연구총서 19-BB-01

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

고위공직자범죄수사처에 관한 연구

Research on the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials

박준휘, 김영중, 한상훈, 정한중, 최유진, 문준영

한국형사정책연구원

머리말

2020년은 형사사법의 역사에 있어서 기념비적인 해입니다. 지난 2019년 말 큰 진통을 거쳐 국민의 여망이었던 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」이 국회 본회의에서 통과되었고, 얼마 되지 않은 금년 1월에는 검찰과 경찰의 수사권을 조정하고 수평적인 관계를 주요 골자로 하는 「형사소송법 일부개정법률안」과 「검찰청법 일부개정법률안」도 국회의 문턱을 넘었습니다. 금년에는 이 두 법률이 시행되면서 건국 이후 수십 년 동안 검찰의 독점권한이었던 기소권의 일부를 나누어 갖는 공수처가 설치될 것이고, 아울러 경찰과 검찰은 수평적 관계 설정을 통해 지휘관계에서 상호 협력적 견제관계로 바뀌게 될 것입니다.

이러한 변화는 검찰개혁과 부패문제 해결에 대한 국민적 열망에서 나온 것입니다. 검찰은 개혁되어야 하고, 고위공직자의 부패문제는 척결되어야 하는 것인가라는 물음에 대해 지난 1990년대 중반부터 국민들은 지지를 보내왔습니다. 이러한 요청에 응답하기 위해 정치권에서 공수처 설치 등이 주장되었으나 매번 국회에 제출된 법안은 임기에 막혀 폐기되기 일쑤였습니다. 하지만 전임 대통령의 탄핵과 일련의 사건 및 논란들은 국민 대다수의 동의를 바탕으로 공수처 설치와 수사권 조정을 가져왔습니다.

본 연구는 공수처 설립의 타당성과 바람직한 공수처의 설립방향을 제시하는데 있습니다. 기존 연구와 달리 행정학적 관점에서 공수처 설립의 타당성을 분석하였으며, OECD 국가 내에서 기소권 분점과 부패방지기구의 설치방식, 기존 제도 등에 대한 분석을 진행하였습니다. 공수처 설립과 관련된 다양한 쟁점들을 검토하였으며, 국회에 계류되어 있던 법안에 대해 입법론적 평가를 하였습니다. 연구의 목적이 달성되었는지에 대한 판단은 이 보고서를 읽은 독자의 몫이지만 저희 연구진은 여러 측면에서 공수처의 설립을 통해 부패방지 및 검찰권을 견제하는 것은 타당하다고 결론지었습니다. 다만 민주주의 원칙에 입각한 공수처 운영이 필요하다고 보았으며, 그와 관련한 후속 연구가 진행될 필요가 있습니다.

연세대 한상훈 교수, 한국외대 정한중 교수, 부산대 문준영 교수, 이화여대 최유진

교수 등 집필을 맡아주신 외부연구진 분들과 김영중 부연구위원, 소병도 조사연구원 등 내부연구진, 그리고 연구에 있어서 지원을 아끼지 않으신 원장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다. 이 보고서가 앞으로 출범할 공수처의 밑거름이 될 수 있기를 바랍니다.

2019년 12월

연구진을 대표하여

연구위원 박 준 휘

목 차

국문요약 ····· 1

제1장 박준휘

서 론 ····· 15

제1절 연구의 배경 ····· 17

제2절 연구의 내용 및 방법 ····· 20

제2장 박준휘·김영중·문준영·소병도

검찰조직과 검찰권 ····· 23

제1절 검찰조직 개관 ····· 25

1. 각 검찰청 ····· 25
2. 인사 및 자격 ····· 26
3. 검사의 역할 ····· 30
4. 검사 및 검찰공무원 정원 ····· 34

제2절 검찰조직의 주요 부서 변동 경과 ····· 45

1. 각 검찰청별 주요 부 설치 경과 ····· 45
2. 대검찰청 ····· 49
3. 서울중앙지방검찰청 ····· 55

제3절 검찰권의 행사 ····· 65

1. 검찰권의 의의 ····· 65
2. 수사지휘 ····· 67
3. 영장청구권과 공판청구 ····· 68

4. 공무원 직무관련 범죄 적발과 처리 ····· 73
5. 검찰권 행사의 한계 ····· 90

제3장 박준휘·정한중
새로운 제도의 모색 ····· 95

제1절 특별검사제와 특별감찰관제 ····· 97
1. 미국의 특별검사 ····· 97
2. 한국의 특별검사제도 ····· 109
3. 특별감찰관제도 ····· 114
4. 소결 ····· 117
제2절 공수처 논의 ····· 119
1. 개관 ····· 119
2. 공수처의 필요성 ····· 120
3. 헌법적 정당성과 기능중첩 ····· 122
4. 독립성·중립성 확보 ····· 124
5. 공수처의 권한 ····· 125
제3절 공수처에 대한 일반인 인식 ····· 126
1. 조사의 의의 ····· 126
2. 조사결과의 분석 ····· 128

제4장 최유진
조직이론 관점에서 본 공수처 ····· 135

제1절 서론 ····· 137
제2절 공공조직 개편(governmental reorganization)에 대한 이론적 검토 ····· 139
1. 공공조직개편의 개념과 목적 ····· 139

2. 조직개편에 대한 이론적 접근방법 ····· 142
3. 주인-대리인 이론 측면에서의 조직개편 논의 ····· 146
4. 협력적 거버넌스 관점에서의 조직개편 논의 ····· 150
제3절 공수처 설립에 대한 조직개편 논의의 적용 ····· 151
1. 조직개편 배경과 개요 ····· 151
2. 공수처 설립에 대한 대리인 이론 및 협력적 거버넌스 이론의 적용 ··· 155
제4절 소결 ····· 165

제5장 김영중
공수처와 유사한 해외 사례 - OECD 국가를 중심으로 - ···· 169

제1절 개관 ····· 171
제2절 수사권과 기소권을 보유한 사례 ····· 174
1. 영국 ····· 174
2. 노르웨이 ····· 179
3. 뉴질랜드 ····· 183
4. 스페인 ····· 186
5. 헝가리 ····· 189
6. 네덜란드 ····· 193
제3절 수사권만을 보유한 사례 ····· 193
1. 아일랜드 ····· 193
2. 라트비아 ····· 196
3. 체코 공화국 ····· 199
4. 벨기에 ····· 199
제4절 기소권만을 보유한 사례 ····· 200
제5절 기타 권한이 부여된 사례 ····· 201
1. 폴란드 ····· 201
2. 호주 ····· 204
제6절 시사점 ····· 210

제6장 문준영
검찰개혁론의 귀결이자 미래로서의 공수처: 한국적 맥락과 비교법적 의미 ····· 213

제1절 서론 ····· 215

제2절 검찰개혁과 공수처 도입론의 전개 ····· 216

1. 민주화 이후 검찰개혁론의 전개 ····· 216
2. 공수처 설치법안과 그 변화 ····· 220
3. 검찰개혁, 공수처, 특검제의 상호 관련 ····· 229

제3절 공수처와 검찰개혁에 관한 논점 검토 ····· 233

1. 고위공직자 부패척결 임무와 연관된 공수처의 특별한 의미 ····· 234
2. 공수처의 독립성과 헌법적 문제 ····· 243
3. 고도의 독립성에 따른 강한 책임성 확보 ····· 251
4. 공수처의 내부관계와 공수처의 상징적 위상의 뒷받침 ····· 258
5. 공수처와 검찰개혁 ····· 262

제4절 유럽과 대만의 검찰연계형 반부패기구와 검찰제도의 시사점 ··· 267

1. 유럽 검찰의 독립성(자율성)과 반부패 특별검찰기구 ····· 268
2. 대만의 염정서 시행 경험과 검찰개혁 입법 ····· 283

제5절 소결 ····· 303

제7장 한상훈
공수처의 설립방향 ····· 307

제1절 개관 ····· 309

제2절 수사대상 및 대상범죄 ····· 313

1. 수사대상 공직자 ····· 313
2. 대상범죄 ····· 317

제3절 정치적 중립성과 공정성 ····· 323

1. 공수처의 소속 ····· 324
2 공수처 처장의 임명방식 ····· 327

3. 공수처 차장의 임명방식 ····· 332
4. 공수처 검사와 수사관의 신분보장 ····· 332
5. 내부 조직체계 ····· 336
6. 신분보장 ····· 338
7. 임명의 자격제한 ····· 339
8. 퇴임후 활동제한 ····· 341
9. 예산독립 ····· 343
제4절 권한의 견제와 균형 ····· 344
1. 공수처의 기소권 허용 여부 ····· 344
2. 공수처 내부의 권한 조정 ····· 350
3. 공수처 검사의 이의제기 ····· 353
4. 검찰, 경찰과의 관계 ····· 354
5. 재정신청 제도 ····· 359
6. 기소심의위원회의 운영방식 ····· 362
7. 국민의 알 권리 ····· 363
제5절 소결 ····· 365

제8장 박준휘·한상훈·문준영·최유진·김영중
결 론 ····· 369

제1절 공수처 설립의 타당성 ····· 371
제2절 공수처의 독립성 보장 ····· 373
제3절 공수처의 대상범죄와 고위공직자의 범위 ····· 375
제4절 공수처의 권한 ····· 377

참고문헌 ····· 379
Abstract ····· 399
부 록 ····· 411

표 차례

[표 2-1] 검사정원법상 검사정원 ····· 35
[표 2-2] 연도별 검사 수(1985~2018) ····· 36
[표 2-3] 주요 검찰청별 검사 정원 ····· 37
[표 2-4] 전체 검찰청별 검사 정원 ····· 39
[표 2-5] 연도별 검찰공무원 정원(1985~2018) ····· 41
[표 2-6] 연도별 국가직공무원 대비 검찰공무원 비율(2005~2018) ····· 43
[표 2-7] 검찰청별 연도별 공무원 정원(1985~2018) ····· 44
[표 2-8] 각 검찰청별 연도별 주요 부 설치 경과(1985~2018) ····· 46
[표 2-9] 서울중앙지방검찰청 연도별 주요부 설치 경과(1985~2018) ····· 56
[표 2-10] 서울중앙지방검찰청 연도별 특별수사부 설치 경과(1985~2018) ····· 58
[표 2-11] 서울중앙지방검찰청 연도별 형사부 설치 경과(1985~2018) ····· 61
[표 2-12] 서울중앙지방검찰청 공안부 및 공공형사수사부 설치 경과(1985~2018) ····· 63
[표 2-13] 각국 검찰의 수사·기소권 비교 ····· 66
[표 2-14] 구속·불구속 구공판 건수(1998~2018) ····· 69
[표 2-15] 구속영장 연도별 기각·발부 현황(1998~2018) ····· 71
[표 2-16] 구속수사 승인대상자 및 승인건수(1984~1994) ····· 76
[표 2-17] 구속수사 승인대상자 및 승인건수(1995~2000) ····· 77
[표 2-18] 공무원의 직무관련 범죄의 접수·처리 현황(1984~2018) ····· 78
[표 2-19] 공무원 부정부패 사범 단속실적(1993~2018) ····· 82
[표 2-20] 공직자 비리 단속 실적(1993~2018) ····· 85
[표 2-21] 선출직 공무원 단속 현황(1993~2018) ····· 88
[표 2-22] 3급 이상 공무원의 직무관련 범죄 피의자 현황 ····· 89
[표 3-1] 개별사안 특별검사법안 및 특별검사(1999~2018) ····· 110
[표 3-2] 인구사회학적 요인별 공수처 찬반 ····· 129
[표 3-3] 인구사회학적 요인별 자치경찰제 찬반 ····· 130
[표 3-4] 정치적 및 신뢰 요인별 공수처 찬반 ····· 132
[표 3-5] 정치적 및 신뢰 요인별 자치경찰제 찬반 ····· 134
[표 4-1] 정부조직개편의 목적과 동기 ····· 141

[표 4-2] 조직설계원리 비교: 분화의 원리와 통합의 원리 ····· 143
[표 4-3] 백혜련의원 안 vs. 권은희의원 안 ····· 153
[표 5-1] 중대부정수사처 역대 처장 ····· 175
[표 6-1] 역대 국회에서 공수처 및 상설특검제 법안 발의·입법청원 현황 ····· 221

그림 차례

[그림 2-1] 공무원의 직무관련 범죄의 처리 현황(1984~2018) ····· 79
[그림 2-2] 공무원의 직무관련 범죄의 기소·불기소의 비율(1984~2018) ····· 81
[그림 2-3] 직무관련 공무원 범죄의 불기소 사유의 비율 추이 ····· 81
[그림 2-4] 공무원 부정부패 사범 단속 현황(1993~2018) ····· 84
[그림 2-5] 공직자 비리 단속실적(1993~2018) ····· 87
[그림 4-1] 공공조직에서의 주인-대리인 이론 ····· 148
[그림 4-2] 현행 조직 구조 ····· 154
[그림 4-3] 공수처 설치 후 조직구조 ····· 155
[그림 7-1] 검찰, 경찰, 공수처의 기능과 상호 견제 도해 ····· 326
[그림 7-2] 종래 검찰의 내부구조 ····· 352
[그림 7-3] 공수처 내부의 권한분립 안 ····· 352

국문요약

1. 연구 목적

고위공직자에 대한 범죄(비리)를 조사하는 독립기관(이하 '공수처')의 설치에 대한 설립에 대한 논의는 검찰개혁의 일환으로 지난 1990년대 초반부터 계속되어 왔다. 구체적으로 지난 1996년 11월에 참여연대에서 「부패방지법안」을 마련하여 고위공직자에 대한 비리를 전담하는 기관의 설치를 주장하였고, 같은 해 12월 류재건의원 등 80명이 국회에 고위공직자비리조사처의 설치에 관한 내용이 포함된 법안을 최초로 제출한 것이 시작이었다. 가장 최근인 2019년에는 백혜련의원, 권은희의원 등이 각각 공수처 관련 법률안을 제출하였으며, 이를 포함하여 20대 국회에 제출된 공수처 관련 법률안만 10여개에 이른다. 이렇듯 최근까지 약 25년 동안 20여 개의 법안이 마련되어 논의를 거쳤으며, 2019년 12월 30일 드디어 국회 본회의에서 공수처 설치 법률안이 통과되었다.

국회를 통과한 법률안은 백혜련의원 안을 기준으로 하여 윤소하의원이 발의한 것이다. 이 수정안에서는 공수처에 판사, 검사, 경무관급 경찰의 부패·직무범죄에 대해 수사 및 기소권을 부여하였으며, 후보추천위원회의 의결요건 강화, 수사처 검사의 자격요건 추가, 인사위원회의 구성 및 임기 명시, 검사 정원 확대, 수사처 수사관에 대한 청렴성 및 도덕성 요건 추가, 타 수사기관의 고위공직자범죄 등 인지의 경우 통보의무 등의 내용이 추가되었다.[1)]

이 연구는 국회에서 공수처 설치법안이 통과되기 전에 공수처에 관한 논의가 한창 진행 중일 때 기획되었고, 연구도 그 기간 동안 이루어졌다. 법률안이 국회를 통과하였다는 것은 큰 의미가 있으나 본 연구는 법률안에 따른 공수처의 운영과 관련하여 제기될 수 있는 쟁점들을 분석하여 제도의 안착에 기여하고 실제 제도 시행상의 시행착오를 줄이기 위한 자료가 될 수 있으리라 기대한다.

---

1) 의안번호 제2020029호(2019.12.24.)

2. 연구 방법

본 연구는 문헌연구와 설문조사, 해외사례, 학제적 연구 등의 연구를 진행하였다. 우선 문헌은 공수처 논의가 시작된 후부터 현재까지 발간된 문헌과 법률안의 내용을 분석하였다. 해외사례는 OECD 회원국들과 그 밖에 기존에 연구가 비교적 진행되지 않은 국가를 중심으로 분석을 진행하였으며, 분석자료로 각국의 기관 홈페이지에 게재된 자료, OECD에서 발간된 보고서, 기타 관련 해외 문헌을 사용하였다.

학제적 연구로는 기존의 연구와는 달리 행정학적 관점에 따른 분석을 진행하였다. 특히 공수처의 설립을 조직이론적 관점에서 분석하였다.

마지막으로 공수처 설립에 대한 일반국민들의 의식조사를 진행하였다. 이를 통해 현재 국민들이 공수처의 설립에 대해 가지고 있는 시각을 확인하려고 하였다.

3. 검찰권의 행사와 새로운 제도의 모색

미국에서도 예산과 수사의 장기화로 인하여 특별검사제도에 대한 비판과 함께 상설기구의 도입이 논의되고 있다. 다만, 특별검사의 임명에 있어서 정치성, 일반 사건에 비해 수사가 과도하고 권한의 범위가 광범위해 질 수 있다는 비판 등으로 도입되지 못하고 있다. 또한, 특별감찰관제도는 조사권만 가진 특별기구로 상설기구라 하여도 부패예방과 부패범죄의 수사에 한계가 있다.

공수처에 대한 일반인 대상 인식 조사 결과 찬성이 반대보다 높게 나왔고, 자치경찰제에 대한 설문조사 결과와 비교해 볼 때도 찬성비율이 월등히 높았다. 남녀 성별로 나누어 보면 남성과 여성의 찬성율은 차이가 없었으나, 반대의견은 남성이 여성보다 다소 높게 나왔다. 지역별로는 광주, 전라, 제주 지역이 대구, 경북지역보다 찬성의견이 높게 나왔으며, 연령별로는 30-39세, 19-20세, 40-49세 모두 70%를 상회하는 것으로 나타났다. 경찰에 대한 신뢰율은 공수처 지지에 영향을 미치지 않으나, 검찰에 대한 신뢰율은 공수처 지지에 유의미한 요인이 되는 것으로 나타났다. 기관에 대한 신뢰율은 경찰, 법원, 검찰 순으로 높게 나타났다.

4. 조직이론의 관점에서 본 공수처

지금까지의 공수처 설립 논의는 주로 법학적 관점에 치중되어 있고, 행정학 특히 조직론에 기반한 논의는 별로 이루어지지 않았다. 하지만 공공조직개편의 맥락에서 공수처 도입을 살펴볼 수 있다. 공수처 도입은 검사를 포함한 고위공직자부패를 효과적으로 해결하고자 하는 반부패조직의 신설이며, 기존 검찰과의 권한 조정 등을 포함하는 조직개편으로 이해할 수 있기 때문이다. 공수처가 여야의 정치적 공방 한가운데 있지만, 공수처 설립을 통한 조직개편의 목적은 공직부패척결과 검찰권력 견제이다. 따라서 조직개편의 맥락에서 공수처 설립을 통해 이러한 목적을 달성할 수 있는지 조직설계에 있어 고려할 점은 무엇인지에 대해 논의하는 것은 의미있는 일이라 생각된다. 이를 위해, 행정학에서 논의된 공공조직개편에 관한 일반적 이론들을 살펴보고, 신공공관리론의 이론적 기초인 주인-대리인(principal-agent)이론과 협력적 거버넌스(collaborative governance) 접근에 기반하여 공수처 설치 논의를 검토하였다.

공수처는 부패범죄 수사 및 기소에 대한 전문성 확보와 동시에 정부 조직 사이의 견제와 균형을 확보하기 위해 설치되는 기관이라는 측면에서 문화적 조직설계로 볼 수 있으며,[2] 조직개편 유형 중 독립기관의 신설로 볼 수 있다. 고위공직자들의 부패를 관할하는 상시적이고 독립적인 수사기관인 공수처의 설치는 정부정책에서 정치를 제거하고자 하는 의도와 일치한다고 볼 수 있기 때문이다. 공직자부패수사와 기소를 검찰에 위임한 현 제도에서는 주인-대리인관계가 성립되는데, 이는 국민(위임자)-정치인(대리인), 정치인(위임자)-검찰(대리인)의 연속적 상호관계로 설명할 수 있다. 주인-대리인 관점에서 본다면, 검찰이 그동안 보여준 권한 남용과 내부 비리 등은 도덕적 해이로 설명할 수 있으며, 이는 정보비대칭과 이해관계 불일치에서 오는 결과로 이해할 수 있다. 따라서 문제를 개선하기 위해서는 정보비대칭과 이해관계 불일치를 해소하기 위한 방안을 살펴볼 필요가 있으므로, 두 공수처 법안이 이론에서 제시한 개선방안(다수의 대리인 고용, 걸러내기, 감시 강화)에 해당하는지 검토하고, 고려해야 할 점들에 대해 논의하였다. 또한 부패에 대한 효과적 대응을 위해서는 조직별 분절적 대응으로는 불충분하며 협력적 거버넌스적 접근이 필요함을 논의하였다.

---

2) 문명재, “정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제”, 한국공공관리학보 제23권 제4호, 한국공공관리학회, 2009, 27쪽.

5. 해외 사례 분석 결과

현재 설립을 추진 중인 공수처와 유사한 해외 사례를 OECD(경제협력개발기구) 중심으로 고찰하였다. 현재 설립 중인 공수처는 고위공직자의 부패범죄를 수사하고 기소할 권한을 가지는 기관이므로 대상은 OECD내에서 일부 국가에서 설립하여 운영 중인 반부패 기관으로 한정하였다.

한편 OECD는 자체적으로 반부패기관을 설립하는 때에는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다고 보고 있다.

첫째, 반부패기관은 부패범죄의 수사와 기소, 부패의 방지, 반부패 교육 및 경각심 고취, 기관간 협조, 감시와 연구 등을 주요 기능으로 하여야 한다.

둘째, 부패는 여러 영역에서 다양한 형태로 발생하므로 부패 관련 법률, 금융, 경제, 회계 등 전문지식과 기술을 갖춘 전문가로 이루어진 기관에서 다루어야 한다는 것이다.

셋째, 법률적 근거, 기관의 소속, 기관임원 임명방식, 예산 및 회계 등에서 독립성과 자율성을 갖추어야 한다. 독립성은 반부패 기관에게 적절하고 효율적인 기능수행을 위해 반드시 필요한 성질이다.

넷째, 기관의 운영이 민주적이어야 하며, 책임과 투명성을 갖추어야 한다.

다섯째, 적절한 자산과 수단 그리고 전문성을 갖추기 위한 훈련이 필요하다.

여섯째, 정보교환과 수사의 효율성 확보를 위한 기관간의 협조가 필요하다.

일곱째, 국제적인 협조와 네트워킹이 필요하다.

여덟째, 반부패기관들의 활동을 종합해야 한다.

선택된 국가들에 설치된 반부패 기관은 부여된 권한과 역할을 중심으로 구분하고 각 기관의 설치 경위와 소속, 기관장 등 임원 임명방법, 관할 범죄, 권한 등을 순차적으로 고찰하여 공수처 설립에 있어서 참고자료로 제시하고자 하였다.

다만 자료접근의 한계로 인하여 접근이 가능한 OECD내 일부국가로 조사범위를 한정하였다. 다만 미국, 일본, 독일 등은 고찰된 문헌이 다수 있으므로 특별히 조사에서 제외하였다.

조사결과 영국의 중대부정수사처, 노르웨이의 경제·환경범죄 수사·기소청, 뉴질랜드의 중대부정수사처, 스페인의 부패·조직범죄 특별검찰청, 헝가리의 중앙검찰수사

청, 네덜란드의 국립검찰청이 OECD국가 내에서 부패범죄에 대한 수사 및 기소권을 동시에 가지는 기관을 설치하여 운영하고 있으며, OECD국가 외에서는 루마니아의 국립반부패국이 이러한 성격의 기관을 두고 있었다.

OECD 내에서 수사권만을 보유한 반부패기관으로는 아일랜드의 가르다경제범죄부, 체코공화국의 부패 및 금융범죄 방지부서, 벨기에의 중앙부패조사청 등을 들 수 있다.

기소권만을 보유한 반부패기관으로는 오스트리아의 연방 부패행위 예방 및 방지청, 경제범죄 및 부패행위를 소추하기 위한 중앙검찰청이 있었다.

마지막으로 부패범죄에 대한 수사뿐만 아니라 예방 및 교육기능을 포함한 다기능을 수행하는 반부패기관으로는 폴란드의 중앙부패방지국, 호주 뉴사우스웨일즈의 독립부패방지위원회 등이 있었다.

기관의 소속을 기준으로 분류하면 법무부 산하에 설치된 경우는 영국의 중대부정수사처, 뉴질랜드의 중대부정수사처, 네덜란드의 국립검찰청 등이 있었으며, 경찰청 산하에 설치된 경우는 노르웨이의 경제·환경범죄 수사·기소청, 아일랜드의 가르다경제범죄부, 체코 공화국의 금융범죄방지부서, 벨기에의 중앙부패조사청이 있었다.

검찰청 산하에 설치된 경우는 스페인의 부패·조직범죄 특별검찰청, 헝가리의 중앙검찰수사청, 루마니아의 국립반부패국, 오스트리아의 연방 부패행위 예방 및 방지청, 같은 국가의 경제범죄 및 부패행위를 소추하기 위한 중앙검찰청이 있었다.

그 밖에 총리실 산하에 설치된 기관으로는 폴란드의 중앙부패방지국이 있으며, 호주의 독립부패방지위원회는 정부로부터 독립하여 운영되고 있었다.

이와 같은 OECD 내 국가들의 반부패범죄 수사기관 운영사례를 종합하여 살펴보면 다음과 같이 결론을 내릴 수 있다.

첫째, 수사권과 기소권이 결합된 형태가 비교적 다수를 차지하고, 오히려 수사권 또는 기소권 둘 중 하나만을 가진 기관은 찾아보기 힘들다는 점이다. 기관의 설립목적이나 경위를 살펴보아도 부패방지의 전문성과 효율성을 확보하기 위해서 다른 기관과의 협조 하에 수사와 기소를 동시에 진행하는 여러 사례를 찾아볼 수 있었다.

둘째, 기관의 소속이 어디에 있든지 그 권한을 행사하고 부패범죄를 조사함에 있어서 상위기관을 포함한 외부기관으로부터 독립성이 보장된다는 점이다. 독립성은 기관

장의 임기를 보장하여 준다거나 특정한 사건에 대한 개입을 법률에서 미리 차단함으로써 보장되는 경우도 있었고, 독립하여 사건을 조사한다는 규정을 법률에서 직접 두는 경우도 있었다.

셋째, 검찰 산하에 기관을 두는 경우에는 경찰의 부패행위 또는 위법행위에 대한 감시를 그 목적으로 하는 국가도 있었다. 즉 기관간의 부패행위를 방지하고 서로 간에 견제를 위한 목적으로 반부패기관이 설치된 사례도 발견할 수 있었다.

넷째, 특정한 사람 즉 판사, 경찰, 검찰 등 법집행기관 공무원을 포함한 고위공무원을 대상으로 하는 범죄를 관할하는 경우나 범죄를 한정하여 두는 경우 등 인적인 제한이나 대상 사건에 있어서 제한을 두는 경우가 다수를 차지하고 있었다.

6. 검찰개혁론의 귀결이자 미래로서의 공수처

공수처 설치는 우리나라에서 그동안 진행된 검찰개혁론의 한 귀결이다. 공수처 도입론은 1990년대 후반 특검제의 아이디어를 부패척결 영역에 적용한 형태로 등장하여 그 후 공수처 도입론 상설특검제 도입론이 한동안 쌍두마차가 되어 권력형 범죄척결, 검찰의 정치적 중립성 확보, 특수수사 분야에서의 경쟁체계 도입이란 개혁의제를 이끌었다. 1990년 후반~2000년대 사안별 특검제 시행의 경험 축적, 상설특검제의 효과적 형태에 대한 모색, 검찰개혁의 초점에 관한 시민사회의 인식전환을 거치면서 강대한 검찰권에 대한 통제, 독점적인 검찰권의 분산을 위한 유력한 수단으로서 공수처의 독자적 가치와 의미가 점차 강화되는 방향으로 흘러왔다.

최근 검찰개혁의 초점이 '검찰분권화'로 이동한 것이 부당하지 않다고는 해도, 당초 공수처에 부여된 부패척결과 검찰개혁의 두 목표는 균등하게 고려되어야 하며, 공수처가 다름 아닌 고위공직자 부패범죄를 타격 대상으로 삼고 있다는 일차적 의미를 놓쳐서는 안 될 것이다. 공수처가 상대해야 할 자들이 권력자들이라는 점이 공수처에 '강한' 독립성이 인정되어야 할 이유와 필요성을 '강하게' 뒷받침한다. 공수처 제도는 단지 부패척결 영역에서 작동하는 형사정책적 기능에 그치지 않고 권력에 대한 감시·통제 장치로서 민주주의와 법치주의를 수호하고 권력의 공공성과 도덕성의 타락을 방지하는 중요한 정치적 기능도 가진다. 권력 통제라는 측면에서 접근할 때 공수처에

대한 국회의 감시·통제에 그치지 않고 공수처를 국민과 연결할 필요성과 가능성도 새롭게 인식될 수 있다.

공수처에는 '특검의 진정한 상설화'라는 의미가 부여되고 있다고 해도, 공수처는 특검과 달리 상시적인 조직과 인력을 갖추고 능동적으로 고위공직자 범죄 수사에 임한다. 이 점으로 인하여 공수처의 합헌성 논쟁에는 과거 특검제 합헌성 논쟁에서는 없던 새로운 차원이 생겼다. 민주적 정당성과 책임정치 원리, 권력분립 원칙과 관련하여 상설의 독립행정기관인 공수처에 대한 합헌성 논증의 벽이 더 높아지는 것으로 보이기 때문이다. 독립행정기관의 설치 가능성에 관한 헌법적 논의에서 제시되고 있는 '업무의 비전형성'과 '업무의 중립성' 요건 중에서 '업무의 비전형성'이 문제 될 수 있다. '이익의 충돌 회피'와 함께 '공수처가 고위공직자 부패범죄 수사만을 담당한다'는 업무특징과 그에 따라 요구되는 고도의 중립성·독립성 등을 고려하면, 공수처의 고유 업무는 행정부 내의 계층적 질서 내에서 수행되기에 적합한 전통적, 전형적인 검찰 업무와는 달리 평가될 여지가 있다.

물론 이것으로 업무의 비전형성이 문제없이 논증된다고 보는 데는 이견이 있을 수 있다. 헌법적 문제를 고려할 때 고도의 독립성에 따라 높아지는 책임성을 확보하는 것이 중요하다. 확대된 재정신청제도(법원의 심사를 매개로 한 책임성 확보), 일부 범죄를 제외한 기소권 제한과 검찰에의 사건 이송(검찰의 심사를 매개로 한 책임성 확보) 등에 의해 공수처의 활동과 의사결정에 대한 외부적 통제 수준이 통상의 검찰에 대한 것보다 높은 수준으로 설정되어 있다. 여기에 국회에 대한 설명책임이 유의미하게 이행될 수 있다면, 위헌 문제가 생길 가능성도 작아질 것이다. 공수처장의 국회 출석 보고·답변 의무 자체는 독립성에 따른 책임성 확보 수단으로서 중요한 의미가 있지만, 공수처 업무의 성격을 고려할 때 형식에 그치거나 정치적 영향을 미칠 가능성이 있다는 점에서 한계와 문제점이 있다. 따라서 국회에 대한 보고·답변 의무가 독립성과 책임성의 조화를 해치지 않도록 국회와 공수처 양자의 지혜와 노력이 필요하다. 이와 함께 과거의 공수처 법안에서 채택되었던 공수처장의 국회에 대한 연차보고제도를 되살려서 적절한 내용으로 제도화한다면 국회(나아가 국회를 매개로 한 국민)에 대한 설명책임을 또 다른 차원에서 구현되는 방안이 될 수 있을 것이다. 공수처 내부에 외부전문가가 참여하여 공수처의 운영을 감시·평가하는 기제를 마련하는 것도 공수처

운영의 투명성과 객관성을 높이고, 간접적으로 책임성을 담보하는 방안이 될 수 있다.

공수처가 검찰개혁의 유력한 수단으로 주목받은 것은 최근의 검찰개혁 논의가 검찰권 분산, 검찰권 통제를 개혁의 핵심으로 인식하고 있기 때문이다. 검찰분권화의 관점에서는 공수처 설치는 분명 개혁과제의 부분적인 실현에 해당한다. 그러나 공수처가 성공적으로 작동하는 경우 검찰분권화 개혁론에서 그 중요도가 낮아진 검찰중립화 개혁과제가 재조명받게 될 가능성이 있다. 공수처에는 중립성, 객관성, 공정성, 독립성(부당한 간섭으로부터의 자유)을 견지하고 흔들림 없이 정의와 진실을 추구하는 이상적인 검찰의 역할이 기대되고 그 현실화를 뒷받침하는 여러 장치가 담겨 있다. 그런 점에서 공수처는 개혁된 검찰의 모델이 될 수 있으며, 그 모습과 친화성이 있는 검찰중립화 개혁과제와 관련된 논의를 촉진할 가능성이 있다. 물론 공수처와 검찰이 상호 경쟁과 협력을 통해 좋은 실적을 내고 검찰이 점차 국민의 신뢰를 회복해 나가는 것이 전제되어야 한다.

외국의 반부패전문기구 중 공수처와 유사한 예가 없다는 지적은 타당하지만, 특정한 고위공직자의 비리·부패를 취급하는 점에 초점을 맞추면 맥락은 달라도 특정 고위공직자를 특별한 사법제도를 통해 처리하는 제도를 가진 국가가 없지 않고, 고위공직자의 부패 척결이 다른 나라의 반부패기구에서도 중요하게 다뤄진다는 점에서 외국사례와 비교되는 공수처의 차별성과 함께 공통된 문제의식을 적극적으로 인식할 필요가 있다.

간과하지 말아야 할 점은 공수처 제도 자체가 기존의 검찰이 담당하는 반부패수사 영역과 기능을 존중하고 있다는 것이다. 만약 공수처에 해외의 반부패 법집행기구처럼 공적·사적 부문에 걸치는 광범위한 관할권과 권한을 부여하려 했다면, 제도설계의 관점과 내용이 완전히 달라졌을 것이고, 결코 현재와 같은 무소속의, 검찰청·경찰청과 조직적·인적으로 단절된 기구의 형태가 되지 않았을 것이다. 현재의 공수처 제도는 일반검찰의 역할과 권한을 존중하는 한편, 검찰이 담당하였을 때 중립성 시비에 휘말릴 위험과 부담이 있는 권력형 비리·부패 사건에 한정하여 검찰 외부의 독립수사기구가 검찰 대신 사건을 취급할 수 있는 옵션을 마련한 것이다. 해외 반부패기구, 특히 이른바 선진국의 반부패 법집행기구의 제도적 설계가 기성의 제도를 존중하고 있다고 한다면, 공수처 제도에도 그러한 생각이 담겨 있다. 해외 사례와의 비교에서 중시되어

야 할 것은, 한국적 문제 상황에 대한 진단과 처방의 결과인 공수처 속에서 한국사회의 고유한 맥락과 문제의식이 부패와의 투쟁이란 국제사회의 조류와 합류하고 있으며, 거기에는 민주주의, 법의 지배, 공정과 정의의 수호를 위한 반부패역량의 강화와 그에 수반된 사법제도의 정비라는 공통된 과제가 놓여 있다는 것이다.

주목할 점은, 부패와의 투쟁이 국제사회의 공동과제로 대두하면서 반부패기구에 대해서뿐만 아니라 사법제도에 대해서도 국제적 기준이 정립되고 각국의 제도에 대한 평가 기준으로 작용하고 있다는 것이다. 유럽연합의 부패에 관한 형사법 협약, 유럽이사회 각료회의 권고(2000)19(형사사법체계에서 검사의 역할), 유럽이사회 의회총회 권고(2003)1604(법치주의에 따라 규율되는 민주사회에서 검찰) 등 국제규범과 기준은 각국 검찰제도의 다양성을 포괄하면서 검찰·검사의 독립성(자율성) 및 책임성의 구현을 위한 방향과 기준을 제시하고 있으며, 부분적으로 제도개정을 추동하는 외적 요인으로 작동하고 있다. 공수처와 유럽에서 일반적으로 나타나는 전문화된 검찰조직 형태의 반부패기구를 비교할 때는, 기구의 소속이나 권한에 대한 표면적 관찰에 그치지 않고 유럽의 국제적 기준 및 비교 대상 국가의 검찰제도의 특징을 함께 검토해야 한다. 그러할 때 관찰되는 우리나라 검찰의 현상과 유럽적 기준 사이의 격차는 앞으로의 검찰개혁의 방향에 대하여 시사하는 바가 크다. 아시아 국가 중 우리와 비슷한 정치사적 경험과 대륙법계 사법제도를 가진 대만은 우리와 거의 같은 문제 상황과 문제의식에서 출발하여 반부패기구를 설치하고 유럽의 최근 경향에 접근하는 방향으로 검찰개혁을 추진하고 있다. 법무부장관의 구체적 사건에 대한 지휘감독권 폐지, 검찰인사위원회의 구성과 권한, 외부인사가 참여하는 검사직무평정제도, 서면지휘제도 및 이의제기의 처리방법, 각급 검찰청 단위의 검사회의 운영, 검찰인사위원회·검사직무평정위원회의 구성과 대표선출 방법 등은 우리나라에서도 앞으로 제기, 검토될 수 있는 아이디어와 입법 모델을 제공한다.

7. 공수처 설립방향

공수처의 구체적 설치방안과 관련하여 본장에서는 백혜련의원의 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」과 윤소하의원의 수정안, 권은희의원의 「고위공

직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안」, 그리고 참여연대의 법안(2017년)과 법무검찰개혁위원회의 법안(2017년)을 비교 검토해 보았다. 이 중 윤소하의원의 수정안은 백혜련의원의 안을 기준으로 하여 수정한 것으로 백혜련·윤소하의원 안으로 하여 검토하였다. 각 법안은 공수처의 소속, 수사대상 및 대상범죄, 정치적 중립성과 공정성, 권한의 견제와 균형이라는 쟁점으로 나누어 상세히 살펴보았다.

먼저, 공수처의 소속과 관련하여, 공수처의 독립성과 정치적 중립성을 강조하는 점에서 4개의 법안은 대동소이하다. 실질적 권력분립의 관점에서 보면 공수처는 어느 행정부의 소속으로 할 필요는 없고, 오히려 국민의 기본권과 국가기능의 청렴, 공정성 확보를 위해 넓은 의미의 행정부서로 공수처를 위치시키는 것이 민주주의의 원칙에 부합된다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 공수처에 대하여는 대통령, 국회, 법원이 공수처장의 임명에 관여하고, 이후에도 예산, 징계, 탄핵, 재정신청에 대한 결정 등의 방법으로 공수처의 직무행사가 오남용될 경우에 이를 바로 잡기 위하여 관여할 수 있는 여지가 보장되어 있다. 윤소하의원 수정안에서는 대통령이나 대통령 비서실이 공수처의 수사나 기소에 공식적으로나 비공식적으로 관여하는 것을 금지하는 선언적인 규정을 두고 있다. 이를 위반했을 경우 처벌규정은 없지만 관여사실이 인정될 경우에는 징계사항이 되거나, 직권남용이 될 가능성이 있을 것으로 보인다.

일반사건에 대한 수사를 담당하는 경찰, 이에 대한 기소와 공소유지를 맡게 되는 검찰, 그리고 고위공직자에 대한 수사와 기소를 담당하는 공수처가 상호간에 견제와 균형을 이룰 때 우리나라의 부정부패를 근절되고 수사기관의 공정성도 확보될 수 있을 것이다.

다음으로, 공수처의 수사대상이 되는 고위공직자의 범위에 대해서는 4개의 법안에서 차이점을 발견할 수 있다. 논란이 되는 부분은 고위공직자가 퇴임한 후에도 공수처의 수사대상이 되도록 할 것인지, 어느 기간 동안 가능하게 할 것인지 하는 점이다. 양극단에 있는 것은 백혜련의원 안과 권은희의원 안이다. 백혜련의원 안은 퇴직후에 제한 없이 공수처의 수사대상이 되도록 하였고, 권은희의원 안에 의하면 퇴직 후에는 공수처의 수사대상이 되지 않는다. 그런데, 현직 공직자로만 제한하면, 공수처의 수사 중 전격사임과 수리의 경우 공수처의 수사권에 허점이 발생한다. 따라서 퇴임 후 2~3년 정도까지는 수사권을 인정하는 것이 적절해 보인다. 물론 이 경우에도 제한기

간이 도래하기 전에 공수처가 당해 퇴직공무원에 대하여 공소를 제기하면 공소를 유지하는 동안은 공수처의 관할이 된다고 규정하는 것이 적절할 것이다.

공수처의 수사대상범죄를 어느 정도로 할 것인지는 공수처의 역할과 기능, 그리고 규모와 밀접한 관련이 있다. 권은희의원 안은 가장 좁은 범위에서 공수처의 수사대상을 규정하고 있고, 참여연대와 법무검찰개혁위원회 안이 가장 넓은 수사범위를 허용하고 있다.

백혜련의원 안은 기본적으로 「형법」 제122조 직무유기, 제123조 직권남용, 제124조 불법체포, 불법감금, 제125조 폭행, 가혹행위, 제126조 피의사실공표, 제127조 공무상 비밀의 누설, 제128조 선거방해, 제129조 수뢰, 사전수뢰, 제130조 제삼자뇌물제공, 제131조 수뢰후부정처사, 사후수뢰, 제132조 알선수뢰, 제133조 뇌물공여등, 제141조 공용서류 등의 무효, 공용물의 파괴, 제355조 횡령, 배임, 제356조 업무상의 횡령과 배임, 제357조 배임수증재, 제359조 미수범을 기본으로 하고, 「특정범죄 가중처벌등에 관한 법률」, 「정치자금법」, 「변호사법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「국가정보원법」 등의 위반행위를 포괄하고 있다.

권은희의원 안은 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」을 추가하였지만, 공무원의 직권남용 등의 범죄는 제외하여 부패범죄로 한정하고 있다.

법무검찰개혁위원회 안은 백혜련의원 안에 더하여 공문서위조 등 문서에 관한 죄, 강요, 공갈, 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조 수재 등의 죄, 제7조 알선수재의 죄, 제8조 사금융 알선 등의 죄, 제9조 저축 관련 부당행위의 죄 등을 포함하고 있다. 참여연대 안은 「공직선거법」의 많은 범죄를 공수처의 수사대상범죄로 규정하여 숫자상으로 가장 넓은 범위를 인정한다.

수사대상범죄는 공수처의 권한, 위치, 규모 등과 밀접한 관련이 있는바, 공수처의 주요 설립 목적이 부패방지에 있는 만큼 「공직선거법」상의 범죄를 제외하고 부패방지로 한정하는 것이 타당하다고 본다.[3)]

다만, 공수처가 검경의 수사권, 공소권을 견제하고 직무범죄의 엄정한 수사를 가능하게 하려는 것임을 고려할 때, 「형법」 제122조부터 제133조까지의 죄(직무유기, 직권

---

3) 한상훈, "공수처, 어떻게 설치할 것인가", 공수처 어떻게 설치할 것인가 토론회 자료집, 박지원·박주민·여영국의원실, 2019.7.10., 31쪽.

남용, 불법체포·감금, 폭행·가혹행위, 피의사실공표, 뇌물죄)는 포함하는 것이 바람직해 보인다. 특히, 피의사실공표죄는 최근 여러 사건에서 문제가 되고 검찰도 자체 개선방안을 밝히고 있지만, 이러한 방안이 실현되기 위해서는 피의사실공표에 대한 엄정하고 공정한 집행이 필요하다고 할 것이다.

공수처의 중립성과 공정성을 위해서는 공수처장의 임명방식이 중요하다. 공수처장의 임명절차에 관하여는 많은 논의가 있었다. 백혜련의원 안처럼 야당에 거부권을 부여하는 것도 고려해 볼 만하다. 이를 통해 공수처장의 정치적 중립성이 더 보장될 수 있을 것이다. 다만, 야당에서 계속 거부권을 행사할 경우에 대비하여 거부권 행사에 있어서 일정한 한계조항을 두는 것이 바람직할 것으로 보인다.[4)]

공수처장, 차장을 3년마다 다시 뽑아야 한다는 것은 시간적·물리적 측면에서 낭비가 될 수 있고, 또 인선에 있어서도 어려움이 있을 것으로 보인다. 또 3년 후의 미래도 보장되지 않는 측면도 있다. 따라서 공수처장의 임기는 4년 정도로 하고 중임을 허용하는 방식으로 하되 정년을 70세로 둔다면 독립성과 중립성이 강화될 것이라 생각된다.[5)]

권한의 견제와 균형을 어떻게 이루고, 공수처의 권한을 어떻게 규정할 것인가와 관련하여, 공수처에 기소권을 부여할 것인지는 첨예한 쟁점이다. 현행 법상 수사권은 경찰과 검찰이 모두 갖고 있으나, 검찰은 수사지휘권을 갖고 있고, 추가하여 영장청구권과 기소권은 검찰에 독점되어 있다. 공수처의 본질적인 기능은 이렇게 검찰에 독점되어 있는 영장청구권과 기소권을 분산하여 견제와 균형의 원리를 회복하려는 것이다. 그러므로, 공수처에 영장청구권과 기소권을 부여하여야 한다. 검찰청 검사의 기소독점주의의 폐해가 심각하기 때문에, 기소다원주의를 지향하는 검찰개혁의 일환으로 공수처에 기소권을 부여하는 것은 필수적이다. 공수처에 기소권을 부여하지 않으면 그것은 공수처가 아니고 특별경찰에 다름아니고 검찰개혁에 전혀 기여하지 못할 것이다. 오히려 검찰권의 분산이 아니라 검찰권을 강화와 독점이 강화되어 검찰개혁에 역행하는 결과가 될 뿐이다.

공수처 내부의 견제와 균형을 위하여, 수사와 기소의 분리라는 기능적 권력분립의 원칙은 공수처 내부에서도 실현되어야 할 것으로 본다. 따라서 공수처의 내부부서는

---

4) 한상훈, “공수처, 어떻게 설치할 것인가”, 36쪽.
5) 한상훈, “공수처, 어떻게 설치할 것인가”, 36쪽.

수사부와 공소부로 나누고, 수사부는 기소에는 관여하지 않는 수사관과 그 부서장으로 구성하는 것이 바람직할 것이다. 영국의 중대부정수사처(SFO)가 이러한 방식으로 내부의 권한분립을 이루고 있다.

이렇게 수사관으로 구성된 수사부는 검사와 독립하여 수사를 진행하고, 단지 영장청구와 기소에만 검사가 관여하도록 함으로써, 인권과 적법절차가 보장되고, 공수처의 권한남용이나 무리한 수사와 기소는 줄어들 수 있을 것이다.

서 론

박 준 휘

제1장

서 론

제1절 | 연구의 배경

공직자의 부정부패는 국민의 정부에 대한 신뢰를 훼손하고 공공부문의 투명성과 책임성을 약화시키는 중요한 원인이 되고 있음.

고위공직자의 직무 관련 부정부패를 독립된 위치에서 엄정수사하고 판사, 검사, 경무관급 이상 경찰에 대해서는 기소할 수 있는 기관인 고위공직자범죄수사처를 설치하여 고위공직자의 범죄 및 비리행위를 감시하고 이를 척결함으로써 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이려는 것임(윤소하의원 등 156인 발의, 의안번호 제2020029호「고위공직자범죄수사처설치 및 운영에 관한 법률안」에 대한 수정안 제안이유).

2019년 12월 30일 고위공직자에 대한 범죄를 수사하고 기소하는 독립 수사기구인 고위공직자범죄수사처를 설치하고 운영하는 것을 내용으로 하는 법률이 국회 본회의를 통과하였다. 드디어 국민의 염원이었던 검찰개혁에 큰 한 걸음을 디디게 되었고, 아울러 국제사회에서 요구하는 부패범죄에 대해 독립하여 조사할 수 있는 기관의 출범이 눈앞으로 다가오게 된 것이다.

사실 고위공직자에 대한 범죄(비리)를 조사하는 독립기관(이하 '공수처')의 설치에 대한 논의는 검찰개혁의 일환으로 지난 1990년대 초반부터 계속되어 왔다. 그 시작은 1996년 11월 참여연대에서「부패방지법안」을 마련하여 고위공직자에 대한 비리를 전담하는 기관의 설치를 주장하면서였다. 같은 해 12월에는 류재건의원 등 80명이 국회에 고위공직자비리조사처의 설치에 관한 내용이 포함된 법안을 최초로 제출하여 국회차원에서 논의가 시작되었다. 이후 1999년에는 '대전법조비리사건'을 계기로 정

부차원에서 공수처 신설에 대해 관심을 가지기 시작하였고, 2002년에는 참여연대에서 공수처를 대통령 소속으로 두고 기소권, 수사권, 형집행권까지 부여하는 것을 내용으로 하는 공수처 설치법안을 입법청원하기도 하였다. 그러나 모두 결실을 보지 못하였다. 2004년에는 처음으로 정부 차원에서 기소권을 가지지 않는 공수처의 설립을 추진하였으나 역시 실패하였다. 2012년에는 김동철의원 등이 기소권과 수사권이 부여된 공수처 법안을 발의하였으나 임기만료로 폐기되었다.

박근혜 대통령의 탄핵으로 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 적폐 및 부패 청산을 위한 주요 수단으로서 공수처 설립을 100대 국정과제 중 하나로 선정하였고, 법무부는 '법무·검찰개혁위원회'의 제안 등을 종합하여 정부안을 발표하였다. 이후 국회 사법개혁특별위원회의 논의가 지속적으로 이루어졌으며, 20대 국회에서 제출된 공수처 관련 법률안만 10여개에 달했다.

공수처가 중요한 사회적 이슈로 부각된 것은 역대 정부 모두 권력형 비리에서 자유롭지 못하였기 때문이다. 제1, 2공화국은 3.15.부정선거, 국민방위군 사건, 원조물자 및 적산불하 관련 횡령 등 비리 등이 발생하였으며, 제3, 4공화국에서도 4대의혹사건, 6.8부정선거 등이 대형 비리들이 있었다. 제5공화국에서는 장영자 사건, 국제등부실기업정리 의혹 등이 있었고, 그 후 이어진 정부에서도 항상 권력형 비리 문제가 있었다.

이러한 권력형 비리에 대해 검찰은 중수부나 특수부 등을 활용해 실체적 진실을 발견하기 위해 나름 최선을 다하였으나, 야당, 학계 그리고 진보언론에서는 검찰이 수사권과 기소권을 권력자와 결탁하여 적절히 활용하지 못하였다고 비판해 왔다. 요컨대 검찰은 '몸통은 건드리지 못하고 꼬리만 자른다'라는 비판에서부터 '제 식구 감싸기'라는 비판까지 받는 상황에까지 이르렀고, 그 결과 검찰에 대한 신뢰도는 형사사법기관 중에서 최하위로 남게 되었다.

결국 수사의 신뢰성을 확보하기 위해 검찰의 수사를 대체할 수 있는 특별감찰관제도와 상설특별검사제도까지 박근혜 정부에서 도입하게 되었으나, 제도 도입과 동시에 거의 무력화되는 상황에 이르게 되었다. 문재인 정부는 부패문제의 해결 외에 권력기관 개혁의 한 축인 검찰개혁의 핵심 수단으로서 검경수사권조정과 공수처 설치를 제시하게 되었다. 수사권조정의 경우 법무부·행안부 장관의 합의 이후 사개특위에서 여당과 야당간 시각차가 상당부분 좁혀졌으나, 공수처 문제의 경우 정당간 시각차가

크게 존재하고 있었다.

공수처 설립에 대한 국민들의 기대는 결코 낮지 않았다. 일반인을 대상으로 실시한 설문조사에서 최대 87%의 응답자가 찬성을 하였으며, 2019년 초까지도 응답자의 76.9%가 공수처 설치에 찬성하는 결과가 나왔다.[6] 서울지방변호사를 대상으로 실시한 설문조사에서도 답변자 중 과반수 이상이 찬성에 긍정적인 태도를 보였다.[7] 이렇게 많은 수의 국민들 및 관련 전문가가 지지를 하고 있음에도 불구하고 공수처 설립은 국회의 여건상 불확실한 상황에 있었다.

하지만 2019년 4월 22일 기준 여야 4당이 공수처 설치 법안을 패스트트랙(신속처리안건 지정)으로 처리하기로 합의함에 따라 공수처 설치 자체는 상당 부분 가시적 영역으로 들어오게 되었고, 여당과 일부 야당이 합의하여 국회 본회의에서 처리하기로 합의하자 설치 가능성이 더욱 높아지게 되었다. 2019년 12월 24일에는 윤소하의원이 발의하여 155인의 의원이 찬성한 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안에 대한 수정안」이 국회에 제출되었다. 이 수정안에서는 공수처에 판사, 검사, 경무관급 경찰의 부패·직무범죄에 대해 수사 및 기소권을 부여하였으며, 후보추천위원회의 의결요건 강화, 공수처 검사의 자격요건 추가, 인사위원회의 구성 및 임기 명시, 검사정원 확대, 공수처 수사관에 대한 청렴성 및 도덕성 요건 추가, 타 수사기관의 고위공직자범죄 등 인지의 경우 통보의무 등의 내용이 추가되었다.[8] 그리고 2019년 12월 30일 이 수정안은 국회 본회의에서 재적의원 과반수 이상의 찬성으로 통과되었다.

이 연구는 공수처 설치 법률안이 국회에서 통과되기 전에 기획되었다. 연구목적은 공수처와 관련한 기존의 논의를 정리하고 설립의 타당성 여부를 법학적, 행정학적으로 검토하며, 공수처 운영관련 여러 가지 쟁점들을 정리하여 실제 제도 시행상의 시행착오를 줄이고자 하는데 있다. 이러한 연구를 통해 초기에 제도를 설계하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 기관을 설계하고 운영함에 있어서 발생할 수 있는 세부적인 사항들에 대해서는 다음 연구과제로 남겨두기로 한다.

---

6) 중앙일보, https://news.joins.com/article/23279320(검색일: 2019.12.14.)
7) 리걸타임즈, http://www.legaltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=50005(검색일: 2019.12.14.)
8) 의안번호 제2020029호(2019.12.24.)

제2절 | 연구의 내용 및 방법

지금까지 진행된 공수처에 대한 연구는 법학 중심의 연구가 주된 접근 방법으로 사용되었다. 즉 대체로 제출된 입법안들을 상호비교한 후 연구자가 자신의 논지에 따라 법안에 대한 수정·보완의견을 제시하는 형태가 대다수를 이루고 있었다.[9] 본 연구는 전통적인 법적 접근방법과 함께 행정학의 조직이론을 차용하여 기존 조직이 있는 경우 문제해결을 위해 기존 조직을 확대·강화하는 것이 타당한지 아니면 새로운 조직을 만드는 것이 타당한지에 대해 분석도 함께 진행하였다.

또한 기존 연구는 해외사례에 대한 연구가 단편적인 면이 있었다. 즉 홍콩이나 대만, 말레이시아 등 동남아에 설치된 기구에서 설립의 단초를 찾는 연구가 주를 이루었으며,[10] 미국이나 일본, 독일 등 선진국에는 별도의 기구를 설치하여 운영하지 않는다는 분석도 있었다.[11] 하지만 그 밖의 국가들, 예를 들어 OECD에 속하는 국가들을 대상으로 고위공직자의 비리를 조사하는 기관에 대한 비교 분석을 통해 공수처의 설립과 운용에 있어서 정밀성을 높일 필요가 있다고 생각되었다. 본 연구는 이와 더불어 실제 입법이 되었을 때 예상되는 문제점을 상정하고 이를 어떻게 해결해야 할지에 대한 논의를 포함하여 실제 기관을 운영함에 있어서 문제가 될 수 있는 부분을 미리 확인하고 그에 대한 대안을 제시하려고 하였다.

---

9) 당시까지 제출된 법률안을 검토한 연구로는 김병수. “국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치 방안”, 동아법학 제80호, 동아대학교 법학연구소, 2018, 1-38쪽; 김태우, “고위공직자비리수사처 입법론 검토 -현재 발의된 관련 법안의 합헌성을 중심으로-”, 형사법의 신동향 제54호, 대검찰청, 2017, 65-121쪽; 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구”, 형사정책 제24권 제2호, 한국형사정책학회, 2012, 31-56쪽; 이윤제, “검찰개혁과 고위공직자비리수사처”, 형사법연구 제29권 제1호, 한국형사법학회, 2017, 117-147쪽; 임지봉, “고위공직자비리수사처 법안들에 대한 입법평론”, 입법학연구 제15집 제2호, 한국입법학회, 2018, 44-70쪽; 정우일, “고위공직자비리수사처 설치 방안 검토”, 한국공안행정학회보 제67호, 한국공안행정학회, 2017, 217-240쪽; 조재현, “공직자부패통제방안으로서 특별검사제와 고위공직자비리수사처의 설치에 관한 제언”, 한국부패학회보 제15권 제4호, 한국부패학회, 2010, 147-165쪽; 최영승, “고위공직자범죄수사처 설치에 따른 바람직한 입법방향의 모색”, 형사법연구 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017, 217-252쪽 등.

10) 동남아 지역에 설치된 부패관련 기구를 든 연구로는 김병수, “국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치방안”, 1-38쪽; 김태우, “고위공직자비리수사처 입법론 검토 -현재 발의된 관련 법안의 합헌성을 중심으로-”, 65-121쪽; 정웅석, “고위공직자범죄수사처의 신설에 관한 비판적 고찰”, 형사법의 신동향 제57호, 대검찰청, 2017, 270쪽 이하 등.

11) 정웅석, “검찰개혁의 바람직한 방향”, 형사법의 신동향 제54호, 대검찰청, 2017, 42쪽 이하.

본 연구는 총 8개의 장으로 구성되었다. 제1장은 서론부분으로 연구의 필요성 및 연구방법에 대한 것을 내용으로 하고 있다. 제2장은 공수처 설립 논의에 앞서 개혁의 대상으로서 검찰조직과 검찰권의 행사, 그리고 검찰권 행사의 한계를 기술하였다. 공수처 설립이 검찰개혁의 방안으로서 논의된다는 점을 고려하여 검찰은 어떠한 조직을 이루고 있으며, 조직이 발전되어 온 과정과 함께 검찰권 행사 현황, 한계 등을 입체적으로 고찰하였다.

제3장은 검찰권 행사에 대한 견제의 수단으로 지금까지 시행되어온 제도 중 특별검사제와 특별감찰관제의 도입과정과 시행성과, 문제점 등을 살펴보았다. 아울러 기존에 진행된 공수처에 대한 논의들을 종합하여 분석하고, 공수처에 대한 일반인의 인식조사 결과를 곁들여 공수처 설립의 타당성에 대하여 기술하였다.

제4장에서는 공수처 설립의 타당성을 행정학적 관점에서 검토하였다. 특히 공수처 도입이 검사를 포함한 고위공직자부패를 효과적으로 해결하고자 하는 반부패조직의 신설이며, 기존 검찰과의 권한 조정 등을 포함하는 조직개편이므로 공공조직개편의 맥락에서 분석을 통해 설립 목적 달성 여부, 조직의 설계에 있어서 고려할 점들을 분석하였다.

제5장은 공수처와 유사한 기관으로서 외국의 부패범죄 관련 기관들의 설치 사례를 살펴보았다. 대상 국가의 선정은 OECD에 소속된 국가로서 기존 문헌에서 비교적 소개가 되지 않았던 국가들을 중심으로 관련 기관의 설치경위, 소속, 기관장 임명 및 선출방법, 관할 범죄, 권한 등을 살펴보았다.

제6장에서는 검찰개혁과 공수처를 둘러싼 논의를 현재에 되새겨 보고, 공수처의 설치가 앞으로 검찰개혁과 관련하여 어떠한 효과가 있는지 살펴보았다. 아울러 해외사례 중 동유럽과 대만에서의 사례를 통해 검찰과 공수처와의 관계를 알아보았다.

제7장에서는 국회에서 논의가 진행되었던 주요법안으로 백혜련·윤소하의원의 공수처 설치 및 운영 법률안, 권은희의원 등의 공수처 설치 법률안과 참여연대, 법무검찰개혁위원회의 법률안을 공수처의 소속, 수사대상 및 대상범죄, 정치적 중립성과 공정성, 권한의 견제와 균형이라는 쟁점으로 나누어서 비교 검토하였다.

제8장에서는 제2장부터 제7장까지의 분석을 바탕으로 공수처 설립의 타당성과 설립방향을 주요쟁점별로 나누어 설명하였다.

본 연구는 문헌연구, 해외사례분석, 설문조사 등의 방법론과 함께 학제적 연구라는 접근방법을 취하였다. 우선 문헌은 공수처 논의가 시작된 후부터 현재까지 발간된 문헌과 법률안의 내용을 분석하였다. 이 과정에서 관련 통계자료나 사례 등을 지난 정권별로 분석해 보려 시도하였다.

해외사례는 OECD 회원국들과 그 밖에 기존에 연구가 비교적 진행되지 않은 국가를 중심으로 분석을 진행하였으며, 분석자료로 각국의 기관 홈페이지에 게재된 자료, OECD 발간 보고서, 기타 관련 해외 문헌을 사용하였다.

사회학적 접근방법으로서 설문조사와 행정학 이론을 활용하였다. 갤럽에서 매주 정기적으로 진행하고 있는 국정지지도 조사에 관련 설문문항을 부가하여 기존 설문과는 차별화되는 조금 더 깊은 분석을 진행해보았다. 무엇보다도 행정학의 조직이론을 차용하여 분석을 진행해 보았다. 주인-대리인 이론과 거버넌스적 관점에서 공수처 설립의 타당성을 분석해 보았다.

검찰조직과 검찰권

박준휘·김영중·문준영·소병도

제2장

검찰조직과 검찰권

제1절 | 검찰조직 개관

검찰의 조직은 기본적으로 「검찰청법」에 의하여 법정된다. 동법은 대검찰청·고등검찰청·지방검찰청의 설치, 검사의 인사와 자격, 검사의 직무 등이 규정하고 있고, 「검찰청 사무기구에 관한 규정」은 각 검찰청에 설치되는 부와 과에 대한 사항을 규정하고 있으며, 「검사정원법」은 검사의 정원에 관한 사항을 규정하고 있다. 그리고 「검찰사건사무규칙」은 검사의 사건수사와 경찰에 대한 수사지휘 등을, 「검찰보고사무규칙」은 각급검찰청의 장의 상급검찰청이나 법무부장관에 대한 보고 절차 등을 규정하고 있다.

이하에서는 각 검찰청의 설치와 검사의 인사 및 자격, 직무와 권한 등 검사의 역할, 검찰보고사무에 대하여 살펴보고, 대검찰청·서울고등검찰청·서울중앙지방검찰청의 주요 부 및 과 변동 경과와 검사 및 검찰공무원 정원에 대하여 살펴본다.

1. 각 검찰청

「검찰청법」에 따르면 검찰청은 대검찰청, 고등검찰청, 지방검찰청으로 한다(제2조 제2항). 대검찰청에는 검찰총장(제12조 제1항), 차장검사(제13조 제1항), 대검찰청 검사(제14조), 검찰연구관(제15조 제1항)을 두고, 부(部)와 사무국을 두며, 부와 사무국에 과를 두는데 부·사무국·과의 설치와 분장사무에 관한 사항은 대통령령으로 정한다(제16조 제1항).

고등검찰청에는 고등검찰청 검사장(제17조 제1항), 고등검찰청 차장검사(제18조

제1항), 고등검찰청 검사(제19조 제1항)을 두고, 사무국에 과를 두는데 과의 설치와 분장사무에 관한 사항은 대통령령으로 정한다(제20조 제2항).

지방검찰청에 지방검찰청 검사장(제21조 제1항), 지청에 지청장(제22조 제1항)을 두고, 지방검찰청과 지청에 차장검사(제23조 제1항), 부의 부장검사(제24조 제2항), 검사(제25조)를 둔다. 지방검찰청과 대통령령으로 정하는 지청에 사무국을 두고 사무국에 과를 두는데 과의 설치와 분장사무에 관한 사항은 대통령령으로 정한다(제26조 제1항).

2. 인사 및 자격

가. 인사

「검찰청법」은 법무부장관, 검찰총장 대검찰청 검사급 이상 검사, 감찰담당 검사, 고등검찰청 검사 등의 임용과 검찰인사위원회와 검사 적격심사위원회, 검사의 겸임에 관한 사항을 규정하고 있다.

1) 법무부장관

법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다(제8조). 제8조에 의해 법무부장관이 검찰총장이 아닌 검사에 대한 지휘·감독권을 제한하는 이유는 검찰의 독선을 방지하고, 검찰권은 행정권의 일부이므로 그 행사에 있어 국가 행정의사를 반영시키고, 그 정치적 책임 소재를 분명히 하며, 임기제에 의하여 신분이 보장되는 검찰총장을 완충지대로 하여 행정권 및 정치세력으로부터 검찰의 독립성을 보장하기 위함이라고 할 수 있다.[12)]

2) 검찰총장

검찰총장은 15년 이상 판사, 검사 또는 변호사의 직위에 재직했던 사람, 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 국·공영기업체, 「공공기관의 운영에

12) 이천현, “검찰청법 제8조의 법적문제”, 한양법학 제18집, 한양법학회, 2005, 69-71쪽.

관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람, 변호사 자격이 있는 사람으로서 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직하였던 사람 중에 임명한다(제27조). 임기는 2년으로 하며, 중임할 수 없다(제12조 제3항).

검찰총장의 임기는 국민주권의 원리와 대의제에 기초한 민주적 정당성을 가진 국회가 보장한 것으로 사임할 만한 특별한 사유가 없는 한 지켜져야 할 것이고, 권력분립의 원리에 근거하여 판단할 때 형사사법의 정의를 구현하는 검찰이 정치적 영향력에서 완전히 벗어나게 해야 할 것이며, 이를 실천하기 위한 방법으로 검찰총장의 임기를 대통령의 임기개시와 같이 시작하게 하는 방안이 제시될 수 있다.[13]

법무부장관이 제청할 검찰총장 후보자의 추천을 위하여 법무부에 검찰총장 후보자를 제청할 때마다 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성된 검찰총장후보추천위원회를 두고(제34조의2 제1항 내지 제2항) 후보자를 추천하면 해당 위원회는 해산된 것으로 본다(제34조의2 제8항). 위원장과 위원의 자격은 대검찰청 검사급 이상 검사로 재직하였던 사람으로서 사회적 신망이 높은 사람, 법무부 검찰국장, 법원행정처 차장, 대한변호사협회장, 사단법인 한국법학교수회 회장, 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장, 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 중에서 임명 또는 위촉한다(제34조의2 제3항 내지 제4항). 추천위원회는 법무부장관의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(제34조의2 제5항).

검찰총장후보추천위원회는 검찰총장후보자를 추천함으로써 검찰의 정치적 중립과 독립성을 강화하려는데 취지가 있고 검찰총장 임기제 확립을 통한 정치적 중립을 꾀함과 동시에 법무부장관이 검찰총장을 제청함에 있어서 외부인사의 의견을 반영함으로써 검찰수장으로서 검찰총장의 인사문제가 정치적 영향력에서 벗어나 중립성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.[14]

---

13) 김웅규, “검찰총장의 헌법상 지위”, 미국헌법연구 제17권 제1호, 미국헌법학회, 2006, 132-133쪽.
14) 오정용 외, “의회에 의한 검찰견제유형과 바람직한 검찰권실현을 위한 통제방안”, 법학연구 제52집, 한국법학회, 2013, 246-247쪽.

3) 대검찰청 검사급 이상 검사와 감찰담당 검사

고등검찰청 검사장, 대검찰청 차장검사 등 대검찰청 검사급 이상 검사는 10년 이상 판사, 검사 또는 변호사, 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 국·공영기업체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람, 변호사 자격이 있는 사람으로서 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직하였던 사람 중에서 임용한다(제27조 내지 제28조).

감찰담당 대검찰청 검사는 검찰청 내부 또는 외부를 대상으로 공개모집 절차를 통하여 적격자를 임용한다(제28조의2 제1항). 감찰담당 대검찰청 검사는 10년 이상 판사, 검사 또는 변호사, 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 국·공영기업체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람, 변호사 자격이 있는 사람으로서 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직하였던 사람 중에서 임용한다(제27조; 제28조의2 제2항). 검찰인사위원회는 제1항에 따라 공개모집에 응모한 사람이 임용 적격자인지를 심의하고, 3명 이내의 임용후보자를 선발하여 법무부장관에게 추천한다(제28조의2 제3항). 제3항의 추천을 받은 법무부장관은 검찰총장의 의견을 들어 검찰인사위원회가 추천한 임용후보자 중 1명을 대통령에게 임용 제청한다. 이 경우 임용 당시 검사는 전보의 방법으로 임용 제청하고, 임용 당시 검사가 아닌 사람은 신규 임용의 방법으로 임용 제청한다(제28조의2 제4항). 감찰담당 대검찰청 검사의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다(제28조의2 제5항). 신규 임용의 방법으로 임용된 감찰담당 대검찰청 검사는 연임하지 아니할 때에는 그 임기가 끝나면 당연히 퇴직한다(제28조의4 제1항).

4) 고등검찰청 검사 등

제28조의 고등검찰청 검사장, 대검찰청 차장검사 등 대검찰청 검사급 이상 검사를 제외한 고등검찰청 검사, 지방검찰청과 지청의 차장검사·부장검사 및 지청장은 7년 이상 판사, 검사 또는 변호사, 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 국·공영기업체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람, 변호사 자격이 있는 사람으로서 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직하였던 사람 중에서 임용한다(제27조; 제30조).

5) 검찰인사위원회

검사의 임용, 전보, 그 밖의 인사에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 법무부에 위원장 1명을 포함한 11명의 위원으로 구성된 검찰인사위원회를 둔다(제35조 제1항 내지 제2항). 위원은 검사 3명, 법원행정처장이 추천하는 판사 2명, 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 2명, 사단법인 한국법학교수회 회장과 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장이 각각 1명씩 추천하는 법학교수 2명, 학식과 덕망이 있고 각계 전문분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 2명을 법무부장관이 임명하거나 위촉하되 임기는 1년으로 한다(제35조 제3항).

검찰인사위원회는 검찰인사행정에 관한 기본계획의 수립 및 검찰인사 관계 법령의 개정·폐지에 관한 사항, 검사의 임용·전보의 원칙과 기준에 관한 사항, 검사의 사건평가와 관련하여 무죄사건이나 사회적 이목을 끈 사건으로 위원 3분의 1 이상이 심의를 요청한 사항, 그 밖에 법무부장관이 심의를 요청하는 인사에 관한 사항을 심의한다(제35조 제4항).

검찰인사위원회는 검찰 인사에 있어 외부인사의 개입으로 인사에 대한 투명성을 확보하고, 「검찰인사위원회규정」이 「검찰청법」 제35조 제4항의 사건 평가와 관련하여 검찰인사위원회가 사건평가심의 결과 해당 검사에게 잘못이 있다고 의결하는 경우 법무부장관에게 서면으로 심의결과를 해당 검사의 인사에 반영하도록 건의할 수 있도록 하여(제7조 제3항) 검찰의 인사에 대한 검찰인사위원회의 권한이 보다 확대 되었다고 볼 수 있다.[15)]

6) 검사 적격심사위원회

검찰총장은 제외한 검사에 대하여는 임명 후 7년마다 적격심사를 하는데(제39조 제1항) 심사를 위하여 법무부에 9명의 위원으로 구성된 검사적격심사위원회를 두는데 그 구성은 대법원장이 추천하는 법률전문가 1명, 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 1명, 교육부장관이 추천하는 법학교수 1명, 사법제도에 관하여 학식과 경험을 가진 사람으로서 법무부장관이 위촉하는 사람 2명, 법무부장관이 지명하는 검사 4명으로 법무부장관이 위촉한다(제39조 제2항; 제3항).

---

15) 오정용 외, “의회에 의한 검찰견제유형과 바람직한 검찰권실현을 위한 통제방안”, 247-248쪽.

검사적격심사위원회는 직무수행 능력이 현저히 떨어지는 등 검사로서 정상적인 직무수행이 어렵다고 인정하는 경우에는 재적위원 3분의 2 이상의 의결을 거쳐 법무부장관에게 그 검사의 퇴직을 건의하는데(제39조 제4항), 의결을 하기 전에 해당 검사에게 위원회에 출석하여 충분한 진술을 할 수 있는 기회를 주어야 한다(제39조 제5항). 법무부장관은 제4항에 따른 퇴직 건의가 타당하다고 인정하면 대통령에게 그 검사에 대한 퇴직명령을 제청한다(제39조 제6항). 문언에 따르면 검사의 퇴직명령에 대한 권한은 최종적으로 법무부장관에게 있다.

나. 검사의 겸임 등

「검찰청법」에 따르면 법무부와 그 소속 기관의 직원으로서 검사로 임명될 자격이 있는 사람은 검사를 겸임할 수 있다. 이 경우 그 중 보수가 더 많은 직위의 보수를 받으며, 그 겸직 검사의 수는 검사의 정원에 포함하지 아니한다(제44조). 그러나 검사는 대통령비서실에 파견되거나 대통령비서실의 직위를 겸임할 수 없고 퇴직 후 1년이 지나지 않으면 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없다(제44조의2).

한편 검사는 재직 중에 국회 또는 지방의회의 의원이 되는 일, 정치운동에 관여하는 일, 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 일, 법무부장관의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 일을 할 수 없다(제43조).

3. 검사의 역할

가. 직무

「검찰청법」에 따라 검사의 직급은 검찰총장과 검사로 나누어지고(제6조), 검사는 검찰사무에 관하여 소속 상급자의 지휘·감독에 따르지만(제7조 제1항), 구체적 사건과 관련된 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다(제7조 제2항).

검사는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 소속 검찰청의 관할구역에서 직무를 수행하는데 수사에 필요할 때에는 관할구역이 아닌 곳에서 직무를 수행할 수 있다(제5조). 검사는 공익의 대표자로서 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한

사항, 범죄수사에 관한 사법경찰관리 지휘·감독, 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구, 재판 집행 지휘·감독, 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘·감독, 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항에 대한 직무와 권한이 있고(제4조 제1항), 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다(제4조 제2항).

검사 직무의 위임·이전 및 승계와 관련하여 검찰총장, 각급 검찰청의 검사장 및 지청장은 소속 검사로 하여금 그 권한에 속하는 직무의 일부를 처리하게 할 수 있고(제7조의2 제1항), 소속 검사의 직무를 자신이 처리하거나 다른 검사로 하여금 처리하게 할 수 있다(제7조의2 제2항).

나. 권한

검사는 수사·공판·형집행으로 구성되는 형사절차에서 수사권·수사지휘권·영장청구권·공소제기권·공소유지 및 취소권·형집행권 등의 권한을 가지고 있는데 기소독점주의와 기소편의주의는 검찰의 권한을 강화시킨다.[16] 그 구체적인 내용으로는 검사는 「형사소송법」상 수사권(제195조)과 경찰에 대한 수사지휘권을 가진다(제196조). 경찰도 수사는 가능하지만 모든 수사에 대하여 검사의 지휘를 받는다(제196조 제1항). 피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 사유가 있는 때에는 법원에 구속영장을 청구하여 구속영장을 받아 피의자를 구속할 수 있는데 경찰은 검사에게 신청이 가능할 뿐이다(제201조 제1항). 또한 우리나라는 국가소추주의를 취하고 있는데 공소의 제기는 검사만이 수행할 수 있고(제246조), 사항을 참작하여 공소를 제기하지 않을수도 있으며(제247조) 공소의 취소는 검사가 제1심 판결 선고전까지 할 수 있다(제255조). 또한 법원이 선고한 형벌이 집행은 검찰청 검사가 지휘한다(제460조).

그러나 이러한 검찰의 포괄적 권한을 견제할 수 있는 기관이나 제도는 거의 존재하지 않는데, 이렇게 권한이 집중된 만큼 외압에 흔들리지 않도록 조직의 중립성 및 독립성이 유지되어야한다.[17]

---

16) 이주희, “고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰”, 한양법학 제24권 제3호, 한양법학회, 2013, 287쪽.
17) 이주희, “고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰”, 287-288쪽.

다. 사건의 수사

「검찰사건사무규칙」 제2조에 따르면 지방검찰청 및 지청은 검사가 범죄를 인지한 경우, 검사가 고소·고발 또는 자수를 받은 경우, 검사가 진정인·탄원인 등 민원인이 제출하는 서류가 고소·고발의 요건을 갖추었다고 판단하여 고소·고발사건으로 수리하는 경우, 「형사소송법」의 규정에 의하여 사법경찰관 또는 특별사법경찰관으로부터 사건의 송치를 받은 경우, 다른 검찰청의 검사 또는 군사법원 검찰부 검찰관으로부터 사건의 송치를 받은 경우, 「소년법」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」에 따라 가정법원 또는 지방법원으로부터 사건의 송치를 받은 경우, 「즉결심판에 관한 절차법」에 따라 경찰서장으로부터 사건의 송치 또는 사건기록의 송부를 받은 경우, 불기소사건·기소중지사건·참고인중지사건 또는 공소보류사건을 재기한 경우, 공소를 취소한 사건에 관하여 「형사소송법」 제329조의 규정에 의하여 다시 공소를 제기할 경우, 법원 또는 군사법원의 사건이송결정에 의하여 사건이 대응하는 법원에 계속된 경우, 재심을 청구한 사건에 대하여 「형사소송법」 제435조제1항에 따른 법원의 재심개시결정에 의하여 사건이 대응하는 법원에 계속된 경우, 재정신청한 사건에 대하여 고등법원으로부터 재정결정서를 송부받은 경우, 상급법원에서의 병합·이송·환송 판결에 의하여 사건이 대응하는 법원에 계속된 경우, 관할위반 판결이 선고된 사건에 대하여 다시 공소를 제기하는 경우에는 사건을 수리한다.

검사는 범죄의 혐의 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사해야 한다(「형사소송법」 제195조). 수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는데(「형사소송법」 제196조 제1항) 사법경찰관리는 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야 한다(「형사소송법」 제196조 제3항).

검사의 지휘에 관한 구체적 사항은 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정」에 나타나 있는데 검사는 사법경찰관리에게 구체적 사건의 수사에 관하여 필요한 지휘를 할 수 있는데(동 규정 제3조 제3항), 필요할 때에는 사법경찰관리에게 모든 관계 서류와 증거물을 송부할 것을 지시할 수 있고(동 규정 제5조 제3항), 사건이 복잡하여 설명이 필요한 경우 사법경찰관리에게 대면하여 설명할 것을 요구할 수 있다(동 규정 제5조 제4항). 검사는 사법경찰관리에게 사건에

대한 구체적 지휘를 할 때에는 서면 또는 「형사사법절차 전자화 촉진법」에 따른 형사사법정보시스템을 이용하여 지휘하여야 하지만 천재지변, 긴급한 상황, 이미 수사지휘한 내용을 보완하거나 지휘 내용이 명확한 경우, 수사 현장에서 지휘하는 경우 등 서면 또는 형사사법정보시스템에 의한 지휘가 불가능하거나 필요 없다고 인정되는 경우 등에는 구두나 전화 등 간편한 방식으로 지휘할 수 있다(동 규정 제5조 제1항).

사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 수사를 개시하고(동 규정 제17조 제1항), 사건을 수사할 때 검사의 지휘가 필요하면 검사에게 건의하여 구체적 지휘를 받을 수 있다(동 규정 제4조). 다만 내란의 죄, 외환(外患)의 죄, 국기(國旗)에 관한 죄, 국교(國交)에 관한 죄, 공안을 해하는 죄, 폭발물에 관한 죄, 살인의 죄, 13세 미만 아동 또는 장애인에 대한 성폭력범죄, 「국가보안법」을 위반한 범죄, 각종 선거법을 위반한 범죄, 국회의원 및 지방의회의원, 4급 또는 4급 상당 이상 공무원의 범죄 및 기관장인 5급 또는 5급 상당 이하 공무원의 직무와 관련된 범죄, 피해 규모, 광역성, 연쇄성, 수법 등에 비추어 사회의 이목을 끌만한 범죄, 검찰총장 승인을 얻어 지방검찰청 검사장 또는 지청장이 지정한 범죄의 경우에는 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 즉시 수사를 개시하고 관할 지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 보고하여야 한다(동 규정 제74조). 또한 사법경찰관은 대공·선거(정당 관련 범죄를 포함)·노동·집단행동·출입국·테러 및 이에 준하는 공안 관련 범죄에 대하여 수사를 개시한 때에는 검사에게 지휘를 건의하고 입건 여부에 대한 검사의 의견에 따라야 한다(동 규정 제76조).

라. 검찰보고사무

1) 보고대상

「검찰보고사무규칙」에 따르면 각급검찰청의 장은 법무부소속 공무원·판사 또는 변호사·국회의원 또는 지방의회의원의 범죄, 4급 또는 4급상당 이상 공무원의 범죄 및 5급 또는 5급상당이하 공무원인 기관장의 직무와 관련된 범죄, 주한 미합중국 군대의 구성원·외국인군무원 및 가족이나 초청계약자의 범죄, 외국인의 범죄와 외국인에 대한 범죄 중 국교관계에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사건, 공안사건, 「공직

선거법」 또는 「국민투표법」 위반사건, 정부시책에 중대한 영향을 미칠만한 사건, 특히 사회의 이목을 끌만한 중대한 사건, 「형법」 제123조부터 제125조까지의 범죄 중 재정결정에 의하여 법원의 심판에 부하여진 사건, 범죄수사와 공소유지 또는 검찰정책의 수립·운영에 참고 될 사건에 관하여 검찰사무보고를 하여야 한다(제3조 제1항).

제3조 제1항의 '정부시책에 중대한 영향을 미칠만한 사건'이라 함은 「집회및시위에 관한법률」위반사건, 노동관계법률 위반사건 중 노동정책에 영향을 미칠 중요한 사건, 「수산업법」 위반중 군사분계선 또는 어로한계선 월선조업사건 기타 정부시책의 수행에 지장을 초래하거나 정부시책에 현저히 위배되는 사건을 말하며(제3조 제3항), '특히 사회의 이목을 끌만한 중대한 사건'이라 함은 피의자 또는 피해자의 신분·범행방법·범행결과가 특이 또는 중대하거나 신문·방송등 언론매체에 크게 보도되어 국민의 관심을 집중시킬만한 사건을 말한다(제3조 제4항). 그리고 '범죄수사·공소유지 또는 검찰정책의 수립·운영에 참고 될 사건'은 수사지휘권의 행사에 현저하게 지장을 초래한 사건, 수사 및 공소유지에 있어서 특히 창의를 발휘하거나 연구를 한 결과 좋은 성과를 얻은 사건, 다수 학설·판례 또는 법무부의 법령해석과 상이한 판결이 선고된 사건, 법령의 제정 또는 개폐에 참고 될 사건, 기타 검찰정책의 결정에 참고 될 만한 사건을 말한다(제3조 제5항).

2) 보고절차

보고는 각급검찰청의 장이 상급검찰청의 장과 법무부장관에게 동시에 하여야 하지만 특별한 사유가 있는 때에는 법무부장관에게 보고한 후 상급검찰청의 장에게 보고할 수 있다(제2조).

4. 검사 및 검찰공무원 정원

가. 검사정원

「검사정원법」은 제1조에서 검사의 정원을 정하고 있고 제2조에서 검찰청별 검사의 정원을 「검사정원법 시행령」으로 정함을 규정하고 있다. 「검사정원법」은 1956년 10월 22일 제정 및 시행된 이래 2019년 11월 18일 기준 검사의 총원을 2,292명까지

지속적으로 증원하여 왔다. 1980년 전두환 정부와 1990년 노태우 정부 때 각 200명을 증원하였고, 2001년 김대중 정부 때 300명을, 2005년 노무현 정부 때 220명을 증원하였으며, 2014년 박근혜 정부 때 350명을 증원하였다.

「검사정원법」 제1조는 검사 총원의 상한을 규정한 성격을 지니는데 동조에 명시된 시행일 기준 검사의 정원 변동은 아래 [표 2-1]과 같다.

[표 2-1] 검사정원법상 검사정원

연도(시행일 기준)		검사 정원(명)
2014	박근혜정부	2,292
2007	노무현정부	1,942
2005		1,807
2001	김대중정부	1,587
1995	김영삼정부	1,287
1990	노태우정부	987
1986	전두환정부	787
1980		587
1976	박정희정부	437
1974		377
1973		360
1970		343
1965		300
1963		243
1962	윤보선정부	220
1961		220
1956	이승만정부	190

출처: 「검사정원법」 제1조의 개정 연혁을 정리한 것임.

실제 검사의 인원 변동은 1985년부터 1986년 전두환 정부 때 587명, 2000년부터 2001년 김대중 정부 때 1,287명, 2010년 이명박 정부 때 부터 2013년 박근혜 정부 때까지 1,942명으로 변동되지 않은 해를 제외하고는 1985년 전두환 정부 당시 587명에서 문재인 정부 2,252명까지 증가하였다.

연도별 검사인원은 아래 [표 2-2]와 같다.

[표 2-2] 연도별 검사 수(1985~2018)

연도(12월말 기준)		검사 수(명)
2018	문재인정부	2,252
2017		2,182
2016	박근혜정부	2,112
2015		2,032
2014		1,972
2013		1,942
2012	이명박정부	1,942
2011		1,942
2010		1,942
2009		1,847
2008		1,752
2007	노무현정부	1,667
2006		1,627
2005		1,587
2004		1,507
2003		1,427
2002	김대중정부	1,357
2001		1,287
2000		1,287
1999		1,207
1998		1,137
1997	김영삼정부	1,087
1996		1,037
1995		987
1994		947
1993		907
1992	노태우정부	907
1991		827
1990		787
1989		747
1988		707
1987	전두환정부	667
1986		587
1985		587

출처: 1986~2019 검찰연감의 '검사정원'의 내용을 발췌하여 재가공한 것임.

「검사정원법 시행령」 제3조 별표에는 검찰청별 정원이 규정되어 있는데 이중 대검찰청, 서울고등검찰청, 서울중앙지방검찰청의 검사 정원을 살펴 보면 2019년 문재인 정부 때 처음으로 대검찰청의 검사 정원이 서울고등검찰청의 검사수를 넘었고, 서울중앙지방검찰청의 검사 정원은 해마다 증가추세로 현재 267명이다.

대검찰청, 서울고등검찰청, 서울중앙지방검찰청의 검사 정원의 수는 「검사정원법 시행령」시행일 기준 아래 [표 2-3]과 같다.

[표 2-3] 주요 검찰청별 검사 정원

연도(시행일 기준)		대검찰청	서울고등검찰청	서울중앙지방검찰청
2019	문재인정부	71	57	267
2018		50	86	255
2017		49	91	245
2016	박근혜정부	49	91	245
2015		49	91	231
2012	이명박정부	48	84	218
2011		47	85	218
2010		47	85	218
2009		47	82	210
2008		47	81	198
2006	노무현정부	43	64	189
2004		39	64	189
2003		35	66	181
2002	김대중정부	35	65	179
2001		35	63	179
2000		34	62	177
1999		35	58	168
1998		30	54	163
1997	김영삼정부	30	49	161
1996		30	47	153
1995		30	41	143
1994		25	40	141
1993		24	34	139
1992	노태우정부	24	34	135
1991		24	34	132
1990		24	30	129
1989		23	29	125
1988		23	26	108

[표 2-3] (계속)

연도(시행일 기준)		대검찰청	서울고등검찰청	서울중앙지방검찰청
1987	전두환정부	23	26	104
1986		23	24	94
1985		18	23	93
1984		18	23	88
1983		17	23	83
1982		16	18	80
1981		16	13	73
1979	박정희정부	16	13	72
1978		16	13	70
1977		13	13	70
1976		13	13	64
1974		13	14	65
1973		13	14	69
1972		9	14	74
1971		9	14	71
1970		6	9	72
1967		6	9	57
1966		4	7	57
1964		4	7	42
1962		6	8	49

출처: 「검사정원법 시행령」 제3조의 별표의 개정 연혁을 정리한 것임. 같은 해에 2회 이상 개정되었을 경우 최종 개정 인원을 표기하였음.

2019년 현재 각 검찰청별 검사 평균 정원은 34.72명으로, 「검사정원법 시행령」 제3조에 따르면 서울중앙지방검찰청에 267명이 배정되어 총 정원 2,292명 중 11.86%를 차지하여 가장 많고, 인천지방검찰청에 114명(5.06%), 수원지방검찰청에 110명(4.88%), 서울남부지방검찰청에 100명(4.44%) 순으로 배정되어 있다. 지청을 제외한 지방검찰청 중에 가장 검사가 적게 배정된 곳은 춘천지방검찰청으로 23명(1.02%)이 배정되어 있다. 고등검찰청 중에는 서울고등검찰청에 57명(2.53%)이 배정되어 가장 많고, 광주고등검찰청에 12명(0.53%)이 배정되어 가장적다. 대검찰청에는 71명(3.15%)이 배정되어 있다.

각 검찰청별 검사 정원은 아래의 [표 2-4]와 같다.

[표 2-4] 전체 검찰청별 검사 정원

각 검찰청	정원	비율
합계	2,292	100%
대검찰청	71	3.15%
서울고등검찰청	57	2.53%
대전고등검찰청	13	0.58%
대구고등검찰청	12	0.53%
부산고등검찰청	15	0.67%
광주고등검찰청	12	0.53%
수원고등검찰청	16	0.71%
서울중앙지방검찰청	267	11.86%
서울동부지방검찰청	70	3.11%
서울남부지방검찰청	100	4.44%
서울북부지방검찰청	72	3.20%
서울서부지방검찰청	64	2.84%
의정부지방검찰청	72	3.20%
고양지청	46	2.04%
인천지방검찰청	114	5.06%
부천지청	43	1.91%
수원지방검찰청	110	4.88%
성남지청	47	2.09%
여주지청	14	0.62%
평택지청	23	1.02%
안산지청	57	2.53%
안양지청	34	1.51%
춘천지방검찰청	23	1.02%
강릉지청	11	0.49%
원주지청	16	0.71%
속초지청	5	0.22%
영월지청	5	0.22%
대전지방검찰청	73	3.24%
홍성지청	11	0.49%
공주지청	5	0.22%
논산지청	6	0.27%
서산지청	12	0.53%
천안지청	35	1.55%
청주지방검찰청	38	1.69%
충주지청	9	0.40%

[표 2-4] (계속)

각 검찰청	정원	비율
제천지청	5	0.22%
영동지청	4	0.18%
대구지방검찰청	81	3.60%
서부지청	35	1.55%
안동지청	8	0.36%
경주지청	10	0.44%
포항지청	18	0.80%
김천지청	16	0.71%
상주지청	5	0.22%
의성지청	4	0.18%
영덕지청	4	0.18%
부산지방검찰청	85	3.77%
동부지청	34	1.51%
서부지청	33	1.47%
울산지방검찰청	53	2.35%
창원지방검찰청	43	1.91%
마산지청	14	0.62%
진주지청	15	0.67%
통영지청	15	0.67%
밀양지청	5	0.22%
거창지청	4	0.18%
광주지방검찰청	74	3.29%
목포지청	17	0.75%
장흥지청	4	0.18%
순천지청	33	1.47%
해남지청	4	0.18%
전주지방검찰청	32	1.42%
군산지청	18	0.80%
정읍지청	6	0.27%
남원지청	4	0.18%
제주지방검찰청	31	1.38%

출처: 「검사정원법 시행령」 제3조.

2019년 「검사정원법」은 2017년 2,182명이던 검사를 110명 늘렸는데 이렇게 늘어난 검사 가운데 24명(21.8%)이 서울중앙지방검찰청에 배정됐다.[18] 서울중앙지방검찰청의 검사 정원은 267명으로 전국 검찰청에서 검사 정원이 두 번째로 많은 인천지방검

찰청(114명) 보다 두 배가 넘는 규모이다. 검사 정원이 100명이 넘는 검찰청은 인천지방검찰청(114명), 수원지방검찰청(110명), 서울남부지방검찰청(100명) 뿐이다.

나. 검찰 공무원 정원

1) 연도별 검찰공무원 정원

검찰공무원의 정원은 해마다 증가하여 왔는데 1985년부터 2018년 사이 연도별 검찰공무원 정원은 아래 표와 같다. 공무원 직종은 1981년 이후 경력직(일반직·특정직·기능직)과 특수경력직(정무직·별정직·계약직) 등 6종으로 분류되어 왔으나 2012년 행정안전부는 별정직, 기능직, 계약직을 폐지하고 일반직으로 통합하였다.[19] 현행 「국가공무원법」 상 국가공무원은 경력직공무원과 특수경력직으로 구분되고, 다시 경력직공무원은 일반직공무원, 특정직공무원으로, 특수경력직공무원은 정무직공무원, 별정직공무원으로 구분된다(「국가공무원법」 제2조 제1항 내지 제3항).

검찰공무원 정원은 1985년 3,489명에서 2019년 8,444명으로 꾸준히 증가하였는데 1990년 노태우 정부 때 402명이, 2017년 문재인 정부 438명이 큰 폭으로 증가하였다.

연도별 검찰공무원 정원은 아래 [표 2-5]와 같다.

[표 2-5] 연도별 검찰공무원 정원(1985~2018)

연도(12월 말 기준)		일반직	별정직	기능직	고용직	총계
2018	문재인정부	8,444	·	·	·	8,444
2017		8,336	1	·	·	8,337
2016	박근혜정부	7,898	1	·	·	7,899
2015		7,898	1	·	·	7,899
2014		7,898	1	·	·	7,899
2013		7,869	1	·	·	7,870
2012	이명박정부	5,898	15	2,028	·	7,941
2011		5,832	15	2,036	·	7,883
2010		5,734	18	2,121	·	7,873
2009		5,630	18	2,121	·	7,769
2008		5,547	18	2,116	·	7,681

18) 한국경제, https://www.hankyung.com/society/article/2019072983381(검색일: 2019.12.1.)
19) 대한민국 정책브리핑, http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148737821(검색일: 2019.12.4.)

[표 2-5] (계속)

연도(12월 말 기준)		일반직	별정직	기능직	고용직	총계
2007	노무현정부	5,547	18	2,120	·	7,685
2006		5,361	18	2,089	·	7,468
2005		5,243	15	2,078	·	7,336
2004		5,122	15	2,038	·	7,175
2003		5,016	15	1,998	·	7,029
2002	김대중정부	4,892	15	1,966	·	6,873
2001		4,766	20	1,929	·	6,715
2000		4,746	20	1,923	·	6,689
1999		4,609	20	1,891	·	6,520
1998		4,619	20	1,973	·	6,612
1997	김영삼정부	4,572	22	2,103	·	6,607
1996		4,455	22	2,098	·	6,575
1995		4,335	19	2,070	·	6,424
1994		4,189	16	2,017	·	6,222
1993		4,102	16	1,977	·	6,095
1992	노태우정부	4,022	16	1,946	·	5,984
1991		3,921	16	1,886	·	5,823
1990		3,546	11	1,731	·	5,288
1989		3,247	5	1,634	·	4,886
1988		2,590	4	235	1,238	4,067
1987	전두환정부	2,490	4	221	1,189	3,904
1986		2,323	4	16	1,304	3,647
1985		2,182	4	16	1,287	3,489

출처: 1986~2019 검찰연감의 '검사외의 검찰청직원 정원'의 내용을 발췌하여 재가공한 것임.

검찰공무원은 국가공무원으로(「국가공무원법」 제2조 제2항) 국가공무원의 연도별 정원과 그 중 검찰공무원의 정원은 아래 [표 2-6]과 같다.

[표 2-6] 연도별 국가직공무원 대비 검찰공무원 비율(2005~2018)

연도(12월 말 기준)		국가직공무원 정원	검찰공무원 정원	
			총원	비율(총원/국가직공무원 정원)
2018	문재인정부	669,077	8,444	1.26%
2017		656,665	8,336	1.27%
2016	박근혜정부	650,149	7,898	1.21%
2015		637,654	7,898	1.24%
2014		634,051	7,898	1.25%
2013		621,823	7,869	1.27%
2012	이명박정부	622,424	5,898	0.95%
2011		621,313	5,832	0.94%
2010		622,737	5,734	0.92%
2009		615,490	5,630	0.91%
2008		610,300	5,547	0.91%
2007	노무현정부	603,131	5,547	0.92%
2006		582,837	5,361	0.92%
2005		566,086	5,243	0.93%

출처: 2005·2019 인사혁신처통계연보의 '행정부 국가공무원 연도별/직종별 현원'의 내용을 발췌하여 재가공한 것임. 검찰공무원의 정원은 2006~2019 검찰연감의 '검사외의 검찰청직원 정원'의 내용을 발췌하여 재가공하였음.

국가직공무원과 검찰공무원의 정원은 꾸준히 증가하였는데, 국가직공무원 중 검찰공무원의 비율은 2013년 박근혜 정부 때 처음으로 1%를 넘겨 2017년까지 1.27%로 증가하였고, 2018년 문재인 정부 때 1.26%로 감소하였다.

2) 검찰청별 공무원 정원

2018년 기준 전체 검찰공무원 8,444명 중 대검찰청에 510명, 서울고등검찰청에 196명, 서울중앙지방검찰청에 888명이 배정되어 있다. 1985년부터 2018년 사이 전체 검찰공무원 정원 중 서울중앙지방검찰청에 배정된 정원은 약 10~11%를 차지한다.

연도별 주요 검찰청별 공무원 정원은 아래 [표 2-7]과 같다.

[표 2-7] 검찰청별 연도별 공무원 정원(1985~2018)

연도 (12월 말 기준)		총원	대검찰청		서울고등검찰청		서울중앙지방검찰청	
			정원	비율 (정원/총원)	정원	비율 (정원/총원)	정원	비율 (정원/총원)
2018	문재인 정부	8,444	510	6.04%	196	2.32%	888	10.52%
2017		8,337	495	5.94%	196	2.35%	888	10.65%
2016	박근혜 정부	7,899	486	6.15%	195	2.47%	840	10.63%
2015		7,899	486	6.15%	195	2.47%	840	10.63%
2014		7,899	485	6.14%	192	2.43%	865	10.95%
2013		7,870	470	5.97%	192	2.44%	866	11.00%
2012	이명박 정부	7,941	489	6.16%	194	2.44%	866	10.91%
2011		7,883	468	5.94%	194	2.46%	856	10.86%
2010		7,873	467	5.93%	211	2.68%	813	10.33%
2009		7,769	458	5.90%	211	2.72%	805	10.36%
2008		7,681	456	5.94%	211	2.75%	799	10.40%
2007	노무현 정부	7,685	460	5.99%	211	2.75%	799	10.40%
2006		7,468	451	6.04%	185	2.48%	782	10.47%
2005		7,336	416	5.67%	185	2.52%	781	10.65%
2004		7,175	414	5.77%	186	2.59%	780	10.87%
2003		7,029	414	5.89%	186	2.65%	775	11.03%
2002	김대중 정부	6,873	414	6.02%	180	2.62%	775	11.28%
2001		6,715	401	5.97%	177	2.64%	766	11.41%
2000		6,689	394	5.89%	177	2.65%	790	11.81%
1999		6,520	388	5.95%	174	2.67%	765	11.73%
1998		6,612	422	6.38%	185	2.80%	771	11.66%
1997	김영삼 정부	6,607	441	6.67%	170	2.57%	791	11.97%
1996		6,575	468	7.12%	170	2.59%	791	12.03%
1995		6,424	469	7.30%	152	2.37%	750	11.67%
1994		6,222	463	7.44%	149	2.39%	729	11.72%
1993		6,095	505	8.29%	144	2.36%	717	11.76%
1992	노태우 정부	5,984	505	8.44%	144	2.41%	693	11.58%
1991		5,823	505	8.67%	141	2.42%	684	11.75%
1990		5,288	474	8.96%	123	2.33%	636	12.03%
1989		4,886	457	9.35%	117	2.39%	586	11.99%
1988		4,067	433	10.65%	69	1.70%	453	11.14%
1987	전두환 정부	3,904	433	11.09%	69	1.77%	444	11.37%
1986		3,647	432	11.85%	68	1.86%	417	11.43%
1985		3,489	394	11.29%	62	1.78%	388	11.12%

출처: 1986~2019 검찰연감의 '검사외의 검찰청직원 정원'의 내용을 발췌하여 재가공한 것임.

서울중앙지방검찰청에 배정된 정원이 가장 높았던 때는 1990년 노태우 정부 때로 636명(12.03%)이고, 가장 낮았던 때는 2010년 이명박 정부 때로 813명(10.33%)이다. 대검찰청의 경우 1986년 전두환 정부 때 432명(11.85%)으로 가장 높았고 2005년 노무현 정부 때 416명(5.67%)으로 가장 낮았다.

제2절 | 검찰조직의 주요 부서 변동 경과

1. 각 검찰청별 주요 부 설치 경과

대검찰청의 경우 2012년 당시 대선 후보였던 박근혜 전 대통령은 검찰의 권한을 대폭 축소, 통제하고, 검찰의 정치적 중립성 논란이 끊이지 않았던 대검찰청 중앙수사부를 폐지하겠다며 서울중앙지방검찰청 등 일선 검찰청의 특별수사부서에서 그 기능을 대신하게 하는 개혁안을 발표하였고 이후 2013년 중앙수사부를 폐지하고 반부패부를 신설하였다.[20)]

지방검찰청 특별수사부는 1985년 3개청에, 1986년부터 1989년 사이 6개청에, 1990년부터 1998년 사이 8개청에, 1999년부터 2017년까지 9개청에, 2018년에는 7개청에 설치되어 2018년을 제외하면 그 수가 증가하였으나 2019년 조국 전 법무부장관의 취임 후 서울중앙지방검찰청·대구지방검찰청·광주지방검찰청 3개청에 반부패부로 개편되고 나머지는 모두 폐지되었다.[21)]

지방검찰청의 공안부는 1985년부터 1988년 사이 2개 청에, 1989년부터 1995년 사이 6개 청에, 1996년부터 1999년 사이 8개 청에, 2000년부터 2014년 사이 9개 청에, 2015년부터 2016년 사이 10개 청에, 2017년부터 2018년 사이에는 11개청에 설치되었다. 이후 2019년 각 지방검찰청 공안부는 공공수사부로 명칭을 변경하였다.[22)] 2018년에는 대검찰청의 반부패부와 강력부의 기능을 통합해 반부패·강력부를 신설하였다.[23)]

---

20) 프레시안, http://www.pressian.com/news/article?no=107343(검색일: 2019.12.1.)
21) 중앙일보, https://news.joins.com/article/23611117(검색일: 2019.12.1.)
22) 국민일보, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0013500823&code=61121311&cp=nv (검색일: 2019.12.1.)

대검찰청의 반부패부·공안부·감찰부·중앙수사부의 설치경과, 감찰부가 설치된 고등검찰청, 공안부·특별수사부가 설치된 지방검찰청의 연도별 현황은 아래의 [표 2-8]과 같다.

[표 2-8] 각 검찰청별 연도별 주요 부 설치 경과(1985~2018)

연도 (12월 말 기준)		대검찰청				고등검찰청	지방검찰청	
		반부패부	공안부	감찰부	중앙수사부	감찰부	공안부	특별수사부
2018	문재인 정부	○ (반부패·강력부)	○	○		○	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 서울남부, 광주, 대전, 울산, 창원, 의정부	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전
2017		○	○	○		서울고검	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 서울남부, 광주, 대전, 울산, 창원, 의정부	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2016	박근혜 정부	○	○	○		서울고검	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원, 의정부	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2015		○	○	○		서울고검	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원, 의정부	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2014		○	○	○			서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2013		○	○	○			서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2012	이명박 정부		○	○	○		서울중앙, 부산 ,대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2011			○	○	○		서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2010			○	○	○		서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원

23) 연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20180716148151001(검색일: 2019.12.3.)

[표 2-8] (계속)

연도 (12월 말 기준)		대검찰청				고등검찰청	지방검찰청	
		반부패부	공안부	감찰부	중앙수사부	감찰부	공안부	특별수사부
2009	이명박 정부		○	○	○		서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2008			○	○	○		서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2007	노무현 정부		○	○	○		서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2006			○	○	○		서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2005			○	○	○		서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2004			○	○	○		서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울중앙, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2003			○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2002	김대중 정부		○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2001			○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
2000			○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
1999			○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 창원	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 울산, 창원
1998			○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 창원	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 창원
1997	김영삼 정부		○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 창원	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 창원

[표 2-8] (계속)

연도 (12월 말 기준)		대검찰청				고등검찰청	지방검찰청	
		반부패부	공안부	감찰부	중앙수사부	감찰부	공안부	특별수사부
1996	김영삼 정부		○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 창원	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 창원
1995			○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 창원
1994			○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 창원
1993			○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 창원
1992	노태우 정부		○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 창원
1991			○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 마산
1990			○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주, 대전, 마산
1989			○	○	○		서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주
1988			○	○	○		서울지방, 부산	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주
1987	전두환 정부		○	○	○		서울지방, 부산	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주
1986			○	○	○		서울지방, 부산	서울지방, 부산, 대구, 인천, 수원, 광주
1985			○	○	○		서울지방, 부산	서울지방, 부산, 대구

출처: 1986~2019 검찰연감의 '대검찰청의 조직', '고등검찰청 부', '지방검찰청 부, 검사'의 내용을 발췌하여 재가공한 것임.

2015년 박근혜 정부 당시 서울고등검찰청에 감찰부가 설치되었고, 1989년 노태우 정부 때 공안부가 설치된 지방검찰청의 수가 4개 증가하였으며, 1986년 전두환 정부 때 특별수사부가 설치된 지방검찰청의 수가 3개 증가하였다.

2. 대검찰청

대검찰청은 각종 사건수사는 물론 전국의 검찰청을 지휘하고 감독하는 것이 주요임무이며, 검찰총장은 대검찰청의 사무를 맡아 처리하고 검찰사무를 종합적으로 살피며 검찰청의 공무원을 총지휘한다.[24] 2019년 현재 대검찰청에는 검찰총장, 차장검사, 사무국, 기획조정부, 반부패·강력부, 형사부, 공공수사부, 공판송무부, 감찰부, 인권부, 수사정보정책관, 과학수사부, 대변인, 검찰연구관, 비서관이 설치되어 있다.[25]

1985년부터 1988년 사이에는 총무부, 중앙수사부, 형사부, 공안부, 공판송무부, 감찰부, 사무국이, 1989년부터 1999년 사이에는 총무부, 중앙수사부, 형사부, 강력부, 공안부, 공판송무부, 감찰부, 사무국이, 2000년에는 기획조정부, 중앙수사부, 형사부, 강력부, 공안부, 공판송무부, 감찰부, 사무국이, 2001년부터 2004년 사이에는 기획조정부, 중앙수사부, 형사부, 강력부, 마약부, 공안부, 공판송무부, 감찰부, 사무국이, 2005년부터 2008년 사이에는 기획조정부, 중앙수사부, 형사부, 마약·조직범죄부, 공안부, 공판송무부, 감찰부, 사무국이, 2009년부터 2012년 사이에는 기획조정부, 중앙수사부, 형사부, 강력부, 공안부, 공판송무부, 감찰부, 사무국이, 2013년부터 2014년 사이에는 기획조정부, 반부패부, 형사부, 강력부, 공안부, 공판송무부, 감찰부, 사무국이, 2015년부터 2017년 사이에는 기획조정부, 반부패부, 형사부, 강력부, 공안부, 공판송무부, 과학수사부, 감찰부, 사무국이, 2018년에는 기획조정부, 반부패·강력부, 형사부, 공안부, 공판송무부, 과학수사부, 인권부, 감찰부, 사무국이 설치되어 있었다.[26]

대검찰청 중앙수사부는 검찰총장의 직접적인 지시를 받고 권력형비리사건의 수사를 담당하는 조직이었기 때문에 정치권력의 영향에 취약할 수밖에 없었고, 해당 수사에 대한 공정성 내지 정치적 중립성의 시비에 휘말려 왔고, 정치적 반대세력에 대한 사정권력기관으로 기능해 왔음도 주지의 사실이며 '검찰이 권력에 접근하는 통로'이기도 했던 만큼 중앙수사부의 폐지는 검찰개혁의 상징으로 인식되었다.[27] 2011년 3월 사법제도개혁특별위원회의 6인 소위에서 여야 정당은 중앙수사부 폐지에 합의하였으나 실행에 옮겨지지 못하던 차에 2012년 대통령선거 당시 유력 대선후보들은

24) 대검찰청, http://www.spo.go.kr/site/spo/06/1060201020000020181008 12.jsp(검색일: 2019.12.1.)
25) 대검찰청, http://www.spo.go.kr/site/spo/06/1060201020000020181008 12.jsp(검색일: 2019.12.1.)
26) 1986~2019 검찰연감의 '대검찰청의 조직'의 내용을 발췌하여 재가공한 것이다.
27) 이호중, "검찰개혁의 방향, 과제, 전망", 법과사회 제44호, 법과사회이론학회, 2013, 38쪽 참조.

중수부의 폐지를 한 목소리로 공약하였고, 중앙수사부 폐지의 대안으로 권력형 비리를 일선 지방검찰청의 특수수사부서가 수사하거나 고위공직자비리수사처와 같은 독립적인 수사기구를 신설하는 방안이 거론되던 상황에서 2013년 박근혜 정부 때 중앙수사부가 폐지되었다.[28]

대검찰청 중앙수사부의 수사에 대하여 수사보안 유지와 신속한 의사결정의 용이성이 장점으로 거론되기도 하였다. 2013년 대검찰청 중앙수사부가 폐지된 후 그 기능을 담당한 서울중앙지방검찰청 특별수사부의 수사는 '담당검사-부장검사-3차장검사-서울중앙지검장'이라는 내부 절차는 물론, 수시로 대검찰청의 '반부패부장-대검 차장-검찰총장'과도 의견 조율을 거친다. 내부에서만 의사결정이 이루어지는 대검찰청 중앙수사부와 달리 이원화된 보고체계를 가지고 있다 보니 의사결정이 상대적으로 더디고 이 과정에서 수사정보가 수사대상 쪽으로 흘러갈 위험성도 크다.[29]

대규모 수사 인력과 규모도 장점으로 거론된다. 대검찰청 중앙수사부는 평소에는 부장과 수사기획관, 1~3과장, 연구관 4, 5명 정도지만, 사건 규모에 따라 전국의 검찰청에서 검사 20여명을 징발하는 것도 가능하여 수사관들을 포함하면 100명 이상의 수사팀을 꾸리는 것도 가능했다. 역량을 집중할 수 있으므로 수사범위가 방대한 사건도 수사기간을 대폭 단축할 수 있고, 따라서 피의자 측의 증거인멸의 사전 차단도 가능했다.[30]

가. 반부패·강력부의 설치

박근혜 정부는 2013년 폐지된 대검찰청 중앙수사부 대신 반부패부를 신설하기 위해 「검찰청 사무기구에 관한 규정 일부개정령안」을 통과 시키고 서울중앙지방검찰청에 특별수사 제4부를 신설했다.[31] 반부패부는 직접 수사 기능은 없지만 일선 검찰청의 특별수사를 지휘·감독·지원하는 총괄지휘부 역할을 하고 기존 중앙수사부 안에 있던 수사기획관 직제를 없애는 대신 전국의 특별수사를 지휘한다.[32] 2018년에는 반부패

---

28) 이호중, "검찰개혁의 방향, 과제, 전망", 38쪽.
29) 한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201512020414847430(검색일: 2019.11.22.)
30) 한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201512020414847430(검색일: 2019.11.22.)
31) KBS 뉴스, http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ref=S&ncd=2761532(검색일: 2019.11.25.)
32) KBS 뉴스, http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ref=S&ncd=2761777(검색일: 2019.11.25.)

부와 강력부의 기능을 통합하여 반부패·강력부를 신설하였다.[33]

「검찰청 사무기구에 관한 규정」에 따르면 대검찰청 반부패·강력부에는 수사지휘과, 수사지원과, 범죄수익환수과, 조직범죄과, 마약과를 둔다. 수사지휘과장은 공무원, 공공단체 및 국영기업체의 직원, 변호사, 그 밖에 법률사무에 종사하는 자의 범죄사건, 금융·증권·조세·공정거래·첨단범죄사건 및 검찰총장이 명하는 사건에 대한 검찰사무의 지휘·감독에 관한 사항과 이와 관련된 검찰사무보고 및 정보보고, 진정·내사·탄원 등의 처리, 범죄현상 및 정보의 수집·분석·관리·연구, 수사지침 수립 및 국내외 중요사건 사례 연구집 발간, 직원 및 사법경찰관리에 대한 지도·교양에 관한 사항, 검찰총장이 정하는 수사 업무의 기획 및 조정에 관한 사항, 다른 기관에서 이첩된 사건 및 범죄정보의 처리·관리에 관한 사항, 그 밖에 부 내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항을 분장한다(제6조 제2항). 수사지원과장은 수사지휘과 사건의 수사지원에 관한 사항과 이와 관련된 계좌추적 및 회계분석 등 수사기법의 연구·개발에 관한 사항, 국제수사공조 등 수사와 관련된 국제협력 업무에 관한 사항, 이러한 업무와 관련된 지도·교육에 관한 사항, 검찰총장이 정하는 수사 업무의 유관기관 협조에 관한 사항을 분장한다(제6조 제3항). 범죄수익환수과장은 범죄수익의 추적 및 환수 지원에 관한 사항과 이와 관련된 수사지원에 관한 사항, 범죄수익의 추적 및 환수 기법의 연구·개발에 관한 사항, 범죄수익환수와 관련된 국제협력 업무에 관한 사항, 위 업무와 관련된 지도·교육에 관한 사항을 분장한다(제6조 제4항). 조직범죄과는 조직범죄·강력범죄사건에 관한 검찰사무의 지휘·감독과 이와 관련한 검찰사무 및 정보 보고, 이와 관련한 직원 및 사법경찰관리에 대한 지도·교양에 관한 사항, 위 사건과 관련한 범죄현상의 분석·연구·수사지침 수립 및 국내외 중요사건 사례연구집 발간에 관한 사항과 공무원 등이 아닌 자에 대한 진정·내사·탄원, 그 밖의 내사사건의 처리에 관한 사항을 분장한다(제6조 제5항). 마약과장은 마약사건에 관한 검찰사무의 지휘·감독과 이와 관련한 검찰사무 및 정보 보고에 관한 사항, 위 사건과 관련한 직원 및 사법경찰관리에 대한 지도·교양, 범죄현상의 분석·연구·수사지침 수립 및 국내외 중요사건의 사례연구집 발간, 공무원 등이 아닌 자에 대한 진정·내사·탄원, 그 밖의 내사사건의 처리에 관한 사항을 분장한다(제6조 제6항).

---

33) 연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20180716148151001(검색일: 2019.12.3.)

나. 공안부 내 과 설치 경과

대검찰청 공안부는 1961년 4월 9일 발족 되었고 대공·정치·학원·재야·노동분야의 반국가·체제사범에 대한 동향파악·단속 등 대단히 포괄적인 것이 특징으로, 특히 선거사범에 대한 단속은 처음부터 끝까지 대검공안부가 마련한 원칙과 지침에 따라 이루어지게 된다.[34] 대검찰청 공안부의 과는 1985년 2개, 1986년부터 1997년까지 4개, 1998년부터 2004년까지 3개, 2005년부터 2008년까지 2개, 2009년부터 2018년까지 3개의 과로 운영되었다. 공안기획관은 1986년부터 설치되었는데 1996년 이전에는 공안기획담당관이라는 명칭을 사용하였다. 1998년 김대중 정부 때 공안 제4과가, 2005년 노무현 정부 때 공안 제3과가 폐지되었고, 2009년 이명박 정부 때는 공안 제3과가 다시 설치되었다.

2018년 기준 공안부에는 3개의 과와 공안기획관이 설치되었는데 제1과는 대공사건, 테러사건, 출입국 관련 사건, 남북교류 협력관련 사건 및 검찰총장이 명하는 사건에 관한 검찰사무의 지휘·감독과 이와 관련된 검찰사무 및 정보보고에 관한 사항, 「보안관찰법」에 의한 보안관찰처분에 관한 사무의 지도·감독에 관한 사항, 위와 관련된 사건의 진정·내사·탄원에 관한 사항, 기타 부내 다른 과의 주관에 속하지 않는 사항을 분장하고, 제2과는 선거사건, 정당·정치자금 등 관련 사건 및 검찰총장이 명하는 사건에 관한 검찰사무의 지휘·감독과 이와 관련된 검찰사무 및 정보보고에 관한 사항, 위와 관련된 사건의 진정·내사·탄원 기타 내사사건의 처리에 관한 사항을 분장하고, 제3과는 노동 관련 사건, 학원 관련 사건, 사회·종교 등 단체 관련 공안사건, 집단행동 관련 사건 및 검찰총장이 명하는 사건에 관한 검찰사무의 지휘·감독과 이와 관련한 검찰사무 및 정보보고에 관한 사항과 위 사건과 관련된 진정·내사·탄원, 그 밖의 내사사건의 처리에 관한 사항을 분장하며, 공안기획관은 공안업무의 기획에 관한 사항, 공안사건의 수사지도에 관한 사항, 공안정세의 분석 및 판단에 관한 사항, 공안 관련 출판물·유인물의 분석 및 평가에 관한 사항, 납북교류협력관련 사건에 관한 수사의 기획·지원 등에 관한 사항, 공안자료의 수집·보전 및 관리에 관한 사항, 기타 검찰총장이 명하는 사항에 관하여 공안부장을 보좌한다.[35]

---

34) 중앙일보, https://news.joins.com/article/2773667(검색일: 2019.11.30.)
35) 2019 검찰연감, 13쪽.

2019년 현재 대검찰청 공안부는 공공수사부로, 공안정책관은 공공수사정책관으로 바뀌었고 학원, 사회·종교 등 단체관련 사건 수사, 공안정세 분석 및 판단, 공안 관련 출판물·유인물 분석 및 평가, 남북교류협력사건 수사의 기획·지원 등 일부 기능이 폐지되었다. 그 이유는 '공안'의 개념이 지나치게 확장돼 편향성 등의 논란이 제기됨에 따라 대공·테러 등 고유영역으로 한정해 사용하고 선거 및 노동 분야는 공안과 병렬적인 전문분야 체제로 개편하기 위함이었다.[36]

2019년 현재 대검찰청 공공수사부에는 대공사건, 테러사건, 출입국 관련 사건, 남북교류협력관련 사건, 「보안관찰법」에 의한 보안관찰처분에 관한 사무, 기타 부내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항을 분장하는 공안수사지원과, 선거사건, 정당·정치자금 등 관련 사건에 관한 사항을 분장하는 선거수사지원과, 노동 관련 사건, 집단행동 관련 사건에 관한 사항을 분장하는 노동수사지원과가 설치되어 있다.[37]

다. 형사부 과 설치 경과

형사부는 2005년부터 2018년 사이에는 2개의 과로 운영 되었고, 1985년부터 1988년 사이에는 형사 제1, 2부에 각 1개의 과가 설치되어 있었다. 1989년부터 2004년 사이에는 형사과와 환경(보건)과가 운영되었다. 1989년 노태우 정부 때 형사 제1부 제1과와 제2부 제2과를 형사과로 통합하고, 1991년에 환경과를 신설하였다.

2018년 기준 형사부에는 2개의 과가 설치되었는데 제1과는 경제·교통사건 및 다른 부의 주관에 속하지 아니하는 사건에 대한 검찰사무의 지휘·감독과 이와 관련한 사건에 대한 검찰사무보고 및 정보보고에 관한 사항, 위의 사건과 관련한 범죄현상의 분석·연구·수사지침 수립 및 국내외 중요사건 사례연구집 발간에 관한 사항, 위의 사건과 관련한 직원 및 사법경찰관리에 대한 지도·교양에 관한 사항, 위의 사건과 관련한 공무원 등이 아닌 자에 대한 진정·내사·탄원 기타 내사사건의 처리에 관한 사항, 한·미 주둔군지위협정에 의한 범죄사건의 처리 및 연구·지도에 관한 사항, 일반사법경찰관리에 대한 일반적 지휘·감독에 관한 사항, 기타 부내 다른 과의 주관에 속하지 않는

36) 서울신문, https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190717012004&wlog_tag3=daum (검색일: 2019.12.1.)
37) 대검찰청, http://www.spo.go.kr/site/spo/06/1060201020000020181008 12.jsp(검색일: 2019.12.1.)

사항을 분장하고, 제2과는 소년·여성·성폭력·가정폭력·환경·보건사건에 대한 검찰사무의 지휘·감독과 이와 관련한 검찰사무보고 및 정보보고에 관한 사항, 위의 사건에 관한 범죄현상의 분석·연구·수사지침수립 및 국내외 중요사건 사례연구집 발간에 관한 사항, 위의 사건과 관련한 직원 및 사법경찰 관리에 대한 지도·교양에 관한 사항, 위의 사건과 관련한 공무원 등이 아닌 자에 대한 진정·내사·탄원 기타 내사사건의 처리에 관한 사항, 여성보호·청소년 선도 등 사회적 약자의 보호에 관한 사항, 보호처분에 관한 사항, 특별사법경찰관리에 대한 일반적 지휘·감독에 관한 사항을 분장한다.[38]

형사부는 공안부와 달리 공안 및 선거사건을 분장하고 있지 않은데, 1988년 기준 형사부는 공안 및 선거사건을 제외한다고 명시하고 있고, 1997년, 2004년, 2007년 형사부는 경제 및 교통사건을 중심으로 하여 다른 부의 주관에 속하지 아니하는 사항도 분장하고 있지만 공안부의 존재로 인하여 공안 및 선거사건을 분장하지는 않게 된다. 또한 1988년과 2018년 기준의 형사부 1997년과 2004년의 형사부와 달리 제2과에서 소년 사건 등의 보안처분을 담당하고 있고, 환경사건의 분장은 1997년과 2004년에는 별도의 과가 분장하였으나 2018년에는 제2과가 분장하고 있다.

라. 감찰부 내 과 설치 경과

대검찰청 감찰부의 과는 1985년부터 2018년까지 2개로 운영되었으나 과별 기능은 변화가 있다.

2018년 기준 감찰부 제1과는 검찰청 소속 공무원의 비위에 관한 조사, 정보수집·관리 및 진정 기타 내사사건의 조사·처리에 관한 사항, 인권침해사건에 관한 사항, 검찰청 소속 공무원의 재산등록에 관한 사항, 기타 검찰총장이 명하는 사항 및 부내 다른 과의 주관에 속하지 않는 사항을 분장하고, 제2과는 사무감사, 기강감사, 사건평정에 관한 사항을 분장한다.[39]

대검찰청 감찰부의 가장 큰 기능 변화는 2000년의 제1과와 1990년의 제2과가 담당하던 검찰청 소속 공무원을 제외한 공무원, 공공단체 및 국영기업체의 직원, 변호사 기타 법률사무에 종사하는 자의 범죄사건에 대한 검찰사무의 지휘·감독에 관한 사항

38) 2019 검찰연감, 13쪽.
39) 2019 검찰연감, 15쪽.

이 2010년과 2018년에는 제외되어, 대검찰청 감찰부가 검찰청 소속 공무원의 범죄 및 비위에 대하여만 감찰을 진행하게 되었다는 점이다. 또한 수사기능과 관련하여 1990년 제2과와 2000년의 제1과가 분장하던 수사지침 수립에 관한 사항이 2010년과 2018년에는 제외된 것도 큰 변화라 할 수 있다.

한편 제2기 법무·검찰개혁위원회는 2019년 10월 7일 감찰권을 대검찰청에서 법무부로 이전할 것을 권고하였다.[40] 법무·검찰개혁위원회는 대검찰청의 1차적 감사권의 폐지를 위해 법무부의 감찰을 2차적 감찰로 축소하고 있는 「법무부 감찰규정」을 폐지하고, 실효성 있는 감찰을 위해 검찰에 대한 감찰전담팀을 구성할 것 등을 법무부에 권고하고, 법무부 감찰관실 등에 검사를 임명하지 못하도록 규칙을 개정하고, 검찰의 감찰 거부에 대한 대책 및 관련 자료에 대한 열람·등사 거부 관행을 폐지하는 방안을 마련해야 한다고 강조했다.[41]

3. 서울중앙지방검찰청

가. 주요부 설치 경과

서울중앙지방검찰청(2004년 이전에는 서울지방검찰청)은 2019년 현재 9개의 형사부를 두고 있는데 서울동부지방검찰청이 6개의 형사부를,[42] 서울서부지방검찰청이 5개의 형사부를,[43] 서울남부지방검찰청이 5개의 형사부를,[44] 서울북부지방검찰청이 6개의 형사부를[45] 두고 있는 것과 비교하면 그 규모가 크다. 평검사의 수도 211명으로 제2검찰청인 부산지방검찰청이 69명인 것에 비하여 크고[46] 서울지방검찰청장은 차기

---

40) 대한민국 정책브리핑, http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156354633&pageIndex=4&repCodeType=&repCode=&startDate=2008-02-29&endDate=2019-10-09&srchWord=(검색일: 2019.10.7.)

41) 한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201910071684328643?did=NA&dtype=&dtypecode=&prnewsid=(검색일: 2019.12.1.)

42) 서울동부지방검찰청, http://www.spo.go.kr/site/eastseoul/05/1050301000000201810250 6.jsp (검색일: 2019.12.1.)

43) 서울서부지방검찰청, http://www.spo.go.kr/site/westseoul/05/1050301000000201810250 6.jsp (검색일: 2019.12.1.)

44) 서울남부지방검찰청, http://www.spo.go.kr/site/southseoul/05/1050301000000201810250 6.jsp (검색일: 2019.12.1.)

45) 서울북부지방검찰청, http://www.spo.go.kr/site/northseoul/05/1050301000000201810250 6.jsp (검색일: 2019.12.1.)

검찰총장으로 하마평에 오를 만큼 주요한 청이다.[47] 또한 관할 행정구역은 종로구, 중구, 강남구, 서초구, 동작구, 관악구 6개구이고, 관할 경찰청은 경찰청, 서울지방경찰청, 남대문·종로·혜화·중부·관악·금천·동작·서초·방배·강남·수서 11개 경찰서로[48] 정치인, 고위관료, 대기업과 관련된 대형사건들을 다룰 가능성이 높다. 특별수사 기능에 있어서도 대검찰청의 중앙수사부가 폐지되면서 서울중앙지방검찰청에 특별수사 제4부가 설치된 만큼[49] 그 연관도가 높다.

2018년에는 서울중앙지방검찰청에 조직개편이 있었는데 첨단범죄수사 제1부가 서울동부지방검찰청으로 이전하고 제2부가 과학기술범죄수사부로 흡수되었고[50] 범죄수익환수반이 범죄수익환수부로 신설되었으며[51] 공정거래조사부가 신설되었다.[52]

서울중앙지방검찰청 주요부의 설치 경과는 아래 [표 2-9]와 같다.

[표 2-9] 서울중앙지방검찰청 연도별 주요부 설치 경과(1985~2018)

연도 (12월 말 기준)		총무부	공안부	형사부	특별수사부	공공형사수사부	조사부	강력부	외사부	방위사업수사부	금융조세조사부	첨단범죄수사부	컴퓨터수사부	여성아동범죄조사부	소년부	마약·조직범죄수사부	마약수사부	공판부	송무부	과학기술범죄수사부	공정거래조사부	범죄수익환수부
2018	문재인 정부	○	○	○	○	○	○	○	○	○								○		○	○	○
2017		○	○	○	○	○	○	○	○	○		○						○				
2016	박근혜 정부	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○						○				
2015		○	○	○	○	○	○	○	○			○						○				
2014		○	○	○	○	○	○	○	○		○	○						○				
2013		○	○	○	○	○	○	○	○		○	○		○				○				
2012	이명박 정부	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○		○				○				
2011		○	○	○	○		○	○	○		○	○						○				
2010		○	○	○	○		○	○	○		○	○						○				
2009		○	○	○	○		○	○	○		○	○						○				
2008		○	○	○	○		○		○		○	○				○		○				

46) 뉴스원, http://news1.kr/articles/?3218246(검색일: 2019.12.1.)
47) 시사저널, http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=140449(검색일: 2019.12.1.)
48) 서울중앙지방검찰청, http://www.spo.go.kr/site/seoul/05/10504000000000201810250 6.jsp (검색일: 2019.12.1.)
49) KBS 뉴스, http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ref=S&ncd=2761532(검색일: 2019.11.25.)
50) 중앙일보, https://news.joins.com/article/22760681(검색일: 2019.12.3.)
51) 법률신문, https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=140574(검색일: 2019.12.3.)
52) 리걸타임즈, http://www.legaltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=35649(검색일: 2019.12.3.)

[표 2-9] (계속)

연도 (12월 말 기준)		총무부	공안부	형사부	특별수사부	공공형사수사부	조사부	강력부	외사부	방위사업수사부	금융조세조사부	첨단범죄수사부	컴퓨터수사부	여성아동범죄조사부	소년부	마약·조직범죄수사부	마약수사부	공판부	송무부	과학기술범죄수사부	공정거래조사부	범죄수익환수부
2007	노무현 정부	○	○	○	○		○		○		○	○				○		○				
2006		○	○	○	○		○		○		○	○				○		○				
2005		○	○	○	○		○		○		○	○				○		○				
2004		○	○	○	○		○	○	○				○		○		○	○				
2003		○	○	○	○		○	○	○				○		○		○	○				
2002	김대중 정부	○	○	○	○		○	○	○				○		○		○	○				
2001		○	○	○	○		○	○	○				○		○		○	○				
2000		○	○	○	○		○	○	○				○		○			○				
1999		○	○	○	○		○	○	○						○			○				
1998		○	○	○	○		○	○	○						○			○				
1997	김영삼 정부	○	○	○	○		○	○	○									○	○			
1996		○	○	○	○		○	○	○									○	○			
1995		○	○	○	○		○	○										○	○			
1994		○	○	○	○		○	○										○	○			
1993		○	○	○	○		○	○										○	○			
1992	노태우 정부	○	○	○	○		○	○										○	○			
1991		○	○	○	○		○	○										○	○			
1990		○	○	○	○		○	○										○	○			
1989		○	○	○	○		○											○	○			
1988		○	○	○	○													○	○			
1987	전두환 정부	○	○	○	○													○	○			
1986		○	○	○	○													○	○			
1985		○	○	○	○													○	○			

출처: 1986~2019 검찰연감의 '지방검찰청'의 '서울중앙지방검찰청'의 내용을 발췌하여 재가공한 것임.

이하에서는 서울중앙지방검찰청의 특별수사부, 반부패부, 형사부 조직의 확대·축소·변동이 있던 연도를 중심으로 검토하기로 한다.

나. 특별수사부 설치 경과

서울중앙지방검찰청 특별수사부는 2013년부터 2018년까지 4개의 부로, 1985년부터 2012년까지는 3개의 부로 운영되었다. 1985년 전두환 정부 당시 3개부로 운영되던

특별수사부는 2013년 박근혜 정권 때 4개의 부로 운영되기 시작하였다.

2018년 기준 4개의 부는 검사장이 지정하는 사건의 수사 및 처리에 관한 사항과 이러한 사건에 관련된 정보 및 자료의 수집·정비에 관한 사항, 위의 사항과 관련된 사항 등을 분장하며, 사무분담은 검사장이 정한다.[53]

2012년 기준 3개의 부는 2018년 기준 4개의 부와 분장이 같고, 다만 수사 제1과와 범죄정보과는 제1부에, 수사 제2과는 제2부에, 수사지원과는 제3부에 소속되어 검사장이 명하는 범죄사건의 수사, 위 사건에 관한 범죄정보 및 자료의 수집·정비에 관한 사항, 검사의 수사사무보조에 관한 사항을 분장한다.[54]

서울중앙지방검찰청 특별수사부의 부 설치 경과는 아래 [표 2-10]과 같다.

[표 2-10] 서울중앙지방검찰청 연도별 특별수사부 설치 경과(1985~2018)

연도(12월 말 기준)		특별수사 제1부	특별수사 제2부	특별수사 제3부	특별수사 제4부
2018	문재인정부	○	○	○	○
2017		○	○	○	○
2016	박근혜정부	○	○	○	○
2015		○	○	○	○
2014		○	○	○	○
2013		○	○	○	○
2012	이명박정부	○	○	○	
2011		○	○	○	
2010		○	○	○	
2009		○	○	○	
2008		○	○	○	
2007	노무현정부	○	○	○	
2006		○	○	○	
2005		○	○	○	
2004		○	○	○	
2003		○	○	○	
2002	김대중정부	○	○	○	
2001		○	○	○	
2000		○	○	○	
1999		○	○	○	
1998		○	○	○	

53) 2019 검찰연감, 24쪽.
54) 2013 검찰연감, 21쪽.

[표 2-10] (계속)

연도(12월 말 기준)		특별수사 제1부	특별수사 제2부	특별수사 제3부	특별수사 제4부
1997	김영삼정부	○	○	○	
1996		○	○	○	
1995		○	○	○	
1994		○	○	○	
1993		○	○	○	
1992	노태우정부	○	○	○	
1991		○	○	○	
1990		○	○	○	
1989		○	○	○	
1988		○	○	○	
1987	전두환정부	○	○	○	
1986		○	○	○	
1985		○	○	○	

출처: 1986~2019 검찰연감의 '지방검찰청'의 '서울중앙지방검찰청'의 내용을 발췌하여 재가공한 것임.

2013년 대검찰청 중앙수사부가 폐지되면서 서울중앙지방검찰청에 특별수사 제4부가 설치되었고 폐지 이후 서울중앙지방검찰청 특별수사 제1·2부가 특별수사를 담당하였다. 당시 서울중앙지방검찰청 특별수사 1·2부의 수사성과가 기대에 미치지 못했다는 의견이 있었고 '특별수사 위기론' 속에서 검찰 안팎으로 '중수부 부활론'이 제기되기도 하였는데 같은 맥락에서 서울중앙지방검찰청장을 지낸 신수남 전 검찰총장은 "특별수사의 기능이 집중된 서울중앙지방검찰청이 비대해진 측면이 있다"고 발언한 뒤 대형사건 수사에 적합한 새로운 조직의 필요성을 언급하기도 하였다.[55]

다. 반부패부의 설치

2019년 법무부는 '검찰개혁 추진계획'을 발표하였는데 검찰의 직접 수사 축소를 위해 서울중앙지방검찰청·대구지방검찰청·광주지방검찰청 3곳을 제외한 검찰청에 특별수사부를 폐지하고 유지하는 3곳의 특별수사부도 반부패부로 대체하였다.[56]

55) 한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/2015120204148474 30(검색일: 2019.11.22.)
56) 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201910082236015&code=940301(검색일: 2019.12.1.)

2019년 현재 서울중앙지방검찰청의 반부패부에는 4개의 부가,[57] 대구지방검찰청의 반부패부는 1개의 과가,[58] 광주지방검찰청의 반부패부는 1개의 과가 설치되어 있다[59]

3곳을 제외한 특별수사부가 폐지되면서 부산지방검찰청·인천지방검찰청·수원지방검찰청·대전지방검찰청의 특별수사부가 형사부로 바뀌었지만 직제상 여전히 공직·기업범죄를 직접수사 할 수 있도록 편제하여 '숨은 특수부'역할을 할 수 있다는 지적이 나온다. 과거 특별수사부가 담당하던 공무원 직무 관련 범죄와 중요 기업범죄를 형사부의 분장으로 두어 경찰에서 송치되는 일반 형사사건 외에도 공무원 직무 관련 범죄, 중요기업범죄, 과학기술범죄, 방위사업범죄, 금융·증권관련 범죄에 대한 수사가 가능하다.[60] 이러한 비판에 대하여 일선 검찰청은 첩보 기능을 제한함으로써 사실상 인지·직접수사의 통로를 막았고, 공직자·기업범죄 업무 또한 경찰 등 유관기관이 1차적으로 조사해 이첩한 사건을 검찰 시각에서 재수사하는 방향에서 운용하겠다며 특수부 폐지 이후 신규로 인지·직접수사에 나서는 경우는 거의 없고, 다단계·유사수신·가상화폐 관련 범죄 등 복잡한 경제사건 등 일반 형사부에서 처리하기 어려운 사건들을 재배당받아 수사하고 있다고 해명했다.[61]

한편 검찰은 2017년 7월부터 전국 41개 지청의 특별수사를 전담하던 부서를 폐지하고 서울중앙지검 내 형사부 인력을 증원한바 있다.[62]

라. 형사부 설치 경과

서울중앙지방검찰청 형사부는 2018년에는 9개의 부로, 2005년부터 2017년까지 8개의 부로, 2000년부터 2004년까지 7개의 부로, 1989년부터 1999년까지 6개의 부로, 1985년부터 1988년까지 5개의 부로 운영되어 그 수가 증가하였다. 1989년 노태우

57) 서울중앙지방검찰청, http://www.spo.go.kr/site/seoul/05/1050301000000002018102506.jsp(검색일: 2019.12.1.)
58) 대구지방검찰청, http://www.spo.go.kr/site/daegu/05/1050301000000002018102506.jsp(검색일: 2019.12.1.)
59) 광주지방검찰청, http://www.spo.go.kr/site/gwangju/05/1050301000000002018102506.jsp(검색일: 2019.12.1.)
60) 한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201911201790786905?did=DA&dtype=&dtypecode=&prnewsid(검색일: 2019.12.1.)
61) 한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201911201790786905?did=DA&dtype=&dtypecode=&prnewsid(검색일: 2019.12.1.)
62) 서울경제, https://www.sedaily.com/NewsVIew/1VGPQX89DC(검색일: 2019.12.1.)

정부 때 형사 제6부가, 2000년 김대중 정부 때 제7부가, 2005년 노무현 정부 때 제8부가, 문재인 정부 때 제9부가 신설되었다.

2018년 기준 9개의 형사부는 공안부·공공형사수사부·특별수사부·공정거래조사부·범죄수익환수부·강력부·외사부·과학기술범죄부·방위사업수사부의 소관에 사항에 속하는 사항을 제외한 일반 형사사건의 수사 및 처리에 관한 사항을 분장하며, 사무분담은 검사장이 정한다.[63]

2004년 기준 7개의 형사부도 다른 부의 서관에 속하는 사항을 제외한 일반 형사사건의 수사 및 처리에 관한 사항을 분장하고,[64] 1999년 기준 6개의 형사부도,[65] 1988년 기준 5개의 형사부도 마찬가지이다[66]

서울중앙지방검찰청 형사부의 부 설치 경과는 아래 [표 2-11]과 같다.

[표 2-11] 서울중앙지방검찰청 연도별 형사부 설치 경과(1985~2018)

연도 (12월 말 기준)		형사 제1부	형사 제2부	형사 제3부	형사 제4부	형사 제5부	형사 제6부	형사 제7부	형사 제8부	형사 제9부
2018	문재인 정부	○	○	○	○	○	○	○	○	○
2017		○	○	○	○	○	○	○	○	
2016	박근혜 정부	○	○	○	○	○	○	○	○	
2015		○	○	○	○	○	○	○	○	
2014		○	○	○	○	○	○	○	○	
2013		○	○	○	○	○	○	○	○	
2012	이명박 정부	○	○	○	○	○	○	○	○	
2011		○	○	○	○	○	○	○	○	
2010		○	○	○	○	○	○	○	○	
2009		○	○	○	○	○	○	○	○	
2008		○	○	○	○	○	○	○	○	
2007	노무현 정부	○	○	○	○	○	○	○	○	
2006		○	○	○	○	○	○	○	○	
2005		○	○	○	○	○	○	○	○	
2004		○	○	○	○	○	○	○		
2003		○	○	○	○	○	○	○		

63) 2019 검찰연감, 24쪽.
64) 2005 검찰연감, 19쪽.
65) 2000 검찰연감, 19쪽.
66) 1989 검찰연감, 54쪽.

[표 2-11] (계속)

연도 (12월 말 기준)		형사 제1부	형사 제2부	형사 제3부	형사 제4부	형사 제5부	형사 제6부	형사 제7부	형사 제8부	형사 제9부
2002	김대중 정부	○	○	○	○	○	○	○		
2001		○	○	○	○	○	○	○		
2000		○	○	○	○	○	○	○		
1999		○	○	○	○	○	○			
1998		○	○	○	○	○	○			
1997	김영삼 정부	○	○	○	○	○	○			
1996		○	○	○	○	○	○			
1995		○	○	○	○	○	○			
1994		○	○	○	○	○	○			
1993		○	○	○	○	○	○			
1992	노태우 정부	○	○	○	○	○	○			
1991		○	○	○	○	○	○			
1990		○	○	○	○	○	○			
1989		○	○	○	○	○	○			
1988		○	○	○	○	○				
1987	전두환 정부	○	○	○	○	○				
1986		○	○	○	○	○				
1985		○	○	○	○	○				

출처: 1986~2019 검찰연감의 '지방검찰청'의 '서울중앙지방검찰청'의 내용을 발췌하여 재가공한 것임.

2019년 현재 서울중앙지방검찰청의 형사부는 9개가 설치되어 있는데 제1부는 인권·명예보호를, 제2부는 식품·의료범죄를, 제3부는 사행행위·강력범죄를, 제4부는 경제범죄를, 제5부는 교통·환경범죄를, 제6부는 지식재산·문화범죄를, 제7부는 금융·기업범죄를, 제8부는 건설·부동산범죄를, 제9부는 조세·사행행위범죄를 전담하고 있다.[67]

검찰은 검찰 권한을 축소하는 정부의 검·경 수사권 조정안 도입에 앞서 특별수사부 축소·형사부 강화의 일환으로 서울중앙지방검찰청에 암호화폐·핀테크·보이스피싱·다단계 등 신종 범죄를 전문적으로 수사하는 형사 제10부 신설을 추진하는 방안을 검토 중인 것으로 알려져 있다. 앞서 대검찰청은 '서민다중피해범죄 대응 TF'를 출범시키고 관련 범죄에 적극 대응하겠다고 밝힌 바 있다.[68]

67) 서울중앙지방검찰청, http://www.spo.go.kr/site/seoul/05/1050301000000020181025 06.jsp(검색일: 2019.12.1.)
68) 서울경제, https://www.sedaily.com/NewsVIew/1VGPQX89DC(검색일: 2019.12.1.)

마. 공안부 및 공공형사수사부 설치 경과

서울중앙지방검찰청 공안부는 1985년에는 1개의 부로, 1986년부터 2017년까지는 2개의 부로 운영되었고, 2012년부터 2018년 사이에는 공공형사부가 설치되었다. 2012년 이명박 정부 때 설치된 공공형사수사부는 공안 제3부 격으로 26년 만에 공안부가 증설된 것이다.[69]

2018년 기준 공안부에는 2개의 부와 별도의 공공형사수사부가 설치되었다. 공안 제1·2부와 공공형사수사부는 업무 분장이 같은데 공안·선거·노동관계사건의 수사 처리 및 공판 수행에 간한 사항, 공안·노동정세의 조사와 기타 자료의 수집·정비에 관한 사항, 보안관찰처분에 관한 사항 및 위와 관련된 사항 등을 분장하며 사무분담은 검사장이 정한다.[70]

2011년 기준 공안부에는 2개의 부가 설치되었고 그 분장은 2018년 공안 제1·2부와 같다. 1985년에는 1개의 공안부가 설치되었는데 그 분장은 2018년 공안 제1·2부와 같다.

서울중앙지방검찰청 공안부와 공공형사수사부의 설치 경과는 아래 [표 2-12]와 같다.

[표 2-12] 서울중앙지방검찰청 공안부 및 공공형사수사부 설치 경과(1985~2018)

연도(12월 말 기준)		공안 제1부	공안 제2부	공공형사수사부
2018	문재인정부	○	○	○
2017		○	○	○
2016	박근혜정부	○	○	○
2015		○	○	○
2014		○	○	○
2013		○	○	○
2012	이명박정부	○	○	○
2011		○	○	
2010		○	○	
2009		○	○	
2008		○	○	
2007	노무현정부	○	○	
2006		○	○	

69) 머니투데이, https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2012092619135628910&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.daum.net(검색일: 2019.12.2.)
70) 2019 검찰연감, 24쪽.

[표 2-12] (계속)

연도(12월 말 기준)		공안 제1부	공안 제2부	공공형사수사부
2005	노무현정부	○	○	
2004		○	○	
2003		○	○	
2002	김대중정부	○	○	
2001		○	○	
2000		○	○	
1999		○	○	
1998		○	○	
1997	김영삼정부	○	○	
1996		○	○	
1995		○	○	
1994		○	○	
1993		○	○	
1992	노태우정부	○	○	
1991		○	○	
1990		○	○	
1989		○	○	
1988		○	○	
1987	전두환정부	○	○	
1986		○	○	
1985		공안부		

출처: 1986~2019 검찰연감의 '지방검찰청'의 '서울중앙지방검찰청'의 내용을 발췌하여 재가공한 것임.

2019년 현재 서울중앙지방검찰청에 공안부는 없고 3개 부의 공공수사부로 대체되었다.[71] 공안 제1·2부와 공공형사수사부가 각각 공공수사 제1·2·3부로 변경된 것이다. 2019년 8월 공안이라는 이름 아래 한데 뭉쳐져 있던 대공·선거·노동 사건 업무를 각각의 전문성을 살리는 방식으로 운용하다는 취지이고, '공안'은 대공·테러 등 고유 영역에 한정해 사용하기로 하였다.[72]

71) 서울중앙지방검찰청, http://www.spo.go.kr/site/seoul/05/1050301000000020181025 06.jsp(검색일: 2019.12.2.)
72) 연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20190807131900004?input=1179m(검색일: 2019.12.2.)

제3절 | 검찰권의 행사

1. 검찰권의 의의

검사는 공익의 대표자로서 범죄를 수사하고, 수사결과에 대한 공소를 제기하며, 공소를 유지할 권한을 갖는다. 또한 범죄수사에 관하여 사법경찰관리를 지휘·감독하며, 법원에 대해 법령의 정당한 적용을 청구할 권한도 있으며, 재판의 집행을 지휘하고 감독할 권한 및 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송을 수행하고 그 수행을 지휘하고 감독할 권한을 갖는다.[73]

이러한 검찰의 권한 중 가장 중요한 부분은 범죄에 대한 수사권과 기소권이다.[74] 검사의 이러한 권한을 검찰권이라고도 하는데, 이 중 기소권은 기소독점주의[75]와 기소편의주의(기소, 불기소 결정권)[76]를 통해서 강하게 보장되고 있으며, 수사권[77]은 경찰에 대한 수사지휘[78]와 체포·구속권한,[79] 영장청구권, 수사종결권[80]을 통해서 더욱 더 강화되고 있다.

검사는 기소권한을 독점하고 있으면서도 한편으로 기소여부를 결정함에 있어서 재량권을 가지며, 기소를 결정한 후에는 공소를 취소할 수 있는 권한도 가지고 있다.[81] 검사에게 기소를 독점할 수 있게 한 이유는 검사가 공익의 대표자로서[82] 공소를 제기함에 있어서 자신의 감정에 치우치지 않고 전국적으로 통일되게 행사하게 하여 획일적이

---

73) 「검찰청법」 제4조 제1항.
74) 김용태, "검찰권의 헌법적 의미와 통제", 고려대학교 박사학위논문, 2013, 1쪽.
75) 「형사소송법」(시행 2018.1.7. 법률 제13720호, 2016.1.6., 일부개정) 제246조(국가소추주의) 공소는 검사가 제기하여 수행한다.
76) 「형사소송법」 제247조(기소편의주의) 검사는 「형법」 제51조의 사항을 참작하여 공소를 제기하지 아니할 수 있다.
「검찰사건사무규칙」(시행 2018.10.4. 법무부령 제937호, 2018.10.4., 일부개정)
77) 「형사소송법」 제195조(검사의 수사) 검사는 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다.
78) 「형사소송법」 제196조 제1항 및 제3항.
79) 「형사소송법」 제200조의2, 제200조의3, 제200조의4, 제201조 등
80) 「검찰사건사무규칙」 제57조에 따라 검사는 사건의 수사를 종결할 때 공소제기, 불기소, 기소중지, 참고인중지, 공소보류, 이송, 소년보호사건 송치, 가정보호사건 송치, 성매매보호사건 송치 등에 대한 결정을 할 권한이 있다.
81) 「형사소송법」 제255조(공소의 취소) ① 공소는 제1심판결의 선고 전까지 취소할 수 있다.
82) 「검찰청법」 제4조 제1항.

고도 공평한 소추를 하게 하기 위함이다. 또한 기소편의주의를 취한 이유는 형사정책적인 고려, 소송경제, 구체적 정의의 실현이라는 측면에서 특별히 고려한 데 있다.[83]

이러한 기소권에 더해 수사권까지 보유하는 기관으로 검찰을 '슈퍼권력기관'이라고 표현하기도 한다.[84] 주요 선진국 중 어느 나라와 비교해도 아래 [표 2-13]과 같이 우리나라 검찰이 가지고 있는 권한은 강력하다.

[표 2-13] 각국 검찰의 수사·기소권 비교

구분	우리나라	프랑스	독일	일본	미국	영국
수사권	○	○	○	○	○	△
수사지휘권	○	△	○	△	X	X
영장청구권	○	○	○	○	○	○
자체수사력	○	X	X	○	X	X
수사종결권	○	△	○	△	X	X
기소독점주의	○	X	○	○	X	X
기소편의주의	○	○	X	○	○	○
공소취소권	○	X	X	○	○	○

출처: 이 표는 정웅석, "검사의 직접수사의 개념과 수사지휘와의 관계 – 비교법적 관점에서 본 수사와 기소분리의 허구성에 대하여 –", 형사법의 신동향 제61호, 대검찰청, 2018.12, 54쪽의 〈표 5〉와 경찰청, 글로벌 스탠더드에 부합하는 수사·기소 분리 모델 설정 및 형사소송법 개정안 연구, 2016.12, 105쪽의 〈표 2〉를 편집한 것임.

즉, 검사는 기소에 있어서 우리나라에서 유일하게 권한을 가지며, 이러한 기소권의 행사에 대해 별다른 제재 수단은 보이지 않는다. 물론 법원에서의 결정을 통해 공소제기한 사실을 판단받기는 하지만, 공소제기에 이르기까지의 과정에 법원이 개입하는 것은 영장실질심사 등 강제처분을 하는 경우를 제외하고는 어려우며, 불기소 처분에 대해서는 검찰항고나 재정신청, 헌법소원 청구만이 가능할 뿐이다.

이러한 검찰권의 집중은 그 권한의 행사에 있어서 오용·남용을 할 여지를 부여한다. 검찰권한의 오용이나 남용은 투명하고 공정한 검찰권의 행사를 방해하며 이는 곧 시민의 자유와 권리에 대한 침해로 이어진다.[85]

---

83) 헌법재판소 1997.8.21. 94헌바2(헌법재판소 판례집 9-2, 223, 232-233).
84) 김하중, "우리나라 기소제도의 문제점에 대한 고찰 – 검찰개혁의 관점에서 -", 인권과 정의 제443호, 대한변호사협회, 2014, 50쪽.
85) 윤영철, "검찰개혁과 독립된 특별수사기관의 신설에 관한 소고", 홍익법학 제13권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2012, 54쪽.

한편 형사절차에서 검찰권 남용 사례는 여러 단계에서 발견된다. 즉, 검사가 사건을 조사하기 전에 사람을 특정하여 그 사람에 대해 범죄를 찾아 나서는 표적수사, 특정한 사건에 대해 본격적인 수사를 진행하기 위해 다른 사건으로 압박을 하는 타건 압박수사, 부당한 기소·불기소 결정, 공판과정에서 피고인에게 유리한 증거가 발견되었음에도 누락하는 경우, 재판결과에 대해 특별한 쟁점이 없음에도 불구하고 무조건 상소를 하는 경우 등이 그것이다.[86]

다음에서는 구속·불구속 현황, 구속영장 발부 건수, 무죄현황, 수사지휘와 관련된 통계들과 검찰이 수사권이나 기소권을 남용·오용하였다는 해석이 가능한 구체적인 사례들을 통해 검찰권 독점에서 발생하는 문제점과 이에 따른 검찰개혁의 방향을 고찰하기로 한다.

2. 수사지휘

「형사소송법」 상 사법경찰관은 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받고(제196조 제1항) 사법경찰관리는 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야 한다(제196조 제3항).

「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정」에 따르면 검사는 사법경찰관리에게 사건에 대한 구체적 지휘를 할 때 서면 또는 「형사사법절차 전자화 촉진법」에 따른 형사사법정보시스템을 이용하여 지휘하여야 하지만 천재지변, 긴급한 상황, 이미 수사지휘한 내용을 보완하거나 지휘 내용이 명확한 경우, 수사 현장에서 지휘하는 경우 등 서면 또는 형사사법정보시스템에 의한 지휘가 불가능하거나 필요 없다고 인정되는 경우 등에는 구두나 전화 등 간편한 방식으로 지휘할 수 있다(제5조 제1항).

내란의 죄, 외환의 죄, 국기에 관한 죄, 국교에 관한 죄, 공안을 해하는 죄, 폭발물에 관한 죄, 살인의 죄, 13세 미만 아동 또는 장애인에 대한 성폭력범죄, 「국가보안법」을 위반한 범죄, 각종 선거법을 위반한 범죄, 국회의원 및 지방의회의원, 4급 또는 4급 상당 이상 공무원의 범죄 및 기관장인 5급 또는 5급 상당 이하 공무원의 직무와 관련된 범죄, 피해 규모, 광역성, 연쇄성, 수법 등에 비추어 사회의 이목을 끌만한 범죄, 검찰

86) 임수빈, “검찰권 남용에 대한 통제방안”, 서울대학교 박사학위논문, 2017, 11-12쪽.

총장 승인을 얻어 지방검찰청 검사장 또는 지청장이 지정한 범죄의 경우에는 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 즉시 수사를 개시하고 관할 지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 보고하여야 한다(동 규정 제74조). 또한 사법경찰관은 대공·선거(정당 관련 범죄를 포함)·노동·집단행동·출입국·테러 및 이에 준하는 공안 관련 범죄에 대하여 수사를 개시한 때에는 검사에게 지휘를 건의하고 입건 여부에 대한 검사의 의견에 따라야 한다(제76조).

검찰의 수사지휘권과 경찰에 수사종결권을 부여하는 것과 관련하여 검찰과 경찰의 갈등양상이 펼쳐지기도 했는데 검찰은 경찰이 불기소 의견으로 송치한 사건이 검찰 단계에서 기소의견으로 바뀐 사건이 2014년부터 2016년까지 평균 4,132건이었고, 경찰이 기소 의견으로 송치한 사건에 대하여 검찰이 추가로 범인이나 범죄를 적발한 경우는 9,649건이라고 주장하였고, 경찰은 송치한 사건이 불기소 의견에서 기소의견으로 바뀌는 경우는 전체 송치 사건 161만여건 중에서 4,132건(0.2%)에 불과하고 검찰이 제시한 건들도 검찰에 사건을 송치한 뒤 피의자의 자백, 참고인의 새로운 진술, 추가 증거물의 발견에 의하여 결과가 달라질 수도 있다며 해당 사건들이 전부 경찰 '과오'를 의미하는 것도 아니라고 주장했다.[87] 이에 대하여 전체 사건의 90% 이상이 경찰 의견대로 기소 여부가 결정되고 있고, 경찰에 수사종결권을 주더라도 부실수사를 통제할 방법을 정교하게 마련해야 한다는 의견이 있었다.[88]

3. 영장청구권과 공판청구

가. 구속·불구속 구공판 건수

피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고 일정한 주거가 없는 때, 증거를 인멸할 염려가 있는 때, 도망하거나 도망할 염려가 있는 때에는 검사는 관할지방법원판사에게 청구하여 구속영장을 받아 피의자를 구속할 수 있고 사법경찰관은 검사에게 신청하여 검사의 청구로 관할지방법원판사의 구속영장을 받아 피의자

87) 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201905240600035(검색일: 2019.12.9.)
88) 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201905240600035(검색일: 2019.12.9.)

를 구속할 수 있다(「형사소송법」 제201조 제1항).

검찰에 수리된 사건 수의 총계는 1998년과 비교하여 2018년에 큰 변화가 없으나 기소 건수는 719,980건으로 506,736건이 감소하였고, 이중 구속 기소는 26,927건으로 94,006건이 크게 감소하였으며, 불구속 기소는 169,894건으로 95,304건이 크게 증가 하였다. 구약식 건수도 523,159건으로 508,034건이 감소하였다.

검찰이 기소한 사건 중 구속, 불구속, 구약식 건수는 아래 [표 2-14]와 같다.

[표 2-14] 구속·불구속 구공판 건수(1998~2018)

연도		총 접수	기소 (구속·불구속 기소, 구약식 포함)		구속		불구속		구약식	
			건수	비율 (건수/총 접수건)	건수	비율 (건수/기소건수)	건수	비율 (건수/기소건수)	건수	비율 (건수/기소건수)
2018	문재인 정부	2,290,052	719,980	31.44%	26,927	3.74%	169,894	23.60%	523,159	72.66%
2017		2,407,061	809,882	33.65%	30,747	3.80%	171,902	21.23%	607,233	74.98%
2016	박근혜 정부	2,581,748	894,616	34.65%	34,980	3.91%	174,754	19.53%	684,882	76.56%
2015		2,495,255	852,314	34.16%	33,432	3.92%	153,970	18.06%	664,912	78.01%
2014		2,374,372	870,322	36.65%	30,725	3.53%	160,355	18.42%	679,242	78.04%
2013		2,389,660	910,158	38.09%	29,417	3.23%	152,905	16.80%	727,836	79.97%
2012	이명박 정부	2,316,969	902,552	38.95%	28,564	3.16%	167,920	18.61%	706,068	78.23%
2011		2,259,500	917,335	40.60%	29,703	3.24%	152,733	16.65%	734,899	80.11%
2010		2,398,984	1,014,849	42.30%	32,307	3.18%	128,100	12.62%	854,442	84.19%
2009		2,820,395	1,196,776	42.43%	42,025	3.51%	130,328	10.89%	1,024,423	85.60%
2008		2,736,064	1,316,987	48.13%	41,349	3.14%	125,292	9.51%	1,150,346	87.35%
2007	노무현 정부	2,548,883	1,217,284	47.76%	44,335	3.64%	111,369	9.15%	1,061,580	87.21%
2006		2,402,972	1,094,113	45.53%	48,497	4.43%	89,293	8.16%	956,323	87.41%
2005		2,373,846	1,145,597	48.26%	58,736	5.13%	69,602	6.08%	1,017,259	88.80%
2004		2,602,171	1,370,339	52.66%	77,370	5.65%	78,239	5.71%	1,214,730	88.64%
2003		2,437,128	1,298,812	53.29%	83,954	6.46%	75,085	5.78%	1,139,773	87.76%
2002	김대중 정부	2,414,841	1,342,482	55.59%	89,869	6.69%	76,554	5.70%	1,176,059	87.60%
2001		2,471,568	1,314,275	53.18%	93,694	7.13%	66,059	5.03%	1,154,522	87.84%
2000		2,381,239	1,208,060	50.73%	92,500	7.66%	68,409	5.66%	1,047,151	86.68%
1999		2,412,640	1,205,390	49.96%	97,608	8.10%	71,630	5.94%	1,036,152	85.96%
1998		2,391,960	1,226,716	51.28%	120,933	9.86%	74,590	6.08%	1,031,193	84.06%

[표 2-14] (계속)

연도		총 접수	기소 (구속·불구속 기소, 구약식 포함)		구속		불구속		구약식	
			건수	비율 (건수/총 접수건)	건수	비율 (건수/기소건수)	건수	비율 (건수/기소건수)	건수	비율 (건수/기소건수)
1997	김영삼 정부	2,110,436	1,104,911	52.35%	99,687	9.02%	59,795	5.41%	945,429	85.57%
1996		2,017,354	973,843	48.27%	113,346	11.64%	43,458	4.46%	817,039	83.90%
1995		1,891,823	906,330	47.91%	112,020	12.36%	35,684	3.94%	758,626	83.70%
1994		1,825,039	888,942	48.71%	103,684	11.66%	30,615	3.44%	754,643	84.89%
1993		1,815,343	946,845	52.16%	117,875	12.45%	29,378	3.10%	799,592	84.45%
1992	노태우 정부	1,579,797	822,494	52.06%	91,197	11.0%9	37,542	4.56%	693,755	84.35%
1991		1,563,514	822,092	52.58%	101,228	12.31%	41,294	5.02%	679,570	82.66%
1990		1,426,289	718,911	50.40%	100,180	13.93%	34,423	4.79%	584,308	81.28%
1989		1,341,923	620,597	46.25%	95,974	15.46%	40,432	6.52%	484,191	78.02%
1988		1,146,680	514,624	44.88%	87,451	16.99%	27,720	5.39%	399,453	77.62%
1987	전두환 정부	1,115,034	504,241	45.22%	83,572	16.57%	48,805	9.68%	371,892	73.75%
1986		1,045,329	479,851	45.90%	86,544	18.04%	22,539	4.70%	370,740	77.26%
1985		1,009,411	432,329	42.83%	77,152	17.85%	23,617	5.46%	331,560	76.69%
1984		1,003,035	440,725	43.94%	82,327	18.68%	22,613	5.13%	335,785	76.19%
1983		933,445	426,507	45.69%	83,534	19.59%	19,476	4.57%	323,497	75.85%
1982		835,998	409,062	48.93%	84,107	20.56%	13,017	3.18%	311,938	76.26%
1981		769,401	436,038	56.67%	82,661	18.96%	12,562	2.88%	340,815	78.16%
1980		753,257	453,809	60.25%	85,421	18.82%	10,757	2.37%	357,601	78.80%
1979	박정희 정부	689,028	441,823	64.12%	75,347	17.05%	11,399	2.58%	355,077	80.37%
1978		630,565	386,084	61.23%	72,998	18.91%	9,693	2.51%	303,393	78.58%

출처: 1998 검찰연감 302쪽; 2018 검찰연감 680쪽; 2019 검찰연감 604쪽.

기소율은 2002년 김대중 정부 때부터 감소하기 시작하여 2018년 문재인 정부에서는 31.44%의 기소율을 보이고 있다. 기소 건수 대비 구속기소 건수는 꾸준히 감소하여 박정희 정부 때 60%를 상회하던 수치가 점차 낮아져 2018년 문재인 정부에서는 30%선을 유지하고 있다. 이와 반대로 기소 건수 대비 불구속기소 건수는 꾸준히 증가하여 박정희 정부와 전두환 정부 초기 2%대를 유지하던 수치가 점차 높아져 2018년 문재인 정부에서는 20%선을 유지하고 있다. 한편 연도별 구약식 건수는 대체로 70~80% 정도인데 2005년 노무현 정부 때 88.80%로 가장 높았고, 2018년 문재인 정부에서 72.66%로 가장 낮다.

나. 구속영장 발부 건수

검찰이 법원에 구속영장을 청구한 건수는 1998년과 비교하여 2018년에는 4,226건으로 9,641건이 감소하였고, 기각된 건수는 1,118건으로 245건이 증가하였으며, 발부된 건수는 3,100건으로 9,894건이 감소하였다.

검찰이 청구한 구속영장의 기각·발부 현황은 아래의 [표 2-15]와 같다.

[표 2-15] 구속영장 연도별 기각·발부 현황(1998~2018)

연도		청구 총계	기각		발부		미집행	
			건수	비율(건수/청구총계)	건수	비율(건수/청구총계)	건수	비율(건수/발부건수)
2018	문재인 정부	4,226	1,118	26.46%	3,100	73.36%	8	0.26%
2017		5,920	1,487	25.12%	4,422	74.70%	14	0.32%
2016	박근혜 정부	8,164	1,813	22.21%	5,894	72.20%	14	0.24%
2015		7,014	1,528	21.79%	5,153	73.47%	7	0.14%
2014		9,439	1,901	20.14%	5,767	61.10%	3	0.05%
2013		7,327	1,769	24.14%	5,075	69.26%	-	-
2012	이명박 정부	6,873	1,711	24.89%	4,618	67.19%	-	-
2011		6,696	1,693	25.28%	4,505	67.28%	-	-
2010		6,603	1,610	24.38%	4,728	71.60%	6	0.13%
2009		6,573	1,521	23.14%	5,014	76.28%	-	-
2008		6,526	1,496	22.92%	4,996	76.56%	-	-
2007	노무현 정부	5,901	1,270	21.52%	4,653	78.85%	-	-
2006		6,664	1,150	17.26%	5,497	82.49%	-	-
2005		6,753	941	13.93%	5,837	86.44%	-	-
2004		8,179	1,093	13.36%	7,098	86.78%	-	-
2003		9,192	1,005	10.93%	8,137	88.52%	-	-
2002	김대중 정부	11,282	1,009	8.94%	10,265	90.99%	-	-
2001		10,989	908	8.26%	10,083	91.76%	-	-
2000		10,976	825	7.52%	10,151	92.48%	-	-
1999		11,840	866	7.31%	10,974	92.69%	-	-
1998		13,867	873	6.30%	12,994	93.70%	-	-
1997	김영삼 정부	10,685	718	6.72%	9,967	93.28	-	-
1996		11,134	422	3.79%	10,712	96.21%	-	-
1995		9,802	350	3.57%	9,452	96.43%	-	-
1994		8,189	267	3.26%	7,922	96.74%	-	-
1993		8,057	202	2.51%	7,855	97.49%	-	-

[표 2-15] (계속)

연도		청구 총계	기각		발부		미집행	
			건수	비율(건수/청구총계)	건수	비율(건수/청구총계)	건수	비율(건수/발부건수)
1992	노태우 정부	7,261	177	2.44%	7,084	97.56%	-	-
1991		7,342	213	2.90%	7,129	97.10%	-	-
1990		7,677	205	2.67%	7,472	97.33%	-	-
1989		6,670	197	2.95%	6,473	97.05%		-
1988		5,129	149	2.91%	4,980	97.09%	-	-
1987	전두환 정부	4,087	110	2.69%	3,977	97.31%	-	-
1986		3,764	82	2.18%	3,682	97.82%	-	-
1985		3,246	70	2.16%	3,176	97.84%	-	-
1984		2,874	81	2.82%	2,793	97.18%	-	-
1983		2,349	54	2.30%	2,295	97.70%	-	-
1982		1,151	32	2.78%	2,119	184.10%	-	-
1981		2,455	58	2.36%	2,397	97.64%	-	-
1980		2,505	48	1.92%	2,457	98.08%	5	0.20%
1979	박정희 정부	2,840	63	2.22%	2,777	97.78%	4	0.14%
1978		2,536	94	3.71%	2,442	96.29%	9	0.35%

출처: 1998 검찰연감 436-438쪽; 2018 검찰연감 938-941쪽; 2019 검찰연감 852-854쪽. 경찰이 신청한 건수는 제외하였음.

1978년 박정희 정부 때부터 2002년 김대중 정부까지 구속영장 발부율은 90%이상을 유지하였는데, 특히 1982년 전두환 정부 때는 영장 청구 건수보다 발부 건수가 많아 184.10%의 발부율을 보였다. 구속영장 발부율은 노무현 정권 때부터 감소하여 2018년 문재인 정부에서는 73.36%를 보이고 있다. 반대로 영장 기각율은 점차 증가하여 박정희 정부 때부터 김대중 정부 때까지 한자리 수를 유지하다가 2003년 노무현 정부 때부터 두 자리 수로 상승하여 2018년 문재인 정부에서는 26.46%를 보이고 있다.

구속자수가 감소된 원인을 두고 '법조인 증가 가설', '형사절차상 제도개혁 가설', '사법개혁 가설', '민주주의와 인권 발전 가설', '검찰의 구속 자제 가설'로 설명하는 연구가 있다.[89] 이 연구에서 사법개혁 가설은 1995년 김영삼 정부 때 구속영장실질심사제가 도입 된 점, 김대중 정부 때 사법개혁추진위원회가 불구속을 확대하기 위해

89) 김인회, "형사구속자수 급감의 원인과 의의", 서울대학교 법학 제51권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2010, 55-72쪽.

체포·구속제도의 개선이 논의되었으나 입법화되지 못한 점, 노무현 정부 때 인신구속과 관련한 법률개정안은 입법화되지 못한 점이 구속비율의 유지와 변동에 영향을 미쳤다고 한다.[90]

4. 공무원 직무관련 범죄 적발과 처리

이하에서는 '법무연감'(법무부)과 '범죄분석'(대검찰청)에 실린 공무원의 직무관련 범죄 통계자료를 이용하여 공무원의 비리범죄의 추이를 살펴보기로 한다. 관련 통제자료들의 집계기준과 집계시점 등이 달라서 특정 유형의 비리 및 특정 공무원 집단에서의 비리 발생량과 그 세부 내용 및 처리결과를 일관성 있게 파악하는 데는 한계가 있지만, 대략적인 추이를 파악할 수는 있다. 물론 이러한 통계자료가 실제 존재하는 공직부패의 양적 규모를 정확히 반영하지는 않는다. 관련 법제의 변화, 법집행당국의 단속 의지와 능력, 적발되지 않은 범죄의 존재 가능성 등을 고려해야 하기 때문이다.

가. 구속수사 사전승인제도의 시행과 폐지

역대 정권은 늘 관료사회의 부패 척결을 시정과제로 내세웠지만, 구조화된 부패의 억제와 척결을 위한 구체적인 정책과 제도를 마련하기보다 캠페인 구호와 임기응변적인 대처에 그치는 경우가 많았고, 정책 시행과정에서 비선 사정조직을 운영하거나 구 정권 인사에 초점을 맞춘 선별적인 법집행의 모습을 보임으로써 공직자 사정을 정략적으로 이용한다는 비판을 초래하였다.

과거 역대 정권의 공직부패 척결 활동은 주로 검찰, 검찰, 정보기관 및 그때그때 편성되는 합동단속반이나 정권의 비선 사정기관을 활용하는 방식에 의존하고 있었다. 거기에서 보이는 특징은 공직자 및 사회유력 인사의 범죄에 대한 수사·기소 활동을 늘 정부의 강력한 통제 아래 두었다는 것이다. 그 제도적인 형태로서 앞에서 본 「검찰보고사무규칙」의 고위공직자의 범죄 등 주요사건에 대한 검찰사무 보고제도와 함께 고위공직자 및 사회유력인사의 범죄수사에 관한 사전승인제도가 장기간 시행되었다.

사전승인제도는 일제강점기까지 거슬러 올라간다. 일제강점기에는 1913년 총독부

90) 김인회, "형사구속자수 급감의 원인과 의의", 60-63쪽.

의 훈령에 따라 고등관 이상의 공직자 등을 검찰이 기소하거나 경찰이 즉결처분하는 경우 총독에게 보고하여 지령을 받아야 했고, 조선통치에 영향을 주는 중대사범 또는 중요인물을 검거하려는 때는 미리 총독의 승인을 받고 수사·재판의 진전 상황을 지체없이 보고하여야 했다.[91] 정부수립 후에도 이 제도는 이어져서, 1948년 12월 23일 법무부장관의 통첩 "현직 공무원의 범죄사건처리에 관한 건"에 의해 법무부장관과 검찰총장에 의한 구속수사 사전승인대상이 새로 정리되고,[92] 1949년 5월 27일 법무부장관 지시 "현직 공무원의 범죄기소에 관한 건 지시"에서는 기소에 대한 사전승인제도가 도입되었다.[93]

5·16 군사쿠데타 후 군정기간에는 중앙정보부가 과도기적으로 고위공직자 등에 구속수사에 대한 사전승인권을 보유하였다. 1961.7.16. 중정특 제650호 '각 수시기관의 수사한계'에서 중앙정보부장의 사전승인을 받아야만 강제수사를 할 수 있는 대상자(현행범 제외)를 정했는데, 종래 사전승인 대상자 외에도 정치인, 언론인, 국영기업체·은행의 중역, 사회단체의 장, 대학교수, 중고등학교장, 수사·정부기관의 구성원, 파견공작원 등도 포함되었다. 민정 복귀 후 중정부장의 구속수사 사전승인권이 다시 법무부장관과 검찰총장에게 넘겨졌다. 1964년 7월 15일 법무예규 검40-9834로 시달된 '현행공무원 등에 대한 구속수사 승인대상' 및 후속 예규에서는 3급 이상의 국가·지방공무원, 판사·검사·변호사,국영기업체 및 은행의 임원, 정당의 대표 및 간부, 언론사장 및 언론인, 대학교수 및 일정 직위 이상의 중등교원 등이 그 지위에 따라 법무부장

---

91) 1920.4, 法祕 第558號, 地方法院檢事長, 道知事宛 政務統監通牒), 朝鮮總督府法務局 編,『朝鮮司法例規』, 1922, 153쪽. "早田法務局長注意事項"(1943.4. 裁判所及検事局監督官会議), 高等法院檢事局編,『朝鮮刑事政策資料』(昭和一八年(1943)度版), 8쪽.

92) ① 국무위원, 국회의원, 차관, 차장, 기타 지방장관급 이상의 공무원, 판사, 검사에 관해서는 검찰총장을 경유하여 법무부장관의 지시를 받아야 한다. ② 서기관급 이상의 공무원, 변호사 및 외국인을 구속에 관해서는 소할 검찰청검사장을 경유하여 검찰총장의 지시를 받아야 한다. ③ 서기급 이상의 공무원을 구속한 때는 지체없이 당해 공무원의 소할장관에게 보고한다. 법검(法檢) 제233호, 1948.12.23. 법무부장관→검찰총장, 각 고검 검사장, 지검 검사장, 지청장,「현직공무원의 범죄사건처리에 관한 건」, 전주지검,『예규에 관한 기록(1948-1949)』.

93) ① 국무위원, 국회의원, 각 처장급, 차관, 차장급, 기타 지방장관급 이상의 공무원, 판사, 검사를 기소하는 경우 사전에 검찰총장을 경유하야 법무부장관의 지시를 받아야 한다. ② 변호사 및 외국인을 기소하는 경우 사전에 소할 검찰청검사장을 경유하야 검찰총장의 지시를 한다. ③ 그 이외의 공무원을 기소한 때는 지체없이 당해 공무원의 소속장관에게 보고한다. 법검(法檢) 제1437호, 단기4282년(1949년) 5월 27일, 법무부장관→검찰총장, 각 고등검찰청검사장, 지방검찰청검사장, 지방검찰청지청장, 대구지방검찰청 안동지청,『예규에 관한 기록(1948-1949)』, 국가기록원, 관리번호: BA0155312.

관과 검찰총장의 사전승인대상자로 정해졌다.[94]

전두환 정부 시기에는 1983년 1월 4일 시달한 법무부예규 "구속수사승인 대상"을 통해 국회의원의 장관 사전승인대상자로 새로 포함되고 종래의 구속수사 승인대상 범위가 다소 조정되었다.[95] 이에 따른 장관 승인대상자는 7,800여명, 검찰총장 승인대상자는 12,000명에 달했다.[96] 이 법무부예규는 계속 시행되다가 김영삼 정부 시기인 1995년 4월 10일 대검예규 제237호 '구속수사 승인대상 및 승인신청 절차'에 의해 종래 총장 사전승인대상자를 대부분 사전승인대상에서 제외하고, 종래 장관 승인대상자 대부분을 총장 승인대상으로 변경하여 승인대상자의 범위 및 승인권자가 대폭 조정되었다. 검찰의 정치적 중립성을 심각히 해하고 사회지도층 인사에 대한 특혜라는 비판을 받았던 이 제도는 김대중 정부 시기인 2001년 10월에 이르러 폐지되었다.[97]

---

94) 장관 사전승인 대상자는 ① 2급 이상의 국가공무원 및 지방공무원(별정직공무원 포함, 다만 교육공무원은 대학교의 총장, 대학의 학장[초급대학장 및 실업고등전문학교장 포함], 서울특별시·부산시 및 각도의 교육감에 한함), ② 판사, 검사, 변호사, ③ 국영기업체 및 은행(농협중앙회 포함)의 장, ④ 신문사 및 통신사의 장, ⑤ 정당의 대표자 및 최고위원급 이상이다. 검찰총장의 사전승인 대상자는 ① 3급 갑류 이상의 국가공무원(1965.11.29 법무예규 검 68-18780) 지방공무원(별정직공무원 포함, 다만 교육공무원은 중·고등학교의 장, 교육장, 장학관, 교육연구관 및 3급 이상의 사무직원에 한함) ③ 국영기업체 및 은행(농협중앙회 포함)의 중역급 이상, ④ 신문사 및 통신사의 본사 부장급이상의 사원, 논설위원급의 언론인, ⑤ 정당의 중앙상임위원과 서울특별시·부산시 및 각도당위원장

95) 장관 사정승인 대상자는 ① 3급 이상의 국가공무원 및 지방공무원(특정직·기능직·특수경력직 공무원은 봉급을 기준으로 일반직공무원 3급 이상 해당 여부를 정함). 다만, 교육공무원은 대학교의 총장, 대학의 학장, 초급대학장, 실업전문대학장, 특별시와 직할시 및 도의 교육감에 한함. ② 국회의원, ③ 판사, 검사, 변호사, ④ 정당의 대표자 및 대표위원, ⑤ 국영기업체(정부투자기관관리법상의 정부투자기관과 특정범죄가중처벌등에 관한 법률상의 정부관이기업체 포함) 및 은행명칭을 가진 금융기관의 장, ⑥ 일간 신문사, 방송국 및 통신사의 장, ⑦ 사립인 대학교의 총장, 대학의 학장, 초급대학, 실업전문대학장, ⑧ 평화통일정책자문회의 위원
검찰총장의 사전승인대상자는 ① 4급 해당 국가공무원 및 지방공무원(특정직·기능직·특수경력직 공무원은 봉급을 기준으로 4급 일반직공무원 해당 여부를 정함). 다만, 교육공무원에 있어서는 중·고등학교의 장과 교육장, 장학관, 교육연구관에 한함. ② 정당법에 의하여 중앙선거관리위원회에 중앙당 간부로 등록된 자, 특별시와 직할시 및 도의 당위원장, ③ 국영기업체(정부투자기관관이법상의 정부투자기관과 특정범죄가중처벌등에 관한 법률상의 정부관이기업체 포함) 및 은행명칭을 가진 금융기관의 이사·감사급 이상의 임원, ④ 일간신문사, 방송국 및 통신사의 본사 부장급 이상의 사원과 논설위원급의 언론인, ⑤ 사립 중·고등학교의 장.

96) 한인섭, "한국검찰의 정치적 중립성", 서울대학교 법학 제40권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 1999, 213쪽.

97) 대검예규 감일 제320호, 2001.10.12. 구속수사 승인대상 및 승인신청 절차 폐지.

[표 2-16] 구속수사 승인대상자 및 승인건수(1984~1994)

승인자	구속수사 대상	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
장관	계	30	35	28	20	10	7	14	11	3	32	7
	3급 이상 국가·지방공무원		1	2	1	2	4	7	2		7	4
	국회의원		1		1		1	2	8		4	
	판사·검사·변호사	2		2			1		1		4	
	정당 대표자·대표위원							1				
	국영기업체 및 은행명칭을 가진 금융기관의 장							1			2	1
	일간신문사·방송국 · 통신사의 장							3		3	13	1
	사립의 대학교총장 ·대학학장						1				2	
	평화통일정책자문회 위원	28	33	24	18	8						1
검찰총장	계	6	2	7	4	11	9	13	16	9	43	22
	4급 상당 국가·지방공무원	3	1	4		9	4	6	6	4	19	11
	정당의 중앙당간부, 특별시·직할시·도 당위원장	2	1	1				1	1			
	국영기업체 및 은행명칭을 가진 금융기관의 이사										3	
	일간신문사·방송국 ·통신사 본사 부장급 이상 사원 및 논설위원급 언론인				1		4	5	3	1	7	2
	사립 중·고등학교장	1		2	3	2	1	1			4	
	지방의회 의원								6	4	10	9
총 계		36	37	35	34	22	16	27	27	12	75	29

출처: 법무부, 법무연감, 1985-1995

[표 2-17] 구속수사 승인대상자 및 승인건수(1995~2000)

승인자	구속 수사 대상	1995	1996	1997	1998	1999	2000
장관	계	2		5	13	2	0
	차관급 이상 공무원			1	2	2	0
	국회의원	2		4	11		0
	정당의 대표자 및 대표위원						0
검찰 총장	계	5	7	5	14	13	0
	2급 상당 이상 국가·지방공무원	1	2	4	6	6	0
	특별시·광역시·도의 단체장, 의회의장, 교육감·교육위원장		1			1	0
	대한변협회장·지방변호사회장						0
	은행명칭의 금융기관 및 정부관리기업체(특가법 제4조 제2항 소정)의 장		2			1	0
	일간신문사·방송국·통신사의 장	3	2		6	1	0
	사립 대학·사범대학·개방대학·전문대학의 장	1		1	2	4	0
	판사, 검사						0
총 계		7	7	10	27	15	0

출처: 법무부, 법무연감, 1995-2000

[표 2-16]과 [표 2-17]은 1983년의 법무부 예규, 1994년의 법부예규가 시행된 시기의 구속수사 사전승인 대상자 및 구속승인 건수를 집계한 것이다. 대상자들을 구속하는 경우 반드시 사전승인을 받아야 한다는 점에서 이 수치는 결국 대상자들에 대한 실제 구속수사 건수에 해당한다고 하겠다.

공수처가 관할하는 고위공직자 범주는 과거 사전승인대상자와 상당 부분 겹친다. 과거 고위공직자 수사가 정권의 완전한 통제하에 있었다면, 공수처에 의한 고위공직자 수사는 정권으로부터의 완전한 독립을 지향하는 점에서 과거와의 완전한 단절을 상징한다.

나. 공무원의 직무 관련 범죄 현황

1960년대부터 2000년대 초반까지 우리나라 공무원 범죄의 추이를 분석한 선행연구들에 따르면, 공식통계상에 나타난 공무원의 범죄·징계 사건과 그 처리 결과의 추이가 일정한 형태를 띠는 점, 특히 정치적, 경제적 변동에 따른 추이 변화가 일정한

형태를 유지하고 있으며, 이는 국가의 범죄통제정책과 그 활동의 결과로 나타난 변화 추이로 해석할 수 있는 측면이 매우 강하다. 대통령이 바뀌고 새 정부가 들어선 다음에 공무원 범죄수가 전반적으로 폭증하는 경향이 있는데, 공무원범죄 적발건수가 정권교체 또는 권력자의 의지와 연동되는 추세를 보이는 것은 새로운 정권의 정당성을 확보하고 권력체계와 질서를 새롭게 개편하는 과정에 나타날 수 있는 권력작용의 결과로 볼 수 있으며, 그것이 공무원 비리에 대한 대대적인 사정과 처벌이 정당성 없이 정권유지 차원에서 이루어지고 권력남용의 모습을 띨 때는 그 자체가 권력의 부패를 의미한다는 점에서 문제가 있었다.[98]

[표 2-18]과 [그림 2-1]은 1984년부터 2018년까지 공무원의 직무관련 범죄로 접수된 인원 중 기소, 불기소된 인원, 불기소처분 사유별 인원의 추이를 나타낸 것이다.

[표 2-18] 공무원의 직무관련 범죄의 접수·처리 현황(1984~2018)

연도	접수			처리										미제
	계	구수	신수	계	기소			불기소					이송	
					소계	구공판	구약식	소계	무혐의	기소유예	기소중지	기타	타관이송	
1984	979	106	873	899	261	256	5	601	392	181	20	8	37	80
1985	967	80	887	922	270	261	9	607	432	117	39	19	45	45
1986	1,212	45	1,167	1,074	241	240	1	776	564	137	46	29	57	138
1987	1,225	138	1,087	1,102	165	158	7	901	714	117	35	35	36	123
1988	1,496	123	1,373	1,307	224	214	10	959	746	125	51	37	124	189
1989	1,592	189	1,403	1,472	225	222	3	1,141	924	99	49	69	106	120
1990	1,709	120	1,589	1,569	343	332	11	1,140	889	122	42	87	86	140
1991	1,814	140	1,674	1,639	455	432	23	1,052	780	171	56	45	132	175
1992	1,882	175	1,707	1,695	393	389	4	1,168	864	170	64	70	134	187
1993	2,539	187	2,352	2,316	584	555	29	1,465	1,114	195	75	81	267	223
1994	3,675	393	3,282	3,452	738	723	15	2,360	1,791	375	99	85	354	223
1995	3,465	426	3,039	3,241	778	723	55	2,014	1,388	286	134	206	449	224
1996	4,226	339	3,887	4,054	776	672	104	2,286	1,326	235	65	660	992	172
1997	3,267	326	2,941	3,070	715	630	85	2,083	1,140	155	22	766	272	197
1998	4,018	305	3,713	3,322	1,009	920	89	2,128	1,021	356	29	722	185	695
1999	5,787	814	4,973	5,457	982	794	188	4,055	2,010	1,045	32	968	420	303
2000	4,682	522	4,160	4,316	580	466	114	2,997	1,744	357	18	878	739	366

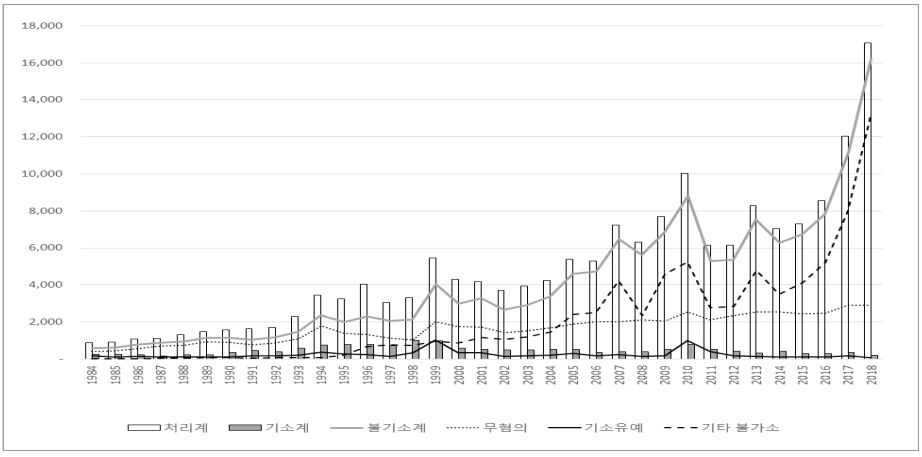
98) 연성진, 공무원범죄의 추이에 관한 연구(II), 한국형사정책연구원, 2006,

[표 2-18] (계속)

연도	접수			처리										미제
	계	구수	신수	계	기소			불기소					이송	
					소계	구공판	구약식	소계	무혐의	기소 유예	기소 중지	기타	타관 이송	
2001	4,389	615	3,774	4,182	531	435	96	3,282	1,729	358	36	1,159	369	207
2002	3,940	416	3,524	3,712	501	423	78	2,666	1,438	156	15	1,057	545	228
2003	4,269	415	3,854	3,959	500	410	90	2,927	1,542	178	6	1,201	532	310
2004	4,639	566	4,073	4,238	523	450	73	3,397	1,706	226	4	1,461	318	401
2005	5,828	585	5,243	5,398	516	339	177	4,600	1,890	302	7	2,401	282	430
2006	5,701	666	5,035	5,304	359	282	77	4,741	2,029	176	7	2,529	204	397
2007	7,612	575	7,037	7,229	388	327	61	6,495	2,023	236	18	4,218	346	383
2008	6,662	660	6,002	6,307	389	331	58	5,615	2,121	147	11	2,336	303	355
2009	8,126	527	7,599	7,685	525	402	123	6,835	2,052	175	28	4,580	325	441
2010	10,852	766	10,086	10,040	792	595	197	8,818	2,547	986	36	5,249	430	812
2011	6,669	870	5,799	6,140	528	392	136	5,310	2,128	394	12	2,776	302	529
2012	6,636	720	5,916	6,148	423	375	48	5,376	2,349	165	24	2,838	349	488
2013	9,182	822	8,360	8,288	332	280	52	7,524	2,561	133	58	4,772	432	894
2014	7,778	884	6,894	7,044	415	354	61	6,278	2,560	121	91	3,506	351	734
2015	7,942	1,085	6,857	7,314	293	256	37	6,755	2,443	99	71	4,142	266	628
2016	9,480	960	8,520	8,553	303	274	29	7,831	2,481	104	45	5,201	419	927
2017	13,466	1,233	12,233	12,041	345	301	44	11,157	2,894	171	79	8,013	539	1,425
2018	18,458	1,634	16,824	17,083	190	147	43	16,227	2,920	95	74	13,138	666	1,375

출처: 법무부, 법무연감.
* "기타 불기소"는 '죄가 안 됨', '공소권 없음', '각하'를 말함

[그림 2-1] 공무원의 직무관련 범죄의 처리 현황(1984~2018)



출처: 법무부, 법무연감
* "기타 불기소"는 '죄가 안 됨', '공소권 없음', '각하'를 말함

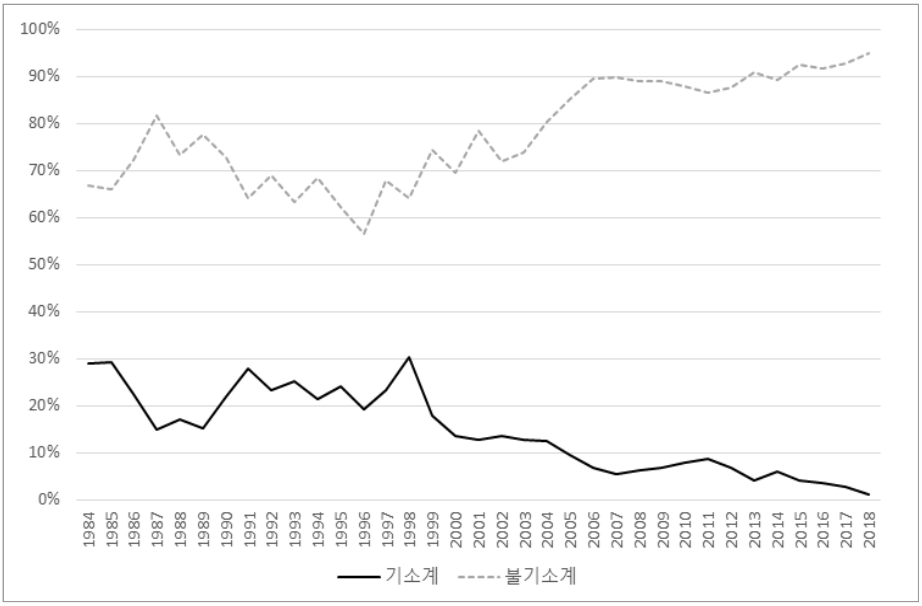
공무원 직무관련 범죄 접수 인원(신수·구수 합계)은 1984년 979명에서 2018년 18,478명으로 34년 동안 19배 증가하였다. 같은 기간 기소된 인원(구공판·구약식 합계)은 1984년 261명에서 출발하여 증가추세를 보이다가 1998년 1,009명으로 최고에 달하였는데, 이후 2010년을 전후하여 일시 증가하기는 하였으나 전반적으로 감소추세에 있으며 2018년에는 190명이 되었다. 검찰이 범죄혐의가 있다고 인정한 위에 기소한 인원 및 기소유예한 인원을 합계하는 때도 같은 추이를 보이는데, 1984년 442명에서 출발하여 1999년 2,027명으로 최고점에 달하고, 이후 1,778명이 된 2010년을 전후하여 일시 증가하였기는 했으나 전체적으로 감소추세에 있다. 즉 직무관련 범죄로 입건된 자가 19배 증가하는 동안 실제 검찰이 범죄혐의를 인정한 자(기소 및 기소유예 인원)은 1990년대 후반과 2010년을 전후하여 증가하기는 했으나 전체적으로 안정적인 추세를 보여준다.

반면, 관련 범죄의 접수 및 처리인원의 증가추이에 결정적으로 영향을 미치고 있는 것은 무혐의 및 기타의 사유로 불기소처분을 받은 인원수이다. 특히 '기타 불기소 사유'(죄가 안됨, 공소권 없음, 각하 등)로 불기소처분을 받은 인원수가 1990년대 후반부터 증가하여 2000년대 후반에는 '무혐의' 인원을 웃돌고 있고 전체 처리인원의 급증 및 등락과 같은 추세를 보이며 급증하고 있다는 것이다.[99]

아래 [그림 2-2]는 직무관련 공무원 범죄자의 전체 처리 인원(100%) 중 기소와 불기소처분 인원의 비율을, [그림 2-3]은 불기소처분 인원(100%) 중 혐의없음, 기소유예, 기타 불기소 사유의 백분비를 나타낸 것이다.

99) 법무부 법무연감의 통계표에는 '기타'의 구성비가 표시되어 있지 않으나, 대검찰청 범죄분석에 실려 있는 직무관련 공무원 범죄에 대한 처분결과 통계를 참고하면 '공소권 없음'이 '죄가 안됨'보다 2~3배 정도 많은 것으로 나타난다.

[그림 2-2] 공무원의 직무관련 범죄의 기소·불기소의 비율(1984~2018)



출처: 법무부, 법무연감

[그림 2-3] 직무관련 공무원 범죄의 불기소 사유의 비율 추이

출처: 법무부, 법무연감

위 그림에 따르면, 전체 처리인원 중 기소된 인원의 비율은 1980~90년대 15%(1987, 1989년)와 30%(1998년) 사이에 등락을 보이다가 1999년 18%, 2000년 13%로 하락 추세를 보이고 2005년 이후에는 10% 이하로 떨어졌다. 불기소처분 사유 중 '무혐의'의 비율이 1990년대부터 감소추세에 있는 것과 달리 기타 사유(죄가 안 됨, 공소권 없음 등)에 의한 불기소처분의 비율이 1990년대 후반 이후 비약적으로 증가하여 최근에는 전체 불기소 사유의 60~70%에 달하고 있다.

'무혐의' 및 기타 사유에 의한 불기소처분 사건들이 고소·고발 사건일 가능성이 크다는 점을 감안할 때, 공무원 직무범죄의 증가추세는 결국 고소·고발의 증가에 따른 것이고 검찰은 그에 대해 대부분 근거가 없다고 판단하였음을 말해준다. 이는 90년대 이후 국민이 공무원에 대하여 적극적으로 고소·고발을 사용하고 있음을 시사하고 있는데, 그 배경에는 권위주의의 퇴장과 정치적·사회적 민주화의 진전에 따라 국민과 공무원의 관계 변화, 반부패 관련 국가의 정책 집행, 공직부패 및 자신의 권리 수호에 대한 국민의 태도와 감수성의 변화 등이 있다고 할 것이다. 특히 2000년대 후반 이후 기소 및 기소유예처분을 받은 인원수의 합계와 무혐의, 기타 불기소처분 인원수의 합계가 10% 대 90%의 차이로 벌어지고 있다는 것은, 공무원의 어떤 행태가 직무관련 범죄에 해당하는가 하는 문제에 대해 법집행기관과 국민의 인식 사이에 그만큼 현격한 차이가 있음을 보여준다.

한편, '법무연감'에는 검찰업무의 업무실적으로서 "부정부패 사범 단속실적" 항목에서 각종 부정부패 사범으로 단속된 공무원 현황이 기재되어 있다. 다음 [표 2-19]와와 [그림 2-4]는 김영삼 정부 이후의 통계에서 공무원 부정부패 사범 단속실적을 집계한 것이다.

[표 2-19] 공무원 부정부패 사범 단속실적(1993~2018)

연도	구분	인사	건축	토지	공사	보건·환경	교통	소방	노동	수사	세무	교육	병무	금융	법조주변	납품	사이비언론	기타	합계
1993	단속	26	88	54	81	28	31	12	5	60	45	16	-	1	12	14	1	40	514
	구속	14	62	38	67	20	22	8	1	34	34	7	-	1	9	10	1	31	359
1994	단속	1	55	36	66	40	48	7	11	105	323	16	2	8	33	2	-	110	836
	구속	0	36	26	43	27	36	5	8	59	224	9	2	6	20	1	-	54	556

[표 2-19] (계속)

연도	구분	인사	건축	토지	공사	보건·환경	교통	소방	노동	수사	세무	교육	병무	금융	법조주변	납품	사이비언론	기타	합계
1995	단속	22	78	52	88	20	50	1	-	53	166	6	3	5	38	26	-	168	776
	구속	17	52	35	56	12	30	1	-	40	106	2	3	5	28	3	-	111	501
1996	단속	16	90	42	74	30	35	9	1	69	118	2	-	13	9	33	-	147	688
	구속	10	55	31	44	27	24	5	-	50	97	-	-	9	9	20	-	101	482
1997	단속	37	49	38	121	27	14	1	-	46	40	11	3	27	34	26	1	101	576
	구속	16	32	17	64	20	10	1	-	30	28	7	2	15	27	14	1	45	329
1998	단속	37	110	51	244	58	19	6	-	104	104	15	15	25	34	42	-	197	1,061
	구속	14	70	30	155	33	16	4	-	65	54	8	9	14	23	26	-	91	612
1999	단속	17	74	40	153	34	12	3	1	89	44	12	48	20	30	41	-	157	775
	구속	7	37	26	93	16	7	1	-	64	30	1	28	10	16	34	-	77	447
2000	단속	1	40	30	92	19	16	12	-	60	36	5	74	3	11	11	-	82	492
	구속	0	27	21	60	11	5	10	-	42	21	2	55	3	7	9	-	38	311
2001	단속	18	57	15	109	26	3	-	-	45	13	18	34	18	23	29	-	61	469
	구속	4	28	11	76	20	3	-	-	26	8	9	14	9	20	17	-	31	276
2002	단속	16	38	11	63	11	5	1	2	51	21	11	6	15	45	9	-	75	380
	구속	6	25	7	46	5	2	1	2	29	11	8	0	7	13	7	-	42	211
2003	단속	35	34	13	96	16	16	1	-	52	23	16	2	11	15	46	1	71	448
	구속	12	18	6	61	7	6	1	-	31	13	6	-	4	8	29	-	38	240
2004	단속	39	43	15	47	11	6	-	-	45	16	2	-	13	14	37	-	92	380
	구속	18	25	8	29	6	3	-	-	23	14	2	-	8	11	21	-	38	206
2005	단속	25	31	45	39	4	1	1	-	29	11	12	-	7	6	15	-	88	314
	구속	10	18	14	18	1	1	-	-	12	9	2	-	5	4	6	-	32	132
2006	단속	16	20	22	39	3	2	-	-	35	16	4	-	9	13	5	-	71	255
	구속	5	7	5	14	2	1	-	-	11	8	3	-	3	7	2	-	25	93
2007	단속	29	28	13	20	4	1	1	1	29	13	6	1	23	14	13	1	56	253
	구속	7	10	5	8	-	1	1	-	16	12	2	-	8	8	5	1	17	101
2008	단속	36	32	14	38	12	6	3	1	41	6	21	-	4	19	36	1	113	383
	구속	12	13	6	28	1	3	1	1	21	2	2	-	2	9	8	1	38	148
2009	단속	23	53	19	32	10	3	4	-	44	23	16	-	14	19	12	-	183	455
	구속	10	30	10	16	5	2	-	-	28	15	3	-	6	9	5	-	49	188
2010	단속	59	33	21	44	2	8	-	-	39	8	20	-	6	15	27	-	131	413
	구속	22	14	8	21	-	4	-	-	31	5	4	-	4	9	14	-	44	180
2011	단속	42	20	12	39	4	-	-	-	21	7	7	-	23	26	22	1	117	341
	구속	15	10	2	17	3	-	-	-	9	3	3	-	18	8	6	1	27	122

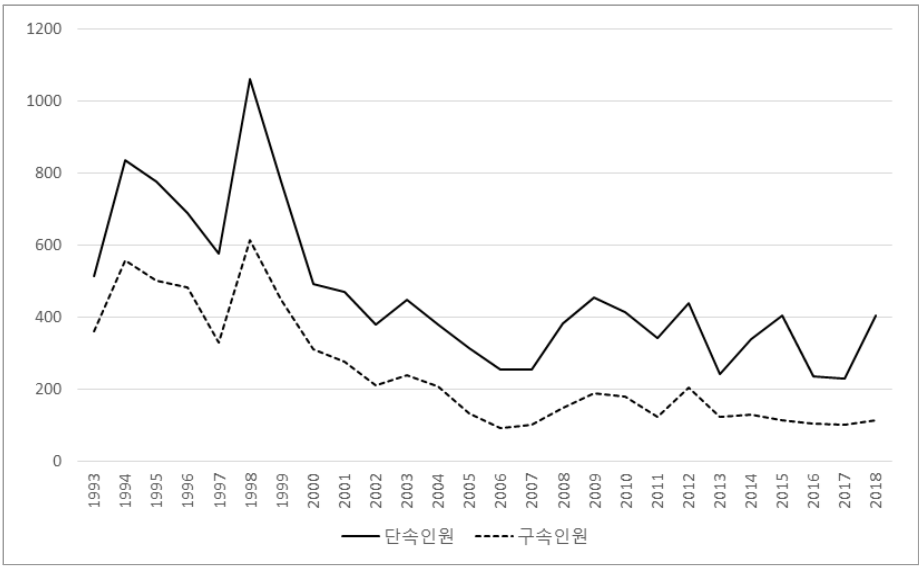
[표 2-19] (계속)

연도	구분	인사	건축	토지	공사	보건·환경	교통	소방	노동	수사	세무	교육	병무	금융	법조주변	납품	사이비언론	기타	합계
2012	단속	35	32	7	108	4	2	1	2	16	4	7	-	13	37	14	1	157	440
	구속	16	15	1	60	1	-	-	2	12	3	2	-	5	20	6	-	62	205
2013	단속	25	10	5	16	4	5	-	6	17	10	10	-	9	24	13	-	88	242
	구속	17	5	1	7	3	3	-	5	9	8	3	-	3	8	12	-	39	123
2014	단속	13	15	5	38	5	2	-	-	7	6	6	-	9	18	27	-	183	334*
	구속	6	6	2	23	1	2	-	-	2	2	3	-	3	12	13	-	54	129
2015	단속	7	12	2	18	5	2	-	1	2	13	167	9	4	26	9	-	126	403
	구속	4	7	1	8	1	-	-	-	1	8	3	5	1	10	4	-	60	113
2016	단속	13	4	-	32	1	-	-	26	4	16	16	3	2	28	18	-	71	234
	구속	4	1	-	17	1	-	-	-	4	7	9	2	1	16	10	-	31	103
2017	단속	6	6	-	41	1	-	-	-	8	8	17	1	6	27	19	2	88	230
	구속	4	3	-	17	-	-	-	-	7	4	8	1	5	20	1	1	31	102
2018	단속	7	12	2	18	5	2	-	1	2	13	167	9	4	26	9	-	126	403
	구속	4	7	1	8	1	-	-	-	1	8	3	5	1	10	4	-	60	113

출처: 법무부, 법무연감

* 법무연감 통계표에는 2014년 단속인원 합계가 340명으로 나와 있으나, 위 표에서는 실제 합계는 334명으로 표시하였음,

[그림 2-4] 공무원 부정부패 사범 단속 현황(1993~2018)



출처: 법무부, 법무연감

일단 단속인원의 전체적인 추이는 앞에서 본 직무관련 공무원 범죄의 접수건수처럼 급증하는 모습이 아니라 기소·기소유예 인원의 추이와 비슷한 패턴을 보여준다. 법무연감에는 "단속"의 의미에 대한 구체적인 설명이 없지만, 검찰 및 유관기관이 능동적으로 관련 사범의 신고접수 및 적발에 나서서 피의자로 입건한 실적을 의미하는 것으로 추측된다. 여기에 집계된 '부정부패 사범'이 앞에서 본 통계들의 '공무원의 직무관련 범죄'와 어떤 관계가 있는지는 분명하지 않지만, 직무관련 공무원 범죄 접수인원이 부정부패 사범 단속인원보다 1993년에는 4배, 2018년에는 40배 이상 많은 점, 직무관련 범죄의 기소·기소유예 인원이 2015년과 2018년을 제외하고 부정부패 사범 단속 인원보다 적어도 1배 이상 많게는 4배 이상 많은 점, 단속된 인원 중 구속자 비율이 70%(1993년), 63%(2000년), 44%(2010년) 등에 이르는 점 등을 고려하면, 단순히 고소·고발이 접수된 사건이 아니라 당국에 의해 각종 부정부패 혐의가 적발되어 처리된 인원을 나타내는 것으로 보인다. 이러한 점에서 위 표와 그림은 법집행당국의 능동적인 단속활동의 실적이자 당국이 적극적으로 인정한 공무원 부정부패의 양적 규모를 보여준다고 해석할 수 있다.

다. 고위공직자의 직무관련 범죄 단속 현황

공수처의 관할사건이 주로 3급 이상 공무원의 비리를 대상으로 하는 점을 고려하여 이하에서는 공무원 직급별로 직무관련 범죄의 현황을 살펴보기로 한다. [표 2-20]과 [그림 2-5]는 '법무연감'에 매년도 검찰업무 실적으로 실리는 "공직자비리 단속실적"을 각각 표와 그래프로 정리한 것이다.

[표 2-20] 공직자 비리 단속 실적(1993~2018)

연도	3급 이상											4급 이하										
	뇌물수수		직권남용·직무유기		허위공문서 작성등		기타		합계			뇌물수수		직권남용·직무유기		허위공문서 작성등		기타		합계		
	단속	구속	단속	구속	단속	구속	단속	구속	단속	구속	구속 비율	단속	구속	단속	구속	단속	구속	단속	구속	단속	구속	구속 비율
1993	9	7	-	-	-	-	-	-	9	7	78%	351	256	38	12	66	49	50	35	505	352	70%
1994	5	4	1	-	-	-	-	-	6	4	67%	419	278	43	17	216	127	179	130	857	552	64%
1995	33	22	-	-	2	2	34	18	69	42	61%	385	252	34	18	134	96	154	93	707	459	65%
1996	20	13	-	-	-	-	3	2	23	15	65%	379	281	23	12	137	76	80	64	619	433	70%
1997	13	11	-	-	-	-	3	1	16	12	75%	315	205	12	6	73	23	99	49	499	283	57%

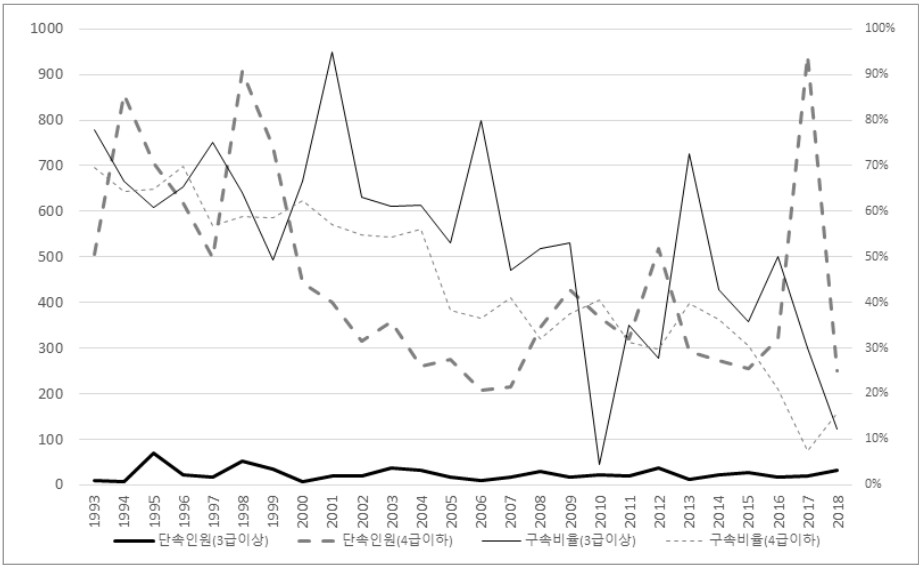
[표 2-20] (계속)

연도	3급 이상											4급 이하										
	뇌물수수		직권남용·직무유기		허위공문서 작성등		기타		합계			뇌물수수		직권남용·직무유기		허위공문서 작성등		기타		합계		
	단속	구속	단속	구속	단속	구속	단속	구속	단속	구속	구속 비율	단속	구속	단속	구속	단속	구속	단속	구속	단속	구속	구속 비율
1998	44	27	2	2	-	-	7	5	53	34	64%	614	393	21	8	127	56	145	76	907	533	59%
1999	32	26	-	-	-	-	3	3	35*	29*	49%	472	314	10	6	91	22	167	76	740*	418*	59%
2000	5	5	-	-	-	-	1		6	4	67%	305	214	10	9	59	23	70	31	444	277	62%
2001	17	16	1	1	-	-	2	2	20	19	95%	313	190	5	1	38	16	44	21	400	228	57%
2002	14	12	1	-	-	-	4		19	12	63%	229	141	11	7	28	4	47	21	315	173	55%
2003	27	18	3	2	1	-	5	2	36	22	61%	235	148	29	11	40	14	54	21	358	194	54%
2004	24	18	1	-	-	-	6	1	31	19	61%	180	118	8	1	32	11	39	15	259	145	56%
2005	4	2	-	-	2	-	11	7	17	9	53%	115	68	8	2	84	15	67	20	274	105	38%
2006	6	5	-	-	-	-	4	3	10	8	80%	116	59	11	-	34	4	45	12	206	75	36%
2007	12	7	1	1	1	-	3		17	8	47%	105	58	21	9	42	12	46	9	214	88	41%
2008	24	14	-	-	-	-	5	1	29	15	52%	185	78	21	4	44	6	95	22	345	110	32%
2009	11	8	-	-	-	-	6	1	17	9	53%	227	132	43	2	46	8	113	19	429	161	38%
2010	17	10	1	1	2	-	2		22	1	5%	189	100	35	7	70	13	73	29	367	149	41%
2011	16	5	-	-	-	-	4	2	20	7	35%	138	66	55	1	50	3	78	30	321	100	31%
2012	19	7	4	-	-	-	13	3	36	10	28%	252	133	54	2	30	1	183	18	519	154	30%
2013	8	6	2	1	-	-	1	1	11	8	73%	154	80	23	3	28	5	87	28	292	116	40%
2014	16	9	2	-	-	-	3		21	9	43%	164	81	49	1	9	1	51	16	273	99	36%
2015	21	6	1	-	3	1	3	3	28	10	36%	128	69	40	-	15	-	73	9	256	78	30%
2016	6	5	1	-	-	-	9	3	16	8	50%	89	51	22	1	21	3	189	12	321	67	21%
2017	11	6	3	-	1	-	5		20	6	30%	139	46	137	4	68	4	598	15	942	69	7%
2018	11	3	13	-	-	-	9	1	33	4	12%	112	35	82	-	26	1	30	3	250	39	16%

출처: 법무부, 법무연감

*법무연감(2000년)에는 1999년 단속인원과 구속인원 합계가 3급 이상 71명, 35명, 4급 이하 704명, 418명이나, 위 표에는 항목별 실제 합계로 표시하였음.

[그림 2-5] 공직자 비리 단속실적(1993~2018)



출처: 법무부, 법무연감

통상 지적되는 바와 같이 공직자 비리에서 중하위 공직자 비리가 차지하는 비율이 높다. 연도별로 그 등락의 폭이 큰 것을 볼 때 자연적인 변화추세를 나타낸다고 하기보다는 정권교체 후의 정부의 부패척결 강조 시책, 그에 따른 법집행당국의 단속활동 강화의 영향이 나타나고 있는 것으로 보인다. 3급 이상 공직자 비리의 단속 건수는 2000년대 이후 연간 10~30건 정도이고 뇌물수수와 기타 범죄가 다수를 차지하고 있다. 직권남용·직무유기는 그에 비해 매우 적지만 2018년에 13건으로 급증하는데, 최근의 국정농단 사태 관련 수사결과가 반영된 것으로 추측된다. 단속인원 중 구속된 자의 비율은 3급 이상 공직자 사건이 4급 이하 사건에서보다 조금 높은데, 이는 비리의 중대성의 차이를 반영하는 현상이라 할 것이다.

[표 2-21]은 '법무연감'에 실려 있는 매년도 선출직 공무원 단속현황을 정리한 것이다. 뇌물수수·직권남용·직무유기 등 범죄에 한정되지 않는다. 주기적으로 단속인원이 증가하는 점, 특히 2010년 이후 2년 주기로 단속건수가 급증하는 것을 볼 때 국회의원 선거, 지방선거 실시 이후 선거와 직간접적으로 관련된 각종 범죄와 비리에 대한 검찰수사가 진행되는 것과 관련이 있는 것으로 추측된다.

[표 2-21] 선출직 공무원 단속 현황(1993~2018)

연도	선출직공무원		광역의회의원		기초의회의원		합계		
	단속	구속	단속	구속	단속	구속	단속	구속	구속 비율
1996	46	34	-	-	-	-	46	34	74%
1997	27	11	11	8	23	15	61	34	56%
1998	29	13	7	4	39	28	75	45	60%
1999	71	35	7	3	38	20	116	58	50%
2000	12*	9*	5	4	25	17	42	30	71%
2001	17	12	3	2	29	15	49	29	59%
2002	24	13	6	5	16	8	46	26	57%
2003	26	10	6	2	16	10	48	22	46%
2004	58	22	2	2	31	19	91	43	47%
2005	11	4	3	1	16	13	30	18	60%
2006	16	3	16	5	7	2	39	10	26%
2007	21	7	2	-	15	5	38	12	32%
2008	17	7	5	2	19	7	41	16	39%
2009	21	4	13	7	14	7	48	18	38%
2010	239	3	74	5	212	8	525	16	3%
2011	19	1	2	-	22	-	43	-	0%
2012	156	-	3	-	3	-	162	-	0%
2013	19	1	13	-	15	-	57	1	2%
2014	131	1	75	-	175	2	381	3	1%
2015	25	-	6	-	25	-	56	-	0%
2016	196	-	37	-	106	1	339	1	0%
2017	35	-	2	-	25	-	63	-	0%

출처: 법무부, 법무연감, 2000~2018.
* 2000년의 선출직 공무원 단속현황은 해당 연도의 국회의원(단속 2, 구속 1)과 기초단체장(단속 10, 구속 8) 단속 현황의 합계임.

위 [표 2-21]은 3급 이상 공직자의 직무관련 범죄의 단속현황을 보여주는데, 공수처의 수사대상이 되는 공직자들로 범위를 좁혀보자. 공수처법안들에 규정된 신분자가 범한 범죄의 적발 및 처리 현황을 종합적이고 구체적으로 보여주는 공식 통계자료를 찾기는 힘들다. 현재의 공식 통계자료 중 그나마 손쉽게 접근할 수 있는 것은 대검찰청이 간행하는 범죄분석에 수록된 소속기관별 공무원의 직무관련 범죄(뇌물·직무유기·직권남용) 피의자 현황 통계이다. 다음 [표 2-22]는 그로부터 중앙부처, 국회, 법원, 검찰청, 경찰청 소속 3급 이상 공무원의 피의자 입건 현황을 추출, 정리한 것이다.

[표 2-22] 3급 이상 공무원의 직무관련 범죄 피의자 현황

연도		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
소속	죄명																		
중앙부처	뇌물	3	6	2		1	3	1	2	2	3	2	2	13	6	2	8	4	4
	직무유기 직권남용	13	2	4	7	2	3	4	9	7	9	1	10	10	11	10	5	70	53
	소계	16	8	6	7	3	6	5	11	9	12	3	12	23	17	12	13	74	57
국회	뇌물	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	4	3	-
	직무유기 직권남용	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	4	-	-	1
	소계	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3	-	1	4	4	3	1
법원	뇌물	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
	직무유기 직권남용	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	4	10	3	12	8	4
	소계	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	4	10	3	12	8	4
검찰청	뇌물	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	직무유기 직권남용	-	5	3	1	-	-	-	-	-	-	-	3	6	10	-	-	-	-
	소계	-	5	3	1	-	-	-	-	-	-	-	3	6	10	-	-	-	-
경찰청	뇌물	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-	-	1
	직무유기 직권남용	2	4	1	1	1	1	-	-	3	-	1	1	-	-	-	-	1	1
	소계	2	4	1	1	1	1	-	-	3	-	1	1	2	-	2	-	1	2
총계		19	17	10	10	4	7	5	11	12	12	5	20	35	38	21	29	86	64
고위공무원 전체	뇌물	16	18	13	2	4	4	4	4	19	7	20	24	26	13	11	41	13	22
	직무유기 직권남용	34	38	23	26	16	16	22	28	31	27	14	21	33	51	26	42	133	83
	계	50	56	36	28	20	20	26	32	50	34	34	45	59	64	37	83	146	105

출처: 대검찰청, 범죄분석, 2000~2018.
*피의자원표를 기준으로 한 인원수이며, 기소·불기소처분 결과와는 관계 없음.
*특가법상 가중처벌 범죄를 포함함.
*하단의 "고위공무원 전체"는 표에 기재된 소속기관 외에 3급 이상 지방공무원·교육청공무원의 직무관련 범죄 피의자수를 합산한 것임.

위 표는 단순히 피의자원표를 기준으로 한 것이므로 실제적인 범죄 적발 결과와는 거리가 있고, 범죄유형도 뇌물과 직권남용·직무유기에 한정된다. 공수처가 출범할 경우 어떤 범죄를 얼마나 접수하여 처리하게 될지를 가늠해보는 데 의미가 있을 것이다.

눈에 띄는 점은 2010년 이후 중앙부처·국회·법원·검찰청 소속의 고위공무원으로서 직권남용·직무유기 피의자가 된 인원수가 늘어나고, 앞의 [표 2-20]과 달리 직권남용·

직무유기 피의자의 수가 뇌물범죄 피의자수보다 전체적으로 많다는 것이다. 물론 여기에는 그 시기에 발생한 현실적 사건들이 반영되어 있다고 하겠지만, 그 이면에는 뇌물과 같은 전통적·전형적인 부패 유형 외에도 공직부패에 관한 사회적 관심이 공직자의 의사결정의 내용적·절차적 타당성·공정성·투명성으로 확장되었다는 긍정적 측면과 함께 사법적 프레임을 구사하여 정책적 이슈를 재단하거나 때로는 그것을 정략적 수단으로 활용할 수 있는 부정적 측면도 존재한다. 앞으로 이러한 현상이 계속될 것으로 예상할 수 있는 점에서 앞으로 심도 있는 법사회학적인 분석과 함께 법리적·제도적으로 보완할 점은 없는지 검토가 필요하다.

5. 검찰권 행사의 한계

검사는 범죄의 혐의 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 하고(「형사소송법」 제195조), 공소제기권을 독점적으로 가지고 있다(「형사소송법」 제246조). 이러한 독점적 권한을 바탕으로 고위공직자에 대한 부패가 적발된 경우 일반적으로 검사가 수사를 담당하게 된다고 알려져 있는데[100] 검사가 수행한 부패수사가 대중으로부터 신뢰를 얻지 못하고 정치권력과 기업권력이 원하는 바에 따라 수사를 진행했다는 의혹이 제기되기도 한다.[101]

검찰이 수사권을 행사함에 있어 한계가 있었다는 의견이 있는데, 그 유형은 권력에 대한 수사권 행사 한계 의혹, 검사 대상 수사권 행사의 한계 의혹, 특별검사에 의한 수사와 한계 의혹, 검찰권 남용 의혹이다. 이하에서는 참여연대와 언론이 소개한 사례들을 소개하기로 한다.

가. 권력에 대한 수사권 행사 한계 의혹

참여연대는 검찰이 권력형 비리 사건을 소극적으로 수사했다는 의혹을 제기했다. 참여연대는 그 예로 '이명박 정부의 해외자원개발 비리 사건(2015)'에서 해외자원개발의 핵심 인물들이 아닌 공기업 사장들만 수사했다는 의혹,[102] '성완종 리스트 사건

100) 이주희, "고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰", 287쪽 각주 33 참조.
101) 이주희, "고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰", 287쪽.
102) 참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017, 232쪽.

(2015)'에서 대통령 비서실장을 공소시효를 이유로 수사에서 제외하고 나머지 피의자도 대부분 서면조사만 했다는 의혹,[103] '정윤회 국정개입의혹 사건(2015)'에서 사건이 핵심인 국정개입이 아닌 문건 유출 건만 강도 높게 수사했다는 의혹,[104] '한상률 국세청장 그림로비 사건(2011)'에서 한상률 청장이 사건에 적극 개입했음에도 무혐의 처분되었다는 의혹,[105] '친박실세 공천개입 사건(2016)'에서 서면 조사를 진행하다 혐의자 모두를 무혐의 처분했다는 의혹을[106] 제기했다.

또한 참여연대와 언론은 권력형 비리 사건에 대한 소극수사 의혹이 아닌 실제로 미진하게 수사한 사례를 소개하기도 했다. 그 예로 참여연대는 '4대강 사업 책임자 수사(2013)'에서 감사원 감사와 국정감사를 통해 불법이 드러났음에도 정책 판단과 선택의 문제라는 이유로 58명 전원을 불기소 처분한 사례,[107] '우병우 민정수석 개인비리 사건(2016)'에서 의혹의 핵심 부동산을 압수 수색하지 않은 사례,[108] '대우조선해양 자금 지원 강요 사건(2015)'에서 자금지원 강요행위에 대해서는 수사는 진행하지 않고 부실경영 책임자들과 강만수 전 산업은행장 등에 대해서만 수사를 진행한 사례,[109] '저축은행 불법로비 사건(2011)'에서 정·관계 로비 관련 부분을 밝혀내지 못한 사례,[110] '청대와 국무총리실 민간인 불법사찰 사건(2010)'에서 증거인멸의 지시자를 찾지 못한 사례,[111] 안풍 사건(1996)'에서 강삼재 전 의원이 YS로부터 돈을 받았다고 진술을 했음에도 김영삼 대통령에 대한 수사를 진행하지 않은 사례,[112] '임채주 국정원장 비자금 모금 사건(1997)'에서 대선후보로부터 감사전화를 받았다는 임채주 전 국세청장의 진술을 확보했음에도 대선후보가 대선자금모금에 개입했는지 여부에 대해서 규명하지 못한 사례를[113] 소개했다.

---

103) 참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017, 155쪽.
104) 참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017, 140-141쪽.
105) 참여연대, https://www.peoplepower21.org/CaseDB/1082071(검색일: 2019.12.3.)
106) 참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017, 203쪽.
107) 참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017, 239쪽.
108) 참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017, 144-145쪽.
109) 참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017, 205쪽.
110) 중앙일보, https://news.joins.com/article/8526068(검색일: 2019.12.3.)
111) 뉴스1, https://news.v.daum.net/v/20190331060010470?f=m(검색일: 2019.12.3.)
112) 부산일보, http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20040706000027(검색일: 2019.12.3.)
113) 한국경제, https://www.hankyung.com/society/article/2003040891881(검색일: 2019.12.3.)

나. 검사 대상 수사권 행사의 한계 의혹

참여연대는 전·현직 검사의 비리에 대해 수사가 미진했다는 의혹을 제기하기도 하였다. 참여연대는 '돈봉투 만찬 사건(2017)'에서 법무부·대검 합동감찰반은 이영렬이 상급기관인 법무부 과장들에게 금품을 제공한 것은 청탁금지법을 위반했다고 본 반면, 안태근은 '상급 공직자 등'이 주는 금품에 해당하므로 청탁금지법 예외조항에 해당한다고 보아 이영렬만 기소하고 안태근은 면직 처분한 사건에서 법무부의 탈검찰화가 필요하다고 주장 하였고,[114] '홍만표 전 검사장 전관비리 의혹(2014)' 사건에서 홍만표의 선임계 미제출 62건에 대해 서울지방변호사회에 징계개시 신청을 하면서도 정작 의뢰인들의 개인정보보호를 이유로 변론 목록은 제출하지 않은 사례,[115] '정인균 검사(그랜저 검사)의 사건청탁 뇌물 사건(2009)'에서 고발 후 15개월이 지나서야 '청탁이 아닌 차용관계'라는 정 검사의 주장을 그대로 받아들여 무혐의 처분한 사례,[116] '의정부법조비리 사건(1997)'에서 이순호 변호사를 구속한지 사흘 만에 서둘러 기소하고 이순호 변호사와 가족들의 계좌에 대한 압수수색 영장을 발부 받고도 계좌추적을 실시하지도 않고, 소환조사를 하지 않고 수사결과를 발표한 사례를[117] 소개하였다.

또한 참여연대는 전·현직 검사에 대한 경찰 수사와 검찰의 수사 지휘권이 충돌한 사례를 소개하기도 하였다. 그 사례는 '김형준 부장검사 뇌물성 자금 수수 및 사건청탁 의혹(2016)'사건에서 김형준 부장검사의 비위 행위가 보고되었으나, 언론을 통해 알려진 후 수개월이 지나서야 대검찰청 감찰본부가 감찰에 착수하였고 경찰이 계좌추적 영장 청구를 2차례 했으나 이를 거부했던 서울서부지방검찰청이 경찰에 사건송치를 지휘한 사례,[118] '김광준 서울고검 부장검사 비리(2012)'사건에서 경찰청 지능범죄수사대가 내사를 진행하고 있다고 보도되자 검찰이 특임검사를 임명하고 경찰은 수사를 강행할 방침을 세워 검·경이 충돌한 사례이다.[119]

---

114) 참여연대, https://www.peoplepower21.org/CaseDB/1565459(검색일: 2019.12.3.)
115) 참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017, 249쪽.
116) 참여연대 사법감시센터, 이명박 정부 5년 검찰보고서 종합판, 2013, 253쪽.
117) 참여연대 사법감시센터, 김대중 정부 검찰백서 2부, 2003, 53쪽.
118) 참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017, 276쪽.
119) 참여연대 사법감시센터, 이명박 정부 5년 검찰보고서 종합판, 2013, 257-258쪽.

다. 특별검사에 의한 수사와 한계 의혹

참여연대와 언론은 검찰수사와 비교하여 특별검사팀의 수사로 수사가 진전된 사례를 소개하였다. 그 사례로는 '최순실 등 민간인에 의한 국정농단 사건(2016)'에서 특별검사팀이 검찰이 발견한 박근혜 전 대통령의 8개 혐의에 뇌물수수, 직권남용(3건), 의료법 위반 등 5개 혐의를 추가로 적용한 사례,[120] '어버이연합 불법 자금 지원 의혹 사건(2016)'에서 특별검사팀이 관제시위 사실과 자금지원 규모가 검찰이 밝힌 것보다 많은 70억여 원임을 밝힌 사례,[121] '삼성물산-제일모직 합병 관련 국민연금공단 배임 혐의 사건(2015)'에서 검찰의 수사는 진전되지 않았으나 특별검사팀이 K스포츠재단 설립을 위해 삼성의 기금 출연과 정유라의 승마훈련 자금을 지원하는 대가로 합병에 찬성할 것을 박근혜 전 대통령이 지시한 것을 밝힌 사례,[122] '이명박 대통령 내곡동 사저부지 매입 사건(2013)'에서 특별검사팀이 검찰 수사 당시 이시형씨가 제출한 서면 진술서가 허위였다는 점이 확인된 사례,[123] '옷 로비 사건(1999)'에서 법원이 '구속된 남편을 구하기 위해 이 씨가 벌인 자작극'이라는 검찰의 결론을 부인하고 특별검사의 수사결과를 수용한 사례가[124] 있다.

이와 반대로 참여연대는 특별검사의 수사가 진행되었음에도 그 한계가 의심되는 사례를 소개하기도 하였다. 그 사례로는 '삼성 비자금 사건(2008)'에서 특별검사팀은 삼성 전·현직 임직원 등의 명의인 3,800여개의 계좌 중에서 1,199개의 계좌를 차명계좌로 확정했으나 이는 삼성이 스스로 제출한 차명계좌 목록(827개)과 차이가 없고 비자금의 조성 경위에 대해서는 밝혀내지 못한 사례,[125] '이용호 게이트(2005)'사건에서 특별검사팀이 김봉호 전 민주당 의원의 5천만 원 수수사실만을 밝혀낸 사례,[126] 'BBK 주가 조작 사건(2007)'에서 당시 검찰과 특검 모두 이명박 당시 대선 후보에게 혐의가 없다고 결론내린 사례,[127] '서울시장선거 투표방해 선관위 홈페이지 디도스

---

120) 연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170306132500004(검색일: 2019.12.3.)
121) 참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017, 149쪽.
122) 참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017, 154쪽.
123) 참여연대 사법감시센터, 이명박 정부 5년 검찰보고서 종합판, 2013, 121쪽.
124) 연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20150822021000039(검색일: 2019.12.3.)
125) 참여연대, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=200804171406192(검색일: 2019.12.3.)
126) 한겨레, http://legacy.www.hani.co.kr/section-005100025/2002/03/005100025200203242203002.html(검색일: 2019.12.3.)

공격 사건(2011)'에서 특별검사팀도 검찰과 마찬가지로 국회의원과 국회의장의 비서들에게 사건을 지시한 인물을 밝히지 못한 사례가[128] 있다.

라. 검찰권 남용 의혹

참여연대는 검찰권을 남용했다는 의혹을 받는 사례도 소개하였는데 '한명숙 전 총리 뇌물수수 혐의 사건(2010)'에서 검찰이 한명숙 전 총리를 기소했지만 2심까지 단 한 번도 검찰의 기소내용이 인정되지 못한 사례,[129] '정연주 KBS 사장 배임 혐의 사건(2008)'에서 KBS 이사회와 법무법인, 감사실을 통한 정상적인 법률검토를 충분히 진행한 후, 법원의 조정 권고안을 수용해 법인세 부과 취소 소송을 취하한 사안에 대하여 배임 혐의를 적용한 사례가[130] 있다.

127) 한겨레, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/271072.html(검색일: 2019.12.3.)
128) 참여연대, https://www.peoplepower21.org/CaseDB/1082125(검색일: 2019.12.3.)
129) 참여연대, https://www.peoplepower21.org/CaseDB/1082311(검색일: 2019.12.3.)
130) 참여연대, https://www.peoplepower21.org/CaseDB/1082163(검색일: 2019.12.3.)

새로운 제도의 모색

박준휘·정한중

제3장

새로운 제도의 모색

제1절 | 특별검사제와 특별감찰관제

1. 미국의 특별검사

가. 미국 특별검사제도의 역사

미국법상 특별검사(Independent Counsel)는 통상적인 기소권한에 대해 이해관계가 충돌되는 특정한 위법행위로 의심되는 사건을 조사하여 잠재적으로 기소할 수 있도록 지명된 변호사다. 미국에서는 1870년대부터 대통령이나 그와 연관된 사람들을 조사하기 위해 임명된 검사들이 가장 대표적인 특별 검사들이었지만, 이 용어는 또한 이해관계 충돌이나 충돌로 보이는 것을 피하기 위해 임명된 모든 검사들을 지칭할 수 있다.[131] 원래 이 제도는 미국 주법에서 유래하였다. "주법원은 보통 정부 변호사"(regular government attorney)가 질병 등이나 이해관계로 소송 수행의 자격이 없을 때 전통적으로 특별 검사를 임명했다.[132] 연방차원에서도 19세기 이래 미국 대통령이 정부 고위 관리 등이 관련된 사건이 발생한 경우, 법무부장관으로 하여금 외부인사로 특별 검사를 지명 할 권한을 가지는 것이 보통법상 관행이었다.[133]

---

131) 관습법이나 법령에 따라 특별검사의 명칭은 Special Counsel이라고도 한다. Special Prosecutor는 워터게이트 사건 당시 사용되었다. 그러나 국민들이 특별검사가 임명된 사건은 반드시 기소하여야 하는 것으로 생각하는 경향이 있어 이러한 명칭 보다 당파성이 없는 제3자가 수사 및 기소를 한다는 의미가 담긴 Independent Counsel로 변경하였고 최근 법령에는 이해관계가 충돌되는 특정한 위법행위로 의심되는 사건을 조사하여 잠재적으로 기소할 수 있다는 의미로 Special Counsel도 사용하고 있다. 이하에서는 이를 통칭하여 특별검사라고 한다.

132) Harriger, Katy, The Federal Special Prosecutor in American Politics. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1992, p.3

특별검사는 연방보다 주 정부에서 주로 임명되는데 이해충돌이 발생하거나 그러한 갈등이 존재하는 상황을 피하기 위해 주로 임명된다. 주 정부에서는 특별검사가 하나 이상의 정부 기관이 저지른 법 위반을 기소하고 주법을 위반하는 행위에 대한 기소권을 갖는다.[134]

미국 주 차원에서 우리와 다르면서도 유사한 이유로 뉴욕주는 2019년 3월말 뉴욕주 검사감독위원회 소속으로 11명의 특별위원회를 만들어 주 산하 62개 지역 검사들의 비윤리적이고 비전문가적 불법 행위에 대한 수사권을 가지는 법률을 통과시켰다.[135]

이 특위는 청문회 개최권, 증인 및 관계자 소환권, 그리고 해당 사건과 관련한 모든 수사기록과 문서 열람권을 갖는다.

나. 현행 미국 연방 특별검사 제도

1) 개관

1999년 특검법 만료 이후 특별검사의 임명에 관한 연방법규가 없이 1999년 법이 만료되자 자넷 리노 법무부장관은 특별검사 임명에 관한 절차 규정을 공포했다.[136] 2018년 현재 Code of Federal Regulations, Title 28, part 600 (28 CFR §600)에 그대로 규정되어 있다. 이하 주요 내용을 살펴본다.

---

133) 이헌환, “미국특별검사제의 현상과 장래”, 세계헌법연구 제4호, 국제헌법학회 한국학회, 1999, 280쪽; 최석윤, 미국의 특별검사제도, 한국형사정책연구원, 1999, 21쪽

134) 이와 유사한 특별검사는 캐나다의 브리티시 컬럼비아(British Columbia) 주에서도 운영되고 있다. 이와 관련하여 Crown Counsel Act[RSBC 1996] CHAPTER 87에서 자세히 규정하고 있다.

135) The New York Times, https://www.nytimes.com/2019/04/05/nyregion/ny-prosecutors-cuomo.html(검색일: 2019.11.29.)

136) "28 U.S. Code § 510 - Delegation of authority"에 근거하고 있다. 즉 "The Attorney General may from time to time make such provisions as he considers appropriate authorizing the performance by any other officer, employee, or agency of the Department of Justice of any function of the Attorney General."(“법무부장관은 경우에 따라 법무부의 다른 임원, 직원 또는 대리인이 업무를 수행하는 것이 적절하다고 판단되면 이를 승인하는 규정을 제정할 수 있다.”)

2) 특별검사 지명의 사유[137)]

법무장관은, 또는 법무장관이 기피할 사건인 경우, 법무장관 직무대행은 아래와 같이 개인이나 사건에 대한 수사가 정당하다고 판단될 때 특별검사를 임명한다.

가) 미국 검찰청 또는 법무부 소송부서가 해당 인물 또는 사건에 대한 조사 또는 기소하는 것이 그 부서 또는 기타 특수한 상황에 대한 이해 충돌을 야기할 수 있을 때

나) 경우에 따라 그 사건에 대한 책임을 지기 위해 외부 특별검사를 선임하는 것이 공익에 도움이 될 때

3) 법무부장관의 결정[138)]

법무부장관에게 특별검사 임명을 검토하여야 할 문제가 제기되면, 법무장관은 다음과 같이 결정할 수 있다.

가) 특별 변호사를 선임한다.

---

137) § 600.1 Grounds for appointing a Special Counsel.
The Attorney General, or in cases in which the Attorney General is recused, the Acting Attorney General, will appoint a Special Counsel when he or she determines that criminal investigation of a person or matter is warranted and -
(a) That investigation or prosecution of that person or matter by a United States Attorney's Office or litigating Division of the Department of Justice would present a conflict of interest for the Department or other extraordinary circumstances; and
(b) That under the circumstances, it would be in the public interest to appoint an outside Special Counsel to assume responsibility for the matter.

138) § 600.2 Alternatives available to the Attorney General.
When matters are brought to the attention of the Attorney General that might warrant consideration of appointment of a Special Counsel, the Attorney General may:
(a) Appoint a Special Counsel;
(b) Direct that an initial investigation, consisting of such factual inquiry or legal research as the Attorney General deems appropriate, be conducted in order to better inform the decision; or
(c) Conclude that under the circumstances of the matter, the public interest would not be served by removing the investigation from the normal processes of the Department, and that the appropriate component of the Department should handle the matter. If the Attorney General reaches this conclusion, he or she may direct that appropriate steps be taken to mitigate any conflicts of interest, such as recusal of particular officials.

나) 법무장관은 더 바람직한 결정을 위하여 적절하다고 판단되는 사실조회 또는 법률검토를 포함한 예비조사 결정을 할 수 있다. 또는

다) 사안에 따라 각 부서의 정상적인 절차를 통한 수사를 배제하는 것이 공익에 부합하지 않는 경우, 부서의 적절한 담당자가 그 사건을 처리해야 한다고 결정한다. 법무장관이 이러한 결정을 하는 경우, 법무부장관은 특정 공무원의 배제와 같은 이해충돌을 완화하기 위해 적절한 조치를 취할 수 있다.

4) 특별검사의 자격[139)]

가) 특별검사로 지명될 수 있는 자는 청렴하고 공정한 의사 결정으로 덕망이 높고, 수사가 신속하고 철저하게 수행될 수 있도록 적절한 경험을 가진 변호사여야 하며, 수사와 기소의 결정은 형법과 법무부 정책을 숙지한 이해에 의해 뒷받침되어야 한다. 특별검사는 미국 정부 외부인사에서 선발된다. 특별검사는 특별검사로서의 책임이 우선하며, 사건의 복잡성과 수사 단계에 따라 상근으로 수사할 필요가 있을 수 있다는 점에 동의해야 한다.

나) 법무장관은 적절한 임명 방법을 보장하고, 법무부 차관과 협의하여 특별 검사가 적절한 배경 조사 및 윤리 및 이해관계의 충돌에 대한 상세한 검토를 받을 수 있도록 한다. 특별검사는 5 U.S.C. 7511(b)(2)(C)에서 정의한 "기밀 직원"으로 임명한다.

---

139) § 600.3 Qualifications of the Special Counsel.

(a) An individual named as Special Counsel shall be a lawyer with a reputation for integrity and impartial decisionmaking, and with appropriate experience to ensure both that the investigation will be conducted ably, expeditiously and thoroughly, and that investigative and prosecutorial decisions will be supported by an informed understanding of the criminal law and Department of Justice policies. The Special Counsel shall be selected from outside the United States Government. Special Counsels shall agree that their responsibilities as Special Counsel shall take first precedence in their professional lives, and that it may be necessary to devote their full time to the investigation, depending on its complexity and the stage of the investigation.

(b) The Attorney General shall consult with the Assistant Attorney General for Administration to ensure an appropriate method of appointment, and to ensure that a Special Counsel undergoes an appropriate background investigation and a detailed review of ethics and conflicts of interest issues. A Special Counsel shall be appointed as a "confidential employee" as defined in 5 U.S.C. 7511(b)(2)(C).

5) 관할권[140)]

가) 전속 관할권

특별검사의 관할권은 법무부장관이 정한다. 특별검사는 수사 대상 사건에 대한 구체적인 사실관계에 관한 진술을 들을 수 있다. 특별검사의 관할권에는 위증, 사법방해, 증거인멸 및 협박등과 같은 협박 등 특검수사의 과정에서 범한 연방범죄를 수사 및 기소할 수 있는 권한을 포함한다. 또 조사나 기소 된 사건에 대해 항소 할 수 있다.

나) 추가 관할권

수사 과정에서 특별검사는 배당된 사건을 철저히 수사하고 해결하는 과정에서 밝혀진 새로운 문제를 조사할 필요가 있다면, 자신의 전속 관할권에 명시된 것 이상의 추가 관할권이 필요하다고 결정할 수 있다. 자신의 수사 결과에 대해 법무부장관과 협의하여 특별검사는 관할권 외 추가 사항을 포함시킬 것인지 또는 다른 수사기관으로 이송할 것인지 결정해야 한다.

다) 민사 및 행정 관할

수사 과정에서 특별검사는 형사사법 시스템 이외의 행정적 구제, 민사 제재 또는

---

140) § 600.4 Jurisdiction.

(a) Original jurisdiction. The jurisdiction of a Special Counsel shall be established by the Attorney General. The Special Counsel will be provided with a specific factual statement of the matter to be investigated. The jurisdiction of a Special Counsel shall also include the authority to investigate and prosecute federal crimes committed in the course of, and with intent to interfere with, the Special Counsel's investigation, such as perjury, obstruction of justice, destruction of evidence, and intimidation of witnesses; and to conduct appeals arising out of the matter being investigated and/or prosecuted.

(b) Additional jurisdiction. If in the course of his or her investigation the Special Counsel concludes that additional jurisdiction beyond that specified in his or her original jurisdiction is necessary in order to fully investigate and resolve the matters assigned, or to investigate new matters that come to light in the course of his or her investigation, he or she shall consult with the Attorney General, who will determine whether to include the additional matters within the Special Counsel's jurisdiction or assign them elsewhere.

(c) Civil and administrative jurisdiction. If in the course of his or her investigation the Special Counsel determines that administrative remedies, civil sanctions or other governmental action outside the criminal justice system might be appropriate, he or she shall consult with the Attorney General with respect to the appropriate component to take any necessary action. A Special Counsel shall not have civil or administrative authority unless specifically granted such jurisdiction by the Attorney General.

기타 정부 조치가 적절하다고 판단하는 경우, 법무부장관과 협의하여 필요한 조치를 할 수 있다. 특별검사는 법무부장관이 특별히 관할권을 부여하지 않는 한 민사 또는 행정 권한을 갖지 않는다.

6) 직원[141]

특별검사는 특별검사를 돕기 위해 적절한 정부 직원의 파견을 요청할 수 있다. 정부는 특별검사가 자세한 정보를 얻을 수 있도록 적당한 직원의 이름과 이력서를 수집하여 제공해야 한다. 특별검사는 또한 특정 직원에 대한 세부 사항을 요청할 수 있으며, 지정된 직원이 근무하는 사무소는 요청을 수용하기 위해 합리적인 노력을 기울여야 한다. 특별검사는 특별검사에게 배치된 직원의 업무를 배당하고 업무를 감독해야 한다. 필요한 경우, 특별검사는 부서 외부에서 추가 인원을 채용하거나 파견하도록 요청할 수 있다. 부서의 모든 직원은 특별검사에게 최대한 협조해야 한다.

7) 권한[142]

다음 항의 제한에 따라, 특별검사는 자신의 관할 범위 내에서 미국 검사와 같이 모든 수사 및 기소를 수행 할 수 있는 모든 권한을 행사한다. 본 편에서 규정 된 경우를 제외하고, 특별검사는 법무부장관 또는 부서 내 다른 기관과 직무 및 책임의 수행에 대해 어느 정도까지 통지 또는 협의할 것인지 여부를 결정해야 한다.

---

141) 600.5 Staff.
A Special Counsel may request the assignment of appropriate Department employees to assist the Special Counsel. The Department shall gather and provide the Special Counsel with the names and resumes of appropriate personnel available for detail. The Special Counsel may also request the detail of specific employees, and the office for which the designated employee works shall make reasonable efforts to accommodate the request. The Special Counsel shall assign the duties and supervise the work of such employees while they are assigned to the Special Counsel. If necessary, the Special Counsel may request that additional personnel be hired or assigned from outside the Department. All personnel in the Department shall cooperate to the fullest extent possible with the Special Counsel.

142) § 600.6 Powers and authority.
Subject to the limitations in the following paragraphs, the Special Counsel shall exercise, within the scope of his or her jurisdiction, the full power and independent authority to exercise all investigative and prosecutorial functions of any United States Attorney. Except as provided in this part, the Special Counsel shall determine whether and to what extent to inform or consult with the Attorney General or others within the Department about the conduct of his or her duties and responsibilities.

8) 직무 및 책임(해임)[143]

가) 특별검사는 법무부의 규칙, 규정, 절차, 관행 및 정책을 준수해야 한다. 그는 윤리 및 보안 규정 및 절차를 포함하여 부서의 확립된 관행, 정책 및 절차에 관한 지침에 관해 부서 내의 담당 부서와 협의해야 한다. 특별검사는 특정 결정을 할 때 특수한 상황으로 담당 부서에 의해 필요한 검토 및 승인 절차가 부적절하다고 판단되는 경우, 법무장관과 직접 협의할 수 있다.

나) 특별검사는 해당 부서 공무원의 일상적인 감독을 받지 않는다. 그러나 법무장관은 특별검사가 수사나 기소 단계에 대한 설명을 제공할 것을 요청할 수 있으며, 검토 후 그 조치가 너무 부적절하거나, 확립된 부서 관행에 따라 정당하지 못하다는 결론을 내릴 수 있다. 그 심사를 진행함에 있어서 법무부장관은 특별검사의 의견에 큰 비중을 둘 것이다. 법무장관이 특별검사의 의견에 따른 조치가 부당하다고 결정하여 따르지 않는 경우, 법무부장관은 § 600.9(a)(3)에

---

143) § 600.7 Conduct and accountability.

(a) A Special Counsel shall comply with the rules, regulations, procedures, practices and policies of the Department of Justice. He or she shall consult with appropriate offices within the Department for guidance with respect to established practices, policies and procedures of the Department, including ethics and security regulations and procedures. Should the Special Counsel conclude that the extraordinary circumstances of any particular decision would render compliance with required review and approval procedures by the designated Departmental component inappropriate, he or she may consult directly with the Attorney General.

(b) The Special Counsel shall not be subject to the day-to-day supervision of any official of the Department. However, the Attorney General may request that the Special Counsel provide an explanation for any investigative or prosecutorial step, and may after review conclude that the action is so inappropriate or unwarranted under established Departmental practices that it should not be pursued. In conducting that review, the Attorney General will give great weight to the views of the Special Counsel. If the Attorney General concludes that a proposed action by a Special Counsel should not be pursued, the Attorney General shall notify Congress as specified in § 600.9(a)(3).

(c) The Special Counsel and staff shall be subject to disciplinary action for misconduct and breach of ethical duties under the same standards and to the same extent as are other employees of the Department of Justice. Inquiries into such matters shall be handled through the appropriate office of the Department upon the approval of the Attorney General.

(d) The Special Counsel may be disciplined or removed from office only by the personal action of the Attorney General. The Attorney General may remove a Special Counsel for misconduct, dereliction of duty, incapacity, conflict of interest, or for other good cause, including violation of Departmental policies. The Attorney General shall inform the Special Counsel in writing of the specific reason for his or her removal.

명시된 대로 의회에 통보해야 한다.

다) 특별검사 및 직원은 동일한 기준 및 법무부의 다른 직원과 동일한 범위에서 윤리적 의무를 위반할 경우 징계조치를 받는다. 이러한 사항에 대한 조사는 법무부장관의 승인에 따라 부서의 해당 사무소를 통해 처리한다.

라) 특별검사는 법무부장관의 결정에 의해서만 징계 또는 해임될 수 있다. 법무부장관은 직권남용, 직무유기, 결격, 이해충돌, 또는 부처정책 위반 등 기타 정당한 이유가 있으면 특별검사를 해임할 수 있다. 법무장관은 특별검사에게 구체적인 해임 사유를 서면으로 통지하여야 한다.

9) 법무부장관에 대한 특별 검사의 통보와 보고서[144)]

가) 예산

① 법무부는 특별검사에게 모든 적절한 자원을 제공해야 한다. 임명 후 첫 60 일 이내에, 특별검사는 법무부의 검토 및 승인을 위해 법무부 담당자의 도움을 받아 현재 회계 연도에 대해 제출할 예산을 수립해야 한다. 법무부장관은 특별검사의 제출에 따라 특별검사의 운영 예산을 수립해야 한다. 예산에는 필요한 조건에 대한 설명과 함께 직원 배치 요청이 포함되어야 한다.

---

144) § 600.8 Notification and reports by the Special Counsel.
(a) Budget.
(1) A Special Counsel shall be provided all appropriate resources by the Department of Justice. Within the first 60 days of his or her appointment, the Special Counsel shall develop a proposed budget for the current fiscal year with the assistance of the Justice Management Division for the Attorney General's review and approval. Based on the proposal, the Attorney General shall establish a budget for the operations of the Special Counsel. The budget shall include a request for assignment of personnel, with a description of the qualifications needed.
(2) Thereafter, 90 days before the beginning of each fiscal year, the Special Counsel shall report to the Attorney General the status of the investigation, and provide a budget request for the following year. The Attorney General shall determine whether the investigation should continue and, if so, establish the budget for the next year.
(b) Notification of significant events. The Special Counsel shall notify the Attorney General of events in the course of his or her investigation in conformity with the Departmental guidelines with respect to Urgent Reports.
(c) Closing documentation. At the conclusion of the Special Counsel's work, he or she shall provide the Attorney General with a confidential report explaining the prosecution or declination decisions reached by the Special Counsel.

② 그 후, 매 회계 연도 개시 90일 전에, 특별검사는 법무부장관에게 수사 현황을 보고하고 다음 해 예산 요청을 제출해야한다. 법무부장관은 수사가 계속할 필요가 있는지를 결정하고, 계속할 필요가 있다면 내년 예산을 수립해야 한다.

나) 긴급 사건의 통지

특별검사는 수사과정에서 발생한 사건을 긴급 보고서 작성 부서 지침에 따라 법무부장관에게 통지해야 한다.

다) 최종 보고서

특별검사의 업무가 종료하면, 특별검사는 제기 한 기소 또는 불기소 결정을 설명하는 비밀 보고서를 법무부장관에게 제출해야 한다.

10) 의회에 대한 법무장관의 통지 및 보고서[145)]

가) 법무장관은 다음 경우, 사안 설명과 함께 상, 하원의 법사위원회 위원장 및 위원들에게 통지한다.

① 특별검사 선임 시

② 특별검사를 해임한 경우

---

145) § 600.9 Notification and reports by the Attorney General.

(a) The Attorney General will notify the Chairman and Ranking Minority Member of the Judiciary Committees of each House of Congress, with an explanation for each action -

(1) Upon appointing a Special Counsel;

(2) Upon removing any Special Counsel; and

(3) Upon conclusion of the Special Counsels investigation, including, to the extent consistent with applicable law, a description and explanation of instances (if any) in which the Attorney General concluded that a proposed action by a Special Counsel was so inappropriate or unwarranted under established Departmental practices that it should not be pursued.

(b) The notification requirement in paragraph (a)(1) of this section may be tolled by the Attorney General upon a finding that legitimate investigative or privacy concerns require confidentiality. At such time as confidentiality is no longer needed, the notification will be provided.

(c) The Attorney General may determine that public release of these reports would be in the public interest, to the extent that release would comply with applicable legal restrictions. All other releases of information by any Department of Justice employee, including the Special Counsel and staff, concerning matters handled by Special Counsels shall be governed by the generally applicable Departmental guidelines concerning public comment with respect to any criminal investigation, and relevant law.

③ 특별검사의 수사가 종료될 때, 법무장관이 특별검사의 의견에 따른 조치가 확립된 부서 관행에 따라 부적절하거나 부당하다고 결론을 내린 사례(있는 경우)에 대한 설명이 포함되어야 한다.

나) 본 조의 (a)(1)항의 통보 요건은 적법한 조사 또는 개인정보보호 문제로 기밀성을 요한다고 인정될 경우 법무부장관은 이를 보류할 수 있다. 더 이상 기밀 유지가 필요하지 않은 경우, 통지하여야 한다.

다) 법무장관은 이러한 보고서의 공개가 적용할 수 있는 법적 제한을 준수하는 한 공공의 이익에 부합한다고 결정할 수 있다. 특별검사가 취급하는 사건에 관하여 특별검사 및 직원을 포함하여 법무부 직원이 제공하는 기타 모든 정보는 범죄 수사와 관련된 공개된 해석지침과 일반적으로 적용되는 부서 규준 및 관련 법률에 따라 관리된다.

11) 권리창설 금지

본 편의 규정은 어떤 사건이, 민사, 형사 또는 행정적 사건이든 어떤 개인이나 단체에게 법률이나 자본에 의해 집행 가능한 어떤 권리나 실질적이거나 절차적인 권리를 만들려는 의도도 없고, 만들지도 않으며, 그 권리에 의존할 수도 없다.

12) 운용

이 규정에 따라 FBI's handling of the Waco siege[146] 사건에서 법무부장관 리노는 1999년 FBI의 와코 포위 공격 사건 수사 처분의 적절성을 조사하기 위해 존 댄포스(John Danforth) 특검을 임명하였다. 그 후 The Plame affair(also known as the CIA leak scandal and Plamegate)사건[147]에서 2003 년 조지 W. 부시 행정부는 패트릭 피츠 제럴드(Patrick Fitzgerald)를 제임스 코메이(James Comey) 법무 차관의 고발을 조사하기 위한 특별검사로 임명하였다.

최근 Russia investigation 사건[148]에서 Special Counsel investigation(2017-2019)

146) 와코 포위 공격은 1993년 2월 28일부터 4월 19일까지 미 연방뿐만 아니라 미국 연방 및 텍사스 주 법 집행 기관에 대해 종교 분파의 하나인 David Davidians가 한 공격이었다.

147) 플레임 사건(CIA 유출 사건, 플레임게이트라고도 함)은 2003년 언론인 로버트 노박이 발레리 플레임을 비밀 정보국 장교로 공개한 것을 중심으로 전개된 정치적 스캔들이었다.

가 운영되었는데, 로버트 뮬러(Robert Mueller)가 로드 로젠슈타인 법무차관의 2016년 대선 개입 등 사건 조사를 위한 특별검사로 임명되었다.[149]

다. 현행 미국 특별검사제도에 대한 평가와 시사점

1) 임명절차의 문제점

가) 평가

특별검사는 1999년 이후에는 법무부장관에 의해 임명되어 그 이전 공직자윤리법과 같이 특별검사 임명에 사법부가 관여하지 않고 있으므로 위헌성 문제는 없다. 그러나 행정부의 하나인 법무부장관에 의해 임명되기 때문에 공정성과 정치적 중립성에 의문이 있을 수밖에 없다. 다만 1999년 정부윤리법의 특검 조항이 만료된 이후에도 1978년 워터게이트 사건 이전과 마찬가지로 의회나 법원 모두 특별검사의 임명에 공식적인 역할을 할 수 없지만, 의회는 행정부를 압박하여 특별검사의 임명을 압박할 수 있다. 예를 들어, 워터게이트 특검 임명에서, 상원 의원들은 리처드슨 법무장관 지명자로부터 워터게이트 특별 검사를 임명하겠다는 약속을 얻어냈다. 의회는 또한 정부의 감독하는 기능의 일환으로 의회 청문회를 통해 대통령과 그 측근들을 조사할 독립적인 권한을 가지고 있고 이를 통해 특별검사 임명을 압박할 수 있다.[150]

나) 시사점

특별검사는 정치적 중립성이 가장 중요하고, 이를 통하여 수사와 기소에 대한 국민의 신뢰를 얻을 수 있다. 법무부장관이 임명하는 미국의 경우, 이러한 점에서 문제가 있다. 특별검사나 고위공직자범죄수사처의 장은 선출직인 국회와 대통령이 충분히 협의가 가능할 수 있도록 임명절차를 마련하여야 한다. 어느 일방에게 임명절차가 치우치면 정치적 중립성이 의심받을 수밖에 없다.

---

148) Russia investigation 또는 the Mueller probe 내지 the Mueller investigation로 불린다. 2016년 미국 선거에서의 러시아 개입 조사, 트럼프 선거캠프 관련자와 러시아 공무원 사이의 의심스러운 연결고리 등에 대한 조사이다.

149) "Appointment of Special Prosecutor". Department of Justice. Office of Public Affairs. Retrieved May 17, 2017.

150) 이헌환, “미국특별검사제의 현상과 장래”, 276쪽 참조.

2) 수사기간의 장기화와 예산 낭비

가) 평가

특별검사제도를 운영하기 위해서는 사무실운영과 인건비 등의 기본비용과 수사를 위한 비용이 필요하며 특히 특별검사는 실적을 올리기 위하여 시간과 비용을 무제한으로 투입해야 하는 압력과 유혹에 빠질 수 있다.[151]

미국에서는 특별검사법률의 효력을 연장하느냐에 대한 1999년의 논의에서 특별검사 수사비용의 과다지출을 문제시하는 주장이 있었다. 그러나 미국의 특별검사 수사사건 총 21건의 수사비용인 1억 5천만불 중 87%의 비용이 5건의 수사에 쓰여 졌고 나머지 16건의 사건수사에는 거의 비용이 문제되지 않았다는 이유를 들어 비용을 이유로 한 특검제 부정론은 타당하지 않다는 주장도 있었다.[152]

화이트 워터 사건의 케네스 스타와 같이 특별검사가 정파적이거나 자신의 정치적 입지를 노리는 경우, 수년간 특별검사의 수사를 계속하였다. 그러나 무혐의로 결론나면서 인력과 예산이 엄청 낭비되었다는 비판을 받았다.[153] 최근 뮬러 특검도 장기간의 수사에도 불구하고 트럼프 대통령 등을 기소하지 못하면서 국민을 분열시켰다는 지적을 받고 있다.

나) 시사점

이와 같은 점 때문에 1999년 이전에는 특별검사의 예산 상한선과 수사기관을 제한하자는 논의가 심각하게 제기되었다. 1999년 이후 법무부장관이 특별검사 예산을 수립하기 때문에 이와 관련한 비판은 적은 편이지만 특정한 사건에 대한 수사를 하면서 장기화되는 것은 여전히 문제이다. 따라서 미국에서도 상설 특검이 논의되고 있다. 즉 특정 사건이 아니라 고위공직자 전체를 대상으로 하는 독립적인 상설 기구가 필요하다는 주장이다.[154]

그러나 특별검사의 임명이 의회에서 정치적으로 청구될 가능성이 있고, 일반 사건

---

151) 최석윤, 미국의 특별검사제도, 136쪽.
152) 이헌환, “상설적 특별검사제 어떻게 만들 것인가”, 상설적 특검제 입법화를 위한 시민토론회, 바른사회를 위한 시민회의, 2003.3., 25쪽.
153) 오세인, “美國에서의 特別檢事制度에 대한 批判論”, 저스티스 제32권 제3호, 한국법학원, 1999, 137쪽 이하.
154) 이헌환, “미국특별검사제의 현상과 장래”, 350쪽 이하.

에 비하여 수사가 과도하고, 권한의 범위가 광범위해 질 수 있다는 비판 등으로 도입되지 못하고 있다.

따라서 특정한 사건이 발생할 때마다 특별검사를 임명하여 예산 낭비를 초래하는 것 보다 독립된 상설 부패감시 및 수사와 기소 기관을 설치하는 것이 효율적일 수 있다.

3) 피의사실 공표와 인권침해

미국에서도 고위공직자를 대상으로 하는 수사하는 특별검사의 수사는 언론의 관심을 받을 수밖에 없고, 이로 인하여 그 혐의사실의 진실과 무관하게 고위공직자의 명예에 큰 상처를 입힌다는 비판이 있다. 우리나라의 경우도 최근 소위 사법농단 사건, 조국 전장관 부부 수사에서 이런 문제에 대한 비판이 제기되었다. 우리나라 검찰 특수부가 하는 수사는 물론, 향후 공수처 등 상설 기구가 설치되더라도 이러한 점을 주의하여야 한다.

2. 한국의 특별검사제도

가. 사안별 특별검사

우리 국회에서 특별검사라는 명칭이 처음 도입된 것은 1988년이다. 당시 조승형의원등 5인 외 67인은 1998년 12월 3일 '정치적 사건'을 담당할 특별검사의 임명을 위한 「특별검사의임명과직무등에관한법률안」[155]을 국회에 제출하였다. 이 법률안에서는 특별검사에게 정치적 사건 중 국회가 특별검사의 처리를 명시한 사건 등에 대한 조사, 수사, 기소권한을 부여하였다. 하지만 이 법률안은 소위원회 심사과정에서 철회되었다. 그 이후 국회에 의해 상설특검을 설치하려는 몇 차례의 시도가 있었으나 무산되었고,[156] 개별사안에 대한 특별검사제도 도입은 1995년에 처음으로 시도되었

155) 의안번호 제130296호 「특별검사의임명과직무등에관한법률안」(조승형의원 등 5인 외 67인).

156) 의안번호 제130427호 「특별검사의임명및직무등에관한법률안」(박상천의원 등 4인 외 163인) 〈1989.2.16.발의; 1992.5.29. 임기만료 폐기〉, 의안번호 제130539호 「특별검사의임명과직무등에관한법률안」(이원형의원 등 8인 외 89인)〈1993.11.25.발의; 1996.5.29. 임기만료 폐기〉, 의안번호 제141161호 「특별검사의임명등에관한법률안」(조홍규의원 등 14인 외 53인)〈1995.9.22. 발의; 1996.5.29. 임기만료 폐기〉, 의안번호 제141423호 「특별검사제도입을위한심의결의안」(신기하의원 외 64인)〈1995.12.19. 발의; 1996.5.29. 임기만료폐기〉, 의안번호 제150235호 「특별검사의임명등에관한법률안」(박상천의원 등 17인 외 112인)〈1996.11.5. 발의; 2000.5.29.

다.[157] 하지만 이 법률안은 13대 국회의 종료와 함께 폐기되었다. 그 후 2019년 8월까지 100여건이 넘는 사안별 특별검사 관련 법률안이 국회에 제출되었으나,[158] 실제로 도입되어 시행된 것은 총 12번에 불과하다.

최초로 개별사안에 대한 특별검사제도가 법률에 의해 시행된 것은 1999년에 이르러서이다.[159] 1999년부터 2018년까지 개별사안에 대한 특별검사법은 총 13번 국회 본회의 문턱을 통과하였으며,[160] 각 법률에 따라 임명된 특별검사는 아래 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] 개별사안 특별검사법안 및 특별검사(1999~2018)

의안번호	의안명	제안자	제안일자	의결일자	특별검사
152090	조폐공사노동조합파업유도및전검찰총장부인에대한옷로비의혹사건진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률안	박상천의원등 6인 외 286인	1999.9.17	1999.9.20	강원일 최병모
161182	주식회사지앤지대표이사이용호의주가조작·횡령사건및이와관련된정·관계로비의혹사건등의진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률안	이재오의원등 7인 외 261인	2001.11.20	2001.11.22	차정일
162083	남북정상회담관련대북뒷거래의혹사건등의진상규명을위한특별검사임명등에관한법률안	이규택의원 외 150인	2003.2.4	2003.2.26	송두환
162407	남북정상회담관련대북비밀송금의혹사건및관련비자금비리의혹사건등의진상규명을위한특별검사임명등에관한법률안	이규택의원 외 152인	2003.6.25	2003.7.31. 대통령 거부권행사로 재의결 추진후 부결	·

임기만료 폐기〉, 의안번호 제151160호「특별검사의임명등에관한법률안」(이국헌의원 등 101인)〈1998.9.31. 발의; 2000.5.29. 임기만료 폐기〉, 의안번호 제152025호「특별검사의임명등에관한법률안」(이국헌의원 등 2인 외 131인)〈1999.7.9. 발의; 2000.5.29. 임기만료 폐기〉 등.

157) 의안번호 제141389호「5·18사건 및 92년대선자금수사를위한특별검사의임명에관한법률안」(유수호의원 등 2인 외 23인).

158) 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do) 제1대 국회에서 제20대 국회에 이르기까지 "특별검사" 검색결과(검색일: 2019.12.31.).

159) 의안번호 제152090호「한국조폐공사노동조합파업유도및전검찰총장부인에대한옷로비의혹사건진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률안」(박상천의원 등 6인 외 286인).

160) 이 중 2003.6.25. 발의되어 2003.7.31. 국회 본회의를 통과한 남북정상회담관련대북비밀송금의혹사건및관련비자금비리의혹사건등의진상규명을위한특별검사임명등에관한법률안은 대통령이 거부권을 행사함에 따라 국회에서 재의결하였으나 최종 부결되었다.

[표 3-1] (계속)

의안번호	의안명	제안자	제안일자	의결일자	특별검사
162850	노무현대통령의측근최도술·이광재·양길승관련권력형비리사건등의진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률안	김용균의원 외 147인	2003.10.31	2003.11.10	김진홍
171636	한국철도공사 등의 사할린 유전개발사업 참여 관련 권력형 외압과 불법뒷거래 등의 의혹사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안	강재섭의원등 4인 외 138인	2005.4.13	2005.6.30	정대훈
177943	삼성 비자금 의혹 관련 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(대안)	법제사법위원장	2007.11.23	2007.11.23	조준웅
177991	한나라당 대통령후보 이명박의 주가조작 등 범죄혐의의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안	윤호중의원등 54인 외 87인	2007.12.5	2007.12.17	정호영
1808261	검찰고위간부 박기준·한승철 등의 불법자금 및 향응수수사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안	이강래의원등 5인 외 92인	2010.4.27	2010.6.29	민경식
1909571	2011.10.26 재보궐선거일 중앙선거관리위원회와 박원순 서울시장 후보 홈페이지에 대한 사이버테러 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(대안)	법제사법위원장	2012.2.9	2012.2.9	박태석
1901425	이명박 정부의 내곡동 사저부지 매입의혹사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안	박범계의원 등 11인	2012.8.30	2012.9.3	이광범
2003604	박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안	우상호의원 등 209인	2016.11.15	2016.11.17	박영수
2013660	드루킹의 인터넷상 불법 댓글 조작 사건과 관련된 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(대안)	법제사법위원장	2018.5.21	2018.5.21	허익범

나. 특별검사의 임명 등에 관한 법률(이하, 특검법이라 한다.)

1) 목적

범죄수사와 공소제기 등에 있어 특정사건에 한하여 독립적인 지위를 가지는 특별검사의 임명과 직무 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조).

2) 수사대상

특별검사는 국회가 정치적 중립성과 공정성 등을 이유로 특별검사의 수사가 필요하다고 본회의에서 의결한 사건, 법무부장관이 이해충돌이나 공정성 등을 이유로 특별검사의 수사가 필요하다고 판단한 사건을 수사의 대상으로 한다(제2조 제1항).

법무부장관은 특별검사의 수사가 필요하다고 판단한 사건에 대하여는 검찰총장의 의견을 들어야 한다(제2조 제2항).

3) 특별검사의 임명

특별검사의 수사가 결정된 경우 대통령은 특별검사후보추천위원회에 지체없이 2명의 특별검사 후보자 추천을 의뢰하고 추천을 받은 날부터 3일 내에 추천된 후보자 중에서 1명을 특별검사로 임명한다(제3조 제1항; 제3항).

특별검사후보추천위원회는 대통령의 의뢰를 받은 날부터 5일 내에 15년 이상 「법원조직법」 제42조 제1항 제1호의 직에 있던 변호사 중에서 재적위원 과반수의 찬성으로 2명의 후보자를 서면으로 대통령에게 추천하여야 한다(제3조 제2항).

특별검사는 임명 후 20일의 준비기간(제10조 제1항), 준비기간 만료 후 60일의 수사기간(제10조 제2항), 1차례에 한하여 30일의 연장 수사기간(제10조 제3항)을 가진다.

특별검사는 7년 이상 「법원조직법」 제42조 제1항 제1호의 직에 있던 변호사 중에서 4명의 특별검사보 후보자를 선정하여 대통령에게 특별검사보로 임명할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 대통령은 그 요청을 받은 날부터 3일 이내에 그 후보자 중에서 2명의 특별검사보를 임명하여야 한다(제8조 제1항).

4) 특별검사의 권한

특별검사는 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다(제6조).

특별검사는 그 직무수행을 위하여 필요한 때에는 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 담당사건과 관련된 사건의 수사 기록 및 증거 등 자료의 제출, 수사활동의 지원 등 수사 협조를 요청할 수 있다(제7조 제3항).

특별검사는 직무의 범위를 이탈하여 담당사건과 관련되지 아니한 자를 소환·조사할 수 없다(제7조 제2항).

5) 특별검사의 의무

특별검사는 60일 이내에 담당사건에 대한 수사를 완료하고 공소제기 여부를 결정하여야 한다(제10조 제2항). 기간 내에 수사를 완료하지 못하거나 공소제기 여부를 결정하기 어려운 경우에는 대통령에게 그 사유를 보고하고 대통령의 승인을 받아 수사기간을 한 차례만 30일까지 연장할 수 있다(제10조 제3항). 수사를 완료하지 못하거나 공소제기 여부를 결정하지 못한 경우 수사기간 만료일부터 3일 이내에 사건을 관할 지방검찰청 검사장에게 인계하여야 한다(제10조 제5항).

6) 특별검사후보 추천위원회

특별검사후보추천위원회는 국회에 두고, 위원은 법무부 차관, 법원행정처 차장, 대한변호사협회장, 기타 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 국회에서 추천한 4명 중에서 국회의장이 임명하거나 위촉한다(제4조).

7) 특별검사의 해임

대통령은 특별검사의 결격사유(제5조)가 발견된 경우, 직무수행이 현저히 곤란한 신체적·정신적 질환이 있다고 인정되는 경우 등의 사유가 있을 경우 외에는 특별검사나 특별검사보를 해임할 수 없다(제15조).

다. 시사점

우리 상설특검법은 법률만 상시 시행중이라는 점 말고는 사안이 생길 때마다 특별검사를 임명하도록 되어 있어 상설적인 수사기관이 아니고, 임명 요건이 복잡하고 대통령의 관여가 지나치다는 지적이 있고 법률 시행후 이 법에 근거한 특별검사가

임명된 적이 없어 평가를 할 수 없다는 점은 오히려 고위공직자를 대상으로 하는 부패 범죄에 대한 독립적인 수사기관의 필요성과 공수처 처장 등 임명절차에 시사점을 말해주고 있다.

3. 특별감찰관제도

가. 법률 도입 경위

2013년 4월 25일 박범계의원은 「특별감찰관 임명 등에 관한 법률안」을 대표 발의하였다.[161] 이 법률안의 제안자인 민주당의 박범계·전해철의원 등은 대통령 측근 등의 권력형 비리 근절을 위해 독립성이 보장되는 특별감찰관이 필요함을 제안이유로 들었다.

제322회 국회(임시회) 제3차 법안심사 제1소위원회는 박범계, 김도읍의원의 안을 각각 본회의에 부의하지 않고 법안심사소위원회에서 마련한 대안을 위원회 안으로 제안하였다(2014.2.28. 「특별감찰관법안」). 제1소위원회의 대안은 재적의원 160명에 찬성 83명, 반대 35명, 기권 42명으로 본회의를 통과했다.

나. 주요 내용

1) 목적

대통령 친인척 등 대통령과 특수한 관계에 있는 사람의 비위행위에 대한 감찰을 담당하는 특별감찰관의 임명과 직무 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조).

2) 감찰대상

특별감찰관은 감찰대상에 해당하는 자가 계약을 가명으로 하는 행위, 공기업이나 공직 유관 단체와 수의 계약하는 행위, 인사 관련 등 부정한 청탁을 하는 행위, 부당하게 금품을 주고받는 행위, 공금을 횡령하거나 유용하는 행위등을 하는지 여부를 감찰대상으로 한다(제2조).

---

161) 의안번호 제1904663호 「특별감찰관 임명 등에 관한 법률안」(박범계의원 등 17인).

감찰대상자는 대통령의 배우자 및 대통령의 4촌 이내의 친족, 대통령 비서실의 수석비서관 이상의 공무원이다(제5조).

3) 특별감찰관의 임명

국회는 3명의 특별감찰관 후보를 추천하고 대통령은 그 중 1명을 인사청문회를 거쳐 특별감찰관으로 임명한다(제7조).

특별감찰관의 임기는 3년으로 한다(제8조).

특별감찰관은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 1명의 특별감찰관보와 10명 이내의 감찰담당관을 임명할 수 있다(제9조).

4) 특별감찰관의 권한

특별감찰관의 소속은 대통령 직속기관으로 하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다(제3조).

특별감찰관은 감찰대상자의 비위행위 여부를 확인하기 위해 필요한 경우 관계기관의 장에게 협조와 지원을 요청할 수 있고, 필요한 자료 등의 제출이나 사실조회를 요구할 수 있고(제16조), 감찰대상자에게 출석·답변 요구 및 자료제출을 요구할 수 있으며(제17조), 필요한 경우 감찰대상자 이외의 자에도 요구할 수 있다(제18조).

특별감찰관이 고발한 사건 중 처분이 이루어지지 아니하고 90일이 경과 하거나 불기소처분이 이루어진 경우 「검찰청법」에 따라 항고를 제기할 수 있다(제20조).

5) 특별감찰관의 의무

특별감찰관은 감찰대상의 행위가 범죄혐의가 명백하여 형사처벌이 필요하다고 인정한 때에는 검찰총장에게 고발하고, 범죄행위에 해당한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있고 도주 또는 증거인멸 등을 방지하거나 증거확보를 위하여 필요하다고 인정한 때에는 검찰총장에게 수사의뢰를 하여야 한다(제19조).

특별감찰관 등과 파견공무원은 감찰 착수 및 종료 사실, 감찰 내용을 공표하거나 누설하여서는 아니되고(제22조), 그 직권을 남용하여 법률에 따른 절차를 거치지 아니하고 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해하여서는 아니 된다(제23조 제2항).

다. 운영

2015년 3월 27일 이석수 특별감찰관이 임명되었다. 그러나 이석수 특별감찰관은 2016년 8월에 우병우 민정수석에 대한 감찰 내용을 언론에 유출했다는 의혹을 받고 사표를 제출했고 당시 박근혜 전 대통령은 9월에 사표를 수리했다. 이석수 특별감찰관 이후 특별감찰관은 2년이 넘도록 공석 상태이다.

라. 평가

1) 감찰대상 관련

법안 초기에는 국무총리, 국회의원, 감사원장, 국가정보원장, 검찰총장, 총리, 장관, 감사원장, 국세청장, 공정거래위원장, 금융위원장, 청와대 일반 비서진 등이 감찰대상에 포함되었지만 입법 과정에서 모두 삭제됐다.[162] 특히 특감법에서 국회의원은 삼권분립 원칙 등을 이유로 감찰대상에서 제외 되었는데 이를 두고 일각에서는 국회의원의 '기득권 지키기'라는 비판이 있었다.

2) 감찰결과 보고 관련

감찰결과를 대통령에게 보고하도록 되어있어 특별검찰관이 독립적으로 공정하게 직무를 수해할 수 있을지 의문이다.[163]

3) 수사권 관련

특별검찰관은 조사권한만 있고, 수사권이 없어 영장청구 등 강제수사를 하지 못한 채 대통령 주변조사를 해서 비위가 의심되면 검찰에 수사를 의뢰해야 한다. 특히 권력형 비리의 경우 구속영장 청구 후 강도 높은 감찰을 진행하는 것이 필요한데 원천적으로 불가능한 구조이다.[164]

---

162) 성중탁, "특별검사의 임명 등에 관한 법률, 특별감찰관법에 대한 입법평가", 입법학연구 제14집 제1호, 한국입법학회, 2017, 100쪽.
163) 성중탁, "특별검사의 임명 등에 관한 법률, 특별감찰관법에 대한 입법평가", 111쪽.
164) 성중탁, "특별검사의 임명 등에 관한 법률, 특별감찰관법에 대한 입법평가", 112쪽.

마. 시사점

조사권만 가진 특별기구는 상설기구라 하여도 부패 예방과 부패범죄의 수사에 한계가 있을 수밖에 없다는 점을 특별감찰관제도는 보여주었다. 상설 특별기구 내지 고위공직자를 대상으로 하는 수사기구, 즉 강제수사권을 가진 수사기관이 필요하다는 지적이 있다.

4. 소결

특별검사는 정치적 중립성이 가장 중요하고, 이를 통하여 수사와 기소에 대한 국민의 신뢰를 얻을 수 있다. 미국의 경우, 법무부장관이 임명한다는 점에서 문제가 있다. 특별검사나 고위공직자범죄수사처의 장은 선출직인 국회와 대통령이 충분히 협의가 가능할 수 있도록 임명절차를 마련하여야 한다. 어느 일방에게 임명절차가 치우치면 정치적 중립성이 의심받을 수밖에 없다.

미국의 개별 특별검사는 1999년 이전에는 특별검사의 예산 상한선과 수사기관을 제한하자는 논의가 심각하게 제기되었다. 1999년 이후 법무부장관이 특별검사 예산을 수립하기 때문에 이와 관련한 비판은 적은 편이지만 특정한 사건에 대한 수사를 하면서 장기화되는 것은 여전히 문제이다. 따라서 미국에서도 상설 특검이 논의되고 있다. 즉 특정 사건이 아니라 고위공직자 전체를 대상으로 하는 독립적인 상설 기구가 필요하다는 주장이다.[165] 그러나 특별검사의 임명이 의회에서 정치적으로 청구될 가능성이 있고, 일반 사건에 비하여 수사가 과도하고, 권한의 범위가 광범위해 질 수 있다는 비판 등으로 도입되지 못하고 있다.

따라서 특정한 사건이 발생할 때마다 특별검사를 임명하여 예산 낭비를 초래하는 것 보다 독립된 상설 부패감시 및 수사와 기소 기관을 설치하는 것이 효율적일 수 있다.

미국에서도 고위공직자를 대상으로 하는 특별검사의 수사는 언론의 관심을 받을 수밖에 없고, 이로 인하여 그 혐의사실의 진실과 무관하게 고위공직자의 명예에 큰 상처를 입힌다는 비판이 있다. 우리나라의 경우도 최근 소위 사법농단 사건, 조국 전장관 부부 수사에서 이런 문제에 대한 비판이 제기되었다. 우리나라 검찰 특수부가 하는

165) 이헌환, “미국특별검사제의 현상과 장래”, 350쪽 이하.

수사는 물론, 향후 공수처 등 상설 기구가 설치되더라도 이러한 점을 주의하여야 한다.

정치적 논란 끝에 특검법이 제정되더라도 이미 수사시기를 놓친 경우가 비일비재하였다.

지금까지의 특별검사 수사결과를 보면 검찰수사결과와 같거나 중요한 공소사실을 무죄로 판단하는 등 기존의 검찰수사와 본질적으로 달라진 것이 없다.

이처럼 특검이 성과를 내지 못한 데는 특검에 파견된 검사와 특별검사 사이의 갈등도 큰 몫을 했다고 볼 수 있다. 파견검사는 복귀할 기존 검찰조직의 이해관계를 고려하지 않을 수 없기 때문이다.[166] 그 밖에 특별검사를 보좌할 특별수사관의 지위문제도 지적되고 있다.

이러한 문제점 때문에 상설적이고 일반적인 특별검사제에 관한 법률이 필요하다는 각계의 여론이 대두되었다. 이에 따라 이른바 '상설특검'을 위하여, 2014.3.18. 법률 제12423호로 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」이 제정되었으나 실제로 특별검사가 임명된 적이 없을 정도로 유명무실하다. 즉 법률만 상시 시행중이라는 점 말고는 사안이 생길 때마다 특별검사를 임명하도록 되어 있어 상설적인 수사기관이 아니고, 임명에 있어서 대통령의 관여가 지나치다는 지적이 있어 법률 시행 후 이 법에 근거한 특별검사가 임명된 적이 없어 평가를 할 수 없다는 점은 오히려 고위공직자를 대성으로 하는 부패 범죄에 대한 독립적인 수사기관의 필요성을 말해주고 있다.

특별감찰관 제도도 조사권만 가진 특별기구이기 때문에 상설기구라 하여도 부패 예방과 부패범죄의 수사에 한계가 있을 수밖에 없다는 점을 보여주었다. 상설 특별기구 내지 고위공직자를 대상으로 하는 수사기구, 즉 강제수사권을 가진 수사기관이 필요하다.

이와 같이 경험적인 분석을 보더라도 특별검사제는 그 문제점으로 인하여 이미 한계에 도달했다고 평가할 수 있다. 이러한 특별검사의 운용에서의 한계는 공수처의 설치 필요성으로 귀결된다.[167]

공직자 비리와 부정부패를 척결하여할 검찰이 막강한 권한을 가지고 있음에도 불구하고 부패 실체를 규명하고 구조적 비리를 근절하는데 한계가 드러나고 있고 정치적 중립성 시비가 끊이지 않는다. 또한 검사들의 범죄에 대한 제 식구감싸기 비판은 어제 오늘의 일이 아니다. 따라서 검사 등 수사기관, 국회의원, 대통령 측근들을 비롯

166) 조국, "특별검사제 제론- 특별검사제의 한시적 상설화를 위한 제언-", 형사정책 제14권 제1호, 한국형사정책학회, 2002, 63쪽.

167) 김병수, "국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치방안", 7쪽.

한 고위공직자의 직무 관련 범죄를 독립적으로 수사하기 위하여 영장청구권 등 강제수사권을 가지고 수사하고 기소, 특히 검사 범죄에 대하여 기소할 수 있는 있는 공수처를 설치하여 고위공직자 등의 비리를 상시 감시하여 비리를 예방하고 이를 통해 검찰 등 고위공직자에 대한 국민적 신뢰 및 그들의 청렴도를 향상시켜 국가 투명성을 제고하고 그들의 권력 남용을 통제하여야 한다.

제2절 | 공수처 논의

1. 개관

공수처와 관련한 선행연구로는 우선 공수처 설치의 필요성에 관한 연구가 있다. 필요성에 관한 연구들은 검찰개혁이라는 과제에 공감하고 검찰 권력의 분산과 통제, 수사의 공정성 내지 객관성을 담보하기 위해 공수처의 설치가 필요하다고 한다. 또한 검사·전직 대통령·정치인 등에 대한 수사의 객관성과 공정성을 담보할 수 있을 것이라며 설치의 필요성을 주장한다. 이러한 주장에 부정적인 견해들은 기존의 검찰이 개혁을 이루고 중립성을 확보한다면 공수처의 설치는 필요치 않으며 검찰은 물론 경찰의 수사기능이 정상화 되는 것이 우선이라고 주장한다.

공수처 설치의 필요성이 인정된다고 하더라도 과연 공수처가 헌법적 정당성을 확보할 수 있고 기존 기관과의 기능 중첩은 없는지에 대한 검토를 수행한 연구도 찾아볼 수 있다. 헌법적 정당성을 긍정하는 견해들은 공수처를 법률상 독립기관이 아닌 헌법상 독립기관으로 설치하는 것이 헌법 체계상 가능하며 그래야 독립성과 중립성을 확보할 수 있다고 한다. 이와 반대로 부정적인 견해들은 공수처를 헌법상 독립기관화하는 것은 삼권분립의 원칙 등 헌법에 반한고, 기존 검찰, 경찰, 국민권익위원회, 감사원 등과 기능 중첩이 발생할 수 있다고 한다.

공수처의 권력으로부터의 독립성과 정치적 중립성을 확보하기 위한 방안으로 공수처장과 공수처 검사의 임명과 예산의 문제를 다루고 있는 연구가 있으며, 공수처의 권한은 검찰의 권한을 어느 정도 분배할 것인지에 대한 견해들이 있다.

2. 공수처의 필요성

우선 검찰개혁, 검찰 권력의 분산 내지 통제, 수사의 공정성 내지 객관성의 관점에서 공수처의 설치에 관하여 다룬 견해가 있다. 공수처의 필요성과 관련한 견해를 살펴보기 전에 공수처의 설치를 어떠한 관점에서 바라볼 것인가에 대한 견해를 소개하고자 한다.

우선 공수처 설치의 필요성을 검찰개혁·권력의 분산과 통제나 부패·비리 척결의 관점에서 논하여야 한다는 견해가 있다. 검찰개혁·권력의 분산과 통제의 관점에서 검찰개혁의 화두는 검찰권력의 분산·통제와 민주적인 통제이고 이 관점에서 공수처와 상설특검의 설치가 논의되어야 한다는 견해와[168] 형사정책적 목적인 공직부패의 처벌이나 비리척결보다는 검찰권의 통제의 관점에서 공수처의 도입이 논의 되어야 한다는 견해가 있다.[169] 전자의 견해는 1990년대 이후부터 2000년대 중반까지는 검찰의 정치적 중립성 확보가 검찰개혁의 주요 과제였고 정치적 중립성의 문제는 공소권의 소극적인 행사에서 주로 문제가 되었는데 '정치적 중립성'의 문제만으로는 검찰권력에 대한 민주주의적·법치주의적 통제가 실현될 수 없다고 하고,[170] 후자의 견해는 공수처 도입논의는 공직부패의 해결수단으로 출발하여 특수수사에 있어서 검찰의 독점을 배제하고 경쟁체제를 구축하는 검찰권의 구조적 재편으로 귀착되었다고 한다.[171] 양 견해 모두 공수처를 부패·비리척결의 수단보다 검찰권력의 분산과 통제의 관점에서 바라보고 있다고 할 수 있다. 물론 이하에서 소개하는 바와 같이 수사의 공정성·객관성의 관점에서 공수처 설치의 필요성을 인정하는 견해도 있다.

가. 필요성을 긍정하는 견해

공수처 설치의 필요성을 긍정하는 견해로는 공수처가 수사기관 및 공소기관의 정치성을 배제함으로써 중립성을 강화하고, 검찰권력을 수평적으로 분산시킴으로써 검찰권력을 견제하는 주요한 방안이라는 견해가[172] 있는데 이 견해는 검찰권력의 분산·통

168) 이호중, "검찰개혁의 방향, 과제, 전망", 법과사회 제44호, 법과사회이론학회, 2013, 39-50쪽.
169) 오병두, "독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구", 형사정책 제24권 제2호, 한국형사정책학회, 2012, 39-40쪽.
170) 이호중, "검찰개혁의 방향, 과제, 전망", 36쪽.
171) 오병두, "독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구", 39쪽.

제와 정치적 중립성을 통한 수사의 공정성 확보를 위해 공수처의 필요성을 인정하는 견해라고 할 수 있다.

수사의 공정성의 관점에서는 주로 수사대상이 누구인지에 따라 견해들을 소개할 수 있는데 검찰을 대상으로 하는 수사와 관련하여 검찰이 자신의 사건을 수사함으로써 이해관계의 충돌이 있는 경우 자기 사건을 자신이 조사할 수 없다는 common law의 원리에서 공수처의 정당성이 확보되고, 그 결과에 대하여 검찰 외부에서는 온정적인 수사라는 의혹을 가질 우려가 있는데 검찰은 이러한 시선을 회피할 필요가 있다는 견해와[173] 공수처와 같은 특별수사기구는 특수 수사에 대한 검찰의 독점을 타파하고 경쟁체제를 구축할 뿐만 아니라 사실상 치외법권 지역에 놓여 있는 검사를 조사대상에 포함시킴으로써 법 앞의 평등도 구현할 수 있을 것이라는 견해가 있다.[174] 전직 대통령의 경우 공수처가 전직 대통령을 둘러싼 친인척과 측근들이 연루된 비리 등을 수사하면 사정 및 의혹사건 규명 과정의 정치적 시비를 원천적으로 봉쇄할 수 있다는 견해가[175] 있다. 이외에 전관예우와 관련한 범죄 등 검찰이나 법원 내부의 은밀한 범죄를 다루기 위해서는 검찰 외의 특별한 수사기구가 필요하다는 견해와[176] 공수처가 검찰, 정치인, 고위공직자 등에 대한 수사를 전담하면 검찰의 정치적 부담을 덜어줄 수 있다는 견해도 있다.[177]

나. 필요성을 부정하는 견해

위와 달리 공수처 설치의 필요성에 대해 부정적인 견해도 있다. 그 견해들은 기존 검찰이 중립성을 확보와 기능의 정상화가 중요한 것이고, 공수처도 기존의 검찰과 유사할 것이라고 한다. 구체적으로는 공수처의 설치는 검찰개혁의 수단이 될 수는 있지만 검찰개혁이 이루어져 인사체계가 합리화되고, 검찰조직이 건강하게 재편되어

---

172) 김인회, “견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토”, 민주법학 제43권, 민주주의법학연구회, 2010, 375쪽.
173) 윤동호, “고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성”, 형사정책연구 제22권 제1호, 한국형사정책연구원, 2011, 71-73쪽.
174) 김용훈, “검찰권에 대한 통제 방안을 위한 법정책적 고찰”, 법과 정책연구 제12집 제3호, 한국입법정책학회, 2012, 17쪽.
175) 장지원, 한국공공부문의 부패실태 추이분석, 한국행정연구원, 2010, 361쪽.
176) 신평, “전관예우의 근절책”, 법학논고 제43집, 경북대학교 법학연구원, 2013, 18쪽.
177) 김학성, “제10차 개정헌법에 대한 관견”, 강원법학 제51권, 강원대학교법학연구소, 2017, 186쪽.

검사의 직무수행에 철저한 중립성이 보장된다면 공수처와 같은 제도가 굳이 필요하지 않다는 견해[178]가 있는데, 이는 공수처 설치논의에 앞서 검찰 자체의 개혁에 방점을 두어야 한다는 것으로 해석된다.

또 공수처의 설치는 검찰에 대한 근본적 견제보다 두 개의 검찰의 설치라는 조직의 분화에 불과하여 수사와 기소 분리를 위한 수사구조개혁 논의에 장애가 될 수 있다고 보는 입장이 있다.[179] 하지만 이 견해에 대해서는 신설될 공수처도 기존의 검찰과 유사한 구조와 문제점을 가질 수 있고 검찰의 수사권·기소권 분리 대상으로 경찰보다 검찰과 유사한 공수처가 먼저 고려될 수 있다는 것으로 해석된다.

경찰과 검찰 기능의 정상화와 상호견제를 위하여 경찰의 수사권독립이 필요한 것이지 공수처가 고도의 정치적 범죄를 다루는 것은 정치적 중립성 시비가 있을 수 있어 적절치 못하다는 견해는[180] 공수처도 검찰과 마찬가지로 정치적 사건의 수사에 있어 정치적 중립성 시비를 면하기 어려울 것이므로 결국 검찰과 경찰의 수사기능 정상화가 우선이라는 점을 강조하고 있는 것으로 보인다.

3. 헌법적 정당성과 기능중첩

공수처의 필요성이 인정되어 설치를 가정한다고 하더라도 헌법적 정당성이나 설치의 실현가능성에 대한 견해와 공수처의 타 기관과의 기능 중첩이 있을 수 있다는 견해도 찾아볼 수 있다.

가. 헌법적 정당성

공수처 설치의 헌법적 정당성에 관한 견해에는 공수처를 법률상 독립기관이 아닌 헌법상 독립기관으로 설치하자는 입장들이 있다. 즉 이 입장에서는 공수처를 국회의 입법에 의해 언제든지 폐지될 수 있는 법률상의 독립기관이 아닌 헌법상의 독립기관으로 설치하면 대통령의 영향에서 어느 정도 벗어날 수 있고 헌법체계상의 지위가

178) 강석구 외, 사법개혁에 관한 현안 정책과제 발굴 및 쟁점연구, 한국형사정책연구원, 2017, 99쪽.
179) 박노섭 외, “공직자비리수사처설치법률안에 대한 비판적 고찰”, 치안정책연구 제30권 제2호, 치안정책연구소, 2016, 153-154쪽.
180) 이관희, “부패방지위원회의 발전방향”, 헌법학연구 제10권 제4호, 한국헌법학회, 2005, 212-213쪽.

명확하고, 다른 국가기관들과의 관계를 설정하는 것이 간명해지며, 권한쟁의심판도 가능하다는 장점이 있다는 점과,[181] 모든 국가기관이 반드시 대통령이나 국무총리의 통할을 받는 행정기관으로 설치되어야 하는 것도, 대통령 직속으로 두어야 하는 것도 아니므로 독립기구로 설치한다고 해서 헌법상 권력구조에 위배되는 것이 아니라는 점을 든다.[182] 이와 달리 공수처를 헌법적 독립기관으로 설치하는 것에 대해서는 부정하지 않지만 반드시 헌법에 명시적 규정을 근거를 두고 헌법적 독립기관을 설치해야 하는 것은 아닐 뿐만 아니라 개헌은 단기간에 이룰 수 있는 사안이 아니기 때문에 법률상 독립기구로 구성되어야 한다는 주장도 전개된다.[183].

한편 공수처를 헌법적 독립기관화 하는 것에 대하여 부정적인 견해도 보인다. 우선 공수처는 입법부·사법부·행정부 어디에도 속하지 않아 헌법에 근거하지 않는 새로운 권력기구이기에 헌법에 위배될 소지가 있고, 특정 사회적 신분을 기준으로 형사사건의 처리결과를 달리하는 것은 헌법상 평등의 원리와도 충돌될 우려가 있다는 견해가[184] 눈에 띈다.

공수처를 헌법기관화하면 위헌성 문제와 실질적인 독립성 문제를 해결할 수 있다는 주장에 대한 반론으로 공수처는 행정영역에 속하는 기관으로 독립기관화 하는 것이 매우 부적절하고, 현행법상 헌법기관도 독립적으로 국가예산에 계상이 되고, 별도로 예산안을 제출할 수는 없고, 예산의 뒷받침 없는 인력의 증원도 어렵다는 점을 고려하면 실현 가능성이 없다는 견해가[185] 있다.

나. 기능의 중첩

신설될 공수처가 기소권을 갖게 되더라도 수사권도 함께 가질 수 밖에 없다는 점은 공수처가 사정 기관의 성격을 가진다는 점에서 명확하다고 보이는데, 그렇게 되면

---

181) 장영수, “검찰개혁과 독립수사기관(고위공직자비리수사처)의 설치에 관한 검토”, 형사정책연구 제28권 제1호, 한국형사정책연구원, 2017, 135-136쪽.
182) 조재현, “공직자부패통제방안으로서 특별검사제와 고위공직자비리수사처의 설치에 관한 제언”, 한국부패학회보 제15권 제4호, 한국부패학회, 2010, 161쪽.
183) 김병수, “국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치방안”, 23-27쪽; 정우일, “고위공직자비리수사처 설치 방안 검토”, 한국공안행정학회보 제26권 제2호, 한국공안행정학회, 2017, 230쪽.
184) 김진환, “사법개혁의 방향”, 저스티스 제118호, 한국법학원, 2010, 73-74쪽.
185) 김태우, “고위공직자비리수사처 입법론 검토”, 형사법의 신동향 제54호, 대검찰청, 2017, 111쪽.

고위공직자에 대한 수사권이나 사정 기관으로서의 성격이 타 기관과 중복될 가능성이 있다는 우려가 있다. 우선 공수처를 설치할 경우 검찰권 행사의 통일성을 저해하고 검찰기관의 이원화를 초래할 수 있고,[186] 기존 검찰과 부패수사의 실적대결 등 경쟁적 이중·중복수사가 나타날 가능성이 있다는 견해가[187] 있다. 또한 부패방지 업무를 담당하는 국민권익위원회와 기능 중첩이 발생할 수 있다는 견해와[188] 범죄에 이르지 않은 공무원의 비위에 대한 처리과정에서 공무원의 비위에 대한 감찰권, 징계의결 요구권, 고발권을 가지고 있는 감사원의 기능과 중첩될 수 있다는 견해가[189] 있다.

나아가 자치경찰제를 도입하여 자치경찰에게 일정 범위의 수사권을 부여하게 되면, 수사구조가 공수처, 검찰, 국가경찰, 자치경찰로 4원화되는 매우 복잡해지는 결과를 초래 할 수 있다는 견해도[190] 있다.

4. 독립성·중립성 확보

공수처를 설치하더라도 권력으로부터의 독립성과 정치적 중립성을 확보하지 못하면 기존 검찰에 대한 수사의 공정성 의혹과 검찰권력의 분산과 통제라는 목적을 이루기 어려울 것인데, 이러한 독립성과 중립성을 확보하기 위한 방안에 대한 견해가 있는데 공수처장과 공수처 검사의 임명과 예산의 문제에서 다루어지고 있다.

인사와 관련하여 공수처 설치 관련 법률안들을 토대로 공수처장을 임명할 때 특정 정치세력이 주도권을 갖지 못하게 하는 견제장치와 처장의 연임 금지는 권력으로부터의 독립성을 확보하기 위한 장치이고, 공수처 검사를 임명할 때 공수처 내부에 설치되는 인사위원회에 국회 추천 위원을 상당수 포함시키는 것은 정치적 중립성 확보를 위한 절차이며, 전·현직 검사의 임용 제한과 파견 금지는 기존 검찰로부터의 독립성을 확보하기 위한 장치라는 견해가 있고,[191] 구체적으로는 공수처장 추천위원회는 국회

186) 정웅석, "검찰개혁의 바람직한 방향", 형사법의 신동향 제54호, 대검찰청, 2017, 49-50쪽.
187) 김진환, "사법개혁의 방향", 73-74쪽.
188) 김진환, "사법개혁의 방향", 73-74쪽.
189) 방동희, "재정통제기관 및 사정기관으로서 감사원의 권능 개선에 관한 고찰", 공법연구 제46집, 한국공법학회, 2017, 204쪽.
190) 주승희, "검·경 수사권 조정 정부합의안에 대한 비판적 검토 및 합리적 대안 모색", 형사정책 제30권 제2호, 한국형사정책학회, 2018, 151쪽.
191) 임지봉, "고위공직자비리수사처 법안들에 대한 입법평론", 입법학연구 제15집 제2호, 한국입법학회, 2018, 66-67쪽.

에 두고 검사의 임기는 정년을 보장하는 것이 바람직하다는 견해가[192] 있다.

공수처의 예산편성이 독자적이어야 한다는 점에 동의하면서 공수처를 「국가재정법」 제6조의 독립기관으로 설정하여 예산편성의 자율성 내지 독자적 예산 편성권을 부여해야 한다는 견해가 있다.[193] 공수처가 「국가재정법」상 독립기관으로 설정될 경우 정부가 공수처의 예산을 편성할 때 공수처장의 의견을 최대한 존중해야 하고 국가재정상황 등에 따라 예산의 조정이 필요할 때에는 공수처장과 미리 협의해야 하며, 협의에도 불구하고 정부가 공수처의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 공수처장의 의견을 들어야 하고 실제로 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 공수처장의 의견을 국회에 제출하여야 한다(「국가재정법」 제6조 참조).

5. 공수처의 권한

신설될 공수처에 어떠한 권한을 부여할 것인지에 대하여는 검찰의 권한 중 어느 것을 공수처에도 부여할 것인지에 대한 논의이다. 결국 기존 검찰과의 기능중첩이 발생할 수밖에 없기 때문에 종국에는 공수처의 독립성과 중립성의 확보가 중요한 것이다.

공수처에 수사권을 부여하되 공소제기권을 부여해서는 안 된다는 견해에 대하여, 해당 견해는 공소제기의 효율성과 통일성을 도모하고 형사절차에서의 정쟁화의 문제를 해결할 수 있고 기소재량권의 남용 여지가 적어지며 기소독점주의에도 부합한다는 장점이 있으나, 대형 부정부패 사건의 진상을 밝히고 관련자들을 처벌하는데 있어서 어떠한 제약이 따른다는 것은 공수처의 설치 취지와 합치하지 않으므로 수사권과 공소제기 및 유지권도 부여해야 한다는 견해가 있다.[194] 나아가 검찰권 분산의 관점에서 수사·공판·형집행으로 구성되는 형사절차에서 검사가 가지고 있는 수사권, 수사지휘권, 영장청구권, 공소제기권, 공소유지 및 취소권, 형집행권 등 막강한 권한을 분산

192) 최영승, “고위공직자범죄수사처 설치에 따른 바람직한 입법방향 모색”, 형사법연구 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017, 235-240쪽.

193) 이윤제, “검찰개혁과 고위공직자비리수사처”, 형사법연구 제29권 제1호, 한국형사법학회, 2017, 142-143쪽; 최영승, “고위공직자범죄수사처 설치에 따른 바람직한 입법방향 모색”, 2017, 235-240쪽.

194) 조재현, “공직자부패통제방안으로서 특별검사제와 고위공직자비리수사처의 설치에 관한 제언”, 160-164쪽.

시켜 상호견제하는 역할을 할 수 있도록 검찰과 동일한 권한을 가진 공수처가 필요하다는 견해도 있다.[195]

검찰과의 중복수사를 방지하기 위해 공수처장의 중복 수사사건의 이첩의무 및 다른 수사기관에의 이첩권을 부여하는 한편 검찰총장에게도 공수처 대상범죄사건 수사시 공수처로의 통지의무와 이에 따른 이첩요구권도 필요 하다는 견해가[196] 있다.

한편 개헌을 통한 권한 부여에 대한 견해도 있는데 검사의 영장청구권에 있어 「헌법」의 "검사의 신청에 의한"(제12조 제3항) 이라는 문언에 의해 검사에게만 영장청구권이 부여되고 있는데 해당 문언을 삭제하여 공수처와 같은 수사기관에 부여할 필요가 있다고 보는 견해가 있다.[197]

제3절 | 공수처에 대한 일반인 인식

1. 조사의 의의

공수처 설립에 대해 일반인 인식을 조사하였다. 동 조사는 한국갤럽에서 정기적으로 실시하고 있는 대통령 직무수행평가 조사에 3개 문항을 추가하여 공수처 설립과 관련한 설문조사를 진행하였다(연구예산 제약으로 독립된 조사를 실시할 수 없었음). 이 조사에서는 자치경찰제 신설에 대해서도 질문을 하여 공수처 설립과 비교를 진행하였다. 형사사법제도의 변경에 있어 두 제도는 각각 검찰과 경찰 개혁의 핵심 의제이기 때문이다. 질문은 각 기관에 대한 신뢰도와 제도 도입에 대한 찬반을 묻는 것으로서, 아래와 같은 문항으로 구성되었다. 한편, 법원에 대한 신뢰도는 양 기관의 신뢰도와 비교하기 위한 준거점으로 삼기위해 추가하였다.

---

195) 이주희, "고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰", 한양법학 제24권 제3호, 한양법학회, 2013, 288-289쪽.
196) 최영승, "고위공직자범죄수사처 설치에 따른 바람직한 입법방향 모색", 244쪽.
197) 강태수, "의회민주주의와 헌법개정", 공법연구 제42집 제1호, 한국공법학회, 2013, 132-133쪽.

문 7) 지금부터는 국가 기관에 대해 여쭙겠습니다.

○○님께서는 다음 각 기관을 얼마나 신뢰하십니까?
'전혀 신뢰하지 않는다, 신뢰하지 않는 편,
신뢰하는 편, 매우 신뢰한다' 중에서 응답해주세요.
(㉮~㉰를 각각 물을 것, Rotation)

	전혀 신뢰하지 않는다	신뢰하지 않는 편	신뢰하는 편	매우 신뢰한다	모름/ 응답거절
㉮ 국가 경찰	1	2	3	4	9
㉯ 검찰	1	2	3	4	9
㉰ 법원	1	2	3	4	9

문 8) 중앙 정부가 관할하는 국가 경찰의 권한을 분리해
지방자치단체가 독자적으로 운영하는 '자치경찰제' 도입이 논의되고 있습니다.

자치경찰은 지역주민 대상의 생활안전, 교통, 지역경비 등을 담당합니다.

○○님께서는 자치경찰제 도입을 찬성하십니까,
반대하십니까?

1. 찬성
2. 반대

9. 모름/응답거절

문 9) 현재 검찰이 가진 고위공직자와 그 가족의 비리를 수사, 기소하는 권한을
별도 독립기관에 이양하는 방안이 논의되고 있습니다.

○○님께서는 이러한 '고위공직자범죄수사처, 즉 공수처' 도입을 찬성하십니까,
반대하십니까?

1. 찬성
2. 반대

9. 모름/응답거절

위와 같은 문항에 대한 조사와 관련하여 조사방식 등은 아래와 같다.

- 조사기간 : 2019년 11월 5~7일
- 표본추출 : 휴대전화 RDD 표본 프레임에서 무작위 추출(집전화 RDD 15% 포함)
- 응답방식 : 전화조사원 인터뷰
- 조사대상 : 전국 만 19세 이상 남녀 1,003명
- 표본오차 : ±3.1%포인트(95% 신뢰수준)
- 응답률 : 15%(총 통화 6,749명 중 1,003명 응답 완료)

동 조사는 비용적 측면에서 장점이 있는 외에, 조사대상자의 인적특성 변수에 대한 자료를 얻을 수 있다는 장점이 있다. 특히 일반적인 사회인구학적 변수 외에 정치적 성향에 대한 변수를 활용할 수 있어, 공수처와 같이 지지성향에 있어 정치적 성향이 작용하는 경우 매우 유용한 정보를 제공해 준다. 다만 단독조사가 아니므로 제도에 대한 세세한 문항에 대해서는 조사를 할 수 없으며, 그 외 제도지지 여부에 영향을 주는 사법기관 경험, 범죄두려움 등의 변수도 고려하기 힘들다.

2. 조사결과의 분석

가. 인구사회요적 요인과 공수처 찬성률

공수처에 대한 찬성은 62.0%, 반대는 29.3%, 모름은 8.6%로 집계되었다. 2017년 2월 한국리서치 조사에서 87%가 찬성한 것과 비교하면, (조국 사태 등의 여파로) 찬성률이 많이 내려간 수치이나 아직도 과반수를 훨씬 넘는 국민이 공수처 설립을 지지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 자치경찰제 도입에 대해 찬성률이 47.5%인 것과 비교할 때 큰 지지를 받고 있는 것으로 평가될 수 있다. 더욱이 모름 응답의 경우 자치경찰이 17.0%로 나타나고 있음에 비해, 공수처는 8.6%로 나타나고 있어 국민의 대다수가 공수처에 대해 강한 확신감을 갖고 있는 것으로 해석된다.

남녀 성별로 보면, 찬성률에 있어서는 차이가 없으나, 반대의견은 남성이 33.7%로 여성 25.0%가 높다. 이는 모름에 대한 응답차에서 기인하는 것으로 보이는데, 남성은 공수처에 대해 모른다고 응답한 비율이 4.20%이나, 여성의 경우 12.9%에 이르기 있기 때문이다. 한편, 자치경찰의 경우는 남성의 찬성률과 반대율이 모두 여성보다 높으며, 이 또한 모름에 대한 응답률에 영향을 받고 있다.

지역별로 보면, 찬성률은 광주/전라/제주 지역이 73.9%로 가장 높으며, 대구/경북 지역이 53.5%로 가장 낮게 나타났다. 그러나 이러한 지역적 차이에도 불구하고 보수적인 대구/경북 지역에서 조차 공수처 설립에 대한 찬성률이 응답자의 절반 이상을 넘고 있음은 그 의미가 있다고 평가된다. 한편, 자치경찰도 경우 광주/전라/제주 지역의 찬성률이 54.1%로 가장 높게 나타나고 있으며, 찬성률이 가장 낮은 지역도 대구/경북 지역으로 41.0%로 나타났다.

연령대로 보면, 공수처 찬성률은 30-39세에서 77.6%로 가장 높게 나타나고 있는데, 19-20세와 40-49세 모두 70%를 모두 상회하고 있어 공수처의 경우 젊은층의 지지율이 높은 것으로 나타나고 있다. 반면 자치경찰의 경우는 50-59세에서 54.7%로 가장 높게 나타나고 있다. 상대적으로 공수처는 젊은층의 지지가 확실히 높은 반면, 자치경찰제는 노년층의 지지가 다소 높기는 하나 확실한 연령별 계층성을 갖고 있는 것은 아닌 것으로 해석된다.

직업별로 보면, 공수처의 경우 학생층의 지지가 81.4%로 가장 높게 나타났으며, 농/임/어업층의 지지는 48.0%로 가장 낮게 나타났다. 자치경찰제의 경우 자영업 종사자가 55.9%로 찬성률이 가장 높았는데, 반면 반대율은 공수처와 반대로 학생층의 반대가 46.7%로 가장 높게 나타났다.

[표 3-2] 인구사회학적 요인별 공수처 찬반

항목		찬성	반대	모름	전체	유의수준
성별	남자	307 (62.00)	167 (33.70)	21 (4.20)	495 (100.00)	.000***
	여자	313 (62.10)	126 (25.00)	65 (12.90)	504 (100.00)	
지역별	서울	113 (58.50)	67 (34.70)	13 (6.70)	193 (100.00)	.056
	인천/경기/강원	214 (63.70)	93 (27.70)	29 (8.60)	336 (100.00)	
	대전/충청/세종	71 (67.60)	25 (23.80)	9 (8.60)	105 (100.00)	
	광주/전라/제주	82 (73.90)	21 (18.90)	8 (7.20)	111 (100.00)	
	대구/경북	52 (52.50)	36 (36.40)	11 (11.10)	99 (100.00)	
	부산/울산/경남	87 (56.50)	51 (33.10)	16 (10.40)	154 (100.00)	
연령대	19세 ~ 29세	132 (76.30)	30 (17.30)	11 (6.40)	173 (100.00)	.000***
	30세 ~ 39세	128 (77.60)	28 (17.00)	9 (5.50)	165 (100.00)	
	40세 ~ 49세	142 (72.80)	45 (23.10)	8 (4.10)	195 (100.00)	
	50세 ~ 59세	122 (60.70)	65 (32.30)	14 (7.00)	201 (100.00)	
	60세 이상	96 (36.00)	126 (47.20)	45 (16.90)	267 (100.00)	

[표 3-2] (계속)

항목		찬성	반대	모름	전체	유의수준
직업	농/임/어업	12 (48.00)	12 (48.00)	1 (4.00)	25 (100.00)	.000***
	자영업	90 (65.70)	40 (29.20)	7 (5.10)	137 (100.00)	
	블루칼라	91 (63.60)	42 (29.40)	10 (7.00)	143 (100.00)	
	화이트칼라	242 (72.20)	78 (23.30)	15 (4.50)	335 (100.00)	
	가정주부	100 (50.80)	67 (34.00)	30 (15.20)	197 (100.00)	
	학생	48 (81.40)	8 (13.60)	3 (5.10)	59 (100.00)	
	무직/기타	37 (35.90)	46 (44.70)	20 (19.40)	103 (100.00)	
전체		620 (62.00)	293 (29.30)	86 (8.60)	1000 (100.00)	-

[표 3-3] 인구사회학적 요인별 자치경찰제 찬반

항목		찬성	반대	모름	전체	유의수준
성별	남자	247 (49.90)	194 (39.20)	54 (10.90)	495 (100.00)	.000***
	여자	228 (45.10)	161 (31.90)	116 (23.00)	515 (100.00)	
지역별	서울	85 (43.80)	71 (36.60)	38 (19.60)	194 (100.00)	.567
	인천/경기/강원	158 (46.90)	122 (36.20)	57 (16.90)	337 (100.00)	
	대전/충청/세종	56 (53.30)	30 (28.60)	19 (18.10)	105 (100.00)	
	광주/전라/제주	60 (54.10)	33 (29.70)	18 (16.20)	111 (100.00)	.567
	대구/경북	41 (41.00)	42 (42.00)	17 (17.00)	100 (100.00)	
	부산/울산/경남	74 (48.40)	57 (37.30)	22 (14.40)	153 (100.00)	
연령대	19세 ~ 29세	83 (48.00)	63 (36.40)	27 (15.60)	173 (100.00)	.284
	30세 ~ 39세	74 (44.80)	63 (38.20)	28 (17.00)	165 (100.00)	
	40세 ~ 49세	89 (45.90)	77 (39.70)	28 (14.40)	194 (100.00)	

[표 3-3] (계속)

항목		찬성	반대	모름	전체	유의수준
연령대	50세 ~ 59세	110 (54.70)	59 (29.40)	32 (15.90)	201 (100.00)	
	60세 이상	119 (44.70)	92 (34.60)	55 (20.70)	266 (100.00)	
직업	농/임/어업	12 (48.00)	11 (44.00)	2 (8.00)	25 (100.00)	.001**
	자영업	76 (55.90)	40 (29.40)	20 (14.70)	136 (100.00)	
	블루칼라	76 (53.10)	43 (30.10)	24 (16.80)	143 (100.00)	
	화이트칼라	159 (47.50)	134 (40.00)	42 (12.50)	335 (100.00)	
	가정주부	85 (43.40)	59 (30.10)	52 (26.50)	196 (100.00)	
	학생	25 (41.70)	28 (46.70)	7 (11.70)	60 (100.00)	
	무직/기타	40 (38.80)	40 (38.80)	23 (22.30)	103 (100.00)	
전체		475 (47.50)	355 (35.50)	170 (17.00)	1000 (100.00)	-

나. 정치적 및 신뢰 요인과 공수처 찬성률

대통령 직무수행 평가와 관련해 '잘 하고 있다'라고 평가하는 계층에서는 공수처 찬성률이 89.7%로 나타났으며, '잘 못하고 있다'라고 평가하는 계층에서는 공수처 찬성률이 36.7%로 조사되어 양 계층 간에 매우 큰 격차를 나타내고 있다. 같은 맥락에서 지지정당이 '더불어민주당'인 경우 89.2%의 찬성률을, '우리공화당'인 경우 12.5% 찬성률을 보이고 있다. 본인의 이념성향이 진보라고 답한 경우 88.2%의 지지율을 보인 것도 동일하게 해석될 수 있다.

반면, 자치경찰의 경우 공수처와 비교해 정치적 색깔이 상대적으로 옅어지고 있다. 대통령 직무수행평가에서 '잘 하고 있다'라고 응답한 경우에도 찬성률은 55.5%에 불과하였다. 다만 이러한 수치는 더불어민주당 지지자 57.4%, 진보성향이라고 자신을 평가하는 경우 59.9%로 다소 높아지고는 있었다.

한편, 경찰 및 검찰 신뢰와 관련하여 경찰에 대한 신뢰율은 공수처 지지에 영향을

미치고 있지 않으나, 검찰에 대한 신뢰율은 그 차이에 유의미한 요인이 되고 있다. 즉 검찰을 신뢰하지 않는다는 계층에서는 공수처지지 의사가 77.3%로 압도적으로 높게 나타나고 있다.

반면, 자치경찰의 경우 현재 경찰에 대한 신뢰 수준이 자치경찰지지도에서 차이를 나타내고 있다. 즉 경찰을 신뢰하지 않은 경우 자치경찰 지지도가 52.3%로 나타났다. 다만 검찰을 신뢰하지 않는다고 답한 경우에도 자치경찰을 지지한다는 응답이 55.2%로 나타나고 있어, 공수처의 경우보다는 낮지만 기존 형사사법기관을 신뢰하지 않는 계층에서 새로운 제도의 창설을 바라는 비율이 높음을 알 수 있다.

참고로 경찰, 검찰, 법원을 신뢰하느냐에 대한 응답에 있어 경찰신뢰비율은 42.0%, 검찰신뢰비율은 36.3%, 법원신뢰비율은 39.6%로 나타났다. 경찰에 대한 신뢰율이 가장 높았으며, 검찰의 신뢰율은 오차범위 밖에서 경찰 신뢰율과 차이가 크게 나타나고 있다.

한편, [표 3-2]이하 [표 3-5]에서 제시된 유의수준은 공수처 혹은 자치경찰제 도입의 찬성과 반대 등 비율 분포가 각 인구학적 및 정치적 요인 등의 변수에 따라 차이가 있는지 여부를 검증한 통계분석결과이다. ***는 99% 신뢰수준에서, **는 95% 신뢰수준에서 유의하다는 의미이다.

[표 3-4] 정치적 및 신뢰 요인별 공수처 찬반

항목		찬성	반대	모름	전체	유의수준
대통령 직무 수행 평가	잘 하고 있다	402 (89.70)	22 (4.90)	24 (5.40)	448 (100.00)	.000***
	잘 못 하고 있다	174 (36.70)	264 (55.70)	36 (7.60)	474 (100.00)	
	모름	44 (56.40)	8 (10.30)	26 (33.30)	78 (100.00)	
지지정당	더불어민주당	362 (89.20)	22 (5.40)	22 (5.40)	406 (100.00)	.000***
	민주평화당	3 (75.00)	1 (25.00)	0 (0.00)	4 (100.00)	
	바른미래당	25 (48.10)	25 (48.10)	2 (3.80)	52 (100.00)	
	우리공화당	1 (12.50)	6 (75.00)	1 (12.50)	8 (100.00)	

[표 3-4] (계속)

항목		찬성	반대	모름	전체	유의수준
지지정당	자유한국당	48 (21.20)	157 (69.50)	21 (9.30)	226 (100.00)	
	정의당	63 (88.70)	6 (8.50)	2 (2.80)	71 (100.00)	
	기타/모름	118 (50.40)	77 (32.90)	39 (16.70)	234 (100.00)	
지지정당 성향	보수	74 (26.00)	188 (66.00)	23 (8.10)	285 (100.00)	.000***
	진보	429 (89.20)	28 (5.80)	24 (5.00)	481 (100.00)	
	기타/모름	118 (50.40)	77 (32.90)	39 (16.70)	234 (100.00)	
이념성향	보수	92 (35.70)	145 (56.20)	21 (8.10)	258 (100.00)	.000***
	중도	214 (68.40)	87 (27.80)	12 (3.80)	313 (100.00)	
	진보	254 (88.20)	24 (8.30)	10 (3.50)	288 (100.00)	
	모름/응답거절	61 (43.30)	37 (26.20)	43 (30.50)	141 (100.00)	
경찰 신뢰	신뢰한다	260 (62.10)	123 (29.40)	36 (8.60)	419 (100.00)	.000***
	신뢰하지 않는다	326 (64.00)	152 (29.90)	31 (6.10)	509 (100.00)	
	모름/응답거절	34 (48.60)	17 (24.30)	19 (27.10)	70 (100.00)	
검찰 신뢰	신뢰한다	153 (42.10)	189 (52.10)	21 (5.80)	363 (100.00)	.000***
	신뢰하지 않는다	443 (77.30)	92 (16.10)	38 (6.60)	573 (100.00)	
	모름/응답거절	24 (38.10)	12 (19.00)	27 (42.90)	63 (100.00)	
전체		620 (62.00)	293 (29.30)	86 (8.60)	1000 (100.00)	-

[표 3-5] 정치적 및 신뢰 요인별 자치경찰제 찬반

항목		찬성	반대	모름	전체	유의수준
대통령 직무 수행 평가	잘 하고 있다	248 (55.50)	123 (27.50)	76 (17.00)	447 (100.00)	.000***
	잘 못 하고 있다	194 (40.90)	214 (45.10)	66 (13.90)	474 (100.00)	
	모름	33 (41.80)	18 (22.80)	28 (35.40)	79 (100.00)	
지지정당	더불어민주당	233 (57.40)	104 (25.60)	69 (17.00)	406 (100.00)	.000***
	민주평화당	3 (75.00)	1 (25.00)	0 (0.00)	4 (100.00)	
	바른미래당	22 (42.30)	25 (48.10)	5 (9.60)	52 (100.00)	
	우리공화당	1 (12.50)	6 (75.00)	1 (12.50)	8 (100.00)	
	자유한국당	89 (39.40)	110 (48.70)	27 (11.90)	226 (100.00)	
	정의당	35 (49.30)	25 (35.20)	11 (15.50)	71 (100.00)	
	기타/모름	93 (39.70)	84 (35.90)	57 (25.40)	234 (100.00)	
지지정당 성향	보수	111 (38.90)	141 (49.50)	33 (11.60)	285 (100.00)	.000***
	진보	270 (56.30)	130 (27.10)	80 (16.70)	480 (100.00)	
	기타/모름	93 (39.70)	84 (35.90)	57 (24.40)	234 (100.00)	
이념성향	보수	103 (39.90)	115 (44.60)	40 (15.50)	258 (100.00)	.000***
	중도	151 (48.20)	122 (39.00)	40 (12.80)	313 (100.00)	
	진보	173 (59.90)	77 (26.60)	39 (13.50)	289 (100.00)	
	모름/응답거절	48 (34.30)	41 (29.30)	51 (36.40)	140 (100.00)	
경찰 신뢰	신뢰한다	188 (44.70)	159 (37.80)	74 (17.60)	421 (100.00)	.000***
	신뢰하지 않는다	266 (52.30)	177 (34.80)	66 (13.00)	509 (100.00)	
	모름/응답거절	20 (28.60)	19 (27.10)	31 (44.30)	70 (100.00)	
검찰 신뢰	신뢰한다	136 (37.50)	178 (49.00)	49 (13.50)	363 (100.00)	.000***
	신뢰하지 않는다	317 (55.20)	164 (28.60)	93 (16.20)	574 (100.00)	
	모름/응답거절	22 (34.90)	13 (20.60)	28 (44.40)	63 (100.00)	
전체		475 (47.50)	355 (35.50)	170 (17.00)	1000 (100.00)	-

조직이론 관점에서 본 공수처

최 유 진

제4장

조직이론 관점에서 본 공수처

제1절 | 서론

국정농단과 권력형 비리로 인한 박근혜 전 대통령의 파면 이후 출범한 문재인 정부는, 역대 어느 정부보다도 부정부패 척결에 대한 시민들의 강한 사회적 요구와 지지를 받으며 출발하였고, 5개년 반부패 종합계획을 통해 반부패정책 로드맵과 관련 전략 및 과제를 제시하였다.[198] 참여정부에서도 추진한 바 있던 고위공직자범죄수사처(이하 '공수처') 설치와 반부패 민관협력거버넌스 확립은 현 정부의 주요 과제이다.[199]

특히 공수처 설치는 입법 전쟁이라 불릴 정도로 여야의 입장차가 크고 논쟁의 중심에 있다. 공수처는 고위공직자(와 그 가족의) 부패범죄에 대해 수사와 기소를 담당하는 독립적인 상설 특별기관을 지칭한다.[200] 본래 고위공직자 관련 권력형비리사건을 수사해야 할 검찰의 외부(정치·경제)권력에 대한 예속성을 보여주는 사건들과 연이어 발생한 검사 비리, 그리고 이에 대한 검찰의 셀프수사 한계는 국민들 사이에 검찰개혁의 필요성에 대한 공감대를 확산시켰다. 공수처 논의는 1996년 참여연대의 「부패방지법」 입법청원으로 시작되었는데, 초기에는 공직부패·비리척결을 위한 반부패기관으로서의 역할이 강조되었다면, 이제 공수처 설치는 검찰개혁의 핵심으로 여겨지고 있다.[201] 해외에 도입된 공수처와 유사한 특별검찰조직형 반부패기구 사례와는 달리

198) 국민권익위원회, 5개년 반부패 종합계획, 2018.
199) 오세영, 정부부문 부패실태에 관한 연구, KIPA 연구보고서, 2018.
200) 김성돈, "고위공직자 범죄수사처 신설의 필요성과 위헌성 극복방안", 성균관법학 제30권 제1호, 성균관대학교 법학연구원, 2018, 172쪽.

우리나라의 공수처 논의는 권력분산을 통한 검찰개혁이라는 특수성이 결합되어 있다고 할 수 있다.[202)]

본 장의 목적은 공수처 설치의 타당성을 행정학적 관점에서 검토해보는 데 있다. 지금까지의 공수처 설립 논의는 주로 법학적 관점에서 다루어져왔다. 예를 들면, 발의된 공수처 관련 법안들에 대한 비교, 헌법적·법률적 정합성에 관한 검토가 논의의 초점인 연구들이 대부분이었다. 또는 공수처와 유사한 해외의 반부패기구 사례들을 검토하여 시사점을 도출하는 연구들도 있다. 반면, 공수처가 공공조직임에도 행정학 특히 조직론에 기반한 논의는 별로 이루어지지 않은 것으로 보인다. 따라서 본 연구는 공수처 도입을 공공조직개편의 맥락에서 살펴보고자 한다. 공수처 도입은 검사를 포함한 고위공직자부패를 효과적으로 해결하고자 하는 반부패조직의 신설이며, 기존 검찰과의 권한 조정 등을 포함하는 조직개편으로 이해할 수 있기 때문이다. 공수처가 여야의 정치적 공방 한가운데 있지만, 공수처 설립을 통한 조직개편의 목적은 공직부패척결과 검찰권력 견제이다. 따라서 조직개편의 맥락에서 공수처 설립을 통해 이러한 목적을 달성할 수 있을지, 조직설계에 있어 고려할 점은 무엇인지에 대해 논의하는 것은 의미있는 일이라 생각된다.

비교적 최근에 등장한 행정이론 중 정부조직개편에 적용 가능한 이론은 신공공관리론(New Public Management)과 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)라 할 수 있는데, 두 이론은 서로 대비될 뿐 아니라, 상호 보완적인 시각을 제공하고 있다.[203)] 본 장에서는 행정학에서 논의된 공공조직개편에 관한 일반적 이론들을 먼저 살펴보고, 신공공관리론의 이론적 기초인 주인-대리인(principal-agent)이론과 협력적 거버넌스(collaborative governance) 접근에 기반하여 공수처 설치 논의를 검토하고자 한다. 두 이론은 공수처 설치의 행정적 목적인 고위공직자 부정부패해결과 관련, 유용한 시각을 제공한다.

---

201) 김성돈, “고위공직자 범죄수사처 신설의 필요성과 위헌성 극복방안”, 198-207쪽.
202) 이윤제, “국민의 공수처 VS 검찰의 수사처”, 형사법연구 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017, 190쪽.
203) 이수영, 정부조직개편:국민안전처를 중심으로, 박순애(편), 행정학 사례연구: 성과와 교훈, 대영문화사, 2015, 57-58쪽.

제2절 | 공공조직 개편(governmental reorganization)에 대한 이론적 검토

1. 공공조직개편의 개념과 목적

정부조직개편은 “정책을 보다 효과적으로 수행하기 위하여 정부조직의 기능과 구조를 개편하는 일련의 과정”을 의미한다.[204] 구조와 기능은 불가분의 관계에 있지만, 정부조직개편은 구조적 조직개편과 기능적 조직개편으로 나눌 수 있다.[205] 구조적 개편은 조직의 신설, 폐지, 승계 등이 해당되며, 그 중 승계는 통합, 선형대체(개명), 분화, 일부폐지 등으로 구분된다.[206] 기능적 조직개편이란 기존의 조직구조를 유지하면서 “새로운 기능을 추가하고 새로운 권한을 부여하거나 또는 기능을 축소하고 타 조직으로 이관”하는 것을 말한다.[207]

조직개편으로 인한 조직변화는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데, reorganization은 구조적 변화를, reform은 절차적·관계적 변화를 의미하기도 한다.[208] 그러나 이 두 측면은 대개 분리하기 어려우며 변화 동기도 매우 유사하므로, 동일하게 사용되는 경우가 많다. 한편 행정개혁의 대상 중 하나가 조직이므로 조직개편은 행정개혁에 포함된다고 보는 견해도 있다.[209] 한편, 조직변화(organizational change)는 반드시 조직구조 개편을 통해서만 이루어지는 것은 아니다. 대규모의 조직구조 개편은 많은 저항에 부딪치게 되어 실행가능성이 낮으며 또한 결과의 예측이 어려워 통제가능성이 낮을 수 있다.[210] 따라서 기존 조직구조를 유지하면서 새로운 관리 기술의 도입, 전문

---

204) 박용성·이근주·최정우, “대부처 중심의 조직개편이 조직효과성에 미치는 영향분석”, 한국인사행정학회보, 제13권, 2014. 300쪽.

205) 이윤경·문명재, “국정의제의 변화와 정부조직개편에 대한 연구”, 한국조직학회보. 제8권 제1호, 한국조직학회, 2011, 59-106쪽.

206) 김근세·최도림, “우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계”, 한국행정학보, 제32권 제2호, 한국행정학회, 1996, 97-111쪽.

207) 최성욱, “정부조직개편의 논리와 수사; 능률신화를 넘어서”, 정부학연구 제18권 제3호, 고려대학교 정부학연구소, 2012, 130쪽.

208) Ingraham, Patricia W., and B. Guy Peters. *"The conundrum of reform: a comparative analysis."* Review of Public Personnel Administration vol. 8, no. 3, 1988, pp.3-16.

209) 김윤권, “정부 조직개편의 로직과 기능별 개편 전략”, 한국행정학보 제47권 제3호, 한국행정학회, 2013, 49-74쪽.

210) Thomas,C., *Reorganizing public organizations: alternatives, objectives, and evidence,* Journal

가 영입, 시민참여제도 도입 등 소규모의 개혁이 선호되기도 한다.

우리나라에서 공공조직개편은 행정개혁의 한 형태로 반복적으로 활용되었다, 정권교체 시 부처단위의 조직개편이 의례적으로 이루어졌고, 세월호 참사 이후 해양경찰청 폐지와 국민안전처 신설처럼 사회적으로 큰 반향을 불러일으키는 사건이나 사고가 발생한 경우에도 조직개편이 이루어졌다. 공공조직개편은 다양한 목적을 위해 이루어진다. Mosher(1967)는 조직개편의 목적을 크게 정부가 추진하는 정책이나 사업의 변화를 위한 목적, 현재 업무나 과업을 추진하는 과정에서 효과성 향상을 위한 목적, 정부조직 내 개인, 개인 간, 집단 간의 문제나 갈등 등을 조정하고 완화하기 위한 목적, 조직 외부로부터의 압력이나 위협에 대응하고 맞서기 위한 목적 등 네 가지로 나누어 제시하였다.[211] Thomas(1993)는 공공조직 개편을 본질적으로 다양한 행위자들이 조직구조에 영향을 미치고자 하는 정치적 과정으로 보면서, 경제성 및 효율성, 효과성, 정치적 책임 및 통제, 조직 내 전문가의 자율성(professional autonomy), 안전과 신뢰성, 형평성과 규제효과, 정치적 효능성, 공적 신뢰 등 조직개편의 다양한 목적(평가 기준)을 제시하였다.[212]

이렇듯 조직개편의 목적은 다양하게 제시되고 있는데, 이는 크게 정치적 목적과 행정적 목적으로 구분할 수 있다.[213] 정치적 목적은 "국정철학의 상징성 확보, 정치적 정당성 확보, 관료에 대한 통제, 국면 전환, 정부와 시장의 역할 분담 등"이고, 행정적 목적은 "정부기능 재분류를 통한 효율성과 생산성 향상, 정부의 자율성과 책임성 증대, 정부의 투명성 제고 등"이다.[214] 최병선(1993)에 따르면, "행정적 측면의 조직개편은 공식적·비공식적 법규 및 조직규범, 행정절차, 관행, 매몰비용(sunk cost) 등으로 야기

---

of Public Administration Research and Theory, 3(4), 1993, 457-469.

211) 이수영, 정부조직개편:국민안전처를 중심으로, 56쪽.

212) Thomas,C., *Reorganizing public organizations: alternatives, objectives, and evidence*. ournal of Public Administration Research and Theory, 3(4), 1993, 457-469.

213) 최병선, "산업·통상 행정조직의 개편방향", 강신택·김광웅(편), 행정조직개혁-새정부의 개편방안, 서울대학교 행정대학원, 1993, 105-118쪽; 박치성·오재록·남주현, "정부조직개편의 효과 실증분석: 노무현,이명박 정부의 중앙부처 간 업무관계 네트워크의 변화를 중심으로", 행정논총 제49권 제4호, 서울대학교 한국행정연구소, 2011, 51-82쪽.

214) 문명재, "정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제" 한국공공관리학보 제23권 제4호, 한국공공관리학회, 2009, 25쪽.

된 조직의 관료적 경직성을 해소함으로써 조직의 신축성을 높이고, 부처 간의 효과적 협력을 확보하고자 하는 것이다. 반면 정치적 측면의 조직개편은 부처 산하의 이해관계 집단의 성격 및 영향력의 변화, 의회의 관련 상임위원회 구성의 변화 등에 호응함으로써 행정의 민주성, 형평성, 대응성, 정치적 상징성의 제고라는 의의가 있다."[215] 정권 초기에 일어나는 조직개편은 새 정부 국정운영의 로드맵을 보여주는 수단으로, 기존 정부와 차별되는 "새로운 정부의 정통성과 지지를 공고화하려는 정치적 목적과 함께 특정한 행정 가치나 정부운영의 방향을 제시하는 행정적 목적"을 동시에 지닌다.[216] [표 4-1]은 국내 학자들이 제시한 정부조직개편의 목적과 동기를 정리한 것이다.

[표 4-1] 정부조직개편의 목적과 동기

행정적 측면	정치적 측면	근거
- 행정/조직의 효율성 제고 - 정책의 효과성 제고	- 행정수반의 통제력 강화 - 정책우선순위의 재조정 - 전략적 편의의 효과실현(상징정치)	박천오(2011) 김근세,최도림(1996)
- 효율성과 생산성 증대 - 정부의 자율성과 책임성 증대 정부의 투명성 제고	- 국정철학의 상징성 확보 - 정치적 정당성 확보와 관료의 통제 - 정치적 위기돌파 기회의 추구 - 정부와 시장의 역할 분담	최병선(1993) 문명재(2009)
- 환경과 조직간 적합성을 통한 효율성과 효과성 제고	- 정치적 의도와 상징적 목적 달성 - 선진제도의 모방을 통한 조직개선	박대식(2008) 이창완,임영제(2009)

출처: 최성욱, "정부조직개편의 논리와 수사; 능률신화를 넘어서" 정부학연구 제18권 제3호, 고려대학교 정부학연구소, 2012, 131쪽.

정부조직개편이 성공적이려면 이러한 정치적, 행정적 목적을 균형있게 포함하여야 한다. "정치적 목적이 행정적 목적을 압도하면 조직개편을 실행한 후 실제 조직개편의 효과를 담보하지 못하고, 반면 조직개편이 정치화되지 않거나 정치적 목적이 부각되지 않는다면 실제 조직개편을 촉발하기 힘들기 때문"이다.[217] 보통 정부조직개편은 표면적으로 환경변화에 대한 대응, 행정 효율성 제고, 정책기능 강화 등 합리적 목적을 제시하지만 실제로는 정치성이 강조되므로, 합리성에 기반한 목적은 그 효과를 충분히 달성하지 못하는 경우가 많다.[218] 따라서 정부조직개편의 정치적 속성으로 인해

215) 최병선, "산업·통상 행정조직의 개편방향", 105-118쪽.
216) 문명재, "정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제", 24쪽.
217) 문명재, "정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제", 25쪽.
218) 박중훈, 역대 정부조직개편에 대한 성찰과 전망, 한국행정연구원, 2016, 391-395쪽.

조직개편이 이해관계자들 간의 정치적 타협물이라는 점이 강조되고 있지만, 정부기능 수행체계를 합리화하기 위한 개편 논의 역시 필요하다는 것이다.[219)]

2. 조직개편에 대한 이론적 접근방법

공공조직의 구조개편에 대한 관심은 Gulick(1937), Thomson(1967), Perrow(1972) 등 고전적 조직이론부터 시작되었으며, 학자들은 공공조직 개편에 대해 다양한 이론적 접근방법을 제시하였다. 공공조직개편은 조직론의 근본 중 하나인 조직설계의 원리에 기반하고 있으므로, 이하에서는 조직설계의 기본원리에 대해 간략히 소개한 후, 공공조직개편 방식으로 논의되는 몇 가지 대표적인 접근법에 대해 설명하고자 한다.

가. 정부조직설계의 기본 원리

전통적 조직설계이론은 분화의 원리(principle of division)와 통합의 원리(principle of coordination)로 설명할 수 있다. 먼저 동질성과 전문성에 초점을 맞추는 분화의 원리는, 특정부서가 독립적으로 분화될 경우 적용 가능한 원칙이다. 분화의 원리는 Gulick이 제시한 부성화의 원리로 대표되는데, 이는 업무의 유사성이나 동질성을 기준으로 조직을 묶어 독립된 조직으로 만드는 것을 의미한다. 그 기준으로는 주요 목표, 업무과정, 고객, 장소 등이 제시되는데, 먼저 주요 목표 및 기능에 의한 부성화는 같은 목표나 기능에 해당하는 업무를 하나의 조직단위로 설계하는 것이고, 둘째, 과정에 따른 부성화는 같은 기술 또는 전문분야를 하나의 조직단위로 설계하는 것(예: 통계청, 법제처), 셋째, 대상이나 고객에 따른 부성화는 같은 고객을 가지는 사람이나 업무를 하나의 조직단위로 묶는 것으로, 국가보훈처, 여성가족부 등이 그 예이다. 마지막으로, 장소에 따른 부성화는 주로 외교통상부 내의 조직구분에서 볼 수 있다. 분화의 원리가 적용된 사례로는 “영국의 웨일즈, 스코틀랜드 지역의 이익을 대변하는 부서 설계, 에너지 자원의 중요성을 인식하여 에너지 문제를 관장하는 독립부처를 설치한 스위스와 미국의 조직설계” 등을 들 수 있다.[220)]

---

219) 방석현·박석희·김연숙, “조직효과성 관점에서의 조직개편 기준설정”, 한국사회와 행정연구 제16권 제4호, 서울행정학회, 2006, 25-26쪽.
220) 문명재, “정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제”, 27쪽.

통합의 원리는 전문화되고 부서화된 조직의 공동 목표를 달성하기 위한 협력 및 조정기제가 필요할 때 활용된다. 분화된 조직들간의 협력과 조정이 이루어지지 않을 경우, 거래비용이 증가하므로, 부서 또는 업무들을 수직적으로 연결하여 의사소통을 개선하는 활동을 의미한다. 따라서 신속성, 효율성 및 책임성 제고, 명령통일과 계통의 원칙, 통솔범위의 원칙 등이 통합의 원리를 구성하는 중요한 원칙이다. 통합의 원리가 적용된 사례로 9·11 테러이후 각종 수사, 이민, 재난방지 기능을 통합하여 만든 국토안보부(Department of Homeland Security), 외교와 통상기능을 합쳐 만든 한국의 외교통상부를 제시할 수 있다.[221] 분화형 조직은 견제와 균형을 통한 권력의 분권화와 조직임무의 명료성이라는 장점을 지니는 반면, 통합형 조직은 거래비용 감소와 고객편의 증진 측면에서 장점을 가진다.[222]

이러한 정부조직원리는 각자의 장단점을 가지고 있어 특정원리의 우월성을 말하기는 어렵다. 또한 어떤 조직설계원리를 적용할 것인가의 문제는 조직의 특성과 목표, 상황적, 정치적 변수에 따라 달라질 수 있다. 실제로 행정개혁의 흐름에 따라 분화와 통합의 원리가 축을 이동하며 정부조직에 반영되고 있다.[223]

[표 4-2] 조직설계원리 비교: 분화의 원리와 통합의 원리

구분	분화의 원리	통합의 원리
특징	수평적 조직 분화	조직 통합(수직적 조직 분화)
원칙	부성화의 원칙, 계선과 참모의 분리원칙 동질성의 원칙, 기능명시의 원칙	계층제의 원칙, 명령통일의 원칙, 명령계통의 원칙, 통솔범위의 원칙
조직의 형태	소조직	대조직
장점	전문성, 균형과 견제 제고	기능조정, 시너지효과, 효율성제고
약점	과대 분화에 따른 조직의 비효율성, 조정기능의 미흡	집권화 문제, 관료제 문제

출처: 문명재, “정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제”, 한국공공관리학보 제23권 제4호, 한국공공관리학회, 2009, 28쪽.

221) 문명재, “정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제”, 27쪽.
222) 정용덕·김근세, “행정기구 개혁을 위한 조직설계 및 부서화의 접근방법”, 행정논총 제35권 제2호, 서울대학교 한국행정연구소, 1997, 152-168쪽.
223) 문명재, “정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제”, 27쪽; 김근세·유홍림·송석휘·박현신, “대부처주의 정부기관의 효과분석”, 한국행정연구 제23권 제1호, 한국행정연구원, 2014, 91-123쪽.

나. 정부조직개편의 방식

Thomas(1993)[224]는 공공부문 조직개편의 여섯 가지 구조적 유형을 제시하였다.

첫째, 중앙집권화(centralization)는 행정부 내 조직들 간의 중복(overlaps)이나 가외성(redundancies)을 제거하여 최고 결정권자를 중심으로 합리화함으로써 정치적 책임성, 통제, 조정 등을 강화하려는 방식이다. 둘째, 내부화(internalization)는 독립 외청이나 외국을 집행부 내부의 부처로 포함시키는 방식이다. 정부 활동이나 기능에 대한 집행적 통제를 강화하고 포획(capture)의 가능성을 감소시키기 위한 노력으로 이해할 수 있다. 세 번째 조직개편 방식으로는 독립 기관이나 위원회의 신설을 제시하였다. 이 방식은 최고결정권자의 정치적 통제로부터 자율성을 확보하여, 정부정책에서 정치(politics)를 제거하고자 하는 의도에서 활용된다. 네 번째 방식은 정부기업(government enterprise)이나 공공기관(government corporation)을 신설하는 것이다. 이를 통해 정치적 통제와 운영에 대해 상대적인 자율성을 확보할 수 있으며, 정부활동의 일부이지만 시장과 같이 운영함으로써 경쟁력과 효율성을 제고하고자 하기 위한 시도로 이해할 수 있다. 다섯째는 효율성을 제고하고 정부 규모를 축소하기 위해 운영상의 다양한 부분을 계약을 통해 외부로 민간화(privatization)하는 방식이다.

마지막으로 조직구조 개편 이외의 방식을 제시한다. 이는 조직구조와는 특정하게 관련되어 있지 않지만, 새로운 사고방식이나 시각을 조직에 도입하는 등 변화에 대한 거부감을 최소화시킴으로써 개편의 실현가능성(feasibility)을 제고하고자 하는 노력이다.

Peters(1992)는 조직개편에 관한 선행 연구들이 매우 다양한 접근과 설명모형을 제시하고 있어 조직개편을 이해하는데 오히려 방해가 될 수 있다고 지적하면서, 조직개편에 대한 다음의 세 가지 접근법을 제시하였다. 먼저 목적모형(purposive model)은 자율적인 소수의 행위자들이 특정한 목적과 의도를 가지고 조직개편을 주도한다고 주장한다. 이 때 조직개편은 명확한 목적과 수단으로 연계된, 문제에 대한 진단과 처방을 포함한다. 이 모형은 조직개편을 우연히 추진되는 것이 아닌 합리적 선택의 결과로 보며, 행위자들(정치가, 관료)은 조직개편을 추진하기에 충분한 권력과 기술을

---

224) Thomas, C., *Reorganizing public organizations: alternatives, objectives, and evidence*. Journal of Public Administration Research and Theory, 3(4), 1993, pp.457-469.

가지고 있다고 가정한다. 이 모형은 개혁행위자의 조직개편 동기에 초점을 맞추어 왜 특정 조직개편이 일어나는가를 이해하고자 하며, 다원주의접근(행정학적 접근), 정부과부하론(정치학적 접근), 합리적 행위자론(경제학적 접근)을 포함한다. 다원주의 접근은 정부조직개편의 전통적·실용적 접근법으로, 행정구조변화에 대한 정치적 필요와 현재 조직체제가 부적합하다는 인식 때문에 조직개편이 일어난다고 보는 입장이다. 정부과부하론은 지지자들을 만족시키고자 하는 정치가들의 동기를 중시하며, 1970년대 후반에 시작된 과부하(overload)와 비통치성(ungovernabiliy)을 전체적인 정부조직개편의 원인이라고 본다. 미국의 재정적자에 따른 감축관리(cutback management)개혁이 이에 해당한다. 합리적 행위자론은 관료들이 본인의 효용을 극대화하기 위해 조직변화를 시도한다고 본다.[225]

둘째, 환경의존모형(environmental dependency model)은 정부조직변화는 행위자의 필요나 의도가 아닌 환경에 의해 결정된다고 강조한다. 즉, 환경에 적응하고 환경이 요구하는 목표를 달성하기 위해 조직변화가 일어난다는 것이다. 이 모형은 정치학적 접근(political science approach), 상황적합적 접근(contingency approach), 개체군 생태학적 접근(population ecology approach)을 포함한다. 정치학적 접근은 "정부가 새로운 형태의 경제활동과 사회변동의 새로운 기회를 포착하면 이를 관리하기 위해 새로운 조직을 형성"하게 된다는 것이다. 상황적합적 접근은 조직의 내부구조는 조직의 환경적 특성을 반영한다는 입장이며, 개체군 생태학적 접근은 생물학의 유기체 연구에 기반한 환경결정론적 가정에 따라 조직 신설 및 폐지를 설명한다.[226]

셋째, 제도적 모형(institutional model)은 조직이 추구하는 목표가 개인적이 아닌 집합적 성격을 지닌다고 가정하므로, 이 모형은 "조직변화를 개인의 의도적, 효용극대화 행태로 이해하지 않고, 조직의 역사와 집합적 가치 나아가서 광범위한 사회적 토대에서 도출된 적정성(logic of appropriateness)의 기준에 조직의 행위를 조화시키는 것"으로 이해한다. 따라서 이 모형은 조직개편을 개인이나 소수 집단의 의도된

225) Peters, G., *Government Reorganization: A Theoretical Analysis*, International Political Science Review 13(2), 1992.
226) 이재호, 미래 전자정부를 위한 정부조직 재설계에 관한 연구, 한국행정연구원, 2012, 45-56쪽.

목적에 의해 주도되거나 환경에 의해 결정되기 보다는, 조직내부의 변화, 조직문화 등 조직 내·외부의 다양한 요인의 결합에 의해 나타나는 것으로 본다.[227]

이상에서 살펴보았듯이 여러 가지 조직설계이론과 방식이 존재하고 각 이론에 기반하여 조직개편 방안들을 모색할 수 있을 것이다. 그러나 각 이론에 따라 서로 다른 개편방안이 제시될 수 있으므로, 어떤 조직설계 원리를 선택하는가는 가치갈등과 판단을 수반한다.[228]

3. 주인-대리인 이론 측면에서의 조직개편 논의

주인-대리인 이론은 조직경제학에 기반한 이론으로, 합리성(rationality)과 기회주의의 효용극대화(utility maximization of opportunism)를 가정한다.[229] 이 이론은 초기에는 "인센티브론적 접근에서 시작되었지만, 분석의 단위를 확대함으로써 조직 내부의 연구에서부터 조직과 조직 간의 연구에 이르기까지 다양하게 적용"되고 있다.[230]

주인-대리인 이론에서 주인은 대리인을 고용하는 행위자를 의미하며, 대리인은 실제 업무(task)를 수행하는 행위자를 의미한다. 주인(위임자)과 대리인 관계의 성립은 특정업무에 대해 대리인이 주인보다 더 많은 지식과 능력을 가지고 있기 때문에 발생한다. 주인은 업무를 재량권과 함께 대리인에게 위임하게 되고, 대리인은 재량범위 내에서 업무를 수행하는데, 그 효과는 궁극적으로 주인에게 귀속된다. 주인은 대리인에 비해 업무 관련 정보가 부족하고, 현실적으로 대리인의 업무를 관찰하기 불가능하거나 비용이 많이 소요되는 경우가 대부분이므로, 대리인이 주인의 이익에 부합하도록 행동하는지 확신할 수 없게 된다. 이러한 제약 하에서 어떻게 하면 대리인이 주인의 이익을 위해 행동하도록 할 수 있을까에 대한 고민이 주인-대리인 이론의 근본적인

---

227) 김근세·최도림, "우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계", 37쪽.
228) 정용덕·김근세, "행정기구 개혁을 위한 조직설계 및 부서화의 접근방법", 168쪽.
229) van Thiel, Sandra. *"A principal-agent perspective"* In Theory and Practice of Public Sector Reform, edited by Steven van de Walle and Sandra Groeneveld, 44-60. 2016. Abingdon: Routledge
230) 권순만·김난도, "행정의 조직 경제적 접근:대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로", 한국행정학보 제29권 제1호, 한국행정학회, 1995, 77-78쪽.

질문이다.[231]

주인-대리인 이론은 다음 네 가지 가정을 전제한다. 먼저 주인-대리인 사이의 목표 충돌(goal conflict), 둘째, 주인과 대리인의 효용극대화 추구, 셋째, 주인-대리인 사이의 정보비대칭성(information asymmetry), 넷째, 주인과 대리인의 불확실한 환경 하에서의 계약체결이다. 주인과 대리인은 합리적 의사결정자로서 각각 자신의 효용을 극대화하고자 하므로, 최소의 노력으로 최상의 보상을 원하는 대리인과 최소의 보상으로 최대의 노력을 요구하는 주인의 이해관계가 상충하게 되며, 주인과 대리인 간에는 정보비대칭성이 존재한다는 것이 이론의 핵심이다.[232]

정보비대칭성과 이해관계의 불일치는 주인과 대리인 간에 발생하는 문제의 원인이 된다. 다만, "대리인의 행위에 대한 정보가 불완전하더라도 주인과 대리인의 이해관계가 일치하여 대리인이 주인과 다른 이익을 추구하지 않는다면, 대리인의 도덕적 해이 문제는 발생하지 않는다."[233] 정보비대칭성은 다시 위임 이전(ex ante)의 대리인 속성에 대한 정보비대칭성 문제와 위임 이후(ex post)의 대리인의 행동에 대한 정보비대칭성 문제로 나뉜다. 이러한 문제들의 결과는 전자는 역선택(adverse selection)으로 후자는 도덕적 해이(moral hazard)로 나타난다. 주인은 당연히 본인의 원하는 목적을 가장 잘 달성할 수 있는 자에게 권한을 위임하고자 하지만, 대리인에 대한 모든 정보를 완벽하게 파악할 수 없으므로 주인과 대리인 사이에는 위임 전부터 정보비대칭이 존재한다. 이러한 정보비대칭 때문에 주인이 대리인 고용시 최선을 다하더라도 주인의 의도와는 달리 최고의 대리인을 고용하지 못하는 역선택이 발생한다. 또한 현실적으로 고용 이후에 주인은 대리인을 항상 감시하기 어려우며, 비용이나 전문성 부족으로 대리인이 위임 업무를 제대로 수행하는지 통제하기 어려운 상황이 발생하게 된다. 따라서 대리인은 근무태만(shirking)의 행태를 보일 수 있고, 주인의 이익이 아닌 자신의 이익을 추구하거나 그 권한을 남용하는 등 대리인의 도덕적 해이가 나타난다.

---

231) 권순만·김난도, "행정의 조직 경제적 접근", 78-79쪽; 이교용, "대리인이론에 의한 조직운영의 효율화방안 연구: 한국 우정사업 운영체제사례분석", 연세대 행정학과 박사학위 논문, 2003, 15쪽.

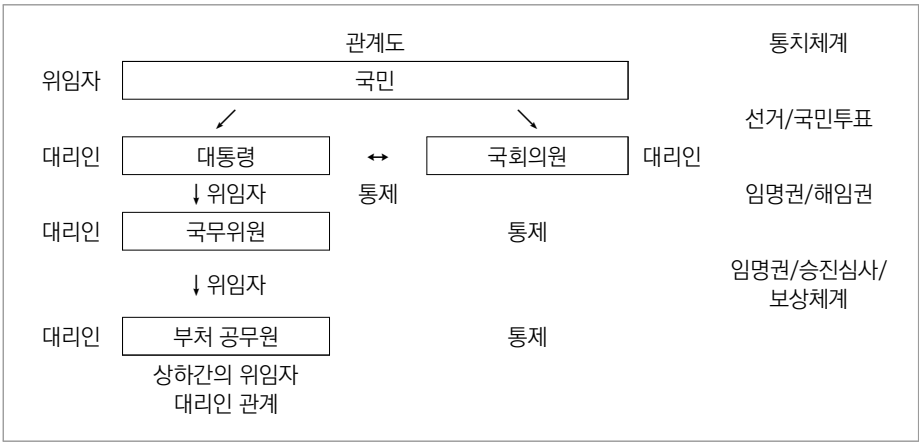
232) 윤성식, "감사인의 독립성과 적정 감사인의 규모: 대리인이론과 게임이론의 관점", 한국행정학보 제28권 제3호, 한국행정학회, 1994; 원구환, "행정의 책임성 확보와 청지기이론의 적용가능성", 한국공공관리학보 제22권 제4호, 한국공공관리학회, 2008.

233) 권태형, "여객선 안전규제와 주인-대리인 문제", Crisisonomy 제12권 제1호, 위기관리 이론과 실천, 2016, 34-35쪽.

현대조직의 전문화 특성과 기술발달로 인해 주인과 대리인간의 정보비대칭은 심화되는 경향이 있으므로, 대리인 문제는 조직이론의 지속적인 문제로 여겨지고 있다.[234]

행정학에서 주인-대리인 이론은 하나의 특정 영역에 적용되기 보다는 규제, 예산, 부패 등 여러 영역에서 적용이 시도되었다. 앞에서 살펴본 대리인 이론의 개념을 국민, 정치인, 관료의 관계에 적용해보면 다음과 같다. 먼저, 의회민주주의에 기반한 국민-국회(정치인)-정부조직(관료) 관계는 주인과 대리인의 관계로 설명할 수 있다. 먼저 국민은 위임자, 국회는 대리인이 되며, 국회와 정부조직 간의 관계에 있어서는 국회가 위임자 정부조직이 대리인이 되고, 이때 국민은 상위위임자(super-principal)이다. 이와 달리 위임자인 국민이 국회와 정부조직이라는 복수의 대리인을 둔다는 견해도 있다. 또한 관료부패를 이중(double) 주인-대리인 문제로 설명하기도 하는데, 이 경우 국민과 정치인은 관료의 위임자로 설정된다. 즉, 정치인(위임자)-관료(대리인),국민(위임자)-관료(대리인)으로 파악할 수 있다.[235]

[그림 4-1] 공공조직에서의 주인-대리인 이론



출처: 오필환, "대리인 이론의 적용을 통한 반부패 정책연구", 한국부패학회보 제10권 제2호, 한국부패학회, 2005, 50쪽.

234) 오필환, "대리인 이론의 적용을 통한 반부패 정책연구", 한국부패학회보 제10권 제2호, 한국부패학회, 2005, 44-45쪽.

235) Marquette, Heather, and Caryn Peiffer. "Grappling with the "real politics" of systemic corruption: Theoretical debates versus "real-world" functions." Governance 31, no. 3 2018, 499-514.

주인-대리인 관계에서 역선택과 도덕적 해이현상은 지속적으로 발생하므로, 주인-대리인 이론은 정보비대칭과 이해관계 불일치를 완화하기 위한 다양한 방법을 제시하고 있다. 먼저 신호발송(signaling)은 정보를 가진 자가 정보를 가지지 못한 자에게 자신의 특성을 알리는 것이다. 둘째, 걸러내기(screening)는 주인이 최선의 대리인을 선정하기 위해 대리인에게 일정한 자격과 요건을 요구하는 것이다. 즉, signaling은 정보를 가진 대리인의 행동이고, screening은 정보를 가지지 못한 주인의 행동이라는 점에서 차이가 있다. 셋째, 대리인의 능력과 업무에 대한 명성이나 평판(reputation)에 의존하는 방법이 있다. 넷째, 유인설계(incentive system)는 보상을 통하여 주인과 대리인의 선호를 일치시키는 방법이다. 다시 말해, 대리인이 주인의 선호에 따라 업무를 성공적으로 수행하였을 경우, 대리인에게 보상을 제공하는 것이다. 다섯째, 다수의 대리인(multiple agents)을 고용하여 대리인 간의 경쟁과 상호통제를 유도하고, 필요한 정보를 대리인이 더 많이 제공하도록 하는 방법이 있다. 이러한 대리인 간의 비교를 통해 주인은 대리인의 업무수행을 좀 더 효과적으로 파악할 수 있는 장점이 있다. 주인-대리인 이론은 정부부처의 기능적 분화도 이와 같은 맥락에서 설명한다. 즉, 행정부를 하나의 거대조직으로 만들어 통제하는 대신에 상호 갈등을 겪을 수 있는 다수의 부처가 존재하는 이유를 "다수의 대리인 고용"이라는 측면에서 파악하는 것이다.[236] 또한 대리인에 대한 감시(monitoring)를 강화하거나 정보공개와 공유를 통해 비대칭적 정보구조를 극복하는 방법이 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 주인-대리인 이론은 조직경제학에 바탕을 두고 있으므로, 개인의 효용을 극대화하는 이해중심적(self-interested) 행위자를 가정하고 있다. 이러한 가정을 공공부문에 적용하는 것에 대한 비판도 존재한다. 그러나 이 이론의 가정은 정책결정자가 보다 현실적인 상황을 고려하여 정책을 입안하고 수행하는 역할을 하는데 도움을 준다. 정책 대상 집단이나 조직을 현실적으로 통제하기 어려운 제약조건 하에서, 이들이 어떤 인센티브를 갖게 되고 어떤 행동을 취할 것인가에 대해 고민하면서 이들의 자기중심적이고 기회주의적인 측면을 고려하지 않는다면 효과적 정책수립이 어려울 수 있기 때문이다.

---

236) 권순만·김난도, "행정의 조직 경제적 접근:대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로", 84-86쪽.

4. 협력적 거버넌스 관점에서의 조직개편 논의

주인-대리인 이론 등 경제학적 가정과 시각에 기반한 신공공관리론(New Public Management)의 공공조직 적용에 대한 우려가 대두되면서, 협력 및 조정의 중요성을 강조하는 협력적 거버넌스(collaborative governance)에 대한 관심이 증가하였다. 정치적/사회적 맥락에서의 상호작용을 강조하는 협력적 거버넌스는 신공공관리론이 주장하는 분절적 구조의 한계를 극복하기 위한 대안으로 등장하였다.[237] 이러한 시각은 조직간의 통합, 조정, 협력 등을 통해 공공서비스의 질을 향상시키고자 하는 노력과 연관된다.

거버넌스는 학자마다 내리는 정의가 조금씩 다르나, 일반적으로 협력적 거버넌스는 넓은 의미의 통치, 국정관리를 의미하는 광의의 거버넌스와 구별되는 협의의 거버넌스를 의미하며 "신뢰와 협력에 근거한 네트워크를 활용하여 사회 문제를 해결하는 방안"으로 이해할 수 있다.[238] 단일 정부조직에 의해 효과적으로 해결되기 어려운 난제(wicked problem)를 해결하는 과정에서 다양한 조직간 협력이 요구되는데, 이러한 협력적 거버넌스를 통한 사회문제 해결이 크게 증가하고 있다.[239] 협력적 거버넌스는 다양한 정부조직과 사회구성원들 사이의 수평적 협력을 특징으로 하며, 조직간 협력을 핵심으로 한다.[240]

1990년대부터 각국에서는 부패문제를 거버넌스적 관점에서 접근하려는 움직임을 보이면서, 시민사회와의 협력을 중시하였다. 부패 문제에 대한 거버넌스적 접근이란 "국가-기업-시민사회 등 사회 각 부문이 불가분의 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에 부패 문제의 해결을 위해서는 사회 각 부문의 공동협력이 매우 중요하다는 관점"을 말한다. "부패문제는 전통적 접근에서 시도하듯이 사정기관의 적발과 처벌의 강화만

---

237) 이명석, "거버넌스의 개념화:'사회적 조정'으로서의 거버넌스", 한국행정학보, 제36권 제4호, 한국행정학회, 2002, 321쪽.
238) 이명석, "거버넌스의 개념화:'사회적 조정'으로서의 거버넌스", 323-324쪽.
239) Agranoff, Robert. Managing within networks: Adding value to public organizations. Georgetown University Press, 2007.
240) Shergold, Peter. "Governing through collaboration." Collaborative Governance 13, 2008.

으로 해결하기는 어려우며, 공공 영역(public sector)과 사적 영역(private sector)이 공동으로 노력할 때에만 반부패운동은 실효성을 거둘 수 있다."[241] 같은 맥락에서 Bhargava와 Bolongaita, Jr.(2004)는 정부만의 노력으로 부패를 방지하기는 어렵다는 점을 지적하면서, 부패 문제 해결을 위해서는 시민사회와 기업의 참여 확대를 포함한 다각적 접근(multi-pronged approach)이 필요함을 주장하였다.[242]

제3절 | 공수처 설립에 대한 조직개편 논의의 적용

1. 조직개편 배경과 개요

2018년도 국가별부패인식지수(CPI)에 따르면 우리나라는 100점 만점에 57점, 조사대상국 180개국 중 45위로 전년보다는 상승했지만, OECD 36개국 중 30위로 최하위권에 머물고 있으며, OECD 평균 점수인 68.1점과도 여전히 차이가 크다.[243] 이는 현재 우리나라의 부패통제기구가 효과적으로 작동하고 있지 못하는 현실을 반영한다고 할 수 있다. 특히 권력형 비리는 사회에 미치는 해악이 클 뿐 아니라, 우리나라 부패의 전형적 형태가 권력형 엘리트와 재계의 결합으로 나타나는 것을 고려한다면,[244] 국가청렴도 개선을 위해서는 대통령, 국무총리, 장관, 국회의원, 검사 등의 고위공직자에 대한 권력통제가 중요하다고 볼 수 있다. 그러나 내부의 자발적 개혁방식을 추진했던 검찰개혁은 검찰의 반발로 실패했고, 고위직 부패를 수사해야 할 검찰 자신이 검찰 내부 고위직의 부패행위와 정치 권력화 현상으로 개혁의 대상이 되는 현실에 직면하고 있다.[245]

---

241) 이종수, 민.관의 협력적 거버넌스를 통한 반부패 청렴문화 확립방안, 국민권익위원회 청렴한 세상만들기 반부패 심포지엄 발표논문, 2010, 4쪽.

242) Bhargava, V and Bolongaita,Jr., E. Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action, Washington, D. C.: The World Bank, 2004.

243) 조선일보, https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/01/29/2019012902856.html (검색일: 2019.10.25.)

244) 우리나라는 정부 주도형 경제성장을 추진해오는 과정에서 정경유착과 정치자금 조성을 위한 대형 부패사건들이 계속되어 왔기 때문에, 권력형 비리의 뿌리가 깊다. 오필환, "대리인 이론의 적용을 통한 반부패 정책연구", 55쪽.

그동안 검찰에 도입된 제도개혁(예: 검찰총장 임기제와 검찰총장 임명에 대한 인사청문회 제도)은 검찰 구조 자체의 개혁이라기보다는 외부 통제를 통해 검찰의 공정성, 정치적 중립성을 확보하기 위한 개혁이었다고 할 수 있다. 그러나 그 결과를 보면 검찰 임기를 채우지 못한 총장이 21명 중 13명에 달하고, 국회 인사청문회는 대통령의 임명권을 제약하는 구속력이 없어 적절한 통제기능을 수행하였다고 보기 어렵다. 따라서, 검찰의 조직과 권한을 그대로 두면서 실시하는 개혁의 실효성에 대한 의문이 제기되었으며, 검찰권을 분산하여 조직을 개혁해야 한다는 주장이 점차 힘을 얻게 되었다. 독립기관인 공수처 설치나 검·경 수사권 조정이 대표적인 주장이다.[246]

행정학 문헌에서 대부분의 조직개편 연구는 앞으로의 상황을 예측하기보다 이미 수행된 개편의 결과를 분석하는데 초점을 둔다.[247] 개편의 구체적 모습은 정치적·행정적 요인이 함께 작동하기 때문이다. 그러나 공수처는 아직 수행된 조직개편이 아니므로, 본 연구에서는 패스트트랙에 지정된 두 법안을 중심으로 살펴보고자 한다.

2019년 10월 현재까지, 20대 국회에서 8건의 공수처 관련 법률안이 발의되었는데, 법안들마다 공수처의 권한, 인력규모, 처장 임기 등에 대해 상당한 차이를 보여주고 있다. 이들 중, 2019년 10월 현재 패스트트랙에 지정된 법률안은 더불어민주당 백혜련 의원, 바른미래당 권은희의원의 법안이다. 본 절에서는 패스트트랙에 상정되어 있는 두 법안을 중심으로 논의하기로 한다. 두 안은 유사한 점도 있으나, 차이점도 존재한다. 두 개의 공수처 설치 법안은 모두 고위공직자 부정부패 척결을 통한 정부의 투명성과 공적 신뢰 제고를 제안이유로 설명하고 있다. 이는 공공조직개편의 행정적 목적에 해당한다고 볼 수 있다. 다만 두 안은 수사대상, 수사범위, 기소권, 공수처장 임명, 검사 임명 방식 등에서 다음과 같은 차이를 보인다.

---

245) 김인회, “견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토”, 민주법학 제43호, 민주주의법학연구회, 2010, 366-369쪽.

246) 장영수, “검찰개혁과 독립수사기관(고위공직자비리수사처)의 설치에 관한 검토”, 형사정책연구 제28권 제1호, 한국형사정책연구원, 2017, 122쪽.

247) Peters, G., *Government Reorganization: A Theoretical Analysis*, International Political Science Review 13(2), 1992.

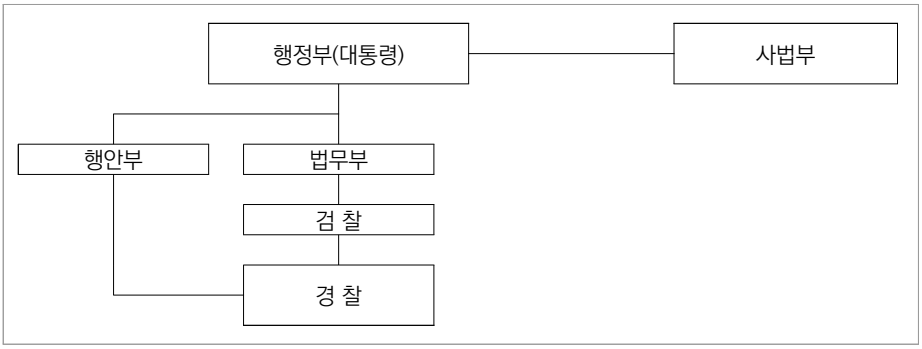
[표 4-3] 백혜련의원 안 vs. 권은희의원 안

	백혜련의원 안	권은희의원 안
명칭	고위공직자범죄수사처	고위공직자부패수사처
수사대상	- 대통령, 국회의장 및 국회의원, 대법원장 및 대법관, 헌법재판소장 및 헌법재판관 - 국무총리와 국무총리비서실 소속의 정무직공무원, 중앙선거관리위원회의 정무직공무원, 「공공감사에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 중앙행정기관의 정무직공무원 - 대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원 소속의 3급 이상 공무원 - 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처의 정무직공무원 - 대법원장비서실,사법정책연구원, 법원공무원교육원, 헌법재판소 사무처의 정무직공무원 - 검찰총장 - 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 교육감 - 판사 및 검사, 경무관 이상 경찰공무원, 장성급 장교 - 금융감독원 원장·부원장·감사, 감사원·국세청·공정거래위원회·금융위원회 3급 이상 공무원	좌동
수사범위	고위공직자 본인 또는 가족의 범죄행위 또는 관련범죄	고위공직자와 그 가족의 범죄행위 또는 관련범죄
기소권	대법원장 및 대법관, 검찰총장, 판사 및 검사, 경무관 이상 경찰공무원 본인 또는 가족에 대해 기소가능.	- 기소대상: 좌동 - 20세 이상 국민 7-9명으로 구성된 기소심의위원회의 심의·의결
공수처장 임명, 임기	- 공수처장후보추천위원회가 2명의 후보 추천 후, 대통령이 1명을 지명해 국회 인사청문회를 거쳐 임명 - 3년, 중임불가	- 좌동, 그러나 인사청문회 이후 국회의 임명 동의가 필요 2년, 1차에 한해 중임 가능
공수처 검사 임명,임기	- 검사의 직에 있었던 사람은 수사처검사 정원의 1/2을 넘지 못함 - 25명 이내 - 3년, 3회에 한해 연임	25명 이내 5년, 연임가능

현재의 검찰제도는 대통령 아래 법무부를 두고, 법무부 아래에 검찰을 두는 법무부 직속의 수직적 구조이다. 검찰은 경찰의 수사권을 통제하며, 법무부장관의 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다(「검찰청법」 제8조). 현행 구조 하에서는 법무부 장관이 본인

의 정치적 편향성 또는 정치권력의 영향에 의해 검찰 사무에 관여하게 될 경우, 검찰의 정치적 중립성을 확보하기 어렵다는 비판이 제기된다. 법무부가 검찰의 상급기관으로 기능하면서, "법무부 검찰국의 위상이 높아져서 법무행정의 다른 영역들이 상대적으로 소홀히 다루어지며, 중앙집권적인 검찰행정으로 말미암아 정치적 영향을 더 크게 받을 수 있고, 사법부에 대응하는 검찰심급제로 인해 검찰조직의 위계질서화와 인력의 효율적 배치를 가로막는다는 등의 비판" 또한 존재한다.[248]

[그림 4-2] 현행 조직 구조

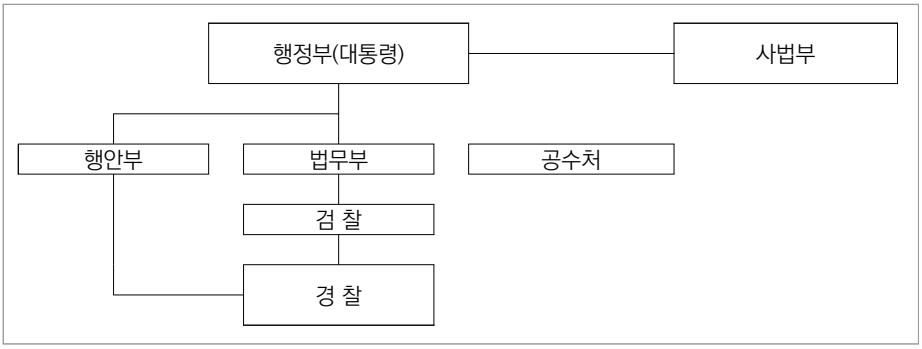


출처: 이헌환, "검찰개혁-원인과 처방", 헌법학연구 제16권 제1호, 한국헌법학회, 2010, 88쪽.

[그림 4-3]은 검찰 권력을 이원화하여 공수처를 기존의 검찰에 대한 견제장치로 작용하게 하는 방식을 보여준다. 검찰을 법무부 산하에 두는 것은 현행 제도와 동일하지만 공수처를 설치하여 검찰을 포함한 고위공직자의 부패를 수사하게 함으로써 검찰을 견제하는 방식이다. 이 경우 공수처의 설치 위치와 권한배분을 어떻게 하느냐에 따라 다양한 조직설계방식이 도출될 수 있다. 패스트트랙에 지정된 두 법안은 모두 직무를 독립하여 수행한다는 점을 명시한 것으로 보아, 공수처를 소속기관 또는 감독기관을 두지 않은 독립수사기관으로 설계한 것으로 보인다. 공수처는 검찰, 경찰, 법관에 대해 수사와 기소가 가능하고, 나머지 고위공직자에 대해서는 수사만 하고 검찰에 이첩하며, 검사의 불기소에 대해 재정신청을 할 수 있는 구조이다. 권은희의원안은 수사처 직원의 비리 등에 대하여는 검찰이 수사하여야 함을 명시하였다.

248) 이헌환, "검찰개혁-원인과 처방", 헌법학연구 제16권 제1호, 한국헌법학회, 2010, 88쪽.

[그림 4-3] 공수처 설치 후 조직구조



출처 : 이헌환, "검찰개혁-원인과 처방", 헌법학연구 제16권 제1호, 한국헌법학회, 2010, 90쪽.

이러한 조직개편 방식은 조직설계원칙 중 분화적 조직설계에서는 조직의 전문성과 조직간의 견제와 균형을 중시한다(문명재, "정부 조직개편의 정치 주기적 반복성과 실제", 한국공공관리학회보 제23권 제4호, 2009, 27쪽). 분화적 조직설계에 해당하며,[249] Thomas(1993)가 제시한 조직개편 유형 중 독립기관의 신설로 볼 수 있다.[250] 고위공직자들의 부패를 관할하는 상시적이고 독립적[251]인 수사기관인 공수처의 설치는 Thomas(1993)가 제시한 정부정책에서 정치를 제거하고자 하는 의도와 일치한다고 볼 수 있기 때문이다.[252]

2. 공수처 설립에 대한 대리인 이론 및 협력적 거버넌스 이론의 적용

가. 주인-대리인 관점에서의 공수처 설치 검토

공직자부패수사와 기소를 검찰에 위임한 현 제도에서도 주인-대리인관계가 성립되는데, 이는 국민(위임자)-정치인(대리인), 정치인(위임자)-검찰(대리인)의 연속적 상호

249) 분화적 조직설계에서는 조직의 전문성과 조직간의 견제와 균형을 중시한다(문명재, "정부 조직개편의 정치주기적 반복성과 실제", 한국공공관리학회보 제23권 제4호, 2009, 27쪽.)

250) Thomas,C., *Reorganizing public organizations: alternatives, objectives, and evidence*, Journal of Public Administration Research and Theory 3(4), 1993.

251) 공수처의 독립성 의미에 대해 다양한 의견이 제시되고 있는데, 공수처 설치를 반대하는 의견은 헌법적 (또는 전면적) 독립성을, 설치를 찬성하는 의견은 기능적 독립성으로 이해하고 있는 것으로 보인다 (김성돈, "고위공직자 범죄수사처 신설의 필요성과 위헌성 극복 방안", 194-198쪽.).

252) Thomas,C., *Reorganizing public organizations: alternatives, objectives, and evidence*, Journal of Public Administration Research and Theory 3(4), 1993.

관계로 설명할 수 있을 것이다. 대리인인 검찰은 주인인 국민 또는 국민이 선출한 정치인보다 많은 정보를 지니고 있으며 주인은 대리인을 완벽하게 모니터링 할 수 없기 때문에[253], 대리인은 주인의 이익이 아닌 자신의 이익에 부합되도록 그 권한을 행사하거나 행사하지 않을 수 있다.

우리나라에서 권력층, 고위공직자, 기업인들의 부정부패를 수사하고 기소하는 역할은 검찰, 구체적으로 각 지방검찰청 특별수사담당부서(특수부)가 담당해 왔다. 이 중에서 국가적으로 중요한 사건은 검찰총장의 지휘를 받아 대검찰청 중앙수사부가 담당했다.[254] 그러나, 검찰의 권력형 부패사정에 대한 끊임없는 정치편향성 논란으로 2013년 4월 대검 중수부가 폐지되었다. 하지만 그 이후에도 전·현직 고위 검사의 비위 사건을 무마하려는 시도가 드러났고, 2019년 10월 '대통령령 검찰청 사무기구에 관한 규정' 일부개정으로, 서울중앙, 대구, 광주 지방검찰청 특수부는 반부패수사부로, 부산, 인천, 대전, 수원지검 특수부는 형사부로 이름을 바꿨다. 개정이유는 "검찰의 직접 수사를 줄이고 국민생활과 밀접한 형사사건 수사를 강화하기 위해 각급 검찰청에 두는 특수부를 반부패수사부 또는 형사부로 개편하고, 반부패수사부장의 분장 사무를 공무원의 직무 관련 범죄 또는 중요 기업범죄 등으로 정하기 위함"이다.[255]

검찰의 역할은 헌법가치를 수호하여 국민의 인권을 보장하고, 적법절차에 따라 실체적 진실을 발견하여 정의실현에 기여하며, 부정부패 범죄에 적극 대응하여 국민들이 안심하고 생활할 수 있도록 하는 데 있다. 검사는 공익의 대표자로서, 그 직무를 수행할 때 국민전체에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 주어진 권한을

---

253) 국회는 국민이 고용한 대리인으로서 위임자가 되어 대리인인 행정부를 감시하고 통제한다. 국회가 행정부를 통제하는 제도적 방법에는 정부활동에 대한 입법, 예산심의권, 주요 임명직에 대한 승인권, 국정조사권 등이 있다. 검찰에 대한 국회의 통제방법으로는 검찰총장에 대한 국회출석요구, 국정조사권과 예산심의권의 행사 등이 있는데, 검찰은 법무부 소속이지만 준사법적 성격을 가지는 조직이므로 이러한 통제가 수사나 기소에 있어 검찰권, 궁극적으로는 사법권을 침해하는 방향으로 작용할 가능성이 있다는 점에서 타 부처에 대한 통제와는 다른 한계가 존재할 수 있다(자세한 논의는 오정용·송광섭, "의회에 의한 검찰견제유형과 바람직한 검찰권실현을 위한 통제방안", 법학연구 제52집, 한국법학회, 2013. 참고.

254) 한인섭, "권력형 부패에 대한 법적 통제: 검찰의 역할과 한계를 중심으로", 한국행정학회 Conference 자료, 1999, 105쪽.

255) 연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20191022083900004(검색일: 2019.11.25.)

남용하여서는 아니된다(「검찰청법」 제4조). 우리나라 검사의 직무는 범죄수사, 구속영장청구권, 공소제기 및 재판집행의 지휘감독으로, 다른 국가들에 비해 상당히 강력한 권한을 행사한다. 그러나 검찰은 역대정권의 권력형 비리와 검찰 내부 비리에 대해 이러한 권한을 공정하고 투명하게 행사하고 있지 못하다는 비판을 받아왔다.[256] 이하에서는 공수처 설치가 현재 검찰제도에서 나타나는 도덕적 해이 문제를 개선하기 위한 방안이 될 수 있는지, 또 공수처 설치 시 나타날 수 있는 대리인 문제를 방지하기 위해 고려해야 할 사항들은 무엇인지에 대해 살펴보고자 한다.

검찰의 중립성에 대한 불신과 이를 개선하려는 노력은 20여년 전부터 시도되어왔다. 1999년 특별검사제(특정사건에 대해 국회합의가 이루어질 경우 관련 법률을 제정해 특검을 임명하고 수사를 맡기는 한시적 제도)가 도입되었고, 그 한계로 인해 2014년 상설특검제와 특별감찰관제도가 도입됐으나, 유명무실해진 상태이다. 공수처 설치는 권력부패에 대해 제대로 대응하지 못하는 현재의 제도를 개선하기 위해, 고위공직자들의 부정부패를 상시적이고 독립적으로 수사·기소하는 기관을 신설하는 것이다. 이는 조직간 견제를 강조하는 분화의 원리를 적용한 것으로, 공수처가 검찰, 경찰을 포함한 공직자 부패수사와 기소를 수행함으로써, 검찰(더 나아가 경찰)에 대한 견제를 가능케 하는 것이다. 따라서 공수처는 검찰과 마찬가지로 국민의 대리인으로서 기능하게 된다.

Alam(1989)는 부패 개념을 주인-대리인 모형의 시각에서 이해하면서, 부패란 "주인의 선호나 이익에 위반되는 대리인의 계약위반이라는 점에서 국가나 시민의 이익에 반하는 관료의 모든 종류의 규범 위반 행태를 포함"한다고 설명하였다.[257] 해외의 경우 주인-대리인 이론에 기반하여 부패문제를 다룬 연구들이 상당히 존재하는 반면, 우리나라에서는 관련 연구가 많지 않다.[258] 그러나 대리인 이론의 도덕적 해이 개념은

256) 조희문, "군사독재를 경험한 국가들의 민주화 이후 검찰개혁: 한국, 아르헨티나, 브라질, 칠레의 경험 비교", 포르투갈-브라질 연구 제14권 제2호, 한국포르투갈브라질학회, 2017, 66쪽; 오정용·송광섭, "의회에 의한 검찰견제유형과 바람직한 검찰권실현을 위한 통제방안", 230쪽.
257) 김혁, "거버넌스적 접근을 통한 관료통제에 대한 연구: 부패방지 체계로서의 청렴 거버넌스 구축을 중심으로", 한국정당학회보 제14권 제2호, 한국정당학회, 2015, 262쪽에서 재인용.
258) 권태형, "여객선 안전규제와 주인-대리인 문제", 35쪽.

부패문제의 근본과 관련되는 유용한 분석 도구라 할 수 있다.[259] 부패의 문제를 대리인 이론에서 제시하는 도덕적 해이 개념으로 접근한다면, 부패는 국민이 계약을 통해 대리인에게 맡긴 일을 제대로 수행하지 않는 도덕적 해이 현상으로 파악할 수 있다.[260] 주인-대리인 이론을 관료부패에 적용한 연구들은 부패를 복지정책 등 다른 정책 영역과 마찬가지로 해결할 수 있는 문제로 보고,[261] 도덕적 해이의 원인인 정보비대칭을 완화할 수 있는 다양한 방법을 제시하고 있다.

김혁(2015)은 한국에서는 관료의 이익이 계층별(상층,중층,하층)로 다르게 표출되며, 부패 행태 또한 계층마다 다르게 나타난다고 설명한다.[262] 상층관료는 청와대나 여당 국회의원 등 통치 권력과 대기업으로부터의 권력적 침투에 취약하며, 기업과 정치권이 함께 관료가 철의 삼각을 이루어 부패가 일어나는 경우가 많다. 이 때 관료는 정치권과 대기업을 후견인 삼아 금전적, 정치적 이익을 공유하는 등 국민의 이익이 아닌 권력이 원하는 방향으로 행동하는 도덕적 해이가 발생하게 된다. 반면 하층관료들은 지연, 학연 등으로 연결된 민원청탁과 같은 사회적 침투에 쉽게 노출되며, 중층관료는 권력적, 사회적 침투가 양방향에서 중간정도의 압력으로 일어나는 경향이 있다. 따라서 각 관료계층의 이익과 상황을 고려하여 부패 행태에 대한 대책을 계층별로 모색해야 함을 강조한다.[263] 이러한 맥락에서 공수처는 상층관료인 고위공직자부패를 해결하기 위한 수단으로 기능하게 된다.

주인-대리인 이론에 따르면, 도덕적 해이문제를 개선하기 위해서는 정보비대칭성

---

259) 오필환, “대리인 이론의 적용을 통한 반부패 정책연구”, 47-48쪽.

260) 이교용, “한국우정사업조직개편에 관한 연구-Jack Knott 의 대리인 조직모형을 중심으로”, 현대사회와 행정, 제15권 제4호, 2005. 143-164쪽.

261) 공공선택론의 영향을 받은 주요문헌들은 부패를 지대추구(rent seeking)의 한 형태로 보며, 부패 역시 다른 사회적 문제들처럼 관리할 수 있고, 완화시킬 수 있다고 본다. 부패 통제를 “부패를 위한 기회의 구조를 감소시키고 불법행위를 처벌하는데 목적을 두는 공공정책”이라고 정의한다. Klitgaard(1988)는 부패를 주인-대리인 모형으로 설명하였는데, 부패는 대리인이 고객(clients)에 대한 독점적 권력을 가질 때, 대리인이 재량을 가질 때, 주인에 대한 대리인의 책임성이 약할 때 활발히 발생한다고 주장하면서, 이러한 관점에서 전세계적으로 반부패기관이 도입되었다고 설명한다(Batory, 2012).

262) 김혁, “거버넌스적 접근을 통한 관료통제에 대한 연구: 부패방지 체계로서의 청렴 거버넌스 구축을 중심으로”, 268쪽.

263) 김혁, “거버넌스적 접근을 통한 관료통제에 대한 연구: 부패방지 체계로서의 청렴 거버넌스 구축을 중심으로”, 269쪽.

의 문제와 이해관계의 불일치 문제를 해소해야 한다. 공수처 설치가 현재 검찰의 도덕적 해이문제를 개선할 수 있는지 여부는 공수처의 설치 그 자체만이 아니라, 그 권한과 운영방식을 어떻게 설계하는가에 달라진다고 할 수 있다.

1) 다수의 대리인(multiple agents) 고용

공수처 설치는 주인-대리인 이론에서 논의된 여러 가지 방안들 중, 위임자가 다수의 대리인(multiple agents)을 고용하여 경쟁과 상호통제를 유도하는 방법에 해당한다. 공수처 설치로 인한 수사기관의 다변화는 공직자부패와 관련한 검찰권한을 분산시키고 견제함으로써 정보비대칭을 완화할 수 있다. 또한 대리인인 공수처에 대한 통제장치로 공수처의 권력형 비리사건 발생시 수사 및 기소 권한을 검찰에게 인정하는 방안을 고려할 수 있다.[264] 권은희의원 안에는 "부패수사처 소속 직원의 비리 등에 대해서는 검찰이 수사하여야 한다(제20조 제3항)"라고 규정되어 있어 공수처와 검찰은 소속 직원들의 부패에 대해 상호 견제가 가능하다.

행정조직의 구조와 설계는 주인-대리인문제를 통제하기 위한 메커니즘으로 설명할 수 있는데. Macey(1992)는 조직간 경쟁구조를 정치인이 정부조직을 통제할 수 있는 수단 중 하나로 설명하면서, 이를 반부패기관 조직구조 설계에 적용하였다.[265] 이에 따르면, 반부패기관의 설립은 보통 두 가지 접근방법으로 설명할 수 있다. 집중적 반부패기관을 두어 특정 조직이 반부패정책을 독자적으로 수행하는 경우(single agency approach)와 다중의 기관이 견제와 균형의 원리에 따라 반부패정책을 중층적으로 수행하는 경우(multiple agency approach)가 그것이다.[266] 후자의 경우는 반부패기능을 하나의 집권화된 기관에서만 수행하는 것이 아니라, 여러 기관이 함께 수행하는 것이다. 이는 반부패기능을 강력한 권한을 갖는 하나의 기관에 부여하는 방법에 비해, 위험을 낮추고 권한을 분산하는 장점을 가진다.[267] 공수처가 설립되면 검찰,

---

264) 김성돈, "고위공직자 범죄수사처 신설의 필요성과 위헌성 극복방안", 207쪽; 김병수, "국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치방안", 동아법학 제80호, 동아대학교 법학연구소, 2018, 30쪽.

265) Macey, J., *Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies*, Journal of Law, Economics, & Organization 8(1), 1992.

266) Meagher, P., *Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality*, The Journal of Policy Reform 8(1), 2005.

267) Meagher, P., *Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality*, The Journal of Policy

경찰과 함께 반부패업무를 수행하게 되므로 이는 다중기관 접근법에 해당한다고 할 수 있다.

관련하여 조직구조와 부패가 어떤 상관관계를 가지는가에 대한 연구들은 살펴보면, 집권화된 조직체계 하에서는 모니터링 비용이 막대하게 발생하여 대리인의 도덕적 해이 현상을 관찰하기 어렵기 때문에 대리인의 도덕적 해이현상을 축소시키기 어렵다는 점을 주장하고 있다. 또한 집권화된 조직의 위탁인-대리인간의 정보 불균형이 분권화된 조직에서보다 더 심하여 도덕적 해이 현상이 심화될 수 있음을 지적하고 있다.[268]

2) 걸러내기(screening)

앞서 언급했듯이, 걸러내기(screening)란 최선의 대리인을 선정하여 정보비대칭으로 인한 역선택을 방지하고자 하는 방법이다. 검찰의 정치적 중립성에 대해 국민들이 느끼는 불신은 주인과 대리인 간 이해관계의 불일치로 이해할 수 있다. 공수처를 통해 이를 개선하기 위해서는 공수처의 조직과 활동이 "객관성과 공정성을 담보"해야 한다.[269] 이는 국민의 이익을 위해 업무를 수행할 대리인인 공수처 인력을 임명하는 방식과도 관련이 있다. 패스트트랙으로 지정된 두 법안은 공수처장의 임명에 대해 다음과 같이 규정한다. 공수처장후보추천위원회를 국회에 두고 위원회 5분의 4 이상 찬성으로 2명의 공수처장 후보를 추천하면, 대통령이 1명을 지명하고 인사청문회를 거쳐 임명한다. 추천위는 당연직인 법무부 장관, 법원행정처장, 대한변협회장과 여야가 각각 2명씩 추천하는 자로 구성된다. 권은희의원 안은 인사청문회 이후 국회동의를 규정하여 screening 절차를 좀 더 강화하였다. 다만, 위원 중 대통령이 임명하는 법무부장관과 대법원장이 임명하는 법원행정처장, 여당 추천 2인은 대통령의 영향을 받을 수 있고, 또 여대야소일 경우 국회 동의 과정에도 대통령의 영향이 미칠 수 있는 가능성을 어떻게 차단할 것인지에 대한 고민이 필요해 보인다.

공수처 검사 임명과 관련하여 백혜련의원 안은 검사 직에 있었던 사람은 수사처 검사 정원의 2분의 1을 넘지 못한다는 규정을 두어, 수사 인력의 검찰 조직에의 의존을

Reform 8(1), 2005.

268) 오필환, "대리인 이론의 적용을 통한 반부패 정책연구", 53쪽.

269) 장영수, "검찰개혁과 독립수사기관(고위공직자비리수사처)의 설치에 관한 검토", 130-131쪽.

줄이고자 하였다. 수사인력 구성에서 기존 검찰 조직에 의존하는 경우, 상설특검이나 개별특검에서 나타난 한계를 극복하기 어렵기 때문으로 보인다.[270]

한편, 현재의 검찰총장 임명제도는 screening 기능이 제대로 작동하지 않는 측면이 존재한다. 검찰총장은 법무부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다(「검찰청법」 제34조). 법무부 장관은 제청할 총장후보를 선정하기 위해 법무부에 9명 정원의 검찰총장 후보추천위원회를 두어 3명 이상의 후보자를 추천하도록 한다. 후보추천위원회의 구성은 대검찰청 검사급 이상 검사로 재직했던 자, 법무부 검찰국장, 법원행정처 차장, 대한변호사협회장, 한국법학교수회 회장, 법학전문대학원협의회 이사장, 그리고 변호사 자격을 갖지 않은 사람 3명(이 중 1명은 여성)으로 이뤄진다 (「검찰청법」 제34조의 2). 추천위원회에 대한 법무부 장관의 영향력이 강하고, 법무부 장관은 대통령이 임명하므로, 이러한 제도 하에서는 검찰총장이 정권에 예속될 가능성이 높다.[271] 그러나 이에 대한 대응으로 추가적인 견제장치 없이 대통령의 인사권을 배제한다면, 검찰의 권한 남용이 현재보다 더 심해질 수 있는 한계가 있다.[272]

3) 감시(monitoring) 강화

공수처는 고위공직자 본인 또는 가족의 범죄행위에 대해 수사할 수 있으나, 기소권의 행사는 대법원장 및 대법관, 검찰총장, 판사 및 검사, 경무관 이상 경찰공무원을 대상으로 제한된다. 공수처도 검찰과 마찬가지로 고위공직자부패에 대한 수사권과 기소권을 가지므로, 검찰 뿐 아니라 공수처의 도덕적 해이 문제 또한 발생할 수 있다. 따라서 이러한 권한에 대한 적절한 통제장치가 필요할 것이다. 권은희의원 안은 공수처의 기소권 행사에 대해 만 20세 이상 국민 7-9명으로 구성된 기소심의위원회를 두어 심의·의결하게 하는 규정을 포함하였다. 이러한 국민의 감시활동을 통해 공수처의 도덕적 해이 가능성을 낮출 수 있다. 이러한 국민의 통제는 민주주의 요청에 부응하는 궁극적 감시수단이라 할 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 국민-국회(정치인)-정부조직(검찰, 공수처)을 주인-대리인 관계로 설명할 때, 상위 위임자인 국민의 의사에 반하지만, 정치인과 검찰

270) 이호중, “검찰개혁으로서 고위공직자비리수사처 신설: 그 의미와 방향”, 한국형사정책학회 춘계학술대회 발표집, 2017, 7-8쪽.
271) 정웅석, “검찰개혁의 바람직한 방향”, 형사법의 신동향 제54호, 대검찰청, 2017, 55쪽.
272) 이은경, “법원, 검찰 인사제도의 문제점과 개혁방안”, 인권과 정의 제469호, 대한변호사협회, 2017, 137-141쪽.

또는 공수처 간 이해관계의 일치가 발생할 가능성이 있는 경우, 특히 그러하다.

이 외에도 선행연구들은 공수처의 도덕적 해이를 개선할 수 있는 공수처 권한의 통제 방안으로, 기소법정주의, 재정신청권의 확대 등을 제시하였다.[273]

나. 협력적 거버넌스 관점에서의 공수처 설치

공직 부패의 양상과 특징은 한 기관의 노력만으로는 개선, 근절되기 어려우며, 계속되는 부패 근절 노력에도 불구하고 새로운 부패의 문제는 지속적으로 나타났다. 따라서, 조직간 정보 공유, 시민 참여 등 협력적 거버넌스 접근에 기반한 관련 기관의 협력체계가 필요하다.[274] 김혁(2015)은 거버넌스의 핵심적 요소를 투명성과 책임성, 측 청렴 요소와 일치한다고 보고, 관료 부패문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 반드시 거버넌스적 접근이 필요하다고 주장한다.[275] 부패는 우리 사회의 특정 분야에서만 발생하는 것이 아니므로, 부패에 대해 단편적, 기계적으로 접근하는 것은 한계가 존재한다. 따라서 관료의 책임성을 제고하기 위한 반부패 메커니즘 구축은 거버넌스 관점에 기반하여 이루어져야 한다는 것이다.

다른 기관과의 협력적 관계는 독립적 반부패 기관의 성공에 중요한 영향을 미친다.[276] 공수처 역시 광범위한 반부패시스템(anti-corruption system) 내에 존재하는 기관 중 하나이며, 사법부, 검찰, 경찰, 감사원 등 다른 기관과 더불어 그 역할을 수행할 때 그 효과를 기대할 수 있을 것으로 생각된다. 공수처가 설치되면, 공수처와 검찰이 공직자 부패수사에 대한 권한을 이원적으로 나누어 행사하게 되지만, 상호 조직의 완전한 분절은 부패문제의 효과적 해결을 이끌어내기 어렵다. 예를 들면, 현대와 같은 과잉범죄화 시대에는 특정 행위에 대한 죄목의 판단은 생각보다 쉽지 않으며, 1인에 대해 다수의 범죄가 문제되거나 하나의 범죄에 대해 다수가 문제될 수 있으므

---

273) 김성돈, “고위공직자 범죄수사처 신설의 필요성과 위헌성 극복방안”, 202-203쪽; 김병수, “국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치방안”, 26-27쪽.
274) 오필환, “대리인 이론의 적용을 통한 반부패 정책연구”, 55쪽.
275) 김혁, “거버넌스적 접근을 통한 관료통제에 대한 연구: 부패방지 체계로서의 청렴 거버넌스 구축을 중심으로”, 274쪽.
276) OECD, Specialised Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, 2008.

로, 수사조직의 수사범위를 명확히 설정하기 어려운 경우가 빈번하다.[277] 또한 고위공직자부패는 고위공직자를 대상으로 시작된 수사에서만이 아니라, 기업 등 다른 대상에 대한 수사와 연계되어 있을 수 있다. 그런데 공수처는 기업범죄에 대한 수사권이 부재하므로, 독자적인 비리 발견이 어렵고, 소규모의 공수처 조직이 복잡한 부패범죄를 제대로 다루기 어려울 것이라는 우려도 존재한다. 또한 그동안 고위공직자부패범죄는 검찰에서 담당해왔으므로, 효과적인 수사를 위해서는 검찰이 축적한 수사 노하우의 공유도 필요할 수 있다. 따라서 부패에 대한 효과적인 대응을 위해서는, 공수처, 검찰, 경찰의 상호 견제와 균형 뿐 아니라, 서로 긴밀하게 협력할 필요 또한 존재한다.

형사사법시스템은 크게 "직업법관에 의한 재판과 당사자주의를 특징으로 하는 대륙법계와 배심에 의한 재판과 직권주의를 특징으로 하는 영미법계"로 나눌 수 있는데, 같은 법계 내에서도 검찰과 경찰 권한, 수사 및 기소시스템에 있어 국가별로 상당한 차이가 존재한다. 그러나 제도상 차이가 있음에도 불구하고, 실질적으로 경찰과 검찰은 수사와 소추에 있어 상호협력관계에 있다고 할 수 있다.[278] 미국에서는 수사기관 간 상호협력이 강조되고 있는데, 미연방 법무부는 1982년에 '경찰과 검찰의 관계(Police-Prosecutor Relation in the U.S.)'를 정립하였고, 1999년에는 '경찰-검찰 관계에 관한 검사지침(prosecutor's guide to police-prosecutor relations)'을 발표하였다. 이 지침은 검사와 경찰서장간 범죄통제와 주민보호를 위한 상호협력에 대한 동의, 실질적 상호협력방안, 경찰의 검사와의 대면 용이화, 검·경 연합프로그램의 활성화, 정보공유, 지역사회와의 연계 등을 포함하고 있다. 또한 뉴욕 주에서는 경찰·검찰 프로그램(police-prosecutor program)을 마련하고 협력하게 하여 중죄사건의 무죄판결비율이 낮아지는 결과가 나타났다.[279] 또한 뉴질랜드는 하나의 반부패 강력한 기관에 의존하지 않고 옴부즈만, 중대부정수사처, 경찰과 CAG(Controller and Auditor-General)와 같은 기관들이 부패척결을 위한 협력적 거버넌스를 구성하여 효과적으로 부패에 대응하고 있다고 평가받는 사례로 제시된다.[280]

---

277) 윤동호, "검찰개혁 이후 수사권 분산의 체계와 과제-특사경과 자치경찰을 중심으로", 형사정책 31권 3호, 한국형사정책학회, 2019, 118쪽.
278) 치안정책연구소. "수사상 경찰과 검찰의 협력시스템 구축방안", 경찰청, 2012, 5쪽.
279) 김영철, "검사와 사법경찰의 의사소통 시스템 구축 방안", 일감법학 제24호, 건국대학교 법학연구소, 2013, 167-203쪽.

패스트트랙에 지정된 두 법안 모두 공수처와 다른 수사기관과의 관계를 규정하고 있다. 백혜련의원 안은 공수처와 타기관의 수사권이 경합하는 경우, 공수처장이 수사의 진행정도 및 공정성 논란 등에 비추어 공수처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하면 해당 수사기관은 이에 응해야 한다. 권은희의원 안은 공수처의 부패범죄 수사와 중복되는 다른 기관의 범죄수사는 공수처로 이첩해야 하며, 공수처장은 검찰이 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 검찰총장 또는 관할 지방검찰청 검사장에게 사건을 이첩할 수 있다고 규정한다. 그러나 두 법안 모두 공수처와 타 기관들의 상호 협력의무를 명시적으로 선언하지는 않았다. 협력체계 구축을 위해 상호 협의를 위한 조정기구/프로그램을 두는 등의 방안을 고려할 수 있을 것이라 생각된다.

또한 협력적 거버넌스 관점에서 궁극적으로는 정부 내 조직간 협력 뿐 아니라, 기업, 시민이 함께 협력하는 부패방지체계가 마련되고 운영되어야 할 것이다. 부패는 나쁜 법과 나쁜 정책만이 원인이 아니라 정치 문화의 문제이기도 하다. 이 경우의 부패는 표면적이고 합법적인 시스템과 병행하여 작동하는 비공식적인 시스템에도 발생한다. 이 때, 부패한 시스템을 진단하고 치유하기 위해서는 기업과 시민사회가 참여할 필요가 있다.[281] 관련하여 현 정부는 민관협력 반부패 거버넌스 확립을 주요 과제로 지정하고, 국민권익위원회에 청렴사회민관협의회를 설치하는 등 노력을 기울이고 있으나, 아직 보완할 점이 많은 것으로 평가된다[282] 특히 우리나라 부패는 정치부패와 관료부패, 민간부패의 연결고리가 매우 강한 특징을 보여주고 있는데,[283] 이러한 부패의 양상과 특징은 정부의 노력만으로는 개선, 근절되기 어렵다. 특히 궁극적 위임자인 시민과의 협력이 중요하므로, 협력적 거버넌스에 기반한 공직자부패에 대한 접근이 요구된다. 이러한 취지에서 검사의 공소제기, 불기소 처분 등의 의사결정에

---

280) Quah, J.S.T. "*Five success stories in combating corruption: lessons for policy makers*", Asian Education and Development Studies, Vol. 6, No. 3, 2017. pp.275-289.

281) Klitgaard, R. "Public-private collaboration and corruption", In M. Pieth(Ed.), *Collective action: innovative strategies to prevent corruption*(pp.41-65). 2012. Zürich: Dike.

282) 연합매일신문, http://www.ymnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=11498(검색일: 2019. 10.25.)

283) 김태룡, "역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제: 거버넌스적 관점에서", 한국행정학회 Conference 자료, 2003, 7-25쪽.

국민의 의견을 반영할 수 있도록 일반시민들이 위원으로 참여하는 검찰시민위원회가 도입되었다. 그러나 그 조직과 활동이 검찰로부터 독립되어 있다고 하기 어렵고, 위원회의 의견은 권고적 효력에 한정되므로, 정치적 사건이나 검찰 내부 비리를 통제하는데 한계가 있다.[284] 따라서 검찰 뿐 아니라 공수처에도 궁극적 통제장치로써 부당한 권한 행사를 국민이 감시할 수 있는 절차를 마련하는 것을 고려해 볼 수 있다. 관련된 해외 사례로 홍콩의 염정공서의 경우, 특별 자문 기구와, 기관의 모든 활동에 대해 감사를 지시할 수 있는 위원회를 통해 시민의 통제가 이루어지고 있다.[285]

제4절 | 소결

공수처 설치는 조직설계 중 분화의 원리를 통해 검찰 권력을 분산하고 고위공직자 부패 수사 및 기소 업무를 국민의 뜻대로 수행하기 위한 목적을 지닌 조직개편 사례라 할 수 있다. 본 장에서는 공공조직개편의 맥락에서 공수처의 도입을 검토하고자, 주인-대리인 이론과 협력적 거버넌스 접근을 활용하였다. 먼저 주인-대리인 관점에서 본다면, 검찰이 그동안 보여준 권한 남용과 내부 비리 등은 도덕적 해이로 설명할 수 있으며, 이는 정보비대칭과 이해관계 불일치에서 오는 결과로 이해할 수 있다. 따라서 문제를 개선하기 위해서는 정보비대칭과 이해관계 불일치를 해소하기 위한 방안을 살펴볼 필요가 있으므로, 두 공수처 법안이 이론에서 제시한 개선방안들에 해당하는지 검토하고, 고려해야 할 점들에 대해 논의하였다. 또한 부패에 대한 효과적 대응을 위해서는 조직별·분절적 대응이 아닌 협력적 거버넌스 접근이 필요함을 논의하였다.

보통 기존 구조의 약점이 드러나는 스캔들이 일어났을 때 이를 극복할 수 있는 새로운 조직의 설치가 논의되는데, 이 때 새로운 조직에 대해서는 기존 조직과 차별화되는 특징들을 기대한다. 이러한 차별적 특징으로 새로운 조직은 부패나 정치적 영향

---

284) 오정용·송광섭, “의회에 의한 검찰견제유형과 바람직한 검찰권실현을 위한 통제방안”, 250쪽.
285) Makowski G. “Anti-corruption Agencies - Silver Bullet Against Corruption or Fifth wheel to a Coach? Analysis from the Perspective of the Constructivist Theory of Social Problems”, *Studia z Polityki Publicznej*, No. 3, 2016. p.73.

에서 자유로울 것, 다양한 기관과 협력할 것, 부패 관련 필수 정보와 자원 확보가 가능할 것, 리더십을 발휘할 것 등을 들 수 있다.[286] 공수처 역시 기존 검찰구조의 한계를 극복할 수 있는 조직으로 기능하기 위해서는 이러한 요소들의 반영방안을 고려해 볼 필요가 있다.

국민은 공수처에게 정권변화 등 정치적 환경 변화에 관계없이 고위공직자부패에 대응할 것을 기대한다. 이를 위해서는 강력한 정치적 의지(political will)와 인적·재정적 지원이 필요하다. 정치가들은 상징적 행동(symbolic action)으로 독립적 반부패기관을 설치하기도 한다. 사실 정치가들은 본인이 타겟이 되는 기관의 설치에 찬성할 인센티브가 별로 없으며, 정부 또한 실제로 공직자 부패를 척결하기 보다는 부패와 싸우는 것처럼 보여지는 것에 관심을 두기도 한다. 이 경우, 독립적이고 강력한 권한을 가진 새로운 조직이 아니라 종이호랑이(paper tiger)가 만들어진다.[287]

또한 반부패기관, 특히 광범위한 수사와 기소 권한을 가진 기관은 책임성과 투명성 문제에 직면하게 되는데, 이에 대한 감시장치가 없다면, 반부패기관이 부패를 억제하는 기능을 하는 것이 아니라 오히려 정치 투쟁의 도구로 전락할 수 있다.[288] 공수처는 수사권과 기소권을 갖는 경비견(guard dog) 유형의 반부패 특별기관이며, 강력한 권한이 부여될수록 이에 대한 견제장치 또한 요구된다. 따라서 상위 위임자의 감시 수단으로 기능할 뿐 아니라 효과적인 반부패 협력 거버넌스를 구축하기 위해서는 궁극적으로 국민이 통제 할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다고 생각된다.

Rothstein(2007)은 부패문제를 해결하기 위해서는 가능한 거의 모든 것이 동시에 변화해야 한다고 주장하였다.[289] 공수처 설치만으로 권력형 비리의 근절이 일거에 이루어진다고 이야기할 수는 없으며, 공수처 권한에 대한 적절한 통제장치도 물론 필요하다. 다만 공수처와 같은 반부패 특별기관의 도입은 새로운 행위자를 등장시켜 기존의 악순환(vicious cycle)을 끊어내고자 하는 개혁의 시작으로 볼 수 있다. 조직개

---

286) OECD, Specialised Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, 2008.

287) Batory, Agnes. "*Political cycles and organizational life cycles: Delegation to anti-corruption agencies in Central Europe.*" Governance 25, no. 4, 2012, pp.639-660.

288) Makowski G. "*Anti-corruption Agencies - Silver Bullet Against Corruption or Fifth wheel to a Coach? Analysis from the Perspective of the Constructivist Theory of Social Problems*", *Studia z Polityki Publicznej*, No. 3, 2016. pp.55-77.

289) Rothstein, Bo. "Anti-corruption: A Big-Bang Theory." QoG Working Paper. No. 3, Goteborg University, Quality of Government Institute. 2007.

편은 한 번에 끝나는 것이 아닌 일련의 과정으로 이루어지며,[290] 국민은 이 새로운 기관에 대해 이후 개혁의 "촉진자 또는 토대(catalyst and building block)" 역할을 해주기를 기대하기 때문이다.[291] 본 장에서는 공수처의 설계를 패스트트랙에 지정된 두 법안을 중심으로 살펴보았다. 다만, 조직개편은 정치적·행정적 환경, 리더십 등에 따라 같은 개편안이라 하더라도 완전히 다른 결과를 가져올 수 있으므로, 특정 조직 개편안이 본질적으로 옳거나 그르다고 말하기는 어려운 측면이 있다.[292] 따라서 반부패 정책의 효과적 수행과 검찰권력을 분산하기 위한 공수처의 합리적 조직설계와 운용에 대한 지속적 고민과 논의가 이루어져야 할 것이다.

---

290) Mosher, F., Governmental reorganizations. Inter-Univeristy Case Program. 1967.

291) 최근 여론조사에 따르면, 62%의 국민들이 공수처 설치에 찬성하는 것으로 나타났다. 리얼미터, http://www.realmeter.net/%EA%B3%B5%EC%88%98%EC%B2%98-%EC%84%A4%EC%B9%98-%EC%B0%AC%EC%84%B1-62-vs-%EB%B0%98%EB%8C%80-34/?ckattempt=1(검색일: 2019.11.10.); Doig, *Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies:A Role for Independent Anti-Corruption Agencies?*, Public Administration and Development 15, 1995, p.163.

292) Thomas,C., *Reorganizing public organizations: alternatives, objectives, and evidence*, Journal of Public Administration Research and Theory 3(4), 1993.

공수처와 유사한 해외 사례
- OECD 국가를 중심으로 -

김 영 중

제5장

공수처와 유사한 해외 사례
- OECD 국가를 중심으로 -

제1절 | 개관

국제사회에서는 국가 간 또는 각 국가 내에 독립적인 기관의 설립을 통한 부패방지 노력을 이어오고 있다. 국제기구에서도 이러한 반부패활동은 활발하게 이루어지고 있으며, 이 활동의 일환으로 각국의 반부패기구를 조사하고 통일된 기준을 마련하는 시도도 함께 이어져 왔다.

국제기구 중 경제협력개발기구(OECD)에서도 반부패를 위한 조사활동을 하여 왔으며, 그 결과 일부 국가에서의 반부패기구를 조사한 보고서를 2011년[293]과 2013년[294]에 일부 발간한 바 있다. 이 중 2011년의 워킹페이퍼는 일부 유럽국가에서의 반부패 활동 및 반부패 기구에 대한 조사 결과로 형사사법 체계 내에서 검사의 역할, 검사의 독립성, 반부패전문성에 대해 일반적인 기준을 제시하면서, 헝가리, 리투아니아, 폴란드, 스페인의 반부패기관에 대해 검찰제도 내에서 갖는 역할을 살펴보았다. 2013년의 보고서는 반부패기관 모델과 국제기준에 대해 살펴본바 있다. 우리나라도 고위공직자의 부패범죄를 수사하기 위한 기관의 설립을 추진하고 있으므로 이러한 기준이 설립에 참고가 될 수 있을 것이라 생각된다.

2013년에 OECD 보고서에서 제시한 반부패기관의 주요한 설치 기준은 다음과 같다.

첫째, 반부패 기관은 주요한 기능이 반부패 기능에 맞추어져 있어야 한다. 즉 반부패기관은 부패범죄의 수사와 기소, 부패의 방지, 반부패 교육 및 경각심 고취, 기관간

293) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, Working Paper, OECD, 2011.11.

294) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, OECD, 2013.

협조, 감시와 연구 등을 주요 기능으로 하여야 한다.[295]

둘째, 전문성을 갖추어야 한다. 부패는 여러 영역에서 다양한 형태로 발생하므로 부패 관련 법률, 금융, 경제, 회계 등 전문지식과 기술을 갖춘 전문가로 이루어진 기관에서 다루어야 한다는 것이다.[296]

셋째, 독립성과 자율성을 갖추어야 한다. 독립성은 반부패 기관에게 적절하고 효율적인 기능수행을 위해 반드시 필요한 성질이다. 법률적 근거, 기관의 소속, 기관임원 임명방식, 예산 및 회계의 자율성 등 여러 요소들이 반부패기관의 독립성을 결정하는데 작용한다.[297]

넷째, 책임과 투명성을 갖추어야 한다. 전문성의 형태나 기관의 소속이 어떻든지 전문 반부패기관은 민주적인 통제의 체계 내에 위치해야 한다.[298]

다섯째, 적절한 자산과 수단 그리고 전문성을 갖추기 위한 훈련이 필요하다.[299]

여섯째, 정보교환과 수사의 효율성 확보를 위한 기관간의 협조가 필요하다.[300]

일곱째, 국제적인 협조와 네트워킹이 필요하다.

여덟째, 반부패기관들의 활동을 종합해야 한다.[301]

또한 OECD 보고서에서는 반부패 전문기관은 주로 다음과 같이 세 가지 유형으로 구분할 수 있다고 한다.[302]

첫 번째, 법집행기능을 가진 다목적 반부패기관 유형들이다. 이 모델에 해당하는 기관은 조사(수사), 예방, 부패방지 교육 및 다른 기관에 대한 지원 등 목적을 가지고 설립된 경우를 말한다.[303] 이 유형에 속하는 기관으로는 노르웨이 경제·환경범죄 수사청(the National Authority for Investigation and Prosecution of Economic and Environmental Crime), 벨기에 중앙부패조사청(the Central Office for the Repression of Corruption), 영국의 중대부정수사처(Serious Fraud Office), 스페인 부패·조직범죄

295) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, OECD, 2013, p.23.
296) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.26.
297) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, pp.27-30.
298) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.30.
299) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.31.
300) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.33.
301) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.34.
302) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.26.
303) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.40.

특별검찰청(the Special Prosecutor's Office against Corruption and Organised Crime), 크로아티아 부패·조직범죄청(the Office for the Prevention and Suppression of Corruption and Organised Crime), 루마니아 반부패국(the National Anti-Corruption Directorate), 헝가리 중앙검찰수사청(the Central Prosecutorial Investigation Office), 아제르바이젠 대검찰청 반부패부(Anti-Corruption Department with the General Prosecutor's Office) 등이 있다.[304]

두 번째, 법집행기구형 기관이다. 이 유형은 기관의 권한이 수사나 기소 둘 중 하나로 특화되어 있거나, 두 가지 모두를 가지고 있는 경우를 뜻한다. 보고서에서는 이 유형이 OECD 국가들이 취하고 있는 통상적인 형태라고 평가한다.[305] 이 유형에 속하는 기구로는 홍콩 염정공서, 싱가포르 탐오조사국, 오스트리아 뉴사우스웨일즈주 반부패 독립위원회(the Independent Commission against Corruption), 보츠와나 부패 및 경제범죄청(the Directorate on Corruption and Economic Crime), 리투아니아 특별수사청(the Special Investigation Service), 라트비아 부패예방투쟁국(the Corruption Prevention and Combating Bureau), 폴란드 중앙반부패국(the Central Anti-corruption Bureau), 우간다 정부감찰관(the Inspector General of Government), 인도네시아 부패근절위원회(Corruption Eradication Commission) 등이 있다.[306]

세 번째는 예방·정책개발·조정제도형 기관이다. 이러한 영역에 속하는 기관은 가장 다양한 형태로 존재하며, 위원회, 부서 또는 청 등의 형태를 띠고 있다. 여기에 속하는 대표적인 기관으로는 홍콩의 염정공서(Independent Commission against Corruption), 싱가포르의 탐오조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau) 등이 있다.

이 장에서는 OECD 내 국가 중 일부 국가를 위의 모델 중 수사권과 기소권 등 권한을 중심으로 구분하고 각 기관의 설치 경위와 소속, 기관장 등 임원 임명방법, 관할 범죄, 권한 등을 순차적으로 고찰하여 공수처 설립에 있어서 참고자료로 제시하고자 하였다.

---

304) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, pp.103-140.
305) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.40.
306) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, pp.49-100.

제2절 | 수사권과 기소권을 보유한 사례

1. 영국

가. 설치경위

중대부정수사처(Serious Fraud Office, SFO)는 중대하고 복잡한 사기사건, 중대 경제범죄, 부패범죄 등에 대응하기 위해, 1979년부터 1984년까지 사기사건이나 부정부패 사건 등의 종합적인 사건처리 절차 등을 조사한 중대부정재판위원회(Fraud Trials Committee)의 보고서(1988년 발간, Lord Roskill이 위원장이어서 Roskill 리포트라고 함)의 권고에 따라 설립된 기관이다.[307] Roskill 리포트에서는 중대 사기사건은 사안 자체가 복잡하여 전문성이 필요하다는 고려하에 민간 경제전문가로 구성된 배심원과 고등법원 전문 판사 등이 참여한 중대사기사건전문법원의 설치도 권고[308]하였으나 정부의 반대로 인해 설립에까지는 이르지 못하였다.

나. 소속

중대부정수사처는 법무부장관(Attorney General) 산하의 비내무성 기관인 독립 외청으로 독립성이 보장된다.[309] 처장은 법률상 법무부장관의 감독을 받도록 되어 있으나,[310] 사건에 대해서는 거의 관여를 받지 않는다. 중대부정수사처의 2018-2019 예산은 약 53,600,000 파운드이다.[311]

경제범죄의 경우 보통 지역경찰이나 국가범죄수사청, 국세청 등이 조사를 하고 국가기소청에 사건을 송치하는 구조로 이루어져 있지만, 중대부정수사처는 수사와 기소를 같이 하는 독특한 기관으로 설계되었다. 영국 내에서 중대부정수사처와 유사한 기관으로는 금융감독원(Financial conduct authority, FCA)가 있으며, 금융거래와

---

307) 영국 중대부정수사처 홈페이지(https://www.sfo.gov.uk/)(검색일: 2019.10.6.)
308) Lord Roskill, Fraud Trials Report, 1988, p.27.
309) Attorney General's Office, Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 2019.1.21, p.2.
310) The Criminal Justice Act 1987. Art.1(2).
311) https://www.sfo.gov.uk/about-us/#ourfundingandbudget(검색일: 2019.12.12.)

관련한 범죄에 대해 수사권과 기소권을 갖는다.[312]

중대부정수사처에 대한 비판의 중점은 다른 수사기관들은 내무부(Home secretary) 산하에 있는데 중대부정수사처는 법무부장관 아래에 있어서 내무부의 견제를 받지 않는다는 점에 있었다.[313]

하지만 그 후 수상 산하의 위원회에서 국가범죄수사청과 중대부정수사처, 금융감독원 같은 기관들의 실적들을 비교해 본 결과, 중대부정수사처의 성과가 상당하다는 점을 확인한 후 비판은 철회되었고 기관이 유지되게 되었다.

다. 기관장 임명 및 선출방법

법무부장관은 처장을 공채절차를 통해서 선출하여 임명한다.[314] 처장은 공무원으로서, 회계책임자로서 역할도 맡고 있으며,[315] 관련 절차는 공무원임명규칙(civil service appointment rules)에 따른다. 법무부장관은 국무조정실(cabinet office) 및 인사위원회(civil service commission)와 협의하여 임명절차를 진행한다. 법무부장관은 처장을 임의로 파면할 수 없다. 중대부정수사처는 처장의 인사와 관련된 모든 비용을 처리한다. 처장은 직원을 임명할 권한을 가진다. 처장은 임명절차 뿐만 아니라 임명에 있어서도 법무공무원들과 협의한다.[316] 처장의 임기는 3년이며 6년까지 연장이 가능하다. 역대 처장은 아래 [표 5-1]과 같다.

[표 5-1] 중대부정수사처 역대 처장

1988-1990	1990-1992	1992-1997	1997-2002	2002-2008	2008-2012	2012-2018	현재
John Wood	Barbara Mills	George Staple	Rosalind Wright	Robert Wardle	Richard Alderman	David Green CB QC	Lisa Osofsky

출처: 영국 중대부정수사처 2018.4.6. 및 2018.8.28. 뉴스[317]

312) https://www.fca.org.uk/about/the-fca(검색일: 2019.12.12.)
313) https://www.independent.co.uk/voices/serious-fraud-office-national-crime-agency-theresa-may-government-control-corruption-a7791696.html(검색일: 2019.12.12.)
314) The Criminal Justice Act 1987. Art.1(2).
315) Attorney General's Office, Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 2019.1.21, p.4.
316) Attorney General's Office, Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 2019.1.21, p.3.

라. 관할 범죄

중대부정수사처는 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드에서 발생한 사기범죄, 뇌물범죄, 대규모 경제범죄나 기업범죄 중 중대하고 복잡한 사건을 주로 처리한다. 사기범죄에는 투자사기, 주식사기, 기업사기 등이 포함된다.[318]

마. 권한

중대부정수사처는 관할 범죄에 대해 수사개시를 결정하고 기소를 하는데 있어서 독립적으로 결정할 권한을 갖는다. 처장은 처 내 적절한 직원에게 권한을 위임할 수 있으며, 그 결정에 대해 책임을 진다. 법무부장관은 처장의 독립적인 의사결정을 보호할 책임이 있다.[319] 하지만 예외적으로 국가안보 보호 목적에 한하여 법무부장관이 사건에 대한 수사나 기소를 시작하지 않거나 진행되었다면 중단하는 의견을 제시할 수 있다.[320]

중대부정수사처는 법률에서 독립성이 보장되고 있으므로 법무부장관이 사건에 대해 지시를 하거나 마음대로 변경할 수 없으며, 단순히 감독자 역할만을 하고 있다. 기관 간 관계 합의에 따라 국가기소청(CPS)과 중대부정수사처 모두 법무부장관이 내각에서 책임을 지고 있다.[321]

1) 수사절차

사건 초기에 정보부서가 먼저 사안을 검토한 후 조사를 하는데 법적으로 주어진 권한 내에서만 이루어지므로 이 사전조사는 권한이 한정되어 있다. 사전조사의 범위

---

317) https://www.sfo.gov.uk/2018/04/06/serious-fraud-office-turns-30-three-decades-combating-serious-and-complex-economic-crime/; https://www.sfo.gov.uk/2018/08/28/lisa-osofsky-begins-tenure-as-sfo-director/(검색일: 2019.12.16.)

318) https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150331150233/http://www.sfo.gov.uk//fraud/what-is-fraud.aspx(검색일: 2019.12.12.)

319) Attorney General's Office, Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 2019.1.21., p.9.

320) Attorney General's Office, Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 2019.1.21, p.10.

321) Attorney General's Office, Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 2019.1.21. 등

는 본격적으로 수사개시 결정을 한 후 보다는 좁다. 사전조사가 결정되면 정보담당관(intelligence officer)이 관할, 용의자 위치, 자금흐름 등을 수사 전에 확인한다.[322] 사전조사 후 조사할 합당한 이유가 있다고 판단되면 사건평가회의(Case evaluation board)에 상정하고, 정보담당관의 사전조사 결과에 따라 수사개시 여부를 판단한다. 이 회의에는 상급수사관이나 관리자(Manager), 자문위원(General counsel), 정보부서의 장 또는 다른 위원회의 장이나 팀장(Case controller) 등이 참석한다.[323] 이 위원회에서 사건에 대한 개시여부를 권고하고, 처장이 최종결정을 하게 된다.[324]

수사개시 여부를 결정하는 데에는 여러 가지 요소들이 고려된다. 예를 들어 자산을 반환받을 수 없다고 판단되는 경우에는 수사를 개시하지 않을 수도 있으며, 증거가 다른 국가에 있거나, 증권법에 어긋나 조사를 할 수 없는 경우 등의 이유로 수사가 개시되지 않을 수 있다. 처장은 이 회의에서의 권고에 따라 최종결정을 한다. 처장은 사건에 대해 개시여부, 타 수사기관 이송 등의 결정을 할 수 있다.

처장이 사건에 대해 수사개시를 결정한 후 수사팀이 조직된다. 수사팀은 팀장과 수사관, 법률가(lawyer), 회계사를 포함하여 통상 4-6명으로 구성되며,[325] 사안의 크기에 따라 팀원이 50명까지 되는 경우도 있으며, 조사 진행 상황에 따라 인원이 축소 또는 증가되기도 한다. 팀장은 통상 법률가가 담당하지만, 변호사 자격이 없는 수사관이 맡는 경우도 있다. 중대부정수사처 내에 팀장은 30명 정도 있으며, 각각이 하나의 팀을 지휘하는 것이 아니라 1-3개의 사건을 지휘하고 있다. 중대부정수사처는 조사관과 법률가가 팀을 이루어 수사를 하는 구조로 설계되었으며, 수사개시부터 종국재판에 이르기까지 이들이 한 팀을 이루어 활동하고 있다. 팀내 법률가를 수사변호사라고도 부르는데 그들은 수사관들에게 법적 문제에 조언을 하는 역할을 하고 있다. 팀내에서 수사관과 법률가 사이에 의견대립이 있는 경우 결정은 팀장이 한다. 만약 팀장이 결정하기에 너무 사건이 복잡하거나 의견대립이 심한 때에는 부서장이나 자문위원의 문의를 거치기도 한다.

수사팀에서는 정보부서로부터 전달받은 금융증거, 계좌증거, 핵심증인 등의 추가

---

322) SFO Annual Report and Accounts 2018-2019, p.26.
323) SFO Annual Report and Accounts 2018-2019, pp.32-33.
324) Attorney General's Office, Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 2019.1.21, p.4.
325) SFO Annual Report and Accounts 2018-2019, p.10.

조사를 결정한다. 피의자의 재산에 대한 수색 및 압수영장은 법원에 청구할 수 있으나,[326] 체포영장 청구권한은 없다. 중대부정수사처는 피의자를 체포할 수 있는 권한이 없으므로 그 필요가 있는 경우에는 지역경찰이나 국가범죄수사청(National Crime Agency, NCA)에 협조를 요청한다. 협조할 때 국가범죄수사청에 사건을 이송하지는 않고 단지 피의자의 체포 및 조사를 요청하는 방식을 취한다. 수색영장을 집행하는데 있어서도 강제권한이 없으므로 지역경찰 등에 영장의 집행에 동행을 요청한 후 수색을 진행하고 있다.

피의자에 대한 신문은 일반적으로 수사관이 하지만 경우에 따라서는 팀내 법률가가 맡기도 한다. 예를 들어 법률가가 가진 전문지식에 비추어 피의자(참고인)의 직업 등을 고려하여 법률가가 신문하는 것이 타당하다고 판단되면 신문이 가능하다. 또한 법률가와 수사관이 함께 신문을 하기도 한다. 이 경우 법률가는 신문기법을 교육받는다. 수사관은 단독으로 신문을 할 수는 없으며, 반드시 법률가와 팀을 이루어서 진행하여야 하여야 한다. 수사부터 기소까지 일괄하여 처리하는 업무의 특성상 신문도 팀을 이루어서 하고 있다.[327]

2) 기소절차[328]

사건을 조사한 후 기소여부는 처장이 최종적으로 결정하게 된다. 기소여부를 결정하는데 있어서는 별도의 위원회는 존재하지 않는다. 기소여부를 결정함에 있어서는 승소가능성과 공익성 이라는 두 가지 기준을 반영하고 있다.[329] 예를 들어 승소가능성에는 그 증인이 현실적으로 나이가 너무 많거나 하여 그 사건이 끝나기 전에 사망하는 경우도 포함된다. 또한 사건을 조사하는데 비용이 과다하게 요구된다면 공익에 어긋날 수도 있으며, 그 경우에는 기소를 하지 않을 수 있다. 이 두 가지 기준이 충족되면 기소가 결정된다.

사건에 대한 공소를 제기하기 전에 먼저 사건을 담당한 팀과 외부 법정변호사(Barrister)가 함께 여러 가지 사항을 확인하고 모의재판도 하는 등 검증을 진행한다.

---

326) SFO Annual Report and Accounts 2018-2019, p.10.
327) 중대부정수사처 관계자(Kelly Johnson, Michael Evans)와의 면담 내용(2019.8.21. 11:00-13:00.)
328) 중대부정수사처 관계자(Kelly Johnson, Michael Evans)와의 면담 내용(2019.8.21. 11:00-13:00.)
329) The Code for Crown Prosecutors, 2018.10.26., 4.2.

이 과정은 통상 2개월에서 6개월여가 소요된다. 외부 법정 변호사(Barrister)는 조언만 하고 결정을 하지는 않는다. 이 조언에 따라 공소제기를 하는 경우도 있다. 기소를 하기 전에 사건팀에 법정변호사가 참여한다. 중대부정수사처 내에서 사건에 대해 수사를 하고 기소를 하지만 법정에서 공소 수행은 법정변호사가 하고 있다. 따라서 수사관과 법률가가 법정변호사와 유기적으로 협력해야 한다.

사건에 대한 수사가 진행되는 동안 사건조사심의가 있는데, 심의관에는 자문위원도 포함된다. 사건조사심의는 정기적으로 진행되며 수사에 대한 조언도 이루어진다. 심의위원을 구성하는데 있어서 인력풀이 있으며 여기에 QC(Queen's council, 시니어 법정 변호사)들은 반드시 참석해야 한다.

앞서 본 바와 같이 기소의 최종결정권한은 처장에게 있으나 이 심사위원이나 팀내 구성원들의 의사가 반영되고 있으며, 현실적으로는 자문위원과 처장의 의사가 가장 많이 반영된다.

2. 노르웨이

가. 설치경위

노르웨이는 세계에서 사회와 기업 생활에서 부패가 가장 적은 나라 중 하나로 평가된다. 노르웨이는 국제투명성기구의 부패인식지수에 있어서 지난 5년간 10점 만점에 2008년 7.9점, 2011년 9.0점에 이를 정도로 높은 점수를 받아 왔으며, 2019년 유럽반부패국가역량연구센터에서 발표한 국가별공공청렴지수에서는 9.60으로 1위를 차지하였다.[330]

노르웨이가 투명한 국가로 자리매김한 데에는 의혹이 있는 경제활동에 관한 정보를 검색, 정밀 조사, 보급한 미디어의 역할이 컸다고 알려져 있다. 노르웨이 정부에서는 부패를 포함한 경제 범죄에 대한 국가 조치 계획을 준비하였으며, 마지막 실행 계획은 2011년 3월에 발표되었다.[331]

노르웨이의 경제·환경범죄 수사·기소청(Økokrim)[332]은 1989년에 경찰과 검찰이

330) https://integrity-index.org/(검색일: 2019.12.12.)
331) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.127.
332) https://www.okokrim.no/english.424311.no.html(검색일: 2019.10.6.)

결합된 국가기관으로 경찰국(the Police Directorate) 산하에 설립되었다.

1989년에 경제·환경범죄 수사·기소청을 설립한 목표는 경찰과 검찰 당국이 중앙 국가 차원의 조직에 높은 수준의 역량을 제공함으로써 부패를 포함하여 심각하고 복잡한 경제 및 환경 범죄에 대응할 수 있게 하는데 있었다. 오늘날 경제·환경범죄 수사·기소청은 특수경찰기관과 검찰기관의 두 개의 기능을 모두 가지고 있다. 1994년 노르웨이 당국은 경제·환경범죄 수사·기소청이 부패방지에 대한 국가차원의 기능을 수행해야 한다고 결정하였다. 같은 해에 경제·환경범죄 수사·기소청 내에 부패방지팀이 조직되었다.[333]

경제·환경범죄 수사·기소청은 조직구조가 수평적이다. 청장과 부청장은 행정실장, 언론 및 정보부장, 감사실, 재무관리 전문가와 선임검사들로 이루어진 전문가 그룹의 지원을 받는다.[334]

나. 소속

경제·환경범죄 수사·기소청은 경찰청(Police Directorate) 산하에 설치되었다.[335] Økokrim은 경찰내 6개의 특수 수사기관 중 하나이며 12개의 검찰청(이 중 12개는 지방검찰청이다) 중 하나이다. 특수수사기관으로 경제·환경범죄 수사·기소청은 운영 상황 및 재정사항을 경찰청에 보고한다. 사건에 대해 기소를 하는 경우 경제·환경범죄 수사·기소청장은 검찰총장(the Director General of Public Prosecutions)에게 보고한다.[336] 개별사건과 관련하여서는 검찰총장에게 권한이 있다.

경제·환경범죄 수사·기소청장은 자신의 판단으로 사건에 대한 수사를 개시할 수 있다. 뿐만 아니라 지방경찰청장이나 검사나 감사기관의 요청이나 검찰총장의 명령으로 수사가 개시될 수도 있다. 수석검사들(Chief public prosecutors)은 각각의 특수수사팀의 장이 되어 팀을 이끈다. 이 팀들은 경찰경력을 가진 특수수사관과 상거래 또는 회계 경력을 가진 특수수사관 등 여러 분야의 전문가로 구성된다.[337]

---

333) SSpecialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.127.
334) ØKOKRIM (2005) https://polis.osce.org/file/22660/download?token=hohqrZiK(검색일: 2019. 12.9.)
335) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.128.
336) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.131.
337) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.128.

각 팀들은 특정한 영역에 대한 권한을 가지고 있다. 대부분의 팀들(보조팀 제외)은 자신의 형사사건에서 수사와 기소를 수행한다. 팀은 특수수사관들로 구성되며, 이들 중 일부는 법률가이며, 일부는 경제 및 환경범죄 수사경험을 가진 사람들로 구성된다. 팀장 대부분은 선임(senior) 검사가 이끌며, 경찰검사도 포함된다. 이 팀은 경찰청이나 외국인 범죄 등 사건 조사에 지원도 하고 있다.[338]

다. 기관장 임명 및 선출방법

경제·환경범죄 수사·기소청장은 수석치안관(constable) 또는 경찰청장(politimester) 및 수석검사(førstestatsadvokat)의 지위를 겸하고 있다. 경제·환경범죄 수사·기소청의 직원수는 약 120명이다. 경제·환경범죄 수사·기소청내의 반부패팀은 1994년에 설치되었다. 반부패팀은 수석검사 1명, 경찰기소관 1명, 기업범죄 수사 경력이 있는 특수수사관 2명, 경찰경력이 있는 4명의 수사관 및 관리자 1명으로 구성된다.[339]

라. 관할 범죄

경제·환경범죄 수사·기소청은 경제 및 환경범죄의 수사 및 기소를 위한 중앙기관이다. 이 기관은 특수수사기관이면서 동시에 기소기관이다. 경제·환경범죄 수사·기소청은 전국에서 발생하는 특정 범죄에 대한 관할을 가지고 있으며, 노르웨이 전역의 경제, 환경 및 컴퓨터 범죄 중 주요하고 복잡하며 중대한 사건을 수사하고 기소한다.[340] 경제·환경범죄 수사·기소청이 관할하는 경제범죄는 다음과 같다.[341]

- 중대 피해 사기
- 정부보조금 사기 또는 남용(misuse)
- 회계법(Accounting Act) 위반
- 파산법(Insolvency Act) 위반

---

338) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.130.
339) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.131.
340) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.127.
341) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.128.

- 탈세
- 주식 시장 및 증권거래와 관련된 범죄
- 공정거래법 위반
- 부패, 배임, 횡령
- 자금세탁

또한, 경제·환경범죄 수사·기소청은 특수수사기관과 기소기관으로 기소지침(the Prosecution Instructions) 제35장에 따라 다음과 같은 업무를 수행한다.[342]

- 범죄를 수사 및 기소, 공소유지
- 국내외 법집행 기관 및 검찰청 지원
- 범죄 정보 수집 및 의심스러운 거래 보고서 분석
- 국가 및 감독 당국의 협의체 역할 수행
- 국제협력기구에 참가

경제·환경범죄 수사·기소청의 또 다른 업무 중 하나는 자금세탁 범죄의 의심에 대한 보고서를 받아서 분석하는 것이다. 금융기관(예: 은행, 증권거래회사, 보험회사), 변호사, 부동산중개인, 주에서 공인하고 등록된 공인회계사, NOK 40,000이상(한화 약 260만원, 2019년 12월 16일 환율 기준)의 가치가 있는 물건의 중개인 등은 경제·환경범죄 수사·기소청에 금융거래를 보고할 의무가 있다. 경제·환경범죄 수사·기소청과 그 밖의 경찰은 이 보고서를 수사에 있어서 정보로 사용한다.[343]

마. 권한

경제·환경범죄 수사·기소청은 수사와 기소를 하며 경찰에 어느 정도의 보조를 한다. 노르웨이에서 부패범죄를 수사하고 기소하는 절차는 다른 범죄와 동일하다. 모든 지역 경찰의 권한이 부패범죄수사에 사용될 수 있다. 그러므로 형사소송법에서 규정

342) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.128.
343) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.129.

하는 형사 사건 수사에 관한 모든 일반적인 조항이 적용된다. 기본적으로 법원의 허가를 받아 수사, 체포 및 수색, 압류, 감청, 피고인의 재산 관리, 출국금지, 추적 장치, 함정수사 등 방법이 부패사건의 수사에 사용된다. 그러나 범죄의 중대성에 따라 다양한 수사 방법을 사용할 수 있으며, 이러한 중대성은 형법에 규정된 제재의 정도에 따라 결정된다.[344]

경제·환경범죄 수사·기소청이 기소한 범죄에 대해 2017년까지 유죄율은 84%이며 지난 5년 동안 계속 상승하고 있다. 사건당 조사에 걸리는 시간은 2017년 기준 약 560일이다.[345]

3. 뉴질랜드

뉴질랜드의 중대부정수사처(Serious Fraud Office, SFO)[346]는 1990년 중대부정수사처법에 따라 뇌물과 부패범죄에 대해 수사권을 가지고 있는 기관이다. 게다가 중대부정수사처는 국제 반부패 사안에 있어서 OECD, APEC과 유엔이 운영문제와 관련된 사건과 같은 뉴질랜드의 참여를 위한 지원을 제공한다. 중대부정수사처는 뉴질랜드의 청렴 체계를 강화하기 위한 반부패 활동 프로그램을 개발하기 위한 기관간 협력을 주도한다.[347]

가. 설치경위

뉴질랜드에서 부패와의 전쟁을 위해 가장 힘쓰고 있는 공공기관은 뉴질랜드 경찰과 중대부정수사처(the Serious Fraud Office, SFO)이다. 사기범죄와 관련해서 운영되는 뉴질랜드의 기타 기관은 금융시장국(Financial Markets Authority, FMA), 상공위원회(Commerce Commission), 감사관실(Office of the Auditor General) 그리고 뉴질랜드 감사원(Audit New Zealand)이 있다.[348] SFO는 뇌물수수 및 부패범죄를 포함한 중대

---

344) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, pp.129-130.
345) https://okokrim.custompublish.com/more-support-more-indictments.6116382-411472.html (검색일: 2019.10.6.)
346) https://www.sfo.govt.nz/(검색일: 2019.10.6.)
347) SFO Official Website: https://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2017-12/Serious%20Fraud%20Office.pdf(검색일: 2019.12.9.)

한 금융범죄를 조사하고 기소하는 주요한 법집행기관이다. 화이트칼라 범죄 전담 기관의 존재는 뉴질랜드의 투명성, 청렴성, 공정성과 낮은 부패수준을 위해 필수적이다. 중대부정수사처는 숙련된 팀으로 구성된 53명의 직원들로 이루어져 있으며, 사무소는 오클랜드에 위치하고 있다. 직원 대부분은 범죄의 가능성을 조사하고 침해에 대해 적절하게 기소할 수 있는 금융범죄수사전문가로 구성되어 있다.[349]

나. 소속

뉴질랜드에서는 법집행기관의 개별 사건에 대한 수사 및 기소결정은 정치적인 통제나 지시를 받지 않는다는 것이 헌법상 중요한 원칙이다.[350] 법률에서는 "중대하거나 복잡한 부정이 의심되는 사건을 조사하거나 그러한 사건이나 이 법에서 정하는 범죄와 관련하여 진행하는 절차에 있어서 처장은 법무장관(attorney General)에게 책임을 지지 않으며, 독립하여 수사하여야 한다"고 규정하고 있다.[351]

다. 기관장 임명 및 선출방법

뉴질랜드 공공관리위원회는 기관장의 임명과 관리를 담당하고 있다. 공공관리위원회는 기관장으로 임명된 사람들의 질이 중요하다는 점을 강조한다. 기관장으로 지명된 사람은 처음에 기관의 이해관계와 상충될 수 있는 개인적인 또는 가족의 관계를 밝혀야 한다. 위원회는 기관장 임명권한이 있으므로 임명된 사람에게 흠이 없기를 원할 것이다.[352]

---

348) ARE AUSTRALIA AND NEW ZEALAND CORRUPT?, Chartered Accountants Australia and New Zealand (2005) https://www.charteredaccountantsanz.com/-/media/fc601dd4b0f84ad68ecc5cb61b8f81d4.ashx(검색일: 2019.12.9.)

349) SFO Official Website: https://www.sfo.govt.nz/our-organisation(검색일: 2019.12.9.)

350) Robert Gregory, Governmental Corruption and Social Change in New Zealand: Using Scenarios, 1950-2020, Asian Journal of Political Science, (2006) https://doi.org/10.1080/02185370601063167(검색일: 2019.12.9.)

351) Serious Fraud Office Act 1990(Public Act 1990 No51) art.30.

352) Robert Gregory, Governmental Corruption and Social Change in New Zealand: Using Scenarios, 1950-2020, Asian Journal of Political Science, (2006) https://doi.org/10.1080/02185370601063167(검색일: 2019.12.9.)

라. 관할 범죄

중대부정수사처는 평가 및 정보팀과 수사팀의 두 팀으로 운영된다. 평가 및 정보팀은 최초에 고발사실을 평가하고, 적절한 다른 기관에 이송여부를 판단한다. 이 팀은 또한 외부와 내부 정보를 판단하고 중대부정수사처의 금융범죄 예방전략을 수립한다.[353]

수사팀은 처장이 수사하기로 결정한 중대하거나 복잡한 금융범죄를 수사한다. 여기에는 중대하거나 복잡한 사기사건(중대경제범죄 및 뇌물범죄, 부패범죄)의 수사 및 기소, 사기로 인한 피해자(보통은 투자자임)가 다수인 경우, 관련자들이 신뢰에 있어서 중요한 지위에 있는 경우, 거래행위가 다른 법집행기관들의 정보에 따르면 상당히 법적 또는 재정적인 복잡한 경우, 뇌물과 부패범죄의 고발이 있는 경우 등이 포함된다.[354] 중대부정수사처는 피해자가 다수인 사기사건, 변호사나 회계사와 같이 신뢰하는 지위에 있는 사람들이 관련된 사기사건, 뇌물 수수 및 부패사건, 공정하고 자유로운 금융시장에 관한 뉴질랜드의 명성에 중대한 피해를 줄 수 있는 사건 등을 우선적으로 처리한다.[355]

마. 권한

중대부정수사처는 중대하거나 복잡한 사기사건에 대한 수사권과 기소권을 가진다. 중대부정수사처에는 사기범죄 정보를 수집할 의무는 없지만, 기업환경 내의 상황을 감시할 수 있는 체계를 갖추고 있다.[356]

중대부정수사처는 정보를 수집하고 조사를 개시하고 수사를 시작할지 여부를 결정할 수 있는 필수적인 정보를 확보하는 것은 중요하다. 정보수집권과 수사권은 중요한 권한이다. 이러한 권한을 행사하고 사기범죄를 기소를 하는데 있어서 효과적이라면 강제력은 필수적인 사항이다.[357] 중대부정수사처는 관할 범죄에 대해 고발이나 인지

---

353) SFO Official Website: https://www.sfo.govt.nz/our-organisation(검색일: 2019.12.9.)
354) https://annualreport2018.sfo.govt.nz/our-role-and-people/(검색일: 2019.10.6.)
355) SFO Official Website: https://www.sfo.govt.nz/our-organisation(검색일: 2019.12.9.)
356) ARE AUSTRALIA AND NEW ZEALAND CORRUPT?, Chartered Accountants Australia and New Zealand (2005) https://www.charteredaccountantsanz.com/-/media/fc601dd4b0f84ad68ecc5cb61b8f81d4.ashx(검색일: 2019.12.9.)
357) Robert Gregory, Governmental Corruption and Social Change in New Zealand: Using Scenarios, 1950–2020, Asian Journal of Political Science, (2006) https://doi.org/10.1080/

를 통해서도 수사개시가 가능하다.

4. 스페인

부패·조직범죄 특별검찰청(Prosecution Office Against Corruption and Organized Crime, POCOC)의 검사들은 특정 경제범죄와 공무원이 직무수행중 저지른 범죄에 대한 수사를 하며 그러한 절차에 참여한다. 이러한 범죄는 두 유형 모두 부패현상과 직결되며 불법적인 경제적 이익과 연결된다. 검사는 조직 범죄 집단의 경제활동이나 그러한 범죄활동에서 발생하는 각각의 경제적 수익에 대해서도 수사할 수 있다.[358]

가. 설치경위

1970년대 민주주의가 확립되면서 스페인 사회정치 지형에 테러리즘을 제외한 중요한 문제가 등장했다. 새로운 민주국가는 이전 정치 체제에서는 불가능했던 부패와 같은 현상을 시각화할 수 있는 보다 효율적인 통제 수단을 제공받았다. 이와 같은 새로운 인식과 더불어 1990년대 초 고위 공직자가 연루된 일부 악명 높은 부패 사례가 공개되었다는 사실은 부패에 대한 새로운 형사입법과 반부패특별검찰청(Anti-Corruption Specialized prosecution office) 설치 등 여러 가지 부패방지책을 채택하는 결과를 낳았다. 이에 앞서 스페인에는 불법 마약거래방지 특별검찰청(Special Prosecution Office Against Illegal Drug Trafficking)이 설치돼 새로운 부패방지기관의 모범이 됐다.[359]

전문화된 반부패 사무소는 1995년에 설립되었고, 그 목적은 부패와 관련된 범죄에 대한 수사를 용이하게 하고, 증거 확보의 어려움을 극복하며, 공익이 영향을 받을 때 보다 효율적인 대응을 보장하는 것이었다. 이 언급된 반부패 검사 부서는 "부패와 관련된 경제 범죄 억제를 위한 특별 검사국"으로 알려져 있다. 2007년 10월 9일 검찰조직법 개정은 부패방지 전문 기관에 현재의 틀을 제공했다. 2007년 검찰조직법 개정 결과

02185370601063167(검색일: 2019.12.9.)

358) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, OECD, 2011, p.76.

359) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.77.

특수부에는 부패·조직범죄 특별검찰청(POCOC)이라는 새로운 이름이 붙었다.[360]

부패·조직범죄 특별검찰청은 수석검사, 차장검사, 그리고 주 마드리드의 수도에 위치한 중앙청에 본부를 둔 13명의 검사들로 구성되어 있다. 이와 함께 각 자치단체에는 15명의 위임 검사가 있으며, 부패 및 조직범죄에 대한 검찰국의 권한에 해당하는 업무를 조정하고 운영하는 부패 및 조직범죄에 대한 검찰국장의 제안으로 검찰총장이 임명했다.[361]

나. 소속

부패·조직범죄 특별검찰청 소속 검사와 직원은 모두 법무부에 종속돼 있으며, 이들의 업무를 감독하고 조정하는 권한을 위임받은 사람은 검찰총장이다. 법무부는 부패·조직범죄 특별검찰청의 예산편성과 인사지원 등을 관리한다. 부패·조직범죄 특별검찰청의 예산은 검찰의 일반 예산에 통합되어 있고, 부패·조직범죄 특별검찰청장(Chief Prosecutor)은 경영상의 책임이 없으며, 예산안이나 요청도 상정할 수 있다.[362]

다. 기관장 임명 및 선출방법

부패·조직범죄 특별검찰청은 청장에 의해 운영되며, 청장은 검찰총장의 제청(*검찰총장은 스페인 국왕에 의해 임명 및 면직됨)에 따라 검찰위원회(Prosecutor-General Council)의 협의 후 정부에서 임명한다. 부패·조직범죄 특별검찰청은 검찰청의 다른 기관의 검사장과 같은 권한과 임무를 가지고 있다.[363]

부패·조직범죄 특별검찰청의 직원은 약 100명이며, 이 중 33명은 검사다. 부패·조직범죄 특별검찰청 검사들은 검찰총장의 제청에 따라, 그리고 검찰위원회의 논의를 거쳐 정부가 임명한다. 수습검사들은 대개 경제 범죄와 세금 사기에 대한 교육을 받아야

---

360) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.78.
361) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.78.
362) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.80.
363) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.105.

한다. 그들 대부분은 경제 범죄를 다루는 데 있어 이전의 전문적인 경험을 가지고 있다. 검사는 직무수행에 있어서 매우 심각한 위법행위를 저지르는 경우에만 징계절차를 통해 검찰총장에 의해 해임될 수 있다.[364]

이러한 공석에 대한 정보는 공개되며 자격 요건에 부합하는 모든 검사에게 전달된다. 후보자들에 대한 서류는 검찰 위원회에 검토를 위해 제출되는데, 검찰 위원회는 후보자들을 평가하고 검찰총장에게 최고의 후보자를 제안한다. 검찰총장은 위원회의 의견에 구속되지 않지만, 법무부 장관이 최종 임명제청 대상자의 적합성을 평가할 때는 항상 부패 및 조직범죄에 대한 검찰청 내의 국장과 협의한다.[365]

라. 관할 범죄

1995년 제정되어 2003년과 2007년에 개정된 검찰조직법(The Public Prosecution Organic Statute)에서는 부패·조직범죄 특별검찰청에 다음과 같은 범죄에 대한 수사권한을 부여하고 있다.[366]

- 뇌물죄
- 국고, 사회보장 및 밀수 행위
- 특권정보의 남용이나 부정사용죄
- 공적자금 유용
- 사기 및 가격 조작
- 부당한 영향력을 행사한 행위
- 공무원에 대한 금지된 거래
- 자산 정리
- 돈세탁 및 관련 범죄
- 국제상거래의 부정부패 범죄
- 사적 영역에서의 부패범죄

364) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.105.
365) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.105.
366) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.80.

- 위와 관련된 기타 범죄들

또한 2007년 개정된 조직법 제19조 제4항에 따르면, 부패·조직범죄 특별검찰청은 조직범죄 집단이 관여하는 법적 사업, 거래, 주식 이동, 자산 또는 자본, 자금의 흐름과 해외 자산 등에 대해서도 수사할 권한을 가지고 있다. 또한 이와 관련된 범죄에 대해서도 부패·조직범죄 특별검찰청은 언제나 수사할 수 있다.[367]

마. 권한

현재 부패·조직범죄 특별검찰청은 부패범죄에 대한 수사와 기소를 담당하는 기관이다. 부패·조직범죄 특별검찰청 산하에는 특별수사경찰부도 배속되어 있다. 모든 사건의 수사 및 기소에 있어서 주 검찰청과 법원은 사법당국의 도움을 받아야 한다. 또한 감사, 수상한 거래에 대한 감시 등 이용 가능한 다양한 수단을 통해 금융조사의 수행을 돕는 금융 및 경제기관들이 많이 있다. 수사과정에서 검사의 처분에 대해서는 항고할 수 없다. 그럼에도 불구하고 재판전 조사에서 법원에 증거가 제출된 경우에는 당사자는 증거의 개시, 증거의 진실성 등에 대해 항소할 수 있다.[368]

5. 헝가리

헝가리는 검찰 내부에 부패방지를 전담하는 부서를 설치하여 운영하고 있다. 즉 헝가리에서는 특수사건담당부(Department for Special Cases)와 중앙검찰수사청(Central Investigative Chief Prosecution Office, CICPO)이 부패에 대한 수사 및 기소를 담당한다. 전문가의 견해에 따르면, 부패 사건을 다루는 데 있어서 검찰 제도가 효과적이라고 한다. 이 의견은 특히 최종 형사법원의 유죄판결 중 약 100%가 혐의에 동의한다는 통계 자료에 근거한다. 그럼에도 불구하고 부패범죄를 해결할 제도적 역량은 여전히 제한되어 있고, 비록 중앙검찰수사청의 직원 수가 15명에서 20명으로

---

367) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.80.

368) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.83.

증가했지만, 이 숫자는 여전히 충분하지 않은 것 같다. 전문가의 의견대로라면 특수사건담당부 직원을 더 늘려야 한다.[369]

가. 설치경위

헝가리에서는 부패범죄는 물론 경제적, 조직적 범죄에 대한 단호한 조치와 국제적인 추세에 부응하기 위한 구조 개편을 시행하기 위해, 검찰 조직의 개혁이 있었다. 한편 수사감독을 위한 시스템의 구성만으로는 새로운 형태의 범죄에 대한 조치의 효율성을 보장하기에는 불충분 하였으며, 시장 경제의 기능 보호, 경제범죄에 대한 적절한 기소 및 유럽 연합의 재정적 이익을 보호하기 위해 경제범죄에 대한 수사와 검찰 서비스 내에서 그러한 수사에 대한 감독을 분리해야 하였다. 부패사건은 개혁에 초점이 두드러지게 맞추어 졌다. 2001년 개혁 과정에서 수사감독부가 개편되었고, 특수범죄수사부(Division for Investigation Case)를 검찰청에 신설하였다. 2003년 7월 1일, 특수범죄수사부는 독립조직의 지위를 부여받게 되었다. 한편 경제범죄에 대한 효율적인 수사와 기소를 위해 2001년에 중앙검찰수사청(CICPO)이 설립되었다.[370]

나. 소속

중앙검찰수사청은 2006년에 현재의 형태와 권한을 가진 기관으로 개편되었으며, 그 활동은 검찰총장실 내의 특수 사건 부서에 의해 감독을 받는다. 중앙검찰수사청은 카운티 단위에 분사무소가 설치되어 있다. 2001년에 중앙검찰수사청이 설립됨으로써 검찰 반부패 전문성도 확보되었고, 2006년에는 독립적 지위를 획득하면서 더욱 강화되었다.[371]

비록 중앙검찰수사청의 관할은 명시되어 있지는 않지만(보통은 이 경우 헝가리 전역의 해당 범죄에 대한 관할을 갖는다) 검찰청과 같은 지위가 부여되며, 군(郡) 검찰

369) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.32.
370) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.23.
371) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.25.

청과 같은 방식으로 조직된다.[372]

다. 기관장 임명 및 선출방법

현재, 19명의 검사들과 1명의 수사관이 중앙검찰수사청에서 근무하고 있다. 반부패 전문 검사들을 포함한 모든 검사들은 헝가리 검찰총장에 의해 임명되고 해임된다.[373]

공석은 검찰의 관보에 게재되는 공모경쟁을 통해 채워진다. 검찰총장의 승인 아래 관할 부서에서는 지원자의 자격을 공고한다. 중앙수석검찰청 내에서 직책을 수행하는데 필요한 최소 자격 요건은 다음과 같다.[374]

a) 수석 검사(senior prosecutor)로서

b) 경제범죄를 다룬 경험이 있는 사람

c) 대학원 학위 소지자는 가산점 부여

일반적으로 중앙검찰수사청장은 모든 지원자를 면접하고 검찰총장에게 후보자를 제출한다. 검찰총장회의도 이 제안을 검토해 검찰총장에게 의견을 제출하지만 최종 결정권한은 검찰총장에게만 있다.[375]

부서장도 같은 절차를 거쳐 임명된다. 검찰총장은 의료상의 이유 등 직무수행을 제대로 하지 못하거나, 기본적 복무요건을 이행하지 못하거나(범죄기록 부재, 정당미가입 등), 재산기록사실을 제출하거나 유지하지 못하는 등 다양한 이유로 검사를 해임할 수 있다. 또한 검찰총장은 근무개편의 과정에서 또는 인원감축으로 인해 검사를 해임할 수도 있다. 관리자의 임명은 검찰총장이 언제나 임의로 철회할 수 있다.[376]

---

372) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.23.

373) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, pp.24, 27.

374) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, pp.27-28.

375) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, pp.28.

376) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.28.

라. 관할 범죄

1) 특수범죄수사부

이 부에서는 공판전 단계에서 다음과 같은 범죄의 수사를 담당한다.[377]

- 공공의 정의에 반하는 범죄(형법 제15장 제12절 부패범죄)
- 경제범죄(형법 제17장)
- 검사장 또는 검찰총장에 의해 특수범죄담당부서의 관할로 지정된 모든 범죄

특수범죄수사부는 두 개의 과로 나누어져 있다.

- 경제범죄수사과
- 조직범죄 및 부패범죄 수사과

2) 중앙검찰수사청[378]

중앙검찰수사청은 다음과 같은 범죄에 대한 관할권을 가지고 있다.

- 수사검사나 사법행정과 관련된 평판사가 행한 범죄
- 판사 또는 검찰청 직원이 범한 뇌물죄
- 고위직 경찰, 관세 및 재정공무원, 국가안보 및 교도소와 기관에 근무하는 고위공무원이 행한 범죄(모든 부패범죄를 포함함)

마. 권한

경찰은 검사의 감독 하에 범죄에 대한 수사를 진행한다. 한편 형사소송법 제29조에서 열거된 범죄는 검사만이 수사를 할 수 있다. 형사소송법 제29조에 열거된 범죄들에 대해 검찰총장이 지방수사검찰청에서 수사할 범죄와 중앙검찰수사청에서 수사할 범죄로 구분한다. 그러한 사건을 수사하는 검찰청은 관할 사건에 대해 기소권도 가진다.[379]

---

377) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.22.
378) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.23.
379) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, p.24.

중앙검찰수사청의 부패전담 검사들의 운영과 방법론적인 업무를 규제하는 별도의 규정은 없다. 그들의 책임에는 범죄에 대한 수사개시, 그들이 수집한 정보, 형사소송법에 따라 그들의 권한 내에 있는 사건의 수사, 그리고 수사 결과 그들이 범죄가 발생했다고 신뢰하는 때에는 - 일부 예외를 제외하고는 - 법정에 그러한 사건들을 기소하게 된다. 지방수사검찰청은 중앙검찰수사청과 함께 사건을 수사하고 일반적으로 기소하기도 한다.[380]

6. 네덜란드

네덜란드에는 19개의 지방검찰청이 있고, 일반 범죄에 대한 수사 및 기소는 이 일반 검찰청에서 담당한다. 이와는 별도로 특별히 정도와 발생빈도로 인하여 국가 법질서에 중대한 위협이 되는 범죄나 사안이 복잡하고 전문적인 지식이 필요하여 금융전문가나 조세전문가의 도움이 필요한 범죄 등에 대해서 수사하고 기소하기 위한 기관으로 로테르담에 국립검찰청이 설치되어 운영되고 있다. 이 검찰청은 국립경찰청을 감독하며, 국립경찰청에서 수사를 진행한 관할 범죄에 대한 기소도 하고 있다.[381]

제3절 | 수사권만을 보유한 사례

1. 아일랜드

아일랜드에서 부패방지에 있어서 가장 밀접한 기관은 공무표준위원회(the Standards in Public Office Commission, SIPO)와 가르다경제범죄부(the Garda National Economic Crime Bureau, GNECB)이다. 공무표준위원회는 선거법, 윤리법 및 2015년 로비규제법의 시행을 담당하지만 독립적인 부패방지위원회에 비해 법집행이나 조사

380) ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, pp.25-26.

381) 하재욱, “네덜란드 형사소송법상 피의자의 지위”, 국외훈련검사 연구논문집 제26집, 법무연수원, 2011, 295쪽.

권한이 매우 제한적이다. 가르다경제범죄부의 예산은 약 800만 유로이며, 구성원은 약 87명이다. 하지만 이 기관은 타 부패방지기관과는 달리 훨씬 광범위한 범죄를 담당한다.[382]

가. 설치경위

가르다경제범죄부(전 가르다사기범죄수사부)는 1995년에 설립되었다. 가르다경제범죄부장은 특수범죄수사국(Special Crime Operations, SCO)의 부국장에게 보고한다. 이 부는 전국단위 범죄를 다루며 사기범죄 수사관들에게 가이드를 제공한다. 가르다경제범죄부장은 두 명의 관리관과 부서 내 팀을 운영하는 여러 명의 수사관들의 도움을 받아 부를 운영한다. 부가 직면하고 있는 주요한 과제는 경제범죄를 범한 사람들이 고도의 기술을 사용하며 지속적으로 발전하고 있으며, 복잡한 범죄 및 의혹이 있는 거래 관행이 증가하는 환경에 빠르게 적응해야 한다는 점이다.[383]

나. 소속

가르다경제범죄부(GNECB)는 아일랜드 국가경찰의 특수 부서로 경제범죄를 수사하며 평화의 수호자(Garda Síochána)라고 불린다. 가르다경제범죄부는 가르다특별수사국의 한 부서이며, 기관 내 다른 부서와 함께 사건을 조사한다.[384]

다. 기관장 임명 및 선출방법

가르다경제범죄부장은 인사위원회를 통해 선출되며, 이 인사위원회는 의장과 경찰청의 의장, 경찰안보회의 부의장, 은퇴한 북아일랜드 경찰청(PSNI) 공무원 및 고위

---

382) John Devitt, Submission to the Department of Justice and Equality Review Group consultation on anti-fraud and anti-corruption structures and procedures, Transparency International Ireland, 2019: https://transparency.ie/sites/default/files/19.04.26_ti_ireland_wcc_submission_final.pdf(검색일: 2019.12.9.)

383) Garda National Economic Crime Bureau Official Website: https://www.garda.ie/en/about-us/specialist-units/garda-national-economic-crime-bureau/(검색일: 2019.12.9.)

384) Garda National Economic Crime Bureau Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Garda_National_Economic_Crime_Bureau(검색일: 2019.12.9.)

공무원이 포함된다.[385]

라. 관할 범죄

경제범죄부는 다음 기준에 따른 중대하고 복잡하고 경제범죄를 수사한다; 금전적인 손실, 중요한 국제적 차원의 수사, 광범위한 대중의 관심이 있는 수사, 특수한 지식이 필요한 수사와 법률이나 절차상 복잡한 쟁점이 포함되어 있는 수사. 경제범죄부는 첩보와 금융정보(FININT)를 수집할 수 있는 권한이 있으며, 이러한 정보에는 테러자금, 함정수사를 통한 범죄정보 수집도 포함된다.[386]

경제범죄부의 역할은 다음과 같다.[387]

- 중대하고 복잡한 경제범죄 수사
- 대중의 관심을 받는 금융범죄 수사
- 지역 및 지방 수사관들에 대한 지원
- 사기예방 및 조사에 적극적 역할 수행
- 법률에 의한 모든 외국 뇌물수수 및 부패사건 수사
- 사기관련 정보의 수집

경제범죄부는 각 전문분야를 담당하는 수사과장 또는 조사관들로 구성된 여러 부서로 나뉘어진다.[388]

- 평가과
- 중대경제범죄수사과
- 반부패과(마약, 범죄단체와의 부적절한 연합)
- 자금세탁조사과(MLIU)

---

385) O'Keeffe, Cormac, 15 senior gardaí on panel to be chief superintendent, https://www.irishexaminer.com/ireland/15-senior-gardai-on-panel-to-be-chief-superintendent-454235.html(검색일: 2019.12.9.)

386) Garda National Economic Crime Bureau Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Garda_National_Economic_Crime_Bureau(검색일: 2019.12.9.)

387) Garda National Economic Crime Bureau Official Website: https://www.garda.ie/en/about-us/specialist-units/garda-national-economic-crime-bureau/(검색일: 2019.12.9.)

388) Garda National Economic Crime Bureau Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Garda_National_Economic_Crime_Bureau(검색일: 2019.12.9.)

- 금융정보과(FIU)
- 결제범죄 및 화폐위조 조사과
- 기업범죄수사과

마. 권한

경제범죄부는 단일 수사방식을 취한다. 경제범죄부는 아일랜드 국가경찰의 전문부서로 경제범죄를 수사한다. 이 부서는 가르다특별수사국의 일부이며 기업범죄수사청의 일부로서 기능한다. 경제범죄부는 중대한 금융사기와 부패범죄에 대한 수사권을 가지고 있다. 경제범죄부는 재정전문가 및 법률전문가, 포렌식 전문가를 포함한 특수수사요원들로 구성되어 있다.[389]

2. 라트비아

라트비아의 부패예방투쟁국(Korupcijas novNršanas un apkarošanas birojs, KNAB)은 다목적 반부패기관으로 2002년도에 설립되었다. 부패예방투쟁국은 행정부 제계 내에 속하는 독립기관으로 수사권을 가지고 있다. 부패예방투쟁국은 설립 후 조직적·인적 역량을 강화해 왔으나, 경제위기 이후 예산의 감소가 불가피하였다. 2012년 기준 133명의 직원들이 근무하고 있으며, 이 중 대부분은 수사관이다.[390]

가. 설치경위

라트비아의 반부패 정책은 1995년도에 “부패방지법”을 제정하면서 시작되었다. 1997년에는 16개 주를 대표하는 기관으로 반부패회의가 조직되었으며, 의장은 법무부장관이 맡았다. 독립된 반부패 기관 설립 논의는 계속되어왔는데, 2000년에는 정부 부패예방 프로그램 내에 그러한 내용이 포함되었다. 이 기관은 홍콩 모델을 바탕으로 한 것이었다. 기관은 최초 설계시에 포괄적인 부패방지, 수사 및 교육을 그 기능으로 하였으며, 주로 정치자금의 통제에 초점을 맞추었다. 그러한 기능에 따라서 세 가지

389) Garda National Economic Crime Bureau Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Garda_National_Economic_Crime_Bureau(검색일: 2019.12.9.)
390) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.76.

방식의 설립안이 제시되었는데, 의회가 장을 임명하는 독립적인 기구, 정부에서 장을 임명하는 법무부 산하 기구, 검찰청장이 장을 임명하는 검찰청 산하 기구가 그것이다. 결국 2000년 10월에 부패예방투쟁국 법률안이 성안되었다. 법률안은 2002년 4월에 의회를 통과하였으며, 2002년 5월에 발효되었다.[391]

나. 소속

부패예방투쟁국은 형법, 형사소송법, 수사절차법, 행정구제법, 공공기관분쟁예방법, 정치기관자금법 등의 적용을 받는다. 부패예방투쟁국은 행정부 내에 속하는 독립적인 기관이다.[392]

다. 기관장 임명 및 선출방법

2011년 기준 부패예방투쟁국에는 2명의 부국장과 10명의 부서장 등을 포함하여 약 137명의 직원이 근무하고 있었다. 부패예방국장의 임기는 5년이며 내각이 제청하고 의회에서 임명된다. 제청을 위해 내각에는 선발위원회가 운영된다. 이 선발위원회는 주지사, 헌법수호국 및 보안정책국장, 대법원장, 검찰총장 등이 참여한다. 이 선발위원회에는 국제투명성위원회 라트비아 지부도 옵져버로 참여한다. 2011년 기준 13명이 지원하였으며, 그 이름과 이력은 공개되고 토론에 붙여졌다. 2012년 기준 부패예방국장은 라트비아 의회 의원 100명 중 92명의 찬성표를 받아 임명되었다.[393]

라. 관할 범죄

부패예방투쟁국의 주요 역할은 다음과 같다.[394]

1) 부패방지

- 총리의 승인을 받은 국가 반부패 전략의 이행 및 중기 이행 프로그램의 개발

391) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.76.
392) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.77.
393) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.79-80.
394) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, pp.77-78.

및 조정
- 시민들이 제기한 청원에 대한 접수 및 처리. 대통령, 장관, 내각, 의회 또는 검찰총장의 요청 수행
- 공공기관이 조사한 청원, 문의, 선언, 부패방지관행, 위반 결과에 대한 분석
- 지방 및 국가 공공기관 및 민간 부문의 부패방지 방법론 개발
- 기존 법률 분석과 개정안 제안, 새로운 법률안 작성
- 공무원의 활동 및 공무원의 제한과 관련된 기타 법률행위에 대한 이해상충방지법 적용 통제
- 시민교육, 부패경향 및 법률위반 결과 홍보, 여론 조사 및 분석
- 국제 원조 프로젝트 개발 및 조정, 국제 협력
- 부패 및 범죄예방 위원회의 요청에 따른 부패방지 정보 제공

2) 부패범죄 수사

- 형법과 형사소송법에 따라 공공부패와 관련된 범죄 조사 및 수사
- 관련 공무원에 대항 행정적 제재 부과
- 법률에서는 다른 기관이 부패예방투쟁국의 조사를 지원할 의무가 있음을 규정하고 있음

마. 권한

부패예방투쟁국은 처음에 법무부의 감독 아래 있었지만, 2004년부터는 총리가 직접 감독을 하고 있다. 총리는 불법적인 결정을 취소할 권한이 있지만, 소속공무원이나 국장에게 직접 명령을 내릴 권한은 없다. 부패예방투쟁국은 활동보고서를 6개월 마다 총리와 의회에 제출할 의무가 있다. 이 활동보고서에는 예방활동, 범죄조사, 행정위반사항 등 활동 사항이 담겨있다. 또한 부패예방투쟁국은 매년 국가 반부패프로그램 이행에 관한 보고서를 작성한다.[395]

395) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.82.

3. 체코 공화국

체코 공화국에서는 경찰이 범죄에 대한 수사권을 가지고 있다. 경찰에는 두 개의 특별부가 있으며 특히 부패범죄와 관련하여서는 부패 및 금융범죄 방지 부서(the unit for combation corruption and financial crime, ÚOKFK)가 2003년도에 내무부 산하에 설치되었다. 부패 및 금융범죄방지부서는 외국인 뇌물범죄를 포함하여 부패범죄에 대한 조사에 있어서 전국적인 관할을 가지고 있다. 본사는 프라하에 있으며, 전국에 지사를 두고 있다.[396] 부패 및 금융범죄방지부서는 부패와 유럽연합의 이익 보호 부서와 중대한 경제범죄부서로 나누어져 있다. 예산은 내부무에 편성되어 분배된다. 체코 공화국 내에 부패범죄에 대해 특별한 기소권한을 가진 기관이나 부서는 확인되지 않는다.

4. 벨기에

벨기에의 중앙부패조사청(Office Central pour la Répression de la Corruption, OCRC)[397]은 연방경찰 산하에 1998년에 설립되었다.

중앙부패조사청 모든 부패범죄에 대한 수사권을 가지고 있다. 기소권은 별도로 부여되어 있지 않다.[398]

관할 범죄는 공공 및 민간과 관련된 복잡하고 중대한 범죄 및 기타 범죄로, 관할 범죄에 대한 사법경찰 지원. 공공조달계약 및 공공보조금과 관련된 범죄를 수사하거나 수사를 지원한다. 특수한 문서에 대한 보관과 분석도 함께 수행한다. 다만, 이러한 사항에 대해 검찰청의 요청의 있는 경우에만 업무를 수행한다.[399]

중앙부패조사청은 공공조달계약, 공공보조금, 경제 부분의 세 가지 부서로 구성되어 있으며, 수사관은 약 60여명이다. 관련 법률은 형법(Criminal Code)과 범죄수사법(Code of Criminal Investigation)이다.[400]

---

396) James Gobert, Ana-Maria Pascal, European Developments in Corporate Criminal Liability, Routledge, 2011, 29. Czech Republic.

397) https://www.police.be/5998/fr/a-propos/directions-centrales/office-central-pour-la-repression-de-la-corruption-ocrc-0(검색일: 2019.10.6.)

398) OECD, Specialised anti-corruption institutions: Review of Models, p.98.

399) OECD, Specialised anti-corruption institutions: Review of Models, p.98.

제4절 | 기소권만을 보유한 사례

부패범죄에 대해 특별히 기소권만을 부여한 기관으로는 오스트리아의 연방 부패행위 예방 및 방지청과 경제범죄 및 부패행위를 소추하기 위한 중앙검찰청을 들 수 있다. 각 기관의 구성 및 역할은 다음과 같다.

가. 연방 부패행위 예방 및 방지청(Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung)[401]

연방 부패행위 예방 및 방지청은 부패행위의 예방 및 방지를 위해 설립되었다.

연방 부패행위 예방 및 방지청은 경제범죄와 부패범죄의 기소를 위해 중앙검찰청과 해외 부패방지기구(인터폴, 유럽연합의 관련 기구 및 유럽연합 내 회원국의 수사기구 등)과 긴밀한 협력관계를 유지하는 역할을 담당하고 있다.

연방 부패행위 예방 및 방지청은 3개의 국으로 구성되어 있으며, 제1국은 재원, 지원, 법률 사무를 제2국은 예방, 교육, 국제협력업무를, 제3국은 특수분야를 담당한다. 청장은 헌법재판소장, 행정법원장, 최고재판소장의 청문 후 연방 내무부장관이 임명하며, 임기는 5년이다.

관할 범죄는 다음과 같다.

- 직권남용
- 부정처사 후 뇌물공여
- 뇌물 증수뢰, 뇌물 공여, 증뢰 또는 수뢰의 예비
- 직위를 이용하거나 공직자가 관여한 배임
- 직원을 통한 선물취득
- 공공계약상 불공정 행위
- 공무원 또는 공무수탁자를 통한 선물취득
- 돈세탁

---

400) OECD, Specialised anti-corruption institutions: Review of Models, pp.98-99.
401) https://www.bak.gv.at/102/start.aspx(검색일: 2019.10.6.)

- 형법과 형법의 부수법률에서 처벌되는 행위

나. 경제범죄 및 부패행위를 소추하기 위한 중앙검찰청 (Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption)[402]

경제범죄 및 부패행위를 소추하기 위한 중앙검찰청은 2011년 9월 1일에 대규모 경제 및 부패범죄를 효과적으로 기소하는데 전문성을 갖추기 위해 비엔나 검찰청 본부 내에 설립되었다. 이 청은 경제범죄, 부패 및 관련 조직 범죄의 기소, 이러한 행위들의 기소 및 권한남용에 대한 광범위하고 복잡한 절차를 수행하는 등의 업무를 하고 있다.

관할 범죄는 다음과 같다.

- 500만 유로 이상의 손해액이 발생한 금융범죄
- 사기, 파산채무 관련 범죄
- 형법 제304조에서 제309조 사이의 부패범죄 등

제5절 | 기타 권한이 부여된 사례

1. 폴란드

폴란드에서는 2006년부터 중앙부패방지국(Centralne Biuro Antykorupcyjne, CBA)을 설립하여 운영하고 있다. 중앙부패방지국은 다양한 기능을 수행하는 반부패기구로 범죄에 대한 수사와 예방, 공공교육을 하고 있다. 그들은 업무를 총리에게 보고한다. 중앙부패방지국에는 779명의 직원이 근무하고 있으며 그들의 주요 업무는 부패범죄에 대한 수사에 초점이 맞추어져 있다.[403]

---

402) https://www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente_und_recht/gerichtsorganisation_der_justiz/3/Seite.2310010.html(검색일: 2019.10.6.)

403) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.87.

가. 설치경위

중앙부패방지국의 임무는 소득신고감시, 부패수사, 폴란드 부패 연구 수행, 부패에 대한 대중 교육 등을 포함하여 부패를 방지하는 것이다. 주로 공공 및 지방정부기관을 중심으로 공공 및 경제 생활의 부패에 초점을 맞추고 있다. 또 중앙부패방지국은 폴란드의 경제적 이익에 반한다고 간주되는 활동들과 전쟁을 벌이고 있다.[404]

나. 소속

중앙부패방지국은 중앙정부 행정기관으로 국장은 총리의 감독을 받는다. 총리 또는 총리가 지명한 각료회의의 위원은 중앙부패방지국의 업무에 대한 지침을 제공하고 매년 업무 계획 승인을 통해 그 업무를 조정한다.[405]

중앙부패방지국의 구조는 총리의 정책에 의해 결정된다. 그 구조는 일반적으로 행정부서와 수사부서, 보안부서, 기획부서, 분석부서, 기술부서, 법률부서, 재정부서, 인사 및 교육부서, 통제부서, 감사부서, 국장실로 나누어진다.

다. 기관장 임명 및 선출방법

중앙부패방지국장은 특별서비스 위원회와 의회의 특별서비스 위원회, 대통령의 동의를 받아 총리에 의해 임명되고 소환될 수 있다. 임기는 4년이며, 1회에 한하여 연장가능하다.

중앙부패방지국법 제50조는 직원 채용에 대해 규정하고 있다. 채용절차관련 규정은 총리에 의해 결정된다. 중앙부패방지국 직원에 대해서는 3년의 수습기간이 적용되며(제53조), 이 기간은 연장되거나 단축될 수 있다. 수습직원은 6개월마다 평가를 받으며, 상임직원의 경우에는 2년마다 평가를 받는다. 이 법에는 강등, 정직 또는 해고 관련 규정도 두고 있다. 부패방지국 직원과 관련하여서는 몇 가지 제한 사항이 있다. 즉 부패방지국장이나 소속 직원은 정당에 가입할 수 없으며, 정당활동을 할

---

404) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.87.
405) ACT of June 2006 ON THE CENTRAL ANTI-CORRUPTION BUREAU Art. 5.(https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/ACT_on_the_CBA_October_2016.pdf, 검색일: 2019.10.6.)

수 없다. 또한 노동조합가입도 금지된다.

라. 관할 범죄

중앙부패방지국의 수사는 주로 지방정부와 관련이 있고, 부수적으로는 경제분야, 사법기관, 법무 및 보건과 관련이 있다. 중앙부패방지국은 2011년 기준 256개의 운용사례를 만들었다. 2011년까지 수행된 사건은 총 511개이다. 진행된 사건 중 75건은 검사에게 이송되었다. 중앙부패방지국은 이전에 중단되었던 사건 중 7건을 재수사하였다.[406]

마. 권한

중앙부패방지국법 제11조에 따르면 수상에게 중앙부패방지국의 조직과 활동에 관한 지침을 정하도록 규정하고 있다. 비록 수상이 지침을 정하도록 규정하고 있지만, 제11조에서는 중앙부패방지국의 자체 규정을 통해 국장이 그 활동범위를 내부적으로 규율할 수 있도록 하고 있다.[407] 중앙부패방지국은 다기능 반부패기구로 수사, 예방, 부패방지교육 등의 업무를 수행한다. 대부분의 사안에서 기소는 균형을 유지하기 위해 다른 기관에 부여된다. 중앙부패방지국의 법적인 기반은 2006년에 제정된 법률에 기인한다.

중앙부패방지국의 4개 부분의 활동을 하고 있다.[408]

1) 운영 및 수사활동

여기에는 공공 기관과 지방 정부의 활동, 법무부, 정당의 자금 조달 및 재정 의무에 대한 범죄의 예방과 감지가 포함된다. 범죄 수사 기간 동안 중앙부패방지국은 감청, 함정수사, 기술 감시 등 특수 수사 기법을 사용할 수 있는 권리를 포함한 경찰 권한을 가지고 있다.

---

406) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, p.89.
407) ACT of June 2006 ON THE CENTRAL ANTI-CORRUPTION BUREAU Art. 11.(https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/ACT_on_the_CBA_October_2016.pdf, 검색일: 2019.10.6.)
408) 이하는 Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, pp.87-88.

2) 통제활동

이는 “공공적인 기능을 수행하는 사람에 의한 사업활동 수행에 관한 신고서나 진술서”의 검증은 물론, 특히 민영화·기업화, 재무제정의 범위 내에서 발행·달성된 결정의 범위 내에서 법을 어기는 행위를 적발·퇴진하는 행위를 포함한다.

3) 분석활동

여기에는 중앙부패방지국의 권한 범위 내에 있는 활동에 관한 분석의 수행과 더불어 상기 사항에 관한 정보를 폴란드 공화국, 대통령 및 총리 의회에 제출하는 것이 포함된다. 이는 총리의 결정에 따라 총리실(the Chancellery of the Prime Minister, KPRM)에서 관할하는 ‘반부패 방패’ 안에서 중앙부패방지국의 활동을 포함한다. 이 ‘방패’의 주된 목표는 주요 기업의 민영화와 공공조달의 비리를 방지하는 것이다. 반부패 방패의 범위 내 활동은 총리실장의 조정으로 이뤄진다.

4) 교육을 포함한 부패방지 활동

중앙부패방지국은 부패방지교육포털(www.antykorupcja.gov.pl, www.antykorupcja.edu.pl.)을 통해 일반적인 부패사례와 부패를 방지하기 위한 활동과 생활태도 등에 대한 정보를 제공한다.

2. 호주

호주의 모든 주에는 다른 부패방지기관과 함께 운영되는 부패방지위원회(anti-corruption commission)가 있다. 이 부패방지위원회는 공공영역과 정부의 부패와 위법행위를 조사하고 공표할 수 있는 광범위한 권한과 관할권을 가지고 있다. 그들은 기존 기관에서 발견하지 못한 퀸즈랜드 지방 정부의 선거에서의 부패행위와 NSW의 채굴비용 분배 및 정치기금 조성범죄를 포함한 체계상 부패범죄와 위법행위를 발견하기도 하였다.[409]

---

409) Hannah Aulby, The case for a federal corruption watchdog, The Australia Institute, 2017: https://www.tai.org.au/sites/default/files/P380%20Case%20for%20a%20federal%20ICAC%20%281%29.pdf(검색일: 2019.12.9.)

가. 설치경위

호주는 각 주마다 부패방지기관들을 가지고 있다. 즉 뉴사우스웨일즈의 독립 부패방지위원회(Independent Commission Against Corruption, 1988, "ICAC"), 퀸즈랜드의 범죄 및 부패 위원회(Crime & Corruption Commission, 1991, "CCC"), WA의 부패 및 범죄 위원회(Corruption & Crime Commission, 1992, "CCC"), 타스매니아의 청렴위원회(Integrity Commission, 2010, "IC"), 빅토리아의 반부패위원회에 기반한 독립회의(Victorian Independent Broad-based Anti-corruption Commission, 2012, "BAC")와 남호주의 부패방지독립위원회(South Australian Independent Commissioner Against Corruption, 2012)[410]등이 그것이다.[411]

뉴사우스웨일즈 독립 부패방지위원회는 1989년 3월부터 운영되었다. 이 위원회는 뉴사우스웨일즈의 공공영역 부패를 최소화하기 위해 의회가 제정한 법에 의해 설치되었다. 1980년대에 뉴사우스웨일즈에서는 공공 행정의 청렴성에 대한 우려가 점점 커지고 있었다. 이는 치안법원장, 내각 장관 및 여러 고위공무원에 대한 유죄판결과 징역형 선고를 포함한 몇몇 사건들이 발생한 데 그 원인이 있었다. 1988년에 설립된 정부는 부패방지위원회를 설치하는 법률을 도입하였다.[412]

주 정부와 마찬가지로 호주 정부는 청렴성 확보를 위해 광범위한 영역의 수사권을 갖는 하나의 기관 대신 여러 개의 기관을 두는 접근 방식을 채택하였다. 대신에 2006년에 연방정부는 법집행청렴위원회(Australian Commission for Law Enforcement Integrity, ACLEI)를 설립하여 반부패 역량을 강화하였으며, 현재 연방경찰(Australian Federal Police, AFP), 범죄위원회(Australian Crime Commission), 호주 국경수비대 등을 통해 감시를 하고 있다. 2014년에는 공적 영역과 사적 영역에서의 국가차원의 부패에 대응하기 위해 AFP 사기 및 반부패 센터(AFP Fraud & Anti-Corruption

410) https://icac.sa.gov.au/(검색일: 2019.12.12.)

411) A Federal Anti-Corruption Agency for Australia? Griffith University, Transparency International Australia, 2017: https://www.accountabilityrt.org/wp-content/uploads/2017/03/Griffith-University-National-Integrity-2017-Discussion-Paper-A-Federal-Anti-Corruption-Agency-for-Australia-March-2017.pdf(검색일: 2019.12.9.)

412) Angela Gorta, The NSW independent commission against corruption's experience in minimising corruption, Asian Journal of Political Science, 2003: https://doi.org/10.1080/02185370308434216(검색일: 2019.12.9.)

Centre)를 설립하였다.[413]

법집행청렴위원회의(ACLEI) 설립목적은 법집행기관의 부패를 조사하고 수사하며, 방지하는데 있다.[414] 위원회의 권고사항은 경찰과 법집행기관으로 한정되는 관할권의 범위를 넘어서면 시행되지 않는다. 법집행위원회법상 부패행위는 주 반부패위원회에서의 그것보다 넓지 않으며, 적용 대상도 위원회 구성원 또는 법집행위원회 또는 법집행기관으로 한정된다.[415]

또 2004년에는 공공 부문의 청렴도를 높이고 서부 호주의 공공부문에서 부정행위를 감소시키기 위해 서부호주부패 및 범죄위원회(Western Australian Corruption & Crime Commission, WA CCC)가 설립되었다. 위원회는 서부호주의 공공부문에서의 중대한 비위행위와 재검토가 필요한 서부호주 경찰의 행위 등을 탐지하고 조사하며, 공개한다. 위원회는 또한 필요한 경우 조직범죄를 수사하는 서부호주 경찰을 보조한다.[416]

나. 소속

호주에는 연방 공공 부문의 감사 및 조사와 관련하여 여러 개의 기관이 있지만, 연방 정부 기관과 공공부문에서의 부패행위를 수사하거나 공개할 수 있는 국가기관은 없다. 현 체제 하에서 호주의 공공부문과 정부를 조사할 수 있는 권한을 가진 기관은 ACLEI, 연방 옴부즈만, 호주 연방경찰(the Australian Federal Police, AFP), 감사원(the Auditor General), 호주 범죄위원회(the Australian Crime Commission, ACC), 호주 공무위원회(the Australian Public Service Commission, APSC)와 의회지출독립감사청(the Independent Parliamentary Expenses Authority, IPEA) 등이다.[417]

---

413) A Federal Anti-Corruption Agency for Australia? Griffith University, Transparency International Australia, 2017: https://www.accountabilityrt.org/wp-content/uploads/2017/03/Griffith-University-National-Integrity-2017-Discussion-Paper-A-Federal-Anti-Corruption-Agency-for-Australia-March-2017.pdf(검색일: 2019.12.9.)

414) Hannah Aulby, The case for a federal corruption watchdog, The Australia Institute, 2017, p.6.: https://www.tai.org.au/sites/default/files/P380%20Case%20for%20a%20federal%20ICAC%20%281%29.pdf(검색일: 2019.12.9.)

415) Hannah Aulby, The case for a federal corruption watchdog, The Australia Institute, 2017, p.6.: https://www.tai.org.au/sites/default/files/P380%20Case%20for%20a%20federal%20ICAC%20%281%29.pdf(검색일: 2019.12.9.)

416) Western Australia Corruption and Crime Commission Offical Website: https://www.ccc.wa.gov.au/(검색일: 2019.12.9.)

417) Hannah Aulby, The case for a federal corruption watchdog, The Australia Institute (2017),

한편 독립부패방지위원회(the Independent Commission Against Corruption, ICAC)는 정부로부터 독립하여 운영된다. 그 의미는 어떠한 정치인이나 정당, 심지어 정부도 독립부패방지위원회의 운영이나 조사결과에 직접 관여할 수 없다는 점을 뜻한다. 국가의 지원을 받는 다른 기관과는 달리 독립부패방지위원회는 국가 부서에 대해 책임을 지지 않는다.[418]

또한 빅토리아의 반부패위원회에 기반한 독립회의는 정부로부터 독립되어 있지만 의회에 보고할 책임을 진다.[419]

다. 기관장 임명 및 선출방법

ICAC의 직원은 약 120명이고, 위원장의 임기는 5년이며, 연임되지 않는다.[420] ICAC 위원장은 의회에 속해 있는 독립한 공무원이다.[421]

라. 관할 범죄

ACLEI는 다음과 같은 고위험 법집행 기관의 부패행위를 조사하고, 중단할 수 있는 권한을 가지고 있다.[422]

- 호주정보위원회(the Australian Criminal Intelligence Commission)
- 호주연방경찰(the Australian Federal Police)
- 호주거래 보고 및 분석 센터(the Australian Transaction Reports and Analysis

---

p.5(https://www.tai.org.au/sites/default/files/P380%20Case%20for%20a%20federal%20ICAC%20%281%29.pdf(검색일: 2019.12.10.)

418) Angela Gorta, The NSW independent commission against corruption's experience in minimising corruption, Asian Journal of Political Science, 2003: https://doi.org/10.1080/02185370308434216(검색일: 2019.12.9.)

419) Victorian Independent Broad-based Anti-corruption Commission Official Website: https://www.ibac.vic.gov.au/about-us(검색일: 2019.12.9.)

420) Angela Gorta, The NSW independent commission against corruption's experience in minimising corruption, Asian Journal of Political Science, 2003: https://doi.org/10.1080/02185370308434216(검색일: 2019.12.9.)

421) Victorian Independent Broad-based Anti-corruption Commission Official Website: https://www.ibac.vic.gov.au/about-us(검색일: 2019.12.9.)

422) Australian Commission for Law Enforcement Integrity Official Website Brochure: https://aclei.govcms.gov.au/sites/default/files/19529_aclei_law_enforcement_brochure.pdf?v=1565226930(검색일: 2019.12.9.)

Centre, AUSTRAC)

- 농무부(the Department of Agriculture)의 일부 부서
- 내무부(the Department of Home Affairs)
- 법집행청렴위원회법(the Law Enforcement Integrity Commissioner Act 2006)에 규정된 기타 호주 정부기관

아래에서 제시하는 부패행위 유형은 ICAC에서 발췌한 것으로 퀸즈랜드 CCC와 빅토리아 IBA도 이와 유사하다[423]:

- 공무원의 불법행위 (배임, 직위 사칭, 직무유기, 권한남용, 권한악용, 강요 등 포함)
- 뇌물
- 협박
- 비밀위원회 개최 또는 제공
- 사기
- 절도
- 사법왜곡
- 횡령
- 선거에서의 뇌물
- 선거에서 불법 자금 모금
- 선거에서의 사기
- 향응 제공 등

누구든지(공무원이나 비공무원 포함) 대중의 신뢰를 저하시키거나 저하시킬 수 있고 다음 사항들이 포함되는 행위를 한 때에는 이를 부패행위라고 한다.

a) 입찰 공모

423) Hannah Aulby, The case for a federal corruption watchdog, The Australia Institute (2017) https://www.tai.org.au/sites/default/files/P380%20Case%20for%20a%20federal%20ICAC%20%281%29.pdf(검색일: 2019.12.9.)

b) 건강 및 안전 또는 환경을 보호하기 위해 제정된 법률 또는 자원의 관리 및 그 상업적 이용을 용이하게 하도록 제정된 법률에서의 허가 또는 기타 관계 기관에 대한 신청과 관련된 사기
c) 사익을 위한 공공자금의 지급 또는 사익을 위한 공공 자산의 처분을 부당하게 돕거나 부당하게 이익을 얻는 행위
d) 공공 수입 사기
e) 부당하게 공무원에 임용되거나 임명을 받거나 직을 유지하는 행위

마. 권한

법에서는 ACLEI의 목적을 법집행기관의 부패를 탐지하고 조사하고 예방하는 것이라고 규정하고 있다. ACLEI는 다음과 같은 권한을 갖는다.[424]

- 정보수집을 위한 심문
- 정보 문서 또는 물건을 작성하기 위한 통지
- 청렴도 심사
- 통신차단 및 정보접근
- 전자 및 물리적 감시
- 운영 통제
- 수색 영장 신청
- 금융거래 기록 조사

뉴사우스웨일스 ICAC와 퀸즈랜드의 CCC를 포함한 주에 설치된 반부패 위원회들은 강력한 공청회 개최, 증거수집 및 증인 소환, 감시장치 사용 등을 포함한 강력한 조사권(investigation power)을 가지고 있다.[425]

---

424) Australian Commission for Law Enforcement Integrity Official Website Brochure: https://aclei.govcms.gov.au/sites/default/files/19529_aclei_law_enforcement_brochure.pdf?v=1565226930(검색일: 2019.12.9.)
425) Hannah Aulby, The case for a federal corruption watchdog, The Australia Institute, 2017: https://www.tai.org.au/sites/default/files/P380%20Case%20for%20a%20federal%20ICAC%20%281%29.pdf(검색일: 2019.12.9.)

또한, IBAC는 공공부문의 부패와 경찰의 위법행위를 효과적으로 수사할 수 있는 권한을 가지고 있다. IBAC는 중대하거나 체계적인 부패행위와 위법행위 혐의에 대한 수사의 우선권을 가지고 있다. 수사결과 그들은 다음과 같은 처분을 할 수 있다.[426]

- 형사절차를 개시하거나 검찰에 사건 이송
- 부패방지를 위한 권고
- 보고서 및 예방자료 발간

제6절 | 시사점

OECD 국가 내에서 부패범죄에 대한 수사 및 기소를 담당하는 별도의 기관을 설치한 사례를 찾는 것은 어렵지 않았다. 다만 일부 국가의 경우 정보가 제한되어 있었고, 또 공개되어 있다고 하더라도 각 나라의 언어로 작성되어 내용을 파악하기 힘든 경우도 많았다. 본 장에서는 이러한 어려움으로 인하여 조사에 한계가 있어서 자료 접근이 가능한 일부국가로 조사범위를 한정하였다. 다만 미국, 일본, 독일 등은 간행된 자료가 많으므로 특별히 조사에서 제외하였다.

조사결과 영국의 중대부정수사처, 노르웨이의 경제·환경범죄 수사·기소청, 뉴질랜드의 중대부정수사처, 스페인의 부패 및 조직범죄 검찰청, 헝가리의 중앙검찰수사청, 네덜란드의 국립검찰청이 OECD국가 내에서 부패범죄에 대한 수사 및 기소권을 동시에 가지는 기관을 설치하여 운영하고 있으며, OECD국가 외에서는 루마니아의 국립반부패국이 이러한 성격의 기관을 두고 있었다.

OECD 내에서 수사권만을 보유한 반부패기관으로는 아일랜드의 가르다경제범죄부, 체코공화국의 부패 및 금융범죄 방지부서, 벨기에의 중앙부패조사청 등을 들 수 있다.

기소권만을 보유한 반부패기관으로는 오스트리아의 연방 부패행위 예방 및 방지청, 경제범죄 및 부패행위를 소추하기 위한 중앙검찰청이 있었다.

---

426) Victorian Independent Broad-based Anti-corruption Commission Official Website: https://www.ibac.vic.gov.au/about-us(검색일: 2019.12.9.)

마지막으로 부패범죄에 대한 수사 뿐만 아니라 예방 및 교육기능을 포함한 다기능을 수행하는 반부패기관으로는 폴란드의 중앙부패방지국, 호주 뉴사우스웨일즈의 독립부패방지위원회 등이 있었다.

기관의 소속을 기준으로 분류하면 법무부 산하에 설치된 경우는 영국의 중대부정수사처, 뉴질랜드의 중대부정수사처, 네덜란드의 국립검찰청 등이 있었으며, 경찰청 산하에 설치된 경우는 노르웨이의 경제·환경범죄 수사·기소청, 아일랜드의 가르다경제범죄부, 체코 공화국의 금융범죄방지부서, 벨기에의 중앙부패조사청이 있었다.

검찰청 산하에 설치된 경우는 스페인의 부패 및 조직범죄 검찰청, 헝가리의 중앙검찰수사청, 루마니아의 국립반부패국, 오스트리아의 연방 부패행위 예방 및 방지청, 같은 국가의 경제범죄 및 부패행위를 소추하기 위한 중앙검찰청이 있었다.

그 밖에 총리산하에 설치된 기관으로는 폴란드의 중앙부패방지국이 있으며, 호주의 독립부패방지위원회는 정부로부터 독립하여 운영되고 있었다.

기관의 자율성과 관련하여 임명권자가 누구인가는 중요한 쟁점으로 작용할 수 있다. OECD에서 발간한 보고서에 따르면 각 국가의 반부패 기구의 장은 다음과 같이 임명된다고 한다. 즉 의회에서 임명(라트비아), 대통령이 의회에 지명하고 의회의 동의에 따라 대통령이 임명(리투아니아), 대통령과 특별위원회 및 의회 내 위원회의 동의에 따라 총리가 임명(폴란드), 특별위원회에 의해 후보자 명단을 작성한 후 대통령의 제안에 따라 의회에서 선출(인도네시아), 공개채용절차 및 특별위원회의 지명에 따라 특별위원장이 임명(슬로베니아), 장관과 관련 단체의 의견에 따라 검찰총장이 임명(크로아티아), 대통령의 의견에 따라 지명 후 임명(아제르바이잔), 법무부장관과 법관협의회의 제안을 받아 대통령이 임명(루마니아)되는 방식을 취하는 등 나라마다 각기 다른 형태의 추천과 임명 방식을 취하고 있다.[427]

이와 같은 OECD 내 국가들의 반부패범죄 수사기관 운영사례를 종합하여 살펴보면 다음과 같이 결론을 내릴 수 있다.

첫째, 수사권과 기소권이 결합된 형태가 비교적 다수를 차지하고, 오히려 수사권 또는 기소권 만을 가진 기관은 찾아보기 힘들다는 점이다. 기관의 설립목적이나 경위를 살펴보아도 부패방지의 전문성과 효율성을 확보하기 위해서 다른 기관과의 협조

427) Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models: Second Edition, pp.29-30.

하에 수사와 기소를 동시에 진행하는 여러 사례를 찾아볼 수 있었다.

둘째, 기관의 소속이 어디에 있건 그 권한을 행사하고 부패범죄를 조사함에 있어서 상위기관을 포함한 외부기관으로부터 독립성이 보장된다는 점이다. 독립성은 기관장의 임기를 보장하여 준다거나 특정한 사건에 대한 개입을 법률에서 미리 차단함으로써 보장되는 경우도 있었고, 독립하여 사건을 조사한다는 규정을 법률에서 직접 두는 경우도 있었다.

셋째, 검찰 산하에 기관을 두는 경우에는 경찰의 부패행위 또는 위법행위에 대한 감시를 그 목적으로 하는 국가도 있었다. 즉 기관간의 부패행위를 방지하고 서로 간에 견제를 위한 목적으로 반부패기관이 설치된 사례도 발견할 수 있었다.

넷째, 특정한 사람 즉 판사, 경찰, 검찰 등 법집행기관 공무원을 포함한 고위공무원을 대상으로 하는 범죄를 관할하는 경우나 범죄를 한정하여 두는 경우 등 인적인 제한이나 대상 사건에 있어서 제한을 두는 경우가 다수를 차지하고 있었다.

우리나라는 지난 23년간의 끝없는 논쟁 끝에 공수처 법률이 국회의 문턱을 넘게 되었다. 이러한 외국의 사례와 국제기준은 기관의 소속문제, 독립성 확보를 위한 노력, 부패방지 및 견제라는 목적에 맞는 권한 부여 등 기관 설립 후 제기될 수 있는 실질적인 문제에 대해 참고자료가 될 수 있을 것으로 보인다.

검찰개혁론의 귀결이자 미래로서의 공수처: 한국적 맥락과 비교법적 의미

문 준 영

제6장

검찰개혁론의 귀결이자 미래로서의 공수처: 한국적 맥락과 비교법적 의미

제1절 | 서론

공수처 설치는 우리나라에서 그동안 진행된 검찰개혁론의 한 귀결이다. 그동안 나온 공수처[428] 관련 법안들에서 상정된 공수처는 적어도 그 소속·조직·기능의 측면에서 비교법적으로 유례를 찾기 어렵지만, 그 이유와 배경은 민주화 이후 전개된 검찰개혁론과 결부시킬 때 비로소 이해될 수 있다. 공수처 도입을 둘러싼 논의 과정에서 세 가지 인식과 주장이 합류하였다. 고위공직자 비리 수사와 기소를 담당하는 독립조사기구 설치론, 특별검사제도 도입론과 실제 특검 시행 경험에 기초한 사안별 특검제 한계론, 그리고 검찰권의 분산을 통한 견제와 균형을 강조하는 최근 검찰개혁론의 흐름이 그것이다.

지난 10여 년간 검찰개혁 논의를 통해 공수처는 막강한 검찰권을 견제하는 유력한 수단이자 최우선 과제라는 위상을 획득하였고, 공수처 도입 찬반을 둘러싸고 치열한 논쟁이 전개되었다. 그러나 본 장의 목적은 기존의 찬반논쟁을 가담하는 데 있지 않다. 공수처 출범을 앞둔 상황에서 다시 찬반 논거를 하나하나 따지며 논쟁을 반복하는 것은 큰 의미가 없을지 모른다. 본 장에서는 그동안의 검찰개혁과 공수처를 둘러싼 논의를 짚어보고(제2절), 이 시점에서 공수처의 의의와 위상을 되새겨 보고 공수처의 온전한 책무 수행을 위해 점검해볼 점은 없는지 검토하고, 공수처 설치가 현재 및 앞으로의 검찰개혁과 관련하여 어떤 의미와 효과가 있는지 생각해보려 한다(제3절).

한편, 공수처를 둘러싼 논쟁에서 외국의 반부패기구 사례들이 찬반의 논거로 거론

428) 법안들에서 여러 가지 명칭이 쓰이고 있으나 편의상 '공수처'로 통칭하기로 한다.

되어왔는데, 본 장에서는 공수처와 검찰개혁의 관계라는 점에 주목하여 해외 사례의 시사점을 음미해보려고 한다. 사실 한국적 문제 상황의 고유함과 공수처 제도의 특징을 고려하면, 해외 사례들과 공수처를 비교하는 것은 제한적 의미만 가질 수도 있다. 그러나 해외 여러 나라에서 기존의 법집행기관과 별도의 반부패기구가 신설되었던 이유도 따지고 보면 기존의 법집행기관이 제 역할을 하지 못하고 있으며 그러한 기능부전, 무능력 또는 기성 제도에 대한 강한 불신을 만들어내는 구조적인 문제가 존재한다고 판단했기 때문이라 할 것이다. 따라서 부패척결을 위한 특단의 처방은 자연스럽게 기성의 기구·제도에 대한 개혁을 수반하거나 추동하게 된다고 말할 수 있다. 이러한 맥락에서 보면 한국의 상황도 결코 예외적이지 않다. 반부패기구와 검찰의 관계, 향후의 검찰개혁 이슈를 생각하면, 역설적으로 공수처에 반대되는 해외 사례들, 즉 검찰조직 내 반부패전담기구 형태 또는 검찰과 연계된 형태가 발견되는 유럽과 대만의 사례에서 중요한 시사를 얻을 수 있을 것이다(제4절).

제2절 | 검찰개혁과 공수처 도입론의 전개

1. 민주화 이후 검찰개혁론의 전개

가. 검찰중립화론과 검찰개혁

해방 후 검찰제도 개편과정은 정치적으로 종속된 강력한 중앙집권적 조직의 존속으로 귀결되었다. 이 시기 검찰제도 개편논의는, 제국 일본의 검찰제도를 물려받은 검찰 내부의 관점과 지향이 검찰개혁론 및 정치권력의 이해관계와 갈등·타협하는 가운데 전개되었다. 그러나 검찰개혁을 비롯한 사법제도 전반의 민주적 개혁을 추진할 수 있는 주체, 개혁의 청사진, 정치적 환경이 결핍된 가운데 해방 후 검찰제도 개편과정은, 수사절차상 영장주의의 도입이란 성과를 제외하고는 구일본의 검찰사법적 형사사법시스템을 구동하는 엔진을 근본적으로 뜯어고치지는 못하였다. 해방 후 한국 검찰은 그 조직체계, 의식, 관행의 모든 면에서 과거 일본 검찰이 추구하고 획득한 것을

거의 온전히 계승하였다. 검찰의 직접수사기관화 및 검찰 중심의 일원적·상명하복적 수사체제 확립에 대한 검찰의 부단한 의욕과 실천, 검찰총장의 범죄 수사 최고사령관으로서의 위상 획득, 검찰총장으로의 권력집중, 검사동일체 원칙의 조직 이데올로기로의 변질, 검찰관료의 사법행정 장악과 정치적 관료 권력으로의 성장, 사상검찰(공안검찰)이 중심이 된 치안유지·사회통제 중심적 검찰권 운용 등 일본적 검찰의 운동방향은 출발기 한국 검찰에 깊이 각인되어 있었다. 이승만 정부, 군사정부 하에서 굴곡을 겪기는 하지만, 검찰은 수사지휘체계 강화, 검사수사의 적극화, 검찰업무의 전방위화, 대검찰청 수사기구의 강화, 법무부의 검찰화를 지속해서 추구하였다. 그러나 이러한 흐름은 어디까지나 정부의 강력한 통제하에 있으면서 다른 기관에 대해 검찰이 가지는 상대적인 우위를 표현하고 있었을 뿐이었다.[429]

해방 후 법원·검찰제도 개편과정 이래 검찰개혁은 줄곧 사법개혁의 핵심적 의제였다. 4·19 이후 제2공화국 시대에 이승만 정권하에서 드러난 사법부와 검찰의 정치적 종속 문제를 해결하기 위해 검사인사제도의 개선, 검·경 수사권 조정을 포함한 개혁이 추진되었으나 5·16 군사쿠데타로 무산되었다. 한국의 형사사법체계는 범죄 증가와 사건부담에 대처하기 위한 통제와 효율성을 강조하는 방식으로 법제와 기구를 정비하여왔다. 정부의 검찰에 대한 통제력 확보, 대검찰청으로의 권한집중, 검찰 내 수사기구의 비대화, 법무부의 검찰화는 그러한 경향이 반영된 결과였다. 1987년 민주화 이후 사법개혁, 검찰개혁 요구가 터져 나오고 개혁의 핵심 의제와 목표가 형사사법제도 및 그에 지배적 영향력을 행사하는 검찰에 대한 총체적인 개혁으로 설정된 것은 필연적이었다.

검찰개혁을 집권공약으로 내걸었던 김대중 정부와 노무현 정부 시대에 일부 가시적인 변화가 있었다. 특히 김대중 정부 시대에는 검찰개혁에 대한 국민적 기대가 컸으나 정권과 검찰이 검찰개혁 이슈를 미온적으로 다루었고,[430] 여기에 옷 로비 의혹 사건

429) 해방 후 검찰제도의 전개에 관해서는 문준영, 법원과 검찰의 탄생, 역사비평사, 2010, 제3부.

430) 김대중 정부하에서 1999년 5월 7일 대통령 직속 자문기구로서 사법개혁추진위원회가 출범하여 같은 해 12월 말까지 사법개혁안에 대한 논의를 진행하였고, 2000년 5월 사법제도 개혁방안을 공정하고 신속한 권리구제 제도, 법률서비스의 질적 향상, 법조의 합리화·전문화·현대화, 법조인 양성제도의 개선, 법조비리 근절, 세계화 조류에의 대응 등 6개 부문으로 나누어 정리한 최종보고서를 발간하였다. 그러나 검찰의 정치적 중립방안 확보 등 많은 중요한 개혁 의제들이 시간상의 제약으로 충분히 논의되지 못하였다. 특히 검찰 중립화 및 검찰권 남용방지를 위한 사법개혁 조치들과 관련하여, 사개추위는 '항구적 특검제는 검찰의 신뢰 회복을 위해 바

(1999), 이용호 게이트(2001) 등 권력형 비리, 의정부·대전 법조비리 사건(1998, 1999) 등 일련의 법조비리, 파업 유도 의혹 사건(1998), 서울지검 피의자 고문치사 사건(2002) 등이 잇달아 발생하고 그에 대한 검찰의 불만족스러운 대처와 특검 도입 필요성을 둘러싼 논쟁이 벌어지는 과정에서 학계와 시민사회의 검찰개혁 요구가 거세졌다.

개혁 방향은 크게 두 가지로 집약되었다. 하나는 검찰의 정치적 중립성을 확보하도록 하는 것, 다른 하나는 형사절차상 "검사의 독점적이고 절대적 지위를 상대화시키는 것"[431]이었다.

검찰중립화론의 초점은, 정권과 검찰 상부로부터의 부당한 간섭이나 외압으로부터 검찰 전체 그리고 개개 검사의 공정·중립적인 직무 수행을 담보하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것에 있었다. 따라서 검찰의 정치적 중립성을 저해한다고 평가되는 요소들을 제거하거나 그 영향력을 최소화하는 방향으로 개혁항목을 설정하였다. 그 개혁대상에는 법무부장관의 지휘감독권, 검사동일체 원칙, 현직검사의 청와대 파견근무, 검찰총장 임명절차, 검찰인사제도, 검찰 내부의 보고·결제 시스템, 검찰의 불기소처분에 대한 통제방안 등에 걸쳤다. 또한, 정치적·사회적으로 중요한 사건 수사의 공정성·객관성 확보, 권력형 비리에 대한 억제와 처벌을 위해서는 검찰이 아닌 독립된 수사·기소 주체가 필요하다는 관점에서 특별검사제 및 공수처의 도입이 주장되었다.[432]

김대중·노무현 정부하에서 이러한 검찰중립화를 중심으로 한 개혁 의제에 따라 사안별 특별검사제 도입, 검찰총장 인사청문회 실시, 검사동일체 원칙의 완화 및 검찰인사제도의 정비에 초점을 맞춘 2004년의 검찰청법 개정[433] 등 일정한 성과가 있었다.

람직하지 않고, 검찰심사위원회는 항고·재항고 및 헌법소원 제도와 중복돼 실효성이 없으며, 검찰총장 인사청문회 제도는 안기부장 감사원장 등과 형평을 고려할 때 현행 검찰청법을 고쳐 단독으로 입법화할 수 없다'라는 이유를 들어 검찰 중립의 핵심으로 주목받았던 '상설적 특별검사제'와 '검찰심사위원회' '검찰총장 인사청문회 제도' 등의 개혁조치들을 최종 시안에 포함하지 않았다. 참여연대, 김대중 정부 5년 검찰백서, 2003, 제3부 김대중 정부의 검찰개혁 (http://www.peoplepower21.org/Judiciary/512960, 검색일: 2019.10.26.)

431) 신동운, "사법개혁추진과 형사증거법의 개정", 서울대학교 법학 제47권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2006, 120쪽 이하.

432) 박상진, "현행 검찰조직 및 검찰권의 문제점과 개선방안", 사회과학연구 제15집, 건국대학교 사회정책연구소, 2002; 백광훈 외, "바람직한 검찰개혁의 방향", 형사정책연구 제14권 제2호, 한국형사정책연구원, 2003; 이창호, "검찰개혁의 방향과 과제", 민주법학 제24호, 민주주의법학연구회, 2003; 한인섭, "한국 검찰의 정치적 중립성—풀리지 않는 숙제—", 서울대학교 법학 제40권 3호, 서울대학교 법학연구소, 1999; 허일태, "검찰중립화방안—검찰권 행사의 공정성 담보를 위한 대책—", 동아법학 제30권, 동아대학교 법학연구소, 2002; 대한변호사협회, 검찰중립화방안에 관한 좌담회, 인권과 정의 제303호, 2001 등.

나. 검찰 분권화 이슈의 대두

김대중·노무현 정부 시대의 검찰개혁 이슈는 검찰의 정치적 중립성 확보방안에 집중하는 경향이 있었다. 따라서 개혁과제는 검찰조직에 대한 정치권력의 영향 및 일선 검사의 소신 있는 직무 수행에 대한 검찰의 상부로부터의 부당한 간섭을 차단하는 것에 초점을 맞추었다. 관련된 세부적인 개혁안이 2003년과 2004년의 「검찰청법」 개정 때문에 상당 부분 제도화되기도 하였다.

2000년대 후반에 들어 검찰개혁 이슈는 초점이 검찰의 중립성 확보에서 검찰권 분산에 의한 검찰 견제론으로 초점이 이동하였다. 그 배경에는 검찰조직을 정치권력으로부터 '단절'시키는 데 일정한 성과를 거두었지만, 과거의 공안검찰적이고 폐쇄적인 권력기관으로서의 체질이 변화되지 않았다는 것, 검찰권의 정치적 중립성 명제만으로는 검찰권력에 대한 민주주의적, 법치주의적 통제가 실현된다는 보장이 없다는 인식이었다. 이러한 인식에는 사안별 특검제가 당초 기대한 만큼의 성과가 없으며 이명박 정부 들어 고 노무현 대통령 관련 수사, PD수첩 수사, 미네르바 사건, 정연주 KBS 사장 배임죄 기소, 서울시 공무원 간첩증거조작, 민간인 사찰사건, 용산철거 사건 등 일련의 사건에서 검찰권 남용 의혹이 크게 제기되고 스폰서검사 등 법조비리사건이 영향을 미쳤다.

종래의 검찰 중립화론에는 "검찰조직을 정치권력의 영향으로부터 '구출하는 것'", "검찰조직을 정치권력으로부터 '단절'"[434]시키면 검찰이 정치적 중립성을 지키며 자신의 권한을 적정히 행사될 것이라는 기대가 담겨 있었다. 이에 대해 2000년대 후반 이후에는 검찰이 가진 권한 자체, 특히 그 독점적 성격이 본격적으로 문제시되었다.

---

433) 2004년의 「검찰청법」 주요 개정사항은 다음과 같다.
- 검사직급의 단순화와 직급정년제 폐지: 검찰총장/고등검사장/검사장/검사→검찰총장/검사(「검찰청법」 제6조)
- 검사동일체 원칙 관련 규정의 개정: "검사동일체의 원칙"이라는 표제를 "검찰사무에 관한 지휘·감독관계"로 변경하고, 구체적 사건에 관련된 상급자의 지휘·감독의 적법성·정당성에 대한 검사의 이의제기권을 인정(「검찰청법」 제7조 제1항; 제2항)
- 검사 보직 시 검찰총장 의견 청취 절차: 검사의 보직과 관련하여 법무부장관은 검찰총장의 의견을 들어 대통령에게 제청하도록 함(「검찰청법」 제34조 제1항)
- 검찰인사위원회의 심의기구화(「검찰청법」 제35조 제1항)
- 검사적격심사제도의 도입: 모든 검사(검찰총장 제외)는 임명 후 7년마다 검사적격심사위원회에서 적격심사를 받도록 함(「검찰청법」 제39조).

434) 이호중, "검찰개혁의 방향, 과제, 전망", 법과사회 제44호, 법과사회이론학회, 2013, 36쪽.

즉 형사사법 영역에서 검찰로의 권력집중, 검찰조직 내부의 위계화·관료화가 정치검찰과 부패한 검찰을 초래한다고 보고, 따라서 검찰개혁의 방향은 "단일의 독점된 검찰권력을 분산시키는 것"[435] 즉 검찰권력의 분산을 통한 검찰에 대한 통제 및 감시체계를 만드는 것이 검찰개혁의 주요 방향이자 과제로 등장하였다. 이와 함께 과거의 검찰 중립화의 목적으로 거론되던 공수처 설치 및 검·경 수사권 조정 과제가 이제는 검찰권 분산, 검찰에 대한 효과적 견제 방법이라는 관점에서 재조명받게 되었다.[436]

2. 공수처 설치법안과 그 변화

가. 공수처 설치 법안

일반 검찰과 분리되어 고위공직자 비리의 수사를 담당하는 독립적 수사기구를 설치하자는 논의는 1990년대 후반 이후 검찰개혁 주된 이슈 중 하나이다. 그 기본 관점 및 목표의 면에서 공수처는 상설특검제와 더불어 각자 독자성이 있으면서도 서로 긴밀히 연결되고 대체 가능한 대안으로서 인식되는 경향이 있었다. [표 6-1]은 제13대 국회에서 상설특검제 법안이 제출된 이래 제20대 국회에 이르기까지 국회의원이 발의하거나 시민단체에서 입법 청원한 상설특검제 법안과 공수처 설치 관련 법안들을 시기별로 정리한 것이다. 이것이 보여주듯이 두 법안은 교대하듯이 번갈아 가며 국회에 제출되어왔다.

---

435) 김인회, "견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토", 민주법학 제43호, 민주주의법학연구회, 2010, 403쪽.

436) 이러한 관점에서 공수처 설치를 지지하는 문헌으로는, 김인회, "견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토"; 이호중, "검찰개혁의 방향, 과제, 전망"; 하태훈, "독립성 보장된 사정기구 신설이 해답이다", 국회보 제524호, 2010; 윤동호, "고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성", 형사정책연구 제22권 제1호, 한국형사정책연구원, 2011; 김용훈, "검찰권에 대한 통제방안을 위한 법정책적 고찰 -현 감사원 권한 활용가능성을 중심으로", 법과 정책연구 제12권 제3호, 한국입법정책학회, 2012; 오병두, "독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구", 형사정책 제24권 제2호, 한국형사정책학회, 2012; 이주희, "고위공직자 부패방지에 관한 형법적 고찰", 한양법학 제24권 제2호, 한양법학회, 2013; 최영승, "고위공직자범죄수사처 설치에 따른 바람직한 입법방향 모색", 형사법연구 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017; 이윤제, "검찰개혁과 고위공직자비리수사처", 형사법연구 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017 등.

[표 6-1] 역대 국회에서 공수처 및 상설특검제 법안 발의·입법청원 현황

국회	공수처 설치 법안 (대표발의자/청원자)	상설특검제 법안 (대표발의자/청원자)	참고
13대 국회		1988.12. 특별검사의 임명과 직무 등에 관한 법률안(박상천) 1989.2. 위와 같음(박상천)	
14대 국회		1993.11. 특별검사의 임명과 직무 등에 관한 법률안(이원형) 1995.9. 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(조홍규)	
15대 국회	1996.11. 부패방지법안(참여연대) 1996.12. 부패방지법안(류재건)	1996.11. 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(박상천) 1998.8. 위와 같음 (이국헌, 조성재) 1999.6. 위와 같음 (참여연대) 1999.6. 위와 같음 (경실련) 1999.7. 위와 같음 (민변) 1999.7. 위와 같음 (이국헌, 조연희)	1999.9. 옷로비 특검법, 조폐공사 파업유도 특검법
16대 국회	2002.7. 고위공직자비리조사처 설치에 관한 특례법(참여연대) 2002.7. 고위공직자비리조사처 설치법안(신기남)	2001.9. 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(참여연대) 2002.10. 위와 같음 (경실련) 2002.10. 위와 같음 (신기남)	2001.11. 이용호 게이트 특검법 2003.3. 대북 비밀송금 특검법 2003.12. 노무현 측근 비리 특검법
17대 국회	2004.10. 고위공직자비리조사처 설치에 관한 법률안(참여연대) 2004.11. 공직부패수사처의 설치에 관한 법률안(정부)	2005.3. 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(노회찬)	2005.7. 사할린유전개발 특검법 2007.11. 삼성 비자금 의혹 특검법 2007.12. 이명박-BBK 특검법
18대 국회	2010.4. 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(양승조) 2010.5. 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(이정희) 2010.6. 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(참여연대) 2010.11. 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(김동철) 2011.6. 특별수사청의 설치 및 운영에 관한 법률안(주성영) 2011.6. 특별수사청 설치 및 운영에 관한 법률안(박영선)		2010.7. 스폰서검사 특검법 2012.2. 선관위 디소스 특검법

[표 6-1] (계속)

국회	공수처 설치 법안 (대표발의자/청원자)	상설특검제 법안 (대표발의자/청원자)	참고
19대 국회	2012.7. 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(김동철) 2012.7. 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(양승조) 2012.9. 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(이상규) 2012.12. 공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(이재오)	2013.4. 상설특별검사의 임명 등에 관한 법률안(최원식) 2013.6. 상설특별검사의 임명 등에 관한 법률안(서기호) 2013.6. 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(김도읍) 2014.2. 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(법사위) 2014.3. 특별검사의 임명 등에 관한 법률(법률 제12423호) 2014.3. 특별감찰관법(법률 제12422호) 2015.4. 특별검사의 임명 등에 관한 법률 전부개정 법률안(서기호)	2012.9. 이명박-내곡동 사저부지 특검법
20대 국회	2016.7. 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(노회찬) 2016.8. 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(박범계-이용주) 2016.12. 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(양승조) 2017.9. 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(참여연대) * 2017.9. 법무부 검찰·개혁위원회 '고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안' 권고 * 2017.10. 법무부 자체안 발표 2017.10. 고위공직자부패방지처 법안(오신환) 2017.11. 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(송기헌) 2019.4. 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(백혜련) 2019.4. 고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안(권은희)	2016.11. 특별검사의 임명 등에 관한 법률 일부개정 법률안(박병섭) 2017.2. 위와 같음(권성동) 2017.3. 위와 같음(강병원)	2016.11. 박근혜 정부 민간인 국정농단 특검법 2018.5. 드루킹 불법 댓글 특검법

제13대·제14대 국회에서 상설특검제 법안이 제출된 배경에는 5·18 광주 민주화운동 탄압과 12·12 군사반란, '5공 비리', '6공 비리'로 지칭되는 권력형 비리, 정경유착 사건에 대한 진상규명과 책임자 처벌 문제가 있었다. 특별검사제와 별도의 상설 특별사정기구를 설치하자는 내용의 법안은 제16대 국회에 처음 등장하였다.

1996년 참여연대가 입법 청원한 「부패방지법안」에 '고위공직자비리조사처'를 설치하고 특별검사를 임명하는 내용을 담고 있었다. 같은 해 12월 5일 당시 야당이던 국민회의 소속 류재건의원 등 80명의 의원이 제출한 대동소이한 내용의 「부패방지법」도 고위공직자비리조사처의 설치와 특별검사의 임명을 담고 있었으나 법안이 철회되었다.[437] 국민회의가 여당이 된 후 1998년 12월 「부패방지법안」[438]이 제출되었는데, 기존의 법안과 달리 고위공직자비리조사처와 특별검사제의 도입에 관한 규정이 삭제되었다. 이같이 최초로 등장한 공수처는 고위공직자의 부패척결과 함께 과거 고위공직자 범죄 및 권력형 비리의 엄정한 수사를 위한 대안으로 거론되어온 특별검사제 도입론과 결부되어 있었다.

김대중 정부의 사법개혁추진위원회에서는 검찰의 정치적 중립성 확보방안으로서 특별검사제, 공직비리조사를 위한 특별기구 설치 문제를 검토하였지만, "사법제도로서 항구적인 특별검사제도의 도입은 바람직하지 않고, 특별검사제를 채택하지 않는 대신 재정신청제도의 대폭 확대, 검찰인사제도의 개선 외에도 수사의 독립성과 자율성을 강화한 공직비리조사를 위한 특별기구설치(가칭 공직비리특별조사처)를 설치"하기로 하고, 세부적인 조직에 대해서는 행정자치부와 법무부가 협의하여 결정할 것을 권고하였다.[439]

사법개혁추진위원회의 권고를 이어받아 법무부와 검찰은 검찰개혁 및 특검제 도입 요구에 대응하기 위해 2001년 10월 검찰혁신방안을 제시하고 '특별수사검찰청' 신설을 포함한 검찰청법개정안을 입법 예고하기에 이르렀다. 대검찰청 산하에 설치된 특별수사검찰청이 '사회적 의혹이 제기되어 국민의 관심이 집중된 사건으로서 검찰총장

---

437) 1996년 법안의 내용은 공직윤리, 재산등록, 내부고발자 보호, 자금세탁 금지, 예산부정 방지, 공직자 불법 재산 몰수, 고위공직자 비리조사처 신설과 특별검사제의 도입.

438) 의안번호 제150386호 「부패방지법안」(류재건의원 등 9인 외 71인).

439) 사법개혁추진위원회 최종보고서(종합보고 요록), 참여연대, 김대중 정부 5년 검찰백서, 2003, 제3부 김대중 정부의 검찰개혁, 32쪽, 참여연대 홈페이지(http://www.peoplepower21.org/Judiciary/512960, 검색일: 2019.10.26)

이 사건심의위원회의 심의를 거쳐 수사 개시를 명하는 사건의 수사와 처리'를 담당하고, 검찰총장의 특별수사검찰청 소속검사에 대한 지휘감독 배제, 법무부장관의 특별수사검찰청 소속검사의 임명·보직 시 특별수사검찰청 검사장의 의견 존중, 불기소처분에 대하여 검찰항고가 없이 고소·고발인이 재정신청을 하는 것을 허용하는 것 등이 주요 골자이다.[440] 그러나 이러한 제도방안은 기존의 대검찰청 중수부와 본질적인 차이가 없는 검찰의 관점에서 그 조직·기능을 확대하는 방안에 불과하다는 비판을 넘어서지 못하였다.

이후 공수처 설치는 1999년 이래 몇 차례 시행된 사안별 특검 수사방식의 한계를 극복하는 상설특검제의 현실화 방안이자 검찰의 구조적 문제점을 개혁하기 위한 수단으로서 중요한 입법 목표가 되었다. 2002년 7월 참여연대는 「고위공직자비리조사처 설치에 관한 특례법안」을 입법청원하고 그 이유를 "상설적 특별검사제를 도입하여 공정하고 엄정한 수사를 할 수 있는 특별사정기구인 고위공직자조사처의 설치가 절실"하고 "검찰 외에도 기소권을 행사할 독립적인 주체를 세워 고위공직자비리에 대한 기소기능을 이원화함으로써 '상명하복-기소권 독점체제'로 인한 검찰구조의 문제점을 개혁하는 방안"이라고 하였다.[441] 참여연대의 입법청원에 부응하여 당시 민주당의

---

440) 「검찰청법중개정법률(안)입법예고」(법무부공고제2002-4호)
안 제3조 제2항, 제6항 사회적 의혹이 제기되어 국민의 관심이 집중된 사건을 보다 독립적으로 수사하기 위하여 특별수사검찰청을 설치한다.
안 제26조의2 ① 특별수사검찰청은 다음의 직무를 수행한다.
1. 사회적 의혹이 제기되어 국민의 관심이 집중된 사건으로서 검찰총장이 사건심의위원회의 심의를 거쳐 수사개시를 명하는 사건의 수사 및 처리에 관한 사항
안 제26조의3 특별수사검찰청 소속검사는 구체적 사건 수사와 관련하여 검찰총장의 지휘·감독을 받지 아니한다. 다만, 수사한 사건에 대하여 공소제기 또는 공소부제기 결정을 하였을 경우, 공소제기한 사건의 판결이 확정되었을 경우에는 결정일 또는 확정일로부터 7일 이내에 검찰총장에게 서면으로 보고하여야 한다.
안 제26조의9 ①법무부장관은 특별수사검찰청 검사의 임명 및 보직에 관한 제청을 하거나 그 직원의 보직을 행할 때에는 특별수사검찰청 검사장과 협의하여야 한다.
②법무부장관 및 검찰총장은 특별수사검찰청 검사장이 그 직무를 처리하기 위해 검사 또는 직원의 파견을 요청하는 경우 이에 필요한 조치를 하여야 한다.
③법무부장관은 특별수사검찰청의 예산 편성시 특별수사검찰청 검사장의 의견을 존중하여야 한다.
안 제25조의11 ①제26조의2 제1항제1호 및 제2호의 사건에 대하여 고소 또는 고발을 한 자는 특별수사검찰청 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 날로부터 10일 이내에 서면으로 특별수사검찰청 검사장을 경유하여 서울고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

441) 「참여연대, 고위공직자비리조사처 설치에 관한 특례법 입법청원안」(2002.7.18.) 제안이유.

신기남의원 등 28인이 「고위공직자비리조사처설치법안」[442]을 제출하였으나 임기만료로 폐기되었다.

노무현 정부에서는 종래의 검찰중립화론의 관점에 입각한 일련의 제도개정이 추진되고, 부패방지위 설치와 함께 고비처 설립 방안이 구체적으로 검토되었다. 그 결과 2004년 11월 부패방지위원회 산하에 기소권이 없는 공직부패수사처를 설치하는 내용의 「공직부패수사처설치법안」[443]을 정부안으로 제출되었으나 야당의 반발로 결국 입법에 이르지 못하였다.

2009년과 2010년에 잇달아 터진 '스폰서검사' 사건 및 검찰의 미온적으로 사건처리를 계기로 공수처와 검찰개혁과의 연결고리가 더욱 단단해졌다. 참여연대는 과거 입법청원한 법안을 발전시켜 "고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률제정에 관한 청원"(2010. 6. 16.)을 하였고, 제18대 국회에 다수의 관련 법안이 제출되었다. 양승조의원 등 14인의 「고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안」,[444] 같은 명칭의 이정희의원 등 10인의 법률안,[445] 김동철의원 등 10인의 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」[446]이 각각 제출되었다. 제18대 국회에서 사법제도개혁특별위원회가 설치되어 공수처(특별수사청) 도입에 관한 구체적인 논의가 진전되는 단계까지 나갔으나 결실을 거두지는 못하였다. 이후 법사위의 여·야 간사로 각각 활동한 의원들이 중심이 되어 2011년 주성영의원 등 11인의 「특별수사청의 설치 및 운영에 관한 법률안」,[447] 박영선의원 등 11인의 같은 명칭의 법률안[448]이 각각 제출되었다.

제19대 국회에서는 2012년 대선 과정에서의 선관위 디도스 사건, 이명박 후보의 주가조작 의혹(BBK 사건), 대통령 사저 용지 불법매입 의혹 등을 계기로 사안별 특검제 시행을 둘러싼 여야 간 힘겨루기가 진행되는 가운데 제18대 국회에 제출되었던 법안과 같은 내용의 「고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안」 3개가 다시 김동철,[449] 양승조,[450] 이상규[451] 의원의 대표발의로 각각 제출되고, 당시 여당에서도

442) 의안번호 제161904호 「고위공직자비리조사처설치법안」(신기남의원 등 28인).
443) 의안번호 제170766호 「공직부패수사처의설치에관한법률」(정부).
444) 의안번호 제1808137호 「고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(양승조의원 등 14인).
445) 의안번호 제1808490호 「고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(이정희의원 등 10인).
446) 의안번호 제1809842호 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(김동철의원 등 10인).
447) 의안번호 제1812303호 「특별수사청의 설치 및 운영에 관한 법률안」(주성영의원 등 11인).
448) 의안번호 제1812307호 「특별수사청 설치 및 운영에 관한 법률안」(박영선의원 등 11인).
449) 의안번호 제1900505호 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(김동철의원 등

그에 대응하는 형태로 이재오의원 등 13인의 “공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안”[452]이 제출되었다.

2013년에는 상설특검제를 도입한다는 박근혜 대통령의 대선 당시 공약 사항에 따라 상설특검제를 도입하는 방향으로 국회의 논의가 진행되어 2013년 4월에 「특별검사의 임명등에 관한 법률」과 「특별감찰관법」이 제정되었다. 그러나 두 법률은 유명무실하다는 비판을 받았고, 2013년 6월 서기호의원 등 22인은 명칭은 상설특검이지만 실질은 공수처 설치를 내용으로 하는 「상설특별검사의 임명 등에 관한 법률안」을 발의하였다.[453]

제20대 국회에서는 2016년 검사장 출신의 전관 비리, 현직 검사장의 주식 대박 사건, 현직 부장검사의 스폰서검사 사건, 박근혜-최순실 국정농단사건 등이 터지며 공수처 도입에 대한 국민적 지지여론이 비등하고 정부와 정치권에서 구체적인 공수처 설치논의가 시작되었다. 2016년에는 기존의 법안과 같은 내용의 양승조의원 등 10인의 「고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안」,[454] 기존의 법안의 미비점을 보완한 노회찬의원 등 11인의 「고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안」[455]과 박범계의원 등 69인의 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」[456]이 제출되었다.

2016년 하반기에 터진 국정농단사건 사태, 그에 이은 대통령 탄핵 심판과 대통령 선거국면을 거치며 더불어민주당, 바른정당, 국민의 당 대선후보들이 모두 공수처 설치를 대선 공약으로 내세웠고, 공수처 설치를 검찰개혁의 최우선 과제로 설정한

36인) (2012.7.4.).

450) 의안번호 제1900679호 「고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(양승조의원 등 10인) (2012.7.13.).

451) 의안번호 제1901619호 「고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(이상규의원 등 10인) (2012.9.6.).

452) 의안번호 제1902891호 「공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(이재오의원 등 13인) (2012.12.3.).

453) 의안번호 제1914989호 「특별검사의 임명 등에 관한 법률 전부개정법률안」(서기호의원 등 10인) (2015.4.30.).

454) 의안번호 제2004379호 「고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(양승조의원 등 10인) (2016.12.14.).

455) 의안번호 제2001057호 「고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안」(노회찬의원 등 11인) (2016.7.21.).

456) 의안번호 제2001461호 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(박범계의원 등 2인 외 69인) (2016.8.8.).

문재인 정부가 집권에 성공하였다. 2017년 9월 참여연대가 다시 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」을 입법청원하고, 법무부에 설치된 법무·검찰개혁위원회가 권고한 공수법에 관련 법률안과 이 권고를 바탕으로 법무부 자체 법률안이 공표되었다. 국회에서는 오신환의원 등 10인의 「고위공직자부패방지처법안」,[457] 송기헌의원 등 11인의 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」[458]이 제출되었다. 2019년에는 그 간의 입법론을 갈무리하여 공수처에 관한 각 정당의 입장을 정한 법안으로서 백혜련의원 등 12인의 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」[459]과 권은희 등 10인의 「고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안」[460]이 제출되었다.

나. 공수처 법안의 내용 변화

1996년 부패방지법안부터 2019년 공수처 관련 법안까지 23년 동안 진행된 입법운동 과정에서 공수처 법안은 그때그때의 상황과 요구에 따라 진화하였다. 공수처의 독립성·정치적 중립성, 대상자 및 대상범죄, 공수처의 수사·기소권의 행사, 검찰 및 다른 기관과의 관계 설정, 공수처 활동에 대한 감시·견제장치 확보 등 공수처의 설계와 관련된 기본적 고려사항들은 변함이 없지만, 그 세부적인 지점에서는 변화가 있었다.

먼저, 2010년 발생한 스폰서검사 사건을 계기로 공수처 설치론이 국민적 지지를 받고 국회에서 본격적인 논의가 시작되는 등 분위기가 무르익어 감에 따라 새로운 요소들이 추가되어 나갔다. 2004년 정부안을 제외하고 1996년 법안 이래 국회의원과 시민단체가 발의·입법청원한 법안들에서는 공수처장의 임명절차에 대해서는 대법원장이 추천을 받아 대통령이 지명하고 국회의 동의 또는 인사청문회(2010년 이정희의원 법안부터)를 거쳐 임명하는 방식이었다. 그러나 2010년 김동철의원 법안부터 '처장추천위원회'를 설치하여 추천위원회의 추천을 거치는 방안이 채택되어 이후의 법안들

457) 의안번호 제2009961호 「고위공직자부패방지처법안」(오신환의원 등 10인) (2017.10.31.).
458) 의안번호 제2016515호 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(송기헌의원 등 11인) (2018.11.13.).
459) 의안번호 제2020029호 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(백혜련의원 등 12인) (2019.4.26.).
460) 의안번호 제2020037호 「고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안」(권은희의원 등 10인) (2019.4.29.).

도 대체로 이러한 방식을 따르고 있다. 2016년 노회찬의원 법안부터는 추천위원회의 구성방법이 법무부장관, 법원행정처장, 대한변협회장과 국회가 추천한 4명 등으로 구성하는 것으로 수렴하였다.

2010년 이정희의원 법안은 처장의 결격사유로 '현직검사'를 추가하였고 처장의 퇴임 후 공직취임제한 규정을 두었다. 이러한 방안은 이후의 공수처 법안에서도 채용되어, 검사 또는 대통령비서실 소속 공무원으로서 퇴직 후 일정한 기간이 지나지 않은 자는 처장, 차장 또는 공수처검사로 임명될 수 없도록 하고, 처장·차장·공수처검사·수사관이 퇴임 후 공직취임제한 범위가 차등화·확대되었다.

제20대 국회에 제출된 법안들에서 다시 새로운 요소가 추가되었다. 공수처검사·수사관의 임명절차에 대해 종전의 법안들은 대체로 공수처검사의 임명은 처장이 제청하여 대통령이 임명하는 방법을, 공수처수사관은 공수처장이 임명하는 방법을 택하고 있었다. 그러나 공수처장에게 인사권이 집중되는 점, 대통령이 공수처검사 임명권자라는 점이 문제시될 수 있는데, 2016년 노회찬의원 법안에서 공수처검사·수사관의 인사에 관한 사항을 심의하는 인사위원회 설치하고 인사위원회의 추천을 받아 처장이 공수처검사·수사관을 임명하는 방법이 제안되었고, 이후 다른 법안도 같은 방법을 채택하였다.

공수처검사의 기소권에 대한 통제방법의 면에서도 제20대 국회의 법안들은 새로운 방법을 시도하였다. 그때까지의 법안들은 공수처검사가 불기소처분을 한 경우 고소·고발인 또는 공수처에 수사를 의뢰한 기관이 서울고등법원에 재정신청을 할 수 있도록 「형사소송법」상의 재정신청제도에 대한 특례를 마련해두고 있었다.[461] 2016년 노회찬의원 법안은 재정신청제도에 덧붙여 일본의 검찰심사회 제도와 유사한 국민참여형 견제장치로서 공수처검사의 "불기소처분의 적정성 등에 관해 국민의 의견을 직접 반영하여 수사의 공정성과 투명성을 높이고 심의하기 위해 수사처에 불기소심사위원회"를 설치하는 방안을 제안하였다. 2016년 박범계의원 법안, 2017년 송기헌의원 법안도 같은 방법을 택하였다.[462] 한편, 2019년 권은희의원 법안은 공수처의 기소권

461) 2011년 주성영의원 법안과 박영선의원 법안은 서울고등법원이 공소제기 결정을 한 경우 공소유지변호사를 지정하여 공소유지를 담당하도록 하였다. 2010년·2012년 양승조의원 법안은 기소강제주의를 채택하였다.

462) 노회찬·박범계·송기헌의원 법안에 따르면, 불기소심사위원회는 11명 이상 15명 이하의 위원으로 구성되고, 19세 이상 국민 중 처장이 직업·연령·성별·거주지를 고려하여 위촉하고, 임기

행사범위를 검사·법관·고위경찰관의 부패범죄로 한정하였는데, 다시 이들의 범죄에 대한 공소제기 여부를 심의·의결하기 위하여 일반 국민 중에서 무작위추출 방식으로 위촉되는 기소배심제도 형태의 기소심의위원회를 설치하는 방법을 택하였다.

이러한 국민참여형 통제 장치는 공수처가 또 하나의 권력기관이 될 수 있다는 우려를 고려하여 고안된 방법이고, 더욱이 그동안 형사사법개혁·검찰개혁 과제로 꾸준히 제기되어 왔던 의제를 공수처의 설계에 반영하여 구체화한 것이라는 점에서 검찰개혁과 연계된 공수처 설치논의의 한 특징을 보여주고 있다.

3. 검찰개혁, 공수처, 특검제의 상호 관련

가. 공수처 법안과 상설특검제 법안의 상호 참조와 영향

앞의 [표 6-1]에서 확인할 수 있듯이 우리나라에서는 1988년 특검법안이 제출된 이래 공수처 법안과 상설특검제 법안이 쌍두마차가 되어 검찰과 별도로 조직되는 독립적인 고위공직자 범죄 수사기구를 도입하자는 논의를 이끌어왔다. 공수처에 '검찰권 분산론'에 입각한 검찰개혁의 현실적·상징적 방법이라는 의미가 부여되어 공수처 설치의 독자적 의의가 대폭 강화되기 전까지 학계·시민사회·정치권이 제시한 검찰개혁과제의 목록 속에서 공수처와 특검제는 양자택일적인 관계에 있었다고도 볼 수 있다.

국회에 번갈아 제출되었던 공수처 법안과 상설특검법안은 서로 참조가 되고 영향을 주는 관계에 있었다. 공수처 도입론은 특검제 도입론의 문제의식과 정책적 관점을 공유하고 있었기 때문에 비리·부패범죄 일반이 아니라 처음부터 특검제의 조준 대상인 고위공직자의 비리를 사정 범위에 두고 공수처를 설계하였다. 공수처에서 수사와 기소를 담당할 자에게 처음부터 "특별검사"라는 명칭을 붙인 이유도 1980~90년대의 특검제 도입논의와의 관련성을 배제하고 생각할 수 없다. 거꾸로 공수처 법안들은 고위공직자와 대상 범죄를 제시함으로써 초기의 특검법들이 암묵적으로 목표로 삼았던 권력형 비리의 종류와 범위를 구체화하고, 사안별 특검의 문제점과 특검의 '상설화' 필요성이 인식된 후에는 어떤 모습이 상설화된 특검인지를 가늠하는 하나의 모델을 제시하였다.

는 1년이며 1회 연임할 수 있다.

1988년 최초의 법안부터 1996년의 법안까지 특검제 도입에 관한 법안들은 특검이 임명될 수 있는 사안에 대해 특정한 고위공직자를 열거하지 않고 단지 국회의 국정조사·감사위원회의 고발·조사요구 등의 방식으로 국회가 임명을 요청할 수 있도록 하였다. 이 점에서 당초 특검법이 모델로 삼은 미국의 특별검사제도(independent counsel)에 관한 미국의 연방 법률이 대통령·부통령, 각부 장관을 비롯한 연방정부의 특정한 고위직 인사를 구체적으로 열거하고 있었던 것과는 차이가 있었다.[463] 그러나 1996년의 부패방지법안은 고위공직자비리조사처의 수사·기소의 대상을 대통령을 비롯한 특정한 고위공직자의 부패범죄로 구체화하였다.[464] 1998년과 1999년에 제출된 특검법안은 처음으로 일군의 고위공직자를 적시하고 그자와 관련된 사건에 국회가 특검 임명을 요청할 수 있다고 규정하였다.[465] 이후 2005년 노회찬의원이 대표 발의한 특검법안, 2013년 서기호의원, 김도읍의원, 최원식의원이 각각 대표 발의한 특검법안들은 각종 공수처법안과 유사하게 특검의 수사대상이 되는 고위공직자와 범죄의 종류를 적시하였다.

2012년 제18대 국회에서 국회 사개특위에서 공수처 설치를 검토하고(특별수사청 법안), 2013~14년 특검법 제정논의가 진행되는 국면에서 '상설특검'의 의미가 '상설조직 형태의 특검'이란 의미로 변화되면서, 그때까지 거론되어온 상설특검제의 방식(특검 임명에 관한 일반법의 요건에 따라 사건이 발생한 후 일정한 절차를 거쳐 특검을 임명하는 방식)을 가리키는 말로 '제도 특검'이란 표현이 생기기도 하였다. 이러한 용어 분화의 배경에는 2013~14년의 국회에서의 특검제 법안에 대한 협의가 실질적으로는 공수처 도입에 대한 찬반논쟁의 성격을 띠고 있었고, 공수처 형태의 특검이야말로 "진정한 상설" 특검[466]이라는 공수처 찬성론 측의 담론 제시와 그에 대한 여론의

---

463) 28 USC Ch. 40 Independent Counsel §591 (1)(b), 이헌환, 특별검사제-미국의 제도와 경험, 박영사, 2000, 254-255쪽.

464) 1996년 부패방지법안 제112조 제1호에 따르면, 대통령, 국무총리, 국회의원, 행정 각부의 장관·차관과 이에 상당하는 자, 감사원의 원장·감사위원과 사무총장, 국가안전기획부의 부장·차장, 정부조직법이 정하고 있는 처장과 청의 장, 특별시장·광역시장과 도지사, 경찰청의 청장·차장 및 각 시·도·지방경찰청장, 법관과 판사, 군장성, 이상의 직위에 있었던 자와 그 친족·호주이다. 이외에 국회의원 재적 3분의 1 이상의 결의로 수사를 요청한 자, 감사원이 본법 규정에 따라 의뢰한 사건도 대상이 된다.

465) 1999.7. 특별검사의 임명 등에 관한 법률안 제2조 제1항 제1호: 전·현직 대통령, 국무총리·국무위원, 원내교섭단체 소속정당의 총재·부총재, 국회의원, 대법원장·대법관, 헌법재판소장·헌법재판관, 중앙선거관리위원회 위원장, 감사원장, 국가정보원장, 광역자치단체의 장, 검찰총장, 경찰청장, 국세청장.

호응이 있었다고 할 것이다.

이상과 같은 공수처와 특검제를 둘러싼 그간의 경과에서 알 수 있듯이, 공수처는 초기에는 특검제의 아이디어를 부패척결 영역에 적용한 형태로 등장하여 그 후 공수처와 특검제가 한동안 쌍두마차가 되어 권력형 범죄 척결, 검찰의 정치적 중립성 제고, 특수수사 분야에서의 경쟁체계 도입이란 개혁의제를 이끌었다. 그후 사안별 특검제 시행의 경험 축적, 상설특검제의 효과적 형태에 대한 모색, 검찰개혁의 초점에 대해 시민사회의 인식 변화를 거치면서 공수처 독자적 가치와 의미가 점차 강화되었다.

나. 공수처 설치론과 검찰개혁 이슈의 연계

20여 년 동안의 경과가 보여주듯이 공수처 설치론은 검찰개혁 이슈와 불가분하게 연결되어 있다. 2002년 참여연대가 입법청원한 법률안의 제안이유는 공수처 도입과 검찰개혁과 연계성을 분명히 하였다. 정치적으로 종속된 검찰에 권력형 비리에 대한 엄정한 수사를 기대하기 힘들다는 관점에서 공수처의 설치는 특검제 도입과 함께 검찰의 정치적 중립성 확보 이슈와 결합해 있었고, 부분적으로 검찰과 공수처의 특수수사 경쟁체제를 마련하여 검찰개혁에 이바지한다는 취지였다.

공수처 설치 찬반논의에 가담한 최근의 문헌들은 2000년대 후반이 관점 변화의 전기가 되었다는 인식을 공유하고 있다. 1999년 이후 몇 사례 시도된 사안별 특검제의 결과물은 한편으로는 일반 특검제 도입 성과를 보여주고, 다른 한편으로는 사안별 특검 실시를 위한 정치적 협상과 특별검사의 인선 과정, 특검에 지정된 수사의 범위 및 인적·시간상의 제약 등에서 비롯되는 사안별 특검의 한계를 드러내는 증거가 되었다. 이 문제를 극복하기 위해서는 고위공직자의 부패사건을 수사할 특검의 상설화 또는 상설 특별사정기구가 필요하다는 주장이 힘을 얻었다. 이명박 정부하에서 노무현 전 대통령, 한명숙 전 총리, MBC PD수첩 사건, 미네르바 사건 등에 대한 검찰의 수사권·기소권 행사는 공정성과 정당성 논란을 촉발하였고, 2010년 발생한 스폰서 검사사건 이후의 검찰개혁 논의에서 정치권과 시민사회는 검찰의 문제점에 대한 기존의 진단과 처방이 재검토하기 시작하였다. 노무현 정부 시기에 "검찰의 정치적 중립성

466) 윤동호, "고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성", 69쪽.

이 제도적으로 강화되었는데 현실에서는 오히려 정치권력과 밀착하는 현상," "검찰조직을 정치권력으로부터 '단절'시키려는 노력이 성공을 거둔 이면에서 검찰권력이 더욱 막강한 관료권력으로 성장하는 현상"[467]을 지적하며 검찰개혁 이슈에 대한 종래의 접근방법에 본격적인 의문이 제기되었다.

즉, "이전에는 검찰의 정치적 편향성을 이유로 정치적 사건이나 고위공직자의 비리사건에 대한 특별사정기구가 필요하다"고 보았지만, "스폰서와의 유착원인이 통제받지 않는 비대한 권력과 재량권에 있다는 점"에서 "수사권·수사지휘권·영장청구권·기소독점권·기소재량권·형집행권 등 무소불위의 권력을 행사하고 있는 검찰의 권력을 분산시키고 견제와 통제의 시스템을 마련"하고 "수사 권력의 분산을 통하여 수사 권력의 정치적 중립을 꾀하여야 한다."[468]

공수처는 검찰권의 견제와 분산을 위한 가장 유력하고 효과적인 방안으로 자리매김이 되었다. 김인회 교수는 노무현 정부 시기에 "검찰의 정치적 중립과 관련한 제도적 과제는 거의 대부분 완료되었"으나, "검찰의 중립성을 보장하는 동시에 검찰 권력에 대한 민주적인 견제장치가 병행되어야 함에도 검찰권력에 대한 견제장치가 마련되지 않"아 검찰의 과도한 권력 행사를 막을 방법이 없다는 문제가 대두하였음을 지적하고, "검찰개혁의 가장 중요한 과제는 단일의 독점된 검찰권력을 분산시키는 것"이며 "고위공직자비리조사처는 부패청산 및 권력남용 견제를 위한 획기적인 방안임과 동시에 검찰권력을 분산시키는 유력한 방법"이라고 주장하며 종래의 검찰중립화론적 접근에서 검찰권 분산론적 접근방법으로 인식전환의 필요성을 촉구하고 그에 관한 이론적 뒷받침을 시도하였다.[469] 종전에는 "검찰의 정치적 편형성"이 정치권력의 외부로부터의 간섭·통제에서 비롯되었다고 보았지만, 이제는 그 이유가 검찰 내부의 문제 즉 "검찰의 무소불위의 비대한 권력과 재량권"이 직접적인 개혁의 목표물이 되어야 한다는 것이다.[470]

---

467) 이호중, "검찰의 담론권력", 법과 사회 제37호, 법과사회이론학회, 2009, 67쪽; 이국운, "국민에 의한 검찰권 통제-검사장 직선제", 시민과 세계 21호, 참여연대 참여사회연구소, 2012, 28쪽.

468) 하태훈, "독립성 보장된 사정기구 신설이 해답이다", 124-125쪽.

469) 김인회, "견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토", 373-374쪽; 403쪽.

470) 윤동호, "고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성", 66쪽; 김용훈, "검찰권에 대한 통제 방안을 위한 법정책적 고찰-현 감사원 권한 활용가능성을 중심으로", 역시 정·검 유착 현상을 극복하고 검찰권력 쇄신을 위해서는 무엇보다 검찰을 통제하고 견제할 수 있는 기관의 설치가 필요하고, 특히 전문성을 갖춘 사정기관(고위공직자비리조사처 혹은 공직부패수사처, 특검제)

2010년 이후 제출된 몇몇 공수처 법안의 제출이유에는 실제로 이러한 관점이 명료하게 표현되고 있다. “독립된 사정기구를 만들어 검찰을 비롯한 고위공직자들의 부패를 전담 수사하게 하여 검찰의 권한 남용과 부패를 견제”해야 한다(2010년 참여연대 입법청원), “현재의 검찰청과 별도로 사정기구를 설치하여 견제와 균형이 이루어져야 한다”(2011년 박영선의원 법안 제안이유), “검찰이 수사권을 갖고, 기소권을 독점하여 권한이 너무 비대하다는 지적은 오래전부터 정치권과 시민사회에서 문제시”되어 왔고 “고위공직자비리조사처의 설치를 통해 권력형 비리를 철저히 수사하고 엄정한 기소를 담당하게 함으로써 고위공직자의 부정부패를 척결하고 내부비리에 취약한 검찰과 법원을 감시하며 비대한 검찰권한을 분산하는 데 그 도입 취지가 있”다(2012, 이상규 의원 법안 제안이유).

이상과 같은 과정을 거쳐 공수처는 검찰개혁에 관해 특별한 의미와 상징성을 획득하기에 이르렀다. 공수처 도입논의는 권력형 비리에 대한 검찰의 엄정한 수사를 기대하기 어렵다는 인식에서 출발하여 공직부패 척결, 검찰의 정치적 중립성 확보, 검찰 견제 등 여러 목적을 갖게 되었고, 2000년대 후반 이후 ‘검찰권력’의 견제와 분산에 더 비중을 두는 변화가 일어났다. 그렇다면 이러한 관점의 이동은 공수처의 위상 또는 성격을 이해하는 데 어떤 의미가 있는가? 공수처는 검찰개혁이란 과제를 위해 무엇을 얼마나 기여할 수 있을까? 다음 절에서는 이 질문을 중심으로 공수처와 검찰개혁을 서로 잇고자 할 때 검토해야 할 논점들에 대해 생각해볼 것이다.

제3절 | 공수처와 검찰개혁에 관한 논점 검토

본 절에서는 검토할 논점들을 공수처 도입을 비판하는 세 가지 주요 주장과 연결되어 있다. ‘공수처는 세계적으로 유례가 없는 제도이다, 민주적 정당성 원칙과 권력분립 원칙에 비추어 위헌의 소지가 있다, 검찰개혁의 초점은 검찰권 분산이 아니라 검찰의

이 필요하다고 주장하였다.

중립성 확보방안이 되어야 한다.' 본 절에서는 공수처의 특별한 임무와 조직구성에 비추어 이러한 주장에 대해 어떤 논의가 가능한지, 공수처 제도설계에서 특히 고려할 점이 있는지, 공수처의 출범이 향후 검찰개혁 방향과 관련하여 어떤 의미가 있는지 생각해보려 한다.

1. 고위공직자 부패척결 임무와 연관된 공수처의 특별한 의미

1990년 이래 검찰개혁논의를 거치며 공수처에 검찰개혁과 관련된 특별한 의미가 부여되었다. 근래의 검찰분권화론과 결합된 공수처 설치론은 공수처가 기대되는 부패척결과 검찰개혁의 임무 가운데 후자를 강조하는 경향이 있다. 검찰권 통제, 검찰분권화라는 접근 방향이 나름의 타당성과 근거를 갖추고 있지만, 이러한 접근 속에서 공수처의 일차적인 의미와 기능이 렌즈의 초점에서 사라지는 듯한 느낌이 든다. 오히려 공수처에 기대되는 일차적인 임무와 기능에 초점을 맞추고 현재의 논의를 점검해 볼 필요가 있다.

가. 외국 반부패기구 사례에 대한 공수처의 차별성

먼저 해외의 특별한 반부패기구에 대한 논의와 관련하여 공수처의 고유성과 차별성을 음미해보고자 한다. 공수처의 설립을 둘러싼 논의 과정에서 홍콩의 염정공서, 싱가포르의 탐오조사국을 비롯하여 외국의 반부패기구(Anti-Corruption Agency)를 참조하거나 그것들과 비교가 이루어졌다. 그러나 앞에서 언급했듯이 우리나라의 공수처는 우리나라의 특수한 환경과 맥락 속에서 전개된 도입논의와 결부되어 있어 그 권한과 기능 면에서 외국의 반부패기구 사례와 차이가 있다.

OECD와 국제투명성기구의 반부패기구에 관한 보고서에서 각국의 반부패기구의 유형을 ① 법집행기능을 가진 다목적 반부패기관, ② 법집행기구형 제도, ③ 예방·정책개발·조정제도로 구분한다. 홍콩의 염정공서, 싱가포르의 탐오조사국은 예방·교육 및 수사권을 가진 다목적 반부패기구의 대표적인 유형에 속한다.[471] 우리나라 공수처

471) OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition, OECD, 2013, pp.40-41.

는 '법집행기구', 특히 기성의 검찰·경찰 등 사정기관을 활용하지 않고 별도로 설치되는 특별사정기관이다. 또한, 공수처의 수사대상은 일정한 범위의 고위공무원에 국한된다. 다른 나라에서도 특별한 반부패 법집행기구를 운영하는 예가 있으나, 공수처와 같이 특정한 고위공직자의 비리·부패범죄를 한정하여 수사대상으로 삼는 해외 반부패 법집행기구의 예는 발견되지 않는다. 다만, 보통은 선택과 집중을 위해 중대한 부패범죄의 적발에 역량을 집중하기 때문에 공직자 중에서도 고위공직자의 사건이 주된 대상으로 삼는다.[472]

반부패기구 모델을 분석한 OECD의 보고서에 따르면, 홍콩과 싱가포르와 같은 반부패기구는 특수한 맥락에서 기능한다고 평가된다. 이러한 형태의 특별기구는 "민주화 또는 글로벌 마켓으로 편입되는 이행기의 특수한 단계에서 부패가 정치적·사회적으로 문제가 되는 나라, 그러나 항상 토착적·고질적인 문제는 아니었던 작은 나라"에 적합하고, 현재 다수의 발전도상국에 이러한 기구를 설치한 예가 있으나 홍콩과 싱가포르를 제외하고 성공적이지는 않다는 것이다. 더 큰 나라나 연방제 국가 또는 부패가 풍토병화된 나라에서 이러한 모델을 도입하는 경우 복잡다기한 결과를 초래하였다.[473] OECD 국가에서는 소수 국가에 특별한 반부패기구만 존재하는데 그 경우에도 다목적 반부패기구보다 부패범죄의 수사와 소추에 전문화된 법집행기구 모델이 속하

472) 예를 들어, 스페인의 부패·조직범죄 특별검찰청은 '국가고위공직자의 공직과 사업·영리목적 사업의 겸직 금지에 관한 법'에 따라 일정한 직위 이상의 고위공무원의 범죄를 다룬다. 수상, 정부 각 부처 장·차관, 국영방송사 사장, 원자력안전위원회 위원장·사무총장, 정부투자기관 대표, 군사법원 법원장, 지자체의 단체장, 지자체에 파견 정부대표, 지자체 고위공무원 등이다. 또한, 스페인 사법조직법이 정한 대법원 또는 고등법원에서만 재판을 받을 수 있는 특별직함을 가진 자에 대해서는 검찰총장이 사안을 검토한 후 특별검찰청의 수사 여부를 결정한다고 한다. 김태영, "스페인의 부패관련경제범죄단속을 위한 특별검찰청 제도", 해외연수검사논문집 제14집, 법무연수원, 1999, 552-553쪽. 루마니아의 반부패국도 법률에서 정한 공직자의 범죄(국회의원, 정부의 각료, 중앙·지방행정기관의 특정 고위급 공무원, 판사, 검사, 시장, 경찰관, 관세공무원 등) 및 국영기업 또는 국가가 주식을 보유하는 기업체, 중앙은행의 부서장급 이상의 임원이 범한 범죄를 취급한다. 불가리아의 국가안보청(State Agency for Public Security, 2008년 설립)은 고위공직자(senior public officials)가 관련된 부패의 수사와 기소를 담당한다. Transparency International, Anti-Corruption Specialisation: Law Enforcement and Courts, 2014, p.3(https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Anti-corruption_specialisation_Law_enforcment_and_courts_2014.pdf, 검색일: 2019.10.4.) 아제르바이젠에는 대검찰청에 소속되지만 자율성을 가지는 반부패부(Anti-Corruption Department with the General Prosecuor's Office, 2005년 설립)가 법집행공무원과 중앙행정기관 공무원이 범한 부패범죄를 배타적으로 수사한다. OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models, p.116

473) OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models, pp.42-43.

며, 가장 흔한 방식은 새로운 법집행기구를 만들기보다 기존의 법집행기관을 전문화하는 방식이다.[474]

공수처 신설에 반대하는 쪽에서는 미국·영국·독일·프랑스·일본 등 선진국은 별도의 부패범죄 전담 사정기구가 없고 특정 신분자만을 대상으로 하는 기구도 없으며, 홍콩·싱가포르 등 검찰제도가 미약한 몇몇 영미법계 도시국가와 소수의 동남아 국가에 독자적인 기소권이 없는 부패전담 수사기구가 운영될 뿐이며, 아시아 나라들의 반부패 수사기구는 공수처 법안을 지지하는 비교법적 선례라기보다 오히려 반대되는 선례로도 볼 수 있다고 한다.[475]

이런 지적은 일리가 있어 보인다. 그러나 유례가 없는 것 자체는 강한 반대 논거는 아니다. 공수처는 우리나라의 고유한 조건과 필요에서 나온 것이기 때문이다. 수십 년 동안 고위층의 부패, 구조화된 권력형 비리를 근절할 특별수사기구가 필요하다는 논의가 이어져 왔으나, 검찰이 제 역할을 하지 못하고 권력 눈치 보기, 정치적 편향성과 자의적 권한 행사, 폐쇄적인 특권 집단, 제 식구 감싸기라는 비판을 스스로 초래하여 국민적 불신의 대상이 되어버린 지 오래다. 이러한 상황에서 기존의 검찰조직과 인력을 활용한 특별사정기구를 만들자는 제안은 아무리 진정성이 있더라도 현시점에서의 올바른 진단과 처방으로 받아들여질 가능성은 없다.

특정 고위공직자를 대상으로 한다는 데 초점을 맞추면, 고위공직자의 범죄를 처리하는 특별한 제도의 예를 다른 곳에서 발견할 수 있다. 미국의 독립검사제도도 그 하나이다. 프랑스형 법원·검찰제도를 취한 국가에서는 정부구성원 등 특정한 고위공직자에 대한 특별재판제도가 존재한다. 프랑스에서는 전·현직 장관이 재임 중에 범한 직무 관련 범죄는 일반법원이 아니라 의회와 사법부 구성원에 의해 구성되는 공화국법원(la Cour de justice de la République)에서 신고접수, 예비조사, 예심, 재판을 관할하고, 파기법원 검사장이 공소제기(예심청구)와 공소유지를 한다.[476] 스페인에서

---

474) OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models, p.40.

475) 정웅석, "고위공직자범죄수사처의 신설에 관한 비판적 고찰", 형사법의 신동향 제57호, 대검찰청, 2017, 288쪽; 김태우, "고위공직자비리수사처 입법론 검토—현재 발의된 관련 법안의 합헌성을 중심으로—", 형사법의 신동향 제54호, 대검찰청, 2017, 100-102쪽.

476) 프랑스는 종래 대통령과 장관의 범죄에 대해 똑같이 고등법원(Haute Cour de Justice)이란 특별법원에서 재판관할권을 갖고 있었는데, 에이즈 오염 혈액 수혈사건을 계기로 1993년 헌법을 개정하여 장관의 직무 수행 중 범한 범죄·범법행위에 대한 형사책임을 추급하기 위한 특별형사법원으로서 공화국법원을 설치하였다. Cécile Guérin-Bargues, Juger les politiques?

는 대법원 민사부와 형사부가 행정부·입법부·사법부의 고위공직자의 직무상 행위에서 발생한 민사불법행위의 재판 및 이들에 대해 제기된 형사사건의 예심과 재판을 관할하고 대법원 검찰청에서 소추한다.[477] 네덜란드에서는 전직·현직의 국회의원, 장관과 차관급 각료의 직무범죄에 대한 재판은 대법원이 제1심이자 최종심으로 관할하고, 대법원 검찰청(Procureur-generaal bij de Hoge Raadm, The Procurator General at the Supreme Court)이 소추한다.[478] 물론 이들 제도를 공수처 제도와 같은 평면에서 논할 수는 없다.[479] 다만, 이들 제도는 공히 고도의 독립성을 제공하고

La Cour de justice de la République, Dalloz, 2017, p.13. 공화국법원은 국회 상하원에서 각각 6명씩 선출되는 12명의 판사, 파기원 판사 3명 합계 15명으로 구성된다. 국민의 신고가 있으면 예비심사위원회(commission des requêtes, 파기원 법관 3명, 콩세유데타 법관 2명, 회계감사법원 법관 2명)에서 심사하고, 기소가 타당하다는 결론에 도달하는 경우 파기원 검사가 기소를 담당하고, 공화국법원 구성원으로 구성되는 예심위원회의 예심을 거쳐 판결을 내린다(프랑스 헌법 제68-1조~제68-3조).

477) 스페인 1985년 7월 1일 사법에 관한 조직법 6(ORGANIC LAW 6/1985, OF 1 JULY, ON THE JUDICIARY) 제56조와 제57조. 대통령, 상원·하원 의장, 대법원장, 사법총평의회 의장, 헌법재판소장, 정부 각료, 하원·상원의원, 사법총평의회 위원, 대법원·헌법재판소 판사, 국가고등법원장과 고등고등법원 부장, 고등사법법원장, 검찰총장, 대법원 검사, 감사원장과 감사위원, 국가·옴부즈만 위원회 위원장과 위원 등. 스페인 사법조직법 영문번역본은 https://www.legislationline.org/download/id/6791/file/Spain_law_juidiciary_1985_am2016_en.pdf(검색일: 2019.12.2). 관련 국내 문헌으로는 김태영, "스페인의 부패관련경제범죄단속을 위한 특별검찰청 제도", 53쪽 각주 52.

478) 네덜란드 헌법 제119조.
네덜란드 사법조직법 제76조 ① 대법원은 국회의원(members of the States General), 장관(ministers), 차관급 각료(state secretaries)가 범한 직무 관련 범죄(public office offences)를 제1심 및 최종심으로서 관할한다.
② 전항의 직무 관련 범죄에는 형법 제44조의 가중사유에 해당하는 범죄를 포함한다.
③ 제1항과 제1항의 사건에서 대법원은 피해자의 비용 및 배상 청구를 심리한다.
④ 제1항과 제2항의 사건은 10명의 대법관이 심리한다. 대법관의 의견이 동수일 때는 피고인에게 유리한 판결을 내려야 한다.
제111조 ① 대법원에 대법원 검사장이 통솔하는 검사국을 둔다.
② 대법원 검사장은 다음 각호의 직무를 행한다.
1. 국회의원, 장관, 차관급 각료가 범한 직무범죄의 소추(prosecuting)
2.~4. (생략)
네덜란드 헌법, 사법조직법, 형법의 영문번역본은 http://www.dutchcivillaw.com/constitution.htm, http://www.dutchcivillaw.com/judiciaryact.htm(검색일: 2019.12.24.)

479) 프랑스, 스페인, 네덜란드의 제도는 고유한 탄핵심판제도가 발달하지 않은 가운데 성립한 탄핵심판과 형사재판의 성격을 겸하는 특별재판제도로 이해할 수 있다. 프랑스와 네덜란드에서는 이러한 특별재판제도가 정부구성원의 정책 수립과 집행업무를 형사법적 추궁 대상으로 삼을 수 있게 함으로써 정부구성원의 임무 수행을 위축·저해한다거나, 반대로 그러한 우려가 작동하여 정부구성원에 대한 일반사법절차에 의한 형사소추를 어렵게 만든다는 비판이 있다. 프랑스의 공화국법원제도이 정치적 책임과 형사법적 책임을 혼동하고 있고 근본적으로 기형적인 제도라는 비판은, Cécile Guérin-Bargues, Juger les politiques? La Cour de justice de la République, Dalloz, 2017. 현재 공화국법원을 폐지하고 장관의 직무상 범죄에 대한 형사책

있다는 점, 스페인·프랑스·네덜란드의 검찰은 우리나라와 다른 구조와 지위를 갖고 있다는 점을 말해두고 싶다. 스페인·프랑스·네덜란드의 검사는 법관과 동일하게 사법관으로서 사법부에 속한다. 스페인의 검찰이 행정부로부터 독립해있고,[480] 프랑스와 네덜란드의 검찰은 행정부에 종속되어 있지만, 대법원 검찰청과 검사장의 경우 '법무부장관→고등검찰청 검사장→지방법원 검사장'으로 이어지는 통상의 지휘감독 계통에서 벗어나 법무부장관의 지휘감독도 받지 않고 일선 검찰에 대한 지휘감독권도 없다.[481] 따라서 이들 국가의 제도를 볼 때는 고위공직자가 범한 범죄의 소추를 검찰기관이 담당한다는 현상적 측면을 관찰하는 데 그치지 말고, 그 나라의 정치·사법제도의 전통과 필요에 근거하여 특정한 고위직 공무원들에 대한 특별한 사법제도를 마련하고 있는 점에도 주목할 필요가 있다.

공수처의 특수한 기능을 고려할 때 설사 공수처를 반부패 관련 국제기구나 단체에서 지칭하는 '전문화된 반부패기구'(specialized anti-corruption agency)의 일종으로 분류한다고 해도 매우 특이한, 예외적인 사례가 될 것이다. 해외 반부패기관과 같이

임은 일반법원(파리항소법원) 재판부의 관할로 하는 헌법개정안이 제출되어 있다. 헌법개정안에서는 장관의 직무에 해를 가할 목적으로만 사법절차가 남용되지 않도록 필터링 기능을 하는 조사위원회를 유지하고 있다. 헌법개정안의 내용은, Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (PRMX1809671L. Retiré), Dernière modification: 02 septembre 2019. Article 12 Expose de Motifs(http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/democratie_plus_representative_responsable_efficace, 검색일: 2019.12.2.). 네덜란드에서는 정부구성원에 대한 대법원의 특별재판절차(1885년 창설)가 한 번도 시행된 적이 없으며, 2016년 현재 그 법적 기초와 절차를 검토하여 의견을 제시하는 위원회가 구성되어 검토작업 중이라고 한다. 유럽 반부패협약 가입국의 협약준수를 모니터링하는 기구인 GRECO(Group of States Against Corrution)는 네덜란드에 대한 제5주기 평가보고서에서 "(수동적인 뇌물수수를 포함한) 직권남용의 수사·소추를 허용하는 절차가 부패 관련 범죄혐의가 있는 장관·차관 등에 대한 사법절차를 방해하지 않도록 보장할 것을 권고"하였다. Group of States Against Corruption(GRECO), Fifth Evaluation Round, Preventing corruption and promoting integrity in central government(top executive functions) and law enforcement agencies: Evaluation Report Netherlands, adopted by Greco at its 81 Th Plenary Meeting (Strasbourg, 3-7 December 2018), 2019, pp.22-23.(https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/netherlands, 검색일: 2019.12.23.)

480) 스페인 "검찰청은, 독자적이며 자치적인 기능을 가지고 사법권에 구성"된다. 노상길, "스페인의 검찰조직과 그에 따른 검사의 권한에 대한 소고", 해외연수검사논문집 제22집 제2호, 법무연수원, 2006, 441쪽.

481) 프랑스 검찰에 대해서는 문준영, 법원과 검찰의 탄생, 85-86쪽. 네덜란드 검찰에 대해서는, Marine Blom, Paul Smit, The Prosecution Service Function within the Dutch Criminal Justice System, Jörg-Martin Jehle & Marianne Wade, edited by, Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: The Rise of Prosecutorial Power Across Europe, Springer, 2006, p.241.

공·사 부문에 걸쳐 기능하는 것이 아니라 공공부문 중에서도 특정 고위공직자의 부패만을 대상으로 한다. 이 점은 앞에서 보았듯이 공수처 도입논의가 권력형 비리를 중심으로 하는 특별검사제와 연동되어 전개되어 온 것과 관련이 있다.

간과하지 말아야 할 점은 공수처 제도 자체가 기존의 검찰이 담당하는 반부패수사 영역과 기능을 존중하고 있다는 것이다. 만약 공수처에 해외의 반부패 법집행기구처럼 공적·사적 부문에 걸치는 광범위한 관할권과 권한을 부여하려 했다면, 제도설계의 관점과 내용이 완전히 달라졌을 것이고, 결코 현재와 같은 무소속의, 검찰청·경찰청과 조직적·인적으로 단절된 기구의 형태가 되지 않았을 것이다. 현재의 공수처 제도는 일반검찰의 역할과 권한을 존중하는 한편, 검찰이 담당하였을 때 중립성 시비에 휘말릴 위험과 부담이 있는 권력형 비리·부패 사건에 한정하여 검찰 외부의 독립수사기구가 검찰 대신 사건을 취급할 수 있는 옵션을 마련한 것이다. 이 점에서도 본래부터 반부패 기능의 통합·조정 또는 전문화된 법집행을 목적으로 하는 해외 반부패기구 사례를 끌고 들어와 공수처와 비교하는 것이 문제가 있음이 드러난다. 해외 반부패기구, 특히 이른바 선진국의 반부패 법집행기구의 제도적 설계가 기성의 제도를 존중하고 있다고 한다면, 공수처 제도에도 그러한 생각이 담겨 있다.

기존의 반부패정책·예방기구의 설치에 이은 공수처의 설치, 그에 연계된 검찰개혁과 검찰의 반부패 대응역량 강화를 통해 우리나라는 '부패와의 투쟁과 투명성 강화'에 힘쓰는 국제사회의 흐름에 적극적으로 합류하게 될 것이다. 외국의 사례에서 살펴봐야 할 것은 세계 각국이 국가적 필요 및 국제기준에 따라 반부패기구의 독립성·책임성·전문성 확보, 충분한 인적·물적·제도적 뒷받침, 관계기관과 협력체계 구축을 위해 노력하고 있는 점이다.

우리 사회는 그동안 대통령, 고위공직자와 그 주변인의 권력형 비리와 부패상을 통해 "민주주의 제도와 가치, 윤리적 가치 및 정의를 훼손하고, 지속 가능한 발전과 법의 지배를 위태롭게 하는 부패가 사회의 안정과 안전에 대하여 야기하는 문제와 위협의 심각성"[482]을 생생히 보았다. 언제나 타락의 위험이 있는 권력을 감시하고, 민주주의, 법의 지배, 공정과 정의를 수호하기 위해서는 공수처의 설치와 같은 특단의

482) 유엔부패방지협약 전문(前文). 동 협약의 국문번역본은 외교부 홈페이지 조약정보 (http://treatyweb.mofa.go.kr/JobGuide.do#, 검색일: 2014.12.14.)

대책이 필요하다는 데 국민적 공감대가 형성되어 있다. 공수처는 그동안 축적된 경험과 토론을 바탕으로 한국적 문제 상황에 대한 진단과 한국적 처방에서 비롯되었다. '외국에 유사사례가 없다', '홍콩·싱가포르 등의 모델은 우리나라와 맞지 않는다'라는 관점에서 접근하기보다는 특수한 맥락과 필요를 인정하고 처방이 제대로 듣도록 제도를 마련하는 관점이 우선되어야 할 것이다.

나. 공수처의 일차적 기능의 재음미

검찰권의 분산을 통한 견제와 균형을 개혁 방향으로 설정하기 때문에 공수처에 부여된 부패척결과 검찰개혁이란 두 가지 기대효과에서 후자를 강조하는 경향이 있다. 오병두 교수는 그동안 제시된 공수처 설치론의 관점을 분석하여 '부패척결형 모델'과 '검찰분권화 모델'로 유형화하였는데, 이에 따르면, '부패척결형 모델'에서 공수처 제도의 주안점은 개인적·구조적 부패와 비리의 척결이 중심이 되고 '고위공직자의 부패척결이라는 목표가 어느 정도 달성되면 통상적인 형사사법제도로 복귀'할 가능성이 있다. '검찰분권화 모델'에서는 제도의 주안점이 "검찰권의 분할을 통한 '견제와 균형'이 중심"이고, "검찰과 별개 조직으로 지속적인 확대 발전을 추구"할 가능성이 있다. 아울러 공수처의 도입논의에 접근하는 방향에 대해 "공직부패의 처벌이나 비리척결보다는 검찰권의 통제를 위해 공수처라는 별도의 수사기구를 인정할 법정책적 필요성이 있는가라는 관점으로 접근하여야 한다"고 말한다.[483] 그런데 "공직부패의 처벌이나 비리척결보다는 검찰권의 통제를 위해"라는 말에서 나타나듯이 이러한 접근에서는 고위공직자 부패척결이라는 공수처의 일차적 의미와 기능이 부차적으로 인식될 가능성이 있다.

'검찰권 분산을 통한 견제'를 위해 공수처 설치가 필요하다는 접근에서는 공수처가 '일반검찰과 분리된 별도 수사기구'의 형태가 되어야 한다는 점에 대해 어느 정도 논리적 설명이 가능하다. 그러나 공수처가 왜 '일반검찰과 분리'된 형태를 넘어, 행정부의 감독권 바깥의 '독립기구'가 되어야 하는가 하는 점에 관해서는 논거가 충분하지 않다. 물론 공수처의 수사대상이 행정·입법·사법부의 고위공직자를 수사하는 기구이

483) 오병두, "독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구", 39-40쪽.

므로 실질적인 독립이 보장되어야 한다고 답할 수는 있을 것이다. 하지만 이는 공수처의 기능의 특수성, 즉 고도의 정치적 중립성과 독립성이 요구되는 권력형 비리를 진압하는 임무를 갖고 있다는 것으로부터 도출되는 것이지, 검찰권 분산 테제로부터 곧바로 도출되지는 않는다. 검찰권 분산론에서 답을 구한다면, '검찰이 사실상 독점해 온 특수수사 영역에서 일반검찰과 분리되고 일반검찰과 동일한 권한을 가지는 별도 특수수사기구를 만들어 검찰권의 분산을 꾀한다', '공수처가 검찰권을 제대로 견제하기 위해서는 공수처가 일반검찰과 마찬가지로 대통령과 법무부장관에 종속해서는 안 된다'는 정도가 될 것이다.[484] 그러나 이는 '약한' 독립성 논변이다.

검찰권 분산을 제도의 주안점이자 발전 방향으로 삼는 경우 역설적으로 '독립성'에 관한 곤란한 문제가 발생할 수도 있다. 검찰분권화 모델에서는 공수처가 관할 사건은 제한되기는 해도 결국 또 하나의 검찰기관으로서의 위상과 역할을 갖는다. 그렇다면 공수처를 '무소속'으로 하지 말고 민주적 정당성을 가진 행정부의 감독 아래 두는 것이 국민주권주의에 따른 권력기관 편성원칙에 부합한다는 주장에 대한 반박이 어려워질 수 있다. 공수처 설치에 대해 꾸준히 위헌론이 제기되어 왔지만, 검찰분권화 또는 검찰권의 다원적 구성이란 관점하에 공수처를 검찰권이 분할된 기관으로서 자리매김하면 할수록 일반검찰과의 차별성이 흐려지고 헌법적 문턱이 높아질 가능성이 있기 때문이다.

공수처를 도입하자는 그간의 논의에서 부패척결과 검찰개혁은 불가분하게 연결되어 있다. 검찰개혁의 초점이 '검찰분권화'로 이동한 것이 부당하지 않다고는 해도, 당초 공수처에 부여된 부패척결과 검찰개혁의 두 목표는 균등하게 고려되어야 하며, 공수처가 다름 아닌 고위공직자 부패범죄를 타격 대상으로 삼고 있다는 일차적 의미를 놓쳐서는 안 될 것이다.

한편, 공수처 도입에 비판적인 입장에서 외국의 반부패기구 중에 특정한 공직자만을 대상으로 삼는 기구를 설치한 사례는 없다는 점이 지적되고 있다. 그러나 다른 각도에서 보면 바로 그 점이 공수처의 특징이자 차별성이기도 하다. 공수처가 고위공

484) 예를 들어, "공수처가 검찰과 마찬가지로 행정부에 속하여 대통령의 인사권에 복종한다면 검찰과 공수처의 견제는 특별한 의미를 갖지 못한다. … 공수처에 대한 대통령의 영향력을 최소화하여야 하며, 이렇게 하여야만 검찰이 정치적 사건을 부당하게 처리할 때 공수처가 이를 견제할 수 있게 된다." 이윤제, "국민의 공수처 VS 검찰의 수사처", 형사법연구 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017, 191쪽.

직자를 수사대상으로 삼은 데는 공수처가 특검제의 한 실현방안으로서 논의되어왔다는 한국적 맥락이 반영되어 있다. 특검제 도입을 지지하는 논거들—이익의 충돌 회피, 사건처리의 공정성 실현, 검찰의 정치적 중립성 확보, 효과적인 권력 통제 실현, 탄핵제도의 실효성 보장[485]—은 공수처에도 거의 그대로 응용될 수 있다. 헌법재판소는 특별검사제도가 "검찰의 기소독점주의·기소편의주의에 대한 제도적 견제장치로서 권력형 부정사건 및 정치적 성격이 강한 사건에서 대통령이나 정치권력으로부터 독립된 특별검사에 의하여 수사 및 공소제기·공소유지가 되게 함으로써 법의 공정성 및 사법적 정의를 확보하기 위한 것"이고 "본질적으로 권력통제의 기능을 가진 특별검사제도의 취지와 기능"이라고 한 바 있다.[486] 공수처가 상대해야 할 자들이 권력기관이라는 점이 공수처에 '강한' 독립성이 인정되어야 할 이유와 필요성을 '강하게' 뒷받침한다. 이런 점에서 공수처 제도에는 단지 부패척결 영역에서 작동하는 형사정책적 기능에 그치지 않고 권력통제 장치로서 민주주의와 법치주의, 권력기관의 공공성과 윤리의 준수 여부를 감시·수호하는 기능을 함께 가지고 있다고 할 것이다.

권력통제 기능의 측면에서 접근할 때, 공수처를 국회와 연결하는 것을 넘어 국민과 연결할 수 있는 여지가 커진다. 20대 국회에 제출된 공수처법안들은 공수처의 소추재량 남용을 감시하고 기소권의 적정한 행사를 기하기 위해 일본의 검찰심사회와 미국의 대배심과 같은 국민참여형 기소·불기소 심사제도를 도입하였다. 이러한 국민참여형 심사제도가 결합된다면, 그것은 공수처가 행사하는 공소권이 단순히 검찰의 직권에서 분리된 것이 아니라 국민의 주권행사 및 사법감시와 연결되어 있음을 나타나게 될 것이다. 따라서, 공수처의 공소권 행사에 국민참여제도를 도입하는 것에 대해서는 절차의 효율성을 해친다는 우려가 있을 수 있지만, 공수처의 공소권 행사를 이념적 차원에 국민의 이름으로 타락한 권력을 소추하는 것으로 볼 수 있게 한다는 점에서 "국민의 공수처"[487]라는 표현에 부합하는 상징적 의미가 있다는 측면에서도 접근할 필요가 있다.

여기에서 말하고자 하는 것은 상설특검제의 논거나 권력통제론적 접근이 더 타당하

485) 정종섭, 헌법연구 3, 박영사, 2001, 제8장 특별검사제도의 입법화와 제도의 운영, 350-359쪽.
486) 헌법재판소 2008.1.10. 2007헌마1468.
487) 이윤제, "국민의 공수처 VS 검찰의 수사처", 184쪽.

고 핵심적이라는 것이 아니다. 검찰권 분산론적 접근이 그러한 문제의식을 간과하고 있다는 말도 아니다. 공수처를 도입하자는 주장에는 처음부터 유기적으로 서로 연관된 목적들이 합체되어 있었다. 검찰개혁에 관한 논의 과정에서 정세와 관점의 변화와 더불어 강조점이 옮겨갈 수는 있지만, 어느 하나의 관점만이 공수처의 설치 타당성 및 제도설계에 대한 포괄적인 관점과 이론을 제공한다고 볼 수는 없다. 공수처와 연관된 여러 가지 가치와 목표를 균형 있게 바라볼 필요가 있다.

이하에서 공직자 부패척결, 권력 통제, 검찰개혁이라는 공수처에 기대되는 역할 그리고 공수처에 부여된 고도의 독립성 및 검찰과—전부는 아니지만— 동등한 권한을 고려할 때, 공수처가 무엇을 할 수 있고 공수처에 무엇이 요구되는지 검토할 것이다. 다만, 이와 필연적으로 관련되는 공수처 법안의 세부 내용에 대한 논의는 제7장에 맡기기로 하고, 원론적 차원에서 검토할 사항을 살펴보기로 한다.

2. 공수처의 독립성과 헌법적 문제

가. 공수처 합헌성 논쟁

주지하다시피 공수처에 대해 위헌의 소지가 있다는 주장이 계속 제기되어 있다. 현재 국회에 발의된 공수처 관련 법안에 따르면 공수처는 무소속의 독립행정기관이다. 우리 「헌법」 제66조 제4항에 따라 "행정권은 대통령을 수반으로 하는 행정부에 속"하고, 국가의 행정권은 기본적으로 대통령을 정점으로 하는 계층·서열적 질서에 편입되어 설치된다. 이러한 조직적 편성의 근거는 국민주권주의, 민주주의(민주적 정당성 원리)에 따라 설명된다. 법무부장관의 검찰에 대한 지휘감독권, 검찰 내부의 계층·서열적 질서(검사동일체 원칙, 검사의 지시 구속성)의 근거도 민주적 정당성에서 찾을 수 있다.[488] 「헌법」이 아닌 법률에 근거한 독립행정기관의 설치가 우리 헌법상 금지되는 것은 아니지만, 국민주권주의, 권력분립, 민주적 정당성의 원칙에 따라 한계

488) "실질적 민주적 정당성의 관점에서 보면 국회에 대한 책임성과 장관의 지휘권 체계가 모든 검사에게 미쳐야 한다. 현행법상으로는 장관의 지휘권이 행해지는 검찰총장을 매개로 하여 검찰총장을 정점으로 다시 개별 검사들에게 단계적으로 지휘권이 인정됨으로써 모든 검사들의 권한행사가 장관을 매개로 하여 국민의 대표인 국회에 대해 책임을 지는 체계가 구성되게 된다." 이준보·이완규, 검찰청법: 한국검찰과 검찰청법: 대한민국 검찰을 말하다, 박영사, 2017, 286쪽; 324쪽.

가 있을 수밖에 없고, “일차적으로 행정권의 핵심영역이 아닌 업무를 담당하는 경우에만 그 성립이 헌법상 허용될 수 있고”[489] “독립행정기관이 헌법상 권력분립의 원리에 어긋나지 않기 위해서는 그 구성 및 운영에 있어서 독립성과 책임성이 조화를 이룰 필요가 있다.”[490]

그런데 “국가 행정목적 달성을 위해 일사불란하고 일원적인 정책수립과 행정권 행사가 필요한 영역”이나 “시원적(始原的) 행정행위를 행하는 영역” 및 “전통적이고 전형적인 행정업무의 특성을 보유하고 있는 영역은 독립행정기구 설치가 부적합한 영역으로 보는 것이 타당하고, 이는 독립행정기구 설치가 곤란한 헌법상 한계영역이라고 할 것”이고, “수사권과 기소권은 형사절차의 핵심이고, 국가행정 목적 달성을 위해 일원적인 권한 행사가 이루어져야 하는 시원적 행정영역으로 … 그 권한을 행정부 외에 별도로 설치된 다른 기관에게 행사하도록 하는 것이 기본적으로 부적절한 영역이다.”[491] 수사권과 기소권을 법무부장관의 지휘나 통제가 없이 독립행정기관인 공수처에 부여하는 것은 민주적 정당성 측면에서 문제가 있다는 것이 위헌주장의 요지이다.

더 자세히 소개하면, 대통령을 수반으로 하는 행정권의 핵심영역의 권한을 침해할 수 있는 행정권에 파급효과가 큰 권한을 의회의 법률유보 권한으로 두어 기능적·제도적 정당성 측면(또는 권력분립 원칙)에서 문제가 있을 수 있고, 공수처장의 조직적·인적 민주적 정당성은 대통령의 임명, 국회의 동의 등을 통한 간접적 민주적 정당성에 의존하여 대통령의 실질적 지휘·감독권을 전제로 한 법무부의 민주적 정당성과 비교해 더 약해지며, 조직적·인적 민주적 정당성이 약하기 때문에 실질적·내용적 민주적 정당성 측면에서 공수처의 권한 행사 통제 필요성(또는 공수처의 ‘책임성’)이 더 강화될 필요가 있음에도 탄핵의결과 공수처장의 국회 출석·보고의무와 같이 실효성이 낮은 사후적인 통제에 그치고 검찰사무에 대한 사전적·사후적 통제가 모두 가능한 법무부의 통제보다 통제 정도가 더 약화하는 문제가 있다는 것이다.[492]

---

489) 김해원, “독립행정기관에게 입법권을 수권하는 법률에 대한 헌법적합성 심사로서 권한법적 통제”, 법학연구 제23권 제3호, 경상대학교 법학연구소, 2015, 79쪽.

490) 김소연, 독립행정기관에 관한 헌법학적 연구, 경인문화사, 2013, 35쪽. 같은 취지로, 서보국·이상경·윤혜선·한동훈·홍종현, 독립행정기관의 설치·관리에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012, 172-173쪽.

491) 김태우, “고위공직자비리수사처 입법론 검토”, 88쪽.

공수처의 위헌 여부를 둘러싼 논쟁의 구도는 과거 특별검사제에 관한 논쟁의 구도와 거의 같다. 공수처 합헌 논거로는 특별검사제 합헌론의 논거가 거의 그대로 이용되고 있다. 즉, 우리 헌법상 검찰의 수사·기소권 및 검찰조직의 관련 사항은 국회의 입법재량에 속하는 것이기에 법률로 제약할 수 있으며, "헌법상 권력분립의 원칙이란 국가권력의 기계적 분립과 엄격한 절연을 의미하는 것이 아니라, 권력 상호간의 견제와 균형을 통한 국가권력의 통제를 의미하는 것"[493]이므로 이러한 원리를 실천하기 위하여 국회가 법률로 독립기구를 설치하는 것은 「헌법」에 위반되지 않는다는 것이다.[494] 특검제 합헌성 논변을 계승한 공수처 합헌성 논변은 다음과 같은 주장에 이른다. "특별검사를 독립기관으로 만든 것이 헌법의 권력분립원칙에 반하지 않는다면, 같은 기능을 하는 공수처를 독립기관으로 만든다고 하여 권력분립에 반한다고 보기 어렵다. 특별검사는 한시적 기구이니까 권력분립의 원칙에 반하지 않고 공수처는 상설기구이니까 권력분립의 원칙에 위반된다는 주장은 자의적 분류이다."[495]

이와 같은 특검제 합헌성 논변에 기댄 주장에는 약간 의문이 있다. 과거 특검제 합헌성 논변은, 특별검사가 공수처와 같은 상설조직을 가지고 상시 활동하는 기관이 아니라는 것을 전제하고 있었기 때문이다. 그러므로 국회가 수사대상·관할을 정하고 특별검사 후보 2명 중 대통령이 1명을 선택하게 하는 것은 대통령이나 법무부장관(검찰총장)의 수사권 발동권이 박탈된다는 위헌주장에 대해 "특검제는 제한적 범위의 수사대상을 제한적 시간 내에서 수사하기 위한 것이기에 법무부장관의 수사권 발동권의 본질적인 부분을 침해한다고 보기는 어렵다"라고 반론할 수 있었다.[496] 또한, 특검제는 "검찰기능을 이원화하는 것도 아니고" "통상의 검찰의 기능을 기본으로 하되 예외적으로 한정된 사안에서만 특별검사를 운용하는 방식"[497]이며, "검찰의 수사 및 공수건의 남용 또는 오용에 대한 "보조적 예방조치"(auxiliary precaution)로, 또는

492) 김태우, "고위공직자비리수사처 입법론 검토", 81-83쪽; 정웅석, "고위공직자범죄수사처의 신설에 관한 비판적 고찰", 291-295쪽.
493) 헌법재판소 2008.1.10. 2007헌마1468.
494) 예를 들어, 이윤제, "검찰개혁과 고위공직자비리수사처", 129-131쪽. 김병수, "국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치방안", 20쪽 등. 과거 특검제 합헌 주장의 요점은, 조국, "특별검사제 재론: 특별검사제의 한시적 상설화를 위한 제언", 형사정책 제14권 제1호, 한국형사정책학회, 2002, 64-67쪽.
495) 이윤제, "검찰개혁과 고위공직자비리수사처", 132쪽.
496) 조국, "특별검사제 재론: 특별검사제의 한시적 상설화를 위한 제언", 66, 69쪽.
497) 정종섭, 헌법연구 3, 355-356쪽.

일종의 "검사 제척·기피" 제도로서의 의미를 가질 것"[498]이라고 하여 특검의 예외성, 보충성을 강조하였는데, 이는 설득력이 있었다.

그러나 공수처가 특검제와 문제의식을 같이하고 특검제를 옹호하는 논변이 대부분 공수처 옹호에 원용될 수 있기는 하지만, 공수처와 특검제 사이에는 상시성 및 작동방식의 측면에서 분명한 차이가 있다. 공수처는 상설의 무소속 독립행정기관이고, 특히 검찰분권화론의 특정 관점에 따르면 "단일 독점된 검찰권력"에서 "수사 및 기소권한을 검찰로부터 분리시켜" 수평적으로 권력을 분산"[499]시키는 것이 설립 목적이 하나이다.

공수처가 위헌 소지가 있다는 주장은 이 지점을 파고든다. 즉, "특검은 그 권한 행사가 일시적이고, 대통령, 국무총리나 법무부의 지휘·감독권을 일시적으로 그리고 부분적으로만 제한하기 때문에 국민의 기본권을 침해할 정도로 권력이 남용되거나, 자의적으로 행사될 위험이 비교적 적고 대통령의 … 권한을 상시적, 영구적으로 침해한다고까지 볼 수 없지만, 공수처는 "상시적, 영구적 기구로서 대통령이나 법무부장관이 지휘·감독권한을 완전히 배제하고, 누구의 통제도 받지 않는 조직형태"를 취하므로 특검제가 권력분립원칙에 반하지 않는다는 헌법재판소 결정(2008.1.10. 2007헌마1468)은 공수처에 그대로 적용할 수 없고 "다른 차원에서의 합헌성 판단 접근이 필요하다."[500]

이러한 주장은 단순히 '자의적 분류'에 입각한 것이라고 볼 수 없다. 공수처 지지론 쪽에서 특별한 반론이 제시되고 있지는 않다. 공수처 지지론자 중에는 검찰에 관해서는 "원칙적으로 검찰업무가 국가의 법무행정의 일부로서 행정권의 작용이라는 점에서 검찰을 법무부로부터 독립된 기구로 만드는 것은 불가능하고 또 바람직하지도 않다"[501]고 한 바 있는데, 그렇다면 상설 조직을 갖추고 '상시' '능동적으로' '검찰업무'를 수행하는 공수처는 '예외적으로' 독립적 기구로 만드는 것이 가능한가?

나. 독립행정기관 논의에 비춰 본 공수처

공수처에 관한 헌법적 문제에 접근할 때 중요한 것은 현재의 위헌/합헌 논거에 입각하여 합헌성을 논단하는 것이 아니라 공수처 제도가 우리 사회의 문제 상황에

498) 조국, "특별검사제 재론: 특별검사제의 한시적 상설화를 위한 제언", 69쪽.
499) 김인회, "견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토", 403쪽
500) 김태우, "고위공직자비리수사처 입법론 검토", 84, 85쪽.
501) 김인회, "견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토", 381쪽.

대한 인식에 터 잡아 제안되었고 그 현실화를 눈앞에 두고 있는 만큼 공수처 제도가 우리 「헌법」의 가치와 질서에 부합할 수 있도록 제도를 만들고 운영하는 것이라 할 것이다. 공수처의 임무 자체가 고도의 독립성과 정치적 중립성을 요청한다는 것은 누구도 부정할 수 없다. 공수처가 왜 독립적이어야 하는가 하는 질문에는 답이 나와 있고, 중요한 것은 어떻게 독립성이 정당화되는 제도를 만들 것인가 하는 것이다.

수사권과 기소권과 같은 검찰의 핵심적·전통적 업무를 정부 내 계서질서 아래 있어야 한다는 주장에 대해 하나 더 지적한다면, 민주적 정당성 원리에 입각한 접근이 현재의 제도, 즉 검찰에 대한 정부의 통제권, 검찰 내부의 위계적 질서에 대해 합헌적 해석을 제공하기는 하나, 그렇다고 현재의 검찰 형태를 진리화하는 논의가 되어서는 안 된다는 것이다. 제4절에서 보듯이 적어도 유럽 지역에서는 정부와의 관계에서 검찰의 독립성, 자율성이 제도화하고 그에 따른 검찰과 검사의 책임성(accountability) 확보 방법을 여러 차원에서 강구하고 있다. 검찰을 법무부장관의 통제하에 두는 것은 민주적 정당성의 원리에 따라 정부가 정점에 있는 계층구조 속에서 책임의 연쇄를 유지한다는 장점이 있지만, 그것이 검찰과 검사의 책임성 유지와 검찰에 대한 민주적 통제를 실현하는 유일한 방법은 아니다. 이러한 시각에서 본다면, 검찰의 기능이 전통적·핵심적·시원적 행정영역에 속하므로 행정부의 통제 바깥에 있는 기관이 행사하도록 하는 것이 기본적으로 부적절하다는 주장 자체가 이상하게 들릴 것이다.

이 문제는 장래 검찰의 독립을 인정할 것인가, 어느 수준에서 어떤 방식으로 인정할 것인가, 나아가 그것을 위해 헌법개정이 필요한가 하는 미래의 토론 주제에 관계되고 현재의 검찰제도나 공수처의 합헌적 설계 문제와는 직결되지는 않는다. 그러나 민주적 정당성 원칙, 독립성(또는 자율성), 책임성의 구현 방법에는 여러 버전이 있을 수 있음을 인식할 때 현재의 제도 형태에 갇히지 않고 생산적인 논의가 가능해질 것이다.

검찰기관도 독립적 기관으로 만들 수도 있다. 그러나 공수처는 필수적으로 독립적이어야 한다. 우리는 앞의 프랑스·네덜란드의 사례에서 정부구성원의 직무범죄를 소추하는 검찰기관(파기원 검찰청)이 일반적인 정부에 의한 검찰 통제 체계 및 검찰 내의 지휘감독계통과 단절되어 있음을 보기도 하였다.

공수처는 독립행정기관에 해당하므로 우리 「헌법」하에서 독립행정기관의 설치 가능성에 대한 논의를 살펴볼 필요가 있다. 독립행정기관에 관한 기존의 연구에서 독립

행정기관 설치가 가능하고 바람직하다고 보는 영역은 전통적 행정업무와는 다른 특성으로 "업무의 비전형성"(전문기술성의 요청 또는 이해관계충돌의 회피 요청)과 "업무의 중립성"(정치적 중립성)이 인정되는 영역이다.[502] 그 예로 ① 기존 행정기관의 업무를 감시·감독하거나, 대통령을 수반으로 하는 정부 내부에서 발생한 이해관계의 충돌을 조정해야 하는 업무, ② 정치적 결정에 복종하여 행해지는 일사불란한 업무집행에 대한 강조보다는 정치적 의도에 의한 오염으로부터 청정하게 유지되어야 필요성이 강조되어야 하는 업무, ③ 고도의 전문성·자율성 등이 요청되어 기존 행정부의 전통적 구조 속에서는 해당 업무의 목적을 달성하기 어려운 업무 등이 거론된다.[503] 독립행정기관에 대한 기존의 논의는 독립 위원회 제도에 초점을 맞추고 있으므로 공수처와 같은 형태의 독립행정기관은 검토대상으로 상정되지 않는다.

위에 따르면 공수처와 업무 특성이 업무의 비전형성과 중립성 기준에 부합하는지가 관건이 될 것이다. 일단 공수처의 업무가 원론적으로 위 ①~③에서 말하는 업무의 성격을 띠고 있으며, 업무의 성격상 '중립성'이 고도로 요구된다는 것은 쉽게 설명이 된다. 문제는 '업무의 비전형성'이다.

이 문제에 관해 특검제는 위 ① 유형에 속한다고 말해진다. "이해관계의 충돌을 회피하여 실질적으로 자기 자신을 자기가 처리하지 않도록 하는 것은 법치주의의 본질적 내용이자 헌법상 권력분립의 정신이라고 할 수 있는바, 이러한 이해관계의 충돌을 조정하는 업무가 '대통령을 수반으로 하는 정부' 내부의 계서질서 하에서 처리되어야 할 행정권의 핵심영역에 해당한다고 평가되기는 어려울 것"이기 때문이다.[504]

앞에서 말한 바와 같이 특별검사에 관한 논의를 공수처로 그대로 끌어들이는 데는 약간 난점이 있다. 특별검사제도의 경우 이익의 충돌이나 공정성 문제 있는지 사안별로 국회 또는 법무부장관에 의한 평가를 거쳐 필요하다고 판단된 경우 특별검사를 임명하는 방식이므로 이익의 충돌 회피 요청에 따른 '비전형적 업무'로 평가하기가 쉽다. '이익의 충돌 회피 요청'의 요지는, 대통령·법무부장관 또는 검찰총장 등과 인적·재정적·정치적 관계로 말미암아 이익의 충돌이 발생하거나 그러한 위험이 잠재되

502) 김소연, 독립행정기관에 관한 헌법학적 연구, 2013, 39쪽.
503) 김해원, "독립행정기관에게 입법권을 수권하는 법률에 대한 헌법적합성 심사로서 권한법적 통제", 79-80쪽.
504) 김해원, "독립행정기관에게 입법권을 수권하는 법률에 대한 헌법적합성 심사로서 권한법적 통제", 81쪽; 김소연, 독립행정기관에 관한 헌법학적 연구, 38쪽.

어 있어서 대통령·법무부장관·검찰총장이 실질적으로 자기 사건을 자기가 처리하는 것으로 볼 수 있다는 것이다.[505] 그런데 공수처의 수사대상이 되는 고위공직자 중에서 위와 같은 관계에 있다고 일반화하기 어려운 자도 포함되어 있다.[506] 특검법처럼 이익의 충돌이나 정치적 중립성 및 공정성 문제에 대한 국회나 법무부장관의 사전 검토를 거치지도 않는다.[507] 특검제에 빗대어 말한다면, 공수처는 '자동적·능동적 특검'에 해당한다. 물론 공수처의 대상 범죄에는 이익의 충돌 회피 요청이 강하게 요구되는 부분도 있다. 대통령과 그 측근 또는 대통령과 인적·정치적·재정적 이해관계를 같이 한다고 판단되는 고위공직자의 비리와 같이 특검의 발동이 예상되는 범죄 유형, 법원과 검찰의 '제 식구 감싸기'의 문제점이 반복적으로 지적되어 온 법조 비리 유형이 대표적이다. 그러나 이와 달리 매우 추상적인 이익충돌의 위험만 존재하는 부분도 있고 공수처의 작동방식이 특검과 다른 점에서 이익의 충돌 회피 요청이라는 단일한 기준으로는 공수처의 업무의 '비전형성'이 충분히 설명되지 않는 영역이 있다. 따라서 이익의 충돌 회피 요청 외에 비전형성 논거를 보강할 요소가 필요하게 된다.

다시 공정성, 중립성이 강하게 요구되는 공수처 관할 범죄의 성격에 관한 논의로 되돌아 가보자. 공수처와 같은 임무를 가진 기구에 독립성은 필수적인 조건이자 능력이다. 공직자가 관련된 부패에서 공직자가 더 높은 지위를 가질수록 다른 기구에 행사할 권력이 더 강해지고, 외부의 정치적 간섭으로부터 반부패기구를 보호해야 할 필요성이 더 커진다. 수사와 소추를 담당하는 기구는 더 높은 수준의 독립성을 요구한다. 그런데 공수처는 오로지 고위직 공무원의 비리와 부패의 수사·소추라는 한정된 영역의 임무를 수행한다. 이 임무는 지금까지 검찰의 전담 영역 속에 있었다. 그러나 검찰기관이 행정부에 종속되어 중앙집권적·계층구조를 이루고 있는 시스템에서는 부당한 간섭의 위험이 크며, 반부패전담 검사가 검찰총장의 지휘·감독을 받지 않도록

---

505) 정종섭, 헌법연구 3, 383-384쪽.

506) 예를 들어 교육감, 독립적 지위와 기능을 가지는 위원회 등의 고위공직자, 법관 등이다.

507) 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」

제2조(특별검사의 수사대상 등) ① 특별검사의 수사대상은 다음 각호와 같다.

1. 국회가 정치적 중립성과 공정성 등을 이유로 특별검사의 수사가 필요하다고 본회의에서 의결한 사건
2. 법무부장관이 이해관계 충돌이나 공정성 등을 이유로 특별검사의 수사가 필요하다고 판단한 사건

② 법무부장관은 제1항 제2호에 대하여는 검찰총장의 의견을 들어야 한다.

하더라도 중립성과 엄정성의 문제가 쉽게 해결될 것으로 보이지 않는다. 계층구조의 공식적 지휘감독 체계에서 오는 부당한 간섭의 위험뿐만 아니라 "우리 검찰의 파행성은 … '알아서 처리하는' 그 계층구조의 비공식적 관행"[508]에서 비롯되는 측면도 있기 때문이다. 또한, 검사가 전·현직 검사의 비위·범죄를 수사하는 경우 인적 관계, 대외적 이미지 손상을 고려하거나 검찰의 자기 관점 또는 조직 보호의 논리가 작동하여 수사가 왜곡·축소될 위험이 있다.[509]

공수처의 업무가 다름 아닌 고위공직자의 비리·부패의 수사·소추에 한정되고, 특검과 달리 '상시 전열'을 갖추고 고위공직자 부패범죄의 감시와 진압에 종사한다는 것은 어떤 점에서 공수처 업무가 비전형적 성격을 갖게 만든다. 일반검찰의 경우 일반적인 범죄부터 낮은 수준의 부패범죄와 높은 수준의 부패범죄를 모두 다루고 있다. 일반적인 범죄나 경미한 비리·부패 사범의 경우 부당한 간섭의 위험이 비교적 낮고 검사가 적절한 재량을 발휘할 수 있으며, 정부가 정책적 관점에서 소추기준이나 업무지침을 하달하고 그 준수 여부를 감독하는 것이 정당하고 필요하기도 하다. 말하자면 검찰의 업무는 다양한 종류의 범죄에 걸쳐있고 민주적 정당성을 가진 정부가 정한 정책적 우선순위나 고려사항이 검찰사무에 반영되어야 하는 영역이 넓게 존재한다.

그러나 공수처의 담당하는 업무영역은 그렇게 볼 수 없다. 만약 공수처가 하위공무원의 부패범죄, 민간인의 경미한 부패범죄까지 관할하고 있다면 정부의 정책적 의사결정이 정당하게 개입할 수 있는 영역이 존재할 수 있지만, 공수처가 취급하는 범죄사건에서는 그러한 공간을 인정하기 어렵다. 오히려 고도의 객관성, 엄정함, 기밀성 등이 유지되어야 하는 고위공직자 사건만을 취급하고, 그로 인해 부당한 간섭의 위험, 외부세력에 의한 공격과 비난, 여론의 높은 관심과 압력에 '항상' 노출될 수 있는 특수한 업무를 책임지고 있다. 즉, 수사와 기소라는 업무의 형태 자체는 전형적인 검찰 업무에 속하지만, 그 대상범죄와 관련된 업무의 성격, 업무환경의 측면에서는 정부 내부의

508) 한상희, "권력의 복화술: 특별수사검찰청안", 대한변협신문, 2002.2.11. 5쪽, 조국, "특별검사제 재론: 특별검사제의 한시적 상설화를 위한 제언", 69쪽에 재인용.

509) 단적인 예로 공수처의 수사대상인 피의사실공표죄(「형법」 제126조)를 들 수 있다. 2008. 1.~2018. 12. 피의사실공표죄로 검찰에 총 347건이 접수되었는데, 기소된 사건은 하나도 없었다. 그러나 같은 기간 수사에 직접 관여하지 않았으면 알 수 없는 내용을 포함하는 언론보도가 수사기관을 출처로 하여 반복적으로 이루어졌다. 법무부 검찰과거사위원회, "피의사실공표사건 조사 및 심의결과", 2019.5.28. 법무부 홈페이지 보도자료(http://www.moj.go.kr/moj/221/subview.do, 검색일: 2019.12.20.)

계서질서 하에서 처리되어야 할 전형적인 행정사무와는 차별성이 있다.[510]

이상 기존의 독립행정기관에 관한 학설에서 말하는 독립행정기관의 소극적 성립요건, 즉 핵심적 업무영역을 담당하지 않고 비전형적이고 중립성이 요구되는 업무여야 한다는 요건에 비추어 공수처에 대해 어떤 논의가 가능한지 검토하였다. 또한, 같은 이론에 근거하여 공수처의 업무는 전형적, 핵심적 행정권에 속하고 따라서 공수처와 같은 독립행정기관을 설치하는 것은 위헌 소지가 있다는 주장이 있음을 고려하여 공수처의 업무의 비전형적 측면이 드러나는 지점을 살펴보고, 수사권과 기소권은 전형적, 핵심적 행정작용이라는 논리가 가진 협소함을 지적하고자 하였다. 물론 공수처와 같은 독립행정기관을 설치하는 데에 따르는 「헌법」적 문제에는 주의할 필요가 있고, 이상에서의 논의가 공수처 업무의 '비전형성'을 강하게 뒷받침하지는 않는다.[511]

그러나 입법자가 현재의 조건상 정부 내부의 계서질서 하에서 처리되는 '전형적인 방식'으로는 해당 업무의 목적이 달성되기 어렵다고 보고 기존의 방식으로 처리되는 기재를 존속시키는 가운데 해당 업무만을 전담하는 특수한 기구를 설립하기로 한 것은 합리적 근거가 있으며 그 판단과 결정을 최대한 존중하는 방향에서 논의가 이루어져야 한다. 그러할 때 핵심적인 문제는 독립성에 따르는 책임성을 어떻게 확보할 것인가 하는 점이다. 책임성이 충분히 확보된다면 독립성 강화에 결부된 문제점이 해소될 수도 있기 때문이다.

3. 고도의 독립성에 따른 강한 책임성 확보

가. 독립성과 책임성의 조화 필요

국민의 기본권 보장, 민주주의 원리, 자의적 판단의 억제, 국가기능의 효율성의 측면에서 독립행정기관은 어떠한 형태로든 독립성에 따른 책임(accountability)을 부담해야 한다. 책임 확보를 위한 적절한 방법은 기관구성의 측면에서 민주적 정당성을 직접

510) 물론 일반검찰이 고위공직자 부패사건을 다룰 능력이나 조건이 없다는 말이 아니며, 현재 공수처법안도 검찰의 업무영역에서 그 부분을 없애지 않았다.

511) 사실 '전형성'이나 '핵심영역'이라는 용어의 의미가 모호하여 그 의미를 어떻게 규정하느냐에 따라 평가가 달라질 수 있다. 예를 들어 공직부패 척결은 전통적으로 검찰의 핵심적인 업무에 속해왔고 앞으로도 그러할 것이다. 공수처의 설치로 그것이 부정되지 않는다.

부여하는 방식보다 “그 운영 측면에서 책임성을 확보하기 위한 각종 장치”를 마련하는 것이다.[512] 그 권한 행사과정에서 절차적인 공정성, 객관성을 확보하는 것이 필수적인 전제조건이고, 권한 행사 결과에 대해 입법부와 사법부의 모니터링이 뒤따라야 한다. 특히 “핵심적인 것은 ‘입법부에 의한 통제’이다. 의회에 대한 정기적인 보고 및 평가, 위원 선임에의 입법부 관여, 의회에 의한 달성 목표 설정 등을 그 통제수단으로 한다.” 독립성과 책임성이 모두 높은 수준일 것을 전제로 “준입법권, 준사법권 등 강력한 권한을 부여받을 수 있”고, “특히 의회에 대한 책임성이 담보되는 이상 기능적 권력분립론에 비추어 볼 때 위헌의 문제가 생길 가능성도 낮다.” 따라서 독립성과 책임이란 “두 요소의 조화는 독립행정기관의 구성 및 운영에 있어서 관건이 된다.”[513]

나. 권한행사 과정에서의 통제장치

현재 공수처 관련 법안에서 공수처의 책임성 확보와 통제수단은 어떠한가? 이에 대해 공수처의 조직적·인적 민주적 정당성(구성 측면의 정당성)이 대통령이 실질적 지휘감독권을 전제로 한 법무부의 그것과 비교해 더 약해진 측면이 있으나, 민주적 정당성의 측면에서 탄핵의결권과 공수처장의 국회 출석·보고의무라는 사후적이고 실효성이 낮은 통제수단만 있어서 “사전적·사후적 통제가 모두 가능한 검찰의 수사·기소 권한에 대한 법무부 통제보다 통제 정도가 더욱 약화되어 있”다고 볼 수 있어서 “부여된 권한에 비해 민주주의 원칙에 따른 민주적 정당성을 제대로 갖추지 못해 위헌으로 볼 수 있는 측면이 있다”는 지적이 있다.[514]

이러한 비판은 타당하지 않다. 이 주제에 접근할 때 공수처 관할 사건의 특징을 고려해야 한다. 이러한 사건의 수사·기소에 대한 법무부의 사전적·사후적 통제는 정당화되기 어렵고, 설사 그 정당성이 인정된다고 하더라도 구체적 사건처리에 개입하는 경우 부당한 간섭이라는 의심을 피하기 어렵다. 즉, 공수처의 업무영역에서 장관에 의한 사전적·사후적 통제는 정당화되기도, 현실화되기도 어렵다.[515] 공수처 관할 사

512) 김소연, 독립행정기관에 관한 헌법학적 연구, 33쪽
513) 김소연, 독립행정기관에 관한 헌법학적 연구, 34쪽
514) 김태우, “고위공직자비리수사처 입법론 검토”, 83쪽.
515) 사후적인 통제수단 중 감찰권은 정당하고 현실적인 방법으로 인정될 수 있겠지만, 공수처 제도에는 법무부장관의 감찰권 발동을 대체할 수 있는 다른 수단이 있다.

건의 특징을 도외시하고 통상의 검찰사무에 관한 장관의 통제수단을 이 주제에 원용하는 것은 적절하지 않다.

공수처 관할 사건의 특징을 고려한다면 사후적 통제 장치가 기존 검찰이 같은 사건을 취급하는 경우보다 더 강화되었음에 유의해야 한다. 공수처검사의 불기소처분에 대한 법원의 모니터링 즉 재정신청제도가 존재한다. 공수처 법안들에 따르면 공수처가 고소·고발을 수리하는 경우 불기소처분에 대해 고소인은 물론이고 고발인도 재정신청을 할 수 있으며, 국회나 다른 기관이 수사 의뢰한 때는 해당 기관이 불기소처분에 대해 재정신청을 할 수 있다. 따라서 고소인에게만 재정신청이 허용되는 「형사소송법」(제260조)보다 그 범위가 넓다. 공직자 비리 사건의 경우 사안에 따라 구체적인 범죄피해자(고소권자)가 존재하지 않거나 특정되기 어려울 때가 있다. 그러한 사건을 검찰이 직접 범죄를 인지하거나 고발·수사의뢰를 받아 수사에 착수한 후 불기소처분을 하는 경우 형소법상의 재정신청제도는 유효한 견제장치가 되기 어렵다.

일반검찰이 사건을 처리할 때와 비교되는 또 하나의 특징은 공수처의 수사결과와 의사결정이 검찰에 의해 모니터링된다는 장치를 도입한 것이다. 백혜련의원 법안, 권은희의원 법안에 따르면, 공수처는 기소권이 없는 사건에 대해서는 수사를 종료한 후 수사서류를 관할 검찰청으로 송부하고 관할 검찰청에서 기소 여부를 판단하게 된다(백혜련의원 안 제26조, 권은희의원 안 제22조). 고위공직자범죄에 대하여 불기소결정을 하는 때에는 해당 범죄의 수사과정에서 알게 된 관련범죄 사건을 대검찰청에 이첩하여야 한다(백혜련의원 안 제27조). 또한, 공수처 직원의 범죄의 경우 공수처가 자체 수사하지 않고 검찰에 통보하여 검찰이 수사하도록 하고 있다(백혜련의원 안 제25조, 권은희의원 안 제20조 제3항).

여기에 권은희의원 안은 일반 국민으로 기소심의위원회를 구성하여 공수처가 기소권을 사건에 대해 공소제기 여부를 심의·의결하도록 하고 있다(권은희의원 안 제14조). 이와 같은 대배심형 기소심사제도는 일반검찰이 취급하는 사건에서는 존재하지 않는다.

현재의 공수처 법안들에서는 공수처의 권한행사에 대해 법원, 검찰, 시민이 견제·통제할 수 있는 체계를 도입하고 있으며, 이는 검찰이 사건을 처리할 때보다 더 다양하고 강한 사후적 통제 장치가 작동할 수 있음을 뜻한다.

다. 국회에 대한 설명책임의 형해화 방지

공수법 법안들은 공수처의 국회에 대한 설명책임을 인정하고 있다. 공수처장은 국회에 출석하여 소관 사무에 관한 의견을 진술할 수 있고, 국회의 요구가 있을 때는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다(백혜련의원 안 제17조 제2항, 권은희의원 안 제6조 제2항). 검찰총장은 국회에 출석하여 보고·답변할 의무가 없다. 독립행정기관의 운영 측면에서의 책임성 확보 문제에서 핵심이 '입법부에 의한 통제'라고 한다면 공수처장의 국회 보고·답변 의무는 이를 구현하는 방안의 하나이다.

이에 대해 국회에 의한 통제방식에서 검찰작용의 준사법기관성을 고려할 필요가 있다는 지적이 있다. 공수처장이 직접 국회에 출석하여 보고·답변하는 것은 "법무부장관 대신 검찰총장이 직접 국회에 출석시켜 보고하도록 하거나, 질문·답변을 가능케 하는 것과 같아 결과적으로 공수처의 정치적 중립성을 해할 수밖에 없어 권한 통제방식의 측면에서 검찰작용의 준사법기관성을 도외시한 측면이 있다는 것"이다.[516]

그러나 일반검찰에 관련된 책임 확보 체계를 곧바로 공수처장의 책임 확보 문제에 대입하는 것은 부적절하다. 일반검찰의 경우 검찰총장을 통해 정부에 책임을 지는 대신 국회에 대해서는 법무부장관이 검찰사무에 관한 책임을 지도록 하고 있다. 만약 우리나라 검찰이 행정부로부터 독립적, 자율적인 기관이 되고 검찰총장이 국회의 동의 또는 선출절차를 거쳐 임명된다면, 검찰 수장이 직접 국회에 설명책임을 지는 것이 합당하다. 마찬가지로 국회에 대한 보고·답변 책임은 공수처의 독립성에 따라 요청되는 책임성 확보장치의 하나이다.

다만, 국회에 대한 책임이 어떤 형태가 되는 것이 적절한지 토론의 여지가 있다. 참고로 유럽이사회의 법률자문기구인 '베니스위원회'는 사법부의 독립성에 관한 유럽적 기준을 검토한 보고서에서 검찰총장의 의회에 대한 책임(accountability)에 대해 "검사가 기소 또는 불기소한 개별사건에 대하여 검찰총장이 의회에 책임을 지는 것은 배제되어야" 하고, "검찰총장의 책임성 확보 수단으로 의회에 공개적 보고서를 제출하는 것은 필요할 수 있다. 이러한 수단이 이용되는 경우 검찰총장은 행정부의 일반적 지시가 어떻게 이행되었는지 투명하게 설명해야 한다"고 하고 있다.[517] 유럽에서는

---

516) 김태우, "고위공직자비리수사처 입법론 검토", 90쪽.

517) European Commission For Democracy Through Law(Venice Commission), Report on

검찰총장이 국회의 동의 또는 선출절차를 거쳐 임명되고 정부는 검찰에 형사정책에 관한 일반적인 지시만 할 수 있는 국가가 많으며 검찰의 독립성 또는 자율성을 강화하는 추세이고, 위 권고사항은 그러한 환경에서 나온 것이다. 개별적 사건의 결정에 대한 책임 부담(그에 따른 의회에 의한 검찰총장 해임 가능성)이 배제되어야 한다고 한 이유는 "의회에서 개별사건과 관련하여 대중영합주의적 압력(populist pressure)을 고려할 위험성이 있을 뿐 아니라 의회에 대한 책임(parliamentary accountability)이 검사에게 비대중적인 결정을 피하고 입법부에서 환영받게 될 결정을 하도록 간접적 압력을 가할 수 있기 때문이다."[518] 즉 (검찰이 독립적인 국가에서) 국회에 직접 책임을 지는 방식이 아니라 정부나 의회가 설정한 정책 또는 가이드라인의 이행실적을 공개적인 보고서를 통해 설명하는 방식이 적절하다고 본 것이다.

현재 공수처 법안들의 내용상 개별적 사건과 관련하여 공수처장이 국회에 출석하여 보고·답변해야 하는 때가 있을 수 있다. 백혜련의원 법안에서는 "수사나 재판에 영향을 미치지 않는 한"(출석하여 보고·답변해야 한다)이라는 조건을 두고 있다. 국회에 대한 보고·답변 제도가 공수처의 설명책임을 이행하도록 하면서도 공수처의 독립성·중립성을 해하지 않도록 운영되는 것이 과제이다.

한편, 권은희의원 안[519]과 19대 국회까지의 공수처법안들은 국회 출석 보고·답변 의무 외에도 매년 국회에 연차보고서(전년도의 업무성과와 해당연도의 업무계획안)를 제출하도록 하였다.[520] 20대 국회 제출법안들에는 연차보고서 제출에 관한 내용이 없다. 연차보고서 제출은 공수처가 자신의 업무 전반에 대해 국회에 설명하고 국회를 매개로 국민에게 설명할 의무를 부담시키는 제도라는 점에서 공수처의 국회와 국민에 대한 책임성 강화 수단으로 적극적으로 인식될 필요가 있다.

European Standards as Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service, CDL-AD(2010)40, adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), p.16. https://rm.coe.int/1680700a60%20 (검색일: 2019.10.4.)

518) Venice Commission, Report on European Standards as Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service, p.9.

519) 제26조(연차보고) ① 부패수사처는 매년 정기국회 개회 전까지 전년도의 고위공직자와 그 가족의 부패범죄 또는 관련범죄 등에 대한 수사 현황 및 처리결과, 그 밖에 부패방지처의 활동에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 한다.
② 제1항의 연차보고서 작성에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

520) 1996년 류재건, 2010년 이정희, 김동철, 2011년 주성영, 2012년 이상규의원 안 등.

그러나 공수처 관할 사건의 성격과 업무 특성을 고려하면 국회에 대한 보고·답변, 연차보고서 제출은 그다지 실효성이 없는 사후적 통제 장치에 불과할 가능성이 있다. 수사와 재판에 미칠 영향, 비밀유지, 명예훼손 가능성 등의 이유로 극히 막연하거나 원론적인 설명을 하는 데 그칠 수 있기 때문이다. 업무의 성격과 공수처의 독립성을 고려하면, 정부나 국회가 가이드라인을 제시하고 그 이행 여부를 평가하는 시스템을 도입하기도 힘들다.

그러나 그렇다고 해서 공수처의 국회·국민에 대한 설명책임이 유명무실화하는 것을 방관해서는 안 될 것이다. 현실적 제약을 인정하면서도 적정한 사전적·사후적 통제수단을 마련하고 국회·국민에 대한 설명책임을 실질화하는 방안을 연구할 필요가 있다.

첫째, 국회에 제출하는 정기보고서 형태이든 공수처가 홈페이지나 출판물을 통해 국민에게 직접 보고하는 형태이든 공수처의 업무실적을 설명하도록 하는 제도를 마련해야 한다. 국회·국민에 대한 설명이 형식에 그치는 것을 방지하는 방편으로 국회가 보고서 내용에 대한 권고안을 제시하거나 공수처의 운영에 관한 규칙 등에서 정기보고의 충실성을 담보할 수 있는 수단을 규정하도록 권고하는 방법을 고려할만하다. 권고사항의 준수를 평가하기 위해 국회(또는 적절한 상임위원회)가 제출된 보고서 내용을 검토하여 보완을 권고하거나 보고서 채택 여부를 결정하는 방법도 검토될 만하다. 공수처장이 대통령에게 국회에 제출하는 것과 같은 정기보고서를 제출하게 하는 것도 국가원수·행정부수반이자 임명권자에게 일종의 설명책임을 이행하는 것이라는 점에서 반드시 배척되어야 할 것은 아니다.

둘째, 공수처 업무에 대한 민주적 정당성의 측면에서 사전적 통제 장치가 취약하다는 점을 고려하여 사전적 통제 효과를 가지는 장치들에 실질적·내용적 민주적 정당성이 배려되는 방안을 모색할 필요가 있다. 공수처 운영에 관한 사항을 구체화할 하위법령(대통령령 또는 공수처규칙)은 가장 대표적인 사전적 통제 장치다. 공수처 독립성의 보장을 위해 조직과 운영에 관한 세부사항을 공수처가 자율적으로 정하는 것이 바람직하지만, 사항에 따라서는 대통령령으로 정하는 것이 공수처의 위상, 대외 관계, 활동을 뒷받침하는 데 도움을 줄 수도 있다. 공수처의 조직·운영에 관한 사항에 관하여 공수처에 폭넓은 규칙제정권을 부여하고 있는데, 공수처가 통상 자체 규칙제정권을 가진 위원회 형태의 독립행정기관이 아니라는 점을 고려할 때, 규칙제정 과정에서 다수에

의한 실질적인 심의가 이루어지도록 법적 틀을 마련할 필요가 있다. 이런 점에서 앞으로 공수처 관련 법규 입법체계에서 보완·개선할 점은 없는지 검토가 필요하다.

라. 공수처 운영에 관한 회의체 감시 기제의 도입

현재의 공수처법안에 따르면, 공수처는 처장에게 권한이 집중되는 중앙집권적 구조를 가지게 된다. 공수처가 비교적 소규모 조직이고 권력부패를 상대로 엄격한 기율을 유지하며 기민하고 엄정하게 수사를 해야 할 필요를 고려한 것이라 할 것이다. 그러나 그로 인해 처장의 책임과 부담이 커지고, 자칫 처장의 독단이 나타날 우려도 없지 않다.

또한, 공수처법안들은, 다른 수사기관과의 업무 중첩, 다른 기관에 의한 사건의 암장·은폐 등을 방지하고 공수처의 부족한 자체 정보수집기능을 보완하기 위해 관할 사건의 수사에 대해 공수처가 우선권을 행사할 수 있는 장치를 두고 있다. 사건이첩요구권 및 사건이첩권이 대표적이다.[521] 이는 공수처장에게 사건을 공수처에서 다룰지 아니면 다른 기관으로 넘기는 것이 적절한지 판단할 재량, 사실상의 사건 선택권을 준 것이다. 그러나 그 취지에도 불구하고, 현실에서는 처장 또는 공수처의 의사결정에 대해 편향성, 자의성 등을 둘러싼 논란이 발생할 수 있다. 이 점에서 앞서 지적한 바와 같이 공수처의 주요의사결정은 적절하게 구성된 회의제 심의기구의 심의를 거치게 할 필요가 있다.

이와 함께 공수처 운영의 공정성·투명성을 확보하는 방안으로 공수처 내부 및 외부 전문가로 구성되는 심의기구·자문기구를 설치하는 것도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 홍콩의 염정공서에는 탐오문제 자문위원회(貪汚問題諮詢委員會), 탐오신고 심사자문위원회(審査貪汚擧報詢委員會), 탐오방지 자문위원회(防止貪汚諮詢委員會), 사회관계 시민자문위원회(社區關係市民諮詢委員會) 등 4개의 자문위원회가 설치되어 염정공서 업무 전반에 대한 평가, 사건의 처리결과에 대한 심사, 시민사회와의 협력관계 설정 등의 기능을 담당하고 있다.[522] 이중 탐오신고 심사자문위원회는 염정

521) 예를 들어, 백혜련의원 안 제24조(다른 수사기관과의 관계) ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사는 처장이 수사의 진행정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다. ② 처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄 등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.

522) 김호삼, "홍콩의 염정공서(廉政公署, ICAC) 연구", 사법연수원 교수논문집 청연논총 제11집,

공서가 취득한 모든 부패신고와 그 처리결과 및 조사완결 사건에 대해 보고를 청취하고, 불기소 또는 불징계 결정한 사건에 대한 합당한 행동을 취하도록 건의하고, 염정공서 사건의 공소제기 결과 및 그 후의 상소 결과, 현재 진행 중인 주요사건, 1년 이상 염정공서에서 수사 중인 사건, 6개월 이상 보석 중인 사건 등에 대한 보고를 청취한다.[523] 제4절에서 소개하는 대만의 염정서도 이를 참고한 심사기구를 운영하고 있다.

부패범죄를 전속관할 하는 홍콩 염정공서에서는 외부인이 참여한 심사기구를 도입할 필요성이 크지만, 공수처의 경우 그렇지 않다고 볼 수도 있다. 공수처가 기소권이 없는 사건의 수사결과, 기소권이 있으나 불기소처분한 사건 등이 검찰로 이첩되어 검토를 받기 때문이다. 그러나 공수처가 기소하였으나 무죄판결이 선고된 경우, 공수처가 불기소처분하였으나 재정신청 또는 검찰의 후속 수사 때문에 기소가 된 경우를 비롯하여 공수처가 접수하여 처리한 사건에 대한 절차적·내용적 점검, 공수처 직원의 과오와 위법, 다른 기관과 의견이 갈린 사건에 대한 평정 등을 위해 적절한 심사절차를 갖출 필요가 있고, 이 경우 공수처 내부 인사에게만 맡겨놓을 것인지 문제가 제기될 수 있다. 검찰 역시 외부에 닫힌 폐쇄적인 의사결정 구조 때문에 비판을 받아왔다.

제한된 범위라 하더라도 외부인이 참여하는 심의·자문기구를 설치하거나 공수처 운영과 사무처리에 관한 주요사항을 심의 의결하는 내부 회의체를 설치하여 실질적으로 운영하게 된다면, 공수처 운영과 의사결정의 투명성을 담보하는 한편, 궁극적으로 공수처의 독립성을 유지하는 데도 도움이 될 것이다.

4. 공수처의 내부관계와 공수처의 상징적 위상의 뒷받침

가. 공수처의 내부관계에 대한 조직법적 배려

공수처에 검찰권을 부여하기 위해 공수처법안들은 공수처검사는 “직무를 수행함에 있어서 검찰청법 제4조에 따른 검사의 직무를 수행할 수 있다”는 규정을 두고 있다. 여기에 더해 공수처가 하나의 ‘미니 검찰청’으로서 기능하기 위해서는 검찰조직 원리

2014, 326-328쪽.

523) 위원장을 포함하여 15명의 위원으로 구성되며, 법무부장관(또는 그 대리인), 경찰청장(또는 그 대리인), 행정처장(또는 그 대리인), 염정공서의 장(廉政專員)이 당연직 위원으로 참여한다. 위원회는 1년에 8회 회의를 개최한다. 김호삼, “홍콩의 염정공서(廉政公署, ICAC) 연구”, 327쪽.

를 고려한 조직법상의 강구가 필요하다.

우리나라에서는 개개의 검사가 하나의 단독관청이라고 이해된다. 이는 검사가 관서의 장은 아니면서도 각각의 검사가 자기의 책임과 이름으로 직무와 관련된 국가의사를 결정하고 이를 표시할 수 있다는 의미이다.[524] 그러나 각각의 검사는 단독관청이지만 검사동일체의 원리에 따라 직무대체성이 있으므로 검사가 교체되어도 소송법상 효과에 영향이 없다. 이와 직결되는 검사동일체 원칙의 내용으로서 검찰총장, 고등검찰청 검사장, 지방검찰청 검사장 등의 직무위임, 직무승계, 직무이전권을 통해 별개의 검사가 취급한 사무를 다른 검사가 처리하여도 1개의 관청이 처리한 것과 동일한 법률효과를 부여하기 때문이다.[525] 상명하복 관계와는 별개로, 공수처에 소속된 '검사의 직무'를 행하는 자들이 동일체성(직무대체성)을 가지고 사무를 취급하는 관계에 있으려면 이를 법적으로 뒷받침하는 규정이 필요하다.

이 점을 고려하여 백혜련의원 법안은 "수사처장", "수사처 차장", "수사처검사"가 '검사'이자 '관청'의 지위에서 행하는 직무를 각각 구분하여 규정하고, 처장의 수사처검사 직무의 위임·이전 및 승계에 관한 규정을 둔 것으로 보인다(제19조). 그러나 다른 법안, 예를 들어 권은희의원 법안의 경우 처장과 차장은 "부패수처처 검사"의 직을 겸한다는 규정이 없고, 수사·공소제기·공소유지 등의 직무 수행 주체를 어떤 경우는 "부패수사처"로, 어떤 경우는 "수사처검사"로 규정하고 있다.[526] 또한, 직무대체청을 도출할 수 있는 관련 규정(직무이전·직무승계)이 없으므로 수사처검사들이 직무대체성이 인정될 수 있을지 의문이다.

공수처 검사들이 분업과 릴레이 방식으로 업무를 수행하는 것을 법적으로 뒷받침을

---

524) 이준보·이완규, 한국검찰과 검찰청법, 254쪽.

525) 이준보·이완규, 한국검찰과 검찰청법, 280-282쪽.

526) 예를 들어, 「고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안」(권은희의원 대표발의)
제18조(직무) ① 부패수사처는 고위공직자와 그 가족의 부패범죄 또는 관련범죄자 및 관련범죄 등에 대한 수사에 필요한 행위를 한다.
② 부패수사처는 제2조제1호다목, 카목, 파목, 하목에 해당하는 고위공직자로 재직중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 부패범죄 및 관련범죄의 공소제기와 유지에 필요한 행위를 한다.
③ 부패수사처는 전항의 공소제기를 위해 기소심의위원회에 심의·의결을 요청하여야 한다.
제21조(수사의 개시) ① 부패수사처는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 즉시 수사에 착수하여야 한다. (각호 생략)
제22조(사건송치 및 처분결과 통보) ① 수사처검사는 고위공직자와 그 가족의 부패범죄 또는 관련범죄를 신속히 수사하여 사건을 검사에게 송치하여야 한다. 이 경우 수사처검사는 해당 사건의 공소제기에 관한 의견을 제시하고, 공소유지에 협력할 수 있다.

위해서는 현행 「형사소송법」과 「검찰청법」의 해석론에 부합하는 법적 배려가 필요하다. 종래의 특별검사법에서는 특별검사가 관청이고 특별검사보가 특별검사의 보조기관으로서 위임된 직무를 담당하는 체계를 취하고 있었기 때문에 특별한 문제가 발생하지 않았다.

그러나 직무대체성의 법적 근거를 마련하는 것은 미니 검찰청으로서 다수의 검사로 구성되는 공수처의 업무분담과 지휘감독 관계를 형식적 측면에서 법적으로 뒷받침하기 위해 현행 「검찰청법」의 내용을 공수처에 응용한 것에 불과하다. 공수처검사도 일반 검찰청의 검사와 마찬가지로 상관의 지휘감독에 따라야 하는 위치에 있다. 기존의 검찰 내부의 지휘감독 관계가 개개 검사의 소신 있는 직무 수행을 저해할 수 있다고 지적되어 온 점을 고려하면, 공수처 내부관계에 대해서도 같은 지적이 나올 수 있다. 백혜련의원 법안 제20조 제3항은 검찰청법 제7조 제2항과 마찬가지의 취지에서 "수사처검사는 구체적 사건과 관련된 제2항의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다"고 하여 수사처검사의 이의제기권을 인정하였다. 「검찰청법」상의 이의제기권이 유명무실하다는 평가가 있으므로 공수처가 제정할 규칙에서 지휘권 발동과 이의제기 처리의 절차를 구체화할 필요가 있다. 제4절에서 소개하는 유럽의 입법례, 권고기준, 대만의 입법례 등을 참고하여 서면화, 투명화, 별도의 기구에 의한 심사절차 등이 참고가 될 수 있다.

나. 공수처 검사의 위상과 의사결정의 권위 확보

공수처가 국민과 국회를 대신하여 권력을 감시하고 고위공직자 부패를 척결하는 특별한 임무를 가진 상설의 특별한 검찰기관이라는 점을 고려할 때 그 상징적 위상을 뒷받침하는 방법을 생각해볼 수 있다. 「검찰청법」 제4조 제1항은 "검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다"라고 하고 각 호에서 범죄수사, 공소제기·공소유지, 범죄수사에 관한 사법경찰관리 지휘·감독, 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구 등의 직무·권한을 열거하고 있다. 소추관청으로서 검사의 지위와 직무는 이념적으로 검사가 사법절차에서 '공익의 대표자'로서 국민 전체의 관점에서 본 공익을 대표하는 자라는 것에 기초한다고 말할 수 있다.

공수처법안들은 공수처검사는 그 "직무를 수행함에 있어서 「검찰청법」 제4조에

따른 검사의 직무를 수행할 수 있다"고 하고 있으므로 '공익의 대표자로서 검사의 직무'를 수행하는 자라는 의미가 내포되어 있다. 하지만 고위공직자 부패범죄에 관해서는 공수처가 일반검찰과 나란히 있는 특별한 검찰기관이고, 단순히 검철청 검사의 직권을 대신 행사하고 있는 것이 아니라 "국민 전체에 대한 봉사자"(「검찰청법」 제4조 제2항)로서 법과 정의와 진실을 추구하는 임무를 가지고 있다는 상징성을 더 명료하게 드러낼 수 있는 점에서 공수처검사의 직무에 관한 규정에 "공익의 대표자"라는 표현을 삽입하는 방법도 고려해볼 수 있다.

앞에서 20대 국회에 제출된 몇 개 법안에 있는 시민참여형 기소·불기소심사제도가 장래 일반적인 기소재량 견제장치의 도입으로 이어질 가능성을 언급하였는데, 이 제도는 어쩌면 거친 현실 속 놓이게 될 공수처 자신을 위해 더 필요할 수도 있다. 공수처가 취급해야 할 사건에는 다른 경쟁자들이 존재한다. 가장 강력한 경쟁자는 검찰이다. 검찰과 공수처가 사건 관할 문제 또는 상대방의 처분결과에 대한 이견이 기관 간 대립으로 비화할 가능성도 있다. 정치적으로 민감한 사건의 경우 정치권에 의한 정쟁의 소재로 활용될 수 있고, 정치권의 정치적 이해득실 판단과 협상 여하에 따라 최악의 경우 공수처가 취급하고 있거나 취급할 수 있는 사건을 특별검사에 맡기는 상황도 배제하지 못한다.

이런 점에서 공수처의 기소 또는 불기소 판단의 당부를 국민이 참여하여 심사하는 제도를 도입하는 것은 단지 공수처의 기소권 행사의 적정성을 통제한다는 의미에 그치지 않고 국민에 의한 심의라는 요소를 덧붙임으로써 공수처의 결정에 힘을 실어주어 공수처의 의사결정이 보호받는 효과를 가질 수 있다. 또한, 앞서 언급한 공수처의 상징적 위상('국민의 공수처')을 나타내는 데도 도움이 될 것이다. 그렇다면 '기소재량에 대한 통제의 실효성'이나 '절차의 복잡성'이라는 측면에서만 바라볼 것이 아니라, '의사결정의 근거와 권위의 강화'라는 측면에서 국민참여형 심사제도의 도입을 검토해볼 수도 있다. 다만, 국민심사회의 결정이 권위를 가지기 위해서는 심사회에 참가하는 시민들이 대표성을 가질 수 있도록 선발되고 심사회의 결정이 실질적인 심의로 인정받을 수 있도록 제도를 설계해야 할 것이다.

5. 공수처와 검찰개혁

가. 검찰 중립화론과 검찰분권화론

공수처는 검찰권력을 견제하고 검찰개혁을 추동할 것이라는 기대에서 도입되었다. 제2절에서 살펴보았듯이 1990년대 후반과 2000년대 전반의 검찰개혁 논의에서 공수처는 검찰의 정치적 중립성 확보라는 모토와 결합해 있었다. 사실 그동안 검찰개혁 논의에서 '검찰의 정치적 중립성 확보'을 중심으로 상대적으로 넓은 인식 공유와 합의 공간이 형성되어 있었다. 그러나 '검찰중립화론'에서 '검찰분권화론'으로의 관점 이동은 검찰개혁에 관한 논의 지형에 변화를 몰고 왔다. 특히 검찰분권화론은 기존의 검찰로부터 부분적으로 권한을 분리하는 것을 주요개혁 방향으로 삼고 있는데, 이는 검찰이 그동안 공수처 도입에 가장 강력하게 반발해온 이유를 정확히 건드린 것이기도 하다.

검찰분권화론은 우리나라의 검찰권이 유례없이 비대하다 또는 "수사권·수사지휘권·영장청구권·기소독점권·기소재량권·형집행권 등 무소불위의 권력"을 가지고 있다는 인식에 입각하고 있다.[527] 과연 한국의 검찰은 다른 나라 검찰과 비교하여 비대하고 무소불위의 권한을 가졌는가 하는 점에 대해서는 시각과 기준에 따라 답이 달라질 수 있다. 법적인 권한의 측면에서 보면 한국의 검사가 유럽 대륙법계 국가의 검사보다 더 많은 권한을 가졌다고 보기 힘든 면도 있다. 현실적으로 각국의 검사가 어느 만큼 힘과 영향력이 있는지도 관점과 비교기준에 따라 답이 달라질 수 있다.

형사사법에서 검찰의 힘과 영향력이 점점 더 커지고 있는 것은 미국과 유럽에서도 공통적으로 지적되고 있는 현상이다. 검사의 현실적인 지위나 기능 면에서 볼 때 검사를 '당사자(partisan)'(영미법계) 또는 '법률의 수호자'(대륙법계)로 개념화하는 것은 "실재를 은폐하는 목적에 봉사하는 신화"에 불과하며 검사는 이미 "다른 이름의 판사"이다.[528] 그러나 주된 의사결정자의 역할에도 불구하고 과연 결정에 책임을 지는 장치가 결핍된 검사들에게 중책을 맡겨야 하는가? 이 문제는 관료제적 감독구조를 취하거

527) 하태훈, "독립성 보장된 사정기구 신설이 해답이다", 125쪽.

528) Thomas Weigend, "A Judge by Another Name?: Comparative perspective on the role of the public prosecutor", Erik Luna and Marianne L. Wade, edited by, The Prosecutor in Transnational Perspective, Oxford University Press, 2012, p.377, 380.

나 직접 유권자에 검사가 책임을 지는 방식으로 간단히 해소될 수 없다는 데 있다. 어느 수준, 어느 지점에서 어떤 방식으로 검사의 책임을 구현할 수 있을지 민주주의와 검사의 역할, 검사에 대한 통제와 검사의 책임을 둘러싸고 논의가 이루어지고 있다.[529]

물론 검찰분권화론은 이러한 주제에 대해 포괄적으로 이론을 제시하려는 논의는 아니다. 검찰분권화론은 검찰에 대한 민주적(민주적 정당성을 가진 정부에 의한) 통제와 견제, 법원 또는 시민의 개입에 의한 검사의 기소권 통제방안과 같은 종래 논의된 방안 외에 공수처의 설치를 통해 제한된 범위에서 검찰에 의한 독점 체계를 허물고 경쟁체계를 도입할 필요가 있고, 그것이 검찰권 견제를 위한 유력한 수단이라고 본다. 이에 대해 "검찰의 구조 자체를 개혁하는 혁명적인 방안(권력기관을 새로 만들어 권력을 제어하는 방안)"이 아니라, 검찰의 정치적 중립성 확보를 중심으로 검찰권 행사의 객관성과 공정성을 확보하는 방안을 마련해야 한다는 반론이 있다.[530]

물론 검찰분권화론에 입각한 검찰개혁론이 검찰의 정치적 중립성 확보 과제를 간과하는 것도 아니고, 적어도 공수처의 기소권 행사대상이 매우 제한된 현재에서는 공수처를 검찰구조 자체를 개혁하는 '혁명적 방안'이라고 보는 것도 지나치다.[531] 공수처는 한정된 영역에서 검찰기능을 가진 특별수사기구이고, 공수처검사는 정부와 검찰의 일반적인 감독계통에서 벗어나 있는 독립적 검사이다. 공수처의 설치로 제한된 영역에서 특수한 임무를 가진 일종의 '미니 검찰청'이 생기고 그 한도에서 검찰권이 분산되는 상황을 맞이하게 된다.

공수처의 설치는 개혁과제의 부분적인 실현이자 개혁의 첫걸음이다. 그렇다면, 공수처의 설치가 검찰분권화 과제의 일단락에 그치지 않고 후속되는 검찰개혁 작업과 논의에서 어떤 의미와 역할을 갖게 될 것인가? 여기에서 주목하고 싶은 것은 우리나라 검찰개혁논의에서 검찰분권화론과 함께 양 날개를 이루는 검찰중립화론이 재조명받

---

529) 특히 민주주의와 검사의 관계에 초점을 맞춘 비교연구로서는, Máximo Langer & David Alan Skansky, edited by, Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study, Cambridge Univerty Press, 2017.

530) 정웅석, "고위공직자범죄수사처의 신설에 관한 비판적 고찰", 237쪽; 338-342쪽.

531) 마찬가지로 공수처 설치나 수사권 조정 문제를 대륙법계와 영미법계 사이의 법체계 선택의 문제로 접근하는 것도 문제이다. 두 법계 사이에 제도적, 관념적, 문화적 차이가 있고, 한쪽의 제도가 다른 쪽에 이식되기가 쉽지 않다. 그러나 오늘날 두 법계가 서로 격리되지 있지 않으며, 국제적인 기준의 공유와 협력 증가, 국제적인 법원 및 검찰기구의 조직, 공통적인 현상과 과제의 인식 등을 통해 접촉면이 확장되고 부분적으로 서로 수렴하는 모습을 보인다.

게 될 가능성이다. 공수처 도입을 지지하는 쪽에서는 공수처가 이상(理想)적인 검찰이 되기를 희망하였고, 따라서 공수처 제도에 이상적인 검찰의 모습을 담고자 하였다. 상설특검제와 공수처 제도는 모두 중립성, 객관성, 공정성을 견지하고 흔들림 없이 진실을 추구하는 검찰상을 현실로 옮겨오는 것을 지향하고 있다. 공수처 제도가 성공을 거둔다면, 공수처는 검찰의 정치적 중립성을 촉진하고 새로운 개혁의 가능성을 제시할 수 있을 것이다.

나. 검찰 중립화 개혁의 촉진 역할

1) 건전한 경쟁의 효과와 조건

현재의 공수처 법안에 의하면 공수처는 고위공직자 부패 척결 영역에서 검사의 권한을 행사한다. 공수처가 독자적으로 기소 가능한 범죄의 종류가 한정된다고 하더라도 마찬가지다. 따라서 검찰개혁에 관해 어떤 관점을 취하든 공수처는 일반 검찰기관에 독점되어있는 검사의 직권을 나누어 갖게 된다. 공수처가 기소권을 가지는 것은 검찰의 기소독점체계를 부분적으로 허물어뜨린다. 또한, 기소권이 없는 영역에서도 검찰은 과거와 같이 배타적으로 수사를 담당할 수 없게 되었다.

일반검찰과 공수처의 병존은 부패방지와 척결에 긍정적 효과를 발휘할 것이라는 기대는 합리적이다. 하나의 채널보다 두 개의 채널이 존재하는 것이 부패범죄가 암장되지 않고 엄정하게 수사될 가능성 및 결과적으로 기소될 가능성을 높일 것이고, 적절한 관할 분배와 경쟁, 견제 시스템에 의해 사건처리의 효율성과 공정성을 높일 수 있기 때문이다. 공수처와 검찰이 경쟁적 수사를 유발할 수 있다는 걱정이 있으나, 법원의 판결로 수사결과를 평가받게 되므로 자신의 권위와 신뢰 하락을 감수하고 경쟁에 몰두하여 무리한 기소를 할 것이라고 보기는 어렵다. 경쟁체계는 두 기관의 정치적 중립성과 책임성을 유지하는 데도 기여할 것이다. 서로 다른 판단을 내릴 수 있는 두 기관이 존재하므로 독점적 기관이 있을 때보다 부패사건과 이해관계가 있는 자 또는 그와 연결된 내부자가 부당한 간섭이나 로비를 시도할 가능성 및 유인이 크게 줄어든다. 자신이 불기소한 사건을 다른 기관이 재평가할 수 있으므로 자신의 판단을 정당화할 근거를 충실히 마련해 놓을 필요가 있다.[532)]

그러나 이 기대가 현실화하기 위해서는 좋은 환경이 조성되어야 할 것이다. 경쟁체계가 알력과 시기의 관계로 변질하는 것을 방지하기 위해 건전한 경쟁의 질서를 구축해야 하는 것은 물론이다. 또 하나는 중립성 확보를 위한 제도적 뒷받침이다. 이는 공수처에 뿐만 아니라 일반검찰에 대해서도 그러하다. 공수처 도입이 검찰에 대한 불신에서 출발했다 하더라도 검찰을 계속 불신의 구조에 남겨두어야 하는 것은 아니다. 정부로부터의 독립성 여부와 수준은 서로 다르게 구성하더라도 두 기관 간의 건전한 경쟁과 견제 관계가 작동하기 위해서는 검찰의 중립성이 계속 의심받는 구조가 되어서는 안 될 것이기 때문이다. 공수처의 설치 목적은 검찰을 불신에서 구하기 위한 것이지 불신의 늪에 가둬두려는 것이 아니다.

2) 개혁된 검찰의 모델?

2017년 10월 법무부는 '고위공직자범죄수사처' 설치에 대한 법무부 자체 방안을 마련했음을 알리는 보도자료에 "독립성, 정치적 중립성 확보 및 권한 남용 우려 해소 등 국민의 신뢰받는 공수처 신설 노력"이라는 부제를 달았다.[533] 이 부제에서 일반검찰과 관련하여 토론이 필요한 '독립성'이라는 대목을 제외하고 나머지 부분은 국민이 검찰에게도 바라는 모습임은 분명하다.

공수처 법안의 내용을 구체화하는 과정에서 지난 수십 년간 제안된 검찰개혁에 관한 아이디어와 방안들이 자연스럽게 공수처의 설계과정에서 제안되고 채택되었다. 처장후보자추천위원회, 공수처검사·수사권에 관한 인사위원회, 신분보장, 퇴직 후 공직 임용 제한, 재정신청제도, 시민참여방식의 기소권 통제 장치, 독점에서 벗어난 경쟁·견제·협력의 틀, 제 식구(검사, 공수처검사)의 범죄수사에 관한 기관상피(機關相避) 원칙의 적용 등 여기에 공수처의 책임성 확보 및 공정한 운영을 담보하기 위해 또 다른 요소들이 추가될 수도 있다. 이 모든 것이 필수적인지 여러 의견이 있을 수 있지만, 위와 같은 요소들을 탑재한 공수처 제도는 "향후 형사사법 논의의 물꼬를

---

532) 검사의 독립성, 소추 채널의 다원성 등의 요소가 정치부패의 억제와 소추에 어떤 효과를 가지는지 경제학적, 경험적 국제비교분석을 시도한 연구로, Anne van Aaken, Lars P. Feld & Stefan Voigt, "*Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption?: An Empirical Evaluation across Seventy-eight Countries*", American Law and Economics Review 12(1), 2010.

533) 법무부, http://www.moj.go.kr/moj/221/subview.do(검색일: 2019.12.14.)

트는 역할"을 하고 "형사사법 전체의 변화와 성공적인 정착을 위한 모델을 제시"[534]할 가능성이 있다.

공수처는 "검찰의 본연의 모습을 찾는 작업"[535]을 추동할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 공수처의 제도적 요소들이 검찰조직에 그대로 복사될 수는 없지만, 제도설계의 관점은 검찰조직에도 투사될 수 있다. 검찰총장의 후보자추천제도, 검찰인사제도도 그 예이다. 정치적 독립성이 정치적 중립성 확보에 중요한 의미가 있다면, "지금의 검찰이라고 해서 그렇게 중립적이고 독립적인 기구로 운영될 수 없을 이유가 없다"[536]는 문제 제기가 진지하게 검토되는 국면을 가져올 수 있다.

공수처를 성공적으로 기능하게 하는 장치들은 일반검찰의 정치적 중립성 확보 및 '준사법관적 성격'의 회복에 기여할 장치로서도 참고될 가능성이 있다. 그 가운데 법무부장관의 구체적 사건에 대한 지휘권(「검찰청법」 제8조)을 어떻게 할 것인가 하는 주제도 포함될 수 있다. 기소심사회 또는 불기소심사회 제도가 채택되어 잘 기능하게 된다면 검사의 기소재량을 통제하기 위한 국민참여제도 도입논의에 물꼬를 트는 계기가 될 수 있다. 이러한 점에서 "현재로서는 검찰의 정치적 중립 내지는 정치적 독립을 위한 과제는 거의 남아 있지 않다"[537]거나 "개혁의 화두로서 '정치적 중립성'의 테제는 역사적 소명을 다했다"[538]는 평가와 달리 공수처는 이 주제에 대한 논의를 촉진할 잠재력이 있다.

공수처가 검찰개혁론과 긴밀하게 연결된 것은 현재 추진되고 있는 검찰개혁 방향과 공수처의 정합성이란 새로운 각도의 문제를 제기한다. 검찰권력 비대화의 주요 원인이 수사·기소권의 집중, 검사의 직접수사 기능에서 비롯되었다고 보고 수사권 조정 및 검사의 직접수사 축소가 추진되고 있는데, 공수처에서는 검사의 직접수사 및 수사지휘권이 인정되는가 하는 의문이 제기될 수 있기 때문이다.[539] 고위공직자의 부패범죄 영역에서는 일반검찰에서도 검사의 직접수사가 인정될 것이기 때문에 공수처검사의

534) 박노섭 외, "공직자비리수사처설치법률안에 대한 비판적 고찰", 치안정책연구 제30권 제2호, 치안정책연구소, 2016, 177쪽.
535) 정웅석, "고위공직자범죄수사처의 신설에 관한 비판적 고찰", 269쪽.
536) 정웅석, "고위공직자범죄수사처의 신설에 관한 비판적 고찰", 336쪽.
537) 김인회, "견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토", 386쪽.
538) 이호중, "검찰개혁의 방향, 과제, 전망", 63쪽.
539) 정웅석, "고위공직자범죄수사처의 신설에 관한 비판적 고찰", 324쪽.

직접수사 자체를 문제 삼을 것은 아니라고 본다. 다만, 수사권 조정과 직접수사 지양이란 개혁의 정신을 존중하여, 공수처 내부에서 제3자적 관점에서 수사를 점검할 수 있는 체계를 도입하거나 수사팀과 기소팀을 분리하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

이러한 논의에 대해 과도한 낙관적이고 이상론적이란 비판이 있을 수 있다. 그러나 공수처 설치론이 국민의 지지를 받는 이유는 공수처가 부패척결과 검찰개혁이란 두 마리 토끼를 잡을 수 있을 것으로 기대하기 때문이다. 만약 공수처가 지금까지 비판받아 온 검찰의 체질을 답습한다면, 또 하나의 사정기관으로 전락하여 어떠한 실질적 개혁도 유도하지 못할 것이다. 지난 20년간의 검찰개혁 논의를 거쳐 탄생한 공수처는 숙명적으로 권력형 비리 척결 임무와 함께 검찰과 경찰의 모범을 보이고 스스로 검찰개혁의 불쏘시개 역할을 해야 하는 과업을 떠맡을 수밖에 없다. 다만, 공수처의 역할은 개혁을 매개하고 촉진하는 것까지이지 개혁의 청사진을 스스로 만들고 관철해야 하는 역할까지 감당할 필요는 없을 것이다. 그렇다면 공수처의 존재와 활동이 검찰중립화 개혁논의를 촉진할 수 있다고 했는데, 그 내용과 방향은 어떤 것인가? 이 대목에서 시선을 다른 곳으로 돌려 보고자 한다.

제4절 | 유럽과 대만의 검찰연계형 반부패기구와 검찰제도의 시사점

앞에서 공수처의 설치가 검찰개혁 논의를 촉진하고 개혁의 방향을 제시할 가능성이 있다고 하였다. 공수처의 설치를 통해 검찰의 변화를 유도하는 것이 하나의 목적이므로 공수처 설치에 반영된 개혁의 관점은 일반 검찰기관 및 검찰제도 전반에도 영향을 미치게 된다는 취지이다. 본 절에서는 이 주제에 관해 외국의 사례에서 시사점을 찾아보고자 한다. 하나는 유럽 국가 중에서 검찰기관이 전문화된 형태를 띠는 반부패 조직과 검찰제도 사례이다. 다른 하나는 아시아 국가 중 대륙법계 국가에 속하고 우리나라와 비슷한 검찰제도를 가진 대만의 사례이다. 유럽과 대만의 사례에서 반부패 특별검찰기구 또는 검찰연계형 반부패수사기구가 어떠한 제도적 환경에서 존재하는지, 반부패수사기구의 '독립성' 확보라는 요청이 검찰제도와 어떻게 결합하고 있는

지, 반부패역량의 강화를 위한 노력이 일반검찰에는 어떤 자극과 변화를 주는지를 살펴볼 것이다.

1. 유럽 검찰의 독립성(자율성)과 반부패 특별검찰기구

가. 검찰기관의 '독립성'에 관한 유럽의 기준

제4장에서 소개된 유럽, 특히 대륙법계 유럽 국가에서의 법집행기구형 반부패전문기관들은 대개 기존의 검찰조직 내에 반부패업무에 전문화된 검찰조직을 만들거나 반부패수사기구를 검찰기관에 연계시키는 형태를 취하고 있다. 2001년 「검찰청법개정안」에서 등장했던 대검찰청 '특별수사검찰청'은 그러한 유럽의 경향에 부합한다고 볼 수 있다. 유럽의 사례를 참조할 때 주의할 점이 있다. 법제적으로 또는 사실상 검찰기관 전체 또는 개개 검사의 차원에서 독립성 또는 자율성이 존립할 수 있는 환경 속에서 반부패업무에 전문화된 검찰기구가 조직·운영되고 있다는 것이다.

유럽에서 검찰 내부의 전담부서 형태의 반부패기구는 이중의 국제적 기준에 의해 독립성 또는 자율성을 보장받을 것이 요구된다. 하나는 유엔과 유럽 차원의 반부패 관련 국제협약으로서 구속력이 있는 기준이고, 다른 하나는 사법제도에 관한 유럽이사회 등이 제시하는 권고적 기준이다.

1) '부패에 관한 유럽이사회 형사법 협약'과 모니터링 체계

"유럽이사회 부패방지 형사법 협약"(Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption, 2002년) 제20조(전문화된 기구)는 유엔 부패방지협약(2003년) 제6조[540]와 마찬가지로 부패방지를 위한 전문기구의 설치에 관한 내용을 남고 있다. 즉 "각 당사국은 인원이나 기관이 부패와의 투쟁에 전문화되는 것을 확보하는 데

---

540) 국제연합부패방지협약 제6조 부패방지기구
1. 각 당사국은 자국 법체계의 기본원칙에 따라 적절한 경우 다음과 같은 방법으로 부패를 방지하는 기구가 하나 이상 존재하도록 보장한다.
가. 이 협약 제5조에 언급된 정책의 시행과 적절한 경우, 그러한 정책의 시행에 대한 감독과 조정
나. 부패방지에 관한 지식의 확충과 보급
2. 각 당사국은 자국 법체계의 기본원칙에 따라 이 조 제1항에 언급된 기관이 부당한 간섭을 받지 않고 효과적으로 그 임무를 수행할 수 있도록 필요한 독립성을 부여한다. 필요한 물적 자원, 전문성을 갖춘 직원, 그리고 이러한 직원이 임무를 수행하는 데 필요로 하는 훈련이 제공되어야 한다.

필요한 조치를 하여야 한다. 각 당사국은 자국 법체계의 기본원칙에 따라 그 인원 또는 기관이 부당한 간섭을 받지 않고 효과적으로 그 임무를 수행할 수 있도록 필요한 독립성을 부여한다." 이러한 국제기준에서 요구되는 반부패 전문기구의 독립성은 "완전한 독립성"(full independence)이 아니라 "부당한 정치적 간섭을 막는 제도적·법적 메커니즘을 통한 적정한 수준의 구조적이고 기능적인 자율성"을 뜻한다.[541] "관건은 반부패기구가 효과적이고 효율적으로, 사전적인 자문이나 승인을 거치지 않고 자신의 판단으로, 부당한 간섭을 받거나 부당한 보고의무를 지지 않고 활동하고 직무—특히 구체적인 혐의를 수사, 소추하는 직무—를 수행할 수 있는 능력"을 발휘하고 이를 뒷받침하는 제도적 환경이다.[542]

위 협약에 따른 반부패전문기구는 여러 가지 형태로 조직될 수 있으나, 반부패에 전문화된 인원이나 기관의 '독립성'은 특별기구형태의 반부패기구에 한정되어 요구되는 기준이 아니다. 예를 들어, 어떤 국가에서 일반 검찰기관이 반부패 법집행을 책임지고 있는 경우 검찰 또는 검사의 독립성 또는 자율성이 적절히 보장될 것이 요청된다. 또한, 반부패 투쟁에서 법원과 검찰이 중대한 역할을 하므로 독립성을 비롯하여 법원과 검찰 내부의 부패방지를 위한 조치가 요구된다.[543]

부패방지 형사법 협약 제24조에 따라 유럽이사회 산하에는 GRECO(the Group of States against Corruption)라는 기구가 협약 당사국(현재 49개국)의 협약준수 여부를 주기적으로 평가하고 있다. 부패방지에 관여하는 전국적 기관의 독립성·전문화(제1주기 평가, 2000년~), 의회·법원·검찰의 부패방지(제4주기 평가, 2012년~), 중앙정부와

---

541) OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, p.24.

542) Kreutne, M. (ed), "10 Guiding Principles Parameters on the Notion of Independence of Anti-Corruption Bodies", Practice Meets Science, Contemporary Anti-Corruption Dialogue, IACSS 2009, Vienna, 2010, pp.51-56. OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, p.27에서 재인용.

543) 유엔부패방지협약에는 사법부와 소추기관(검찰)의 독립성 향유를 직접적으로 언급하고 있다.
제11조(사법부와 소추기관에 관한 조치)
1. 각 당사국은 사법부의 독립과 부패 척결에 있어서 사법부의 중대한 역할을 명심하면서 자국 법체계의 기본원칙에 따라 또한 사법부의 독립을 저해하지 아니하고, 사법부 구성원의 청렴성을 강화하고 부패의 기회를 방지하기 위한 조치를 취한다. 그러한 조치는 사법부 구성원의 행동에 관한 규칙을 포함할 수 있다.
2. 소추기관이 사법부의 일부를 구성하지 아니하지만 사법기관과 유사한 독립성을 향유하는 당사국의 경우에, 이 조 제1항에 따라 취해진 조치와 같은 취지의 조치가 그러한 소추기관 내에서 도입·적용될 수 있다

법집행기관의 청렴성 증진(제5주기 평가, 2017년~)에 관한 평가에서는 법원·검찰, 기타 반부패기구와 직접 관련되는 사항이 다뤄지고 있다.[544]

검찰과 관련되는 GRECO의 평가보고서 내용을 보면 검사의 독립성이 매우 중시되고 있다. 그에 따라 검사의 독립성과 관련하여 법무부장관의 구체적 사건에 대한 지시권, 검사의 신분보장 등이 문제 될 수 있다. 이와 관련하여 GRECO의 독일과 프랑스에 대한 평가는 유럽에서의 최근 추세를 잘 보여준다.

GRECO는 독일에 대한 1주기 평가(2002)에서 이 문제를 지적하고 부당한 간섭의 가능성을 최대한 배제하고 부패사건을 취급하는 검사의 독립성을 보장할 것과 일부 란트에서 여전히 존재하는 검사장의 정무직공무원 지위를 폐지해야 한다고 권고하였고,[545] 4주기 평가(2014년)에서 연방과 각 란트 법무부장관의 구체적 사건에 대한 지시권을 폐지하거나 폐지하지 않을 시에는 투명성·형평성이 보장되는 조치를 할 것을 권고하였다.[546]

프랑스에 관해 GRECO는 1주기 평가(2001년)에서 전임과 현임 법무부장관이 지시권 행사를 중지한 것을 긍정적으로 평가하는 한편, 법무부장관이 구체적 사건에 개입하지 않도록 입법적 조처를 할 것을 권고하였다.[547] 실제로 프랑스에서는 2013년 법률에 따라 구체적 사건에 대한 장관의 지시권이 폐지되었다.[548] 4주기 평가(2013년)에서는 프랑스 정부가 고등사법평의회 검사분과위원회의 검사 임명 및 징계에 관한 의견에 구속력을 부여하는 헌법개정을 추진하고 있음을 평가하고, 입법을 통해 검사

544) GRECO의 평가 관련 정보 및 자료는 https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations(검색일: 2019.10.4)

545) GRECO, First Evaluation Round Evaluation Report on Germany, adopted by GRECO at its 8th Plenary Meeting(Strasbourg, 4-8 March 2002), 2002, pp.22-23.(https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/germany, 검색일: 2019.12.23.)

546) "구체적 사건에 대해 법무부장관이 외적 지시를 할 권한을 폐지하는 것을 고려해야 한다. 이를 폐지하지 않는 경우 투명성과 형평성이 적절히 담보되는 수단과 함께 법무부장관의 지시권이 행사되고, ―불소추 지시의 경우― 적절하고 특수한 통제하에 두는 것을 담보하는 조처를 해야 한다." GRECO, Fourth Evaluation Round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Evaluation Report Germany, Adopted by Greco at its 65th Plenary Meeting(Strasbourg, 6-10 October 2014), 2015, pp.54-55.(https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/germany, 검색일: 2019.12.23.)

547) GRECO, First Evaluation Round Evaluation Report on France, adopted by GRECO at its 6th Plenary Meeting(Strasbourg, 10-14 September 2001), 2001, p.26.(https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/france, 검색일: 2019.12.23.)

548) 형사정책과 공소권 발동에 관한 법무부장관과 검찰의 권한에 관한 2013년 7월 25일 법률 제 2013-669호.

의 임명·징계절차를 법관의 임명·징계절차에 준하게 만들 것으로 권고하였다.[549] 현재 프랑스에서는 같은 취지의 헌법개정안이 의회에 제출된 상태이다.[550]

네덜란드도 법무부장관이 검찰에 대해 일반적·구체적 지시권이 있으나, GRECO의 네덜란드에 대한 평가보고서에는 검찰의 독립성 이슈와 관련된 특별한 권고사항은 없다. 네덜란드에서는 1999년 검찰조직 개혁에 따라 전국의 검찰기관(대법원 검찰청은 제외)을 지휘감독하는 최상급 검찰기관으로 검사장회의(Board of Prosecutors General, Parket-Generaal, 검사장 3~5인으로 구성)를 설치하였다.[551] 비유하자면, '1인 지도체제' 대신 '집단지도체제'를 도입한 것이다. 검사장회의는 법무부장관에게 책임을 지고, 법무부장관은 일반적, 구체적 사항에 대한 지시권이 있다. 그러나 법무부장관의 지시권 발동에는 검사장회의의 자문, 서면화·기록편철, 불소추 지시의 국회 고지 등 "부당한 정치적 영향을 막는 특수한 보호수단"이 마련되어 있다.[552]

---

549) GRECO, Fourth Evaluation Round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Evaluation Report, France, adopted by Greco at its 32th Plenary Meeting(Strasbourg, 2-6 December 2013), 2014, pp.49-50. p.52.(https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/france, 검색일: 2019.12.23.)

550) Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (PRMX1809671L. Retiré), Dernière modification: 02 septembre 2019.

551) 1심을 관할하는 지방법원(19개)에는 지방검찰청(arrondissementsparket)이, 항소심을 관할하는 고등법원에 고등검찰청(resortsparket)이 설치되어 있는데, 고등검찰청과 지방검찰청 사이에 상하 감독관계가 없고, 각각이 '검사장회의'의 지휘감독 하에 있다. 최고법원 검찰청과 검사총장와 검사장은 법무부장관의 지휘감독을 받지 않으며 모두 종신으로 임명된다. 네덜란드 검찰제도에 관해서는, GRECO, First Evaluation Round Evaluation Report on Netherlands, adopted by GRECO at its 13th Plenary Meeting(Strasbourg, 24-28 March 2003), 2003, pp.13-17(https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/netherlands: 검색일, 2019.12.23.); Marine Blom, Paul Smit, The Prosecution Service Function within the Dutch Criminal Justice System, Jörg-Martin Jehle & Marianne Wade, edited by, Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: The Rise of Prosecutorial Power Across Europe, Springer, 2006, pp.237-243.

552) 법무부장관은 지시가 필요하다고 인정하는 때는 검사장회의에 자문해야 한다. 장관은 그 의견에 구속되지는 않으나 적절한 설명을 하여야 한다. 장관의 지시와 검사장회의의 의견은 서면으로 기록되고 검사는 이 서류를 소송서류에 편철해야 하며, 이를 통해 법관, 피의자·피고인이 장관의 관련 서류의 내용을 인지하고 의견을 제시할 수 있도록 해야 한다. 장관의 지시가 구속적인 경우에도 검사는 법정에서 그와 다른 논고를 할 수 있다. 장관이 불기소를 지시하는 때는 장관은 의회에 이를 고지할 의무가 있다. 의회에 고지하는 정보에는 검사장회의의 서면 의견이 포함된다. GRECO의 평가보고서에 따르면, 1998년 이후 장관이 지시권을 발동한 적이 없다고 한다. 장관이 지시사항에 대해 검사장회의의 자문을 구하는 경우 검사장회의가 장관의 의견에 부동의 하는 극히 예외적인 경우를 제외하고 대부분은 검사장회의가 직접 같은 내용의 지시를 내린다. GRECO, First Evaluation Round Evaluation Report on Netherlands, p.12.

2) 검찰의 역할, 독립성, 책임성에 대한 유럽적 기준

검찰제도와 직접 관련이 있는 유럽의 기준으로는 '유럽이사회 각료회의 권고 (2000)19 형사사법체계에서 검사의 역할'[553], '유럽이사회 의회 총회(PACE) 권고 (2003)1604 법치주의에 따라 규율되는 민주사회에서 검찰'[554] 등이 있다. 위 '유럽이사회 각료회의 권고 (2000)19'는 1990년대에 일어난 "중부 및 동부 유럽에서의 정치적 격변과 (이탈리아, 네덜란드, 프랑스 등) 여러 나라에서 이루어진 전반적인 제도 개혁에 대응하여" 25개국을 대표하는 전문가그룹(형사사법체계에서 검사의 역할에 관한 전문가위원회)에서 유럽적 수준에서 검찰제도의 조화를 추구하기 위해 마련된 것이다.[555]

'유럽이사회 각료회의 권고 (2000)19'에서는 검찰의 역할, 검사의 직무 수행을 위해 제공되어야 할 보호수단, 검찰과 행정부·입법부와의 관계, 검사와 법관의 관계, 검사와 경찰의 관계, 개인을 위한 검사의 의무, 국제적 협력 등과 관련하여 유럽이사회 가입국의 입법과 실무가 기초해야 할 원칙들을 제시하고 있다. 이에 따르면, 검사가 적절한 법적·조직적 조건 속에서 그 전문적 직무와 의무를 완수할 수 있도록 제공되어야 할 보호수단에는 "검찰기관의 조직구성과 내적 작동방식이 특히 사건의 배당·재배당과 관련하여 중립성(impartiality)과 독립성의 요청을 충족시키고", "모든 검사는 그에게 발해진 지시를 서면화할 것을 요구할 권리를 가지며 지시가 위법하거나 그의 양심에 반한다고 생각하는 때는 해당 직무에서 교체될 수 있도록 적절한 내부절차를 제공"하는 것이 포함되어 있다.[556]

검사와 행정부·입법부에 관계와 관련하여 "검사가 부당한 간섭 또는 민사적·형사적 또는 기타의 법적 책임(liability)에 부당하게 노출되지 않고, 검사가 전문적인 의무와 책무를 수행할 수 있게 보장하는 적절한 수단을 마련해야 한다"(제11조)[557] 구체적으

553) Council of Europe Committee of Ministers (CM) Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, Adopted October 6, 2000.(https://rm.coe.int/16804be55a, 검색일: 2019.10.4.). 이하 "Council of Europe CM Recommendation Rec(2000)19"라 한다.

554) The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) Recommendation 1604 (2003) on the Public Prosecutor's Office in a Democratic Society Governed by the Rule of Law, 2013.(https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17109&lang=en, 검색일: 2019.10.4.)

555) Council of Europe CM Recommendation Rec(2000)19, Explanatory Memorandum, p.12.

556) Council of Europe Recommendation CM Rec(2000)19, Safeguards provided to public prosecutors for carrying out their functions, paras. 9 & 10, p.6.

로, 검찰이 정부의 일부이거나 정부에 종속된 제도를 취하는 국가에서는 검찰에 대한 정부의 권한을 법률로 명확한 규정하는 것, 검찰사무에 관한 지시를 서면화·투명화하는 것, 개별사건에 대한 기소를 지시할 때 사전적으로 담당 검사의 의견을 청취하는 것, 개별사건의 불기소 지시는 원칙적으로 금지하는 등의 수단을 마련해야 한다.[558] 검찰이 정부로부터 독립된 국가에서는 그 독립의 성질과 범위가 법적으로 확립될 수 있도록 유효한 보장장치를 마련해야 한다.[559] 이러한 독립성 또는 자율성 보장에서 "핵심적인 것은 개별 사건 수준에서 정부부서가 개입하는 것으로부터 검찰기관이 완전히 독립하는 것"이다.[560]

'법을 통한 민주주의를 위한 유럽위원회(베니스위원회)'는 위 '유럽이사회 각료회의 권고 19(2000년)'의 검사에 대한 외부적·내부적 지시에 관한 권고사항이 위법의 의심이 있는 지시가 내려지는 것을 방지하지 못하는 한계가 있으므로 추가적인 안전장치를 개발할 필요가 있다고 지적하였다. 하급검사의 의견과 반대되는 상급검사의 지시에는 이유설명이 있어야 하며, 지시의 위법성이 문제되는 사안에서는 법원 또는 검찰

557) Council of Europe CM Recommendation Rec(2000)19, Relationship between the Public Prosecution and the Executive and Legislative Powers, para. 11, p.6.

558) (a) 검찰에 관한 정부 권한의 내용과 범위를 법률로 확립한다. (b) 정부의 권한을 투명하고 국제조약, 국내법 및 법의 일반원칙에 따라 행사한다. (c) 정부가 일반적 성질의 지시를 하는 경우 반드시 서면으로 하며 적정한 방법으로 발포되어야 한다. (d) 정부가 특정한 사건의 기소를 지시할 권한이 있는 경우, 그 지시는 국내법에 따라 투명성 및 형평성의 존중을 적절히 보장하여야 한다. 정부는 다음의 의무가 있다. 즉, 관할 검사 또는 공소를 수행하고 있는 자에게 먼저 문서로 작성된 조언을 구할 것, 정부의 서면 지시를 설명하고(해당 지시의 내용이 검사의 조언과 다를 경우 특히 그러하다) 상하계통을 통해 지시를 전달할 것, 다른 당사자가 인지하고 의견을 표할 수 있도록 반드시 재판 전에 위 검사의 조언 및 정부의 지시를 소송서류에 편철할 것. (e) 검사가 받은 지시를 (검찰의견으로 법정에 제출하는) 서면에 반영할 의무가 있는 경우라도 검사는 자신이 선택한 법적 변론을 자유롭게 법정에 제출할 수 있어야 한다. (f) 개별사건에 대한 불기소 지시는 원칙적으로 금지되어야 한다. 설사 그것이 금지되지 않는 경우라도 그러한 지시는 예외적이어야 하며, 위 (d)와 (e)에 제시한 요건 및 특히 투명성 보장하는 적절하고 특수한 통제에 따라야 한다. Council of Europe CM Recommendation Rec(2000)19, Relationship between the Public Prosecution and the Executive and Legislative Powers, para. 13,Relationship between the Public Prosecution and the Executive and Legislative Powers, para. 13, pp.6-7.

559) 이는 행정부, 기타 기관이 비공식적 관행에 의해 검사의 독립성을 붕괴시키지 않도록 하고 검사가 자기 이익에 편향되지 않도록 담보하는 것을 의미한다. Council of Europe CM Recommendation Rec(2000)19, Relationship between the Public Prosecution and the Executive and Legislative Powers, para. 14, p.7; Commentaries on individual recommendations 14, p.25.

560) The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) Recommendation 1604 (2003) on the Public Prosecutor's Office in a Democratic Society Governed by the Rule of Law.

평의회(Prosecutorial Council)와 같은 독립기구가 해당 지시의 적부를 판정해야 한다고 하였다.[561]

베니스위원회는 검사의 인사 및 징계에 관여하는 '검찰평의회' 형태의 자율적 심의기구를 설치하는 사례가 늘어나고 있음을 지적하면서, 검찰평의회가 검사, 변호사, 시민사회 대표자들로 균형 있게 구성되고 다른 국가기관으로부터 독립한 경우 정치적 간섭으로부터 검찰평의회를 보호할 수 있고, 위원의 임명방법에 따라서는 검찰제도에 민주적 정당성을 제공할 수 있다고 평가하였다.[562]

그러나 "독립성 또는 자율성은 그 자체가 목적이 아니며 각각의 경우에 그 달성하려는 목표를 비추어 정당화되어야 한다."[563] 검사의 독립성, 자율성이 보장되는 만큼 그에 따른 책임이 수반되어야 한다. 유럽이사회 각료회의 권고 19(2000년)는 검사가 부당한 간섭으로부터 자유로운 것이 중요함을 강조하면서 동시에, "검찰기관은 그 활동 전체에 대해 특히 검찰사무상의 우선순위가 어떻게 이행되었는지 정기적이고 공개적으로 설명하여야 한다"고 하고, 다음과 같은 방법을 제시하였다. "모든 검사는, 지역적 수준 또는 검찰기관이 고도로 중앙집중적이라면 전국적 수준에서 그들의 업무를 설명하여야 한다. 이러한 정규적인 설명은 —미디어 또는 공개 보고서로써 직접 또는 선출된 의회에 설명하는 방식으로— 일반공중에 하여야 한다."[564]

베니스위원회는, 검사의 활동이 법원 심사를 받도록 하는 것 역시 책임성 확보 수단을 제공하며, 책임성(또는 책임 결핍)과 관련된 가장 큰 문제는 검사가 불기소 결정을 할 때 발생하므로 그에 대한 법적 구제장치가 있어야 한다고 하였다.[565]

또한, 검사의 직무의 공정성, 일관성, 효율성을 증진하기 위한 수단으로서 조직화,

---

561) Venice Commission, Report on European Standards as Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), p.17.

562) Venice Commission, Report on European Standards as Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service, p.12-13.

563) Venice Commission, Report on European Standards as Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service, p.16. 이에 기초하여 베니스위원회는 검찰총장과 검사로 나누어 불간섭을 담보할 수 있는 25개 사항을 권고하였다.

564) Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia(ACN), Anti-Corruption Specialization of Prosecutors in Selected European Countries: Working Paper, OECD, 2011, p.14. https://www.oecd.org/countries/lithuania/49540917.pdf(검색일: 2019.10.4.)

565) Venice Commission, Report on European Standards as Regards The Independence of The Judicial System: Part II – The Prosecution Service.

가이드라인의 설정과 공개가 강조되고 있다. 즉, 검찰 내부의 계층구조를 이용하는 것이 주로 고려되어야 한다(단, 그러한 조직 내적 기제가 무능하고 방해가 되는 관료주의를 초래하지 않도록 주의해야 한다). 형사정책의 집행을 위한 일반적인 가이드라인을 규정하고 자의적인 의사결정을 방지하기 위해 개별사건의 결정에서 참조할 수 있는 일반적 원칙과 기준을 규정해야 하며, 이러한 조직화, 가이드라인·원칙·기준 등의 수단들은 의회나 정부가 정립하거나 국내법이 검사의 독립성을 존중하는 경우 검찰의 대표자들에 의해 정립되어야 한다. 또한, 일반공중과 원하는 자는 그러한 조직체계, 가이드라인, 원칙에 대한 정보를 제공받아야 한다.[566]

유럽의 기준은 정부와의 관계에서 검찰이 더 독립적, 자율적일 수 있도록 만들어가고 있다. 검찰이 정부에 종속되고 장관에게 구체적 사건에 대한 지시권을 부여하고 있는 나라는 독일, 네덜란드, 오스트리아, 덴마크 등 소수에 불과하다. 네덜란드와 오스트리아는 장관의 구체적 사건 지시권 행사에 이미 엄격한 요건을 설정하고 있고,[567] 법무부장관이 구체적 사건에 대한 지시권을 가지고 있던 덴마크도 GRECO의 1주기 평가(2002년)에서 지적을 받은 후 2005년 개혁을 통해 유럽이사회 권고 내용에 따라 장관의 지시권의 행사요건과 절차를 구체화하였다.[568] 민주적 정당성을 가진 정부나 의회의 역할은 검찰이 이행해야 할 정책과 우선순위, 가이드라인 등을 정하는 것으로 만족하고, 대신 검찰이 정부와 의회가 정한 정책의 이행 사항을 정부, 의회 또는 일반공중에 투명하게 설명할 책임이 부담하게 함으로써 민주주의, 독립성, 책임성을 조화시키는 방향으로 나가고 있다.

독일에서는 '정치적 책임'과 '검사는 막강한 공무원이므로 일정한 통제 형식에 종속시켜야 한다'는 관점에서 법무부장관의 외적 지시권이 여전히 유지되고 있지만, '정부

566) Council of Europe CM Recommendation Rec(2000)19, Duties of the Public Prosecutors towards Individuals, para. 36l, p.9.

567) 오스트리아 법무부장관은 지시권 행사에 관해 국회에 보고할 의무가 있다. GRECO, Joint First and Second Evaluation Round Evaluation Report on Austria, adopted by GRECO at its 38th Plenary Meeting(Strasbourg, 9-13 June 2008), 2008, pp.11-12.(https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/austria, 검색일: 2019.12.23.)

568) GRECO, Fourth Evaluation Round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Evaluation Report Denmark, adopted by Greco at its 63th Plenary Meeting(Strasbourg, 24-28 March 2014), 2014, p.33.(https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/denmark, 검색일: 2019.12.23.)

의 기관'이자 '법률의 수호자'라는 이중적 임무 사이의 긴장이 정치인의 감독적 역할을 이용하여 법 앞의 평등이란 법체계의 목표를 붕괴시킬 수 있도록 허용한다는 비판에 직면하고 있다.[569] 2016년의 헌법개정으로 법무부장관직과 검찰총장직을 다시 합친 폴란드에 대해 베니스위원회는 다음과 같이 강하게 비판하였다. "구 동구권의 '프로쿠라투라'(prokuratura) 제도와 같이 포괄적인 감독권과 유사한 권한을 검찰총장이 가짐으로써 검찰기관을 남용하고 정치적으로 사용할 잠재적 위험을 만들었고", 그로부터 나타날 수 있는 "광범위하고 견제받지 않는 권력을 가지는 제도는 자의성에 문을 열 수 있으므로 법치주의 원칙에 의해 지배되는 국가에서는 용납될 수 없다."[570]

나. 유럽의 특별검찰기구형 반부패전문기관과 독립성

유럽 국가에서 기소권을 가지는 반부패기구는 보통 검찰청 산하의 특별검찰조직으로 존재한다. 모든 나라를 다 볼 수는 없으므로, 2014년 유럽이사회의 보고서에서 우수사례로 꼽히고 있는 스페인, 루마니아, 크로아티아를 살펴볼 것이다.[571] 이를 통해 헌법 또는 법률 수준에서 검찰 전체와 검사 그리고 반부패 검찰기구의 독립성(자율성)이 강구되고 있는지 살펴볼 것이다.

1) 스페인

스페인은 대검 산하에 부패·조직범죄 특별검찰청을 두고 있다. 잘 알려져 있듯이 스페인은 프랑스·이탈리아와 마찬가지로 판사와 검사가 사법부(judiciary)에 속하고, 헌법의 사법권에 관한 장에서 검사의 권한·지위 등을 정하고 있다. 검사의 임명은 행정부의 제청과 최고사법평의회(General Council of the Judicial Power)의 자문을

---

569) Shawn Boyne, "German Prosecutors and the Rechtstaat", Máximo Lange & David Alan Sklansky, Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study, Cambridge, 2017, p.168-169.

570) Venice Commission, Poland: Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office As Amended, Opinion 892/2017, CDL-AD(2017)028, 2017, pp.23-27.(https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)028-e, 검색일: 2019.12.9.) 폴란드에서는 2009년 검찰총장직과 법무부장관직을 분리하여 검찰총장을 검찰사무의 최고책임자로 만들고 검찰과 검사의 독립성, 자율성을 강화하는 방향으로 개혁을 하였다.

571) European Commission, Report From the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-Corruption Report, Brussels, 3.3.2014, Com(2014)38 final, p.14. (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, 검색일: 2019.12.10.)

거쳐 국왕이 행한다. 검찰총장도 같은 절차에 따라 4년 임기로 임명되고, 2007년 검찰청법의 개정을 통해 검찰총장이 정부의 재량에 의해 임기 종료 전에 해임될 가능성을 제거하였다. 정부는 검찰총장에 대해 사건에 관한 지시를 할 수 없고, 일반적 주의를 촉구할 수 있을 뿐이다.[572]

특별검찰청의 장은 검찰평의회[573]의 자문을 거쳐 검찰총장이 제청하여 정부가 임명하고, 5년 임기가 보장되고 1회 연임할 수 있다. 법률에서 정한 사유가 없는 한 해임되지 않으며, 자발적 또는 강제적 사임은 법관 및 사법관과 동일한 조건하에 정부의 허가를 받아야 한다. 청 소속검사의 임명은 전임자의 전보·전직 등으로 결원이 발생한 때 이루어지는데, 이 경우 임용정보가 공개되고 자격조건을 갖춘 모든 검사(2급 검사로서 10년 이상의 검찰 실무경력, 부패·경제범죄 관련 수사경험)에게 전달된다. 검찰평의회가 지원자를 심사하고 검찰총장에게 적임자를 추천한다. 검찰총장은 검사평의회의 의견에 구속되지는 않지만, 법무부장관에게 최종 후보자로 제정할 적임자에 대해 청장의 의견을 청취한다. 소속검사는 오직 징계절차에 의하여만 해임될 수 있다.[574]

2) 크로아티아

크로아티아에서는 민주화 이후 1990년대의 공공자금 횡령·유용에 대한 언론보다가 증가하는 분위기 속에서 2001년 크로아티아 최초의 반부패기구로 부패방지청(The Office for Combating Corruption and Organized Crime, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala-USKOK)을 설치하였다. 설립 초기에는 정치권의 부패척결 의지가 부족하여 큰 성과를 거두지 못했지만, 2005년부터 부패방지청을 강화하고 형사절차를 정비하라는 유럽연합의 압력이 세졌고 크로아티아 정부가 이

572) 스페인 검찰제도에 대한 국내 문헌으로, 노상길, “스페인의 검찰조직과 그에 따른 검사의 권한에 대한 소고”; 배상중, “스페인 검찰인사제도”, 해외연수검사논문집 제20집 제2호, 2005. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia(ACN), Anti-Corruption Specialization of Prosecutors in Selected European Countries: Working Paper, p.72.

573) 검찰총장을 보좌하는 권한을 가진 기구로 당연직 위원으로 검찰총장, 대검 차장검사, 감찰부장검사, 선출직 위원으로 전체 검사의 투표 각 직급을 안배하여 선출되는 검사 대표 9명으로 구성된다.

574) Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia(ACN), Anti-Corruption Specialization of Prosecutors in Selected European Countries: Working Paper, pp.83-85; OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, p.105.

요청을 받아들이고 제도를 정비함으로써 부패방지청이 점차 강건한 조직이 되었으며, 유럽연합 가입 절차의 최종 단계에서는 고위공직자 부패 수사에 본격적으로 나서기 시작하여 성과를 거두었다고 한다. 현재 부패방지청은 크로아티아에서 가장 두드러진 반부패기관이 되었고, 발칸반도 국가의 반부패기구 중 가장 독립적이고 우수한 평가를 받는 기구가 되었다.[575]

부패방지청은 부패와 조직범죄의 예방, 수사, 기소권을 가지며, 주로 중대한 부패사건에 초점을 맞추고 경미한 부패의 수사는 일반검찰이 담당한다. 부패방지청은 대검찰청에 소속된 자율적 조직으로 산하에 공소부, 조사부, 국제협력·공조수사부, 반부패 및 공공협력부를 두고 공소부는 4개 주요 지역에 직원을 파견하고 있다. 부패방지청에 관한 법률에서 조직, 관할, 직권(형사절차상 특별권한 포함), 인력 등의 사항을 규정하고 있다.[576]

크로아티아 헌법에 따르면 검찰청이 "자율적이며 독립적인 사법기관"(an autonomous and independent judicial body)이다(크로아티아 헌법 제125조 제1항).[577] 검찰총장은 정부가 제청한 자를 의회의 소관 위원회에 의견을 듣고 의회가 임명한다(5년 임기).[578] 대검찰청 검사(deputy prosecutors general)는 검찰평의회(national prosecutorial council)가 임명, 해임, 징계한다(종신제). 검찰평의회는 7명의 검사, 2명의 법학교수, 2명의 국회의원으로 구성된다(크로아티아 헌법 제125조 제2항~7항).

---

575) Slobodan Tomić, Leadership, Institution's and Enforcement: Anti-Corruption Agencies in Serbia, Croatia and Macedonia, Palgrave Macmillan, 2019, pp.156-158.

576) Government of the Republic of Croatia, The Law on the Office for the Suppression of Corruption and Organized Crime(Zagreb, March 2004), http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Legislation__Office-for-the-Suppression-of-Corruption-and-Organized-Crime.pdf(검색일: 2019.12.14.)

577) Constitution of the Republic of Croatia(http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/CONSTITUTION_CROATIA.pdf:, 검색일: 2019.12.5.)

578) GRECO는 크로아티아에 대한 4주기 평가(2014)에서 검찰총장 임명절차에 국회만 관여하고 절차가 불투명하며 검찰총장의 연임제한이 없는 것은 부적절한 정치적 영향의 위험이 있다고 평가하고, 검찰총장 임명절차의 개선, 연임제한(단임제)을 권고하였다. 이에 크로아티아 법무부에서 위킹그룹을 만들어 검찰평의회의 관여, 임기연장 및 단임제 등의 법개정 방안을 연구하고 있다. GRECO, Fourth Evaluation Round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Evaluation Report Croatia, adopted by Greco at its 64th Plenary Meeting(Strasbourg, 16-20 June 2014), 2014, p.37; GRECO, Fourth Evaluation Round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Compliance Report Croatia, adopted by Greco at its 73th Plenary Meeting(Strasbourg, 17-21 October 2016), 2016, p.7.(https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/croatia, 검색일: 2019.12.23.)

부패방지청 청장은 자격요건을 갖춘 대검 검사 또는 대검 검사의 자격을 갖춘 지방검사(County State Attorney) 또는 검사보(deputy) 중에서 임명된다. 검찰총장이 검찰평의회의 의견을 구하고 4년 임기(연임 가능)로 임명한다. 검찰총장은 국장후보자 임명에 앞서 법무부장관의 의견을 들어야 하나 실제로 실제 법무부장관의 역할은 확인(confirm)하는 데 그치고, 상징적인 권한으로서 한 번도 지명을 거절한 적이 없다고 한다. 청장은 의회에 의해 해임될 수 있으나 일반검사와 마찬가지로 법률이 정한 중대한 잘못을 범한 때에 한정된다.)[579]

부패방지청에서 검사의 지위와 직권을 가지는 자는 청장과 차장검사(deputy head)이다. 차장검사는 청장의 제청으로 검찰총장이 임명하고 임기는 4년이다(연임 가능). 차장검사 되기 위해서는 사법시험에 합격한 후 8년 이상 법관, 검사, 검사보, 변호사 경력이 있거나 경찰관으로서 범죄 수사경력이 있어야 하며 가장 어렵고 복잡한 형사범죄를 수사하는 데 특별한 자질과 능력을 갖추어야 한다. 차장검사에는 전문성, 자율성, 국의 업무와 관련된 검사직무의 수행능력을 보장하는 방법, 조건, 절차에 따라 직무가 할당된다.[580]

3) 루마니아

루마니아는 파기법원 검찰청(the General Prosecutor's Office attached to the High Court of Cassation and Justice)에 '국가부패방지청'(National Anti-corruption Directorate, Directia Nationala Anticoruptie, NAD)를 두고 있다. 부패방지청은 파기법원 검찰청 검찰총장의 감독하에 있지만, 인력, 자원, 관할의 측면에서 그 전신인 검찰(Public Ministry)[581]에 속하며 자율성을 가지는 반부패검찰청의 특별하고 지위를

---

579) Slobodan Tomić, Leadership, Institution's and Enforcement: Anti-Corruption Agencies in Serbia, Croatia and Macedonia, pp.157-158; OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, p.125. The Law of the Law on the Office for the Suppression of Corruption and Oragnised Crime(2001년 제정, 2005년 개정 반영) (http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Legislation__Office-for-the-Suppression-of-Corruption-and-Organized-Crime.pdf, 검색일: 2019.11.2.)

580) OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, p.125.

581) the Public Ministry는 검찰의 일반명칭이다(프랑스의 ministère public). 루마니아 헌법 제131조에 따르면, 검찰(the Public Ministry)은 사법적 활동에서 사회의 일반이익을 대표하고 시민의 권리와 자유, 법질서를 수호하고, 법률에 따라 검찰청 속에 편성된 검사를 통해 그 권한을 행사한다. Venice Commission, Constitutional Provisions on the Prosecution Service in Council of Europe Member States, Study No. 494/2008, CDL-JD(2008)003, 2008.10.3.,

유지하고 있다고 한다.[582] 부패방지청은 '부패예방·적발·소추에 관한 법률'에 정해진 중위급·고위급 비리(뇌물, 경제범죄, 고위공직자 비리)의 수사·소추 업무를 전속관할하고, 독자적인 예산을 갖고 있으며, 법률에 의해 소속검사와 수사관은 비밀감시, 통신감청, 금융정보시스템 접근 및 금융거래 모니터링 등의 특별한 권한을 갖고 있다.[583] 루마니아 파기법원 검찰청 산하에는 부패방지청 형태의 또 다른 특별검찰기구로서 조직범죄·테러범죄 수사·기소를 전담하는 조직범죄·테러수사청(the Directorate for Investigating Organized Crime and Terrorism, DIICOT)이 있을 뿐만 아니라, 최근에는 사법관의 범한 모든 범죄를 수사하는 부서가 설치되었다.[584]

부패방지청장은 대검찰청 차장검사급이다. 청장은 최고사법평의회(Superior Council of Magistracy)[585]의 의견을 묻고 법무부장관이 제청하여 대통령이 임명하며, 임기는

---

p.33.(https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JD(2008)003-e, 검색일: 2019.11.2.)

582) 루마니아는 유럽이사회와 스페인 반부패·조직범죄특별검찰청 검사의 지원을 받아 2002년에 일반 검찰청과 분리된 검찰(Public Ministry) 내부의 독립적·자율적인 검찰기구로서 국가반부패검찰청(National Anti-corruption Prosecutor's Office)을 설치하였다. 그러나 반부패검찰청이 고도의 정치부패사건을 취급하는 것을 꺼린다는 비판이 제기되고 루마니아 헌법재판소가 국회의원은 파기법원 검찰청에 의해서만 수사·소추될 수 있다는 판결을 내려 독자적 검찰청인 반부패검찰청이 국회의원의 부패행위를 수사·기소할 권한이 없었다. 이에 유럽연합 동료평가단의 권고와 국회의원에 대한 관할권을 회복하기 위해 파기법원 검찰청 산하의 조직으로 재편되었다. OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, p.109. 참고로 국가반부패검찰청 설립 당시의 루마니아 사법조직법(2006년)에 따르면, 국가반부패검찰청은 검찰 내의 자율적 조직으로 구성되고 법인격을 가지며 법원과 법원에 부치된 검찰청, 다른 공공기관과의 관계에서 독립적이라고 규정하였다(제80조, 제81조). Law on Judicial Organisation, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Law_on_judicial_organisation.pdf(검색일: 2019.12.14.)

583) 200,000만 유로를 초과하는 범죄 피해가 발생한 사건, 10,000유로를 초과하는 뇌물 액수, 법률에서 명시한 범주의 공직자가 범한 범죄(국회의원, 정부의 각료, 중앙·지방행정기관의 특정한 고위급 공무원, 판사, 검사, 시장, 경찰관, 세관공무원 등) 및 국영기업 또는 국가가 주식을 보유하는 기업체, 중앙은행의 부서장급 이상의 임원이 범한 범죄. OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, pp.110-111.

584) Laura Stefan, Nadejda Hriptievschi & Vladislav Gribincea, "Position Paper: The Anti-Corruption Prosecution Office Should Investigate Only High-Level Corruption", Legal Resources Centre from Moldova, November 2018, p.4.

585) 루마니아 최고사법평의회는 사법의 독립성을 담보하는 기구로서 사법관총회에서 선출되고 상원의 승인을 받은 사법관 14명(9명의 법관은 법관분과위원회, 5명의 검사는 검사분과위원회에 속한다). 상원이 선출하는 전문성과 도덕성을 갖춘 법률전문가로서 시민사회를 대표하는 2명(평의회의 예비절차plenary proceedings에만 참여), 법무부장관, 파기법원 법원장, 파기법원 검찰청 검찰총장 19명으로 구성된다. 평의회 구성원의 임기는 6년이고, 최고사법평의회 의장은 사법관 대표 중에서 1년의 임기(연임 불가)로 선출된다. 평의회는 비밀투표로 결정을 하고, 평의회의 결정은 법정의 사유를 제외하고는 최종적이며 취소할 수 없다(이상 루마니아 헌법 제133조). 평의회는 대통령에 법관과 검사의 임명을 제청하고, 법관과 검사에 대한 징계법원

3년이고 1회 연임할 수 있다. 청장의 임명절차를 투명화하기 위해 최고사법평의회 앞에서 후보자를 인터뷰하고 그의 이력을 국영방송에서 방송한다고 한다.[586]

또한, 과거 부패방지청 검사가 고위층의 부패범죄 수사를 회피한 이유가 거물급 인사를 수사하는 데 충분한 독립성이 없었다고 보고, 2005년에 내부개혁을 하여 검사의 직무 독립성을 강화하기 위한 법적 장치를 도입하였다. 검사의 수사나 처분에 대해 상급의 검사가 위법한 간섭을 하는 경우 검사는 최고사법평의회에 항고할 수 있게 하고, 상급검사가 이미 배당된 사건을 재배당할 가능성을 제한하였다. 부패방지청 소속검사는 청장이 최고사법평의회의 의견을 묻고 청장의 명령으로 임기 제한 없이 임명한다. 소속 검사는 전문적 배경과 도덕적 자질을 가진 검사 및 6년 이상 검사 또는 판사의 경력이 있는 자 중에서 선발하고, 후보자는 적격심사위원회의 인터뷰를 통과해야 한다(청 소속의 3명의 검사, 심리학 등의 전문가들로 구성). 청장은 소속검사의 업무성적을 평가하고 해임할 수 있는데, 부적절한 배속 또는 징계 사안은 최고사법평의회의 승인을 받아야 한다.[587]

유럽이사회의 2014년 보고서에 따르면, 루마니아 부패방지국은 정치인·사법부·세무행정·관세·에너지·교통·건설·의료영역의 고위급 인사의 부패범죄를 엄정하게 수사·기소하여 눈에 띄는 성과를 거두었다. 과거 7년간 4,700명 이상의 피고인을 기소하여 90.25%의 기소가 최종판결을 통해 확인되었고, 거의 1,500명(그중 절반이 고위층 인사)의 피고인이 유죄판결을 받았다고 한다. 수사를 지휘·감독하는 검사 외에도 사법경찰, 경제·회계·IT 전문가를 통합한 부패방지청의 구조가 이러한 성과에 핵심적으로 이바지한 것으로 평가받았다.[588]

의 역할을 하며(법관담당부와 검사담당부에서 각각 관할). 징계에 관해서는 법무부장관, 파기법원장, 파기법원 검찰총장은 투표권이 없다. 징계에 관한 평의회의 결정에 대해서는 파기법원에 상소할 수 있다(이상 루마니아헌법 제134조). Venice Commission, Constitutional Provisions on the Prosecution Service in Council of Europe Member States, p.24; pp 35-36.

586) OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, p.111

587) OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, p.112.

588) European Commission, Report From the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-Corruption Report, Brussels, 3.3.2014, Com(2014)38 final, p.14; p.28.

다. 유럽의 사례의 시사점

최근의 유럽의 추세에서 나타나듯이 유럽에서는 정부와 검찰의 관계, 검찰의 독립성과 책임성 확보의 측면에서 중요한 변화가 나타나고 있다. 검찰이 정부에 종속되어 정부의 지휘감독을 받는 전통적 구조는 책임정치 원리와 민주적 정당성을 가진 정부에 의한 견제와 균형, 검찰 내부의 계층적 질서를 통해 책임의 연쇄를 유지한다는 것이다. 그러나 이러한 방식은 현실에서는 검사의 활동에 책임성을 확보하기보다 "책임성 결여(accountability deficit)"의 문제를 낳고 있으며[589] 검사의 활동에 대한 정치적 영향과 (외부·내부로부터의) 부당한 간섭의 위험을 내포하고 있다. 이에 유럽은 검사를 더 독립적, 자율적인 존재로 만들되 정부·의회가 관여하는 수준, 검찰조직 내부의 수준에서, 그리고 검찰기관의 수장과 개개 검사의 수준에서 독립성과 조화되는 책임성을 확보하는 방향으로 나가고 있다. 검찰을 사법부와 행정부 중 어디에 속하게 할 것인가, 어떻게 헌법적 지위를 설정할 것인가에 관해서는 입법례가 다양하지만, 공통적인 경향은 정부와의 관계에서, 검찰조직 내부관계에서 검사에게 더 많은 독립성 또는 자율성을 허용하고 있다는 것이다. 당연하지만, 이것에 그치지 않고 인권과 절차적 권리의 보장, 법집행기관의 공정성, 책임성, 윤리를 담보하기 위한 다양한 수준의 제도 정비가 병행되고 있다.

스페인, 루마니아, 크로아티아의 반부패 검찰 기구는 검찰과 검사의 독립성(자율성)이 보장되고, 거기에 대해 반부패전담 검찰기구의 독립성, 자율성, 전문성을 담보하기 위한 제도적 배려 위에 작동하고 있다. 물론 이러한 간략한 소개만으로는 논의에 한계가 있을 수밖에 없다. 무엇보다 독립성 또는 자율성의 내용과 수준은 현실에서 다양하게 나타난다. 법무부장관이 검찰에 대한 지휘감독권을 가지고 있는 독일, 덴마크, 네덜란드가 국제투명성기구 부패인식도 순위에서 이들 나라보다 훨씬 상위권에 있다. 루마니아와 크로아티아는 구 동유럽 국가에 속하였다가 민주화(서유럽화) 이행과정 또는 유럽연합의 각종 조약에 가입하는 과정에서 과거의 권력체계를 해체하고 정치·경제·사법제도의 민주적 개혁과 강력한 반부패정책을 추진할 것이 요구되었다.

---

589) Ronald F. Wright, *"The Worldwide Accountability Deficit for Prosecutor, Washington and Lee Law Review"*, Vol. 57, Issue 4, 2010.(https;//scholarlycommons.law.wlu.eud/wlulr/vol67/iss4/9, 검색일: 2019.11.5.)

이러한 내적, 외적 요인에 의해 검찰 및 반부패 검찰기구의 독립성을 무엇보다 법제의 수준에서 구체화하고 보장해야 할 필요가 있었다고 할 것이다.

유럽의 사례를 보고 혹자는 공수처와 같은 조직은 유례가 없으므로 우리나라도 검찰을 정치적으로 독립시키고 검찰에 반부패 법집행기능을 집중시켜야 한다고 말할지도 모른다. 그러나 그 기구를 둘러싼 어떤 환경을 함께 보아야 한다. 우리나라 검찰조직은 위에서 살펴본 나라들의 검찰과 비교하더라도 훨씬 중앙집권적이고 내적으로 상명하복 관계가 강하다. 정부와 검찰의 관계에서 한편으로는 정치적 종속성·편향성의 문제가, 다른 한편으로는 검찰에 의한 법무행정 지배의 문제가 늘 되어왔다. 검찰은 '검찰권 독립', '외부 간섭 배제', '검찰인사 독립' 등을 내세우면서도 내부 의사결정의 민주화·투명화, 외부로부터의 감시·견제, 외부에 대한 책임 확보를 위한 제도개정에는 반대하거나 극히 소극적인 태도를 취해왔다. 이런 상태에서 대검찰청 산하에 특수수사청으로 설치하고 자율성을 준다고 하더라도, 앞에서 본 유럽적 기준에 비춰본다면 많은 문제점이 지적될 수밖에 없다. 검찰 내의 반부패전담조직 형태가 국제적 표준이라고 주장하고자 한다면, 먼저 우리나라의 검찰이 국제적 표준에 맞는지 성찰해야 할 것이다.

2. 대만의 염정서 시행 경험과 검찰개혁 입법

가. 검토의 취지

대만에서는 2011년 4월 20일 "법무부염정서조직법"(法務部廉政署組織法)[590]을 공포하고 법무부 산하에 염정서(廉政署, Agency Against Corruption)를 설치하였다.[591] 대만 염정서는 홍콩 염정공서와 싱가포르 탐오조사국을 모델로 삼아 반탐(反貪)·방탐(防貪)의 반부패 예방 활동 및 숙탐(肅貪) 즉 반부패 수사기능을 모두 담당한다. 염정서의 설치와 함께 정부 부문의 반부패 예방업무가 염정서로 통합되고 전국 각 기관에

590) 이하 대만 정부의 법령은 대만 법무부 법률정보데이터베이스(全國法律資料庫)(https://law.moj.gov.tw/Index.aspx), 입법원 법률시스템(立法院法律系統)(https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm)에서 검색, 입수하였음을 밝혀둔다.

591) 대만 염정서를 소개한 국내 문헌으로 김태우, "고위공직자비리수사처 입법론 검토", 98쪽; 정웅석, "고위공직자범죄수사처의 신설에 관한 비판적 고찰", 287-288쪽.

설치된 정풍기구(政風機構) 및 인원에 대한 일원적인 관리·감독체계가 만들어졌다.[592] 그러나 반부패수사 분야에 관한 한 염정서는 전속관할권을 갖지 않으며, 법무부 조사국(調査局)과 일선 검찰청 반부패전담조직도 반부패수사를 담당하고 있다. 대만 염정서의 특색은 '주서검찰관'(駐署檢察官, in-house prosecutor) 즉 검찰청에서 파견되어 염정서에 주재하는 검사(이하 '파견검사'라 한다)가 사법경찰권이 부여된 염정서 염정관의 수사활동을 지휘감독한다는 것이다. 염정서 파견검사는 기소권이 없으며 공소제기·유지 업무는 관할 지검 검사가 담당한다.

기관업무의 범위와 수사대상, 기소권 유무 및 일선 검찰과의 연계성 등의 면에서 대만의 염정서는 우리나라의 공수처와 차이가 있다. 염정서에 기소권이 없고 파견검사의 수사지휘감독을 받는다는 점, 우리나라와 같이 대륙법계 국가에 속하고 사법제도도 유사한 대만에서 기존 제도와의 조화를 꾀하면서 기존 수사기관의 인력을 유효하게 활용한다는 차원에서 염정서가 법무부 산하기관으로 설립되었다고 말해지는 점[593]에서 볼 때 대만의 사례는 오히려 공수처 설치에 반대하는 견해를 뒷받침하는 사례로 평가할 수도 있다.

여기에서 검토하려는 것은 대만 염정서가 공수처의 모델 또는 유사사례로 삼기에 적합한가 하는 점이 아니다. 대만의 사례는, 기존 수사기구를 강화·전문화하는 방식이 아니라 새로운 반부패수사기구를 설치한 배경, 우리나라에서 공수처 설치 후 전개될 수 있는 상황, 검찰과 연계된 반부패수사기구에서 나타날 수 있는 문제점, 그리고 공수처 설치 이후 제기될 수 있는 검찰개혁의 이슈와 방향 등을 검토하는 데 유익한 시사점을 주고 어떤 점은 반면교사로 삼을만하다.

대만의 경험에서 또 하나 눈여겨볼 지점은 부패척결을 위한 제도 개혁과 법원·검찰

592) 정풍기구란 공직윤리·공직기강을 관장하는 기구이다. 대만의 중앙부처와 지자체에는 '정풍처', '정풍실'의 명칭을 가진 정풍기구가 설치되어 있고, 염정서 설치 전에는 법무부 염정사(廉政司)가 전국 정풍업무의 주관기관이었다. 기존의 정풍 활동의 문제점으로는, 각급 정풍기구가 정원편제도 없고 소속기관에서 예산을 받고 소속기관장의 통제를 받으므로 정풍기구의 독립성과 자주성이 부족한 점, 정풍업무에 대한 감독권이 소속기관과 상급의 정풍업무 주관기관(법무부 염정사)으로 이원화되어 경합과 모순이 발생하는 점, 소속기관장이 기관에 대한 비리 조사활동이 기관에 미칠 부정적 영향을 고려하여 정풍기구의 조사업무를 배척하고 정풍인원이 비리안건에 대해 행정적 조사를 하거나 수사기관으로 사건을 이첩하려 할 때 기관장이 압력을 가하거나 방해하는 점, 정풍기구의 인력편성·대우 등이 배치기관의 필요와 사정에 따라 달라 불균등한 점이 지적되었다. 楊任之, 複式廉政機關之競合: 廉政署與調查局戰力統合之可行性研究, 世新大學 管理學院 國際廉能治理碩士在職學位學程 碩士學位論文, 2015, 19-21쪽.

593) 정웅석, "고위공직자범죄수사처의 신설에 관한 비판적 고찰", 287쪽.

제도 개혁이 병행적으로 추진되어왔다는 점이다. 대만은 우리나라는 거의 같은 시기에 권위주의 체제에서 벗어나 '민주화'로의 이행이 시작되었고, 정치개혁, 사법개혁, 부패척결 과제와 씨름해왔다. 국가별 부패인지도(CPI) 순위에서 대만이 우리나라보다 조금 높지만,[594] '유전무죄, 무전유죄'와 같은 말이 대만에도 있다는 사실이 보여주듯이 사법에 대한 국민의 불신이 강하다.[595] 민주화 이후 우리나라에서와 비슷한 관점 및 의제를 가진 사법개혁 운동이 전개되었고, 2010년에 발생한 대형 법조비리 사건을 계기로 더욱 거세진 시민사회의 압력에 밀려 그동안 정부와 정치권의 손에서 잠자고 있던 반부패전문기관(염정서) 설치 입법 및 법관·검사의 독립성 강화, 인사제도 개혁, 외부 견제·감시체제 도입 등을 내용으로 한 법관법 입법이 빛을 보게 되었다. 그러나 마잉주 정부하에서의 입법 결과는 시민사회의 개혁요구를 만족시키지는 못하였고, 2016년 출범한 차이잉원 정부는 "국민의 신뢰를 받는 사법시스템" 구축을 내걸고 총통부 산하에 '사법개혁국시회의'(司法改革國是會議)를 설치하고 사법제도 전반에 걸친 개혁을 추진하고 있다.[596] 한국과 대만은 반부패역량 강화와 사법개혁(좁게는 검찰개혁)에 관해 동시대적이고 공통된 과제에 도전하고 있으며, 검찰의 정치적 중립 확보라는 측면에서는 대만이 한국이 아직 밟지 못한 길을 닦고 있다.

이상과 같은 점에서 대만의 경험은 우리에게 흥미로운 관찰과 비교의 대상이 된다. 먼저 대만의 검찰조직 및 최근의 검찰개혁 입법의 내용을 소개하고, 대만의 문헌에서 염정서 시행 후의 상황을 어떻게 인식, 평가하고 있는지 살펴본다.

---

594) 국제투명성기구 CPI 점수와 세계 순위에 따르면, 2018년 대만 63점(31위), 한국 57점(45위), 2017년 대만 63점(29위), 한국 54점(51위)이다. 참고로 아시아에서 대만·한국보다 상위권에 있는 곳을 들면, 2018년 싱가포르 85점(3위), 홍콩 76점(14위), 일본 73점(18위), 2017년 싱가포르 84점(6위), 홍콩 77점(13위), 일본 73점(20위)이다. https://www.transparency.org/cpi2018.(검색일: 2019.10.04.)

595) "돈 있으면 재판에서 살고, 돈 없으면 재판에서 죽는다"(有錢判生, 無錢判死), "1심은 무거운 판결, 2심은 절반, 3심은 석방"(一審重判, 二審減半, 三審豬腳麵線) 등. 王勁力, 論整肅貪瀆的關鍵—以法務部廉政署組織條例草案與相關法制為中心, 『新社會政策』 12, 2010, 35쪽.

596) 사법개혁국시회의는 2016년 11월 총통부 산하에 비법조인이 과반으로 구성된 사법개혁 추진체이다. 행정원·사법원 공동 사법개혁관련 홈페이지(https://judicialreform.gov.tw/Question), 사법원 홈페이지(https://www.judicial.gov.tw/tw/lp-191-1.html), 법무부 홈페이지(https://www.moj.gov.tw/mp-8005.html)에서 사법개혁 관련 정보를 제공하고 있다.

나. 대만의 검찰조직과 최근의 검찰개혁 입법

1) 대만의 검찰조직

대만의 검찰기관은 검찰총장을 정점으로 전국의 검찰관이 동일체를 이루는 중앙집권적 계층구조를 갖는다. 각급 검찰기관은 종래 각급 법원의 명칭을 붙여 '최고법원검찰서', '고등법원검찰서', '지방법원검찰서' 등의 명칭을 가졌으나, 2017년 '사법개혁국시회의'에서 '국민이 두 기관의 상이함을 혼동할 수 있으므로 법원과 검찰을 분리해야 한다'고 인정함에 따라 2018년 5월 23일 법원조직법을 개정하여 '최고검찰서', '고등검찰서', '지방검찰서'로 개칭하였다.[597] 최고검찰서의 장을 검찰총장, 고등검찰서와 지방검찰서의 장은 검찰장(檢察長)이라 하고, 각급 검찰서에는 장 외에 주임검찰관(차장검사, 부장검사급에 해당)과 '검찰관'이 있다. 이하에서는 편의상 우리에게 익숙한 표현인 최고검찰청, 고등검찰청, 지방검찰청, 검찰총장, 검사장, 검사 등을 쓰기로 한다.

대만의 검사는 "국가를 대표하여 법에 따라 범죄를 소추·처벌하고 사회질서를 유지하는 공익의 대표자"(법관법 제86조)로서 "수사의 실시, 공소의 제기, 공소의 실행, 자소(自訴)의 협조, 자소의 담당, 형사재판 집행의 지휘"(법원조직법 제60조)의 직무를 수행한다. 형사소송법상 검사는 수사의 주체이며 사법경찰관리에 대한 수사지휘권을 가지고 있다(대만 형사소송법 제228조, 제229조, 제230조, 제231조). 대만 형소법은 검찰은 공소권에 대한 통제장치로서 우리나라의 검찰항고 및 재정신청제도에 해당하는 제도를 두고 있다.[598] 대만에서는 국가소추주의·기소독점주의와 함께 범죄피해자

---

597) 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 國立臺灣海洋大學 海洋法律與政策學院 海洋法律研究所 碩士學位論文, 2018, 86쪽. 대만의 사법제도는 중화민국 수립 후 몇 차례 변화를 겪었는데, 기본적으로는 최고법원을 제외하고 고등법원 이하의 법원과 검찰조직은 대륙법계 국가에서 흔히 볼 수 있듯이 사법행정감독기관(사법행정부) 하에 있었다. 1980년 7월 이른바 "심검분예(審檢分隸)" 즉 '법원과 검찰의 분리 예속' 조치에 따라 검찰기관은 정식으로 '법무부'에 예속되고 각급 법원은 '사법원'(司法院)에 속하게 되었다. 최고법원에 대응하여 최고법원 검찰서(最高檢察署)가, 각 고등법원에 대응하여 고등법원 검찰서, 각 지방법원에 대응하여 지방법원 검찰서, 그리고 고등법원 이하 각급 법원의 분원(分院)에 대응하여 고등법원검찰서와 지방법원검찰서의 분서(分署)가 설치되어 있다. 법원과 검찰의 조직, 법관과 검찰관의 직권·지위·자격·임용·신분보장·평정·징계, 사법행정 및 그 지휘감독 등에 관한 사항은 '법원조직법'(1932.10.28. 제정)과 '법관법'(2011.7.6. 제정)에서 정하고 있다. 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 86쪽.

598) 검사의 불기소처분에 대해 고소인은 원처분검사에 재의(再議, 우리의 '검찰항고'에 해당)를 신청할 수 있고 원처분검사가 원처분을 시정하지 않는 경우 상급 검찰서 검찰장 또는 검찰청장

가 직접 관할법원에 범죄자를 상대로 형사소송 즉 자소(自訴, private prosecution)를 제기할 수 있도록 하여 사인소추주의를 인정하고 있다.[599]

2) 검찰 내부의 반부패전담조직

현재 대만의 검찰조직에서 경제범죄, 부패범죄의 수사를 담당하는 전문조직은 고검과 지검 단위에 설치되어 있다. 대만고등검찰청 '경제범죄수사센터'[偵查經濟犯罪中心] 산하에 있는 '금융범죄수사지휘감독부'[金融犯罪查緝督導小組]는 각 지검의 중대 금융범죄의 수사·기소업무에 대한 지도 감독·협조·조정·지원 업무를 담당한다. 지검 단위에서는 주요 지역 지검에 설치된 불법자금단속전담팀[檢肅黑金專組]이 중대 경제범죄, 부패사건 수사를 담당한다.[600]

2006~2016년에는 최고검찰청 산하에 고위공직자 비리, 전국적 선거의 선거부정 사건, 국가적으로 중대한 사건의 수사를 전담하는 특별수사부[特別偵查組](이하 '최고검 특수부'라 한다)가 운영되었다. 2006년 1월 13일 개정된 법원조직법에서 최고검

에게 재의를 신청할 수 있다(형사소송법 제256조~258조). 검찰장 또는 검찰청장이 재의를 이유 없다고 기각하는 경우 고소인은 변호사에 위임하여 제1심법원에 '부심판'(交付審判)' 재정을 신청할 수 있다. 법원이 부심판 신청이 이유가 있으면 부심판 재정을 하고, 재정서의 정본을 신청인, 검찰관과 피고인에게 송달하며, 부심판재정이 있는 때 공소의 제기가 있는 것으로 본다. 피고는 법원의 부심판재정에 대해 항고할 수 있다(제258조의1~제258의4). 이 중 부심판 재정신청제도는 검사의 기소재량을 견제하기 위해 내부감독 기제 외에 외부감독 기제가 있어야 한다는 판단에서 독일과 일본의 규정을 참고하여 2002년 2월 8일 형사소송법 개정으로 도입되었다.

599) 범죄피해자는 관할법원에 자소를 제기할 수 있다(단, 변호사에 위임해야 함)(형사소송법 제319조). 검찰관이 형사소송법 제228조(검찰관은 고소·고발 또는 기타 사정으로 범죄혐의자가 있음을 알게 된 때는 수사를 개시하여야 한다)에 따라 이미 수사를 개시한 이후에는 자소를 제기할 수 없다. 다만 친고죄의 경우 피해자가 직접 자소를 제기한 때는 그렇지 않다. 검사가 수사를 개시한 후 자소가 이미 제기되었음을 알게 되거나 친고죄의 범죄피해자에 의해 자소가 제기된 경우에는 즉각 수사를 중지하고 사건을 관할법원에 이송한다(형사소송법 제323조). 자소사건을 심리하는 법원 또는 수명법관은 제1회 심판기일 전에 자소인, 피고인을 심문하고 증거를 조사하여 사건이 민사에 관계되거나 자소절차를 이용하여 피고인을 위협하려는 것임을 발견하면 자소인을 설득하여 자소를 철회하도록 한다(제326조). 형사소송의 재판기일에 검찰관이 하는 행위는 자소절차에서는 자소대리인은 이를 한다(제329조). 검찰관은 자소사건에 대하여 그 심판기일에 출석하여 의견을 제시할 수 있다(제330조). 법원은 자소사건을 심리하여 범죄불성립·형면제에 해당하고 민사소송이 제기되지 않은 경우 민사소송제기를 명령할 수 있다(제333조). 법원의 자소사건을 심리하여 자소를 제기할 수 없으나 자소가 제기된 사안에 대해 불수리 판결, 관할을 착오한 사건에 대해 관할법원으로의 이송 등을 결정한다(제334, 제335조). 자소사건의 판결서는 검찰관에게 송달되어야 하고, 검찰관은 불수리 또는 관할위반의 판결서를 접수한 후 마땅히 공소를 제기할만하다고 인정하는 경우 즉시 수사를 개시, 속행할 수 있다(제336조).

600) 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 88-89쪽.

특수부의 설치근거가 마련되었는데(개정 법원조직법 제63조의1), 이에 따르면 최고검 특수부는 ① 총통, 부총통, 5원의 원장(행정원, 사법원, 감찰원, 입법원, 고시원), 각 부·회(部會)[601]의 수장 또는 상장(上將)계급 군인의 독직 사건, ② 선무기관·정당 또는 후보자가 총통·부통총·입법위원을 선거하는 전국선거에 범한 선거부정 또는 선거방해 사건, ③ 특히 중대한 부패, 경제범죄, 사회질서위해 사건으로서 검찰총장이 지정한 사건의 수사를 전담하고, 검찰총장이 우수하고 숙련된 검사와 검찰사무관, 기타 인원을 선발 파견하여 특수부를 구성하고, 내부에 경찰·법무부조사국·정풍기구 및 유관기관의 전문요원을 결합시켜 공동으로 전담팀을 조직할 수 있도록 하였다. 또한 ①의 고위공직자 독직사건, ②의 선거부정사건에 대한 수사가 종결된 후에 입법원의 결의로써 검찰총장이 입법원에 보고할 것을 요구할 수 있다.

그러나 최고검 특수부는 2016년 11월 18일 개정된 법원조직법에서 특수부 설치근거가 삭제되고 2017년 1월 1일을 기해 특수부가 해체되었다. 최고검 특수부 폐지 후 검찰 내의 반부패수사는 앞서 언급한 고검과 지검 단위에서 담당하게 되는데, 이를 뒷받침하기 위해 2016년 11월 개정 법원조직법에 제62조의1을 신설하여 고검·지검·지청에 "중대한 비리, 경제범죄, 엄중한 사회질서 위해 사건을 처리하는 데 필요에 따라 관계기관의 전문직원을 파견받아 협력 수사"할 수 있도록 하였다.

3) 최고검찰청 특별수사부 폐지 이유

최고검 특수부 폐지의 직접적인 계기는 2013년에 발생한 최고검 특수부의 위법감청 의혹 및 검찰총장의 총통에 대한 수사기밀 보고사건이다. 최고검 특수부는 통신감청 내용 등을 근거로 당시 입법원장, 법무부장관, 대만고검 검사장이 사법에 관해 부당한 청탁과 압력을 행사하였다고 발표하였다.[602] 그러나 특수부의 입법원 도청 의혹을

601) 부·회란 대만 헌법 제54조에 근거하여 행정원조직법에 따라 행정원 산하에 두는 각 부(예를 들어 내정, 외교, 국방, 재정, 교육, 법무, 경제, 교통 등 전통적인 8부)와 위원회(국가발전, 금융감독, 대륙, 재외동포, 원주민 등의 사무를 관장하는 각 위원회)를 말한다. 楊日靑 編, 中華民國憲法要義, 五南圖書出版公司, 2006, 294쪽.

602) 이 사건은 염정서 설치의 도화선이 된 2010년의 사법관 뇌물수수 사건 수사로 연결된다. 최고검 특수부는 조사국의 법관 뇌물사건 수사에서도 밝혀지지 않은 출처 불명 뇌물의 제공선을 찾기 위한 수사과정에서 야당 정치인 柯○○(민진당 소속)에 혐의를 두고 장기간 통신감청을 하던 중 해당 정치인이 王○○(국민당 소속) 입법원장과 통화하며 민영 방송사 공금유용 사건 재판에서 자신에 관련된 범죄사실에 대해 고등법원에서 무죄를 선고한 것과 관련하여 검찰이 계속 상소할 필요가 없고 말했고 이에 입법원장이 曾○○ 법무부부장이 처리할 수 있을 것이

비롯한 통신감청의 위법성, 무리한 수사, 통신감청 내용 및 수사기밀을 보고받을 권한이 없는 총통에게 검찰총장이 사적으로 보고하고 총통이 그 내용을 정쟁의 수단을 활용한 것이 문제 되어 정치적 풍랑이 일었다. 비리 혐의자로 지목된 법무부장관 등은 나중에 결백을 인정받았고, 검찰총장은 '통신보장 및 감찰법'(通訊保障及監察法, 우리나라의 통신비밀보호법에 해당) 위반 및 기밀누설죄로 기소되어 형을 선고받았다.

2006년 법원조직법 개정으로 설립한 최고검 특수부의 설립 목적은 그 전신인 대만고검 불법 자금단속센터[查緝黑金行動中心]를 최고검의 특별수사기구로 법제화하는 한편, 종래 각 검사의 '각개 전투'(單打獨鬪) 식 사건처리 경향과 관할구역 및 심급의 한계에 따른 문제를 해결하여 중대 사건에 대한 관할구역을 초월한 협력적 수사체제를 만들어 검찰 시스템을 '대외적 독립과 대내적 일체'의 구조로 발전시키고 집권자의 도구가 되는 부정적 형상을 없앤다는 것이었다.[603] 최고검 특수부는 "형식적으로는 한국의 대검찰청 중앙수사부를 모방하고 실질적으로는 미국 특별검사제도를 지향"하는 제도로서 고위공직자 비리, 선거범죄, 중대 부패사건을 "권세를 두려워하지 않고 공정하고 독립적으로 처리할 것"이 기대되었다.[604] 여기에는 검찰총장이 정치적 중립성을 견지하며 엄정·공정하게 특수부를 지휘·감독할 수 있을 것이라는 기대와 나름의 근거가 있었다 할 것이다. 왜냐하면, 최고검 특수부의 설치근거를 마련한 개정 법원조직법을 통해 종래 총통이 직접 임명하는 방식을 개혁하여 검찰총장은 총통이 지명하여 입법원의 동의를 얻어 임명하도록 하고 4년의 임기(연임 불가)가 보장하였기 때문이다(법원조직법 제66조 제7항).[605] 또한, 후술하는 것처럼 2011년 제정된 법관법은

라 답하는 내용을 감청하였다. 실제로 담당 검사가 상소를 제기하지 않았는데, 특수부는 대만고검 검사장 陳○○이 입법원장의 청탁을 받고 담당 검사에게 압력을 가한 것으로 보았다. 검찰총장 黃○○은 총통을 찾아가서 통신감청 내용을 비롯한 수사내용 및 수사와 직접 관계없는 입법원장 등의 신상정보 자료를 보고하였고, 특수부는 기자회견을 열어 통신감청 내용을 공개하였다. 최고검 특수부 발표 보도자료 最高法院檢察署新聞稿, 2013.9.14., https://www.tps.moj.gov.tw/public/Data/3914212139444.pdf(검색일: 2019.12.24.); 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 130쪽.

603) 院總 第647號委員提案第19500號, 一讀 1050913 105卷66期4363號一冊 5-5頁 王定宇 (提案), 立法院議案關係文書, 2006. 9. 7., 立法院法律系統 法院組織法立法履歷, https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc9cfcececdcfcec5cdc6ced2cccfcf(검색일: 2019.12.14.)

604) 院總 第647號委員提案第19500號, 一讀 1050913 105卷66期4363號一冊 5-5頁 王定宇 (提案).

605) 입법원이 검찰총장 임명절차에 관여함으로써 대만의 정치환경에 비춰 청렴강직한 인물보다 지방인사나 정객인 주선하는 자가 선호될 수 있다는 우려도 있었다. 姜世明, 法院組織法, 臺北: 新學林, 2010, 219쪽.

법무부장관이 검찰사무에 관한 구체적 사건에 대한 지휘감독권을 폐지하였다.

그러나 최고검 특수부는 출범 이래 늘 선택적인 사건처리, 검찰총장의 부적임, 특수부 검사의 불공정한 사건처리 태도, 기대에 못 미치는 성과(상대적으로 낮은 유죄율), 권한 남용의 의심, 조직 정립의 불명확성, 사건 관할의 비일관성, 전문·분업체제의 불완전성, 법무부와의 인사 및 권한을 둘러싼 쟁의, 1·2심 검사와의 사건처리 권한 및 협동 수사와 관련된 실무상 문제 등으로 인하여 국민의 신뢰를 받지 못하고 그 존속 필요성에 의문이 제기되고 있었다.[606] 여기에 2013년의 사건은 검찰총장이 수사비공개 원칙을 위반하여 총통에게 수사상 기밀을 사적으로 알린 이유는 결국 총통이 검찰총장의 상급기관이라는 점에서 비롯되었다는 점에서 이 사건은 행정권이 수사에 간섭·영향을 미치는 실례로 인식되었다.[607] 2013년의 사건을 계기로 검찰총장의 임명권자에 대한 종속성, 집권자에 의한 정쟁 도구화, 과대하고 집중된 권력, 견제장치의 결여 등의 문제점을 보여줌으로써 최고검 특수부는 존재가치를 상실하였다는 최종 판단을 받게 되었다.

4) 검찰개혁 입법의 전개

앞에서 말한 바와 같이 대만에서 2000년대 이후 각 정권에서 법원·검찰제도를 개혁하는 일련의 입법이 이루어졌다. 검찰개혁 입법의 내용과 방향은 한국에서 검찰중립화 개혁과제로 제시된 것과 비슷한 점이 많지만, 대만의 경우 검사의 독립성과 그 제도적 보장을 강화하고, 동시에 외부인사의 참여를 통한 감독 기제를 강화하는 방향으로 나가고 있다. 이하에서 검찰제도와 관련된 2006년 개정 법원조직법, 2011년 제정 법관법 제정, 2016년 개정 개관법의 내용을 소개한다.

2006년 1월 개정 법원조직법은 검찰총장 임명에 국회의 동의와 임기제를 도입하고, 검사장과 검사의 인사에 관한 심의기구로서 법무부에 검찰관인사심의위원회를 설치하였다. 동 위원회는 법무부부장이 지명한 법무부 대표 4인, 검찰총장, 검찰총장이 지명한 최고검찰청 대표 3인, 전체 검사가 선출한 전체 검사 대표 9인 등 총 17인으로

---

606) 朱朝亮, “我國特別偵查組之現況與未來”, 檢察新論 第5期, 臺灣高等法院檢察署, 2009, 13쪽, 院總第647號委員提案第19500號, 一讀 1050913 105卷66期4363號一冊 5-5頁 王定宇 (提案)에서 재인용.

607) 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 130쪽.

구성된다(위원의 임기 1년, 1차 연임 가능). 전체 검사 대표는 전국을 단일선거구로 하여 비밀·무기명·단기·직접 선거방식으로 1개 검찰청에 1명의 대표를 선출한다(법원조직법 제59-1조).

동 위원회는 고검·지검의 주임검사와 검사의 임면·전임·정직·해직·승진·전보·직무평정·포상·징계에 관한 사항을 심의·의결하며, 의결사항을 보고받은 법무부부장이 이를 사정한 후 관보로 공고한다. 고검·지검 검사장 인사의 경우 검사장에 결원이 있으면 법무부의 요청을 받아 동 위원회가 결원의 2배수 후보자를 선정하고 법무부부장이 그중에서 검사장을 선임하며, 검사장 전보 시 법무부부장이 동 위원회의 의견을 청취해야 한다(법원조직법 제59-1조).

2006년 개정 법원조직법은 검찰총장, 검사장, 주임검사·검사 등 검사의 직급에 따라 총통과 입법원, 법무부장관, 검찰관인사심의위에 각각 인사 관여 폭과 의사결정권을 차등적으로 분배하고 있다. 검찰총장과 검사장 임용절차에서는 책임정치 원칙과 조화될 수 있도록 하고, 주임검사·평검사 인사에서는 검찰 내부의 자율성을 중시하는 것이다.

2011년 7월 6일 제정된 '법관법'(法官法)은 1990년대 후반 이래 시민사회가 추진한 입법운동의 결실이자 사법개혁의 큰 일보로서 평가받는다.[608] 법관법은 "법관의 법률에 따른 독립적 재판을 수호하고 법관의 신분을 보장하며 법관평감기제(法官評鑑機制)를 건립함으로써 국민의 공정한 재판을 받을 권리를 확보"할 목적으로 제정된 법이다(법관법 제1조). 검사는 법관에 속하지 않지만, 본법 제10장(제86조~제96조)에서 검사

608) 1999년 민간사법개혁회의, 대만법학회, 타이베이변호사회가 공동성안한 법관법 초안이 입법의원의 도움을 받아 입법원에 제출되었으나 입법에 이르지 못했다. 2002년에는 다시 민간사법개혁회의, 타이베이변호사회, 검찰관개혁협회, 법관협회, 변호사회연합회가 마련한 초안이 입법원에 제출되고, 사법원의 초안과 민간 초안을 절충한 법관법 초안이 탄생하였으나, 2004년 사법원이 돌연 태도를 바꿔 민간 초안의 방향과 배치되는 사법원 원안을 고수하는 바람에 논의가 원점으로 회귀하였고, 법관법 제정을 요구하는 시민사회의 각 단체가 모여 '법관법추동연맹'을 결성하였다. 2005년 발생한 법조비리사건으로 부적임 사법관의 도태를 요구하는 여론의 목소리가 커지자 법관법추동연맹은 다시 민간 법관법 초안을 입법원에 제출하였으나 국민당과 무소속 연합의 반대로 입법이 좌절되었다. 2010년 7월의 사법관 집단뇌물수수 사건은 대만사회를 뒤흔들었고, 몇몇 성폭력사건 재판에서 법원이 '당사자의 의사에 반한 것이 없다'는 취지로 판결하자 판결에 항의하는 백장미 운동(白玫瑰運動)이 전개되고 법관 퇴진 요구 서명에 10만 명이 동참하였다. 이러한 분위기 속에서 지난 10년간 입법원에서 잠자고 있던 법안이 마침내 입법원을 통과하였다. 民間司法改革基金會, 法官制度改革, 民間司法改革基金會 홈페이지(https://www.jrf.org.tw/keywords/15, 검색일: 2019.12.23.)

에 관한 사항을 규정하고 있다. 그 중 주요한 사항을 살펴본다.

첫째, 법무부장관의 구체적 사건에 대한 지휘감독이 금지되었다. 법무부장관의 각급 검찰청 행정을 감독하여 검찰총장·검사장 등의 행정감독권자와 마찬가지로 "일반 검찰행정사무에 관하여 행정규칙을 반포하고 전체 검사의 주의·처리를 촉구할 수 있다. 다만, 법무부장관은 개별 검찰사무에 대하여 검찰총장, 검사장, 주임검사, 검사에 구체적인 지휘·명령을 할 수 없다"(법원조직법 94조 제2항).[609]

둘째, 지휘감독자의 명령권 행사, 검찰총장·검사장의 직무이전·승계권 행사에 관하여 서면화를 비롯한 요건과 절차를 구체화하였다. 지휘감독장관의 명령에 검사는 위법한 경우를 제외하고 복종할 의무가 있고, 지휘감독명령이 강제처분권 행사, 범죄사실의 인정 또는 법률의 적용에 관계되는 때는 그 명령은 이유를 붙인 서면으로 하여야 한다. 검사가 해당 서면 명령에 동의하지 않는 때는 이유를 설명한 서면으로 검찰총장 또는 검사장이 법원조직법 제64조의 권한(직무이전·승계권)을 행사할 것을 청구할 수 있다. 검찰총장이나 검사장이 원래의 명령을 변경하지 않는 경우 제93조의 규정(직무이전·승계권)에 따라 처리한다(법관법 제92조 제1항, 제2항)

법관법 제93조에서는 검찰총장과 검사장이 법원조직법 제64조에 따라 행사하는 직무이전·승계권의 행사요건을 정하였다. (1) 법률적용의 타당 또는 소추기준의 통일을 위해 필요하다고 인정하는 때, (2) 어떤 사실로써 검사의 직무집행이 법령을 위배하거나 현저히 부당 또는 편향된 우려가 있다고 충분히 인정할 수 있을 때, (3) 검사가 지휘감독권자의 서면명령(제92조 제2항)에 동의하지 않아 서면으로 의견을 진술한 후 지휘감독장관이 원명령을 유지하였으나 준수하지 않을 때, (4) 특수, 복잡 또는 전문적인 사건에서 원검사가 감당할 능력이 없어서 다른 검사에게 이전하여 처리할 필요가 있다고 인정되는 때이다. 이러한 경우 검찰총장과 검사장의 명령은 이유를

609) 초안에는 법무부장관의 구체적 사건에 대한 지휘명령을 금지하는 규정이 없었으나, 입법원에서 수정통과되었다. 법무부장관이 정치세력의 의지를 인사권, 행정감독권을 통해 구체적 사건의 진행에 영향을 줄 수 있고, 이로 인해 검찰사무가 공정하고 초연한 행사될 수 없게 만들고 나아가 형사사법의 정의를 조정할 가능성이 있으므로, 정치세력이 검찰사무에 간섭하는 것을 막아야 한다는 것이다. 대만 입법원 법관법 제2독회 심사보고 "院總 第455號 政府·委員提案第12299·7785·7895·8070·9846·9863·9970·10007·10108號之1(下冊)", 366쪽 이하, 立法院第7屆第7會期第13次會議 議案關係文書, 議案編號: 1000131070300100(2011.5.11.), 立法院法律系統(https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00144CCEF319000000000000000001E00000000500FFFFFD00^04565100061400^00074001001, 검색일: 2019.12.23.)

붙인 서면으로 하여야 한다. 직무이전·승계명령에 대해 검사는 복종의무가 있지만, 서면으로 부동의 의견을 진술할 수 있다(법관법 제93조 제1항, 제2항, 제3항).

셋째, 검찰청의 주요의사결정에 청내 검사의 의견과 수요를 충분히 반영하고 행정의 효율과 내부적 의사소통을 촉진할 목적으로 각급 검찰청에 검찰관회의를 설치하도록 하였다. 검찰관회의는 해당 검찰청의 '실제 사건을 취급하는 전체 검사'로 구성된다. 검찰관회의의 직권은, (1) 당해 연도의 검찰사무 분배, 대리순서 및 사건분배의 처리방법, (2) 검사에 대한 고과와 감독, (3) 감독권자의 검사에 대한 감독처분(주의, 경고), (4) 통일적인 법령적용 및 기소표준, (5) 기타 검찰사무에 관한 사항에 대한 건의사항을 결의한다. 검찰총장과 검사장이 검찰관회의의 결의에 의견이 있는 때는 검사회의의 재의 또는 이유를 밝힌 서면으로 검찰관회의록에 첨부한 후 변경할 수 있다(법관법 제91조 제1항, 제2항).

넷째, 외부인사도 참여하여 검찰관의 직무상 과오를 심사하는 '검찰관평감위원회(檢察官評鑑委員會)' 제도를 도입하여 부적임 검사에 대한 도태장치를 마련하였다. 평감위원회는 검사 3인, 법관 1인, 변호사 3인, 학자 및 사회의 공정한 인사 4인으로 구성되고, 위원의 임기는 2년이고 1차에 한하여 연임할 수 있다.[610] 평감위원회는 법관법 제89조 제4항에 열거한 사유가 있으면 개별안건의 평감을 실시하고 검사 징계가 필요한 경우 징계절차로 들어간다. 검사의 징계는 공무원징계위원회 직무법정(職務法庭)에서 심리한다.[611]

---

610) 법관대표와 검찰관대표는 전체 법관 및 전체 검사의 투표로 선출되고, 변호사대표는 각 지방변호사회에서 각각 1~3인을 추천하고 전국변호사회연합회에서 관장하는 전국 변호사 투표를 통해 선출된다. 학자와 사회의 공정한 인사 4인은 법무부, 전국변호사회연합회에서 각각 추천한 법관·검찰관·변호사가 아닌 자 4인을 사법원 원장에게 송부하여 위촉한다. 참고로 법관에 대해서도 사법원에 법관평감위원회(법관대표 2인, 검찰관대표 1인, 변호사대표 3인, 학자 및 사회의 공정한 인사 4인으로 구성. 임기 2년에 1차 연임 가능)가 설치되었다(법관법 제30조).

611) 법관법 제4항 ① 재판확정 후 또는 제1심 계속일로부터 6년이 지나도록 재판이 확정되지 못한 사건, 불기소처분 또는 기소유예처분이 확정된 사건에서 고의 또는 중대한 과실로 명백히 과오에 이르렀음이 충분히 인정되고 국민의 권익을 엄중히 침해한 경우
② 법관법 제96조 제2항에서 정한 사정이 있고 중대한 경우(직무유기·직권남용 또는 부적절한 행위를 범하였고 그 사정이 중대하여 해당 검찰관에 대한 감독권자가 검찰관평감위원회의 평감 또는 법무부에 법관징계절차에 준하는 절차에 따른 처리를 청구할 수 있음. 이러한 사유로 해당 검찰관에게 경고한 후 1년 안에 재범하였거나 경고 누적이 3차에 달하는 경우 사정이 중대하다고 간주됨),
③ 법관법 제15조 제2항·제3항의 위반, 즉 법관 등이 공직선거에 참여할 때 정해진 기간 전에 사직 또는 휴직할 의무를 위반한 경우,
④ 법관법 제15조 제1항, 제16조 또는 제17조의 위반, 즉 법관 등의 정당·정치활동 관여금지

평감청구권자는 평감대상 검사 소속기관 검사 3인, 소속 검찰기관 또는 상급기관, 소속 검찰기관에 대응하여 설치된 법원, 지방변호사회, 변호사회연합회, 그리고 민간단체로서 검사평감의 허가를 받은 재단법인 또는 공익목적의 사단법이다. 민간단체는 범죄피해자나 소송당사자의 진정을 접수하여 내부심사를 거쳐 평감위원회에 평감을 청구하는 절차를 갖추고 있다.[612]

2018년 개정으로 법관평감위원회에 청구권자에서 사단법인·재단법인을 삭제하고 "평감을 받는 법관이 취급하여 종결된 사건의 검사 이외의 당사자 또는 범죄피해자"가 직접 평감청구를 할 수 있도록 하고, 남용을 방지하기 위해 절차적 장치를 부가하였다. 검찰관평감제도도 같은 내용으로 바뀔지 주목된다.

한편, 현재 행정원·사법원의 사법개혁 관련 홈페이지 정보에 따르면, 2019년에는 검찰 및 형사소송제도와 관련하여 '국민참여 형사심판법 초안', '형사소송법 관련 범죄피해자 소송참여제도 초안'이 완성되어 심의 중이고, '국민 검찰심사회' 제도를 도입하여 불기소처분에 대한 외부감독 강화하는 방안, 검사임용제도 개선, 회복적 사법의 도입, '수사 비공개 관련 준칙'의 구체화를 통해 수사기관의 피의사실 공표 및 사건공보·언론보도 관행을 개선하는 작업 등이 진행되고 있다.[613]

다. 염정서에 대한 평가

1) 염정서의 설치

대만에서 염정서와 같은 통합적 반부패 전문기관을 설치하자는 논의는 2000년대부터 본격화하였다. 천수이볜(陳水扁) 정부(2000~2008년)는 집권 직후 법무부 산하에

또는 겸직금지를 위반하고 그 사정이 중대한 경우,
⑤ 수사불공개 등 검찰사무처리절차 규정 또는 직무규정을 위반하고 그 사정이 중대한 경우,
⑥ 정당한 이유 없이 안건의 진행을 지연하여 당사자의 권익에 영향을 미치고 그 사정이 중대한 경우, 다만, 검찰관윤리규범을 위반하고 그 사정이 중대한 경우이다. 다만, 법률의 적용에 대한 견해는 검찰관의 개별 안건 평정이 이유로 삼을 수 없다.

612) 법관·검사 평가에 관여하고 있는 민간사법개혁기금회에 따르면, 2018년 법관에 대한 진정은 78건이 접수되어 그중 4건이 평감 청구되었고, 검사에 대한 진정은 75건이 접수되어 2건이 평감청구되었다고 한다. "法官/檢察官評鑑", 民間司法改革基金會 홈페이지(https://www.jrf.org.tw/keywords/50, 검색일: 2019.12.23.)

613) "司法改革第四次半年進度報告", 2019.8.9. https://judicialreform.gov.tw/Content/Uploads/News/2019/11/20191106163122_81.pdf); "司法改革第三次半年進度報告新聞稿", 2019.2.25.,(http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?id=422474, 검색일: 2019.12.23)

염정서를 신설하고 조사국의 반부패 수사권을 이양시키는 방안 등을 추진하였으나 법안의 미비점 또는 조사국의 반발과 입법원의 비협조 등으로 입법에 이르지 못하였다. 2001~2010년의 9년간 염정서 설치 대한 여론조사에서 찬성여론이 평균 71.8%에 달하였고,[614] 2010년의 법조비리사건은 염정서 설치를 더는 늦출 수 없게 만들었다.

그러나 염정서 설치 입법을 법무부가 주도하여 법무부 산하에 염정서를 설치하는 것에 대해서는 염정서에 독립 초연한 업무수행을 기대할 수 있는가, 검찰수사에도 풍기문제가 적지 않은데 과연 검찰이 반부패수사의 주력과 첨병 역할을 감당할 능력이 있는가 등 의문이 제기되었다.[615] 이에 대해 법무부는 형사소송제도가 검사를 주사의 주체로 삼고 있는 점, 파견검사가 염정서에 주재하며 수사지휘를 하여 독립성을 갖추고 있다는 점, 검찰청과 염정서가 법무부에 함께 속하기 때문에 검사가 초동수사 단계에서 지도·심사할 수 있고 조사인력의 통솔 및 자원 결합 면에서 다른 기관에 예속시키는 것보다 효율적인 점, 총통부나 행정원, 감찰원에 염정서를 설치하면 검사의 수사지휘 효율성이 떨어지고 형사소송제도를 문란케 하며 외부에 부적절한 상상의 여지를 제공할 수 있는 점, 염정서에 대한 외부감시장치를 마련하여 염정서의 투명성·독립성을 확보할 수 있는 점 등을 들어 법무부에 염정서를 설치하는 것이 기성의 형사소송제도와 조화되고 반부패 수사역량의 향상에 기여할 수 있다고 설명하였다.[616]

염정서는 법무부에 속하는 제3급 국가기관으로서 반부패정책의 수립·협력·추진, 반부패법령의 제·개정 연구와 해석, 부패예방조치의 추진과 집행, 부패범죄의 조사와 처리, 중앙·지방정부 아래 있는 정풍기구에 대한 감독·업무평가·협력에 관한 사무 등을 관장한다.[617]

염정서 활동의 공정성·투명성 확보, 효율성 제고를 목적으로 두 가지 제도가 도입되었다. 하나는, 홍콩 염정공서의 조직구성을 참고하여 만든 '염정심사회'이다. 염정심사

---

614) 梁合進, "以新制度主義觀點探究我國廉政署的設置", 警察行政管理學報第7期, 2011, 198쪽.

615) 예들 들어, 王勁力, "論整肅貪瀆的關鍵—以法務部廉政署組織條例草案與相關法制為中心", 37쪽.

616) 法務部政風司, "法務部設置廉政署外界主要疑慮及說明", 2010.10.1., 2010.12.15(更新版), 法務部新聞稿, https://www.tcc.moj.gov.tw›media(검색일: 2019.12.14.)

617) 종합규획조(綜合規劃組), 방탐조(防貪組), 숙탐조(肅貪組), 정풍업무조(政風業務組), 북부·중부·남부지구 조사조 그리고 비서실, 인사실, 회계실이 있다. 이중 숙탐조(肅貪組)가 부패범죄 수사업무를 관장하고 대만의 북부·중부·남부지구에 설치된 조사팀이 일선에서 부패범죄의 증거 수집·분석 및 조사업무를 수행한다. 조사업무를 담당하는 숙탐염정관은 사법경찰관의 직권을 갖고 있다.

회는 법무부 검찰국장[檢察司長] 또는 검찰국장이 파견한 대표, 정부조달법 주무기관이 파견한 대표, 심계부(審計部)가 파견하는 대표, 법률·회계·공학·의료·건축관리 분야에 학식과 경험이 있는 전문가·학자 또는 유관기관을 대표하는 자, 사회의 공정한 인사로 구성된다. 심사회는 매 3개월에 1회 회의를 개최되고, 염정서에 보관·취급하는 사건의 처리상황 등에 관한 자문과 건의, 염정서 업무에 대한 감사·자문·건의, 염정서가 처리한 사건이 무죄가 선고된 경우 그 이유의 분석 및 유사 사건 처리에 관한 자문·건의 등의 사항을 심의한다. 특히 염정서가 접수한 사건은 정보심사팀의 예비조사를 거쳐 '정식 입건 후 조사진행' 또는 '불입건 후 타관 이송 및 참고사건 등록'의 방식으로 처리되는데 입건·불입건 사건 모두 사후에 염정심사회의 심사를 받아야 한다.[618]

다른 하나는 파견검사제도이다. 그 취지는 검사가 조기에 결합하여 수사를 지휘·감독하여 성공적인 기소를 위한 증거를 효과적으로 확보하고, 검사가 염정관의 수사업무에 대한 감독·견제기능을 발휘하게 한다는 취지이다. 종래 조사국의 수사업무와 관련하여 이러한 제도적 장치가 없었다.[619]

2) 염정서의 제도상, 실무상 문제점

염정서가 부패사건의 적발·기소에서 성과를 거두기는 하였지만, 염정서의 활동과 현황에 대해 대만의 문헌들은 여러 문제점을 지적하고 있다. 인력과 설비의 부족, 전문인력 확충 등의 과제도 있지만, 염정서의 약한 독립성, 조사국과 원활치 못한 상호관계, 염정서 내의 검사 지배에 따른 문제점을 지적한 것이 우리의 관심을 끈다.

가) 취약한 독립성

염정서는 3급 기관으로서 그 상급기관에는 법무부, 행정원, 감찰원, 총통부 등의 감독기관이 있으므로 염정서가 정책 입안·추진에 제약과 장애가 있을 수 있다. 염정서장의 의지·능력·리더십은 염정서의 독립성 및 업무성과와 직결됨에도 염정서장의 임명절차에 대한 특별한 고려가 없다.[620] 염정서장은 법무부부장이 임명하고 임기가 보장되

618) 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 126-127쪽.
619) 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 127쪽.
620) 余致力/葛傳宇/蘇毓昌, 廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究, 國家發展委員會編印, 2014, 82쪽; Ernie Ko, Yu-Chang Su & Chilik Yu, "Sibling rivalry among anti-corruption agencies in Taiwan: Is redundancy doomed to fail?", Asian Education and Development

지도 않는다. 염정서조직법에서 서장의 자격을 특별히 법조 자격자나 검사로 제한하고 있지는 않으나 검사가 서장으로 임명되면 서장직을 겸할 수 있게 하였다. 실제로 2011년부터 지금까지 4명의 염정서장이 모두 검사장에서 선발되었다.[621] 그러나 염정서장을 겸하게 된 검사장은 염정서를 자신의 공직경력 종착역으로 보기보다 더 높은 위치로 가기 위해 지나치는 자리로 인식하는 경향이 있고, 서장임명 및 장래의 승진·이동이 상급감독기관에 달려 있다는 점에서 검찰간부를 서장으로 임명하는 것은 염정서의 독립성에도 영향을 미칠 수 있다. 검찰 출신 염정서장은 염정서의 종합적인 기능에 대한 이해도가 낮고, 상대적으로 수사 기능에 무게를 두는 것도 문제로 지적된다.[622]

대만의 문헌에서는 염정서장 임기제 도입하고 비검찰인사 중에서 서장을 임명하는 방안,[623] 기관등급을 최소한 제2급기관으로 격상시켜 정부의 어느 부·회에도 예속되지 않고 직접 총통과 입법원에 책임을 지는 독립기관을 만드는 방안[624] 등을 통해 염정서의 독립성을 강화할 것을 제안하고 있다.

나) 염정서와 조사국 간의 기능 중첩과 협력 부족

대만 염정서는 부패범죄에 대한 전속관할권이 없고, 법무부 조사국과 검찰청이 반부패수사를 할 수 있다. 염정서 신설 논의가 이루어질 당시 조사국과 염정서의 기능 중첩에서 비롯될 문제점이 예상되었다. 법무부는 조사국과 염정서가 분진합격(分進合擊), 교차화망(交叉火網), 즉 나누어 진군하여 함께 교차사격을 퍼부을 것이라고 답하였다.[625] 그러나 초기부터 조사국과 염정서 사이의 비협조, 정보 비공유 문제가 발생하여 '분업·경쟁·협력'이 아니라 '시기와 견제'라는 부정적 측면이 드러났다.[626] 염정서와 조사국의 기능 중첩을 검찰이 수사지휘권을 활용해 조정하고 분업화

Studies Vol. 4 No. 1, 2015, p.114.

621) 대만 법무부 염정서 홈페이지(https://www.aac.moj.gov.tw/, 검색일: 2019.12.14.)

622) 余致力/葛傳宇/蘇毓昌, 廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究, 82-83쪽; Ernie Ko, Yu-Chang Su & Chilik Yu, "Sibling rivalry among anti-corruption agencies in Taiwan: Is redundancy doomed to fail?", pp.114-115.

623) 余致力/葛傳宇/蘇毓昌, 廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究, 114쪽; 楊任之, 複式廉政機關之競合, 125쪽.

624) 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 130쪽.

625) 任淵源, 法務部調查局與廉政署肅貪策略互動研究: 以治理觀點分析, 國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士學位論文, 2014, 102쪽.

626) 조사국이 염정서 설립에 조직적으로 반발하였다는 사실이 암시하는 바가 크다. 조사국에 그대로 맡기지 않고 염정서를 신설하게 된 이유 중에는 조사국이 정보기관을 겸하고 내부적으로

할 것을 기대하였으나 세 기관 간에 사건이 돌고 도는 사태까지 발생했다.[627]

이 문제를 해결하고자 법무부는 2013년 8월 "법무부염정서 및 법무부조사국 반부패수사업무 연계작업 요점"(法務部廉政署與法務部調查局肅貪業務聯繫作業要點)[628]을 작성하여 염정서와 조사국의 사건처리 순서, 업무협력에 관한 사항을 정하였다. 간략히 말하면, 두 기관은 각자 사건을 접수하여 처리하되, 같은 사건이 접수된 경우 먼저 사건을 접수·처리한 기관이 우선권을 갖고, 공동조사가 필요한 경우 검찰의 지휘하에 주무기관-협력기관의 관계에서 협조 처리하고, 이러한 합작의 실적은 공동의 실적으로 평가한다는 것이다.[629] 이를 통해 '분진합격'의 목표는 이루었으나, 실질상 업무중첩 문제는 여전히 남아 있다고 한다.[630]

염정서는 인력의 한계 및 법적 제약 때문에 공공부패 관련 사건을 수사하는 데 치중한다고 한다.[631] 염정서조직법 제2조 제1항에 따르면, 염정서는 "탐독(貪瀆, 독직)

중앙집권적이고 불투명하며 반부패수사 실적이 좋지 않다는 평가가 있었다. 염정서 설치의 계기였던 법관 뇌물수수 사건은 본래 조사국이 적발한 것이었지만, '현재의 사법계통으로는 부패범죄 수사에 역부족이다', '염정서 설립이 필요하다' 등 사회 각계의 의견과 여론 속에 염정서가 설립되었다. 조사국으로서는 공을 세우고도 평가받지 못했고 오히려 조사국을 약화시킬 가능성이 있는 염정서의 설립에 불만을 가질 수밖에 없었다. 楊任之, 複式廉政機關之競合, 79쪽; 80-82쪽.

627) 염정서 성립 후 실무상 다수의 불공정담합이나 일반적 불법 사건들에서 염정서가 사건을 적발하여 검찰에 송치한 후 검찰이 그 직무관장에 따라 판단하여 조사국에 이첩할 수 있으나 조사국이 다시 검찰에 사건을 돌려보내고 검찰은 다시 염정서에 사건을 이첩하는 일이 발생하였다고 한다(2012년 1월까지 17건이 발생). 任淵源, 法務部調查局與廉政署肅貪策略互動研究, 103쪽; 楊任之, 複式廉政機關之競合, 83쪽.

628) 2013.8.1. 법무부 법검자(法檢字) 제10204542740호 제정, 2018.8.6. 개정. 대만 법무부 홈페이지(https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6644/656140/656145/670327/post, 검색일: 2019.12.14.)

629) 그 내용은 다음과 같다. 염정서와 조사국은 각자 접수한 사건(고소·고발·직접인지, 타기관 이첩 등)을 스스로 입건 조사하고, 만약 두 기관이 동일한 사건을 똑같이 입건한 경우 먼저 입건한 기관이 처리한다. 필요한 경우 협조하여 공동처리하거나, 조사진도가 앞서거나 구체적·관건적 증거를 확보한 기관이 처리하거나 관할 지검 검찰장에 보고하여 협조 처리한다. 동일한 범죄검거서가 염정서와 조사국에 각각 접수된 경우 원칙적으로 검거서를 접수한 순서가 앞서는 기관이 처리한다. 다만 검거서의 내용이 이미 염정서 또는 조사국에서 입건하여 조사한 사건일 때는 해당 입건기관이 처리하고 상대기관에 통지한다. 동일사건 또는 견련사건을 검찰이 분리하여 입건한 경우 주임검찰관이 지휘를 받아 처리한다. 어느 기관이 처리할지에 대한 주임검찰관의 결정에 염정서 또는 조사국이 동의하지 않는 때는 소속 검찰장에게 보고하여 협조 처리한다.

630) 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 125쪽.

631) 2011년 법무부는 염정서 설치를 추진하면서 당초 염정서 직원을 400명으로 편제했으나, 입법원에서 염정서조직법을 심의하면서 정원 상한을 240명을 줄였고, 2018년 현재 기준으로 염정서 직원은 210명이고 그 중 사법경찰권을 겸한 염정관은 134명이다. 반면 법무부 조사국의 수사인력은 505명으로 염정서 수사인력의 4배에 달한다. 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 119쪽; 125쪽.

또는 관련범죄의 수사 및 처리"를 담당하는데, '탐독사건 및 관련범죄'는 대만 현행법 해석상 공직자가 관련된 비리·부패사건에 국한되기 때문에 공직자가 연루되지 않은 순수한 사인의 부패사건은 염정서가 관할권이 없다. 반면 조사국이 그러한 제약을 받지 않는다.[632] 이로 인해 염정서가 공공부문 부패 예방과 수사에 가용 자원을 집중하게 되고, 반면 조사국은 사부문 부패에 대한 수사권이 있지만 '정책 예방업무'는 조사국의 직권 밖에 속하므로 결국 사부문 부패예방 업무가 사각지대에 놓이는 상황이 나타났다.[633]

다) 염정서 파견검사와 관할 검찰청의 관계

부패범죄 수사에서 염정서는 조사국뿐만 아니라 일선 검찰과도 경쟁관계에 있다. 염정서에는 효율적인 수사, 성공적인 기소, 인권 보호라는 목표를 기대하여 파견검사를 배치하고 있다. 그러나 염정서 파견검사와 해당 검사의 원소속청 검사 그리고 각 지검 반부패수사부 간에 실적 귀속, 인사고과와 승진 등을 둘러싸고 미묘한 경쟁과 갈등의 관계가 형성되고, 승진인사에서 불리할 대우를 받을 가능성이 있어서 파견검사들의 사기가 저하되는 경향이 있다.[634] 또한, 예기치 못한 문제점으로서 지검의 반부패수사부가 염정서와 합작하여 성과를 내더라도 외부에서 볼 때는 염정서의 실적으로 평가되기 때문에 염정서보다는 오히려 조사국과의 합작을 바라는 모습도 나타난다고 한다.[635]

파견검사가 수사단계까지만 책임지고, 관할지검 검사에게 넘겨 기소하는 방식이 비정상적이라고 지적도 있다. 하나의 사건을 처리하면서 두 마리 말이 마차를 끄는 형상이 되기 때문에 신속한 사건처리라는 당초 기대와 배치되는 결과가 발생할 수 있기 때문이다. 염정서 파견검사는 특수수사의 전문성이 있고 실제 초동단계부터 수사에 관여하여 사건에 대한 지식이 가장 많은데, 관할지검의 검사가 염정서 처리사건

632) 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 120쪽.
633) 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 124-125쪽.
634) 예를 들어, 검사의 승진에는 소속 검사장의 추천이 필요한데, 염정서에 파견된 검사는 소속청에서 결원으로 취급되고 검찰인사 시점에는 우선으로 지검 내부의 검사가 고려대상이 되고 검찰관 인사심의위에서도 파견검사에 대해서는 '유능한 검사로 인정받아 좋은 곳으로 간 것'으로 보고 지방의 검사를 먼저 배려하는 경향이 있으므로 파견검사로서는 인사상 불이익을 받는다고 생각할 수 있다. 余致力/葛傳宇/蘇毓昌, 廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究, 94-95쪽.
635) 余致力/葛傳宇/蘇毓昌, 廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究, 95쪽.

에 대한 기소를 담당하고 수사지휘도 할 수 있는 체계 아래에서는 사건 내용을 잘 모르거나 신참 검사가 선임인 염정서 파견검사를 지휘하게 되고 그 과정에서 염정서 파견 검사에게 추가 증거를 요구하는 일이 드물지 않다고 한다.[636]

파견검사제 도입의 또 하나의 명분은 신분보장을 받고 (대만의 법제에서는) 독립성이 기대되는 검사가 염정서 수사에 관여함으로써 염정서 수사의 독립성을 유지한다는 것이었다. 하지만 파견검사는 원소속청 차장검사나 부장검사에 예속되어 있고, 지검 관할 사건에 대해서는 관할지검의 사건 취급 검사가 형식적 또는 실질적으로 영향력이 있고 실제 염정서의 사건 수사의 지휘에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 오히려 염정서의 수사활동의 진행에 이롭지 않다는 지적도 있다.[637]

이러한 문제들을 고려하여 파견검사제도의 틀을 유지하면서 문제를 최소화하거나 없애는 방향, 즉 승진인사·실적평가 제도의 개선, 지검과의 협력·소통 강화, 파견검사의 관할권 제약 해소, 파견검사의 증원 등의 정책적 제안이 있고,[638] 관련 문헌이 근거하고 있는 인터뷰 등 정보에 의하면 이것이 대체적인 경향이라고 짐작된다.

파견검사제도를 재검토해야 한다는 의견도 있다. 파견검사제의 정책적 취지는 인정되지만 한 기관 내의 사법경찰관(염정관)과 검사를 함께 두는 것은 본질상 검사제도에 맞지 않는 측면이 있다는 것, 기관 내부고발사건이 있어서 경찰, 조사국 혹은 염정서에 수사 의뢰를 하더라도 결과적으로 모두 검찰의 지휘 아래 사건이 처리되므로 하나의 기관이 처리하는 것과 다를 바 없다는 것, 염정서장과 각 지구의 조사팀 팀장도 모두 차장검사 이상급 검찰 간부에서 전임한 자들인 점도 파견검사의 독립성 발휘를 기대하기 어렵게 만든다는 것, 파견검사와 관할지검 검사가 검사로서 한 식구의 관계에 있는 것도 사건처리에 부정적 영향을 줄 수 있다는 것 등 문제가 있으므로 제도 자체를 재검토해야 한다는 것이다.[639]

라) 염정서 내의 검찰 지배

염정서의 구성원은 검사, 조사국 직원 출신, 정풍기구 출신으로 구성되고, 직원

---

636) 余致力/葛傳宇/蘇毓昌, 廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究, 96쪽.
637) 任淵源, 法務部調查局與廉政署肅貪策略互動研究, 98쪽.
638) 楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 128쪽; 余致力/葛傳宇/蘇毓昌, 廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究, 112쪽.
639) 任淵源, 法務部調查局與廉政署肅貪策略互動研究, 150-151쪽.

대부분은 정풍기구에서 온 사람들이다. 그러나 염정서의 상급직위(서장, 부서장, 비서 포함)는 검사의 좁은 인력풀에서 선발되고, 파견검사들도 다른 직원보다 상급자의 지위에 있다. 조사국과 정풍기구에서는 내부승진을 통해 더 높은 자리로 갈 수 있지만(조사국장은 조사국 내부발탁이 전통적이었음), 염정서에서는 그렇지 못하다. 파견검사제도를 도입하고 주요 간부직을 모두 검사가 담임함으로써 "염정서의 검찰사무관화 현상"이라 부를만한 현상이 나타났다.640)

검찰간부 출신 서장은 여러 계통의 직원들로 구성된 통합조직에 대한 이해가 떨어지고, 수사업무에 관심과 자원을 집중하는 경향이 있어 예방·교육업무를 담당하는 정풍기구 계열 직원들이 소외되는 것도 문제로 지적된다. 더욱이 검사를 비롯한 법무직렬의 직원들은 일반행정직렬보다 보수가 2배에 이르기 때문에, 일반행정직결인 정풍기구 출신 직원들 대다수가 스스로 '이류'로 비하하고 검사들의 염정서 지배에 대해 실망을 표하는 모습도 나타난다고 한다.641)

라. 대만의 경험의 시사점

최근의 정보가 부족한 데다 국외자의 처지에서 염정서의 성패를 함부로 진단할 수는 없고, 현재 진행되는 사법개혁작업과 연동되어 향후 어떤 변화가 가해질지는 알 수 없다. 염정서에 관한 국내 문헌 중에는 정확한 출처를 밝히지 않고 "염정서는 212명의 소규모로 운영이 되고 있어 실효성에 의문이 제기되고 있다"642)거나 "염정서는 반부패 예방 및 교육에 중점을 두고 수사기능을 미미해졌다는 주장이 있다"643)라고 말하기도 한다. 그러나 적어도 이 연구에서 조사한 문헌들의 내용에서는 실효성에 의문을 제기한 것은 볼 수 없었다. 염정서와 조사국의 '분진합격'(分進合擊)이란 대만

640) 楊任之, 複式廉政機關之競合, 125쪽.

641) 余致力/葛傳宇/蘇毓昌, 廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究, 91-93쪽; Ernie Ko, Yu-Chang Su & Chilik Yu, "Sibling rivalry among anti-corruption agencies in Taiwan: Is redundancy doomed to fail?", p.115.

642) 김태우 "고위공직바비리수사처 입법론 검토", 66쪽.

643) 정웅석, "고위공직자범죄수사처의 신설에 관한 비판적 고찰", 288쪽. Ernie Ko, Yu-Chang Su & Chilik Yu의 논문에는 "염정서의 인력·예산 한계에 비춰볼 때 염정서는 부패예방과 교육에 초점을 맞추고 수사는 법무부 조사국에 맡겨야 한다"는 내용이 있는데, 이는 인터뷰에 응한 조사국 직원의 의견이고 "법무부 조사국 시니어 직원 및 몇몇 염정서 직원이 공유하는 의견"일 뿐이다. Ernie Ko, Yu-Chang Su & Chilik Yu, "Sibling rivalry among anti-corruption agencies in Taiwan: Is redundancy doomed to fail?", p.117.

의 고유한 정책적 선택이 여전히 유효하다고 인정되고 있고, 당초의 목표를 제대로 달성하기 위해, 그리고 염정서의 독립성, 전문성, 책임성, 기관 간 분업·협력 체계를 강화하고 검찰적 시각의 수사 위주의 활동에 치우치지 않는 다목적 반부패기구로 만들기 위한 건설적 제안이 이루어지고 있었다.

대만의 경험은 독립성 부족, 강력한 라이벌의 존재, 인력과 시설의 제약, 현직 검찰 간부 및 검사의 우월적·감독적 지위 등이 어떤 문제를 야기할 수 있는지 보여준다. 공수처의 경우 현재의 논의되는 법안의 내용에 비추어 독립성 문제, 기관 내부에서의 검찰 지배에 따른 일체감 약화 등의 문제는 발생하지 않으리라고 생각된다. 그러나 이것들은 공수처의 독립적이고 주도적인 업무수행을 위한 우호적 환경을 제공하기는 하지만 그 자체가 공수처의 성공과 국민의 신뢰를 보장하는 것은 아니다. 염정서와 조사국의 경쟁 관계에서 발생하는 문제, 염정서와 일선 검찰 사이의 쌍두마차식 사건처리 제도에서 불거지는 문제들은 우리나라에서도 모습을 달리하여 나타날 가능성을 배제하지 못한다. 따라서 공수처 제도 시행 초기에 건전한 경쟁과 원활한 협력을 촉진하는 틀을 만들어 불필요한 오해와 반목이 누적되지 않도록 방안을 강구할 필요가 있다.

대만에서의 검찰개혁의 배경, 개혁의 관점과 방향은 여러모로 우리나라와 비슷할 뿐만 아니라, 대만의 검찰개혁 입법은 적어도 아시아권에서 우리에게 가장 유익한 비교와 참고의 소재가 될 것이다. 법무부장관의 구체적 사건에 대한 지휘감독권 폐지, 검찰인사위원회의 구성과 권한, 외부인사가 참여하는 검사직무평정제도, 서면지휘제도 및 이의제기의 처리방법, 각급 검찰청 단위의 검사회의 운영, 검찰인사위원회·검사직무평정위원회의 구성과 대표선출 방법 등은 우리나라에서도 앞으로 제기, 검토될 수 있는 아이디어와 입법 모델을 제공한다. 여기에서는 관련 법제의 소개에 그칠 수밖에 없었으나, 제도 시행 후의 상황과 효과를 유심히 지켜볼 필요가 있다.

제5절 | 소결

공수처를 설치하자는 그간의 논의에서 공수처는 검찰개혁은 불가분하게 연결되어 있다. 최근 검찰개혁의 초점이 '검찰분권화'로 이동한 것이 부당하지 않다고는 해도, 당초 공수처에 부여된 부패척결과 검찰개혁의 두 목표는 균등하게 고려되어야 하며, 공수처가 다름 아닌 고위공직자 부패범죄를 타격 대상으로 삼고 있다는 일차적 의미를 놓쳐서는 안 될 것이다. 공수처가 상대해야 할 자들이 권력자들이라는 점이 공수처에 '강한' 독립성이 인정되어야 할 이유와 필요성을 '강하게' 뒷받침한다. 공수처 제도는 단지 부패척결 영역에서 작동하는 형사정책적 기능에 그치지 않고 권력에 대한 감시·통제 장치로서 민주주의와 법치주의를 수호하고 권력의 공공성과 도덕성의 타락을 방지하는 중요한 정치적 기능도 가진다. 권력 통제라는 측면에서 접근할 때 공수처에 대한 국회의 감시·통제에 그치지 않고 공수처를 국민과 연결할 필요성과 가능성도 새롭게 인식될 수 있다.

공수처에는 '특검의 진정한 상설화'라는 의미가 부여되고 있다고 해도, 공수처는 특검과 달리 상시적인 조직과 인력을 갖추고 능동적으로 고위공직자 범죄 수사에 임한다. 이 점으로 인하여 공수처의 합헌성 논쟁에는 과거 특검제 합헌성 논쟁에서는 없던 새로운 차원이 생겼다. 민주적 정당성과 책임정치 원리, 권력분립 원칙과 관련하여 상설의 독립행정기관인 공수처에 대한 합헌성 논증의 벽이 더 높아지는 것으로 보이기 때문이다. 독립행정기관의 설치 가능성에 관한 헌법적 논의에서 제시되고 있는 '업무의 비전형성'과 '업무의 중립성' 요건 중에서 '업무의 비전형성'이 문제 될 수 있다. '이익의 충돌 회피'와 함께 '공수처가 고위공직자 부패범죄 수사만을 담당한다'는 업무특징과 그에 따라 요구되는 고도의 중립성·독립성 등을 고려하면, 공수처의 고유 업무는 행정부 내의 계층적 질서 내에서 수행되기에 적합한 전통적, 전형적인 검찰 업무와는 달리 평가될 여지가 있다.

물론 이것으로 업무의 비전형성이 문제없이 논증된다고 보는 데는 이견이 있을 수 있다. 헌법적 문제를 고려할 때 고도의 독립성과 따라 높아지는 책임성을 확보하는 것이 중요하다. 확대된 재정신청제도(법원의 심사를 매개로 한 책임성 확보), 일부

범죄를 제외한 기소권 제한과 검찰에의 사건 이송(검찰의 심사를 매개로 한 책임성 확보) 등에 의해 공수처의 활동과 의사결정에 대한 외부적 통제 수준이 통상의 검찰에 대한 것보다 높은 수준으로 설정되어 있다. 여기에 국회에 대한 설명책임이 유의미하게 이행될 수 있다면, 위헌 문제가 생길 가능성도 작아질 것이다. 공수처장의 국회 출석 보고·답변 의무 자체는 독립성에 따른 책임성 확보 수단으로서 중요한 의미가 있지만, 공수처 업무의 성격을 고려할 때 형식에 그치거나 정치적 영향을 미칠 가능성이 있다는 점에서 한계와 문제점이 있다. 따라서 국회에 대한 보고·답변 의무가 독립성과 책임성의 조화를 해치지 않도록 국회와 공수처 양자의 지혜와 노력이 필요하다. 이와 함께 과거의 공수처 법안에서 채택되었던 공수처장의 국회에 대한 연차보고제도를 되살려서 적절한 내용으로 제도화한다면 국회(나아가 국회를 매개로 한 국민)에 대한 설명책임을 또 다른 차원에서 구현되는 방안이 될 수 있을 것이다. 공수처 내부에 외부전문가가 참여하여 공수처의 운영을 감시·평가하는 기제를 마련하는 것도 공수처 운영의 투명성과 객관성을 높이고, 간접적으로 책임성을 담보하는 방안이 될 수 있다.

공수처가 검찰개혁의 유력한 수단으로 주목받은 것은 최근의 검찰개혁 논의가 검찰권 분산, 검찰권 통제를 개혁의 핵심으로 인식하고 있기 때문이다. 검찰분권화의 관점에서는 공수처 설치는 분명 개혁과제의 부분적인 실현에 해당한다. 그러나 공수처가 성공적으로 작동하는 경우 검찰분권화 개혁론에서 그 중요도가 낮아진 검찰중립화 개혁과제가 재조명받게 될 가능성이 있다. 공수처에는 중립성, 객관성, 공정성, 독립성(부당한 간섭으로부터의 자유)을 견지하고 흔들림 없이 정의와 진실을 추구하는 이상적인 검찰의 역할이 기대되고 그 현실화를 뒷받침하는 여러 장치가 담겨 있다. 그런 점에서 공수처는 개혁된 검찰의 모델이 될 수 있으며, 그 모습과 친화성이 있는 검찰중립화 개혁과제와 관련된 논의를 촉진할 가능성이 있다. 물론 공수처와 검찰이 상호 경쟁과 협력을 통해 좋은 실적을 내고 검찰이 점차 국민의 신뢰를 회복해 나가는 것이 전제되어야 한다.

외국의 반부패전문기구 중 공수처와 유사한 예가 없다는 지적은 타당하지만, 특정한 고위공직자의 비리·부패를 취급하는 점에 초점을 맞추면 맥락은 달라도 특정 고위공직자를 특별한 사법제도를 통해 처리하는 제도를 가진 국가가 없지 않고, 고위공직자의 부패 척결이 다른 나라의 반부패기구에서도 중요하게 다뤄진다는 점에서 외국사

례와 비교되는 공수처의 차별성과 함께 공통된 문제의식을 적극적으로 인식할 필요가 있다. 현재의 공수처 제도는 일반검찰의 역할과 권한을 존중하는 한편, 검찰이 담당하였을 때 중립성 시비에 휘말릴 위험과 부담이 있는 권력형 비리·부패 사건에 한정하여 검찰 외부의 독립수사기구가 검찰 대신 사건을 취급할 수 있는 옵션을 마련한 것이다. 해외 반부패기구, 특히 이른바 선진국의 반부패 법집행기구의 제도적 설계가 기성의 제도를 존중하고 있다고 한다면, 공수처 제도에도 그러한 생각이 담겨 있다. 해외 사례와의 비교에서 중시되어야 할 것은, 한국적 문제 상황에 대한 진단과 처방의 결과인 공수처 속에서 한국사회의 고유한 맥락과 문제의식이 부패와의 투쟁이란 국제사회의 조류와 합류하고 있으며, 거기에는 민주주의, 법의 지배, 공정과 정의의 수호를 위한 반부패역량의 강화와 그에 수반된 사법제도의 정비라는 공통된 과제가 놓여 있다는 것이다.

주목할 점은, 부패와의 투쟁이 국제사회의 공동과제로 대두하면서 반부패기구에 대해서뿐만 아니라 사법제도에 대해서도 국제적 기준이 정립되고 각국의 제도에 대한 평가 기준으로 작용하고 있다는 것이다. 유럽연합의 부패에 관한 형사법 협약, 유럽이사회 각료회의 권고(2000)19(형사사법체계에서 검사의 역할), 유럽이사회 의회총회 권고(2003)1604(법치주의에 따라 규율되는 민주사회에서 검찰) 등 국제규범과 기준은 각국 검찰제도의 다양성을 포괄하면서 검찰·검사의 독립성(자율성) 및 책임성의 구현을 위한 방향과 기준을 제시하고 있으며, 부분적으로 제도개정을 추동하는 외적 요인으로 작동하고 있다. 공수처와 유럽에서 일반적으로 나타나는 전문화된 검찰조직 형태의 반부패기구를 비교할 때는, 기구의 소속이나 권한에 대한 표면적 관찰에 그치지 않고 유럽의 국제적 기준 및 비교 대상 국가의 검찰제도의 특징을 함께 검토해야 한다. 그러할 때 관찰되는 우리나라 검찰의 현상과 유럽적 기준 사이의 격차는 앞으로의 검찰개혁의 방향에 대하여 시사하는 바가 크다. 아시아 국가 중 우리와 비슷한 정치사적 경험과 대륙법계 사법제도를 가진 대만은 우리와 거의 같은 문제 상황과 문제의식에서 출발하여 반부패기구를 설치하고 유럽의 최근 경향에 접근하는 방향으로 검찰개혁을 추진하고 있다. 출범을 앞둔 공수처를 위해 그리고 앞으로 대두할 수 있는 검찰개혁 의제들에 대한 심도 있는 토론을 위해 대만의 경험과 진로는 매우 유익한 참고사례가 될 것이다.

공수처의 설립방향

한 상 훈

제7장

공수처의 설립방향[644]

제1절 | 개관

2019년 12월 30일 20여년 동안 도입이 추진되었던 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(공수처법)이 드디어 국회를 통과하였다.[645] 우리나라에서 검찰(검사)의 권한은 막강하고 독점적이어서 지속적, 반복적으로 중차대한 문제가 발생하여 왔다. 대한민국의 검찰은 수사권, 수사지휘권(경찰에 대한), 강제수사권(영장청구권), 기소권, 기소유지권 등 범죄의 수사와 기소에 관한 독점적 최고권력자이다. "제왕적 검찰"이라고 할 수 있을 정도로 문제가 많다. 공수처와 검찰개혁의 문제는 정쟁의 대상이 아니라, 수십년간 적체되어 온 국가과제의 실현의 문제이다. 지금까지 10여 차례 특별검사를 실시해보았고, 상설적 제도특검법도 시행 중이지만, 이로는 부족하고, 상설적인 기구특검의 성격을 갖는 공수처를 도입하여야 하는 것이다.[646] 국정농단 사건의 상당부분은 검찰의 엄정한 수사가 최순실 등에게 이르지 못하였기 때문이며, 법조비리, 스폰서검사, 김학의 사건 등에서도 검찰의 수사, 기소는 막혀 있었다.

주요선진국의 경우, 수사권과 기소권을 검찰권으로 포괄하여 한 기관에 독점적으로

644) 이 장은 한상훈, "공수처, 어떻게 설치할 것인가 – 신속처리안건 법안에 대한 건설적 비판 중심으로", 박지원·박주민·여영국의원실, 공수처 어떻게 설치할 것인가 토론회 자료집, 2019.7.10., 10-62쪽의 초고를 수정, 보완한 것이다.

645) 법률신문, https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=158462(검색일: 2019.12.31.); 한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201912301730068449(검색일: 2019.12.31.); 한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/202001021465748317(검색일: 2020.1.3.)

646) 이윤제, "고위공직자비리수사처 설립방안에 대한 고찰", 중소기업과 법 제5권 제2호, 아주대학교 법학연구소, 2014, 94쪽 이하 참조.

부여하는 경우는 찾기 힘들다. 영미의 경우 검사는 기소권과 수사협조의 권능을 가지며, 특히 영국에서는 경찰이 여전히 상당수의 경죄에 대한 기소권을 갖고 있고 중대부정수사처(SFO, Serious Fraud Office) 등도 수사권 및 기소권을 갖고 있으며, 미국은 연방과 주로 분리되어 있으며, 연방의 경우 FBI의 막강한 수사력과 대배심(grand jury)의 기소결정권은 연방검찰의 권력을 제약한다. 독일의 경우에는 기소권과 제한적 수사지휘를, 일본의 경우에는 기소권과 제한적 수사권을 가질 뿐이다.

절대권력은 절대 부패한다고 한다. 권력의 부패를 막기 위해서는 권력을 분리하여 상호간에 견제와 균형이 이루어지게 해야 한다. 수사권과 기소권을 분리하고, 기소권의 독점은 해체하여 권력간의 상호견제가 가능하도록 해야 할 것이다. 검찰의 수사권과 공소권을 분리하여, 수사권은 경찰에 부여하고, 검찰은 법률전문가로서 수사의 적법성을 감독하고, 최종적으로 기소여부를 결정하도록 한다.

나아가 공수처를 설치하여, 주요사건에 대한 검찰의 공소권과 경찰의 수사권을 견제해야 한다. 다만, 공수처는 정치적으로 중립적이고, 권한행사에서 엄정하고 공정하여야 하며, 검경과 조화를 이루고 상호간의 견제와 균형이 가능하도록 설계되어야 할 것이다.

검경 수사권 조정이 완성되면 공수처가 필요 없지 않겠는가 하는 의견도 있다. 하지만, 설령 오랜 시간에 걸쳐서 검경 수사권이 완전히 조정되어, 경찰이 수사를 담당하고, 검찰은 공소의 제기와 유지만을 책임진다고 하여도, 수사는 경찰이 독점하고, 기소는 검찰이 독점하게 되므로, 이에 대한 견제와 균형을 위하여 공수처가 필요하다고 본다. 영국의 경우에도 경찰과 공소청(CPS, Crown Prosecution Service), 그리고 중대부정수사처(SFO)가 상호 견제하면서 공존한지 수십년이 되었다.[647]

현재 정부여당의 공수처법안은 신속처리대상안건으로 지정된 백혜련의원 안이라고 할 것이고,[648] 바른미래당에서는 권은희의원 안을 제출하였다. 이와 함께, 참여연

647) 영국은 본래 검찰 없이 경찰이 수사와 공소를 담당하여 왔으나, 그로 인한 권한 오남용의 문제가 발생하여, 공소청(1986년)과 중대부정수사처(1988년)를 연이어 설치한 것이다. 영국과 같은 선진국에서도 경찰의 권력독점이 문제를 야기하였다면, 우리의 경우 검찰의 권력독점이 심각한 제도적 문제가 되었기에 영국은 우리의 반면교사이라고 할 수 있다.

648) 이전에 제출된 법안으로는, 의안번호 제2001057호 「고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안」(노회찬의원 대표발의), 의안번호 제2001461호 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(박범계의원 대표발의), 의안번호 제2004379호 「고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(양승조의원 대표발의), 의안번호 제2009961호 「고위공직자부패방지처법

대의 법안(2017년)과 법무부산하 법무검찰개혁위원회 안(2017년)이 있다. 하지만 결국 국회를 통과한 법안은 백혜련의원 안을 기초로 일부를 수정하여 2019년 12월 24일 윤소하의원 등이 발의한 법안(윤소하의원 수정안)이라고 할 것이다. 그런데, 백혜련의원 안과 윤소하의원 안은 의안번호도 같고, 백혜련의원의 법률안을 기초로 윤소하의원 등이 소위 국회 4+1 협의체의 단일안으로 입안한 것이므로, 백혜련·윤소하의원 안으로 표시하는 것이 적절하다고 본다.[649] 백혜련·윤소하의원의 공수처 법안은 2019년 12월 30일 제20대 국회에서 재석 177명 중 찬성 160명, 반대 14명, 기권 3명으로 통과되었다.[650] 권은희의원 안은 본회의에서 표결에 부쳐졌으나 부결되었다.

이들 법안의 주요개요는 다음과 같다.[651]

참여연대의 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(이하 참여연대 안)[652]은 공수처가 고위공직자 등(고위공직자 자신과 가족의 관련범죄)의 고위공직자범죄등을 수사하여 기소할 수 있게 규정한다. 공수처장후보추천위원회는 9명(국회의결을 거쳐 구성)으로 구성되며 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명한다.

법무검찰개혁위원회의 「고위공직자범죄수사처 설치와 운영에 관한 법률안」(이하 법무검찰개혁위원회 안)[653]에 의하면, 공수처는 고위공직자 등(고위공직자 자신과 가족의 관련범죄)의 고위공직자범죄등을 수사하여 기소할 수 있다. 공수처장후보추천위원회는 7명(법무부장관, 법원행정처처장, 대한변협 회장, 국회 4명 추천)으로 구성되고, 재적위원 과반수의 찬성으로(4명 이상) 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 1명을

안」(오신환의원 대표발의), 의안번호 제2016515호 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(송기헌의원 대표발의) 등이 있다.

649) 이하에서는 국회를 통과한 공수처법안을 지칭할 때 백혜련·윤소하의원 안으로 하고, 윤소하의원의 수정안을 특히 구별하고자 할 때에만 윤소하의원 수정안이라고 한다.

650) 통과당시 본회의장 전광판에는 169명의 찬성으로 표시되었지만, 1명이 누락되어 이후 정정되었다.

651) 이하의 검토는 한상훈, "공수처, 어떻게 설치할 것인가? - 신속처리안건 법안에 대한 건설적 비판 중심으로", 박지원·박주민·여영국의원실, 공수처 어떻게 설치할 것인가 토론회 자료집, 2019.7.10.을 수정, 보완한 것임.

652) 참여연대 공수처 입법청원, 2017.9.11. http://www.peoplepower21.org/Judiciary/1525988 (검색일: 2019.12.14.)

653) 법무·검찰개혁위원회(위원장 한인섭)는 2017.9.18. 제2차 권고안(공수처 신설)을 발표하였다.
요지: http://www.moj.go.kr/viewer/skin/doc.html?rs=/viewer/result/bbs/93&fn=1546764951375101(검색일:2019.12.14.)
법안: http://www.moj.go.kr/viewer/skin/doc.html?rs=/viewer/result/bbs/93&fn=1546764951400101(검색일: 2019.12.14.)

지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명한다.

백혜련·윤소하의원 안[654]의 공수처는 고위공직자 등(고위공직자 자신과 가족의 관련범죄)의 고위공직자범죄등을 수사하여 검찰에 이첩하고, 법관, 검사, 경찰의 범죄는 수사, 기소할 수 있다. 공수처장후보추천위원회는 7명(법무부장관, 법원행정처처장, 대한변협 회장, 국회 4명 추천)으로 구성되고, 재적위원 5분의 4의 찬성으로(6명 이상) 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명한다.

이 중 윤소하의원 수정안[655]은 수사처 이외의 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄 등을 인지한 경우에는 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 하고, 고위공직자범죄사실을 통보받은 수사처장은 수사처규칙으로 정한 기간과 방법으로 수사개시여부를 회신하여야 하고(안 제24조), 수사처장은 고위공직자범죄에 대하여 불기소 결정을 하는 때에는 해당 범죄의 수사과정에서 알게 된 관련 범죄사건을 대검찰청에 이첩하여야 한다(안 제27조)는 사항 등을 추가하였다.

권은희의원 안[656]은 공수처의 권한은 축소하고자 한다. 이에 의하면, 고위공직자 등(고위공직자 자신과 가족의 관련범죄)의 부패범죄를 수사하고, 법관, 검사, 경찰의 범죄는 기소심의위원회의 결정에 따라 기소할 수 있다. 공수처장추천위원회는 7명(법무부장관, 법원행정처처장, 대한변협 회장, 국회 4명 추천)으로 구성되고, 재적위원 5분의 4의 찬성으로(6명 이상) 2명을 추천한다. 대통령은 이 중 1명을 지명하고 인사청문을 거쳐 국회의 동의를 받아 임명한다. 기소심의위원회는 7명 이상 9명 이하의 일반국민에서 무작위로 위촉한 사람이다.

이하에서는 이들 4개 법안의 내용을 주요 쟁점별로 비교해보면 다음과 같다. 주요쟁점은 공수처의 소속, 수사대상 및 대상범죄, 공수처의 정치적 중립성과 독립성의 보장, 수사기관 간의 견제와 균형의 원리 등이다.

---

654) 의안번호 제2020029호(2019.4.26.)

655) 의안번호 제2020029호(2019.12.24. 수정안 제안) 의안번호는 백혜련의원 안을 수정한 것이어서 백혜련의원 안과 같다.

656) 의안번호 제2020037호「고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안」(권은희의원 등 10인).

제2절 | 수사대상 및 대상범죄

공수처는 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 엄정하게 수사하고 기소하기 위한 독립된 수사기구이다. 정치적 중립성과 공정성에 의문이 생기기 쉬운 고위공직자의 범죄 및 비리행위를 감시하고 이를 척결함으로써 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이려는 것을 목적으로 한다. 따라서 어떤 공직자를 수사대상으로 할 것인지, 어떤 범죄를 그 관할로 할 것인지, 퇴직 후에는 수사와 기소를 할 수 있는지가 쟁점이 된다. 이에 대하여 여러 법안의 내용을 비교, 검토해 볼 필요가 있다.

1. 수사대상 공직자

가. 참여연대 안

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "고위공직자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자(퇴임 후 2년 이내의 사람을 포함한다)를 말한다.

가. 대통령, 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회 위원장

나. 국무총리, 감사원장, 국회부의장, 부총리

다. 국회의원, 장관 및 장관급 공무원

라. 차관, 차관급 공무원

마. 대통령비서실, 대통령경호처, 국가안보실 소속 고위공무원단 1급 상당 공무원

바. 대법관, 법관, 검사(군판사 및 군검사를 포함한다)

사. 치안감 이상 경찰공무원

아. 소장 이상 군인공무원

나. 법무검찰개혁위원회 안

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "고위공직자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 또는 그 직에서 퇴임

후 3년이 지나지 아니한 자를 말한다.

가. 대통령 및 국무총리

나. 국회의장 및 국회의원

다. 대법원장 및 대법관

라. 헌법재판소장 및 헌법재판관

마. 감사원장

바. 중앙선거관리위원장

사. 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 단체장 및 교육감

아. 국가공무원법 제2조에 따른 정무직공무원

자. 국가공무원법 제2조의2에 따른 고위공무원단에 속하는 공무원(다만, 대통령비서실과 국가정보원의 경우에는 3급 이상 공무원)

차. 감사원법 제17조의2에 따른 고위감사공무원단에 속하는 공무원

카. 장성급 장교

타. 판사

파. 검사

하. 경무관급 이상 경찰공무원

거. 금융감독원 원장, 부원장, 부원장보 및 감사

다. 백혜련·윤소하의원 안

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "고위공직자"란 다음 각 목의 어느 하나의 직(職)에 재직 중인 사람 또는 그 직에서 퇴직한 사람을 말한다. 다만, 장성급 장교는 현역을 면한 이후도 포함된다.

가. 대통령

나. 국회의장 및 국회의원

다. 대법원장 및 대법관

라. 헌법재판소장 및 헌법재판관

마. 국무총리와 국무총리비서실 소속의 정무직공무원

바. 중앙선거관리위원회의 정무직공무원

사. 「공공감사에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 중앙행정기관의 정무직공무원

아. 대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원 소속의 3급 이상 공무원

자. 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처의 정무직공무원

차. 대법원장비서실, 사법정책연구원, 법원공무원교육원, 헌법재판소 사무처의 정무직공무원

카. 검찰총장

타. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 교육감

파. 판사 및 검사

하. 경무관 이상 경찰공무원

거. 장성급 장교

너. 금융감독원 원장·부원장·감사

더. 감사원·국세청·공정거래위원회·금융위원회 3급 이상 공무원

라. 권은희의원 안

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "고위공직자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자를 말한다.

가. 대통령

나. 국회의장 및 국회의원

다. 대법원장 및 대법관

라. 헌법재판소장 및 헌법재판관

마. 국무총리와 국무총리비서실 소속의 정무직공무원

바. 중앙선거관리위원회의 정무직공무원

사. 「공공감사에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 중앙행정기관의 정무직공무원

아. 대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원 소속의 3급 이상 공무원

자. 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처의 정무직공무원

차. 대법원장비서실, 사법정책연구원, 법원공무원교육원, 헌법재판소 사무처의 정무직공무원

카. 검찰총장

타. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 교육감

파. 판사 및 검사

하. 경무관 이상 경찰공무원

거. 장성급 장교

너. 금융감독원 원장·부원장·감사

더. 감사원·국세청·공정거래위원회·금융위원회 3급 이상 공무원

마. 검토

공수처의 수사대상이 되는 공직자는 백혜련의원 안을 중심으로 볼 때, 다른 법안과 큰 차이는 없다. 대체로 대통령, 국무총리, 장관, 차관 등의 행정부고위공직자와 국회의장 및 국회의원 등 입법부 의원, 그리고 사법부로 대법원장, 법관, 헌법재판소장, 헌법재판소재판관 등이 포함되며, 대통령 비서실, 중앙선거관리위원회, 장성급 장교, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 교육감 등이 추가된다. 수사기관으로는 검찰총장, 검사, 경무관 이상 경찰공무원도 수사대상이다.

대통령이 공수처의 수사대상이 될 수 있는지 논란이 있었으나, 현직 대통령도 수사의 대상은 될 수 있고 다만 재임중에 기소만 될 수 없다는 것이 일반적인 견해이므로[657] 수사대상에 포함되는 것이 적절하다.[658]

---

657) 특별검사팀은 2016년 12월 9일 국회의 대통령탄핵소추안 통과로 직무정지상태인 박근혜 전대통령에 대한 압수수색영장을 발부받아 2017년 2월 3일 압수수색을 시도하였다. 법원도 현직 대통령에 대한 수사 및 압수수색도 허용된다는 입장에서 영장을 발부한 것으로 볼 수 있다. 헌법재판소 2017.3.10. 2016헌나1(대통령 박근혜 탄핵사건)에서도 "피청구인(박근혜)은 최○원의 국정 개입 등이 문제로 대두되자 2016.10.26. 제1차 대국민 담화를 발표하면서 국민에게 사과하였으나, 그 내용 중 최○원이 국정에 개입한 기간과 내용 등은 객관적 사실과 일치하지 않는 것으로 진정성이 부족하였다. 이어진 제2차 대국민 담화에서 피청구인은 제기된 의혹과 관련하여 진상 규명에 최대한 협조하겠다고 하고 검찰 조사나 특별검사에 의한 수사도 수용하겠다고 발표하였다. 그러나 검찰이나 특별검사의 조사에 응하지 않았고 청와대에 대한 압수수색도 거부하여 피청구인에 대한 조사는 이루어지지 않았다. 위와 같이 피청구인은 자신의 헌법과 법률 위배행위에 대하여 국민의 신뢰를 회복하고자 하는 노력을 하는 대신 국민을 상대로 진실성 없는 사과를 하고 국민에게 한 약속도 지키지 않았다. 이 사건 소추사유와 관련하여 피청구인의 이러한 언해을 보면 피청구인의 헌법수호의지가 분명하게 드러나지 않는다."고 하여 특검이나 검찰의 수사를 수용하지 않은 것이 헌법수호의지의 결여를 나타낸다고 보았다. 이에 관하여 이동희, "대통령의 형사상 불소추특권과 수사의 범위", 형사법연구 제29권 제2호, 한국형사법학회, 2017, 187쪽 이하 참조.

658) 김인회, "견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토", 민주법학 제43호, 민주주의법학연구회, 2010, 374쪽 이하; 윤동호, "고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성", 형사정책연구

검찰과 경무관 이상 경찰공무원은 수사기관으로서 공수처의 견제와 균형의 대상이 되므로 당연히 공수처의 수사대상이 되어야 한다. 법관도 포함되는 것이 권력분립의 관점에서 적절한지 논란이 있을 수 있으나, 검찰과 밀착되기 쉬운 고위공직자로서 보다 독립적인 공수처의 수사대상이 되어야 법조비리 등의 근절에 기여할 수 있을 것이다.[659]

논란이 되는 부분은 고위공직자가 퇴임한 후에도 공수처의 수사대상이 되도록 할 것인지, 어느 기간 동안 가능하게 할 것인지 하는 점이다. 양극단에 있는 것은 백혜련·윤소하의원 안과 권은희의원 안이다. 백혜련·윤소하의원 안은 퇴직 후에 제한 없이 공수처의 수사대상이 되도록 하였고, 권은희의원 안은 퇴직후에는 공수처의 수사대상이 되지 않는다. 그런데, 현직 공직자로만 제한하면, 공수처의 수사 중 전격사임과 수리의 경우 공수처의 수사권에 허점이 발생한다. 따라서 퇴임 후 2~ 3년 정도까지는 수사권을 인정하는 것이 적절해 보인다. 물론 이 경우에도 제한기간이 도래하기 전에 공수처가 당해 퇴직공무원에 대하여 공소를 제기하면 공소를 유지하는 동안은 공수처의 관할이 된다고 규정하는 것이 적절할 것이다.

2. 대상범죄

가. 참여연대 안

제2조(정의)

4. “범죄행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 퇴임한 고위공직자의 경우에는 재직 중에 행한 범죄행위를, 가족 및 고위공직자 외 공범의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련된 범죄행위를 말한다.

가. 「형법」 제122조부터 제133조까지의 규정(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄

나. 직무와 관련하여 「형법」 제355조부터 제357조까지 및 제359조(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄

다. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조 및 제7조부터 제9조까지의 죄

제22권 제1호, 한국형사정책연구원, 2011, 77쪽 이하 참조.

659) 김인회, “견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토”, 374쪽 이하; 윤동호, “고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성”, 77쪽 이하 참조.

라. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄

마. 「변호사법」 제109조부터 제111조까지의 죄

바. 「정치자금법」 제45조부터 제47조까지의 죄

사. 「조세범 처벌법」 제3조, 제7조, 제8조, 제16조의 죄

아. 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제3조 및 제4조의 죄(본호 가목부터 바목에 규정된 범죄의 수익에 관련된 경우에 한한다)

자. 「공직선거법」 제230조부터 제260조까지의 죄

차. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」제22조의 죄

5. "관련범죄"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 위 제5호에 따른 각 범죄행위에 대한 「형법」 제30조부터 제34조까지의 죄

나. 고위공직자 또는 그 가족의 범죄행위와 관련하여 「형법」 제151조, 제152조 및 제154조부터 제156조까지의 죄

6. "고위공직자비리범죄"란 제1호, 제2호, 제3호의 사람이 제4호 또는 제5호의 범죄를 범한 경우를 말한다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. "고위공직자범죄"란 고위공직자가 재직 중에 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 범죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련된 범죄를 말한다.

가. 「형법」 제122조부터 제133조까지, 제141조, 제155조, 제227조, 제227조의2, 제229조(제225조와 제227조의2의 죄에 의하여 만들어진 문서, 도화, 전자기록 등 특수매체기록을 행사한 경우에 한한다), 제324조, 제350조, 제355조부터 제357조까지 및 제359조의 죄(형법에 그 미수범이 규정된 경우와 다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)

나. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조 및 제7조부터 제9조까지의 죄

다. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄

라. 「변호사법」 제109조 제1호 및 제111조의 죄

마. 「정치자금법」 제45조의 죄

바. 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제3조 및 제4조의 죄(가목부터 마목에 규정된 범죄의 수익에 관련된 경우에 한한다).

사. 「국가정보원법」 제18조, 제19조의 죄

아. 「공직선거법」 제255조 제3항, 제5항의 죄

자. 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조의 죄

4. "수사기관공직자범죄"란 검사 또는 경무관급 이상 경찰공무원이 범한 죄를 말한다.

5. "관련범죄"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 고위공직자범죄 또는 수사기관공직자범죄에 대한 「형법」 제30조부터 제34조까지의 죄

나. 고위공직자범죄 또는 수사기관공직자범죄와 필요적 공범관계에 있는 죄

다. 고위공직자범죄 또는 수사기관공직자범죄와 관련된 「형법」 제151조·제152조, 제154조부터 제156조까지 및 제362조의 죄, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조의 죄

라. 고위공직자범죄 또는 수사기관공직자범죄의 수사 또는 공소 중에 인지된 범죄

마. 공수처 또는 그 소속 공무원에 관한 형법 제136조, 제137조, 141조, 144조의 죄(형법에 그 미수범이 규정된 경우와 다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)

바. 제31조 제2항의 죄

다. 백혜련·윤소하의원 안

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. "고위공직자범죄"란 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련하여 범한 죄에 한정한다.

가. 「형법」 제122조부터 제133조까지의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)[660]

660) 「형법」 제122조 직무유기, 제123조 직권남용, 제124조 불법체포, 불법감금, 제125조 폭행, 가혹행위, 제126조 피의사실공표, 제127조 공무상 비밀의 누설, 제128조 선거방해, 제129조 수

나. 직무와 관련되는 「형법」 제141조, 제225조, 제227조, 제227조의2, 제229조(제225조, 제227조 및 제227조의2의 행사죄에 한정한다),[661] 제355조부터 제357조까지 및 제359조의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)[662]

다. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄

라. 「변호사법」 제111조의 죄

마. 「정치자금법」 제45조의 죄

바. 「국가정보원법」 제18조, 제19조의 죄

사. 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄

아. 가목부터 마목까지의 죄에 해당하는 범죄행위로 인한 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조제4호의 범죄수익등과 관련된 같은 법 제3조 및 제4조의 죄

4. "관련범죄"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 고위공직자와 「형법」 제30조부터 제32조까지의 관계에 있는 자가 범한 제3호 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄

나. 고위공직자를 상대로 한 자의 「형법」 제133조, 제357조제2항의 죄

다. 고위공직자범죄와 관련된 「형법」 제151조제1항, 제152조, 제154조부터 제156조까지의 죄 및 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄

라. 고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄

5. "고위공직자범죄등"이란 제3호와 제4호의 죄를 말한다.

라. 권은희의원 안

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. "부패범죄"란 고위공직자가 재직 중에 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 범죄행위를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련된 범죄행위를

뢰, 사전수뢰, 제130조 제삼자뇌물제공, 제131조 수뢰후부정처사, 사후수뢰, 제132조 알선수뢰, 제133조 뇌물공여등

661) 제141조 공용서류 등의 무효, 공용물의 파괴, 제225조 공문서등의 위조·변조, 제227조 허위공문서작성등, 제227조의2 공전자기록위작·변작, 제229조 위조등 공문서의 행사

662) 제355조 횡령, 배임, 제356조 업무상의 횡령과 배임, 제357조 배임수증재, 제359조 미수범

말한다.

가.「형법」 제122조, 제123조, 제129조부터 제133조까지의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)

나. 직무와 관련되는「형법」 제141조, 제225조, 제227조, 제227조의2, 제229조(제225조, 제227조 및 제227조의2의 행사죄에 한정한다), 제355조부터 제357조까지 및 제359조의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)

다.「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄

라.「변호사법」 제34조제1항, 제109조제1호, 제111조의 죄

마.「정치자금법」 제45조의 죄

바.「국가정보원법」 제18조, 제19조의 죄

사.「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제86조의 죄

아.「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」제22조의 죄

자.「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄

차. 가목부터 마목까지의 죄에 해당하는 범죄행위로 인한「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조제4호의 범죄수익등과 관련된 같은 법 제3조 및 제4조의 죄

4. "관련범죄"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 고위공직자와「형법」 제30조부터 제32조까지의 관계에 있는 자가 범한 제3호 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄

나. 고위공직자를 상대로 한 자의「형법」 제133조, 제357조제2항의 죄

다. 고위공직자범죄와 관련된「형법」 제151조제1항, 제152조, 제154조부터 제156조까지의 죄 및「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄

5. "고위공직자범죄등"이란 제3호와 제4호의 죄를 말한다.

마. 검토

공수처의 수사대상범죄를 어느 정도로 할 것인지는 공수처의 역할과 기능, 그리고 규모와 밀접한 관련이 있다. 권은희의원 안은 가장 좁은 범위에서 공수처의 수사대상을 규정하고 있고, 참여연대와 법무검찰개혁위원회 안이 가장 넓은 수사범위를 허용하고 있다.

백혜련·윤소하의원 안은 기본적으로 「형법」 제122조 직무유기, 제123조 직권남용, 제124조 불법체포, 불법감금, 제125조 폭행, 가혹행위, 제126조 피의사실공표, 제127조 공무상 비밀의 누설, 제128조 선거방해, 제129조 수뢰, 사전수뢰, 제130조 제삼자 뇌물제공, 제131조 수뢰후부정처사, 사후수뢰, 제132조 알선수뢰, 제133조 뇌물공여 등, 제141조 공용서류 등의 무효, 공용물의 파괴, 제355조 횡령, 배임, 제356조 업무상의 횡령과 배임, 제357조 배임수증재, 제359조 미수범을 기본으로 하고, 「특정범죄 가중처벌등에 관한 법률」, 「정치자금법」, 「변호사법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「국가정보원법」 등의 위반행위를 포괄하고 있다.

권은희의원 안은 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률을 추가하였지만, 공무원의 직권남용 등의 범죄는 제외하여 부패범죄로 한정하고 있다.

법무검찰개혁위원회 안은 백혜련의원 안에 더하여 공문서위조 등 문서에 관한 죄, 강요, 공갈, 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조 수재 등의 죄, 제7조 알선수재의 죄, 제8조 사금융 알선 등의 죄, 제9조 저축 관련 부당행위의 죄 등을 포함하고 있다.

참여연대 안은 공직선거법의 많은 범죄를 공수처의 수사대상범죄로 규정하여 숫자상으로 가장 넓은 범위를 인정한다.

수사대상범죄는 공수처의 권한, 위치, 규모 등과 밀접한 관련이 있는바, 현단계에서는 공직선거법상의 죄를 포함하는 것은 너무 광범위한 수사권을 인정하고 대규모의 조직을 신설해야 하므로 원칙적으로 부정부패와 관련된 범죄로 한정하는 것이 타당하다고 본다.[663]

다만, 공수처가 검경의 수사권, 공소권을 견제하고 직무범죄의 엄정한 수사를 가능하게 하려는 것임을 고려할 때, 「형법」 제122조부터 제133조까지의 죄(직무유기, 직권남용, 불법체포·감금, 폭행·가혹행위, 피의사실공표, 뇌물죄)는 포함하는 것이 바람직해 보인다. 특히, 피의사실공표죄는 최근 여러 사건에서 문제가 되고 검찰도 자체 개선방안을 밝히고 있지만, 이러한 방안이 실현되기 위해서는 피의사실공표에 대한 엄정하고 공정한 집행이 필요하다고 할 것이다.

---

663) 조재현, "공직자부패통제방안으로서 특별검사제와 고위공직자비리수사처의 설치에 관한 제언", 한국부패학회보 제15권 제4호, 한국부패학회, 2010, 162쪽 이하 참조.

국정원 댓글조작사건 등에서 보듯이 국정원이나 기타 공직자의 선거개입 등은 대의민주주의의 근간을 위협하는 중범죄라고 할 것이다. 국정원 댓글조작사건에서 당시 황교안 법무장관이 공직선거법위반으로 기소하지 못하도록 부당한 영향력을 행사했다는 핵심관련자의 증언이 있듯이[664] 수사과 기소의 공정성은 의심받기 쉽다. 고위공직자의 부정선거운동은 고도의 정치적 이해관계가 걸려있기 때문에 통상적으로 검찰이 처리하기에는 어려움이 있을 것으로 생각된다. 따라서 부정부패사건이 아님에도 불구하고 「공직선거법」 제255조 제3항, 제5항의 죄는 공수처의 수사 및 기소의 대상으로 설정하는 것이 적절하다고 생각한다.

제3절 | 정치적 중립성과 공정성

현재 공수처장을 누가 임명하는지, 국회의 동의를 거칠 것인지 등에 관하여 쟁점이 형성되어 있다. 하지만, 이는 공수처장에게 막강한 권한이 집중될 경우에 그 권한을 통제하기 위하여 논의되는 것이라고 본다. 제기되는 질문은 백혜련·윤소하의원 안과 권은희의원 안의 처장·차장·공수처검사·공수처수사관의 임명 및 임명결격사유의 규정이 공수처의 정치적 독립성을 보장하기에 충분한가 하는 점이다. 추가적으로, 처장·차장·공수처검사·공수처수사관의 임명 및 임명결격사유의 규정 외에 공수처의 정치적독립성을 보장하기 위해 보완할 제도는 무엇인지 등을 중심으로 검토해본다.

---

664) 윤석열 검찰총장후보자는 2019.7.8. 국회 법사위에서 열린 인사청문회에서 이와 같이 증언하였다. 이는 2013년 국정감사장에서 한 발언을 다시 확인한 것이다. 연합뉴스, “윤석열, 국정원 수사 黃 외압 의혹 거듭 제기”, 2019.7.8. 윤 후보자는 국회 법제사법위원회에서 열린 인사청문회에 출석해 “경찰 수사 단계에서는 대검찰청 지휘에 따라 서울중앙지검이 공직선거법 적용은 무리라고 판단했지만, 이후에 검찰이 송치를 받아서 수사한 결과 공직선거법이 적용돼야 한다는 결론을 내렸다”고 말했다. 윤 후보자는 ‘검찰 수사과정에서 추가 자료를 발견한 것이냐’는 더불어민주당 백혜련의원의 질문에 “그렇다”고 답했다. 그는 또 백의원이 채동욱 검찰총장의 인터뷰 내용을 근거로 ‘황교안 당시 장관이 공소시효가 열흘밖에 남지 않은 상황에서 원세훈 전 국정원장과 김용판 전 경찰청장에 대한 구속기소에 OK 사인을 내지 않은 게 맞느냐’고 묻자 “당시 검찰총장이 그렇게 말했다면 맞을 것”이라고 말했다. 그러면서 “(법무부 사인을) 기다렸다”고 덧붙였다. 특히 윤 후보자는 당시 상황에 대해 “(국정원 관련) 계정에서 선거운동으로 보이는 글들이 많이 발견됐다”며 “사이버상에서 대화가 리얼하게 나왔다”고 설명했다. 연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20190708164200001?section=news&site=major_news01_related(검색일: 2019.12.14.)

1. 공수처의 소속

공수처의 소속과 관련하여, 검토법안들은 모두 독립기관을 상정하고 있다. 공수처는 고위공직자의 부패와 부정을 수사하고 기소하므로 대통령, 대통령비서실, 국무총리, 장관, 국정원 등으로부터 독립되지 않으면 안된다. 나아가 검찰과 법원의 법조비리, 정검유착 등을 감시하기 위한 것이므로 역시 검찰, 법원으로부터도 독립성을 유지해야 한다. 따라서 독립기관으로 규정하고 있는 것이다. 이에 대하여 위헌성의 문제 등이 제기되고는 있다. 이러한 문제를 간단하게 이하에서 살펴본다.

가. 참여연대 안

제3조(수사처의 중립성과 독립성) 수사처는 정치적으로 중립을 지키고 그 권한에 속하는 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니하며 독립하여 직무를 수행한다.

제4조(수사처의 설치) 고위공직자비리범죄를 수사하고 기소하기 위하여 수사처를 둔다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄 등에 관한 수사 및 공소를 독립하여 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 “공수처”라 한다)를 둔다.

② 공수처 소속 공무원의 임면, 조직 및 예산의 편성에 있어서 공수처의 독립성이 최대한 존중되어야 한다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안

제1조(목적) 이 법은 고위공직자범죄수사처의 설치와 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성)

② 수사처는 그 권한에 속하는 직무를 독립하여 수행한다.

③ 대통령, 대통령비서실의 공무원은 수사처의 사무에 관하여 업무보고나 자료제출 요구, 지시, 의견제시, 협의, 그 밖에 직무수행에 관여하는 일체의 행위를 하여서는 아니 된다.

제22조(정치적 중립 및 직무상 독립) 수사처 소속 공무원은 정치적 중립을 지켜야 하며, 그 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

라. 권은희의원 안

제3조(고위공직자부패수사처의 설치와 독립성) ① 이 법에서 정하는 고위공직자와 그 가족의 범죄행위 또는 관련범죄 등에 관한 수사를 관장하기 위하여 고위공직자부패수사처(이하 "부패수사처"라 한다)를 둔다.

② 부패수사처는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.

제19조(정치적 중립 및 직무상 독립) 부패수사처의 직원은 정치적 중립을 지켜야 하며, 그 권한에 속하는 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

마. 검토

공수처의 독립성과 정치적 중립성을 강조하는 점에서 4개의 법안이 대동소이하다. 공수처가 권력기관의 개입 없이 중립적이고 공정하게 고위공직자와 검찰 등 수사기관에 대한 수사와 기소의 직무를 다하기 위해서는 조직과 소속의 독립성이 필수적이다.[665] 공수처가 어느 행정부서에 속해야만 한다는 주장은 지나치게 권력분립을 기계적으로 이해하는 태도라고 할 것이다.[666] 오히려 국민의 기본권과 국가기능의 청렴과 공정성을 위하여 광의의 행정부서로서 공수처를 규정하는 것은 민주주의원칙에 부합된다고 볼 수 있다.[667] 뿐만 아니라 공수처에 대하여는 대통령, 국회, 법원이 공수처장

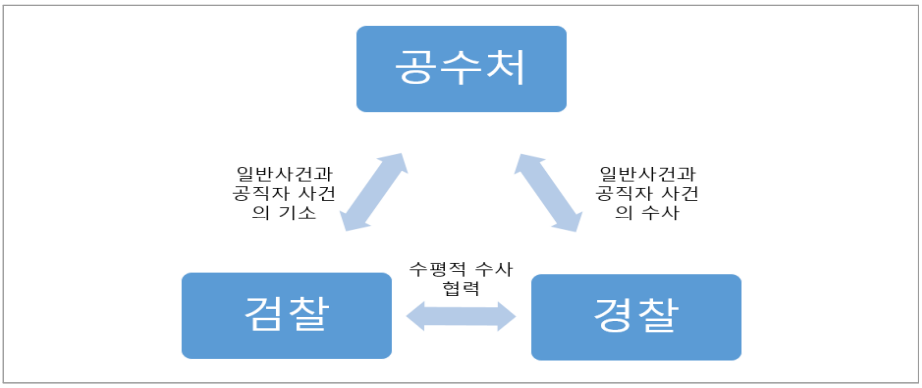
665) 김인회, "견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토", 374쪽 이하; 윤동호, "고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성", 77쪽 이하; 조재현, "공직자부패통제방안으로서 특별검사제와 고위공직자비리수사처의 설치에 관한 제언", 160쪽 이하 참조.

666) 이윤제, "검찰개혁과 고위공직자비리수사처", 형사법연구 제29권 제1호, 한국형사법학회, 2017, 128쪽 이하 참조.

의 임명에 관여하고, 이후에도 예산, 징계, 탄핵, 재정신청에 대한 결정 등의 방법으로 공수처의 직무행사가 오남용될 경우에 이를 바로 잡기 위하여 관여할 수 있는 여지가 보장되어 있다.

일반사건에 대한 수사를 담당하는 경찰, 이에 대한 기소와 공소유지를 맡게 되는 검찰, 그리고 고위공직자에 대한 수사와 기소를 담당하는 공수처가 상호간에 견제와 균형을 이룰 때 우리나라의 부정부패를 근절되고 수사기관의 공정성도 확보될 수 있을 것이다.

[그림 7-1] 검찰, 경찰, 공수처의 기능과 상호 견제 도해



다만, 구체적 개별사건에서는 독립성이 보장되어야 하겠지만, 일반적 수사와 기소의 원칙을 정할 때에는 법무장관, 경찰청장과 협의할 수 있도록 하는 방안은 가능하지 않을까 생각된다. 영국 중대부정수사처가 법무장관과 일반적 원칙에 대하여는 협의하고, 기타 감독위원회의 자문을 구하는 규정이 있는 점을 고려할 수 있겠다.[668]

한편, 윤소하의원 수정안은 제3조 제3항에 "대통령, 대통령비서실의 공무원은 수사처의 사무에 관하여 업무보고나 자료제출 요구, 지시, 의견제시, 협의, 그 밖에 직무수행에 관여하는 일체의 행위를 하여서는 아니 된다."는 조항을 신설하였다. 대통령이나 대통령 비서실이 공수처의 수사나 기소에 공식/비공식적으로 개입, 관여하는 것을

667) 김병수, "국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치방안", 동아법학 제82호, 동아대학교 법학연구소, 2018, 18쪽 참조.

668) Attorney General's Office, Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 2019.1.21. 참조.

금지하는 선언적 규정이라고 할 것이다. 이 규정을 위반했을 때의 직접적 처벌이나 징계규정은 공수처법안에 포함되어 있지 않지만, 위법한 관여가 있다면 징계나 직권남용의 죄를 판단함에 있어서 중요하게 고려될 것으로 보인다.

2 공수처 처장의 임명방식

가. 참여연대 안

제6조(처장) ① 처장은 공직자비리문제에 관하여 전문적인 지식 및 경험이 있고 수사처의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 한다.

② 처장의 임기는 3년으로 하며, 중임할 수 없다.

③ 처장의 임기는 임기를 개시한 때로부터 새로이 진행된다.

제7조(처장의 임명절차) ① 처장은 고위공직자비리수사처장추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)가 추천한 2명의 처장후보자 중에서 대통령이 후보자를 지명하고 국회의 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명한다.

② 추천위원회는 2명의 처장 후보자를 선정하여 대통령에게 서면으로 추천하여야 한다.

③ 대통령은 제2항의 규정에 따른 처장후보자추천서를 받은 때에는 추천서를 받은 날로부터 15일 이내에 국무회의 심의를 거쳐 추천후보자 중에서 후보자를 지명하고, 국회의 인사청문회를 거쳐 처장을 임명한다.

제8조(추천위원회의 구성) ① 처장후보자의 추천을 위하여 국회에 추천위원회를 둔다.

② 추천위원회는 국회 의결을 거쳐 9인의 위원으로 구성하며, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 국회는 국회의원 및 고위공직자의 직위에 있는 사람을 위원으로 위촉하거나, 변호사의 자격이 있는 사람이 추천위원의 과반수가 되도록 위촉할 수 없다.

④ 하나의 원내 교섭 단체가 과반수 이상의 위원을 추천할 수 없다.

⑤ 처장이 공석이 된 경우 국회는 15일 이내에 추천위원회를 구성하여야 한다.

⑥ 국회는 처장의 업무에 공백이 발생하지 않도록 처장의 임기가 만료되기 전 상당한 기간 내에 추천위원회를 구성하여 추천절차를 개시하여야 한다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제5조(처장의 자격과 임명) ① 처장은 다음 각 호의 직에 15년 이상 있던 사람 중에서 제6조에 따른 고위공직자범죄수사처장 추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)가 2명을 추천하고, 대통령이 그 2명 중 1명을 지명하여 임명한다. 이 경우 처장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

1. 판사, 검사 또는 변호사

2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람

3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직하였던 사람

② 제1항 각 호에 규정된 둘 이상의 직에 재직한 사람에 대해서는 그 연수를 합산한다.

③ 처장의 임기는 3년으로 하고 중임할 수 없다.

④ 처장이 궐위된 때에는 60일 이내에 후임자를 임명하여야 한다. 이 경우 새로 임명된 처장의 임기는 새로이 개시된다.

제6조(추천위원회) ① 처장후보자의 추천을 위하여 국회에 추천위원회를 둔다.

② 추천위원회는 위원장 1인을 포함하여 7인의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 제4항 각 호의 위원 중에서 호선한다.

④ 국회의장은 다음 각 호의 사람을 위원으로 임명하거나 위촉한다.

1. 법무부장관

2. 법원행정처 처장

3. 대한변호사협회 회장

4. 국회에서 추천한 4인

⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다.

⑦ 그 밖에 추천위원회의 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제5조(처장의 자격과 임명) ① 처장은 다음 각 호의 직에 15년 이상 있던 사람 중에서 제6조에 따른 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회가 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명한다.

1. 판사, 검사 또는 변호사

2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람

3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직하였던 사람

② 제1항 각 호에 규정된 둘 이상의 직에 재직한 사람에 대해서는 그 연수를 합산한다.

③ 처장의 임기는 3년으로 하고 중임할 수 없으며, 정년은 65세로 한다.

④ 처장이 궐위된 때에는 제1항에 따른 절차를 거쳐 60일 이내에 후임자를 임명하여야 한다. 이 경우 새로 임명된 처장의 임기는 새로이 개시된다.

제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회) ① 처장후보자의 추천을 위하여 국회에 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 둔다.

② 추천위원회는 위원장 1명을 포함하여 7명의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 제4항 각 호의 위원 중에서 호선한다.

④ 국회의장은 다음 각 호의 사람을 위원으로 임명하거나 위촉한다.

1. 법무부장관

2. 법원행정처장

3. 대한변호사협회장

4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명

5. 전 호의 교섭단체 외 교섭단체가 추천한 2명

⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 위원 6인 이상의 찬성으로 의결한다.

⑥ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다.

⑦ 추천위원회가 제5조제1항에 따라 처장 후보자를 추천하면 해당 위원회는 해산된 것으로 본다.

⑧ 그 밖에 추천위원회의 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

라. 권은희의원 안

제5조(처장의 자격과 임기) ① 처장은 다음 각 호의 직에 15년 이상 있던 사람 중에서 제6조에 따른 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회가 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 1명을 지명한다. 이 경우 처장은 인사청문을 거쳐 국회의 동의를 받아야 한다.

1. 판사, 검사 또는 변호사

2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람

3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직하였던 사람

② 제1항 각 호에 규정된 둘 이상의 직에 재직한 사람에 대해서는 그 연수를 합산한다.

③ 처장의 임기는 2년으로 하고 1차에 한하여 중임할 수 있다.

④ 처장이 궐위된 때에는 제1항의 절차에 따라 60일 이내에 후임자를 임명하여야 한다. 이 경우 새로 임명된 처장의 임기는 새로이 개시된다.

제7조(추천위원회) ① 처장후보자의 추천·중임심사를 위하여 국회에 추천위원회를 둔다.

② 추천위원회는 위원장 1명을 포함하여 7명의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 제4항 각 호의 위원 중에서 호선한다.

④ 국회의장은 다음 각 호의 사람을 위원으로 임명하거나 위촉한다.

1. 법무부장관

2. 법원행정처 처장

3. 대한변호사협회 회장

4. 국회에서 추천한 4명(대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명, 그 외 교섭단체에서 2명)

⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 5분의 4의 찬성으로 의결한다.

⑥ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다.

⑦ 그 밖에 추천위원회의 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

마. 검토[669]

공수처장의 임명절차에 관하여는 많은 논의가 있었다. 현재와 같이 야당에 거부권(veto)을 부여하는 것은 정치적으로 편향되지 않은 공수처장을 임명하기 위한 절차로서 바람직하다고 본다. 이는 배심원선정절차에서 검사나 피고인이 배심원후보자에 대하여 이유부기피 또는 무이유부기피를 행사함으로써 공정한 배심원을 구성하는 방식과 유사할 것이다.

다만, 이러한 비토권을 오남용할 경우, 양측이 자신에게 유리한 후보자가 나올 때까지 무제한적으로 거부권을 행사하거나 또는 공수처를 무력화시키기 위하여 공수처장의 추천을 지연하는 전략으로 오용될 수도 있다는 우려가 있다.

공수처장, 차장의 임기가 3년이고, 중임을 불가능하게 한 것은 재고의 여지가 있다. 어렵게 모신 중립적 공수처장, 차장을 3년마다 다시 뽑는다는 것은 낭비이고, 중립성에 위험요인이 될 수 있다. 3년이라는 단기간에 불과한 공수처장을 하기 위해 도덕성과 전문성을 겸비한 사람이 자원한다는 것이 어렵고, 또 3년 이후의 다른 직장에 대한 고민이 있다면 정치적 중립성이 보장되기 어렵기 때문이다.

그렇다면, 공수처장의 임기는 한 4년 정도로 하고 중임을 허용하며, 정년도 70세 정도로 하면 보다 독립성, 중립성이 강화될 수 있을 것이다. 즉, 한번 공수처장이 되면 다음 자리를 넘보지 않도록 훌륭한 분을 모셔서 장기간 공수처장을 맡기는 구상이다. 다만, 장기집권에 따른 권한남용이나 부패의 위험이 있으므로, 국회의원 선거와 동시에 공수처장에 대한 신임투표를 하는 방안을 생각할 수 있다. 4년마다 신임투표에서 투표자의 50% 이상이 불신임을 하면 퇴임하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 미국의 여러 주에서 법관을 임명하는 방식으로 미주리 방안(Missouri Plan)이라고 하는 방식과 거의 같다.[670]

공수처장에 대한 국회 인사청문회 이외에 국회의 동의를 요구하는 방안도 검토가능

---

669) 이하의 검토는 한상훈, "공수처, 어떻게 설치할 것인가? - 신속처리안건 법안에 대한 건설적 비판 중심으로", 10쪽 이하를 수정, 보완한 것임.

670) 미주리 계획(Missouri Plan)은 비당파적 법관 임명 절차로서 추천위원회, 주지사의 지명, 청문회, 의회의 동의로 임명하는 경우가 많다. 임명된 지 1년 이후의 의회선거에서 신임투표(retention election)를 거치게 된다. 다수의 유권자가 재임명에 반대하면 퇴직하게 되므로, 소환제도와 유사하고 이를 통하여 민주적 정당성과 공정성, 엄정성이 가능하게 된다. 미국의 주별 제도에 대하여는 http://www.statecourtsguide.com/(검색일: 2019.12.14.) 참조.

하지만, 이를 규정한 권은의의원 안은 다른 이유와 함께 부결되었다. 공수처장추천위원회에 야당의 비토권을 부여하는 등의 방식으로 추천위원회의 권한을 실질화함으로써 국회 동의요건은 굳이 필요하지 않게 되었다고 생각된다. 자칫 마지막 국회 동의를 앞두고 정치적 논쟁이 발생한다면 오히려 공수처의 정치적 중립성에 훼손이 갈 수도 있기 때문이다.

3. 공수처 차장의 임명방식

현재 법안에 나타나는 공수처의 의사결정구조는 처장을 중심으로 한 피라미드 구조라고 이해된다. 하지만, 이보다는 차장의 임명절차와 임기를 조정하여 협의체적 성격을 띠도록 하는 것을 고려해 보아야 한다.

예를 들어, 차장도 처장과 마찬가지로 추천위원회의 추천을 거쳐 대통령이 임명하게 한다면, 공수처장 일인에 집중되는 권한을 내부적으로 좀더 분산할 수 있을 것으로 기대된다.

아울러 처장과 차장의 임기가 2년은 검찰총장을 참고한 것 같으니, 내부의 승진인 검찰총장과 외부에서 엄격한 절차를 거쳐서 임명되는 공수처장과 차장은 같게 볼 수 없을 것이다. 따라서 공수처의 독립성과 전문성을 위하여, 처장과 차장의 임기는 5년 이상으로 하고 중임을 가능하게 하는 방안을 검토하는 것이 좋을 것이다.

4. 공수처 검사와 수사관의 신분보장

가. 참여연대 안

제12조(특별검사) ① 특별검사는 5년 이상 「법원조직법」 제42조제1항 각 호의 직에 있었던 사람 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 특별검사의 인원은 20명 이내로 한다.

③ 검사로 재직했던 사람의 수가 특별검사의 4분의 1을 초과하지 않아야 한다.

④ 특별검사가 결원된 때에는 처장은 지체없이 대통령에게 후보자를 제청하여야 한다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제8조(공수처 검사) ① 공수처 검사는 변호사 자격이 있는 사람 중에서 인사위원회의 추천을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 공수처 검사는 30인 이상 50인 이내로 한다.

③ 공수처 검사의 임기는 6년으로 하고 연임할 수 있으며, 정년은 63세로 한다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제8조(수사처검사) ① 수사처검사는 변호사 자격을 10년 이상 보유한 자로서 재판, 수사 또는 수사처규칙으로 정하는 조사업무의 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는 사람 중에서 제9조에 따른 인사위원회의 추천을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 검사의 직에 있었던 사람은 제2항에 따른 수사처검사 정원의 2분의 1을 넘을 수 없다.

② 수사처검사는 특정직공무원으로 보하고, 처장과 차장을 포함하여 25명 이내로 한다.

③ 수사처검사의 임기는 3년으로 하고, 3회에 한하여 연임할 수 있으며, 정년은 63세로 한다.

④ 수사처검사는 직무를 수행함에 있어서 검찰청법 제 4조에 따른 검사의 직무 및 군사법원법 제 37조에 따른 군검사의 직무를 수행할 수 있다.

제9조(인사위원회) ① 처장과 차장을 제외한 수사처검사의 임용, 전보, 그 밖에 인사에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 수사처에 인사위원회를 둔다.

② 인사위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하고, 인사위원회의 위원장은 처장이 된다.

③ 인사위원회 위원 구성은 다음 각 호와 같다.

1. 처장
2. 차장
3. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 처장이 위촉한 사람 1명
4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명

5. 제4호의 교섭단체 외 교섭단체가 추천한 2명

④ 제3항제3호부터 제5호까지에 규정된 위원의 임기는 3년으로 한다.

⑤ 인사위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 그 밖에 인사위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 수사처규칙으로 정한다.

라. 권은희의원 안

제9조(수사처검사) ① 수사처검사는 변호사의 자격이 있는 자로서, 10년 이상 재판·수사·조사업무의 실무경력이 있는 사람 중에서 인사위원회의 추천을 받아 처장이 임명한다.

② 수사처검사는 특정직 공무원으로 하며, 인원은 25명 이내로 한다.

③ 수사처검사의 임기는 5년으로 하며, 연임할 수 있다.

④ 수사처검사는 직무를 수행함에 있어서 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 및 「군사법원법」 제37조에 따른 군검사의 직무를 수행할 수 있다.

제11조(수사처검사·수사처수사관의 연임) ① 임기가 끝난 수사처검사·수사처수사관은 인사위원회의 심의를 거쳐 처장의 연임발령으로 연임한다. 수사처수사관은 수사처검사의 동의를 받아 처장의 연임발령으로 연임한다.

② 처장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정되는 특별조사관·특별수사관에 대해서는 연임발령을 하지 아니한다.

1. 신체상 또는 정신상의 장해로 정상적인 직무를 수행할 수 없는 경우
2. 근무성적이 현저히 불량하여 정상적인 직무를 수행할 수 없는 경우
3. 품위를 유지하는 것이 현저히 곤란한 경우

마. 검토

윤소하의원 수정안은 공수처 검사의 자격요건을 수정하였다. 수정안에 의하면, 변호사 자격을 10년 이상 보유한 자로서 재판, 수사 또는 수사처규칙으로 정하는 조사업무의 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는 사람 중에서 인사위원회의 추천을 거쳐 대통령이 임명한다. 변호사자격은 10년 이상 보유하여야 하지만, 수사 등 조사업무는

5년 이상만 수행하였으면 요건을 충족한다. 수정 전에는 10년 이상의 수사 등 조사업무 경력을 요구하였기에 자격요건이 너무 까다롭다는 우려가 가능하였다. 검사로 임용될 수 있는 사람의 범위를 적절하게 넓혔다는 점에서 바람직하다고 본다.

윤소하의원의 수정안은 공수처검사를 공수처장의 제청으로 대통령이 임명한다고 할 때, 공수처장의 제청 부분을 삭제하였다. 인사위원회의 권한을 강화한 것으로 이해된다.

인사위원회의 구성은 백혜련의원 안에는 법무차관과 법원행정처 차장이 당연직위원으로 포함되어 있었으나, 윤소하의원의 수정안에서는 이 두 사람 대신에 교섭단체가 추천하는 위원을 한 명 늘리려서 4명으로 하고, 처장이 위촉하는 전문가를 한 명 포함하도록 수정하였다(백혜련·윤소하의원 안 제9조 참조).

한편, 백혜련·윤소하의원 안은 다른 법안과 달리 공수처검사의 임기를 3년으로 하고, 연임을 3회로 제한한 점이 눈에 띈다. 이에 의하면, 공수처검사는 최장 12년 근무할 수 있다. 이는 일반검사와 비교할 때 불리한 조건이어서 우수한 검사가 지원할 것인지 의문이다. 권은희의원 안과 같이 연임회수의 제한을 삭제하거나, 검찰과 같이 정년을 보장하고 적격심사를 도입하는 방안이 필요하다고 생각한다.[671]

평생을 공수처에서 안정적으로 근무할 수 있도록 해야 정치적 중립성과 공정성이 보장될 것이다. 검사의 경우, 임기는 없애고 정년을 65세까지 보장하고, 다만 5년이나 7년마다 적격심사를 도입하는 방안을 고려해볼 수 있다(검사와 유사함). 정년을 보장한다면, 우수하고 소신 있는 검사가 많이 지원할 것이고, 그만큼 공수처의 수사력과 공소유지의 기능이 강화될 수 있게 된다.

물론 이렇게 되면, 공수처의 검사나 수사관이 너무 오래 근무하게 되어 부패할 수 있다거나 또는 젊은 사람이 진입할 수 없게 된다는 등의 문제점은 있을 수 있다. 이는 적격심사와 내부고발을 강화하고, 최초 임용시에 연령대를 고르게 분포하여 정년퇴직이 순차적으로 이루어질 수 있도록 하면 해결될 수 있지 않을까 생각된다.

공수처의 검사와 수사관의 임기는 기본 5년이고 처장의 연임발령으로 연임할 수 있도록 규정되어 있다(권은희의원 안 제9조 제3항, 제10조 제3항 참조). 하지만, 이는

671) 이하의 검토는 한상훈, "공수처, 어떻게 설치할 것인가? - 신속처리안건 법안에 대한 건설적 비판 중심으로", 41쪽 참조.

사실상 5년마다 재계약이라고 하는 불안정한 비정규직의 위치에 내몰리게 되어, 유능한 검사와 수사관의 임용이 어려울 것으로 예상된다. 검사와 수사관의 임기는 정년까지로 하고, 검사에게 인정되는 적격심사를 7년마다 실시하는 것이 필요해 보인다.

5. 내부 조직체계

가. 참여연대 안

제5조(수사처의 구성) ① 수사처에 처장 1명, 차장 1명을 두되, 처장은 정무직으로 하고, 차장은 특정직공무원으로 한다.

② 수사처에 특별검사와 특별수사관 및 그 밖에 필요한 직원을 두되, 특별검사와 특별수사관은 특정직공무원으로 한다.

③ 수사처의 사무를 보조하기 위하여 사무국을 둔다.

특별검사의 인원은 20명 이내로 한다.

특별수사관은 50명 이내의 인원으로 하며, 처장이 임명한다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제4조(구성) ① 공수처에 처장 1인과 차장 1인을 두고 특정직공무원으로 보한다.

② 공수처에 공수처 검사와 공수처 수사관 및 그 밖에 필요한 직원을 두고, 공수처 검사와 공수처 수사관은 특정직공무원으로 보한다.

③ 공수처의 사무를 보조하기 위하여 사무국을 둔다.

공수처 검사는 30인 이상 50인 이내로 한다.

공수처 수사관의 인원은 50인 이상 70인 이내로 한다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제4조(처장·차장 등) ① 수사처에 처장 1명과 차장 1명을 두고, 각각 특정직공무원으로 보한다.

② 수사처에 수사처검사와 수사처수사관 및 그 밖에 필요한 직원을 둔다.

제8조(수사처검사)

② 수사처검사는 특정직공무원으로 보하고, 처장과 차장을 포함하여 25명 이내로 한다.

제10조(수사처수사관)

② 수사처수사관은 일반직공무원으로 하며, 40명 이내로 한다. 다만, 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처수사관의 정원에 포함한다.

제45조(조직 및 운영) 이 법에 규정된 사항 외에 수사처의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 수사처 규칙으로 정한다.

라. 권은희의원 안

제4조(구성) ① 부패수사처에 처장 1명과 차장 1명을 두고, 각각 특정직공무원으로 보한다.

② 부패수사처에 수사처검사와 수사처수사관 및 그 밖에 필요한 직원을 둔다.

수사처검사는 특정직 공무원으로 하며, 인원은 25명 이내로 한다.

수사처수사관은 특정직공무원으로 하며, 40명 이내로 한다.

마. 검토

백혜련·윤소하의원 안에 의하면, 공수처검사는 25명 이내이고, 수사처수사관은 40명 이내로 한다. 처음의 백혜련의원 안은 수사관을 30명 이내로 하도록 규정하고 있었다. 하지만, 과학수사, 감청 등을 강화해야 하는 특수수사의 향후 발전방향을 고려할 때, 검사보다는 수사관을 50여명 정도로 확보하는 것이 필요하다는 비판이 있었던 바,[672] 이를 어느 정도 적절하게 반영한 것으로 파악된다.

아울러 백혜련·윤소하의원 안 제45조는 공수처의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 공수처 규칙으로 정하다고 수정하였다. 원 안은 대통령령으로 정하게 되어 있었다. 하지만, 공수처의 내부규칙을 대통령령으로 규정하게 한다면, 공수처가 대통

672) 한상훈, "공수처, 어떻게 설치할 것인가? - 신속처리안건 법안에 대한 건설적 비판 중심으로", 22쪽 참조.

령과 행정부의 입김으로부터 자유롭게 독립적으로 직무를 수행하기 곤란한 상황이 발생할 우려가 있으므로, 공수처의 규칙제정권을 인정할 필요가 있다.[673] 이에 대하여, "헌법상 규칙 제정권을 가진 기관이 아닌 공수처가 권한 밖의 일을 하겠다는 것은 위헌"이라는 주장도 있다.[674] 대법원이나 헌법재판소가 갖고 있는 규칙제정권은 법률에 저촉하지 않는 범위 안에서 소송에 관한 절차, 법원의 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있는 권한이다(「헌법」 제108조, 제113조 제2항 등 참조). 대법원이나 헌법재판소의 규칙제정권은 구체적인 법률의 위임이 없어도 법률에 저촉하지 않는 범위에서 심판에 관한 절차 등을 규정할 수 있는 자율적 규칙제정권임에 반하여,[675] 백혜련·윤소하의원 안에 의하면 공수처는 구체적 법률(공수처법)의 위임을 받아 내부의 조직 및 운영에 관한 사항을 규율하기 위하여 규칙을 제개정할 수 있을 뿐이므로, 동 조항이 위헌이라는 주장은 적절하지 않다고 생각된다.

6. 신분보장

가. 참여연대 안

제14조(신분보장) 처장, 차장, 특별검사는 탄핵 또는 금고 이상의 형을 받지 아니하면 파면되지 아니하며, 특별검사는 징계처분에 의하지 아니하면 해임, 면직, 정직, 감봉, 견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제12조(신분보장) 처장, 차장, 공수처 검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

---

673) 오병두, "독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구", 형사정책 제24권 제2호, 한국형사정책학회, 2012, 41쪽 참조.
674) 동아일보, http://www.donga.com/news/article/all/20191231/99030020/1(검색일: 2019.12.31.)
675) 김해룡, "대법원 규칙의 제정 근거와 한계", 법제연구 제49호, 한국법제연구원, 2015 참조.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제14조(신분보장) 처장, 차장, 수사처검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

라. 권은희의원 안

제16조(신분보장) 처장은 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

마. 검토

참여연대, 법무검찰개혁위원회, 백혜련·윤소하의원 안들은 모두 공수처 처장, 차장, 수사처검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다고 규정한다. 공수처의 직무상 독립성과 중립성을 보장하기 위하여 적절한 규정이라고 생각한다. 다만 수사관도 이에 포함시켜서 독립성과 중립성을 위하여 신분을 보장할 필요가 있지 않을까 검토의 여지가 있다.

7. 임명의 자격제한

가. 참여연대 안

제15조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 처장, 차장, 특별검사가 될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자
2. 「국가공무원법」 제33조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자
3. 임명일로부터 3년 이내 고위공직자로 근무한 자
4. 검사(검사로 5년 이상 근무하였거나, 검사의 직에서 퇴직한 후 3년이 경과하지

않은 사람을 포함한다)

② 처장, 차장, 특별검사는 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직한다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제11조(결격사유 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 처장, 차장, 공수처 검사로 임명될 수 없다.

1. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
2. 금고 이상의 형을 선고받은 사람
3. 탄핵결정에 의하여 파면된 후 5년이 지나지 아니한 사람
4. 대통령비서실 소속의 공무원으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람

② 검찰청 소속 검사의 경우 퇴직한 후 3년이 지나지 아니하면 공수처 처장이 될 수 없고, 퇴직한 후 1년이 지나지 아니하면 공수처 차장이 될 수 없다.

③ 검찰청 소속 검사의 직에 있었던 자로서 공수처 검사로 임명되는 자는 공수처 검사 정원의 2분의 1을 넘지 못한다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제13조(결격사유 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 처장, 차장, 수사처검사, 수사처수사관으로 임명될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 사람
2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
3. 금고 이상의 형을 선고받은 사람
4. 탄핵결정에 의하여 파면된 후 5년이 지나지 아니한 사람
5. 대통령비서실 소속의 공무원으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람

② 검사의 경우 퇴직한 후 3년이 지나지 아니하면 처장이 될 수 없고, 퇴직한 후 1년이 지나지 아니하면 차장이 될 수 없다.

라. 권은희의원 안

제15조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 처장, 차장, 수사처검사, 수사처수사관으로 임명될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자
2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자
3. 금고 이상의 형을 선고받은 사람
4. 탄핵결정에 의하여 파면된 후 5년이 지나지 아니한 사람
5. 대통령비서실 소속의 공무원으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람

② 처장이 제1항 제1호부터 제4호까지의 규정에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직된다.

③ 처장은 검사 또는 국가경찰공무원의 직에서 퇴직 후 2년이 경과하여야 한다.

마. 검토

백혜련·윤소하의원 안의 경우, 검찰청 소속 검사의 직에 있었던 자가 공수처 검사로 임명되는 경우 시기적 제한이 없다는 점이 특징이다. 다만, 검사의 경우 퇴직한 후 3년이 지나지 아니하면 처장이 될 수 없고, 퇴직한 후 1년이 지나지 아니하면 차장이 될 수 없다고 하여 처장과 차장의 경우만 제한한다. 물론 처장, 차장의 경우 일정 기간이 지나야 공수처의 처장, 차장이 될 수 있도록 하는 규정은 필요하다. 그렇지 않으면 공수처가 제2의 검찰로 전락할 우려가 있다. 하지만, 평검사의 경우에도 시기적 제한을 둘 필요가 있어 보인다. 이때 법무검찰개혁위원회의 안과 백혜련·윤소하의원 안 제8조 제1항 2문은 "검사의 직에 있었던 사람은 제2항에 따른 수사처검사 정원의 2분의 1을 넘을 수 없다."고 적절하게 규정하고 있다.

8. 퇴임후 활동제한

가. 참여연대 안

제16조(퇴직자의 행위제한) ① 처장, 차장, 특별검사는 퇴직 후 5년간 검사로 임용될 수 없다.

② 처장, 차장, 특별검사는 퇴직 후 3년 이내에 대법원장, 대법관, 헌법재판관, 법관, 국무총리, 중앙행정기관의 장 및 대통령비서실·대통령경호처·국가안보실·국가정보원·경찰청 2급 이상 공무원으로 임용될 수 없다.

③ 처장, 차장, 특별검사는 퇴직 후 5년 이내에 정당의 후보자 추천을 받아 국회의원 및 광역지방자치단체의 장 선거에 출마할 수 없다.

④ 수사처에 근무했던 자는 퇴직 후 2년간 수사처에서 수사한 사건의 변호 등 관련 업무를 담당할 수 없다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제13조(공직임용 제한 등) ① 처장과 차장은 퇴직 후 2년 이내에 대통령비서실, 대통령경호처, 국가안보실, 국가정보원의 정무직 공무원으로 임용될 수 없다.

② 처장, 차장, 공수처 검사는 퇴직 후 3년이 지나지 아니하면 검찰청 소속 검사로 임용될 수 없다.

③ 공수처 검사로서 퇴직 후 1년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없다.

④ 공수처에 근무하였던 자는 퇴직 후 1년 동안 공수처의 사건을 변호사로서 수임할 수 없다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제16조(공직임용 제한 등) ① 처장과 차장은 퇴직 후 2년 이내에 헌법재판관(헌법 제111조제3항에 따라 임명되는 헌법재판관은 제외한다), 검찰총장, 국무총리 및 중앙행정기관·대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원의 정무직공무원으로 임용될 수 없다.

② 처장, 차장, 수사처검사는 퇴직 후 2년이 지나지 아니하면 검사로 임용될 수 없다.

③ 수사처검사로서 퇴직 후 1년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없다.

④ 수사처에 근무하였던 사람은 퇴직 후 1년 동안 수사처의 사건을 변호사로서

수임할 수 없다.

라. 권은희의원 안

제17조(공직임용 제한) ① 처장은 퇴직 후 3년 이내에 대통령이 지명하는 헌법재판관, 국무총리, 중앙행정기관 및 대통령비서실, 대통령경호처, 국가안보실, 국가정보원의 정무직 공무원, 검찰청 소속 검사로 임용될 수 없다.

② 수사처검사·수사처수사관으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람은 검찰청 소속 검사 또는 국가경찰공무원으로 임용될 수 없다.

마. 검토

공수처의 공정성과 중립성을 보장하기 위하여 공수처장, 차장, 검사, 수사관으로 근무한 사람은 이후의 활동에 제한을 받게 된다. 합리적 이유에 근거한 제한이라고 생각한다. 하지만, 보다 바람직한 것은 이러한 전관을 만들지 않도록 임기를 연장하는 것이다.

9. 예산독립

가. 참여연대 안

제31조(국회에의 보고) 수사처는 매년 정기국회에 사업보고서와 사업계획안을 제출하여야 한다.

제32조(예산회계) ① 수사처는 「국가재정법」 제6조에 따른 독립기관으로 본다.

② 수사처의 예산회계에 관한 사항은 수사처의 규칙으로 정한다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제25조(예산회계) ① 공수처는 국가재정법 제40조에 따른 독립기관으로 한다.

② 공수처의 예산회계에 관한 사항은 공수처 규칙으로 정한다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제17조 ⑥ 처장은 수사처의 예산 관련 업무를 수행하는 경우에 「국가재정법」 제6조 제2항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

라. 권은희의원 안

제6조 ⑥ 처장은 부패수사처의 예산 관련 업무를 수행하는 경우에 「국가재정법」 제6조에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

마. 검토

공수처 예산의 독립성을 위하여, 공수처는 「국가재정법」상 독립기관으로 보는 규정을 추가해야 할 것이다.[676]

제4절 | 권한의 견제와 균형

이처럼 백혜련의원 안과 같이 공수처 검사가 판사·검사·경무관 이상의 경찰에 대하여 제한적으로 기소권을 행사하는 방식이 헌법상 평등권을 침해하지는 않는지, 검찰청법의 검사의 권한 규정에 부합하는지, 공수처 처장이나 검사의 수사권과 기소권의 행사로 인하여 다른 권한남용의 문제가 발생할 여지는 없는지 검토할 실익이 있다.

1. 공수처의 기소권 허용 여부

가. 참여연대 안

제24조(수사의 개시) 특별검사 및 특별수사관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 즉시 수사에 착수하여야 한다.

676) 이윤제, “검찰개혁과 고위공직자비리수사처”, 139쪽 이하 참조.

1. 고위공직자비리범죄를 인지한 때

2. 고위공직자비리범죄에 대한 고소·고발이 있는 때

3. 경찰청, 감사원, 대검찰청, 국방부, 국가인권위원회, 국민권익위원회, 금융감독원, 금융위원회가 수사를 의뢰한 때

4. 국회 재적의원 10분의 1이상의 연서로 수사를 요청한 때

제27조(압수수색에 대한 특례) 형사소송법 제110조 및 제111조의 이유로 공무소 등의 장은 압수수색을 거부할 수 없다.

제28조(조서의 증거능력) 특별검사 및 특별수사관이 작성한 조서는 형사소송법 제312조에 의하여 작성된 조서로 본다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제19조(수사) ① 공수처 검사는 고위공직자범죄 등 사건의 범죄혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다.

② 공무원은 그 직무 수행중 고위공직자범죄 등을 알게 된 때에는 공수처에 이를 고발하여야 한다.

③ 감사원·국가인권위원회·국민권익위원회·국세청·금융위원회·금융감독원·공정거래위원회·특별감찰관은 고위공직자범죄 등 사건에 대하여는 공수처에 수사의뢰나 고발을 하여야 한다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄등에 관하여 다음 각 호에 필요한 직무를 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 "수사처"라 한다)를 둔다.

1. 고위공직자범죄등에 관한 수사

2. 제2조제1호다목, 카목, 파목, 하목에 해당하는 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄의 공소제기와 그 유지

제47조(다른 법률의 준용) 그 밖에 수사처검사 및 수사처수사관의 이 법에 따른

직무와 권한 등에 관하여는 이 법의 규정에 반하지 아니하는 한 「검찰청법」(다만, 제4조제1항제2호, 제4호, 제5호는 제외한다), 「형사소송법」을 준용한다.

라. 권은희의원 안

제18조(직무) ① 부패수사처는 고위공직자와 그 가족의 부패범죄 또는 관련범죄자 및 관련범죄 등에 대한 수사에 필요한 행위를 한다.

② 부패수사처는 제2조제1호다목, 카목, 파목, 하목에 해당하는 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 부패범죄 및 관련범죄의 공소제기와 유지에 필요한 행위를 한다.

③ 부패수사처는 전항의 공소제기를 위해 기소심의위원회에 심의·의결을 요청하여야 한다.

제21조(수사의 개시) ① 부패수사처는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 즉시 수사에 착수하여야 한다.

1. 고위공직자 또는 그 가족의 부패범죄 등을 인지한 때

2. 감사원, 국가인권위원회, 국민권익위원회, 금융감독원 또는 금융위원회의 수사의뢰가 있는 때

② 공무원은 그 직무 수행 중 고위공직자범죄 등을 알게 된 때에는 부패수사처에 이를 고발하여야 한다.

제23조(검찰과 사법경찰관 등의 권한에 관한 특례) ① 특별조사관이 작성한 피의자신문조서 등은 「형사소송법」 제312조와 「군사법원법」 제365조에도 불구하고 검사 또는 군검사가 작성한 조서와 동등한 증거능력이 인정된다.

② 특별수사관이 작성한 피의자신문조서 등은 「형사소송법」 제312조와 「군사법원법」 제365조에도 불구하고 사법경찰관이 작성한 조서와 동등한 증거능력이 인정된다.

마. 검토[677]

공수처에 기소권을 부여할 것인지는 첨예한 쟁점이다. 현행 법상 수사권은 경찰과

677) 이하의 검토는 한상훈, "공수처, 어떻게 설치할 것인가? - 신속처리안건 법안에 대한 건설적 비판 중심으로", 45쪽 이하를 수정, 보완한 것임.

검찰이 모두 갖고 있으나, 검찰은 수사지휘권을 갖고 있고, 추가하여 영장청구권과 기소권은 검찰에 독점되어 있다. 공수처의 본질적인 기능은 이렇게 검찰에 독점되어 있는 영장청구권과 기소권을 분산하여 견제와 균형의 원리를 회복하려는 것이다. 그러므로, 공수처에 영장청구권과 기소권을 부여하여야 한다.[678] 검찰청 검사의 기소독점주의의 폐해가 심각하기 때문에,[679] 기소다원주의를 지향하는 검찰개혁의 일환으로 공수처에 기소권을 부여하는 것은 필수적이다.[680]

과거 13차례의 특별검사를 실시한 경험이 있는바 이때 특별검사는 검찰청 검사가 아니면서도 수사와 기소, 그리고 영장청구권을 가졌으며 헌법재판소는 이를 합헌이라고 판시한 바 있다.[681] 공수처에 기소권을 부여하지 않으면 그것은 공수처가 아니고 특별경찰에 다름아니고 검찰개혁에 전혀 기여하지 못할 것이다. 오히려 검찰권의 분산이 아니

---

678) 조재현, "공직자부패통제방안으로서 특별검사제와 고위공직자비리수사처의 설치에 관한 제언", 한국부패학회보 제15권 제4호, 한국부패학회, 2010, 160-164쪽; 이주희, "고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰", 한양법학 제24권 제3호, 한양법학회, 2013, 288-289쪽; 김병수, "국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치방안", 7쪽.

679) 이러한 예로는 국정원 대선개입 댓글사건에서 공직선거법위반으로 기소하는 것을 막기 위하여 수사팀에 대하여 서울중앙지검장이 행사한 부당한 압력이 있고(윤석열 수사팀장이 2013년 국정감사에서 폭로한 바가 있다), 세월호 사건에서 해경에 대하여 업무상 과실치사상의 적용을 막기 위한 시도 등을 들 수 있다. 검찰에 기소가 독점되어 있으므로 엄정한 기소권의 행사를 방해하기 위하여는 검찰 내부의 단속과 통제만으로도 충분하였던 것이다.

680) 윤동호, "고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성", 형사정책연구 제22권 제1호, 한국형사정책연구원, 2011, 80쪽 이하; 오병두, "독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구", 45쪽 참조.

681) 헌법재판소 2008.1.10. 2007헌마1468〈한나라당 대통령후보 이명박의 주가조작 등 범죄혐의의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률 위헌확인〉: "특별검사제도의 장단점 및 우리나라 특별검사제도의 연혁에 비추어 볼 때, 검찰의 기소독점주의 및 기소편의주의에 대한 예외로서 특별검사제도를 인정할지 여부는 물론, 특정 사건에 대하여 특별검사에 의한 수사를 실시할 것인지 여부, 특별검사에 의한 수사대상을 어느 범위로 할 것인지는, 국민을 대표하는 국회가 검찰 기소독점주의의 적절성, 검찰권 행사의 통제 필요성, 특별검사제도의 장단점, 당해 사건에 대한 국민적 관심과 요구 등 제반 사정을 고려하여 결정할 문제로서, 그 판단에는 본질적으로 국회의 폭넓은 재량이 인정된다고 보아야 할 것이다. 따라서 특별검사제도에 관한 국회의 결정이 명백히 자의적이거나 현저히 부당한 것으로 인정되지 않는 한 존중되어야 할 것인바, 앞에서 본 입법경위에 비추어 볼 때 국회가 여러 사정을 고려하여 이 사건 법률 제2조가 규정하고 있는 사안들에 대하여 특별검사에 의한 수사를 실시하도록 한 것이 명백히 자의적이거나 현저히 부당한 것이라고 단정하기 어렵다. (중략) 특별검사제도는 검찰의 기소독점주의 및 기소편의주의에 대한 제도적 견제장치로서 권력형 부정사건 및 정치적 성격이 강한 사건에서 대통령이나 정치권력으로부터 독립된 특별검사에 의하여 수사 및 공소제기·공소유지가 되게 함으로써 법의 공정성 및 사법적 정의를 확보하기 위한 것이다. 이처럼 본질적으로 권력통제의 기능을 가진 특별검사제도의 취지와 기능에 비추어 볼 때, 특별검사제도의 도입 여부를 입법부가 독자적으로 결정하고, 특별검사 임명에 관한 권한을 헌법기관 간에 분산시키는 것이 권력분립의 원칙에 반한다고 볼 수 없다."

라 검찰권을 강화와 독점이 강화되어 검찰개혁에 역행하는 결과가 될 뿐이다.[682]

외국의 예를 보아도 우리와 같이 검찰권이 하나의 피라미드형 단일기관에 독점된 예를 찾기 힘들다.

그런데, 여당과 야당의 타협결과 백혜련·윤소하의원 안도 모든 고위공직자가 아니라 판사, 검사, 고위경찰에 대하여만 기소권을 부여한 것으로 규정하였다. 백혜련·윤소하의원 안에 의하면, 검찰, 경찰, 법관에 대하여는 공수처가 수사와 기소를 할 수 있고, 나머지 고위공직자에 대하여는 수사만 하여 검찰에 이첩하며, 불기소에 대하여 재정신청을 하는 구조이다. 이에서 더 후퇴하는 것은 개혁에 반할 수 있어 문제가 크다고 생각한다.

공수처 검사에게 기소권을 부여하지 않으면, 검사라고 할 수 없으므로 영장청구권에도 문제가 생기고, 이는 공수처의 강제수사권을 박탈하는 결과가 되어 사실상 검찰에 종속되는 결과가 될 것이다. 일부에서는 "헌법에 규정된 검사는 검찰청법에 의해서 임명받는 검찰청장의 지휘를 받는 검사"라며 공수처 검사의 영장청구권은 위헌이라고 주장하는 반면 "헌법에 검사라고 규정돼 있지만 어떻게 임명하는지 언급이 없어 문제없다"는 입장도 있다.[683] 실제로 보다 독립적인 법관의 임명자격조차도 「헌법」 제101조 제3항은 "법관의 자격은 법률로 정한다."고 규정하고 있는바, 검사의 자격이나 임명절차, 소속도 법률로 정할 수 있다고 할 것이다. 공수처검사의 권한과 직무를 규정하는 공수처법은 법률이므로 이 법에 의하여 기존의 검찰청으로부터 독립된 공수처검사에게 영장청구권과 기소권을 인정하여도 그 목적이 정당한 범위 내에서는 폭넓은 재량권이 허용되어 입법권의 정당한 행사로서 위헌의 문제는 제기되지 않는다고 할 수 있다.[684]

---

682) 김인회, "견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토", 민주법학 제43권, 민주주의법학연구회, 2010, 375쪽; 오병두, "독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구", 39-40쪽; 이호중, "검찰개혁의 방향, 과제, 전망", 법과사회 제44호, 법과사회이론학회, 2013, 39-50쪽.

683) 동아일보, http://www.donga.com/news/article/all/20191231/99030020/1(검색일: 2019.12.31.)

684) 헌법재판소 2019.2.28. 2017헌바196〈박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률 제3조 제2항 등 위헌소원〉: "검찰의 기소독점주의 및 기소편의주의에 대한 예외로서 특별검사제도를 인정할지 여부는 물론, 특정 사건에 대하여 특별검사에 의한 수사를 실시할 것인지 여부, 특별검사에 의한 수사대상을 어느 범위로 할 것인지는, 국민을 대표하는 국회가 검찰 기소독점주의의 적절성, 검찰권 행사의 통제 필요성, 특별검사제도의 장단점, 당해사건에 대한 국민적 관심과 요구 등 제반 사정을 고려하여 결정할 문제로서, 그 판단에는 본질적으로 국회의 폭넓은 재량이 인정된다(헌법재판소 2008.1.10. 2007헌마1468 참조)."

이처럼 공수처검사는 검사이므로 압수수색영장이나 체포, 구속영장을 청구할 수 있다고 보아야 한다. 백혜련·윤소하의원 안 제47조는 수사처검사의 권한에 관하여 검찰청법과 형사소송법을 준용한다고 규정하고 있는바, 공수처검사의 영장청구권은 긍정된다고 볼 것이다. 공수처검사에게 검사의 지위가 인정되고 공소제기가 가능하므로, 검사의 권한과 직무를 수행한다고 보아야 한다. 그렇다면 공수처검사가 직접 기소권을 갖고 있는 법관, 검사, 경무관 이상의 경찰공무원에 대한 수사에서 영장청구권을 갖는 것은 물론이고, 이외의 고위공무원에 대하여도 영장청구권을 행사할 수 있다고 보는 것이 공수처의 공정하고 중립적인 부패방지수사를 위하여 적절한 방안이라고 판단된다.

따라서 백혜련·윤소하의원 안에 의하면, 강제수사와 영장청구권에 관련해서는 법관, 검사, 고위경찰과 그 이외의 일반고위공직자에게 동일한 원리가 적용되지만, 공수처의 기소권과 관련해서는 법관, 검사, 고위경찰은 공수처가 기소권을 행사하고, 그외의 고위공무원은 공수처가 기소권을 행사하지 않고 일반검찰이 기소권을 행사하게 된다. 기소권과 관련하여 결과적으로 두 집단은 다른 취급을 받게 되지만, 이는 법조비리나 법조직역의 특수성에 기인한 것으로 합리적 차별이라고 하지 않을 수 없다.

현재와 같은 이원적 구조, 즉 법관, 검사, 경무관이상의 경찰공무원에 대하여는 공수처가 기소권을 갖고, 그 이외의 공무원에 대하여는 기소권을 갖지 못하는 구조가 사법, 수사에 관여하는 공직자의 부정과 부패, 비리에 대응하기 위하여 합리적 이유가 있고, 일정하게는 정치적 타협의 산물이기는 하지만 그리 바람직해 보이지는 않는다. 오히려 공정한 기소권의 행사를 위해서는 수사대상에 대하여 공수처의 기소권을 전면 부여하고, 다만 기소심의위원회나 공소제기에 대한 재정신청허용 등의 방안을 통하여 부당한 공소제기를 통제하는 것이 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 공소권남용의 우려가 있다면, 공수처의 기소에 대하여 피고인이 기소적부심사를 고등법원에 신청할 수 있게 하는 방안도 고려할 수 있다는 것이다. 이를 통하여, 피고인은 기소에 사실상 아무런 제한이 없는 검찰의 기소보다 오히려 공수처의 기소가 있을 때 사전에 사법심사를 받을 수 있으므로, 오히려 공수처의 수사를 받을 때 절차적으로 보다 강하게 보호를 받을 수 있을 것이다.[685]

---

685) 서울신문, https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190402031012(검색일: 2019.12.31.)

2. 공수처 내부의 권한 조정

가. 참여연대 안

제17조(처장의 직무와 권한) ① 처장은 수사처의 사무를 통할하며, 소속공무원을 지휘·감독한다.

제19조(특별검사의 직무와 권한) ① 특별검사는 직무에 관하여 처장의 지휘·감독에 따른다.

④ 「형사소송법」, 「검찰청법」, 「군사법원법」과 그 밖의 법령 중 검사와 군검사의 권한에 관한 규정은 이 법의 규정에 반하지 아니하는 한 특별검사의 경우에 이를 준용한다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제14조(처장의 직무) ① 처장은 공수처의 사무를 통할하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

⑦ 처장은 제8조의 공수처 검사의 직을 겸한다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제17조(처장의 직무와 권한) ① 처장은 수사처의 사무를 통할하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

⑤ 처장은 제8조에 따른 수사처검사의 직을 겸한다.

제19조(수사처검사 직무의 위임·이전 및 승계) ① 처장은 수사처검사로 하여금 그 권한에 속하는 직무의 일부를 처리하게 할 수 있다.

② 처장은 수사처검사의 직무를 자신이 처리하거나 다른 수사처검사로 하여금 처리하게 할 수 있다.

제20조(수사처검사의 직무와 권한)

② 수사처검사는 처장의 지휘·감독에 따르며, 수사처수사관을 지휘·감독한다.

제21조(수사처수사관의 직무) ① 수사처수사관은 수사처검사의 지휘·감독을 받아 직무를 수행한다.

② 수사처수사관은 고위공직자범죄등에 대한 수사에 관하여 「형사소송법」 제196조 제1항에 따른 사법경찰관의 직무를 수행한다.

라. 권은희의원 안

제6조(처장의 직무) ① 처장은 부패수사처의 사무를 통할하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

제31조(다른 법률의 준용) 그 밖에 수사처검사 및 수사처수사관의 권한, 의무, 직무수행 등에 관하여는 이 법의 규정에 반하지 아니하는 한 「검찰청법」, 「군사법원법」, 「형사소송법」, 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」을 준용한다.

마. 검토[686]

1) 공수처 내부에서 수사와 기소의 분리

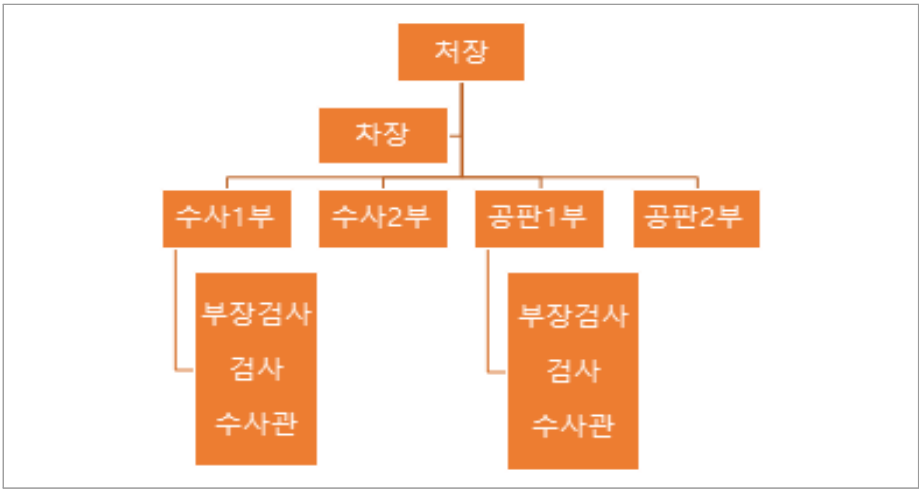
공수처에서 실제 실무를 담당하는 사람은 검사와 수사관이 될 것인바, 현재 어떠한 구조를 갖출 것인지는 논의가 부족하다. 백혜련·윤소하의원 안 제20조(수사처검사의 직무와 권한) 제2항은 "수사처검사는 처장의 지휘·감독에 따르며, 수사처수사관을 지휘·감독한다"고 규정하여, 종래의 검사와 사법경찰관의 지휘감독관계를 그대로 유지하고 있다. 이는 검찰청과 유사한 구조가 될 것으로 짐작할 수 있다. 하지만, 수사와 기소의 분리라고 하는 기능적 권력분립의 원칙은 공수처 내부에서도 실현되어야 할 것으로 본다. 따라서 공수처의 내부부서는 수사부와 공소부로 나누고, 수사부는 기소에는 관여하지 않는 수사관과 그 부서장으로 구성하는 것이 바람직할 것이다. 영국의 중대부정수사처(SFO)가 이러한 방식으로 내부의 권한분립을 이루고 있다.

이렇게 수사관으로 구성된 수사부는 검사와 독립하여 수사를 진행하고, 단지 영장청구와 기소에만 검사가 관여하도록 함으로써, 인권과 적법절차가 보장되고, 공수처의 권한남용이나 무리한 수사와 기소는 줄어들 수 있을 것이다.

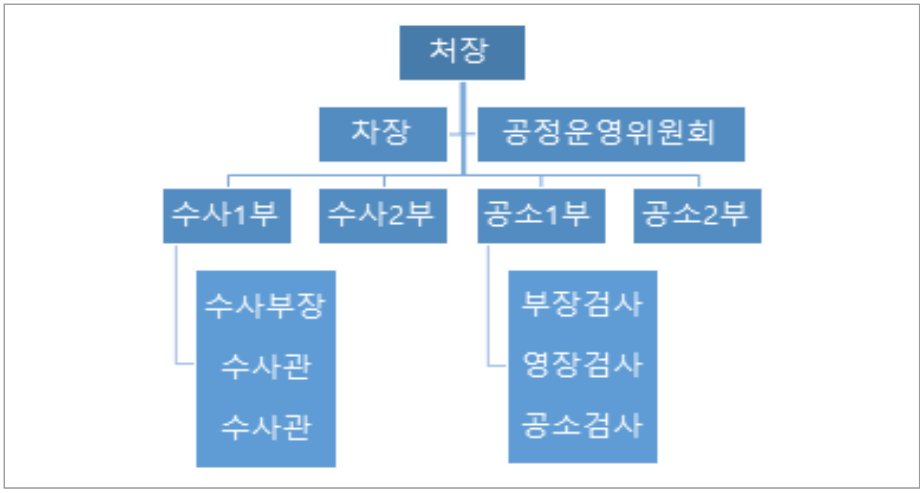
---

686) 이 부분은 한상훈, "공수처 법안의 체계심사", 공수처안 체계심사를 위한 전문가·실무가 간담회(권은희의원 주최), 2019.11.18를 수정, 보완한 것임.

[그림 7-2] 종래 검찰의 내부구조



[그림 7-3] 공수처 내부의 권한분립 안



2) 공수처의 공정운영에 대한 감시

백혜련·윤소하의원 안에 따르면, 공수처는 처장에게 권한이 집중되는 피라미드식 단일기관이다. 하지만, 이렇게 되면 처장에 책임과 부담이 커지고, 이는 처장의 부패나 권한의 오남용, 정치편향의 문제가 발생할 수밖에 없을 것이다. 이를 방지하기 위하여 공수처장추천위원회와 유사하되 외부의 전문가(법학교수 포함)가 포함되는 공수처공

정운영위원회(가칭)를 설치하여, 부당한 공수처의 수사나 기소에 대하여 권고하고 감시하는 기구(이사회와 유사할 것임)가 바람직할 것으로 생각한다.

3. 공수처 검사의 이의제기

가. 참여연대 안

제19조(특별검사의 직무와 권한) ① 특별검사는 직무에 관하여 처장의 지휘·감독에 따른다.

② 특별검사는 구체적 사건과 관련된 제1항의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성 여부에 대하여 이견이 있는 때에는 이의를 제기할 수 있다.

④ 「형사소송법」, 「검찰청법」, 「군사법원법」과 그 밖의 법령 중 검사와 군검사의 권한에 관한 규정은 이 법의 규정에 반하지 아니하는 한 특별검사의 경우에 이를 준용한다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제16조(공수처 검사의 직무)

③ 「형사소송법」, 「검찰청법」, 「군사법원법」, 그 밖의 법령 중 검사와 군검사의 직무와 권한에 관한 규정(피의자신문조서 등 수사서류에 관한 규정을 포함한다)은 이 법의 규정 및 취지에 반하지 아니하는 한 공수처 검사의 경우에 이를 준용한다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제20조(수사처검사의 직무와 권한)

③ 수사처검사는 구체적 사건과 관련된 제2항의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다.

라. 검토

수사처검사의 이의제기에 대한 처리절차가 모호하여 실효성이 없을 가능성이 크다.

현재 검찰의 경우도 그러하다. 이에 대하여 이의제기절차를 명확하게 하고, 이의제기를 처리할 내부 공정운영위원회나 수사이의심사위원회를 구성하는 것이 필요하다고 본다.[687]

백혜련·윤소하의원 안에 의하면, 수사처검사는 구체적 사건과 관련된 제2항의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다(안 제20조 3항). 이러한 이의절차를 규정하는 것이 공수처 내부의 견제와 균형을 위하여 바람직할 것이다. 다만, 이 법안에는 이의신청이 있을 경우 그 처리절차에 대하여 규정이 없다. 이 경우 검찰청법상의 이의신청과 마찬가지로 유명무실 해져서 사문화될 위험성이 크다. 따라서 이의신청이 있을 때 이를 공정하게 처리할 수 있는 외부의 전문가가 포함되는 이의신청위원회나 공정운영위원회(가칭)가 설치되도록 규정하여야 한다. 아울러 검사뿐 아니라 수사관도 이의신청을 할 수 있어야 한다.[688]

이처럼 공수처를 단일지도체제가 아니라 협의체적 방식으로 운영하고, 차장의 권한을 강화하며, 공정운영위원회의 감독을 시행하고, 내부의 이의제기와 그 처리절차, 기소심의위원회 등을 정교하게 설계한다면 공수처장과 공수처의 중립성은 보다 자연스럽게 보장될 수 있을 것이다. 또한 인사위원회의 구성을 어떻게 좀더 공정하게 할 것인지 검토하고, 학계의 참여를 보장하는 것이 중립성 강화에 도움이 될 것으로 생각한다.

4. 검찰, 경찰과의 관계

가. 참여연대 안

제26조(검찰 등과의 업무협조) ① 검찰총장은 고위공직자비리범죄를 수사하는 경우 지체 없이 그 내용을 처장에게 통지하여야 한다. 이 경우 처장은 검찰이 수사하는 것보다 수사처가 수사하는 것이 적절하다고 판단한 때에는 검찰총장에게 해당 사건의 이첩을 요구할 수 있고 검찰총장은 이에 응하여야 한다.

② 처장은 수사처에서 수사를 개시한 사건 또는 위 제1항에 의하여 이첩받은 사건에

687) 수사이의심사위원회는 현재 지방경찰청에서 시행하고 있다.
688) 한상훈, “공수처 법안의 체계심사”, 참조.

대하여 검찰이 수사하거나, 공소를 제기· 유지하는 것이 적절하다고 판단할 때에는 검찰에 해당 사건을 이첩할 수 있다.

③ 검찰청, 감사원, 국세청 등 관계기관은 업무와 관련하여 고위공직자비리범죄가 있음을 알게 된 때에는 지체 없이 그 내용을 처장에게 통지하여야 한다. 이 경우 처장은 해당사건의 이관을 요구할 수 있고 관계기관의 장은 이에 응하여야 한다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제20조(다른 수사기관과의 관계) ① 다른 수사기관이 고위공직자범죄 등의 수사에 착수한 경우에 지체없이 그 요지를 처장에게 통지하여야 한다.

② 처장은 공수처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단한 때에는 다른 수사기관에 그 사건의 이첩을 요구할 수 있다. 다른 수사기관은 강제처분을 행하거나 그밖의 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

③ 공수처 검사가 수사중인 사건과 동일한 사건을 수사하는 기관은 그 사건을 공수처로 이첩하여야 한다.

제21조(공수처 검사의 범죄와 수사기관공직자범죄에 대한 수사) ① 처장은 공수처 검사의 범죄혐의를 발견한 경우에 그 사건을 대검찰청에 이첩한다.

② 소속 검사 또는 소속 경무관급 이상 경찰공무원의 범죄 혐의를 발견한 기관의 장은 그 사건을 공수처에 이첩한다.

③ 공수처와 다른 수사기관은 고위공직자범죄 등의 적정한 처리를 위하여 상호 협력하여야 한다.

제22조(다른 기관 이첩) 처장은 고위공직자범죄 등 사건의 피의자(피내사자를 포함한다), 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 기관에서 수사를 담당하는 하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 그 사건을 다른 수사기관에 이첩할 수 있다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제24조(다른 수사기관과의 관계) ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사는 처장이 수사의 진행정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사

하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이를 응하여야 한다.

② 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 한다.

③ 처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.

④ 제2항에 따라 고위공직자범죄등 사실의 통보를 받은 처장은 통보를 한 다른 수사기관의 장에게 수사처규칙으로 정한 기간과 방법으로 수사개시 여부를 회신하여야 한다.

제25조(수사처검사 및 검사 범죄에 대한 수사) ① 처장은 수사처검사의 범죄 혐의를 발견한 경우에 관련 자료와 함께 이를 대검찰청에 통보하여야 한다.

② 수사처 외의 다른 수사기관이 검사의 고위공직자범죄 혐의를 발견한 경우 그 수사기관의 장은 사건을 수사처에 이첩하여야 한다.

제26조(수사처검사의 관계 서류와 증거물 송부 등) ① 수사처검사는 제3조제1항제2호에서 정하는 사건을 제외한 고위공직자범죄등에 관한 수사를 한 때에는 관계 서류와 증거물을 지체 없이 서울중앙지방검찰청 소속 검사에게 송부하여야 한다.

② 제1항에 따라 관계서류와 증거물을 송부받아 사건을 처리하는 검사는 처장에게 해당 사건의 공소제기여부를 신속하게 통보하여야 한다.

제27조(관련인지 사건의 이첩) 처장은 고위공직자범죄에 대하여 불기소 결정을 하는 때에는 해당 범죄의 수사과정에서 알게 된 관련범죄 사건을 대검찰청에 이첩하여야 한다.

제30조(처장의 재정신청에 대한 특례) ① 처장은 제26조 제2항에 따라 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 때에는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원(이하 “관할 고등법원”이라 한다)에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

② 처장은 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 날부터 30일 이내에 지방검찰청검사장 또는 지청장에게 재정신청서를 제출하여야 한다.

③ 재정신청서에는 재정신청의 대상이 되는 사건의 범죄사실 및 증거 등 재정신청을 이유 있게 하는 사유를 기재하여야 한다.

④ 제2항에 따라 재정신청서를 제출받은 지방검찰청검사장 또는 지청장은 재정신청서를 제출받은 날부터 7일 이내에 재정신청서·의견서·수사 관계 서류 및 증거물을 관할 고등검찰청을 경유하여 관할 고등법원에 송부하여야 한다. 다만, 신청이 이유 있는 것으로 인정하는 때에는 즉시 공소를 제기하고 그 취지를 관할 고등법원과 처장에게 통지한다.

⑤ 이 법에서 정한 사항 외에 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제262조, 제262조의2 및 제262조의4의 규정을 준용한다. 이 경우 "지방검찰청검사장 또는 지청장"은 "처장", "검사"는 "수사처검사"로 본다.

라. 권은희의원 안

제20조(관할) ① 부패수사처의 부패범죄 수사와 중복되는 다른 기관의 범죄수사는 부패수사처로 이첩하여야 한다.

② 처장은 검찰이 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 검찰총장 또는 관할 지방검찰청 검사장에게 사건을 이첩할 수 있다.

③ 부패수사처 소속 직원의 비리 등에 대해서는 검찰이 수사하여야 한다.

제22조(사건송치 및 처분결과 통보) ① 수사처검사는 고위공직자와 그 가족의 부패범죄 또는 관련범죄를 신속히 수사하여 사건을 검사에게 송치하여야 한다. 이 경우 수사처검사는 해당 사건의 공소제기에 관한 의견을 제시하고, 공소유지에 협력할 수 있다.

② 검사는 제1항 및 제2항의 사건에 관하여 공소를 제기하거나 제기하지 아니하는 처분, 공소의 취소 또는 「형사소송법」 제256조의 송치를 한 때에는 즉시 서면으로 그 취지를 통보하여야 한다. 이 경우 검사·기소심의위원회는 제1항의 사건에 관하여 공소를 제기하지 아니하는 처분을 한 경우에 그 이유를 부패수사처에 서면으로 제출하여야 하며, 부패수사처는 그 이유를 공개할 수 있다.

제24조(재정신청에 관한 특례) ① 처장은 제19조제2항〈발표자: 제22조 제2항의 오기로 보임〉에 따라 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 때에는 서울고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제260조제1항·제261조·제262조 및 제262조의2부터 제262조의4까지의 규정과 「군사법원법」 제301조를 준용한다. 이 경우 "관할 고등법원" 및 "고등군사법원"은 각각 "서울고등법원"으로 본다.

마. 검토

검찰과의 관계에서 백혜련의원 안에 비하여, 윤소하의원의 수정안은 제24조 제2항을 추가하였다. 이에 의하면, 검찰 등 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 하는 것으로 되어 있다. 일부 야당과 보수언론, 검찰총장은 이 조항에 대하여 위헌이라는 등의 이유로 강력히 반발하여 막판에 큰 이슈가 되기도 하였다.[689]

하지만, 통보조항은 백혜련·윤소하의원 안 제24조 제1항이 규정하고 있는바, 고위공직자범죄에 대한 공수처의 우위성과 이첩요구권을 보완하기 위한 부수적 조항이라고 할 것이다. 25명의 검사와 40명 이내의 수사관으로 구성되는 공수처는 정보력이나 수사력에서 10만여명의 경찰이나 검사와 수사관을 합쳐 1만여명에 이르는 검찰에 미치지 못할 가능성이 클 뿐 아니라, 통상적으로 고위공직자의 뇌물사건 등은 기업이나 민간인에 대한 횡령, 배임 사건을 수사하던 중에서 드러나는 경우가 많으므로, 이 경우 공수처가 고위공직자의 관련성에 대하여 공정하고 중립적으로 수사하고 기소하게 하기 위한 입법취지를 달성하기 위하여 필요한 조항이라고 판단된다.[690] 그러므로 통보조항이 검찰이나 경찰에 대하여 공수처의 우위를 규정했다거나 "헌법에 근거가 없이 검찰총장보다 상위 슈퍼 수사기관을 두는 것은 명백한 위헌"이라는 비판[691]은 핵심을 벗어난 과도한 주장이라고 할 것이다. 이렇게 볼 때, 백혜련·윤소하의원 안이 규율하고 있는 다른 수사기관과 공수처의 관계는 적절하고 균형이 잡혀있다고 평가된다.

---

689) 한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201912301953081112(검색일: 2019.12.31.); 동아일보, http://www.donga.com/news/article/all/20191231/99030020/1(검색일: 2019.12.31.); 중앙일보, https://news.joins.com/article/23670723(검색일: 2020.1.1.)

690) 최영승, "고위공직자범죄수사처 설치에 따른 바람직한 입법방향 모색", 형사법연구 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017, 244쪽. 한편, 개헌을 통하여 검사 이외의 수사기관에게도 영장청구권을 부여하자는 견해는 강태수, "의회민주주의와 헌법개정", 공법연구 제42집 제1호, 한국공법학회, 2013, 132-133쪽 참조.

691) 동아일보, http://www.donga.com/news/article/all/20191231/99030020/1(검색일: 2019.12.31.)

5. 재정신청 제도

가. 참여연대 안

제29조(재정신청에 대한 특례) ① 고소·고발자, 수사의뢰한 기관의 장 및 연서하여 수사를 요청한 국회의원(이 경우 연서한 의원 과반수 이상의 연서에 의하여야 한다)은 특별검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 서울고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제260조 제1항·제261조·제262조 및 제262조의2부터 제262조의4까지의 규정과 「군사법원법」 제301조를 준용한다. 이 경우 "관할법원" 및 "고등군사법원"은 각각 "서울고등법원"으로 본다.

제30조(부심판 결정된 사건의 공소유지와 지정변호사) ① 법원은 규정에 따라 사건이 그 법원의 심판에 부하여진 때에는 그 사건에 대하여 공소의 유지를 담당할 사람을 변호사 중에서 지정하여야 한다.

② 공소유지를 담당하도록 지정된 변호사(이하 "지정변호사"라 한다)는 당해 사건과 이와 병합된 사건에 대한 공소를 유지하기 위하여 종국재판이 확정될 때까지 특별검사로서의 직무를 수행한다.

③ 지정변호사는 법령에 따라 공무에 종사하는 자로 간주하며, 그에게 직무에 상응하는 보수를 지급한다.

④ 법원은 지정변호사가 이해관계의 충돌, 불성실 등의 사유로 그 직무를 행하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 언제든지 그 지정을 취소하고 다른 변호사를 지정변호사로 지정할 수 있다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제23조(재정신청에 대한 특례) ① 고소·고발인은 공수처 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 서울고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제260조 제1항·제261조·제

262조 및 제262조의2부터 제262조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 관할법원은 서울고등법원으로 본다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제29조(재정신청에 대한 특례) ① 고소·고발인은 수사처검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 서울고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 재정신청을 하려는 사람은 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 날부터 30일 이내에 처장에게 재정신청서를 제출하여야 한다.

③ 재정신청서에는 재정신청의 대상이 되는 사건의 범죄사실 및 증거 등 재정신청을 이유 있게 하는 사유를 기재하여야 한다.

④ 제2항에 따라 재정신청서를 제출받은 처장은 재정신청서를 제출받은 날부터 7일 이내에 재정신청서·의견서·수사 관계 서류 및 증거물을 서울고등법원에 송부하여야 한다. 다만, 신청이 이유 있는 것으로 인정하는 때에는 즉시 공소를 제기하고 그 취지를 서울고등법원과 재정신청인에게 통지한다.

⑤ 이 법에서 정한 사항 외에 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제262조 및 제262조의2부터 제262조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 관할법원은 서울고등법원으로 하고, "지방검찰청검사장 또는 지청장"은 "처장", "검사"는 "수사처검사"로 본다.

라. 권은희의원 안

제14조(기소심의위원회) ① 처장은 제18조 제2항의 공소제기 여부를 심의·의결하기 위하여 기소심의위원회를 구성한다.

② 기소심의위원회는 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성한다.

③ 기소심의위원은 만 20세 이상의 대한민국 국민 중에서 이 법이 정하는 바에 따라 처장이 위촉한다.

④ 처장은 기소심의위원후보예정자 명부를 작성하기 위하여 행정안전부장관에게 매년 그 관할 구역 내에 거주하는 만 20세 이상 국민의 주민등록정보에서 일정한

수의 심의위원후보예정자의 성명·생년월일·주소 및 성별에 관한 주민등록정보를 추출하여 전자파일의 형태로 송부하여 줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관은 30일 이내에 주민등록자료를 처장에게 송부하여야 한다.

⑤ 처장은 기소심의위원후보예정자명부 중에서 필요한 수의 심의위원을 무작위 추출방식으로 정하여 심의위원과 예비심의위원의 선정기일을 통지하여야 한다. 이 경우 통지를 받은 심의후보자는 선정기일에 출석하여야 한다.

⑥ 심의위원과 예비심의위원은 법률에 따라 공정하게 그 직무를 수행할 것을 다짐하는 취지의 선서를 하여야 한다.

⑦ 해당사건의 수사처검사는 심의위원에게 수사의 내용과 증거 및 적용법조, 피의자와 변호인 주장의 요지, 그 밖에 유의할 사항에 관하여 설명하여야 한다. 이 경우 피의자와 변호인은 직접 주장의 요지를 설명할 수 있다.

⑧ 해당사건의 수사처검사는 심의위원회의 의결에 따라 공소제기를 결정한다.

⑨ 그 밖에 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 부패수사처의 규칙으로 정한다.

마. 검토

공수처의 불기소처분에 대하여 고등법원에 재정신청을 허용하는 것은 필요하다. 이때에는 고소인은 물론이고 고발인도 재정신청을 할 수 있으므로, 「형사소송법」상 재정신청보다 그 범위가 넓어진 것이다. 공수처의 대상범죄가 대부분 국가적 법익에 대한 죄이므로 고발인에게도 재정신청을 인정하는 것은 당연하다. 이를 통하여, 피해자는 경찰이나 검찰이 아니라 공수처에 고소, 고발을 하는 것이 보다 유리하고 피해자의 권리가 더욱 보호될 수 있게 된다.

하지만, 이러한 재정신청 이외에도 내부 감독위원회나 이사회, 또는 수사이의심사위원회 등의 제도를 신설하여 공정한 수사와 기소가 될 수 있도록 좀더 노력하는 것이 필요하지 않을까 생각한다.

6. 기소심의위원회의 운영방식

가. 기소심의위원회의 역할

권은희의원 안은 국민참여재판에서 유무죄의 판단에 일반국민이 참여하듯이, 일반국민이 심의위원으로 공수처의 기소의 적정을 참여하여 사전에 심의하도록 규정하고 있다. 이러한 방안은 공소권의 오남용에 대한 통제방안으로 적절하다고 생각된다. 이때 기소심의위원회의 동의가 있어야 공소를 제기할 수 있다고 명확하게 규정하는 것이 필요해 보인다.

이때 당해 피의자와 관련된 범죄나 공범에 대하여 판단한다는 점을 규정하는 것이 적절할 것이다. 심의위원회가 일정 기간 활동하는지, 아니면 사안별로 활동하는지가 약간 불분명해 보인다.

검찰의 불기소처분에 대하여 기소심의위원회는 3분의 2 이상의 동의로 기소의결하고(권은희의원 수정안 제14조 제8항), 이러한 위원회의 기소상당의결에 대한 공소유지는 공수처 검사가 맡는 경우(동 수정안 제18조 제3항), 기소심의위원회의 의결을 곧바로 공소제기로 볼 수 있는지 명확하지 않은 바, 논란의 여지가 있어 보인다. 또한 3분의 2라는 의결정족수는 일반적인 기준보다 너무 높아서 논란이 있는 사건의 경우 기소의결이 어려울 것으로 예상되어 공수처의 기소권은 유명무실해질 가능성이 있다. 그리고, 기소의견으로 검찰에 송치한 경우 검찰이 기소 또는 불기소처분을 언제까지 해야 하는지에 대한 기간제한이 없어서 검찰이 사건을 재수사한다는 명목으로 결정을 미룰 경우 이에 대한 공수처의 제도적 대안이 미흡해 보인다.

나. 후보자명부

기소심의위원에 대한 후보자명부는 전국단위에서 실행하기 어려우므로, 공소를 제기하려고 하는 법원의 관할지역에서 무작위로 추출한다는 점을 명확히 하는 것이 바람직하다.

다. 기소심의위원회의 구성

심의위원에 대하여 국민참여재판과 같은 이유부기피, 무이유부기피 등을 인정하지 않는다면, 무작위 추첨을 한다고 하여도 통계적으로 볼 때 심의위원 자체의 공정성, 편향성 등이 문제될 수 있으므로, 그 숫자를 15~20인 정도로 늘려서 국민의 대표성을 강화하는 것이 필요해 보인다.

7. 국민의 알 권리

가. 참여연대 안

제23조(사건의 대국민보고) 처장 또는 처장의 명을 받은 차장은 수사처 사건에 대하여 국민의 알권리 보장을 위해 피의사실 외의 수사과정에 대해 수사처의 규칙에서 정하는 바에 따라 언론브리핑을 실시할 수 있다.

제25조(범죄행위의 고소·고발 및 내부고발자 보호조치) ① 누구든지 고위공직자비리범죄를 알게 된 때에는 이를 수사처에 고소·고발할 수 있으며, 고위공직자비리범죄의 고소·고발 등을 이유로 불이익조치를 당하여서는 아니 된다.

② 특별검사는 고소 또는 고발을 접수한 때에는 신속히 수사하여 공소의 제기 여부를 결정하고 이를 고소인 또는 고발인에게 지체 없이 통지해야 한다.

③ 수사처는 내부고발자에게 「공익신고자 보호법」 으로 정하는 보호조치 및 지원행위를 할 수 있다.

나. 법무검찰개혁위원회 안

제29조(정보제공자의 보호) ① 누구든지 고위공직자범죄 등에 대하여 알게 된 때에는 이에 대한 정보를 공수처에 제공할 수 있으며, 이를 이유로 불이익한 조치를 당하여서는 아니 된다.

② 공수처는 내부고발자에게 「공익신고자 보호법」으로 정하는 보호조치 및 지원행위를 할 수 있다. 내부고발자 보호에 관한 세부적인 사항은 공수처 규칙으로 정한다.

제30조(수사과정 브리핑) 공수처는 고위공직자범죄 등 사건에 대하여 국민의 알

권리 보장을 위하여 피의사실 외의 수사과정에 대하여 언론브리핑을 실시할 수 있다. 이 경우에 공수처는 피의자와 그 가족, 관련자들의 사생활의 비밀과 자유를 존중하면서 공익적 목적을 위한 최소한의 공표에 그쳐야 하며, 피의자 등의 반론기회가 보장되어야 한다.

다. 백혜련·윤소하의원 안

제46조(정보제공자의 보호) ① 누구든지 고위공직자범죄등에 대하여 알게 된 때에는 이에 대한 정보를 수사처에 제공할 수 있으며, 이를 이유로 불이익한 조치를 받지 아니한다.

② 수사처는 내부고발자에게 「공익신고자 보호법」에서 정하는 보호조치 및 지원행위를 할 수 있다. 내부고발자 보호에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

라. 권은희의원 안

제26조(연차보고) ① 부패수사처는 매년 정기국회 개회 전까지 전년도의 고위공직자와 그 가족의 부패범죄 또는 관련범죄 등에 대한 수사 현황 및 처리결과, 그 밖에 부패방지처의 활동에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 한다.

② 제1항의 연차보고서 작성에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

마. 검토

공무상 비밀과 압수수색의 제한에 관한 규정의 예외를 인정할 수 있는 절차를 규정해야 할 것이다. 공수처 검사의 이의신청에 대하여 이를 해결할 수 있는 내부의 기구(수사이의심사위원회 등)을 설치하도록 규정할 필요가 있다.

검찰과의 업무협조 및 수사, 기소의 기준에 관하여 정보를 교환할 수 있어야 할 것이다.

제5절 | 소결

공수처의 구체적 설치방안과 관련하여 본장에서는 패스트트랙으로 지정되어 있는 백혜련의원의 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」과 권은희의원의 「고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안」, 그리고 참여연대의 법안과 법무검찰개혁위원회의 법안을 비교 검토해 보았다. 이와 함께, 2019년 12월 30일 국회를 통과한 백혜련·윤소하의원의 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」도 함께 검토해보았다. 이를 위하여 공수처의 소속, 수사대상 및 대상범죄, 정치적 중립성과 공정성, 권한의 견제와 균형이라는 쟁점으로 나누어 상세히 살펴보았다.

먼저, 공수처의 소속과 관련하여, 공수처의 독립성과 정치적 중립성을 강조하는 점에서 4개의 법안은 대동소이하다. 공수처가 권력기관의 개입 없이 중립적이고 공정하게 고위공직자와 검찰 등 수사기관에 대한 수사와 기소의 직무를 다하기 위해서는 조직과 소속의 독립성이 필수적이다. 공수처가 어느 행정부서에 속해야만 한다는 주장은 지나치게 권력분립을 기계적으로 이해하는 태도라고 할 것이다. 오히려 국민의 기본권과 국가기능의 청렴과 공정성을 위하여 광의의 행정부서로서 공수처를 규정하는 것은 민주주의원칙에 부합된다고 할 것이다. 뿐만 아니라 공수처에 대하여는 대통령, 국회, 법원이 공수처장의 임명에 관여하고, 이후에도 예산, 징계, 탄핵, 재정신청에 대한 결정 등의 방법으로 공수처의 직무행사가 오남용될 경우에 이를 바로 잡기 위하여 관여할 수 있는 여지가 보장되어 있다.

일반사건에 대한 수사를 담당하는 경찰, 이에 대한 기소와 공소유지를 맡게 되는 검찰, 그리고 고위공직자에 대한 수사와 기소를 담당하는 공수처가 상호간에 견제와 균형을 이룰 때 우리나라의 부정부패를 근절되고 수사기관의 공정성도 확보될 수 있을 것이다.

다음으로, 공수처의 수사대상이 되는 고위공직자의 범위와 관련하여는 4개의 법안에서 차이점을 발견할 수 있다. 논란이 되는 부분은 고위공직자가 퇴임한 후에도 공수처의 수사대상이 되도록 할 것인지, 어느 기간 동안 가능하게 할 것인지 하는 점이다. 양극단에 있는 것은 백혜련·윤소하의원 안과 권은희의원 안이다. 백혜련·윤소

하의원 안은 퇴직후에 제한 없이 공수처의 수사대상이 되도록 하였고, 권은희의원 안은 퇴직후에는 공수처의 수사대상이 되지 않는다. 그런데, 현직 공직자로만 제한하면, 공수처의 수사 중 전격사임과 수리의 경우 공수처의 수사권에 허점이 발생한다. 따라서 퇴임 후 2~3년 정도까지는 수사권을 인정하는 것이 적절해 보인다. 물론 이 경우에도 제한기간이 도래하기 전에 공수처가 당해 퇴직공무원에 대하여 공소를 제기하면 공소를 유지하는 동안은 공수처의 관할이 된다고 규정하는 것이 적절할 것이다.

공수처의 수사대상범죄를 어느 정도로 할 것인지는 공수처의 역할과 기능, 그리고 규모와 밀접한 관련이 있다. 권은희의원 안은 가장 좁은 범위에서 공수처의 수사대상을 규정하고 있고, 참여연대와 법무검찰개혁위원회 안이 가장 넓은 수사범위를 허용하고 있다.

패스트트랙법안으로 지정되어 국회를 통과한 백혜련·윤소하의원 안은 기본적으로 「형법」 제122조 직무유기, 제123조 직권남용, 제124조 불법체포, 불법감금, 제125조 폭행, 가혹행위, 제126조 피의사실공표, 제127조 공무상 비밀의 누설, 제128조 선거방해, 제129조 수뢰, 사전수뢰, 제130조 제삼자뇌물제공, 제131조 수뢰후부정처사, 사후수뢰, 제132조 알선수뢰, 제133조 뇌물공여등, 제141조 공용서류 등의 무효, 공용물의 파괴, 제355조 횡령, 배임, 제356조 업무상의 횡령과 배임, 제357조 배임수증재, 제359조 미수범을 기본으로 하고, 「특정범죄 가중처벌등에 관한 법률」, 「정치자금법」, 「변호사법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「국가정보원법」 등의 위반행위를 포괄하고 있다.

권은희의원 안은 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률을 추가하였지만, 공무원의 직권남용 등의 범죄는 제외하여 부패범죄로 한정하고 있다.

법무검찰개혁위원회 안은 백혜련의원 안에 더하여 공문서위조 등 문서에 관한 죄, 강요, 공갈, 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제5조 수재 등의 죄, 제7조 알선수재의 죄, 제8조 사금융 알선 등의 죄, 제9조 저축 관련 부당행위의 죄 등을 포함하고 있다. 참여연대 안은 공직선거법의 많은 범죄를 공수처의 수사대상범죄로 규정하여 숫자상으로 가장 넓은 범위를 인정한다.

수사대상범죄는 공수처의 권한, 위치, 규모 등과 밀접한 관련이 있는바, 현단계에서는 공직선거법상의 죄를 포함하는 것은 너무 광범위한 수사권을 인정하고 대규모의

조직을 신설해야 하므로 원칙적으로 부정부패와 관련된 범죄로 한정하는 것이 타당하다고 본다.

다만, 공수처가 검경의 수사권, 공소권을 견제하고 직무범죄의 엄정한 수사를 가능하게 하려는 것임을 고려할 때, 「형법」 제122조부터 제133조까지의 죄(직무유기, 직권남용, 불법체포·감금, 폭행·가혹행위, 피의사실공표, 뇌물죄)는 포함하는 것이 바람직해 보인다. 특히, 피의사실공표죄는 최근 여러 사건에서 문제가 되고 검찰도 자체 개선방안을 밝히고 있지만, 이러한 방안이 실현되기 위해서는 피의사실공표에 대한 엄정하고 공정한 집행이 필요하다고 할 것이다.

공수처의 중립성과 공정성을 위해서는 공수처장의 임명방식이 중요하다. 공수처장의 임명절차에 관하여는 많은 논의가 있었다. 백혜련·윤소하의원 안과 같이 야당에 거부권(veto)을 부여하는 것은 정치적으로 편향되지 않은 공수처장을 임명하기 위한 절차로서 바람직하다고 본다. 이는 배심원선정절차에서 검사나 피고인이 배심원후보자에 대하여 이유부기피 또는 무이유부기피를 행사함으로써 공정한 배심원을 구성하는 방식과 유사할 것이다. 다만, 이러한 비토권을 오남용할 경우, 양측이 자신에게 유리한 후보자가 나올 때까지 무제한적으로 거부권을 행사하거나 또는 공수처를 무력화시키기 위하여 공수처장의 추천을 지연하는 전략으로 오용될 수도 있다는 우려가 있다.

백혜련·윤소하의원 안은 공수처장, 차장의 임기가 3년이고, 중임을 불가능하게 규정하였으나, 이는 추후 재고의 여지가 있다. 어렵게 모신 중립적 공수처장, 차장을 3년마다 다시 뽑는다는 것은 낭비이고, 중립성에 위험요인이 될 수 있다. 3년이라는 단기간에 불과한 공수처장을 하기 위해 도덕성과 전문성을 겸비한 사람이 자원한다는 것이 어렵고, 또 3년 이후의 다른 직장에 대한 고민이 있다면 정치적 중립성이 보장되기 어렵기 때문이다. 그렇다면, 공수처장의 임기는 한 4년 정도로 하고 중임을 허용하며, 정년도 70세 정도로 하면 보다 독립성, 중립성이 강화될 수 있을 것이다.

권한의 경제와 균형을 어떻게 이루고, 공수처의 권한을 어떻게 규정할 것인가와 관련하여, 공수처에 기소권을 부여할 것인지는 첨예한 쟁점이다. 현행 법상 수사권은 경찰과 검찰이 모두 갖고 있으나, 검찰은 수사지휘권을 갖고 있고, 추가하여 영장청구권과 기소권은 검찰에 독점되어 있다. 공수처의 본질적인 기능은 이렇게 검찰에 독점

되어 있는 영장청구권과 기소권을 분산하여 견제와 균형의 원리를 회복하려는 것이다. 그러므로, 공수처에 영장청구권과 기소권을 부여하여야 한다. 검찰청 검사의 기소독점주의의 폐해가 심각하기 때문에, 기소다원주의를 지향하는 검찰개혁의 일환으로 공수처에 기소권을 부여하는 것은 필수적이다. 공수처에 기소권을 부여하지 않으면 그것은 공수처가 아니고 특별경찰에 다름아니고 검찰개혁에 전혀 기여하지 못할 것이다. 오히려 검찰권의 분산이 아니라 검찰권을 강화와 독점이 강화되어 검찰개혁에 역행하는 결과가 될 뿐이다. 격렬한 논의 끝에 백혜련·윤소하의원 안은 공수처에 법관, 검사, 경무관 이상 경찰공무원에 대한 기소권을 부여하였다. 제한적이기는 하지만 적절한 결정이라고 판단된다.

공수처 내부의 견제와 균형을 위하여, 수사와 기소의 분리라고 하는 기능적 권력분립의 원칙은 공수처 내부에서도 실현되어야 할 것으로 본다. 따라서 공수처의 내부부서는 수사부와 공소부로 나누고, 수사부는 기소에는 관여하지 않는 수사관과 그 부서장으로 구성하는 것이 바람직할 것이다. 영국의 중대부정수사처(SFO)가 이러한 방식으로 내부의 권한분립을 이루고 있다. 백혜련·윤소하의원 안은 공수처 내에서 공수처 검사가 공수처수사관에 대한 지휘감독권을 행사한다고 규정하고 있는바, 이는 검사와 경찰의 기소권과 수사권을 분리하려고 하는 국가적 차원의 개혁방안과 합치하지 않는 측면이 있다. 향후 공수처 내에서도 수사와 기소가 분리되어 고위공직자에 대한 수사와 기소에서도 상호간의 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있도록 조정할 필요가 있을 것이다. 이렇게 수사관으로 구성된 수사부는 검사와 독립하여 수사를 진행하고, 단지 영장청구와 기소에만 검사가 관여하도록 함으로써, 인권과 적법절차가 보장되고, 공수처의 권한남용이나 무리한 수사와 기소는 줄어들 수 있을 것이다.

2019년 12월 30일에 통과된 공수처법은 일부 아쉬운 점은 있지만, 전체적으로 평가할 때 20여년간 주장되고 논의된 공수처를 신설하도록 함으로써 검찰의 기소독점을 타파하고 검찰 이외의 조직에 의한 강제수사와 공소제기의 가능성을 제공하는 획기적인 법안이라고 할 수 있다. 이를 통하여 부정부패의 근절과 사정기관의 정치적 중립성 및 공정성 제고에 한 걸음 다가갈 수 있게 되었고, 정권과 검찰의 유착에 대한 강력한 견제장치가 도입되었다고 볼 수 있다. 공수처가 공정하고 엄정하게 작동할 수 있도록 지속적인 관심과 견제가 여전히 필요함은 물론이다.

결 론

박준휘·한상훈·문준영·최유진·김영중

제8장

결 론

2019년 말 검찰개혁을 향한 열망 중 하나였던 공수처 설립 법률안이 드디어 국회 본회의를 통과하였다. 이제 2020년에는 공수처를 설립하여 운영하는 일이 남아있다. 지난 1993년부터 시작하여 2019년까지 25년간 이어온 고위공직자 비리를 조사하는 독립기관의 설립 논의가 드디어 결실을 맺게 된 것이다. 본 연구는 지금까지 진행된 공수처 논의를 정리하고 국민에 의해 운영되는 기관으로서 공수처의 설립방향을 모색해 보았다. 다만, 공수처 설립에 필요한 실무적인 세부사항과 설립 후에 생길 수 있는 문제점 등에 대해서는 지면과 연구기간 상 후속연구에 맡기기로 한다.

본 연구에서 지금까지의 학술적인 논의와 해외사례, 행정조직이론에서의 설립 타당성 검토, 검찰개혁과 부패방지의 시도로서 공수처 설립, 국회에 제출된 법률안과 시민사회에서의 법률안 등을 검토한 결과 공수처의 설립의 타당성과 설립방향은 다음과 같다.

제1절 | 공수처 설립의 타당성

공수처의 설치는 조직설계 중 분화의 원리를 통해 검찰 권력을 분산하고 고위공직자부패 수사 및 기소 업무를 국민의 뜻대로 수행하기 위한 목적을 지닌 조직 개편 사례라고 할 수 있다. 주인-대리인 관점에서 본다면, 검찰이 그 동안 보여준 권한 남용과 내부 비리 등은 도덕적 해이로 설명할 수 있으며, 이는 정보비대칭과 이해관계 불일치에서 오는 결과로 이해할 수 있다. 따라서 공수처의 설립 자체는 이러한 정보비대칭과 이해관계를 해소하는 수단으로써 일면 타당하다.

다만 공수처가 그러한 정보비대칭과 이해관계 불일치 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 방안들을 고려할 필요가 있다.

첫째 다수의 대리인을 고용하여 경쟁과 상호통제를 유도하는 것이다. 공수처 설치로 인하여 수사기관이 다변화하여 공직자 부패와 관련한 검찰권한을 분산시키고 견제함으로써 정보비대칭의 완화를 노릴 수 있다. 공수처 소속 직원의 비리에 대해 검찰이 수사하도록 하는 것도 상호견제와 권한 분산의 측면에서 타당한 방안이다.

둘째 걸러내기 과정을 통하여 최선의 대리인을 선정하여 정보비대칭으로 인한 역선택을 방지할 수 있다. 다만 공수처가 주인인 국민과 이해관계를 맞추기 위해서는 그 조직과 활동이 객관성과 공공성을 담보해야 한다. 이는 공수처장 임명방식과 연결된다. 추천위원회를 두고 각계의 추천을 받은 후 대통령의 지명과 인사청문회를 거치는 방식은 최선의 대리인을 걸러내는 데 있어서 효과적일 것으로 보인다. 다만, 추천위원회에서 하는 인선작업에서 대통령과 정치권의 영향을 최소화 할 수 있는 방안이 필요하다.

셋째 공수처도 검찰과 마찬가지로 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있다. 따라서 권한에 대한 적절한 통제장치가 필요하다. 기소시민위원회와 같은 감시 장치 설치나 기소법정주의, 재정신청권 확대 등도 그 방안이 될 수 있을 것이다. 공소권행사에 국민참여제도를 도입하는 것에 대해서는 절차의 효율성을 해칠 수 있다는 우려가 제기될 수 있지만, 공수처의 공소권 행사를 이념적 차원에서 국민의 이름으로 타락한 권력을 소추하는 것으로 볼 수 있게 한다는 점에서 국민이 바라는 국민에 의한 공수처라는 표현에 명실상부하게 부합하는 상징적 장치라고 할 것이다.

공직부패의 양상과 특징은 한 기관의 노력만으로는 근절되기 어려운 성질을 가지고 있다. 따라서 공수처의 경우에도 부패활동 일소를 위하여 협력적 거버넌스 관점에서 다른 기관과의 원활한 협력관계가 요구된다.

다른 나라의 사례를 살펴보아도 공수처와 같은 기관의 설립을 통해 공직사회의 부패문제를 해결하려고 한 시도를 다수 발견할 수 있다. 홍콩의 염정공서나 대만의 염정서 등을 예로 들지 않더라도 영국과 뉴질랜드의 중대부정수사처, 네덜란드의 국립검찰청, 노르웨이의 경제·환경범죄 수사·기소청, 벨기에의 중앙부패조사청 등이 기소권과 수사권이 결합된 형태의 기관을 설립하여 운영중이고, 기소권이나 수사권

둘 중 하나를 가진 기관도 다수 발견된다. 이와 같은 결과를 보면 다른 나라에 없기 때문에 우리나라에 설치가 힘들다거나 유래가 없는 기관을 만드려고 한다는 것을 근거로 설립의 타당성을 부정하는 것은 타당하지 않다.

물론 우리나라에서 설립하고자 하는 기관은 해외에서 유래를 찾아보기 힘든 면이 있지만 오히려 그 점이 공수처의 특성이자 차별성을 가지는 부분이다. 공수처가 고위공직자만을 수사대상으로 삼은 데는 공수처가 특검제의 한 실현방안으로서 논의되어 왔다는 한국적 맥락이 반영되어 있처 도입에 반대하는 입장에서 외국의 반부패기구 중에 특정한 공직자만을 대상으로 삼는 기구를 설치한 사례는 없다는 점이 지적되고 있다. 그러나 다른 각도에서 보면 바로 그 점이 공수처의 특징이자 차별성이기도 하다. 공수처가 고위공직자를 수사대상으로 삼은 데는 공수처가 특검제의 한 실현방안으로서 논의되어왔다는 한국적 맥락이 반영되어 있음은 물론이다. 특검제 도입을 지지하는 논거들(이익의 충돌 회피, 사건처리의 공정성 실현, 검찰의 정치적 중립성 확보, 효과적인 권력 통제 실현, 탄핵제도의 실효성 보장 등)은 공수처에도 그대로 적용된다.

제2절 | 공수처의 독립성 보장

공수처는 다른 기관의 고위공직자의 부패범죄를 조사하고 기소하는 역할을 수행하므로 그러한 기관들과 독립하여 기관이 운영될 수 있어야 한다. 특히 그 대상이 국회의원, 법관, 검사, 군장성 및 행정부의 고위공직자인 만큼 이들로부터 독립성이 요구된다. 하지만 여기서 독립이 모든 기관으로부터 독립된 것을 의미하지는 않는다. 오히려 그러한 독립은 공수처라는 기관 자체를 부패하게 만들 염려가 있다. 독립성 보장은 처장과 직원의 임명, 예산과 회계에서의 독립을 의미하며, 어느 기관 산하에 있는지는 특별히 중요성을 가지지 않는다.

해외의 국가들에 있는 반부패 기관들도 직무에 있어서 독립성을 표방하고 있지만 소속이 국회, 총리, 법무부, 경찰청, 검찰청 등 각각 다른 기관 산하에 속해 있는

경우가 많았다. 범죄에 대한 수사·기소권한의 특성상 상위기관이 존재하지 않기는 오히려 어려웠다. 그렇다고 하여 그들의 독립성이 보장되지 않는 것은 아니다. 그 국가들에서는 서로 간의 견제를 통해 각각의 직무 독립성을 유지하고 있으며, 처장 임명과정의 투명성과 직무에 대한 책임 강화, 직원의 지위 보장 등을 통해 독립성을 부여하고 있다. 다만 우리의 경우에는 검찰개혁과 부패범죄에 대한 대응 이라는 두 가지 목적으로 기관의 설립이 추진되었으므로, 검찰청 소속으로 두어 검찰총장의 지휘를 받게 하는 것은 설립목적과 배치된다고 볼 수 있다.

유럽에서 수사권 또는 수사권과 기소권을 가진 반부패 전문기구들 중에는 일반 검찰조직의 일부로 존재하는 경우가 많다. 유럽의 전문검찰기구형 반부패기구 사례를 볼 때 주의할 점이 있다. 유럽의 사례는 분명히 검찰기관의 분할을 의도하고 있지 않지만, 검찰의 '독립성' 내지는 '외부적 자율성'의 측면에서 우리나라의 법제와 차이가 있다는 것이다. 스페인을 제외한 나머지 나라들은 구 동구권에 속하였다가 민주화 또는 유럽연합 가입 과정에서 정치·경제·사법제도 개혁과 강력한 반부패정책이 요구된 나라들이다. 따라서 과거의 포괄적인 사법·경찰기능과 국가권력의 감독체계를 해체하고 서유럽의 기준에 맞도록 사법·경찰기구를 개혁하는 과정에서 또한 체제이행기에 빈발하는 부패의 척결을 위해 검찰에 더 많은 자율성과 권한을 부여할 필요에 의해, 검찰의 '독립'과 '자율성'을 강조하는 유럽적 기준을 채용하게 만드는 내부적·외부적 요인들이 작동하였고, 따라서 법제 수준에서 검찰의 독립성 또는 자율성이 확립되었을 것이라고 추측된다. 중요한 점은, 이들 국가가 공통적으로 검찰로부터 독립시키기 위한 ·법률적 배려를 하고 있고, 반부패 검찰조직은 그러한 전체적인 틀 속에서 또는 반부패검찰조직을 위한 특별한 입법과 제도적 장치를 통해 반부패기구의 '독립성'을 담보하려고 하고 있다는 것이다.

우리가 설립하고자 하는 공수처도 이러한 독립성을 담보하기 위한 제도적 장치가 요구된다. 추천위원회를 통한 처장임명과 청문회절차는 처장의 임명에 있어서 간접적으로 민주적인 정당성을 확보하는 수단이 될 것이다. 아울러 그 절차를 공개하고 투명하게 운영하는 것 역시 중요하다. 깜깜이식 후보추천과 밀실 회합을 통한 후보자 선정이 이루어져서는 그러한 독립성의 의미가 흐려질 수 있고, 오히려 권력에 의한 공수처의 장악이 용이해질 가능성이 있다.

정치적으로 편향되지 않는 처장을 임명하기 위해 야당에게 거부권을 부여하는 것은 바람직한 것으로 보인다. 다만 서로 자신에게 유리한 후보자를 뽑기 위하거나 공수처장의 추천을 지연하기 위해 거부권을 행사하는 등 거부권을 오용하거나 남용하는 것을 방지하기 위한 장치가 필요하다.692)

공수처장과 차장의 임기를 3년으로 두고 중임을 불가능하게 한 데 대해서는 재고할 필요가 있다. 복잡한 절차를 거쳐 선출된 공수처장과 차장을 3년마다 다시 추천하고 임명하는 것은 중립성 보장에 어려움이 생길 수 있고, 절차상으로도 시간적으로도 낭비에 불과한 측면이 있다. 단시간 동안 공수처장을 하기 위해 도덕성과 전문성을 갖춘 사람이 지원을 한다는 것은 예상하기 어렵고, 3년 후의 이직을 고려한다면 정치적 중립성 보장도 어렵기 때문이다. 그러한 측면에서 공수처장의 임기는 4년으로 하고, 중임을 허용하는 한 편, 정년을 70세로 한다면 지금의 안 보다는 더 독립성이나 중립성을 강화시킬 수 있을 것이다.693)

독립성의 확보는 예산과 회계의 독립도 중요한 내용을 이룬다. 물론 어느 기관이나 부의 산하에 설치된다면 독립적인 예산 운영을 하기 어려운 측면이 있다. 보통은 상위 기관에서 예산 배정을 받아서 하위 기관에 분배하고, 그 예산 운영을 상위 기관에서 감독하기 때문이다. 그러한 면에서 공수처의 독립성을 확보하기 위해서는 한시적으로라도 기관의 예산편성과 회계에 있어서 독립성을 명시할 필요가 있다. 「국가재정법」상의 중앙관서로 명시하는 것도 하나의 방법이라고 할 수 있다.

제3절 | 공수처의 대상범죄와 고위공직자의 범위

공수처의 수사대상 범죄는 공수처의 권한, 위치, 규모 등과 밀접한 관련이 있다. 공수처가 검경의 수사권과 공소권을 견제하고 직무범죄의 엄정한 수사를 가능하게

692) 이하의 검토는 한상훈, “공수처, 어떻게 설치할 것인가? - 신속처리안건 법안에 대한 건설적 비판 중심으로”, 박지원/박주민/여영국의원실, 공수처 어떻게 설치할 것인가 토론회 자료집, 2019.7.10, 36쪽.

693) 한상훈, “공수처, 어떻게 설치할 것인가”, 36쪽.

하려는 기관임을 고려할 때, 「형법」 제122조부터 제133조까지의 죄(직무유기, 직권남용, 불법체포·감금, 폭행·가혹행위, 피의사실공표, 뇌물죄)는 반드시 포함되어야 할 것이다. 특히, 피의사실공표죄는 최근 여러 사건에서도 문제가 되고 있고, 검찰도 자체 개선방안을 내놓았지만, 이러한 방안이 실현되기 위해서는 우선 범죄로 되어 있는 피의사실공표행위에 대한 공정한 집행이 필요할 것으로 보인다.

한편 「공직선거법」상의 죄를 포함할 것인지의 문제는 너무 광범위한 수사권을 인정하고 대규모의 조직을 신설해야 하는 문제 때문에 원칙적으로 이는 제한하는 것이 타당하다고 보인다. 다만, 국회의원에게 문제되는 범죄의 많은 부분인 「공직선거법」 위반 사건은 검찰에서 대부분 처리하고 있는데, 수사권 조정을 통해 경찰의 수사, 검찰의 기소 형태로 서로간의 견제가 이루어 질 수 있을 것으로 보인다.

검찰견제의 수단으로 설립된 기관이기 때문에 범죄에 있어서 검찰이나 경찰의 모든 범죄로 그 대상을 확대해야 하는지에 대한 문제가 생긴다. 특히 검찰의 경우에는 소속 공무원이 저지른 범죄에 대해 스스로 수사를 하고 기소를 할 수 있으므로 우려가 더욱 강해진다. 이에 대해서는 검찰청 소속 직원의 모든 범죄에 대해 공수처에서 수사·기소하게 하는 방안이 있는데, 이 경우 공수처와 검찰의 대립관계가 형성될 수 있고, 공수처 설립의 또 다른 목적인 부패방지와는 다소 동떨어진 면이 있다. 따라서 검찰청 소속 직원의 범죄 중 공수처의 관할범죄 외의 것은 검찰에서 수사나 수사지휘를 할 수 없게 하는 규정을 두는 것이 오히려 타당할 것으로 보인다.

다음으로, 공수처의 수사대상이 되는 고위공직자의 범위와 관련하여 고위공직자가 퇴임한 후에도 공수처의 수사대상이 되도록 할 것인지, 어느 기간 동안 가능하게 할 것인지는 논란의 여지가 있다. 우선 퇴직 후에 제한없이 공수처의 수사대상이 되게 할 것인가, 퇴직 후에는 공수처의 수사대상에서 제외할 것인가 하는 문제이다. 그런데, 현직 공직자로만 제한하면, 공수처의 수사 중 전격사임과 수리의 경우 공수처의 수사권에 허점이 발생한다. 따라서 퇴임 후 2~ 3년 정도까지는 수사권을 인정하는 것이 적절해 보인다. 물론 이 경우에도 제한기간이 도래하기 전에 공수처가 당해 퇴직공무원에 대하여 공소를 제기하면 공소를 유지하는 동안은 공수처의 관할이 된다고 규정하는 것이 적절할 것이다.

제4절 | 공수처의 권한

공수처에 기소권을 부여하는 문제는 권한의 견제와 균형 측면에서 첨예한 쟁점이다. 현행 「형사소송법」은 수사권을 검찰과 경찰에게 부여하고 있다. 또, 검찰은 사법경찰관리에 대한 수사지휘권을 가지고 있으며, 법원에 대한 영장청구권과 기소권은 검찰이 독점하고 있다.

공수처 논의의 출발점은 계속적으로 검사의 권한 남용이 의심되는 사안들이 발생하였고, 실제로 그러한 사건들에 대하여 최종적으로 내려진 처분이 국민이 시각에 맞지 않게 경하거나 혹은 범죄화 되지 않은데 있었다. 그러한 측면에서 본다면 공수처의 본질적인 기능은 이렇게 검찰에 독점되어 있는 영장청구권과 기소권을 분산하여 견제와 균형의 원리를 회복하려는 것이다. 그러므로, 공수처에 영장청구권과 기소권을 부여하여야 한다. 검찰청 검사의 기소독점주의의 폐해가 심각하기 때문에, 기소다원주의를 지향하는 검찰개혁의 일환으로 공수처에 기소권을 부여하는 것은 필수적이다. 공수처에 기소권을 부여하지 않으면 그것은 공수처가 아니고 특별경찰에 다름아니고 검찰개혁에 전혀 기여하지 못할 것이다. 오히려 검찰권의 분산이 아니라 검찰권을 강화와 독점이 강화되어 검찰개혁에 역행하는 결과가 될 뿐이다.

공수처 내부의 견제와 균형을 위하여, 수사와 기소의 분리라고 하는 기능적 권력분립의 원칙은 공수처 내부에서도 실현되어야 할 것으로 본다. 따라서 공수처의 내부부서는 수사부와 공소부로 나누고, 수사부는 기소에는 관여하지 않는 수사관과 그 부서장으로 구성하는 것이 바람직할 것이다. 영국의 중대부정수사처가 이러한 방식으로 내부의 권한분립을 이루고 있다.

이렇게 수사관으로 구성된 수사부는 검사와 독립하여 수사를 진행하고, 단지 영장청구와 기소에만 검사가 관여하도록 함으로써, 인권과 적법절차가 보장되고, 공수처의 권한남용이나 무리한 수사와 기소는 줄어들 수 있을 것이다.

수사권에 대해서는 수사권조정에 따라서 일부 권한이 변경될 여지가 있다. 즉 정부에서 추진하는 경찰에게 수사의 전면 권한을 부여하고 검찰에게는 공소권자로서의 지위만 남겨놓는 방안이 법제화 된다면, 공수처의 경우에도 수사권을 남겨놓는 것이

체계상으로 바람직한지 검토해 볼 여지가 있다. 견제의 측면에서 보면 범죄에 대한 모든 수사권을 경찰에게 두는 것은 권력의 독점을 초래할 수 있으므로 바람직하지 않아 보인다. 또한 모든 수사권을 경찰에게 부여한다면 경찰 고위직에 대한 수사도 경찰 내부에서 하게 되어 현재 검찰에서 불거진 문제가 또 다시 반복될 여지가 있다. 따라서 수사권이 조정된다고 하더라도 경찰 고위직에 대한 수사는 공수처의 권한으로 남겨두어야 한다고 생각된다.

참고문헌

1. 단행본

김소연, 독립행정기관에 관한 헌법학적 연구, 경인문화사, 2013.
문준영, 법원과 검찰의 탄생, 역사비평사, 2010.
서영제, 美國)特別檢事制度의 過去와 未來, 세일출판사, 2002.
이수영, 정부조직 개편: 국민안전처를 중심으로. 박순애(편) 행정학 사례연구: 성과와 교훈, 대영문화사, 2015.
이헌환, 특별검사제-미국의 제도와 경험, 박영사, 2000.
이준보·이완규, 한국검찰과 검찰청법, 박영사, 2017.
정종섭, 헌법연구 3, 박영사, 2001.

2. 학술논문 및 보고서

강석구·신의기·임석순·한민경·김정연, 사법개혁에 관한 현안 정책과제 발굴 및 쟁점연구, 한국형사정책연구원, 2017.
강태수, “의회민주주의와 헌법개정”, 공법연구 제42집 제1호, 한국공법학회, 2013.
권순만·김난도, “행정의 조직 경제적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로”, 한국행정학회보 제29권 제1호, 한국행정학회, 1995.
권태형, “여객선 안전규제와 주인-대리인 문제”, Crisisonomy 제12권 제1호, 위기관리이론과 실천, 2016.
김근세·유홍림·송석휘·박현신, “대부처주의 정부기관의 효과분석”, 한국행정연구 제23권 제1호, 한국행정연구원, 2014.
김근세·최도림, “우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계”, 한국행정학보 제32권 제2호, 한국행정학회, 1996.
김병수, “국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치방안”, 동아법학 제80호, 동아대학교

법학연구소, 2018.
김성돈, “고위공직자 범죄수사처 신설의 필요성과 위헌성 극복방안”, 성균관법학 제30권 제1호, 성균관대학교 법학연구원, 2018.
김영철, “검사와 사법경찰의 의사소통 시스템 구축 방안”, 일감법학 제24호, 건국대학교 법학연구소, 2013.
김웅규, “검찰총장의 헌법상 지위”, 미국헌법연구 제17권 제1호, 미국헌법학회, 2006.
김용태, “검찰권의 헌법적 의미와 통제”, 고려대학교 박사학위논문, 2013.
김용훈, “검찰권에 대한 통제방안을 위한 법정책적 고찰-현 감사원 권한 활용가능성을 중심으로”, 법과 정책연구 제12집 제3호, 한국입법정책학회, 2012.
김윤권, “정부 조직개편의 로직과 기능별 개편 전략”, 한국행정학보 제47권 제3호, 한국행정학회, 2013.
김인회, “견제와 분산을 위한 검찰개혁과제 재검토”, 민주법학 제43호, 민주주의법학연구회, 2010.
김인회, “형사구속자수 급감의 원인과 의의”, 서울대학교 법학 제51권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2010.
김진환, “사법개혁의 방향”, 저스티스 제118호, 한국법학원, 2010.
김태룡, “역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제: 거버넌스적 관점에서”, 한국행정학회 Conference 자료, 2003.
김태영, “스페인의 부패관련경제범죄단속을 위한 특별검찰청 제도”, 해외연수검사논문집 제14집, 법무연수원, 1999.
김태우, “고위공직자비리수사처 입법론 검토”, 형사법의 신동향 제54, 대검찰청, 2017.
김하중, “우리나라 기소제도의 문제점에 대한 고찰 – 검찰개혁의 관점에서 -”, 인권과 정의 제443호, 대한변호사협회, 2014.
김학성, “제10차 개정헌법에 대한 관견”, 강원법학 제51권, 강원대학교법학연구소, 2017.
김해룡, “대법원 규칙의 제정 근거와 한계”, 법제연구 제49호, 한국법제연구원, 2015.
김해원, “독립행정기관에게 입법권을 수권하는 법률에 대한 헌법적합성 심사로서 권한법적 통제”, 법학연구 제23권 제3호, 경상대학교 법학연구소, 2015.
김 혁, “거버넌스적 접근을 통한 관료통제에 대한 연구: 부패방지 체계로서의 청렴거버넌스 구축을 중심으로”, 한국정당학회보 제14권 제2호, 한국정당학회,

2015.
김호삼, “홍콩의 염정공서(廉政公署, ICAC) 연구”, 사법연수원 교수논문집 청연논총 제11집, 2014.
노상길, “스페인의 검찰조직과 그에 따른 검사의 권한에 대한 소고”, 해외연수검사논문집 제22집 제2호, 2006.
대만 입법원 법관법 제2독회 심사보고 “院總 第455號 政府·委員提案 第12299·7785·7895·8070·9846·9863·9970·10007·10108號之1(下冊)”.
대한변호사협회, 검찰중립화 방안에 관한 좌담회, 인권과 정의 제303호, 2001.
문명재, “정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제”, 한국공공관리학보 제23권 제4호, 한국공공관리학회, 2009.
박노섭·장윤식, “공직자비리수사처설치법률안에 대한 비판적 고찰”, 치안정책연구 제30권 제2호, 치안정책연구소, 2016.
박상진, “현행 검찰조직 및 검찰권의 문제점과 개선방안”, 사회과학연구 제15집, 건국대학교 사회정책연구소, 2002.
박용성·이근주·최정우, “대부처 중심의 조직개편이 조직효과성에 미치는 영향분석: 정책, 민원만족도를 중심으로”, 한국인사행정학회보 제13권 제2호, 한국인사행정학회, 2014.
박중훈, 역대 정부조직개편에 대한 성찰과 전망. 한국행정연구원, 2016.
박치성·오재록·남주현, “정부조직개편의 효과 실증분석: 노무현,이명박 정부의 중앙부처 간 업무관계 네트워크의 변화를 중심으로”, 행정논총 제49권 제4호, 서울대학교 한국행정연구소, 2011.
방동희, “재정통제기관 및 사정기관으로서 감사원의 권능 개선에 관한 고찰”, 공법연구 제46집, 한국공법학회, 2017.
방석현·박석희·김연숙, “조직효과성 관점에서의 조직개편 기준설정”, 한국사회와 행정연구 제16권 제4호, 서울행정학회, 2006.
배상중, “스페인 검찰인사제도”, 해외연수검사논문집 제20집 제2호, 2005.
백광훈·신동일·이천현, “바람직한 검찰개혁의 방향”, 형사정책연구 제14권 제2호, 2003.
서보국·이상경·윤혜선·한동훈·홍종현, 독립행정기관의 설치·관리에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012.
성중탁, “특별검사의 임명 등에 관한 법률, 특별감찰관법에 대한 입법평가”, 입법학연구

제14집 제1호, 한국입법학회, 2017.
신동운, “사법개혁추진과 형사증거법의 개정”, 서울대학교 법학 제47권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2006.
신 평, “전관예우의 근절책”, 법학논고 제43집, 경북대학교 법학연구원, 2013.
연성진, 공무원범죄의 추이에 관한 연구(II), 한국형사정책연구원, 2006.
오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구”, 형사정책 제24권 제2호, 한국형사정책학회, 2012.
오세영, 정부부문 부패실태에 관한 연구, KIPA 연구보고서, 2018.
오세인, “美國에서의 特別檢事制度에 대한 批判論”, 저스티스 제32권 제3호, 한국법학원, 1999.
오정용·송광섭, “의회에 의한 검찰견제유형과 바람직한 검찰권실현을 위한 통제방안”, 법학연구 제52집, 한국법학회, 2013.
오필환, “대리인 이론의 적용을 통한 반부패 정책연구”, 한국부패학회보 제10권 제2호, 한국부패학회, 2005.
원구환, “행정의 책임성 확보와 청지기이론의 적용가능성”, 한국공공관리학보 제22권 제4호, 한국공공관리학회, 2008.
윤동호, “검찰개혁 이후 수사권 분산의 체계와 과제-특사경과 자치경찰을 중심으로”, 형사정책 31권 3호, 한국형사정책학회, 2019.
윤동호, “고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성”, 형사정책연구 제22권 제1호, 한국형사정책연구원, 2011.
윤성식, “감사인의 독립성과 적정 감사인의 규모: 대리인이론과 게임이론의 관점”, 한국행정학보 제28권 제3호, 한국행정학회, 1994.
윤영철, “검찰개혁과 독립된 특별수사기관의 신설에 관한 소고”, 홍익법학 제13권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2012.
이교용, “대리인이론에 의한 조직운영의 효율화방안 연구: 한국 우정사업 운영체제사례분석”, 연세대 행정학과 박사학위 논문, 2003.
이교용, “한국우정사업조직개편에 관한 연구: Jack Knott의 대리인 조직모형을 중심으로”, 현대사회와 행정 제15권 제3호, 한국국정관리학회, 2006.
이국운, “국민에 의한 검찰권 통제-검사장 직선제”, 시민과 세계 21호, 참여연대 참여사회연구소, 2012.

이관희, “부패방지위원회의 발전방향”, 헌법학연구 제10권 제4호, 한국헌법학회, 2005.
이동희, “대통령의 형사상 불소추 특권과 수사의 범위”, 형사법연구 제29권 제2호, 한국형사법학회, 2017.
이명석, “거버넌스의 개념화:‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”, 한국행정학보, 제36권 제4호, 한국행정학회, 2002.
이윤경·문명재, “국정의제의 변화와 정부조직개편에 대한 연구”, 한국조직학회보. 제8권 제1호, 한국조직학회, 2011.
이윤제, “고위공직자비리수사처 설립방안에 대한 고찰”, 중소기업과 법 제5권 제2호, 아주대학교 법학연구소, 2014.
이윤제, “검찰개혁과 고위공직자비리수사처”, 형사법연구 제29권 제1호, 한국형사법학회, 2017.
이윤제, “국민의 공수처 VS 검찰의 수사처”, 형사법연구 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017.
이은경, “법원, 검찰 인사제도의 문제점과 개혁방안”, 인권과 정의 제469호, 대한변호사협회, 2017.
이재호, 미래 전자정부를 위한 정부조직 재설계에 관한 연구, 한국행정연구원, 2012.
이주희, “고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰”, 한양법학 제24권 제3호, 한양법학회, 2013.
이종수, 민,관의 협력적 거버넌스를 통한 반부패 청렴문화 확립방안, 국민권익위원회 청렴한 세상만들기 반부패 심포지엄 발표논문, 2010.
이창호, “검찰개혁의 방향과 과제”, 민주법학 제24호, 민주주의법학연구회, 2003.
이천현, “검찰청법 제8조의 법적문제”, 한양법학 제18집, 한양법학회, 2005.
이헌환, “미국특별검사제의 현상과 장래”, 세계헌법연구 제4호, 국제헌법학회 한국학회, 1999.
이헌환, “상설적 특별검사제 어떻게 만들 것인가”, 상설적 특검제 입법화를 위한 시민토론회, 바른사회를 위한 시민회의, 2003.
이헌환, “검찰개혁-원인과 처방”, 헌법학연구 제16권 제1호, 한국헌법학회, 2010.
이호중, “검찰개혁의 방향, 과제, 전망”, 법과사회 제44호, 법과사회이론학회, 2013.
이호중, “검찰의 담론권력”, 법과 사회 제37호, 법과사회이론학회, 2009.
이호중, “검찰개혁으로서 고위공직자비리수사처 신설: 그 의미와 방향”, 한국형사정책

학회 춘계학술대회 발표집, 2017.
임수빈, “검찰권 남용에 대한 통제방안”, 서울대학교 박사학위논문, 2017.
임지봉, “고위공직자비리수사처 법안들에 대한 입법평론”, 입법학연구 제15집 제2호, 한국입법학회, 2018.
장영수, “검찰개혁과 독립수사기관(고위공직자비리수사처)의 설치에 관한 검토”, 형사정책연구 제28권 제1호, 한국형사정책연구원, 2017.
장지원, 한국공공부문의 부패실태 추이분석, 한국행정연구원, 2010.
정우일, “고위공직자비리수사처 설치 방안 검토”, 한국공안행정학회보 제26권 제2호, 한국공안행정학회, 2017.
정용덕·김근세, “행정기구 개혁을 위한 조직설계 및 부서화의 접근방법”, 행정논총 제35권 제2호, 서울대학교 한국행정연구소, 1997.
정웅석, “검찰개혁의 바람직한 방향”, 형사법의 신동향 제54호, 대검찰청, 2017.
정웅석, “고위공직자범죄수사처의 신설에 관한 비판적 고찰”, 형사법의 신동향 제57호, 대검찰청, 2017.
정웅석, “검사의 직접수사의 개념과 수사지휘와의 관계 ? 비교법적 관점에서 본 수사와 기소분리의 허구성에 대하여 -”, 형사법의 신동향 제61호, 대검찰청, 2018.
조 국, “특별검사제 재론: 특별검사제의 한시적 상설화를 위한 제언”, 형사정책 제14권 제1호, 한국형사정책학회, 2002.
조재현, “공직자부패통제방안으로서 특별검사제와 고위공직자비리수사처의 설치에 관한 제언”, 한국부패학회보 제15권 제4호, 한국부패학회, 2010.
조희문, “군사독재를 경험한 국가들의 민주화 이후 검찰개혁: 한국, 아르헨티나, 브라질, 칠레의 경험 비교”, 포르투갈-브라질 연구 제14권 제2호, 한국포르투갈브라질학회, 2017.
주승희, “검·경 수사권 조정 정부합의안에 대한 비판적 검토 및 합리적 대안 모색”, 형사정책 제30권 제2호, 한국형사정책학회, 2018.
치안정책연구소, “수사상 경찰과 검찰의 협력시스템 구축방안”, 경찰청, 2012.
최병선, “산업·통상 행정조직의 개편방향”, 강신택·김광웅(편), 행정조직개혁-새정부의 개편방안, 서울대학교 행정대학원, 1993.
최석윤, 미국의 특별검사제도, 한국형사정책연구원, 1999.
최성욱, “정부조직개편의 논리와 수사: 능률신화를 넘어서”, 정부학연구 제18권 제3호,

고려대학교 정부학연구소, 2012.
최영승, “고위공직자범죄수사처 설치에 따른 바람직한 입법방향 모색”, 형사법연구 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017.
하재욱, “네덜란드 형사소송법상 피의자의 지위”, 국외훈련검사 연구논문집 제26집, 2011.
하태훈, “독립성 보장된 사정기구 신설이 해답이다”, 국회보 제524호, 2010.
한상훈, “공수처, 어떻게 설치할 것인가”, 공수처 어떻게 설치할 것인가 토론회 자료집, 박지원·박주민·여영국의원실, 2019.
한상희, “권력의 복화술: 특별수사검찰청안”, 대한변협신문, 2002.
한인섭, “한국 검찰의 정치적 중립성—풀리지 않는 숙제—”, 서울대학교 법학 제40권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 1999.
한인섭, “권력형 부패에 대한 법적 통제: 검찰의 역할과 한계를 중심으로”, 한국행정학회 Conference 자료, 1999.
허일태, “검찰중립화방안—검찰권행사의 공정성 담보를 위한 대책—”, 동아법학 제30권, 동아대학교 법학연구소, 2002.
A Federal Anti-Corruption Agency for Australia? Griffith University, Transparency International Australia, 2017.
Agranoff, Robert. Managing within networks: Adding value to public organizations. Georgetown University Press, 2007.
Angela Gorta, *The NSW independent commission against corruption's experience in minimising corruption*, Asian Journal of Political Science, 2003.
Anne van Aaken, Lars P. Feld & Stefan Voigt, *Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption?: An Empirical Evaluation across Seventy-eight Countries*, American Law and Economics Review 12(1), 2010.
Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia(ACN), Anti-Corruption Specialization of Prosecutors in Selected European Countries: Working Paper, OECD, 2011.
Appointment of Special Prosecutor, Department of Justice, Office of Public Affairs, Retrieved May 17, 2017.
ARE AUSTRALIA AND NEW ZEALAND CORRUPT?, Chartered Accountants Australia

and New Zealand, 2005.

Attorney General's Office, Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 2019.

Australian Commission for Law Enforcement Integrity Official Website Brochure, 2019.

Batory, *A. Political cycles and organizational life cycles: delegation to anticorruption agencies in central europe*, Governance, 25(4), 2012.

Bhargava, V and Bolongaita,Jr., E. Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action, Washington, D. C.: The World Bank, 2004.

Cécile Guérin-Bargues, Juger les politiques? La Cour de justice de la République, Dalloz, 2017.

Council of Europe Committee of Ministers (CM) Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, Adopted October 6, 2000.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W, *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, American sociological review, 1983.

Doig, *Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies:A Role for Independent Anti-Corruption Agencies?*, Public Administration and Development 15, 1995.

European Commission For Democracy Through Law(Venice Commission), Poland: Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office As Amended, Opinion 892/2017, CDL-AD(2017)028, 2017.

European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion 892/2017, CDL-AD(2017)028, "Poland: Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office As Amended", Adopted by the Venice Commission at Its 113th Plenary Session, Venice, 2017.12.8.

European Commission For Democracy Through Law(Venice Commission), Constitutional Provisions on the Prosecution Service in Council of Europe Member States, Study No. 494/2008, CDL-JD(2008)003, 2008.10.3.

European Parliament: EU Anti-Corruption Report, Brussels, 3.3.2014, Com(2014) 38 final, 2014.

Ernie Ko, Yu-Chang Su & Chilik Yu, *Sibling rivalry among anti-corruption agencies in Taiwan: Is redundancy doomed to fail?*, Asian Education and Development Studies 4(1), 2015.

Hannah Aulby, The case for a federal corruption watchdog, The Australia Institute, 2017.

Harriger, Katy, The Federal Special Prosecutor in American Politics, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1992.

Ingraham, Patricia W., and B. Guy Peters. *"The conundrum of reform: a comparative analysis."* Review of Public Personnel Administration vol. 8, no. 3, 1988.

James Gobert, Ana-Maria Pascal, European Developments in Corporate Criminal Liability, Routledge: Czech Republic, 2011.

John Devitt, Submission to the Department of Justice and Equality Review Group consultation on anti-fraud and anti-corruption structures and procedures, Transparency International Ireland, 2019.

Klitgaard, Robert. Controlling Corruption. Berkeley: University of. California Press, 1988.

Klemenčič, G., & Stusek, J., Specialised anti-corruption institutions: Review of models. OECD Publishing, 2008.

Laura Stefan, Nadejda Hriptievschi & Vladislav Gribincea, "Position Paper: The Anti-Corruption Prosecution Office Should Investigate Only High-Level Corruption", Legal Resources Centre from Moldova, November 2018.

Lord Roskill, Fraud Trials Report, 1988.

Marine Blom, Paul Smit, The Prosecution Service Function within the Dutch Criminal Justice System, Jorg-Martin Jehle & Marianne Wade, edited by, Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: The Rise of Prosecutorial Power Across Europe, Springer, 2006.

Makowski G. “Anti-corruption Agencies – Silver Bullet Against Corruption or Fifth

wheel to a Coach? Analysis from the Perspective of the Constructivist Theory of Social Problems", Studia z Polityki Publicznej, No. 3, 2016.

Máximo Langer & David Alan Skansky, edited by, Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study, Cambridge Univerty Press, 2017.

Marquette, H. & Peiffer, C., *Grappling with the "Real policies" of systemic corruption: theoretical debates versus "real-world" functions*, Governance, 31, 2017.

Macey, J., *Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies*, Journal of Law, Economics, & Organization 8(1), 1992.

Meagher, P., *Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality*, The Journal of Policy Reform 8(1), 2005.

Mosher, F., Governmental reorganizations. Inter-Univeristy Case Program. 1967.

OECD, Specialised Anti-Corruption Institutions: Review Of Models, 2008.

OECD, ANTI-CORRUPTION SPECIALISATION OF PROSECUTORS IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, Organisation for Economic Co-operation and Development, Working Paper, 2011.

OECD, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia(ACN), Anti-Corruption Specialization of Prosecutors in Selected European Countries: Working Paper, 2011.

OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition, 2013.

O'Keeffe, Cormac, 15 senior gardaí on panel to be chief superintendent, 2019.

Peters, G., *Government Reorganization: A Theoretical Analysis*, International Political Science Review 13(2), 1992.

Quah, J.S.T. "Five success stories in combating corruption: lessons for policy makers", Asian Education and Development Studies, Vol. 6, No. 3, 2017.

Robert Gregory, *Governmental Corruption and Social Change in New Zealand: Using Scenarios, 1950-2020*, Asian Journal of Political Science, 2006.

Ronald F. Wright, *"The Worldwide Accountability Deficit for Prosecutor, Washington and Lee Law Review"*, Vol. 57, Issue 4, 2010.

Rothstein, Bo. “Anti-corruption: A Big-Bang Theory.” QoG Working Paper. No. 3, Goteborg University, Quality of Government Institute, 2007.

SFO, Annual Report and Accounts 2018-2019.

Shawn Boyne, "German Prosecutors and the Rechtstaat", Maximo Lange & David Alan Sklansky, Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study, Cambridge, 2017.

Shergold, Peter. "Governing through collaboration." Collaborative Governance 13, 2008.

Slobodan Tomić, Leadership, Institution's and Enforcement: Anti-Corruption Agencies in Serbia, Croatia and Macedonia, Palgrave Macmillan, 2019.

Thomas Weigend, *A Judge by Another Name?: Comparative perspective on the role of the public prosecutor*, Erik Luna and Marianne L. Wade, edited by, The Prosecutor in Transnational Perspective, Oxford University Press, 2012.

The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) Recommendation 1604(2003) on the Public Prosecutor’s Office in a Democratic Society Governed by the Rule of Law, 2013.

Thomas,C., *Reorganizing public organizations: alternatives, objectives, and evidence*, Journal of Public Administration Research and Theory 3(4), 1993.

van Thiel, Sandra. “A principal-agent perspective” In Theory and Practice of Public Sector Reform, edited by Steven van de Walle and Sandra Groeneveld, Abingdon: Routledge, 2016.

法祕 第558號, 地方法院檢事長, 道知事宛 政務統監通牒), 朝鮮總督府法務局 編,『朝鮮司法例規』, 1922.

王勁力, 論整肅貪瀆的關鍵—以法務部廉政署組織條例草案與相關法制為中心, 新社會政策 12, 2010.

楊任之, 複式廉政機關之競合: 廉政署與調查局戰力統合之可行性研究, 世新大學 管理學院 國際廉能治理碩士在職學位學程 碩士學位論文, 2015.

楊秀山, 從聯合國反貪腐公約論我國廉政機構私部門肅貪之研究, 國立臺灣海洋大學 海洋法

律與政策學院 海洋法律研究所 碩士學位論文, 2018.
余致力/葛傳宇/蘇毓昌, 廉政權責機關整體運作成效與精進策略之研究, 國家發展委員會編印, 2014.
早田法務局長注意事項(1943.4. 裁判所及検事局監督官会議), 高等法院檢事局編, 朝鮮刑事政策資料, 1943(昭和18)年度版.
司法改革第四次半年進度報告, 2019.8.9.
司法改革第三次半年進度報告新聞稿, 2019.2.25.
姜世明, 法院組織法, 臺北: 新學林, 2010.
楊日青 編, 中華民國憲法要義, 五南圖書出版公司, 2006.
梁合進, "以新制度主義觀點探究我國廉政署的設置", 警察行政管理學報 第7期, 2011.
任淵源, 法務部調查局與廉政署肅貪策略互動研究: 以治理觀點分析, 國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士學位論文, 2014.

3. 언론기사 및 보도자료

경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201910082236015&code=940301(검색일: 2019.12.1.)
경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201905240600035(검색일: 2019.12.9.)
경한신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=200804171406192(검색일: 2019.12.3.)
국민일보, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0013500823&code=61121311&cp=nv(검색일: 2019.12.1.)
뉴스1, https://news.v.daum.net/v/20190331060010470?f=m(검색일: 2019.12.3.)
뉴스1, http://news1.kr/articles/?3218246(검색일: 2019.12.1.)
대한민국 정책브리핑, http://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148737821(검색일: 2019.12.4.)
대한민국 정책브리핑, http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156354633&pageIndex=4&repCodeType=&repCode=&startDate=2008-02-

29&endDate=2019-10-09&srchWord=(검색일: 2019.10.7.)

동아일보, http://www.donga.com/news/article/all/20191231/99030020/1(검색일: 2019.12.31.)

리걸타임즈, http://www.legaltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=50005(검색일: 2019.12.14.)

리걸타임즈, http://www.legaltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=35649(검색일: 2019.12.3.)

리얼미터, http://www.realmeter.net/%EA%B3%B5%EC%88%98%EC%B2%98-%EC%84%A4%EC%B9%98-%EC%B0%AC%EC%84%B1-62-vs-%EB%B0%98%EB%8C%80-34/?ckattempt=1(검색일: 2019.11.10.)

머니투데이, https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2012092619135628910&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.daum.net(검색일: 2019.12.2.)

법률신문, https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=140574(검색일: 2019.12.3.)

법률신문, https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=158462(검색일: 2019.12.31.)

법무부, http://www.moj.go.kr/moj/221/subview.do(검색일: 2019.12.14.)

법무부 검찰과거사위원회, “피의사실공표사건 조사 및 심의결과”, 2019.5.28. 법무부 홈페이지 보도자료, http://www.moj.go.kr/moj/221/subview.do(검색일: 2019.12.20.)

부산일보, http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20040706000027(검색일: 2019.12.3.)

서울경제, https://www.sedaily.com/NewsVIew/1VGPQX89DC(검색일: 2019.12.1.)

서울신문, https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190402031012(검색일: 2019.12.31.)

서울신문, https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190717012004&wlog_tag3=daum(검색일: 2019.12.1.)

시사저널, http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=140449(검색일: 2019.12.1.)

연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20150822021000039(검색일: 2019.12.3.)

연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20170306132500004(검색일: 2019.12.3.)
연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20180716148151001(검색일: 2019.12.3.)
연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20190807131900004?input=1179m(검색일: 2019.12.2.)
연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20190708164200001?section=news&site=major_news01_related(검색일: 2019.12.14.)
연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20191022083900004(검색일: 2019.11.25.)
연합매일신문, http://www.ymnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=11498(검색일: 2019.10.25.)
조선일보, https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/01/29/2019012902856.html(검색일: 2019.10.25.)
중앙일보, https://news.joins.com/article/23611117(검색일: 2019.12.1.)
중앙일보, https://news.joins.com/article/8526068(검색일: 2019.12.3.)
중앙일보, https://news.joins.com/article/23279320(검색일: 2019.12.14.)
중앙일보, https://news.joins.com/article/11317808(검색일: 2019.11.28.)
중앙일보, https://news.joins.com/article/22760681(검색일: 2019.12.3.)
중앙일보, https://news.joins.com/article/2773667(검색일: 2019.11.30.)
중앙일보, https://news.joins.com/article/23670723(검색일: 2020.1.1.)
프레시안, http://www.pressian.com/news/article?no=107343(검색일: 2019.12.1.)
한겨레, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/271072.html(검색일: 2019.12.3.)
한겨레, http://legacy.www.hani.co.kr/section-005100025/2002/03/005100025200203242203002.html(검색일: 2019.12.3.)
한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201512020414847430(검색일: 2019.11.22.)
한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201911201790786905?did=DA&dtype=&dtypecode=&prnewsid(검색일: 2019.12.1.)
한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201910071684328643?did=NA&dtype=&dtypecode=&prnewsid=(검색일: 2019.12.1.)
한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/201912301730068449(검색

일: 2019.12.31.)
한국일보, https://www.hankookilbo.com/News/Read/202001021465748317(검색일: 2020.1.3.)
한국경제, https://www.hankyung.com/society/article/2003040891881(검색일: 2019.12.3.)
한국경제, https://www.hankyung.com/society/article/2019072983381(검색일: 2019.12.1.)
KBS 뉴스, http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ref=S&ncd=2761532(검색일: 2019.11.25.)
KBS 뉴스, http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ref=S&ncd=2761777(검색일: 2019.11.25.)
INDEPENDENT, https://www.independent.co.uk/voices/serious-fraud-office-national-crime-agency-theresa-may-government-control-corruption-a7791696.html(검색일: 2019.12.12.)
The New York Times, https://www.nytimes.com/2019/04/05/nyregion/ny-prosecutors-cuomo.html(검색일: 2019.11.29.)

4. 검색사이트

광주지방검찰청 조직 및 업무(http://www.spo.go.kr/site/gwangju/05/10503010000002018102506.jsp, 검색일: 2019.12.1.)
국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do, 검색일: 2019.12.1.)
네덜란드 헌법, 사법조직법(http://www.dutchcivillaw.com/judiciaryact.htm, 검색일: 2019.12.24.)
대검찰청의 업무(http://www.spo.go.kr/site/spo/06/1060201020000020181008 12.jsp, 검색일: 2019.12.1.)
대구지방검찰청 조직 및 업무(http://www.spo.go.kr/site/daegu/05/1050301000000 2018102506.jsp, 검색일: 2019.12.1.)
서울남부지방검찰청 조직 및 업무(http://www.spo.go.kr/site/southseoul/05/1050

3010000002018102506.jsp, 검색일: 2019.12.1.)
서울동부지방검찰청 조직 및 업무(http://www.spo.go.kr/site/eastseoul/05/1050301000000002018102506.jsp, 검색일: 2019.12.1.)
서울북부지방검찰청 조직 및 업무(http://www.spo.go.kr/site/northseoul/05/1050301000000002018102506.jsp, 검색일: 2019.12.1.)
서울서부지방검찰청 조직 및 업무(http://www.spo.go.kr/site/westseoul/05/1050301000000002018102506.jsp, 검색일: 2019.12.1.)
서울중앙지방검찰청 조직 및 업무(http://www.spo.go.kr/site/seoul/05/10503010000002018102506.jsp, 검색일: 2019.12.2.)
법무부 홈페이지(http://www.moj.go.kr, 검색일: 2019.12.14.)
참여연대 홈페이지(https://www.peoplepower21.org/, 검색일: 2019.12.14.)
외교부 홈페이지 조약정보(http://treatyweb.mofa.go.kr/JobGuide.do#, 검색일: 2019.10.4.)
국제투명성기구(Transparency International) 홈페이지(https://www.transparency.org/cpi2018, 검색일: 2019.12.14.)
국가별공공청렴지수(https://integrity-index.org/, 검색일: 2019.12.12.)
남호주 독립부패방지위원회(ICAC) 홈페이지(https://icac.sa.gov.au/, 검색일: 2019.12.12.)
뉴질랜드 중대부정수사처(SFO) 홈페이지(https://www.sfo.govt.nz/, 검색일: 2019.10.6.)
노르웨이 경제·환경범죄 수사·기소청(ØKOKRIM) 영문 홈페이지(https://www.okokrim.no/english.424311.no.html, 검색일: 2019.10.6.)
대만 법무부 홈페이지(https://www.moj.gov.tw/, 검색일: 2019.12.14.)
대만 민간사법개혁기금회 홈페이지(民間司法改革基金會)(https://www.jrf.org.tw/keywords/15, 검색일: 2019.12.23.)
대만 행정원·사법원 공동 사법개혁 관련 홈페이지(https://judicialreform.gov.tw/Question, 검색일: 2019.12.23.)
대만 사법원 사법개혁 관련 홈페이지(https://www.judicial.gov.tw/tw/lp-191-1.html, 검색일: 2019.12.23.)
대만 입법원 법률시스템(立法院法律系統)(https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm, 검색일: 2019.12.17.)
대만 법무부 염정서 홈페이지(https://www.aac.moj.gov.tw/, 검색일: 2019.12.23.)

대만 법무부 법률정보데이터베이스(全國法律資料庫)(https://law.moj.gov.tw/Index.aspx, 검색일: 2019.12.17.)

루마니아 국립 반부패국(Direcţia Naţională Anticorupţiem) 홈페이지(http://www.pna.ro/about_us.xhtml, 검색일: 2019.10.6.)

미국 주 법원 가이드(http://www.statecourtsguide.com/, 검색일: 2019.12.14.)

벨기에 부패억제를 위한 중앙사무소(Office Central pour la Repression de la Corruption) 홈페이지(https://www.police.be/5998/fr/a-propos/directions-centrales/office-central-pour-la-repression-de-la-corruption-ocrc-0(검색일: 2019.10.6.)

서호주 부패 및 범죄위원회(Western Australia Corruption and Crime Commission) 홈페이지(https://www.ccc.wa.gov.au/, 검색일: 2019.12.9.)

오스트리아 연방 부패행위 예방 및 방지청(Bundesamt zur Korruptionspravention und Korruptionsbekampfung) 홈페이지(https://www.bak.gv.at/102/start.aspx, 검색일: 2019.10.6.)

오스트리아 경제범죄 및 부패행위를 소추하기 위한 중앙검찰청(Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption) 홈페이지(https://www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente_und_recht/gerichtsorganisation_der_justiz/3/Seite.2310010.html, 검색일: 2019.10.6.)

영국 금융감독원(FCA) 홈페이지(https://www.fca.org.uk/about/the-fca, 검색일: 2019.12.12.)

아일랜드 가르다국립경제범죄부 홈페이지(https://www.garda.ie/en/about-us/specialist-units/garda-national-economic-crime-bureau/, 검색일: 2019.12.9.)

영국 중대부정수사처(SFO) 홈페이지(https://www.sfo.gov.uk/, 검색일: 2019.12.12.)

유럽이사회(Council of Europe)(https://www.coe.int/en/web/portal/home, 검색일: 2019.10.4.)

유럽이사회 베니스위원회(The Venice Commission of the Council of Europe)(https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN, 검색일: 2019.10.4.)

유럽이사회 반부패 국가그룹(GRECO)(Council of Europe The Group of States against Corruption (GRECO)(https://www.coe.int/en/web/greco/home, 검

색일: 2019.12.14.)

최고검 특수부 발표 보도자료 最高法院檢察署新聞稿, 2013.9.14.(https://www.tps.moj.gov.tw/public/Data/3914212139444.pdf, 검색일: 2019.12.24.)

프랑스 국회(http://www.assemblee-nationale.fr, 검색일: 2019.12.2.)

호주 빅토리아 반부패위원회에 기반한 독립회의(Victorian Independent Broad-based Anti-corruption Commission) 홈페이지(https://www.ibac.vic.gov.au/about-us, 검색일: 2019.12.9.)

ACT of June 2006 ON THE CENTRAL ANTI-CORRUPTION BUREAU Art.5.(https://cba.gov.pl /ftp/dokumenty_pdf/ACT_on_the_CBA_October_2016.pdf, 검색일: 2019.10.6.)

Constitution of the Republic of Croatia(http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/CONSTITUTION_CROATIA.pdf:, 검색일: 2019.12.5.)

Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace(PRMX1809671L. Retiré), Dernière modification: 02 septembre 2019. Article 12 Expose de Motifs(http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/democratie_plus_representative_responsable_ efficace, 검색일: 2019.12.2.).

Regional Anti-Corruption Initiative(RAI)(http://www.rai-see.org/, 검색일: 2019.12.23.)

SFO Official Website(https://www.sfo.govt.nz/our-organisation, 검색일: 2019.12.9.)

https://annualreport2018.sfo.govt.nz/our-role-and-people/(검색일: 2019.10.6.)

https://www.accountabilityrt.org/wp-content/uploads/2017/03/Griffith-University-National-Integrity-2017-Discussion-Paper-A-Federal-Anti-Corrution-Agency-for-Australia-March-2017.pdf (검색일: 2019.12.9.)

https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150331150233/http://www.sfo.gov.uk//fraud/what-is-fraud.aspx(검색일: 2019.12.12.)

立法院第7屆第7會期第13次會議 議案關係文書, 議案編號:1000131070 300100(2011.5. 11.), 立法院法律系統(https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00144CCEF3190000000000000001E00000000500FFFFFD00^04565100061400^00074001001, 검색일: 2019.12.23.)

院總 第647號委員提案第19500號, 一讀 1050913 105卷66期4363號一冊 5-5頁 王定宇(提案), 立法院議案關係文書, 2006. 9. 7., 立法院法律系統 法院組織法立法履歷, (https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ lgmeetimage?cfc9cfcececdcfcec5cdc6ced2cccfcf, 검색일: 2019.12.14.)

法務部政風司, "法務部設置廉政署外界主要疑慮及說明", 2010.10.1., 2010.12.15.(更新版), 法務部新聞稿,(https://www.tcc.moj.gov.tw›media, 검색일: 2019.12.14.)

5. 기타

국민권익위원회, 5개년 반부패 종합계획, 2018.

대검찰청, 1986-2019 검찰연감.

법검(法檢) 제1437호, 단기4282년(1949년) 5월 27일, 법무부장관→검찰총장, 각 고등검찰청검사장, 지방검찰청검사장, 지방검찰청지청장, 대구지방검찰청 안동지청, 『예규에 관한 기록(1948-1949)』, 국가기록원.

법무연감, 1985-1995.

인사혁신처, 2005·2019 인사혁신처통계연보.

참여연대 사법감시센터, 박근혜 정부 4년 검찰보고서 종합판, 2017.

참여연대 사법감시센터, 이명박 정부 5년 겸찰보고서 종합판, 2013.

참여연대 사법감시센터, 김대중 정부 검찰백서 2부, 2003.

e-나라지표(http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1728&stts_cd=172801&freq=Y, 검색일 : 2019.12.9.)

한상훈, 공수처 법안의 체계심사, 공수처안 체계심사를 위한 전문가 간담회(권은희 의원 주최), 2019.

Code of Federal Regulations, Title 28, part 600 (28 CFR §600) 미국법.

Code of Federal Regulations, Title 28, part 600 (28 CFR §600) 미국법.

Serious Fraud Office Act 1990(Public Act 1990 No51) art.30.

The Code for Crown Prosecutors, 2018.10.26., 4.2.

The Criminal Justice Act 1987. Art.1(2).

Abstract

Research on the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials

Park, Jun-hwi·Kim, Yeong-jung·Han, Sang-hoon
Chung, Han-joong·Choi, Yu-jin·Moon, Joon-young

▢ Necessity and Purpose of Research

○ Research Background

- As a part of prosecution reform, a discussion on setting up a body for investigating the crimes (corruption) of high-ranking officials (hereinafter "Criminal Investigation Body for High-ranking Officials") has been ongoing since the early 1990s.
- In November 1996, People's Solidarity for Participatory Democracy prepared a corruption prevention bill and insisted on setting up a body exclusively responsible for the corruption of high-ranking officials. In December of the same year, 80 persons including National Assembly Member Ryu Jae-Geon submitted a bill containing the contents related to the establishment of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials for the first time. The government started to become interested in founding the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials in 1999, and in 2002, People's Solidarity for Participatory Democracy signed a legislative petition calling for the establishment of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials, stating that the body belongs to the President and is given the right of indictment, the right of

investigation, and even the right of penalty-execution.

- The Moon Jae-in Administration, starting from May 2017, after the impeachment of President Park Geun-hye, selected the establishment of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials as one of the top 100 national political agendas as a major means of cleaning up deep-rooted abuses and corruption, and the Ministry of Justice announced its government program aggregating the proposal of the "Judiciary/ Prosecution Reform Committee," etc.
- In April 2019, bills in relation to the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials which were separately proposed by National Assembly Members Baek Hye-ryun and Kwon Eun-hee as representatives were designated as fast-track agenda items, and in addition, 10 bills related to this issue were submitted to the 20thNationalAssemblysession.
- Likewise, despite discussions on more than 20 prepared bills over nearly 25 years, they could not cross the National Assembly threshold, and the establishment of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials is one of the major ongoing social issues. According to the results of various public surveys regarding the establishment of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials, the approval rating is somewhat higher than the disapproval rating.

○ Research Purpose

- The current government suggests the mediation of jurisdiction in the investigation between the prosecution and the police and the establishment of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials as its major national political agendas for prosecution reform, which is an axis of its authority reform.
- In the case of the mediation of the right of investigation, after the

settlement between the Minister of Justice and the Minister of Interior and Safety, the difference in viewpoints was significantly bridged between the ruling party and the opposition party in the Special Judicial Reform Committee; however, for the matter of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials, it seems that there is a huge difference in viewpoints between the political parties.

- In particular, the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials is a systematic reform that a number of citizens support; however, it is still in a state of drift in the National Assembly, and thus the organization of the issues of the relevant bills and the suggestion of practical solutions are highly needed.
- Also, as there are numerous issues with regard to the operation of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials, it seems that conducting detailed research can decrease the trial and error in terms of practical system operation and contribute to the proper establishment of the system.

▢ Research Method

○ Literature Review

- Analyzed the journals, books, and research reports published from the moment of starting the discussion on the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials up to now and the contents of the bills submitted by the National Assembly, the government, civic groups, bar associations, etc. for each issue.

○ Overseas Studies

- The existing research mainly focused on finding the origins of the organizations established in Southeast Asia such as Hong Kong, Taiwan,

and Malaysia, and there was research showing that there was no separate organization in developed counties like the United States, Japan, and Germany. However, in order to check more overseas cases, a comparative analysis on the establishment of a corruption investigation body and its authority were carried out for some OECD member countries.

○ Interdisciplinary Studies

- Previously, discussions have been mainly conducted from a legal perspective, such as constitutional law, criminal law, and criminal procedure law. However, in this research, with the analysis per issue from a legal perspective, the feasibility of establishing the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials and its direction were analyzed from an administrative perspective, especially with regard to organization theory.

○ Survey

- In order to check the perspective of citizens regarding the establishment of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials, an awareness survey targeting the general public was conducted.

▢ Major Research Contents

○ Problems of Special Prosecutor/Inspector and the Necessity of Establishing a Criminal Investigation Body for High-ranking Officials

- Even in the United States, due to the extended budget and investigation, a discussion on introducing a permanent organization is taking place along with the criticisms of its special prosecutor system. However, it has yet to be introduced due to criticisms about political motivations when it comes to appointing the special prosecutor, and the possibility of excessive investigation and extensive coverage of authority compared to

other general cases.

- The special prosecutor system is a special organization possessing the right of investigation only; therefore, it faces limitations on the prevention of corruption and the investigation of corruption crimes even though it is a permanent organization.

○ Public Awareness Survey Results about the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials

- Regarding the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials, 62.0% supported it, 29.3% opposed it, and 8.6% didn't know (the approval rate for introducing the autonomous police system is 47.5%; 17% don't know responses).
- There is no difference in approval rates based on gender. Opposing opinion - Male: 33.7%, Female: 25.0%. Ratio of don't know responses - Male: 4.2%, Female: 12.9%.
- Approval rate based on region: Gwangju/Jeolla/Jeju 73.9%, Daegu/Gyeongbuk 53.5%.
- Approval rate based on age: 30-39 years old, 77.6%; 19-20 years old and 40-49 years old, surpassing 70%.
- Approval rate based on occupation: Student-groups, 81.4%; Agriculture/forestry/fishery groups, 48%.
- The results show that the groups who are in favor of the President's performance of duties have a higher approval rate of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials (89.7%). If their supporting party is the Democratic Party, the approval rate is 89.2%. If their supporting party is Our Republican Party, the approval rate is 12.5%.
- The results show that trust in the police does not affect the support for the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials; however, it

appears that trust in the prosecution is a meaningful factor in the support for the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials.

- Trust in Organization: Police, 42%; Prosecution, 36.3%; Court, 39.6%.

○ Overseas Cases

- Operating anti-corruption bodies possessing the rights of investigation and indictment: United Kingdom, Norway, New Zealand, Spain, Hungary, Netherlands, etc.
- Operating anti-corruption bodies possessing the right of indictment only: Austria
- Operating anti-corruption bodies including preventive and educational functions: Poland, Australia
- Cases established under the influence of the Ministry of Justice: United Kingdom, New Zealand, Netherlands
- Cases established under the influence of the police: Norway, Ireland, Czech Republic, Belgium
- Cases established under the influence of the prosecution: Spain, Hungary, Austria
- Cases established under the Prime Minister: Poland, Australia

○ Feasibility of Establishing the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials in Terms of Organization Theory

- Establishing the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials is an organizational restructuring for the purpose of dispersing the prosecutorial power by the principle of separation in organizational design and carrying out the investigation and indictment of corruption charges of high-ranking officials as citizens expect.
- From a principal-agent perspective, the abuse of authority and internal corruption shown by the prosecution can be explained as a moral hazard.

It can be interpreted as the result coming from the discordance between information asymmetry and interests. Thus, its resolution is needed.

- In order to cope with corruption effectively, a cooperative governance approach, rather than a segmental correspondence per organization, is needed. Although establishing the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials may not eradicate corruption of power at a single stroke, introducing a special anti-corruption organization like the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials can be seen as the start of reform, breaking out of the previous vicious circle by presenting a new actor.
- Organizational restructuring is not a one-time event; rather it will be done by a series of processes. This is because the citizens expect that the new organization will play a role as a promoter and foundation of reform.
- However, since organizational restructuring may bring out completely different results based on the political background and leadership even if it is the same reorganization plan, it is hard to say that a particular organizational restructuring plan is fundamentally right or wrong. Consequently, continuous concerns and discussions on the reasonable organizational design and operation of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials for the effective performance of anti-corruption policy and dispersion of prosecution power are needed.

○ The Criminal Investigation Body for High-ranking Officials as a Means of Eradicating Corruption and Reforming the Prosecution

- The two goals of the eradication of corruption and prosecution reform initially given to the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials should be equally considered and the primary meaning that it targets the corruption crimes of high-ranking officials should not be missed.
- The fact that the subjects of the Criminal Investigation Body for High-

ranking Officials are authorities supports the reasoning and necessity of the "strong" independence of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials. The Criminal Investigation Body for High-ranking Officials system is not just a criminal justice policy function; as a power control device, it possesses a securing function by monitoring the corruption of democracy, constitutionalism, publicness of power, and morality.

- When approaching from the aspect of power control, the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials does not just stop at the monitoring and control of the National Assembly; rather, there will be more room to connect with citizens. The proposal including the audit system for indictment and non-indictment among the proposals regarding the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials express that the right of indictment of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials was not just separated from the prosecution, but is related to the citizens' exercise of sovereignty. This is a symbolic facility conforming to the citizens' Criminal Investigation Body for High-ranking Officials in terms of publicly arraigning the corrupted power in the name of the citizens.
- As a body corresponding to the preexisting prosecution, in order to be a small prosecutor's office, prosecutors in the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials should act as representatives of public interests.
- In Taiwan, large legal corruption incidents in the late 2000s increased the need for the establishment of Agency Against Corruption (AAC) and judicial reform. Since its launch in 2011, the AAC achieved its desired outcomes in uncovering and indicting corruption scandals. However, problems such as feeble independence, non-cooperation by investigation authority, problems of the prosecutor dispatch system, lack of unity within the organization, employees' sense of alienation due to the control of prosecutors, etc. occurred. Based on the prosecution's attitude towards

the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials and the possibility of limiting indictment subject crimes, our country may experience similar problems. There is a need to find plans to prevent unnecessary misunderstandings and oppositions by making a framework that promotes competition in good faith and smooth cooperation.

○ Comparison/Analysis of Bills related to the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials

- Comparison targets are proposals made by National Assembly Members Baek Hye-ryun and Kwon Eun-hee, the People's Solidarity for Participatory Democracy, and the Justice and Prosecutor Reform Committee.
- The affiliation of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials is almost identical in terms of emphasizing independence and political neutrality. Opinions insisting that the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials should belong to a certain administrative department involve an excessively mechanical understanding of the separation of powers. Rather, for citizens' fundamental rights, the integrity of national function, and impartiality, broadly defining the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials as an administrative department fits the principle of democracy. For the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials, the President, the National Assembly, and the courts are involved in the appointment of the head of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials, and there is leeway for them to be involved in correcting the investigation body's possible abuse in its performance through the budget, punishment, impeachment, decisions on applications for adjudication, etc.
- When checks and balances are created among the police, which is in charge of the investigation of general cases, the prosecution, which is

in charge of indictment and the sustainment of public prosecution, and the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials, which is in charge of the investigation and indictment of high-ranking officials, corruption in this country will be eradicated and the impartiality of investigation bodies will be secured.

- Different views on the scope of investigation subjects exist among the proposals, such as on whether a high-ranking official can be an investigation subject after his or her resignation and how long he or she can be an investigation subject.
- With respect to the scope of investigation subjects for the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials, the proposal made by National Assembly Member Kwon Eun-hee defines the narrowest coverage of investigation subjects and the People's Solidarity for Participatory Democracy and the Justice and Prosecutor Reform Committee allow the widest coverage of investigation subjects.
- With respect to the appointment procedure of the head of the Criminal Investigation Body for High-ranking Officials, each proposal shows a different view; among them, the proposal made by National Assembly Member Baek Hye-ryun confers veto power.

▢ Policy Proposal

○ Direction of Establishing the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials

- The inducing of competition and mutual control is needed by hiring multiple representatives. (I.e., the introduction of a system in which the prosecution will investigate the corruption of the employees of the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials.)

- With respect to the appointment of the head of the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials, it appears that setting up the recommendation committee, receiving recommendations from all fields of the society, and then going through confirmation hearings will be effective in selecting the best representative. However, there is a need for preparing a plan that will minimize the influence of the President and the political sphere during the course of appointment by the recommendation committee.
- In order to prevent the moral hazard of the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials, appropriate control devices are needed, such as the introduction of a citizen indictment committee, compulsory prosecution, expansion of applications for adjudication, etc.
- At the time of appointing the head of the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials, politically impartial appointment procedures are to be supplemented by conferring veto power to the opposition party. However, a limitation measure against the abuse of veto power is required.
- In order to secure neutrality and independence, a term of office of four years for the head of the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials and a retirement age of 70 are suggested.
- For securing independence, the independence of the body in budget compilation and accounting needs to be explicitly indicated. For example, indicating the body as a central organization under the National Finance Act is one such method.
- Considering that the purpose of establishing the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials is the prevention of corruption, the delinquency of duties, wrongful exercise of authority, illegal arrest/confinement, assault/cruel treatment, publication of the facts of suspected crimes, and bribery charges must be contained as subject crimes. In principle, it is proper not to include the violation of the Public Official Election Act due

to the acknowledgement of an excessive right of investigation and the problems of setting up a large-scale organization, etc. Violations of the Public Official Election Act can be held in check by adjusting the right of investigation (investigation by the police and indictment by the prosecution).

- It is proper to acknowledge the right of investigation over investigation subjects up to two to three years after the resignation of the subjects, considering that there will be a loophole in the right of investigation if the scope of investigation subjects is limited to current high-ranking officials, since they would resign in the course of the investigation.
- One of the establishment purposes is checks and balances in the right of prosecution; therefore, the right to request a warrant and the right to indict should be given to the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials.
- In order to establish checks and balances within the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials, the functional division of powers called investigation and indictment should also be realized inside of the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials. It is appropriate to divide the internal department of the Criminal Investigation Body for High-Ranking Officials into the investigation division and the public prosecution division; thus, it is advisable that the investigation division needs to be composed of investigators who are not involved in indictment and the division chief.

부 록

고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안에 대한 수정안[694)]

발의연월일 : 2019. 12. 24.
발의자 : 윤소하 의원
찬성자 : 이원욱 의원 외 154인

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 고위공직자범죄수사처의 설치와 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "고위공직자"란 다음 각 목의 어느 하나의 직(職)에 재직 중인 사람 또는 그 직에서 퇴직한 사람을 말한다. 다만, 장성급 장교는 현역을 면한 이후도 포함된다.
   가. 대통령
   나. 국회의장 및 국회의원
   다. 대법원장 및 대법관
   라. 헌법재판소장 및 헌법재판관
   마. 국무총리와 국무총리비서실 소속의 정무직공무원
   바. 중앙선거관리위원회의 정무직공무원
   사. 「공공감사에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 중앙행정기관의 정무직공무원
   아. 대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원 소속의 3급 이상 공무원
   자. 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처의 정무직공무원

694) 백혜련의원 대표발의 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(의안번호 제2020029호)에 대한 수정안이며, 수정된 부분은 밑줄로 표시하였음.

차. 대법원장비서실, 사법정책연구원, 법원공무원교육원, 헌법재판소 사무처의 정무직공무원

카. 검찰총장

타. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 교육감

파. 판사 및 검사

하. 경무관 이상 경찰공무원

거. 장성급 장교

너. 금융감독원 원장·부원장·감사

더. 감사원·국세청·공정거래위원회·금융위원회 3급 이상 공무원

2. "가족"이란 배우자, 직계존비속을 말한다. 다만, 대통령의 경우에는 배우자와 4촌 이내의 친족을 말한다.

3. "고위공직자범죄"란 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련하여 범한 죄에 한정한다.

가. 「형법」 제122조부터 제133조까지의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)

나. 직무와 관련되는 「형법」 제141조, 제225조, 제227조, 제227조의2, 제229조(제225조, 제227조 및 제227조의2의 행사죄에 한정한다), 제355조부터 제357조까지 및 제359조의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)

다. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄

라. 「변호사법」 제111조의 죄

마. 「정치자금법」 제45조의 죄

바. 「국가정보원법」 제18조, 제19조의 죄

사. 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄

아. 가목부터 마목까지의 죄에 해당하는 범죄행위로 인한 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조제4호의 범죄수익등과 관련된 같은 법 제3조 및 제4조의 죄

4. "관련범죄"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 고위공직자와 「형법」 제30조부터 제32조까지의 관계에 있는 자가 범한 제3호 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄

나. 고위공직자를 상대로 한 자의 「형법」 제133조, 제357조제2항의 죄
다. 고위공직자범죄와 관련된 「형법」 제151조제1항, 제152조, 제154조부터 제156조까지의 죄 및 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄
라. 고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄

5. "고위공직자범죄등"이란 제3호와 제4호의 죄를 말한다.

제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄등에 관하여 다음 각 호에 필요한 직무를 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 "수사처"라 한다)를 둔다.

1. 고위공직자범죄등에 관한 수사
2. 제2조제1호다목, 카목, 파목, 하목에 해당하는 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄의 공소제기와 그 유지

② 수사처는 그 권한에 속하는 직무를 독립하여 수행한다.

<u>③ 대통령, 대통령비서실의 공무원은 수사처의 사무에 관하여 업무보고나 자료제출 요구, 지시, 의견제시, 협의, 그 밖에 직무수행에 관여하는 일체의 행위를 하여서는 아니 된다.</u>

제2장 조직

제4조(처장·차장 등) ① 수사처에 처장 1명과 차장 1명을 두고, 각각 특정직공무원으로 보한다.

② 수사처에 수사처검사와 수사처수사관 및 그 밖에 필요한 직원을 둔다.

제5조(처장의 자격과 임명) ① 처장은 다음 각 호의 직에 15년 이상 있던 사람 중에서 제6조에 따른 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회가 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명한다.

1. 판사, 검사 또는 변호사
2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에

종사한 사람

3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직하였던 사람

② 제1항 각 호에 규정된 둘 이상의 직에 재직한 사람에 대해서는 그 연수를 합산한다.

③ 처장의 임기는 3년으로 하고 중임할 수 없으며, 정년은 65세로 한다.

④ 처장이 궐위된 때에는 제1항에 따른 절차를 거쳐 60일 이내에 후임자를 임명하여야 한다. 이 경우 새로 임명된 처장의 임기는 새로이 개시된다.

제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회) ① 처장후보자의 추천을 위하여 국회에 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 둔다.

② 추천위원회는 위원장 1명을 포함하여 7명의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 제4항 각 호의 위원 중에서 호선한다.

④ 국회의장은 다음 각 호의 사람을 위원으로 임명하거나 위촉한다.

1. 법무부장관
2. 법원행정처장
3. 대한변호사협회장
4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명
5. 전 호의 교섭단체 외 교섭단체가 추천한 2명

⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 위원 6인 이상의 찬성으로 의결한다.

⑥ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다.

⑦ 추천위원회가 제5조제1항에 따라 처장 후보자를 추천하면 해당 추천위원회는 해산된 것으로 본다.

⑧ 그 밖에 추천위원회의 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제7조(차장) ① 차장은 10년 이상 제5조제1항 각 호의 직위에 재직하였던 사람 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 제5조제2항은 차장의 임명에 준용한다.

③ 차장의 임기는 3년으로 하고 중임할 수 없으며, 정년은 63세로 한다.

제8조(수사처검사) ① 수사처검사는 변호사 자격을 10년 이상 보유한 자로서 재판, 수사 또는 수사처규칙으로 정하는 조사업무의 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는

사람 중에서 제9조에 따른 인사위원회의 추천을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 검사의 직에 있었던 사람은 제2항에 따른 수사처검사 정원의 2분의 1을 넘을 수 없다.

② 수사처검사는 특정직공무원으로 보하고, 처장과 차장을 포함하여 25명 이내로 한다.

③ 수사처검사의 임기는 3년으로 하고, 3회에 한하여 연임할 수 있으며, 정년은 63세로 한다.

④ 수사처검사는 직무를 수행함에 있어서 검찰청법 제 4조에 따른 검사의 직무 및 군사법원법 제 37조에 따른 군검사의 직무를 수행할 수 있다.

제9조(인사위원회) ① 처장과 차장을 제외한 수사처검사의 임용, 전보, 그 밖에 인사에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 수사처에 인사위원회를 둔다.

② 인사위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하고, 인사위원회의 위원장은 처장이 된다.

③ 인사위원회 위원 구성은 다음 각 호와 같다.

1. 처장
2. 차장
3. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 처장이 위촉한 사람 1명
4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명
5. 제4호의 교섭단체 외 교섭단체가 추천한 2명

④ 제3항제3호부터 제5호까지에 규정된 위원의 임기는 3년으로 한다.

⑤ 인사위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 그 밖에 인사위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 수사처규칙으로 정한다.

제10조(수사처수사관) ① 수사처수사관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 처장이 임명한다.

1. 변호사 자격을 보유한 사람
2. 7급 이상 공무원으로서 조사, 수사업무에 종사하였던 사람
3. 수사처규칙으로 정하는 조사업무의 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는 사람

② 수사처수사관은 일반직공무원으로 하며, 40명 이내로 한다. 다만, 검찰청으로부

터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처수사관의 정원에 포함한다.

③ 수사처수사관의 임기는 6년으로 하고, 연임할 수 있으며, 정년은 60세로 한다.

제11조(그 밖의 직원) ① 수사처의 행정에 관한 사무처리를 위하여 필요한 직원을 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 직원의 수는 20명 이내로 한다.

제12조(보수 등) ① 처장의 보수와 대우는 차관의 예에 준한다.

② 차장의 보수와 대우는 고위공무원단 직위 중 가장 높은 직무등급의 예에 준한다.

③ 수사처검사의 보수와 대우는 검사의 예에 준한다.

④ 수사처수사관의 보수와 대우는 4급 이하 7급 이상의 검찰직공무원의 예에 준한다.

제13조(결격사유 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 처장, 차장, 수사처검사, 수사처수사관으로 임명될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 사람
2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
3. 금고 이상의 형을 선고받은 사람
4. 탄핵결정에 의하여 파면된 후 5년이 지나지 아니한 사람
5. 대통령비서실 소속의 공무원으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람

② 검사의 경우 퇴직한 후 3년이 지나지 아니하면 처장이 될 수 없고, 퇴직한 후 1년이 지나지 아니하면 차장이 될 수 없다.

제14조(신분보장) 처장, 차장, 수사처검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

제15조(심신장애로 인한 퇴직) 수사처검사가 중대한 심신상의 장애로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때 대통령은 처장의 제청에 의하여 그 수사처검사에게 퇴직을 명할 수 있다.

제16조(공직임용 제한 등) ① 처장과 차장은 퇴직 후 2년 이내에 헌법재판관(헌법 제111조제3항에 따라 임명되는 헌법재판관은 제외한다), 검찰총장, 국무총리 및 중앙행정기관·대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원의 정무직공무원으로 임용될 수 없다.

② 처장, 차장, 수사처검사는 퇴직 후 2년이 지나지 아니하면 검사로 임용될 수 없다.

③ 수사처검사로서 퇴직 후 1년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없다.

④ 수사처에 근무하였던 사람은 퇴직 후 1년 동안 수사처의 사건을 변호사로서 수임할 수 없다.

제3장 직무와 권한

제17조(처장의 직무와 권한) ① 처장은 수사처의 사무를 통할하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

② 처장은 국회에 출석하여 수사처의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있고, 국회의 요구가 있을 때에는 수사나 재판에 영향을 미치지 않는 한 국회에 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.

③ 처장은 소관 사무와 관련된 안건이 상정될 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 법무부장관에게 의안(이 법의 시행에 관한 대통령령안을 포함한다)의 제출을 건의할 수 있다.

④ 처장은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우 대검찰청, 경찰청 등 관계기관의 장에게 고위공직자범죄등과 관련된 사건의 수사기록 및 증거 등 자료의 제출과 수사활동의 지원 등 수사협조를 요청할 수 있다.

⑤ 처장은 제8조에 따른 수사처검사의 직을 겸한다.

⑥ 처장은 수사처의 예산 관련 업무를 수행하는 경우에 「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

제18조(차장의 직무와 권한) ① 차장은 처장을 보좌하며, 처장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 직무를 대행한다.

② 차장은 제8조에 따른 수사처검사의 직을 겸한다.

제19조(수사처검사 직무의 위임·이전 및 승계) ① 처장은 수사처검사로 하여금 그 권한에 속하는 직무의 일부를 처리하게 할 수 있다.

② 처장은 수사처검사의 직무를 자신이 처리하거나 다른 수사처검사로 하여금 처리하게 할 수 있다.

제20조(수사처검사의 직무와 권한) ① 수사처검사는 제3조제1항 각 호에 따른 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 행위를 한다.

② 수사처검사는 처장의 지휘·감독에 따르며, 수사처수사관을 지휘·감독한다.

③ 수사처검사는 구체적 사건과 관련된 제2항의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다.

제21조(수사처수사관의 직무) ① 수사처수사관은 수사처검사의 지휘·감독을 받아 직무를 수행한다.

② 수사처수사관은 고위공직자범죄등에 대한 수사에 관하여 「형사소송법」 제196조제1항에 따른 사법경찰관의 직무를 수행한다.

제22조(정치적 중립 및 직무상 독립) 수사처 소속 공무원은 정치적 중립을 지켜야 하며, 그 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

제4장 수사와 공소의 제기 및 유지

제23조(수사처검사의 수사) 수사처검사는 고위공직자범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다.

제24조(다른 수사기관과의 관계) ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사는 처장이 수사의 진행정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이를 응하여야 한다.

② 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 한다.

③ 처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.

④ 제2항에 따라 고위공직자범죄등 사실의 통보를 받은 처장은 통보를 한 다른

수사기관의 장에게 수사처규칙으로 정한 기간과 방법으로 수사개시 여부를 회신하여야 한다.

제25조(수사처검사 및 검사 범죄에 대한 수사) ① 처장은 수사처검사의 범죄 혐의를 발견한 경우에 관련 자료와 함께 이를 대검찰청에 통보하여야 한다.

② 수사처 외의 다른 수사기관이 검사의 고위공직자범죄 혐의를 발견한 경우 그 수사기관의 장은 사건을 수사처에 이첩하여야 한다.

제26조(수사처검사의 관계 서류와 증거물 송부 등) ① 수사처검사는 제3조제1항제2호에서 정하는 사건을 제외한 고위공직자범죄등에 관한 수사를 한 때에는 관계 서류와 증거물을 지체 없이 서울중앙지방검찰청 소속 검사에게 송부하여야 한다.

② 제1항에 따라 관계서류와 증거물을 송부받아 사건을 처리하는 검사는 처장에게 해당 사건의 공소제기여부를 신속하게 통보하여야 한다.

제27조(관련인지 사건의 이첩) 처장은 고위공직자범죄에 대하여 불기소 결정을 하는 때에는 해당 범죄의 수사과정에서 알게 된 관련범죄 사건을 대검찰청에 이첩하여야 한다.

제28조(형의 집행) ① 수사처검사가 공소를 제기하는 고위공직자범죄등 사건에 관한 재판이 확정된 경우 제1심 관할지방법원에 대응하는 검찰청 소속 검사가 그 형을 집행한다.

② 제1항의 경우 처장은 원활한 형의 집행을 위하여 해당 사건 및 기록 일체를 관할 검찰청의 장에게 인계한다.

제29조(재정신청에 대한 특례) ① 고소·고발인은 수사처검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 서울고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 재정신청을 하려는 사람은 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 날부터 30일 이내에 처장에게 재정신청서를 제출하여야 한다.

③ 재정신청서에는 재정신청의 대상이 되는 사건의 범죄사실 및 증거 등 재정신청을 이유 있게 하는 사유를 기재하여야 한다.

④ 제2항에 따라 재정신청서를 제출받은 처장은 재정신청서를 제출받은 날부터 7일 이내에 재정신청서·의견서·수사 관계 서류 및 증거물을 서울고등법원에 송부하

여야 한다. 다만, 신청이 이유 있는 것으로 인정하는 때에는 즉시 공소를 제기하고 그 취지를 서울고등법원과 재정신청인에게 통지한다.

⑤ 이 법에서 정한 사항 외에 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제262조 및 제262조의2부터 제262조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 관할법원은 서울고등법원으로 하고, "지방검찰청검사장 또는 지청장"은 "처장", "검사"는 "수사처검사"로 본다.

제30조(처장의 재정신청에 대한 특례) ① 처장은 제26조 제2항에 따라 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 때에는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원(이하 "관할 고등법원"이라 한다)에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

② 처장은 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 날부터 30일 이내에 지방검찰청검사장 또는 지청장에게 재정신청서를 제출하여야 한다.

③ 재정신청서에는 재정신청의 대상이 되는 사건의 범죄사실 및 증거 등 재정신청을 이유 있게 하는 사유를 기재하여야 한다.

④ 제2항에 따라 재정신청서를 제출받은 지방검찰청검사장 또는 지청장은 재정신청서를 제출받은 날부터 7일 이내에 재정신청서·의견서·수사 관계 서류 및 증거물을 관할 고등검찰청을 경유하여 관할 고등법원에 송부하여야 한다. 다만, 신청이 이유 있는 것으로 인정하는 때에는 즉시 공소를 제기하고 그 취지를 관할 고등법원과 처장에게 통지한다.

⑤ 이 법에서 정한 사항 외에 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제262조, 제262조의2 및 제262조의4의 규정을 준용한다. 이 경우 "지방검찰청검사장 또는 지청장"은 "처장", "검사"는 "수사처검사"로 본다.

제31조(재판관할) 수사처검사가 공소를 제기하는 고위공직자범죄등 사건의 제1심 재판은 서울중앙지방법원의 관할로 한다. 다만, 범죄지, 증거의 소재지, 피고인의 특별한 사정 등을 고려하여 수사처검사는 「형사소송법」에 따른 관할 법원에 공소를 제기할 수 있다.

제5장 징계

제32조(징계사유) 수사처검사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 수사처검사를 징계한다.

1. 재직 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때
   가. 정치운동에 관여하는 일
   나. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 일
   다. 처장의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 일
2. 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 게을리하였을 때
3. 직무 관련 여부에 상관 없이 수사처검사로서의 체면이나 위신을 손상하는 행위를 하였을 때

제33조(수사처검사징계위원회) ① 수사처검사의 징계 사건을 심의하기 위하여 수사처에 수사처검사징계위원회(이하 "징계위원회"라 한다)를 둔다.

② 징계위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하고, 예비위원 3명을 둔다.

제34조(징계위원회 위원장의 직무와 위원의 임기 등) ① 징계위원회의 위원장은 차장이 된다. 다만, 차장이 징계혐의자인 경우에는 처장이 위원장이 되고, 처장과 차장이 모두 징계혐의자인 경우에는 수사처규칙으로 정하는 수사처검사가 위원장이 된다.

② 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 위원장이 지명하는 수사처검사 2명
2. 변호사, 법학교수 및 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 위원장이 위촉하는 4명

③ 예비위원은 수사처검사 중에서 위원장이 지명하는 사람이 된다.

④ 제2항제2호의 위원 임기는 3년으로 한다.

⑤ 위원장은 징계위원회의 업무를 총괄하고, 회의를 소집하며, 그 의장이 된다.

⑥ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 지정하는 위원이 그 직무를 대리하고, 위원장이 지정한 위원이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 지명하는 예비위원이 그 직무를 대리한다.

제35조(징계위원회의 사무직원) ① 징계위원회에 간사 1명과 서기 몇 명을 둔다.

② 간사는 위원장이 지명하는 수사처검사가 되고, 서기는 수사처 소속 공무원 중에서 위원장이 위촉한다.

③ 간사 및 서기는 위원장의 명을 받아 징계에 관한 기록과 그 밖의 서류의 작성 및 보관에 관한 사무에 종사한다.

제36조(징계의 청구와 개시) ① 징계위원회의 징계심의는 처장(처장이 징계혐의자인 경우에는 차장을, 처장 및 차장이 모두 징계혐의자인 경우에는 수사처규칙으로 정하는 수사처검사를 말한다. 이하 이 조 및 제38조제1항, 제39조, 제40조제2항, 제43조제1항에서 같다)의 청구에 의하여 시작한다.

② 처장은 수사처검사가 제32조 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였다고 인정할 때에는 제1항의 청구를 하여야 한다.

③ 징계의 청구는 징계위원회에 서면으로 제출하여야 한다.

제37조(징계부가금) ① 제36조에 따라 처장이 수사처검사에 대하여 징계를 청구하는 경우 그 징계 사유가 금품 및 향응 수수, 공금의 횡령·유용인 경우에는 해당 징계 외에 금품 및 향응 수수액, 공금의 횡령액·유용액의 5배 내의 징계부가금 부과 의결을 징계위원회에 청구하여야 한다.

② 제1항에 따른 징계부가금의 조정, 감면 및 징수에 관하여는 「국가공무원법」 제78조의2제2항 및 제3항을 준용한다.

제38조(재징계 등의 청구) ① 처장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 법원에서 징계 및 제37조에 따른 징계부가금 부과(이하 "징계등"이라 한다) 처분의 무효 또는 취소 판결을 받은 경우에는 다시 징계등을 청구하여야 한다. 다만, 제3호의 사유로 무효 또는 취소 판결을 받은 감봉·견책 처분에 대해서는 징계등을 청구하지 아니할 수 있다.

1. 법령의 적용, 증거 및 사실 조사에 명백한 흠이 있는 경우
2. 징계위원회의 구성 또는 징계등 의결, 그 밖에 절차상의 흠이 있는 경우
3. 징계양정 및 징계부가금이 과다한 경우

② 처장은 제1항에 따른 징계등을 청구하는 경우에는 법원의 판결이 확정된 날부터 3개월 이내에 징계위원회에 징계등을 청구하여야 하며, 징계위원회에서는 다른 징계사건에 우선하여 징계등을 의결하여야 한다.

제39조(퇴직 희망 수사처검사의 징계 사유 확인 등) ① 처장은 수사처검사가 퇴직을 희망하는 경우에는 제32조에 따른 징계사유가 있는지 여부를 감사원과 검찰·경찰, 그 밖의 수사기관에 확인하여야 한다.

② 제1항에 따른 확인 결과 해임, 면직 또는 정직에 해당하는 징계 사유가 있는 경우 처장은 지체 없이 징계등을 청구하여야 하며, 징계위원회는 다른 징계사건에 우선하여 징계등을 의결하여야 한다.

제40조(징계혐의자에 대한 부본 송달과 직무정지) ① 징계위원회는 징계청구서의 부본을 징계혐의자에게 송달하여야 한다.

② 처장은 필요하다고 인정할 때에는 징계혐의자에게 직무 집행의 정지를 명할 수 있다.

제41조(징계의결) ① 징계위원회는 사건심의를 마치면 재적위원 과반수의 찬성으로 징계를 의결한다.

② 위원장은 의결에서 표결권을 가지며, 찬성과 반대가 같은 수인 경우에는 결정권을 가진다.

제42조(징계의 집행) ① 징계의 집행은 견책의 경우에는 처장이 하고, 해임·면직·정직·감봉의 경우에는 처장의 제청으로 대통령이 한다.

② 수사처검사에 대한 징계처분을 한 때에는 그 사실을 관보에 게재 하여야 한다.

제43조(다른 법률의 준용) 이 장에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「검사징계법」 제3조, 제9조부터 제17조, 제19조부터 제21조, 제22조(다만 제2항의 "제23조"는 "제41조"로 본다), 제24조부터 제26조를 각 준용한다. 이 경우 "검사"는 "수사처검사"로 본다.

제6장 보칙

제44조(파견공무원) 수사처 직무의 내용과 특수성 등을 고려하여 필요한 경우에는 타 행정기관으로부터 공무원을 파견받을 수 있다.

제45조(조직 및 운영) 이 법에 규정된 사항 외에 수사처의 조직 및 운영에 관하여

필요한 사항은 수사처 규칙으로 정한다.

제46조(정보제공자의 보호) ① 누구든지 고위공직자범죄등에 대하여 알게 된 때에는 이에 대한 정보를 수사처에 제공할 수 있으며, 이를 이유로 불이익한 조치를 받지 아니한다.

② 수사처는 내부고발자에게 「공익신고자 보호법」에서 정하는 보호조치 및 지원행위를 할 수 있다. 내부고발자 보호에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제47조(다른 법률의 준용) 그 밖에 수사처검사 및 수사처수사관의 이 법에 따른 직무와 권한 등에 관하여는 이 법의 규정에 반하지 아니하는 한 「검찰청법」(다만, 제4조 제1항제2호, 제4호, 제5호는 제외한다), 「형사소송법」을 준용한다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(수사처 설립에 관한 준비행위) 수사처 소속 공무원의 임명 등 수사처의 설립에 필요한 행위 및 그 밖에 이 시행을 위하여 필요한 준비행위는 이 법 시행 전에 할 수 있다.

연구총서 19-BB-01

고위공직자범죄수사처에 관한 연구

발　　행 | 2019년 12월
발 행 처 | 한국형사정책연구원
발 행 인 | 한 인 섭
등　　록 | 1990. 3. 20. 제21-143호
주　　소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114
전　　화 | (02)575-5282
홈페이지 | www.kic.re.kr
정　　가 | 10,000원
인　　쇄 | (주)현대아트컴 02-2278-4482
I S B N | 979-11-89908-51-5 93360

• 사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전제 및 복제를 금함.