

고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성

윤 동 호*

국 | 문 | 요 | 약

고위공직자비리조사처로도 불리는 고위공직자비리수사처를 신설하자는 목소리가 다시 등장했다. 2010년 6월 16일 참여연대가 다시 공수처 신설을 입법청원한 것이다. 2009년 천성관 검찰총장 후보자의 이른바 ‘스폰서검사’ 사건에 이어 2010년 터진 현직 지방검사와 대검 감찰부장의 이른바 ‘스폰서 성매매 검사’ 사건이 잇달아 미온적으로 처리되었기 때문이다.

이 글은 공수처란 무엇이고, 그 동안 시행되어왔던 특검과 어떠한 차이가 있으며, 공수처 신설의 정당성과 필요성은 무엇인지 보고 있다. 이어 공수처의 신설 반대론의 부당성을 살펴보고, 신설하는 공수처의 올바른 위상과 형태를 제시하고 있다.

❖ 주제어 : 공수처, 고위공직자비리수사처, 상설특검제, 검찰권력, 정치권력

I. 문제제기

고위공직자비리조사처로도 불리는 고위공직자비리수사처(고비처로 약칭하기도 하지만, 여기서는 공수처로 약칭한다)를 신설하자는 목소리가 다시 등장했다. 2010년 6월 16일 참여연대가 다시 공수처의 신설을 입법청원한 것이다. 2009년 천성관 검찰총장 후보자의 이른바 ‘스폰서검사’ 사건에 이어 2010년 터진 현직 지방검사와 대검 감찰부장의 이른바 ‘스폰서 성매매 검사’ 사건이 잇달아 미온적으로 처리되었기 때문이다. 결국 ‘스폰서 성매매 검사’ 사건은 특별검사제(약칭하여 특검)를 불렀다.¹⁾

* 제주대학교 법학전문대학원 조교수, 법학박사.

공수처를 신설하자는 주장이 나오기 시작한 것은 참여연대가 1996년 11월 7일 부패방지법(현재 이름은 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률)의 입법을 청원하면서부터이다.²⁾ 이 법안에 검찰을 비롯한 고위공직자의 비리는 검사와 동일한 권한을 갖지만 정치권력으로부터 독립성이 보장된 공수처를 신설하여 수사하자는 내용이 들어가 있다. 정치권력의 향배에 민감한 검찰은 권력형 부패범죄를 엄정하게 처리하기 어렵다는 것이다. 이 법안은 당시 국회의원 151명과 시민 23,521명의 찬성 서명을 받았지만, 국회 임기만료로 자동폐기 되었다. 그 후 2001년 6월 28일 부패방지법이 제정되었으나, 참여연대가 제안한 내용과는 많은 차이가 있었고, 특히 공수처에 관한 내용은 빠졌다. 2002년 7월 18일 참여연대는 다시 공수처 신설안을 입법청원하였으나, 이 법안도 국회에서 논의되지 못하고 임기만료로 폐기되었다. 다수의 검사와 판사가 변호사로부터 수시로 금품을 제공받아 사회적 파장을 불러일으켰던 1999년 대전법조비리사건을 계기로 정부차원에서 공수처의 신설에 관심을 갖기 시작했고,³⁾ 공수처의 신설을 공약으로 제시하였던 노무현 대통령이 취임하면서 2004년 6월 29일 정부안이 나온다. 그 주요 내용은 부패방지위원회(현재 이름은 국민권익위원회이지만 이 직전에는 국가청렴위원회였다)에 공수처를 두되, 기소권은 부여하지 않는다는 것이었다. 당시 한나라당도 총선공약으로 대통령 친인척 비리를 수사할 전담기구로 공수처의 신설을 주장하였기에 한나라당 쪽에서는 수사권과 기소권을 가진 독립기구로서 공수처를 신설하자는 목소리⁴⁾도 있었지만, 동시에 위 정부안에 대한 반대 목소리⁵⁾도 나왔다.⁶⁾

이번에는 다르다. 종전에는 공수처 신설의 주된 이유가 검찰의 정치적 편향성이었지만, 이제는 검찰의 무소불위의 비대한 권력과 재량권이다.⁷⁾ 검찰권력도 공수처

1) 검사 등의 불법자금 및 향응수수사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률(2010. 7. 12. 법률 제10370호, 약칭하여 스폰서검사특검법)에 따라 진행된 특검이 전·현직 검사 4명을 뇌물수수 및 직무유기 등의 혐의로 기소하는 것으로 2010. 9. 28. 마무리 되었다.

2) 윤태범, “권력형 부패에 대한 효과적 대응을 위한 제도적 개선방안-고위공직자비리조사처를 중심으로-”, 한나라당 정책연구기관인 여의도연구소 주최 토론회(공직비리 척결 어떻게 할 것인가? - 「공직자비리수사처」 설치를 중심으로-, 2010. 5. 6) 발표문, 22면.

3) 이관희, “부패방지위원회의 발전방향”, 헌법학연구 제10권 제4호, 2004. 12, 211면의 각주 39.

4) 2004년 8월 26일 한나라당 법사위 지원팀 자료(윤태범, 앞의 발표문, 27면).

5) 2004년 8월 13일 한나라당의 ‘고비처신설추진계획백지화촉구결의서’(윤태범, 앞의 발표문, 26면).

6) 윤태범, 앞의 발표문, 26면 이하.

의 감시와 견제를 받을 필요가 있다는 것이다. 또한 여전히 공수처 신설에 반대하는 주장⁸⁾도 있지만, 이번에는 야당⁹⁾뿐만 아니라 여당인 한나라당¹⁰⁾쪽에서도 공수처 신설에 찬성하는 주장이 공개적으로 나왔고, 현재는 특임장관인 이재오 전 국가권익위원장이 별도의 사정기관의 필요성을 언급했다.¹¹⁾ 더욱이 한나라당 정책연구기관인 여의도연구소가 2010년 4월 28일 실시한 전화여론조사(응답자: 전국 4,123명)에서도 공수처의 신설에 대해 반대는 13.4%에 불과한 반면 찬성은 64.0%로 나타나,¹²⁾ 공수처의 신설은 이제 국민적 요구사항이 되었다.

공수처는 이처럼 계속해서 논란이 되어왔지만, 학문적으로 깊이 있게 다루어지지 않는 않았다. 따라서 이 글은 먼저 공수처란 무엇이고, 그 동안 시행되어왔던 특검과 어떠한 차이가 있으며(아래 II), 공수처 신설은 왜 정당하고 필요한 것인지(아래 III) 보려고 한다. 다음으로 공수처 신설 반대론과 그 부당성을 지적하고(아래 IV), 이어 공수처는 어떤 위상과 형태로 신설하는 것이 옳은지(아래 V) 보려고 한다.

II. 공수처란: 특검의 진정한 상설화

고위공직자의 비리는 중립성과 엄정성에 의심이 가는 검찰이 아니라 제3의 기구가 처리해야한다는 논의는 현재 크게 두 가지가 있다. 하나는 현재 개별 입법¹³⁾에

7) 하태훈, “독립성 보장된 사정기구 신설이 해답이다”, 국회보 제524호, 2010. 7, 125면.

8) 이현, “초법적 수사기구 도입으로 민주주의 후퇴 가능성”, 국회보 제524호, 2010. 7, 126면 이하.

9) 공수처 설치에 관한 양승조의원안(2010. 4), 이정희의원안(2010. 5).

10) 한나라당 정책연구기관인 여의도연구소 주최 토론회, 공직비리 척결 어떻게 할 것인가? - 「공직자 비리수사처」 설치를 중심으로-, 2010. 5. 6.

11) 참여연대 사법감시센터 논평, “한나라당의 고비처 도입추진, 늦었지만 환영한다”, 2010. 5. 11. 이 자료를 비롯하여 아래에서 참조하는 참여연대의 다른 자료는 참여연대 홈페이지(<http://www.peoplepower21.org>)에서 확인할 수 있다.

12) 앞의 여의도연구소 주최 토론회 자료집, 61면 이하.

13) ①한국조폐공사노동조합 파업유도 및 전검찰총장부인에 대한 옷로비의혹사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률(1999. 9. 30. 법률 제6931호, 약칭하여 파업유도 및 옷로비특검법), ②주식회사 지엔지 대표이사 이용호의 주가조작·횡령사건 및 이와 관련된 정·관계로비 의혹사건 등의 진상규명을 위한 특별검사의 임용 등에 관한 법률(2001. 11. 26. 법률 제6520호, 약칭하여 이용호계이트특검법), ③남북정상회담 관련 대북비밀송금 의혹사건 등의 진상규명을 위한 특별검

따라 사안별·일회적으로 시행되고 있는 특검의 상설화에 관한 것이고, 다른 하나는 공수처의 신설에 관한 것이다.

1. 특검의 상설화

특검은 미국의 제도인데, ‘특별검사(Special Prosecutor)’, 곧 특검이란 말은 미국에서 2가지 의미를 갖는다고 한다.¹⁴⁾ 하나는 28 U.S.C. §28에 규정된 특별연방검찰관(Special Attorney, Special Counsel, Strike Force Prosecutor)이다. 이는 공공의 이익이 요구되는 특별사건의 처리를 위해 법무장관에 의해 임명되어 연방검사(United States Attorney)를 보조한다. 다른 하나는 정부공직자윤리법(Ethics in Government Act) 제6편(28 U.S.C. §591 이하)에 규정된 특별검사(Independent Counsel)로 전자와 구별하기 위해 독립검찰관으로 번역하기도 한다.¹⁵⁾ 이는 대통령 기타 행정부 고위직의 일정한 범죄행위를 수사하기 위해 필요한 경우에 법무장관이 제청하여 법원의 특별재판부가 임명하는 검사이다. 후자가 전자보다 업무성의 독립성이 강하고 시민의 신뢰를 더 받는다. 후자의 특검은 ‘이해관계의 충돌이 있는 경우에 자기 사건을 자신이 조사할 수 없다’는 common law의 원리에 따라 1789년 미국이 정부를 수립한 이후부터 대부분의 주(州)가 시행해 온 오래된 제도를, 널리 알려진 워터 게이트 사건을 계기로 1978년에 정부공직자윤리법 제6편에 규정한 것이다.¹⁶⁾

사 임명 등에 관한 법률(2003. 3. 15. 법률 제6864호, 약칭하여 대복송금특검법), ④노무현 대통령의 측근 최도술·이광재·양길승 관련 권력형비리 의혹사건 등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률(2003. 12. 6. 법률 제6990호, 약칭하여 대통령측근비리특검법), ⑤한국철도공사 등의 사할린 유전개발사업 참여관련 의혹사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률(2005. 7. 21. 법률 제7603호, 약칭하여 유전개발사업특검법), ⑥삼성 비자금 의혹 관련 특별검사의 임명 등에 관한 법률(2007. 12. 10. 법률 제8668호, 약칭하여 삼성특검법), ⑦한나라당 대통령후보 이명박의 주가조작 등 범죄혐의의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률(2007. 12. 28. 법률 제8824호, 약칭하여 대통령후보 이명박특검법), 최근의 ⑧스폰서검사특검법.

- 14) 전원배, “특별검사제에 대한 연구”, 헌법규범과 헌법현실, 권영성교수정년기념논문집, 2000, 797면 이하; 정종섭, “미합중국의 독립검찰관제도에 관한 연구”, 미국헌법연구 제6호, 1995, 178면 이하; 천진호, “특별검사제도에 관한 법이론적 고찰”, 형사정책연구 제9권 제1호(제33호), 1998, 17면 이하.

- 15) 정종섭, 앞의 논문, 175면.

정부공직자윤리법 제6편을 가리켜 특별검사법이라고도 하며, 우리가 흔히 말하는 특검은 특별검사법에 따른 특검을 말한다. 미국의 특별검사법은 5년의 한시법의 형태로 제정된 것이어서 그 후 효력연장(1983년과 1987년)과 자동 상실(1992년) 및 효력재부여(1994년)의 과정을 거쳤다가 1999년에 특별검사의 권한남용이 문제되어 결국 실효되었다.¹⁷⁾

그런데 1999년 미국에서 특별검사법이 실효되던 해에 우리는 이 특검을 도입하여, 지금까지 모두 8차례에 걸쳐 사안별·일회적으로 시행해온 것이다. 특검을 상설화하자는 주장은 이처럼 사안별·일회적으로 시행해온 특검을 미국처럼 한시적인 형태(3년이나 5년¹⁸⁾ 또는 5년에서 10년¹⁹⁾)로 바꾸자는 것이다. 그 이유는 현행 특검법은 처분적 법률의 성질이 강하므로 수사대상을 포괄적으로 규정하여 법률의 속성인 일반 추상성을 확보하면서 동시에 수사대상이 협소한 현행 특검법의 문제점을 극복하고, 검찰의 수사를 거치지 않고 바로 특검에 의한 수사가 이루어지도록 하여 검찰을 정치적 비난에서 해방시키며, 이로써 권력형 범죄·비리수사를 둘러싼 정치적 공방과 국민적 의혹을 구조적으로 봉쇄할 필요가 있다는 것이다.²⁰⁾ 권력분점을 통한 경쟁구도의 구축을 그 논거로 제시하기도 한다.²¹⁾ 2010년 5월 정부도 검찰개혁 방안으로 특검의 상설화, 곧 ‘한시적 특검’을 검토하고 있다고 밝혔다.²²⁾

2. 공수처의 신설: 특검의 진정한 상설화

공수처의 모델은 말레이시아 연방으로부터 1965년 독립한 싱가포르가 1952년 설립한 부패행위조사국(CPIB, Corrupt Practices Investigation Bureau)으로 본다. 앞

16) 이현환, “미국 특별검사제의 현상과 장래”, 세계헌법연구 제4호, 1999, 279면 이하.

17) 이현환, 앞의 논문, 286면 이하.

18) 조국, “특별검사제 도입에 관한 一考”, 형사법연구 제12호, 1999, 440면.

19) 김종덕, “특별검사제 도입론”, 계명법학 제8집, 2004. 5, 197면.

20) 조국, “특별검사제 재론-특별검사제의 한시적 상설화를 위한 제언-”, 형사정책 제14권 제1호, 2002, 69면 이하.

21) 김종덕, 앞의 논문, 198면; 서보학, “2008년 검찰·경찰의 현주소와 개혁과제”, 한국미래발전연구원 민주주의 리더십 연구회 제4차 월례 발표회 발표문, 2008. 10. 17, 23면.

22) 靑, 특별검사제 상설화 … ‘검찰 기소독점’ 완화 추진, 2010. 5. 11(dongA.com).

서 말했듯이 참여연대가 1996년 부패방지법의 입법을 청원하면서 싱가포르의 부패 행위조사국을 예로 삼아 공수처를 신설할 것을 주장하였기 때문이다.²³⁾ 반탐오(反貪汚)조사국²⁴⁾ 또는 탐오조사국²⁵⁾으로도 부르는, 이 기구는 말레이시아가 1967년 설립한 반부패조사청(ACA, Anti Corruption Agency)과 홍콩이 1974년 설립한 엄정공서(廉政公署, ICAC, Independent Commission Against Corruption)에도 영향을 주었을 것으로 본다. 이 기구들은 모두 조사권 또는 수사권을 갖고 있으나, 싱가포르의 부패행위조사국과 홍콩의 엄정공서는 기소권을 갖고 있지 않는 반면, 말레이시아의 경우는 반부패조사청에 파견된 검사가 기소권을 행사한다.²⁶⁾

따라서 기소권도 부여하자는 공수처 신설안은 말레이시아의 반부패조사청과 유사하다. 또한 기소권도 부여하자는 공수처 신설안은 고위공직자의 부정부패의 엄정한 처리를 겨냥한 제도라는 점에서 미국의 특검과도 본질적인 차이가 없다. 다만, 공수처는 미국의 특검과 달리 법의 효력기간에 제한이 없을 뿐이다. 이런 점에서, 미국의 상설 특검제는 한시적 특검제이고, 공수처가 진정한 상설 특검제이다.²⁷⁾

III. 공수처 신설의 정당성과 필요성

이런 공수처의 신설을 검찰조직이 반기지 않는 것은 당연하다. 검찰조직이 축소 또는 분리되는 당장의 고통은 길게 보면 공수처가 검찰조직의 독립성과 신뢰성 확보에 도움이 된다는 것으로 상쇄되지 않는다. 그런데 공수처의 신설은 정치권력도 원하지 않는 일이다. 오히려 매우 부담스러운 일이다. 정치권력이 관리하고 통제해

23) 참여연대, 보도자료(부패방지법 제정 국회의원 서명 과반수 돌파 기자회견 및 부패방지법 시민입법 청원), 1996. 11. 7.

24) 김택, “반부패 제도의 국제적 동향 및 비교연구-홍콩, 싱가포르, 말레이시아를 중심으로-”, 한국부패학회보 제5호, 2001. 1, 35면.

25) 유문무, “아시아 국가 반부패정책 비교-한국의 반부패전략 개선을 중심으로”, 아시아연구 제11권 제3호, 2009, 192면.

26) 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소, 부패방지정책의 국제적 논의동향 및 대응방안 연구, 2002. 12, 243면 이하.

27) 윤태범, 앞의 발표문, 29면; 참여연대, “특별검사제의 입법방향”, 개혁정책 브리핑자료 1, 1999. 6. 15.

야할 조직이 하나 더 느는 것이고, 더욱이 공수처는 일종의 ‘상설’ 특검제이므로, ‘항상’ 관리하고 통제해야하기 때문이다. 2010년 5월 나온 여당과 정부의 공수처 신설에 우호적인 목소리는 6·2 지방선거를 앞 둔 ‘쇼’에 불과했던 것일 수 있다.²⁸⁾ 그래서 공수처 신설론은 그 이전에도 그랬던 것처럼 정치권력의 정략적 차원에 머무를 개연성이 매우 높고, 입법화 가능성은 희박하다. 2011년 3월 국회 사법제도개혁특별위원회가 판·검사 비리에 초점을 두고 대검찰청 산하에 설치하기로 합의한 특별수사청²⁹⁾은 공수처에 대한 정치권력의 부정적 시각의 산물로 봐야한다. 그럼에도 불구하고 공수처의 신설은 정당하고 필요한 것이다.

1. 공수처 신설의 정당성

가. 권력과 권한의 분산

검찰은 1995년 전두환·노태우 두 전직 대통령의 비자금사건을 비교적 엄정하게 처리한 경험도 있지만, 고위공직자의 비리에 대해 정치권력의 기류에 맞춘식 수사 또는 정치권력의 주문형 수사를 하고 있다는 비판을 많이 받아왔다. 이런 비판은 현 정부 들어서서 더욱 거세졌다. 이런 맞춤식·주문형 수사의 구조적 배경에는 수사관·수사지휘관·영장청구관·기소독점관·기소재량관·공소유지 및 취소권·형집행권 등 검찰조직의 포괄적이고 광범위한 재량권이 있다. 이런 막강한 권한 때문에 검찰조직에 ‘무소불위(無所不爲)’란 말을 붙이기도 한다.³⁰⁾ 정치권력은 이런 고위공직자의 비리를 수사한 검사를 검찰조직 내부에서 승진시키나 검찰조직을 벗어나게 하여 정치세력에 편입시킨다. 일본과 달리 검찰출신 국회의원이 많은 우리의 현실은 이를 반증한다.³¹⁾ 정치권력은 물론 이런 맞춤식·주문형 수사를 통해서 자신의 정치권력과 그 기반을 더욱 굳건하게 한다. 그래서 이런 맞춤식·주문형 수사가 가능한 것

28) 김의겸기자, “돌아온 검찰, 지겨운 반복”, 한겨레신문, 2010. 11. 3, 34면.

29) 이유주현, “판·검사 대상 ‘특별수사청’ 설치키로”, 한겨레신문, 2011. 3. 11.

30) 김희수·서보학·오창익·하태훈, 「검찰공화국, 대한민국」, 삼인, 2011, 142면.

31) 2009년 당시 일본의 경우 중의원 480명과 참의원 242명 가운데 검찰 출신이 각 1명인 반면 한국의 경우 재적의원 296명 가운데 검찰 출신이 22명이었다(오태규 기자, “일본 검찰 - 한국 ‘견찰’”, 한겨레신문 2009. 6. 16).

이다.

공수처의 신설은 검찰의 이런 조직과 권한을 모두 둘로 나누는 것이다. 비대한 권력과 권한은 분산되어야 한다는 점에서 이는 옳은 일이다. 조선시대의 사헌부와 의금부도 그 기능은 매우 다양하였지만, 최고 사법기관인 의금부는 주로 왕권의 확립·유지와 유교윤리의 유지를 목적으로 하는 범죄들을,³²⁾ 사헌부는 주로 공직자의 비리를³³⁾ 각각 대상으로 하여, 두 기관 모두 수사와 기소는 물론 재판도 담당하면서, 이 과정에서 상호 견제하였다.³⁴⁾ 또한 공수처의 신설은 권력이 분산되고, 분산된 권력이 상당 부분 시민에게 돌아가는(예컨대 국민참여재판제도) 시대적 분위기에도 부합하는 것이다.

나. 로마법언과 common law의 원리

‘사람은 심판자이면서 당사자로서 활동할 수는 없으므로, 사람은 자신의 사건에 대한 심판자가 되어서는 안 된다(Aliquis non debet esse judex in propria causa, quia non potest esse judex et pars)’라는 로마법언이 있다.³⁵⁾ ‘이해관계의 충돌이 있는 경우에 자기 사건을 자신이 조사할 수 없다’는 common law의 원리는 여기에서 나온 것이다.³⁶⁾

이런 로마법언과 common law의 원리에서도 공수처 신설의 정당성을 찾을 수 있다. 검사 자신은 물론 다른 검사의 비리사건은 위 법언과 원리의 범주로 봐야한다. 제척·기피·회피제도를 법에 명문화하더라도 검사에게는 실효성을 갖기 어렵다. 검사 동일체원칙은 검찰청법에서 삭제되었지만, 검찰조직의 일체성은 유지되고 있다고 봐야하기 때문이다. 검찰총장은 법무부장관의 지휘·감독 아래 있고, 검사는 검찰사무에 관해 소속 상급자의 지휘·감독에 따라야하며, 상급자의 지휘·감독에 대한 검사

32) 이상식, “의금부고(義禁府考)”, 법사학연구, 1977, 633면 이하.

33) 오갑균, “조선시대 사헌부의 사법적 기능”, 호서사학 제21·22합집, 1994, 79면 이하.

34) 여현호 기자, “밀위청”, 한겨레신문 2010. 10. 6, 34면; 이덕일, “조선의 검찰, 사헌부” (http://1004eyes.com/bbs/view.php?id=eng_history&page=7&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=53).

35) Bryan A. Garner, BLACK'S Law Dictionary 제7판, 1999, 1618면.

36) 이현환, 앞의 논문, 280면.

의 이의제기권(검찰청법 제7조, 제8조)은 현실적으로 행사하기 어렵기 때문이다. 오히려 ‘알아서 처리하는’ 것이 검찰조직의 분위기라고 봐야한다.³⁷⁾ 이런 분위기는 검사의 퇴직 후에도 이어진다고 봐야한다.

또한 정치권력의 비리사건도 위 법언과 원리의 범주로 인식하는 것을 강하게 부정하기 어렵다. 앞서 보았듯이 한국의 검찰은 정치권력과도 가까이 있기 때문이다.

2. 공수처 신설의 필요성

가. 특검의 한계 극복

공수처의 신설은 필요한 것이기도 하다. 특검을 정치적으로 쟁점화하는 것을 근본적으로 방지하고 또 정치적으로 도구화하는 것을 원천적으로 봉쇄하기 위해서다. 그 동안의 특검법의 제정과정에서 볼 수 있듯이, 특검의 시행 여부는 정치적 논란의 대상이 되어왔고, 특검이 정치적 도구로 활용되는 경향을 보여 왔다.³⁸⁾

더욱이 이렇게 어렵게 시행된 특검이 기대한 만큼의 ‘특별’한 성과를 거두지 못했다는 부정적인 시각도 있고, 그 주된 원인으로 파견을 통한 수사팀 구성, 수사대상의 협소함, 짧은 수사기간 등을 거론하는데,³⁹⁾ 이런 문제를 한시적 특검으로 대응하는 것은 문제의 해결이 아니라 일시적 유예라고 본다. 이런 문제의 해결을 위해서도 공수처의 신설은 필요하다.

나. 검찰의 비정상성 회피

또한 ‘자기 사건을 스스로 처리하는 경우’ 어떤 결과를 내놓든 외부는 ‘온정적인 것은 아닌가’라는 의혹을 가질 우려가 높다. 따라서 공수처의 신설을 통해 검찰은 이런 외부의 시선을 의식하여 거꾸로 지나치게 가혹해지거나 엄격해지는 것을 회피할 필요가 있다.

37) 한상희, “권력의 복화술: 특별수검찰청안”, 대한변협신문, 2002. 2. 11, 5면.

38) 하태훈, “특별검사제의 법체계상 문제”, 시민과 변호사 제73호, 2002. 2, 77면.

39) 조국, 앞의 형사정책 게재논문, 61면 이하.

Ⅳ. 공수처 신설 반대론의 부당성

1. 공수처 신설 반대론

공수처 신설 반대론은 크게 2가지 입장으로 구별할 수 있다. 하나는 현재의 고위 공직자의 비리는 기존 제도나 이를 보완하여 대응하는 것으로 충분하다는 입장이고, 다른 하나는 경찰의 독립적 수사권을 법적으로 보장하여 고위공직자의 비리에 대응할 필요가 있다는 입장이다.

가. 기존 제도를 유지 또는 보완하자는 입장

이 입장의 주요 논거는 아래와 같다.⁴⁰⁾ 첫째, 현재까지 시행된 특검의 결과를 보면, 공수처가 오랜 수사 경험과 축적된 자료를 가진 검찰만큼 수사성과를 내기 어려울 것이다. 둘째, 참여정부의 안처럼 공수처를 대통령의 산하기구로 하게 되면 정치적 중립성을 확보하기 어렵고, 따라서 사정의 칼날이 주로 국회의원이나 판 검사를 향하게 되어 3권분립의 정신을 훼손할 우려가 있다. 셋째, 검찰의 특별수사기능의 약화를 가져올 것이다. 넷째, 공수처의 신설은 불필요한 예산낭비일 것이다.

이른바 ‘스폰서검사’ 사건은 제도의 문제가 아니라 개인비리의 문제라는 인식 아래 공수처의 실체가 불분명한 제도로서 권력분립원칙에 어긋나고, 검찰권력에 대한 견제는 법원이 행사하는 것이 옳으며, 검찰의 중립성을 확보하기 못한 데는 정치세력에 상당한 책임이 있다는 것을 근거로 제시하는 견해⁴¹⁾도 있다.

검찰은 기존 제도를 보완하자는 입장으로, 검찰은 2010년 다시 등장한 공수처 신설론에 반대하면서, 민감하고 신속하게 공수처 신설을 빗겨가기 위해서 자체 검찰 개혁안을 내놓았고,⁴²⁾ 바로 시행에 들어갔다.⁴³⁾ 그 중 하나가 바로 ‘기소배심제’를

40) 김주덕, “고비처 설치 운영상의 문제점”, 법률신문, 2004. 7. 7.

41) 이현, 앞의 글, 126면 이하.

42) 참여연대 사법감시센터 논평, “검찰이 가진 권한은 하나도 내놓지 않겠다는 검찰개혁안”, 2010. 6. 11.

43) 노현웅 기자, “시민이 ‘기소 여부’ 판단…이번주 시행”, 한겨레신문, 2010. 8. 16.

위한 과도기 제도인 ‘검찰시민위원회’다. 권력형 부정·비리 등 사회적 관심이 높은 형사사건 피의자의 구속 수사 및 기소 여부를 시민들이 참여해 직접 판단하도록 하겠다는 것이다. 또한 검찰개혁안에는 ‘특임검사제’도 있다. 검사가 저지른 범죄는 검찰총장의 수사지휘를 받지 않는 특임검사가 수사하도록 한다는 것이다.

나. 경찰의 독립적 수사권을 법적으로 보장하자는 입장

공수처를 신설하여 검찰권력을 통제하는 것보다 경찰의 수사권을 법적으로 독립 시켜서 검찰과 경찰이 상호 통제하도록 하자는 견해⁴⁴⁾는, 그 근거로 공수처는 예산과 인원의 낭비와 사정기관의 혼란만 야기할 우려가 있고, 선진국에서는 찾아볼 수 없는 제도라는 것을 제시한다.

2. 공수처 신설 반대론의 부당성

공수처 신설 반대론의 논거를 크게 3가지 유형으로 구별하여 그 부당성을 지적한다. 첫째 유형은, 공수처 신설이 논의되는 현재 상황의 인식과 관련한 것이다. 먼저, ‘스폰서검사’사건을 개인비리에 불과한 것으로 보기는 어렵다. 지금까지 시행된 8번의 특검사건 가운데 검사나 그 친족이 직접적으로 연루된 사건이 3건이고,⁴⁵⁾ 1997년 의정부법조비리사건, 1999년 대전법조비리사건, 2005년 법조브로커 윤상림 사건, 2006년 법조브로커 김홍수사건 등 여러 차례의 법조비리사건에서 검사가 빠지지 않았고, 삼성특검 수사대상에서 제외된 2005년 삼성X파일사건에서 이른바 ‘떡값검사’가 거론되었으며, 2010년 ‘스폰서 성매매 검사’사건에 대한 특검이 종료되고 바로 이어 부장검사가 후배 검사에게 사건 청탁을 한 뒤 그 대가로 건설업자인 사건당사자로부터 3400만원짜리 그랜저 승용차를 선물로 받았다는 의혹이 제기되었기 때문이다.⁴⁶⁾ 또한 검찰의 정치적 편향성을 정치권력의 탓으로 돌리는 것도 무

44) 이관희, 앞의 논문, 213면.

45) ①파업유도 및 옷로비특검과 관련 진형구 대검 공안부장, 김태정 전 법무부장관과 그 부인, 박주선 전 법무비서관이 연루되었다. ②이용호게이트특검과 관련 신승남 전 검찰총장의 동생이 연루되었다. ③스폰서검사특검과 관련 박기준 부산지검장과 한승철 전 대검 감찰부장이 직접 연루되었다.

46) 김태규 기자, “‘승용차 수수의혹’검사 무혐의라는데...”, 한겨레신문 2010. 10. 6.

리이다. 검찰의 정치적 중립성은 정치권력이 보장하는 것이 아니라 검찰 스스로 의지와 능력으로 지켜야하는 것이기 때문이다. 끝으로, 검찰의 과잉(過剩)수사는 물론이고 과소(過小)수사나 편파수사에 이은 편파처리도 문제인데,⁴⁷⁾ 아래에서 보듯 최근의 재정신청사건 처리과정에서 밝혀졌듯이 법원의 견제기능이 제대로 작동하기 어렵다.

둘째 유형은, 공수처 신설의 반대논거가 공수처 신설 자체와 관련한 것이다. 먼저, 공수처가 선진국에 없는 제도라는 것이다. 그런데 외국 제도를 수용할 때 고려해야할 점은 그 제도가 선진국에 있는지 여부가 아니라 그 제도가 우리에게 필요한 것인지 여부라는 점에서 이 또한 옳지 않다. 다음으로, 앞서 보았듯이 공수처의 실체는 분명하고, 법률에 근거한 독립기구인 국가인권위원회나 진실·화해를 위한 과거사정리위원회가 있으므로 공수처를 독립기구로 하는 것이 권력분립원칙에 어긋나는 것은 아니며,⁴⁸⁾ 공수처의 처장의 임명절차에서 정치적 편향성을 제거하면 참여정부의 안을 두고 지적된 문제도 발생하지 않는다. 끝으로, 공수처를 경제학적 관점에서 기존 검찰조직 및 특검과 비교분석해야 판단할 수 있는 문제이지만, 공수처의 신설은 그 동안의 특검에서 반복해서 계산된 고정비용을 절약하는 것이고, 또 이는 예산과 인력의 낭비가 아니라 예산과 인력의 재편이라고 볼 수 있으며, 이런 재편과정에서 드는 비용은 수사 및 기소권력의 공정성과 독립성 보장에 견주면 시민이 수용할 만한 것이다.⁴⁹⁾

셋째 유형은, 공수처 신설의 반대논거가 공수처 신설 이후와 관련한 것이다. 먼저, 특검의 성과가 만족스럽지 못한 것처럼 공수처도 그럴 것이라는 것이다. 그런데 지금까지의 특검에 대한 평가는 엇갈릴 수 있고,⁵⁰⁾ 특검이 성과를 내지 못한 데는

47) 하태훈, 앞의 글, 125면.

48) 특검을 두고도 위헌성 여부에 관해 논란이 있는데, 조국교수는 특별검사에 대한 임명권을 대통령이 가지며, 수사 및 기소권한은 헌법적 사항이 아니라 국회의 입법재량영역에 속하는 법률적 사항이라는 이유로 합헌이라고 본다(조국, 앞의 형사정책 개재논문, 66면 이하).

49) 같은 취지: 김종덕, 앞의 논문, 189면.

50) 특검에 대한 긍정적인 입장: 여운국, 특별검사제도와 관련된 헌법적 쟁점에 대한 연구; BBK특검법에 대한 헌법재판소 관례를 중심으로, 서울대학교 법학석사학위논문, 2008, 17면 이하; 한인섭, “최근 한국의 정치부패에 대한 검찰과 특검의 도전”, 서울대학교 법학, 제45권 제3호(제132호), 2004, 343면 이하.

특검과 특검에 파견된 검사와 특별검사 사이의 갈등도 큰 몫을 했다고 볼 수 있다.⁵¹⁾ 파견검사는 기존 검찰조직의 이해관계를 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 그렇지만 공수처는 파견검사를 두지 않으므로, 이런 문제는 발생하지 않는다. 다음으로, 공수처가 검찰의 특별수사기능의 약화를 가져올 것이라는 지적은 달리 말하면 검찰권력의 약화를 의미하며, 오히려 이는 공수처가 추구하는 것이다. 또 공수처의 신설로 인해 일시적으로 발생할 수 있는 사정기관의 혼란은 공수처가 정착되면 해소될 것이다. 끝으로, 검찰의 권한남용처럼 공수처의 권한남용이 예상되고, 이는 법조권력, 정치권력, 경제권력 등과의 타협으로 이어질 수 있으며, 이것이 가장 우려할만한 것이다. 그런데 검찰이 공수처의 처장과 차장 및 소속 특별검사의 수사 및 기소를 담당하게 하고, 공수처의 불기소처분도 재정신청의 대상이 되도록 하여⁵²⁾ 대응해야하지만, 이는 각종 권력기관이 가진 내재적 문제로서, 결국 인터넷의 등장으로 성장하여 권력화의 조짐까지 보이는 시민사회에 기대어 그 해결을 기대할 수밖에 없다고 본다.

V. 공수처의 올바른 위상과 형태

공수처를 어디에 설치하고, 그 수사대상을 무엇으로 하며, 기소권을 부여할 것인지 여부를 두고 공수처 신설 찬성론 안에서도 의견이 분분하다. 아래에서는 1996년 이후 2010년 현재까지 줄곧 공수처의 신설을 주장해온 참여연대의 2010년 공수처 신설안(약칭하여 참여연대안)을 중심으로 공수처의 올바른 위상과 형태를 제시한다.

1. 어디에 두고 어떻게 구성할 것인가

참여정부의 안처럼 공수처를 대통령 산하 국무총리 직속기구인 현 국민권익위원회의 외청으로 두게 되면, 공수처의 업무처리 결과에 관계없이 업무 그 자체에 대한

51) 조국, 앞의 형사정책 게재논문, 63면.

52) 윤태범, 앞의 발표문, 30면과 35면.

독립성과 공정성에 의문이 제기될 수 있으므로, 마치 국회나 대법원처럼 소속이 없는 독립기구로 하자는 입장이 있는데, 이는 다시 그 예로 국가인권위원회를 드는 견해⁵³⁾와 참여연대안처럼 소속기관을 명시하지 않는 견해⁵⁴⁾로 구별할 수 있다.

현 정부 들어서 2009년 3월 29일 행정안전부가 일방적으로 국가인권위원회의 조직을 개편하여 그 인원이 대폭 줄고⁵⁵⁾ 같은 해 7월 17일 현병철 위원장이 새로 임명된 이후 국가인권위원회의 정치적 독립성 여부에 대한 평가는 매우 부정적이다.⁵⁶⁾ 따라서 공수처를 국가인권위원회처럼 무소속 독립기구로 한다고 하더라도 정치적 독립성을 확보할 수 있는 방안을 마련해야한다.⁵⁷⁾ 그런데 현 국가인권위원회로부터 조직의 정치적 독립성을 확보하기 위해서는 조직의 장의 정치적 독립성이 중요하다는 점을 확인할 수 있다. 따라서 공수처장의 임명은 대통령의 정치적 성향이 직접 반영될 수 있는 현행 국가인권위원회의 위원장 임명방식⁵⁸⁾과 달라야한다. 이런 점에서 현행 특검법의 특별검사의 임명방식⁵⁹⁾을 따르되 인사청문회도 거치자

53) 서보학, 앞의 발표문, 22면; 하태훈, 앞의 글, 125면.

54) 정진연·손지영, “공직부패범죄 통제시스템 재론-특별감사제와 공직부패수사처에 관한 논의를 중심으로-”, 한국부패학회보 제13권 제1호, 2008, 113면.

55) 정태욱, “국가인권위원회의 독립성과 직제령 개정의 문제”, 민주법학 제40호, 2009. 7, 14면; 정연순, “국가인권위원회의 탄생과 축소에 이르기까지”, 월간 복지동향 제127호, 2009. 5, 7면. 최근 헌법재판소조차도 국가인권위원회 직제개정안을 두고 국가인권위원회와 대통령 사이에 벌어진 권한쟁의심판사건에서 국가인권위원회는 헌법에 의해 설치된 국가기관이 아니라는 이유로 대통령에 대한 권한쟁의심판청구의 자격이 없다고 보았다(김남일·황춘화 기자, “‘인권위 축소’ 권한쟁의심판 청구 각하”, 한겨레신문, 2010. 10. 29).

56) 〈한겨레 21〉이 학계·법조계·시민사회의 인권 전문가 26명을 대상으로 ‘인권위 9년’을 평가하는 설문조사를 실시한 결과, 현 위원장이 역대 최악의 위원장으로 뽑았는데, 그 주된 이유가 ‘정치적 독립성 부족’이었고, 국가인권위원회가 정치적으로 독립성을 확보하고 있는지를 100점 만점의 점수로 표현해달라는 질문에는 18.3점이 나왔다(임인택 기자, “인권위 10돌은 저주가 되려나”, 한겨레 21 제827호, 2010. 9. 10, 28면 이하). 국가인권위원회는 현재 상임위원 3인 중 2인이 현 위원장의 독단적인 조직 운영에 항의하며 동반사퇴한 상태이고(손준현 기자, “‘인권위 고사단계’ 상임위원 3명 중 2명 사퇴”, 한겨레신문, 2010. 11. 2), 현 위원장이 사퇴해야한다는 목소리가 거세다(손준현, “현병철 ‘사면초가’”, 한겨레신문, 2010. 11. 9).

57) 윤태범, 앞의 발표문, 32면.

58) 국가인권위원회는 위원장 1인과 3인의 상임위원을 포함한 11인의 인권위원으로 구성하는데, 위원은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자 중에서 국회가 선출하는 4인(상임위원 2인을 포함), 대통령이 지명하는 4인, 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명하고, 위원장은 이러한 위원 중에서 대통령이 임명한다(제5조).

는 견해⁶⁰⁾와 참여연대안의 임명방식⁶¹⁾ 모두 타당하다. 그러나 전자는 국회의 입장을 적극적으로 반영할 수 없다는 점에서, 후자가 옳다고 본다.

참여연대안처럼 공수처의 차장과 특별검사는 처장의 추천을 받아 대통령이 임명하도록 한다.⁶²⁾

2. 수사대상을 무엇으로 할 것인가

공수처의 수사대상은 고위공직자의 비리 또는 권력형 부정부패이어야 한다는 점에 대해서는 다툼이 없지만, 고위공직자 및 그 친족의 범위는 어디까지이고, 그 비리 또는 부정부패는 어떤 종류의 범죄를 말하는지를 두고 다툼이 있다.

국회의원이 내놓는 안들⁶³⁾은 고위공직자의 범위에서 대통령을 제외하고 있지만, 참여연대안처럼 대통령을 포함하는 것⁶⁴⁾이 옳다고 본다.⁶⁵⁾ 헌법 제84조에 따라 대통령은 내란 또는 외환의 죄 이외의 범죄에 대해서만 재직 중 기소되지 않는다는 형사절차상 배려를 받을 뿐이지, 형사처벌 자체가 면제되는 것은 아니기 때문이다. 또 만일 대통령을 제외하면 공수처의 정치적 독립성에 대한 불신만 불러올 수 있으

59) 예컨대 스폰서검사특검법은 대법원장이 추천하는 2명의 변호사 가운데 1명을 대통령이 임명하도록 하고 있다(제3조).

60) 서보환, 앞의 발표문, 23면; 윤태범, 앞의 발표문, 33면; 이정희 의원안(2010. 05); 하태훈, 앞의 글, 125면.

61) 공수처의 독립성과 고위공직자비리문제 해결을 위한 적합한 인사를 처장으로 기용하기 위해 공수처장 추천위원회를 구성하여 추천한 자 2인 중 대통령이 임명하고 인사청문회를 거치도록 한다. 추천위원회의 구성은 국회 3인, 대법원장 3인, 대통령 3인의 추천으로 구성하되, 현재 고위공직자의 직위에 있는 자는 제외하고 변호사의 직에 있는 자가 구성원의 1/2를 넘을 수 없도록 한다.

62) 같은 견해: 윤태범, 앞의 발표문, 33면.

63) 김동철 의원안(2010. 11), 이정희 의원안(2010. 05), 양승조 의원안(2010. 04), 신기남 의원안(2002. 10).

64) 대통령 및 대통령실 소속 대통령실장, 정책실장, 수석비서관, 기획관, 보좌관, 비서관, 선임행정관, 경호처장 및 차장, 국무총리, 국무총리실장, 국무차장과 사무차장, 특임장관, 행정각부의 장관 및 차관, 청장 및 차장, 법제처장 및 차장, 국가보훈처장 및 차장, 감사원의 원장, 감사위원, 사무총장, 국가정보원장, 차장 및 국장, 경무관 이상의 경찰공무원, 준장 이상의 장교, 법관, 검사, 교육감, 국회의원, 금융위원회·공정거래위원회·방송통신위원회·국가인권위원회·국민권익위원회의 위원장과 상임위원 등으로 한다.

65) 윤태범, 앞의 발표문, 30면.

므로, 대통령도 포함시키는 것이 공수처의 신설 취지에 부합한다.

공수처의 수사대상이 되는 고위공직자의 친족의 범위를 두고도 다툼이 있는데, 참여연대안처럼 ‘고위공직자의 배우자, 4촌 이내의 혈족, 2촌 이내의 인척, 대통령의 경우는 8촌 이내의 혈족과 4촌 이내의 인척’으로 넓게 잡는 것이 옳다고 본다. 친족의 범위에 따라 처벌 여부가 달라지는 것이 아니라 수사 및 소추기관만 달리하는 것이고, 이로써 형사법의 원칙이 달라지는 것은 아니기 때문이다.

이와 같은 맥락에서 공수처의 수사대상이 되는 범죄도 특정하지 않는 것⁶⁶⁾이 옳다고 본다. 부정부패와 관련이 없는 범죄는 제외해야한다는 이유로 참여연대안⁶⁷⁾처럼 범죄를 특정하는 견해⁶⁸⁾도 있지만, 이는 옳지 않다고 본다. ‘비리’나 ‘부정부패’라는 개념은 불명확하여 오히려 혼란을 초래할 수 있고, ‘비리’나 ‘부정부패’는 권력과 범죄가 만날 때 발생하는 현상으로서, 그 권력의 주체가 고위공직자와 그 친족일 때 그 범죄가 공정하게 처리되지 않을 우려가 크며, 공수처가 겨냥하는 것은 ‘범죄’라기 보다는 ‘권력’이라고 봐야하기 때문이다.

3. 어떠한 권한을 부여할 것인가

참여정부의 안은 공수처에 수사권만을 부여하고 있지만, 여의도연구소의 전직 소장 진수희(현재는 보건복지부장관)는 2010년 5월 토론회에서 수사권은 물론 기소권도 행사할 수 있도록 해야 한다는 의견을 밝혔다.⁶⁹⁾ 참여연대안도 범죄의 ‘수사, 공소제기 및 공소유지’를 공수처의 업무로 하고 있다.

공수처에 기소권도 부여하는 것이 옳다고 본다. 수사권만 공수처가 갖고 기소권은 기존 검찰조직을 활용하는 것으로는 공수처의 신설 취지인 검찰권에 대한 견제⁷⁰⁾를 제대로 하기 어렵다고 본다. 현재 재정신청사건의 공소유지를 검찰이 맡고

66) 양승조 의원안(2010. 04)

67) 직권남용·가혹행위·피의사실공표·수뢰·뇌물공여 등 형법상 직무에 관한 죄와 직무와 관련한 횡령, 배임 등의 범죄와 변호사법, 정치자금법, 조세범처벌법, 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률의 죄

68) 윤태범, 앞의 발표문, 31면.

69) 앞의 여의도연구소 주최 토론회 자료집, 6면.

70) 윤태범, 앞의 발표문, 29면.

있는데, 2010년 국정감사에서 2008년 1월부터 2010년 6월까지 법원이 기소를 결정한 234건의 재정신청사건 가운데 검찰이 구형을 하지 않거나 무죄를 구형한 사건은 모두 91건(38%)이고 이 가운데 27건(30%)이 유죄로 선고된 것으로 밝혀졌다.⁷¹⁾ 이는 검찰이 재정결정사건에 대해 무성의한 태도를 보여 재정신청사건이 본래의 취지대로 처리되지 않고 있다는 것을 의미한다. 또한 공수처가 검찰과 대등한 권한을 행사할 수 있어야 검찰권을 견제할 수 있다. 수사권만으로 검찰권을 견제하려면, 그 수사권을 공수처가 아니라 경찰에 법적으로 주는 것이 더 효과적이다.

71) 김태규 기자, “검찰, 재정신청 사건에 ‘무성의’”, 한겨레신문, 2010. 10. 7.

참고문헌

- 김희수·서보학·오창익·하태훈, 「검찰공화국, 대한민국」, 삼인, 2011.
- 김종덕, “특별검사제 도입론”, 계명법학 제8집, 2004. 5.
- 김주덕, “고비처 설치 운영상의 문제점”, 법률신문, 2004. 7. 7.
- 김 태, “반부패 제도의 국제적 동향 및 비교연구-홍콩, 싱가포르, 말레이시아를 중심으로-”, 한국부패학회보 제5호, 2001. 1.
- 서보학, “2008년 검찰 경찰의 현주소와 개혁과제”, 한국미래발전연구원 민주주의 리더십 연구회 제4차 월례 발표회 발표문, 2008. 10. 17.
- 전원배, “특별검사제에 대한 연구”, 헌법규범과 헌법현실, 권영성교수정년기념논문집, 2000.
- 정연순, “국가인권위원회의 탄생과 축소에 이르기까지”, 월간 복지동향 제127호, 2009. 5.
- 정종섭, “미합중국의 독립검찰관제도에 관한 연구”, 미국헌법연구 제6호, 1995.
- 정진연·손지영, “공직부패범죄 통제시스템 재론-특별검사제와 공직부패수사처에 관한 논의의 중심으로-”, 한국부패학회보 제13권 제1호, 2008.
- 정태욱, “국가인권위원회의 독립성과 직제령 개정의 문제”, 민주법학 제40호, 2009. 7.
- 조 국, “특별검사제 도입에 관한 一考”, 형사법연구 제12호, 1999.
- _____, “특별검사제 재론-특별검사의 한시적 상설화를 위한 제언-”, 형사정책 제14권 제1호, 2002.
- 여운국, 특별검사제도와 관련된 헌법적 쟁점에 대한 연구; BBK특검법에 대한 헌법 재판소 판례를 중심으로, 서울대학교 법학석사학위논문, 2008.
- 오갑균, “조선시대 사헌부의 사법적 기능”, 호서사학 제21·22합집, 1994.
- 유문무, “아시아 국가 반부패정책 비교-한국의 반부패전략 개선을 중심으로”, 아시아연구 제11권 제3호, 2009.
- 윤태범, “권력형 부패에 대한 효과적 대응을 위한 제도적 개선방안-고위공직자비리 조사처를 중심으로-”, 한나라당 정책연구기관인 여의도연구소 주최 토론회(공직비리 척결 어떻게 할 것인가? - 「공직자비리수사처」 설치를 중심으로-, 2010. 5. 6) 발표문

- 이관희, “부패방지위원회의 발전방향”, 헌법학연구 제10권 제4호, 2004. 12.
- 이상식, “의금부고(義禁府考)”, 법사학연구, 1977.
- 이 현, “초법적 수사기구 도입으로 민주주의 후퇴 가능성”, 국회보 제524호, 2010. 7.
- 이현환, “미국 특별검사제의 현상과 장래”, 세계헌법연구 제4호, 1999.
- 천진호, “특별검사제도에 관한 법이론적 고찰”, 형사정책연구 제9권 제1호(제33호), 1998.
- 하태훈, “독립성 보장된 사정기구 신설이 해답이다”, 국회보 제524호, 2010. 7.
- _____, “특별검사제의 법체계상 문제”, 시민과 변호사 제73호, 2002. 2.
- 한상희, “권력의 복화술: 특별수검찰청안”, 대한변협신문, 2002. 2. 11.
- 한인섭, “최근 한국의 정치부패에 대한 검찰과 특검의 도전”, 서울대학교 법학, 제45권 제3호(제132호), 2004.
- 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소, 부패방지정책의 국제적 논의동향 및 대응 방안 연구, 2002. 12.
- Bryan A. Garner, BLACK'S Law Dictionary 제7판, 1999.

The setting up of Independent Investigative Agency : Justification and Necessity

Yun, Dong-Ho*

In this paper independent investigative agency means an organization investigating and indicting corrupt high-ranking public officials. So this can be called independent investigative agency against high-ranking public officials' corruption. Setting up independent investigative agency is same making the independent counsel permanent. Under the current law, the National Assembly has to make a special law every time a special probe by an independent counsel is needed.

There is argument on the set up of independent investigative agency. The prosecution strongly opposes setting up independent investigative agency. Because the power of the prosecution is separated two part. Also political authority don't want to set up independent investigative agency. It is difficult for political authority to control investigating and indicting corrupt high-ranking public officials. So I expect setting up independent investigative agency is difficult.

However I think that setting up independent investigative agency is justifiable and necessary.

❖ Key words : Independent Investigative Agency, independent investigative agency against high-ranking public officials' corruption, permanent independent counsel, prosecutory authority, political authority

투고일 : 2011. 01. 26 / 심사(수정)일 : 2011. 02. 28 / 게재확정일 : 2011. 03. 25
--

* An assistant professor, School of Law, Jeju National University, Ph. D. in Law.