제6차 민주정책토론회

검찰과 사법개혁, 어떻게 이룰 것인가?

일시 및 장소

2009년 7월 1일(수) 14:00

국회도서관 소회의실

주최 : (재)민주정책연구원, 민주당 이명박정권정치보복진상규명특별위원회 주관 : (재)민주정책연구원

진 행 순 서

주최 : (재)민주정책연구원
민주당 이명박정권정치보복진상규명특별위원회

일시 : 2009년 7월 1일(수) 14:00 - 16:30
장소 : 국회도서관 소회의실

사회 : 윤호중 (민주정책연구원 부원장)

❑ 사전행사

一. 국민의례
一. 내빈소개
一. 인 사 말 : 정세균 (민주당 대표)
이강래 (민주당 원내대표)
박주선 (민주당 최고위원, 이명박정권정치보복진상규명특별위원회 위원장)
김효석 (민주정책연구원 원장, 국회의원)

❑ 발제토론

발제 1 : 법원과 검찰의 개혁방향
문흥수 (변호사, 법무법인 민우 대표)

발제 2 : 법무부와 검찰과의 관계 재정립
하태훈 (참여연대 사법감시센터 소장, 고려대 법대 교수)

발제 3 : 검찰의 문제점과 개혁과제
서보학 (경희대 법학전문대학 교수)

발제 4 : 검찰 바로 세우기
박주민 (변호사, 민주사회를 위한 변호사모임)

발제 5 : 검찰개혁 어느 방향으로 가야 하는가?
이춘석 (국회의원, 민주당)

❑ 종합토론 : 패널 전체 및 방청객 질의 답변

목 차

〈인사말〉

정세균 (민주당 대표) / 5

박주선 (민주당 최고위원, 이명박정권정치보복진상규명특별위원회 위원장) / 6

김효석 (민주정책연구원 원장, 국회의원) / 8

〈발제토론〉

법원과 검찰의 개혁방향 ····· 문홍수 ····· 13

법무부와 검찰과의 관계 재정립 ····· 하태훈 ····· 21

검찰의 문제점과 개혁과제 ····· 서보학 ····· 37

검찰 바로 세우기 ····· 박주민 ····· 61

검찰개혁 어느 방향으로 가야 하는가? ····· 이춘석 ····· 69

법원과 검찰의 독립은 민주주의의 근간을 이루는 원칙입니다. 만약 이 원칙이 무너져버린다면 국민을 대리해 정의를 구현할 조직인 검찰과 법원은 '권력의 시녀'로 전락하게 됩니다. 그러나 2009년 대한민국, 검찰과 법원의 신뢰가 추락하고 있습니다.

법원은 신영철 대법관의 '촛불재판 개입' 의혹으로 위기를 자초했습니다. 판사들의 근무평정권과 사건배당권을 가진 법원장이 특정 사건에 대해 수차례 처리 방향을 암시하는 이메일을 판사들에게 보내, 직·간접적으로 재판에 개입하는 불법을 자행하였습니다. 이러한 불법을 자행했음에도 불구하고 신 대법관은 국민들의 사퇴 여론을 듣고 있지 않습니다.

한편, 검찰의 공정성·형평성 결여는 노무현 전 대통령을 죽음으로 몰아갔습니다. 전국적인 추모 열기는 이미 500만 명을 넘었으며, 노 전 대통령을 보내야했던 국민들의 마음속 피멍은 아직 아물지 않는 상처로 남아있습니다. 국민 대다수는 노 전 대통령의 죽음을 정치적 보복 탓이라 여기고 있으며, 이에 대한 책임이 바로 검찰의 편파, 왜곡 수사라는데 국민들은 이견이 없습니다.

하지만 법원, 검찰 모두 국민의 여론을 묵살하고 있습니다. 여론 묵살을 넘어 국민들로부터 나온 권한을 법원과 검찰이 배타적이고 독점적으로 운영하고 있습니다. 특히 이명박 정권 출범 이후 드러난 법원과 검찰의 움직임은 철저히 정치권력의 편에 서 있는 듯합니다.

견제 없는 검찰 권력과 독립성이 담보되지 않는 법원의 법 집행은, 그 피해가 고스란히 국민에게 오게 됩니다. 이를 바로 잡기 위해서는 검찰과 사법개혁은 필수적입니다. 오늘 토론회는 검찰과 법원이 중립성과 공정성을 확보할 수 있는 개혁과제를 제시하는 장입니다. 이를 통해 검찰과 법원이 국민의 편에 서서, 오직 국민만을 위한 조직으로 거듭날 수 있길 기대해 봅니다.

2009년 7월

민주당 대표 **정 세 균**

故 노무현 前 대통령의 49제가 다가오고 있습니다.

전직 대통령이 현 정권의 정치보복적 표적수사에 의해 억울하게 서거하는 전대미문의 사건은 아직도 국민을 충격과 분노에서 벗어나지 못하게 하고 있습니다.

노무현 前 대통령의 서거는 이명박정부 출범이후 나타나고 있는 한국 민주주의의 위기를 단적으로 보여준 사례입니다. 국민의 공복이 되어야 할 권력기관이 정권의 사유물이 되어 국민의 자유와 인권을 침해하는 일이 우리 사회 곳곳에서 벌어지고 있습니다.

故 노무현 前 대통령의 서거와 MBC PD수첩 수사, 용산 참사 등 이명박정권 출범이후 전개되고 있는 일련의 검찰수사는 표적과 편파수사를 넘어 국민기본권과 헌법을 유린하는 심각한 지경에 이르고 있습니다.

특히 사회정의의 보루가 되어야할 검찰이 정권의 시녀가 되어 전 정권과 비판세력을 정치적으로 탄압하는 도구로 전락되어 독립성과 정치중립성이 심각히 훼손되고 있습니다. 검찰이 공안통치라는 미명아래 민주주의의 기본가치인 표현의 자유와 비판의 자유를 봉쇄하는데 앞장서고 있는 현 상황은 더 이상 검찰개혁을 방치할 수 없게 만들고 있습니다.

이에 민주당은 정치보복의 불행한 역사를 되풀이하지 않고 검찰을 국민의 검찰로 되돌리기 위해 지난 6월 3일 "이명박정권 정치보복진상규명특위"를 만들어 활동하고 있습니다.

특위는 3대 활동목표와 5대 중점과제 13개 검찰개혁안을 선정하고 5개 소위원회로 나누어 진상규명과 제도개선방안 마련을 위한 활동에 경주하고 있습니다.

오늘 토론회는 검찰제도 전반에 관한 문제점을 검토하고 구체적인 검찰개혁의 방안을 도출하기위해 개최되었습니다. 오늘 토론회에서 논의되고 제안된 정책은 여야 협상과 민주당의 법안발의를 통하여 입법화되어 검찰개혁에 실질적으로 기여하게 될 것입니다.

아무쪼록 오늘 토론회에서 검찰개혁에 관한 활발한 토론과 생산적인 제안이 이루어져 검찰이 본연의 소임을 다할 수 있는 국민의 검찰로 다시 태어나는 계기를 마련해주시길 기대합니다.

바쁘신 중에도 오늘 토론회에 참석하여 자리를 빛내주신 패널분들께 깊이 감사드리며, 토론회 준비를 위해 애써준 실무진들에게도 격려의 인사를 전합니다.

감사합니다.

2009년 7월

민주당 최고위원 / 이명박정권정치보복진상규명특별위원회
위원장 **박 주 선**

민주정부 10년간 민주당은 검찰과 사법부의 독립과 중립성을 위해 노력해왔습니다. 그러나 이명박정부 출범이후 검찰과 사법부의 독립과 중립성은 심각하게 훼손되고 있습니다.

검찰은 미네르바 사건, 용산참사, PD수첩 기소에서 보듯이 '국민의 뜻을 받들고, 권력의 남용을 견제해야 한다'는 본연의 임무를 방기한 채 통제받지 않는 '또 하나의 권부'가 돼버렸습니다.

사법부 또한 신영철 대법관의 재판간섭, 언론소비자주권 국민캠페인에 대한 업무방해죄 유죄선고에서 보듯이 국민에게는 엄격한 잣대를 들이대면서도 정작 자신들에게는 관대함을 넘어 사실상의 면죄부를 줌으로써 국민의 신뢰를 저버렸습니다.

지난 10년 국민의 피와 땀으로 일으켜 세운 검찰과 사법부가 형식뿐인 '법치'를 앞세워 국민의 인권을 오히려 억압하고 있는 상황이 계속되고 있는 것입니다.

노무현 전 대통령 서거 이후 국민 모두가 검찰과 사법개혁을 가장 심각하게 요구하는 것은 바로 이런 오도된 현실, '국민이 주인이다'라는 민주공화국의 근간이 흔들리고 있다는 위기감 때문입니다.

법치주의는 국가권력이 국민주권 원리에 의하여 규율될 것을 요구하고 있습니다. 자의적인 국가권력 행사에 의해 인권이 침해되는 것을 막기 위해 헌법이 마련한 장치가 바로 법치주의입니다.

따라서 오늘날 검찰과 사법개혁의 과제는 '독립과 중립화'를 넘어 검찰과 사법에 대한 '민주적 통제'로 모아지고 있습니다. 국민을 주인으로 섬기는 '진정한 법치'의 정립, '국민이 주인'이라는 헌법정신을 회복하는 것입니다.

국민은 검찰과 사법부의 독립이라는 '기회'를 주었습니다. 이제 검찰과 사법부의 합당한 책임을 묻는 '정의'를 바로 세울 때입니다.

이를 위해 민주정책연구원은 지난 6월 18일 이후 '국민이 주인입니다'라는 주제로 민주

정책포럼을 진행하고 있으며, 그 연장선상에서 '이명박정권정치보복진상규명특위'와 함께 검찰과 사법개혁 토론회를 개최하게 됐습니다.

오늘 이 자리는 진정한 법치가 무엇인지, 이를 가로막고 있는 장애물은 무엇인지를 가려 '검찰과 사법개혁'의 길을 열어가기 위해 마련됐습니다. 민주당은 여러분의 소중한 말씀을 토대로 삼아 '국민이 대한민국의 주인으로 다시 서는 길'을 열어가겠습니다.

감사합니다.

2009년 7월

민주정책연구원 원장 **김 효 석**

법원과 검찰의 개혁방향

문 흥 수 변호사
(법무법인 민우 대표)

1. 먼저 대한민국 사법 61주년을 맞는 금년 벽두부터 법원과 검찰이 국민들로부터 신망을 잃는 큰 사건들이 발생한 데 대하여 근본적인 성찰과 대책이 필요하다는 것을 말씀드리고자 한다.

2. 법원의 개혁방향

우리 법원의 시스템은 군사독재시대의 시스템 그대로이다. 이러한 시스템이 민주화 시대에는 맞지 않기 때문에 그 동안 몇차례 온 국가 사회를 떠들썩하게 하는 일들이 주기적으로 벌어지고 있다. 그때마다 대법원은 개혁을 하는 시늉을 하면서 여론이 가라앉으면 지엽말단적으로 몇 가지 개혁을 하였지만 근본적으로는 앙샹레짐(구체제)을 그대로 유지하고 있다. 대법원장을 포함하여 대법관, 법원장 등 고위직 법관들이 퇴직 후 일제히 거대 로펌에 팔려가 변호사를 하면서 돈 방석에 앉고 있다. 전관예우와 무전유죄, 무권유죄에 대한 국민적 불신이 끊임없이 제기됨에도 이를 개혁할 생각은 하지 않고 있다. 그 이유는 이를테면 대법관 고위법관직을 법원 엘리트 출신 법관들이 한번씩 돌아가면서 해 먹고 - 최고의 명예를 누릴대로 누리고, 그 다음에는 최대한으로 돈벌이를 할 수 있는데 가장 유리한 시스템이기 때문이다. 자신들에게 가장 좋은 시스템을 개혁하라고 하니 그들은 마피아식으로 움직이면서 개혁파들을 매도하기까지 한다. 법원 자체가 아니라 국회에

서 법원개혁에 나서야 하는 이유가 여기에 있다. 본인은 과거 십년간 사법개혁을 가장 강력하게 주장하여 왔다. 그러면서 사법개혁의 주체가 국회가 되어야 함을 실감하고 있다. 삼권분립은 국회나 행정부가 법원의 재판 자체에 대하여 간섭할 수 없다는 것이지 재판이 아닌 사법시스템 문제는 당연히 국회가 나서서 국민들을 위하여 최선의 시스템을 만들어주어야 할 책무가 있다.

우리 법원은 제왕적 대법원장을 정점으로 신규임용된 법관들까지 가파른 피라미드식 인사구조를 이루고 일사분란하게 움직일 수 있는 시스템이다. 법관들은 승진에 신경을 쓰지 않을 수 없다. 법관들이 모두 인간이기 때문이다. 그런데 그 승진의 키를 법원장의 주관적 근무평가를 전제로 대법원장이 쥐고 있다. 법원장들의 대법관, 헌재재판관, 고등법원장 승진은 당연히 대법원장이 좌지우지한다. 결국 집권자로서는 대법원장을 통하여 하려고만 하면 얼마든지 법원 전체를 좌지우지할 수 있는 위험천만한 시스템이다. 본인은 신영철 대법관이 스스로 알아서 금번 재판개입을 하였는지, 직접적으로, 간접적으로 어디선가 사인이 와서 그렇게 한 것인지 규명되어야 한다고 생각한다. 군사독재시대에도 재판간섭은 언제든지 법원행정라인을 통하여 이루어졌다. 순진하게 직접 재판하는 판사에게 이래라저래라 간섭하지 않는다. 법원장, 수석부장판사를 통하여 간섭하면 더 잘 통할 수 있기 때문이다. 그러므로 법관의 독립의 핵심은 사실 법원 내부, 즉 법원행정으로부터의 독립인 것이다. 이것이 되지 않는한 법관들은 언제나 상부의 눈치를 보면서 강한 자, 가진 자들의 편에서 재판할 위험성 내지 확률이 커진다. 역으로 소수, 약자인 국민들에 대하여는 불의가 강요될 위험성이 큰 것이다. 이래서는 절대로 법원이 국민들의 신망을 얻을 수 없다. 우리 법원에 대한 국민들의 신뢰가 바닥인 이유가 여기에 있다.

그렇다면 이것을 어떻게 개혁할 것인가? 선진국처럼 법관 퇴임 후 변호사를 하지 않아도 되는 시스템으로 가야 한다. 이를 위해서 우선 대법관들도 특별한 흠이 없는한 정년까지 연임이 보장되어야 한다. 고등법원 이상은 3인 합의부를 대등한 경력의 법관들로 구성하여 실질적으로 합의를 하게 하고 소수의견을 쓸 수 있도록 해야 한다. 그리고 대법관을 포함해서 모든 법관들에 대한 객관적인 평가가 이루어져야 한다. 검찰의 문제도 사실 인사의 주관화 내지 권력화가 그 핵심이다. 법관과 검사에 대하여 엄정한 평가가 이루어져야 한다. 평가 받지 않겠다는 것은 국민 위에 군림하면서 권력에 줄을 대고 요행으로 출세해보겠다는 것과 마찬가지이다. 법관들에 대한 평가방법은 간단하다. 법원

의 재판이념은 공정과 신속이다. 사건처리를 신속히 하면서 불복비율이 낮고 나아가 불복한 사건에 대하여 파기율이 낮다면 우수한 법관이다[1]. 물론 이렇게 평가할 경우 부작용이 있을 수 있으나 그것에 대하여는 나름대로 보완을 하면 된다[2]. 이렇게 해서 정말로 우수한 법관들을 대법관으로 승진시키거나 상급심 재판을 맡게 해야 한다. 반대로 수준 이하의 법관들은 재임명 때 도태시키거나 시골로 보내서 쉽고 간단한 사건이나 처리하게 해야한다. 그래야 국민들에게 피해가 적게 될 것이다. 나아가 현재 법원조직법상 같은 경력의 법관에 대하여는 같은 처우를 해주도록 단일호봉제가 도입되어 있다. 이것은 국회가 법관승진제의 폐해를 줄이기 위해서 도입한 것이다. 이 정신을 살려서 누적된 객관적 평가자료가 5 내지 10% 이상, 90 내지 95% 안에 드는 대부분의 법관들에 대하여는 실질적으로 단일호봉제의 취지를 관철시켜서 동일한 대우를 해주면서 정년까지 명예롭게 근무할 수 있도록 해 주어야 한다[3]. 이렇게 되면 대부분의 법관들이 소신껏 헌법, 법률, 양심에 따라 승진과 상관없이 역사에 남는 법관이 되기 위해서 소수, 약자 보호의 사명을 다하게 되리라고 생각한다.

3. 검찰의 개혁

검찰에 대하여는 본인이 간접적으로만 알기 때문에 그렇게 할 이야기가 많지 않다. 다만 전 대검 중수부장 안대희씨가 대법관으로 가면서 검찰 인사의 객관화가 검찰 독립의 핵심이라고 하였는데 지당한 말이요, 검사도 권력의 주구가 되지 않도록 객관적인 평가를 하고 그를 바탕으로 인사를 할 때 진정한 개혁이 이루어지리라고 생각한다. 검사에 대한 객관적인 평가도 어려운 문제가 아니라고 생각한다. 사건처리율, 불복율, 수사재개비율, 무죄율 등을 10년 이상 누적하여 자료를 모으면 된다고 본다. 그리고 한 가지 검찰외부에서 보기에 지적할 내용은 검찰의 가장 중요한 업무인 수사 및 공소유지업무는 경험이 일천한 절반 정도의 검사들이 맡고 있고 나머지 절반이나 되는 보다 유능하고 경륜이

1) 조정, 화해율은 불복율이나 파기율 평가에 포함되는 것이므로 별도로 이를 평가할 필요는 없는 것인데도 현재 대법원에서 이것을 별도로 평가하려 하다보니 무리한 조정, 화해시도로 인하여 국민들의 불만이 팽배해 있다.
2) 대법관들에 대하여는 학자들이 나서서 평가를 할 수 있다고 본다.
3) 현재 대법원은 법원조직법의 단일호봉제도를 왜곡해서 실질적으로 승진한 법관들에게만 차량을 제공하는 등 모든 면에서 차별대우를 하고 있다.

풍부한 검사들은 행정이나 기획을 맡고 있기 때문에 정작 가장 중요한 수사와 공소유지가 제대로 되지 않는다는 것이다.

4. 1987년 6. 10. 항쟁이후 민주화가 진행되었으나 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 거치면서도 과거 권위주의 시대의 사법시스템에 대한 개혁이 제대로 이루어지지 않았다. 그 결과 현 사태가 온 것이다. 그 동안 사법시스템에 대한 문제제기는 여러차례 있었고 사법개혁기구도 몇 차례 운용되었으나 개혁이 제대로 이루어지지 않은 원인이 무엇인가? 그것은 정권 담당자들이 문제를 해결할 의지 내지 능력이 부족하였기 때문에 개혁대상자인 대법원에 개혁을 맡긴데 있다. 나아가 현재의 시스템이 정권을 잡은 쪽에서 볼 때에는 대단히 편리한 제도이기 때문에 개혁추진에 소극적일 수 있다. 이것은 역으로 정권을 잡지 못하고 있는 쪽에는 대단히 불리한 제도라는 이야기이다. 현재 정권을 내어준 야당인 민주당에서 이러한 토론회를 여는 것에 대하여 회의적이라는 말을 하게 되어서 유감이다. 민주당측 인사들이 정권을 잡고 있을 때 왜 개혁을 하지 않았는가? 지금 야당 입장에서 토론회를 하는데 한번 해보자는 정도가 아닌지, 지금과 같은 소수 야당으로서는 개혁의 현실성이 없는 것이 아닌지 의문이다. 그리고 과연 민주당이 재집권에 성공하였을 때 오늘 토론회에서 나온 이야기들대로 사법부를 개혁할 것인지, 여전히 권력유지에 편리하다고 생각하며 개혁을 하지 않게 되고 말 것인지 이 점을 먼저 분명히 지적하고자 한다. 이제 야당이 된 민주당 입장에서 현재의 사법시스템이 문제가 많다는 것을 알만큼 알았으므로 그러한 우를 반복하지는 않을 것이라고 생각하고 현재 여당인 한나라당 측도 자신들에게 편하다고 해서 사법시스템을 선진화하는 일을 게을리하다가는 한나라당이 야당이 되었을 때 현 시스템이 한나라당에 부메랑으로 작용하리라는 것을 경고하고자 이 자리에 나왔다. 요컨대 한 나라의 사법시스템을 바로 하는 문제는 여야를 떠나서 국가의 근본틀을 바로 잡는 일이다. 먼저 이 점을 모두 명심하여 주시기를 간곡히 당부드리고자 한다.

5. 결 론

우리 법원은 오래전부터 '변호사 양성소 '라는 불명예스러운 별명을 가지고 있다. 피라미드 인사시스템 하에서 승진에 탈락되면 극히 예외가 있지만 99% 법관이 사직을 한다. 이것은 고등법원 부장판사의 문제에 국한되는 것은 아니다. 법원장들도 대법관에 승진 못하면 조만간 사직하여 일제히 변호사를 한다. 심지어 대법관들마저도 연임하여 정년까지 근무하는 사람은 아무도 없고 임기 6년을 마친 후 앞다투어 대형 로펌에 팔려가고 있다. 그 결과 법관들의 평균연령이 38세 남짓하고 평균재직기간이 10년 미만이다. 99%의 법관들에게 있어서 법관직은 전관변호사가 되기 위해서 거쳐가는 식으로 법관제도가 운용되고 있다. 이처럼 비상식적이고 낙후되어 있는 사법시스템이 원인이 되어서 현재 해외토픽감인 신대법관 문제가 진행되고 있는 것이다. 위와 같은 사법시스템이 고착된 데에는 역대 대법원장들이 법원을 선진화할 생각보다는 자기 마음에 드는 법관들을 발탁 승진시키는 재미에 취해 권력을 남용해왔기 때문이다. 오죽하면 법관들이 대법원장을 상대로 헌법소원을 하겠는가? 그런데 참여정부 시절 이러한 근본적인 문제점들에 대한 문제제기가 있었음에도 당시 대법원장으로 취임한 현 이용훈 대법원장은 이 문제를 더욱 심화시켜왔다. 그 결과 어느 때보다도 사법관료주의가 심각한 상황에서 신 대법관의 재판 개입사건이 발생한 것이다. 이 대법원장은 이 사건이 터져나왔을 때 기자들에게 반말로 "그 정도로 법관들이 영향을 받아서 되겠어?" 라고 말하는 정도의 시각을 가지고 접근하였고 일부 언론들은 진보적인 법관들의 준동 정도로 보았다. 참을 수 없는 가벼움이다. 독립적인 법관으로 하여금 헌법, 법률, 양심에 따라 심판하게 함으로써 재판의 공정성을 담보하여야 한다는 요청은 국가의 기본틀에 관한 것으로 보수, 진보를 초월해 있는 중차대한 문제이다. 진보정권이 들어서서 진보적인 법원장이 보수진영을 탄압하는 재판을 하라고 지시할 수도 있는 것이다.

본인으로서는 신 대법관이 사퇴하고 문제가 가라앉는다면 그 동안의 진통이 헛 고생이 되고 오히려 사법부 신뢰만 실추시키고 국가적 망신으로 그치고 말 것이라고 본다. 무슨 이야기인가? 이 사건의 근본적인 원인은 이루 말할 수 없이 낙후되어 있는 현 사법시스템에 있으므로 이것을 개혁하는 일이 중요한 것이지 신 대법관 한 사람이 그만두는 일은 중요한 일이 아니라고 본다.

법무부와 검찰과의 관계 재정립

하 태 훈 법학박사
(고대 법대 / 법학전문대학원)

I. 개혁이 필요한 절박한 상황

노무현 전 대통령 서거 이후 국가의 권력남용과 자의적 공권력 행사에 대한 비판이 더욱 거세다. 검찰의 표적 · 편파 · 과잉수사와 경찰의 과도한 공권력 투입이 논란의 핵심에 있다. 막강한 권한을 가진 검찰과 물리력을 갖고 있는 경찰이 다시 정권의 시녀로 회귀한 것이 아닌가, 정권과 검찰의 수상한 유착관계가 결국 노무현 전 대통령의 극단적 선택을 불러온 것이 아닌가 하는 의혹과 분노가 검찰의 정치적 중립성(독립성)과 검찰권 행사에 대한 견제장치를 강하게 요구하고 있다.

전직 대통령을 정치적으로 사망시켜야 현 정권이 살아날 수 있다는 강박관념이 검찰 권력을 시녀처럼 끌어들였고 이에 검찰은 증거도 없이 추측기사를 써대는 보수언론을 공범으로 끌어들여 원하는 결과를 얻으려다 비극적 사건에 대한 책임론의 대상이 되었다. 대검찰청 중앙수사부를 폐지해야 한다는 주장과 검찰권을 견제할 시민기구가 필요하다는 주장도 나온다.

이는 검찰수사관행을 개선해야 할 필요성뿐만 아니라 비대해진 검찰 권력의 통제, 법무부장관의 수사개입 가능성을 차단하는 방안 등이 시급히 마련되어야 함을 절실하게 보여준 사건이라고 볼 수 있다.

검찰청은 법무부에서 분리된 외청으로 검찰업무를 수행하는 기관이지만 검찰의 인사, 조직, 예산뿐만 아니라 검찰업무의 보고 및 지휘체계 등이 법무부의 권한 사항이므로

법무부는 실질적으로 검찰업무에 영향을 미칠 수밖에 없다. 검찰이 법무부 소속기관이라는 것이 중립성을 기대하기 어렵게 만드는 것이다. 그리고 검찰업무를 중심으로 법무부와 검찰간의 기능중복으로 비효율적일 뿐만 아니라 이 조직체계가 정치적 지위에 있는 법무부장관이 검찰청의 정치적 중립을 침해할 통로가 되는 것[1]이어서 양자의 관계를 재정립해야 할 필요성이 대두되는 것이다.

II. 국민의 정부 이후 법무부의 조직변화 : 전문화와 개방화

1. 사법개혁추진위원회의 개혁안

'국민의 정부' 에 설치되었던 사법개혁추진위원회는 법무부 · 검찰조직의 기본 향을 다음과 같이 설정한 바 있다[2].

첫째, 법무부 · 검찰조직이 특히 정치권력으로부터 독립성과 중립성을 확보하고, 그 직무집행의 객관성과 공정성 · 투명성을 제고할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 국가적 법집행에 대한 국민의 신뢰를 확보할 수 있어야 한다.

둘째, 법무부 · 검찰은 국가기관에 의해 이루어질 수 있는 인권침해요소 및 그 가능성을 제거하고 국가 · 사회내의 인권보호기능을 유기적으로 통합 관리함으로써 전체 국민의 인권 수준을 향상시키도록 하여야 한다.

셋째, 법무부 · 검찰조직이 사회정의를 실현하는 중심적 국가기관으로서 기능하기 위하여 법적용 및 그 기준의 형평성을 제고하고 부정부패 등 사회내의 기강을 문란하게 하는 요소를 과감히 척결할 수 있는 조직과 기능을 확보하여야 한다.

넷째, 법무부 · 대검찰청에 대한 민간인 경영진단과정에서 제시된 조직개편 의견과 관련하여 법무부 · 검찰업무의 전문성을 확보하고 그 효율성을 강화하기 위하여 조직 및 운영의 현대화와 함께 행정서비스의 질적 향상을 도모하여야 한다.

구체적 개혁안으로 제시된 것은 고등검찰청의 폐지, 송무와 인권업무를 전담할 국가변호사제도의 도입, 법무부와 대검찰청의 기능조정, 공안기능의 축소, 인권송무기능의 강화, 법무정책연구기능의 조정, 교정보호청 신설, 출입국관리업무의 조정, 개방형 인사제 등이다[3].

---

1) 한상희, 법무 · 검찰의 개혁 - 그 목표와 방안, JURIST, 2003.4(Vol. 391), 21

2) 사법개혁추진위원회, 민주사회를 위한 사법개혁 -대통령 자문위원회 보고서-, 2000년, 338면 이하

2. 참여정부의 법무부 · 검찰개혁

(1) 법무부 · 검찰개혁의 방향

참여정부는 출범 후 검찰의 정치적 중립성 보장에 대한 확고한 의지를 갖고 검찰개혁에 관한 관심을 가졌다. 대통령은 취임초기에 검찰개혁을 추진하고 검찰수사에 대한 정치적 외압을 막아낼 소신을 가진 인물을 법무부장관으로 발탁하는 파격적인 인사를 통해서 인적 쇄신을 통한 과거와의 단절과 검찰개혁의 실천요구를 분명히 밝혔었다. 실제 대형 정치사건에서 검찰이 정치권과 대통령을 의식하지 않고 소신껏 수사할 수 있었던 것은 검찰을 바로 세우기 위한 대통령의 의지와 법무부장관의 바람막이 역할이 흔들리지 않았기 때문이다. 법무부는 2003년 장관의 자문기구로 법무부정책위원회를 구성하여 많은 개선방안을 제시하였다.

참여정부의 강금실 법무부장관은 법무부와 검찰의 이원화를 검찰개혁의 방향으로 설정하였다. '법무부의 문민화' 라는 명제아래 법무부를 점차 전문 행정 관료로 대체하는 것이 개혁방향의 핵심이다. 법무부의 검찰에 대한 적절한 견제와 감독기능을 수행하기 위하여 인사권을 갖는 법무부와 수사권을 행사하는 검찰로 이원화하는 것이다.

(2) 법무부 조직체계와 운영의 문제점 진단

참여정부 초기에 법무부 조직체계와 운영의 문제점을 진단하여 다음과 같은 결과를 얻었다[4]. 법무부가 검찰국 중심으로 운영되면서 비검찰 분야인 법무, 보호, 교정, 출입국관리 등 분야가 소외되었고, 법무행정의 전문화가 필요한 부서에 검사가 단기순환근무를 하면서 정책부서로서의 전문성 축적이 이루어지지 않았으며, 법무 검찰의 인적 · 기능적 중복으로 인한 법무부와 검찰의 동질화 문제, 인권의식 향상과 국제교류의 활성화에 따른 중장기적 정책 수립 필요성이 높아진 보호, 교정, 출입국관리가 인적 물적 자원부족으로 인하여 조직이 확대되지 않은 점 등이다.

(3) 법무부 조직개편 방안

이와 같은 진단에 따라 다음과 같은 검토사항이 제시되었다[5].

조직개편으로 인권송무국과 출입국관리국 신설, 교정국과 보호국을 통합한 가칭 교정

---

3) 사법개혁추진위원회, 민주사회를 위한 사법개혁 -대통령 자문위원회 보고서-, 2000년, 365면
4) 법무부, 인권존중의 법질서, 2004년, 112면 이하
5) 법무부, 인권존중의 법질서, 2004년, 114면 이하

보호청 신설, 검찰 제2과와 제3과는 법무부장관의 검찰에 대한 지휘감독을 보좌하고 제2과는 일반 형사사건 관련 법령을 담당하고 3과는 공안사건 관련 법령을 담당하는데 검찰에 대한 지휘감독 관련 업무는 일부 대검찰청과 중복되어 비효율적이고 형사법제에 관한 통일적 관리를 위하여 제2과와 제3과를 통합하고 형사법제과를 신설하는 방안과 감사관실을 감찰실로 확대하는 방안 등이 제시되었다.

전문가의 양성을 위하여 변호사 채용을 확대하여 법무국과 신설될 인권송무국에 배치하고 국제전문가를 특채하며, 행정전문가 양성을 위한 인사와 교육 시스템을 구축할 필요가 있다.

열린법무행정을 위하여 개방형 임용을 확대하는 방안이다. 이에 따라 2003년 12월 출입국관리국장을 개방형 직위로 지정하여 외부전문가를 임용하였고, 법무부정책위원회는 2006년말 검사장급이 맡아온 정책홍보관리실장과 그 이외에 법무실 산하 법무심의관(부장검사급), 법무 · 국제법무 · 특수법무과장 등 주요 직책을 민간 분야에 개방하는 방안을 마련한 바 있다.

2007년 12월 21일에 검찰청법 제28조의2 제1항에 '감찰에 관한 사무를 담당하는 대검찰청 검사는 검찰청 내부 또는 외부를 대상으로 공개모집절차를 통하여 적격자를 임용한다.'는 조항을 신설하였다.

2005년 개방직으로 전환한 출입국관리국장을 2007년 7월 출입국 · 외국인정책본부장으로 승격하였다.

(4) 검사의 직무상 독립성 및 중립성 보장을 위한 검찰청법 개정

검사의 직무상 독립성 및 중립성 보장을 제고하기 위하여 검찰총장 · 고등검사장 · 검사장 및 검사로 되어 있는 검사의 직급을 검찰총장을 제외한 모든 검사직급을 검사로 일원화하고(제6조), 검사동일체(檢事同一體)의 원칙을 삭제하는 대신에 소속 상급자의 지휘 · 감독에 대한 검사의 이의제기권을 명문화하며, 검사보직 시 법무부장관은 검찰총장의 의견을 듣도록 하였고(제34조 1항), 검찰인사가 보다 공정하고 투명하게 이루어지도록 하기 위하여 검찰인사위원회를 자문기구에서 심의기구로 변경하였다(제35조 1항).

III. 위계질서가 더욱 공고화된 현 검찰과 법무부 : 과거로의 회귀?

대통령이 누구든, 법무부장관이나 검찰총장이 누구든 검찰조직과 임무는 동일한 것이다. 대통령이 누구냐에 따라, 법무부장관과 검찰총장이 누구냐에 따라 동일한 사안에 대한 수사결과가 달라질 수 있는 것이 아니다. 동일한 사건이 어느 정권에서는 수사대상이 되기도 하고, 어느 정권에서는 수사조차 되지 않는다면 검찰의 정치적 중립성은 의심받게 되는 것이고 법집행의 일관성은 떨어지게 되는 것이기 때문이다.

우리의 법 현실에서 권위주의를 청산하고 법이 정치적 지배의 도구나 기득권 옹호 장치로 쓰였던 시대를 한참 지나왔다고 생각했다. 검찰도 지난 국민의 정부 이후로 어느 정도 중립성을 힘겹게 지키고 있는 것 같았다. 검찰이 바로 서야 나라가 바로 선다는 말을 실감하기도 했다. 그러나 지금은 법과 공권력, 검찰권이 정권유지의 도구로 전락할 위기다. 국가와 사회의 안전과 질서를 위해서 개인의 인권쯤이야 희생되어도 좋다는 전체주의적 사고의 확산이 우려된다. 대통령이나 법무부장관이 외치는 '법대로', '법치'가 위압수단으로 들린다. 법과 질서만 외치다 보면 과도한 공권력 행사는 필수적이다. 다른 목소리를 '국론분열'이니 '사회혼란세력'으로 낙인찍어 자유민주주의의 기본질서 확립을 명분으로 눌러버린다면 민주주의는 후퇴한다.

법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만 지휘·감독한다. 검찰청법 제8조의 내용이다. 그렇다면 법무부장관이 정치적인 편향성으로 검찰사무에 관여하게 되면 검찰조직은 정치적 중립성을 잃고 수사는 정치적 영향을 받을 수 밖에 없는 구조라는 의미다.

검사는 한 몸이고, 상관의 지휘감독에 따라야 한다. 이것이 검찰총장을 정점으로 전국의 검사가 지휘복종의 통일적 조직체를 이루고 있다는 검사동일체원칙의 핵심내용이다. 수년간 검찰조직에 몸담고 있다 보면 이 원칙이 몸에 밸 것이다. 그래서 법무부장관이나 검찰총장, 검사장이나 부장검사의 지시에 이의를 달 엄두를 내지 못한다. 지시의 부당함을 말하고 싶어도 상관의 눈치를 살필 수밖에 없다. 명령의 부당함이 보여도 묵묵히 따를 뿐이다. 자신의 앞날이 그들의 손에 달려 있으므로. 그러다 보면 조직의 보스가 정치적이면 다들 정치적이 된다.

법무부장관과 검찰총장은 인사권으로 위계질서의 조직을 장악한다. 공정하고 객관적인 인사가 검찰의 정치적 중립성의 핵심이다. 그러나 이 문제는 참여정부나 지금이나 다름이 없다. 정권에 코드를 맞추는 자들이 중용되고 승진된다. 지금은 공안검찰이 두각을 나타

내고 있음을 검찰인사에서 알 수 있다.

여전한 청와대와 검찰과의 연결 끈도 검찰의 정치적 중립성을 해치는 요소다. 보이지 않게 청와대와 연결되어 있는 검찰이 늘 수상하다. 민정수석비서관을 전직 검사출신으로 둠으로써 그 끈을 유지하려는 것이 아닐까 하는 의심이 든다. 대통령 비서실에 파견된 검사도 있다. 물론 검찰청법 제44조의2에 현직 검사의 파견이 금지되어 있어 검사의 직을 그만두고 비서실 직원으로 채용되는 것이지만 다시 검사로 복직하는 편법을 행한 경우가 대부분이었다.

2008년 3월 이명박 대통령은 법무부 업무보고에서 "새로운 정권은 정치가 검찰권을 악용하는 일은 절대 없을 것"이라며 더 이상 검찰을 정치검찰의 논쟁에 휘말리지 않게 하겠다는 의지를 밝힌바 있다. 대통령으로서 검찰의 정치적 중립 보장, 검찰이 정치에 부당하게 개입할 경우 엄단하겠다는 경고 메시지를 던진 것이다. 그러나 대통령은 자신의 발언과는 달리 촛불시위나 용산참사 등에 관한 발언에서 이중적 태도를 드러냈다.

법무부장관은 대통령에게 코드를 맞추어 2008년 취임사에서 경제 살리기와 법질서확립을 빼놓지 않았다. 정부정책에 대한 비판적 목소리를 내는 시민들을 불법집단행동으로 보고 정부의 정체성을 부정하는 좌익세력에 대해 엄정 대처를 강조하며 국민의 기본권행사를 형사범죄시하는 무식함을 드러냈다. 과격시위의 배후에 좌파단체나 체제전복세력이 있다는 발언은 7~80년대 군사독재시절에서나 들을 수 있었던 소리였다. 이는 우편향의 시민단체의 주장을 그대로 받아들인 것으로 스스로 정치적 중립성에 의심을 받을 발언이었다. 법무부장관이 광고 불매운동에 대해 수사를 지시하자 대검에서 특별단속을 밝히기도 했다. 법무부장관은 사이버 여론 단속을 위한 사이버 모욕죄 신설이나 사이버 범죄에 대응하기 위해 전국 검찰청의 전산·방송통신직원에게 특별사법경찰관 자격을 주고 사이버 범죄 전담 부서를 서울중앙지검에 설치할 방침도 밝혀 대통령의 의중을 앞질러 살피고 검찰권을 통치권의 주 무기로 활용할 수 있도록 준비하고 있음을 드러냈다. 한마디로 대통령이 스스로 검찰의 정치적 독립성을 훼손하고 검찰은 지난 정부 때와는 달리 아무 저항 없이 대통령의 뜻을 받드는 모습을 보였다. 대통령이 한 마디 하면 법무부장관이나 검찰총장은 앞서거니 뒤서거니 한 발 앞서가고 평검사들은 코드 맞추기에 부산한 법무부장관과 검찰총장에게 말없이 복종할 뿐이었다.

검찰총장의 이중성도 마찬가지다. 검찰총장은 '절제와 품격' 있는 수사를 강조하면서도 정치적 사안이 발생하면 곧바로 절제와 품격을 버리고 불법필벌을 외치며 법률을 들이대며 친북좌익세력이라거나 반질서 사범으로 낙인찍어 수사대상으로 구속하여 정치적 편향

성과 당파성을 드러냈다. ‘절제와 품격’ 있는 수사는 구호로만 존재했던 것이다. 검찰총장은 2009년 신년사에서는 국법질서 확립을 언급하면서 대한민국의 정통성과 정체성을 부인하면서 친북좌익이념을 퍼뜨리고 사회 혼란을 획책하는 세력을 발본색원해야 한다는 전례 없는 강경발언을 서슴지 않았고, 검찰권 행사의 최우선 과제를 경제위기 극복에 기여하는 것이라고 말했다. 검찰수사와 경제위기 극복과의 관련성은 없는 것이지만 이러한 발언으로 정부의 친기업정책에 부응한 수사를 주문한 것으로 대통령과 코드를 맞춘 것이다. 검찰권이 대통령의 정책실현의 도구로 동원될 수 있음을 내놓고 드러낸 것이다.

이명박 정부에서는 참여정부에서 추진해온 법무부 개혁방안들이 무시되고, 공안기능이 부활하고 있으며, 개방형 직위의 축소 등 과거로 회귀하고 있다.

IV. 법무부·검찰조직의 개혁방안

1. 법무부 · 검찰의 임무와 조직현황

법무부는 검찰 · 행형 · 인권옹호 · 출입국관리 그 밖에 법무에 관한 사무를 관장하며 검찰청은 법무부와 분리된 외청으로서 검사에 관한 사무를 관장한다(정부조직법 제27조). 구체적으로 법무부는 검찰, 보호처분 및 보안관찰처분의 관리와 집행, 행형, 소년의 보호와 보호관찰, 갱생보호, 국가보안사범의 보도, 사면, 인권옹호, 공증, 송무, 국적의 이탈과 회복, 귀화, 사법시험 및 군법무관임용시험, 법조인양성제도에 관한 연구 · 개선, 법무에 관한 자료조사, 대통령 · 국무총리와 행정 각 부처의 법령에 관한 자문과 민사 · 상사 · 형사 · 행정소송 및 국가배상관계법령의 해석에 관한 사항, 출입국 · 외국인정책에 관한 사무 기타 일반 법무행정에 관한 사무를 관장한다(법무부와그소속기관직제 제3조).

공익의 대표자로서 검사는 범죄수사 · 공소제기와 그 유지에 필요한 사항, 범죄수사에 관한 사법경찰관리의 지휘 · 감독, 법원에 대한 법령의 정당한 적용의 청구, 재판집행의 지휘 · 감독, 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송의 수행 또는 그 수행에 관한 지휘 · 감독, 다른 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등을 임무로 한다(검찰청법 제4조).

법무부와그소속기관직제에 의하면 법무부의 행정제도개선업무를 총괄하고, 정책 및 기획을 조정 · 심사평가하며, 인사 · 예산 · 행정관리 및 시설관리에 관한 사무를 관장하기 위하여 기획조정실을 두고, 운영지원과, 법무실, 검찰국, 범죄예방정책국, 인권국, 교정본

부 및 출입국 · 외국인정책본부를 두고 있다. 장관 밑에 감찰관 1인 및 장관정책보좌관 2인을 두고 있다.

2008년 3월에 보호국을 범죄예방정책국으로 개편하여 검사장이 국장을 맡고 있다. 범죄예방정책국은 범죄인의 재범을 방지하기 위하여 건전한 사회 내 생활을 영위하면서 보호관찰, 사회봉사명령, 수강명령 등 체계적인 법 집행을 함으로써 사회를 보호하고 범죄인의 역량을 강화시키는 보호관찰소와 보호처분을 받은 소년을 수용하여 규율 있는 생활 속에서 전인간적인 성장발달을 도모하여 사회적 적응력을 높이는 소년원 그리고 정신질환 범법자를 수용, 치료하여 사회 및 범법자를 보호하는 치료감호소를 총괄하는 기관이다.

2007년 11월에 교정국이 교정본부로 확대 개편되었다. 2007년 5월에 출입국관리국이 출입국 · 외국인정책본부로 승격되었다.

2006년 5월에 인권국이 신설되었다. 인권국은 법무부 내 인권관련 정책수립에 관한 조정 · 총괄, 인권옹호에 관한 각 부처 간의 협력에 관한 사항, 인권관련 국제조약 · 법령에 관한 조사 · 연구 및 의견 작성, 인권옹호에 관한 종합정책의 수립 · 시행, 국가인권위원회와의 협력 등에 관한 사항 등 인권 관련한 다양한 업무를 담당하게 된다.

2008년 말에는 '법무부와 그 소속기관 직제시행규칙'을 개정하여 출입국 · 외국인정책본부장과 인권국장을 개방직에서 자율직으로 바꿔 검사장급을 배치할 수 있도록 하였다.

국가소송과 행정소송의 충실화를 위한 국가송무조직의 확대개편 추진하여 2007년 10월 정부법무공단을 신설하였다.

2. 개혁의 기본방향

법무부 · 검찰조직은 내부적으로는 법집행의 공정성과 투명성을 담보하고 전문성을 확보할 수 있는 조직과 능력을 갖추어야 하고 외부적으로는 정치권력으로부터의 독립성, 법집행의 공정성과 엄정성에 대한 국민의 신뢰를 확보하여 법집행기관으로서 국민에 대한 법률서비스를 제공하고 인권옹호와 사회정의실현에 기여하는 조직이어야 한다.

검찰개혁을 위한 최우선과제는 무엇보다도 상하관계의 위계질서를 완화시켜 검찰 내부의 민주화를 이루어내는 것과 인사제도의 개선에 있다. 조직이 관료화, 위계화, 폐쇄화되면 될수록 권력 기관화되고 정치적 영향가능성이 증가하게 되며 검찰이 정치권력의 사유화될 가능성이 높아지게 된다. 조직의 민주화와 외적 통제만이 정치적 영향가능성을 차단할 수 있다.

인사내용이 정당성을 갖기 위해서는 객관적인 인사기준을 마련하고 인사절차의 공정성 및 투명성이 보장되어야 한다. 스스로 부당한 지시의 유혹으로부터 벗어날 수 있도록 상명하복의 조직구조를 개선해야 한다. 나아가 검찰청을 실질적으로 법무부로부터 독립된 외청으로 분리시켜 범죄수사 및 공소유지기능을 집중시키고 법무부는 법무정책, 인권옹호, 국가 송무, 교정, 보호, 출입국관리 등의 사무만을 관장하도록 하여 법무부와 대검찰청의 기능과 관계를 재정립하여야 한다.

3. 법무부와 대검찰청과의 관계 재정립

(1) 법무부의 탈검찰화와 전문화

정부조직법 제27조 제1항에 의하면 법무부장관은 검찰, 행형, 인권옹호, 출입국관리 기타 법무에 관한 사무를 관장한다. 법무부와그소속기관직제 제3조에 의하면 법무부의 직무 중 검찰은 극히 일부분이다. 그러나 법무부에서 검찰국이 차지하는 위상은 대단히 높다. 검찰 이외의 법무행정업무인 교정 · 보호, 출입국관리, 인권옹호 등이 상대적으로 소홀히 다루어지고 있다.

법무부와그소속기관직제 제10조에 규정된 검찰국장의 분장사항은 '검찰청 사무기구에 관한 규정' 에 정해진 대검찰청의 기획조정부, 중앙수사부, 형사부, 마약 · 조직범죄부, 공안부의 분담사무와 많은 부분 중복되어 있고, 특히 검찰에 대한 지휘감독 관련 업무는 대검찰청과 중복되어 비효율적이다. 검찰청법에 따르면 검찰업무는 대검찰청에 속한다. 그러나 검찰청의 인사, 조직, 예산이 여전히 법무부의 관장사항이기 때문에 이로 인하여 정치적 지위를 갖는 법무부장관으로부터 검찰청 내지 검찰기능의 정치적 독립이 침해될 우려가 있게 된다[6].

다른 한편으로는 법무부의 주요 직책을 검사가 독점함으로써 검찰의 상위기관인 법무부가 검찰의 지배를 받는 결과를 낳고 있다. 양 기관의 기능중복으로 인한 업무효율성도 저해되고 있다. 국가 송무, 법령의 해석, 법 정책의 입안 등도 검사가 담당하고 그나마 순환 보직제에 의하여 자주 바뀌기 때문에 전문성도 떨어지게 된다.

따라서 검찰청을 실질적으로 법무부로부터 독립된 외청으로 분리시켜 범죄수사 및

6) 준 사법기관으로서 검찰이 국회나 대통령에 대해 책임을 지는 것은 바람직하지 않고, 법무부장관의 검사 인사권 행사는 견제와 균형의 원리에 따른 것이라는 등의 이유로 검찰과 법무부의 관계를 현재대로 유지하자는 견해로는 사법개혁추진위원회 전문위원보고서[하], 사법개혁추진위원회, 2000, 112면 이하 참조

공소유지기능을 집중시키고 법무부는 국제화 · 전문화 시대에 맞게 법무검찰 행정의 전문기관으로 법무정책, 인권옹호, 국가 송무, 교정, 보호, 출입국관리 등의 사무만을 관장하도록 하여야 한다[7]. 법무부의 업무는 법무행정이므로 수사전문의 검사가 있어야 할 검찰과 할 일이 다르다. 검사나 검찰직 공무원이 아니라 변호사자격이 있으면서 홍보, 경영, 행정, 정책, 인사행정, 인권, 연구 등 다양한 전문가가 필요하다. 따라서 변호사, 법무행정 공무원, 개방직 임용 등으로 전문화하고 필요한 최소한의 범위 내에서만 검사를 임용하여 법무부와 대검찰청간의 인사교류가 최소화되어야 한다. 특히 법무부는 검찰위주의 조직과 운영에서 탈피하여 양자의 견제와 균형을 유지하도록 해야 한다.

(2) 법무부장관의 검찰총장에 대한 수사지휘권 폐지

검찰청법 제8조에 의하면 법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘 · 감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘 · 감독한다. 이 제도 때문에 정무직인 법무부장관이 스스로 정치적인 편향성을 갖거나 정치권력의 영향을 받아 검찰사무에 관여하게 되면 검찰조직은 정치적 중립성을 잃고 수사는 정치적 영향을 받을 수 밖에 없게 된다. 검찰청이 법무부의 외청이라는 점을 고려하여 일반적 지휘 · 감독권은 그대로 둔다고 하더라도 구체적 사건수사에 대한 법무부장관의 간섭을 막기 위해서는 검찰총장에 대한 지휘권은 폐지하여야 한다[8].

(3) 검찰심급제 재고: 고등검찰청의 폐지

검찰조직을 위계 질서화하고 인력의 효율적 배치를 가로막는 지방검찰청, 고등검찰청, 대검찰청으로 이어지는 검찰심급제를 재고해야 한다.

고등검찰청은 고등법원에 대응하는 조직으로 형사부 · 공판부 및 송무부를 두고 있으며, 고등법원에서 재판하는 형사합의사건의 공소유지를 담당하며, 재정신청사건의 처리 및 형집행사무를 담당한다. 대검찰청의 위임을 받아 지방검찰청 · 지청에 대한 지휘 · 감독기능을 수행한다.

현재의 고등검찰청의 업무는 지방검찰청과 대검찰청의 업무와 중복되기 때문에 행정의

---

7) 한상희, 법무 · 검찰의 개혁 - 그 목표와 방안, JURIST, 2003.4(Vol. 391), 24

8) 김갑배, 법무부와 검찰의 구조개선, JURIST, 2003.4(Vol. 391), 43. 법무부장관의 지휘권을 인정하면서 이유를 명기한 서면에 의한 지시처럼 지휘권 행사의 객관성 및 투명성을 제고해야 한다는 견해는 문준영, 검찰권 행사에 대한 시민적 통제와 참여, 민주법학 제29호(2005), 177

낭비를 초래한다[9]. 형사항소 및 항고사건은 지방검찰청이나 대검찰청으로 이관하고, 국가를 당사자로 하는 소송이나 행정소송 등의 송무업무는 법무부의 송무업무를 위임받은 것이므로 국가송무를 담당하는 기관을 신설하여 이관해야 한다. 사면, 감형, 복권의 업무는 법무부의 관장사항이다. 감찰업무도 대검찰청과 법무부의 감찰업무와 중복되어 있다.

고등검찰청을 폐지하여 그 인력[10]을 지방검찰청이 배치하면 검찰예산과 인력낭비를 막을 수 있을 것이다.

(4) 검찰권 분권화

검찰행정의 중앙집권화에서 내부적 권력분립이 이루어져야 한다. 대검찰청의 업무는 실제 지방검찰청의 업무와 중복된다. 검찰총장의 수사지휘권을 이용하여 지방검찰청간의 유기적 협력 체제를 구축할 수 있다. 대검찰청의 중앙수사부, 마약·조직범죄부, 형사부, 공판송무부 등의 업무를 지방검찰청으로 이관하여 대검찰청의 조직을 슬림화해야 한다. 대검찰청은 일선 검찰청의 검찰업무에 대한 기획과 평가, 조정의 역할(기획조정실)과 감찰업무(감찰부) 등을 수행하는 기관이 되어야 한다. 현재 대검찰청 조직은 과거보다 비대해졌으며, 예컨대 중앙수사부의 첨단범죄기획수사과와 과학수사기획관, 범죄정보기획관과 공안부는 그 업무의 일부가 중첩되어 있다.

대검찰청 중앙수사부는 검찰총장이 명하는 사건의 수사를 담당하며 검찰총장의 수사지휘를 받기 때문에 한편으로는 외부로부터의 영향력을 차단할 수 있다는 장점이 있지만 지금까지의 경험에 비추어 보면 오히려 정치적 사건의 경우 더 정치적 영향을 받기도 쉽다는 약점을 가진 검찰조직이다. 권력형 부정부패 수사를 위한 특별수사기구는 필요하지만 중앙수사부의 수사과정과 결과로 인하여 검찰총장과 검찰조직 전체가 불신을 받을 위험성을 안고 있기도 하다.

(5) 검찰에 대한 시민감시

검찰이 어느 정도 법무부와 독립하게 되면 또 다시 검찰의 권한이 강화되고 이를 감시·통제할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 국회의 검찰총장 인사청문회를 거치지만 다수당과

---

9) 한상희, 법무·검찰의 개혁 - 그 목표와 방안, JURIST, 2003.4(Vol. 391), 22

10) 검사정원법(2009.1.23. 개정)의 검사정원표에 의하면 서울고등검찰청 82명 등 5개 고등검찰청의 검사정원은 138명으로서 전체 정원 1,847명의 7.5%에 달한다.

이해를 같이 하면서 정치적 사건의 경우 권한을 남용할 위험성이 있다.

검찰은 일반국민의 생생한 목소리를 경청하여 검찰청 운영에 반영하기 위하여 2003. 7월부터 검찰시민옴부즈만제도와 검찰시민모니터제도를 시범운영 하였다. 이 제도를 통하여 일반 국민들의 검찰에 대한 불만사항이나 검찰활동 전반에 대한 의견을 제출받아 검찰청 운영에 적극 반영하는 제도이다. 시범실시 후 제도도입은 이루어지지 않은 것으로 보인다. 또한 고등검찰청의 항고사건 결정과정에 변호사, 법학교수 등 외부위원이 참여, 기록검토 등을 거쳐 의견을 내도록 하는 항고심사회를 설치 · 운영하여 시민 참여를 통한 검찰 기소독점주의에 대한 견제장치를 도입한 바 있다.

검찰의 공소권 행사에 대한 시민적 통제로서 일본의 검찰심사회제도나 미국의 대배심제도(grand jury 기소배심)를 도입하자는 주장도 있다. 그러나 재정신청제도가 전면적으로 확대된 개정 형사소송법에서는 이와 같은 시민참여형 통제제도는 불필요한 것으로 보인다.

(6) 감찰권 강화

국민으로부터 신뢰받는 검찰이 되기 위해서는 검찰의 정치적 중립 못지않게 검찰내부의 비리에 대한 자정시스템을 강화해야 한다. 지금까지의 내부적 감찰을 통한 자기통제는 부적법한 검찰권행사와 검사의 도덕적 해이를 외부적으로 노출하지 않고 검찰내부의 비공식적 통제과정에 둠으로써 감찰 본래의 기능을 수행했다고 보기 어렵다. 은폐와 왜곡, 제 식구 감싸기의 관행이 국민의 불신을 키워왔던 것이 그간의 관행이었다.

내부적 감찰과 외부적 감찰은 각각 서로 비교하기 어려운 장단점을 갖고 있다. 내부적 통제는 제 식구 감싸기의 유혹 때문에 공정성을 담보하기가 어렵다. 외부적 통제는 공정성을 확보할 수 있지만 자칫 외압으로 작용할 가능성을 안고 있다. 따라서 감찰권을 어디에 분배하느냐가 아니라 어떻게 행사할 것인가가 중요하다. 감찰관 직위의 개방직화가 실질적으로 이루어져야 한다.

V. 마치며

법무부와 검찰과의 관계를 재정립하려는 이유는 정치적 사건수사에 대한 공정한 검찰 권행사를 확보하기 위함이다. 현재의 구조로는 정무직인 법무부장관의 검찰수사에 대한 영향력 행사 가능성이 매우 높기 때문에 이를 차단해야 검찰의 독립성이 어느 정도 확보될 수 있을 것이다.

법치국가와 법은 통제와 억압의 도구가 아니라 시민의 자유와 권리를 보장하는 장치다. 정권의 시녀라는 오명을 뒤집어 쓴 검찰을 그대로 둘 것인가? 살아있는 권력의 의지를 실현하는데 봉사하는 법무부 · 검찰이 되도록 내버려 둘 것인가? 아니다. 국가의 권력의지가 아니라 법적 의지를 실현하는 법무부 · 검찰로 변하게 해야 한다. 정치적으로 원하는 결과를 찾아내는 기관이 아니라 법에 합치하는 결과를 찾아내는 독립적 권한행사기관으로 다시 태어나도록 해야 한다.

검찰의 문제점과 개혁과제

서 보 학 교수
(경희대 법학전문대학원)

I. 현상의 총괄적 진단

보수정권 출범 이후 지난 1년 4개월 사이 검찰은 권력의 시녀노릇을 하던 과거의 모습으로 완전히 복귀한 모습니다. 시간이 갈수록 검찰의 정치적 예속성은 점점 심해지고 있고 과거 권위주의 정부시절에서와 같이 정권안보기구로서의 역할에 충실하고 있다. 준사법기관으로서 각종 부패범죄를 공평무사하게 처단하고 다양한 국가권력의 횡포 · 불법행위로 부터 시민들의 인권을 지키고 보호해야 할 임무를 방기한 채 오히려 공안정국을 조성하며 시민들의 자유권 · 기본권을 억누르는데 앞장서고 있다.

개괄적으로 살펴보아도 지난 1년 4개월간 검찰은 광우병 위험이 있는 미국산 쇠고기 수입의 문제점을 다룬 MBC PD수첩 제작진에 대한 수사와 기소, 대표적 보수신문인 조선 · 중앙 · 동아일보 광고주에 대해 불매운동을 벌인 네티즌들에 대한 수사와 기소, 촛불시위 참가자들에 대한 단호한 사법처리, 정연주 前 KBS사장에 대한 무리한 배임혐의 수사 및 기소, 저인망식의 대대적인 공기업비리 수사, 정부정책에 반대하는 시민단체들에 대한 압수 · 수색 · 수사, 인터넷포털사이트에 대한 압수 · 수색, 인터넷 논객 미네르바의 구속 및 기소, 국가보안법위반 공안사건의 부활, 용산참사사건에 대한 부실 · 편파수사 논란 등으로 이미 정치권력에 유착된 '정치검찰' 이라는 오명을 다시 쓰기 시작했다.

그 악역의 하이라이트는 얼마전 노무현 前 대통령을 죽음으로 이끈 박연차게이트 수사

이다. 애당초 박연차씨의 사업장에 대한 특별세무조사에서 시작된 사건은 그 본질이 현재의 권력실세들에 대한 세무조사 무마로비에 있었음에도 불구하고, 본질은 덮어둔 채 검찰수사의 칼끝이 노무현 前 대통령과 그 주변인들을 정조준한 채 무리하게 진행되어 왔다. 결국에는 노무현 前 대통령이 죽음으로 자신의 결백을 주장하기에 이르렀고 이 사건은 온 나라와 국민들을 충격 속에 빠뜨렸다. 견제 받지 않고 책임질 줄 모르는 무소불위의 검찰권력이 정치권과 결탁되었을 때 나타날 수 있는 극단의 폐해를 우리 국민들이 경험한 셈이다.

이와 같이 검찰이 정부에 의해 정국장악 목적이나 일방통행식 정책집행을 뒷받침하기 위한 '권력의 칼'로 동원되면서 검찰조직의 정치적 독립성은 심각한 타격을 받고 있다. 또한 법질서 확립을 명분으로 앞세운 검찰권의 전방위적 활약이 가시화되면서 그동안 경제영역뿐만 아니라 정치·사회·사상·인권·노동·사법 분야 등에서도 많은 진보를 이루었던 우리 사회가 다시 20년 전으로 퇴보하고 있다.

우리가 현재 처해 있는 2009년의 현실은 그나마 진보적이었던 과거 10년 정권하에서 검찰개혁에 철저하지 못했던 업보라는 생각을 하게 된다. 국민의 정부는 '검찰이 바로 서야 나라가 바로 선다'라고 했지만 사실상 검찰개혁을 위해서는 한 일이 전무했고, 참여정부는 검찰권력을 견제하고 그 기능을 정상화시키기 위해 여러 가지 노력을 했지만 검찰조직을 둘러싼 본질적인 내·외적 시스템을 개혁하는 데는 결국 실패하였기 때문이다.

현재의 사법시스템에서는 이러한 검찰권의 횡포 및 남용을 견제해 줄 수 있는 유일한 기관이 법원이다. 그러나 요즘의 법원은 금력 앞에서 유독 약한 모습을 많이 보이고 있다. 또한 최근 신영철 대법관이 서울중앙지방법원장 시절 촛불재판에 개입한 사실에서 볼 수 있듯이 법원도 정치적 영향력에서 자유롭지 못한 것이 사실이다. 그나마 법원의 젊은 판사들이 사법권 및 재판권 독립에 대한 강한 의지를 보이고 있는 정도가 다행이라고나 할까.

요즘 한국의 법치주의와 민주주의를 걱정하는 사람들의 검찰개혁에 대한 목소리가 어느 때 보다 높다. 이하에서는 검찰조직의 문제점과 검찰을 바로 세우기 위한 구체적인 개혁방안에 대해 중점적으로 생각해 보기로 한다. 아울러 재판의 독립을 지키기 위한 개혁방안에 대해서도 두 가지만 언급하기로 한다.

II. 검찰권력 및 검찰조직의 문제점

1. 권력지향의 검사와 정치적 종속성

검찰의 정치적 중립성에 대한 누적된 국민의 불만이 최고조에 달했던 때는 국민의 정부였다. 정치·사회의 민주화 바람을 타고 검찰개혁을 요구하는 국민들의 목소리가 어느 때 보다도 높았고 결국 우리 사법사상 최초로 조폐공사파업유도사건, 옷로비사건, 벤처비리사건(이용호게이트) 등에 특별검사제가 도입되기도 하였다. 특별검사제가 효과면에서 크게 성공적이라고는 평가할 수 있는지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 그러나 특별검사제가 정치에 종속된 검찰조직에 대한 국민불신의 상징으로 자리 잡고 있는 것은 사실이다. 아마 당시 검찰 내부에서는 영남을 기반으로 한 전통의 기득권 세력과 호남을 기반으로 한 신흥세력이 주도권 장악을 놓고 충돌하고 있었기 때문에 호남정권의 신임을 받는 수뇌부는 더욱 정치에 기대고 예속될 수밖에 없었던 것으로 짐작된다. 그러나 그 결과는 검찰에 대한 국민의 거대한 불신이었고 특별검사제의 도입이었다.

검찰조직의 수뇌부에 오르기 위해 정치권력에 기대고 수뇌부에 오른 뒤에는 더 높은 자리와 더 큰 출세를 위해 다시 정치권의 도구로 봉사하는 악순환이 생겨난 것은 검찰조직에 권력을 지향하는 검사들이 많기 때문이다. 소위 정치검사라고 하는 사람들이다. 권력 앞에 머리를 조아린 검사들은 출세를 했고 재임기간에는 정치권력의 기대에 맞게 소임을 다했으며, 그 이후에는 여지없이 더 높은 요직으로 보답을 받았다. 국회의원으로 진출한 법조인 중에 유독 검찰출신이 많다는 것도 권력을 지향하는 검찰조직의 문화를 간접적으로 말해주는 것이다.

지난 참여정부에서는 대통령과 집권여당이 검찰을 정치적 도구로 이용하는 것을 지양하고 오히려 검찰개혁을 표방했기 때문에 집권기간 내내 집권세력과 검찰의 관계는 매우 껄끄러웠다. 검찰의 칼날이 야당 보다는 오히려 집권세력을 겨냥한 사례가 많았던 것도 그러한 배경하에서 이해가 된다.

반면 새정부 들어 검찰과 집권정치세력은 공고한 공생관계를 형성하고 있는 것으로 판단된다. 소위 '삼성떡값'으로 위기를 맞았던 현 검찰수뇌부와 대선과정에서 BBK사건 등으로 위기를 맞았던 현 정부의 집권세력이 서로의 안전을 담보해 주면서 공생의 길을 찾은 것으로 추측된다. 이런 상황 하에서 과연 좌고우면 하지 않고 법과 원칙에 따른 검찰권의 행사를 기대할 수 있을 것인가? 과연 불편부당하고 성역 없는 검찰권의 행사를 기대할 수 있을 것인가? 그리고 검찰권력을 바탕으로 더 높은 권력을 지향하는 정치검사

의 출현이 없으리라고 믿을 수 있을 것인가? 기대난망일 수밖에 없는 상황이다. 노 前대통령을 죽음으로 이끈 박연차게이트 수사나 국민들의 언론·표현·집회의 자유에 대한 탄압, 정당한 소비자주권의 행사 등을 억압하는데 검찰이 총대를 메고 앞장서는 것을 보면 이러한 추측이 결코 무리가 아님을 알 수 있다.

2. 검찰권력의 과잉화와 견제수단의 부재

현재 우리 검찰의 가장 큰 문제점 중의 하나는 견제 받지 않는 무소불위의 권력을 행사하고 있다는 것이다. 검찰은 단순히 범죄수사권만 가지고 있는 것이 아니다. 경찰의 고유영역이라고 할 수 있는 범죄예방에서부터 주요범죄에 대한 정보수집 및 관리, 수사, 공소제기, 공판절차에의 참여, 형집행, 범죄인의 사후관리 및 감시 등 형사사법의 전분야에 걸쳐 검찰이 관여하고 있다. 특히 수사의 방향·대상·범위 등을 독자적으로 결정할 수 있는 수사권 및 수사지휘권, 공소제기여부를 독자적으로 판단할 수 있는 기소독점권 및 기소재량권 그리고 이미 진행 중인 형사재판까지 중단시킬 수 있는 공소취소권 등을 가지고 있어 사법처리의 여부와 대상·범위 등을 독자적 재량으로 결정할 수 있는 막강한 권한을 행사하고 있다. 게다가 대형비리사건에 대한 특수수사를 전담하면서 정치·경제·사회영역의 주요인사·기업 및 단체가 관련된 주요(범죄)정보를 독점하고 있다. 세계 검찰제도에 유례가 없을 정도의 강력한 권한을 소유하고 있는 것이다.

나아가 경찰의 수사가 주로 민생침해사범에 국한되어 있는 반면에 검찰 수사는 주로 정치인·주요공직자 관련 비리사건, 대형경제사건 및 기업인 관련 비리사건, 선거·노동 등 공안사건, 마약사건, 조직폭력배사건 등에 집중되어 있어 그 자신의 정책적 판단에 따라 정치권 및 사회의 흐름에 심대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 검찰자체가 하나의 거대한 권력집단으로 자리 잡고 있는 것이 현실이다.

반면 이러한 검찰권력을 견제할 수 있는 제도적 수단(대응 견제권력)이 현재로서는 전무하다. 경찰, 감사원, 국정원은 말할 것도 없고 심지어 집권정치세력 조차도 검찰권력을 쉽게 제어하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 현실을 생각하면 우리나라에서 '검찰공화국' '검찰파쇼' 라는 말이 나오고 있는 것은 전혀 이상한 일이 아니다. 이러한 이유로 검찰은 정치권이 반드시 손아귀에 넣어야 하는 기관이 되어버렸다.

참여정부하에서 형사재판에서 공판중심주의의 강화, 검찰·경찰간 수사권조정 노력, 공직자비리수사처의 설치 움직임 등으로 견제를 받았던 검찰은 보수정권의 출범과 함께 집권세력과의 공생관계를 공고히 하면서 다시 과거의 세력과 영향력을 회복하려는 움직

임을 보이고 있다. 작년에는 범정부적으로 공직자 · 기업인 · 사회지도층의 비리를 수사하기 위해 검찰 · 경찰 · 금감원 · 국세청 등으로 구성된 '합동수사 태스크포스팀'을 대검에 설치하겠다고 밝힌 바 있다. 비록 공직자관련 비리나 특정경제범죄 등에 효율적으로 대처한다는 명분을 내세우고 있지만, 야권이나 시민사회에서 다시 제기될 수 있는 '공직자비리수사처' 설치에 대한 요구를 미리 잠재우고 대형사건과 관련된 범죄정보 · 수사를 검찰 및 집권세력에서 효율적으로 통제하겠다는 계획에 다름 아니다.[1] 민주사회의 건강성 면에서 볼 때 검찰권력의 과잉화 현상과 '政 · 檢 유착'이 심화되고 있음은 매우 우려스러운 상황이라 하지 않을 수 없다. 견제 받지 않는 권력은 반드시 부패한다는 평범한 진리를 우리는 너무 쉽게 잊고 있는 것은 아닐까.

3. 일사불란한 조직체계와 상명하복의 문화

이미 많이 지적된 문제이지만 검찰조직의 또 다른 문제점은 소위 '검사동일체의 원칙'으로 표현되는 일사불란한 조직체계와 상명하복의 내부문화이다.[2] '수장인 검찰총장으로부터 아래의 말단 검사에 이르기까지 검사는 모두 한 몸이다'는 뜻으로 해석할 수 있는 이 원칙은 내부결재제도와 합쳐져 검사 개개인의 직무적 독립성을 무력화 시키고 사실상 모든 권력을 검찰총장 1인에게 집중시키는 효과를 낳고 있다. 검찰에 부여된 막강한 권한이 사실상 검찰총장 일인에게 귀속되는 효과를 낳는 동시에 중앙집권적 권한운용 시스템을 고착시킴으로써 검찰 내부의 민주화를 가로막고 있다.

법무부 외청에 속하는 검찰청 산하의 검사들은 국가행정조직법상으로는 행정부 소속의 공무원들이지만 그 직무에 있어서는 범죄를 수사하고 기소 및 공소유지의 역할을 담당한다는 점에서 사법작용을 감당하고 있다. 이러한 이유로 검찰을 단순한 행정기관이 아닌 準사법기관으로 부르기도 한다. 실제 우리나라 검찰은 범죄수사권과 기소재량권을 가지고 한 해 발생하는 형사사건의 50% 이상을 재량적 권한으로 종결시키고 있다. 이런 점에서 본다면 개개 검사는 사법관인 판사에 준하는 직무의 독립성 및 신분의 안정이 보장되어야 한다. 개개 범죄사건의 수사와 기소에 있어서 직무독립성이 강하게 보장되어야하고 직무상 행한 처분과 관련하여 신분상 불이익을 받지 않아야 한다. 검사동일체의 원칙과

---

1) 검찰의 이 안은 현재는 잠잠하지만 대검중수부 폐지나 공직자비리수사처 설치에 대한 시민사회의 요구가 높아지면 다시 테이블 위에 올라 올 가능성이 크다.

2) 지난 2004년 검찰청법의 개정으로 검사동일체의 원칙이라는 문구는 법문에서 사라졌지만 아래에서 보는 바와 같이 여전히 同원칙의 내용은 검찰청법에 살아 있고 검찰조직내의 위계질서로 작동하고 있다.

내부결재제도에 의해 개별 검사의 의사결정을 기속한다면 이는 단독관청(독임제 관청)으로서의 검사의 지위와 일치할 수 없다. 물론 검사동일체의 원칙과 내부결재제도가 검찰의 수사권·기소권행사에 있어서 전국적인 통일을 기하고, 상급 검사에 의해 하급 검사들의 권한남용을 제어하거나 잘못된 법적용을 예방하는 순기능이 있는 것도 사실이다. 하지만 현실적으로는 개별 검사의 단독관청으로서의 지위를 무색하게하고 검찰조직내 의사결정의 비민주성을 강화하며 검찰총장 1인의 독단적 지배체제를 강화하여 공정한 검찰권행사를 가로막는 더 큰 부작용을 낳고 있다. 검사동일체의 원칙과 내부결재제도는 폐지되어야 한다는데 많은 학자들의 견해가 일치되어 있는 이유이다.[3)]

4. 폐쇄적 엘리트주의

검사들의 폐쇄적인 엘리트주의도 심각한 문제 중의 하나이다. 막강한 권한이 검찰조직·검사에게 부여되어 있는 반면에 검사는 어느 누구에 대해서도 책임을 지지 않는다. 대응할 견제권력이 없기도 하거니와 검사의 선발 및 검찰조직의 구성에 국민이 전혀 관여하지 못하기 때문이다. 검찰은 어느 누구의 위법·비리를 가리지 않고 서슬퍼런 사법처리의 칼날을 들이댈 수 있지만 내부구성원의 위법과 비리에 대해서는 외부의 간섭과 사법처리를 인정하지 않고 있다. 위법·비리를 저지른 검사가 경찰서에 출두하여 조사받는 모습을 보게 될 때 비로소 우리나라가 민주화되었다고 말할 수 있을 것이라는 말이 나오는 것도 그 때문이다.

그러다보니 검찰구성원은 검사 이외에는 누구도 인정하지 않는 폐쇄적인 엘리트주의를 형성하고 어느 조직보다 단단한 결속력을 자랑하고 있다.[4)] 과거 참여정부하에서 비검사 출신의 법무부장관 임명에 대해 검찰조직이 극도의 거부감을 보였던 것이 좋은 예라고

---

3) 박상기, 한국 검찰, 무엇이 문제인가?, 연세법학연구, 2003, 70면; 한인섭, 한국 검찰의 정치적 중립성 - 풀리지 않는 숙제? -, 서울대 법학, 1999, 217면 이하 참조.

4) 검사들의 결속력은 비단 현직에 있는 사람들 간에만 존재하는 것은 아니다. 검찰 조직에 몸담았던 사람들에게도 남다른 돌봐주기가 존재한다. 한 예로 경찰이 지난 2006년 12월부터 브로커와 짜고 소프트웨어 불법 사용자를 적발한 뒤 고소하지 않겠다며 거액의 합의금을 받아내고 이를 횡령한 혐의로 모 부장검사 출신 변호사를 수사하는 과정에서 검찰이 수사에 필요한 압수수색영장의 청구를 계속 기각하고 이에 불복한 경찰이 법원에 직접 준항고를 제기하는 등의 초유의 사태가 벌어진 예가 있었다. 결국 同변호사에 대한 경찰의 수사는 경찰의 뜻과는 반대로 불구속 송치되는 선에서 그치고 말았다. 검사의 경찰수사 간섭에 의한 수사왜곡의 한 예가 될 것이다. 문제는 이런 비슷한 사례들이 현재의 수사구조 하에서는 언제든지 발생할 수 있다는 것이다.

할 것이다.[5] 반면 검사출신 법무부 장관의 지휘에 대해서는 큰 거부감이 없다.[6] 현재의 한국 검찰에게서 국민을 주인으로 섬기고 국민의 권익에 봉사하는 검찰권행사를 기대하기 어려운 이유이다. 이러한 폐쇄적 엘리트주의를 무너뜨리지 않는다면 검찰권은 국민과 사회를 위해 존재하는 것이 아니라 결국 검사의, 검사에 의한, 검사를 위한 권력으로 전락하고 말 것이다.

5. 검사에 장악된 법무부

정부조직법상 검찰청은 법무부의 외청으로 설치되어 있지만 검찰의 영향력은 그 정도에 그치지 않는다. 법무부 장·차관, 실장 및 국장급 보직 등 법무부의 주요보직을 현직 검사 또는 검사출신 인사들이 장악하고 있고[7], 법무부 각 부서에도 검사들이 대거 과장급 및 실무책임자로 파견되어 근무하고 있다. 상위기관인 법무부를 검사들이 장악하고 있는 것이다. 검찰이 단순한 일개 외청이 아니라 사실상 한 개 중앙부처로서의 지위와 영향력을 보유하고 있는 이유이다.[8] 그리고 법무부·대검 근무경력이 출세의 바탕이 되고 있는 현실에서 법무부 내 주요보직 확보를 위한 검사들의 경쟁은 매우 치열한 상황이다.

이렇게 검사에 의해 장악된 법무부가 제대로 검찰을 감독하고 견제하는 역할을 해주리라 기대하기는 어려운 것이다. 또한 법무부가 국민을 위한 법무행정보다는 검사들의 복지와 검찰행정을 뒷받침하는 역할에 그치고 있다는 비판을 듣는 것도 무리는 아니다. 법무부로부터 21세기에 걸맞는 선진법무행정을 기대하기 위해서는 법무부를 검사로부터 독립시켜야 한다는 목소리에 귀를 기울여야할 때이다.

---

5) 천정배 전법무부장관의 지휘권 행사에 대해 당시 검찰총장이 극도의 거부감을 드러내며 사퇴한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

6) 최근 퇴임한 임채진 前검찰총장도 현법무부장관에 의한 수사지휘가 여러차례 있었음을 밝힌바 있다.

7) 현재 출입국관리국과 교정국만 비검사출신이 차지하고 있고 인권국장은 개방직으로 되어 있다.

8) 행정안전부 외청으로 설치되어 있는 경찰이 행정안전부에 전혀 영향력을 행사할 수 없는 현실을 비교해 보면 검찰의 파워와 영향력의 크기를 짐작할 수 있다.

III. 참여정부에서의 검찰개혁

5년 전 노무현 前 대통령과 평검사와의 대화는 왜 검찰개혁이 필요한지를 국민들에게 각인시켜준 하나의 사건이었다. 국정의 최고책임자가 평검사들과 공개토론을 갖는다는 것 자체가 하나의 사건이었지만, 대통령 앞에서도 주눅 들지 않고 당당하게 자신들의 주장을 항변하던 검사들의 모습이 국민들에게 매우 비정상적으로 비쳐졌기 때문이었다. 이날의 대화에서 검찰수뇌부에 대한 불신을 표출한 대통령의 발언으로 당시 검찰총장이 사표를 내는 일도 벌어졌지만, 국민들은 대통령 앞에서도 겸손할 줄 모르고 자신들의 주장만을 되풀이하는 검사들을 보면서 검찰개혁의 필요성을 피부로 느끼게 되었다. 국민의 정부시절 조폐공사파업유도사건 · 옷로비사건 등으로 만신창이가 된 검찰에 대해 참여정부가 개혁의 시동을 걸게 된 단초를 제공한 사건으로 보아도 무방할 것이다.

이전 국민의 정부에서는 헌정 사상 최초로 특검제가 도입된 것을 빼고는 검찰을 개혁하기 위한 구체적인 노력이 없었던데 반해, 참여정부 하에서는 아래와 같이 검찰을 개혁하기 위한 여러 가지 시도가 있었다.

첫째, 가장 중요한 것으로는 청와대와 집권여당이 검찰을 장악, 도구화하려는 시도를 포기하였다는 것을 들 수 있다. 이전 정부와 같이 검찰을 '사정의 칼', '야권탄압 및 정국주도권 장악의 도구'로 사용하는 것을 포기한 것이다. 검찰의 막강한 권한을 이용한 사정의 편리성을 감안할 때 검찰의 도구화를 포기한 당시 대통령과 집권여당의 정치적 결단은 매우 높이 평가를 받아야 할 것이다. 집권세력이 먼저 '政 · 檢의 연결고리'를 끊고 사정권력의 핵인 검찰을 본래의 자리로 되돌리려는 시도를 했다는 점에서 후대의 모범이 될 것으로 본다.

둘째, 검찰권력을 견제하기 위한 시도이다. 공직자비리수사처의 설치 노력과 경찰수사권독립 노력을 들 수 있다. 고위공직자의 비리수사를 전담하는 특별수사기관을 설치하는 것은 정치적 · 사회적 영향력이 큰 대형비리사건들에 대한 수사 · 기소를 전담하고 있는 검찰의 독점체제를 깨뜨리고 사정권력의 중립화를 확보하며, 또한 사실상 치외법권 지역에 놓여 있는 판 · 검사들의 비리에 대해서도 사법처리의 가능성이 현실화될 수 있다는 점에서 큰 의미를 갖는 개혁방안이었다. 또한 실제 형사사건수사의 96% 이상을 담당하고

있는 경찰에게 일정부분 수사독립성을 부여하는 방안은 검찰과 경찰의 관계를 대등·수평관계로 돌리고 양기관간에 상호 'check and balance'가 가능하도록 함으로써 검찰권력을 견제할 수 있는 개혁방안이었다. 비록 양 개혁방안 모두 참여정부에서 입법화에는 실패하였지만 검찰에게 큰 위기의식을 가져다 준 것은 사실이었다.

셋째, 참여정부에서 가시적인 성과를 거둔 사법개혁도 검찰개혁과 관련하여 큰 의미를 갖는다. 형사법정에서 공판중심주의를 강화하기 위한 형사소송법의 개정이 이루어졌고 우리 사법사상 최초로 국민이 형사재판에 참여하는 배심재판제도가 도입되었다. 획기적이라고 할 수 있는 이러한 제도의 변화는 모두 검찰기능의 제자리 찾기와 연관되어 있다. 검찰의 주된 기능은 수사와 수사지휘, 기소 그리고 공소유지이다. 영미법계의 검찰은 대체로 수사에는 관여하지 않고 기소와 공소유지에 치중하는 반면 대륙법계의 검찰은 기소와 아울러 수사에도 직접 관여하고 있다. 양 법계의 차이에도 불구하고 검찰제도는 근대형사소송의 탄핵주의원칙과 국가소추주의가 결합하여 탄생한 제도이기 때문에 그 본질적 기능은 기소와 공소유지에 있다. 그런데 세계 어디에서도 한국 검찰처럼 공소유지 임무에 소홀한 채 수사에 전력을 투구하는 예를 찾아보기 힘들다. 검찰이 과도하게 수사에 집중하다보니 경찰수사에 대한 지휘나 사후감독을 부실하게 할 뿐만 아니라 특히 법정에서의 공소유지에는 매우 소홀하였다. 과거 형사부 검사는 경찰에서 송치되어 온 사건을 꼼꼼하게 검토하기보다는 지게로 법정에 퍼 넘기기 바빠 '지게 검사'라는 별명이 붙었고, 사건을 직접 수사하지 않은 공판검사가 사건에 대한 충분한 지식 없이 공판에 임하다 보니 형사재판은 법정공방이 사라진 채 조서로 피고인의 혐의를 확인하는 서류재판으로 진행되었던 것이 사실이다. 물론 형사재판의 형해화(形骸化)에 대해서는 상당부분 법원의 재판운용방식에 책임이 있겠으나 그에 못지않게 공소유지임무를 소홀히 했던 검찰의 책임도 큰 것이 사실이었다. 실체적 진실이 법정에서의 치열한 공방에 의해 밝혀지지 않고 검찰조서에 의해 사실상 결정되는 비정상적인 상황은 결국 피고인의 충실한 재판을 받을 권리와 무죄추정에 근거한 방어권을 침해하는 결과를 낳는다. 그러나 이제 형사법정에서 공판중심주의가 강화되고 민간인이 법정에 참여하는 배심재판이 시행됨에 따라 검찰도 최근 공판인력의 보강 및 공판준비 강화 등 기소기관으로서의 본래의 모습을 되찾기 위한 노력을 보이고 있다.

나아가 개정형사소송법은 검찰의 불기소처분에 대한 재정신청을 모든 고소사건으로 확대함으로써 부분적이나마 검사의 기소재량권에 대한 사후적 통제수단을 확대하였다. 비록 고발사건이 빠지기는 하였으나 검사의 기소재량권을 견제하고 범죄피해자의 권리구

제를 위한 중요한 제도적 수단을 마련한 것이다.

넷째, 검찰청법에도 몇 가지 의미 있는 변화가 있었다. 정·관계 고위인사의 구속시 총장과 장관의 사전승인을 받도록 한 구속승인제도의 폐지, 검찰총장에 대한 국회인사청문절차의 도입, 검사의 직무상 독립성을 제고하기 위한 검사의 직급일원화, 7년마다 검사들의 자격을 재심사하는 '검사적격심사제도'의 도입, 검사동일체원칙의 - 명목상 - 삭제와 상급자의 지휘·감독에 대한 검사의 '이의제기권' 보장, 검찰인사의 공정성·투명성을 강화하기 위한 '검찰인사위원회'의 심의기구 격상 등이 그것이다. 그러나 이러한 변화는 검찰권력의 본질적인 개혁과는 거리가 있는 것들이다. 엄밀히 평가하면 검찰개혁에 대한 여론을 잠재우기 위한 검찰 스스로의 면피성 개선에 불과한 것으로 보는 것이 옳다.

IV. 향후 검찰개혁의 방향과 과제

1. 방향

참여정부는 역대 어느 정권보다도 검찰개혁의 필요성을 깊이 인식하고 구체적인 개혁성과를 거두기 위해 노력하였다. 특히 검찰의 정치적 중립성 확보와 검찰권력의 견제를 위한 구체적인 개혁작업에 시동을 걸었다는 점에서 높은 점수를 줄 수 있을 것이다. 그러나 부분적인 성과가 있었음에도 불구하고 검찰의 정치적 중립성 확보와 검찰권력의 견제수단 확보 등 핵심적인 제도개혁에 있어서는 성공하지 못했다.

우선 검찰의 정치적 중립성 확보를 위해 대통령과 집권여당이 손안의 권력을 놓아주는 소극적 행태 외에는 적극적으로 정치적 영향력을 차단하기 위한 제도를 설계하는 데에는 소홀하였다. 검찰권력의 견제를 위해 추진되었던 공직자비리수사처의 설치와 경찰수사권독립도 이루어지지 못했다. 이는 당시 청와대와 집권여당이 검찰의 집요한 견제와 야당의 반대를 넘어설 만큼의 강력한 추진력과 도덕적 우위를 갖지 못했었기 때문이다.

이제 개혁되지 않은 검찰의 폐해를 눈으로 목도하고 몸으로 느끼는 상황에서 검찰개혁의 방향은 명확한 것이다. 해묵은 이야기지만 '검찰권력의 정치적 중립성 확보'와 '견제수단 확보'가 개혁의 요체인 것이다.

2. 검찰의 정치적 중립성 확보를 위한 개혁방안

국민들이 검찰에 바라는 모습은 정치적 외풍에 흔들리지 않고 오로지 법과 원칙에 따라 수사·기소하는 정치적으로 독립된 검찰이다. 1976년 일본 최대의 뇌물비리사건인 '록히드 사건'에서 살아 있는 권력의 부패를 처단하여 국민들의 신뢰를 한 몸에 받고 있는 일본 도쿄지검 특수부의 신화를 우리나라 검찰도 창조해 주기를 바라는 것이다. 한국 검찰의 정치적 독립을 위해서는 일부 정치검사들의 각성도 필요하지만 정치권이 검찰수사에 영향력을 행사할 수 있는 모든 통로를 차단하는 것이 중요하다.

(1) 법무부장관의 지휘권 폐지

우선 구체적 사건의 수사에 있어서 법무부장관의 검찰총장에 대한 지휘권(검찰청법 제8조)을 폐지하여야 한다. 정치권력이 법무부장관을 통해 수사에 개입하고 영향력을 행사할 수 있는 여지가 있기 때문이다. 법무부장관은 법무행정과 관련해서만 지휘권을 갖고 범죄수사에 대해서는 일절 간섭할 수 없도록 해야 한다. 그리고 입법적으로 폐지되기 전까지는 법무부장관의 지휘권 행사는 반드시 서면으로 하도록 하여 그 기록을 남겨 책임소재를 분명히 하여야 한다.

새정부 들어 검찰총장보다는 법무부 장관의 영향력이 검찰조직에 더 커지고 있는 것은 매우 우려할 만한 상황이다. 최근 임채진 前 검찰총장도 퇴임에 즈음하여 보수언론인 조·중·동 광고불매운동을 벌인 네티즌들에 대한 검찰수사는 법무부장관의 지휘권 행사에 의한 것임을 밝힌 바 있어 논란을 일으켰다. 대통령의 지시를 받는 법무부장관의 검찰총장에 대한 지휘권행사가 비단 이 사건 뿐만은 아닐 것이라는 의혹을 필자만이 갖는 것은 아닐 것이다.

(2) 검사의 단독관청(독임제 관청)으로서의 지위 회복

검찰청법(제37조)에 의해 검사는 사법관인 판사에 準하는 신분보장을 받고 있다. 범죄의 수사, 피의자의 체포·구속, 압수·수색의 실시, 공소의 제기, 형의 집행 등 형사절차에서 準사법적 기능을 수행하기 때문에 판사에 준하는 직무의 독립성·공정성이 요구되고 이를 위해 신분보장이 필요하기 때문이다. 그러나 앞에서 언급한 검사동일체의 원칙과 내부결재제도에 의해 독임제 관청으로서의 검사의 지위는 사실상 유명무실화 되어 있다. 일선 검사의 수사권·기소권이 검찰총장을 비롯한 간부 검사들에 의해 통제될 때 소신 있는 수사와 기소를 하기 어렵고 사법정의는 왜곡될 위험성이 커진다. 또한 상명하복식의

의사결정구조가 고착화되어 검찰조직의 민주성도 기대할 수 없게 된다.

비록 2004년 2월 검찰청법을 개정, 명목상으로는 '검사동일체의 원칙'을 폐지하고 '검찰사무에 관한 지휘·감독' 규정(제7조)을 신설하여 하급검사가 상급검사의 지휘·감독의 적법성·정당성 여부에 대하여 이의를 제기할 수 있도록 하고 있으나, 이러한 명목상의 법개정으로 검사동일체의 원칙이 사라졌다고 믿는 사람은 아무도 없다. 검사동일체의 원칙의 실효성을 담보하는 '검사직무의 위임·이전 및 승계' 규정(제7조의2)이 여전히 살아 있고 내부결재제도도 유지되고 있는데다가 인사권을 쥐고 있는 상급검사의 지시에 하급검사가 감히 불복하기가 쉽지 않기 때문이다.

검사동일체의 원칙을 완전히 해체하기 위해서는 검찰청법을 개정하여 일반 검찰행정업무 외에 사건의 수사·기소와 관련하여서는 상급검사가 담당 수사검사를 지휘·감독할 수 없도록 하여야 하고, 상급검사가 하급검사의 수사직무를 임의로 위임·이전·승계할 수 없도록 제7조의2 규정도 개정하여야 한다. 이러한 조치가 취해질 때에야 비로소 검사동일체의 원칙이 해체되고 準사법기능을 담당하고 있는 검사의 단독관청으로서의 지위도 회복이 될 것이다.

(3) 법무부와 검찰청의 분리

앞서 언급한 바와 같이 검사에 의해 장악되어 있는 법무부를 검사로부터 독립시켜 21세기에 걸맞는 법무행정을 수행할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 검찰국의 규모를 최소화하여 이곳에만 검사를 잔류시키고 나머지 실국에서는 모든 검사를 철수시켜야 한다. 대신 변호사자격을 가진 법률가들을 법무행정공무원으로 선발하여 사회의 요구와 수요에 걸맞는 다양하고 전문적인 법무행정을 개발·수행하도록 해야 한다.[9)]

---

9) 박찬운 변호사의 설명에 의하면 일본과 미국의 법무부는 문민화 되어 검사로부터 독립되어 있다고 한다. 일본의 경우 법무부의 3자리 정무직(대신, 부대신, 대신정무관)은 모두 정치인 출신이고 검찰과는 전혀 관계가 없다고 한다. 현재의 모리 에이스케 장관은 원래 공학박사 출신인데 자민당 6선 위원이고, 부대신인 사토 타스오는 법학부 출신이나 행정공무원을 하다가 중의원이 된 사람이며, 정무관 하야카와 츄코는 변호사 출신이라고 한다. 그리고 법무성에서 검사들이 파견되어 있는 곳은 형사국 정도인데, 이곳에 파견되어 있는 검사들은 고유의 업무에 충실할 뿐이지 검찰을 통제하지는 못한다고 한다. 일본에서는 1954년 조선의혹 사건 이후 검찰과 법무성과의 관계가 정립되었는데, 이사건 이후 법무대신은 검찰에 대하여 지휘권을 함부로 행사하지 못하게 되었고, 검찰은 중립적인 자세로 검찰권을 행사하게 되었다고 한다. 미국은 연방을 기준으로 할 때 검찰과 법무부가 하나로 융합되어 있고, 그래서 미국의 법무장관을 Attorney General 이라고 한다. 그러나 수사업무는 대통령이 임명하는 연방검사가 하고 법무부는 연방의 법무업무와 대법원 사건을 담당(이것을 담당하는 직책이 Solicitor General) 한다고 한다. 미국의 법무부에는 우리의 검사

또한 법무부와 검찰 간에 적당한 견제 및 협조관계를 구축하여 양 기관 간에 'check and balance' 시스템이 형성되도록 하여야 한다. 이를 위해서는 법무부 장관을 원칙적으로 비검사 출신을 선임하여 법무행정과 관련한 검찰에 대한 일반적인 지휘·감독권을 부여하고 공정한 인사권과 감찰권을 통해 검찰권력의 남용을 견제할 수 있도록 해야 할 것이다.

(4) 인사시스템의 개혁

공무원은 자리에 목을 매고 이는 검사들도 예외가 아니다. 따라서 공정한 인사시스템을 마련하는 것이 검찰권력의 정치적 독립을 담보하는 중요한 조건 중의 하나이다. 정치권이나 법무부장관, 검찰총장이 자의적인 인사권 행사를 통해 수사권·기소권을 통제하려고 하는 한 수사 및 기소의 독립성은 침해될 여지가 크다. 이런 점에서 법무부에 근무평정을 위한 전문부서를 설치하여 객관적 인사평정자료를 개발하는 한편, 심의기구로 격상된 '인사위원회'에 과반수 이상의 외부인사와 평검사 등이 참여하여 검찰인사가 객관적인 자료에 근거해 공정하고 투명하게 이루어지도록 하여야 한다. 특히 政·檢간의 유착관계를 끊기 위해서는 정치권에 줄을 대는 정치검사들의 출세가 차단될 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

또한 검찰총장의 선임과 관련해서도 보다 객관적이고 개방적이며 투명한 선발시스템을 마련할 필요가 있다. 검찰의 정치적 중립성을 확보하는데 도움이 될 것으로 예상했던 현재의 검찰총장 임기제 및 국회청문회제도는 사실상 큰 도움이 되지 않는 것으로 밝혀지고 있다. 따라서 대통령이 인사권을 독점하고 자신의 입맛에 맞는 사람을 검찰총장으로 선임하는 그동안의 관행자체를 개혁할 필요성이 있다. 예컨대 법부무에 법조계·시민대표·학계대표들이 참여하는 가칭 '검찰총장후보추천위원회'를 설치하여 여기서 2배수의 후보를 추천하도록 하고 이중에서 대통령이 낙점하는 방식을 고려할 수도 있겠다. 또한 검찰총장의 문호를 개방하여 검사출신이 아닌 법조인도 총장에 임명할 필요가 있다. 현재 검찰청법에는 검사 출신 아닌 법조인도 검찰총장에 임명될 수 있도록 되어 있으나 지금까지는 예가 없었다. 비검사 출신이 검찰총장에 임명된다면 검찰조직의 내부문화를 보다 민주적·개방적·합리적인 것으로 개혁하는데 도움이 될 것으로 본다.

와는 다른 많은 변호사들이 참여하고 있다고 한다. 따라서 미국의 법무부는 변호사들이 장악하고 있다고 말할 수 있으며 우리의 기준으로 보면 완전히 문민화가 된 나라라고 평가할 수 있다는 것이다.

검찰조직의 구성에 주권자인 국민들이 관여할 수 있도록 하기 위해 미국과 같이 검찰총장과 지방검사장은 선거를 통해 선출하는 것도 바람직한 방안이 될 수 있다. 중차대한 검찰권력을 행사하는 검찰조직(검찰총장)에 대해 국민들이 직접 책임을 물을 수 없다는 것은 그 자체로서 민주적인 시스템에 반하는 이질적인 권력이기 때문이다. 물론 선거제도는 자칫 검찰권력을 정치권과 결탁시킬 위험성을 내포하고 있는 것이 사실이다. 그러나 검찰권력이 위정자의 뜻이 아닌 국민의 뜻을 헤아리고 국민에게 봉사하는 권력이 되도록 바로 잡기 위해서는 국민에게 책임을 지도록 하는 선거제도의 도입이 필요하고 그 효과는 매우 긍정적일 것으로 생각한다.

(5) 대검의 직접수사기능 폐지(중수부의 폐지)

차제에 대검의 직접수사기능을 폐지하여야 한다. 따라서 대검중수부는 조속히 폐지되어야 한다. 일선 지검에 특수부가 존재함에도 불구하고 대검에 수사부서(중수부)를 존치하는 것은 정책수립과 집행을 담당하는 대검의 기능과도 맞지 않을뿐더러, 검찰총장의 직할부대인 중수부의 성격상 검찰총장이나 정치권의 직접적인 영향력이 행사될 가능성이 크기 때문이다. 또한 대검중수부가 엘리트검사들의 출세코스가 되어 정치검사를 양성하는 부작용도 낳고 있다. 특수수사의 필요성은 인정하지만 그 독립성을 보장하기 위해서는 일선지검의 특수부와 같이 검찰수뇌부의 영향력에서 되도록 멀리 위치시키는 것이 바람직하다. 최근 노 前대통령을 죽음으로 이끌고 정작 살아 있는 권력의 비리에 대해서는 축소·은폐의 의혹만 남긴 박연차게이트 수사의 예를 보더라도 대검중수부와 같이 총장의 - 정치권의 - 직접적인 영향력 하에 놓여 있는 수사기구의 폐해가 어떠한지를 잘 알 수 있다.

같은 이유에서 대검이 구상하고 있는, 범정부적으로 공직자·기업인·사회지도층의 비리를 수사하기 위해 검찰·경찰·금감원·국세청 등으로 구성된 '합동수사 태스크포스팀'을 대검에 설치하겠다는 계획은 폐기되어야 한다.

(6) 검찰총장의 상위직 진출 및 검사들의 정치권 진출 제한

한국 검찰의 정치적 중립을 위해서는 일정기간 검찰총장의 상위직 진출을 제한하고 또한 총장을 비롯한 검사들의 정치권 진출을 적정한 선에서 제도적으로 제한할 필요성이 있다. 우리나라에서 수년전 검찰총장의 고위직 진출 및 정치권 진출을 제한하는 내용의 검찰청법이 만들어졌을 때 검사들이 앞장서 헌법소원을 제출하여 개정안을 무효화시킨

경험을 갖고 있다(헌법재판소 1997. 7. 16. 선고 97헌마26 결정). 또한 검사 출신 율사들의 국회진출도 다른 직역에 비해 매우 활발한 상황이다.

이와 같이 검사직을 천직이 아니라 더 높은 출세를 위한 발판으로 삼는 권력지향적인 검사들이 조직을 구성할 때 그 검찰은 정치권력의 풍향에 민감하게 반응하고 더 높은 권력에 스스로 머리를 조아리는 정치검찰이 되지 않을 수 없다. 또한 검사 출신의 정치인들은 기왕의 인연을 이용해 검찰에 정치적 영향력을 행사하려드는 위험성이 크다. 반면 우리와는 대조적으로 일본의 검사들은 검찰을 떠나더라도 후배 검사들의 직무에 영향을 주지 않기 위해 스스로 엄격하게 정치권 진출을 자제한다고 한다. 이러한 한·일간 검사들의 인식차이가 오늘날 양국 검찰의 위상의 차이를 가져온 중요한 원인이 아닐까 생각한다.

지난번 검찰청법이 지나치게 광범위하게 검찰총장의 직업선택의 자유와 정치적 기본권을 제한하여 위헌판결을 받았기 때문에, 직업선택의 범위를 합리적으로 제한하고 또한 검사들이 일정기간 공직자 선거에서 정당의 공천을 받지 못하도록 제한한다면 헌법과의 조화를 이룰 수 있을 것으로 생각한다.

3. 검찰권력의 견제를 위한 개혁방안

검찰권력의 과잉화에 따른 문제점을 인식하고 그 대비책을 마련하는 것도 중요한 문제이다. 검찰이 정치권의 손을 떠나는 것은 바람직 하지만 그렇다고 검찰권력을 견제할 제도적 장치가 전무하다면 검찰권력의 독주라는 또 다른 문제점을 낳기 때문이다. 검찰의 정치적 독립성을 보장하면서도 검찰권력의 독주와 남용을 방지할 수 있는 시스템의 정착이 시급히 요청된다.

(1) 기소권의 견제를 위한 재정신청사건의 전면확대

검찰의 기소독점권을 견제하기 위해서는 우선 재정신청 대상사건을 '고발사건'을 포함해 모든 사건으로 전면 확대하여야 한다. 지난 참여정부에서의 형사소송법 개정으로 고소사건에는 재정신청이 가능해졌다. 이로 인해 피해자의 권리구제가 확대되고 검사의 기소재량권도 상당부분 견제를 받게 되었다. 그러나 국회의 논의과정에서 사법개혁법안 원안에 들어 있던 고발사건은 재정신청의 대상에서 제외됨으로써 그 의미가 크게 반감되고 말았다. 국민적 의혹이 집중된 대형비리·부패사건 등은 언론보도·시민단체 등의 고발로 수사가 시작되는 경우가 많은데 이러한 사건에 대한 재정신청이 인정되지 않음으로써

정치적·사회적 이해관계가 걸린 대형사건들에 대한 검사의 기소재량권을 사후적으로 견제할 수 있는 수단이 확보되지 않고 있는 상황이다. 정치인이나 공무원 등이 연관된 범죄에 대해서는 아예 '기소법정주의'를 도입하는 것도 방법이다.

그리고 개정형사소송법은 재정신청에 대해 법원이 공소제기결정을 내린 경우 검사로 하여금 공소유지를 맡도록 하고 있다(형사소송법 제262조 제6항). 과거에는 공소제기결정이 내려진 때에는 변호사 중에서 공소유지검사를 선발하여 공소유지를 맡겼었다. 그런데 개정형사소송법이 검사로 하여금 공소유지를 맡게 한 결과 검사가 공소유지에 적극적이지도 않을 뿐더러 심지어 공판검사가 무죄를 구형하는 재판도 나오고 있다. 재정신청제도를 통해 검찰의 기소권을 확실하게 견제하기 위해서는 예전처럼 법원이 공소유지검사를 별도로 임명하여 공판에 임하도록 하여야 할 것이다. 이 부분에 대한 형사소송법의 개정이 요청된다.

한편 일본의 '검찰심사회'와 같은 것을 신설해 검사의 기소권 행사의 적정성 여부를 시민들이 감독하자는 제안도 있으나, 재정신청제도가 전면 확대될 경우 법원에 의한 충분한 견제가 가능하다는 생각이고, 또한 미국의 대배심제(The Grand Jury)에서 보듯이 자칫 시민들이 검사에 의해 휘둘릴 가능성도 있기 때문에 미국의 '대배심제'나 일본의 '검찰심사회제도'는 차후의 과제로 미뤄놓는 것이 좋을 것으로 생각한다.

(2) 공정하고 엄정한 외부감찰 시스템의 마련

검찰구성원의 비리에 대한 감찰을 원칙적으로 법무부가 행사하도록 해야 한다. 현재의 검찰조직은 사실상 치외법권 지역에 놓여 있다고 평해도 과언이 아니다. 검찰비리에 대한 수사는 검찰 스스로에 의해서만 가능하고 원칙적으로 감찰권까지 스스로 행사하고 있어 모든 외부로부터의 감시와 통제에서 벗어나 있기 때문이다. 가장 강력한 사정권력을 휘두르는 검찰이 스스로는 어느 누구의 감시와 통제도 받지 않고 있는 현실은 민주적 법치국가에서는 용납할 수 없는 현상이다. 또한 그동안 검찰의 내부비리에 대한 자체감찰은 제식구 감싸기와 온정주의로 흘러 엄정하지 못했던 것이 사실이다. 외부의 비리에 대해서는 서슬퍼런 검찰의 칼날이 내부비리에 대해서는 무뎌지는 것이다.

이런 특권상황을 타파하기 위해서는 검찰구성원의 비리에 대한 감찰을 법무부가 행사하도록 해야 한다 한다. 또한 감찰부서에는 과반수 이상의 외부인사를 포함시켜 엄정하고 공정한 감찰이 이루어지도록 해야 한다. 감사원에 의한 직무감찰도 마땅히 이루어져야 한다. 외부에 의한 감찰이 검찰수사에 대한 부당한 영향력의 행사로 나타날 수 있다는

검찰의 항변은 외부의 감시를 피해보려는 핑계에 불과하다. 법과 원칙에 따라 수사·기소하면 외부감찰을 두려워할 필요가 없는 것이며 또한 정도를 벗어나지 않는 검찰권의 행사도 외부감찰이 있어야만 담보될 수 있는 것이다. 만약 검찰의 주장대로 외부감찰에 의해 수사권 행사가 왜곡될 가능성이 있다면 차제에 검찰로부터 수사권을 회수하는 것이 타당하다. 그 정도로 허약한 검찰에 중대하고도 막강한 수사권을 줄 이유가 없기 때문이다.

(3) 수사권의 분점 및 검찰기능의 바로잡기

검찰·경찰 간에 수사권을 합리적으로 배분하여 경찰에게 일정부분 독자적인 수사권을 보장해 주는 것도 검찰견제의 유효한 수단이 된다. 검찰에 독점되어 있는 수사권을 양 기관이 분점(分占)하여 상호 '경쟁과 견제'의 관계에 놓이도록 함으로써 검찰권의 독주를 막는 긍정적 기능을 기대할 수 있는 것이다. 현재와 같이 검찰이 일방적으로 경찰수사에 개입·지휘할 수 있는 지배·종속적 관계에서는 수사권의 검찰독점으로 인한 역기능을 방지할 방도가 없다.[10] 궁극적으로 바람직한 힘의 균형은 수사는 경찰에, 기소는 검찰에 중점이 두어질 때 이루어 질 수 있다. 형사사법권력의 민주화를 위해서 수사권의 분점은 반드시 이루어져야 한다.

나아가 수사권의 분점은 검찰의 기능을 바로잡기 위해서도 필요하다. 앞에서도 언급한 바와 같이 검찰제도는 근대형사소송의 탄핵주의원칙과 국가소추주의가 결합하여 탄생한 제도이기 때문에 그 본질적 기능은 기소와 공소유지에 있다. 그럼에도 한국 검찰은 기소유지는 소홀한 채 수사에 전적으로 매달려 있다. 그리고 수사권과 기소권이 검찰이라는 한 조직에 귀속되다 보니 공정한 기소권의 행사도 어렵게 되는 문제점이 나타나고 있다.

현재 용산참사사건에 대한 재판에서는 공익의 대표자를 자처하는 검찰이 공소사실에 부합하지 않을 것으로 예상되는 진술(즉 검찰에게는 불리하고 피고인 측에 유리한 진술)이 담겨 있을 것으로 강하게 추정되는 수사서류(참고인 진술조서) 2,500쪽을 공개하지 않고 있어 문제가 되고 있다. 기소권과 수사권은 원래 다른 기관에 귀속되어 서로 견제하고 감시하는 역할을 하여야 하는데, 우리나라에서는 양 권한이 검찰에 독점되어 있다 보니 기소권이 수사권을 견제하고 감시하는 역할을 제대로 못하고 있는 것이다. 이렇게

10) 현재는 2,000명도 안 되는 소수의 검사가 수사지휘권을 근거로 10만 명에 이르는 직업경찰을 지배하고 있고 또한 자의적인 수사지휘 및 개입으로 공정한 경찰권의 행사를 저해하는 사례도 적지 않은 것으로 지적되고 있다.

권력이 한 곳에 독점될 때 그 피해는 국민들이 입게 된다. 따라서 검찰로부터 송치전 경찰의 수사권을 독립시켜 검찰은 경찰수사에 대한 인권침해 감시·경찰수사에 대한 사후감독에 주력하도록 하고 자신은 본래의 임무인 공소유지에 주력하도록 하여야 한다. 검찰의 수사는 국민적 관심이 큰 권력형 비리사건 등에 집중하는 것으로 족하다. 현재와 같이 '검찰의 경찰화' 현상이 지속될 경우 아예 검찰에서 기소권을 분리하여 별도의 공소기관을 만들어야 한다는 주장도 제기되고 있는 실정이다.

영국이 오랫동안 수사와 기소권을 함께 행사해 왔던 경찰에게서 1985년 기소권을 분리해 별도의 공소제기기관을 만든 것은 우리에게 시사하는 바가 크다. 검찰의 기능이 제자리를 찾을 때 비로소 우리나라의 형사절차도 본 궤도로 복귀해 정상적으로 굴러갈 것이다.

(4) 공직자비리수사처의 도입

검찰권력을 견제하고 사정권력을 중립화할 수 있는 중요한 개혁과제가 바로 '공직자비리수사처'(이하 공수처)의 설치이다. 공수처는 홍콩의 염정공서(廉政公署)나 싱가포르의 부패행위조사국과 같이 고위공직자의 비리를 겨냥한 특별사정기구이다. 검찰이 있음에도 별도의 특별수사기구를 만드는 것이 '옥상옥'이 될 것이라는 비판도 있지만, 공수처의 신설은 부패통제의 효율성을 현저히 높일 수 있다는 점에서 반대할 이유가 없다. 즉 권력형비리에 대한 수사·기소에 있어서 기존의 검찰과 양 강 체제를 구축함으로써 부패감시 및 통제가 보다 철저해 질 수 있다는 것이다. 이런 점에서는 경찰의 특수수사기능이나 감사원의 감사기능도 더욱 강화시켜 부패통제를 다원화시킬 필요성이 있다. 권력형비리가 빠져나갈 틈이 없도록 그물을 촘촘히 치자는 것이다. 또한 공수처의 신설은 사실상 치외법권 지역에 놓여 있는 판·검사를 조사대상에 포함시킴으로써 법 앞의 평등을 확인·실현하는 의미를 갖고 있다.

다만 공수처의 성공여부가 정치권의 부당한 개입을 차단하고 인사, 예산, 활동에 있어서 철저한 독립성이 보장되는 것에 달려있음을 고려할 때 대통령의 직속 하에 두기보다는[11] 국가인권위원회처럼 독립기구화 하는 것이 옳을 것이다. 공수처장의 임명에 있어서도 기존의 특별검사와 같은 투명하고 공정한 인사절차(예컨대 국회 청문회와 임명동의절차)를 거쳐야 함은 물론이다. 또한 공수처가 직무의 독립성을 유지하면서 소신 있는 수사와

11) 일부에서 주장하는 것처럼 대통령 소속인 국민권익위원회 산하에 두는 것은 역시 대통령의 정치적 영향력이 미칠 수 있다는 점에서 바람직하지 않다.

공정한 기소가 가능하도록 하기 위해서는 수사권과 함께 영장청구권 및 기소권이 당연히 부여되어야만 한다. 이러한 모델의 공수처는 기존의 검찰권력을 견제하는 역할을 할 뿐만 아니라 검찰과의 선의의 경쟁을 통해 우리사회 상층부의 부패를 감시하고 일소하는데 크게 기여할 것으로 판단한다. 공수처는 자신의 존재 이유를 증명하기 위해 그리고 검찰은 검찰만으로도 충분하다는 것을 증명하기 위해 열심히 일하게 될 것이기 때문이다. 공수처의 설치는 향후 우리 사회가 반드시 성취해야할 개혁과제로 생각한다.

상설특검을 설치하는 것도 공수처 설치에 대한 대안으로 고려할 수 있겠지만, 특검은 정치적으로 이슈화되는 사건에 대해서만 수사와 기소를 담당할 것이 예상된다는 점에서 공수처와 비교할 때 상대적으로 그 활동범위가 좁을 것으로 생각된다. 또한 검찰권력을 견제하는 효과도 상대적으로 작을 것으로 예상된다. 따라서 직접적으로 검찰권력을 견제하고 검사·판사·고위관료 및 정치인들을 상시적인 감시체계하에 두기 위해서는 상설특검보다는 공수처의 설치가 더 바람직하다는 생각이다.

V. 검찰개혁 추진방안

검찰개혁을 요구하는 목소리가 높지만 현재의 보수정권하에서 그 실현가능성은 크지 않을 것으로 예상된다. 기득권을 지키려는 검찰과 여전히 많은 문제의 해결을 검찰의 칼에 의존하려는 집권세력의 이해관계가 일치하기 때문이다. 그러나 검찰권력에 대한 국민의 불신이 위험수위에 도달해 있기 때문에 검찰개혁을 요구하는 국민의 목소리를 더 이상 무시하다가는 검찰과 집권세력이 국민들로부터 한꺼번에 심판을 받을 수 있음을 알아야 할 것이다.

이제 검찰개혁은 더 이상 검찰구성원 스스로의 자성을 촉구하는 선에서 머물러서는 안 된다는 생각이다. 또한 검찰 스스로에 의한 개혁을 기대하기도 어려운 상황이다. 과거에도 검찰권력이 국민의 극심한 불신에 부딪쳤을 때 법무부에 검찰개혁위원회를 설치하고 이런저런 자체개혁방안을 내 놓았지만 개혁에 대한 진정성이 결여된 관계로 시간이 지나면서 대부분 유야무야되고 말았기 때문이다. 또한 그러한 개혁방안들은 대부분 지엽적인 개선에 불과한 면피용 성격의 것들이라 검찰권력을 견제하고 중립성을 확보해야 하는 본질적인 문제에 대한 개혁방안들은 아니었다.

따라서 이제는 외부에서 구체적인 개혁방안을 마련하여 외부의 힘에 의해 개혁을 강요

할 시점이라고 생각한다. 지난 참여정부에서 대통령직속으로 설치되었던 '사법제도개혁추진위원회'는 법원·검찰·변협·학계·시민단체대표 등이 모여 다양한 주제의 사법개혁안을 의논하고 구체적인 법안까지 만들어 입법화를 위한 노력을 기울였기 때문에 소기의 성과를 거둘 수 있었다. 법조인양성제도의 개혁을 뜻하는 법학전문대학원체제의 출범과 공판중심주의를 강화하기 위한 형사소송법의 개정 등이 그 구체적인 성과로 남아있다. 검찰개혁도 성과를 내기 위해서는 이러한 모델을 본 받아 추진되어야 할 것으로 생각한다. 예컨대 범사회적인 가칭 '검찰개혁위원회'를 한시적 기구로 설치하고 각계(정당, 법조계, 시민단체, 학계 등) 대표를 소집하여 일정한 시간 안에 구체적인 개혁안을 마련한 뒤 국회에서 입법으로 해결하는 것이다.

우리는 세계경제규모 13위의 수준에 걸맞는 '정치적으로 독립된 검찰' '민주화의 가치와 인권의 가치를 존중하는 검찰' '국민을 섬기는 검찰'을 갖고 싶다. 국가발전에 걸림돌이 되는 낙후된 정치수준에 검찰이 동반자가 되어서는 곤란하다. 차제에 검찰을 바로 세우기 원하는 국민들의 열화와 같은 요구가 구체적인 검찰개혁으로 이어지기를 촉구한다.

VI. 재판권의 독립을 지키기 위한 개혁방안

신영철 대법관의 재판개입으로 촉발된 일련의 사법파동은 아직 우리사회에서 사법권 및 재판권의 독립이 확고하지 못하고 상당히 취약한 기반위에 자리 잡고 있음을 보여주었다. 신 대법관이 촛불재판에 개입한 이면에 정치권과의 교감이 있었는지는 알지 못하나, 적어도 보수정권의 눈 밖에 나서 대법관으로 지명되는데 어려움은 없어야겠다는 개인적인 판단은 작용하였을 것으로 생각되기 때문에, 이러한 사태의 재발을 막기 위해서는 우선 대법관 선출절차에 대한 개혁에 나서야 할 것으로 본다.

대법관의 선출에 정치권이나 대법원장의 의중만이 아닌 법원을 구성하는 평판사 및 시민사회의 여론이 적절하게 반영될 수 있도록 하기 위해서는 대법관추천위원회를 다양하게 구성하여 이곳에서 복수의 후보자를 선별·추천할 수 있는 실질적인 권한을 주는 것이 필요하다는 생각이다. 후보자 개인의 재판업무능력 및 청렴도 등도 따져봐야겠지만 그동안 다루었던 사건(재판, 수사, 변호), 판결문, 법조경력을 면밀히 검토하여 인격 및 세계관·철학 등에서 사회가 요구하는 대법관으로서의 자질을 갖추었는지가 충분히 검토되어야 할 것으로 본다.

보다 중요한 문제는 법원내 승진시스템을 폐지하는 것에 있다고 본다. 흔히들 법원내 출세라고 부르는 고등법원 부장판사로 승진하는 시스템을 유지하는 한 출세를 지향하는 많은 판사들로 하여금 인사권이나 평정권을 가지고 있는 법원장이나 대법원장의 눈치를 보지 않을 수 없게끔 만들고 이로 인해 윗선이 재판에 개입할 수 있는 여지가 생겨난다는 생각이다. 서울중앙지방법원의 형사부 재판장을 맡고 있는 부장판사들이 중요한 사건들에 대한 재판에서 대체적으로 보수적인 경향을 보이는 것도 모두 고등부장 승진을 앞둔 부담감 때문이라는 세간의 의혹이 전혀 근거가 없는 것으로 생각하지 않는다. 대법원장과 대법관을 제외한 모든 판사들이 승진에 대한 부담감, 승진을 위한 좋은 보직 관리에 대한 부담감을 떨쳐내고 소신 있게 재판을 할 수 있도록 하기 위해서는 고등법원 부장판사로 승진하는 시스템을 조속히 폐지해야 할 것으로 생각한다.[12)]

12) 설혹 완전한 법조일원화가 이루어진다 할지라도 승진시스템이 있는 한 윗사람 눈치 보기는 근절되지 않을 것이다.

검찰 바로 세우기[1)]

박 주 민 변호사
(민주사회를 위한 변호사 모임)

검찰개혁에 대한 이야기가 많이 나오고 있다. 지나치게 권력의 품에 뛰어든 탓이다. 국민이 준 권한을 마치 자신의 것인 것처럼 마음대로, 그것도 자신의 이익을 위하여 행사하였으니 당연한 결과이다. 지금이라도 검찰은 자신의 본분을 깨닫고 자신의 자리를 찾아 주었으면 하는 바람이다.

1. 우리 검찰의 문제점

우리 검찰은 수사는 물론 기소와 공소유지, 그리고 형집행에 대한 권한 등 재판권을 제외한 모든 권한을 배타적, 독점적으로 보유, 행사하고 있다. 미국을 비롯한 다른 선진국의 검찰이 기소와 공소유지 업무를 주로 수행하며, 예외적인 경우에만 특정한 분야에서 직접 수사업무를 담당하고, 그 경우에도 경찰과 협력관계를 유지하는 것과 사뭇 다르다. 어떻게 보면 우리 검찰은 '무소불위의 권력'이라고 해도 과언이 아니다.

문제는 이런 검찰이 정치권력의 손아귀에 있다는 것과 스스로의 이익을 위해서 권력의 눈치만 볼 뿐 국민을 두려워하지 않는다는 것이다. 전자로 인해 '청와대-법무부-검찰총장'의 라인만 장악하면 무엇이든 물어뜯게 할 수 있게 되고, 후자로 인해 외부에서의 견제나 내부 논쟁 조차 일어나지 않는 (국민으로부터)독자적인 권력체로 행동하게 되었다.

---

1) 이 글은 여러 차례 다른 교수님들이나 언론에서 이야기되었던 내용들을 정리한 것입니다.

2. 검찰 개혁의 방향과 순서

검찰을 개혁하기 위해서는 위 두 가지 문제에 대한 고민을 해야 한다. 즉, 권력으로부터의 독립과 민주적인 통제의 실현이다.

시간적 순서로는 민주적 통제의 실현이 권력으로부터의 독립보다 먼저 혹은 적어도 동시에 실현되어야 한다. 섣불리 1단계에만 집중하면 이미 자체 권력화되어 있는 검찰을 철저히 개혁하거나 통제하지 못하는 결과만 낳을 수 있다. 그래서 권력으로부터의 독립의 한 수단으로 언급되고 있는 법무부의 검찰통제에 대한 완화는 시기상 검찰에 대한 민주적 통제의 실현보다 늦추어지거나 아니면 법무부의 탈검찰화와 문민화로 대체하는 것이 필요하다. 즉, 문민화된 법무부, 탈검찰화된 법무부가 검찰을 개혁하거나 통제할 수 있는 수단을 어느 정도는 가지고 있어야 한다는 것이다. 그리고 민주적 통제에서 가장 최후의 것이 검찰간부를 선거에 의해 선출하는 것이라고 한다면 그 전에 검찰권한의 분리, 그를 통한 견제를 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다. 민주적으로 검찰간부를 선출한다고 하더라도, 검찰의 권한이 지금처럼 비대하고, 그것을 견제할 장치가 존재하지 않는다면, 선거에 선동정치, 혐오정치, 금권정치의 가능성이 있는 만큼 검찰의 문제가 개선되지 않을 수 있기 때문이다.

3. 개혁의 내용-민주적 통제를 중심으로

가. 다른 나라의 예

검찰에 대한 민주적 통제, 즉 시민의 참여와 견제방안에 대해서 논하기 전에 일본과 미국에서의 검찰통제에 대해 살펴보도록 하겠다.

(1) 일본식-검찰 스스로의 독립성 유지

일본 검찰 조직과 사법제도는 한국과 매우 비슷하다. 한국 법조인이 광복 이후 일본법을 베끼다시피 해서 형법을 만들었기 때문이다.

노무현 前 대통령 때 법무부는 사법개혁 연구팀을 꾸렸고 시민단체도 포럼을 열었다. 당시 노무현 정부가 주목했던 것은 일본의 검찰심사회 제도였다. 일본 검찰심사회는 마치

미국의 배심원처럼 일반 시민으로 구성된 검찰 견제 기구다. 검찰심사회는 검사의 불기소 처분이 정당한지를 따지고, 검찰의 사무와 관련해 건의 또는 권고를 할 수 있다. 기소권보다 더 무서운 검찰의 권한이 불기소권이라는 것을 아는 사람은 다 안다. 검찰 말고는 누구도 기소를 할 수 없다는 독점성에서 검찰 권력이 출발한다. 국가기관의 인권유린 사건을 기소하는 것도 검찰이 응해줘야 한다. 하지만 검찰심사회는 이런 일본 검찰의 기소·불기소 권력에 제동을 건다. 검찰심사회는 각 지방재판소 관할 지역에 하나 이상 꼭 설치해야 한다. 선거권자 가운데 무작위 추첨으로 선정된 11명이 검찰 심사원을 구성한다. 임기는 6개월이다. 검찰의 불기소 처분에 대해 고소·고발인이나 피해자, 유족 등이 심사를 신청하면 검찰심사회가 열린다. 검찰심사회는 국가나 공공기관에 대한 현장 조사도 가능하고 증인 신문도 할 수 있다. 무엇보다 일본 검찰은 검찰심사회가 자료 제출을 요구하거나 회의에 나와 의견을 진술해달라고 요구하면 이에 따를 의무가 있다.

검찰심사회는 각 사건에 대해 '기소가 타당하다' '불기소가 타당하다' '불기소가 부당하다'라는 3가지 결론을 두고 의결할 수 있다. 의결은 과반수(6명)의 동의에 따르지만, '기소가 타당하다'는 의결을 내려면 8인 이상의 동의가 필요하다. 2001년까지 검찰심사회가 다룬 사건은 약 13만 건이고 그 결과 검사가 다시 검토해 기소한 사건은 1100건에 이른다. 물론 검찰심사회 제도에도 허점은 있다. 심사회 결정이 존중받기는 하지만 강제력은 없다는 점이다. 일본이 검찰심사회를 처음 꾸린 것은 1948년 미국 군정 때였다. 당시 맥아더 사령부는 일본에 미국식 검찰 견제 시스템을 끌어오려고 했다. 하지만 일본 법조계의 반발이 크자 대신 대배심제와 유사한 검찰심사회를 만들었다. 노무현 정부가 검찰심사회를 언급했을 때 검찰은 반발했다. 검찰은 대체로 "일본은 항고제도가 없고 한국은 항고제도가 있기 때문에 검찰심사회 같은 기구는 굳이 필요없다"라는 논리를 폈다. 하지만 항고는 어차피 같은 검찰에게 다시 기소 여부를 묻는 것이어서 한계가 있다. 현재 항고를 해서 기소가 받아들여지는 경우는 0.1%도 안 된다.

(2) 미국식-시민에 의한 검찰간부의 민주적 선출

미국의 경우, 주검찰 조직은 미국 대통령이 임명하는 법무부 장관이나 연방검찰총장의 지휘를 받지 않는다. 전혀 별개 조직인 것이다. 또 미국은 주 아래 행정단위인 카운티의 검찰청장도 주민 선거로 뽑는 경우가 일반적이다. 요즘은 카운티검찰청도 점점 주검찰총장의 지휘를 받는 추세를 보인다고 하지만, 아무튼 아직까지는 상당히 독립적이다. 이렇게 연방·주·카운티 검찰이 서로 견제를 하다보니 한국처럼 5대 사정기관을 한손에

쥔 권력자를 위해 표적 수사에 나서거나, 타깃의 약점을 들춰내는 저인망식 수사를 펼치기 힘들다. 이런 '선출직 검찰총장제'에 폐단이 있는 것도 사실이다. 이들은 검찰총장 임기가 끝나면 상원의원이나 주지사 선거에 출마해 본격적인 정치인의 길로 나서는 경우가 많다. 인기를 끌기 위해 대중에 영합하는 수사를 하거나 언론 플레이에 치우치는 경우도 있다. 정치자금을 공개 모집하기 때문에 로비단체에 흔들릴 가능성이 있다. 그래서 미국 유권자들은 대체로 주지사와 검찰총장을 서로 다른 당 출신으로 뽑아서 견제와 균형을 맞추는 경우가 많다. 예를 들어 주지사가 공화당이라면 검찰총장은 민주당 후보를 찍는 식이다. 또한 미국의 검찰 견제 제도 중에는 대배심(grand jury)이라는 것이 있다. 배심원제도는 소배심과 대배심으로 나뉜다. 소배심은 흔히 우리가 미국 법정 영화에서 보는 배심원제도다. 유죄와 무죄를 가르는 소배심은 최근 한국에서도 시범 도입되었다. 대배심은 소배심과 마찬가지로 일반 시민으로 구성되며, 기소·불기소를 결정한다. 만약 검사가 부당하게 불기소 처분을 내렸다고 판단할 경우, 16~23명으로 구성된 대배심 가운데 12명 이상이 찬성하면 기소장을 제출할 수 있다. 일본 검찰심사회보다 더 강하다고 할 수 있다.

나. 검찰권한의 분리

검찰의 권한을 지역적, 그리고 기능적으로 분리하는 것이 필요하다. 먼저 특정한 범죄유형에 대해서 전국적 단위의 수사권한을 가진 중앙검찰과 각 지역의 검찰을 나누어 볼 수 있다. 이 경우 각 지역의 검찰은 그 수장 등 일부 간부를 해당 지역주민들이 민주적으로 선출하도록 할 수 있을 것이다. 다음으로 중앙검찰에 대해서도 다시 그 기능을 분화하여 고위공직자비리수사처 등을 신설하여 서로 견제하게 할 수 있을 것이다. 특히 서로를 대상으로 한 수사도 가능하게 하면 보다 견제의 가능성을 크게 할 수 있을 것이다.

수사권 자체를 분리하여 경찰에게 맡기는 방식도 고민될 수 있을 것이나, 경찰 자체도 중앙집중화되어 있고, 이로 인한 폐해가 끊이지 않고 있기에 경찰이 먼저 지역자치경찰 등으로 그 제도가 변화되는 등 민주적 통제가 가능해지기 전에는 이를 상정하기가 어렵다.

다. 민주적 통제

위에서 언급한 바와 같이 지역검찰의 경우 그 수장 및 일정 간부를 선거에 의해 선출할 수 있다. 미국은 4년마다 검찰의 정치적 편향성과 검찰권력의 남용을 방지하기 위해서

각 주의 검사장과 지방검사를 주민의 선거로 선출하고 있다.

그리고 중앙검찰의 경우와 지역검찰의 경우도 선거에 의한 선출이 어렵다면 미국과 같은 대배심제를 도입하는 것을 고려할 필요도 있다.

라. 기타 방안

신영철 대법관 사태만 해도 판사들이 회의를 갖고, 내부망을 통해서 의견을 교환하였는데, 최근 검찰에 대해 많은 비판이 제기되고 있음에도 불구하고- 아이러니컬하게도 참여정부에서 검찰과 관계없는 강금실 변호사가 법무부장관으로 임명되자 평검사들까지 반발했었음에도 불구하고 - 내부에서 아무런 목소리가 나오지 않고 있다. 이렇게 검찰이 조직에 대한 개혁에는 강력하게 반발하면서도 사회적 비판에는 귀를 닫을 수 있는 것은 내부적으로 가지고 있는 폐쇄적 문화와 질서가 공고하기 때문이다. 이는 특히 사법연수원을 졸업하자마자 검사로 임용되어 검찰 조직 속에서 조직에 충성하는 법만 배우면서 성장하게 되는 인적 구조에 기인한 바가 크다. 따라서 법조일원화 등을 통해 검찰의 인적 구성을 다양화할 필요가 있다.

비근한 예로, 일본은 한국 검찰처럼 순혈주의를 고집하지는 않는다. 일본 검찰청법에는 전직 판사였거나 3년 이상 대학에서 법대 교수였던 사람도 검사가 될 수 있다. 또 부검사 중 2급 관리나 기타 공무원으로 3년 이상 근무한 사람도 검사 임용 자격이 있다. 부검사도 통상 검사로 불리며, 부검사로 3년 이상 일한 뒤 별도의 시험에 합격한 경우 정식 검사로 임명될 수 있다. 요즘 일본 사법개혁심의회는 검찰 중립성을 더 높이기 위하여 검사가 변호사 사무실에 일정 기간 근무토록 해서 엘리트 의식을 버리고 시민감각을 익히도록 하는 방안이 거론되고 있다. 우리나라 법원 역시 2012년까지 전체 법관의 50% 정도를 변호사에서 임용하는 법조일원화를 추진하겠다고 밝힌 바 있다(아직 이에 대해서 검찰은 소극적인데 검찰 역시 법조일원화를 통해 조직의 인적 구성을 다변화할 필요가 있다).

4. 결 론

요즘 같아서는 검찰에 대한 제도적 개혁보다는 인적쇄신을 철저히 하고 싶다는 생각이 든다. 한홍구 교수의 말처럼 누가 어떤 일을 했는지 반드시 기억해서 청산을 하고 싶다는 뜻이다. 그러나 똑 같이 놀 수는 없다는 것이 안타깝다. 한 가지 재미있는 생각을 해봤다. 만약 정권이 바뀐다면, 정말 법대로 운영하는 것이다. 그러면 아마 수사의 대상이 된 쪽에서 검찰의 권한을 분리하고, 통제가 가능하도록 하자고 하지 않을까? 그 때가서 못 이기는 척하면서 제도개혁하면 되지 않을까?

검찰개혁 어느 방향으로 가야 하는가?

이 춘 석 국회의원
(민주당 · 법제사법위원회)

Ⅰ. 노무현 전 대통령 서거 후 1개월, 다시 살아나는 정치검찰

지난 18일 검찰은 PD수첩 제작진을 불구속 기소하면서, 작가의 사적인 이메일 내용을 언론에 공개하였다. 보도내용과 관련성이 입증되지 않은 작가의 이메일 내용이 검찰의 입맛대로 편집돼 공개됨으로써 PD수첩 사건은 여론재판 양상으로 변질되고 있다. 검찰은 범죄사실을 입증하는 데 명확한 증거를 제시하기보다 본질과는 관련 없는 내용을 공개하여 수사의 정당성을 주장하고 있다.

이러한 검찰의 모습에서 노무현 전 대통령의 억울한 죽음이 떠올려진다. 정치보복, 과잉수사, 과도한 피의사실 공표 등 3박자가 갖춰진 이명박식 검찰수사는 또 다시 억울한 피해자를 양산하고 있다.

노무현 전 대통령의 서거후 1개월이 넘어가고 있다. 하지만 이명박 정권과 검찰은 어떠한 반성도 개선의 노력도 보이지 않고 있다. 한나라당은 "지지율이 다시 역전됐다", "조문정국은 끝났다"며 민주당이 요구한 대통령의 사과, 진상규명, 검찰개혁 등을 거부하고 있다.

검찰이 휘두르는 '정의의 칼'은 잘못 휘두를 경우 '악마의 도구'가 될 수 있다. 우리는 노무현 전 대통령의 죽음에서, 용산참사에서, 그리고 촛불시위에 대한 수사 등에서 그 위험성을 절실히 느끼고 있다. 지금 검찰을 바꾸지 않는다면 국민들이 겪어야 할 고통과 피해는 이루 말할 수 없을 것이다. 오늘 토론회는 정권과 야합하는 검찰을 국민의 검찰로 바로세우기 위한 제도적 방안을 모색하기 위한 자리라고 생각한다.

Ⅱ. 검찰이 가지고 있는 권력의 실체는 무엇인가?

우리는 공소제기의 원칙으로 검사만이 공소제기 권한을 갖고 있는 '기소독점주의'와 검사의 재량에 의하여 불기소처분을 인정하는 '기소편의주의'를 채택하고 있다. 하지만 검찰은 이러한 강학상 이론보다도, 그리고 우리가 생각하는 것보다 훨씬 더 큰 힘을 지니고 있다.

검찰권력의 핵심은 바로 사회적 사건의 '공식적 실체'를 만들어내는 것이라고 생각한다. 형사사건의 경우에 사건의 실체가 종국적으로 법원에서 판명된다고 생각하지만 사실은 그렇지 않다. 실제 사건의 실체를 규정짓는 역할은 검사의 몫이다.

어떤 사건에 대하여 수사를 할 것인가 여부, 또 수사를 한다면 어느 방향에서 수사할 것이고, 그 사건의 실체를 어떻게 규정지을 것인가를 결정하는 권력을 바로 검사가 가지고 있는 것이다.

비근한 예로 대통령부인의 사촌언니가 개입된 공천비리사건을 들 수 있다. 이 사건은 누가 보아도 돈으로 공천권을 따내려는 공천비리사건이었지만 검찰은 이를 단순 사기사건으로 둔갑시켜 버렸다.

쇠고기수입반대 촛불시위 과정에서 네티즌들이 벌인 조중동 광고중단운동 역시 마찬가지다. 국민들은 이것을 소비자운동이라고 생각하지만 검찰은 이 운동을 사기업에 대한 업무방해행위로 규정지었다.

검찰은 통제받지 않는 수사권과 공소제기권을 이용하여 사회적 사건을 "정의(define)" 하는 막강한 권력기관이다.

Ⅲ. 정치적 중립성을 보장하면 검찰개혁은 이루어지는 것인가?

참여정부 시절 노무현 대통령은 '검사와의 대화'를 거치면서 정권과 검찰간의 고질적인 유착관계를 끊고 검찰을 더 이상 권력의 도구로 이용하지 않기 위해 거의 방임에 가까울 정도로 검찰 중립성을 확보하려 노력하였다.

그 동안 검찰의 정치적 중립성을 확보하기 위해 검찰총장임기제의 도입(1988년), 검찰총장 인사청문회제도의 도입(2003년), 검찰인사위원회의 심의기구화 및 검사적격심사위원회의 도입(2004년), 검사동일체원칙의 완화(2004년) 등이 이루어졌으며, 정치권력에

대한 국민의 감시와 사회 전반의 민주화, 인권의식의 성장 등으로 이제는 검찰이 정치권력의 외압에서 벗어나 공정하게 업무를 수행할 가능성은 과거에 비하여 상당히 높아졌다.

하지만 아이러니하게도 노 전 대통령이 보장한 정치적 독립이 누구의 참견도 받지 않는 무소불위의 권력으로 변질되고, 다시 노무현 전 대통령과 국민을 겨누는 칼이 되었다.

따라서 이제는 검찰의 중립성 내지 정치적 독립의 의미를 다시 새겨봐야 한다. 검찰의 정치적 중립성은 그 자체로 가치 있는 것이 아니라 국민의 편에 서서 정당하게 집행하라는 뜻으로 부여한 권한이기 때문이다.

향후 진행되는 검찰개혁은 정치적 독립이 아니라, '검찰의 민주화' 라는 지향점을 보다 명확히 할 필요가 있다고 생각한다. 이러한 전제하에 검찰개혁 방안을 모색하고자 한다.

Ⅳ. 그러면 검찰개혁은 어떤 방향으로 가야하나?

검찰은 검사동일체 원칙에 입각한 상명하복관계를 근간으로 철저히 위계화된 관료조직이다. 이러한 관료적 폐쇄성을 바탕으로 검찰총장과 고위 간부들은 손쉽게 검찰조직을 장악하면서 정권의 필요에 충직하게 화답해 왔다. 또한 검찰은 수사착수와 수사의 방향설정에서 재량을 가지고 있을 뿐만 아니라 기소편의주의 하에서 광범위한 기소재량권을 행사하고 있다. 이러한 기소재량권은 용산참사와 같이 사건을 은폐 축소하거나 촛불시위와 같이 사건을 특정한 방향으로 규정하고 기소권을 남발하는 문제를 야기하고 있다. 따라서 검찰의 권한을 민주적 통제 하에 두기 위해서는 인사제도의 개혁, 기소재량권 및 수사권의 남용 견제, 조직구조의 개편을 위한 개혁방안이 필요하다고 생각한다.

1. 검찰조직의 민주화 및 민주적 견제

(1) 법조일원화의 확대

지난 2004년 사법개혁의 일환으로 검사동일체원칙을 일부 완화하여 이의제기권을 신설하였다. 즉, 검사는 구체적 사건과 관련된 제1항의 지휘 · 감독의 적법성 또는 정당성 여부에 대하여 이견이 있는 때에는 이의를 제기할 수 있다. 하지만 이러한 이의제기권은 검찰의 현실적 관행과 문화에 비추어 생소하고, 또 이의제기의 실제 절차와 불복방법이 규정되어 있지 않음으로 인해 사실상 사문화되어 있는 실정이다. 현재와 같이 사법시험에

합격한 후 바로 검사에 임용되어 철저한 상명하복의 조직문화에 물든 현행 검찰조직 내에서 변화를 기대하기는 요원한 일이다. 검찰조직의 민주화를 위해서는 법관 임용과 같이 검사 임용에 있어서도 법조일원화를 확대해 나갈 필요가 있다. 이러한 방안은 향후 법사위 내에 구성되어 있는 '법조인력양성소위'에서 로스쿨 운영에 따른 검사 임용방식을 개선하는데 반영되어야 한다

(2) 검찰인사위원회의 내실화

현행 검찰청법에 따르면 검사의 임용 · 전보 그 밖의 인사에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 법무부에 검찰인사위원회를 두고 있다. 하지만 이는 구속력이 없는 심의기구에 불과하고 그 구성·운영 등에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 이처럼 유명무실한 검찰인사위원회를 보다 강화된 형태로 재구성하여 효과적으로 작용할 수 있도록 개선해야 한다. 우선 현재 대통령령으로 규정되어 있는 인사위원회 조직을 검찰청법에 포함되는 형태로 격상시켜 규정하여야 한다. 그 구성에 있어서도 검찰 내부인사 참여를 최소화하여 외부인사가 적어도 전체 구성원의 절반을 넘는 정도로 하여야 할 것이다. 이와 함께 위원회의 권한도 현재의 '심의기구'를 넘어서 인사기준에 관한 '의결기구'로 한 단계 높여, 위원회가 제시한 기준에 검찰총장이 반드시 따르도록 할 필요가 있다. 이와 같이 인사위원회의 구성과 권한을 보완한다면 검찰 내·외부에서 모두 동의할 수 있는 객관적인 인사기준 마련에 도움이 될 것이다.

(3) 검찰총장의 국회출석 의무화

국회 법제사법위원회 운영에 있어 특정한 사안이 발생하더라도 검찰총장이 아닌 법무부장관이 지휘감독권한을 지니고 있다는 이유로 국회에 출석하여 답변하고 있다. 하지만 법사위 위원의 질의에 대해 '보고받지 못했다', '수사중인 사건이라 말씀드릴 수 없다'는 식의 부실답변으로 일관하고 있다. 권한에는 반드시 책임이 뒤따르는 만큼 검찰이 무소불위의 권한을 남용한다면 당연히 국민의 대표인 국회가 견제를 해야 한다고 생각한다. 이를 위해서는 검찰총장의 국회출석을 의무화하도록 국회법을 개정하여 검찰에 대한 민주적 통제를 강화하고 국민 권익을 보호할 필요가 있다. 오늘 이러한 내용의 국회법 개정안을 발의하였다.

2. 독점적 기소권 남용의 견제

(1) 재정신청 대상의 확대

참여정부 시절 사법개혁의 일환으로 재정신청 대상의 확대가 추진되었다. 하지만 국회 논의과정에서 고소인은 모든 범죄사건에 대하여 재정신청을 할 수 있도록 한 반면 고발인의 경우 특정범죄로 제한되었다. 주요한 부패사건의 경우 언론보도를 통해 의혹이 제기되고 시민단체에서 고발을 함으로써 수사가 진행되는 사례가 많다. 하지만 고발사건에 대한 재정신청이 제한됨으로써 유력자(정치권력, 재벌권력)가 관련된 사건들에 대한 검사의 기소재량권 남용에 대한 견제수단이 없는 상황이다. 따라서 재정신청의 대상을 고발인의 경우에도 모든 범죄로 확대할 필요가 있다. 이와 함께 국회논의 과정에서 공소유지변호사 제도 대신 검사에게 공소를 유지하도록 개악된 규정을 환원해야 한다. 불기소 결정을 한 검찰에게 기소를 유지하도록 하는 현 제도에서는 검사 개인의 공소유지에 관한 의지가 약화될 수밖에 없다. 따라서 변호사 중에서 공소유지 변호사를 지정하고, 해당 사건이 확정될 때까지 검사대우를 유지할 수 있도록 법적인 근거 마련이 필요하다.

(2) 고위공직자비리수사처 신설

과도한 권한집중은 검찰제도의 문제점으로 지적되어 왔다. 한 기관에 지나친 권한이 집중될 경우 그 피해는 국민들에게 돌아갈 수밖에 없다. 따라서 독점적인 검찰의 수사 및 기소권을 분산하여 남용을 방지하고 검찰부패를 방지하기 위해 '고위공직자비리수사처' 와 같이 독립적인 수사기관을 설립할 필요성이 있다. 구체적인 운영방안에 대해서는 심도깊은 논의가 필요하겠지만 기본적으로 독립성을 보장하는 방향으로 운영되어야 할 것이다. 이를 위해 대통령 소속이 아닌 독립적인 기관으로 운영되고, 투명하고 공정한 인사절차를 거쳐야 하며 임기를 철저하게 보장해야 한다고 생각한다.

(3) 검경수사권 조정

우리의 경우 수사권과 기소권을 검찰에서 독점하고 있다. 반면 미국, 독일,영국 등 세계 선진국에서는 수사는 경찰이, 기소 및 공소유지는 검찰이 맡도록 하고 있다. 장기적인 관점에서 검찰과 경찰의 수사권 조정에 대해 검토할 필요가 있다고 생각한다. 이를 위해서는 수사기관으로서 경찰 역시 정치적으로 중립적이며 공정하게 수사권을 행사할 수 있는 조건이 갖추어져야 할 것이다. 하지만 촛불시위와 용산참사 등에서 보여준 경찰의 행태를 볼 때 경찰이 검찰보다 나아 보이지 않는 것이 현실이다. 현재 국회에서 논의되

고 있는 자치경찰제 도입과 함께 장기적인 접근이 유효하다고 생각한다.

3. 수사권 남용의 견제

(1) 대검 중수부 폐지

대검 중수부의 경우 그동안 특정 정파의 이익을 옹호하고 대변하는 등 정치적 중립성에 부정적 영향을 미쳐왔다. 특히 검찰총장이 책임을 지고 있기 때문에 정치적 사건에 있어 정치권력의 영향을 받을 수밖에 없는 약점을 지니고 있다. 현재 서울중앙지검을 비롯한 일선 주요 지검에는 특별수사를 담당하는 특수부가 설치되어 있다. 대검 중수부에서는 이런 특수부 관할 사건 중 사회적으로 파장이 큰 사건을 검찰총장의 하명에 따라 처리하는 것이다. 둘 사이에는 검찰총장의 직접 명령을 받느냐의 차이만 있을 뿐이다. 따라서 일선 지검 특수부의 기능을 강화한다면 대검 중수부가 아니더라도 충분한 수사가 가능하다고 생각한다.

가까운 일본만 보더라도 중수부와 같은 중앙조직이 존재하지 않는다. 대신 동경지검 특수부나 오사카지검 특수부 등 지검 단위의 특수부에서 초대형사건을 우리보다 더 엄정하게 처리하고 있다. 중수부 폐지는 부패수사기능을 약화시키는 것이 아니라 정권의 입맛에 맞는 표적수사, 편파수사의 고리를 끊는 것이다. 이를 위해서는 검찰청법 개정을 통해 대검찰청에 중수부와 같이 수사를 직접 전담하는 부서를 설치할 수 없도록 하고, 기획·수사지휘 등 본래의 기능을 강화하도록 해야 한다.

(2) 검사 작성조서의 증거능력 배제

'검사작성 조서의 증거능력 배제'는 사법개혁추진위에서 2005년 5월 발표한 형사소송법 개정안의 핵심사항이었다. 이것은 사법개혁의 지향점인 '공판중심주의의 강화'와 이를 통한 '공정한 재판의 실현'이 어렵다고 인식했기 때문이다. 하지만 검찰의 강력한 반발에 부딪혀 백지화 되었다. 이로써 자백에 의존하는 수사관행과 자백을 얻기 위한 무리한 수사를 근절시킬 기회가 무산되었다. 자백을 얻기 위한 무리한 수사의 전형이 노무현 전 대통령을 죽음으로 몰아간 것과 같은 표적수사이다. 예컨대 A라는 공무원을 처벌하려면 먼저 그와 친한 B라는 기업인의 회계장부를 수사하여 분식회계 등 혐의를 찾아낸 다음 그것을 무기로 B로부터 "A에게 뇌물을 줬다."라는 자백을 손쉽게 받아낼 수 있다. 검찰의 표적수사를 뿌리 뽑으려면 형사소송법을 개정하여 검사 작성조서의 증거능력을 배제하여야 한다.

(3) 검찰에 대한 감찰권한 강화

현행 검찰청법에 따르면 감찰에 관한 사무를 담당하는 대검찰청 검사는 검찰청 내부 또는 외부를 대상으로 공개모집절차를 통하여 적격자를 임용하도록 규정하고 있다. 이는 검찰 감찰기능의 투명성과 공정성을 높이기 위하여 외부인사 공개모집을 통해 감찰 담당 검사를 선발·임용한다는 취지였다. 하지만 이 또한 현직 검사만이 임용됨으로써 제도의 취지가 무시되고 있다. 따라서 행정부이자 상급기관인 법무부가 원칙적으로 검사의 비리나 비위사실에 대한 감찰을 행사하도록 해야 한다. 또한 감찰관을 외부인사로 임명하고, 감찰부서에는 외부 인사를 과반수 이상 포함시켜 엄정하고 공정한 감찰이 이루어지도록 해야 할 것이다.

(4) 검찰의 영장청구에 대한 법원의 엄격한 기준 적용

검찰은 수사편의를 위해 과도한 압수수색과 구속수사를 하려는 경향을 지니고 있다. 이로 인해 피의자는 유무죄에 상관없이 수사과정에서 회복할 수 없는 피해를 입게 된다. 검찰에 구속되었다는 이유만으로 피의자는 주변 사람들에게 범죄자로 낙인찍히게 된다. 또한 무차별적인 압수수색은 업무를 마비시키는 부작용을 초래하기도 한다. 하지만 피의자가 무죄판결을 받더라도 검찰은 이에 대해 어떠한 책임도 지지 않는다. 이러한 부작용을 최소화하기 위해서는 검찰의 영장청구시 법원에서 엄격한 기준을 적용하는 것이 필요하다. 현재와 같이 불구속재판 원칙을 고수하고, 압수수색 영장 발부에 있어서 필요최소한의 범위로 제한하는 것이 필요하다.

4. 법무부와 검찰의 관계 재정립

(1) 법무부장관의 수사지휘권 제한

지난 6월 5일 임채진 전 검찰총장은 퇴임식 직전 기자간담회를 통해 재임중 법무부장관의 수사지휘를 수없이 받았다고 밝혔다. 이것은 주요 사건에 대한 검찰수사가 이명박 정권의 입맛에 따라 좌지우지되었음을 시사하는 것이다. 지난해 우리는 '조중동 광고불매운동' 에 대한 검찰의 과도한 수사권 남용을 기억하고 있다. 임채진 총장은 이 또한 법무부장관의 수사지휘에 따라 이뤄졌음을 시인하였다. 이러한 법무부 장관의 수사지휘권은 검찰의 정치적 중립을 심각하게 침해한다.

이와 관련하여 구체적 사건에 대한 수사지휘권을 폐지해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 하지만 검찰 조직 자체가 권력화되어 있고 국민의 관점과 동떨어진 검찰권 행사의

가능성이 농후한 상황에서 지휘권의 완전한 폐지는 심각한 부작용을 낳을 우려가 크다. 개인적으로 비공식적인 수사지휘 관행을 금지하고, 서면에 의해 공식적으로 지휘하도록 함으로써 확실하게 정치적 책임을 부담시키는 것이 보다 바람직하다고 생각한다. 또한 수사지휘를 할 경우 이를 즉시 공개하도록 하여 책임을 지도록 해야 한다.

(2) 법무부의 탈검찰화

검찰의 인사, 조직, 예산뿐만 아니라 검찰업무의 보고 및 지휘체계 등이 법무부의 권한 사항으로 되어 있기 때문에 법무부장관이 검찰의 정치적 중립을 침해하는 통로로 여겨지고 있다. 물론 이러한 점은 문제이다. 그러나 더 큰 문제는 법무부가 검찰의 막강한 권력을 통제해야 하는데 오히려 법무부 중요 보직을 검찰들이 장악함으로써 검찰의 상위기관인 법무부가 검찰의 지배를 받는다는 것이다.

따라서 검찰청을 실질적으로 법무부로부터 독립된 외청으로 분리시켜 범죄수사 및 공소유지기능을 집중시키고 법무부는 국제화 · 전문화 시대에 맞게 법무검찰 행정의 전문기관으로 법무정책, 인권옹호, 출입국관리 등의 사무만을 관장하도록 해야 한다고 본다.

일본의 경우에도 검사들이 행정과 수사로 이원화되어 양자가 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다. 법무부의 업무는 행정이기 때문에 반드시 수사전문의 검사가 있어야 할 필요는 없다. 따라서 법무부에 소속된 검사와 검찰관련 부서의 비중을 최소화하고 변호사, 법무행정공무원, 개방직 임용 등으로 전문화하고 그 구성을 다양화해야 한다.

5. 기타

(1) 증거개시제도의 실효성 확보

검찰은 용산참사와 관련하여 법원의 증거개시명령에도 불구하고 수사자료의 일부를 등사하는 것을 거부하고 있다. 이것은 피고인의 방어권 행사를 심각하게 침해하는 것일 뿐만 아니라 공정한 재판의 진행을 방해하는 결과를 초래하는 것이다. 하지만 현행 규정에서는 검찰의 증거개시 명령 거부시 해당 증인이나 서류 등을 증거로 신청할 수 없도록만 규정하고 있어 실효성에 한계를 지닌다. 따라서 검사의 수사서류목록 작성을 의무화하고, 법원의 증거개시 명령에 불응하는 경우 공판중지와 공소기각 판결 사유로 명시하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

(2) 검찰개혁특위 구성

검찰개혁의 원활한 추진을 위해서는 법사위와는 별도로 검찰개혁특위를 설치할 필요가 있다고 생각한다. 현재 법사위 구성을 보면 16명의 위원 중 9명이 한나라당 소속이며 이중 6명이 검찰 출신이다. 검찰 출신이 3분의 1을 차지하는 법사위에서 검찰개혁을 논의하게 된다면 개혁자체는 불가능한 일이 될 것이다. 따라서 국회내에 가능하면 법조인 출신이 아닌, 특히 검찰출신이 아닌 국회의원으로 여야 동수로 검찰개혁특위를 구성하여 어떻게 하면 진정 국민을 위한 검찰이 될 것인지에 대한 진지한 제도개혁을 논의해야 할 것이다.

Ⅴ. 글을 맺으며

민주당에서는 당내에 '이명박정권정치보복진상조사특별위원회'를 구성하고, 국회차원에서 국정조사와 천신일 특검, 검찰개혁 특위를 추진하고 있다. 이것은 진실규명을 통해 정치검찰의 문제점을 진단하고, 검찰이 제대로 설수 있는 제도적 틀을 만들기 위한 것이다.

이러한 노력이 결실을 맺기 위해 그 어느 때보다 야당간 그리고 시민사회와의 굳건한 공조가 필요하다고 본다.

앞서 언급하였듯이 아무리 정의로운 칼이라도 잘못 사용되면 악마의 도구가 될 수 있다. 그러한 점은 검찰 뿐만 아니라 권력기관 모두 마찬가지다. 그래서 되돌아보고 스스로 성찰할 수 있는 구조, 시민사회가 소통할 수 있는 구조를 마련하는 데 더 많은 논의와 노력이 필요하다고 생각한다.

Memo

Memo

Memo

Memo