

한국 검찰의 政治的 中立性

— 풀리지 않는 숙제? —

韓 寅 燮*

검찰이 바로서야 나라가 바로 선다

각 검찰청에는 이런 액자가 붙어있다. 김대중 대통령은 1998. 4. 9. 법무부에 대한 최초의 업무보고에서 다음과 같이 말했다. “여러분께 미안한 말이지만 과거 검찰은 권력의 지배를 받고 권력의 목적을 위해 일했습니다. … 검찰이 바로 서야 나라가 바로 선다. 여러분께 약속하건대 이 정권은 절대로 지연과 학연을 따지지 않고 여러분에게 권력을 위해 일해달라고 하지 않겠습니다. 여러분에게 처음으로 국민의 신뢰와 존경을 받을 수 있는 기회가 왔다는 것을 알고 열심히 일해주시기 바랍니다.” 그러나 그 뒤의 사태를 볼 때 검찰의 권력친화성, 정권의 검찰이용의 관행은 개선되지 못했으며, 검찰에 대한 국민의 불신이 누적되어 있음이 입증된다. 검찰개혁은 원점에 머물러 있다.

I. 머리말

1. 검찰에 대한 국민적 불신

한국의 검찰청법 제4조 2항에는 “검사는 그 직무를 수행함에 있어서 국민전체에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 부여된 권한을 남용하여서는 아니된다”는 규정을 두고 있다.¹⁾ 이 조항은 1997. 1. 13.에 신설된 것이다. 이어 1999. 1.

* 서울대학교 法科大學 助教授

1) 검사의 정치적 중립을 구체화하기 위한 장치로 1997년 개정에서는 검찰총장의 퇴직후 공직취임제한 조항 및 검사의 외부기관 파견금지 조항을 신설하였다. 즉 검찰총장은 퇴직일로부터 2년 이내에는 공직에 임명될 수 없고(제12조 제4항), 정당의 발기인이 되거나 당원이 될 수 없고(동조 제5항), 검사는 대통령비서실에 파견되거나 대통령비서실의 지위를 겸임할 수 없다(제44조의 2)고 규정되었다. 그러나 이 조항 중 제12조는 현직 검찰총장의 위헌제소 결과 위헌결정(헌재결 1997.7.16, 97헌마26)이 내려져 폐지되었다. 또 검사의 파견금지조항에도 불구하고, 이 규정을 우회하여 사실상 검사의 청와대 파견근무가 지속되고 있는 형편이다. 결국 97년 개정 중 남은 것은 검사의 정치적 중

1.부터 시행된 감사윤리강령에는 엄정하고 공정하게 직무를 수행하도록 규정하고 있다. 이러한 선언적 규정은 당연한 것으로 볼 수 있지만, 사실 그간 검찰권이 제대로 수행되지 않은 데 대한 전 국민적 불신을 배경으로 하고 있다. 그 불신은 다음과 같이 요약될 수 있다.

검찰이 정치권력의 도구로 쓰인다는 데 대한 불신

검찰은 국민전체의 봉사자가 아니라 특정 집단(정치·경제)을 위한 봉사자로서 의심받아왔다. 검찰이 “정치의 주구”, “권력의 칼”이라는 비판이 계속 제기되었다. 여야간의 정권교체가 이루어진 1998년 이후에도 그 사정은 전혀 나아지지 않았다.

검찰권 행사가 편파적이고 불공정하다는 의심

검찰의 정치적 중립은 계속 시비거리였다. 검찰의 수사가 標의司正이라거나 企劃司正이 아닌가 하는 문제가 계속 제기되었던 것이다. 특정한 정치목적 달성을 하려고 할 때, 정치보복을 하고자 할 때 가장 손쉬운 수단인 검찰을 통해 그 비리를 추적하는 관행이 내려왔다. 한편 반대세력은 검찰의 정당한 소추활동마저 政治司正이라고 강변하여, 자신의 잘못을 중화하려고 함으로써 전체적으로 검찰의 신뢰도가 논란의 소용돌이 속에 빠져 있는 것이다.

검찰권 행사에 성역이 존재한다는 의심

국민이 가장 원하는 것은 현재의 권력형 범죄를 엄정하게 감시하는 검찰의 역할이다. 권력형 부패 및 범죄는 권력과 재량권이 집중되어 있는 지대, 즉 권력의 핵심에서 발생할 가능성이 높으며, 그러한 범죄는 양적으로 대규모이며 사회전체에 끼치는 유형 무형의 악영향이 매우 크다. 검찰이 밝혀낸 지난 정권 하의 권력형 비리의 심각성을 보면서, 현재 정권은 그러한 비리로부터 면제되어 있다고 생각하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 검찰은 권력핵심의 비리에 대하여는 제대로 접근하지 못하거나, 접근하더라도 여론의 공세에 못 이겨 마치 못해 접근하며, 수사한 결과조차 축소수사라고 비판받아왔다.

제도적인 견제가 없는 상태에서 재량권을 남용해왔다는 데 대한 불신.

검찰권의 집중화·독점화가 제도화되어 있으면서도 검찰권 행사에 대한 견제는 제대로 작동하지 않음으로써 검찰권의 남용이 계속 문제되었다. 특히 마땅히 기소해야 할 주요한 사건을 기소하지 않음으로써 국민적 분노를 사기도 했

립이란 명목적인 선언 조항밖에 없다고 할 수 있다.

고, 기소하기 부적절한 사건을 억지로 기소하여 비판을 받기도 했다. 그에 따라 검찰권 행사와 관련된 재량권의 남용문제가 제기되었다.

위 검찰청법의 조항을 독해해보거나 검찰권 행사의 실체를 보면, 검찰권의 「정치적 중립」 및 「권력남용」이 가장 큰 문제로 대두되어 왔으며, 그 밑바탕에는 「국민 전체의 봉사자」로써 제대로 역할하지 못했다는 검찰불신의 관념이 깊이 자리잡고 있다는 것을 알 수 있다.

2. 최근의 스캔들

검찰의 정치적 중립이 법제화되었다고 사정이 변한 것은 전혀 없다. 검찰권 행사는 정치권은 물론 전체사회로부터 끝없는 비판과 불신의 소용돌이에 놓여있다. 최근에는 1997년 대통령 선거시기의 비자금 수사의 문제, 1998년부터 진행되어온 일련의 사정작업이 주로 야당권을 겨냥한 표적사정이 아닌가 하는 문제가 제기되었다. 검찰권 행사에 대한 정치적 불만은 검찰총장 탄핵건의안에 다수의 의원이 동조한 것으로 나타나기도 했던 것이다.

검찰과 정치의 관계야 늘 긴장관계라고 하지만 보다 근본적인 것은 국민전체의 검찰권 행사에 대한 불신이다. 최근의 몇몇 스캔들은 검찰 자체가 여론재판 및 비판의 도마 위에 오른 직접적 사례들로 채워진다.

이종기 변호사 비리사건

1999년 1월 터져나온 이종기 변호사 비리사건은 그 동안 문제시되었던 法曹 非理를 집약한 전형적인 사례였다. 검사출신 변호사가 전관예우의 특혜를 이용하여 법조브로커와 결탁하여 형사구속사건을 싹쓸이하여, 고액의 수임료를 챙겼던 것이다. 수임료의 일부는 사건을 소개한 경찰, 검찰, 법원, 교도소의 직원들에게 배분되었으며, 현직 검사 및 판사들과 어울려 향응을 베풀거나 하는 방식으로 인적 유착을 다지는 데 쓰여졌다. 거기서 특히 문제된 것은 전별금 **등의 관행**이었다. 그 관행은 그 동안 공무원 사회에 일반화되었던 것으로, 그것을 문제삼을 경우 대부분의 검사들이 다같이 문제시될 수밖에 없었기 때문이다. 비록 그것이 알려진 관행이라 하더라도 여론은 결코 용서할 태세가 되어 있지 않았다. 평검사들의 위기감은 전대미문의 연대서명과동으로 나타났다. 그 와중에 현직 검사장은 검찰의 정치화가 만악의 근원이라고 직격탄을 날렸다.²⁾

2) 1999.1.27. 심재륜 대구고검장은 정치검찰을 강도높게 비판하는 성명을 발표하였다. 그 성명의 취지는 다음과 같다.

“저는 이같은 상황을 초래한 원인이 검찰을 비롯한 법조계의 외부에 있는 것이 아니라고 생각합니다. 그 근본적 원인과 책임은 검찰 내부에 있다고 생각합니다. 저는 이같은

이러한 비약의 단계를 거쳐 검사의 정치적 중립선언의 단계로 치달으면서, 결국 모든 문제의 근원이 검찰의 정치적 중립성의 문제로 전화되었던 것이다.

검찰총장 부인의 옷로비 의혹사건

1999. 6. 김태정 검찰총장은 법무부장관으로 임명되었다. 검찰총장 재임 중의 행태에 대해 여론의 반응은 결코 호의적인 편이 아니었으며, 더욱이 검찰총장 임기(2년)를 채우지도 않은 채 법무부장관으로 임명된 행위에 대한 비판도 상당했다. 임명과 동시에 법무부장관이 검찰총장 재임시, 고액비자금 사건으로 구속된 재벌총수가 총장부인에 대해 옷로비를 시도한 스캔들이 폭로되었다. 그 사건 자체가 대수롭지 않은 것으로 치부될 수도 있었지만, 이미 검찰에 대한 불신이 깔려있는 사회적 배경 속에서 (전)검찰총장에 대한 의혹이 증폭되었다. 사태를 결정적으로 악화시킨 것은, 검찰총장 부인이 정식수사를 요청함으로써 비롯되었다. 서울지방검찰청 특수부가 수사를 맡았지만, 검찰권 전체에 대한 지휘권을 갖고 있는 법무부장관에 관련된 사건을 현직 검찰이 어떻게 객관적으로 수사했다고 믿을 수 있는가 하는 신뢰의 문제가 제기되었다. 또한 검찰 혹은 법무부장관의 비리나 의혹이 문제될 때 검찰수사 자체가 정황적으로 신뢰받을 수 있을까 하는 쟁점이 본격적으로 제기되었다. 이러한 의문은 결국 특별검사제를 도입하는 것으로 귀착되었다.

대검찰청 공안부장의 과업유도 발언사건

1999. 6. 법무부장관 및 검찰총장의 신규임명에 뒤이어, 전국검찰에 대한 대

은 국민의 비난은 결국 검찰의 업보라고 생각합니다.

과거 검찰은 국민의 생명을 지켜주는 파수꾼이 아니라 정치권력의 시녀쯤으로 국민에게 인식되어 왔습니다. 과거 군사독재정권 시대에 일부 검찰 수뇌부와 정치검사가 수많은 시국·공안사건과 정치인 사건에서 진실을 왜곡하고 인권을 탄압하였으며 사건을 정치적으로 처리하여 왔던 것이 사실입니다. 특히 일부 검찰 수뇌부는 검찰조직과 후배검사들을 담보로 권력에 영합하여 개인의 영달을 추구해 왔습니다.

또 최근에 들어서도 검찰은 일련의 정치적 사건에서 일관성 없고 자의적인 기준에 따라 사건을 처리함으로써 국민에게 분노와 허탈감을 안겨 주었습니다. 그 결과 정권이 교체되고 세상이 바뀌어도 검찰만은 변하지 않고 있다는 소리까지 듣게 되었습니다.

문제는 검찰총수 및 수뇌부가 직접 지휘·감독하는 정치사건입니다. 그 동안 검찰총수와 수뇌부들은 권력만을 바라보고 권력의 입맛대로 사건을 처리하여 왔으며 심지어는 권력이 먼저 요구하지 않아도 스스로 권력의 뜻을 파악해 시녀가 되기를 자처해 왔습니다. ...검찰을 정치권력의 시녀로 만든 당사자들은 치부를 숨긴 채 열심히 일해온 후배검사들의 희생만을 강요하고 있습니다. ... 이 사건을 계기로 권력만 바라보고 일신의 영달만을 추구하는 정치검사가 사라지고 모든 법조인이 과거 법조계의 잘못된 관행을 뿌리뽑겠다는 각오를 다짐으로써 국민으로부터 따뜻한 사랑과 신뢰를 받는 검찰로 거듭 태어나기를 바랍니다.”(밑줄은 필자가 그은 것임)

대적 인사이드가 시작되었다. 당시 대검찰청 공안부장으로 재직했던 진형구 검사장은 이임식날 기자들과 술자리를 같이하면서, 재임중 일화를 언급했다. 대검 공안부가 조폐공사의 파업을 유도하여 이를 초기에 분쇄함으로써, 전국적 노동운동의 불길을 기선 제압하겠다는 의도 하에 조폐공사 사장과 짜고 불법파업을 기획했음을 누설한 것이다. 그것이 한 일간지에 보도되고 그로 인해 파문이 번져가자 그는 醉中失言이라 변명했지만, 노동권의 검찰에 대한 누적된 불신 및 기왕의 검찰불신이 상승작용하여서, 도저히 통상적 방법으로 해명하는 것이 불가능해진 것이다. 가장 큰 문제는 대검 공안부가 저질렀다는 의혹을 받고 있는 사안에 대해 다시 검찰내부에서 수사한다고 해도 그 결과를 누구도 믿어주지 않을 것이라는 점이었다. 적어도 검찰기구 내에서 이런 문제에 대한 대중의 불신을 치유할 방안은 존재하지 않음이 드러난 것이다.

이러한 일련의 사건들에서 드러난 바는 검찰의 정치적 중립성에 대한 총체적 불신이야말로 한국검찰이 당면한 가장 큰 문제라는 사실이다. 정치적 중립성 문제로 검찰이 코너에 몰릴 때마다, 그 동안 검찰은 ‘뼈를 깎는 심정으로’ 반성한다는 말을 여러 차례 거듭했다. 때문에 최근의 사태에 대한 검찰의 자성에 대하여 ‘더이상 깎을 뼈도 안 남은 검찰’³⁾이라는 야유까지 받아야 했다. 그 동안 검찰 내부에서도 검찰의 정치적 중립성에 대한 의구심이 검찰불신의 핵심으로 지목된 지 오래다.⁴⁾ 최근 일련의 검사회의를 통해 또다시 자성의 목소리를 내놓았지만, 그것은 오직 자세의 변화만 역설했지, 그것을 뒷받침할 제도적 대안은 염두에 두지 않고 있다. 모든 제도적 대안들이 검찰의 기득권을 축소하고 통제하는 방향으로 제기되고 있는데 대한 반발로 볼 수 있겠고, 다른 한편으로 검찰의 기득권이 현재 최대의 팽창단계에 있음을 반증하기도 한다.

검찰의 정치적 중립성은 궁극적으로 제도의 문제라기보다는 검사 개개인의 의지와 품성에 달려 있다는 지적을 하곤 한다. 그러나 현재의 구조하에서 제도의 개선 없이 의지와 품성만에 의존하여 문제를 해결하는 것은 거의 불가능하다. 제도 전체가 정치적 중립성을 훼손하는 장치로 둘러싸여 있기 때문이다. 그것은 일제하에서 형성된 검찰중심의 권력체의 실상이 해방 이후에도 거의 변화되지 않았으며, 거기

3) 권일, “ 깎을 뼈도 안 남은 검찰”, 중앙일보 1999. 6. 10.

4) 예컨대 1993년 검찰에서 검사 및 검찰직원을 대상으로 한 설문조사에서는, 21세기 검찰의 기본목표로서 ‘검찰권의 중립성 확보’(1550명)가 가장 높았으며, 그 다음으로 ‘최고수사기관으로서의 역량강화’(450명), ‘검찰조직 및 인사제도의 개편’(350명), ‘인권옹호 및 대민봉사기능의 내실화’(150명), ‘통일에 대비한 조직의 정비와 역량비축’(60명)의 순으로 의견이 제시되었다(검찰21세기연구기획단, 1993년도 연구결과 종합보고, 대검찰청, 1994, 42쪽). 아마 이 시점에서 같은 설문을 제시해본다면 정치적 중립성의 요구가 훨씬 높을 것으로 짐작된다.

다 독재정권이 검찰을 이용하여 정치적 목적을 달성해온 결과로 검찰권의 왜곡현상이 더욱 심화되었기 때문이다. 즉 독재정권을 한편으로는 사상검찰·공안검찰적 기능을 극대화하여 정권에 적대적인 집단·개인을 가혹하게 탄압하였고, 다른 한편으로는 사정검찰적 기능을 극대화하여 체제내의 (잠재적) 반대세력을 장악하려는 움직임을 지속하였으며 그 과정에서 검찰이 주도적으로나 보조적으로 관여해온 것이다. 아울러 정치권력은 검찰의 일상적 활동을 지휘하고 통제하기 위한 장치들을 가동해 왔다. 검찰의 친권력적 자세는 검찰의 권력기반을 강화하고 권력기구 내에서의 서열을 상승시키는 효과를 가져왔지만, 그럴수록 국민에게 군림하고 검찰 본연의 임무로부터 멀어지게 되는 문제점을 누적시킨 것이다. 그리고 그러한 과거와의 질적 단절 없이 지금까지 스스로 권력기관화되어온 것이 현재의 검찰 위기의 근원이라고 할 수 있다.

아래에서는 검찰의 정치적 중립이 문제되었던 지점을 하나하나 짚어보면서 그 문제상황 및 대안을 검토해보기로 한다. 대안은 필자의 개인적인 안이라기보다는 그동안 검찰비판의 맥락 속에서 자주 거론되어 왔던 것들을 조금 더 다듬은 것이다.

II. 檢察의 腐敗統制 — 大檢察廳 中央搜查部를 중심으로

검찰의 정치적 중립성이 예리하게 문제된 지점은 검찰의 부패통제작업과 관련된다. 한국에서 권력층, 고위관료, 기업인들의 부정부패에 대한 수사는 검찰이 담당해왔으며, 그 중에서도 각 지방검찰청 특별수사담당부서(특수부)에 의해 관장된다. 그 중에서도 국가적 중요성을 가진 사건은 대검찰청 중앙수사부가 담당한다.⁵⁾ 대검 중수부는 '사정의 중추기관으로서 전국 검찰의 사정수사업무를 지휘'하며, '방대한 수사역량이 필요한 사건, 고도의 보안·신속한 의사결정 및 관계기관과의 긴밀한 협조가 필요한 사건을 직접 수사'하는 곳이다. 특히 '검찰총장이 명하는 범죄사건 및 관련사건을 직접 수사'하는 곳으로, 대검 내에 설치된 유일한 수사기관이다.

5) 대검 중수부의 경우 수사기획관실과 3개과로 이루어져 있으며, 각과는 부장검사 1명과 수사사무관 2-4명을 포함한 검찰 일반직원 10여명으로 구성된다. 서울지검의 경우 3개의 부가 설치되어 있으며, 각 부는 부장검사 1명과 5-6명의 검사로 이루어져 있다. 서울지검의 수사과 인원을 포함한 1개 특별수사부의 총인원은 30-40명에 달한다. 다른 지방검찰청이나 지청의 경우 그보다 적은 인원의 검사가 부정부패사범에 대한 수사를 담당한다. 전국적으로 볼 때 공직자 부정부패를 전문으로 하는 수사인력은 검사 100여명, 일반직원을 포함하여 340명 내외가 된다고 한다. 김준호, "부정부패사범 단속의 문제점과 대책", 한국형사정책연구원 세미나(1999.6.17.) 자료집 참조.

<表 1> 大檢 中央搜查部 搜查 및 處理現況

연도 \ 구분	接受	拘束起訴	不拘束起訴	不起訴
1996년	8건(45명)	18명	26명	1명
1997년	20건(46명)	14명	32명	
1998년(1.-10.)	30건(60명)	32명	18명	10명

그런데 대검 중수부의 사정작업은 늘상 정치적 시비거리에 봉착해왔다. 그것은 검찰권의 잣대가 공정하지 못하다는 주장이다. 특정인, 특정집단을 처벌하기 위해 수사권을 사용한다는 ‘표적사정’의 지적이 그것이며, 현재 살아있는 권력은 손대지 못하고 죽은 권력을 손댄다는 ‘하이어나식 사정’이 문제되었던 것이다. 또한 집권층 내의 인사의 비리의혹이 불거질 경우 비리사정이 아니라 의혹해소의 차원에서 ‘축소수사’, ‘봐주기 수사’라는 비판도 자주 제기되었다. 즉 집권층의 비리의혹에는 검찰수사가 관대하고 축소되는 반면, 정권의 반대편에 있는 인사에 대하여는 처음부터 처벌을 목적으로 한 수사가 이루어지는 ‘이중의 잣대’를 갖고 있는 것으로 비판 받아 왔던 것이다.

司正의 시기별로 볼 때도 부패사정은 하나의 경향성을 보여왔다. 흔히 말해 정권 초기에는 중수부가 바쁘고, 정권 후반기에는 공안부가 바쁘다는 것이다. 정권초기에는 과거정권의 비리가 초점이 되므로 중수부의 활동이 바빠질 것이며, 정권 중반기 이후에는 현정권의 비리가 더욱 문제시될 것이므로 중수부의 적극적 활동은 현정권에 오히려 부담으로 작용할 것이다. 정권유지 차원에서는 오히려 공안부의 역할이 점점 중시된다는 것이다.

정권 초기의 특수부 및 중수부의 활동은 과거 정권과의 단절감을 강조하는 정치적 목적에다 과거정권에서 일한 인사를 척결함으로써 현정권의 입지를 굳힌다는 의미를 지니고 있었다. 때문에 이러한 사정은 ‘정권초기 사정’, ‘재고처리 사정’의 성격을 지니고 있다는 비판을 받아왔다. 이리하여 검찰의 司正型 搜查는 현정권의 정치적 이해에 봉사하는 방향으로 유도되어진다는 의혹이 계속해서 제기되어 왔다.⁶⁾

그것은 대검 중수부가 직접 취급하는 사건이 검찰총장의 하명에 따른다는 사실에

6) 1998년도에 대검 중수부에서 취급했던 주요사건의 목록을 일별해보면 그러한 비판이 나올 수 있음을 충분히 알 수 있다. 한나라당 고발 비자금 사건, 금융실명제위반 고발 사건, 외환위기책임 사건, PCS 사건, 종금사 비리사건, 북한문화재 밀반입·반출사건, 국제청 개입 대선자금 불법모금 사건, 백남치 의원(야당) 금품수수사건, 김윤환 의원 금품수수 사건 등 취급한 사건은 순수한 의미의 주요 경제사범에 대한 수사 및 정치인의 부패수사로 나뉘어지는데, 후자의 경우 그 대상은 모두 야당권 인사였다.

의해 더욱 증폭된다. 대검 중수부는 자체내의 내사를 통해 확보한 자료를 근거로 통상 수사하지만, 그 과정에서 검찰총장과의 긴밀한 의사교류를 갖는다. 때문에 중수부는 검찰총장이 정치적 사건의 수사를 직접 챙기고 정치권과 조율하기 위해 일선의 직접 수사기능을 대검으로 옮겨와 편법으로 수사한다는 비판을 받아왔다.

한국에서는 검찰총장에 대한 개별적 지휘권을 법무부장관이 갖고 있다.⁷⁾ 이러한 법무부장관의 지휘권은 일본의 규정과 동일하다. 그러나 일본에서 법무부장관의 검찰총장 지휘권은 예외적으로만 행사되었고, 문서상으로는 가능한 데 반해⁸⁾ 한국에서 법무부장관의 지휘권은 매우 광범위하게 행사된다. 특정 사건에 대해 법무부장관과 검찰총장이 수시로 통화하거나 대화하는 경우가 일반화되어 있으며, 일선 검사장과의 통화도 드물지 않은 것 같다. 수사의 기밀을 집권당과 청와대에서 알고 있는 경우가 허다함을 볼 때, 수사내용과 방향을 검찰과 집권층이 함께 조율하고 있다는 의심을 지우기 어렵다. 검찰총장의 정치적 중립을 확보하기 위해 검찰총장 임기제(2년)가 법제화되기도 했지만, 그 규정자체가 제대로 준수되지 않은 경우가 허다했다. 대통령이나 집권당, 그리고 정무직인 법무부장관은 검찰총장을 통하거나 다른 방법으로 대검 중수부 및 일선 검찰에 대한 정치적 영향을 작동시키고 있다는 의심은 충분한 정황적 근거가 있다.

이러한 정황 속에서 대검 중수부의 사건선택 및 기소에 있어서 표적사정—선별기소의 혐의가 씌워지는 것이다. 중수부의 표적이 된 당사자들이 그들의 평판과 정치활동에 있어 치명적 타격을 받으리라는 점은 쉽게 예상될 수 있다. 그들은 여론과 대중으로부터 사회의 공적으로 지탄받는다. 그러나 그들이 늘상 피해자라면 남는 것은 아니다.

정치적 반대자들은 자신의 범죄혐의를 정치화함으로써 자신의 범죄성을 희석시키거나 오히려 자신을 ‘정치적 속죄양’으로까지 미화시킨다. 정치권력에 대한 불신, 검찰에 대한 불신이 강력한 상황에서 이러한 ‘범죄의 정치화 전략’은 때로는 성공한다. 그 경우에는 형사처벌받았다는 사실을 내세워 정치적 재기를 성취하기까지 하

7) 검찰청법 제8조. “법무부장관은 검찰사무의 최고감독자로서 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다.”

8) 일본의 경우 법무부장관(법무대신)의 검찰총장(검사총장)에 대한 지휘권 발동은 1954년 조선의혹 사건의 경우에 1차례 발동되었을 뿐이다. 정치인들의 구속에 대한 검찰총장의 품신에 대하여 법무부장관은 이를 불허하였다. 그러나 이 경우에도 지휘권 발동은 공개적으로 이루어졌고, 지휘권을 발동한 뒤 법무부장관은 사임하였으며, 검찰은 이 사건을 검찰사에서 가장 치욕적인 사안으로 기록한다. 여기서 지휘권발동은 오직 ‘문서상으로’ 가능하며, 그 내용은 ‘공개하여야 하고’, 그에 대한 ‘여론의 비판’을 각오해야 하므로, 극히 예외적으로만 행사될 수 있는 것이다. 그 지휘권발동에 대해 검찰총장은 그냥 수용해야 하는 것이 아니라, 그것이 부당하다고 판단할 때는 그 지위를 걸고 거부할 수 있는 것이다. 우리의 경우에 검찰총장의 임기를 법률로 정한 것은, 그러한 부당한 지휘권 발동을 거부할 수 있는 안전판을 마련한 것으로 이해할 수 있다.

는 것이다. 이와 같은 검찰의 정치화(실체이든 의혹이든 간에)는 권력형 부패의 통제에 결정적인 장애요인이 되고 있다. 이제 중수부에 소환당한다는 것이 정치생명의 끝장이 아니라는 인식이 퍼져있는 상태에서 대검 중수부 혹은 지검 특수부의 입지는 매우 제한되었다.

부패통제에 있어 검찰의 정치적 중립에 대한 불신은 몇 가지 대안으로 가공되어 주장되었다. 첫째, 특별검사제의 도입 주장이다. 사정의 칼날이 언제나 일방적이라고 느끼는 야권에서는 쟁점사안에 대하여 특별검사제의 도입을 강력히 주창해왔다. 특히 현정권은 지난 10여년간 표적사정과 공안세력으로부터의 피해를 받아 왔음을 주장해왔고, 검찰의 정치적 중립성을 확보하기 위한 방안으로 특별검사제의 도입을 강력히 추진해 왔다. 야권에서 가공하여 특별검사제 도입을 위한 법률안까지 몇 차례나 국회에 제출했으며⁹⁾, 김대중 대통령의 대통령선거공약에도 특검제의 도입이 포함되어 있다.

그러던 것이 정권을 잡자마자 특검제 반대론으로 돌아섰는데, 가장 아이러니컬한 것은 그 동안 가장 강력한 특검제 옹호론자이자 의원입법안 초안자인 의원이 법무부 장관이 되어 가장 강력한 특검제 반대론자로 돌변한 사실이다. 반면 신정권의 사정작업 역시 편파적이라고 느끼는 야권은 특검제의 찬성론으로 돌아섰다. 이는 정권을 잡는 것이 검찰권을 자신에게 유리한 쪽으로 이용할 수 있음을 뜻하며, 야당은 검찰에 대해 피해의식을 가질 수밖에 없음을 의미하는 것이다. 한국사회에서 특검제 주장의 강도는 검찰의 정치성에 대한 바로미터로서의 역할을 하는 셈이다.

한편 검찰은 일관되게 특검제 반대론을 주장해왔다. 검찰이 가진 영향력을 이용하여 시민단체와 야권에서 주장하는 특검제론에 대해 그러저럭 방어막을 쳐왔고, 그것은 집권층의 이해관계와 일치하여 특검제를 반대하는 데 현실정치적으로 성공해왔던 것이다. 그러나 옷로비사건 및 파업유도 혐의사건과 같이 검찰 자체가 관련

9) 1996년 10월 국민회의와 자민련이 '특별검사의 임용 등에 관한 법률안'을 제안하면서 밝힌 제안이유는 다음과 같다. "국가의 형사소추권을 독점하고 있는 사정의 중추기관인 검찰이 정치적 중립성을 견지하지 못하고 형평을 잃은 수사를 하거나 권력형 비리에 눈을 감을 때에는 국가기강은 무너지고 부정부패는 구조화되며, 마침내 국민들은 법을 불신하고 사회는 가치판단의 기준과 행동의 규범을 상실한 채 혼란에 빠지게 됨을 동서고금의 역사가 보여주고 있다. 그 동안 우리 검찰은 국민의 기대와 신뢰를 저버린 채 정치권력의 영향권에서 벗어나지 못하고 정치적 사건처리에 있어서 형평성을 상실하고 권력형 비리에 대한 수사를 회피하여 온 것은 숨길 수 없는 사실이다. . . . 따라서 흐트러진 국가기강을 바로잡고 법에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위하여서는 정치적 사건과 권력형 비리사건 등을 수사할 경우, 정치적 중립성이 확보되고 독립적 지위에 있는 특별검사를 임명하여 처리하도록 하는 특별검사제도를 도입하고자 이 법률안을 제안한다." 이러한 취지는 정권이 바뀐 이후에도 전혀 변하지 않았다. '검찰이 정치권력의 영향력을 벗어나지 못하고 정치적 사건 처리에 있어서 형평성을 상실하고 권력형 비리에 대한 수사를 회피하여 온 사실'이 전혀 변화가 없는 상태에서, 특별검사제 도입의 주장은 그 정당성을 유지하고 있는 것이다.

된 사건에 임하여 집권당은 특검제를 도저히 반대할 명분을 가질 수 없었고, 검찰로서도 반대할 입장이 되지 못했다. 검찰에 대한 불신이 정권 전체에 대한 불신으로 곧바로 이어지는 국면에서, 여당권은 결국 어느 정도의 제한된 특별검사제를 수용한다는 방침을 밝히지 않을 수 없었던 것이다. 현재는 과연 어떤 범위에 걸쳐, 어떤 권한을 가진 특별검사제를 수용할 것인가 하는 점에 초점이 가있는 단계이다. 어쨌든 여당이나 검찰로서는 특검제의 최소수용 입장을, 야당은 특검제의 확대 제도화의 입장을 취하고 있음을 볼 때 검찰의 정치적 중립성은 지속적인 논란의 핵심이 되고 있다고 할 수 있다.

특검제에 대한 시민단체의 주장은 전면적인 제도로서의 특검제를 상설화해야 한다는 것이다. 특검제의 시한에 대해서도 못박을 필요가 없다는 것이 시민단체의 한결같은 주장이다.

그에 더하여 시민단체들의 보다 체계적인 대안은 「고위공직자비리조사처」를 별도로 구성하자는 것이다. 이는 미국식 특별검사제와도 다르다. 미국식 특검제는 개별 사건에 한해 의회의 결의로 구성되지만, 고위공직자비리조사처는 고위공직자 및 그 공범에 관련된 사건에 대해 특별수사기구를 만들어, 그 기관에 수사를 전담시키자는 것이다. 이러한 고위공직자비리조사처는 참여연대의 부패방지법안에서 가장 잘 나타난다.¹⁰⁾ 구체적인 수사는 고위공직자비리조사처에 속해있는 검사 혹은 특별검사가 수사를 담당한다. 이 기구는 대통령 직속 하에 두어 강력한 수사를 하게 하면서도 동시에 권력비리 사건에 관한 대통령의 입김을 방지하기 위하여 처장, 차장, 특별검사의 임명은 국회동의를 요하고, 국회에 대한 업무보고의무를 지우도록 제안하고 있다.

이러한 안은 싱가포르(특히 부패행위조사국) 및 홍콩(특히 廉政公署)의 모델을 참조한 것이다.¹¹⁾ 어차피 현직 고위공직자에 대해 일반 검찰의 수사의지 및 공정성에

10) 참여연대는 1996년 11월 7일 종합적인 '부패방지법안'을 만들어 국회에 시민입법청원을 하였다. 이 법안에는 국회의원 과반수와 23,521명의 시민의 서명을 얻었고, 뒤이어 참여연대는 법안의 통과를 위해 지속적인 캠페인을 벌여오고 있다.

11) 홍콩의 염정공서(Independent Commission Against Corruption: ICAC)는 1974년 부패문제를 다루기 위한 특수한 임무를 띠고 설립되었다. 이 임무를 수행하기 위해 이 공서는 다른 법집행기관이 갖지 못한 광범한 권한을 갖고 있었다. 염정공서는 공무원 독립체이기 때문에 오직 총독에 대해서만 책임을 진다. 그리고 경찰과 일반 정부부처 및 정치적 영향으로부터 독립된 지위가 확보되고 있으며, 염정공서의장은 전 직원의 임면권을 갖고 있다. 여기서 독립(Independent)의 진정한 의미는 조사활동에 있어 어떤 외부적 간섭도 받지 아니하면서 독립적으로 수행한다는 것이다. 활동에 있어서는 부패추방에 대해 단기적 성과 위주가 아니라 중·장기적인 통제노력을 아울러 함께 기울여 왔다. 염정공서 설치법률에는 부패추방과제로서 '조사와 처벌', '예방', '교육'을 내세우고 있다. 그 동안 20여년간의 활동을 통해 홍콩의 청렴도 지수는 매우 높아졌으며, 염정공서의 활동에 대한 대중적 신뢰도 매우 높은 편이다. 싱가포르의 경우에도 강력한 권한을 부여받은 부패추방기구가 관련법령의 뒷받침을 받아 과감한 부패추방활동을 지속적으로

대한 신뢰도가 떨어져있는 현실에서 그 대안으로 대두된 것이다.¹²⁾

이러한 기구의 신설에 대하여는 고위공직자의 비리조사에 관여하는 여러 기관, 예컨대 총리실·감사원 등의 심정적 반대가 크며, 집권당에서도 부패전담기구의 신설에 대해서는 매우 소극적인 태도를 취하고 있다.¹³⁾ 검찰 측에서는 이 기구의 수립을 크게 반대하고 있다. 검찰의 위신의 문제이기도 하고, 검찰권의 관할이 크게 축소될 것이라 믿기 때문이다. 하지만 시민사회의 압력에 대응하는 한 방편으로, 최근 검찰은 <공직자비리조사처>라는 이름의 기구의 신설입장을 밝혔다. 그 조사처는 준독립적인 부패척결기구로써 검찰총장의 직속으로 신설하고, 거기서 정치인이거나 고위 공직자의 비리, 대형 경제사건, 검찰내부비리 수사를 전담케 하자는 것이다. 검찰수사의 공정성과 중립성을 보장하기 위해 수사처장의 임기를 보장하고 예산을 독립시키겠다는 것이다.¹⁴⁾ 한편 시민단체들은 법무부 제안이 시민단체의 고위

로 전개하여 청렴도를 높이면서 경제발전을 이룩하였다. 홍콩과 싱가포르의 예를 통해 얻을 수 있는 반부패투쟁의 방향은 다음과 같이 요약될 수 있다.

▲정부최고 책임자의 강력한 부정부패추방을 위한 강력한 의지와 수법. 나아가 부패사범에 대하여는 지위고하를 막론하고 엄중하게 처벌함으로써, 이중기준이 작용한다는 의구심을 완전히 불식시킬 것.

▲일시적 · 부분적 수술이 아닌 장기적 · 종합적 처방을 만들고 실천해가는 정책.

▲부패사정기관의 청렴성이 보증될 수 있을 것. 유능하고 정직한 인사를 반부패기구의 직원으로 선발할 것. 사정기구 내 검찰부서의 엄격한 통제와 감시, 징계를 받도록 하여 반부패기구의 청렴성이 국민적 공인을 받도록 할 것.

▲부패에 취약한 분야(예컨대 관세, 이민국, 조세, 교통경찰 등)에 대해서는 부패기회를 줄이기 위한 정기적인 자체점검과 조사활동을 벌일 것.

▲일반인의 고발을 장려하고, 부패고발자의 신원과 비밀을 철저히 보장할 것.

▲공무원의 보수를 민간기업 종사자와 동등한 수준으로 보장하여 유능하고 책임감 있는 인력을 확보하고 부족한 수입을 보전하기 위한 부패활동을 억제할 것.

▲세세한 공무원윤리규정의 정비, 그것의 엄격한 집행.

▲국민의 의식과 태도를 근본적으로 변화시키는 것. 국민을 부패의 협력자가 아니라 부패의 감시자로 만드는 것. 반부패교육을 공무원, 기업, 일반시민의 필요에 맞추어 실시할 것. (Speville, B., “부정부패의 전략적 통제 : 20년간의 조용한 혁명”, 부정방지대책위원회, 국제 반부패활동의 동향, 1995. 12, 67-78쪽 ; 김해동·윤태범, 관료부패와 통제, 집문당, 1994 ; Quah, J.(1986), “Singapore’s Experience in Curbing Corruption”, A. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick: Transaction Books, 841-851쪽; 한인섭, 공직자비리의 처벌실태 및 방지대책, 부정방지대책위원회, 1998, 76쪽 이하 참조.)

12) 이는 마치 한국의 헌법재판의 무기력에 대응하여, 헌법재판을 전문으로 하는 헌법재판소를 별도로 구성하여 헌법재판을 전담케 함으로써, 종래 법원의 헌법재판에 대한 부담을 경감시키는 한편 헌법재판소 자신의 존립근거를 헌법재판에서 구하게 함으로써 헌법재판을 매우 활성화시켰던 전례에 비유될 수 있을 것이다.

13) 부패방지법이 국회 법사위에 상정되어 구체적인 검토단계에 이르자, 야당시절 참여연대와 거의 같은 법안을 발의했던 국민회의는 부패방지법안에서 고위공직자비리조사처 및 특별검사제 부분을 제외하는 것을 공식당론으로 채택했다.

14) 이러한 제안은 박상천 장관이 1999.3.25. 김대중 대통령에게 법무부 국정 업무보고를

공직자비리조사처와 명칭만 유사할 뿐 내용은 전혀 다르며, 법무부안은 중수부의 다른 모습에 다름 아니라고 비판하고 있다.

이 기구의 기존 검찰과의 독립성의 정도, 특별검사의 임명 여부에 대해 현저한 시각의 차이를 보여줌에도 불구하고, 검찰은 적어도 현재의 중수부 체제로는 더 이상 국민의 신뢰를 받기 어렵다는 사실 자체를 인정한 점에서의 공통점은 있는 셈이다. 부패척결을 위한 기존 기구의 재정비 혹은 근본적 쇄신이 필요하다는 지적이 힘을 얻어가고 있는 것이다.

III. 檢察의 政治化와 公安檢察 — 公安部를 중심으로

검찰의 정치적 중립성의 다른 한 측면은 검찰의 공안기능에 있다. 남북분단과 냉전의 특수상황 속에서 한국검찰의 공안기능은 다른 나라와 차원을 달리하는 면이 있다. 체제유지라는 긴요한 과제를 처리할 기관이 필요하고, 그 소추를 담당할 기관도 필요할 것이기 때문이다. 그러나 그에 더하여 독재정권이 그에 반대하는 자들을 ‘반국가사범’으로 처벌하기 위해 공안기능은 매우 확대되었다. 독재정권 하에서 공안검사직은 가장 각광받던 자리였으며, 검찰내의 고위간부로 승진하는 지름길로 여겨졌다.

공안검사들은 국가의 안위보다는 정권의 안위를 더 중시하는 ‘정치검찰의 대명사’로 여겨졌다.¹⁵⁾ 수시로 공안정국을 조성하는 데 일조함으로써, 정권관리에 앞장섰던 것이다. 그들은 반정부인사 탄압에 앞장서는 한편 정권의 정치적 요구를 수용하면서 정치권과 업무적으로는 물론 인간적으로 긴밀한 유착관계를 형성하게 된다. 특수검찰의 경우 그래도 정치권이나 권력층과의 거리를 유지하는 속성이 있는 반면, 공안검찰의 경우 처음부터 정치권과 유착되었고 정치가로의 변신을 하는 데도 능한 모습을 보여왔다.

애초에 공안검찰은 공산주의의 박멸에 주안점을 두었고, 그에 종사하는 검사는

하면서 밝힌 것이다. 중수부의 폐지와 공직자비리수사처의 신설은 아직 구체화되고 있지 않지만, ‘대검중수부가 막을 내린다’는 식으로 보도된 바 있다.

15) 다음은 공안검사의 위상을 잘 요약하고 있다. “지난 1949년 출범이후 50년 검찰사에서 공안검사는 화려한 영광과 오욕을 한몸에 받아들인 존재였다. 유신정권 이후 5-6공까지 공안검사는 검찰 내부에서도 가장 각광받던 보직이었다. 최고의 엘리트 검사들이 공안부에 배치됐다. 시국사건을 도맡는 서울지검 공안부 검사를 시작으로 공안담당인 법무부 검찰3과, 대검공안과장, 서울지검 공안부장 등을 거치는 정통 공안검사 코스는 검찰 고위간부로 승진하는 지름길로 꼽혔다. 검사 출신 정치인 중에도 유독 공안검사들이 다수를 차지하고 있다. 하지만 그 과정에서 공안검사들은 국가의 안위보다는 정권의 안위를 더 중시하는 ‘정치검찰의 대명사’라는 꼬리표를 감수하지 않았다.”(주간조선, 1999.6.19 최유식 기자)

‘사상검사’로서 체제를 수호한다는 자부심을 갖고 있었다. 하지만 분단체제의 고착화와 함께 순수한 대공, 방첩은 정보기관의 영역으로 넘어가는 경향이 있었다. 특히 독재가 심화될수록 정보기관은 대공과 방첩을 빌미로 하여 시민사회 전체를 통제하면서 인권유린을 자행하였다. 독재정권 하에서 공안의 중점은 순수한 대공, 방첩보다도 오히려 학원과 노동분야에 있었다고 보여진다. 정권안정에 위협이 되는 반정부=반독재 학생운동·노동운동을 반국가=친북한세력으로 **등치시키기** 위해 이들 사건을 일반 형사사건이 아닌 공안(관련)사건으로 분류했다.

공안사범에는 형법상의 내란죄, 외환죄, 여적죄, 군형법상의 반란죄 **등도** 포함되지만, 그 주축은 국가보안법 위반자이며 공산주의 사상 신봉자로 인정되는 자들을 주된 대상으로 한다. 공안관련사범은 국가보안법 제7조(고무·찬양죄) 및 노동관계법, 화염병법, 집시법, 선거법, 밀항관계법, 군사기밀보호법 위반자가 포함되었다.¹⁶⁾

<표 2> 공안(관련)사범의 수 (1999.1.15.)¹⁷⁾

구분	계	공안사범	공안관련사범	선거사범	기타
총원	394	40	244	26	84
기결	165	33	88	13	31
미결	229	7	156	13	53

그 동안 공안(관련)사범들은 수사, 공판, 행형상으로 여러 특수한 차별을 받고 있었다. 그들을 체포한 경찰관은 상급과 특진이 법률상·사실상 제도화되어 있었기에, 권력남용적 수사관행이 오래 지속되었다. 그와 관련하여 수사상 비인도적인 인권침해를 받았다는 주장이 끊임없이 제기되었으며 일부는 명백한 사실로 입증되었다. 공판과정에서 적법절차의 침해주장도 계속 제기되었다. 교정시설에서는 공안(관련)사범은 별도의 표지를 달고 특수한 처우를 받으며, 누진처우의 **등급에서도** 예외적으로 취급되어 왔다.¹⁸⁾ 이들은 교도소 내에서 가장 다루기 어렵고 요주의의 인물로

16) 공안사범과 공안관련사범의 구분은 법률상의 근거가 있는 것은 아니며, 대통령훈령 제 42호에 의한 것이다. 그러나 법무부 및 일선교정에서는 공안사범과 공안관련사범의 구분이 처우상의 주요한 기준으로 확고히 자리잡고 있다. 공안사범은 형기가 길고, 공안관련사범은 평균형기가 1~2년 정도의 단기이며 집행유예의 비율이 점점 늘어나고 있다.

17) 이 중에서 기타는 노사관련, 밀항관련 등이다. 학생은 122명, 근로자는 6명이며, 기결수 중에서 무기형 복역자가 21명이다. 다만 이들 중 상당수는 99년 들어 2차례 단행된 특별사면에서 석방되었으며, 특히 장기공안사범은 거의 (가)석방되어 현재 수용자의 총수는 이보다 적은 것으로 생각된다.

18) 공안(관련)사범에 대한 수용처우에서는 분리수용 철저히 상호접촉 차단, ‘교화상담’ 강

통해왔다.¹⁹⁾ 이들의 석방은 통상적인 가석방절차에 의거한 경우보다는 대통령의 사면권에 의해 이루어지는 경우가 더 많았는데, 그만큼 이들에 대한 체제측의 부담이 컸고 교도 관리상의 애로가 적지 않았음을 의미한다.

이러한 차별적 처우 때문에 한 사건이 일반형사사건인가 아니면 공안사건인가 하는 것은 매우 중요한 구분선이 되었다. 검찰의 공안기능은 독재정권을 떠받치는 중요한 한 축이었으며, 그로 인해 민주화운동세력 및 정치권으로부터 커다란 비난과 불신을 자초해온 것이다.

공안기능의 기관별 위상에 대해서도 주의를 기울여야 할 것이다. 독재가 강화될수록 공안기능의 중점은 검찰보다는 경찰, 경찰보다는 특수공안기관인 정보경찰에로 집중되었다. 예컨대 1980년대에 운용된 관계기관대책회의를 실질적으로 주도한 것은 국가안전기획부였고, 검찰은 마지못해 거기에 끼어드는 형태였다. 검찰은 이들 특수공안기관들이 행한 사건들을 뒷처리하는 기구였던 것이며, 경우에 따라 이들의 의도를 한 단계 중화시키는 역할을 담당했다고 할 수 있다.

문제는 1987년 이후 제도적 민주화로 가는 도상에서도 검찰조직 및 기능의 재편을 위한 노력이 전혀 없었다는 점이다. 1986년이나 1998년이나 검찰조직의 변화는 없다. 다만 안전기획부 및 경찰의 불법적 사찰, 구금, 체포 등이 곤란해짐에 따라 이들 조직의 역할이 축소된 반면, 검찰이 전체 공안사건의 처리의 주역으로 떠올랐다는 점이 차이일 것이다. 그 단적인 예는 여러 관계기관이 모여 공안문제를 협의하는 관계기관대책회의의 주도권을 검찰이 장악한 데서 보여진다.

노동과 학원 문제 등에 대한 정부내 의견을 조율하고 정보를 공유하며 대책을 협의한다는 의미에서의 관계기관대책회의는 1980년대부터 존재했다. 이 때의 관계기관대책회의는 이념문제를 빌미로 사회 각부문의 반정부세력을 통제하려 했던 기구로서 안기부에 의해 주도되었다. 이 기구는 노태우 정권하에서도 공안합수부의 형태로 유지되어, 공안정국 조성에 역할을 하였다. 김영삼 대통령 시절 이러한 관계기관대책회의가 폐지된 후 검찰-경찰-안기부 등 관계기관 실무자들이 모여 노사문제 등 현안을 논의하기 위해 공안사범합동수사본부가 한총련 사태를 계기로 비공식적으로 회합하였다.²⁰⁾ 이 기구는 1999년 3월 대통령훈령 제77조에 의해 공개적이고 합법적인 기구로

화, 전향 혹은 준법서약으로의 회유, 자매결연·사회참관·초청간담 등의 기회 활성화 등이 이루어진다고 한다. 규범적 기준으로는 「공안 및 공안관련사범 처우요강」이 있다.

19) 1999. 1. 필자가 면담한 한 일선교도관의 말로는 “교도소의 수용질서 문란의 주범이 공안사범”이며 “그들은 외부 단체 및 개인과 연계를 갖고 있어 한번 책잡히면 조직 전체가 견디지 못한다”고들 한다. “공안사범 1명 다루기가 일반 체소자 100명 다루기보다 더 힘들다”고 하소연한다. 그만큼 공안(관련)사범의 관리에 교정당국의 애로가 크다는 것을 의미한다. 다르게 보면 공안(관련)사범의 비범죄화가 진행되는 만큼 교정행정은 본래적 의미의 범죄자처우를 지향할 수 있을 것으로 기대된다.

20) 대검찰청에 ‘한총련 좌익사범 합동수사본부’가 설치된 것은 한총련 사태 직후인 96.9.2.

변신했다. 당시 검찰은 노사 학원문제 등 ‘공안정책에 대해 유관 기관간의 협의와 조정을 통해 공조체제를 구축하고 공안정책의 일관성과 효율성을 높인다’는 명분을 내걸었다. 공안대책협의회의 의장은 대검 공안부장이며, 13개 정부기관의 국장급 실무자들이 참여했다. 당시 대통령 훈령은 중앙 기구 밑에 과장급 실무자가 참석하는 실무협의회와 지역협의회까지 두도록 허용하고 있다.²¹⁾ 지역협의회는 각 검찰지검 및 지청에 설치되며 부장검사가 의장을 맡도록 되어 있었다. 이 기구를 통해 검찰은 수사권과 기소권에 더하여 정책조정권까지 장악하게 되었다. 또한 검찰조직의 특성상 노동쟁의 등에 대해 유연한 대응보다는 ‘합법보장 불법필벌’을 내세우며 강경대응을 주도했다. 검찰권의 위세와 합법/불법을 구분하는 형식논리 앞에 타부서는 다른 목소리를 내기 어렵게 되는 상황도 있다. 때문에 공안대책협의회를 거친 노동정책은 강공 일변도도 치닫게 되었으며, 노동계의 저항을 불러일으켰다. 재야에서는 검찰국가를 연상시키는 이러한 공안대책협의회가 만들어져서는 안되며, 검찰은 정책조정 개입할 것이 아니라 수사기관으로서 상대적으로 독립적 위치에 서야 한다고 주장하였다. 더욱이 노동문제를 공안적으로 다루는 것은 시대착오적임을 역설하였다. 결국 공안대책협의회는 진형구 파동을 겪으면서 사실상 그 역할이 정지되었으며, 대신 국무총리실이 주재하는 노동관계차관회의가 노동관계 정책조정의 임무를 다하는 것으로 정리되었다. 다만 아직도 공안대책협의회는 법률적으로 살아있다.

이같이 다른 기관이 역할수축을 강요당한 그 빈 공간을 검찰이 차지한 것이다. 때문에 1987년 이후에도 검찰의 공안기능은 그리 변모되지 않았다.

공안사건의 범주에 있어서도 거의 변화가 없었다. 종래와 같이 대공, 방첩은 물론 학원, 노동, 선거관련 사범은 대검 공안부의 지휘하에 공안부의 소속으로 남아있다. 공안부와 일반형사부의 차이는, 후자가 경찰로부터 넘어온 사건을 주로 처리하는 반면, 전자는 스스로 전체 사건의 동향을 파악하고, 처리방향을 기획하며, 일일 보고체계를 갖추고 전국의 검찰을 지휘한다는 사실이다. 즉 공안부는 사건을 그냥 처리하는 것이 아니라, 사전에 정보를 수집하고 전체 사건을 기획한다는 데 있다. 이러한 정보수집 및 기획에 있어서 정권의 입맛대로 운용될 가능성을 배제할 수 없는 측면이 있다. 학원, 노동을 공안부의 업무로 여전히 유지할 때, 그것은 학원과 노동을 이전처럼 정권유지에 방해되는, 잠재적 우범자군으로 파악하는 시각이 잔존하고 있다고 할 수 있다.²²⁾

이다. 그러다 97년 5월에 들어 ‘좌익사범 합동수사본부’로 확대개편되었고, 98년 3월 들어 ‘공안사범 합동수사본부’로 명칭변경되었고, 99년 들어 법제화된 것이다. 이러한 일련의 경향을 볼 때 한 사건을 계기로 설치된 조직이 점차 확대되고 법제화에 이르는 공안의 자기확대과정을 엿볼 수 있다.

21) 대검찰청, 실무속보, 제200호, 1999.3.31, 11-12쪽.

22) 물론 노동·학원사건의 특수성을 무시할 수 있는 것은 아니다. 필자는 노동사건을 공안사건으로 취급하는 이유를 질문한 바 있다. 공안검사 측에서는 단순 형사사건과 질

한가지 중요한 변화는 그 동안 독재공안의 가장 큰 피해자집단의 하나인 김대중 대통령의 집권이다. 김대중 씨는 그 동안 좌경용공이라는 일각의 비난에 끊임없이 시달렸으며, 검찰 공안부에도 여러 차례 소환되어 곤욕을 치렀다. 그런 피해를 입은 대통령이 등장하면서 기존 공안부의 일정부분의 변화는 불가피했다. ‘질서와 인권이 함께 가는 사회’를 표방한 신정부에서는 인권을 포함하는 신공안의 개념을 내세웠다. 그 동안 공안부에 오래 몸담아왔던 인사들이 다른 부서로 배치되고, 공안부에는 새 인력이 유입되었다. 당시 법무부는 ‘국가안보, 민주체제 수호, 인권보호를 추구하는 공안본연의 임무에 충실’하겠다는 뜻을 표명하였다. 정권유지를 위한 공안을 하지 않겠다는 공약 앞에 공안부 자체가 어느 정도 위축을 감수해야 했다. 그러나 그것으로 변화는 끝이었다. 공안은 여전히 중립성 시비에 휘말리고 있는 것이다.

공안검찰조직에 대한 제도적 변화의 요구가 최근 거세게 제기되고 있다. 그 동안 공안검찰의 최대관심사 중의 하나는 민주노총, 전국교직원노동조합과 같은 노동조직²³⁾ 및 한총련과 같은 학생운동조직이었다. 그런데 정권교체와 함께 민주노총, 전교조는 합법화되었고, 최근의 경제위기 속에서 국정의 원활한 운영을 위한 파트너로까지 공인되었다. 그런데 이들에 대한 공안적 시각으로의 접근을 여전히 보여주는 것이 최근 조폐공사 파업유도의혹사건이었던 것이다.

기본적으로 노동과 학원은 헌법상 노동3권의 보장, 대학의 자치라는 관점에서 자율적으로 처리되어야 할 것이며, 그에 대한 공안적 개입은 물러나야 한다. 공안대책위원회는 폐지되어야 하며, 검찰은 노동정책에 개입해서는 안 된다. 노동정책은 한 나라의 경제·사회·정치에 커다란 영향을 미치는 매우 복합적인 대응을 필요로 하는 것인데, ‘노동의 형사화’에 익숙해져 있는 공안검찰로서는 이러한 측면을 사상하고 오직 형사사건화에 매달려 있는 문제점을 보이기 때문이다. 앞으로 노사관계 및 노사분규의 문제는 자율의 영역으로, 비형사화의 영역으로 돌려져야 할 것이다.

공안사건화의 중심에 서 있는 것 중의 하나는 국가보안법의 개폐요구이다. 특히 국가보안법 제7조는 시민사회의 정치적 반대자를 반국가사범으로 단죄하는 지렛대의 역할을 했고, 국민의 표현의 자유 및 사상의 자유를 틈만 나면 침해할 수 있는

적으로 다른 특성을 갖고 있음을 강조한다. 우선 관련인의 수가 매우 많고, 여러 지역이 같이 관련되는 경우가 적지 않다. 경제와 사회에 끼치는 영향이 크며, 여러 부처들의 업무에 관련되어 있다. 때문에 사건을 처리할 경우 사회전체의 안녕질서를 고려하고, 유관 부처와의 의견조율도 필요하며, 노동계의 반발과 사회안정을 감안하여 구속자수를 합리적으로 조정할 필요가 있다는 것이다. 공안부에서 이런 정책판단을 가미하지 않으면 구속자수는 훨씬 늘어날 것이라고 주장하기도 한다.

- 23) 민주노총 및 전국교직원노동조합은 1987년 이후 탄생했다. 이들 조직은 탄생 초기에는 불법시되어 조합원들이 처벌되었고 직장에서 해고당했지만, 이후 범외노조로서 방치되었고, 1998년 이후에는 합법성을 얻었다. 현재는 각각 가장 영향력있는 노동단체, 교원노조의 하나로 자리잡고 있다.

만능의 그물망으로 지탄받아왔다. 공안검찰의 시민사회 전반에 걸친 개입을 가능케 하는 축수가 국가보안법 7조인 것이다. 1998년 정권교체 이후 국가보안법 제7조 폐지론이 대두됨에 따라 그 적용범위가 보다 축소되는 경향이 있음은 사실이다. 그러나 신보수주의의 물결 속에서 국가보안법 개폐는 그리 쉽지 않은 것으로 보이고, 보수주의자들은 국가보안법 폐지를 대한민국의 심리적 무장해제로 받아들여 그에 저항해왔다. 다른 한편으로 국가보안법은 엠네스티 인터네셔널, 유엔 인권이사회, 미 국무부 **등으로부터** 계속적인 비판과 개폐건의를 받아오고 있다.²⁴⁾

공안사범의 사면 및 복권도 그 동안 인권단체 및 시민단체의 주요한 요구사항이었다. 그 동안 유지되어왔던 전향제도가 공식적으로 폐기되면서, 그 대신 준범서약서라는 형태의 보다 완화된, 그러나 양심의 침해의 소지가 여전히 있는 요건을 공안사범의 석방사유로 요구하는 형태로 일보 후퇴하였다. 그보다 의미있는 변화는 장기간 수감된 비전향장기수들을 준범서약서나 전향각서 없이 풀어준 조치(1999. 2. 25.)이다. 지금까지 남아있는 공안사범의 경우에도 1999년 8·15 사면을 통해 대다수가 석방되거나 감형되었다.

오늘날 공안사건의 정치적 이용가능성, 정치적 중립성의 문제는 어떤가. 현정권이 보수주의자로부터 공안적 의심을 받고 있는 상황에서 정권차원에서 공안사건의 정치적 남용가능성은 현저히 줄어들었다고 보여진다. 그러나 검찰 및 국가기구에서 공안세력들의 영향력은 살아있다. 이들은 공안사건을 찾아내고 기획함으로써 개인의 가치, 해당 조직의 가치를 인정받을 수 있다. 때문에 이들의 개인적·조직적 이해관계가 공안화를 촉발시킬 가능성은 없다고 할 수 없다. 공안의 정치화 문제는 이제 (순수공안 영역을 제외한다면) 한국 내에서의 세력간의 이해관계의 다툼 속에서 이해되고 처리되어야 할 문제인 것이다. 법원, 그 중에서도 대법원의 공안사건에 대한 보수적 해석이 여전히 잔존하고 있음은 또다른 문제거리이다. 다만 레드 콤플렉스가 전반적으로 해소되어지는 상황 속에서, 공안의 문제가 이전처럼 공포와 침묵의 행진으로 이어질 수 없는 것임은 두 말할 필요도 없다.

IV. 起訴 및 拘束에서 檢事裁量權의 政治적 남용가능성

1. 檢사의 起訴裁量權에 대한 통제

한국의 법제하에서 기소권은 오직 검찰에 의해 행사될 수 있으며(기소독점주의), 구체적 사건에서 기소와 불기소는 검찰의 재량에 의하도록 되어 있다(기소편의주의). 거기다 검사동일체의 원칙, 상명하복 규정까지 추가되어 검사의 기소재량권에

24) 국가보안법의 전반적 문제와 개폐론에 대하여는 한인섭, “국가보안법 개폐론에 대한 대화적 접근”, 대한변호사협회, 인권과 정의, 1999년 12월호 참조.

대한 효과적인 통제수단은 존재하지 않았다. 외적 통제가 없는 상태에서 검사의 불기소처분에 대한 불복수단(가령 검찰항고제도) 등도 형식적으로 운용되었을 뿐이다.

그러나 원래부터 그랬던 것은 아니었다. 우리 형사소송법의 제정(1954년) 당시 검찰의 기소재량의 남용, 특히 불기소처분으로 인한 정치적 남용가능성을 우려하여 그 불기소처분의 當否에 관한 裁定을 신청할 수 있게 하는 準起訴節次를 도입하였다. 이 준기소절차는 모든 범죄에 대해 걸치는 광범위한 것이었다. 이 준기소절차를 도입함으로써 검찰권에 대한 법원의 견제가 가능하도록 하였다. 그러나 검찰측은 자신의 불기소처분이 다시 법원의 판단을 받을 수 있다는 점을 매우 불편하게 여겼으며, 1973년 유신독재의 본격화와 함께 개악된 형사소송법에서 재정신청의 범위를 경찰공무원의 직권남용의 경우에 한정하는 방향으로 개악하였다.²⁵⁾ 검찰측의 논거 중의 하나는 일본의 규정도 그러하다는 것이었으나, 일본의 경우 檢察審査會 제도를 실시하고 있음을 일부러 간과한 점이 있다. 재정신청의 범위가 축소된 결과 검찰의 기소권 통제를 위한 효과적 방안은 존재하지 않게 되었다.²⁶⁾ 이후 재정신청의 범위를 원상회복하려는 노력이 시민단체와 학계에서 지속적으로 제기되고 있으나, 검찰측의 방어를 뚫지 못한 채 담보상태에 있다.

1988년 탄생한 헌법재판소는 검찰의 불기소처분에 대하여 헌법소원을 인정함으로써 검찰의 불기소처분의 남용을 견제하고자 하였다.²⁷⁾ 그러나 검찰측은 헌법소원의 인용결정을 기소명령으로 받아들이지 않고, 이를 재수사명령으로 억지해석함으로써 그 실효성을 매우 의심적케 만들어버렸다. 때문에 애초의 기대와는 달리 검사의 불기소처분에 대한 헌법소원 사건은 폭주해도, 그것이 인용되는 경우가 매우 적고, 더욱이 인용된 경우에도 기소까지 이른 사건은 극히 적어, 검사의 불기소처분에 대한 헌법재판소의 견제는 사실상 명목상의 것에 그치고 있는 실정이다.

검찰의 기소재량권 남용은 검찰의 정치적 중립을 훼손하는 데 일조한다. 그 대표적인 예가 12·12사건에 대한 검찰의 기소유예결정 및 5·17내란사건에 대하여 ‘공소권 없음’을 이유로 한 불기소처분을 들 수 있다. 이토록 중대하고 심각한 사건에 대한 불기소처분은 사람들의 커다란 분노에 직면했으며, 중국적으로는 불기소처분

25) 이 법률개정안은 1973. 1. 25. 공포되었다. 이 법안은 1972년 소위 ‘10월유신’ 정변을 일으키고 국회를 해산시킨 가운데, 비상국무회의에서 통과된 것이다. 비상국무회의에서는 법무부장관의 제안설명이 있는 다음 한마디의 토론없이 통과되었다. 재정신청의 제한이유로 법무부장관은 오직 ‘검찰청법에 의한 항고제도와와의 중복을 피하기 위함’이라고만 언급하고 있다. “제3회 비상국무회의 회의록(1973. 1. 19.)”, 형사소송법 제정·개정 자료집, 대검찰청, 1997, 479쪽.

26) 그러나 축소되었다고 하여 재정신청이 무의미한 것은 아니다. 김근태 고문사건(1985), 부친성고문 사건(1986)의 혐의에 대해 검찰은 불기소처분을 내렸으나, 그에 대한 재정신청을 제기하여 부심판결정이 이루어지고 이어 진행된 재판에서 고문자들은 모두 유죄의 자유형을 받았다.

27) 현재결 1989.7.14., 89헌마10.

을 취하하고 새로운 수사를 통해 기소하는 방향으로 나아가지 않을 수 없었다. 그러나 그 과정에서 치러야 했던 검찰권에 대한 불신 및 검찰 내부의 곤혹스러움은 적지 않았다. 또한 이러한 결정을 계기로 기소재량권에 대한 근본적 대책이 필요함이 널리 인정되었다. 그 대책으로는 재정신청의 원상회복 이외에도, 독일식의 기소법정주의, 기소강제주의를 도입하든가 일본식의 검찰심사회제도²⁸⁾와 같은 시민적 통제방안이 검토되어야 한다는 논의가 제기된 것이다. 최근 선거사범에 대한 검찰의 불기소처분 역시 검찰권을 정치적 목적에 예속시키고 있다는 비판을 면하기 어렵다.²⁹⁾

불기소할만한 사건을 기소하는 것도 기소재량권 남용의 한 형태이다. 최근 IMF 환란주범의 혐의를 받고 있던 전직 부총리 및 대통령 경제수석에 대한 기소는 정책적 오류를 직무유기죄라는 형사책임으로 끌고 가는 공소권 남용의 사례로 기록될 만하다. 그것이 갖는 정치적 효과와는 별개로 대통령에게 보고 여부를 형사법적 문제로 삼기에 매우 어려울 것이다. 이러한 문제는 검사의 공소권 남용이란 쟁점으로 검토되고 있으나, 현실적으로 공소권 남용을 이유로 공소기각을 지지하는 대법원판결이 내려진 적은 없다.³⁰⁾

28) 일본식 검찰심사회 제도는 국민의 양식을 검찰관이 일에 반영시키려는 것으로 미국식 기소배심주의를 일본식으로 수정한 것이다. 국민들 중에서 선출한 11인의 검찰심사원이 검찰관의 불기소처분의 당부를 심사하는 것이다. 1999년으로 시행 50주년을 맞이했으며, 그 기간동안 검찰심사원으로 활동한 시민은 약 45만명, 심사한 사건은 13만건을 상회하며, 그 의결에 기초하여 검찰관이 다시 기소한 사건은 1,000건 이상이다. 주로 심사대상이 된 사건은 교통사고 및 사기사건이었다. 전국을 강타한 유명한 사건의 불기소처분에 대한 검찰심사회 심의건수도 적지 않다. 심사회에서 내리는 결정은 ‘불기소당연’, ‘불기소부당’(검사가 보다 많은 심사와 자료를 갖고 조사한 후에 기소여부를 결정해야 한다는 것), 그리고 ‘기소당연’(검사가 기소하는 것이 당연하다는 것)의 결의를 하게 된다. 이제까지 불기소부당, 기소당연의 결정은 5,000건 정도 되며, 그 가운데 검찰의 재조사의 결과 기소된 사건은 1,000건을 초과한다. 여기서도 알 수 있듯이 검찰심사회의 결정은 구속력이 있는 것은 아니며 권고적 효력만을 갖고 있다. 그러나 검찰심사회가 검찰권에 대한 실제적·상징적 통제효과 이외에 형사법의 민주화와 시민화에 대단한 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 보다 상세한 것은 田宮裕, 日本の裁判(第2版), 弘文堂, 1996, 107쪽 이하.

29) 1996년 4·11 국회의원 총선거에서 ‘공직선거 및 선거부정방지법’ 위반으로 고발된 국회의원들에 대해 검찰은 거의 불기소처분을 내렸다. 그에 대해 제기된 재정신청을 법원이 대폭 받아들인 것은 대단히 의미있는 사건이었다. 특히 그 재정신청을 인정하여 부심판결정을 받은 인사는 집권당 소속의원 6명, 야당 1명으로 소위 ‘집권당 프리미엄’을 인정하지 않았다. 이들 중 법원의 최종판결로 의원직을 상실했던 인사는 2인이다. 이러한 법원의 결정은 검찰권 남용을 견제하는 한편 정치집단에 대한 법적 통제를 본격화했다는 의미를 갖는다.

30) 다만 최근에 하급심에서 검사의 공소권 남용을 이유로 공소기각한 사례가 있어 주목된다. 검사가 피의사실의 일부에 대해서만 선별기소하고, 기소 이전에 피해자조사·증거수집·피고인자백까지 받아낸 다른 사안에 대하여는 선행기소에 따른 판결이 확정된 후에야 비로소 추가기소한 사안이다. 이 사안에서 검사의 異時追加起訴는 검사가 ‘정당

2. 검사의 영장청구와 법관의 영장심사

한국 헌법에서 구속영장은 검사의 청구에 의하여 법관의 심사를 거쳐 발부 여부가 결정된다. 그런데 그 영장의 발부에서 과연 누가 주도적인 영향력을 행사하고 있는가 하는 점이 문제될 수 있다. 독재정권 하에서 검사가 영장을 청구하면 대개 영장이 발부되었으며, 정치적으로 민감한 사안의 경우 법원은 검찰의 영장담당부서란 비난마저 받아야 했다.³¹⁾ 민주화가 진행되어가는 상황에서도 법관은 검사가 제출한 서류 및 증거사실에 의거하여 영장발부를 결정해야 했고, 영장발부시에 피의자의 주장은 반영될 길이 없었다. 피의자는 영장이 발부되고 난 뒤 구속적부심사를 신청할 때 비로소 법관을 대면할 수 있을 뿐이었다. 이러한 영장심사의 형식화로 인해 영장기각율은 10% 이내로 매우 낮았던 편이었다.

1995년 형사소송법 개정을 통해 ‘판사가 구속사유를 판단하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 피의자를 심문할 수 있다’는 조항(제201조의 2)이 삽입되었다. 이 조항은 법관의 영장실질심사라 불린다. 이 조항은 사실 검찰과 법원간의 타협의 산물이었다. 검찰은 이 조항을 법관이 필요하다고 인정하는 예외적인 경우에만 실질 심사를 할 것으로 기대하였다. 반면 법원은 이 기회에 영장심사의 주도권을 회복하는 계기로 삼자고 결단했다. 법원이 명실공히 영장을 심리하는 것은 한국의 영장발부관행에서 볼 때 하나의 혁명적인 변화를 의미할 수 있었다. 그 결과는 영장실질심사제가 처음 실시된 1997년의 영장기각율이 바로 전해보다 10% 이상 높아지고, 기각건수로 볼 때는 2배 이상 높아진 결과를 초래했다. 그대로 가면 법관의 영장심사는 특별한 예외가 없는 한 인정되며, 불구속수사·재판의 원칙이 문자 그대로 정착되기 시작한 단계로 발전할 수 있는 듯이 보였다.

검찰은 이러한 전개에 당혹감과 함께 반격을 준비하였다. 주로 법사위에 포진한 국회의원들에 대한 집중적 로비를 통해 영장실질심사를 폐지하든지 아니면 그것을 제한하는 방향으로의 법개정을 기도했던 것이다. 그러한 검찰의 로비력에 취약한 국회는 1997년 말 위 조항을 ‘판사는 피의자, 변호인, 법정대리인 … 등의 신청이 있는 때에는 피의자를 심문할 수 있다’(제201조의 2)로 개정하였다. 이는 실질심사

한 이유없이 나머지 범죄행위에 대하여 신속한 수사 및 소추권 행사를 하지 아니한 태만 내지 위법한 부작위에 의한 공소권 행사’에 기인한 것이며, ‘특별한 사정이 없는 한 피고인의 신속한 재판을 받을 권리를 침해’하는 것으로 공소권남용에 해당한다고 보아 공소기각을 한 것이다(대구지법 의성지원 1998.11.7, 선고, 98고단200 판결). 종전에 대법원판결은 이같은 일부사건의 선행기소 후 추가기소한 사안에 대하여 공소권남용을 인정하지 않는 추세였으나(예컨대 대판 1996.2.13, 94도2658), 본 하급심판결은 그에 반 대하여 검사의 귀책사유와 신속한 재판을 부각시키고 있음이 특징적이다. 대검찰청, 실무속보, 제194호, 1998.11.25, 12-16쪽 참조.

31) 홍성우, “법조계와 민주화”, 한국변호사협회, 인권보고서, 제3집, 역사비평사, 1987/1988, 429쪽.

의 여부를 법관의 판단이 아니라 피의자의 신청에 의거하도록 하는 방향으로의 개정을 의미하며, 그에 따라 실질심사 건수의 감소를 기도한 것이었다.

실제 통계를 보면 영장심사의 실질적 주체가 누군가에 따라 영장발부비율이 달라짐을 최근 영장관련 통계에서 볼 수 있다. <표 3>에서 보듯이, 영장실질심사제가 행해지지 않았던 1996년에는 영장청구 건수 중의 92.6%인 143,068건에 대한 구속영장이 발부되었다. 그러나 법원이 영장실질심사제의 의지를 보이고 실행한 1997년에는 실질심사율이 80.8%에 달하며, 영장발부비율도 전해보다 10% 이상 낮아졌으며, 거의 3만 건 가량의 발부건수의 감소가 이루어졌다. 그러다 법관의 '認定審査'방식으로부터 피의자의 '請求審査'방식으로 전환된 1998년 들어서 심문율은 전해보다 10% 정도 하락한 71.7%를 기록하며 발부비율도 전해보다 약간 상승하였다. 발부건수가 매우 많았던 일차적 이유는 1998년의 경제위기 속의 범죄의 증가로 인해 영장청구건수가 대폭 늘어난 탓이지만, 형사소송법의 개정에 따른 검찰의 영장청구건수의 증가 및 법원의 의지의 감소라는 요인이 작용하고 있기 때문이기도 하다. 이같이 영장청구건수 및 심문율, 발부건수는 영장발부의 실질적 권한이 누구에게 얼마만큼 있는가를 측정하는 잣대가 될 수 있다.

<표 3> 연도별 구속영장 청구사건 처리현황

연도	처리인원	발부인원	심문인원	발부비율	심문율
1996	154,435	143,068	-	92.6%	-
1997	144,036	118,576	116,415	82.3%	80.8%
1998	163,383	140,297	117,165	85.9%	71.7%

처리인원 = 발부인원 + 기각인원

발부비율 = 발부인원/처리인원 × 100

심문율 = 심문인원/처리인원 × 100

현재 영장실질심사를 둘러싼 논쟁은 법원과 검찰간의 가장 큰 갈등요인의 하나를 이룬다. 그에 대해 기관이기주의의 노출이라는 비판도 있지만, 대체적인 추세는 헌법정신의 취지에 맞추어 그리고 유엔인권규약의 규정대로, 피의자는 영장심리절차에서 법관의 면전으로 인도되어 자기에게 유리한 사실을 진술할 수 있어야 한다는 것이 여론과 학계의 동향이라고 볼 수 있다. 즉 학계는 검찰의 '請求審査'와 법관의 '認定審査'를 넘어서, 모든 사건에 대해 '完全實質審査'를 요구하는 것이다. 이러한 상황을 통해 영장심사에 있어 적법절차의 완전한 보장에는 이르지 못했음을 절감하게 되는 것이다.

3. 법무부장관, 검찰총장의 구속수사 승인의 문제

앞서 살펴보았듯이 검찰은 영장에 대한 실효적 통제를 확보하기 위해 총력을 기울였다. 특히 정치적으로 예민한 사건, 정권의 입장에서 볼 때 주요한 사건에 대해서는 구속영장 발부에 권력의지가 반영될 수 있도록 하기 위해 유무형의 영향력을 동원했다. 독재정권 하에서 시국사범이나 (야당) 정치인에 대한 구속영장을 기각했던 판사들이 결국 ‘옷을 벗어야 했던’ 상황도 있었다. 그같은 사안을 전담케 하기 위해 법원에 ‘형사수석부장’을 신설하여 거기에 시국사건을 전담케 한다든가 하는 것도 한 방안이었다. 1987년 이후에도 1997년 이전까지 대개의 정치인 사건 및 정치적 사건에서는 검사의 구속의지는 곧 구속영장 발부로 나타났던 것이다. 법관이 아니라 검사가 영장에 관한 재량권을 쥐고 있다는 인식이 통용되곤 했던 것이다.³²⁾

검찰 내부적으로 볼 때도 정치인 사건 및 정치적 사건에서 일선 수사검사의 의지가 그대로 반영된다고 보기 어려운 경우가 적지 않다. 정부 고위직 및 고위층 인사의 구속에 대하여는 <표 4>에서 보듯이 법무부장관 혹은 검찰총장의 승인을 얻도록 하는 구속승인제가 채택되어 있다.³³⁾ 즉 차관급 이상 공무원 및 국회의원 등의 구속에 대해서는 장관의 승인³⁴⁾을, ‘2급 상당 이상 공무원’ 등에 대해서는 총장의 승인을 얻도록 하는 것은 정치사건의 수사를 수사검사의 자율성에 맡기는 것을 방해할 것이기 때문이다. 이러한 예규 하에서는 모든 구속의 책임이 장관 혹은 총장에게 귀속되게 되어, 한편으로 수사검사의 의지를 퇴색시키고 장관·총장에게 예속되게 하며, 다른 한편으로는 장관과 총장에게 정치적 압력이 집중되게 되어 결과적으로 고위층의 비리수사를 어렵게 만들어버린다. 구속된 자들은 장관의 승인을 트집잡아 자신의 구속이 범죄수사가 아니라 정치적 표적이었다고 주장할 여지마저 생길 수 있다.

32) 신동운 교수는 그 한 예로 언론에서 인신구속을 ‘검사의 사법처리’라고 쓰는 용례를 인용한다. 검사가 피의자를 구속수사하려고 하면 법원의 판결을 ‘거쳐’ 구속이라는 사법적 처분을 할 수 있음을 의미하는 것으로, 인신구속에 관한 실질적 판단을 검찰이 사실상 전담해왔다는 시민들의 일상경험이 이 표현 속에 반영되어 있다는 것이다. (신동운, “영장실질심사제도의 실시와 영장주의의 새로운 전개”, 법원행정처, 새로운 인신구속제도 연구, 1996, 16-17쪽 참조). 물론 이러한 검사영장은 영장실질심사제가 확대되는 만큼 법관영장으로 바뀌게 될 것이다.

33) 그 근거는 법무부예규 검이제429호, 1995.4.8.로서 그 때부터 현재와 같은 내용으로 시행되었다.

34) 장관 승인의 내부 절차는 다음과 같다. 먼저 국회의원이 아닌 자에 대하여는 대검이 승인신청서를 법무부에 제출하고, 장관의 결재후 승인을 통보한다. 회기 중에 있는 국회의원의 경우 불체포특권 때문에 보다 복잡하다. ① 대검의 승인신청, 장관의 구속승인결재 후 통보 → ② 대검을 경유하여 판사의 체포동의요구서 접수 장관·국무총리 결재 → ③ 대통령 재가후 국회에 구속동의 요청(정부명의로 요청서 첨부) → ④ 국회 동의(장관의 구속동의 요청이유 설명) → ⑤동의사실 대검에 통보, 구속후 국무총리, 대통령의 재가 받아 국회에 구속사실 통지.

<표 4> 구속수사 승인³⁵⁾

승인자	구속대상자	연도			
		1995	1996	1997	1998
장관	계	2		5	7
	차관급 이상 공무원			1	1
	국회의원	2		4	6
	정당 대표자 및 대표위원				
검찰총장	계	5	7	5	(미확인)
	2급상당 이상 국가 및 지방공무원	1	2	4	
	특별시·광역시·도의 단체인장, 의회의 장, 교육감 및 교육위원장		1		
	대한변협 및 지방변호사회의 장				
	은행명칭을 가진 금융기관 및 특가법 제4조 2항의 정부관리기업체의 장		2		
	일반 일간신문사, 방송국 및 통신사의 장	3	2		
	사립 대학·사범대학·개방대학 및 전문대학의 장	1		1	
	판사, 검사				

법무부장관은 검찰청법상의 指揮監督權과 함께 법무부예규상의 고위층 인사의 拘束承認權을 통해 정치사회적으로 주요한 검찰수사에 사실상 최종명령권자로 **등장하게** 된다. 1995.4.10. 이전에는 장관 승인 대상자가 무려 7,800여 명에 이르렀고, 총장 승인 대상자가 12,000여 명에 이르러 검찰의 정치적 중립을 심각히 저해하고 지도층에게 지나친 특혜를 안겨준다는 비판이 제기되었다. 그러다 1995.4.10자로 법무부예규의 개정을 통해 종래에 총장 승인대상자는 승인대상에서 제외하고, 장관 승인 대상자 중 대부분을 총장 승인 사항으로 하고 최고위직 및 정치적 직위가 있는 인사에 대하여만 장관 승인으로 하고 있다. 하지만 이런 진전에도 불구하고 가장 주요한 사안에 대하여 장관이 직접 구속영장 승인권을 가진 것은 결국 구체적 사건에 있어 법무부장관의 사전적인 지휘·감독권을 인정하는 결과가 되어 매우 잘못된 것이다. 검찰총장 승인 대상자만 하더라도 현재 7,800명 이상이 된다는 것이므로 이 점에서 고위층 인사의 구속수사에 대한 일선 검사의 소신이 심각히 제한될 수밖에 없는 것이다.

검찰총장의 승인도 또한 문제다. 검찰총장의 승인제도는 검찰 내부의 사안이라 해도, 수사검사가 고위층 수사의 경우 검사장 및 검찰총장이라는 상급자를 의식해야 하는 제도적 환경 하에서는, 상사들로부터의 갖가지 요청이나 압력을 거절하기 어렵게 된다. 수사대상 선정 및 수사내용에 있어 담당검사의 소신있는 수사가 거의 불가능해지는 것이다.³⁶⁾

35) 법무부, 법무연감, 1998, 285쪽.

36) 수사에서 정치적 중립과 독립을 유지하기 위해서는 수사대상 선정과정에서 담당검사의 의견을 존중하고 권한을 보장하기 위한 장치를 마련할 것을 검사들 스스로도 주장하고

4. 내부결재제도 및 검찰사무 보고제도의 문제

검찰내부의 관행 중 내부결재 제도도 검사의 자율적인 직무수행을 제약하는 요인이다. 결재제도는 검찰 사건처리에서 객관성과 통일성을 확보하기 위해 필요하다는 측면도 부인할 수는 없지만, 현실적으로는 담당검사의 소신을 상위검사가 제약하는 장치로 기능하고 있다. 결재 제도의 또 하나의 문제는 서류상의 기명날인자인 수사검사에게 모든 책임이 귀속되며, 결재과정에서 영향을 미친 상급자는 아무 책임을 지지 않는다는 것이다. 권한과 책임의 불일치는 모든 영역에서 문제지만, 결재 제도를 두고 있는 이상 이러한 불일치로 인한 비난을 수사검사에게만 귀속시키는 것은 맞지 않다. 결재의 경우 모든 결재권자의 관여형태 및 책임이 명시되든지, 아니면 결재제도 자체를 없애든지 하는 선택이 필요할 것이다.³⁷⁾

현행 <검찰사무보고규칙>에 의하면 일정한 사건의 경우 각급 검찰청의 장은 상급 검찰청의 장과 법무부장관에게 동시에 보고해야 한다. 보고대상사건으로는 ① 법무부 소속 공무원의 범죄, ② 판사 또는 변호사의 범죄, ③ 국회의원 또는 지방의회 의원의 범죄, ④ 4급이상 공무원범죄나 5급이하 공무원인 기관장의 직무관련범죄, ⑤ 외국인의 범죄와 외국인에 대한 범죄 중 국교 관계에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사건, ⑥ 공안사건, ⑦ 각종 선거법 또는 국민투표 위반사건, ⑧ 정부시책에 중대한 영향을 미칠만한 사건, ⑨ 특히 사회의 이목을 끌만한 중대한 사건, ⑩ 재정 결정에 의하여 법원의 심판에 부하여진 사건, ⑩ 범죄수사, 공소유지 또는 검찰정책의 수립, 운영에 참고될 사건 등이다.³⁸⁾ 이렇게 광범위한 사건에 대해 보고의무를 과함으로써 일선검사의 보고업무의 부담을 증대시킨 문제점이 있는 이외에도, 검찰의 정치적 중립과 관련된 간과할 수 없는 문제점이 제기될 수 있다. 첫째, 고위공직자 및 정치인에 대한 사건을 특별취급함으로써 상부의 입김에 노출된다는 점이다. 둘째, 법무부장관에게 직보하도록 함으로써 법무부장관은 소위 주요사건에 대해 일일이 보고받게 되어, 법무부가 검찰의 수사에 일일이 관여할 기반을 갖게 된다는 것이다. 셋째,

있다. 검찰21세기연구기획단, 1993년도 연구결과 종합보고, 대검찰청, 1994, 102쪽.

37) 참여연대 사법감시센터 편, 국민을 위한 사법개혁, 박영률출판사, 1996, 54쪽.

38) 이러한 검찰사무보고를 접수·처리하는 주무국은 법무부 검찰국이다. 검찰국에 기록된 검찰사무보고의 접수내역은 다음과 같다.

접수내역(단위: 건)

	계	법무부 소속 공무원	변호사	국회의원	지방의회 의원	공무원	사회이목 기타
1996	717	318	62	20	87	134	96
1997	461	171	32	18	89	124	27
1998(1.-10)	521	521	51	13	81	142	34

검찰, 법관, 변호사의 경우 특수한 보고체계를 취하게 함으로써 법조직에 대한 특별 고려를 한다는 의구심을 야기할 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 보고업무를 대폭 축소함과 함께 사전보고가 아닌 사후보고와 함께, 잘못을 범한 경우 책임을 지게 하는 것이 바람직하다. 즉 수사에 관련된 권한을 담당검사에게 부여하면서 그에 따른 책임을 스스로 지게 하는 것이 떳떳할 것이다.

V. 檢察組織 및 人事制度的 特性和 政治的 中立性

1. 中立성을 저해하는 요인들

오늘날 한국행정은 지방화의 급류를 타고 있지만, 형사사법조직은 지방자치화의 세례를 전혀 받고 있지 않다. 경찰, 검찰, 법원은 모두 중앙집권적인 편제를 갖고 있다. 경찰의 경우 최근 지방화·자치화의 논의가 활발하고, 법원의 경우 간간히 지방화의 목소리가 대두되고 있으나, 검찰의 경우 지방화와 자치화의 쟁점 자체가 거의 제기되지 않고 있다.

검찰조직은 매우 집권적이며, 검찰상층부에 권력이 과도하게 집중되어 있는 편이다. 집권화되고 집중화된 체계 하에서는 대검찰청에 모든 권한이 수렴되며, 일선조직은 자율적 판단을 내리기보다는 대검찰청에 주요한 결정을 의존하기 마련이다. 대검 활동을 가능케 하기 위해 인력배치도 대검찰청 및 대검을 지원하는 조직으로 편제가 짜여진다. 이러한 구도 하에서 검사는 독립관청이라기보다는 참모형이 될 것으로 요청된다.³⁹⁾ 중간적 위치에 있는 고등검찰청의 경우 모두들 ‘한직’(閑職)으로 여길 정도로 권한과 일거리가 별로 없는 편이다. 결국 검찰조직은 검찰총장을 정점으로 하는 검찰상층부에 권한이 과도하게 집중되어 있는 셈이다.

이러한 검찰상층부에의 권한집중현상은 집권층의 정치적 이해와 일치한다. 집권층이 일선 검찰을 일일이 통제하기는 어려울 것이다. 집권층은 검찰상층부와 정보를 소통하고 수사방향을 조율하며 검찰인사를 행한다. 검찰총장을 비롯한 검찰 상층부가 검찰의 정치적 중립에의 의지를 갖고 있다면, 이러한 법원칙에도 맞지 않는 政-檢癒着的 고리를 끊어버리고 정치적 주문을 사건수사에 반영시키지 않을 것이다. 검찰총장 임기제(2년)와 같은 정치적 중립장치는 검찰총장의 중립에의 의지가 살아있을 때

39) 현재 중견검사 수십명이 법무부와 대검찰청에 근무하고 있으며, 그 곳을 거쳐야 인사 혜택을 볼 수 있기에 일선에서 ‘독립관청’으로서의 검사의 역할보다 중앙부서의 ‘참모형’ 보직을 선호하는 경향이 생겨났다. 따라서 ‘참모형’ 검사에서 수사주체인 ‘독립관청’으로서의 검사의 역할과 기개를 복원시켜야 한다. 대검 및 법무부의 보직 중 일반직원으로 대체가능한 부분은 모두 일반직으로 충원하고, 검사는 수사 및 공소유지 업무를 직접 담당케 하는 방향으로 현장배치하는 것이 바람직하다. 대검찰청 검찰21세기연구기획단, 앞의 책, 1994, 59쪽 참조.

그 실효성을 가질 수 있지만, 이제껏 검찰총장이 임기제나 국민여론에 기대어 정치적 요구를 단호히 거부한 예를 찾기 어렵다. 법에 명시된 임기제 자체도 제대로 준수되지 않는 경우도 있고, 그 임기제를 권력으로부터의 검찰권 독립이 아니라 여론과 국민으로부터의 검찰권 독립을 위해 악용한 것이 이제까지의 경험이었다.

검찰청법에 명시된 대로 법무부장관은 검찰총장에 대한 수사지휘권을 발동할 수 있다고 하지만, 우리의 경우 그러한 수사지휘권 발동의 필요도 없을 정도로 장관과 총장, 장관과 검사장들은 수시로 대면하고 연락을 취하는 실정이다. 결국 검찰상층부에서 정치적 중립의 의지를 실제로 구현하기 위한 가시적 노력이 거의 축적되지 않은 탓에, 정치적 중립은 말치레에 그치고 있는 형편이다.

검찰상층부에 의한 정치권의 회유의 한 사례는 퇴임후 자리보장이다. 검찰총장을 최후의 자리로 여기는 일본과 달리, 우리의 경우에는 검찰총장은 다음 ‘더 높은 자리’로 가기 위한 발판으로 여기는 경향이 적지 않다. 검찰총장은 퇴임후 법무부장관, 안기부장, 집권당의 국회의원 등으로 진출해왔다. 검찰총장이 아닌 검찰고위직의 경우에도 그의 퇴임후 자리를 만들어내기 위한 정치적 노력이 분주하다. 이렇게 검사들이 퇴임후 안전판을 마련하기 위해 노력할수록 집권층의 입장에서는, 현직 고위검사들을 관리하기 쉬워진다. 하지만 국민 입장에서 볼 때 검찰고위직 인사가 퇴임후 집권당의 정무직 혹은 정치권으로 진출한다는 것은 그의 재직중 활동의 정치적 중립성을 의심케 하기에 족하다.

정치권의 검찰통제의 실질적인 방법 중의 하나는 검찰인사 및 보직제도에 있다. 검사와 법관은 전국을 단위로 순환보직을 하고 있다. 서울선호도가 특히 높은 한국 사회의 분위기에서, 검사와 판사는 서울에서 먼 지방에서 근무하게 될 때 가족을 서울에 두고 혼자 떠나는 경우가 적지 않다. 주중에는 혼자 지방에서 근무하고 주말에는 가족이 있는 서울로 복귀하는 불편한 일상생활에서, 人事制度는 검찰 및 법관에게 영향을 끼치는 가장 중요한 변수가 된다. 이러한 현실은 ‘人事 앞에 壯士 없다’는 말로 통칭된다.

검찰의 경우 이 인사권은 법무부장관에게 귀속되며, 결국엔 법무부장관을 임명한 대통령에게 귀속된다. 현행 검찰청법 제34조에는 ‘검사의 임명 및 보직은 법무부장관의 제청으로 대통령이 행한다’고 하여 대통령을 최종적인 인사권자로 규정하고 있다. 모든 검사들의 공통 관심사인 검사인사권이 검찰 내부에 존재하지 않고, 장관 및 대통령에게 일임된 상황 속에서 보직과 승진을 위해 정치권의 눈치보기나 줄서기, 그리고 연줄망 형성에 신경을 쓰지 않을 수 없게 되어 있는 것이다. 이같이 중앙집권적 체제하에서 인사제도를 통한 검찰의 장악은 검찰중립성을 위태롭게 하는 요인이 되는 것이다. ‘대법원장과 대법관이 아닌 법관은 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 임명한다’(헌법 제104조 제3항)고 규정하듯이 적어도 검찰총장이 아닌

검사장, 검사는 검찰인사위원회의 심의(혹은 동의)를 거쳐 검찰총장이 임명한다고 수정할 필요가 있다. 인사의 자율성 없이 정치적 독립이 얼마나 가능할 지 의문스럽기 때문이다.

검찰인사의 또하나의 특징은 인사의 예측가능성이 낮은 데다 직급이 세분화되어 있다는 사실이다. 법관의 경우 다음 임지·임기·승진을 대략 예측할 수 있다. 그러나 검찰의 경우에는 그 모두가 불확실성 속에 놓여있다. 윗자리가 비면 연쇄적인 인사이동이 진행되며, 이 이동은 전국적 규모로 행해지기에 전 검사가 그 인사의 직접적인 영향을 받는다. 그 인사이동의 횟수도 매우 잦다. 수사의 효율성, 민원인들의 불편, 업무의 연속성 등의 주요한 업무가치들은 인사이동에서 별로 고려되지 않는 것 같다. 이렇게 인사가 중시되고 인사이동이 잦은 상황에서는 인사의 불확실성을 타개하기 위해 노력하는 것은 인지상정일 수 있다. 검사의 승진의 사다다리가 세분화되어 있으므로, 그 승진의 대열에서 늦거나 탈락한다고 느낄 경우에는 심리적 스트레스가 가중될 것이다. 바로 이런 불확실성은 개별 검사들의 인사권을 권측의 요구에 약해질 수 있는 배경을 구성한다.

이같은 인사제도의 폐단은 검찰 내에 비공식적인 정실주의와 연고주의를 조장시킨 점에서도 보여진다. TK, PK, MK와 같은 지연-학연이 인사에 실질적 영향을 미치는 현실, 오로지 사건과 증거만 쫓는 검사본연의 태도를 취하다 보면 변방에만 떠돌게 되는 현실 앞에서 검사 개인의 기개는 꺾이고 연줄망 강화에 에너지를 소진하게 될 수밖에 없게 되는 것이다.

중앙집권화된 검찰은 검사동일체의 원칙을 통해 하나로 결속된다. 검사동일체의 원칙은 모든 검사들이 검찰총장을 정점으로 상하의 위계질서를 이루면서 단일의 유기적 조직체를 이루어 활동함으로써 검찰권의 통일적 행사를 기하려는 것으로, 그 내용은 검찰사무에 관한 상명하복관계, 검사장 이상 간부의 직무승계 및 직무이전권 등이 거론된다. 그러나 검사동일체의 원칙은 단순히 직무상의 원칙 이상의 의미를 현실적으로 갖고 있다. 검사들은 다른 어떤 조직체보다 강력한 결속의식을 갖고 있으며, 상하관계의 틀 속에 사로잡혀 있게 되었다. 상사의 부탁은 거절하기 어려운 압력으로 일선검사에게 다가오는 것도 동일체 문화의 산물이다. 검찰실무에서 검사동일체의 원칙은 검찰을 군인 계급조직에서의 상명하복과 같은 위계적 질서로 변질시켜 검사들을 상관과 부하로써 자리잡게 하는 분위기를 조성하며 그에 따라 獨任制인 검사의 자율성을 잠식한다.⁴⁰⁾

40) 김일수 교수는 검사동일체의 원칙이 독임제인 검사를 제품생산공장의 기계부속품으로 전락시키는 역작용을 한다고 비판하면서, 검찰청법 제7조 제1항의 삭제를 주장하고 있다. 아울러 검사의 직급제 및 직급정년제도도 능률을 최대의 미덕으로 삼던 과거 권위주의 시대의 산물로 비판한다. 김일수, “검찰개혁의 과제와 전망”, 국민을 위한 사법개혁 대토론회(1999.2.23.) 자료집 참조.

검사동일체의 한 결과는 검사의 비리의혹에 대한 은폐 내지 축소경향이다. 검찰 비리가 문제될 경우 그것을 투명하게 밝혀내기보다는 조직 전체의 체면을 우선시켜 비리를 덮어버릴 수 있는 것이다. 검사의 경우 명백한 잘못이 드러나도 ‘좌천성’ 인사를 당하거나, 최악의 경우에는 ‘옷을 벗는’ 정도로 그치며, 옷벗은 검사는 곧바로 변호사로 개업하여 ‘전관예우성 혜택’을 누렸던 것이 이제까지의 사정이었다. 예컨대 뇌물을 받은 다른 공무원들은 형사처벌을 받는 반면, 검사의 경우 그냥 옷벗는 것으로 더 이상 문제삼지 않는 관행이 쌓여온 것이다. 최근의 파업유도 사건이나 옷로비 의혹에 대해서도 검찰의 수사는 조직보호를 위한 의혹축소를 했다는 비난을 받고 있다. 검사의 폭행사건, 뇌물사건으로 형사처벌받은 현직검사는 이젠개 씨를 제외하곤 아직 예가 없다. 검사도 뇌물, 폭행 등 범죄적 행위를 저지르면 다른 국민과 마찬가지로 법적 제재를 받는다는 것을 교훈으로 남겨야 한다.

검찰의 집단적 결속감은 이제 그 순기능보다는 역기능이 더욱 많이 노출되었다. 검찰은 독특한 음주문화를 비롯한 집단결속을 강화하는 심리적 장치와 사회적 관습을 발전시켰다. 이러한 결속감은 외부적으로는 검찰의 조직이익의 강화를 위한 양보없는 자세로 보여진다. 위계질서의 강조는 가령 1인이 검찰총장으로 임명되면, 그 선배 및 동기 검사들이 모두 옷을 벗는, 소위 ‘勇退’ 현상에서도 잘 드러난다. 이러한 집단논리에의 예속은 단독관청으로서의 검사의 자율성과 기개를 저하시켰으며, 검찰 내부의 관료화를 촉진시키고 민주적 의사결정을 가로막아왔다. 최근 검찰에 대한 강력한 외부의 비판에 대응하여, 검찰상층부의 위신이 저하됨에 따라, 상향식 의사소통의 길이 열리고 수사검사들의 의지가 표명되는 등의 변화가 일어나고 있는 점은 다행이지만, 그것이 과연 장기적인 검찰의 변모를 보여주는 방향으로 진전될지는 아직 두고볼 일이다.

VI. 맺음말 — 檢察의 信賴回復을 위한 市民的 代案

검찰의 정치적 중립성에 대한 불신은 이처럼 검사 개개인의 정치적 편향성이나 무소신으로만 치부될 수 없는 역사적·구조적·제도적 문제점에서 생겨나는 것이다. 권위주의 정권 하에서의 검찰의 종속성, 민주화된 정치환경 속에서의 우월적 권력의 추구 및 정권과의 이해동맹관계의 추구, 집권화된 조직체계 및 인사에서의 정치적 예속, 제도적 측면에서 행정관청에서 볼 수 있는 내부결제제도와 상사의 구속 승인, 법원과의 관계에서 영장에 대한 실질적 지배권의 추구, 그리고 기소재량권의 남용과 그에 대한 효과적인 통제장치의 결여 등이 검찰의 정치적 중립을 저해하는 주요인으로 지목될 수 있다. 그런데 이러한 분야에서의 개혁의 시도는 모두 검찰의 기득권을 축소시킨다고 여겨지기 때문에 검찰내부로부터의 대단한 저항을 받았다.

이러한 검찰파쇼적 제도-구조적 틀이 지속되다 보니 검찰권은 강고해졌지만, 그것이 가진 권력독점의 부분만큼 집중적인 비난을 받는 상황이 오늘까지 지속되어온 것이다. 오늘날 국민적 비판의식 및 기대수준이 동시에 고양됨으로써 검찰의 중립성에 대한 근본적 불신이 시간이 갈수록 커져가게 되며, 그에 따라 검찰 역시 이러한 불신의 장벽 앞에 심각한 자기쇄신을 하지 않으면 안될 상황 속에 놓여 있기도 하다.

그 동안 검찰개혁의 방안들이 시민사회, 학계 그리고 정치권에서 지속적으로 논의되어 왔고, 몇몇 개혁쟁점들은 지금껏 치열한 논쟁선상에 떠올라 있다. 그 주장들은 대략 검찰의 ▲정치적 중립 ▲사건관계자로부터의 독립 ▲엄정하고 공정한 직무수행 ▲형평성과 일관성의 요건들을 강화하는 방향으로의 대안 모색에 바쳐져 있다. 기존 논의에다 필자의 의견을 덧붙여 재정리한다면 검찰조직 및 활동에서의 과제는 다음과 같이 설정될 수 있을 것이다.

- ▲ 보다 정치적으로 독립되게
- ▲ 부패통제에 역점을 두는 방향으로 검찰권의 중점의 재편
- ▲ 위계적·관료적 조직으로부터 민주적·자율적 조직으로의 조직문화의 혁신
- ▲ 권한의 분산과 지방화
- ▲ 검찰권 행사의 독점성을 지양하고 경쟁 요소를 도입
- ▲ 적법절차의 견지에서 법원 통제의 강화
- ▲ 검사가 아닌 법조인, 비법조인의 참여

제도개혁의 목표가치를 이렇게 설정할 때 주요 개혁안들은 <표 5>와 같이 정리될 수 있을 것이다.

<표 6> 검찰개혁의 목표와 대안

목표가치	법적-제도적 대안
정치적 독립	인사·예산의 독립, 검찰총장에 대한 인사청문회, 중립성에 대한 신뢰를 얻기 어려운 사건에 대한 특별검사제 도입, 검찰수사에 대한 법무부장관의 개입 최소화, 법무부장관의 구속승인제 폐지, 검사윤리장전의 엄격한 준수
민주적-자율적 운영	대검찰청, 법무부에의 권한집중현상 시정 검찰청법상의 상명하복 규정의 삭제 검사동일체 원칙의 수정 결재/보고사항의 대폭 축소 및 검사의 독립적 지위 강화

조직 개편	권력형비리 수사하는 특수부 기능의 강화 특수부 기능의 검찰총장 예속 탈피, 기능의 독립화 공안부 기능을 대공영역에 한정 일반사건에 대한 경찰의 1차 수사권 인정 검토
경쟁적 요소 도입	온전하고 실질적인 특별검사제 실시 사인소추에 대한 예외적 도입 필요성 검토
법원의 견제 강화	구속영장 실질심사의 전면적 실시 재정신청의 전면적 도입
시민참여와 감시	(일본식) 검찰심사회 제도의 도입 인사청문회 도입과 시민참여 검찰인사위원회에 비검사의 참여 법조비리에 대한 시민감시 검찰활동에 대한 정보공개 청구

▲ 검찰과 정치의 연계고리를 끊을 것

- 예측가능하고 투명한 인사제도의 정립.
- 검찰총장에 대한 인사청문회 실시.
- 법무부장관의 독점적 인사권을 끊고 검찰청에 검사인사와 예산권을 부여할 것.
- 검찰인사위원회를 의결기구로 격상하고, 위원회에 시민참여를 보장할 것.
- 법무부장관의 검찰총장에 대한 지휘권을 극히 제한적인 경우에 행사하도록 하고, 지휘권 발동의 내용을 문서로 남기며 공표하도록 하여 지휘권 행사에 대한 책임을 분명히 할 것.

▲ 부패통제를 위해 검찰의 역점수사 항목을 재정비할 것

- 검찰의 가장 큰 존재이유의 하나인 살아있는 거악의 척결을 위해 수사력을 집중시킬 것. 검찰수사의 본령은 '시국사건'의 엄격한 처벌이 아니라 '권력형 비리'에 대한 엄격한 수사와 단호한 척결임을 명심할 것.
- 특수부 기능의 강화, 고위공직자비리조사처의 신설 등 고위공직자 비리의 조직적인 퇴치를 위한 기구의 제도화.
- 모든 경찰수사에 대하여 지휘감독권을 인정하는 현재 방식에서 경찰에도 1차적 수사권을 부여하는 방안을 검토할 것. 검찰은 주요역량을 부패통제 및 적법절차 감독에 집중하고, 경미사건에 대해서는 경찰에 주도권을 인정하며 경찰에도 독자적 수사권을 인정하는 방향으로의 재조정이 필요하다고 본다.

▲ 검찰권의 정치적 행사를 막을 것

- 공안검찰의 기능 재조정. 노동·학원을 시민적 자유의 영역으로 환원하고, 검

찰을 정책조정자가 아니라 수사권자로서 위치를 재정립시킬 것.

- 공안대책협의회를 해체하고 각종 정책협의체에서 검찰의 관여를 피할 것.

▲ 검찰권을 독점영역에서 경쟁체제로 전환할 것

- 특별검사제를 도입하여 기존의 검찰권이 다루기 곤란하거나 검찰회피사건에 해당할 경우 특검제도를 실시할 것. 그러한 특검제의 존재는 검찰에 보다 긴장감을 불어넣는 기능을 할 수 있을 것으로 보인다.
- 기소독점주의와 기소편의주의의 결합에서 오는 폐단을 시정하기 위해, 중죄사건(가령 3년이상의 징역에 처할 사건)의 경우 기소법정주의를 받아들이거나, 중죄사건에 대하여 불기소처분 혹은 공소취하를 할 때 법관의 동의를 받도록 하는 방안을 제도화할 것.
- 일정사건(가령 고소·고발사건) 등에 대하여는 私訴制度를 도입하는 방안을 검토할 것.

▲ 검찰권 행사에 대한 법원과 시민의 통제를 제도화할 것.

- 검사의 기소권 독점을 견제하기 위한 법원의 재정신청제도를 모든 형사사건에 대해 확장할 것.
- 검사의 불기소처분을 통제하는 일본식의 검찰심사회 제도를 진지하게 검토할 것.
- 검사의 영장청구에 있어서 법무부장관 및 검찰총장의 구속승인제도를 폐지할 것.
- 검사의 공소권 남용에 대한 법적 통제를 강화하며, 남용 여부를 법원이 실질 심사할 것.
- 현재의 검찰항고제도를 검찰내부절차가 아니라 ‘검찰항고심사위원회’ 등을 구성하여 그 위원에 전문가 및 시민들을 함께 참여시킨 전문가-시민참여형 심사를 하게 함으로써 일본식 검찰심사회를 변형시킨 한국식 심사회제도를 만드는 방안을 진지하게 고려하여 볼 것.

▲ 조직적 측면에서

- 검사동일체의 원칙을 상명하복관계가 아니라 다양한 의견이 존중되고 토론이 활성화되는 민주공동체로 바꿀 것.
- 검찰인사의 독립을 위해 검사의 임명 및 보직의 대통령 임명제를 개정할 것. 인사권은 검찰에서 갖도록 하며, 검찰인사위원회를 자문기구에서 심의기구로 바꿀 것. 인사위원회를 개방하고 중립적 기관으로 기능할 수 있도록 할 것.

- 상명하복 조항을 담당검사의 자율성과 권한을 강화하는 방향으로 개정할 것.
- 내부결재를 축소하고 내부결재의 절차와 관여자, 관여형태를 명시하여 결정 과정에 대한 책임소재를 분명히 할 것. 검찰사무보고규칙이 상부 및 법무부장관의 간섭의 자료로 이용되지 않도록 보고대상을 대폭 축소하고, 사후보고를 원칙으로 할 것.
- 불합리한 상명하복과 내부유착을 막기 위해 검찰문화를 개선할 것.
- 지방화·분권화의 추세에 맞추어 고등검찰청 단위로의 자율성을 강화하고, 고검장 등의 (제한된) 선거제 등도 장기적 과제로 논의할 것.

▲ 인격 및 자세의 측면에서

- 검사의 존재근거를 늘 환기하면서, 강직한 기개를 가진 검사로서, 엄정하고 공정한 자세를 가지도록 힘쓸 것.
- 검사 스스로 부패에 오염되지 않도록 검사윤리강령을 강화하고, 검사 및 검찰조직의 오염을 감시하기 위한 감찰위원회를 활성화할 것.
- 검찰의 범조비리에 대한 단호한 척결, 검사의 비리 발견시에는 검찰이 아닌 특별검사에 의한 수사가 이루어지도록 하고, 형사처벌이 되도록 할 것.
- 검찰에 대한 고객만족도 평가를 상시화함으로써 검사의 업무가 궁극적으로 사법서비스의 질을 높이는 쪽으로 행사되도록 유도할 것.

이상에서는 검찰의 정치적 중립성이 운위되는 지점을 짚어보면서 문제상황 및 대안을 검토해보고자 했다. 여기서 주요한 쟁점을 다 언급한 것은 아니다. 특히 수사권을 포함한 검찰권한의 재조정 문제가 진지하게 다루어져야 할 것이다. 많은 검사들은 과다한 업무량에 밤잠을 줄여가며 일하고 있다. 그것은 상찬할 일이긴 해도, 다른 한편으로 보면 검찰이 스스로 과다한 업무를 자청하고 있기 때문이기도 하다. 검찰 본연의 업무가 공소유지이며, 그것을 위해 수사권이 주어진다고 할 때 지금과 같이 모든 사건에 대해 직접 수사하거나 혹은 수사지휘권을 일일이 행사해야 한다는 것은 효율적이지 못하다. 경찰과 검찰간의 수사권의 재분배의 문제가 검-경간의 힘겨루기가 아니라 전체 수사의 효율성, 책임성, 신속성, 그리고 인권보장의 견지에서 진지하게 재검토되어야 할 필요가 있는 것이다.⁴¹⁾

검찰권의 정치화·독점화·검찰권의 남용과 견제책의 부재현상에 대한 비판은 앞

41) 이 점에 대한 필자의 잠정적인 생각은 경찰업무에서 비경찰적 업무를 해당 행정기관에 넘기면서 경찰의 중점을 범죄예방 및 수사업무에 두도록 하고, 검사의 경우 사건부담의 상당부분을 경찰에 넘기면서 보다 체계적이고 조직적인 수사를 요하는 부분에 집중하도록 하자는 것이다. 그리고 검찰을 정치와 행정과의 어떤 유착가능성도 막으면서, 정치와 행정의 감시자가 되도록 해야 한다는 것이다.

으로 더욱 증대할 것이다. 검찰이 가장 강력한 권력기관으로서의 지위를 향유한다고 해도 그것이 정치적 편파성과 선택성을 대가로 치르면서 얻는 지위인 한, 그에 대한 대중의 불신은 결코 사라지지 않을 것이다. 앞으로 검찰의 나아갈 방향은 이제껏 자신의 든든한 후원자였던 정치권력과 거리를 두면서 정치·행정·경제에서의 거약을 통제하는 입장을 강화하면서, 국민의 지지를 얻어내는 길이다. 권력의 동맹자가 아니라 권력의 감시자로서 자신의 인상을 확고히 심는다면, 권력형 부패를 효과적으로 억제할 수 있을 뿐 아니라 법치주의에 대한 국민적 신뢰를 회복할 기회가 될 것이다.

<Abstract>

The Political Neutrality of Public Prosecution Services in Korea

— An Unattainable Goal? —

In Sup Han*

Public prosecution services[PPS] in Korea are facing the serious crisis of trust. People feel that there exist the powerful untouchable free from normal anti-corruption activities. People feel injustice when they observe the criminal justice system seems to be politically biased. This paper is to review the reality of political biases of public prosecution services, and analyze their structural-institutional background. On the basis of such an analysis, some alternatives are suggested for achieving the more independent public prosecution from the political power and the strong control against the power-abusive crimes.

My first concern lies at how the prosecutors are active and fair about controlling political corruption. Serious political corruption cases are often assigned to the Central Bureau of Investigation[CBI] under the Supreme Public Prosecutor's Office. CBI may be one of the most terrifying agencies, but their investigation practices have been often blamed for "target investigation" or "willful witch-hunting of opposition leaders". Such arbitrariness of targeting or hesitating caused the people's resentment and distrust. The aspiration for more independence and fairness has led to the strong argument for the establishment of Independent Counsel as in the United States.

Another point where PPS are blamed for their political abuse of power is related to the Public Safety Bureau[PSB]. PSB had assumed the role of the legal justification of political repression against the dissents of the

* Assistant Professor of Law, Seoul National University

military-authoritarian regime. The boundary of PSB has ranged from espionage, foreigner-related affairs to student activities and labour disputes. National Security Law enabled PPS to intervene in not only anti-state activities but also civil liberty fields. With the advancement of civilian democracy, the importance of PSB has been decreasing, but the jurisdiction of PSB remains without change.

In spite of growing objections to the influential power of PPS, there are few effective means for controlling the prosecutorial discretion. While the court has the authority to review the non-prosecution decision, the boundary of the judicial review has been permitted in very narrow cases. While a suspect may be reviewed in front of the judge in order to decide whether to issue a warrant of detention only after the revision of Korean Criminal Code in 1995, such a warrant-review procedure can be possible on application only. In case that the suspect is a high-ranking official or Congressman, the prosecutor should report the fact to the Minister of Justice and the General-Attorney, and get the approval from them, before the warrant of detention is applied to the judge. Hierarchical structure of the public prosecutor system limits the discretionary authority to investigation/prosecution by the on-the-job prosecutors.

The politicized, monopolized, and overarching power of PPS is under strong pressures for change. Pressures from civil societies are steady and growing in recent years. New direction for the prosecution authority shall be to control the crimes of the powerful with the support of the people rather than to seek the guardian of the ruling political power. One can yet find few positive prospect for the reform of public prosecutor system in the near future.