

## 경미사건에 대한 신속한 형사절차 진행으로 국민의 권익을 보장하기 위한 ‘한국형 치안판사제도’ 도입 검토

김영재 (민주연구원 수석연구위원, 행정학박사)

### □ 한국형 치안판사제도 검토 배경

- 사건의 경중에 관계없이 모든 사건이 검사를 경유하여 법원이 재판하는 방식으로 처리되고 있어서, 법원의 과도한 업무 부담으로 인한 소송지연 때문에 헌법이 선언하고 있는 ‘신속한 재판의 원칙’을 구현하지 못하고 있는 실정임
- 따라서 경미사건에 대한 신속한 절차를 설계하여 국민 권익을 보호하고, 중요 사건 공판에 사법자원을 집중할 수 있도록 ‘한국형 치안판사’ 모델에 관한 검토가 필요함

### □ 외국의 치안판사 제도

- <제도의 기원> 13세기경 영국의 ‘국왕의 치안유지자(keepers of the peace)’에서 유래하는 것으로 경미사건을 배심원 없이 재판할 수 있는 권한이 현재의 치안판사법원으로 발전함
- <영국> 1년 이하의 징역형 또는 벌금형(제한 없음)에 해당하는 경미범죄(summary offences)에 대한 재판을 하고, 경찰이 신청한 모든 영장을 심사하여 발부하는 역할을 수행함
  - ※ 영국에서는 치안판사법원이 전체 형사사건의 95%를 신속하게 처리함
- <미국> 영국의 치안판사와 유사하게 1년 이하의 구금형을 선고할 수 있는 경미범죄에 대한 재판을 담당하고, 체포영장과 압수·수색영장에 대한 검토와 발부, 최초 출석(initial appearance) 및 예비심절차(preliminary hearing)를 주재, 피고인에 대한 보석 허가 등을 수행함
  - ※ 연방치안판사는 6월 이하의 징역형에 처할 수 있는 경범죄(misdemeanor)를 재판함
- <캐나다> 영국·미국과 같이 하급심에서 경미범죄에 대한 재판권을 행사하는 형태로, 영장발부 시점부터 피의자의 최초 출석(first appearance), 보석, 기소 전 예비심문(preliminary hearing) 등의 업무를 처리함

- <호주> 통상 민사·형사 사건의 4분의 3 이상을 처리하고 있는데, 형사사건의 경우 1년 이하의 구금형을 선고할 수 있는 경미범죄(summary offences)를 재판하며, 민사사건의 경우 청구금액 50,000 호주달러(한화 약4,000만원) 이하의 사건을 재판함

※ 경찰검사(Police Prosecutors)가 경미범죄(summary offences)에 대한 기소를 담당함

- <시사점> 경미범죄의 신속한 재판으로 피고인의 권리를 보호하고 사법자원의 절약을 통해 공판중심주를 강화하는 효과가 있음

#### □ 즉결심판과 약식절차를 전담하는 한국형 ‘치안판사’ 도입 검토

- <현황 및 문제점>

- 즉결심판의 경우 대상사건이 한정되어 있고, 청구기준이 모호하여 활성화되지 못하는 측면이 있음

※ '99년 907,423건 이던 청구건수가 '03년 53,285건으로 급감한 상황임

- 약식절차의 경우 본래 취지(14일 이내 처리)와 달리 처리에 장기간이 소요(평균 3~4개월)되고 있으며, 정식재판청구 증가로 업무가 가중되고 절차가 지연되고 있음

- <개선방안으로서 한국형 ‘치안판사’ 모델> 형사절차를 통상절차와 신속절차로 이원화하여 경미사건은 치안판사를 통해 신속하게 처리하고, 중대사건은 공판중심주의에 따라 신중하게 심리하게 함

- 퇴직 법관을 파트타임 ‘치안판사’로, 로스쿨 졸업 신임 변호사를 치안판사 ‘업무 보조자’로 도입할 경우, 전관예우를 개선할 수 있고, 재판경험을 활용해 국민에게 신속한 고품질 재판을 제공할 수 있음

※ 참고로, '18.7.17. 박보영 前 대법관이 여수시 ‘시군판사’를 지원하여 화제가 되었는데, 임기 10년의 ‘시군판사’는 소가 2,000만원 미만의 민사 소액사건을 전담함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## I. 검토 배경

- 사건의 경중에 관계없이 모든 사건을 검사를 경유하는 동일한 절차에 의해 처리하는 현행 형사재판절차는 필연적으로 사법자원의 효율적 활용을 저해하는 기재로 작용하고 있음.
  - 부족한 사법자원이 검사 경유 원칙과 결합하여 발생하는 문제는 조서를 중심으로 한 재판운영으로 대체되어왔으며, 이러한 재판운영은 국민의 기대수준에 미치지 못할 뿐만 아니라 피고인의 권익 보장에도 미흡하다는 지적을 받아왔음.
  - 따라서, 재판의 공정성과 효율성 확보를 위해 기존의 약식절차와는 다른 경미한 사건의 처리를 전담하는 재판부, 간이 재판회부절차, 유연한 증거능력인정 등 경미 사건을 신속하게 처리할 수 있는 새로운 제도, 즉 ‘한국형 치안판사’의 도입을 검토할 필요가 있음.
- ‘한국형 치안판사’ 제도는 공판정에서의 피고인 신문과 증거조사에 의해 유죄 여부를 판단하는 공판중심주의의 성공을 위해서도 필요함.
  - 최근 기술의 발전과 통신수단의 발달로 인한 범죄의 종류 및 그 수단의 다양화는 19세기 형성된 형사소송법의 처리 한계를 넘어섰고, 공판절차를 수사절차에 의존하지 않기 위해서는 결국 사법자원을 중대범죄의 공판에 집중시킬 수밖에 없음.
  - 즉, 공판에서 법관은 새로운 범죄의 형태와 구체적인 사건에 있어서의 사실 인정을 위해 전문적 지식을 필요로 하며 현재 법관의 업무부담의 고려해 볼 때 이를 가능케 하기 위해서는 행정별 확대를 통한 비범죄화 또는 경미 사건에 대한 특별 간이절차를 확대하는 노력이 필요할 것임.
- 또한 ‘한국형 치안판사’ 제도는 현재 직접수사에 과도하게 투입된 검사를 공판정으로 되돌아오게 하는 방안이 될 것임.
  - 일부 검사들이 연루되어 촉발된 소위 ‘국정 농단’ 사태를 목도하면서 분노와 좌절을 경험한 국민들은 이제 ‘사법 농단’의 실체를 확인하면서 검찰개혁을 넘어 사법개혁의 목소리를 높이고 있음. 그 일환으로 일반 국민들이 가장 많이 겪게 되는 경미사건에 대해 보편 이성과 상식에 부합하는 판결을 하게 함으로써 국민의 사법 불신을 해소하고, 신속한 형사절차의 진행으로 국민의 권익을 보장하는 ‘한국형 치안판사’ 모델에 관한 검토가 필요한 시점임.

## II. 외국의 치안판사 제도와 시사점

### 1. 치안판사 제도의 기원

- ‘치안판사’는 경찰도 상비군도 존재하지 않던 시대인 13세기경 ‘국왕의 치안유지자(keepers of the peace)’에서 유래한 것으로 당시 불안정한 소요사태나 범죄사건을 진압하기 위해 만들어졌음.
- 1264년에는 치안판사가 원체스터법을 집행하고 위법행위에 대한 고발을 접수하라는 명령을 부여받았으며,
  - 1327년에는 각 카운티에 치안판사가 임명되었는데 이들의 임무는 고발된 사건기록을 보관하거나 범죄자를 체포 구금하는 것이었고,
  - 1328년에는 범죄자를 처벌하는 권한까지 부여받았으며,
  - 이후 국왕이 특정인을 임명하여 지방으로 파견을 보내면서 치안판사제도가 발전하게 되었음.
- 1345년에는 국왕의 평화 침해행위와 중죄행위에 대한 고소고발을 듣고 결정할 수 있는 권한이 치안판사에게 부여되었으며,
  - 1361년 치안판사법의 제정으로 비로소 법관으로 인정되었는데, 이 법에 의하여 치안판사는 1년에 4번 법정을 개정하도록 하여 사계법원이 시작되었음.
- 15세기 이후에는 약식 기소 권한이 추가되었으며, 16세기 이후 많은 법률에서 일반시민법관에게 경미사건을 배심원 없이 재판할 수 있는 권한을 부여하였는데, 이러한 관행이 약식법원으로 발전하였음.
  - 1554년에는 중범죄를 사계법원(치안판사법원)에서 재판할 것인지 아니면 순회법원(형사법원)에서 재판할 것인지를 심사할 수 있는 권한을 부여받았음.<sup>1)</sup>

### 2. 영국의 치안판사

#### (1) 개관

- 영국은 경미한 범죄(약식 기소 범죄, Summary offences), 선택 가능한 범죄(선택 기소 범죄, Either way offences), 중범죄(정식 기소 범죄, Indictable offences)로 범죄 유형을 구분하고, 범죄의 종류에 따라 재판절차를 담당하는 법원과 최대 선고형량이 달라짐.
- 중한 범죄나 피고인이 혐의를 부인하여 다툼이 있는 선택 가능한 범죄의 경우 배심재판을 원칙으로 하는 형사법원에서 처리하되, 그 외에 경미한 범죄나 피고인의 혐의를 인정하는 선택 가능한 범죄에 대해서는 배심절차 없이

1) 이경재, 영국 치안판사법원의 경미사건처리제도, 형사정책 제20권 제1호, 2008, p.131

치안판사법원을 통해 신속하고 간편하게 재판절차를 진행함.

- 단, 중범죄의 경우에도 일단 치안판사법원에 기소되고, 치안판사법원은 사건을 형사법원으로 이송하게 되며, 이후 형사법원은 소추자로부터 정식공소장(Indictment)를 제출받아 1심 재판을 함.

- 치안판사법원의 최대 선고 형량은 12개월의 구금형 또는 5,000 파운드의 벌금형이고, 영국에서는 전체 형사사건의 95%를 치안판사법원에서 신속하게 처리하고 있으며, 형사법원으로 넘겨지는 사건도 피고인이 혐의를 인정할 경우 별도의 증거조사 없이 바로 선고 단계로 넘어가기 때문에 실제 1%의 형사사건만 재판에서 다투어지고 있음.
- 치안판사법원은 영국 전역에 360개 이상 설치되어 있으며, 치안판사는 변호사 자격을 가진 유급의 전문직 치안판사와 민간 치안판사로 나뉘는데 2005년 기준 29,000여명의 치안판사 중 유급의 전문직 치안판사는 130명으로 대부분이 민간 치안판사임. 2000년 이후 법 개정을 통해 유급의 전문직 치안판사를 ‘지역판사’로 명명하였는데, 이들은 7년 이상 변호사 경력자 중 대법원장의 추천을 받아 국왕이 임명하며, 연봉 90,000파운드 이상의 급여를 받고 있으며, 2005년 헌법개혁법을 통해 이들 지역판사를 임명할 때에는 사법임명위원회가 관여하도록 하고 있음.<sup>2)</sup>

## (2) 영국 치안판사의 종류

### 1) 지역판사(전문직 치안판사)

- 지역판사는 법률교육을 받은 전문직 치안판사로서 보수를 받고 일하는 정식 판사인데 7년 이상 변호사 경력을 자격으로 함 (그러나 실제로 지역판사로 임명되기 위해서는 그보다 더 긴 기간을 근무해야 함).
- 지역판사로 근무하고자 하는 자는 먼저 부지역판사를 거쳐야 하고 부지역판사는 매년 최소한 15일 이상 재판에 임해야 하며, 지역판사는 민간치안판사와 달리 단독판사로서 재판을 하는데 주로 법률적으로 복잡한 사건을 처리함.<sup>3)</sup>

### 2) 민간치안판사

- 민간치안판사는 관할 구역 내에 살거나 그 지역으로부터 15마일 이내에 사는 자 중 지역의 자문위원회의 자문을 거쳐 대법원장이 임명함. 일반적으로 무보수로서 전문직이나 기업가 등 중산층이 많고, 평균 연령은 57세, 4%만이 40세 이하이고 1/3이 60세 이상이며, 남녀 성비는 동등하고, 보통 70세가 되면 퇴직해야 하나 특정한 사유가 있는 경우에 그 이전에도 해임할 수 있음.

2) 위 자료, p.133

3) 위 자료, p.135

- 자격 요건으로는 ①선량한 성격 ②성숙성과 거전한 감정 ③이해력과 사고력 ④ 건전한 판단력 ⑤사회적 인식 ⑥수행능력과 책임성 등을 들고 있는데, 일주일에 평균 만나질 정도 치안판사직을 수행하여야 하며, 경찰과 경찰 가족, 치안판사로 임명하기 곤란한 직에 있는 사회사업가, 치안판사직을 수행할 수 없는 장애인, 전과자, 파산자는 임명될 수 없음.
- 민간치안판사는 대부분 법을 전공하지 않은 경우가 많아서 재판절차나 양형결정 등 업무를 수행하기 위해서 반드시 임명 후 연수교육을 받아야 하며, 처음 치안판사에 임명되면 선배 치안판사가 멘토 역할을 맡고, 재직 중에도 매 3년마다 12시간의 기본 연수를 받아야 하며, 소년법원이나 가정법원에 재직하는 치안판사는 부가적인 연수교육도 받아야 함.
- 민간치안판사는 최소한 1년에 26시간 이상 그리고 일주일에 만나질 이상 재판에 임하여야 함 (2006년 조사에 따르면 1인당 평균 41시간 근무함). 민간치안판사는 3인으로 재판정을 구성하게 되는데, 초임자는 재판장이 아닌 배석자로서 재판에 참여하고, 배석자는 결정권이 없으며 재판장이 되기 위해서는 치안판사로서 경험을 쌓고 연수교육과 승진을 거쳐야만 함.<sup>4)</sup>

### 3) 법원사무관

- 민간치안판사는 법원사무관의 법률적 조언을 받아 재판을 수행하게 되는데, 법원사무관은 5년 이상의 변호사 경력을 가진 자 중에서 치안판사법원위원회가 대법원장에게 후보자의 명단을 제출하여 승인을 받은 자들로 40세 이하만 임명 가능하며, 통상 법원사무관은 하나의 치안판사법원에 한 명이 근무함.
- 법원사무관의 조언은 이론적으로는 민간치안판사에 대하여 기속력이 없으나, 만약 민간치안판사가 이들의 조언을 거부한 경우 피고인이 항소하여 발생한 비용은 민간치안판사가 부담을 져야하기 때문에 실제로는 기속력이 있음.
- 법원사무관은 원칙적으로 민간치안판사가 문의를 해올 때에만 답변하도록 되어 있으나, 민간치안판사가 법률문제를 잘못 이해하는 경우에 한하여 예외적으로 치안판사실에 찾아가서 법률조언을 할 수도 있음.<sup>5)</sup>

### (3) 치안판사의 관할

#### 1) 형사사건 관할

- 영국은 피고인이 혐의를 인정하는 경우, 즉 유죄답변의 경우에는 신속한 재판을 받을 권리를 최우선으로 하며, 피고인이 혐의를 부인하는 경우, 즉 무죄답변의 경우에는 형사상의 모든 보호절차와 권리절차를 통해 사건을 다룰 수 있도록

4) 위 자료, p.133

5) 위 자료, p.135

제도를 운영하는 방식임.

○ 영국은 범죄 유형별로 재판관할을 달리함.

- 경미범죄(summary offences)는 치안판사법원에서 다뤄지며, 유죄답변의 경우 수분 내에 서류상으로 처리되고, 무죄답변의 경우에는 검사의 유죄 증명에 따라서 증거조사 이후 치안판사 다수결에 의해 판결이 정해짐.
- 중범죄(indictable offences)는 형사법원에서 다뤄지며, 피고인이 유죄를 인정하는 경우 증거조사 절차가 생략되고 선고 단계로 넘어가며, 무죄를 주장하는 경우 법관과 배심원에 의하여 재판이 진행됨.
- 선택 가능한 범죄의 경우에는, 기소된 피고인이 유죄를 인정하는 경우 치안판사법원에서 즉시 양형 선고가 이뤄지는데, 무죄를 주장하거나 아무런 답변도 하지 않으면 재판 절차로 넘어감. 이때 치안판사법원은 범죄의 경중과 피고인에게 부가될 형벌(1년을 초과하는 징역형이 예상되면 치안판사법원 관할이 부적절함) 등을 고려하여 적합한 재판 형식을 결정함. 다만 치안판사가 해당 사건을 치안판사법원에서 재판할 것을 선택하더라도 피고인은 그에 불복하여 형사법원에서 재판받기를 신청할 수 있고 그 신청이 법원에 의해 허가될 경우에는 사건이 형사법원으로 보내짐.<sup>6)</sup>

## 2) 민사사건 관할

- 치안판사법원도 가사사건에 관한 일정한 관할권을 가지고 있는데 여기서는 모든 가사사건과 소년사건을 다루며, 가사사건을 담당하는 치안판사는 특별연수를 받아야 하고, 재판부는 남녀 양성의 치안판사로 구성되어야 함.
- 그 외에도 세금집행, 맹견관리, 소유권 분쟁, 성범죄자에 대한 명령 등이 여기서 다뤄지며 주류업이나 도박업의 허가 등 행정업무도 집행함.<sup>7)</sup>

## (4) 형사절차에서의 치안판사의 역할

### 1) 구속 여부의 판단

- 경찰은 피의자를 체포하여 조사한 후 범죄혐의가 인정된다고 판단되면 24시간(경정 급의 승인이 있으면 36시간, 치안판사의 허가가 있는 경우 최장 96시간까지 구금가능) 내에 치안판사법원에 공판회부(charge) 하여야 함. 공판회부 이후에는 더 이상 피의자 조사가 금지되며, 신병과 관련하여 피의자는 구금 상태 그대로 법원에 인도될 수도 있고 경찰 보석으로 석방된 후 법원에 인도될 수도 있음. 영국은 경찰에 의한 ‘영장 없는 체포’가 원칙으로서 광범위하게 행해지므로 이 방식이 일반적인 형사소추의 형태임.

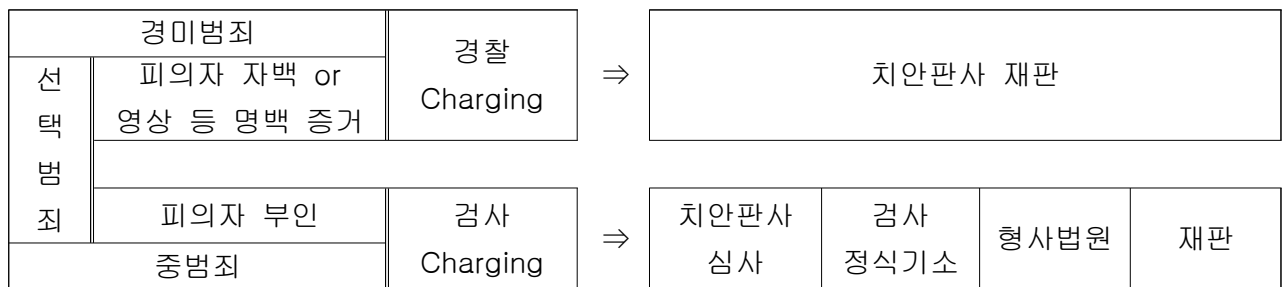
6) 위 자료, p.137

7) 위 자료, p.139

- 영국 경찰이 신청한 모든 영장의 발부는 치안판사가 심사하여 발부여부를 결정함. 경찰이 체포한 피의자에 대하여 36시간을 초과해서 구금하려면 치안판사가 발부하는 추가구금영장이 필요한데, 이때 경찰은 구두 선서를 하고 서면으로 된 고발장을 법원에 제출하여야 함. 추가구금영장 발부는 피의자가 참석한 가운데 비공개 법정에서 이루어지며, 법원은 체포의 적법 여부, 구금의 적법 여부 등을 심리하여 계속 구금이 타당하다고 판단되면 영장을 발부함. 위 심리과정에서 피의자의 참석이 필수적이며 법원에 제출되는 고발장의 사본이 피의자에게도 제공되어야 하고, 피의자는 변호인을 선임하여 변론할 수 있음.<sup>8)</sup>

## 2) 경찰 소추 사안

- 영국은 2003년 형사사법법 제정으로 경미범죄는 경찰 스스로의 판단으로, 그 외 범죄의 경우 검사의 결정에 따라 공판회부 하게 되었음.
- 그에 따라 경찰은 ① 유죄답변과 무관하게 경미한 범죄(형사 피해가 5,000파운드 미만인 경우 포함)에 대하여, ② 치안판사법원에서 선고되는 것이 적절한 경우라면 유죄답변과 무관하게 소액 절도 범죄에 대하여, ③ 유죄답변이 예상되고(피의자가 범행 인정하거나, 인정하지 않더라도 부인하지 않거나, 일부 부인하더라도 증거가 충분하여 입증가능하거나, 피의자의 범행 장면이 선명한 화질로 녹화된 경우 등) 치안판사법원에서 선고되는 것이 적절한 선택 가능한 범죄에 대하여 스스로 법원에 공판회부 할 수 있음.<sup>9)</sup>



## 3) 경미범죄에 대한 판결

- 피고인이 출석한 경우 치안판사는 소추자가 제출한 공소장에 대하여 피고인이 유죄인지 무죄인지 여부를 답변하도록 요구함. 피고인이 아무런 답변을 하지 않으면 무죄답변으로 인정되고, 유죄답변 시 증거조사 없이 양형 선고하고, 무죄답변 시 증거조사 이후 양형 선고가 이루어지며, 피고인이 무죄 답변한 경우 소추자는 법원의 허가를 얻어 공소를 취소할 수도 있음.
- 피고인이 무죄 답변하는 경우 소추자는 증거를 제출하고, 법원을 향해 변론할

8) 정병대, 수사구조에 관한 연구, 법무연수원 2007, p.223

9) 영국의 검찰과 경찰 상호간의 관계 연구, 국외훈련검사 연구논문집(III) 제32집, 2017, p.171



수 있으며, 소추자의 변론 이후 소추자 측 증인이 소환되는데, 주신문, 반대신문, 재신문과 법원의 보충신문이 진행됨. 치안판사는 불출석하는 증인에 대한 소환장을 발부할 수 있고 소환에 불응할 경우 체포영장도 발부할 수 있음. 소추자 측 입증이 끝나면 피고인은 증거 불충분의 의견을 개진할 수 있음. 범죄의 주요 증거가 없거나 반대신문 결과 증거의 신빙성이 약화되어 유죄인정을 할 수 없는 경우 피고인의 주장을 인용하여 무죄를 선고하여야 함. 피고인은 자신의 주장을 증명하기 위해 증인신청을 할 수 있고 법정을 향해 변론할 수 있음.

- 피고인의 최후진술 후 지역판사는 통상 즉시 판결을 선고하고, 치안판사는 대부분 평결에 들어가는데, 판결은 다수결에 의하며, 기소된 범죄 이외의 더 경한 죄가 유죄로 인정된다는 결정을 할 수 없으며, 12개월의 구금형 또는 벌금형(제한 없음<sup>10)</sup>)까지 선고 가능함.<sup>11)</sup>

### 3. 미국의 치안판사

#### (1) 개관

- 1968년 미국 연방의회는 연방사법부의 업무부담을 경감시키고 사법업무의 효율적 수행을 도모하기 위하여 연방치안판사법(Federal Magistrate Act)을 제정하면서 연방치안판사제도가 시행되었고, 1979년에는 당사자의 동의가 있으면 배심재판을 포함한 모든 재판을 할 수 있도록 규정함으로써 치안판사의 권한을 더욱 확장하였음.<sup>12)</sup>
- 치안법원은 연방 단위(Magistrate Court)와 주 단위(Justice of Peace Court)에 모두 존재하는데, 연방치안법원은 연방지방법원의 과도한 업무량을 도와주기 위해 설치된 것으로서, 연방 치안판사는 1년 이하의 징역형에 처할 수 있는 가벼운 사건이나 경범사건을 재판함. 치안판사는 그 지역의 지방법원판사에 의하여 임명되며 종신까지 직위가 보장되는 것이 아님.
- 미국의 치안판사는 일반적으로 형사사건에서 체포영장, 압수·수색 영장에 대한 검토와 발부, 최초 출석(initial appearance) 및 예심절차(preliminary hearing)의 주재, 피고인에 대한 보석 허가 등의 업무를 담당하나, 미국에서 치안판사제도가 실제 법률생활에서 차지하는 비중은 영국에서만큼 크지는 않음.<sup>13)</sup>

10) 과거 5,000파운드 이하로 상한이 있었으나, 2012년 제정된 '법률지원, 형량 및 범죄의 처벌에 관한 법 (Legal Aid, Sentencing and Punishment of offenders Act 2012) 및 2015년 제정된 규칙(Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 Regulations) 제정 이후 특정 범죄 유형에 대해 무제한의 벌금이 부과될 수 있게 되었다; 관련조항 LASPO 제85조 Removal of limit on certain fines on conviction by magistrates' court)

11) 영국의 검찰과 경찰 상호간의 관계 연구, 국외훈련검사 연구논문집(III) 제32집, 2017, p.152

12) 김명식, 미국의 치안판사제도에 관한 일고찰, 홍익법학, pp.16~17.

13) 또한 미국의 연방치안판사는 변호사자격을 요구한다는 점에서 영국과 차이를 보인다. 그러나 주(州)의 치

## (2) 미국 치안판사의 종류

- 미국 연방의 경우 판사는 전 심급을 통틀어 대통령이 의회의 승인을 얻어 지명하며,<sup>14)</sup> 중대 범죄의 수행으로 탄핵에 의하지 않으면 면직되지 않는 종신직임. 반면, 지방의 판사들은 주민들에 의한 선거에 의하여 선출되는 것이 보통이며 주지사 등이 임명하는 곳도 있음.<sup>15)</sup>
- 한편, 연방치안판사는 연방 1심 판사에 의하여 지명되는데 이들은 많은 법조경력을 가진 명망가 중에서 지명되므로 판사와 같은 직역으로 볼 수 있으나,<sup>16)</sup> 지방의 경우 법률 전문가가 아닌 사람들이 치안판사로 지명되는 경우도 많음.<sup>17)</sup> 연방치안판사의 임기는 전임제의 경우 8년, 시간제는 4년으로 연임할 수 있고 연임하는 경우에는 임명절차와 동일한 절차를 따름.<sup>18)</sup>

## (3) 치안판사의 관할

- 연방치안판사는 피고인의 구두 또는 서면에 의한 동의가 있는 경우 법정형이 징역 6월 이하인 경범죄(misdemeanor and petty offense)에 대한 재판을 담당하며,<sup>19)</sup> 연방법원이 지정할 수 있는 추가적 직무에는 당사자의 동의가 있을 때 연방법관을 대신하여 배심원 선발(voir dire)과 유죄 인정절차(guilty plea)가 포함되고, 주에 따라서 치안 판사가 교통사고, 벌금형에 해당하는 가벼운 사건을 직접 심리하는 경우도 있음.<sup>20)</sup>

## (4) 형사절차에서의 치안판사의 역할

### 1) 구속 여부의 판단

- 경찰은 전체 체포 사건의 약 95%에 해당하는 대부분의 사건에서 범죄 행위에

안판사는 변호사자격을 요구하지 않는 영국의 모델에 가깝게 구성된 예가 많다. 미국의 치안판사제도에 관하여는 김명식, 미국의 치안판사제도에 관한 일고찰, 홍익법학 제9권 제3호(2008.10), 117-149쪽 참조.

14) 미국 헌법 제2조 제2항 제2호

15) Franklin Strier, Reconstructing Justice: An Agenda for Trial Reform, University of Chicago, 1994, pp.181-182

16) 28 U.S.C. §631(b)(1). 초기에는 변호사 자격만을 요건으로 하였으나 치안판사 간 업무능력의 불균형이 존재하고 연방법관에 비해 업무능력이 부족한 점 등이 문제되자 1979년에 5년 이상의 경력을 가지고 등록된 변호사로 자격요건을 강화하였다. 단 책임자가 없을 경우 5년 미만의 경력을 가진 변호사를 시간제(part-time)로 임명할 수 있다. 법 규정에 의하면 연방치안판사는 5년 이상의 법조경력이 요구되나 실제 15년 이상의 경력을 가진 법률가가 지명된다.

17) Gilber B. Stucky, Procedures in the Justice System(New York: Macmillan, 1991, p.159. 치안판사들이 선거에 의하여 선출되는 경우도 있으나 이는 소수이며, 소규모 도시의 경우 사건이 있을 경우에만 개업변호사가 치안판사의 업무를 담당하는 곳이 있는가 하면 서비스업자, 자영업자 등 비법률가가 업무를 담당하는 경우도 적지 않다.

18) 28 U.S.C. §631(e)

19) 28 U.S.C. §631(b)(5)

20) Donald J. Newman & Patrick P. Anderson, Criminal Justice(New York: Random House), 1989, p.234

대한 상당한 이유(probable cause)에 근거하여 영장 없이 혐의자를 체포할 수 있는데, 경찰이 혐의자를 체포한 경우에도 사안이 가벼운 경우에는 혐의자를 경찰서로 인치하는 대신 정해진 일시에 법원에 출석하여 재판을 받으라는 소환장(citation 또는 summons)을 발부하고 석방하는 경우도 있음. 소환장을 받은 혐의자가 지정된 일시에 법원에 출석하지 않는 경우 판사가 체포영장(bench warrant)을 발부할 수 있고,<sup>21)</sup> 혐의자를 체포하여 경찰서나 유치장에 인치하게 되면 피의자에 대한 입건 절차(booking)를 밟게 됨.

- 혐의자를 체포한 경찰이 혐의자를 법원에 고발할 것인지의 여부를 최초로 결정하는데, 경찰이 혐의자를 입건한 뒤 치안판사에게 혐의자를 인치하기 전에 고발에 대한 (상사에 의한) 재검토를 하는 것이 보통임. 일부 주의 경우 중죄(felony)와 경죄(misdemeanor) 모두에 대해 고발 전 검사의 사전 동의를 받고 있는 경우도 있고, 특히 인구가 밀집하여 많은 범죄가 발생하는 도시지역에서는 일정한 범죄의 경우 경찰이 자체 판단으로 고발하고 있음. 이 경우 검사는 일부 중요한 중죄사건만 고발 전에 검토하고, 사전 검토를 거치지 않는 그 이외의 다수의 중죄사건은 고발 이후 예비신문(preliminary hearing)이나 대배심(grand jury) 절차 단계에서 검토하는 것이 보통임.
- 고발장이 제출되면 치안판사는 구금 상태를 계속 유지할 것인지 말지를 검토(Gerstein review)하여야 함. 치안판사의 검토는 보통 영장발부의 경우와 비슷하게 고발인의 자료에만 기초하여 행해지는 일방적인 결정으로 검토 결과 상당한 이유(probable cause)가 인정되지 않으면 치안판사는 소추인 측에 증거를 보장하든지 피고인을 석방할 것을 명하게 됨.

## 2) 경찰 소추 사안

- 고발장이 치안법원에 제출되고 피고인에 대한 사건이 접수되면 (체포 후 바로 소환장을 받고 석방되거나, 경찰 단계에서 보석으로 석방되거나, 구금 상태에 계속 있는) 피고인은 일정한 시간 내(보통 체포한 때로부터 24시간 혹은 48시간 이내)에 치안법원에 출석해야 함. 경죄로 고발된 경우에는 피고인의 최초 출석에서 유죄인정으로 형사소송절차가 종료되는 경우가 많음.

## 3) 예심의 실시

- 중죄로 고발된 경우에는 피고인은 치안판사로부터 예심을 받게 되는데 대부분의 주는 중죄로 고발된 피고인에게 예심을 받을 권리를 인정하고 있음. 예심은 피고인이 구금되어 있는 경우에는 최초 출석 이후 보통 1~2주 후, 불구속 상태인 경우에는 수 주 후에 예심을 함. 그러나 중죄로 고발된 모든 피고인에

21) 위 자료, p.431

대해 예심이 이루어지는 것은 아니며, 예심 실시 이전에 검사가 소의 기각(dismiss) 신청을 하면 예심 이전에 사건이 종결됨. 또한, 예심 이전에 대배심의 기소(indictment) 결정을 받거나 피고인이 예심을 받지 않겠다고 하면 예심은 열리지 않음.

- 예심 결과 고발에 상당한 이유가 인정되면 (대배심 기소 결정을 필요로 하는 주에서는) 사건을 대배심으로 넘기거나, (대배심 절차를 인정하지 않는 주에서는) 바로 정식재판에 회부함.

#### 4. 캐나다의 치안판사

##### (1) 개관

- 캐나다는 연방정부와 지방정부간에 사법권한을 비롯한 각종 권한이 분배되어 있는 연방제 국가인데, 캐나다 헌법(Constitution Act, 1867)은 법원 구성의 권한이 연방정부와 지방정부에 분할되어 있으며, 지방정부도 민사, 형사 법원을 구성, 조직, 운영할 권한을 갖는다고 규정하고 있음. 정치적으로 연방제 및 영미법계 사법제도를 계수한 캐나다에서 치안판사는 지방법원 단계(provincial level)에서 사법적 역할을 맡고 있는데, 이 제도는 영국 식민지였던 캐나다에도 도입되어 노바 스코시아 주는 1721년부터, 퀘벡주의 경우는 1760년부터, 온타리오 지역에서는 1780년대부터 운영되기 시작하였음.<sup>22)</sup>

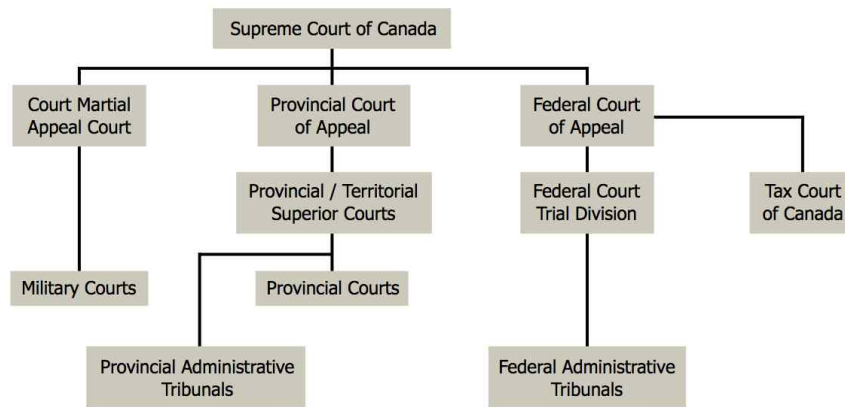
##### (2) 법제

- 캐나다의 형사법은 연방과 각 주(Province)에서 통일된 형사법전을 운용하고 있는데, 1892년 7월 처음 형사법(Criminal Code)이 제정된 이래 수차례 개정을 거쳤으며, 연방의회가 입법권을 행사하고 있음. 그리고 캐나다의 형사법은 우리와 달리 형법 및 형사소송법을 포괄하여 규정하고 있음.

##### (3) 사법구조(the judicial structure)

22) <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/justice-of-the-peace>

## Outline of Canada's Court System



23)

- 캐나다 법원은 크게 4가지 형태로 조직되어 있는데, 캐나다 최고법원인 연방 대법원(the Supreme Court of Canada)은 연방 항소법원과 지방 항소법원의 상위법원으로, 연방 항소법원과 지방 항소법원에서 상고된 사건을 최종적으로 처리함. 즉, 캐나다 연방 대법원은 단순히 ‘연방’의 최종법원이 아닌 ‘국가(national)’의 최종법원임.<sup>24)</sup> 다음 단계의 상급 법원은 위에서 말한 연방 항소법원(the Federal Court of Appeal)과 각 주의 지방 항소법원(the Provincial Court of Appeal)이고, 그 다음 단계 법원으로는 연방 하급법원(the Federal Court), 조세법원(the Tax Court of Canada)과 각 지방정부에 지방 고등법원(the Provincial and Territorial Superior Court)이 있음. 지방 하급법원 (the Provincial and Territorial Court)이 가장 기초적인 법원으로서 각 지방정부 내에 교통, 경범죄, 가정, 형사 등 각종 분야별로 구분되어 있음.
- 연방대법원(the Supreme Court of Canada)은 캐나다 주요 4개 지역을 대표하는 9명의 법관(Judge)로 구성되며 그 중 3명은 반드시 퀘벡 출신이어야 하는데 이는 퀘벡은 대륙법계 시스템이기 때문에 이를 보정하기 위한 것임. 연방대법원은 두 가지 주요 기능을 수행하는데, 첫째는 지방 항소법원 및 연방 항소법원에 대한 최종 심판, 둘째는 헌법재판과 사법, 공법 영역에서의 모순점에 대한 심판임.<sup>25)</sup>
- 연방법원(Federal Court)은 지적재산권, 해상법, 연방과 지방간의 분쟁과 테러와 관련된 민사소송건 등 특별한 영역을 심판함.<sup>26)</sup>
- 지방 법원들은 캐나다 전 영역에서 3단계로 운영되는데, 연방정부의 법을 따르는 Nunavut 준주는 1심제로 운영됨.<sup>27)</sup>

23) Source Canadian Department of Justice

24) 이태형, 캐나다 양형조사제도에 관한 연구 -우리나라 양형조사제도 도입과 관련하여-, 국외단기개인훈련보고서, 2006, 7면

25) <http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/07.html>

26) <http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/07.html>

27) <http://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/just/07.html>

#### (4) 판사(Judge)와의 구별(온타리오 주 기준)

- 주 법원 판사는 주 대부분의 범죄와 청소년 범죄에 대한 관할, 가족법과 주법에 따른 위반행위에 대한 관할을 가짐.
- 연방 형법 범죄(Criminal Law Jurisdiction)에 관하여는, 고등법원(Superior Court of Justice)에서 심판하는 중대범죄와 배심재판을 제외하고는 재판과 형의 선고를 할 수 있고, 예심- 가족법(Family Law Jurisdiction)에 관하여는, 고등법원 가정법원에서 취급하지 않는 주 관할의 가족법 관련 문제만 심판함.
- 주법 위반 행위(Provincial Offences Jurisdiction)에 관하여는, 대부분 치안판사에 의해 심리가 이루어지나 판사 또한 재판권을 가지고 이에 추가하여 주법 위반 행위 재판에 대한 항소심을 담당하기도 함.

#### (5) 치안판사의 임무와 권한

- 캐나다의 각 주는 주법으로 치안판사를 규정하고 그들은 연방 형법(Criminal Code)과 주 형법(Provincial Offences Act)에 관한 사항을 심판하게 됨. 이들은 임명절차나 처리하는 업무 및 보수 면에 있어서 일반정규 판사들과 다르지만, 판결의 효력은 동일함.
- 주 별로 세부적인 사항에는 차이가 있을 수 있으나, 캐나다의 치안판사가 인치된 범죄인에 대한 심문과 본 재판에 회부되기까지의 석방여부 결정, 수색영장과 체포영장의 발부<sup>28)</sup>의 업무 범위에 속하며, 그 외에도 증권, 환경오염, 건축, 교육, 보건사회 등 생활상의 분쟁까지도 광범위하게 치안판사가 담당하고 있음.
- 온타리오 주의 경우 치안판사는 연방형법 범죄와 주법 위반 범죄에 대한 재판권을 행사하고 있음.

28) 일반적인 수색영장(general warrant) 발부절차에 관한 내용을 규정하고 있는 Criminal Code 제487조 및 제487.01조에 따르면 경찰관을 포함한 법집행관은 치안판사(justice of peace)의 면전에 출두하여 범죄혐의가 있다고 믿을 만한 합리적 사유 (reasonable grounds)를 제시하고 이러한 내용을 기재한 선서진술서를 제출해야 한다. 이 후 치안판사는 법집행관이 제출한 선서진술서에 의하여 범죄혐의가 입증 되었다고 판단하면 영장을 발부하는 구조이다.

- 연방 형법위반에 관하여 치안판사는 해당 주에서 일어나는 모든 범죄에 관한 보석심리 업무와 정식재판에 앞서 초기 대면(first appearance)과 구금여부심판(remand court)를 담당하고, 또한 고발장(informations <the documents that commence criminal proceedings>)을 접수하고 소환장 또는 영장을 발부하고 무기나 금지품의 처분과 관련된 심사 등의 업무도 담당함.
- 주법 위반 범죄에 관하여는 재판을 진행하고 영장신청서를 접수하고 고속도로교통법, 직업 건강안전법, 주거침입법, 안전한도로법, 환경보호법과 같은 법을 포함한 주법에 관련된 위반사항을 심판하는데, 이와 관련하여 치안판사는 심리하고 증거를 판단하며 최종결정을 통해 형을 선고하는 권한을 가지고 있음. 치안판사의 자격요건과 지명절차 등에 관하여는 Justices of the Peace Act에서 규율하고 있음.

#### (6) 치안판사의 임명(온타리오 주)

- 치안판사는 법무부장관(the Attorney General)의 추천을 받아 지방정부가 임명하는데, 치안판사는 65세까지 근무할 수 있으며 이후에는 온타리오 지방법원장의 승인에 따라 매년 연장하여 75세까지 근무가 가능함.
- 치안판사 임명 자문 위원회(Justices of the Peace Appointment Advisory Committee)가 설치되어 있고 이 위원회는 치안판사 임명 후보자들을 분류하고 법무부 장관에게 보고하는 기능을 담당함.
- 이 위원회는 7명의 핵심위원으로 구성되는데, 온타리오 지방법원장에 의해 지명된 지방법원 판사와 치안판사 3명을 지명하고 법무부장관이 4명을 지명하며, 위원회는 위 7명 이외에도 지역 주요 인사를 위원으로 추가할 수 있음.

### 5. 호주의 치안판사

#### (1) 치안판사제도 개관

- 호주는 1787년 이후 약 100년간 영국의 식민지를 거치면서 영국식 사법제도(Common Law system)을 도입하여 발전시켜왔고, 소송제도 역시 전형적인 영미식 소송제도를 시행하고 있으며, 오늘날 호주의 치안판사는 하급 법원에서 민·형사 사건의 상당 범위를 담당하고 있음.

#### (2) 임무와 권한

- 치안판사법원은 하급 법원으로 민사와 형사사건을 처리하는데, 민사사건의 경우 통상 소가 50,000달러 이하의 사건을 처리하고, 형사사건의 경우 중한 범죄를 제외한 대부분의 범죄에 대하여 재판권을 가지고 있음.<sup>29)</sup>

- 호주는 영국과 유사한 방식으로 범죄를 배심기소대상범죄(indictable offences)와 약식범죄(summary offences)로 구분하고 있으며 이에 따라 재판절차가 달라지는데, 연방법에 의하면 통상적으로 1년 이하의 법정형에 처하는 범죄는 약식범죄로, 1년을 초과하는 범죄는 배심기소대상범죄로 규정하고 있음<sup>30)</sup>. 단, 주법에서는 배심기소대상범죄와 약식범죄의 형량을 달리 규정하고 있는데,<sup>31)</sup> 약식범죄는 보통 주 경찰이 일반적인 수사뿐만 아니라 기소 및 공소유지까지 담당하고 치안판사법원에서 재판을 받게 되는 반면, 배심기소대상범죄는 배심원이 있는 대법원이나 지역법원에서 심리하게 됨.<sup>32)</sup>
- 약식범죄에 대한 재판이 이루어지는 치안판사법원은 배심원(jury)없이 재판이 이루어지므로 사실관계 및 법률관계에 관한 판단은 치안판사가 단독으로 결정함.

### (3) 형사절차에서의 치안판사의 역할

#### 1) 구속 여부의 판단

- 호주는 영장 없는 체포가 광범위하게 이루어진다는 점에서 영국과 유사한데, 경찰은 범죄를 범하였거나 평화를 깨트린 경우 또는 이를 믿을만한 합리적인 이유가 있을 때 혐의자를 영장 없이 체포할 수 있음. 연방법의 경우 경찰의 수사기간(investigation period)<sup>33)</sup>은 체포된 때로부터 개시되고 모든 정황을 고려, 합리적인(reasonable) 시간 내 종료되어야 하는데. 즉, 4시간 내에 치안 판사와 대면케 하거나, 경찰보석(police bail)으로 석방하여야 함.<sup>34)35)</sup>
- 수사기간을 연장하기 위해서는 수사기간 종료 전 치안판사에게 전화나 서면으로 수사기간 연장을 신청해야 하며,<sup>36)</sup> 치안판사는 해당 범죄가 중대한 연방범죄에

29) 박장우, 호주의 형사사법제도 개관, 해외연수검사연구논문집20(1), 2005, p. 693

30) Crimes Act 1914, Part 1A

**4G Indictable offences:** Offences against a law of the Commonwealth punishable by imprisonment for a period exceeding 12 months are indictable offences, unless the contrary intention appears.

**4H Summary offences:** Offences against a law of the Commonwealth, being offences which: (a) are punishable by imprisonment for a period not exceeding 12 months; or (b) are not punishable by imprisonment;

are summary offences, unless the contrary intention appears.

31) 예를 들어 Victoria주 양형법(Sentencing Act 1991) 제109조에 따르면 약식범죄는 최대 징역형 2년 이하, 최대 벌금형 240유닛(unit) 이하 혹은 최대 18개월 미만의 사회봉사명령이 부과될 수 있는 범죄를 의미하며 경찰이 수사 뿐만 아니라 기소 및 공소유지까지 담당한다.

32) 치안정책연구소, 비교수사절차론, 2018, p. 313

33) 연방단위에서의 수사기간(investigation period)는 범죄에 관한 법(Crimes Act) 1914, 제23C조(테러범죄가 아닌 일반범죄), 23DB조(테러범죄)에 규정되어 있다. 일반범죄의 경우 4시간까지 가능하며(18세 미만은 2시간 이내) 제23DA에 의거, 치안판사(magistrate)의 권한으로 연장이 가능하다. 비교수사절차론, 치안정책연구소, 2018, p. 349

34) Crimes Act 1914, Part 1C, Division 2, 23C(4)

35) 치안정책연구소, 비교수사절차론, 2018, p. 350



해당하고 증거보전이나 수사를 목적 등 필요하다고 인정되는 경우<sup>37)</sup> 연장을 승인할 수 있음.

## 2) 경찰 소추 사안

- 경찰의 수사로 진행되는 형사사건은 증거와 함께 검찰(CDPP)에 송치되는데, 다른 영미법계 국가의 경우와 마찬가지로 연방검찰(CDPP)은 연방 및 각 주 단위에서의 기소를 담당하며 수사권을 가지고 있지 않음. 검찰은 연방기소지침(Prosecution Policy of the Commonwealth)에 따라 증거를 평가하고, 유죄판결에 대한 합리적인 기대 및 공익요건을 충족할 경우 기소하게 됨. 기소는 경찰이 할 수도 있고 검찰이 할 수도 있는데, 검찰로 송치 전 경찰에 의해 기소결정이 내려진 경우 검찰은 기소를 계속 진행할지 여부를 결정하게 됨.<sup>38)</sup>
- 대부분의 형사사건은 치안판사법원에서 심리되며, 이 때 경찰검사(Police Prosecutors)가 경찰을 대리하여 약식범죄(summary offences)에 대한 재판의 기소를 담당함.

## 3) 경미범죄에 대한 판결과 예비심리

- 약식범죄사건 또는 배심기소대상범죄이지만 치안판사법원에 회부된 사건에 대하여는 치안판사가 단독으로 심리하여 피고인의 유무죄를 판단하고 유죄로 인정될 경우 직접 형을 선고함.
- 배심기소대상사건에 대하여는 우선 치안판사가 예비심리(committal proceeding)를 열어 기소된 범죄사실에 대하여 증거가 충분하여 유죄가 인정될 수 있다고 판단되면 위 사건을 상급법원인 지방법원이나 대법원으로 회부하여 피고인으로 하여금 상급법원에서 배심재판을 받도록 함. 이와 반대로 기소된 범죄사실에 대하여 증거가 부족하여 유죄로 인정되기 어렵다고 판단되면 그 사건을 기각함.<sup>39)</sup>

## 6. 시사점

- 영미법계 국가에서는 모든 형사재판이 공판중심주의로 진행되며 배심제가 적용되는 것으로 인식하고 있지만 실상은 그렇지 않음. 오히려 대부분의 형사사건이 신속하고 저렴한 간이방식으로 행해지고 있으며, 형사사건에서

36) Crimes Act 1914, Part IC, Division 2, s 23D(1), 23D(2)

37) Crimes Act 1914, Part IC, Division 2, s 23DA(2)

38) 치안정책연구소, 비교수사절차론, 2018, p. 311

39) 박장우, 호주의 형사사법제도 개관, 해외연수검사연구논문집20(1), 2005, p. 694

배심제가 적용되는 것은 극히 일부분에 지나지 않음.

- 물론 우리의 형사소송절차에도 즉결심판절차나 약식절차 또는 간이공판절차를 통하여 비교적 가벼운 범죄를 신속하고 간략하게 처리하고 있으나 여러 가지 문제가 산재하고 있어 효율적이고 합리적인 사건처리절차라고 말하기 어려운 점들이 있음. 예컨대 즉결심판절차는 형벌의 부과절차라기보다는 범칙금의 수납을 위한 절차로 전락되어 그 사건 수가 급감하고 있는 반면, 약식절차는 급증하고 있음에도 이를 전담하는 부서가 없어 부실하게 운영될 염려를 안고 있다는 연구결과도 있음<sup>40)</sup>.

- 그런데 영미법계의 치안판사 제도는 사건의 규모나 성질과는 상관없이 모든 제1심 재판을 ‘판사’라는 단일한 지위를 가진 법관이 담당하도록 되어 있는 매우 경직된 구조를 가진 우리나라의 법관제도와 비교할 때 대단히 주목받을 만한 점이라고 할 수 있음.
- 영미법계의 치안판사 제도는 형사사건의 대상범죄를 중죄와 경죄로 구분하여 두고, 각각의 사건에 대하여 서로 다른 절차를 취하도록 하고 있음. 즉 ‘선택과 집중’의 체계로 형사사건을 처리하기 때문에, 빈번하게 많이 발생하는 경죄사건은 신속하고 경제적으로 처리하는 반면, 중죄사건은 인적·물적 자원을 집중적으로 투자하여 신중하게 처리하고 있음.
- 현대의 복잡한 법률생활환경 속에서 개인에게 발생하는 다양한 종류의 법률분쟁은 당해 사건의 성질이나 규모에 따라서는, 소송경제적 관점에서나 국민의 편익증진 차원에서도, 보다 간편하고 신속한 해결이 요구되고 바람직하다는 점은 언급할 필요도 없을 것임. 이러한 관점에서 보면 영미법계의 치안판사 제도는 우리에게 많은 시사점을 던져 줄 수 있다고 보며, 앞으로 이에 대한 세밀한 분석과 더불어 그 도입여부에 대한 심도 있는 논의가 전개될 필요가 있음.
- 현재 우리나라는 모든 사건에 대해 검사의 검토와 기소가 이루어지는 형사 절차로 인해 경미 사건이라도 수사 개시부터 판결의 확정까지 오랜 시간이 소요되는 문제점이 있음. 또한 소수의 법관이 엄청난 양의 사건을 처리함으로써 과도한 업무 부담에 시달리고 있어서, 향후 조서의 증거능력 폐지와 공판중심주의 강화라는 방향을 생각해 볼 때 경미사건의 경우 신속하게 종결시킬 수 있는 제도가 필요할 것임.
- 물론 현재 경미한 범죄나 자백한 범죄는 즉결심판, 약식명령, 간이공판절차, 영장전담판사 등 나름의 신속처리 절차를 마련해 놓고 있으나, 여러 가지 한계로 인해 소기의 효과를 달성하지 못하고 있음. 따라서 실질적으로 신속한 형사사법절차의 진행을 통하여 국민권익 보호와 인권보장이라는 목적을

40) 차경환, “경미사건 신속처리절차 신설 방안에 관한 연구”. 『신속처리절차에 관한 연구』(미래기획단 연구총서 II, 검찰미래기획단), 2006.9, 1-72면 참조.

달성하기 위해서는 일정한 권한과 자격을 갖춘 소위 ‘치안판사’ 제도를 도입하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.

### Ⅲ. 즉결심판제도와 약식절차 청구제도의 현황과 문제점

#### 1. 즉결심판제도

##### (1) 의의 및 현황

- 즉결심판은 20만원 이하 벌금·구류·과료에 처할 사안이 경미하고 범증이 명백한 범죄에 대해 판사가 통상의 공판절차에 의하지 아니하고 즉결심판에 관한 절차법에 의해 신속하게 처리하는 심판절차임. 즉결심판은 「즉결심판에 관한 절차법」에 의해 이루어지며, 「형사소송법」의 예외적 성격을 가짐. 공개된 장소에서 피고인을 직접 심리하는 재판절차이며, 형벌을 과하는 절차로 정식재판 청구가 없으면 확정판결과 동일한 효력을 지님.
- 경찰서장 또는 해양경찰서장이 관할 법원에 청구하며,<sup>41)</sup> 검사의 기소독점주의에 대한 예외가 됨. 여기서의 관할 법원이란 지방법원·지원, 시·군법원의 판사를 의미하며, 「즉결심판에 관한 절차법」에 의거 경찰서장이 즉결심판을 청구할 경우 판사는 즉시 심판하여야 하나, 실무상 법원의 업무량 등을 고려하여 각 법원별로 일정한 주기를 정하고 있음.<sup>42)</sup>
- 대상은 20만원 이하 벌금·구류·과료에 처할 사안이 경미하고 범증이 명백한 범죄로 과료가 가능하다는 점에서, 벌금, 과료 또는 몰수의 형만이 가능한 약식절차와는 그 대상이 다름.
- '17년도 기준, 즉결심판 청구된 사건은 총 67,566건으로, 전체 형사 입건된 사건(1,413,696건) 대비 약 4.8%에 불과하여 활용도가 저조하며,<sup>43)</sup> 또한 「즉결심판법」상 규정 외에는 별도의 청구 기준이 미비하여 경범죄·절도 등 비교적 단순 사안 위주로만 청구되고 있음.<sup>44)</sup>
- 즉결심판은 피고인이 즉결심판 법정에 출석하여 판사의 선고를 받는 것이 원칙임(법제8조). 다만, 「경범죄 처벌법」, 「도로교통법」, 「향토예비군설치법」 위반자 중 일정요건을 갖추어 벌금 또는 과료를 선고하는 경우 피고인이 출석하지 않고 심판할 수 있음.<sup>45)</sup> 또한, 상당한 이유가 있는 경우 판사는 구류에 처하지 않는 사건에 대해 개정없이 서류만으로 심판할 수 있음.<sup>46)</sup> 그러나

41) 통고처분권과 달리 철도특별사법경찰대장과 제주특별자치도지사는 즉결심판청구권한이 없다.

42) 경찰청, 2018 즉결심판 업무안내, pp.39-40.

43) 즉결심판청구 건수 : '14년 45,263건 / '15년 52,400건 / '16년 70,475건

44) '17년 전체 청구건수 67,566건 대비, △경범죄 23,262건(34%) △절도 15,593건(23%) △도박 7,949건(12%) △예비군법 6,748건(10%) 및 기타 사기·폭행 등 순으로 청구됨

45) 「즉결심판에 관한 절차법」 제8조의2 및 「즉결심판절차에서의불출석심판청구등에관한규칙」에 의해 처리

46) 「즉결심판에 관한 절차법」 제7조제3항도 '상당한 이유가 있는 경우에 판사는 피고인의 진술서와 즉결심판

실무적으로는 피고인의 소재불명, 공소시효 만료 임박 등 예외적인 경우에 불개정 심판이 이루어지는데 법관의 재량에 의해 이루어지므로 실무에서 논란이 많음.<sup>47)</sup>

## (2) 문제점

- 첫째, 청구기준이 모호함. 20만원 이하 벌금·구류·과료에 처할 범죄라는 큰 틀만 규정되어 있고, 최종별 청구대상 여부 등 구체적인 기준이 미비함<sup>48)</sup>.
- 둘째, 대상사건이 한정되어 있음. 기존에 주로 청구하던 최종 이외에는 경험 부재 등으로 즉결심판 청구가 충분히 가능함에도 이를 활용하지 않는 문제가 있고,<sup>49)</sup> 수사 기능의 경우 복잡한 절차와 즉결심판에 대한 관심도 부족으로, 지역경찰에서 취급하는 사건만 즉결심판대상에 해당되는 것으로 간주하는 경향이 있음<sup>50)</sup>.
- 셋째, 업무 전문성이 부족함. 비수사부서인 질서계에서 지구대·파출소, 수사·형사 등 각 기능별 청구 건을 취합, 자체심사를 거쳐 법원에 청구하는 실정으로, 청구대상의 확장성 여부는 검토치 못하고 피해액 소액 여부, 동종 전과 여부 등 형식적인 심사에 치중하고 있음.
- 법원행정처의 사법연감(2004년)에 의거하여 1999년부터 2004년까지의 즉결심판청구의 변화를 살펴보면, 1999년에는 907,423건, 2000년에는 694,093건, 2001년에는 1,054,734건, 2002년에는 651,052, 2003년에는 53,285건, 2004년에는 42,865건이 즉결심판에 청구되었음. 종래 무려 60만~100만 건에 머물렀던 즉결심판의 청구건수가 2003년을 기점으로 단지 5만 건 수준으로 급격히 줄어 든 것은 2002년 7월 1일부터 시행된 경범죄처벌법(제8조), 도로교통법(제120조)에 따라 종래 즉결심판대상자이었던 범칙금 미납자에 대해 범칙금액의 1.5배를 납부하면 즉결심판을 면제해 준 것에 기인한 것으로 판단됨. 즉결심판을 받는 사건을 죄명별로 구분하면 도로교통법 위반이 거의 대부분을 차지하고, 다음으로 경범죄처벌법 위반이 10~20% 정도를 차지하며, 형법범 등은 극소수에 불과함. 그리고 비보호 즉결심판청구가 대부분을 차지하고, 대상자의 신병을 유치하였다가 즉결심판소로 이송하는 보호 즉결심판청구는 일부에 불과함. 이로부터 최근의 즉결심판제도는 대개는 불출석재판으로 이루어지고 있음을 알 수 있음.<sup>51)</sup>

에 필요한 서류 또는 증거물에 의해 심판할 수 있다. 단 구류에 처하는 경우에는 그러하지 아니하다'고 규정

47) 공소시효가 임박하고 피고인이 소재불명이어서 불개정 심판을 청구하였으나 판사가 불개정 심판 거부로 공소시효 만료되는 경우 등.

48) 형법범 일부(폭행·사기·손괴·도박 등)에 대한 기준이 있으나, 경미사안에만 적용토록 규정

49) '17년 형법범 즉심건수(31,310건) 중 △횡령 35건 △명예훼손 17건 △권리행사방해 1건 청구

50) '16년 전체 사이버범죄 검거건수 127,758건 중 즉심 청구는 441건(0.34%)에 불과

51) 손동권, 경범죄처리절차의 최근 입법동향에 관한 고찰, 한국공안행정학회보 제22호, 2006, p.22-23.

## 2. 약식절차 청구제도

### (1) 의의 및 현황

- 약식절차란 지방법원의 관할사건에 대하여 검사의 청구에 의해 공판절차 없이 서면심리만으로 피고인에게 벌금, 과료 또는 몰수의 형을 과하는 간편한 재판절차를 말함. 약식절차에 의하여 형을 선고하는 재판을 약식명령이라고 하고, 약식명령은 그 명칭과는 달리 법원의 명령과는 다른 특별한 형식의 재판임.
- 약식절차는 ① 공판절차를 거치지 않고 서면심리를 원칙으로 한다는 점에서 공판절차에서 피고인의 자백에 의하여 증거조사를 간편하게 하고 증거능력의 제한을 완화하는 특수한 공판절차인 간이공판절차(법 제286조의2)와 구별되고, ② 검사의 청구에 의하여 벌금, 과료 또는 몰수의 형을 과할 수 있는 점에서 경찰서장의 청구에 의하여 벌금, 과료뿐만 아니라 구류, 무죄, 면소, 공소기각의 선고가 가능한 즉결심판절차(즉결심판에관한절차법 제2조, 제3조)와 구별됨.
- 약식절차는 벌금형 등의 선고가 적절하다고 판단되는 비교적 경미한 사건에 대해 신속한 처리를 도모함과 함께 공개재판에 따른 사회적 시간과 비용을 절감하고, 피고인의 심리적 부담도 완화해 주는 기능을 하고 있음.
- 실제로 검사가 수사를 종결하고 기소를 할 때에 정식의 공소제기를 하는 구공판인 경우보다 약식절차에 의한 구약식인 경우가 훨씬 많은 상황인데,<sup>52)</sup> 모든 기소사건을 공판절차에 의하여 처리한다는 것은 사실상 불가능하기도 함.

### (2) 청구 대상 및 절차

- 약식명령을 청구할 수 있는 사건은 지방법원의 관할에 속하는 사건으로서 벌금, 과료 또는 몰수에 처할 수 있는 사건에 한함(법 제448조 제1항). 사물관할이 단독판사의 관할사건이 아닌 합의부의 관할사건이라도 법정형에 벌금, 과료 또는 몰수의 형이 선택적으로 규정되어 있으면 약식명령의 청구대상이 됨. 따라서 법정형이 ① 징역이나 금고와 같은 자유형만이 규정되어 있거나 ② 자유형을 필요적으로 병과해야 하는 사건에 대해서는 약식명령을 청구할 수 없음. 약식절차는 간이공판절차의 경우와는 달리 피고인이 자백하는 경우로 한정되지 않으며, ③ 피고인의 동의가 있어야 하는 것도 아님.
- 약식명령의 청구는 검사가 공소제기와 동시에 서면으로 하여야 함(법 제448조 제1항, 제449조). 약식명령청구서에는 검사가 청구하는 벌금 또는 과료의 액수를

52) 2016년 기준 전체 범죄자 1,982,859명(100%) 가운데 기소 인원은 768,382명(38.8%)이며 그 중 약식재판이 578,855명(29.2%), 공판이 189,527명(9.6%)으로 약식절차에 의한 기소인원이 공판에 비해 월등히 많은 실정이다. 대검찰청, 2017 범죄분석, p.226.

미리 기재하여야 하는데, 통상 공소장에 약식명령 청구의 취지를 부기하고  
검사의 구형을 기재한 특수한 양식으로 약식명령청구가 이루어지고 있음. 이와  
같이 약식명령의 청구는 공소제기와 동시에 행해지기는 하지만 별개의  
소송행위로 보는 것이 일반적임. 약식명령의 청구는 공소제기의 특별한 방식이  
아니라 약식절차에 의할 것을 청구하는 것이기 때문임. 약식명령의 청구는  
서면으로 하는 것이 원칙이나 「약식절차에서의 전자문서 이용 등에 관한  
법률」에 의하여 전자문서의 형태로 약식명령을 청구할 수 있는 경우도 있음.

- 약식절차에서의 법원의 심리는 서면심리를 원칙으로 함. 약식명령의 청구가  
있으면 법원은 검사가 제출한 증거서류 및 증거물을 토대로 약식명령의 발부를  
위한 심리를 하게 됨. 이와 같이 약식절차는 공판절차와는 달리 서면심리에  
의하므로 원칙적으로 공판기일의 심판절차가 적용되지는 않음.
- 공소장변경(법 제298조)은 공판절차에서만 허용되므로 약식절차에서는 허용되지  
않음. 만일 검사가 약식명령을 청구한 후에 공소장변경을 신청하는 경우에는  
공판절차에 회부하여 심리하여야 할 것임.
- 또한 증거법칙에 있어서도 공판절차를 전제로 하는 전문법칙과 그 예외(법  
310조의2 이하)의 규정은 적용되지 않으며, 공판절차와 직접 관련없는 증거법의  
일반원칙이나 위법수사의 배제 등을 위한 증거재판주의, 자유심증주의,  
위법수집증거배제법칙, 자백배제법칙, 자백의 보강법칙 등은 약식절차에서도  
적용됨. 즉결심판절차에서는 자백의 보강법칙이 적용되지 않는다는  
점(즉결심판에관한절차법 제10조)에서 차이가 있음.

### (3) 문제점

- 현행법상 경미사건의 신속처리제도라고 할 수 있는 약식명령 사건의 처리에  
장기간이 소요되고, 특히 약식명령에 대한 정식재판청구사건의 증가로 인하여  
업무의 가중과 절차의 지연 등 여러 가지 문제점이 제기되고 있음.<sup>53)</sup> 우선,  
약식명령은 청구가 있는 날로부터 14일 이내에 하도록 되어 있으나  
(소송촉진등에관한법률 제22조, 형사소송규칙 제171조), 이 규정은 훈시규정이고,  
현재 약식사건이 법원에 체류하는 기간은 약 3~4개월로서 공판사건보다 오래  
걸리는 경우도 있음.<sup>54)</sup> 그리고 약식명령에 따른 형 집행 시기가 사건발생일이나  
공소제기일로부터 너무 떨어져 있어, 소재과약의 어려움으로 인하여 송달불능  
등으로 형집행률이 상당히 저조하고, 공시송달률(전체 약식사건의 40% 정도)이  
높아 피고인은 실제로 송달받지도 않은 약식명령이 확정되어 그 내용을 알지  
못한 상태에서 지명수배가 되는 사례도 있음. 아울러 불이익변경금지의 원칙에

53) 경찰로부터 송치된 경죄사건에 대해 신속히 약식절차를 청구하기 위하여 검찰의 경우에는 경력 10년 정도  
의 형사부 중견검사가 전결처리케 하는 소위 '전결검사제도'가 시행되고 있다. 이에 대하여는 박미숙, 1999:  
112 이하 참조

54) 이러한 문제점을 지적한 논문으로는 장윤석, 1998: 155 이하; 송광섭, 2003: 70 등이 있다.

의해서 약식명령에 대한 정식재판이 많이 제기되어 오히려 경죄 사건처리가 지연되는 현상을 초래하고 있음.<sup>55)</sup>

- 우리나라의 약식절차와 관련하여, 지속적으로 문제점으로 지적되어 온 것의 하나는 그 처리기간의 지연임. 약식절차의 본래 취지와 달리 약식명령 사건의 처리에 실제로는 장기간이 소요된다는 것임.<sup>56)</sup> 약식사건의 처리기간은 첫째, 약식명령 청구기간, 둘째, 약식명령 발부기간, 셋째, 약식명령 집행기간 등 3 분류하여 검토해 볼 수 있음. 즉, 약식명령 청구기간은 범죄가 발생한 때로부터 경찰조사 및 검찰조사를 거쳐 담당검사가 약식명령을 청구하기까지의 기간을 의미하며, 약식명령 발부기간은 약식기소가 이루어진 후 담당판사가 약식명령을 발부하기까지의 (서면)심리기간을 의미하고, 약식명령 집행기간은 약식명령 등본이 피고인에게 송달되고 관련 서류가 검찰에 도달하여 약식명령의 집행이 이루어지기까지의 기간을 의미함.<sup>57)</sup>

## 1) 약식명령 청구기간

- 검찰이나 법원의 공식통계 중에 약식사건의 처리기간을 보여주고 있는 자료는 없음. 따라서 약식명령 청구기간이 어느 정도 소요되는지 정확히 파악하기는 곤란함. 다만, 형사사법통합정보체계추진단이 서울서부지방법검찰청에서 입수한 무면허운전사건 9건, 음주운전사건 6건, 단순폭력사건 8건 등 총 23건의 약식사건 완결기록을 분석하여 약식사건의 각 진행단계에 따라 과연 얼마나 걸리는지 조사한 통계<sup>58)</sup>에 따르면, 경찰단계의 입건에서 검찰 송치까지 29일, 검찰 송치 후 검찰단계에서 기소(약식명령 청구)시점까지 17일이 걸렸다고 함.<sup>59)</sup> 분석대상 23건의 약식명령 청구기간, 즉 약식사건에 대한 형사소추기간(수사기관 체류기간)이 평균적으로 약 46일이 소요되었음을 알 수 있음. 최근 한 보고에 따르면, 2010년 7월 1일부터 동년 12월 31일까지의 전자약식 대상사건인 도로교통법 위반 사건 평균 처리 속도는 경찰과 검찰 단계에서 평균 20.9일로 나타난 바도 있음.<sup>60)</sup>

55) 손동권, 경죄처리절차의 최근 입법동향에 관한 고찰, 한국공안행정학회보 제22호, 2006, p.22

56) 특히, 약식명령이 발부된 후 법원단계에서 피고인에게 송달하는 데 상당한 기간이 지연되는 것으로 보고 되고 있다. 한 실무가의 보고에 따르면, 울산지원에서 1997년 상반기 동안 발부된 약식명령 11,146건 중 51.0%에 해당하는 5,678건이 14일 이내에 약식명령이 발부되었지만, 약식명령 발부 후 약식명령 등본 송달을 위하여 법원에 체류하는 시간은 약 2개월에 해당하였다고 한다(장윤석, 앞의 논문, 163~164면).

57) 송광섭, 약식명령절차에서의 몇 가지 논쟁, 그 이용 현황과 개선방안, 형사법의 신동향 제40호, 2013, pp.193-194.

58) 정웅석, " '약식절차에서의 전자문서 이용 등에 관한 법률' 제정 의의", 법무부 형사사법절차 전자화 입법 공청회자료, 2009. 3. 26, 38면, 각주 18)에서 재인용.

59) 형사사법통합정보체계추진단, 약식사건의 처리방식 개선 VI, 228면. 이에 따르면, 기소 후 법원 단계에서 판사의 명령 발부시점까지 47일, 판사의 명령 발부 후 명령서 발송시점까지 22일, 명령문 우편발송 후 피고인이 명령서를 수령 또는 반송하는 데 14일, 피고인이 명령서를 수령 또는 반송함으로써 확정하는 데 공시송달된 사건을 평균하여 9일이 소요되어 입건부터 사건 확정시점까지 평균 139일이 소요되었다(정웅석, 앞의 논문, 38면에서 재인용).

60) 한윤경, "전자약식의 평가와 향후 방향", 「법조」, 제658호, 2011. 7, 29면.

## 2) 약식명령 발부기간

- 약식명령 발부기간, 즉 검사의 약식명령 청구 후 법원단계에서의 서면심리 기간은 「소송촉진 등에 관한 특례법」 제22조 및 형사소송규칙 제171조에 따라 그 청구가 있는 날로부터 14일 이내에 이루어져야 함. 그러나 실무에서는 이들 규정을 훈시규정으로 해석하고 있으며, 실제로 약식명령 청구가 있는 날로부터 14일 이내에 약식명령이 발부되는 경우는 드문 것으로 보고되고 있음. 1997년 상반기 울산지원에서 발부된 약식명령 11,146건 중 51%에 해당하는 5,678건이 14일 이내에 발부되었다는 보고도 있지만, 2008년을 대상으로 한 조사결과에 따르면 전체 약식사건의 3분의 1 이상이 약식명령의 청구가 있는 날로부터 1개월을 초과하여 처리되고 있으며, 약식명령의 청구가 있는 날로부터 2개월을 초과하는 경우도 전체 약식사건의 10%를 넘고 있고, 심지어 3개월을 초과하는 경우도 3만 건을 훨씬 상회하고 있다는 보고도 있으며, 2010년 7월 12일부터 동년 12월 31일 기간 동안 비교적 단순한 사건으로서 전자약식절차의 대상인 도로교통법위반 사건의 경우 법원의 처리단계는 27.1일이 걸렸다는 보고가 있음.<sup>61)</sup>

## IV. 개선 방안으로서 한국형 ‘치안판사’ 모델

### 1. 즉결심판과 약식명령신청 사건을 전담하는 ‘치안판사’ 신설

- 신속한 재판의 원칙은 경죄에 관한한 최대한 추구되어야 할 이념임. 다만 경죄에 대한 신속한 절차의 요구는 피고인의 방어권 침해 내지 졸속재판에 흐르지 않는 한계 내에서 이루어져야 함.<sup>62)</sup> 현재 경죄처리를 위한 특수절차를 규정한 대표적인 것으로는 즉결심판절차법으로 규율하고 있는 즉결심판절차와 형사소송법에 포함되어 규정된 약식절차가 있음.
- 하지만 우리의 그간 형사절차를 보면 별것 아닌 것처럼 보이는 단순 시비에 따른 폭행사건이라도 당사자는 통상적으로 2달의 수사기간과 1달의 법원 결정기간 이후에나 약식명령을 받게 되고, 불구속 구공판이 되더라도 2~3달의 수사기간 이후 평균적으로 122일이나 걸려서 선고를 받게 되는데, 그 기간 동안 자신이 어떻게 처벌될지, 벌금은 얼마나 나올지, 벌금이 나오면 어떻게 가게를 메꿔야 할지 등 많은 고민을 하게 될 것임. 반대로 최초 초동수사 이후 별다른

61) 송광섭, 약식명령절차에서의 몇 가지 논쟁, 그 이용 현황과 개선방안, 형사법의 신동향 제40호, 2013, pp.194-195.

62) 손동권, 경죄처리절차의 최근 입법동향에 관한 고찰, 한국공안행정학회보 제22호, 2006, p.16~17



조사를 받지 않은 구약식 대상 피의자로서는 곧바로 일상생활에 복귀하여 위반사실을 잊고 살다가 갑자기 몇 달 후에 수 백 만원을 국고에 접수시키라는 명령장을 전달받게 되면 상당히 황당하고 억울한 감정을 느낄 수도 있을 것임. 이는 결국 사법에 대한 국민의 불신과 연결될 연성이 큼. 이런 문제점들을 생각해 보면 빠른 시일 내에 사건관계인의 지위를 안정시켜주는 것이 시민 뿐 아니라 사법신뢰회복을 위해서 필요함.<sup>63)</sup>

- 영미법계 국가는 모두 치안법원을 두어 형사절차를 통상절차와 신속절차로 이원화하는 방식을 취하고 있음. 이와 같이 경미사건을 전담하는 인적, 물적 조직을 체계적으로 갖추게 되면 경미사건은 별도로 신속절차에 따라 효율적으로 처리할 수 있음. 한정된 사법자원으로 많은 사건을 처리하기 위해서는 경미한 사건은 간이절차에 따라 신속하게 처리하고 중대한 사건은 신중한 심리 과정을 거쳐 공판중심주의 원칙에 따라 재판해야 할 것임. 이를 위해 즉결심판과 약식명령 사건을 신속하게 처리하기 위한 한국형 ‘치안판사’ 제도를 신설하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임. 법원에 이러한 경미사건 전담 재판부가 없기 때문에 여러 명의 배석판사 또는 단속판사들이 사건을 분담하여 일과시간 중 남는 시간을 이용하여 한 번에 수백 건 이상씩 일괄적으로 처리하다보니 약식명령을 발부하는데 오랜 시간이 걸리고, 약식사건을 법관의 과외업무로 취급하는 경향이 있어 장기간 적체되었다가 일괄적으로 처리되는 경향이 있다는 점에서 제도 도입을 고려해 볼 만할 것임.<sup>64)</sup> 또한 경미 사건을 전담하는 재판부가 만들어질 경우, 경찰의 즉결심판청구도 관련 판례가 체계적으로 축적됨으로써 그 전문성이 높아지고 활용도 증가할 것으로 예상됨.

## 2. 한국형 ‘치안판사’ 모델의 검토

- 우리나라 헌법 및 법률에 따른 법관에는 대법원장, 대법관 및 대법관이 아닌 법관(판사)이 있는데, 치안판사 제도를 두고 있는 국가들과 마찬가지로 법원에 접수되는 사건 총 수가 지속적으로 증가하고 있음. 따라서 우리나라도 법관의 업무부담 경감을 통한 충실한 사건심리, 사법에 대한 접근성과 참여도 제고 등과 같은 이유에서 치안판사제도를 도입할 필요성이 있음.
- 이러한 경우 치안판사의 근무형태(상근 또는 비상근), 임기와 담당업무, 임용요건 중 최소법조경력 기간, 요구되는 전문지식과 경력 등과 같은 구체적인 방안은 치안판사 제도의 도입 필요성, 담당하게 될 구체적인 업무내용, 변경이 필요한 현행 제도의 취지와 규범 형식, 동일한 취지로 이미 도입되어 시행되고 있는

63) 한연규·이원상, 실무적 관점에서의 경죄 신속처리절차 개선에 관한 소고, 실무연구 172p, 2017

64) 하민경, 약식절차의 원활한 운영을 위한 영미법적 시사점, 전남대학교 법학연구소, 2018.2월,

기존의 유사제도의 활용가능성 및 조화 등을 종합적으로 고려하여야 할 것임. 특히 헌법상 기본권인 재판청구권(제27조)의 침해 우려가 없도록 법관의 독립성 및 중립성이 보장될 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 함.

- 판사의 임기를 정하고 있는 헌법 조항과 판사의 임용자격 등을 정하고 있는 법원조직법을 치안판사 도입 취지에 부합하는 내용으로 모두 개정해야 할 것임. 구체적으로 판사의 임기는 법률에 위임하거나, 치안판사를 구분하여 임기를 달리 정하는 내용으로 헌법을 개정하고, 대법관이 아닌 법관에 기존의 판사 이외에 치안판사를 포함시키는 동시에 임용자격과 담당 업무 등을 도입취지에 맞게 규정하는 내용으로 법원조직법을 개정해야 할 것임.
- 한편 우리나라 현실을 반영하여 치안판사는 변호사 자격이 있거나 법률지식과 분쟁해결 경험이 풍부한 전문가로 한정하되, 일부는 전임제로 일부는 겸직형태로 운영하는 방안을 고려할 수 있을 것임. 나이가 많은 변호사나 퇴임법관들을 활용할 수도 있고, 현재의 로클럭(재판연구원) 제도를 확대하여 로스쿨 졸업 변호사 중 일부를 치안판사를 보조하는 제도를 마련할 수도 있을 것임.
- 현재 임기 10년으로 일반 법관보다 보수가 적은 ‘시군판사’ 제도를 참고할 필요가 있음. 시군판사는 소가 2,000만원 미만의 민사 소액사건을 전담하는 제도로 형사 경미사건에 대한 신속처리절차와 그 취지를 같이 함. 최근 박보영 前 대법관이 여수시 시군판사를 지원하여 화제가 된 바 있는데, 퇴직 법관을 파트타임 치안판사로 임명하고 로스쿨 졸업 신입 변호사를 치안판사의 업무보조자로 도입할 경우, 전관예우를 개선할 수 있고 재판경험을 활용해 국민에게 신속한 고품질 재판을 제공할 수 있을 것임.

## V. 검토 결과

- 신속한 재판의 원칙은 경미한 범죄와 피의자가 자백하고 증거가 명백한 범죄 등에서 최대한 추구해야 할 형사소송의 이념임. 다만 신속한 재판을 위해 간이절차를 진행하면서 피고인의 방어권이 침해되거나 재판이 줄속으로 이뤄지는 현상은 없어야 함.
- 현재 우리나라는 경미사건 처리절차로서 즉결심판절차, 약식절차, 간이공판절차가 상호 연결되는 시스템을 갖추고 있으나, 즉결심판절차와 약식절차에 대해서는 그 동안 적지 않은 문제점이 제기되었음.
- 그런데 영국과 미국 등 보통법(common law) 체계를 가지고 있는 나라들은 모두 치안법원을 두어 형사절차를 통상절차와 신속절차로 이원화하는 방식을 취하고

있음을 볼 때, 이와 같이 경미사건을 전담하는 인적, 물적 조직을 체계적으로 갖추게 되면 경미사건은 별도로 신속절차에 따라 효율적으로 처리할 수 있을 것임.

- 따라서 현재 경미사건의 신속처리를 위해 운영되고 있는 즉결심판과 약식명령을 전담하는 형태의 한국형 ‘치안판사’를 도입할 경우, 신속한 재판의 원칙을 구현하는데 크게 도움이 될 것으로 판단됨.
- 물론 경미한 범죄 등에 대한 대책으로 무엇보다 중요한 것은 비범죄화인데, 그것은 형사절차로 유입되는 범죄의 총량 자체를 줄이는 것임. 따라서 입법적 비범죄화는 물론이고 절차적 비범죄화의 작업이 꾸준히 전개 내지 확대되어야 할 것이며, 독일의 질서위반법과 같이 기존 경미한 범죄에 대한 과태료 설정의 비범죄화 작업이 이뤄져야 할 것임.<sup>65)</sup>

## 참고문헌

- 김명식, 미국의 치안판사제도에 관한 일고찰, 홍익대학교 법학연구소, 2007.
- 사법정책연구원, 각국의 법관 다양화에 관한 연구, 2017.
- 송광섭, 약식명령절차에서의 몇 가지 논쟁, 그 이용 현황과 개선방안, 대검, 2013.
- 손동권, 경죄처리절차의 최근 입법동향에 관한 고찰, 한국공안행정학회보, 2006.
- 이경재, 영국 치안판사법원의 경미사건처리제도, 형사정책, 2008.
- 이태형, 캐나다 양형조사제도에 관한 연구 -우리나라 양형조사제도 도입과 관련하여-, 국외단기개인훈련보고서, 2006.
- 임준태, 정부 3.0과 수사구조의 정상화 모색 : 캐나다 수사절차상 경·검 관계와 시사점, 한국경찰학회보, 2016.
- 정병대, 수사구조에 관한 연구, 법무연수원, 2007.
- 차경환, “경미사건 신속처리절차 신설 방안에 관한 연구”, 『신속처리절차에 관한 연구』(미래기획단 연구총서 II, 검찰미래기획단), 2006.9.
- 치안정책연구소, 비교수사절차론, 2018.
- 하민경, 약식절차의 원활한 운영을 위한 영미법적 시사점, 전남대학교 법학연구소, 2018.
- 한연규·이원상, 실무적 관점에서의 경죄 신속처리절차 개선에 관한 소고, 법조협회, 2017.12.
- 한윤경, “전자약식의 평가와 향후 방향”, 「법조」, 제658호, 2011.7.
- 영국의 검찰과 경찰 상호간의 관계 연구, 국외훈련검사 연구논문집(III) 제32집, 2017.

65) 손동권, 경죄처리절차의 최근 입법동향에 관한 고찰 36p, 한국공안행정학회보 제22호(2006)