

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ②

내란죄 수사에서 드러난 형사사법 체계의 문제점, 누가 수사하고 누가 결정하는가?

일시 | 2025. 2. 18. 화 오전 10시

장소 | 국회의원회관 제1소회의실

주최 |  여의도연구원  박수민 의원

P/r/o/g/r/a/m

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ②

- 주 제: [창립 30주년 여의도연구원 연속토론회 “국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ②]
내란죄 수사에서 드러난 형사사법 체계의 문제점, 누가 수사하고 누가 결정하는가?
- 일 시: 2025년 2월 18일(화) 오전 10시
- 장 소: 국회의원회관 제1소회의실
- 주 최: 여의도연구원, 국회의원 박수민

10:00 ~ 10:20	개 회 식 ※ 원활한 토론회 진행을 위해 내빈 소개, 사진 촬영 등은 생략합니다. 내외빈 여러분의 양해 부탁드립니다.
개 회 사	윤희숙 여의도연구원장 박수민 국회의원
축 사	권영세 비상대책위원장·여의도연구원 이사장 권성동 원내대표 김상훈 정책위의장
10:20 ~ 11:30	내란죄 수사에서 드러난 형사사법 체계의 문제점, 누가 수사하고 누가 결정하는가?
좌 장	윤희숙 여의도연구원장
발 제	내란죄 수사에서 드러난 형사사법 체계의 문제점, 누가 수사하고 누가 결정하는가? 김종민 변호사
토 론	1. 김성룡 경북대 법전원 교수 2. 이동재 매일신문 객원편집위원
Q & A	

C/O/N/T/E/N/T/S

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ②

개회사

윤희숙 여의도연구원장	i
박수민 국회의원	iii

축사

권영세 비상대책위원장·여의도연구원 이사장	vi
권성동 원내대표	viii
김상훈 정책위의장	x

발제 및 토론

발 제

내란죄 수사에서 드러난 형사사법 체계의 문제점, 누가 수사하고 누가 결정하는가?	1
김종민 (변호사)	

토 론

1. 김성룡 (경북대 법전원 교수)	15
2. 이동재 (매일신문 객원편집위원)	21

개회사

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ②



윤 희 숙
여의도연구원장

안녕하십니까, 여의도연구원장 윤희숙입니다.

‘대한민국 대전환’을 위한 기획 토론회 ‘국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가’를 준비하는 마음이 무겁고도 희망적입니다. 현재의 혼돈을 뚫고 새로운 질서가 태어나기 위해서는 우리 스스로 냉정하게 현실을 인식하고 해결을 위해 전력을 다해야 한다고 통감했기 때문입니다.

70여년 경제발전의 빛나는 성과를 누리고 있지만, 어느덧 우리가 희망하는 사회의 모습과 지금의 모습이 너무도 괴리됐다는 것이 점점 더 명확해지고 있습니다. 무엇보다 국가와 국민의 관계가 더 이상 시대와 맞지 않습니다. 국가란 더 이상 국민을 위에서 다스리고 통제하는 존재가 아닙니다. 자유로운 시민이 더 안전하고 신바람나게 잠재력을 펼치도록 운동장을 깔고 돌보는 것이 국가이며, 그것을 구성하는 3권은 서로를 존중하고 견제해야 합니다.

그러나 근래 부각되고 있는 우리 권력기관들의 모습은 국민들의 신뢰를 상실하고 있습니다. 서로 마찰할 뿐 아니라 국민에게도 고압적입니다. 과거에는 그런 방식이 일부 효율적이었을 수도 있으나, 이미 고도로 발전된 한국 경제와는 어울리지 않습니다.

개개인이 각자의 잠재력을 맘껏 발휘하며 삶을 자유롭게 누리기 위해서는 국가와 개인의 관계가 근본적으로 조정돼야 합니다. 위아래 관계가 아닌 수평적 관계로 전면 재편돼야 할 때인 것입니다.

본 토론회는 이러한 문제점을 명확하게 규명하고 무엇을 개선해야 할지 실천적 과제를 추출하는 기회로 기획했습니다.

바야흐로 낡아진 오랜 틀을 깨고 새로운 판을 짜야 할 시간입니다. 전화위복이라는 말이 가리키듯, 생각을 모아 지금의 문제를 해결하는 과정에서 국민 개개인의 삶 또한 보다 자유롭고 행복해질 것이라 믿어 의심치 않습니다. 참석해주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다.

2025년 2월 18일
여의도연구원장 윤희숙

개회사

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ②



박 수 민
국회의원

오늘 토론회를 찾아주신 내외 귀빈 여러분, 반갑습니다.
국회의원 박수민입니다.

과거 공직에 있었을 당시, 청와대 민정수석실에서 근무했던 적이 있습니다. 우리나라 형사법체계의 운영을 지켜본 것이 제가 사법 수사기관들에 대한 깊은 관심을 갖게된 계기가 되었습니다.

정권이 바뀌면 어김없이 전 정부에 대한 수사가 시작됩니다. 공직자들이 수사를 받고 구속이 되고 기소가 됩니다.

그래도 과거에는 장관만 조사하더니 요즘에는 서기관, 사무관, 주무관까지 예외가 없습니다. 어떤 정부에서 어떤 공을 세우든 공직자들의 도착지점은 서울구치소라는 것이 서글프고 자괴감이 들었습니다. 제가 공직을 떠난 이유 중 하나입니다.

노무현 정부의 DJ 대북송금 특검, 이명박 정부의 노무현 전 대통령 불법 정치자금 수사, 박근혜 정부의 이명박 정부 자원외교·방산 의혹 수사, 문재인 정부의 박근혜/이명박 정부 수사 등등 이런 수사를 거쳐서 우리 정치가 더 좋아졌는지? 정의가 세워졌는지, 나라가 더 좋아졌는지? 질문드리게 됩니다.

저는 12년 만에 공직에 복귀하면서 이제 이런 정치적 갈등이 조금은 나아지지 않았을까 기대했었습니다.

안타깝게도 정반대였습니다.

윤석열 정부는 이재명 대표 수사에 발목이 잡혔습니다. 이에 민주당은 무차별적인 탄핵과 특검 공세로 이재명 대표를 방탄하며, 헌법을 파괴하고 있었습니다.

우리는 이 파란의 비극 속을 걷고 있습니다. 이제는 이 비극을 끝내야 합니다. 사법을 동원하는 정치, 정치와 연동된 사법을 끊어내야 합니다.

출발점은 오늘과 같은 공론화입니다. 그간 문제가 무엇이었는지, 앞으로 어떻게 해나가야 할지? 투명하게 토론해 나가야 합니다. 오늘 이 토론회가 그 시발점이 되기를 기대합니다.

앞서서 감히 말씀드리면,

첫째, 정권 혹은 정치와 사법의 관계는 어떠해야 하는지? 살펴 주십시오.

특히 전 정권 혹은 상대 진영에 대한 금도는 무엇인지?

혹시 전 정권 혹은 상대 진영에 대한 수사를 해야 한다면,

국론 분열로 가지 않을 수 있는 절차와 과정이 있는지?

살펴 주십시오. 미국, 독일 등 선진 민주국가들의 경험과 교훈이 있을 것으로 생각합니다.

둘째, 검찰, 경찰, 공수처 개혁 방안을 살펴 주십시오.

검수완박, 검경수사권 분리 등 수차례 개혁을 추진해왔지만, 국민들 입장에서 무엇이 좋아진 것인지? 전혀 알 수가 없습니다. 검경수사권 분리 이후 수사가 제대로 진행되지 않는다는 세간의 걱정이 높습니다.

또한 정권의 향배에 따라 검찰, 경찰의 수사의 방향이 달라집니다. 금번 계엄 해제 이후, 대통령을 체포·구속하려는 검찰, 경찰, 공수처간의 초법적 경쟁이 시작되었습니다.

정권의 풍향계를 감지하는 공직 사회의 인지상정으로 칠 수 는 있는데, 공무원의 정치적 중립이라는 헌법 원리를 이렇게 쉽게 넘나들어도 되는 것인지? 좋은 대안은 없는지 고민을 부탁드립니다.

관련하여, 공수처는 폐지하는 것이 맞다고 생각합니다. 이번 윤석열 대통령 내란혐의 수사와 체포 과정을 통해 공수처의 기능혼선과 예산 낭비 상황이 전 국민에게 목격되었습니다. 조직 유지의 이유가 증발됐다고 보입니다.

다만, 더 좋은 개혁 방안이 있다면 열어 놓고 제안을 부탁드립니다.

셋째, 금번에 정당과 국회 추천에 의한 헌법재판소 구성에 대한 국민적 논란과 우려도 급증했습니다.

현재의 다양성은 어떻게 확보될 수 있는지?
아니 현재 체제 자체에 문제가 있는 것인지?
원점에서 토론 되어야 하는 시점으로 봅니다.
좋은 검토를 부탁드립니다.

끝으로 산업스파이 수사 등 국가 보안체제도 강화되어야 합니다.

동시에 한국형 FBI와 CIA 체제를 발전시켜가면 어떨지? 조직 구조도 살펴 주십시오.

또한 대한민국은 마약청정국이 맞는지요?
마약 수사는 왜, 어떻게 풀린 것인지요?
마약 수사에 대해 특별히 살펴 주십시오.

축사에서 요구 사항이 너무 많아서 죄송합니다.

앞으로 저는, 토론해 주시는 내용을 잘 받아서 그 내용을 현실화시키는데 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

2025년 2월 18일
국민의힘 국회의원 박수민



권 영 세

비상대책위원장·여의도연구원 이사장

안녕하십니까. 국민의힘 비상대책위원장 권영세입니다.

여의도연구원 창립 30주년을 맞아 ‘국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가’라는 주제로 연속토론회가 열리게 된 것을 기쁘게 생각합니다.

뜻깊은 토론회를 준비해주신 윤희숙 원장님, 그리고 행사를 공동 주최해주신 최형두·김미애·박수민 의원님께 감사드립니다. 또한, 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분께도 감사 말씀을 드립니다.

대한민국은 민주공화국이며, 민주공화국은 삼권분립이라는 견제와 균형의 원칙 위에 운영됩니다. 하지만, 우리는 현재 대한민국의 ‘삼권분립’이 무너지는 상황을 목도하고 있습니다.

입법부를 장악한 거대야당은 법과 규칙을 마음대로 바꿔가며 그들만을 위한 ‘방탄막’을 둘러치고 있고, 의석수를 무기로 ‘조기 대선’을 앞당기기 위해 행정부를 무력화하는 것을 넘어, 사법부까지 종속시키려 합니다.

더욱 가관인 것은 수사기관과 사법부가 보이는 일련의 모습입니다. 국민을 섬기고 법치를 바로세워야 할 국가기관이 존재 목적을 저버리고 국민 위에 군림하는 ‘주객전도’ 현상을 보였습니다.

특히, 많은 국민이 현직 대통령이 체포되고 구속되는 헌정사상 유례없는 일이 일어나는 과정을 지켜보시면서 눈살을 찌푸리셨고 분노하셨습니다. 검찰과 경찰, 공수처 등 수사기관들은 다음 정권에 줄서기 위해 인간함을 쓰면서 마치 사냥이라도 하듯 경쟁적으로 달려들었고, 사법부는 비겁하게 권력의 눈치만을 살폈습니다.

한편, 법치와 민주주의 수호의 '최후 보루'라 할 수 있는 헌법재판소의 편향적 행태도 많은 논란을 일으키고 있습니다. 헌법학자들을 비롯한 각계에서도 탄핵심판이 무리한 속도로 편파적으로 진행되고 있다고 우려하는 실정입니다. 공정하고 객관적인 판결을 내려야 할 헌법재판소가 답을 미리 정해놓고 재판에 임하는 건 아닌지, 많은 국민들께서 의구심을 감추지 못하십니다.

대한민국의 근간인 헌법을 다루는 국가기관을 우리 국민들이 믿지 못하는 참으로 어처구니 없는 일이 벌어지고 있는 것입니다. 이처럼 국가기관이 국민의 신뢰를 잃는다면 우리 사회의 갈등을 조정하기보다는 오히려 갈등을 증폭시키는 '역촉매'로 작용할 위험성이 있습니다.

대한민국은 G7 주요국들과 어깨를 나란히 할 정도로 국력이 커졌습니다. 작년 8월, 세계은행은 '2024년 세계개발보고서: 중진국 함정' 보고서에서 한국을 '중진국 함정'에서 탈출한 '성장 슈퍼스타'로 언급했습니다.

이렇게 우리나라 국력은 중진국 함정에서 빠져나왔는데, 정작 국가기관은 아직도 중진국 함정에서 허우적거리는 게 아닌지 성찰할 필요가 있습니다. 나아가 현행 '87체제'를 극복해야 한다는 목소리도 귀기울여야 합니다.

우리나라가 다시 한번 대도약을 하기 위해서는 국가기관을 조속히 정상화해야 합니다. 모쪼록 이번 연속토론회에서 국가기관의 현재 모습을 객관적으로 되짚어보고, '법치'와 '민주주의'의 본질적 가치에 집중하는 국가기관으로 거듭날 수 있도록 해법을 모색하는 귀한 시간이 되기를 기대합니다.

다시 한번 뜻깊은 토론회가 열린 것을 축하드리며, 참석해주신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2025년 2월 18일

국민의힘 비상대책위원장·여의도연구원 이사장 권영세

축사

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ②



권성동
원내대표

안녕하십니까, 국민의힘 원내대표 권성동입니다.

여의도연구원 창립 30주년을 맞아 열리는 「국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가」 연속 토론회의 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 자리를 마련해주신 윤희숙 여의도연구원장님, 최형두 의원님, 박수민 의원님, 김미애 의원님을 비롯한 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

지금 대한민국은 비상상황입니다. 삼권분립은 무너지고 있고, 국민을 위해서 일해야 할 국가 기관들이 국민의 위에서 군림하려는 행태가 나타나고 있습니다.

먼저, 현재 진행되고 있는 헌법재판소의 탄핵 심판 절차를 살펴보면 공정성은 사라지고 재판관 개인의 입맛대로 골라 재판하는 ‘재판 쇼핑’이 자행되고 있습니다. 심지어 탄핵 수사 과정에서는 법원의 자의적 해석이 낳은 불법 영장으로 대통령이 체포되고 구속되는 보고도 믿지 못할 일이 자행되기도 하였습니다.

수사기관은 어떻습니까? 민주 세력으로부터 시작된 검찰개혁은 지난 정권에서 정점을 찍었고 기어코 공수처라는 민주국가에 유례없는 홍위병을 만들어냈습니다. 그 결과, 국가 비상사태하에서 수사의 절차적 허점이 드러났으며 이는 국가적 혼란으로 이어졌습니다.

국회도 마찬가지입니다. 그동안 국회는 여야가 싸울 때 싸우더라도, 관행이란 대의명분하에 최소한의 협치와 양보가 이루어져 왔습니다. 그러나 작금의 상황을 보면 선배 정치인께서 일궈 오신 협치와 상생의 정신은 온데간데없이 오직 지지층만을 위한 정치에 매몰되어 있습니다.

29번의 국무위원 탄핵 낚발, 수 없이 자행된 입법 폭거, 대규모 예산 삭감을 통한 행정부 마비 등 야당은 본인들만이 민의고 정의라 포장하며 폭주와 독단을 자행해왔습니다.

대한민국은 전진하고 있지만, 정치와 국가 스스로가 국민을 외면하고 발목 잡는 것은 아닌지 되돌아볼 때입니다.

이렇게 되기까지 우리 국민의힘도 잘했다고 말할 순 없습니다. 그러나 변화와 개혁에 대한 국민적 목소리가 높은 현시점에서, 여당으로서 주도해 나가야 한다고 생각합니다.

따라서 오늘 당의 싱크탱크인 여의도연구원과 많은 전문가 여러분께서 이번 토론회를 통해 지혜를 모아주시고, 실효성 있는 방안으로 도출되길 기대합니다.

국민의힘은 도출해주신 고견을 바탕으로 국가기관 각각 본연의 역할을 되찾고, 균형 잡힌 삼권분립체제를 완성하여 국민 여러분께 돌려드릴 수 있도록 노력하겠습니다.

다시 한번 「국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가」 연속토론회의 개최를 축하드리며, 참석 해주신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2025년 2월 18일
국민의힘 원내대표 권성동

축사

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ②



김 상 훈
정책위의장

안녕하십니까! 국민의힘 정책위의장 김상훈 의원입니다.

오늘부터 3일간 이어지는 여의도연구원 창립 30주년 기념 연속토론회 ‘국민위에 군림하는 국가기관 정상인가’를 준비해 주신 윤희숙 여의도연구원장님과, 최형두·김미애·박수민 국회의원님께 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 바쁘신 와중에도 토론회에서 고견을 주실 장영수 고려대 교수님, 김종민 변호사님, 장용근 홍익대 교수님을 비롯해, 토론으로 힘을 쏟아 주실 학계 전문가와 언론인 여러분께도 감사드립니다.

대한민국 헌법은 3권분립 원칙을 채택하고 있으나, 국회의 권력이 비대해져 다수당이 마음만 먹으면 대화와 타협이 무색하게 대통령 및 국무위원 탄핵과 상임위 독식, 변칙적 법안 통과 등 비정상적 행태가 존재하는 상황입니다. 국회의장 역시 다수당에 의해 선출된 거수기 역할에 그치며, 고유의 기능을 상실했습니다.

민주당은 극단적인 여소야대 상황에서 국민이 선택한 대통령과 정부를 정치적으로 흔들기 위해 윤석열 정부 출범 이후 29번의 탄핵소추안을 발의했고, 국회법·지역화폐법 등 40여개 법안에 대한 입법 폭거를 자행하였습니다. 이러한 탄핵과 입법폭거로 인해 국회는 ‘제왕적 국회’라는 오명을 뒤집어 쓰기에 이르렀습니다. 국회가 국민 위에 군림하고 있는 것입니다.

자유민주주의·법치주의 최후의 보루 사법부도 국민적 우려를 사고 있습니다. 서울서부지법은 ‘영장판사쇼핑’의 또 다른 주체가 되었습니다. 헌법재판소는 재판관 구성의 편향성으로 비판을 받고 있고, 내란죄 탄핵사유 배제에서도 국회소추인단과 재판편의주의적 행태를 보였다는 의혹을 사고 있습니다. 사법부의 공정성에 대한 국민적 의심이 날로 커져 가고 있는 상황입니다.

탄핵수사 과정에서 보여준 사법기관의 수사 경쟁도 국민의 우려를 사고 있습니다. 내란죄 수사권한이 없는 공수처가 내란죄에 대해 직접 수사 하겠다는 월권적 행태를 보였고, 서울서부지법과 함께 ‘영장판사쇼핑’을 주도하기에 이르렀습니다. 검찰은 대통령에 대한 무리한 구속 기소 결정으로 사법원칙을 무너뜨렸다는 평가를 받고 있고, 경찰은 계엄 수사에서 특정 정당의 국회의원과 내통하였다는 의혹을 받고 있는 실정입니다.

이처럼 현재의 대한민국은 헌법 정신과는 달리 ‘국민 위에 국가기관이 군림’하고 있는 상황입니다. 정치적 혼란으로 인해 지금 대한민국은 위기라고들 말합니다. 대한민국이 이러한 위기를 또 다른 기회로 만들어 내기 위해서는 국가기관을 조속히 정상화해야 할 것입니다.

이러한 상황에서 ‘국민위에 군림하는 국가기관 정상인가’ 라는 주제로 우리나라 권력구조를 비롯한 헌법 체계 혁신에 대해 고견을 나누는 이번 토론회는 큰 의미가 있다고 생각합니다.

이번 연속토론회가 대한민국 국가기관이 헌법 가치에 부합하는 국가기관으로 거듭날 수 있는 해법을 모색하는 시간이 되기를 기대하겠습니다. 다시 한번 의미있는 토론회가 개최됨을 축하드리며, 참석해주신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

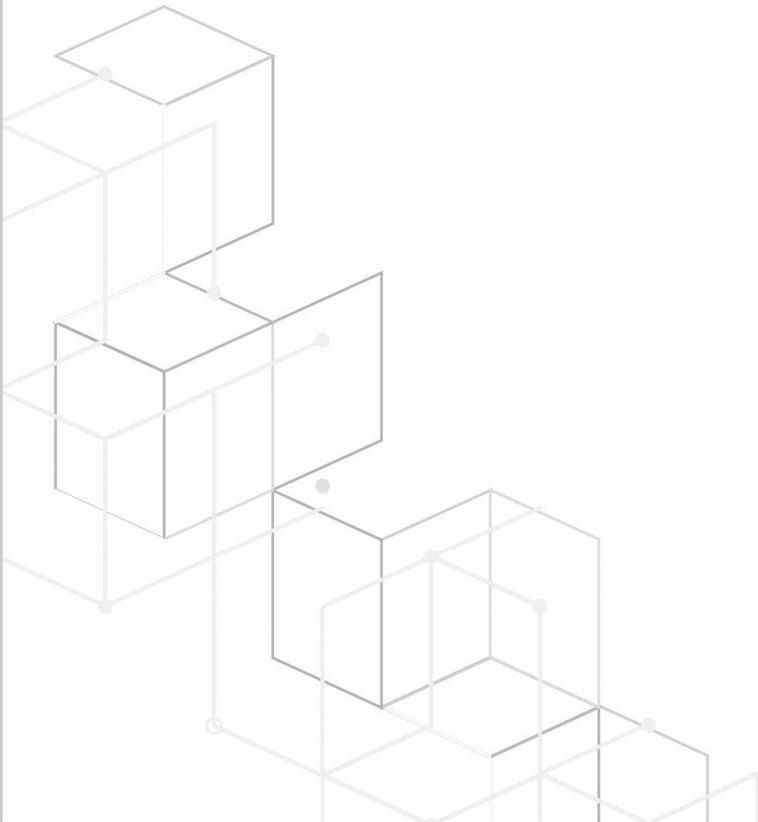
2025년 2월 18일

국민의힘 정책위원회 의장 김상훈

발제

**내란죄 수사에서 드러난
형사사법 체계의 문제점,
누가 수사하고 누가 결정하는가?**

김종민 변호사



내란죄 수사에서 드러난 형사사법 체계의 문제점, 누가 수사하고 누가 결정하는가?

김종민 변호사

1. 들어가는 말

비상계엄 사태로 인한 내란죄 수사과정의 대혼란과 수사기관 간 권한의 충돌은 현행 형사사법체계의 모든 문제를 수면 위에 드러냈다. 무력화 된 검찰은 준사법기관으로서의 역할을 포기했고, 정치적 수사기구로 변질된 고위공직자범죄수사처(공수처)는 위법과 편법을 일삼았다. 수사권조정으로 독자적 수사권을 확보한 경찰은 통제받지 않는 14만의 거대 경찰권력의 실체가 무엇인지 보여주었다. 무소불위 검찰을 개혁하겠다고 강행한 문재인 정권의 공수처 신설, 검경수사권조정은 완벽한 실패였음이 증명됐다. 우리 형사사법제도는 대한민국 정부 수립 이후 지금까지 많은 발전을 거듭해 왔다. 비록 과거 권위주의 시대 일부 정치적 사건 등에 있어 어두운 부분이 있었지만 안정된 치안상태를 확보하고 범죄를 효과적으로 진압하는데 기여해 온 사실도 평가받아야 될 부분이다. 형사사법제도는 국가경쟁력과 직결되는 국가 인프라다. 최소의 비용으로 가장 효과적인 범죄의 예방과 진압, 피의자와 범죄피해자의 인권보호에 기여하는 것이 좋은 형사사법제도다. ‘검찰개혁’을 둘러싸고 지난 20년간 수많은 갈등과 정치적 논란이 있었지만 문재인 정권 검찰개혁의 완벽한 파산과 실패가 의미하는 바는 아무리 거창한 명분을 앞세우더라도 정확한 진단이 선행되지 않고 미래지향적이고 발전적인 개혁의 밑그림과 치밀한 각론이 없으면 개혁은 실패한다는 것이다. 원점에 서서 근본 틀을 다시 짤 때가 되었다. 리모델링 수준의 미봉책이 아니라 재건축 수준의 근본적 개혁으로 나아가지 않으면 안된다. 기관이기주의와 정치적 이해관계를 떠나 최선의 형사사법제도를 위한 방안은 무엇인지, 이를 위해 법원과 검찰, 경찰이 어떻게 협력하고 역할 분담을 하는 것이 바람직한지 새로운 설계도를 내놓아야 한다. 형사사법체계 개혁의 기본방향은 검찰과 경찰을 ‘수사권력’에서 ‘수사기능’으로 변모시켜 국민의 검찰과 경찰로 거듭나게 하는 것이다. 수사권 행사와 그 결과에 대한 책임이 조화와 균형을 이룰 수 있어야 한다. 대형금융범죄와 첨단기술유출 등 근본적으로 변화된 범죄환경과 범죄의 글로벌화에 제대로 대응할 수 있도록 수사조직과 수사권을 강화해야 한다. 강력범죄와 마약범죄 등으로

부터 사회를 안전하게 방위할 수 있도록 재범방지 정책도 중요하다. 형사사법체계의 개혁은 국가개혁이라는 거시적 관점에서 성과와 부작용 모두를 고려해 최적화를 목표로 설계되지 않으면 안 된다.

2. 내란죄 수사에서 드러난 문재인 정권 검찰개혁의 문제점

(1) 검찰제도에 대한 몰이해와 검찰 무력화

검찰에 대한 오해 중 하나가 검찰이 수사기관이라거나 소추기관이라는 것이다. 검찰이 직접 수사를 많이 하다 보니 검찰 스스로도 수사기관으로 인식하는 경우가 많다. 대법원 판례에서조차도 검찰을 ‘수사기관’으로 표현한다. 검찰이 수사를 하는 것은 맞지만 검찰이 곧 수사기관이라고 보는 것은 검찰에 대한 올바른 이해가 아니다. 수사권 기소권 분리론도 수사권의 본질과 소추 개념을 제대로 이해하지 못한데서 비롯된 결과다. 우리가 채택하고 있는 대륙법계 검찰제도의 검사는 원래 ‘행정권을 대리하는 사회와 공익의 대표자’로서 프랑스 혁명의 결과 탄생한 것이다. 검찰제도가 최초로 도입된 프랑스 1790년 법률에서 검사를 “**사회를 대표하고, 사회의 이름으로 법원이 공공질서에 관련되는 법을 선언하는지 여부를 감시하며, 판결을 집행하기 위한 목적으로 법원에 소속된 특별사법관으로서 법원에 대한 행정권의 대리인 agent de pouvoir executive**”으로 정의하였다. 검사제도의 본질과 정체성을 적절히 설명해 주는 정의이고 오늘날 검찰제도를 이해하는데 있어서도 중요한 개념이다. 검경수사권조정 이전의 검찰청법 4조에서 “**검사는 공익의 대표자로서 ① 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항 ② 범죄수사에 관한 사법경찰관리 지휘·감독 ③ 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구 ④ 재판 집행 지휘·감독 ⑤ 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘·감독 ⑥ 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항에 대해 권한을 가진다**”고 규정한 것도 그 때문이다. 윤석열 정권 출범 이후 시행령 개정으로 일부 수사권을 회복하기는 했지만 6대 주요 범죄를 제외하고 검찰의 수사권을 원천적으로 제한하고 수사지휘권을 폐지한 것은 정치적 목적으로 검찰을 무력화 한 중대 실책이 아닐 수 없다. 그 결과 최고의 수사역량과 경험을 갖추고 있으면서도 내란죄 수사권이 박탈된 검찰은 현직 대통령에 대한 내란죄 수사라는 헌정 사상 초유의 수사에서 배제되고 말았다.

(2) 정치적 수사기구로 변질된 고위공직자범죄수사처

공수처 신설 논의는 1996년 참여연대가 부패수사 전담기구로 설치할 것을 입법청원 하면서 시작되었다. 고위공직자 비리를 효과적으로 수사하고, 검사만이 법원에 형사사건의 재판을 청구할 수 있는, 검찰 기소독점주의의 폐해와 특별검사제의 한계를 극복할 수 있는 최고의 검찰개혁 방안으로 논의되어 왔다. 공수처는 홍콩의 반부패수사기구 영정공서ICAC, 싱가포르의 탐오조사국CPIB을 모델로 했지만 입법 단계에서 2018년 3월 신설된 중국 국가감찰위원회 사례가 참고되었다. 유일한 해외 사례인 중국 국가감찰위원회는 국무원 감찰부, 국가예방부패국, 인민감찰원 반부패 수사 조직을 통합한 거대사정기구다. 행정기관, 사법기관과 동일한 지위를 부여받은 국가감찰위원회는 조사, 심문, 구금, 재산동결 및 몰수 권한을 갖는다. OECD 국가 중 우리의 공수처와 같은 수사기구를 둔 나라는 없다. 반부패 수사기구라는 당초 의도는 사라지고 중국식 공안통치를 지향하는 수사기구로 바뀌었다. 공수처법은 2019년 제정 당시 법안 제안 이유에서 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 엄정하게 수사하기 위해 독립된 수사기구를 신설할 필요성이 있다고 밝혔다. 그러나 수사대상에 부패범죄와 무관한 직권남용, 직무유기, 피의사실공표, 공무상비밀누설 등이 모두 포함되면서 정치적 수사기구로 변질되고 말았다. ‘정의롭고 공정한 나라를 위해 검찰의 수사권과 기소권 독점을 허문 헌정사적 사건’으로 자화자찬한 문재인 정부 검찰개혁의 상징이었지만 1기 김진욱 공수처는 3년간 600억 원의 예산과 25명의 공수처 검사, 수사관 40명을 투입하고서도 직접 기소한 사건은 3건에 불과했다. 그 중 2건은 무죄가 선고됐다. 출범 직후부터 공수처장의 리더십 부재, 정치적 편향성과 인사전횡, 부실한 수사력 논란이 이어졌다. 2기 오동운 공수처장도 별다른 수사성과를 내지 못하다가 이번 내란죄 수사에서 검찰과 경찰에 대한 사건이첩요구권을 활용해 사건을 넘겨받은 뒤 이해되지 않는 무리수를 거듭했다. 내란죄 수사권이 없음에도 위법한 체포영장과 구속영장을 서울중앙지법이 아닌 우리법연구회 출신 영장전담판사가 있는 서울서부지법에 청구하며 논란을 자초했고, 체포영장 집행에 경찰을 동원하는 편법을 동원하는 부적절한 선례를 남기고 말았다.

(3) 통제받지 않는 거대 경찰 권력의 탄생

검정 수사권조정이 필요하다는 논거 중 하나는 검찰 권력을 수사권조정을 통해 경찰에 분산하여야 한다는 것이었다. 그러나 우리의 경찰 또한 세계적으로 가장 강력한 중앙집권적 단일 국가경찰 체제라는 점은 잘 알려져 있지 않다. 검찰총장은 검사인사권이

없고 법무부장관의 권한인데 반해 경찰청장은 전국 경찰의 인사권과 예산권을 모두 보유하고 있다¹⁾. 가장 우려되는 것은 내란죄 수사 및 체포영장 집행과정에서 보여준 국가수사본부(국수본)의 문제다. 핵심은 경찰 수사에 대해 아무런 통제장치가 없다는 점이다. 법무부장관이 일반적으로 검사를 지휘·감독하고 구체적 사건에 대해서는 검찰총장을 통해 지휘할 수 있는데 반해 행안부장관은 경찰에 대해 어떠한 지휘권도 행사할 수 없다. 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(경찰법) 제14조는 경찰청장의 개별적 수사에 대한 지휘·감독권을 원칙적으로 배제하고 있다. 국가수사본부장이 수사에 관해 전국 시·도경찰청장 및 경찰서장, 수사부서 경찰을 지휘할 수 있지만(경찰법 제28조) 국가수사본부장은 영장신청을 통한 강제수사 단계가 아니면 법원과 검찰의 어떠한 사법통제도 받지 않는 완벽한 독립적 수사권을 행사한다. 국가수사본부 체제는 국가수사본부장 임명에 특별한 절차적 제약이 없기 때문에 대통령 또는 특정 정치권력과 결탁할 경우 수사의 정치적 중립성과 공정성이 본질적으로 훼손될 수 있다는 점에 문제의 심각성이 있다. 또한 국수본 수사에 대한 사법통제가 제한되어 있어 경찰수사가 누구의 통제도 받지 않고 폭주할 수 있고 자의적인 경찰수사권 남용의 위험성이 존재한다는 점은 시급히 해결해야 할 부분이다.

(4) 소결

내란죄 수사과정에서 전 국민이 목격한 수사기관 간 권한충돌로 대혼선으로 더 이상 현행 형사사법체계를 유지할 수 없음이 드러났다. 수사제도는 일관되고 통일적인 단일한 체계로 구성되어야 한다. 범죄에 신속하고 적절히 대응할 수 있도록 효과적인 형사사법을 지향해야 한다. ‘모든 수사는 사법의 통제하에 있어야 한다’는 근대 형사사법의 대원칙에 맞춰 수사기관의 수사권 남용과 위법을 방지할 수 있어야 한다. 공수처 신설과 검경수사권 조정으로 독자적 수사권을 가진 검찰, 경찰, 공수처가 병존함에 따라 각 기관 간 수사권의 충돌과 수사권 남용의 위험성이 현실화 될 수 있음을 보여주었다. 반면 이들 수사에 대한 효과적인 사법통제 장치는 없다. 따라서 향후 형사사법체계의 개

1) 대륙법계 국가는 기본적으로 사법경찰과 행정경찰을 엄격히 구분한다. 인사권을 가진 행정경찰 수장이 인사권을 도구로 사법경찰의 수사에 부당하게 개입하는 것을 방지하기 위해 검사가 사법경찰을 수사진휘하는 방식으로 경찰권을 통제한다. 국가경찰과 지방경찰 등으로 분권화 되어 있는 것도 특징이다. 프랑스는 중앙경찰조직이 내무부 소속 경찰 Police nationale, 국방부 소속 헌병경찰 Gendarmerie nationale 로 나누어져 있으며 지방경찰도 별도로 있다. 연방국가인 독일도 일반사법경찰 업무를 연방경찰과 지방경찰, 일반경찰과 군경찰이 나누어 맡고 있다. 이탈리아도 내무부 소속 Polizia di Stato, 재무부 소속 Guardia di Finanza, 국방부 소속 Arma dei Carabinieri로 경찰조직이 나누어져 있다. 영미법계 국가는 사법경찰과 행정경찰의 구분은 없는 대신 경찰 조직 자체를 여러개로 나누어 단일의 경찰조직에 권한이 집중되는 것을 방지한다. 미국은 연방경찰 FBI와 주 경찰, 연방마약수사국 DEA, 증권범죄수사를 담당하는 연방증권거래위원회 SEC 등으로 나누어져 있다.

편은 존재이유를 상실한 공수처는 폐지하고 검찰, 경찰이 상호 적절한 역할 분담을 할 수 있는 방향으로 가야 한다. 중대범죄에 대한 효과적 수사를 가능하게 하면서도 모든 수사가 실효적인 사법의 통제 하에 이루어질 수 있는 체제를 어떻게 구축할 수 있는지가 개혁의 핵심 쟁점이 될 것이다.

3. 형사사법체계 개혁의 방향

(1) 국민이 공감하는 과거와의 단절 : '수사권력'에서 '수사기능'으로

1) 비대화된 대검찰청·경찰청 조직과 권한의 분산

검찰과 경찰의 공통된 문제는 대검찰청과 경찰청의 조직이 비대하고 권한이 집중되어 있다는 점이다. 외국은 법무부와 내무부가 인사·예산·정책·법령 제개정 권한을 가지면서 검찰과 경찰은 집행기능만 담당하도록 하는 것이 일반적이다. 우리의 경우 검찰총장이 전국 검사에 대한 지휘권을 보유하며 수사를 총괄하고, 경찰청장은 전국 경찰에 대한 인사·예산·징계·정책·법령 제개정 권한을 갖고 있다. 특히 경찰청장은 검찰총장에 없는 전국 경찰에 대한 인사·예산권을 갖고 있고 경찰청 정보국을 중심으로 전국에 방대한 정보조직을 운영하고 있어 '수사와 정보의 결합'이라는 또다른 권력집중의 문제가 있다. 대통령이 중앙집권화 된 검찰과 경찰에 대한 인사권을 행사함에 따라 정치권력이 직접적으로 검찰과 경찰수사에 개입할 수 있었고, 어느 정권도 예외없이 검찰과 경찰을 정권유지를 위한 수단으로 이용하려는 유혹에서 자유롭지 못했다. 따라서 검찰총장과 경찰청장을 정점으로 권력기관화 된 검찰과 경찰의 권한과 조직을 각각 법무부와 행정안전부, 고등검찰청과 지방경찰청으로 분산함으로써 '수사권력 power'을 '수사기능 function'으로 변모시킬 필요가 있다.

2) 권한과 책임의 조화 : 수사권 강화와 사법통제

형사사법체계 개편의 바람직한 방향은 변화된 범죄환경에 맞추어 중대범죄를 제대로 수사할 수 있도록 수사조직과 수사권을 강화하면서 동시에 수사권이 남용되지 않도록 그에 상응하게 충분하고도 효과적인 사법통제를 강화하는 것이다. 또한 수사권을 행사한 이후 수사결과에 대해 수사에 관여한 검사와 사법경찰의 책임을 엄격히 묻는 제도적 장치도 보완되어야 한다. 최근 1심에 이어 항소심에서도 전부 무죄가 선고된 삼성 이재용 회장 사건 수사 사례에서 볼 수 있듯 무죄가 선고되어도 책임지는 검사가 아무도 없

다는 것은 심각한 문제다. 수사에 대한 아무런 리스크가 없으니 검찰과 경찰 모두 함부로 수사권을 발동한다. 인사상 불이익은 물론 수사에서 완전 배제시키는 특단의 조치가 필요하다.

(2) 미래지향적·발전적인 국가개혁 : 효과적이고 현대화된 형사사법

1) 범죄로부터의 효과적인 사회방위

형사사법의 제1차 목적은 범죄로부터의 사회방위다. 피의자의 인권보호도 중요하지만 범죄로부터의 사회방위가 우선이다. 형사사법은 효과적이어야 한다. 효과적이지 못하고 제도적 난맥상을 노출하는 형사사법은 어떤 고귀한 이념과 수사에도 불구하고 좋은 제도가 될 수 없다. 과거와는 비교할 수 없을 정도로 범죄가 첨단화 되었다. 금융범죄와 기업범죄도 고도의 전문지식과 역량이 없으면 수사할 수 없을 만큼 수사 환경이 근본적으로 바뀌었다. 범죄가 21세기의 첨단을 달리고 있는데 20세기의 수사 조직과 무기로 이를 완벽히 척결하라고 하는 것은 넌센스다. 범죄가 빠른 속도로 첨단화·대형화·글로벌화 되고 있는데 검찰과 경찰이 계속 발목이 묶인 채 제대로 수사를 하지 못하는 것도 바람직하지 않다.

2) 부패·금융·첨단기술유출 등 중대범죄 수사역량 강화

대전고법 모성준 판사의 저서《빨대사회》가 고발하는 수사권조정 이후의 범죄 실상은 충격적이다. 2017년 23만 1489건이던 사기범죄는 2020년 34만 7675건으로 늘었고 재산피해도 2018년 32조 9600억 원에서 2020년 40조 3139억 원으로 급증했다. 암호화폐를 매개로 한 투자사기가 급증하여 2017년부터 2021년까지 피해액은 4조 7000억 원에 달했다. 사기범죄조직의 연간 범죄수익은 20조 원이 넘고 불법도박으로 인한 범죄 수익도 2조 5000억 원 규모로 추정된다. 수사권조정으로 검찰의 기능이 무력화되고 형사사법시스템이 총체적 난맥상을 보이는 사이에 범죄자 천국이 되어 버린 것이다. 2004년 대대적인 형사사법개혁을 단행해 조직범죄와 대형금융경제범죄에 대한 대책으로 미국 FBI 식의 특별감시조치, 잠입수사, 야간압수수색 허용, 초기 수사단계에서의 감청 요건 완화, 24시간인 보호유치의 96시간 까지 연장, 화상회의 방식에 의한 구속기간 연장, 자산동결에 관한 특별규정 신설 등 수사권을 대폭 강화한 프랑스 사례를 참고해 수사조직을 개편하고 중대범죄 수사역량을 강화할 필요가 있다.

4. 구체적 형사사법체계 개혁 방안

(1) 검찰 개혁

1) 준사법기관의 정체성 확립 : 대검 조직 축소와 검찰 직접수사 폐지

비대화 된 대검의 조직과 기능의 상당 부분을 법무부 형사국을 신설해 이관하고(검찰국을 인사·예산을 담당하는 법무국과 형사정책을 담당하는 형사국으로 확대 개편함으로써 형사정책 역량 강화), 검찰총장의 권한을 고검장에게 대폭 넘겨 고검장 중심의 검찰 운영이 될 수 있도록 해야 한다. 고검장이 관할 지방검찰청의 수사와 기소권 행사를 지휘·감독하는 체제가 바람직하다. 검찰의 직접수사는 원칙적으로 폐지하고 사법경찰 송치사건에 대한 보완수사의 범위에서 제한적으로만 허용하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 검찰의 탄생 목적이 사법경찰 수사에 대한 사법통제와 수사지휘에 있는 만큼 프랑스와 독일 같이 검찰은 ‘손발 없는 머리’로, 경찰은 ‘머리 없는 손발’로 역할을 분담해 검찰의 정체성과 위상을 정립할 필요가 있다. 인지 부서 검사들과 검찰수사관은 본인의 희망에 따라 검찰 특별수사기능을 흡수해 신설되는 중대범죄수사청 또는 각 특별수사검찰청으로 재배치하는 구조조정을 해야 한다.

2) 실효적인 사법경찰 수사지휘·통제시스템 구축

검찰의 직접수사권 폐지는 검사의 사법경찰 수사지휘 부활과 동시에 이루어지지 않으면 안된다. 검사는 일반사법경찰인 경찰 소속 사법경찰, 신설되는 중대범죄수사청 또는 각 특별수사검찰청 소속 사법경찰과 특별사법경찰을 총괄하여 통일적인 수사지휘를 할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 이 방식이 프랑스와 독일로 대표되는 대륙법계 형사사법제도의 표준이다. 유럽평의회 47개 회원국 중 40개국 이 검사가 경찰수사를 지휘·감독한다. 이렇게 되면 검찰이나 경찰 어느 한 수사기관이 폭주하는 것을 방지할 수 있고 상호 역할분담을 통해 검사의 사법통제 하에 효과적인 수사가 가능하다. 특별히 고려할 점은 단순히 검사 수사지휘권의 부활로 그치는 것이 아니고 실질적이고 실효적인 수사지휘가 될 수 있도록 제도적 장치를 강화해야 한다는 점이다. 프랑스는 사법경찰에 대해 검사의 수사지휘 감독은 물론 매년 1회 고검장이 관내 사법경찰관에 대한 근무평정을 실시한 후 승진인사에 의무적으로 반영하도록 하는 등 4종의 통제장치를 갖고 있다. 법무부 검찰관실이 사법경찰에 대한 직무감찰권도 갖고 있다. 또한 자동적으로 특정 계급 이상의 경찰이 사법경찰이 되는 것이 아니라 고검장이 사법경찰관에 대한 자격부여 habilitation를 해야 사법경찰관 직무를 행사할 수 있고 자격정지 및 취소권도 행사한

다. 수사의 착수와 진행 단계에서 검사에 대한 보고의무도 있다. 우리도 프랑스 수준의 실효적인 수사지휘권 부여를 전제로 검찰의 직접수사 기능을 폐지하는 것이 바람직하다. 야당이 추진하고 있는 검찰 폐지 후 기소청 신설방안은 사법통제 없는 수사기관의 수사권 남용과 국민의 인권침해를 수반할 수 있다는 점에서 법치국가적 발상과는 거리가 멀다.

3) 검찰독립성 강화 : 검사 인사제도 개혁

검사 인사제도의 가장 큰 문제점은 정치권력의 검사인사 개입에 대한 별다른 견제장치가 없다는 것이다. 검찰청법 제35조에 법무부 검찰인사위원회를 두도록 규정하고 있지만 외국과 같이 검사의 직급별 대표가 공정하게 선발되어 참여하는 것도 아니고 심의 기구에 불과하다. 위원회 구성방식도 투명성과 객관성 면에서 보완되어야 할 부분이 적지 않다. 또한 같은 법 제34조는 검사의 임명과 보직은 법무부장관의 제청으로 대통령이 하도록 규정하고 있는데 대통령이 직접 관여하는 검사장 이상 고위직 인사나 법무부, 대검, 서울중앙지검의 주요 보직 인사는 정치적 영향 하에 직접 노출될 수밖에 없다. 추미애, 박범계 법무부장관의 경우처럼 집권여당 국회의원이 법무부장관으로 임명되어 검사인사를 할 수 있기 때문에 검찰의 독립과 정치적 중립성 보장에 매우 취약한 구조가 아닐 수 없다. 개혁 방안으로 대통령의 검사 인사권을 제한하고 헌법기구인 최고사법평의회와 독립기구인 승진심사위원회에 의해 검사인사의 독립성과 공정성을 보장하고 있는 프랑스와 이탈리아의 사례를 참고할 필요가 있다.

(2) 경찰 개혁

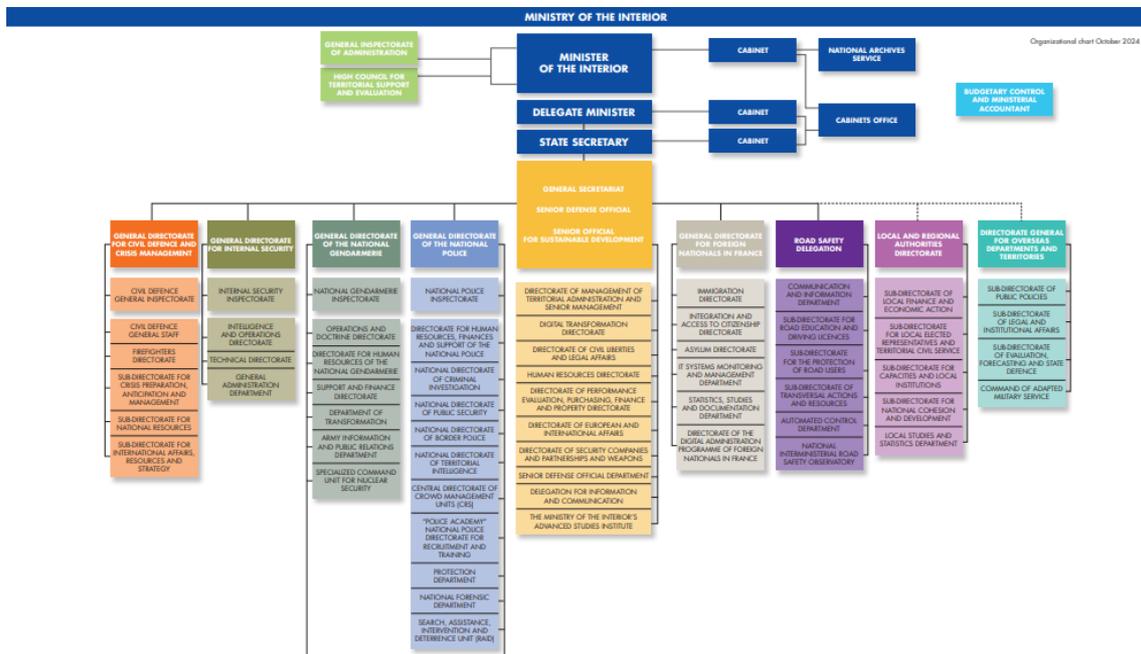
1) 국가수사본부의 정치적 중립성 확보와 수사에 대한 사법통제

국가수사본부 체제의 개혁 방향은 명확하다. 정치적 중립성 확보가 최우선 과제다. 부산경찰청장 출신의 민주당 이상식 의원이 당과 국가수사본부 간에 “전화기에 불이 나도록” 바쁘게 메신저 역할을 했다고 자백한 것은 민주주의를 위협하는 ‘정경(政警)유착’의 음습한 모습이 아닐 수 없다. 따라서 국가수사본부 수사에 정치권력이 개입하지 못하도록 제도적 장치를 마련하고 이를 위반한 자에 대해서는 형사처벌과 중징계로 제재할 수 있도록 해야 한다. 정치검찰, 정치경찰 논란의 더 이상 반복되지 않도록 검찰과 경찰 출신에 대해서는 최소 5년 이상 선출직 공직에 출마를 제한하는 특단의 조치도 고려할만하다. 검찰의 직접수사권을 폐지하는 대신 시급히 국가수사본부 수사에 대한 실효적 수

사지휘가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 통제받지 않는 국가수사본부 체제가 장기화 될 때 발생할 수 있는 부작용에 대해 심각한 고민이 필요하다.

2) 행안부장관의 경찰 지휘감독권 강화

경찰청장의 인사·예산·징계·정책·법령 제개정 권한을 행안부 경찰국으로 이관하고 경찰청장의 권한을 지방경찰청장에게 대폭 넘겨 지방경찰청의 역할과 기능을 강화할 필요가 있다. 아래 프랑스 내무부의 조직도가 대륙법계 경찰제도의 표준이다.



현재와 같이 경찰청에 전국 경찰에 대한 인사·예산·징계·정책·법령 제개정 권한이 있는 것은 비정상이고 정부조직 원리에도 맞지 않는다. 기획재정부의 경우 세제실에 조세정책과, 법인세제과, 관세제도과 등이 있고 소속 기관인 국세청과 관세청은 집행기능만 갖는 것을 보더라도 명확하다. 치안정책을 비롯한 국가정책은 대통령을 중심으로 한 내각이 결정하고 행안부장관을 거쳐 경찰청에서 집행하는 체계가 정부조직 원리에 부합한다. 행안부장관이 치안정책에 대해 지휘할 수 없다는 것은 있을 수 없는 일이다. 대통령실 치안비서관을 폐지하고 행안부 경찰국을 신설한 정책결정은 적절했고 경찰국의 권한과 기능을 강화해 경찰 조직을 정상화 해야 한다.

3) 행정경찰과 사법경찰 조직의 명확한 분리

수사권은 본질적으로 사법권이다. ‘사법’ 경찰이라는 용어를 쓰는 것도 수사권이 사법권이기 때문이다. 프랑스의 제도가 독일과 일본을 거쳐 우리에게 계수됐다. 1895년 제 1호 법률인 재판소구성법 때부터 검사와 사법경찰이라는 용어를 사용했고 지금까지 변함없이 사법경찰이라는 용어를 쓰고 있다. 행정경찰은 범죄발생 이전의 예방단계를 관장하고, 사법경찰은 범죄 발생 이후의 수사 단계를 관장한다. 사법경찰은 검사의 지휘를 받고, 행정경찰은 소속된 경찰 조직의 위계에 따른 지휘에 따른다. 사법경찰과 행정경찰을 구분하는 가장 중요한 이유는 인사권을 가진 경찰수장인 행정경찰이 인사권을 수단으로 경찰 수사에 부당히 개입할 위험성을 방지해 경찰수사의 공정성과 객관성을 담보하기 위한 것이다. 국가수사본부는 행정경찰과 사법경찰 조직의 분리를 목표로 만들었지만 실제 운영은 그에 미치지 못하는 듯 하다. 과중한 업무로 인한 수사부서 기피 현상이 주원인이지만 근본적으로 형사법 지식과 수사절차에 정통한 사법경찰 조직 강화를 위해 행정경찰과 사법경찰을 보다 명확히 구분하고 인사운영도 이를 반영할 필요가 있다.

(3) 특별수사체계의 개편

1) 중대범죄수사청 신설

검찰의 실효적인 사법경찰 수사지휘·감독권을 전제로 검찰의 직접수사 기능을 폐지한다면 그 대안으로 중대범죄수사청(중수청) 신설을 고려할 수 있다. 야당에서 추진하는 검찰 폐지와 기소청 신설 방안은 대륙법계 형사사법제도의 기본에 맞지 않고 오직 검찰을 무력화 하기 위한 정치적 배경에 따른 것으로 적절하지 않다. 검찰의 수사지휘권이 배제된 중수청 신설은 이번 내란죄 수사에서 목격한 바와 같이 병렬적인 수사기관의 권한 충돌로 이어질 수 밖에 없고 수사기관의 수사 총량은 늘어나는데 그 수사에 대한 사법통제 장치가 전혀 없게 된다는 치명적인 문제가 있다. 즉, ‘모든 수사는 사법의 통제하에 있어야 한다’는 근대 형사사법제도의 대원칙에 정면으로 위배되는 것이다. 따라서 직접 수사기능이 폐지된 검찰이 준사법기관으로서 일반사법경찰인 경찰 수사와 중수청의 수사를 지휘하고 통제함으로써 검찰은 수사지휘와 강제수사 통제, 기소권행사를, 경찰(국수본)은 일반사건 수사를, 중수청은 검찰과 경찰의 특별수사, 인지수사 기능을 통합한 중요범죄 수사를 담당하는 삼각 구도로 형사사법체계를 재편하는 방안이 바람직하다. 앞서 지적한 바와 같이 중수청의 경우 검찰의 특별수사조직과 기능을 이관하여

설치하더라도 사법경찰 자격으로 수사하고 검사의 수사지휘를 받아야 한다는 점을 유념해야 한다.

2) 복수의 특별수사청 체제 검토

중수청은 검찰 특별수사기능을 이관해 신설하는 방안이 검토되는 만큼 단일한 수사기구로 만들 경우 권한의 집중으로 인한 부작용도 고려해야 한다. 대안으로 반부패금융수사청, 마약조직범죄수사청, 대테러공안수사청 등 몇 개의 특별수사청으로 나눠 신설하는 방안을 검토할 수 있다. 미국이 마약수사는 법무부 마약수사청 DEA, 증권범죄는 연방증권위원회 SEC, 중요 범죄는 연방수사국 FBI에서 담당하고 있는 사례가 참고가 될 것이다. 이 경우 수사권 집중에 따른 부작용은 어느 정도 예방할 수 있으나 특별수사청 간 수사대상과 관할이 중복되는 문제가 발생할 수 있다. 고등검찰청이 통제하는 가운데 검찰의 지휘와 특별수사청 상호간의 협의기구를 통해 관할의 경합, 중복 수사의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

(4) 공수처 폐지

공수처는 지난 3년 600억 원의 국가예산을 사용하면서도 의미있는 수사실적이 전무하고 내란죄 수사과정에서 보여준 행태를 고려할 때 신속히 폐지되어야 한다. 정치적 수사기구로 변질되었고 졸속으로 입법된 공수처법, 국민 신뢰 상실을 감안하면 폐지 외에 다른 선택의 여지가 있을 수 없다.

5. 특별검사의 남발과 문제점

정치권의 특검법 남발은 매우 우려스러운 현상이다. 극히 예외가 되어야 할 특검이 일상적으로 추진되는 것은 정상적인 형사사법체계 운영 측면에서 바람직하지 않다. 현행 형사사법제도는 헌법에 근거를 두고 있고 이미 다수의 특검이 시행되어 위헌 시비가 의미가 없어졌지만 위헌적 요소가 다분하다. 막대한 예산 낭비는 물론이고 수사의 정치화를 가속화하고 특검법을 만들 때마다 특검 임명권자와 특검의 수사대상과 범위, 형소법의 특례를 마구잡이로 포함시키고 있어 기존의 형사사법체계를 근본적으로 뒤흔들 위험성이 너무 크다. 사법의 정치화, 정치의 사법화를 모두 경계한다 하지만 특검법의 남발이 이를 가속화 한다는데 이의가 있을 수 없다.

6. 결론

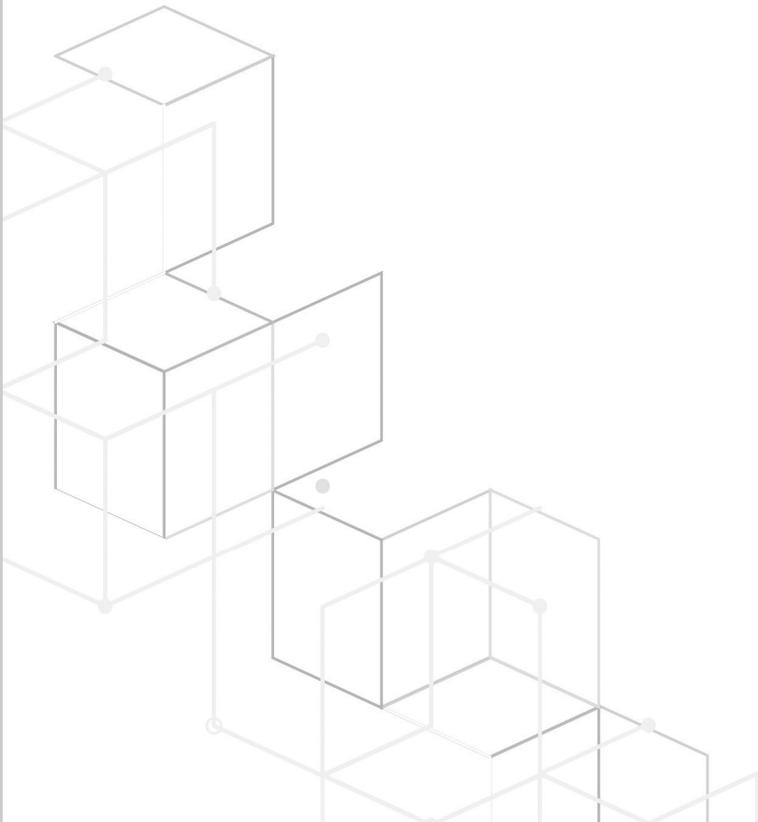
수사기관이 검찰, 경찰, 공수처, 특검, 상설특검으로 난립되어 있는 우리같은 나라는 없다. 내란죄 수사과정에서 드러난 대혼란과 수사기관 간의 수사권 충돌은 현행 형사사법체계의 문제점을 모두 수면 위에 올려 놓았다. 역설적으로 수면 하에 있었다면 몰랐을 문제를 제대로 개혁할 수 있는 절호의 기회를 맞은 것이다. 저비용 고효율의 효과적인 형사사법제도는 국가의 핵심인프라 이자 국가경쟁력의 원천이다. 지난 20년 이상 검찰개혁, 검경간 갈등으로 불필요한 국가사회적 에너지가 낭비되었던 점은 불행한 일이다. 정교한 각론없는 개혁은 어떤 고상한 명분으로도 실패의 운명을 비껴갈 수 없다. 내란죄 수사를 계기로 형사사법체계를 혁신하여 국민의 검찰, 국민의 경찰로 소명을 다할 수 있어야 할 것이다.

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ②

토론 1

토론문

김성룡 경북대 법전원 교수



토론문

김성룡 경북대 법전문 교수

존경하는 김종민 변호사님의 발제에서 표현된 통찰과 제도개선 방향의 골자에 대해서 전적으로 공감하며, 형사사법체계 개혁방향으로 제시하신 세부·구체적 쟁점에 대해 몇 가지 질문을 드리고, 관련한 저의 생각을 간략히 말씀드리는 것으로 토론에 갈음하고자 합니다.

1. 공수처 폐지

저는 검찰과 독립된 수사·기소기구로서 공수처 도입은 애당초 잘못된 착상이라고 반대해왔습니다만, 변호사님의 완전폐지론과 달리, 판사, 검사, 경찰 등의 감찰기능에 중점을 둔 부패수사(corruption investigation)라는 엄격히 축소된 범위의 기구로서 존립시킬 가치가 있다는 주장은 어떻게 생각하시나요.

2. 특검 남발방지를 위한 제도적 장치 마련

신뢰가 신뢰를 부르고, 불신이 불신을 양산한다는 것은 범부의 상식이며, 경찰과 검찰(특사경), 공수처, 군검경, 상설특검 등 백화점식 수사기관을 두고도 수시로 (ad hoc식) 특검을 운영하는 것은 자신들이 만든 제도의 근본틀을 스스로 부정·불신하는 것과 다를 바 없습니다. 향후 제도적으로 이를 완전히 차단할 수 없다면 엄격한 제한설정(특검도입 여부와 대상범위축소등)이 필요할 것인데, 복안이 있으신지요.

3. 검찰개혁

1) 대검조직 축소의 방향과 내용

정치로부터 검찰의 중립과 독립을 지키는 역할은 1차적으로 법무부장관, 2차적으로 검찰총장에게 있다고 하면, 검찰총장의 권한 중 고검장에게 이양할 수 있는 것은 무엇

인지 신중하게 접근할 문제로 보입니다. 오히려 대검의 기능 축소가 검찰의 정치에 대한 중립과 정치로부터 독립을 약화시키고 정치권력과 고검의 직거래의 문을 열어주는 것이 되지는 않을까, 우리나라가 과연 연방국가나 지방자치가 뿌리 내린 나라의 주·연방검찰과 같은 역할을 기대할 수 있는 환경인지 의문이 듭니다. 대검이 직접 수사에 개입하는 범위와 내용의 제한을 넘어서 대검찰청의 순기능을 버리는 방향은 부적절한 것은 아닐지요.

2) 검찰의 직접수사폐지의 문제점

검찰이 수사경찰·사법경찰을 지휘하는 것은 이른바 자신의 일을 경찰의 힘을 빌려 집행하는 것으로 이해할 수 있습니다. 말씀하신 유럽평의회 소속 국가의 80% 이상이 수사지휘는 물론 직접 수사도 하고 있습니다. 지휘만 하는가, 아니면 직접 수사하는가의 차이는 사건의 범위와 성질, 증거확보과정에서 전문적 법적 판단의 민감성, 국민의 관심, 수사기관의 해당분야 전문수사능력 등이 고려됩니다. 이 점에서 향후 검찰의 직접수사가 축소되고 가능한 검찰수사관이나 사법경찰관의 수사를 지휘하는 방향으로 접근하여 이른바 편향의 문제를 감소시키고 공익의 대변인으로서의 역할을 강화한다는 것은 바람직한 방향이겠으나, 직접수사의 폐지가 정책적 목적이 되어서는 안된다는 생각입니다. 이에 대해 변호사님의 생각은 어떠하신지요?

3) 수사지휘·통제시스템의 회복·확립

검찰제도를 둔 나라들이 검사에게 판사와 동일한 자격을 요구하고, (형사)사법작용을 법원과 분업하는 이른바 준사법기관이라고 하는 이유는, 조직면에서 행정부에 속해 있지만 기능면에서 사법작용임을 표현하는 것이기도 합니다. 조직만으로 행정과 사법을 구별한다면 대부분의 유럽국가의 사법부는 행정권이 되는 웃지 못할 결론에 이릅니다. 말씀하신대로 유럽평의회의 압도적 다수 국가가 검사의 수사지휘권을 인정하는 것도, 바로 가장 적나라한 현실권력인 경찰권을 비록 (인력과 재정등의 문제로) 수사영역에서 활용하지만 수사는 엄연히 검찰의 책임에 맡겨진 형사사법작용이라는 점을 확인하는 것입니다. 수사기관의 남발, 마구잡이식 반복수사 등으로 인한 혼란스런 현 상황을 정리하고 ‘정상국가’로 회복하는 첫걸음은 모든 수사기능을 수행하는 조직과 구성원은 검찰의 수사지휘를 받도록 하는 것이라고 생각합니다.

4) 검찰의 인사제도 개혁을 통한 독립성 강화

조직내부의 평가와 평소의 업무수행능력, 검사로서의 공정성과 사명감 등이 제대로 평가되는 검찰승진기준의 마련은 가장 시급한 개혁의 과제일 것입니다. 발제문에 언급하신 프랑스나 이태리의 최고사법평의회와 승진심사위원회의 구성을 간략하게 소개해 주시면 청자들에게 도움이 될 것 같습니다.

5) 중대범죄수사청 신설과 복수의 특별수사청 제재 도입

마약, 사기, 인신매매, 테러, 금융·조직범죄 등 국가간의 범죄, 전국 규모의 범죄, 첨단기술을 활용하거나 다양한 전문가의 공조가 필요하거나 세밀한 법적 평가가 수반되는 범죄에 대해서는 그에 특화된 전문수사인력을 활용하는 것이 현대국가의 통상적 모습입니다. 독일의 경우 각 주의 특정 검찰청 또는 해당 검찰청의 한 부서를 ‘중점검찰청’(Schwerpunkt- staatsanwaltschaften)으로 하여 운영합니다. 이러한 조직을 검찰에서 독립된 별개의 기구로 운영한다는 것은 공수처나 국가수사본부와 같은 동일한 문제에 노정될 우려를 감수해야하는 것은 아닌지 궁금합니다. 검찰과 독립된 수사기관이 어떤 역량을 보이는지는 최근의 경험으로도 잘 알 수 있지 않을까 합니다.

4. 경찰개혁

경찰청의 지휘와 통제를 위한 행안국 경찰국 또는 행안부장관의 권한회복·확대와 국가수사본부에 대한 검찰의 수사지휘 등 언급하신 내용에 대해 전적으로 공감하며, 무엇보다 지방자치, 자치경찰, 경찰의 권한분배(행정, 치안, 보안, 수사, 정보 등등)라는 구현되기 어려운 약속을 빌미로, 검사의 권한남용에 대한 견제책으로 경찰의 권한확대가 답이라는 잘못된 길을 선택했음을 자인하고, 더 늦지 않게 정상적인 모습으로 회귀하는 제도적 결단과 실천이 필요할 것입니다.

5. 맺으며

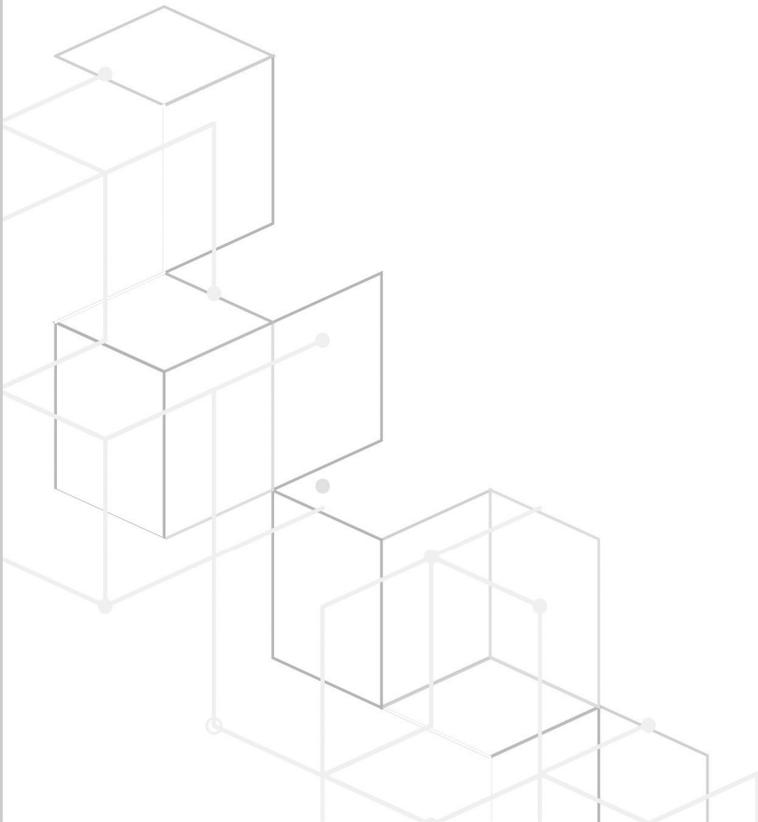
정치검찰을 개혁한다는 명분으로 마구잡이식 제도 유린이 그 막장을 보이는 형국이 아닌가 합니다. ‘비정상을 정상으로 돌려놓는 해안’이 우리 존경하는 국회의원님들은 이미 알고 계시리라 믿습니다. 모두 욕심을 조금씩 내려놓으면 좋겠습니다.

창립 30주년 여의도연구원 연속토론회
“국민 위에 군림하는 국가기관, 정상인가” ②

토론 2

토론문

이동재 매일신문 객원편집위원



토론문

이동재 매일신문 객원편집위원

I | 서론

국민은 尹 대통령 ‘내란 혐의’ 수사를 접하며, 날림으로 개악(改惡)된 형사사법체계의 문제점을 목도. 지난 정부에서 분해·파괴된 형사사법체계는 정치 성향과 무관하게 국민 모두에게 영향을 끼치는 문제임. 대통령 수사에서도 수사권을 둘러싼 촌극이 벌어지는 만큼, 일반 국민의 피해는 자명함. 사례와 경험담을 토대로 형사사법체계의 문제점에 대해 언급하겠음.

II | 본론

1. 文 정부의 수사권 조정

- 문재인 정부는 ‘고위공직자범죄수사처’를 도입하며 수사권 조정하였음. 공수처는 1996년 참여연대의 제안으로 태동. 文 정부는 ‘부패 방지’와 ‘검찰개혁’ 두 마리 토끼를 잡겠다고 공수처 출범. 그러나 ‘고위공직자 비리’ 수사라는 목적 대신 또 하나의 권력형 수사기관이 되어버림. 이는 그간의 공수처 수사 현황과 尹 대통령 내란 혐의 수사 과정을 통해 여실히 확인할 수 있음.
- ‘검수완박’으로 대표되는 수사권 조정을 통해 경찰은 견제 없는 권한 비대화 상황. 장기미제사건과 사건 처리 기간은 증가. 또한, 국민은 피해가 있어도 어디에 신고·고소해야 하는지 규정을 보고 찾아야 하는 지경. 그 규정 역시 명확하지 않은 것이 尹 대통령 수사를 통해 드러남.

2. 공수처의 현실

- 2021년 1월 출범 후 총 6천여 건 사건 접수, 이 중 5건만 기소. 800억 원 넘는 예산 집행됐으니 기소 1건 당 160억 원 넘게 투입.
- 출범 후 尹 대통령 수사 전까지 청구한 구속영장 모두 기각. 직접 기소 사건 중 유죄 0건. 수사 경험과 인력 절대 부족. 검사 15명 수준으로 검찰 지청 수준 불과.
- 출범 직후 ‘김학의 불법 출국금지 의혹’ 사건 피의자인 이성윤 당시 서울중앙지검장 (現 더불어민주당 의원)에게 제네시스 G90 관용차 황제 의전. 불신 자초.
- 편향성 논란도. 20대 대선 전 직접 수사한 사건 12건 중 4건이 당시 국민의힘 후보였던 尹 대통령에 대한 사건. 당시 국민의힘 의원 105명 중 88명 통신자료 무더기 조회해 ‘사찰 논란’도. 일선 기자의 ‘가족’ 통신자료까지도 조회. 본인(이동재)과 가족·지인의 통신자료도 모두 공수처에 의해 조회됨.
- 文 정부에서 발생한 ‘서해 공무원 피살 사건’의 경우 유족이 “공수처 수사는 2차 가해”라며 공수처 수사를 반대. 공수처 부장검사 출신 김성문 변호사는 “좌절감을 느꼈다”고 토로. 조직 자체에 대한 국민적 불신 심각.
- 尹 대통령 체포영장 발부 후 경찰에 집행 권한 일임하려다 거부 당해. 실익 없는 ‘강제구인’ 시도 속에 불신 자초. 사실상 수사 없이 보여주기 쇼.

3. 수사권 조정 폐해

- 비상계엄 수사는 초기부터 검찰·경찰·공수처 간 수사권 유무 여부로 논란. 검찰은 수사 대상인 경찰이 내란 공범이어서 수사할 수 있다는 점을 내세움. 공수처는 직권 남용의 관련 범죄로서 수사할 수 있다고 주장. 명확한 규정 없이 ‘법의 회색지대’ 속에 갇힘.
- 법과 원칙이 명확하지 않은 상황에서 법원은 검찰·공수처가 청구한 영장도 모두 발부. 공수처의 독자적인 사건 진행도 문제 삼지 않았음. 법원 스스로 논란 키움.

※ 천대엽 법원행정처장 : “검찰의 수사가 가능한지 내부적으로 많은 논란이 있다.” / 2024.12.9. 국회 발언 중
※ 남천규 서울중앙지법 영장전담 부장판사 : “(내란죄는) 검사도 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위 내에 있다고 판단된다.”

- 공수처는 ‘이첩요구권’으로 경찰·검찰에서 사건 가져옴. 법정형이 징역 5년 이하인 ‘직권남용’으로 내란죄를 수사하는 것은 꼬리가 몸통을 흔드는 격. 서부지법은 공수처가 청구한 영장 발부. 발부하면서도 공수처에 내란죄 수사권이 있는지 여부는 명문으로 남기지 않아 또다시 논란. 법원 내부망에서도 공수처 수사권 둘러싼 비판 나와.

4. 수사권 조정으로 인한 국민 피해

- 민주당은 2020년 검찰청법·형사소송법을 개정하며 검사와 사법경찰관을 ‘협력하는 관계’로 명시. 수사·공소제기 뿐 아니라 공소유지도 협력해야 한다고 기재. ‘지휘’라는 단어가 대부분 삭제됨. 공수처는 경찰에 지난 1월 5일 尹 대통령 체포영장 집행 ‘지휘’를 하였으나, 경찰은 ‘검사의 구체적인 영장 지휘’ 규정 삭제를 이유로 불응. 규정상 공수처에 수사지휘권이 없는 상황에서 공수처가 영장 집행만을 ‘위임’한다는 논리가 합당한지 의문.
- 수사권 조정으로 인한 피해는 일반 국민에게 일상과도 같음. 어떤 사건을 어떤 혐의로 어떤 곳에 신고·고소해야 하는지 파악조차 어려운 상황. 수사역량이 뛰어난 검찰이 다수 수사에서 원천 배제되는 것도 문제. 검찰 수사관들은 최근 ‘개점휴업’ 상태. 고발인의 ‘이의신청권 폐지’ 역시 직접 고소가 어려운 피해자의 권리 침해.
- 경찰의 비대화·권력화 역시 국민 피해 가중. 경찰 인력은 늘어나지 않음. 경찰에서 수사 부서는 기피 부서가 된 상황. ‘수사 부서 탈출은 지능 순’이라는 말까지 나오는 상황. 경찰의 ‘관리미제 사건’은 2020년 13만5801건 수준이었으나, 2023년 22만9145건까지 급격하게 증가. 전체사건 대비 2020년 5.7% 수준에서 2023년 8.8%로 증가. 수사 장기화로 국민 피해.
- 수사 지연에 재판 지연까지 겹치며 국민의 피해 구제는 요원. 불구속사건 평균처리 기간은 중 1심 합의사건은 2013년 151.8일에서 2022년 223.7일로 47% 넘게 증가. 현실적으로 고소를 해도 3~4년 정도는 기본으로 소요되는 상황. 반면, 특정 사건은 신속하게 처리한다는 비판받아.
(※ 예시: 본인이 허위사실 유포로 김어준·유시민을 고소한 사건)

Ⅲ | 결론

- 우리 사회가 빠른 시간 안에 발전한 데에는 수사기관과 사법시스템에 대한 신뢰가 있었음. 반면 지금은 어떤가. 형사사법체계에 대한 불신이 팽배함.
- 피해자가 어디에 어떻게 신고·고소해야 하는지도 모르는 사회는 비정상임. 정상 국가라고 할 수 없음.
- 수사권 조정의 폐해가 대통령 수사에서 명백하게 드러난 이상 지금이 망가진 시스템을 손 볼 수 있는 유일한 기회라고 사료됨.
- 형사사법체계를 엉망으로 만든 데 앞장선 자들은 말을 바꾸거나, 파렴치 범죄로 수감 중인 상황. 단순히 尹 대통령 사건에 국한해서가 아닌, 이번 일을 계기로 국민적인 여론 환기가 필요함.

내란죄 수사에서 드러난
형사사법 체계의 문제점,
누가 수사하고
누가 결정하는가?