

# 권력형 비리로 본 검찰개혁의 필요성과 대안 토론회

일시 : 2011. 6. 9(목) 10:00

장소 : 국회도서관 강당(지하 1층)

주최 : 사법개혁 실현을 위한 인권시민사회단체 공동대책위원회  
민주당 박영선 의원·김학재 의원·신 건 의원



# CONTENTS

---

## 사 회

이 기 우

경제정의실천시민연합 정책위원장(인하대 법학전문대학원 교수)

## 축 사

손학규 민주당 대표

## 인사말

김학재 의원

김선수(민주사회를 위한 변호사모임 회장, 사법개혁공대위 상임공동대표)

## 발표 1.

권력형비리로 본 검찰개혁의 필요성 ..... 5

윤영철(새사회연대 정책위원, 한남대 법대 교수)

## 발표 2.

현 시기 검찰개혁의 중심 ..... 15

- 대검 중수부의 폐지와 고위공직자비리조사처의 신설

김인회(인하대학교 법학전문대학원 교수, 변호사, 민변 사법위원회 위원)

## 토 론

윤태범 교수(방송통신대 행정학과) ..... 33

최승호 PD(PD수첩 '검사와 스폰서' 담당 PD) ..... 37



▶ 축사

검찰개혁, 더 이상 미룰 수 없습니다.



우리는 오늘 검찰과 청와대의 민주주의와 정의에 대한 정면도전을 목도하고 있습니다. 입법부인 국회에서 여야가 합의한 검찰개혁안에 대해 검찰이 집단반발하고, 저축은행에 돈을 떼인 불쌍한 서민들을 불모로 사보타지를 하는가 하면, 청와대가 이에 동조하는 일까지 벌어지고 있습니다.

검찰은 그동안 죽어있는 권력에는 잔인하리만치 강하고, 살아있는 권력에게는 한없이 약하다는 비난을 받아왔습니다. 국민의 편에서 권력을 감시해야 할 검찰이 권력과 결탁해서 그들의 기득권을 지키기에 급급해 한다면 대한민국에 정의가 발붙일 곳은 없습니다.

검찰개혁은 더 이상 미룰 수 없는 국민적 요구입니다. 헌법에 보장된 국민의 기본권이 제대로 지켜지고, 이 땅에 법과 정의가 바로서기 위해서는 검찰개혁이 반드시 이뤄져야 합니다. 검찰은 독립성과 민주성은 강화되어야 하며, 그들의 특혜와 특권은 근절되어야 합니다. 정권의 검찰이 아닌 국민의 검찰로 거듭날 수 있도록 해야 합니다.

중수부 폐지는 물론, 특별수사청 설치와 검경 수사권 조정 등 검찰개혁 3대 과제를 국회차원에서 추진하여 검찰을 본연의 자기자리로 돌려보내야 합니다. 국민의 검찰, 정의의 검찰을 위해 이번 토론회를 마련해주신 사법개혁공동대책위원회와 여러 의원님들께 진심으로 감사드립니다.

2011년 6월  
민주당 대표 손학규

▶ 인사말

검찰개혁은 역대정권에서 부단하게 논의되어 왔습니다  
만 별다른 성과 없이 오늘에 이르고 있습니다.

다행히 지금 국회에 사법개혁특별위원회가 구성되어  
여야간에 상당부분 합의점을 이루어 나가고 있습니다.



그러나 지난 주말 대검 중수부에서 저축은행사건에 대해 수사를 일시  
중단하고 검찰총장이 중수부 폐지 반대의견을 제시하는 등 검찰개혁은  
앞으로도 상당한 난관이 예상됩니다.

검찰 개혁을 이루는 것은 역사적 소명이라고 생각합니다. 검찰권의 행사가  
중립성을 상실하고 있을 뿐만 아니라 수사과정에서 표적수사, 과잉수사,  
불법수사 등으로 인권 침해가 빈번히 발생하고 있는 것은 매우 심각한 일  
입니다.

우리 민주당이 지향하는 검찰개혁의 목표는 검찰권의 남용으로부터  
국민의 인권을 보호하고 검찰을 국민의 검찰로 되돌려 놓아 국민의 사랑과  
신뢰를 받도록 하자는 것입니다.

오늘 토론회에서 여러분들이 다양한 논의를 통해 검찰개혁의 구체적  
방안을 제시하여 주시기 바랍니다. 국회 사법개혁특위에서 논의되고 있는  
개혁방안에 대해서도 여러분의 의견을 말씀해 주십시오. 그 밖에도 바람직한  
개혁방안들을 기탄없이 제시하여 주시기 바랍니다.

검찰개혁이 성공적으로 이루어 질 수 있도록 여러분의 지속적인 관심과  
성원을 부탁드립니다.

2011년 6월 9일  
국회의원 김학재

▶ 인사말

## 검찰개혁 토론회 인사말

김선수(민변 회장)

국회 사법제도개혁특별위원회(약칭 '사개특위')가 막바지 단계에 이르렀습니다. 사개특위는 6월 임시국회에서 개혁 법안을 의결하고 마무리할 일정을 제시한 바 있습니다. 두 번이나 기간을 연장한 마당이기 때문에 더 이상의 연기가 있어서서는 안 되고 반드시 예정대로 추진되어 결실을 거두어야 할 것입니다.

사개특위의 개혁방안 및 추진의지에 대해 검찰이 조직적·집단적으로 반발하고 있습니다. 역사적인 경험에 비추어 보건대 검찰이 집단적으로 반발한다는 것은 개혁의 방향과 그 내용이 옳고, 반드시 그 방안으로 추진되어야 함을 증명하는 것입니다. 개혁이 미진할 경우에는 검찰이 집단적으로 반발하지 않습니다. 검찰은 자신의 비리를 수술하는 자정에는 의지가 없을 뿐만 아니라 무능했지만, 조직이기주의 관점에서 기득권을 유지하기 위해서는 습관적으로 조직 차원에서 집단적인 반발을 해 왔습니다.

대검 중수부 폐지에 대해서조차 별집을 쏜 듯한 형국의 검찰의 행태는 이해할 수 없습니다. 여기에 청와대까지 나서서 검찰을 거들고 있는 형국입니다. '대검 중수부만이 거악을 척결할 수 있다'거나 '대검 중수부 폐지는 검찰 죽이기'라는 논리는 근거가 없습니다. 대검은 기획과 지원을 하고 지검 특수부가 중심이 되어 수사를 진행하더라도 얼마든지 거악에 대처할 수 있습니다. 만약 대검 중수부 폐지로 인해 그 부분에 공백이 생긴다면, 이는 검찰의 능력에 문제가 있다는 반증에 지나지 않습니다. 이명박 정부 이후 대검 중수부가 어느 정도나 권력실세를 대상으로 권력비리사건을 수사하고 기소했는

지 의문이고, 오히려 은폐하는데 협조한 것은 아닌지 의혹을 받고 있는 것이 현실입니다.

사개특위에서 고비처 또는 특별수사청의 신설 대신에 상설특검 제도가 대안으로 모색되고 있다는 보도가 있습니다. 고비처 또는 특별수사청의 신설은 우리 사회에 만연한 부정부패를 척결하고, 자정능력이 없는 검찰 및 법원에 대한 견제수단으로서 가장 효율적일 뿐만 아니라 장기적으로 수사권과 기소권의 분리 등 형사사법기관의 재편 방향과도 합치합니다. 대검 내의 특임검사제도로는 내부 감찰 기능조차도 제대로 수행하지 못할 것이며, 상설특검은 발동의 결정이 정략적으로 이루어질 우려가 있고, 수사 인력을 검찰에 의존하는 등 한계를 극복하지 못할 우려가 높습니다. 고비처가 설치될 경우 야당 탄압에 악용되지 않을까 하는 우려가 있음에도 야당이 이를 수용하는 것은 정치적 중립성을 지키지 못하는 검찰에 의한 수사 및 기소권 독점의 폐해가 더 이상 참을 수 없는 지경에 이르렀기 때문입니다.

이번 사개특위의 사법개혁 작업은 국민의 대표기관인 국회가 주도하는 최초의 사법개혁 시도로서 우리 역사상 매우 중요한 의미를 가집니다. 이번 토론회에서 분명하게 드러난 바와 같이 이번 사법개혁의 핵심은 대검 중수부 폐지와 고비처 신설을 포함하는 검찰개혁입니다. 국민의 대표기관인 국회가 검찰 및 청와대의 반발을 극복하고 소기의 성과를 내어 우리 역사에 새로운 페이지를 쓰기를, 국민의 한 사람으로서 간절히 바랍니다.

2011. 6. 9.

사법개혁공대위 상임대표단을 대신해서  
김선수(민변 회장, 사법개혁공대위 상임공동대표)

## 권력형비리로 본 검찰개혁의 필요성

윤 영 철  
(새사회연대 정책위원, 한남대 법대 교수)



# 권력형비리로 본 검찰개혁의 필요성

윤영철(한남대 법대 교수, 새사회연대 정책위원)

## I. 검찰개혁으로서의 검찰의 정치적 중립성과 독립성

권력형비리는 어제 오늘의 일이 아니다. 권력형비리는 주로 정경유착, 즉 정치권력과 경제권력의 유착관계에서 발생하는 경우가 많다. 권력형비리에는 대표적인 수사기관인 검찰이 연루되는 경우가 많다. 여기서 알 수 있는 것은 검찰 역시 막강한 권력기관이라는 것이다. 검찰이 권력기관화한 데에는 검찰이 가지고 있는 권한인 공소권과 매우 밀접한 연관성이 있다. 기소독점주의 뿐만 아니라 기소편의주의를 기초로 하고 있는 검찰과 관련하여 은폐·축소 또는 표적·편파·과잉수사가 그동안 빈번하게 논란이 되곤 하였다. 우리사회가 민주사회로 발전하는 과정에서 이러한 무소불위의 권력을 가진 검찰에 대한 개혁의 목소리가 계속되고 있다.

검찰개혁의 문제는 권력형비리사건에 대한 검찰의 편파·축소·표적·과잉수사의 논란이 제기될 때마다 수면위로 떠오르곤 하였다. 최근 10여년간 우리나라에서는 검찰개혁방안이 2001년 10월 법무부의 검찰혁신방안, 2003년 2월 대검찰청의 검찰개혁안, 2010년 6월 대검찰청의 검찰개혁방안으로 세 번 정도 제시된 것으로 보인다.<sup>1)</sup> 이러한 검찰개혁방안에서는 주로 검찰인사제도의 개혁, 검찰권력의 핵심인 기소독점주의의 완화 및 기소편의주의에 대한 통제 등이 제안되었다. 검찰이 공정하고 투명한 수사권과 공소권을 행사하기 위해서는 검찰의 정치적 중립성과 독립성이 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 검찰의 정치적 독립성과 중립성이 철저히 보장되지 않은 상태에서 기소독점주의와 기소편의주의에 근거한 공소권의 행사는 권력기관인 검찰이 다른 권력기관과 유착할 수 있는 빌미를 제공할 수 있다.

1) 윤영철, “검찰개혁방안(2010.6)의 문제점과 개선방향에 관한 소고”, 법학논총 제17집 제2호, 조선대학교 법학연구원, 2010.8, 81면 참조.

우리나라의 경우 검찰은 준사법기관으로서, 업무는 공소권을 포함한 검찰업무를 담당하고 있지만, 조직상으로는 행정기관인 법무부에 소속되어 있고 그 주요구성원인 검사는 대통령에 의해 임명된다. 이와 같이 조직상·인사상 독립성이 보장되지 않은 검찰이 권력형비리사건을 공정하고 투명하게 수사하는 데는 태생적 한계를 가지고 있다.

## II. 대검찰청 '중앙수사부'의 검찰권의 오·남용

### 1. 중앙수사부의 조직상·인사상의 한계

세간의 이목을 집중시킨 중요한 권력형비리사건의 수사는 주로 대검찰청 소속의 '중앙수사부'(이하 '중수부'라고 함)가 담당하였다. 그동안 대검찰청의 중수부가 취급한 주요사건은 5공 비리사건, 율곡비리사건, 노태우 전 대통령 부정부패사건, 한보그룹 정태수 회장 비리사건, 김영삼 대통령 아들 김현철 사건, 이용호 게이트 사건, 김대중 대통령 아들 김홍업·김홍걸 사건, 2002년 불법대선자금사건, 노무현 대통령 형 노건평 세종증권 매각비리사건, 외환은행 혈값매각사건, 현대자동차 비자금조성사건, 노무현 전 대통령 사건, C&G 그룹 비리사건 등으로 한국사회의 언론과 여론을 떠들썩하게 했던 매우 굵직한 사건들이다.

대검찰청의 업무편람에 따르면, 중수부는 검찰의 수장인 검찰총장이 명하는 범죄사건만을 다룬다. 검찰청법 제8조에 따르면, 법무부장관은 검찰사무의 최고감독자로서, 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적인 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다.<sup>2)</sup> 그러나 검찰총장을 정점으로 전국의 검사가 지휘·감독의 통일적 조직체를 형성하도록 하는 검사동일체의 원칙으로 인해 법무부장관은 개별사건에 대해서도 검찰총장을 통해 검사에게 영향력

2) 법무부장관의 지휘·감독권은 검찰의 정치적 중립성과 독립성을 병자하여 자행하는 검찰권의 오·남용을 통제하는 긍정적인 효과를 가진다(이호중, "검찰에 대한 민주적 통제와 검찰개혁의 과제", 서강법학 제9권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2007, 63면 이하 참조). 그러나 이러한 효과는 정치적 영향력에서 자유로울 수 없는 정무직 공무원이라는 한계에 부딪혀 상쇄될 수밖에 없으므로, 검찰권의 오·남용에 대한 통제는 법무부장관의 지휘·감독권보다는 검찰권 행사에 일반국민이 직접 참여하는 방식에 의해 보다 잘 담보될 수 있을 것이다(윤영철, 앞의 글, 90면 각주 23) 참조). 2005년 천정배 법무부장관의 검찰총장에 대한 지휘·감독권의 행사에서 보듯이, 법무부장관의 지휘·감독권은 검찰권의 오·남용을 통제한다는 긍정적인 효과보다는 오히려 검찰에 정치적 영향력을 행사하는 통로로서의 부정적 기능이 훨씬 크다고 할 것이다(이호중, 앞의 글, 63면 참조).

을 행사할 수 있게 된다.<sup>3)</sup> 법무부장관이 정치적 편향성을 가지고 검찰사무에 관여하게 될 경우, 검찰조직은 정치적 중립성·독립성을 상실하게 되고 검사의 수사는 정치적 영향력에서 벗어날 수 없게 될 것이다.<sup>4)</sup> 뿐만 아니라 법무부장관은 행정부의 수반인 대통령에게 정치적으로 예속되어 있으므로, 현재의 검찰조직의 관점에서 볼 때 대통령은 막강한 권력기관인 검찰을 권력의 도구로 이용하고자 하는 유혹을 받게 될 것이다. 이러한 의미에서 대통령 또는 법무부장관으로부터 정치적 영향을 받을 수 있고 구체적 사건과 관련하여 검사를 지휘·감독할 수 있는(검찰청법 제5조와 제12조 제1항 참조) 검찰총장이 명하는 범죄사건만을 취급하는 중수부의 검사가 정치적 중립성과 독립성을 가지고 사건수사를 할 수 있다는 것은 상상하기 어렵다. 따라서 중수부가 권력형비리사건을 수사할 때마다 편파·축소·표적·과잉수사의 논란이 제기되는 것은 어찌 보면 자연스러운 현상이다. 그리고 대검찰청의 중수부의 수사과정에서 발생한 정몽헌 전 회장, 남상국 전 회장, 노무현 전 대통령 등의 자살사건에 비추어 볼 때, 중수부의 수사권 또는 검찰권 오·남용과의 연관성을 추론하는 것이 어렵지 않을 것이다. 이러한 맥락에서, 대검찰청의 중수부는 정치적 영향력에 의한 수사권 또는 검찰권 오·남용의 온상이라고 할 수 있다.

## 2. 중수부의 사건의 통계분석

대검찰청 중수부의 취급사건에 대한 충분히 유의미한 결론을 이끌어내기 위해서는 적어도 10년 이상의 통계자료가 필요하다. 그러나 충분한 자료를 입수하지 못하여 확실한 결론을 이끌어내기가 쉽지 않은 것이 사실이다. 다만 현재까지 확인된 중수부의 통계자료를 통해서도 검찰개혁의 필요성을 확인할 수 있는 유의미한 단서는 몇 가지 찾아낼 수 있다.

### 1) 중수부 사건의 기소율

#### <표 1> 중수부 사건의 기소현황<sup>5)</sup>

3) 윤영철, 앞의 글, 99면 참조.

4) 하태훈, “검찰개혁의 과제와 전망”, 내일을 여는 역사 제36권, 내일을 여는 역사, 2009, 119면, 125면 참조.

|         | 2005    | 2006      | 2007     | 2008      | 2009      |
|---------|---------|-----------|----------|-----------|-----------|
| 접수      | 50      | 71        | 10       | 46        | 26        |
| 불기소     | 1       | 39        | 0        | 2         | 1         |
| 기소(기소율) | 49(98%) | 32(45.1%) | 10(100%) | 44(95.7%) | 25(96.2%) |

<표 1>에서 보면, 2006년을 제외한 4년간의 기소율은 95.7%에서 100%로 큰 차이가 없는 것으로 나타난다. 그러나 2006년의 경우에는 특이하게도 기소율이 45.1%로 현저하게 낮은 것으로 나타나는 바, 이는 중수부에 의한 무리한 수사개시 또는 기소편의주의의 남용에 대한 흔적으로서 정치적 영향력을 받은 것으로 추론할 수 있다. 뿐만 아니라 연도별 기소율의 편차가 45.1%에서 100%로 매우 크게 나타나고 있는데, 이는 중수부가 여론의 동향과 정치적 분위기에 편승하고 있는 것 아니냐는 의문을 제기하기에 충분하다. 이러한 의미에서 중수부는 권력형비리사건에 대한 수사권 또는 공소권의 행사에서 정치적 영향을 받은 것으로 추론할 수 있다. 즉, 중수부는 정치적 중립성·독립성을 유지한 상태에서 수사하고 기소하였다고 보기 어렵다.

## 2) 중수부 사건의 무죄율

<표 2> 중수부 사건의 무죄현황<sup>6)</sup>

|         | 2005    | 2006   | 2007  | 2008     | 2009  |
|---------|---------|--------|-------|----------|-------|
| 기소      | 49      | 32     | 10    | 44       | 25    |
| 재판중     | 1       | 5      | 2     | 16       | 13    |
| 유죄      | 46      | 19     | 8     | 23       | 11    |
| 무죄(무죄율) | 2(4.1%) | 8(25%) | 0(0%) | 5(11.4%) | 1(4%) |

<표 2>에 따르면, 무죄율이 2007년과 2009년에 비해 2005년, 2006년과 2008년에 각각 25%와 11.4%로 상당히 높게 나타난다. 그러나 이는 전체기소범죄에 대한 무죄율이 대개 2% - 3% 정도를 나타내는 것에 비해 매우 높은 수치이다. 그리고 중수부가 5년간 기소한 사건 중 무죄가 확정된 평균비율은 9%에 이르고 있는 바, 이 수치 역시 통상적인 무죄율인 2% - 3%보다 매우 높은 수치이다. 이처럼 높은 무죄율은 중수부의 무리한 기소의 흔적으로서 중수부가 공소권을 남용한 결과라고 할 수 있다. 그리고 연도별 무죄율의 편

5) 이 표는 2010년 국정감사자료, 475면의 표를 편집한 것임.

6) 이 표는 2010년 국정감사자료, 475면의 표를 편집한 것임.

차 0%에서 25%로 매우 심하게 나타나는 바, 이는 중수부가 정치적·사회적 영향을 따라 공소권을 엄격하게 행사하기도 하고 공소권을 남용하기도 하는 현상을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 중수부는 검찰의 정치적 중립성과 독립성에 근거한 공정하고 투명한 검찰권의 행사에 기여하지 못하고 있다고 추론할 수 있다.

### 3) 무죄확정사건의 유형

<표 3> 2006년 - 2009년 무죄확정사건의 유형<sup>7)</sup>

|    | 배임·배임수재 |     |    | 뇌물(수수) |     |    | 정치자금법위반 | 업무방해 | 총계 |
|----|---------|-----|----|--------|-----|----|---------|------|----|
|    | 계       | 특별법 | 형법 | 계      | 특별법 | 형법 |         |      |    |
| 건수 | 6       | 4   | 2  | 4      | 3   | 1  | 2       | 2    | 14 |

2006년에서 2009년까지 대검찰청 중수부에 의해 기소된 사건 중에서 무죄가 확정된 사건은 모두 14건이다. <표 3>에 따르면, 14건의 범죄유형은 배임 및 배임수재죄 6건, 그리고 뇌물 및 뇌물수수죄 4건, 경제범죄와 부정부패범죄가 총 10건으로 71.4%를 차지한다. 이러한 범죄에는 대부분 거대한 경제권력과 고위공직자를 포함한 정치권력이 연루되어 있어 일반국민의 지대한 관심이 집중된다. 이러한 상황에서 정치세력은 각자의 정치적 입지를 선점하기 위해 강력한 수사권과 공소권을 가지고 있는 검찰을 압박하거나 권력 장악의 도구로 이용하려는 경향을 보인다. 이러한 과정에서 검찰, 특히 중대한 권력형비리사건을 취급하는 중수부가 무리하게 수사권이나 공소권을 행사하게 됨으로써, 사법기관인 법원에 의해 무죄가 선고되는 경우가 많을 수 있다. 따라서 <표 3>의 범죄유형을 통해 중수부가 여론의 관심이 많이 집중된 중대한 권력형비리사건의 경우 그 사건의 수사과 공소과정에서 특히 정치적 영향을 많이 받았다고 추론할 수 있다.

### 4) 소결

앞의 <표 1>, <표 2>와 <표 3>을 종합하면, 중수부 사건의 연도별 기소율이

7) 이 표는 2010년 국정감사자료, 401면의 표를 편집한 것임.

큰 편차를 보이고 있고, 전체기소사건의 무죄율에 비해 중수부 기소사건의 무죄율이 현저히 높을 뿐만 아니라 연도별 무죄율이 큰 편차를 보이고 있으며, 4년간 무죄확정사건의 유형은 주로 경제범죄와 부정부패범죄에 집중되어 있다. 이러한 점에서 중수부가 특히 일반국민의 관심이 집중되는 중대한 권력형비리사건을 취급하는 경우 정치적 중립성과 독립성을 유지한 상태에서 공정하고 투명한 수사권과 공소권을 행사하지 못하고, 오히려 정치적 영향력에 의해 기소편의주의에 과도하게 편승하거나 기소독점주의에 입각해 공소권을 남용한 흔적을 보이고 있음을 추론할 수 있다.

### Ⅲ. 중수부의 폐지와 독립된 특별수사기관의 필요성

일반국민의 이목이 집중되는 중대한 권력형비리사건일수록 정치적 중립성과 독립성을 유지한 상태에서 검찰수사의 공정성·투명성·객관성이 담보되어야 일반국민은 물론 피의자 자신도 검찰의 수사결과에 수긍할 수 있다. 그러나 위에서 살펴보았듯이, 검찰총장의 명령에 의해 권력형비리사건을 주로 담당하는 대검찰청 중수부는 조직상으로도 업무상으로도 공평무사한 수사와 공소제기를 하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 이러한 상황이라면, 권력형비리사건 수사의 공정성·투명성·객관성을 담보할 수 없는 중수부는 끊임없이 편파·축소·표적·과잉수사의 의혹을 양산한다는 점에서 그 존재이유가 없다고 할 것이다. 따라서 이러한 의혹을 해결하기 위해서는, 권력형비리사건 수사의 공정성·투명성·객관성을 담보할 수 있고 정치적으로 중립성과 독립성이 보장되는 독립된 특별수사기관이 필요하다.

독립된 특별수사기관의 창설은 축소·은폐수사를 통해 부당하게 불기소처분을 하는 기소편의주의와 표적·편파·과잉수사를 통해 공소권을 남용하여 부당하게 기소하는 기소독점주의의 폐단을 시정하는 효과를 나타낼 것이다. 특히 기소독점주의의 예외를 인정하는 독립된 특별수사기관은 우리에게 새롭거나 생소한 것이 아니다. 바로 '한시적 특별검사제도'가 그것이다. 한시적 특별검사제도는 우리나라에 1999년에 처음으로 도입되어 활용되고 있다. 이 제도는 지금까지 8차례 국회를 통과하여 실시되었는데,<sup>8)</sup> 이 중에는 대검찰청

중수부가 수사했던 사건을 다시 재수사한 경우도 3개가 있다. 옷로비사건, 이용호 게이트 사건과 2002년 불법대선자금사건이 해당된다. 이 3개의 사건은 정치적으로 매우 민감한 사건이었음에도 불구하고 중수부가 정치적 영향을 받아 독립적으로 수사하지 못했음을 보여주는 중요한 사건들이라고 할 수 있다.

하지만 권력형비리사건은 오늘날 매우 빈번하게 발생하고 있으며, 일반국민은 이러한 사건에 대해 보다 공정하고 투명하게 수사해줄 것을 요구한다는 점에서 한시적 특별검사제로는 충분하지 않다. 왜냐하면 관련사건마다 국회의 임명결정을 거쳐 인적 구성을 해야 하므로 관련사건에 대해 신속하게 대처하는 데 어려움이 있기 때문이다. 이러한 의미에서 정치권력 또는 경제권력이 개입된 중대한 권력형비리사건에 대해 외부의 압력이나 영향을 받지 않고 신속하게 수사의 공정성·투명성·객관성을 담보할 수 있는 상시적 특별검사기구가 절실히 필요하다. 이것이 바로 최근 국회 법제사법위원회의 사법제도개혁특별위원회에 의해 제안된 '특별수사청' 또는 국회에서 심심치 않게 논의되었던 '고위공직자비리조사처'(이하 '고비처'라고 함)라고 할 수 있다. 하지만 양자는 적용대상자의 범위와 대상사건의 범위에 차이가 있다. 전자의 경우, 적용대상자<sup>8)</sup>는 판사와 검사 및 검찰수사관으로 대상사건은 적용대상자의 직무관련범죄와 관련된 사건과 국회의결로 의뢰한 사건으로 한정되어 있는 반면, 후자의 경우는 이보다 적용대상자와 대상사건의 범위가 더 넓다. 권력형비리사건이 판사와 검사에만 국한된 문제가 아니라는 점을 고려한다면, 특별수사청보다는 고비처가 더 효과적인 방안이라고 할 수 있다.

고비처나 특별수사청 또는 상시적 특별검사제도는 검찰개혁의 필요성에 대

---

8) 여기에는 '한국조폐공사노동조합파업유도및전검찰총장부인에대한옷로비의혹사건진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률'(1999.09.30), '주식회사지앤지대표이사이용호의주가조작·횡령사건및이와관련된정·관계로비의혹사건등의진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률'(2001.11.26), '남북정상회담관련대북비밀송금의혹사건등의진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률'(2003.03.15), '노무현대통령의측근최도술·이광재·양길승관련권력형비리의혹사건등의진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률'(2003.12.06), '한국철도공사 등의 사할린 유전개발 사업 참여 관련 의혹사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률'(2005.07.21), '삼성 비자금 의혹 관련 특별검사의 임명 등에 관한 법률'(2007.12.10), '한나라당 대통령후보 이명박의 주가조작 등 범죄혐의의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률'(2007.12.28), '검사 등의 불법자금 및 향응수수사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률'(2010.07.12)가 있다(윤영철, 앞의 글, 100면 각주 57) 참조).

9) 국회 사법제도개혁특별위원회 6인소위는 수사대상에 정치인을 포함시키기로 했으나 사개특위에서 확정되지는 않았다. 한겨레, 2011년 4월 12일자 [http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/472539.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/472539.html) 참조.

한 자극 또는 유발요소인 동시에 검찰개혁의 중요한 부분으로 이해될 수 있다.<sup>10)</sup> 하지만 검찰개혁의 전체적인 측면에서 볼 때 상시적 특별검사제도는 보충적 성격으로서 예외적으로 활용되는 대안적 제도로 모색되는 것이 합리적이다.<sup>11)</sup>

---

10) 윤영철, 앞의 글, 101면 참조.

11) 백광훈·신동일·이천현, “바람직한 검찰개혁의 방향”, 형사정책연구 제14권 제2호, 한국형사정책연구원, 2003, 238면 참조.

## 현 시기 검찰개혁의 중심

- 대검 중수부의 폐지와 고위공직자비리조사처의 신설 -

김 인 회

(인하대학교 법학전문대학원 조교수, 변호사, 민변 사법위원회 위원)



## 현 시기 검찰개혁의 중심

### - 대검 중수부의 폐지와 고위공직자비리조사처의 신설

김인회(인하대학교 법학전문대학원 조교수, 변호사)

#### I. 사법개혁의 핵심은 검찰개혁

##### 1. 국민의 권리 보장을 위한 검찰개혁

현재 국회 사법제도개혁 특별위원회가 열성적으로 사법개혁을 추진하고 있다. 사법개혁안은 미흡한 부분이 있지만 전반적으로 매우 획기적인 안을 담고 있다. 만일 국회 사법제도 개혁특위가 제안한 대로 사법개혁이 이루어진다면 우리의 법치주의 수준은 다시 한 단계 높아질 것이다.

이 중에서도 검찰개혁은 이번 사법개혁에서도 가장 중요한 내용을 이룬다. 이전에도 그러했듯이 지금도 검찰개혁은 사법개혁의 핵심이다. 왜냐하면 사법개혁은 기본적으로 국민의 자유와 권리를 보장하는데 있기 때문이다. 사법개혁을 통하여 강화되어야 하는 것은 국민의 권리이다. 국민의 권리가 적극적으로 보장되어 국민이 실제로 정치나 사법에서 주체가 되도록 하는 것이 사법개혁의 궁극적 목표이다. 이것은 곧 국민이 사법절차에서 주체성, 자주성을 확보하는 것을 말한다. 사법절차에서 국민의 주체성, 자주성이 가장 필요한 곳은 형사절차이다.

그동안 우리 국민들은 형사절차에서 주권자로서 대접을 받지 못했다. 피의자·피고인의 방어권은 제대로 보장되지 않았고 경찰 및 검찰과 같은 권력기관의 권한은 엄청났다. 국가주의적 사고방식과 국가중심의 시스템으로 인하여 국민들은 형사절차에서 수사나 재판의 대상이었을 뿐이었다. 무죄나 억울함을 적극적으로 주장할 수 있는 방어권은 보장되지 않았다. 변호인의 도움을 받을 권리는 실질적으로 보장받지 못했다. 본질적으로 일본제국주의의 사법제도로부터 완전히 탈피하지 못한 것이 우리의 시스템이었다. 2007년 형

사소송법 개정을 통하여 수사와 재판에서 피의자·피고인의 방어권을 현실화하고 수사와 재판에 대한 법원과 변호사에 의한 견제장치는 최소한의 수준에서 마련하였다. 하지만 여전히 검찰의 권한은 막강하고 검찰에 의한 사법왜곡은 심각하다. 형사소송법 등 사법개혁은 어느 정도 이루어졌으나 검찰개혁이 본격적으로 이루어지지 못했기 때문이다. 따라서 사법개혁을 완수하기 위해서도 검찰개혁의 완수는 필수적이다. 형사절차가 민주화되고 인권친화적이 되면 될수록 형사절차를 지배하는 막강한 검찰권한을 통제할 필요성은 더욱 높아진다.

## 2. 검찰권한에 대한 민주적 통제

한국의 검찰은 세계적으로 유례가 없는 강력한 권한을 가지고 있는 조직이다. 한국의 권력지도에서도 가장 많은 권력을 가지고 있는 조직이다. 검찰이 이렇게 막강한 권한을 가지게 된 것은 형사절차에서 거의 모든 권한을 가지고 있기 때문이다. 검찰은 수사와 기소, 재판의 관여, 재판의 집행까지 형사절차에서 거의 모든 권한을 행사한다. 그러면서도 검찰에 대한 통제는 사실상 이루어지지 않았다. 나아가 검찰은 형사절차상의 권한을 바탕으로 정치권력에도 개입하여 정치적인 권력까지 자신의 것으로 만들었다. 형사절차상의 권한과 정치적 권력이 결합하여 공룡이 탄생한 것이다.

따라서 한국의 검찰개혁은 검찰이 가지고 있는 권력을 분산하고 견제하고 감시하는 것을 통하여 검찰권력이 공정하게 행사될 것을 목표로 해 왔다. 우선 검찰개혁은 검찰권한이 편파적으로 행사되지 않도록 해야 한다. 공정한 검찰권한 행사가 제도적으로 확보되어야 한다. 검찰권한이 공정하게 행사되기 위해서는 가장 먼저 검찰이 정치권력으로부터 중립을 지켜야 한다. 무조건적으로 정치권력과 거리를 두어야 한다. 정치권은 검찰에 정권의 이익이나 사적인 이익을 강요해서는 안된다. 검찰 역시 정치권의 사적인 이해관계에 기반한 요구를 단호히 물리쳐야 하며 자신의 기득권을 포기할 줄 알아야 한다.

그렇다고 하여 이것이 검찰이 정치권력의 민주적 통제를 거부할 수 있는 것으로 해석되어서는 안된다. 민주적 정당성을 갖는 정치권력의 정당한 통제는 당연히 이루어져야 한다. 문제는 정치권력의 비정상적이고 사적 이익에 기반한 통제이다. 내용적으로는 정당한 권한 행사가 아닌 정권의 이익이나 권력자 개인의 이익에 기반한 간섭이 배제되어야 한다. 그리고 형식적으로는 은밀하게 아무도 모르는 곳에서 이루어져 국민에게 공개되지 않는 간섭이 배제되어야 한다. 정당한 권한을 가진 기구가 공개적으로 스스로 비판의 대상이 되면서 검찰을 통제하는 것은 아무런 문제가 없다.

만일 민주적 정당성을 갖는 정치권력에 의한 통제가 이루어지지 않으면 검찰은 완전히 통제불능의 기관이 될 것이다. 우리 형사소송법 제정자들이 우려한 검찰파쇼가 될 것이다. 검찰은 정치권력과 긴밀한 관계를 맺으면서 자신의 권한을 적극적으로 확대해 왔다. 정치권력의 요구대로 정치적 사건이나 민주주의와 인권, 민중의 생존권과 관련한 사건을 처리해왔다. 이 과정에서 검찰은 자신의 기득권을 적극적으로 확대했다. 형사절차의 권한을 넘어서서 국가통치의 핵심이 된 것이다. 검찰 전체의 정치화 현상이라고도 할 수 있다. 검찰 출신의 국회의원이 유독 많은 것은 이러한 경향의 한 단면이다.

나아가 검찰은 준사법기관론이라는 이론적 무기와 검사동일체원칙이라는 조직원리를 가지고 있다. 준사법기관론이나 검사동일체 원칙은 별다른 내용이 없는 것이지만 검찰이 마치 특별한 조직인 듯한 느낌을 주는데 충분한 이론이다. 검찰의 조직구성원리로 굳이 준사법기관론이나 검사동일체원칙을 이용할 필요가 없다. 모든 공무원 조직에 공통되는 원리일 뿐이다. 준사법기관론과 검사동일체원칙은 근거가 없는 것으로서 검찰을 설명하는데 전혀 도움이 되지 않는 이론이다. 하지만 검사가 법률에 좀더 구속된다는 점은 틀림없는 사실이다. 왜냐하면 검찰이 수사와 재판, 형벌의 집행을 통하여 사람의 생명을 빼앗고 신체의 자유도 구속하는 업무에 종사하기 때문이다. 너무나 중요한 업무이기 때문에 법률에 철저히 구속되어야 한다.

검찰은 준사법기관론이나 검사동일체 원칙을 이용하여 외부의 견제와 감시

를 가능한 한 배제하려고 한다. 검사들은 준사법기관론과 검사동일체원칙을 바탕으로 정치적 독립을 적극적으로 주장한다. 자신이 지휘를 받아야 할 곳은 검찰총장이지 법무부장관이 아니라는 것이다. 그러나 준사법기관론이나 검사동일체원칙은 정치권력의 사적 이해에 기초한 간섭에 대하여 검찰을 지키기 위한 소극적, 방어적 논리일 뿐이다. 검찰의 정치적 중립을 위해 동원된 논리이지 특별한 검찰의 구성원리가 아니다. 그런데 한국에서는 준사법기관론과 검사동일체원칙이 외부의 건전한 비판을 봉쇄하는 적극적, 공세적 논리로 전환된지 오래이다. 천정배 장관의 강정구 교수 불구속 지휘 사건에서 검찰이 보인 행태는 그 증거이다. 정치적 중립을 조직의 기득권 옹호로 해석하고 주장했던 것이다. 검찰에 대한 민주적 통제를 위해서는 정치권력과 검찰 사이에 건강한 긴장관계를 형성하고 유지하는 것이 필요하다.

### 3. 검찰 권한 분산과 견제의 수단

검찰의 형사절차상의 권한을 견제하고 분산하기 위해서는 원칙적으로 수사와 기소가 분리되어야 한다. 수사와 기소 자체가 너무 큰 권력이고 국민에게 큰 영향을 미치므로 다른 조직에서 이를 담당하여야 한다. 그리고 수사와 기소 권력은 서로 견제하여야 한다. 이점에 대해서는 많은 공감대가 형성되어 있다. 참여정부 시절 검경수사권 조정과정에서 검찰과 경찰이 자발적으로 논의하여 수사지휘권과 관련하여 상당히 많은 부분들을 합의한 바 있다. 다음으로 검찰의 형사절차상 권한에 대한 제한은 검찰에 대한 강력한 견제와 감시를 통하여 이루어 질 수 있다.

여기에서 우리는 대검찰청 중앙수사부의 폐지와 고위공직자비리조사처의 신설이 갖는 의미를 확인할 수 있다. 대검 중수부는 검찰총장의 지휘아래 정치적 사건을 직접 수사한다. 이로써 정치권력과의 결합이 이루어진다. 노무현 대통령에 대한 수사가 대검 중앙수사부에서 이루어졌음은 이를 증명하는 증거이다. 대검 중수부는 검찰이 가장 수사를 잘하는 조직이라는 신화, 이데올로기를 만들어 낸다. 이를 바탕으로 범죄수사를 담당하는 사법경찰을 검찰의 산하에 두려고 한다. 그러나 이것은 허구이고 신화일 뿐이다. 고위공직자비

리조사처는 원래 정경유착 등 부패와 비리를 전담하여 수사하는 기관이다. 검찰권한이 범죄와 사람에 따라 분산되는 것이다. 나아가 검찰의 권한 남용도 수사한다. 검찰에 대한 직접적인 견제시스템인 것이다.

대검 중수부의 폐지와 고위공직자비리조사처가 신설되면 다음과 같은 효과가 있다. 첫째, 검찰과 정치권력과의 관계를 끊어 검찰의 정치적 중립을 이룰 수 있는 기초가 마련된다. 둘째, 수사와 기소를 분리할 수 있는 기초가 마련된다. 셋째, 검찰권력의 분산이 이루어진다. 과도하게 집중된 권한의 분산은 권력을 순화시키는 기능을 한다. 넷째, 검찰 권력에 대한 견제와 감시시스템이 마련된다. 여기에 더하여 검경의 수사권 조정을 통한 수사와 기소의 원칙적 분리, 검찰과 법무부의 분리를 더하여 검찰개혁의 큰 방향은 대체로 완성된다.

## II. 대검찰청 중앙수사부의 폐지

### 1. 검찰의 꿈

대검찰청 중앙수사부는 검찰의 최고봉이다. 대검 중수부장은 검사들의 꿈이면서 모델이기도 하다. 대검 중수부는 두 가지 의미에서 검찰의 꿈이고 이상을 대변한다.

첫째, 대검 중수부는 거대한 범죄, 거대한 악을 척결한다는 검찰의 꿈을 대변한다. 검찰의 존재 이유라고 많은 사람들이 주장하는 것이다. 검찰은 정치권력이나 자본권력이 결탁된 정경유착이라는 큰 사건을 사심없이 수사하는 곳으로 대검 중수부를 지목한다. 정치적 영향을 받지 않는 준사법기관인 검찰만이 이러한 수사를 할 수 있다는 것이다. 검찰은 대검 중수부를 정치적 중립의 실현체로 평가한다. 다른 수사기관은 정치권력의 영향력으로부터 자유로울 수 없다는 것이다. 경찰은 말할 것도 없고 일반 검사들도 정치적 영향으로부터 자유롭지 못하다고 스스로 인정한다. 특별히 검찰총장의 지휘와 보호아래 정치적 영향없이 수사를 하는 곳이 대검 중수부라고 한다.

둘째, 대검 중수부는 가장 수사를 잘 한다는 최고의 조직이라는 검찰의 꿈을 대변한다. 정치권력이나 자본권력과 같은 거악을 수사하고 처벌하기 위해서는 가장 뛰어난 인물들이 모여야 한다. 보통 사건을 취급하는 일반 검사는 여기에 어울리지 않는다. 가장 우수한 검사가 이렇게 어려운 수사를 할 수 있을 뿐이다. 경찰은 여기에 낄 수도 없다. 경찰의 수사력은 검찰보다 항상 낮기 때문이다. 경찰은 항상 검찰로부터 수사지휘를 받아야 하기 때문이다. 수사를 받아야 하는 존재가 어떻게 일반 검사들도 하지 못하는 수사를 할 수 있다는 말인가?

이런 면에서 대검 중수부는 검찰의 희망이면서도 일반 대중의 희망이기도 하다. 가장 뛰어난 검사들이 모여 가장 힘센 권력과 자본을 상대로 수사를 벌인다는 신화가 만들어지는 곳이 바로 대검 중수부이다. 대검 중수부가 없다면 거악을 척결할 수 없다고 한다. 하지만 이러한 꿈과 희망은 말 그대로 꿈과 희망일 뿐 현실이 아니다.

## 2. 정치적 중립의 허구

대검찰청 중앙수사부는 검찰총장이 명하는 범죄사건의 수사를 담당한다. 오직 그 뿐이다. 대검 중수부는 가장 어려운 사건을 수사한다고 하지만 정확하게는 정경유착과 같은 정치권력이나 자본권력이 관련되는 사건이나 사회의 이목을 집중하는 사건을 수사한다. 이러한 사건은 곧 한국 사회의 권력구조의 재편까지 초래한다. 5공 비리사건이나 한보그룹 정태수 회장 비리 사건이 그 예이고, 최근 노무현 대통령 사건 역시 그러하다. 그런데 이러한 사건은 모두 정권말에 발생한다. 정권말 권력의 이동시기에 권력형 비리사건이 집중된다. 그리고 수사결과 지는 권력은 처벌의 대상이 되고 떠오르는 권력은 아무런 피해를 입지 않는다. 권력형 비리사건, 즉 정경유착사건이 유독 정권말에 발생하는 것은 바로 대검 중수부가 권력의 행방을 정확히 알고 있다는 것을 보여준다.

정치권력과 자본권력의 비리를 수사함에 있어 정치적 중립은 필수적이다. 그

그러나 그만큼 지켜지기 어렵다. 권력형 비리 사건에서 실체가 명백히 밝혀진 사건이 몇 개 되지 않는 것은 검찰의 정치적 중립이 그만큼 어렵다는 것을 말한다. 참여정부 당시 불법대선자금 수사가 성과를 보인 것은 노무현 대통령이 검찰의 정치적 중립을 보장해 주었기 때문이다. 불법대선자금 수사 이외에 사건들이 명확하게 해결되지 못하고 여러 번 특별검사제가 도입된 것은 대검 중수부가 그만큼 정치적 중립에 취약한 구조라는 점을 보여준다.

소수의 실력있는 검사들이 모여서 검찰총장의 지시로 수사를 하는 구조는 정치적 중립에 취약한 구조이다. 왜냐하면 모든 결정이 검찰총장에게 집중되기 때문이다. 권력은 분산되었을 때 공정할 수 있다. 견제와 감시없이 집중되는 순간 정치적 중립은 매우 위태롭게 된다. 이러한 현상을 더욱 악화시키는 것은 정치권력의 검찰 장악 의도이고 또 검찰의 적극적인 정치화 경향이다. 사건 자체가 워낙 정치권력과 자본권력에 미치는 영향이 크기 때문에 정치권력과 검찰이 서로의 필요에 의하여 만나게 되는 것이다.

이러한 이유로 대검 중수부의 폐지 혹은 그 기능의 이전에 대해서는 평검사들은 대체로 찬성하는 경향을 보인다. 기능의 이전은 대검 중수부는 폐지하되 그 기능을 지방검찰청으로 이전하자는 것이다. 이는 검찰총장을 통한 직접적인 정치권력의 간섭을 줄일 수 있는 장점이 있다. 강금실 전법무부장관은 재직시절 대검 중수부의 지방검찰청 이전을 추진한 바 있다. 이에 대하여 검찰내부에서는 90% 이상이 찬성하였다고 한다. 검찰 스스로 몇 가지 사건 때문에 전체가 욕을 먹는 상황을 알고 있는 것이다.

정치적 중립은 대검 중수부를 해체한다고 하여 곧바로 보장되는 것은 아니다. 하지만 대검 중수부 폐지가 정치적 중립을 보장하기 위한 가능성을 높이는 것도 사실이다. 정치권력의 간섭 배격과 검찰의 정치적 중립 각오, 여기에 더하여 제도적으로 대검 중수부를 폐지한다면 당장의 정치권력 개입으로 인한 불공정한 행태는 교정될 것이다.

### 3. 수사 - 신화와 현실

대검찰청 중수부에 대한 이미지는 가장 어려운 수사를 가장 잘 해내는 곳이라는 것이다. 이로써 중수부는 첫째, 검찰의 수사권을 적극 확대하는 데 기여한다. 경찰들은 능력이 되지 않아 중앙수사부 담당의 사건을 수사할 수 없다고 선전한다. 이로써 아무리 경찰들이 능력이 되어 수사권의 주체가 될 수 있다고 하여도 언제나 중요한 사건은 검찰에게 양보하여야 한다는 신화가 만들어진다. 둘째, 중수부는 검찰의 경찰에 대한 수사지휘권을 확립하는데 기여한다. 대한민국에서 가장 잘 수사를 하는 기관은 검찰의 중앙수사부이고 그 다음은 검찰이고 마지막으로 경찰이다. 이러한 위계질서가 만들어지므로 경찰에 대한 검찰의 수사지휘는 너무나 당연한 것이다. 수사지휘는 위에서 아래로 명령하는 것으로 되지 않으면 안된다. 수평적인 관계라고 하기에는 너무나 현격한 실력차이가 있다는 것이다. 사건에 위계질서가 있듯이 사건을 담당하는 기구 사이에도 위계질서가 있다는 것이다. 이로써 경찰은 영원히 수사를 잘하는 검찰의 지휘를 받아야 한다는 신화가 완성된다.

중수부의 신화는 결국 수사를 전면적으로 자신의 지휘아래 두고 싶어하는 검찰의 신화이다. 이러한 신화는 검찰의 수사주재자로서의 희망을 적극적으로 드러내는 것이다. 그런데 수사의 주재자로서의 검찰은 단순히 수사만을 지배하는 기관에 머무르지 않는다. 형사소송 중 1심 형사공판 사건의 유죄율이 97% 이상인 현실에서 확인할 수 있는 바와 같이 아직까지도 재판은 수사의 결과를 확인하는 장에 지나지 않는다. 참여정부의 사법개혁을 거치면서 조서재판 대신에 공판중심주의와 직접심리주의가 확대되고 있는 것이 사실이다. 국민참여재판이 실시되어 국민이 직접 재판에 참여하기도 한다. 그리고 피의자·피고인의 권리가 적극 확대되었고 변호인의 조력을 받을 권리도 대폭 확대되었다. 이로써 검찰의 수사나 재판에 대하여 적극 대응할 수 있는 토대는 미약하지만 어느 정도 확립되었다. 하지만 통계는 여전히 수사가 재판을 지배하고 있는 현실을 잘 보여준다. 재판은 수사결과를 확인하는 장소에 불과한 것이다. 수사의 주재자라는 지위를 바탕으로 형사절차 모두를 지배하는 지위를 확보한다.

검찰의 수사주재자로서의 지위를 보장하는 최고의 형식으로 대검 중수부가 존재한다. 대검 중수부가 가장 어려운 사건을 가장 잘 해결할 수 있다는 것을 바탕으로 검찰의 수사주재자로서의 지위를 강조한다. 이러한 현상은 일본의 동경지검 특수부와 동일하다. 일본에서 동경지검 특수부가 등장하게 된 계기가 경찰의 수사가 정치권력으로 향하는 것을 막기 위해 경찰 수사를 중단시킨 것에 있다는 점은 많은 것을 시사한다. 일본에서는 패전 후 쇼와덴코 사건에서 경시청을 배제하여 검찰만이 수사를 하게 되었다. 경찰의 수사가 점령군 사령부를 향하고 있었기 때문이다. 이를 계기로 하여 검찰은 직접 수사의 필요성을 강하게 주장하여 특수부를 창설하였다. 그 이후 검찰은 직접 수사를 통하여 패전 전 군국주의시절의 수사의 주재자로서 검찰위상을 확보하고자 하였다. 그 현실적 기초가 된 것이 바로 동경지검 특수부이다. 수사의 주재자로서의 검찰 위상 확보는 곧 경찰에 대한 수사지휘권을 부활하려는 시도로 나타나고 그리고 수사의 정밀화를 통하여 형사절차 전반을 지배하고자하는 형태로까지 나타난다.

가장 수사를 잘 하는 뛰어난 인재들이 모인 곳, 대검 중수부. 이것은 신화이면서 이데올로기이다. 광범위하게 퍼져있는 신화이다. 그러나 현실은 신화보다 항상 비참한 법, 대검 중수부의 현실은 신화만큼 찬란하지 않을 뿐 아니라 초라하기까지 하다.

대검 중수부가 2004년부터 2008년까지 수사하고 기소한 사건의 결과를 보자. 2004-2008년 사이 5년간 대검 중수부는 264명 기소하였다. 이 중 28명이 1심에서 무죄를 선고받았다. 1심 무죄율이 10.6%이다. 2008년만을 따로 살펴보면 대검 중수부의 무죄율은 27.3%이다. 2008년 형사사건의 무죄율은 0.31%이다. 항소심과 상고심은 더욱 심각하다. 대검 중수부의 무죄율은 32%에 이른다. 이러한 통계는 대검 중수부가 가장 수사를 잘 하는 곳, 그래서 일반 검사나 경찰들이 따라 배워야 하는 곳이라는 신화가 진짜 이데올로기에 지나지 않는다는 것을 보여준다.

더욱 심각한 것은 수사과정에서 벌어지는 일이다. 노무현 대통령에 대한 수

사과정에서 보여준 피의사실공표 및 명예훼손 범죄행위는 말할 것도 없다. 대검 중수부는 일단 사건을 맡은 이상 성과를 내야 하기 때문에 문어발식 수사, 흠집내기 수사, 표적수사, 강압수사 등을 자행한다. 모두 사라져야 할 구시대적 수사행태이다. 이러한 수사행태가 가장 수사를 잘 한다는 신화를 갖고 있는 대검 중수부에 의하여 유지되는 것이다.

#### 4. 대검 중수부의 폐지

대검 중수부는 정치검찰의 현실적 기초로서, 그리고 수사의 주재자가 되고 싶은 검찰의 이상향으로서 존재하고 있다. 정치권력이 가장 손쉽게 검찰을 정치화할 수 있고 검찰 스스로 정치권력과 함께 통치의 주체로 등장할 수 있는 곳이 대검 중수부이다. 그리고 경찰에 대하여 수사지휘를 할 정도로 수사를 잘하는 조직이라는 신화를 만들어 수사의 주재자로서의 검찰, 나아가 형사절차를 지배하는 지배자로서의 검찰을 지탱하는 현실태가 대검 중수부이다.

검찰개혁의 방향은 우선 검찰의 정치적 중립의 보장에 있다. 그리고 너무나 위험한 수사와 기소의 권한을 법률적으로, 실질적으로 분리하는데 있다. 지나친 권력의 집중은 항상 권한의 남용과 부패를 몰고 오기 때문이다. 이런 면에 비추어 볼 때 대검 중수부는 당연히 폐지되어야 한다.

### Ⅲ. 고위공직자비리조사처의 신설

#### 1. 부패

고위공직자비리조사처는 고위 공무원들의 뇌물이나 직권남용을 전문적으로 수사하는 기관이다. 즉, 애초 부정부패 추방의 일환으로 추진된 것이다. 한국의 부정부패는 정경유착의 역사이다. 부정부패의 추방은 국민계몽 캠페인식으로는 이를 수 없다. 한국의 부정부패는 주로 권력형 부정부패였기 때문에 시스템적으로 부정부패가 발생하지 않도록 제도를 마련해야 한다. 정치권력

과 경제권력의 기득권 유지와 확대가 곧 정경유착이다. 이러한 정경유착은 곧 국민들의 재산을 가로채는 것을 말한다. 심각한 범죄이고 공동체를 파괴하는 비열한 반칙행위인 것이다. 따라서 이를 추방하기 위해서는 정경유착이 발을 붙이지 못하는 시스템을 구축함과 동시에 전문적 수사기관을 마련해야 한다. 전문적 수사기관은 부정부패 추방시스템의 일환이다.

정경유착은 민주화된 이후에도 끊이지를 않는다. 이것은 우리 사회가 이미 정경유착에 취약한 구조를 가지고 있다는 점, 그리고 이를 극복하기 어려운 구조를 가지고 있다는 점을 보여준다. 특히 김영삼 대통령과 김대중 대통령 가족들의 비리는 참으로 실망스러운 것이었다. 그 결과 권력형 부정부패 추방에 대한 국민적 공감대는 확대되었다. 참여정부의 출범시에는 부정부패 추방과 그에 대한 구체적인 대책이 대통령 후보의 공약으로까지 제출될 정도였다. 노무현 대통령만이 아니라 이회창 당시 한나라당 대통령후보도 부정부패 추방을 공약으로 내세웠다.

그런데 아직도 부정부패는 근절되지 않았다. 오히려 자본권력은 더욱 성장하고 있다. 정치권력을 압박할 정도이다. 정경유착은 일상화되었다. 고위 관료가 기업과 법률사무소에 취직하여 로비스트와 같은 일을 하는 것이 일상화되었다. 최소한의 염치도 없어진 것이다. 부패의 문제는 여전히 우리가 풀어야 할 과제이다. 그런데 검찰은 정경유착의 문제를 해결하기에는 정치권력 및 자본권력과 지나치게 긴밀하게 결합되어 있다. 정치권력으로부터 중립을 지키지 않는 이상 정경유착을 제대로 감시하고, 예방하고, 수사하고, 처벌할 수 없다. 그리고 자본권력으로부터 완전히 독립되어 있어야 한다. 여기는 중립이 아니고 진짜 독립이 필요하다. 하지만 검찰은 정치적 중립을 지키지 못함에 따라 자본권력으로부터 독립적이지 못하다. 따라서 검찰을 대신할 수 있는 수사기관으로서 정경유착을 수사할 수 있는 기관은 반드시 필요하다.

이런 면에서 볼 때 국회 사법제도개혁특별위원회의 특별수사청의 수사대상을 판사와 검사 및 검찰수사관의 직무관련 범죄와 관련 사건으로 한정하는 것은 매우 미흡하다. 비판받아 마땅하다. 고위공직자가 대폭 포함되어야 한다.

우리나라를 좌우할 수 있는 고위 공직자들이 포함되어야 한다. 그 범위는 차관급 이상의 공무원, 국회의원, 지방자치단체의 장, 법관 및 검사, 장관급 장교, 경무관급 이상의 경찰공무원, 대통령실의 비서관과 대통령실 경호처의 처장급 이상의 공무원 등이 되어야 한다. 참여정부 시절 제안된 안보다 후퇴하는 것은 당시에 형성되었던 국민적 공감대를 배신하는 것이며 퇴보이다.

## 2. 통제와 분산

고위공직자비리조사처는 “그 수사대상으로 삼는 고위공직자에는 검사들도 포함”되므로 검찰의 민주적 통제를 위한 유력한 방안이다. 특히 이번 사법제도개혁 특별위원회의 특별수사청 신설 방안은 수사의 대상을 판사와 검사 및 검찰수사관에 한정함으로써 검찰에 대한 민주적 통제라는 목적에 집중하고 있다.

부정부패와 권한남용은 모두 특권과 반칙에서 유래하는 것으로서 동전의 양면을 이룬다. 고위공직자비리조사처의 신설은 검찰 등 권력기관의 권한남용에 대한 조사와 수사의 역할을 하는 기관의 설립을 의미한다. 이 점은 검찰의 권한에 대한 견제와 감시라는 측면에서 매우 중요한 의의를 갖는다. 즉, 검찰의 권한남용에 대하여 항시적으로 견제, 감시하는 기구가 존재함으로써 검찰권한이 위법, 부당하게 행사될 가능성이 낮아지는 것이다.

고위공직자비리조사처는 검찰의 권한을 일부 분리하여 행사하는 기관이다. 즉, 고위공직자들이라는 제한된 범위의 사람들이, 정경유착 등 부정부패나 권한 남용이라는 제한 범위의 범죄를 저지르는 것에 대하여 수사권을 행사함으로써 현재 검찰의 권한 일부를 행사하는 것이다. 이것을 곧 제한적이기는 하지만 검찰권한의 일부를 분리한다는 것을 의미한다.

결국 고위공직자비리조사처는 검찰의 권한을 일부 분리함으로써 검찰의 권한을 견제할 뿐 아니라 검찰의 위법, 부당한 권한 행사에 대해서도 견제와 감시를 함으로써 검찰개혁의 주요과제가 된다고 할 수 있다. 만일 고위공직

자비리조사처의 검찰 권한의 분리와 견제, 감시의 기능을 고려하지 않는다면 또 다른 하나의 사정기관을 만들어 국가권력, 구체적으로 검찰권력의 힘을 강화하는 것이 될 수 있다. 고위공직자비리조사처는 검찰의 역할을 하므로 제2검찰청과 같은 형태를 가질 수 밖에 없기 때문이다. 이런 면에서 볼 때 고위공직자비리조사처는 현재의 검찰청과는 완전히 다른 독립된 조직이지 않으면 안된다.

### 3. 상설 특검제와 특임검사제 비판

상설특검제와 특임검사제가 고위공직자비리조사처안에 대한 대안으로 검토되고 있다는 보도가 있다. 대안으로 제시되는 상설특검제와 특임검사제안은 고위공직자비리조사처의 대안으로 제시될 수 없을 정도로 문제가 많은 제안이다. 상설특검제는 기존의 특검과 거의 동일한 문제를 안고 있다. 특검제는 첫째, 국민적 의혹사건 혹은 검찰의 미진한 수사에 대한 발동이 국회에서 결정됨에 따라 시작이 어렵고 둘째, 시작을 한다고 하더라도 정략적인 차원에서 결정되어 악용가능성이 항상 존재하였다. 셋째, 검찰 수사이후 특검이 실시됨에 따라 재수사, 이중수사라는 문제가 있었고, 넷째, 상시 가동되지 못함에 따라 부정부패추방에는 적절한 기구가 아니었다. 다섯째, 인적 구성에서도 기존의 검찰, 경찰 등 수사인력에 의존하지 않을 수 없었고 활동시한도 제한적이었다. 상설 특검제는 여기에서 검찰 수사이후 특검이 실시됨으로써 재수사, 이중수사라는 문제를 해결할 수 있다는 점을 제외하고는 특검의 문제를 해결하지 못한다.

상설특검제가 도입된다고 하더라도 어떤 사건을 수사할 것인가는 국회나 다른 기관에서 결정해야 하는데 이렇게 되면 특검법을 만드는 것과 동일한 논란에 시달린다. 국회에서 수사여부를 결정하게 되므로 정략에 휘둘릴 가능성이 높다. 상시조직이 아니므로 기존의 검찰 인력에 의존하지 않을 수 없고 일상적인 부패 감시는 불가능하다. 상설특검제는 특검제를 발전시킨 것이라고 주장하고 있으나 특검의 문제는 그대로 둔 채 오히려 상설적인 고위공직자비리조사처의 설립을 방해하는 제도가 될 것이다. 고위공직자비리조사처는

특검의 문제와 상설특검제의 문제를 모두 해결하기 위하여 고안된 것이다. 고위공직자비리조사처를 포기하고 상설특검제로 돌아가는 것은 명백한 퇴보이다.

특임검사제 제안도 있다. 특임검사는 검사의 범위를 관할 검찰청이 아닌 별도의 독립적인 특임검사를 지명하여 독자적으로 처리하는 제도라고 한다. 특임검사제는 설명할 필요도 없이 고위공직자비리조사처의 대안이 될 수 없다. 우선 부패문제, 정경유착의 문제를 전혀 해결할 수 없다. 그리고 검찰총장으로부터 자유로울 수 없다. 아니 검찰 조직으로부터 자유로울 수 없다. 특임검사를 마친 다음에 다시 검찰로 돌아갈 것이기 때문이다. 검찰로부터의 독립이 전혀 보장되지 않는 것이다. 부패전담 기구, 권한남용에 대한 자체 조사기구는 진정한 독립이 필요한데 이것은 지금의 검찰조직과는 완전히 다른 구성원리로 조직되어야 한다는 것을 의미한다. 이 제안 역시 고위공직자비리조사처에 비하여 퇴보한 것이다.

#### IV. 결론

대검 중수부는 폐지되어야 한다. 그리고 고위공직자비리조사처는 신설되어야 한다. 큰 시대의 흐름인 검찰개혁을 위해 필수적인 사항이다. 검찰개혁을 위해서는 이외에도 수사와 기소의 분리라는 원칙에 근거하여 검경의 수사권을 조정하여야 한다. 그리고 검찰과 법무부의 관계를 재설정함으로써 검찰의 권한이 검찰청을 넘어 법무행정 전반에 미치지 않도록 해야 한다. 대검 중수부 폐지와 고위공직자비리조사처는 검찰의 정치적 중립과 검찰에 대한 민주적 통제라는 검찰개혁의 중요 고리이다.

이렇게 중요한 검찰개혁의 과제에 대해서는 사실 후퇴의 여지가 거의 없다. 최근 검찰개혁과 관련하여 고위공직자비리조사처의 축소판인 특별수사청의 설치를 두고도 후퇴의 조짐이 보인다. 상설특검제나 특임검사제와 같은 제안이 나온다. 고위공직자비리조사처안은 이미 참여정부에서 “공직부패수사처”라는 이름으로 정부의 법안으로까지 제출된 것이다. 정부의 법안이고 국민적

공감대가 형성되어 있었던 법안이다. 국회의원들의 반대로 처리가 지연되었을 뿐이다. 정권이 바뀌고 국회가 바뀌어도 고위공직자비리조사처 법안이 계속 제안되고 있는 것은 고위공직자비리조사처에 대한 국민적 공감대가 있다는 증거이다.

그런데 이러한 내용을 모두 무시하고 고위공직자비리조사처안을 버리고 아무 실효도 없는 상설특검제나 특임검사제 도입을 논의하는 것은 후퇴도 이만저만한 후퇴가 아니다. 이미 충분한 논의와 검토를 거친 좋은 안을 두고 실효성없는 안을 채택하는 것은 검찰개혁, 사법개혁이라는 이름하에 생색내기에 지나지 않는다. 국민들 사이에 널리 공감대를 얻고 있는 최소한의 개혁의 요구를 무시해서는 안된다. 지금까지 적극적으로 사법개혁에 매진한 의원과 관계자 여러분들의 노력이 물거품이 되지 않도록 좀 더 힘을 모았으면 한다.

## 사법개혁 실현을 위한 인권시민사회단체공동대책위원회

경제정의실천시민연합, 공익변호사그룹 공감, 녹색연합, 민주사회를위한변호사모임, 민주언론시민연합, 민주화를위한전국교수협의회, 빈곤사회연대(공공노조 사회복지지부, 관악주민연대, 광진주민연대, 금융피해자연대 해오름, 노들장애인야간학교, 노숙당사자모임한울타리회, 대학생사람연대, 동자동사랑방, 민주노동당, 민주노동자연대, 민주노총, 민주화를위한전국교수협의회, 반빈곤네트워크(대구), 반빈곤센터(부산), 빈민해방실천연대(민주노점상전국연합·전국철거민연합), 사회당, 사회주의노동자정당 건설공동실천위원회, 사회진보연대, 서울복지시민연대, 성공회나눔의집협의회, 성동장애인자립생활센터, 성북장애인자립생활센터, 장애여성공감, 전국불안정노동철폐연대, 전국빈민연합(빈민해방철거민연합·전국노점상총연합), 전국장애인차별철폐연대, 전국학생행진, 정태수열사추모사업회, 주거권실현을위한국민연합, 주거권실현을위한비닐하우스주민연합, 중랑장애인자립생활센터, 진보신당, 천주교빈민사목위원회, 천주교인권위원회, 최옥란열사추모사업회, 한국백혈병환우회, 한국빈곤문제연구소, 향린교회, 현장실천사회변혁노동자전선, 홈리스행동), 사법피해자모임, 새사회연대, 언론소비자주권국민캠페인, 용산참사진상규명및재개발제도개선위원회, 이주인권연대((사)이주민과함께, 경산이주노동자센터, 구미카톨릭근로자문화센터, 대전모이세, 대전외국인노동자와함께하는모임, 부산외국인근로자선교회, 아시아의 창, 아시아의 친구들, 안산이주민센터, 양산외국인노동자의집, 이주민노동인권센터, 천안모이세, 천주교의정부교구 이주노동사목국이주센터 EXODUS(경기동부), 한국이주인권센터), 인권단체연석회의(거창평화인권예술제위원회, 구속노동자후원회, 광주인권운동센터, 노동인권실현을위한노무사모임, 다산인권센터, 대항지구화행동, 동성애자인권연대, 문화연대, 민주화실천가족운동협의회, 민족민주열사희생자추모(기념)단체연대회의, 민주노동자연대, 민주사회를위한변호사모임, 민주주의법학연구회, 부산인권센터, 불교인권위원회, 빈곤과차별에저항하는인권운동연대, 사회진보연대, 새사회연대, 안산노동인권센터, HIV/AIDS인권연대나누리+, 외국인이주노동운동협의회, 울산인권운동연대, 원불교인권위원회, 이주인권연대, 인권교육센터‘들’, 인권과평화를위한국제민주연대, 인권운동사랑방, 장애와인권발바닥행동, 장애우권익문제연구소, 장애물없는생활환경시민연대, 전국장애인차별철폐연대, 전국불안정노동철폐연대, 전북평화와인권연대, 전쟁없는세상, 진보네트워크센터, 천주교인권위원회, 청주노동인권센터, 평화인권연대, 한국교회인권센터, 한국계이인권운동단체친구사이, 한국비정규노동센터, 한국DPI, 한국성적소수자문화인권센터, 한국HIV/AIDS감염인연대KANOS), 인도의실천의사협의회, 전국민주노동조합총연맹, 전국교수노동조합, 전국교직원노동조합, 전국철거민협의회중앙회, 정신개혁시민협의회, 제주여성인권연대, 제주평화인권센터, 참교육학부모회, 참여연대, 평화와통일을여는사람들, 한국진보연대 (이상 115개 단체, 가나다순)



# 토 문

윤 태 범  
(방송통신대 행정학과 교수)









## 토 론

최 승 호  
(PD수첩 '검사와 스폰서' 담당 PD)





