 책임' 등을 구분하고 있지 않다. 이에 '손실보상의 청구인 적격'을 판단할 수 있는 고유의 경찰 책임(민법, 형법상 책임과 구분) 기준을 명확하게 제시하지 못하고 있다는 점에서 그 한계를 지니고 있다. 따라서 관련법 개정을 통하여 '경찰 책임'의 범위를 보다 명확하게 규정하는 것이 필요하다고 생각한다.[183]

183) 행위책임에 있어서는 직접 위험을 야기한 자, 미성년자 등의 행위에 대해서는 감독할 지위에 있는 자, 종업원(사용자)에 대해서는 업무수행 중에 위험을 야기한 경우 사용한 자에 대해서 경찰책임을 명확하게 부여할 수 있도록 명확한 입법 논의가 필요

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제4절 손실보상 심의위원회 운영상 문제점(광주지방경찰청 사례 중심)

1. 위원회 구성

2014년 손실보상 제도가 도입되면서 광주지방경찰청도 손실보상 심의위원회를 내부위원 3명, 외부위원 3명으로 구성하였다. 내부 위원은 총경 계급으로 손실보상 제도를 총괄하는 경무과장을 간사로 하고, 손실보상 사건이 주로 발생하는 부서의 과장(생활안전과, 경비교통과)을 위원으로 임명하였다.[184] 외부위원으로는 전남대학교 행정학과 교수, 조선대학교 법학과 교수, 변호사 각 1명을 심사위원으로 위촉하여 손실보상 심의위원회(총6명)를 운영 중에 있다.[185]. 외부위원의 임기는 2년으로 1회에 한하여 연임이 가능하였으나, 2017.11월 경찰청에서는 '손실보상 심의위원회 운영 개선 방안'을 통해 연임의 횟수를 제한하지 않는 것으로 변경하였다. 이에 광주지방경찰청의 경우, 2014년부터 2018년 현재까지 외부위원의 변경 없이 손실보상 심의위원회를 운영하고 있다. 광주지방경찰청과 같이 손실보상 심의위원회의 외부 위원을 변경하지 않고 운영하는 것은 '심의 기준'을 동일하게 유지함으로써 심의 결과에 있어서도 '신뢰성' 및 '안정성'을 확보할 수 있다는 장점이 있다.

2. 손실보상 처리 기간 단축 필요

먼저, 손실보상 절차는 아래 <표56>과 같다. 경찰관의 직무집행으로 인하여 재산상 손실을 입은 피해자가 해당 경찰관이 근무하고 있는 소속 경찰서(경무과)에 손실보상을 청구하게 된다. 이후 해당 경찰서에서는 손실보상 청구서 등 관련 서류를 소속 지방경찰청(경무과 기획예산계)에 송부한다. 이렇게 손실보상 사건을 접수하게 된 지방경찰청(경무과 기획예산계)에서는 피해자에게 손실보상 청구서가 접수된 사

184) '18년 현재, 형사과장·생활안전과장·경무과장(간사)으로 구성
185) '14.4.17. 손실보상 심의위원회 위촉

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

실 및 심의위원회 개최 일시(예정)를 안내한다. 또한 손실보상 청구인에게 심의에 필요한 자료를 추가로 요청하기도 한다. 지방경찰청(경무과 기획예산계)에서는 사실 관계 확인 및 기본적인 법리 검토를 거친 후에 관계 서류를 심의위원들에게 송부하여 심의 전에 검토할 수 있도록 하고 있다. 이어서 심의위원들이 가장 많이 참석할 수 있는 날짜를 정하여 심의위원회를 개최하고 그 결과를 회의록에 남긴다. 이어서 피해자에게 심의 결과를 통보하고, 예산 집행 부서(지방경찰청 경무과 경리계)에 보상금 지급을 요청하게 된다. 예산 집행 부서에서는 보상금 지급을 위한 각종 회계 서류를 작성하여 디지털예산회계시스템(dBrain)[186]을 통해 피해자의 계좌로 보상금을 이체하게 되며 이로써 모든 보상 절차가 마무리된다. 광주지방경찰청에서는 손실보상 제도가 도입된 이래 총 20건의 손실보상이 청구되어 19건이 인용(95%)되었다. 손실보상이 청구되어 보상 여부가 결정되기까지는 통상 1개월 이상이 걸렸으며, 실제로 보상금이 지급될 때까지는 2개월 정도 소요된 것으로 확인할 수 있었다.[187]

경찰청의 손실보상 심의위원회 운영 계획[188]을 살펴보면, 정기회의는 손실보상 청구 사건 심의와 관계없이 분기 1회 개최하고 임시회의는 손실보상 청구 사건 접수 시 월 1회 개최하도록 하고 있다. 하지만 손실보상 청구 건수가 많지 않은 지방경찰청의 경우에는 연간 위원회 개최 건수가 평균 4~6회에 불과하였으며, 실무적으로 1~3개월 동안 접수된 사건들을 모아서 위원회를 개최하는 경향이 있었다(분기 1회 정도).[189] 이는 1건을 심의하기 위하여 대학 교수 및 변호사로 구성된 외부 심의위원들을 소집하는 것이 실무적으로 상당히 부담스럽고 일정을 조율하기도 어렵기 때문에 사실상 월 단위로 회의를 개최하기는 어렵다고 판단된다. 다만, 피해자(손실보상 청구인)가 빠른 보상을 원하거나 사안이 단순하여 보상 여부에 대한 논란의 소지가 없는 경우에는 서면 심사 등을 적극 활용하여 신속하게 보상이 될 수 있도록 운영의 묘를 살릴 필요도 있다.

---

186) 디지털 국가 예산·회계 시스템. 정부 세입과 예산 편성·집행·평가 등 국가 재정 업무상의 모든 과정을 포괄하는 통합재정정보시스템(국고 관련 공무원들이 사용 중)

187) (광주청 사례1) '17.2.3 청구서 접수 -> 3.31 손실보상 심의 -> 4.4 보상금 지급 요청(기획예산계⇒경리계) -> 보상금 이체(경리계☞청구인)
(광주청 사례2) '17.9.21 청구서 접수 -> 11.8 손실보상 심의 -> 11.9 보상금 지급 요청(기획예산계⇒경리계) -> 보상금 이체(경리계☞청구인)

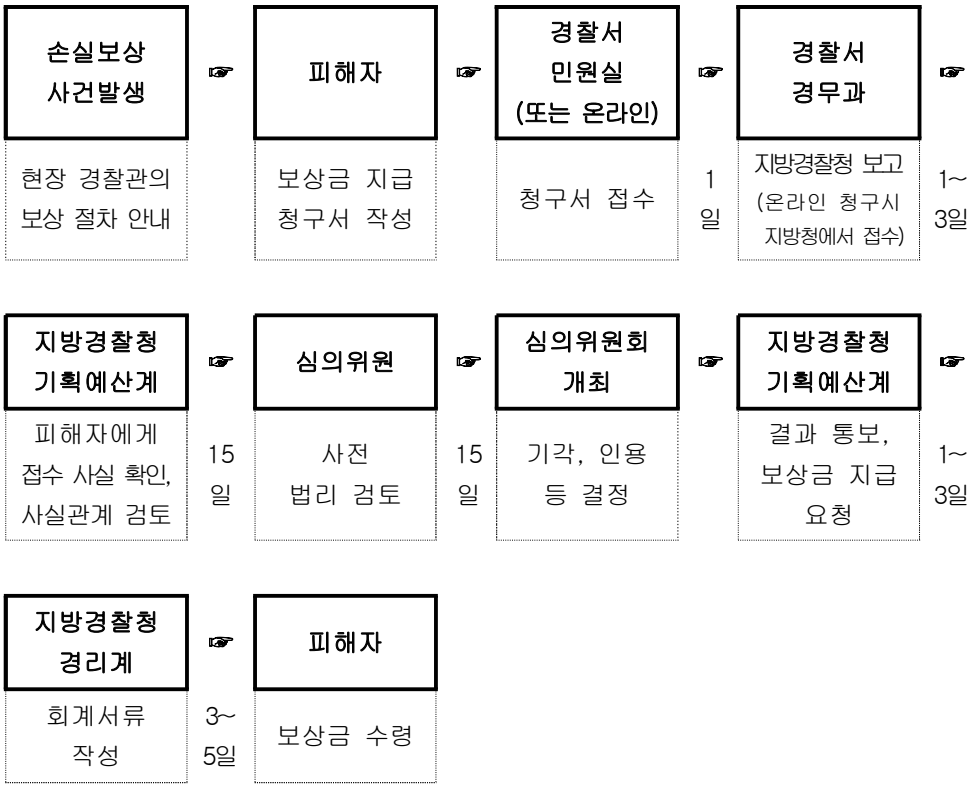
188) '14.3.6. 경찰청 손실보상 심의위원회 운영 계획(경찰청 규제개혁법무담당관-1216)

189) 광주지방경찰청 손실보상 심의위원회 개최 건수(심의건수) : '16년 3회(8건), '17년 4회(9건)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 58> 손실보상 처리 절차(통상 소요 시간)



2년 동안 손실보상 제도를 담당했다. 손실보상 사건으로 접수된 대부분 사건이 경찰관의 현장 확인 과정에서 발생한 출입문 훼손(디지털 도어락, 방범창, 유리창 등)이었다. 이와 같은 사건은 손실보상의 전형적인 유형으로 논란의 여지없이 수리비 전액을 지급해왔다. 그런데 손실보상을 신속하게 해주기위해서는 접수가 되면 바로 심의위원회를 소집해야 하는데 심의위원들의 이견이 없는 사례의 경우에는 개회 선언, 인사말 등 요식 행위 외에 별도의 논의 시간이 필요하지 않아 사실상 회의가 10분 이내로 끝나게 된다. 안건 심의를 위해 모신 대학교수 등을 10분 만에 돌려보내기도 부담스럽고, 참석한 심의위원들도 이런 경우에는 허무할 것이다 이런 이유 때문에 별도의 논의가 필요하지 않은... 논란이 없는 단순한 사건은 접수되더라도 추가로 다른 사건이 몇 건 더 접수되길 기다린 후에 사건을 모아서 거의 3~4개월에 한번 정도 심의위원회를 개최할 수밖에 없었다. (광주지방경찰청 손실보상 제도 담당자 A)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

그리고 손실보상 심의위원회를 개최하였더라도 실제로 청구인에게 돈이 지급되기까지는 7일 정도 소요되었다. 이는 정부기관의 예산 집행 절차 때문으로 보여진다. 손실보상 심의위원회에서 보상하기로 결정이 되면, 지방경찰청 손실보상 담당자(경무과 기획예산계)가 예산을 집행하는 부서(경무과 경리계)에 보상금 지급을 요청하는 공문을 발송하게 된다. 이 과정이 보통 3일 정도 소요되며, 예산 집행을 위한 각종 회계 서류 작성 및 부서장 결재 시간이 5일 정도 소요되고 있었다. 따라서 심의위원회 개최 후 실제로 보상금 지급(계좌 이체) 까지는 1주일 이상이 소요되고 있는 것으로 나타났다. 이는 행정절차의 일환으로 수긍이 가지만 손실보상 담당자 및 회계 업무처리자의 의지(신속도)에 따라 소요 기간은 단축될 수 있다고 생각한다.

손실보상 심의위원회를 개최하고 그 결과를 회의록 등으로 작성하여 전자결재시스템을 통해 결재를 받아야 한다. 이를 근거로 지방청 경리계에 보상금 지급을 요청하는 공문을 발송해야 한다. 그런데 담당자 입장에서는 위원회를 개최하고 그 결과를 피해자(손실보상 청구인)에게 전화로 안내를 하고 나면 시간적 여유가 생긴다. 그래서 심의 결과 및 회의록 등 작성을 2~3일 정도 미루고 다른 업무를 우선적으로 하게 된다. 그리고 보상금 지급 협조 공문 등을 작성하더라도 결재 라인을 거치는데 하루 정도가 소요될 것이고, 이를 지방청 경리계에서 담당자가 접수하는데 하루 정도 또 소요될 것이다. 지방청 경리계에서는 관련 공문을 접수하더라도 다른 업무들이 많기에 접수 순서에 따라 처리를 하게 되고 특별히 빨리 지급해달라고 요청하지 않는 이상 일주일 정도는 소요된다. 지방청 경리계에서도 담당자가 예산 집행 절차에 따라 부서장의 서면 결재를 받고, dbrain 시스템을 통해 결재를 다시 받아야 자금이 이체되기 때문이다. 물론 피해자(청구인)가 민원을 야기할 우려가 있다거나 빠른 지급을 원할 경우에는 예산 집행을 빨리 해 달라고 협조 요청을 할 수는 있으나 대체로 손실을 보상 해 주는 것은 '좋은 일'이니 만큼 피해자(청구인)들도 특별히 보상금이 늦게 들어온다는 이유로 민원을 제기 하거나 불만을 토로하는 사례는 지금껏 경험해보지 못하였다. 그리고 손실보상 심의위원회 결과를 안내할 때 보상금 지급시까는 일주일 이상 걸린다고 안내를 하고 있어 특별히 민원의 소지도 없다. 이 부분은 손실보상 제도를 운영하는 담당자의 친절도(상세 안내, 기타 능력)에 따라 민원 야기 여부는 달라질 것으로 예상한다. (광주지방경찰청 손실보상 제도 담당자 A)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 내실 있는 손실보상 심의 사례 검토

손실보상 사건이 접수되면, 지방경찰청 손실보상 담당자는 접수된 사건과 유사한 사례가 있는지 타 지방경찰청에서 심의한 사건을 검토하게 된다. 이는 경찰청에서 각 지방경찰청별 손실보상 심의위원회 결과를 공유할 수 있도록 시스템을 갖춰놓았기 때문에 가능하며, 이는 실무적으로 많은 도움이 되고 있다고 한다.

하지만, 사건 개요와 결과 정도만을 공유하고 있어 때로는 심의 과정 및 결과를 추론하기 어려운 경우도 있다. 이럴 때에는 해당 지방경찰청에 문의를 하고 있으나, 시간이 상당히 지났거나 손실보상 담당자가 바뀐 경우에는 전반적인 내용을 확인하기 어렵다는 한계가 있다. 그리고 유사 사례를 검토하다보면 손실보상의 요건에 어긋남에도, 피해자(청구인)의 사정(事情)[190]을 고려하여 일부라도 보상을 해준 경우가 있다. 예컨대, 손실보상을 기각할 경우에 피해자(청구인)가 손해배상 소송(또는 민원) 등을 제기할 것이 예견된다면 현장 경찰관들의 소송 부담을 줄여주기 위하여 가급적 보상을 해주는 형태로 심의를 하기도 한다. 따라서 유사 사례를 검토할 때에는 심의 과정 및 내용에 대한 명확한 확인이 필요할 것이다. 특히 특별한 사정[191]을 감안하여 내린 예외적 결론임에도, 이를 간과하고 판례처럼 받아들여 기존의 결론과 유사한 결과가 다시 도출될 가능성이 있기 때문에 손실보상 심의위원들의 신중한 검토가 필요하다고 생각한다.

또한, 손실보상 요건 등 보상 기준에 대해 각 지방경찰청별 심의 기준의 다소 달라 유사한 사례이지만 심의 결과가 다른 경우도 있어 이에 대한 대책 마련도 필요할 것이다. 일부 지방경찰청의 경우에는 '보상액의 산정 과정' 등을 손실보상 심의위원회 회의록에 상세하게 기재하려는 노력이 엿보이기도 하였으며, 특히 '예외적으로 손실보상을 인정'해 준 경우라면 이러한 조치가 더욱 중요할 것으로 판단된다. 결국, 이와 같은 심의위원회의 노력들이 손실보상 제도의 안정적 운영 및 신뢰성 확보에도 기여할 것으로 생각하는 바이다.

190) 청구인의 형편이 어렵거나, 손실보상을 받지 못할 경우에 소송을 제기할 것이 분명한 경우 등
191) 피해자(청구인)의 사정(事情)이나 당시 업무를 처리했던 현장 경찰관의 고충 등을 종합적으로 고려

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표59> 손실보상 심의위원회간 이견(異見) 사례

	'유사 사례'이나 심의위원회의 판단 기준이 다른 사례	결과	관 할
1	번호판 영치 대상인 과태료 체납 체량(아우디)을 발견, 현장에서 번호판 분리 기구를 이용하여 번호판을 분리, 청구인이 과태료 납부 후 번호판을 교부 받아 장착하려 했으나 나사가 헛도는 현상이 발생하여 수리비 청구(63만원) ☞ **청구인에게 번호판 영치행위를 유발시킨 책임 있어 기각**	기각	경기(북) '15.6월
2	과태료 체납차량 자동차 번호판 영치 과정에서 나사 손괴 및 보조 범퍼 파손으로 수리비 253,750원 청구 ☞ **수리비 과다 청구로 125,000원 보상**	일부 인용	경기(남) '16.8월
3	과태료 체납차량 자동차 번호판 영치 과정에서 나사 손괴로 수리비 8만원 청구 ☞ **청구액 전액 보상**	인용	서울 '17.2월
4	과태료 체납차량 자동차 번호판 영치 과정에서 나사 손괴로 수리비 48만원 청구 ☞ **수리비 과다 청구로 10만원 보상**	일부 인용	경기(남) '17.5월
5	과태료 체납차량 자동차 번호판 영치 과정에서 범퍼에 흠집 발생으로 수리비 696,265원 청구 ☞ **청구액 전액 보상**	인용	경남 '17.12월
6	자살예방 상담기관에 "죽고 싶다. 번개탄을 가지고 있다."고 전화한 후에 연락이 되지 않아 112에 신고, 경찰관이 현장 확인차 출입문 등을 훼손 후 확인하였으나 자살 의심자가 '현장에 없었음'	기각	서울 '15.5월
7	자살예방센터에서 자살위험이 있다고 112로 신고, 경찰관이 출동하여 문을 두드려도 인기척이 없어 디지털 도어락 훼손 후 현장을 확인 하였으나, 자살 의심자는 '외출중'	인용	부산 '16.10월
8	불법 게임장 영업 신고 접수, 제보자는 게임장을 이용했던 손님으로 해당 장소를 지목하여 출입문을 강제로 열고 확인하였으나 건물주가 거주하는 집이었음, 건물주가 손실보상 청구 ☞ **강제 개방 전에 전력량 등을 사전에 확인하지 않은 경찰관의 과실 인정, 손해배상 사안으로 기각(논란 多)**	기각	경기(남) '14.6월
9	지하 2층에서 불법 게임장 영업을 한다는 첩보 입수, 출입문을 강제로 열어 확인하였으나 보일러 실로 사용하는 공간으로 불법 영업 사실 x, 건물주가 손실보상 청구	인용	서울 '14.4월
10	불법 게임장 영업을 한다는 첩보 입수, 정황상 불법 영업을 하고 있다고 확신하여 출입문을 강제 개방하였으나 불법 게임장 옆 사무실 출입문이었음, 건물주가 손실보상 청구	인용	대구 '17.6월

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

'14년부터 손실보상 제도가 운영되어 매년 300여건이 전국적으로 접수되어 처리되고 있다. 하지만 대부분이 출입문 훼손이며, 이외의 사건이 접수되면 제일먼저 하는 일이 다른 지방청에 유사한 사건을 처리한 적이 있는지 사례를 찾아보는 것이다. 광주 같은 경우에는 연간 10여건을 처리하고 있는데 사례도 많지 않아서 서울이나 경기도 등 손실보상 접수가 많은 지방경찰청에 유사한 사례가 있는지 우선적으로 찾아본다. 그런데 사례를 찾다보면 조금 이상하다고 생각되는 경우가 있는데... 이는 대부분 손실보상 청구인이 속칭 민원을 계속 야기하면 출동 경찰관들이 귀찮아 질 거 같아서 일부라도 보상을 해주는 식으로 결론이 난거 같더라. 그런데 사례를 자세히 들여다보지 않고 단순히 비슷한 사례인데 이건 보상을 해 줬네, 이건 보상을 해주지 않았네 식으로 접근을 하게 되면 이런 사례가 한건 한건씩 쌓이다 보면 판례가 되어 버리는 게 아닐까 하는 염려도 되었다. 그래서 타청 사례를 검토할 때는 반드시 보상을 하게 된 배경 등이 있다면 이런 부분까지도 조사를 하여 심의위원들에게 참고로 알려 줄 필요가 있다고 생각한다.(광주지방경찰청 손실보상 제도 담당자 A)

4. 시사점 및 소결

2016년 경찰청에서는 손실보상 제도의 활성화를 위해 설문조사를 통해 현장 경찰관들의 여론을 수렴하였고 개선 방안을 강구하였다. 이를 통해 2017.11월 '손실보상 심의위원회 운영 개선방안' 등이 마련되었고 이를 시행중에 있다.[192] 기존에는 심의위원회를 정기회의는 분기 1회, 임시회의는 월 1회 개최토록 하였으나, 개선안은 '사건 접수 즉시 심의'토록하고 사건 접수 1개월 내로 심의위원회를 개최하도록 변경하였다.[193] 그리고 심의 절차를 간소화하기 위해 기존에는 대면심사를 원칙으로 하였으나 청구금액 50만원 미만 사건 중에서 쟁점이 없는 사안은 서면심사가 가능하도록 변경함으로써 형식적 심의위원회 개최 및 위원회 개최에 따른 보상절차의 지연 등을 개선하였다고 판단된다. 이와 같은 개선방안이 시행되기 전에도 이미 각 지방경찰청에서는 보상 여부에 대해 논란이 없는 사건을 중심으로 비공식

192) 경찰청, 손실보상심의위원회 운영 개선방안 하달(규제개혁법무담당관-6560, 2017.11.10.)
193) 위 개선방안을 통해 정기·임시회의 개념 없이 사안의 경중·시급성 및 위원회 운영 일정 등을 고려하여 최대 1개월 이내 심의

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

적인 서면심사를 진행해 왔음을 감안해볼 때, 이는 실무적으로 근거 없이 시행해 왔던 서면심사를 명문·제도화 했다는 점에서 의미가 있는 조치이다. 이는 경찰관의 직무집행으로 인하여 입은 피해를 가급적 빠른 시일 내에 회복해 주기 위한 조치인 만큼, 심의위원회의 신속한 개최와 함께 보상금 지급도 신속하게 이뤄질 수 있도록 담당 경찰관들의 세심한 배려가 요구된다.

<표60> 손실보상 심의위원회 운영 방식 개선 전후(前後) 비교

구 분	기 존 (2014.6월)	개 선 (2017.11월)
심의기간	· 정기회의 : 분기 1회 · 임시회의 : 월 1회 (접수시)	· 사건 접수 즉시 심의(1개월내) · 정기·임시회의 개념 없음
심의방식	· 대면 심사	· 대면심사 원칙, 서면심사 활용 · 특히, 청구금액 50만원 미만 중 쟁점이 없는 사안은 서면심사 적극 시행
심의위원 연임여부	· 임기 2년, 1차 연임 가능	· 임기 2년, 연임 가능

※ 출처 : 경찰청, 손실보상심의위원회 운영 개선방안(규제개혁법무담당관-6560, 2017.11.10)

손실보상 사건이 접수될 때마다 심의위원회를 개최할 수 없어 몇 건씩 모아서 개최해 왔다. 자칫 몇 개월 동안 사건 접수가 되지 않거나 위원회를 개최한 지 얼마 되지 않았는데 사건이 접수되면 사건의 경중을 판단하여 위원들에게 양해를 구하고 서면심사를 했다. 그 방법은... 위원들에게 관계 서류 일체를 송부하고 검토하도록 한 다음에 의견을 묻고 위원들 간에 이견이 없으면 최종적으로 심사 의결서를 작성하고 담당자가 각 위원들을 직접 방문하여 서명을 받는 식이다. 이 경우에 보상금이 실제로 지급되기 때문에 민원의 소지는 없겠지만... 어찌되었든 간에 심의 일시 및 장소 등을 관계 서류에 허위로 작성해야하는 부담감을 지울 수가 없었고 혹시나 심의 결과에 불복하여 행정소송 등을 진행할 경우에 실제로 심의를 개최하지 않았다는 사실이 부담 요소로 작용할 수 있다고 생각은 하였다. 이런 의미에서 서면조사를 명문화, 제도화 했다는 점에서 상당한 의미 있는 개선방안이라고 생각한다.(모 지방경찰청 손실보상 담당자, 공통 의견)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

그리고 경찰청의 개선방안에는 참고표(※)로 “손실보상 심의위원회 운영과 별도로 손실보상 범위에 있어서도 물건의 멸실·훼손뿐만 아니라 치료비 등 재산상 손실로 볼 수 있는 경우도 적극적으로 보상”이라는 문구가 삽입되어 있다. 현행 경찰관 직무집행법 제11조의 2(손실보상)에서는 생명·신체에 대한 보상을 제외하고 재산상 손실에 대해서만 규정하고 있는바 과연 경찰청의 개선방안과 같이 어떤 경우를 ‘치료비 등 재산상 손실’로 볼 수 있을지는 다소 의구심이 든다. 다만 이는 손실보상 제도 도입 과정에서 예산상 이유로 손해전보의 대상에서 생명·신체에 대한 손실이 제외됨에 따라 발생하게 된 입법상 보상 체계의 흠결을 관련 법률 개정 시까지 실무적으로 보안하려는 임시적 조치로 해석된다.

> *개선방안을 살펴보면 “치료비 등 재산상 손실로 볼 수 있는 경우 적극적으로 보상토록 하고 있다” 그런데 손실보상에 있어서 치료비는 원칙적으로 보상이 안 되는 것으로 알고 있는데 어떤 치료비를 재산상 손실로 봐야하는지 이에 대한 설명 등이 전혀 없다. 다만, 경찰청에서 생명·신체에 대한 손실보상이 가능하도록 경찰관 직무집행법을 개정하려고 노력하고 있는 것은 알고 있다. 개정 전까지 최대한 입법 미비를 보완해보려고 실무상 운영의 묘(?)를 살려보려고 하는 것 같은데 솔직히 어떤 경우에 치료비를 보상해줘야 하는지 잘 모르겠다.(모 지방경찰청 송무관 변호사 A)*

한편, 손실보상 제도 운영에 있어서 신뢰성 제고를 위해 손실보상 심의 사례에 대한 세밀한 분석이 요구된다. 사안은 유사하나 심의 결과가 다른 건 없는지, 왜 결과가 다르게 도출되었는지, 예외적으로 인용한 것인지 등을 검토하여 향후 심의에 있어서 기준을 마련해주는 것이 필요하다. 이러한 노력이 손실보상 제도의 신뢰성을 제고해 줄 것이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제 5장 손실보상 제도의 개선 방안

제1절 손실보상 제도 운영의 내실화

1. 구상권 행사를 통한 합리적 보상 체계 마련

손실보상은 '경찰관의 적법한 직무집행으로 인하여 발생한 재산상 손실'에 대하여 그동안 경찰관이 사비로 보상해야만 하는 현실적 문제와 선의의 제3자가 재산상 손실을 감수해야만 했던 보상 체계의 흠결을 보안하기 위하여 생긴 제도이다. 이는 타 법률에 근거한 보상 책임이나 손실을 유발한 자(경찰 이외의 자)가 지게 되는 보상 책임보다 우선되지 않으며, 이들의 보상 책임이 손실보상으로 전가되는 것은 아니다.[194] 즉 손실보상은 다른 보상 규정에 대하여 보충적인 성격을 지녔다고 볼 수 있다.

그런데 경찰 실무에서는 손실발생에 직접적인 책임이 있는 자가 1차적으로 보상을 해야 함에도 이에 대한 논의 없이 경찰이 보상을 해주고 있다. 예컨대, 출입문을 부수고 자살 기도자(임차인)를 구조하였는데 자살 기도자가 살고 있는 집의 주인(임대인)이 출입문 수리비를 청구하는 경우이다. 이 경우에 자살 기도자(임차인)는 직접 출입문을 수리하거나, 집주인에게 수리비를 지급해야할 1차적 책임이 있다. 즉, 출입문 훼손은 자살 기도자(임차인)를 구조하기 위한 필요적 조치였던 만큼 자살 기도자가 손실보상을 청구하더라도 청구인 적격이 인정되지 않는다. 또한, 임차인인 자살 기도자는 임대차 계약 등을 근거로 출입문을 수리해야하는 의무를 지니고 있는 것이다. 그럼에도 경찰 실무에서는 집주인(임대인)이 수리비를 청구하면 1차적 책임에 대한 논의 없이 사실상 무조건적으로 보상을 해주고 있다. 물론 집주인(임대인)이 청구한 손실보상을 기각할 명분은 없지만, 집주인(임대인)에게 손

194) 음주단속 중 도주하는 운전자를 청구인(피해자)이 경찰관과 함께 검거하는 과정에서 운전자와 부딪혀 넘어지면서 무릎과 손가락을 다쳐 응급 치료비(28만원)에 대한 손실보상을 청구하였으나, 손실보상 심의 중에 도주 운전자(가해자)가 치료비를 지불하여 결론 없이 종결(서울청, '17.3월)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

실보상을 해주었다면 출입문 수리의 1차적 책임이 있는 자살 기도자(임차인)에게 구상권을 행사하는 것이 바람직해 보인다. 그러나 경찰 실무상 구상권을 청구한 사례는 찾아보기 힘들다.

만약, 경찰에서 구상권을 행사하지 않는다면 손실이 발생한 동일한 상황에서 실질적으로 보상 책임을 진 사람이 다르게 되는 '형평성' 및 '합리성'의 문제가 발생하게 된다.[195] 자살 기도자(임차인)가 손실보상을 청구하게 되면 '기각'될 것이고, 자살 기도자(임차인)가 출입문 수리비를 부담하게 될 것이다. 그러나 집주인(임대인)이 손실보상을 청구하게 되면 '인용'될 것이고, 경찰이 자살 기도자(임차인)를 상대로 구상권을 행사하지 않는다면 자살 기도자(임차인)는 오히려 출입문 수리비 상당의 이익을 간접적으로 취하게 된다. 즉, 1차 책임자가 동일함에도 손실보상을 청구한 자가 누구냐에 따라 그 책임이 경찰로 전가되어 버리는 불합리한 결과를 초래하게 되는 것이다. 아래 <표59>와 같이 'A,C,E'는 손실발생의 원인에 있어서 책임 있는 자가 최종적으로 비용을 지출하게 되어 논란의 여지가 없다. 그러나 'B'의 경우에는 자살 기도자인 임차인이 수리를 거부하고 집주인에게 수리를 요청할 때 결국에는 경찰(국가)이 그 비용을 지출하게 되는 불합리한 모순이 발생한다는 점에서 문제가 되는 것이다. 'D,F'의 경우에는 경찰의 요청으로 열쇠업자가 출입문을 개방하고 그 비용을 경찰에 청구한 만큼 경찰(국가)이 출장비 등을 지불하는 것이 타당하다. 다만, 열쇠업자가 출장비를 자살 기도자에게 청구하여 받아낼 수 있는 여지는 있다. 이러한 사정을 종합적으로 고려해 볼 때 손실보상 심의위원회에서는 '구상권 청구' 여부도 체계적으로 논의하여야 한다고 생각한다. 더 나아가 경찰청(본부)에서는 '구상권 청구'가 필요한 사례 등을 유형화하여 각 지방경찰청에 참고자료로 제공함으로써 '통일된 손실보상 행정'이 이뤄질 수 있도록 해야 할 것이다.

한편, 경찰 직무와 관련하여 경찰(국가)을 상대로 구상권이 청구된 두 가지 사례를 소개해 보고자 한다.

먼저, 고(故) 백남기 농민의 치료비 관련 사례이다. 2018.8월 국민건강보험공단은 고(故) 백남기 농민이 2015.11월 민중총궐기 집회에서 경찰 살수차(속칭 '물대포')에 맞아 쓰러진 뒤 2016.9월 숨질 때 까지 건강보험으로 지급된 의료비(2억

195) 자살 기도자가 직접 수리한 경우에는 손실보상 X VS 집주인이 수리한 경우에는 손실보상 O

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

6,300만원)를 국가와 당시 경찰관들[196]이 연대 보상하라고 구상권을 청구하였다. 국민건강보험법 제58조를 근거로 “제3자의 행위로 인하여 보험 가입자 등에게 보험급여를 지급한 경우에 제3자에게 손해배상을 청구”할 수 있기 때문이다. 국민건강보험공단은 고(故) 백남기 농민 사건의 경우, 경찰의 살수차 사용을 ‘제3자의 행위’로 간주하였고, 고(故) 백남기 농민에게 살수한 경찰관들에게 업무상 과실치사죄를 인정한 서울중앙지법의 판결[197]을 이에 대한 판단 근거로 삼고 있다. 이에 경찰청(국가소송을 대표하는 법무부와 협의)에서는 국민건강보험공단이 구상권을 청구하였더라도 임의로 변제하기는 어렵다고 판단하여 소송을 통해 법원의 판결을 따르기로 했다. 다만, 판결에 의해 경찰(국가)이 의료비를 지급하게 되더라도 해당 경찰관에게 구상권을 청구하기는 어렵다고 생각된다. 왜냐하면 국가배상 등에 있어서 구상권은 경찰관의 고의 또는 중과실에 의하여 발생한 손해에 대해 국가가 대신하여 배상을 한 경우로 제한하고 있기 때문이다. 이 사건에서 경찰관의 살수 행위를 고의나 중과실로 볼 여지는 없어 보인다.

【 국민건강보험법 제58조 (구상권) 】

① 공단은 제3자의 행위로 보험급여사유가 생겨 가입자 또는 피부양자에게 보험급여를 한 경우에는 그 급여에 들어간 비용 한도에서 그 제3자에게 손해배상을 청구할 권리를 얻는다.

② 제1항에 따라 보험급여를 받은 사람이 제3자로부터 이미 손해배상을 받은 경우에는 공단은 그 배상액 한도에서 보험급여를 하지 아니 한다.

다음은 횡단보도 설치 및 관리상 과실로 인하여 발생한 교통사망사고의 배상책임 관련 사례이다. 2016.10월 운전자는 무단 횡단을 하는 사람을 차로 치어 사망하게 하였고, 해당 차량의 보험회사에서는 망인의 치료비 및 손해배상금으로 1억3천만여원을 유족들에게 지급하였다. 이후 보험회사에서는 ‘운전자의 과실’과 ‘경찰

196) 강신명 前경찰청장, 구은수 前서울지방경찰청장, 살수차(물대포)를 운전한 경찰관 등 전·현직 경찰관 5명

197) 서울중앙지법, 구은수 전 서울지방경찰청장에게 무죄, 신윤균 총경(전 서울지방경찰청 4기동단장)에게는 벌금 1천만원, 살수 요원 한모 경장 징역 8개월에 집행유예 2년, 최모 경장 벌금 700만원 선고 / 강신명 前 경찰청장은 검찰이 불기소(혐의없음)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 도로 시설물 설치 및 관리상의 과실'이 경합하여 사고가 발생하였다고 주장하며, 경찰(국가)을 상대로 '공동불법행위자로서의 배상책임'[198]을 요구하는 구상금 소송[199]을 제기하였다. 보험회사는 "지난 4년간 동일한 장소에서 3차례의 무단횡단 교통사고 발생하였고, 이로 인하여 횡단보도 설치를 원하는 민원이 잦았던 점, 이 사건 이후 3개월이 지나 횡단보도를 설치한 점 등에 비추어 교통사고가 난 지점의 도로는 보행자의 안전이나 통행을 위하여 횡단보도의 설치가 특히 필요한 장소(도로교통법 시행규칙 제11조 4호)에 해당한다." 는 점을 논거로 경찰의 과실을 주장하였다. 이에 대하여, 법원은 "보험회사의 주장과 같이 사고 지점이 '보행자의 안전이나 통행을 위하여 횡단보도의 설치가 특히 필요하였던 장소'로 인정하기 어렵다. 설사 그와 같은 장소라 하더라도 경찰(국가)에게 영조물의 미설치로 인한 책임을 물으려면 사고 지점에 횡단보도를 설치하지 않으면 사고 지점 도로의 장소적 조건, 구조, 교통량 때문에 보행자가 무단횡단을 하지 않을 수 없고, 운전자가 무단 횡단하는 보행자를 발견하기 어려워 교통사고의 위험이 상존하는 등의 사정이 인정되어야 할 것이다. 본 사고는 망인이 야간에 도로를 무단횡단한 과실과 운전자의 전방주시의무 위반으로 발생한 것으로 보일 뿐 횡단보도 미설치가 사고의 원인에 기여했다고 보기 어렵다."고 판시 하며 보험회사의 구상금 청구를 기각하였다.[200][201]

198) 운전자 70%, 경찰(국가) 30%

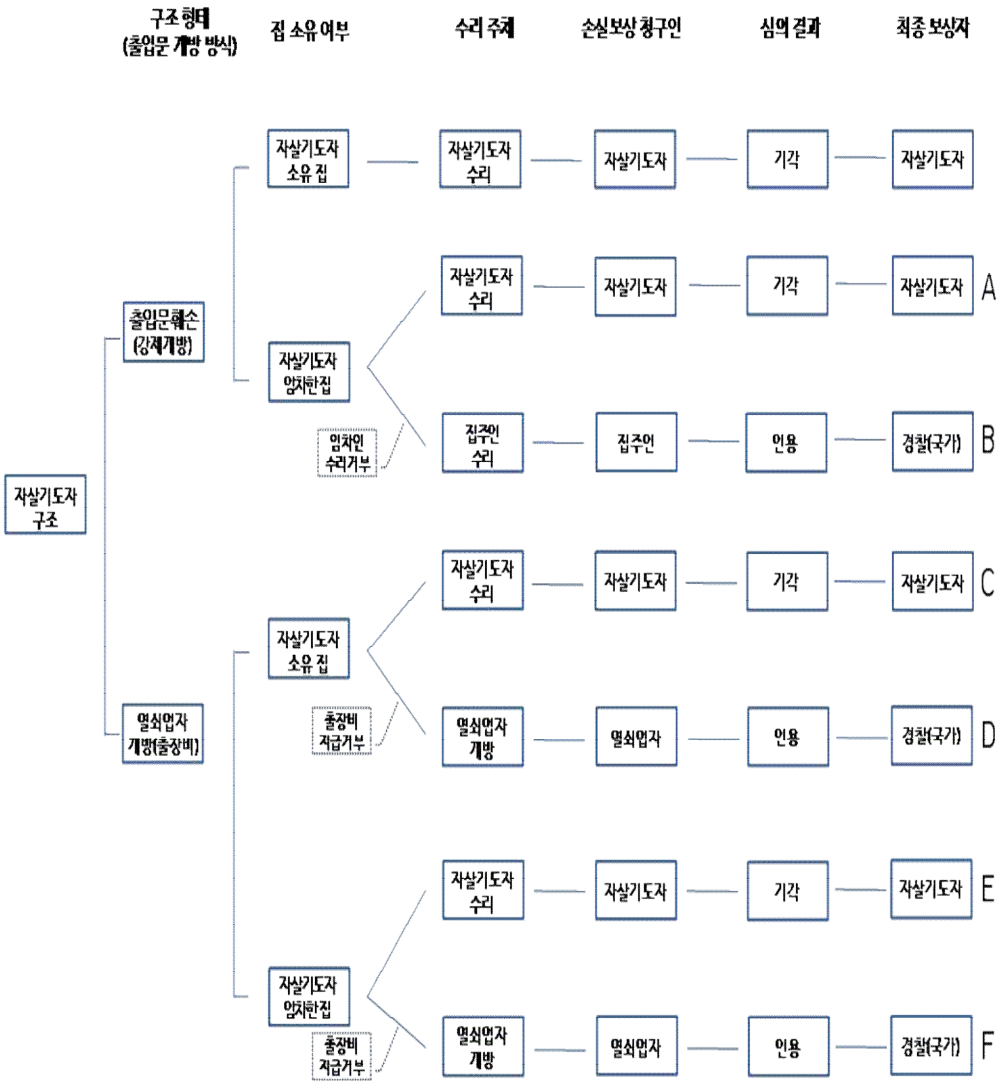
199) 이미 보험회사에서 지급한 손해배상금의 30%를 경찰(국가)이 부담해야 한다며 구상권을 행사

200) 2017가단526225 구상금, '18.7.11 보험회사(원고)에서 패소 후 항소 제기하여 심리 중
"도로교통법 시행규칙 제11조는 원칙적으로 횡단보도가 설치되어 있는 곳으로부터 100m 또는 200m 내에는 횡단보도설치를 설치하지 아니하도록 정하고 있으므로, 피고로서는 이 사건 사고 지점으로부터 각 66m, 85m에 횡단보도가 있어 사고 지점에 원칙적으로 횡단보도를 설치하지 않아야 한다. 또한 이 사건 사고 지점이 위 규칙 제4호에서 정한 "보행자의 안전이나 통행을 위하여 횡단보도의 설치가 특히 필요하였던 장소"라고 하더라도 위 규정의 취지상 피고가 그곳에 반드시 횡단보도를 설치해야할 의무가 있는 것은 아니다.
더 나아가 이 사건 사고 지점이 "보행자의 안전이나 통행을 위하여 횡단보도의 설치가 특히 필요하였던 장소"인지 여부에 관하여 보면, 원고가 제출한 증거만으로 이를 인정하기 부족하다. 설사 그와 같은 장소라 하더라도, 피고에게 영조물의 미설치로 인한 책임을 물으려면, 사고 지점에 횡단보도를 설치하지 아니하면 사고 지점 도로의 장소적 조건, 구조, 교통량 때문에 보행자가 무당횡단을 하지 않을 수 없고, 운전자가 무단 횡단하는 보행자를 발견하기 어려워 교통사고의 위험이 상존하는 등의 사정이 인정되어야 할 것이다.
그런데 앞에서 본 바와 같이 이 사건 사고 지점으로부터 각 66m, 85m에 횡단보도가 있어 망인이 조금만 불편을 감수했더라면 횡단보도를 통하여 도로를 횡단하는 것이 가능했던 점, 사고 지점이 직진 구간으로서 운전자가 무단횡단자를, 무단횡단자가 진행차량을 발견하기 용이한 곳으로 보이는 점 등에 비추어보면, 이 사건 사고는 망인이 야간에 도로를 무단횡단한 과실과 원고차량 운전자의 전방주시의무 위반으로 발생한 것으로 보일 뿐 피고의 횡단보도 미설치가 사고의 원인에 기여했다고 보기 어렵다. 따라서 피고의 영조물 설치·관리상의 하자

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표61> 각 '경우'에 따른 최종 보상자 분석(예, 자살자 구조)



를 원인으로 한 원고의 피고에 대한 구상금 청구는 이유 없다."

201) 대법원 2013다208074 판결('13.10.24) : "국가배상법 제5조 제1항에 규정된 '영조물 설치·관리상의 하자'는 공공의 목적에 공여된 영조물이 그 용도에 따라 통상 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말한다. 그리고 위와 같은 안전성의 구비 여부는 영조물의 설치자 또는 관리자가 그 영조물의 위험성에 비례하여 사회통념상 일반적으로 요구되는 정도의 방호조치의무를 다하였는지를 기준으로 판단하여야 하고, 아울러 그 설치자 또는 관리자의 재정적·인적·물적 제약 등도 고려하여야 한다. 따라서 영조물인 도로의 경우도 그 설치 및 관리에 있어 완전무결한 상태를 유지할 정도의 고도의 안전성을 갖추지 아니하였다고 하여 하자가 있다고 단정할 수는 없고, 그것을 이용하는 자의 상식적이고 질서 있는 이용 방법을 기대한 상대적인 안전성을 갖추는 것으로 족하다."

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 이중보상 금지 규정 신설

손실보상 제도에 있어서 '구상권 청구'와 더불어 '이중 보상' 문제를 생각해볼 필요가 있다.

> **<사례1>** 차량을 훔쳐 도주하던 피의자를 검거하기 위해 순찰차로 해당 도주 차량을 들이받아 정차시킨 경우 (차량 소유자의 수리비 문제)
>
> **<사례2>** 경찰관을 도와 피의자를 검거하는 과정에서 부상을 입어 '치료비(재산상 손실)'가 발생한 경우 (경찰관을 도와준 제3자의 치료비 문제)

<사례1>의 경우, 차량 소유자는 경찰을 상대로 손실보상의 청구가 가능할 것이다. 피의자 검거 과정에서 부득이하게 발생한 재산상 손실(차량 파손)에 해당하기 때문이다. 그리고 해당 차량에 가입된 자동차 보험을 통해 수리비를 보상 받을 수도 있다. 만약 차량 소유자가 경찰로부터 손실보상을 받은 후에 자동차보험 회사로부터 수비를 지급받을 수 있으나 보험금 수령을 위해 파손 경위 등을 허위로 밝힐 경우에 자칫 보험사기를 구성할 여지도 있다. 그러면 반대로 자동차보험 회사로부터 수리비를 보상 받은 후 경찰에 손실보상을 청구한다면 어떻게 될까? 손실보상이 가능하여 이중보상의 우려가 있으나 자동차보험 회사에서 경찰(국가)을 상대로 구상권을 행사할 여지가 있다.

<사례2>의 경우, 경찰관을 도와준 제3자(피해자, 청구인)는 경찰 또는 피의자로부터 치료비 상당액을 보상 받을 수 있다. 상황에 따라서는 제3자(피해자, 청구인)가 경찰로부터 손실보상을 받은 후에 피의자가 형사합의 등을 이유로 제3자(피해자, 청구인)에게 치료비 등을 지급한다면 이중보상이 될 우려가 있다. 경찰 실무상 이와 같은 사례에서 손실보상 심의 절차를 진행하던 중에 피의자가 제3자(피해자, 청구인)에게 치료비를 지급하여 보상 여부에 대한 별도의 논의 없이 심의를 종료한 바 있다(서울청, 2017.3월).[202] 만약 이 사례에서 제3자(피해자, 청

202) 음주단속 중 도주하는 운전자를 청구인(피해자)이 경찰관과 함께 검거하는 과정에서 운전자와 부딪혀 넘어지면서 무릎과 손가락을 다쳐 응급 치료비(28만원)에 대한 손실보상을 청구하

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

구인)가 피의자로부터 치료비를 보상 받은 사실을 손실보상 심의위원회에 알리지 않았다면 치료비를 이중으로 보상받게 되었을 것이며, 이후에 이중으로 보상받은 사실이 드러났을 경우에 과연 경찰은 어떤 조치를 취했을지 의문이 남는다.

이러한 문제에도 불구하고 현행 「경찰관 직무집행법」 상에 타 법령 등으로 보상을 받게 되면 경찰의 보상 책임이 면제된다는 규정은 없다. 그러나 손실보상과 법적 성격이 유사한 '범죄피해 구조금'을 지급하는 근거가 되는 「범죄피해자 보호법」에는 이중보상을 제한하는 규정이 있다. 「범죄피해자 보호법」 제20조는 "구조피해자나 유족이 해당 구조대상 범죄피해를 원인으로 하여 「국가배상법」이나 그 밖의 법령에 따른 급여 등을 받을 수 있는 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조금을 지급하지 아니한다."라고 규정하고, 「범죄피해자 보호법 시행령」 제16조는 "법 제16조에 따른 구조피해자 또는 그 유족이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 보상 또는 급여 등을 받을 수 있을 때에는 법 제20조에 따라 그 받을 금액의 범위에서 법 제16조에 따른 구조금을 지급하지 아니한다."라고 규정하면서 제1호에서 "「국가배상법」 제2조 제1항에 따른 손해배상 급여"를 규정하고 있다. 이는 수급권자가 동일한 범죄로 「범죄피해자 보호법」 소정의 구조금과 「국가배상법」에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 되는 같은 종류의 급여를 모두 지급받음으로써 중복하여 지급되는 것을 방지하기 위한 조정조항인 것이다.[203] 이 외에도 일본의

였으나, 손실보상 심의 중에 도주 운전자(가해자)가 치료비를 지불하여 결론 없이 종결(서울청, '17.3월)

203) 대법원 2017. 11. 9. 선고 2017다228083 판결 : "범죄피해자 보호법에 의한 범죄피해 구조금 중 위 법 제17조 제2항의 유족구조금은 사람의 생명 또는 신체를 해치는 죄에 해당하는 행위로 인하여 사망한 피해자 또는 그 유족들에 대한 손실보상을 목적으로 하는 것으로서, 위 범죄행위로 인한 손실 또는 손해를 전보하기 위하여 지급된다는 점에서 불법행위로 인한 소극적 손해의 배상과 같은 종류의 금원이라고 봄이 타당하다. 한편 범죄피해자 보호법 제20조는 "구조피해자나 유족이 해당 구조대상 범죄피해를 원인으로 하여 국가배상법이나 그 밖의 법령에 따른 급여 등을 받을 수 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조금을 지급하지 아니한다."라고 규정하고, 범죄피해자 보호법 시행령 제16조는 "법 제16조에 따른 구조피해자(이하 '구조피해자'라 한다) 또는 그 유족이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 보상 또는 급여 등을 받을 수 있을 때에는 법 제20조에 따라 그 받을 금액의 범위에서 법 제16조에 따른 구조금(이하 '구조금'이라 한다)을 지급하지 아니한다."라고 규정하면서 제1호에서 "국가배상법 제2조 제1항에 따른 손해배상 급여"를 규정하고 있다. 이는 수급권자가 동일한 범죄로 범죄피해자 보호법 소정의 구조금과 국가배상법에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 되는 같은 종류의 급여를 모두 지급받음으로써 급여가 중복하여 지급되는 것을 방지하기 위한 조정조항이라 할 것이다. 따라서 구조대상 범죄피해를 받은 구조피해자가 사망한 경우, 사망한 구조피해자의 유족들이 국가배상법에 의하여 국가 또는 지방자치단체로부터 사망한 구조피해자의 소극적 손해에 대한 손해배상금을 지급받았다면 지구심의회는 유족들에게

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

경우에는 '경찰관 직무에 협력·원조한 자의 재해 급부에 관한 법률' 제8조를 통해 손실보상 등에 있어서 이중 지급을 금하고 있다. 이를 참고하여 「경찰관 직무집행법」을 개정함으로써 이중지급을 제도적으로 제한해 나가야 할 것이다.

【 일본 '경찰관 직무에 협력·원조한 자의 재해 급부에 관한 법률' 제8조 】[204]

① 이 법률에 의하여 급부를 받아야 하는 자가 이 법률 이외의 법령(조례를 포함)에 의하여 요영 그 외의 급부 또는 보상을 받은 때는, 국가 또는 도도부현은 동일의 사유에 대해서는 그 급부 또는 보상의 한도에 있어서 그 법률에 의한 급부의 책임을 면한다.

② 급부의 원인인 재해가 제3자의 행위에 의해서 발생한 경우에 있어서, 급부를 받아야 하는 자가 당해 제3자로부터 동일의 사유에 대해 손해배상을 받은 때는, 국가 또는 도도부현은 그 가액의 한도에 있어서 이 법률에 의한 급부의 책임을 면한다.

③ 국가 또는 도도부현은 급부의 원인인 재해가 제3자의 행위에 의해서 발생한 경우에 있어서 이 법률에 의해 급부를 행한 때는 그 가액의 한도에서 급부를 받은 자가 제3자에 대해 갖는 손해배상의 청구권을 취득한다.

3. '적법한 직무집행' 행위의 판단 기준 완화

손실보상은 경찰관의 적법한 직무집행으로 인하여 발생한 재산상 손실에 대해 보상을 해주는 제도이다. 경찰관의 직무집행이 적법하지 않은 경우에는 국가배상을 신청하거나 손해배상 소송을 진행해야 한다. 「국가배상법」 제2조 제1항에 의하면 "공무원의 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입혔을 때 배상책임이 국가에 있다."고 규정하고 있다. 또한 제2항에서는 "공무원에게 고의 또는 중과실이 있는 경우에 한하여 그 공무원에게 구상권을 행사할 수 있다."고 규정하

같은 종류의 급여인 유족구조금에서 그 상당액을 공제한 잔액만을 지급하면 되고, 유족들이 지구심의회로부터 범죄피해자 보호법 소정의 유족구조금을 지급받았다면 국가 또는 지방자치단체는 유족들에게 사망한 구조피해자의 소극적 손해액에서 유족들이 지급받은 유족구조금 상당액을 공제한 잔액만을 지급하면 된다고 봄이 타당하다."

204) 조태제, "적법한 경찰활동중 발생한 인적·물적 피해보상방안에 관한 연구", 치안정책연구소, 2002.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고 있다. 이처럼 경찰관의 고의 또는 중과실로 인하여 발생한 손해에 대해서는 경찰관을 상대로 구상권도 행사가 가능한 만큼 이는 국가배상(손해배상)을 통해 구제해야 함이 명백하다. 그러나 경찰관의 경과실로 인하여 발생한 손해를 모두 국가배상(손해배상) 소송의 형태만 구제해 주는 것이 합리적인지 여부에 대해서는 생각해 볼 여지가 있다. 경과실의 경우에는 국가가 손해배상을 하더라도 경찰관에게 구상권을 행사할 수 없는 만큼, 최종적으로 국가 예산을 통해 손해전보를 했다는 점에서 손해배상(구상권X)이나 손실보상의 차이가 없기 때문이다. 따라서 피해자의 신속한 구제 및 피해구제 절차의 간소화를 위해 경미한 과실이더라도 '손실보상'을 통해 보상을 해 줄 수 있는 방안의 강구가 필요하다고 생각한다.

손실보상의 청구 대상인 경찰의 '적법한 직무집행'을 엄격히 해석한다면 적법성 판단이 애매할 경우에 '손실보상'보다는 '국가배상(손해배상)'을 통해 피해자를 구제해야 할 것이다. 현행 법규상 직무집행의 적법성이 명백하지 않다면, 아무리 경미한 과실이더라도 법원의 판결을 구해야하기 때문이다. 이렇게 되면, 피해자 구제가 지연될 수밖에 없고 이 과정에서 해당 경찰관은 소송에 직접 대응해야 하는 부담을 겪게 된다. 이는 결국에 직무의 위축을 초래하게 되고 치안서비스의 질적 하락으로 이어질 것이다.

경찰의 직무 특성상 긴급성, 보충성, 비례성을 엄격하게 요구하고 있어 직무집행의 적법성을 판단하기는 쉽지 않다. 또한 국민의 생명·신체·재산을 지키는 과정에서 불가피하게 경미한 실수를 저지를 가능성도 높다. 경찰 실무상 경찰관의 적법한 직무집행 행위와 경과실을 명확하게 구분하기 어려운 것도 사실이다. 이 점을 감안하여 손실보상의 범위를 반드시 '적법한 직무집행'으로 제한하지 않고 '경미한 과실'로 인한 손실도 포함시켜 나가는 것이 필요하다고 생각한다. 왜냐하면 피해자 구제 측면을 고려할 때 국가배상(손해배상)보다는 손실보상을 통한 보상 방식이 보다 신속하고, 경미한 과실의 경우에는 두 손해전보 방식에 있어서 사실상의 차이도 없기 때문이다.

실제로 아래 <표60>과 같이 경미한 과실이 있더라도 직무집행의 적법성을 인정한 사례는 찾을 수 있었다. 1번 사례의 경우에는 경찰관이 오토바이를 잘못 세워 넘어진 것인지 도로가 흔들려 오토바이가 넘어진 것인지 명확하진 않지만 경찰관

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 이동 주차 행위를 적법한 직무집행의 범위로 인정하고 보상을 해주었다(서울청, 2017.11월). 2번 사례는 경찰관의 운전 미숙으로 화물차를 이동하던 중에 적재되어 있던 벽돌 등이 떨어져 손실을 발생한 만큼 운전 미숙을 과실로 판단할 여지가 있으나, 이를 적법한 직무집행 행위로 인정하여 보상을 인정한 것이다. 3번 사례는 불법 게임장 단속 과정에서 불가피하게 출입문을 훼손하였으나 오인 신고였던 사안으로 대부분의 지방경찰청 손실보상 심의위원회에서는 보상 결정을 하고 있다. 그런데 경기지방경찰청 손실보상 심의위원회에서는 이 사안에서 출입문을 강제로 개방하기 전에 전기 계량기 등을 통해 전력 사용량 등을 사전에 확인하지 않은 경찰관의 과실이 인정된다는 이유로 손실보상 청구를 기각하였다. 그러나 불법 게임장 단속의 특성상 출입문 개방을 업주에게 요구할 경우에 비상 출구로 도망을 가거나 증거를 인멸할 우려가 높아 출입문을 강제로 개방하는 것이 일반적이다. 그리고 제보자가 해당 장소에서 불법 게임장이 운영되고 있다고 지목을 한 상황에서 출입문을 강제로 개방하기 전에 전력 사용량을 확인하지 않은 점을 경찰관의 과실로 판단하는 것은 단속 현장의 긴급성을 감안하지 않은 손실보상 심의위원회의 오판이라고 생각된다. 특히 전국 지방경찰청의 심의 사례를 분석해 보더라도 불법 게임장 단속 과정에서 발생한 재산상의 손실을 이와 같은 이유(경찰관의 과실)로 기각한 사례는 단 한건도 없었다.

이와 관련하여, 판례는 “경찰관의 직무상 의무 위반으로 인하여 범죄 피해자가 사망하여 그 유족들이 「범죄피해자 보호법」이 정한 유족 구조금을 지급받은 후에 국가를 상대로 손해배상을 청구하여 손해배상액의 범위가 문제가 된 사안”에서 유족들에게 유족 구조금 상당액을 공제하고 잔액만을 손해배상 하도록 판시한 바 있다.[205] 이는 「범죄피해자 보호법」 제20조 및 같은 법 시행령 제16조에 근거하

205) 2017다228083 손해배상(기) : “가. 범죄피해자 보호법에 의한 범죄피해 구조금 중 위 법 제17조 제2항의 유족구조금은 사람의 생명 또는 신체를 해치는 죄에 해당하는 행위로 인하여 사망한 피해자 또는 그 유족들에 대한 손실보상을 목적으로 하는 것으로서, 위 범죄행위로 인한 손실 또는 손해를 전보하기 위하여 지급된다는 점에서 불법행위로 인한 소극적 손해의 배상과 같은 종류의 금원이라고 봄이 타당하다. 한편 범죄피해자 보호법 제20조는 “구조피해자나 유족이 해당 구조대상 범죄피해를 원인으로 하여 국가배상법이나 그 밖의 법령에 따른 급여 등을 받을 수 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조금을 지급하지 아니한다.”라고 규정하고, 범죄피해자 보호법 시행령 제16조는 “법 제16조에 따른 구조피해자(이하 ‘구조피해자’라 한다) 또는 그 유족이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 보상 또는 급여 등을 받을 수 있을 때에는 법 제20조에 따라 그 받을 금액의 범위에서 법 제16조에 따른 구조금(이하 ‘구조금’이라 한다)을 지급하지 아니한다.”라고 규정하면서 제1호에서 “국가배상법 제

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

여 이중보상을 금지하고, 「범죄피해자 보호법」상 소정의 구조금과 「국가배상법」에 의해 국가가 부담하게 되는 급여를 '같은 종류의 급여'로 확인해준 것이다. 이에 비춰볼 때 '손실보상금'과 '손해배상금'은 급여의 성격이 유사하여, 손실보상금을 수령하였더라도 추후 경찰관의 위법 사실이 확인되어 손해배상을 청구한다면 이미 지급한 손실보상금을 공제하고 그 잔액만을 손해배상 해주는 것이 바람직하다고 생각된다.

【범죄피해자 보호법】

제20조(다른 법령에 따른 급여 등과의 관계) 구조피해자나 유족이 해당 구조대상 범죄피해를 원인으로 하여 「국가배상법」이나 그 밖의 법령에 따른 급여 등을 받을 수 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조금을 지급하지 아니한다

이를 종합해보면, 신속한 피해자 구제, 적법한 직무집행과 경미한 과실을 구분하기 어렵다는 법리상 한계, 손실보상과 손해보상이 손해전보에 있어서 실질적 차이가 없다는 점, 이미 실무에서도 경미한 과실이 있더라도 손실보상을 인정해 주고 있는 현실 등을 고려할 때 제도적으로 손실보상의 요건(적법한 직무집행 행위)을 완화하여 그 보상의 대상을 점진적으로 확대해 나가는 것이 손실보상 제도의 취지를 살리는 것이며 합리적인 조치라고 생각된다.

2조 제1항에 따른 손해배상 급여"를 규정하고 있다. 이는 수급권자가 동일한 범죄로 범죄피해자 보호법 소정의 구조금과 국가배상법에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 되는 같은 종류의 급여를 모두 지급받음으로써 급여가 중복하여 지급되는 것을 방지하기 위한 조정조항이라 할 것이다. 따라서 구조대상 범죄피해를 받은 구조피해자가 사망한 경우, 사망한 구조피해자의 유족들이 국가배상법에 의하여 국가 또는 지방자치단체로부터 사망한 구조피해자의 소극적 손해에 대한 손해배상금을 지급받았다면 지구심의회는 그 유족들에게 같은 종류의 급여인 유족구조금에서 그 상당액을 공제한 잔액만을 지급하면 되고, 그 유족들이 지구심의회로부터 범죄피해자 보호법 소정의 유족구조금을 지급받았다면 국가 또는 지방자치단체는 그 유족들에게 사망한 구조피해자의 소극적 손해액에서 유족들이 지급받은 유족구조금 상당액을 공제한 잔액만을 지급하면 된다고 봄이 타당하다."

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표62> 경찰관의 경미한 과실이 있더라도 직무집행의 적법성을 인정한 사례

	직무집행의 적법성(경미한 과실 포함 여부) 관련 사례 개요	결과	관 할
1	음주단속 과정에서 음주 반응이 감지된 오토바이 운전자를 하차시킨 후 단속 경찰관이 오토바이를 이동 주차했으나, 5~10분이 경과 후 오토바이가 넘어져 파손	인용	서울 '17.11월
2	덮개를 씌우지 않은 화물차량을 단속하여 보니 운전자가 무면허 상태 및 벌금수배 중인 사실이 확인되어 운전자를 하차(신병 확보)시킨 후 단속 경찰관이 해당 화물차량을 이동 주차하던 중에 적재함에 있던 시멘트와 벽돌이 떨어져 파손	인용	서울 '14.8월
3	건물 3층에서 불법 게임장 영업을 한다는 신고 접수, 제보자는 게임장을 이용했던 손님으로 해당 건물을 장소로 지목하여 출입문을 강제로 열어 확인하였으나 건물주가 거주하는 집이었음, 건물주가 손실보상 청구	기각	경기(남) '14.6월

4. 생명·신체 등 비재산적 침해에 대한 합리적 보상

앞서 살펴본 바와 같이[206] 현장 경찰관들은 손실보상 제도가 직무에 많은 도움을 주고 있다고 생각한다. 또한, '생명·신체에 대한 손실보상'의 명문화 필요성에 대해서는 전체 응답자 가운데 95.1%가 필요하다고 답변한 만큼 그 필요성은 절실하다. 특히나 '생명·신체의 손실보상'이 필요한 이유로 89.9%는 "현장경찰관들이 당당하게 법집행을 할 수 있는 여건 마련"을 꼽고 있다.

이러한 설문조사 결과는 본 연구에서 진행한 질적 인터뷰에서도 나타났다. 인터뷰 대상자(10명) 모두 손실보상 규정을 명문화하는 과정에서 예산상 문제 등으로 '생명·신체의 손실보상'이 제외된 것이지 해당 규정이 필요가 없어서 삭제된 것이 아니라고 공통되게 언급하고 있다.

206) 제4장 제1절 경찰청 설문조사 분석, 제2절 손실보상 제도 운영에 관한 심층 면접

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

경찰 실무자들은 재산상 손실에 대하여 연간 보상 금액이 1억여 원에 불과하고, '생명·신체'까지 손실보상을 확대하더라도 그 보상액의 규모가 천문학적으로 늘어나지는 않을 것으로 예상하고 있는 만큼 예산상 부담도 크지 않다고 생각된다. 이와 관련하여 2017년 경찰청에서는 '생명·신체에 대한 손실보상'이 필요한 사건이 접수되거나 문의가 들어온 적이 있는지 전국 경찰관서에 공문을 통해 전수조사를 진행하였으나 전국적으로 많지 않았던 것으로 추측된다.[207)]

손실보상 제도가 도입되기 전의 국가배상(손해배상) 관련 판례[208)]를 분석해 보았다. 경찰관이 범인을 제압하는 과정에서 총기를 사용하여 범인을 사망에 이르게 한 사안에서, 총기사용행위에 대한 무죄판결(업무상과실치사 무죄)[209)]과 무관하게 민

207) 비공개 자료, 광주지방경찰청의 경우 단 한건도 없었음.

208) 대법원 2008. 2. 1. 선고 2006다6713 판결 : "[1] 경찰관은 범인의 체포, 도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 무기를 사용할 수 있으나, 이 경우에도 무기는 목적 달성에 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 사용하여야 하는바(경찰관직무집행법 제10조의4), 경찰관의 무기 사용이 이러한 요건을 충족하는지 여부는 범죄의 종류, 죄질, 피해법익의 경중, 위해의 급박성, 저항의 강약, 범인과 경찰관의 수, 무기의 종류, 무기 사용의 태양, 주변의 상황 등을 고려하여 사회통념상 상당하다고 평가되는지 여부에 따라 판단하여야 하고, 특히 사람에게 위해를 가할 위험성이 큰 권총의 사용에 있어서는 그 요건을 더욱 엄격하게 판단하여야 한다. [2] 불법행위에 따른 형사책임은 사회의 법질서를 위반한 행위에 대한 책임을 묻는 것으로서 행위자에 대한 공적인 제재(형벌)를 그 내용으로 함에 비하여, 민사책임은 타인의 법익을 침해한 데 대하여 행위자의 개인적 책임을 묻는 것으로서 피해자에게 발생한 손해의 전보를 그 내용으로 하는 것이고, 손해배상제도는 손해의 공평·타당한 부담을 그 지도원리로 하는 것이므로, 형사상 범죄를 구성하지 아니하는 침해행위라고 하더라도 그것이 민사상 불법행위를 구성하는지 여부는 형사책임과 별개의 관점에서 검토하여야 한다.(대법원 1971. 11. 15. 선고 71다1985 판결, 대법원 1999. 10. 22. 선고 99다35799 판결 등 참조). [3] 경찰관이 범인을 제압하는 과정에서 총기를 사용하여 범인을 사망에 이르게 한 사안에서, 경찰관이 총기사용에 이르게 된 동기나 목적, 경위 등을 고려하여 형사사건에서 무죄판결이 확정되었더라도 당해 경찰관의 과실의 내용과 그로 인하여 발생한 결과의 중대함에 비추어 민사상 불법행위책임을 인정한 사례."

209) 대법원 2004. 3. 25. 선고 2003도3842 판결(업무상과칠치사 무죄) : "경찰관직무집행법 제10조의4 제1항 에 의하면, 경찰관은 범인의 체포, 도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 무기를 사용할 수 있되, 다만 형법에 규정한 정당방위나 긴급피난에 해당하는 때, 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하거나 범하였다고 의심할 만한 충분한 이유가 있는 자가 경찰관의 직무집행에 대하여 항거하거나 도주하려고 할 때 또는 체포, 도주의 방지나 항거의 억제를 위하여 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있는 때를 제외하고는 무기 사용으로 인하여 사람에게 위해를 주어서는 안 된다고 규정하고 있고, 경찰관의 무기 사용이 위와 같은 요건을 충족하는지 여부는 범죄의 종류, 죄질, 피해법익의 경중, 위해의 급박성, 저항의 강약, 범인과 경찰관의 수, 무기의 종류, 무기 사용의 태양, 주변의 상황 등을 고려하여 사회통념상 상당하다고 평가되는지 여부에 따라 판단하여야 하고, 특히 사람에게 위해를 가할 위험성이 큰 권총

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

사상 불법행위책임을 인정한 바 있다. 이는 경찰관의 총기 사용을 적법하다고 판단하면서도 민사상 불법행위책임에 있어서는 경찰관의 과실을 폭넓게 인정하고 있는 것이다. 경찰관의 총기 사용이 동기나 목적, 경위, 상황을 참작할 만한 사정이 있어 업무상과실치사죄가 성립하지 않더라도 '사망'이라는 중대한 결과를 초래하였고, 이 사건으로 발생한 손해의 공평 분담 측면에서 민사상 불법행위를 인정할 수밖에 없었다고 생각된다. 손해배상 제도는 손해의 공평·타당한 부담을 그 지도 원리로 하는 것이므로, 형사상 범죄를 구성하지 아니하는 침해행위라고 하더라도 그것이 민사상 불법행위를 구성하는지 여부는 형사책임과 별개의 관점에서 검토해야 한다.

다만, 생명·신체에 대한 손실보상이 법제화된 상황이라면 '손실보상'을 통해서 신속하게 피해자(유족)를 구제할 여지도 있었을 것이다. 비록 총에 맞아 사망한 사람에게 '경찰권 발동에 있어서 원인 책임'이 있더라도 자신의 책임에 상응하는 정도를 초과하는 '사망'이라는 손실을 입었기에 손실보상이 가능하다고 생각된다. 이는 손실을 입은 국민의 입장에서 볼 때 '손해배상'보다는 '손실보상'이 실효적일 것이다. '손해배상'의 경우에는 소송절차를 거쳐야 하며, 이 과정에서 변호사 선임료 등을 비롯한 소송비용 및 소송 기간이 부담 요소로 작용하기 때문이다. 또한, 손해배상 보다 손실보상을 통해 피해자 구제가 가능하다면 손실을 유발한 경찰관의 피소 위험성을 감소시킬 수 있으며, 이는 현장 경찰관들의 적극적인 법집행 의지 및 자세를 견인할 수 있다고 생각한다.

의 사용에 있어서는 그 요건을 더욱 엄격하게 판단하여야 함"
"상대파출소 근무자인 김재웅으로부터 '공소외 1이 술집에서 맥주병을 깨 다른 사람의 목을 찌르고 현재 자기집으로 도주하여 칼로 아들을 위협하고 있다.'는 상황을 고지받고 현장에 도착한 피고인으로서는, 공소외 1이 칼을 소지하고 있는 것으로 믿었고 또 그렇게 믿은 데에 정당한 이유가 있었다고 할 것이므로, 피고인과 김종하가 공소외 1과의 몸싸움에 밀려 함께 넘어진 상태에서 칼을 소지한 것으로 믿고 있었던 공소외 1과 다시 몸싸움을 벌인다는 것은 피고인 자신의 생명 또는 신체에 위해를 가져올 수도 있는 위험한 행동이라고 판단할 수밖에 없을 것이고, 따라서 피고인이 공포탄 1발을 발사하여 경고를 하였음에도 불구하고 공소외 1이 김종하의 몸 위에 올라탄 채 계속하여 김종하를 폭행하고 있었고, 또 그가 언제 소지하고 있었을 칼을 꺼내어 김종하나 피고인을 공격할지 알 수 없다고 피고인이 생각하고 있던 급박한 상황에서 김종하를 구출하기 위하여 공소외 1을 향하여 권총을 발사한 것이므로, 이러한 피고인의 권총 사용이, 경찰관직무집행법 제10조의4 제1항의 허용범위를 벗어난 위법한 행위라거나 피고인에게 업무상과실치사의 죄책을 지울만한 행위라고 선뜻 단정할 수는 없다(다만 민사상으로 공무원인 피고인의 위와 같은 행위에 관하여 국가가 국가배상책임을 질 것인지 여부는 이와 별도의 관점에서 검토되어야 할 것이며, 이 점은 별론으로 한다)."

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

참고로, 소방의 경우는 즉시강제 등을 수반한 소방 활동을 하고 있음에도 손실보상 규정이 없어 경찰에 협조를 요청하는 경우가 많았다. 예컨대, 소방관이 응급 환자 등의 구조를 위해 출입문 훼손이 불가피 함에도 손실보상 규정[210]이 없어,[211] 현장에 출동한 소방관들이 오히려 112에 신고를 하여 경찰에 협조 요청을 하는 사례가 빈번하였다. 즉, 소방의 협조 요청을 받고 출동한 경찰관이 다시 소방관에게 출입문 개방을 요청하는 형식으로 출입문 등을 훼손하고 인명을 구조하는 것이다. 하지만, 2018.6월 「소방기본법」상 손실보상 제도가 운영[212][213]되면서 위와 같은 사례는 이제 발생하지 않을 것이다. 더욱이 「소방기본법」상 손실보상은 재산상 손실보상 외에도 생명·신체에 대한 손실에 대해서는 가능해졌다는 점에서 의미가 있다.

한편, 경찰상 손실보상 제도도 「경찰관 직무집행법」개정을 통해 2019.6월부터는 생명·신체에 대한 손실도 보상이 가능해진만큼 합리적인 보상이 이뤄질 수 있도록 보상금 지급 기준을 세심하게 마련해야 할 것이다.

---

210) <'17.12.26 개정전> 소방기본법 25조(강제처분 등) ④시·도지사는 제2항 또는 제3항에 따른 처분으로 인하여 손실을 입은 자가 있는 경우에는 그 손실을 보상하여야 한다. 다만, 제3항에 해당하는 경우로서 법령을 위반하여 소방자동차의 통행과 소방활동에 방해가 된 경우에는 그러하지 아니하다.

211) '17.12.26 개정전 소방기본법에는 소방활동 과정에서 강제처분에 따른 손실이 발생한 경우에는 시도지사로 하여금 손실을 보상토록 하고 있으나 시도지사가 이를 보상해 줄 수 있는 세부 하위 규정('조례')이 없어 사실상 사문화된 규정이었음. 다만, 일부 시도에서는 이런 문제점 인식하고 조례를 재정하여 재난현장활동 과정에서 발생한 물적손실에 대해서 보상을 하고 있음('17년 일부 시·도에서 소방관 관련 조례를 제정하기 시작하였으며, '17년말 현재 서울·부산·대구·광주·대전·울산·경기·충북 등 9개 시도 조례 제정)

212) 소방기본법 49조의2(손실보상)

213) 소방청에서는 도로에 불법 주·정차 등으로 인하여 소방활동의 방해를 받는 사례가 빈번하게 발생함에도 보상 규정 등의 미비로 불법 주·정차 차량 소유주에게 전화를 걸어 이동 주차 등을 요청할 뿐 차량 유리창을 깨뜨려 문을 열어 이동 조치를 하는 등의 즉시강제를 통한 소방활동을 보장받기가 어려웠던 것이 현실이다. 이런 문제점 등이 언론 등을 통해 지적되고 소방활동 보장을 위한 사회적 공감대가 형성되면서 '18.6월부터 소방활동을 위하여 긴급하게 출동할 때 소방차의 통행과 소방활동에 방해가 되는 주·정차 차량 등에 대해 제거(또는 이동)가 가능하도록 소방기본법을 개정하였으며, 특히나 소방활동 등에 방해가 되는 차량 등에 대해서는 손실보상 또한 해주지 않도록 명문화 함으로써 소방활동의 집행력을 제고하고 있다. / '17.12월 충북 제천 스포츠센터 화재 당시 소방차 진입을 막은 주차 차량 때문에 소방 굴절사다리차 등이 현장 진입에 어려움을 겪는 등 문제가 발생함에 따라 법 개정이 가속화

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

【 소방기본법 제25조(강제처분 등) 】

① 소방본부장, 소방서장 또는 소방대장은 사람을 구출하거나 불이 번지는 것을 막기 위하여 필요할 때에는 화재가 발생하거나 불이 번질 우려가 있는 소방대상물 및 토지를 일시적으로 사용하거나 그 사용의 제한 또는 소방활동에 필요한 처분을 할 수 있다.

② 소방본부장, 소방서장 또는 소방대장은 사람을 구출하거나 불이 번지는 것을 막기 위하여 긴급하다고 인정할 때에는 제1항에 따른 소방대상물 또는 토지 외의 소방대상물과 토지에 대하여 제1항에 따른 처분을 할 수 있다.

③ 소방본부장, 소방서장 또는 소방대장은 소방활동을 위하여 긴급하게 출동할 때에는 소방자동차의 통행과 소방활동에 방해가 되는 주차 또는 정차된 차량 및 물건 등을 제거하거나 이동시킬 수 있다.

④ 소방본부장, 소방서장 또는 소방대장은 제3항에 따른 소방활동에 방해가 되는 주차 또는 정차된 차량의 제거나 이동을 위하여 관할 지방자치단체 등 관련 기관에 견인차량과 인력 등에 대한 지원을 요청할 수 있고, 요청을 받은 관련 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다. <신설 2018.3.27.>

⑤ 시·도지사는 제4항에 따라 견인차량과 인력 등을 지원한 자에게 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 비용을 지급할 수 있다. <신설 2018.3.27.>

【 소방기본법 제49조의2(손실보상) 】

① 소방청장 또는 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 제3항의 손실보상심의위원회의 심사·의결에 따라 정당한 보상을 하여야 한다.

1. 제16조의3제1항에 따른 조치로 인하여 손실을 입은 자
2. 제24조제1항 전단에 따른 소방활동 종사로 인하여 사망하거나 부상을 입은 자
3. 제25조제2항 또는 제3항에 따른 처분으로 인하여 손실을 입은 자. 다만, 같은 조 제3항에 해당하는 경우로서 법령을 위반하여 소방자동차의 통행과 소방활동에 방해가 된 경우는 제외한다.
4. 제27조제1항 또는 제2항에 따른 조치로 인하여 손실을 입은 자
5. 그 밖에 소방기관 또는 소방대의 적법한 소방업무 또는 소방활동으로 인하여 손실을 입은 자

② 제1항에 따라 손실보상을 청구할 수 있는 권리는 손실이 있음을 안 날부터 3년, 손실이 발생한 날부터 5년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다.

③ 제1항에 따른 손실보상청구 사건을 심사·의결하기 위하여 심의위원회를 둔다.

④ 제1항에 따른 손실보상의 기준, 보상금액, 지급절차 및 방법, 제3항에 따른 손실보상심의위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

5. 재산상 손실을 최소화하기 위한 경찰의 노력

현장 경찰관들은 손실보상 제도가 있으니 출입문이 잠겨 있으면 문을 부수고 내부로 들어가 현장 확인 등의 조치만 적절하게 하면 된다고 생각한다. 그런데 출입문을 부수는 행위가 완벽하게 적법한 직무집행으로 인정받기 위해서는 긴급한 상황에서 문을 부수지 않고는 내부를 확인할 방법이 없는 경우로 제한될 것이다. 예컨대, 담장을 손쉽게 넘을 수 있는 주택이거나, 출입문은 잠겨 있으나 내부로 들어갈 수 있는 창문이 열려 있는 경우라면 굳이 출입문을 부수지 않더라도 내부 확인이 가능하다. 또한 열쇠업자를 부를 시간적 여유가 있거나 다른 대체 수단이 있음에도 경찰관이 출입문을 부순 경우라면 경찰관의 조치가 적법했는지에 대한 논란이 있을 수 있다.

현재 손실보상 제도가 시행된 지 4년이 지난 만큼, 경찰관의 직무집행 과정에서 재산상 손실을 최소화하려는 노력도 필요하다고 생각한다. 예컨대, 투명 유리로 된 현관문일 경우에 현관문의 프레임이나 잠금장치를 부수는 것보다 유리창을 깨뜨리고 문을 여는 방법이 재산상 손실이 적다면 그 방법이 간단하고 실효적일 것이다.[214] 또한, 출입문을 부수는 경우보다 창호에 설치된 방범 창살을 벌리고 내부로 들어가는 방법도 효과적이라고 생각한다. 물론 모든 상황에서 재산상 손실을 최소화하는 경찰관의 조치를 기대하기는 어렵다. 다만, 직무 교육 등을 실시한다면 정형화된 상황에서는 좀 더 사려 깊은 경찰관의 조치가 가능하며, 이는 재산상 손실을 입게 되는 국민의 입장을 고려할 때 경찰관이 지켜야 할 의무라고 생각된다.

214) '17.10월 서울지방경찰청 사례 : 이웃 할머니가 며칠째 보이지 않는다며 사고가 난 것 같다는 이웃 주민의 신고를 받고 현장 출동, 현관 유리문 잠금장치를 파손하고 안전여부를 확인한 사례
위 사례에서 서울지방경찰청 손실보상심의위원회에서는 "현관 유리문의 잠금장치를 파손하는 것 보다 유리창을 하나깨서 진입하는 방법이 더 좋지 않았나"라고 지적한 바 있음(서울지방경찰청 손실보상 기각 사례집 46면)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

6. 소결

2014년 손실보상 제도가 시행된 이래 운영과정에서 다양한 문제들이 나타나고 있음을 앞서 살펴보았다. 이는 제도 도입 초기에 손실보상 홍보 및 보상 사례를 확보하는 과정에서 불가피하게 나타난 문제일 수도 있다. 또한, 관련 법령이 미흡하여 제도 운영 과정에서 문제가 나타나기도 하였다. 특히, 구상권 행사가 이에 해당한다. 동일한 사안 임에도 청구인이 누구냐에 따라 실제로 손실을 발생한 자의 책임이 면하게 되는 모순은 앞서 검토한 바 있다. 이와 같은 문제점을 해소하고 누구나 공감할 수 있는 수준에서 합리적인 손실보상이 이뤄질 수 있도록 구상권 행사와 관련하여 구체적인 규정 마련이 필요하다. 한편, 경우에 따라서는 경찰(국가)로부터 손실보상을 받은 후 보험회사 등으로부터 이중으로 보상을 받을 여지가 있다. 손실보상이 다른 보상 규정에 대하여 보충적 성격을 일부 지니고 있는 만큼 일본의 경우처럼 손실보상 등에 있어서 이중 지급을 제한하도록 관련 법령을 개정해 나가는 것이 필요할 것이다. 그리고 손실보상이나 손해배상은 모두 피해자 구제를 위한 손해전보 제도이다. 현행 법규상 손실보상은 적법한 직무집행으로 인한 손실에 한하여 보상이 가능하나 신속한 피해자 구제 및 적법한 직무집행과 경미한 과실간의 경계가 모호하다는 점 등을 감안할 때 손실보상의 요건(적법한 직무집행)을 완화해 나가는 것이 필요하다고 생각하는 바이다. 마지막으로 경찰은 직무집행 과정에서 국민의 재산상 손실이 불가피한 상황이라면 그 손실을 최소화할 수 있는 조치를 취하는 것이 바람직하며, 이러한 노력들이 결국에는 경찰에 대한 신뢰도 향상으로 이어질 것이다.

제2절 손실보상 심의위원회 결과에 대한 신뢰성 제고

1. 손실보상 심의위원회의 법적지위 명확화

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2장 제3절 ‘「경찰관 직무집행법」 제11조의2 손실보상’에서 손실보상 심의위원회의 법적 지위에 대해 살펴보았다. 전술한 바와 같이 경찰상 손실보상 심의위원회는 그 결정에 대한 구속력이 부여되지 않는 ‘자문위원회’ 수준의 법적 지위를 지니고 있는 것으로 보인다. 그런데 손실보상은 손해배상과 함께 손해전보 제도의 한 축을 담당하고 있는 만큼 심의 결과에 대한 신뢰성 제고 및 신속한 손해전보를 위하여 손실보상 심의위원회의 법적 성격을 보다 명확하게 할 필요가 있다.

현행상 손실보상 심의위원회의 결정을 경찰청장 등에게 강제할 수 없기 때문에, ‘보상여부 및 보상 금액’ 결정에 있어서 경찰청의 자의적 판단이 개입할 여지가 있다. 그리고 심의 결과에 대한 법적 구속력이 없다보니 이를 심의하는 위원들도 심리에 임하는 책임감이 다소 결여될 우려도 있다. 특히, 법률에 의한 명확한 판단보다는 경찰청이나 해당 경찰관의 입장 등을 반영한 심의가 우려된다는 점 등을 감안할 때 손실보상 심의위원회의 권한과 역할을 재정립할 필요성이 있는 것이다.

이를 위하여, 현행 「경찰관 직무집행법」 상의 ‘경찰청·지방경찰청 소속의 손실보상 심의위원회’를 ‘중앙·지방 손실보상 심의위원회(명칭은 상관없음)’로 구분하고 이를 대통령령이 아닌 모법에 규정하는 것이 바람직해 보인다. 그리고 위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 대통령령에 위임함으로써 중앙 심의위원회에서 지방 심의위원회를 지도·감독할 수 있도록 개선해 나가야 한다. 이렇게 함으로써 현재 법적 구조상 수평 관계인 경찰청·지방경찰청 손실보상 심의위원회를 수직 관계로 개선함으로써 손실보상 심의위원회(중앙)의 역할과 한계를 실질적으로 규정지어야 한다.

또한 손실보상 심의위원회의 심의 결과에 강제력을 부여함으로써 경찰에서 손실보상 제도를 자의적으로 운영하는 것을 경계하고 심의 결과에 대한 신뢰성을 확보해 나갈 것을 제안하는 바이다.

Collection @ chosun

조선대학교 CHOSUN UNIVERSITY

<표63> 「경찰관 직무집행법」 개선안

	현 행	개 선 안
위원회 설치 (경직법 11조의2 3항)	제1항에 따른 손실보상신청 사건을 심의하기 위하여 손실보상심의위원회를 둔다.	경찰청에 중앙손실보상심의위원회를 두고, 각 지방경찰청에 지방손실보상심의위원회를 둔다.
구성 및 운영 (경직법 11조의2 4항)	제1항에 따른 손실보상의 기준, 보상금액, 지급절차 및 방법, 손실보상심의위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	(시행령 신설) 중앙위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 지방위원회 및 중앙위원회의 심의에 대한 이의신청 사건
심의 결과의 법적 구속력 (시행령 제10조 3항)	제2항에 따라 보상금 지급 청구서를 받은 경찰청장등은 손실보상심의위원회의 심의를 거쳐 보상 여부 및 보상금액을 결정하되~	심의위원회의 심의·의결에 따라

2. 손실보상 심의 결과의 '일관성' 유지를 통한 '예측 가능성' 확보

손실보상 사례가 누적되고 그 사례들이 공유되고 있는 점을 감안할 때 이제는 손실보상 심의 결과에 대한 '일관성'이 유지되어야 할 시기라고 생각된다. 즉, 보상 사례 확보 차원에서 가급적 손실보상을 인정해 주던 제도 시행 초기와 달리, 이제는 손실보상 요건에 대한 면밀한 검토를 통해 심의 결과에 대한 '예측 가능성'이 확보되어야 할 것이다.

그런데 경찰 실무상 유사한 사례임에도 손실보상 요건을 어떻게 해석하느냐에 따라 심의 결과가 다르게 도출되는 사례가 발견되고 있다. 아래의 <표61>과 같이 자살예방센터에서 자살 의심자에 대한 구조를 112로 요청하였고, 현장을 확인한 바 자살 의심자가 현장에 없었던 유사한 사안에 대하여 심의위원회별로 심의 결과가 다르게 나타났다. 이는 자살 의심자에게 손실발생에 있어서 원인 책임을 물을

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

수 있는지 여부를 판단하는 기준이 달랐기 때문이라고 생각한다. 자살예방센터 등 공공기관에서는 자살 의심자와 상담 등을 통해 자살로 이어질 개연성이 높은 경우에 구조 요청을 하고 있음에도, 일부 심의위원회에서는 실제 자살로 이어지지 않으면 특별한 사정이 없는 한 자살 의심자에게 손실발생의 원인 책임을 묻지 않는 것으로 보인다.

하지만, 이러한 심의 결과의 차이는 손실보상 제도 전반에 대한 신뢰도 하락을 초래할 수 있다. 특히, 현재 손실보상 결과에 대한 실효성 있는 불복절차가 없는 상황에서, 이미 각 지방경찰청별로 보상 여부가 다르게 결정되는 모순이 발생(심의 결과가 다름)하고 있는 만큼 그 문제의 심각성을 인식해야 한다. 물론 각 지방경찰청별로 심의위원회를 구성하여 운영하고 있기 때문에 이견(異見)은 불가피하다고 생각하나, 유사성이 있는 사례에 있어서는 심의 기준을 통일하여 그 결과를 어느 정도 예측할 수 있도록 손실보상 제도가 운영되어야 할 것이다.

<표64> 유사 사례이나 심의 결과가 다른 사례 분석

	'유사 사례'이나 심의위원회 결과가 다른 사례 개요	결과	관 할
1	자살예방상담기관에 "죽고 싶으며 번개탄을 가지고 있다"고 전화 후 연락이 되지 않아 경찰관이 현장 확인차 출입문 등을 부순 후 확인하였으나 자살 의심자가 '현장에 없었음'	기각	서울 '15.5월
2	자살예방센터에서 자살위험이 있다는 신고 접수, 경찰관이 출동하여 확인해 봤으나 인기척이 없어 디지털 도어락을 부순 후 현장을 확인 하였으나, 자살 의심자는 '외출중'	인용	부산 '16.10월
3	전산조회 결과, 번호판 영치 대상인 과태료 체납 체량(아우디)을 발견, 현장에서 번호판 분리 기구를 이용하여 번호판을 분리, 청구인이 과태료 납부 후 번호판을 장착하려 했으나 나사가 헛도는 현상 발생으로 수리비 청구(63만원) ☞ **청구인에게 번호판 영치행위를 유발시킨 책임 있어 기각**	기각	경기(북) '15.6월
4	과태료 체납차량 자동차 번호판 영치 과정에서 나사 손괴로 수리비 8만원 청구 ☞ **청구액 전액 보상**	인용	서울 '17.2월

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

	‘유사 사례’이나 심의위원회 결과가 다른 사례 개요	결과	관 할
5	건물 3층에서 불법 게임장 영업을 한다는 신고 접수, 제보자는 게임장을 이용했던 손님으로 해당 건물을 장소로 지목하여 출입문을 강제로 열어 확인하였으나 건물주가 거주하는 집이었음, 건물주가 손실보상 청구 ☞ **강제 개방 전에 전력량 등을 사전에 확인하지 않은 경찰관의 과실 인정, 손해배상 사안으로 기각 논란 多**	기각	경기(남) ’14.6월
6	지하 2층에서 불법 게임장 영업을 한다는 첩보 입수, 출입문을 강제로 열어 확인하였으나 보일러 실로 사용하는 공간으로 불법 영업 사실 x, 건물주가 손실보상 청구	인용	서울 ’14.4월

3. 보상 금액의 체계적 산정

손실보상 심의위원회가 개최되기 전에 청구금액에 대한 세심한 검토가 필요하다. 일부 지방경찰청에서는 청구 금액이 과다하다고 생각될 경우에 재조사(견적서 재확인)를 통해 청구 금액의 일부만 지급한 사례도 있다. 그러나 실무적으로 상당수는 청구인이 제출한 간이영수증 등에 적힌 금액을 그대로 신뢰하고 보상하고 있는 것으로 추정된다.

특히, ‘디지털 도어락’의 경우에는 제품의 브랜드, 사양에 따라서 가격이 천차만별이나, 손실보상 심의 과정에서 기존의 제품과 동일 수준의 제품으로 교체했는지 등 확인 없이 대부분 청구 금액을 그대로 인정하고 있는 것으로 보인다.[215]

그러나 「경찰관 직무집행법 시행령」 제9조(손실보상의 기준 및 보상금액)[216]에

215) 경찰관이 손상시킨 도어락과 동일한 제품인지, 동일한 제품이 없다면 비슷한 가격대의 제품으로 수리가 이뤄졌는지까지 확인한 바 없으며, 도어락 교체 비용은 많지 않기 때문에 대부분 영수증에 기재된 금액을 그래도 신뢰한다.(모 지방경찰청 손실보상 담당자)

216) 경찰관직무집행법 시행령 제9조(손실보상의 기준 및 보상금액)
① 법 제11조의2제1항에 따라 손실보상을 할 때 물건을 멸실·훼손한 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라 보상한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의하면 수리가 불가능한 경우에는 '손실을 입은 당시의 해당 물건의 교환 가액'을 보상토록 하고 있다. 따라서 수리가 불가능한 경우에는 당시 중고 가격 수준에서 보상 금액을 산정하는 것이 바람직해 보인다. 예컨대, 경찰 실무상 흔히 발생하는 디지털 도어락 훼손의 경우에 "언제 설치했는지, 설치 당시 가격은 얼마였는지, 파손 전에 작동 상태는 양호했는지" 등을 종합적으로 고려하여 그 가액을 산정하는 것이 합리적이며 이에 대한 검토 없이 '새 제품 설치비'를 전액 보상해주는 것은 지양해야 할 것이다.

<청구금액 과다 청구 사례>

모 호텔 303호에 벌금수배자가 있다는 신고 접수, 수배자 검거를 위해 부득이하게 출입문을 부수고 호텔 내부로 들어가 수배가 검거, 호텔 주인이 수리비 874,500원 청구(대구청, '17.7월)

☞ **청구 금액 과다, 현장 조사 및 견적서 재확인 후 50만원 지급**

또한, 손실보상 과정에서 청구인에게 일부 책임을 물어 청구 금액 가운데 일부만을 보상하는 경우에 책임 인정 비율 등을 산정하기가 쉽지 않다. 이는 심의위원들의 심도 있는 논의가 요구되며, 특히 일부 보상의 경우에는 '선례'가 될 수 있는 만큼 '정확한 기준'을 마련하여 책임 인정 비율 등을 산출하려는 노력도 필요할 것이다.

예컨대, 2018.1월 광주지방경찰청 손실보상 심의위원회에서 검토한 사례를 살펴보면 다음과 같다. 국립과학수사연구원(경찰의 감정 의뢰)에서 버스 운전자(관광버스 회사 소속)가 교통사망사고 후 도주한 사건의 증거 조사(버스에서 증거물 채취 등)를 26일 동안이나 하여, 그 기간 동안 버스를 운행하지 못해 영업 손실이 발생하였다며 보상을 청구한 사례이다. 심의위원회에서는 통상적인 국과수 검증 기간을

1. 손실을 입은 물건을 수리할 수 있는 경우: 수리비에 상당하는 금액
2. 손실을 입은 물건을 수리할 수 없는 경우: 손실을 입은 당시의 해당 물건의 교환가액
3. 영업자가 손실을 입은 물건의 수리나 교환으로 인하여 영업을 계속할 수 없는 경우: 영업을 계속할 수 없는 기간 중 영업상 이익에 상당하는 금액

② 물건의 멸실·훼손으로 인한 손실 외의 재산상 손실에 대해서는 직무집행과 상당한 인과관계가 있는 범위에서 보상한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

15~20일 정도로 산정하여 “최소한 일주일 정도는 감정 기간을 단축시킬 수 있었을 것이다.”라고 결론을 짓고, 7일분의 버스 임차료에 대해서는 ‘자기 책임에 상응하는 정도를 초과하는 손실’[217]로 인정하여 보상토록 한 바 있다. 다만, 이 사례에서 보상의 핵심 기준이 되는 국과수의 통상적인 감정 기간(15~20일)의 산출을 정확한 통계에 의하지 않고 단순히 심사위원으로 참여한 경찰관의 경험을 바탕으로 산출하였다는 점에서 다소 아쉬움이 남는다. 그러나 이와 유사한 사례가 없었음에도 심도 있고 체계적인 논의를 통해 합리적인 수준의 보상을 결정하였다는 점에서 매우 의미 있는 심의였다고 판단된다.[218]

<자신의 책임에 상응하는 정도를 초과하는 손실을 보상한 사례>

관광버스 회사 소속 운전자의 교통사망사고 도주 사건 관련, 국립과학수사연구원에서 사고 버스를 감정하는 기간(26일) 동안 해당 버스를 운행하지 못하여 영업손실이 발생, 버스 임차료 손실 보상 청구(광주청, ’18.1월)

☞ 사용자에게도 손실발생 원인에 대하여 책임을 물을 수 있으나, 통상 국과수 감정기간이 20일 내인 점을 감안하여 1주일 정도는 단축할 수 있었으므로 7일치 임차료 보상

그리고 하단의 사례와 같이 경찰관이 현장보존을 요청하여 호텔 객실을 사용하지 못한 경우에 평상시 ‘공실률’을 감안하여 실제로 사용하지 못한 기간을 산출한 후, 이에 맞게 보상해주는 것이 합리적이라고 생각된다. 청구인으로부터 객실 예약·사용 현황 및 매출 자료 등 객관적인 자료를 협조 받아 공실률을 산출하는 것이 바람직하다. 다만, 청구인이 자료 제출을 거부할 경우에 손실보상 결정을 유보하거나 통상의 숙박업소 공실률을 추정하여 보상 금액을 결정할 수밖에 없을 것이다. 하단의 사례에서는 청구인이 처음부터 공실률을 감안하여 손실액을 청구하였고, 충남지방경찰청 손실보상 심의위원회에서는 공실률에 대한 검증을 어떤 방법으로 하였는지 여부는 확인할 수 없었다.

---

217) 경찰관직무집행법 제11조의2(손실보상)
2. 손실발생의 원인에 대하여 책임이 있는 자가 자신의 책임에 상응하는 정도를 초과하는 재산상의 손실을 입은 경우

218) 광주지방경찰청 손실보상 심의위원회에서는 전국 최초 사례에 해당하여, “사용자에게도 종업원에 의해 발생한 경찰상 책임(손실원인 발생 책임)을 부여할 수 있는지”, “사용자에게도 경찰상 책임을 부여할 수 있다면 그 한계가 어디까지인지” 등을 심도 있게 논의하고 회의록에도 이 부분을 상세하게 기록하도록 요구

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<청구금액의 합리적 산출 사례>

모 호텔 객실에서 발생한 변사사건과 관련하여, '경찰의 현장보존 요청'에 의해 해당 객실을 46일간 사용하지 못해 발생한 영업 손실에 대해 청구인이 공실률을 20%로 계산하여 보상 청구(충남청, '15.1월)

☞ 청구인의 주장(공실률 20%)을 인정하여 보상 결정(184만원)

또한, 디지털 시대가 도래됨에 따라 핸드폰, PC 등에 대한 디지털 포렌식(Digital Forensic) 분석은 수사에 있어서 가장 필요한 요소가 되었다. 실무적으로는 이에 상응하여 디지털 포렌식(Digital Forensic) 분석 과정에서 '메인보드'가 파손되거나 '하드디스크' 안에 저장된 디지털 자료가 삭제될 가능성이 높아지고 있다. 디지털 자료가 삭제될 경우에 복구(수리)가 가능하다면 이에 소요되는 비용만을 보상해주면 되지만, 복구(수리)가 불가능할 경우에 디지털 자료에 대한 재산적 가치가 문제가 될 것이다. 즉 소실된 디지털 자료에 대하여 보상이 가능한지, 보상이 가능하다면 얼마를 보상해주어야 하는지 등이 문제가 된다. 예컨대, 핸드폰에 단순히 저장된 사진이나 전화번호 등의 재산적 가치를 인정하기는 어렵겠지만, 저작권료가 인정되는 디지털 자료 등에 대해서는 재산적 가치가 어느 정도 인정될 수 있을 것이다. 따라서 디지털 자료의 재산적 가치를 산정하기 위한 합리적인 검토가 필요하다. 아래의 <표62>와 같이 디지털 자료를 크게 음원, 사진, 영상물, 전화번호, 운영 프로그램(소프트웨어)로 구분하여 살펴보면, 디지털 자료를 생성, 저장, 제작, 보관하는 과정에서 직접적으로 소요된 비용 정도는 손실보상이 가능하다고 생각한다. 예컨대, PC에 저장되어 있는 음원(저작권을 지불하고 구입)이 삭제되어 복구가 불가능하다면, 음원 구입에 소요된 비용(구입비)에 대해서는 손실보상을 해주는 것이 바람직할 것이다. 다만, 손실보상 청구인에게는 해당 음원을 구입한 기록(영수증) 등에 대한 입증 책임이 부여된다.

이 외에도 손실보상금 산정과 관련하여, 경찰관이 출입문을 훼손하였으나 새벽시간에 출입문 수리가 불가능하여 손실보상 청구인이 안전 등을 이유로 인근 숙박업소에 투숙한 경우에 '숙박비'를 '공무원 여비 규정'에 근거하여 보상한 사례 등은 참고할 만하다.[219]

219) '출입문' 수리 시간 동안 '숙박비' 지급 사례(부산청, '17.9월)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한편, 2019.6월부터는 「경찰관 직무집행법」이 개정되어 생명·신체에 대한 손실도 보상이 가능해진만큼 보상 기준을 보다 체계적으로 확립해 나가야 할 것이다. 특히, 보상 금액을 산정함에 있어서는 '합리적 기준'이 요구된다. 예컨대, 생명·신체에 대한 피해가 발생한 만큼 재산상 손실에 상응하는 '치료비'에 국한하여 보상을 해 줄 것인지, 아니면 '위자료' 등을 포함하여 보상을 해줄지 등에 대한 신중한 검토가 필요하다. 경찰청에서는 반드시 유형별 보상 기준을 명확하게 제시해야 하며, 이에 대한 판단을 전적으로 손실보상 심의위원회에만 일임해서는 안 될 것이다. 예컨대, 경찰의 범인 검거를 도와주는 과정에서 범인으로부터 상해를 입어 후유장애가 발생한 경우에 치료비 외에도 휴업손해, 일실손해의 지급 여부 등 구체적인 기준이 필요하다고 생각한다. 독일의 통일경찰법모범초안(제5절 손실보상, 구상, 배상청구)에 의하면 "비재산적 손해에 대해서도 상당한 보상이 행해져야 한다."고 규정하고 있으며, 손해전보액의 산정에 있어서는 "제반 사정, 특히 손해의 종류와 예견가능성과 피해자와 그의 재산이 경찰의 조치에 의하여 보호되었는지의 여부가 고려되어야 한다." 적시하고 있다. 이처럼 「경찰관 직무집행법」 및 경찰실무상 손실보상 사례 등을 토대로 경찰청 차원의 보상 기준을 구체적으로 범례화하는 것이 필요하다. 이를 위하여 법조인 등으로 손실보상 심의위원을 제한하고 있는 「경찰관 직무집행법 시행령」(11조)을 개정하여 손해사정인, 감정평가사 등을 심의위원에 포함시키는 방안을 제안하는 바이다.[220)221)] 더 나아가 손실보상 사건의 다변화가 예상되는 만큼 심의위원회의 실효적인 운영을 위하여 특정 분야의 전문가로 구성된 전문위원회의 설치도 점진적으로 검토해 나가야 할 것이다.[222)223)]

03:44경 범죄 의심 신고를 접수(제3자 신고), 불가피하게 출입문을 파손 후 거주자(청구인)의 안위(安危))를 확인하였으나 오인신고였으며, 거주자(청구인)가 "출입문이 부서져 집에 혼자 있기 무섭다.(새벽이라 수리 불가능)"는 이유로 특급호텔에 투숙 후 숙박비(35만원)를 청구, 공무원 여비 규정에 근거하여 6만원 보상 결정

220) 소방기본법 시행령 제13조(손실보상심의위원회의 설치 및 구성) ③보상위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 소방청장등이 위촉하거나 임명한다. 이 경우 위원의 과반수는 성별을 고려하여 소방공무원이 아닌 사람으로 하여야 한다.
1. 소속 소방공무원,
2. 판사·검사 또는 변호사로 5년 이상 근무한 사람
3.「고등교육법」제2조에 따른 학교에서 법학 또는 행정학을 가르치는 부교수 이상으로 5년 이상 재직한 사람
4.「보험업법」제186조에 따른 손해사정사
5. 소방안전 또는 의학 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

221) 대전시 소방본부에서는 손실보상심의위원회 외부위원으로 변호사(2명), 소방행정 분야 교수(2명), 손해사정사(3명) 등 7명을 위촉('18.8.31)

222) '17.2.10 경향신문, "삼성서울병원 측 '메르스 손실보상금' 607억 전액 못 받아" 제하 발췌 :

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표65> 디지털 자료에 대한 손실보상 가능 여부 검토

	조 건	보상 여부 및 금액
음원	저작권료를 지불하고 구입한 경우	가능 / 음원 구입비(구입 기록 필요)
	불법 다운로드하여 사용 중인 경우	불가능
	작곡가가 작곡하여 출시 前 음원	불가능 / 재산적 가치 산정 곤란
사진	출품, 전시회, 판매 등을 위해 출사하여 촬영한 경우	가능 / 촬영에 소모된 직접 비용 (예) 출사 비용, 모델료, 출장비 등 ·사진 자체에 대한 재산적 가치는 산정하기 어려움
	핸드폰에 저장된 사진(일상 사진)	불가능
영상물	출품, 상영 등 상업적 목적을 위해 촬영한 경우	가능 / 촬영에 소모된 직접 비용 (예) 출연료, 장소사용료 등 ·영상물 자체에 대한 재산적 가치는 산정하기 어려움
	블랙박스, CCTV 등 단순 영상 기록	·불가능
전화번호	영업상 반드시 필요한 전화번호	·불가능 / 재산상 손실 산정 곤란
	핸드폰에 저장된 지인 전화번호	·불가능
운영프로그램	저작권료를 지불하고 설치한 경우	·가능 / 프로그램 설치비(설치 기록 필요)
	불법 다운로드하여 사용한 경우	·불가능

"2015년 중동호흡기증후군(메르스) 확산을 초래한 삼성서울병원이 병원 부분폐쇄 등으로 손해를 본 607억원을 한 푼도 보상받지 못하게 됐다. 보건복지부는 10일 감염병 대응 과정에서 발생한 손실보상에 관한 사항을 심의·의결하는 손실보상심의위원회를 열고 삼성서울병원에 대한 손실보상금 607억원을 지급하지 않기로 결정했다고 밝혔다. 삼성서울병원은 메르스 사태 당시 1개월간 신규 환자를 제한하고 수술 및 응급 환자 진료도 중단하는 조치를 취했다. 삼성서울병원 측은 이로 인한 손해를 800억~1000억원가량으로 추산했으나 복지부는 손해사정인을 통해 손실보상금 규모를 607억원으로 책정했다."

223) 보건복지부 산하 손실보상심의위원회는 '감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 시행령 제28조의3(손실보상심의위원회의 구성 및 운영) 7항'에 의거하여, 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 관계 분야의 전문가로 구성되는 전문위원회를 둘 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

【 독일 통일경찰법모범초안 제5절 손실보상, 구상, 배상청구[224] 】

제46조(손해전보의 내용, 종류, 범위)

① 제45조에 따른 손해전보는 원칙적으로 재산상의 손해에 대해서만 행해진다. 통상의 임금 또는 이용대가를 넘어서는 기대이익과 경찰의 조치와 직접 관계없는 불이익에 대해서는 불합리한 손해를 방지하기 위하여 손해전보가 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 손해전보가 행해질 수 있다.

② 신체 혹은 건강에 대한 침해 또는 자유박탈의 경우에는 비재산적 손해에 대해서도 상당한 보상이 행해져야 한다. 이 청구권은 그것이 소송에 계속되거나 계약에 의해 인정되는 경우가 아니라면 양도 또는 상속될 수 없다.

③ 손해전보는 금전으로 행한다. 손해전보를 요하게 만든 조치가 생계능력의 소멸 또는 감소 생활에 필요한 수요의 증가, 부양청구권의 상실 또는 침해를 가져오는 경우에는 손해전보는 정기금 지불의 방식으로 행해져야 한다. 민법 제760조가 이에 적용된다. 중대한 사유가 존재하는 경우에는 정기금에 대신하여 일시불로 지급해 줄 것을 요구할 수 있다. 피해자에 대하여 부양의무를 갖는 자가 존재하는 경우에도 이 청구권은 부인되지 아니한다.

④ 피해자에게 제3자에 대한 청구권이 존재하는 경우에는 그것이 그의 내용과 범위에 있어 손해전보청구권과 합치하는 한 제3자에 대한 청구권을 포기한 경우에만 손해전보가 행해진다.

⑤ 손해전보액의 산정에 있어서는 제반 사정, 특히 손해의 종류와 예견가능성과 피해자와 그의 재산이 경찰의 조치에 의하여 보호되었는지의 여부가 고려되어야 한다. 피해자가 책임져야 할 사정이 손해의 발생 혹은 악화에 영향을 미친 경우에는 손해전보의 의무 및 손해전보의 범위는 피해자에 의해 야기된 손해의 정도와 경찰에 의해 야기된 손해의 정도에 따라 결정된다.

4. 손실보상 절차의 간소화

손실보상 사건이 접수되면 손실을 발생시킨 경찰관은 당시 현장 상황 등을 기재한

224) 볼프 R. 쉔케 著 ; 서정범 譯.「독일경찰법론」, 세창출판사 2001, 부록. ; 조태제, "적법한 경찰활동중 발생한 인적·물적 피해보상방안에 관한 연구", 치안정책연구소, 2002. 7면

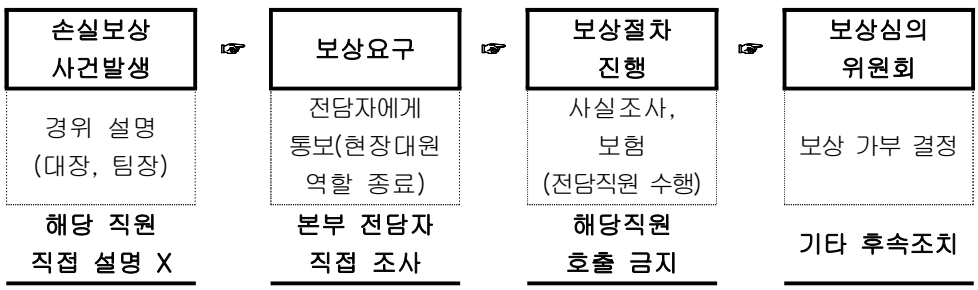
Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

‘확인서(간이양식)’를 작성해야 한다. 그런데 실무적으로는 확인서(간이양식)가 활용되지 않거나 확인서(간이양식) 외에도 사건 경위서(명칭은 관서별로 상이) 등이 추가로 작성되고 있었다. 질적 인터뷰를 통해 현장 경찰관들의 의견을 종합해보면, 현장 상황을 가장 잘 알고 있는 출동 경찰관이 확인서를 작성하는 것이 타당하며, 확인서 작성에 있어서 업무상 부담도 크지 않아 보인다. 따라서 ‘확인서’외에 실무적으로 불필요하게 작성되고 있는 사건 경위서 등이 별도로 작성되지 않도록 손실보상 제도를 운영하는 것만으로도 손실보상 업무를 간소화시키는 것이라고 생각한다.

한편, 경찰상 손실보상 절차의 간소화 연구를 위하여 소방 활동상 손실보상 절차[225]와 비교해보았다. 경찰상 손실보상 절차와 가장 큰 차이가 있다면 민원인(피해자)에게 손실보상 절차 등을 안내(설명) 하는 주체가 다르다는 점이다. 경찰의 경우에는 현장에 출동 경찰관이 직접 설명을 하는 반면에, 소방의 경우에는 대장이나 팀장 등 관리자가 설명하도록 하고 있다. 소방의 이런 조치는 현장 직원이 민원인을 직접 상대해야 하는 부담감 등을 해소하려고 했다는 점에서 매우 의미가 있다고 생각된다. 다만, 팀별로 출동을 하고 있는 소방과 달리 경찰은 대부분 순찰차(2인 1조)별로 출동을 하고 있는 현실을 고려할 때 팀장 등 관리자가 현장에서 피해자에게 손실보상 제도에 대해 설명하기는 어려울 것이다. 그러나 손실을 유발한 경찰관이 현장에서 1차로 손실보상의 청구가 가능하다는 정도만 안내한 후 팀장 등 관리자가 세부 절차를 설명해 주는 방식으로 손실보상 제도를 운영한다면 현장 경찰관의 부담은 줄어들 것이고 피해자 구제에 있어서도 보다 효과적이라고 생각한다.

<표66> 소방청의 손실보상 사건 발생시 처리 절차



※ 출처 : 소방청방재청 내부 자료 재정리

225) 소방활동 장애요인 적극적 강제처분 시범 운영 계획(소방청 화재대응조사과-2175,’18.3.26.) 중 ‘손실보상 처리 절차’ 참고

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

5. 재심의 절차 신설

손실보상 심의 결과에 대한 불만과 함께 경찰 실무상 청구 사례가 비슷함에도 지방경찰청별로 심의 결과가 다르게 나타나는 문제점이 나타나고 있는 만큼 손실보상 청구인이 심의 결과에 대하여 이의를 제기할 수 있는 제도적 개선에 관심을 가질 필요가 있다. 현재는 「경찰관 직무집행법」 제11조의2(손실보상)에는 손실보상 심의 결과에 대한 재심의 절차(이의 신청)가 규정되어 있지 않아, 심의 결과에 불만이 있다면 '일반적인 행정쟁송 절차'를 통해 구제를 받을 수밖에 없는 실정이다.

선행 연구를 통해 살펴본바 있듯이 「민원처리에 관한 법률」 제35조(거부처분에 대한 이의신청)에 의한 '이의 신청'이 가능하더라도 이는 실효성이 없는 수단이다. 왜냐하면 「경찰관 직무집행법 시행령」 제10조에 따라 손실을 증명할 수 있는 새로운 증거가 발견되지 않으면 '각하' 처리되기 때문이다. 그리고 행정심판이나 행정소송을 통한 구제는 가능하다고 생각한다. 특히 행정소송의 경우에는 취소소송의 형태인 '항고소송' 보다는 '당사자소송'을 제기하는 것이 청구인의 권리구제에 있어서 보다 실효적일 것이다. 다만, 이러한 행정쟁송 절차들은 손실보상 청구인은 물론 경찰의 입장에서도 다소 복잡하고 부담스러울 것이다. 따라서 재정적·시간적 낭비를 초래할 수 있는 행정쟁송 보다는 경찰청 차원에서 재심이 이뤄질 수 있는 제도적 정비가 요구된다.

현재 「경찰관 직무집행법」[226]에 의하면 손실보상 심의위원회를 경찰청(본부)과 지방경찰청에 각각 구성하여 운영토록 하고 있다. 이는 각각의 경찰관서(경찰청 본부, 지방경찰청) 소속 경찰관들이 직무집행 과정에서 재산상 손실을 유발할 경우에 해당 관서에서 직접 보상 여부를 심의하도록 하고 있는 것이다. 즉, 현행 규정상 경찰청(본부) 손실보상 심의위원회는 경찰청 본부 소속 경찰관들에 의해 발생한 손실보상 사건에 한하여 보상 여부를 결정할 뿐, 지방경찰청 손실보상 심의위원회의 운영 등에 있어서 지도·감독 권한이 없다. 따라서 지방경찰청 손실보상 심의위원회의 심의 결과에 대해 '재심의'나 '조정' 등의 역할을 수행할 수는 없는 것이다. 다

226) 경찰관 직무집행법 시행령 제11조 제1항

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

만, 경찰청에서도 손실보상 제도를 도입할 당시에 '경찰청에는 중앙 손실보상 심의위원회'를, 지방경찰청에는 '지방 손실보상 심의위원회'를 구성하여 운영하고자 하였다.[227] 특히, 중앙 손실보상 심의위원회는 경찰청 소속 경찰관이 야기한 손실보상 사건의 심의와 더불어 '지방 및 중앙 심의위원회'의 심의에 대한 이의신청 사건을 심의하도록 그 역할을 분명히 한 바 있다. 그러나 실제로 도입 과정에서 손실보상 심의위원회의 법적 지위와 성격 등이 문제되어 현재와 같은 형태로 경찰관 직무 집행법 시행령이 개정된 것으로 보인다.

따라서 지방경찰청 손실보상 심의위원회의 심의 결과에 불만이 있으면 이의 신청을 통하여 경찰청(본부) 손실보상 심의위원회에서 재심의를 받을 수 있도록 관련 법령 등을 개정하는 것이 바람직 해 보인다. 전술한 바와 같이 손실보상 심의위원회의 법적 지위를 명확하게 하고, 앞서 살펴본 「국가배상법」상 '배상심의회'의 재심신청 절차 등을 참고하여 「경찰관 직무집행법」의 개정이 추진되어야 한다고 생각한다.[228] 그 형태는 재심(이의신청)절차 및 손실보상 심의위원회의 설치·구성 방식을 「경찰관 직무집행법 시행령」이 아닌 모법에 명시하고, 운영방식 등을 시행령에 위임하는 형태를 제안하는 바이다. 이와 함께, 경찰청(본부) 손실보상 심의위원회는 각 지방경찰청별로 심의된 사례를 정기적으로 검토하여 보상 기준 등을 명확하게 제시해 줌으로써 심의 결과의 일관성이 유지될 수 있도록 손실보상 제도 전반을 이끌어나가야 할 것이다.

---

227) 경찰위원회 제327회 정기회의('13.7.15.) 시 '경찰관직무집행법 시행령 일부 개정령안(대통령령)' 상정 내용
제9조(손실보상심의위원회의 설치 및 기능)
① 법 제11조의2에 따른 손실보상청구 사건을 심의하기 위하여 경찰청에 중앙손실보상심의위원회(이하 "중앙위원회"라 한다)를 두고, 각 지방경찰청에 지방손실보상심의위원회(이하 "지방위원회"라 한다)를 둔다.
② 중앙위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 경찰청 소속 경찰공무원의 직무수행으로 인한 손실보상청구 사건
2. 지방위원회 및 중앙위원회의 심의에 대한 이의신청 사건
3. 그 밖에 경찰청장이 중앙위원회에서 손실보상청구 사건의 심의가 필요하다고 인정하는 사항
③ 지방위원회는 관할 지방경찰청 소속 경찰공무원의 직무수행으로 인한 손실보상청구 사건을 심의한다.

228) 국가배상법 제15조의2(재심신청) ① 지구심의회에서 배상신청이 기각(일부기각된 경우를 포함한다) 또는 각하된 신청인은 결정정본이 송달된 날부터 2주일 이내에 그 심의회를 거쳐 본부심의회나 특별심의회에 재심(再審)을 신청할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

6. 소결

손실보상 제도의 도입이 필요하다는 기존의 연구들은 많으나 치안 현장에서 실제로 발생하고 있는 사례를 중심으로 한 실질적 연구는 많지 않다. 또한 관련 판례도 존재하지 않아 각 지방경찰청 손실보상 심의위원들의 법적 견해 차이로 인하여 심의 결과가 다르게 도출되기도 한다. 그런데 '공통된 기준'이 없어 각 지방경찰청별로 심의 결과가 다르다면 손실보상의 신뢰성이 문제가 될 수 있다. 따라서 경찰청(본부)에서는 각 지방경찰청별로 심의 과정에서 별도의 '법령 해석'이 요구되거나, 논란이 있었던 사건을 중심으로 재검토하여 '공통된 기준'을 마련하는 것이 필요하다.

또한, 손실보상금 산정 시 청구 금액에 대한 세심한 검토가 필요하며, 특히 청구금의 일부만을 보상해 줄 경우에는 반드시 '합리적인 기준'을 근거로 보상금을 산정해야 한다. 이를 위해, 경찰청에서는 사례별로 보상 금액을 산정할 수 있는 다양한 기준 등을 제시해주 것이 시급하며, 이는 손실보상 사례가 누적될수록 더욱 중요해 질 것이다. 특히, 2019.6월부터는 생명·신체 등 비재산적 침해에 대한 손실보상이 가능해진만큼 사전에 보상 기준 및 범위 등을 심도 있게 논의하여 운영과정에 있어서 혼란을 최소화하는 것이 바람직하다.

한편, 손실보상이 피해자 구제 측면에서 좋은 제도임에는 틀림없다. 그러나 피해자 구제를 위해 경찰관의 업무가 가중되어서는 안 될 것이다. 그런데 일부 경찰관서에서는 불필요한 서류(내용의 중복)들이 작성되고 있었다. 따라서 불필요한 서류가 작성되지 않도록 손실보상 제도를 운영함으로써 절차의 간소화를 도모해 나가는 것이 필요하다.

마지막으로, 현행 손실보상 제도에는 '재심의 절차(불복 절차)'에 대한 규정이 없다. 따라서 각 지방경찰청에서 심의한 결과에 불만이 있더라도 해당 관서 또는 상급 관서인 경찰청 본부에 재심의를 요청할 방법이 없는 것이다.[229] 물론, 경찰청

229) 경찰관 직무집행법 시행령 제10조에 의하면 "기각결정을 받은 청구인이 손실을 증명할 수 있는 새로운 증거가 발견되었음을 소명"한 경우에 한하여 재심의가 가능토록 규정. 이외에 일반적인 행정심판 및 행정소송을 통해 손실보상심의 결과에 대해 다툴 수 있는 여지는 있으나, 손실보상에 대한 직접적인 불복 절차(규정)는 없음.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

본부에도 손실보상 심의위원회가 구성되어있으나 이는 본부 소속 경찰관들의 직무집행과 관련하여 손실보상이 청구되었을 때 심의를 하기 위한 것이다. 즉, 각 지방경찰청에서 1차로 심의한 사건을 재심의하기 위한 '상급 위원회'의 성격을 지니고 있는 것은 아니다. 그러나 손실보상 제도의 신뢰성 제고를 위해 '재심의' 절차는 반드시 필요하며, 경찰청(본부)에 구성된 손실보상 심의위원회에서 '재심의'가 가능하도록 「경찰관 직무집행법」의 개정을 추진해 나가야 할 것이다.

제3절 직무 관련 소송시 실효적 지원

1. 현행 직무 관련 소송 지원 제도에 대한 불만

현장 경찰관들은 손실보상 제도가 도입됨으로써 직무집행 과정에서 발생한 재산상 손실(손해)에 대해서는 '피소 가능성(위험성)'이 현저히 감소했다고 말하고 있다. 그러나 경찰의 직무 특성상 국민의 생명·신체·재산에 대한 피해를 초래할 위험성이 높은 만큼 경찰관의 민·형사상 피소 가능성은 여전히 높다. 손실보상 외에 직무 관련하여 경찰관이 피소를 당하더라도 해당 경찰관을 실질적으로 도와줄 수 있는 제도가 없다는 점이 현장 경찰관들의 불만인 것이다. 이는 본 연구를 위해 실시한 심층 면접(질적 인터뷰)을 통해 확인한 바 있다. 현장 경찰관들은 직무집행 과정에서 피소를 당한 만큼 경찰청(조직) 차원에서 소송을 대리해주길 바라고 있으며, 현재 소송 지원 제도는 이러한 현장의 기대에 미치지 못하고 있다. 피해자의 신속한 구제 및 직무집행의 안정성과 적극성 도모라는 손실보상 제도의 도입 취지를 고려할 때, 직무 관련 소송 지원 제도를 추가로 살펴보는 것도 손실보상 제도를 보다 효과적으로 운영하기 위해 필요하다고 생각한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 소송지원 요건의 완화

현재 경찰관의 직무 관련 소송을 지원해주는 제도는 앞서 '<표56>소송 지원 제도의 내용'을 통해 살펴본 바와 같이 '소송비용 지원'에 초점이 맞춰져 있다. 즉 민·형사상 소송에 대응하기 위해서는 변호사의 조력이 무엇보다 필요한데 현행 소송지원 제도는 소송비용의 일부만을 지원해주는 것이 사실상 전부이다.[230] 그 대표적인 예가 '경찰 소송 지원단' 제도와 '법률 구조금'이다. 하지만 이러한 제도들도 법적 근거 및 관련 예산이 없어 상조회 기금(경찰 소송 지원단) 등을 활용한 자구책에 불과하다. 그런데 이를 통한 소송비용의 지원도 그 대상을 '정당한 공무집행[231] 중에 발생한 민·형사상 소송'으로 제한함으로써 직무 관련성은 있으나 적법하지 않는 직무집행의 경우에는 전혀 지원을 받을 수 없다는 한계가 있다. 특히, 경찰의 직무집행 특성상 적법성을 판단하기 쉽지 않는 경우가 많고, 직무상 과실로 인한 피소 가능성이 높다는 점을 감안해 보면 사실상 이러한 제도를 통해 지원을 받고 있는 사례는 많지 않을 것이다.

서울지방경찰청 내부 자료에 의하면 2016년 한 해 동안 경찰관이 형사입건 된 건수는 54건이며, 소송비용을 지원 받은 사례는 단 3건에 불과하였다.[232] 전체 경찰관의 23%를 차지하는 서울지방경찰청에서도 소송 지원제도를 활용한 사례가 거의 없는 것으로 보아 현행 제도의 개선이 필요하다고 판단된다.

이를 위해, 무엇보다도 '소송 지원 대상의 요건'을 완화하는 것이 효과적일 것이다. 즉, 현행 소송 지원제도들은 '정당한 공무집행 중에 발생한 민·형사 소송'에 한하여 지원해주고 있으나, 경찰 직무의 특성상 직무집행 과정에서 과실 등으로 피소되는 사례도 많다는 점을 고려할 때 지원 대상을 '경찰 관련 직무집행'으로 확대하는 것이 실효적일 것이다. 또한, 헌재 500만원 수준의 지원 비용도 상향하는 방향으로 추진할 필요가 있다.

---

230) 경찰 소송지원단(경찰 상조회 기금 활용) : 정당한 공무집행 중 발생한 민·형사상 소송 비용, 심급별 500만원내 / 법률 구조금(경찰위로복지기금 이자 수입) : 정당한 공무집행 중 발생 민·형사상 소송 비용, 1인당 최대 500만원

231) 경찰 소송지원단, 법률 구조금 등 소송 지원 제도의 규정에 '직무집행'이 아닌 '공무집행'으로 표현되어 있어 그대로 인용

232) 서울지방경찰청 경무과, 내부자료, 2017. ('경찰 소송 지원단' 제도 3건, 법률 구조금 0건)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표67> 소송 지원 제도 개선 방향

구 분	기 존 요 건	개 선 방 향
경찰 소송 지원단	<재원> 경찰관이 납입한 상조회 기금 '정당한' 공무집행 중 발생한 민·형사 소송 비용, 심급별 500만원 ※ 1인당 최대 1,500만원, 단 중요사건의 경우 5천만원까지 可	'경찰 관련 직무집행' 중 발생한 민·형사 소송 비용, 심급별 500만원
법률 구조금	<재원> 경찰위로복지기금 이자(연3천만원내) '정당한' 공무집행 중 발생한 민·형사 소송 비용, 1인당 최대 500만원	'경찰 관련 직무집행' 중 발생한 민·형사 소송 비용, 1인당 최대 500만원

3. '경찰 법률 보험' 제도의 정착 견인

2018.6월부터 경찰청에서는 직무와 관련하여 피소 위험에 노출된 경찰관들을 보호하고 지원해주기 위하여 '경찰 법률 보험' 제도를 운영 중에 있다. 이는 기존의 '자치단체공무원 배상책임보험(과실로 인한 책임만 보장)'에 경찰의 직무 특수성을 반영한 '경찰 공무원 전용' 보험 상품(특별약관 추가)이다. 기존의 보험 상품은 '고의에 대한 보험사의 면책조항'이 있어 고의를 전제로 한 경찰관의 범죄 행위 등에 대해서는 원칙적으로 보장이 불가능하였다. 하지만 경찰청에서 보험회사와 함께 '경찰 공무원 전용' 보험 상품을 개발함으로써 그 보장 범위를 확대한 것이다. 보험 증권상 총 보상 한도는 10억 원이며 보장범위는 아래 <표68>과 같다.

경찰 법률 보험은 기존의 소송 지원제도들이 '정당한 공무집행' 중에 발생한 소송에 한하여 지원을 해주던 것과 달리, '경찰 관련 공무수행' 중에 발생한 소송으로 지원 대상 및 범위를 확대했다는 점에서 진일보한 제도이다. 특히, 경찰 법률 보험은 소송 지원이 필요한 경찰관들이 민간 보험사에 직접 사고 접수(변호사 선임 상담, 보험금 지급 요청 등)만 하면 된다는 점에서 절차의 편의성도 증진되었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

그런데 현장 경찰관들은 경찰 법률 보험이나 기존의 소송지원 제도도 잘 알지 못하는 것으로 보인다.[233] 경찰 법률 보험은 시행 초기임을 감안하여 현장 경찰관들이 모를 수 있다고 생각되나, 기타 직무 관련 소송 지원 제도에 대해서도 모른다는 것은 그동안 경찰청에서 직무 관련 소송 지원에 무관심했다는 사실을 방증해주기도 한다. 따라서 경찰청에서는 소송 지원 제도 전반에 걸쳐 경찰청 내부 인트라넷(폴넷 게시판)을 통해 주기적·반복적으로 소개해주는 것이 필요하다고 생각한다. 특히, 경찰 법률 보험을 통해 소송을 지원해 준 사례를 구체적으로 소개함으로써 경찰관들의 관심과 지지를 유도하는 것이 바람직하다. 이를 통해 경찰 법률 보험이 도입되었고, 기존의 제도와 달리 보다 실효성 있는 소송 지원 제도라는 사실 정도는 현장 경찰관들에게 인식시켜주는 것이 필요하다고 생각된다.

또한, 현장 경찰관들이 모든 소송 지원 제도를 알고 있는 것은 불가능한 만큼 각 지방경찰청에 배치된 송무관[234]을 적극 활용할 필요가 있다. 현재 송무관은 국가배상소송 및 행정소송 수행, 현장 법률 자문을 주된 업무로 하고 있으며, 개별 경찰관의 소송 지원을 위한 각종 제도를 안내해 주도록 하고 있다. 그러나 일선 치안현장에서는 송무관이 개별 경찰관을 대상으로 한 소송까지 수행해 주는 것으로 오해하는 경우도 적지 않다. 이 과정에서 송무관 제도에 대한 현장 경찰관들의 불만이나 회의적인 여론도 제기된 바 있다.[235] 그러나 이는 각 지방경찰청에 배치된 송무관들이 국가소송 등의 업무량이 많아[236] 개별 경찰관의 소송에 대해 심도 있는 검토나 실질적인 안내가 불가능한 것이다. 따라서 송무관을 추가 배치함으로써 개별 경찰관을 대상으로 한 소송을 관리해 나가는 것이 필요하다. 소장 접수 시부터 송무관이 내실 있게 상담을 해주고, '경찰 법률 보험' 등과 연계하여 소송에 대응(또는 관리)하도록 함으로써 피소 경찰관의 소송에 대한 막연한 불안함과 부담감 및 스트레스를 해소시켜주는 것이 바람직하다고 생각한다.

---

233) 조용석 외1, "경찰공무원의 직무 관련 소송 지원에 관한 연구", 경찰학논총 제13권 제3호, 2018.

234) 경찰청에서는 '14년 각종 소송 수행과 자문을 위하여 변호사 자격증 소지자(또는 법학박사)를 '송무관'으로 채용하고 전국의 지방경찰청에 배치, 송무 수요에 따라 서울청 3명, 부산청 2명, 경기남부청 2명, 기타 지방경찰청 각 1명 배치

235) 일명 연신내 지구대 사건 발생시 경찰 내부 인트라넷에 송무관 역할을 비난하는 글이 다수 게재 됨 "박순경 관련 송무관은 어떤 역할을 해주셨나요?(13957번글 등 다수)"
※ 연신내 지구대 사건 : 서울 연신내 지구대 소속 경찰관(순경)은 주점에서 난동을 부리던 A씨를 현행범으로 체포 후 지구대로 연행하여 조사를 진행하였고, 이 과정에서 A가 경찰관에게 욕설을 하고 난동을 부리자 이를 제지하기 위하여 A를 밀었는데 A가 뒤로 넘어지면서 바닥에 머리를 부딪쳐 전치 5주의 상해를 입음. 이후 A는 경찰관을 독직폭행 혐의로 고소하였고, 경찰관은 A에게 합의금 5천만원과 치료비 300만원을 지급

Collection @ chosun

조선대학교 CHOSUN UNIVERSITY

<표68> 경찰 법률 보험 보장 범위

	보장 범위(위험) 및 한도액	보장하지 않는 손해(특별약관)
민사	경찰 관련 공무수행과 관련하여~ 제3자에게 부담하는 법률상의 손해배상 책임(민사) 및 관련 변호사 선임 비용 1인당 연간 보상총액 2천만원/건 (심급별 한도 X, 자기부담금 X)	· 보험금 편취 등 신의성실에 반하는 경우 · 피해자의 재물손해에 따른 정신적 피해 · 경찰청에서 소속 경찰관을 상대로 제기한 소송 피보험자의 범죄로 유죄선고 후 제기된 손해배상소송(고의·과실범에 따라 다름[237]) · 피보험자와 제3자간 계약 상 발생하는 채무불이행 · 피보험자가 업무수행과 관련이 없는 행위를 하거나 관여함으로써 발생한 손해
형사	경찰 관련 공무수행과 관련하여~ 고소 또는 고발에 의해 피의자 또는 피고인이 됨으로써 발생하는 형사 방어비용(변호사 선임 비용) 및 형사합의금 1인당 연간 보상총액 2천만원/건 (심급별 변호사 비용 500만원 한도, 형사합의금은 실제 합의금의 80%만 지급, 자기부담금 20%)	· 내란·외환죄, 도주죄, 증거인멸죄, 무고죄, 방화죄, 살인죄, 강간죄, 강·절도죄, 사기죄, 횡령·배임죄 등 범죄를 저지른 경우 · 보장 가능한 죄로 피소(고의범)되더라도 유죄선고를 받아 형이 확정된 경우(선고유예, 형면제판결 포함) · 단, 과실범의 경우는 자격정지 이상의 실형이 확정된 경우(집행유예, 선교유예, 형면제판결 불포함)

※ 출처 : 현대해상 '경찰 법률 보험' 약관 참조

4. 소송 지원 관련 법적 규정 마련

국가 소송과 달리 직무와 관련하여 경찰관 개인을 대상으로 민·형사상 소송이 제

237) 고의범은 그 형이 확정된 경우(선고유예, 형면제판결 포함), 과실범은 자격정지 이상의 형이 확정된 경우(집행유예, 선교유예 및 형면제판결을 불포함)에 약관상 보장하지 않음(보험금 지급X)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

기되더라도 이를 지원해 줄 법적 근거나 관련 예산이 없어 경찰청 차원의 자구적인 지원 제도만 운영 중에 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 '경찰 소송 지원단' 제도는 상조회 기금을 활용하고 있으며, '경찰 법률 보험'은 KNP복지카드 적립기금[238]을 재원으로 하고 있다. 특히, 진일보한 소송 지원 제도로 평가할 수 있는 경찰 법률 보험도 경찰관들이 사용하는 신용카드 적립기금 등을 통해 가입한 민간 보험인 만큼 정부 차원의 지원 제도는 아니다.

국민의 생명·신체·재산의 보호를 하는 경찰의 역할은 국가의 사무를 대위하는 것이다. 그럼에도 직무집행 과정으로 인하여 경찰관 개인이 피소를 당할 경우에 국가가 아닌 해당 경찰관에게 소송의 부담을 전적으로 지게 하는 것은 이치에 맞지 않다. 따라서 국가 차원의 소송 지원 제도의 마련이 필요하다. 예컨대, 일본의 경우(오사카부)에는 '오사카부 경찰직원의 직무상 행위에 관한 손해배상청구 소송의 수행 지원에 관한 규정'을 훈령으로 제정하여 경찰관들의 소송을 지원해주고 있다고 한다.[239] 이와 같이, 우리나라도 경찰관들의 직무 관련 소송을 지원해 줄 수 있는 법적 근거 및 재원 마련이 시급하다.

5. 소 결

'침익적 행정행위'와 '재량행위'를 수반하는 경찰의 직무 특성으로 경찰은 직무집행 과정에서 법률을 위반하거나 시민의 권리를 침해할 위험성이 상당하다. 이로 인하여 경찰관들이 민·형사상 책임을 지게 되는 사례가 증가하고 있다. 또한 경찰관의 직무집행이 적법하였음에도, 사건 처리 결과에 불만을 가진 민원인이 "수사가 불공정했다". "편파적 이었다.", "불친절 했다." 등의 민원을 야기하는 경우도 많다. 그럼에도 불구하고 피소 당한 경찰관들을 지원해 주는 제도는 여전히 미흡한 실정이며, 심층 면접(질적 인터뷰)을 통해 살펴보았듯이 현장 경찰관들은 실효적인 소송 지원제도가 마련되길 바라고 있다. 이는 직무 관련 소송임에도 개별 경찰관이

238) 경찰청에서는 금융기관(신한·국민은행 등)과 협약을 통해 소속 경찰관들에게 KNP복지카드(신용카드)를 사용하도록 권유, 사용 금액의 일부를 적립금 형태로 받아 경찰관 복지 사용하고 있음

239) 大阪府警察職員の職務上の行為に係る損害賠償請求訴訟の遂行の支援に関する規程, 2008.10.31.,本部訓令第39号.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

혼자서 소송에 대응해야 하는 부담감과 스트레스 때문이다.

그동안 경찰청에서 운영 중인 소송 지원 제도들은 '정당한 공무집행'을 하였음에도 소송이 제기된 경우에 한하여 소송비용의 일부만(500만원 내)을 지원해 왔다. 그러나 경찰의 직무 특성상 직무의 적법성을 판단하기 어렵고 경미한 과실 등으로 인하여 손실을 초래하는 경우도 많아 지금까지의 소송지원 제도로는 이러한 경우에 지원받기 곤란하였다. 따라서 이를 개선하기 위해 경찰청에서는 2018.6월 '경찰 법률 보험'에 가입하여 경찰 직무와 관련된 소송 전반에 걸쳐 지원해주고 있다. 그러나 일선 치안 현장에서는 '경찰 법률 보험'을 포함한 각종 소송 지원 제도에 대해 잘 알고 있지 못하여 이에 대한 홍보가 필요하다. 이를 위해 경찰청에서는 '경찰 법률 보험'을 통해 실제로 지원한 사례 등 소송 지원 사례를 경찰청 내부 인트라넷(폴넷 게시판)을 통해 주기적·반복적으로 소개해 주는 것이 필요하다. 이를 통해 소송 지원 제도에 대한 경찰관들의 관심과 지지를 유도하고, 송무관을 추가 채용함으로써 개별 경찰관을 대상으로 한 소송도 관리해 나가는 것이 바람직할 것이다.

더 나아가 경찰이 국가의 사무를 대위하고 있음에도 직무집행 과정에서 경찰관 개인이 소송 등을 당하더라도 이를 국가 차원에서 지원해 줄 수 있는 법적 근거나 예산이 없는 것이 현실이다. 따라서 법규에 근거한 국가 차원의 소송 지원 제도가 조속히 마련되어야 할 것이다.

제 6장 결론

경찰은 공공의 안녕과 질서 유지를 주된 직무로 하고 있다. 이 과정에서 물리력의 행사는 불가피하며 이로 인하여 시민의 권리를 침해하기도 한다. 직무집행의 적법성 여부 및 그 손실의 종류에 따라 손해를 전보하는 방식이 다르다. 경찰관의 위법한 직무집행으로 인하여 발생한 손해에 대해서는 「국가배상법」을 통해 배상이 가능하다. 이와 달리 적법한 직무집행 과정에서 발생한 손실은 명문의 규정이 없어

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

서 사실상 보상이 어려웠으나, 2014.4월 경찰상 손실보상 제도가 시행되면서 보상이 가능해졌다. 하지만 손실보상 제도의 도입 과정에서 예산상 부담을 이유로 재산상 손실만을 보상해오다가, 2019.6월부터는 「경찰관 직무집행법」 개정을 통해 비재산적 침해(생명·신체 등)에 대해서도 손실보상이 가능하다.

이제 손실보상 제도가 도입된 지 4년이 경과한 만큼, 현행 경찰상 손실보상 제도가 치안현장에서 제대로 운영되고 있는지 살펴볼 시기라고 생각되어 실무상 손실보상 청구 사례를 분석하였다. 그 결과 실무상 손실보상 사례를 요구조자(자살기도자 등)의 구조, 체포(영장집행 등), 가정폭력 현장 확인, 풍속업소(불법 사행성 게임장, 성매매업소 등) 단속 과정에서 손실이 발생한 경우와 비전형적인 손실보상 사례 등 크게 5가지로 유형화할 수 있었다. 이러한 분석을 통해, 동일한 유형임에도 각 지방경찰청의 손실보상 심의위원회별로 법령(손실보상 요건 등)을 해석하는 기준이 달라 심의 결과(보상여부)가 다르게 나타나고 있다는 문제점을 발견하게 되었다. 또한, 동일한 유형임에도 구상권을 행사 하지 않아 최종적으로 보상 책임을 지는 자가 다르게 되는 문제를 지적하고 구상권 행사를 위한 제도 정비를 제안하였다.

한편, 경찰청에서는 손실보상 제도 시행 2주년을 맞아, 치안 현장에서 손실보상 제도가 제대로 정착되고 있는지 등을 알아보기 위하여 2016.4월에 경찰관을 상대로 설문조사를 실시한 바 있다. 이를 통하여 손실보상 제도에 대한 인지 수준 및 인지 경로, 손실보상 청구 사건의 직·간접적 경험 여부, 손실보상 발생 시 담당 경찰관의 업무량, 직무집행에 있어서 도움 정도 등을 알 수 있었다. 이를 종합해보면 경찰관들은 손실보상 제도에 대해 대체적으로 잘 알고 있으며, 이 제도가 실제로 업무에 도움이 되고 있었다. 또한 경찰청에서 실시한 설문조사를 재분석해 본 결과, '계급이 높을수록', '경찰 근무 경력이 오래될수록' 손실보상 제도의 도움 정도가 높게 나타났다. 이는 현장 근무를 주로 하는 계급(경감 이하)에서 "손실보상 제도가 도움이 된다."라고 응답한 수치가 높게 나올 것이라는 일반적인 예상과 다른 결과였다. 또한 경력이 짧을수록 업무에 대한 자신감이 부족하고 실수를 저지를 확률이 높기 때문에 "손실보상 제도가 도움이 된다."고 응답한 수치가 높게 나올 것으로 예상하였으나, 이 역시 일반적인 예측을 빗겨나간 결과인 것이다. 이러한 결과에도 불구하고 경찰청의 설문조사 데이터만으로는 그 원인을 찾을 수 가 없었다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

설문조사의 한계로 인하여 미처 밝혀내지 못한 부분에 대해서는 경찰관 10명을 상대로 심층면접(질적 인터뷰)을 통해 연구를 진행하였다. 계급이 낮을수록 현장에서 근무하는 비율이 높고, 손실보상이 필요한 사건을 경험하게 될 가능성이 높을 것이다. 그럼에도 손실보상 제도가 “도움이 된다.”라고 응답한 비율이 낮은 것은 손실보상 제도에 대한 ‘인지 수준’이 낮기 때문으로 추측된다. 인지 수준은 현장 근무 및 교대 근무를 주로 하는 경감 이하 경찰관들이 내근 근무를 주로 하는 경정 이상의 경찰관들에 비해 떨어질 수밖에 없다. 그리고 근무경력이 많을수록 손실보상 제도가 “직무집행에 도움이 된다.”고 응답한 비율이 높게 나타난 원인은 ‘각종 민원이나 피소 등의 경험률’에서 찾을 수 있었다. 즉, 근무 경력이 많을수록 각종 민원이나 피소 관련하여 직·간접적으로 경험이 많으며 이러한 경험 차이가 응답률에 영향을 미친 것으로 보인다. 그리고 현장 경찰관들은 손실보상 외에도 직무 관련하여 피소될 경우에 그 경찰관을 지원해 줄 수 있는 실효성 있는 ‘소송 지원 제도’의 도입을 갈망하고 있었다.

위와 같은 결과를 바탕으로 손실보상 심의위원회의 운영상 문제점을 고찰해보았다. 먼저, 손실보상 절차를 살펴본 바 손실보상 청구일로부터 보상금 지급 시까지 통상 2개월이 소요되었으며 손실보상 담당자 및 회계업무 처리자의 의지(신속도)에 따라 소요 기간은 충분히 단축될 여지가 있다고 판단되었다. 그런데 손실보상 심의위원회를 각 지방경찰청별로 운영하다보니 유사한 사례임에도 심의위원회의 판단이 다른 경우가 종종 발견되었다. 이는 심의위원별로도 법을 해석하는 기준이 달라 어쩔 수 없는 부분이 있다고 인정하더라도 손실보상 제도의 신뢰성 확보차원에서 일관성 있는 심의 결과가 도출될 수 있도록 경찰청 차원의 구체적인 기준 마련이 요구되는 바이다.

실무상 손실보상 청구 사례를 중심으로 손실보상의 요건과 한계를 살펴보았으며, 손실보상 제도를 운영하는 과정에서 다양한 문제들이 나타나고 있음을 알 수 있었다. 이는 제도 도입 초기에 보상 사례를 확보하는 과정에서 불가피하게 나타날 수 있는 현상학적 문제이거나 관련 법령 및 세부 절차가 미흡하여 나타난 운영상의 문제들이었다. 이제 손실보상 제도가 시행된 지 4년이 넘은 만큼 이러한 문제들을 바로 잡고 운영의 내실화를 도모해야 할 것이다. 이를 위해 실제로 ‘보상 책임이 있는 자’의 면책 결과를 초래하는 모순을 바로 잡기 위해 구상권 청구 절차를 구체

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

적으로 규정해야 하며, 합리적인 보상 금액 산정 등을 위한 기준이 마련되어야 할 것이다. 또한, 손실보상 심의위원회의 심의 결과에 대한 신뢰성을 제고하기 위하여 경찰청에서는 각 지방경찰청별로 심의 과정에서 별도의 '법령 해석'이 요구되거나, 논란이 있었던 사건을 중심으로 재검토하여 '공통된 기준'을 마련해야 할 것이다. 또한, 현행 손실보상 제도는 심의 결과에 불만이 있더라도 재심의를 요청할 수 있는 방법이 없다. 유사 사례 임에도 각 지방경찰청 심의위원회별로 심의 결과가 다르게 나타는 문제가 이미 제기되는 있는 상황에서 심의 결과에 대해 불복할 수 있는 절차가 없다는 것은 손실보상 제도의 신뢰성을 무너뜨릴 수 있다고 생각한다. 따라서 경찰청에 구성된 손실보상 심의위원회에서 '재심의'가 가능하도록 관련 규정 등을 정비하는 것이 바람직하다. 마지막으로 손실보상이나 손해배상 모두 피해자를 구제하기 위한 손해전보 제도이다. 현행 법규상 손실보상은 적법한 직무집행으로 인한 재산상 손실에 한하여 보상이 가능하다. 그러나 경찰의 직무 특성상 적법한 직무집행과 경미한 과실간의 경계가 모호하여 판단하기 어렵다는 점을 감안하면 신속한 피해자 구제를 위해 손실보상의 요건('직무의 적법성')을 완화해 나가는 것이 필요하다고 생각하는 바이다.

지금까지 경찰상 손실보상에 관한 선행연구들은 경찰상 손실보상 제도가 법제화되기 이전에 진행된 것이 대부분이며, 경찰상 손실보상 제도의 도입 이후에는 「경찰관 직무집행법」 제11조의2의 손실보상의 요건, 절차 등에 대한 해석론적인 연구가 주를 이루고 있다. 반면, 본 연구는 실제로 손실보상이 청구된 사례를 유형화하여 그 문제점을 도출하였고, 실증적·해석적 연구를 병행하여 손실보상 제도의 개선 방향을 제시했다는 점에 그 의의가 있다고 생각한다. 다만, 실증적 연구에 있어서 기존의 경찰청 설문조사(2016.4월) 결과를 활용하였다는 점은 아쉬움으로 남으며, 향후 직무 관련 소송 지원제도 전반에 관한 연구가 진행되길 바라는 바이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

참 고 문 헌

1. 단행본

경찰청, 「손실보상 실무 매뉴얼」, 경찰청, 2015.

권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2009.

김남진, 「행정법I」, 법문사, 2008.

_____ · 김연태, 「행정법I」 제20판, 법문사, 2016.

김동희, 「행정법」, 박영사, 2017.

김재광, 「경찰관직무집행법」, 학림, 2012.

김형훈 · 이영돈, 「경찰관직무집행법」, 경찰대학, 2015.

박균성 · 김재광, 「경찰행정법 입문」, 박영사, 2014.

박균성, 「행정법 강의」, 박영사, 2016.

박재윤, 「행정법의 이론과 실무 - 행정구제법-」, 진원사, 2016.

서울지방경찰청, 「손실보상 기각 사례집」, 서울지방경찰청, 2018.

서정범 · 김연태 · 이기춘, 「경찰법연구」, 세창, 2012.

손재영, 「경찰법」, 박영사, 2014.

이동희 등 공저, 「경찰과 법」, 경찰대학 출판부, 2015.

장영수, 「헌법학」, 홍문사, 2014.

지원림, 「민법강의」, 박영사, 2017.

천병태 · 김명길, 「행정구제법」 제9판, 삼영사, 2011.

한견우, 「현대 행정법강의」 제3판, 신영사, 2008.

한견우, 「현대행정법신론2」, 세창, 2014.

홍정선, 「행정법원론(상)」 제23판, 박영사, 2015.

홍정선, 「행정법특강」, 박영사, 2017

홍준형, 「행정구제법」, 한울, 2001.

황순평 역. 후루야 요이치 편저, 「주석 일본 경찰관직무집행법」, 그린, 2016.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 연구 논문

구형근, “행정상 손실보상에 관한 연구”, 법학논총 제12권 제1호, 조선대학교 법학연구원, 2005.

김병기, “경찰상 권리구제 확대방안으로서의 손실보상제도의 법제화”, 행정법연구 제22호, 2008.

김성원, “경찰법규와 경찰공공의 원칙”,「원광법학」제23권 제1호, 원광대학교, 2005.

김연태, “경찰책임의 승계”,「고려법학」제51권, 고려대학교 법학연구원, 2008.

김영식 · 박창석, “손실보상제도의 합리적 활용방안”, 치안정책연구소, 2015.

김영식, “경찰 손실보상제도 운영실태와 개선방안”,「영남법학」,제43집, 2016.

김태진, “경찰공무원 개인의 배상책임 연구”,「경찰학논총」 제7권 제2호, 경찰학연구소, 2012.

_____, “경찰관직무집행법상 손실보상의 정책적 개선방안”,「한국공안행정학회보」 제52호, 한국공안행정학회, 2013.

김현준, “경찰책임론”,「영남법학」11권 1회, 영남대학교 법학연구소, 2005.

박대식, “경찰상 손실보상제도에 관한 연구”, 연세대학교 석사학위청구논문, 연세대학교, 2016.

박병욱, “위해수반 총기사용의 요건으로서의 정당방위, 긴급피난 규정의 문제점과 총기사용으로 인한 비재산적 피해에 대한 손실보상,「경찰학연구」제15권(통권41호), 경찰대학, 2015.

백창현, “경찰활동과 손실보상에 관한 연구”,「치안정책리뷰」, 치안정책연구소, 2008.

석인선, “미국 헌법상 정당보상의 기준”,「이화여자대학교 법학논집」제18권 제1호, 2013.

성홍재, “경찰관직무집행법 개정방향에 관한 연구”,영남대학교, 2012.

송지훈, “헌법상 손실보상제도에 과한 비교법적 연구 -일본의 생활보상을 중심으로-”, 동국대학교 박사학위청구논문, 동국대학교, 2015.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이기한, “미국연방대법원의 규제적 수용과 손실보상의 판단기준에 관한 연구”, 「미국헌법연구」제21권, 미국헌법학회, 2010.

이동수, “미국에 있어서 손실보상제도의 새로운 동향”, 「토지공법연구」, 2016.

이상수, “경찰관 직무집행법상 경찰 손실보상제도 도입시 정당한 보상 방안”,경찰대학 치안정책연구소, 2009.

이상훈, “경찰관 직무집행법상 손실보상 심의 사례 연구”,「한국경찰학회보」 68권, 2018.

임광문, “경찰작용상 손실보상에 관한 연구”, 전남대학교 박사학위청구논문, 전남대학교, 2016.

정남철, “경찰작용과 손실보상”,「행정법연구」 제41호, 행정법이론실무학회, 2015.

정연부, “일본 손실보상 법제와 그 흠결 및 대응”,「공법학연구」 제12권. 한국비교공법학회, 2011.

조연팔, “손실보상이론의 비교법적 검토를 통한 우리이론의 체계화”, 「동아법학」제68권, 동아대학교 법학연구소, 2015.

조용석 · 김혁, “경찰공무원의 직무 관련 소송 지원에 관한 연구”,「경찰학논총」, 제13권 제3호, 2018.

조태제, “적법한 경찰활동 중 발생한 인적 · 물적 피해보상에 관한 연구”, 치안정책연구소, 2002.

최정일, “독일과 한국에서의 경찰책임의 승계 -2006년3월16일자의 독일연방행정대법운 판결을 중심으로-”,「경찰법연구」제12권 제1호, 한국경찰법학회, 2014.

표명환, “미국과 독일 헌법상의 공용수용과 보상에 관한 비교적 고찰”, 「공법학연구」 제15권. 한국비교공법학회, 2014.

허강무, “정당보상구현을 위한 손실보상제도의 개선방안”,「전북대학교법학연구집」제32집, 전북대학교, 2011.

황순평, “경찰의 손실보상절차 및 그 결정에 대한 불복방법”,「경찰학연구」제15권 3호, 2015.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 외국 문헌

Fielding, N. and Thomas, H. Qualitative Interviewing, In N. Gilbert(Ed.) Researching Social Life, London, Sage Publications, 2008.

Kvale, S. Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing, London, Sage Publications, 1996.

大阪府警察職員の職務上の行為に係る損害賠償請求訴訟の遂行の支援に関する規程, 2008.10.31.,本部訓令第39号.

4. 기타

경찰청(www.police.go.kr)

경찰위원회(www.police.go.kr/commission)

경찰청, 손실보상 심의위원회 회의록 등 내부자료

국가법령정보센터(http://wwww.law.go.kr/main.html)

대한민국 국회 의안정보 시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.d

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

국 문 요 약

경찰은 공공의 안녕과 질서 유지를 주된 직무로 하고 있다. 이 과정에서 물리력의 행사는 불가피하며 이로 인하여 국민의 재산권 등 기본권을 침해하기도 한다. 하지만 직무집행의 적법성 여부 및 손실의 종류에 따라 손해를 전보하는 방식은 각각 다르다. 경찰관의 위법한 직무집행으로 인하여 발생한 손해에 대해서는 「국가배상법」을 통해 배상이 가능하다. 이와 달리 적법한 직무집행 과정에서 발생한 손실은 명문의 규정이 없어서 보상이 사실상 어려웠으나, 2014.4월 경찰상 손실보상 제도가 시행되면서 보상이 가능해졌다. 이는 국민의 기본권을 보호하고 경찰의 안정적인 직무수행을 지원해준다는 측면에서 매우 의미 있는 제도라고 생각된다. 그리고 손실보상 제도 도입 당시에 예산상 이유로 손실보상에서 제외되었던 비재산적 침해(생명·신체)에 대한 손실도 2019.6월부터는 「경찰관 직무집행법」이 개정(2018.12.7)되어 보상이 가능하다.

본 논문에서는 손실보상 제도가 시행된 지 4년이 경과한 만큼 손실보상 제도의 내실 있는 운영을 위하여 손실보상의 요건을 검토하였으며, 그동안 손실보상이 청구된 사례도 모두 살펴보았다. 이를 통해 현행 손실보상 제도의 문제점을 도출하고, 개선 방안을 제시하였다.

먼저, 경찰 실무상 손실보상이 청구된 1천여 건의 사례를 분석하여 이를 '직무형태별'로 유형화하였다. 그 결과, 일부 유형의 경우에는 동일한 사례임에도 각 지방경찰청 손실보상 심의위원회별로 손실보상의 요건(청구인 적격)을 해석하는 기준 등이 달라 심의 결과(보상여부)가 다르게 나타나고 있는 문제점을 찾아낼 수 있었다. 또한, '구상권'에 관한 구체적 명문 규정이 없어, 이를 행사하지 않음으로써 유사한 사례임에도 최종적으로 보상 책임을 지게 되는 자가 다르게 되는 모순점 등을 문제점으로 지적하고 구상권 행사를 위한 제도 정비를 제안하였다.

다음으로, 손실보상 제도 시행 2주년을 맞아 경찰청에서 실시한 설문조사(2016.5월) 결과를 재분석함으로써 '손실보상 제도에 대한 인지 수준' 및 '인지 경

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

로', '손실보상 청구 사건의 직·간접적인 경험 여부', '손실보상 발생시 담당 경찰관의 업무량', '직무집행에 있어서 도움 정도' 등을 알 수 있었다. 또한, '계급·근무경력'과 '직무집행의 도움 정도'간의 비례 관계가 있음을 발견하였다. 즉, 계급이 높을수록, 근무경력이 오래될수록 "손실보상이 직무에 도움이 된다."라고 응답한 비율이 높게 나타난 것이다. 하지만, 설문조사의 방법론적인 한계로 그 원인을 밝히기 어려워 경찰관 10명을 대상으로 질적 인터뷰를 통한 연구를 추가로 진행하였다. 그 결과, 계급이 높을수록 손실보상 제도에 대한 인식 수준이 높게 나타났고, 이러한 인식 수준이 '직무집행의 도움 정도'에 영향을 미치는 것으로 추측할 수 있었다. 또한, 근무경력이 많을수록 "손실보상이 직무에 도움이 된다."고 응답한 비율이 높게 나타난 원인은 '각종 민원이나 피소 등의 경험률'에서 찾을 수 있었다. 즉, 경찰관으로 근무한 기간이 오래되면 오래될수록 각종 민원이나 피소 관련하여 직·간접적인 경험이 많을 것이며 이러한 경험 차이가 응답율에 영향을 미친 것으로 보인다. 그리고 현장 경찰관들은 손실보상 외에도 직무 관련하여 피소될 경우에 이를 지원해 줄 수 있는 실효성 있는 '소송 지원 제도'의 도입을 갈망하고 있다는 사실을 확인할 수 있었다.

위와 같은 연구 결과를 기초로 '손실보상 심의위원회의 운영상 문제점'을 고찰해 보았다. 먼저, 손실보상 절차를 살펴본 바 손실보상 청구일로부터 보상금 지급 시까지 통상 2개월이 소요되었으며 손실보상 담당자 및 회계업무 처리자의 의지(신속도)에 따라 소요 기간은 충분히 단축될 여지가 있다고 판단되었다. 그리고 동일한 사실 관계를 두고 심의위원들의 법적 견해가 나뉠 수는 있다고 생각되나, 이로 인하여 각 지방경찰청별로 심의 결과가 다를 경우에 손실보상 제도의 신뢰성이 문제될 수 있기 때문에 유형별 심의 기준의 마련이 요구된다.

이를 종합해보면, 손실보상 제도를 운영하는 과정에서 있어서 다양한 문제들이 나타나고 있음을 알 수 있었다. 이는 손실보상 제도 시행 초기에 '가급적 보상을 해주는 방향'으로 심의를 함으로써 '보상 사례'를 확보하기 위한 현상학적인 문제이거나, 관련 법령 및 세부 절차가 미흡하여 나타난 운영상의 문제들이었다.

이제 손실보상 제도가 시행된 지 4년이 넘은 만큼 이러한 문제들을 바로 잡고 운영의 내실화를 도모해야 할 것이다. 이를 위해 유사한 사례 임에도 손실보상 청

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

구인이 누구인지에 따라서 최종적으로 보상 책임을 지는 자가 다르게 되는 모순을 바로 잡고, 합리적인 보상이 될 수 있도록 구상권 청구 기준 및 절차가 규정되어야 할 것이다. 또한, 손실보상은 타 법률에 근거한 보상 책임이나 손실을 유발한 자(경찰 이외의 자)가 지게 되는 보상 책임보다 우선되지 않으며, 이들의 보상 책임이 손실보상으로 전가되는 것은 아니다. 그럼에도 손실보상을 규정하고 있는 「경찰관 직무집행법」에는 이중보상을 금지하는 규정이 없어 사안에 따라 이중보상의 우려가 제기된다. 따라서 이중보상을 금지하는 규정의 신설이 필요하다. 그리고 현행 법규상 손실보상은 적법한 직무집행으로 인한 재산상 손실에 한하여 보상이 가능하다. 그러나 경찰의 직무 특성상 적법한 직무집행과 경미한 과실간의 경계가 모호하여 '직무의 적법성'을 판단하기 어렵다는 점을 감안하여, 신속한 피해자 구제를 위해 손실보상의 요건(직무의 적법성 관련)을 완화해 나가는 것이 필요하다고 생각하는 바이다. 더 나아가 손실보상 제도가 있더라도 재산상 피해를 입게 될 국민의 입장을 고려하여, 그 피해를 최소화할 수 있는 경찰관의 현장 조치가 요구되며, 이는 경찰관이 지켜야할 의무일 것이다.

마지막으로 손실보상 심의위원회의 심의 결과에 대한 신뢰성 제고가 필요하다. 이를 위하여 경찰청에서는 심의 과정에서 별도의 '법령 해석'이 요구되거나, 논란이 있었던 사건을 중심으로 재검토하여 '공통된 기준'을 마련해야 한다. 이를 통해 심의 결과의 일관성 및 예측 가능성을 확보해 나가야 할 것이다. 그리고 보상 금액의 산정에 있어서도 합리적인 기준을 통해 보상이 이뤄져야 하며 청구 금액(견적서 등)에 대한 세밀한 조사(감가상각 고려 등)가 요구된다. 특히, 청구인의 일부 책임을 인정하여 청구금의 일부만을 보상해 줄 경우에는 '합리적인 기준'을 통해 보상 금액을 결정해야 하며 이를 심의위원회 '회의록'에 기록하는 것이 바람직하다고 생각된다. 또한, 현행 손실보상 제도는 심의 결과에 불만이 있더라도 '재심의'를 요청할 수 있는 절차나 방법이 없다. 이미 사례가 유사함에도 심의 결과가 다르게 나타는 문제가 실무적으로 발생하고 있는 만큼, 손실보상 제도의 신뢰성 확보를 위하여 '재심의' 절차가 마련되어야 할 것이다. 그 방안의 일환으로 경찰청 본부에 구성된 손실보상 심의위원회에서 '재심의'가 가능하도록 관련 규정을 개정해 나갈 것을 제안하는 바이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

지금까지 경찰상 손실보상에 관한 선행연구들은 경찰상 손실보상 제도가 법제화되기 이전에 진행된 것이 대부분이며, 손실보상 제도의 도입 이후에는 「경찰관 직무집행법」 제11조의2의 손실보상의 요건, 절차 등에 대한 해석론적인 연구가 주를 이루고 있다. 반면, 본 연구는 실제로 손실보상이 청구된 사례를 유형화하여 그 문제점을 도출하였으며, 실증적·해석적 연구를 병행하여 손실보상 제도의 개선 방향을 제시했다는 점에서 그 의의가 있다고 생각한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

붙임 : 경찰청 손실보상제도 관련 설문조사지(2016.4월)

손실보상제도 관련 설문조사

규제개혁법무담당관실에서는 경찰관의 적법한 공무집행 과정에서 발생한 재산상 손실을 보상해 주기 위하여 경찰관직무집행법 상 손실보상에 관한 근거를 마련하여 2014. 4. 6.부터 시행한 바 있습니다.

그간 수 차례에 걸친 워크숍과 손실보상 실무메뉴얼, 리플릿 배포 등 적극적인 홍보로 현장경찰관들이 동 제도를 적극 활용하였고, 그 결과 '14. 4월부터 '16. 3월까지 2년 동안 총 370건에 대해 심의를 거쳐 보상을 완료하였습니다.

제도 시행 2주년을 맞아, 불합리한 사항 등을 발굴·개선하여 본 제도가 완전하게 정착될 수 있도록 손실보상 요건 및 절차, 현장에서의 실질적인 애로사항 등을 듣고자 합니다.

현장경찰관 여러분들의 성실한 답변은 향후 제도 개선 및 홍보·교육자료 작성 등에 소중한 자료가 될 것입니다.

본 조사와 관련된 모든 정보는 일절 공개되지 않으며, 단지 손실보상 제도를 위한 발전방향을 위해서만 활용할 것입니다.

설문 응답과 관련하여 궁금한 사항은 경찰청 규제개혁법무담당관실 담당(경감 김철, 02-3150-1195)에게 문의하시기 바랍니다.

- 경찰청 규제개혁법무담당관실 -

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

손실보상제도 관련 설문조사

손실보상제도는 경찰관의 적법한 직무집행 수행과정에서 국민의 재산상 손실이 발생한 경우에 그 손실발생의 원인에 대해 책임이 없는 사람에 한하여 국가가 보상해 주는 제도로서 '14. 4. 6부터 시행하고 있습니다.

※ 예시 : 긴급상황에서 출입문을 손괴하고 범인을 검거 한 경우 파손된 출입문 등을 국가가 보상

1. 귀하께서는 손실보상제도에 대하여 얼마나 알고 계십니까?

① 손실보상제도를 잘 알고 있으며, 민원인에게 안내할 수 있는 수준임 (→ 문2로 이동)

② 손실보상제도 자체에 대해서는 알고 있지만, 민원인에게 신청절차 등을 안내해 줄 수 있는 수준은 아님 (→ 문2로 이동)

③ 손실보상제도에 대해 알지 못한다 (→ 문7로 이동)

2. 손실보상제도를 알게 된 주요 경로는 다음 중 무엇입니까?

① 경찰청 통합포털 공지사항 ② 하달 된 공문

③ 각급 경찰관서의 직무교양 시간 ④ 주변 동료들로부터 설명

⑤ 언론보도 ⑥ 경찰관직무집행법 개정 관련 정보 ⑦ 기타( )

3. 손실보상은 경찰관의 법집행이 적법한 경우에 가능하다는 사실을 알고 계십니까?

< ※ 위법한 경우 손해배상 절차 진행 >

① 알고 있다 ② 모른다

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

4. 범인이나 자살기도자 등 경찰권 발동의 원인이 된 상황에 대해 책임이 있는 자에게는 손실보상이 안된다는 사실을 알고 계십니까?

① 알고 있다 ② 모른다

5. 현행법 상 '생명·신체의 손실'에 대한 손실보상도 추가로 명문화 할 필요가 있다고 생각하십니까?

① 필요하다 (→ 문6로 이동)

② 필요없다 (→ 문7로 이동)

6. '생명·신체의 손실'에 대한 손실보상 규정의 명문화가 필요하다고 생각하는 이유는 무엇입니까?

① 치료비 등 생명·신체의 손실에 대한 보상 규정을 명문화하게 되면, 현장 경찰관들이 당당하게 법집행을 할 수 있는 여건이 마련되므로

② 피해 당사자에 대한 신속한 피해 보전 차원에서

③ 기타 ( )

7. 귀하께서는 '14. 4. 6 이후, 직무집행 과정에서 손실보상이 필요한 상황을 겪어 본 일이 있으십니까?

① 있다 (→ 문8로 이동)

② 주변에서 겪은 손실보상 관련 상황을 간접적으로 경험함 (→ 문8로 이동)

③ 없다 (→ 문10으로 이동)

8. 귀하께서는 손실보상이 필요한 상황을 직접 경험하거나 간접적으로 경험한 적이 있다고 답변하셨는데, 보상은 어떻게 진행이 되었습니까?

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

① 보상청구가 없었다(손실을 입은 사람이 보상청구를 하지 않았다)
(→ 문9로 이동)

② 보상 되었다 (→ 문10으로 이동)

③ 현재 보상절차가 진행중에 있다 (→ 문10으로 이동)

④ 보상되지 않았다(심의위원회 기각 · 각하) (→ 문10으로 이동)

⑤ 보상여부를 알지 못한다 (→ 문10으로 이동)

9. 손실을 입은 사람이 보상청구를 하지 않은 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

① 손실보상제도를 잘 몰랐기 때문에

② 신청절차 등이 복잡하여 시간 낭비가 심하다고 생각해서

③ 손실보상 청구가 귀찮아서(피해액 경미 등)

④ 통상 경찰관에게 보상을 요구하고, 손실보상 직접 청구는 기피하기 때문에

⑤ 기타(　　)

10. 손실보상이 필요한 사건·사고 발생 시 현장경찰관이 조치할 사항은 ① 손실을 입은 사람에게 손실보상 청구절차 등을 설명하는 것과, ② 당시 상황에 대하여 근무일지 또는 확인서에 기재하는 것 2가지 입니다. 귀하께서는 이 일의 업무량에 대해서 어떻게 생각하십니까?

① 불필요한게 많다고 생각한다(→문11로 이동)

② 필요하지만 간소화 할 필요가 있다 (→ 문11로 이동)

③ 적정한 분량이라고 생각한다 (→ 문12로 이동)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

11. 어떤 업무가 불필요 하거나 간소화 되어야 한다고 생각하십니까?

12. 귀하께서는 손실보상제도가 현장의 적극적인 직무집행에 도움이 된다고 생각하십니까?

① 매우 도움이 된다 (→문14로 이동)

② 도움이 된다 (→문14로 이동)

③ 보통이다 (→문14로 이동)

④ 도움이 되지 않는다 (→문13으로 이동)

⑤ 전혀 도움이 되지 않는다 (→문13으로 이동)

13. 손실보상제도가 현장의 적극적인 직무집행에 도움이 되지 않는다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

① 현장 경찰관들이 손실보상 제도 자체에 대해 잘 알지 못해, 적극적으로 활용하지 못하고 있기 때문에

② 손실보상 인정 요건 등이 엄격하여 실제로 수용되기 어렵다고 생각하기 때문에

③ 손실보상 제도로 재산상 손실 부분이 보상되는 것과 실제 현장에서 적극적인 직무집행을 하는 것은 큰 관련성이 없다고 생각하기 때문에

④ 기타( )

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

14. 손실보상제도 운영상 건의 또는 애로사항이 있으시다면 자유롭게 말씀해 주십시오.

※ 다음은 통계처리를 위한 질문입니다.

15. 귀하는 다음 중 어디에 근무하십니까?

① 경찰청 ② 지방경찰청 ③ 경찰서 ④기동부대

⑤ 지구대·파출소(기동순찰대 포함) ⑥ 교육기관 ⑦ 기타

16. 귀하는 어느 지방청에 근무하십니까?(경찰청, 교육기관 근무자는 제외)

① 서울청 ② 부산청 ③ 대구청 ④ 인천청 ⑤ 광주청 ⑥ 대전청

⑦ 울산청 ⑧ 경기남부청 ⑨ 경기북부청 ⑩ 강원청 ⑪ 충북청 ⑫ 충남청

⑬ 전북청 ⑭ 전남청 ⑮ 경북청 ⑯ 경남청 ⑰ 제주청

17. 귀하의 계급은 무엇입니까?

① 총경이상 ② 경정 ③ 경감 ④ 경위 ⑤ 경사 ⑥ 경장 ⑦ 순경

18. 귀하는 다음 중 어느 기능에서 근무하십니까?

① 경무(홍보 포함) ② 생활안전(지구대·파출소 등) ③ 여성청소년

④ 수사(과학수사·사이버수사 포함) ⑤ 형사 ⑥ 경비 ⑦ 교통 ⑧ 정보

⑨ 보안 ⑩ 외사 ⑪ 청문감사 ⑫ 정보화장비 ⑬ 기타

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

19. 귀하의 근무경력은 다음 중 어떻게 됩니까?

① 5년 미만 ② 5년 이상～10년 미만 ③ 10년 이상～15년 미만

④ 15년 이상~20년 미만 ⑤ 20년 이상~25년 미만 ⑥ 25년 이상

20. 귀하의 근무형태는 다음 중 무엇입니까?

① 내근 ② 외근

- 설문에 응해 주셔서 감사합니다. -

Collection @ chosun