

[특집]

수사절차와 시민참여*

- 경찰 수사절차를 중심으로 -

김 재 봉**

〈 목 차 〉

- I. 시작글
- II. 수사절차에서 시민참여의 유형 및 시민참여의 필요성
- III. 검찰수사와 시민참여제도
- IV. 경찰수사와 시민참여제도 현황
- V. 경찰수사와 시민참여제도의 개선·발전방향
- VI. 마침글

I. 시작글

국민참여재판제도의 도입은 형사사법절차에 시민참여의 가능성을 열어 주고 그에 대한 관심을 높이는 계기가 되었다. 또한 근래 검찰의 기소에 대한 통제방안으로 시민참여가 활발하게 논의되고 있다. 즉 그동안 검찰에 의한 기소의 공정성에 대한 의문을 제기하는 목소리가 증가하고 이를 통제하기 위한 방안으로 미국의 대배심이나 일본의 검찰심사회와 같이 우리도 기소절차에서 시민참여제도를 도입하자는 주장이 설득력을 얻어 가고 있다. 시민참여의 범위는 여기서 그치지 않고 더 나아가 수사절차까지 확대하려는 노력들이 이루어지고 있다. 결국 형사사법절차의 모든 단계에서 시민참여제도의 도입이 활발하게 논의되고 있다. 여기서 특히 국가가 일방적으로 진행되는 영역으로 생각되어 시민이 그 절차에 개입하는 것이 생소하게 생각되던 수사절차에 대하여 시민참여가 시도되는 것에 주목할 필요가 있다. 시민참여제도가 논의되는 배경에는 종래 폐쇄적이었던 형사사법절차를 외부에 개방함으로써 공정성 또는

* “이 논문은 2012년 한양대학교 교내연구비 지원으로 연구되었음(HY-1|20120000000271-G)”

** 한양대학교 법학전문대학원 교수(E-Mail: kjb9457@hanyang.ac.kr). 법학박사.

전문성을 확보하여 절차의 신뢰성을 높이는 데 있다는 점에서 수사절차도 시민참여의 예외가 될 수 없을 것이다. 이처럼 형사사법절차 등 국가의 활동에 대한 시민의 참여에 대한 관심이 높아가는 상황에서 본 논문은 수사절차 특히 경찰수사절차를 중심으로 시민참여의 문제를 다루어 보고자 한다. 경찰활동과 관련하여 종래 경찰행정, 범죄예방, 갱생교화 등 영역에서의 시민참여에 대하여는 비교적 많은 논의가 이루어졌으나, 수사절차에 대하여는 거의 논의가 없는 상황이다. 경찰수사의 경우 다른 영역에서 보다 시민참여를 통하여 얻을 수 있는 장점이 많다는 점에서 그에 대한 본격적인 논의가 필요하다고 생각한다. 이에 따라 본 논문에서는 현재 경찰 수사절차에서 시행되고 있는 시민참여제도를 살펴보고 앞으로의 발전방향에 대하여 생각해 보기로 한다. 수사절차에 대한 시민참여의 문제를 논의함에 있어서 그 범위를 어디까지로 할 것인지는 논자에 따라 다를 수 있다. 문리적으로 보면 변호인의 피의자신문참여, 피해자의 수사절차 참여(피해자의 정보요구·진술권, 참고인 출석강제 제도 등) 등까지 넓게 포함시킬 수 있다.¹⁾ 그러나 최근 형사절차에서 시민참여가 논의되는 이유는 이러한 당사자 보호 등을 이유로 한 당사자의 절차참여의 관점이 아닌 제3자의 시민참여로 인한 절차의 공정성과 전문성 확보 등의 필요성 때문이다. 따라서 본 논문에서는 피의자(변호인)나 피해자의 절차 참가는 다루지 않고 제3자의 수사절차참여로 범위를 제한하여 논의하기로 한다.

II. 수사절차에서 시민참여의 유형 및 시민참여의 필요성

1. 수사절차에서 시민참여의 유형

수사절차에 대한 시민참여는 여러 기준에 따라 다양한 분류가 가능하다. 우선 시민참여의 시점을 기준으로 사전참여, 중간 참여, 사후참여로 구분할 수 있다. 사전참여는 수사기관의 일정한 처분이 있기 전에 시민이 수사기관에 일정한 처분을 요구하는 형태로 이루어진다. 고소·고발을 통하여 수사를 요구하거나 후술하는 수사이의 제도처럼 수사처분에 대한 민원을 제기하여 그의 시정을 요구하는 것 등이 여기에 해당할

1) 수사절차에 대한 시민참여의 형태로 변호인의 피의자신문참여, 피해자의 수사절차 참여(참고인 출석강제제도)를 포함시켜 논의한 논문으로, 김영철, 수사절차에 있어서 국민참여제도, 법조 통권 581호, 2005.2, 19면 이하.

수 있다. 중간참여는 수사의 과정에 시민이 참여하여 전문지식을 제공하거나 수사기관의 판단에 도움을 주는 형태로 이루어지며, 후술하는 소년사건의 전문가 참여제도 등이 여기에 해당한다. 사후참여는 수사기관의 처분이 이루어진 후에 그 처분의 적법·타당성에 대하여 시민이 심사하는 형태로 이루어지며 후술하는 수사이의 심사위원회가 여기에 해당된다. 사전참여나 중간참여는 주로 단독으로 참여가 이루어지고 사후참여는 위원회 등 회의체 형태로 참여가 이루어진다는 점에서 이러한 구별의 실익이 있다. 한편 시민참여는 참여하는 시민의 전문성 구비 여부에 따라 전문가 참여와 비전문가 참여로 구분해 볼 수 있다. 전문가의 경우 특정 분야의 지식이나 경험을 제공하여 수사절차의 전문성을 높이는 역할을 하게 된다. 후술하는 소년사건 전문가 참여제도, 수사전문위원회제도 등이 여기에 해당한다. 반면 비전문가 참여는 수사절차를 외부에 개방하여 수사절차의 투명성과 공정성을 확보하는데 기여하게 된다. 뒤에서 보게 되는 검찰시민위원회가 대표적인 비전문가 참여제도가 된다. 수사절차에 참여하는 시민을 전문가로 할 것인지 비전문가로 할 것인지는 해당 제도에 시민이 참여하는 목적이 무엇인지에 따라 달라지게 된다.²⁾

2. 수사절차와 시민참여의 필요성

(1) 수사절차의 공정성·전문성 확보

수사절차에 시민이 참여함으로써 얻을 수 있는 장점으로서 우선 수사절차의 공정성 확보를 들 수 있다. 종래 수사절차는 폐쇄된 상태에서 수사기관이 일방적으로 진행하다 보니 편파수사나 불공정 수사의 시비가 끊임없이 제기되어 왔고 종종 가혹행위나 인권침해의 문제도 불거져 나왔다. 그러나 사건처리의 과정이나 결과에 별다른 이해관계가 없는 시민이 참여하여 그 절차가 외부에 개방될 경우 사건처리의 투명성이 높아지고 처리 결과의 객관성과 공정성이 담보될 수 있다.³⁾ 일반적으로 수사절차에 있어서 수사기관은 많은 재량권을 갖고 있다. 일단 재량권을 행사하여 일정한 처분이 내려지는 사후적으로 재량행사를 통제하는 것은 상당히 어렵게 된다. 그러나 처분의

2) 뒤에서 살펴보는 바와 같이 형사조정제도에 비전문가로서의 시민단체 대표 등을 참여시킬지에 대하여는 논란이 있는데 이는 형사조정제도에 시민이 참여하는 목적이 무엇인지에 대한 시각의 차이에서 나오는 것이라고 할 수 있다.

3) 이는 국민참여재판에서의 시민참여와 맥락을 같이 한다. 국민참여재판이 사법의 투명성확보와 국민의 신뢰회복에 기여한다는 견해로, 김병수·민영성, 국민참여재판의 활성화 방안에 관한 연구, 형사정책 제23권 제1호, 2011.6, 39면.

과정에 외부인이 참여하게 될 경우 수사기관은 재량권 행사에 신중을 기하게 되어 재량권 오남용의 소지는 크게 줄어들 것이다. 이처럼 시민참여는 재량행사의 통제를 통한 처분의 공정성을 높이는 역할을 하게 된다. 한편 전문가로서 시민이 수사절차에 참여하는 경우 절차의 전문성을 높이는 효과를 거두게 된다. 수사절차에서 사건의 실체를 파악하기 위하여는 고도의 과학지식이 필요한 경우가 많고, 피의자의 인격·정신상태 또는 환경 등에 전문적인 조사가 필요한 경우도 많다. 의료, 지적재산권, 정보통신 등 첨단 기술의 발달에 따라 전문가의 도움을 필요로 하는 경우는 늘어날 수밖에 없다. 결국 현대 수사절차에 있어서 수사기관의 부족한 지식과 능력을 보충하는 의미에서 전문가로서 시민의 참여는 중요한 의미를 갖게 된다.

(2) 직접민주주의 실현과 시민의 학습효과

수사절차 등 형사사법절차에의 시민참여는 직접 민주주의 실현의 한 방법으로서 가치를 갖는다. 대의민주주의의 일반화에 따른 민의의 왜곡이나 대표성 부족 등이 지적되는 상황에서 이를 보완하기 위한 노력이 각 방면에서 시도되고 있고 형사사법절차도 예외는 아니다. 국민참여재판의 도입도 그 일환으로 볼 수 있고 기소절차나 수사절차에서의 시민참여도 직접 민주주의를 통한 민의의 올바른 반영을 실현하는 방법이 된다.⁴⁾ 한편 시민들은 재판, 기소, 수사 등의 절차에 참가하여 활동하면서 민주주의 및 형사사법절차에 이해를 높게 된다. 형사사법의 집행이 효율적으로 이루어지기 위하여는 형사사법절차에 대한 시민의 이해와 동의가 필수적이라는 점에서 시민참여는 매우 중요한 역할을 수행한다. 시민이 스스로 절차에 참여하여 조사나 심사를 함으로써 형사사법과정에서 이루어지는 조치는 국민에 대한 강한 설득력을 갖게 되고 형사사법에 대한 신뢰성이 높아지게 되며 결국 법집행의 민주적 정당성을 확고하게 하는 역할을 하게 된다. 또한 범죄 및 피의자를 조사하는 과정에 참여함으로써 인권 의식을 높일 수 있고 범죄에 대한 경각심 고취 등 준법의식에 대한 학습효과도 기대될 수 있다.⁵⁾ 자원봉사자로서의 시민이 참여하는 경우에는 예산과 비용을 절감이라

4) 기소에 대한 시민참여와 관련하여 미국의 경우 기소권은 본래 시민에게 있는 것으로 이해하면서 전통적으로 주민자치의식과 결부되어 기소·불기소를 결정하는 권한을 기소배심에 맡기고 있다[박상열, 미국의 배심제도에 관한 소고 - 기소배심을 중심으로 -, 사법행정(2002, 12), 20면].

5) 국민참여재판에서 국민참여가 국민주권주의의 실현과 국민의 자기통치를 위한 수단이며, 국민참여재판이 시민에 대한 학습효과를 갖는다는 견해로, 이금옥, 국민참여재판의 시행상의 문제점과 개선방안, 공법학연구 제 9권 제4호, 2008, 138면.

는 경제적 효과도 기대할 수 있다.

Ⅲ. 검찰 수사와 시민참여 제도

최근 검찰 수사와 관련하여 다양한 시민참여의 방법이 시도되고 있다. 본 논문은 경찰수사에서의 시민참여를 주된 논의대상으로 하지만, 검찰수사분야에서 시도되고 있는 시민참여는 경찰수사의 경우에도 시사점을 줄 수 있기 때문에 먼저 검찰수사에서의 시민참여제도에 대하여 간략하게 살펴보기로 한다.⁶⁾

1. 검찰시민위원회

(1) 조직 및 운영

검찰시민위원회(이하 위원회)는 소위 ‘스폰서 검사’ 사건에서 야기된 검찰에 대한 총체적 불신을 극복하기 위하여 검찰이 2010. 6. 11. 발표한 검찰개혁방안 가운데 하나로 제시된 것이다.⁷⁾ 이는 시민 9명으로 구성된 위원회가 중요 사건에 대한 구속과 기소의 적정성에 대하여 심의하는 제도이다. 이는 시민 9명으로 구성된 위원회가 중요 사건에 대하여 기소 또는 불기소의 당부를 심의하는 제도로서, 2012년 12월 현재 전국 41개 지검·지청에 설치되어 있다.⁸⁾ 위원회는 지방검찰청(또는 지청)에

6) 수사절차는 종래 시민참여에 익숙하지 않은 분야로 인식되어 왔으나 최근 검찰의 수사분야에서 다양한 시민참여방법이 시도됨으로써 수사절차도 시민참여와 무관한 분야가 아니며 이 점은 경찰수사분야도 예외일 수 없다는 인식을 갖는 계기를 제공하였다. 또한 검찰수사분야에서의 시민참여제도는 경찰수사에 여러 구체적인 시사점을 제공해 준다. 후술하는 바와 같이 검찰의 전문수사 자문위원제도는 경찰단계에도 도입을 고려할 수 있고, 형사조정제도를 경찰단계에도 도입하지는 논의가 이루어지는 것과 관련하여 종래 검찰단계의 형사조정제도에서 시민참여의 경험을 미리 파악하는 것도 도움을 줄 수 있다. 또한 검찰시민위원회에서 시민참여의 방법이나 절차는 경찰단계에서 새롭게 시도되는 수사 이의제도나 수사관 교체요청제도의 운용에도 유용한 지식을 제공할 수 있다.

7) 대검찰청, 검찰개혁방안, 2010. 6.

8) 2010년 10월 현재 629명의 시민이 위원으로 위촉되어 있다(대검찰청 보도자료, ‘검찰시민위원회가 전국적 구성을 완료하고 검사의 중요결정을 직접 심사하고 있습니다’, 2010. 9. 3.).

설치되며,⁹⁾ 위원회의 심의대상은 공소제기의 적정성, 불기소처분의 적정성, 구속취소의 적정성, 구속영장 재청구의 적정성이다(운영지침 제3조).¹⁰⁾ 위원회의 구성은 위원장을 포함한 9명의 위원으로 구성하고, 3명 이상 9명 이하의 예비위원을 두도록 하고 있다. 위원회 구성시 다양한 분야의 시민들이 위촉될 수 있도록 직업, 연령, 성별, 거주지 등을 고려하며, 지역 사회의 각 분야로부터 위원이 위촉될 사람을 추천받거나 공개 모집을 할 수 있다(운영지침 제4조).¹¹⁾ 위원회의 심의는 검사가 대상사건에 대한 심의가 필요하다고 판단하는 경우 위원회에 요청하면 위원장이 소집하여 이루어진다(운영지침 제6조, 제7조 제1항). 위원회의 의사 정족수는 9명(기소·불기소의 적정성 심의의 경우) 또는 7명(구속 취소·구속영장 재청구의 적정성 심의의 경우)이며(운영지침 제7조 제2항), 심의의결 정족수는 과반수로 하고 있다(운영지침 제7조 제7항). 위원회 심의시 검사 또는 검찰수사관, 전문가 등을 출석하게 하여 설명이나 의견을 들을 수 있고(운영지침 제7조 제4항), 검사도 위원회에 출석하여 사건에 대한 설명이나 의견을 개진할 수 있다(운영지침 제7조 제5항). 위원회 심의 결과는 권고적 효력만 있고 검사의 결정을 기속하지 않으며(운영지침 제10조 제1항), 검사가 위원회의 의견과 다른 결정을 할 때에는 심의에 참여한 위원들에게 그 이유를 고지하여야 한다(운영지침 제10조 제2항).

(2) 평가

검찰시민위원회는 시행된지 얼마 되지 않아 구체적인 평가를 내리기에는 적절하지 못한 측면이 있다. 검찰시민위원회를 통하여 그동안 폐쇄적으로 운영되던 수사 및 기소절차를 외부에 개방했다는 점은 일단 높이 평가할 수 있다. 그러나 제도 자체만으로도 수사 및 기소권행사의 공정성을 담보하기에 불완전하다는 평가를 받을 소지가 많다. 우선 위원회 구성의 공정성이 문제가 될 수 있다. 미국의 기소배심이나 일본의 검찰심사회는 선거권자 중 임의로 시민을 뽑아 배심원이나 심사회원을 구성하지만, 검찰시민위원회는 검찰이 직접 구성원을 선정하게 되어 있어, ‘친검찰’ 인사로만 위원

9) 검찰시민위원회 운영지침(대검예규 제553호, 2010. 10. 21. 이하 운영지침) 제2조.

10) 심의 대상 사건은 중요 사건 또는 사회적 관심의 대상이 되는 사건으로 ① 고위공직자의 금품·향응 수수, 불법정치자금 수수, 권력형 비리, 지역 토착비리 등 부정부패 사건, ② 피해자가 불특정 다수인 사기·횡령·배임 등 금융·경제 범죄 사건, ③ 조직폭력, 마약, 살인, 성폭력 등 중요 강력 사건 ④ 기타 지역의 이목이 집중된 사건이다(운영지침 제6조 제1항).

11) 국민의 형사재판참여에 관한 법률 제17조, 제18조 상의 자격제한은 동 위원회에도 적용되도록 하고 있다.

회를 구성하면 그 역할의 공정성이 의심받을 수 있다. 위원회 심의개시가 검사의 요청에 의해 수동적으로 이루어진다는 점도 문제점으로 지적될 수 있다. 아무리 국민의 의혹이 제기되더라도 검찰 스스로 외부의 개입을 받고 싶지 않으면 위원회 심의는 이루어질 수 없는 한계가 있다.¹²⁾ 또한 위원회 심의결과에 구속력이 없는 것도 문제이다. 검사가 심의결과에 따르지 않더라도 이에 대한 견제수단이 없기 때문에 그 실효성에 의문이 제기될 수밖에 없다. 아울러 위원회가 스스로 자료를 조사·수집할 수 없고 검사가 제공한 자료에 의존하여 심사한다는 점도 그 한계로 지적될 수 있고,¹³⁾ 시민위원의 부족한 법률지식 등 전문지식을 보완하기 위한 독립적 보조인력(전담 변호사 등)이 마련되어 있지 않은 점도 문제라고 할 수 있다.

2. 형사조정제도

(1) 개요·현황

형사조정제도는 범죄의 피해자와 가해자가 제3자의 관여 하에 범죄의 피해회복 등에 관한 합의를 이루고 이를 토대로 불기소 등 일정한 형사법적 효과를 부여할 수 있는 제도를 말한다. 즉 수사가 개시된 사건에 대하여 형사조정위원으로서 일반 시민이 참여하여 대체적 분쟁해결을 도모하는 제도이다. 우리나라에서는 2006년까지는 일부 지역에서 부분적으로 실시되다가 2007년부터 전국적으로 확대되어 실시되게 되었다. 종래 뚜렷한 근거법령 없이 운용되다가¹⁴⁾ 2010년 범죄피해자보호법에 형사조정에 관한 규정이 도입됨에 따라 명확한 법적 근거를 갖게 되었다.¹⁵⁾ 형사조정의 대상이 되는 사건은 경미한 분쟁의 성격을 갖는 고소사건이 주된 것이다.¹⁶⁾ 그리고 형사조정을 회부할 수 있는 주체는 검사로 한정되어 있다. 즉 검사는 직접 수사 중인 사건

12) 윤영철, 검찰개혁방안(2010. 6. 11)의 문제점과 개선방향에 대한 소고, 조선대 법학논총 제17집 제2호, 2010. 92면.

13) 참여연대 사법감시센터, 검찰 자체개혁안 발표에 대한 논평, 2010. 6. 11.

14) 범죄피해자지원센터 내의 '화해중재위원회 운영지침', 대검찰청 예규인 '고소사건 화해중재 의뢰 및 실무운용 지침'(2006.11.20), '고소사건 형사조정 실무운용지침'(2007.1.8), '형사조정 실무운용지침(대검찰청 예규 493호, 2009.10.29 제정)' 등에 의하여 실시되었다.

15) 이정원, 우리나라 형사조정제도의 시행 현황과 개선방향, 법조 통권 656호, 2011. 5, 11면 이하.

16) 범죄피해자보호법 시행령 제46조와 형사조정 실무운용 지침 제3조에서는 경미한 분쟁의 성격을 갖는 고소사건(제1호 - 제3호)과, 고소 사건 이외의 일반 형사사건 중 제1호 내지 제3호에 준하는 사건(제4호)을 형사조정의 대상으로 규정하고 있다.

또는 경찰로부터 송치된 사건에 대하여 당사자의 신청이나 직권으로 형사조정제에 회부할 수 있다(범죄피해자보호법 제41조, 형사조정 실무운용 지침 제2조, 제10조, 제25조). 검사가 회부한 형사조정은 각급 지방검찰청 및 지청에 설치된 형사조정위원회가 담당한다. 형사조정위원회는 2명 이상의 형사조정위원으로 구성하고(범죄피해자보호법 제42조 제2항), 형사조정위원은 관할 지방검찰청 또는 지청의 장이 미리 위촉하며(제3항), 형사조정위원장은 관할 지방검찰청 또는 지청의 장이 형사조정위원 중에서 위촉한다(제6항). 지방검찰청 또는 지청의 장은 형사조정위원회의 사무 처리를 위하여 간사 1명을 지명할 수 있으며(범죄피해자보호법 시행령 제48조 제2항), 형사조정 업무의 원활한 수행을 위하여 형사조정 담당검사를 지정할 수 있다(형사조정 실무운용 지침제7조).¹⁷⁾ 형사조정의 결과 형사조정이 성립되어 고소가 취소되거나 합의서가 작성된 사건은 검사가 각하 처분하고, 관련자료 등을 검토한 결과 범죄혐의가 인정되면 통상의 수사절차에 따라 수사를 진행하되 처벌시 감경할 수 있다(지침 제22조 제1항). 형사조정이 성립되지 아니한 사건에 대하여는 통상의 수사절차에 따라 직접 수사하거나 경찰에 수사지휘할 수 있다. 다만, 관련자료 등을 검토한 결과 각하, 혐의없음, 죄가안됨 또는 공소권없음이 명백하거나 피고소인의 소재불명이 확인된 경우에는 즉시 불기소 또는 기소중지 처분할 수 있다(지침 제22조 제2항).

(2) 평가

형사조정제도를 통하여 범죄피해자는 신속하게 피해구제를 받고 범죄 피의자는 형사처벌의 부담에서 조속히 해방될 수 있으며, 검찰이나 법원 등 형사사법 기관은 정식 형사사법절차를 진행하는 부담을 덜 수 있다는 점에서 여러 장점을 갖는 제도라고 있다. 그러나 형사조정제도의 이론적 기반인 다이버전과 회복적 사법의 이념이 충실히 반영된 것인지에 대하여는 회의적으로 보는 견해가 많다. 우선 형사조정 회부를 검찰만이 독점하고 있는 것에 대한 비판이 제기된다. 또한 정식 형사사법절차의 부작용을 줄이기 위하여 가급적 조기에 대체적 절차를 모색하는 것이 바람직하다는 다이버전 이론의 관점에서 경찰이나 법원 등 다른 형사사법절차에서도 허용할 필요가 있다는 주장이 제기된다. 이밖에 우리나라에 형사조정제도를 도입한 중요한 이유가 남고소를 억제하여 검찰이나 법원의 업무부담을 줄이는데 있었기 때문에 형사조정절차

17) 이처럼 검찰이 형사조정위원회의 구성에서 주도적 역할을 하고 형사조정의 회부를 독점하고 있기 때문에 '검찰주도형 형사조정제도'라는 표현이 사용되고 있다(김재희, 현행 범죄피해자보호법상 형사조정제도, 피해자학연구 제19권 제1호, 2011. 4. 273면).

에 당사자를 반강제적으로 참여시킬 위험성이 있어 피해자보호나 가해자의 재사회화라는 회복적 사법의 이념에는 소홀한 측면이 있다는 지적도 받고 있다. 또한 형사조정위원 구성의 다양성에 대한 문제도 제기되고 있다.¹⁸⁾

3. 전문수사 자문위원제도

전문수사 자문위원제도는 2007년 12월 형사소송법 개정에 의하여 도입된 제도로서, 검사가 공소제기 여부와 관련된 사실관계를 분명하게 하기 위하여 필요한 경우에 직권이나 피의자 또는 변호인의 신청에 의하여 전문수사 자문위원을 지정하여 수사절차에 참여하게 하고 자문을 들을 수 있는 제도이다(형소법 제245조의2 제1항). 검사는 수사절차의 모든 단계에서 필요한 경우 전문수사자문위원을 지정하여 수사절차에 참여하게 하고 설명이나 의견을 들을 수 있고, 그 지정사실을 피의자 또는 변호인에게 구두 또는 서면으로 알려야 한다(형소법 제245조의2 제2항, 제3항 ; 전문수사위원 운영규칙(법무부 훈령 제633호) 제3조). 피의자 또는 변호인은 수사 담당 검사를 통하여 전문수사자문위원의 지정에 대한 이의를 제기할 수 있고, 관할고등검찰청 검사장은 이의신청 인용 여부를 신속하게 결정하여 그 결과를 수사검사 및 피의자 또는 변호인에게 알려야 한다(형소법 제254조의3 제3항 ; 전문수사 자문위원 운영규칙 제6조). 전문수사자문위원이 수사절차에 참여하여 전문적인 지식에 의한 설명 또는 의견을 진술하거나 이를 기재한 서면을 제출한 경우 검사는 공소 제기 여부를 결정하기 전에 피의자 또는 변호인에게 구두 또는 서면으로 의견을 진술할 기회를 주어야 한다(전문수사 자문위원 운영규칙 제7조).

전문수사 자문위원제도는 첨단 산업분야, 지적재산권, 국제금융 기타 전문적인 지식이 필요한 사건에서 검사가 전문가의 조력을 받아 수사의 충실을 기하기 위하여 도입된 제도로서,¹⁹⁾ 갈수록 교묘하고 전문화되는 신종범죄 내지 첨단범죄분야에서 수사기관의 전문성을 보충하는데 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 다만 범죄수사에 필요한 전문인력을 얼마나 충실히 확보하고 이들의 적극적인 참여를 유도할 수 있느냐가 제도의 성패를 좌우하는 열쇠가 될 것으로 보인다.

18) 이들 비판과 문제점에 대하여는 뒤에서 자세히 살펴 보기로 한다(본 논문 V. 5).

19) 옥선기, 수사절차상 국민참여제도에 대한 비교법적 고찰, 형사법의 신동향 통권 제14호(2008.6), 134면.

IV. 경찰수사와 시민참여제도 현황

검찰의 경우와 마찬가지로 경찰도 최근 수사절차에 시민을 참여시켜 그 공정성과 전문성을 높이려는 노력을 하고 있다. 아래에서는 현재 경찰수사절차에서 이루어지고 있는 시민참여제도의 현황에 대하여 살펴보기로 한다.

1. 수사 이의제도

(1) 의의·절차

수사 이의제도는 사건관계인이 수사의 과정 및 결과에 대하여 다른 의견을 제기하면 경찰이 자체적으로 조사하여 처리하는 제도를 말한다. 외부위원이 참여하는 수사 이의심사위원회가 절차에 관여하는 점에서 수사과정에 대한 시민참여제도의 하나가 된다. 이를 규율하기 위하여 '수사이의사건 처리규칙'(경찰청 예규, 이하 규칙으로 인용)을 제정하여 시행하고 있다. 수사이의 신청사유는 수사과정 및 결과에 있어서 위법·부당이며, 구체적으로 부당한 접수거부, 수사절차 미준수, 사건처리 지연, 수사결과 불만족, 인권침해 등이 이에 해당할 수 있다(규칙 제4조 제1호 참조). 이의사건은 각 지방경찰청에 설치된 이의조사팀에서 접수하는 것이 원칙이고, 경찰관서에서도 접수할 수 있다(규칙 제6조). 접수된 사건은 이의조사팀이 조사·처리하는 것이 원칙이고, 병합처리 필요성 등 특별한 사유가 있는 경우에는 본래 사건을 수사한 경찰관서에서도 조사·처리할 수 있다(규칙 제6조 제3항). 조사 결과는 수사이의 심사위원회에 제출하여 그 당부를 심사받는다(규칙 제9조). 이의사건에 대하여 수사상 과오가 인정되면 경찰관서의 장에게 통보되고, 이는 수사관에 대한 징계사유와 수사관의 직무성과 평가에 반영된다(규칙 제13조).

(2) 수사 이의심사위원회

수사 이의심사위원회(이하 심사위원회로 인용)는 각 지방경찰청에 설치된다. 이의 사건에 대한 조사결과의 적절성 여부, 수사관 또는 수사책임자의 수사과오 여부, 그 밖의 지방경찰청장이 부의한 사항을 심의·의결하는 것을 그 임무로 한다(규칙 제11

조). 심사위원회는 위원장 1명을 포함한 위원 9명과 간사 1명으로 구성하고, 위원은 외부위원 5명과 내부위원 4명으로 하며, 지방경찰청장이 위촉 또는 임명한다(규칙 제10조). 외부위원은 수사전문가, 변호사, 법과대학 부교수 이상의 법률전문가로 하며 외부위원 중 1명 이상은 법률전문가가 포함되어야 한다(표 참조). 내부위원은 지방경찰청 수사부서의 과장이나 계장으로 한다(규칙 제10조 제3항). 심사위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(규칙 제12조 제3항).

〈수사이의 심사위원회 위원 현황 : 2011.9 현재〉

구분	외부위원 합계	대학교수 (법과대학)	변호사 (법무법인 등)	수사경력자 (경찰경력 등)	내부위원
인원	85	33	41	11	68 (지방청별 4)

(3) 접수·처리 현황

수사이의 접수 건수는 2010년의 경우 844건, 2011년의 경우 1월부터 9월까지 939건으로, 전년 동기간 650건 대비 44.5%의 증가율을 보였다. 이의신청 사유로는 수사소홀·미진이 가장 큰 비율을 차지하고 있다.²⁰⁾²¹⁾

20) 수사이의 제도와 마찬가지로 민원인이 경찰 수사절차에 대한 불만의 시정을 요구할 수 있는 제도로서 '수사관 교체요청제도'가 있다. 이는 편파수사·인권침해 등 의혹이 있는 경우 민원인이 당해 경찰서에 수사관 교체를 요청할 수 있는 제도를 말한다. 민원인의 신청이 있는 경우 경찰이 자체적으로 심사하여 처리하고 있고, 아직 외부인이 참여하여 심사를 하고 있지는 않으나 외부인의 참여를 추진중에 있다(경찰청, 「수사관 교체요청 제도」, 2011). 2011년 3월부터 4개월간 6개월에서 시범적으로 운영·실시하다가 2011년 5월 2일부터 전국으로 확대 시행하였다. 수사관 교체를 요청할 수 있는 사건은 경찰서에서 접수된 고소·고발·진정·탄원 등 민원사건이다. 교체요청권자는 위 대상사건의 신고자 또는 상대방(참고인 제외)이다. 교체요청서가 접수되면, 청문감사관을 위원장으로 수사부서 및 非수사부서의 계·팀장급 등 총 5명으로 구성된 「공정수사위원회」를 개최하여, 교체여부를 심의·의결한 후 그 결과를 민원인에게 서면으로 통보한다. 수사관을 교체할 수 있는 사유로는 ① 수사관의 욕설·가혹행위 등 인권침해 혹은 이를 의심할 구체적인 사유가 있는 경우 ② 청탁전화 수신, 편파수사 등 수사의 공정성을 해한 경우 ③ 사건관계인으로부터 금품을 수수하였거나 이를 의심할 구체적인 사유가 있는 경우 ④ 수사관이 사건관계인과 친족 또는 친족관계에 있었던 경우 또는 개인적 친분관계로 인해 수사의 공정성을 의심받는 경우 ⑤ 기타 공정한 수사를 위하여 수사관의 교체가 필요하다고 인정되는 상당한 사유가 있는 경우이다. 2011년 5월 2일부터 같은 해 9월 31일까지 총 619건이 접수되었고, 이 중 수사관 교체 건수는 460건, 미교체 건수는 120건, 기타 39건으로 나타났다(경찰청, 「수사관 교체요청 제도」 시행 100일, (브리핑 자료), 2011.8.12).

21) 수사절차에서 경찰의 위법·부당한 행위를 시민이 통제하기 위한 제도는 미국, 캐나다, 필리핀 등 많은 국가에서 시행되고 있다. 미국의 경우 거의 모든 주에서 다양한 형태의 시민감시제도(Citizen Oversight, Citizen Review)가 운영되고 있다. 시민감시제도의 형태는 크게 네가지로 나뉘어진다. 첫째는 경찰의 위법·부당한 행위에 대한 민원을 시민위원회가 직접 조사하여 징계조치 등을 경찰책임자에게 건의하는 유형으로서, 버클

〈수사이의제도 접수·처리 현황〉

구분	계	수사과오						불문 (이유 없음)	민사 관계	설명 교시	처리중
		소계	수사소 홀미진	수사 지연	수사 미숙	불법체 포감금	가혹 행위				
2010	844	45	41	3	1	0	0	774	8	17	0
2011.9	939	27	18	0	8	0	1	639	12	57	204

2. 소년사건 처리시 전문가참여제도

(1) 의의·절차

현재 경찰에서 소년법에 대한 조사시 범죄심리사가 참여하여 가출·비행경험 등 비행촉발요인(43개 항목)과 공격성향 등 인성검사(344개 항목)를 실시하고 이를 토대로 재비행 위험성을 판단하여 이를 소년 특성에 맞는 선도교육 및 개별적 처우결정의 참고자료로 활용하고 있다. 이에 대한 법적 근거로는 소년법 제12조(전문가의 진단), 사법경찰관리 직무규칙 제43조(범죄의원인 등과 환경조사), 소년업무처리규칙 제32조(처우에 관한 의견)를 들 수 있다. 2003년 10월 최초로 서울 송파경찰서와 수원남부경찰서에서 시범운영하기 시작하여 2004년 5개서, 2005년 45개서, 2006년 52개서, 2009년 60개서, 2010년 70개서, 2011년 100개서로 지속적으로 확대되어 왔으며, 2012년 현재 120개서에서(선정기준 : 소년범 수가 많은 1급서) 운영되고 있다.²²⁾

리 경찰심사위원회(Berkley Police Review Commission)이 여기에 해당한다. 둘째는 민원에 대하여 경찰이 조사한 후 시민위원회가 이를 심사하여 징계조치 등을 경찰책임자에게 건의하는 유형으로서, 오렌지 카운티 시민심사위원회(Orange County Citizen Review Board)가 여기에 해당한다. 셋째는 민원에 대하여 경찰이 조사하여 징계조치 등을 내리고, 이에 대하여 민원인이 시민위원회에 이의신청하는 유형으로서, 포틀랜드 시민위원회(Portland Police Internal Investigations Auditing Committee)가 이에 해당한다. 넷째는 민원에 대하여 경찰의 조사와 조치가 이루어지고 이를 감사관이 심사한 후 그 결과를 대중에게 공개하는 유형으로서, 텍슨 경찰시민위원회(Tucson Independent Police Auditor and Citizen Police Advisory Review Board)가 이에 속한다(Deter Finn, Civilian Review of Police, 2001, 7). 경찰의 위법·부당한 행위에 대한 시민의 심사와 구제가 잘 이루어지는 예로 '뉴욕 시민고충 심사위원회'(New York City Civilian Complaint Review Board)를 들 수 있다. 이 위원회는 시장 소속의 독립된 민간기구로서, 경찰관의 과도하고 불필요한 폭력사용, 권한남용, 무례한 행동, 난폭한 언어사용 등에 대하여 시민의 민원이 제기되면 이를 조사하여 징계조치를 경찰책임자에게 건의하는 권한을 갖는다. 이 위원회는 13명의 민간위원으로 구성되며, 그 중 5인은 뉴욕 시의회가, 3인은 경찰청장(Police Commissioner)이, 5인은 시장이 지명권을 갖는다. 위원의 임기는 3년이며 수당이 지급되고, 과거 사법기관에 종사한 경험이 없어야 하며 임기동안 다른 공직을 가질 수 없다(보다 자세한 내용은 뉴욕시 홈페이지 www.NYC.gov 참조). 이밖에 캐나다에서도 경찰의 위법·부당한 행위에 대한 시민의 통제제도가 발달되어 있으며, 이에 대한 보다 자세한 내용은, Christopher Murphy · Paul F. McKenna, Police Investigation Police: A Critical Analysis of the Literature, 2010 참조)

전문가 조사는 보호자 및 본인이 전문가 참여를 희망하거나 동의하는 소년범을 대상으로 실시하며, 각 경찰서별로 배치된 담당 범죄심리사가 독립된 공간에서 소년을 면담하여 실시한다. 조사과정은 범죄심리사가 평균 2시간에서 3시간 정도의 면담을 통하여 비행촉발요인조사와 인성검사(PAI : personality assessment inventory)를 실시하는데, 비행촉발요인 검사에서는 가정환경, 학교생활, 비행전력 등 43개 항목에 대한 검사가 이루어지고, 인성검사(PAI)에서는 공격성, 반사회성 등 성격 진단 위한 344개 항목에 대한 검사가 이루어진다. 그리고 이러한 검사를 기초로 7일 이내에 비행성예측자료표와 종합소견서를 작성하여 경찰서에 제출하게 된다. 이는 경찰이 자체적으로 소년에 대한 처우를 정하는 데 활용될 뿐만 아니라 검찰이나 법원의 처우 결정의 참고자료로 제공되고 있다.²³⁾

(2) 운영실적 현황

전문가 조사가 최초로 실시된 2003년의 경우 전체소년범 96,697명의 0.05%인 55명에 대하여 실시되었으나 이후 지속적으로 증가하여 2011년의 경우 전체 소년범 86,643명의 8.8%인 7,639명에 대하여 전문가조사가 실시되었다(서별 월평균 6.4명). 운영예산은 2011년의 경우 5억 9,600만원이었고, 2012년은 전년보다 1억 4,100백만원 증액된 7억 3,700백만원이 책정되어 집행되고 있다. 만약 전체 소년범(86,643명)에 대한 전문가 조사가 이루어질 경우 약 43억 3,200만원이 필요할 것으로 예상되며 현재로서는 예산이나 인력이 많이 부족한 상태에 있는 것을 알 수 있다.²⁴⁾

〈소년범 조사시 전문가참여 현황〉

구 분	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12. 3월
운영관서	2개	5개	45개	52개	52개	52개	60개	70개	100개	120개
운영예산 (백만원)	-	-	760	406	416	417	417	456	596	738
참여소년범	55명	331명	1,320명	3,958명	5,675명	6,266명	5,507명	7,172명	7,639명	629명
전체소년범	96,697명	86,861명	83,477명	90,628명	115,661명	123,044명	118,058명	94,862명	86,643명	20,213명
참여비율	0.05%	0.38%	1.6%	4.4%	4.9%	5.1%	4.7%	7.6%	8.8%	3.1%

22) 경찰청, 『소년범 조사시 전문가 참여제 운영』, 2012.

23) 앞의 경찰청 자료.

24) 앞의 경찰청 자료.

3. 성폭력 피해자 조사시 전문가 참여제도

성폭력 피해자인 아동이나 정신지체 장애인의 경우 진술의 일관성이 없고 비논리적이어서 이들의 언행 등을 정확히 분석하여야 사건의 실체를 파악하는데 도움이 될 수 있기 때문에 경찰단계에서 이들에 대한 조사시 전문가가 참여하여 진술이나 행동을 분석하여 진술의 신빙성을 높이고 있다. 경찰에서는 2007년과 2008년에 성폭력 피해 아동 진술·행동 분석기법 개발하여, 2009년 3월부터 1년 동안 5개 원스톱센터에서 시범운영하였고, 2010년 3월에 전국으로 확대 실시하였다. 그동안 명확한 법적 근거 없이 시행되다가 2010.4.15 '성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법' 제28조(전문가 의견조회)가 신설되어 그 법적 근거를 갖게 되었다.²⁵⁾ 2011.4.19 이후 전문가 참여시 수련생을 배제하고 2년 이상 현장경험 및 석사 이상 학위자로 참여자의 자격을 강화하는 등 전문성을 높여가고 있다. 2012년 현재 전국 22개 원스톱센터에서 성폭력 피해자인 13세미만 아동 및 정신지체장애인을 대상으로 실시하고 있다. 전문가 인력풀에는 총 175명이 참여하고 있고, 구체적으로 교수·전문의·변호사 12명, 석사학위 소지 및 2년 이상 현장근무 경력자 150명, 범죄·임상·심리 전문인력 13명으로 구성되어 있다.²⁶⁾ 운영실적을 보면 2011년의 경우 총 1,433명으로 대상으로 전문가 참여조사가 이루어 졌고 이중 13세 미만 아동은 937명, 정신지체 장애인은 496명이었다. 2012년의 경우 1월 - 3월 동안 총 384명에 대한 조사가 이루어 졌고 이 중 13세 미만 아동은 221명, 정신지체 장애인은 163명이었다.

V. 경찰수사와 시민참여제도의 문제점

앞에서 경찰수사절차에서 시민참여의 현황에 대하여 살펴보았다. 그러나 각 제도의 운영에 있어서 여러 문제점을 발견할 수 있으며 아래에서는 이에 대하여 살펴보고 다

25) 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법에 의하면 수사기관은 정신과 의사, 심리학자, 사회복지학자 그밖의 관련 전문가로부터 성폭력범죄의 행위자나 피해자의 정신·심리 상태에 대한 진단 소견 및 피해자의 진술 내용에 관한 의견을 조회할 수 있도록 하면서(제28조 제4항 본문), 다만 피해자가 13세 미만이거나 신체적인 또는 정신적인 장애로 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 미약한 경우에는 관련 전문가로부터 진단 소견 및 피해자의 진술내용에 관한 의견조회를 의무화하고 있다(동법 제28조 제4항 단서).

26) 경찰청, 「성폭력 피해아동 조사시 전문가 참여제도」, 2012.

음 장에서 그 개선방안을 강구해 보기로 한다.

1. 수사 이의제도 등 수사에 대한 민원사건처리와 관련한 문제점

경찰수사의 과정 또는 그 결과에 대한 민원을 해소하기 위한 제도로서 최근 수사이의 제도와 수사관 교체요청제도가 도입되어 시행되고 있는 바, 이들은 시행된 지 얼마 되지 않아 그에 대한 평가가 제대로 이루어지기에는 이르다고 할 수 있다. 다만 종래 수사절차는 밀행주의·규문주의에 지배되는 절차로 이해되어 왔으나, 수사 이의 제도를 통하여 사건관계자가 그 절차에 대하여 다른 의견을 제시할 수 있도록 한 것은 큰 진전이라 할 수 있다. 수사경찰관은 사건관계자나 외부로부터 통제를 받는다는 인식 하에 수사를 진행하고, 또한 수사과오로 판명시 징계를 받거나 직무성과에 평가에 반영되기 때문에 상당한 심리적 견제효과를 가질 수 있을 것으로 생각된다. 이처럼 수사이의제도가 수사의 적법성과 공정성을 확보하는데 있어서 진일보한 제도임에는 틀림없으나, 내부 통제제도로서의 성격을 갖기 때문에 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 이러한 문제점을 인식하여 경찰에서도 경찰 단독으로 처리하기 보다는 외부인이 참여하는 위원회에 의한 심사제도를 도입한 것으로 볼 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 수사이의 제도의 경우 수사이의 심사위원회가 운영되고 있고, 수사관 교체요청제도의 경우도 외부인의 참여가 추진되고 있다. 결국 이러한 위원회의 구성과 운영에 있어서 독립성과 객관성을 어느 정도 유지할 수 있느냐가 제도의 성패를 좌우하는 중요한 요소가 될 것으로 보인다. 전술한 바와 같이 같은 내부통제제도로서의 성격을 갖는 검찰시민위원회에 대하여 가해지는 비판의 목소리에 귀기울 필요가 있다. 즉 위원회 구성과 위원회 개최를 검찰 스스로 결정하고, 위원회 결정에 구속력이 없으며 시민위원의 자료 접근권에 제한이 있다는 점 등이 비판의 골자라고 할 수 있다. 경찰에서 의욕적으로 추진하는 수사이의제도 등 민원처리제도에서 위원회가 독립된 지위에서 전문적이고 객관적인 판단을 할 수 있는 여건이 마련되어 있는지는 검증되고 있지 않은 상황이며 앞으로 제도의 운용에서 가장 신경을 써야 할 사항이라고 할 수 있다.

2. 소년사건처리 및 성폭력 피해자 조사와 관련한 문제점

종래 경찰의 소년사건 처리 또는 성폭력 피해자 조사에 있어서 지적되는 주요 문제점으로서 전문성 부족을 들 수 있다. 소년비행의 경우 성인과 다른 특성을 가지고 있

기 때문에 원인의 분석과 처우의 방향설정·집행의 모든 단계에 있어서 전문지식이 동원됨으로써 최적의 처리결과를 기대할 수 있다. 이러한 문제점을 보완하기 하기 위하여 경찰관 스스로의 전문성을 확보하기 위한 노력이 이루어지고 있고, 범죄심리사 등 외부 전문가의 참여도 꾸준히 증가하는 추세에 있지만 아직은 많이 부족한 상황이기 때문에, 이에 대한 지속적인 관심이 필요하다.

한편 소년사건 처리와 관련하여 경찰이 사건을 전문적으로 적정하게 처리하기 위하여는 경찰이 사건을 자체적으로 종결할 있는 권한 즉 훈방권이 전제되어야 하는데 현재는 이것이 명확하게 보장되어 있지 않은 것은 큰 문제라고 할 수 있다. 전문가의 참여와 조언에 따른 조사와 적정한 처우방법이 결정되면 이를 경찰이 신속히 집행하는 것이 바람직하며 이를 위하여는 경찰의 훈방권 등 사건종결권이 필요하다. 경찰에 훈방권을 부여할 것인지 그 범위는 어디까지로 할 것인지에 대하여는 수사권독립 논의 등과 맞물려 별도로 논의되어야 할 과제이지만, 경미한 소년사건에 있어서는 경찰에게 독자적 처우권한과 사건 종결권한을 부여할 필요가 있다고 생각한다. 이에 대한 논란이 지속되는 한, 경찰이 전문가 참여 등에 의한 소년사건의 적정한 처리에 장애가 될 수 있으므로 명확하게 법적 근거를 마련할 필요가 있을 것이다.²⁷⁾

3. 각종 수사영역에서 전문성 확보의 문제

사회가 복잡다양해지고 전문화됨에 따라 범죄의 양상도 복잡성과 전문성을 띠고 있다. 이에 따라 첨단범죄 분야 등에서 수사절차의 전문성을 제고하기 위하여 검찰의 경우 전문수사자문위원제도를 도입하였음은 앞에서 언급한 바와 같다. 법원의 경우도 심판의 전문성을 높이기 위하여 2007년 12월 형소법 개정을 통하여 전문심리위원회

27) 이처럼 입법에 의한 해결이 가장 바람직하지만, 소년사건이나 재범위험성이 적은 경미사건의 경우 경찰 훈방권은 현행법의 해석상으로도 이를 인정될 수 있다고 생각한다. 우선 훈방권이 인정되어야 하는 정책적 근거로서 다이버전(diversion) 이론을 들 수 있다. 즉 소년범죄자의 경우 처음부터 정식처벌절차를 통한 접근보다는 비행사절차를 통한 개선순화의 방법이 비행방지에 더 큰 효과를 가져올 수 있기 때문에(Richard J. Lundman, Prevention and Control of Juvenile Delinquency, 2001, 130-145), 소년사건 처리의 초기단계인 경찰단계에서 비행사적 처우방법의 가능성이 인정되어야 한다. 경찰훈방의 법적 근거에 대하여는 즉결심판절차법(제19조)을 제시하는 견해, 경찰관직무집행법(제2조 제1항)을 제시하는 견해 등이 있다. 그러나 즉결심판절차법은 촉법소년이나 우범소년에 대한 훈방의 근거가 될 수 없다는 점에서, 그리고 경찰관직무집행법(제2조)은 일반적 직무규범일 뿐 권한규범이 아니라는 점에서 각각 타당성을 인정하기 곤란하다. 사건으로는 현법상 비례성원칙을 훈방의 법적 근거로 제시할 수 있다고 생각한다. 즉 경찰의 사건송치의무는 훈방에 의하여 얻게 되는 제범방지, 소송경제, 피해자보호 등의 이익에 의하여 제한되어야 하며, 이러한 이익형량을 인정하는 현법상 비례성원칙에서 훈방의 근거를 찾아야 할 것이다(보다 자세한 논의는, 김재봉·이영돈, 소년법 수사시 전문가 참여제도에 관한 연구, 2005, 343면 이하 참조).

도를 도입하였고(형소법 제279조의2 내지 제279조의5), 법원심리의 충실화·전문화에 나름대로 기여를 하는 것으로 보인다.²⁸⁾ 경찰의 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 개별적으로 소년범 조사시 전문가 참여나 성폭력피해자 조사시 전문가 참여가 이루어지고 있으나 일반적으로 전문가 참여를 보장하는 제도가 마련되어 있지 않다. 컴퓨터 등 첨단기술 분야, 의료, 건축, 지적재산권, 금융 등 사건의 실체를 제대로 파악하는데 고도의 전문지식을 필요로 하는 분야가 증가하는 상황에서 경찰 자체의 인력만으로 대처하기에는 역부족이기 때문에, 외부 전문가를 수사에 활용하는 등 수사의 전문성을 높일 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다.

4. 형사조정제도와 관련한 문제점

형사조정제도는 피의자·피해자는 물론 법원이나 검찰 등 형사사법기관의 입장에서 도 여러 장점을 갖는 제도라는 점은 앞에서 살펴본 바와 같다. 그러나 현재 이러한 형사조정 회부의 주체가 검사로 한정되어 있는 점은 재고의 필요성이 있다. 2007. 1. 8. 개정된 ‘고소사건 형사조정 실무운용지침’ 제3장에 ‘경찰접수 고소사건의 형사조정’에 관한 규정을 두어 경찰에 의한 조정회부도 가능하였으나, 이는 2009. 10. 29 ‘형사조정 실무운용지침(대검 예규 제493호)’의 제정으로 삭제되었고, 2010년 개정 범죄피해자보호법이나 형사조정 실무운용지침(대검 예규 제548호)도 이를 유지하고 있다. 이처럼 조정회부의 주체를 검사로 한정하는 것이 타당한 것인지에 대하여는 논란이 계속되고 있다. 조정회부결정은 당해 형사사건의 경중, 객관적인 혐의 유무, 조정대상사건 등에 관한 법적 판단이 전제되어야 할 필요성이 있으므로 회부권자를 검사로 한정하는 것이 타당하다는 견해가 있다.²⁹⁾ 그러나 조정회부를 검사만 할 수 있는 것으로 한정할 이유는 없으며,³⁰⁾ 법원이나 경찰의 단계에서도 그 가능성을 열어둘 필요가 있을 것이다.³¹⁾ 형사조정제도 도입의 주요한 이론적 근거로서 다이버전

28) 2008년 43건의 항소심판결에 대한 분석한 논문에 의하면, 24건의 항소기가 판결 중 21건에서 전문심리위원이 재범율이 높다고 판단하였고, 항소심에서 양형이 증하게 변경된 7건 중 6건에서 전문심리위원이 재범위험성을 높게 판단한 것으로 나타났다고 한다. 또한 43건의 판결 중 31건에서 전문심리위원의 의견이 인용되었다고 한다. 이러한 점들을 보면 전문심리위원의 판단에 대한 법원의 신뢰도가 높은 것을 알 수 있다(이수정·서상진, 국내 형사재판에서의 전문심리위원 활용실태: 심리학 분야 전문가를 중심으로, 한국경찰연구 제9권 제2호, 2010, 154면).

29) 이한규, 법제사법위원회 수석전문위원 범죄피해자보호법 전부개정안(정부) 검토보고서, 2009, 7면.

30) 김성돈, 회복적 사범형 형사조정제도의 법제화 방안, 성균관법학 제21권 제2호, 2009.8, 300면.

31) 박정성, 형사절차상 피해자-가해자 조정제도, 법학논총 제26집 제2호, 한양대 법학연구소, 2009, 72면. 김찰송

과 회복적 사법을 들 수 있다. 즉 형사조정제도는 정식 형사사법절차를 통한 부작용을 피하고 조기에 피해의 회복과 공동체 질서의 재건에 기여하기 위한 대체적 절차의 하나로서 이해되기 때문에 이러한 취지에 맞는다면 형사절차의 어느 단계든 가능한 것이라고 할 수 있다. 현재 경찰에 접수된 사건의 경우 경찰에 의한 1차 조사를 마치고 검찰에 송치되어야 비로소 형사조정이 가능한데, 그 때까지 상당한 기간이 경과되어 당사자간 갈등이 증폭될 가능성이 있고, 또한 검찰의 경우 여러 가지 업무의 폭주로 인하여 조정회부 결정이 지연되고 경우에 따라서는 조정가능 여부에 대한 판단에 오류가 발생할 수 있다는 점에서 검찰에 의한 독점적 권한행사는 바람직하지 않을 수 있다.³²⁾ 이러한 문제를 피하기 위하여는 형사조정에 적합한 경우라면 검찰 이전 단계인 경찰단계에서도 조정회부를 할 수 있어야 하고,³³⁾ 또한 검찰이 조정에 회부하지 않아 절차가 진행 중인 검찰 이후의 단계 즉 법원이나 교정처우 단계에서도 그 가능성이 열려있어야 할 것이다. 외국의 경우도 많은 국가에서 경찰단계에서의 형사조정을 허용하고 있다. 즉 비교적 일찍부터 형사조정제도를 도입하여 정착시킨 미국, 영국, 캐나다 등의 경우 검찰단계뿐만 아니라 경찰이나 법원의 단계에서도 형사조정회부를 허용하고 있다.³⁴⁾ 미국의 경우 매우 다양한 피해자·가해자 조정 프로그램(victim-offer mediation program)이 시행되고, 이러한 프로그램에 조정을 회부할 수 있는 주체는 법관, 검사, 피해자 및 가해자의 변호인, 보호관찰관, 경찰 등 다양하게 인정되고 있다.³⁵⁾ 스웨덴의 경우도 경찰수사 단계와 그 이후, 법원의 재판 전후 등 형사절차의 모든 단계에서 가능한 것으로 되어 있다.³⁶⁾ 따라서 형사조정제도를

치 이전이라도 조정의 개시가능성을 인정하여야 한다는 견해로, 이정원, 앞의 논문, 20면. 경찰에 제기되는 수많은 민사적 성격의 고소사건을 반려처분하기 보다는 형사조정에 회부함으로써 고소인의 만족도를 높일 수 있다는 점을 근거로 경찰단계에서의 조정회부를 인정하자는 견해로, 황규진, 갈등해결기법의 경찰업무 적용방안에 관한 연구, 경찰학 연구 제11권 제3호, 2011.9, 172면.

32) 황규진, 앞의 논문, 170-171면.

33) 2008년 형사조정에 참여했던 당사자들을 상대로 이루어진 설문조사에 의하면, 경찰수사단계에서의 형사조정에 찬성하는 비율이 60.0%이고, 나아가 고소 이전에 형사조정제도를 이용하고 싶다는 비율도 64.5%였다고 한다(이동원·조용업, 새로운 범죄대응전략으로서 화해조정체계 구축(Ⅰ) 형사조정프로그램에 대한 실증적 평가 분석, 한국형사정책연구원, 2008, 55면.

34) Department of Justice, Victims' Experiences with, Expectations and Perceptions of Restorative Justice: A critical Review of the Literature, 3. Victims Participating in Restorative Justice Programs, 3.1 Diversion, <http://www.justice.gc.ca>.

35) National Institute of Justice, Victim-Offender Mediation, <http://www.nij.gov/topics/courts/restorative-justice/promising-practices/victim-offender-mediation.htm>

36) Law Comment, The Mediation Act (2002:445).

활성화하고 그것이 갖는 장점을 극대화하기 위하여는 형사조정 회부의 주체를 확대할 필요가 있으며 경찰단계에서도 형사조정이 이루어지도록 할 필요가 있다. 그리고 형사조정제도가 경찰단계에서도 인정될 경우 시민이나 전문가 참여 등 그 적절한 운용을 위한 방안이 마련되어야 하며 이에 대하여는 후술하기로 한다.

V. 경찰수사와 시민참여제도의 개선·발전 방향

앞 장에서 시민참여의 관점에서 경찰수사의 문제점을 지적하였는 바, 이를 바탕으로 하여 아래에서는 수사의 효율성과 공정성 확보라는 관점에서 경찰수사단계에서 시민참여제도의 개선 및 발전방향에 대하여 검토해 보기로 한다.

1. 수사이의제도 등 수사에 대한 민원사건의 처리에서 시민·전문가 참여 제도의 개선

앞에서 지적한 바와 같이 수사이의제도 등 민원사건 처리의 성패는 심사위원회의 독립성과 전문성의 보장에 달려있다고 할 수 있다. 이 점에서 심사위원회의 구성에 법률전문가 등 외부인이 참여하도록 한 것은 일단 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 외부위원의 선정에 있어서 친경찰 인사만을 참여시켜 요식적인 절차가 되도록 한다면 외부인 참여가 아무런 의미가 없게 될 것이기 때문에, 위원회의 구성에 있어서 중립성을 보장하기 위한 방안이 마련될 필요가 있다. 이와 관련하여 앞에서 살펴 본 뉴욕 시민고충 심사위원회처럼 외부기관의 추천을 받는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한 편파수사나 가혹행위 등 수사과오 여부의 판단에 있어서 일반시민의 통상적인 관념에 부합할 수 있도록 법률전문가뿐만 아니라 비전문가도 위원에 포함시킬 필요가 있다. 그리고 위원회 개최나 심사대상 사건의 선정에 대한 불공정 시비를 차단하기 위하여 이의신청된 모든 사건을 심사대상으로 하거나 아니면 그 기준을 지침에 미리 정하여 엄격하게 시행하는 것이 필요할 것이다. 그리고 시민위원들이 충실한 심사를 할 수 있도록 충분한 자료의 제공이 이루어져야 하며, 필요한 경우에는 위원회 결의에 의하여 직접 조사할 수 있는 권한도 부여하여야 할 것이다. 아울러 좋은 제도가 제대로 시행되기 위하여는 피의자 등 시민에 대하여 널리 알리는 노력이 필요하다. 적극적 홍보를 통하여 보다 많은 사건관계자가 제도를 이용할 수 있는 방안이

마련되어야 할 것이다. 팜플렛 배부나 언론매체의 이용 등 다양한 수단을 통한 홍보 활동이 이루어져야 하고, 또한 이의신청의 방법도 간소화하여 시민이 쉽게 이용할 수 있는 제도라는 인식을 심어주어야 할 것이다.³⁷⁾

2. 소년사건처리와 전문가 참여제도의 개선

앞에서 소년사건 처리에 있어서 가장 큰 문제점으로 사건처리의 전문성 확보가 미흡하다는 점을 지적하였다. 따라서 소년사건처리에 있어서 전문성 제고방안이 중요한 과제라고 할 수 있다. 이를 위하여 경찰관 스스로의 전문성을 높이는 방법과 외부 전문가를 참여시켜 그 전문지식과 경험을 활용하는 것이 필요할 것이다. 그러나 전자의 방법은 단기간에 달성할 수 없고 외부 전문가만큼 모든 경찰관이 전문성을 갖추는 것은 불가능하기 때문에 후자의 방법 즉 외부 전문가를 적절히 활용하는 방법이 우선 추진되어야 할 것이다.³⁸⁾ 아래에서는 소년사건 조사단계, 소년에 대한 처우결정 단계, 소년에 대한 처우실시 단계로 나누어 전문가 참여방안에 대하여 살펴보기로 한다.

(1) 소년사건 조사와 전문가 참여

소년사건 처리의 출발점은 소년비행의 원인에 대한 정확한 분석에서 시작되어야

37) 경찰에서도 이러한 노력을 일환으로 이전에는 지방청을 직접 방문거나 우편접수만 허용하였으나, 현재는 인터넷을 통한 신청도 가능하고(인터넷 사이버경찰청상 수사이의 신고 접수창구개설), 전국에 안내표지판도 1,073개 부착하여 홍보활동을 하고 있다고 한다(경찰청, 「수사 이의제도」, 2012).

38) 여러 분야의 전문가가 소년조사와 처우의 결정·시행 등에 관여하는 최적의 해결방안을 모색하는 대표적인 예로 영국과 웨일즈의 청소년범죄방지팀(Youth Offending Team : YOT)을 들 수 있다. 영국의 '1998년 범죄 및 질서위반법'(Crime and Disorder Act 1998)에 의하면 경찰이 소년사건을 조사한 후 자체적으로 종결할 수 있는 다이버전의 수단으로서 훈계(reprimand)와 최종경고(final warning)가 인정된다. 훈계는 제1급 경범죄(minor first offense)를 범한 청소년에 대하여 경찰이 부과하는 공식적 구두경고이며, 훈계처분시 필요한 경우에는 청소년비행방지팀(Youth Offending Team)에 회부되어 자발적인 비행교정프로그램에 참가하도록 요구할 수 있다. 훈계를 받은 청소년이 또다시 범죄를 행한 경우 최종경고를 받거나 기소될 수 있다(Crime and Disorder Act 1998, Section 65-66.). 최종경고는 제1급 또는 제2급 경범죄를 범한 청소년에 대하여 경찰이 부과하는 구두경고이며, 최종경고가 부과되는 경우 훈계의 경우와는 달리 청소년비행방지팀(Youth Offending Team)에 반드시 회부되어 비행의 원인에 대한 조사를 받아야 하고 교정프로그램에 참가하여야 한다(Crime and Disorder Act 1998, Section 65-66.). 이처럼 소년사건 처리시 청소년비행방지팀(YOT)이 중요한 역할을 하게 된다. 이는 영국과 웨일즈의 모든 지방자치단체에 설치되며, 경찰, 보호관찰기관, 사회복지기관, 보건·교육·마약 및 알콜중독관리 공무원으로 구성된다. 여러기관의 전문가로 구성되어 있기 때문에 비행소년의 문제점에 대하여 복합적인 해결을 시도할 수 있고, 비행의 원인에 대한 분석과 적절한 교정프로그램의 발견에 장점을 보일 수 있다(Youth Justice Board, Youth Offending Team, Who are they? What do they do?, 2004).

한다.³⁹⁾ 소년이 갖고 있는 소질과 성격, 소년이 처한 사회경제적 환경 등에 대한 정확한 조사와 분석이 뒷받침되지 않고 소년에 대한 처우가 결정되는 경우 소년의 교정 및 사회화에 별다른 도움을 주지 못할 것이고 오히려 역효과만을 초래할 수 있기 때문에 전문가에 의한 정확한 진단이 필수적으로 요청된다.⁴⁰⁾ 소년비행에 대한 조사가 충실히 이루어지기 위하여는 심리학, 정신의학, 사회학, 범죄학 등 관련분야의 전문가가 참여할 것이 요구된다. 이들은 처우 결정의 기초자료를 제공할 뿐만 아니라 비행 후 갑자기 달라진 환경에서 발생하는 심리적 동요나 불안감을 해소시켜 안정된 상태를 유지하고 자포자기 상태에서 자상이나 자살의 기도 등을 예방할 수 있는 역할을 하게 된다.⁴¹⁾ 이처럼 경찰단계에서 전문가가 참여하여 표준양식에 근거한 기초적·필수적 조사가 이루어지는 경우 후속하는 법원이나 검찰단계에서의 조사시 추가적인 조사만을 심층적으로 실시함으로써 조사의 중복으로 인한 사건처리의 지연이나 중복 질문으로 인한 인권침해의 우려도 불식시킬 수 있을 것이다.⁴²⁾

앞에서 언급한 바와 같이 현재 경찰에서도 소년범 조사시 범죄심리사가 참여하여 일정한 조사를 함으로써 소년에 대한 처우의 자료로 활용하고 있고, 나름대로 긍정적인 평가를 받고 있다. 2003년 10월부터 2005년 7월까지 전문가가 참여하여 조사한 소년범에 대한 재범 여부 추적 결과 전문가가 재범가능성이 높다고 판단한 고위험군 소년범의 재범율은 40%로, 저위험군 소년의 재범률 4.5%보다 높게 나타나는 등 재범예측의 정확성이 어느 정도 확인되었다.⁴³⁾ 또한 2005년 8월부터 2006년 12월까지 전문가가 참여하여 조사한 소년범 3827명에 대한 분석결과 재범율이 3.9%로 다른 소년범의 재범율 보다 상당히 낮게 나타났다. 재범추적 기간이 짧다는 한계가 있지만 같은 2006년 전체 소년범 재범율 29.2%와 비교하면 상당히 낮은 수치로 전문가 참여제도가 재범 억제에도 효과가 있는 것을 알 수 있다.⁴⁴⁾ 이처럼 현재 시행되

39) Territo, L. · Halsted, J. B. · Bromley, M. L., Crime and Justice in America, 2004, 574.

40) 정재준 · 원혜옥, 청소년비행예방을 위한 소년보호기관의 역할 확대 및 강화방안, 한국형사정책연구원, 2003, 83면.

41) 남미애 · 홍봉선 · 남승규, 소년사법처리과정 청소년의 스트레스 반응과 교정성에 검 · 경찰 및 일반인의 사회적 지지가 미치는 영향에 관한 연구, 교정연구 제14호, 2002.

42) 이수정, 경찰에서의 소년범다이버전을 위한 재범위험성평가절차, 경찰청 · 한국형사정책학회 · 한국소년단체협의회, 청소년선도 및 전과자줄이기 세미나 자료집, 2004.10, 36면.

43) 경찰청, 범죄분석, 2007.

44) 전문가 참여제가 재범 억제에 영향을 미치는 여부에 대하여는 좀 더 세밀한 검토가 필요하겠지만, 경찰에 의하면 소년범조사시 전문가가 참여하여 조사과정중 세심한 관심으로 심리적 충격을 완화하고 멘토역할을 수행함으로써 재비행이 억제된 것으로 경찰은 추정하고 있다(경찰청, 범죄백서, 2007).

고 있는 전문가 참여제도가 소년비행의 예측과 재비행 억제에 효과가 있는 것으로 일단 판단할 수 있지만 나름대로 문제점도 갖고 있다. 우선 소년범의 일부에 대하여만 실시되고 있다는 점이다. 최초 실시 이후 전문가 참여가 지속적으로 확대되어 왔지만 아직 전체 소년범 사건의 10%에 미치지 못하고 있다. 전문가 참여가 소년비행 억지에 효과가 있다면 그 범위를 확대하는 것이 필요할 것이다. 다만 이 경우 예산과 인력의 확보가 문제될 수 있다. 조속한 시일 내에 예산의 확보가 어렵다면 한정된 예산을 효율적으로 집행하는 방법을 찾아야 할 것이다. 모든 사건을 대상으로 할 것이 아니라 전문가 참여가 꼭 필요한 사건에 대하여 선별적으로 참여하도록 하고, 이를 위하여 대상자 선정의 기준을 마련하여 시행하는 것도 고려해 볼 수 있다. 또한 현재 소년 사건이 많은 1급서에 한하여 전문가 참여가 실시되고 있는 바, 소규모 경찰서 관할 사건이라도 전문가 조사가 필요할 수 있으므로 이 경우에는 전문가의 출장조사 등의 방법도 생각해 볼 수 있다. 한편 전문가 조사의 또 다른 문제점으로 참여하는 전문가의 범위가 한정되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 현재 소년에 대한 조사시 참여하는 전문가는 심리학 전공자로 한정되어 있다. 그러나 소년비행의 원인이 복합적일 수 있기 때문에 장기적으로는 정신의학, 사회학, 범죄학, 법학 등 여러 분야의 전문가가 공동으로 팀을 이루어 조사할 수 있는 방법이 강구되어야 할 것이다. 아울러 현재 실시되고 있는 전문가 조사의 효과를 보다 정확히 평가하는 작업이 필요할 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 단기간에 걸친 평가에서 일단 긍정적인 결과가 나왔지만, 재범 예측기능과 재범 억제효과 등에 대하여 보다 장기간에 걸쳐 신뢰성 있는 제3자에게 평가를 맡기고 그 결과를 토대로 제도의 개선작업이 이루어져야 할 것이다.

(2) 소년에 대한 처우결정과 전문가 참여

소년의 경우 성인과는 다른 처우방법이 선택되고 그에 따른 세심한 집행이 필요한데 이 또한 고도의 전문적 지식이 요구되는 사항이다. 이 단계에 전문가가 참여함으로써 처우의 과학성과 합리성이 보장되고, 경찰재량의 오남용에 따른 공정성 시비에서 벗어날 수 있을 것이다.⁴⁵⁾ 처우결정 단계에서 전문가가 참여하는 경우 다양한 분야의 전문가가 참여하는 위원회 형태를 취하는 것이 바람직할 것이다. 여기에는 선도처우의 실시를 담당하는 분야의 전문가(사회복지기관 담당자, 청소년단체 관련자, 학

45) 처우방법의 결정에 있어서 전문가의 참여가 이루어지고 이를 신속히 집행하기 위하여는 경찰의 독자적 사건중결권이 즉 훈방권이 전제되어야 하는데, 그 인정 여부에 대하여 논의가 분분한 상황에서 명문의 범규정을 두어 해결하는 것이 바람직하다는 점은 앞에서 언급한 바 있다.

교장이나 교사, 보호관찰소 관계자, 시·군·구청 청소년복지 담당자 등), 비행의 원인과 장래의 위험성에 대한 전문적 조언을 제공해 줄 전문가,⁴⁶⁾ 법률 전문가(변호사, 법학교수 등)가 포함되어야 할 것이다. 견해에 따라서는 판사와 검사의 참여를 주장하기도 하지만,⁴⁷⁾ 경미한 사건에 들이는 법원이나 검찰의 노력을 줄여주자는 다이버전의 취지를 고려할 때 이들의 위원회 참여는 무리가 있어 보이며 따라서 이들은 사후적으로 위원회 결정의 타당성을 심사하는 역할을 하는 것이 적당할 것이다.⁴⁸⁾ 이 밖에 위원회의 결정과정에는 피해자가 참여하여 의견을 진술할 수 있는 기회가 보장되어야 할 것이다. 한편 소년에 대한 처우에 있어서 아무런 조건 없이 단순히 소년을 사회로 돌려 보내는 것(방임형 다이버전)도 가능하지만, 이보다는 일정한 선도조치를 부과하여 적극적으로 준법생활에 익숙해 질 수 있도록 관리하는 것이 바람직하다(개입형 다이버전). 이러한 선도조치로서 고려될 수 있는 것으로는 ① 경찰서장의 훈계와 경고(소년 및 보호자) ② 지도·감독(지역주민, 청소년상담사·사회복지사, 학교장·학교교사, 보호관찰소 등의 지도·감독·보호관찰) ③ 상담 및 치료(청소년 상담기관에서의 상담, 청소년상담사·사회복지사 등과의 상담, 의료기관 또는 의사와의 상담 및 치료) ④ 교육프로그램 이수(비행소년 및 부모·가족) ⑤ 사회봉사활동 ⑥ 청소년지원조치(숙소, 취업, 직업훈련 기타 지원 요청) ⑦ 피해배상⁴⁹⁾ 등이 될 것이다.⁵⁰⁾

46) 다만 소년에 대한 조사단계에서 범죄심리사 등 심리전문가가 이미 참여하여 소년의 비행과 관련한 지식을 구비하고 있을 것이므로 이들이 위원회에 참석하여 의견을 개진하는 것으로 대체할 수 있을 것이다.

47) 전지연, 소년경찰 다이버전의 필요성과 내용, 형사정책 제16권 제2호(2004), 200면.

48) 권력분립의 원칙에 따라 기소법정주의에 충실한 독일의 경우 검사에게 기소유예를 인정하면서도 법원의 동의를 반드시 요구하고 있지는 않다(StPO §153, JGG §45).

49) 피해배상 등 회복적 사법에 있어서 경찰의 역할에 대하여는, 이호중, 소년범죄자에 대한 경찰단계의 비범죄화 정책제안, 형사정책연구 제15권 제3호(2004 가을호), 33면 이하 참조.

50) 전문가 참여는 조사나 처우결정 이외에 선도조치의 실시·집행 단계에서도 요구된다. 즉 비행소년에게 선도조치가 부과된 경우 그 실시나 집행과정에 전문인력 참여함으로써 선도조치의 효과를 극대화할 수 있다. 특히 지역사회내 다양한 인력이 참여하도록 함으로써 비행문제에 대한 지역중심의 통합적 대처와 회복적 사법의 원리를 지향하여야 할 것이다(이성식, 사회내처우 비행소년과 시설내 처우 비행소년의 재범가능성에 대한 비교연구, 형사정책 제9호(1997), 292면 이하). 지역사회 내 기관이나 주민들이 청소년 범죄를 스스로의 문제로 인식하여 책임감을 갖고 대처할 때 보다 바람직한 결과를 기대할 수 있기 때문이다(이순래, 소년 전환처우의 활성화방안에 관한 연구, 소년법연구 창간호(2002), 300면). 이를 위하여 지역사회내 사회복지관·청소년복지관·청소년수련관에 청소년상담사·사회복지사·청소년지도사 등의 전문인력을 배치하여 전문적인 프로그램에 쉽게 접근할 수 있도록 하여야 한다. 지역사회 내의 교육자(교사 등), 목사, 의사, 심리학·사회학·범죄학 관련 종사자, 사회사업가 등도 비행소년의 선도에 전문적 지식과 경험을 제공할 수 있을 것이다.

3. 각종 수사영역에서 전문가 참여방안

(1) 전문수사위원의 수사참여 확보

오늘날 범죄가 점점 더 복잡하고 전문성을 띠어감에 따라 사건의 신속하고 적절한 해결을 위하여 수사능력의 전문성 확보가 요청되며, 그에 따라 각종 수사영역에 외부 전문가의 참여는 더욱더 중요성을 갖게 되었다. 각 분야의 전문가가 수사에 참여함으로써 사건의 실체를 정확하고 신속하게 파악할 수 있고, 전문지식을 바탕으로 조사가 이루어지는 경우 피의자 기타 관여자에게 허위의 진술을 방지하는 효과를 거둘 수 있으며, 전문지식에 기초한 조사자료는 검찰이나 법원의 사건처리에 도움을 줄 수 있고 범죄자에 대한 처우를 위한 자료로서 활용될 수 있는 등 여러 이점을 갖게 된다. 따라서 검찰의 전문수사위원제도나 법원의 전문심리위원제도처럼 경찰의 경우도 외부 전문가를 수사에 활용하는 것을 제도화할 필요가 있다. 그리고 이러한 전문가 참여에 있어서는 전문수사위원의 전문성과 함께 중립성, 공정성을 보장할 수 있는 제도적 뒷받침이 있어야 한다. 우선 전문가 인력풀 등 충분한 인력이 확보되어야 하고 이들에게 충분한 수당이 지급되어야 할 것이다.⁵¹⁾ 그리고 전문가가 참여하여 수사를 하는 경우 피의자나 변호인에게 그에 대한 의견진술의 기회가 부여되어야 하고, 제척·기피제도와 함께 비밀누설이나 부정한 이익의 취득에 대한 제재규정도 함께 마련하여 사건처리의 객관성과 공정성을 확보할 수 있어야 할 것이다.⁵²⁾

(2) 검찰 송치 및 영장신청 전 전문가의 활용

경찰 수사에 있어서 매우 중요한 영역으로 검찰에 대한 사건 송치 및 영장신청을 들 수 있다. 현재 대부분의 사건을 경찰이 처리하는 상황에서 경찰의 송치의견이나 영장신청은 사건처리의 기본방향을 결정하는 중요한 역할을 하고 있다. 이들에 대한 정확하고 공정한 판단을 위하여는 법률지식과 많은 경험을 필요로 하게 되는데 경찰 스스로 판단하기에는 한계가 있는 사건들이 종종 있을 수 있다. 따라서 경찰에서는 변호사 자격증 소지자를 사건송치심사관으로 채용하여 이들을 검찰 송치 전 수사서류 내용과 구속영장 신청 등 강제처분의 적법성 여부에 대한 자문이나 의견 개진 등을

51) 형사소송법 제245조의3 제3항, 전문수사자문위원 규칙 제8조, 형사소송법 제279조의4, 전문심리위원 규칙 제4조 참조.

52) 형사소송법 제245조의2 내지 제245조의4, 제279조의2 내지 제279조의8 참조.

하도록 하여 경찰 수사과정에서의 법률적용 오류 가능성 및 인권침해를 방지하는 방안을 추진한 바 있으나,⁵³⁾ 내외부 요인으로 아직 실현되고 있지 않다. 그러나 그 역할을 중요성을 고려할 때 제도의 도입이 꼭 필요한 것으로 생각되며, 조만간 실현이 어렵다면 외부 전문가의 참여에 의하여 그 기능을 수행하도록 하는 것이 필요할 것이다. 즉 외부 변호사들로 인력풀을 구축하고 수시로 이들의 자문과 협조를 구할 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다.

4. 형사조정제도와 시민·전문가 참여방안

앞에서 논의한 바와 같이 형사조정제도의 장점을 극대화하기 위하여는 검찰 이외에 법원이나 경찰단계로 그 범위를 확대할 필요가 있다. 이처럼 형사조정제도가 경찰단계에 도입될 경우 형사조정이 이루어지는 매카니즘을 어떻게 구성할 것인지, 특히 시민참여의 관점에서 검토가 요구된다. 형사조정제도는 그 이론적 기반인 회복적 사법의 이념이 충실히 구현된 프로그램에 바탕을 두어야 한다. 그러나 우리나라에 형사조정제도를 도입한 직접적 계기는 고소의 남용에 따른 검찰이나 법원의 과중한 업무부담을 줄이기 위한 대책을 마련하는데 있었기 때문에 본래의 취지에 충실한 제도로 평가받기는 부족한 점이 많다고 할 수 있다.⁵⁴⁾ 사건 줄이기라는 태생적 한계 때문에 형사조정제도는 자연스럽게 검찰이 모든 절차를 관장하는 검찰주도형의 형태를 띠게 되었는데, 이 경우 검찰의 정책 목표에 맞추는데 급급하여 당사자가 반강제적으로 조정에 응할 위험성이 있고 이는 조정프로그램에 대한 사회의 불신으로 이어질 수 있다.⁵⁵⁾ 이러한 비판을 고려하여 당사자를 비롯한 민간에 보다 많은 권한을 부여하는 형태로 프로그램이 구성될 필요가 있다.⁵⁶⁾ 회복적사법을 근거로 한 형사조정제도는 기본적으로 범죄자와 피해자 그리고 사회공동체 사이의 화해와 통합의 원리에 바탕으

53) 변호사 자격증 소지자를 5급상당 '계약직 공무원'으로 연간 65명씩 5년간 325명을 채용, 지방청 차장 및 경찰서장 직속의 "사건 송치심사관"으로 배치하려는 계획을 추진한 바 있다(경찰청, 「경찰수사 혁신 Vision과 로드맵」, (브리핑 자료), 2005.11.1. 참조).

54) 회복적 사법의 무늬를 띄고 있으나 실상은 수사기관의 고소사건 해결책으로 기능하고 있다는 견해로, 최영승, 현행 형사화해제도의 실태 및 문제점, 피해자학 연구 제15권 제1호, 2007.4, 84면.

55) 김용욱, 한국의 형사조정: 회복적사법 프로그램인가?, 형사정책연구 제19권 제2호, 2008 여름호, 218면.

56) 유엔이 발간한 '회복적 사법 프로그램 지침'(Handbook on Restorative Justice Programmes)에서도 회복적 사법 프로그램은 가급적 형사사법기관, 사회봉사기관, 시민단체, 지역사회 협회 및 개인을 포함한 협력적 기초 위에서 개발하는 것이 바람직하다고 하였다(United Nations Office on Drug and Crime, Handbook on Restorative Justice Programmes, 2006, 41).

로 하며 범죄문제의 직접적인 당사자를 중심으로 배상과 화해를 지향하는 제도라는 점에서 정부의 지나친 관여는 바람직하지 않다고 할 수 있다. 이를 위하여는 형사조정 담당자·관여자를 어떻게 구성할 것인지가 중요한 관건이 된다고 할 수 있다. 여기서 현행 형사조정의 경우 형사조정위원회의 구성이 적절한 것인지 검토해 볼 필요가 있다. 형사조정위원의 대부분은 의사, 변호사, 교수 등으로 구성되어 있는데, 형사조정의 대상이 되는 사건은 매우 다양하여 사기 등 재산범죄뿐만 아니라 경계침범, 지적 재산권 침해 등 여러 영역에 걸쳐 있는데 기존의 인적 구성으로는 적절한 사건 해결에 한계가 있기 때문에 보다 다양한 전문가를 확보할 필요가 있다. 또한 검찰 소속 범죄예방위원이 형사조정위원을 겸하는 경우가 많아 전문성뿐만 아니라 중립성에도 의문이 제기될 수 있다.⁵⁷⁾ 한편 사회지도층에 속하는 의사, 변호사들 뿐만 아니라 사회적 약자의 입장을 대변할 수 있는 위원도 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 형사조정 사건의 가해자나 피해자는 일반 서민인 경우가 많기 때문에 이들의 처지에서 사건을 바라보고 해결책을 강구하는 것이 요구되고 따라서 시민단체나 인권운동가 등의 참여도 적극적으로 고려되어야 한다.⁵⁸⁾ 아울러 오늘날 영미국가에서 형사조정절차에 지역공동체의 역할이 증대되고 있는 점도 주목할 필요가 있다. 즉 종래에는 주로 공동체의 대표에 의하여 조정이 이루어졌지만 최근에는 이웃이나 관련 시민들을 대화나 협의에 참여하도록 함으로써 조정과정에 공동체의 목소리가 반영되도록 하고 있다. 이를 통하여 가해자는 자신의 행위가 공동체에 미치는 실질적 영향을 파악할 수 있고, 공동체 구성원들은 가해자가 반성하여 재범에 이르지 않도록 협력하게 되는 효과를 거둘 수 있다고 한다.⁵⁹⁾

VI. 마침글

종래 시민참여와는 무관한 것처럼 보이던 수사절차에 있어서 최근 여러 형태의 시민 참여가 시도되고 있다. 주지하듯이 형사소송 내지 형사절차의 주된 이념으로 적법

57) 장규원·윤경희, 형사조정제도의 실효성 확보방안 연구, 피해자학 연구 제16권 제2호, 2008, 42면.

58) 박성철, 현행 형사조정제도에 대한 비판적 소고 - 경찰수사단계에서의 형사조정제도의 도입과 관련하여 -, 중앙대학교 법학논문집, 제34권 제3호, 2010, 144면, 직업적 전문인으로서의 전입조정위원과 지역사회와의 비전입조정위원이 함께 포함되어야 한다는 견해로, 이정원, 앞의 논문, 28면.

59) 탁희성·강우예, 새로운 범죄대응전략으로서 화해조정체계의 구축(I), 주요 외국의 형사화해조정 운용 및 평가에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2008, 172-173면.

절차의 보장과 실체적 진실발견을 들 수 있다. 수사절차도 형사절차의 일부를 구성하기 때문에 이러한 이념에 충실하여야 한다. 시민참여로 절차의 투명성과 공정성이 높아지게 되는 것은 적법절차의 이념과 연결되는 것이고, 전문가 참여로 사건의 실체를 신속하고 정확하게 파악하게 되는 것은 실체적 진실발견의 이념을 구현하는 방법이 될 수 있기 때문에 앞으로 수사절차에서의 시민참여는 보다 적극적으로 추진되어야 할 것이다. 특히 경찰수사의 경우 시민참여는 보다 큰 의미를 발견할 수 있다. 대부분의 형사사건을 최초로 처리하는 경찰단계에서 정식형사절차 아닌 대체적 절차에 의하여 사건처리를 하는 다양한 다이버전의 방법이 모색될 필요가 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 소년사건이나 경미사건에 있어서 훈방, 형사조정 등이 그 예가 될 수 있다. 이러한 절차가 인정되기 위한 필수조건은 그 절차의 공정성과 전문성 확보를 통하여 국민의 절대적 신뢰가 뒷받침되어야 한다는 점이다. 이러한 조건을 충족시키는데 있어서 시민참여는 가장 적합한 방법이 될 수 있을 것이다. 이밖에 전문가 참여를 통하여 충실한 수사·조사가 이루어지고 그 자료를 후속하는 검찰이나 법원에 제공할 경우 중복 수사를 피할 수 있어 업무부담의 경감이나 시간·비용의 절약에 큰 도움을 줄 수 있을 것이다. 최근 경찰에서 수사절차에서의 시민참여와 관련하여 여러 방법을 모색하고 있는 것은 매우 고무적인 일이라 할 수 있다. 시민참여가 갖는 여러 장점들을 고려할 때 앞으로 시민이 참여할 수 보다 많은 영역이 발굴되어야 할 것이다. 종래의 통념에 따르면 생각하기 쉽지 않은 수사절차에서의 시민참여를 도입한 것 자체가 큰 의미를 갖는 것이지만, 단지 시도에 그치지 말고 이를 제대로 정착시키기 위한 지속적인 노력이 필요할 것이다. 검찰이든 경찰이든 새로이 시도하는 시민참여제도에 대하여 많은 사람들이 그 진정성에 의구심을 갖고 있다는 점을 항상 기억해야 할 것이다.

주제어 : 시민참여, 수사이의제도, 소년사건 전문가참여, 형사조정

*논문접수 : 2012. 10. 27 *심사개시 : 2012. 12. 1 *게재확정 : 2012. 12. 19

參 考 文 獻

- 국내 문헌 -

- 경찰청, 「경찰수사 혁신 Vision과 로드맵」(브리핑 자료), 2005.11.1.
- 경찰청, 「성폭력 피해아동 조사시 전문가 참여제도」, 2012.
- 경찰청, 「소년범 조사시 전문가 참여제 운영」, 2012.
- 경찰청, 「수사관 교체요청 제도' 시행 100일」(브리핑 자료), 2011.8.12.
- 경찰청, 「수사 이의제도」, 2012
- 김병수·민영성, 국민참여재판의 활성화 방안에 관한 연구, 형사정책 제23권 제1호, 2011.6.
- 김성돈, 회복적 사법형 형사조정제도의 법제화 방안, 성균관법학 제21권 제2호, 2009.8.
- 김재봉·이영돈, 소년범 수사시 전문가 참여제도에 관한 연구, 2005.
- 김재희, 현행 범죄피해자보호법상 형사조정제도, 피해자학연구 제19권 제1호, 2011.4.
- 남미애·홍봉선·남승규, 소년사법처리과정 청소년의 스트레스 반응과 교정성에 검·경찰 및 일반인의 사회적 지지가 미치는 영향에 관한 연구, 교정연구 제14호, 2002.
- 대검찰청, 검찰개혁방안, 2010. 6.
- 대검찰청, 보도자료, '검찰시민위원회가 전국적 구성을 완료하고 검사의 중요결정을 직접 심사하고 있습니다', 2010.9.3.
- 박상열, 미국의 배심제도에 관한 소고 - 기소배심을 중심으로 -, 사법행정, 2002.12.
- 박성철, 현행 형사조정제도에 대한 비판적 소고 - 경찰수사단계에서의 형사조정제도의 도입과 관련하여 -, 중앙대학교 법학논문집, 제34권 제3호, 2010.
- 박정성, 형사절차상 피해자-가해자 조정제도, 법학논총 제26집 제2호, 한양대 법학연구소, 2009.
- 옥선기, 수사절차상 국민참여제도에 대한 비교법적 고찰, 형사법의 신동향 통권 제14호, 2008.6.
- 윤영철, 검찰개혁방안(2010. 6. 11)의 문제점과 개선방향에 대한 소고, 조선대 법학논총 제17집 제2호, 2010.

- 이금옥, 국민참여재판의 시행상의 문제점과 개선방안, 공법학연구 제9권 제4호, 2008.
- 이동원·조용업, 새로운 범죄대응전략으로서 화해조정체계 구축(I) 형사조정프로그램에 대한 실증적 평가 분석, 한국형사정책연구원, 2008.
- 이성식, 사회내처우 비행소년과 시설내 처우 비행소년의 재범가능성에 대한 비교연구, 형사정책 제9호, 1997.
- 이수정, 경찰에서의 소년범다이버전을 위한 재범위험성평가절차, 경찰청·한국형사정책학회·한국소년단체협의회, 청소년선도 및 전과자줄이기 세미나 자료집, 2004.10.
- 이수정·서상진, 국내 형사재판에서의 전문심리위원 활용실태: 심리학 분야 전문가를 중심으로, 한국경찰연구 제9권 제2호, 2010.
- 이순래, 소년전환처우의 활성화방안에 관한 연구, 소년법연구 창간호, 2002.
- 이정원, 우리나라 형사조정제도의 시행 현황과 개선방향, 법조 통권 656호, 2011. 5.
- 이한규, 법제사법위원회 수석전문위원 범죄피해자보호법 전부개정안(정부) 검토보고서, 2009
- 이호중, 소년범죄자에 대한 경찰단계의 비범죄화 정책제안, 형사정책연구 제15권 제3호 (2004 가을호).
- 장규원·윤경희, 형사조정제도의 실효성 확보방안 연구, 피해자학 연구 제16권 제2호, 2008.
- 전지연, 소년경찰 다이버전의 필요성과 내용, 형사정책 제16권 제2호, 2004.
- 정재준·원혜욱, 청소년비행예방을 위한 소년보호기관의 역할 확대 및 강화방안, 한국형사정책연구원, 2003.
- 참여연대 사법감시센터, 검찰 자체개혁안 발표에 대한 논평, 2010. 6. 11.
- 최영승, 현행 형사화해제도의 실태 및 문제점, 피해자학 연구 제15권 제1호, 2007.4.
- 탁희성·강우예, 새로운 범죄대응전략으로서 화해조정체계의 구축(I), 주요 외국의 형사화해 조정 운용 및 평가에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2008.
- 황규진, 갈등해결기법의 경찰업무 적용방안에 관한 연구, 경찰학 연구 제11권 제3호, 2011.9.

- 외국 문헌 -

- Christopher Murphy· Paul F. McKenna, Police Investigation Police: A Critical Analysis of the Literature, 2010.

Department of Justice, Victims' Experiences with, Expectations and Perceptions of Restorative Justice: A critical Review of the Literature, 3. Victims Participating in Restorative Justice Programs, 3.1 Diversion, <http://www.justice.gc.ca>.

Deter Finn. Civilian Review of Police, 2001.

National Institute of Justice, Victim-Offender Mediation, <http://www.nij.gov/topics/courts/restorative-justice/promising-practices/victim-offender-mediation.htm>.

Law comment, The Mediation Act (2002:445).

Richard J. Lundman, Prevention and Control of Juvenile Delinquency, 2001.

Territo, L.· Halsted, J. B.· Bromley, M. L., Crime and Justice in America, 2004.

United Nations Office on Drug and Crime, Handbook on Restorative Justice Programmes, 2006.

Youth Justice Board, Youth Offending Team, Who ar they? What do they do?, 2004.

[Abstract]

Civil Participation in Criminal Investigation

- Focused on Police Investigation Procedure -

Kim, Jae-Bong

Recently, many people have doubt, whether the prosecutorial power has been properly exercised. It seems that the dissatisfaction of people with the abuse of prosecutors' power is day by day increasing. The checking system over the prosecutorial process, for example, application for judicial review on non indictment (quasi prosecution), reviewing committee on non indictment has worked, but it is not sufficient for the control over the improper exercise of prosecutorial power. Therefore, as the alternative of the existing control system, we give attention to the civil participation in the prosecutorial procedure. The civil participation in the criminal process is important in two ways, in the first place the fair exercise of prosecutorial power can be guaranteed, and secondly the self management of their own things can be realized. The good examples of civil participation in the prosecution are the gran jury system and the Reviewing Committee on Prosecution in Japan.

With the recent introduction of civil participation in the criminal trials in Korea, many people have interest in the civil control and participation in the criminal procedure. In Korea, the civil committee on prosecution was introduced in the prosecutorial office last year and three reform bills for the introduction of civil control system were submitted to the legislature. In these kinds of attempts at the control over the prosecutorial power through the civil participation, two new systems should be considered. The first one is the post civil reviewing system on the non indictment, and we can make a model of the Reviewing Committee on Prosecution

* Professor, School of Law, Hanyang University

in Japan. The second one is the pre civil reviewing committee on the prosecution after the model of the grand jury system in the U.S. and this system can contribute to prevent improper prosecution and the evasion or delay of prosecution.

Key Words: Civil Participation in Criminal Investigation Procedure, Investigation Objection System, Expert Participation in Juvenile Investigation, Criminal Mediation