

형사소송법 개정 이후 공판검사제도 운영실태와 개선방안에 관한 연구

박 경 래*

국 | 문 | 요 | 약

현재 우리나라는 수사검사와 공판검사의 업무가 분리되어 있다. 최근 형사소송법의 개정으로 공판중심주의가 강화된 결과 기존 공판검사제도의 운영에 대해 문제점이 나타나고 있다. 공판검사 업무량이 빠른 속도로 증가되고 있음에도 인력배치가 적절히 이루어지지 않고 있으며, 전문화 및 조직문화의 측면에서도 문제를 안고 있는 것으로 나타나고 있다. 단기적으로는 공판카드 작성 및 기타 공판관련 서류작성의 합리화가 꾀하여져야 하겠으며, 중장기적으로는 적정 공판관련 인력의 증원, 경력관리제도의 도입, 조직문화의 개선, 그리고 현재의 분리형 제도의 통합형으로의 이행이라는 정책대안이 고려되어야 한다.

❖ 주제어 : 형사소송법, 공판, 검사, 공판중심주의

* 한국형사정책연구원 연구위원, 행정학박사

I. 서론

공판검사는 수사검사에 대응되는 지위로서 법적 용어는 아니며, 실무상 공판관련 업무를 주된 업무로 수행하고 있는 검사를 칭하는 용어로 이해되고 있다. 법상으로는 검찰사건사무규칙 제93조 등에서 ‘공판에 관여하는 검사’로 표현되고 있다.

공판검사는 대개 공판부에 소속되어 있으며, 2008년 초 기준으로 공판업무에만 종사하는 공판검사의 수는 대략 200명 정도이다. 여기에 수사업무와 공판업무를 겸임하고 있는 공판검사 40명 정도를 합치면 대략 240명 내외의 공판검사가 존재한다(대검찰청, 2008). 물론 이들 공판검사가 검사 생활 내내 공판업무만을 담당하는 것은 아니며, 대개의 경우 검사 임용 초임단계에서 공판업무를 수행하고 이후 수사검사로 전환된다.

사실 일반인들은 수사를 진행하는 검사와 공판업무를 진행하는 검사가 서로 분리되어 있다는 사실조차 모르는 경우가 많으며, 법학에 대한 이해가 있는 사람들도 이러한 실무를 이해하지 못하는 경우가 종종 발생한다. 공판검사의 존재 자체를 일반 외부인이 쉽게 파악할 수 없는 이유는 수사를 담당했던 검사가 실제 법정에서 나아가 소송까지 진행하는 것이 상식적으로 보이기 때문이다. 그리고 이러한 수사검사와 공판검사의 분리운영이 근래에 이르기까지 큰 문제가 되지 않았다는 점도 공판검사의 존재를 쉽게 알아내기 어렵게 하는 요인이었다. 실제 실무상으로는 중요사건이 아니면 수사검사의 공판관여는 거의 이루어지지 않고 있다.

그러나 최근 형사소송환경이 바뀌면서 공판검사의 업무실태에 대해 주목을 하고 개선대안을 고민해야 하는 단계에 진입하고 있다. 즉 2008년 1월 1일부터 개정형사소송법(이하 개정법)이 발효되면서 공판중심주의가 강화되었다.¹⁾ 즉 기존 형사재판에 대해서는 공판기일 이전의 증거제출, 기소요지 진술 생략, 반대신문 위주의 피고인 신문, 증거조사 규정 사문화, 형식적 증인신문, 서면변론의 관행, 공판조서의 부실·부정확, 위증만연 등의 비판이 제기되어 왔다(광주지방검찰청, 2007). 이러한 문제점에 대응하기 위한 정책대안으로 선택되어진 것이 개정법상의 공판중심주의의 강화이며, 특히 그 중

1) 공판중심주의 개념에 대해 학설상 논란이 있으나 기본적으로 ‘공개된 법정에서 심리를 통해 법관이 형사사건의 실체에 대한 유무죄의 심증을 형성하여야 한다는 원칙’이라고 새길 수 있을 것이다(신동운, 2008).

심에는 구두변론주의가 있다.

개정법 제275조의 3에서 “공판정에서의 변론은 구두로 하여야 한다”고 하여 구두변론주의를 규정하고 있다. 개정전 형사소송법도 제37조 제1항에서 “판결은 법률에 다른 규정이 없으면 구두변론에 의거하여야 한다.”라고 규정하였고, 판례도 이를 인정하고 있었으나, 형사소송 실무상 서면제출을 통해 공판정에서의 의견진술에 갈음하는 방식으로 공판이 진행되었다. 개정법은 제275조의3을 통해 명시적으로 구두변론주의가 공판절차의 기본원칙임을 규정하고 있다.

그러나 구두변론주의를 실현하는데 있어 많은 장애가 존재한다. 우선 사건처리 시간이 이전보다 몇 배 증가하며, 공판검사나 변호인은 이전과 달리 구두로 의견을 진술하는 훈련을 필요로 한다. 또한 사건의 성질에 따라서는 쟁점이 복잡하여 구두주의에 의한 공판진행이 부적절하다는 의견도 제시되고 있다(이완규, 2008). 요컨대 공판중심주의의 요체인 구두변론주의의 실현을 위해서는 인적·물적 토대의 구축과 함께 사건 성질에 따른 다양한 접근방법이 요구되나, 아직 우리 공판현실은 이에 대한 충분한 준비가 있어 보이지 않으며, 특히 공판검사제도의 운영에 있어 많은 문제점이 노정될 것으로 예측된다.

본 연구는 개정법 하에서 공판검사가 마주치고 있는 문제점은 무엇이고, 이러한 문제를 해결 혹은 완화하기 위한 방안은 무엇인지에 대해 논의한다. 사실 개정법의 시행에 따른 제도적 보완책의 강구는 공판검사에만 국한될 사안은 아니나, 본 연구는 공판검사의 업무에 초점을 맞추어 논의를 진행한다. 이는 현재 공판검사의 업무에 과부하가 걸리고 있기 때문이며, 이러한 현상은 구두주의가 강화될수록 심각해질 것으로 예견되기 때문이다.²⁾ 더욱이 공판검사의 역할이 현재와 같은 검찰 내 지위를 유지한 상황 하에서는 향후 공판수행과정에 많은 난점이 있을 것으로 예상되고, 이는 궁극적으로 국가형벌권의 약화를 초래할 수 있다는 문제의식 하에서 공판검사제도의 운영실태와 개선대책

2) 몇 가지 예로 첫째, 모두절차에서 과거에는 생략되었던 검사의 기소요지진술이 현재는 행하여지고 있다. 둘째, 증거요지의 설명과 관련되어 과거 자백사건의 경우에는 공판검사가 기록을 보지 않아도 되었으나, 현재는 설명을 위해 기록을 검토해야 하므로 추가적인 시간이 소요되고 있다. 셋째, 피고 인신문절차가 증거조사 후에 이루어짐으로써 피고인이 부인하는 쟁점에 집중하지 못하고 전반적인 증거조사가 이루어짐으로써 공판관여시간이 증가하고 있다. 넷째, 증거분리제출제도가 정착되고 있음으로 인해 재판부가 과거에 비해 사건의 쟁점을 파악하는데 시간이 더 오래 걸림으로써 결과적으로 공판관여시간이 증대되고 있다.

에 주목하는 것은 연구의 의의가 있다.

서론에 이어 다음 장에서는 기존 대검찰청이 2007년에 자체적으로 수행한 공판업무에 대한 진단결과와 한국형사정책연구원이 2008년 하반기에 대검찰청의 의뢰를 받아 공판업무에 대한 진단을 수행한 결과를 중심으로 공판검사제도 운영실태를 분석한다. 본 연구자는 대검찰청 의뢰에 따라 공판부서의 조직진단에 참여하였으며 본 논문은 기본적으로 당시 연구자가 경험한 사실과 연구결과에 기초한다.³⁾ 실태조사에 대한 분석을 토대로 개선대안을 모색하겠으며, 이러한 대안은 기본적으로 행정학적 시각에서 접근하되, 기존 논의에서 다루어지고 있는 법학적 시각의 논의는 결론 부분에서 간략히 소개하도록 하겠다.

II. 공판검사제도의 운영실태

1. 인력규모 및 배치

2008년 3월 기준으로 대법원을 제외한 총 재판부 수는 380개이며, 여기에 대응한 공판검사는 244명으로 공판검사 1인당 평균 1.59개의 재판부를 담당하고 있다(대검찰청, 2008). 다만 지청 내 근무하는 공판검사의 경우 20명의 인원이 수사업무를 겸임하고 있기 때문에 실질적인 공판검사 수는 224명이고, 이를 근거로 할 때 공판검사 1인당 평균 재판부 수는 1.69개이다. 그런데 이러한 평균값은 공판부서의 계층상의 위치에 따라 편차가 존재한다.

우선 5개 고등검찰청에는 총 17개 재판부가 있으며, 공판검사도 17명이 배치되어 있음으로써 공판검사 1인당 1개 재판부가 대응되어 있다. 특히 서울고검 12개, 부산고검 2개를 제외하면 나머지 3개 고검에는 재판부와 공판검사가 각각 1개와 1인만이 존재

3) 한국형사정책연구원은 대검찰청 의뢰에 따라 「공판관련 조직구조 및 직무개편 방안 연구」를 2008년 6월부터 약5개월간 수행하였다. 연구진은 박경래(한국형사정책연구원), 이정민(단국대학교 법학과), 이민호(한국행정연구원)로 구성되었다. 공판업무에 대한 실태분석은 2007년 대검 자체적으로 공판검사를 대상으로 수행한 설문조사(202명 조사) 결과와 본 조직진단연구를 위해 수행한 설문조사(220명 조사) 및 심층면접조사결과 그리고 참여관찰결과를 토대로 하였다.

한다. 둘째, 18개 지방검찰청에는 총 238개의 재판부가 있으며, 공판검사는 154명이 있다. 공판검사 1인당 재판부 수는 1.55개이다. 셋째, 38개 지청에는 125개의 재판부가 있으며, 공판검사는 73명이 있다. 공판검사 1인당 재판부 수는 1.71개이다. 그러나 이들 지청 내 공판검사는 20명이 검임을 하고 있어 실질적인 공판검사 1인당 재판부 수는 2.36개이다.

종합적으로 공판검사 1인당 재판부의 수는 고검에서 지검으로 다시 지청으로 내려갈 수록 1.0 -> 1.55 -> 1.71(실질적으로는 2.36)로 증가하고 있다. 사건의 성격이 계층에 따라 달라질 여지는 있으나, 기본적으로 담당 재판부를 기준으로 할 때 하위 검찰기관에 소속된 공판검사일수록 업무량이 증가하고 있음을 추정할 수 있다.

2. 공판검사의 업무량

가. 공판관여 업무량

설문조사결과에 의하면 2008년 공판검사가 담당하고 있는 재판부는 공판검사 1인당 평균 1.69개인 것으로 조사되었다. 2개를 맡고 있다는 응답자는 120명으로 그 비율은 전체의 54.1%이다. 2007년도 조사 결과와 비교할 때, 2개 재판부를 담당하는 공판 검사의 비율이 51.2%에서 54.1%로 다소 증가하였다.

〈표 1〉 담당재판부 규모

현 황 \ 재판부수	무응답	1개	1.5개	2개	3개	4개
인 원(명)	1	81	5	120	14	1
비 율(%)	0.45	36.49	2.25	54.05	6.31	0.45

* 2007년 조사 결과, 1개 담당 41.9%, 2개 담당 51.2%

2008년도에 공판 검사가 1주간 실제 공판에 참여하는 공판관여 일수는 평균 2.74일로 조사되었으며, 전체 응답자의 32.0%에 달하는 공판 검사들이 주 3일 정도의 공판관여 업무를 수행하고 있었다. 2007년도 조사 결과와 비교할 때, 1주간 공판관여 평균 일수가 2.6일에서 2.74일로 늘어난 것을 확인할 수 있다.

〈표 2〉 1주간 공판관여 평균일수

현 황 \ 공판관여 평균일수	무응답	1일 이하	2일 이하	3일 이하	4일 이하	5일 이하
인 원(명)	1	32	50	71	66	2
비 율(%)	0.45	14.41	22.52	31.98	29.73	0.90

* 2007년 조사 결과, 1주간 공판관여 평균 2.6일

공판관여시에 평균 소요되는 시간과 관련하여, 평균 6.18시간(6시간 11분)이 소요되는 것으로 조사되고 있으며, 5시간에서 6시간 이하의 소요시간을 응답한 경우가 가장 많은 43.7%로 나타났다. 2007년도 조사 결과에서도 평균 공판관여 시간에 대해 조사한 결과 약 6시간 10분 정도의 평균값을 파악할 수 있었으며, 2008년의 조사에서와 큰 차이를 확인할 수 없었다.

한편, 1주간 총 공판관여 시간에 대해서는 평균 17.6시간(17시간 35분)이 소요되는 것으로 조사되고 있으며, 1주간 평균 공판관여 횟수와 공판관여 시간을 고려할 때 일치되는 결과로 파악할 수 있다.

〈표 3〉 1일평균 공판관여 평균시간

현 황 \ 공판관여 평균 시간	무응답	2시간 이하	3시간 이하	4시간 이하	5시간 이하	6시간 이하	6시간 초과
인 원(명)	4	10	10	10	21	97	70
비 율(%)	1.80	4.50	4.50	4.50	9.46	43.69	31.53

* 2007년 조사 결과, 1일 공판관여시간 평균 6시간 10분

〈표 4〉 1주간 총 공판관여 평균시간

현 황 \ 공판관여 평균시간	무응답	5시간 미만	10시간 미만	15시간 미만	20시간 미만	25시간 미만	30시간 미만	30시간 이상
인 원(명)	2	11	28	36	51	64	17	13
비 율(%)	0.90	4.95	12.61	16.22	22.97	28.83	7.66	5.86

나. 공판 관여 이외 업무량

공판검사의 직접적인 공판관여 외의 업무와 관련하여서는 피고인·증인신문사항 작성 이 단위업무발생건수 및 부담정도 모두에서 가장 높은 수치를 보여주고 있다.

2007년 조사결과와 비교할 때, 피고인·증인신문사항 작성 및 기록 열람·등사업무가 여전히 가장 높은 업무 수행 건수 및 업무부담 정도를 나타내고 있다. 특히 피고인·증인 신문사항 작성의 경우 업무부담 정도가 38.7%로 나타나고 있어, 직접적인 공판 관여 외의 업무 수행과 관련해 가장 중요한 업무 활동으로 조사되고 있다.

기록 열람 및 등사업무에 대한 업무 건수가 높게 나타나지만 업무부담 정도는 상대적으로 낮게 나타나고 있는 반면, 위증인지나 항소·상고이유서 작성에 대해서는 업무 발생 건수가 적는데 비해 업무부담 정도는 상대적으로 높게 나타나고 있다. 향후 공판중심주의가 강화될 경우 위증인지가 중요한 업무로 부각될 것이므로, 업무의 부담이 가중될 주요한 요인으로 보인다.

〈표 5〉 공판 검사의 공판관여 외 업무 수행 건수 및 업무부담

구 분 유 형	2008년도 조사		2007년도 조사	
	월평균 건수 (건)	업무부담 (%)	월평균 건수 (건)	업무부담 (%)
피고인·증인신문사항 작성	39.00	38.71	43.6	30.1
위증인지	1.11	9.62	1.2	7.1
공소유지우수사례 작성	6.88	7.23	6.4	5.5
공심의결서 작성	6.45	9.74	6.8	6.4
무죄분석표 작성	3.62	7.06	4.1	6.3
양형분석표 작성	8.62	6.12	9.3	4.9
논고문 작성	1.57	3.69	3.8	2.7
항소·상고이유서 작성	6.54	12.67	6.9	10.2
각종 의견서 작성	4.04	8.45	3.4	6.4
기록 열람·등사업무 관련	24.44	5.46	30.6	6.5
재판의 집행지휘	18.60	3.99	21.6	2.8
형 집행정지	2.37	4.12	2.6	5.3
석방지휘 등 기타	12.57	4.71	13.2	3.6
계	123.24		159.3	

3. 개정 형사소송법의 적용실태

가. 재판부의 전반적인 신 공판절차 준수 여부

형사소송법의 개정과 관련해 재판부가 새로운 공판절차를 준수하고 있는지에 대해 대체로 준수하고 있다는 비율이 87.4%로 가장 높게 나타나고 있으며, 준수가 이루어지고 있지 못하다는 응답은 5.0%로 조사되었다. 그러나 이러한 결과를 해석함에 있어서는 주의를 요한다. 즉 재판부가 새로운 공판절차를 ‘대체로’ 준수한다는 것이지 법규정과 일치하여 그 절차를 준수하고 있다는 의미는 아니라는 점이다. 형식적인 측면에서의 준수이지 실질적인 공판중심주의로의 실현과는 일정 거리가 유지되어 있다고 보는 것이 타당하다. 이는 실제 공판과정에 대한 관찰 및 관계자 인터뷰 등을 통해 확인할 수 있었으며, 바로 뒤에서 보게 될 주요 개별 공판과정 운영실태에 대한 조사결과에서도 확인할 수 있다.

〈표 6〉 재판부의 새로운 공판절차 준수 여부

구 분	인원(명)	비율(%)
전부 준수	4	1.80
대체로 준수	194	87.39
미준수	11	4.95
기 타	5	2.25
무응답	8	3.60

나. 공판준비절차

공판준비절차의 총 회부 건수는 72명 응답에 평균 2.93건, 공판준비기일의 평균적 기일 횟수는 62명 응답에 평균 1.3일, 공판준비기일 주재 장소와 관련해서는 일반적으로 법정에서 공판기일이 주재되는 경우가 대부분인 것으로 조사되었다.

특히 주목할 만한 점은 공판준비절차를 경험한 공판검사가 조사대상자 중 72명에 불과하며(32.7%), 나머지 응답자148명은 이에 대한 경험이 없다는 것이다. 비록 개정

법상 공판준비절차가 현재 ‘필요적’ 요건은 아니지만, 아직 이를 경험한 공판검사가 32.7%에 불과하다는 점은 향후 공판준비절차가 활성화될 경우 적지 않은 업무부담으로 작용할 가능성이 크다는 점을 의미한다.

공판준비기일의 주된 활동과 관련해, 쟁점정리에 대한 응답비율이 가장 높게 나타났으며, 증거신청 및 증거관계 조사가 다음으로 주된 활동내용으로 파악되었으며, 입증계획, 공판진행계획, 증인채택 등 일정 결정도 주요 활동내용으로 파악되고 있다.

다. 주요 개별 공판과정 운영실태

주요 개별 공판과정의 운영실태와 관련하여 다음과 같이 조사되었다.

첫째, 공소장 낭독 실무와 관련하여, 낭독을 원칙으로 운용하는지에 대해 그렇다는 응답이 79명으로 35.6%였으며, 요지만을 진술하는 경우가 55.4%로 더 높은 비율을 보였다.

둘째, 서증 조사시에 조서 낭독 실무 여하와 관련해, 낭독을 원칙을 하는지에 대해 그렇다는 응답이 전체 응답자의 11.3%인 25명에 불과하였으며, 요지고지만을 하는 경우가 67.1%로 나타났다.

셋째, 자백조서의 증거조사 실무 여하와 관련해, 자백조서를 가장 나중에 증거 조사를 하고 있는지에 대해 그렇다는 응답이 전체 응답자의 27.5%인 61명으로 나타난 반면, 그렇지 않다는 응답이 62.6%의 비율을 보여주고 있다.

넷째, 공판심리의 녹음 및 영상녹화와 관련해 증인 신문 외에 공판심리 자체를 녹음, 영상녹화를 실시하는지에 대해 그렇다는 응답이 32.0%인 71명으로 나타나, 상대적으로 녹음 및 영상녹화에 대한 활용 정도는 낮은 것으로 조사되었다.

다섯째, 조사자 증언제도를 이용해본 경험이 있는지에 대해 91명인 41.0%의 응답자가 경험이 있다고 하였으며, 55.9%는 그러한 경험이 없다고 하였다. 다만 조사자가 증언을 한 경우 이에 대한 증거인정비율은 66명인 72.5%로 나타나 상대적으로 높은 비율을 보여주었다.

여섯째, 즉일선고제도의 활용여부와 관련해, 일반 사건에서 즉일선고를 활용하는 경우에 대해 활용하지 않는다는 응답이 전체 응답자의 34.2%로 나타난 반면, 활용하는 경우가 42.8%로 나타났다.

일곱째, 공판중심주의 강화에 따라 공판과정에서 증거수집 등 추가 조사 필요에 대해서는 추가조사의 필요성이 증가하였다는 응답이 57.2%로 나타나 업무부담이 가중되고 있음을 알 수 있다.

전반적으로 개정법상의 내용이 공판실무에 적용되는 정도는 초기단계에 있는 것으로 판단할 수 있다. 향후 개정법상의 내용이 좀 더 충실히 반영되는 경우 공판과정 업무의 상당한 변화가 예상된다.

〈표 7〉 개별공판과정 운영실태

공소장 낭독			서증조사		
	인원(명)	비율(%)		인원(명)	비율(%)
낭독원칙	79	35.6	낭독원칙	25	11.3
요지진술	123	55.4	요지고지	149	67.1
무응답	20	9.0	무응답	48	21.6
합계	222	100.0	합계	222	100.0
자백조서 증거사용			공판심리의 녹음 및 영상녹화		
	인원(명)	비율(%)		인원(명)	비율(%)
그려함	61	27.5	그려함	71	32.0
그렇지않음	139	62.6	그렇지않음	134	60.4
무응답	22	9.9	무응답	17	7.6
합계	222	100.0	합계	222	100.0
조사자 증언			경찰관 증언의 증거 인정		
	인원(명)	비율(%)		인원(명)	비율(%)
있음	91	41.0	인정	66	72.5
없음	124	55.9	불인정	25	27.5
무응답	7	3.1			
합계	222	100.0	합계	91	100.0
즉일선고			추가조사 필요성		
	인원(명)	비율(%)		인원(명)	비율(%)
다수 활용	43	29.7	증가	127	57.2
활용	75	13.1	감소	0	0
활용 않음	76	34.2	비슷	85	38.3
무응답	28	12.6	기타	4	1.8
합계	222	100.0	무응답	6	2.7
			합계	222	100.0

4. 기타 실태

가. 공판업무의 전문성

초임 검사 위주로 구성된 공판검사 인력 구조의 불균형성은 공판업무의 효율성과 효과성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.⁴⁾ 과거와 달리 사건 자체의 전문성이 높아지고 있는 현실에서 수사검사의 전문성에 대해서는 상대적으로 그 관심이 높으나, 공판검사의 전문성에 대해서는 별다른 관심을 보여주지 못하고 있다. 2008년 심층면접과정에서 만난 공판검사 중 전문성과 관련한 대표적인 인터뷰 내용을 소개하면 다음과 같다.

“검사가 연구하고 분석하고 자료보존하고 데이터 관리를 하는 것이 잘 안 되고 있다. 이제는 소송에서도 피고인이나 변호인이 전문지식을 갖추고 있는데, 검사가 잘 대처하려면 전문가가 되어야 한다. 변호인의 의견서에 검사가 효과적으로 대처하기 힘들어지고 있다. …… 결국은 단순한 폭력, 절도 같이 쟁점이 치열하지 않은 사건의 경우에는 공소 유지가 잘 되고 있기 때문에 이런 사건에 들이는 시간을 줄이고, 기업, 금융, 조세와 같이 쟁점이 치열한 사건의 경우에 검사가 집중을 해야 한다.”

2008년 기준으로 법무연수원에서 실시하는 교육과정을 보더라도 온라인 교육과정에서 공판검사를 위한 프로그램은 거의 운영되고 있지 않은 것으로 보이며, 오프라인 교육의 경우 ‘공판기법과정’이 3일의 기간으로 2회만 개설되어 있고 그마저도 3년차 이상의 검사만이 참석할 수 있어 교육 프로그램의 부재와 함께 기회도 제한되어 있다. 비록 형사사건의 무죄판결 요인에 대해 다양한 설명이 가능하지만, 최근으로 올수록 무죄판결 비율이 상승하고 있는 현상의 기저에는 사회 각 주체의 전문성은 강화되고 있는데, 상대적으로 공판검사의 전문성은 제자리걸음을 하고 있는 현실에서 그 원인 중 하나를 찾을 수 있을 것이다.

4) 2007년 조사의 경우 연수원 기수를 기준으로 할 때 최하위 2개 기수(34기 및 35기)의 비율이 42%, 2008년 조사의 경우 35기 및 36기의 비율이 37%로 나타났으며, 양 조사 모두 30기 이하의 비율이 90%를 넘어서고 있다.

〈표 8〉 형사사건 무죄판결 현황

연 도	02	03	04	05	06
무죄건수	1,436	2,159	2,469	2,190	2,314
%	0.684	1.011	1.041	0.967	1.087

출처: 대법원 사법연감

나. 공판업무에 대한 내부인식

공판업무와 관련하여서는 아직도 조직 내 ‘한직’이라는 인식이 크게 자리 잡고 있다. 과거와 달리 공판업무는 지속적으로 증가하고 있는 추세이고, 점점 더 전문성을 요하고 있으며, 본격적인 공판중심주의에 효과적으로 대응하기 위해서는 공판업무에 대해 인력과 지원이 뒷받침되어야 함에도 공판업무에 대한 중요성이 상대적으로 덜 인식된 결과 전문성 확충과 함께 물적·인적기반을 위한 지원이 떨어져 있다. 이러한 인식이 원인이 되어 공판업무를 담당하고 있는 검사들조차 조직과 직무에 대한 만족도와 몰입도(commitment)가 낮게 평가되어지고 있다. 예를 들어 심층면접과정에서 다음과 같은 공판검사의 생각을 들 수 있었으며, 전반적인 검찰 내 공판업무의 위치를 가늠해 주는 예가 된다.

“공판이 빛이 나는 부서도 아니고, 심리적 부담도 없어서 편하고, 주위에서는 공판 업무를 한다고 하면 놀려고 한다고 인식하는 면이 있다. …… 수뇌부에서 안고 있는 고민은, 검찰의 업무가 수사업무와 공소유지라고 한다면 수사부터 제대로 이뤄져야 공소유지도 잘 될 수 있다고 생각하고 있으니까 ……”

“내부적으로 공판업무는 실제적으로 중요한 것에 비해 주목받지 못한다. 일을 많이 하거나 할당된 업무가 많음에도 불구하고, 밖에서 볼 때는 편한 보직으로 보니까 기피하게 되는 경향이 있다.”

다. 판사와의 관계

공판검사의 업무량과 업무진행방식 등이 재판부에 의해 영향을 받을 수 있다. 어떤 재판부에 소속되었는지에 따라서 공판검사간 업무량 차이도 매우 클 뿐만 아니라, 재판부가 요구하는 사항도 통일되어 있지 않기 때문에 공판업무 수행과정에 어려움이 나타난다. 또한 초임검사와 판사간의 경험, 직급, 기수 등이 상당한 차이가 나타나고 있어 공판검사가 재판부에 끌려 다닌다는 의견도 나타나고 있다. 예로 인터뷰 과정에서 다음과 같은 의견들을 들을 수 있었다.

“초임 검사들이 재판부와의 관계에 있어서 나이차, 기수차, 경험차 이런 것들 때문에, 경우에 따라서는 재판부에 끌려 다니는 경우가 있다. 재판부의 요구에 대해서 적절한 대응을 잘 하지 못하고 있다. 경력이 있는 검사가 공판을 맡을 필요가 있다.”

“공판도 수사와 마찬가지로 경력이나 경험이 중요하다. 초임 검사들이 이런 대응 능력이 떨어지는 것이 사실이다.”

“기본적으로 공판검사들이 연수원 기수가 어린 것이 문제이다. 경력 검사가 많이 포함될 수 있도록 운영하는 것이, 법원과의 관계에서도 업무부담을 줄이는데 도움이 될 것이다.”

기본적으로 재판의 주재자는 판사이며, 최근 개정법에 따를 때 당사자주의적 측면이 강화되고 있음을 고려할 때 위의 공판관행에 대한 의견에 대해 이의가 있을 수 있다. 그러나 검찰청법 제4조, 형사소송법 제424조, 학설 및 판례 등을 검토해 볼 때 검사는 객관의무를 갖는 것으로 인정된다. 그리고 이러한 의무는 수사검사뿐만 아니라 공판검사에게도 그대로 인정된다. 현실적으로 공판검사의 경험이 적고 전문성이 떨어져 공판수행에 지장을 초래하고 있다면 이는 궁극적으로 검사의 객관의무에 장애가 발생하고 있는 것으로 판단할 수 있을 것이다.

III. 개선대안의 제시

이하에서는 실태조사에 대한 결과분석을 기초로 향후 개선대안을 단기적 측면과 중장기적 측면으로 나누어 설명하겠다. 단기적 측면은 업무프로세스 개선을 통해 상대적으로 짧은 시간 내에 개선효과가 나타날 수 있는 정책대안 부분이며, 중장기적 측면은 인력 및 조직관리의 개선을 통해 효과가 나타날 수 있는 부분이다.

1. 공판관련 업무 프로세스의 개선: 단기적 대안

가. 수사기록의 효과적 검토 방안

수사기록의 효과적 검토와 관련해 제시될 수 있는 개선 방안은 수사검사의 수사기록 이첩 과정에서 전반적인 개요의 충실한 고지 및 증거목록의 제시 등에 초점을 맞춰 살펴볼 수 있다. 공판 관련 애로사항에 대한 공판 검사들의 의견 가운데 증거요지에 대한 수사검사의 충분한 설명이 이루어질 경우 공판검사가 수사기록을 검토하고 파악하는 과정에서 상당한 업무시간을 절감할 수 있음을 발견할 수 있었다.

실제로 공판 검사의 업무분석과 관련한 설문결과에 따르면, 공판업무와 관련한 중요 협조 기관으로 수사검사실에 요청하고 싶은 의견으로 공판카드의 정확한 작성이 가장 높은 65.8%를 기록하였으며, 다음으로 증거목록의 충실한 작성과 관련해 전체 응답자의 23.4%가 수사검사실의 협조 필요성을 지적하였다.

공판카드 작성에 대한 부분은 수사기록의 효과적 검토에 있어 가장 직접적으로 업무 개선을 달성할 수 있는 중요한 업무 활동으로 파악되고 있다. 대부분의 공판 검사들이 공판카드에 의지하여 수사기록을 검토하고 수사기록을 검토할 수 없을 경우에 공판카드의 내용만을 가지고 공판에 참여하는 등 공판카드는 공판 검사가 사건을 파악하는 중요한 기초 자료로 활용되고 있다. 따라서 공판카드의 충실한 작성이 업무 효율성을 개선하는데 상당히 중요한 부분으로 기여할 수 있는 가능성이 크다고 판단된다.

현재 공판카드의 양식과 관련해 제기되고 있는 가장 큰 문제는 양식의 획일성이 강하고 이에 따라 불필요한 부분의 작성이 수사검사로 하여금 필요한 부분에 대한 작성에

있어서도 작성의 충실성을 저해하는 결과로 이어지고 있는 점이며, 이에 따라 불필요한 양식에 대해서는 과감히 삭제할 필요성이 있다.

공판카드에 증거목록까지 포함된다고 전제할 때, 증거목록의 참고사항 등의 폭을 넓히고 나머지의 폭을 줄여 증거목록의 참고사항에 대해 단지 공소사실이라고 기재하지 않고 실질적으로 진술내용, 입증취지 등을 기재한다면 공판검사의 수사기록 검토시간을 상당 부분 축소할 수 있을 것으로 기대된다. 공판카드 앞면에 과거의 양식에서처럼 대략적인 사건의 개요를 파악할 수 있는 양식을 포함하는 방안도 긍정적인 개선 방안으로 볼 수 있다. 대부분의 복잡한 사건의 경우에는 현재 공판카드의 양식에 따른 기재만으로는 충분한 사건 설명이 어려워 수사검사들이 사건요약서나 사건설명서 등의 명목으로 별지를 이용하는 실정이므로 공소유지에 관한 의견을 효율적으로 기재할 수 있도록 양식을 개선하는 방안이 시급히 고려되어야 한다.

나. 공판 관련 서류 작성의 축소

공판검사의 공판관련 서류작성은 크게 선고 이전에 각종 의견서 및 신청서의 작성 부분과 선고 이후에 공심의결서 및 양형분석표 등에 대한 작성 두 가지로 분류될 수 있다. 선고 전 서류작성에 대해서는 공판중심주의가 강화되면서 각종 의견서 및 신청서 등의 작성 빈도가 더욱 증가할 것으로 예상되며, 이에 따른 업무부담의 증가 가능성을 당연한 경향으로 이해할 수 있을 것이다. 그러나 선고 후 서류작성에 대해서는 작성의 필요성에 대한 회의가 개별 공판검사들과의 면접 과정에서 제기되었으며 필요한 경우에 한해 서류를 작성하며, 작성 방식도 간단히 함으로써 서류작성에 대한 업무부담을 경감할 수 있을 것으로 보인다.

첫째, 공소유지 우수사례 작성과 관련하여, 이는 각 지청의 기관평가를 위해 작성하는 자료이며 현실적으로 각 지청에서 경쟁적으로 작성하고 있다는 점에서 업무부담이 가중되는 것으로 지적된다. 둘째, 공심의결서는 무죄 등이 선고된 경우에 검사의 과오를 평정하기 위해 작성되는 서류라고 할 수 있으며, 따라서 무죄가 선고될 경우 항소 여부를 판단하기 위해 같은 내용의 무죄분석표를 작성하는데 이는 공심의결서와 같은 목적을 달성하기 위한 서류라는 점에서 작성의 필요성이 적다고 할 수 있다. 또한 공심의결서를 작성하는 경우에 있어 항소를 제기하는 경우와 항소를 포기하는 경우로 나누

어 항소를 포기하는 경우에만 자세히 기재하도록 양식을 유형화하는 방안도 고려할 수 있다. 이는 항소를 제기하는 경우 항소이유서 작성으로 공심의결서 작성의 필요성이 같음된다고 할 수 있기 때문이다. 셋째, 양형분석표는 그 목적상 선고된 형과 구형을 비교하여 일정수준 이상의 차이가 날 경우 이에 대한 분석자료이다. 현재의 기준에 따라 선고형과 구형 간의 차이가 1/3 이상 날 경우 모두 작성하도록 하는 것은 업무부담을 상당히 가중시키는 것으로 파악되고 있으며, 최근 항소심에서 1심의 선고형을 존중한다면서 검사의 양형부당 항소를 대부분 기각하는 상황을 고려할 때 작성 축소의 필요성이 있다.

전반적으로 각 양식의 작성에 있어 표준화 작업 및 간소화 작업이 요구된다고 할 수 있으며, 서술형으로 모든 양식을 작성하게 될 경우 발생할 수 있는 소요시간의 증가에 대한 해결책으로 작성 양식을 표준항목으로 구성하고 각 항목에 대해 체크함으로써 양식 작성을 마칠 수 있는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 그리고 수사정보시스템 상의 수사 및 공판정보를 연동케 하여 수사정보시스템을 통해 각 서류 양식들을 편리하게 작성할 수 있는 방안에도 고려할 필요가 있다.

다. 공판관련 지원인력의 활용방안 확대

현재 주임 또는 계장으로 불리는 공판관련 지원인력의 규모는 공판검사의 규모에 비해 상당히 부족한 것으로 조사되고 있다. 대략 공판검사 3인에 1명 수준으로 지원인력이 배치되어 있는 것으로 확인되고 있으며, 이로 인해 대부분의 공판관련 업무를 공판검사가 직접 수행해야 하고 그에 따른 업무부담이 상당한 것으로 파악된다. 따라서 공판중심주의 강화에 따라 핵심적인 공판업무에 공판검사가 집중하기 위해서는 나머지 부수적 업무에 대해 지원인력의 적극적 활용이 필요하다.

실태조사 결과에 따르면 전반적으로 공판검사의 업무 수행에 필요한 전문성이 상당히 높은 수준으로 조사되고 있으며, 따라서 공판검사가 아닌 다른 지원인력이 업무수행에 개입할 여지는 상당히 적은 것으로 파악된다. 그럼에도 불구하고 지원인력이 공판검사의 업무수행에 참여하여 기여할 수 있는 부분들을 상당 부분 확인할 수 있었으며, 그 중에 가장 대표적인 부분이 위증인지 및 조사에 대한 부분이다.

실제 위증인지 자체는 공판 검사의 업무 역할이 주된 부분이라고 할 수 있다. 그러나

위증인지에 대한 참고인 조사 등의 과정에서 공판검사의 개인적 업무 역량으로 부족한 부분이 존재하며 이에 대한 부분이 참고인 소환 업무에 대한 부분이다. 증인 또는 참고인을 조사하는 과정에서 소재지를 파악하고 연락을 취해 검찰청에 나와 조사하는 절차적 부분에 상당한 업무 시간이 소요되는 것으로 나타나고 있으며 업무부담이 큰 것으로 조사되었다. 이러한 소환 업무의 경우에는 공판관련 핵심 업무에 비해 필요한 전문성의 수준이 낮으며, 지원인력의 업무 보완 가능성이 상당히 높은 부분이라 할 수 있다.

또한 각종 서류작성에 대한 부분에 있어 어느 정도 전문성을 갖춘 지원 인력의 활용 가능성을 예상할 수 있다. 각종 신청서 등 선고 전 서류작성 업무와 함께 신문서 작성, 증거요지 작성 등에 있어 일정 부분은 지원 인력이 참여하여 공판검사의 업무부담을 덜어줄 수 있음이 면접 과정에서 확인된 바 있다. 각종 서류작성의 경우 작성내용을 확인하는 것과 함께 작성 자체에 소요되는 시간이 많다는 점에서 검사와 지원인력 간의 업무 협조를 통해 주어진 내용에 따라 각 서류작성 업무를 분담함으로써 공판검사의 업무 전문성을 향상시킬 수 있을 것이다.

2. 인력 및 조직 관리의 개선: 중·장기적 대안

가. 적정 인력규모의 확보

가장 기본적인 인력 소요량은 1재판부당 1공판검사 원칙이 적용되어야 한다는 점이다. 사실 1명의 공판검사가 2개의 재판부를 담당하게 하는 것은 공소유지를 공판검사가 수행하는 것이 아니라 재판부에 책임과 권한을 내맡기는 것과 별반 다를 것이 없다. 물리적으로 수사기록을 제대로 읽고 공판에 관여할 수가 없기 때문이다. 공판업무에서 가장 기본이라 할 기록검토가 이루어지지 않는다는 것은 재판부가 알아서 판단하여 결정해 달라고 하는 점과 다를 것이 없다.

외국의 사례에서 보듯 우리와 외국의 공판업무량은 현저한 차이가 있다. 우리와 가장 유사한 제도를 운영하고 있다는 일본의 경우 비록 주3·4일에 걸쳐 공판에 관여하고 있지만, 하루 평균 담당하는 공판건수가 5건 내외이다(한국형사정책연구원, 2008). 설문 조사에서 나타났듯이 우리의 경우 1주일에 1인이 담당하는 평균 선고사건 수만 해도

27건 이상인 점을 고려한다면 그 업무량의 차이가 현저함을 알 수 있다. 또 다른 예로 2002년 기준 독일 판사는 약 2만 명이며, 검사도 6천명인 반면, 한국은 예비판사를 포함하여도 2천명이며 검사는 1,500명이다. 독일의 사건 수가 우리보다 2.25배 정도가 많은 것을 고려하더라도 독일은 판사의 수가 5배, 검사의 수는 2배 정도 더 많다.

우리의 현실과 외국의 사례를 고려할 때 우리의 경우 현재의 재판부 수인 380개에 대응하는 380명의 공판검사가 필요하다. 즉 3-5년 내에 136명 이상의 인력증원이 필요하다. 이 경우 1인당 인건비를 4,000만원으로 잡을 경우 인건비 소요예산은 최소 54억 정도가 필요하다. 물론 여기에는 물적시설과 지원인력 등이 포함되지 않은 경우이며, 물적시설비를 1인당 500만원으로 잡고 지원인력을 공판검사 3명당 1인으로 잡아 1인당 인건비를 3,000만원으로 상정할 경우(각각 6억 8천만원 및 13억 5천만원) 총 소요예산은 대략 75억원 내외가 될 것으로 보인다. 동 액수는 최근 정부에서 강조하고 있는 법질서 확립을 위한 최소한의 투자액이라고 판단된다.

나. 경력관리와 전문화

공판업무의 효과적인 수행을 위해 공판검사 인력규모 이상으로 중요한 것이 인력의 질이다. 그리고 이러한 공판검사 인력의 질을 관리할 수 있는 방안 중의 하나가 공판조직에 대한 경력개발시스템(Career Development System)의 도입과 이를 통한 공판업무의 전문화이다.

경력개발시스템이란 한 개인이 조직에 들어와 퇴직에 이르기까지의 경력 경로를 개인과 조직이 함께 계획하고 관리하여 개인육구와 조직목표를 장기적 관점에서 동시에 달성해 가는 종합적인 인적자원 개발시스템이다(김문중, 2006; 박기찬, 2005). 현재 공판조직 내 공판검사의 경력경로를 관리하는 어떠한 시스템도 존재하지 않는 것으로 보인다. 그리고 이러한 현실은 비단 공판조직 뿐만 아니라 전체 검찰조직 내에도 가시화된 시스템이 존재하지 않는 것으로 보인다. 물론 최근 검찰 조직 내 성과급을 확대하기 위한 움직임이 있어 업무의 성격과 질에 대한 객관적 평가가 점진적으로 확대될 것으로 보이며, 이러한 성과급제의 확산은 경력관리의 중요성을 부각시키는 계기가 될 것으로 예상된다. 향후 공판조직 내 경력관리 시스템을 도입하기 위해 고려되어야 할 내용을 선발관리, 경력계획, 이동관리, 교육/육성, 그리고 경력평가라는 경력관리시스템의 하

위 5가지 범주로 나누어 살펴본다.

첫째, 선발관리이다. 현재 공판조직 내 공판검사의 선발은 이미 언급한 바와 같이 초임검사 내지 연수원 기수가 낮은 검사로 이루어져 있음이 특징이다. 공판검사의 경력 관리가 조직역량 강화와 공판수행의 효율성이라는 목표를 달성하기 위해서는 선발관리에 있어 다양성이 우선 요구된다. 우선, 하위 기수에 치우치지 않고, 여러 기수의 검사들이 공판업무에 참여해야 한다. 검찰업무에 있어 수사의 중요성을 낮추어 볼 이유는 없으나, 상대적으로 공판중심주의로의 환경변화는 공판업무의 중요성을 필연적으로 높이고 있으며, 향후 변화된 환경에서 공판업무를 수행해본 경험이 있는지 여부는 수사의 질을 높이고 궁극적으로 기소유지를 효과적으로 할 수 있는 근간이 된다. 기수의 확대와 함께 선발 풀의 다양성도 필요하다. 예로 현재 변호사를 검사로 특채하는 경우 대부분 수사부서에 배치를 하고 있는데, 향후에는 외부 선발인력을 공판조직에 투입하는 것도 적극적으로 고려해야 한다.

둘째, 경력계획은 검사 개인이 자신의 경력목표와 경력경로를 설계하는 것이다. 사실 검찰 내 보직부여는 개인의 적성이나 희망에 따르기보다는 시험성적, 근평 등에 의해 기계적인 순환보직의 형태로 이루어지고 있으며, 비록 개인의 희망사항이 표출된다 하더라도 이는 투명성이 높지 않은 상태에서 이루어지고 있는 것으로 보인다. 경력계획은 기본적으로 매년 수정되고 있으나, 크게 검사 초임단계, 3년차, 6년차, 10년차, 15년차 등 특정한 단계를 정해 경력계획의 수정이 이루어질 수 있는 기회가 주어져야 한다.

셋째, 이동관리이다. 이러한 이동관리는 다양한 경험을 쌓아 업무에 대한 넓은 시야를 갖게 한다는 점에서 현재의 순환보직제도와 유사하다. 그러나 현재의 순환보직제도와 비교할 때 그 목표가 전문성의 함양에 더 큰 무게를 두고 있으며, 무엇보다도 이동의 예측성이 최대한 확보될 수 있다는 점에서 검사 개인 스스로 수동적이 아닌 적극적인 자세로 경력을 개발할 있다는 점이 다르다.

넷째, 교육/육성의 문제이다. 앞서 언급하였듯이 현재 법무연수원에서 진행되고 있는 공판관련 교육은 매우 부실하다고 밖에 말할 수 없는 상황이다. 초임검사를 대상으로 한 교육은 물론 경력검사를 대상으로 한 교육과정도 질적 수준에 대한 논의는 차치하고라도 우선 양적인 측면에서 부족함이 많다. 향후 로스쿨로 법조인력 선발방식이 바뀌게 될 경우 공판관련 교육이 강화될 수 있을지도 의문시된다. 법학에 대한 기본

지식이 없는 학생이 반 가까이 선발될 상황 하에서 공판운영에 대한 능력까지 겸비해 줄 것을 요구하는 것은 무리가 있기 때문이다. 향후 각 지방검찰청 별로 공판전문검사가 양성되면 이들 인력은 공판수행과 내부 검사인력에 대한 훈련을 담당하는 외에 외부 교육기관과 실질적인 협력관계(출강, 커리큘럼개발 등)를 구축할 수 있는 역할이 부여되어야 한다. 그리고 이러한 협력관계는 공판업무에 대한 인식의 긍정적 전환에도 큰 도움이 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 경력평가이다. 현재도 근무성적평정을 통해 검사 개인에 대한 평가가 이루어지고 있다. 그러나 공직사회 내 대부분의 근평제도의 운영이 그렇듯이 동 제도는 단일한 수단을 통해 너무 많은 목표에 활용하려는 경향이 크고, 그에 따라 과잉기대 혹은 평가에 대한 불신의 문제점이 자주 지적된다. 무엇보다도 현재의 근평제도는 한 개인의 전문성을 함양시켜주기 위한 제도적 목표가 결여되어 있으며, 그에 따라 평정자와 피평정자 모두 경력개발이라는 관점의 미래 예측가능성이 낮다. 경력관리시스템 내의 평가제도는 기본적으로 그 운영 목적이 검사 개인의 전문성을 높여주기 위해 피평가자의 전문화 관련 요인을 평가해 주고, 이를 토대로 계획의 수정, 교육과정의 선택, 이동경로의 설정 등이 이루어진다는 점에서 그 차이가 있다.

다. 조직문화의 개선

사람 사는 곳에 문화가 있다. 조직에도 조직문화가 있다. 조직구성원들이 만들고 배우고 전수하는 조직문화는 조직을 구성하는 사람들의 생각과 행태를 결정하는 데 강력한 영향을 미친다. 조직구성원들의 동기가 어떻게 유발되고 그들이 어떻게 행동하는가를 규명하는 데 있어서 조직문화에 대한 이해는 필수적이다.

공판조직, 공판업무, 그리고 공판검사에 대해서도 구성원이 갖고 있는 행동양식의 총체가 존재한다. 조사결과 공판조직에 대한 조직문화는 다음과 같이 부정적이고 수동적인 성격을 띠는 점에서 문제의 심각성이 있다. 몇 가지를 제시하면 다음과 같다.

‘공판조직은 힘 있는 부서가 아니다.’

‘공판조직은 경험상 때우면 되는 곳이며, 가능하면 피하는 것이 좋다.’

‘공판조직은 뒤치다꺼리를 하는 곳이다.’

‘공판업무는 잘해야 본전이다.’

‘공판업무는 수사업무에 비해 보람이 없다.’

‘공판업무는 수사업무 보다 재량성이 떨어진다. 규정대로만 하면 된다.’

‘수사가 잘되면 공판과정은 저절로 잘 이루어진다.’

‘중요 사건은 수사검사가 공판에 참여하게 되므로 공소유지에 크게 신경 쓸 일이 없다.’

‘재판의 주재자는 판사이므로, 공판검사는 잘 쫓아 가기만 하면 된다.’

‘공판검사는 웬지 노는 것처럼 보인다.’

‘지청의 공판검사는 많이 한가하다.’

‘공판검사 경력은 향후 자신의 경력개발에 도움이 되지 않는다.’

이상 10여개 항목들은 서로 중첩되는 면도 있으나, 현재 공판조직에 대한 검찰 내 조직문화가 어떻게 형성되어 있는지를 보여주는 대표적인 예들이다. 형사소송환경의 변화에 따라 이러한 부정적 조직문화는 바뀌어야 한다. 그리고 이러한 부정적 조직문화를 바꾸는 방법이 조직문화의 개혁이며, 이는 인위적 개입이다. 세부적 개입방법으로 아래와 같은 방법을 고려할 수 있을 것으로 보인다.

첫째, 리더십의 적극적 역할을 활용하는 방법이다. 검찰총장을 비롯하여 조직의 관리자, 감독자, 기타 개혁추진자들이 문화변동을 솔선수범하고 문화변동에 유리한 쇄신적 분위기를 조성하는 방법이다. 둘째, 공판조직 내 가장 바람직한 하위문화를 찾아내 이를 모범사례로 삼아 조직구성원들이 학습하게 하는 방법이 있다. 예를 들어 “공판검사는 사회악과 맞서는 최후의 검투사이다!”라는 언명이 검찰조직문화 내에 확대시키면, 공판검사 개인의 책임성과 자긍심이 높아지게 된다. 이는 공판조직의 의식, 언어, 설화 등 문화적 상징 중에서 바람직한 ‘상징’을 ‘개발’ 함으로써 문화의 내면적·심층적 차원에 변화를 유도하는 것이다. 셋째, 채용 및 승진의 기준을 새로운 문화적 요건에 적합하게 설정하여 시행하며, 교육훈련 및 근무평정에 있어서도 이러한 문화개혁 노력이 수용되도록 한다. 특히 이러한 문화개혁은 앞서 설명한 경력개발제도와 함께 진행될 때 더 큰 효과성을 가질 수 있다. 다섯째, 상향적 문화개혁을 촉진하기 위해서는 문화개혁에 대한 좋은 아이디어를 가지고 이를 실천하는 조직구성원을 지원해 주어야 한다. 유인기

제 또는 보상체계를 활용하는 방법과 함께 문화개혁에 저항하는 행태에 대해서는 패널티를 부과해야 한다.

라. 수사조직과 공판조직의 관계 재정립

형사절차를 진행하는데 있어 수사부서(혹은 수사검사)와 공판부서(혹은 공판검사)의 업무 관계를 어떤 식으로 조정을 해야 할 것인가에 대해서는 3가지 모델을 상정할 수 있다. 수사검사가 공판 업무까지 모두 수행하도록 하는 통합형, 수사검사와 공판 검사를 분리하는 분리형, 수사검사와 공판검사를 분리하되 수사검사의 직관을 특정한 경우에 허용하는 절충형이 그것이다. 현재 우리의 모델은 분리형을 기본으로 하되, 절충형을 가미하고 있다고 평가할 수 있다.

여기서 통합형이란 수사부서와 공판부서의 구분 없이 한 검찰 조직 내 모든 검사가 수사업무와 공판업무를 동시에 수행하는 것이며, 그에 따라 인력 및 조직 관리도 통합적으로 이루어진다. 분리형은 수사부서와 공판부서가 엄격히 분리되어 있어 공판업무를 맡은 검사는 원칙적으로 수사에 관여할 수 없으며 반대로 수사검사는 공판에 관여할 수가 없다. 인력 및 조직 관리 또한 별개의 부서에서 행해지게 된다. 절충형은 공판부서와 수사부서가 인력 및 조직 관리의 측면에서는 분리되어 있으나, 사건의 유형 등에 따라 수사검사의 공판업무에 대한 개입이 허용되는 경우이다.⁵⁾

5) 분리형은 1970년대 일본에서 대두된 공판전담론과 유사한 면이 있으나, 공판전담론은 검찰-경찰간의 문제인 반면, 여기서 논의되고 있는 분리형 모델은 검찰 내 수사부서-공판부서간의 문제이다. 일본의 경우 경찰은 전쟁 전, 검찰의 보조적 기관이었으며, 수사는 검찰이 경찰을 지휘하였으나 전후 경찰이 제1차적 수사권을 가지면서 검찰의 수사권은 보충적인 것에 지나지 않게 되는 현상이 발생하였다. 즉 검찰이 수사기관에서 공소수행기관으로 바뀌었다는 인식하에 “공판전담론”(公判專從論)이 제창되었다(出射義夫, 『檢察・裁判・辯護』(1973) 87면 이하 참조). 이는 검사도 수사권을 가지지만, 검사의 전권(專權)은 공소이고, 보충적인 권한으로 수사를 바라보는 것이다. 寺崎嘉博, 刑事訴訟法, 成文堂, 2007, 32면 참조. 즉 국가의 안위에 관계되는 사건, 복잡곤란한 지능범죄사건, 곤란한 법률문제를 포함한 사건, 경찰의 수사로는 공정을 기할 수 없다고 생각되는 사건들은 검사가 하고, 나머지 사건들을 경찰이 수사하지는 것이다. 安部治夫, 新檢察官論, 172면 참조. 다시 말해, 공판전담론은 수사는 경찰에게 맡기고 검찰은 공판유지에 전념하면 된다는 것으로, 공판전담론은 기본적으로 검찰과 경찰의 관계에서 파생된 것이다. 寺崎嘉博, 刑事訴訟法, 成文堂, 2007, 32면 참조. 이러한 공판전담론에 대해 西ヶ谷徹는 『검찰향수론』에서 검사사이에 이런 의견이 나오는 것은 검사 업무의 분주함을 어떻게든 완화시켜보고 싶다는 기분 때문이라고 생각한다고 주장하면서 그 해결에는 달리 방책이 있을 것이며, 공판전담론은 사무의 다량이라는 눈앞의 사태에 사로 잡혀, 검찰의

3가지 모델은 크게 환경관리와 조직관리라는 측면으로 나누어 그 효율성을 평가해 볼 수 있다. 환경관리란 형사소송절차에 있어 실체적 진실의 발견을 위해 검사가 대국민(혹은 피고인), 대법원, 대경찰 등 외부기관과의 협조·명령·지휘체계를 얼마나 효율적으로 유지할 수 있는지와 관련된다. 즉 이 경우 (공판)검사는 공익의 대표자로서 진실과 정의의 원칙에 따라 실체적 진실을 추구하고, 법령의 정당한 적용을 청구하는 객관적 관청으로서의 지위를 갖는다. 조직관리란 검찰 수뇌부의 입장에서 중하위직의 수사검사와 공판검사를 인력과 조직관리의 관점에서 얼마나 효율적으로 관리할 수 있으며, 공판 및 수사업무를 얼마나 효율적으로 수행할 수 있게 하는지에 관심이 모아진다. 이러한 조직관리는 형사소송법상 이념인 실체적 진실의 발견이 조직운영의 제1목표가 아니라 기소율 극대화(수사업무의 경우), 무죄율 극소화(공판업무의 경우) 등 검찰조직의 내부목표를 극대화 시키는데 조직관리의 목표가 주어진다.⁶⁾ 각 변수가 의미하는 바는 다음과 같다. 아래 내용의 기술은 분리형의 공판검사를 기준으로 하였는데, 이는 통합형의 관점에서는 별도로 수사 및 공판검사를 구분할 수 없기 때문이다.

○ 대 국민 관계

- 위증방지 : 공판과정에서 검사가 피고인, 참고인 등의 위증을 얼마나 효율적으로 제지할 수 있는가?
- 인권보호 : 공판과정에서 검사가 피고인의 인권을 효과적으로 보호해줄 수 있는가?
(이 경우 실체적 진실의 추구는 피고인의 인권까지 보호되는 광의의 의미로 해석됨)

○ 대 법원 관계

- 재판소요시간 : 공판소요시간을 얼마나 효율적으로 줄일 수 있는가?

이상과 본질을 잃어버리는 주장이라고 통렬히 비판하였다. 西ヶ谷徹,『檢察郷愁論』, 研修2月号, (no. 188), 9면 참조.

6) 검사가 실체적 진실의 발견이라는 공익을 추구하기 보다는 조직의 내부목표를 추구한다는 가정에 대해 의구심을 나타낼 수 있다. 그러나 조직이론분야에서는 오래전부터 관료가 공익의 추구가 아닌 소속 부서의 이익이나 개인의 이익을 추구한다는 가정 하에서 많은 분석을 진행하였고, 이러한 분석이 오히려 현실 설명력이 높은 경우도 있음을 보여주고 있다.

- 재판부 대응성 : 재판부의 소송지휘에 대해 얼마나 효율적으로 대응할 수 있는가?

○ 대 경찰 관계

- 경찰수사지휘 : 공판과정에서 추가 혹은 보완수사를 얼마나 효율적으로 수행할 수 있는가?
- 일반공공기관의 협조 : 증거물의 확보 등을 얼마나 효율적으로 수행할 수 있는가?

○ 일반조직관리

- 전문화(교육) : 검찰조직의 관리자는 공판업무의 전문성을 얼마나 효율적으로 올릴 수 있는가?
- 조직문화(사기) : 검찰조직의 관리자는 차별 없이 (공판)검사의 사기를 얼마나 효율적으로 향상시킬 수 있는가?
- 의사전달 : 수사검사와 공판검사간의 의사소통은 얼마나 효율적인가?
- 인력관리 : 배치, 승진 등에 있어 검사와 지원인력을 얼마나 효율적으로 사용할 수 있는가?
- 개혁의 용이성 : 해당 체제를 구축하는데 있어 검사와 지원인력 등 구성원의 저항이 낮아 그 집행이 용이한가?

○ 공판업무관리

- 기록과약 : 공판을 준비하는 단계에서 얼마나 효율적으로 기록을 파악할 수 있는가?
- 문서작성 : 각종 신문서 및 의견서의 작성이 얼마나 효율적으로 이루어지는가?

○ 수사업무관리

- 조사 : 수사검사가 피의자 및 참고인을 얼마나 효율적으로 조사할 수 있는가?
- 문서작성 : 결정문의 작성이 얼마나 효율적으로 이루어지는가?

〈표 9〉 수사-공판 3가지 모델의 특성 비교

구 분			통합형	분리형	절충형
환경 관리	대국민	위증방지	◎	×	△
		인권보호	×	◎	○
	대법원	재판소요시간	◎	×	△
		재판부 대응성	◎	×	△
	대경찰	수사지휘	◎	×	△
		재판관련협조	◎	×	△
조직 관리	일반조직관리	전문화(교육)	◎	△	△
		조직문화(사기)	◎	×	×
		의사전달	◎	×	×
		인력관리	◎	×	×
	공판업무관리	기록파악	◎	×	○
		문서작성	◎	×	○
	수사업무관리	조사	×	◎	◎
		문서작성	×	◎	◎

◎ : 매우 우수 ○ : 우수 △ : 보통 × : 불리

위의 변수별 특징에 따라 상대적 우위성을 평가할 때, 전체적으로 보아 통합형이 거의 모든 변수에서 분리형보다 우수한 것으로 나타나고 있으며, 이를 요약한 것이 〈표 9〉이다. 통합형에 많은 장점이 있는 이유는 수사검사와 공판검사가 동일인이므로 자신이 담당하는 사건에 대해 충분한 지식을 갖고 공판에 임할 수 있기 때문에 공판업무의 관리는 물론 환경관리의 측면에서도 유리하다. 또한 수사와 공판 모두에 걸쳐 일을 하기 때문에 공판업무에 대해서도 더 큰 시야(bigger picture)를 가져 오히려 분리형보다 공판업무에 대한 전문성 획득이 유리할 수 있다. 인력관리도 조직의 큰 틀 내에서 이루어져 신축적인 운영이 가능하므로 더 효율적이다.

다만 통합형의 단점은 첫째, 피고인의 인권보호의 측면이 약화될 수 있다는 점이 지적될 수 있다. 왜냐하면 상대적으로 분리형에서는 기존 수사자의 관점에서 떠나 좀 더 객관적으로 사건을 파악할 수 있는 반면에, 통합형에서는 이러한 기회가 주어지지

않기 때문이다. 둘째, 통합형은 수사업무와 관련하여 비효율성이 나타날 수 있다는 문제점이 가장 심각한 문제로 받아들여진다. 즉 공판관여로 인해 조사의 계속성이 방해 받을 가능성이 크며, 문서작성의 경우에 있어서도 자신이 공판을 수행해야 하기 때문에 적절한 선에서 무리를 하지 않고 결정서를 작성하고자 하는 유인이 커질 수 있기 때문이다.

한편 분리형은 통합형과 반대로 피고인 등의 인권보호 측면에 유리하며, 무엇보다도 수사검사가 수사업무에 집중할 수 있어 수사업무의 효율성이 높다는 평가가 가능하다. 다만 전문화의 경우 공판업무에만 전종하게 되므로 공판업무의 전문성이 높아질 가능성도 있으나, 수사업무에 대한 이해가 없어 그 전문성 수준에 한계가 있다.

마지막으로 절충형은 기본적으로 조직과 인력이 별도로 분리되어 운영되는 결과 일반조직관리의 측면에서는 분리형과 동일한 속성을 갖는다. 다만 공판관리업무에 있어 중요사건이나 특정 유형의 범죄에 대해서는 수사검사의 직관이 있게 되어 공판업무의 관리의 측면에서 유리한 면이 있다. 환경관리의 측면은 주요사건에 대한 수사검사의 직관이 허용되는 결과 다소 유리한 면이 있으나, 통합형보다는 상대적으로 못하고 분리형보다는 우수하다.

현재 우리나라의 검찰조직이 분리형을 채용한다고 있다고 전제할 때, 수사업무의 효율은 높으나 공판업무의 관리 및 공판부서의 조직관리가 모두 효율적이지 못하며, 특히 환경관리의 측면에서 매우 불리한 상황에 처할 수밖에 없다. 즉 현행 공판부서가 안고 있는 현실적인 문제가 모두 분리형 체제에 결집되어 있는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선 수사검사의 직관범위를 일정한 조건 하에 확대함으로써 절충형의 형태로 체제 전환을 유도할 필요가 있다. 그리고 궁극적으로는 검찰의 전반적인 직접적인 수사업무량이 감소된다는 것을 전제로 통합형으로의 전환을 모색해야 한다.

IV. 결론

본 연구는 2008년 1월부터 시행되고 있는 개정형사소송법은 물론 국민참여재판제도의 도입에 따른 형사사법환경의 변화와 관련해 검찰조직 내 공판공사가 처한 현실을

분석하고 적절한 대안을 제시하고자 하였다.

현행 공판조직이 처한 현실은 매우 열악한 것으로 평가된다. 공판검사가 법정에 나가면서 기록을 제대로 검토하지 못하는 것은 예사이고, 아예 기록을 읽지도 못하고 공판에 임하고 있는 상황도 발생하고 있다. 피고인이나 참고인이 위증을 하더라도 이를 수사하는 것이 너무 벅차 사건의 결과에 결정적인 영향을 미치지 않는 한 그냥 넘어가는 경우도 발생하고 있다. 심지어 많은 업무에 휩싸이다 보니 공판검사의 고유업무라고 할 피고인신문사항 작성이 소홀히 다루어지는 경우도 있다. 평균 2개의 재판부를 맡다 보니 아무리 야근에 특근을 하여도 공판을 준비하기 위한 절대적 시간이 부족한 것이다. 또한 공판이 끝나더라도 각종 서류작성 업무에 매달려야 하는 현실도 이들 공판검사의 적절한 업무수행을 곤란하게 만들고 있다.

더 큰 문제는 공판검사들이 이러한 격무에 휩싸여 있으면서도 자신의 업무에 대해 보람을 느끼지 못하고 있으며, 하루라도 빨리 현재의 보직을 마치고 수사부서로 옮겨갈 바람으로 가득하다는 것이다. 즉 잘 해야 본전이라는 생각, 수사부서의 뒤치다꺼리나 하고 있다는 생각이 공판검사 인식에 만연해 있음을 발견할 수 있었다.

이러한 문제점을 타개하기 위해 본 연구는 정책대안을 크게 단기적 대안과 중장기적 대안으로 나누어 제시하였다. 단기적 대안은 업무프로세스의 개선에 초점을 맞춘 것으로 공판카드 작성 양식과 방법의 개선, 공판관련 서류작성의 축소와 함께, 공판지원인력의 충분한 활용을 위한 기반조성 등의 대안을 제시하였다. 중·장기적 대안으로서는 공판검사 인력 및 조직관리의 개선과 관련한 대안이 제시되었는데, 기본적으로 공판검사의 수를 재판부의 수와 일치 시켜야하며, 둘째, 경력관리제도를 시행하여 공판검사의 전문성을 높이고, 셋째, 조직문화의 개혁을 통해 공판업무의 중요성에 대해 인식을 높여야 한다는 정책대안을 제시하였다. 마지막으로 본 연구는 수사부서와 공판부서간의 관계에 대한 모델을 제시·검토하였는데, 장기적으로는 현행의 분리형에서 통합형으로의 이행을 정책대안으로 제시하였다.

사실 앞서 개선 대안으로서 제시되지 않은 사항 중에는 형사소송관련 법제에 대한 입법적 개선과 소송관행상의 개선이 필요한 부분도 있다. 예로 구두변론주의 적용상의 현실적 어려움을 반영하여 공소장일본주의의 완화, 증거조사절차의 선별적 간이화, 증인소환관련 조직의 공판부서 내 신설, 영상녹화물 증거능력 인정을 위한 관행의 개선,

조사자 증언제도 활성화를 기반조성 등이 그것이다(이완규, 2008). 행정학적 시각과 이러한 법학적 시각이 서로 상호 융화될 때 공판검사제도의 효율적 운영이 가능할 것으로 판단된다.

본 연구는 공판검사제도에 대한 선행연구가 거의 없는 상황에서 향후 동 분야 연구에 대한 토대를 제공하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 즉 공판업무의 특성상 기존 다른 공공기관에 대한 조직진단처럼 업무의 표준화가 확인되기 어려웠으며, 관련 선행 연구조차 찾아보기 힘들었다. 기존 연구의 대부분이 검찰조직의 수사문제와 관련되어 논의가 집중되었고, 더욱이 수사문제에 대한 논의에서조차 행정학이나 경영학적 접근 방식으로 검찰조직을 분석한 연구는 찾아보기 힘들었다. 향후에는 주요 선진국가의 공판실무에 대한 이해를 높이기 위한 사례연구가 법이론적 측면에서 뿐만 아니라 다양한 학문적 접근방식으로 이루어짐으로써 우리 나름의 형사소송체제와 공판업무의 수행이 자리잡을 수 있도록 해야겠다.

참고문헌

- 광주지방검찰청, 2007, 공판중심주의 시범재판 현황, 광주지방검찰청
- 김문중, 2006, 최신 인적자원관리론, 청목출판사
- 대검찰청, 2008, 공판송무과 내부자료
- 대법원, 사법연감, 2002-2006
- 박기찬, 2005, 한국 기업의 인적자원관리, 박영사
- 신동운, 2008, 신형사소송법, 법문사
- 이완규, 2008, 개정 형사소송법 시행에 따른 공판현황과 개선방향. 형사법의 신동향 15: 125-178, 대검찰청
- 한국형사정책연구원, 2008, 형사소송법개정에 따른 형사부검사 업무부담에 관한 연구 - 주요국가의 검찰업무분석, 미발간, 한국형사정책연구원
- 寺崎嘉博, 2007, 刑事訴訟法, 成文堂
- 出射義夫, 1973, 檢察・裁判・辯護

Issues & Alternatives of Prosecutor System after Criminal Procedure Reforming in Korea

Park, Kyung-Rae^{*}

In Korea, the prosecutor has been divided into two, prosecutor for criminal investigation and prosecutor for public trial. The criminal procedure act has been recently revised to reinforce public trial system and to produce problems at operation of prosecution for public trial. Despite quick increase of job burden of prosecution for public trial, human resource has not been allocated properly and the problems of specialization as well as organizational culture are still ongoing. In short term, cards for public trial and other public trial related documents should be made in reasonable way: In medium and long term, political alternatives are required, for instance, recruitment of human resources for public trial, introduction of job experience control, improvement of organizational culture and integration of current separation system, etc.

❖ Keywords: Criminal Procedure, Prosecutor, Public Trial

투고일 : 2009. 2. 11 / 심사(수정)일 : 2009. 2. 23 / 게재확정일 : 2009. 2. 27

^{*} Senior Researcher, Korean Institute of Criminology, Ph.D. in Public Administration