검사와 사법경찰의 의사소통 시스템 구축 방안*

김 영 철**

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 검찰과 경찰 간 갈등과 그 원인
1. 수사권 조정을 둘러싼 갈등
2. 소통부족과 불신
Ⅲ. 갈등의 해소를 위한 외국의 사례
1. 미국의 경우
2. 일본의 경우
Ⅳ. 구체적 소통시스템
1. 소통에 관한 일반적인 이해
2. 수사협의회설치・운영
3. 인사교류의 활성화방안 등
4. 검・경 합동수사팀의 설치 운영
5. 경찰의견과 상이한 결정이 예상되는 중요 송치사건 수사과정에서의 의사소통
6. 경력검사로 구성된 수사지휘 전담검사제 시행
7. 주고받는 관계의 균형점 찾기
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 서 론

수사・소추제도에 있어서 사인(私人) 소추주의를 허용하고 있는 영미법계와는 달리 우리나라의 형사소송법 제195조는 “검사는 범죄의 혐의있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다”고 규정하여 대륙법계의 검사 내지 사법관 주재형의 수사구조를 채택하였다. 그러므로 수사의 주재자는 원칙적으로 검사이다. 한편 2011년 7월 18일 개정 전 형사소송법 제196조 제1항은 “수사관, 경무관, 총경,

* 이 논문은 2011년도 대검찰청 용역과제 “사건송치 후 및 공소제기 후 검사의 사건담당 사법경찰관에 대한 지휘와 의사소통 시스템 연구”의 내용 중 일부를 논문체제에 맞추어 수정 보완한 것임을 밝힌다.

** 건국대학교 법학전문대학원 교수

경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다."고 규정하고 있었는데, "검사의 지휘를 받아"라는 문구로 말미암아 사법경찰이 범죄수사를 개시하거나 진행함에 있어 일일이 검사의 사전 지휘를 받아야 한다는 의미로 해석될 여지도 있어 사법경찰의 불만을 사왔다. 위 조항에도 불구하고 현실적으로는 대부분의 범죄, 특히 절도・강도・폭력행위 등 민생침해범죄에 대하여는 사법경찰이 자율적으로 수사를 개시・진행하되 강제수사 등 중요한 사항이 발생한 때에 한하여 검사의 지휘를 받아 처리하는 관행이 정착되었다.

그러나 최근 수사기관의 두 축을 이루는 검찰과 경찰의 갈등관계가 갈수록 외부로 표출되고 국민들의 주요 관심사로 부각되고 있다. 특히 갈등구조 주요해소방안의 하나인 수사권조정방안은 최근 18대 대선주자들의 주요공약으로 등장할 정도이다.[1)]

수사권 조정을 둘러싼 의견대립과 양 기관 구성원 간의 의사소통이 원활치 못한 데 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 검사는 비록 2,000명 내외의 소수에 불과하나 전원 사법연수원이나 법학전문대학원을 수료한 변호사 자격자들로 법관과 비슷한 수준의 법률적 소양을 갖추고 있고, 고위공직자부패, 대형경제사범, 마약, 조직폭력비리 등 거악척결과 구조적 범죄수사에서 명성을 떨쳐 왔다. 그뿐만 아니라 무죄율 1% 내외의 탁월한 공소유지 실적을 올림으로써 세계적으로 뛰어난 정밀사법운영자로 정평이 나있다. 한편 경찰은 10만 명이 넘는 풍부한 인력[2)]과 성능이 뛰어난 과학적 수사장비를 갖추었고, 절도・강도・폭력사건 및 대규모 조직사기사범 등 민생침해사범 수사에 막대한 실적을 올렸고

1) 제18대 대선 후보로 나온 새누리당의 박근혜 후보와 민주통합당의 문재인 후보 모두 경찰에게 수사권을 좀 더 이양하는 내용의 수사권 조정을 공약하였고, 2012. 12. 19. 실시된 대통령선거에서 박근혜 후보가 당선되었다.

2) 위 경찰 인력 중 수사 사법경찰 인력은 약 10% 정도인 것으로 추정된다. 수사 인력 중에는 경찰대학・행정고시・사법시험합격자 출신 등 다수의 엘리트 전문인력이 포함되어 있다.

세계에서 손꼽을 정도의 양호한 밤거리 치안을 유지하는 데 큰 기여를 해온 수사기관이다.

우리나라의 수사기관의 양대 축인 이들 기관의 갈등은 고스란히 국가의 질서 유지와 국민 안전의 위협으로 연결되어 그 피해는 곧바로 국민에게 돌아갈 것이므로 시급히 양 기관의 갈동해소와 의사소통방안을 모색할 필요가 있다. 아래에 검・경 간의 갈등해소와 의사소통이 원활히 이룩되도록 하는 방안에 관하여 외국의 예와 더불어 필자의 의견을 밝혀보고자 한다.

Ⅱ. 검찰과 경찰 간 갈등과 그 원인

1. 수사권 조정[3]을 둘러싼 갈등

최근 사법경찰은 위와 같은 우리나라의 수사구조와 수사관행에 불만을 표시하고 형사소송법과 관련법령을 개정할 것을 요구하였다. 사법경찰은 종래 운영되어 오던 수사체제를 '제왕적 검사 지배형'으로 지칭하고, 경찰과 검찰 간의 '견제와 균형, 분권과 자율'에 충실한 합리적인 '민주 분권적 수사권'으로 변경할 것을 주장하며 ① 형사소송법에 경찰의 수사주체성을 인정하는 일반적 근거 조항을 마련하고(형소법 제195조 개정), ② 형사소송법과 검찰청법조항을 종래의 검・경 간 '명령복종관계'에서 '상호협력관계'로 개정할 것(형소법 제196조, 검찰청법 제53조 개정) 등을 주요골자로 한 '수사권조정안'을 제시하기에 이르렀다.[4]

---

3) 종래 이 주제를 주로 경찰 측에서 "경찰수사권독립론"이라고 불렀으나 여기서는 중립적 용어인 "수사권조정"이라고 부르기로 한다.

4) 소위 "경찰수사권독립론"은 그 실체가 무엇인지 명백하지 않다. 대체로 ① 경찰이 수사권을 독점하고 검찰은 공소권만을 행사하여야 한다는 내용, ② 수사권을 검사

이에 대하여 검찰은 사법경찰의 수사권 조정안은 종래부터 경찰이 수사종결권과 독자영장청구권을 갖는 것을 내용으로 하는 소위 '수사권독립' 주장과 연결된 것으로서 그 실체는 ① 경찰이 치안과 사정을 독점하고, ② 국민의 권익은 도외시 한 경찰조직 이기주의이며, ③ 검사지휘배제를 통해 '행정경찰'이 '사법경찰'을 장악할 의도를 드러낸 부당한 것이라고 성격을 규정하고 경찰의 수사권 조정안 수용을 거부하였다. 결국 합리적인 수사제도와 관행을 정착시키는 방안에 대한 각계각층의 의견을 수렴하고 검찰총장과 경찰청장의 자문에 응하기 위한 목적으로 2004년 12월 20일 검·경수사권조정자문위원회가 설치되어 2005년 5월 2일까지 제15차 회의를 열어 양측의 의견조정에 힘썼으나 단일 조정안 마련에는 실패하였다.[5] 그 후 수년간에 걸친 의견조율 끝에 2011년 7월 18일 형사소송법 제196조를 전문개정하게 되었는데, 그 개정내용은 다음과 같다.[6]

> 제196조(사법경찰관리) ① 수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는다.
> ② 사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 범인, 범

와 공유하되 독자적 영장청구권을 경찰에도 부여하는 것과 같이 검사와 대등하게 사법경찰의 지위를 보장하여야 한다는 내용, ③ 사법경찰은 검사의 사전통제 없이 독자적으로 초동수사를 수행하고 사건을 검사에게 지체없이 송치하되, 송치 후 사건에 대한 사후통제만 받게 해야 한다는 내용으로 정리할 수 있다. 손동권, 형사소송법(세창출판사, 2008), 158쪽.

5) 이 부분에 관하여 자세한 것은 정웅석, 수사지휘에 관한 연구(대명출판사, 2011), 497-583쪽 참조.

6) 개정 전 조항은 다음과 같다.
제196조 (사법경찰관리) ① 수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다.
② 경사, 순경은 사법경찰리로서 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아 수사의 보조를 하여야 한다.
③ 전 2항에 규정한 자 이외에 법률로써 사법경찰관리를 정할 수 있다.

죄사실과 증거에 관하여 수사를 개시·진행하여야 한다.
③ 사법경찰관리는 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야 한다. 검사의 지휘에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.
④ 사법경찰관은 범죄를 수사한 때에는 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에 게 송부하여야 한다.
⑤ 경사, 경장, 순경은 사법경찰리로서 수사의 보조를 하여야 한다.
⑥ 제1항 또는 제5항에 규정한 자 이외에 법률로써 사법경찰관리를 정할 수 있다.

위 개정내용 중 특히 의미가 있는 부분은 제1항과 제2항 부분이다. 개정 전 제1항의 "… 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다." 부분을 삭제하고 위와 같이 개정함으로써 검사의 사전 지휘 없이도 수사를 개시·진행할 수 있음을 명문화한 것이다. 그러나 검사와 사법경찰간의 관계가 상명하복관계라는 수사구조는 그대로 유지되었다.

그러나 시행령을 마련하는 데에 양측이 또 한 번 충돌하게 되었다. 위 제196조 제3항 후문은 "검사의 지휘에 관한 구체적 사항은 법무부령으로 정한다"가 당초의 정부 합의안이었는데, 국회심의과정에서 위 정부안이 일선 사법경찰의 강력한 반대여론을 반영하여 "대통령령으로 정한다"로 변경되고 이 법안이 국회에서 통과된 것이 발단이 되었다. 제1차로는 검사의 사법경찰에 대한 구체적 수사지휘 사항을 법무부령이 아닌 대통령령으로 규정하도록 수정 통과된 데에 검찰이 크게 반발하여 대검찰청 검사장급 간부들이 사표를 제출하는 사태로 번졌고[7] 급기야는 김준규 검찰총장이 임기 전 사임하였다.[8] 제2차 검·경 간의

7) 국회 법제사법위원회가 검·경 수사권 조정 정부 합의안을 수정한 것에 반발하며 홍만표 대검 기획부장 등 대검찰청 검사장급 간부 5명 전원이 2011. 6. 29. 사의를 표명했다. 대검 수뇌부의 항의성 집단사의는 유례가 없는 일이다(국민일보, 2011.6. 30.자 참조).

8) 연합뉴스는 "김준규 검찰총장이 4일 검·경 수사권 조정 합의안이 국회 의결과정에서 변경된 것과 관련해 책임을 지겠다는 취지로 사퇴했다. 김 총장은 '검찰총장 사퇴 공식

마찰은 검사의 구체적 지휘사항을 정하는 대통령령인 "검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정"을 제정하는 과정에서 터져 나왔다. 대통령령안의 내용에 관하여 검・경의 합의가 실패하자 김황식 국무총리가 나서서 조정안이 만들어지고 이 안이 국무회의를 통과하여 대통령령으로 제정되기에 이르자 이번에는 그 내용에 불만을 품은 경찰이 강력 반발하였다. 조현오 경찰총장은 "납득하기 어렵다"는 의견을 공개적으로 표명했고,[9] 상당수의 일선 경찰이 수갑(手匣)과 경과(警科) 반납 운동을 벌였다.[10] 심지어는 검사가 종전 업무관행에 따라 검찰접수 진정・내사사건을 관할 경찰 내려보낸 수사지휘서를 일부 경찰서에서 접수거부하기도 하였다.[11] 그 반작용으

표명'이라는 제목으로 A4 용지 6장 분량에 달하는 '사퇴의 변'을 발표했다."고 보도했다. 동 '사퇴의 변'에는 "법사위 수정 의결이 있었을 때 이미 결심했습니다. 이번 사태는 대통령령이냐 법무부령이냐의 문제라기보다, 사태의 핵심은 '합의의 파기'에 있습니다. 약속은 지켜져야 하고 일단 합의가 이루어졌으면 그대로 이행되어야 합니다. 합의가 깨지거나 약속이 안 지켜지면 책임이 따라야 합니다. 검찰총장인 저라도 책임을 지는 수밖에 없다고 봅니다."라는 내용이 들어 있다(연합뉴스, 2011.7.4).

9) 뉴시스, 2011.12.27.

10) 동아일보는 "이런 형사 안한다, 수갑 반납한 경찰들"이라는 제목 하에 "총리실의 검경 수사권 조정안에 강력히 반발해 온 일선 경찰관들이 25일 집단토론회를 열고 항의의 표시로 총리실과 법무부에 수갑을 단체로 반납하기로 결의했다. 항의 표시로 수사 경과(警科)를 반납하는 경찰도 늘고 있다. 전날 정오까지 2,747명이 반납한 데 이어 이날 오후까지 전체 수사 경찰(2만 2,000여 명)의 70%인 1만 5,000여 명이 수사 경과를 반납했다."고 보도했다(동아일보, 2011.11.26).

11) 뉴시스는 "검경 수사권 조정안이 시행되면서 경찰의 검찰 내사지휘 거부가 확산되고 있다. 수사권 조정안을 놓고 검찰과 경찰간의 신경전이 거세지고 있는 것이다. 4일 경찰청에 따르면 이날까지 대구 수성・성서경찰서, 인천 중부・부평경찰서, 전주 덕진경찰서, 충북 음성・대전경찰서 등이 검사 수사 사건을 접수 거부했다. 그동안 검찰이 관행적으로 의뢰해 오던 진정 사건을 더 이상 수사해주지 않겠다는 의미다. 사실상 경찰이 준법투쟁을 선언한 셈이다. 검사가 경찰의 모든 수사를 지휘한다는 내용을 담은 개정 형사소송법 196조 1항에 대해 검찰은 검사 직접 수사사건에 대한 지휘도 모든 수사에 포함된다고 보고 있다. 반면 경찰은 모든 수사는 경찰의 수사만 의미한다고 해석하고 있다."고 보도했다(뉴시스, 2012.1.4).

로 검사도 종전 정식 입건절차 없이 사법경찰이 신청한 압수수색 영장 등을 심사·처리하였던 업무관행에서 벗어나 정식으로 입건절차를 거치지 않고 신청한 사법경찰의 압수·수색 영장을 입건절차를 밟은 후 재신청하도록 동 영장을 반려함으로써 경찰의 반발에 '법적'으로 대응하는 사태로까지 번져나갔다.[12] 이와 같이 검찰과 경찰은 '수사권조정'과 관련된 형사소송법의 개정과 그 구체적 시행을 위한 대통령령을 제정하고 시행 중에 있음에도 그 갈등은 수그러들지 않고 여전히 계속되고 있고 검·경은 새 정부에 의한 제2차 수사권 조정에 앞서 또 한 번의 갈등양상이 표출될 것으로 예상된다. [13]

2. 소통부족과 불신

조금 오래된 조사지만, 수사경찰을 상대로 검사의 수사지휘에 관하여 설문조사를 실시한 결과,[14] 설문조사에 응답한 941명 중 검사가 애

12) 내일신문은 "검찰, 압수수색은 수사단계, 절차 밟아야 영장청구"라는 제목 하에 "검찰은 경찰이 그간 내사라며 실시해 온 압수·수색 관행에 제동을 걸고 나섰다. 서울남부지검은 지난 3일 회사직원들을 협박해 돈을 갈취한 사건과 관련해 영등포경찰서가 신청한 압수수색 영장을 (대통령령에 따라) 범죄인지서를 작성하고 사건번호를 부여받은 뒤 영장을 재신청하라"고 되돌려 보냈다. 압수수색을 하려면 내사 아닌 수사 단계에서 진행하라는 뜻이다. 검찰은 그동안은 경찰이 수사 전 단계에서 영장청구를 신청해도 이를 받아들여주는 경우가 있었지만 앞으로는 엄격하게 수사로 전환시킨 후 진행토록 하겠다는 방침이다. 경찰은 수사지침을 통해 '차량수배, 압수·수색·검증, 통신제한조치, 통신사실확인 자료확보 등 대물적 강제처분은 내사단계'라고 주장하고 있다. 그러나 검찰은 차량수배 압수수색 검증 통신제한조치 등은 수사행위로 지휘를 받아 영장을 신청해야 한다는 입장이다."라고 보도하고 있다(내일신문, 2012.1.5).

13) 법률신문 2012.12.26.자 보도에 의하면, 경찰은 ① 검찰의 직접 수사를 원칙적으로 배제하고 사건 송치 전에는 경찰만이 수사권을 갖는 방안, ② 검사의 독점적 영장청구권을 경찰이 견제할 수 있는 장치를 마련하고, ③ 검·경 이중조사의 폐해를 막는 차원에서 검사가 작성한 피의자신문조서의 효력을 제한하는 방안 등의 내용을 담은 수사권 공약 구체화 방안을 대통령직인수위원회에 보고할 계획이라고 한다.

14) 이정수, 수사경찰의 의식에 관한 연구, 형사정책연구 제2권 제1호(형사정책연구원,

로사항을 고려하면서 수사지휘를 한다고 대답한 사람은 11.75%에 불과하고 62.55%에 이르는 경찰관들은 검사가 수사지휘를 함에 있어서 자신들의 애로사항을 고려하지 않고 있다고 응답하였다. 또 사건을 처리함에 있어서 경찰의 판단이나 의견을 충분히 고려한다고 응답한 사람이 32.6%로 나타난 반면 29.85%는 그렇지 않다고 응답한 것으로 나타났다.

검사가 사법경찰을 수사지휘하면서 인격적으로 무시하거나, 사법경찰의 판단이나 의견을 의도적으로 경시하려고 하지는 않을 것이나, 사법경찰의 의식은 위 통계와 같이 나타난 점에서 검찰과 경찰 간 소통부족으로 인한 오해나 편견이 상당히 작용했을 것으로 사료된다. 검사를 비롯한 검찰공무원은 형사사건의 진실을 규명하기 위해 묵묵히 일하는 일선 사법경찰관리의 애로사항을 보다 적극적으로 청취, 파악하고 그에 대하여 적절히 조처함으로서 관계개선에 적극 노력해야한다는 점을 시사하는 자료라 판단된다.[15]

Ⅲ. 갈등의 해소를 위한 외국의 사례

1. 미국의 경우[16]

1.1 관계개선의 필요성

수사는 경찰, 공소제기와 유지는 검사로 역할이 구분되고 양자의 관계는 상호 협력관례로 설정되는 미국에 있어서도 검사와 경찰간의 긴장·

1991), 56쪽. 동 연구는 1990. 7. 1. 수사부서에 근무하고 있는 서울, 인천, 경기, 부산, 대구, 경북, 경남, 충청 전라, 강원, 제주 지역 등의 경찰관 941명의 응답에 의하여 진행된 결과이다.

15) 법무연수원, 수사지휘론(2003), 173-174쪽.

16) 이 부분은 주로 박창호 외 5, 비교수사제도론(박영사, 2005), 584-595쪽을 참고하였다.

갈등 관계가 존재한다. 일반적으로 경찰은 자신들의 직무가 범죄를 수사하여 피의자를 검거하고 검찰에 송치하는 것으로 종결된다고 생각한다. 또한 그들이 어렵게 수사하여 피의자를 검찰에 송치하면 검사는 답변협상(plea bargaining)을 통해 가벼운 형으로 기소하거나 증거불충분 등으로 불기소하여 피의자들을 너무 많이 석방한다고 불평한다. 반면에 검사는 경찰이 피의자체포 송치만으로 자신들의 직무가 끝났다고 생각한 나머지 사건수사를 함에 있어서 적법절차를 너무 쉽게 무시하고 사건 수사를 대강해서 검사들에게 떠넘기고 있고, 위법수사로 무죄가 선고되는 것이 많음에도 이에 무관심하다고 불만을 제기한다. 여기에는 검사가 로스쿨을 졸업하고 변호사시험에 합격한 법률가인 반면 사법경찰은 주로 고등학교를 졸업했거나 형사정책 내지 다양한 전공을 가진 비법률가라는 차이가 이러한 갈등관계에 일조를 한다고 보여진다. 그러나 이러한 갈등관계는 사건을 적정하게 처리하는 데에 지장을 초래한다. 양기관은 형사사법기관의 일원으로서 범인를 체포하여 유죄판결을 받는다는 목적에 있어서는 공통점을 가지고 있고, 법집행에 대한 의지도 비슷하다. 범죄수사 및 공소유지의 효율성을 제고하기 위해서는 검사와 경찰의 상호 이해를 바탕으로 유기적인 협력체제의 구축이 필요하다.

1.2 관계개선을 위한 노력

1970년대 적법절차와 위법수집증거배제의 원칙이 엄격하게 적용되면서 경찰의 직무와 권한에 많은 변화를 초래하였다. 형사사법의 기준과 목표에 관한 국가자문위원회(the National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals)는 "검사는 경찰과 항상 상호신뢰 및 협조체제의 구축에 노력하여야 하며, 특히 규모가 큰 지역에서는 상호 연락관을 두어 상호 간의 문제를 해결하여야 한다."고 권고하였다.

검사와 경찰의 관계개선을 위한 경찰의 범죄수사와 검사의 공소유지

활동의 질 제고를 바탕으로 Jefferson 연구소(Jefferson Institute for Justice Studies)는 경찰과 검사의 관계개선을 위한 검사지침(prosecutor's guide to police-prosecutor relations)을 마련하여 발표하였다. 지나치게 세밀하다 싶을 정도의 내용을 총 8개의 항목으로 나누어 설시하고 있다.

1.2.1 검사와 경찰서장간 범죄통제와 주민보호에 대한 상호협력에 관한 동의

검사와 경찰서장 간 상호협력에 동의하기 위해서는 지역사회에서 검사와 경찰서장・보안관이 정기적으로 모임을 갖고 지역사회의 치안문제나 법집행우선순위에 대하여 논의하고 검사는 월별 사건처리결과 정보를 경찰에 제공하는 등 상호신뢰구축이 필요하다.

1.2.2 실질적 상호협력

경찰은 검사에게 범죄현장에 나와 줄 것을 요청해도 응하지 않으면서 사건을 송치하면 항상 잘못만을 지적한다고 불평한다. 또 검찰에 사건조언을 청취하기 위해 전화해도 연결이 잘 안 되거나 전문화 안 된 초임 검사보가 응답을 하는 등으로 도움을 못 받았다고 한다. 반면 검사는 경찰이 범죄현장보존조차 제대로 하지 않고 있으며, 수색영장요청서도 형편없이 작성하여 항상 검사가 재작성하게 하고, 경찰의 사건처리가 수준 이하여서 직무교육을 받았는지조차 회의를 느낀다고 한다.

경찰은 대부분 범죄별 수사 부서를 세분화하고 있어 전문화 작업이 진행되고 있는데 검사가 경찰에게 만족할 만한 법률조언을 하기 위해서는 검사가 전문화되어야 한다. 특정범죄별로 팀을 만들어 공소 준비 시 경찰과 함께 일할 수 있도록 하여야 하고, 폭력범죄 등에 대한 현장임장 요청 시 이에 응할 준비도 해야 한다. 영장청구서의 작성 시에도 검사의 협력이 필요하다. 경찰의 수사능력 제고와 법률소양 강화에 검사가 협력함으로써 사법운영이 원활히 진행될 수 있다.

1.2.3 경찰보고서작성의 개선에 대한 협력

경찰은 영장담당검사가 누구냐에 따라 요구사항이 달라지고 제출 당시 갖고 있던 모든 정보를 제공하는데도 검사는 아주 완벽하게 정리된 상태로 보고해주기를 바란다고 불평한다. 반면에 검사는 공소유지에 가장 취약점은 경찰의 형편없는 보고서라고 생각한다. 기소 전 우선적으로 경찰에게 서면보고서를 제출하게 하여 경험 많은 검사들이 이 보고서를 검토하여 보고서가 충실히 작성되도록 경찰을 교육해야 한다.

1.2.4 경찰의 검사와의 대면을 쉽게 할 것

경찰은 사건 송치시 검사들이 너무 자주 바뀌어 담당검사가 누구인지 알 수 없고, 대면이 어렵다. 또한 검사들이 자신들보다 증인에게 더 신경쓰고 있다고 여긴다. 반면 검사는 경찰이 사건을 형편없이 수사하고도 당연히 기소될 것으로 여기고 담당경찰에게 전화해도 연결이 안 되거나 비번인데 전화했다고 투덜거린다고 한다. 대면을 수월히 하기 위하여 검사는 사건 담당검사를 미리 정하여 경찰에 통지하는 등 양기관 간 소통시스템을 잘 구축할 필요가 있다.

1.2.5 경찰을 재판절차에 참여시킬 것

경찰은 검사들이 사건 처리 경과에 대하여 수사경찰에게 알려주지 않고 오로지 보고서에 대한 불만만을 이야기하고, 일부 검사는 공소유지가 두려워 기소를 기피한다고 불평한다. 반면 검사들은 경찰이 중요한 증인에 대한 문제점은 물론 송치 후 입수한 중요정보에 대하여도 알려주지 않는다고 불만을 제기 한다. 이런 문제점을 해결하기 위해서는 상호 관점의 차이를 인정하고, 장기적인 검·경 우호관계 조성이 필요하다. 경찰을 검찰 공판부의 일원이라 생각하고 중요절차 진행시마다 경찰에 통보하여 의견을 청취하고, 경찰도 중요한 증인이라는 인식하에 피해자·증인에 대한 서비스를 경찰에게도 제공하고 경찰에게 법정에서의 증언기법 등에 관해서도 교육해야 한다.

1.2.6 성공은 검사와 경찰이 공유할 것

경찰은 검사가 자기들의 노고는 몰라주고 공소유지가 성공하면 모든 공은 자신의 것으로 하고, 실패하면 모두 경찰의 탓으로 돌린다고 말한다. 반면 검사들은 경찰이 숫자에만 관심이 있어 체포를 많이 하면 좋은 수사활동이라고 생각하고, 그들의 미비한 수사결과를 보완하느라 많은 시간을 낭비한다고 불평한다. 사건이 성공적으로 공소유지되었을 때는 서로에게 칭찬과 격려가 필요하다. 특히 검사는 경찰에게 마땅한 신뢰와 격려를 표하는 데 인색해서는 안 된다. 격려와 신뢰는 검・경의 장기적인 관계개선은 물론 적극적인 협력체제구축에 매우 중요하다. 지역사회의 이목을 끄는 사건을 기소했을 때에는 검경합동 기자회견을 열고, 공개적으로 검・경 팀웍의 중요성을 인정할 필요가 있다.

1.2.7 검 · 경 연합 프로그램의 활성화

검・경 연합프로그램을 만들어 지역사회의 현안인 장기미제사건의 처리, 마약, 청소년범죄, 강도 등 중대범죄에 공동대처하는 것이 필요하다.

1.2.8 지역사회와의 연계활동

음주소란, 벽에 낙서하기 등 주민들의 삶의 질에 직결되는 범죄를 공동으로 집중단속하고, 고질적인 범죄의 척결을 위한 공동기구 결성, 지역사회언론에 법집행우선순위를 공표하는 등으로 지역주민의 관심범죄를 철저히 단속하겠다는 강력한 메시지를 띄우고, 지역주민이 느끼는 치안수준을 끌어올려 함께 지역주민의 지지를 받도록 노력해야 한다.

2. 일본의 경우[17)]

2.1 미국과 다른 검 · 경 관계

미국의 수사 구조가 수사는 경찰, 공소제기와 그 유지는 검사로 그 역할이 뚜렷하게 구분되어 있다면, 일본의 형사소송법은 수사의 주된 책임을 경찰에 부여하고 있으면서도, 동시에 검사에게도 경찰 송치사건에 대한 수사권뿐만 아니라 처음부터 자신들이 직접 수사를 개시할 수 있는 독자적 수사권을 부여하고 있고 경찰수사에 대한 수사지휘권도 행사할 수 있도록 하고 있다.

이러한 바탕 위에서 일본은 미국과 중요한 3가지의 차이점을 갖게 된다. 첫째 일본의 검사는 사건의 정보를 경찰에 의존하지 않고 스스로 활발하게 수사에 참가하여 수집한다. 일본의 검사는 근무시간의 대부분(약 60%)을 피의자조사, 피해자나 참고인과의 면접, 증거물 검토 등에 소비하고 있는 데 반해 미국의 검사는 면접을 행하는 경우가 거의 없고(특히 기소 전에는), 수사를 행하는 일도 상당히 적다. 그 결과 일본의 검사는 증거에 대한 정보를 상세히 알게 되어 미리 대책을 강구하거나 불기소결정을 하며 무죄 판결률이 낮아지게 된다. 둘째, 일본의 검사는 강력하게 또는 일상적으로 경찰의 수사를 지휘하고 있다. 일본 형사소송법 제193조에 의해 검사는 경찰에 "필요한 일반적 지시"와 "일반적 지휘"를 할 수 있고, 검사가 스스로 범죄를 수사하는 경우 경찰에게 "수사보조를 하도록 할 수 있는" 권한을 갖고 있다. 이러한 법률조항과 수사관행에 의해 검사는 일반적으로 수사지휘를 하고 경찰은 이를 습관적으로 따르고 있다. 그 결과 설문에 응한 검사 과반수가 "경찰은 단지 검사의 지시에 따르는 데 그치지 않고, 사건이나 피의자의 취급방법

17) 이 부분은 David T. Johnson, 大久保光也 옮김, アメリカ人のみた日本の檢察制度 (Springer, 2004), 65-77쪽을 주로 참고하였다.

등에 대해서 빈번하게 어드바이스를 청하고 있다"고 응답했다. 셋째, 일본의 검사와 경찰은 기소 전의 수사단계에서 빈번하게 상호 간에 연락을 주고받는다. 법률은 검사, 경찰에게 최장 23일이라는 장기간의 사건수사 및 검토 시간을 부여하고 있다. 뿐만 아니라 검사와 경찰은 체포의 시기를 사전 협의함으로써 법정의 기산점을 조정하고 있다. 이에 반해 미국의 검사는 기소, 불기소의 결정을 불과 48시간 이내에 결정해야 하는데, 실제로는 검사가 48시간보다 이전에 결정하려 하고 이에 따라 경찰은 체포 후 피의자를 조사하거나 피해자, 목격자와 면담할 시간이 2, 3시간 이상 있을 때가 드물다. 이러한 시간적 제약 때문에 미국의 경찰은 예스인지 노인지 2자택일의 체포보고서 황급히 만들어 보고해야만 한다. 일본의 검사와 경찰은 시간적 여유가 있으므로 증거의 상황에 대해서 철저하게 반복해서 의논할 수 있고, 이러한 상호 간의 주고받음을 반복하는 과정에서 기소여부에 관해 올바른 결정을 행할 수 있고, 공소제기 후에도 필요한 추가정보를 계속 경찰에 요구하여 입수한다. 미국의 검사와 경찰의 회합의 대부분을 "단순한 교류"로 성격지운다면, 일본의 경우는 "관계"에 더 가깝다.[18]

18) 일본의 경우, 검찰과 경찰의 관계가 상호협력관계로 자리 매겨진 수사구조임에도 불구하고 검찰의 경찰수사에 대한 '조언'의 구체적 실무현황을 보면, 수사담당경찰이 사전 예약한 후 사건내용을 정리한 요약서와 주요자료를 지참하고 검사실에 와서 검사에게 사건내용을 설명하고, 검사는 설명을 듣고 난 후 구두지시를 하고 경찰은 그 구두지시를 받아 적어 그 지시대로 이행하며, 살인사건 등 중요사건에 있어서는 초동단계부터 검사와의 상담을 통하여 수사의 효율성을 달성한다고 한다. 경찰에 대한 검사의 지휘에 관하여 명시적인 법적 근거가 있는 것은 아니나 상호 상대방의 역할과 권한을 존중하고 오랜 경험을 통하여 이렇게 하는 것이 상호 이득이 된다고 생각하기 때문이라 한다. 일선 경찰은 검사가 대체적으로 자신들을 존중해주기 때문에 협조적인 관계를 유지할 수 있다고 생각한다. 김종구 외 5, 검찰제도론(법문사, 2011), 353쪽.

2.2 검 · 경 간의 갈등

일반적으로 검사는 경찰이 ① 범죄를 입증할 증거를 충분히 수집해 주고, ② 증거수집에 있어서 적정절차를 준수해줄 것을 요구한다. 반면 경찰은 검사가 자기들이 조사하여 기소의견으로 송치한 사건을 차질 없이 기소해주기를 바란다. 검사와 경찰의 상호작용은 폭넓은 다양한 감정을 잉태하고 발산한다.

일본에서는 검사와 경찰이 "관계"에 의한 사법운영을 하는 결과 검사가 경찰에 느끼는 감정은 대체로 만족하는 편이고, 미국에 비해 불만의 감정이 훨씬 적다.

반면 일본의 경찰이 검사에 대한 감정은 무수한 욕구불만과 분개의 감정을 표출하는데, 이러한 불만은 검사와 경찰관의 관계는 대등한 협력관계로서 결코 경찰이 검사에게 종속한 것이 아니라는 관념과 수사시스템 운영현실의 불일치에서 비롯된 것으로 보인다. 경찰의 불만 사항은 다음과 같이 3T로 요약할 수 있다.[19]

첫째, 검사는 '겁쟁이'여서 마땅히 재판에 넘겨야할 사건을 기소하지 않는다는 불만이다. 검사는 "만일 지면 (세상이나 동료검사들로부터) 맹렬한 비난을 받는다"는 강박관념 때문에 아주 적은 무죄가능성에도 과잉대응을 한다. 더 나아가 사건이 불기소되거나 무죄선고가 날 것을 미리 염려한 나머지 경찰이 사건을 입건하는 것조차 싫어한다. 중요사건의 경우 검사는 체포를 허가하기 전에 완벽한 증거를 요구한다. 그 결과 체포를 하기도 전에 사건을 망쳐버린다고 불만을 터뜨리는 것이다.

둘째, 검사가 경찰의 활동영역을 침범하고 있다고 느끼는 점이다. 검사가 사건을 만드는 법을 잘 알지도 못하면서 수사를 지휘하려 한다든가, 경찰이 실제 착수한 사건을 검사가 "가로채기" 하는 것에도 분개한다.[20] 검사는 경찰에게 시시한 사건을 떠넘기면서 화려한 사건은 자

19) 3T란 timidity(겁쟁이), turf(활동영역), trust(신뢰)에 관한 불만을 의미한다.

신들이 독차지하려 한다는 것이다.

셋째, 검사는 경찰을 충분히 신뢰하지 않는다는 것이다. 그렇기 때문에 뇌물수수사건과 같이 대규모수사에는 경찰이 관여하는 것을 인정하지 않는다.[21]

2.3 관계개선의 노력

검사가 경찰에 대해 우위에 섰다고 하더라도 검사가 경찰의 영향에서 자유로운 것은 아니다. 검사와 경찰과의 회합의 전부를 지배하는 것도 아니다. 때로는 검사는 수사를 경찰에 맡기기도 하고 경찰의 의견에 따르기도 한다. 주로 검사는 경찰의 불만을 누그러뜨리고 관계개선을 위해 다음과 같은 노력을 한다.

2.3.1 권한의 위양

형사소송법 제243조에 의하여 검사는 "경미사건('微罪')"의 요건과 범위를 미리 지정하여[22] 경찰에 내려보내고 이러한 사건은 검찰송치대상에서 제외하고, 경찰 자체적으로 처리할 수 있도록 하고 있다.[23] 주로 경미한 절도나 폭행사건이 그 대상인데, 매월 말 경찰은 미죄처분사건의 개요를 보고서로 작성하여 관할지방검찰청에 보고하고 검사는 그것에 근거하여 일반적인 경향을 검토하는데 그친다. 실제로 경찰은 구체적인 '경미사건'의 선정에 많은 재량권을 행사하나, 검사는 이를 묵인한

20) 과거 일본 역대 3대 오직사건인 록히드 사건, 리쿠르트 사건, 佐川急便 사건도 가로채기 당한 사건의 예라고 주장한다.

21) 검사는 뇌물 등 오직사건에 동반되는 법률, 경제 및 회계상의 여러 문제를 해결하기 위해 필요한 지식과 교육을 받은 것은 검사뿐이다라는 관념을 오래전부터 갖고 있다.

22) 가령 도품인 경우 그 가치가 1만 엔 미만일 것, 범죄자에게 일정한 주거가 있을 것, 범죄자가 반성하고 있을 것 등이다.

23) 이를 '微罪處分'이라고 부른다.

다. 경미사건은 전체사건의 40%를 이룬다. 이러한 권한의 하부이양으로 인해 검사와 경찰의 관계개선에 긍정적으로 작용한다.

2.3.2 경찰의 심기를 고려한 사건결정

검사가 경찰과의 관계를 고려하여 경찰의 심기를 고려한 사건결정을 하는 경우가 종종 있다. ① 증거가 애매한 경우에 있어서의 기소유예결정, ② 위법행위를 한 경찰에 대한 관대한 처리의 경우에 그 예가 두드러진다.

기소여부가 검사의 재량으로 되어있는 일본의 형사법체제 아래서 범죄혐의는 있으나 피의자의 갱생보호를 위해 필요한 경우 기소유예를 하는 것이 일반이지만 일본의 검사는 이 기소유예권 행사를 경찰과의 유대관계 증진을 위해서 활용하기도 한다. 일반적으로 일본의 경찰은 "실패는 용서되지 않는다"는 투철한 직업관을 가지며 자신들의 수사가 기껏 "불충분한 증거밖에 확보하지 못했다"는 평가를 받는 것을 싫어하고, 검찰로부터 이러한 통보를 받을 경우에 검사에게 화를 내며 저항을 하려 한다. 검사는 사건을 처리함에 있어서 이러한 경찰의 정서를 감안하여 증거가 불충분한 사건을 "혐의 없음"으로 결정하지 않고 "기소유예"로 결정하는 경향이 보인다. 경찰의 기분을 맞추어 주는 것이다.[24]

또한 경찰관이 조사 중에 피의자를 때리거나 학대하는 것과 같은 경찰의 위법행위를 검사가 관대하게 처리하는 경향도 보이는데, 이 또한 검·경 간 좋은 관계를 유지하기 위해 검사가 자진해서 지불하는 대가인 셈이다.

---

24) 그러나 혐의없음 처분될 사건을 피의자에게 혐의는 있으나 개전의 정이 있어서 용서한다는 의미의 기소유예처분을 하는 것은 피의자의 불이익으로 돌아가므로 이러한 관행에는 비판의 시각이 있다. 우리나라에서는 헌법재판소가 이를 위헌이라고 결정한 사례가 여럿 있다.

2.3.3 사건처리결과의 통지

검사는 통상적으로 기소의 결정에 대하여 경찰에 통지하고 있다. 특히 중대한 사건의 경우 그러하다. 설문에 응답한 검사의 54%는 “통상 나는 처분의 최종결정 전에 그 처분이 타당하다는 것을 경찰에게 이해받으려고 노력한다”고 답변하고 있다. 경찰의 반발을 무마하여 검・경 간 좋은 관계를 유지하기 위한 것으로 이해된다.

Ⅳ. 구체적 소통시스템

1. 소통에 관한 일반적인 이해

위와 같은 검찰과 경찰 간의 실타래와 같이 얽힌 갈등관계를 해소하기 위해서는 상호 간의 소통이 절실하다.

갈등해소를 위한 소통을 전문적으로 연구하는 학자들은 성공적인 소통을 위해서는 다음과 같은 요소가 갖추어져야 한다고 제언한다. 먼저 소통연구의 권위자인 미국 캘리포니아 클레어몬트 맥키나 칼리지의 리더십 연구소장인 제이 콘저(Jay A. Conger) 박사에 의하면, “경영자가 명령만 내리면 관리할 수 있는 ‘지휘통제시대’는 지나갔다. 오늘날 비즈니스는 대부분 동등한 위치의 직원들로 구성된 다기능 팀으로 운영되며, 팀 구성원들은 검증되지 않은 권위에는 조금도 인내심을 보이지 않는 베이비 붐 세대와 이들의 자손인 엑스(X)세대들이다. 게다가 전자통신의 발달과 세계화로 인해 전통적인 계급제도는 더욱 빠르게 무너지고 있다.”고 전제하고 “흔히 알려진 것과 달리 설득이란 자신의 생각을 다른 사람에게 납득시키거나 상대방이 자신과 같은 방식으로 사물을 보게 만드는 행위가 아니다. 설득이란 상대방에게서 배우고 공통의 해결책을 찾기 위해 협상하는 과정이다. 이 과정은 네 단계로 이루어진다.

첫째, 신뢰를 얻는다. 둘째, 공통의 토대를 발견하기 위하여 노력한다. 셋째, 명백한 증거를 제시한다. 넷째, 감정적으로 교감한다.

첫 단계인 신뢰를 얻는 길은 '전문성'과 '관계'를 통해 가능하다. 전문성은 제품이나 프로세스에 관한 지식이 있음을 뜻하며, 관계는 상대방의 말에 귀를 기울이고 상대방을 위해 일한 이력이 있다는 것을 의미한다. 하지만 신뢰를 얻은 후에도 주장하는 견해가 상대방이 수긍할 수 있는 것이어야 하며, 나아가 흥미를 끌 수 있어야 설득에 성공할 수 있다. 설득하는 사람은 상대방이 자신의 견해에서 어떤 이익을 얻을 수 있는지를 분명하게 설명할 수 있어야 한다. 이러한 속성 때문에 설득 과정에는 위 셋째의 증거를 제시하는 일이 포함된다. 설득 잘하는 사람은 자신의 견해에 생동감을 부여하기 위해 생생하고 때로는 과장된 이야기와 은유, 사례를 사용한다. 그리고 설득을 잘하는 사람은 상대방의 감정 상태를 정확하게 감지하고 반응하는 능력을 가진다. 경우에 따라 자신의 감정을 억누르기도 하고 격앙시킬 줄도 알아야 한다고 설파한다.[25]

정신과 전문의인 하지현 교수의 베스트셀러 저서 "소통의 기술"에 의하면, 한국인의 기질은 남보다 못하다는 열등감에 견디지 못하여 자존심에 상처를 받으면 원한을 품는 기질이 강하고, "나+너=우리"라는 공식을 좋아하며 체면을 중시하는 것을 한국인이 갖는 특별한 심리와 정서로 열거한다. 그리고 한국인간의 소통을 원활히 하기 위해서는 ① 상대방의 자존심을 살려주고, ② 마음을 헤아려 무언가를 줄 때에는 가장 아까운 것을 확실히 주어 체면을 살려 줄 것, ③ 함께 조화로운 화음을 낼 수 있는 통할 수 있는 '공감' 코드를 찾을 것 등을 해결책으로 제시한다.[26]

이상의 내용은 미국의 비즈니스 업계 종사자들을 위한 것이거나, 한국의 일반인 사이의 소통을 위한 저서로서, 수사구조에 있어서 상명하

25) Robert B. Cialdini 외 13인, 민영진 옮김, 설득의 기술(21세기북스, 2009), 19-26쪽.
26) 하지현, 소통의 기술(미루나무, 2011), 101-140쪽.

복 관계에 있는 검찰과 사법경찰 간의 특수한 갈등관계를 해결하는 수단으로서는 적절하지 않다고 볼 수도 있다. 그러나 검찰과 사법경찰 간의 갈등을 해소하기 위해서 양 기관의 당사자들이 진정한 소통을 위해 어떠한 마음의 자세로, 어떻게 임해야 할지에 대하여 시사하는 바도 적지 않다고 생각한다.

적어도 검찰과 사법경찰 간의 소통을 원활히 하기 위해서는, 선결문제로서 양 기관은 서로 다른 곳에서 일하지만 범죄를 저지른 자를 검거하여 적정절차에 따라 수사하고, 법원에서 유죄판결을 받아 범인으로 하여금 책임에 합당하는 형사처벌을 받게 함으로써 사회정의와 국민의 인권보장을 실현하는 것을 목표로 한다는 점에서는 동일하다. 그러므로 같은 목표를 공유하는 검찰과 경찰은 대립보다는 상호 존중・협력하여 함께 이 목표 달성해야 하며, 이것이 헌법정신이요, 국민의 절대명령이라 할 수 있을 것이다.

독주(獨奏)가 아닌 합주(合奏), 상대의 주장에 대한 경청(敬聽), 배려와 칭찬, 주고받음에 있어서의 균형(감당할 수 있는 만큼의 배려－"평생토록 길을 양보해도 백보에 지나지 않을 것이며, 평생토록 밭두렁을 양보해도 한 마지기를 잃지 않을 것이다"－'소학' 중에서), 지휘에 있어서도 경어(敬語)의 사용, 협력, 역지사지(易地思之－입장 바꾸어 보기), 코드 맞추기, 부탁하는 어조로 말하기, 수사 성과의 공유 등이 소통에 있어서의 키 워드(key word)가 될 수 있어야 한다. 이러한 바탕 위에서 다음과 같이 갈등해소를 위한 의사소통 시스템 구축 방안을 제시해 보고자 한다.

2. 수사협의회설치・운영

"검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정"의 제정을 계기로 수사에 관한 제도 개선 방안 논의, 수사지휘에 관한 준칙 및 수사에 관한 일반적 지시사항 등에 관한 상호

의 의견을 교환하기 위하여 중앙정부단위의 수사협의회를 설치운영하고 있다(동 규정 제103조).

검사와 사법경찰관리의 관계가 상명하복의 관계에 있다고 하더라도 서로 다른 기관에 소속된 독립된 기관이고. 상호의 역할을 존중하고 '사안의 진상을 증거에 의하여 명백히 하여, 범죄자에게는 응분의 형사제재를 받도록 한다'는 공통의 목표를 함께 달성하기 위해서는 기관간에 폭넓고 숨김 없는 진솔한 논의를 해나가는 것이 중요한데 수사협의회가 이런 역할을 충실히 하여 검·경간의 갈등구조를 해소하는 데에 기여할 수 있다고 생각한다.

일본에서는 지방검찰청 단위에서도 검찰과 경찰이 협의회를 구성하고 2개월에 1회 정도 회합을 갖고, 장기미제사건에 대하여 협의하고 수사방향을 정하기도 한다고 한다. 우리나라에서도 시도 지역 지방검찰청과 지방경찰청 소재지에 지방단위 수사협의회를 설치하여 가령 지역내 학원폭력사건의 처리방향이나 학원폭력사건 억제를 위한 역할 분담 등을 논의하는 소통시스템을 구축할 필요가 있어 보인다.

우리나라에서 종래 형사사법기관간 협조체제는 검찰을 중심으로 운영해왔다. 각 지검 단위별로 법무행정협의회가 구성되어 검찰과 지역의 교정기관, 보호관찰기관, 법률구조공단, 출입국관리기관 등 사법행정 유관기관 간의 협조체제를 유지하고, 각 지청 단위까지 범죄예방위원협의회와 범죄피해자 지원센터가 조직되어 운영되어 오고 있다. 그렇지만 형사사법기관의 핵심축인 법원과 경찰이 빠져 있어 명실상부하게 제 기능을 하지 못하고 있다고 생각된다.

법원은 '사법권 독립' 때문에, 경찰은 '수사권 독립'에 저해가 되어 참여를 주저해 왔을지 모르나, 상호 신뢰를 갖고 형사사법 정의의 확립이라는 공통의 목표를 실효성 있게 달성한다는 사명감 아래 기존의 기관 외에 경찰, 법원까지도 참여하는 형사사법기관 협의체로 확대·발전될 수 있기를 기대한다.[27)]

3. 인사교류의 활성화방안 등

기관 간 인사교류를 통해서 서로 상대방의 업무를 파악하여 역지사지의 입장에서 상대기관으로부터 배워야 할 점은 무엇이고 애로사항은 무엇인지 그리고 상호 협력하려면 어떠한 요소가 필요한지에 대하여 알게 된다면 양 기관 사이에 신뢰조성과 협력적 분위기를 만드는 데에 도움이 될 수 있다고 생각한다. 프랑스와 일본에서 실시하는 법관과 검사의 인사교류 사례가 좋은 예이다.

제1차적 단계로 변호사 자격을 가진 경찰과 검사 간의 일정기간 자리 바꿔 일하기, 경찰교육기관과 검찰교육기관 사이의 교수요원 교환 파견을 시도해 보면 어떨까 생각한다.

또 한 가지, 인사교류까지는 아니라도 독일에서와 같이 검사의 영장실질심사를 위한 관할경찰서 출장지휘나 사법연수원이나 로스쿨 출신 신임검사 검사 교육 일정에 일정기간 경찰체험 프로그램을 도입하고 이에 상응하여 경찰대 재학생이나 경찰간부 후보생의 검찰청 방문 견학 프로그램을 맞교환 실시하는 방안도 시도해 볼 만하다고 생각한다.

필자는 군복무시절 군검찰관 보직 후 후반기를 육군종합학교 헌병학처의 교수요원으로 발령되어 1년 6개월간 헌병교관들과 같이 일하며 헌병장교와 준사관, 사병들을 가르친 사실이 있는데, 그 후 헌병조직과 문화를 이해하는 데에 많은 도움이 되었다.

4. 검·경 합동수사팀의 설치 운영

사건이 방대하여 수사에 많은 인력이 소요되고 관할이 여러 경찰서에 걸쳐 있는 지역 현안이 된 사건의 수사에 종래 검찰 특수부가 사법경찰을 파견받아 독자적으로 수사하거나, 그 반대로 지방경찰청 광역수사

27) 김종구 외 5, 앞의 책, 680쪽.

대에서 경찰 독자적으로 운영하여 수사를 수행하는 경우가 많다. 특히 지방경찰청장 소속으로 된 광역수사대에 의한 기획 수사는 ① 사법경찰이 아닌 행정경찰인 기관장에 의한 탈법적 수사지휘 ② 관할위반 수사 및 원거리 소환 남발, ③ 충분한 법리 검토 없이 무더기 입건으로 인한 인권침해 우려, ④ 허위과장 홍보로 인한 수사기관의 신뢰저하 등의 부작용이 문제되고 있다. 이에 대하여 검찰에서는 수사초기단계에서부터 구체적이고 전반적인 수사지휘를 한다는 원칙아래 초동단계부터 수사방향, 수사내용, 피의자 입건 여부 등을 지휘하고, 수사방법에 있어서도 통화내역 조회, 계좌추적영장, 압수·수생영장 신청 등 경찰수사 초기단계부터 엄격히 검토하고자 한다.[28]

이러한 검찰의 수사지휘 방침에 사법경찰은 수사의 자율성을 침해하는 지나친 간섭이라는 이유 등으로 반발할 가능성이 높다.

이러한 사건의 수사는 초기 기획 단계부터 검찰과 경찰이, 필요하다면 세무서, 공정거래위원회 등 타부서 전문 인력까지 함께 참여시켜, 합동수사본부(또는 합동수사팀)를 꾸민 후 수사를 함이 앞서 본 바와 같은 문제의 발생여지를 없애고, 검사와 사법경찰간의 원활한 소통으로 수사를 효율적으로 진행할 수 있을 것이다. 나아가 수사성과를 공유하게 됨으로써 경찰의 자부심을 제고하는 효과도 기대할 수 있다.

그동안 우리나라에서는 5공 시대 계엄사령부가 주도하는 합동수사본부 등이 공안사건을 주로 수사함으로써 검찰의 정치적 중립시비에 휘말리기도 했으나, 현재 부산저축은행 등 합동 수사단이 활발하게 활동하고 있고,[29] 미국에서는 애틀랜타 주 여아 성폭행·살인사건[30] 캘

28) 정웅석, 앞의 책, 630-634쪽.

29) 영업정지를 당한 부산저축은행 등 7개 저축은행의 부실 원인과 대주주, 경영진 등의 형사책임을 밝히기 위해 대검 중수부 산하에 설치된 합동수사단은 검찰, 금감원, 경찰청, 국세청, 예금보험공사 등 5개 기관 80여 명이 참여하고 있다.

30) 조지아 주 합동수사본부는 2011년 12월 2일 애틀랜타 북부 캔턴의 리버릿지아파트 단지 놀이터에서 놀던 7세 여아인 리베라를 이 단지 내 빈 건물로 유인, 성폭행하고

리포니아주 노숙자 3명 연쇄 피살사건[31] 등 필요시마다 수시로 합동수사본부를 설치하여 수사를 하고 있으며, 일본에서도 육회 식중독 사망사건 등 업무상 과실치상 사건에 대하여도 합동수사본부를 꾸며 수사하는 등[32] 국제적으로도 그 사례를 어렵지 않게 접할 수 있다.

합동수사본부의 설치 운영에 관하여 경찰은 대체로 반대하고 있지 않는 것으로 보이지만,[33] 만일 사법경찰이 이러한 사건에 대하여 합동수사체제의 운영에 반대하여 굳이 독자적 수사체제 운영을 고집한다면 수사초동단계부터 앞서 설시한 부작용이 발생하지 않도록 꼼꼼하게 수사지휘를 하는 한편, 사건 송치 후 경찰 기획사건 중 수사가 미진한 부분에 대하여는 보완 수사사항과 수사기한을 명시하여 사법경찰관리로 하여금 보완수사를 하도록 지휘하는 방식을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 특히 구속피의자 외에 불구속 피의자에 대한 수사가 미진할 경우에는 사건을 분리해서라도 검사가 기소나 불기소의 수사종결처분을 할 수 있을 만큼 충분한 수사가 이루질 때까지 철저히 수사지휘함으로써 수사송치 경찰관의 책임의식을 고취시키고 합동수사의 장점을

살해한 뒤 근처 쓰레기통에 버린 사건의 범인으로 아파트 수리공 라이언 브런(20세)을 2011년 12월 7일(현지시간) 검거했다(연합뉴스, 2011.12.8).

31) 한인이 많이 거주하는 미국 캘리포니아 주 오렌지 카운티에서 노숙자 3명이 잇따라 살해된 사건에 대하여 오렌지 카운티 경찰국과 연방수사국(FBI)은 합동수사본부를 꾸려 범인 추적에 나섰다(YTN, 2012.1.6).

32) 불고기 체인점의 육회를 먹고 4명이 숨진 집단 식중독사건과 관련해 일본의 합동수사본부가 업무상 과실치사상 혐의로 체인점 운영사와 식육 도매업자 관계자를 수사하고 있는 케이스이다.

33) 경찰은 검·경수사권조정자문위원회에서 사법경찰관리의 검찰파견문제를 거론하면서 "사법경찰관리의 검찰파견은 행정기관 상호 간 권한의 존중과 상호협력을 전제로 행정기관 간 상호신뢰의 기반 위에서 이루어져야 할 것이고 경찰관의 검찰파견은 행정기관 간 행정응원에 관한 일반적인 기준과 절차에 따르는 것이 바람직한데, …외국의 사례를 보더라도 일반적인 검찰파견제도는 찾아볼 수 없고, 이는 검·경간 합동수사체제 등을 통해 해결하기 때문이다"고 하고 있다. 이는 사법경찰관리의 검찰파견보다 차라리 검·경 간 합동수사본부를 구성해 운영함이 낫다는 뜻으로 해석이 가능하다. 정웅석, 앞의 책, 476쪽.

인식하도록 정책적으로 관리할 필요가 있을 것이다.

5. 경찰의견과 상이한 결정이 예상되는 중요 송치사건 수사과정에서의 의사소통

검찰사건사무처리규칙 제60조 제3항은 "검사가 송치를 받은 사건에 관하여 불기소·기소중지·참고인중지·공소보류·소년보호사건송치·가정보호사건 송치 또는 성매매보호사건송치 결정을 한 때와 공소를 제기하여 재판의 확정된 때에는 사건사무담당직원은 지체 없이 별지 제112호 서식에 의한 송치사건처리결과통지 및 처분결과통보서송부표에 의하여 송치관서의 장 또는 사건을 송치한 사법경찰관에게 그 처분결과를 통보하여야 한다"고 규정하고 있다. 사건의 처분결과를 통지함으로써 통보받은 기관으로 하여금 송치사건에 관한 체계적 관리를 가능하게 함과 동시에 송치관서의 담당사법경찰에게 자기가 처리한 사건의 운명을 알려 줌으로써 궁금증을 해소하도록 하는 소통의 역할도 하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 같은 조 제 5항의 규정에서 보듯이 대검찰청에서 전산망을 통하여 경찰청장 등 송치관서의 최상급기관의 장에게 검사의 처분이나 재판확정결과 등에 관하여 자료를 전송할 경우에는 위 제3항의 통보를 생략할 수 있도록 하고 있어 검사와 담당경찰관리와의 소통의 수단으로는 미흡하다고 볼 수밖에 없다.

특히 사회의 이목을 끌 만한 중요사건의 피의자가 구속되어 송치된 경우, 검사는 기록 검토결과 공소유지에 어려움이 있을 것으로 판단되는 경우에 신속히 수사경찰관에게 송치사건의 문제점을 알리고 미진한 부분의 보완수사사항과 수사기한을 명시하여 서면으로 보완수사지휘를 함이 필요하다. 일반적으로 사법경찰은 자기가 수사 송치한 사건이 공판정에서 유죄판결을 충분히 받을 수 있는데도 검사가 만연히 불기소처분한다고 불만을 갖는 경향이 있는데,[34] 사법경찰로 하여금 자신의

명예를 걸고 자기가 송치한 사건의 보완수사에 최선을 다할 기회를 제공함으로써 자존감을 충족시켜 주고, 사법경찰이 최선을 다해 보완수사를 하였음에도 불구하고 공소제기가 곤란하다고 검사가 판단하고 불기소 처분을 할 경우에는 담당 사법경찰에게 충분히 그 사유를 설명하여 납득시키는 노력이 요구된다. 이렇게 원활한 소통을 통하여 사법경찰의 검찰에 대하여 품을 수 있는 오해와 편견을 불식하여 신뢰를 제고하고, 사법경찰에게 차후라도 자기가 담당하는 사건의 수사를 더욱 철저하고 신중하게 하도록 촉구하는 효과도 거둘 수 있을 것이다. 검·경 간 사건처리에 관한 의견불일치로 마찰이 발생하고 이것이 대외에 잘못 알려질 경우 그 사건의 진상과 관계없이 검찰에 대한 대국민 신뢰의 저하로 이어지기도 한다.[35]

---

34) 이러한 종류의 불만은 미국이나 일본에서도 흔히 볼 수 있다.

35) 조선일보는 "조폭행동대장(광주무등산파), 경찰은 잡고 검찰은 풀고" 제목의 기사는 "미분양 아파트를 불법 점거한 채 아파트 매입자의 돈을 뜯어낸 폭력조직원 등의 처벌을 놓고 검찰과 경찰이 다투고 있다. 올해 4월 이 모(55) 씨는 110억 원을 주고 서울 서초동의 미분양 아파트 14채를 사들였다. 하지만 광주 무등산파 행동대장 심 모(45) 씨 등 검은 정장 차림의 건장한 남자들이 계속 찾아와 '우리가 살고 있으니 이사비용을 달라'거나 '돈을 주지 않으면 아파트 배관에 시멘트를 붓고 벽과 천장에 오물을 바르겠다'며 협박했다. 이들은 부동산업자 김 모(47) 씨 등과 짜고 작년 11월부터 빈 아파트에 자리 잡고 살고 있었다. 결국 이 씨는 이들의 협박에 못 이겨 약 8억 원짜리 아파트(274㎡)를 5억 5,000만 원에 넘겼다. 서울 xx경찰서는 이런 식으로 이씨가 6억 3,000여만 원을 뜯겼다는 진술을 받아내고, 행동대장 심 씨와 부동산업자 김 씨를 지난달 9일 구속했다. 하지만 이번엔 심씨의 부인이 날마다 찾아와, '정말 잘못했으니 합의해 달라. 1억 원을 먼저 주겠다'고 애원했다. 이 씨는 돈을 조금이라도 먼저 돌려받겠다는 생각에 합의서를 써줬다. 합의서는 사건을 송치받은 서울중앙지검에 이달 6일 제출됐고 바로 다음 날 두 사람 모두 구속취소로 풀려났다. 이어 지난 23일엔 서초경찰서로부터 '풀려난 두 사람이 무혐의 처리됐다'는 소식을 들었다. 이씨는 '아직도 1억 원을 받지 못했는데 어떻게 이럴 수 있냐'고 따졌고, 서초경찰서는 '우리도 황당하다'고 대답했다. 검찰 관계자는 29일 '경찰이 송치한 자료에서 중요 부분이 사실과 달라 무혐의 처리했다'고 말했다. 이 씨가 심 씨 등으로부터 협박을 당할 때 함께 있었다는 참고인 최 모 씨가 검찰에 '협박당하지 않았다'고 진술했다는 것이다. 또 경찰은 '심 씨가 다른 사람도 찾아가 흉기로

6. 경력검사로 구성된 수사지휘 전담검사제 시행

종래 경찰은 검사의 수사지휘에 대하여 다음과 같은 불만을 표시해 왔다. 즉, 소수의 검사가 수사 이외에 공판, 형집행업무 등을 동시에 처리하여 업무량이 과다하게 된 결과 사법경찰에 대한 수사지휘는 형식적이 되고 있다. 또한 경력검사들은 뇌물사범, 지능범죄, 경제사범 등 화이트칼라 범죄에 수사를 집중하고, 강력사건을 비롯한 일반 형사사건에 관하여 행하여지는 사법경찰에 대한 수사지휘는 대부분 경력이 일천한 검사가 담당하고 있어 실질적인 수사지휘를 하지 못하고 있다는 것이다.[36] 특히 강력사건에 대하여 검사의 지휘가 도움이 되었는가 여부에 관하여 수사경찰관들을 상대로 한 설문조사의 응답에서, 응답자 755명 중 63%인 476명이 수사지휘를 받을 필요가 없다고 대답한 바가 있다.[37]

실질적 수사지휘를 위해서는 일본에서 성공적으로 운영하는 본부계 검사제도를 참조할 필요가 있을 것이다.

경찰에 특별수사본부가 설치되는 사건을 본부계 사건이라고 하고, 특별수사본부우에서 수사하는 중요사건의 수사 상담을 담당하는 검사를 본부계 검사라고 한다. 살인 등 중요강력사건에 관하여 초동 수사단계부터 사법경찰이 검사와의 상담을 통하여 수사의 효율성을 달성하고자 하는 취지에서 탄생한 제도이다.

살인 등 중요사건 발생 시 경찰이 현장에 출동하여 제1차 확인과 동시

협박했다'고 송치했으나, 검찰은 '통화내역을 조회해 보니 심 씨는 그 자리에 없는 것으로 드러나는 등 심 씨 등을 기소할 만한 증거가 부족했다'고 말했다. 경찰은 '심 씨가 다른 사람을 협박하는 자리에 없었다는 사실은 인정하지만 심 씨 등 조폭들이 이씨를 협박해 아파트를 싸게 산 것은 맞지 않느냐'고 반박했다. 경찰은 또 '부동산업자 김씨는 구속 취소로 풀려난 뒤 경기도 용인에서 똑같은 수법의 범행을 저지르고 있다'고 전했다. 피해자 이 씨도 '협박을 당하지 않았으면 내가 왜 아파트를 싸게 넘겼겠느냐'고 분통을 터뜨렸다."는 내용의 기사를 게재했다(조선일보, 2011.12.30).

36) 법무연수원, 앞의 책(수사지휘론), 170-171쪽.

37) 김상희 외, 앞의 책, 484-485쪽.

에 본부계사건으로 판단되면 즉시 본부계 검사에게 먼저 보고하며, 보고를 받은 본부계 검사는 즉시 현장에 출동하여 현장을 직접 확인하고 경우에 따라 경찰과 함께 사체 등을 직접 검시한다. 이에 따라 단순살인인지, 강도살인 사건인지 여부 등을 판단하여 경찰과 수사방침을 논의·결정함과 동시에 검사는 부검여부를 결정하고, 사체 압수·수색영장을 청구하며, 살인사건의 부검시에는 원칙적으로 검사가 참여한다. 이후 경찰은 주변인 등을 상대로 탐문수사를 진행하면서 진행상황을 전화, 팩스, 직접대면을 통해 검사에게 보고하고, 검사는 보고에 따라 증거수집, 주변인물에 대한 각종보완수사를 지휘하는데, 이러한 수사과정에서 용의자가 특정되는 경우 현장의 지문·모발·흉기·범인의 유류품에 대한 감정을 실시하며, 경찰은 용의자 체포시에도 보고한다. 특히 경찰은 피의자를 체포하기 전 반드시 검사와 협의하며, 경찰단독으로 체포하지 않는데, 검사정(檢事正)의 요해(了解)가 있으면 경찰에게 체포하도록 지시하고, 체포된 사건은 20일 이내에 수사하여 기소하게 된다고 한다. 그렇기 때문에 경찰의 검사와의 상담 없이 독자적으로 수사하면 검찰은 사건에 관여하지 아니하였으므로 기소하지 않고 석방할 수 있는 한편, 이런 사건은 대부분 사형·무기징역 등이 구형될 중요사건들이므로 큰 사회적 비난에 직면하게 될 것이 검사의 지휘를 전면적으로 수용하게 될 것이라 한다. 다만 체포 후에도 구류기간이 20일에 불과하여, 모든 사항을 검사가 조사하기 어려우므로 주변인에 대한 조사 등은 경찰에 맡기게 된다고 한다. 본부계 검사가 이와 같은 지휘를 하게 된 법적 근거는 없으며, 오랜 경험에 의해 상호 득이 된다고 생각해 지금처럼 점차 발전해 왔다고 한다. 본부계사건의 경우에는 검·경의 조직·기관은 다르지만 일체가 되어 협력관계에서 수사를 진행하므로, 이 경우 검사의 지시는 구체적 지시권 발동의 한 유형으로 보고 있다. 본부계검사가 지휘한 사건은 송치 후에도 해당검사가 기소하는 게 원칙이며, 공소유지는 기소검사가 아닌 공판검사가 한다. 본부계 검사 대부

분은 경력자로 보임되어 있으며, 그 일례로 동경지방검찰청의 한 본부계 검사의 경력은 20년 정도 된다고 한다.[38]

수사인력 분포상 어려움이 없지는 않을 것이나, 우리나라도 일본의 본부계 검사의 예에 따라 사법경찰이 주로 접하는 강력사건에 관해서만이라도 가급적 10년 이상 된 경력 검사를 수사전담 검사로 보하는 것이 바람직하다. 경찰과의 빈번한 소통으로 신뢰관계가 제고되고 수사지휘에 대한 반감도 누그러질 것이다. 이렇게 될 경우 향후 수사지휘전담검사의 중요성이 점점 커지고 그 위상도 배가될 것이다.

7. 주고받는 관계의 균형점 찾기

사법경찰은 수사개시·진행권을 명시한 형사소송법 개정의 후속 조치로서 제정된 대통령령 "검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정" 제18조 제2항의 내사사건에 대한 분기별 자료제출 의무, 같은 조 제3항 내사사건 관계서류와 증거물의 제출의무는 개정 전 형사소송법에도 그 근거가 없고, 검사의 통제도 없었던 것인데, 사법경찰관의 수사주체성이 명문화된 이후 그에 걸 맞은 권한과 역할이 주어지기는커녕 오히려 사법경찰관리의 내사사건에 대한 자율권을 완전히 부인한 것으로서 사경 수사권의 퇴보라며 강력반발하고 있음은 이미 본 바와 같다.

검찰 또한 사경의 부당한 직무집행에 대해, 검찰청법상의 체임요구권 및 폭력행위 등 처벌에 관한 법률상의 일부 징계·해임·체임요구권 외에 실효성 있는 통제 장치가 없으므로 수사권 조정으로 자율권이 확대된 만큼 이에 상응하는 책임을 부여하기 위하여 사법경찰에 대한 징계소추권 내지 징계요구권의 입법화를 주장한 바 있으나 성사되지는 못하였다.

---

38) 정웅석, 앞의 책, 615-616쪽.

우리 수사실무에서 사회적 영향력이 약한 대다수의 범죄에 대해서는 경찰수사 개시 전 검사가 사전적 수사지휘를 하는 경우는 매우 드물며, 대부분의 경우 경찰이 자율수사 후 보고한 사건을 사후적으로 지휘하고 있는 것이 현실이다. 그리고 검사가 '준경찰화'되지 않고, 소추기관이자 경찰수사의 감독기관으로서의 지향을 분명히 하려면 검찰의 직접 수사는 가급적 자제해야 한다. 따라서 중요성이 덜한 대다수의 범죄에 대하여는 일차적으로 경찰에게 수사를 맡기고, 검사는 수사를 종결하는 과정에서 보강수사를 요구하는 방식으로 수사지휘권을 행사하고, 비리경찰에 대해서는 검사의 징계, 해임, 체임요구권을 적극적으로 발동하도록 양자의 관계를 법제화해야 할 것이라는 견해가 있다.[39]

검사가 중요도가 덜한 일반 형사사건에 대하여 송치 전 수사지휘를 하는 사례가 매우 드물며 대부분 송치 후 사후적 수사지휘를 하고 있는 것이 현실이라 하더라도 이들 사건에 대한 송치 전 수시지휘권 행사를 포기하고 송치 후 보강수사지휘만 하라는 견해를 검찰로서는 수용하기 어려울 것이다.

그렇지만 가령 수사단계가 아닌 내사단계에서의 자율권을 달라는 경찰의 요구를 검찰이 수용하고 대신 검찰이 바라는 사경에 대한 징계요구(소추)권 입법화를 사경이 양보하여 서로 절실히 원하는 한 가지씩을 확보함으로써 윈윈하는 방안은 어떨까? 즉, 검찰은 사법경찰의 요구에 응하여 내사에 관한 자료제출 의무를 규정한 위 대통령령 제18조의 해당 규정을 삭제하여 원상으로 돌려놓되, 그 반대급부로서 사법경찰로부터 징계요구(소추)권에 대한 입법화를 양보 받아내는 안을 진지하게 고려해 볼 필요가 있다. 사법경찰로서는 종전처럼 내사사건에 관한 자율권을 회복하여 자존심을 되찾게 되는 득을 얻는 반면에 자신이 확보한 자율성에 대한 책임, 즉 내사과정에 부당히 국민의 인권을 침해하거

39) 조 국, "현 시기 검찰경찰 수사권조정의 원칙과 방향", 법학연구 제46권 제4호(서울대학교 법학연구소, 2005), 232-239쪽 참조.

나 독직사건 등이 발생한 경우에는 검사의 징계요구(소추)권에 의하여 제제를 받는 것을 감수하겠다는 의지를 보여 주는 것이다. 이렇게 자율과 책임의 균형, 검찰과 경찰 간 주고받음의 균형점에서 접합함으로써 사법경찰은 자존심을 회복하고, 검찰은 사경에 대한 실효성 있는 통제수단을 확보하게 되는 것이다. 이 방안이 성사된다면 검·경 간 수사권 조정을 둘러싸고 촉발된 갈등관계를 어느 정도 해소할 하나의 계기가 될 수 있지 않을까 생각된다.

Ⅴ. 결 론

검·경 간 원활한 의사소통이 가능하기 위해서는 양 기관이 공통의 목표를 가지며 상호의존적으로 활동하고 있다는 사실을 명백히 인식하는 것이다. 프랑스·독일 등 검사와 사법경찰의 관계를 상명하복관계로 설정한 국가나, 미국·일본 등 양자의 관계를 상호협력관계로 설정한 국가 가릴 것 없이 검사와 경찰이 추구하는 공통의 목표는 '범죄의 실체적 진실을 밝혀서 범인에게 그 책임에 상응하는 형사제제를 받도록 함에 있다'는 것이다. 그리고 어느 국가에서든 범죄발생 초동단계에서 범죄사실을 조사하고 범인을 체포하는 경찰은 대체로 공소권을 행사하는 검사에게 필요한 단계마다 그 수사상황을 알리고 검사의 지휘(또는 상호협력관계에 있는 국가에서는 '조언')를 받아 수사를 진행한다. 검사 또한 실체적 진실발견과 공소유지라는 목표를 제대로 수행하려면 범인체포와 증거수집 등 대부분의 수사결과물 획득을 경찰에 의존하지 않을 수 없다.[40] 사법경찰의 입장에서는, ① 검사는 헌법상이나 법률상 수사

40) 서로 다른 문화적·역사적 배경으로 말미암아 우리와 다른 수사구조를 운영하는 외국의 예를 보더라도 세계 각국의 문화·경제적 교류가 활성화되고 각국의 제도가 서로 비교 검토됨에 따라 서로의 장점을 수용하고 보완해 가고 있는 추세이며 실제

에 관하여 사법경찰을 지휘할 수 있는 지위를 갖고 있다는 것, ② 검사는 법관에 상응하는 법률지식을 가지고 있어 법률적으로 복잡한 사건을 수사는 데에 적합성이 있다는 점을 인정하고 받아들여야 한다. 반면 검사는 ① 사법경찰이 범죄수사의 한 주체로서 실제 검사처리사건의 80% 이상을 수사하고 있으며, ② 수사에 관한 인적·물적 자원이 풍부할 뿐만 아니라 국민들과 밀착 접촉하여 범죄정보 수집을 용이하게 하고 있다는 사실 등을 인정하고, ③ 한 걸음 더 나아가 범죄수사에서 만큼은 사법경찰기관을 대체할 만한 다른 조직이 없다는 사실을 진솔하게 인식할 필요가 있다.

범죄의 실체적 진실을 밝혀 범인을 처벌한다는 공동목표를 달성하기 위해서는 어느 기관이나 자신이 속한 조직의 권한과 능력만으로는 부족하고 서로 상대 측의 힘을 빌려야 한다. 특히 지휘자의 입장에 있는 검사로서는, 비록 의도적이지는 아닐지라도, 상대기관의 자존심을 상하게 하는 언행은 절대로 피해야 하며 사법경찰의 자긍심을 살려주고 수사 성과도 공유하려는 각별한 노력이 필요하다. 검사가 사법경찰로부터 신뢰와 존경을 받지 못하면 경찰은 수사지휘를 받는 것이 낭비라고밖에 생각하지 않을 것이므로 검사는 전문성 함양과 풍부한 경륜 축적 등 그 자질과 능력 제고를 위한 노력도 등한시 하지 말아야 함은 물론이다. 또 한 가지, 검찰과 사법경찰은 수사에 관하여는 상명하복 관계에 서지만, 행정편제로 보면 검사는 법무부로 사법경찰은 행정안전부로 각각 분리되어 서로 다른 독립된 행정기관에 속해있으므로 수사 구조재편을 논의함에 있어서는 대등한 기관 대 기관의 관계로 설정되는 것이고, 이러한 입장에서의 대화자세가 진정한 소통을 위해 필요할 것이다.

그동안 검찰과 경찰이라는 양대 수사기관 간 갈등이 오랫동안 그치

운영면에 있어서도 상호 간 상당히 근접하여 있다는 점을 알 수 있는데, 이는 서로 다른 이념과 제도에서 출발하더라도 현실적인 필요에 의하여 균형점을 찾아가는 것이라고 할 수 있다(정병대, 수사구조에 관한 연구(법무연수원, 2007), 440쪽 참조).

지 아니한 것은 서로 상대편의 목소리를 경청하지 않고 자기편 주장을 가지고 상대편 설득에만 치중하는 편중된 자세 때문이라고 보인다. 검찰은 수사권조정문제는 의당 검찰이 주도하에 논해져야 한다는 강박관념에 사로잡혀 있는 느낌이고, 경찰은 우리 조직을 가볍게 보지 말라는 식의 대결의식 차원을 벗어나지 못하는 것 같다. 양 기관 모두 이웃 기관의 허물을 탓하기에 앞서 스스로의 몸가짐을 되돌아보는 겸손한 자세가 필요할 것이다. 국민들의 소박한 눈으로 보면 양 기관에 소속된 사람들은 모두 수사를 하는 사람이고 다 비슷한 기관이라고 인식하므로 어느 한 기관에 대한 불신은 다른 한쪽에 대한 신뢰로 이어지기보다는 다 같이 불신을 받는 쪽으로 동반 추락한다는 사실을 인식할 필요가 있다.[41]

결국 검·경 간의 갈등도 국민의 입장을 존중하는 시각에서 풀어야 할 것이다. 국민은 양 기관의 갈등이 일종의 "밥그릇싸움"으로 번지는 양상에 실망하고 있으므로,[42] 어떠한 수사제도와 수사실무운영이 인권침해를 최소화하면서도 사회 안전을 확보하는 데 더 도움이 되는가에 초점을 맞추어 합리적인 방안을 찾아내야 할 것이다.

(투고일 2012년 12월 31일, 심사(의뢰)일 2013년 1월 24일 게재확정일 2013년 2월 12일)

주제어 : 검사, 사법경찰, 갈등, 공통의 목표, 상호의존, 의사소통

41) 정성진, 법치와 자유(박영사, 2010), 271쪽. 정성진 전 법무부 장관은 사법개혁을 둘러싸고 법원, 검찰, 변호사, 법학계 등 법치사축(法治四軸)의 아전인수격 태도에 국민의 입장에서 문제를 풀어나가도록 일침을 가한 바 있는데, 검·경 간 수사권조정을 둘러싼 갈등에도 그와 유사한 논리로 논평하여도 무리가 없을 것으로 사료된다.

42) 중앙일보 사설, "검경 밥그릇 싸움에 국민은 없다", 2011.11.25.

참고문헌

1. 단행본

김상희/조병인, 수사경찰의 의식에 관한 연구, 형사정책연구원, 1996.
김종구/김용진/김종률/김종민/노명선/노정환/이완규/차경환, 검찰제도론, 법문사, 2011.
박창호/이동희/이영돈/임준태/표창원, 비교수사제도론, 박영사, 2004.
사법연수원, 수사절차론, 사법연수원편집부, 2010.
손동권, 형사소송법, 세창출판사, 2008.
정병대, 수사구조에 관한 연구, 법무연수원, 2007.
정성진, 법치와 자유, 박영사, 2010.
정웅석, 수사지휘에 관한 연구, 대명출판사, 2011.
하지현, 소통의 기술, 미루나무, 2011.
David T. Johnson, 大久保光也 옮김, アメリカ人のみた日本の檢察制度, Springer, 2004.
Robert B. Cialdini 외 13인, 민영진 옮김, 설득의 기술, 21세기북스, 2009.

2. 논문

김윤상, “수사지휘권과 인권보장”, 형사정책 제15권 제1호, 한국형사정책학회, 2003, 15-35쪽.
김재민, “주요 국가의 수사체제에 관한 고찰 : 영국・미국・독일・프랑스・일본의 수사체제를 중심으로”, 경찰학연구 제3호, 경찰대학, 2002, 143-170쪽.
박노섭, “수사절차의 의미변화와 실무상에서의 독일수사경찰과 검

찰", 치안정책연구 제17호, 치안정책연구소, 2003, 217-221쪽.
박창호, "프랑스 수사제도 : 경찰을 중심으로", 치안정책연구 제16호, 치안정책연구소, 2002, 245-287쪽.
안성수, "인권보호와 검사의 수사지휘권", 법조 제55권 제6호 통권 제597호, 법조협회, 2006. 6, 19-50쪽.
이정수, "수사경찰의 의식에 관한 연구", 형사정책연구 제2권 제1호, 한국형사정책연구원, 1991, 37-72쪽.
임준태, "효율적 범죄대책을 위한 바람직한 검찰・경찰관계 구상-독일경찰과 검찰의 상호협 력적 관계를 중심으로-", 한국공안행정학회보 제16호, 한국공안행정학회, 2003, 131-176쪽.
조 국, "현 시기 검찰경찰 수사권조정의 원칙과 방향", 법학연구 제46권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2005, 219-241쪽.
조상제, "프랑스 형사사법제도 : 형사법원의 구조와 검찰제도를 중심으로", 비교형사법연구 제3권 제1호, 한국비교형사법학회, 2001, 421-450쪽.
최선우, "일본의 수사에 있어서 경찰관과 검찰관의 관계", 치안정책연구 제11호, 치안정책 연구소, 1999, 83-89쪽.

3. 기타

법무부, 사법경찰관과 사법관, 2001.
법무연수원, 검찰실무 I, 2010.
법무연수원, 수사지휘론, 2003.

[Abstract]

Measures for Establishment of Communication System between Public Prosecutor and Police

Young-Cheol Kim*

For resolution of conflicts and harmonious communication between public prosecutor and police, it is necessary to recognize the fact that both agencies have a common goal and act in a mutual dependent manner. The common goal between public prosecutor and police is “to reveal the substantive truth of crimes and to make criminals receive criminal sanctions accordingly with their responsibilities”. From the position of police, it is necessary to recognize and accept the fact that ① public prosecutor, as a prosecution agency and at the same time an investigative agency, has authority to control police in relation to investigate crimes in accordance with the Constitution and the Criminal Procedure Act, and ② a prosecutor has expertise in law as a judicial officer and is suitable for investigating legally complicated cases. From the position of public prosecutor, on the other hand, it is necessary to honestly recognize the fact that police is an indispensable agency in that ① police investigates more than 80% of actual cases, and ② police has not only abundant human and material resources in relation to investigations but also easily collect criminal information by closely contacting the people. One-sided authority or capability is not sufficient

* Professor, Law School of Konkuk University

to achieve the common goal without mutual cooperation. Eventually, those conflicts between public prosecutor and police must be resolved from the view of respecting the position of the citizen. They have been disappointed with the “power struggle” of the both agencies. Thus, it is necessary to find a solution with a focus on which investigation system and operation of investigation practice minimize the violation of human rights and at the same time are helpful in ensuring social security.

Key Words : public prosecutor, police, conflicts, common goal, mutual dependence, communication