

공수처법 운영과정에서의 문제점과 개선방안*

예 상 군**

국 | 문 | 요 | 약

국민의 여망으로 출범한 공수처가 제 역할을 할 수 있으려면 구성원의 자질 등도 필수적이겠지만 사람이 아닌 시스템적으로 작동할 수 있도록 법과 제도의 개선이 뒷받침되어야 할 것이다.

이를 위해 공수처는 상설특검 모델로서 운영될 필요가 있다. 고위공직자범죄에 대한 우선적 관할권을 갖는 공수처가 설치된 이상 개별 특검이 설치될 만한 사안에 대하여는 공수처가 특검의 역할을 할 수 있도록 운영될 필요가 있다. 이는 공수처가 서울중앙지검 반부패수사부서나 개별 특검 정도의 규모를 가질 수밖에 없는 상황에서 이미 제도를 고안할 때 예상하고 있었던 상황으로 보인다.

우선적으로 수사 및 공소 협력을 위한 관련기관 간 협의체 구성이 법적으로 제도화될 필요가 있다. 사건 선정 및 부패범죄에 대한 기관간 협력을 위해서는 검찰, 경찰과 공수처간의 협의를 통해 사건 해결을 위한 원스톱 처리 시스템을 갖출 필요가 있기 때문이다.

이와 더불어 수사 대상과 기소 대상을 일치시키고, 관련 범죄의 재검토를 통한 수사 대상자와 대상 범죄의 효율적 배치 및 기관 간 협의체를 통한 이첩요청권 행사를 담보하고, 정치적 중립성을 지키기 위해 실질적인 독립기관으로 역할을 수행할 수 있도록 신분이 보장된 인력 증원, 의안 제출 및 예산업무 규정을 개선해야 할 것이다.

DOI : <https://doi.org/10.36889/KCR.2023.3.31.1.1>.

❖ 주제어 : 공수처, 상설특검, 협의체, 이첩 요청권, 정치적 중립

* 본 논문은 고위공직자범죄수사처의 공식적인 입장과 관련이 없음을 미리 밝혀 드립니다.

** 변호사, 前 고위공직자범죄수사처 부장검사.

I. 글을 시작하며

이제 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘공수처법’이라고 함)이 제정된 지 3년, 고위공직자범죄수사처(이하 ‘공수처’라고 함)가 출범한 지 2년이 지난 시점이다. 1996년 참여연대가 청원한 부패방지법안으로 시작된 공수처 설치논의는 약 25년의 세월을 걸쳐 지속되다 2020년 1월 14일 공수처법이 제정되어 그 결실을 보게 되었고,¹⁾ 2021년 1월 21일 현재의 처장이 취임함으로써 공수처의 공식적인 업무가 개시되었다.

공수처법이 여·야간의 원만한 합의를 통하여 제정되지 못한 채 일명 ‘패스트트랙’ 정국을 거치다 보니 그동안 법무·검찰개혁위원회 등 여러 경로를 통해 검토되었던 법안들에 비해 많은 변경이 있었고, 이에 대해 반쪽짜리 공수처가 도입되었다든지, 혹은 법조인 수사기구에 불과하다는 비판이 제기되기도 하였으며, 불완전한 입법으로 인해 공수처 운영의 험난함이 예상되기도 하였다.

이러한 예상이 적중하기라도 한 듯, 공수처는 출범 초기부터 수사역량, 정치적 중립성 등의 비판에 직면하였고, 출발 시점부터 조직이 외부의 거센 풍랑에 흔들리는 듯한 모습까지 보이기도 하였다. 비록 공수처가 그 인적 구성원을 다 충원하지도 못한 상태에서 시작한 점을 고려하더라도 그 탄생을 간절히 원한 만큼이나 기대에 부응하지 못하는 모습에 많은 국민들이 실망을 하기도 하였다.

공수처의 이러한 모습은 인적 구성원들의 역량 부족에 기인할 수도 있지만 본질적으로는 공수처가 그 제대로의 역할을 할 수 있도록 법적·제도적 장치가 마련되지 않았다는 점에 있다. 공수처 발족 초기에는 불완전한 제도이지만 일단 운영해 보고 드러난 문제점을 점진적으로 개선하고자 했을 수도 있으나, 실제 운영해 본 결과 현실과 제도 사이에는 괴리가 있어 공수처가 처한 현재의 어려운 현실이 이미 예정되어 있었다는 사실을 다시 확인하는 것에 지나지 않았다.²⁾

1) 공수처법은 2020. 1. 14.자로 제정되어 6개월 후 시행 예정이었으나, 공수처가 신속하게 출범할 수 있도록 공수처장 후보 추천 관련 규정을 정비하고, 공수처가 수사 인력을 원활하게 확보할 수 있도록 공수처 검사의 임용요건을 정비하며, 공수처장의 재정신청에 관한 특례 규정을 삭제하는 내용으로 2020. 12. 15. 일부 개정되어 즉시 시행되었다.

2) 현행 공수처법을 볼 때 공수처에 대한 비난은 공수처 무용론으로 그 중점이 옮겨질 가능성이 높고,

국민의 염원으로 설치된 공수처가 제대로 운영되려면 이제는 그간 제도의 미비로 발생하였던 문제점이 무엇인지 적극적으로 살펴볼 때가 되었다. 첫술에 배부르겠느냐마는 고위공직자의 부패범죄에 대한 엄정 대처라는 공수처 발족의 연혁적 이유를 고려할 때 하루라도 빨리 공수처 제도의 대대적인 개선이 이루어져야 하는 점은 명백해 보인다.

II. 공수처법 운영과정에서 발생한 문제점

1. 취약한 구조의 독립기관

가. 수사에 전념할 수 없는 인력구성

현행법에 따르면 공수처는 처·차장을 포함한 공수처 검사 25명, 수사관 40명으로 이루어진 초미니 사정기관이다.³⁾ 서울중앙지검과 비교해 보자면 제4차장 산하 중의 일부인 반부패수사부 3개 부서를 합친 것보다는 적을 수도 있지만 그래도 유사한 규모라고 할 수 있다. 수사만을 고려한다면 공수처 역시 반부패수사를 진행한다는 점에서 서울중앙지검에 비견할 때 적절한 규모라고 할 수도 있을 것이다.

그런데, 공수처는 대통령이나 국무총리 소속이 아닌 독립적인 중앙행정기관으로 설계되어 있다. 단순히 수사 인력만을 놓고 비교할 것이 아니라 수사, 수사 보조, 기획, 행정 등의 각종 업무까지 고려해야 할 것이다.

정상적인 권한을 갖추지 못한 공수처가 제대로 운영되지 않을 경우 국민들의 공수처를 향한 기대는 조만간 실망으로 바뀔 가능성이 있으며, 입법이 의도한 바인 적정한 형사처벌을 통한 사회정의 실현이라는 과제를 실현하기에는 충분하지 않으므로 제대로 된 기소권을 가진 공수처가 필요하다는 견해는 오병두, “공수처 어떻게 운영되어야 하나? - 공수처의 운영방향에 관한 제언 -”, 「형사정책」 제32권 제2호, 2020, 144면.

- 3) 법무·검찰개혁위원회 법률안에서는 공수처 검사는 30인 이상 50인 이내, 수사관은 50인 이상 70인 이내로 설계되었는데(법무·검찰개혁위원회 보도자료, “국민의 여망을 담은 공수처 설치 반드시 필요”, 2017. 9. 18.), 이를 검토한 법무부 법률안에서는 공수처 검사는 처·차장을 포함하여 25명 이내, 수사관은 30명 이내, 행정직원은 20명 이내로 법무·검찰개혁위원회 법률안을 기준으로 할 때 절반 정도를 감축하였다(법무부 보도자료, “법무부, 고위공직자범죄수사처 설치에 대한 자체 방안 제시”, 2017. 10. 15.).

이는 공수처의 조직도를 살펴보면 쉽게 알 수 있는데, 공수처는 본연의 업무와 관련된 수사부와 공소부가 설치되어 있고, 이를 보조하기 위한 수사기획관실, 인권수사정책관실, 수사과(디지털포렌식팀), 사건관리담당관실, 기록관리실이 배치되어 있다. 이미 본연의 업무인 수사와 공판 이외의 다른 수사 보조업무들에 검사와 수사관 상당수가 배치될 수밖에 없어 수사역량 저하는 필연적이다.

또한 공수처 직제상 대변인실, 인권감찰관실, 기획조정관실, 기획재정담당관실, 운영지원담당관실이 설치되어 있는데 행정직원은 법적으로 20명으로 한정되어 있다. 공수처 스스로 언론, 감찰, 법제, 예산, 국회, 행정심판, 인사, 교육, 인력관리, 총무, 시설관리, 회계, 계약, 급여 등의 각종 대국회, 대정부, 대국민 및 내부 운영을 위한 업무를 담당해야 하는데, 한정된 수의 행정직원으로는 감당하기 어려운 실정이다.

공수처는 검찰 조직과 비교를 하자면, 법무부, 대검, 서울중앙지검 3곳의 역할을 동시에 수행해야 하지만 지금의 인적 구성으로는 수사에 전념할 수 없는 어려운 상황이다.⁴⁾ 검찰 및 경찰은 안정적인 인력구조로 인하여 구성원 중 일부가 퇴직 등으로 결원이 발생하더라도 보직 변경 내지 인력 재배치를 통하여 그 결원을 보충할 여지가 있지만, 공수처는 결원이 발생할 경우 해당 업무는 사실상 마비 상태에 이르게 된다. 결원된 자리는 구성원을 새로 채용해야지만 그 자리를 채울 수 있는데 채용 절차는 주지하다시피 상당한 시일이 소요되고, 새로운 구성원의 업무 적응에도 시간이 걸리게 된다.

나. 출범 당시 설계한 제도조차도 변경해야 하는 초미니 조직

수사 대상 및 범죄의 특성상 정치적 논란의 중심에 설 수밖에 없는 것이 공수처의 현실이다. 이러한 논란으로 인해 공수처 출범 당시 설계한 제도들을 상당수 포기할 수밖에 없었다.

4) 공수처 검사와 수사관의 정원이 한정되어 소수의 인원으로 공수처법에 규정된 고위공직자범죄 전체에 대한 적절한 대응이 가능한지 의문이 든다면서 현행법상의 인적 구성이 공수처 신설 초기의 인원이라는 상징적인 의미를 차지하고서라도 향후 증원의 조치는 불가피해 보인다는 견해는 박찬걸, “고위공직자범죄수사처의 독립성 및 정치적 중립성 확보방안에 대한 검토”, 『형사정책』 제32권 제1호, 2020, 145면. 또한, 공수처는 50명의 공수처 검사, 수사관 100명, 그 밖의 전문직원 등 약 200명의 인원 정도 규모가 타당하다는 견해는 장승혁, “검찰권의 제한 - 개정 형사소송법, 검찰청법 및 공수처법에 대한 평가와 향후 과제 -”, 『형사법연구』 제32권 제2호, 2020, 291면.

대표적인 예로 공수처는 인력구조의 한계상 출범 초기 일명 ‘선별입건제도’를 적극적으로 시행하였다. 즉, 과거 대검 중앙수사부 내지 현재 서울중앙지검 반부패수사부의 운영과 유사한 방식으로 공수처가 반드시 해야 한다거나 혹은 감당할 수 있는 사건들 위주로 수사를 진행하려 하였다.

이는 설계 당시 우리나라의 고질적인 남고소·고발을 억제하는 방안으로서 혁신적인 제도로 소개되었다. 즉 공수처에 쏟아지는 각종 고소·고발 건에 대해 기계적으로 수사에 착수하는 것이 아니라, 사건조사분석관실의 기초조사를 통하여 해당 사건의 수사 필요성을 분석·검토한 후 공수처가 공직범죄사건으로 접수하여 직접 수사할 필요성이 인정되는 경우에 국한하여 수사부에서 수사를 착수하는 절차를 거치려던 것이었다. 이는 무분별한 고소·고발로부터 수사대상자에 대한 인권을 보호하는 한편 공수처의 신중한 수사 개시를 위한 제도였다.

그러나 이러한 시도들은 대선정국과 맞물려 공수처의 선별입건에 대한 정치적 편파성 논란을 야기하였고, 결국 제도가 시행된 지 1년도 되지 않아 선별입건제를 폐지하고 전건입건제를 실시함으로써 공수처는 기쁨이나 부족한 인력을 접수된 모든 사건을 처리하는데 투입하여야 했다.

또 다른 예는 수사부와 공소부의 분리이다. 이는 일명 ‘수사와 기소분리’라는 논의를 공수처에 접목시켜 시행하려 했던 것으로 수사검사의 수사 종결 후 그 결과를 바탕으로 공소담당검사가 기소 여부를 결정하고 공소유지를 수행하는 제도이다. 그런데, 문제는 현재 공수처에는 공소부를 구성할 만한 인적 구성이 되지 않아 ‘수사와 기소분리’를 이행할 방법이 없는 문제가 발생하였다. 현재는 검사 및 수사관 증원을 기약하며 처장이 지정하는 특정 사건에 대하여만 예외적으로 수사와 기소를 분리하도록 사건사무규칙을 개정함으로써 예외적인 수사·기소분리제도를 시행 중이다.

다. 구성원의 신분보장 미약

현행법상 공수처 검사의 임기는 3년이고, 다만 3회에 걸쳐 연임할 수 있다. 수사관의 임기는 6년이고 횟수의 제한없이 연임할 수 있다.⁵⁾ 산술적으로만 따지자면 검사의 임기

5) 법무·검찰개혁위원회 법률안은 공수처 검사의 임기는 6년으로 하되 횟수의 제한없이 연임할 수 있고, 공수처 수사관의 임기 규정은 없었음에 반해, 법무부 법률안은 현행법과 같이 공수처 검사의

는 12년이고, 수사관은 60세의 정년까지 임기가 보장된다. 그런데, 문제는 법상으로 연임이 가능할 뿐이지 실제 운용 과정에서 임기가 종료한 후 연임이 가능하다는 장담을 할 수 없다는 것이다. 즉, 연임 조항이 예외적으로 운용될 가능성이 있음을 배제할 수 없다.⁶⁾

공수처 검사는 7년 이상 경력의 변호사 자격이 있는 사람 중에서 인사위원회의 추천을 통해 대통령이 임명한다. 수사 대상 및 범죄의 성격상 서울중앙지검의 반부패수사부 소속 말석 검사 이상의 경력을 요하도록 규정한 것으로 볼 수 있다. 이 정도 경력을 가진 법조인이 3년의 기간 동안 열정적으로 일하고 공수처를 떠날 것을 예정한 것이라면 이는 일종의 소위 ‘스펙 쌓기’용 임기일 뿐만 아니라 이런 동기로 선발된 검사들은 정치적으로 편향되거나 혹은 외부적으로 드러나는 수사만을 하려는 가능성을 전혀 배제할 수 없다.

임기를 도입한 취지가 공수처 검사에게는 특별검사에 준하는 독립성과 막강한 권한이 부여되어 있음을 감안하여 임기제를 도입하고 연임 횟수를 제한한 것이라면⁷⁾, 동일한 권한을 가진 검찰청 소속 검사에게는 임기제를 도입하지 않은 것과 배치되는 논리라고 할 수 있다. 이러한 임기제 및 연임 횟수 제한은 공수처 구성원이 되기 위한 진입장벽이 되는 상황이다.⁸⁾

임기는 3년에 3회 연임, 공수처 수사관의 임기는 6년에 횟수의 제한없는 연임 가능으로 변경하였다.

- 6) 공수처법은 공수처 검사가 3회에 한하여 연임될 수 있도록 규정하는 만큼 특이사항이 없을 경우 당연히 연임하도록 하는 것이 바람직하고, 고위공직자범죄 수사는 사실상 특수수사에 해당하므로 이에는 상당 기간의 수사경험이 필요하고 또한 공수처 조직의 안정성을 높여야 적은 인원으로 효율적인 수사에 도움을 줄 수 있다는 견해는 오병두, 앞의 논문, 137면.
- 7) 법무부 보도자료, “법무부, 고위공직자범죄수사처 설치에 대한 자체 방안 제시 - 독립성, 정치적 중립성 확보 및 권한남용 우려 해소 등 국민의 신뢰받는 공수처 신설 노력”, 2017. 10. 15.
- 8) 공수처의 수사역량과 관련하여, 공수처가 고위공직자범죄라는 막중한 수사를 감당할 만한 체계적·전문적 수사 능력을 갖출 수 있을지는 의문이라는 견해는 김진환, “사법개혁의 방향”, 「저스티스」 통권 제118호, 한국법학원, 2010, 74면. 이에 반해 어느 정도 시간이 지나 고위공직자범죄에 대한 수사 경험이 축적되면 기존 검찰과는 달리 고위공직자의 부패 관련 범죄 분야에서 고유성과 전문성을 확보할 수 있을 것이라는 견해는 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구 - 고위공직자비리수사처 법안들을 중심으로 -”, 「형사정책」 제24권 제2호, 한국형사정책학회, 2012, 36면. 어떤 견해에 따르더라도 공수처 설립 초창기에는 수사역량과 관련된 문제가 제기될 수밖에 없다는 결론이고, 공수처 구성원이 되기 위한 임기제 및 연임 횟수 제한은 결국 공수처의 인적구성에 대한 걸림돌이 된다.

라. 독립기관의 성질과 반하는 의안제출 및 예산업무 규정

공수처법은 공수처로 하여금 그 권한에 속한 직무를 독립하여 수행하도록 함으로써 독립성 보장을 천명하였을 뿐만 아니라(공수처법 제3조 제2항), 대통령의 공수처 직무수행에 관여하는 일체의 행위까지 금지하였다(공수처법 제3조 제3항).

그런데, 위와 같은 공수처의 독립성 보장 천명과는 모순되게 현행법은 공수처장은 그 소관 사무에 관하여 법무부장관에게 의안의 제출을 건의할 수 있도록 하고(공수처법 제17조 제3항), 공수처의 예산 관련 업무를 수행할 경우에는 국가재정법 제6조 제2항에 따른 중앙관서의 장으로 보도록 규정한다(공수처법 제17조 제6항).

독립기관의 장인 공수처장에게 독자적인 의안제출권 내지 제출건의권을 인정하지 않고 게다가 국가재정법 제40조의 적용을 받지 않는 중앙관서의 장으로 규정하게 된 이유는 처장의 보수와 대우는 차관의 예에 준한다(공수처법 제12조 제1항)는 규정을 살펴볼 때 비로소 이해할 수 있다. 공수처장이 소위 ‘차관급’이기 때문에 ‘법무부장관’에게 의안제출을 건의할 수 있도록 하고, 독립기관으로 규정하였음에도 국가재정법 제40조를 적용받지 않도록 할 수밖에 없는 구조인 것이다.⁹⁾

2. 공수처 수사환경의 어려움

가. 공수처 수사 대상자와 기소 대상자의 불일치

공수처법은 공수처에 고위공직자에 대한 수사 권한을 부여하면서도 기소 대상은 대법원장 및 대법관, 검찰총장, 판사 및 검사, 고위직 경찰공무원에 국한하였다(공수처법 제3조 제1항). 즉, 법상 규정된 모든 고위공직자가 아닌 사법기관 소속 고위공직자에 대한 기소권만을 인정함으로써 공수처 검사의 지위에 대한 논란이 발생하였다. 수사 대상자와 기소 대상자가 불일치한 관계로 공수처 검사는 기소 권한이 없는 고위공직자에 대한 수사를 종결한 때에는 관계 서류와 증거물을 서울중앙지방검찰청 소속 검사에게 송부하여야 한다(공수처법 제26조 제1항).

9) 예산에 관하여 공수처장을 국가재정법 제6조 제2항의 중앙관서장으로 간주함으로써 공수처의 정치적 중립성과 독립성 확보에 미흡하다는 견해는 장승혁, 앞의 논문, 286면.

헌법재판소는 영장 청구와 관련된 내용이기도 하지만 공수처 검사나 검찰청법상 검사는 동일한 ‘검사’라는 판단을 하였다.¹⁰⁾ 수사 대상자와 기소 대상자의 불일치로 인하여 공수처와 검찰의 결론이 다르게 된 대표적인 예는 소위 ‘고발사주’ 사건에 있어서 공수처가 기소한 손○○ 검사와 공수처에서 해당 사건을 송부하여 검찰에서 불기소한 김○○ 국회의원의 사례를 들 수 있을 것이다. 하나의 사건에 있어서 동일한 ‘검사’가 다른 처분을 내릴 수 있다는 점은 국가기관 간의 견제와 균형이라는 측면에서는 바람직할 수도 있으나, 공수처의 기소 대상이 국한됨으로 인하여 공수처와 검찰 간의 형사사법 결과와 일치되지 않는 현상이 계속 누적되는 상황이 빈발할 경우 이로 인한 불이익은 국민에게 돌아갈 것은 자명한 일이다.¹¹⁾

나. 실질상 직권남용죄 위주의 대상 범죄

공수처법은 고위공직자범죄를 규정하면서 주된 대상 범죄를 형법 제122조부터 제133조까지의 죄를 규정하였는데, 제122조(직무유기), 제123조(직권남용), 제124조(불법체포 등), 제125조(가혹행위 등), 제126조(피의사실공표), 제127조(공무상 비밀의 누설), 제128조(선거방해), 제129조부터 제133조(뇌물 등)이 그 예이다.

2021년 한 해 동안 공수처에서 수사한 대표적인 사건의 예를 들어보면 조○○ 교육감의 해직 교사 불법 특별채용 사건, 옵티머스 펀드 사기 부실 수사 의혹 사건, 한○○

10) 공수처 검사 역시 검찰청법상 검사와 마찬가지로 검찰권을 행사하는 국가기관인 검사로서 공익의 대표자이자 인권옹호기관으로서의 지위에서 그에 부합하는 직무를 수행하는 것으로, 헌법상 공소권이 있는 검사에게만 반드시 영장신청권이 인정되어야 하는 것은 아니고, 공수처 검사가 공익의 대표자로서 수사대상자의 기본권을 보호하는 역할을 하는 한 공수처 검사가 영장신청권을 행사한다고 하여 이를 영장주의 원칙에 위반된다고 할 수 없으며, 공소권의 존부와 영장신청권의 행사가부를 결부시켜야 한다는 주장은 직무와 지위의 문제를 동일하게 본 것으로 받아들이기 어렵다고 판시한 내용은 2021. 1. 28. 선고 헌법재판소 2020헌마264,681(병합) 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 위헌확인 결정 참조.

11) 공수처의 수사 대상과 기소 대상이 양분된 가장 현실적인 이유는 공수처 검사의 인력이 매우 한정되어 있는 측면을 고려하였을 뿐만 아니라 제20대 국회 초반에 제출된 법안들이 공수처에 온전한 기소권을 부여하려고 했던 것에 대한 반대진영의 맹렬한 공격을 방어하기 위한 전략적 판단으로 볼 수 있다는 견해는 박찬길, 앞의 논문, 150면. 공수처 소속 검사가 기소권을 가지는 판사, 검사 등은 비교적 부패범죄에 연루되지 않는 직업군에 속하므로 공수처법안 자체가 공수처의 권한을 의도적으로 축소하였다는 견해는 김성천, “고위공직자범죄수사처의 형사사법체계 정합성에 관한 고찰”, 『중앙법학』 제21권 제4호, 중앙법학회, 2019, 17면.

전 총리 모해위증교사 사건 수사방해 의혹, 부산지검의 엘시티 정관계 특혜의혹 부실 수사 사건, 김○○ 전 법무부차관의 출국금지에 대한 수사방해 사건, 검찰의 고발사주 의혹 사건, 박○○ 국정원장의 제보사주에 의한 정치활동 관여 의혹 등 사건 등을 들 수 있는바, 대부분의 사건이 ‘직권남용’에 집중된 점을 확인할 수 있다.

주지하다시피 직권남용죄는 필연적으로 문제가 된 사안의 권력작용의 전 범위를 들여다보아야 하고, 어떤 사실이 특정되었다고 하더라도 그것이 직권남용에 포섭될 수 있는지는 법리적으로 어려운 검토 과정을 거쳐야 한다. 게다가 정권교체가 이루어졌을 때, 이전 정부에서 재직한 고위공직자들을 처벌하거나 정책적 판단이 비판의 대상이 될 경우에 해당 고위공직자를 상징적으로 처벌하는 데에 남용될 위험성까지 있으므로 해당 법률 조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반된다는 비판까지 있는 실정이다.¹²⁾

결국, 공수처가 직권남용죄만을 주된 대상으로 수사할 경우 해당 공무원 조직의 전체적인 작용에 간섭을 하게 될 뿐만 아니라 그 순수한 수사 의도와는 달리 결과적으로는 정치권에 예측될 가능성이 있다. 공수처 초창기 때 정치권으로부터 특정인에 대한 사건을 연속적으로 입건한 사실에 대해 지속적인 정치적 중립성 도전을 받아 온 것도 직권남용죄의 특수성에 기인한다고 할 것이다.

결국 공수처의 수사 대상 범위가 다양화되지 않는 이상¹³⁾ 공수처는 늘 정치적 중립성이라는 도마에 오를 수밖에 없는 상황일 것이다.¹⁴⁾ 이러한 상황은 공수처의 인력상황으로 인하여 독자적인 범죄정보 수집 활동을 할 수 없을 뿐만 아니라 관련 기관과의 범죄정보 공유가 어렵다는 점에 기인하기도 한다.

12) 헌법재판소 2006. 7. 27. 선고 2004헌바46 전원재판부 결정(형법 제123조 위헌소원) 중 재판관 권성의 반대의견

13) 공수처가 본래의 설립 취지에 부합하는 역할을 제대로 하지 못할 우려가 적지 않다면서, 고위공직자의 부패범죄는 기업과의 관계에서 자주 발생함에 있어 공수처가 기업 등 경제범죄에 대한 수사권이 없는 관계로 고위공직자 상대방에 대한 수사를 하는데 장애가 발생하여 관련 범죄를 인지하는데 난관에 부딪힐 수 있다는 견해는 장영수, “검찰개혁과 독립수사기관(고위공직자비리수사처)의 설치에 관한 검토”, 『형사정책연구』 제28권 제1호, 한국형사정책연구원, 2017, 133면.

14) 공수처가 수사 및 공소제기를 위해 다른 수사기관으로부터 범죄정보를 어느 정도 받을 수 있는지도 문제되는데, 이와 관련하여 진정, 제보, 고소·고발, 언론보도 외에 청와대, 국무총리실 또는 정보기관의 범죄정보를 확보하여야 실질적·효율적인 수사가 가능하다는 지적도 나와 있어 기존 수사기관이 공수처가 수사하도록 고위공직자 관련 범죄의 정보를 공수처에 제공하도록 할 필요가 있다는 견해로는 오병두, “공수처 어떻게 운영되어야 하나? - 공수처의 운영방향에 관한 제언 -”, 『형사정책』 제32권 제2호, 2020, 139면.

다. 이첩요청권 행사에 따른 기관 간 갈등 발생

공수처법은 공수처장이 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관의 사건 이첩의무를 부과하였다(공수처법 제24조 제1항). 이는 공수처에 고위공직자범죄등에 대하여는 우선적 관할권을 인정하는 규정인바, 다만 그 이첩 요청을 위해서는 공수처와 다른 수사기관과의 수사 중복성, 공수처에서의 수사 적절성이라는 두 가지 제한을 두었다. 중복성의 요건은 사건의 중복이라는 객관적인 측면이 강조되는 반면, 적절성의 요건은 가치판단을 전제로 한 주관적인 측면이 강조되는 부분이다.

이첩 요청권 행사와 관련된 지금까지 논의는 공수처장의 적절성 판단이라는 측면에서 문제가 제기되어 왔으나, 현행법상 이첩요청권의 핵심은 적절성의 부분이라기보다는 중복성 문제에 있다고 할 수 있다. 즉, 문제의 핵심은 공수처에 중복되는 사건이 없다면 현행법상으로는 이첩요청권 행사 자체가 불가능하다는 점이다.

2017년 법무·검찰개혁위원회에서 발표한 공수처법안에 따르면 공수처의 이첩요청권은 사건의 중복성을 요구하고 있지 않았다. 그 이유는 공수처에 고위공직자범죄등에 대한 우선적 관할을 법 논리적으로 인정할 수밖에 없지만, 공수처의 이첩요청권은 다른 수사기관의 권한에 대한 침해로 볼 수 있으므로 필연적으로 공수처의 권한 확대를 방지하기 위하여 공수처를 소규모 조직으로 구성할 수밖에 없었기 때문으로 추정된다.

그 결과 조직의 한계상 범죄정보수집 능력이 없는 공수처가 감사원 등 다른 국가기관으로부터 고발 및 범죄정보 등의 수사의 단서를 받지 못하면 사실상 수사기관으로서의 역할을 담당하기 어려운 구조이다. 이를 보완하기 위해 공수처에 타 기관에 대한 이첩요청권을 규정한 것이라고 생각할 수 있는데, 실제로 이첩요청권 행사는 현재로서는 난망한 일이 아닐 수 없다.¹⁵⁾

15) 공수처가 정보기관도 아니고 다른 수사기관의 모든 수사 활동을 감시할 방법도 없는 상황에서 이첩 요청을 한다는 것은 현실성이 없을 뿐만 아니라 공수처의 우선적 관할 사건을 타 수사기관이 이첩없이 그대로 수사하더라도 그것이 불법적인 수사라고 할 수는 없으므로 형사소송법상의 관할 위반이 특별한 법적 효과를 발생시킬 수 없어 다른 수사기관들이 공수처를 무시하고 독자적으로 수사를 한다고 하더라도 이를 막을 수 있는 방법은 없어 보인다는 견해는 김성천, 앞의 논문, 16면.

라. 공수처 파견직원 권한에 대한 다툼

공수처는 그 직무의 내용과 특수성 등을 고려하여 필요한 경우에는 다른 행정기관으로부터 공무원을 파견받을 수 있다(공수처법 제44조). 공수처법상 공수처의 주된 직무는 고위공직자범죄등의 수사 및 공소업무라고 할 것이다(공수처법 제3조 제1항). 그렇다면, 직무상 필요한 경우 파견받을 수 있는 타 행정기관 공무원은 검사 및 검·경의 수사관이 주된 대상일 것이다.

그런데, 공수처법상 명백해 보이는 이러한 파견 규정도 ‘행정기관’으로부터 공무원을 파견받을 수 있다는 내용에 국한하여 타 기관으로부터 파견된 수사관들이 행정업무에 종사할 수 있을 뿐이지 수사업무에 종사할 수 없다는 주장이 제기되었다. 처장은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 고위공직자범죄등과 관련된 사건의 수사기록 및 증거 등 자료의 제출과 수사활동의 지원 등 수사협조를 요청할 수 있고(공수처법 제17조 제4항), 이에 따라 다른 행정기관으로부터 공무원을 파견받을 수 있음에도 불구하고(공수처법 제44조) 파견 경찰관이 행한 수사활동을 위법한 수사라고 주장하는 것이다.¹⁶⁾

그런데, 공수처법은 검찰로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 공수처 수사관의 정원에 포함하도록 규정함으로써(공수처법 제10조 제2항), 파견 수사관의 수사행위가 위법이라고 주장하는 입장에서는 파견된 검찰수사관의 수사행위 역시 위법이라고 주장해야 하는 모순이 발생하게 된다.

16) 이와 관련, 공수처 파견 검찰·경찰공무원의 수사 참여가 적법한 행위라는 판단은 2023. 1. 27. 선고 서울중앙지방법원 2021고합1223 직권남용권리행사방해 등 판결, 2023. 2. 1.자 서울중앙지방법원 2022보1 압수·수색집행에 대한 준항고 결정 참조.

Ⅲ. 공수처의 미래지향적인 발전을 위한 공수처법 개정 방향

1. 상설특검 모델로서의 공수처 운영

공수처법의 개정 방향을 논하기에 앞서 우리나라에 공수처를 설치하게 된 이유에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 우선 2020. 1. 14. 제정된 공수처법의 제정이유는 고위공직자 등의 범죄는 정부에 대한 신뢰를 훼손하고, 공공부분의 투명성과 책임성을 약화시키는 중요한 원인이 되고 있는바, 고위공직자 등의 범죄를 독립된 위치에서 수사할 수 있는 고위공직자범죄수사처의 설치 근거와 그 구성 및 운영에 필요한 사항을 정함으로써 고위공직자 등의 범죄를 척결하고, 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이려는 것이다.¹⁷⁾

우리나라에서 공수처를 설립하자는 주장의 이론적 근거는 공직부패척결과 검찰권력의 견제인바, 다른 나라의 반부패기구들은 부패척결이 주된 목적이라고 한다면 우리나라에서는 공직부패 및 비리에 대한 척결 기능과 함께 검찰권 견제라는 정책적 필요가 특별히 강조된다는 점에 특징이 있다.¹⁸⁾ 한편 공수처와 같은 독립수사기관의 설치 이유로서 검찰개혁의 다양한 시도들 내지 대안들과의 연계 속에서 그 의미와 기능이 검토되어야 하는데, 다른 대안들이 실제로 효과적이지 못하거나 적극적으로 추진하기 어려운 경우에는 독립수사기관을 설치해야 한다는 요청이 더욱 탄력을 받게 되었다.¹⁹⁾

연혁적으로 볼 때 공수처는 상설특검, 특별수사청 설치와 같은 선상에서 논의되었

17) 부패방지법에서는 고위공직자범죄수사처를 구성하고 여기에 특별검사와 특별수사관을 두어 독립적이고 엄정한 사정 활동이 가능하도록 하였는데 종래 특별검사제를 요구해 온 대다수 국민의 여망을 부패추방에서만이라도 반영하는 것임과 동시에 부패추방에 획기적인 전환을 마련하는 일이 될 것이라는 입법 취지는 1996년 참여연대 입법청원 부패방지법안 참조. 한편, 총체적이고 구조적인 부정부패를 근본적으로 제거하기 위한 제도적 장치를 마련하고자 현행 공직자윤리법, 공무원범죄에 관한 몰수특례법의 미비점을 보완하고 또한 내부고발을 한 자의 보호, 자금세탁 규제, 예산부정 방지 및 고위공직자범죄수사처의 설치에 관한 규정을 신설하여 단일·종합적인 부패방지법을 제정하려는 것이라는 입법 취지는 1996. 12. 5. 류제건 등 79명 공동 발의 부패방지법안(의안번호 150386) 참조.

18) 이윤제, “국민의 공수처 vs 검찰의 수사처”, 『형사법연구』 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017, 187면.

19) 장영수, 앞의 논문, 123면.

다.²⁰⁾ 물론 상설특검과 공수처는 제도 취지 및 이론적 배경 등에 비추어 볼 때 별개의 성격을 갖기에 함께 논의되는 것이 부적절하다는 비판도 있으나,²¹⁾ 현재의 공수처법 역시 상당 부분이 특검법과 유사한 구조를 띠고 있다는 점에서 전혀 별개의 논의라고는 할 수 없을 것이다.²²⁾

그런데 지금과 같이 초미니 규모의 공수처가 설치된 이유는 이른바 ‘슈퍼 공수처’ 논란을 감안하여 규모 및 권한을 조정한 것으로 보인다.²³⁾ 이러한 인력구성은 개별특검법에 규정된 인원수에 한참 미달하는 조직으로 특정 개별사건 하나를 겨우 감당할 수밖에 없는 조직이다. 이러한 인력구성으로 공수처는 고위공직자 일반에 대한 수사 전체를 감당해야 하는 것은 아이러니한 상황이라 할 수 있다.

이러한 조직 구성은 결과적으로 공수처의 독자 수사를 전제로 하기보다는 검찰과 경찰과의 협조하에 수사 및 공판을 진행하라는 의미로 받아들이 수 있다. 공수처는 특정한 고위공직자비리사건 등의 수사 및 공소 제기와 유지에 있어서 필요한 경우에는 경찰, 검찰 등 관계 기관과 협력해야 하는 것으로 귀결된다.²⁴⁾

-
- 20) 민주화 이후 검찰이 고위공직자비리 및 대통령과 관련된 권력형 비리에 대해 수사를 미진하게 하거나 오히려 수사를 통해서 사건을 은폐·축소시키고 있다는 비난이 거세게 일고 있고, 검찰이 제대로 된 수사를 하지 않거나 정치적 표적 수사를 하고 있다는 의혹이 제기됨에 따라 (상설)특검이나 특별사청, (고위)공직자비리수사처 설치 등의 방안을 모색할 필요가 있다는 문제 제기가 계속되었다는 내용은 법제사법위원회 수석전문위원 임중호, “(2012. 12. 3. 이재오 의원 대표발의) 공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안 검토보고”, 2013. 4. 5면.
- 21) 김희균, “상설특별검사 및 특별감찰관제도 도입 방안”, 상설특별검사 및 특별감찰관 제도 도입 방안에 관한 공청회(국회사법제도개혁특별위원회), 2013. 6. 11, 22면.
- 22) 공수처의 존재근거는 정치적 중립과 정치로부터의 독립이라면서 검찰의 정치적 중립성 및 이른바 ‘상설특검법’ 논란을 잠재우기 위하여 공수처가 등장하였으며, 공수처는 검찰을 견제하는 역할과 함께 정치적 사건에서 검찰이 저야 하는 부담을 덜어줄 것으로 기대한다는 견해는 최정학, “검찰개혁과 공수처의 역할”, 인권친화적 수사기구로서의 미래 지향적인 공수처의 발전방안 논의를 위한 공동학술대회 자료집, 2022. 12. 22, 71면.
- 23) 법무부 보도자료, “법무부, 고위공직자범죄수사처 설치에 대한 자체 방안 제시”, 2017. 10. 15. 참고. 한편, 법무부안은 개혁위 공수처안의 골격은 차용하면서도 공수처 구성원의 임기, 규모, 권한 등 일부 규정을 변경함으로써 공수처의 지위와 권한을 약화시켰고, 공수처 TF는 전원 검사로 구성되어 법무부안은 조속한 공수처 설치를 명분으로 검찰보다 앞둔 공수처 설립을 목적으로 하였다는 견해는 이윤제, “공수처와 타 수사기관간의 관계”, 인권친화적 수사기구로서의 미래 지향적인 공수처의 발전방안 논의를 위한 공동학술대회 자료집, 2022. 12. 22, 6면.
- 24) 수사대상자가 ‘고위공직자’라는 점에 대해 충분히 고려하지 못했다는 현행 공수처법이 수사권한에 관해 아무런 특례를 고려하지 않은 점은 향후 공수처의 운영에 지장을 초래할 우려가 있으며, 이른바 ‘살아있는 권력’과 연관된 기관이 있을 경우에는 적극적인 협조를 기대할 수 없다는 우려에

이를 위하여는 수사 및 공소 협력을 위한 관련기관 간 협의체 구성을 전제로 수사 대상과 기소 대상의 일치, 수사 대상자와 대상 범죄의 효율적 배치 등을 통해 실질적인 독립기관으로서의 역할을 수행할 수 있도록 제도가 개선되어야 한다.

2. 수사 및 공소 협력을 위한 관련기관 간 협의체 구성

공수처의 이첩요청권과 다른 기관의 통보의무에 대하여 일각에서는 검찰총장보다 상 위기관이라고 볼 수 없는 공수처장이 검찰총장을 지휘하는 법체계의 모순이 발생한다는 주장이 있다.²⁵⁾ 그러나 공수처법상 이첩요청권과 통보의무 조항은 공수처와 다른 수사 기관 사이의 권한 배분과 관련된 사항을 규정한 것으로서 이러한 규정이 위헌은 아니라는 것이 헌법재판소의 판단이다.²⁶⁾

이첩요청권에 대하여 이러한 찬반 논의가 있지만, 실질적으로 법령상으로 공수처로의 사건이첩을 요청받은 해당기관은 사건을 의무적으로 이첩하도록 규정되어 있음에도 불구하고, 법의 취지와는 달리 공수처가 이첩요청권을 행사하더라도 관련 기관들이 자발적

대해 현행법이 아무런 대비를 하고 있지 않다는 견해는 오병두, 앞의 논문, 133면.

- 25) 공수처법 제24조 제1항에 의하여 공수처장이 가지는 일방적인 이첩요청권한을 통하여 행정부 내 다른 수사기관보다 우위의 입장에서 상호 협력적 견제관계를 훼손할 뿐만 아니라 고위공직자범죄의 경우 공수처가 다른 수사기관에 대해 이첩을 요청할 수 있는 근거를 마련할 필요성이 있다 하더라도, 공수처장의 요청에 정당한 사유가 있는지 또는 다른 수사기관이 공수처장의 이첩요청을 거부하거나 이첩하지 아니하여야 할 특별한 사정이 있는지를 불문하고 다른 수사기관으로 하여금 공수처장의 이첩 요청에 응하여야 한다고 규정하는 것은 정당하다고 할 수 없고, 또한 이첩 여부를 결정하기 전에 공수처장과 다른 수사기관이 수사관할을 협의·조정할 수 있는 절차도 마련되어 있지 않아 다른 수사기관으로서 스스로 해당 사건을 수사하는 것이 적절하다고 판단하더라도 공수처에 사건을 이첩할 수 밖에 없는 공수처와 다른 수사기관이 법률상 서로 대등한 지위에 있음에도 불구하고 공수처법은 편면적인 의무를 부과하고 있는 것은 공수처가 다른 수사기관보다 일방적으로 우위에 있는 것으로 규정하고 있으므로 그 실제적 내용이 합리성과 정당성을 갖춘 적절한 것이라고 보기 어렵다는 견해는 2021. 1. 28. 선고 헌법재판소 2020헌마264,681(법합) 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 위헌확인 결정 중 재판관 이은애, 재판관 이종석, 재판관 이영진의 반대의견, 67-70면.
- 26) 법률에 설치근거를 둔 행정기관들 사이에 직무범위를 어떻게 나누고 권한을 어떻게 배분할 것인지를 헌법상 권력분립원칙의 문제로 보기 어려우므로 공수처장의 이첩요청권한으로 말미암아 공수처와 기존의 다른 수사기관과의 관계가 문제된다 하더라도 이는 입법정책에 불과하다는 견해는 위헌법재판소 결정 중 재판관 이석태, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 범정의견에 대한 보충의견, 104-106면.

으로 협조하지 않을 경우 사건이첩을 강제할 수단이 없어 공수처의 이첩요청권이 사실상 형해화된 것일 수도 있다는 평가를 할 수 있다.²⁷⁾

따라서 공수처의 이첩요청권 행사에 정당성을 부여하고 공수처가 설치된 목적을 달성하기 위하여는 검찰과 경찰 등 관계기관과의 협력이 필수적이고 이에 따라 법령상 협의체 구성을 규정할 필요가 있다.²⁸⁾

최근 형사소송법 개정을 통하여 사법경찰관과 검사는 수사, 공소제기 및 공소유지와 관련하여 서로 협력하여야 하고 이에 따른 수사를 위하여 준수하여야 하는 일반적 수사준칙에 관한 사항은 대통령령으로 정하여야 하므로(형사소송법 제195조) 검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정이 대통령령으로 제정되어 시행 중이며, 이에 따라 대검찰청, 경찰청 및 해양경찰청 간에 수사에 관한 제도 개선 방안 등을 논의하고 수사기관 간 협조가 필요한 사항에 대해 서로 의견을 협의·조정하기 위해 수사기관 협의회를 두도록 하고 있다.

이와 유사하게 공수처법에도 공수처, 검찰, 경찰은 고위공직자범죄 등의 수사, 공소제기 및 공소유지 등 적정한 처리를 위하여 서로 협력하여야 한다는 규정을 적시하고, 협의체 구성 등의 필요한 사항을 정하기 위하여 적어도 대통령령으로 그 근거를 두는 방안이 필요할 것이다.²⁹⁾ 그리고 공수처 파견공무원의 권한에 대한 소모적인 논쟁을 종식시

27) 예상균, “고위공직자범죄수사처 이첩요청권 행사 갈등 극복을 위한 수사기관간 협력관계 설정”, 「인권과 정의」 제510호, 대한변호사협회, 2022, 154면.

28) 수사기관 사이에 불필요하게 권한을 다투므로 인하여 정치적으로 논란을 일으킬 수 있으므로 대공수사에서 국가정보원, 경찰, 검찰이 협조하는 방식처럼 경찰, 검찰과 협의한 후 점수화하여 판단 기준표를 작성하는 등 사전에 가이드라인을 설정함이 필요하다는 견해는 정한중, “고위공직자범죄 수사처법 제정과 운영에 관한 연구”, 「인권과 정의」 제491호, 대한변호사협회, 2020, 80면.

29) 공수처장은 관계 기관의 장에게 고위공직자범죄등과 관련된 사건의 수사기록 및 증거 등 자료의 제출과 수사활동의 지원 등 수사협조를 요청할 수 있다면서 관련 기관과 협의기구를 만들어 협조체계를 구축하여야 한다는 견해는 정한중, 앞의 논문, 78면. 또한 소규모 인원으로 구성된 미니 공수처로서는 공수처법에 규정된 모든 범죄를 공수처 자체 인력만으로 감당하기는 어려울 뿐만 아니라 공수처는 기소권이 없는 사건에 대하여 검찰에 종속적인 지위에 놓일 위험이 있다면서 위 두 가지의 어려움 속에서 공수처가 부여된 역할과 임무를 수행하기 위해서 적어도 공수처법이 개정되기 전까지는 선택과 집중을 통하여 수사력 향상을 제고할 수밖에 없다며, 우선 수사 인력이 부족한 상태에서 제대로 된 수사를 하기 위해서는 경찰, 검찰 등과 수사협의체를 구성하여 관계 기관간의 역할을 배분·조정하는 것이 필수적이고, 수사협의체의 운영과정에서 공수처 주도의 수사와 기소가 이루어지도록 할 필요가 있으며 공수처법이 규정한 이첩제도가 수사 협의나 수사 조율을 위한 수단으로서 적극적으로 활용될 수 있을 것이라는 견해는 오병두, 앞의 논문, 135-136면.

키기 위해서도 파견 검사 및 검·경 수사관에 대한 공수처장의 파견요청권에 대하여도 명확하게 개정되어야 할 것이다.³⁰⁾

3. 수사 대상과 기소 대상의 일치

협의체 구성을 통하여 일단 공수처가 상설특검의 역할을 할 수 있도록 하는 기초가 다져졌다면, 이제 현행법상 수사 대상과 기소 대상의 불일치에 대한 검토가 필요하다.³¹⁾

현행법 이전에 발의되었다거나 논의되었던 공수처 관련 법안들은 공수처에 검사가 배치되는 한 수사 대상과 기소 대상을 이원화한 사례를 발견하기 어렵다.³²⁾ 그런데, 2019년 4월에 발의된 백혜련 의원 등 12인 발의의 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(의안번호 제20029호), 권은희 의원 등 10인 발의의 고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안(의안번호 제20037호)에서 갑자기 공수처는 대법원장 및 대법관, 검찰총장, 판사 및 검사, 경무관 이상 경찰공무원에 대하여만 기소권을 갖는 상황에 이르렀다.³³⁾ 그 경위에 대한 명확한 설명을 찾기는 힘드나 위 두 법안은 사개특위에 회부되

30) 특별검사의 임명 등에 관한 법률 제7조 제4항은 특별검사는 그 직무수행을 위하여 필요한 때에는 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 소속 공무원의 파견 근무와 이에 관련되는 지원을 요청할 수 있다고 규정하고 있다.

31) 이전에는 검사의 수사와 기소에 대한 결정으로 처벌이 가능했었던 일반고위공직자범죄가 이제는 우선적 관할권을 가진 공수처가 수사권을 가지게 됨으로써 공수처와 검찰의 의사가 일치할 경우에만 기소가 가능해지는 매우 지난한 과정을 거쳐야 하는 구도가 되었으며, 공수처를 그 설립 취지에 맞게 정상화시키는 가장 근본적인 방법은 공수처검사에게 일반고위공직자범죄등에 대한 기소권을 부여하도록 공수처법을 개정하여 기소권과 수사권이 일치되도록 하는 것이라는 견해는 이윤제, “공수처와 타 수사기관간의 관계”, 인권친화적 수사기구로서의 미래 지향적인 공수처의 발전방안 논의를 위한 공동학술대회 자료집, 2022. 12. 22, 12면, 37면.

32) 입법자는 검사 등을 제외한 고위공직자 사건에서는 검찰에게 공소제기와 유지를 맡겨도 자의적이고 편파적인 공소권 행사의 우려가 없다고 보았다면서 공수처 검사의 수사결과물 및 검찰청 검사의 불기소처분에 대한 공수처장의 제정신청권이 있는 이상 이상 검사의 부당하거나 위법한 공소권 행사에 대한 통제가 가능하다는 견해는 장승혁, 앞의 논문, 289면. 그러나, 공수처법 개정과정에서 공수처장의 제정신청권이 삭제되어 해당 견해의 논거가 일부 사라지게 되었다.

33) 공직자비리수사처 설치와 관련된 각 법안은 특별검사, 특별수사관 또는 특별조사관으로 명명된 수사기관이 형사소송법상 검사의 직무규정에 따른 압수와 수색, 체포와 구속 등의 수사권한을 행사하도록 하고 있고 수사를 종결한 사건에 대해 직접 공소를 제기할 수 있도록 하여, 검찰의 개입 없이 수사뿐만 아니라 공소제기까지도 가능하도록 하고 있어 검찰이 스스로에 대하여 제대로 수사하고 공소를 제기하지 못한다고 하는 점이 문제의 핵심이라고 보는 관점에서는 공직자비리수사처에 특별검사를 두어 직접 공소를 제기하도록 하는 방안이 설득력이 높다고 할 것이라는 내용은 법제

어 2019년 4월 30일 신속처리대상안건으로 지정된 사정이었다. 이에 대하여 법조계에서는 정권의 입맛에 맞는 수사만 벌이는 자의적인 검찰권 행사의 폐단을 막고, 객관적이고 중립적인 제3의 수사기관을 만들어 고위공직자비리를 엄단토록 하겠다던 제도 도입 취지가 무색할 정도의 반쪽짜리 공수처가 도입될 전망이다. 공수처 기소 대상에서 대통령과 청와대 고위인사, 국회의원 등은 빠짐으로써 사실상 ‘법조비리수사처’라는 지적까지 나오게 되었다.³⁴⁾

공수처는 검경 수사권 조정이 갖는 한계를 극복하기 위한 보충적 제도라면서 공수처는 완벽한 검경 수사권 조정이 가능했다면 불필요한 기구이지만 그것을 기대할 수 없는 상황에서는 부득이 채택할 수밖에 없는 제도라는 견해³⁵⁾에 귀를 기울일 필요가 있다.

수사 대상자와 기소 대상자의 불일치는 현행법상 공수처와 검찰 간의 소모적인 대립 양상을 낳게 되었다. 대표적인 예가 공수처법 제26조와 제27조의 해석상의 갈등이다. 즉 공수처검사는 기소권이 없는 고위공직자범죄등에 관한 수사를 한 때에는 관계 서류와 증거물을 지체 없이 서울중앙지방검찰청 소속 검사에게 송부하여야 하는데(공수처법 제26조 제1항), 이에 반해 고위공직자범죄에 대하여 불기소 결정을 하는 때에는 해당 범죄의 수사과정에서 알게 된 관련범죄 사건을 대검찰청에 이첩하여야 한다고 규정하여(공수처법 제27조), 공수처의 고위공직자범죄에 대한 불기소 권한을 인정하게 된 모순적인 규정 때문이다. 일각에서는 공수처 검사를 헌법상 인정된 ‘검사’로서의 지위가 아닌 ‘사법경찰관’의 지위로 상정하며 검찰에 대한 견제기관으로서의 지위를 약화시키는 논의가 있음은 주지의 사실이다.³⁶⁾

사법위원회 수석전문위원 임중호, “(2012. 12. 3. 이재오의원 대표발의) 공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안 검토보고”, 25면 참조.

34) 법률신문, “입법취지 사라진 공수처 설치안...법조계 거센 비판”, 2019. 4. 29.

35) 박찬운, 매일경제 “[이슈토론] 공수처 설치”, 2019. 5. 16.

36) 이렇게 협소한 범위의 공소제기권은 원래 기대했던 공수처의 방향과는 거리가 멀다면서 공수처 도입이 논의된 이유가 검찰 기소독점주의라는 현행 형사사법 체계에서 오랫동안 바로잡기 어려웠던 부패 고리를 끊어내기 어렵다는 점이었음을 감안할 때 야당의 반대가 극심하였던 상황에서 원칙적인 형태의 모델만을 고수할 수 없었다는 점을 고려하더라도 납득하기 어려울 뿐만 아니라 기소권 없는 공수처에다가 인원마저 적다면 부패방지형 모델로서도 제 역할을 하기 쉽지 않아 공수처의 수사결과는 검찰청 검사의 기소권에 의해 통제받는 구조로서 검찰분권의 관점에서 볼 때 오히려 검찰권 강화의 수단이 될 우려마저 있다는 견해는 오병두, 앞의 논문, 131면. 동일한 취지로, 공수처의 본질적인 기능은 검찰 독점의 영장청구권과 공소제기권을 분산하여 견제와 균형의 원리를 회복하려는 것이므로 공수처에 영장청구권과 공소제기권을 부여하여야 하고, 검찰청

4. 수사 대상자와 대상 범죄의 효율적 배치

법조계에서는 당시 범여권이 동의한 공수처 안이 ‘검·경 길들이기 법안’이라고 비판한다. 기소 대상에 검·경의 고위공직자만 포함한 것은 ‘고위공직자’ 비리 근절이라는 공수처 설립 취지를 벗어났다는 것이다. 공직자 비위 수사는 정보가 들어오면 기업에 대한 압수수색에 들어가고 그 다음 공직자 수사로 이어지는 절차가 통상적인데 이 안을 보면 정보를 수집할 사람이 없다며 결국 정권의 하명수사만 하게 되는 것이라는 비판이다.³⁷⁾

이와 관련하여 사실상 간부급 공무원이라고 할 수 있는 사무관급 이상 공무원이라든가 공공기관 간부급 임원까지 그 적용 대상을 확대하는 방안도 강구할 수 있으나 이에 대하여는 신중한 검토가 필요할 수도 있으므로 여기에서는 공수처법상 ‘관련범죄’에 대한 논의에 국한하기로 한다. 공수처 대상 범죄 중 ‘관련범죄’란 고위공직자범죄 수사과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄가 그 대상인데, 이러한 규정 형식은 공수처 수사 범위를 극도로 제한함으로써 사실상 공수처의 수사역량을 저해시키는 문제를 발생시킨다.

법무·검찰개혁위원회의 법률안에서는 고위공직자범죄 또는 수사기관공직자범죄의 수사 또는 공소 중에 인지된 범죄, 권은희 의원 법률안에서는 고위공직자등의 부패범죄와 관련성이 있는 형법 제355조부터 제357조까지 및 제359조의 죄(다른 법률에 따라 가중 처벌되는 경우를 포함한다)을 규정함으로써 고위공직자의 범죄행위를 도운 자에 대한 수사 및 공소제기 권한까지 포함하였었다.

검사에 의한 기소독점주의의 폐해가 심각한 관계로 기소다원주의를 추구하는 검찰개혁의 일환으로 공수처에 공소제기권을 부여하는 것은 필수적이라면서 공수처에 기소권을 부여하지 않으면 그것은 공수처가 아니고 특별검찰에 다름 아니고 검찰개혁에 전혀 기여하지 못할 것이며 오히려 검찰권의 분산이 아니라 검찰권의 강화와 독점이 강화되어 검찰개혁에 역행하는 결과가 될 뿐이라는 견해는 박준휘·김영중·한상훈·정한중·최유진·문준영, 「고위공직자범죄수사처에 관한 연구」, 형사정책연구원 연구총서, 2019, 377면. 또한 공수처는 경찰의 수사권 한계를 인정한 가운데 검찰의 권한남용을 직접적으로 견제하는 기관으로서 시시때때로 운영해 온 특별검사제도의 상실화나 마찬가지로 공수처가 제 기능을 다하기 위해선 검찰을 직접적으로 견제할 수 있도록 그 권한을 검찰과 동일하게 줘야 하는데 다른 고위공직자에 대해선 공수처는 수사만 하고 기소 여부는 여전히 검찰이 행사하는 상황에서 공수처가 검찰권 남용 방지를 위한 견제기관이 되기 어렵다는 견해는 박찬운, 매일경제 “[이슈토론] 공수처 설치, 2019. 5. 16.

37) 뉴데일리, “공수처가 아니라 쫄수처...이래서 절대 반대한다”, 2019. 5. 2.

한편 개별특검법안을 살펴보면, 박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률은 특별검사의 수사대상 사건의 수사과정에서 인지된 관련 사건(법 제2조 제15호), 드루킹의 인터넷상 불법 댓글 조작 사건과 관련된 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률은 특별검사의 수사대상과 관련한 수사과정에서 인지된 관련 사건을 규정함으로써 수사의 효율성을 도모하였다.

관련범죄의 범위는 공수처의 권한을 확대할 수도 있는 문제라서 조심스럽기는 하지만,³⁸⁾ 수사대상자 및 그 관련자들의 법적 안정성 보호를 위해서라도 고위공직자범죄와 관련된 상대방의 범죄(예를 들면 뇌물자금을 마련하기 위한 횡령 등의 범죄 등) 역시 공수처에서 수사 및 기소할 수 있도록 법 개정이 이루어져야 할 것이다.³⁹⁾ 그렇지 않을 경우 그 상대방은 사실상 동일 사실관계에 있는 사건에서 뇌물공여는 공수처에서, 그 자금을 마련하기 위한 다른 범행은 다른 수사기관에서 이중으로 수사받는 문제가 발생할 수 있다.⁴⁰⁾

수사 대상자와 대상 범죄를 제대로 조정하지는 또 하나의 이유는 수사는 살아있는 생물이라 그 진행이 어떻게 흘러갈 것인지 예측할 수 없기는 하지만, 수사는 일정한 방향을 가지고 진행되는 점을 간과할 수 없다는 점이다. 즉, 공수처가 타 수사기관의 사건을 이첩받아 수사를 계속 진행할 경우 그 때까지 이어진 흐름에 역행한다는 것은 상당히 어렵다고 할 수 있다. 물론 새로운 관점에서 처음부터 다시 시작할 수도 있지만 그 동안 다른 기관에서 들여온 노력을 부정하는 것일 뿐만 아니라 그렇지 않다면 공수처가 경찰

38) 관련범죄 규정은 수사의 실효성을 확보하고, 수사의 연결성을 보장하기 위한 취지이지만 원칙적으로 고위공직자라고 하여도 일반 수사기관의 관할이지 특별히 공수처법에 규정한 경우에만 공수처에 의한 수사를 받아야 하므로 해당 규정의 확대 해석에는 신중해야 한다는 견해는 정한중, 앞의 논문, 491면.

39) 공직자 비리는 상당한 경우 민간부문의 부패와 연결되는데 이를 양단하여 공수처와 검찰이 무자르듯 나누어 수사를 할 수 있는지는 의문이라면서 이러한 방식은 수사권의 이원화를 초래할 뿐만 아니라 수사의 역동성을 훼손시킴으로써 오히려 부패공직자들이 빠져나갈 기회를 주게 될 가능성이 높다는 견해는 정웅석, “고위공직자범죄수사처법의 해석과 운영방향”, 「형사소송 이론과 실무」 제12권 제1호, 한국형사소송법학회, 2020, 2면.

40) 하나의 사건은 하나의 형사절차에서 처리하는 것이 피고인의 방어권 보장에도 부합하고, 양형상 대체로 피고인에게도 유리하다면서 공수처법 제2조 제4호 라목이 관련범죄의 범위를 고위공직자범죄 수사과정에서 인지한 것만으로 제한하고 있는 것은 형사사건 처리 원칙에 맞지 않으므로 관련사건 개념을 고위공직자범죄와 관련성이 있는 범죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄로 개정할 필요가 있다는 견해는 윤동호, “공수처법의 한계와 수사력 향상 방안”, 인권친화적 수사기구로서의 미래 지향적인 공수처의 발전방안 논의를 위한 공동학술대회 자료집, 2022. 12. 22, 44면.

내지 검찰의 결론에 구속될 수도 있다는 사정은 심히 경계해야 할 일이 아닐 수 없다.

결론적으로 공수처에서 고위공직자비리사건과 함께 수사 또는 기소를 하지 않는 경우에 고위공직자비리사건의 수사, 기소 및 공소유지에 장애가 발생하는 경우에는 관련 사건에 대한 수사 및 기소가 가능하도록 법 규정이 정비되어야 한다.⁴¹⁾

5. 실질적인 독립기관으로서의 역할을 수행할 수 있도록 제도 개선

우선 공수처 검사 및 수사관들의 신분보장 강화뿐만 아니라 상당한 정도의 수사인력 증원이 이루어져야 할 것이다. 특히 공수처 검사의 경우 임용된 지 3년 이후에는 자신이 공수처에서 계속 근무할 수 있는지 의문이 든다면 조직의 기반이 흔들릴 것은 자명한 일이다.⁴²⁾

다음으로 독립기관의 성질과 반하는 의안제출 규정을 개선해야 할 것이다. 국가인권위원장 등 독립성이 강조되는 기구의 위원장은 장관급일 뿐만 아니라, 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안 제출을 건의할 수 있는데(국가인권위원회법 제6조 제4항)⁴³⁾, 유독

41) 공수처 이외의 타 수사기관의 수사를 통해 고위공직자와 하위직 공무원이 공동으로 범한 부패범죄를 확인한 경우, 하위직 공무원은 타 수사기관이 계속 수사하고 고위공직자의 경우에만 수사를 중단한채 공수처로 사건을 이첩할 경우, 고위공직자에 대한 수사만 지연되어 서로 말을 맞추는 등의 증거인멸을 시도하는 등으로 수사가 방해받게 됨으로써 결국 고위공직자에 대한 처벌만 어려워지는 상황이 발생될 우려는 없는지 문제되며, 더욱이 공직자와 관련된 범죄의 상대방은 상당부분 사기업 등 민간부문일 경우가 많은데, 이 경우 공직자에 대한 뇌물사건과 민간부문의 횡령·배임사건이 얹혀 있을 경우 공직자와 관계된 범죄는 공수처가, 공직자와 관계되지 않은 사건은 타 수사기관이 하게 될 경우, 어느 시점에서 이를 판단할 것인지, 만약 다른 수사기관이 해당 사건을 이첩하지 않으면 어떤 조치를 취해야 할지 의문이라는 견해는 정웅석, 앞의 논문, 29면.

42) 공수처 수사 인력의 규모와 공수처 검사의 자격 및 임기 등 신분보장에 관한 규정을 고려하면, 현행 공수처법은 공수처 조직의 안정성을 확보하기에는 매우 미흡하다고 평가할 수밖에 없다면서, 공수처 조직의 안정성을 위해서는 수사인력의 증원, 수사부와 기소부의 분리 등을 포함하여 공수처 검사의 임기, 연임규정 등과 같은 신분보장에 관한 규정을 개정하지 않으면 우수한 법조인이나 수사인력이 공수처에 지원하기 어려울 것이라는 견해는 조재현, “공수처의 조직과 인사의 개선방안에 관한 고찰”, 인권친화적 수사기구로서의 미래 지향적인 공수처의 발전방안 논의를 위한 공동 학술대회 자료집, 2022. 12. 22, 91-92면.

43) 개인정보보호위원회 위원장(개인정보 보호법 제7조의3 제4항), 국가교육위원회 위원장(국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제4조 제4항), 방송통신위원회 위원장(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제6조 제2항), 원자력안전위원회 위원장(원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제6조 제2항) 모두 국무총리에게 의안 제출을 건의할 수 있도록 규정하고 있다.

공수처장만에 국한하여 법무부장관에게 예측되게 할 이유는 없을 것이다.

마지막으로 예산업무 규정을 개정하여 독립기관으로서의 지위가 흔들리지 않도록 해야 한다.⁴⁴⁾ 공수처는 그 설립 취지를 살리려면 적어도 국가인권위원회 정도의 독립성을 보장받아야 할 것인데, 그 이유는 국가재정법 제6조 제2항의 적용을 받는 공수처장과는 달리 국가인권위원장은 국가재정법 제6조 제3항⁴⁵⁾에 따른 중앙관서의 장으로 보고 있기 때문이다(국가인권위원회법 제6조 제5항).⁴⁶⁾ 특히 대통령, 대통령비서실의 공무원은 공수처의 사무에 관하여 업무보고나 자료제출 요구, 지시, 의견제시, 협의, 그 밖에 직무수행에 관여하는 일체의 행위를 하여서는 아니된다며(공수처법 제3조 제3항), 대통령으로부터의 독립을 규정하고 있음에도 예산에 있어서는 정부조직법에 따른 중앙행정기관으로 보게 되는 모순이 생김으로서 예산에 의한 행정부의 예측을 면치 못하는 상황에 이르게 된다.⁴⁷⁾

44) 공수처에는 특별한 정도의 독립성이 요구되지만 현재까지 독립성에 대한 논의는 상당부분 공수처장의 임명에만 초점이 있었지, 조직 구성과 예산의 편성에 대해서는 논의가 부족했다면서, 공수처 예산독립성을 확보하기 위해서는 공수처법의 개정을 통하여 “공수처는 국가재정법 제40조의 규정에 의한 독립기관으로 본다.”는 규정을 신설하거나 변경할 필요가 있다는 견해는 조재현, “공수처의 조직과 인사의 개선방안에 관한 고찰”, 인권친화적 수사기구로서의 미래 지향적인 공수처의 발전방안 논의를 위한 공동학술대회 자료집, 2022. 12. 22, 99면.

45) 국가재정법 제6조 제2항과 제3항의 차이를 살펴보기 위해 해당 조문을 살펴보면, 제2항은 이 법에서 “중앙관서”라 함은 헌법 또는 정부조직법 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다라고 규정하고 있고, 제3항은 국회의 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장은 이 법을 적용할 때 중앙관서의 장으로 보는데, 제3항은 제40조와 연결되어 정부는 독립기관의 예산을 편성할 때 해당 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 해당 독립기관의 장과 미리 협의하여야 하고(제1항), 정부는 그 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 해당 독립기관의 장의 의견을 들어야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다(제2항)고 규정함으로써 독립기관의 예산독립을 보장하고 있다.

46) 다만, 국가인권위원회와는 달리 개인정보보호위원회는 국무총리 소속(법 제7조 제1항), 방송통신위원회는 대통령 소속(법 제3조 제1항)이자 정부조직법 제2조에 따른 중앙행정기관(법 제3조 제2항)으로 보고 있고, 원자력안전위원회는 국무총리 소속(법 제3조 제1항)이자 정부조직법 제2조에 따른 중앙행정기관(법 제3조 제2항)으로 보고 있기 때문에 국가재정법 제6조 제2항의 적용을 받게 되고, 국가교육위원회는 대통령 소속(법 제2조 제1항)이지만 중앙행정기관으로 보는 규정이 없기 때문에 예산업무에 관하여는 별도로 국가재정법 제6조 제2항에 따른 중앙관서의 장으로 본다는 규정을 두었다.

47) 공수처를 대법원, 국가정보원과 같이 독립기관으로 하여 예산에 있어서는 독립성을 부여하도록 개정하여야 한다는 주장은, 정한중, 앞의 논문, 74면. 또한, 공수처 예산의 독립성을 위하여 공수처

IV. 글을 마치며

출범한 지 2년이 지난 시점이지만 공수처는 아직 조직의 기틀을 마련하는 중이다. 지금으로서는 현재의 법제도 하에서 구성원들이 각고의 노력을 하여 그 임무를 수행하여야겠지만, 불완전한 법률 규정상 공수처가 독립기관으로서, 고위공직자범죄에 대한 우선적 관할권을 가진 수사기관으로서 그 역할을 담당하기에는 많은 어려움이 산적해 있고, 게다가 권한 행사에 따른 다른 기관과의 갈등도 발생하고 있는 상황이 안타까울 따름이다.

현재 공수처가 처한 현실은 독립적인 중앙행정기관이기에는 너무나도 취약한 구조로서 수사에 전념할 수 없는 인력구성, 출범 당시 설계한 제도조차도 변경해야 하는 초미니 조직, 구성원에 대한 신분보장 미약, 독립기관의 성질과 반하는 의안제출 및 예산업무 규정을 들 수 있고, 공수처 수사환경의 어려움으로서 공수처 수사 대상자와 기소 대상자의 불일치, 실질상 직권남용죄 위주의 대상 범죄, 이첩요청권 행사에 따른 기관 간 갈등 발생, 공수처 파견직원 권한에 대한 다툼 등을 들 수 있을 것이다.

국민의 여망으로 출범한 공수처가 제 역할을 할 수 있으려면 구성원의 자질 등도 필수적이겠지만 사람이 아닌 시스템적으로 작동할 수 있도록 법과 제도의 개선이 뒷받침되어야 할 것이다.

이를 위해 공수처는 상설특검 모델로서 운영될 필요가 있다. 상설특검의 의미 그 자체에 대하여 이견이 있을 수도 있지만, 고위공직자범죄에 대한 우선적 관할권을 갖는 공수처가 설치된 이상 개별 특검이 설치될 만한 사안에 대하여는 공수처가 특검의 역할을 할 수 있도록 운영될 필요가 있다. 이는 공수처가 서울중앙지검 반부패수사부서나 개별 특검 정도의 규모를 가질 수밖에 없는 상황에서 이미 제도를 고안할 때 예상하고 있었던 상황으로 보인다.

이를 위해서는 우선적으로 수사 및 공소 협력을 위한 관련기관 간 협의체 구성이 법적으로 제도화될 필요가 있다. 사건 선정 및 부패범죄에 대한 기관간 협력을 위해서는 검찰, 경찰과 공수처간의 협의를 통해 사건 해결을 위한 원스톱 처리 시스템을 갖출 필요가 있기 때문이다.

는 국가재정법상 독립기관으로 보는 규정을 추가해야 할 것이라는 주장은, 박준휘·김영중·한상훈·정한중·최유진·문준영, 앞의 책, 344면.

이와 더불어 수사 대상과 기소 대상을 일치시키고, 관련 범죄의 재검토를 통한 수사 대상자와 대상 범죄의 효율적 배치 및 기관 간 협의체를 통한 이첩요청권 행사를 담보하고, 정치적 중립성을 지키기 위해 실질적인 독립기관으로 역할을 수행할 수 있도록 신분이 보장된 인력 증원, 의안 제출 및 예산업무 규정을 개선해야 할 것이다.

참고문헌

[논문]

- 김성천, “고위공직자범죄수사처의 형사사법체계 정합성에 관한 고찰”, 『중양법학』 제21권 제4호, 중양법학회, 2019
- 김진환, “사법개혁의 방향”, 『저스티스』 통권 제118호, 한국법학원, 2010.
- 박찬걸, “고위공직자범죄수사처의 독립성 및 정치적 중립성 확보방안에 대한 검토”, 『형사정책』 제32권 제1호, 2020.
- 예상균, “고위공직자범죄수사처 이첩요청권 행사 갈등 극복을 위한 수사기관간 협력관계 설정”, 『인권과 정의』 제510호, 대한변호사협회, 2022
- 오병두, “공수처 어떻게 운영되어야 하나? - 공수처의 운영방향에 관한 제언 -”, 『형사정책』 제32권 제2호, 2020.
- 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구 - 고위공직자비리수사처 법안들을 중심으로 -”, 『형사정책』 제24권 제2호, 한국형사정책학회, 2012.
- 이윤제, “국민의 공수처 vs 검찰의 수사처”, 『형사법연구』 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017
- 장승혁, “검찰권의 제한 - 개정 형사소송법, 검찰청법 및 공수처법에 대한 평가와 향후 과제 -”, 『형사법연구』 제32권 제2호, 2020
- 장영수, “검찰개혁과 독립수사기관(고위공직자비리수사처)의 설치에 관한 검토, 『형사정책연구』 제28권 제1호, 한국형사정책연구원, 2017.
- 정웅석, “고위공직자범죄수사처법의 해석과 운영방향”, 『형사소송 이론과 실무』 제12권 제1호, 한국형사소송법학회, 2020.
- 정한중, “고위공직자범죄수사처법 제정과 운영에 관한 연구”, 『인권과 정의』 제491호, 대한변호사협회, 2020

[기타]

- 김희균, “상설특별검사 및 특별감찰관제도 도입 방안”, 상설특별검사 및 특별감찰관 제도 도입방안에 관한 공청회(국회사법제도개혁특별위원회), 2013. 6. 11.

- 뉴데일리, “공수처가 아니라 쫄수처...이래서 절대 반대한다”, 2019. 5. 2.
- 매일경제, “[이슈토론] 공수처 설치”, 2019. 5. 16.
- 박준휘·김영중·한상훈·정한중·최유진·문준영, 『고위공직자범죄수사처에 관한 연구』, 형사정책연구원 연구총서, 2019.
- 법률신문, “입법취지 사라진 공수처 설치안...법조계 거센 비판”, 2019. 4. 29.
- 법무·검찰개혁위원회 보도자료, “국민의 여망을 담은 공수처 설치 반드시 필요”, 2017. 9. 18.
- 법무부, “고위공직자범죄수사처 설치에 대한 자체 방안 제시 - 독립성, 정치적 중립성 확보 및 권한남용 우려 해소 등 국민의 신뢰받는 공수처 신설 노력”, 2017. 10. 15.
- 법제사법위원회 수석전문위원 임중호, “(2012. 12. 3. 이재오 의원 대표발의) 공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안 검토보고”, 2013. 4.
- 윤동호, “공수처법의 한계와 수사력 향상 방안”, 인권친화적 수사기구로서의 미래 지향적인 공수처의 발전방안 논의를 위한 공동학술대회 자료집, 2022. 12. 22.
- 이윤제, “공수처와 타 수사기관간의 관계”, 인권친화적 수사기구로서의 미래 지향적인 공수처의 발전방안 논의를 위한 공동학술대회 자료집, 2022. 12. 22.
- 조재현, “공수처의 조직과 인사의 개선방안에 관한 고찰”, 인권친화적 수사기구로서의 미래 지향적인 공수처의 발전방안 논의를 위한 공동학술대회 자료집, 2022. 12. 22,
- 최정학, “검찰개혁과 공수처의 역할”, 인권친화적 수사기구로서의 미래 지향적인 공수처의 발전방안 논의를 위한 공동학술대회 자료집, 2022. 12. 22.

The Problems and Improvement Measures in the Operation Process of the CIO Act

Ye, Sangkyun*

In order for CIO, which was launched with the hope of the people, to play its role, the quality of its members will be essential, but the improvement of laws and systems should be supported so that it can operate systematically, not people.

To this end, CIO needs to be operated as a permanent special prosecutor model. As long as CIO with preferential jurisdiction to corruption of a high-ranking official has been established, it is necessary to operate as special prosecutor on the matter where individual special prosecutor is to be set up. This seems to have already been expected when CIO was devised with the size of anti-corruption investigation department of Seoul Central District Prosecutor office or an individual special prosecutor.

First of all, the formation of a consultative body between related agencies for investigation and prosecution cooperation needs to be legally institutionalized. This is because in order to select a case and cooperate between agencies on corruption crimes, it is necessary to have a one-stop processing system for solving the case through consultation between the prosecution, police and CIO.

In addition, it is necessary to match the subject of investigation with the subject of prosecution, to deploy the subject and crime of investigation through the review of related corruption, to ensure the exercise of transfer requests through consultative body, and to revise the code of the number of members with security of status, submission of a bill, budgetary work to play a role as an independent institution.

* lawyer

❖ Key words: CIO, Permanent Special Prosecutor, Consultative Body, Transfer Request, Political Neutrality.

