

발간사

2016·2017년 타오른 촛불항쟁은 우리 사회 전반에 걸친 전면적 대개혁을 요구하고 있습니다. 특히 검찰의 역할이 박근혜 게이트가 가능하게 했던 필요조건으로서 기능했던 점에 비추어보면 검찰개혁은 중차대한 과제라고 할 수 있습니다.

현재 우리나라 검찰의 비극은 세계적으로도 유례가 없을 정도로 권한이 독점되어있는 탓에, 검찰권력이 비정상적으로 비대화되어 있다는데서 기인합니다. 검찰은 형사절차에 있어서 재판권을 제외한 거의 모든 권한을 배타적으로 독점하고 있습니다. 대표적으로는 영장청구권을 포함한 직접 수사권과 수사지휘권, 불기소권을 포함한 기소권·공소유지권을 꼽을 수 있습니다.

이처럼 비정상적이라 할 정도의 권한 독점은 국민에게 불행인 것은 물론이거니와, 검찰 자체에도 멍에가 되었습니다. 모든 정권은 인사권을 매개로 해서 검찰 조직 전체를 정권의 하수인으로 취급하였습니다. 검찰 조직 역시 왜곡된 울타리에 안주하여 자신의 기득권 보호 및 확대에만 골몰하였으며, 검찰 본연의 임무에 충실하지 못했습니다.

자의적인 검찰권의 행사는 주요한 정치·사회적 이슈에 대한 편파·왜곡·과잉·축소·은폐 수사로 나타났고, 결과적으로 거의 모든 국민으로부터 불신을 받고 있는 형편입니다. 이러한 제도 및 구조를 개선하여 국민의 검찰로 기능할 수 있도록 하기 위해서는 집중된 권한을 해체하여 '검찰의 정상화'를 도모해야 합니다.

검찰개혁의 여정은 그리 간단하지 않으며, 많은 제도변화를 수반해야 합니다. 다만 민변은 본 이슈리포트를 통해서 현재 가장 시급한 검찰개혁의 과제 다섯 가지를 우선적으로 선정하였습니다. 아마 검찰에서 가장 반대할 안들이라고 생각됩니다. 그러나 촛불항쟁의 정신에 비추어 보았을 때, 본 리포트에 담긴 안들은 2017년에 반드시 이뤄져야할 제도개혁 방안입니다. 끝으로 전면적인 검찰개혁을 달성하기 위한 전반적인 로드맵을 마지막에 첨부합니다. 부디 시민들의 관심과 성원속에서 이 제도개혁 과제들이 조속히 성취되기를 바랍니다. 쉽지 않은 이 길에 민변도 시민들과 함께 최선을 다하겠습니다.

민주사회를 위한 변호사모임
회장 정연순

검찰개혁의 시작은 고위공직자 비리수사처 도입으로부터

“공수처를 설치함에 있어서 공수처가 고위공직자 부패 및 권한남용에 대한 통제, 검찰권력에 대한 견제 등의 역할을 충실히 할 수 있기 위해서는 정치적 외압에 흔들리지 않도록 업무상 독립 및 조직상의 독립성을 확보하는 것이 매우 중요하다.”

가. 논의과정과 도입의 필요성

우리나라에서 검찰청으로부터 독립하여 수사권 및 공소권을 행사할 수 있는 제도를 도입하고자 하는 입법적 노력은 1996. 11. 참여연대가 고위공직자비리수사처(이하 ‘공수처’) 신설을 포함한 부패방지법을 입법청원하는 것으로부터 비롯되었다. 그 이후 제13대 국회에서 조승형 의원의 제도특검 법안 발의와 제14대 국회에서의 개별특검 법안 제정 이후 최근 박영수 특검까지 12번의 개별특검이 활동을 하였으나, 독립적 상설 수사기구인 공수처 설치법안은 매 국회마다 제안되었다가 입법에는 이르지 못하였다.

공수처는 장·차관, 국회의원, 청와대 비서관, 검사, 법관 등 고위공무원의 직무범죄 등에 대하여 권력층의 눈치를 보지 않고 독립적이고 중립적인 위치에서 공정하고 엄정한 수사를 통해 고위공직자들의 비리를 엄단하는 것을 목적으로 한다. 이와 같은 공수처 도입 논의는 기존 검찰이 권력의 비대화와 독점화로 인하여 제대로 된 기능을 수행하지 못한 반성적 고려에서 출발하였다. 특히, 최근 청와대 비서관과 행정부 장·차관 등의 국정농단 부역행위, 일련의 검사와 법관들의 비리 등에 대하여 검찰이 보여준 행태는 공수처 도입의 필요성을 강하게 제기하고 있다.

물론 공수처의 문제의식과 유사하게 상설특검법과 특별감찰관 제도가 이미 도입된 것은 사실이지만 현재의 상설특검제는 상시적·전문적으로 권력형 비리와 고위공무원들의 부정부패사건 등을 수사하고 검찰의 권한남용을 통제하는 것이 아니라 특정 사건 발생 이후 대통령이 특검을 임명하여 한시적으로 활동하는 제도특검으로서 공수처와 비교할 때 그 한계가 명확하고, 특별감찰관 제도도 그 감찰대상과 감찰범위 등이 매우 제한적일 뿐만 아니라 감찰권 이외에 수사·기소권이 부여되지 않았다는 점 등에서 한계가 명확하며, 실제로 상설특검은 단 한 차례도 발동되지 않았고 특별감찰관은 현재 사실상 해체 상태에 있다는 점까지 고려하면 위와 같은 제도들은 공수처와 동일한 수준에서 논의될 수는 없다.

결국 기존의 검찰조직 등이 제대로 감당하지 못했던 고위공직자들의 권력형 비리와 부정부패를 단죄하고 검찰의 독점적이고 비대해진 권력을 분산하여 견제와 균형의 원리를 안착시키기 위해서라도 독립적인 지위에서 수사권과 기소권을 가진 상설 수사기구인 공수처의 도입은 절실하다. 특히, 이번 탄핵정국을 거치면서 공수처 도입의

필요성에 대한 국민적 공감대가 그 어느 때보다 높게 형성되었고, 주요 정당과 유력 대선주자들이 모두 유사한 법안과 공약을 제시하고 있으므로 공수처 설치와 운영의 현실화 가능성도 높아졌다.

한편, 관련 입법안에 대한 국회 법사위 전문위원의 검토보고서에서도 ‘공수처 설치에 고위공직자 등에 의한 권력형 비리사건의 발생빈도, 검찰 수사 등의 공정성과 중립성에 대한 신뢰도, 공수처 설치에 따른 비용 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안’이라고 하면서 ‘공수처의 설립취지를 고려할 때 독립기구로 설치하는 방안이 가장 부합할 것’이라는 취지의 의견을 제시하고 있다.

요컨대, 고위공직자와 검찰 내부 비리 등에 대한 통제의 구조적 한계가 발생하는 현실에서 독립적이고 상시적인 수사기구인 공수처가 이러한 비리수사를 효과적으로 전담하고, 검찰의 독점적 권한 행사를 견제와 균형의 원리에 따라 통제할 필요가 있으며, 이는 검찰의 정치적 부담을 덜어 한편 국민의 신뢰를 회복하는 계기도 될 수 있을 것이므로 검찰개혁의 시작으로 공수처 설치가 시급한 실정이다.

나. 도입방안

앞서 언급한 바와 같이 최근 대통령, 대통령의 측근, 고위공직자, 그리고 검찰과 관련된 비리가 연쇄적으로 발생하면서 사회적으로 검찰개혁의 목소리가 높아졌고, 특히 공수처 설치에 대한 논의가 활발히 이루어졌다. 이에 더불어민주당과 국민의당, 그리고 정의당은 공수처 설치와 관련된 법안을 발의하였다. 각 법안을 정리하면 아래와 같다.

	박범계·이용주의원 등 발의 법안	노회찬의원 등 발의 법안
처장	법조경력 및 법학교수 15년 이상	법조경력 15년 이상
	3년 중임제한 및 대통령이 임명	3년 연임제한 및 대통령이 임명
	단수 추천	2인 추천
	처장추천위원회	대법원장이 추천
특별검사	5년 이상 변호사 자격이 있는 자 단, 전직 검사의 경우 퇴직 후 1년 이내에는 임용 금지	5년 이상 법조 경력자
	20인 이내	10인 이내

퇴직자 공직취임제한	처장과 차장만 취임 제한	처장, 차장, 특별검사, 특별수사관 취임 제한
	<ul style="list-style-type: none"> - 배우자, 직계존비속, 형제자매 - 전직대통령, 전직대통령의 배우자 및 4촌 이내 친족, 현직 대통령의 배우자 및 4촌 이내 친족 	
수사대상	<ul style="list-style-type: none"> - 대법원장, 대법관, 현재 재판관, 검찰총장 - 정무직 공무원 - 국회의원, 국회사무처 정무직 - 대법원장 비서실, 현재 사무처 정무직 등 - 대통령비서실, 경호실, 국가안보실, 국정원 3급 이상 - 광역단체장과 교육감 - 법관 검사, 현재 헌법연구관 - 경무관급 이상 경찰 - 장관급 장교 - 금감원 원장, 부원장, 부원장보, 감사 	<ul style="list-style-type: none"> - 차관급 이상 공무원, 고위 공무원단 소속 공무원 - 국회의원 - 지방자치단체장 - 법관, 검사 - 교육감 - 준장급 이상 장교 - 경무관급 이상 경찰 - 대통령비서실, 경호실, 국가안보실 2급 이상 - 대통령이 임명하는 공직유관단체의 장
권한범위	수사, 공소제기, 공소유지	
수사개시	<ul style="list-style-type: none"> - 범죄 인지 시 - 감사원, 인권위, 권익위, 금감원 등의 수사의뢰 시 - 국회 재적의원 1/10 이상 연서 시 	<ul style="list-style-type: none"> - 범죄 인지 시 - 고소, 고발이 있는 때 - 국회, 감사원, 대검찰청, 국방부로부터 수사 의뢰 시
범죄대상	<ul style="list-style-type: none"> - 형법상 공무원 직무관련 범죄, 배임 및 횡령죄 - 특가법상 알선수재죄 등 부패범죄 및 직무관련 범죄 - 김영란법 포함 	
기소재량	기소법정주의	
불기소	불기소 심사위원회 구성	

위 입법안에 대하여 살펴보면, 먼저, 공수처를 설치함에 있어서 공수처가 고위공직자 부패 및 권한남용에 대한 통제, 검찰권력에 대한 견제 등의 역할을 충실히 할 수 있기 위해서는 정치적 외압에 흔들리지 않도록 업무상 독립 및 조직상의 독립성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 입법, 사법, 행정 어디에도 속하지 않는 독립기구로 설치할 필요가 있으며 검찰과 상호 견제를 할 수 있도록 해야 한다.

다음으로, 공수처의 수사대상자와 관련해서는 일반적으로 고위공직자로 인식되고 부패 및 권한남용의 가능성이 큰 공직자와 친족을 포괄할 필요가 있다. 대상범죄는 뇌물죄, 직무유기, 직권남용 등과 고위공무원이 관련된 범죄를 포함해야 한다. 다만 공수처 처장, 차장, 특별검사, 특별수사관 및 수사관과 그 친족의 범죄행위 및 관련범죄에 대한 수사 및 기소는 검찰에서 담당하도록 하여 견제와 균형을 도모해야 할 것이다. 이와 같이 공수처의 수사대상자가 고위공직자 및 그 친족에 한정되고 대상범죄도 제한적으로 특정된다면 기존 검찰조직이 제 기능을 하는 데에 아무런 문제가 없을 것이다.

또한 수사권 발동 사유와 관련하여, 국민의 고소·고발권을 정당한 이유 없이 제한하는 것은 평등권 침해로 위헌 소지가 있고 부정부패와 권한남용 예방이라는 공수처 설립 취지를 고려할 때 고소·고발을 수사권 발동 사유로 포함하고(이 경우 범죄신고자 보호와 재정신청에 관한 특별규정 필요), 국회를 공수처에 대한 수사의뢰기관으로 명시하고 다수당의 반대로 수사의뢰가 좌절될 우려가 있으므로 수사의뢰 요건을 완화해야 한다.

마지막으로, 공수처장의 임명과 관련하여, 대법원장은 민주적 정당성이 없으므로 대법원장이 행정기구의 구성에 직접 관여하는 것은 최소화되어야 한다는 점, 사법부는 판단자로서 기능하지 수사기관으로의 전문성이나 전체 법조의 대표성은 없다는 점에서 대법원장의 추천은 적절하지 않다고 판단된다. 민주적 정당성이 있는 국회가 추천하는 위원들로 구성된 별도의 공수처장 추천위원회에서 공수처장을 추천하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이에 위 법안들을 토대로 아래와 같이 공수처 설치 및 운영에 관한 합리적인 법안을 제시할 수 있을 것이다.

바람직한 고위공직자비리수사처 법안	
처장	법조경력 15년 이상
	3년, 중임제한, 대통령이 임명
	단수추천
	처장추천위원회
차장	처장제청 대통령임명

특별 검사	5년 이상 변호사 자격 있는 자
	정수 20인 이내로 제한
퇴직자 공직취임제한	처장, 차장, 특별검사, 특별수사관
	- 퇴직 후 3년 이내 검사, 법무부장·차관, 대통령비서실, 대통령경호실, 국가안보실 및 국정원 2급이상 공무원 임용금지 - 변호사는 퇴직 후 2년 간 공수처 사건 수임 금지
수사대상 (가족)	반드시 들어가야 하는 대상 : 차관급 이상 공무원(대통령, 대법관, 헌재재판관 포함), 청와대 비서관급 이상, 국회의원, 법관, 검사, 준장급 이상 장교
권한 범위	수사, 공소의 제기, 공소유지
수사개시	- 범죄 인지 시
	- 감사원, 인권위, 권익위, 금감원 등의 수사의뢰 시
	- 국회 재적의원 1/10 이상 연서 시
	- 고소, 고발이 있는 때
범죄 대상	- 형법상 공무원 직무관련 범죄, 배임·횡령
	- 특가법상 알선수재죄 등 부패범죄 및 직무관련 범죄
	- 김영란법 포함
기소재량	기소법정주의
불기소	불기소심사위원회는 없는 것이 타당
보고의무	보고는 불필요하지만, 출석은 가능하도록 규정

다. 도입 반대론에 대한 반박

검찰개혁의 주요 방안으로 국민적 공감대가 높은 공수처 도입의 가능성이 높아질수록 검찰과 법무부의 도입 저지 활동도 강도를 더하고 있다. 대표적으로 법무부와 대검찰청은 2017. 1. 국회 법사위 소속 의원실에 국회에 제출된 공수처 법안에 대한 반박 문서를 배포하였다. 또한 자유한국당과 바른정당, 일부 학회 등에서도 공수처 도입에 대한 반대논리를 전개하고 있다.

첫째, 검찰로부터 독립되어 수사·기소권을 행사하는 기구 설치가 헌법의 권력분립원칙에 위배된다는 위헌성 주장과 관련하여, 이미 독립기구인 국가인권위원회가 설치·운영되고 있고, 독립 수사기구인 개별특검의 사례가 존재하며, 국회의 판단과 재량으로 기소독점주의에 대한 예외가 인정된다는 헌법재판소의 결정(헌법재판소 2008. 1. 10.자 2007헌마1468 결정) 등에 비추어 보면 타당한 주장이 아니다.

둘째, 공수처가 통제받지 않는 권력기관이 되거나 검찰보다 정치적이 될 것이라는 주장과 관련하여, 공수처장과 구성원들의 자격요건과 임명절차를 엄격하게 하여 직무의 독립성을 보장하면 검찰권의 자의적 행사를 방지하고 중립성을 보장할 수 있으며, 청와대가 인사를 좌지우지하는 검찰에 비해 공수처의 인사는 처장과 인사위원회 심의를 거치므로 정치적 영향을 적게 받을 것이고, 공수처 구성원의 권한남용과 비리에 대해서는 검찰이 수사 등을 담당하여 견제할 수 있기 때문에 위와 같은 우려는 기우에 불과하다.

셋째, 세계적으로 공수처 도입의 전례가 없다는 주장과 관련하여, 홍콩 영정공사와 싱가포르의 부패행위조사국 등과 같이 고위공직자에 대한 독립적인 사정기구를 설치·운영하는 경우 사회적 효용이 큰 해외사례가 있고 기소권이 2개의 기관에 일부 분리된 영국의 사례 등이 존재하며, 오히려 세계적으로 우리나라처럼 검찰이 수사권과 기소권 등 권한을 독점하는 구조가 드물기 때문에 이러한 상황에서 공수처는 현재의 검찰권력을 분산하여 상호 견제를 하도록 하는 것으로서 실용적이고 명쾌한 개혁의 시작점이 될 수 있다.

넷째, 공수처가 옥상옥(屋上屋)이라는 주장과 관련해서는, 공수처는 검찰 위에서 검찰을 통제하는 것이 아니라 검찰 밖에서 검찰권을 분산 및 상호견제하고 과거 검찰이 제대로 수사하지 못했던 고위공직자를 중심으로 한 권력형 부패사건에 대하여 우선적 관할권을 갖는 것이기 때문에 위와 같은 주장은 부당하다. 앞서 언급한 법사위 전문위원 보고서에서도 ‘자정능력에 의심을 받고 있는 검찰의 입장에서 검찰을 수사대상으로 하는 외부 수사기관을 설치하는 것은 검찰조직의 투명성과 신뢰도 제고를 위해 긍정적인 면이 있다’고 평가하였다.

다섯째, 공수처가 아니라 기존의 상설특검과 특별감찰관 제도, 검찰민주화 방안(검찰위원회 설치 등) 등을 통해 충분히 제기되는 문제를 해결할 수 있다는 주장은 앞서 언급한 바와 같이 기존 제도는 현실적인 한계가 명확하여 이에 대한 반작용으로 공수처 설치 여론이 더욱 강화되었다는 점에서, 검찰과 공수처의 관할이 중복 또는 불분명하다는 주장은 공수처 설치 이전에도 각 기관별로 이미 제기되는 문제로서 충분히 해결가능하다는 점에서 지엽적인 문제제기에 불과하다.

결국 공수처 설치를 반대하는 주요 논거들은 제시된 법안의 도입방안과는 다른 형태의 기구를 상정하고 그것을 전제로 비판하는 것으로서 전형적인 허수아비 공격에 해당하거나 발생 여부가 불투명한 일부 지엽적인 우려를 침소봉대하여 공수처 도입 자체를 거부하는 것에 불과하다.

검경 수사권 조정 및 수사권과 기소권의 분리

“검경수사권 조정을 통한
수사권과 기소권의 분리는
국민의 자유와 인권이 더욱 보장되는
형태로 그 방향이 설정되어야 하며,
검찰에 종속된 경찰의 수사권을 독립시켜
상호감시와 견제의 관계로 재정립하는
개혁으로 이해 되어야 한다.”

가. 현황 및 쟁점

기소권은 범죄혐의가 충분하고 또 처벌할 가치가 있다고 판단할 때 유죄판결을 청구하는 권한을 말하는데, 재판을 청구하는 기소는 수사보다도 더한 불이익을 미칠 가능성이 있다. 본인 의사에 관계없이 공개재판으로 혐의사실이 만천하에 공개되기 때문이다. 최종적으로 무죄로 확정될 때까지 공중의 관심으로부터 벗어날 길이 없다. 이처럼 기소권은 국민 인권에 미치는 영향이 엄청나므로 신중하게 행사되어야 한다. 기소권을 위법, 부당하게 행사하는 경우를 대비해 이에 대한 견제·감시 장치가 필요하다. 수사권 역시 그 권한이 남용될 경우 직접적으로 국민의 인권이 침해될 수 있다는 점에서 적절하게 통제될 필요가 있다.

수사권과 기소권에 대해 각각 견제·감시 장치가 필요할 뿐 아니라 수사권과 기소권 사이에서도 견제·감시가 필요하다. 그런데 수사를 직접 시작한 사람이 공소제기 여부를 결정하게 되면 수사과정의 위법이나 부당함을 발견하고 통제할 방법이 없다. 수사권과 기소권이 결합돼 있는 경우 수사가 부족, 부당하거나 위법한데도 무리하게 기소가 강행되어 기소가 잘못되었다는 이유로 공소기각판결을 하거나 무죄판결을 하는 경우가 늘어나게 된다.

그러나 한국 검찰은 수사권을 놓으려고 하지 않는다. 검찰이 수사의 지배에 집착하는 이유는 경찰을 통제하기 위해서이고, 검찰의 경찰에 대한 통제가 이루어지면 검찰이 가진 권한에 경찰이 가진 권한이 더해지는 결과를 초래한다. 이렇게 되면 검찰과 경찰의 동일화현상이 발생하고, 그만큼 권력기관 사이의 견제와 감시시스템은 작동하지 않게 되고 국민의 인권은 위기에 처하게 된다.

2011. 7. 18. 사법경찰관의 수사개시권과 사법경찰관에 대한 검사의 수사지휘권을 명시하기 위한 취지로 형사소송법 제196조가 개정됨으로써 사법경찰관의 독자적 수사 개시 진행권이 명문화 되었다. 그리고 2011. 12. 30. 형사소송법 제196조 제3항의 위임에 따라 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정」이 제정·시행중에 있다.

그런데 2011년 형사소송법 개정 시 검경수사권 조정의 핵심인 경찰의 독자적 수사주체성 인정 및 상호 대등협력관계 등 설정 문제에 대해서는 제대로 된 논의나 합의가 없었다. 참여정부의 검경 수사권 조정 자문위원회도 경찰측 위원들은 대체로 사법경찰을 독자적 수사주체로 명문화하고, 비 중요범죄 수사에 대해서는 송치 전 검사의 수사지휘를 배제하도록 형사소송법 제195조, 제196조를 개정해야 한다는 입장인 반면, 검찰측 위원들은 수사권을 이원화하고 송치 전 검사지휘를 전면 배제하는 방안은 수사 영역 확대에 인한 국민 불편과 인권침해 방치의 위험성이 있어 수용하기 어렵다는 입장에서 조정안 마련에 실패하였다.

검경 수사권 조정 논의는 1955년 경찰의 기구독립을 골자로 한 법무부의 경찰법안이 제출되면서 시작되었다. 그 후 꾸준히 논의되다가 노무현 前대통령 당선과 함께 다시 활발히 논의되기 시작하였다. 2003년 1월 경찰청이 대통령직 인수위원회에 사법경찰의 수사권 독립안을 공식 제출하면서 현실화의 가능성이 마련되었고, 그 후에도 수사권 독립의 필요성을 지속적으로 제기했지만 검경간의 첨예한 갈등으로 실현되지 못하였다.

현재 시행되고 있는 형사소송법에 따르면 경찰수사에 대한 수사지휘권과 수사권, 기소권, 영장청구권, 그리고 형 집행권 등이 모두 검찰에 집중돼 있다. 그러나 검찰과 경찰이 상호 감시 견제해야 한다는 원칙 아래 검찰의 직접 수사 기능을 축소해야 할 필요가 있으며, 경찰수사의 독립성을 인정하는 방식의 ‘수사권 분점을 통한 합리적 배분’도 추진될 필요가 있다. 또한, 수사와 기소의 분리로 수사와 기소에 있어서의 객관성과 공정성을 보장하여야 하고 검찰과 경찰 사이의 권력구조의 균형을 통해 수사기관의 정치적 중립도 보장하여야 한다.

나. 개정방향

검경수사권 조정을 통한 수사권과 기소권의 분리는 국민의 자유와 인권이 더욱 보장되는 형태로 그 개정방향이 설정되어야 한다. 검경수사권 조정이 기관 사이의 권한다툼의 문제나 기관 이기주의의 대상으로서 다루어 져서는 안 된다. 따라서 검찰과 경찰의 친인권적인 시스템, 분권 시스템의 마련과 함께 진행되어야 한다.

그러나 검경수사권 조정은 검찰과 경찰의 권한과 직접 관련된 문제이어서 합리적 해결이 쉽지 않다. 현재 검찰과 경찰 모두 정치적 중립성과 공정성에 심각한 문제가 있고, 중앙 집중적이며, 비대한 권한으로 인하여 국민의 신뢰를 얻지 못하고 있는 상황이다. 따라서 어느 기관이 권한을 보다 많이 확보하는가라는 관점이 아니라 어떻게 비대한 권한을 분산하여 견제와 균형을 이룸으로써 국민의 인권보장에 더 기여할 수 있는가를

고민해야 한다.

검경수사권 조정은 검찰에 종속된 경찰의 수사권을 독립시켜 상명하복의 관계가 아닌 상호감시와 견제의 관계로 재정립하는 개혁의 일환으로 이해되어야 한다. 정확한 법률적용, 실체적 진실발견, 수사절차에서의 불법과 인권침해 방지 및 증거능력 있는 증거 확보 등을 위해 경찰수사에 대한 검사의 수사지휘권 확보는 반드시 필요하다. 다만 검찰이 수사권과 기소권을 독점한 가운데 수사의 적법성 통제라는 기소권자로서의 역할을 제대로 수행하는 것은 곤란하므로 장기적으로 수사권과 기소권이 분리되는 것이 바람직하고, 검찰과 경찰이 상호 대등한 협력관계로 발전하여 견제와 감시, 균형을 이루어야 한다.

이렇게 검사가 소추기관이자 경찰수사의 감독자로서 바로 서기 위해서는 검찰의 직접 수사는 가급적 지양되어야 한다. 검사의 수사지휘는 경찰의 수사결과가 공소제기여부를 판단하기에 미진하여 추가수사가 필요한 경우, 법적 하자가 있는 경우, 당사자의 이익제기나 인권침해 시비가 있는 경우 등에 한하여 2차적·보충적으로만 인정되는 것이 바람직하다. 그 경우에도 직접 수사하는 것보다는 보강수사를 요구하고, 정당한 수사지휘에 불응하거나 위법한 수사를 한 경찰이나 비리경찰에 대해서는 검사가 징계·해임·체임요구권을 적극적으로 발동하는 것이 타당하다.

한편, 참여정부 당시 검찰과 경찰 두 기관 사이의 합의에만 검경수사권 조정을 맡겼기 때문에 검경수사권 조정이 실패하였다는 지적이 있어왔다. 한 행정부처를 뛰어넘는 권한의 조정은 상급 기관에서 이루어져야 하는데 그 원칙이 적용되지 않았고, 결국 기관 이기주의가 작용하여 검경수사권이 조정되지 않았다. 대화와 토론을 통한 합의점 마련이라는 원칙이 이기주의 앞에서 무력하게 된 것이다. 그러므로 향후 검경수사권 조정 논의가 이루어질 경우 위와 같은 사실을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

다. 검경 수사권 조정에 대한 기본적 원칙

검경 수사권 조정은 전술한 바와 같은 개정방향 및 아래와 같은 원칙하에 입법이 이루어질 필요가 있을 것으로 보인다.

〈원칙 1〉 수사권한의 총량이 줄어야 한다. 지금도 한국의 수사기관은 막강한 수사권한을 가지고 있다. 그런데 여기에서 수사권과 기소권을 분리한다고 하면서 기존에 있었던 견제장치를 없애거나 혹은 기존의 수사권을 확대해선 안 된다. 이렇게 되면 수사기관의 권한이 확장돼 국민의 인권이 위협해 진다.

〈원칙 2〉 수사권과 기소권이 장기적으로 분리되는 방향으로 진행돼야 한다. 수사권 조정 과정에서 발생하는 실무상 공백은 최소화돼야 한다. 검경수사권 조정을 순차적으로 할 수 밖에 없는 이유이다. 그러나 방향은 명백히 수사권과 기소권이 분리되는 방향이어야 한다. 경찰의 수사개시권 부여를 이유로 이를 다시 검찰이 전면적으로 통제하겠다는 것은 수사권과 기소권의 분리 방향과 일치할 수 없다.

〈원칙 3〉 권력기관 사이의 견제와 감시 시스템이 확충되도록 해야 한다. 이것은 경찰과 검찰 두 기관 사이의 평등을 전제로 한다. 검찰은 원칙적으로 기소권으로 경찰을 견제, 감시하게 된다. 경찰은 자체적인 수사권한을 가지고 검찰을 견제할 수 있다. 이 관계는 일방적인 관계가 아니라 서로 평등한 관계이다. 검경수사권 조정은 검경의 불평등한 관계를 평등한 관계로 바꾸는 것이어야 한다. 검찰의 일방적인 우위나 상명하복의 관계를 유지하거나 강화하는 것은 검경수사권 조정이라고 할 수 없다.

〈원칙 4〉 강화되는 경찰의 권한에 대한 통제장치를 함께 마련해야 한다. 경찰이 수사권을 갖는 것은 명백히 경찰권한의 강화를 의미한다. 경찰의 불철저한 개혁 정도나 수사과정의 인권침해적 요소, 경찰에 대한 국민의 불신을 생각하면 경찰에 대한 견제장치는 필수이다. 그러나 검찰을 동원할 필요는 없다. 자치경찰제를 실시함으로써 국가경찰이 갖는 문제점을 최소화하고 경찰위원회 등을 통한 문민통제를 강화하여야 한다. 내부의 감찰기능을 강화하고 외부인사가 참여하는 감사위원회 제도를 운영해야 한다. 고위직 경찰의 비리를 수사하는 고위공직자비리조사처도 필요하다.

〈원칙 5〉 검경수사권 조정은 국가적 권력 재편과제이다. 따라서 최종적인 결정은 검찰과 경찰에 이해관계를 갖는 부처와 기관, 전문가와 국민이 참여하는 가운데 이뤄져야 한다. 검찰과 경찰 양자의 합의는 존중되어야 하지만 이것이 결정적이어서는 안 된다. 참여정부에서 검경 수사권 조정이 실패한 이유 중의 하나는 검찰과 경찰의 자발적인 합의에만 너무 의존한 것이었다. 검찰과 경찰의 의견을 존중하되 그 논의과정을 민주적 정당성을 갖는 정치권력과 국민이 통제해야 한다.

라. 개정방안

1) 표창원의원 발의 법안

표창원의원은 아래와 같은 내용으로 검경 수사권 조정과 관련하여 입법발의를 하였으며, 경찰에 1차 수사권을 부여하되 검찰에 보충적 수사권을 분담하는 방향으로 법안이 수립되었다.

[표창원 의원 대표발의 법안들]

의안번호	법안	주요내용
2404	형사소송법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검사 또는 검사의 직에서 퇴직한 사람 관련 사건은 경찰 수사 단계에서 검사의 지휘를 받지 않고 독자적으로 수사할 수 있도록 함(제196조 제1항 단서 신설). ○ 검사 또는 검사의 직에서 퇴직한 사람 관련 사건의 수사를 위하여 사법경찰관이 신청한 압수·수색·검증영장은 검사가 지체 없이 지방법원판사에게 청구하도록 함(안 제215조 제3항 신설).
5015	검찰청법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검사의 직무에서 범죄수사 및 범죄수사에 관한 사법경찰관리 지휘·감독을 삭제(제4조) ○ 검찰청의 직제 중 수사와 관련된 명칭을 모두 개정하여 검찰서기관, 검찰사무관, 검찰주사, 검찰주사보, 검찰서기, 검찰서기보 등으로 변경(제16조, 제20조, 제32조, 제45조부터 제47조까지 및 제49조) ○ 지방검찰청검사장이 사법경찰관리의 부당한 직무집행에 대해 수사중지를 명하고 그 임용권자에게 교체임용을 요구하도록 하는 규정을 삭제(제54조 삭제)
5016	형사소송법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검사의 영장 집행지휘 규정을 삭제하고(제81조제1항, 제115조제1항), 검사를 구속영장 집행주체에서 삭제(제137조) ○ 사법경찰관리의 수사주체성을 명확히 하고, 사법경찰관에게 수사종결권 부여(제195조) ○ <u>검사는 공소제기 등을 위해 사법경찰관에게 보완수사 요구를 할 수 있도록 하고, 국가경찰공무원이 범한 범죄의 수사에 한하여 스스로 수사를 할 수 있도록 함(제196조)</u>

5016	형사소송법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검사와 사법경찰관리는 수사와 기소의 원활한 수행을 위하여 협력(제196조의2 신설) ○ 검사의 영장불청구에 대해 사법경찰관의 이의가 있는 경우 당부에 관하여 법원에서 판단(제200조의2 6항부터 10항까지 신설) ○ 사법경찰관이 송치하거나 송치하지 아니하는 처분을 한 경우 고소인 등에게 이를 통지(제238조), 사법경찰관이 송치하지 아니하는 처분을 한 경우 고소인 등이 상급경찰관서장에 이의신청(제245조의5 신설) ○ 사법경찰관리만이 체포된 현행범인을 인도받을 수 있고, 고소·고발 접수(제213조제1항, 제237조제1항), 변사자 검시를 사법경찰관이 함(제222조제1항). ○ 사법경찰관리가 관할구역 외에서 수사할 때 검사장 등에게 보고하도록 되어 있는 규정 삭제. ○ 검사 또는 사법경찰관리가 피의자의 진술을 기재한 조서와 피의자가 수사과정에서 작성한 진술서는 공판준비 또는 공판기일에 그 피의자였던 피고인이나 변호인이 그 내용을 인정할 때에 한하여 증거로 할 수 있고, 검사 또는 사법경찰관리가 피의자 아닌 자의 진술을 기재한 조서와 피의자 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서는 공판준비 또는 공판기일에 그 피의자였던 피고인이나 변호인이 동의할 때에 한하여 증거로 함(제312조). ○ 사법경찰관이 검사에게 사건을 송치하지 아니하는 처분을 준항고 대상으로 추가(제417조)
------	-------	--

위와 같은 형사소송법 개정안(의안번호 2404)에 대한 전문위원 검토보고서에 의하면, 사법경찰관이 전 현직 검사를 수사하는 경우 해당 사건을 검찰에 송치하기 전까지 검사의 수사지휘권을 일부 제한함으로써 수사의 공정성과 신뢰성을 확보하고자 하는 개정안의 취지는 바람직한 것으로 평가하고 있다.

다만, 위 법안의 경우 수사종결권을 사법경찰관에게 부여하였다는 점 등 경찰에게 과도한 권한을 부여한 측면이 있다는 점에서 검찰과 경찰의 수사권 및 기소권 분담에 대한 보다 적절한 조정이 필요할 것으로 보이며, 검경수사권 조정으로 인하여 강화되는 경찰의 권한에 맞게 경찰의 권한에 대한 통제장치를 마련해야 한다.

한편, 검사가 소추기관이자 경찰수사의 감독자로서 바로 서기 위해서는 검찰의 직접 수사는 경찰 비리, 금융감독원이나 공정거래위원회 등의 고발사건과 같이 경찰보다 검찰이 수사하는 것이 효율적인 분야를 제외하고는 가급적 지양되어야 하고, 검사의 수사지휘는 경찰의 수사결과가 공소제기 여부를 판단하기에 미진하여 추가수사가 필요한 경우, 법적 하자가 있는 경우, 당사자의 이익제기나 인권침해 시비가 있는 경우 등에 한하여 2차적·보충적으로만 인정되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2) 법무부 산하에 공소청과 특별수사청 분리 설치

표창원의원의 법안 취지와 같이 경찰에 1차 수사권을 부여하되 검찰에 보충적 수사권을 분담하는 방향으로 검경수사권 조정이 이루어지는 것은 바람직할 것으로 판단된다. 다만, 현실적으로 경찰에 모든 사건의 수사권을 넘기는 것은 한계가 있다. 예컨대 경찰을 포함한 공무원 범죄 등 경찰 이외의 수사기관이 필요한 영역이 있다.¹ 그 영역도 수사와 기소를 분리할 필요가 있으므로 미국의 FBI에 준하여 법무부 소속으로 특별수사청을 설치하여, 특별수사청 수사관이 비록 법조인의 자격이 있더라도 사법경찰관으로서 직무 수행하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

또한, 검찰청을 공소청으로 전환하고, 직접 수사인력을 조정하여 특별수사청을 별도로 설치하는 것이 타당하다. 즉, 수사기관으로서의 경찰, 그리고 특별수사청 및 고위공직자비리수사처가 권한 및 역할을 분담하여 수사를 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이 경우 공소청은 수사기능을 폐지함으로써 수사지휘 및 공소제기·유지 등 검찰 본연의 업무에 충실할 수 있게 됨으로써 준사법기관성이 강화될 것이다.

3) 검경 수사권 조정과 관련한 형사소송법 개정안 제안

검경 수사권 조정을 위하여 형사소송법 제195조 및 제196조를 아래와 같이 개정하는 방법도 고려할 수 있을 것으로 보인다.

1. 참고: 검찰청 사무기구에 관한 규정 제6조(대검찰청 반부패부에 둘 과와 그 분장사무) ① 대검찰청 반부패부에 수사지휘과 및 수사지원과를 둔다. ② 수사지휘과장은 다음 사항을 분장한다. 1. 공무원, 공공단체 및 국영기업체의 직원, 변호사, 그 밖에 법률사무에 종사하는 자의 범죄사건, 금융 증권 조세 공정거래 첨단범죄사건 및 검찰총장이 명하는 사건에 대한 검찰사무의 지휘 감독에 관한 사항

현행법	개정안
형사소송법 제195조(검사의 수사) 검사는 범죄의 혐의 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다.	195조(검사와 사법경찰관의 수사) ① 검사와 사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 사료되는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수집하여야 한다. ② 사법경찰관과 사법경찰리의 범위는 대통령령으로 정한다.
제196조(사법경찰관리) ① 수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는다. ② 사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거에 관하여 수사를 개시 진행하여야 한다. ③ 사법경찰관리는 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야 한다. 검사의 지휘에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다. ④ 사법경찰관은 범죄를 수사한 때에는 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다. ⑤ 경사, 경장, 순경은 사법경찰리로서 수사의 보조를 하여야 한다. ⑥ 제1항 또는 제5항에 규정한 자 이외에 법률로써 사법경찰관리를 정할 수 있다. [전문개정 2011.7.18.]	제196조(검사와 사법경찰관리의 관계) ① 검사는 범죄에 관하여 사법경찰관의 수사를 지휘한다. 수사지휘의 범위와 행사방식은 대통령령으로 정한다. ② 검사는 수사에 관한 일반규칙을 제정할 수 있으며, 사법경찰관의 협력을 구하기 위하여 필요한 일반적 지휘를 할 수 있다. ③ 검사는 공소 유지에 필요한 사항에 관하여 수사에 대한 일반적 기준을 정할 수 있으며, 공소 유지에 필요한 경우 수사의 재개 또는 보강을 요구할 수 있다. ④ 현행과 같음 <삭 제> <삭 제>

법무부를 포함한 정부 기관의 탈검찰화

법무부는 국민에게 법무서비스를 제공하고 인권옹호 임무를 가진 기관이고, 검찰은 수사 및 기소기관이므로 두 기관은 적절한 견제와 균형을 유지하여야 한다.

가. 현황과 문제점¹

법무부²는 국민에게 법무서비스를 제공하고 인권옹호 임무를 가진 기관이고, 검찰은 수사 및 기소기관이므로 두 기관은 적절한 견제와 균형을 유지하여야 한다. 그러나 법무부는 검찰을 감독해야 할 법무부 주요 요직에 검사를 임명하여 양 기관의 동질화를 초래하고 있다. 법무부와 검찰의 동질화는 법무행정 기관인 법무부가 정책을 결정함에 있어 법률전문가 또는 국민의 입장에서 결정해야 함에도 불구하고 검찰의 입장에 치우치게 하는 효과를 낳게 한다.

실제로 법무부 내 거의 대부분의 주요 직책은 검사가 독점하거나 검사도 맡을 수 있도록 보장하고 있다. 직제 규정상의 법무부 직책 65개의 보직 중 검사가 맡을 수 있는 직책은 절반에 해당하는 33개이고, 이 중 검사만 맡을 수 있는 직책이 22개, 검사도 맡을 수 있는 직책이 11개이다. 결국 법무부 직책 3분의 1은 검사만 맡을 수 있다는 의미이다.

이와 관련하여 법무부도 2004년 「인권존중과 법질서」를 발간하면서 “법무부가 검찰국 중심으로 운영되면서 법무 보호 교정 출입국관리 등 비검찰 분야가 상대적으로 소외되고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 그 뿐만 아니라 법무행정의 전문화가 필요한 부서에서 검사 등이 단기 순환근무를 함으로 인하여 정책부서로서의 전문성 축적이 이루어지지 못하고 있다는 비판이 있다. 위와 같은 검찰 및 검사 중심의 법무부 운영은 결국 법무 검찰의 인적

1. 1967. 2. 박정희 대통령이 서정신 검사를 청와대로 차출한 이래 파견 검사들은 대통령의 의중을 검찰에 전달하고 주요 검찰수사를 지휘하는 사실상의 사령탑으로 기능했다. 이에 1997년 검찰의 정치적 중립성을 해친다는 이유로 현행과 같이 검찰청법 제44조의2 제1항에서 검사가 대통령비서실에 파견되거나 직위를 겸임할 수 없도록 규정했다. 그러나 제도 시행 이후에도 편법적으로 검사를 사직하고 대통령비서실 비서관 또는 행정관으로 근무하고, 대통령비서실 사직 후에 곧바로 검사로 재임용되는 등 ‘검사 사표-청와대 근무-검찰 복귀’ 방식의 편법으로 ‘검사의 청와대 파견’이 유지되고 있다. 이러한 검사들로 인하여 정검유착이 더욱 심화되어 검찰의 정치적 중립성이 훼손된다는 비판이 제기됐다. 이와 같은 편법적인 검사의 대통령비서실 파견을 방지함으로써 검찰의 정치적 중립성 및 독립성을 제고하기 위하여 일정 기간 대통령비서실 퇴직 후 검사 임용과 검사 퇴직 후 대통령비서실 임용을 제한할 필요가 있다는 지적이 있었다. 이에 따라 대통령비서실 소속의 공무원으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람은 검사로 임용될 수 없도록 하고, 검사로서 퇴직 후 1년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없다는 내용을 담은 검찰청법 개정안이 2017. 2. 23.자 본회의 가결되었고, 2017. 3. 14.부터 시행되고 있다.

2. 법무부와 그 소속기관 직제 제3조(직무) 법무부는 검찰, 보호처분 및 보안관찰처분의 관리와 집행, 형형, 소년의 보호와 보호관찰, 갱생보호, 국가보안사범의 보도, 사면, 인권옹호, 북한인권기록 관련 자료의 보존 관리, 공증, 송무, 국적의 이탈과 회복, 귀화, 사법시험 및 군법무관임용시험, 법조인양성제도에 관한 연구 개선, 법무에 관한 자료조사, 대통령 국무총리와 행정 각부처의 법령에 관한 자문과 민사 상사 형사(다른 법령의 벌칙조항을 포함한다) 행정소송 및 국가배상관계법령의 해석에 관한 사항, 출입국 외국인정책에 관한 사무 기타 일반 법무행정에 관한 사무를 관장한다.

기능적 중복으로 인한 법무부와 검찰의 동질화를 가져왔고, 다른 한편으로는 검찰 이외의 다른 부서 및 해당 업무 담당자들의 상대적인 사기 저하 및 정책부서로서의 발전 지연을 가져온 것으로 평가된다”고 진단하기도 했다.

또, 법무부의 검사들이 검찰 수사에 직접 개입하거나 부당한 간섭과 영향력 행사의 연결고리가 되고 있으며, 검찰의 비리나 권한 남용이 발생했을 때에도 제 식구 감싸기로 감독 또는 견제역할을 하지 못하고 있다. 이에 검찰의 중립성을 강화하고, 법무부의 검찰에 대한 감독 및 견제와 법무행정의 전문화 강화 등을 위해 법적·제도적 미비점을 정비할 필요성이 제기되는 것이다.

더 나아가 검사는 법무부 외에도 정부기관 곳곳에 파견되어 본연의 업무와 무관한 법률자문 등에 투입되고 있다. 정부 기관에서 필요한 법률자문수요를 검사를 통해 해결하고 있는 셈이다. 그러나 각 정부기관 파견근무는 각종 정보 수집과 검찰의 영향력을 확대하는 수단으로도 활용되고 있고, 친분관계 형성으로 인한 봐주기 수사 문제점도 지적되고 있는 실정이다. 또 한편으로는 전문화가 필요한 부서에 검사가 단기 파견 근무함에 따라 정책부서로서의 전문성도 축적되지 못하고 있다는 평가도 있다.

나. 법무부 탈검찰화 및 검사의 정부기관파견 제한을 위한 개정방향

검찰과 법무부의 일체화로 인하여 양 기관의 기능 중복으로 인한 업무효율성도 저해되고 있으며, 국가 송무, 법령의 해석, 법 정책의 입안 등도 검사가 담당하고 그나마 순환보직제에 의하여 자주 바뀌기 때문에 전문성도 떨어지는 한계가 있다. 법무부가 독립 정부기관으로서 제 기능을 충실히 하기 위해서는 법무부의 주요 직책을 검사가 독점함으로써 검찰의 상위기관인 법무부가 검찰의 지배를 받는 기형적 결과를 해소하여야 한다.

위와 같은 문제점을 해결하기 위해서 법무부를 탈검찰화 하여야 한다. 우선 비검찰 출신 법무부 장관이 임명되어야 한다. 검찰로부터 독립된 지위에서 검찰개혁의 원칙과 과제를 추진할 수 있어야 하기 때문이다. 또, 법무부 주요 보직을 전문 행정관료로 대체하여 법무부에 대한 검찰의 영향력을 감소시킬 필요가 있다. 한편으로 검찰은 형사사법권을 행사하는 독립성이 요구되는 기관인 만큼 타 정부기관 파견을 제한하는 규정이 필요하다.

이 뿐만 아니라 궁극적으로는 검찰청을 실질적으로 법무부로부터 독립된 외청으로 분리시켜 범죄수사 및 공소유지 기능을 집중시키고, 법무부는 국제화 전문화 시대에 맞게 법무검찰 행정의 전문기관으로 법무정책, 인권옹호, 국가 송무, 교정, 보호, 출입국관리 등의 사무를 관장하도록 하여야 한다.

1) 구체적으로는 법무부내 거의 대부분의 주요 직책을 검사가 독점하거나 검사도 맡을 수 있도록 보장하고 있는 현행 정부조직법 제2조 7항³, 검찰청법 제 44조⁴ 및 제51조⁵ 조항은 불필요하므로 폐지하여야 한다.

2) 법무부의 법무정책, 검찰인사업무, 인권옹호, 국가송무, 교정, 보호, 출입국관리, 외국인정책 등을 담당하는 실국장, 과장직을 수행할 전문가를 채용하는 방식을 변화시켜야 한다. 위 직책을 현행과 같이 검사에게 맡길 것이 아니라, 개방형 공모를 통해 해당 직을 장기적으로 수행할 전문가를 채용하거나, 법무부 소속 일반 공무원의 내부 승진으로 임용해 비검찰 공무원이 그 업무를 담당하도록 하여야 한다.

법무부의 업무는 법무행정이므로 수사전문의 검사가 있어야 할 검찰과 할 일이 다르기 때문이다. 검사나 검찰직 공무원이 아니라 변호사 자격이 있으면서 홍보, 경영, 행정, 정책, 인사행정, 인권, 연구 등 다양한 전문가 필요하다. 변호사, 법무행정 공무원, 개방직 임용 등으로 전문화하고 필요한 최소한의 범위내에서만 검사를 임용하여 법무부와 대검찰청 간의 인사교류가 최소화 되어야 한다. 법무부는 검찰 위주의 조직과 운영에서 탈피하여 양자의 견제와 균형을 유지하도록 하여야 한다.

3) 법무부와 그 소속기관 직제 제10조⁶에 규정된 검찰국장의 분장사항은 ‘검찰청 사무기구에 관한 규정’에 정해진 정부조직법 제2조(중앙행정기관의 설치와 조직 등)

⑥ 중앙행정기관의 차관보 실장 국장 및 이에 상당하는 보좌기관은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 별정직공무원으로 보(補)하되, 특정직공무원으로만 보할 수 있는 직위의 경우에는 해당 법률에서 고위공무원단에 속하는 공무원으로 보할 수 있도록 규정하고 있는 경우로 한정하며, 별정직공무원으로 보하는 국장은 중앙행정기관마다 1명을 초과할 수 없다. 또한, 과장 및 이에 상당하는 보좌기관의 직급은 대통령령으로 정하는 바에 따른다. <개정 2013.12.24.>

⑦ 제6항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부의 보조기관 및 차관보 보좌기관은 교육공무원으로, 외교부의 보조기관 및 차관보 보좌기관은 외무공무원으로, 법무부의 보조기관 및 보좌기관은 검사로, 국방부의 보조기관 및 차관보 보좌기관과 병무청 및 방위사업청의 보조기관 및 보좌기관은 현역군인으로, 국민안전처의 보조기관 및 보좌기관은 특정직공무원으로, 경찰청의 보조기관 및 보좌기관은 경찰공무원으로 보할 수 있다. <개정 2014.11.19.>

4. 검찰청법 제44조(검사의 겸임) 법무부와 그 소속 기관의 직원으로서 검사로 임명될 자격이 있는 사람은 검사를 겸임할 수 있다. 이 경우 그 중 보수가 더 많은 직위의 보수를 받으며, 그 겸직 검사의 수는 제36조의 검사 정원에 포함하지 아니한다.

5. 검찰청법 제51조(검찰청 직원의 겸임) 법무부 직원은 이 법에 따른 검찰청 직원의 직위를 겸임할 수 있다. 이 경우 그 보수에 관하여는 제44조 후단을 준용한다.

- 6. 법무부와 그 소속기관 직제 제10조(검찰국)
 - ① 국장은 검사로 보한다. <개정 2004.1.29.>
 - ② 국장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2010.8.2.>
 - 1. 검찰행정에 관한 종합계획의 수립 및 시행
 - 2. 검찰행정(인사 조직 등),公安, 형사 관계 법령 및 국제형사 관계 법령 조약의 입안
 - 3. 검찰공무원의 배치 교육훈련 및 복무감독
 - 4. 검찰청의 조직 및 정원관리, 검찰 예산의 편성 및 배정
 - 5. 검찰청사 및 장비에 관한 사항
 - 6. 검찰 운영의 개선에 관한 사항
 - 7. 형사사건(공안사건을 포함한다. 이하 이 항에서 같다) 관련 검찰업무 및 범죄예방에 관한 사항
 - 8. 형사사건의 검찰사무 보고 및 범죄정보에 관한 사항
 - 9. 형사사건의 수사, 공소 유지 및 압수물처리에 관한 지휘 감독
 - 10. 사면 감형 복권 등에 관한 사항
 - 11. 형사보상금 지급 사무의 지휘 감독 및 마약류보상금 지급의 심의 결정
 - 12. 형사사건의 무죄 면소 공소기각 등 사건의 분석 및 처리
 - 13.公安행정에 관한 종합계획의 수립 및 시행
 - 14. 국가보안사범의 보도에 대한 지휘 감독
 - 15. 국가보안유공자심사위원회의 운영과 상금 보로금(報勞金)의 지급 및 국가보안유공자의 보상
 - 16. 보안관찰처분심의위원회의 운영 등 보안관찰처분제도에 관한 사항
 - 17. 주한미군지위협정(SOFA) 제22조의 형사재판권에 관한 사항

대검찰청의 기획조정부, 중앙수사부, 형사부, 마약 조직범죄부, 공안부의 분담사무와 많은 부분 중복된다. 특히 검찰에 대한 지휘감독 관련 업무는 대검찰청과 중복되어 비효율적이다.

다. 구체적인 법률개정안

■ 검찰총장 선임에 관한 법무부장관의 영향력 약화

검찰청법 제34조 제1항은 “검사의 임명과 보직은 법무부장관의 제청으로 대통령이 한다. 이 경우 법무부장관은 검찰총장의 의견을 들어 검사의 보직을 제청한다.”고 정하고 있고, 제2항은 “대통령이 법무부장관의 제청으로 검찰총장을 임명할 때에는 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.”고 정하고 있다. 곧, 검찰인사에 대하여 검찰총장이 법무부장관에게, 검찰총장인사는 법무부장관이 대통령에게 제청토록 하고 있는 것이다.

한편, 검찰청법 제34조의2⁷⁾는 법무부장관이 검찰총장을 대통령에게 제청하기 위하여 그 후보자의 추천을 위한 검찰총장후보추천위원회를 둘 수 있도록 정하고 있다. 그러나 그 구성상 9명 중 5명이 법무부장관의 영향력이 미치는 사람들로 구성될 가능성이 있어 검찰총장후보자 추천에 권력자나 정치적 영향이 미칠 수밖에 없는 구조라는 지적이 있다.

18. 범죄인의 인도 및 국제수형자 이송에 관한 사항
 19. 국제형사 사법공조 및 국제형사사건의 범죄정보에 관한 사항
 20. 국제 지식재산권 침해 사건 및 외국인 범죄의 수사 지휘에 관한 사항²¹⁾. 형사에 관한 국제회의의 개최 및 참가

7. 검찰청법 34조의2(검찰총장후보추천위원회)
 ① 법무부장관이 제청할 검찰총장 후보자의 추천을 위하여 법무부에 검찰총장후보추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 둔다.
 ② 추천위원회는 법무부장관이 검찰총장 후보자를 제청할 때마다 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성한다.
 ③ 위원장은 제4항에 따른 위원 중에서 법무부장관이 임명하거나 위촉한다.
 ④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 법무부장관이 임명하거나 위촉한다.
 1. 제28조에 따른 대검찰청 검사급 이상 검사로 재직하였던 사람으로서 사회적 신망이 높은 사람
 2. 법무부 검찰국장
 3. 법원행정처 차장
 4. 대한변호사협회장
 5. 사단법인 한국법학교수회 회장
 6. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장
 7. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명. 이 경우 1명 이상은 여성이어야 한다.
 ⑤ 추천위원회는 법무부장관의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
 ⑥ 추천위원회는 검찰총장 후보자로 3명 이상을 추천하여야 한다.
 ⑦ 법무부장관은 검찰총장 후보자를 제청하는 경우에는 추천위원회의 추천 내용을 존중한다.
 ⑧ 추천위원회가 제6항에 따라 검찰총장 후보자를 추천하면 해당 위원회는 해산된 것으로 본다.
 ⑨ 그 밖에 추천위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

위의 문제를 해결하기 위하여 검찰총장후보추천위원회 위원 중 1명을 국회 소관 상임위원회에서 추천한 사람으로 임명하도록 하고 추천위원회의 위원장을 호선하도록 하는 개정안⁸⁾이 현재 발의되어 있다.

이는 법무부와 검찰청이 그 역할과 기능상 상호 견제와 균형을 유지하여야 하는 기관인 만큼 그 수장을 임명하는 과정에서 법무부장관의 영향력을 약화시키고자 하는 정책적 노력으로 보인다.

■ 검사의 법무부 및 정부기관에 대한 겸직제한 또는 금지

【법무부 및 소속 기관 검사 현황】⁹⁾

구분	부서	검사 수
법무부	기획조정실	4
	법무실	28
	검찰국	19
	범죄예방정책국	7
	감찰관실	4
	인권국	7
	출입국외국인정책본부	1
	대변인실, 정책보좌관 등	2
법무연수원	법무연수원장	1
	기획부장	1
	기획과장	1
	용인분원장	1
	대외연수과장	1
	연구위원	2
사법연수원	교수	3
	교수	7
합계		89

현재는 법무부 및 그 소속 기관에 파견되어 검사이자 공무원의 직무를 수행하고 있는 겸직 검사의 수를

8. 검찰청법 일부개정법률안, 박주민 의원 대표발의, 의안번호 5163(2017. 1. 19. 발의)
 9. 복수직위에 보하는 검사 포함

「검사정원법」상 검사 정원에 포함하지 않고, 실제 근무부서인 법무부 정원¹⁰으로 산정하고 있다. 검찰의 법무부 및 소속기관에 대한 검임을 제한하기 위해서는 검사 인원 전체에서 검임가능한 인원을 명확하게 규정할 필요가 있다.

이에 따라 검직 검사의 수를 「검사정원법」에 따른 검사정원의 100분의 1¹¹을 초과할 수 없도록 하는 개정안¹²이 현재 국회에 발의되어 국회 법제사법위원회에서 논의중이다. 이는 정원 외로 검사의 검직을 운영하는 제도를 폐지하고, 검직 검사의 정원 제한을 받도록 하여 검사의 법무부 파견을 제한하려는 것으로, 이는 법무부의 탈검찰화를 통해 법무부의 검찰 수사에 대한 부당한 영향력 행사를 방지하고, 법무부의 검찰 비리·권한 남용에 대한 견제를 강화하는 것을 목표로 하고 있다.

이에 대해 법무부는, 국가소송·행정소송 등 송무업무를 담당¹³하고 있는 등 검사의 법무부 근무는 국가적으로 검사의 법률지식과 전문성을 활용한다는 의미가 있고, 법무부에 검사가 근무한다는 사실만으로 검찰의 중립성이 훼손되거나 검찰에 대한 감독기능이 약화된다고 볼 근거가 없다는 점 등을 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 입장이다.

국회 법사위에서는 법무부의 전문화 문민화와 관련하여 법무부에서 검찰국 소관 업무를 담당하는 검사를 제외한 나머지 인원은 검찰청으로 복귀하도록 하는 점에 대하여 논의가 더 필요하다고 보고 장기 연구과제로 미뤄놓았다.

한편, 위 개정안보다 더 나아가 법무부 직원이 검사나 검찰청의 직위에 검임하는 방법을 통하여 법무부 내 주요 직책을 검사가 독점하거나 검사도 맡을 수 있도록 보장하여 왔던 검찰청법 제 44조, 및 제51조 조항을 아예 폐지하는 내용의 검찰청법 개정안¹⁴도 현재 발의된 상태이다.

해당 개정안은 현행 검찰청법 제44조¹⁵가 “법무부와 그 소속 기관의 직원으로서 검사로 임명될 자격이 있는 사람은 검사를 검임할 수 있다”고 정하고 있는 것을 “법무부와 그 소속 기관의 직원으로서 검사로 임명될 자격이 있는 사람은 검사를 검임할 수 없다”고 정하여 원칙적으로 검사의 법무부 직위 검임을 금지토록 하였다. 이를 통하여 그 동안 법무부와 검찰청이 그 역할과 기능상 상호 견제와 균형을 유지해야하는 기관임에도 불구하고 검사 및 직원들의 검임을 허용하여 제 식구 감싸기로 감독 또는 견제 기능이 제대로 이루어지지 못하고 있는 문제점을

10 · 검직 검사의 정원은 「법무부와 그 소속기관 직제」에서 규정하고 있는데, 규정된 검사 정원은 법무부 64명, 소속기관 14명임.
11 · 법무부 검찰국에 현재 파견된 검직 검사의 수를 기준으로 제시한 것이다.
12 · 검찰청법 일부개정법률안, 이용주 의원 대표발의, 의안번호 1957(2016. 8. 30.)
13 · 「검찰청법」제4조(검사의 직무)
① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.
5. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘 감독
14 · 검찰청법 일부개정법률안, 박주민 의원 대표발의, 의안번호 5163(2017. 1. 19. 발의)
15 · 검찰청법 제44조(검사의 검임) 법무부와 그 소속 기관의 직원으로서 검사로 임명될 자격이 있는 사람은 검사를 검임할 수 있다. 이 경우 그 중 보수가 더 많은 직위의 보수를 받으며, 그 검직 검사의 수는 제36조의 검사 정원에 포함하지 아니한다.

해소하고자 하는 것이다. 검찰청 직원의 검임을 인정하고 있는 검찰청법 제51조의 경우도 마찬가지로 검임을 금지토록 하였다.

이에 더하여 위 개정안은 검사의 국가기관 공공단체 등에 대한 파견의 경우 그 사유를 범죄수사, 공소의 제기 및 유지, 범죄수사에 대한 사법경찰관리 지휘·감독 직무와 직접 관련된 국가기관(대통령비서실 제외)·공공단체에 한정하여 정부조직 전반에 걸친 검찰의 영향력을 억제하는 내용도 정하고 있다.

위 개정안이 통과된다면 기존에 법무부를 포함한 정부기관에서 필요한 법률자문수요를 검사를 통해 해결하던 관행을 해소할 수 있을 것으로 기대된다. 또, 정부기관에 대한 법무행정의 전문화를 꾀하는 동시에 검사와 각 부처 공무원들의 관계 형성으로 인한 봐주기 수사 문제점 등도 해결할 수 있을 것으로 전망된다. 그러나 검사의 법무부 검직 인원을 줄이는 법안에 대하여도 국회법제사법위원회에서 장기과제로 남겨둔 만큼 위 개정안들의 실제 국회 통과 여부는 미지수이다.

검사 작성 피의자 신문조서의 증거능력 제한

검사가 본연의 역할을 다하고, 공익의 대표자로 인식되기 위해서도 무리한 수사 관행은 근절되어야 하며, 그러기 위해서 가장 현실적인 방안은 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력을 경찰 작성의 그것과 동일하게 하는 것이다.

1. 형사소송법 제312조의 내용, 제정배경 및 경과

가. 내용

우리 형사소송법은 전문법칙의 예외와 관련하여 제312조에서 '검사'가 작성한 피의자신문조서(이하 '피신조서'라고 한다)와 '검사 이외의 수사기관(경찰)'이 작성한 피신조서를 구별하여 규정하고 있다. 경찰이 작성한 조서는 그 내용을 법정에서 피고인이 부인하면 증거로 사용할 수 없음에도 불구하고 검사가 작성한 조서는 그 내용을 피고인이 법정에서 부인하더라도 증거로 사용이 가능할 뿐 아니라, 자신이 진술한대로 기재되었음을 부인하더라도 객관적인 방법(예를 들어, 영상녹화물)으로 실질적 진정성립이 증명된다면 역시 증거로 사용이 가능하다.

나. 제정배경

이렇게 검사가 작성한 피신조서의 증거능력에 우월성을 인정하여, 인정요건을 완화하는 형태로 규정한 것은 한국 사회의 특수성에 기인한 것이다. 1954년 형사소송법 제정 당시 부족한 수사 인력과 경찰의 자질 문제 등의 현실을 감안하여 임시적인 조치로 취해진 것으로서, 상황이 정상화 되는대로 개선할 것을 예정하였던 것이다. 한편 검사 작성 피신조서의 증거능력에 우월성을 인정하는 형태의 규정은 공판중심주의를 형해화하고, 형사재판이 일명 조서 재판 형태로 이루어지게 만들었다는 비판을 끊임없이 받고 있는데, 조서재판은 일제 강점기에 우리말을 이해하지 못하는 일본인 법관들이 일본어로 작성된 수사기관의 조서에 의존하여 재판하던 관행이 해방 이후 법률가의 부족 등을 이유로 완전히 불식되지 못하고 현재까지 이어진 것으로 이해되고 있다.

다. 경과

공판중심주의가 강조되면서 2004년 대법원은 검사작성 피신조서의 형식적 진정성립에서 실질적 진정성립을 추정하던 종래의 태도를 버리고 법 문언에 충실하게 피고인의 진술에 의해서만 실질적 진정성립이 인정될 수 있다고 판결하였다(대법원 2004. 12. 16. 선고 2002도537 전원합의체판결). 이 판결로 종래 형식적 진정성립에서 실질적

진정성립이 추정되고, 연속하여 특신상황이 추정됨으로 인해, 검사가 작성한 피신조서가 원진술자인 피고인의 법정 부인진술에도 불구하고 거의 제약 없이 유죄의 증거로 채택되던 재판관행에 제동이 걸리게 되었다. 그러나 2007년 개정된 형사소송법은 검사작성 피신조서의 증거능력요건을 완화하여 피고인의 진술뿐만 아니라 객관적인 방법에 의해서도 실질적 진정성립의 증거가 가능하도록 함으로써 조서재판의 억제와 구두변론주의의 활성화를 통한 공판중심적 형사재판의 정착이라는 시대적 흐름에 역행하는 결과를 낳고 말았다.

2. 문제점 및 개정 필요성

가. 공판중심주의적 심리절차 강화

공판중심주의란 형사재판에서 유무죄 및 양형에 대한 판단이 공개된 법정에서 행해지는 검사와 피고인, 변호인 사이의 공방과 입증에 기초하여 이루어져야 한다는 원칙이다. 공판중심주의는 공개재판주의, 직접주의, 구술주의, 피고인의 반대신문권 보장 등과 같은 형사소송법상 기본원칙을 내포하고 있다. 이는 형사절차에 국민의 감시와 통제를 가능하게 하고 공정한 절차가 확보되도록 함으로써 국민의 인권을 보장해주고 실제적 진실에 효과적으로 접근할 수 있도록 한다. 피고인의 진술은 법원에 대하여 구두진술의 형태로 행해지는 것이 원칙이며 수사기관이 작성한 피신조서로 피의자의 직접진술을 대신하는 것은 허용되지 않는다. 이것은 수사기관의 피의자신문이 변호인 참여가 없는 상태에서 밀실수사의 형태로 행해지는 경우가 많고, 설사 변호인이 피의자신문에 참여한다고 해도 수사기관의 신문조서에 기재된 피의자진술이 법관 면전에서 직접진술을 대체할 수는 없기 때문이다. 수사기관이 경찰이 아닌 검사라고 해서 사정이 달라진다고 볼 수는 없다.

그러나 앞서도 밝혔듯이 검사 작성의 피신조서의 증거능력 인정요건이 완화된 형태로 규정되어 있어, 형사재판은 검사가 수사과정에서 피의자나 참고인 등으로부터 얻어낸 진술을 기재한 조서의 증거능력을 원칙적으로 인정하고 이를 유죄의 증거로 함으로써 법정이 아닌 법관의 집무실에서 수사기관이 작성한 조서를 확인하는, 이른바 조서재판 형태로 이루어짐으로써 공판중심주의를 충실히 구현하지 못하고 있다는 비판이 끊임없이 제기되고 있는 실정이다. 검사가 아닌, 오로지 법관만이 법정에서 헌법과 양심에 따라 진실을 가릴 수 있게 하려면, 검사가 작성한 조서도 법정에서 피고인이 그 내용을 부인하는 때에는 증거로 사용하지 못하게 해야 한다.

나. 피고인의 방어권 보장(당사자대등주의 강화)

우리 형사소송법은 당사자주의를 기본구조로 하고 있다. 이러한 당사자주의가 실제적 진실의 발견에 기여하기 위해서는 당사자대등주의 내지 무기평등의 원칙을 전제로 한다. 물론 무기평등의 원칙은 당사자주의뿐만 아니라 직권

주의에서도 요구된다. 형사소송법은 이러한 무기평등을 실현하기 위하여 피고인에게 묵비권과 변호권을 보장하고 있을 뿐만 아니라, 검사에게는 거증책임을 지우고 객관의무를 부과하고 있다. 그러나 당사자대등주의가 실현되기 위해서는 당사자의 실질적 평등이 요구된다. 수사절차는 물론 공판절차에서도 형사소송의 본질상 완전한 당사자대등은 기하기 어렵다. 원고인 검사는 국가기관으로서 전문적인 법률지식과 강대한 수사권을 가지고 있는데, 피의자나 피고인은 법률지식이 없는 경우가 대부분이고, 범죄의 혐의를 받고 있다는 심리적 열등감 때문에 검사와 대등하게 맞서지 못한다. 이를 보강해 주는 것이 변호인제도이지만, 수사과정에서 변호인의 조력을 받지 못한 경우 검찰에서의 진술로 인해 대등한 지위에서 재판을 받는 것이 거의 불가능해지는 것이 지금의 상황이다.

당사자대등주의를 실질화하고 피고인의 방어권을 보장하기 위해서는 현실적으로 변호인의 조력을 받지 못하는 경우가 많이 존재하는 수사단계에서의 진술을 유죄인정의 증거로 사용하는 것을 아주 엄격한 요건 하에서만 허용해야 할 것이다. 그러나 현행법은 그것이 수사단계에서 작성된 서류임에도 불구하고 검사 작성 피신조서의 증거능력 인정요건을 경찰 작성 피신조서의 인정요건보다 완화함으로써 형사소송의 당사자 사이의 균형을 무너뜨리고, 법정에서의 방어권 보장에 큰 제약을 가하고 있는 것이 현실이다.

당사자대등주의는 피고인의 헌법상 권리로서의 방어권 보장을 위해 극히 중요한 것이므로, 이를 실질적으로 보장하기 위하여 검사 작성 피신조서의 증거능력 인정요건을 강화해야 할 것이다.

다. 검찰에 대한 신뢰 부족

검사가 작성한 피신조서에 우월한 증거능력을 부여한 것을 두고, 검사가 법관과 동일한 법률전문가의 자격을 갖추고 있고 객관의무에 기하여 공정하게 직무를 수행할 것으로 기대된다는 점을 고려한 것이라는 견해가 존재한다. 이는 검사가 공익의 대표자이자 인권 옹호자라는 전제하에서 가능한 설명이다. 그러나 이는 현재 한국사회 및 재판의 실정과 국민여론에 전혀 부합하지 않는다. 오히려 현재 한국사회에서는 검사가 공익의 대표자로 인식되기는커녕, 수사권·기소권을 동시에 갖고 무소불위의 힘을 휘두르는 권력집단으로 인식되고 있다. 검찰에 대한 국민의 신뢰도는 대부분 조사에서 경찰보다도 낮은 뿐만 아니라 국가기관 중 최하위를 차지하고 있으며, 검찰 수사 과정에서 피의자가 자백을 강요받다가 스스로 목숨을 버린 사례가 2004년부터 2014년 7월까지 83명(한국형사정책연구원 자료)이나 되는 것이 현실이다. 또한 형사재판에서 사실상 원고의 역할을 수행하는 검사에게 피고인의 이익을 충분히 보장할 것을 기대하기는 어려운 실정에서 검사 작성 피신조서에 증거능력 상의 우월성을 부여하는 것은 아무런 근거가 없다고 볼 수 있다.

흔하게 검사 본인들도 사용하는 ‘조서를 꾸민다’는 말이 조서 작성의 실질을 잘 보여준다고 볼 수 있다. 조서는 속기가 아니고, 검사나 수사관 자신들의 취지에 맞게 작성되는 서류일 뿐이다. 조사자의 구상에 부합하면 답변을 그대로

로 기재하지만, 그렇지 않으면 반복 질문을 해서 원하는 답변을 끌어내거나 아예 기재를 하지 않는 경우도 여전히 비
일비재하며, 조서 수정 역시 피의자 처지에서 결코 쉬운 일이 아니다.

검사가 본연의 역할을 다하고, 공익의 대표자로 인식되기 위해서도 무리한 수사 관행은 근절되어야 하며, 그러기
위해서 가장 현실적인 방안은 검사 작성 피신조서의 증거능력을 경찰 작성의 그것과 동일하게 하는 것이다.

라. 외국 법제에서도 찾기 어려운 입법례

미국의 경우 수사기관이 피의자를 신문할 때 조서를 작성할 의무가 없고 피신조서의 증거능력에 관한 규정이 별도
로 마련되어 있지 않다. 다만, 사법경찰관 또는 검사에 의해 작성된 보고서 또는 메모에 피의자 진술이 담겨 있는 경
우 피신조서와 유사하다고 볼 수 있으나, 작성 주체가 사법경찰관인지 검사인지에 따라 증거능력 인정요건이 다르지
않고 증거능력은 전문법칙(예외)에 의해서 결정된다.

독일은 피고인 또는 증인을 공판정 내에서 직접 신문해야 하고 공판정 외에서 신문한 내용이 담겨진 조서나 기타
서면을 낭독하는 것으로 직접신문을 대체하는 것은 원칙적으로 허용되지 않는 공판 '직접주의'를 규정하고 있다. 다
만 사법경찰관 또는 검사가 작성한 피신조서의 경우 검사·변호인·피고인의 동의, 원진술자의 사망 등으로 인한 법정
에서의 신문 불가능 등 일정한 요건 하에서 조서를 낭독하는 것으로 구두신문을 대체할 수 있고 원진술자 및 신문관
련자의 증언으로 조서의 내용이 증거능력을 갖게 된다. 이 때 조서의 작성 주체가 사법경찰관인지 검사인지에 따라
증거능력 인정요건이 다르지 않다.

프랑스는 피신조서의 작성자가 직접 보고 듣거나 확인한 사항을 법률상 양식에 따라 직무 수행 중에 작성한 경우
증거능력을 갖게 되고, 경위를 인지하는 조서 및 보고서는 참고자료로서 증거능력이 없다. 이 때 조서의 작성 주체에
따라 증거능력 인정요건이 다르지 않다.

일본은 조서에 피고인의 서명 또는 날인이 있는 경우에 진술자에게 불이익한 진술을 내용으로 하거나 특신상황 하
에서 조서가 작성될 때에 증거능력이 있다. 이 때 조서의 작성 주체가 사법경찰관인지 검사인지에 따라 증거능력 인
정요건이 다르지 않다.

3. 개정방안

현행 형사소송법 제312조에 따르면 검사가 작성한 피신조서는 ①적법한 절차와 방식에 따라 작성되고, ②형식
적·실질적 진정성립이 인정되며, ③특히 신빙할 수 있는 상태 하에 작성되었음이 증명될 때 증거로 사용할 수 있다.
이러한 규정을 개정하여 검사가 작성한 피신조서의 증거능력을 검사 이외의 수사기관이 작성한 피신조서의 증거능
력과 동일하게 ①적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 ②공판준비 또는 공판기일에 그 피의자였던 피고인 또
는 변호인이 그 내용을 인정할 때에 한하여 증거로 할 수 있도록 하여야 한다.

현행법	개정안
<p>제312조(검사 또는 사법경찰관의 조서 등) ① 검사 가 피고인이 된 피의자의 진술을 기재한 조서는 적법 한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 피고인이 진 술한 내용과 동일하게 기재되어 있음이 공판준비 또는 공판기일에서의 피고인의 진술에 의하여 인정되고, 그 조서에 기재된 진술이 특히 신빙할 수 있는 상태하에 서 행하여졌음이 증명된 때에 한하여 증거로 할 수 있 다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 피고인이 그 조서의 성립의 진정을 부인하는 경우에는 그 조서에 기재된 진술이 피고인이 진술한 내용과 동일하게 기재되어 있음이 영 상녹화물이나 그 밖의 객관적인 방법에 의하여 증명되 고, 그 조서에 기재된 진술이 특히 신빙할 수 있는 상 태하에서 행하여졌음이 증명된 때에 한하여 증거로 할 수 있다.</p> <p>③ 검사 이외의 수사기관이 작성한 피신조서는 적법 한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 공판준비 또 는 공판기일에 그 피의자였던 피고인 또는 변호인이 그 내용을 인정할 때에 한하여 증거로 할 수 있다.</p>	<p>제312조(검사 또는 사법경찰관의 조서 등) ① 검사 또는 사법경찰관이 피의자의 진술을 기재한 조서와 피 의자가 수사과정에서 작성한 진술서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 공판준비 또는 공판기일 에 그 피의자였던 피고인이나 변호인이 그 내용을 인 정할 때에 한하여 증거로 할 수 있다.</p> <p>② 검사 또는 사법경찰관이 피의자 아닌 자의 진술 을 기재한 조서와 피의자 아닌 자가 수사과정에서 작 성한 진술서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것 으로서 공판준비 또는 공판기일에 그 피의자였던 피고 인이나 변호인이 동의할 때에 한하여 증거로 할 수 있 다.</p> <p>③ 검사 또는 사법경찰관이 검증의 결과를 기재한 조서는 공판준비 또는 공판기일에서의 작성자의 진술 에 의하여 그 성립의 진정함이 인정된 때에는 증거로 할 수 있다.</p>

현행법	개정안
<p>④ 검사 또는 사법경찰관이 피고인이 아닌 자의 진술을 기재한 조서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 그 조서가 검사 또는 사법경찰관 앞에서 진술한 내용과 동일하게 기재되어 있음이 원진술자의 공판준비 또는 공판기일에서의 진술이나 영상녹화물 또는 그 밖의 객관적인 방법에 의하여 증명되고, 피고인 또는 변호인</p> <p>이 공판준비 또는 공판기일에 그 기재 내용에 관하여 원진술자를 신문할 수 있었던 때에는 증거로 할 수 있다. 다만, 그 조서에 기재된 진술이 특히 신빙할 수 있는 상태하에서 행하여졌음이 증명된 때에 한한다.</p>	<p>〈삭제〉</p>
<p>⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정은 피고인 또는 피고인이 아닌 자가 수사과정에서 작성한 진술서에 관하여 준용한다.</p>	<p>〈삭제〉</p>
<p>⑥ 검사 또는 사법경찰관이 검증의 결과를 기재한 조서는 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 공판준비 또는 공판기일에서의 작성자의 진술에 따라 그 성립의 진정함이 증명된 때에는 증거로 할 수 있다.</p>	<p>〈삭제〉</p>

4. 반대론의 논거 검토

가. 실제적 진실 발견의 어려움

전문증거의 증거능력을 지나치게 제한하는 경우 실제적 진실의 발견이 어려울 수 있다는 반론이 존재한다. 그러나 실제진실의 발견이라는 형사소송의 이념은 어떤 희생을 치르더라도 달성해야 할 형사소송의 유일한 목적이 될 수는 없으며, 피의자 인권을 보호하기 위한 적정절차의 원리에 의해 제한받을 수밖에 없다. 이 지점에 대해서는 검사 출신인 임수빈 변호사의 의견을 음미해볼 필요가 있다고 생각한다. 임수빈 변호사는 시사인과의 인터뷰에서 “인권이 상위 개념이다. 어떻게든 수사하겠다는 건 구시대 사고방식이다. 그럼 법이 왜 필요할까? 주리를 틀어서 자백을 받으면

된다. 검사는 사람을 조사할 권한이 있지, 겁주고 협박할 권한은 없다. 제발 그걸 인식했으면 좋겠다. 실제적 진실을 규명하겠다며 법까지 어기면 안 된다. 이런 원칙은 오히려 검찰을 보호할 수단이다. 무리한 요구나 부당한 지시가 오히려라도, 원칙에 따라 ‘할 수 없다’고 내세울 수 있다.”고 밝힌바 있다.

권력의 주구로까지 불리는 현재의 오명을 벗기 위해서는 제도적으로 검사가 무리한 수사의 유혹에 빠지지 않게 규정해놓아서 적정절차의 원칙을 준수하며 수사에 임할 수 있게 하는 것이 필요하다.

나. 소송경제의 요청에 반함

피고인의 검찰에서의 진술을 증거로 사용할 수 없게 됨으로써 무용한 증거조사를 강요하게 되어 소송경제의 요청에 반하는 결과를 초래할 우려가 있다는 반론이 있다. 그러나 형사소송에서 자백보강법칙에 의하여 피고인의 자백만으로는 보강증거 없이 피고인을 유죄로 인정할 수 없다는 점에 비추어 볼 때, 실질적으로 무용한 증거조사라 볼 수 없으며, 이로 인해 소송이 지연될 것이라는 것이 타당한 지적인지 의문이다. 설령 그렇다 하더라도 소송경제를 위해 피고인의 방어권 보장을 소홀히 해서는 안 될 것이다. 형사소송법 제312조가 개정된다면, 범죄 사실을 증명하기 위해 자백에만 의존하는 현재의 수사관행을 벗어나서 범죄 사실을 객관적으로 증명하기 위한 더욱 철저한 수사가 이뤄질 것이고 이를 바탕으로 공판정에서 충분히 효율적으로 재판이 진행될 수 있다.

다. 검사의 지위 고려

현행법이 준사법기관이면서도 객관의무를 가지고 있는 검사의 지위를 고려하여 신용성을 인정한 것이라는 견해가 존재한다. 그러나 이는 앞서도 밝힌바와 같이 검사가 공익의 대표자이자 인권 옹호자라는 전제를 바탕으로 둔 설명이고, 한국 사회에서 검찰이 개혁대상 1순위로 꼽히고 있는 현재의 실정 및 국민 인식과는 동떨어진 견해이다. 오히려 현재와 같이 검사 작성의 피신조서의 증거능력에 우월성을 인정함으로써 검사가 공익의 대표자나 인권 옹호자로서의 책무를 포기하고 자백을 받아내기 위한 무리한 수사의 유혹에 빠지게 하는 폐단을 낳았다고 볼 수 있다.

다. 증거능력 판단의 주체

사실상 증거능력 판단의 권한이 법관으로부터 피고인에게 전이되는 결과를 초래하게 된다는 반론이 존재할 수 있다. 그러나 이는 애초에 법관의 자유심증에 맡겨져 있지 않고 법률상의 자격으로서 법문언이나 형사소송의 원칙에 따라 객관적으로 판단되어야 하는 ‘증거능력’에 대한 잘못된 이해, 또는 의도적인 곡해일 뿐이다. 애초에 위법하게 수집된 증거나 전문증거의 증거능력을 제한하는 취지가 증거조사 자체를 할 수 없게 하기 위함이라는 취지를 망각한 지적이라 할 수 있다.

재정신청 전면 확대

“재정신청제도의 실효성을 확보하기
위해 재정신청 대상을 불기소처분된 모든
고발사건으로 확대하는 것이 타당하다.
아울러 공소유지는 검사가 아닌 변호사가
하도록 법개정이 필요하다.”

가. 현황과 문제점

현행 법제는 검사의 기소편의주의에 의한 불기소처분의 남용을 견제하기 위한 제도로 형사소송법 제260조에 재정신청제도를 두고 있다. 검찰의 기소는 범죄로부터 피해자를 보호하는 사회의 방위수단이다. 이 기소가 제대로 이루어지지 않는 경우 피해자는 앞으로도 범죄에 고스란히 노출될 수밖에 없다. 그리고 그 피해자들은 이미 범죄에 노출될 만큼 약자의 지위에 있었음에도 불구하고 불기소처분에 의해 약자의 지위를 앞으로도 스스로 확인하고 수인해야 하는 상황을 마주하게 된다. 예를 들어 법무부의 2015년 8월 발표 자료에 따르면 검사가 가정폭력 사건을 형사법원에 기소하는 비율은 2015년 7월 기준 8.7%밖에 미치지 못하고 있다. 또한 2012년 최병승씨 사건을 통해 불법파견을 한 바 있음이 대법원 판례에 의해 확인된 현대자동차에 대해서도 검찰은 여전히 그에 관하여 무엇하나 기소한 바 없다. 기소를 강제하는 방법이 없다면 검찰의 자의적인 불기소에 의해 여성들과 노동자들은 앞으로도 범죄에 고스란히 노출되는 수밖에 없는 것이다. 재정신청제도는 그 의미가 심대하다.

그러나 재정신청제도는 우선 그 대상이 협소하다. 형사소송법 제260조는 고발사건에 대한 불기소처분에 대해 형법 제123조부터 제126조까지의 죄(제123조 공무원 직권남용, 제124조 불법체포 및 불법감금, 제125조 폭행 및 가혹행위, 제126조 피의사실공표)에 대해서만 재정신청을 허용하고 있다. 이에 따라 그 외의 대다수의 범죄에 대한 고발에 대해서는 검사의 불기소처분에 대한 사법적 심사의 기회가 차단되어 있다.

이와 같이 재정신청의 대상을 제한적으로 설정할 경우 특히 문제가 되는 것은 피해자가 없거나 불특정 다수인 국가기관의 권한남용, 부정부패, 정경유착 등 권력형 비리범죄, 화이트칼라 범죄, 기업범죄 등이다. 이들 범죄의 경우 정치권력의 영향이 미칠 가능성이 높고 피해자에 의한 압박이 없거나 적기 때문에 검사가 매우 자의적인 이유로 불기소처분을 할 우려가 높기 때문이다. 실제로 탄핵으로 파면된 박근혜 전 대통령의 임기 중 이명박 전 대통령과 관련된 4대강 사업, 해외자원개발 비리, 내곡동 사저 사건 중 검찰에서 기소한 사건은 하나도 없다. 그나마 특검제도가 기능하여 내곡동 사저 부지 매입 배임혐의 사건의 경우에만 이광범 내곡동사건 특검팀이 재수사하여 김인중 전 청와대 경호처장 등 세 명을 불구속 기소하는데 그쳤을 뿐이다.

재정신청이 허용되는 경우에도 재정신청은 제대로 기능하지 못하고 있는 것이 현실이다. 2016년 12월 26일 법원행정처가 박범계 더불어민주당 의원(국회 법제사법위원회 간사)에게 제출한 자료에 따르면 당시 기준으로 5년간 재정신청 건수는 8만5777건이었지만, 공소제기 결정이 이뤄진 것은 0.8%에 해당하는 683건에 불과한 것으로 나타났다. 재정신청건수는 2012년 1만5474건이었지만 2015년에는 2만906건으로 5년 사이 지속적으로 큰 폭으로 증가했다. 재정신청 수가 증가함에 반해 인용률은 추세적으로 감소했다. 2012년에는 151건에 공소제기 결정을 내려 1.03%의 인용률을 보인 반면 2015년에는 168건으로 0.76%에 그쳐 1%도 넘지 못하였다. 물론 한국의 법문화가 민사사건의 성격이 강한 경우에도 일단 형사 고소부터 하는 경향이 이런 결과를 낳았을 가능성도 존재한다.(손동권 새로운 형사소송법 제 2판 p.364) 그러나 이를 감안하고도 인용률이 지나치게 낮다는 점에는 변함이 없다. 0.8%라는 수치는 현재 아이가 물과 함께 버려지고 있는 것이 현실일 가능성이 매우 높음을 보여준다. 재정신청사건의 낮은 인용률은 현재 형사소송의 항소법원으로 기능하고 있는 고등법원이 재정신청사건을 모두 처리하고 있는데서 오는 과중한 업무 부담과 당사자들과 지리적으로 떨어져 있기 때문에 충실하지 못한 심리를 할 수밖에 없는 제도 내재적 한계에서도 영향을 크게 받았을 가능성이 높다.¹

이렇게 재정신청제도가 제 기능을 못하고 있는 사이 재판 청구 없이 사건을 종결하는 불기소 처분 비율은 2011년 64.1%, 2012년 62.6%, 2013년 60.4%로 연간 60%를 웃돌고 있다.²

낙타가 바늘구멍을 통과하듯 재정신청이 가능한 사건이라는 조건과 0.8%에 불과한 인용률을 통과한다는 조건을 만족하였다더라도 문제는 여전히 남는다. 재정신청이 결정된 사건의 공소유지권이 여전히 검찰에게 부여되어 있기 때문이다. 불기소를 결정한 검사 본인에게 기소를 강제하는 것은 아니라도 검찰조직에 기소를 맡길 경우, 검찰은 불기소를 결정한 검사의 판단이 틀리지 않았다는 것을 증명하기 위해 불성실하게 기소를 유지할 가능성이 높다. 이 점에서 검찰 조직에 기소유지를 강제하는 것은 고양이에게 생선을 맡기는 형국이다. 검사가 결심공판에서 구형을 하지 않거나 무죄구형까지 하는 상황이 발생하는 것과 같은 문제점은 이런 제도적 불합리성에서 기인한다.

그럼에도 재정신청제도는 여전히 강력하고 필요한 제도이다. 2017년 2월 17일 법정구속된 유시영 유성기업 회장은 재정신청에 따라 기소되었다. 검찰은 2012년 압수수색을 통해 노조 파괴 공작이 드러난 증거를 입수해놓고도 불기소 처분을 고집하다 2016년 11월 노조 측의 재정 신청이 인용되고 나서야 겨우 관련자를 기소했다. 그사이 유성기업 영동공장에서 일하다 파업에 참여했던 한광호씨는 스스로 목숨을 끊었다. 노조는 회사의 사과와 재발 방지를 요구하며 고인의 장례식을 미뤘다. 고인의 장례는 유시영 회장이 구속된 뒤인 3월4일, 사망한 지 353일 만에야 치러질 수 있었다. 재정신청이 억울함을 풀어준 후에야 장례가 치러질 수 있었던

1 재정신청제도의 문제점과 개선방안. 한영수. 인권과 정의. 2016년 11월. p.117
2 한국형사정책연구원, 「현행 가정폭력처벌특별법의 운용실태 및 입법적 개선방안 연구」, 2014

것이다. 더 많은 사람들의 지금 당장 떨어지고 있는 눈물을 닦아주기 위해, 재정신청제도는 정비될 필요가 시급하다.

나. 재정신청제도의 개선방향

이와 같은 문제점을 해소하고 재정신청제도의 실효성을 확보하기 위해 재정신청 대상을 불기소처분된 모든 고발사건으로 확대하는 것이 타당하다. 또한 재정신청이 확대된 경우 업무처리의 효율성, 신속성, 신청자의 접근성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 관할법원이 지방법원으로 변경되어야 한다. 현재 관할법원을 고등법원으로 한 이유는 검찰항고를 거쳤기 때문에 심급체계를 일치시키기 위한 취지였다. 그러나 검찰의 내부 심사와 법원의 외부 통제는 다르기 때문에 고등법원을 관할법원으로 유지할 이유는 없다. 마지막으로 법원이 현행 형사소송법 제 262조 제 2항 제 2호에 따라 신청이 이유 있다고 판단하여 사건에 대해 공소를 결정한 경우 그 사건에 관하여 공소제기한 것으로 간주하는 제도와 법원이 공소유지 담당자를 변호사 중에서 선임하도록 하는 제도가 필요하다.

다. 구체적인 법률개정안

2007년 사법제도개혁추진위원회가 의결한 후 법무부가 정부안으로 국회에 제출한 형사소송법 개정안은 위와 유사한 내용을 담고 있었다. 주요내용은 다음과 같다.

- (1) 「형사소송법」은 재정신청 대상범죄를 직권남용, 불법체포·감금 및 폭행·가혹행위 등의 범죄로 한정함으로써 검사의 불기소처분에 대한 사법심사의 폭이 제한되어 있고, 재정신청에 대한 처리기간이 지나치게 단기일 뿐만 아니라 재정신청의 기각결정에 대한 불복수단이 없는 등 재정신청제도의 합리적 운영에 상당한 애로가 있었음.
- (2) 재정신청의 대상범죄를 모든 범죄로 확대하도록 하고, 재정신청 이전에 검찰항고를 반드시 거치도록 하며, 재정신청의 처리기간을 3월로 연장하며, 재정신청의 기각결정을 받은 자에 대한 비용부담제도를 도입하는 한편, 재정신청의 기각결정에 대하여는 즉시항고할 수 있도록 함.
- (3) 재정신청의 대상을 모든 범죄로 확대함으로써 국가형벌권 행사의 적정성을 제고하고, 재정신청에 대한 충분한 심리기간의 확보, 재정결정에 대한 불복제도의 완비 및 재정신청납용에 대한 대책을 마련함으로써 재정신청제도가 보다 합리적으로 운용될 것으로 기대됨.

그러나 위와 같은 안은 검찰과 법무부도 동의한 바 있음에도 국회 심의 과정에서 고발 사건 확대 부분이 제외되고, 검사가 공소유지를 담당하는 것으로 변질된 바 있다.

당시에 해결되지 못한 문제들을 보완하기 위해 현재 박영선의원 등 11인이 의안을 새로 발의하였다. 주요내용은 다음과 같다.

- 가. 재정신청 대상을 불기소 처분된 모든 고발사건으로 확대함(안 제260조제1항).
- 나. 「검찰청법」 제10조에 따른 항고를 거치지 않아도 재정신청을 할 수 있도록 변경함(안 제260조제2항).
- 다. 재정신청 사건의 관할 법원을 “지방법원”으로 변경함(안 제261조).
- 라. 재정신청 기간을 “공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 날 또는 항고기각 결정을 통지받은 날부터 30일 이내”로 연장 조정함(안 제260조제3항).
- 마. 충분한 수사가 이루어지지 아니하여 법원이 재정신청의 기각 또는 공소제기 여부를 결정하기 어려운 때에는 재정담당변호사에게 보완수사를 명할 수 있도록 함(안 제262조제7항).
- 바. 재정신청사건에 대한 검사 공소수행제도를 폐지하고 재정담당변호사제도를 도입하여 재정담당변호사가 사건과 이와 병합된 사건에 대하여 종국재판이 확정될 때까지 검사로서의 지위와 권한을 행사하도록 함(안 제265조의2).

이에 따른 청구조문 대비표는 다음과 같다.

현행법	개정안
<p>제260조(재정신청) ①고소권자로서 고소를 한 자(「형법」 제123조부터 제126조까지의 죄에 대하여는 고발을 한 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원(이하 “관할 고등법원”이라 한다)에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다. 다만, 「형법」 제126조의 죄에 대하여는 피공표자의 명시한 의사에 반하여 재정을 신청할 수 없다.</p> <p>②제1항에 따른 재정신청을 하려면 「검찰청법」 제10조에 따른 항고를 거쳐야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 항고 이후 재기수사가 이루어진 다음에 다시 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 경우 2. 항고 신청 후 항고에 대한 처분이 행하여지지 아니하고 3개월이 경과한 경우 3. 검사가 공소시효 만료일 30일 전까지 공소를 제기하지 아니하는 경우 	<p>제260조(재정신청) ①고소 또는 고발을 한 자는-----지방법원(이하 “관할 지방법원”이라 한다)에----- <u>〈단서 삭제〉</u></p> <p>② 제1항에 따른 재정신청을 하기 전에 「검찰청법」 제10조에 따른 항고를 거칠 수 있다. 다만, 재정신청을 한 때에는 항고하지 못하고 항고한 자가 재정신청을 한 때에는 그 항고는 취하된 것으로 본다.</p>

현행법	개정안
<p>〈신설〉</p> <p>제262조의2(재정신청사건 기록의 열람·등사 제한) 재정신청사건의 심리 중에는 관련 서류 및 증거물을 열람 또는 등사할 수 없다. 다만, 법원은 제262조제2항 후단의 증거조사과정에서 작성된 서류의 전부 또는 일부의 열람 또는 등사를 허가할 수 있다.</p> <p>제262조의4(공소시효의 정지 등) ① 제260조에 따른 재정신청이 있으면 제262조에 따른 재정결정이 확정될 때까지 공소시효의 진행이 정지된다.</p> <p>② 제262조제2항제2호의 결정이 있는 때에는 공소시효에 관하여 그 결정이 있는 날에 공소가 제기된 것으로 본다.</p>	<p>⑦ 법원은 충분한 수사가 이루어지지 아니하여 제2항의 결정을 하기 어려운 때에는 제265조의2에서 정한 재정담당변호사에게 사건에 대한 보완 수사를 명하여 2개월 이내에 수사를 완료하게 한 후 제2항 각 호의 결정을 할 수 있다. 다만, 법원은 필요한 경우 수사기간을 1차에 한하여 2개월까지 연장할 수 있다.</p> <p>제262조의2(재정신청사건 기록의 열람·등사 허가) 법원은 재정신청사건의 관련 서류 및 증거물 및 제262조제2항 후단의 증거조사과정에서 작성된 서류의 전부 또는 일부의 열람 또는 등사를 허가할 수 있다.</p> <p>제262조의4(공소시효의 정지) 제260조에 따른 재정신청이 있으면 제262조에 따른 재정결정이 확정될 때까지 공소시효의 진행이 정지된다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>제262조의5(공소제기의 의제 등) ① 제262조제2항제2호의 결정이 있는 때에는 그 사건에 대하여 공소의 제기가 있는 것으로 본다.</p> <p>② 제1항의 경우 재정담당변호사는 공소를 취소할 수 없다.</p>
<p>〈신설〉</p>	<p>제265조의2(재정담당변호사) ① 법원은 제262조제2항제2호의 결정이 있는 때에는 그 사건에 대하여 각 지방변호사협회장의 추천을 받아 재정담당변호사를 지정하고 사건기록을 재정담당변호사에게 송부하여야 한다.</p>

현행법	개정안
	<p>② 재정담당변호사는 해당 사건과 이와 병합된 사건에 대하여 종국재판이 확정될 때까지 검사로서의 지위와 권한을 가진다.</p> <p>③ 제2항에 따라 검사의 직무를 행하는 재정담당변호사는 법령에 의하여 공무에 종사하는 자로 간주한다. 재정담당변호사는 그 직무수행을 위하여 필요한 때에는 경찰청, 국세청 등 관계기관의 장에게 소속 공무원의 파견근무와 이에 관련되는 지원을 요청할 수 있다.</p> <p>④ 법원은 재정담당변호사가 그 직무를 행함에 있어서 부적당하다고 인정하거나 기타 특수한 사정이 있을 경우에는 그 지정을 취소하고 다른 변호사를 재정담당변호사로 지정할 수 있다.</p> <p>⑤ 재정담당변호사는 국가로부터 보수, 시설, 기타 필요한 경비를 지원받는다.</p> <p>⑥ 제262조제7항에 따른 수사를 명하는 법원의 결정이 있는 때에는 제1항부터 제5항까지를 준용한다.</p> <p>⑦ 재정담당변호사의 지정 기준·절차, 경비의 지원 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

라. 결어

검찰의 자의적인 불기소를 견제하고 범죄에 무방비 상태로 노출되어있는 피해자들을 구제하기 위해 재정신청제도는 전면적으로 확대될 필요가 있다. 또한 현재 심리가 미진하여 인용률이 낮은 재정신청제도의 실효성 확보를 위해 관할법원을 지방법원으로 해야 할 필요성 역시 있다. 마지막으로 기소를 거부한 검찰에 다시 기소를 맡길 것이 아니라 공소를 담당할 변호사를 법원이 선임하는 제도가 도입되어야 한다.

검찰개혁의 로드맵 에센스



검찰개혁은 본 이슈리포트에서 제기하는 5대 과제만으로 결코 끝나지 않습니다.

이후에도 검찰이 진정 국민을 위한, 시민과 함께하는 조직과 기능을 갖도록 하기 위하여 민주사회를 위한 변호사모임은 최선의 노력을 다하겠습니다.

검찰개혁은 본 이슈리포트에서 제기하는 5대 과제만으로 결코 끝나지 않습니다. 그러나 모든 제도개혁이 일거에 이뤄질 수 없는 노릇입니다. 아래에서는 간단하게 우리사회가 검찰개혁을 위해서 무엇을 해야 하는지에 관한 개략적인 로드맵이라고 할 수 있습니다.

Step 1
별도의 입법없이 시행 가능한
검찰개혁 방안

- 법무부의 탈검찰화
- 검사의 각 부처 파견 중단 또는 최소화
- 대검 반부패범죄특별수사단 폐지
- 검찰 공간부 폐지 및 노동전담부 신설 등

Step 2
2017년 정기국회 입법과제

- 고위공직자비리수사처 신설법안
- 재정신청 확대
- 검사 작성 피의자신문조서 증거능력의 변경에 관한 형사소송법 개정
- 대통령실 근무자의 검사 임용 제한 등 검찰청법 개정안
- 검사 등의 법무부 직원 겸직 금지
- 적격심사 개선, 부당지시에 대한 감찰청구, 검사징계법 개정 등

Step 3
2018년 6월 개헌 추진과 함께
병행할 개혁 과제

- 헌법 제12조 검사의 영장청구권 독점조항 개정
- 수사권과 공소권의 분리 (공소청 및 특별수사청의 설치)
- 자치경찰제의 실시
- 고등검찰청의 폐지

Step 4
2018 - 2022년까지 장기개혁과제

- 공적변호청 신설
- 지방검사장직선제 실시

민변이 제기하는 5대 과제는 선차적인 과제일 뿐입니다. 이후에도 검찰이 진정 국민을 위한, 시민과 함께하는 조직과 기능을 갖도록 하기 위하여 민주사회를 위한 변호사모임은 최선의 노력을 다하겠습니다.

발행인 정연순 | 발행일 2017년 6월
발행처 민주사회를 위한 변호사모임 | 주소 서울시 서초구 법원로4길 23 양지빌딩 2층
전화 02)522-7284 | 팩스 02)522-7285
홈페이지 www.minbyun.or.kr | 이메일 admin@minbyun.or.kr
지은이 (미정)

민주사회를 위한 변호사모임은 정보공유의 아름다운 정신을 따릅니다.

