

‘부패완판’ 조장하는 검찰개혁의 문제점

박 인 환 (바른사회시민회의 공동대표/前서울중앙지검 검사)

1. 검찰의 지위와 권한

◦ 검사의 직무(검찰청법 제4조)

검사는 '공익의 대표자'이고, '국민 전체에 대한 봉사자'

◦ '검사는 그 직무를 수행할 때 **국민 전체에 대한 봉사자**로서 헌법과 법률에 따라 국민의 인권을 보호하고 적법절차를 준수하며, 정치적 중립을 지켜야 하고 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다'

◦ 수사에 관한 권한(수사권)

- 수사개시권(독자적 직접 수사권), 수사지휘권, 영장청구권,
- 수사종결권(기소, 불기소) : 기소독점주의, 기소편의주의

◦ 기소권(공소제기권), 공소유지권, 형 집행권

2. 문재인 정권의 검찰 개혁

가. 문 정권의 검찰 개혁 방안

▶ 검찰권력 억제, 분산을 목표로 검경수사권 조정, 공수처 설치

1) 검경수사권 조정(2021. 1. 1.부터 시행)

0 경찰에 수사종결권 부여, 검찰의 경찰에 대한 수사지휘권 폐지 0 검찰의 직접 수사권 원칙적 폐지

검찰의 직접 수사권 6개 분야로 한정

=> 부패 사범, 경제 사범, 공직자 관련 사범, 선거 사범, 방위사업 관련 사범, 대형 참사 관련 사범 등 대통령령에 정한 6개 중대 범죄에 대한 검찰의 직접 수사권 유지(검찰청법 제4조 제1항)

0 경찰청 '국가수사본부(국수본)' 설치 : 수사지휘, 수사종결 보완책

최근 LH 신도시 부동산 투기사건의 수사지휘

0 검경 수사권 조정의 문제점

- 6대 중대 범죄의 범위 - 수사지휘권 폐지 - 수사종결권 부여 : 경찰 12만 명 이상

* LH 신도시 부동산 투기사건의 경우

정총리 지시로 설치된 '정부 합동특별수사본부'(합수본)는 누가 지휘하나?

뒤늦게 전국 43개 검찰청에 '부동산 투기사범 전담수사팀' 편성

500명 이상 검사와 수사관 투입 발표(2021. 3. 29.)

2) 고위공직자 범죄수사처(공수처) 설치

0 2019. 12. 30. 소위 '4+1' 협의체(더불어민주당·바른미래당·정의당·민주평화당 + 대안신당-민주평화당의 비당권파 중심)가 합의

0 '패스트트랙' 처리 국회 통과(2020. 1. 7. 공포)

'고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률'

0 검찰의 기소독점주의 제한, 수사권 분산 : 고위공직자 관련 범죄

[수사대상 고위공직자] : 전직(前職) 및 배우자, 직계 존비속 포함

대통령, 국무총리, 국회의원, 장성급 군인

판사, 검사, 헌법재판관

중앙행정기관 장관, 차관, 중앙선관위 등 정무직공무원

대통령비서실, 국가정보원 등 3급 이상 공무원

감사원, 국세청, 공정거래위원회, 금융위원회 등 3급 이상 공무원

[수사대상 범죄]

- 뇌물죄, 정치자금부정수수, 허위공문서 작성 등

- 불법체포 감금, 직권남용, 직무유기, 공무상비밀누설, 피의사실공표 등

공수처 설치의 문제점

가) 제도 도입과정 상의 문제점

- 1996년도 논의 초기에는 공수처가 홍콩의 염정공서나 싱가포르의 탐오조사국처럼 독립된 부패방지 전담 기구로서 주로 논의됨(TI 및 CPI 지수 관리)

* 1999. 10. 최초 특검 도입 : 한국조폐공사 노조 파업유도 사건

- 2001년 부패방지법이 제정되면서 공수처 대안으로 2002. 1. 부패방지위원회 출범

2005년 국가청렴위원회로 명칭 변경

2008. 2. 29. 국민권익위원회 통합 출범

- 2014년 박근혜 정부에서는,

개별 입법에 의한 특별검사제도에서 더 나아가

제도적 특별검사제(제도적 상설특검), 특별감찰관 제도를 법제화하여 도입

- 문재인 정권은 공수처법 시행 후 집권 여당인 민주당이 다시 180석이라는 절대다수 의석을 앞세워서 공수처장 후보 추천에 관한 야당의 비토권을 박탈하고 의결 정족수 완화를 위한 법률 개정

- 개정안은 2020. 12. 10. 국회 통과 후 12. 15. 공포되면서 바로 시행

12. 28. 야당이 배제된 가운데 공수처장후보추천위원회에서 초대 공수처장 후보자 2명 추천 의결[문 대통령은 초대 공수처장으로 김진욱 임명]

공수처 설치의 문제점

나) 운영 상의 문제점

- 과거 노무현 정부 때까지는 공수처에 독자적인 조사권 내지 수사권 부여만 쟁점이 되었지만, 공수처는 수사권에 더하여 기소권까지 부여된 대통령 직속 최고 준사법기관 헌법재판소, 대법원, 중앙선관위, 감사원 등 헌법기관을 직접 통제할 수 있는 초헌법적 기구로서 이를 견제(민주적 통제)할 기관조차 없음 [검찰총장에 대한 법무부 장관의 수사지휘권 등]

0 처음에는 공수처의 설치를 조국 사태를 벗어나기 위한 출구 전략으로 활용

0 검찰권 약화, 공수처 직할로 제왕적 대통령의 권한 강화

0 사법기관 장악 : 법원, 검찰, 헌법재판소 등

* 연간 판·검사 고소 및 고발 사건 약 3000건(현재 공수처 접수 500건 이상)

0 중앙선관위, 감사원 등 헌법기관, 고위 공직자(군인 포함), 야당 의원 등 반대파에 대한 정치적 탄압 가능성

0 '법무부의 민변화' 나아가서 '공수처의 민변화 또는 참여연대화'

0 검찰총장과 공수처장의 관계(법체계의 정합성 논란)

헌법기관, 사건이첩 요청권, 감독기관 유무, 상위기관 논란(?)

* 공소권 유보부 이첩 : 검찰의 수사권 나아가서 기소권도 직접 제한

0 수사대상자에 따라 수사기관 구분, 수사 및 기소권 분리(평등권 침해 문제)

고위공직자 가족 포함(자기책임 원리와 연좌제 논란)

법 시행 전 퇴직자 포함(소급효 논란)

공수처 설치의 문제점

[김학의 전 법무차관에 대한 불법 출국금지 사건의 이첩 및 재이첩 사태]

- 처음 수원지검이 공수처로 사건 이첩 : 이성윤 검사장, 이규원 검사
공수처는 다시 수원지검으로 사건 이첩하면서 수사 종결 후 재이첩 요청
- 수원지검은 공수처의 재이첩 요청을 무시하고,
이규원 대검 과거사진상조사단 검사, 차규근 법무부 출입국정책 본부장에 대한 전격적인 불구속 기소 단행
- * 공수처의 전속 기소권 논란 : '공소권 유보부 이첩'
- * 현재 관련 사건 수사 중 : 이성윤 서울중앙지검장, 이광철 민정비서관, 박상기 전 법무장관, 김오수 차관 등

[이성윤 서울중앙지검 검사장에 대한 '황제 접견(조사)' 논란]

공수처는 수사 개시도 못한 채 공수처장이 수사 대상으로 전략

3. 검찰 개혁 시즌2 : 검찰 수사권 완전 박탈 '검수완박'

0 검찰의 수사권 전면 폐지가 핵심 : 윤석열 검찰총장의 사퇴

0 현재 검찰에 남겨진 6개 분야(부패사범·경제사범·공직자 사범·선거사범·방위사업 사범·대형 참사)의 범죄 중 대통령령이 정한 중요 범죄에 대한 직접 수사권, 수사지휘권도 박탈

0 궁극적으로 검찰은 기소만 전담하는 기관으로 바꾸는 '수사와 기소의 완전 분리'[검수완박]

0 공소청, 기소청 명칭 변경 시도

* 검찰총장 : 검찰청장, 공소청장, 기소청장(?)

0 검찰 수사권의 완전 박탈과 기소권도 제한(공수처의 전속 기소권)

0 6대 중대 범죄 관련 '중대범죄수사청(중수청)' 설치 법안

* 중수청의 소속 문제 : 법무부, 행안부, 경찰청, 공수처(?)

4. 문재인 정권 검찰 개혁의 문제점

0 검찰의 수사권 분산, 축소에서 수사권 폐지로

검경수사권 조정 및 '공수처' 설치에 더하여 '중수청' 설치 기도[검수완박]

0 검찰 수사권의 폐지 : 수사권과 기소권의 완전 분리 및 기소권 제한(검찰청을 폐지하고 공소청, 기소청으로 변경)

0 권력기관의 총량 증가는 국민의 부담

경찰(국가수사본부), 검찰, 고위공직자범죄수사처, 특검, 중대범죄수사청

0 중첩된 수사기관 상호간의 관할 논란

* 부패 사범, 공직자 사범, 경제 사범 : 5급, 4급, 3급 이상 고위공직자, 뇌물 금액, 경제적 피해액 기준

0 공수처 설치에 특검이 도입되고 부패방지위원회, 특별감찰관제가 설치된 이후에도, 최근까지 20년 이상 끈질기게 함께
17건 정도의 관련 법안이 제안되는 등 국가보안법의 폐지와 함께 전통적 준사법기관인 '검찰'의 힘을 빼기 위한 좌파 진영
의 최대 숙원사업[선출되지 않은 권력]

4. 문재인 정권 검찰 개혁의 문제점

0 경찰청 산하 국가수사본부 : 검찰의 수사지휘권 폐지, 경찰의 수사종결권

0 '검수완박'에서 '부패완판'으로 : LH 사태(투기완판), 누적된 수사역량 약화

0 국가경찰과 자치경찰의 이분화(二分化)

2020년 12월 22일 기존 <경찰법>을 폐지하고 <국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률> 제정(2021년 1월 1일 시행)

- 자치경찰은 지방분권 이념에 따라 지방자치단체에 경찰권을 부여하고, 경찰의 설치·유지·운영에 관한 책임도 지방자치단체가 담당하는 제도

- 2019년 하반기부터 서울, 세종, 제주 등 시범 운영 시작으로 2022년까지 경찰 인력의 36% 가량을 자치경찰 신분으로 단계적 이관

- 자치경찰은 생활안전, 지역교통, 지역경비 임무를 위한 지역 치안 활동

0 경찰 사무의 분할에 따른 '한지붕 세가족' 경찰 시대의 문제점

=> 국가경찰(경찰청장), 자치경찰(시도 자치경찰위원회),

수사경찰(국가수사본부장)으로 분할된 지휘 감독권 및 지휘 감독 책임의 분리

4. 문재인 정권 검찰 개혁의 문제점

0 경찰 내부 개혁 과제의 누락 : 아동학대 살인 '정인이 사건'

0 고위공직자 범죄, 부패범죄 등 6대 중요 범죄에 대한 검찰 등 기존 사정기관의 수사권을 제도적으로 배제하고 공수처, 중수청에 전속수사권을 부여, 그러나 선진국 어디에도 검찰 수사권을 직접적으로 배제하는 입법례 없음

0 수사권과 기소권의 분리가 선진국의 추세라는 거짓말

선진국 대부분은 기소권 검사에게 수사권과 수사지휘권 인정(2017년 기준) OECD 35개 회원국 중 검찰에 수사권이 부여된 국가는 우리나라를 포함 미국, 독일, 프랑스, 일본 등 27개국, 나머지 8개국 중 핀란드와 슬로베니아는 검찰에 수사지휘권 부여

* 영국 SFO(중대비리수사청, Serious Fraud Office) : 수사 및 기소권

* 중국, 북한의 경우 수사와 기소의 형식상 완전 분리(독립성 없음)

0 중대 사건의 경우 수사과 기소의 융합 추세 : 사회적, 구조적 거악과 비리

LH 신도시 부동산투기 사건의 경우 : 검찰의 수사권, 수사지휘권

4. 문재인 정권 검찰 개혁의 문제점

0 검경수사권 조정, 공수처 설치 2개월도 안 돼서 다시 검찰제도를 전면적으로 부정, 폐지하는 수준의 중수청 설치
는 권력 견제와 인권 보호에 역행

* 70년 이상 구축, 운영된 우리 형사사법 시스템의 근본적 변화

0 피고인 또는 피의자 신분인 민주당 검찰개혁특위 구성 및 법안 발의 의원들 : 황운하, 최강욱, 김남국, 김용민 의원
등의 親 '조국' 장관 행태

5. 검찰개혁의 본질과 방향

1) 검찰의 정치적 중립성, 수사의 독립성 확보, 유지 : 검찰총장의 역할

2) 법무부로부터 독립성 강화 : 인사권, 예산권

3) 검찰의 중립성, 독립성 보장은 검찰 조직이나 검사 개인을 위한 것이 아니라 국민의 권익 보호를 위한 것 : 헌법질서 유지, 법치주의 수호, 인권보호

4) 수사와 인권보호 : 국정농단사건, 삼바사건 등 가혹하고 무리한 수사

“경찰은 때려서, 검찰은 불러서, 법원은 미루어서”

* 이재수 장군, 변창훈 부장검사

* 삼성전자 이재용 부회장의 삼성물산 불법합병 및 삼성바이오로직스 회계부정에 의한 '경영권 불법승계' 사건

* 2020. 9월 이 부회장과 최지성 전 미래전략실장, 김종종 전 전략팀장 등 11명이 자본시장법위반과 업무상배임 등 혐의로 기소되어 재판 중

1년 9개월 동안 50여회 압수수색, 430회 이상 계열사 임직원 소환조사(계열사 포함 전체 소환조사 횟수는 800회 이상)

두 차례 구속영장은 다 기각, 검찰 수사심의위원회 불기소 의견

5. 검찰개혁의 본질과 방향

5) 전통적 권력기관인 검찰에 대한 통제 수단 확보

스폰서 검사, 그랜저 검사, 밴츠 검사, 진경준 검사장 거액의 주식 무상증여 사건(넥슨 김정준 대표)

6) '특임검사' 제도의 운용

7) 검찰 권력과 전관예우의 타파

* 전관예우의 근절책 모색 : 형사사건 변호사 수임료 상한제 도입

8) 권력분립(삼권분립)제도의 중심 : 재판권(사법권)과 수사권의 분리

사회주의 국가(공산국가)의 법원, 검찰 제도와 비교 * 중국의 공안, 인민검찰원, 국가감찰위원회

9) 검찰 수사권의 핵심은 수사지휘권 및 보완수사권 여부

- 직접 수사 대신 경찰에 대한 수사지휘에 집중(수사의 완성도, 인권보호)

- 경찰의 박종철 군 물고문치사 사건 진상 규명, 천안 계모의 아동학대치사 사건을 살인죄로 기소한 사례

- 그 동안 검찰 수사종결 사건의 80% 내지 90%는 경찰송치 사건, 검찰은 1차 수사기관(경찰)에 대한 사법통제로 인권보호

와 수사의 효율성 유지

5. 검찰개혁의 본질과 방향

10) 문재인 정권은 공수처가 검찰개혁의 핵심이라고 주장하고 있으나,

정치적 중립성을 장담할 수도 없고, 견제와 균형의 원리가 작동하지도 않는 권력기관인 공수처를 설치하는 것이 검찰개혁의 본질이 될 수 없음

11) 공수처 보다는 부패방지위원회 제도(국민권익위원회), 특별감찰관 제도 및 상설 특검제(제도 특검)의 적극 활용

* 과거 박근혜 정부에서 도입된 특별감찰관법에 의한 특별감찰관조차 현재까지 임명하지 않고 있음(문재인 정권의 직무유기, 법치주의 위반)

12) 부패방지 주무 부서인 국민권익위원회의 기능에서 과거의 부패방지위원회(국가청렴위원회)처럼 부패방지기능을 분리하여, 부패행위, 공익침해행위, 부정청탁행위, 이해충돌행위 등에 대한 신고와 조사, 공직자 재산 등록 및 심사, 재산공개 및 이에 따른 조사 업무 시행

5. 검찰개혁의 본질과 방향

13) 넓은 의미의 부패와 관련한 범죄의 전속적 수사 및 부패방지를 위한 교육, 홍보, 타 기관과의 협력 등을 담당하는 가칭 '부패방지청(또는 국가청렴처, 국가청렴원)'으로 독립시키는 방안[수사권은 있으나 기소권은 없음]

- 부패방지청은, 국민권익위 소관의 부패방지법, 청탁금지법, 공익신고자보호법에 규정된 관련 업무와 함께 공직자재산등록 및 조사 등 공직자윤리위원회 소관 업무, 현행 특별감찰관법에 의한 특별감찰관 업무를 통합

- 부패방지청은 종합적으로 부패방지 및 단속 기능을 담당하게 함으로써 공직 부패에 관한 사전예방 기능과 사후통제 기능의 통일성 있는 결합 조직

- 부패방지청은 부패방지 전담 기관으로서 부패행위 등에 대한 수사권은 있으나 기소권이나 공소유지권은 인정하지 않는 것이 타당

- 특히 부패방지의 대상이 되는 공직자는 일정한 직분, 즉 고위공직자에만 한정되어서는 안 되고, 공직 분야만 아니라 널리 사적 영역에서도 불량식품 등 공익침해와 같은 행위는 부패 문제와 마찬가지로 종합적으로 접근

14) 검찰 등 수사기관의 경우 '수사대상자를 직급에 따라 누구로 할 것인가'를 중심으로 논의할 것이 아니라 다른 선진국과 마찬가지로 '어떤 범죄를 수사대상으로 할 것인가'를 중심으로 논의

5. 검찰개혁의 본질과 방향

15) 공수처장 임명 방식의 민주적 개선(공수처를 설치할 경우)

- 고위 공직자 관련 부패행위는, 주로 대통령과 청와대, 집권 여당 측 의원이나 고위 공직자 등 살아있는 권력의 부정, 부패, 불법행위에서 비롯
- 공수처 설치에 대한 민주적 견제 수단으로는, 공수처장의 후보자 2명을 집권당과 정부를 견제할 책임이 있는 제1야당에서 선정하여 대통령에게 추천하고, 대통령은 그 중 1명을 지명
- 특검 후보자 추천권 인정 사례 : 제1야당 등의 추천

내곡동 사저 의혹 특검(2012년), 최순실 국정농단 사태 특검(2016년)

- 국가형벌권 적용과 집행의 통일성을 위하여, 공수처를 도입한다고 하더라도 수사권은 부여할 수 있으나 기소권은 부여할 수 없음이 원칙

16) 검찰개혁은 검찰의 정치적 독립성과 중립성 확보, 예산과 인사의 독립성 인정, 검찰권 행사에 대한 사법적 통제, 시민과 언론의 감시 확대 등으로 해결