

바른사회시민회의 정책토론회

공수처 설치의 문제점과 대안모색



- ▶ 일시 | 2019. 10.21(월) 오후3시
- ▶ 장소 | 서울시의회 의원회관 7층 7-3회의실
- ▶ 주최 |  바른헌법연구회
- ▶ 후원 | 바른사회TV



본 토론회는 바른사회TV 에서 다시 볼 수 있습니다.

■ ————— 순 서 ————— ■

■ 사 회

- 전 삼 현 (송실대 법학과 교수)

■ 주제발표

- 박 인 환 (바른사회시민회의 공동대표 / 前 서울중앙지검검사)

■ 토 론

- 김 상 겸 (동국대 법학과 교수)
- 이 헌 (변호사 / 한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임(한변) 공동대표)

■ 종합토론 및 질의·응답

■ 폐 회



■ ————— 순 서 ————— ■

■ 주제발표

공수처 설치 문제점과 대안모색	9
- 박 인 환 (바른사회시민회의 공동대표 / 前 서울중앙지검검사)	

■ 토 론

- 김 상 겸 (동국대 법학과 교수)	23
- 이 현 (변호사 / 한변 공동대표)	27



■ 정책토론회

발 제

■ 박 인 환 바른사회시민회의 공동대표/
前 서울중앙지검검사

공수처 설치의 문제점과 대안모색

박 인 환

바른사회시민회의 공동대표 /
前 서울중앙지검검사

1. 역대 국회와 공수처(고위공직자범죄수사처) 법안 발의 경과

- 15대 : ‘고비처’ 신설을 포함한 부패방지법안이 최초로 발의되었으나 철회됨(참여연대 등의 입법 청원)
 - * 초기에는 공수처가 홍콩의 염정공서나 싱가포르의 탐오조사국처럼 독립된 부패방지 전담 기구로서 주로 논의됨(TI 및 CPI 지수 관리)
- 16대 : 공수처법안 발의 후 폐기, 그 대안으로 2001. 7. 부패방지법이 제정되면서 2002. 1. 부패방지위원회 신설, 출범
 - * 2005년 국가청렴위원회로 명칭 변경
 - * 2008. 2. 29. 국민권익위원회 통합 출범(국가청렴위원회, 국민고충처리위원회, 국무총리 중앙행정심판위원회 등 3개 위원회 통합)
- 17대 : 공직부패수사처법안(정부안) 발의 후 임기만료로 폐기됨.
- 18대 : 공수처법안 3건 발의 후 임기만료로 폐기됨.
- 19대 : 공수처법안 4건 발의 후 임기만료로 폐기되고,
그 대안으로 2014년 박근혜 정부에 들어와서, 과거의 개별 입법에 의한 특별검사제도에서 더 나아가 제도적 특별검사제(제도적 상설특검), 특별감찰관 제도를 법제화하여 도입
- 20대 : 더불어민주당, 국민의당(바른미래당, 평화당 분리 이전) 양당이 합의한 공수처법안 등 발의[기타 노회찬, 양승조 의원 등]

0 현재 ‘패스트트랙’ 공수처법안 : 백혜련 의원안, 권은희 의원안

- 0 청와대와 여당 더불어민주당은 2019. 10. 29.부터 패스트트랙에 의한 검찰개혁 관련 법안을 국회 본회의에서 최우선적으로 처리할 방침을 천명함.

- 0 공수처 설치의 특검이 도입되고 부패방지위원회가 설치된 이후에도, 최근까지 20년 이상 끈질기게 함께 17건의 관련 법안이 따로 제안되는 등 국가보안법의 폐지와 함께 준사법기관인 전통적 ‘검찰’의 힘을 빼기 위한 좌파 진영의 최대 숙원사업임[선출된 권력, 선출되지 않은 권력]

2. 여권의 공수처 법안 강행처리 방침 천명

1) 공수처 설치에 관한 여론 조사

지난 3월부터 5월 사이 공수처 설치에 대한 국민 여론조사 결과
57% 내지 65% 이상으로 찬성이 반대보다 훨씬 더 많음.

2) 법안의 강행 처리 의도 분석

- 0 검찰권 남용 방지와 검찰 개혁을 핑계로, 공수처의 설치를 조국 사태를 벗어나기 위한 출구 전략으로 활용 : 조국 관련 사건의 공수처 이관 가능.
- 0 그 동안 법원행정처 존폐, 전관예우 근절 등 ‘사법 개혁’ 논의가 조국 사태 발생 이후 느닷없이 국민인권 보장을 핑계로 ‘검찰 개혁’으로 변경.
- 0 검찰권 약화, 공수처 직할로 제왕적 대통령의 권한 강화 : 공수처장 임명권
- 0 법조계 장악, 고위 공직자(군인 포함), 야당 등 반대파 탄압 : 민변 등 동원.
(‘법무부의 민변화’와 함께 ‘공수처의 민변화 또는 참여연대화’ 우려)

3) 강행 처리의 문제점

- 0 공수처 신설에 관한 정부안(조국의 법무부안)이 없음.
검찰 개혁의 핵심으로 공수처 설치 목적을 높이던 조국의 법무부(법안의 주무부서 법무부)가 내놓은 정부안(자체 법안 또는 조국안)이 없음.
- 0 백혜련 의원, 권은희 의원안만 패스트트랙 계류 중으로 얼렁뚱땅 처리 가능.
- 0 준사법기관에 해당하는 공수처의 신설로 정부조직법도 바뀌어야 하는데,
그 혼한 공청회, 유관기관 의견 조화 등 공론화 과정도 생략한 상태임.
- 0 이에 따라 법안의 구체적 내용, 디테일도 깜깜이 상태로 현재 법안의 제목만 놓고
전 국민이 다소 엉뚱하게 ‘공수처 찬반’ 논란을 벌이는 형국임.

3. 공수처 법안의 재안이유(찬성론 근거)

- 0 권력형 부패사건에 대한 검찰의 정치적 중립성, 공정성을 확보하고, 검찰의 수사권, 기소독점주의와 기소편의주의 등에 의한 막강한 재량권을 견제.
- 0 사정기관의 권력분점으로 경쟁을 높임으로써 검찰의 정치적 부담을 덜고 검사를 비롯한 고위공직자들의 부패행위를 효율적 방지.
- 0 홍콩의 엄정공서 등 해외사례를 볼 때 고위공직자에 대한 독립적 사정기구를 설치하는 경우 사회적 효용이 큰 것으로 나타남.
- 0 현재의 특별검사제는 정치적 도구로 활용될 수 있고, 수사대상과 수사기간 한정으로 성과에 한계, 특별감찰관은 지난 정부의 우병우 전 민정수석 사건에서 보듯이 한계 노출.

4. 공수처 설치의 문제점

1) 정치적 중립성 확보가 불가능한 정치적 수사기관

- 0 수사만능주의로 인한 정쟁의 블랙홀
 - 정치이슈를 대화, 타협이 아닌 형사사건으로 해결하려는 수사만능주의 풍토 하에서 상대 정치세력 등에 대한 고소, 고발, 수사의뢰가 난무하는 정쟁의 블랙홀이 될 우려가 있음.
 - 표적수사를 통해 상시 사찰기구로 변질될 위험이 크고 이에 따라 공수처는 '정치적 수사기구'로 전락될 우려가 있음(현재 특별감찰관 제도)
 - 2002년 병풍사건, 2007년 BBK사건, 2012년 국정원 댓글사건처럼 향후 대선에서도 중요한 정치쟁점이 형사사건화 될 우려가 있고, 그런 상황에서 공수처가 정치적 중립성, 독립성을 지키는 것은 사실상 불가능함.
 - 여야 대립이 심한 정치현실에서 공수처가 언제든지 국정 통제수단 또는 정적제거 수단으로 활용되는 등 정쟁도구가 될 수 있음.
 - 공수처의 수사 대상으로는 직권남용, 직무유기, 공무상 비밀누설 등이 포함되어 있으며 공무상 비밀누설을 이유로 언론까지 수사할 수 있으므로 공수처는 직권남용과 공무상 비밀누설 등을 빌미로 정부 각 부처의 고위 공직자와 군, 법원, 검찰 등을 대상으로 전방위적인 수사를 할 수 있음.

0 제왕적 대통령제 강화 수단

- 공수처가 입법, 사법, 행정 어디에도 속하지 않는 독립기관으로 설치되고, 법무부

의 일반적 지휘·감독을 받는 검찰과 달리 아무런 통제·견제를 받지 않아 ‘주요 고위공직자’를 대상으로 무소불위의 권력을 휘두를 수 있음.

- 대통령이 공수처장만 장악하면, 공수처를 통해 ‘주요기관 전체’를 장악할 수 있어 제왕적 대통령제의 폐해가 악화될 수도 있음.
- 고위공직자에 대한 검찰수사 시 사건을 공수처로 이첩하게 하여 검찰의 고위공직자 부패수사를 형해화시킴으로써 절차상 여당 국회의원, 대통령 친인척, 청와대 고위직 등 고위공직자에 대한 부패수사 공백 우려(우리 사회의 부패 문제는 주로 대통령과 청와대 주변 인사들의 권력형 부정비리가 그 원인임)
- 공수처의 권한은 검찰청 소속 검사와 같은 수사권, 영장청구권에다가 판사와 검사, 경무관급 이상 경찰에 대한 직접 기소권을 가지게 되며, 경우에 따라서는 군 검찰의 권한도 행사하게 됨.

0 정계진출을 위한 편파수사 가능성

- 공수처 처장, 차장, 특별검사의 경우 정치적 사건을 편파수사한 후 이를 이용하여 정계진출을 도모할 현실적 우려가 있음.
- * 조응천 의원(박근혜 전 대통령 민정수석실 공직기강비서관), 이석수 국정원 기획조정실장(박근혜 전 대통령 특별감찰관), 권은희 의원(2013년 수서경찰서 수사과장, 김용판 서울경찰청장의 국정원 여론조작사건 축소 은폐지시 폭로)

2) 헌법정신에 반하는 위헌적 권력기관

0 국가의 모든 행정작용에 대한 권한과 책임을 국민이 직접 선출한 대통령에게 부여하고, 대통령을 정점으로 하는 내각에서 행정을 전담하도록 한 것이 대통령 직선제와 삼권분립의 헌법정신

- * 헌법 제66조 4항 : 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.

0 수사, 기소는 준사법행위이면서 권익침해적 권력작용이므로 그 담당기관은 삼권분립 원칙에 따라 행정 각부 소속으로 함이 상당.

- * 행정부는 ‘총리와 행정 각 부’로 구성, ‘수사 및 기소’는 ‘법무부’ 소관

0 수사권과 기소권을 행사하는 공수처를 국민의 기본권을 제한할 수 있는 권력기관으로 입법, 행정, 사법 중 어디에도 속하지 않고, 아무런 견제를 받지 않는 독립기관으로 설치하는 것은 위헌적인 발상임.

- * 헌법적 근거없이 독립기관으로 설치된 ‘국가인권위’도 국민의 기본권을 제한하거나 다른 국가기관에 대한 기속력 있는 행위는 할 수 없고 시민단체와 같은 권고적 기능만 보유하고 있음.

0 고위공직자와 그 가족은 공수처의 수사, 그 외의 국민은 검찰 수사를 받게 되어 신분에 따라 처우를 달리하므로 헌법상 평등원칙 위배 및 부패범죄에 대한 형사사법의 통일성 저해 우려.

3) 소추기관(기소기관)의 이원화 문제

- 0 거의 모든 국가는 형사사법의 통일성을 위해 기소기관을 검찰로 일원화 하고 있고, 기소권을 2개 이상 기관에 분리한 사례는 찾아보기 어려움.
- 0 홍콩, 싱가포르 등 검찰제도가 발달하지 않은 아시아권 영국계, 중공계 도시국가 수준의 작은 국가를 중심으로 기소권이 없는 부패전담 수사기구를 운영 중임.

4) 권력기관의 총량만 증가시키는 옥상옥 기구

0 2014년 여야 합의로 도입된 상설 특별검사제(제도특검), 특별감찰관제의 시행결과를 분석하고 문제점을 보완하려는 노력이 선행되어야 함.

- * 최순실 국정농단 사건에 대한 박영수 특별검사팀의 수사성과

- 0 현재 시행 중인 상설 제도특검제·특별감찰관제의 보완 없이 또 다른 권력기관 창설은 권력기관 총량만 증가시키는 ‘옥상옥’에 불과하고, 권력기관(사정담당기관) 상호간 주도권 다툼도 예상되며, 인력·장비의 중복 등에 따른 국민혈세 낭비가 불가피함.
- 0 공수처가 기존의 검찰과는 별도로 50명 정도의 검사를 포함해 수사 인원만 최대 122명에 달하는 조직으로, 판, 검사 등 고위공직자들의 부패행위에 대한 조사권뿐만 아니라 수사권·기소권·공소유지권을 모두 가지며 경찰 및 검찰 수사와 겹칠 경우에는 공수처가 우선 수사권을 가질 수 있도록 하는 등의 권한을 가지게 될 경우에는 기존의 검찰보다 더욱 강력한 무소불위의 권력기관이 하나 더 추가되는 것에 불과함.

[인도네시아 부패근절위원회(KPK)와 경찰간 권한 다툼 사례]

○ 1차 도마뱀(KPK) 대 악어(경찰) 케이스

- 2009. 5. KPK가 인도네시아 센투리 은행의 구제금융 스캔들과 관련하여 경찰국장 수사계획을 발표하자, 경찰은 KPK 위원장을 살인교사 혐의로, 부위원장을 출

국금지처분 관련 권한남용 및 수뢰 혐의 혐의로 체포.

- 결국 KPK 위원장은 살인교사 혐의로 유죄 확정되었으나, 부위원장에 대한 공소 제기는 중지되었고, 센투리 은행의 구제금융 스캔들 사건은 미제로 남음.

○ 2차 도마뱀 대 악어 케이스

- 2012. 12. KPK가 교통경찰국장의 수뢰혐의 관련하여 경찰서 압수수색을 시도하자, 경찰이 이를 저지하면서 KPK 담당 수사팀장의 8년 전 총기발사 사건과 관련하여 수사팀장 강제연행을 시도.
- KPK는 수사를 계속 진행하여 교통경찰국장을 체포하였으나 경찰은 이에 반발하여 파견 근무 중이던 경찰관들의 복귀를 지시하였음.

○ 최근 경찰청장 후보자 수사과정에서 KPK 수사의 독립성 훼손

- 2015. 1. KPK는 대통령이 지명한 경찰청장 후보자를 부패혐의로 수사, 경찰은 KPK 부위원장을 위증으로 체포, 위원장을 여권법위반으로 수사.
- 2015. 2. 18. 대통령은 NGO 출신이던 기존 KPK의 위원장을 경찰 출신이자 경찰청장 후보자 수사에 비판적이었던 사람으로 교체하고, 경찰이 체포했던 KPK 부위원장을 포함하여 2명의 위원을 교체.
- 새로 교체된 KPK 위원들은 경찰청장 후보자에 대한 수사를 종결.

5) 세계적으로 유례가 없고, 국내에서도 20년간 폐기된 법안

0 미국, 독일, 프랑스, 일본 등 자유민주주의 선진국은 검찰 이외 별도의 부패범죄 전담수사기구가 없고, 국회의원 등 특정한 신분자만을 대상으로 하는 기구도 없음.

* 앞서 본 바와 같이, 홍콩, 싱가포르 등 검찰제도가 발달하지 않은 몇몇 영국 및 중공계 도시국가 규모의 소규모 국가를 중심으로 기소권 없는 부패전담 수사기구를 운영 중임. [최근 중국 시진핑의 국가감찰위원회]

0 거의 모든 국가는 헌법상 평등원칙과 형사사법의 통일적 적용을 이유로 기소기관을 검찰로 일원화 하고 있으며, 기소권을 2개 이상의 기관에 분리한 사례는 찾아보기 어려움.

0 국내에서도 1996년 ‘부패방지법’ 이후, 20년간 10여개 공수처 법안이 논의되었으나, 위헌논란, 실효성 문제 등으로 폐기되었으며, 현재 20대 국회의 공수처 법안 역시 과거 폐기된 법안과 대동소이함.

6) 상시 사찰기구화 또는 무능한 수사기관화 우려

0 고위공직자 비리는 주로 기업범죄 등 경제범죄 수사에서 단서가 확보되나, 공수처는 기업범죄 수사권이 없어 독자적 비리 적발이 어려움.

* 최근 5년 홍콩 염정공서, 싱가포르 탐오조사국 기소인원의 88.2%, 90%가 각각 일반 국민이고, 특히 별도의 반부패 전담수사기구로서 역사가 가장 오래된 홍콩 염정공서의 경우 부패 수뢰공무원 기소는 年 평균 3명에 불과.

0 공수처는 이처럼 수사단서의 확보가 어려운 상황에서도 가시적 성과 도출이라는 조직생존 논리에 따라, 고위공직자 등을 표적으로 미행, 함정수사를 하는 비합법적 수단의 비정상적 사찰기구가 될 우려가 높음.

0 특히, 검찰과 달리 공수처는 정기인사가 없어 간부·직원들이 계속 동일 보직에 장기 근무함에 따라 당연히 권력기관으로서 부패가 발생할 가능성이 높고, 표적 수사, 청탁수사나 무제한 수사, 보복수사 등 비합법적 수사가 우려됨.(일단 공수처의 수사대상이 되면 그 대상자는 심리적으로도 매우 두려운 상황에 처하게 될 것임)

0 위와 같이 비정상적인 수사방법을 동원하지 못한다면 공수처는 장기간 수사역량이 축적되고 전국적인 조직을 갖춘 검찰에 비해 고위공직자 등 부패사범에 대한 수사능력이 현저히 떨어지므로 무능한 수사기관이 되기 쉬움.

[홍콩 염정공서(ICAC)의 수사방법이 문제된 사례]

○ 변호사-의뢰인 대화를 녹음한 사건에 대해 공소기각 판결 선고 사례

- 염정공서의 수사과정에서 정보원을 통해 피고인과 변호인간의 대화를 녹음하였던 사건에 있어서 2011. 항소심 법원은 변호사와 의뢰인간의 특권에 대한 고의적인 침해가 심각하다고 판시하면서 피고인에 대하여 공소기각 판결.

○ 도청 등 수사기법이 문제가 된 사례

- 염정공서의 수사과정에서 T호텔 레스토랑 귀빈실에 도청장치를 설치하고, 150분 동안 출입자에 대해 촬영까지 하였고, 다른 레스토랑에는 몰래카메라를 설치하여 인근 테이블의 회의와 대화내용을 영상녹화 하였으며, 염정공서는 이를 통하여 뇌물범죄에 대한 자백과 다른 증거를 얻어냈음(홍콩지방법원 사건)
- 1993. 11. 10. 前 염정공서 공작부국장(Alex Tsui)은 의회에 출석하여 염정공서가 첩보역량을 강화하면서 새로운 정치경찰이 되고 있다고 주장, 그 예로 정부

고위관료의 집 전화를 도청한 사실을 폭로하기도 하였음.

- 홍콩 민주당 의원(Lau Chin-shek)은 자신의 사무실 전화가 도청되었다고 주장하였고, 2000년까지 민주당 정치인들은 그들 전화가 도청되는 것으로 알고 있었다고 함.

7) 검찰 등 기존 수사기관의 고위공직자 수사배제에 따른 문제점

- 0 공수처의 직무 또는 범죄수사와 중복되는 다른 사정기관의 직무와 범죄수사는 공수처로 이관·이첩해야 하는 것이 원칙임.

다만, 공수처장은 검찰의 수사, 기소가 적절하다고 판단될 경우 검찰에 사건을 이첩할 수 있음(공수처에 전속적, 우선적 수사권 부여)

- 0 공수처 법안은 고위공직자 부패범죄에 대한 검찰 등 기존 사정기관의 수사권을 제도적으로 배제하고 공수처에 전속수사권을 부여, 그러나 선진국 어디에도 검찰 수사권을 직접적으로 배제하는 입법례는 없음.

- * 독일 형사소송법 161조 1항 : 검사는 모든 종류의 수사를 스스로 수행하거나 경찰기관과 경찰직공무원이 이를 수행하도록 할 수 있다.

- * 프랑스 형사소송법 41조 1항 : 검사는 형벌법규에 반하는 범죄의 수사 및 소추를 위하여 필요한 일체의 처분을 행하거나 또는 이를 행하게 한다.

- * 일본 형소법 191조 1항 : 검찰관은 필요하다고 인정하는 때에는 스스로 범죄를 수사할 수 있다.

- 0 고위공직자 부패범죄에 대해 풍부한 경험과 역량을 가지고 있는 검찰의 수사를 원천적으로 배제할 경우 당분간 부패수사에 큰 공백이 발생할 것임.

- 0 공수처에 전속적, 우선적 수사권을 부여하는 규정은, 부패범죄 수사의 공백을 야기하는 문제점 외에도, 중복 수사의 판단기준·주체, 기존 수사기관의 이관·이첩 시기, 기존 수사기관이 공수처 전속관할 사건을 수사·기소한 경우 그 효력 등에 대한 규정의 미비로 인하여 수사 및 재판 실무상 혼란 초래 가능성이 있음.

- 0 특히, 검찰 수사를 통해 고위공직자와 연결된 하급 공무원과 일반 민원인에 의한 뇌물수수 등 공동 부패범죄의 단서가 확인된 경우, 하급 공무원이나 민원인(증뢰자)은 검찰에서 계속 수사하여 기소하고, 고위공직자(수뢰자)만 분리하여 공수처에서 따로 수사해야 한다면, 관련 공범 사건의 수사와 재판상의 문제점 야기.

8) 검찰개혁 문제는 독립성 확보, 사법통제, 시민·언론감시 확대 등으로 해결

0 공수처가 검찰개혁의 핵심으로 주장되고 있으나, 정치적 중립성을 장담할 수도 없고, 견제와 균형의 원리가 작동하지도 않는 권력기관인 공수처를 창설하는 것이 검찰개혁의 본질이 될 수는 없음.

* 2017. 1. 검찰개혁의 방향에 관한 YTN 여론조사 결과,

- 1) 수사공정성 확보(34.5%)
- 2) 검찰권한 축소(27%)
- 3) 비리전담기구 설치(19.3%) 순으로 응답

0 검찰수사의 공정성, 검찰권 견제 내지 축소, 검사비리 근절 등 문제는 새로운 권력기관 창설보다는 검찰의 중립성·독립성 제고, 사법통제, 시민·언론감시 확대 등으로 해결해야 함.

5. 해외의 부패전담 수사기관 사례(아시아권)

	인도네시아 부패근절위원회	홍콩 염정공서	대만 염정서	싱가포르 탐오조사국
소속	대통령 직속	행정장관 직속	법무부 소속	총리 직속
설립	2003년	1974년	2011년	1952년
수장	•위원장(국회동의 → 대통령 임명) •위원 5인 (대통령 10명 추천 → 국회 의결 선출)	•행정장관 추천 → 중화인민공화국 의회 임명	•13~14 직급 공무원 중 임명	•총리 지명 → 대통령 임명
규모	• 약 1,100명 근무 (수사관 91명, 검·경 파견 인력이 80%) ※ 인구 2억6천만	•약 1,200명 ※ 인구 723만	•약 212명 ※ 인구 2,346만	•약 200명 근무 ※ 인구 540만
수사 대상	공무원(군인 포함)	제한없음(민간포함)	공무원	제한없음(민간포함)
대상 범죄	부패사건	•부패 관련 범죄, 공직남용행위 •공공기관 및 민간부분 뇌물 범죄	뇌물범죄, 횡령, 권한남용 등 부패범죄	수뢰, 배임수재 등 부패범죄(수사과정에서 발견된 다른 범죄도 수사)
권한	▶ 수사권 ○ ▶ 기소권 ×	▶ 수사권 ○ ▶ 기소권 ×	▶ 수사권 ○ ▶ 기소권 ×	▶ 수사권 ○ ▶ 기소권 ×
	- 他기관 중복수사 가능(먼저 수사 개시한 기관 우선) - 파견검사가 기소	- 부패수사는 염정공서 전담(부패범죄발견시 이첩) - 율정사(법무부) 검사가 기소	- 駐署검찰관(파견 검사)이 수사지휘 - 他기관 중복수사 가능(駐署검찰관 조정) - 駐署검찰관이 소속 검찰청 결재 받아 기소	- 他기관 중복수사 가능 - 사건을 검찰총장에게 송부(검사기소 승인)
문제점	•경찰과의 대립 (도마뱀 vs 악어)	•도청 등 불법수사 •공공분야 수사저조		

	인도네시아 부패근절위원회	홍콩 염정공서	대만 염정서	싱가포르 탐오조사국
비고	年 50~60건 기소	• 최근 5년 1,184명 기소, 그 중 공무원 140명(11.8%) • 뇌물 기소 공무원 연평균 3.4건	2015년 1,205건 접수, 59건 기소	2015년 132건 입건, 120명 기소 (공무원은 10%)

6. 대안적 해결 방안

1) 특별감찰관제도 및 상설 특검제(제도 특검)의 활용

0 문재인 정권은 출범 이후 사법농단, 재판거래 등 ‘사법 개혁’을 외치다가 조국 사태 이후에는 돌변하여 ‘검찰 개혁’을 빌미로 공수처 논란에만 급속히 매몰되고 있음

0 그러나 고위공직자 부패문제 처벌과 관련하여, 과거 박근혜 정부에서 여야합의로 도입된 바 있는, 특별감찰관법에 의한 특별감찰관조차 현재까지 임명하지 않고 있음.(차정현 특별감찰관실 감찰과장의 직무대행 체제 유지하다가 2018. 4월 종료)

* 문 정권의 직무유기, 실정법을 형해화(形骸化) 하는 법치주의 위반

0 대신 청와대 민정수석실 소속 반부패비서관(박형철 비서관, 이인걸 전 선임행정관) 체제를 운영하고 있으나, 최근 김태우 특감반원(검찰수사관)의 민간인 사찰 폭로 처럼 별다른 실적은 없고 근거법의 미비로 직무범위의 불분명 등 여러 가지 물의를 일으키고 있음.

* 반부패비서관은 과거 청와대 사정비서관 역할

* 특별감찰관은 대통령 친인척이나 측근들의 ‘비위행위’를 상시로 감찰하는 기관으로 권력형 비리를 방지하고 사회 청렴성을 높이기 위해 2015년 3월 「특별감찰관법」에 따라 설립되었으며, 특별감찰관은 대통령 소속이지만, 직무에 관해서는 독립적인 지위를 가짐.

(특별감찰관은 국회에서 후보자 3명 추천, 대통령의 특별감찰관 지명과 국회의 인사청문회, 특별감찰관은 임기 3년으로 1명의 특별감찰관보와 10명 이내의 감찰담당관 임명, 20명 이내의 파견공무원 지원 요청)

* 특별감찰관의 감찰대상자는 대통령의 배우자와 4촌 이내 친족, 대통령 비서실의 수석비서관 이상의 공무원으로 특별감찰관은 감찰대상자의 비위행위에 관한 정보가 신빙성이 있고 구체적으로 특정된다면 감찰 착수 가능(이석수 전 특별감찰관 : 박근혜, 우병우 사건)

「특별감찰관법」상 ‘비위행위’는, 실명이 아닌 명의로 계약을 하거나 알선·중개하

는 행위, 공기업이나 공직 유관 단체와 수의계약하거나 알선·중개하는 행위, 인사 관련 등 부정한 청탁을 하거나 금품·향응을 주고받는 행위, 공금을 횡령하거나 유용하는 행위 등임.

2) 홍콩 염정공서의 모델 활용

0 1974년 설립된 홍콩의 염정공서

홍콩의 염정공서(廉政公署, ICAC - Independent Commission Against Corruption)는

- 1) 범죄자를 처벌하는 집행처,
- 2) 다른 기관과 협업을 통해 부패를 예방하는 부패방지처,
- 3) 그 밖에 부패방지 교육과 홍보를 맡는 사회관계처(홍보처)로 나뉘어 부패에 관한 종합적 업무를 수행하고 있음.

* 이에 따라 2007년 당시 리밍저(李銘澤) 염정공서 집행처 수장은 “공무원 부패 신고가 과거 80%에서 20%까지 감소해 이제 공직사회의 청렴을 자신할 만하다”고 했다. 대신 민간기업과 관련된 부패 신고가 10%에서 60%로 늘어 은행 등 금융기관이 집중 감시대상이 됐다고 말한바 있음.

0 최근 우리나라의 공수처 논란은 고위공직자 등 부패범죄에 대한 검찰 수사권의 견제나 정치권의 간섭 배제 등 특별수사의 독립성, 객관성 확보에만 중점을 두고, 부패방지를 위한 특별수사의 신속성이나 효율성 측면은 간과해 온 경향이 있음.

0 반면에 부패방지 법률 및 제도의 주무 부서에 해당하는 부패방지위원회가 그 후 국가청렴위원회, 국민권익위원회로 개편되어 온 과정에서 아직까지 반부패 전담 국가기관으로서 독립성이 부족하고, 부패행위에 대한 조사권조차 갖추지 못하고 있다는 비판은 다시금 새겨들어야 할 것임.

0 따라서 차제에 또 다른 ‘옥상옥’ 우려가 있는 공수처 설치보다는 부패방지의 주무 부서인 기존의 국민권익위원회의 기능에서 과거의 부패방지위원회(국가청렴위원회)처럼 부패방지기능을 분리하여,

부패행위, 공익침해행위, 부정청탁행위, 이해충돌행위 등에 대한 신고와 조사, 공직자 재산 등록 및 심사, 재산공개 및 이에 따른 조사, 나아가서 이를 포함한 넓은 의미의 부패와 관련한 범죄의 전속적 수사 및 부패방지를 위한 교육, 홍보, 타 기관과의 협력 등 관련 업무를 담당하게 하는 가칭 ‘부패방지청(또는 국가청렴처, 국가청렴원)’으로 독립시키는 방안이 타당할 것임.

0 이러한 부패방지청은, 국민권익위 소관의 부패방지법, 청탁금지법, 공익신고자보호법에 규정된 관련 업무와 함께 공직자재산등록 및 조사 등 공직자윤리위원회 소관 업무, 현행 특별감찰관법에 의한 특별감찰관 업무를 통합하여 종합적으로 부패방지 및 단속 기능을 담당하게 함으로써 조직의 효율화 및 예산 절감 달성.(사전예방 기능과 사후통제 기능의 통일성 있는 결합)

- 0 부패방지청은 그 모델이 되는 홍콩의 엄정공서나 싱가포르의 탐오조사국과 마찬가지로, 부패방지 전담 기관으로서 부패행위 등에 대한 수사권은 있으나 기소권이 나 공소유지권은 인정할 수 없음.(검찰을 통한 국가 형벌권 행사와 집행의 통일성 유지)
- 0 특히 부패방지의 대상이 되는 공직자는 그 중 일정한 신분, 즉 고위공직자에만 한정되어서는 아니 되고, 또한 이제 부패문제는 전통적인 공직 분야뿐만 아니라 널리 사적 영역에서도 공익침해와 같은 행위는 부패와 마찬가지로 종합적으로 접근해야 할 필요가 있음.
- 0 앞으로 공수처 도입 등 부패방지를 위한 특별수사기관의 설치 문제는 ‘수사대상자를 직급에 따라 누구로 할 것인가’를 중심으로 논의할 것이 아니라 영국 등 다른 선진국이나 아시아권 국가 중 모범 사례로 볼 수 있는 홍콩, 싱가포르 등과 마찬가지로 ‘어떤 범죄를 수사대상으로 할 것인가’를 중심으로 논의되어야 할 것임.

3) 공수처장 임명 방식의 민주적 개선(공수처 설치 법안을 받아들일 경우)

- 0 고위 공직자 관련 부패행위는, 최근 조국 사태 등에서 보는 바와 같이 주로 대통령과 청와대, 집권당 측 의원이나 고위 공직자들의 부정, 부패, 비리, 불법행위에서 비롯됨.
- 0 따라서 이에 대한 민주적 견제 수단으로는 공수처장의 후보자 2명을 집권당을 견제할 책임이 있는 제1야당에서 선정하여 대통령에게 추천하고, 대통령은 그 중 1명을 지명하여 국회 인사청문회를 실시하고 그 결과에 따라 대통령이 임명하는 것이 타당할 것임.(현재 공수처법안에는 7인의 공수처장 후보자 추천위원회의 구성을 통하여 집권 여당과 대통령의 의지에 따라 공수처장이 임명될 수 있음)

■ 정책토론회

토론

■ 김 상 겸 동국대 법학과 교수

■ 이 현 변호사 / 한변 공동대표

공수처에 관한 토론문

김 상 검
동국대 법학과 교수

I. 공수처 설치문제

고위공직자비리수사처 또는 고위공직자범죄수사처(공수처) 설치문제는 지난 20여년간 검찰개혁의 문제가 불거질 때마다 제기되었다. 제20대 국회에서도 검찰개혁 방안의 일환으로 고위공직자비리수사처에 관한 법률안들이 발의되어 공청회도 개최되었지만 여야 간에 의견대립이 심해지면서 중단되다시피 했다. 그러다가 검찰개혁, 수사권 조정 등의 문제와 맞물려 소위 패스트트랙 지정 법안으로 공수처법안이 채택되었다. 그런데도 공수처법에 대한 여야의 의견대립은 여전히 해소되지 않고 있으며, 지금은 국민여론까지 나뉘고 있다.

공수처 설치문제는 검찰의 수사권과 기소권 행사에 대한 의심으로부터 시작되었다. 그래서 검찰을 포함한 고위공직자의 직무관련 부정부패를 엄정하고, 독립적으로 수사할 수 있는 별도 기구를 설치하자는 것이다. 그런데 공수처의 설치가 현재 지적되고 있는 검찰제도의 문제를 유효하게 개선할 수 있는 해결책이 될 수 있는지에 대하여 누구도 확실하게 말할 수 없다는 것에서 논란이 가열되고 있다. 왜냐하면 검찰개혁의 일환으로 제시된 공수처가 설치된다고 검찰의 정치적 중립이나 독립성이 보장되고 검찰권이 통제될 수 있다고 볼 수 없기 때문이다. 오히려 공수처가 수사·기소권을 가진 또 다른 검찰에 불과하여 고위공직자 수사를 빌미로 전횡을 일삼는다면 국가기관에 대한 불신만 커지고 깊어질 것이기 때문이다.

지금 국회에 제출되어 있는 공수처법안을 보면 지난 20여년간 제출되었던 공수처법안들과 큰 차이는 없다. 그러나 1990년대 중반 정치적·법적 상황과 2020년을 바라보는 이 시점의 정치적·법적 상황은 많이 달라졌다. 그동안 여러 번의 정권교체가 있었고, 정치개혁, 사법개혁과 검찰개혁 등 국가와 사회변화에 상응하는 국가조직의 개혁을 원하는 국민의 요구는 계속되었다. 그렇지만 지금까지 어떤 개혁도 제대로 이루어졌다고 말하기 어렵다. 특히 대의기관인 국회는 국가와 국민의 이익을 위하여 노력하기 보다는 자당과 자기 정치세력의 이익만 추구함으로써, 스스로 대의민주주의, 정당민주주의의 위기를 초래하고 있다.

국민으로부터 불신받는 국회가 신속처리안건제도를 이용하여 공수처법안을 다루고 있다. 더구나 조국 사태 이후 국민 여론은 찬반으로 극명하게 갈면서 공수처법안에 대한 논란도 증폭될 것이다. 이런 혼란 속에서 공수처법안을 다루는 것은 법안문젤르 정치화시키는 것으로 결코 바람직하다고 볼 수 없다. 더구나 공수처의 설치를 검찰개혁의 방안으로 본다면 이는 그동안 검찰개혁의 핵심이 무엇인지 모르고 있었거나 의

도적으로 회피하고 있는 것으로 볼 수밖에 없다. 이렇수록 초심으로 돌아가서 공수처를 도입하려고 했던 원래의 목적이 무엇인지 되돌아보고, 현 시점에 필요한지 여부를 다시 한 번 검토되어야 한다.

이런 상황에서 발제문에서도 밝히고 있듯이 현재 패스트트랙에 올라가 있는 공수처 법안들은 보면 현 정부가 주장했던 내용을 담은 공수처법안은 없고 두 국회의원의 안만 있다. 더구나 두 공수처법안은 기본적인 내용만 알려진 가운데 공수처 설치문제가 검찰개혁문제로 둔갑하여 진행되고 있다. 공수처 설치문제는 단순히 고위공직자 부패·비리문제를 다루는 수사기관의 신설문제만 아니다. 이는 우리나라 수사사법절차의 근간을 바꾸는 중요한 문제라고 할 수 있다.

대통령, 국회의원, 장·차관, 판·검사 등은 우리나라를 움직이는 고위공직자들이다. 그들의 부패와 비리가 국가의 운명을 좌우할 수도 있다는 점에서 무엇보다도 우선 순위로 다루어야 할 문제인 것은 분명하다. 그런데 소위 선진국이라 불리는 국가들을 보면 고위공직자의 부패·비리수사를 위하여 특별기구를 만든 적이 없다. 물론 외국에 제도나 기관이 없다고 우리도 해서는 안 된다고 하든지 만들어 안 된다는 것은 아니다. 그러나 고위공직자만을 대상으로 수사기관을 따로 설치하는 것은 득보다는 실(失)이 많다고 보기 때문이다. 즉 검찰의 권한을 오·남용, 악용하는 것보다 공수처의 권한을 오·남용, 악용하는 경우 그 위험은 더욱 크기 때문이다.

II. 공수처 설치의 실효성 문제

발제문에는 공수처 설치와 관련하여 찬성론의 근거와 공수처 설치의 문제점을 적시하고 있다. 검찰개혁과 관련하여 공수처 설치를 찬성하는 견해를 보면 다음과 같다.

① 권력형 부패사건에서 항상 검찰의 정치적 중립성과 공정성이 의심을 받았기 때문에 별도의 기구를 설치하여 사법정의를 확보해야 하고, ② 검찰의 수사권과 기소권 등 막강한 권한을 제도적으로 견제하여 균형을 확보하며, ③ 사정기관의 권력을 분점하여 경쟁하도록 하여 검찰개혁의 효과를 달성함과 동시에 부정부패를 척결할 수 있고, ④ 해외 사례를 볼 때 고위공직자에 대한 독립 사정기구를 설치하는 경우 사회적 효용이 큰 것으로 나타났으며, ⑤ 대안으로 논의된 특별검사제도, 특별감찰관제도도 그 한계가 노출되어 수사처의 신설이 필요하다.

공수처 설치 찬성론자는 검찰의 독점적이고 강대한 권한이 문제이기 때문에 검찰개혁을 위해서는 권한을 분점하는 수사기관이 필요하다고 한다. 그런데 이런 주장에는 수사기관만 언급할 뿐, 그 권한으로 인한 권력기관에 대해서는 언급이 없다. 이 주장의 허실을 들여다보면 다음과 같다.

① 권력형 부패사건에서 정치적 중립성 및 공정성 확보 문제에 있어서 공수처가 정치적인 영향을 받지 않고 수사결과에 따른 정치적 부담을 받지 않아야 한다. 그런데 국회의 요구에 따라 수사진행 과정이나 수사결과를 보고해야 한다면 엄격한 법적 판단에 따른 수사가 될 수 없는 어려운 환경에 처할 수 있다.

② 공수처의 설치로 검사의 수사권과 기소권 등을 견제하려면, 양 기관이 중첩적으

로 수사할 수 있게 해야 하며, 검찰의 수사가 미진한 경우 공수처에서 수사하여 그 혐의를 밝혀내고, 공수처에서 수사하지 않은 사건을 검찰에서 수사하여 밝혀낼 수 있는 구조가 되어야 한다. 그렇지 않으면 공수처의 설치로 검찰의 수사권과 기소권 등을 견제한다는 것은 어려운 일이다.

③ 사정기관의 권력분점을 통한 검찰개혁문제는 수사대상에 대한 검찰과의 중첩적 관할을 인정하지 않는다면 사실상 권한 분점의 효과를 가져올 수 있다. 권력의 집중을 막고 통제하는 것이 중요하지만 권력을 어떻게 분산시킬 것인지는 제도의 기능과 역할을 고려하여야 한다. 권력의 외부통제 및 투명성 강화를 통하여 적절한 행사를 보장하는 방법을 강구하는 것이 별개의 기관에게 권한을 나누어주는 것보다 더 중요하다. 단순히 고위공직자에 대한 수사 및 기소 기능만을 분리하여 공수처에 부여한다면, 현재 검찰이 비판받고 있는 수사권 및 기소권의 독점 문제는 해결되지 않고 그대로 공수처로 이관되는 효과를 발생한다. 그런 이유로 사정기관의 권력을 분산하여 검찰개혁을 이룬다는 목적은 그 자체도 모호할 뿐 아니라, 그 인과관계 역시 불분명하다.

④ 해외에서 운영되고 있는 독립수사기구의 현황에 대하여 살펴보면, 먼저 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 주요 선진국의 경우 특정 신분을 가진 자만을 수사대상으로 하는 별도의 수사기관을 설치한 예는 없다. 별도의 반부패기구를 운영하고 있는 국가는 홍콩, 싱가포르, 말레이시아, 대만 등이 있다. 그런데 이 국가들도 수사권만 있을 뿐 기소권은 부여하지 않으며, 기소권까지 부여한 나라는 탄자니아 정도에 불과하다.

참고로 해외 부패수사기구의 운영 실태를 살펴보면, 홍콩의 엄정공서는 공무원의 기소 비율이 10% 내외에 불과하며, 여기서 뇌물수수 등 전형적인 부패사건으로 기소된 인원은 극소수에 불과하다고 한다. 인도네시아의 부패근절위원회의 경우 경찰과의 중복 관할을 인정하여 수사가 중복될 때 먼저 수사를 개시한 기관에 수사우선권을 부여하는 방식으로 운영되고 있으나, 부패범죄 수사 때마다 경찰과 갈등이 발생하여 충돌함으로써 대통령이 나서서 해결하고 있다. 부패근절위원회의 설치 목적이 경찰 내에 만연한 부패를 근절하기 위함이었다고 하지만, 그 목적이 제대로 달성되지 못하고 있다. 싱가포르의 탐오조사국은 총리 직속 기구로서 기소대상자의 대부분이 민간인이며, 탐오조사국의 자체 비리가 발생하거나 정부비판 인사에 대한 정치적 목적의 기획 수사를 하였다는 의혹도 있다. 이렇게 외국의 부패수사기구의 구체적인 운영 현황을 살펴보면 단지 해외에 유사한 부패수사기구가 존재한다는 이유만으로 국내에도 공수처를 설치해야 한다는 주장은 받아들이기 어렵다.

⑤ 공수처가 특별검사제도보다 더 실효성이 있는지 여부는 특별검사제도가 정치적 도구로 활용될 수 있다는 주장에 기인한다. 그런데 현재 상설특별검사제도를 규정하고 있는 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」에 의하면 오히려 공수처가 정치적 도구로 이용될 위험성이 더 크다는 점을 쉽게 인지할 수 있다. 현재 특별검사의 수사대상은 ① 국회가 정치적 중립성과 공정성 등을 이유로 특별검사의 수사가 필요하다고 본회의에서 의결한 사건, ② 법무부 장관이 이해관계 충돌이나 공정성 등을 이유로 특별검사의 수사가 필요하다고 판단한 사건으로 규정되어 있어서 공수처보다 수사개시를 위한 조건이 엄격하게 규정되어 있다. 그래서 특별검사제도의 정치적 이용 가능성 때문에 공수처를 도입하자는 의견은 타당하지 않다.

Ⅲ. 공수처 설치와 검찰개혁의 관계

앞에서 본 것처럼 공수처 설치문제는 검찰개혁과 무관하다고 볼 수 있다. 어떻게 보면 고위공직자를 대상으로 하는 또 다른 검찰이 수사권과 기소권 분점이라는 이름 하에 신설되는 것에 불과하다. 헌법 제1조 제2항은 모든 국가권력이 국민으로부터 나온다고 하였다. 우리나라 헌법이 독일 기본법처럼 직접 국가권력이 국민에게 기속되고 입법·행정·사법이 국민을 위하여 존재한다고 하지 않더라도, 국가권력은 당연히 국민의 생명과 안전, 자유와 권리 및 재산을 보호해야 할 의무와 책임을 진다.

검찰은 이미 오랫동안 수사·기소기관으로 그 역할을 수행하면서 수십 년간의 경험이 축적되어 있으며 첨단수사를 위한 각종 장비와 조직이 마련되어 있다. 검찰의 고위공직자에 대한 부패·비리수사는 대부분 기업수사 등을 통하여 수사단서를 확보하는 것이 보통으로 통상의 수사를 진행하지 않는다. 검찰이 고위공직자 등에 대한 부패범죄에 대한 수사를 독립적으로 착수하여 진행하는 것은 유죄 입증을 위한 충분한 증거확보 등의 측면에서 쉽지 않은 것이 일반적이다. 그런 점에서 검찰조직이 아닌 별도의 기관 또는 집단에서 부패범죄 수사를 진행하여 성공하는 것은 쉽지 않다. 이는 공수처라고 하여 다르지 않다.

공수처의 설치가 검찰개혁이 될 수는 없다. 검찰개혁은 검찰인사권의 독립으로부터 시작되어야 한다. 지금과 같은 인사구조 하에서 검찰이 정치권의 영향을 받지 않고 수사권과 기소권을 행사하는 것은 정말 어려운 일이다. 이제 공수처 논란에서 벗어나 검찰개혁을 위하여 무엇을 제대로 할 것인지 심각하게 생각해야 한다. 수사권을 분산하겠다고 한다면 영장신청권을 검사에게 주고 있는 헌법 하에서 어떻게 하는 것이 국민을 위한 합리적 방법인지 고심해야 한다. 그리고 기소권 독점을 비판만 하지 말고 기소법정주의를 비롯하여 기소대배심제도 등 참고할 만한 제도가 있으면 전부 검토하여 법제화해야 한다. 그렇지만 무엇보다도 중요한 것은 검찰청의 법적 지위와 인사권을 정비하여 그 독립성을 강화하는 것이다. 물론 인사권의 독점과 검찰권의 오·남용을 차단하기 위한 견제장치의 마련도 필수이다.

정리하자면 공수처 설치를 검찰개혁과 연계하지 말아야 한다. 만약 공수처 설치만이 답이라고 생각된다면 공수처의 법적 지위를 최대한 독립화하여 대통령이나 국회가 관여할 수 없도록 해야 할 것이고, 그 권한의 범위는 검찰권을 고려하여 확정하는 것이 필요하다. 이는 발제문에서 잘 보여주고 있다. 마지막으로 말하자면 국민을 위해서는 국가권력은 축소하는 것이 최선의 방법이다. 비록 수사대상을 고위공직자에 한정한다고 하지만, 부패·비리사건은 그 범위를 한정하기 어려운 경우가 대부분이다. 공수처와 같은 준사법기관을 설치하는 것은 국가권력의 오·남용을 넘어서 악용의 위험도 발생할 수 있다는 것을 알아야 한다.

공수처, 검찰 개혁 아닌 개악!

이 헌

변호사 /

한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임(한변) 공동대표

대다수 국민들로부터 위선과 거짓의 표본으로 지탄받던 조국 전 법무부장관(이하 ‘조국’)의 전격 사퇴 직후, 검찰개혁의 논란이 거세지고 있다. 서초동 집회에서 문재인 대통령의 지지자들은 ‘조국 수호, 검찰개혁’을 외쳤다. 문서 위조 및 허위작성에 의한 자녀의 입시비리와 뇌물성 장학금 수령, 위장소송 및 부정채용 등 사학비리, 사모펀드 투자 등 공직비리 및 공직윤리법위반, 그리고 증거인멸교사 등의 의혹을 받고있는 범죄혐의자는 누구라도 반드시 엄정하게 수사하는 것이 제대로 된 검찰개혁일 것이다. 이 범죄혐의자를 수호하는 것이 검찰을 개혁하는 일이라는 주장은 상식에 반하고, 이 범죄혐의자인 인물이 그 장관직에서 사퇴한 너무나 당연한 일이 검찰개혁의 계기가 될 수도 없을 것이다.

여당 대표는 ‘검찰개혁은 국민의 명령’이라고 하였다. 문 대통령은 대다수 국민들의 반대여론에도 조국을 법무부장관으로 임명한 후 광화문과 서초동 집회에 대해 “국론 분열이 아니다. 국민의 뜻은 검찰개혁이 절실하다는 것이다”라고 하더니, 사퇴 이후에는 법무부차관과 검찰국장을 불러 “검찰개혁을 직접 챙기겠다. 국민을 위한 검찰이 되어야 한다”고 하였다.

임기 초반도 아닌 임기 절반이 되어가는 시기에 이 정권이 검찰개혁을 내세우는 것은 쉽게 납득할 수 없는 일이다. 문 대통령이나 여당 대표가 말하는 ‘국민’은 국민 전체가 아닌 서초동 집회에 모인 문 대통령 지지자들만을 지칭하고, 이들을 결집시키려는 정치적 의도가 드러났다는 것도 간과할 일이 아니다. 검찰개혁에 관해 윤석열 검찰총장은 “국민의 뜻을 충실히 받들겠다”고 하였다. 윤석열 총장이 언급한 ‘국민’은 헌법 제7조의 국민 전체의 봉사자인 공무원의 지위를 의미할 것이니, 문 대통령 등이 지칭한 국민과는 분명히 다를 것이다.

헌법재판소는 두 건의 대통령 탄핵사건에서 “대통령은 ‘국민 전체’에 대한 봉사자이므로 특정 정당, 자신이 속한 계급·종교·지역·사회단체, 자신과 친분 있는 세력의 특수한 이익 등으로부터 독립하여 국민 전체를 위하여 공정하고 균형 있게 업무를 수행할 의무가 있다”고 거듭하여 판시하였다. 국민 전체를 위하여 업무를 수행하지 않겠다고 공언하면서, 지지층을 결집하여 국민을 분열시키는 대통령의 행위는 국민의 신임을 배신하고 대통령에 부여된 헌법상 의무를 명백히 위반하는 일이다.

‘검찰개혁’의 의미가 모호하다. 종전의 ‘검찰개혁’은 고위공직자비리수사처(공수처) 설치법안(백혜련안, 권은희안)과 검·경수사권조정에 관한 형사소송법 및 검찰청법 개정안 등 검찰개혁에 관한 패스트트랙 입법을 의미하였다. 그런데 조국 사퇴를 전후하

여 새로 떠오른 ‘검찰개혁’은 문 대통령 지지자들이 조국 일가에 관한 검찰수사에 대해 내세우는 ‘검찰의 의도적 과잉수사’라는 주장에 비롯되었다. 구체적으로 법률의 제·개정 없이 시행할 수 있는 ‘피의사실공표, 공개 소환, 밤샘 수사, 별건 수사’의 사실상 폐지와 특수부 축소, 검찰에 대한 외부 감찰기능 강화 등 피의자의 인권을 강조하고 검찰권한을 제한하는 내용이다.

여당대표도 주장했듯이 공직비리를 성역 없이 척결하기 위해 공수처를 설치하자는 것이 종전 검찰개혁의 핵심이라는 것인데, 공직비리를 담당하는 검찰 특수부를 축소하는 검찰개혁을 한다는 것은 가당치 않게 모순되는 일이다. 수사를 받고 있는 범죄 혐의자인 조국과 조국 일가의 인권존중을 구실로 진실규명과 정의를 구현하는 검찰의 수사를 방해하거나 그 권한을 약화시키는 것도 가당치 않은 반칙과 특권인 것이다.

이 정권의 출범 직후 국정농단과 사법농단 등 전직 대통령들과 직전 대법원장을 비롯한 과거 정권 인사들에 대해 진행된 검찰의 적폐수사는 4명의 인사들이 불행한 선택을 할 정도로 지독하고도 집요하였다. 문 대통령과 그 지지자들은 검찰의 적폐수사를 두고 ‘촛불혁명의 완수’라고 치켜세웠다. 그들이 불행한 선택을 한 인사들을 포함하여 과거 정권 인사들에 대한 검찰의 적폐수사에 있어 인권이나 검찰권 남용에 대해 언급하였다는 말을 들어본 적이 없다.

문 대통령과 그 지지자들이 총동원되다시피 하여 조국 일가에 관한 검찰 수사에 대해 ‘인권을 존중하는 절제된 검찰권 행사’라거나 ‘검찰개혁에 대한 저항, 쿠데타’라는 식의 겁박으로 온갖 외압을 가하였다. 그들은 “검찰이 조국 수사에 관해 야당이나 언론과 내통한다”는 식의 억측을 내세우더니, 심지어 여당 기관지라고 인식되는 어느 신문사는 조국 검찰수사의 흠집내기 식으로 윤석열 총장의 김학의 차관 관련 접대설을 보도하여 빈축을 사고 있다.

특히 이 정권이 칭송하는 과거 정권 인사들에 대한 적폐수사는 정권에 의해 장악된 언론을 통해 피의사실이 생중계되고 과거 정권 인사들을 포토라인에 세우는 등 인격 살인과 인민재판을 자행하며 진행되었고, 이에 대한 피의자의 인권과 검찰의 피의사실 공표에 관한 지적은 외면되었다. 국민적 관심을 가지는 중대사건에 관해 피의사실이 공표되고 보도되는 사안은 형사상 무죄추정의 원리 및 피의자의 인권이라는 가치와 국민의 알 권리와 언론의 감시·견제적 기능 등 헌법상 표현의 자유의 가치가 충돌하는 문제이다. 진보를 자처하면서 표현의 자유를 한사코 우선시하던 이 정권 인물들은 공론화된 절차도 없이 조국 수사부터 피의사실공표를 금지하는 조치를 취하였다.

과거 정권 인사들의 인권과 이들에 대한 검찰권 행사 및 언론보도는 조국과 같은 이 정권 인물들의 그것과는 다르다는 것이 바로 그들의 유전자(DNA)인 이중적 인식과 내로남불식 행태인 것이다.

또한 새로운 검찰개혁 중 검찰 특수부 축소법령은 행정절차법에서 정하는 입법예고를 거치지 아니하고 법무부 내부의 반발을 무시한 채 조국 사퇴 전날 당·정·청 회의를 거쳐 사퇴 다음 날 국무회의 통과하여 시행되었다고 한다. 앞으로 검찰개혁 패스트트랙 입법도 국회법에서 정하는 법사위의 체계 및 자구 수정 절차를 생략하고 이달 말에 본회의에 상정하려고 시도하고 있다고 알려져 있다.

이러한 날치기와 졸속 및 이중적 기준으로 점철된 일련의 검찰개혁 과정은 전체 국민의 의사나 기본권 보장과는 무관하게 이 정권이 종전의 패스트트랙 입법을 강행하려고 하고, 한편으로는 조국 수사를 계기로 조국과 같은 이 정권의 인물인 피의자의 인권을 우선하고 검찰권을 약화하는 내용의 검찰개혁으로 집권 후반기에 빈발하게 나타날 수밖에 없는 이 정권 인물들의 권력형 비리에 대한 수사를 제도적으로 감추거나 억누르려는 술책일 것이다.

정권의 지지자들만을 위하고, 정권에 대한 반대나 비판 여론을 수용하지 않거나 존중하지 않은 절대 권력은 절대적으로 부패하고, 절대적으로 국민의 심판을 받게 된다는 것은 우리 국민들이 진작 경험하였던 바이다. 그래서 그 절대 권력을 ‘독재정권’이라고 부르고, 그 절대 권력이 동원하거나 그 절대 권력을 지키겠다는 집회를 ‘관제데모’라고 부른다.

패스트트랙으로 지정된 검찰개혁 입법의 요지는, “첫째 검찰의 직접 수사권을 제한하여 경찰에게 1차 수사개시권과 수사종결권을 부여한다. 둘째 검찰의 수사지휘권을 폐지한다. 셋째 독립적 수사기관으로 공수처를 신설한다”는 것이다.

토론자는 2010. 4월경 국회 사법제도개혁특위의 검찰개혁 관련 공청회에 참석하여 “공수처 신설은 신중할 필요가 있다. 참여정부 당시 공수처를 포기한 것은 살아있는 권력에 대한 검찰의 수사가 있었기 때문이다.”라고 주장하였다. 문 대통령도 지난 7월 말 윤석열 총장의 임명 당시 언급하였듯이, 국민들은 언제나 살아있는 권력을 수사하는 검찰을 지지하였고, 정권의 하수인이 된 검찰에 대해 비판적이었다.

참여정부를 계승한다는 이 정권 인물들은 노무현 전 대통령이 검찰의 뇌물죄 수사로 인격적으로 살해되었다고 인식하고 있다고 한다. 이러한 복수적 동기이거나, 문 대통령을 포함한 이 정권 인물들의 검찰에 대한 근본적 불신으로 검찰의 권한을 약화시키고자 검경수사권 조정 법안을 추진하고 있다는 평가이다. 또 공수처는 노 대통령의 유훈과 좌파들의 줄기찬 주장에 따라 추진하는 것이라는 평가도 있다.

우리나라 검사제도는 검사를 공익의 대표자나 법치수호자로 규정하고, 검사가 재판에서 분리된 수사와 기소책임을 맡아 법관에 의한 소송제도에서 준사법기관으로서 견제적·균형적 역할을 수행함과 아울러, 경찰수사를 지휘·통제함으로써 경찰권력을 견제하고 시민의 인권을 보호하는 자유주의의 보루로서 역할을 수행하도록 하였다.

패스트트랙으로 지정된 검찰개혁안은 검찰이 수사권과 기소권을 독점하는 막강한 권한을 제한한다면서 견제와 균형의 원리를 배제하고 정보 및 치안 권력을 가진 경찰에게 1차 수사개시권과 수사종결권 등의 수사권력을 부여하여 종전의 검찰보다 막강한 권한을 가지게 하였다. 또한 고위공직자 비리에 대한 수사권과 함께 대법원장과 대법관, 검찰총장과 검사 및 경무관급 이상 경찰관 등에 대한 기소권을 가진 더 막강한 권력기관인 공수처를 신설하였다.

공수처 설치를 주장하는 이 정권 인물들은 수사권과 기소권을 가진 검찰제도는 전 세계에서 우리나라가 유일하다고 주장하지만, 대륙법계 상당수 국가의 검사는 수사권이나 수사지휘권 및 기소권을 가지고 있으므로 위 주장은 사실이라고 할 수 없다. 또

한 공수처법 백혜란안의 제안이유에서 “공직자 비위 근절과 함께 국가적 반부패 풍토 조성에 성과를 거두고 있는 것으로 나타나고 있다”고 소개된 ‘홍콩의 엄정공사, 싱가포르의 탐오조사국’ 등은 기소권을 가지지 않고, 행정기관에 속한다는 점에서 공수처의 제도적인 근거가 될 수 없다. 중국의 ‘국가검찰위원회’도 기소권을 가지지 않고 있으니 공수처는 사상 유례가 없는 괴물조직이라는 주장이 제기되는 것이다.

공수처 설치를 주장하는 측은, 공수처장추천위원회에 2명의 야당 추천위원이 참여하게 하거나 4/5 결의로 2명의 공수처장 후보를 제청하기로 되어 있어 공수처가 독립적이고 중립적이라고 주장한다. 그러나 이 정권은 22명의 청문보고서 없는 장관급 코드인사 임명 강행의 기록을 수립한 역대급 불소통 인사정책을 거리낌 없이 일관하고 있다. 또한 공수처장추천위원회 7명 중 2명의 야당 추천위원이 참여하거나 그중 6명 이상의 결의로 2명의 공수처장 후보를 제청한다고 하더라도, 대통령이 공수처장을 임명하고 공수처 차장 및 소속 검사도 임명하도록 규정하고 있는 이상, 공수처장 임명과 공수처의 위상이나 활동에 있어 독립성이나 중립성이 보장될 것이라고 믿는 국민은 거의 없을 것이다.

공수처법안에는 공수처장의 국회 출석 보고와 답변 조항을 두고 있지만, 수사와 재판에 영향을 미치지 않도록 제한하고 있으므로, 공수처의 막강한 권한에 대한 견제하고 통제하는 제도적 장치는 존재하지 않는다고 할 것이다.

더불어민주당의 금태섭 의원은 “공수처 설치하는 새로운 권력기관을 만드는 것이다. 수사권과 기소권을 가진 공수처는 글로벌스탠다드에 반한다. 사정기관인 공수처가 일단 설치되면 악용될 위험성이 크다”는 이유로 공수처에 반대한다고 하였다. 자유한국당은 ‘수사는 경찰, 기소는 검찰’이라는 검·경수사권 조정에는 찬성하지만, “공수처 설치가 전 세계적으로 입법례가 없다. 검찰의 옥상옥 구조이다. 야당 탄압에 활용될 가능성이 있다”고 하여 공수처 반대입장을 고수하고 있다.

어느 부장판사는 “관변 단체 등의 고발을 토대로 공수처가 판·검사들에게 직권남용과 직무유기까지 다 묻겠다고 하면 설설 길 수밖에 없다”는 우려를 표명하였고, 적폐청산의 대표적 피해자인 박찬주 예비역 대장은 이러한 우려가 자신에게 너무나도 똑같이 현실로 나타났다고 하였다.

공수처는 헌법에 근거 없이 입법부나 행정부에 속하지 아니할 뿐만 아니라 어떠한 기관으로부터의 견제를 받지 않는 무소불위의 권력기관을 신설하는 것이다. 이는 견제와 균형의 원리를 기반으로 하는 삼권분립의 원리 등 헌법의 기본질서에 위반된다. 공수처는 검·경수사권 조정으로 달성하려는 권력의 분산이라는 검찰개혁의 본래 취지를 무의미하게 하는 것이다. 무엇보다 검사와 판사, 고위경찰 등을 수사 및 기소의 대상으로 규정하여 이들이 이 정권과 관련되는 사건을 함부로 수사하거나 재판할 수 없도록 봉쇄함으로써 이 정권에 밋게 보인 인사들을 적폐청산으로 보복하거나 숙청하는 동시에 이 정권의 인물들은 감싸주려는 ‘독재수사처’를 만드는 것이 아닐 수 없다.

이 정권은 권력을 내세워 지지자들을 총동원하여 검찰개혁이란 구실 하에 이 정권에 반대하는 인사들을 탄압하고, 이 정권의 치부를 감추면서 독재체제를 강화하고 집권연장을 꾀하려는 무소불위의 괴물조직이자 ‘독재수사처’인 공수처를 설치하고자 한

다. 공수처 설치의 국민을 위하거나 검찰권 남용을 방지하기 위한 진정한 ‘검찰 개혁’이 아니라, 국민의 준엄한 심판을 받을 수 밖에 없는 ‘검찰 개악’인 것이다. 공수처법안은 철회되어야 마땅하다. 그 대안으로 검찰총장 및 검사의 신분과 지위 및 직무에 관한 개편 등 검찰의 독립과 정치적 중립화를 위한 제도적 방안을 모색하여야 하고, 이 정권 이후 유명무실하게 된 특별감찰관 제도와 법 제정 이후 사실상 사문화된 상설특검제도를 활성화하여 검찰권의 남용을 제한할 수 있는 현실적 방안도 모색하여야 할 것이다.

[illegible]



· 바른헌법 연구회

Tel : 02-741-7660