

일본 검찰의 운영상황과 정치와의 관계에 관한 小考

-이른바 주요 의옥사건(疑獄事件) 수사사례를 중심으로-

김 원 치

(변호사, 전 창원지검장)

< 목 차 >

제1. 서 설	I. 전쟁이전의 의옥사건
제2. 검찰운영 상황	II. 전후의 의옥사건 1
I. 검찰운영 상황	III. 의옥사건 수사에 대한 종합평가
II. 전후의 검찰운영상황	제4. 결론 : 일본검찰과의 비교를 통해서 본
제3. 주요의옥사건의 수사사례	우리검찰 업무의 개선방향

제1. 서설

제도가 역사의 산물인 것처럼 검찰제도는 근대의 산물이다. 특히 우리나라와 일본이 모델로 삼고 있는 대륙법계 검찰제도는 프랑스혁명 이후 유럽을 휩쓴 정치투쟁의 결과 획득한 자유주의 이념의 산물이다. 즉 국민의 자유와 권리를 보호하기 위한 국가소추기관으로서 국가기구의 근대화라는 목적을 위하여 탄생된 제도이다. 한편, 검찰의 수사·소추행위 대상으로서의 정치권력은, 준사법기관인 검찰에 대한 권력분립주의적 한계를 넘어 수사·소추행위에 간섭하거나 압력을 가하는가하면, 때로

는 정권유지의 수단이나 권력 남용의 도구로 검찰권을 악용하곤 했다. 따라서 검찰 제도는 정치권력과 결코 분리되어 존재할 수 없는 태생적 운명을 가지고 있다고 할 수 있다.

두말할 필요없이 우리 검찰은 전체 형사법체계안에서 국가형벌권을 실현하기 위한 최고의 수사·소추기관이며 형사법적 사회통제의 중추기관이다. 이 논문은 이러한 인식을 전제로 우리검찰의 모델이 되었던 일본검찰의 역사와 운영상황을 음미해 봄으로써 바람직한 검찰의 모습이 어떠하여야 하는가를 살펴보기 위한 것이다.

그동안 양국 검찰 모두 종전의 대륙법계 검찰제도에 영미식의 당사자주의적 색채를 가미한 혼합형의 검찰제도를 유지하고 있다. 특히 일본의 검찰은 종전 이후 형사소송법상 제1차적 수사권을 경찰에 넘겨주고 보충적 수사권을 가지는 등 우리나라보다 더 영미식에 가까운 모습을 취하고 있다.

그럼에도 일본의 검찰은 메이지(明治)시대 이후 지금까지 명예와 치욕의 역사를 반복하는 등 역사적 굴절과정을 겪으면서, 그야말로 ‘이름(名)보다는 내용(實)을’ 취하는 방식으로, 또는 정치와의 관계에서 특유의 유연성을 발휘하여 일본 최고의 수사기관으로 확고한 위상을 확립¹⁾하였고, 일부의 비판에도 불구하고 국민으로부터 폭넓은 신뢰를 받고 있다. 말하자면, 일본의 검찰은 과거에 쌓아놓은 국민적 신뢰를 바탕으로, 검찰권 행사에 어느 정도의 과오가 있는 경우에도 국민은 이를 하나의 실수정도로 인정하려는 관용마저 보인다.

그런데 우리나라의 경우는 일본의 경우와는 정반대로, 검찰에 대한 불만과 불신은 실로 우려할만한 정도에 이르고 있다. 과거 수차례의 특별검사제의 시행, 국가인권위원회, 부패방지위원회의 잇따른 신설 등은 이러한 검찰에 대한 불신, 특히 정치부패 관련 범죄의 수사·소추기관으로서의 검찰에 대한 불신의 산물이다.

게다가 현재 형사사법 개혁관련 주요 과제인 공판중심주의 강화, 경찰과의 수사권 조정, 고위공직자 비리 수사처의 설치, 배심제도 도입 등 일련의 개혁안들은, 그동안 검찰권 행사의 부정적 현상에 대한 반성과 비판에서 출발한 것이다.

도대체 같은 뿌리에서 출발한 양국의 검찰제도가 왜 이처럼 상이한 평가를 받고 있는 것인가.

나는 28년간의 검찰실무 경험을 통하여 그 가장 큰 원인이 검찰의 정치권 비리 수사결과에 대한 국민의 불신, 또는 검찰운영과 관련한 검찰과 정치의 관계에 대한 의혹과 불신에서 비롯되었다는 생각을 가지고 있다.

물론 검찰의 역사를 되돌아보면, 이러한 현실은 오늘의 우리나라에서만 있는 현상은 아니고, 어느 나라에서나 검찰이 탄생한 순간부터 줄기차게 제기되어온 문제

1) 松尾浩也, 現代檢察論, 法學セミナー 増刊現代の檢察 p.3 이하

이다.

나폴레옹은 검찰을 '정부의 눈'(l'oeil du gouvernement)²⁾이라고 했는데, 물론 이는 프랑스 혁명 당시 사법부에 대한 국민들의 강한 불신을 대변하는 말이지만, 이것은 바로 정치권력의 검찰에 대한 영향력 행사를 처음부터 시사하고 있는 것이다.

때문에 검찰의 실무에 종사하는 검사들은 일찍부터 이러한 정치적 간섭을 의도적으로 배제하고 검찰의 공정성, 불편부당(不偏不黨)을 줄기차게 강조하고 있다.

1908년 베를린 지방검찰청 검사였던 후고 이젠빌(Hugo Isenbiel)은 세상을 떠들썩하게 했던 어느 정치적 사건에서 검찰을 '이 세상에서 가장 객관적인 기관'³⁾(die objektivste Behörde in der Welt)이라고 말했다.

일본 특수검찰의 대부라는 가와이 노부타로(河井信太郎)검사도 자신의 저서인 《검찰독본(檢察讀本)》에서 검찰권 행사의 불편부당(不偏不黨), 엄정공평(嚴正公平)을 특히 강조하고 있다.⁴⁾

따라서 이 논문에서는 주로 정치권 수사에 있어서의 검찰의 중립성을 화두로, 일본 검찰의 창설기부터 현재에 이르기까지 내각의 붕괴를 가져온 사건등을 포함하여, 주목할만한 의옥사건(疑獄事件)⁵⁾에 대한 수사사례를 살펴봄으로써, 우리 검찰 업무의 개선방향에 어떠한 시사를 얻고자 한다.

제2. 검찰운영상황

I. 전쟁 이전까지의 검찰 운영 상황

2) "검찰총장이 정부의 눈인 것과 마찬가지로 검사는 검찰총장의 눈이기 때문이다." 이 말은 나폴레옹이 법전 제정작업시 행한 설명이다.

"Car le procureur du roi est l'oeil du procureur général comme le procureur général est l'oeil du gouvernement"

Karl Elling, Die Einführung der Staatsanwaltschaft in Deutschland, Breslau, 1911, p. 58.

3) Hugo Isenbiel(1847-1912)은 1899년부터 1908년까지 베를린 지방검찰청의 고등검찰관으로 재직하였으며 1908년부터 1910년까지 많은 중요 사건을 처리했다.

Döhring, DRiZ, 1958. p 282. 285, W. Wagner, JZ 1974, p. 212.

4) 가와이 노부타로(河井信太郎)저, 법무부 검찰국 편역<검찰독본> p. 12

5) 의옥사건이란 총리 및 내각, 정당의 간사장등 정권의 중추에 있는 사람들이 관련된 대규모의 구조적 오직 사건을 말한다. 藤永幸治, 特捜檢察の事件簿 p 24.

검찰제도가 일본에 처음 도입된 것은 메이지(明治) 시대인 1872년(明治 5년)이었다. 메이지 시대(1868-1912)는 법제사적으로는 프랑스로부터 불안정하게 도입된 검찰제도가 헌법 및 재판소 구성법의 제정등을 거쳐 그 기본을 확립한 시기이다. 당시 일본의 형사사법에서 검찰의 위상은 그리 높은 것이 아니었다. 그 이유는 위로부터의 근대화를 강력히 밀고 나가던 외견적 입헌주의의 체제에서는 사법적 지위는 낮을 수 밖에 없었고, 검사국은 행정관청이면서도 사법관련의 기관으로서 돈도 인제도 모이지 않았기때문이라고 한다.

즉 당시 재판소나 경찰은 메이지 유신이전의 법체제에서도 유사한 제도가 존재했고 그 역할이 일반인들에게도 이해되었음에 반하여, 검찰은 유럽에서 도입한 '새로운 제도'로서의 성격이 강하여 우선 자신이 무엇을 하는 기관인지부터 확립하는 노력이 필요했다. 또한 정치적으로는 메이지 유신에 의한 급속한 근대화추진과 입헌적 정치체제의 기초를 확립한 시기로서, 현실적으로는 번벌(藩閥) 세력으로 대표되는 정치권력의 힘이 막강한 시기여서 검찰은 힘을 쓸 수 없었다. 예컨대 메이지(明治) 유신 초기 일본에 근대적 의미의 검찰제도를 확립하는데 크게 공헌한 일본의 초대 사법경 에토 신페이(江藤新平)도 이러한 새로운 제도의 실시로 기득권 세력 특히 메이지 유신의 핵심세력인 사쓰마(薩摩), 조슈(長州) 세력과의 싸움에서 패배하여 죽음을 맞았다.⁷⁾

그런데 나중에 설명하는 바와 같이 니토(日糖)사건이 발생한 1909년(메이지 42년)경부터 검찰의 위상이 강화되기 시작했다.

특히 재야법조에서 이러한 검찰의 권한 강화를 빗대어 「검찰왕국」 또는 「검찰관 사법」이라는 비판의 목소리가 나오게 되었는데 그 배경은 다음과 같다.⁸⁾

원래 검찰권의 강화현상은 검찰에 의한 사법 지배 현상 및 형사절차에 있어서의 검찰의 권한 강화로 크게 나눌 수 있고 후자는 다시 기소편의주의의 운영과 정치관련 사건에 대한 검찰의 수사능력강화 현상으로 요약할 수 있다.

우선 검사가 사법성을 장악하여 행정에 의한 사법지배, 재판소에 대한 검사의 우위 현상이 나타났기때문이다. 특히 사법대신이 재판소와 재판에 대한 강력한 사법행정상의 감독권을 인정한 재판소 구성법에 의하여 이러한 검찰의 우위현상은 비판의 대상이 되었다.⁹⁾ 둘째 메이지 말기 이후, 다이쇼(大正), 쇼와(昭和)시대를 거치

6) 메이지 유신은 잘 알려진 바와 같이 에도시대 말기에 바쿠후(幕府)를 타도하기위해 일어난 이른바 토막(討幕)운동에 의해 이뤄진 것이며 이는 1866년 사쓰마조슈 동맹이 성립되고 난 후 본격적으로 추진되었다.

7) 에토신페이에 대하여는 毛利敏彦, 江藤新平, 中公新書(1987)참조

8) 横山兎一郎, 앞의 논문 p 17 이하

9) 재판관이 사법성(현재의 법무성)의 관할 하에 있었으므로, 재판관의 인사·예산까지 검찰관이 쥐고

면서 형사절차에서 검찰의 사실상·법률상 권한의 확대가 급속히 추진되었기 때문이다.

그 내용으로 재정적 이유와 형사정책적 고려로 인한 검찰의 소추재량 및 정치관련 사건에 대한 검찰의 수사능력등을 들 수 있다. 우선 치죄법(治罪法)이나 그것을 이어받은 메이지 시대의 형소법에서는, 명문의 규정은 없지만 독일법의 전통을 계승한 이상 당연히 기소법정주의를 채용하였던 것으로 생각된다.

그런데 기소편의주의를 활용하게 된 것은 재정상 이유 때문이었다고 한다. 즉 이른바 군대의 상비병(常備兵)비용보다, 죄수의 수용비용이 더 많이 든다는 사실을 개탄한 나머지, 경미범죄 불검거, 혼계방면 훈령등이 발해졌다. 1885년부터 1909년(메이지 18년부터 메이지 42년)까지 형사통계표에 「기소유예」란이 신설된 것도 같은 맥락으로 볼 수 있다.

어떻든 이러한 기소편의주의는 검찰권의 강화를 가져왔다.

기소편의주의가 왜 검찰권의 강화를 가져왔는가에 대하여 학자들은 다음과 같이 설명한다. 검사가 기소·불기소를 결정하고 그 타당성을 확보하기위하여는 경찰이 수사한 내용을 꼼꼼하게 검토할 수 밖에 없고 사건의 실체나, 범인의 정상(情狀), 국가 재정상의 요청등을 고려하여 사건처리와 심증형성 내지 기소유예를 결정하여야 하기 때문에, 그것은 필연적으로 수사권한의 실질적 확대강화를 가져오기때문이라는 것이다. 즉 기소편의주의 확립과정은 검찰수사의 상세화(詳細化)과정이고 이는 곧 수사권의 강화과정이라는 것이다.

다음으로 무엇보다 중요한 것은 다음장에서 설명하는 바와 같이 정치관련 사건 수사를 통하여 확보한 정치에의 영향력 강화이다. 결국 검찰의 위상강화는 정치관련 사건에 대한 검찰의 의지와 수사력에 의하여 결정된다는 사실을 실증한 셈이다.

어떻든 마쓰오(松尾浩也)는 이러한 일본검찰의 위상을 전체적으로 평하여 고도의 '성공'을 거둔 것이라고 하면서 그 원인을 「현실감각」과 「유연성」의 두가지에 두고있다.¹⁰⁾

우선 현실감각은 이른바 「名을 버리고 實을 취하는 것」에서 찾고 있다. 검찰은 자체적인 노력으로 그 위상을 확립해야했는데, 이는 결국 형사사법에 있어 라이벌인 재판소 및 경찰과의 대립을 어떻게 극복할 것인가라는 문제와도 관련이 있다.

당초 재판소는 예심판사를 옹호하여 수사 업무수행을 둘러싸고 검찰과 대립하였

있었다. 역대 사법대신은 검사총장등 검찰고관을 지냈던 자들이 압도적으로 많았고, 재판관이 사법차관을 역임하는 일은 있어도 사법대신이 되는 경우는 전혀 없었다. 검찰이 사법대신을 차지함으로써 재판소를 포함한 방대한 사법권을 장악하고 있었다. 야마모토 유지, 김용찬 역, 일본 최고재판소 이야기 p 24.

10) 松尾浩也, 앞의 논문 p 4이하

다. 수사에 있어서 강제처분권의 행사를 원칙으로 예심판사에 독점시키는 것이 프랑스법의 기본골격이었는데, 일본의 범규역시 강제수사의 주체라는 「명(名)」을 예심판사에 주고 있었다. 검찰은 이를 받아들여 적극적인 강제수사활동을 자제함으로써 「실(實)」을 거두었다는 것이다. 그런데 검찰과는 반대로 경찰은 억지로 수사를 하여 인권유린의 비난을 받아 상대적으로 검찰의 평가를 높이는 결과를 가져왔다는 것이다.

또한 검찰은 공소의 제기와 관련하여 기소편의주의를 인정하는 규정, 즉 「名」이 없었음에도 불구하고 실무상 기소유예를 활용하는 「實」을 거두었다는 것이다.

물론 1922년(다이쇼 11년)후 형사소송법 전면 개정이 이루어져 기소편의주의의 규정이 명문화되었으나 이는 종래 관행적 처분을 확인하는 의미에 불과했다.

또한 다이쇼 시대이후 긴급을 요하는 경우 강제 수사권을 획득하는 「名」을 거두기는 하였으나 검찰의 실질적 목표는 예심제도의 폐지와 사법경찰을 사법성으로 이관(移管)하는 것으로 오히라(小原 直) 사법대신에 의하여 추진되었으나 실현되지 못했다.

또한 법률상으로 검찰은 재판소에 검사국을 부치(附置)한다는 규정에 의해 「名」을 양보했음에도 실질상 사법대신의 직(職)을 검사총장 경험자가 맡는 것을 관례화함으로써 사법전체를 총괄하는 만큼의 「實」을 거두었다는 것이다.

II. 전후의 검찰운영 상황

제2차 세계 대전에서 일본의 패배는 검찰제도를 포함한 전체 형사사법 운용에도 중대한 변화를 가져왔다. 우선 연합국 총사령부(GHQ)는 일본의 중앙집권적 국가기구의 분산·해체를 계획하여 사법성과 내무성을 해체하고 검찰과 경찰 쌍방의 권한을 약화시키려고 하였다. 일본군국주의를 이끌었던 군대·경찰을 해산하여 관련자를 파면하였고 이와 더불어 검사총장등 38명의 간부를 일제히 파면하였다. 또한 형사사법제도 전반을 개조하는 작업에 착수하여, 그 방법으로 종래 대륙법 체계의 제도를 영미법의 체제로 바꾸려고 하였다.¹¹⁾

우선 검찰권을 약화시키기위하여 재판소 구성법 48조의 명령복종 조항을 삭제함과 동시에, 검찰을 수사기관에서 단순한 공소기관으로 만들고 검사를 주민의 직접선거로 뽑는 이른바 검사 공선제 및 검찰의 지방분권제등 개혁안을 마련했다.

이러한 개혁안은 과거 치죄법 시대에 일시 시행했다가 실패한 적이 있는 안으로서, 일본 사법성 관련 실무자들의 극렬한 반발에 부딪쳐, 결국 타협안으로서 대륙

11) 박영관, 일본검찰의 수사권운용역사, 실태 및 그 전망 p 342 이하

법계와 영미법계가 혼재된 특이한 구조의 형사사법 제도의 모습을 띠게 되었다.

어떻든 이러한 타협에 의하여 경찰은 수사의 보조자가 아닌 독립된 수사권을 가지게 되었고, 그 대신 예심 제도의 폐지로 검찰은 명실상부한 강제수사권을 가지게 되었으며, 미국의 대배심 제도를 모방한 검찰심사회가 설치되었다.

또한 종래의 재판소 구성법이 폐지되고 재판소와 검찰의 분리가 이루어져 1947년에 일본재판소법(법률59호)과 검찰청법(법률61호) 각각 제정시행되었는데, 이는 재판업무와 검찰사무를 포함한 일련의 법무행정 전반을 법무부(또는 사법부)에서 관할하는 프로이센식 시스템에서 재판소와 법무부를 분리하는 영미의 시스템으로 변경된 것이다.¹²⁾

일본에서 검찰을 법원에서 분리시켜 독자적인 입법을 한 이유와 배경은 다음과 같다.¹³⁾ 즉 법원에서는 사법의 순수성을 보유하기 위하여 검사국과 분리하는 것이 바람직하다는 의견이었고 검사국으로서는 법원에 부속되어 설치됨으로써 예산이 법원에 의해 장악됨으로써 독립성을 결한 감이 있었고 변호사회에서는 법원과 검찰이 함께 있는 형태보다는 법조3자 정립(鼎立)의 관점이 더욱 바람직하다는 의견 때문인 것으로 파악되고 있다.

다음으로 검찰과 경찰간의 수사권 독립 문제와 관련한 공방이다.¹⁴⁾ 검찰청법은 6조 1항에서 「검찰관은 어떠한 범죄에 관하여도 수사할 수 있다」고 규정하고 2항에서 「검찰관과 타법령에 의해 수사의 권한이 있는 자와의 관계는 형사소송법이 정한 바에 따른다」고 규정하고 있다.

그런데 제1차적 수사권한에 관한 검찰과 경찰간의 다툼은 주로 경찰측에서 제기 되어왔고 반대로 검찰은 이에 대한 불만을 가지게 되었다. 그래서 전후 검찰은 명실공히 검찰중심의 강력한 독자적 수사기관을 만들려고 하였다. 즉 형사소송법에서 경찰의 범죄수사부문(사법경찰)을 그 외의 부분(행정경찰)에서 떼어내어 검찰직속의 조직으로 하는 안을 GHQ에 제출했다.

이 주장의 논거는 대체로 ① 사법경찰에 대한 검사의 직무상 지휘권과 신분상의 감독권이 분리됨으로써 신분상 감독권자인 내무성의 의향, 즉 정치적 영향을 받게

12) 독일의 경우는 프로이센의 시스템을 골격으로 하면서 검찰청법을 따로 제정하지 않고 검찰을 법원 조직법(GVG 10장)에 규정하고 있고 검사의 임용에 관한 규정도 독일법관법(DRiG §122)에 같이 규정하고 있는데 이는 일본이나 우리나라의 경우와는 대조되는 점이다. 검사의 임용에 관한 규정을 과연 법관법에 규정할 것인가, 할 수 있는가에 관하여는 검사의 법상지위와 관련하여 많은 논쟁을 거듭하였다. 이에 관하여는 Löwe-Rosenberg, (Kommentar(stpo.GVG)1979(23. Aufl.) Einl. Kap. 8. P. 119f. Eb. Schmidt, Die Rechtsstellung der Staatsanwälte im Rahmen der rechtsprechenden Gewalt und ihre Einbeziehung in das Richtergesetz, DRiZ, 1957, S. 273ff.

13) JURIST Nr. 551. “刑事訴訟法の制定過程”(座談會中 勝田와 松尾의 對談部分) p 35 이하

14) 藤永幸治, 特捜檢察の事件簿 p 175이하

되어 사건 처리의 공정성을 잃을 우려가 있다는 점 ② 행정경찰과 사법경찰이 통합됨으로써 권한 남용의 우려가 있다는 점 ③ 경찰인사에서 사법경찰의 특수성을 고려하여 인사에 반영시킴으로써 질적 향상을 도모할 필요가 있다는 점등으로 요약할 수 있다.

그러나 이러한 검찰의 의견은 검찰권이 강화된다는 이유로 받아들여지지 않았다. 오히려 GHQ는 미국식으로 수사는 경찰에 맡기고 검찰은 공판에만 한정하다는 이른바 공판전종론(公判專從論)을 제시하였다.¹⁵⁾

공판전종론은 권력 분립에 의한 인권 보호를 명분으로 하고 있다. 즉 검찰관의 부담경감과 권력의 분산화, 책임의 명확화를 기하기 위하여 공판에만 전념하게 할 필요가 있다는 것이다. 이러한 이론은 과거의 군국주의에 대한 비판과 권력의 집중을 혐오하는 국민감정 및 검찰의 권한 강화를 우려하는 미국의 입장등을 배경으로, 한때 진보적 학자들의 지지를 얻었던 이론이다. 그러나 이러한 공판전종론에 대하여는 권력분립의 원리가 공소권과 재판권 즉 검찰과 법원의 분리이지, 수사와 공소를 분리하는 것은 아니라는 점, 경찰수사에 대한 감시와 견제를 없앨 경우 기본적인 인권 보호에 위협을 초래할 수 있다는 점등 비판이 있었다.

그래서 현실적으로 고도의 법률적 소양을 필요로 하는 사건 및 정치적 사건등은 신분이 보장된 검사만이 처리할 수 있다는 사실등을 근거로 수사와 공판활동을 분리할 수 없다는 이른바 수사호지론(搜查護持論)이 주장되기도하였다.

결국 여러 절충 끝에 1949년 1월 1일 시행된 현행 형사소송법은 제189조 2항에서 사법경찰에 제1차적 수사권을 부여하면서 제191조에서 검찰에도 보충적 수사권을 인정하고 있다.

제3. 주요 의옥사건(疑獄事件)수사 사례

의옥사건 수사와 관련한 일본 검찰의 역사는 여러 가지 관점에서 구분할 수 있겠으나 일응 제2차 세계대전을 기점으로 하여 전쟁이전과 전쟁이후로 나눌 수 있겠다. 전쟁이전의 사건으로는 메이지 시대 말기인 1909년의 니토(日糖)사건, 다이쇼 시대인 1914년의 지멘스(Siemens) 사건과 오우라(大捕) 사건, 쇼와전기시대인 1934년의 데이진(帝人) 사건으로 분류할 수 있겠고, 전쟁이후의 사건은 이를 다시 1976년의 록히드(Rockheed) 사건을 기점으로하여 그 이전인 1948년의 쇼와전공

15) 박영관, 앞의 논문 p 344이하

(昭和電工)사건, 1954년의 조선의옥(造船疑獄)사건을, 록히드 사건 이후 비교적 최근 사건으로 1988년의 리쿠르트사건, 1992년의 사가와 규빈(佐川急便) 사건등을 들 수 있다.¹⁶⁾

I. 전쟁이전의 의옥사건

1910년대(메이지 30년대 후반)에 접어들어 고바야시 요시로(小林芳郎)¹⁷⁾, 히라누마 기이치로(平沼騏日郎)¹⁸⁾ 등 탁월한 인물들에 의하여 검찰이 정치인들의 비리를 수사하기 시작함으로써 정치와의 싸움에서 새로운 장(場)을 열었다.

우선 당시 가장 대표적인 사건으로 니토사건을 들 수 있다. 니토사건은 메이지(明治)시대인 1909년 일본의 최대 제당회사인 대일본제당(大日本製糖)주식회사가 국회의원들을 매수하기위하여 벌인 일련의 정계오직 사건으로서, 일본 검찰사에서 특수사건(特搜事件)제1호로 기록될만한 사건이다. 이 사건으로 국회의원 20여명이 유죄선고를 받았다.

이 사건은 기업과 정당유착을 그 배경으로 하고 있고 당시 가쓰라(桂太郎)총리가 검찰 수사중단 압력을 넣었으나 더 이상 수사를 확대않은 선에서 타협을 보였다.

이사건의 검찰사적 의의는 번벌세력으로부터 상대적으로 독립된 이른바 「검찰관료」라고 말할 수 있는 소수세력의 사법가 전문집단이, 막강한 세력과 영향력을 가진 정치권력과 정부의 자의로부터 상대적으로 독립하여, 검찰권을 행사하게 된

16) 이상의 사건에 대한 상세한 설명은 다음의 문헌등 참조

我妻榮外 日本政治裁判史録(全 5卷) 第一法規(1968), 藤永幸治 特搜檢察事件簿, 講談社(1998) 谷川俊子 蒼茫の獅子, 検事總長 伊藤榮樹(1986), 高尾義彦 巨惡に 挑戦, 東京地檢 特搜部, エール 出版(1997), 日本評論社. 現代の 檢察, 法學セイナ- 特輯 16卷(1981), 荻野富士夫 思想檢事 岩波新書 689(2000), 立石勝規 東京國稅局 査察部, 岩波新書 602(1999), 伊藤榮樹 秋霜烈日, 朝日新聞社(1988), 堀田 力 壁を 破って 進め(上,下) 講談社(1999), 産経新聞特輯部 檢察の 疲勞(2000), 野村二郎 日本の 檢察, 講談社(1988), 山本祐司 特搜檢察物語(上,下), 講談社(1998), 魚住 昭 特搜檢察, 岩波新書524(2004), 立花 隆 田中角榮 研究-その金脈と人脈 文藝春秋(1974, 11.月号), 根來泰周 政治と法務と檢察, 文藝春秋 1992. 12.月号, 松尾浩也 司法と檢察, 裁判法の諸問題(上)(1969, 12.), 三井誠 戦後の檢察, 「研修」誌を素材として ジェリスト特輯 700号(1979. 9.), 野村二郎, 日本の 檢察, 日本評論社, 1991, 澤田東洋男, 檢察を斬る 圖書出版社, 1988, 向谷進, 地檢特搜部, 講談社, 1994..

17) 고바야시 요시로(1857-1936)는 사가(佐賀)현 출신으로 1887. 오사카 재판소 판사, 1901년 요코하마 검사장, 1906년 도쿄검사장, 1913년 오사카공소원 검사장 역임, 7년동안의 도쿄지검 검사장으로 장기재임을 하면서, 오히라, 시오노의 우수한 검사들의 사부가 되어 검찰수사의 황금시대를 열었으며 근대 일본 검찰의 아버지로 불리운다.

18) 히라누마 기이치로(1867-1952)는 사쿠슈(作州), 쓰야마(律山)출신으로 1888년 도쿄대학 법학부 졸업, 판사가되어 사법성 민형국장등을 역임, 1912년부터 1921년까지 검사총장, 1923년 사법대신 및 총리대신이 된다. 일본 극우파의 우두머리로서 제2차 대전 중전으로 전법재판을 받고 복역하였으며 1952년 가출소(가석방)되어 병원에 입원중 사망했다.

것이다.

또한 잇따른 사상·공안사건, 예컨대 1905년(메이지 38년)의 히비야(日比谷)방화사건¹⁹⁾, 1908년(메이지 41년)의 적기(赤旗)사건²⁰⁾, 1910년(메이지 43년)의 대역(大逆)사건²¹⁾등외에 각종의 선거법위반 사건등 수사를 통하여 그 존재를 현저히 강화시켰다.

뒤이은 다이쇼(大正)시대(1912-1926)는 형사사법 제도의 정비를 갖춘 시기라 할 수 있다. 우선 사법성의 지도하에 형사소송법의 전면개정이 실현되고 검찰관에 의한 기소유예 권한이 명문화되었다.

즉 1922년(다이쇼 11년)에 신형사소송법이 제정되고 종래 관행으로만 인정되던 기소편의주의 규정이 명문화되었다. 이 시기는 정치적으로는 이른바 다이쇼 데모크라시의 상징성에서 보듯, 일반국민의 정치에의 참여와 정당정치의 확립시기였다.

그러나 이때까지만 해도 번벌세력과 정당세력이 확연히 구분되지는 않았고 번벌세력은 당시 자본가와 밀접한 관계를 가지고 있었다. 이 시기에 일본의 검찰은 지멘스 사건과 오우라 사건의 수사를 통하여 검찰권을 강화시켰다.

지멘스·비커스 사건, 또는 지멘스 사건은 1914년(大正 3년) 군함 발전기등 제조 판매회사인 독일의 지멘스 슈케르트(Siemens-Schukert AG)회사와 영국의 비커스 회사(Vickers Ltd.)가 일본 해군의 현역 장관등에게 군함과 군수품의 납입과 관련하여 다액의 뇌물을 공여한 사건이다.

지멘스 사건은 이른바 다이쇼(大正)정변이 일어난지 약 1년뒤 야마모토(山本權兵衛)내각때 일어난 사건으로 메이지 시대의 유물인 번벌(藩閥) 및 군부세력과 이른바 다이쇼 데모크라시로 상징되는 헌정옹호세력과의 대립 및 지배층 내부의 균열, 특히 육해군간의 전통적인 반목속에서 발생한 사건이다. 결국 이 사건은 집권내각에 대한 정치적 공격의 빌미를 제공하여 내각 붕괴로 이어졌고, 군과 기업의 야합관계가 새롭게 밝혀진 점이 주목된다.

1914년 오우라 사건은 같은 해 제35의회에 제출한 육군 2개사간 증설법안의 통과를 위하여 당시 오쿠마(大隅曾信)내각의 농무상이었으며 후에 내무상이 된 오우

19) 1905. 9. 5. 도쿄의 히비야 공원에서 일어난 소요사건, 포츠머스 강화조약에 불만을 품은 시민들이 굴욕적 강화반대, 전쟁 계속을 부르짖으며 집회후 정부 고위 관리나 강화를 지지하는 언론사등을 습격하여 방화하였으며 정부는 계엄령을 선포하고 군대를 보내어 진압했다.

20) 1908. 6. 22. 오스기 사카에(大杉榮)등 사회주의자들이 야마구치 고켄(山口孤劍)의 출옥 환영회에서 「무정부 공산」(無政府共產)의 적기를 내걸어 경찰과 충돌한 사건, 이 사건으로 가쓰라 내각은 사회주의자에 대한 단속을 강화했다.

21) 1910. 6. 1. 사회주의자인 고토쿠 슈스이(幸徳秋水)등이 메이지 천황 암살계획의 혐의로 체포되어 같은 해 12월 26명이 대역죄로 기소되었으며 1911. 1. 고토쿠등 11명은 사형, 12명은 무기징역에 처했다. 이 사건은 사회운동에 대한 탄압을 강화하기위해 정부가 날조한 사건으로 알려져 있다.

라(大浦兼武)가 그 법안에 반대하고 있던 야당인 정우회(政友會)의 중의원들을 매수한 사건(이른바 협의의 오우라사건)과 1915. 3. 25. 총선거 당시 내무상으로서 시라가와(白川反一)후보자를 당선시키기위해 다른 후보자를 사퇴시킨 대가로 돈 1만 엔을 받은 이른바 선거간섭사건을 말한다.

이 사건에서 검찰은 아직 기소편의주의 규정이 없었던 당시, 그를 기소유예 처분하여 그를 변호하였다는 비판을 받았다. 그러나 이사건 이후 6년이 지난 1922년의 형사소송법 개정에서 명문으로 기소편의주의를 규정하는 계기가 됨으로써 검찰권의 재량이 인정되어 전체적으로 검찰권강화의 과정을 밟게된다.

이러한 검찰권의 강화현상은 이후 쇼와시대(1926-1989)의 전기까지 이어진다. 즉 검찰은 일본의 권력기구속에서 정치가들에게 군림하는 위치에까지 있게된다.

특히 1930년대에 접어들어 만주사변을 시작으로 출발한 일본의 군국주의 분위기 아래에서, 검찰은 정계와 재계의 유착에 매쓰를 가함으로써 정치의 흐름을 바꾸고 천하를 혁파하겠다는 잘못된 가치관에 따라, 의욕만 앞세운 채 텀워크의 부재, 증거검토의 소홀, 상거래 관행에 관한 검토를 게을리 한 채 졸속수사를 하다가 뼈아픈 치욕을 남기기도 했다. 데이진(帝人) 사건 수사가 바로 그것이다.

데이진 사건은 1930년의 쇼와공황으로 도산한 대재벌 스즈키 상점의 계열회사인 제국인조견사주식회사(帝國人造絹絲株式會社)를 무대로 일어난 주식부정과 이를 둘러싼 뇌물수수사건이다. 특히 위 회사 주식을 가지고 있던 타이완은행 임직원들의 배임 사건을 주된 내용으로 하여 위 주식의 증자와 신주 인수 허가등을 둘러싼 공무원의 중수뢰 사건등이 핵심이다.

그러나 이 사건은 재판결과 전원무죄로 되어 검찰에 치욕적인 패배를 안겨주었다. 어쨌든 이 사건으로 사이트 내각이 붕괴했고 그 이후 폐전까지 검찰은 각종의 공안사건에 대한 수사활동강화로 검찰팃쇼라는 비난을 받을 정도로 그 권한이 강화되었다.

II. 전후의 의욕사건

전후에 있었던 대표적 사건으로 1948년의 쇼와전공(昭和電工), 1954년의 조선의 옥(造船疑獄)사건등을 들 수 있다.

쇼와전공사건은 화학비료회사 쇼와전공이 전후부흥금고의 용자를 받기위하여 정계에 다액의 뇌물을 주었다는 사건이다. 이 사건은 당시 일본을 통치했던 GHQ내부의 권력암투에 의하여 발생되었다는 견해가 지배적이다. 이사건으로 현직 총리인 아시다(芦田均)가 구속되어 내각붕괴로 이어졌고, 당시 검찰이 GHQ점령하에서 1차

적 수사권한을 경찰에 뺏긴 상태에서 그 제도적 약점을 극복하고 특수부를 신설함으로써 독자수사의 계기를 마련한 사건이다.

또한 1954년의 조선의옥(造船疑獄) 사건은 전후 일본 경제부흥의 일환으로 해운업계의 재건에 힘을 쏟고 있던 정부가 불황을 타개하기위한 법안처리 과정에서 정계에 다액의 금품을 제공한 사건이다. 당시 집권당인 자유당의 거물정치인 사토(佐藤榮作)와 이케다(池田勇仁) 등 권력의 핵심부를 겨냥하였으나 법무장관의 검사총장에 대한 지휘권 발동을 통하여 수사를 중단하게 하는 불명예를 남겼다. 그러나 이 사건으로 요시다(吉田 茂) 내각도 붕괴했다.

1976년 록히드사건은 미국항공기 제조회사인 록히드사(Lockheed Aircraft Corp.)가 일본의 전총리대신 다나카등을 상대로 대형 제트여객기 트라이스타를 주식회사 제니혼(全日本)항공사에서 구입하도록 청탁을 하고 이와 관련하여 뇌물을 수수한 사건이다.

이사건 범죄사실 자체는 다나카 내각때에 발생했으나, 사건 수사는 미키(三木武夫)내각때 이루어져, 사건에 대한 각 정파간 이해대립으로 자민당은 미키파와 반미키파의 대립양상으로 변질되어 결국 미키의 퇴진으로 이어졌다. 다나카는 이 사건으로 체포되어 재판계류중임에도 계속 압도적 지지로 국회의원에 당선되었을뿐 아니라, 계속하여 후계내각에 영향력을 행사하여 이른바 '다나카 지배현상'이 지속되었다.

록히드 사건은 검찰이 철저한 수사와 공판으로 일본의 의옥사건 수사상 가장 '성공한' 사건이라는 평을 받았다. 이 사건은 특히 일본의 집권당인 자민당의 장기안정 정권 기반, 이른바 '55년 체제'²²⁾를 붕괴시키는 단초를 열었다는 점에서 정치사적 의미가 크다. 이 사건 수사를 둘러싸고 당시의 총리 미키(三木武夫) 수상과 반대파의 갈등, 다나카 파벌의 붕괴 등이 이어져 자민당은 분열을 가속화시키게 된다.

리쿠르트 사건은 1988. 7. 취직정보지등을 발행하고 있던 리쿠르트사의 계열회사인 리쿠르트·코스모스사가 비상장 주식을 증권시장에 상장하기전에 정치인, 경제인, 고급관료등에게 미리 양도해주고 비상장 주식이 증권시장에 상장된 후 주식을 팔아 거액의 차액을 안겨준 사건이다. 전내각 총리대신 나카소네(中曾根康弘)와 현직 총리 다케시다(竹下登)를 위시한 정관계 요직 인사 대부분이 이 사건에 관련된 의혹이 있었으나, 검찰수사결과 대가성 입증에 어려워 대부분이 혐의없음 처분을 받았다. 그러나 이사건 수사로 다케시다 내각이 총사퇴했다.

22) 1955년 2월 총선후 크게 약진한 사회당 좌우파가 156석으로 통합되기에 이르자 이에 자극받은 보수우익 진영인 민주당과 자유당이 통합하여 민주자유당을 결성함으로써 결국 자민당과 사회당의 보혁(保革)2대 정당이 출현한 체제를 말한다.

사가와규빈(佐川急便) 사건은 운송회사인 사가와 규빈의 간부진들이 폭력단이 관련된 회사에 부정용자를 해주고 유력정치인에게 정치자금을 제공한 사건이다. 특히 당시 자민당 가네마루 신(金丸 信)이 5억엔을 받은 사건에 관하여 검찰이 벌금 20만엔에 구약식 처분하여 국민들로부터 거센 비판을 받은 사건이다.

아무튼 사가와 규빈사건으로 자민당 내의 갈등이 표면화되기 시작한데다 이른바 정(政), 관(官), 재(財)의 철(鐵)의 3각 관계로 표현되는 정경유착의 부패정치에 염증을 느낀 일본의 국민들은 이 사가와 규빈 사건을 결정적 계기로 하여 지난 38년간의 자민당의 일당 지배에 등을 돌렸다. 즉 1993년 7월 18일 일본 중의원 선거에서 자민당은 과반수 의석(256)에 훨씬 못 미치는 223석을 얻은데 그쳤다. 이에 반하여 정치개혁의 슬로건을 내건 신생당(55석), 일본신당(35석), 신당 사키가케(13석)등 이른바 보수신당들이 많은 지지를 받아 8월 사회당과 함께 호소카와(細川護熙)²³⁾를 수반으로 한 비자민(非自民) 연립정권을 탄생시킴으로써 자민당 체제는 붕괴했다.

III. 의욕사건 수사에 대한 종합적 평가

우선 종합적으로 본 일본검찰, 특히 의욕사건수사와 관련한 특수검찰의 활동에 대하여는, 집권정당이나 정권의 중추세력에 약하다던가, 정권이 불안정하거나 교체될때 수사에 착수하는등 공정하지 못하다는 비판도 있고, 과거 조선의욕 사건에서의 지휘권발동을 계기로 이른바 '정치검찰'로 변질되어 오랫동안 보수정권의 보호역할에 그쳤다는 일부 부정적 견해도 있으나²⁴⁾, 일반적으로는 검찰이 일본사회를 정상적으로 유지하기위한 하나의 추노릇 역할을 했다고 평가받고 있다.²⁵⁾

특히 일본검찰은 정(政) 관(官) 재(財)의 구조적 부패구조에 메쓰를 가하여 환부를 도려내는 일본 최강의 수사기관으로서 확고한 위상을 유지하고 있다.

이른바 정치와 검찰의 관계에서 정치쪽은 계속하여 '오물(汚物)을 쏟아내고' 검찰은 '도랑을 쳐내는' 일상적인 관계가 지속되어 왔다는 사실 및 특히 이러한 관계는 일본정치의 구조적, 고질적인 부정과의 유착관계에서 비롯된 것이라는 점에 일본 의욕사건 수사의 특징이 있다.

23) 호소카와 모리히로(1938년~)은 과거 구마모토 영주 호소카와 가문의 18대 당주로 태어났다. 이사회신문 기사를 거쳐 참의원 의원 구마모토 현지사, 중의원을 지냈다. 1982년 참의원 선거전에 '일본신당'을 결성하여 당수가 되고 참신한 이미지로 다음해 중의원 선거서 비자민 연립정권의 수상이 되었다.

24) 대표적인 견해로 立花隆, 檢察のかくも 長き 眠り 1992. 文藝春秋, 12月号 p94-p109

25) 高尾義彦, 東京地検特捜部 p 40, p 41.

또한 이것이야말로 검찰수사의 한계이기도 하다. 즉 검찰의 잇따른 정치부패수사에도 불구하고 또한 더군다나 부패사건 수사후 거의 어김없이 반복되는 정치권내의 자체 정화의지나 노력에도 불구하고 대형의욕사건이 잇따라 발생했다.

그 이유는 일본의 정치가 근본적으로 이러한 부패구조와 연관되어 있었기 때문이다. 과거 니토사건, 오우라사건의 관행적인 뇌물수수를 비롯하여 조선의욕 사건은 정당의 선거자금 마련과 선박업자의 이해관계가 맞아 떨어진 구조적 부패구조 때문이고, 리쿠르트 사건은 문교부와 노동부로 대표되는 관료들의 부패체질과 업체의 유착구조, 사가와규빈사건은 정권획득에 급급한 정치가들의 욕구와 급성장 기업과의 유착구조, 또한 그 이면에 자리잡고 있는 폭력의 세계와 연관되어 있는 부패구조가 있었기 때문이다.

결국 결론적으로 정치부패는 검찰권이라는 외부의 힘을 통해서만 척결할 수 밖에 없다는 사실 및 그럼에도 불구하고 검찰권의 행사는 정치부패의 구조적 유착구조 그 자체를 깨트릴 수는 없었다는 한계가 있기 때문에 정치권의 '더럽히는 행위'와 검찰의 '청소 행위'가 반복될 수 밖에 없었다는 것이다.

또한 이러한 사실은 일본에만 고유한 현상이 아니라 정치와 검찰의 관계에서 볼 때 세계 어느나라에서도 똑같이 반복되는 현상이기도 하다.

둘째로 검찰수사와 정치의 관계이다.

일본의 경우 의원내각제 정부형태를 취하고 있기 때문에 검찰 수사로 집권내각이 붕괴하는 경우가 있었다. ① 지멘스 사건에서의 야마모토 내각 ② 데이진 사건에서의 사이토 내각 ③ 쇼텐 사건에서의 아시다 내각 ④ 조선의욕사건에서의 요시다 내각 ⑤ 리쿠르트 사건에서 다케시다 내각이 퇴진했다. 유의해야 할 것은 검찰수사가 결코 내각의 붕괴를 의도한 것이 아니고 오히려 수사의 책임자들이 검찰권의 자기통제를 유난히 강조하고 있다는 점이다.²⁶⁾

이는 지극히 타당한 견해로서 국민이 선택한 정부를 검찰권만으로 무너지게 하는 것은 국민의 정부 선택권을 배제하는 결과가 되어 검찰팻쇼의 위험이 있기 때문이다.

또한 검찰의 수사가 선거와 여론에 영향을 주어 당사자는 물론 정당의 지배구조에 영향을 줌은 물론이다. 그러나 이러한 원칙이 꼭 지켜지는 것은 아니다. 다나카 전총리는 록히드 사건으로 자신의 정치경력에 치명적 타격을 입었으나 자신의 선거구에서 압도적 표차로 당선됨은 물론, 재판을 받고 있는 상태에서도 계속 절대적 영향력을 행사하여, 이른바 「다나카 지배」를 실현시켰다. 다음으로 정치가 검찰수사에 영향을 미칠 수 있는 가장 강력한 수단으로 법무장관의 지휘권발동이 있다.

26) 가와이 노부타로, 앞의 책 p23이하

일본 검찰사상 조선의옥 사건에서 단 한차례 행사된 사실밖에 없고, 이는 결국 여론에 악영향을 미쳐 내각이 퇴진하는 결과를 가져왔다. 그 이후 일본의 역대법무장관은 이를 행사하는 것 자체를 금기시하고 있다. 그 이유는 이 규정의 입법취지가 행정의 의회에 대하여 책임을 지는 책임정치의 원리 및 검찰권 독립성 담보요청을 조화하기위한 것으로서²⁷⁾ 지휘권 발동자체가 검찰의 독립성을 해칠우려가 많기 때문에 이를 자제하는 것이 바람직하기때문이다.

그 외에 이른바 중요한 사건에 관한 처분 청훈규정, 국회의원 체포허락 청구제도 등도 검찰권 행사의 통제방안이다.

그러나 결국 검찰과 정치의 가장 이상적인 형태는 서로 상대의 고유영역을 인정하고 상호 침범하지 않은 것이다. 정치는 검찰의 준사법적 성격을 존중하여 수사에 간섭해서는 안되며, 결코 검찰을 정치권력의 도구로 인식하여서는 아니된다. 마찬가지로 검찰도 정치에 어떤 영향을 주려는 '의도적' 수사를 하여서는 아니된다. 검찰을 외과의사에 비유하여 '암의 환부를 잘라낼뿐이지 정치를 잘하게하려고 생각해서는 안된다'는 가와이(河井信太郎) 검사의 견해나²⁸⁾, 사회의 도량을 청소할뿐이지 맑은 물이 흐르게 할 수 없다'는 요시나가(吉永祐介)검사총장의 견해²⁹⁾도 이러한 취지로 이해된다.

다음은 검찰 수사의 성공과 실패의 요인에 관한 것이다.

의옥사건 수사결과 자료를 검토하여 보면, 검찰이 정치권 수사에 성공하기위한 요건은 크게 수사주체의 의지, 자질과 능력이나 지휘관의 역할과 책임등 검찰내부의 요인과 집권층의 분렬 내지 갈등이나 국민과 언론의 지지 및 법의 한계등 상황적 요인 두가지로 나눌 수 있다고 본다.

즉 데이진 사건의 경우처럼 수사검사의 자질이나 능력 또는 팀워크의 부재등으로 수사가 실패한 경우가 있는가하면 지멘스 사건이나 쇼덴사건, 록히드 사건처럼 우수한 수사 인력과 지휘관의 탁월한 리더십으로 수사에 성공한 사례도 있다.

그러나 세상의 다른 일들처럼 검찰의 수사도 수사당시의 정치 상황등 외부적 요인에 의하여 그 성패가 결정되기도 한다. 무엇보다 일본의 경우 집권층의 분렬 내지 갈등이 수사의 성패에 큰 영향을 주고 있음을 특히 유념할 필요가 있다. 즉 정치권력의 분렬이라는 약체화 현상이 검찰에는 오히려 수사의 성공이라는 큰 기회를 주고 있는 셈이다.

예컨대 지멘스 사건에서는 다이쇼 데모크라시라는 좋은 정치상황외에 육,해군의

27) 이토 시게키, 대검찰청 역, 검찰청법 축조해설 p 81.

28) 毎日新聞, 1968. 6. 26. 인터뷰내용

29) 高尾義彦, 東京地檢特捜部 p 1.

갈등이라는 좋은 조건이 있었고 쇼텐 사건의 경우 GHQ 내부의 GS와 G2의 대립, 록히드 사건의 경우 미키총리와 반미키 세력내지 다나카파의 대립등은 모두 검찰수사를 성공으로 이끈 요인이라 할 수 있다.

마지막으로 국민과 언론의 지지여부가 중요한 것임은 사가와규빈 사건의 경우를 예로 들지 않더라도 너무나 당연하다.

덧붙여 강조하고 싶은 것은 일본검찰이 우리검찰이나 다른나라 검찰에 비하여 특별한 자질이나 능력을 가지고 있는 것이 결코 아니라는 점이다.

어느 나라를 막론하고 세계의 모든 검사들은 공통된 이성에 기초하고 있다는 것이 나의 확신이다. 즉 어느 국가의 검찰이나 이른바 형사법적 정의를 실현하려는 검찰정신에 있어 다른 검찰에 비하여 훨씬 투철하다고는 결코 말할 수 없다. 또한 각국의 검찰은 제도적 차이에도 불구하고 실제 검찰의 운영에 있어서는 '공통된 현상'을 띠고 있는 것이 현실이다. 가장 전형적인 예로 독일은 기소법정주의를 채택하고 극히 예외적으로 기소편의주의를 채택하고 있음에 반하여 우리나라는 원칙으로 기소편의주의를 채택하는등 상이한 제도를 취하고 있음에도 불구하고 기소편의주의의 행사에 의한 불기소 점유율은 양국간에 비슷하다는 것이다.³⁰⁾

이 말은 기소법정주의를 채택했다고 하여 검찰이 그것에 엄격히 기속되어 재량권을 행사하지 못하는 것도 아니며 기소편의주의를 채택했다고 하여 이성을 망각한 채 함부로 재량권을 남용하고 있지 않다는 증거이다. 즉 어떠한 제도도 인간 이성의 영역외에 존재하는 것이 결코 아니라는 점을 깊이 인식할 필요가 있다.

특히 우리나라와 일본은 양국 검찰 모두 명예와 치욕의 역사를 공유하고 있다. 또한 정치권 수사의 불공정성, 형평성 시비등으로 곤욕을 치른 경험등을 가지고 있다. 다만 일본 검찰이 형사소송법상 경찰에 비하여 보충적 수사권을 가졌음에도 명실공히 범죄수사, 특히 정치권 비리수사에 관한한 일본최강의 수사기관임을 자부하고 있음에 반하여 우리나라의 경우 제도상으로는 경찰에 대한 수사지휘권과 기소독점권을 가진 최고 수사기관임에도 불구하고 그 권한에 걸맞는 위상을 찾지 못하고 있다.

따라서 이미 서론에서 제기하였던 우리검찰의 위상문제, 특히 국민으로부터의 불신문제는 우선 제도의 문제가 아니라 검찰 정신에 대한 검찰구성원 각자의 내부적 자각에 의하여 풀어야한다고 생각한다.

또 한가지 유념해야할 점은 검찰의 위상문제가 정부형태와 정치상황과도 깊은 관계가 있음을 전제로 하고 있다는 사실이다.

이미 지적한바와 같이 일본은 내각제의 정부형태를 취하여 책임정치를 실현하고

30) 상세한 것은 김원치, 한독검찰제도 비교연구, 해외파견검사연구논문집(제14집) 1983. 참조.

있기 때문에 내각의 총리나 구성원인 대신이 비리에 연관이 있을 경우 이는 바로 내각의 존폐 문제와 직결되게 되어 있다. 이것은 거꾸로 수사의 주체인 검찰의 위상을 강화시키는 요인이 된다. 뿐만 아니라 내각제 정부형태는 대통령제에 비하여 정권이 빈번히 교체되기 때문에 정치의 검찰지배 현상이 느슨하여 검찰이 상대적인 독립성을 확보할 수 있었다고 생각한다.

물론 1955년 이후 이른바 보수정권인 자민당의 일당지배가 38년간이나 지속되었고 또한 그것이 정치권의 부정부패의 중요한 원인임은 이미 설명한 바와 같으나 자민당의 안정정권이 바로 정치권력의 검찰지배현상으로는 이어지지 않는 점이다.

그런데 우리나라의 경우 대통령제 정부형태를 취하여왔고 또한 유신체제나 12.12 및 5.18등 역사의 굴절과정을 겪으면서 이른바 권위주의 체제에 의하여 정치의 검찰지배현상이 두드러졌다. 또한 우리나라의 경우 일본에서와 같은 검찰수사의 상황적 요인으로 집권층의 분열등 내각책임제하에서의 정권의 붕괴로 이어질만한 요소가 없었다.

결국 우리 검찰은 법상·제도상 막강한 수사권한을 가졌음에도 불구하고 현실의 정치권력이라는 힘앞에 무력한 모습을 드러낼 수밖에 없었던 것이다. 제도는 결코 현실을 지배하는 만능의 장치가 아님을 실증한 셈이다. 어떠한 정치와의 관계에서 검찰의 이러한 약체화 현상은 바로 국민의 검찰에 대한 신뢰상실로 이어져, 최근에 있던 실로 높은 평가를 받을만한 일부 수사결과에도 불구하고, 옛날의 원죄(原罪) 때문에 아직까지도 우리 검찰은 일반국민이나 언론으로부터 호의적인 대접을 못받고 있는 것이다.

제4. 결론 : 일본검찰과의 비교를 통해서 본 우리 검찰업무의 개선방향 -

이상의 일본검찰의 운영상황을 통하여 본 검찰과 정치의 관계는 본질적으로 두 가지 문제로 집약된다. 하나는 검찰권 행사의 독립성을 어떻게 확보할 것이냐의 문제이고 또 하나는 거꾸로 검찰권의 남용을 어떻게 통제하고 견제할 것이냐 하는 것이다. 이러한 두가지 본질적 문제의 해결을 전제로 하여 마지막으로 수사의 효율성을 어떻게 극대화할 것인가라는 방안이 강구되어야 할 것이다.

우선 검찰의 정치적 중립성 확보방안은 지금까지 식상하리만치 무수히 논의되어 온 주제이다. 법무 검찰 자체의 개혁안만 하더라도 여러 가지 의견이 망라되어있

다. 2001. 10. 법무부의 검찰혁신 방안은 검찰 인사의 객관화를 위한 제도적 장치 강화, 구속승인제도 전면 폐지, 상명하복 규정의 개선등을 내용으로 하고 있다. 또한 대검찰청에서 마련한 2003. 2.의 검찰개혁안에 의하면 법무부장관의 검찰총장에 대한 수사지휘권 폐지, 구체적 사건에 대한 서면지휘제도, 검찰인사위원회의 심의기구 격상등을 내용으로 하고 있다.

이상의 안에 대하여는 현재 법안으로 성립되어있는 것도 있고 아직까지 논의되고 있는 내용도 있으나 결국 내용의 핵심은 결국 검찰인사제도의 개선과 법무장관 지휘권의 제한으로 크게 요약할 수 있을 것이다.³¹⁾³²⁾³³⁾

다음으로 검찰권 남용에 대한 통제방안으로 ① 검찰의 부당한 공소제기에 대한 통제와 ② 검찰의 자의적인 불기소 처분에 대한 통제방안등이 검토되고 있다.

①의 방안에 대하여는 궁극적으로 법원의 판결에 의한 통제 내지 공소권 남용이론등 사법부의 판단에 맡길 수 밖에 없고 ②의 방안에 대하여는 현재 시행중인 검찰 항고심사회제도의외에 재정신청 제도의 전면확대, 기소유예 요건의 세분화 및 견제 장치 정비등 방안등³⁴⁾이 주장되고 있다.

마지막으로 검찰수사의 실효성을 확보하기위한 방안으로 특별수사부서의 기구와 기능에 대한 재편 논의도 있는데 이는 검찰력의 낭비를 지양하기위하여 특별수사부서의 편제와 기능을 재정비해야한다는 주장이다. 이렇게 함으로써 사법경찰이 단속하기 어려운 정치부패사범과 같은 구조적 비리, 화이트칼라 범죄, 수사기관의 유착가능성이 많은 조직 범죄등에 선택적, 집중적인 검찰력을 집중시켜야한다는 것이다.³⁵⁾

이상의 여러 가지 개혁안에 대한 상세한 내용과 평가는 지면의 제약으로 생략하기로 한다. 다만 강조하고 싶은 것은 지금까지의 필자의 실무경험에서 보아 이른바 소프트웨어의 개혁이 아닌 하드웨어만의 개혁은 아무런 의미가 없다는 점이다.

예컨대 과거 정치권력의 검찰인사에 대한 관여형태를 보면 제도의 개혁만으로는 한계가 있음을 쉽게 알 수 있다.

일본의 경우 과거 검찰인사에서 공안파나 특수파등 이름으로 검찰내의 파벌이 인사에 영향을 준 사례가 있었으나 우리나라의 경우처럼 어떤 정치적 배경이나 지

31) 한국형사정책 연구원, 바람직한 검찰개혁의 방향 p 24, 25.

32) 앞의 책 p 28.

33) 하태훈, 검찰권인사, 조직상 독립권 확보방안, 형사정책 14권 1호(2002) p 21.

34) 이완규, 검사의 지위에 관한 연구 p 403이하

35) 김종구, 형사사법개혁론 p 531이하

연등에 의하여 결정되는 사례는 그리 많지 않았다. 우리의 경우 특정지역의 대통령이 정치권력을 장악하고, 그 출신지역 검찰인사를 검찰총장으로 임명하고, 그 지역의 검찰인사가 주요한 포스트를 장악하여 싹쓸이하는 망국적 관행을 개혁할 수 없다면 제도개혁은 하나의 허구에 불과하다.

그런가하면, 과거 정치권력이 검찰개혁의 명분으로, 검사장급 고위직 인사를 하면서 능력이나 자질에 대한 하등의 평가없이 후배기수 전원을 먼저 승진시켜 앞의 기수전원을 그 후배기수의 밑에 두는 방식으로 사직을 강요한 경우가 있었는데, 이것은 개혁이 아니라 개혁의 이름을 빌린 폭거에 불과하다. 즉 개혁의 정체성을 도외시한채 정치권력등 외부세력에 의하여 검찰조직이 인위적으로 교체된다면, 이는 검찰의 정치에의 예속을 심화시킬뿐이다.

지금까지 정치인의 부정부패사범에 대한 제도적 장치는 수도없이 많다. 부패방지 위원회의 설치, 정치자금규제, 공직비리수사처 설치 도입 검토, 기타 각종의 정치권자정노력등 그 어느것도 정치권의 비리를 막지는 못했다. 제삼 강조하거니와 제도개혁은 근본적인 처방이 아니다. 복부비만을 치료하기위하여 막바로 지방제거수술을 하고, 복통이 있을 때에 무조건 개복수술로 대처하려는 처방이야말로 가장 잘못된 대응방법이다.

따라서 제도개혁보다는 잘못된 관행과 의식의 개혁, 특히 검찰정신을 실현하기위한 검찰구성원 각자의 의지와 용기, 검찰권의 정체성에 대한 통치권자를 비롯한 정치권력의 법치주의적 자각, 검찰의 자기통제실현등이 올바른 개혁이다.

예컨대 검찰인사의 정실과 연고주의 관행배제, 정치부패사범에 대한 형벌의 엄격한 집행, 사면 복권제도의 남용방지등 보다 현실적인 대안이 앞으로 더욱 활발히 논의되어야 한다고 생각한다.

마지막으로 우리의 형사사법체계 전반에 대한 깊은 성찰을 촉구하고 싶다.

적어도 검찰제도를 비롯한 형사사법체계의 개혁은 한나라의 형사사법체계 전반에 대한 변화를 의미하므로 이는 신중에 신중을 기해야한다. 최근 논의되고 있는 개혁안들은 한마디로 영미식의 제도를 모델로 하고 있고, 피의자 또는 피고인과의 인권보장을 주된 내용으로 하고 있다. 이러한 개혁안의 취지는 그도안 우리가 소홀했던 분야에 대한 반성에서 제기된 것으로 마땅히 존중되어야한다고 생각한다.

다만 우리나라 형사법체계가 기본적으로 대륙식의 형사법체계를 기본 골격으로 하고 있을 뿐 아니라 가사 영미법의 장점을 선택적으로 도입할 필요가 있다하더라도 형사소송법의 두가지 이념 즉 실체적 진실의 발견과 인권보장의 조화를 이루는 방향에서 신중히 검토되어야 한다고 생각한다. 즉 실체적 진실이 반드시 민주적 절차에 의하여 규명되어야하듯이 민주적 절차가 거꾸로 사안의 진상을 규명하는데 부

정적 역할을 해서는 안된다. 특히 정치권 비리 수사는 그 특성상 은밀한 방식으로 이루어져 근본적으로 또한 지금의 재판현실상 공개주의 방식으로는 거의 진실을 밝히기 어렵다는 점이다.

이러한 의미에서 최근 검찰에 불어닥친 이른바 개혁이라는 이름의 쓰나미 현상은 무척 검찰을 당혹스럽게 하고 있다고 생각한다. 특히 현재 검토되고 있는 새로운 제도들은 이른바 '길거리의 범죄'가 아닌 국민이 검찰에 크게 기대하는 영역인 권력비리나 뇌물범죄등 바로 이 논문이 다루고 있는 범죄들, 소위 합법의 가면을 쓴 '신사들의 범죄'³⁶⁾에 무척 취약하다는 점을 다시한번 강조하는 것으로 결론을 맺고싶다.

36) 松尾浩也, 現代檢察論, 法學セミナー 増刊, 現代の 檢察 p8

松尾浩也교수는 이 논문에서 「일국의 범죄대책의 성과는 가로(街路)의 안전(安全)-살인, 상해, 강도, 강간등의 위협으로부터 지켜야할 것」 외에 '청결한 신사들'-합법의 가면을 쓴 도금범죄(鍍金犯罪, gilded crime)에 의하여 사회의 이익이 훼손되어서는 안되는 것을 기준으로 하더라도 틀리지는 않는다」고 하면서 「도금범죄는 경제적 사회적으로 유용한 제활동과 얽혀 함께 행해지기 때문에 그것을 적절하게 처리하기 어려운 곤란이 있지만 냉정한 법률가로서의 검찰관의 활약이 기대된다」고 쓰고 있다.