

[ 시민사회-국회 대토론회 ]

# 촛불시민혁명과 한국사회 대변혁



| 일시 | 2016년 12월 21일(수) 오후 1시 30분

| 장소 | 국회의원회관 제2소회의실

- **기조발제** | 촛불시민혁명과 국회의 과제  
이태호 참여연대 정책위원장(퇴진행동 공동상황실장)
- **좌 장** | 정현백 성균관대학교 교수(사단법인 시민 이사장)

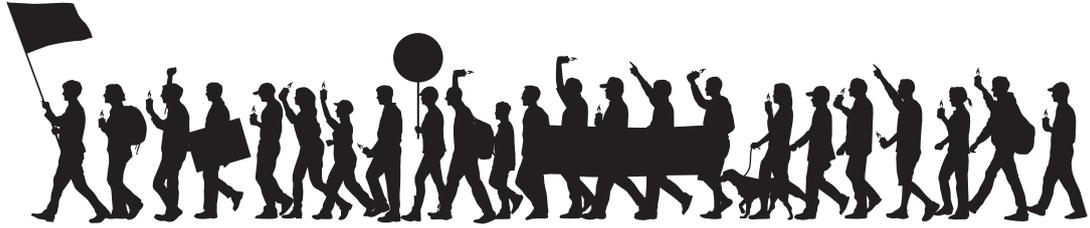
- **집중토론** | 한상희 건국대학교 교수  
노광표 한국노동사회연구소 소장  
전규찬 언론개혁시민연대 대표  
(한국예술종합학교 교수)
- 이나영 중앙대학교 교수
- 권태선 시민사회단체연대회의 공동대표  
(환경운동연합 공동대표)
- 김기식 더미래연구소 소장

| 주최 | 더불어민주당 더좋은미래 | 시민사회단체연대회의 | 더미래연구소



강홍식 | 권미혁 | 기동민 | 김영호 | 김현권 | 김현미 | 남인순 | 도종환 | 박원주 | 박홍근 | 신경민 | 신동근 | 안호영 | 오영훈 | 이상호 | 우원식 | 위성곤 | 유은혜 | 윤관석 | 이인영 | 이재정 | 이학영 | 정춘숙 | 제윤경 | 진선미 | 홍익표





# 촛불시민혁명과 한국사회 대변혁

2016. 12. 21 / 국회의원회관 제2소회의실

| 주 최 | 더불어민주당 **더좋은미래** | 시민사회단체연대회의 | **IF** 더미래연구소  
KOREA INSTITUTE FOR THE FUTUR

강훈식 | 권미혁 | 기동민 | 김영호 | 김현권 | 김현미 | 남인순 | 도종환 | 박완주 | 박홍근 | 신경민 | 신동근 | 안호영 | 오영훈 | 이상호 | 우원식 | 위성곤 | 유은혜 | 윤관석 | 이인영 | 이재정 | 이학영 | 정춘숙 | 제윤경 | 진선미 | 홍익표



**남인순 국회의원**  
(더불어민주당 더좋은미래 책임운영간사)

반갑습니다.

〈더좋은미래〉 책임운영간사로 활동하고 있는 더불어민주당 남인순 국회의원입니다.

한 해를 마무리하는 12월에 〈더좋은미래〉와 〈시민사회단체연대회의〉, 〈더미래연구소〉가 공동으로 “촛불시민혁명과 한국사회 대변혁”을 주제로 시민사회-국회 대토론회를 주최하게 되어 무척 기쁘고 뜻 깊게 생각하며, 관심을 갖고 자리에 함께하신 여러분을 환영하며 감사드립니다.

〈더좋은미래〉는 더불어민주당 국회의원 26명이 함께하고 있는 정책의견·정치행동그룹으로, 매주 1회 이상 모임을 갖고 당면 현안을 공유하고 대안을 모색하는 한편, 최근 탄핵 정국에서도 정책토론회 개최, 성명서 발표, 광화문광장 및 청와대 앞 기자회견 등 선도적인 활동을 해왔습니다.

〈시민사회단체연대회의〉는 전국 500여 시민사회단체의 연대조직으로 시민사회 활성화와 사회개혁을 위한 소통과 연대활동을 활발하게 펼쳐왔으며, 〈더미래연구소〉는 지난해 창립이후 2017 진보 집권과 더 좋은 미래를 위한 의제개발과 정치변화를 위해 심혈을 기울이고 있고, 시민사회-국회 대토론회를 준비하느라 애써주셔서 감사와 격려의 마음을 전합니다.

우선 이 자리를 빌어 권력을 사유화하여 헌정질서를 유린하고 국정을 농단하는 등 국민의 신임을 배신하고 민주공화국의 정체성을 뿌리째 훼손한 최악의 대통령에 맞서 탄핵으로 심판하고 민주공화국의 헌정을 수호하여 주신 국민여러분께 머리 숙여 감사드립니다. 국민들은 대한민국의 주권자로서 세계에서 유례가 없는 평화롭고 아름다운 촛불시민혁명을 통하여 대통령의 퇴진을 촉구하였고, 국회는 국민의 명령을 받들어 탄핵소추안을 압도적 찬성으로 가결 하였습니다

역사적으로 민의를 거역한 정권은 엄중한 국민적 심판을 받았으며, 우리 국민들은 가장 위대한 촛불을 들고 거리로 나서, 1960년 4.19혁명과 1980년 5.18 광주민주화운동, 1987년 6.10항쟁에 이어 대한민국 민주주의 역사의 한 획을 긋는 ‘촛불시민혁명’의 가치를 높이 들었습니다.

하지만 국회에서의 탄핵소추안 가결은 끝이 아니라 새로운 시작입니다. 헌법재판소의 조속한 인용 결정을 이끌어내고 촛불시민혁명을 완성하여, 박근혜-최순실 게이트와 같은 ‘헌정사의 비극’의 재발을 방지하고, 거짓이 진실을 이길 수 없는 나라, 시대정신인 공정·상생·생명의 가치에 기반 한 정의로운 나라, 모든 국민이 차별받지 아니하고 더불어 잘 사는 새로운 대한민국을 만들어나가기 위해 지혜와 힘을 모아야 할 것입니다.

우리 <더좋은미래> 국회의원 일동은 탄핵소추안 가결 직후 ‘성명서’를 통하여 황교안 직무대행체제에 대해 국민의 명령에 따라 국회에서 대통령 탄핵소추안이 가결된 만큼 국정에 일대 쇄신과 변화가 필요하다는 점을 강조하였습니다. 특히 세월호 참사에 대한 철저한 진상규명과 책임자 처벌을 촉구하는 한편, 역사교과서 국정화, 굴욕적인 한일 위안부 합의, 한반도 사드 배치, 공공부문 성과퇴출제 등 민의에 반하거나 사회적 합의를 거치지 않은 채 박근혜 정권이 일방적으로 추진해온 대표적인 실정(失政)에 대해 즉각 중단하거나 철회할 것을 강력히 요구하였습니다.

우리 더불어민주당 <더좋은미래> 국회의원 일동은 또 광장과 소통하고 호흡하는 가운데 국정공백을 최소화하고 민생경제를 안정시키며, 촛불시민 여러분의 준엄한 요구인 사회경제적 개혁과제에 대해 국회 차원에서 흔들림 없이 앞장서 추진하겠다는 각오를 새롭게 하였습니다.

대통령에 대한 탄핵은 박근혜 개인에 대한 탄핵만이 아니라 박근혜-최순실 게이트에서 드러난 뿌리 깊은 정경유착의 낡은 정치를 개혁하고, 권위주의·부패를 척결하며, 재벌개혁과 노동개혁, 검찰개혁, 언론개혁 등을 통해 우리사회의 구조적인 적폐를 청산해야 한다는 중차대한 과제를 남겼습니다. 더불어민주당 정책위원회에서도 어제 12월 촛불시민혁명의 입법·정책과제를 발표하고, 권위주의와 부패, 정경유착을 청산하고 시민민주주의 회복에 앞장서며, 시급한 민생대책과 국회의 「시민권리장전」 운동을 제안하였습니다. 민심의 명령을 단기부터 중·장기에 걸친 단계적 개혁입법으로 추진하며, 국회만의 개혁입법이 아닌 시민사회를 아우르는 개혁운동을 승화시키겠다고 밝혔습니다.

대통령 탄핵은 한국사회 대변혁의 시작입니다. 박근혜 대통령의 탄핵은 낡은 구체제의 적폐를 청산하고 국민께 희망과 용기를 주는 새로운 체제를 구축하는 신호탄입니다.

이런 의미에서 오늘 시민사회-국회 대토론회는 2016년 촛불시민혁명의 의의를 재조명하고, 광장의 촛불시민들께서 요구하는 한국사회의 변혁과제와 방향이 무엇이며, 국회차원에서 입법·정책을 통해 촛불시민들의 준엄한 요구를 어떻게 반영할 것인지를 함께 모색하는 소중한 자리가 될 것으로 확신합니다.

바쁘심에도 좌장을 맡아 오늘 토론회를 진행하여 주실 정현백 사단법인 시민 이사장님, 그리고 ‘촛불시민혁명과 국회의 과제’를 주제로 기조발제를 하여주실 이태호 참여연대 정책위원장님, 지정토론을 하여주실 권태선 시민사회단체연대회의 공동대표님, 한상희 건국대학교 교수님, 이나영 중앙대학교 교수님, 노광표 한국노동사회연구소 소장님, 전규찬 언론개혁시민연대 대표님, 김기식 더미래연구소 소장님께 특별히 감사드립니다.

앞으로 우리 더불어민주당 <더좋은미래> 국회의원 일동은 ‘성명서’에서 밝혔듯이 당리당략을 떠나 위대한 ‘촛불시민혁명’의 기치를 높이 들고 광장의 촛불시민들과 함께 국회차원의 정치개혁과 재벌개혁, 검찰개혁, 언론개혁 등을 추진하고 새로운 대한민국의 기틀을 만들기 위하여 흔들림 없이 뚜벅뚜벅 앞으로 나아갈 것입니다.

“어둠은 빛을 이길 수 없다. 거짓은 참을 이길 수 없다. 진실은 침몰하지 않는다. 우리는 포기하지 않는다. 절대 포기하지 않는다. 촛불은 절대 꺼지지 않는다. 끝까지 간다”는 광장의 외침이 귓가에 생생합니다.

전대미문의 헌정유린과 국정농단 등 어둠의 세력에 맞서 광화문광장에서 전국 방방곡곡에서 시민혁명의 촛불을 밝혀주신 민주공화국 대한민국의 위대한 국민여러분과 촛불시민 여러분께 거듭 존경과 감사의 말씀을 드리며, 촛불시민혁명을 완수하는 그날까지 여러분과 함께하겠습니다.

시민사회-국회 대토론회에 함께 하신 여러분 모두 한 해 마무리 잘 하시고, 다가오는 새해 알차게 준비하시기 바랍니다.  
점차 추워지는 한겨울 날씨, 여러분의 건강과 행복, 평화를 기원합니다.

감사합니다.



# 토론회 순서

## 1부

인사 및 접수

사회 홍일표 (더미래연구소 사무처장)

인사말 남인순 국회의원(더불어민주당 더좋은미래 책임운영간사)  
권태선 시민사회단체연대회의 공동대표

축사 우상호 (더불어민주당 원내대표)

## 2부

사회 정현백 성균관대학교 교수(사단법인 시민 이사장)

기조발제 **촛불시민혁명과 국회의 과제**  
이태호 참여연대 정책위원장(퇴진행동 공동상황실장)

토론 한상희 건국대학교 교수  
노광표 한국노동사회연구소 소장  
전규찬 언론개혁시민연대 대표(한국예술종합학교 교수)  
이나영 중앙대학교 교수  
권태선 시민사회단체연대회의 공동대표(환경운동연합 상임대표)  
김기식 더미래연구소 소장

질의응답 및 전체토론

# 목 차

## 발제문

- 09      **촛불시민행동과 국회의 과제**  
이태호 참여연대 정책위원장(퇴진행동 공동상황실장)

## 토론문

- 25      한상희 건국대학교 교수
- 43      노광표 한국노동사회연구소 소장
- 49      전규찬 언론개혁시민연대 대표(한국예술종합학교 교수)
- 55      이나영 중앙대학교 교수
- 61      권태선 시민사회단체연대회의 공동대표(환경운동연합 상임대표)
- 67      김기식 더미래연구소 소장



# 촛불시민행동과 국회의 과제

이 태 호

참여연대 정책위원장  
(퇴진행동 공동상황실장)



# 촛불시민행동과 국회의 과제

2016. 12. 21

이태호 참여연대 정책위원장

## 1. 국가의 민낯과 자유로운 시민

## 탄핵을 이끈 촛불의 힘

- 박근혜 탄핵소추안 국회가결
- 국민촛불의 위대한 힘이 이룬 첫 성과
- 탄핵은 시작일 뿐.

## “이게 나라냐?”

- 국민없는 국가
- 그 민낯에 대한 주권자의 분노와 항의
- “안녕들하십니까?” 2013
- 세월호 참사 2014
- 메르스 사태 2015
- 이대농성 2016

## 깨어진 발전국가의 미몽

- 깨지기 시작한 박정희 시대에 대한 환상
- 부녀 대통령의 역설 : 아버지의 환상을 깬 2세
- 어떤 동상도, 국정교과서도 이보다 더 효과적일 수 없다.

## 자유롭고 위태로운 시민들

- 박정희의 시대에는 그나마 성장과 신분상승의 기대
- 모든 지표들이 고도성장과 낙수효과가 환상임을 보여줌
- '이대사태'라는 예기치 못한 계기로 분노가 폭발

## 특권층의 민낯, 그 저열함

- 지난 30년간 개혁 없이 재생산된 특권집단들의 민낯
- '대통령의 사라진 7시간'처럼 상상한 것보다 더 저열
- 재벌, 정치검찰과 국정원, 거수기 집권여당, 관변단체...

## 아직 밝혀지지 않은 또 하나의 게이트

- 최순실 게이트만 국정농단인가?
- 정치검찰, 공안세력의 공작정치와 국정농단
- 김기춘, 황교안, 우병우 등이 간여한 구조적 적폐
- 근본개혁 없으면 박근혜 정권은 계속된다.

## 대의제 정치의 위기와 자유로운 시민들

- 합리적 개혁에 실패한 한국의 보수정치의 파산
- 국민에게 가져다 준 것은 '국민 없는 국가'
- 공당 자격을 잃은 새누리당
- 야당은 자유로운가?
- 광장시민은 좌/우로 구분할 수 없음
- 특정정당과 단체에 종속되지도 않음
- “자유롭고 위태로운 시민들의 자구적인 행동”

## 국민 없는 국가의 또 다른 행위자

- 전환기, '가치를 공유한 우방국'의 작용 경계해야
- 국민보다 외국정부/초국적 특권층과 먼저 협의해온 정부
- 전환기일수록 안보와 정보의 민주화가 절실
- 모든 일에 국민의 안전과 권리를 앞세워야
- 국가안보나 국가이익이라는 이상을 핑계삼지 말아야

## 민주주의, 행동하는 시민의 재발견

- 한동안 '민주주의'라는 용어는 철지난 개념어로 간주되어옴.
- 시민행동은 이 나라의 자랑거리이자 세계의 희망
- 신자유주의의 말기적 현상
- 민주주의가 없이는 복지, 민생, 평화, 안전도 없다.
- 주권자의 권리행사를 중심에 두는 정치
- 우선 순위 : 살림, 돌봄, 생명, 안전 중심으로

## 2. 박근혜 탄핵 가결 이후 대행체제와 국회의 역할

## 즉각 퇴진은 민의

- 박근혜는 즉각 사퇴하여 법의 심판을 받아야
- 국민은 이미 탄핵
- 시간이 길어질수록 국정공백과 갈등 가중

## 대행체제의 의미와 역할

- 대행체제는 박근혜 2기가 되어서는 안 된다.
- 진상규명과 처벌 적폐청산에 최대한 기여
- 국민통합과 현상유지를 위한 최소한의 중립적인 국정관리
- 박근혜의 즉각 퇴진과 조기대선까지 그 기간을 최소화

## 대행체제의 과제

- 모든 공작정치 중단, 국정원과 검경,군의 엄정중립
- 국민의 집회결사의 자유, 언론 자유를 보장
- 과거 국정농단과 적폐의 진상규명 책임자를 처벌 협력
- 국정농단/적폐 관련 모든 정보 공개 : 세월호 7시간 등
- 국정농단 간여 인사 파면/징계
- 갈등유발 정책 강행중단 : 국정교과서와 노동개약 등
- 외교갈등 사안 강행중지: 사드배치, 한일정보보호협정 등

## 황교안 체제 = 제2의 박근혜 체제

- 황교안 총리는 즉각 사퇴해야
- 중립적인 국정관리를 기대할 수 없어
- 대표적인 공안검사이자 친재벌 부패 법조인
- 검찰을 권력의 시녀로 전락시킨 법무부장관, 부역인사
- 국정원 댓글사건, 세월호 참사 수사검찰에 부당 압력행사
- 김기춘 오병우 등 정치검찰 출신들의 공작정치를 일관되게 비호
- 황교안 대행 자신이 안정적인 국정관리나 국민통합에 큰 장애

## 국회가 하지 말아야 할 일

- 민의 수렴 없는 여야정협의체 구성 중단해야
- '개헌특위' 구성논의를 즉각 중단해야
- 광장시민 배제하고 새누리당과 권력분점 논의 불가

## 국회가 우선 해야 할 일

- 박근혜 완전한 퇴진, 국정농단 진상규명, 공범처벌, 적폐청산
- 조속하고 철저한 탄핵심판을 위한 준비

## 퇴진행동의 적폐청산 6대 현안과제

- △세월호 특별법의 재제정(세월호 진상규명)
- △방송법의 개정(언론자유보장)
- △백남기 특검(경찰폭력 진상규명)
- △국정교과서 강행 중단(국정교과서 중단)
- △성과퇴출제의 중단(노동계약 중단)
- △사드배치 강행 중단(사드 등 민감외교현안 중단)

## 3. 정치개혁과 주권자 권리

## 참여민주주의와 정치개혁

- 촛불을 이끈 주체는 '자유롭고 위태로운' 행동하는 주권자들
- 국민 없는 국가, 주권자 없는 정치에 대한 항의
- 자구적 합헌적 저항행동.
- 궁극적으로 정치의 개혁, 참여민주주의의 구현이 과제

## 민의를 반영하지 않는 과두제 정치 혁파

- 정치의 과두제와 진입장벽은 정치개혁에 가장 큰 장애물.
- 자치와 분권의 확대
- 주권자의 발의권-감사권-소환권-심판권의 강화
- 연동형 비례대표제 도입과 각종 소수정당 진입장벽의 철폐
- 모든 면에서의 국회의 개방과 특권의 축소
- 개헌? 박근혜 정권 퇴진 완수 후, 개헌여부 민의 수렴해야
- 민의를 어떻게 수렴할지 '헌법개정 절차법'부터

## 정부를 견제하지 못하는 국회의 개혁

- 3권의 엄정한 분립, 관료정치-공작정치에 대한 견제력 확보
- 국정원 대선개입, 정치검찰의 공작정치에 무능한 대의기관
- 세월호 7시간 등 가장 기초적인 국정정보 확보하지 못한 국회
- 조약/협정 체결에 간여하지 못하는 국회
- 청문회 출석 거부 증인, 뻔한 거짓말에도 대응수단 없는 국회
- 국회가 과연 헌법기관으로서 제 역할을 하는가?
- 세계화 시대, 분단안보국가권력 남용을 견제할 수 있겠는가?

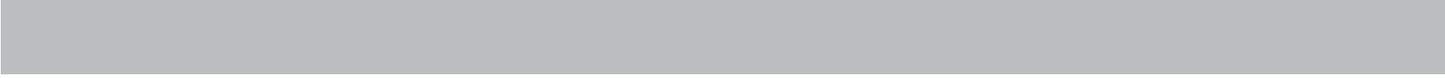
## 국민의 권리를 지키고 옹호하는 국회 만들기

- 국민들에게는 한없이 고압적이고 폐쇄적인 국회
- 공무원은 정문으로 국민은 뒷문으로 출입하는 국회
- 상임위 방청조차도 위원장 허락 없이는 못하는 국회
- 국민의 청원은 심사도 제대로 하지 않는 국회
- > 주권자 특히 사회적 약자 중심의 국회
- > Human Rights Based Approach, Leaving No One Behind

## 국회 광장을 시민정치광장으로

- “무슨 일로 오셨나요?”
- 대한민국 국회는 여의도 1/8 면적 차지
- OECD 국가 중 어느나라가 국회가 담장을 치고 있는가?
- 국회본관과 의원회관 체크 포인트만으로 충분
- 국회 광장을 시민정치광장으로!!!
- 국회광장의 집회/시위 요지를 모든 국회의원에게 회람

끝



# 검찰개혁의 방향

\* 이 글은 토론자의 글, “검찰개혁의 현실과 방향,” 황해문화 2013 봄호(통권 78호), 2013에 발표하였던 내용을 토론의 주제에 맞게 수정·편집한 것입니다.

한 상 희

건국대학교 교수



## 1. 불멸의 권력공동체

“검찰이 바로 서야 나라가 바로 선다.” 의정부 법조비리사건에 이어 25명의 검사가 연루된 대전 법조비리가 나라를 흔들던 1999년 김대중대통령이 법무부의 연두보고를 받으며 남긴 회호이다. 하지만, 연이은 옷로비 사건으로 김태정 법무장관이 물러나고 특별검사제도가 처음으로 도입되는 등의 야단법석에도 불구하고 우리 검찰은 바로 서지 못하였다. 특히 재벌과 검찰총장이 직접 연계되었던 옷로비사건은 엄청난 사회적 파장 속에서 검찰의 수사가 진행되었으나 아무런 실체도 밝혀 내지 못하였고, 국회 청문회가 ‘밝혀낸 것은 앙드레 김의 본명뿐’이라는 자조성 논평만 횡행하였다. 그리고 저 회호는 역사의 시선에서 사라져 버렸고, 검찰은 여전히 권력의 시종으로 남아 나라를 흔들고 다녔다.

“정치가 바로 서야 검찰이 바로 선다” 라는 대구(對句)는 그 다음의 단계에서 회자된다. 그것은 김대중정부가 집권중기로 넘어가면서 우리나라 최초로 검찰개혁을 정부의 정책의제로 설정하였던 그 개혁의지는 시나브로 사라진다. 검찰과 정치권력이 서로 의존하던 종래의 관계를 재생할 필요를 느꼈던 것이다. 그리고 이 말은 또 다시 정치권력이 통치의 수단으로 검찰을 활용하는, 일종의 ‘정치의 검찰화’ 현상을 바라보며 일부 언론의 지면을 장식하던 공허한 표제이자 이후 우리 정치와 검찰의 유착을 대변하는 말이 되어 버렸다.

사실 우리나라의 검찰은 그 구조면에서부터 정치적 외압에 취약하게 되어 있다. 사법시험과 사법연수원이라는 총원과 양성과정의 다시 가부장적 문화로 점철된 도제식의 직무훈련의 과정으로 재생되면서 철저한 선민적 엘리트의식이 검사들의 의식 속에 주입된다. 조직상으로는 평검사로부터 검찰총장에 이르기까지 대충 잡아도 14-5개나 되는 다단계의 계층구조를 이루고 있다. 검찰은 이 속에서 법무부와 대검찰청을 오가며 자기들만으로 구성되는 철저한 폐쇄구조를 이루고 있다. 그리고 이 모든 조직과 기능은 ‘검사동일체’ 라고 하는 일종의 허위의식으로 통할된다. 검사는 전체로서 하나여야 하며 중심에는 “아버지와 같은” 검찰총장이 자리하며 법무장관은 그 배후에서 검찰을 지원하고 보호한다. 요컨대, 우리의 검찰은 정치권력의 직접적 지휘를 받는 법무부장관로부터, 그의 지명에 의해 임명되는 검찰총장, 그리고 상명하복의 위계에 종속되어야 하는 일선검찰에 이르기까지 하나의 수직대열을 이루면서 가부장적 위계질서 속에서 위에서부터 아래로까지 일사불란한 명령·복종의 체제를 구성한다.

이런 조직적 특성은 하나의 권력을 향해 일렬종대로 편성될 수 있는 정치검찰을 만들어 낸다. ‘한 숯 밥 식구’ 로 지칭될 정도로 폐쇄적이면서도 가부장적 위계에 의해 상하가 기계적으로

결합되어 있는 계층구조 속에서 그 어느 단계에서든 일단 외부의 입김에 휘말리면 그 이하 모든 하부조직은 하나같이 법과 양심을 상실하고 머리 잡힌 뱀처럼 방향 없이 휘날리게 되는 것이다.

실제 우리 검찰의 정치화는 “막걸리 보안법”으로 표상되는 수많은 과거사의 문제만은 아니다. 권위주의 군사정권에 기생하던 검찰의 모습은 이제 스스로 권력이 되어 정치권력과 함께 그 폭력을 공유하는 단계에까지 이르고 있다. 미네르바사건, PD수첩사건, 정연주 전KBS사장 사건, 박노현 전교육감 등을 비롯하여 서울시공무원간첩조작사건이나 최근의 대통령의 국정농단사건에 대한 초기수사과정에서 나타났던 소극적 태도 등은 그 대표적인 사례가 된다. 법리와 채증의 상태를 모두 무시한 채 일단은 기소하고 피의사실을 공표하며 이를 통해 일정한 정치공학적 효과를 도모하고자 하는 검찰의 행태는 그 자체 적나라한 폭력이자 동시에 주체적인 정치행위에 다름 아니다.

최근에 빈발하는 스폰서검사등 검찰비리사건들은 이런 검찰권력의 현실태를 단적으로 보여준다. 스스로 권력의 주체가 되어 국민위에 군림하는 검찰이 토호나 재력가들과 유착하는 것은 그들의 권력이 밖으로 표출되는 하나의 형식에 불과하다. 스폰서는 검찰의 권력이 소통되기 위한 물적 토대이기 때문이다. 룬싸롱, 골프 등 권력을 가진 자가 누려야 할 각종의 신분적 특권들을 행사하기 위한 재정적 후원자로서의 스폰서와, 승진이나 보직, ‘부하’ 검사의 관리 등 검사의 지위를 보전하거나 향상시키기 위한 막후의 후원자로서의 스폰서가 동시에 필요하며, 이것이 구비될 때 자신의 권력은 언제든지 어떠한 형태로든지 실현될 수 있는 것이다.(그럼에도 불구하고 진경준 전 검사장에 대한 스폰서 부분을 무죄선고한 제1심판결은 우리의 법조사회에 적지 않은 충격이 되고 있다)

최근 보수·진보를 아우르며 유일하게 합의에 이른 검찰개혁의 요청은 이런 현실과 구조에 대한 시민사회의 분노가 그 배면을 뒷받침한다. 동시에 그것은 일사분란한 계선조직을 통해 정치권력이 그대로 검찰권력으로 전이되게끔 구조화되어 있는 우리 검찰의 본질적 모순과 한계를 겨냥한다. 물론 이럴 때마다 검찰은 “뼈를 깎는 각오”와 “엄중조치” “성역없는 수사” 등의 용어를 남발하면서 나름의 치유방안들을 제시한다. 하지만, 검찰이 스스로를 교정한다는 것은 거의 불가능하다. 그 비리와 병폐는 검찰의 조직 그 자체에 구조화되어 있는 상황에서 그 구조 자체를 뛰어 넘을 수는 없기 때문이다. 오히려 그들은 그동안 다양하게 제시된 검찰개혁방안들을 가로 막고 나서는 굳건한 장벽만을 만들어내었을 따름이다. 이하의 서술은 이를 보다 구체적으로 천착해 내고자 한다.

## 2. 정치검찰의 등장과 검찰개혁의 좌절

### 2.1. 정치검찰

우리 검찰의 정치성은 오랜 폐습이었다. 해방직후 검찰은 친일부역이라는 낙인이 찍혔던 경찰로부터 수사권을 빼앗겼다. 더불어 수사는 곧 구속이라는 잘못된 수사관행은 수사권을 빌미로 수사경찰을 하수인처럼 부릴 수 있었던 검찰로 하여금 스스로 ‘영감님’이라는 극존칭이 어울리는 권력자로 군림할 수 있도록 만들었다. 이 과정에서 검찰은 형사사법권을 바탕으로 국민들의 일상을 통제하는 질서유지의 대표권력에 머물지 않고 좌익이나 반정부세력을 척결하는 체제수호의 권력으로까지 그 지위와 권력이 고양되었다. 하지만 이런 권력성으로부터 정치검찰의 현상이 곧장 드러나는 것은 아니다. 이 양자의 결합이 이루어지기 위해서는 정치권력의 인력이 작용해야 하기 때문이다.

그리고 5·16 군사쿠데타는 그 전기를 이룬다. 권위주의적 군사정부가 거의 절대적인 정치권력을 행사하게 되자 검찰은 독자적으로 정치권력을 견제하기보다는 역으로 이 정치권력에 봉사함으로써 자신의 권력과 조직을 유지하고자 하였다. 한편, 철저한 상명하복에 입각한 군사주의적인 관료체제를 선호하였던 군사정권은 그 권력을 ‘합법성’으로 포장하는 수단으로 검찰을 이용하고자 하였다. 그래서 검찰은 박정희 정권의 방침에 부응하여 뿌리깊은 기수문화와 도제식의 가부장적 권위주의문화를 그대로 이 관료체제에 결합시켜 군사조직과 유사한 형태의 위계구조를 만들어내었다. ‘검사동일체’라는 허구적 개념이 만들어지는 것은 이런 맥락에서이다. 여기에 천박한 엘리트주의와 선민의식이 결합하면서 그들은 국민에 대해서는 무소불위의 권력을 행사하되 상급의 권력에 대해서는 절대적 복종과 예속을 마다하지 않는, 일종의 정권의 마름과 같은 역할을 수행해 왔다.

하지만 최근에 와서는 이런 소극적 종속성에서 조금씩 벗어나는 양상을 보인다. 검찰은 스스로 조직을 방위할 수 있는 능력을 갖추게 되었고 이에 따라 검찰은 보다 적극적인 정치공학 주체로 행위하기 시작하였다는 것이다. 과거 정치권력에 맹목적으로 복종함으로써 자신의 권력을 할당받아왔던 검찰이 이제는 스스로 정치적 영향력을 행사함으로써 정치권력과 함께 권력을 공유하는 양상으로 바뀌고 있다는 것이다. 그리고 바로 이 점으로 인해 오늘날의 검찰에게 “정치검찰” 내지는 “정치검사”라는 명명법이 타당할 수 있게 된다.

실제 검찰의 이런 정치화는 87년체제의 한계와도 관련된다. 87년체제는 민중들의 민주항쟁에 의하여 군사정권을 축출하고 민주적 정당성을 가진 새로운 정부를 탄생시키고자 하였다.

하지만, 이 과정에서 소위 3김씨로 대변되는 기성정당들과 6·29선언의 중심이 되었던 신군부측과의 정치적 타협은 시민들이 자신의 정부를 세우는 것을 막고 정당이나 정파의 대표들에 의한 엘리트정치의 체제를 고착시켰다. 시민의 정부로 구성되어야 할 87년체제의 모습이 정당들이 연합한 정부로 대체되고 이 과정에서 시민들은 정치로부터 소외되는 경험을 맛 보았다. 87년 체제의 성격이 절차적 민주주의로만 귀결되는 것은 이 때문이다. 시민의 소외를 바탕으로 정치엘리트를 중심으로 한 대의제·정당제 민주주의가 나름의 체제를 규정해 왔던 것이다.

이런 상황에서 검찰은 또 다른 대의의 역할을 담당한다. 정당이나 그 간부들이 정치를 대표한다고 하면 검찰은 법질서와 그 근거가 되는 법을 대표하는 강력한 국가기구를 형성한다. 이명박정부가 집권 초기 민중들의 촛불시위에 대응하여 제시한 ‘떼법’ 론이나 법질서라는 담론이 잘 보여주듯, 이때의 법질서란 ‘시민의 법에 의한 지배’가 아니라 ‘관료적·형식적 법률의 지배’라는 틀을 의미한다. 이미 97년체제가 최소정당연합의 타협에 의하여 출범하였듯이 그 절차적 민주주의의 틀 또한 시민들을 법의 지배로부터 배제한 채 법률관료들이 주도하는 법률의 지배 내지는 법률에 의한 지배로 귀결된 것이다.

이 점은 김영삼정부가 세계화를 선언하며 신자유주의적 개혁을 단행하였던 1994년 우리나라에서 최초로 민간단위에서 사법개혁의 논의가 제기되었을 때에도 마찬가지였다. 당시의 세계화추진위원회는 사법을 권력이 아니라 국민에 대한 법률 “서비스”로 규정하였다. 하지만 그러한 성격규정의 밑바닥에는 사법작용을 일종의 교환가치가 지배하는 영역으로 치환하고 시장 중심의 신자유주의에 친화적인 법체계를 만들고자 하는 담론이 내재하고 있었다. 시장의 법을 만들되 시민정치를 활성화하는 법체계의 창출에는 생각이 미치지 못하였던 것이다. 그래서 이때의 사법개혁이 예정하고 있는 시민은 정치공동체를 구성하는 시민이 아니라 사적 시민 내지는 개인적 시민에 불과하였다. 종래 국가권력이 법을 대체하던 폐습을 시정하고자 하였음에도 그 개혁의 방향은 민주적인 공법체계의 구축이 아니라 개인중심의 사법(私法)체계의 원활한 작동에만 집착하였던 것이다. 요컨대 정치적 시민은 이 과정에서 또 다시 소외될 수밖에 없었다.

87년 체제에서의 민주화가 절차적 민주주의로 흘러가듯, 그에 의한 법치 역시 형식적·관료적 법치로 이행하면서 법률관료들의 권력은 보다 강화되는 양상을 보인다. 과거 권위주의체제는 중앙정보부나 안전기획부, 보안사령부 등이 행사하는 적나라한 폭력을 바탕으로 국가를 운영하였다. 하지만 87년 체제의 민주화와 함께 이 폭력은 사라지고 국가권력의 행사를 위해 형사사법절차등 최소한의 합법성이라는 형식이 필요하게 되었다.

검찰권력의 확장은 이런 과정을 따라 이루어진다. 검찰은 중정 등 과거의 권위주의적 권력기구를 대체하는 국가기구로 자리잡게 되자 검찰은 ‘법’의 이름으로 국가의 강권력을 포장하고 전유하는 또 다른 권력으로 작동하게 되었던 것이다.

이명박정부에 들어서 정치검찰의 폐해가 극에 달했던 것은 이런 과정을 통해서이다. 이명박정부는 법무부장관이나 검찰총장을 통해 검찰을 직접 장악하고자 하였으며 검찰은 그에 협조하는 방식을 통해 상호간의 유착관계를 강화하였다. 실제 참여정부를 통해서 정치권력으로부터 어느 정도의 자유로운 활동공간을 확보한 검찰은 이명박정부라는 정치권력에 종속되기 보다는 오히려 그에 협력하고 공생하는 방식을 취하였다. 절차적 민주주의의 확보라는 87년체제 하에서 자신들의 조직보위를 위한 최선의 전략을 취한 것이다. 그래서 이명박정부가 권력을 가지고 있을 때에는 이명박정권의 수호자이자 정권의 경호대로서의 역할을 담당해 내었다. 권력 친인척이나 측근의 비리 혹은 내곡동부지사건과 같이 대통령이 직접 연루된 사건에 대해서는 부실수사나 은폐·엄폐용의 수사로 일관하고, 국가보안법사건이라든가 청목회입법로비사건, 한명숙 전총리사건이나 박노현전교육감사건 등에서는 스스로 정치공학의 주체가 되어 정치적 국면전환을 도모하는 한편 서울시공무원 간첩조작사건등에서는 공안조직의 안위를 위하여 사건을 조작할 뿐 아니라 이를 바탕으로 사회여론의 양극화를 조장하는 등 정권의 이익에 적극 봉사하던 것은 그 단적인 예이다. 반면, 정권의 말기에 가서는 가차 없는 ‘갈아타기’의 행태를 보여준다. 김광준부장검사의 비리혐의사건 등 잇다른 검찰비리로 대통령선거국면이 흔들리면서 검찰총장이 중수부폐지론을 들고 나오자 대부분의 검찰이 조직적으로 반대하면서 검찰총장의 사퇴를 요구하고 나선 것은 이에 해당한다. 검찰이 이제는 스스로 독자성을 가지고 자신에게 권력을 부여할 수 있는 숙주를 찾아 나서는 국면에까지 이른 것이다. 그리고 바로 이 점에서 정치검찰이라는 단어는 이제 검찰의 정치적 종속성이라는 본래의 의미외에 검찰의 정치화라는 부가적 의미도 같이 가지게 된다.

## 2.2. 검찰개혁의 좌절

이런 검찰의 권력화, 정치화는 오래전부터 정치권력의 견제를 받았다. 예컨대, 검찰개혁을 최초의 정책의제로 제시하였던 김대중정부는 출범 초기부터 법무부·검찰청에 대한 민간인경영 진단을 실시하고 이를 바탕으로 전방위에 걸친 검찰개혁방안들을 마련하고자 하였다. 여기에 연이어 터져나온 법조비리사건들은 이러한 정부의 의지를 더욱 굳건히 하였다.

하지만, 1999년 후반기 검찰이 주도하여 설치·운영되었던 사법개혁추진위원회가 사실상 실패로 끝나면서 검찰개혁이라는 정책의제는 슬그머니 사라져버렸다. 실제 이 사법개혁추진위원회는

검찰개혁과제로 인신구속제도 및 수사절차의 개선, 공정·신속한 형사재판 및 행형제도 개선, 보안처분제도 개선, 법무부·검찰 조직 개편, 검사임용제도개선 등 가장 포괄적이고 총체적인 개혁방안들을 논의하였다. 그러나 이 의제들은 그 자체 “방안”이었을 뿐 검찰로서는 전혀 실천의 의지를 담아내지 않았다. 오히려 당시 박상천 법무부장관이 지휘하던 법무·검찰은 지연과 우회의 전술을 통해 검찰의 정치화, 권력화에 대한 국민적 분노와 저항을 하나 둘 씩 털어내면서 조직을 보위하는 한편, 정치권력에 대해서는 통치를 위한 최적의 수단임을 확신시키며 스스로의 권력을 강화함으로써 오늘날 정치검찰이 탄생하는 토대를 마련하였다.

실제 이 김대중정부의 검찰개혁 실패는 나름 의미 있는 사건이었다. 사상 최초로 국민들의 광범위한 지지와 함께 정권 차원에서 진행되던 검찰개혁 열풍에 맞서 스스로를 지켜냄으로써, 그동안 정치권력의 시녀 내지는 그 수단으로 전략하였던 검찰이 경우에 따라서는 정치권력으로부터도 자기 조직을 보위할 수 있다는 자각과 자신감을 가질 수 있게 되었다. 검찰은 스스로 정치권력에 부속되어서만 생명을 영위할 수 있는 조직이 아니라 나름의 독자적 생명과 운동성을 가지는 기생체처럼 나름의 자기 규정성을 가진 조직으로 인식될 수 있었던 것이다.

뒤 이은 노무현정부가 대법원과 함께 야심차게 추진하던 2003년의 사법개혁에 대해 검찰이 실질적으로 저항할 수 있었던 것도 이런 경험으로부터 얻은 학습결과에 힘입은 바 컸다. 당시 검찰개혁의 의제들 중 검사작성의 피의자신문조서의 증거능력박탈 등 공판중심주의의 도입문제는 가장 첨예한 문제였다. 이는 종래 검찰이 형사사법절차에서 피고인에 대하여 절대적으로 우월한 지위를 가질 수 있도록 하였던 특권적 권한들을 털어버리고 형사사법의 중심을 검찰이 아니라 법원이 자리하게 만들고자 한 것이다. 이는 검찰의 자존심의 문제인 동시에 검찰이 이해관계가 직결된 문제이기도 하였다. 이에 검찰은 평검사회의등 집단적·조직적으로 이에 항거하면서 그 개혁방안의 핵심에 해당하는 것들은 대부분 좌절시켜 버렸다. 통치구조상 대통령의 하위에 편제되어 그의 통할대상으로 되어 있는 검찰이 대통령의 정책의지를 정면에서 반대하고 그에 대한 항거를 통해 자신들의 조직적 이익을 확보해 내었던 것이다. 김대중정부의 검찰개혁의지를 우회와 지연전략으로 무력화시켰던 검찰은 이제 노무현정부의 검찰개혁의지를 정면돌파함으로써 분쇄시켜버리는 가공할 위력을 과시했던 것이다.

문제는 이러한 검찰에 대한 참여정부의 소극적 태도였다. 민주주의와 법치주의를 강화하고자 하였던 참여정부는 과거의 정부와는 달리 검찰에 대한 개입이나 간섭을

대폭 축소해 버리고 검찰의 자율성을 폭넓게 보장하였다. 이런 행태는 검찰의 권력을 대폭 확장시켰다. 종래 권력의 한 부속물에 불과하였던 검찰이, 경우에 따라서는 자신의 조직을 흔들려는 정치권력에 항거하고 이 과정에서 자신의 집단이익을 보위하고자 하더라도 별다른 위기에 봉착하기는커녕 오히려 자신의 권력을 확인하고 과시하는 기회가 될 수도 있다는 경험을 하게 된 것이다.

이와 같은 항거의 학습효과는 2010년 국회가 주도하여 추진하던 검찰개혁방안을 유효하게 좌절시키는데에도 큰 힘을 발휘하였다. 여당은 미네르바사건이나 PD수첩사건, 한명숙전총리사건 등 주요한 정치적 의미를 가진 사건에서 연이어 무죄판결을 내린 법원을 ‘손 보기’ 위해, 그리고 야당은 무리한 수사를 강행함으로써 정치공학적 효과로도 모자란 정치검찰을 개혁하기 위해 동상이몽의 사법제도개혁특별위원회 (「사개특위」)를 구성하여 전반적인 사법개혁에 나섰다. 입법권을 가진 국회가 나름의 사법개혁안을 마련하고 이를 입법의 형태로 집행하고자 한 것이다. 하지만, 다양한 개혁안을 마련하고 여야의 합의까지 거쳤음에도 불구하고 이 사개특위의 업무는 검찰의 조직적인 저항에 부딪혀 전반적인 실패로 돌아갔다. 실제 검찰개혁을 다룬 소위원회는 검찰의 피의사실공포 관행에 대한 대책마련, 검·경 수사권 조정, 대검 중수부의 폐지 및 공직비리수사처 신설 등 검찰권력의 견제에 논의의 초점을 맞추고 나름의 합의단계에까지 이르렀으나, 검찰출신의 위원을 중심으로 한 강력한 반대와 청목회 (청원경찰친목협의회)의 입법로비 사건과 같이 국회의원들의 정치자금법 위반사건이 터져 나오는 상황에 부딪혀 결국에는 유야무야 되는 형태로 그 사개특위 활동을 종료하였다.

현정권에서도 이런 모습은 반복되었다. 대선과정에서 주된 공약대상으로 떠 올랐던 검찰개혁이라는 과제는 너무도 어중간한, 그래서 아무런 실효성도 없는 상설특검제와, 최근의 대통령국정농단사건에서 드러났듯 여전히 무력할 수 밖에 없는 특별감찰관제도, 그리고 언제든지 부활을 꿈꾸고 있는 대검 중수부의 폐지와 같은 미봉적인 변화만 야기되었을 뿐 검찰이 안고 있던 문제는 그대로 잔존하였다. 오히려 민정수석실을 중심으로 청와대가 직접 검찰을 장악하고 통제하는 가장 퇴행적인 검찰과정이 적나라하게 드러남으로써 대통령을 탄핵에까지 몰고간 국민적 분노의 원인이 되기도 하였다.

실제 우리 법제사에서 검찰의 권력화, 정치화를 의식하고 이를 개혁하고자 하였던 것은 20년도 채 되지 않는 일천한 경험에 한정된다. 물론 이 과정에서 우리 검찰의 현황과 문제점을 직시할 수 있었던 것은 좋은 성과였지만, 이에 대한 검찰의 완강한 저항과 검찰권력을 제어하는 정치권의 개혁의지의 부족, 그리고 경우에 따라서는 검찰권력

자체를 (재)활용하고자 하였던 정치권의 편법적 의지 등에 의해 이 개혁과제들은 하나같이 실패로 돌아가고 말았다. 나라를 바로 세우기 위해서는 검찰이 바로 서야 했으나, 이 검찰을 바로 세우기에는 우리 정치권력이 너무도 취약하거나 혹은 교활하였던 것이다. 그리고 바로 이 점으로 인하여 국민들의 합일된 검찰개혁의지는 그대로 왜곡되거나 좌절되고 말았다. 시민들이 정치과정으로부터 소외될 수밖에 없었던 87년 체제의 한계가 검찰개혁부분에서도 그대로 드러났던 것이다. 우리 검찰권력의 위력은 절차적 민주주의만으로는 감당할 수 없는 지경에 이르고 있는 것이다.

### 3. 검찰개혁의 과제들

우리나라의 검찰체제는 수많은 문제를 안고 있다. 정치적 압력이 줄타기 하듯 내려올 수 있는 상명하복의 체제와, 승진을 빌미로 선민적 엘리트의식을 권력추구의 의지로 변형시킬 수 있는 계층적 관료체제, 지금은 형식적으로 폐지되었다고는 하지만 여전히 의식의 수준에 잔존하여 가부장적 위계체제를 유효하게 통용시키는 ‘검사동일체’의 원칙, 무소불위의 권력으로 전용되고 있는 수사권 및 기소권의 독점, 형사재판에 있어서의 우월적 지위 등은 그의 주요한 예에 불과하다.

이러한 문제점을 치유하고 검찰개혁을 이끌어내기 위한 지도이념은 대체로 네 가지 정도 정리해 볼 수 있다.

첫째, 검찰의 권한은 언제나 공정하고 투명한 방식으로 이루어져야 한다. 객관성과 공정성이 담보되어야 한다는 것이다. 하지만 이러한 업무집행이라 하더라도 그것이 국민의 법과 정의감정을 반영하지 못할 경우 검찰의 권력은 남용될 가능성이 많아진다. 즉, 국민으로부터 자신의 권력을 획득하고 그들의 요구와 비판을 수용함으로써 자신의 법정책을 구성해내는 민주적 구조가 이루어져야 한다. 소위 민주적 법치의 주체로서 법무·검찰조직이 재구성되어야 하며, 이 과정에서 법무·검찰은 국가적 법집행에 대한 국민의 신뢰를 확보하고 이를 바탕으로 안정된 사회질서를 확립할 수 있도록 노력하여야 한다.

둘째, 검찰업무의 권력성을 최대한 탈피하고 검찰권 역시 다른 국가권력과 마찬가지로 국민들에게 봉사하는 서비스라는 관점에서 이루어져야 한다. 검찰권이 과거 의존해 왔던 이러한 권력성을 탈피하고 국민들의 법생활과정에 지원자·원조자로서 대국민 서비스를 제공하는 기관으로 자신의 성격을 재정립하여야 한다.

셋째, 법무·검찰조직은 과거 권위주의적 통치의 잔재인 인권침해적 요소 및 그 가능성들을 발본색원하고, 스스로가 인권보호·보장자로서 기능하여야 한다. 나아가 국가사회내에 존재하는 다양한 인권보장기관들을 유기적으로 통합 관리함으로써 전체 국민의 인권 수준을 향상시키는데 앞장 서도록 하여야 한다.

넷째, 사회 및 경제영역에서는 법무·검찰조직이 사회질서 및 사회정의를 실현하는 첨병으로 기능하여야 한다. 즉, 법무·검찰조직은 법을 적용함에 있어 또는 법적용의 기준을 정함에 있어 그 형평성을 제고하고 이를 바탕으로 정치비리나 재벌비리, 경제력남용에 의한 사회질서 유린 등 부정부패와 사회내의 기강문란요소를 과감하게 척결할 수 있는 조직과 능력을 확보하여야 한다.

실제 그간 검찰개혁의 과제들은 이러한 이념에 기반하여 구상된 것들이다. 검찰인사제도의 개혁방안에서부터 (상설)특별검사제도를 비롯한 고위공직자 비리 수사처나 재정신청제도의 확대적용, 기소배심제도이나 검찰심사회 등 기소독점주의에 대한 개선방안들, 검사작성의 피의자신문조서에 대한 증거능력부인, 자치경찰제를 전제로 한 검경수사권 조정의 문제, 심지어 공판중심주의와 같은 사법체제 자체의 혁신방안 등 무수한 방안들이 무수한 기회를 통해 다양한 형태로 제시되어 왔지만 그것들이 지향하는 가치는 모두 이러한 기본이념에 수렴된다. 사실 그동안 검찰개혁의 방안들은 거의 모든 문제점들을 포괄하여 이제는 더 이상의 특별한 묘안을 생각하는 것은 거의 불가능한 지경에 이를 정도이다. 하지만 안타깝게도 이 중에서 제대로 이행된 것은 거의 없다. 재정신청제도의 확대(하지만 아직도 고발인은 제외되어 있다)나 검찰총장임기제 및 인사공청회제도 정도만이 제도적으로 채택되어 현재 시행중일 따름이다.

다만, 새로운 검찰개혁논의의 가능성을 위하여 가장 시급하게 이루어져야 할 몇 가지의 과제들만 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 고위공직자비리수사처: 고비처(혹은 공수처)는 엄밀히 보자면 공직 감찰제도의 한 형태이나, 동시에 검찰의 기소독점주의가 가지는 폐해를 극복하기 위한 장치이다. 특별검사제나 상설특검제가 국회의 의결이라는 정치과정을 통해 고위공직자나 대통령 친인척, 재벌 등에 대한 수사가 이루어지는 것이라는 점에서 정치적 기상도에 따라 그 수사여부 및 내용이 좌우될 수 있다는 점에서 그리 바람직한 제도는 아니다. 오히려 독자적이고 상시적인 수사능력을 갖춘 고비처가 이러한 권력감시 및 통제의 기능을 수행하는 것이 타당하다.

이와 관련하여 현 정권이 그 대안으로 도입한 것이 특별감찰관제도이다. 하지만, 이 특별감찰관은 그 감찰대상이 대통령의 근친·인척이나 대통령비서실의 수뇌부에만 한정되는 등 그 범위가 지나치게 협애하여 권력형 비리나 부정을 척결하는데 한계가 있을 뿐 아니라 그 직무의 범위나 방법 또한 실효적인 감찰을 하기에 적절하지 않은 구성으로 되어 있다. 최근 이석수 특별감찰관의 해임과 그에 이은 감찰팀 자체의 해체현상은 이 제도가 얼마나 미미한 존재인지를 잘 보여준다.

또한 현재 도입되어 있는 상설특별검사제도 역시 마찬가지로 그 존재감이 소멸되어 있는 상태이다. 실제 이 상설특별검사제도는 제도특검의 형식으로 되어 있어 그 작동에 별도의 국회논의가 필요하며, 특검 및 그 보좌진의 임명이나 수사기간, 수사절차 등에서 한계가 있어 시급한 보완이 절실하다.

- ② 법무부의 탈 검찰화 및 검사의 타기관 파견금지: 현재 법무부의 주요 직위는 모두 검찰에 의해 장악되어 있다. 그러다보니 법무행정의 전문화는 물론 법무부에 의한 검찰의 감시와 견제라는 권력분립의 체제가 제대로 작동하지 아니한다. 특히 검찰에 대한 감찰이나 검찰관련령안의 마련 등에 있어 그 기능이 미약해지는 것이 현실이다. 이에 법무부의 주요보직을 검사로 임용하던 관행을 철폐하고 필요한 경우 변호사자격자를 임용, 국가변호사로 활용하는 것이 타당하다. 나아가 공정거래위원회, 은행감독원 등 검사가 파견되어 있는 국가기관의 경우 또한 그 파견을 폐지하고 각각 변호사자격자를 임용하도록 하여야 한다.

이와 관련하여 검찰이 청와대(특히 민정수석실)를 비롯한 각종의 국가기관에 파견되고 있는 제도도 즉시 폐지하여야 한다. 청와대 파견의 경우 현재 검사의 직을 사퇴하고 청와대에 임용되는 형식을 취하고 있기는 하나, 이는 청와대에서의 근무를 마치고 곧장 법무·검찰의 영역으로 특채되는 형식을 취하고 있는 관행으로 인해 무의미한 존재가 되어 버리고 만다. 또 외부기관에 파견하는 검사의 몫은 실제 일반 변호사라면 얼마든지 그 역할을 담당할 수 있는 업무보조행위이다. 굳이 검찰이 이런 기관에까지 가서 그 권력영역을 무한확장할 이유가 없다는 것이다.

- ③ 검경수사권조정: 다른 법제에서는 보기 드물게 검찰이 독점하고 있는 수사권은 가능한 한 수사경찰에 넘겨주어야 한다. 수사는 경찰이 자기 책임으로 수행하되 향후 기소권의 행사과정에서 보강하여야 할 사항이나 위법한 수사의 교정사항 등에 대하여 예외적이고 보충적으로만 검찰이 수사에 개입할 수 있도록 하는 것이 타당하다. 물론

이를 위해서는 수사경찰 역시 내부적인 견제와 감시의 틀을 구성해야 한다. 즉, 수사경찰부분을 행정경찰의 지휘라인으로부터 독립시키고 지방자치단체 단위의 자치경찰제도를 확보함으로써 경찰권력이 수사권을 통해 거대권력으로 변형되는 것을 막아야 한다.

- ④ 공판중심주의의 실질화: 형사사건의 종국적이고도 전면적인 판단권은 법원에 귀속되어야 한다. 하지만 현재는 검사가 작성한 피의자신문조서 등에 증거능력을 인정함으로써 수사단계에서 이루어진 진술이나 판단이 법정에서의 그것과 관계없이 그대로 유죄의 증거로 이용될 수 있는 가능성을 열어두고 있다. 이는 공정한 재판 및 피고인에 대한 무죄추정의 원칙에 반하는 것으로 모든 증거나 진술이 공판정에서 제출, 주장, 진술되고 법관은 이 재판정에 제시된 증거만을 바탕으로 유·무죄의 판단에 이를 수 있어야 한다.
- ⑤ 검찰의 계층조직 해소 및 검사장직선제의 도입: 검찰의 위계조직은 독립적인 수사 및 법판단기능을 수행하여야 하는 검찰의 권한 및 기능에 어울리지 않는 것이다. 그리고 이러한 다단계의 위계를 이용하여 승진이나 권력상승을 미끼로 검찰의 중립성과 독립성을 침해하는 경우도 적지 않다. 따라서 이러한 위계는 가능하면 없애버리거나 혹은 최소한으로 축소함으로써 검찰 내부에서의 독립성침해의 가능성을 사전에 제거할 필요가 있다. 나아가 지방검사장의 경우에는 미국처럼 선거에 의하여 선출하게 함으로써 검찰권에 대하여 보다 강력한 민주적 정당성을 부여할 뿐 아니라, 검찰권 자체가 주민의 통제하에 들어서게 할 필요가 있다. 이와 관련하여 법원의 조직에 대응하여 설치되어 있으나 독자적인 기능이 없어 기능상 아무런 의미도 없는 고등검찰청은 조속히 폐지하는 것이 바람직하다. 실제 현재 고검이 수행하고 있는 법무사무나 검찰사무의 경우 지검에서 얼마든지 감당가능하다.
- ⑥ 검찰심사회의 도입: 검찰의 기소권독점을 치유하기 위하여 일반의 검찰심사회와 유사한 조직을 각 지방법원내에 설치하여 검사의 기소권행사의 적정성에 대하여 판단할 수 있도록 한다. 일반 시민들중 추첨에 의하여 일정한 임기(3월 ~ 6개월)동안 위촉된 시민들로 하여금 기소배심을 구성하게 하고 이들이 수사의 적정성을 비롯한 수사과정에서의 음란성 등의 피의자인권침해사례가 있는지를 조사하는 한편, 수사의 적정성에 관한 심사도 병행하게 하여 필요한 경우 기소를 하게 하거나 혹은 이미 한 기소를 취소하도록 할 수 있게끔 한다.

## 4. 검찰개혁의 방법

이와 같은 사법개혁 특히 검찰개혁의 문제는 언제나 국민들의 전폭적인 관심과 지지하에 이루어져왔다. 근래에 오면서 대통령선거 때마다 사법개혁이 중요한 선거공약사항으로 되어 나름의 경쟁대상이 되어왔다는 사실은 이를 반영한다. 하지만 그럼에도 불구하고 그 개혁의 성과는 그리 충분하지 않다. 오히려 대부분의 개혁과제들이 좌절되거나 미완의 것으로 종결되어 왔다. 그 이유는 무엇인가?

우선 검찰의 조직적이고도 기회주의적인 저항은 그 주요한 이유로 이는 이미 언급한 바 있다. 문제는 이러한 검찰의 항거가 국민들의 요구보다 우선할 수 있는 개혁의제의 집행과정이다. 지금까지 사법(검찰)개혁논의를 위한 기구들은 하나같이 대법원이나 검찰이 주도하면서 법률가(출신) 위원들이 주력을 이루었다. 그리고 이들이 사법개혁의 구체적인 의제들을 장악하고 논의의 과정 또한 자신들에 유리한 방향으로 이끌어갔다. 반면에 시민들이나 시민단체들의 의견이나 입장은 거의 부수적인 것 내지는 보충적인 수준에서만 다루어졌다. 혹은 위원회 내부의 의사과정에서 그 수적 열세로 인한 한계에 봉착하여야 했다. 특히 시민단체나 지역대표로 참여한 위원들도 그 소속단체의 의견을 반영할 수 있는 기회를 거의 보장받지 못한 채 오로지 개인자격으로 자신의 개인적 지식과 정보와 의견으로만 참여하도록 구성되었다. 요컨대, 사법개혁의 기구들은 법률가의 경우는 지나치게 과잉대표되면서 그들의 바람과 지향에 따라 사법개혁의 향방이 결정되는 반면, 시민사회는 지나치게 과소대표 됨으로써 사법개혁논의과정 으로부터 시민들이 소외되고 배제되는 현상이 발생하게 된다.

둘째, 사법개혁을 추진함에 필요한 정치력이 너무도 미약하였다는 것이 또 하나의 원인이 된다. 사법개혁을 책임있게 추진하고자 하는 정치세력이 미미했다는 것이다. 김대중정부의 사법개혁추진위원회는 검찰에 의해 장악되면서 주요한 논의결과들이 정작 정책의제로 구현되지도 못한 채 기록으로만 남게 되었다. 또한 김대중정부는 그 출범초기의 개혁의지와는 달리, 점차 검찰권력을 정치권력 내부로 포섭하면서 사법개혁의 의지를 희석시켜 버렸다. 참여정부에서도 사법개혁의 논의가 대법원과 청와대를 중심으로 야심차게 진행되었지만, 이에 대한 체제수준의 위기를 느꼈던 검찰이 조직적으로 반발하자 이를 돌파해 나갈 수 있는 정치력을 확보하지 못한 채 시나브로 그 개혁의제에서 손놓고 말았다. 한편, 지난 제18대 국회의 특위는 지나치게 정치화됨으로써 사법개혁의 정치적 추동력을 상실한 예가 된다.

셋째, 하지만 가장 중요한 한계는 의제의 설정이다. 그동안 사법개혁의 의제들은 권위주의적 권력에 종속되었던 사법체제를 제자리에 복원하는 것에 치중하여 사법 및 검찰의 독립성, 중립성의 강화방안에만 매몰되어 왔다. 그러다보니 사법개혁은 시민들의 능동적 참여를 바탕으로 진행되어야 하며 그것을 본질적 내용으로 하는 개혁안의 마련이라는 본연의 이념 자체를 놓쳐버린 경우가 대부분이었다. 사법의 독립성이라는 문제는 사법의 관료화라는 문제와 직결됨에도 불구하고 전자의 논의에 매몰되는 바람에 후자의 예방책에 대한 검토는 자못 소홀하였다. 뿐만 아니라 전자의 논의에 필요한 법률가들의 전문적 법리의 논쟁으로 인하여 시민사회의 대표들에 사실상 소외되어 버리는 현상도 야기하였다.

요컨대, 그동안의 검찰개혁 논의는 일부 법률가나 정치인들이 독점하는 전문영역으로 종결되어 왔다. 하지만, 검찰개혁은 국민들이 일상을 살아가는 방식을 결정짓는 법체계의 모습을 규정하는 것이라는 점에서 전문적인 법리의 논쟁을 넘어 시민사회에서 정치적으로 구성되어야 한다. 즉, 그 논의의 과정은 소수의 법률가에 의해 장악될 것이 아니라 시민사회의 일반적인 이해와 동의와 합의를 추구하는 개방적이고 공개적인 정치과정을 바탕으로 이루어져야 한다. 검찰개혁의 논의 자체가 시민사회의 정치적 의제로 설정되어야 하며 그의 정치화를 바탕으로 이루어져야 한다는 것이다.

이를 위해서는 지금까지의 관례처럼 정부나 대법원 내에 어떠한 특별위원회를 설치하는 수준을 넘어서야 한다. 오히려 국회가 중심이 되어 시민사회의 다양한 입장과 의견들이 적절하게 대표될 수 있는 구조와 과정을 마련하고 이를 바탕으로 사회 일반의 다양한 의견과 합의를 도출할 수 있는 기회를 확보하여야 한다. 2010년에 시작되었던 국회의 사법개혁특별위원회체제는 이러한 개혁체제의 좋은 예가 될 수도 있었다. 하지만 그것은 지나치게 국회의원 중심으로 구성되고 법률가를 중심으로 한 전문가를 보좌역으로 총당하였다는 점에서 상당히 폐쇄적인 존재였다는 비판을 면하기 어렵다. 바람직하기는 국회의원으로 구성되는 특별위원회는 최종적인 승인과 확인의 역할을 담당하고 그 전 단계로서 이 특위의 산하에 시민배심과 같은 형식의 또 다른 심의와 의결의 기구를 설치하는 것이 좋다. 법리의 논쟁이나 전문적인 지식의 교환은 이 시민배심 앞에서 각 의견/입장의 대표자들이 경쟁적으로 진술하고 그 변론의 마지막에 시민배심들이 평의에 의해 결론을 도출할 수 있도록 하는 방식이 권장된다는 것이다. 그리고 이 시민배심의 결정을 국회의 특위가 입법안이나 정책권고안의 형태로 가공하여 국회의 의사절차에 회부하게끔 하는 것이 보다 민주적이고 보다 효과적인 검찰개혁의 방안을 마련할 수 있도록 할 것이다.

아울러 이 지점에서 부연하여야 할 사항은 검찰의 개혁을 위해 무엇보다 선행되어야 할 것이 바로 정치개혁이라는 점이다. 검찰의 개혁을 현실로 이루어내는 것은 국회의 입법권과 행정수반으로서의 대통령의 인사권 및 감시·감독권이기 때문이다. 그동안 우리 법치를 왜곡시키고 변질시켜왔던 주범은 언제나 정치권력이었다. 물론 최근에 와서는 검찰이 스스로 정치화되어 정치공학의 주체로 나서는 경우도 적지 않지만, 일반적인 경향은 검찰이 주범이기 보다는 종범으로 정치권력에 기생하여 왔다 해도 과정은 아니다. 요컨대, 검찰이 제자리를 잡기 위하여 무엇보다 필요한 것은 이런 잘못된 관행을 깨치기 위한 정치권력의 각성과 자제 혹은 그러한 변화를 위한 정치개혁과 물갈이인 것이다.

## 5. 결론

87년 체제는 민주화라는 이름으로 통치의 준거를 권력의지에서부터 법의지로 이전하고자 하였다. 그래서 선거제 민주주의로의 이행 외에도 입헌주의적 수단에 의한 인권보장, 적정하고도 공정한 법절차, 이행기정의 및 화해, 탈규제와 과대성장한 국가권력의 재조정 등을 구현하고자 하였다. 법과 사법은 이런 요청을 실현하는 중심적인 키워드를 이룬다. 문제는 이 과정에서 이미 과대성장한 국가권력을 법으로 대체한다는 것(즉 법의 지배)과 그것을 사법부의 권력으로 대체한다는 것(법률가의 지배)은 전혀 별개의 사항이어야 한다는 점이다. 법의 지배라는 시대적 요청을 법률가의 지배로 대체해 버리는 우를 범해서는 아니 되는 것이다.

하지만 아쉽게도 그동안의 87년 체제의 작동은 이런 우려를 그대로 현실화해 왔다. 법의 지배를 향한 헌법의 의지는 ‘대륙법체계’를 빙자한 관료주의적 법률가모델에 의해 압도되었고 이는 종국적으로 관료적 법관 및 검찰의 지배를 결과해 버렸다. 87년 체제의 등장 당시 우리가 진정으로 원했던 것은 민주주의(Demo-cracy)이지 법률가의 지배(Juristo-cracy)는 아니었다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 정치는 과도하게 사법화되어 행정수도의 이전이나 대통령탄핵은 물론 미디어법 날치기 통과나 이라크파병, 일제하 위안부 등에 대한 배상청구의 문제 등 정치적으로 해결되어야 할 사항들이 모두 헌법재판소의 법리 판단의 대상이 되어 버리는 파행적 상황으로 진행되고 있다. 정작 정치가 필요한 곳에서 정치는 사라지고 법의 이름으로 또 다른 권력-법률가권력-이 횡행하고 있는 것이다.

검찰의 정치화 내지는 정치검찰의 등장은 바로 이 지점에서 강화된다. 정치권력에 종속되던 검찰은 법의 지배가 아닌 법률가의 지배체제가 형성되는 추세를 따라 스스로를 정치권력으로 자리매김한다. 마치 87년 체제의 민주화가 금융권에 대한 국가적 통제를 해제할 것을 요구한다는 인식으로 이어지면서 금융을 통한 재벌규제의 가능성까지 해소해 버렸듯이, 검찰의 독립성과 자율성을 보장하는 것이 법치의 확립일 것이라는 착각이 정치검찰과 검찰의 정치화현상을 야기해 버렸다. 재벌이든 검찰이든 그것을 국가가 직접 통제함으로써 정경유착이나 정치검찰의 현상을 야기하였다면 그 치유의 방향은 국가적 통제장치의 제거가 아니라 그 통제의 주체를 국가로부터 시민들에게로 이전하는 것이어야 했다. 국민의 정부든 참여정부든 검찰개혁을 주창해놓고도 중국에는 실패로 돌아가게끔 하였던 오류는 여기서 비롯한다. 민주주의를 추구하였지만 중국에는 법률가의 지배를 만들어 내었던 것이다.

이러한 자각은 오늘의 우리에게 새로운 각성으로 다가온다. 사법개혁이나 검찰개혁의 의제뿐 아니라 그 과정까지도 민주주의는 가장 정확한 모습으로 가장 효과적으로 구현되어야 한다는 것이다. 특히 검찰의 업무과정은 국민에 대하여 열려 있을 뿐 아니라, 국민들이 적극적이고 능동적으로 참여할 수 있는 기회가 최대한으로 보장되어야 한다. 검찰의 수사나 기소권의 행사는 시민사회의 다양한 가치와 의견들을 반영하는 가운데 이루어지고 또 그에 따라 수정·변화되어야 한다.

그리고 이를 위해서는 검찰과정에 시민들이 직접적이고 능동적으로 참여할 수 있는 기회가 대폭 확장되어야 한다. 예컨대, 검찰의 기소독점주의를 해체하거나 완화하여 일반인도 기소할 수 있도록 하는 사인소추제도를 도입하거나 혹은 법원이 중심이 되어 기소와 수사권을 통제하는 예심판사제와 같은 제도를 도입하고 그 절차를 공개하는 것은 또 다른 사법참여의 기회를 마련한다. 혹은 검찰인사위원회와 감찰위원회를 개방적으로 구성하는 것은 검찰행정에 시민들의 참여를 보장하는 효과적인 방법이 된다. 경우에 따라서는 이러한 위원회를 보다 발전시킨 검찰위원회를 설치, 민간위원으로 하여금 검찰행정과 검찰인사, 나아가 검찰의 수사, 기소, 공소 등의 일반적 경향에 대해 시민적 평가를 행할 수 있도록 하거나 혹은 검사장직선제와 같이 주민들이 직접 검찰업무를 담당할 자를 선출하도록 하는 것은 가장 진보적인 대안이 된다.

실제 이번의 대통령선거는 87년 체제의 지속가능성에 대한 시금석의 역할을 하였다. 검찰개혁의 문제는 그 핵심에 속한다. 검찰이 독점해 왔던 형사사법권력을 이제 검찰로부터 거두어 국민에게 되돌려 줄 것인지 아닌지를 결정하게 되는 순간이

지금이기 때문이다. 혹은 법치 혹은 법질서의 요청이 검찰이라는 법률관료집단의 권력을 매개로 정치권력이 일방적으로 국민들에게 부과하는 복종과 순응의 이데올로기인지, 아니면 법집행의 과정이 국민들의 참여와 통제를 근간으로 하면서 재구성되는 진정한 민주적 법치의 실천으로 이어질 것인지 (또는 이도 저도 아닌 채 검찰권력과 사법권력이 재벌과 같은 자본권력을 새로운 숙주로 삼아 국민들의 일상생활을 핍박하게 될 것인지)의 여부가 결정되는 것이 지금 새로운 정부의 출범을 눈 앞에 둔 이 순간에 달려 있기 때문이다. 그리고 그 결과에 따라 우리는 87년 체제에 새로운 의미를 부여할 수 있게 될 것이다. 향후 검찰개혁의 추이가 계속 관심대상으로 되는 것은 이 때문이다.

# 촛불항쟁과 사회개혁의 과제

노 광 표

한국노동사회연구소 소장



- 10월 29일 첫 번째 촛불 집회가 점화된 지 벌써 50일을 넘어서고 있다. 2만 명에서 시작된 촛불 집회는 전국 방방곡곡 200만 명의 촛불항쟁으로 확산되었고 그 힘은 대통령을 탄핵하였다. 독일의 유력주간지 ‘디 자이트(Die Zeit)’는 대통령 탄핵 심판은 국회가 의결했지만, 진정한 주인공은 ‘용감하고 열정적인 민주적 시민들’ 이라고 보도했다. 촛불 집회는 시간이 갈수록 진화하고 있다. 일부 사람들이 주도하는 맥 빠진 결의대회가 아닌 집단지성의 광장이 되었다. 광장의 진화 중에서 두드러진 점은 광장을 토론과 개혁의 장으로 만드는 여러 시도들이다. 참가자 모두 광장에서 백만분의 일이 되려 했기에 광장은 곧 수백만이 되어갔다.
- 촛불의 위대함은 국민 통합과 국민 주권의 자각으로 집약된다. 촛불시위는 영호남도 남녀노소의 차이도 없는 국민통합의 새로운 역사를 만들었다. 또한 ‘바꿀 수 있겠다’는 승리의 믿음을 확인하였다. 이명박근혜정부 9년을 유지했던 강력한 억압 기제는 패배주의였다. ‘부당해도 참자. 찍히면 죽는다. 계란으로 바위 치기다. 그러다 너만 다친다.’는 굴종의 언어는 희망의 언어로 바뀌었다. ‘대한민국은 민주 공화국이다. 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다’는 헌법 조문은 국민의 무기가 되었다. 국민들은 자신 있게 새로운 사회와 희망을 노래한다. 촛불시위의 끝이 어떻게 될지 예단할 수 없지만, 촛불은 계속 성장 진화하는 생물체이다.
- 대통령 탄핵을 이끌어 내고 전진하던 한국 민주주의는 보수 기득권 세력의 저항과 반격에 직면해 있다. 권한대행인 황교안 국무총리는 대통령 탄핵에 대한 최소한의 반성도 없이 대통령 코스프레에 분주하다. 대통령이 국민 탄핵을 당한 국면은 집행부에 대한 주권회수 상태여서 주권자와 의회가 협력해 헌법 권한을 행사해야 하는 상황을 뜻한다. 그런데 권한대행의 행태는 국민과 국회의 목소리는 아랑곳 않고 기존 정책 추진에만 열성이다. 국정교과서 강행이 그러하고, 노동개혁 밀어 붙이기가 그 예이다. 새누리당도 도긴개긴이다. 박근혜정부 주역들의 반성은 없고, 권력을 놓지 않으려는 친박과 비박의 구태는 보기에라도 역겹다. 보수정당의 혁신 과제는 간데없고, 친박의 2선 후퇴도 거부하고 국민이 뭐라 하던 당권만은 절대로 놓을 수 없다며 이진투구다.
- 보수언론들은 ‘질서 있는 퇴진’, ‘이제 국민은 일터로 돌아가라’며 명령한다. 조선 일보는 “모두 다 뒤집자는 것은 곤란하다. 대중의 분노에 올라탄 선무당 개혁 굿판은 안 된다”며 국민들의 변화 열망에 찬물을 끼얹는다. 한국경제신문은 한 발 더 나아간다. 정국 혼란을 틈 타 국회에 ‘반기업 입법’이 폭주한다며 경제민주화에 반대하는 자신의 속내를 드러낸다. 정점은 역시 김진태의원이다. “촛불은 촛불일 뿐이지, 바람이 불면 다 꺼진다.”고

촛불시위를 폄하했던 그는 “우리도 백만 모임 수 있다”며 맞불 집회를 선동한다.

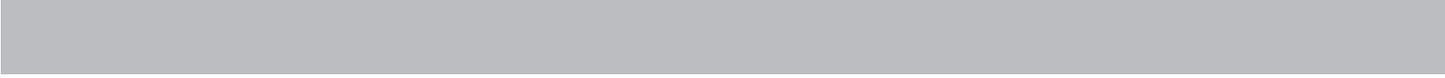
- 보수의 반격이 시작된 것이다. 옛 구조와 가치는 국민들의 퇴장 명령을 받았으나 새 희망과 질서는 아직 희미하다. 대통령 한명 바뀐다고 해소 될 문제가 아니다. 탄핵을 넘어서는 사회개혁의 새로운 판을 만들어 나갈 때이다. 한국 사회에 꼬리 틀고 있는 지배 카르텔은 탄핵이후의 새로운 지배체제를 도모한다. 6월 시민항쟁 이후 30년이 지났지만 재벌·관료·금융·법조의 상층이익동맹은 요지부동이다. 이 담합 구조를 해체하지 않는 한 특권지배구조도 정경유착의 고리도 해소할 수 없다.
- 촛불시위는 탄핵을 넘어서 사회개혁으로 나아가야 한다. 절망과 분노의 대한민국을 희망의 국가로 만들 대안과 방법을 함께 고민해야 한다. 청년, 비정규직, 화이트칼라, 영세자 영업자 등 광장으로 나온 국민들의 고달픈 삶을 바꿀 민생 개혁 의제를 이야기해야 한다. 불평등·불균형 문제를 해소하기 위한 담대한 비전을 제시하고 그 실행에 나서야 한다.
- 비정규직 노동자의 수준을 획기적으로 줄이고, 그들의 임금을 대폭 올릴 최저임금 인상에 머뭇거릴 이유가 없다. 재벌의 독점적 경제구조와 다단계 하청구조의 불공정성을 바로 잡을 수 있는 법안을 만들고 시행해야 한다. 희망의 대한민국은 승자독식도 경제 양극화도 아닌 함께 사는 공정사회이다. 1987년 정치적 민주화의 열린 공간에서 거세게 터져 나온 노동자들의 생존권 투쟁은 기존 사회 시스템을 한순간에 무너뜨렸다. 시간이 그리 넉넉하지 않다. 제도 정치권이 응답해야 할 한국사회 개혁을 위한 핵심 의제를 공론화 하고 확정해야 한다.
- 노동사회 분야의 핵심의제는 사회불평등 및 임금 격차 해소와 비정규직 문제 해결로 집약된다. 또한 이명박근혜정부에서 후퇴한 노동기본권의 후퇴를 바로 잡는 것이다. 예컨대 전교조, 전공노는 과거정부에서 해직자의 조합원 인정을 이유로 법외노조 상태에 있다. 이와 함께 비정규직 간접고용 노동자들의 문제 해결을 위한 ‘사용자 범위’ 확대도 과제로 제기된다. 여소야대로 의회권력은 교체되었지만 개혁 법안 통과를 둘러싼 대치는 뚜렷하지 않다.
- 임금문제에 국한하여 노동사회의 문제를 보면 다음과 같다. 1987년 이후 노동조합 운동의 활성화와 임금인상으로 사회불평등은 약화되는 추세였으나, 1990년대 이후 노조 가입률이 정체되고 노조의 임금평등화 효과가 사라지면서, 노동시장에서 임금격차는

더욱 확대되고 있다. 한국의 노동 상황은 노동생산성에 못 미치는 임금인상, 장시간 노동에 기반한 생계비 확보, 낮은 기본급 때문에 발생하는 임금의 불안정성 등 많은 문제를 안고 있지만, 그 중 핵심 문제는 저임금노동의 확산, 기업규모별(고용형태별) 임금격차의 확대가 구조화되어 그 해결 방안이 쉽게 찾아지지 않는데 있다. 노동조합도 초기업(산별조직)노조의 비중이 갈수록 커지고 있지만 산별교섭 및 임금평준화 운동은 이루어지지 않아 임금의 연대성은 갈수록 약화되는 추세이다. 노동 내부의 임금 격차 확대는 노동의 연대성을 약화시키고, 노동운동의 사회적 정당성을 침식하는 요인이 되고 있다.

구분	대기업, 유노조, 정규직(D)	전체 근로자 - (D+E)	중소기업, 무노조, 비정규직(E)	전체 근로자
근로자수(천명)	1,427	12,486	4,885	18,799
월평균임금(만원)	417	246	139	231
근속년수(년)	13.4	6.1	2.3	5.7
1년 미만 근속자 비율(%)	5.3	24.4	54.6	30.8
국민연금 가입(%)	99.0	78.1	32.9	67.9
건강보험(직장) 가입(%)	99.7	81.4	40.2	72.0
퇴직금적용(%)	99.6	79.4	37.6	70.0
상여금적용(%)	99.1	80.0	37.6	70.4

2015년 3월 「경제활동연구조사 근로형태별 부가조사」

- 이제 노동운동을 비롯한 사회운동이 촛불의 민심을 사회개혁으로 밀고 나가기 위해서는 기층 노동자(민중)들의 이해를 적극 대변하는 전략을 마련해야 한다. 최저임금 대폭 인상, 비정규직 비중 축소 및 차별 해소, 사회 복지 확충을 위한 조세개혁의 요구를 높여야 할 때이다. 노동운동도 한국 사회의 정치적 민주화에서 경제적 민주화를 주도하는 촉진자가 되어야 한다. 더 이상 노동운동이 공장의 울타리에서 갇혀서는 안된다. 노동운동의 계급적 연대성 회복이야말로 촛불에 응답하는 노동조합운동의 당면 과제이다.



# 토론문

전 규 찬

언론개혁시민연대 대표  
(한국예술종합학교 교수)



MEMO

**MEMO**

MEMO

**MEMO**

# 토론문

이 나 영

중앙대학교 교수



MEMO

**MEMO**

MEMO

**MEMO**

# 시민혁명 완성을 위한 시민의 역할

권 태 선

시민사회단체연대회의 공동대표  
(환경운동연합 공동대표)



독일의 유력 언론 디 차이트(Die Zeit)는 우리의 촛불시위를 "최고 권력의 부정과 무능을 어떻게 평화적이고 규율있게 바로잡을 수 있는지 보여주는 귀중한 본보기"라면서, 박근혜 대통령의 탄핵을 이끌어낸 진정한 주인공은 촛불시민이라고 평가했다.

그러나 무능하고 오만한 박근혜 정권으로부터 민주주의를 지켜내기 위한 우리 국민들의 노력을 단순히 지난 8주간 촛불시위로 한정할 수는 없다. 촛불시위로 구현된 시민혁명의 단초는 이미 4·13 총선에서 확인할 수 있었다. 부패한 여권과 분열된 야권 사이에서 선택할 수밖에 없는 곤혹스러운 상황이었음에도 우리 국민들은 지혜로운 투표를 통해 여권을 심판하고 야권에 과반을 훨씬 넘는 의석을 몰아줬다.

## 촛불혁명의 전조는 4·13 총선 민의

이런 민심을 확인한 보수세력 내에서 박근혜 정권을 그대로 두고 가다간 정권재창출이 불가능하다는 위기감이 확산됐다. 보수 여론의 중심점을 자임하는 <조선일보>가 박근혜 정권과 이른 바 새누리당 내 친박에 대한 비판을 본격화하기 시작한 것이 바로 이즈음이다.

<TV조선>이 최순실 박근혜의 국정농단을 파헤치기 시작했지만, 박근혜 정권은 정윤회 사건을 문건유출사건으로 프레임을 전환해 덮었듯이 '부패한 언론' 프레임으로 전환해 덮을 수 있다고 생각하고 총공세에 나섰다. 편집인 등의 부패 사실이 확인된 조선일보가 주춤하면서 정권의 공세는 성공한 듯 보였다. 하지만 <한겨레>와 <jtbc>가 취재에 뛰어들어 권력농단의 실체를 백일하에 드러내자 분노한 국민들이 박근혜 퇴진을 요구하며 거리로 쏟아져나왔다. 민심이 보수언론조차 박근혜 정권의 비리를 파헤칠 수밖에 없는 상황으로 이끌었고, 다시 언론의 경쟁적인 진실보도가 광장으로 시민들을 끌어내는 구도가 형성된 것이다.

그렇게 형성된 촛불의 힘은 머뭇거리던 국회를 압박해 대통령 탄핵 표결을 이끌어내는데 성공했다. 성급한 낙관은 금물이지만, 헌법재판소가 촛불시민들의 뜻을 거역하긴 힘들 것으로 보인다. 국정농단에 대한 국민적 공분이 워낙 큰데다 국정조사와 특검수사 등을 통해 박 대통령과 그 일당들의 전횡의 실태가 더욱 분명히 드러날 것이기 때문이다.

## 촛불의 명령은 진정한 민주국가 수립

하지만 광장의 요구는 박근혜 대통령의 퇴진에 머물지 않는다. 국민의 뜻이 존중되고, 생명과 안전이 보장되며, 인간적인 삶이 가능한 진정한 민주국가를 이참에 만들어보자는 것이다. 87년 6월항쟁이 미완의 혁명으로 끝난 것과 달리, 이번만큼은 시민혁명을 완수해야 한다는 것이다.

그러기 위해서는 광장의 시민의 동력을 어떻게 유지하고 발전시켜나갈 수 있는가가 관건이다. 벌써부터 보수언론들에서는 촛불의 동력을 약화시키려는 움직임이 나타나고 있다. 일부 참여단체나 그들의 주장을 문제삼는 식이다. 또 박사모를 위시한 극우집단들에서는 조직적으로 색깔론을 들씌우려는 움직임도 강화되고 있다.

다양하고 자유로운 의견이 공론의 장에 나와 서로 견주고 평가를 받는 것이 소망스러운 일이지만, 아직도 분단현실이 우리 사회에서 규정성을 가지고 있다는 점을 인식해, 신중한 대응이 필요하다. 국민의 공감을 얻기 쉬운 주제부터, 그리고 국민 공감을 얻을 수 있는 언어와 방식으로 제기하려는 노력이 있어야 할 것이다.

## 변화의 과정에 시민의 개입 담보돼야

87년 6월항쟁이 미완의 시민혁명으로 끝난 데는 여러 원인이 있지만, 변화를 만들어가는 과정에 시민이 참여하거나 개입하지 못하고 정치권이 주도한 탓도 크다. 이번에는 또다시 이런 전례를 답습하지 않고, 변화의 과정에 주권자인 국민의 뜻이 반영될 수 있는 구조를 만들어야 한다.

우선 시민 사회 차원에서 국민들의 다양한 욕구의 공통분모를 추출해서 우리가 원하는 나라의 모양을 그려보는 자리를 다양하게 만들어볼 필요가 있다. 만민공동회 형식의 큰 모임이든, 마을 단위의 작은 모임이든, 한 자리에서 머리를 맞대고 우리의 민주주의를 훼손하고 우리의 삶을 도탄에 빠뜨린 근본원인은 무엇이고, 그것을 어떻게 제거할 수 있는지를 숙의하는 시간을 갖는 것이다. 그 과정에서 박근혜 정권의 권력농단을 가능하게 한 재벌, 언론, 검찰 등의 유착 구조와 그 구조 속에서 사익을 챙긴 집단을 확인할 수 있을 것이고, 국민의 뜻을 제대로 반영하지 못할 뿐만 아니라 국민의 뜻 보다는 권력자의 뜻을 추종하도록 만들고 있는 현재의 선거제도의 문제점도 드러날 것이다.

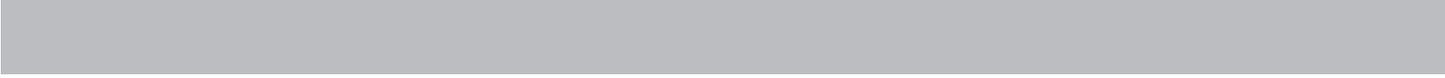
그런 의미에서 퇴진행동에서 나온 ‘토론 공화국’ 또는 ‘국민 대토론’ 제안은 의미가 있다. 온라인과 오프라인 토론공간에서 이뤄진 논의의 결과들을 모아 ‘한국사회의 변화를 위해 필요한 100대 제안’ 등으로 종합하고, 정치권에게 이를 수렴해 실행방안을 만들도록 요구하는 틀을 갖출 수 있다면, 시민들이 변화의 과정에 직접 개입하는 통로로 활용될 수 있을 것이기 때문이다.

## 개헌 논의는 시작으로 족하다

국민의 다양한 요구가 반영된 진정한 민주국가로 나가기 위해서는 개헌이 필요한 것은 사실이다. 그러나 그 개헌은 지금 정치권에서 논의되는 것과 같은 권력구조 개편을 위한 것으로 한정되어서는 안 된다. 국민주권 원칙에 부합하도록 직접민주주의 요소를 확대하고, 국민의 기본권을 확대하며 지방 분권을 강화하는 등 민주주의를 고도화할 수 있는 내용들이 포함되어야 한다. 그렇게 본다면 탄핵 결정 후 대통령 선거까지 2개월의 시한 내에 개헌을 한다는 것은 불가능하다. 국회와 시민사회가 광범하게 참여하는 개헌논의 기구를 띄워 개헌 논의를 시작하고, 대선에 출마하는 모든 후보에게 그 기구에서 시한을 정해 합의한 개헌안에 동의하도록 강제하는 틀을 만드는 것이 바람직할 것으로 생각한다.

## 대선 후보 선출에도 민의를 반영해야

개헌보다 시급한 것은 각 정당의 대통령 후보 선출과정에 민의를 제대로 반영할 수 있는 통로를 확보하는 것이다. 헌법재판소에서 탄핵 결정이 나면, 바로 두 달 뒤 우리는 대통령 선거를 해야 한다. 그렇기 때문에 그동안 대선 후보 선출과정에서 활용됐던 민의수렴 방식조차 생략되거나 축소될 가능성이 높다. 하지만 각 정당이 민심을 수용할 장치를 가동하지 못할 경우, 최종 선거결과가 왜곡될 위험도 없지 않다. 촛불 민심을 엄중히 여긴다면 대선 후보들은 각자의 유불리를 떠나서 이 시대 이 나라에 대한 책임감을 갖고 최선의 후보를 뽑을 수 있는 최선의 시스템을 구축하는 데 동의해야 한다. 정치권을 바라보는 시민들의 시선은 냉정하다. 국회는 물론이고 유력 정치지도자들이라는 사람들조차 변화를 이끌어내지 못한 채, 광장에 나온 민심에 편승해왔다는 평가가 지배적이다. 이후의 과정에서도 국민과 국가 전체의 이익보다 당파나 개인의 이해관계를 앞세운다고 비칠 경우, 국민으로부터 버림받을 수 있음을 명심해야 한다.



# 재벌개혁 없이 정의도, 경제민주화도, 한국경제의 성장도 없다

김 기 식

더미래연구소 소장



## 1. 왜 재벌개혁인가

- ‘박근혜-최순실 게이트’는 대통령과 청와대 측근 참모들이 국민으로부터 권력을 위임받지 않은 자들과 함께 국정을 농단한 사건이면서 동시에 다른 한편에서 정경유착 사건입니다.
- 박근혜-최순실 게이트는 청와대(정치권력)-검찰 등 권력기관-재벌-언론-관료조직을 중심으로 한 우리 사회 기득권 구조의 민낯을 드러낸 사건이며, 동시에 불평등, 불공정에 대한 좌절과 분노, “세상을 바꾸자”는 열망이 담겨 있음.
- 탄핵은 대한민국의 근본적 변화의 시작이어야 하며, 반칙과 특권, 특혜의 기득권 구조를 혁파하고 불평등하고 불공정한 사회경제구조를 근본적으로 개조하는 비전을 제시하고 그 실천의지에 대한 국민의 신뢰를 얻는 것이 정치의 역할이고, 수권의 길임
- 불평등하고 불공정한 사회경제구조의 핵심에 재벌문제가 있음.
  - 재벌 대기업 중심의 경제구조, 성장전략으로는 지속적인 경제성장이 불가능하고, 성장의 잠재력도 고갈될 수 밖에 없음.
  - 재벌의 수직계열화되고 다각화(문어발 구조)된 사업구조는 혁신기업의 시장 진입과 성장은 재벌 대기업 자체적으로도 혁신의 걸림돌이 되고 있음.
  - 재벌 기업 협력업체의 하청기업화, 지속적인 납품단가 인하 압박은 가뜩이나 어려운 중소기업의 이윤율을 하락시키고, 동반성장과 시장경제의 공정성을 근본적으로 훼손하고 있음.
  - 끊임없이 제기되는 재벌기업의 중소기업, 골목상권 침해의 중요한 배경은 3,4세로의 경영 승계와 무분별한 경영참여이며, 이를 바로잡지 않고는 해결되기 어려움. 재벌의 소유지배구조가 균형 성장의 걸림돌이 되고 있는 것임.
  - 재벌은 우리 사회 반칙과 특권, 특혜구조의 상징이자 핵심임. 시장경제와 조세정의 반하는 반칙으로 얼룩진 재벌의 편법 재산, 경영권 승계 과정, 재벌총수 중에 전과자가 아닌 사람이 거의 없으나 모두가 여전히 경영권을 행사하는 선진국 중 유일한 나라임.

- 땅콩회항사건(조현아), 노동자 구타 사건(최철원), 운전기사 폭행사건(이해욱, 정일선) 등 거듭되는 3,4세의 일탈 행위는 재벌에 대한 사면권 남용의 결과이자 특권의식의 발로임.
- 삼성만을 위한 법적용의 예외, 제도적 특혜가 여전히 존재함(금산법, 보험업법 등).

## 2. 어찌 해야 하나

○ 재벌해체론 : 비현실적이고, 대안이 없다.

- 20세기 미국과 일본 등에서 기업집단을 해체하고 대기업을 분할한 전례가 있음.
- 그러나 지금 한국에서 재벌을 해체할 합법적 수단이 없음 .
- 법 제정을 통해 강제한다 하더라도 재벌 기업 중심의 경제구조에서 분리, 분할된 재벌 계열사를 인수할 주체가 시장에 미약함.
- 기관 투자자들에 의한 과점주주 방식의 소유구조에 기반한 전문 경영인에 의한 경영 역시 그것을 가능하게 할 경영자 시장이 미성숙되어 있음.

○ 불가피론 : 미래가 없다.

- 글로벌 경쟁하에서 재벌 대기업 중심을 성장 전략이 불가피하고, 현재로서는 재벌의 소유지배 구조 역시 대체할 방법이 없다는 주장.
- 그러나 앞서 지적한대로 재벌 중심의 경제구조와 재벌 체제는 경제성장, 고용, 혁신, 국민경제적 관점에서의 균형 성장, 정의의 관점 등 모든 영역에서 지속 가능하지 않음.

○ 재벌개혁론 : 대기업을 긍정성 유지 확대, 부정성 제거해서 새로운 경제체제로

- 전자, 자동차, 석유화학, 철강, 조선 등 재벌의 주력 대기업은 대체 불가능하며, 국제경쟁력을 유지, 강화해야 함.

- 재벌의 선택과 집중, 내부혁신을 유도하는 한편, 다시 재연된 문어발 확장을 제어하고 시장경제의 공정한 룰을 확립해서 소수 재벌 대기업만이 아니라 중소기업과 골목 상권, 가게 등이 함께 성장하는 국민경제의 균형성장을 이루어야 함.
- 재벌 중심의 경제구조를 균형성장 구조로, 제왕적 재벌체제를 선진적 소유지배구조로, 재벌의 반칙과 특권을 혁파하고, 재벌에 대한 특혜를 폐지하여 정의롭고 공정한 시장경제체제로 전환해야 함.

### 3. 재벌개혁의 방안

#### ○ 소유구조 개혁

- 지주회사 규제 강화  
: 자회사 지분 요건 강화(상장 30%, 비상장 50%)  
2007년 폐지된 자회사 및 손자회사에 대한 사업연관성 요건 부활  
복수의 자회사에 의한 손자회사 공동지배 금지
- 기존 순환출자 해소 강제 : 19대 국회에서 신규 순환출자만 금지시킴

#### ○ 지배구조 개혁

- 기업집단 지배구조법 제정  
: 재벌(상호출자제한기업집단)만을 대상으로 한 지배구조법 제정
- 과거 기업 지배구조와 관련해서 상법과 증권거래법(상장회사)에 각각 규정된 법률 사항을 상법으로 일원화하였으나 19대 국회에서 금융회사 지배구조법을 별도로 제정한 바 있음. 이는 고객 자산을 운영하는 금융회사에 보다 엄격한 지배구조 관련 룰이 적용되어야 한다는 점을 반영한 것임.
- 여야 합의로 금융회사에 대한 별도의 지배구조법을 제정한 전례에 볼 때 국가 경제에서 차지하는 비중을 고려하면 기업집단을 대상으로 한 지배구조법을 별도로 입법하는 것은 충분히 근거가 있음.

- 내용 : 이사 자격 제한, 사외이사 집중투표제, 감사위원 분리투표제, 다중대표소송제, 소수주주권 요건 완화, 자사주 취득 제한 등 그동안 논란이 되어온 개혁입법을 상장기업 모두가 아닌 기업집단에 대해서만 도입
- 특히 이사 자격 제한 통해 반시장 경제 범죄자는 영구히 이사 취임을 금지하고, 이사가 아닌 자가 경영에 개입하는 행위를 처벌할 수 있는 법적 근거 조항 신설

### ○ 시장경제의 공정성 확립

- 공정위 전속고발권 폐지 혹은 의무고발제 도입(담합, 우월직 지위 남용, 부당내부거래, 일감 몰아주기 등)
- 일감몰아주기 규제 강화
  - 시행령에 위임된 대상 기업 기준을 법률에 규정하고, 요건 강화(20%)
  - 지분 요건에 간접지분 포함
  - 예외요건 삭제, 친족기업간 거래 포함
  - 일감몰아주기 규제의 경쟁제한성 요건 논란 해소를 위해 제3장(경제력집중)으로 이관
- 집단소송법 제정, 징벌적 손해배상제 확대 강화
  - : 불공정 거래 행위에 대해 대기업에는 징벌적인 손해배상 책임을, 중소기업에게는 거래 중단을 감수할 수 있는 수준의 배상을 주어야 공정한 룰이 확립됨.

### ○ 특혜 구조 폐지

- 재벌 특혜 법 개정 : 보험업법, 공정거래법, 상속증여세법 상의 성실공익 규정 삭제
- 재벌 대기업에 조세 감면 폐지, 축소 -> 중소기업, 자영업 등에 대한 재정지원 및 조세감면 확대
- 산업용 전기료 현실화(사실상의 전기료 보조금 폐지) -> 주거용 전기료 누진제 완화, 에너지 과소비형 산업구조개혁, 에너지 효율화를 위한 신산업과 신재생에너지산업 육성



[ 시민사회-국회 대토론회 ]

# 촛불시민혁명과 한국사회 대변혁