즉결심판제도에 관한 고찰

— 사법개혁위의 즉심제도개선안에 대한 의견을 중심으로 —

〈치안연구소 연구관 경감〉 이 동 권

○ 사법개혁추진위원회에서

'99. 9. 7 중간 발표한 '사법개혁 1차시안'은 사법체계를 사법기관과 수사기관등 공급자 중심에서 법률수요자인 피의자·피고인 중심으로 바꾸었다는 점에서 획기적인 것으로 평가됨

○ 그 중 경찰업무와 관련하여서는 '경찰의 피의자 구속수사기간을 현행 10일에서 5일로 단축하는 것'과 '경미범죄는 범칙금·과태료처리, 구류·벌금 등 형사처벌은 검사의 소추에 의해서만 처리하는 내용으로 한 '즉심제도 폐지'를 추진하는 내용을 발표하여 오히려 소송경제적 측면에서의 후퇴 등 여러 문제점이 내포되어 있음

○ 특히 경찰관련 개혁과제가 형사사법개혁의 일익을 담당하고 있는 경찰관계자의 참여나 의견개진기회가 없는 상태에서 논의·결정됨으로서 범죄예방 및 범인검거의 임무를 수행하는 경찰권 행사의 약화와 지장을 초래하고 종국에는 국민에게 피해가 돌아갈 수 있다는 점을 감안, 향후 경찰관련 사항에 대해서는 경찰측의 의견개진 기회가 부여되어야 하고 공청회 등을 통한 광범위한 찬·반토론이 이루어질 수 있기를 기대하며 사개위의 '즉결심판제도개선안'에 관한여 문제점을 지적하고 의견을 제시하고자 함.

□ 현행법과 사법개혁위안의 비교

현 행 법	사법개혁위 1차시안
- 경찰서장이 즉결심판청구하고, 판사가 구류·벌금 등을 선고	- 경미한 범죄는 범칙금이나 과태료로 처리 - 구류·벌금 등의 형사처벌은 원칙적으로 검사의 소추에 의하여서만 처벌하도록 개선

□문제점

○ 전과기록의 양산

위원회 안의 경우 현 즉심대상 중 벌금·구류에 해당하는 사안이 일반형사 사건으로 처리됨에 따라 수사자료표를 작성하여야 하므로 연간 약 35만명('98년 벌금·구류형선고건수)의 수사기록이 남게되어 국민피해 우려됨.

※ 경찰에서 피의자가 입건되면 지문날인을 포함한 '수사자료표'를 작성하고 있는데 일부에서는 법적근거가 없다는 주장을 하나 명확히 「형의실효등에관한법률」제5조에 근거하며 수사자료표는 전과기록 및 범죄경력조회에 포함되어 형법제51조의 양형의 조건은 물론 상습성을 판단하는 근거등으로 활용하여 동종 및 유사전과가 많을 경우 형사입건 조치를 하고 있음

○ 형사절차의 번잡과 장기화로 인권침해 소지

구류·벌금을 선고하게 되는 사건은 경찰에서 일반사건으로 조사한 후, 다시 검사의 기소절차를 거치므로 형사절차가 장기화되어 경미사건 피의자의 시간적·정신적 고통가중 등 오히려 인권침해 소지가 더 많으며 신속·적정한 절차로 국민의 편익을 도모하고자 하는 즉결심판제도의 취지에 반하는 등 소송경제적 측면에서 오히려 후퇴

○ 즉심대상을 과태료사안과 형사처벌사안으로 구별 곤란

위원워회 안은 형사사건을 범칙금·과태료로 처리할 사안과 구류·벌금으로 처리할 사안으로 구별함을 전제로 하나 이는 현 즉심제도에서 보듯이 법관이 판단하여야 할 문제로서 법으로 구분하기 곤란함

○ 업무부담 증가 및 국가행정력 낭비

위원회 안의 경우 일반형사 사건과 같이 피의자 신문조서 등 일건 서류를 모두 적성해야 하므로 경찰업무 폭주는 물론 늘어난 형사사건 처리를 위한 별도의 인력증원은 물론 및 엄청난 예산소요로 국가행정력 낭비가 초래될 것임.

○ 즉심청구권 남용사례가 미미

즉결심판절차법에서 판사의 즉결심판청구기각, 정식재판청구권 등 경찰의 즉심청구권 남용되지 않도록 제도적 장치가 되어 있음.

※ '98년 즉심청구 약 108만여건 중 무죄·청구기간은 0.15%(1,780건)에 불과하여 청구권을 부당하게 남용하고 있다는 주장은 설득력이 없으며 검찰이 청구한 제1심 공판사건의 무죄율이 0.4~0.6%('96~'98)인 것과 비교하면 오히려 양호한 편이고

※ 정식재판청구에 있어서도 '97년 297건(피고인296, 경찰서장1), '98년 100건(피고인97, 경찰서장3)에 불과함.

○ 국민의 인권보호를 위한 개선책 모색

대부분의 경미범죄위반자에 대해 비보호조치, 불출석심판청구대상 확대 등 7차례에 걸친 개정으로 인권침해소지를 최소화하고 있으며 현행제도의 운영과정상의 문제점에 대해

대법원 등 관련기관과 긴밀히 협의하여 개선점을 모색하고 있음.

□ 의 견

현행 즉결심판제도에 대해서는 즉결청구건수가 연간 108만 여건('98)에 이르고 검사의 수('99년 9월 현재 1,139)등 현실을 고려할 때 청구권을 경찰서장이 행사하는 현행 제도를 유지하되 피의자 인권보호를 위해 필요한 부분은 지속적으로 검토, 개선·보완해야 할 것임.

[참고1] 즉결심판제도 운영실태와 외국 제도

개 요

▫ 즉결심판제도 운영실태

○ 전국 225개 경찰서 중 75개 경찰서가 보호실을 운영중이지만 주취자로서 귀가 조치시 피해자 등에 대한 재범이 예상되고 자기 또는 타인의 생명·신체에 위해를 끼칠 우려가 있는 자만 제한적으로 보호유치('98년의 경우 보호조치 대상자중 60%가 주취자)시켜 비보호 원칙을 이행하고 있으며 현재는 다른 범죄의 수사 기타 정치적 목적으로 구류나 유치명령을 구속의 편법으로 활용한다는 것은 있을 수 없는 일임.

○ 따라서 즉결심판사범은 대부분 생활현장에서 발생하는 경미사범은 현장에 가장 가까이 있는 경찰서 서장에게 청구권을 전속시키는 것이 「피의자의 편의와 신속한 절차」 실현에 합치되고 부당한 즉결심판청구에 대하여는 정식재판청구 및 판사의 청구기각등 현행제도의 활용으로 충분한 통제가 이루어지고 있음.

※ '97~'98년 즉심청구사건 처리현황 붙임

▫ 외국의 유사제도

○ 대만은 위경벌법과 도로교통관리처벌조례에 의해 관할 경찰장이 청구와 심판권 행사하고 있어 우리제도와 가장 유사함.

○ 일본의 경우 제2차대전전까지 위경죄즉결례에 기하여 경찰서장에 의하여 즉결처리가 행하여졌으나 전후 경찰을 제1차수사권자로 하면서 즉결제도를 폐지하였으나 「교통사건즉결재판수속법」에서 즉결심판절차를 도입하여 약식재판절차로 운영중이며 경미한 범죄의 경우 검찰에 송치하지 않고 경찰에서 종결처리되는 미죄처분제도도 운용.

○ 독일은 질서위반법을 제정하여 모든 질서위반 행위를 행정제재화하고 경미한 형사사건을 담당하는 구검사제도를 실시.

○ 프랑스의 경우 검사가 모든 범죄에 대하여 소추권을 가지나 경찰관을 검사대행자로 지명 경찰관이 소추권을 대행.

○ 영·미국은 경죄에 대하여 약식절차에 의하여 처리하나 소추권을 경찰에서 보유.

□ 현행 즉결심판제도 운영 실태

즉심 사건이 발생하면 파출소에서 즉심사건 적발보고서와 관련인 진술서를 작성하여 대상자에 대해서는 즉심기일(보통 그 다음날 오전)을 통지한 후 귀가조치하고, 보호조치는 주취자 등 일정한 자에 한하여 제한적으로만 운용하고 전원 비보호처리를 원칙으로 하고 있으며, 일부에서 지적하듯이 구류를 별건으로 이용할 우려에 대해서는 80년대 사례가 있었다고 하나 대법원에서 증거능력이 부인('82. 9.14 전원합의체판결)된 이후 이러한 사례는 없어져 현행즉심제도의 인권침해요인은 현실적으로 거의 해소되었으며 다만, 운영과정상 다음과 같은 몇가지 문제가 있음.

○ 즉결심판 출석담보 및 형집행을 위하여 제한적 보호조치 활용

- 대부분의 즉결법원에서 피고인의 신병이 확보되어야만 즉결심판 청구를 접수하는 관행이 잔존하나
- 경찰에서는 경찰관직무집행법 제4조에 의거 음주만취자, 피의자가 귀가를 거부하면서 폭언 업무방해를 계속하거나 도주의 우려가 있고 주거가 불분명한 경미범죄에 해당하는 즉결대상피의자만 일부 보호조치를 활용하고 있을뿐이며 그나마 신원보증인이 있을 경우 전원 귀가조치시키고 있음.

※ '98. 11. 4 전국경찰에 지시, 비보호원칙 철저준수 지시와 함께 이행상태를 지속적으로 점검하고 있음.

○ 즉심피의자를 법정에 강제 인치할 수 있는 근거규정 전무

- 즉심피의자중 주거가 일정치 않는 자에 한하여 현행범으로 체포가능하나, 이 경우에도 범죄사실 조사완료후 즉결심판시까지 강제구금 불가
- 불출석자에 대해 출석요구서 발부 및 소재수사 등으로 출석을 요구할 수 있으나 강제구인이 불가능하여 법 경시풍조 및 형사사법 정의실현 곤란

○ 유치명령과 구류기간의 불일치로 탈법구금 시비소지

- 유치명령은 5일 이내에만 선고가 가능하여 구류기간이 더 긴 경우 일시 석방후 형확정시(선고일로부터 7일) 재소환하여 형집행을 계속해야 하는 실정

※ 일부 피의자들이 정식재판청구권을 포기하지 않고 유치명령기간 종료를 이유로 석방을 요구할 경우 석방조치가 불가피함

○ 불출석 심판대상 한정으로 경미사범에 대한 인권보호 한계

- 즉결심판결과 벌과금 선고가 전체의 96.3%를 차지함에도 불출석심판 대상자는 경범·교통범칙금 미납자로 한정

- 즉심피의자 출석에 따른 경찰의 출석요구서 발급, 벌과금 징수 등 업무부담 가중

□ 즉심청구사건 처리현황

○ 즉심청구 대상

- 범위 : 20만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처할 범증이 명백하고 죄질이 경한 사건
- 죄명별
  - 경범죄처벌범위반사범 : 범칙금미납자 포함
  - 특별법범 : 도로교통법위반범등 59개범죄
  - 형 법 범 : 23개범죄

※ 합의부관할사건, 고소 고발사건, 송치관련사건은 제외

○ 즉결심판청구현황 ('97~'98)

- 즉결사건 처리내용
  - '98년 약 108만명에 대해서 즉결심판이 청구되어 그 중 99.47%에 대하여 실형(구류·벌금·과료)이 선고되어 경찰서장에 의한 청구권 남용사례는 거의 없는 것으로 판단됨.
  - 무죄사건은 사실관계에 의한 것이 아니라 교통사범과 관련하여 단속절차(행정절차)의 잘못으로 인한 것이 대부분임.
  - 즉심제도의 활용으로 신속하고 간소한 소추절차로 국민편익의 증진에 크게 기여하고 있는 것으로 판단됨.
- 즉결청구범죄별 현황
  - 도로교통법위반(83.5%), 경범죄처벌범위반(14.6%)로 총인원의 98.1%를 차지하고 형법범 행정범 등은 3.6%에 불과.
  - 전체형법범 20,185건 중 단순도박 12,330건(61.8%), 폭행 4,067건(20.14%), 손괴죄

- 즉결사건 처리내용

(단위 : 명, %)

년도	계	벌 금	구 류	과 료	청구기각	무 죄	선고유예, 형면제
'97	1,143,652(100.0)	389,043(34.0)	33,314(2.0)	716,213(62.6)	686(0.05)	889(0.08)	3,507(0.33)
'98	1,086,293(100.0)	322,617(29.7)	32,349(2.97)	725,581(66.8)	731(0.07)	1,049(0.08)	3,924(0.3)

- 즉결청구범죄별 현황

(단위 : 명, %)

년도	계	경 범	특 별 법 범			형법범
			소 계	교 통	일 반	
'97	1,143,652(100)	181,681(15.9)	943,085	925,048(80.9)	18,037(1.5)	18,886(1.7)
'98	1,086,293(100)	155,931(14.3)	900.177	90,327(81.9)	19,850(1.8)	20,185(1.8)

2,567건(12.71%)로서 이 3대범죄가 차지하는 비율이 높음.

□ 외국제도

○ 대 만

우리와 가장 유사하며 「위경벌법」(안녕질서방해, 풍속, 공무방해 등 7종)과 「도로교통관리처벌조례」에 의해 관할 경찰장이 청구와 심판권을 모두 행사하도록 함.

○ 일 본

- 제2차대전전까지 위경죄즉결례에 기하여 경찰서장에 의하여 즉결처리가 행하여졌으나 1947년 경찰을 제1차 수사권자로 하면서 즉결제도를 전면폐지하였고 「교통사건즉결재판수속법」에서 즉결심판절차를 규정하고 있으며 수많은 즉결사건에 대하여 정규검사가 공소를 제기하고 유지하는 것이 불가능하자 부검사제도를 도입하여 경미사건을 간이재판소의 약식재판절차에서 처리.
- 특히 범죄사실이 경미할 경우 검찰에 송치하지 않고 경찰에서 종결처리되는 미죄처분제도를 활용중임.

○ 독 일

1952년 「질서위반법」을 제정하여 모든 질서위반행위를 행정 제재화하였으며 경찰이 범칙금에 해당하는 사건을 수사한 후 행정관청에 통보하면 행정관청이 범칙금 부과결정, 당사자의 이의가 있으면 검찰송치하고 질서위반법외의 경미한 형사사건을 담당하는 구검사제도를 실시중임.

※ 우리제도와 유사한 기능을 가지는 것은 질서위반법 제2장 범칙금절차 부분임.

○ 프 랑 스

범죄를 중죄, 경죄, 위경죄로 분류하여 이중 위경죄에 대하여 우리의 즉결심판과 유사한 절차를 운용중이며, 검사가 모든 범죄에 대하여 수사와 소추권한을 가지나 검사장은 위경죄에 대하여 경찰서장, 경감 또는 경위를 검사대행자로 지명하여 경찰관이 소추권을 대행함.

○ 영·미국

경죄에 대하여 약식절차(치안판사에 의한 재판)에 의해 처리중이며 영국의 경우 경찰 또는 사인의 고발에 의해 청구하며 미국은 기초질서 문란사범에 대해서 우리와 비슷한 구조임.

※ 워싱톤 D.C의 경우 공공장소와 안전에 관한 조례를 제정하여 경찰이 단속후 출석요구서를 발부하며 법원에 출두하여 판결을 받고 벌금납부 절차를 거침.

○ 우리나라와의 비교

세계 각국에서는 공통적으로 경미한 사건에 대해서는 특별한 간이 형사절차를 두고 있

고 경미범죄의 단속과 그에 대한 초동수사가 경찰에 의하여 이루어지고 있으며 다만 그 구체적 내용에 있어 차이가 어느 정도 있을 뿐임.

[참고2] 즉결심판 제도의 쟁점(학계 · 법조계 논의를 중심으로)

○ 기소독점주의를 침해한다는 견해에 대하여

- 기소권한을 한 기관에 독점시킬 것인가 분립시킬 것인가 또는 어떤 형태로 분립시킬 것인가는 국가의 사회 문화 역사적 배경 · 전통에 따른 형사정책적 고려에 따라 정해지고 있고

※ 영국의 경우 사인소추제도를 허용하고 검사외에 경찰관에게도 기소권 부여, 호주도 경찰관에게 기소권 부여, 미국도 경미사건은 경찰이 소추권을 보유하는 지역 있음.

- 우리의 경우 즉결심판을 청구한 경찰서장이 심리에 참여함이 없이 법관단독으로 심판하는 것이며 그것도 결코 공소를 유지하고자하는 것이 아니라 피의자 피고인의 신병을 법관에게 인치, 법정출석을 통고하는 의미에 불과하므로 기소독점주의의 취지를 침해한다고 볼 수 없음.

※ 재정신청제도, 특별검사제도는 기소권한을 분립시키는 사례

○ 증거능력규정의 적용을 배제한데 대하여

- 판사가 심리를 통해 피의자신문조서 내용의 진정성을 심리할 수 있고, 자백의 임의성원칙은 그대로 적용되고 있으며 사건을 조기 종결하게 함으로써 피의자에게 편리한 점도 있는데다가 전문법칙이 적용되는 정식재판 청구권이 허용되고 있으므로 피의자 인권보장의 견지에서 근본적인 문제가 없음.

○ 자백보강 증거요건의 배제에 대하여

- 자백에 보강증거를 요하게 하는 취지가 자백을 받아내기 위한 고문 및 허위자백을 방지하기 위해서인데 즉결심판 대상 범죄의 특성상(사안의 단순 경미 명확) 수사과정에서 고문 등의 가능성이 없고 과거 이러한 사례도 없음.

○ 경찰서장의 정식재판 청구권에 대하여

- 무죄 · 면소 · 공소기각의 재판에 대하여 경찰서장은 정식재판을 청구할 수 있으나
- 즉결심판은 피고인의 방어권에 관한 형사소송법상 보장(자백 보강증거요건 등)이 일부 배제된 상태에서 이루어지기 때문에 경찰서장에게 정식재판청구권을 주지 않는 것도 검토되어야 하나 정식재판의 청구 후에는 검찰에 송치되는 점에서

검사의 공소유지는 검사에게 보장되고 있는 점을 고려하여야 할 것임.

○ 유치명령 제도에 대하여

- 구류를 선고받은 피고인이 일정한 주거가 없거나 도망할 염려가 있는 때에는 단기간의 유치(5일이내)는 그 필요성이 있음.
- 다만 유치기간 단축이나 보증조건부 유치해제 사회내 처우로 대체하는 등 검토여지가 있음.

○ 공소장일본주의 침해에 대하여

- 정식재판이 청구된 경우 검찰청 또는 지청의 장은 정식재판 청구서를 첨부한 사건기록과 증거물을 관할법원에 송부해야 함.
- 이 경우 공소장일본주의를 고려하여 검사는 즉결심판청구서와 정식재판청구서만을 먼저 법원으로 송부하고 기록과 증거물은 공판개시후 증거조사단계에서 법원에 제출토록 하는 등 검토의 필요성이 있다고 사료됨(입법론적 검토).

○ 심판대상의 광범성에 대하여

- 즉결심판의 대상범위에 대해 법정형을 기준으로 할 경우 경찰은 모든 범죄에 대하여 매 건마다 정식조서를 작성하여 검찰에 송치케 되어 이중수사를 받는 피의자의 불편을 가중시키므로 법관의 기각제도를 통한 적절한 통제가 효율적임.

※ 선고형을 기준으로 하면서 벌금액의 상한액수로 50만원 정도로 증액하는 것이 바람직하다는 유력한 견해도 있음(법원행정처, 사법제도개혁을 위한 제3차 법관세미나 결과보고서, 1991년, 130면).

○ 보호실 대기문제

- 모든 즉결피의자를 보호실에 유치하는 것은 명백히 불법행위가 되나 피의자가 도주의 우려가 있고 주거가 불분명한 경우에 경찰관 직무집무집행법의 보호실유치와는 다른 법적 근거규정(예컨대 즉결피의자의 대기실 수용에 관한 별도 규정)을 마련해야 한다는 견해도 제기되고 있어 검토의 여지가 있다고 사료됨.

○ 즉결심판에 의한 구류나 유치명령을 구속의 편법으로 이용할 소지가 있는데 대하여

- 이 문제는 즉결제도에만 따를 수 있는 문제가 아니고 정식구속의 경우에도 별건구속의 경우와 같이 모든 인신구속제도의 남용 문제이며 이러한 관행은 있을 수 없음.

○ 즉결심판에 부여되는 기판력을 형사범에게 면죄부를 부여하는 수법으로 이용할 소지가 있다는 점에 대하여

- 피의자 인권문제와 관련없는 논점일 뿐만 아니라 고의적으로 이러한 일이 행해진 사례가 적발된 바 없고, 검사를 청구권자로 하더라도 이러한 소지는 논리상 여전히 있음.

○ 약식명령제도를 활용하자는 점에 대하여

- 약식절차가 서면심리에 의하는데 비하여 즉결심판 절차는 공개된 법정에서 구두주의와 직접주의에 의한 심리를 거쳐 재판이 행해지므로 피고인의 인권보장에 더욱 효과적임.