

〈참여연대가 제안하는 검찰개혁 I〉

지방검찰청 검사장 주민직선제

‘무소불위’ 검찰 권력에 대한 민주적 통제 강화

차례

요약	3
왜 ‘전국 18개 지방검찰청 검사장 주민직선제’인가	5
참여연대가 제안하는 ‘지방검찰청 검사장 주민직선제’	8
지방검찰청 검사장 주민직선의 개혁적 효과	13
지방검찰청 검사장 주민직선제 도입 우려에 대한 반론	15

1) 검찰의 실태와 근본적 문제점

- 정치권력의 통치수단으로 전락한 검찰 : 공익의 대표자여야 하는 검찰은 권력 편향적 정치 검찰의 행태를 보여 줌.
- 비리의 주범이 되어버린 검찰 : 전관(前官)을 내세운 변호사 활동으로 수백억 원의 수익을 벌어들인 홍만표 전(前) 검사장, 100억 원대 '주식대박'이 사실은 주식뇌물의 수수로 드러난 진경준 전(前) 검사장, 부동산 처분 등 각종 비리와 편법 혐의가 제기되고 있으나 버티기로 일관하고 있는 검찰 출신 우병우 민정수석, 그리고 '스폰서 검사' 김형준 부장검사 등 2016 년은 검찰의 민낯을 드러낸 최악의 해로 기록될 것임.
- 엄격한 위계구조 : 현재 검찰은 전국 단일형으로 조직되어 그 최고수장인 검찰총장의 의사가 최하 말단에까지 그대로 관철될 수 있는 엄격한 위계형의 구조임.
- 인사권을 매개로 한 권력과 검찰의 유착 관계 심화 : 검사들에 대한 강력한 인사권을 살아 있는 정치권력이 장악하고 있음. 승진이나 좋은 보직으로 '영전'하는데 경쟁이 심해져 인사권을 매개로 정치권력과 검찰의 유착관계는 깊어질 수밖에 없음.
- 국민에 의한 검찰 통제 수단 부재 : 검찰이 무소불위의 권한을 행사하고 있음에도 그 권한의 민주적 정당성을 담보할 장치가 없고 권한행사에 있어서도 국민의 뜻을 반영·관철할 통로가 없음.

2) 참여연대가 제안하는 '지방검찰청 검사장 주민직선제'

- 검찰은 선출되지 않은 권력, 견제 받지 않는 권력으로, 임기도 없이 그동안 무소불위의 권한을 제한 없이 사용했음. 검찰 권력의 민주화를 위해 국민의 참여와 감시, 통제가 필요함. 이에 참여연대는 전국의 지방검찰청 검사장 18석을 관할 지역 주민이 직접 선거로 선출하고, 선출된 검사장이 지역 내에서 발생하는 검찰 업무를 총괄하도록 하는 <전국 18개 지방검찰청 검사장 주민직선제>를 제안함.
- 지방검찰청은 실제로 수사와 기소가 이루어지는 일선이며, 거의 모든 검찰업무가 진행되는 단위임. 그리고 지방법원의 관할구역에 연동된 그 관할구역 역시 대체로 생활감각에 일치하므로 선거제도의 도입을 통해 검찰개혁을 도모하기에 가장 유력한 대안임.
- 검사는 지역주민 혹은 의회나 특별히 구성된 기구에서 선출되는 것이 보통이며 정치권력의 전적인 임명방식에 의하는 경우가 예외적임. 지역주민에 의한 선출방식은 미국, 스위스의 사례가 있으며 우리에게도 미국의 사례가 널리 알려져 있음. 미국 시민들에게 검사장을 주민 직선으로 선출하는 것은 민주적 책임정치의 당연한 발로로 이해됨.

3) 지방검찰청 검사장 주민직선의 개혁적 효과

- ① 권력으로부터 중립성, 자율성 획득 : 지역 주민이 직접 뽑는 선출직 검사장은 대통령의 인사 대상에서 제외되어 그 영향력을 받지 않게 됨으로써 정치적 중립성을 확보할 수 있음.
- ② 중앙집권적 검찰 권한의 수직적 분산 : 18개 지방검찰청장을 지역주민이 직접 선출하게 되면 하나의 전국 단일형 검찰에서 18분의 1(1/18)로 쪼개지게 되므로 권한이 축소되며, 이에 따라 중앙 대검찰청의 역할도 축소, 조정될 것임. 중앙으로부터 수직적 수사지휘에서 벗어나 지방검찰청은 검찰 직무의 독립성을 갖게 됨.
- ③ 상호 견제와 감시를 통한 검찰 혁신 : 18개의 지방검찰청은 독립하여 서로 견제와 감시를 하게 되고 경쟁 속에서 상당히 자율적으로 운영될 것임. 지역주민의 지지로 선출된 지방검찰청장들과 잠재적 검사장 경쟁자에 의한 감시에 노출되어 혁신을 기대할 수 있음.
- ④ 검사 평가 기준 마련 통한 인사권 전횡 방지 : 검사장 주민 직선제를 도입하게 되면 후보에 대한 유권자들의 판단기준을 마련하고 관련 정보를 제공하기 위한 객관적 검사근무평가시스템이 마련되고 이를 통해 검사는 권력의 구미가 아닌 본연에 임무에 충실할 수 있게 될 것임.
- ⑤ 검찰권 남용 검사 책임 추궁 : 잘못된 검찰권을 행사한 검사들이 어떠한 책임도 지지 않은 채 오히려 버젓이 고위직으로 영전되는 반면 소신 있게 검찰권을 행사한 검사는 인사상의 불이익을 받는 게 현실임. 검사장 직선제를 실시하면 검찰권을 오·남용한 검사들이 더 이상 승승장구하지 못하도록 주민들이 선거를 통해 그 책임을 물을 수 있음.
- ⑥ 민주적 책임 정치의 강화 : 검찰의 구성과 운영에 주민들이 직접 참여한다는 점에서 검찰제도를 민주적 체제로 전환시키는 가장 중요한 계기가 될 것임. 선거라는 공간 속에서 검찰 권력이 어떻게 사용되어야 하는가에 대한 공론의 장이 형성되고 또한 반영도 가능해져 권력의 민주적 통제가 강화됨.

4) 지방검찰청 검사장 주민직선제 도입 우려에 대한 반론

- 검사장 직선제가 도입될 경우 검찰이 표를 의식하게 되어 검찰권 행사의 공정성이나 형평성이 어긋나고 더 '정치적'으로 수사하게 될 것이라는 우려도 있음. 그러나 당선되기 위해 '표'를 의식하는 것과 권력의 최정점에 있는 대통령의 의중을 살피는 '정치 검찰'의 행태는 동일하지 않음. 오히려 선거를 통해 검찰권에 대한 시민의 평가가 이뤄지고 일상적인 견제와 감시가 이뤄짐으로써 검찰권의 행사는 지금보다 더 공정하고 이뤄질 수밖에 없는 구조가 형성될 것임.
- 선거 그 자체에 대한 일반 시민들의 불신과 낮은 투표율, 지역유지와와의 유착 등 우려되는 부분이 없는 것은 아님. 그러나 이와 같은 문제는 검사장 주민직선제만의 문제는 아니며 선거제도의 한계를 개선해나가고 민주주의가 성숙해짐과 더불어 해결해 나가야 할 과제임.

왜 ‘전국 18개 지방검찰청 검사장 주민직선제’ 인가

1. 검찰의 실태

1) 정치권력의 통치수단으로 전락한 검찰

- 검찰청법 제4조(검사의 직무)에 따르면 검찰은 공익의 대표자임. 그러나 과거 군사독재정권 하에서 권력에 굴종·봉사하였던 검찰은 노무현 정부 하에서 잠시 독립성을 보장받았으나 보수정권이 등장한 이후 이명박 정부 때부터 현재 박근혜 정부에 이르기까지 권력 편향적인 정치검찰의 행태를 다시 드러냄.
- 권력 비판 세력에 대한 표적·보복 수사, 권력형 비리에 대한 부실수사, 권력 눈치보기 수사, 조작·탈법 수사, 비판세력에 대한 과잉수사, 제식구 비위 감추기 수사를 벌이는 등 검찰권의 극심한 오남용한 사례는 쉽게 찾아볼 수 있음.
- 국민의 편에 서서 사회정의와 공익실현에 앞장서야 할 검찰이 오히려 권력에 종속되어 국민의 인권과 기본권을 침해하는데 앞장서고 있는 실정임.

2) 비리의 주범이 되어버린 검찰

- 검찰은 스폰서 검사, 그랜저 검사, 벤츠 검사 등 그동안 비리 문제가 끊이지 않았음. 특히 전관(前官)을 내세운 변호사 활동으로 수백억 원의 수익을 벌어들인 홍만표 전(前) 검사장, 100억 원대 ‘주식대박’이 사실은 주식뇌물의 수수로 드러난 진경준 전(前) 검사장, 부동산 처분 등 각종 비리와 편법 혐의가 제기되고 있으나 버티기로 일관하고 있는 검찰 출신 우병우 민정수석, 그리고 스폰서 검사 의혹이 사실로 확인되고 있는 김형준 부장검사 등 2016 년은 검찰의 민낯을 드러낸 최악의 해로 기록될 것임.

2. ‘시민의 검찰’ 이 될 수 없는 검찰의 근본적 문제

1) 엄격한 위계구조

- 현재 검찰은 전국 단일형으로 조직되어 그 최고수장인 검찰총장의 의사가 최하 말단에까지 그대로 관철될 수 있는 엄격한 위계형의 구조로, 일선 검사는 보고와 수사지휘를 통해 수직적 통제를 받음. 따라서 중요한 사건에 대해 담당 검사가 아닌 검찰 수뇌부의 판단과 지시에 따른 수사와 기소가 이루어짐.
- 전국 단일의 피라미드형 검찰제도를 가진 나라는 주요 국가들 가운데 한국이 유일함. 이와

같은 상명하복 비민주적인 조직 문화 때문에 아직까지 조직 내 반인권적 행태가 존재하며 최근 폐쇄적 문화 때문에 한 젊은 검사가 자살하는 일까지 발생하였음.

2) 인사권을 매개로 한 권력과 검찰의 유착 관계 심화

- 전국 2,200여 명의 검사들은 개인별로 2년에 1회 꼴로 인사이동을 하게 됨. 검사들에 대한 임명, 보직부여, 승진 등 인사가 너무 잦은 까닭에 인사의 영향력 앞에 노출된 정도가 심함.
- 검사들에 대한 강력한 인사권을 이른바 ‘살아있는 정치권력’이 장악하고 있음. 검찰총장, 법무부장관, 최종적으로는 대통령이 검찰 인사를 결정하고 행사함. 승진이나 좋은 보직으로 영전하는데 경쟁이 심해져 인사권을 매개로 정치권력과 검찰의 유착관계는 깊어질 수밖에 없음.

3) 국민에 의한 검찰 통제 수단 부재

- 수사권과 기소권을 독점하고 있는 검찰의 막강한 권력을 통제할 수단이 없음. 최고의 통치권자인 대통령도 5년 임기 내에서 권한을 행사할 수 있는 반면, 선출되지 않은 권력이자 견제 받지 않는 권력인 검찰은 제한 없이 그 권한을 사용할 수 있으며 실제 남용 또는 악용의 사례가 많이 발생하고 있음.
- 현재 검찰이 무소불위의 권한을 행사하고 있음에도 그 권한의 민주적 정당성을 담보할 장치가 없고 권한행사에 있어서도 국민의 뜻을 반영·관철할 통로가 없음. 검사 인사 과정이나 검찰권 행사 과정에 국민이 직접 참여하는 것은 지극히 제한된 범위에서 간접적이고 예외적으로만 허용되고 있기 때문임.
- 검찰청법 제34조(검사의 임명 및 보직 등)는 대통령의 검사 임명권, 법무부장관의 제청권, 검찰총장의 보직의견제시권 등을 규정하면서, 그 과정에 국민이 참여할 수 있는 제도적 장치로는 법무부장관이 위원을 임명 또는 위촉하여 구성하는 검찰총장후보추천위원회(제34조의2)와 검찰인사위원회(제35조)를 두고 있을 뿐임. 국민은 대통령을 직접 선출하는 것을 제외하고는 오로지 국회를 통한 간접적인 관여와 비판만 할 수 있는 실정임. 결론적으로 검찰은 막강한 권한을 행사하고 특권적 지위를 누리고 있음에도 불구하고 국민의 통제를 받지 않고 국민에 대한 책임도 전혀 지지 않고 있는 것임.

3. 검찰 개혁의 방향 : 검찰 권력에 대한 민주적 통제와 권한의 분산

- 검찰의 정치적 중립성과 검찰권 행사의 공정성을 확보하기 위해서는 비대한 검찰 권력을 분산시키고 견제하는 장치가 필요함.
- 국민에 의한 검찰 통제 방안이 필요함. 검찰시민위원회의 위상을 강화하거나 기소배심제를 도입하는 방안 등이 거론되고 있지만 제대로 기능하지 못하여 검찰의 들러리 역할을 하게

되거나 오히려 검찰의 권한을 강화하고 합리화하는 방향으로 왜곡될 우려도 있음.

- 검찰의 권력을 제어할 수 있는 효과적인 수단 중 하나가 인사권임. 검찰이 ‘살아있는 권력’에 취약한 이유는 대통령의 인사권을 통해 검찰에 대한 직접적인 통제가 가능하기 때문임. 그러한 통제는 공공의 이익과 부합해야 하지만, 실상은 인사권자의 의도에 따라 검찰의 수뇌부가 구성되고 인사권자가 수사를 좌지우지 할 수 있음.
- 검사장 직선제는 일선에서 검찰권을 행사하는 검사장을 시민들이 직접 선출하여, 최근 불거진 홍만표, 진경준, 김형준, 우병우 같은 비리 검사들로부터 검찰권을 되찾아 오는 것임. 더 이상 비리검사들이 고위직으로 영전하고 권력을 남용해 사익을 취하는 것을 방지하고, 그러한 비리검사들을 제대로 수사하고 응당한 처벌을 받도록 하는 방안임.
- 따라서 검찰을 선거로 뽑는 주민직선제를 도입하여 국민이 직접 검찰을 통제하는 것이 문제를 근본적으로 해결하는 방안이 될 수 있음. 검찰의 인사권자가 대통령이 아닌 ‘시민’이 되도록 하여 검찰이 대통령이 아니라 시민의 눈치를 보도록 하자는 것임.
- 또한 전국 단일조직인 검찰을 각 선거구를 기반으로 하는 작은 검찰청으로 쪼개어 병렬시킴으로써 권한분산의 효과를 기대할 수 있게 될 것임.

참여연대가 제안하는 ‘지방검찰청 검사장 주민직선제’

1. ‘전국 18개 지방검찰청 검사장 주민직선제’ 개요

- 검찰은 선출되지 않은 권력, 견제 받지 않는 권력으로, 임기도 없이 그동안 무소불위의 권한을 제한 없이 사용했음. 검찰 권력의 민주화를 위해 국민의 참여와 감시, 통제가 필요함. 이에 참여연대는 전국의 지방검찰청 검사장 18석을 관할 지역 주민이 직접 선거로 선출하고, 선출된 검사장이 지역 내에서 발생하는 검찰 업무를 총괄하도록 하는 <전국 18개 지방검찰청 검사장 주민직선제>를 제안함.

<지방검찰청 검사장 주민직선제 안>

- △ 직위 : 지방검찰청 검사장
- △ 임기 : 4년, 다만 계속 재임은 3기에 한함
- △ 후보자격 : 법조경력 10년 이상의 판사, 검사, 변호사, 공인된 대학의 조교수 이상의 법학교수 등 (각 경력은 합산)
- △ 유권자 자격 : 관할구역 내의 지방선거유권자와 동일
- △ 정당추천여부 : 금지. 후보자등록신청개시일로부터 과거 1년 내에 정당원이 아니어야 함.
- △ 선거 시기 : 지방선거와 함께 실시
- △ 선거관리 등 : 「지방교육자치에 관한 법률」의 교육감선거 관련 규정 인용
- △ 선거운동 등 : 「지방교육자치에 관한 법률」, 「공직선거법」 관련 규정 인용
- △ 권한 : 현행 「검찰청법」상 지방검찰청 검사장으로서의 모든 권한, 관할 지방검찰청 소속 검사의 보직에 관한 권한, 지방검찰청 차장검사 임명에 관한 의견 제시 권한
- △ 주민소환, 보궐선거 등 : 「지방교육자치에 관한 법률」의 교육감 관련 규정 인용
- △ 기타 관련사항 : 기본적으로 「공직선거법」 등 관련 법령의 규정 준용

※ 전국 18개 지방검찰청 : 서울 중앙/동부/남부/북부/서부, 의정부, 인천, 수원, 춘천, 대전, 청주, 대구, 부산, 울산, 창원, 광주, 전주, 제주

2. 왜 ‘지방검찰청 검사장’ 인가?

현재의 국가검찰조직을 유지하면서 그 내부에 선거제도를 도입하여 검찰조직의 민주화를 추진할 경우에 먼저 고민되어야 할 것은 선거제도 층위임. 이에 △검찰총장 선거제, △고등검찰청 검사장 선거제(5인), △지방검찰청 지청장 선거제 (지방검찰청 본청의 검사장 18인 포함 58인), △지방검찰청 검사장 선거제(18인) 등 4가지 방법이 있음.

1) 검찰총장 선거제 (1인)

- 한국 정치 현실에서 검찰총장을 선거로 뽑는다는 것은 대통령만큼이나 최강의 실권자를 선출하는 것과 같음. 국회와 대통령과의 권력균형이라는 측면에서 많은 문제를 야기하게 될 것이고, 초집권적 관료검찰조직의 특성을 더욱 강화시킬 것임. 현재의 국가검찰체제의 골간 유지를 전제로 할 때 검찰총장 선거제는 적합하지 않음.

2) 고등검찰청 검사장 선거제 (5인)

- 그동안 학계 일각에서 고등검찰청 폐지가 논의되어 왔음. 고등검찰청의 기능이나 역할의 실체가 없어 행정이 중복되고 예산이 낭비되고 있음. 또한 검사직급이나 직위에 있어 서열만 조성함으로써 인사권과 관련한 검찰의 독립성을 저해하고 있다는 지적이 있음. 이에 고등검찰청 검사장의 선출이 실질적으로 큰 의미를 가지기 어려움.
- 서울, 경기, 인천, 강원도까지 포괄하는 서울고등검찰청처럼 각 고등검찰청의 관할구역이 다수의 광역지방자치단체들을 포함하는 점도 고려해야 함. 고등검찰청 검사장 선거의 선거구가 정치적, 행정적, 문화적 생활감각과 어긋날 경우, 그 단위에서 선거를 통해 정치적 책임을 묻는 것이 불합리할 수 있기 때문임.

3) 지방검찰청 지청장 선거제 (지방검찰청 본청의 검사장 포함, 58인)

- 본격적인 자치검찰시대로 나아가려면 이 단위에서의 주민직선도 필요함. 그러나 현재의 국가검찰체제에서는 지방검찰청 본청과 지청을 모두 동급의 검찰청으로 통일하는 제도변화가 선행되어야 하는데, 이는 지방법원 및 지원의 관할구역 재조정, 기초자치단체의 행정구역이나 지역구 국회의원의 선거구 조정 문제 등 지극히 어려운 정치적 협상과정이 요구됨.
- 이에 현재의 국가검찰체제의 골간을 유지하면서 검찰조직의 민주화를 추진하려는 입장에서는 채택할 만한 방안이 아님. 다만 이 방안은 사법의 지방분권의제가 제기되어 자치검찰체도가 본격적으로 논의되는 시점에는 재론해야 함.

4) 지방검찰청 검사장 선거제 (18인)

- 지방검찰청은 실제로 수사와 기소가 이루어지는 일선이며, 거의 모든 검찰업무가 진행되는 단위임. 그리고 지방법원의 관할구역에 연동된 그 관할구역 역시 대체로 생활감각에 일치하므로 선거제도의 도입을 통해 검찰개혁을 도모하기에 가장 유력한 대안임.

3. 선출된 지방검찰청 검사장의 권한

1) 검사의 근무지 결정과 보직 결정 권한

- 보직과 관련해서 선출되는 검사장이 스스로의 공약사항의 이행을 위해 내부 조직변경이 필요할 수 있음. 부나 과의 설치 또는 폐지, 배치되는 검사 수 변경 등은 선출된 검사장 소관으로 하고 검찰청 전체 검사 수를 변경하지 않는 한 검사장의 권한으로 함.
- 소속은 검사가 근무할 관서를 말하는데 특정검사가 어느 지방검찰청에서 근무할지 여부는 중앙의 법무부 장관이 결정하고, 중앙에서 결정된 근무지 내 보직에 관해서는 선출된 지방검찰청 검사장의 권한으로 함. 타지역으로 인사조치할 경우 선출된 지방검찰청 검사장과 해당인의 명시적 동의가 있을 것을 요건으로 함. 이는 검사의 신분보장과도 연관됨.
- 대통령이 일정한 절차(법무부 장관의 제청)를 거쳐 검사의 임명과 소속을 정하는데, 임명은 검사 임용을 가리키는 것으로 검사장에게는 신규 검사의 임용권은 부여하지 않음.

2) 지방검찰청 차장 검사 임명

- 지방검찰청 검사장 유고시 1순위 권한대행자가 되는 지방검찰청 차장검사의 임명에 관해서는 지방검찰청 검사장과 검찰총장이 협의하도록 함.

3) 신분보장

- 선출된 임기 동안 지방검찰청 검사장의 신분과 지위를 법률로 보장한다는 규정과 함께 그 임기가 끝나면 당연히 퇴직하도록 검찰청법에 명시함.

4) 예산에 관한 권한

- 검찰청 예산편성권을 법무부가 관장하고 있는데 이 과정에 선출된 지방검찰청 검사장의 의견이 반영될 수 있는 통로를 마련해야 하며 이를 위해서 선출직 검사장 회의체가 필요함.

4. 관할권 마찰 등 지방검찰청 검사장 간 조정

- 지역검찰청 상호간 관할조정 문제, 지역과 중앙 간 사이의 관할조정 문제가 생길 수 있음. 모든 검찰사무(수사와 공소제기 등)는 원칙적으로 지역검찰청의 업무로 하는 것을 원칙으로 하며, 특정지역관할을 명료하게 할 수 없는 경우 관련지역의 협의로 공동으로 사무를 처리하고 지속적으로 발행할 수밖에 없는 지역초월의 검찰사무에 관해 지역검찰청 이외의 중앙검찰사무기구를 두도록 함.
- 선출된 검사장과 법무부장관 간의 협의기구를 통하여 그 범위와 기구의 구체적인 모습을 설계하는 것이 타당함. 단 중앙검찰사무기구는 지역검찰청과 사물관할을 달리하는 별도의 기관인 것이지 지역검찰청을 지휘하는 권한은 인정하지 않는 것이 바람직함.
- 이를 위하여 선출직 검사장들로 구성된 회의체를 두어야 함. 참고로 선출되는 교육감의 경우 시도교육감협의회가 존재함.

5. 관련 법 개정

- 지방검찰청 검사장을 선출하는 선거제도는 현행 공직선거법에 관련 규정을 마련하고, 지방자치에 관한 법률을 준용하여 절차적 문제를 해결할 수 있음.

6. 검사 직선제를 적용하고 있는 해외사례

- 검사는 지역주민 혹은 의회나 특별히 구성된 기구에서 선출되는 것이 보통이며 정치권력의 전적인 임명방식에 의하는 경우는 예외적임. 지역주민에 의한 선출방식은 미국, 스위스의 사례가 있으며 우리에게도 미국의 사례가 널리 알려져 있음.
- 미국은 주 검찰의 지휘부(주 법무장관 또는 검찰총장)를 선거를 통해 구성하는 경우도 많지만, 대체로 일선에서 수사를 담당하는 주 아래의 자치단위인 카운티(County)의 검찰청 검사장(District Attorney)을 대부분 주민이 직접 선출함. 연방검찰, 주검찰, 지방검찰로 나뉘는데, 알래스카, 코네티컷, 뉴저지, 워싱턴 D. C.를 제외한 모든 주에서 주민의 직접선거로 선출하는 것으로 알려져 있음.
- 미국 시민들에게 검사장을 주민 직선으로 선출하는 것은 민주적 책임정치의 당연한 발로로 이해됨. 빌 클린턴 전 미국 대통령과 같은 대표적인 법률가 정치인들이 공직에 나서는 최초의 관문으로 검사장 또는 주 검찰총장 선거에 출마하는 것도 자연스러운 일임.
- 미국은 중앙검찰과 지방검찰의 상호견제가 이루어지고 있음. 주와 카운티 검사들의 부패는 연방검사들이 감시하고 연방검사들 감시는 법무부에 있는 감찰조직에서 이루어짐.

- 현직 검사에게 일방적으로 유리한 방식으로 실제 선거가 진행된다는 점 등 불만이 있으나 이에 대해서는 △유권자들에게 보다 많은 정보를 제공하는 방식으로 선거방식을 보완하고, △선거를 통하여 기존 검사에게 정치적 책임을 물을 수 있는 기회를 확대하는 방향으로 개선하고 있음. 즉, 직접 선거를 통해 민주적 정당성을 획득하지 않으면 존립 자체가 불가능한 제도적 위상을 가지고 있음.

지방검찰청 검사장 주민직선의 개혁적 효과

1. 권력으로부터 중립성, 자율성 획득

- 지역 주민이 직접 뽑는 선출직 검사장은 대통령의 인사 대상에서 제외되어 그 영향력을 받지 않게 됨으로써 정치적 중립성을 확보할 수 있음.
- 보직과 임기가 보장되므로 인사권자인 대통령의 눈치를 보지 않고 ‘국민의 검찰’로서 그 직무를 수행할 수 있음.

2. 중앙집권적 검찰 권한 분산 : 수직적 분산

- 18개 지방검찰청장을 지역주민이 직접 선출하게 되면 하나의 전국 단일형 검찰에서 18분의 1(1/18)로 쪼개지게 되므로 권한도 축소되며, 이에 따라 중앙 대검찰청의 역할도 축소, 조정될 것임.
- 중앙으로부터 수직적 수사지휘에서 벗어나 지방검찰청은 검찰 직무의 독립성을 갖게 됨. 대통령의 친인척, 국회의원, 공직자, 장·차관 비리 등 권력형 사건을 지방검찰이 관할 지역에 따라 수사하고 기소할 수도 있음.
- 대검찰청과 지방검찰청이 더 이상 한술밥 식구가 아닌 별개의 독립적인 존재로 되어 중앙의 감찰기능이 제대로 작동할 수 있음.

3. 상호 견제와 감시를 통한 검찰 혁신 : 수평적 분산

- 18개의 지방검찰청은 독립하여 서로 견제와 감시를 하게 되고 경쟁 속에서 상당히 자율적으로 운영될 것임.
- 검찰의 자기 조직 보호를 위한 제 식구 비위 덮기, 제 식구 감싸기 문제도 지역주민의 지지로 선출된 지방검찰청장들과 잠재적 검사장 경쟁자에 의한 감시에 노출되어 혁신을 기대할 수 있음.

4. 검사 평가 기준 마련 통한 인사권 전횡 방지

- 현재 검사에 대한 평가는 ‘상급자’, 즉 검찰총장의 인사권을 통해 일방적으로 이뤄지기 때문에 승진을 위해 권력에 잘 보이기 위한 ‘정치검찰’이 근절되기 어려움. 검사장 주민 직선제를 도입하게 되면 검사장 후보자가 어떤 사람인지, 검사장이 된다면 어떻게 검찰권을 행사할 것인지 등에 대한 유권자들의 판단기준을 마련하고 관련 정보를 제공하기 위한 객관

적 검사근무평가시스템을 마련해야 함. 이를 통해 검사에 대한 평가가 지속적, 중립적, 객관적으로 이뤄지도록 하고, 검찰은 권력의 구미가 아닌 본연에 임무에 충실할 수 있게 될 것임.

5. 검찰권 남용 검사 책임 추궁

- 잘못된 검찰권을 행사한 검사들이 어떠한 책임도 지지 않은 채 오히려 고위직으로 영전되는 반면, 소신 있게 검찰권을 행사한 검사는 인사상의 불이익을 받는 게 현실임. 검찰권을 남용한 검사에 대해 국민들이 책임을 물을 방법이 현재로는 없는 실정임. 검사장 직선제를 실시하면 주민들이 선거를 통해 검찰권을 오·남용한 검사들의 책임을 묻고 견제 장치로 작동할 수 있음.

6. 민주적 책임 정치의 획기적 강화

- 검찰의 구성과 운영에 주민들이 직접 참여한다는 점에서 검찰제도를 민주적 체제로 전환시키는 가장 중요한 계기가 될 것임. 선거라는 공간 속에서 검찰 권력이 어떻게 사용되어야 하는가에 대한 공론의 장이 형성되고 또한 반영도 가능해져 권력의 민주적 통제가 강화됨.
- 주민의 선출로 당선된 검사장은 지역 주민들의 눈높이에서 주민들의 요구와 실정에 맞는 검찰 행정을 펼치고 지역 사회에 기여하고 지역 주민을 위한 검찰이 될 수 있음. 선거를 통해 검사장도 주기적인 평가를 받게 됨.
- 국회나 언론 등이 검찰 권력에 대한 최소한의 견제와 감시를 하는 중앙과 달리 지방은 견제나 감시 능력이 거의 없음. 검사장 직선제가 실시되면 선거를 통해 지방 검찰에 대한 감시와 통제가 가능해짐.
- 하급검사도 지방검찰청 검사장직에 잠재적 도전자가 될 수 있다는 점에서 검사 상호 간의 위계관계가 합리적인 관계로 발전할 것을 기대할 수 있음.
- 판사, 변호사 등도 잠재적 도전자로 법조일원화에 기여하고, 금전적, 사업적 성취에 몰두하도록 내몰리는 변호사들의 공적 활동 동기를 고양시켜 법조지역 전체의 사회책임성 증진을 기대할 수 있음.

지방검찰청 검사장 주민직선제 도입 우려에 대한 반론

1. 검찰이 현재보다 더 정치적으로 수사를 하게 될 것이다?

- 지방검찰청장을 선거로 뽑을 경우 지검장은 그 지역 유권자를 의식할 수밖에 없음. 검찰의 정치적 수사가 가중될 것이라는 비판은 검찰이 유권자가 선호하는 수사를 할 것이고 그것이 검찰권 행사의 공정성과 형평성을 해칠 것이라고 우려에서 비롯되는 것임.
- 그러나 이는 현실과 괴리된 우려임. 현재 검찰은 인사권자인 대통령의 의중을 생각하고 그에 따라 수사하기 때문에 ‘정치검찰’이라는 비판을 받고 있음. 그것을 원래 주권자인 국민의 눈치를 보게 만든다는 것이 더 나쁘다고 주장하는 것은 현실을 교묘하게 은폐하거나 국민의 수준을 무시하는 것임.
- 국민은 자신의 이념에 따라 투표 할 뿐만 아니라, 그동안 권력자가 자신의 권력을 제대로 행사했는가를 평가하는 투표를 함. 지검장이 제대로 수사를 못한다면 다음 선거에서 낙선하게 될 것임.
- 덧붙여 제대로 된 평가를 위해 검찰권에 대한 일상적인 시민감시도 수반되어야 함. 그것은 검찰권에 대한 국민의 직접적 통제장치(예를 들어 검찰의 기소·불기소의 적절성에 대한 시민배심제 등)를 강화해서 우려를 해소할 수 있음.

2. 지방권력(지역유지, 지방자치단체장, 지방의회 등)과 유착하게 될 것이다?

- 지방자치란 지역의 공공사무를 주민들이 선출한 대표를 통해 처리하는 제도임. 검찰을 지역별로 선거로 선출하면 그 검찰이 지방행정권력이나 입법 권력과 일부는 협력하는 동시에 견제하면서 사무를 처리하게 될 것임. 이는 당연한 일이며, 그러한 관계 자체를 문제시하거나 범죄시 할 필요는 없음.
- 지방검찰청 관할구역이 상대적으로 넓어 예를 들어, 지청장 선거제에 비하여 토호세력과의 유착이 쉽지 않을 것임. 수차례 불거진 스폰서 검사 파문에서 확인되었듯 지방토호세력과의 유착은 현재의 초집권적 관료 검찰 조직체계가 야기하는 문제점이기도 함. 또한 선거를 통한 주기적인 평가와 판단, 감시와 비판 기능을 과소평가할 이유가 없음.
- 대검찰청의 감찰기능을 강화하여 지방검찰청 검사장 주민 직선제로 야기될 수 있는 지방토호세력과의 유착 가능성에 대비할 수 있음.

3. 전국적으로 통일된 검찰권 행사가 지장을 받게 된다?

- 검찰권의 통일적 행사는 필요함. 지검에 따라 유무죄를 달리 판단해 기소하는 일이 발생할 수 있으며, 관할권 조정이 필요한 사건이 발생할 수도 있음. 연계된 사건에 대하여 서로 다른 지검에서 각각 수사를 진행한다면 인력의 낭비이고 수사를 받는 사람들도 불편할 것임.
- 이에 대해서는 전국 지검장의 상시적 회의체를 설치하여 일상적인 수사와 기소권 행사에 대한 통일적 지침을 마련하거나 특정 사건에 대하여 합동수사 본부를 구성하는 방법도 가능할 것임. 또한 대검찰청 본연의 기능을 살려 전국 지검에 대한 통일적 수사지침을 마련할 수 있음.
- 참여연대가 현 단계에서 제안하는 것은 ‘지검장 직선제’이지 모든 검사를 선거로 뽑자는 것이 아님. 검사는 여전히 법과 절차에 따라 직무를 수행하면서 상관의 부당한 지시에 대해서는 이의제기를 할 수 있을 것임. 오히려 현 상태의 검찰총장 이하 전국 검사들의 수직적 의사결정 구조 안에서는 이러한 내부의 파열음이 표출되는 경우가 거의 없음. 각 지검 단위로 권한을 분산시키고 지검장은 시민에 대한 직접적 책임을 지게 하는 한편 검사 개개인은 법률전문가로서 그 책임을 다하도록 해야 함.

4. 주민이 아닌 소속 검사가 선출하는 방안은 어떤가?

- 대한변협 등 일부는 소속 검사가 지방검찰청 검사장과 고등검찰청 검사장을 투표로 선출할 것을 제안하고 있음. 참여연대의 지방검찰청 검사장 주민직선제는 선출대상을 지검장으로, 선출권자를 관할지역 주민으로 한다는 점에서 차이가 있지만, 궁극적으로 검찰이 정치적 중립을 지키고 공익의 대변자로서 검찰 권한을 수행하기 위해 민주적 절차 도입을 주장하고 있다는 점에서 비슷함.
- 그러나 검사들이 검사장을 제대로 뽑을 수 있다면 주민들이 지방검찰청 검사장을 제대로 뽑지 못할 것이라고 볼 근거는 없음. 오히려 검사들을 선출권자로 하는 제한적인 방법보다 주민을 선출권자로 하는 것이 검찰권의 민주적 정당성을 높이며, 사회적 공적 자산인 검찰 권력이 어떻게 행사되고 활용되어야 할 것인가에 관한 사회적 공론을 형성하는데 더욱 적합한 방법이 될 것임. [참]

참여연대 정책자료

<참여연대가 제안하는 검찰개혁 I> 지방검찰청 검사장 주민직선제

발행일 2016. 12. 01.

발행처 참여연대 사법감시센터

담당 김희순 간사 02-723-0666 jw@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2016 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org 공식SNS [트위터](#) [페이스북](#) @peoplepower21
