

국내 형사사법 시스템에서의 심리학 및 행동과학 분야 민간전문가 활용방안에 대한 정책제언: 미국의 민간전문가 활용 예시를 통한 시사점 도출을 중심으로

윤민우* 이수정** 최혜림***
한세대학교 경기대학교 경기대학교

정보화 시대의 도래와 공판중심주의 강화에 따라 형사사법기관들과 국가안보기관들의 활동 환경도 변화를 맞고 있다. 이러한 변화를 계기로 그 어느 때보다도 전문적이고 과학적인 역량의 중요성이 강조되고 있다. 하지만 여전히 미국 등의 선진국과는 달리 국내에서는 민간전문가의 공적 영역에서의 활용이 정부 부문의 외면을 받고 있다. 따라서 이 보고서는 형사사법 그리고 국가안보와 관련된 전반적인 분야에서의 심리학 및 행동과학 분야 민간전문가의 활용이란 주제로 문헌 연구를 방법론으로 하여 작성되었으며, 공판중심주의 강화로 인한 법 집행 기관의 수사 환경과 사법 환경 전반에 대한 변화에 보다 효율적으로 대처할 수 있는 대안을 제공하고자 한다. 한편, 이와 함께 이 연구에서는 민간전문가를 시대 변화에 맞게 보다 적극적으로 효과적으로 활용하는 방안을 제안하고자 한다. 범죄수사를 포함한 형사사법 그리고 나아가서는 국가안보에 실질적으로 기여할 수 있는 전문성을 갖고 있는 인력을 발굴하고 관리할 수 있는 체계적이고 구체적인 가이드라인의 확립 방안을 모색해보고 또한 범죄학, 형사사법학, 심리학, 경찰학, 정보 보호학, 안보학 등 여러 분야의 전문가들이 능력을 발휘할만한 전문 영역을 구체화하고 각 영역별 민간 전문 인력의 확보방안과 민간전문가를 활용하기 위한 새로운 정책제안들을 미국의 사례 분석을 통해 제시해보고자 한다.

주요어: 민간전문가, 형사사법, 국가안보, 전문가 활용

공적 부문인 정부 조직들에서 전통적인 인력 활용 방식인 직업 공무원제도에 대한 한계를 인식하고 이를 극복하기 위한 방안으로 민간전문가를 효과적으로 활용해야 한다는 시각이 점점 힘을 얻게 된 배경은 1990년대 중반부터 빠르게 진행된 정보화 시대의 도래일 것이다.

일찍이 1980년대부터 Alvin Toffler와 같은 미래 학자들은 앞으로의 시대는 정보와 전문 지식과 기술의 폭발적 증가로 일반적인 교육을 받은 'generalists'가 여러 사안들을 두루 처리하는 것은 점점 더 어려워질 것이며 특정 분야에 전문적인 지식과 경험을 갖춘 'specialists'가

* 한세대학교 경찰행정학과 Email: minwooy@hotmail.com
** 교신저자: 경기대학교 범죄심리학과 Email: suejung@kyonggi.ac.kr
*** 경기대학교 범죄심리학과

시대의 중심이 되는 사회로 권력이 이동할 것이라고 예견했다(Toffler & Toffler, 1993). 이는 정부 조직으로 보자면 19세기 프로이센 모델의 일반적인 공개경쟁을 통해 채용하는 방식의 직업 공무원 그룹의 한계를 의미하는 것이며 특정 분야의 전문 지식과 경험을 갖춘 전문가들을 그때그때의 필요에 따라 탄력적으로 채용하는 방식으로의 전환을 의미하는 것이기도 했다. Toffler(1993)는 그의 책 「전쟁과 반전쟁」에서 심지어 전선에 선 병사 역시도 미래시대에는 해당 분야의 박사 학위를 소지하고 일선에서 활동하는 전문가형 전사로 바뀔 것이라고 예견했다. 이는 오늘날의 이라크와 아프가니스탄 상황을 살펴보면 그의 20년 전 예견이 점점 현실로 나타나고 있다고 볼 수 있다.

이러한 정보화 시대의 도래에 발맞추어 적극적이고 유연하게 민간전문가를 활용하는 방식으로 공무원의 임용방식을 전환하는 현상은 미국에서 특히 두드러진다. 미국 정부기관의 탄력적인 전문가 활용제도는 이러한 시대적 변화에 대한 미국 정부의 인식과 대응이라 할 수 있다. 형사사범 분야에서도 역시 정신감정과 위험성 평가, 범죄정보 처리 및 활용, 컴퓨터 범죄, 금융 범죄, 범죄 데이터베이스 구축 및 활용, 범죄자 프로파일링, 유전자 감식, 각종 의료관련 범죄, 테러리즘, 데이터 마이닝 등 이루 헤아릴 수 없이 많은 전문 분야가 나타나게 되었다. 따라서 이러한 시대적 필요에 대한 이해를 바탕으로 미국 정부에서는 필요한 분야에 있어 외부 민간전문가들을 적극 활용하여 정부기관의 업무 능력과 생산성을 향상시키기 위해 보다 적극적으로 민간전문가를 활용하는 쪽으로 진화했으며, 이는 미국의 정부 부문 뿐만 아니라 대학교, 연구기관, 기업 등 민간 부문의 효율성과 생산성을 함께 상승시키는 시너지 효과를 가져왔다(Campbell, Lubasik, & McGeary, 1993; FBI Transformation, 2004).

특히 최근에는 9.11 테러 사건을 계기로 미국 정부의 외부 민간전문가 활용제도가 더욱 극적으로 변화되었다. 9.11 테러는 미국 정부의 국가안보 시스템과 형사사범 시스템이 갖고 있었던 많은 문제점을 단적으로 드러낸 계기가 되었으며, 이후 미국의 국가안보와 형사사범 시스템을 괄목할만하게 진화시키고 개혁할 수 있는 좋은 계기가 되었다. 9.11 테러 이후 테러 사건에 대한 조사

에서 가장 문제가 있다고 지적되었던 사안 가운데 하나가 CIA (Central Intelligence Agency), NSA (National Security Agency), DIA (Defense Intelligence Agency) 등의 국가 안보기관과 FBI (Federal Bureau of Investigation), IRS (Internal Revenue Service), NYPD (New York Police Department), DEA (Drug Enforcement Administration) 등의 형사사범기관에 널리 퍼져 있었던 관료주의와 부처이기주의 그리고 무능 등이었다(The 9/11 Commission Report, 2003).

국제테러리즘이나 국제마약거래, 조직범죄, 무기밀매 및 불법이민, 인신매매 등의 초국가범죄는 특히 범죄정보(criminal intelligence) 데이터베이스의 구축과 범죄정보의 관리 및 분석이 필수적이며, 범죄정보의 효율적이고 효과적인 활용을 위해서는 각 정부기관들의 긴밀한 협조와 전문적 지식과 기술을 가진 인력의 활용이 핵심적인데도 각 기관들 간의 협조는 전무했으며 기존의 직업 공무원들만으로는 이러한 필요한 전문성의 확보가 불가능하다는 반성에서 나온 것이었다(The 9/11 Commission Report, 2003).

따라서 미국의 형사사범기관과 국가안보기관은 필요한 전문성을 확보하기 위해 전례가 없을 정도로 과감하고도 혁신적으로 외부 전문가 채용 및 활용 시스템을 도입하게 되었고 심리학 박사, 범죄학 박사, 국제 정치학 박사, 인류학 박사, 외국어 전문가, 컴퓨터 엔지니어, 생물학 박사 등 여러 다양한 외부 민간전문가를 활용하는 제도를 손질하게 되었다. 이를 통해 미국의 국방부, CIA, DNI(Directorate of National Intelligence), FBI, 법무부 등 여러 국가안보와 형사사범 관련 정부기관들이 자신들의 필요에 따라 자유롭게 민간전문가들을 활용할 수 있는 창구를 열게 되었다(OPM expedites approval of direct-hire flexibilities to department of homeland security to fill critical positions, 2004; Shane, 2009; The 9/11 Commission Report, 2003, p.399-428).

이 같은 시대적 흐름에 따른 민간전문가의 적극적이고 개방적인 활용에 대한 필요성은 우리나라도 예외는 아닌 듯하다. 한국의 전통적인 공무원 채용방식이랄 수 있는 고시제도를 포함한 공무원 시험 제도를 전문가 특채형식으로 개혁하자는 주장이 꾸준히 제기되어 오고 있으며 이미 사법시험은 로스쿨 형태로 외부고시는 외

교아카데미 형태로 전환하기로 결정된 것은 이러한 시대적 흐름에 대한 현실적 인식의 결과물이라 할 수 있다. 사실상 현재 우리나라의 형사사법과 국가안보 분야는 다양하고 수준 높은 전문성을 요구하는 수요가 폭발적으로 증가하고 있음에도 불구하고 기존의 인력 채용 방식인 일반경쟁 시험제도만을 고수함으로써 이에 부응하는 전문 인력을 공급하고 있지 못하고 있는 실정이다. 형평성의 논리에 밀려 무산되었지만 최근에 발표되었던 행정고시의 50%를 전문가 특채형식으로 선발하겠다는 정부의 발표는 이러한 전문 인력 확보의 필요성과 기존 방식의 인력 채용제도의 문제점을 직접적으로 표현한 것이라 할 수 있을 것이다.

한편 우리나라의 형사사법 분야에서 보다 구체적으로 민간전문가의 적극적인 활용의 필요성을 인식시키게 만든 계기가 된 것은 국민참여재판의 시행과 더불어 나타난 공판중심주의의 강화라고 볼 수 있다. 공판중심주의는 형사소송법이 정한 절차에 따라 다양한 증거를, 공개된 법정에서 조사한 다음 이를 바탕으로 형성된 법관의 심증을 토대로 유·무죄 및 양형에 관해 판단해야 한다는 원칙을 말한다(손동권, 2008). 최근 형사소송법이 개정되면서 공판중심주의가 강화됨에 따라 서면중심의 기존 재판 진행의 방식은 법정에서 증거와 자료가 현출되는 방식으로 바뀌고 있다. 이러한 형사사법 절차의 변화는 검찰이 공소 유지를 위하여서는 기소 전에 철저한 증거조사를 해야 하며, 바로 이 같은 연유로 과거와는 달리 과학적이고 전문적인 증거조사의 중요성이 부각되고 있다. 이에 따라 민간 전문 인력에 대한 필요성도 증가하고 있다.

하지만, 우리나라의 정부 부문에서의 민간전문가의 활용은 아직도 상당히 미약한 편이며 또 제도적으로도 불투명하며 불완전하게 운영되고 있다. 대부분의 경우에 민간전문가의 정부 부문으로의 임용은 상당히 제한적으로 운용되며 전임 외교통상부 장관 딸의 외교통상부 특채 임용 비리에서도 알 수 있는 바 투명하지 않는 형태로 채용절차가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 또한 민간전문가를 활용하는 관행 역시 민간전문가가 그 전문성을 효과적으로 발휘하기 위하여 필요한 직무권한이나 업적 평가 및 보상, 직위의 보장과 같은 제도적 뒷받침이 되어 있지 않은 상황이다. 이러한 상황에서는 미

국의 사례와 같이 방화, 연쇄살인, 테러사건 등 다양한 영역에서 민간전문가들이 실무에 직접 투입됨으로써 적극적이고 효과적으로 자신의 전문성을 발휘할 수 있는¹⁾ 환경을 기대하기는 사실상 불가능하다. 사실상 현재 우리나라의 민간전문가의 활용은 제한적으로 이루어지고는 있으나 제도적 기반이 제대로 마련되어 있지 않아 민간전문가의 활용이 효과적이고 실질적으로 이루어지고 있지 않는 실정이다(김근준, 2008).

이러한 배경에서 이 논문은 형사사법 그리고 국가안보와 관련된 전반적인 분야에서의 심리학 및 행동과학 분야 민간전문가의 활용이란 주제와 관련해 문헌 연구를 방법론으로 하여, 정보화 시대의 도래와 공판중심주의 강화로 인한 국가안보와 형사사법 환경 전반에 대한 변화에 보다 효율적으로 대처할 수 있는 대안을 제시하고자 한다. 한편, 이를 위해 이 연구에서는 심리학 및 행동과학 분야 민간전문가를 시대 변화에 맞게 보다 적극적이고 효과적으로 활용하는 방안을 제안하고자 한다. 범죄수사를 포함한 형사사법 그리고 나아가서는 국가안보에 실질적으로 기여할 수 있는 전문성을 갖고 있는 인력을 발굴하고 관리할 수 있는 체계적이고 구체적인 가이드라인의 확립 방안을 모색해 보고 또한 범죄학, 형사사법학, 심리학, 경찰학, 정보 보호학, 안보학 등 여러 분야의 전문가들이 능력을 발휘할만한 전문 영역을 구체화하고 각 영역별 전문인력의 확보방안과 민간전문가를 활용하기 위한 새로운 정책제안들을 미국의 사례 분석을 통해 제시해보고자 한다.

1) Daubert 기준이란 전문가의 증언 내용의 기술 또는 연구방법들이 일반적으로 그 분야에서 일반적인 승인 가능한 것인가에 대해서 제시가 가능해야 하며 또한 판사가 이러한 전문가 증언에 대한 증거의 허용여부를 결정하는 역할을 해야 한다고 설명한 것으로 그 내용은 다음과 같다.
첫째, 이론 및 가설들이 검증 가능한 것인지 확인해야 한다.
둘째, 증거들이 동료집단에 의해 심사되고 출판된 것인지를 검토해야 한다.
셋째, 증거에 대해서 잠재적인 오차율이 있는지의 여부를 조사해야 한다.

한국의 사법제도 내에서의 전문가 활용 실태와 한계

1. 현행 전문가 활용 실태

전문심리위원 제도

전문심리위원 제도는 원래 지적재산권, 건축, 의료, 환경 등 전문적인 지식이 요구되는 사건에서 법원이 외부의 관련 분야 전문가를 전문심리위원으로 지정하여 전문적인 지식과 경험에 기초한 설명이나 의견을 들음으로써 소송절차에 도움을 받는 제도이다. 전문심리위원 제도를 도입하는 내용의 민사소송법 개정안(2007. 7. 13. 법률 제 8499호로 일부 개정됨)이 국회에서 가결되어, 2007년 8월 14일부터 시행됨으로써 민사소송절차에서 외부 전문가인 전문심리위원으로부터 전문적인 지식과 경험에 기초한 설명을 들을 수 있는 제도가 마련되었다. 한편 형사소송절차에서도 전문심리위원 제도를 활용할 수 있는 제도가 마련되어 2007년 12월 21일 개정된 형사소송법에 전문심리위원에 관한 규정을 신설함으로써 이를 입법하였다²⁾(안대회, 2010).

전문심리위원을 소송절차에 참여하게 하는 목적은 소송관계를 분명하게 하거나 소송절차를 원활하게 진행하기 위해서이다(법원행정처, 2007). 전문적인 용어나 도면 등이 기재된 많은 서류가 제출되어 당사자의 청구 내용을 쉽게 이해하기 어려운 경우 등 전문심리위원의 설명을 들어 소송관계를 분명히 한다. 아울러 특수하고 복잡

표 1. 사회과학 분야 전문가 증언 현황

기간	전문심리위원 참여결정 사건 수	전문심리위원 참여결정 위원 수
2008.1.1~2008.12.31	37	37
2009.1.1~2009.12.31	123	132
2010.1.1~2010. 4.30	37	38
합계	197	207

한 사안 등에 신속한 감정 절차를 위해 전문심리위원의 설명이나 의견을 들어 소송절차를 원활하게 진행한다.

형사재판에서의 전문심리위원제도는 특히 사회과학분야에서의 활용이 두드러지는데, 2009년까지 전문심리위원이 참여한 전체 사건 수 216건 중 사회과학 분야는 160건으로 무려 74%에 해당한다(안대회, 2010). 아래에 제시된 표 1은 2008년부터 2010년 4월까지의 사회과학분야의 전문심리위원 참여 현황이다.³⁾

표 1에서 보여주고 있는 현황은 전 분야의 전문심리위원의 활동이 아니라 사회과학 분야에 국한된 전문가 증언의 현황임을 미리 말해 두는 바이다. 표 1에서와 같이 전문심리위원제도에 의한 전문가의 활용은 점차 확대가 되고 있다. 전문가의 활용은 2008년도에는 1년간 37건(사회과학 분야)이 사용되었으나, 2009년에는 3배 정도인 132건에서 전문가가 참여하였다. 2010년만 보더라도 4개월간 전문심리위원의 활용이 2008년 1년간의 활용 정도와 같음을 알 수 있다. 이는 공판중심주의 강화로 인해 공판정에서의 전문가의 증언에 대한 비중이 증가하였으며 이해 당사자 간의 첨예한 대립에 대한 전문가의 객관적이고 과학적인 지식에 대한 수요의 증가로 인한 것이라 판단된다.

전문수사자문위원 제도

전문수사자문위원은 형사소송법 제245조의2⁴⁾ 및 제

2) 형사소송법 제 297조의 2(전문심리위원의 참여): ① 법원은 소송관계를 분명하게 하거나 소송절차를 원활하게 진행하기 위하여 필요한 경우에는 직권으로 또는 검사, 피고인 또는 변호인의 신청에 의하여 결정으로 전문심리위원을 지정하여 공판준비 및 공판기일 등 소송절차에 참여하게 할 수 있다. ② 전문심리위원은 전문적인 지식에 의한 설명 또는 의견을 기재한 서면을 제출하거나 기일에 전문적인 지식에 의하여 설명이나 의견을 진술할 수 있다. 다만, 재판의 합의에는 참여할 수 없다. ③ 전문심리위원은 기일에 재판장의 허가를 받아 피고인 또는 변호인, 증인 또는 감정인 등 소송관계인에게 소송관계를 분명하게 하기 위하여 필요한 사항에 관하여 직접 질문할 수 있다. ④ 법원은 제 2항에 따라 전문심리위원이 제출한 서면이나 전문심리위원의 설명 또는 의견의 진술에 관하여 검사, 피고인 또는 변호인에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다.

3) 전문심리위원 활동실적 자료 요청에 대한 법원행정처의 회신 자료, 2010. 5. 27.
4) 형사소송법 제245조의2(전문수사자문위원의 참여) <신설>
① 검사는 공소제기 여부와 관련된 사실관계를 분명하게 하기 위하여 필요한 경우에는 직권이나 피의자 또는 변호인의 신청에 의하여 전문수사자문위원을 지정하여 수사절차에 참여하게 하고 자문을 들을 수 있다.
② 전문수사자문위원은 전문적인 지식에 의한 설명 또는

표 2. 전문수사자문위원 전문분야 세부 분류¹⁾

부 서	분 야
형사	가정폭력, 건설·건축, 공정거래, 교통·자동차, 관광, 농수산, 명예, 문화재, 방·실화, 병무, 보건, 보험, 부동산, 사행행위, 소년, 산림, 성매매, 성폭력, 소방, 식품, 신용카드, 안전사고, 여성, 유해환경, 의약, 인권, 조세, 지적재산권, 철도, 퇴폐, 해양, 환경, 형사 기타
특수	공직비리, 과학수사, 금융·증권, 기술유출, 기업비리, 범죄수익환수, 법조비리, 사회비리, 자금추적, 컴퓨터·인터넷, 회계분석, DB분석, 특수 기타
강력	마약, 조직범죄, 국제조직폭력, 피해자 보호, 강력 기타
공안	대공, 선거, 노동, 학원, 사회, 보안관찰, 남북교류, 출입국, 테러, 집단민원, 공안 기타
외사	국제사법공조, 관세, 무역, 외환, 외국인범죄, 행협, 외사 기타
공판송무	국민참여재판, 일반공판, 재정신청, 국가소송, 행정소송, 헌법소원
정책	범죄예방, 형사정책, 검찰정책 일반
기타	위에 열거되지 않은 분야

245조의35)에 따라 전문수사자문위원 제도의 운영과 관련된 구체적인 절차에 따라 만들어진 인적 자원으로써 수사 과정에서 취득한 사건 관련 자료에 대해 객관적이고 전문적인 지식을 제공함을 목적으로 하고 있다. 전문수사자문위원은 전문적인 지식과 경험을 가진 사람 중에서 전문수사자문위원 후보자를 선정하여 그 명단이 관리되며 각급 검찰청의 장이 전문수사자문위원 후보자를 선정하기 위하여 후보자 추천 의뢰를 할 수 있다. 전문수사자문위원의 지정은 검사의 직권이나 피의자 또는 변호인의 신청에 의하여 이루어지며 이렇게 지정된 자

문위원은 수사절차에 참여하게 되고 사건과 관계되는 설명이나 의견을 들을 수도 있다. 전문수사자문위원은 관련 서류를 검토하거나 피의자와 피해자 또는 그 밖의 참고인의 진술을 듣는 자리에 동석하는 등 수사절차에 참여하여 설명하거나 의견을 진술할 수 있다. 전문수사자문위원은 수사 과정에서 알게 된 비밀을 누설한 경우에는 전문수사자문위원 지정을 취소하여야 하며 직무상 위만행위나 그밖에 전문수사자문위원으로서 부적절한 행위를 하였을 때도 지정을 취소하여야 한다.⁶⁾

표 2에서처럼, 전문수사자문위원은 여러 분야에 걸친 전문가를 포함할 수 있다. 전문심리위원들의 활동실적이 학계에 보고된 적이 있는데 반해 전문수사자문위원의 활용도는 현재 정확히 파악하기 어렵다. 다만 성폭력 피해아동 조사와 관련하여 해바라기센터, 윈스탑센터 등의 민간전문가들이 기소절차를 지원하고 있는 것으로 추정된다.

2. 현행 전문가 활용 제도의 운영상의 한계점

재판과정 중 전문심리위원의 참여율은 현재 증가하고 있는 추세이나 형사사건의 수사 과정에서 전문수사자문위원 제도의 실제 활용실적은 저조한 실정이며, 이 역시도 아동 대상 성범죄와 같은 특정 범죄 분야에만 제한적으로 활용되고 있다. 시행 후 현재까지 각 지검별로

- 의견을 기재한 서면을 제출하거나 전문적인 지식에 의하여 설명이나 의견을 진술할 수 있다.
- ③ 검사는 제2항에 따라 전문수사자문위원이 제출한 서면이나 전문수사자문위원의 설명 또는 의견의 진술에 관하여 피의자 또는 변호인에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다.
 - 5) 형사소송법 제245조의3(전문수사자문위원 지정 등) <신설>
 - ① 제245조의2제1항에 따라 전문수사자문위원을 수사절차에 참여시키는 경우 검사는 각 사건마다 1인 이상의 전문수사자문위원을 지정한다.
 - ② 검사는 상당하다고 인정하는 때에는 전문수사자문위원의 지정을 취소할 수 있다.
 - ③ 피의자 또는 변호인은 검사의 전문수사자문위원 지정에 대하여 관할 고등검찰청검사장에게 이의를 제기할 수 있다.
 - ④ 전문수사자문위원에게는 수당을 지급하고, 필요한 경우에는 그 밖의 여비, 일당 및 숙박료를 지급할 수 있다.
 - ⑤ 전문수사자문위원의 지정 및 지정취소, 이의제기 절차 및 방법, 수당지급 그 밖에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

6) 법무부령 제633호 「전문수사위원 운영규칙」, 제정 2008. 1. 22.

구성된 전문수사자문위원은 총 793명으로 밝혀졌다. 그런데 웬만한 지검급보다 큰 성남지청의 경우 현재 활동을 하고 있는 전문수사자문위원은 단 1명이며, 서울남부지검 8명, 춘천지검 9명 등 실제 활용은 저조한 수준이다. 또한 대검찰청에 따르면 자문위원들은 의료, 특히, 회계분석, 자금추적 등 80개 분야의 전문가들로 일선 검사들이 요청할 경우公所제기 여부와 관련된 사실관계를 분명하게 해주기 위하여 수사에 참여하게 된다고 밝혔다. 하지만 현재까지 전문수사자문위원이 실제로 이용된 활용도는 2009년 9월 기준 총 25건으로 극히 미미한 것으로 나타났다.⁷⁾

전문수사자문위원의 활용이 저조한 이유는 우선 검찰 수사부가 제도에 아직 익숙하지가 않고, 다음으로 전문수사자문위원의 의견 진술이나 자문 내용을 피의자 측에게 알려주어야 함으로 인해 반론의 기회를 부여하도록 함으로써 검찰이 피의자에게 수사의 진행상황을 노출하게 된다는 문제를 염려하기 때문이기도 하다. 현재 검사들의 인식 또한 사건과 관련된 내용을 각종 유관기관에서 사실 조회하거나 사건과 관련된 전문가들을 전문수사자문위원으로서가 아니라 참고인으로 소환 조사하는 기존 업무 방법이 더 효율적이라고 생각하는 것 또한 전문수사자문위원의 활용도를 떨어뜨리는 요소라고 할 수 있겠다(법원행정처, 2007).

한편 전문심리위원제도와 전문수사자문위원제도 모두 공통적으로 일시적이고 불분명하게 제도가 운용되고 있다. 즉 두 제도 모두 민간전문가가 신분 보장을 바탕으로 지속적으로 업무를 보고 연속성을 가지고 역량을 발휘할 수 있는 제도적 뒷받침을 제공하고 있지는 않다. 때문에 일회성에 그치는 민간전문가의 활용이 그들의 전문성의 극대화라는 측면에서 한계를 가질 수밖에 없다. 즉 민간전문가의 선정과 활용은 민간전문가의 입장에서 보자면 불분명한 측면이 강하다. 즉 정부가 필요로 하는 전문성이 무엇이며 어떠한 구체적인 행위를 해야 하는 것인지에 대해 명확한 의사결정을 내리기가 쉽지 않다.

국내의 현행 민간전문가 활용제도는 재판과정과 검찰의 수사과정이라는 일정 부문에 한정되어 운용이 되고 있는 것처럼 보인다. 형사사법과 국가안보와 관련된 정

부 부문은 이밖에도 출입국 관리국, 관세청, 경찰, 해양경찰, 군, 정보기관, 교도소 등 다양한 부문들을 포함하고 있을 것이며 이러한 분야에서도 적극적으로 민간전문가를 활용하는 제도의 도입이 요구된다고 할 수 있겠다.

미국의 형사사법 및 국가안보 관련 기관의 전문가 활용 실태

1. 전문가 활용제도의 근거가 되는 관련 미국 법 규정

지금까지 민간전문가의 국내 활용 예를 살펴보았다. 이번에는 미국의 전문가 활용제도의 근거가 되는 법률적 규정들을 살펴보고 활용 예를 대비하여 보도록 하겠다.

□ Section 9903, title 5, United States Code(U.S.C.) (2003년 11월 24일 개정)

이 법은 미 국방부에 해당 부처의 핵심적으로 중요한 지식을 갖춘 전문가를 채용 및 활용할 수 있는 법적 권한을 부여하고 있다. 이에 따라 국방부 장관과, 국방부 예하 각 독립기관(육, 해, 공군, 및 DIA(Defense Intelligence Agency) 등의) 의 기관장은 이 법에 따라 권한이 위임된 범위 내에서 관련 법률이 의도한 정책의 목적과 부합하다면 자질 있는 전문가(highly qualified experts)를 채용하거나 임금을 지급할 수 있다(Under Secretary of Defense, 2004).

□ National Security Act of 1947 (2008년 10월 16일 개정)

이 법은 국가 정보기관의 장(Director of National Intelligence)이나 그 밖의 미 대통령이 지정한 다른 정부 부처나 기관의 장에게 해당 부처의 업무와 관련된 사안의 범위 내에서 자질 있는 전문가를 직접 선별하고, 임명하며, 임금을 지급할 수 있는 권한을 부여하고 있다(Intelligence Community Directive Number 623, 2008).

□ 5 U.S.C § 3109, 18 U.S.C § 207, 5 C.F.R.(Code of Federal Regulations) Part 304

이 법은 전문가와 자문위원의 임용 또는 활용에 대한

7) <http://www.goodlaw.org>. 법률소비자 연맹 보도자료.

법률적 근거를 제공하고 있다. 이에 따르면, 미국의 연방공무원이 되는 공개경쟁을 통한 일반적인 절차와는 예외적으로 전문가나 전문 자문위원이 미국의 연방정부를 위해 임용되거나 활용될 수 있으며 이에 대한 권한은 해당 정부 부처나 기관에게 각각 독자적이며 자율적으로 보장된다(5 C.F.R. Part 304 - Expert and consultant appointments, 2010).

5 C.F.R. Part 304.102 는 관련 법률에 따른 권한 위임을 부여 받아 민간전문가를 자체적으로 임용 및 활용할 수 있는 기관(agency)의 범위를 정의하고 있다. 이 규정에 따르면 기관은 연방정부의 법무부, 국방부, 국무부, 국토 안보부, 농무부, 재무부 등과 같은 행정부의 각 집행 부처(executive department), 육군, 해군, 공군, 해병대, 해안 경비대(coast guard), DIA(Defense Intelligence Agency) 등과 같은 군 기관(military department), 그리고 CIA(Central Intelligence Agency), NSA(National Security Agency), DNI(Directorate of National Intelligence), FBI(Federal Bureau of Investigation), DEA(Drug Enforcement Administration), IRS(Internal Revenue Service) 등과 같은 독립기관(independent agency) 등을 의미한다(OPM expedites approval of direct-hire flexibilities to department of homeland security to fill critical positions, 2004; 5 C.F.R. Part 304 - Expert and consultant appointments, 2010).

2. 미국의 전문가에 대한 정의

자질을 갖춘 민간전문가의 정의에 대하여 미국 연방정부에서는 HQEs(Highly Qualified Experts)라는 표현을 쓰고 있다. 이 'Highly Qualified Experts' 즉 민간 부문에서의 높은 자질을 갖춘 전문가들은 해당 분야에서 상당한 수준의 전문성을 가지고 있어 일반적인 연방공무원 가운데에서는 그러한 전문 지식이나 기술을 가진 전문인력을 찾을 수 없고 또한 일반적인 공개경쟁을 통한 공무원 채용을 통해서도 충족할 수 없는 정도의 높은 전문성을 가진 인력을 의미한다. 대체로 실질적인 의미에서 이 HQE들은 각 학문분야의 박사학위를 가지고 있으며 많은 연구경력과 실적을 갖춘 자들이거나 의사, 회계사, 변호사 등의 전문 직업인 또는 민간 회사의

엔지니어나 CEO 등 탁월한 전문인력들을 의미한다(Expert and Consultant Appointments, 2010; Under Secretary of Defense, 2004; 5 C.F.R. Part 304 - Expert and consultant appointments, 2010).

한편 2008년도 Intelligence Community Directive Number 623 보고서에서는 이에 대해 위에 설명된 정의에 더하여 'High Qualified Expert'들은 국제적인 인지도와 명망까지를 갖추 것을 요구하며 이러한 요건의 객관적인 입증을 위해 국제적으로 논문을 출판하거나 학술대회 발표를 하는 등의 연구활동을 한 경력이 있을 것을 추가하고 있다.

이 HQE들은 experts(전문가)와 consultants(자문위원)의 두 종류로 보다 세분화해서 구분할 수 있다. 일반적으로 자질을 갖춘 민간전문가는 이 전문가와 자문위원의 두 부류를 통칭하는 개념이다(\$3109. employment of experts and consultants: temporary or intermittent, 2010; 5 C.F.R. Part 304 - Expert and consultant appointments, 2010). 이에 관한 구체적인 정의는 5 C.F.R.(Code of Federal Regulations) Part 304에 명시되어 있다(2010). 자세한 사항은 아래와 같다.

- 자문위원(consultant) - 매우 높은 수준의 행정적, 전문 직업적, 기술적 지식과 경험으로 부터 나오는 가치 있고 관련된 조언을 제공할 수 있는 사람. 어떤 정부기관이 공적인 자문을 요청할 때, 자문위원은 개인적 경험으로부터 나온 쓸모 있는 의견을 제공할 수 있는 사람이야 한다.
- 전문가(expert) - 전문가는 특정 분야에서 능력 있는 사람들이 이를 수 있는 일반적인 범위에서의 성취를 넘어서는 어렵고 힘든 과제를 수행할 수 있도록 교육이나 경험을 통해 특별히 자격을 갖춘 사람을 말한다. 전문가는 그 해당 분야에서 전문 직업적, 과학적, 기술적, 또는 다른 활동들에서 탁월한 능력과 기술을 갖춘 권위자로서 그 분야의 다른 사람들로부터 인정받는 자이다.

이 밖에도, 5 U.S.C. § 3319는 전문가 선발 시 전문가들을 평가하기 위해 등급 분류에 따른 전문가 평가와 우선순위 전문가의 지정과 같은 평가시스템의 법률적

근거를 해당 연방정부의 개별 기관에 부여하고 있다. 이 법률에 따르면 해당 연방정부의 기관은 필요한 분야의 전문가들을 각 전문가들의 자질에 따라 각각 'Best Qualified', 'Highly Qualified', 'Qualified'의 세 유형으로 분류할 수 있다. 이 경우 'Best Qualified' 유형은 가장 우수한 자질을 갖춘 전문가들의 그룹이며, 'Highly Qualified'는 'Best Qualified'보다는 못하지만 'Qualified' 그룹의 전문가들보다는 우수한 전문가들의 그룹이며 'Qualified'는 분류체계 상 가장 자질이 떨어지는 전문가들의 그룹이다. 이러한 분류시스템을 참고하여 전문가의 채용이나 활용 시 상위 그룹의 전문가를 언제나 우선적으로 선발해야 하며 상위 그룹에서 이용 가능한 전문가가 없을 시에만 그 다음 순위의 전문가 그룹에서 해당 전문가를 선발하여야 한다(Guidance and procedures for implementing category rating, 2010).

또한 법정에서 전문가로 인정되는 법정전문가의 경우는 기본적으로 해당 분야의 박사학위 소지자로서 전문가가 속한 분야에 있어 전문가 증언과 관련된 과정을 수료하였거나 또는 교육과정을 통해 별도의 승인을 받은 자여야 한다고 알려져 있다(Swann, 2002). 전문가는 과거는 물론, 최근까지 그 분야에 종사한 경험이 있어야 하며, 스스로 여러 케이스를 직접 다루 본 경험이 필요하다. 또한 수련생을 지도하기 위한 감독(supervisor)의 역할을 해 본 경험을 가지고 있으면 더 유능하다고 볼 수 있는데, 그 이유는 더 많은 임상적 경험이 있는 자가 전문가 증언이 객관적인 사실을 입증함에 있어서 더욱 신뢰할 수 있기 때문이다. 더불어 전문가는 일반적인 수련과정은 물론이고 세미나나 심포지엄 또는 컨퍼런스 등의 특별한 수련과정에도 참여한 경험이 있어야 한다. 또는 컨퍼런스나 세미나를 제외한 다른 방법으로도 해당 분야에 관련된 논문을 읽고 그 논문에 대해 의견을 피력할 수 있는 자가 전문가로서 적합하다. 전문가는 연구실적뿐만 아니라 속해 있는 분야에서 교수경험이 있으면 좋으며, 책, 기사, 연구과제 등을 출판한 경험이 있으면 해당 분야에 대한 전문성을 더욱 신뢰할 수 있을 것이다. 출판의 경우 특정 집단을 위한 것만이 아닌 대중을 위한 출판도 좋은데, 이는 해당 분야의 다른 전문가의 의견은 물론 일반 대중의 의견도 수렴할 수 있기 때문에 출판의 경험은 전문가 증언의 역할에 있어 좋은

준거 기준이 된다(Walter & Thomas, 2005).

3. 전문가 채용 및 활용

미국 연방정부의 공무원들은 일반적으로 공개경쟁을 통해 선발되며 이러한 연방 공무원의 선발 및 임용과 관련된 사항은 U.S. OPM(Office of Personnel Management)에서 주관한다.⁸⁾ 그러나 필요에 따른 인력 충원의 유연성 확보와 전문적인 지식과 능력을 갖춘 인원을 채용하기 위해 Director of U.S. OPM은 관련 법률에 따라 직접 임용의 권한을 각 연방 정부 부처와 기관에 위임할 수 있다. 최근 이 OPM은 7개의 연방 기관들에 직접 임용에 관한 권한을 위임하였다. 이 7개의 연방 기관은 Department of Health and Human Service's Centers for Medicare and Medicaid Services, the Securities and Exchange Commission, the U.S. Department of Agriculture, U.S. Department of Energy, the Office of Federal Housing Enterprise Oversight, 그리고 the Department of Justice 등이다. 이에 따라 위임을 받은 각 정부기관의 장은 해당 기관의 사정에 따라 자유롭게 탄력적으로 외부 민간전문가를 임용하거나 활용할 수 있으며 이에 따른 임금의 책정과 근무조건 등을 탄력적이고 개방적으로 운용할 수 있다. 물론 이러한 각 기관별 인력 운용에 대한 책임은 OPM이 갖는다(OPM expedites approval of direct-hire flexibilities to department of homeland security to fill critical positions, 2004).

한편 이밖에도 미 국방부나 각 정보기관들과 형사사법 기관들이 위에 제시한 여러 연방 법률에 따라 민간 전문가를 자유롭게 활용 및 임용할 수 있는 재량권을 법률에 따라 부여받고 있다. 이에 따라 각 정부 부처나 기관은 자체 계획과 여건에 따라 민간전문가들을 임용하거나 활용하고 있다(5 C.F.R. Part 304 - Expert and consultant appointments, 2010).

민간전문가 채용 및 활용 시 민간전문가의 임용(appointment)의 정의는 정규직 근무(full time employment), 시간제 근무(part time employment), 수

8) <http://www.opm.gov>

시 근무(intermittent employment), 그리고 임시직 근무(temporary employment) 모두를 포함하는 개념이며, 각 해당 정부기관은 스스로의 재량권으로 자신들의 필요에 따라 임용 방식을 선택할 수 있다. 여기서 정규직 근무(full time employment)는 일반 연방 공무원과 동일하게 정해진 직무 시간 스케줄에 따라 출퇴근하는 정규 근무 방식을 의미하며 하루 8시간씩 15일 근무 스케줄에 따라 근무하여야 하며 휴가나 병가 지각 조퇴 등의 규정은 일반 정규 연방공무원에 준한다. 시간제 근무(part time employment) 방식은 미리 사전에 약속한 근무 시간의 양과 계획에 따라 주어진 스케줄대로 근무하는 방식이다. 수시 근무(intermittent employment)의 경우는 정해진 출퇴근 스케줄이 없이 필요에 따라 정해진 과제나 업무를 처리하는 방식이며 재택근무 등이 가능한 방식이다. 전문가의 해당 정부기관의 출입은 필요에 따라 행해지며 일정한 출퇴근 규정이나 기관 내에서의 근무 시간의 양과 계획 등은 존재하지 않는다. 마지막으로, 임시 근무(temporary employment)는 1회성에 그치는 근무 방식으로 필요에 따라 1회에 한정하여 특정 업무나 과제를 처리하기 위해 필요한 전문가를 활용할 때 채택하는 방식이다. 이 경우 해당 전문가는 특정 과제나 업무를 처리하며 별도의 근무 시간 스케줄이 없으며 해당 업무나 과제의 종료 후에는 채용이 종료되는 방식이다(Expert and Consultant Appointments, 2010; 5 C.F.R. Part 304 - Expert and consultant appointments, 2010).

근무 기간 또는 임용 기간은 일반적으로 특별한 예외가 없다면 5년이 한계이다. 위에 설명된 정규직 근무(full time employment), 시간제 근무(part time employment), 수시 근무(intermittent employment), 그리고 임시직 근무(temporary employment) 모두는 근무 방식의 차이에 상관없이 근무 기간의 총 기간이 5년을 넘을 수 없다. 그리고 이러한 5년의 기간 계산에는 근무한 총 시간의 양으로 계산하지 않으며 단지 계약이 지속되는 개월 수로 산정한다. 따라서 시간제나 수시 근무의 5년의 계약기간 중의 근무시간의 총 시수가 정규직 근무의 5년간 시수에 미치지 못한다 할지라도 5년에 해당하는 60개월 이상을 초과해서 근무할 수 없다. 한편, 계약이 종료된 특정 전문가가 필요하여 계약을 연장하

고자 할 경우에는 사례별(case-by-case)로 임용 방식의 차이에 상관없이 1년간 더 추가적으로 계약할 수 있다. 이는 해당 정부기관의 재량에 속한다. 하지만 이 경우에도 추가적으로 계약한 1년간의 계약기간이 종료되면 반드시 해당 전문가와의 계약을 종료해야 하며 계속적으로 임용할 수 없다. 이 경우 이미 근무한 해당 전문가는 정부기관의 전문가로 다시 임용되기 위해서는 새로운 전문가 선발 절차의 과정을 다시 밟아야 한다. 한편, 위에 제시된 근무기간 제한의 규정을 초과하여 특정 전문가를 계속적으로 임용하고자 할 경우에는 각 해당 정부기관은 반드시 OPM의 사전 승인을 받아야 하며 이 경우 해당 전문가의 재계약 또는 해고의 결정권은 OPM의 장(director)에게 있다. 이와 관련하여 각 해당 기관은 반드시 자신들이 임용한 민간전문가의 총 근무 일수를 OPM에 보고할 의무가 있다(Intelligence Community Directive Number 623, 2008; Under Secretary of Defense, 2004).

4. 채용된 민간전문가의 임금 지급에 대한 규정

해당 정부기관의 장이 위임한 자는 임용된 민간전문가의 근무를 보상하기 위한 적절한 기본임금을 책정해야 한다. 이를 위해서 정부기관의 장이나 그가 위임한 자는 전문가의 초기 기본임금을 결정하기 위해 다음과 같은 요소들을 고려하여야 한다(5 C.F.R. Part 304 - Expert and consultant appointments, 2010).

- ① 전문가가 수행할 업무의 수준과 어려움
- ② 전문가의 자질과 자격
- ③ 연방 정부나 민간 분야 등에서 유사한 업무를 수행하는 비교될 만한 전문가들이 받는 임금 수준
- ④ 자질을 갖춘 임용 후보자들이 얼마나 쉽게 이용가능한 지의 여부

일반적으로 민간전문가의 임용 시 기본임금, 즉 본봉 책정은 위에 열거한 요소들을 종합적으로 고려하여 적절한 본봉을 각 해당 기관에서 자체적으로 정할 수 있도록 법률에 권한을 위임하고 있다. 그러나 이러한 경우에도 전문가의 본봉이 무한정으로 책정되는 것이 아니고 일정 정도의 한계가 법률에 의해 규정되고 있다. 일

반적으로 민간전문가가 1년 간 받을 수 있는 총 본봉은 미국 부통령이 1년 간 받는 연봉의 총액을 초과할 수 없다. 또한 이 밖에도 이 제도는 미 연방 공무원의 임금 지불 규정에 의해 계약을 받는다(Expert and Consultant Appointments, 2010; Intelligence Community Directive Number 623, 2008; Under Secretary of Defense, 2004; 5 C.F.R. Part 304 - Expert and consultant appointments, 2010). 일반적으로 미국의 연방공무원은 GS 스케줄이라 불리는 임금기준에 정해진 연방공무원 임금 지급 규정에 의해 임금 지급이 정해져 있다. 외부 전문가의 임용 시 일반적으로 이 GS 스케줄상에서 가장 높은 단계인 GS-15의 Step 10, 즉 129,517 달러를 초과할 수 없다. 이 말은 다시 말하면 외부 전문가의 임용 시 1년 간 기본 연봉 지급의 총액이 \$129,517을 초과할 수 없다는 의미이다.

또한 임금 인상에 대한 규정은 매년 해당 전문가의 업무수행 실적, 해당 정부기관의 업무수행에 대한 공헌, 그리고 일반 연방공무원에 대한 적용규정에 따른 일반적 임금 인상 등을 고려하여 해당 기관의 장이 결정할 수 있다. 하지만 다른 일반 연방공무원들과는 달리 자동적인 임금 인상이 적용되지는 않는다(Under Secretary of Defense, 2004; 5 C.F.R. Part 304 - Expert and consultant appointments, 2010).

전문가의 임금 지급과 관련하여 특정 전문가가 근무하는 지역의 특성을 고려하여 임금을 차등 지급할 수 있다. 예를 들면 뉴욕 등의 물가가 비싼 대도시 근무자의 경우 물가를 고려하여 보다 높은 기본급을 책정할 수 있으며 반대로 물가가 싼 시골 지역 근무자의 경우 지역 물가를 고려하여 상대적으로 낮은 기본급을 책정할 수 있다(Intelligence Community Directive Number 623, 2008).

전문가를 임용하는 해당 정부기관은 전문가 채용을 유도하거나 특정 지역이나 직위로의 전문가의 배치를 위해 기본임금 이외에 별도로 추가적인 보상(incentive)을 할 수 있다. 또한 임용한 전문가의 특정한 업적이나 공헌 또는 업무 수행을 인정하는 취지로 추가적인 보상을 제공할 수 있다. 하지만 이 경우에도 5 U.S.C. § 9903(d)에 의해 규정된 제한을 따라야 한다. 이 규정에 따르면 추가적인 보상의 경우에 12개월 동안의 모든 추

가적인 보상의 합이 50,000 달러를 넘어서는 안되며, 해당 전문가의 기본급의 50%를 초과해서는 안된다(Under Secretary of Defense, 2004). 한편, 5 U.S.C. 3109의 규정에 따라 전문가가 임용 계약 시 임금을 받지 않고 해당 기관을 위해 업무를 수행할 것을 계약하는 경우는 무보수로 해당 정부기관에 임용될 수 있다(Expert and Consultant Appointments, 2010).

5. 민간전문가의 채용 및 활용 절차에 있어서의 주요 고려 사항

민간전문가의 임용을 위해서는 구체적인 임용 형태나 각 해당 정부기관에 따라 다르지만, 일반적으로 다음과 같은 임용절차 상에서 고려해야 할 주요사항들은 다음과 같다. 먼저, 민간전문가의 임용을 위해서는 전문가를 필요로 하는 각 해당 정부기관이 소요제기를 해야 하며 이는 필요한 직무 지위의 설립(establishment of positions)에서부터 시작한다(Expert and Consultant Appointments, 2010; OPM expedites approval of direct-hire flexibilities to department of homeland security to fill critical positions, 2004). 이러한 직무 지위의 설립을 위해서는 다음과 같은 요건들을 해당 정부기관이 고려하여 증명할 수 있어야 한다(Expert and Consultant Appointments, 2010).

- ① 해당 직무 지위(position)가 필요하다.
- ② 해당 업무가 현재의 인력으로서로는 효과적으로 보다 적절하게 수행될 수 없다.
- ③ 해당 직무 지위(position)가 전문가나 전문 자문위원의 서비스를 필요로 한다.
- ④ 자문위원들(consultants)의 경우에는 자문 업무만을 수행할 것이며 실제 업무수행의 기능은 수행하지 않을 것이다. 하지만 전문가(expert)로 임용된 경우에는 해당되지 아니하며 실제 업무수행의 기능을 수행할 수 있다.
- ⑤ 해당 직무 지위는 정규직(full time employment)인지 시간제 근무(part time employment), 수시 근무(intermittent employment), 또는 임시직 근무(temporary employment)인지 적절하게 지정되어

야 한다.

- ⑥ 해당 전문가의 권위나 권한이 적절하게 제시되어야 한다.

이러한 직무 지위의 필요성에 대한 설명에 있어서는 직무 지위에 대한 완벽하고 철저한 설명을 필요로 하지는 않는다. 단지 전문가가 수행하게 될 업무의 유형이 전문가가 제공하게 될 서비스와 전문가가 갖춘 자질 및 자격의 내용과 일치한다는 사실을 보여주는 서류나 보고서로 충분하다(Expert and Consultant Appointments, 2010).

임용절차에서 고려해야 할 사항은 해당 정부기관에서 임용할 전문가의 선택 기준을 마련해야 한다는 점이다. 다음은 미국 재무성(Department of Treasury) 산하 형사사법 기관인 IRS(Internal Revenue Service)의 전문가 선택 기준 가운데 하나이다. IRS는 전문가 가운데 행동과학 또는 사회과학 관련 전문가의 임용을 위해 다음과 같은 선택기준을 마련하였다(Expert and Consultant Appointments, 2010).

- ① 전문가가 일하고 있는 주에서 자격증을 획득했을 것(주로 박사학위급의 심리사(심리전문가) 및 자문 심리사, 행동과학 자문가가 이에 해당한다)
- ② 공인된 자문 회사나 대학, 또는 연구기관 등에 소속되어 있을 것
- ③ 전문가의 전문적 업무수행과 관련하여 그 업무 사항을 잘 알고 있는 사람들로부터 매우 높은 평가를 받을 것
- ④ 전문가가 속한 분야에서 박사(Ph.D.)나 석사(Master's)학위 등의 대학원 수준의 학위를 이수했을 것

하지만 위에 제시된 선택기준들을 엄격하게 적용해서는 안되며, 전문가 선택의 주요 참고자료로만 이용하여야 한다. 구체적인 전문가 선택 시에는 개인적인 사정이나 자질 등을 고려하여 사례별(case-by-case)로 전문가를 선택하여야 한다(Expert and Consultant Appointments, 2010; Intelligence Community Directive Number 623, 2008).

전문가의 선별 시에는 전문가들이 공개경쟁을 통해 임용될 수도 있으며 비공개 경쟁을 통한 방식으로 임용하거나 경쟁과정 없이 특정 전문가를 개별적으로 접촉하여 계약할 수 있다. 그리고 이에 대한 재량권은 전문가를 임용하고자 하는 해당 정부기관에 있다(Intelligence Community Directive Number 623, 2008).

한편, 전문가의 임용과 관련하여 이해관계의 충돌(conflict of interest)이 임용과정에서 일어나서는 안된다. 전문가를 임용하려고 하는 해당 정부기관은 그 기관에 근무했었던 전직 연방공무원에게 불공정한 이익이나 혜택을 주려는 목적으로 전문가 임용제도를 남용해서는 안 된다(Expert and Consultant Appointments, 2010). 또한 현직에 있는 연방공무원이 전문가로 임용되고자 할 시에는 반드시 전문가로서 임용되기 전에 현 지위에서 사임해야 한다(Intelligence Community Directive Number 623, 2008).

이밖에도 전문가를 임용하는 해당 정부기관이 주의하여야 할 사항은 다음과 같은 목적으로 전문가 임용제도를 악용해서는 안 된다. 주의해야 할 사항은 다음과 같다(Intelligence Community Directive Number 623, 2008).

- ① 현재 해당 정부기관 내에서 쉽게 이용가능한 정도 수준의 전문성을 구하고자 하는 목적으로 전문가 임용제도를 남용해서는 안 된다.
- ② 전직 연방공무원을 우대하거나 혜택을 주기 위한 목적으로 전문가 임용제도가 남용되어서는 안 된다.
- ③ 단순히 인력 부족을 해결하기 위한 목적으로 전문가 임용제도를 남용해서는 안 된다.
- ④ 단순히 일반 직업 연방공무원을 채용하기 위한 하나의 임시수단으로 전문가 임용제도를 남용해서는 안 된다.

전문가제도를 통해 임용된 전문가들은 일정한 법적 보호를 받는다. 전문가제도가 미래에 법률의 개정 등에 의해 폐지될 경우, 그 법률 개정 이전에 임용된 전문가들의 지위와 계약기간 및 계약조건 등은 법적인 보호를 받으며 개정된 법률과 무관하게 해당 전문가의 계약이 종료될 때까지 지속된다(Under Secretary of Defense,

2004).

6. 민간전문가의 채용 및 활용에 대한 미국 형사사법 기관의 시각과 비전: FBI의 사례

2004년에 내무부 안보사범위원회(Homeland Security & Justice Issues)의 책임자인 Laurie E. Ekstrand는 미 하원의 Commerce, Justice, State, the Judiciary and Related Agencies들에 관한 소위원회에서의 증언에서 인사관리와 관련된 새로운 전략이, FBI가 그 기관이 목표로 하는 우선 과제들을 처리하는데 핵심적인 도움을 줄 수 있다고 진술했다. 그의 진술은 인사관리와 관련된 FBI의 개혁 방향을 이해하는 데 중요한 참고가 된다. 이러한 개혁 방향과 관련하여 Laurie의 보고서는 특히 민간전문가의 활용 및 채용과 관련된 향후 FBI의 계획을 담고 있다(FBI Transformation, 2004).

이 보고서에서는 FBI의 전문인력의 부족이 FBI가 테러리즘이나 초국가 범죄, 그리고 사이버 범죄 등 고도의 전문성을 요하는 범죄 위협의 증가에 효과적으로 대처하지 못하게 하는 주요한 원인이 된다고 파악했다. 또한 민간분야나 다른 미국의 정부기관들에게 우수한 전문가들을 빼앗김으로써 필요한 인력확보에도 문제점을 드러내고 있으며 이는 FBI의 범죄정보 수집 및 분석과 법 집행 활동에 중대한 걸림돌이 되고 있다고 분석했다. 이에 따라 이 보고서는 FBI의 조직과 인력구조 및 인력 채용 등의 시스템을 전반적으로 재검토하고 개혁할 필요가 있음을 제시하였다(FBI Transformation, 2004).

이 보고서의 민간전문가 채용과 관련한 주요 제안 사항은 인적 자원의 확보에 있어 유연성의 확보이다. 그리고 이러한 인적 자원 활용에 있어 유연성의 확보는 FBI의 주요 추진목표를 성취하기 위한 FBI의 능력을 강화할 것이라고 지적했다(FBI Transformation, 2004). Laurie의 보고서에 따르면, 전략적 인력 자원 관리는 정부기관의 효과성 제고와 개혁에 가장 중요한 요소이다. 현재 연방정부의 인력 자원의 취약성은 하루아침에 일어난 결과가 아니며 현재의 연방공무원 채용 시스템이 초래한 오랜 기간 동안의 한계에서 비롯된다. 따라서 FBI는 이러한 지금의 도전을 효과적이고 창의적으로 극복할 필요에 처해 있다. 현재의 인력 자원의 도전을 극

복하기 위한 첫걸음은 기관의 리더들이 적절한 인력 자원을 활용하는 것이다. 하지만 현재의 법률과 규정 아래에서 인력 자원 관리의 개혁이 한계에 부딪힌다면 새로운 법률, 규정의 제정이나 개정이 이루어져야 할 것이다. 이러한 노력을 통해 기관이 필요로 하는 전문인력의 채용, 관리, 및 유지를 위한 인력 자원 관리에서의 유연성이 FBI에 반드시 주어져야 한다.

Laurie의 보고서에서 지적한 FBI의 인력 자원 관리의 유연성 확보를 위한 노력 가운데 민간전문가 채용과 관련된 주목할 만한 프로그램 가운데 하나가 “outstanding scholar program”이다. 이 뛰어난 학자 채용 프로그램(outstanding scholar program)은 FBI에 인력 자원 관리의 유연성을 부여한 프로그램으로 기관이 높은 자격과 자질을 갖춘 전문인력(대학이나 연구소 등의 학자들)을 새로이 채용할 경우 기관이 빠르게 활용할 수 있도록 유연성을 부여하여 다른 민간 기업이나 정부기관들과의 인력 채용 경쟁에서 경쟁력을 갖추도록 한다. 또한 이러한 민간 전문인력들을 유인하는데 FBI에 재정적인 능력을 부여하기 위해 superior/special qualification appointments 프로그램을 실시하여 전문가를 채용하는 시점과 계속적인 고용과정에서 FBI가 자율적으로 임금 계약을 체결하고 고용기간 중 임금 인상이나 추가적인 보상 등을 집행할 수 있도록 하고 있다. 이러한 새로 채택된 민간전문가 채용 프로그램을 통해 FBI는 보다 손쉽게 매우 높은 수준의 지식과 기술, 경험을 갖춘 민간 전문가를 임용할 수 있다(FBI Transformation, 2004).

7. 미국 형사사법 기관의 민간전문가의 활용: 심리전문가의 참여 사례

미국의 경우 전문가 풀(Pool)이 보다 체계적이고 세부적으로 형성되어 있다. 각 영역별로 전문가가 소속되어 있는 것은 물론 웹상에 등록되어 있어 소송 관계자를 비롯해 일반인들도 쉽게 접근할 수 있는 용이성을 가지고 있다. 경제 분야를 비롯한 의료, 건축, 지적재산권 등의 카테고리를 분류하여 각 영역별로 전문가를 검색하고 자격 및 소속을 알 수 있도록 정보를 제공한다.⁹⁾

9) <http://www.lawinfo.com>

해당분야 전문가로서 일반 심리 분야에서는 아동 및 가족심리, 발달심리, 정서적 우울/피해, 노인심리, 외상 후 스트레스 장애(PTSD), 심리치료 분야의 전문가이며, 범죄 심리 분야에서는 재범위험성 평가, 사형/중범죄자 전문, 청소년 비행 전문, 성범죄 전문, 범죄위험성 평가 분야의 전문가이다. 수사단계와 법정단계에서 적합한 전문가의 검색이 가능하며 선택한 전문가의 소속과 경력을 한눈에 알 수 있게 데이터베이스가 구축되어져 있어서 이메일 등으로 연락을 취할 수 있다.¹⁰⁾

한국과 미국의 사례 비교를 통한 효과적 민간전문가 활용을 위한 정책 대안의 제시

1. 각 형사사법 단계 또는 기관들에서 전문자문위원 또는 전문 공무원으로서의 각 분야별 민간전문가의 활용

미국 정부기관의 외부 민간전문가 채용 및 활용은 시대적·상황적 필요에 부응한 탄력적인 제도 운용의 모범적 사례라 할 수 있다. 현재 미국의 정부기관 특히 형사사법 그리고 국가안보와 관련된 정부기관들에서의 탄력적이고 개방적인 민간전문가들의 활용은 미국 정부기관의 능력의 강화와 더불어 학계나 연구기관의 연구 수준, 그리고 대학의 교육기능 강화와 민간 기업의 생산성 제고 등 국가 전반적인 영역에서 시너지 효과를 내는 좋은 사례가 되고 있다. 많은 형사사법, 범죄학, 심리학, 국가안보 관련 전문가들은 각각 미국 연방정부기관에서 본인의 관련 분야의 자문위원 또는 전문 공무원으로 기관에서 근무한 뒤 다시 대학이나 연구기관에서 교육과 연구를 계속함으로써 자신의 분야를 발전시킴과 더불어 정부와 대학, 연구기관 모두의 경쟁력 향상에 공헌하기도 한다. 이러한 미국의 사례들은 정부기관과 학계나 연구소 등의 외부 민간전문가들의 호환성이 거의 단절되어 있어 외부 민간전문가의 활용도가 낮으며 필요한 분야의 수요 발생 시 기존 공무원의 재교육을 실시함으로써 불필요한 비용과 시간의 낭비를 초래할 수 있는 한국의 현재 실정에 좋은 참고가 될 수 있다.

10) Ibid.

일반적으로 미국의 사례에서 참고할 수 있는 민간전문가의 활용의 장점은 다음과 같다(Campbell, Lubasik, & McGeary, 1993; Toffler & Toffler, 1993).

- 전문지식이나 경험의 수요 발생 시 기존 공무원의 재교육이나 필요한 공무원의 채용 및 교육 훈련에 따르는 비용과 시간의 낭비를 피할 수 있다.
- 빠르게 변하는 다양한 전문지식 및 기술의 수요에 빠르고 효과적으로 대응할 수 있다.
- 기존 공무원의 보직 변경에 따른 배치에서 발생할 수 있는 진급 및 근무 평가 그리고 보직 기간 종료 이후의 해당 직원의 경력 관리 등의 복잡한 문제 등을 피할 수 있다.
- 직업 공무원의 보직 순환에 따른 업무 공백과 전문 지식 및 경험의 공백을 방지할 수 있다.
- 해당 전문지식 및 경험 또는 기술이 필요한 업무의 종류 시 발생할 수 있는 인사관리의 문제를 피할 수 있다.
- 정부기관의 업무에 참여한 외부 전문가가 민간분야로 돌아감으로서 민간분야, 대학이나 연구소, 또는 기업 등의, 발전과 생산성 향상에 기여할 수 있으며 반대로 민간전문가의 교육 및 연구경력 등을 정부기관에 가져옴으로서 정부기관의 효율성과 효과성에 기여할 수 있다.

국내에서도 민간전문가를 활용하여 정부기관에서 위의 장점을 충분히 살릴 수 있다. 특히 재판단계나 교정 단계에서는 민간전문가의 활용가능성이 매우 크다고 판단되는데, 이는 이미 국내의 경우에도 전문가 활용도가 증가추세에 있음으로서 반증된다. 법원의 판결전조사, 교정시설에서의 교정프로그램 운영은 국내 민간전문가 활용의 좋은 사례이다. 그러나 기존의 전문가를 운용하는 과정에서 문제점으로 나타난 불명확하고, 일방향이 며, 그리고 일시적인 방식의 제도 운영은 개선의 필요가 있다. 전문가 활용제도가 형사사법 및 국가안보 분야의 각 단계별 그리고 다양한 기관별로 폭넓게 확대 실시되어야 한다면, 이 활용과정이 제도적으로 구체화된 기반 위에 운용됨으로서 자의적 판단에 의해 제도가 일시적, 일방향적으로 운용되는 것을 피할 필요가 있다. 또한 전

문가의 활용은 자문위원의 활용이나 전문공무원의 임용 형식 등으로 구분하여 운용할 필요가 있으며 이를 통해 민간전문가들이 자문 서비스뿐만 아니라 실제로 공무를 담당하고 집행하는 역할도 수행할 수 있어야 할 것이다.

2. 민간전문가의 자격요건

다음은 일반적으로 민간전문가로 정의될 수 있는 자격기준의 대략적 가이드라인을 제시한 것이다. 물론 각 전문분야에 따라 보다 구체적인 자격요건이 논의되어야 할 것이지만 여기에서는 여러 분야에 걸쳐 일반적으로 받아들여 질 수 있는 대략적인 기준을 제시해본다.

- ① 관련 분야 공인자격을 취득한 후 해당 영역에서 3년 이상의 전일 근무경력 또는 5년(연 400시간 이상) 이상의 시간제 근무경력을 가진 자(변호사, 회계사, 의사, 세무사 등).
- ② 범죄학, 형사사법학, 심리학, 국가안보학 등 관련 분야를 전공하고, 형사사법 또는 국가안보기관에서 10년 이상 종사한 석사 학위 소지자.
- ③ 범죄학, 형사사법학, 심리학, 국가안보학 등 관련 분야의 박사 학위를 취득한 자로서 이후 대학에서 교수로서 종사하거나 국제적인 저명 학술지(SSCI 급)에 다수의 논문을 게재하거나 여러 국내의 저명 학술지에 다수의 논문을 게재하거나, 연구용역을 받아 보고서를 작성하거나, 저서를 출간하는 등의 상당 정도의 연구, 교육활동을 수행해 온 자.
- ④ 범죄학, 형사사법학, 심리학, 국가안보학 등의 해당 분야 학회가 인정하는 전문가 자격증을 소지한 자로서 범죄, 형사사법, 국가안보 관련 영역에서 2년 이상의 전일 근무 경력 또는 3년(연 400시간 이상) 이상의 시간제 근무경력을 가진 자.

특히 현재에도 형사사법분야에 있어서는 사회과학분야, 그 중에서도 심리전문가의 활용이 두드러진다. 현재 국내의 사법제도 내에서 활동하고 있는 심리전문가는 주로 박사학위를 소지한 자로서 범죄심리, 임상심리 분야에서 전문가 자격을 취득한 자들이다.

3. 전문가위원 또는 전문직 공무원으로서의 민간 전문가 참여 과정

전문자문위원 또는 전문공무원으로서 민간전문가를 활용할 경우 각 종 형사사법 또는 국가안보 절차에 전문가가 참여하는 과정을 제안하고자 한다. 국무총리실 또는 행정안전부에서 전문자문위원 또는 전문공무원 후보자 관리를 총괄할 수 있다. 국무총리실 또는 행정안전부는 전문자문위원 또는 전문공무원 후보자로서 민간전문가를 각 관련분야 학회나 협회 또는 한국연구재단에 추천을 의뢰한다. 이를 통해 총리실 또는 행안부는 추천 받은 전문가를 후보자 명단으로 작성하고 이들의 전문분야를 확인하여 세부 분야에 대한 후보자 DB를 구축한다.

각 형사사법 또는 국가안보 관련 해당기관에서는 매년 필요한 인원에 따라 수요제기를 하고 총리실이나 행안부는 민간전문가의 참여의 필요성이 있는지 검토한다. 만약 민간전문가의 참여가 필요하다고 판단되면, DB에서 필요한 분야의 전문가의 명단을 확인하고, 후보자와 연락한다. 후보자가 참여를 결정하였다면, 전문자문위원 또는 전문공무원으로 임용한다.

4. 민간전문가 활용의 제도적 정착을 위한 노력

민간전문가 활용의 제도적 정착을 위한 노력이 필요할 것이다. 우선 이미 운용되고 있는 전문수사자문위원 제도를 예를 들면, 전문수사자문위원은 검사의 보조사 혹은 협력자의 역할을 수행하면서, 전문수사자문위원이 분석한 자료들은 사건 수사에 미치는 영향력이 지대하며 궁극적으로 증거로 제출될 수 있다. 따라서 전문수사자문위원의 의견이 단순한 자문의 역할을 벗어나 수사요원 중의 한 명의 역할을 담당할 수 있으며 검사의 기소 제기 판단의 핵심 증거로 활용될 수도 있다. 하지만, 현행 전문수사자문위원의 운영규칙(법무부령)에는 전문수사자문위원의 자격, 업무 범위, 역할, 신분보장이나 처우와 관련된 조항이 마련되어 있지 않다. 이러한 한계점을 보완하기 위해서는 민간전문가의 활용 및 업무와 관련된 제도적 보완이 절실하다. 민간전문가가 일시적으로 그때그때 필요에 따라 운용되는 방식으로는 한계를

맞는다. 민간전문가에 대한 관련 분야의 전문성에 대한 인정과 선정에 더하여 인지되고 선정되는 민간전문가의 자격 기준, 역할, 그리고 업무 범위 및 임명 기간, 보상 또는 보수 등을 명확히 규정하는 제도적 장치가 마련되어야만 한다. 이러한 사항은 전문수사자문위원회 이외의 다른 민간자문위원 또는 민간 공무원 임용 또는 활용 제도 운용에서도 동일하게 고려되어야 할 것이며 다른 형사사법, 국가안보 분야에서의 적극적인 민간전문가 활용 제도가 실시되고 정착되는 데 필수적이다.

맺음말

정보화 시대의 도래와 공판중심주의 강화에 따라 형사사법기관들과 국가안보 기관들의 활동환경도 변화를 맞고 있다. 이러한 변화를 계기로 그 어느 때보다도 각 정부 부분에서 전문적이고 과학적인 역량의 중요성이 강조되고 있다. 이에 따라 기존의 공개 채용 방식의 직업 공무원 제도를 통한 인력 채용방식은 한계를 드러내고 있으며 전문적인 지식과 역량을 갖춘 심리학 및 행동과학 분야 민간전문가의 활용의 중요성은 더욱 커지고 있다. 하지만 여전히 미국 등의 선진국과는 달리 국내에서는 심리학 및 행동과학 분야 민간전문가의 정부 부분에서의 활용이 정부 부문의 외면을 받고 있다.

정부부분에서 심리학 및 행동과학 분야 민간전문가를 활용하는 데는 여러 장점이 존재한다. 미국의 사례검토에서 알 수 있는 바와 같이 필요한 공무원을 채용하거나 기존 공무원을 교육하는 데 드는 시간과 비용을 효율적으로 절감할 수 있다는 장점뿐만 아니라, 민간전문가의 고도의 전문지식과 경험을 신속하고 효과적으로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 게다가 정부기관에서 민간전문가를 활용하는 데는 순환적인 이점이 있다. 정부기관은 민간전문가의 전문성을 활용할 수 있으며 민간전문가는 정부기관에서의 업무 경험을 통해 자신의 전문성을 발전시킬 수 있는 계기가 된다. 이러한 전문가의 전문성의 향상은 다시 기관의 실무현장에서 활용할 수 있는 기술의 발전을 가져올 수 있다. 따라서 우리도 미국의 예를 참조하여 정부기관의 민간전문가 활용은 확대될 필요가 있다. 이러한 제안의 정당성은 지난 20년간 민간전문가를 적극적으로 활용해 온 미국의 사례에서

입증될 수 있을 것이다.

물론 민간전문가의 활용 시 어려운 점이나 문제점 등은 존재한다. 예를 들면 민간전문가의 경우 자신이 근무할 해당 기관에 적응하는 데 일정정도 시간이 소요될 수 있다. 민간전문가의 전문 역량과 지식과 실제 업무 환경의 차이에서 오는 여러 어려움들과 시행착오들은 활용 초기 민간전문가의 활용의 효과성에 대해 비판적 평가를 가져올 수 있다. 또한 기존 직업 공무원과 민간전문가 그룹간의 충돌로 인한 업무의 비효율성 등이 초래될 수도 있을 것이다. 하지만 그럼에도 불구하고 이러한 여러 문제점과 어려움들은 단기간에 예상되는 부작용들이며 이러한 민간전문가 활용제도가 잘 정착된다면 장기적으로는 긍정적인 결과를 산출해낼 수 있을 것이다. 때문에 이러한 민간전문가 활용제도를 시행할 시 장기적인 마인드를 갖고 정책을 추진하는 정치적 결단과 비전이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 김근준 (2008). 공판중심주의 강화에 따른 경찰수사 환경 변화 및 대응방안 연구. 경희대학교 석사학위논문.
- 법원행정처 (2007). 전문심리위원 제도 해설. 사법정책실, 법원행정처. GOVP1200811919.
- 손동권 (2008). 공판주의 강화에 따른 전문증거의 활용도 증가. 한국공안행정학회보, 30.
- 안대회 (2010). 법적 판단과 심리학. 2010 한국심리학회 연차학술대회 자료집, 121-134.
- §3109. employment of experts and consultants; temporary or intermit. Legal Information Institute. (2010). Retrieved from http://www.law.cornell.edu/uscode/5/usc_sec_05_00003109---000-.html
- 5 C.F.R. Part 304 - Expert and consultant appointments. (2010). Retrieved from <http://law.justia.com/us/cfr/title05/5-1.0.1.2.33.html>
- Campbell, A. K., Lubasik, S. J., & McGeary, M. G. H. (1993). *Improving the recruitment, retention, and utilization of Federal Scientists and Engineers*. Washington, D. C.: The National Academies Press.

- Expert and Consultant Appointments. (2010). IRS (Internal Revenue Service).gov. Retrieved from http://www.irs.gov/irm/part6/irm_06-304-001.html
- FBI Transformation: human capital strategies may assist the FBI in its commitment to address its top priorities. (2004). Statement of Ekstrand, Laurie. E., Director Homeland Security and Justice Issues. Testimony Before the Subcommittee on Commerce, Justice, State, the Judiciary and Related Agencies, Committee on Appropriations, House of Representatives.
- Guidance and procedures for implementing category rating. (2010). United states Department of Justice. Retrieved from <http://www.justice.gov/jmd/ps/guicatrating.htm>
- Intelligence Community Directive Number 623, (2008, Oct. 16). Retrieved from http://www.dni.gov/electronic_reading_room/ICD_623.pdf
- OPM expedites approval of direct-hire flexibilities to department of homeland security to fill critical positions. (2004, Jun. 2) Retrieved from: <http://www.opm.gov/news/opm-expedites-approval-of-directhire-flexibilities-to-department-of-homeland-security-to-fill-critical-positions,337.aspx>
- Shane, J. M. (2009). September 11 terrorist attacks against the United States and the law enforcement response. In Maria. R. Haberfeld. and Agostino. von Hassell. (eds.). *A new understanding of terrorism: case studies, trajectories and lessons learned.* (p.99-142). New York: Springer.
- Swann. A. (2002). The roles and duties of the expert witness. *Child Care in Practice*, 8, 305-311.
- The 9/11 Commission Report. (2003). *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States.* New York: W. W. Norton & Company.
- Toffler, A. & Toffler, H. (1993). *War and anti-war: making sense of today's globalization.* New York: Warner Books, Inc.
- Under Secretary of Defense. (2004). Memorandum for secretaries of the military departments. Retrieved from: <http://www.cpms.osd.mil/ASSETS/C7E77C72752E4C768C486F2E9AC971C6/hqepolicy.pdf>
- Walter J. P. & Thomas B. (2005). *Expert Witness in Forensic Accounting.* Philadelphia, pa: R,T Edwards, inc.

Policy Suggestions for Use of Civilian Experts within the Korean Criminal Justice System: Including the Use of Psychologists as Experts within the U.S. Criminal Justice System

Minwoo Yun Soo Jung Lee Hye Rim Choi

Police Administration, Hansei University Forensic Psychology, Kyonggi University

With the emergence of information age, the environment in which the criminal justice system and national security agencies operate changes. Due to this transition, expertise and scientific capacity are heavily emphasized. Yet, unlike governments like the United States, the Korean government still ignores the use of highly qualified civilian experts within the public sector. Therefore, this report suggests the use of these highly qualified civilian experts within the government sector especially related to criminal justice and national security by using content analysis of various literature. This report proposes a policy suggestion that effectively responds to the transition of criminal justice and national security environment. Also, this study proposes how highly qualified civilian experts can be effectively utilized in today's rapidly changing social environment. It discusses systematic and concrete guidelines which can identify and manage civilian experts in various fields who can significantly contribute to the productivity of various government agencies. For doing so, this study analyzes the U.S. practice of use of highly qualified civilian experts for its various government sectors related to criminal justice and national security. Then, it suggests some lessons that can be learnt by comparing the U.S. case with the current Korean government practices.

Keywords: civilian expert, criminal justice, national security, expert

1차원고 접수일 : 2011년 01월 07일
수정원고 접수일 : 2011년 02월 24일
게재 확정일 : 2011년 02월 24일