

## 물 건너간 검찰개혁

어느 정도 예견은 했지만 유감스럽게도 검찰개혁은 물 건너갔다. 지난 대선 때 여야의 대선후보들이 유권자 앞에서 굳게 약속했던 검찰개혁, 대통령 당선인의 국정목표와 국정과제에도 포함되었던 검찰개혁, 박근혜 정부의 신임 채동욱 검찰총장이 추진했던 검찰개혁심의위원회를 통한 검찰개혁은 이제 기대난망이다. 공권력에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위하여 검찰의 정치적 중립성 확보와 검찰권의 민주적 정당성을 강화하는 것이 필요하다고 판단하여 폐지를 약속했던 대검찰청 중앙수사부만 역사의 뒤안길로 보냈을 뿐, 산적한 개혁과제는 대통령의 개혁의지도, 국회의 개혁의 의도, 검찰 내부의 개혁필요성에 대한 공감도, 그리고 국민의 관심도 사라져가면서 실종위기다. 국회의 국정감사, 10월 재·보선, 검찰총장 인선절차 등 검찰개혁 논의를 살려내기에는 시기적으로 어려운 상황으로 보인다. 박근혜 정부나 새로 임명될 검찰총장도 검찰개혁보다는 검찰조직의 장악과 조직안정에 더 무게를 둘 것이 뻔하기 때문이다.

그래도 박근혜 대통령이 신뢰받는 정부가 되기 위해서는 공권력에 대한 국민의 신뢰회복이 절실하다고 판단하고 그 핵심방안으로 검찰개혁을 꼽았을 때는 내심 기대를 했었다. 중립성과 독립성이 충실히 보장되고 공정하고 투명한 검찰제도를 만들기 위하여 검찰 인사제도 개선, 검사장 보직 감축, 검찰인사위원회 운영 실질화, 법무부 및 외부기관 파견 검사의 단계적 감축, 검찰징계 및 적격심사 강화 등 그래도 몇 개는 실현되었는지 하는 희망도 있었다.

그러나 한편으로는 이렇게 될 줄도 알았다. 검찰개혁 공약도 표를 얻기 위한 입발림일 뿐이라는 것을. 물론 대통령 집권 초기에는 신뢰받는 정부

## 하 대 훈

- 대검찰청 검찰제도개혁위원회 위원
- 법무부 형사법개정특별심의위원회 위원
- 대법원 양형제도 연구위원회 위원
- 고려대학교 법학전문대학원 교수(형사법)



가 되기 위해서는 공권력에 대한 국민의 신뢰회복이 절실하다고 판단하고 그 핵심방안으로 검찰개혁을 꼽았을 것이다. 그러나 대통령직 인수위원회의 검찰개혁안부터 반쪽이 되었다. 대통령의 대선공약인 상설특검제가 사라지고 특별감찰관제만 남았다. 수사 대상이 판검사 및 고위공직자 비리가 아닌 대통령 친·인척 비리에 국한되어 있고 기소 권마저도 없는 허울뿐인 개혁안에 불과했다. 검찰개혁의 핵심인 상설특검제도 사실은 마지못해 거의 선거 직전 공약으로 끼워 넣더니 결국 인수위 개혁안에서는 빠져버린 것이다.

사실 절망은 박근혜 대통령이 전임 대통령과 검찰과의 폐약적 관계를 통해서 아무 것도 배운 것이 없다는 사실을 알았을 때였다. 박 대통령은 후보시절에 현직 검사가 청와대에 파견되는 일이 없도록 하겠다고 약속했다. 그러나 대통령의 약속은 침이 마르기도 전에 현직 부장검사를 청와대 민정비서관으로 발탁하면서 산산이 깨지고 말았다. 이제는 비서실장까지도 전직 검사로 채워 민정비서관으로 위장 전입한 검사들까지 합치면 청와대 비서실은 작은 검찰청과 다름없다.

법무부장관이나 검찰총장보다 기수가 높은 선배들로 채워져 있어 법무부와 대검찰청을 능가하는 '왕검찰청'이 되어 버린 형국이다. 여기에 더해 국무총리와 법무부장관도 검사출신이다. 가히 검찰공화국이라 부를 만하다.

검찰의 정치적 중립과 독립성은 검찰 스스로의 의지도 중요하지만 대통령과 정치권이 어떻게 하느냐에 달려 있다. 권력의 의지를 대변해야 할 때

언제든지 불러 세워 수족으로 삼을 수 있는 인물을 곁에 둔다면 검찰의 정치적 독립은 요원해진다. 검찰출신 국무총리와 법무부장관, 청와대 비서실장과 민정수석비서관으로 둘러싸여 있다 보니 집권 초기에만 시도할 수 있는 검찰개혁을 아예 포기한 것은 아닌지 하는 우려가 많았었다. 후보시절 과연 검찰개혁의 의지를 갖고 공약을 발표한 것인지도 의문이었지만 상하의 위계가 몸에 밴 검찰출신 인사들을 곁에 두어서는 검찰개혁을 시도할 수 없을 것이라는 예측과 우려가 현실로 나타나기 시작한 것이다.

물론 공약대로 대검 중수부는 폐지되어 조직은 역사의 뒤안길로 사라지고 간판은 대검찰청 역사박물관에 보관되어 있다. 대단한 개혁의 성과로 자랑하면서 그것이 개혁의 전부인 것처럼 느꼈을 것이다. 그러나 검찰개혁의 핵심이라고 할 수 있는 중수부 폐지는 조직 자체를 없애는 것이 관건이 아니다. 검찰의 정치적 중립성과 독립성을 확보하기 위한 전제조건에 지나지 않으므로 그것에 그쳐서는 안 된다. 중수부가 담당했던 고위공직자 비리 수사를 누가 담당할 것인가가 개혁의 요체이다. 그런 점에서 박근혜 정부가 과연 검찰개혁의 의지가 있는 것인지, 판검사를 포함한 고위공직자와 정치인이 관련된 권력형 비리에 대한 수사를 정치권력의 영향을 받지 않고 할 수 있는 방안이 무엇인지에 대한 고민을 한 것인지 의문이 들었던 것이다.

이제 국회에서의 검찰개혁 논의도 사실상 좌초 상태다. 국회 사법제도개혁특별위원회는 검찰개혁의 핵심인 상설특검 도입에 합의하지 못한 채 사실상 활동을 종료하였다. 대선 공약사항인 '상설'특검에 대한 여야의 동상이몽이 논의를 진전시키지 못한 것이다. 같은 '상설'특검을 말하면서도 여당은 특검법을 만들어 놓았다가 정치적 의혹이 큰 사건이 발생할 때마다 특검을 임명해 수사하는 형태의 제도특검을 주장한 반면, 야당은 별도의 조직과 인력을 갖춘 상설적 기구특검을 요구해왔다. 상황이 이렇게 된 데는 대통령과 집권여당의 책임이 크다. 상설특검 공약을 발표했다던 대통령이 침묵하는 사이 새누리당은 기존의 한시적 특검과 차별성이 전혀 없는 이른바 '제도'특검을 주장하면서 시간만 끌다가 개혁논의를 물 건너 보낸 것이다.

검찰 권력의 핵심은 수사권뿐만 아니라 기소권 독점과 불기소처분을 내릴 수 있는 기소재량권이다. 형사소송법상 검사가 작성한 피의자신문조서는 재판에서 그대로 증거능력이 인정된다. 이렇게 법과 제도적 장치들이 검찰을 권력기관으로 만들었다. 여기에 상명하복의 검찰조직은 법무부장관이나 검찰총장의 정치적 소신이나 성향에 따라 좌우될 수 있는 폐쇄적 조직이라는 점이 더해지면 그 권력행사의 정치적 독립성 및 중립성은 기대하기 어려워지는 것이다.

그래서 국민에게 위임받은 검찰권이 공정하게 행사될 수 있도록 견제장치를 마련하는 것이 당연과제다. 검찰의 수사·기소 독점권은 어떤 형태로든 수술이 불가피하다. 중수부를 폐지하는데 그칠 것이 아니라 상설특검이든 공직자비리수사처든 권력형 비리수사 전담기구를 도입해야 한다. 검찰뿐만 아니라 임명권자인 대통령으로부터 독립된 특별수사기구를 설치하여 수사기관을 다변화함으로써 수사(지휘)권 이외에 기소권을 독점적으로 보유한 검찰이 수사의지를 보이지 않는 판검사, 정치인 및 고위공직자가 관련된 권력형 비리와 부정부패 사건에 대해서는 별도의 수사기구가 수사할 수 있도록 하여야 한다.

검찰의 정치적 중립과 독립성은 대통령과 정치권이 어떻게 하느냐에 달려 있다. 박근혜 대통령이 대선 전후에 진정 검찰개혁의 필요성과 당위성을 인식했다면 인적 쇄신을 통한 과거와의 단절과 검찰개혁의 실천의지를 분명히 밝혔어야 했다. 검찰조직을 어떻게 이끌어갈 것인지에 대한 소신과 능력이 있는 인물을 법무부장관과 검찰총장으로 임명하는 것이 출발점이었다. 이제라도 절차가 진행 중인 검찰총장 임명을 제대로 해야 한다. 검찰총장후보추천위원회 추천을 받은 채동욱 전 검찰총장처럼 청와대와 집권여당이 아니라 국민을 바라보고 검찰을 지켜나갈 수 있도록 해야 한다.

검찰조직은 내부적으로는 법집행의 공정성과 투명성을 담보하고 전문성을 확보할 수 있는 조직과 능력을 갖추어야 하고 외부적으로는 정치권력으로부터의 독립성, 법집행의 공정성과 엄정성에 대한 국민의 신뢰를 확

보하여 사회정의실현에 기여하는 조직이어야 한다. 조직이 관료화, 위계화, 폐쇄화되면 될수록 권력 기관화되고 정치적 영향가능성이 증가하게 되면 정치권력의 사유화가 될 가능성이 높아지게 된다. 조직의 민주화와 외적 통제만이 검찰의 정치적 독립을 확보할 수 있게 한다.

법치국가의 법은 통제와 억압의 도구가 아니라 시민의 자유와 권리를 보장하는 장치다. 이러한 민주주의의 대명제가 지난 이명박 정부에서 훼손되었다. 그 핵심에 법무부검찰이 자리 잡고 있다. 정치적으로 예속되어 가는 검찰, 정권의 시녀라는 오명을 뒤집어 쓴 검찰을 그대로 둘 것인가. 살아있는 권력의 의지를 실현하는데 봉사하는 검찰이 되도록 내버려 둘 것인가. 그러면 안 된다. 국가의 권력의지가 아니라 법적 의지를 실현하는 검찰조직으로 변하게 해야 한다. 그래서 '정치적으로 독립된 검찰', '민주화의 가치와 인권의 가치를 존중하는 검찰', '국민을 섬기는 검찰'이 되게 해야 한다. 그러려면 대통령이 검찰을 곁에 두어야 임기 내내 편할 수 있다는 달콤한 유혹으로부터 빨리 벗어나야 한다. 다시 검찰개혁 이슈, 살려내야 한다.