

토론회 자료집

# 대선 1년, 검찰공화국을 말하다

일시 | 2023년 3월 23일(목) 오후 2시

장소 | 참여연대 2층 아름드리홀

주최 | 참여연대 사법감시센터

민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

# 목차

---

목차	2
프로그램	3
<b>[발제문1] 검찰 정치권 수사의 공정성</b>	4
/ 최영승 한양대 법학전문대학원 겸임교수 · 참여연대 사법감시센터 실행위원	
<b>토론문1</b> / 이창민 변호사 · 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 검경개혁소위원회 위원장	14
<b>[발제문2] 검찰주의적 행정의 문제점</b>	18
/ 유승익 한동대 연구교수 · 참여연대 사법감시센터 실행위원	
<b>토론문2</b> / 김은지 시사IN 기자	34
<b>[발제문3] 검찰공화국을 어떻게 견제할 것인가? : 야당과 시민사회의 대안</b>	40
/ 이관호 건국대 상허교양대학 교수	
<b>토론문3</b> / 이지현 참여연대 사무처장	50

## 프로그램

---

14:00 개회	인사 및 패널소개
좌장	장유식 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 소장
14:10 발제1	<b>검찰 정치권 수사의 공정성</b> 최영승 한양대 법전원 겸임교수 · 참여연대 사법감시센터 실행위원
14:30 토론1	이창민 변호사 · 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 검경개혁소위원장
14:45 발제2	<b>검찰주의적 행정의 문제점</b> 유승익 한동대 연구교수 · 참여연대 사법감시센터 실행위원
15:05 토론2	김은지 시사IN 기자
15:20 휴식	
15:30 발제3	<b>검찰공화국을 어떻게 견제할 것인가? 야당과 시민사회의 대안</b> 이관후 건국대 상허교양대학 교수
15:50 토론3	이지현 참여연대 사무처장
16:05 종합토론	
16:30 폐회	

# 검찰 정치권 수사의 공정성

---

최영승 / 한양대 법학전문대학원 겸임교수 · 참여연대 사법감시센터 실행위원

## 1. 도입 ; 모든 문제의 발단은 무소불위 검사권력

수사권조정이 되면 검찰권이 견제되어 균형이 유지될 줄 알았다. 공수처가 설치되면 고위공직자 특히 검사권력이 견제될 줄 알았다.<sup>1</sup> 그러나 그게 아니었다. 오히려 윤석열 정권 들어와 검사권이 더 공고해지고 있다. 제도가 무력해진 데는 권한을 주었음에도 제대로 발휘하지 못하는 경찰과 공수처의 책임도 있지만, 더 큰 이유는 그 정점에 검찰총장 출신의 윤석열 대통령이 있기 때문임은 다 아는 사실이다.

정치계에 기반이 약한 윤 대통령이 통치기반으로 삼을 수 있는 확실한 것이 검찰권이다. 검사는 그 정치성으로 인해 정적제거 등 통치권을 가장 효율적으로 보장해 줄 매우 예리한 무기이기 때문이다. 우리나라 검사는 어느 나라의 검사보다 막강한 권한을 보유하고 있다. 특히 전직 대통령을 넷씩이나 교도소로 보냈으니 무소불위 자체다. 여기서 모든 문제가 생겨나고 있음 또한 물론이다.

## 2. 윤석열정권 검찰의 수사 특징

### 가. 반인권적이며 저열한 변칙수사

현 정권 검찰수사의 특징적 유형을 보면, 재탕수사, 주변옥죄기수사, 먼지떨이수사, 회유성수사, 여론몰이수사가 종합적으로 활용되고 있음을 볼 수 있다. 주로 정치적 수사에서 보인다. 이들은 기본적으로 직권남용의 문제, 피의사실공표의 문제가 생긴다.

---

<sup>1</sup> 검찰이라는 용어를 사용하면 검찰이라는 조직 속에 숨어 행동하는 단독제 관청이라는 검사 개개인을 제대로 드러내지 못할 것 같아 문맥에 크게 어긋나지 않으면 검사라는 용어로 표현하여 좀 더 실체에 다가가고 직접적인 타깃으로 삼아 견제하고자 함. 같은 맥락에서 검찰공화국이라는 표현도 검사공화국이란 표현이 정확함.

㉠ 재탕수사 : 이미 종결된 사건을 특정한 의도를 가지고 재수사하는 것으로 특히 정권 초기라면 정치적 보복성 시비를 불러일으킴

㉡ 주변옥죄기수사 : 주변 사람을 수사하여 이로써 본인에게 심리적인 압박을 가하여 자괴감을 들게 함. 이러한 수사는 종종 극단적 선택의 원인이 되기도 함

㉢ 먼지떨이수사 : 먼지 떨듯 빈번하고 광범위하게 수사하는 것으로 무자비함으로 인하여 두려움에 떨게 함

㉣ 회유성수사 : 실체진실을 저급한 거래대상으로 변질시킬 수 있으며 우리의 경우 플리바게닝(유죄협상)이 인정되지 않음

㉤ 여론몰이수사 : 국민의 관심사가 큰 사건의 경우 수사에 어려움이 있거나 혹은 수사기관의 명예욕에서 범죄사실을 공표함에 의하여 여론을 조성하여 수사하는 방법. 피의자를 범죄자로 낙인찍는 문제가 있으며 무죄추정에 반하는 행위로 피의사실공표죄 구성

## 나. 강제수사가 원칙이 된 수사

### (1) 광범위하고 빈번한 압수수색

현 정권 검찰의 수사행태는 강제수사가 일상화되어 있다는 점이다. 수사에 있어서는 임의수사가 원칙이며 강제수사는 예외적으로 허용된다. 그동안 시민들은 검사가 어떤 존재인지를 잘 몰랐던 면이 있으며 경찰보다 나은 법 지식과 나은 인권의식을 가진 존재 정도로 알고 있었다. 그 결과 경찰에서 못다 이룬 것을 검사에게 하소연하는 의지처럼 알고 있었다.

하지만 검사의 정확한 실체를 알게 된 것은 수사권조정 과정에서 특히 검찰총장 출신인 윤석열정권이 들어서고부터다. 수사권조정 당시만 해도 시민들은 검찰이 국민 뜻에 따르는 줄로 착각했다. 그런데 정권이 바뀐 후 국민을 위한다던 검찰은 그 대표인 국회마저도 우습게 여김을 보고 있다. 그것이 검사임을 똑똑히 알게 되었다.

이러한 검찰의 가장 큰 특성을 보여주는 것은 뭐니해도 광범위하고 빈번한 압수수색에 있다. 지난 1년간 파란 압수수색 상자의 등장이 거의 일상화되다시피 했다. 문제는 그 상자 속에 검찰의 입맛에 맞는 것만 채워진다는 데 있다. 특정 야권 인사의 경우 300회 이상의 압수수색을 당했다니 할 말을 잃는다. 누구나 정권에 밉보이거나 눈에 나면 먼지떨이 압수수색을 각오해야 할 정도다. 목표를 정해놓고 나올 때까지 삶살이 뒤지는 것이 일상화되었다. 압수수색이라는 적법한 절차를 수행하는 것처럼 보이지만 실상은 정치보복 수사의 느낌을 지울 수 없다. 수사라기보다는 국가에 의해 자행되는 범죄행위와 다름없다. 최근 대법원이 입법예고를 끝낸 전자정보의 압수수색영장 대면심리 규칙개정안은 뒤늦은 감이 있지만 그나마 다행이다.

### (2) 수사는 필요한 최대한

강제수사는 필요한 경우에도 최소한의 피해에 그치도록 하고 있다. 압수수색의 요건인 범죄혐의의 존재와 피의사건과의 관련성이 있더라도 비례성의 원칙에 합치해야 한다. 이 원칙은 강제수사 일반에 적용되는 것으로 필요성이 인정되는 경우에도 최소한의 범위 내에서 압수수색이 이루어져야 하고 수사의 목적달성과 피압수자에 대한 침해가 서로 균형을 이룰

것을 요구한다. 현재 보이는 검찰의 압수수색 행태는 ‘필요한 최대한’의 수사목적을 향해 치닫고 있다. 선택적 정의가 합목적성 이념과 합치되면 위험하다. 이러한 행위는 적법한 절차에 편승한 직권남용 행위로 국가에 의해 자행되는 범죄행위다.

### 3. 편향성을 띤 정치권 수사

윤 대통령은 대선 당시 공정과 상식이라는 슬로건을 내세웠다. 검찰총장 출신에 걸맞은 이미지를 형성하여 재미를 봤다. 그런데 그 공정과 상식이 말로만 그쳤음을 아는 데는 그리 오래 걸리지 않았다. 불과 1년도 안 되어 공정과 상식이 무너져 내리고 불공정과 몰상식만 남았다. 사회 여러 분야에서 이러한 현상이 나타나고 있지만, 특히 검찰수사에서 두드러진다. 특히 남탓하기가 습관적으로 배어 있음에서 시민들은 지쳤다. 현 정권은 검찰의 칼을 통치기반으로 삼고 있다.

#### 가. 대통령 가족은 성역

##### (1) 코바나컨텐츠 대기업 협찬 의혹 무혐의

김건희 여사가 대표로 있는 코바나컨텐츠 대기업 협찬 의혹 사건은 세 가지임. 윤 대통령이 검사 시절 ⑦ 박근혜 국정농단 사건의 박영수 특검팀 수사팀장으로 파견 무렵인 2016년 이 회사가 기획한 ‘현대건축의 아버지 르 코르뷔지에 전’ 관련 도이치모터스 등 23곳 기업으로부터 협찬, ⑨ 서울중앙지검장으로 있던 당시 이 회사가 기획한 2018년 ‘알베르토 자코메티전’ 전시회에서 대기업 10곳으로부터 협찬, ⑩ 검찰총장직 후보로 이름을 올려 지명되던 당시인 2019년 ‘야수파 걸작선’ 전시회에서 대기업 17곳으로부터 협찬을 받음.<sup>2</sup> 해당 협찬이 당시 윤 지검장 및 윤 검찰총장 후보로부터 수사편의라는 직무와 관련한 부정한 청탁에 의한 것이라며 부정청탁금지법위반 혐의를 받아옴.

① 위 ⑦사건은 공소시효 문제로 먼저 수사개시한다고 하였으나 2021. 12. 6. 검찰은 윤 후보가 서울중앙지검장으로 부임하기 전이라 직무관련성이 없다며 무혐의 처분하고, 김 여사도 처벌규정이 없음을 이유로 범죄인정이 안 되어 무혐의 처분함.<sup>3</sup> 피의자 신분이던 김 여사는 서면조사에 그친 것으로 알려짐.

② 위 ⑨, ⑩사건은 2023. 3. 2. 검찰이 무혐의 처분함. 검찰은 협찬기업들이 상응한 정당한 반대급부를 받았다는 억지 논리를 무혐의 이유로 제시하고 있음.<sup>4</sup> 이 사건에서도 검찰은 김 여사에 대하여 두 차례 서면조사에 그친 것으로 알려짐.

##### ③ 성남 FC 후원금 사건과의 비교<sup>5</sup>

<sup>2</sup> 당초 4곳에 불과하던 협찬사가 윤석열이 검찰총장 후보로 이름을 올리면서부터 지명될 때까지 사이에 16곳이 추가되었다고 한다. “‘윤석열 총장 후보’ 시기, 김건희 전시 협찬사 28곳까지 늘어”(오마이뉴스 2021. 9. 23.자).

<sup>3</sup> 이날은 윤석열 선대위 출범식 날이었음.

<sup>4</sup> 이 사건의 고발인이 다시 공수처에 윤 대통령과 김 여사를 뇌물수수 혐의로 고발한 상태임.

<sup>5</sup> 이재명 더불어민주당 대표가 성남시장으로 재직하던 2015년 성남시 소재 두산건설, 네이버 등 6개 기업에 인허가 등을 제공하고, 성남 FC에 광고비 명목으로 160억원을 지급케 한 것에 대하여 뇌물공여를 요구했다며 2018년

이재명 전 성남시장 관련의 ‘성남 FC 후원 사건’은 2021년 9월 경찰에서 불송치 결정이 났던 사건을 고발인 바른미래당의 이의로 재수사 개시된 사건임. 김 여사의 코바나컨텐츠 사건에서는 상대방 기업에 대한 ‘상응한 정당한 반대급부’를 제공했다는 이유로 무혐의 처분. 하지만 이 사건에서는 공공성 요인을 고려하지 않고 횡일적으로 인허가 등을 부당한 반대급부(특혜)로 보고 있어 형평성 논란이 제기.

## (2) 도이치모터스 주가조작 사건<sup>6</sup> ; 검찰의 중대 직무유기

① 2023. 2. 10. 도이치모터스 권오수 전 회장 등에 대한 도이치모터스 주가조작 사건의 1심판결에서 권 전 회장에 대하여 징역 2년 집행유예 3년 벌금 3억원의 유죄판결이 선고되고, 공범들에 대하여도 징역형 또는 집행유예형 선고.

② 이 과정에 2010년경부터 2012년 12월까지 주가조작에 김 여사의 직접 관여정황이 구체적으로 드러나 공범 개연성을 더해줌.

③ 그럼에도 불구하고 지금껏 김 여사에 대한 조사가 이루어지지 않고 있음. 원래 주가조작은 한국거래소에서 자동 포착되어 금융당국의 조사를 받게 되어 있는데, 이와 관련하여 금감원은 도이치모터스 주가조작을 조사한 사실이 없다고 밝힘. 그런데 위 재판 과정에서 공판검사가 2012년 도이치모터스 시세조종과 관련하여 금융당국에서 적발하고 서울남부지방검찰청에 수사 의뢰된 것이 있었으나 수사로까지 이어지지는 않았다는 상반된 진술을 함.<sup>7</sup> 검찰이 김 여사의 주가조작 가담 사실이 포착되고도 고의로 수사에 착수하지 않았음을 보여줌.

④ 최근 야당에서 특검법을 발의하려 하자 인력이 부족하여 수사할 수 없다면 검찰이 돌연 태도를 바꾸어 인력을 보충하여 수사하겠다는 의지를 밝히고 있음.

⑤ 검찰의 의도는 그동안의 태도로 보아 방치하고 있던 수사를 개시하여 적정선에서 마무리함으로써 특검에서 밝혀질 실체에 대한 두려움 및 검찰의 직무유기를 사전에 막으려는 의도로 보이며, 문제는 면죄부만 줄 수 있다는 점임.

---

바른미래당이 지방선거를 앞두고 고발한 사건. 윤 정권이 들어선 후인 2022년 7월 경기분당경찰서에서 경기남부경찰청으로 이첩 수사를 진행하여 현재 전 두산건설 대표이사 A, 전 성남시 전략추진팀장 B에 대한 제3자뇌물죄 재판이 진행 중임.

<sup>6</sup> 도이치모터스는 독일 BMW 대한민국 내 판매 회사 중 하나로, 도이치모터스 주가조작 사건은 2010. 1월 ~ 2012. 12월경까지 이 회사 권호수 회장 일당이 주가를 조작한 사건임. 이 과정에서 김 여사와 모 최은순 명의의 계좌가 활용된 것이 드러나 공범 논란이 거센 사건임.

<sup>7</sup> 2022. 11. 11. 공판 내용, <한국방송>(kbs) ‘도이치모터스, 사건번호 133호’ 기사(한겨레 2023. 2. 12.자 “‘김건희 여사 가담’ 정황 공소시효 남아...권오수 유죄에 숨은 의미”에서 재인용).

## 나. 전 정권, 야당 및 비우호적 인사에 대한 정치적 수사

### (1) 서해 공무원 피살사건<sup>8</sup>

서해 공무원 피살사건은 문재인 정권에서 있었던 사건을 윤석열 정권이 꺼내어 정쟁화한 대표적 사건으로, 윤 집권 후 당시 조사에 참여했던 해양경찰청이 지난 결정을 번복하고 감사원의 감사 및 2022. 6. 22. 고 이대준씨의 유족의 고발로 수사가 진행.<sup>9</sup>

2022. 12. 9. 검찰은 직권남용권리행사방해 및 허위공문서작성 등 혐의로 구속된 서훈 전 청와대 안보실장 및 김홍희 전 해양경찰청장 기소. 이어 2022. 12. 29. 검찰은 국정원법위반, 공용전자기록등손상 혐의 등으로 박지원 전 국정원장, 노영민 전 청와대 비서실장, 노은채 전 국정원장 비서실장을 기소하고, 직권남용 및 공용전자기록등손상, 허위공문서 작성 혐의 등으로 서욱 전 장관 기소.

전 정권의 사건 중 대북 관련 문제를 꺼내 문재인 정권의 고위 인사에 대하여 광범위한 수사에 착수. 정권 초기 윤 정권이 대북 관련 정책의 정당성 확보 및 이를 안보 쟁점화하기 위한 수단적 성격의 수사라는 인상이 짙음.

### (2) 더불어민주당 중앙당사 압수수색 사건

#### ① 압수수색 1

2022. 10. 19. 검찰이 불법 정치자금 수수 의혹에 따른 민주연구원 김용 전 부원장의 사무실 압수수색을 위하여 더불어민주당사에 진입하려다가 당직자들의 저지로 집행하지 못함. 당시 임명된 지 열흘째로 민주당측 주장에 따르면 3차례 출근한 상태로 가져다 놓은 물건이 없었다고 함. 검찰은 2022. 10. 24. 2차 압수수색영장 집행에 나섰는데 그 과정에서 영장을 제시하지 않고 출근 시간대인 오전 8시 40분경 민주당사 1층 현관을 통해 직원들에게 뒤섞여 더불어민주당사로 진입했다는 논란이 있었음.<sup>10</sup>

#### ② 압수수색 2

2022. 11. 9. 부패방지법위반 등 혐의에 따른 더불어민주당 정진상 전 당대표 정무조정실장에 대한 당 대표 비서실 압수수색이 진행됨. 민주당은 정 전 실장이 국회 본청

<sup>8</sup> 서해 공무원 피살사건은 2020. 9. 21. 새벽 서해 소연평도 해역에서 어업지도 활동을 하던 서해어업관리단 소속 공무원 이대준씨가 실종된 후 북한군에 피살된 사건으로, 문재인 정부가 자진 월북으로 종결한 사건임. 이에 대하여 윤석열 정부가 이를 다시 꺼내 서욱 전 국방부장관, 김홍희 전 해양경찰청장, 서훈 국가안보실장 등이 확인되지 않은 내용을 근거로 자진 월북으로 조작했다며 수사 개시한 사건임.

<sup>9</sup> 피의자 및 피고발인은 ⑦ 공무집행방해, 직권남용, 허위공문서작성, 공용전자기록등 손상 등 혐의로 서훈 전 국가안보실장, 노영민 전 대통령실장, 김종호 전 민정수석비서관, 이광철 전 민정비서관, 전 청와대 행정관, 서주석 전 국가안전보장회의 사무처장, 이인영 전 통일부장관, 서욱 전 국방부장관, 이영철 전 합참 정보본부장, 전현희 국가권익위원장, 김홍희 전 해양경찰청장, 윤성현 전 해경 수사정보국장, 김태균 전 해경 형사과장, ⑧ 국정원법상 직권남용 혐의로 박지원 전 국정원장, 노은채 전 국정원장 비서실장, ⑨ 사자명예훼손 혐의로 김홍희 전 해양경찰청장, 윤성현 전 해경 수사정보과장. ⑩ 감사원법 위반 혐의로 문재인 전 대통령, 박지원 전 국정원장, 서훈 전 국가안보실장 등임.

<sup>10</sup> 임명 및 출근 횟수를 따져볼 때 과잉 압수수색영장 청구 및 집행 논란이 있을 수 있음. 특히 압수수색 장소가 당사 내에 있으며 당사 입구 출입구에서 일률적으로 출입통제를 하는 관계로 당사로 진입하려면 일차적으로 건물 관리자에게 압수수색영장을 제시한 후 승낙을 얻고 안내받아 들어가야 함에도 몰래 들어갔다면 영장 집행의 위법성이 문제 될 수 있음.

2층에서 근무하고 있고 당사에서는 근무한 적이 없어 따로 정 전 실장의 근무 공간도 없다며 압수수색 장소의 적정성에 대한 논란이 있었음.<sup>11</sup>

검찰의 민주당사 압수수색은 야당 중앙당사에 대한 초유의 압수수색으로 야당의 반발이 불을 보듯 뻔하고 국민과 언론의 지대한 관심이 예상되었음에도 영장 청구과정 및 집행과정의 불법 논란 등의 과잉 압수수색에 대한 부담을 안고 감행되었음. 특히 김 전 부원장에 대한 2차 압수수색은 당시 국정감사 기간 중으로 윤 대통령 취임 후 첫 시정연설 하루 전이었다는 점에서 야당의 법치주의 훼손 모습 등을 노리고 시도한 고도의 정치적 수사였다는 의구심을 품기에 충분함.<sup>12</sup>

### (3) 윤미향 의원 무죄 사건

더불어민주당 의원이던 윤미향 의원(현 무소속)에 대하여 정의기억연대(정의연) 이사장 시절 기부금 횡령 등의 혐의로 2020. 9. 14. 기소된 사건임. 이에 대하여 1심 법원은 2023. 2. 10. 8개 죄명<sup>13</sup> 중 업무상횡령 일부에 대하여만 벌금형 유죄선고.

2020. 5월 위안부 피해자 이용수 할머니의 정의연 기부금 사용 의혹 등 기자회견<sup>14</sup> 및 시민단체의 고발로 시작된 이 사건은 윤 의원이 위안부 피해자이자 여성인권운동가 길원옥씨로부터 심신장애(치매)를 이용하여 기부받은 돈을 유용했다고 알려지면서 언론의 집중적인 질타를 받았던 사건임. 혐의 하나하나를 계좌별, 일자별로 하나하나 따져 판단하는 방법을 취한 법원 판결에 따르면 결국 검찰의 의혹 부풀리기, 여론몰이를 통한 수사였음을 추측 가능한데 정치적 목적의 수사라는 의혹을 받기에 충분.

### (4) 제1야당 대표의 구속영장 청구사건

2023. 2. 16. 검찰이 위례·대장동 개발 특혜와 성남FC 후원금 의혹 등과 관련하여 이재명 더불어민주당 대표에 대하여 구속영장을 청구, 현정사상 초유의 국회 다수당인 제1야당 대표에 대한 영장청구로 엄청난 파장이 일었음.

해당 영장청구에 대하여는 법적으로 구속영장 청구 요건의 미비로 발부되지 않을 것임이 예상되었음에도 청구되었다는 데서 문제의 심각성이 있다고 할 것임. 해당 사건의 경우 형사소송법상 구속의 요건에 비추어, 범죄혐의가 복잡하며 그 다툼의 소지가 많을 것임이 충분히 예상되고(구속의 전제요건인 범죄혐의 상당성 부분이 문제), 당 대표인 관계로 도주우려가 없으며, 오랜 기간 수사가 진행되어 온 관계로 증거인멸의 우려가 없는 등의 구체적 구속사유가 없어 보임에도 불구하고 이 대표에 대한 영장을 청구함. 법적 청구요건이 아니라면

<sup>11</sup> 이 경우 해당 장소에 대한 과잉 압수수색영장 청구 및 집행 논란이 있을 수 있음. 위 압수수색의 법적 평가 및 강제수사 전반에 대하여는 최영승, 2022. 12. 6.자 경향신문 칼럼 “영장의 오·남용을 경계한다” 참조.

<sup>12</sup> 이 일로 더불어민주당은 다음날인 10. 25. 있었던 윤석열 대통령의 취임 후 첫 국회 시정연설에 전원 불참하여 1987년 개헌 후 처음으로 반쪽짜리 시정연설이 진행되었음.

<sup>13</sup> 사기, 기부금품의모집및사용에관한법률위반, 업무상횡령, 업무상배임, 공중위생관리법위반, 보조금관리에관한법률위반, 지방재정법위반, 준사기등의 8개임.

<sup>14</sup> 2020. 5. 7. 1차 기자회견에서 정의연의 후원금 사용 의혹을 제기한 후, 2차 기자회견(2020. 5. 25.)에서 “정대협이 (위안부 피해자) 할머니들을 고생시키고 끌고 다니면서 이용해 먹고, 묘지에 가서 눈물을 흘린다; 사리사욕을 챙겨서 마음대로 국회의원 비례대표도 나갔다”(한겨레, 2020. 5. 25.자 「이용수 할머니 2차 기자회견문 “그동안 일궈온 투쟁 성과 훼손하면 안된다”」 기사에서 인용)는 등의 내용으로 폭로.

정치적 요건에 따라 청구했다고 생각할 수밖에 없음. 특히 당시 검찰총장까지 나서 충분한 증거를 확보한 상태라며 스스로 구속사유 없음을 밝혔던 점을 감안하면 더더욱 구속요건이 아님을 분명히 해주는데 결국 검찰에 의한 고도의 정치적 수사행위였음을 보여주는 실례임.<sup>15</sup>

## 4. 제 식구 감싸기 수사 및 공소제기

### 가. 대선 당시 윤석열 후보의 허위사실공표 혐의의 수사지연

대선 당시인 2021. 10. 15. 윤석열 후보는 경선토론회에서 김 여사의 도이치모터스 주가조작 사건과 관련하여 사건의 주범 이모씨와 관계에서 “손실을 봐서 저희 집사람은 거기서 안 되겠다 해서 돈을 빼고 그 사람하고는 ‘절연’을 했다”는 발언<sup>16</sup> 역시 허위사실임이 드러남. 이에 따라 2021. 9. 5. 더불어민주당이 공직선거법상 허위사실공표 혐의로 윤석열 후보를 검찰에 고발했으나 8개월여 기간 동안 수사를 끝내지 못하고, 결국 2022. 5. 10. 대통령취임에 따른 형사불소주특권의 적용으로 공소시효가 정지되면서 사실상 수사가 중지됨.

이 사건은 마찬가지로 8개월여 수사를 한 후 기소한 더불어민주당 이재명 후보에 대한 공직선거법상 허위사실공표 사건 두 건<sup>17</sup>과 대비됨.

### 나. 광상도 국민의힘 전 의원 50억원 뇌물 무죄

#### (1) 경과

광상도 전 의원(곽씨)의 아들 광병채(병채씨)가 성과급 등 명목으로 받은 50억원에 대하여 2023. 2. 8. 1심에서 무죄판결이 선고되어 시민들이 상실감을 맛봄. 병채씨의 신분이 성인이며 혼인한 자로서 꽈씨의 병채씨에 대한 부양의무가 없다는 관계로 무죄 선고.

#### (2) 무죄 이유 및 책임

207쪽에 이르는 판결문을 보면 짜맞추기 판결로 거대한 부조리 50억 클럽으로 가는 길을 차단한 느낌을 받음. 무죄의 일차적 책임은 검찰에 있음. 검찰은 전문증거 입증의 엄격함에도 불구하고 녹취록 등 전문증거를 위주로 기소해 놓고 이에 대한 준비가 부족했음이 드러남. 심지어 꽈씨가 아들 병채씨를 통하여 돈을 받았다고 하면서 병채씨를 공범으로 기소하지 않음.

<sup>15</sup> 그 결과 회기 중 국회의원 불체포특권으로 인하여 체포 가부에 대하여 국회 본회의에 상정되어 부결되었고, 이 일로 더불어민주당의 내부분란이 가속화되어 지금까지도 여진이 계속되고 있음. 생각해 보면 영장청구 행위가 검찰로서는 국회에서 체포동의안이 부결될 것임을 예상했을 것으로 보이나, 체포동의안이 부결되더라도 방탄국회라는 오명을 씌어 여론몰이로 이 대표와 민주당을 압박할 수 있다는 점에서 무리수를 둔 것으로 보임.

<sup>16</sup> “한 닉 달 정도 맡겼는데 손실이 났고요, 그 도이치모터스만 한 것이 아니고 10여가지 주식을 전부 했는데 손실을 봐서 저희 집사람은 거기서 안 되겠다 해서 돈을 빼고 그 사람하고는 절연을 했다.” (국민의힘 경선토론회, 2021년 10월 15일).

<sup>17</sup> 대선 당시인 2021. 10. 20. 이재명 대선후보가 언론인터뷰에서 대장동 관련 수사를 받던 고 김문기 전 성남도개공 개발1처장을 자신이 성남시장으로 재직할 당시 “잘 몰랐다”고 한 발언에 대한 것과, 2021. 10. 20. 국회 국토교통위원 경기도 국정감사에서 이재명 경기도지사가 백현동 한국식품연구원 부지의 용도변경은 “국토부 협박으로 인한 것”이라고 증언한 것과 관련한 것으로, 검찰은 2022. 9. 8. 일괄기소하여 재판 중임.

법기술자로 구성된 검찰의 무성의한 공소제기 및 공소유지는 제 식구 봐주기로 공소제기권자 검사의 직무유기라고 할 것임.

법원 역시 이에 편승하여 증거취사 선택과정에서 자유심증을 한껏 남용한 비판을 받아 마땅하나 어디까지나 무죄를 짜 맞출 수 있도록 원인 제공한 검찰에 더 큰 책임이 있음. 지금에서야 법무부장관, 검찰총장까지 나서 철저한 공소유지에 대한 의지를 다지는 듯하나 지금 검찰로 보아서는 여론 무마용으로 자칫 곽씨에서 꼬리 자른 후 수사가 이른바 50억 클럽으로 향하는 길을 차단할 것이 우려됨.<sup>18</sup>

### (3) 검찰수사 및 기소 측면에서의 광상도와 윤미향의 무죄 비교

윤미향 의원 사건의 무죄 이유는 검사가 제출한 증거를 증거로 사용할 수 있는가(증거능력)의 문제라기보다는 증거능력 있는 증거 중에서 유죄 인정을 위한 합리적 의심이 있는 정도의 증명에 이르렀는가(증명력)의 문제로 보임. 광상도 전 의원 사건에서는 검찰이 증거로 제출한 중요한 증거들이 첫 관문인 증거능력의 문턱을 넘지 못한 경우가 대부분임. 이는 윤미향 의원 수사에서는 의혹만 있고 증거가 없어 사실들이 부풀려졌음이 예상가능하고, 광상도 전 의원 수사에서는 의혹이 있으나 제대로 파헤치지 못하였음을 예상가능함. 물론 광상도 전 의원 재판에서 증명력도 문제 됨은 위에서 본 바와 같음.

## 5. 정책적 영역까지 사법 잣대로 검사가 재단

### 가. 선상 살해혐의 북한주민 강제 북송 사건<sup>19</sup>의 수사

강제 북송사건은 자유북한운동연합이 정의용 전 국가안보실장, 서훈 전 국정원장, 김유근 국가안보실 1차장에 대하여 직권남용 및 살인죄 및 범인도피죄 혐의를 고발함으로써 수사가 개시됨. 이후 국정원의 서훈 전 국정원장에 대한 국정원법상 직권남용, 허위공문서작성 혐의 고발 등으로 24명에 대하여 수사 착수.<sup>20</sup>

2023. 2. 28. 검찰은 정의용 전 국가안보실장과 노영민 전 대통령 비서실장, 서훈 전 국가정보원장, 김연철 전 통일부 장관 등 문재인 정부 고위 인사를 국가정보원법상 직권남용 혐의 등으로 기소.

<sup>18</sup> 광상도 무죄 재판에 대하여는 최영승, 한겨레 2023. 3. 1.자 칼럼 “광상도 무죄, 50억 클럽은 견고했다”, 2023. 3. 14. 국회의원회관 제2소회의실에서 있은 국회의원 김두관, 인권연대 주최의 “광상도 50억은 어떻게 무죄가 되었나? -법조시스템을 활용한 사법정치의 대응방안-” 토론회에서 최영승, “광상도 50억 무죄재판의 문제점 및 개선책” 토론문 참조.

<sup>19</sup> 2019. 11. 2. 북한의 오징어잡이 어선에서 선장 등 16명의 동료들을 죽이고 배를 몰아 NLL을 넘어 남한으로 넘어온 2명이 우리 해군에 나포됨. 문재인 정부는 합동조사 결과 흉악범으로 귀순 의사가 없다고 판단, 판문점을 통하여 북측에 송환한 사건.

<sup>20</sup> 피의자 및 피고발인은 ⑦ 국정원법상 직권남용, 허위공문서작성·행사 혐의로 서훈 전 국정원장, ⑧ 직권남용 권리행사방해 혐의로 정의용 전 청와대 국가안보실장, 김유근 전 청와대 국가안보실 1차장, 김현종 전 청와대 국가안보실 2차장, 서훈 전 국정원장, 김연철 전 통일부 장관 등 11명, ⑨ 국제형사범죄법(반인도범죄 공모), 직권남용, 직무유기, 불법체포감금, 살인 혐의, 문재인 전 대통령, ⑩ 살인, 직권남용, 불법체포감금, 직무유기 혐의로 노영민 전 청와대 비서실장, 윤건영 전 청와대 국정상황실장, 정의용 전 국가안보실장, 김유근 전 청와대 국가안보실 1차장, 김연철 전 통일부 장관, 정경두 전 국방부 장관, 민갑룡 전 경찰청장 등임.

동료 16명을 살해한 흉악범이며 귀순 의사의 진정성이 없다는 이유로 추방한 사건으로, 윤정부가 들어선 후 통일부, 국방부 등 정부부처가 기존 입장을 뒤집고 감사원감사와 검찰수사로까지 이어짐으로써 전 정부에 대한 현 정부의 압박용이라고 생각하기에 충분함.

## 나. 공공기관 블랙리스트 사건 수사<sup>21</sup>

문재인 정부가 이전 정부에서 임명되었던 임기가 남은 산업부, 통일부, 과기부 등 산하의 공공기관장의 사표 제출을 강요하고, 새 기관장 임명 과정에서 사적으로 추천받은 내정자에게 특혜를 제공했다는 의혹에 대한 자유한국당 고발로 검찰이 수사에 착수한 사건.<sup>22</sup>

2023. 1. 19. 백운규 전 산업부장관, 유영민 전 과기정통부장관, 조현옥 전 청와대 인사수석, 김봉준 전 청와대 인사비서관, 조명균 전 통일부장관에 대하여 직권남용권리행사방해로 기소.

임기가 남은 공공기관장 사표 제출에 대하여는 직권남용권리행사방해죄 등으로 2022. 1. 27. 환경부 블랙리스트 사건에서 대법원 유죄선고가 난 바 있음(대법원 2022. 1. 27. 선고 2021도13541 판결). 문제는 2019년 1월 자유한국당(현 국민의힘)의 고발 이후 거의 수사가 이루어지지 않고 있다가 윤석열 후보가 대선에서 당선 직후인 2022. 3. 25. 급작스럽게 강제수사를 개시함으로써 진행한 검찰의 돌변한 태도에 있음. 이는 검찰의 정권 시녀노릇이라는 지금까지의 행태를 그대로 보여주었다는 점에서 전 정권에 대한 압박성 및 보복수사 논란이 제기됨.

## 다. 검찰수사의 평가

현대국가로 넘어오면서 행정이 스스로 책임져야 할 문제를 사법에 맡기는 ‘전시용 무책임’으로써 본의 아니게 사법국가화 현상이 초래되고 있음. 고전적인 삼권분립론이 예상치 못한 것으로 삼권분립에 위협임. 이런 것이 국가를 사법국가로 만들고 이 과정에서 검사권의 비대화가 우려되는 상황임.

문제는 이미 정상적인 절차를 거쳐 판단한 정책결정에 해당하는 부분을 사법의 잣대로 판단하려는 태도임. 정권초기 전 정권의 중요 정책결정자들에 대한 수사는 누가 보아도 보복성이나 길들이기 수사로 볼 수밖에 없음. 정책적인 부분을 수사의뢰하는 것도 문제지만 검찰의 눈치보기 수사나 뭐든 정권 입맛에 맞게 재단해 주는 악역이 더 문제임.

<sup>21</sup> 이 주제는 앞의 “3. 나. 전 정권, 야당 및 비우호적 인사에 대한 정치적 수사” 부분에 배치할 수도 있으나, 공공기관장 보직이 선거에 따른 엽관인사(spoil system)의 성격도 있는 점을 고려하여 이 부분에 배치함.

<sup>22</sup> 피의자 및 피고발인은 ⑦ 직권남용 혐의로 임종석 전 비서실장, 조국 전 장관, 강경화 전 외교부 장관, 조현옥 전 청와대 인사수석, 김영옥 전 농식품부장관, 정현백 전 여가부장관, 김현미 전 국토교통부장관, 박형철 전 반부패비서관, 이인걸 전 특별감찰반장, 유재수 부산시 경제부시장, ⑧ 직권남용 혐의로 산업부 백운규 전 장관, 이인호 전 차관, 운영지원과장, 혁신행정담당관, 박 모 에너지정책기획관, ⑨ 직권남용 및 권리행사방해 혐의로 김상곤 전 교육부장관, 조명균 전 통일부장관, 이진규 전 과기정통부 1차관 등 교육부, 통일부, 과기정통부 관계자 11명 등 26명임.

## 6. 종합 평가 ; 기울어진 양팔저울

윤 정권 1년 검사의 수사는 여당과 야당, 권력자와 비권력자, 검사와 비검사의 구분이 선명한 정도로 불공정, 비상식으로 ‘기울어진 양팔저울’로 표현할 수 있다. 검찰은 제식구 출신인 대통령의 등장과 그 비호 아래 그들의 권한 확대와 자신에 위협적인 세력 제거에 힘을 쓴다. 검사 출신 윤석열 정권의 통치기반 환경조성을 위한 정적제거라는 목적과 그 과정을 틈타 검사는 경찰과의 관계에서 누구도 넘볼 수 없는 무소불위 권한을 되찾는다는 목적이 너무 잘 들어맞음을 본다.

공무원인 검사가 중립의무에도 불구하고 정치성을 띠며 정치적으로 움직이는 이유이며 그것이 정치권 수사의 편향성으로 나타나고 있다. 검사들은 그동안 수사권조정 및 검수완박 사건에서 정권의 정적이 향후 검사권을 가장 위협하는 세력임을 너무 잘 알고 있다. 지금 검사의 모습과 수사방향은 이러한 배경을 알면 저절로 이해가 된다.

검사권 행사의 제약 입법에 있어서는 정확히 해야 한다. 검수완박이나 검수원복 과정에서 법률가라기보다는 법기술자에 가까운 검사에게는 어떻게 대처해야 하는지를 여실히 경험했다. 이를테면 법의 ‘등’자 한 자를 이용하여 시행령 통치가 가능하다고 여기며 실제로 이를 일삼는 것이 검사조직이다. 이미 검사는 정치화되었고 이것이 지난 1년 사이 겉으로 확인해 드러났을 뿐이다.

이 기회에 향후 몇몇 개선책을 제시해 본다. 첫째, 제도상으로는 경찰수사 검사기소원칙을 분명히 제도화해 나가면서 공수처로 하여금 검사를 견제케 하고, 필요하면 기소배심 등을 도입하여 검사의 기소재량주의를 손봐야 한다. 둘째, 검사 개개인의 신분에 대해서는 상징적인 면에서도 탄핵제도를 적절히 활용하되 탄핵에 의해서만 파면되는 현 검찰청법(제37조)을 개정하여 일반공무원과 마찬가지로 징계에 의해서도 파면될 수 있도록 완화하는 것이 맞다(국가공무원법 제79조 참조). 궁극적으로는 독일, 스페인 등지에서 시행하고 있는 법왜곡죄를 도입하여 사법권력을 국민에게 돌려줄 필요가 있다.

---

# 토론문1

---

이창민 / 변호사 · 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 검경개혁소위원장

I.

최영승 교수님의 “검찰 정치권 수사의 공정성” 발제문을 잘 읽어 보았습니다. 저는 발제문에 나타난 발제자의 기본취지에 기본적으로 공감합니다. 현재 검찰의 정치권 수사는 단지 ‘불공정’이라고 표현하기 힘들 정도로 볼썽사나운 행태를 보이고 있습니다. 분명한 것은 검찰권에 대한 통제장치가 필요하다는 것입니다. 토론문은 검찰 수사와 기소의 불공정과 그에 대한 개선책에 대해 간략하게 살펴보도록 하겠습니다.

II.

검찰권의 핵심은 수사권과 기소권입니다. 이러한 검찰의 수사권 및 기소권은 집권세력이나 정치 권력의 강력한 무기로 이용되었습니다. 그러나 근래에는 권력 그 자체가 되었습니다. 대관절, 검찰총장이었던 윤석열이 대한민국 제20대 대통령이 된 사실이야말로 검찰이 권력 그 자체가 되었다는 것을 가장 확실하게 말해주고 있는 것입니다. 더불어 정부 요직에 이른바 윤석열 사단이라고 불리는 검찰 출신들이 자리를 뛰차고 있는 현실은 검사가 단지 권력자가 된 것이 아니라 권력의 정점에 있다는 것을 말해주고 있습니다.

그렇다면 검찰 출신들이 정권을 잡은 검찰 정권 또는 검사 정권의 통치방식은 사실 누구나 쉽게 예상할 수 있습니다. 수사권과 기소권을 십분 활용하는 것입니다. 이를 활용하여 정치적 경쟁자나 조직 내부의 반대파를 제거하는 것입니다. 아직 숙청에 대하여는 언론에 많이

드러나진 않았지만, 이 역시 쉽게 예상되는 것이며, 조만간 어떠한 형태로든지 나타날 것으로 보입니다. 그럼 수사와 기소를 나눠 불공정의 핵심만 짚어보겠습니다.

### III.

수사에 대해 먼저 짚어보자면, 한국 검찰의 특기이자 문제점을 모두 보여주고 있는 현실입니다. 먼지떨이 수사, 표적 수사, 별건 수사 등 모든 기술을 구사하고 있습니다. 특히 한국 검찰이 제일 잘하는 것이 있습니다. “자극적이고 직관적인” 피의사실을 티타임 등을 통해 몇 개의 언론에 “아주 조금씩 다르게” 훌려 “단독” 보도를 쓰게 하는 것입니다. 기자들은 치열한 경쟁에서 적어도 뒤쳐지지 않기 위해서는 울며 겨자 먹기로라도 검사들이 훌려주는 보도를 쓸 수밖에 없다지만, 검사들과 검찰 출입 기자들의 이러한 협업은 수많은 사람들을 극단적인 선택으로 내몰았습니다.

토론과 관련된 주제로 국한하여 살펴보면, 검사들은 현재 제1야당 대표와 그 배우자를 대상으로 한 수사에 대해 수십·수백 차례에 걸쳐 피의사실을 언론에 훌리고, 야당 대표와 그 배우자에 대한 여론을 악화시킵니다. 이미 공론장에서 그들은 시민들에게 유죄판결을 받습니다. 그 후 (압수·수색 영장의 경우 간단한 소명만으로도 비교적 쉽게 법원으로부터 발부받을 수 있는 것을 이용하여) 검사들은 야당 대표와 그 배우자의 사무실 등에 대해 수십·수백 차례에 걸쳐 압수·수색을 단행합니다. 이미 공론장에서 유죄판결을 받은 그들은 수십·수백 차례에 걸친 압수·수색을 통해 시민의 법정에서 유죄가 확정됩니다.

반면, 공평을 기하기 위해 동일한 정치인에 대한 수사를 살펴봅니다. 그런데 야당 정치인이 아닌 여당 정치인입니다. 전 광상도 의원의 아들 퇴직금 50억 수령사건입니다. 발제문에 상술된 것과 같이 1심 무죄판결이 선고되었습니다. 그런데 검찰은 “녹취록 등 전문증거”에 해당하는 증거 위주로 법원에 제출했습니다. 즉, 검찰은 수사 단계에서 무성의하게 증거를 수집하였고, 공판 단계에서도 공소유지를 위해 큰 노력을 들이지 않은 것으로 보입니다. 더욱이 공범에 해당하는 꽉 전 의원 아들은 기소조차 하지 않았습니다.

여기서 말하고 싶은 것은 검찰의 여당 정치인에 대한 수사와 야당 정치인에 대한 수사가 너무나 다르다는 것입니다. 여당 정치인에 대한 수사에 있어서는 검찰은 피의사실 훌리기 기술도 거의 사용하지 않았고, 증거 수집도 직무유기에 해당할 정도로 게을리 하였습니다. 꽉 전 의원 아들에 대해 기소하지 않은 것은 말할 필요도 없어 보입니다. 편의를 위해 범주화하자면 여당 의원은 광의의 검찰가족 (현 정부가 검찰정부이므로)에 해당하고, 여당 의원 중 검찰출신이면 협의의 검찰가족에 해당할 것입니다. 즉, 협의의 검찰가족은 검사정권의 “제식구”에 해당합니다. 꽉 전 의원 사건은 검사정권 입장에서는 “제 식구”이기 때문에 “감싸기” 수사를 할 수밖에 없었던 것으로 보입니다.

#### IV.

다음으로 기소와 관련하여 살펴보면, 기소편의주의의 폐단과 기소독점주의 위험성을 그대로 노정하고 있습니다. 지난 정부 인사들과 관련된 서해 공무원 피살 사건은 감사원이 위법성 소지가 짙은 감사원 규칙을 근거로 하여 증거를 (위법하게) 수집하였고, 이러한 증거를 검찰에 넘겨주는 방식이었습니다. 검찰은 감사원으로부터 넘겨받은 증거를 기초로 하여 관련자들을 기소하였는데, 기소 자체가 실체적 진실을 발견하기 위함이 아니라 전 정권 인사에 대한 보복과 정권 유지를 위한 안보 쟁점화의 전략으로 보입니다.

반면, 공평을 기하기 위해 (이번 정권의) 현재 정치인이 아닌 사람에 대한 수사와 기소를 살펴봅니다. 김건희 여사의 도이치모터스 사건은 수사도 제대로 되지 않았습니다. 그런데 경찰 단계에서 수사가 제대로 되었더라도 검찰은 기소하지 않았을 것으로 보입니다. 특히 도이치모터스 권오수 회장 등 관련자들에 대한 유죄판결이 있었음에도 검찰은 김건희 여사를 기소할 생각조차 없는 것으로 보입니다.

이 점을 눈여겨보아야 합니다. 검찰의 모든 권한 중 가장 강력한 권한은 “불기소”에 있기 때문입니다. 기소하면 적어도 사법부의 유무죄 판단 등을 통해 실체적 진실에 다가설 수 있고, 검찰의 위법수사도 걸러낼 수 있습니다. 반면 기소하지 않는다면 지극히 예외적인 방법을 제외하고는 이에 대해 견제할 방법은 없습니다. 따라서 수사-기소 분리(또는 수사권 조정)로 검찰의 권한을 줄이는 것 역시 중요하지만, 그만큼이나 중요한 것은 검찰의 “불기소” 권한을 통제할 수 있는 장치를 마련하는 것이 중요합니다.

#### V.

고위직 검사 출신이 대형로펌으로 가는 것도 문제이지만, 정치권으로 가는 것도 바람직하지 않습니다. 정치적 감성과 사회학적 상상력의 부재 때문입니다. 그러나 고위직 검사 출신이 대통령이 되었고, 그의 측근들인 고위직 검사들이 정부 주요 요직을 차지하고 있는 현실입니다. 현재 검찰은 정권의 비호 아래 그들이 가장 잘하는 불공정수사를 하고 있고, 이번 정권은 정권 유지를 위해 검찰을 최대한 이용하고 있습니다. 사실 이용하는 것이 아니라 검사 정권은 대통령실, 법무부, 검찰 등이 ‘검사동일체’가 되어 일사불란하게 불공정수사를 하고 기소권을 남용하고 있다고 표현해야 맞을 것입니다.

장기적으로는 수사권 조정과 기소편의주의 개선을 통하여 검찰 수사의 공정성을 확보해야 합니다. 이러한 장기적인 과제 역시 지금부터 꼼꼼히 준비해야 합니다. 한편, 검찰권을 남용(특히 공소권 남용)한 검사의 경우 국회는 탄핵소추를 할 필요가 있습니다. 발제자가

제안한 것과 같이 검사 역시 일반공무원과 마찬가지로 징계에 의하여도 파면될 수 있도록 검찰청법을 개정하는 방안도 심도 있는 논의가 필요하다고 생각합니다.

마지막으로 제도 개선도 중요하지만, 그 제도를 운영하는 사람이 가장 중요합니다. 하지만 현재 검찰을 움직이는 사람들이 균형감을 찾으리라고 기대하기는 힘들 것입니다. 그렇다면 우선 현행 제도 속에서 개선책을 모색함과 동시에, 국민을 위한 검찰로 만들기 위해 장기적인 과제 역시 지금부터 준비해야 합니다.

# 검찰주의적 행정의 문제점

---

유승익 / 한동대 연구교수 · 참여연대 사법감시센터 실행위원

## 1. 들어가며

- 윤석열 정부의 국정지지율이 30% 중반에 머무르고 있음. 반복되는 외교적 실책, 세계 경제적 요인, 경제 및 노동 정책의 혼란과 번복 등 다양한 원인이 있을 수 있지만, 가장 큰 요인은 인사실패, 시행령 통치, 재난관리 문제 등 행정에 대한 무능과 무책임에서 찾을 수 있을 것임.
- 최근 들어, 윤석열 정부의 검찰주의적 행정은 갈수록 심화되어 실로 검찰공화국을 실감케 하고 있음. 이러한 현상이 반드시 과거 군사독재와 같은 노골적인 권위주의의 부활은 아닐 수 있지만, 단일 문화를 공유하는 검찰조직 출신의 인사들이 정부 전반을 장악하는 상황이 지속되면, 헌법과 민주공화국의 골간이 파괴되는 결과가 이를 수 있음. ‘독재의 약한 부활’이라는 위험한 상황에 처해 있는 것임.
- 이하에서는 윤석열 정부의 검찰 편중 인사, 시행령 통치, 이태원 참사 대응의 검찰사법화 문제 중심으로 행정의 검찰주의화, 검찰주의적 행정의 문제점을 살펴보고자 함.

## 2. 윤석열 정부의 검찰 편중 인사 문제

### (1) 개괄

- 윤석열 정부의 검찰 편중 인사가 도를 넘어서고 있음. 참여연대의 “윤석열 정부 인사 검찰 출신 현황”(2023. 3. 13. 기준)에 따르면, 윤정부 주요 직위에 검찰 출신은 136명에 이르고 있음.

## 윤석열 정부 주요 인사 검찰 출신 현황

(법무부 소속 및 타 기관 파견된 검사들과 검찰공무원들)

취임: 2022.05.10.

대통령

윤석열

전 검찰총장, 전 서울중앙지검장

### 법무부 소속 + 타 기관 파견 검사

41명: 법무부에 소속·파견된 검사

52명: 타 기관에 파견된 검사

2023.03.13. 기준

\* 빨간색은 윤 대통령과 관련된 이력

검사 출신

\* 파란색은 논란이 됐거나 주요사건 수사 등 특이 이력

검찰 수사관(직원) 출신

\* 인사 이름에 걸린 링크는 칠여연대 그사건 [그검사](#) DB 또는 해당 기관 홈페이지

#### 법무부

41명 = 정무직 포함 33 + 파견 8

임명: 2022.05.17.

법무부 장관

[화동호](#)

전 사법연수원 부원장

전 부산고검 차장검사

전 대검 반부패·강력부장

전 서울중앙지검 3차장

임명: 2022.05.13.

법무부 차관

[이노공](#)

전 수원지검 성남지청장

전 서울중앙지검 4차장

전 인천지검 부천지청장

전 법무부 인권정책과장

임명: 2020.07.06. (文 정부)

법무부 감찰관

[료현](#)

현 법무부 감찰관

전 창원지검 통영지청장

전 부산고검 검사

전 의정부지검 협사2부 부장

임명: 2022.05.23.

법무부 대변인

[신동원](#)

현 법무부 대변인

전 대검 혐사3과장

전 부산지검 외사부장

전 인천지검 부부장

임명: 2022.07.04.

법무부 대변인실 파견

[김종욱](#)

현 수원지검 안산지청 부부장

전 서울남부지검 특별공판팀 검사

임명: 2022.05.23.

법무부 감찰담당관

[김도완](#)

현 법무부 감찰담당관

전 부산지검 서부지청 차장

전 서울중앙지검 협사10부장

전 대검 공인부 공안2과장

임명: 2022.07.04.

법무부 감찰담당관실

[박대환](#)

현 법무부 감찰담당관실 검사

전 광주지검 부부장

전 세월호 참사 진상규명 특검 파견

임명: 2022.07.04.

법무부 감찰담당관실

[조철](#)

현 법무부 감찰담당관실 검사

전 부산지검 서부지청 검사

임명: 2023.02.06.

법무부 기획조정실

[양안규](#)

현 법무부 기획조정실 기획검사실

전 인천지검 검사

전 서울중앙지검 검사

임명: 2023.02.06.

법무부 기획조정실

[온정호](#)

현 법무부 기획조정실 기획검사실

전 수원지검 안산지청 검사

전 진주지검 검사

임명: 2022.06.07.

법무부 인사정보관리단 파견

인사정보1담당관

[이동균](#)

현 서울남부지검 혐사3부장

전 대전지검 공주지청장

대통령직인수위 (인사검증팀)

전 대검 검찰연예관

전 서울중앙지검 검사

임명: 2022.06.07.

인사정보1담당관실 근무

[김현우](#)

현 청원지검 부부장

대통령직인수위 (인사검증팀)

전 서울중앙지검 검사

전 법무부 법무심의관실 검사

임명: 2022.06.07.

인사정보1담당관실 근무

[김준현](#)

현 법무부 정책기획단 검사

(부산지검 서부지청 부부장)

대통령직인수위 (인사검증팀)

전 광주지검 검사

임명: 2022.06.07.

인사정보1담당관실 근무

[김준현](#)

현 법무부 정책기획단 검사

(부산지검 서부지청 부부장)

대통령직인수위 (인사검증팀)

전 광주지검 검사

임명: 2022.05.23.

법무부 기획조정실장

[권수정](#)

현 법무부 기획조정실장

전 부산지검 서부지청장

전 대검 대변인

전 서울중앙지검 혐사2부장

전 법무부 법무과장, 검찰과장

전 대통령비서실(2010.08. 직책 미상)

- 이상직 의원 이스타힐링 활동 배임 사건 수사

- SK케미칼·애경산업 가습기살균제 참사 재수사

임명: 2022.07.04.

법무부 형사사법공통시스템운영단장

[원지애](#)

현 법무부 형사사법공통시스템운영단장

전 의정부지검 고양지청 혐사1부장

전 서울중앙지검 강력범죄형사부부장

전 대검 반부패·강력부·마약과장

전 서울중앙지검 부부장

임명: 2023.02.06.

법무부 기획조정실

[양안규](#)

현 법무부 기획조정실 기획검사실

전 인천지검 검사

전 서울중앙지검 검사

임명: 2023.02.06.

법무부 기획조정실

[온정호](#)

현 법무부 기획조정실 기획검사실

전 수원지검 안산지청 검사

전 진주지검 검사

임명: 2022.07.04.

법무부 정책기획단 파견

임명: 2022.07.04.

법무부 정책기획단 파견

[김승호](#)

현 수원지검 안산지청 부부장

전 대구지검 상주지청장

전 대구지검 부부장

전 대검 검찰연구관

임명: 2023.02.06.

법무부 정책기획단 파견

[김준현](#)

현 인천지검 부부장

전 부산지검 검사

전 서울중앙지검 공정거래조사부정

임명: 2022.07.04.

법무부 정책기획단 파견

[이수창](#)

현 서울남부지검 부부장

전 서울남부지검 혐사6부 검사

전 진주지검 검사

## 법무부 근무 + 타 기관 파견 검찰공무원

15명 = 법무부 근무 10 + 타 기관 파견 5

임명: 2023.01.20. (부임: 01.27.)

법무부 (국가공무원 인재개발원)

박순우

전 의정부지검 사무국장

(검찰고위공무원)

임명: 2023.01.20. (부임: 01.26.)

법무부 (세종연구소)

서진학

전 수원지검 성남지청 사무국장

(검찰부이사관)

임명: 2023.01.20. (부임: 01.27.)

법무부 (국방대학교)

조현철

전 수원고검 충무파장

(검찰부이사관)

임명: 2023.01.20. (부임: 01.30.)

법무부 검찰파

김원석

전 법무부 형사기획과

(검찰수사서기관)

임명: 2023.01.20. (부임: 01.30.)

법무부 국가소송파(법무파)

강윤정

전 서울고검 형사부

(검찰수사서기관)

임명: 2023.01.20. (부임: 01.30.)

법무부 검찰과 (인천공항 본실)

김철곤

전 수원지검 수사과장

(검찰수사서기관)

임명: 2023.01.20. (부임: 01.30.)

법무부 (진실화해위원회)

강민경

전 서울중앙지검 충무파

(검찰사무관)

임명: 2023.01.20. (부임: 01.30.)

법무부(부마민주항쟁진상규명위원회)

이정민

전 대검 법과학분석과

(검찰사무관)

임명: 2023.01.20. (부임: 01.30.)

법무부 정책기획단 파견

김남철

현 부산지검 (검찰사무관)

전 법무부 검찰과

임명: 2023.01.20. (부임: 01.30.)

대통령실 파견

원병용

현 서울서부지검 (검찰사무관)

전 서울중앙지검 수사정보과

임명: 2023.01.20. (부임: 01.30.)

금융위원회 파견

박기준

현 광주고검 (검찰사무관)

전 대검 공판1과

임명: 2023.01.20. (부임: 01.30.)

금융감독원 파견

할영규

현 수원지검 (검찰사무관)

전 서울중앙지검 공판1부

임명: 2023.01.20. (부임: 01.30.)

외교부 파견

남병우

현 부산지검 (검찰사무관)

전 수원지검 수사과

임명: 2023.01.20. (부임: 01.30.)

방위사업청 파견

총상채

현 대구지검 (검찰사무관)

전 인천지검 수사과

임명: 2023.02.06. 법무부 법무실장 <b>김석우</b> 현 법무부 현법정책연구TF 팀장 서울고검 검사 전 대전고검 검사 전 서울고검 형사부장 - 청와대의 울산시장 선거개입 의혹 수사 - 우병우 민정수석 비리·박근혜 게이트 수사
임명: 2023.02.06. 법무부 법무심의관 <b>구승모</b> 현 법무부 법무심의관 전 의정부지검 남양주지청장 전 대검 국제협력담당관 전 서울중앙지검 공정거래조사부장 전 법무부 검찰국 국제형사과장
임명: 2022.07.04. 법무부 법무심의관실 <b>석수민</b> 현 법무부 법무심의관실 검사 전 수원지검 검사
임명: 2023.02.06. 법무부 법무심의관실 <b>홍현준</b> 현 법무부 법무심의관실 검사 전 수원지검 안양지청 검사
임명: 2022.07.04. 법무부 통일법무과장 <b>김태현</b> 현 법무부 통일법무과장 전 인천지검 국제범죄수사부장 전 수원지검 부부장(외교부 파견) 전 서울중앙지검 부부장
임명: 2022.07.04. 법무부 통일법무과장 <b>김태현</b> 현 법무부 통일법무과장 전 춘천지검 원주지청 형사2부장 전 대검 검찰연구관 전 서울북부지검 검사(통일부 파견)
임명: 2023.02.06. 법무부 상사법무과장 <b>김봉진</b> 현 법무부 상사법무과장 전 수원지검 평택지청 형사3부장 전 광주지검 부부장 전 서울중앙지검 검사
임명: 2022.07.04. 법무부 법조인력과장 <b>이준호</b> 현 법무부 법조인력과장 전 대전지검 논산지청장 전 대구지검 서부지청 형사3부장
임명: 2022.07.04. 법무부 국제분쟁대응과 <b>이성직</b> 현 법무부 국제분쟁대응과 검사 전 대전지검 논산지청 검사
임명: 2023.02.06. 법무부 상사법무과 <b>정성도</b> 현 법무부 상사법무과 검사 전 울산지검 검사

임명: 2022.05.23. 법무부 검찰국장 <b>신자용</b> 현 법무부 검찰국장 전 서울고검 송무부장 전 부산지검 동부지청장 전 서울중앙지검 1차장 전 법무부 검찰국 검찰과장 전 서울중앙지검 특수1부장 - 박근혜 정부의 세월호 참사 청와대 보고 및 대응 조작 수사 - 박근혜 정부 국정농단 사건 특검 파견 - 이명박 정부 사이버사령부의 댓글공작 및 수사방해 수사 - 이명박 청와대와 국무총리실의 민간인 불법사찰 및 증거인멸 수사
임명: 2022.07.04. 법무부 형사기획과장 <b>윤성진</b> 현 법무부 형사기획과장 전 제주지검 형사3부장 전 서울동부지검 공판부장 전 서울중앙지검 부부장 전 법무부 기획조정실 기획검사 임명: 2022.07.04. 법무부 공공형사과장 <b>박규현</b> 현 법무부 공공형사과장 전 서울남부지검 형사7부장 전 서울남부지검 형사7부장 전 광주지검 장흥지청장 임명: 2022.07.04. 법무부 국제형사과장 <b>이지철</b> 현 법무부 국제형사과장 전 수원지검 형사4부장 전 서울북부지검 공판부장 전 UNODC(유엔마약범죄사무소) 파견 - 박근혜 정부 국정농단 사건 특검 파견
임명: 2022.07.04. 법무부 형사법제과장 <b>윤원기</b> 현 법무부 법령제도개선TF팀장 겸임 전 춘천지방검찰청 형사2부장 전 법무부 파견 임명: 2022.07.04. 법무부 검찰과 <b>최수봉</b> 현 법무부 검찰과 검사 전 대검 검찰연구관 전 부산지검 부부장 임명: 2022.07.04. 법무부 형사기획과 <b>이시전</b> 현 법무부 형사기획과 특정경제사법관리팀장 전 청주지검 부부장 전 서울동부지검 검사 전 법무부 법무실 법무심의관실 검사 임명: 2022.07.04. 법무부(법령제도개선 TF팀) 파견 <b>정대희</b> 현 서울중앙지검 부부장 임명: 2022.07.04. 법무부 형사기획과 <b>문종배</b> 현 법무부 형사기획과 검사 전 의정부지검 고양지청 검사 임명: 2022.07.04. 법무부 공공형사과 <b>진세언</b> 현 법무부 공공형사과 검사 전 의정부지검 검사
2023-03-23 [토론회] 대선 1년, 검찰공화국을 말하다 54-21

5 + 1명 <b>국가정보원(5), 서울시(1)</b> 임명: 2022.07.04. 국가정보원 파견 <b>하동우</b> 현 인천지검 부부장 전 수원지검 안양지청 형사2부장 전 서울동부지검 형사5부장 전 국무조정실 파견  임명: 2022.07.04. 국가정보원 파견 <b>김동희</b> 현 창원지검 부부장 전 대검 DNA·화학분석과장 전 대검 검찰연구관  임명: 2022.07.01. 국가정보원 파견 <b>김정훈</b> 현 서울중앙지검 부부장 전 수원지검 성남지청 검사 전 법무부 법무실 통일법무과 검사 - 이규원 검사의 윤중천 면담보고서 왜곡·유출 의혹 수사  임명: 2023.02.06. 국가정보원 파견 <b>유도윤</b> 현 서울남부지검 부부장 전 서울중앙지검 인권보호부장 전 대검 공안부 공안3과장 전 대검 공공수사부 노동수사지원과 전 울산지검 공안부정  임명: 2023.02.06. 국가정보원 파견 <b>김준엽</b> 현 수원지검 검사 전 서울남부지검 검사  임명: 2022.07.04. <b>서울시</b> 파견 <b>정진용</b> 현 서울북부지검 부부장 전 광주지검 차장 - 광주 현대산업개발 아파트 공사현장 불괴 사건 수사 전 서울중앙지검 부부장 (국정원 파견) 전 서울중앙지검 공안1부장 전 서울중앙지검 총무부장	9 + 2명 <b>금융위원회(9), 금융감독원(2)</b> 임명: 2022.07.04. 금융위원회 차본시장조사단 파견 <b>화기식</b> 현 대전지검 부부장 전 서울중앙지검 형사4부장 전 대검 사이버수사과장  임명: 2022.07.04. 금융위원회 차본시장조사단 파견 <b>이세원</b> 현 광주지검 순천지청 검사 전 대전지검 검사 전 서울중앙지검 검사  임명: 2022.07.04. 금융위원회 금융정보분석원 파견 <b>이상목</b> 현 부산지검 서부지청 부부장 전 서울중앙지검 부부장 전 대전지검 검사  임명: 2022.07.04. 금융위원회 금융정보분석원 파견 <b>문영권</b> 현 대전지검 부부장 전 제주지검 인권보호관 전 인천지검 형사7부장, 강력부장 - 대장동 개발 비리 의혹 사건 수사  임명: 2022.07.04. 금융위원회 금융정보분석원 파견 <b>김효진</b> 현 제주지검 검사 전 서울남부지검 검사  임명: 2022.07.04. 예금보험공사 금융부실책임조사본부 파견 <b>한연규</b> 현 서울남부지검 부부장 전 서울남부지검 검사  임명: 2022.07.04. 예금보험공사 금융부실책임조사본부 파견 <b>유광렬</b> 현 인천지검 부부장 전 서울북부지검 형사5부장 전 창원지검 형사4부장  임명: 2022.07.04. <b>금융위원회</b> 파견 <b>박지호</b> 현 부산지검 부부장 전 대검 검찰연구관  임명: 2022.02.07. (文 정부) 한국거래소(금융위원회) 파견 <b>정선제</b> 현 창원지검 부부장 전 서울중앙지검 파견 전 청주지검 검사  임명: 2022.07.04. <b>금융감독원</b> 파견 <b>전영우</b> 현 수원지검 검사(금감원 법률자문관) 전 서울중앙지검 검사  임명: 2023.02.06. <b>금융감독원</b> 파견 <b>최재인</b> 현 광주지검 검사 (금감원 사모펀드 재조사TF 국장) 전 수원지검 검사	2 + 2명 <b>국무조정실(2), 공정거래위(2)</b> 임명: 2022.07.04. 국무조정실 파견 <b>이덕진</b> 현 대구지검 부부장 전 서울중앙지검 형사12부장 전 수원지검 형사2부장  임명: 2022.07.04. 국무조정실 파견 <b>박종선</b> 현 부산지검 부부장 전 인천지검 부천지청 부부장  임명: 2022.07.04. 공정거래위원회 파견 <b>김희연</b> 현 대전지검 부부장 전 서울중앙지검 형사11부장 전 대전지검 형사2부장 전 법무부 법무실 법무과장  임명: 2022.02.07. (文 정부) 공정거래위원회 파견 <b>이주현</b> 현 광주지검 검사 전 수원지검 안산지청 검사 전 서울중앙지검 검사  임명: 2022.07.04. (08.09. 부임) 주중국대사관 파견 <b>윤경원</b> 현 법무연수원 용인분원 법무교육과장 전 부산지검 부부장 전 부산지검 여성아동범죄조사부부장
---	--	--

8명 <b>현법재판소(4), 감사원, 법제처 등</b> 임명: 2022.07.04. <b>한국형사·법무정책연구원 파견</b> <b>장준희</b> 현 부산지검 부부장 전 인천지검 중요경제범죄조사단 부장 전 의정부지검 형사1부장  임명: 2022.07.04. <b>법조윤리위원회 파견</b> <b>최용락</b> 현 수원지검 부부장 전 수원지검 검사 전 서울동부지검 검사  임명: 2022.07.04. <b>법제처 파견</b> <b>여경진</b> 현 수원지검 부부장 전 서울중앙지검 부부장 전 수원지검 성남지청 검사  <b>임명: 2021.06. (文 정부)</b> <b>현법재판소 파견</b> <b>허지호</b> 현 부산지검 동부지청 부부장 전 서울중앙지검 검사 전 법무부 인권국 인권조사과 검사  <b>임명: 2021.06. (文 정부)</b> <b>현법재판소 파견</b> <b>장영일</b> 현 수원지검 부부장 전 서울중앙지검 부부장 전 서울동부지검 부부장  <b>임명: 2021.06. (文 정부)</b> <b>현법재판소 파견</b> <b>박건영</b> 현 광주지검 순천지청 부부장 전 서울중앙지검 검사  <b>임명: 2022.02.07. (文 정부)</b> <b>현법재판소 파견</b> <b>권영필</b> 현 서울중앙지검 검사  임명: 2022.07.04. <b>감사원(법률자문관) 파견</b> <b>김현록</b> 현 수원지검 2차장 전 대검 수사지휘·지원과장 전 광주지검 반부패수사부장 전 서울남부지검 금융조사2부장 - 성남FC 뇌물성 후원 의혹 및 성남지청장의 수사무마 의혹 수사	12 (+1)명 <b>외교부, 주외국대사관 등</b> 임명: 2022.07.04. (08.09. 부임) <b>주중국대사관 파견</b> <b>윤경원</b> 현 법무연수원 용인분원 법무교육과장 전 부산지검 부부장 전 부산지검 여성아동범죄조사부장  임명: 2023.02.06. <b>주미국대사관 파견</b> <b>박준영</b> 현 인천지검 부부장 전 대검 검찰연구관 전 대구지검 김천지청 형사2부장  임명: 2023.02.06. (부임: 03.01.) <b>주제네비대표부 파견</b> <b>신태춘</b> 현 인천지검 부부장 전 춘천지검 영월지청장 전 수원지검 형사5부장  임명: 2023.02.06. (부임: 02.23.) <b>주독일대사관 파견</b> <b>장은희</b> 현 수원지검 부부장 전 대구지검 경주지청 형사부부장 전 대검 검찰연구관  <b>임명: 2021.06. (文 정부)</b> <b>주일본대사관</b> <b>소장범</b> 현 청원지검 부부장 전 청원지검 검사 전 서울중앙지검 부부장  임명: 2022.07.04. <b>외교부 파견</b> <b>김정옥</b> 현 의정부지검 부부장 전 서울서부지검 부부장  임명: 2022.02.07. (文 정부) <b>주오스트리아대사관 파견</b> <b>신도옹</b> 현 수원지검 안산지청 부부장 전 서울중앙지검 부부장  임명: 2023.02.06. (부임: 02.23.) <b>주네덜란드대사관 파견</b> <b>배상윤</b> 현 청원지검 부부장 전 청원지검 검사 전 서울중앙지검 검사  임명: 2022.02.07. (文 정부) <b>주LA총영사관 파견</b> <b>신희연</b> 현 서울중앙지검 부부장 전 서울중앙지검 검사 전 법무부 형사법제과 검사  임명: 2022.02.07. (文 정부) <b>국제지식재산기구(WIPO) 파견</b> <b>손지혜</b> 현 대구지검 부부장 전 대구지검 검사 전 서울서부지검 형사5부 검사  UNODC(유엔마약범죄사무소) 임명: 2021.06. (文 정부) <b>UNODC 비엔나 파견</b> <b>김현원</b> 현 수원지검 성남지청 부부장 전 대전지검 검사 UNODC 방콕아태지부 파견 1명 (조사 중)  <b>국제개발은행(월드뱅크) 파견</b> <b>김민석</b> 현 대전지검 천안지청 검사 전 서울중앙지검 검사	10명 <b>국회, 중앙부처 등 기타</b> 임명: 2022.07.04. <b>국민권익위원회 파견</b> <b>조용한</b> 현 부산지검 부부장 전 의정부지검 고양지청장 전 서울중앙지검 과학기술법죄수사부장 - 효성그룹 총수일가 탈세 사건 수사 - 정윤회 국정개입 문건 사건 수사 - 엘시티 특혜와 검찰 부실수사 의혹 수사  임명: 2022.07.04. <b>군사망사고진상규명위원회 파견</b> <b>김용규</b> 현 인천지검 부부장 전 대전지검 인권보호관 전 인천지검 형사1부장 전 서울중앙지검 부부장  임명: 2022.07.04. <b>국회 파견</b> <b>장준호</b> 현 부산지검 서부지청 부부장 전 인천지검 외사범죄형사부부장 전 대검 DNA·화학분석과장  임명: 2022.07.04. <b>방송통신위원회 파견</b> <b>윤원일</b> 현 서울중앙지검 부부장 전 부산지검 부부장 - '드루킹' 댓글 조작 사건 특검 수사  임명: 2022.07.04. <b>환경부 파견</b> <b>이호석</b> 현 의정부지검 부부장 전 의정부지검 검사  임명: 2022.07.04. <b>고용노동부 파견</b> <b>홍정연</b> 현 부산지검 부부장 전 서울중앙지검 검사  임명: 2022.07.04. <b>여성가족부 파견</b> <b>김은경</b> 현 광주지검 부부장 전 서울중앙지검 부부장 - 환경부 '블랙리스트' 사건 수사  임명: 2022.07.04. <b>식품의약품안전처 파견</b> <b>이유현</b> 현 서울중앙지검 부부장 전 수원지검 부부장  임명: 2023.02.06. <b>교육부(장관정책보좌관) 파견</b> <b>우재훈</b> 현 청원지검 검사 전 인천지검 검사 전 서울중앙지검 검사  임명: 2022.02.07. (文 정부) <b>특허청 파견</b> <b>최성경</b> 현 춘천지검 검사 전 서울남부지검 검사
--	--	--

○ 최근 한겨레21은 이를 보도하였는데, 주요 내용은 다음과 같음(한겨레21, 윤석열 정부에 검찰 출신 136명 들어갔다, 2023. 3. 16.)

- “윤석열 정부에 검사나 검찰 수사관 등 전·현직 검찰공무원이 136명이나 들어가 활동하는 것으로 확인됐다. 전·현직 검사는 117명, 전·현직 검찰공무원은 19명이다. 이들이 윤석열 정부에서 맡은 역할을 분류해보면, 선출직과 임명직 공무원이 24명, 법무부 외 국가기관 파견이 57명, 법무부 파견이 55명이다. ‘검찰공화국’이란 말을 실감케 한다.
- (장관 4명, 차관급 9명, 청와대 7명) 2022년 5월10일부터 2023년 3월16일까지 윤석열 행정부에는 대통령을 포함해 24명의 검찰 출신 인사가 선출·임명됐고, 이 가운데 22명이 현직에 남아 있다. 먼저 윤석열 대통령과 장관 4명이 검사 출신이다. 장관급으로는 권영세 통일부 장관, 한동훈 법무부 장관, 원희룡 국토교통부 장관, 박민식 국가보훈처장이 있다. 이 가운데 한동훈 장관은 윤 대통령의 최측근이다. 그리고 권영세·한동훈·원희룡 세 장관은 윤 대통령의 서울대 법대 동문이다.
- 차관급에는 검사 출신이 9명 있다. 박성근 국무총리 비서실장, 이노공 법무부 차관, 이완규 법제처장, 이복현 금융감독원장, 김남우 국가정보원 기획조정실장, 정승윤 국민권익위원회 부위원장, 김용원 국가인권위원회 상임위원, 석동현 민주평화통일자문회의 사무처장, 한석훈 국민연금 기금운용위원회 상근전문위원이 그들이다. 이 가운데 이완규·석동현은 윤 대통령의 친구이고, 박성근·이노공·이복현·김남우 등은 윤 대통령과 가까운 검찰 후배다.
- 대통령실 비서관급에도 7명의 검찰 출신이 있다. 이원모 인사비서관, 이시원 공직기강비서관, 주진우 법률비서관, 이영상 국제법무비서관 4명이 검사 출신이다. 이 가운데 이원모 비서관은 월성원전 수사의 담당 검사였고, 이시원 비서관은 서울시 공무원 간첩 조작 사건의 담당 검사였으며, 주진우 비서관은 환경부 블랙리스트 사건의 담당 검사였다. 월성원전 수사와 환경부 블랙리스트 수사는 정치적 수사라는 논란이 있었고, 서울시 공무원 사건은 잘못된 검찰 수사의 대표 사례였다. 또 복두규 인사기획관, 윤재순 총무비서관, 강의구 부속실장 3명은 비검사 검찰공무원 출신이다. 특히 대통령실 비서관급 7명은 모두 윤 대통령과 가까운 검찰 후배다. 이 밖에 박경오 서울대병원 감사가 비검사 검찰공무원 출신이다.
- 검사 출신으로 행정부 고위직에 임명됐다가 그만둔 사람은 2명이다. 차관급의 조상준 국정원 기획조정실장은 4개월 정도 일했고, 1급의 정순신 경찰청 국가수사본부장은 임명된 직후 사퇴했다. 이 두 사람도 윤 대통령의 가까운 검찰 후배들이다.”

○ 다른 기관 검사 파견도 다시 증가하고 있음

- “2014년 이후 검사의 다른 기관 파견 수는 박근혜 정부 시절인 2014년 63명, 2015~2016년 68명으로 매우 많았다. 그러나 문재인 정부가 들어선 2017년부터 줄어

2017년 62명, 2018~2019년 58명, 2020~2021년 46명으로 내려갔다. 다시 윤석열 정부가 집권한 2022년 49명으로 늘어나 현재는 52명이다.

- 검사가 파견된 기관별로 보면, 행정부는 물론이고 국회(1명)와 헌법재판소(4명) 등 입법부, 사법부까지 포함한다. 행정부에선 외교부가 13명으로 가장 많다. 외교부는 본부(1명)보다 미국, 일본, 중국, 독일, 오스트리아, 네덜란드, 미국 로스앤젤레스 등 한국 공관(7명)에 나간 경우가 많다. 유엔, 세계지식재산기구, 유엔마약범죄사무소, 국제개발은행 등 국제기구(5명)에도 검사가 파견됐다.”

○ 그 외에도 차기(6기) 방통위원장에 특수통 검사였던 김후곤 변호사(연수원 25기, 전 서울고검장)가 거론되고 있음(오마이뉴스, “방통위원장 유력, 김후곤 ”윤석열 정부 편중 인사는 착시”, 2023. 3. 16. 보도)

○ 한편, 검찰의 내부파견 문제도 염두에 둘 필요가 있음. 검찰청 내부 파견은 현재 깜깜이로 진행되고 있음. “부패범죄수사 절차 등에 관한 지침”(대검예규)은 비공개예규인데, 반부패수사부를 포함한 특정 부서를 무제한으로 확대할 가능성이 있는 조항을 가지고 있음

- 현재 서울중앙지검 반부패수사부 현황을 보면, 제1부의 검사는 12명, 제2부 9명, 제3부 8명임.

## (2) 문제점

○ 2022년 6월 윤석열 대통령은 ‘검찰 편중 인사’에 대한 기자들의 질문에 “과거에는 민변 출신들이 아주 도배하지 않았나’라고 답한 바 있음. 이어 “선진국에서도 특히 미국 같은 나라를 보면 그런 거버먼트 어토니(government attorney, 법무업무 등을 맡는 정부 측 법률대리인) 경험을 가진 사람들이 정·관계에 아주 폭넓게 진출하고 있다”며 “그게 법치국가 아니겠나”라고 했는데, 이러한 발언들은 윤정부의 인사 기조를 단적으로 드러낸 것임. 다시 말해, 윤정부의 검찰 편중 인사를 ‘법치국가’의 발로로 이해하고 있다는 것임. 윤 정부는 “법률가(특히 검사 출신)에 의한 지배”를 법치국가로 오인하면서, 검찰 편중 인사를 법치의 확장으로 이해하고 있음.

○ 대외적으로는 법정부 기관에 “검찰 네트워크”의 영향력을 확산시키고, 검찰 내부적으로는 특수통의 견제 없는 확대가 가능한 구조가 되어가고 있음.

○ 특히, 금융, 인사, 정보 관련 주요 포스트를 장악한 것임.

- 금감원, 국정원, 법무부 인사검증관리단 등

○ 이는 통상적 수준의 보은 인사 수준을 넘어선 것임. 엽관제(정당 충성에 따라 중용)도 아님

○ 이들이 행정과 정책에 정통하지 않음에도 각종 정치적, 경제적 이해관계가 걸려 있는 국정 문제에 개입하여 주요 방향과 정책내용을 결정할 수 있는 위험. 또한 권력기관이 경제권력 및 언론권력과 카르텔을 형성하여, 정책을 주도할 가능성도 있음.

- 최근 언론보도에 따르면, 주주총회 시즌을 맞아 대기업을 중심으로 검사 전관들을 사외이사로 선임하는 모습이 늘고 있다고 함(인베스트조선, “외풍(外風) 막아줄 사외이사…검사 출신 모시기 나선 대기업들”, 2023. 3. 20. 보도). 문무일 전 검찰총장은 삼성SDS에 영입되었으며, “효성중공업은 부산고등검찰청 차장검사, 국정원 2차장을 지낸 최윤수 전 차장을 사외이사로 주총에서 확정”하였음. “이마트와 광주신세계, 오리온과 같은 유통업계도 검사 출신 사외이사 영입에 나섰다. 이마트는 이번호 전 대전지검장을, 광주신세계는 이건리 전 창원지검장, 오리온은 노승권 전 사법연수원 부원장을 각각 사외이사 추진하는 안건을 주총에 상정”했다.

2023년 주주총회 검사출신 사외이사 선임 추진 기업

기업	주주총회	사외이사 후보	출생	역할	현직
삼성SDS	3월15일	문무일	1961.07.16	▲제42대 검찰총장 ▲고려대 정보대학 석좌교수	△법무법인세종 대표변호사
효성중공업	3월16일	최윤수	1967.03.04	▲부산고검 차장검사 ▲국가정보원 제2차장	△법무법인 율촌 변호사
고려아연	3월17일	권순범	1969.02.07	▲서울중앙지검 형사5부장검사 ▲대검찰청 강력부장	△법무법인 솔 대표변호사
광주신세계	3월22일	이건리	1963.06.11	▲창원지검장 ▲국민권익위원회 부위원장	△법무법인 동인 변호사
현대위아 ※대한전선(3월30일)	3월22일	이동열	1966.07.19	▲서울중앙지검 제3차장 검사 ▲서울서부지방검찰청 검사장	△법무법인 로백스 대표변호사
현대건설기계 ※롯데케미칼(3월29일)	3월22일	차경환	1969.01.07	▲대검찰청 기획조정부 부장 ▲수원지방검찰청 검사장	△법무법인 평안 대표변호사
오리온	3월23일	노승권	1965.11.02	▲대구지방검찰청 검사장 ▲사법연수원 부원장	△법무법인 태평양 변호사
사조동아원	3월23일	전영도	1968.08.02	▲서울지방검찰청 금융조사부 ▲한화생명 법무팀 임원	-
NH투자증권	3월23일	박민표	1963.09.27	▲서울동부지검 검사장 ▲대검찰청 강력부장	△박민표 법률사무소 대표변호사
HL만도	3월24일	강남일	1969.03.17	▲대검찰청 차장검사 ▲대전고등검찰청 검사장	△강남일 법률사무소 대표변호사
한화시스템	3월27일	구본선	1968.07.26	▲광주고등검찰청 검사장	△구본선 법률사무소 대표변호사
이마트	3월29일	이상호	1967.08.20	▲대전지검장 ▲법무연수원 기획부장	△법무법인 윤우 대표 변호사 △크리스에프앤씨·계룡건설산업 사외이사
LG	3월29일	조성우	1962.12.31	▲광주고검 검사장 ▲대전고검 검사장	△법무법인 화우 대표변호사
한화	3월29일	권익환	1967.09.29	▲대전지방검찰청 검사장 ▲서울남부지방검찰청 검사장	△김·장 법률사무소 △SK바이오사이언스 사외이사

출처 각 사 작성 인베스트조선([www.investchosun.com](http://www.investchosun.com))

Invest chosun

○ 가장 큰 문제는 교정의 가능성도 없다는 점일 것임. 인사검증 시스템마저 법무부와 검찰, 검찰 출신의 대통령실이 장악하고 있다는 점임(이재근, “윤석열정부 인사검증 현황, 문제점과 개선방안”, 윤석열정부 인사검증 문제점과 개선방안 마련 입법 토론회, 2022년 7월 25일 참조)

### 3. 시행령 통치 : 초법적 검수원복 시도 등

#### (1) 개관

○ 윤석열 정부 검찰주의 행정의 주된 실행방법은 시행령의 위헌·위법적 활용이라 할 수 있음. 우리 헌법은 제헌헌법 시절부터 ‘입법권은 국회에 속한다’라고 규정하면서, 예외적으로 행정입법의 권한을 집행부에 위임하고 있음. 그러나 분점정부 현상이 발생할 때마다 시행령을 활용하여 정부 정책을 강행하는 경향성이 있었음. 이명박 정부의 경우, 4대강 사업 추진에서 시행령 개정을 통한 예비타당성 조사를 회피했고, 박근혜 정부의 경우, 세월호특별법의 취지를 몰각시키며 특조위 활동을 축소한 바 있음.

○ 이번 정부 들어, 이른바 ‘시행령 통치’의 경향성이 최대화되고 있음. 인사검증시스템 개편을 이유로 한 법무부 인사정보관리단 신설, 행정안전부 경찰국 신설 그리고 검찰 수사권 원상 복구(이른바 검수원복)에 모두 법률의 취지에 반하는 위헌적 시행령 개정을 활용하고 있음.

#### 1) 법무부 인사정보관리단 신설

○ 2022. 6. 7. 시행된 ‘공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정’(대통령령)은 인사검증의 효율화를 명분으로 과거 민정수석실의 인사검증 기능을 법무부 인사정보관리단으로 이관하도록 하면서, 대통령실 인사기획관의 인사 추천, 법무부 인사정보관리단의 1차 검증, 대통령실 공직기강비서관 최종 검증의 체계로 인사검증 체계를 재편한다는 것이 골자임.

○ 법무부가 인사검증 업무를 수행하기 위해서는 정부조직법 개정이 필요함에도 시행령, 시행규칙 개정을 통해 정부 기능 재편을 강행한 것임. 인사검증은 개인정보나 사생활 침해 등 국민의 기본권과 직접 관련되어 있는 업무라는 점에서 시행령에만 근거하여 조직을 신설하는 것이 법적·행정적으로 적합한 것인지가 문제의 본질임.

○ “행정 각 부간 견제와 균형 관점 및 전문성, 객관성을 높이는 목적임을 고려할 때, 인사혁신처에 조직 신설하는 것이 타당”하다는 의견에 대해, 인사혁신처는 “어느 기관에서 수행하던 대통령 인사사무의 효율성·적정성을 높이는 것이 중요”하다는 검토결과를 밝힌 바 있음. 그러나 법무부가 인사검증의 효율성과 적정성을 제고할만한 근거는 당시에도 제시된 바 없었고, 정순신 사태에서 보는 바와 같이 법무부의 인사검증 기능이 실제 제대로 작동하지도 않았음.

○ 오히려 법무부 그리고 그 직접적 영향권 하에 있는 검찰에 인사검증 권한까지 부여하면서 수사와 정보기능을 결착시키는 위험성이 증가하였음.

## 2) 행정안전부 경찰국 신설

○ 행정안전부 경찰국 신설은 “행정안전부와 그 소속기관 직제”(대통령령, 2022. 8. 2. 시행) 및 “행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙”(행정안전부령, 2022. 8. 2. 시행)에 의해 이루어짐.

○ 참여연대 행정감시센터의 관련의견에서도 명확히 밝힌 바와 같이, “정부조직법”(제34조)의 근거로는 치안 또는 경찰과 관련한 사무를 행안부장관의 소관사무로 해석하기 어려우며, ‘행안부 내 경찰국의 신설은 법률에서 정하지 않은 사무를 전담하기 위해 「정부조직법」상 중앙행정기관의 보조기관을 설치하는 셈이며 법률에 의해 위임된 범위를 벗어난 결과이고 부당한 입법’임(참여연대 행정감시센터, ‘행안부 경찰국’ 설치, 경찰에 대한 행안부장관의 직접 지휘 관련 입법예고에 대한 의견, 2022. 7. 19.).

- 이와 관련하여, 박정훈 전 경찰위원회 위원장(서울대 로스쿨)은 다음과 같은 의견을 밝힌 바 있음. “그건 법을 잘못 해석한 겁니다. 정부조직법 34조 5항의 ‘치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행안부장관 소속으로 경찰청을 둔다’는 조항을 근거로 드는데, 여기서 ‘관장하기 위하여’라는 문구는 ‘관장하도록’이라는 의미이고 따라서 치안을 ‘관장’하는 주체는 경찰청임이 분명합니다. 이걸 행안부장관이 직접 치안을 관장하는 걸로 해석해선 안 되죠. … (정부조직법) 34조 1항에 행안부장관의 소관사무가 있는데, 거기에 ‘치안’이 없습니다. 실수로 빠진 게 아니라, 원래는 들어 있었는데 민주화 이후 경찰의 정치적 중립을 위해 1991년 경찰청을 만들면서 ‘치안’을 삭제한 겁니다. 그 대신 경찰법에서 경찰통제기관으로 경찰위원회를 설치했던 거죠. 그러니까 행안부장관은 소관사무가 아닌 치안에 대해 지휘·감독을 할 수 없습니다. 검찰은 법무부장관의 일반적 지휘권이 검찰청법 8조에 규정돼 있지만 경찰법에는 이런 조항이 전혀 없습니다.”(한겨레, “선진국은 검찰보다 경찰이 중요…민주적·다원적 통제해야”, 2022. 7. 19. 보도)

○ 정부조직법의 문언해석, 입법배경, 경찰위원회 규정 등과의 체계적 해석 등 어떤 측면에서도 행안부 경찰국 신설의 부당성은 명백함. 그럼에도 불구하고 윤 정부는 경찰국을 신설하고 과거 행적논란이 있었던 김순호를 초대 경찰국장으로 임명을 강행한 바 있음.

## 3) 시행령에 의한 검찰 수사권 원상 복구(이른바 검수원복)

○ 이른바 검수원복 시도는 ‘검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정’(대통령령, 2022. 9. 10. 시행)의 개정을 통해 이루어졌음. 이 시행령은 개정 검찰청법상 “부패·경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요범죄”라는 법문을 예시규정으로 보고 중요범죄의 범위를 확대하면서, 기존 공직자 범죄와 선거 범죄로 분류되었던 직권남용죄, 매수죄 등을 부패범죄에 포함하였음.

- 이와 관련하여 참여연대 형사사법개혁단은 다음과 같은 입법의견을 제시하였음(참여연대 형사사법개혁단, “검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정 일부시행령안 입법예고 의견서”, 2022. 8. 24.)

모법인 검찰청법의 개정으로 시행령의 개정은 필요하나, 이처럼 모법의 취지를 벗어나 독자적으로, 입법부의 의사에도 불구하고 검찰의 입장만을 반영하겠다는 것은 위법적일 뿐 아니라 위헌적인 것임. 국민의 기본권의 침해 우려가 큰 형사절차를 법률에 의하도록 하고 그 형성을 입법부에 위임하도록 한 형사절차 법정주의(헌법 제12조)도 심각하게 훼손함.

이와 관련하여, 시행령안은 ‘대통령령’의 개정을 통해 원칙과 예외의 관계를 뒤집어 검사의 수사개시 범위를 일반화함으로써 입법자의 의사, 법의 취지를 명시적으로 무력화하고자 한다는 점에서 문제가 있음. 또한, 검찰의 직접수사권을 제한하고 기소와 수사를 분리하겠다는 형사사법체계 개편 입법취지에 부합하게 해석되고 운영되어야 한다는 점에서도 문제임. 이는 법체계의 정합성에도 부합하지 않을 뿐만 아니라 상위법을 무력화하려는 시도로서 입법자인 국회의 입법형성권을 중대하게 침해함. 따라서 시행령안은 검찰청법의 개정 취지와 문언에 반하여 위헌·위법한 행정입법이라고 할 것임.

헌법 제75조는 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있도록 함. 헌법재판소의 판례를 예시로 들지 않더라도, 대통령령은 헌법에 따라 법률이 ‘구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항’에 대해서만 규정해야 한다는 해석은 현행 헌법의 해석상 당연한 것임. 헌법이 대통령령으로의 위임사항을 ‘구체적 범위’로 한정한 것은 입법부가 제정한 법률을 집행하는 행정부의 자의적 해석에 따른 월권을 제한하기 위한 방편으로, 이는 입법형성권을 존중하고 삼권분립을 유지하기 위한 목적임.

법무부는 검찰청법(법률 제18861호)의 시행, 즉 헌법 제75조 후단 ‘법률을 집행하기 위하여 필요한 사항’으로 시행령을 개정해 수사 공백의 혼란과 우려를 방지하기 위한 것을 목적으로 밝혔음. 그러나 이는 납득하기 어려움. 먼저, 현재 수사는 검찰 뿐 아니라 특별사법경찰을 포함한 경찰과 고위공직자비리수사처 등 다양한 수사기관이 담당하고 있으며 검찰은 그 수사결과를 검토하여 기소권을 행사하고 있음. 수사 공백을 이유로 한다면서도 수사기관과 검찰의 협력을 실질화하는 등 다양한 방안이 가능함에도 검찰의 직접 수사권 강화만 주력하는 것은 부당함.

게다가, 현 시행령안은 모법이 위임한 범위를 초과하여 오히려 수사 책임의 혼란을 가중시킬 가능성을 초래하고 있음. 수사는 형사절차의 첫 단계임. 위법한 수사개시와 연결된 검사의 후속 수사활동 전체가 위법·무효로 될 개연성이 높음. 그에 기반한 공소제기마저 위법한 것으로 평가될 수 있음. 수사개시권이 없음에도 시행령안에 따라 수사가 개시된 경우, 해당 수사에 필요한 영장 신청이 기각되거나 혹은 기소되더라도 적법한 기소로 인정되기 어려울 수도 있으며, 위법한 수사과정에서 수집된 증거의 증거능력이 부인되는 등 예측하기 어려운 실무상 혼선과 그로 인한 형사처벌의 공백이 우려됨.

시행령안과 같은 행정입법은 법원을 구속하지 못함. 법원의 해석에 따라 시행령안의 검찰청법의 준수 여부가 판단될 것임. 개정 검찰청법의 위임 범위를 벗어나 검사의 수사개시를 허용하더라도, 이는 시행령에 구속을 받는 검사와 검찰청 소속 공무원을 넘어

효력을 인정 받기 어려움. 또한 피의자나 변호인에 대해서도 적법한 수사인가를 확인해서 방어활동과 변호활동에 나서야 하는 불편과 혼란이 초래될 것임.

9월 10일 시행을 앞두고 있는 검찰청법(법률 제18861호)의 취지에 따라 현행 「검사의 수사개시 범죄범위에 관한 규정」(대통령령 32274호)에서 제2조(중요범죄) 3호 공직자범죄, 4호 선거범죄, 5호 방위사업범죄, 6호 대형참사범죄가 삭제되어야 하나, 입법예고된 안은 모법이 위임한 범위를 초과하여 범죄 범위를 개정하고 있어 위임입법의 법률적 한계를 벗어나 위헌·위법하며, 수사 책임의 혼란을 가중시킬 수 있는 심각한 문제가 있는 만큼 재고되어야 함.

○ 요약하자면, 시행령은 상위법의 취지에 반하여 모법의 취지를 무력화하고 입법형성권을 침해하여 위헌·위법함.

## (2) 평가

○ 이상의 시행령 통치 문제에서 가장 심각한 문제는 검수원복 시행령의 초법성 문제임. 특히 한동훈 법무부 장관은 권한쟁의심판을 청구하면서 밝힌 검찰청법, 형사소송법의 취지에 반하는 시행령을 제정, 시행함으로 자기모순에 빠지고 있음. 이는 그 자체로 현직 법무부장관이 헌법적 원리인 형사절차 법정주의를 위반하는 것임.

- 한동훈 법무부 장관은 개정 검찰청법, 형사소송법에 대해 권한쟁의심판을 청구하였음. 문제는 이 권한쟁의심판 청구의 청구서에 “2020년 법 개정을 통해 ▲ 이른바 ‘6대 범죄’이외의 영역에 있어서는 검사의 직접 수사개시가 금지되고, ▲ 경찰이 송치한 사건에 있어서도 ‘직접 관련’성이 인정되지 아니하는 경우에는 수사개시가 금지되었습니다. 이로 인하여 검사의 직접 수사 범위는 대폭 줄어들게 되었는데, 이러한 직접수사 범위 축소는 2022년 법 개정을 통해 더욱 심화되었음”이라고 법무부와 검찰 스스로 밝히고 있다는 점임.
- 다시 말해, 아직 위헌성이 확인되지 않아 유효한 이 검찰청법과 형사소송법을 해석하면서, 개정 법률들이 검사의 직접 수사 개시 범위가 대폭 축소되고 그 축소 범위가 2022년 개정을 통해 ‘더욱 심화’되었음을 시인하면서도, 법률의 명백한 취지에 반하여 시행령을 통해 이를 뒤집고 있다는 점임.
- 백번 양보하여, 법률에 위헌성이 있다하더라도, 현재 시행 중인 법률에서 정한 직접수사개시 범위를 유월하여 시행령을 통해 확대된 직접수사권을 행사하도록 하는 시행령 시행은 그 자체로 명백히 헌법 제75조 위반임(2023. 3. 23. 현재 선고 예정임)
- 설령 권한쟁의심판을 통해 권한침해가 인정되더라도 유효한 법률에 반하는 시행령 제정 및 시행은 그 자체로 위헌적임.

○ 한편, 최근 언론보도에 따르면, 법제실도 ▶ 검찰 수사권 원상 복구, ▶ 행정안전부 경찰국 신설 ▶ 법무부 인사정보관리단 신설에 대해 “상위법의 취지, 내용에 합치하는지 보다 면밀한 검토가 필요한 사안”이라는 의견을 밝힌 바 있음(이인영 의원실)

○ 위법한 시행령 통치를 제한하는 국회의 권한, 장치가 있음. 국회법 제98조의2(2020. 2. 18. 개정)

#### 국회법 제98조의2(대통령령 등의 제출 등)

① 중앙행정기관의 장은 법률에서 위임한 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정한 대통령령 · 총리령 · 부령 · 훈령 · 예규 · 고시 등이 제정 · 개정 또는 폐지되었을 때에는 10일 이내에 이를 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 다만, 대통령령의 경우에는 입법예고를 할 때(입법예고를 생략하는 경우에는 법제처장에게 심사를 요청할 때를 말한다)에도 그 입법예고안을 10일 이내에 제출하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 제1항의 기간 이내에 제출하지 못한 경우에는 그 이유를 소관 상임위원회에 통지하여야 한다.

③ 상임위원회는 위원회 또는 상설소위원회를 정기적으로 개최하여 그 소관 중앙행정기관이 제출한 대통령령 · 총리령 및 부령(이하 이 조에서 “대통령령등”이라 한다)의 법률 위반 여부 등을 검토하여야 한다. <개정 2020. 2. 18.>

④ 상임위원회는 제3항에 따른 검토 결과 대통령령 또는 총리령이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 검토의 경과와 처리 의견 등을 기재한 검토결과보고서를 의장에게 제출하여야 한다. <신설 2020. 2. 18.>

⑤ 의장은 제4항에 따라 제출된 검토결과보고서를 본회의에 보고하고, 국회는 본회의 의결로 이를 처리하고 정부에 송부한다. <신설 2020. 2. 18.>

⑥ 정부는 제5항에 따라 송부받은 검토결과에 대한 처리 여부를 검토하고 그 처리결과(송부받은 검토결과에 따르지 못하는 경우 그 사유를 포함하다)를 국회에 제출하여야 한다. <신설 2020. 2. 18.>

⑦ 상임위원회는 제3항에 따른 검토 결과 부령이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있다. <신설 2020. 2. 18.>

⑧ 제7항에 따라 검토내용을 통보받은 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. <신설 2020. 2. 18.>

⑨ 전문위원은 제3항에 따른 대통령령등을 검토하여 그 결과를 해당 위원회 위원에게 제공한다. <개정 2020. 2. 18.> [전문개정 2018. 4. 17.]

○ 국회 법제실 행정입법 분석 현황(이인영 의원실)

- 대통령령 2,241건
- 총리령 222건

- 부령 1,764건
- 합계 : 4,227건

○ 그러나 위 법에 따라 국회가 정부에 검토의견을 전달한 건은 하나도 없음

(MBC 2023. 3. 19. 보도). 이와 관련하여, 국회의 직무유기도 정확히 지적되어야 함.

#### 4. 재난대응의 검찰사법화 : 법적 책임만 따지는 참사 대응, 책임회피

##### (1) 경과

- 2022. 10. 29. 이태원 참사 발생
- 2022. 11. 24 ~ 2023. 1. 17. 국정조사 실시
- 2022. 12. 11. 국무위원(행정안전부 장관 이상민) 해임건의안 통과
- 2023. 2. 8. 행정안전부장관(이상민) 탄핵소추안 가결(찬성 179표, 반대 109표, 무효 5표)

##### (2) 문제점

○ 이상민 장관의 임무수행에 대한 평가

- 중앙재난안전대책본부 미설치
- 중앙사고수습본부 미설치 → 재난관리주관기관을 신속히 정하여 '중앙사고수습본부'가 신속하게 설치, 운영되도록 했어야 함
- 중앙사고수습본부장 역할 제대로 수행하지 않음
- 기타 중앙재난안전상황실의 초동조치 및 지휘 등 역할 실패

○ 이상민 장관은 국무위원으로 법적 책임뿐만 아니라 행정적, 정치적 책임을 지는 자리임. 국정조사에서 밝혀진 바에 따르면, 그나마 법적 임무도 충실히 수행하지 않았음.

- “이 장관은 참사 발생을 인지한 뒤 현장에 도착하기까지 85분 동안 9통의 전화통화를 했는데 본인이 직접 건 것은 한 통뿐”이었음

○ 일반적으로 재난조사에서 '법적 책임' 추궁을 목표로 하면 법적 논리상 상위 책임자보다 말단 책임자에게 더 큰 책임이 돌아갈 수밖에 없음. 직접적 원인제공자가 아니라 처벌할 수 없다는 논리임. 이러한 법률적 형식논리를 대입한다면 고위 책임자의 '법적 책임'을 묻기는

힘들 것임. 이상민 행안부장관과 정부는 이러한 기술적 사법논리를 행정 책임에 적용하여 사실상 아무런 책임을 지지 않는 방식으로 대응하였음.

○ 이러한 행정적, 정치적 무책임은 1) 피해자들을 납득시키지 못하며, 2) 시스템 전환이나 제도개선을 통한 재발방지로 이어지는 것이 아니라, 사법적 관점에서 재난 책임을 회피하려는 동기만을 강화하여, 재난행정 시스템을 악화시킬 뿐임.

○ 결과적으로 정부가 사법적 관점에서 ‘법적 책임’을 이유로 책임을 회피함으로써 피해자를 법적 지원의 상대방으로 대상화하면서, 재난 대응, 재발방지 시스템 구축 모두에 실패하고 재난안전법의 재난대비 시스템을 공허한 행정영역으로 방치하였음.

## 5. 결론

○ 이상, 검찰 위주의 인사 편중, 시행령 통치, 재난에 대한 검찰사법적 대응 등 윤석열 정부의 검찰주의적 행정 시스템 개조를 종합할 때, 1) 행정 시스템 전체를 회복불가능한 형태로 파괴하고 있으며, 2) 헌법적 견제장치마저 무력화하고, 결과적으로 3) 위헌적 행정 관행을 만들어내며 헌정의 기초를 허물어뜨리고 있음.

○ 문제는 국정 전반에 대한 검찰 네트워크의 확장이 행정 내부에 머무르지 않을 것이라는 점임. 이미 사법과 법조에 대한 검찰의 영향력은 최대화되었음. 이에 더하여 집행권력 내부에서 검찰 출신 인사들이 인사검증, 정보, 경제(특히 금융) 관련 포스트를 장악하고, 이에 더해 입법권으로 확장될 것이라는 예상이 지배적임. 지난해 말 여당 당협위원장이 대규모 교체되면서, 이미 4곳은 검사 출신으로 교체된 바 있음. 검찰 출신의 현직 장차관급 인사들이 내년 총선에 공천될 것이라는 보도도 잇따르고 있고, 30명 가까운 검찰 출신들이 공천 경쟁에 뛰어들 것이라는 예상도 있음. 결국 입법-행정-사법 전반에 검찰 출신들이 국정 네트워크를 형성하는 초유의 상황이 펼쳐질 수도 있음.

○ 우리나라 검찰은 과거 행정체계 내에서 “관료적 법률가집단”이라는 애매한 존재로 기생하면서 독재와 군정을 거치며 엘리트 권력으로 힘을 키워 왔음. 민주화 이후 위기를 맞았던 검찰권력은 오히려 민주화를 기점으로 입법, 행정, 사법 그리고 법조 전반에서 이른바 “사법정치”를 무기로 권력화되어 왔음. 문재인 정부의 검찰개혁이 수포로 돌아간 이후, 윤석열 정권의 집권은 이러한 검찰권 확대의 현실화이자 최대화일 것임. 윤석열 정권은 권력분립이라는 헌정의 기본원리에 반하여 권력의 상호융화와 결착의 정치를 현실화하고 있음. 과거 권위주의 정부와는 다른 차원의 권력 융해 현상임. 87년 이후 한국 민주정치에서 가장 위험한 적신호가 들어온 것임.

---

# 토론문2

---

김은지 / 시사IN 기자

## 1. 들어가며

이미 검찰은, 정기국회중인 국회 의원회관과 본청까지 압수수색하며 칼을 휘두르고 있다. 국회와 언론 등을 휘저으며 힘을 과시하고 다니는 모습에 대한민국의 정의를 수호한다는 빛나는 자부심이 아니라 ‘행동대장’의 음침함만 보일뿐이다. (...) 정권의 시녀, 권력의 하수인으로 전락한 검찰의 전횡으로 민주주의 가치는 무너지고 대한민국은 ‘검찰공화국’으로 전락했다. 민주주의를 무너뜨리고 있는 권력의 횡포를 국민들이 무서운 눈으로 지켜보고 있다.

‘검찰공화국 완성’, ‘검사 편중 인사’에 대한 비판과 우려에도 불구하고 인사 독주는 계속되고 있습니다. (...) 법무, 인사, 정보, 수사는 물론 금융감독 등 정부와 대통령실 전분야에 검찰 출신 인사들이 핵심 요직을 꿰차면서 검찰공화국에 대한 우려가 이미 현실이 되었습니다. (...) 왜 유능한 인재는 검찰출신만 있는 것인지 다시 한번 묻지 않을 수 없습니다. 검사의 ‘수사능력’은 곧 ‘국정운영능력’이라는 대통령의 인식은 해묵은 ‘검찰 무오류주의’의 연장일 뿐입니다.

○ 두 논평은 모두 정치권에서 나왔다. 위는 ‘이 나라가 검찰공화국인가? [장제원 수석대변인 논평]’라는 제목으로 자유한국당이 2017년 11월 23일 냈다. 아래는 ‘[이수진 원내대변인 브리핑] 윤석열 정부는 검찰공화국 만들기 독주를 즉각 멈추기 바랍니다’라는 제목으로 더불어민주당이 2022년 6월 9일 냈다.

○ 즉, 민주화 이후 검찰은 언제나 문제의 중심에 있었다. 이것은 ‘검찰의 악마화’가 아닌, 시스템 안에서 견제 받지 못한 채 권력 그 자체가 되어버린 현실에 대한 비판이다. 그리고 우리는 검찰개혁을 전면에 내세웠던 정부 바로 다음에 온 정부가 검찰 출신을 전면에 내세워 통치하는 모습을 목도하고 있다. 이것의 의미를 묻는 데에서부터 ‘대선 1년, 검찰공화국을 말하다’를 출발해야한다. 지금의 검찰공화국 문제를 또다시 겪지 않아야하기 때문이다.

## 1. 윤석열 정부의 재검찰화와 문재인 정부의 검찰개혁

○ 문재인 정부 초기, 검찰은 적폐수사로 오히려 역할을 키웠다. 관련해서 참여연대는 검찰보고서 2018년 <잰걸음 적폐청산 더딘걸음 검찰개혁>, 2019년 <백년하청 검찰개혁 날개다는 검찰권력>, 2020년 <한발나간 검찰개혁 반발하는 검찰권력>, 2021년 <미완성 검찰개혁 철옹성 검찰권력>, 2022년 <표류하는 검찰개혁, 다가오는 검찰공화국>을 통해 경고한 바 있다. 하지만 당시 이러한 목소리는 제대로 주목받지 못했다. 이에 대한 문제의식과 비판이 부족했다는 언론계의 자성도 필요하다는 생각을 함께 말씀드린다.

“적폐 수사의 이중성이 있다. 형법으로 처벌하면 정의가 살아나고 적폐가 사라질 거라고 생각한 거다. 형사법의 오랜 주제인데, 형법을 통한 과거 청산이 굉장히 어렵고 위험하다는 것이다. 적폐 수사를 통해 특수통이 전면에 대두됐다. 동시에 적폐이기도 한 검찰 내부에는 그 칼끝이 미치지 않았다. 결국 윤석열 검찰총장 임명 이후에는 약진한 특수통을 청와대가 통제하지 못했다. 특수 수사가 사회에 필요한 종량이 있는데 그게 너무 커지면 줄이기가 어렵다(오병우 교수, ‘문재인 정부 5년의 검찰개혁을 묻다’ <시사IN> 2022년 6월21일 기사 중)’

○ 법무부의 탈검찰화는 문재인 정부가 이룬 검찰개혁 성과다. 하지만 불가역적 조치가 아니었다. 발제자(유승익 교수)께서 지적해주시는 바와 같이, 그 결과 윤석열 대통령이 법무부를 재검찰화하고 다른 기관 파견 검사를 늘리는 것을 지켜봐야하는 상황이다. 대통령과 행정부의 인사권은 자율 영역이기에, 이것을 법과 규칙 등으로 다 규제할 수는 없지만 적어도 개혁의 성과를 역진하려고 할 때 이에 대해 문제제기 할 수 있는 ‘문턱’은 필요했다.

“탈검찰화는 문재인 정부의 성과 중 하나다. 또한 탈검찰화가 검찰개혁의 선제 작업이기도 하다. 바꿔 말하면 윤석열 정부가 제일 먼저 엎을 것이 ‘법무부 탈검찰화’다. 법무부는 시스템적으로 검찰을 통제할 수 있는 조직이다. 징계를 하고 인사를 한다. 그런 법무부를 검사 출신이 장악하면 검찰 통제가 어렵다. 문재인 정부하에서 법무부는 탈검찰을 상당히 진행했다. 그런데 ‘가역적으로’ 했다. 훈령을 고치면서 관련 직책에 검사는 아예 못하도록 못 박았어야 했는데 여지를 남겨두었다. ‘검사 또는 ○○○(다른 직책)’ 등으로 바꿔서, 한동훈 법무부 장관 입장에서는 시행령을 바꿀 필요도 없이 역진할 수 있는 상황이다(김태일 팀장, ‘문재인 정부 5년의 검찰개혁을 묻다’ <시사IN> 2022년 6월21일 기사 중)”

○ 현재 윤석열 정부는 ‘법기술’을 최대한 활용해 이른바 ‘검수완박(검찰청법·형사소송법 개정안)’을 훈들고 있다. 발제자께서 지적해주신 시행령 정치의 단면이다. 입법부의 결정을 행정부가 뒤엎으려 하고, 최종 판단을 사법부에 맡기고 있는 상황이다. 이 또한 문재인 정부 초기에 실시했다면 지금과는 다른 모습으로 자리 잡을 수 있었을 것이라는 아쉬움이 남는다. 물론 20대와 21대 국회에서 더불어민주당 의석 수가 다르다. 쉽지 않은 개혁 작업이었을 것이다. 그럼에도 20대 국회 당시 더불어민주당은 자유한국당을 제외한 여야 4당 연합으로 선거법과 공수처(고위공직자범죄수사처)법 등을 통과 시킨 적이 있다.

“노무현 정권 때 검찰개혁 작업에 참여했고, 문재인의 대선 공약을 함께 준비한 전문가들은 청와대나 법무부에 입성하지 못했다. 문재인 후보의 대선 싱크탱크인 ‘정책공간 국민성장’에 참여한 법학 교수와 법조인 그룹이 대표적이다. (...) (정책공간 국민성장의 반특권검찰개혁)추진단은 수사와 기소를 완전히 분리하고 중대범죄 수사를 전담하는 국가수사청을 설치하는 방안을 1안으로, 수사와 기소를 부분적으로 분리하는 수사권 조정 방식을 2안으로 하는 내용의 정책제안서를 작성했다. 1안은 문재인 정권 말기인 2022년 5월 3일 민주당 주도로 국회를 통과한 형사소송법 개정안의 주요 내용과 똑같다. 국가수사청의

이름이 중대범죄수사청으로 바뀌었을 뿐이다. 하지만 당시만 해도 문재인 캠프는 1안의 핵심인 수사-기소 완전 분리 방안에 대해 ‘현실성이 떨어진다’는 이유로 부정적인 반응을 보였다. (이춘재, <검찰국가의 탄생(2023)> 중)

## 2. ‘검사 윤석열’이 ‘대통령 윤석열’이 되면서 예견된 검찰공화국

- 법무부 재검찰화를 넘어 행정부 검찰화, 입법부 검찰화에 대한 우려까지 나오고 있다. 법률 시장만이 아니라(전관예우라는 이름으로 로비스트가 되는 고질적인 문제에 더해), 재계에서도 검사 출신의 몸값이 올랐다. 검사 출신의 약진은 단순한 특정 직군이 모든 걸 다 싹쓸이 한다는 지적(집단 사고·groupthink) 이상의 문제점을 노출한다.
- 검사는 수사와 기소 전문가다. 형사법에는 정통하다(하지만 이시원 공직기강비서관 임명 등은 그런 부분에 대한 의심까지 들게 한다. 이 비서관이 ‘유우성 간첩 조작 사건’의 담당검사로서 형사처벌을 비켜간 주요 논리는 ‘몰랐다’였다. 주로 국정원이 수사를 맡았고, 국정원 요원들이 조작된 증거를 가져오거나 혹은 그것을 검증할 자료를 가져오지 않아 생긴 일이라는 취지의 해명을 했다. 검찰은 이를 그대로 받아들였다). 그런데 정책·정치와 관련된 부분들은 상당 부분이 흰색과 검은색이 아닌, 회색 지대를 다룬다. 민법·상법 때로는 법이 아닌 영역에서의 타협과 설득, 이해가 필요하다. ‘경제 수사를 많이 다뤄봐서’ ‘외교안보 사건을 수사해봐서’와 같은 이유로 국가 행정을 다루면 검사의 시각이 투영될 수밖에 없다. 현재 우리는 그 후과를 경험 중이다.

“검사는 상명하복 조직 문화에 익숙하다. 업무 특성상 이분법적 사고가 강하다. 검사와 검사에게 조사받는 사람으로 세계가 양분된다. 다양한 갈등과 긴장 관계에 대한 조율이 안 된다. 그런데 정치는 선악으로만 볼 수 없는 지점들이 있다. 사실 지금까지 검찰이 자치권을 일정 부분 인정받았고 때로는 정권과 연합 정부를 만들었다. 그런데 지금 나온 안은 검찰이 나라를 지배하겠다는 것 같다(검찰 내부 사정을 아는 한 인사, ‘윤석열 검찰 공약 살펴보니 “뼛속까지 검찰주의자” <시사IN> 2022년 2월28일 기사 중)”

○ ‘검찰공화국’ 우려에 대해서 윤석열 대선 후보는 선거 기간 동안 다음과 같이 반론한 바 있다.  
“검찰공화국이라는 것은 맞지 않다. 오래전 권위주의 체제 시절에 공안검찰 얘기하는 것이다. 검찰 업무는 사법 시스템의 통제(법원의 유무죄 판단 등)를 받는다. 제일 중요한 건 정치권력이 개입하지 않고 정치적 중립을 얼마나 존중해주느냐에 달려 있다(2022년 2월14일 공약 발표 후 백브리핑).”

○ 하지만 대통령이 된 현재는 이조차도 존중하지 않으려는 모양새다. 최근 대법원이 추진하고 있는 ‘압수수색 영장 발부 전 심문제도’에 대해 법무부·검찰 만이 아니라 대통령실에서도 관련 발언이 나왔다. 2월 14일 <중앙일보>는 대통령실 핵심관계자를 인용해 “최근 관련 내용을 대통령께도 별도 보고를 드렸다. 대통령도 사안의 심각성을 잘 알고 계시다”라고 보도했다. 다음날인 2월 15일 <노컷뉴스>도 대통령실 핵심 관계자를 인용해 “내부에서 상식적으로 말이 되지 않는다는 부정적인 기류는 있다면서도 입장을 내는 것은 아닌 것 같아 의견이 모아졌다”고 전했다. 법원의 통제에 대한 반발이다.

### 3. 검찰개혁 의미를 ‘정명’해야

○ 검찰 과거사위원회 활동, 검경 수사권 조정, 공수처 설치, 검찰청법·형사소송법 개정안 통과 등 문재인 정부 5년 동안 ‘검찰개혁’ 이슈는 뜨거웠다. 그리고 검찰개혁은 윤석열 대통령조차 대선 공약(△검찰총장에 대한 법무부 장관의 수사지휘권 폐지 △검찰총장에게 검찰청의 예산 편성권 부여)으로 언급할 정도로 ‘뉴노멀’로 자리 잡았지만, 사용하는 의미는 제각각이었다.

○ 위와 같이, 정파적 해석을 가지고 검찰개혁을 다룰 때도 있었지만 윤석열 정부 들어서는 다르다. 윤석열 정부 하 검찰의 수사 및 기소·불기소 행태, 윤석열 대통령의 검찰주의적 행정 등은 시민들로 하여금 다시금 ‘검찰개혁’에 대한 문제의식을 키우는 중이다. 제도적·불가역적 개혁을 할 수 있는 치밀한 플랜과 권력기관 전반(검찰·경찰·공수처·국정원)의 문제점을 종합적으로 바라볼 필요가 있다. 검찰개혁이 정치권 공방 프레임이 아닌, 시민의 시선에서 계속해서 발화될 수 있도록 해야한다.



# 검찰공화국을 어떻게 견제할 것인가? : 야당과 시민사회의 대안

---

이관후 / 건국대 상허교양대학 교수

## 검찰 통치는 검찰 독재인가?

과거 검찰과 민주주의를 논할 때는, 주로 검찰권을 어떻게 민주적으로 통제할 것인가에 초점이 있었다(김인회 2017), 특히 검찰의 권한을 누가 어떻게 부여하고, 감독할 것인지에 대한 논의가 핵심이었다(하태훈 외 2019). 그러나 이 논쟁을 지금 다시 돌아보면, 당시의 논의가 상당히 낭만적이었다는 사실을 깨닫는다. 기존 논쟁이 검찰개혁이 왜 불가피한가, 그것은 시그한 당면 과제인가, 검찰 개혁을 어떻게 할 것인가 등에 수준에 있었다면, 이제는 검찰이 스스로 가장 강력한 정치권력을 쥔 집단이 되었기 때문이다.

이점에서 이국운 교수가 주장한 ‘검찰주권론’의 의미는 이제 그 단어의 순전한 의미를 구현했다고 하겠다. 이 교수는 ‘검찰주권론’을 설명하면서 ‘검찰이 형사사법 체계의 권한을 사실상 모두 독점하는 현상, 그리고 그 역사적 연원으로 군국주의 일본의 사법체계와 그것이 이식된 체제’(하태훈 외 2019)를 언급했다. 그런데 여기서의 ‘주권’이 사법권 내에서 검찰이 다른 분야를 압도한다는 의미였다면, 이제 검찰주권론은 사법권 이외의 영역, 곧 국가권력 전체에서 검찰이 주권을 (위임받아) 행사하는 집단이 되었다는 것을 의미하게 되었다.

그렇다면 검찰이 국가권력을 장악했다는 것은 무엇일까? 우리가 민주공화국의 외형을 계속 간직하고 있다면, 검찰 기구의 권력이 헌법을 넘어서서 행정, 입법 권력을 집행할 수는 없다. 그래서 우리가 ‘검찰 통치’라고 부를 때는, 검찰이라는 기구가 정치 권력을 장악한 것이 아니라 검찰 출신의 특정한 집단, 곧 일단의 검사 집단이 권력이 핵심을 장악했다는 것을 의미할 것이다.

## 검찰 통치가 비민주적이라고 할 때, 논쟁점은 어디에 있는가?

그렇다면 이 ‘검찰 통치’를 어떻게 사회과학적으로 이해할 것인가? 우선 검사 집단이 어떻게 권력을 장악했는가의 과정, 그리고 권력 행사의 절차와 내용을 차례로 살펴보아야 한다. 민주공화정에서 권력의 정당성은 권력 획득 및 행사과정에서의 절차적·합법적 정의와 권력 행사의 결과에 대한 정치적 책임으로 구성되기 때문이다. 그리고 이러한 고찰을 통해서 우리는, 이 권력의 부당한 지배에 대해 대응하는 방안도 찾을 수 있을 것이다.

먼저 검찰 통치는 군부 쿠데타와 같은 혁명 질서의 파괴나 중단이 아니라, 선거와 집권, 법에 보장된 임명권 등 민주적 절차와 권한을 통해 이루어지고 있다. 즉, 현재의 검찰 통치는 형식적으로 볼 때 합법적 수단에 의해 이루어지고 있다(일부 불법적 요소가 있지만, 당분간은 구체적 증거가 드러나지 않을 것이다). 또한 현재 검찰 권력의 행사는 헌법적 기본가치를 정면으로 위배하거나, 위법적 수단을 통해 입법권력을 무력화시키는 방식, 혹은 과거 중앙정보부나 안기부 시절처럼 폭력적 방법을 사용해서 이루어지지는 않는다. 따라서 이 검찰 통치가 과거 유신 통치나 군부 통치와 다름없다는 관점은, 현재 상황의 비극성과 위험성을 강조하는 수사적 효과는 있을지 모르나, 이 상황을 정확하게 인식하거나 합당한 대응책을 강구하는 데 있어서는 적절치 않다.

다른 한편으로 ‘어떻게 검사가 대통령이 되고, 검사 출신들이 대통령실을 장악하고, 민정이나 법률 분야를 넘어 금융 같은 전문 분야의 권력까지 좌우할 수 있느냐?’는 통탄이 가능하려면, 이것이 민주주의 원리에서 권력 획득의 형식적·절차적 차원을 넘어서 권력 주체의 성격에 대한 논쟁이라는 사실을 인식해야 한다. 또한 이 비판적 논쟁에서는, 우연적 개인이 아닌 구체적 개인과 구체적 조직이 다루어져야 한다. 민주주의에서는 누구든 권력을 획득할 수 있고, 특정한 배경(학력/지역/계급)이나 직업군이 민주적 권력 획득에 필요한 조건이나 제약요건으로 작용할 수 없기 때문이다. (가령 보수에서 ‘어떻게 국가 운영의 훈련도 받지 않은 운동권이 집권 세력이 될 수 있나!’라는 통탄을 할 경우를 생각해 보자)

그래서 검찰 통치에서 권력 주체의 성격과 관련한 정치적 비판의 핵심은, ‘윤석열 정부에서 권력을 행사하고 있는 일단의 검사 집단이 과연 현재 대한민국의 민주공화정에서 통치를 하는데 적합한 주체들인가’로 압축된다. 즉, 특정한 검사 집단이라는 주체와 조직 및 조직 운영방식과 민주주의라는 정치체제 간의 적합성·조화성·융합성 등이 문제가 된다.

## 왜 현재 집권한 검찰 세력이 민주공화국의 통치세력으로 부적절한가?

우선 검사 집단 일반을 보면, 검사들은 사법적 판단이라는 전문분야에 종사한다. 그중에서도 형사적 사건의 처리를 다룬다. 곧, 사적 개인들 간 이익의 충돌에서 공정하고 합법적인 판단을 통한 문제의 해결, 조정, 합의 등을 목적으로 하는 민사적 사안이 아니라, 법의 위반에 대해 처벌 여부를 따지고 위법이라고 판단되면 이를 수사하고 기소하는 일을 전문으로 하는 독특한 성격의 사법 공무원이다.

이 집단이 만약 자신들의 일을 '사회의 정의와 국민의 인권을 수호한다'고 주장한다면, 그것은 검찰 조직이 하는 일을 통해 최종적·결과적으로 달성되는 목적을 의미한다. 실제로 검사들이 하는 일은 범죄자를 찾아내 혐의점을 입증하고 단죄하는 것에 집중되어 있다. 요컨대 같은 목적을 지향한다고 하더라도, 검찰이 하는 일과 국가인권위원회가 하는 일은 성격이 매우 다르다. 후자가 방패의 역할을 한다면, 전자는 단연코 칼의 역할을 한다.

그리고 이 칼의 역할에서 주체의 조직적 특성이 강하게 규정된다. 예를 들어, 사법적 판단의 절차와 책임의 측면에서 비교할 때, 검사들은 상대적으로 판사들만큼 (판사라고 그렇지 않다는 것은 아니다) 개인의 자율성이 높지 않다. 즉, 검찰은 상명하복이 중요한, 본질적으로 반민주적이며 대단히 권위주의적인 집단이다. 또한, 유·무죄의 판단에서 공정한 심판을 내리기보다는, 일단 기소를 한 이후에는(이전에도 대체로 그러하다), 유죄를 강변하고 그 결과를 도출하는데 집중한다. 이 과정을 철저하게 법의 엄중한 집행과 수직적 조직문화가 강조될 뿐, 이 일에 종사하는 것이 어떠한 민주적 역량을 기른다고 볼만한 여지는 거의 없다.

여기에 더해 우리 검찰에서는 이런 권위적인 공식적인 조직 운영이나 조직 문화를 넘어서, 공안부, 특수부 등 특정한 수사를 전담하는 검사들이 요직을 차지하는 관습이 오랫동안 작동했다. 더 나아가, 사법시험 기수나 동문, 출신 배경 등 학연·지연을 중심으로 내부집단(이너서클)이 만들어지고, 그 집단적 결속력이 배타적 정보유통·인사·전관예우는 물론 다양한 권력 획득 및 행사의 과정에 동원되는 것으로 알려져 있다

무엇보다, 현재 대통령실과 행정부를 사실상 장악한 검찰 집단은 대통령과 사적 인연으로 엮인 선후배 집단에 더해 특수통이라는 직장 내 연고가 중첩되어 있다. 특수부는 과거 청와대를 위시한 권력 핵심과 재벌 수사를 통해, 한국 사회의 정재계의 권력 핵심과의 고리를 형성했다. 이들은 칼의 역할도 하면서, 동시에 칼을 휘두르지 않는 권력 또한 알게 된 집단이다. 이 집단이 특정한 개인을 정점으로 검찰권력을 장악한 후, 국가 행정부의 주요 권력을 장악했으며, 이제 여당이라는 정당도 장악하고, 곧 입법부의 주류 또한 장악할 예정이다.

이렇게 볼 때, 현재 한국의 검찰과 대통령을 위시한 특정 검사 집단은, 법을 공격적으로 사용하는 방식으로 법적 정의를 구현하는 기술과 역량을 갖추고 있을지 몰라도, 그 자체의 성격이나 속성상 민주주의라는 정치적 원리나 제도와는 대단히 거리가 멀다. 검사들은 민주주의 사회에서 불가피한 칼의 역할을 하는 것이지, 그 조직이나 직업의 성격이 민주주의와는 본질적으로 상반된다. 특히 대화, 타협, 조정, 공감, 연대와 같은 민주주의적 가치는 검찰이라는 조직과 운영방식, 검사라는 직종의 성격과 접점이 거의 없다.

## 권력분립이라는 민주적 원리를 형해화하는 검찰 통치

윤석열 정부는 검찰정부라는 비판에 대해 대체로 법치의 확립을 강조한다. 과거 박세일 교수가 한 칼럼에서 ‘법치주의’와 ‘법률주의’를 구분한 적이 있다(박세일 2001). 그는 ‘법치주의란 법이 모든 사람들이 따를 수 있는 공정한 행위준칙 일 때, 그리고 그 내용이 통치권자의 자의적·재량적 권력행사를 억제하는 내용, 곧 국민의 자유와 기본권을 보호하고 신장하는 내용일 때, 그리고 법의 집행이 엄정하고 공평하고 투명할 때 확립된다’고 보았다.

반면 ‘법의 내용과 집행의 방식을 묻지 않고 모든 것을 법대로만 처리해야 한다는 주장’을 법률주의라고 구분했다. 법률주의에서는 ‘법의 내용이 국민의 자유와 인권을 침해하지는 않는지, 법의 집행에 불공정이나 차별은 없는지 등을 묻지 않는데, 이런 법률주의는 일제 식민시대에도, 군부독재시대에도 존재했던 것’이다.

이런 박세일의 주장에 대한 법학계의 견해는 분명해 보이지 않는다. 다만, 정치학에서 일반적으로 법치주의에 대해 말할 때는 ‘정부의 모든 공적 행위에 법률적 근거와 권위가 필요하다’는 정의가 인정받는 것처럼 보인다. 정치 영역에서 이처럼 법치주의를 요구하고 그것을 확립해 온 과정은 ‘권력분립의 원리’와 관계가 있다. 권력분립의 원리에서 핵심은, 정부의 행위가 독립적인 입법부가 제정한 법적 권위 없이는 정당하지 않으며, 정부가 한 행위의 정당성을 판정하는 일 역시 독립된 사법부가 한다는 것에 있다. 그래서 법치주의의 실제에서 정부 행위의 전후에는 모두 독립적 기관과 절차, 정당성이 요구되며, 이 관계는 법을 통해 매개되어 있는 구조로 구성되어 있다(Beetham and Boyle 1999).

그런데 한가지 유의할 점은, 여기서 ‘사법부의 독립’이 단순히 ‘법원’이라는 기관의 독립성이라는 제한적 의미로만 충족되는 것은 아니라는 점이다. 그것은 실제로 대부분의 나라에서 검찰권에도 해당되는 것으로 이해되고, 한국의 경우 특히 그러하다. 요컨대 검찰이 형식적으로 행정부(법무부)에 속해 있다고 해서, 검찰 권력이 순전히 행정권력 일 뿐 사법권과 관계가 없다고 볼 수는 없다.

앞서 ‘검찰주권론’에서 이론적으로 확인되듯이, 그리고 윤석열 대통령이 후보시절에 발언했던 것처럼 ‘검사는 법이라는 합법적 수단이 보장하는 독점적 기소권을 통해, 설령 나중에 법원에서 무죄가 선고되더라도 이미 한 개인의 삶을 철저하게 파괴할 수 있기 때문’이다. 그래서 많은 나라에서 검찰의 독립성과 공정성은 사법권을 정당하게 활용하고, 법치주의를 확립하는 데 대단히 중요한 이슈이며, 그것을 보장하는 여러 제도를 갖고 있다. 즉, 법치주의는 법의 집행 여부 자체가 아니라, 권력분립의 원리에 따라 법이 정당하게 집행되어야 한다는 조건의 규정을 받는다. 여기서 법 집행의 정당성이 확립되지 않는다면, 법의 집행 자체가 오히려 법치주의를 해치는 요소가 된다.

이러한 관점에서 볼 때, 윤석열 정부가 강조하는 법치는 내용적으로 박세일이 지적한 ‘법률주의’에 해당되는 2가지 문제를 갖고 있다. 하나는 정치학의 관점에서 볼 때, 법률주의와 대응되는 것이 법치주의가 아니라 정치라는 것이다. 즉, 다양한 사회적 갈등을 해결하는 데 있어서 정치적 수단을 배제하고 법에 의한 강제적 문제 해결만을 우선시 한다는 것이다. 둘째, 법에 의한 문제 해결 과정에서 검찰 권력의 공정성을 담보할 방법이 윤석열 정부에서는 현실적으로 부재하다는 것이다. 이 후자의 측면은 특히 권력분립의 원리와 정면으로 위배된다.

권력 분립의 원리에서 중요한 것은 그것을 형식적·제도적 보장하는 것 뿐 아니라, 그 원리의 실질적 측면을 형해화하지 않는 것이다. 다시 말해, 형식적으로 문제가 되지 않는다면 그 원리를 실질적으로 무너뜨릴 수 있는 다양한 방법을 사용해도 무방하다는 식의 권력 행사 방식은, 실정법적으로는 문제가 없을지 모르나 헌법적 취지에는 맞지 않는 것이다. 예를 들어, 행정권력 내에서 대통령이 검사 출신이라면, 오히려 검찰 권력의 독립성과 공정성을 위해 검사(출신)의 파견과 발탁을 자제해야 하는 것이 헌법 정신의 취지에 부합할 것이다. 그런데 현 정부는 오히려 그 반대의 통치를 하고 있다. 이것은 견제와 균형을 통해 민주주의를 유지한다는 권력분립의 헌법적 취지와 상반되는 통치행위다.

과거 군 출신 대통령이 군인 출신들을 관련성이 부족한 분야에 지나치게 많이 발탁할 경우, 1차적으로는 군이라는 물리력에 의한 권력 독점을 통해 반민주적 권위주의 통치를 가능하게 한 도구적 장치라고 비판받았고, 2차적으로는 단순히 연고주의가 아니라 특정 집단에 권력의 과도한 집중을 가져오기 때문에 문제가 되었다. 또한, 보수정당이 야당일 때, 운동권 출신들이 청와대와 정부에 너무 많다는 점을 비판한 바 있는데, 그 역시 권력이 특정 집단에 집중되는 것이 비민주적이라는 주장으로 이해될 수 있다.

그런데 지금 검찰은 행정부와 사법부의 일원이기 때문에 더욱 문제가 된다. 지금 권력의 핵심부에 70명 가까운 전현직 검찰 출신이 포진했다는 사실은, 검찰총장 출신 대통령이 검찰권이라는 사법적 권력을 통해 권력분립의 원리를 훼손하고 있다는 비판을 피하기 어렵게

만든다. 군이라는 물리력이 비상한 상황의 권력을 전제하는 것이라면, 검찰권은 정치적·사회적·경제적 영역에서 항상 거의 모든 사람들에게 영향을 미칠 수 있는 살아있는 권력이기에 더욱 그렇다.

이러한 점에서, 윤석열 정부가 내세운 법치주의는, 형식적으로 볼 때 ‘법의 통치(rule of law)’가 아니라 ‘법률가 통치(rule of lawyer)’이며, 내용적으로는 ‘검사 통치(rule of prosecutor)’라고 할 수 있다. 그리고 이 검사 통치는 조직의 구성과 목적, 운영상의 특성상 민주주의적 문화가 결여되고, 다른 한편으로 특정 집단에 대한 권력의 집중을 통해서 권력분립이라는 우리 헌법상의 민주적 원리를 정면으로 위배하는 행위다.

## 검찰 통치에 어떻게 대응할 것인가 : 정책적 측면

검찰 통치가 본질적으로, 또한 현재의 속성상 반민주적이라면, 야당과 시민사회의 대응은 그 속성에 따라 사회에서 가장 취약해지는 곳에서부터 출발해야 할 것이다.

우선 권력 독점의 문제점을 사회 전반에 경고할 필요가 있다. 현재 검찰 통치에 대해 가장 우려되는 태도는 이를 ‘군부 독재’와 같은 것으로 악마화하거나, 반대로 특정 사회집단의 권력 투쟁의 결과로, 민주주의에서 일어날 수 있는 자연스러운 결과로 이해하는 것이다. 우선 검찰 통치를 군부 독재와 유사한 것으로 설명하는 것은, 검찰 통치의 속성과 실제로 거리가 있기 때문에 지식인 다수와 시민들이 동의하지 않을 것이다. 현재 이러한 경향성이 야권과 일부 시민사회에서 강화되는 것, 또한 정치권에서 강화되는 것은 바람직해 보이지 않는다.

검찰 통치를 권력 투쟁의 산물로만 이해하는 것은, 검찰 통치가 민주주의를 위협하는 요소를 보지 못하게 만든다. 검찰이 권력을 독점하고 있는 현재의 상황은 관료 집단, 운동권 세력, 학연·지연 집단 등이 집권 세력이 되는 것과는 집단의 본질과 성격에서 차원이 다르고, 현재 권력의 집중도도 매우 다르다. 그것은 혼정 질서와 민주주의 자체를 위협하는 요소들을 갖고 있다. 이 점에 대해서, 언론과 시민들의 주의를 지속적으로 환기시켜야 한다.

다음으로는, 검찰 권력이 기본적으로 모든 정책과 행정에서 목적을 달성하는 것이 아닌 부정을 일소하는 방향으로 사고한다는 점을 유념할 필요가 있다. 예를 들어, 일부 부정 수급의 가능성을 전제할 수밖에 없는 일자리, 복지 정책 등은 크게 위축될 것이다. (실제 공무원들의 전언이 그러하다). 노동 개혁이나 교육 개혁과 같은 윤정부가 천명한 정책 과제를 수행하는 과정에서도 부정한 사례에 대한 수사와 기소, 이를 적극 홍보하는 방식이 재현될 것이다. 이렇게 되면 행정

전반에서 소극적 행태가 예상된다. (지난 20여 년간 집권세력과 관계없이 지속적으로 확장해 왔던 ‘적극 행정’은 이 정부에서 완전히 사라졌다).

그래서 과거 야당과 시민사회의 행정권력 감시가 정책 집행의 부당성과 부정에 상당한 관심이 있었다면, 이 정부에서는 필요하지만 위축되고 있는 정책들에 대한 관심을 상대적으로 키워야 한다. 특히 이런 부분은 복지 분야의 다양한 사업들, 사회서비스 분야, 특히 노동조합이나 시민사회가 자체적으로 혹은 정부의 지원을 통해 제공하고 있는 복지서비스가 위축되지 않는지 살펴보아야 한다. 또한 일부 사안에서 부정 수급 문제가 불거질 때, 정책적 측면에서 그러한 가능성이 원천 차단될 수 없으며, 사후적으로 적발·환수하는 체계만 갖추어져 있다면, 사업을 중단·축소해서는 안 된다는 수준에까지 대처해야 할 것이다.

이에 더하여, 정부가 미래를 대비하여 준비해야 하는 사업들이 폐기되거나 중단, 축소되지 않는지 면밀히 살펴야 한다. 검찰 통치 하에서 관료들은 당면한 필요가 분명하게 제기되지 않는 신규 사업은 스스로의 자각이나 야당 및 시민사회의 요구에도 불구하고 추진하지 않을 것이다. 따라서 저출생고령화·지방소멸·기후위기는 물론 금융위기·부동산버블·생태환경·일자리 등 그보다 낮은 수준의 정책들에서도 역대 어느 정부보다 선제적 정책이 잘 이루어지지 않을 것이라는 관점으로 정책적 빈자리를 찾아야 한다.

이와 다른 관점에서, 기존의 기득권 세력, 특히 언론과 재벌 등에서 특수부 검사들을 통해 연결된 인적자원을 통해서 특혜성 사업들이 진행되지 않는지를 면밀히 살펴야 한다. 이미 많은 언론과 기업들이 검찰 출신 임원들을 대거 영입했으며, 각종 법규나 여론의 부담으로 추진하지 못했던 사업들을 추진할 태세를 보이고 있다. 특히 금융 분야를 검찰 출신들이 장악한 것은 많은 우려를 낳고 있다. 따라서 정부 내 검찰 출신들의 파견과 이동 뿐 아니라, 민간 부문에서도 검찰 출신들의 활동이 두드러지지 않는지, 그 과정에서 불법과 부정의 소지가 없는지 살펴야 한다.

행정권력 내에서 검찰이 검찰의 숙원 사업을 단기간에 완성하려는 시도에 대해서도 제동이 필요하다. 대표적으로 행안부를 통해서 검찰이 경찰을 통제하는 것을 제도적·관행적으로 확립하려는 시도를 중단시켜야 한다. 더 주목되는 것은 이민청을 법무부 소관으로 두고자 하는 한동훈 법무장관의 시도다. 한 장관의 지적처럼 인구절벽 시대에 이민 업무는 단순히 출입국 문제를 넘어서 인구조절과 사회변화의 문제가 된다. (그런 필요를 시민사회나 기존 정부가 강력하게 의제로 만들어내지 못한 것은 반성할 지점이다). 그런데 이민 문제가 바로 그런 복합성이 있기 때문에 유럽 대부분의 나라에서 이민청은 내무부(Home office)에 속해 있다. (거의 유일하게 법무부 소관인 나라가 이번에 한 장관이 다녀온 네덜란드다).

현재 한국의 외국인 관리 업무는 주요하게는 고용노동부와 법무부가 주관하고 있는데, 한 장관은 이민청을 법무부 소관으로 신설하고자 한다. 처음 이민청의 설립이 법무부 소관으로 될

경우, 다문화·다민족 사회에 대한 사회적 고려, 외국인 인권 문제, 불법 이민자 문제 등에 있어서, 법무부가 많은 권한을 갖게 되고, 추후 이를 다른 부처로 옮기더라도 비자발급이나 출입국 문제에서 법무부의 협력을 기대하기 어려워진다. 이를 방지하려면, 이민청 설립 문제에 대해 야당과 시민사회가 지금처럼 방기할 것이 아니라, 적극적으로 개입해서 법무부가 아닌 인구문제를 종합적으로 다루는 부처를 행안부 등에 신설할 것으로 강력하게 요구해야 할 것이다.

## 검찰 통치의 권력 독점 강화를 방지하기 : 정치적 측면

단기적으로는 이러한 정책적 대응이 필요하고, 동시에 장기적 관점에서는 정치적 대응도 필요하다. 즉, 검찰 통치가 통치 자체의 측면에서 질적으로 더 나빠지는 것을 막기 위한 노력도 필요하다. 당장 예상할 수 있는 문제는 검찰 권력의 독점이 더욱 강화되는 것이고, 이것은 입법권과 사법권 양측에 모두에서 나타날 수 있다.

먼저 입법권에서는 여당을 검찰 권력이 장악한 것을 넘어서, 여당에서 검찰 출신 국회의원들을 다수 공천하고 이들이 당내 주류로 성장할 수 있도록 만드는 것이다. 현재 검사 출신들을 적게는 20명에서 많게는 40명 이상 차출하여 공천할 것이라는 전언이 떠돌고 있다. 이것이 권력의 독점처럼 보일 가능성에 대해서는 그 부작용을 보수언론조차 논설을 통해 우려할 정도다. 그러나 대통령실과 여당은 이를 정면으로 부인하는 입장을 보여주지 않고 있다. 만약 한번 다수의 검사가 여당에 진입하게 되면, 적어도 10~20년 동안 이 새로운 권력 자원들이 입법부에서 검찰의 핵심 그룹으로 장기 지속할 가능성이 있다. 이는 윤석열 정부 이후에도 검찰 권력이 장기 지속될 근거 집단이 생긴다는 의미다. 따라서 이러한 검찰 권력의 입법부 장악 시도에 대해 견제를 할 필요가 있다.

현재 검찰 권력은 단순히 검찰 뿐 아니라 대통령실과 총리실(비서실장), 금융, 그리고 법무부를 장악하고 있다. 우리가 박근혜 정부에서 이미 한차례 경험했듯이, 이러한 다양한 분야의 행정 권력을 검찰이라는 사법 권력이 장악하고 있는 상황에서는, 법원에 대한 영향력을 미치는 것은 물론 거래적 방식으로 이를 통제할 수도 있다. 특히 검찰은 사법부 내에서 일상적으로 법원과 얼굴을 마주하기 때문에 이를 통제할 수 있는 방안에 대해서도 가장 전문적인 역량을 가지고 있다고 보아야 할 것이다. 만약 검찰이 법원까지 영향을 미치게 된다면, 검찰 권력은 말 그대로 독점적 권력이 되고 만다. 따라서 공식적·비공식적으로 법원을 통제하려는 시도들에 대해서 면밀히 관찰하고 연락할 수 있는 채널을 유지하는 것이 필요해 보인다.

## 야당 탄압과 야당 대표의 사법 리스크 관련

대통령이 검찰총장 출신이고, 법무부 장관이 대통령과 특수 관계이며, 검찰 출신들이 권력을 장악하고 있는 상황에서, 검찰이 야당 정치인들을 수사하고 이를 정치적 활용하는 것은 충분히 비민주적이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 리스크는 사실 형식적 민주주의가 지속되고 있는 사회에서는 ‘정치적 책임’을 수반하는 행위다. 곧, 다수의 시민이 그것이 부당하다고 판단되면 그러한 시도는 정치적으로 지속될 수 없다. 한국에서는 대선 이외에 총선, 지방선거, 재보궐선거 등 다양한 선거들이 그러한 판단을 제공하고, 여기서 패배한다면 검찰권을 활용한 정치탄압에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 결국 야당은 당장은 어려움을 겪겠지만, 국민들이 보기에 이것이 과도하게 느껴진다면, 이를 만회할 방법은 얼마든지 있다고 보아야 한다.

지난 1년간 야당은 검찰의 탄압에 대해 정면대응 하는 태도를 보여왔다. 여기서 정면대응이란, 이 이슈를 정당의 최대 이슈로 전면에 제기하고, 그 탄압의 대상이 되는 정치인을 당의 대표로 선출하고, 여기에 동의하는 정치인을 당의 주요 지도부로 선출·임명했으며, 장외투쟁 등 다양한 원외 활동에 당의 다수 국회의원과 많은 당원들이 참여하는 방식으로 대응했다는 의미다. 반대로, 그와 결부되지 않은 많은 정치적·경제적·사회적 이슈들, 예를 들어 정치개혁, 문재인 케어의 후퇴 등의 이슈에 대해서는 상대적으로 야당이 전면적으로 대응하지 않거나 거의 손을 대지 않았다는 뜻도 된다.

지금은 그러한 노력의 결과에 대한 평가가 필요한 시점이다. 과연 그 성과는 어떠한가? 야당의 주장이 맞다면, 현재 민주당의 지지율은 여당을 압도해야 한다. 과연 그런가? 대통령의 국정 지지율은 30%대를 유지하고 있다. 만약 어느 시점에 40% 초반까지 육박한다면, 이것은 전 정부의 견고한 지지율과 동일한 것으로 해석될 수 있을까? 현재 윤정부는 지난 11월 이후로 국정과제를 제시하고, 선거법 개정 방안도 선제적으로 제시했고, 보수적 정책을 전면에 내걸고 화물연대, 노동조합 등에 대해 일관된 태도를 취하고 있다. 외교에 있어서도, 부담을 감수하면서 일관된 정책을 진행시키고 있다. 정부여당은 민주당 지지층의 요구를 수용할 생각이 없이, 세대적으로 양분된 중도보수층을 견인할 계획인 것으로 보인다.

이런 과연 정부여당을 비판만 하고 있는 야당에게 내년 총선에서 어떤 기회가 있을까? 윤정부의 실책만을 바라고 있는 태도가 과연 바람직할까? 만약 여당이 대통령의 지휘 아래 (설령 검사들을 대거 공천하더라도) 대규모의 현역의원 물갈이를 시도하고, 야당이 586의원의 30%도 물갈이 하지 못한다면, 국민들은 어느 정당이 더 혁신적이고, 더 기득권 정당이라고 생각하게 될까?

---

### <참고문헌>

- 김인희. 2017. <문제는 검찰이다 : 검찰개혁 없이는 민주주의도 없다>. 서울 :오월의봄,
- 하태훈. 2019. ‘검찰과 민주주의: 검찰권한은 누가, 어떻게 부여할 것인가’. <시민과 세계>, 35, pp.217-238.
- 박세일. 2001. ‘[중앙시평] 법치주의와 법률주의’. <중앙일보>. 2001.08.10.
- Beetham and Boyle. 이창호·윤병순 역. 1999. <민주주의를 이해하는 여든가지 물음>. 서울:오름.

---

## 토론문3

---

이지현 / 참여연대 사무처장

### ‘검사의 검사에 의한 검사들을 위한 나라’의 출현

○ 검찰총장 출신의 대통령이 처음으로 당선되고 1년이 지났다. 우려했던 것처럼 윤 대통령은 집권 이후 한동훈 법무부장관을 필두로 장·차관급 기관장들과 대통령실, 국무총리실, 국정원, 금감원 등 권력기관의 요직에 검사와 검찰 출신 인사<sup>23</sup>들을 대거 등용하면서 ‘검찰에 의한 지배체제’를 구축했다. 경찰국 신설, 국정원과 방첩사 권한의 강화, 대통령실 공직감찰반 신설 등으로 대통령실의 직접 장악력을 강화하는 한편, 시행령 개정 등을 통해 검찰 조직과 검사들의 권한 강화에도 열을 올렸다. ‘검사님들 전성시대’이다.

○ 윤 대통령은 특히 인사 추천(대통령실 인사기획관과 인사비서관), 1차 검증(법무부 인사정보관리단)과 2차 검증(공직기강비서관실) 등 인사추천검증라인 전체를 전현직 검사와 검찰 출신들로 채워, 통치에 가장 중요하다고 할 수 있는 인사 과정의 합리적인 토론이나 견제 자체를 불가하게 만들었고, 이는 검사출신 인사를 강화하는 구조적인 배경이 되고 있다.

---

<sup>23</sup> 2023-03-13, 윤석열 정부 인사 검찰 출신 현황 – 법무부 소속·타기관 파견 검사 팩트시트 (참여연대)  
<https://www.peoplepower21.org/government/1928725?cat=19&paged=0>

2022-07-14 윤석열 정부 주요 인사 검찰 출신 현황 팩트시트 1 (참여연대)  
<https://www.peoplepower21.org/government/1890313?cat=19&paged=0>

2023-02-28 윤석열 정부 주요 인사 검찰 출신 현황 팩트시트 2 (참여연대)  
<https://www.peoplepower21.org/government/1927562>

최근 경찰 수사의 중립성과 독립성 담보를 위해 신설된 국가수사본부장에 자신과 가까운 전직 검사를 임명했다가 자녀 학교폭력과 부적절한 대처가 드러나 하루만에 임명을 철회하는 일로, 부실검증, 인사참사 비판을 샀던 사례가 이를 적나라하게 보여주고 있다. 검사 출신이라는 경력이 인사검증의 프리패스가 되고 있는 셈이다.

- 더 큰 문제는 ‘검찰 편중 인사’가 전통적 권력기관을 넘어 금융감독원장이나 국민연금 수탁자 책임전문위원회 위원장 등 해당 분야의 정책 전문성이나 경험이 꼭 필요한 사회경제 분야까지도 확장되고 있다는 것이다. 각 분야의 인재를 등용하지 않고, 수사와 기소기관인 검찰 출신이 국정 전반을 담당할 수 있다는 오만과 독선이 다양성과 전문성 훼손은 물론, 사회적 합의나 토론, 설득, 협력과 연대의 설자리를 빼앗고 있는 것이 심각한 문제다.
- 한편, 윤석열 정부는 출범 초기부터 곤두박질 친 지지율 만회를 위해, 야당수사와 노동조합, 시민단체를 겨냥한 조사, 수사 등을 전방위적으로 전개하고 있다. 열악한 노동조건 개선을 요구하는 대우조선해양 하청 비정규직의 파업과 화물연대 파업을 ‘기득권 노조’의 불법행위라 일컬으며 ‘노사 법치주의’를 앞세워서 공권력 투입, 강제 업무개시명령 발동, 공정위 현장조사와 전속고발권 등을 행사하고 ‘불법행위 엄단’으로 대응했다. 취약노동자들의 노동조건이 개선되지 않는 구조적인 이유나 해결 방안은 안중에 없고 발제에서도 지적한 것처럼, 사회경제적 문제도 오직 부정을 일소하는 방향에서만 바라보고 사고하는 것이다. 다양한 갈등과 이해관계를 조율하고 사회적 약자와 취약계층을 보호하고 구제해야 정부가 이렇게 일방적이고 편협한 시각을 갖고 있으니 어떠한 희망을 가질 수 있을까.
- 윤석열 정부는 화물연대 파업 등에 대한 강경대응으로 지지율이 일부 상승하자 한걸음 더 나아간다. 노조의 자주성을 무시하고 세금과는 전혀 관계없는 노조의 회계 장부를 제출하라고 강요하고, 시민단체 보조금에 ‘부당이득 환수’라는 악의적인 프레임을 씌우고 각종 협회나 복지시설, 재단 등에 지원된 재원을 모두 합쳐, 천문학적인 지원으로 부당이득을 취하는 집단으로 몰아가면서 부패기득권 집단으로 매도하고 국정원을 앞세운 간첩단 사건 수사로 노조와 시민단체를 종북세력으로 규정하고 매도하는 등 신공안통치도 시작되었다.
- 윤석열 정부가 시민사회를 대하는 방식은 이처럼 검찰을 비롯한 권력기관을 총동원해 우선 범법자로 낙인찍고, 조사와 수사, 압수수색을 무기로 압박하면서 몰아세우는 방식인데, 이러한 전략이 당장은 전통적인 보수지지 세력의 지지를 얻을지는 모르지만, 장기적으로는 사회적 갈등을 더욱 키우는 것으로, 결국 국정운영의 신뢰도 잃고 한계에 봉착하게 될 것이라고 본다.
- 이러한 윤석열식 ‘법치 만능주의’는 무려 159명이 거리에서 희생된 10.29 이태원 참사에 대한 윤석열 대통령과 정부의 대응과 태도에서도 명확하게 확인할 수 있다. 형사처벌의 대상이 되느냐, 안되느냐로 책임을 좁혀 참사의 행정적, 정치적 책임자인 이상민 장관에 대한 유가족과

시민들의 파면 요구를 끝내 외면했다. 결국 야당 의원들에 의해 탄핵소추되어 헌법재판소의 결정을 기다리는 상황이지만 이 문제를 해결할 어떠한 방안도 내놓지 않는다. 참사 유가족의 면담요구는 물론 사과 요구, 특별법 제정 요구를 들은척도 하지 않고 있다. 수 백명 국민의 생명이 스러진 참사에서 최소한의 정치적, 도의적 책임도 지지 않는 윤석열 정부의 무한 무책임에 기가 막힐 따름이다.

## ‘검찰공화국’ 어떻게 견제할 것인가?

- 검사가 만능이고, 검사는 어떤 분야에서도 다 잘할 수 있다는 오만과 독선은 군부 독재시절을 떠올리게 한다. 작금의 대한민국은 ‘검찰공화국’이라는 이름도 아까운 ‘검사 왕국’에 가깝다. 다른 생각과 다양한 의견을 보장하지 않으며, 다른 목소리가 나오지 않는 집단은 결국 스스로 멸망한다는 것은 고금의 진리이다.
- 최근 시민사회 내에서는 윤석열 정부에 대한 퇴진 요구까지 분출하는 상황이지만 이들의 권력 독점과 권한 남용을 감시하고 기록하는 것은 늘 중요하다. 지난해 법무부 인사정보관리단 신설이 추진되고 있을 때 참여연대를 비롯한 여러 곳에서 반대 의견이 제시되자 당시 한동훈 장관은, 법무부가 이 역할을 맡으면 오히려 인사 검증 절차가 투명해지고 감시가 가능한 영역이 된다고 호언장담했다.

하지만 기구 신설 이후 법무부는 운영 규칙을 포함해 인사 검증에 대한 그 어떤 자료와 정보도 공개하지 않고 있다. 국가수사본부장에 내정됐다 사퇴한 정순신 후보자를 검증했냐는 언론의 질문에 확인해 줄 수 없다는 것이 법무부의 입장이었던 것으로 알려졌다. 말과 행동이 어떻게 바뀌었는지 철저한 감시와 기록을 바탕으로 평가의 근거를 차곡차곡 쌓아두어야 한다. 기억과 기록은 항상 평가와 심판으로 연결되기 때문이다.

- 법무부의 재(再)검찰화, 소위 ‘윤석열 사단’의 독점이나 보은성 인사 등 검찰인사를 감시하고 알리는 활동도 지치지 않고 전개해야 한다. 시행령으로 신설된 행안부의 경찰국과 법무부의 인사정보관리단 운영을 모니터링하면서 대통령의 인사와 인사권 남용 여부에 대한 감시 활동도 지속해야 한다.

- 노조와 시민단체 등 정권 비판 세력을 대대적인 수사와 조사로 위축시키고 반대 목소리를 잠재우는 시도에는 단호하게 연대의 힘으로 함께 맞서야 한다. 압수수색과 수사기소를 통해

끊임없이 공공의적과 범죄집단을 만들어 내는 ‘윤석열식 수사통치’가 권한의 남용이자 국민을 분열시키는 것이라는 것을 알리고 함께 대응해야 한다.

○ 동시에 위협받고 있는 집회시위의 권리와 표현의 자유 확보를 위한 활동 역시 강화해야 할 것이다. 여러 이유같지 않은 이유와 논리를 만들어가며 경찰은 시민들의 집회시위의 권리를 위축시키려고 하고 있다. 경찰은 법원의 잇따른 가처분신청 인용에도 대통령실 앞 집회나 시위를 금지하고 있으며, 시행령을 바꿔 대통령실이 위치한 이태원로를 주요도로로 지정하고 집회 시위를 막으려 시도하고 있다. 이러한 퇴행을 용납해서는 안된다. 또한 대통령과 대통령 가족에게 의혹을 제기하는 언론인과 정치인 등을 대통령실이 나서 형사고소하거나 민사소송을 제기하는 방식으로 언론의 자유와 표현의 자유를 억압하고 있다. 이러한 입막음소송에 대한 공동의 대응이 함께 진행될 필요가 있다. 쓸지 말자!

토론회 자료집  
**대선 1년, 검찰공화국을 말하다**

공동주최 참여연대 사법감시센터  
민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

발행일 2023. 3. 23.  
발행처 참여연대 사법감시센터  
담당 오유진 선임간사 02-723-0666 jw@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.