

---

# 고위공직자 비리수사처 입법토론회

---

일시 | 2016.08.30(화) 오전 10시

장소 | 국회 의원회관 208호 제5세미나실

공동주최 | 민주사회를 위한 변호사모임

더불어민주당      박범계 의원실

국민의당            이용주 의원실

정의당              노회찬 의원실

# 프로그램

시 간	내 용
10:00~10:15	인사말 정연순 / 민주사회를 위한 변호사모임 회장

좌 장 장주영 변호사 / 민주사회를 위한 변호사모임 전 회장

10:20~10:50	발 제	김선수 변호사 / 민주사회를 위한 변호사모임 전 회장
10:50~11:40	토 론 (각 15분씩)	박범계 의원 / 더불어민주당
		이용주 의원 / 국민의당
		노회찬 의원 / 정의당
11:40~12:00	질의응답 및 플로어 토론	
12:00	폐 회	

---

# 목차

---

발제	독립적 고위공직자비리 수사·공소 기구(약칭 ‘공수처’) 법안 검토	민주사회를 위한 변호사모임 변호사 김선수	4p
토론1	고위공직자비리수사처, 반드시 설치해야 한다	더불어민주당 박범계 의원	40p
토론2	고위공직자 비리수사처 입법토론회 토론문	국민의당 이용주 의원	43p
토론3	고위공직자 비리수사처 입법토론회 토론문	정의당 노회찬 의원	45p

# 독립적 고위공직자비리 수사·공소 기구 (약칭 ‘공수처’) 법안 검토

변호사 김선수(민주사회를 위한 변호사모임)

## 목차

- I. 머리말
- II. 제도 개혁 관련 논의 및 입법의 경과
  - 1. 제도특검 도입을 위한 법안 제출
  - 2. 개별특검의 입법 및 시행
    - 가. 개별특검의 시행
    - 나. 개별특검의 한계
  - 3. 독립적 기구 설치 법안 연혁 및 현황
    - 가. 제16대 국회
    - 나. 제17대 국회
    - 다. 제18대 국회
    - 라. 제19대 국회
    - 마. 제20대 국회
  - 4. 제도특검과 특별감찰관 도입
    - 가. 제도특검
    - 나. 특별감찰관
- III. 쟁점 검토
  - 1. 명칭
    - 가. 기구의 명칭
    - 나. 검사 직무 수행자 및 사법경찰관 직무 수행자의 명칭
  - 2. 찬반론
    - 가. 찬성론의 논거
    - 나. 기왕 반대론의 논거 및 비판
    - 다. 새로운 반대론의 논거 및 비판
  - 3. 기구의 소속
  - 4. 고위공직자 및 대상범죄의 범위
    - 가. 고위공직자의 범위
    - 나. 대상범죄
  - 5. 처장의 임명절차 및 자격, 임기 등
    - 가. 임명절차
    - 나. 자격, 임기 등
  - 6. 기구의 구성
  - 7. 직무권한
    - 가. 공소권 인정 여부
    - 나. 수사권 발동 사유
  - 8. 처장의 보고 등
  - 9. 특검법 및 특별감찰관과의 관계
  - 10. 기타
    - 가. 기소법정주의 및 불기소심사위원회
    - 나. 다른 기관과의 관계 등
- IV. 맺음말

## 1. 머리말

검찰 개혁에 대한 국민적 요구가 그 어느 때보다 높다. 이는 권력형 비리 사건(고위공직자 직무 관련 부정부패 및 권한남용 사건)에 관한 검찰의 편파·축소·은폐 수사와 정치적 사건에 대한 표적·과잉 수사 및 그에 이은 자의적인 기소권 행사, 그리고 전관예우 등 특혜와 반칙에 근거한 법조비리로 인한 국가사법작용 전반에 관한 국민들의 극도의 불신에 근거한다.

고위공직자의 권한 남용은 수사권 발동 자체를 어렵게 하고, 특히 수사기관인 경우 이해관계의 충돌로 수사 자체가 불가능하기도 하다. 고위공직자의 권한남용은 부패문제와 구조적으로 비슷하고, 권한남용에 대한 견제는 곧 공권력을 견제한다는 의미가 있다. 효과적인 반부패 대책 중의 하나가 독립적인 전담 수사기구의 설치로 이는 많은 국가에서 시행하고 있다. 2003년 10월 유엔 총회에서 채택된 반부패협약은 전문에서 “부패를 효율적으로 방지·척결하기 위해서는 포괄적이고 다각적인 접근이 요구됨을 확신”한다고 밝히고, 제6조에서 독립성을 갖는 반부패기구<sup>1)</sup>를 하나 이상 존재하도록 보장할 것을 규정하고 있다.

대통령에 의해 임명된 검찰총장을 정점으로 하는 상명하복 체계의 검찰은 집권층을 위해 또는 검찰 조직 자체를 위해 권한을 왜곡 행사하여 국민의 신뢰를 잃었다. 검찰과 법원 등 법조 내부의 비리에 대한 자체 감찰 및 검찰에 의한 수사의 한계로 인해 법조, 특히 검찰 개혁 차원에서도 독립적 기구(수사권과 공소제기 및 유지권을 가지는)의 설치가 요청되고 있다. 수사권·수사지휘권·영장청구권·기소독점권·기소재량권·공소유지권·형집행권 등 막강한 권한을 독점하는, 세계에서 유례없는 무소불위의 검찰을 개혁하는 차원에서도 독립적 기구를 설치하여 독점 체제를 완화할 필요가 있다. 권력형 비리사건에 대한 수사와 공소권<sup>2)</sup>을 행사함으로써 검찰 권한을 분산한다는 점, 검사들의 비리를 수사함으로써 검찰을 견제한다는 점에서 검찰 개혁의 주요방안이 된다.<sup>3)</sup>

검사와 판사를 포함한 고위공직자의 부패 및 직무 관련 범죄를 담당하기 위한 독립기구를 설치해야 한다는 점에 대해서는 국민적 공감대가 형성되었다. 제18대 대통령선거 과정에서는 각 후보들이 이에 대해 공약을 주장하기도 했다. 당시 박근혜 후보는 상설특검 및 특별감찰관 설치를, 문재인 후보는 고위공직자비리조사처 설치를 공약으로 제시했다.

독립적 조사기구가 공권력의 권한 남용, 검찰과 법원의 비리에 대한 조사를 담당하게 되면 국민의 인권 보호에도 기여하게 될 것이고, 검찰의 입장에서는 정치적 사건으로 인한 부담을 줄이고, 검찰권의 부당한 행사에 대한 외부의 수사 및 감시가 가능하게 됨으로써 검찰권에 대한 국민의 신뢰를 회복하는 계기가 될 것이다.

민변은 2003년 1월 참여정부 출범에 맞추어 ‘한국사회의 개혁과 입법과제’라는 제목으로 각 분야의 구체적인 개혁입법안을 발표한 이후 2008년(제18대 국회), 2012년(제19대 국회), 그리고 2016년(제20대 국회) 각 새로 구성되는 국회에 대한 제안으로 ‘한국사회의 개혁과 입법과제’를 발표해왔다. 독립적 기구의 설치에 대해서는 2008년부터 의견을 밝혔고, 2012년과 2016년에는 구체적인 법안<sup>4)</sup>을 제안했다. 제20대 국회에도 법안들이 제출되었는바, 이 글에서는 검찰권의 독점체계를 극복하기 위한 독립적 기구의 설치와 관련된 논의 및 입법의 경과를 살펴보고, 법안의 쟁점별 의견을 검토하여 구체적인 입법방향을 제시한다.

1) 우리나라는 국민권익위원회가 부패행위 등의 신고 등의 업무를 담당하고, 국민권익위원장이 유엔 부패방지협약 당사국총회에 참석하고 있으나, 국민권익위원회는 부패범죄에 대한 수사권이 없다는 한계가 있다.

2) 공소의 제기 및 공소의 유지권한을 묶어서 ‘공소권’이라 한다.

3) 김민회, “상설 특별검사제도 도입 법률안 시론”, 『인하대학교 법학연구』 제16권 제2호, 2013. 7., 341쪽.

4) 민주사회를 위한 변호사 모임, 『2016 한국사회의 개혁과 입법과제』, 2016., 190~197쪽.

## II. 제도 개혁 관련 논의 및 입법의 경과

### 1. 제도특검<sup>5)</sup> 도입을 위한 법안 제출

우리나라에서 검찰청으로부터 독립하여 수사권 및 공소권을 행사할 수 있는 제도를 도입하고자 하는 입법적 노력은 제도특검 도입을 위한 법안 제출로부터 시작되었다. 최초로 국회에 제출된 법안은 제13대 국회(여소야대)에서 1988년 12월 3일 조승형 의원이 대표발의 한 「특별검사의 임명과 직무 등에 관한 법률」안(의안번호 130296)이다. 제13대 국회는 '5·18 광주민주화운동 진상조사 특별위원회'와 '5공화국에 있어서의 정치권력형 비리 조사 특별위원회'를 구성하여 5공 청산 작업을 수행했는데, 정부와 검찰이 제 역할을 하지는커녕 방해로 하여 5공 비리와 같은 '정치적 사건(국회가 고발 또는 조사 요청을 한 사건)'을 수사 및 기소할 독립기구로서 특별검사를 임명하는 법안을 발의하였다. 특별검사는 국회의 추천으로 대통령이 임명하도록 했다.

그 이후 제13대 국회에서 1989년 2월 16일 박상천 의원 대표발의로 「특별검사의 임명과 직무 등에 관한 법률」안(의안번호 130427)<sup>6)</sup>이 제출되었고, 제14대 국회 및 제15대 국회에서도 제도특검 도입을 위한 「특별검사의 임명과 직무 등에 관한 법률」안들<sup>7)</sup>이 제출되었다. 그러나 모두 입법에는 실패하고 임기만료로 폐기되었다.

〈제도특검 법안 내역〉

순번	의안번호	의안명	제안일자
1	130296	특별검사의 임명과 직무 등에 관한 법률안(조승형 의원 등 5인 외 67인)	1988-12-03
2	130427	특별검사의 임명과 직무 등에 관한 법률안(박상천 의원 등 4인 외 163인)	1989-02-16
3	140539	특별검사의 임명과 직무 등에 관한 법률안(이원형 의원 등 8인 외 89인)	1993-11-25
4	141161	특별검사의 임명 등에 관한 법률안(조흥규 의원 등 14인 외 53인)	1995-09-22
5	150235	특별검사의 임명 등에 관한 법률안(박상천 의원 등 17인 외 112인)	1996-11-05
6	151160	특별검사의 임명과 직무 등에 관한 법률안(이국헌 의원 등 2인 외 131인)	1998-08-31

5) 특별검사 제도는 개별특검, 제도특검, 기구특검으로 구분할 수 있다. 개별특검은 특별검사를 임명할 때마다 특별법을 제정하여 특별검사의 임명절차와 구체적인 직무범위 등을 별도로 정하는 것을 말한다. 제도특검은 특별검사를 임명하기 위한 요건과 절차 등을 법률로 정해놓고, 특별검사의 임명은 구체적인 특정사건에 대해 법률에 정해진 절차에 따르도록 하는 것을 말한다. 기구특검은 특별검사를 임기를 정하여 임명하고 상시적 기구로 존재하면서 직무를 수행하도록 하는 것을 말한다.

6) 3년 한시의 제도특검 도입을 내용으로 한다. 특검이 처리할 사건은 '정치적 중립성이 특별히 요청되는 사건'으로서 국회 본회의 또는 국정조사 상임위원회와 특별위원회가 인정한 사건을 말한다. 특검의 임명절차는 '국회가 대통령에게 특검 임명 요청 → 대통령은 법무부장관에게 대한변협에 특검 후보 추천 의뢰하도록 지시 → 대한변협은 2배수 특검 후보를 순위를 정하여 법무부장관에게 추천 → 법무부장관 제청으로 대통령이 특검 임명'이다.

7) 이원형 의원 대표발의(1993. 11. 25. 의안번호 140539), 조흥규 의원 대표발의(1995. 09. 22. 의안번호 141161), 박상천 의원 대표발의(1996. 11. 5. 의안번호 150235), 이국헌 의원 대표발의, 1998. 8. 31. 의안번호 151160) 등.

## 2. 개별특검의 입법 및 시행

### 가. 개별특검의 시행

개별특검 법안이 최초로 국회에 제출된 것은 제14대 국회에서 1995년 12월 1일 「5 18사건 및 '92년 대선자금 수사를 위한 특별검사의 임명에 관한 법률」안(유수호 의원 등 2인 외 23인)이다. 임기만료로 폐기되고 말았다.

제15대 국회에서 1999년 9월 30일 「한국조폐공사 노동조합 파업 유도 및 전 검찰총장 부인에 대한 옷 로비 의혹 사건 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률」의 제정 및 시행으로 우리나라에서 처음으로 개별특검이 임명되어 활동했다. 그 이후 개별특검은 그 때 그 때 법률의 제정을 통해 10차례 더 시행되었다.

〈개별특검법 의결 내역〉

순번	의안번호	의안명	의결일
1	152090	한국조폐공사노동조합 파업유도 및 전 검찰총장부인에 대한 옷로비 의혹 사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(박상천 의원 등 6인 외 286인)	1999-09-20
2	161182	주식회사 지앤지 대표이사 이용호의 주가조작 횡령사건 및 이와 관련된 정관계로비 의혹사건 등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(이재오 의원 등 7인 외 261인)	2001-11-22
3	162083	남북정상회담 관련 대북뒷거래의혹 사건 등의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률안(이규택 의원 외 150인)	2003-02-26
4	162407	남북정상회담 관련 대북비밀송금 의혹사건 및 관련 비자금 비리의혹사건 등의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률안(이규택 의원 외 152인)	2003-07-31
5	162850	노무현 대통령의 측근 최도술 이광재 양길승 관련 권력형 비리사건 등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(김용균 의원 외 147인)	2003-11-10
6	171636	한국철도공사 등의 사할린 유전개발사업 참여 관련 권력형 외압과 불법뒷거래 등의 의혹사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(강재섭 의원 등 4인 외 138인)	2005-06-30
7	177943	삼성 비자금 의혹 관련 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(대안)	2007-11-23
8	177991	한나라당 대통령후보 이명박의 주가조작 등 범죄혐의의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(윤호중 의원 등 54인 외 87인)	2007-12-17
9	1808261	검찰고위간부 박기준 한승철 등의 불법자금 및 향응수수사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(이강래 의원 등 5인 외 92인)	2010-06-29
10	1814645	2011. 10. 26. 재보궐선거일 중앙선거관리위원회와 박원순 서울시장 후보 홈페이지에 대한 사이버테러 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(대안)	2012-02-09
11	1901425	이명박 정부의 내곡동 사저부지 매입의혹사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(박범계의원 등 11인)	2012-09-03

개별특검 법안 심의 과정에서 반대론과 위헌론이 제기되었지만 그 주장에 근거가 없다고 보고 법안은 의결되었고, 또 시행 과정에서 아무런 문제도 없었다.

특검제 도입 여부에 관한 찬반론<sup>8)</sup>

논점별	〈찬성론〉	〈반대론〉
한국현실에 부합 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 한국 검찰의 기소독점주의 및 기소 편의주의에 대한 제도적 견제장치로서 검찰의 미흡한 수사 및 불기소처분 등에 대하여 특히 그 필요성이 인정됨</li> <li>- 정치적 사건 등의 수사에 대한 가외성 장치의 마련을 통해 검찰의 인권침해 방지 및 국가체제의 안정성 확보를 위해 도입되는 것이 바람직함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특검제는 정치적 고려에 의하여 검사가 임명되는 미국의 상황에서 인정되는 예외적 제도로서 검찰의 신분과 정치적 중립성이 헌법과 법률에 의하여 보장되는 한국의 현실에는 부적합한 제도임</li> </ul>
검찰수사와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정치적 사건 등에 관하여는 여야 대다수 의원 및 고위공직자 등이 연루될 가능성이 높다는 점을 고려한다면, 대통령에 의하여 임명되는 검찰총장에 의해 수사가 지시되는 상황에서는 독립적인 수사가 불가능하여 특검제에 의한 공정한 수사가 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특검제 수사가 관행화된다면 검찰에 의한 기소독점주의 원칙이 붕괴되고 국가소추기관이 이원화됨으로써 기존의 형사법체계가 흔들림</li> </ul>

8) 국회 법사위 수석전문위원(김희선), “주식회사 지앤지 대표이사 이용호의 주가조작·횡령사건 및 이와 관련된 정·관계 로비 의혹 사건 등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안 검토보고서,” 2001. 11.



특 별 검 사 의 도 입 필 요 성 과 한 계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 독립적(중립적)이고 공정한 수사를 통하여 진상규명을 함으로써 정의를 실현하고 국민의 의구심을 해결</li> <li>- 권력형 부정사건 및 정치적 성격이 강한 사건 등에 대하여 법의 공정성 및 사법적 정의의 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 균중심리에 의한 정치적 여론재판이 지속 될 경우 정책 결정 및 집행과정에서의 책임 있는 국정수행에 대한 혼란을 초래할 가능성이 있음</li> <li>- 정치적 의혹사건 등에 대하여 정략적 차원에서 특검제를 계속 요구하고 이를 무기로 하여 정치적 혼란을 가중할 가능성도 있음</li> </ul>
---------------------------------	---	--

법안에 대한 위헌론 및 합헌론

논점별	〈위헌론〉	〈합헌론〉
특별검사의 임명	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대한변협이 후보 2명을 추천하여 대통령이 그 중 한명을 임명하도록 강제하는 것은 수사 및 기소권을 본질적으로 침해하는 것으로서 이는 헌법상 권력분립 원칙에 위배(임명제청권은 법무부장관에 부여하고 국회는 제청요청권을 갖도록 해야 함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 법제상 검찰의 기소독점권은 헌법상의 원칙이 아닌 법률상의 원칙이며 특검제의 설치 여부는 입법정책의 문제</li> <li>- 복수추천자를 대통령이 임명하는 것은 행정수반으로서 대통령의 임명권을 보장한 것으로서 합헌</li> <li>- 국회가 특검법을 제정한 것을 두고 특검 임명을 주도했다고 보는 것은 논리비약</li> </ul>
수 사 대 상 과 범 위 의 결 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법무부장관(검찰총장)의 관여 없이 국회가 임의로 수사대상과 범위를 정하는 것은 권력분립 원칙에 위배(수사대상과 범위는 법무부장관이 특검제청 시 엄격하게 정하여 제청하도록 해야 함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기능적 권력분립론에 비추어 볼 때 수사대상과 범위 등을 국회가 특검법에서 규정하는 것은 권력분립의 본래적 의미에 부합함</li> <li>- 특검의 필요성 여부는 법체계 및 타국과의 비교가 아니라 그 나라의 정치문화적 사법풍토에서 찾아야 함</li> </ul>

2007. 12. 28. 법률 제8824호로 제정된 「한나라당 대통령후보 이명박의 주가조작 등 범죄혐의의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률」에 대해 특별검사 수사대상 사건의 참고인 또는 피고발인들이 헌법재판소에 위헌확인 헌법소원을 제기한 바 있다. 이에 대해 헌법재판소는 참고인에 대한 동행명령조항에 대해서만 위헌 결정을 하고, 나머지 조항들에 대해서는 합헌 결정을 했다.<sup>9)</sup>

위 결정은 우리나라에 미국식 특별검사제도를 도입하는 것이 타당한지에 관한 찬반론을 다음과 같이 정리했다. “이를 찬성하는 논거는, ㉠ 현행 우리 검찰의 기소독점주의 및 기소편의주의에 대한 제도적 견제장치로서 검찰의 미흡한 수사 및 불기소처분 등을 보정하기 위하여 필요하고, ㉡ 권력형 부정사건 및 정치적 성격이 강한 사건에서 대통령이나 정치권력으로부터 독립된 특별검사에 의하여 수사 및 공소유지가 되게 함으로써 법의 공정성 및 사법적 정의를

9) 헌법재판소 2008. 1. 10. 선고 2007헌마1468 결정.

확보할 수 있으며, ㉔ 국민의 기본권 보장 및 권력남용 방지라는 차원에서 볼 때 권력분립원칙을 실질적으로 확보하는 것이라고 한다. 이에 반해 반대하는 논거는, ㉕ 특별검사제도는 검사의 신분과 정치적 중립성이 헌법과 법률에 의하여 보장되는 우리나라에 적합하지 않고, ㉖ 정략적 차원에서 특별검사제를 실시하여 정치적 여론재판이 지속될 경우 정치적 혼란이 가중되고 국정수행에 방해가 될 우려가 있으며, ㉗ 권력분립원칙이 훼손되고 특별검사의 무리한 수사로 국가기밀누설 및 인권침해의 우려가 있다는 것이다.”

나아가 위 결정은 “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 것”이라며 합헌 판단을 했다.

#### 나. 개별특검의 한계

개별특검제도는 제도상의 한계와 정치권에 의해 정략적 목적 달성을 위한 수단으로 남용 내지는 악용되는 경우가 빈번하여 국민적 의혹을 해소하고 권력형 비리에 대한 반부패기구로서 성공하지 못했다는 평가를 받아왔다.<sup>10)</sup> 참여정부의 「공직부패수사처의 설치에 관한 법률」안은 그 제출 배경으로 ‘개별특검제는 그동안 정치권에 의해 정략적 목적을 달성하는 수단으로 남용 내지는 악용됨으로써 국민적 의혹 해소에 기여하기는커녕 막대한 국가예산을 들여 오히려 사회적 혼란만 가중시키는 제도로 전락했다’고 설명했다.

개별특검의 한계로는 다음과 같은 점들이 지적된다.<sup>11)</sup>

첫째, 발동의 제한으로 인한 한계다. 개별사건마다 국회의 입법을 거쳐야 하므로 그 발동이 어렵고, 정치적 논란에서 자유로울 수 없으며, 사건이 극소수로 제한될 수밖에 없다. 사건의 중대성이나 사회에 미치는 영향이 고려되지 못하고 정쟁의 대상이 됨으로써 특별검사 제도에 대한 피로와 불신의 원인이 되기도 한다.

둘째, 수동성의 한계다. 법률에 의하여 수사 대상이 특정되어 수동적으로 주어진 사건만 수사를 할 수 있을 뿐이기 때문에 수많은 권력형 비리사건 중 극히 일부만이 국회의 논의 대상이 되고 그 중에서도 일부만이 특별검사에 의하여 수사가 가능하다. 이러한 구조로는 부정부패에 대해 제대로 대응할 수 없다.

셋째, 짧은 구성 기간으로 인한 한계다. 특별검사의 임명이나 수사조직의 구성 등이 짧은 기간 내에 진행되기 때문에 독립성, 능력 등에 대하여 충분한 검증은 하기가 어렵다. 매번 급조하다보니 특별검사와 팀원들 간의 협업능력이 준비되지 않은 상태에서 출발하여 수사 중 팀원 간 불화가 발생하기도 했다.

넷째, 비상설로 인한 한계다. 짧은 수사기간, 주요 수사 인력의 검찰로부터의 파견, 일상적인 비리 제보 및 정보수집

10) 국회 법사위 전문위원(임충호) 검토보고서, “상설특별검사 임명 등에 관한 법률안(최원식 의원 대표발의안 및 서기호 의원 대표발의안)”, 2013. 6.

11) 김인회, 앞의 글, 344-345쪽.

기능의 부재 등의 문제로 인해 그 효율성에 의문이 제기되었다. 검찰의 이전 수사 결과를 의식하게 되어 과잉 수사로 흐를 가능성도 있다. 특별검사 팀의 출범에 최소 30일 정도의 시간이 걸려 그 사이에 증거인멸과 범죄은폐를 위한 시간을 합법적으로 보장해주기도 했다.

### 3. 독립적 기구 설치 법안 연혁 및 현황

개별특검의 한계를 극복하기 위해 독립적 기구를 도입해야 한다는 시민사회의 요구가 있었고, 이를 위한 법안이 제16대 국회부터 제출되기 시작했다. 그 이후 매 국회마다 독립적 상설기구 도입을 위한 법안이 국회에 제출되었고, 이러한 기구의 설치에 검찰개혁의 상징이 되었다. 국회에 제출된 법안 내역은 아래 표와 같다.

〈고비처 법안 내역〉

순번	의안번호	의안명	제안일자
1	161904	고위공직자비리조사처 설치법안(신기남 의원 등 28인)	2002-10-25
2	170766	공직부패수사처의 설치에 관한 법률안(정부)	2004-11-09
3	1808137	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(양승조 의원 등 14인)	2010-04-09
4	1808490	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(이정희 의원 등 10인)	2010-05-18
5	1809842	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(김동철 의원 등 10인)	2010-11-09
6	1812303	특별수사청의 설치 및 운영에 관한 법률안(주성영 의원 등 11인)	2011-06-21
7	1812307	특별수사청 설치 및 운영에 관한 법률안(박영선 의원 등 11인)	2011-06-22
8	1900505	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(김동철 의원 등 36인)	2012-07-04
9	1900679	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(양승조 의원 등 10인)	2012-07-13
10	1901619	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(이상규 의원 등 10인)	2012-09-06
11	2001057	고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안(노회찬 의원 등 11인)	2016-07-21
12	2001461	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(박범계 의원 등 2인 외 69인)	2016-08-08

#### 가. 제16대 국회

제16대 국회에서는 2002년 10월 25일 신기남 의원(민주당) 대표발의로 「고위공직자비리조사처 설치법안」(‘신기남 의원안’)이 제출되었으나, 임기만료로 폐기되었다. 대통령 소속으로 하고 수사권과 기소권을 모두 부여하는 기구를 설치할 것을 주요 내용으로 했다.

고위공직자의 비리를 예방하고 척결하기 위하여 대통령 소속 하에 고위공직자비리조사처를 설치함.

고위공직자비리조사처의 직무 대상은 국무총리, 국회의원, 행정각부의 장·차관, 감사원장, 감사위원 및 사무총장, 국가정보원 원장 및 차장, 광역지방자치단체장, 경찰청장과 차장, 지방경찰청장, 법관 및 검사, 군장성 등이며, 이에 해당하는 자의 범죄와 부패방지위원회가 고발한 사건에 대한 수사와 공소유지 및 이에 필요한 사항으로 함.

고위공직자비리조사처장은 대법원장의 추천으로 국회의 동의를 거쳐 대통령이 임명하고, 임기는 5년으로 하며, 자격은 변호사 경력 15년 이상의 경력을 요건으로 함.

특별검사는 5년 이상의 경력이 있는 변호사 중에서 처장의 추천을 거쳐 대통령이 임명하고, 처장의 지휘·감독을 받도록 명시함으로써 검찰로부터의 독립성을 확보함.

특별검사는 검찰청법 제4조 규정에 의한 검사의 권한을 가지는 동시에 수사, 공소의 제기, 형의 집행에 관한 권한을 행사함.

나. 제17대 국회

2002년 대선 과정에서 노무현 대통령은 독립적 기구 설치를 공약으로 제시했고, 이를 이행하기 위해 2004년 11월 정부안으로 「공직부패수사처의 설치에 관한 법률안」(‘참여정부안’)을 국회에 제출했다. 국가청렴위원회 소속으로 하고, 수사권만 인정하며 수사 종결 후 검찰에 송치하여 검찰이 기소 및 공소유지를 담당하도록 하는 것을 주요 내용으로 한다.

고위공직자의 범위: 차관급 이상 공무원, 국회의원, 지방자치단체의 장, 법관 및 검사, 장관급(將官級) 장교, 감사원 및 국세청 등 사정기관의 국장급 이상 공무원.

고위공직자 가족의 범위: 공직부패수사처의 수사대상에 고위공직자의 배우자, 직계존·비속 및 형제자매를 포함.

공직부패수사처의 설치 및 구성: 공직부패수사처를 국가청렴위원회 소속으로 두고, 공직부패수사처에 정무직인 처장 1인과 특정직인 차장 1인을 둠.

공직부패수사처장의 임명: 국가청렴위원회 위원장의 제청으로 대통령이 국회의 인사청문을 거쳐 임명하되, 15년 이상 법관·검사 또는 변호사의 직에 있었던 자와 변호사의 자격이 있는 자로서 15년 이상 반부패수사 또는 반부패정책업무에 종사하던 자 중에서 임명하도록 하고, 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면·퇴직되지 아니하도록 함.

특별수사관의 임명: 변호사의 자격을 가진 자 중에서 임명하도록 하고, 특정직공무원으로 함.

사법경찰권의 부여 등: 특별수사관과 수사업무에 종사하는 직원은 그 직무를 수행함에 있어 사법경찰관리 또는 군사법경찰관리의 직무를 수행하도록 하고, 특별수사관이 작성하는 피의자신문조서 등은 검사 또는 검찰관이 작성한 조서와 동등한 증거능력을 부여하도록 함.

정치적 중립의 보장: 공직부패수사처는 정치적으로 중립을 지키며 그 권한에 속하는 직무를 수행함에 있어서 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니하도록 함.

다른 기관으로부터의 수사 의뢰: 국회·감사원·대검찰청 또는 국방부는 공직부패수사처에서 수사하는 것이 상당하다고 인정되는 사건에 대하여는 공직부패수사처에 수사를 의뢰할 수 있도록 함.

수사결과에의 처리: 공직부패수사처 수사한 사건은 무혐의 사건이라 하더라도 이를 지체 없이 관할 검찰청 또는 군검찰부에 송치하여 이들 기관으로 하여금 종결하도록 함.

재정신청에 관한 특례: 공직부패수사처장은 검찰에 송치한 사건에 관하여 검사 또는 검찰관으로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 때에는 관할 고등법원 또는 고등군사법원에 그 당부에 관한 재정신청(裁定申請)을 할 수 있도록 함.

참여정부의 독립기구 설치에 대해 당시 검찰과 한나라당이 강력하게 반대했고, 김성조 의원 대표발의(30인 참여)로

‘고위공직자비리조사처 신설 추진 계획 백지화 촉구 결의안’(의안번호 179275)을 국회에 제출하기도 했다.<sup>12)</sup>

제안이유

- ① 더 이상 제약적 대통령의 탄생을 묵과할 수 없음. 고비처 신설은 대통령이 행정부와 입법부에 이어 사법부까지 장악함으로써 아무도 견제할 수 없는 무소불위의 권력을 행사하겠다는 것이며, 자신의 정적을 제어할 수 있는 기구를 만들어 틀어쥐겠다는 정략적 발상에 지나지 않음.
- ② 강력한 제4의 권력기관의 출현을 결코 좌시할 수 없음. 기소권이 없는 수사기관으로서의 고비처는 그 역할에 한계가 분명히 존재할 것인바, 정부로서는 실질적 기능과 역할을 담보하기 위해 기소권이 아니라 하더라도 수사권 강화를 포함한 고비처의 위상 강화에 주력할 것임. 권한과 기능이 보다 확대된 고비처가 또 다른 권력기관이 될 가능성이 높음에 주목함.
- ③ 야당 탄압의 기도를 좌시할 수 없음. 현재 정부안대로라면 고비처는 대통령과 측근들, 정부 고위공무원에 대한 비리수사에는 분명 한계가 있을 것이며, 결국 야당 국회의원 등에 대한 수사에 집중하게 될 것이 분명함. 따라서 이는 법적·제도적으로 보장되는 신종 야당 탄압의 수단이 될 것임.
- ④ 고비처가 정치적 중립성과 독립성을 가질 수 없는 태생적 한계를 갖는 기관임을 지적하지 않을 수 없음. 부방위 자체가 이미 중립성 시비에서 자유로울 수 없는 기구인바, 그 산하에 설치될 어떠한 기관도 마찬가지로 마찬가지일 것임은 분명함. 고비처 처장은 헌법상 공무원 임면권이 대통령에게 있으므로 대통령이 임명하게 될 것인바, 설령 부적합한 인물이 내정되더라도 이를 제어하고 견제할 수 있는 수단이 없음에 주목함. 고위공직자에 대한 사정을 검찰이 아닌 대통령 직속기관이 담당한다면 정치적 시비가 더욱 들끓게 됨으로써 국가와 국민을 혼란에 빠뜨리는 과오를 범하게 될 것임.
- ⑤ 유관기관 간 대립과 알력을 조장하고, 책임 소재 불분명으로 인한 책임 떠넘기기, 행정력의 낭비, 불필요한 형세 낭비를 묵과할 수 없음.
- ⑥ 고비처 신설이 검찰개혁은 아니므로 다른 기관을 신설하기보다 실질적인 검찰개혁에 앞장서기를 촉구함. 새로운 기구 신설 여부보다는 검찰이 국민의 신뢰를 회복할 수 있는 현실성 있는 방안을 심도 있게 논의해야 할 것임. 검찰개혁은 외부의 힘이 아닌 자율로 이루어질 때 진정한 의미에서의 독립성과 중립성이 보장될 수 있기 때문임.

결국 참여정부 차원의 수사권만을 갖는 독립기구 설치 시도는 검찰과 야당의 반대로 무산되었다. 법안 및 백지화 촉구 결의안은 모두 임기만료로 폐기되었다.

다. 제18대 국회

12) 주문은 다음의 사항을 대통령과 정부에 권고한다는 것이다. “1. 대통령과 정부는 고비처 신설 계획을 전면 백지화해야 한다. 2. 제2의 검찰, 제2의 사직동팀이 될 수밖에 없는 고비처가 집권세력의 권력기반 공고화 수단으로 전략할 것임이 분명한바, 대통령과 정부는 집권세력의 권력 장악을 위한 어떠한 시도나 기도를 버려야 한다. 3. 대통령과 정부는 고비처와 같은 실효성 없는 별도 기구의 신설에 주력할 것이 아니라, 아래에서 제시하는 바와 같이 검찰개혁 방안을 즉각 마련해야 한다. 가. 검찰의 중립성을 법적·제도적으로 보장하라. 검찰을 향해 사정의 칼날을 세울 것이 아니라 절대적인 권력으로부터의 중립성과 독립성을 보장해야 한다. 나. 진솔하고 실현가능한 개혁을 통해 국민에게 신뢰받을 수 있는 검찰로 거듭날 수 있도록 해야 한다. 다. 검찰총장에 대한 인사청문회를 제도적으로 보장해야 한다. 4. 대통령과 정부는 자신의 권력기반 공고화보다 진실로 국가와 국민을 위한 상생의 정치실현에 앞장서야 한다.”

독립기구 법안은 제18대 국회에서도 제출되었다. 김동철 의원 대표발의 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2010. 11. 9. 의안번호 1809842), 이정희 의원 대표발의 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2010. 5. 18. 의안번호 1808490), 양승조 의원 대표발의 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2010. 4. 9. 의안번호 1808137), 박영선 의원 대표발의 특별수사청 설치 및 운영에 관한 법률안(2011. 6. 22. 의안번호 1812307), 주성영 의원 대표발의 특별수사청의 설치 및 운영에 관한 법률안(2011. 6. 21. 의안번호 1812303) 등이 그것이다.

김동철, 이정희, 양승조, 박영선 의원안은 고위공직자 범죄에 대한 수사권과 기소권까지 갖는 독립기구 설치를 주요 내용으로 하고, 주성영 의원안은 법무부 소속으로 수사권과 기소권을 갖는 외청으로 특별수사청을 설치하는 것을 주요 내용으로 한다. 모든 법안이 임기 만료로 폐기되었다.

라. 제19대 국회

독립기구 법안은 제19대 국회에서도 제출되었다. 김동철 의원 대표발의 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2012. 7. 4. 의안번호 1900505),<sup>13)</sup> 양승조 의원 대표발의 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2012. 7. 13. 의안번호 1900679),<sup>14)</sup> 이상규 의원 대표발의 고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2012. 9. 6. 의안번호 1901619)<sup>15)</sup> 등이 그것이다. 이들은 임기만료로 폐기되었다. 세 법안 모두 수사권과 기소권을 갖는 독립기구 설치를 주요 내용으로 하며, 구체적인 내용은 아래 표와 같다.

	김동철(1900505)	양승조(1900679)	이상규(1901619)
명칭	고위공직자비리수사처	고위공직자비리조사처	고위공직자비리조사처
독립성	권한에 속하는 임무를 독립하여 수행한다.	동일	동일
고위공직자의 범위	대통령실 소속 대통령실장·정책실장·수석비서관 장관급 이상 공무원 국회의원 법관 및 검사 감사원·국가정보원 ·금융위원회·공정위원회 국세청의 1급 이상 공무원 치안감급 이상 경찰공무원 5급 이상 검찰수사관 금융감독원의 원장 부원장 부원장보 및 감사 (현직 공직자 또는 퇴임 2년 이내 전직 공직자)	대통령실 소속 대통령실장·정책실장·수석비서관·기획관·보좌관·비서관·선임행정관·경호처장과 차장 국무총리·국무총리실장·국무차장과 사무차장 특임장관·행정각부의 장관 및 차관 법제처장 및 차장 ·국가보훈처장 및 차장 감사원·국가정보원·금융위원회·공정거래위원회·국세청의 1급 이상 공무원 금융감독원의 원장·부원장·부원장보 및 감사 치안감급 이상 경찰공무원 광역지방자치단체의 장 법관·검사 국회의원 장관급(將官級) 장교	차관급 이상의 공무원 국회의원 지방자치단체의 장 법관 및 검사 교육감 장관급(將官級) 장교 경무관급 이상의 경찰공무원 대통령실의 비서관과 대통령실 경호처의 처장급 이상의 공무원 「공직자윤리법」 제3조제1항 제12호에 따른 공직유관단체의 장으로서 대통령이 임명하는 자 (전직·현직 공직자)

13) 제18대 국회에서 김동철 의원 대표발의안과 동일.  
 14) 제18대 국회에서 양승조 의원 대표발의안과 동일.  
 15) 이상규 의원안의 주요 내용은 제18대 국회의 이정희 의원안과 거의 동일.

<p>직무 범위</p>	<p>고위공직자나 그 친족의 범죄행위, 관련범죄에 대한 수사 및 공소의 제기와 그 유지에 필요한 행위</p>	<p>고위공직자 및 그 친족의 범죄행위, 국회의원 재직 3분의1 이상의 결의로 수사를 요청한 자의 범죄행위, 국민권익위원회가 고발한 사건에 대한 수사·공소제기와 그 유지 및 이에 필요한 사항</p>	<p>고 위 공 직 자 나 그 가 족 의 범 죄 행 위 , 관 련 범 죄 , 국 회 · 감 사 원 · 대 검 찰 청 또 는 국 방 부 에 서 의 퇴 한 사 건 에 대 한 수 사 및 공 소 의 제 기 와 그 유 지 에 필 요 한 행 위</p>
<p>처장 임명 자격, 절차, 임기 등</p>	<p>15년 이상 변호사 자격이 있는 자. 고위공직자비리수사처장 추천위원회의 추천을 받은 후보자 중에서 대통령이 임명. 국회의 인사청문. 정무직. 임기 5년, 중임 불가.</p>	<p>변 호 사 의 자 격 이 있 는 사 람 으 로 서 15년 이상의 경력이 있는 사람. 대법원장의 추천과 국회의 동의를 받아 대통령이 임명. 정무직(국무위원 보수와 동액). 임기 5년, 중임 불가.</p>	<p>15년 이상 법관·검사 또는 변호사의 직에 있던 자. 대법원장이 추천하는 자를 국회의 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명. 정무직. 임기 3년, 1차에 한하여 연임 가능.</p>
<p>차장</p>	<p>10년 이상 변호사 자격이 있는 자 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명. 특정직. 임기 5년, 중임 불가.</p>	<p>변 호 사 의 자 격 이 있 는 사 람 으 로 서 10년 이상의 경력이 있는 사람 가운데 대법원장의 추천으로 대통령이 임명. 정무직(차관 보수와 동액). 임기 5년, 중임 불가.</p>	<p>10년 이상 법관·검사 또는 변호사의 직에 있던 자 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명. 특정직 공무원.</p>
<p>특별수사관/ 특별검사/ 특별조사관 등</p>	<p>특별수사관 정원 100명. 특정직 공무원. 5년 이상 변호사 자격이 있는 자 중에서 처장 제청으로 대통령이 임명. 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 수행.</p>	<p>3명 이내의 특별검사. 변 호 사 의 자 격 이 있 는 사 람 으 로 서 5년 이상의 경력이 있는 사람 가운데 처장의 추천에 의하여 대통령이 임명. 고등검사장의 예에 준하는 보수와 대우. 「검찰청법」 제4조에 따른 검사 권한 행사.</p>	<p>특정직공무원. 변호사의 자격을 가진 자 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명. 정년 60세. 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 및 「군사법원법」 제37조에 따른 검찰관 직무 수행.</p>

수사관	처장이 임명. 특정직 공무원. 정년 60세. 검찰청수사관 직무 수행.	변호사의 자격을 가진 사람 중에서 처장이 임명. 특정직 공무원. 정년 60세. 수사 및 공소제기된 사건에 관하여 법정에 출석하여 공소유지와 관련된 행위를 할 수 있음.	직원에 대한 특별 규정 없음.
기타	처장, 차장, 특별수사관은 파면 또는 퇴직 후 2년 이내 관련 공무원 임용 금지. 직무 중복 다른 기관의 직무는 수사처로 이관. 처장의 국회 출석 및 보고. 재정신청 특례. 인천지방검찰청 정도 규모 예상(전체 인원 600여 명)	처장의 국회 출석 및 보고. 업무 중복 다른 기관의 업무는 조사처로 이관. 기소강제주의.	처장은 파면 또는 퇴직 후 3년 간 공직임용 금지. 현직 검사의 처장, 차장, 특별조사관 임명 금지 및 조사처 파견 금지. 전년도 업무보고서 및 해당 연도 계획안 국회 제출, 처장의 국회 출석 및 보고. 재정신청 특례.

마. 제20대 국회

제20대 국회에서도 독립기구 설치가 검찰개혁의 핵심 화두로 되고 있다. 노회찬 의원 대표발의 고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안(2016. 7. 21. 의안번호 2001057), 박범계·이용주 의원 대표발의 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2016. 8. 8. 의안번호 2001461) 등이 현재 국회에 제출되어 있다. 모두 독립기구로 하고 고위공직자의 일정한 직무 관련 범죄에 대한 수사권과 공소 제기·유지권을 가진다. 두 법안의 구체적인 세부사항은 다음 표와 같다.<sup>16)</sup>

16) · [http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=205949](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=205949) 내일신문 2016.8. 8.자



### 야3당 공수처 법안 내용비교

	더불어민주당+국민의당안	정의당 노회찬의원안
	법조경력 및 법학교수 15년 이상	법조경력 15년 이상
	3년, 중임제한, 대통령이 임명	
처장	단수 추천	2인 추천
	처장추천위원회-위원장포함 7명 = 법무부장관, 법원행정처 처장, 대한변협회장, 국회 추천 4명	대법원장이 추천
차장	처장제청 대통령임명	
특별 검사	5년이상 변호사 자격있는 자 - 전직 검사의 경우 퇴직 후 1년 이내 임용 금지	5년이상 법조경력자
	정수 20인 이내로 제한	10인 이내로 제한
퇴직자 공직 취임 제한	처장과 차장만 퇴직 후 2년 이내 대통령 지명 헌법 재판관, 국무총리 및 행정각부의 장, 대통령비서실, 대통령경호실, 국가안보실, 국가정보원 정무직 공무원으로 임용 금지	처장, 차장, 특별검사, 특별수사관 퇴직후 3년내내 검사, 법무부 장·차관, 대통령비서실, 대통령경호실, 국가안보실 및 국정원 2급이상 공무원 임용금지 - 변호사는 퇴직후 2년간 수사처 사건 수임 금지
수사 대상 (가족)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대법원장 및 대법관, 헌재 재판관, 검찰총장</li> <li>- 정무직 공무원, 다만 감사원 국세청 공정위 금융위는 3급이상</li> <li>- 국회의원, 국회사무처 정무직</li> <li>- 대법원장 비서실, 헌재 사무처 정무직 등</li> <li>- 대통령비서실 경호실 국가안보실 국정원 3급이상</li> <li>- 광역단체장과 교육감</li> <li>- 법관, 검사, 헌재 헌법연구관</li> <li>- 경무관급 이상 경찰</li> <li>- 장관급 장교</li> <li>- 금감원 원장, 부원장, 부원장보, 감사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 차관급 이상 공무원, 고위 공무원단 소속 공무원</li> <li>- 국회의원</li> <li>- 지방자치단체장</li> <li>- 법관, 검사</li> <li>- 교육감</li> <li>- 준장급 이상 장교</li> <li>- 경무관급 이상 경찰</li> <li>- 대통령비서실 경호실 국가안보실 2급이상</li> <li>- 대통령이 임명하는 공직유관 단체의 장</li> </ul>
	→ 배우자, 직계존비속, 형제자매 * 대통령 관련 수사대상 ①전직 대통령, ②전직 대통령의 배우자 및 4촌 이내 친족, ③현직 대통령의 배우자 및 4촌 이내 친족	

권한 범위	수사, 공소의 제기, 공소유지	
수사 개시	- 범죄 인지시 - 감사원, 인권위, 권익위, 금감원 등의 수사의뢰시 - 국회 재적의원 1/10이상의 연서	-범죄 인지시 - 고소, 고발이 있는 때 - 국회, 감사원, 대검찰청, 국방부로부터 수사의뢰시
범죄 대상	- 형법상 공무원 직무관련 범죄, 배임 및 횡령죄 - 특가법상 수죄, 알선수재죄 등 부패범죄 및 직무관련 범죄 - 김영란법 포함	
기소 재량	기소법정주의 채택	
불기소	일반국민 11명~15명으로 불기소심 심사위원회 구성해 심사	
벌칙		- 위계나 위력으로 공수처 직무방해한자는 5년이하 징역이나 5천만원 이하 벌금 - 공수처 직원 업무상 비밀누설시 3년 이하 징역 또는 5년 이하 자격정지

#### 4. 제도특검과 특별감찰관 도입

##### 가. 제도특검

제18대 대통령선거 과정에서 박근혜 후보는 상설특검과 특별감찰관 제도 도입을 공약으로 내걸었고, 제19대 국회에서 2014년 2월 28일 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」(약칭 ‘특검법’)과 「특별감찰관법」이 국회를 통과하고 같은 해 3월 18일 공포되어 6월 18일부터 시행되고 있다.

<p>특검법 주요 내용</p> <p>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 함.</p> <p>특별검사의 수사가 결정된 경우 대통령은 특별검사후보추천위원회에 지체 없이 2명의 특별검사 후보자 추천을 의뢰하고 추천을 받은 날부터 3일 내에 추천된 후보자 중에서 1명을 특별검사로 임명함.</p> <p>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 위촉함.</p> <p>대통령은 결격사유가 발견된 경우, 직무수행이 현저히 곤란한 신체적 정신적 질환이 있다고 인정되는 경우 등의 사유가 있을 경우 외에는 특별검사나 특별검사보를 해임할 수 없음.</p>
--

상설특검은 기구특검 형태로 도입되어야 했으나, 크게 후퇴하여 제도특검 형태로 도입되었다. 국회는 2014년 4월 29일 「특별검사후보추천위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙」을 제정했다. 그러나 현재까지 특검은 아직 단 한 차례도 임명되지 않고 있는바, 전혀 제 기능을 발휘하지 못하고 있음을 확인할 수 있다.

## 나. 특별감찰관

특별관찰법은 2014년 6월 18일부터 시행되었으나, 특별감찰관의 임명은 2015년 3월 27일에야 이루어져 이석수 특별감찰관이 활동하고 있다.

### 특별감찰관법 주요 내용

특별감찰관은 감찰대상에 해당하는 자가 계약을 가명으로 하는 행위, 공기업이나 공직 유관 단체와 수의계약하는 행위, 인사 관련 등 부정한 청탁을 하는 행위, 부당하게 금품을 주고받는 행위, 공금을 횡령하거나 유용하는 행위 등을 하는지 여부를 감찰 대상으로 함.

특별감찰관의 소속은 대통령 직속기관으로 하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가지도록 함.

감찰대상자는 대통령의 배우자 및 대통령의 4촌 이내의 친족, 대통령 비서실의 수석비서관 이상의 공무원으로 함.

국회는 3명의 특별감찰관 후보를 추천하고 대통령은 그 중 1명을 인사청문회를 거쳐 특별감찰관으로 임명함.

특별감찰관의 임기는 3년으로 함.

특별감찰관은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 1명의 특별감찰관보와 10명 이내의 감찰담당관을 임명할 수 있음.

특별감찰관은 감찰대상자의 비위행위 여부를 확인하기 위해 필요한 경우 관계기관의 장에게 협조와 지원을 요청할 수 있고, 필요한 자료 등의 제출이나 사실조사를 요구할 수 있음.

특별감찰관은 감찰대상자에게 출석·답변 요구 및 자료제출을 요구할 수 있으며, 필요한 경우 감찰대상자 이외의 자에게 출석·답변 요구 및 자료제출을 요구할 수 있음.

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 함.

특별감찰관이 고발한 사건 중 처분이 이루어지지 아니하고 90일이 경과하거나 불기소처분이 이루어진 경우 검찰청법 제10조에 따라 항고를 제기할 수 있음.

특별감찰관은 1년 이상 아무런 감찰 실적도 내지 못하다가 최근에 우병우 청와대 민정수석에 대해 감찰을 실시하여 검찰총장에게 수사를 의뢰한 바 있다. 특별감찰관은 상시기구이기는 하지만 수사권과 기소권이 인정되지 않기 때문에 한계가 명백하다.<sup>17)</sup> 감찰에 수사를 의뢰하는 감사원 감사, 선거관리위원회 조사, 민정수석실이나 국무총리실의 특별점검이나 직무감찰에 준하는 정도의 의미를 지닐 뿐이다.

## Ⅲ. 쟁점 검토

### 1. 명칭

#### 가. 기구의 명칭

새로운 제도를 도입하거나 기구를 설치할 때 그 명칭을 어떻게 하는가는 매우 중요하다. 명칭은 권한과 역할 등을 정확하게 표현해야 한다. 명칭과 실제적인 권한과 역할 등에 괴리가 있을 때는 불필요한 오해와 소모적인 논쟁을 유발하게 된다. 명칭에 대한 치열한 토론 과정에서 탄탄한 논거를 보강하고 경우에 따라서는 권한과 역할을 재정립할 수도 있다.

독립기구의 명칭으로 지금까지 사용된 것은 고위공직자비리조사처(약칭 ‘고비처’), 고위공직자비리수사처(약칭

17) 민주사회를 위한 변호사 모임, 『2016 한국사회의 개혁과 입법과제』, 2016., 189쪽.

‘공수처’ 또는 ‘수사처’, 노회찬 의원안 및 박범계·이용주 의원안), 특별수사청(박영선 의원안, 주성영 의원안), 공직부패수사처(참여정부안) 등이 있다.

‘처’와 ‘청’ 중 어느 것으로 할 것인가 문제로 된다. 정부조직법 제2조 제2항은 “중앙행정기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부 처 및 청으로 한다.”고 규정하고, 제7조 제3항은 각 행정기관의 장은 “소속 청에 대하여는 중요 정책수립에 관하여 그 청의 장을 직접 지휘할 수 있다.”고 규정하고, 제7조 제5항은 “부 처의 장은 그 소관사무의 효율적 추진을 위하여 필요한 경우에는 국무총리에게 소관사무와 관련되는 다른 행정기관의 사무에 대한 조정을 요청할 수 있다.”고 규정하고 있다. 정부조직법상 통상 처는 국무총리 소속 기관이고, 청은 각부 장관 소속 기관이다. 그러나 정부조직법이 다른 법률의 특별한 규정을 통해 다른 형태의 중앙행정기관을 설치하는 것을 인정하고 있기 때문에 정부조직법의 규정에 얽매일 필요는 없다. ‘청’으로 할 경우 제2검찰청이라는 의미를 부각시킬 수 있으나, ‘청’이 일반적으로 행정각부 소속 기관이란 점을 고려하면 독립기구에는 적합하지 않은 것으로 보인다. 이런 사정을 고려하면 ‘처’로 하는 것이 무난하다.

‘수사’처는 수사권만 있고 공소권은 없는 기관으로 보일 수 있으므로 공소권까지 갖는 기구가 사용하기에는 부적절한 측면이 있다. 참여정부에서 정부안으로 제출한 ‘공직부패수사처’의 경우 수사권만 가졌다. 그 이후 공소권까지 갖는 독립기구라면 ‘수사처’보다는 ‘조사처’로 하는 것이 타당하다는 데 공감대가 형성되어 ‘조사처’란 명칭의 법안들이 제출되었었다. 그런데 제20대 국회에서 제출된 두 법안은 모두 ‘수사처’란 명칭을 사용하고 있다. ‘조사’가 강제권이 없는 것으로 비쳐져 ‘수사’보다 오히려 약한 인상이기 때문으로 보인다. 국정‘조사’, 세월호 참사 특별‘조사’위원회 등에서 ‘조사’는 ‘수사권’이 인정되지 않아 한계를 갖는 것으로 각인되었다. 그러한 우려 때문에 수사권까지 갖는다는 의미를 강조하고자 ‘수사처’란 명칭을 사용한 것으로 보인다. 그러나 ‘수사처’라 할 경우 ‘공소권’까지 부여하는 것과 괴리가 있다는 지적을 피할 수 없다. 현재 우리나라에서 수사권과 공소권을 가진 조직은 검찰청밖에 없으므로 ‘검찰처’ 또는 ‘검사처’라 하는 것도 고려해볼 수 있으나, 혼란의 여지가 있다. 대안으로는 ‘사정(査正)처’ ‘사정(司正)처’<sup>18)</sup> ‘감찰처’ ‘감사처’ ‘수사·공소처’<sup>19)</sup> 등을 생각할 수 있다. 장기적으로 수사권과 공소권은 분리되어야 한다. 현재 불가피하게 두 권한을 한 기관이 갖고 있는 것뿐이고 장차 분리되어야 한다는 점을 부각하기 위해 ‘수사·공소처’란 명칭을 사용하는 것도 고려해 볼 수 있다.

약칭으로 ‘수사처’ ‘조사처’ ‘사정처’ 등을 사용하는 것도 그러한 명칭의 기구가 하나뿐이므로 가능할 것이다. ‘공수처’ ‘공비처’ 등 ‘공’을 사용할 경우 전체 공무원 범죄를 담당하는 것으로 오해될 소지가 있다. ‘고비처’란 약칭도 많이 사용되었는데, ‘고위공직자’ ‘비리’라는 대상만 포함되어 있고 기능인 ‘수사나 공소’를 나타내는 표현이 없다는 문제가 있다. ‘사정처’란 명칭을 사용하면 ‘고사처’로 약칭할 수도 있을 것이다. 이하에서는 현재 언론에서 통용되고 있는 ‘공수처’란 약칭을 사용한다.

#### 나. 검사 직무 수행자 및 사법경찰관 직무 수행자의 명칭

처장 및 차장 이외에 검사 자격을 갖고 검사 직무를 수행하는 구성원의 명칭으로 ‘특별검사’가, 사법경찰관 직무를 수행하는 구성원의 명칭으로 ‘특별수사관’이 사용되고 있다(노회찬 의원안 및 박범계·이용주 의원안). 그런데 현행 특검법에서 ‘특별검사’ ‘특별수사관’이란 명칭을 사용하고 있어, 특검법을 유지하게 되면 특검법에 근거해서 임명된

18) 사정(司正)기관은 통상 법원까지 포함하는 개념으로 사용된다고 할 수 있으므로, ‘조사하여 그릇된 것을 바로잡는다.’는 의미의 ‘사정(査正)’이 옳바르지 않을까 생각한다.

19) ‘공소처’를 ‘기소처’라고 하는 것도 고려해 볼 수 있으나, ‘기소’는 ‘공소의 제기’를 의미하는데, 이 기구는 ‘공소의 제기’만이 아니라 ‘공소의 유지’도 담당하므로 양자를 포괄하는 용어로 ‘공소처’가 타당하다.

‘특별검사’ ‘특별수사관’과 혼동될 수 있다. 다른 용어를 고려해 보아야 한다.

‘특별검사’에 대체할 다른 용어들로는 ‘특별검찰관’, ‘특임검사’, ‘특수검사’, ‘특무검사’ 등을 고려해볼 수 있다. ‘특임검사’는 현재 검찰총장이 특별한 사건(주로 수사대상이 검사인 사건)의 조사를 위해 임명하고 당해 사건에 대해 독립적으로 수사하도록 하는 경우에 사용되고 있다. ‘검찰관’은 과거에 사용되다가 ‘검사’로 변경되었는데, 다시 이를 살려 사용하는 것은 적절하지 못한 것으로 보인다. ‘특무’는 과거의 ‘특무대’ 기억이 떠올라 적당하지 않은 것으로 보인다. 그러면 ‘특수검사’라는 용어가 남아 있다. 다만, ‘검사’ 앞에 반드시 ‘특~’의 수식어를 붙여야만 하는지 의문이다. 그냥 법에서는 ‘검사’ ‘수사관’이라고 하고, 통칭 ‘공수처 검사’ ‘공수처 수사관’이라고 해도 무난하지 않을까 한다.

## 2. 찬반론<sup>20)</sup>

### 가. 찬성론의 논거

찬성론의 논거는 ① 사정기관(검찰)이 조직상 대통령에게 종속되어 있어 권력형 비리의 수사가 현실적으로 어렵고, 검찰이 저지른 비리에 대해 검찰 스스로가 수사하는 데에는 구조적 한계가 있다. ② 수사권·수사지휘권·영장청구권·기소독점권·기소재량권·공소유지권·형집행권 등 검찰의 독점적 권한행사를 견제와 균형의 원리에 따라 통제할 필요가 있다. ③ 정치인이나 고위공직자 등에 대한 수사 및 공소를 전담기구가 담당하게 함으로써 검찰의 정치적 부담을 덜어줄 수 있다. ④ 해외의 사례를 볼 때 고위공직자에 대한 독립 사정기구를 설치하는 경우 사회적 효용이 컸다. ⑤ 독립적인 반부패 기구를 설치하는 하는 것은 합헌이며 헌법상 문제가 전혀 없다.

### 나. 기왕 반대론의 논거 및 비판

기왕의 반대론의 논거는 ① 검찰의 구조적 한계는 제도 운영상의 문제로서 검찰의 정치적 종립성을 제도적으로 보장하고 검찰심사회 제도 등을 도입하여 공소제기의 객관성을 담보하는 편이 타당하다. ② 검찰 권력에 대한 견제 기능은 법원이 행사하는 것이 헌법상 원칙으로, 법원의 기능을 충분히 활용하도록 함이 헌법체계에 부합한다. ③ 대통령 직속 사정기관으로 변질될 경우 오히려 입법부와 사법부에 대한 통제에 더욱 주력할 우려가 있고, 독립기구로 설치하더라도 그 장을 선거직으로 하지 않는 이상 임명권자로부터 자유로울 수 없으며, 임명직으로 하는 경우 여야 간 이해관계가 대립하여 임명 자체가 어려울 수 있으며 향후 수사에 있어서도 정치적 종립성이 지속적으로 문제될 수 있다. ④ 고위공직자와 그 가족에 대한 부당한 차별로 평등원칙에 위배될 여지가 있다. ⑤ 행정작용을 담당하는 기구를 입법·사법·행정부 어디에도 속하지 않는 독립기구로 설치할 헌법적 근거가 없다. 헌법 제86조 제2항은 국무총리는 대통령의 명에 따라 행정각부를 통할하도록 하고 있는바, 감사원과 같이 직접 헌법에 근거를 두어 예외로 지정되어 있는 기관을 제외하고는, 행정기능을 갖는 기관을 국무총리의 관할 외에 설치하는 것은 위헌의 소지가 있다.

개별특검 법안 제정 과정에서도 반대론과 위헌론이 주장된 바 있는데, 그 주장 요지는 위 반대론과 비슷했다. 11차례 개별특검 법안이 제정되어 시행되었으므로 반대론과 위헌론은 타당하지 않음이 확인되었다고 할 수 있다. 헌법재판소는 (개별)특별검사제도에 대해 국회의 입법재량권의 범위 내에 있다고 보아 합헌결정을 한 바 있다.<sup>21)</sup>

검찰 개혁이나 법원의 견제기능 강화가 효과적인 방안이라거나 그것으로 충분하다는 지적은 그 동안 검찰과 법원의 행태를 고려하지 않은 것으로서 공수처 설치를 저지하기 위한 발목잡기 주장에 불과하다. 공수처 설치의 검찰권을

20) 전태희, “주요국 공직자비리수사기구의 현황과 시사점”, 국회입법조사처, 2010. 11. 16., 4~7쪽.

21) 헌법재판소 2008. 1. 10. 선고 2007헌마1468 결정.

약화하는 것이 아니라 합리적인 분산과 운용을 통해 정상화하는 것이다.

대통령 직속기관으로 할 경우 그 중립성과 공정성에 의문이 있으므로 독립기구로 하는 것이다. 처장의 자격 요건과 절차를 엄격하게 하고 직무의 독립성을 보장하면 현재의 검찰이 권력층의 의도에 맞게 또는 조직이기주의적으로 검찰권을 자의적으로 행사하는 것보다는 나을 것이다. 공수처 구성원의 비리 등에 대해서는 검찰이 수사 및 공소권을 통해 견제할 수 있을 것이다.

고위공직자와 그 가족에 대한 차별대우라는 주장은 고위공직자의 지위와 역할과 책임에 비추어 직무 관련 범죄에 한정하여 '다른 것은 다르게' 대우하는 것이므로 타당하지 않다. 고위공직자와 그 가족의 범죄행위에 대해 검찰이 아닌 기구가 수사 및 공소를 담당한다고 해서 그들의 기본권을 침해하는 바는 없다. 또한 대상범죄를 한정함으로써 검찰과의 충돌도 최소화했다. 헌법재판소는 특별검사제도 도입이 합헌이므로 고위공직자와 그 가족의 범죄행위에 대해 특별검사가 수사 및 기소를 담당한다고 해서 평등권을 침해하는 것은 아니라고 판단했다.<sup>22)</sup>

행정기능을 갖는 기관을 국무총리의 관할 외에 설치하는 것은 위헌의 소지가 있다는 주장은 이미 헌법재판소에 의해 배척된 바 있다.<sup>23)</sup>

행정작용을 하는 기구를 행정·입법·사법에 속하지 않는 독립기구로 설치하는 것은 입법정책의 문제로서 헌법 위반이라고까지 할 수 없다. 현재 독립기구로 국가인권위원회가 있고, 개별특검의 경우에도 독립하여 직무를 수행했다. 국민의 기본권 보장 및 권력남용 방지라는 최종 목표의 차원에서 볼 때 실질적인 권력분립 원칙의 확보를 위한 견제장치로서 독립기구가 기능할 수 있으며, 기능적 권력분립론 입장에서 볼 때 독립기구로 공수처를 설치하는 것은 아무런 문제가 없다.<sup>24)</sup>

#### 다. 새로운 반대론의 논거 및 비판

최근 공수처 설치에 검찰개혁의 방향이 잘못되었고, 무능하거나 고약한 기구가 될 것이며, 검찰이 이 방안을 수용할 경우 검찰개혁의 걸림돌이 될 뿐이라는 이유로 반대하는 견해가 제기되었다.<sup>25)</sup>

이 견해는 우리나라 검찰의 문제는 세계에서 유례없이 센 권한을 가지고 있는데 있으므로 수사권을 경찰에 넘겨줌으로써 검찰의 권한을 약화시키는 방향으로 가야 하고 공수처 설치의 방향이 잘못된 것이라고 주장한다. 수사권과 공소권을 분리해야 한다는 지적은 원론적으로 옳지만, 공수처 설치가 잘못된 검찰개혁 방안이라는 지적은 타당하지 않다. 검찰의 직접 수사권을 경찰에 넘기기 위해서는 먼저 해결해야 할 과제와 거쳐야 할 단계가 너무 많다. 우선 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력을 경찰 작성 피의자신문조서와 마찬가지로 피고인이 그 내용을 인정하지

22) 헌법재판소 2008. 1. 10. 선고 2007헌마1468 결정.

23) 헌법재판소 1994. 4. 28. 선고 89헌마221 결정은 “헌법 제86조 제2항은 그 위치와 내용으로 보아 국무총리의 헌법상 주된 지위가 대통령의 보좌기관이라는 것과 그 보좌기관인 지위에서 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할할 수 있다는 것을 규정한 것일 뿐, 국가의 공권력을 집행하는 행정부의 조직은 헌법상 예외적으로 열거되어 있거나 그 성질상 대통령의 직속기관으로 설치할 수 있는 것을 제외하고는 모두 국무총리의 통할을 받아야 하며, 그 통할을 받지 않은 행정기관은 법률에 의하더라도 이를 설치할 수 없음을 의미한다고는 볼 수 없을 뿐만 아니라, 헌법 제94조, 제95조 등의 규정 취지에 비추어 정부의 구성단위로서 그 권한에 속하는 사항을 집행하는 모든 중앙정부기관이 곧 헌법 제86조 제2항 소정의 ‘행정각부’라고 볼 수도 없다.”고 판단했다.

24) 헌법재판소 2008. 1. 10. 선고 2007헌마1468 결정은 “헌법상 권력분립의 원칙이란 국가권력의 기계적 분립과 엄격한 절연을 의미하는 것이 아니라, 권력 상호간의 견제와 균형을 통한 국가권력의 통제를 의미하는 것이다. 따라서 특정한 국가기관을 구성함에 있어 입법부, 행정부, 사법부가 그 권한을 나누어 가지거나 기능적인 분담을 하는 것은 권력분립의 원칙에 반하는 것이 아니라 권력분립의 원칙을 실현하는 것으로 볼 수 있다.”고 판단했다.

25) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/polibar/756956.html> 한겨레신문 2016. 8. 17.자

않으면 부정하는 것으로 형사소송법을 개정해야 한다. 경찰의 권한을 분산하기 위해 자치경찰제를 도입해야 한다. 15만여 명에 이르는, 강제력을 가진 단일 조직의 국가경찰제도를 유지한 채 수사권을 경찰에 넘기면 경찰의 권한 남용을 제대로 통제하기 힘들게 된다. 또 검찰의 직접 수사권을 완전히 폐지하는 것이 옳은지도 검토해야 한다. 경찰의 비리, 대기업과 금융 비리, 고위공직자에 해당하지 않는 공무원 범죄 등에 대해서는 검찰이 수사를 담당할 여지를 남겨두는 것이 나올 수도 있다. 이런 모든 쟁점을 해결하고 제도화하기 위해서는 갈 길이 너무 멀다. 한편, 검찰이 직접 수사를 하지 않고 공소권만 갖게 되는 단계에 이르렀다고 하더라도 고위공직자의 부패범죄를 전담하는 독립기구를 설치할 필요성은 여전히 남는다. 검찰의 수사지휘를 받는 경찰이 검찰을 포함한 법조비리를 제대로 수사하는데 한계가 있기 때문이다.

이 견해는 공수처가 무능하거나 고약할 것이라고 비난한다. 즉, 수사에 유능한 사람들로 공수처를 구성하는 것에 한계가 있어 무능하게 될 확률이 99.9%이고, 공수처가 성공해서 힘 있는 기구가 된다면 검사들이 공수처에 들어가서 또 다른 검찰이 될 것이라고 한다. 공수처가 무능하게 될 논거로 현재의 특별감찰관에 비추어 보면 그렇게 될 것이라고 설명한다.<sup>26)</sup> 현재의 특별감찰관은 그 권한이나 조직 자체가 제대로 기능할 수 없도록 설계되어 있기 때문에 공수처와 비교할 대상이 전혀 아니다. 공수처에서 사명의식을 갖고 활동하고자 하는 유능한 인사는 충분하고도 넘친다. 검찰과 공수처의 완전한 분리를 위해 공수처 검사의 자격으로 검사직에서 퇴직 후 1년의 기간 경과를 설정할 수 있으나, 꼭 필요하다면 그러한 제한을 두지 않는 방안도 얼마든지 고려해 볼 수 있다. 공수처가 힘 있는 기관이 되면 또 다른 검찰이 될 것이라는 주장도 근거가 없다. 검사가 몇 명 들어간다고 해서 검찰과 입장이 같아지는 것도 아니고, 공수처는 검사와 판사를 수사대상으로 하므로 조직 논리에 의해서도 검찰과 이해관계를 달리 할 수밖에 없다. 대통령에게 임명권이 있기 때문에 결국 정치권력의 요구에 굴복할 수밖에 없다는 지적은 경청할 만하나, 이는 공수처 설치를 부정해야 하는 논거가 아니라 공수처의 독립성 확보를 위해 최선의 설계를 해야 할 필요성을 보여주는 것에 불과하다. 공수처를 설치하면 검찰이 모든 권한을 독점하고 있는 현재보다는 진전된 것으로 평가할 수 있을 것이다.

이 견해는 공수처 도입은 검찰이 수용할 수도 있는데, 효과도 없는 제도를 전리품으로 받아내서 검찰 개혁에 걸림돌만 될 것이라고 지적한다. 제19대 국회 때 검찰개혁 한다면서 여러 주장을 하다가 상설특검법과 특별감찰관제를 받아낸 후 다른 개혁을 하지 못했다는 선례를 든다.<sup>27)</sup> 그러나 제도특검을 도입한 현행 특검법과 특별감찰관은 이미 제도 설계부터 아무런 효과를 낼 수 없게 되어 있기 때문에 공수처와 비교할 수 없다. 현행 특검법과 특별감찰관의 한계를 극복하기 위해 공수처를 설치하자는 것이고, 얼마든지 실효성 있게 설계할 수 있다. 검찰개혁은 공수처 설치로 완성되는 것이 아니다. 검찰이 공수처를 수용한다면 일단 이것부터 즉시 도입하고, 다음 단계의 개혁 작업을 진행하면 된다.

### 3. 기구의 소속

공수처의 소속에 대한 방안으로는 ① 대통령 직속 기관으로 하는 방안(신기남 의원안), ② 독립적 합의제기구인 반부패(또는 부패방지)위원회(현 국민권익위원회) 소속으로 하는 방안(참여정부안), ③ 독립기구로 하는 방안, ④ 법무부장관 소속으로 하는 방안(주성영 의원안) 등이 있다.

법무부장관 소속으로 하는 방안은 검찰청에 상응한 특별수사청(제2검찰청)을 설치하는 방안이다. 정부조직법의 체계상 정합성을 갖추고 있다고 할 수 있다. 그러나 공수처를 설치하고자 하는 취지가 검찰로부터 독립된 수사기관을 설치하여 기존 사정기관에 대한 견제와 균형을 보장하고자 하는 데에 있다는 측면에서 보면 한계가 있고,<sup>28)</sup> 현재의 검찰청과

26) 앞의 한겨레신문 2016. 8. 17.자 금태섭 의원 인터뷰 기사.

27) 앞의 한겨레신문 2016. 8. 17.자 금태섭 의원 인터뷰 기사.

28) 전태희, 앞의 글, 69쪽.

동일한 문제가 반복될 가능성이 있다. 또한 수사 대상의 지위, 역할 등에 비추어 법무부장관 소속으로 할 경우 공정하고 독립적인 수사 및 공소권 행사를 담보하기 어렵다.

대통령 직속 기관으로 하는 방안은 반부패를 주요 국가과제로 수행하고 있는 국가들에서 채택되고 있다. 싱가포르의 부패행위조사국은 수상실 직속기관이고, 홍콩의 염정공서는 행정장관 직속으로 그의 지휘만을 받는다. 사정기관을 국가원수 직할 하에 두는 경우 반부패수사에 강력한 추진력을 가질 수 있고, 여타 수사기관과의 협조도 원활히 추진할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 공수처 제도의 취지가 직무상 독립성을 가지는 사정기관을 설치하여 권력핵심부에 대해서도 형사소추를 가능하게 하고자 하는 데에 있음을 고려할 때, 이 방안은 입법부와 사법부에 대한 대통령의 통제를 강화하는 방향으로 작용할 우려 있다.<sup>29)</sup>

독립적인 반부패위원회를 구성하고 공수처를 그 소속 기관으로 하는 방안은 참여정부안이 채택했던 방안이다. 현재의 국민권익위원회는 대통령 소속이고 업무범위가 지나치게 광범위하므로, 반부패위원회를 별도의 독립기구(9명 정도의 위원으로 구성된 합의제 기구)로 설치하고 공수처를 그 소속으로 하는 것이 타당하다. 부패문제에 대한 종합적이고 범국가적인 대책은 반드시 필요한바, 종합적인 시스템으로서 반부패위원회를 구성할 필요가 있다. 이 방안에 의할 경우 조직상의 문제점을 어느 정도 해결할 수 있으나, 대통령이 반부패위원회의 인사 예산 및 운영에 실질적으로 개입함으로써 공수처의 조사업무에 직·간접적으로 관여할 우려가 있다.<sup>30)</sup> 공수처의 정치적 중립 문제는 처장의 신분보장이나 임명 규정 등으로 보완한다.

독립기구로 설치하는 방안은 정치적 중립 및 직무상 독립이라는 취지를 살리기에 적당하다(노회찬 의원안, 박범계·이용주 의원안). 헌법상 근거 없이 입법, 행정, 사법의 어디에도 속하지 않는 심의기관이 아닌 행정기관을 설치하는 것은 헌법상 권력구조 원리에 위배되는 것이라는 지적이 있으나,<sup>31)</sup> 권력의 견제와 감시를 통한 기본권의 보장이라는 현대적 권력분립 개념으로 해석하면 행정부에 속하지 않은 독립기구의 구성도 가능하다는 것이 통설이다. 제18대, 제19대 국회에서 제안된 공수처 법안은 모두 독립기구 형태였다. 이들 법안에 대해 법사위 전문위원 검토보고서는 권력분립 원칙에 위배되어 위헌이라고 지적한 바는 전혀 없었고, 단지 공수처의 설치 및 법률안에서 규정하고자 하는 사항은 입법정책적으로 결정할 사항이라고 지적했을 뿐이다.<sup>32)</sup>

---

29) 전태희, 앞의 글, 69쪽.

30) 전태희, 앞의 글, 70쪽.

31) 전태희, 앞의 글, 70쪽.

32) 법사위 수석전문위원(이한규), “고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안(이상규 의원 대표발의) 검토보고,” 2012. 11.



박범계·이용주 의원안과 노회찬 의원안은 공수처의 예산상 독립 보장을 강화하기 위하여 “처장은 수사처의 예산 관련 업무를 수행하는 경우에 「국가재정법」 제6조에 따른 중앙관서의 장으로 본다.”는 규정을 명시했다. 대통령과 정부에 의한 예산을 통한 간섭을 막기 위해 타당하다.

#### 4. 고위공직자 및 대상범죄의 범위

##### 가. 고위공직자의 범위

대상 공무원의 범위를 지나치게 넓게 하면 조직이 방대해지고 검찰의 업무와 중복되며 제도 도입의 저항이 커질 우려가 있다. 그렇다고 그 범위를 지나치게 좁게 하면 제도 도입 취지를 충분히 달성하지 못할 수 있다. 그렇기 때문에 대상 공무원의 범위는 제도 도입의 취지를 살릴 수 있으면서도 그 도입과 안착에 무리가 없는 적절한 수준이 되어야 한다. 홍콩 영정공서는 고위공무원뿐 아니라 공무원 일반을 수사대상으로 하되 수뢰 등 부패 관련 행위만을 담당하고, 싱가포르 부패행위조사국은 공무원뿐 아니라 민간부문에 대해서도 수사대상으로 삼고 있으나 수뢰 등 부패 관련 행위만을 다루고 있다. 홍콩과 싱가포르의 반부패제도는 사회 일반의 부패행위 척결에 초점이 맞추어져 있는 반면, 우리나라에서 공수처 논의는 기존 사정기관의 한계를 극복하기 위한 독립 사정기관의 필요성 등에서 비롯된 것이므로 고위공직자 및 그 가족에 한정하는 것이 타당하다.<sup>33)</sup>

고위공직자의 범위에 대해 제시된 방안은 다음 표와 같다.

박범계·이용주 의원안	노회찬 의원안
-------------	---------

33) 전태희, 앞의 글, 72~73쪽.



박범계·이용주 의원안	노회찬 의원안
<p>3. “범죄행위”란 고위공직자가 재직 중에 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 범죄행위를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련된 범죄행위를 말한다.</p> <p>가. 「형법」 제122조부터 제133조까지의 규정(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄<sup>35)</sup></p> <p>나. 직무와 관련하여 「형법」 제355조부터 제357조까지 및 제359조(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄<sup>36)</sup></p> <p>다. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조 및 제7조부터 제9조까지의 죄 또는 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄</p> <p>라. 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「변호사법」, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」, 「정치자금법」, 「조세범 처벌법」에 따른 죄</p> <p>4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.</p> <p>가. 제3호에 따른 각 범죄행위에 대한 「형법」 제30조부터 제34조까지의 죄</p> <p>나. 제3호에 따른 각 범죄행위와 관련한 「형법」 제151조 제152조 및 제154조부터 제156조까지의 죄<sup>37)</sup></p>	<p>4. “범죄행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 제1호 각 목의 직에서 퇴임한 고위공직자의 경우에는 재직 중에 행한 범죄행위를, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련된 범죄행위를, 대통령의 친족의 경우에는 대통령의 직무와 관련된 범죄행위를 말한다.</p> <p>가. 「형법」 제122조부터 제133조까지의 규정(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄</p> <p>나. 직무와 관련하여 「형법」 제355조부터 제357조까지 및 제359조(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄</p> <p>다. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조 및 제7조부터 제9조까지의 죄 또는 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄</p> <p>라. 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」, 「정치자금법」, 「변호사법」, 「조세범 처벌법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」에 따른 죄</p> <p>4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.</p> <p>가. 제3호에 따른 각 범죄행위에 대한 「형법」 제30조부터 제34조까지의 죄</p> <p>나. 대통령의 친족, 고위공직자 또는 그 가족의 범죄행위와 관련하여 「형법」 제151조·제152조 및 제154조부터 제156조까지의 죄</p>

사건수가 상대적으로 많을 것이기 때문이다.

검찰이 공정하게 수사·기소하는데 장애가 있는지 그 동안 제대로 수사·기소하지 못했는지 구체적으로 검토해서 결정해야 할 것이다. 공수처의 사정 대상 고위공직자의 범위를 확대하기보다는 특별한 장애사유가 없다면 되도록 검찰이 담당하도록 하고 검사의 직무상 적법성을 감시함으로써 제대로 된 수사·기소를 담보하는 것이 효과적일 수도 있다. 검사의 직무상 적법성을 감시하기 위해서는 국민의 고소·고발을 공수처 수사권 발동 사유로 인정할 필요가 있다. 검사의 편파·왜곡·과잉 수사에 대해서는 그 피해자가 검사를 상대로 직무유기 또는 직권남용 등의 혐의로 공수처에 고소·고발하도록 함으로써 견제할 수 있을 것이다. 검사는 고소·고발될 가능성이 있다는 사실만으로도 직무수행에서 오해를 살 소지가 있는 일처리를 하지 않을 것이다.

“차관급 이상의 공무원(대통령, 대법원장과 대법관, 헌법재판관, 검찰총장 포함), 국회의원, 법관과 검사(군판사와 군검찰관 포함), 대통령비서실·국가안보실·대통령경호실·국가정보원 소속의 3급 이상 공무원, 장관급(將官級)

34) 전태희, 앞의 글, 17쪽.

장교”의 경우 그 대상이 되어야 한다는 데 다른 의견이 없다. 장관급 장교의 경우 헌병과 군검찰이 수사와 기소를 담당하는데, 헌병과 군검찰이 지휘관의 영향을 벗어날 수 없으므로 외부의 독립기구인 공수처가 담당할 필요가 있다. 국가정보원 고위공무원의 경우 검찰이 대공사건 수사 및 기소에서 국가정보원의 영향력을 벗어나기 어려운 측면이 있어 공수처에서 담당할 필요가 있다. 반면에 경무관급 이상 경찰공무원, 지방자치단체의 장과 교육감, 기타 공무원의 경우 검찰이 담당하는데 특별한 장애요인이 있는지 의문이다.

현직만이 아니라 전직도 포함하는 것이 타당하다. 아무런 제한이 없이 ‘전임자’로만 하면 그 범위가 지나치게 확대되므로 ‘퇴임한 날로부터 3년이 지나지 않은 자’ 정도로 제한하는 것이 필요하다. 다만, 3년보다 긴 기간의 임기제 공무원의 경우에는 그 후임자의 임기 기간(전임자 지위 유지 기간)까지 인정하는 것이 타당할 것으로 보인다.

공수처 처장, 차장, 공수처 검사 및 수사관과 그 가족의 범죄행위 및 관련 범죄에 대한 수사 및 기소는 기소처의 직무범위에서 제외하여 검찰에서 담당하는 것이 직무의 공정한 집행 및 국민의 신뢰를 위해서 타당하다.

#### 나. 대상범죄

공수처의 사정 대상 범죄에 대해서는 ① 특정하지 않는 방안(신기남 의원안, 양승조 의원안), ② 특정하는 방안이 있다. 대상범죄를 특정하지 않는 방안은 고위공직자의 범죄행위 전반을 수사하게 되므로 부패방지나 권한남용을 특정하여 수사한다는 공수처의 목적이 드러나지 않게 된다. 대상범죄를 특정하는 방안이 타당하다. 고위공직자의 직무 관련 비리 또는 권한남용 범죄로 제한할 필요가 있다(노회찬 의원안, 박범계·이용주 의원안 공통).

박범계·이용주 의원안 노회찬 의원안

"3. “범죄행위”란 고위공직자가 재직 중에 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 범죄행위를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련된 범죄행위를 말한다.  
가. 「형법」 제122조부터 제133조까지의 규정(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄<sup>35)</sup>  
나. 직무와 관련하여 「형법」 제355조부터 제357조까지 및 제359조(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄<sup>36)</sup>  
다. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조 및 제7조부터 제9조까지의 죄 또는 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄라.  
「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 「변호사법」 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 「정치자금법」 「조세범 처벌법」에 따른 죄  
4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.  
가. 제3호에 따른 각 범죄행위에 대한 「형법」 제30조부터 제34조까지의 죄나. 제3호에 따른 각 범죄행위와 관련한 「형법」 제151조 제152조 및 제154조부터 제156조까지의 죄<sup>37)</sup>"  
"4. “범죄행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 제1호 각 목의 직에서 퇴임한 고위공직자의 경우에는 재직 중에 행한 범죄행위를, 가족의 경우에는 고위공직자의

35) 제122조(직무유기), 제123조(직권남용), 제124조(불법체포, 불법감금), 제125조(폭행, 가혹행위), 제126조(피의사실공표), 제127조(공무상 비밀의 누설), 제128조(선거방해), 제129조(수뢰, 사전수뢰), 제130조(제3자 뇌물제공), 제131조(수뢰 후 부정처사, 사후수뢰), 제132조(알선수뢰), 제133조(뇌물공여 등).

36) 제355조(횡령, 배임), 제356조(업무상의 횡령, 배임), 제357조(배임수증죄), 제359조(미수범).

37) 제151조(범인은닉과 친족간의 특례), 제152조(위증, 모해위증), 제154조(허위의 감정, 통역, 번역), 제155조(증거인멸 등과 친족간의 특례), 제156조(무고).

직무와 관련된 범죄행위를, 대통령의 친족의 경우에는 대통령의 직무와 관련된 범죄행위를 말한다. 가. 「형법」 제122조부터 제133조까지의 규정(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄나. 직무와 관련하여 「형법」 제355조부터 제357조까지 및 제359조(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄다. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조 및 제7조부터 제9조까지의 죄 또는 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄라. 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」, 「정치자금법」, 「변호사법」, 「조세범 처벌법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」에 따른 죄4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 가. 제3호에 따른 각 범죄행위에 대한 「형법」 제30조부터 제34조까지의 죄나. 대통령의 친족, 고위공직자 또는 그 가족의 범죄행위와 관련하여 「형법」 제151조·제152조 및 제154조부터 제156조까지의 죄”

5. 처장의 임명절차 및 자격, 임기 등

가. 임명절차

처장의 임명과 관련하여 대통령이 임명하고, 국회의 인사청문 절차를 거치는 것에 대해서는 이견이 없다. 처장 후보를 대통령에게 추천하는 방안에 대해 많은 방안이 시행되거나 제시된 바 있다. 구체적으로는 ① 대한변호사협회(약칭 ‘대한변협’) 협회장이 추천하는 방안, ② 대법원장이 추천하는 방안, ③ 추천위원회를 별도로 구성하는 방안(추천위원회를 국회에 두는 방안과 대통령 산하에 두는 방안으로 구분될 수 있다), ④ 공수처를 반부패위원회에 설치할 경우 반부패위원회가 추천하는 방안 등이 있다.

현재 법안으로 제시된 방안은 다음 표와 같다.

박범계·이용주 의원안	노회찬 의원안
-------------	---------

<p>제5조(처장의 자격과 임기) ① 처장은 ... 제7조에 따른 고위공직자비리수사처장추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)가 1명을 추천하고, 추천위원회의 추천을 받아 대통령이 임명한다. 이 경우 처장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.</p> <p>제7조(추천위원회) ① 처장후보자의 추천을 위하여 국회에 추천위원회를 둔다.</p> <p>② 추천위원회는 위원장 1명을 포함하여 7명의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 위원장은 제4항 각 호의 위원 중에서 호선한다.</p> <p>④ 국회의장은 다음 각 호의 사람을 위원으로 임명하거나 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법무부장관</li> <li>2. 법원행정처 처장</li> <li>3. 대한변호사협회 회장</li> <li>4. 국회의장과 각 교섭단체대표의원이 협의하여 추천한 4명</li> </ol> <p>⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑥ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다.</p> <p>⑦ 그 밖에 추천위원회의 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</p>	<p>제5조(처장의 임명) ① 처장은 ... 대법원장의 추천을 받은 후보자 중에서 국회의 동의를 받아 대통령이 임명한다.</p> <p>② 대통령은 현직 처장의 임기가 만료되는 때에는 임기가 만료되는 날로부터 30일 이전에, 그 밖의 이유로 처장이 결원된 때에는 결원된 날로부터 3일 이내에 대법원에 처장 후보의 추천을 서면으로 의뢰하여야 한다.</p> <p>③ 대법원장은 공직자비리문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고, 고위공직자비리수사처의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자 2인을 대통령에게 서면으로 추천하여야 한다.</p> <p>④ 대통령은 대법원장이 후보자 추천서를 제출한 날로부터 10일 이내에 후보자 2인 중 1인을 지명하여 국회에 임명동의안을 제출하여야 한다.</p>
---	---

대한변협 협회장이 추천하는 방안은 초기의 개별 특검법에서 채택했었으나, 협회장의 추천이 공정성을 보장할 수 없게 되자 그 후 국회가 배제했다. 개별특검과 같이 일시적이고 제한적인 권한을 갖는 공무원 임명에는 공무소가 아닌 대한변협이 관여할 수 있으나, 상시적이고 포괄적인 권한을 갖는 공무원 임명에 대한변협이 관여하는 것은 문제가 있다. 대한변협은 민주적 정당성도 없고 공무소도 아니어서 책임도 보장할 수 없기 때문이다.

대법원장이 추천하는 방안은 대한변협 협회장 추천에 대한 대안으로 개별특검법에서 채택했었다. 민주적 정당성이 있다고 보기 어려운 사법부의 수장이 행정기관의 인사에 관여하는 것이 적절하지 못하다는 지적이 있었다. 다만 위헌인지 여부에 대해 헌법재판소는 기능적 권력분립 원칙에 비추어 입법정책의 문제로서 위헌까지는 아니라고 판단했다.<sup>38)</sup> 그러나 헌법재판소도 인정한 바와 같이 “정치적 사건을 담당하게 될 특별검사의 임명에 대법원장을

38) 헌법재판소 2008. 1. 10. 선고 2007헌마1468 결정 “대법원장은 법관의 임명권자이지만(헌법 제104조 제3항) 대법원장이 각급 법원의 직원에 대하여 지휘 감독할 수 있는 사항은 사법행정에 관한 사무에 한정되므로(법원조직법 제13조 제2항) 구체적 사건의 재판에 대하여는 어떠한 영향도 미칠 수 없고, 나아가 이 사건 법률 제3조에 의하면 대법원장은 변호사 중에서 2인의 특별검사후보자를 대통령에게 추천하는 것에 불과하고 특별검사의 임명은 대통령이 하도록 되어 있으므로 소추기관과 심판기관이 분리되지 않았다거나, 자기 자신의 사건을 스스로 심판하는 구조라고 볼 수는 없다. 결국 이 사건 법률 제3조에 의한 특별검사의 임명절차가 소추기관과 심판기관의 분리라는 근대 형사법의 대원칙이나 적법절차원칙 등을 위반했다고 볼 수 없다. ... 정치적 중립성을 엄격하게 지켜야 할 대법원장의 지위에 비추어 볼 때, 정치적 사건을 담당하게 될 특별검사의 임명에 대법원장을 관여시키는 것이 과연 바람직한 것인지에 대하여 논란이 있을 수 있으나, 그렇다고 국회의 이러한 정치적 정책적 판단이 헌법상 권력분립의 원칙에 어긋난다거나 입법재량의 범위에 속하지 않는다고는 할 수 없다.”

관여시키는 것”은 바람직하지 못하다. 대법원으로 대표되는 사법부는 판단자로서 기능하지 수사기관으로서의 전문성이나 전체 법조의 대표성은 없기 때문이다. 대한변협이 법조의 대표성이 있기는 하지만 대법원보다 더 믿지 못할 존재이기 때문에 대한변협의 추천을 포기한 것은 이해되나, 대법원이 언제까지 대한변협보다 낫다고 할 수 있을지 의문이다. 대법원이 행정기구의 구성에 직접 관여하는 것은 최소화되어야 한다. 왜냐하면 행정기구 구성은 민주적 정당성이 전제되어야 하는데, 대법원은 민주적 정당성이 있다고 보기 어렵기 때문이다. 대법원의 역할이 증가하는 것은 다른 기구가 제대로 작동하지 못하는 것을 의미하는데, 이렇게 되면 사법부가 행정부에 제도적으로 개입하는 결과가 발생한다. 한편, 대법원은 여전히 개혁이 필요한 기관이고, 행정권 행사에 법관식의 사고방식이 도움 되지 않는다.

반부패위원회 추천 방안은 공수처를 반부패위원회에 설치한다는 것을 전제로 하므로 현재로서는 해당 사항이 없다.

현재로서는 추천위원회를 별도로 구성하여 추천위원회에서 추천하는 방안이 타당하다. 추천위원회를 대통령 소속으로 하는 것보다는 국회에 두는 것이 중립적인 인사를 처장에 임명하는데 도움이 될 것이다. 현행 특검법이 채택하고 있는 방식이다.<sup>39)</sup> 추천위원회를 국회에 두어 국회가 주도적으로 처장 임명에 관여하면 공수처의 민주적 정당성을 강화할 수 있을 것이다.<sup>40)</sup> 박범계·이용주 의원안은 이 방식을 택하되 당연직 위원인 ‘법무부 차관, 법원행정처 차장’을 ‘법무부장관, 법원행정처장’으로 격상했는데 타당하다.

박범계·이용주 의원안은 추천위원회에서 1명을 추천하도록 했고, 노회찬 의원안은 대법원장이 2명을 추천하도록 했다. 국회에 설치된 추천위원회에서 추천한다면 1명을 추천하는 것이 타당하다.

국회의 인사청문에서 나아가 국회 동의까지 요구할 것인지 문제로 된다. 박범계·이용주 의원안은 인사청문을 거치도록 했고, 노회찬 의원안은 국회의 동의를 얻도록 했다. 현행 헌법 및 법률상 국회의 동의 대상은 대법관, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장 정도라는 점, 추천위원회가 국회에 구성되었다는 점 등에 비추어 보면 공수처장을 굳이 국회의 동의 대상으로까지 할 필요는 없을 것으로 보인다.<sup>41)</sup>

---

39) 특검법 제3조(특별검사 임명절차) ① 제2조에 따라 특별검사의 수사가 결정된 경우 대통령은 제4조에 따라 구성된 특별검사후보추천위원회에 지체 없이 2명의 특별검사 후보자 추천을 의뢰하여야 한다. ② 특별검사후보추천위원회는 제1항의 의뢰를 받은 날부터 5일 내에 15년 이상 「법원조직법」 제42조제1항제1호의 직에 있던 변호사 중에서 재적위원 과반수의 찬성으로 2명의 후보자를 서면으로 대통령에게 추천하여야 한다. ③ 대통령은 제2항의 추천을 받은 날부터 3일 내에 추천된 후보자 중에서 1명을 특별검사로 임명하여야 한다. 제4조(특별검사후보추천위원회) ① 특별검사 후보자의 추천을 위하여 국회에 특별검사후보추천위원회(이하 이 조에서 "추천위원회"라 한다)를 둔다. ② 추천위원회는 위원장 1명을 포함하여 7명의 위원으로 구성한다. ③ 위원장은 제4항에 따른 위원 중에서 호선한다. ④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 국회의장이 임명하거나 위촉한다. 1. 법무부 차관 2. 법원행정처 차장 3. 대한변호사협회장 4. 그 밖에 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 국회에서 추천한 4명 ⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑥ 추천위원회가 제3조 제2항에 따라 특별검사 후보자를 추천하면 해당 위원회는 해산된 것으로 본다. ⑦ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다. ⑧ 그 밖에 추천위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

40) 김인회, 앞의 글, 350쪽.

41) 김인회, 앞의 글, 356쪽.

나. 자격, 임기 등

처장의 자격 요건은 처장이 특별검사의 직을 겸하는가 여부에 따라 달라진다. 박범계·이용주 의원안은 처장은 특별검사의 직을 겸하는 것으로 되어 있으나, 처장은 겸하지 않는 것으로 되어 있다. 반면 노회찬 의원안 처장과 차장 모두 특별검사의 직을 겸하는 것으로 되어 있다. 그에 따라 처장의 자격 요건도 달리 규정되어 있다.

박범계·이용주 의원안	노회찬 의원안
제5조(처장의 자격과 임기) ① 처장은 다음 각 호의 직(職)에 15년 이상 있던 사람 중에서 ... 임명한다. 1. 판사 검사 변호사 2. 공인된 대학의 법률학 조교수 이상의 직	제5조(처장의 임명) ① 처장은 15년 이상 「법원조직법」 제42조제1항 각 호의 직에 있었던 자로서 ... 임명한다.

처장이 특별검사의 직을 겸하게 되면 검사의 직무 수행을 위해 검사의 자격을 가져야 되므로 박범계·이용주 의원안의 '대학의 법률학 조교수 이상의 직'에 있던 사람은 변호사 자격이 없는 경우에는 처장의 자격 요건을 갖는 것으로 볼 수 없게 된다. 공수처가 수사 및 공소기관이란 점에 비추어 보면 처장은 특별검사의 직을 겸하도록 하는 것이 타당할 것으로 보인다.

처장의 자격은 인력의 풀을 넓히고 기존 법조 외부에서 비판적 시각을 가진 인사를 발탁할 가능성을 열어놓기 위해 15년 이상 법관·검사 또는 변호사의 '직에 있었던 사람'만이 아니라 '자격이 있는 사람'으로 할 필요가 있다. 변호사 직을 잠시 그만둔 사람이나 변호사 자격 경력은 15년이 넘으나 변호사 개업 경력이 15년이 안 되는 경우에는 처장으로 임명되지 못하는 사태가 발생할 수 있기 때문이다. 법원조직법상의 대법관, 법관의 자격,<sup>42)</sup> 검찰청법상의 검찰총장, 검사의 자격<sup>43)</sup>과 동일하게 하기 위해서도 '변호사의 자격이 있는 자'로 하는 것이 타당하다.

처장의 임기는 3년이 적정하다. 연임이 인정될 경우 연임을 위해 정권과 거래할 가능성이 있으므로 연임은 불허하는 것이 타당하다(박범계·이용주 의원안, 노회찬 의원안).<sup>44)</sup>

6. 기구의 구성

42) 제42조(임용자격) ① 대법원장과 대법관은 20년 이상 다음 각 호의 직(職)에 있던 45세 이상의 사람 중에서 임용한다. 1. 판사 검사 변호사 2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람 3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 공인된 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직한 사람 ② 판사는 10년 이상 제1항 각 호의 직에 있던 사람 중에서 임용한다. ③ 제1항 각 호에 규정된 둘 이상의 직에 재직한 사람에 대해서는 그 연수를 합산한다.

43) 제27조(검찰총장의 임명자격) 검찰총장은 15년 이상 다음 각 호의 직위에 재직했던 사람 중에서 임명한다. 1. 판사, 검사 또는 변호사 2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 국 공영기업체, 「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 재직했던 사람 제29조(검사의 임명자격) 검사는 다음 각 호의 사람 중에서 임명한다. 1. 사법시험에 합격하여 사법연수원 과정을 마친 사람 2. 변호사 자격이 있는 사람

44) 김인회, 앞의 글, 356~357쪽.



처장 외에 차장, 검사, 수사관 및 그 외의 직원을 두는 것은 공통된다. 검사를 두는 것은 공수처가 독자적으로 영장청구권 및 공소권을 행사할 수 있는가라는 문제와 연결된다. 공수처에 검사가 있으면 영장청구권, 공소권을 모두 행사할 수 있다.

처장, 차장, 특별검사를 현직 검사 중에서 임명할 수 있는가 하는 점도 문제로 된다. 공수처가 검찰로부터 독립하기 위해서는 제한해야 할 필요성이 있을 수도 있다.<sup>45)</sup> 박범계·이용주 의원안은 제12조 제3항으로 “처장, 차장, 특별검사는 검사의 직에서 퇴직 후 1년이 경과하여야 한다.”고 명시했다. 혹자는 이를 근거로 공수처가 무능하게 될 수밖에 없다고 주장하기도 한다.<sup>46)</sup> 검사만이 수사를 잘하는 것도 아니고, 검사직에서 퇴직하고 1년 지난 인사 중에서도 수사에 능한 사람들도 얼마든지 있다. 다만, 현직검사 중에서도 공수처에 적합한 인물이 얼마든지 있으므로 현직 검사의 공수처 특별검사 자격을 반드시 제한해야 하는지는 검토의 여지가 있다.

공수처 검사의 수에 대해 박범계·이용주 의원안은 20인 이내로 하고, 노회찬 의원안은 10인 이내로 하고 있다. 수사뿐만 아니라 공소유지도 담당해야 하므로 일단 20인 이내로 함이 타당하다. 박범계·이용주 의원안은 특별수사관의 수에 대해 별다른 규정을 하지 않는데, 노회찬 의원안은 45인 이내로 정하고 있다. 수사관의 인원까지 법률에 정할 필요까지는 없는 것으로 보인다.

공수처 구성원 퇴직 후의 공직임용 제한과 사건 수임 제한의 필요성이 있다.

박범계·이용주 의원안	노회찬 의원안
<p>제14조(공직임용 제한) 처장과 차장은 퇴직 후 2년 이내에 대통령 지명 헌법재판관, 국무총리, 중앙행정기관 및 대통령비서실, 대통령경호실, 국가안보실, 국가정보원의 정무직 공무원으로 임용될 수 없다.</p>	<p>제11조(퇴직자의 행위 제한) ① 처장 차장 특별검사와 특별수사관은 퇴직 후 3년 이내에 검사, 법무부 장 차관, 대통령비서실 대통령경호실 국가안보실 및 국정원 2급 이상 공무원으로 임용될 수 없다. ② 수사처에 근무했던 변호사는 퇴직 후 2년간 수사처에서 수사한 사건을 수임할 수 없다.</p>

퇴직자의 공직임용을 제한할 필요가 있다. 박범계·이용주 의원안은 퇴직 후 2년, 노회찬 의원안은 퇴직 후 3년의 제한기간을 설정했다. 퇴임 후 공직임용 제한과 관련하여 그 적용을 받는 대상과 제한되는 공직에 두 안에 차이가 있다. 검사의 대통령비서실 파견을 금지하고 있음에도 검사 퇴직 후 대통령비서실에 근무한 후 검사로 재임용되는 편법으로 파견금지 규정이 무력화되고 있는 실정이다. 공수처 퇴직 직원이 검사로 임용될 수 있도록 허용하면 조직이 큰 검찰이 퇴직 공수처 직원들을 검사로 임용함으로써 사실상 공수처를 장악하고자 시도할 수도 있다. 따라서 공수처 퇴직 직원의 검사 임용도 제한할 필요가 있으므로 노회찬 의원안이 타당한 것으로 보인다.

노회찬 의원안은 퇴직 후 2년간 변호사로서 수사처에서 수사한 사건의 수임을 금지하고 있다. 변호사법상의 공직퇴임 변호사의 퇴직 전 1년 간 근무 기관의 사건 1년간 수임제한 규정<sup>47)</sup>에 대한 특칙으로 그 기간을 2년으로 연장했다. 다만,

45) 민주사회를 위한 변호사 모임과 참여연대가 2013년 제안한 「상설특별검사 임명과 운영 등에 관한 법률안」에서는 정치검찰과의 완전한 단절을 위해 ‘최근 2년 이내 검사로 근무한 자’를 결격사유로 규정했다. 김인회, 앞의 글, 362.쪽.

46) 앞의 한겨레신문 2016. 8. 17.자 금태섭 의원 인터뷰 기사

47) 변호사법 제31조 ③ 법관, 검사, 장기복무 군법무관, 그 밖의 공무원 직에 있다가 퇴직(재판연구원, 사법연수생과 병역의무를 이행하기 위하여 군인 공익법무관 등으로 근무한 자는 제외한다)하여 변호사 개업을 한 자(이하 "공직퇴임변호사"라 한다)는 퇴직 전 1년부터 퇴직한 때까지 근무한 법원, 검찰청, 군사법원, 금융위원회,

‘수사처에서 수사한 사건’이라 하면, 현재 수사처에서 수사하고 있는 사건은 이에 해당하는지 여부가 불분명할 수 있다. 이를 명확히 하기 위해 ‘수사처에서 수사하고 있거나 수사한 사건’이라고 해야 할 것으로 보인다.

## 7. 직무권한

### 가. 공소권 인정 여부

공수처에 검사가 근무하므로 수사권, 수사지휘권, 영장청구권을 갖는 것은 다른 의견이 없으나, 공수처에 공소권도 인정할 것인가 대해서는 ① 수사권만 인정하는 방안(참여정부안), ② 수사권과 공소권을 인정하는 방안(나머지안)이 있다. 검찰의 기소독점에 대한 견제를 위해 공소권까지 인정하는 방안에 대해 공감대가 형성되었다고 할 수 있다(노회찬 의원안, 박범계·이용주 의원안).

검찰이 수사권과 공소권을 독점하는 것 자체가 세계에서 유례가 없는 근본적인 문제이므로 이를 분리해야 한다. 몇 가지 방안을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 검찰의 수사권을 경찰로 넘기고 검찰은 수사지휘권만 가지고 공소기관으로 전문화하는 방안이다. 둘째, 검찰청 내에 공소부와 수사부를 두어 내부적으로 역할만 분담시키는 방안이다. 셋째, 검찰을 공소기관으로 전문화하되, 검찰의 직접수사 담당부서는 (특별)수사청으로 별도로 설치하는 방안이다. 넷째, 공소권을 담당하는 별도의 기구로 공소청을 분리하여 설치하는 방안이다. 수사청이나 공소청을 설치하는 경우 검사가 관여한 수사도 현재의 경찰과 마찬가지로 수사 결과를 공소기구로 송치하고 공소기구 검사가 공소의 제기 및 유지를 담당하도록 한다. 우선, 경찰 외의 별도의 수사기구가 필요할 수 있다는 점을 인정할 것인지가 문제다. 경찰 비리, 고위공직자 이외의 공무원 비리, 금융감독원이나 공정거래위원회 등의 고발사건 등 경찰보다는 검찰이 수사하는 것이 효율적인 분야가 있을 수 있다. 일부 검찰 직접수사의 필요성을 인정할 경우 검찰 내에 공소와 수사를 담당하는 부서를 두는 것은 두 기능의 분리가 제대로 이루어지 어려우므로 별도의 기구를 설치하는 방안이 타당하다. 공소기구를 복수로 하는 것보다는 수사기구를 복수로 하는 것이 통상적인 입법례라는 점에 비추어 보면 (특별)수사청을 설치하는 것이 보다 낫지 않은가 생각한다. 그렇게 되면 검찰은 공소 제기 및 유지기관으로 전문화하게 된다.

공수처가 공소권까지 갖는 것에 대해 비판하는 견해가 있으나, 현재 검찰이 수사권과 공소권을 독점하고 있는 상황에서는 불가피하다. 검찰의 수사권과 공소권이 분리된다면 공수처가 수사한 사건에 대해서도 수사권을 갖지 않는 검찰 또는 공소청에서 공소의 제기 및 유지를 담당하는 방안도 고려해볼 수 있으나, 그것은 장래에나 고려해볼 수 있을 것이다.

홍콩 영정공서와 싱가포르 부패행위조사국의 경우 검찰총장의 동의하에 공소제기가 이루어져야 한다고 하여 검찰의 개입 없는 공소제기를 인정하지 않고 있다. 그러나 홍콩 및 싱가포르와 달리 우리나라의 경우 검찰이 검찰 스스로를 제대로 수사 및 공소제기하지 못한다고 하는 점이 문제의 핵심이므로 공수처가 공소권까지 갖도록 하는 것이 타당하다.<sup>48)</sup> 검찰 권한을 분산하고 검찰 권력을 견제하기 위해서는 검찰과 단절할 필요가 있는데, 이를 위해서는 공수처가 검찰의 수사지휘로부터 벗어나야 하기 때문이다.<sup>49)</sup>

---

공정거래위원회, 경찰관서 등 국가기관(대법원, 고등법원, 지방법원 및 지방법원 지원과 그에 대응하여 설치된 「검찰청법」 제3조제1항 및 제2항의 대검찰청, 고등검찰청, 지방검찰청, 지방검찰청 지청은 각각 동일한 국가기관으로 본다)이 처리하는 사건을 퇴직한 날부터 1년 동안 수임할 수 없다.

48) 전태희, 앞의 글, 75쪽.

49) 김인회, 앞의 글, 349쪽.

나. 수사권 발동 사유

공수처의 구체적인 직무 범위는 “① 고위공직자와 그 가족 또는 대통령 친족의 범죄행위 및 관련 범죄, ② 국회와 일정한 정부기관이 수사를 의뢰한 사건에 대한 수사 및 공소의 제기와 유지”로 의견이 모아졌다.

수사권의 발동에 대한 각 법안의 내용은 다음과 같다.

박범계·이용주 의원안	노회찬 의원안
<p>제18조(수사권의 발동) 수사처는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 즉시 수사에 착수하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 고위공직자 또는 그 가족의 범죄행위 등을 인지한 때</li> <li>2. 감사원 국가인권위원회 국민권익위원회 금융감독원 금융위원회의 수사의뢰가 있는 때</li> <li>3. 국회 재적의원 10분의 1이상의 연서로 수사요청이 있는 때</li> </ol> <p>제16조(다른 기관과의 관계) ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 기관의 범죄수사는 수사처로 이첩하여야 한다. 다만, 처장은 다른 기관이 수사 공소제기 및 유지하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 그 다른 기관에 사건을 이첩할 수 있다.</p> <p>② 수사처의 직원의 비리 등에 대해서는 검찰이 수사하여야 한다.</p>	<p>제19조(수사권의 발동) 수사처는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 즉시 수사에 착수하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 고위공직자 그 가족 또는 대통령의 친족의 범죄행위를 인지한</li> <li>2. 범죄행위에 대한 고소·고발이 있는 때</li> <li>3. 제21조에 따라 국회·감사원·대검찰청 또는 국방부로부터 수사의 의뢰가 있는 때</li> </ol> <p>제 2 1 조 ( 다른 기 관 의 수 사 의 료 ) ① 감사원·대검찰청 또는 국방부는 수사처에서 수사하는 것이 상당하다고 인정되는 사건에 대하여 수사처에 수사를 의뢰할 수 있다.</p> <p>② 국회는 수사처에서 수사하는 것이 상당하다고 인정되는 사건에 대하여는 재적위원 4분의 1 이상의 연서 또는 「국정감사 및 조사에 관한 법률」상 조사위원회의 의결로 수사처에 수사를 의뢰할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따라 의뢰받은 사건의 수사 기간 및 통지에 관하여는 제20조제2항을 준용한다.</p>

수사권 발동 사유로 ‘범죄행위에 대한 고소·고발이 있을 때’를 인정할 것인지에 대해 두 법안에 차이가 있는데, 이는 매우 중요하다. 고소·고발을 수사권 발동 사유로 인정하지 않는 것은 국민의 고소·고발권을 정당한 이유 없이 제한하는 것으로 평등권을 침해하여 위헌의 소지가 있고, 부정부패와 권한남용을 예방하고자 하는 공수처 설치 취지에도 부합하지 않는다. 고소·고발을 수사권 발동 사유로 인정하지 않으면, 국민이 고소·고발을 하더라도 이는 인지권 발동을 촉구하는 의미 정도밖에 없어 공수처가 인지하지 않으면 이에 대해 불복할 방법이 없게 된다. 그렇게 되면 고위공직자의 비리나 직무범죄에 대한 엄정한 수사와 기소를 목적으로 설치된 공수처의 존재의의를 훼손하는 결과를 가져오게 될 것이다.

고소·고발을 수사권 발동 사유로 인정할 경우 범죄행위 신고와 내부고발자 보호조치에 관한 특별규정 및 재정신청에 관한 특별규정을 둘 필요가 있다. 노회찬 의원안은 이에 대해 규정하고 있다.

노회찬 의원안

제20조(범죄행위의 신고와 내부고발자 보호조치) ① 누구든지 고위공직자 그 가족 또는 대통령의 친족의 범죄행위와 관련범죄를 알게 된 때에는 이를 수사처에 고소·고발할 수 있다.

② 수사처는 제1항에 따라 고소 또는 고발을 접수한 날부터 3개월 이내에 이를 수사하여 공소의 제기 여부를 결정하고, 이를 고소 또는 고발인에게 지체 없이 통지하여야 한다. 다만, 그 기간 내에 결정할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 1회에 한하여 3개월 이내의 범위에서 결정기간을 연장할 수 있다.

③ 수사처는 내부고발자에게 대통령령으로 정하는 보호조치 및 지원행위를 할 수 있다.

제22조(재정신청에 대한 특례) ① 고소·고발자 및 수사의뢰한 기관의 장은 수사처로부터 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.

고소·고발의 경우 처리의 지연을 예방하기 위해 사건 처리기간(다만, 강행규정이 아니라 훈시규정으로 해석될 것이다)을 규정할 필요가 있다. 노회찬 의원안은 '3개월 이내 공소 제기 여부를 결정'하여 통보하고, 1회에 한하여 3개월 이내 범위에서 연장하도록 했는데, 일응 타당한 것으로 보인다. 다만, 이 기간은 얼마든지 조정이 가능한 사항이다.

국회가 공수처에 수사를 의뢰할 수 있다는 점에 대해서는 다른 의견이 없으나, 수사 요청을 할 수 있는 요건에 대해서는 견해차가 있다. 국회가 공수처에 수사의뢰할 때 본회의에서 과반수 의결을 얻을 것을 요구하면 다수당이 반대할 경우 수사의뢰가 좌절될 우려가 있다. 정치적 소수파를 배려하여<sup>50)</sup> 수사의뢰 요건을 완화하여 재적의원 10분의1 이상의 연서 또는 「국정감사 및 조사에 관한 법률」상 조사위원회의 의결로 수사 의뢰를 할 수 있도록 하면 될 것으로 보인다. 다른 국가기관이 공수처에 수사의뢰를 하는 것과 관련해서는 다른 수사기관(예컨대 대검찰청)의 경우 별도의 조항에 의해 이첩하도록 되어 있으므로(박범계·이용주 의원안, 노회찬 의원안 공통) 의뢰대상 기관에서 제외하는 것이 타당하다. 국방부의 경우에도 군고등검찰부장이 이첩하는 형태로 하면 되므로 굳이 수사의뢰 기관으로 규정할 필요가 있는지 의문이다. 수사의뢰는 수사권이 없는 기관으로 하고, 불기소처분에 대해 재정신청권을 인정해야 한다(박범계·이용주 의원안, 노회찬 의원안 공통).

8. 처장의 보고 등

공수처의 권한 남용 등에 대한 감시수단으로 국무회의 출석 및 발언, 사건처리 결정 시 대통령과 국회에 보고의무, 국회 출석·의견 진술, 업무성과 및 업무계획안의 국회 보고 등의 방안이 제시되고 있다.

박범계·이용주 의원안	노회찬 의원안
-------------	---------

50) 김인회, 앞의 글, 351쪽.

<p>제6조(처장의 직무) ② 처장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있고, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.</p> <p>③ 처장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 대통령에게 의안(이 법의 시행에 관한 대통령령안을 포함한다)의 제출을 건의할 수 있다.</p>	<p>제23조(보고의무) ① 처장은 담당사건에 대하여 공소를 제기하지 아니하는 결정을 했을 경우, 공소를 제기했을 경우 및 해당 사건의 판결이 확정되었을 경우에는 각각 10일 이내에 대통령과 국회에 서면으로 보고하여야 한다.</p> <p>② 처장은 매년 1월 31일까지 국회에 전년도 업무성과와 해당 연도 업무계획안을 보고하여야 한다.</p> <p>③ 처장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 대하여 의견을 진술할 수 있고, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.</p>
--	---

처장이 국무회의에 참석하여 발언해야 할 이유는 없는 것으로 보인다. 국무회의는 국무위원이 참석하는 회의이므로 굳이 공수처장이 참석할 필요가 있는지 의문이다. 수사와 관련한 사항을 보고나 발언할 필요도 없으므로 국무회의 참석으로 정치적 발언에 노출되는 것을 금지하는 것이 오히려 바람직하다.

처장에 대해 공소제기 여부 결정 시, 판결 확정 시 등에 대통령 및 국회에 보고하도록 하는 것은 공수처의 독립성을 침해할 우려가 있으므로 부적절한 것으로 보인다.

국회에 의한 감시를 위해 국회 출석 및 발언, 국회의 출석 요구 시 출석 보고 또는 답변은 필요한 것으로 보인다. 국회에 전년도 업무성과와 해당연도 업무계획안을 보고하도록 하는 것도 필요한 것으로 보인다.

## 9. 특검법 및 특별감찰관과의 관계

특검법과 특별감찰관법은 공수처 설치에 대한 대안으로서 제정되었으므로 공수처가 설치될 경우 두 법을 그대로 유지할 필요가 있는지 검토가 필요하다. 두 법을 폐지하더라도 문제가 없으나, 각 기구의 성격과 담당업무가 다르기 때문에 반드시 폐지해야만 하는 것은 아니다.

특검법은 공수처의 사정 대상이 아닌 경우에도 특별검사를 임명할 필요가 있을 수 있고, 공수처의 수사가 미진할 경우 발동할 필요가 있을 수도 있다. 특검법을 폐지하면 개별특검법을 별도로 제정해야 하므로, 제도특검 형태의 현행 특검법을 유지하는 것이 나을 것으로 보인다.

특별감찰관은 수사나 공소업무를 담당하지 않고 감찰업무만을 담당하므로 그 권한이 중복되지 않으나, 많은 비용과 인원을 들여 별도의 기구를 운영할 실익이 있는지는 의문이다.

## 10. 기타

### 가. 기소법정주의 및 불기소심사위원회

박범계·이용주 의원안은 기소법정주의와 불기소심사위원회를 규정하고 있다.

제19조(기소법정주의) ① 특별검사는 사건에 대하여 충분한 혐의가 인정되고 소송조건을 갖춘 때에는 공소를 제기하여야 한다.

② 특별검사는 다음 각 호의 경우에 수사를 중지하거나, 기소하지 않아야 한다.

1. 충분한 범죄혐의가 없는 경우
2. 범죄가 성립되지 않는 경우
3. 소송장애사유가 존재하는 경우

제20조(불기소심사위원회) ① 특별검사의 불기소 처분의 적정성 등에 관해 국민의 의견을 직접 반영하여 수사의 공정성과 투명성을 제고하고 심의하기 위해 수사처에 불기소심사위원회를 둔다.

② 위원회는 11명 이상 15명 이하의 위원으로 구성한다.

③ 위원은 만 19세 이상의 대한민국 국민 중에서 이 법으로 정하는 바에 따라 처장이 위촉한다. 이 경우 다양한 분야의 시민들이 위촉될 수 있도록 직업, 연령, 성별, 거주지 등을 고려한다.

④ 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 제17조 및 제18조 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람은 위원으로 위촉될 수 없다.

⑤ 위원장과 위원의 임기는 각 1년으로 하고 1회에 한하여 연임할 수 있다.

⑥ 위원장은 위원 중에서 호선한다.

⑦ 특별검사는 불기소 처분 전에 위원회에 심의를 요청하고, 위원회의 의견을 최대한 존중하여야 한다.

⑧ 위원회는 회의록을 작성하여 보관하여야 한다.

⑨ 이 법에서 정한 사항 외에 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 수사처의 규칙으로 정한다.

박범계·이용주 의원안이 기소법정주의와 불기소심사위원회를 규정한 것은 고소·고발을 수사권 발동 사유로 인정하지 않은 것에 대한 대체조치로 보인다. 그러나 기소법정주의나 불기소심사위원회가 고소·고발을 수사권 발동 사유에서 배제한 것에 대한 효과적인 대책이 될 수 없다. 기소법정주의는 공수처의 기소편의주의 내지 불기소권(기소유예) 남용을 견제하기 위해 긍정적인 의미가 있다고 할 수는 있겠다. 공수처가 관할하는 사건의 중대성에 비추어 보면 기소유예의 대상이 될 수 없다고도 볼 수 있다.<sup>51)</sup>

그러나 불기소심사위원회는 궁극적인 방향에서 바람직하지도 않고 실효성도 없다. 불기소심사위원회 제도는 기소 단계에서 국민의 의사를 반영할 수 있다는 장점이 있으나, 그 절차가 공수처 주도로 진행되고 피의자나 변호인에게 반론의 기회가 보장되지 않으므로 그 실익에 의문이 있다. 오히려 공수처의 기소 또는 불기소 처분의 정당성을 강화해주어 재판과정에서 재판부에 대한 압력으로 작용함으로써 재판절차를 왜곡할 위험마저 있다.

따라서 고소·고발을 수사권 발동 사유로 인정하고, 불기소 처분에 대해 고소·고발인이 재정신청을 할 수 있도록 하는 방안이 타당하다.<sup>52)</sup>

#### 나. 다른 기관과의 관계 등

공수처 구성원의 결격사유와 신분보장, 검찰과 사법경찰관의 권한에 관한 특례, 관계 기관의 협조, 다른 기관과의 관계, 특별검사 및 특별수사관의 징계를 위한 징계위원회 구성 등은 모든 법안이 담고 있는 내용으로 그 필요성이 인정된다.

51) 김인회, 앞의 글, 351~352쪽, 366~367쪽.

52) 김인회, 앞의 글, 352쪽. “재정신청 제도는 모든 시민에게 공소권을 돌려줌으로써 검찰의 불기소 권한을 견제하는 데 검찰심사회나 대배심보다 훨씬 효과적이다.”

#### Ⅳ. 맺음말

우리나라에서 최초로 특별검사(제도특검) 법안이 국회에 제출된 것은 제13대 국회 시절인 1988년 12월 3일이었다(조승형 의원 대표발의). 제14대, 제15대 국회에서도 제도특검법안이 제출되었으나 번번이 무산되었다. 그러다 제15대 국회에서 1999년 9월 30일 조폐공사 파업 유도 및 옷 로비 사건 특별검사(개별사건특검) 법안이 의결되어 시행되었다. 그 후 10여 차례 개별사건 특검이 시행되었다. 개별사건 특검의 한계를 극복하기 위해 공수처 법안이 최초로 국회에 제출된 것은 제16대 국회에서 2002년 10월 25일이다(신기남 의원 대표발의). 이후 제17대, 제18대, 제19대 국회에서도 공수처 법안은 계속 국회에 제출되었으나, 검찰과 검찰 출신 국회의원 등의 조직적인 반대로 좌절되었다. 제19대 국회에서 2014년 2월 28일 제도특검법안과 특별감찰법안이 통과되어 제도가 도입되었다. 그렇지만 특검은 단 한 차례도 임명되지 않았다. 특별감찰관은 무슨 일을 하고 있는지 잠잠하기만 하다가 최근에 박근혜 대통령의 여동생에 대해 사기 혐의로 검찰총장에게 고발하고, 우병우 민정수석의 비리에 대해 검찰총장에게 수사의뢰하는 조치를 취했다. 그러자 대통령비서실이 특별감찰관의 기자와의 전화를 빌미로 ‘국기문란’ 운운하며 트집을 잡고, 일부 시민단체가 특별감찰관법 위반으로 고발하여 검찰이 수사를 진행하는 등 특별감찰관 무력화를 시도하고 있다. 제20대 국회인 2016년에는 공수처 법안을 의결하여 공수처를 출범시켜야 할 때가 되었다. 최초 법안이 국회에 제출된 이후 14년이 지났고, 그 사이에 많은 법안들이 나와 그 내용도 어느 정도 합일점으로 귀결되었다. 시간적으로도 내용적으로도 충분히 숙성되었다. 공수처 설치의 고위공직자의 부패와 권력 남용을 견제하고, 무소불위의 검찰 권력을 정상화하며, 법조비리를 엄정하게 문책함으로써 우리 사회의 법치와 청렴과 인권의 수준을 업그레이드할 것이다. 검찰이 절대 권력을 독점하는 한 고위공직자의 부패와 권한 남용, 법조 비리는 근절될 수 없다.

공수처 도입이 다른 검찰 개혁의 걸림돌이 될 것이라는 지적이 있으나, 일단 공수처를 도입하고 다른 검찰개혁 방안도 중단하지 말고 추진해야 한다. 우선적인 과제는 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력을 경찰 작성 피의자신문조서와 동일하게 하는 형사소송법 개정하는 것이다. 이러한 형사소송법의 개정은 고비처에도 그대로 적용된다. 그 다음 단계로 수사기관과 공소기관의 분리를 추진해야 한다. 공소기관이 직접수사권을 갖지 않는 형태로 수사권과 공소권이 확실하게 분리된다면 공수처의 공소권도 공소기관으로 이관할 수 있을 것이다.

현 시점에서는 국민적 공감대가 형성되어 있는 공수처를 도입하는 것이 시급하며, 그 도입 여부가 검찰개혁의 성패를 좌우하게 될 것이다. 이번에 반드시 공수처를 설치하여 우리 사회의 법치와 민주주의 그리고 인권의 수준을 격상시킬 수 있기를 바란다.

---

## 토론1

# 고위공직자비리수사처, 반드시 설치해야 한다.

박범계 국회의원(더불어민주당)

---

### I. 서론: 검찰을 살리는 법

『고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안』은 검찰을 무력화하는 법이 아니라 살리는 법이다.

검찰 역사 최초로 현직 검사장이 뇌물 수수혐의로 구속되었다. 전직 검사장은 전관예우를 활용, 불법적 변론을 통해 부당이익을 취하고 세금을 포탈한 혐의로 구속되어 재판 중이다. 검사출신 청와대 민정수석의 각종 비리 의혹에 특별감찰관은 검찰에 수사를 의뢰했고 검찰은 특별수사팀을 꾸렸다. 최근 언론을 화려하게 장식하고 있는 사건의 중심에 검찰이 있다. 막강한 권력을 가진 검찰이 막대한 부(富)까지 추구하는 행태에 국민들은 허탈하다고 한다. 우리 사회를 범죄로부터 보호하고 예방하는 기능을 해야 하는 검찰이 어쩌다 범죄의 선봉에 서게 되었는가.

이런 비판이 따라왔는지 검찰은 감찰, 특임검사, 자체 개혁 등을 활용해 부패척결에 나선다고 한다. 그러나 검찰이 스스로 부패의 실체를 규명하고 구조적 비리를 근절하는데 한계가 있다는 것을 우리 국민은 경험적으로 잘 알고 있다. 대다수 국민과 시민사회가 검찰과 권력으로부터 독립된 수사기구의 신설이 필요하다고 주장하는 이유다.

고위공직자비리수사처는 검찰이 검찰 본연의 역할에 충실할 수 있도록 해 줄 훌륭한 견제기구가 될 것이라는 점에서 공수처법은 검찰을 살리는 법이다.

### II. 고위공직자비리수사처의 필요성: 반대론에 대한 반론을 중심으로

#### 1. 옥상옥(屋上屋)이라는 주장에 대한 반론

공수처 설치를 반대하는 측은 공수처가 옥상옥(屋上屋)이라고 한다. 옥상옥이란 무슨 뜻인가. 지붕 위에 또 지붕을 얹는다, 불필요하게 이중(二重)으로 일을 하는 것을 이르는 말이다. 이 말이 성립하려면 먼저 '지붕'이 있어야 한다. 현재 고위공직자와 검사들의 권력형 비리를 척결하는 지붕이 존재하고 있어야 공수처가 그 위에 얹는 불필요한 지붕이 될 수 있다. 그런데 현재 이러한 지붕이 있는지 되묻지 않을 수 없다. 오히려 검찰의 기소독점은 검사비리를 덮어주는 지붕이었을 뿐이다.

권력형 비리 사건에 검찰은 무기력했다. 권력에 야합할 뿐이었다. 검사들 비리사건은 어떤가. 제 식구 감싸기에 급급했다. 권력형 비리 사건과 검사들 비리사건을 담당할 별도 조직이 필요한 이유다. 검찰의, 검찰에 의한, 검찰을 위한 수사는 시정되어야 한다. 공수처를 통해 가능할 것이다.

발제자도 검사가 몇 명 들어간다고 해서 검찰과 입장이 같아지는 것도 아니고, 공수처는 검사와 판사를 수사대상으로 하므로 조직 논리에 의해서도 검찰과 이해관계를 달리할 수밖에 없다고 했는데 이는 매우 타당한 지적이라고 생각한다.



## 2. 통제 불가능한 조직이 될 것이라는 주장에 대한 반론

공수처 설치의 반대론으로 공수처가 통제가 불가능한 브레이크 없는 기관이 될 것이라는 우려가 있다. 고위공직자들에 대한 마구잡이식 수사를 걱정하는 것으로 보인다. 그런데 고위공직자의 비리를 수사하는 데 브레이크가 있어서야 되겠나. 살살이 파헤쳐 권력형 비리가 우리사회에서 근절될 수 있도록 하는 것이 공수처의 역할이고 사명이다. 덧붙여 비리의 의혹을 마구 만들어 내 사회를 혼란스럽게 할 수 있는 것 아니냐는 우려도 있지만 공수처의 규모나 역할을 비추어보건대 언론에 등장하는 사건, 기관에서 수사의뢰하는 사건 위주의 수사가 이루어질 것이므로 이것이 공수처 반대의 논리가 될 수는 없다고 본다.

## 3. 무력한 조직이 될 것이라는 주장에 대한 반론

오히려 공수처가 무력한 조직이 될 것이라는 반대논리가 있다. 수사기능에 대한 우려라고 생각되는데 이는 수사 경험이 있는 검사와 수사관을 활용하면 되므로 큰 어려움은 없을 것으로 본다. 언론으로 이슈화된 권력형 비리 사건에 대해 대통령의 간섭을 벗어나 독립적으로 수사를 하는 조직이 있다는 것만으로 공수처는 존재의 의미가 있다.

## 4. 검찰의 권한을 분리하는 것으로 해결하자는 주장에 대한 반론

근본적인 검찰개혁의 방향으로 검찰의 직접수사권을 없애고 수사지휘만 하도록 해야 한다는 주장이 있다. 권력형 비리 사건도 경찰이 1차적으로 수사하고 검찰이 수사지휘 해야 한다는 것인데 검찰지휘라인에 의한 수사통제적 지휘가 가능하다는 점에서 경찰이 소신 있게 독립적으로 수사할 수 있을지 의문이다. 나아가 수사권을 독립시켜 경찰로 하여금 검찰의 비리를 견제하자는 주장이 있는데 검사들의 집단반발이 예상된다라는 점에서 이 역시 실현가능성은 크지 않을 것이라고 본다.

## Ⅲ. 처장 자격요건과 임명절차

공수처를 구상할 때 가장 중요하게 생각한 것이 “독립기구”라는 점이었다. 권력으로부터 독립되어야 권력의 부패를 정확히 수사할 수 있다. 그러기 위해서는 어떠한 인물이 처장이 되느냐가 중요하다. 그래서 더불어민주당(案)은 “학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 15년 이상의 경험이 있는 사람”으로 상당히 개방적으로 처장의 자리를 열어두고 있었다. 국민의 눈높이에 맞는 비판적인 시각을 갖는 외부인사의 발탁가능성을 염두에 두었기 때문이다. 최종적으로 15년 이상 판사·검사·변호사, 법률학 조교수 이상의 직에 있던 자로 한정되었으나 발제자의 지적대로 변호사의 경우에는 개업관계를 고려하여 논의 과정에서 변호사의 자격이 있는 자로 열어두는 것도 좋을 것이라 생각한다.

발제자는 처장 역시 차장처럼 특별검사의 직을 겸하도록 하는 것이 타당하다고 지적하고 있는데 처장은 개별 사건을 수사하는 것이 아니라 수사처의 사무를 통할하고 소속 직원을 지휘·감독하는 역할을 하므로 개별 사건을 염두에 둔 특별검사의 직을 겸할 필요성이 있는지에 대해서는 더 논의해 보아야 할 것이다.

권력으로부터 독립하여 고위공직자의 비리행위를 감시하고 척결하기 위해서는 처장을 임명하는 절차 역시 독립성이 확보되어야 한다. 최종안(案)으로 국회에 추천위원회를 두고 7인의 추천위원으로 하여금 1인의 후보를 추천하도록 하는 방식으로 정리가 되었으나, 소위 법조3류과 민주적 정당성을 가진 국회의 의견이 균형을 맞출 수 있는 추천위원회

구성이라는 지향점을 전제로 치열한 논의가 있었다. 그만큼 공수처의 독립성 확보를 위해서는 중요한 절차이며 기구이기 때문이다.

#### IV. 공소권과 수사권의 발동

공수처는 고위공직자의 비리를 척결하는 기구로서, 검찰을 견제하는 기구로서 당연히 공소권을 가져야 한다. 공수처가 필요한 이유 중 하나가 검찰이 검찰 스스로의 부패와 비리에 대해서는 철저한 수사 및 공소제기를 하지 않는다는 것이고 이것을 상기해 보면 당연히 공수처가 공소권을 가져야 한다.

더불어민주당안(案)은 일반국민의 고소·고발도 수사권발동의 개시요건으로 제시하였으나 최종안에서는 이를 뺐다. 일반국민의 고소·고발권은 이 법이 아니라도 당연히 인정된다. 다만 이를 수사개시의 요건으로 할지, 공수처 업무부담을 고려하여 현행대로 할지에 대한 고민의 결과가 반영된 것이다.

요컨대 공수처는 고위공직자와 그 가족을 수사대상으로 한다. 사회적으로 큰 영향력을 미치는 “고위”공직자에 대한 엄정하고 치밀한 수사가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 강한 힘을 가져야 하고 힘의 불필요한 분산은 가급적 없어야 할 것이다.

#### V. 결론: 국가를 살리고 국격을 높이는 법

특별수사팀의 우병우 민정수석 수사에 대한 우려는 매우 크다. 검찰총장이 받은 수사 경과보고가 법무부 장관을 거쳐 청와대로 보고되는 과정에서 수사 상황이 우 수석에게 보고될 가능성이 매우 높아 보이기 때문이다. 우병우 수석에게 ‘셀프 수사’라는 방탄복을 입혀준 채로, 행여 국민에게 적당히 비난받고, 청와대로부터 적당히 칭찬받을 면죄부 수사로 흐지부지 끝나는 것은 아닐지 우려스럽다는 일각의 지적이 단지 우려가 아닌 현실이 될 가능성이 크다. 이미 그래왔던 전력처럼 이번에도 검찰이 검찰답지 못할 것이 너무나 뻔하다.

검찰을 검찰답게 살리기 위해서라도 공수처는 반드시 설치되어야 한다. 고위공직자의 비리는 그 사회적 영향력을 감안할 때 더욱 엄중히 다루어져야 한다. 그래야 고위공직자에 대한 국민적 신뢰가 살아나고 국가에 대한 신뢰가 살아날 것이다. 그래서 공수처법은 국가를 살리는 법, 국격을 높이는 법이다.

---

## 토론2

# 8/30 ‘공수처 설치 및 검찰개혁 토론회’ 토론문

이용주 국회의원(국민의당)

---

안녕하십니까? 전남여수갑 출신 국민의당 이용주 의원입니다.

김선수 변호사님의 고견을 잘 경청했습니다. 지적해주신 부분에 대해서는 향후 법안 심사과정에서 유념하여 검토하도록 하겠습니다.

다만, 김 변호사님의 의견에 대해 몇 가지 의문이 있어 질문을 드리고자 합니다.

### ○ ‘고소·고발’을 수사권 발동사유로 추가

#### 〈주요 발제 내용〉

- 검사의 직무상 적법성을 감시하기 위해서 국민의 고소·고발을 공수처 수사권 발동 사유로 인정할 필요가 있음
- 국민의 고소·고발권을 정당한 이유없이 제한하는 것은 평등권 침해로 위헌의 소지가 있음
- 부정부패와 권한남용을 예방하고자 하는 공수처 설치 취지에 부합하지 않음

- 특별수사기관인 공수처의 수사권 발동사유로 ‘국민의 고소·고발’을 추가에 있어 검찰조직의 1%도 안되는 작은 기관의 업무량 고려 필요
- 검·경찰등을 통한 일반 국민의 고소·고발권이 보장되고 있는 상황에서 국민의 기본권 침해는 없어 보임
- 공수처는 고위공직자의 비위행위를 수사하기 위하기 위한 기관으로서 검찰과 동등한 수사기관임을 감안할 때 ‘검사의 직무상 적법성 감시’를 목적으로 ‘검사의 불기소처분에 대한 국민의 고소·고발’을 인정하는 것은 공수처 설치 목적과 부합하지 않으며, 검사의 불기소에 대한 불복절차로는 검찰항고, 재정신청, 헌법소원 등이 있으므로 이에 대한 제도적 정비로 그 실효성을 강화하는 것이 타당

○ 수사대상에 '전임자의 비위행위' 및 '퇴임후 3년' 규정 명시 필요성

〈주요 발제 내용〉

·현직만이 아니라 전직도 포함하는 것이 타당  
·'퇴임한 날로부터 3년이 지나지 않은 자'로 제한 필요

- 더불어민주당과 국민의당의 법률안(이하 '공동법률안') 제2조제3호는 '범죄행위'를 "고위공직자가 재직 중에 범한 범죄행위"로 규정하고 있어 전·현직을 불문한다고 해석함이 타당
- 각 범죄행위의 '공소시효'가 있는 만큼 퇴직후 일정기간으로 제한하는 것은 법체계상 상충 가능성 있음

○ 처장의 '특별검사의 직' 겸임 및 '변호사의 자격이 있는 자'로 제한

〈주요 발제 내용〉

·처장은 특별검사의 직을 겸하도록 하는 것이 타당  
·「법원조직법」상의 대법관·법관의 자격, 「검찰청법」상의 검찰총장·검사의 자격과 동일하게 하기 위해 '변호사의 자격이 있는 자'로 하는 것이 타당

- '처장의 인력 풀을 넓히고, 기존 법조 외부에서 비판적 시각을 가진 인사 발탁 가능성 확대'에는 동감
- '처장이 특별검사의 직을 겸임'하기 위해서는 '변호사의 자격'이 필요한데, 그럴 경우 '처장 대상자 확대'기조에 역행
- 공동법률안은 처장의 직무를 '수사처의 사무 통할 및 소속 직원 지휘·감독'으로 규정하고 있는바 굳이 '특별검사의 직'을 겸임 필요성에 대해 의문

○ 불기소심사위원회 설치의 부당성

〈주요 발제 내용〉

·불기소심사위원회는 궁극적인 방향에서 바람직하지 않고 실효성이 없음  
·절차가 공수처 주도로 진행되고 피의자나 변호인에게 반론의 기회가 보장되지 않으므로 그 실익에 의문

- 검찰의 기소권 민주적·시민적 통제와 관련하여 일본의 '검찰심사회'와 미국의 '연방대배심제' 등의 도입이 요구됨

---

## 토론3

# 공수처 토론회 토론문

노회찬 정의당 원내대표  
(경남 창원시 성산구 국회의원)

---

### 1. 토론에 앞서

○ 먼저, 검찰개혁이 국민적 관심사로 떠오른 지금「민주화를 위한 변호사 모임」(회장 정연순) 그리고 박범계 의원님, 이용주 의원님과 함께 <고위공직자 비리수사처 설치를 위한 토론회>를 개최하게 되어 기쁘게 생각하며 감사드립니다. 아울러 김선수 변호사님 발표문에도 정리되어 있는 것과 같이, 그동안 30년 가깝게 국회에서 논의되어 온 특검제도 도입 논의가 이번 20대 국회에서 ‘고위공직자 비리수사처 설치’로 귀결되도록 해 검찰개혁의 물꼬를 틔우고 우리 사회의 부정부패를 뿌리 뽑는 새로운 계기가 되도록 해야 한다는 무거운 책임감을 다시 한 번 갖게 됩니다.

○ 저도 2005년 3월 정치적 권력비리 사건에 대한 수사의 공정성과 독립성을 보장하기 위해「특별검사의 임명 등에 관한 법률」을 발의한 바 있습니다. 그 후 전관예우 법조비리 문제와 무전유죄-유전무죄라는 정의롭지 못한 사법현실에 대한 개혁 촉구, 삼성X파일 떡값 검사 명단 공개와 그로 인한 의원직 상실 등 대한민국의 검찰개혁, 사법개혁과 부정부패 척결을 위해 최선의 노력을 기울여 왔다고 생각합니다.

○ 그렇지만 지금 대한민국의 검찰개혁은 제자리걸음은커녕 뒷걸음질 치고 있습니다. 정치권력에 기생해온 검찰이 부정부패 고위공직자들 양성소로까지 전락했습니다. 현직 검사장이 120억원이 넘는 뇌물을 받은 혐의로 긴급체포되어 구속되고 해임되는 사상초유의 일이 벌어졌습니다. 전직 검찰 고위 간부가 15억원이 넘는 세금을 탈세한 혐의로 기소되고, ‘몰래 변론’등 전관예우 비리를 통해 수 백 억원의 사건수임료를 벌어들였다는 의혹이 제기되었습니다. 검사출신인 현직 청와대 민정수석비서관의 비리 의혹이 연일 제기되고 있습니다. 또, 사법부는 부와 권력을 가진 사람들에게만 평등하다는 여론의 평가를 받으며 대다수 국민들의 신뢰를 잃고 있습니다.

○ 이런 현실에서 무엇을 해야 하고, 어떻게 해야 할 것인지 깊은 고민을 했습니다. 지금이야 말로 지난 10여 년간 결론내지 못한 검찰개혁과 고위공직자 부정비리 척결을 위해 <고위공직자 비리수사처>를 설치할 적기라고 생각했습니다. 그리고 산을 돌고 언덕을 넘어 바다로 모이는 물처럼 대한민국의 검찰개혁, 사법개혁과 부정부패 척결을 바라는 모든 분들과 함께 힘을 모아야 한다, 그렇게 힘을 모아서 이번엔 반드시 <고위공직자 비리수사처>를 만드는데 헌신하겠다는 생각을 했습니다. 그리고 11년 만인 지난 7월 21일 다시「고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안」을 대표발의하게 되었습니다.

## 2. 발표문에 대한 토론

○ 우선, 오늘의 토론회를 위해 지난 30년 가까이 국회에서 논의되어 온 특검제도 논의를 정리해 주시고, 20대 국회에 제출된 두 개의「고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안」에 대해 깊이 있는 식견으로 좋은 검토의견을 주신 김선수 변호사님께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

○ 그리고 기본적으로 김선수 변호사님이 지적해주신 내용, 또 이 자리에서 논의된 내용에 대해 열린 자세로 경청하고 존중하겠다는 말씀을 먼저 드리면서 제가 대표발의 한 「고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안」과 관련해서 간단하게 몇 말씀 드리겠습니다.

○ 고위공직자의 범위와 관련해서 발표자께서 의견주신 내용도 타당하다고 생각되며, 입법안 마련과정에서 차관급 이상의 공무원 간의 형평 논란을 피하기 위해 일정 직위 이상의 고위공무원은 공수처의 수사대상에 포함시키는 것이 필요합니다.

또한, 대통령의 경우 재직 중에는 헌법상 형사소추가 불가하기 때문에 퇴직 후 3년 이내로 기한을 정해서 재직 중 저지른 부패범죄에 대해서 대통령도 공수처의 수사대상이 되도록 규정했으며, 그밖에 부패범죄를 저지른 고위공직자들이 사직을 함으로써 공수처의 수사대상에서 벗어나는 행태를 방지하기 위해 3년 이내의 퇴직공무원도 고위공직자의 범위에 포함시켰습니다.

○ 공수처장의 임명절차와 관련해서도 향후 법사위 논의과정에서 발표자께서 주신 의견을 포함해서 보다 현실적이고 실효성 있는 민주적 정당성 확보 방안을 검토하겠습니다. 다만, 공수처장 임명절차의 핵심은 국회의 임명동의 절차요건을 강화하는 것이라고 판단했으며, 추천위원회 구성이 형식적이고 절차적인 요식행위에 그쳐서는 안 될 것입니다.

○ 공수처장의 자격과 임기 관련해서 처장은 수사·기소·공소유지권을 가진 특별검사이자 기관장이기 때문에 수사·기소·공소유지에 대한 전문성을 담보할 필요가 있습니다. 그리고 발표자께서 제기해주신 “직무수행 요건”을 “자격 경력 요건”으로 수정하는 부분에 대해서는 향후 법사위 논의과정에서 검토될 수 있을 것입니다.

○ 공수처의 구성과 관련해서도 발표자께서 제시해주신 의견을 포함해서 여러 의견들이 향후 법사위 논의과정에서 검토될 수 있을 것으로 생각합니다.

○ 끝으로, 공수처장의 보고와 관련해서는 발표자께서 제기해주신 공수처의 독립성 침해 우려에 대해 이해하면서도, 수사를 개시한 사건에 대하여 자의적으로 불기소권한을 남용하는 현실의 검찰 폐단을 공수처가 답습하지 않도록 감시체제를 마련할 필요가 있습니다. 이 사안 또한 향후 법사위 논의과정에서 구체적으로 검토될 수 있을 것입니다.

### 3. 토론을 마치며

○ 발표자께서 말씀하신 바와 같이 “공수처를 도입하는 것이 시급하며, 그 도입 여부가 검찰개혁의 성패를 좌우하게 될 것”이라는데 적극 공감합니다. 야3당은 물론 여당도 함께 해 <고위공직자 비리수사처>가 설치되도록 하는데 최선의 노력을 다하겠습니다. 감사합니다.

---

# MEMO

---