

情報 및 組織理論的 觀點에서 본 檢察과 警察과의 關係

Prosecution-Police Relationship in Korea
—From the Viewpoint of Information and Organization Theory—

金 甫 煥 著

한국형사정책연구원

第 1 章 序 論

第1章 序 論

1. 研究의 背景

警察과 檢察의 存立目的은 犯人을 검거하여 有罪判決을 받도록 함으로써 犯罪을 效果的으로 統制하는 데에 있다고 할 수 있다.

그런데 만일 同一한 目的을 達成하려는 이 두 刑事司法機關이 相互協力的인 關係를 維持하지 못한다면 犯人檢舉로부터 有罪判決에 이르는 刑事司法 通路에 障礙를 招來할 것이다. 예를 들면 騷擾鎮壓 事例에서처럼 警察에 의하여 검거된 사건이 후에 檢事に 의해 不起訴處分되는 경우가 가끔 있다. 물론 起訴與否를 결정하는 初期選別段階에서 檢事に 의해 不起訴處分되는 刑事事件 모두가¹⁾ 위와 같은 경우에 해당되는 것은 아니다. 그러나 檢舉로부터 起訴段階에 이르는 동안 상당한 漏水現狀이 있는 것은 사실이며 이는 많은 財源과 人力을 낭비하는 結果를 招來하고 있다. 그리고 이러한 結果는 犯人들을 處罰 없이 釋放한다는 意味에서, 또한 刑事司法體系의 非效率性 때문에 다른 犯人들이 고무된다는 의미에서 社會에 커다란 손실을 안겨 줄 수도 있다.

立件된 事件이 無嫌疑處分되거나 有罪判決에 이르지 못하는 책임은 警察과 檢察이 함께 져야 한다. 왜냐하면 그러한 결과는 警察과 檢察의 未洽한 協力關係에서 惹起되었기 때문이라고 할 수도 있다. 그런데 警察과 檢察의 協力關係는 警察官과 檢事の 社會的 背景, 그리고 두 機關이 가지고 있는 서로 다른

註 1) 1988년도 犯罪白書(法務研修院 發行)에 의하면 檢察은 全體 檢察 處理人員 1,114,960名 中 45.2%에 해당하는 504,167에 대하여 公訴를 提起하였음.

下位組織目的과 같은 要素들에 의하여 형성되는 것이고, 起訴 가능한 事件들을 찾아내야 하는 責任을 共同負擔하고 있는 여건 등에 의하여 影響을 받는다.

檢察이 指向하는 目的은 犯人을 起訴하여 有罪判決을 받아내는 것인데 警察이 實體의이고 證明力이 있는 충분한 證據를 確保하지 못하는 경우에는 일반적으로 그 目的이 達成될 수 없다.

美國의 경우에는 1920년대에 이미 警察과 檢察의 關係가 심각하게 論議된 바 있다. 「犯罪에 관한 大統領委員會」는 報告書에서 다음과 같이 指摘하고 있다.

“같은 管轄區域內에서도 搜查를 擔當하는 警察과 起訴任務를 가진 檢察間에 協力關係가 결여되어 있다. 檢察과 警察은 相互協力하는 경우도 있지만 그렇지 않은 경우도 많이 있다. 즉 이 두 刑事司法機關이 서로 誤解하고 反目하는 경우가 종종 있는 것이다.”²⁾

警察과 檢察관계의 중요성은 「犯罪에 관한 大統領委員會」의 여러가지 선구적인 統計研究에 의하여 強調되어 왔다. 이들 研究들은 刑事司法節次에서 警察과 檢察間의 協力缺如로 摩擦을 일으키는 경우가 많다고 指摘하였다. 동위원회는 또 미국의 司法行政이 재판에 의한 司法體系가 아니라고 지적하면서 대부분의 刑事事件들은 오히려 警察, 檢察 또는 下級法院이나 大陪審(Grand Jury) 등에 의하여 처리되거나, Plea Bargaining Case로 취급되어 해결되고 있다고 指摘하였다. 이와 같은 지적은 특히 初期選別段階에서 警察과 檢察의 關係가 再定立될 필요성의 인식에 根據한 것으로서 The Cleveland Crime Survey (1922)³⁾는 다음과 같이 提案하였다.

註 2) U. S. National Commission on Law Observance and Enforcement(1931a), Report on Prosecution, Washington D. C : Government Printing Office, p. 17.

3) Cleveland Association for Criminal Justice(1922), The Cleveland Crime Survey, New York : Macmillan Co., p. 209.

“起訴權을 警察과 檢察이 공유하는 제도는 폐지되어야 하며, 強力犯罪事件이든 輕犯罪事件이든 모든 刑事事件에 대한 起訴責任을 檢察이 담당해야 한다. 그리고 起訴를 決定하기 위해서는 有罪로 인정할 만한 상당한 근거(Probable Cause)가 있어야 한다.”

이러한 권고가 있는 지 10년쯤 후에 The National Commission on Law Observance and Enforcement(1931)⁴⁾는 다음과 같이 제안하였다.

“警察이나 다른 搜查機關에서 먼저 사건을 취급하게 될 경우 사건을 輕하게 취급하거나 아니면 성급하게 逮捕하는 傾向이 있기 때문에 가능한 한 刑事司法節次の 初期段階에서 檢察이 사건을 檢討·評價할 필요가 있다.”

그러나 同委員會는 檢事が 選別節次를 責任져야 한다는 생각이 지지를 받기 위해서는 더 많은 研究가 이루어져야 한다고 指摘하였다. 그런데 1970년대 이후에는 이 문제에 관하여 더 이상 논란의 여지가 없게 되었다. 그 이유는 美國辯護士協會(The American Bar Association)⁵⁾와 法執行과 司法行政에 관한 大統領委員會(The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice)는 檢察이 搜查節次の 初期 段階에 대하여 전적으로 책임져야 한다는 입장을 지지하였기 때문이다. 더 나아가서 大統領委員會는 “가능한 한 많은 사건들이 刑事司法體系로부터 Diversion되어야 한다”고 勸告하였다.⁶⁾

註 4) U. S. National Commission on Law Observance and Enforcement(1931a), op. cit., p. 20.

5) American Bar Association, Project on Standards for Criminal Justice(1971), Standards Relating to the Prosecution Function and the Defense Function, New York : Author. p. 84.

6) The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice(1967c), The Courts, Washington D. C. : Government Printing Office, p. 5.

그런데 이러한 提案들이 어느 정도나 현실에 副應하는가 하는 문제는 體系的으로 연구되지 않았다. Freed와 McDonald⁷⁾가 刑事司法機關間의 協力 不足을 指摘하였으며, Reiss와 Bordua, Neubauer 및 Feeley 와 Lagerson도⁸⁾ 警察과 檢察間의 葛藤原因에 관하여 여러가지 의문을 提起하였으나 回答을 얻지 못하고 있다.

Cannavale과 Falcon은⁹⁾ 事件이 성립되지 못하게 되는 원인을 주로 警察에 게 돌리면서 警察이 證人의 이름과 주소를 정확히 確保하지 못하기 때문에 그러한 問題가 發生한다고 지적하였다.

Petersilia¹⁰⁾는 사건이 성립되지 못하게 되는 원인은 檢察의 요구에 응하여 警

註 7) Daniel J. Freed(1969), "The Nonsystem of Criminal Justice" in J. S. Campbell, et. al. (eds.), Law and Order Reconsidered : A Staff Report to the National Commission on the Causes and Prevention of Violence, Washington D. C. : Government Printing Office.

William F. McDonald(1981), "Research Approaches to Police Prosecutor Coordination", Institute of Criminal Law and Procedure, Washington D. C. : Georgetown Univ.

8) Albert J. Reiss and David J. Bordua(1967), "Environment and Organization : A Perspective on the Police," in D. J. Bordua(ed.), The Police, New York : John Wiley.

David W. Neubauer(1974 b), Criminal Justice in Middle America, Morristown : General Learning Corp.

Malcolm M. Feeley and Mank H. Lagerson(1980), "Prosecutors vs. Cops : Occupational Cleavages within the System", A Paper for the National Institute of Justice, U. S. Dept. of Justice.

9) Frank J. Cannavale and W. D. Falcon(1976), Improving Witness Cooperation. Washington D. C. : U. S. Dept. of Justice.

10) Joan Petersilia(1976). "An Inquiry into the Relationship Between Thoroughness of Police Investigation and Case Disposition", Santa Monica : The Rand Corp.

察이 提供하는 정보의 양에 달려 있다고 주장하였다. McDonald나 Feeney도¹¹⁾ 事件이 無嫌疑處分되는 주된 원인은 警察이 제공하는 證據가 不充分하기 때문 이라고 지적하면서 警察이 檢察에게 제공하는 정보의 중요성을 強調하였다. 그러나 Forst와 그의 동료들은¹²⁾ 이는 주로 警察의 能力과 意圖에 기인한다고 주장하면서 警察은 檢察이 필요로 하는 것만큼 확실하게 事件이 성공될 수 있도록 하려는 능력이나 의도가 없다고 보았다. Battle Memorial Institute에서 수행한 研究에서는 強姦犯罪가 발생하였음에도 사건이 起訴되지 못하는 이유를 警察과 檢察의 業務遂行能力의 不足에서 찾으려 하였다.¹³⁾

위의 관계전문가들의 연구에서 지적한 문제들은 오래전부터 알려져 있던 사실이나 警察과 檢察關係를 體系的으로 分析·評價하려는 노력은 그렇게 많지 않았다. 이 문제와 관련된 논문이 많지 않다는 사실이 이를 잘 설명해 주고 있다. 警察과 檢察關係에 관한 文獻은 크게 다음의 세가지 유형으로 나눌 수 있다.

註 11) Floyd Feeney(1981), "Case Processing and Police-Prosecutor Coordinations", Davis : Univ. of California Working Paper.

12) Brian Forst, et. al.(1977), What Happens After Arrest? A Court Perspective of Police Operation in the District of Columbia. Washington D. C. : Institute for Law and Socio Research.

Brian Forst, "Improving Police-Prosecutor Coordination : A Research Agenda "for the Office of Research Programs, Washington D. C. : National Institute of Justice.

13) Battle Memorial Institute(1977 a), Forcible Rape : A National Survey of the Response by Police, Police Vol. I , Washington D. C. : Government Printing Office.

Battle Memorial Institute(1977 b), Forcible Rape : A National Survey of the Response by Prosecutors, Prosecutors Vol. I , Washington D. C. : Government Printing Office.

- ① 警察과 檢察의 關係를 직접적으로 다룬 論文¹⁴⁾
- ② 보다 一般的인 論題를 논하는 가운데 제한된 領域에서 문제를 다룬 論文
- ③ 任意自白이나 訴追, 그리고 Plea Bargaining처럼 警察과 檢察의 關係에 關聯되는 여러가지 問題들을 다룬 論文

우리나라에 있어서는 檢察制度나 警察의 搜查權 獨立 問題를 논하는 가운데 제한된 범위내에서 수사권을 중심으로 警察과 檢察의 關係를 논한 경우가 대부분이었다.¹⁵⁾ 이러한 사정을 감안하여 이 논문에서는 組織理論과 情報理論의 개념적 틀안에서 警察과 檢察의 關係를 탐색적으로 다루어 보고자 한다.

2. 研究의 目的

本 研究에서는 우리나라의 警察과 檢察의 關係를 情報理論(Communication theory)과 組織理論(Organization theory)의 側面에서 分析하려고 하며 다음과 같은 세가지 목적을 가지고 있다.

첫째, 警察과 檢察의 關係를 기술하고,
둘째, 두 刑事司法機關間의 關係에서 근본적인 葛藤과 脆弱點을 찾아내고,
셋째, 組織理論과 情報理論에 입각하여 상기한 문제점들의 原因을 分析하고 改善方案을 제시하는 것 등이다.

상기한 具體적인 研究目的과 더불어 警察과 檢察의 關係에 대한 체계적인

註 14) Joan Jacoby (1981), "Working Paper Police-Prosecutor Relations." for National Institute, of Justice. Washington D. C. : Jefferson Institute for Justice Studies.

15) 申東雲, "韓國檢察制度의 現況과 改善策" 서울대학교 法學, 제29권 2호, 1988. 9, pp. 39-58 외 다수의 論文이 수사권을 중심으로한 警察·檢察關係를 논하고 있음.

분석은 첫째, 두 刑事司法機關間의 協力關係를 強化시켜 犯罪搜查의 능률성을 증대시킬 것이며, 둘째로는 두 組織의 동일한 목적인 효과적인 犯罪統制와 형사정책의 원활한 수행에도 크게 도움이 될 것이며, 이는 결과적으로 刑事司法行政의 質을 향상시키는 데에 기여할 수 있을 것이다.

3. 研究의 方法

본 研究의 直接的인 關心은 檢察과 警察의 關係에 內包되어 있는 문제들과 脆弱點들을 찾아내고 분석하는 것이다. 그러므로 우선 각 기관이 상대방 機關에 대하여 가지고 있는 偏見과 不平 그리고 이에 따른 問題點을 확인할 필요가 있다.

본 연구자는 먼저 檢察과 警察이 각각 상대방에 대하여 가지고 있는 一般的인 불평을 파악하여 기술하고 그들간의 關係를 強化시킬 수도 있고 緊張시킬 수도 있는 몇가지 接觸狀況을 검토하였다. 그리고 두 조직간의 關係를 考察하기 위한 深層面接用 質問內容을 확정하고자 10명의 刑事部 檢事와 10명의 司法警察官을 상대로 豫備面談을 가졌다. 豫備面談은 地域的 特性에서 생기는 두 刑事司法機關間의 關係의 차이를 檢討하기 위하여 大都市와 小都市에서 각각 5명씩 선정하여 실시하였다. 豫備面談은 상대방 조직에 대한 기관간의 일반적 不平을 확인하는 데 도움이 되었고 體系的 設問紙를 작성하는 데 기초가 되었다.

豫備面談을 통하여 확인해 본 결과 각 組織의 構成員들은 相對方 組織이나 그 構成員들에 대하여 固定觀念的인 偏見을 가지고 있었다. 예를 들면, “起訴段階에서 檢事に 의해 不起訴處分되는 事件이 많은 이유가 무엇입니까?”라는 질문을 하였을 때, 地域的 特性이나 個人的인 差異(例, 地位上的 差異)에 관계

없이 檢事들은 “司法警察官들이 能力이 없기 때문” 이라고 답변하고, 警察官들은 “檢察은 너무 自由裁量的이고 警察로서는 現行 法規나 檢察의 指針 때문에 輕微한 刑事事件까지도 選別없이 檢察에 送致해야 하기 때문” 이라고 強辯하였다.

그렇기 때문에 本 研究의 주된 資料를 얻기 위하여 非組織的인 個人的인 面接형태 즉 非組織的인 深層面接만을 實施하려고 하였으나 研究結果의 可視的인 確實性和 信賴性を 增進시키기 위하여 設問調査도 竝行하였다. 이 設問紙는 총 37項으로 構成되었고 이중 16個項은 情報理論側面에서 檢察과 警察의 關係를 高찰하기 위한 것이었고, 21個項은 組織理論側面에서 警察과 檢察의 關係를 調査하기 위한 것이었다.

設問 및 面接調査對象者는 總90名으로 하였으며 標本集團의 選擇을 自意的으로 두 지역(大都市와 小都市)으로 분류하여 조사하였다. 이것은 地域에 따라 相對方 機關에 대한 견해차가 있는지도 確認하고자 하였기 때문이다. 따라서 檢察의 경우에는 大都市(서울地方檢察廳 및 支廳)와 小都市(水原, 淸州, 大田, 大邱地方檢察廳 및 支廳)에서 各各 15名씩 總 30名을 標本으로 하였으며, 警察의 경우에도 大都市(서울市警察局 傘下 3個 警察署)와 小都市(京畿道警察局 傘下 3個 警察署, 忠淸南道警察局 傘下 2個 警察署)에서 各各 30名씩 總 60名の 司法警察官을 設問 및 面接對象으로 하였다.

또한 本 研究는 文獻調査에도 큰 비중을 두었다. 文獻調査는 어떠한 理論的次元과 現實的인 側面에서 檢察과 警察의 關係를 分析할 것인지를 결정하는데 도움이 되었으며, 다른 나라들의 경우를 비교해 보는 데 크게 유용하였다. 또한 文獻上 나타나 있는 檢察과 警察의 關係를 알아보고 組織理論과 情報理論의 개념적 틀 안에서 두 刑事司法機關의 關係를 檢討·分析하여 改善方案을 제시해 보고자 여러가지 關係文獻을 조사하였다. 그리고 政府統計資料도 이용

하였다.

4. 概括的 要約

刑事司法行政은 두 개의 기본적인 核心要素 즉 人事處理 그리고 情報處理와 意思決定, 보다 一般的으로는 意思疏通으로 구성되었다고 생각된다. 警察活動은 이 두가지 활동을 모두 內包하고 있으나 檢察은 情報蒐集을 警察에 주로 依存하고 있다. 그리하여 檢察과 警察活動의 기본적인 連結은 이러한 意思疏通過程에서 찾을 수 있으며 이 두 組織間의 많은 問題들과 非能率, 그리고 葛藤은 意思疏通過程에서 생겨나는 것이다. 더 나아가서 한 管轄區域에서 시행되는 刑事司法行政의 質은 이러한 組織間의 意思疏通의 質에 달려 있는 경우가 많다고 하겠다.

本 研究는 檢察과 警察이 상대방에 대하여 가지고 있는 不滿을 기술하는 것에서 시작하여, 葛藤과 不滿을 낳는 여러가지 요소들과 두 組織間의 關係를 強化시킬 수 있는 몇가지 接觸狀況을 檢討하였고, 두가지 방법으로 警察과 檢察關係를 分析하려고 努力하였다. 첫째는 情報理論을 이용하여 檢察과 警察間의 意思疏通이 왜? 그리고 어디서? 斷絶되는가 하는 점과 斷絶의 結果가 刑事司法行政의 質을 위해 어떠한 의미를 가지는가를 밝히려 하였고, 둘째는 組織理論을 이용하여 목적에 대한 두 조직간의 葛藤, 役割分化, 그리고 組織間의 調整問題들 보다 잘 이해해 보고자 하였다.

第2章 檢察과 警察間の 不平과 問題點

第2章 檢察과 警察間의 不平과 問題點

警察이 檢察에 대하여 가지는 不滿은 여러가지 類型의 檢察處分에 대한 것이 주류를 이룬다. 즉 無嫌疑處分과 不起訴處分같은 決定이 不滿의 對象이 되기도 한다. 일반적으로 警察은 檢察이 지나치게 不起訴指向的이라고 不滿을 토로한다. 즉 警察은 檢察이 事件處理에 있어서 너무 관대하고 無嫌疑處分の 比率이 높다고 생각하고 있다.

檢察에 대한 警察의 不平은 美國의 경우에도 비슷한데 그 이유에 대해서는 警察의 過多한 業務量 때문이라는 見解가 강하다. 즉 警察에 의하여 逮捕된 事件이 法院에 送致되지 못하고 終結되는 이유의 하나는 警察의 業務量이 과다하여 (특히 都市警察의 境遇) 警察에서 모든 事件에 충분히 주의를 기울일 여유가 없기 때문이라는 것이다.¹⁶⁾

그런데 우리나라에서는 起訴獨占主義를 採擇하고 있어 警察에서 Diversion 시킬 수 있는 事件까지도 檢察에 送致해야 되는 경우가 적지 않다는 것이 警察의 一般的인 見解이다. 또 이러한 現狀은 警察에 대한 檢察의 지나친 干涉으로 받아 들여지고 警察自由裁量에 대한 不滿으로 이어진다. 즉 警察은 意見提示의 기회가 없는 상태에서 檢察로부터 指示만 받으며 檢察指針에서 벗어날 수 없기 때문에 自由裁量權이 전혀 없다고 不平을 한다.

警察의 立場에서 보면 檢事들은 자기들의 地位를 장래의 法曹界 活動을 위한 基盤으로 이용하는 것같이 보이며 이 때문에 지나치게 政治的인 것같이 보일 때도 있다고 한다. 事件擔當 司法警察官이 事件을 잘못 處理했을 때는 담

註 16) Forst, op. cit. p.3과 p.10.

당검사가 事件擔當 警察官을 呼出하게 되는데 경우에 따라서는 個人的인 부탁을 위하여 擔當警察官을 呼出하는 경우도 있다는 指摘도 있었다.

또 다른 範疇의 불만은 두 組織間의 意思疏通 즉 情報交換의 齟齬가 있다는 점이다. 警察이 檢察에 대하여 가지고 있는 이러한 不滿은 具體的으로 두가지 側面에 置重되고 있다. 첫째로 檢察이 事件處理決定을 내리기 전에 警察과 전혀 協議가 없다는 점이고, 둘째로는 事件處理決定과 그 이유에 대하여 警察에게 還流情報(feed back)을 제공하지 않는다는 점이다. 擔當檢事가 필요할 때는 擔當警察官을 呼出할 수 있고 전화로도 意思疏通이 용이하지만 그 반대의 境遇는 사정이 다르다. 이러한 現狀은 檢察의 對警察觀에 起因한다. 즉 檢事들이 警察官을 專門家로서 생각하고 있지 않기 때문에 對面關係가 성립되기 어려운 것이다.

事件處理의 還流情報에 대한 문제는 美國의 경우에도 우리와 유사한 것 같다. Forst가¹⁷⁾ 面接한 警察幹部들의 대답이 이를 證明해 주고 있다. 警察官들은 자신이 立件한 事件이 檢察에서 왜 不起訴處分되었는지, 拘束된 被疑者가 어떻게 處理되었는지조차도 알지 못한다고 하였다. 結果的으로 搜查警察官의 勤務成績은 立件送致한 사건의 결과는 관계없이 그의 立件記錄과 上官이 알고 있는 다른 情報에 의해 評價되고 있다는 것이다.

檢察에 대한 警察의 세번째 棼주의 不滿은 檢察이 警察의 業務나 問題點들 그리고 業務의 優先順位에 관하여 이해가 없고 또 별로 관심을 두고 있지도 않다는 점이다.

다른 말로 설명하면 檢事들은 거리의 實際狀況을 잘 모르며 그렇기 때문에 犯罪의 實際世界에 대하여 感傷的이며 警察活動에 대한 설명에 非同情的이며

註 17) Forst, op. cit., p.6.

不信을 갖고 있다고 警察은 믿고 있는 것이다. 警察과 檢察은 여러 면에서 접촉할 기회가 있다. 예를 들면 사건수사과정은 물론 裁判過程에서 證據나 法律問題에 관한 法律顧問役割을 통해서 (美國의 경우에는 흔히 있음) 檢事들은 警察官들과 接觸할 기회를 가지며 이러한 接觸機會를 통하여 警察을 이해하고 警察業務와 問題點들에 관하여 친숙해져야 한다. 그러나 현실은 그렇지 못하기 때문에 많은 警察官들은 檢察의 警察에 대한 이해부족을 탓하는 것이다.

반대로 警察에 대한 檢事들의 주된 不滿은 警察은 檢事들이 必要로 하는 情報 및 證據를 충분히 제공해 주지 않고 있다는 점이다. 搜查 및 事件情報가 起訴의 目的을 위해서 不充分하다는 것이다. 檢察의 立場에서는 警察이 檢舉에만 너무 치중하는 傾向이 있으며 警察은 檢舉와 동시에 그들의 役割이 끝났다고 생각하고 있다고 생각하고 있다. 檢事들은 檢察이 필요로 하는 情報가 무엇인지 잘 모르는 警察官이 많이 있고 또 인센티브가 없는 것이 그 原因이라고 말하고 있다. 즉 警察의 傳統的 報償體系에서 보면 事件을 裁判可能하게 만드는 것, 즉 檢舉나 搜查의 質이 報償의 기준으로 評價되지 않고 있다는 것이다.

警察에 대한 檢察의 두번째 불만은 警察이 起訴의 실상을 이해하지 못하고 있다는 것이다. 그래서 警察은 起訴可能性이 확실하지 않은 事件도 起訴意見을 붙여서 檢察에 送致할 뿐만 아니라 왜 檢事들이 사건을 不起訴處分하는지를 이해하려 하지 않는다고 不平한다. 이러한 상황이 불필요한 誤解와 葛藤을 초래하게 되는 것이다. 그러나 이미 言及한 起訴獨占主義 때문에 사소한 사건까지도 檢察에 送致해야 한다는 것이 警察의 主張이다. 실제로 우리의 法體系는 少年犯罪者의 경우까지도 警察이 自由裁量權을 발휘하여 Diversion하는 것을 禁하고 있다. 물론 여기에는 專門性和 관련된 警察官의 資質, 警察의 不當한 權力濫用 등이 그 根據가 되고 있다.

세번째 不滿은 警察과 檢察간의 意思疏通과 情報調整에 관련된 것이다. 이 문제도 여러가지 具體的 形態를 보이고 있는데 檢察의 주장은 警察이 檢察의 指揮나 指示를 충실히 이행하지 않고 있으며 수사과정에서 事件의 脆弱點을 사전에 말해 주지 않는다는 것이다.

警察과 檢察간의 不滿을 비교하는 데 있어서 상당한 아이러니가 있다면 두 집단이 다같이 事件處理가 제대로 이루어지지 않고 있다고 믿는 것이다. 警察官들은 이러한 결과가 檢察의 독주, 業務의 過多, 잘못된 寬容, 그리고 事件處理統計에 대한 檢察의 지나친 관심에 起因한다고 생각한다. 반대로 檢事들은 그러한 결과는 警察이 起訴가 가능한 상태로 사건을 送致하지 않기 때문이라고 주장하면서 警察의 無能과 動機의 缺如, 그리고 檢舉와 관련한 統計에 대한 지나친 관심 때문이라고 指摘한다.

두 集團은 각기 상대방이 자기집단을 이해하지 않으며 이것이 集團간의 葛藤의 原因이 된다고 주장한다. 즉 두 집단은 상대의 微弱한 意思疏通과 情報交換을 불평하며, 상대방이 어떤 決定을 내리기 전에 자기들과 協議하지 않는다고 불만을 토로한다. 두 集團의 이러한 不滿을 해소하고 協調的인 相互關係를 유지하여 效率的인 刑事司法體系를 維持하기 위해서는 葛藤과 相互不滿을 유발하는 일반적인 요인들이 確認되어야 한다.

第3章 葛藤과 不滿의 諸要因

第3章 葛藤과 不滿의 諸要因

1. 機能의 異質性

우리나라는 대륙법적인 刑事司法體制를 採擇하고 있기 때문에 檢察과 司法警察의 關係는 上命下服關係에 있기는 하나, 刑事司法體系內에서 警察의 機能과 檢察의 機能은 상당한 차이가 있다.

警察機能은 犯罪豫防, 鎮壓 등 犯罪統制와 法執行 및 治安維持의 機能을 내포하며 警察의 役割은 공개된 路上의 可視圈內에서 遂行된다. 그리고 그것은 市民이나 犯罪者들과의 1:1상황하에서 遂行된다. 警察은 肉體的 危險을 부담하고 있으며 많은 경우 生命이 威脅받는 상황에서 활동한다. 이러한 犯罪統制的인 側面에도 불구하고 공공의 秩序維持와 行政的인 업무가 警察業務의 대부분을 차지한다.

警察이 여러가지 상이한 機能을 遂行한다는 사실은 그들의 모든 業務가 起訴나 裁判과 관계가 있는 것은 아니라는 것을 뜻하는 것이다. 그래서 警察業務의 優先順位는 檢察의 그것과 일치할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 즉 그들의 몇몇 기능은 서로 相衝되기도 하고, 어느 것은 서로 合致되기도 하기 때문에 警察과 檢察間에는 어려움이 생기는 것이다. 業務上 優先順位나 機能上的 相衝問題는 被面接 檢事와 警察官들이 地位如何를 막론하고 다같이 공통적으로 是認하였던 점이다.

2. 役割의 變化

機能的인 複雜性和 연관되는 또 다른 문제는 檢舉過程에서 起訴過程으로 이동하면서 이들의 역할이 변하게 된다는 것이다. 두 組織構成員들의 自由裁量權은 그 過程이 지나면서 점점 줄어든다.

일단 立件된 후에는 意思決定權限이 檢事에게 이양되기 때문에 檢問檢索이나 檢舉를 위해 경찰에게 주어졌던 自由裁量權이 다시는 주어지지 않는다. 마찬가지로 起訴한 후에는 公訴措處에 附屬되는 많은 決定들이 辯護士나 법원 등의 의사에 의하여 制約을 받기 때문에 檢事도 起訴決定過程에서 발휘했던 自由裁量權을 行使할 수 없게 된다. 그래서 각자의 역할들은 변하는 것이다.

檢舉過程에서 自由裁量的인 權限을 가지는 警察이 搜查와 裁判準備段階에서는 證據를 確保함으로서 補助者나 支援者로 변하고 裁判段階에서는 證人으로 변한다. 檢事도 그 役割이 변하는데 搜查過程에서는 搜查를 指揮監督하고 公訴與否를 결정하는 역할을 하지만 裁判過程에서는 國家를 代辯하는 役割을 遂行하고 終局的으로는 求刑節次를 통하여 법관에 대한 助言者나 提請者의 役割을 한다.

그리고 各各의 役割은 특별한 책임을 동반하며 相異한 問題를 惹起시킨다. 예를 들면, 警察官의 境過 搜查段階에서는 證據를 蒐集하고 保全하는 책임을 지지만 裁判段階에서는 證人으로서의 책임을 賦與받게 되는 것이다. 이러한 役割變化가 提示하는 바를 이해하지 않고는 裁判過程에서 두 組織원들간에 생기는 混同과 葛藤을 이해할 수 없을 것이다.

3. 價値觀과 哲學 및 政策的 差異

두 組織構成員間의 個人的 葛藤과 組織間의 敵對感은 價値觀의 差異에서 야기될 수 있다. 유일하게 이 문제를 다루고 있는 Clark교수는 假想的 狀況에 대한 道德的 判斷에 있어서 警察과 檢察, 그리고 一般大衆間에 差異가 있으며 檢察보다는 警察이 大衆과 유사한 道德基準을 지니고 있다는 사실을 발견하였다.¹⁸⁾

하버드대학의 James Q. Wilson 교수는 警察이 自由裁量權을 行使하는 形態는 警備員 類型(Watchman Style), 法律至上主義 類型(Legalistic Style) 및 奉仕 類型(Service Style) 등 3가지 유형으로 나누어 진다고 하였다. 그리고 Joan E. Jacoby 교수는 起訴政策을 合法性의 充足(Legal Sufficiency)에 중점을 두느냐, 體制의 能率性(System Efficiency)에 두느냐, 혹은 裁判의 充分性(Trial Sufficiency)에 두느냐와 關係해서 分類하고 있다.¹⁹⁾

우리는 警察과 檢察의 政策이 일치하지 않을 때, 특히 서로 심한 葛藤이 있을 때 생길 수 있는 문제들에 대하여 無關心해서는 안된다. 예를 들면 警察은 法律至上主義 類型을 택하여 輕微한 사건까지도 拘束하고, 檢察은 體制의 能率성이나 재판의 充分성을 정책으로 택한다면, 檢察은 警察이 불필요한 事件을 너무 많이 送致하여 業務를 加重시키고 있다고 불평할 것이고, 警察은 檢察이 너무 寬大하고 너무 쉽게 不起訴處分을 내린다고 不滿을 토로하게 될 수도 있음을 알아야 한다.

註 18) J. P. Clark(1969), "Isolation of the Police : Comparison of the British and American Situation" in R. Quinney (ed.), Crime and justice in Society, Beverly Hills : Sage Pub.

19) Joan Jacoby, op. cit., p.6.

특히 어떤 政策의 優先順位를 결정할 때 조직간의 意見不一致가 보다 구체화된다. 예컨대 警察은 麻藥買入者나 賣春婦를 團束하는 일에 盡力할 때, 檢察은 이러한 活動이 자기들이 생각하기에 더 시급한 犯罪의 團束活動을 阻害한다고 생각할 수도 있다. 그런데 優先順位の 差異는 시간적인 문제에서 생기는 경우가 대부분이기 때문에 組織間의 意思疏通을 增進함으로써 拂拭시킬 수 있을 것이다. 結果的으로 組織의 政策, 責任者의 哲學, 그리고 業務의 優先順位 등이 警察과 檢察關係를 阻害하는 요인인 것을 간과해서는 안된다.

4. 意思決定責任의 問題

意思決定에 있어서 責任을 缺하게 되면 이것이 바로 중요한 不滿要因이 된다. 不滿의 現狀은 組織內에서 생길 수도 있고 組織間에 생길 수도 있는데 意思決定責任이 변하거나 混同이 생길 때 그러한 現狀이 發生한다.

責任이란 意思決定者가 누구인지 알려지고 그 사람이 誤謬에 대하여 責任지게 될 때 생기는 것이다. 이것은 意思決定過程에서 일련의 內的統制가 存在함을 意味한다.

內的統制의 必要性은 檢事의 公訴決定에도 똑같이 適用된다. 檢事が 事件을 處理하거나 起訴決定을 하는 데 있어서 一律性和 一貫性을 가지고 있어야 한다. 따라서 두 組織間에 누가 搜查나 拘束 決定을 내리며, 문제가 생겼을 때 누가 責任지느냐 하는 문제는 상대 조직에 대한 不滿과 葛藤의 問題와 連結된다는 점을 認識해야 한다.

5. 教育의 問題

教育問題에 대한 不平은 실로 一方的이어서 檢察에 대한 不滿이 대부분을 차지한다. 그런데 決定되어야 할 문제는 警察教育이 무엇을 위한 教育이어야 하며, 어떠한 教育을 받아야 하느냐 하는 것이다. 司法警察官吏들의 경우에는 어느 정도 專門化가 되어 있기 때문에 專門的 訓練을 문제삼을 필요가 없다고 主張할 수도 있다. 그러나 公訴提起에 필요한 情報의 양과 질에 관하여 판단한다면 특히 司法警察官吏들의 教育的 背景과 訓練이 充分한 상태가 아님을 是認할 수 밖에 없을 것이다. 더 나아가서 初動搜查를 담당하고 있는 一線警察官의 경우에는 여러가지 다른 기능을 遂行해야 하기 때문에 搜查教育과 訓練이 다른 役割을 수행하는 데 필요한 教育·訓練까지를 포괄할 수는 없을 것이다. 따라서 搜查를 담당하고 刑事事件의 報告와 起訴節次를 補助하는 警察官들은 搜查와 事件處理에 관한 보다 專門的인 教育·訓練이 필요하며 警察訓練의 教科課程이나 그 내용을 정하는 데 있어서 檢察의 助言이나 支援이 필요한 것이다.

第 4 章 檢察과 警察의 接觸

第4章 檢察과 警察의 接觸

앞에서 警察과 檢察이 서로 상대방에 대하여 가지고 있는 일반적인 不滿과 葛藤의 要因들을 검토하였다. 그런데 그 관계가 좋은 나쁜 간에 두 조직은 필연적으로 서로 접촉을 하게 되어 있으며, 이 접촉과정에서 상대방의 성과를 평가하고 사건을 처리하다 보면 사건의 해결에 대한 책임이 누구에게 있는지 반문해 볼 기회가 생기게 되는데 여기에서 不滿과 葛藤이 惹起된다. 그리고 兩 組織은 목적에 있어서도 상반되는 면이 있다. 그렇기 때문에 組織間의 접촉과정은 個人間의 모든 상호관계처럼 기존의 관계를 強化시킬 수도 있고 緊張시킬 수도 있다. 이러한 관점에서 McIntyre²⁰⁾가 제시하는 몇가지 接觸狀況을 중심으로 어떠한 문제로 두 기관이 接觸하는가를 確認하고, 그러한 接觸狀況들이 反目 또는 和合을 가져오는 과정에 대하여 論述해 보기로 하자.

1. 事件接受와 選別

犯人이든 被害者이든 證人이든 刑事司法體制와 접촉하는 대부분의 사람들은 먼저 警察과 접하게 된다. 그리고 대부분의 경우 檢舉人員이 起訴人員보다 훨씬 많다. 아래 〈표4-1〉은 檢舉人員과 起訴人員을 비교해 놓은 것으로 警察段階에서 裁判段階까지 가는 동안에 사건들이 Diversion되는 量的인 面을 나타

註 20) Donald M. McIntyre(1975. Fall), "Impediments to Effective Police-Prosecutor Relationships", The American Criminal Law Review. Vol. 13. No.2, pp. 201-231.

내 주고 있다.

警察은 어떤 犯罪를 강력하게 團束할 것인가? 누구를 檢舉할 것인가? 하는 문제에 관해서 決定을 내린다. 그리고 대체로 警察은 有罪判決을 얻어 내기에

〈표 4-1〉 전체범죄발생, 검거 및 기소 상황(1978-1988)

년도 \ 구분	발생건수	검거인원	구속인원	기소인원
1978	513,165	589,008	72,998	386,084
1979	555,793	651,998	75,347	441,823
1980	595,277	667,629	85,421	453,809
1981	625,934	734,981	82,661	436,038
1982	658,371	784,564	84,107	409,062
1983	786,443	952,097	83,534	426,507
1984	803,792	888,105	82,327	440,725
1985	810,416	885,765	77,162	432,329
1986	809,660	902,895	87,432	479,851
1987	946,390	1,054,407	83,454	504,167
1988	968,965	1,114,468	87,456	514,624

※ 資料 : 法務研修院, 犯罪白書, 1989, p. 17, pp. 121-123.

충분한 증거가 있다고 느끼는 사건만을 檢察에 送致하기를 원할 것이다. 그러나 우리나라는 起訴獨占主義를 채택하고 있기 때문에 일단 刑事立件되면 警察은 有罪나 起訴可能性에 관계없이 거의 모든 사건을 檢察에 送致한다. 司法警察官吏들의 답변에 의하면 檢舉되었다가 檢察에 送致되지 아니하고 釋放되는 사람은 檢舉容疑者 總數의 2~5% 정도에 불과하다고 한다. 그리고 美國의 경우에도 사정은 비슷한 것 같다.²¹⁾

註 21) D.M. McIntyre and B.Lippman (1970), "Prosecutors and Early Disposition of Felony Cases", 56A.B.A.J., p.1154, 1156.

輕犯罪處罰法違反의 경우에는 警察段階에서 석방되는 비율이 높는데 그 이유는 경찰이 법원에 직접 裁判을 申請할 權限(即決審判請求權)을 가지고 있어서 自由裁量의 餘地가 많기 때문이다.

告訴·告發事件이 檢察에 직접 접수되는 경우도 있지만 일반적으로 사건을 최초로 접수하는 一次的 刑事司法機關은 警察이다. 즉 檢察은 주로 事件을 送致하여 주는 警察에 依存하며, 警察이 제공하는 情報에 기초하여 起訴與否를 결정하는 것이 일반적이다. 그런데 檢察은 사건에 대한 主導權을 警察이 가지고 있다는 사실보다는 有罪判決의 關鍵이 되는 證據의 質을 통제할 수 없다는 점을 불만으로 여기고 있는 것 같다. 調査에 응한 대부분의 檢事들은 警察이 事件에 대한 主導權을 가지고 있어 불만이라고 응답한 사람은 거의 없었다. 檢事들은 組織의 規模나 資源의 不足 때문에 刑事事件의 初期段階부터 檢察이 關與하기 어렵다는 것을 충분히 인식하고 있었다. 그러나 <표 4-2>에 나타나듯이 “대부분의 警察事件記錄은 公訴提起를 위해 충분한 정보를 전달해 준다고 생각하십니까?”라는 질문에 대하여는 77%정도가 否定的인 답을 하였다.

<표 4-2>

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)	경찰(60명)
대부분의 경찰사건기록(피의자조서)은 공소제기를 위해 충분한 정보를 전달해 준다고 생각하십니까?		
—정말로 그렇다	0	10
—그렇다	23	70
—잘 모르겠다	0	3
—그렇지 않다	70	13
—전혀 그렇지 않다	7	4

證據의 質的 統制에 관한 문제를 알아보기 위하여, 警察官들과 檢事들에게, “強力 事件의 경우 일반적으로 어느 단계에서 檢事が 關與하는가?”라는 질문을 하였다. 연구자의 基本假定은, 檢事が 사건에 관여하는 시기가 이르면 이를수록 被疑者와 證人을 搜索하고 訊問하는 데 더 참여하게 되고, 조기에 證據의 確實性을 確保하게 되며 적법절차상의 瑕疵를 방지할 수 있게 된다는 것이다. 질문에 대한 응답은 아래 표에 나타난 바와 같다.

〈표 4-3〉 (단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
강력사건의 경우 검사가 실제로 수사에 관여하게 되는 시점은 어느 단계부터라고 생각하십니까?						
－초동수사단계	16	20	36	5	10	15
－용의자 검거단계	7	7	14	10	3	13
－피의자 심문단계	0	0	0	0	0	0
－구속영장 청구단계	27	23	50	23	27	50
－송치서류작성단계	0	0	0	2	0	2
－사건송치후단계	0	0	0	10	10	20

위 〈표 4-3〉에서 볼 수 있듯이 初動搜查段階부터 檢察이 事件에 關與하는 경우는 예상보다 많지 않다. 따라서 사건의 初期搜查段階(初動搜查段階에서 容疑者 檢舉段階까지)에서는 일응 檢察의 간섭없이 警察 독자적으로 搜查活動을 전개한다. 물론, 중요한 強力事件이 빈번해지면서 初期搜查段階에서부터 檢察이 事件에 관여하는 사례가 많아진 것은 사실이다. 특히 凶惡한 殺人事件이나 전국적으로 주의를 끄는 事件의 경우에는 대개 初動搜查段階에서부터 檢察이 관여한다. 또 地方의 경우에는, 都市에 비하여 初動搜查段階부터 檢事が 관

여하는 경우가 많다. 地方에 근무하는 檢事 및 警察官의 경우 都市보다 많은 數가 事件의 初期搜查段階에서 檢事が 관여한다고 응답하였다는 사실이 이를 입증해 준다. 그 이유를 묻는 질문에 대한 대답은 크게 두 가지 類型으로 분류되고 있다. 첫째는, 地方은 地域이 협소하여 檢事들이 사건을 자세히 알 수 있기 때문에 자연히 檢事が 事件 수사에 관여할 기회가 많아진다고 보는 類型이 있다. 둘째는, 都市에 비하여 地方에서는 사람들의 耳目을 끄는 事件이 자주 발생하지 않기 때문에 같은 事件이라도 檢事들이 느끼는 인식이 다르다고 보는 類型이 있다.

應答者の 절반정도(거의50%)는 拘束令狀申請段階에 이르러서 비로소 檢事が 사건에 관여한다고 답변하였다. 拘束令狀請求權을 檢事が 가지고 있다는 사실에 기초하여, 구속사건의 경우에는 令狀申請段階에서부터 檢察이 관여한다고 말할 수도 있을 것이다. 그러나 令狀의 발부여부는 어디까지나 判事의 판단에 의하여 결정되는 것이므로 令狀請求 역할을 수행하는 것만 가지고 사건에 관여한다고 말할 수는 없을 것이다.

중요한 強力事件 즉 사회적으로 크게 문제가 되는 事件이나 檢事が 직접 認知한 事件 그리고 警察이 보고한 事件 중 아주 중대하다고 인정되는 事件을 제외한 대부분의 刑事事件의 경우, 檢事は 경찰로부터 事件을 送致받은 후 비로소 被疑者를 訊問하거나 警察이 제시한 證據를 調査할 기회를 가지게 된다. 그런데 警察段階에서의 搜查活動에 대한 檢事の 調査, 監督의 정도가 어느 정도인지는 분명치 않다.

2. 檢察의 Diversion

檢察은 警察로 부터 送致받은 事件,²²⁾ 직접 認知한 事件, 그리고 告訴·告發事件을 搜查한다. 그리고 檢事は 搜查를 완료한 결과, 嫌疑가 없거나, 公訴權이 없거나, 罪가 안되거나, 또는 犯罪는 성립되나 處罰의 필요성이 없으면 당해 사건에 대하여 不起訴處分을 내린다. 警察官應答者들은 전체 刑事事件의 30~55%가 檢察에 의하여 不起訴處分된다고 주장하면서 자신들이 애써 送致한 사건이 빈번하게 不起訴處分되는 데 대하여 不滿을 토로하였다²³⁾.

檢察의 Diversion에 대하여 警察이 否定的 態度를 보이는 理由는, 모든 犯罪人은 刑을 받고 拘禁되어야 한다고 믿기 때문인 것 같다. 그러나 이러한 강한 인상은 자신들의 행동에 관한 질문 즉, “警察이 自由裁量에 의하여 被疑者를 釋放하는 경우는 어떻게 설명할 것인가?”라는 질문을 하였을 때 상당히 약해졌다.

警察은 刑事事件에 대해서도 自由裁量權을 발휘할 경우가 있으며, 輕犯罪의 경우에는 即決審判請求權을 통해 상당한 自由裁量權을 행사하고 있다.

警察은 檢察의 事件處分結果에 대하여 불만을 토로하고 檢事들은 警察의 自

註 22) 警察은 犯罪者를 檢舉하거나 立件하면 필요한 搜查를 행한 다음 即決審判事件과 通告處分制度에 따라 犯則金을 납부한 사건을 제외한 모든 사건을 檢察에 送致하게 되어 있다.

23) 1989년도 檢察年鑑(大檢察廳 發行)에 의하면, 1988년 중에 檢察이 處理한 人員은 1,146,680名으로 그 處理內容은 拘束求公判이 87,451名(7.6%), 不拘束求公判이 27,720명(2.4%), 求略式이 399,453名(34.9%), 家庭法院(少年部) 送致가 9,434名(0.8%), 起訴猶豫가 128,439名(11.2%), 起訴中止가 115,120名(10.0%), 嫌疑없음이 97,124名(8.5%), 罪가 안됨이 2,983名(0.3%), 公訴權없음이 278,956名(24.3%)이다.

由裁量을 檢察의 權威에 대한 도전으로 간주한다면 兩者의 관계는 악화될 수밖에 없을 것이다.

3. 裁 判

事件이 裁判에 회부되면 警察은 檢察의 지휘를 받아 有罪判決이 선고되도록 증거수집 등에 최선을 다하고, 檢察은 警察을 위한 진정한 辯護人の 역할을 수행한다. 이러한 견지에서 보면 警察은 그들의 이해관계에 헌신하는 辯護人을 가지고 있는 셈이다. 犯罪被害者는 被疑者를 확인하고, 被疑者의 犯罪行爲에 관하여 설명하지만, 警察은 有罪判決을 얻어내는 데 결정적인 역할을 하는 指紋, 自白 및 證據 등에 관하여 證言을 한다. 그리고 社會的인耳目을 끌거나 논쟁거리가 된 事件을 裁判할 때에는 警察과 檢察이 다같이 法執行體制 전체가 被疑者와 그의 辯護人으로부터 공격을 받는다고 느껴 그들의 공격에 連帶하여 對處하게 된다.

4. 法律改正

어떤 關聯 法律이 改正되면 그에 따라서 警察과 檢察의 權力限界가 變化하게 된다. 檢察은 이러한 변화에 대하여 諮問機能을 할 수 있는 位置에 있다. 새로운 법률의 효력에 관한 檢察의 諮問役割은 어떤 다른 문제에 관한 諮問役割보다 높게 評價될 수 있을 것이다. 새로운 法을 해석하는 데 있어서 檢察은 警察보다 우월한 입장에 있다. 그리고 判事가 이러한 변화에 어떻게 反應할 것인가를 評價하고 裁判過程에서 어떻게 公判을 進行하며 宣告할 것인지를 판

단함에 있어서도 우월한 위치에 있다. 만일 警察과 檢察의 權力限界와 관련이 있는 法律이 논쟁거리가 된다면 警察과 檢察은 서로 긴밀한 協調體制를 유지하면서 공동으로 對處하게 될 것이다.

5. 法律諮問

有罪判決을 획득하는 데 결정적인 요소는 節次的인 問題와 證據의 問題인데 이들 문제에 관한 한 警察보다는 檢察이 더 專門家的 位置에 있다. 그리고 警察은 犯罪가 發生했을 때 이를 事件化하고 證明하기 위해서는 어떤 證據를 수집해야 할 것인가를 결정해야 하는 위치에 있다. 그런데 警察은 犯罪搜查를 진행하는 과정에서 종종 法律專門家만이 답변할 수 있는 어려운 문제에 逢着하게 된다.

警察에 대한 檢察의 法律諮問 活動은 두 기관간의 자연스러운 관계를 증진시키는 좋은 방법이 된다. 檢事는 刑事法에 관련된 문제들을 專門적으로 다루기 때문에 이 문제에 관하여 전문가적 입장에 있고, 더 나아가서 判事의 특성이나 습관 그리고 태도 등에 대해서도 잘 알고 있다. 또한 檢事들은 辯護士로부터 항상 도전을 받고 있기 때문에 다루기 어려운 法律問題에 대해서는 매우 該博한 識見을 가지고 있는 편이다. 檢察은 法律問題나 證據에 관한 문제를 지시 또는 협의하기 위하여 警察과 자주 접촉하게 된다.

搜查와 起訴에 대하여 역할이 분리되어 있는 美國의 경우에도 法廷에서 檢事와 警察이 接觸하는 장면을 흔히 볼 수 있다. 뿐만 아니라 美國의 경우에는 警察의 事件選別過程에서도 搜查擔當警察官과 檢事の 相互作用이 빈번히 일어난다. 事件을 證明하기 위하여 더 많은 證據가 필요할 때에는 檢事は 警察官에게 어떤 證據가 왜 필요한지, 그리고 그 本質과 量에 관해서 說明해 준다.

즉 證據가 너무 微弱해서 公訴維持가 어렵게 되면 檢事は 그 이유를 關係警察官에게 설명해 주고 특히 搜查節次上 어떤 瑕疵가 있었는지를 자세히 설명해야 한다.

한편, 檢察이 警察에 대하여 法律諮問役割을 한다고 일률적으로 말하기는 어렵다. 그 理由는, 警察의 立場에서는 여러가지 영역에서 專門家의 諮問이 필요한데도 이를 수용하지 않거나 요망하지 않기 때문이다. 특히 우리나라의 경우에는 이러한 현상이 현저한데 〈표 4-4〉에서 나타나고 있듯이 警察과 檢察應答者의 대부분은 법률적인 문제로 警察이 檢察에게 諮問을 구하는 경우가 별로 없다고 답하고 있다. 그런데 檢察의 주장은 警察의 要求에 檢察이 응하지 않기 때문이 아니라 警察이 다 안다고 생각하여 法律諮問을 要請하지 않기 때문에 法律諮問 役割을 수행하지 못한다고 주장하였다. 즉 警察은 身柄關係에만 주로 指揮稟申을 받을 뿐 사건에 대한 일반적인 법률자문은 받지 않는다는 것이다.

그러나 警察應答者의 대부분은 이와 반대되는 反應을 나타내고 있다. 많은 수의 警察官들은, 搜查指揮體系上 自由裁量權이 없고 檢察로부터 指示만 받아

〈표 4-4〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
법률적인 문제로 경찰이 검찰에게 자문을 구하는 정도는?						
－아주 많다	0	0	0	0	0	0
－많은 편이다	3	20	23	11	19	30
－잘 모르겠다	1	3	4	0	3	3
－별로 없는 편이다	56	17	73	40	25	65
－전혀 없다	0	0	0	0	2	2

야 하기 때문에, 檢察에 대한 意見提示가 불가능하다고 주장하였다.

위 〈표 4-4〉에 나타난 應答者들의 應答類型을 보면 地域에 따라서 상당한 차이가 있었다. 警察이 법률문제나 사건자체에 관한 調整·協力の 필요성 때문에 檢察과 의사교환을 하거나 의견조정을 하는 경우는 都市보다 地方이 빈번한 것으로 밝혀졌다. 地方의 경우에는 司法警察官吏의 數가 적기 때문에 그들의 行態가 쉽게 檢察에 알려지게 되고, 따라서 檢事の 指揮·監督機會가 增大하게 된다. 결과적으로 地方警察署 搜查課長은 檢察과 더불어 사건에 대한 事前協議를 많이 하게 된다는 것이다. 예를 들면, 특정사건을 檢察과 사전협의없이 政策的으로 立件했을 때는 사건이 실패로 돌아갈 확률이 높다는 것을 警察과 檢察이 모두 認定하는 바였다.²⁴⁾ 더 나아가서 地方에서는 機關長들의 公式·非公式會同이 잦기 때문에 檢察의 支廳長과 警察署長이 公式·非公式적으로 접촉하는 경우가 빈번하며, 서로 상대기관의 事情을 보다 많이 알게 되고, 理解心도 增進되어 檢事와 司法警察官의 관계에 긍정적인 影響을 미칠 수 있다는 것이다.

앞에서 언급한대로 警察이 檢察에게 法律諮問을 구하지 않는 것이 현실이기 때문에 美國에서는 警察에서 자체 法律顧問을 고용하는 경우가 증대하고 있다. 시카고 근방에 있는 Northwestern 大學校 法科大學에서 시작한 The National Training Program for Police Legal Advisors는 國際警察長協會(The International Association of Chiefs of Police)의 주관하에 진행되고 있으며, 1972년 현재 270개 이상의 警察署가 1명 이상의 專任法律顧問을 고용하고 있다.

이러한 傾向은 사건의 正確性和 人權保護次元 등 여러가지 면에서 警察에 도움이 될 수 있으나 警察과 檢察의 相互 意思疏通의 頻度を 감소시킬 수도

註 24) 地方警察과 檢察의 거의 80%정도가 이를 是認하고 있음. 대조적으로 都市의 경우에는 警察과 檢察 각각 20%와 30%에 못 미치고 있다.

있다. 이러한 理由에 근거하여, 警察의 自體的인 法律顧問制度가 두 기관을 疏遠하게 만들 수 있다는 견해를 披瀝하는 專門家도 많다. 특히 法律顧問과 擔當檢事의 專門的 견해에 차이가 있을 때 그러한 현상이 深化된다는 것이다. 한편, 警察의 法律顧問과 檢察과의 關係가 緊密해지면 附隨的으로 警察과 檢察關係가 增進된다는 見解도 있다.

6. 警察官의 敎育·訓練

아래 〈표 4-5〉에서 나타나고 있듯이 警察官의 敎育·訓練 정도는 檢察의 警察에 대한 不滿要素로 되고 있는데, 檢察이 警察官 특히 司法警察官의 敎育과 訓練에 關여하게 되면 (例, 檢事들이 搜查幹部研修所에서 講義를 擔當하는 사례가 있음) 警察과 檢察의 사이에 友好的 關係가 成立한다는 것이 專門家들의 일반적 견해이다. 그리하여 美國의 어느 警察署에서는 初任敎育이나 再敎育時에 檢事が 刑法이나 刑事訴訟法을 講義하는 경우가 많다. 講義의 主題와 깊이 그리고 講義頻度와 參與 그리고 檢事の 數 등에 따라 다르기는 하지만 意見交換이 빈번하게 이루어지는 學習雰圍氣는 警察과 檢察關係를 밀착시키는 데 기여할 수 있을 것이다.²⁵⁾

美國 일리노이주 州檢察廳에서는 “일리노이주 法執行委員會(The Illinois Law Enforcement Commission)의 후원하에 1972년 중 8개월 동안에 2,400명

註 25) 법률고문제도에 관한 문제를 위해 The International Association of Chiefs of Police (I.A.C.P.)의 Guidelines for a Police Legal Unit (W. Schmidt, ed., 1972)를 참고할 것

〈표 4-5〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)	경찰(60명)
수사경찰은 법률문제에 관하여 전문성을 가질 만큼 교육훈련이 충분하며 충실하다고 생각하십니까?		
- 정말로 그렇게 생각한다	3	2
- 그렇게 생각하는 편이다	0	28
- 잘 모르겠다	6	10
- 그렇지 않다고 생각하는 편이다	67	53
- 전혀 그렇지 않다고 생각한다	24	7

의 警察官을 대상으로 하여 42회에 걸쳐 Seminar를 개최한 바 있다.²⁶⁾ 일부 檢察廳에서는 대단히 세련된 방법으로 警察 教育을 實施하였다. 예컨대, 로스엔젤레스市 檢察에서는 一般講義와 現場問題들을 劇化시켜서 地方 텔레비전방송국을 통해 직접 地方警察署로 전송시켰다. 그리하여 現場問題들을 劇化시키는 方法이야말로 효과적인 자료제시방법임을 증명하였다.²⁷⁾

전문적인 법률문제에 관한 講義는 法執行 最一線에서 생기는 여러가지 力動性에 비하여 매우 지루할 수 있으며, 융통성없는 講義는 오히려 警察과 檢察關係를 손상시킬 수 있음을 인식하여야 한다. 이러한 경우 檢事와 警察官은 서로 아무 것도 얻을 수 없게 되고, 전반적인 教育課程을 통하여 두 기관간에 架橋를 놓을 수 있는 좋은 기회를 상실할 수도 있는 것이다.

註 26) Donald McIntyre, et. al. (1973), Evaluation of Illinois State Attorneys Association Comprehensive Project (Law Enforcement Grant, Chapter III, Model State's Attorney Support Unit).

27) George Trammell(1969) "Control of System Policy and Practice by the Office of District Attorney in Brooklyn and Los Angeles," 5, The Prosecutor, p.242.

第 5 章 情報理論 側面에서 본 檢察과 警察의 關係

第5章 情報理論 側面에서 본 檢察과 警察의 關係

警察과 檢察의 關係를 충분히 理解하기 위해서는 刑事司法體系를 하나의 情報過程으로 考察해야 한다. 情報過程은 ① 信號(Signal)의 源인 犯罪事件 ② 犯罪事件을 受領者(檢事나 判事)에게 전달해 주는 通路(例, 警察報告書, 物的證據, 證人 등), 그리고 ③ 事件에 관한 情報受領者(判事나 檢事)등 3가지 요소로 構成되어 있다. 이와 關聯해서 檢事が 필요한 情報을 얻지 못하는 理由 즉, 警察과 檢察 사이의 意思傳達過程에 障礙가 되는 要因들을 分析하면 다음과 같다.

1. 意思傳達過程에 障礙가 되는 要因들

가. 첫째로 法律的 制約들을 들 수 있는데, 被疑者의 자백에 대한 任意性 요구 및 司法節次의 문제, 누가 情報取得責任者가 되는가 하는 役割分擔의 問題, 意思決定者인 檢事나 判事(少年非行事件의 경우)에게 언제까지 報告할 것인가 하는 送致期日의 問題 등이 이에 속한다. 지나친 法律的 制約은 司法警察로 하여금 檢察과의 意思疏通을 어렵게 만든다. 이것은 마치 지나치게 엄격한 父母와 子息間의 關係와 같이 相互意見交換이 圓滑이 이루어질 수 없는 關係가 되는 것과 같다고 하겠다.

예를 들어, “自白의 任意性이나 適法節次에 대한 檢察의 要求가 너무 지나치기 때문에 檢察과의 意思疏通이 어렵다고 본다”라는 質問에 設問과 面談에 응한 많은 司法警察官들(63%)이 同意하였으며, 전적으로 同意하는 警察官의

數도 應答者의 10%에 달하였다. 이러한 결과는 대부분(98%)이 否定的인 反應을 나타낸 檢察의 應答과는 매우 對照的이다. 그러나 檢察의 立場에서는 自白의 任意性이나 適法節次에 대한 規制보다는 情報取得과 關聯된 役割分擔의 問題나 警察의 事件 送致와 關聯된 時間的 制約과 關聯된 法律的 規制가 필요한 情報獲得을 위한 障礙要因이 된다고 보고 있다(아래 표 5-2, 5-3 參考할 것). 즉 檢察 應答者의 過半數以上(각각 63%와 53%)이 關聯된 質問에 肯定的으로 應答하였다. 그런데 警察官들은 90%에 가까운 數가 肯定的인 應答을 함으로써 情報獲得過程에 檢察이 直接的으로 개입할 必要性을 認識하고 있었고, 事件送致와 關聯된(특히 緊急拘束 事件의 경우)충분한 情報를 수집하는데 지장을 招來하는 요소가 된다고 믿고 있었다.

나. 둘째, 檢事は 尙大한 情報 즉, 有罪로 되어야 할 理由를 立證하는 데 필요한 總體的이고도 자세한 情報를 필요로 한다. 따라서 事件에 대한 완전한 기술이 必要하고, 證人의 信賴性和 被疑者의 前科記錄 및 問題가 된 事件

〈표 5-1〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
자백의 임의성이나 적법절차에 대한 검찰의 요구가 너무 지나치기 때문에 검찰과의 의사소통이 어렵다고 본다.						
①전적으로 동의한다.	0	0	0	5	5	10
②동의하는 편이다	0	3	3	26	37	63
③잘 모르겠다	0	0	0	5	3	8
④동의하지 않는 편이다.	23	16	39	8	5	13
⑤전혀 동의하지 않는다	27	31	58	6	0	6

〈표 5-2〉

(단위 : %)

검사는 수사지휘권을 가지고 있기 때문에 성공적인 기소를 위하여 최종정보 취득 책임자가 되어야 하는데도 현실적으로는 수사경찰이 정보책임자 역할을 담당하기 때문에 검사가 필요한 정보를 충분히 얻지 못하는 경우가 있다. 이는 두 기관의 역할 분담 문제와도

관계가 있다.

	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
①전적으로 동의한다	10	0	10	23	20	43
②동의하는 편이다	30	23	53	23	22	45
③잘 모르겠다	0	3	3	0	2	2
④동의하지 않는 편이다	10	17	27	2	6	8
⑤전혀 동의하지 않는다	0	7	7	2	0	2

〈표 5-3〉

(단위 : %)

검사가 필요한 정보를 충분히 얻지 못하는 이유의 하나는 경찰이 사건송치에 있어서 시간적 제약을 갖기 때문이다. 즉 사건송치나 피의자 인치와 관련된 시간적 제약이 충분한 정보수집에 지장을 초래한다.

	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
①전적으로 동의한다	3	3	6	15	14	29
②동의하는 편이다	20	27	47	27	29	56
③잘 모르겠다	0	3	3	0	0	0
④동의하지 않는 편이다	20	17	37	7	5	12
⑤전혀 동의하지 않는다	7	0	7	0	2	2

에 관한 최근의 그리고 完全한 情報가 必要하다. 그런데 搜查警察은 人員不足과 위에서 제시한 여러가지 理由로 인하여 檢事가 필요로 하는 諸般情報들을 充分하게 제공할 수 있는 立場에 있지 못하다. 따라서 <표 4-2>에서 볼 수 있듯이 많은 檢事들이 警察의 被疑者訊問調書가 公訴提起를 위해 充分한 情報을 提供하지 못한다고 주장하고 있다. 물론 犯罪의 類型에 따라 調書의 充實性에 차이가 있다고 볼 수 있는데 暴力事件과 같은 對人犯罪의 경우에는 調書가 충실한 데 반하여 財産犯罪의 경우에는 不充分한 경우가 많다고 指摘하고 있다.

다. 셋째, 檢事는 2개의 情報채널을 통하여 犯罪事件을 보고 받는다. 하나는 警察의 犯罪認知報告書등과 같은 文書에 의한 채널이고, 또 하나는 警察 또는 證人과의 對話 등과 같은 口頭(對面的)傳達 채널이다. 檢事가 必要한 情報을 充分히 얻기 위하여는 각각 장점을 지니는 위의 두 情報채널을 適切히 活用할 必要가 있다. 그러나 現實的으로 檢事들은 주로 文書채널에 依存하여 情報을 習得하는 것이 보통인데 이러한 側面이야말로 警察과 檢察 사이의 意思疏通을 방해하는 주요 要因으로 指摘될 수 있다.

文書채널은 記錄을 작성하는 데 必要不可缺하며, 前科記錄과 같이 情報을 정리된 文章으로 傳達하는 데 매우 有用하다. 그러나 事件과 相關한 정보를 모두 文書로 전달하는 데는 限界가 있다. 더 나아가 文書채널의 이용에는 不完全한 書類가 提出될 소지가 따르며, 특히 한 警察官이 모든 사건을 모아서 檢察에 전달하는 ‘一括處理制度(Batch-Processing System)’ 型의 意思疏通體制下에서는 두 조직간의 意思疏通의 質이 低下될 수 있다. 그리고 文書채널은 ‘對面的 意思交換(口頭채널)’에 비해서 여러가지로 不便한 點이 많다. 즉, 文書로 傳達하기 어려운 情報을 檢事에게 전달해 준다거나, 檢事가 事件處理結果를 警察에 還流(feed-back)시켜 준다거나, 補強調査를 要求한다거나, 事

件選別過程을 統制하는 경우 등에 있어서는 상당히 非效率的이다. 이러한 이유들 때문에 警察官과 檢事間에 ‘對面的 事件檢討’가 필요한 것이다.

〈표 5-4〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
검사와 사법경찰관리 사이에는 사전검토를 위한 의사교환이 자주 있습니까?						
①아주 자주 있다	0	0	0	0	0	0
②자주 있는 편이다	10	20	30	3	12	15
③잘 모르겠다	0	3	3	2	3	5
④별로 없는 편이다	40	27	67	35	33	68
⑤전혀 없다	0	0	0	10	2	12

이러한 意味에서 研究者는 重要的 事件의 檢討를 위해 檢事와 司法警察官吏 사이에 意思交換이 자주 있는지 與否를 問의하였다. 그 결과 檢察과 警察의 대다수 應答者들(각각 67%와 80%)이 意思交換이 별로 없다고 認定하고 있었다. 그런데 特記할 만한 사항은 意思交換이 자주 있다고 시인한 檢察과 警察 中에 地域에 따라 차이가 있음이 確認되었다. 즉 意見交換이 자주 있다고 답한 檢事들 中에 地方에 근무하는 檢事が 차지하는 비율이 都市보다 훨씬 높았다(67% : 30%). 警察의 경우에는 80%가 意思交換이 별로 없다고 말하고 있으나, “자주 있다”고 답한 警察官의 地方과 都市의 비율은 檢察의 경우와 유사하다(78% : 22%). 그런데 현재는 意見交換이 별로 없으나 成功的인 事件處理를 위해서 그 필요성이 있다고 認定하는 應答者가 두 集團에 공히 많이 있었다(檢察 : 43%, 警察 : 48%).

2. 두 組織間의 協議 程度

가. 警察에 의한 檢察과의 協議

情報過程이 어떻게 構成되어 있든, 意思傳達過程의 障礙要因들이 어떠한 것이든 결국에는 두 機關이 서로 接觸하고 協議하는 정도가 두 機關間의 關係의 質을 決定한다. 즉 情報交換을 위해서, 그리고 일반적인 法執行政策이나 節次를 樹立하기 위해서 한 機關이 다른 機關과 얼마나 자주 接觸하느냐에 따라서 두 機關間의 關係가 決定되는 것이다.

(1) 이러한 관점에서 警察이 犯罪問題에 관련된 정책을 수립할 때 어느 정도로 檢察과 協議過程을 거치는가를 살펴보았다.

犯罪問題에 관한 政策이나 警察內部의 方針을 결정하는 과정에서 警察은 어느 정도로 檢察과 意見調整을 하는 편입니까? 라는 질문을 하였을 때, 아래<표 5-5>에서 나타나고 있듯이 設問과 面談에 응한 檢事와 警察官의 過半數以上(검찰: 63%, 경찰: 54%)이 否定的인 답을 하였다. 그런데 두 기관간에 “意見調整이 자주 있다”고 답한 응답자 중 地方의 경우에는 犯罪團束이나 拘束搜查와 같은 특정한 問題에 대한 政策決定過程에서 警察署長이나 搜查課長이 支廳長이나 檢事와 協議하는 경우가 많다고 답하고 있으며, 그 비율이 都市의 경우보다 훨씬 높았다.

즉 檢察의 경우 27%가 肯定的인 反應을 보였는데, 그 중 地方이 차지하는 비율이 17%였다. 그리고 警察의 경우에는 肯定的인 應答者 가운데서 地方이 차지하는 비율이 매우 높았다(15% 중 12%를 차지함).

그러나 대다수의 應答者들은 두 機關의 關係가 기대하는 정도로 協助關係에 있지 아니함을 認定하였다. 그러면서도 檢察의 搜查指揮權에 의한 檢察

의 事件指揮와 경찰의 事件搜查 結果報告 등에 의하여 사실상 의사소통이 이루어지고 있다고 보는 사람도 많았다.

〈표 5-5〉

(단위 : %)

질 문	검찰			경찰		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
범죄통제에 관한 경찰의 정책(예 : 퇴폐업소, 폭력행위단속)이나 내부방침을 결정하는 과정에서 경찰은 어느정도로 검찰과의 의견조정을 하는 편입니까?						
①아주 자주 한다	0	0	0	0	0	0
②자주 한다	10	17	27	3	12	15
③잘 모르겠다	3	0	3	23	8	31
④별로 없다	33	27	60	17	22	39
⑤전혀 없다	4	6	10	7	8	15

〈표 5-6〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
검찰은 형법이나 형사소송법의 전문가이기 때문에 법집행에 대한 실질적인 통제 역할을 해야 한다고 생각하십니까?						
①정말로 그렇다	33	40	73	5	3	8
②그렇다	17	10	27	10	25	35
③잘모르겠다	0	0	0	0	0	0
④그렇지 않다	0	0	0	23	25	48
⑤절대로 그렇지 않다	0	0	0	5	4	9

(2)다음으로 전문적인 法律問題에 관한 諮問이나 協議程度를 檢討함으로써 두 機關間의 關係를 檢討하였다. 그 결과, 위 <표 5-6>에 나타난 바와 같이, 警察은 專門인 法律問題에 관하여 專門性을 缺하고 있다고 認定하면서도, 現實的으로 檢事들을 面談할 수 없기 때문에 특별한 法律的 問題에 관하여 檢察에 諮問을 구하거나 協議할 機會가 없다고 應答하였다(<표 5-7 참조>). <표 5-6>에서 나타나고 있듯이 檢察은 자신들이 法律專門家이기 때문에 檢舉, 搜索 그리고 押收와 같은 搜查上 法執行慣行에 있어서 支配的인 役割을 담당해야 한다고 믿고 있었다.

한편 警察은 檢察에 비하면 그 비율이 낮기는 하지만 57%에 달하는 인원이 자신들을 檢察에 못지 않은 法律專門家로 認識하고 있었다. 그런데 法律的 問題에 關한 機關間의 協議程度에 있어서는 위의 질문에서 나타난 것과는 對照的인 結果를 보여주고 있다. 즉 檢察은 警察에 비해 “協議한다”고 대답한 사람이 많으면서도 자신들이 專門家라고 認定하고 있는 것만큼 警察과 자주 協議하고 諮問하는 役割을 담당하지 않고 있음을 나타내 주고 있다. 물론 警察의 反應보다는 肯定的인 答변의 比率이 높았는데 이는 警察이 檢

<표 5-7>

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
법률적인 문제로 경찰이 검찰에게 자문을 구하는 정도는?						
①아주 많다	0	0	0	0	0	0
②많은 편이다	3	27	30	12	15	27
③잘 모르겠다	0	0	0	5	7	12
④별로 없는 편이다	47	23	70	33	27	60
⑤전혀 없다	0	0	0	0	1	1

察에 대하여 느끼고 있는 것과는 對照的인 現狀이다. 이미 第2章에서 指摘했듯이 警察은 필요할 때 檢事를 面接할 수 없고 檢察이 어떤 事件에 대하여 處分決定을 내리기 前에 警察과 事前協議가 없다고 느끼고 있기 때문에 이러한 對照的인 現狀을 나타내는 것 같다.

(3)專門的인 法律問題에 관한 檢察과의 協議程度를 좀 더 具體的으로 다루기 위하여, 押收와 搜索, 自白의 任意性 確保, 그리고 拘束令狀을 申請할 때 事前에 專門的인 問題들에 관하여 어느 정도 檢察의 指示를 받으며 意見を 구하는지 調査하였다. 〈표 5-8〉은 구체적인 문제에 대한 檢察과의 協議程度를 나타내 준다. 〈표 5-8〉에서 나타나고 있듯이, 押收·搜索이나 自白의 任意性 문제에 대해서는 事前에 檢察과 協議하거나 諮問을 받지 않는 경우가 더 많은 것으로 나타났다.

그런데 이와 같은 應答類型은 地域的 要因에 따라 差異를 보여주고 있다. 즉 檢察이 法執行에 관하여 支配的인 役割을 해야 한다는 主張에 있어서, 檢察은 地域間에 거의 차이가 없었으나, 警察의 경우에는 地方警察이 都市警察보다 훨씬 肯定的인 反應을 보여 肯定的 反應 중 地方警察이 차지하는 비율이 거의 65%에 달하고 있다. 法律的 問題에 관한 協議의 정도에 있어서도 地方警察이 都市警察보다 더 肯定的 反應을 보이고 있고, 檢察 역시 地方檢察의 경우가 더 높은 肯定的 反應을 나타내 보였다. 頻度面에서는 差異가 있으나 諮問을 구하고 協議한다는 應答이 27%와 30%이며, 이 가운데 地方警察과 地方檢察이 차지하는 比率이 각각 56%와 90%에 달하고 있다.

다만 強制搜索을 위한 拘束의 경우에만 警察이 사전에 檢察의 指示를 받으며 意見を 구하는 사례가 많은 것으로 나타났다. 이러한 現狀은 指揮稟申을 받는 과정에서 事件의 輕重과 기타 여건에 따라 檢察과 미리 協議하거나 諮問을 구하는 경우가 있고, 이런 점으로 미루어 拘束令狀申請時에는 不定期的

으로 協議가 이루어지고 있음을 짐작할 수 있다. 이러한 현상은 警察이 法執行慣行에 있어서 전적으로 檢察의 指針²⁸⁾에 의존하고 있기 때문에 나타나는

〈표 5-8〉

(단위 : %)

질 문		검찰(30명)			경찰(60명)		
		도시	지방	전체	도시	지방	전체
아래의 사안에 관하여 사전에 경찰이 어느 정도 검찰의 지시를 받으며 의견을 구합니까?							
압수 · 수색	①아주 많다	0	13	13	0	3	3
	②많은 편이다	17	13	30	15	15	30
	③잘 모르겠다	3	3	6	2	3	5
	④별로 없는 편이다	30	20	50	32	29	61
	⑤전혀 없다	0	0	0	1	0	1
자백의 임의성 확보							
	①아주 많다	0	3	3	0	0	0
	②많은 편이다	0	0	0	12	3	15
	③잘 모르겠다	0	7	7	7	5	12
	④별로 없는 편이다	43	27	70	31	37	68
	⑤전혀 없다	7	13	20	0	5	5
구속 영장							
	①아주 많다	10	10	20	5	8	13
	②많은 편이다	16	33	49	20	25	45
	③잘 모르겠다	3	3	6	3	1	4
	④별로 없는 편이다	20	4	24	20	16	36
	⑤전혀 없다	1	0	1	2	0	2

註 28) 例, 음주운전 단속지침에 있어 0.05%~0.10%불구속 형사입건, 0.11%~0.35% 면허취소, 0.36%이상부터 구속.

것 같다.

檢察은 정해진 指針을 下達하고, 「司法警察官敎養資料」와 같은 敎養資料를 警察에 配付하며, 分期別로 搜查·刑事課長들과 係長, 그리고 班長들을 召集해서 이것을 설명하는 것으로 公式的인 協議過程을 대신하고 있다. 위와 같은 일반적인 경향에도 불구하고(특히 拘束令狀申請의 경우) 地方의 경우에는, 두 機關間의 協議가 자주 이루어지고 있다고 應答한 사람이 많았다. 이러한 경향은 앞에서 지적한 대로 地域的 特性으로 인한 빈번한 非公式的 接觸關係에 起因하는 것 같다.

여기서 우리는 두 刑事司法機關이 합심해서 活動할 것이 期待됨에도 不拘하고 어떤 具體的인 問題들에 대한 意思決定過程에서 警察과 檢察간의 협의가 잘 이루어지지 않고 있다는 결론을 내릴 수 있다.

나. 檢察에 의한 警察과의 協議

지금까지는 주로 警察에 의한 檢察과의 協議를 논하였으나 相互間의 關係에 있어서 그 반대적인 과정, 즉 警察이 檢察에게 提言이나 諮問을 제공하는 차원도 情報理論의 側面에서 매우 흥미있는 領域이다.

警察은 그들이 많은 時間과 精力을 消費하면서 때로는 搜查와 逮捕過程에서 生命의 威脅까지도 감수했던 사건들에 대하여 커다란 關心을 가지고 있는 것이다.

(1) 檢察의 事件處理 過程에 警察이 參與할 수 있는 機會

警察은 檢察이 事件을 處理하는 過程에 意見을 提示할 機會가 없다고 주장한다. 아래의 〈표 5-9〉에서 볼 수 있듯이 거의 100%의 警察 應答者들이 不起訴處分決定에 참여하지 않는다고 答辯하였다. 檢察도 대다수가 警察과 유사한 反應을 나타내고 있다. 그러나 檢察은 警察의 주장에 同意하지 않고

있다. 檢察은 자신들이 事件에 대하여 決定을 내릴 때는 많은 경우 ‘被疑者 訊問調書’ 같은 警察情報에 依存하기 때문에 實質적으로는 警察이 檢察의 意思決定에 참여하고 있는 것이나 다름없다고 주장하고 있다.

〈표 5-9〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
검찰의 사건처리(특히 불기소처분)과정에 경찰이 의견을 개진할 수 있는 기회가 있습니까?						
①아주 많다	0	3	3	3	0	3
②많은 편이다	3	13	16	5	3	8
③잘 모르겠다	0	3	3	0	5	5
④별로 없는 편이다	33	17	50	16	19	35
⑤전혀 없다	14	14	28	26	23	49

더 나가서 警察送致書에 의견이 제시되어 있더라도 被疑者訊問調書나 事件報告書에 未備한 점이나 누락된 점이 있을 경우에는 檢事가 擔當警察官을 직접 불러서 묻거나 확인하는 경우가 종종 있다고 말하고 있다. 美國의 경우 일단 事件의 起訴決定이 이루어지면 그 事件에 대하여 警察의 補強搜查를 기대하기가 매우 어렵다는 것이 檢事들의 일반적인 견해다. 그래서 檢事들은 警察이 補強搜查를 끝낼 때까지 事件接受를 거절하는 策略을 쓴다. 不起訴處分도 이와 같은 脈絡에서 이루어지고 있다.

우리나라의 경우에는 補強搜查가 주로 어느 機關에 의하여 이루어지는가를 調査하였을 때 두 集團의 應答類型은 매우 對照的이었다. 즉 대부분의 檢事들은 檢事の 指揮下에 이루어진다고 답하고 있고, 警察은 주로 자기들이

補強搜查를(물론 檢事の 指揮에 따라)擔當한다고 역설하고 있다(표 5-10을 참조할 것).

〈표 5-10〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)	경찰(60명)
공소제기후에 보강수사가 이루어지는 경우에는 주로 경찰에 의해 이루어 집니까?		
①예	10	80
②아니오	90	20

그러나 事件이 不起訴處分되면 그 내용이 被疑者나 告訴人에게는 통보되거나 警察에게는 事由를 說明하여 주지 않는 것이 常例이다. 물론 事件番號에 따라 간단히 처리결과를 通報해 주기는 한다. 그러나 그 정도로는 充分한 情報의 還流(feed back)가 이루어지고 있다고는 볼 수 없다. 이 문제에 관한 檢察의 立場은 警察의 立場과 상당한 差異가 있다.

檢察은 「司法警察官 敎養資料」를 통하여 事件의 結果가 충분히 還流(feed back)된다고 보는 반면, 司法警察官들은 個個 事件에 대한 精確한 還流가 있는 경우 擔當警察官은 자신의 事件處理 結果에 관심을 가짐은 물론, 精確한 還流情報를 가지게 되어 장래의 事件處理에 萬全을 기할 수 있을 것이라고 抗辯한다. 본 研究者도 이러한 立場에 同調하기 때문에 司法警察官吏들이 不起訴處分 내용을 檢察로부터 자세히 通報받는지 確認하였다. 그 결과 아래 〈표 5-11〉에 나타나 있듯이 두 집단의 應答者 대부분이 “不起訴處分內容을 警察에게 자세히 通報해 주지 않는다”는 主張에 同意하였다.

(2) 事件處理에 대한 還流情報의 問題

事件處理結果에 관하여 檢察로부터 警察로 還流되는 情報의 부족은 警察

〈표 5-11〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
검찰의 공식적 회보 제도는 있으나 환류 정보(사건처리 결과)를 위한 불기소 처분내용을 사법경찰관리에게 검사가 조직적으로든 개인적으로든 자세히 통보해 주지 않는다.						
①전적으로 동의한다	10	10	20	22	22	44
②동의하는 편이다	33	30	63	20	15	35
③잘 모르겠다	0	3	3	2	5	7
④동의하지 않는 편이다	0	3	3	3	3	6
⑤전혀 동의하지 않는다	7	4	11	3	5	8

이 檢察에 대하여 不滿을 가지게 되는 理由 중의 하나이다. 還流情報의 頻度, 量 그리고 그 質은 警察과 檢察間의 關係를 決定해 주는 요인의 하나이며 警察情報의 量이나 質과 마찬가지로, 刑事司法의 質에 상당한 影響을 미친다. 따라서 본 研究者는 檢察이 不起訴處分の 理由 등을 얼마나 자주 그리고 어느 정도 警察에게 通報하는가를 調査하였다. 不起訴處分の 理由 등에 관한 情報가 警察로 傳達되어 가는 過程에 關與하는 警察官과 檢事が 비슷한 認識을 가지고 있었다.

檢察은 통상적으로 事件處理結果를 警察에 通報한다. 그러나 그 程度와 內容에 관하여는 상당한 認識의 差異를 나타내었다. 被害者의 주장이나 怨聲 때문에 警察이 사건을 檢察에 送致하고 加害者와 被害者間의 合意書가 添附되었을 때 사건이 不起訴處分되는 경우가 있는데, 위 〈표 5-11〉에 근거하여 앞에서 言及한대로 檢察에서는 그 結果에 관하여 간단한 내용만을 警察에

通報하며 그 理由를 詳細히 說明하지 않는 것이 常例이다.

그래서 그 理由가 무엇인가? 라고 물었을 때, 그 이유를 너무 상세히 通報하게 되면 이것을 問題로 삼는 경우가 發生하게 된다는 것이 檢察應答者들의 一般的인 反應이었다. 그래서 檢事들은 不起訴處分の 理由를 “證據가 不足하므로” 혹은 “事案이 가벼워서” 정도로 簡素化한다는 것이었다.

3. 情報와 關聯된 警察의 教育訓練과 役割 그리고 動機賦與

끝으로 檢察이 필요한 情報를 왜 얻지 못하는가에 대한 설명은 警察의 教育·訓練 및 動機賦與와도 關聯이 있다. 檢察이 必要로 하는 情報를 警察이 充足시키지 못하는 또 하나의 理由는 情報의 必要性에 대한 知識 또는 充足시키려는 動機의 缺如에 起因한다. 즉, 事件의 요소와 關聯法令에 대한 知識의 缺如, 그리고 犯人檢擧가 그들의 役割이라고 強調하는 警察의 役割觀 때문이다.

가. 警察官의 法律知識 有無와 搜查警察官의 教育訓練

警察官의 法律知識 有無에 관한 질문에 대하여 檢察은 80%가 否定的인 態度를 보이고 相當數의 警察은(65%) 肯定的인 態度를 보여 주었다(표 5-12를 參考할 것). 여기에서 特記할 사항은 都市檢察의 28%(全體檢察의 14%)가 司法警察官吏들의 資質을 믿고 있고, 豫想했던 것과는 달리 法律知識에 관하여 確信을 가지고 있는 경찰관의 比率이 地方警察의 경우가 都市警察보다 더 높았다(40% : 25%)는 點이다. 그런데 警察官의 教育訓練에 관한 質問에 대하여는 두 機關의 應答者들이 같은 反應을 보이고 있다(표 5-13을 참고할 것). 즉 警察은 法律問題에 관하여 專門性を 가질 만큼 教育이 充分

하지도 않고 充實하지도 못하다는 것이다.

〈표 5-12〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
사법경찰관리들은 범죄의 구성요건이나 관계법률에 대한 충분한 지식을 가지고 있다고 믿습니까?						
①정말로 그렇게 믿는다	0	0	0	2	3	5
②그렇게 믿는 편이다	14	0	14	23	37	60
③잘 모르겠다	3	3	6	6	2	8
④그렇게 믿지 않는 편이다	30	34	64	17	8	25
⑤절대로 그렇게 믿지 않는다	3	13	16	2	0	2

〈표 5-13〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
수사경찰은 법률문제에 관하여 전문성을 가질 만큼 교육훈련이 충분하며 충실하다고 생각하십니까?						
①정말로 그렇게 생각한다	3	0	3	2	0	2
②그렇게 생각하는 편이다	0	0	0	10	8	18
③잘 모르겠다	6	0	6	5	5	10
④그렇지 않다고 생각하는 편이다	37	33	70	21	30	51
⑤전혀 그렇지 않다고 생각한다	4	17	21	12	7	19

나. 警察의 役割

아래 〈표 5-14〉에서 나타나고 있듯이 警察의 役割에 대한 質問에 대하여

대부분의 警察官(69%)은 地方과 都市警察이 공히 犯人을 檢舉하여 檢察에 送致하는 것으로 그들의 役割은 끝난다고 믿고 있었다. 그런데 그 믿는 比率에 있어서 警察보다 檢察이 오히려 높다는 사실(警察: 69%, 檢察: 75%)은 檢察自身이 警察의 役割을 檢察에의 事件送致로 制限하고 있다는 점을 示唆 해주며 警察의 情報蒐集 自體에 지장을 招來하는 要素가 될 수 있다고 본다.

다. 警察에 대한 動機賦與와 報償體制

美國의 경우 檢察은 警察에 대한 動機賦與와 關聯하여 警察에 대한 傳統的인 報償體制를 바꿀 것을 원한다. 즉, 逮捕에 의한 事件終結을 強調하는 報償構造에서 起訴나 有罪判決의 結果를 報償의 基準으로 삼는 報償體制로의 轉換할 것을 주장한다.

〈표 5-14〉

(단위: %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
경찰은 일반적으로 기소여부를 근본목적으로 생각하지 않는다. 즉 사건이 기소되느냐에 관심이 있으나 그 결과를 그들의 직무의 한 부분으로 생각하지 않는다. 그래서 경찰의 역할은 범인을 체포, 수사하여 검찰에 송치하는 것으로 끝난다고 믿는다.						
①전적으로 동의한다	10	16	26	7	7	14
②동의하는 편이다	33	16	49	25	30	55
③잘 모르겠다	0	0	0	0	0	0
④동의하지 않는 편이다	4	13	17	16	11	27
⑤전혀 동의하지 않는다	3	5	8	2	2	4

그렇지 않으면 報告書作成의 번거로움이나 不正한 警察活動으로 인한 出席要求 등을 피하기 위해서 警察이 意圖적으로 事件을 留保하거나 情報을 歪曲할 憂慮가 있다고 強調한다. 그렇다면 우리나라의 경우에도 司法警察에 대한 報償體制를 위와 같이 改善할 필요가 있겠는가? 아래 <표 5-15>에 나타나 있는 바와 같이 改善必要性에 대한 두 集團間의 意見은 對照的이다. 檢察應答者의 대부분인 90%가 報償體制의 改善을 強調한 反面에 警察應答者중에는 40%가 改善의 必要性에 同意하였다. 그리고 相當數(23%)가 改善의 必要性이 있는지 “잘 모르겠다”는 應答을 하였고 37%가 否定的인 反應을 나타내었다. 그러나 많은 수의 警察官(40%)이 情報의 量과 質을 위하여 司法警察의 報償體制를 改善할 것을 주장하였다는 점은 刑事司法行政의 質을 높이는 데 相當한 意味를 賦與하는 것으로 解釋할 수 있을 것이다.

<표 5-15>

(단위: %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
체포와 검찰에의 송치에 의한 사건종결을 강조하는 수사경찰보상체제(근무성적평가제도를 기소의 결과로 보상기준을 삼는다면 검찰은 필요한 정보를 더 많이 확보할 수 있을 것이다.)						
①전적으로 동의한다	17	34	40	10	3	13
②동의하는 편이다	33	17	50	13	14	27
③잘 모르겠다	0	3	3	7	16	23
④동의하지 않는 편이다	0	3	3	13	9	22
⑤전혀 동의하지 않는다	0	3	3	7	8	15

本 研究에서는 警察과 檢察間의 맞은 協議가 情報의 質과 刑事司法行政의

質에 어떻게 影響을 미치는가를 直接的으로 分析할 수 있는 計量的 統計資料는 開發하지 아니하였다. 그러나 面接과 設問을 통해서 政策的 關心이 되어 있는 몇가지 側面들을 實證的으로 調査·分析하였다. 刑事司法行政의 質이 意思決定者인 檢事에게 주어지는 情報의 質과 關係가 있는 것은 事實이다.

물론 警察에 의해 檢察에 提供되는 情報의 量을 增加시킨다고 해서 必然的으로 事件處理의 類型에 變化를 가져오는 것은 아니다. 그러나 각 事件에 대한 情報의 量과 質의 變化가 起訴 決定與否에 도움이 된다는 사실은 否認할 수 없을 것이다.

第 6 章 組織理論 側面에서 본 檢察과 警察의 關係

第 6 章 組織理論 側面에서 본 檢察과 警察關係

組織理論의 見地에서의 警察과 檢察關係는 적어도 다음과 같은 몇가지 側面을 檢討해야 한다. 즉 刑事司法行政의 目的과 이를 中心으로 한 機關間的 葛藤, 組織의 役割과 關聯된 機關間的 役割分擔의 問題, 그리고 協力과 調整을 위한 메카니즘 등이 그것이다. 그런데 이 중에서도 搜查主體로서 役割이 누구에게 있느냐를 中心으로 한 役割分擔의 問題가 分析의 초점이 되어야 할 것이다.

1. 刑事司法行政의 目的을 中心으로 한 두 組織間的 關係

獨立된 刑事司法機關으로서의 警察과 檢察의 目的에 관하여는 刑事學者들간에도 의견이 일치되지 않고 있다. 刑事學 文獻에서는 대개 警察과 檢察의 目的을 다음의 네가지 範疇로 나누어 紹介하고 있는데, 이들 範疇는 두 機關의 目的의 兩立性을 紹介하는 데 使用될 수 있다.

첫째, 秩序維持活動 등 社會를 위한 寄與(社會的 目的)

둘째, 犯罪者의 處罰 등 消費者的 機能 遂行(成果目的)

셋째, 組織의 成長 및 安定의 追求(體制目的)

넷째, 組織의 生産性 및 特性의 維持(生産·特性的 目的)

가. 社會的 目的

警察과 檢察은 同一한 社會的 目的을 가지고 있다. 즉 이 두 刑事司法機關은 秩序維持와 法執行機能을 遂行하며, 다같이 法律을 통하여 犯罪를 統制해

야 하는 責任을 갖고 있다. 그러나 그러한 目的을 達成하기 위하여 두 機關이 실제로 活動을 展開해 나가다 보면 자주 葛藤이 露出되게 되는데, 그 理由는 다음의 3가지로 나누어 생각할 수 있다.

(1) 犯罪者들이 有罪判決을 받도록 해야 하는 檢察의 立場이 주로 犯人을 검거하는 警察의 目的을 阻害하는 경우가 있다. 이러한 見地에서 檢察의 不起訴處分이나 處罰의 輕減이 警察의 目的을 阻害하는 경우가 있는지 측정하였다. 그 結果 警察은 檢察의 主張과는 아주 相反된 立場을 보여주고 있다(표 6-1 參考). 즉 檢察의 決定이 警察의 目的을 해치는 경우가 많이 있다는 主張이었다. 특히 地方警察의 경우가 더욱 강한 反應을 나타내고 있다.

檢事가 事件을 不起訴處分하거나 혹은 裁判에서 無罪를 선고받게 되면 法執行 目的을 達成하고자 하는 警察의 努力이 헛되게 될 수 있다. 어떤 特定한 事件들이 起訴 過程에서 不起訴되거나 處罰이 가볍게 되는 것은 法律이 어느 水準에서 執行되어야 하는지에 관하여 警察과 檢察間에 具體的인 意見이 一致

〈표 6-1〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
검찰의 불기소처분이나 죄질의 경감이 법을 집행해야 하고 범죄를 통제해야 하는 경찰의 목적을 저해하는 경우가 많다.						
① 전적으로 동의한다.	0	0	0	13	5	18
② 동의하는 편이다	3	0	3	18	35	53
③ 잘 모르겠다	0	3	3	5	7	12
④ 동의하지 않는 편이다	20	17	37	12	0	12
⑤ 전혀 동의하지 않는다	27	30	57	2	3	5

하지 않음을 나타내는 것이다. 意見의 不一致가 특별한 事件의 비중에 관한 사항에 局限되는 경우도 있다.

政策的 次元에서는 風俗犯罪과 같은 部類의 犯罪을 不起訴處分하는데도 두 組織간에 不和가 생기기도 한다. 그래서 法執行政策에 있어서 警察과 檢察의 意見 不一致가 除去되어야 한다고 主張하는 사람도 있다²⁹⁾

政策的 次元에서의 意見의 不一致는 一方的인 것만은 아니다. 즉 警察의 犯罪團束活動이 檢察의 意圖와는 相反되는 경우도 많은데, 지나친 犯罪團束으로 檢察의 業務가 過重해지는 경우에 특히 그러한 問題가 發生한다.

이러한 問題에 관한 두 集團의 反應은 一般的인 기대와 거리가 있는 것이 있다(표 6-2參考). 즉 全體的인 反應은 두 集團間에 差異가 없었으나, 警察

〈표 6-2〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)	경찰(60명)
경찰의 지나친 범죄단속 활동과 검찰과 불일치되는 범죄정책 때문에 검찰의 업무가 과중하게 되고 본래의 목적(=기소)을 저해하는 경우가 많다고 믿는다.		
① 전적으로 동의한다	0	13
② 동의하는 편이다	43	35
③ 잘 모르겠다	16	22
④ 동의하지 않는 편이다	27	25
⑤ 전혀 동의하지 않는다	14	5

註 29) National Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals (1976), Police Chief Executive, Washington D.C.: Government Printing Office. Floyd F. Fowler, et. al.(1977), Gambling Law Enforcement in Major American Cities : Executive Summary, Washington D.C. : Law Enforcement Assistance Administration, U.S. Dept. of Justice를 참조.

스스로(응답자의 48%)가 自身들의 지나친 犯罪團束活動이 檢察의 業務를 過重하게 하고 起訴活動을 沮害한다고 믿고 있었기 때문이다.

(2) 社會的 目的을 追求하는 過程에서 두 組織間에 葛藤이 생기는 다른 原因은 각 組織이 서로 상대방의 秩序維持機能에 대하여 誤解를 하고 있기 때문이다. 즉, 檢察(67%)은 警察이 起訴가 어려운 事件까지도 立件한다고 非難하는데 (표 6-3을 參考할 것, 상당수의 警察官(35%)도 이점에 同意하고 있음을 留意해야 한다), 반면에 警察은 住民을 保護하고 市民들의 要請에 응하여 필요한 措置를 해야 하는 警察의 立場을 理解하지 않고 檢察이 너무 많은 事件을 不起訴處分한다고 反駁한다.

즉 〈표 6-4〉에서 보는 바와 같이 檢察의 不起訴處分決定이 警察의 送致意見과 一致되지 않는 경우가 많다고 主張한다.

한편 檢事들은 警察의 情報가 不充分하기 때문에 事件이 不起訴되는 경우가 많다고 主張하며 事件自體가 親熟한 사람들 간에 생긴 紛爭 등의 경우에는 事件을 처리하는 過程에서 서로 和解하여 不起訴處分될 때가 많다고 한다.

〈표 6-3〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
경찰은 정보가 불충분하여 기소가 어려운 사건까지도 입건하거나 체포하여 검찰에 송치하는 경우가 많다.						
① 전적으로 동의한다	0	7	7	3	2	5
② 동의하는 편이다	33	27	60	13	17	30
③ 잘 모르겠다	0	0	0	2	3	5
④ 동의하지 않는 편이다	17	16	33	22	28	50
⑤ 전혀 동의하지 않는다	0	0	0	10	0	10

(표 6-4)

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
검찰의 불기소처분 결정이 경찰의 송치 의견과 일치되지 않는 경우가 많다.						
① 전적으로 동의한다	0	3	3	3	5	8
② 동의하는 편이다	33	30	63	26	21	47
③ 잘 모르겠다	0	0	0	3	5	8
④ 동의하지 않는 편이다	17	10	27	15	17	32
⑤ 전혀 동의하지 않는다	0	7	7	2	2	4

(3) 社會的 目的을 追求하는 過程에서 葛藤이 생기는 또 다른 原因은 犯罪統制目的을 強調하는 警察의 立場과 適法節次와 같은 法執行의 合法性을 強調하는 檢察의 立場에 差異가 있기 때문이다. <표 6-5>에 나타나듯이 警察은 犯罪統制에 대한 要求에 더욱 敏感하고 檢察은 合法性의 要求에 더욱 敏感하다.

<표 6-5>

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
검찰과 경찰이 조직의 근본목적을 수행함에 있어서 범죄통제를 우선해야 하는가? 적법절차와 같은 법집행의 합법성을 우선해야 하는가?						
① 범죄 통제	10	16	26	30	33	63
② 법 집행의 합법성	40	34	74	20	17	37

各者의 社會的·個人的 背景이 다르기 때문에 그러한 差異가 생기기도 하겠

지만 보다 根本的으로는 刑事司法體制內에서의 任務가 서로 다르고 市民들에 대한 接觸形態와 方法이 다르기 때문에 그러한 問題가 發生한다. 즉 警察은 法을 執行하는데 있어서 즉각적으로 行動을 취하도록 市民들로부터 壓力을 받을 뿐만 아니라 監視를 받는다. 더 나아가서 檢事들과는 달리 警察官은 被疑者들과 肉體的 接觸을 가져야 하며 危險하고도 부담스런 狀況에 처해야 하는 경우가 많다. 이러한 여건에서는 警察官들이 法規를 철저히 遵守한다는 것은 사실상 매우 어려운 일이다. 檢事들은 市民들의 壓力에서 벗어나 있고 法律에 관하여 상당한 訓練을 받았기 때문에 法律細則을 遵守하는 合理的인 사람으로서의 役割을 잘 遂行할 수 있다. 그러나 때로는 任務에 感情的으로 얽매이고 일상적으로 길거리에서 여러가지 不合理한 일들을 接하며 살아야 하는 警察官들은 合理的이고 客觀的인 태도를 維持하기가 困難할 때도 있고 때로는 그러한 要求에 대하여 憤慨할 수도 있다.

나. 成果目的

一般的으로 警察은 檢察에 비하여 事件이 엄격하게 다루어지기를 원할 것이다. 이러한 一般的인 假定을 檢證하기 위하여 警察官과 檢事들에게 假想적인 強盜케이스를 주고 事件處理를 위한 意見提示를 要求했을 때(例, 強盜-強姦, 刑量) 두 집단의 構成員들은 유사한 反應을 나타내 보였다.

즉 〈표 6-6〉에서 볼 수 있듯이 家庭破壞犯罪의 경우 “無期懲役 以上”의 重刑을 가해야 된다는 主張에 兩集團이 거의 비슷한 反應을 나타내고 있다(檢察:60% 警察:63%). 여기에서 特記할 사항은 檢察에는 地域的 特性이 나타나지 않는데 비해 警察은 都市의 경우가 더 엄격한 刑罰을 원하는 것으로 應答하고 있다(都市警察:38%, 地方警察:25%).

한편 同一事件인 경우 都市警察이 地方警察보다 犯人을 拘束하는 比率이 높

〈표 6-6〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
가정파괴범(강도-강간사건)의 경우 어느 정도의 형벌을 가하는 것이 적합하다고 생각하십니까?						
① 무기징역 이상	30	30	60	38	25	63
② 10년 이상의 징역	20	17	37	12	23	35
③ 5년 이상의 징역	0	3	3	0	2	2

다고 말하고 있는데 이는 都市에서는 증거인멸의 可能性과 匿名性이 높기 때문인 것 같다.

以上の 調査結果를 감안하면, 檢察에 대한 警察의 不滿이 事件處理에 있어서의 寬大性和 같은 結果에 관한 것이 아니라 生産·特性的인 目的과 體制目的에 관한 것임을 짐작할 수 있다. 警察은 警察이 意思決定過程에 參與하게 되면 전혀 考慮되지 않을 수도 있었던 情報를 提供할 수 있게 되어 다른 集團들(檢事, 判事 그리고 辯護士)과 같이 警察도 專門人으로서의 地位를 認定받게 될 것이라고 主張을 한다.

刑事司法節次를 變更하지 않고도 事件處理過程에 대한 警察의 滿足度を 增進시킬 수 있다. 즉, 處分을 위한 決定에 있어서 警察이 무엇인가 寄與하도록 하고 그들의 공헌을 의미있게 받아들이는 方法을 開發한다면 警察의 滿足度は 增進될 것이다. 뿐만 아니라 警察과 檢察間의 葛藤도 상당히 解消될 것이며 意思決定者(檢事나 判事)에게 제공되는 情報도 한층 더 多樣해질 것이다.

2. 役割分擔의 問題를 中心으로 한 두 組織間의 關係

美國의 경우에는 搜查權이 獨立되어 있으면서도 警察이 “逮捕後 初期選別機能”을 점차 檢察과 共有하는 現象을 보이고 있다. 美國의 경우 法執行責任者가 1인이거나 1機關이어야 한다는 提案이 擡頭되면서 「刑事司法에 대한 辯護士協會의 標準」(The American Bar Association Standards for Criminal Justice)은 “檢事は 管轄區域內에서 最高의 法執行責任者가 되어야 한다”고 規定하였다.³⁰⁾ 「刑事司法을 위한 國家諮問委員會」(The National Advisory Commission for Criminal Justice)에서 提案한 刑事司法基準도 같은 意味로 規定되어 있다.³¹⁾ 그렇지만 檢事が 警察責任者를 指揮할 수 있어야 하고 警察은 檢事の 뜻에 따라야 한다고 主張하는 사람은 없다. 대부분의 檢事들도 그러한 權限은 원치 않고 있다. 事件을 起訴하기 위해서 證據가 不充分하다고 느낄 때 警察에 대하여 더 많은 證據를 提出하도록 要求한다고 해서 檢事が 法執行의 實質的 責任者가 되는 것은 아니기 때문이다.

〈표 6-7〉에서 보면 대부분의 檢察應答者들은 犯罪搜查에 관한 한 警察과 檢察이 하나의 行政單位로 일해야 한다는 立場을 밝히고 있다. 그런데 흥미있는 것은 많은 警察應答者들도 같은 反應을 보이고 있다는 點이다. 즉 檢察應答者의 50%가 警察과 檢察은 하나의 行政單位로 일해야 된다고 응답하였는데 檢察보다 많은 警察應答者(65%)가 이들과 같은 意見을 提示하였다. 이러한 結果는 司法警察의 경우 身分上的 任命權者와 職務上的 指揮權者가 다르기

註 30) American Bar Association on Project on Standards for Criminal Justice(1971), op. cit. p.10.

31) The National Advisory Commission for Criminal Justice, ABA project of Standards for Criminal Justice Standards Relating to the Prosecution and Defence Function. § 3.1. Washington: Government Printing Office.

때문에 나타나는 現象인 것 같다.

〈표 6-7〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
검찰과 사법경찰은 동일한 목적을 가진 법 집행기관이다. 그러므로 그들은 하나의 행정단위로 일해야 한다.						
① 전적으로 동의한다	7	3	10	22	13	35
② 동의하는 편이다	27	13	40	10	20	30
③ 잘 모르겠다	0	0	0	2	3	5
④ 동의하지 않는 편이다	16	23	39	12	3	15
⑤ 전혀 동의하지 않는다	0	11	11	4	11	15

그러면서도 두 機關의 責任이 多樣하기 때문에 한 機關이 다른 機關을 干涉해서는 안된다는 命題에 대하여는 두 集團이 아주 對照적인 反應을 보여주고 있다. 즉 “檢事は 事件을 公明正大하게 處理해야하는 根本目的을 가진 準司法 機關이다. 그리고 警察의 根本目的은 犯人을 檢舉하고 犯罪를 防止하는 것이다. 따라서 각 機關은 獨立된 目的을 가지고 있기 때문에 서로 相對方을 干涉해서는 안된다”는 質問에 모든 檢事들은 否定的인 反應(100%, 이중 61%는 강한 부정의 뜻을 나타냈다)을 보이는 반면, 警察의 76%는 肯定的인 反應 즉 檢察에 의한 干涉을 排除해야 한다는 主張을 하고 있다(표 6-8 參考).

〈표 6-8〉

(단위 :%)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
검사는 사건을 공명정대하게 처리해야 하는 근본목적을 가진 준사법기관이다. 그리고 경찰의 근본목적은 범인을 검거하고 범죄를 방지하는 것이다. 따라서 각 기관은 독립된 목적을 가지고 있기 때문에 서로 상대방을 간섭해서는 안된다.						
① 전적으로 동의한다	0	0	0	23	30	53
② 동의하는 편이다	0	0	0	13	10	23
③ 잘 모르겠다	0	0	0	2	5	7
④ 동의하지 않는 편이다	16	23	39	7	5	12
⑤ 전혀 동의하지 않는다	34	27	61	5	0	5

法執行의 單一行政單位의 概念은 말로는 잘 표현되고 있으나 사실과는 거리가 있다. 이러한 概念은 警察과 檢察關係의 底邊問題들에 대한 混亂을 가져다 준다. 法執行體制의 管理는 너무 複雜하기 때문에 한 個人이나 한 集團에게 意思決定을 委任하지 아니하고 각각 具體的이고 限定된 責任을 가진 複合組織이나 集團에 의해서 意思決定이 이루어지도록 하고 있다. 그렇더라도 두 機關이 어떻게 서로의 活動을 調整하고 協力하느냐 하는 것은 重要的 問題이다. 性格이 相異한 두 機關의 活動을 調整하기 위하여는 이들 두 機關이 직면하고 있는 어려운 問題들을 檢討하여 警察과 檢察關係에 障礙가 되는 要素를 分析해 볼 必要가 있다.

그런 의미에서 첫째, 役割의 分擔이 集團主體意識과 意思疏通에 미치는 影響이 무엇인가를 檢討해야 한다. 專門家에 의하여 業務가 分化될 때에 그 影

響은 分化된 組織間의 差異를 더 深化시키며, 集團의 境界를 더 分明하게 만든다. 그리고 專門家들은 業務領域에 있어서 獨自性を 要求하게 되면 자기들의 領域이 다른 機關이나 他人들로부터 浸蝕되는 것을 防止하게 된다³²⁾ 警察과 檢察처럼 두 集團이 아주 밀접하게 連結되어 있는 경우라 하더라도 役割分化가 이루어지지 않으면 兩 組織間에 意思疏通이 제대로 이루어지지 아니한다. 어떤 경우에는 役割에 대한 見解의 差異, 또는 그밖의 利害關係 때문에 같은 組織內에서도 각기 다른 集團이나 다른 階層의 構成員들과의 對話를 回避하는 事例도 있다. 하물며 다른 組織의 構成員과는 이러한 傾向이 더욱 심한 것이다. 그들은 자기들의 態度나 假定을 共有하지 않기 때문에 他集團의 構成員들과 一體가 되기를 원치 않는다.³³⁾ 이러한 原理를 役割의 分化가 이루어져 있지 아니한 우리의 警察과 檢察關係에다 適用한다면 두 組織間에는 間隔이 생길 수 밖에 없음을 理解할 수 있을 것이다. 둘째, 役割의 分化는 적어도 세가지 側面에서 葛藤을 가져오고, 그 結果는 警察과 檢察의 關係에 問題를 惹起시킨다. 세가지 側面에서의 葛藤이란 役割分化에서 생기는 정상적인 葛藤, 주어진 範圍內에서의 여러가지 具體적인 문제들에 대한 葛藤 그리고 보다 廣範圍한 問題로서 搜查過程에서 惹起되는 葛藤을 일컫는다.

가. 役割分擔에서 생기는 組織間의 葛藤

大規模組織을 研究해 온 學者들은 役割分擔의 原理는 人間으로 하여금 보다 복잡한 任務를 達成하게 해 준다고 主張한다. 그러나 한가지 問題는, 役割分擔

註 32) J. Skolnick(1972), "A Sketch of the Policeman's Working Personality", in G Cole(ed.), Criminal Justice : Law and Politics.

33) H. Jones(1968), "Structural Determinants of Consensus and Cohesion in Complex Organizations", 54 Canadian Review of Sociology and Anthropology pp. 219-230.

이 이루어지게 되면 組織員 중의 어떤 사람들은 자기들의 機能에 대한 重要性만 誇張하고 組織全體의 基本的인 機能을 把握하지 못하는 傾向이 있다는 것이다.

경우에 따라서는 部署間의 葛藤이 激甚해 질 수도 있다. 그렇게 되면 각 部署의 構成員들은 一般的인 組織의 目的을 受容하지 않고 다만 자기들의 日常生活을 支配하는 특별한 任務만을 受容한다.³⁴⁾ 이러한 傾向은 警察과 檢察組織間에 問題를 惹起시킬 뿐만 아니라 組織內에서도 問題를 惹起시킨다.

各 組織內에서 惹起되는 이러한 一般的인 問題의 重要的 部分은 Katz와 Kahn이 記述하는 “制限된 視界(Circumscribed Visible Horizons)”와 關聯이 있다. 즉 警察은 檢舉나 搜查라는 주어진 領域에 대해서만 關心이 있을 뿐 檢察이 필요로 하는 것이 무엇인지에 대하여는 關心이 없다(起訴나 裁判에 대한 認識을 缺하고 있다)는 뜻이다.

나. 具體的인 問題들에 대한 葛藤

制限된 範圍의 具體的인 問題들로 인하여 생기는 葛藤은 管轄區域에 따라 조금씩 다르겠으나 대개가 責任의 分化로 인하여 오히려 責任이 模糊해 짐으로써 惹起된다. 檢事の 搜查活動을 補助하는 司法警察에 대한 根本的인 權限을 누가 갖느냐 하는 問題로 葛藤이 惹起되는 경우가 바로 典型的인 例이다. 搜查指揮權을 檢察이 가지고 있는 狀況下에서는 搜查上 瑕疵에 대한 窮極의 責任이 檢察에 돌아가야 하겠으나 現實은 그렇지 아니하다. 〈표 6-9〉에서 確認할 수 있듯이 警察에 대한 檢察의 替任要求權은 警察이 不滿스럽게 여기는 要素中 하나이다.

註 34) Daniel Katz and Robert L. Kahn(1966), The Social Psychology of Organizations, New York : Wiley and Sons.

〈표 6-9〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
경찰에 대한 검찰의 체임요구권은 수사책임을 묻기 위하여 정당한 것이다.						
① 전적으로 동의한다	33	40	73	0	3	3
② 동의하는 편이다	13	10	23	3	12	15
③ 잘 모르겠다	4	0	4	5	3	8
④ 동의하지 않는 편이다	0	0	0	24	17	41
⑤ 전혀 동의하지 않는다	0	0	0	18	15	33

다. 搜查過程에서 惹起되는 葛藤

法律的으로 檢察은 搜查責任을 가지고 있으며, 犯法行爲가 있었음에도 他機關이 搜查를 하지 않거나 못할 때에는 搜查를 開始할 義務를 가지고 있다. 그래서 檢察은 자체 搜查要員을 採用하고 있으며 그 數를 점차 增加시키고 있는 것이다. 그러나 全體的으로는 아직도 搜查機能은 거의 警察에 委任되어 있다.

警察은 搜查過程에서 檢事の 指揮와 諮問을 받아야 하고, 때로는 받기를 원하기 때문이다. 그런데 사실상 檢事들이나 警察官들은 이러한 문제에 큰 關心이 없다. 다만 事件搜查上 어떤 問題가 發生했을 때에만 檢察은 警察이 자기들의 指揮를 안 받았다고 불평하게 되고 警察은 檢事を 面接하기가 어렵고 檢事들이 問題에 대하여 無關心하다고 불평하게 된다.

이상의 問題들은 兩 集團間에 責任과 權限의 限界가 分明하게 이루어지면 豫防될 수 있는 問題들이다. 그리고 責任과 權限을 明確히 하기 위해서는 먼저 두 機關間에 信賴의 基盤이 構築되어야 한다.

非公式的 人間關係는 組織相互間의 協力과 調整, 그리고 諮問의 重要的 手

段이 될 수 있다. 그러나 非公式的 接觸이 公式的인 調整의 메카니즘을 대신 하거나 破壞시키는 것을 許容해서는 안된다.

檢察이 직접 搜查에 參與할 것인지의 與否는 주로 事件의 重要性, 政策的 考慮, 그리고 個人的 關心에 달려있다. 美國의 경우 檢察이 직접 搜查에 介入하는 경우는 크게 두 가지 類型으로 區分된다. 하나는 檢察自體의 搜查官을 통해서 事件을 搜查하는 경우이고, 둘째는 特定犯罪을 團束하기 위해서 特別 搜查班을 構成하여 搜查를 進行하는 경우이다. 通常의 경우에는 주로 證人을 追跡하거나 事件을 全體의으로 再搜查할 경우에 한하여 檢察搜查官이 介入하는 것이 常例이다. 그런데 이들의 活動이 警察官들로부터 종종 誤解를 받게 된다. 檢察이 搜查에 參與하게 되면 警察은 檢察搜查要員들이 자기들의 業務 領域에 끼어들어 자기들을 疎外시킬 뿐 아니라 암암리에 자기들의 任務를 잠식한다고 느낀다. 그리하여 警察들은 檢察의 搜查要員 增員에 대하여 강한 憂慮를 나타낸다. 이러한 念慮는 우리나라의 경우에도 警察官들과의 面接을 통해서 具體的으로 確認되었다. 즉 〈표 6-10〉에서 보듯이 警察應答者의 3분의 2 (약67%)가 檢察自體의 搜查要員 採用과 增員이 두 組織間의 葛藤을 造成하고 두 組織을 서로 隔離시킨다고 믿고 있었다. 특히 地方警察의 경우 이점을 더욱 강하게 믿고 있었다.

〈표 6-10〉

(단위 :%)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
경찰의 입장에서 볼 때 검찰자체의 수사요원이나 그 증원은 수사과정에서 두기관과의 역할갈등을 초래하며 서로 격리시키는 작용을 한다.						
① 전적으로 동의한다	0	0	0	17	22	39
② 동의하는 편이다	6	0	6	11	17	28
③ 잘 모르겠다	0	0	0	2	3	5
④ 동의하지 않는 편이다	13	23	36	17	6	23
⑤ 전혀 동의하지 않는다	31	27	58	3	2	5

그런데 이 문제와 關聯하여 否定的인 見解도 있고 肯定的인 見解도 있다. 否定的인 立場에서 보면, 檢察自體搜查要員의 強化는 搜查警察의 專門化에 妨害가 되는 일이고 또 檢察認知事件을 自體搜查要員을 통해 搜查하는 경우 警察이 犯罪現象을 제대로 把握하지 못하는 立場에 놓이게 된다는 것이다. 더 나아가서 檢察과 警察의 關係가 지금과 같은 上命下服關係下에서는 檢察 自體搜查要員이 필요치 않다는 見解도 있다. 그러나 搜查專門要員의 不足으로 現場에서 追跡해야 할 事件은 警察이, 財産犯罪과 關聯된 事件은 檢察이 直接搜查하는 것이 必要하다고 主張하는 사람들도 있다. 즉 專門性을 띤 White Collar 犯罪는 檢察에서, 豫防과 同時에 鎮壓이 必要한 一般犯罪는 警察에서 搜查하는 것이 바람직하다고 보는 關係者들이 있다. 이렇게 되면 搜查役割이 自然的으로 分離되기 때문에 役割葛藤이 생길 수 없다는 것이 이들의 指摘이다.

한편 檢察은 搜查의 初期段階에서 事件에 直接 關與하기를 원치 않으며 오

히려 警察이 業務를 만족하게 遂行하여 檢察이 直接 搜查에 나서야 할 必要性을 減少시켜 주기를 원하는 느낌이었다. 실제로 面接에 응한 檢事 가운데는 이러한 反應을 나타내는 이도 있었다.

이와 같은 主張은 “強力事件의 경우라도 初動搜查段階부터 檢事が 搜查를 指揮(搜查에 關與)할 必要는 없다고 생각한다”라는 設問에 대한 檢事들의 應答(88%가 否定的인 답을 함)과는 상당한 거리가 있는 것 같다(표 6-11 參考). 그러나 “強力事件의 경우 실제로 搜查에 關與(수사지휘)하게 되는 時點은 어느 단계부터라고 생각하십니까?”라고 물었을 때 50%의 檢察應答者들이 “拘束令狀請求段階”라고 答함으로써 上記 主張과 關聯하여 檢事들로부터 받은 研究者의 느낌을 뒷받침해 주고 있다.

〈표 6-11〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
강력사건의 경우라도 초동수사단계부터 검사가 수사를 지휘(수사에 관여)할 필요는 없다고 생각한다.						
① 전적으로 동의한다	0	0	0	18	15	33
② 동의하는 편이다	6	6	12	20	25	45
③ 잘 모르겠다	0	0	0	5	3	8
④ 동의하지 않는 편이다	24	10	34	3	7	10
⑤ 전혀 동의하지 않는다	20	34	54	4	0	4

〈표 6-12〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
강력사건의 경우 검사가 실제로 수사에 관여(수사지휘)하게 되는 시점은 어느단 계 부터라고 생각 하십니까?						
① 초동수사 단계	18	20	38	7	17	24
② 용의자 검거단계	6	6	12	10	3	13
③ 피의자 신문 단계	0	0	0	0	0	0
④ 구속영장 청구 단계	27	23	50	23	28	51
⑤ 송치서류 작성 단계	0	0	0	0	0	0
⑥ 사건 송치 후 단계	0	0	0	10	2	12

麻藥이나 風俗犯罪 그리고 特定한 經濟犯罪등을 團束하기 위하여 特別搜查班을 構成하는 경우에는 初期부터 檢察이 直接 搜查過程에 關與하게 된다. 이러한 경우에는 두 가지 問題가 생기는데 하나는 누가 搜查의 目標을 選擇하느냐 하는 問題이고 또 하나는 特別한 事件에 대한 實際 搜查를 누가 統制하느냐 하는 問題이다.

첫번째 問題는 그 權限이 通常 檢事에게 주어짐으로써 쉽게 解決이 可能하지만 두번째 問題는 解決이 容易하지 않는 경우가 있다. 서로 役割을 遂行하다 보면 부득이, 서로의 領域을 侵犯하는 경우가 생기기 때문이다. 따라서 特別搜查班에 參與하고 있는 機關間에 役割分擔이 되어 있지 않더라도 어떤 情報을 어떤 方法으로 얻어낼 것인지를 決定하는 것은 檢察의 責任이고 이들 情報을 실제로 얻어내는 것은 警察의 責任임을 認識해야 한다.

〈표 6-13〉에서 볼 수 있듯이 이 점에 관해서 상당수의 檢察(40%)과 警察

(57%)은 同一한 認識을 가지고 있었다. 現場을 觀察하거나 犯人을 檢舉하는 경우에도 役割의 混同問題가 생기는데 이 때에는 個人的인 次元에서 위와 같은 解決方案이 適用될 수 있을 것이다.

〈표 6-13〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
특별한 사건(예, 마약사범, 경제사범)에 대한 수사목표의 선택과 실제 수사를 누가 통제하느냐 하는 문제는 수사과정에서 두 기관간의 갈등을 야기시키는데 특히 통제 문제와 관련하여 수사정보에 대한 결정은 검찰의 책임이고 실제로 정보를 획득하는 일은 경찰의 책임이다.						
① 전적으로 동의한다	0	7	7	8	10	18
② 동의하는 편이다	20	13	33	20	19	39
③ 잘 모르겠다	0	7	7	5	10	15
④ 동의하지 않는 편이다	20	20	40	10	8	18
⑤ 전혀 동의하지 않는다	10	3	13	7	3	10

끝으로 搜查機能에 따른 두 機關간의 葛藤의 問題는 警察의 搜查權 獨立問題와도 直接的인 關係가 있다. 그러나 이 問題는 여러 사람들에 의하여 이미 여러차례 指摘된 바 있기 때문에 본 研究에서는 논의하지 않기로 한다.

3. 協力과 調整의 메카니즘

게 세가지를 考慮할 수 있는데 非公式的 交流를 통한 協力과 調整, 相互交換을 통한 協力과 調整, 그리고 公式的인 組織을 통한 協力과 調整이 그것이다.

가. 非公式的 交流에 의한 協力과 調整

두 機關間에는 公式的인 命令의 體系가 存在한다. 그러나 두 機關의 構成員들은 職業的인 友誼關係나 同僚關係에 基礎를 둔 個人間的 人間的 紐帶를 통하여 協力과 調整의 目的을 達成하는 경우가 많다. 이러한 狀況을 立證하기 위하여 “職業的인 友誼關係나 同僚關係에 基礎한 個人間的 人間的 紐帶가 檢察과 警察間의 協力과 調整에 도움이 된다고 생각하십니까?”라고 質問을 하였다. 그 結果 두 集團 構成員의 많은 數(檢察:77%, 警察:55%)가 協力과 調整의 目的을 達成키 위한 個人間的 人間的 紐帶의 必要性을 認定하였다(표 6-14 參考).

특히 檢察의 경우가 이 점을 더욱 是認하였다. 그리고 특정한 事件處理의 必要性 때문에 個人的인 關係가 있는 相對機關의 構成員을 찾는 경우가 있었다는 應答者도 꽤 있었다(檢察:40%, 警察:28%). 그런데 事件에 관한 “일의 熟知度에 따라 특별한 警察官을 찾는 경우가 있었다”는 것이 檢察應答者의 一般的인 答辯이었다. 그래서 어떤 必要性이 생기면 두 機關의 構成員들은 서로 相對機關의 構成員 가운데서 個人的으로 잘 알고 믿는 사람을 찾게 된다. 그러므로 警察責任者와 檢察責任者는 冢은 人事交流를 줄이고 機關間에 個人的인 유대관계가 발전되도록 하는 프로그램 개발의 必要性을 고려해야 한다. 그런데 機關間的 個人的 紐帶關係의 追求가 檢察의 中立性을 해칠 수 있음을 考慮해야 한다. 檢察이 너무 超然한 자세를 취하면 警察의 協力 意志를 減少시

킬 수도 있음이 사실이다. 그러나 너무 가까운 關係를 維持하면 司法行政上의 公平性을 해칠 수 있다는 사실을 念頭에 두어야 한다.

〈표 6-14〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
직업적인 우의관계나 동료관계에 기초한 개인간의 인간적 유대가 검찰과 경찰간의 협력과 조정에 도움이 된다고 생각하십니까?						
① 정말로 그렇다	3	7	10	10	5	15
② 그렇다	37	30	67	18	22	40
③ 잘 모르겠다	3	3	6	6	12	18
④ 그렇지 않다	7	10	17	13	9	22
⑤ 전혀 그렇지 않다	0	0	0	3	2	5

나. 相互交換을 통한 協力과 調整

調整과 協力的 두번째 메카니즘으로 相互交換關係를 들 수 있다. 실질적으로 相互交換關係가 어떻게 이루어지고 있는지 確認하기 위하여 起訴可能性이 없는 事件에 있어서 警察에 의한 被疑者와의 Plea Bargaining을 檢察이 어느 정도 受容하는지를 測定하였다. 〈표 6-15〉와 〈표 6-16〉에서 볼 수 있듯이 우리나라의 檢察과 司法警察間에는 相互交換에 의한 協力關係가 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 즉 起訴可能性이 없는 事件들도 檢察에 接受되는 중요한 理由는 相互交換關係 때문이 아니라, 法規定 때문에 警察이 刑事立件된 모든 事件을 檢察에 送致하며, 檢察은 이러한 慣行을 당연시하고 그렇게 하도록 強調하기 때문이다.

〈표 6-15〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
사건이 불기소처분될 것이 확실한데도 검찰의 지침이나 법규정 때문에 검찰에 송치하는 경우가 있는가?						
① 아주 많다.	10	13	23	20	17	37
② 많은 편이다.	17	13	30	20	18	38
③ 잘 모르겠다.	10	6	16	2	3	5
④ 적은 편이다.	7	10	17	5	10	15
⑤ 전혀 없다.	6	8	14	3	2	5

〈표 6-16〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
경찰이 피의자에게 한 약속(예:죄질감소, 죄명변경)을 검사가 인지한 경우 그 약속을 유효하도록 하는 경우가 있는가?						
① 아주 많다.	0	3	3	0	0	0
② 많은 편이다.	0	3	3	6	8	14
③ 잘 모르겠다.	13	3	16	13	12	25
④ 적은 편이다.	20	7	27	10	13	23
⑤ 전혀 없다.	17	34	51	21	17	38

다. 公式的組織과 制度를 통한 協力과 調整

세번째 협력메카니즘으로 公式的 組織과 制度를 통한 機關間의 協力과 調整을 들 수 있다. 檢察과 警察間의 公式的 協力, 調整關係는 여러가지 公式的인 메카니즘을 통해 이루어질 수 있는데 여기에서는 歐美에서 施行되고 있는 몇가지 메카니즘들을

中心으로 살펴보고, 우리나라에서의 適用可能性을 檢討하고자 한다.

(1) 調整委員會 制度

美國에서는 各 機關의 代表者들로 構成되는 “調整委員會 (Coordination Councils)” 制度가 施行되고 있는데, 이 委員會는 體制를 調整하거나 政策을 決定하기보다 機關間의 紛爭을 解決하거나 機關間의 好意와 信賴를 增進시키는 機能을 한다.³⁵⁾ 管轄區域이 尙大한 地域에서는 管理責任者 水準에서 調整委員會를 構成하여 隔月로 會同하는 定期모임을 통해서 두 기관간에 생기는 不平과 問題點들을 是正하고 있는데, 이 調整委員會에서도 역시 體制 全體의 政策은 樹立하지 않고 다만 두 組織사이에서 發生하는 摩擦이나 紛爭 등을 解決할 뿐이다.

(2) 連絡官 制度

또 管轄區域이 尙大한 地域에서는 公式的 調整 메카니즘으로 “警察·檢察 連絡官 制度”가 流行하고 있는데 이러한 프로그램은 그 目的과 運營에 있어서 각각 상당한 差異가 있다. 가장 一般的인 形態는 警察에서 檢察로의 事件送致와 檢察의 補強搜查 要求를 調整하는 責任을 한 사람의 警察官이나 한 部署에 맡기는 방식이다. 이러한 制度는 連絡調整官으로 하여금 상대방의 意圖와 動機를 把握하게 하여 서로간에 信賴를 構築할 수 있다는 점에서 매우 가치가 있다. 이러한 意味에서 事件送致 및 補強搜查要求를 調整하는 連絡官이나 連絡部署를 警察에 設置하는 것이 바람직한가를 調査하였다. 그 결과 <표 6-17>에서 볼 수 있듯이 應答者의 3분의 1정도(檢察:32%, 警察:37%)가 이 問題에 관하여 肯定的인 反應을 나타내었다. 그리고 이러한 制度의 設立이 現實的으로 可能하다고 생각하는 應答者도 상당수 있었다(檢察:27%, 警察:25%).

註 35) Daniel J. Freed. op. cit, 參考.

〈表 6-17〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
여러경찰서를 관할하는 검찰의 경우 사건의 과다로 인하여 검사가 사건의 검토나 보강수 사를 위하여 담당 사법경찰관과 대면적 접촉 의 기회를 갖기가 어렵다. 따라서 사건 송치 및 보강수사 요구를 조정하는 연락관이나 연 락부서를 경찰에 설치하는 것이 바람직 하 다.						
① 전적으로 동의한다.	3	3	6	10	0	10
② 동의하는 편이다.	13	13	26	15	12	27
③ 잘 모르겠다.	7	0	7	5	8	13
④ 동의하지 않는 편이다.	20	20	40	10	25	35
⑤ 전혀 동의하지 않는다.	7	14	21	10	5	15
(동의한다면)설치가 가능한가?						
예	17	10	27	17	8	25
아니오	0	0	0	5	3	8

(3) 警察官에 의한 請願制度

세 번째 協力메카니즘으로 警察官에 의한 公式的 請願節次를 들 수 있다. 美國의 어떤 地域에서는 一線檢事の 決定에 대하여 警察官이 上級檢事에게 請願할 수 있는 制度를 마련하고 있다. 이러한 節次는 特別한 境遇(例, 事件이 檢事の 私的 人間關係와 關聯된 境遇 등)에 대한 安全裝置로서의 役割을 한다.

이 制度에 관하여도 檢察과 警察의 意見을 打診하였다. 그 結果 地方과 都市의 구별없이 대부분의 檢察 應答者들은(90%) 否定的인 見解를 表明한 반면, 警察應答者 가운데는 상당수(58%)가 그 必要性을 認定하였다. 警察應答者들의 地域的 差異

는 없는 것으로 나타났다(표 6-18 參考). 이러한 結果는 檢察이 搜查終結權을 가지고 있는 現 狀況下에서는 豫見했던 것과 一致되는 現狀이다. 그런데 이 制度에 대한 檢事들의 否定的인 見解는 制度的인 側面에 根據를 두고 있다. 즉 司法警察은 檢察의 制度上 搜查補助者이기 때문에 決定權을 가지고 있는 檢事 決定에 異義를 제기한다면 檢事同一體 原則과 檢事 個個人이 하나의 官廳役割을 한다고 規定하고 있는 刑事訴訟法上 問題가 생긴다는 것이다.

〈표 6-18〉 (단위 :%)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
검사의 결정(주로 불기소처분)에 대하여 경찰이 상급검사에게 청원할 수 있는 제도가 있다면 검사의 자의적 의사결정 오류를 방지할 수 있다고 본다.						
① 전적으로 동의한다.	0	0	0	12	12	24
② 동의하는 편이다.	0	7	7	18	17	35
③ 잘 모르겠다.	3	0	3	7	13	20
④ 동의하지 않는 편이다.	13	13	26	8	8	16
⑤ 전혀 동의하지 않는다.	34	30	64	5	0	5

(4) 事件選別部署의 設置

네번째 協力메카니즘으로는 公式的인 事件選別部署의 設置를 들 수 있다. 즉 檢事が 직접 警察과 더불어 事件을 檢討하고, 警察活動의 質과 補充搜查의 必要性에 대하여 直接 反應할 수 있는 合同選別機構같은 것을 設置하는 것이 여기에 속한다. 두 集團 應答者들은 대체로 이러한 구상에 대하여 現實性이 적다는 見解를 보였다(표 6-19 參考). 그런데 警察應答者 가운데는 合同選別機構나 常駐 檢事の 派遣을 肯定的으로 받아들이는 比率도 적지 않았다(35%).

그러나 現實的으로는 檢察에서 搜查警察官을 差出하는 慣行이 계속되고 있다(例 :서울東部警察署에서는 1990년 3월 現在 서울地方檢察廳과 東部支廳에 各各 搜查官 2名, 3名씩을 派遣하고 있음). 그런데 搜查警察官의 差出은 주로 刑事課(都市)와 刑事係(地方)에서 이루어 지고 있다(표 6-20참고).

〈표 6-19〉

(단위 :%)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
기소가능성이 별로 없는 사건들도 검찰에서 접수하는 것은 경찰에서 검찰로 송치할 때나 검찰에서 접수할 때 선별하는 과정이 없기 때문이다. 따라서 불필요한 형사사법 절차와 낙인의 악영향을 줄이기 위해서도 검찰에 송치하기 전에 사건을 선별하기 위한 검찰·경찰 합동 선별기구나 검사를 경찰에 파견 상주케 하는 제도가 필요하다고 생각한다.						
① 전적으로 동의한다.	0	0	0	7	6	13
② 동의 하는 편이다.	3	3	6	12	10	22
③ 잘 모르겠다.	6	3	9	5	3	8
④ 동의하지 않는 편이다.	23	24	47	18	28	46
⑤ 전혀 동의하지 않는다.	18	20	38	8	3	11

〈표 6-20〉

(단위 :%)

질 문	검찰(30명)	경찰(60명)
검찰에의 수사경찰관 차출은 주로 어느부서에서 이루어지는가?		
－ 형사과 (형사계)	83	82
－ 수사과 (수사계)	17	18

(5) 公式的 回報制度

다섯번째 公式的 協力메카니즘으로 事件處理結果와 그 理由에 대한 檢察의 公式的인 回報制度를 들 수 있는데 이는 警察과 檢察間의 調整의 缺乏을 克服하기 위해 매우 必要한 措置로 생각된다. 警察은 犯人檢舉나 事件送致 成績만을 勤務成績評價의 基準으로 삼기 때문에 檢察로부터의 還流情報가 필요치 않다고 생각할 수도 있다. 그러나 警察官들은 세가지 理由로 檢察의 還流정보를 원한다.

즉 자신들의 努力을 增進하기 위해서, 努力의 結果를 認知하는 滿足感을 가지기 위해서 그리고 職業上의 義務를 充實히 遂行하기 위해서 檢察의 자세한 應答을 원한다. 面接과 設問에 應한 대부분의 警察官들은 事件處理 結果에 대하여 檢察로부터 公式적으로 通報를 받는다고 답하였다. 그러나 不起訴事由라든가 和解여부, 罪名變更 理由는 알 길이 없다는 것이 일반적인 反應이었다.(表 5-11參考). 그러나 이러한 應答結果는 믿기 어려운 면도 없지 않다. 왜냐하면 警察이 필요로 하는 還流정보를 獲得할 機會나 可能性이 전혀 없지는 않기 때문이다. 경우에 따라서는 檢察이 제공하는 還流정보가 해당 경찰관에게 分配되지 않는 事例도 發生하는데, 檢察의 還流정보가 司法警察官의 勤務成績을 評價하는 데 體系的으로 이용되지 않기 때문이다. 따라서 還流정보制度가 調整機能을 다할 수 있으려면, 司法警察官의 勤務成績이 公訴提起 및 裁判結果에 의해 評價되는 과정이 먼저 確立될 必要가 있다.

(6) 訓練 프로그램에의 相互參與

檢察과 警察間의 마지막 協力·調整메카니즘은 各 機關이 상대방의 訓練프로그램에 相互 參與하는 方法이다. 講義를 통해서 뿐만 아니라 現場에서 相對機關의 業務를 직접 觀察하게 되면 檢事들은 路上에서 일어나는 일들을 이해하게 될 것이며, 警察은 檢察의 起訴活動上의 問題點과 裁判過程을 理解하게 될 것이다. 이러한過程은 또 事件을 搜查하고 起訴하는 데 필요한 技術과 知識을 發展시키고 刑事司法體制에 대한 總體的인 이해도를 增進시켜 줄 것이다. 이러한 觀點에서 相互參與하는 教育·訓練의 機會가 있는지를 調査하였고 상대 기관의 訓練프로그램에 相互參與하는 기회를 갖는 것이 必要하다고 느끼는지도 調査하였다.

現實으로 볼 때 相互參與의 기회는 없고 다만 搜查幹部研修所에서 檢事が 講義

를 擔當하고, 年2회에 걸쳐 警察署 別로 檢事가 司法警察官教育을 擔當하고 있는 정도이다. 그런데 司法警察官教育은 教育專擔 檢事가 없기 때문에 实效性이 떨어진다고 指摘되었다. 따라서 司法警察官教育이 实效性을 거두려면 教育專擔檢事を 두거나 사안에 따라 個別的인 教育이 필요하다는 것이 일반적인 見解였다.

訓練프로그램에의 相互參與에 관한 見解는 現實과는 對照的이었다. 즉 〈표 6-21〉에서 보듯이 두 集團 應答者의 대다수가 (檢察:60%, 警察:79%) 그 必要性을 認定하였다. 특히 警察은 이 問題에 관하여 보다 積極的인 反應을 보였다.

〈표 6-21〉

(단위 : %)

질 문	검찰(30명)			경찰(60명)		
	도시	지방	전체	도시	지방	전체
조직간의 협력과 조정을 위하여 상대기관의 훈련 프로그램에 상호 참여하는 기회를 갖는 것이 필요하다고 믿는다.						
① 전적으로 동의한다.	0	3	3	17	10	27
② 동의하는 편이다.	40	17	57	22	30	52
③ 잘 모르겠다.	3	7	10	3	3	6
④ 동의하지 않는 편이다.	7	17	24	3	5	8
⑤ 전혀 동의하지 않는다.	0	6	6	5	2	7

第 7 章 結 論

第7章 結 論

本 研究에서는 크게 두 가지 理論的 觀點에서 檢察과 警察의 關係를 分析하였다. 研究者는 먼저 警察과 檢察의 關係에 있어서 각 集團의 構成員들이 相對方機關에 대하여 가지고 있는 一般的인 不平이 무엇이며, 葛藤과 不滿을 提供하는 要素들이 어떤 것인지 살펴 보았다. 그 다음에는 McIntyre가 提示한 6가지 接觸狀況을 중심으로 하여 두 機關이 서로 接觸하는 狀況을 確認하고, 그러한 狀況들이 두 機關을 反目 또는 和合케 하는 過程을 分析해 보았다. 그리고 마지막 부분에서는 情報理論과 組織理論을 適用해서 警察과 檢察의 關係를 分析하고 兩 機關 사이에 友好的 協力關係를 構築시킬 수 있는 對案을 提示해 보았다.

다시 한번 강조하건대 警察과 檢察의 關係가 友好的 協力關係로 發展하기 위해서는 먼저 警察과 檢察間에 對話의 裝置가 保障되어야 한다. 이러한 政策的 배려로는 다음과 같은 것이 考慮될 수 있다.

① 警察官이 檢察의 處分結果에 대하여 上位檢察責任者에게 請願할 수 있는 制度的 節次的 樹立

② 警察과 檢察間の 通常的인 關係에서 取扱될 수 없는 要求나 質問, 그리고 다른 問題들을 直接 相議할 수 있는 相談檢事の 任命.

③ 制限된 豫算範圍內에서 그리고 任務의 優先順位에 비추어 항상 警察의 相談에 응할 수 있는 24시간 勤務體制的 當直檢事制度 擴大.

檢察責任者는 그의 職員들로 하여금 警察, 被害者 및 證人과의 相互作用의 人間關係方式의 重要性을 認識하도록 주지시키고 上下命令服從的 關係構造 때문에 相互作用이 잘못 認識될 수 있는 潛在的 素地를 제거하는 조치를 취해야 한다.

또 檢察은 事件에 대한 處分結果 및 그 理由를 警察에게 상세히 밝혀주는

情報還流體制를 確立해야 한다. 그렇게 함으로써 警察은 情報를 正確하게 解釋할 수 있게 될 뿐만 아니라 警察官의 勤務成績評定에 이러한 情報를 利用할 수 있는 方法을 開發할 수 있을 것이다.

檢察은 警察이 必要로 할 때는 언제나 檢事를 接觸할 수 있도록 해야 하며 可能한 한 犯罪現場이나 檢舉現場에 檢事를 파견하는 方案을 講究해야 한다. 美國 Chicago에서는 州檢察廳의 強力事件 再審部署에 근무하는 檢事를 모든 殺人事件現場에 派遣하고 있으며 이들은 自白의 信賴性과 合法性을 確實하게 하기 위하여 警察署에 가서 搜查를 하기도 한다.

그리고 New York 近郊에 있는 Bronx市에서는 모든 被疑者 訊問을 檢事が 직접 擔當한다. 만약 豫算이 허용된다면 犯罪嫌疑事實을 確認하는 警察段階에서 檢察·警察이 함께 事件을 檢討하는 檢察送致前 檢·警合同審査委員會를 構成할 수도 있다.

한편 警察은 警察段階에서는 檢察에 의한 事件搜查가 現實的으로 不可能하다는 點을 認定하여야 한다. 그리하여 자체 事件審査機構를 構成하여 檢舉者에 대한 選別業務를 擔當케 하는 方案을 摸索할 수 있을 것이다. 현재와 같이 1人의 搜查·刑事班長이 8-10名의 司法警察을 指導·監督하는 狀況에서는 事件에 대한 有罪可能性을 정확히 審査하기가 매우 어려울 것이다.

警察은 事件이 檢察에 의하여 無嫌疑處分되는 比率을 減少시키기 위하여 司法警察官에 대한 專門教育을 強化해야 한다. 더불어 循環補職을 내포하는 專門的인 職務開發프로그램을 採擇해야 한다. 즉 刑事나 搜查警察官의 專門化를 계속 推進하면서 6個月 間격으로 輕微한 事件을 돌아가며 擔當하는 專門的인 職務負擔制度를 導入해야 한다.

警察은 裁判過程에서 證人으로서의 警察의 役割이 警察의 勤務成績評價에 반영되는 人事制度를 確立해야 한다. 따라서 警察初任教育과 職務教育프로그램에서 證人으로서의 役割에 대한 教育訓練에도 力點을 두어야 한다. 警察은 檢察의 補強搜查 要求를 계속적으로 回避하거나 充足시키지 못하는 사람에 대

해서는 昇進이나 다른 便益에 關係된 행정결정에 불이익이 돌아가도록 해야 한다.

警察과 檢察은 서로 相對方의 秩序維持機能에 대한 理解를 증진시킬 수 있는 機會를 가져야 한다. 이를 위해서는 相對機關의 活動을 觀察하는 現場經驗을 갖는 것도 도움이 된다. 그리고 각 機關의 여러가지 政策이나 節次가 相對方 機關의 秩序維持 活動에 不必要하게 방해가 되지 않도록 計劃되어야 한다.

또 警察과 檢察은 役割葛藤과 役割에 대한 理解不足에서 오는 協力과 調整의 問題를 解決하기 위하여 보다 發展되고 공개된 意思疏通 채널을 促進시키는 方案을 講究해야 한다. 이러한 努力의 一環으로 두 機關의 管理責任者 수준에서 調整·協力委員會를 設置하고 定期的인 會합을 가질 것을 提案한다. 아울러 連絡官制度의 採擇도 考慮해 볼 가치가 있을 것이다.

끝으로 警察과 檢察이 주어진 役割을 훌륭하게 遂行할 수 있도록 하려면 警察官과 經驗있는 檢事間에 對面的 相互作用이 可能하도록 하는 모든 조치를 취해야 한다. 人的 資源의 不足으로 檢사와 警察官間의 對面的 接觸이 어려운 경우에는 相互作用이 增進될 수 있는 다른 대안들을 講究해야 한다. 더 나아가서 任務에 대한 責任과 意思決定權限의 分化에 관하여 두 機關間에 協議가 이루어져야 한다.

그리고 警察에 의한 Plea Negotiation이 相互關係增進에 의한 協力の 기제로 使用되지 않는다고 답변하는 이유는 法律的으로 禁止된 事項이기 때문이기도 하지만 自白의 任意性を 害할 수 있다고 보기 때문이다. 그러나 設問에 대한 應答과는 對照的으로 面接에 應한 檢事나 警察官들 가운데는 設問上의 反應보다 더 肯定的인 反應을 나타내는 사람들이 있었음을 指摘해 둔다. 뿐만 아니라 檢察應答者가운데는 檢察自體에 의한 “Plea Negotiation”도 어느 정도 非公式的으로 이루어지고 있음을 是認하고 있었다.

附 錄

(設問調査表)

정보 및 조직 이론적 관점에서 본 검찰과 경찰과의 관계

이 설문지는 경찰과 검찰관계의 발전방향을 연구하기 위해서 마련된 것입니다. 이번의 조사연구는 정보 및 조직 이론적 관점에서 경찰과 검찰의 관계를 연구하여 이를 토대로 설득력있는 정책자료를 제시하는 데에 목적이 있습니다.

귀하께서 응답해주신 결과는 오직 연구를 위해서만 사용될 것 이므로 어떠한 경우에도 응답내용에 대한 비밀이 보장될 것 입니다.

각 질문을 잘 읽어 보시고 귀하의 생각을 성의있게 적어 주시어 의미있는 연구가 되게 하여 주시기 바랍니다.

김 보 환 교수

작성요령

1. 각 문항마다 귀하의 생각과 일치하는 것 하나만 골라서 응답(V표)해주시요.
2. 응답시간은 제한이 없사오니 각 문항 모두 빠짐없이 기재하여 주십시오.
3. “기타” _____란에 응답하실 경우에는 간략하게 내용을 기재하여 주십시오.
4. 질문에 응답하는 요령은 다음과 같습니다.

보기) 귀하는 우리의 수사경찰과 검찰사이에는 역할갈등이 있다고 생각하십니까?

- ① 정말로 그렇다.
- ② 그렇다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 그렇지 않다.
- ⑤ 절대로 그렇지 않다.

(I) 정보이론 측면에서 본 경찰과 검찰의 관계

질문1) 자백의 임의성이나 적법절차에 대한 검찰의 요구가 너무 지나치기 때문에 검찰과의 의사소통이 어렵다고 본다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문2) 검사는 수사지휘권을 가지고 있기 때문에 성공적인 기소를 위하여 최종정보 취득 책임자가 되어야 하는데도 현실적으로는 수사경찰이 정보 책임자 역할을 담당하기 때문에 검사가 필요한 정보를 충분히 얻지 못하는 경우가 있다. 이는 두 기관의 역할 분담 문제와도 관계가 있다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문3) 검사가 필요한 정보를 충분히 얻지 못하는 이유의 하나는 경찰이 사건송치에 있어서 시간적 제약을 갖기 때문이다. 즉 사건송치나 피의자 인치와 관련된 시간적 제약이 충분한 정보수집에 지장을 초래한다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문4) 대부분의 경찰 사건기록(피의자 조서)은 공소제기를 위해 충분한 정보를 전달해 준다고 생각하십니까?

- ① 정말로 그렇다.
- ② 그렇다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 그렇지 않다.
- ⑤ 절대로 그렇지 않다.

질문5) 검사와 사법경찰관리 사이에는 사건검토를 위한 의사교환이 자주 있습니까?

- ① 아주 자주 있다.
- ② 자주 있는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 별로 없는 편이다.
- ⑤ 전혀 없다.

→ (없다면) 필요하다고 느끼십니까?(성공적인 기소를 위해)

예 _____

아니오 _____

질문6) 범죄통제에 관한 경찰의 정책(예:퇴폐업소, 폭력행위단속)이나 내부 방침을 결정하는 과정에서 경찰은 어느 정도로 검찰과 의견조정을 하는 편입니까?

- ① 아주 자주 한다.
- ② 자주 한다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 별로 없다.
- ⑤ 전혀 없다.

→ 의견조정을 하지 않는다면 범죄통제 정책이나 방침은 주로 검찰에서 결정하여 경찰에 지시하는지?

예 _____

아니오 _____

질문7) 검찰은 형법이나 형사소송법의 전문가이기 때문에 법집행에 대한 실질적인 통제 역할을 해야 한다고 생각 하십니까?

- ① 정말로 그렇다.
- ② 그렇다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 그렇지 않다.
- ⑤ 절대로 그렇지 않다.

질문8) 법률적인 문제로 경찰이 검찰에게 자문을 구하는 정도는?

- ① 아주 많다.
- ② 많은 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 별로 없는 편이다.
- ⑤ 전혀 없다.

→ (없다면) 특별한 경우에 한해 자문을 구하는가?

예 _____

아니오 _____

질문9) 아래의 사안에 관하여 사전에 경찰이 어느 정도 검찰의 지시를 받으며 의견을 구합니까?

- | | | |
|---------|--|------------|
| 압수 | <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-right: 10px;"> <div style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; border: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; border: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; border: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; border: 1px solid black; margin-bottom: 5px;"></div> <div style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; border: 1px solid black;"></div> </div> | 아주 많다. |
| | | 많은 편이다. |
| 잘 모르겠다. | | |
| 수색 | | 별로 없는 편이다. |
| | | 전혀 없다. |

- 자백의
임의성
확보
- ① 아주 많다.
 - ② 많은 편이다.
 - ③ 잘 모르겠다.
 - ④ 별로 없는 편이다.
 - ⑤ 전혀 없다.

- 구속
영장
- ① 아주 많다.
 - ② 많은 편이다.
 - ③ 잘 모르겠다.
 - ④ 별로 없는 편이다.
 - ⑤ 전혀 없다.

질문10) 검찰의 사건 처리(특히 불기소 처분)과정에 경찰이 의견을 개진할 수 있는 기회가 있습니까?

- ① 아주 많다.
- ② 많은 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 별로 없는 편이다.
- ⑤ 전혀 없다.

질문11) 공소제기 후에 보강수사가 이루어지는 경우에는 주로 경찰에 의해 이루어 집니까?

예 _____

아니오 _____

→ (만일 아니라면) 어떻게 이루어 집니까?

질문12) 환류정보(사건처리 결과)를 위한 검찰의 공식적 회보제도는 있으나
검사가 조직적으로든 개인적으로든 불기소 처분내용을 사법경찰관리
에게 자세히 통보해 주지 않는다.

① 전적으로 동의한다.

② 동의하는 편이다.

③ 잘 모르겠다.

④ 동의하지 않는 편이다.

⑤ 전혀 동의하지 않는다.

→ (만일 동의하지 않는다면)그 이유는 무엇이라고 생각 하십니까?

질문13) 사법경찰관리들은 범죄의 구성요건이나 관계법률에 대한 충분한 지
식을 가지고 있다고 믿습니까?

① 정말로 그렇게 믿는다.

② 그렇게 믿는 편이다.

③ 잘 모르겠다.

④ 그렇게 믿지 않는 편이다.

⑤ 절대로 그렇게 믿지 않는다.

질문14) 수사경찰은 법률문제에 관하여 전문성을 가질 만큼 교육훈련이 충분
하며 충실하다고 생각하십니까?

① 정말로 그렇게 생각한다.

② 그렇게 생각하는 편이다.

③ 잘 모르겠다.

④ 그렇지 않다고 생각하는 편이다.

⑤ 전혀 그렇지 않다고 생각한다.

질문15) 경찰은 일반적으로 기소여부를 근본목적으로 생각하지 않는다.

즉 사건이 기소되느냐에 관심이 있으나, 그 결과가 그들의 직무의 한 부분으로 생각하지 않는다. 그래서 경찰의 역할은 범인을 체포·수사하여 검찰에 송치하는 것으로 끝난다고 믿는다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문16) 체포와 검찰에의 송치에 의한 사건 종결을 강조하는 수사경찰 보상체제(근무성적평정제도)를 기소의 결과로 보상기준을 삼는다면 검찰은 필요한 정보를 더 많이 확보할 수 있을 것이다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

(Ⅱ) 조직이론 측면에서 본 경찰과 검찰의 관계

질문1) 검찰의 불기소처분이나 죄질의 경감이 법을 집행하고 범죄를 통제해야 하는 경찰의 목적달성을 어렵게 하는 경우가 많다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문2) 경찰의 지나친 범죄단속 활동과 검찰과 불일치되는 범죄정책 때문에 검찰의 업무가 과중하게 되고 본래의 목적(=기소)달성이 어려워지는 경우가 많다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문3) 경찰은 정보가 불충분하여 기소가 어려운 사건까지도 입건하거나 체포하여 검찰에 송치하는 경우가 많다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문4) 검찰의 불기소처분 결정이 경찰의 송치의견과 일치되지 않는 경우가 많다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문5) 검찰과 경찰이 조직의 근본목적을 수행함에 있어서 범죄통제를 우선해야 하는가? 적법절차와 같은 법집행의 합리성을 우선해야 하는가?

- ① 범죄통제
- ② 법 집행의 합법성

질문6) 가정파괴범(강도강간사건)의 경우 어느 정도의 형벌을 가하는 것이 적합하다고 생각하십니까?

- ① 무기징역 이상
- ② 10년 이상의 징역
- ③ 5년 이상의 징역

질문7) 검찰과 경찰은 동일한 목적을 가진 법집행 기관이다. 그러므로 그들은 하나의 행정단위로 일해야 한다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문8) 검사는 사건을 공명정대하게 처리해야 하는 근본목적을 가진 준사법 기관이다. 그리고 경찰의 근본목적은 범인을 검거하고 범죄를 방지하는 것이다. 따라서 각 기관은 독립된 목적을 가지고 있기 때문에 서로 상대방을 간섭해서는 안된다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문9) 경찰에 대한 검찰의 체임요구권은 수사책임을 묻기 위하여 정당한 것이다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문10) 경찰의 입장에서 볼 때 검찰자체의 수사요원이나 그 증원은 수사과정에서 두 기관간의 역할갈등을 초래하며 서로 격리시키는 작용을 한다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문11) 강력사건의 경우라도 초동수사단계부터 검사가 수사를 지휘(수사에 관여)할 필요는 없다고 생각한다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문12) 강력사건의 경우 검사가 실제로 수사에 관여(수사지휘)하게 되는 시점은 어느 단계 부터라고 생각 하십니까?

- ① 초동수사 단계
- ② 용의자 검거 단계
- ③ 피의자 신문 단계
- ④ 구속영장 청구 단계
- ⑤ 사건 송치 후 단계

질문13) 특별한 사건(예: 마약사범, 경제사범)에 대한 수사목표의 선택과 실제 수사를 누가 통제하느냐 하는 문제는 수사과정에서 두 기관간의 갈등을 야기시키는데, 특히 통제 문제와 관련하여 수사정보에 대한 결정은 검찰의 책임이고, 실제로 정보를 획득하는 일은 경찰의 책임이다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문14) 직업적인 우의관계나 동료관계에 기초한 개인간의 인간적 유대가 검찰과 경찰간의 협력과 조정에 도움이 된다고 생각 하십니까?

- ① 정말로 그렇다.
- ② 그렇다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 그렇지 않다.
- ⑤ 절대로 그렇지 않다.

→ (그렇다면) 특정한 사건처리의 필요성 때문에 개인적 관계가 있는 상대 기관의 구성원을 찾는 경우가 있었습니까?

예 _____

아니오 _____

질문15) 사건이 불기소처분될 것이 확실한데도 검찰의 지침이나 법규정 때문에 검찰에 송치하는 경우가 있는가?

- ① 아주 많다.
- ② 많은 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 적은 편이다.
- ⑤ 전혀 없다.

질문16) 경찰이 피의자에게 한 약속(예 : 죄질감소, 죄명변경)을 검사가 인지한 경우 그 약속을 유효하도록 하는 경우가 있는가?

- ① 아주 많다.
- ② 많은 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 적은 편이다.
- ⑤ 전혀 없다.

질문17) 여러 경찰서를 관할하는 검찰의 경우 사건의 과다로 인하여 검사가 사건의 검토나 보강수사를 위하여 담당 사법경찰관과 대면적 접촉의 기회를 갖기가 어렵다. 따라서 사건송치 및 보강수사 요구를 조정하는 연락관이나 연락부서를 경찰에 설치하는 것이 바람직하다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다

→ (동의한다면) 가능한가?

예 _____

아니오 _____

질문18) 검사의 결정(주로 불기소처분)에 대하여 경찰이 상급검사에게 청원할 수 있는 제도가 있다면 검사의 자의적 의사결정이나 오류를 방지할 수 있다고 본다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문19) 기소가능성이 별로 없는 사건들도 검찰에서 접수하는 것은 경찰에서 검찰로 송치할 때나 검찰에서 접수할 때 선별하는 과정이 없기 때문이다. 따라서 불필요한 형사사법 절차와 낙인의 악영향을 줄이기 위해서도 검찰에 송치하기 전에 사건을 선별하기 위한 검찰·경찰 합동 선별기구나 검사를 경찰에 파견, 상주케 하는 제도가 필요하다고 생각한다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는 편이다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.

질문20) 검찰에의 수사경찰관 차출은 주로 어느 부서에서 이루어지는가?

형사과 _____

수사과 _____

질문21) 조직간의 협력과 조정을 위하여 상대기관의 훈련프로그램에 상호 참여하는 기회를 갖는 것이 필요하다고 믿는다.

- ① 전적으로 동의한다.
- ② 동의하는 편이다.
- ③ 잘 모르겠다.
- ④ 동의하지 않는다.
- ⑤ 전혀 동의하지 않는다.