

반민주 독재정권의 사생아, 공수처의 탄생

박인환

前 서울중앙지검검사 / 변호사

1. 역대 국회와 공수처

(고위공직자범죄수사처) 법안 처리 경과

- ◎ 15대 : 1996년 야당인 국민회의가 ‘특별검사제’ 도입, ‘고비처(고위공직자비리수사처)’ 신설을 포함한 부패방지법안을 최초로 발의(참여연대 등의 입법 청원)

* 초기에는 공수처가 홍콩의 엄정공서나 싱가포르의 탐오조사국처럼 독립된 부패방지 전담 기구로서 주로 논의됨(TI 및 CPI 지수 관리)

* 1999. 10. 최초 특검 도입
: 한국조폐공사 노조 파업유도 사건

1. 역대 국회와 공수처 (고위공직자범죄수사처) 법안 처리 경과

- 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,
중전의 개별 입법에 의한 특별검사제도에서 더 나아가
제도적 특별검사제(제도적 상설특검), 특별감찰관 제도를 법제화하여 도

2. 공수처법의 제정 및 개정에 따른 공수처의 탄생

- 20대 국회 들어와서 더불어민주당, 국민의당(바른미래당, 평화당 분리 이전) 양당이 합의한 법안[기타 노회찬, 양승조 의원 등]을 시작으로 백혜련, 권은희 의원안 등 공수처 법안 발의
- 2019. 12. 30. 소위 '4+1' 협의체(더불어민주당·바른미래당·정의당·민주평화당 + 대안신당-민주평화당의 비당권파 중심)가 검찰개혁법안과 관련하여 합의한 공수처법안을 '패스트트랙'으로 처리 국회 통과(2020. 1. 7. 공포)
- 공수처법 시행 후 초대 공수처장후보 추천이 난항을 거듭하자 여당은 다시 180석이라는 절대다수 의석의 힘을 앞세우고 야당의 비토권을 박탈하고 의결 정족수 완화를 위한 법률개정 시도

2. 공수처법의 제정 및 개정에 따른 공수처의 탄생

- 개정법안의 주요 내용 -

- 공수처장 추천 시 7명 중 5명 찬성으로 의결[야당의 비토권 무력화]
 - 10일 내 야당의 추천이 없으면 대신하여 국회의장이 한국법학교수회 회장과 법학전문대학원협의회 이사장을 추천위원으로 위촉
 - 수사처 검사의 변호사 자격보유를 10년 이상에서 7년 이상으로 단축하고, 재판, 수사 또는 조사의 실무경력 요건 삭제[민변, 참여연대 진입 용이]
-
- 공수처법 개정안은 2020. 12. 10. 국회를 통과한 다음 12. 15. 개정법률이 공포되면서 바로 시행되고, 12. 28. 야당이 배제된 가운데 국회의 공수처장후보추천위원회에서 초대 공수처장 후보자 2명 추천 의결
 - 이들이 공수처장으로 임명되는 경우 이는 야당의 비토권을 배제하는 등 위헌적 내용으로 개정된 공수처법에 의한 것으로, 야당을 중심으로 행정소송과 가처분 및 위헌법률심사제청 등으로 법적 분쟁 가능성

2. 공수처법의 제정 및 개정에 따른 공수처의 탄생 - 개정법안의 주요 내용 -

- 공수처 설치에 특검이 도입되고 부패방지위원회가 설치된 이후에도, 최근까지 20년 이상 끈질기게 합계 17건 정도의 관련 법안이 제안되는 등 국가보안법의 폐지와 함께 준사법기관인 전통적 '검찰'의 힘을 빼기 위한 좌파 진영의 최대 숙원사업임[선출된 권력, 선출되지 않은 권력]
- 과거 노무현 정부 때까지는 공수처에 독자적인 조사권 내지 수사권 부여만 쟁점이 되었지만, 지금의 공수처는 수사권, 기소권, 무혐의 종결권까지 부여된 대통령 직속 최고 준사법기관이면서 헌법재판소, 대법원, 중앙선관위, 감사원 등 헌법기관을 직접 통제할 수 있는 초헌법적 기구로서 이를 견제(민주적 통제)할 기관조차 없음[검찰총장에 대한 법무부 장관의 수사지휘권 등]

3. 여권의 공수처 법안 강행처리 의도 분석

- 검찰권 남용 방지와 검찰개혁을 핑계로, 처음에는 공수처의 설치를 조국 사태를 벗어나기 위한 출구 전략으로 활용
- 검찰권 약화, 공수처 직할로 제왕적 대통령의 권한 강화
- 사법기관 장악 : 법원, 검찰, 헌법재판소 등
- 중앙선관위, 감사원 등 헌법기관, 고위 공직자(군인 포함), 야당 등 반대파 탄압 : ‘법무부의 민변화’와 함께 ‘공수처의 민변화 또는 참여연대화’
- **강행 처리의 문제점**
 - 공수처 신설에 관한 정부안(조국의 법무부안)은 처음부터 없었음
 - 준사법기관에 해당하는 공수처의 신설로 정부조직법도 바뀌어야 하는데, 그 흔한 공청회, 유관기관 의견 조회 등 공론화 과정도 생략한 상태임
 - 이에 따라 법안의 구체적 내용은 감감이 상태로 법안의 제목만으로 판단하게 하는 등 언론과 국민은 다소 엉뚱하게 ‘공수처 찬반’논란

4. 공수처 도입의 찬성론 근거

- 권력형 부패사건에 대한 검찰의 정치적 중립성, 공정성 확보
- 검찰의 기소독점주의와 기소편의주의 등에 의한 막강한 재량권 견제
- 사정기관의 권력분점으로 경쟁을 높임으로써 검찰의 정치적 부담을 덜고 판사, 검사를 비롯한 고위공직자들의 부패행위에 대한 효율적 방지

5. 공수처 도입의 법률적 문제점

1) 정치적 중립성 확보가 불가능한 정치적 수사기관

- 정치의 사법화로 인한 정쟁의 블랙홀
- 대통령이 임명하는 독립적 준사법기관
: 제왕적 대통령 권력 강화 수단

5. 공수처 도입의 법률적 문제점

2) 헌법 정신에 반하는 위헌적, 초헌법적 권력기관

- 수사권과 기소권을 행사하는 공수처는 국민의 기본권을 직접 제한할 수 있는 권력기관임에 반하여 입법, 행정, 사법 중 어디에도 속하지 않음
- 헌법상 견제와 균형의 원리 파괴
 - 검찰에 관한 헌법 규정(검사의 영장청구권, 검찰총장 임명에 관한 국무회의 심의)
 - 헌법적 근거 없이 독립기관으로 설치된 ‘국가인권위’는 국민의 기본권을 제한하거나 다른 국가기관에 대한 기속력 있는 행위를 할 수 없고 강제력 없는 권고적 기능만 보유
- 고위 공직자라는 이유만으로 신분에 따라 형사상 처우를 달리 받게되므로 헌법상 평등원칙 위배 및 부패범죄에 대한 형사사법의 통일성 저해 우려

5. 공수처 도입의 법률적 문제점

3) 소추 기관의 이원화에 따른 형사사법의 통일성 저해

- 모든 선진 민주국가에서는 형사사법의 통일성(국가형벌권 적용과 집행의 통일성)을 유지하기 위해서 공소제기(기소) 기관을 검찰로 일원화 하고 있고, 기소권을 2개 이상 기관에 분리한 사례는 찾아보기 어려움
- 검사동일체의 원칙 파괴
국가형벌권의 통일적 행사를 위하여, 검찰은 검찰총장을 정점으로 하는 하나의 검찰권으로 유기적 통일체를 이룸
- 홍콩, 싱가포르 등 주로 검찰제도가 발달하지 않은 영국계, 중공계 아시아권 도시국가 수준의 작은 국가에서는 기소권 없는 부패전담 수사 기구를 운영
- 헌법에 임명 절차를 두고 있는 검찰총장의 수사지휘권을 제한하면서, 별도로 포괄적인 수사 권한을 갖는 공수처장직을 헌법 개정 없이 신설하는 것은 법체계의 정합성을 저해하는 위헌적 발상

5. 공수처 도입의 법률적 문제점

4) 법률상 권력기관의 총량만 증가시키는 옥상옥 기구

- 2014년 여야 합의로 도입된 상설 특별검사제(제도특검), 특별감찰관제의 시행결과를 분석하고 문제점을 보완하려는 노력이 선행
- 현재 시행 중인 상설 제도특검제·특별감찰관제의 보완 없이 또 다른 권력기관 창설은 권력기관 총량만 증가시키는 ‘옥상옥’으로 예산 낭비 요소
- 검찰이나 공수처와 같은 정부기관, 특히 국민의 자유와 권익에 대한 직접 침해가 가능한 권력기관의 총량이 늘어나는 것은 일반 국민의 입장에서 불편 초래

5) 세계적으로 유례가 없고, 국내에서도 20년간 검토와 폐기를 거듭해 온 법안

- 미국, 독일, 프랑스, 일본 등 자유민주주의 선진국은 검찰 이외 별도의 부패범죄 전담 수사기구가 없고, 국회의원 등 특정한 신분자만을 수사 대상으로 하는 기구도 없음[최근 중국 시진핑 정권의 국가감찰위원회]
- 국내에서도 1996년 ‘부패방지법’ 이후, 20년 이상 10여개의 공수처 법안이 논의되었으나, 위헌논란, 실효성 문제 등으로 폐기

5. 공수처 도입의 법률적 문제점

6) 상시 사찰기구화 또는 무능한 수사기관화 우려

- 고위공직자 비리는 주로 기업범죄 등 경제범죄 수사에서 단서가 확보되나, 공수처는 기업범죄 수사권이 없어 독자적 비리 적발 어려움
- 수사단서의 확보가 어려운 상황에서 가시적 성과 도출이라는 조직생존 논리에 따라, 고위공직자 등을 표적으로 미행, 함정수사를 하는 비합법적 수단의 비정상적 사찰기구가 될 우려
- 특히, 검찰과 달리 공수처는 정기적 인사가 없어 간부·직원들이 계속 동일 보직에 장기 근무함에 따라 당연히 권력기관으로서 부패가 발생할 가능성이 높고, 표적수사, 청탁수사나 무제한 수사, 보복수사 등 비합법적 수사 우려
- 장기간 수사역량이 축적되고 전국적인 조직을 갖춘 검찰에 비해 부패사범에 대한 수사능력이 현저히 떨어지는 무능한 수사기관으로 전락

5. 공수처 도입의 법률적 문제점

7) 검찰 등 기존 수사기관의 고위공직자 수사기능 배제에 따른 문제점

- 공수처의 직무 또는 범죄 수사와 중복되는 다른 기관의 직무와 범죄 수사는 공수처로 이관·이첩 원칙(공수처에 전속적, 우선적 수사권 부여)
- 공수처 법안은 고위공직자 부패범죄에 대한 검찰 등 기존 사정기관의 수사권을 제도적으로 배제하고 공수처에 전속수사권을 부여, 그러나 선진국 어디에도 검찰 수사권을 직접적으로 배제하는 입법례 없음

8) 검찰개혁은 검찰의 정치적 독립성과 중립성 확보, 예산과 인사의 독립성 인정, 검찰권 행사에 대한 사법적 통제, 시민과 언론의 감시 확대 등으로 해결

- 9) 문재인 정권은 공수처가 검찰개혁의 핵심이라고 주장하고 있으나, 정치적 중립성을 장담할 수도 없고, 견제와 균형의 원리가 작동하지도 않는 권력기관인 공수처를 설치하는 것이 검찰개혁의 본질이 될 수 없음

6. 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, 검경파견 인력이 80%) ※ 인구 2억6천만	• 약 1,200명 ※ 인구 723만	• 약 212명 ※ 인구 2,346만	• 약 200명 근무 ※ 인구 540만
수사대상	공무원(군인 포함)	제한없음(민간포함)	공무원	제한없음(민간포함)
대상범죄	부패사건	• 부패 관련 범죄, 공직남용행위 • 공공기관 및 민간부분 뇌물 범죄	뇌물범죄, 횡령, 권한남용 등 부패범죄	수뢰, 배임수재 등 부패범죄(수사 과정에서 발견된 다른 범죄도 수사)
권한	▶ 수사권 ○ ▶ 기소권 ×	▶ 수사권 ○ ▶ 기소권 ×	▶ 수사권 ○ ▶ 기소권 ×	▶ 수사권 ○ ▶ 기소권 ×
		- 부패수사는 염정공서 전담(부패범죄발견시 이첩) - 율정사(법무부) 검사가 기소	- 駐露검찰관(파견검사)이 수사지휘 - he기관 중복수사 가능(駐露검찰관 조정) - 駐露검찰관이 소속 검찰청 결재받아 기소	- he기관 중복수사 가능 - 사건을 검찰총장에게 송부 (검사기소 승인)
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%)

7. 효과적 대안 모색

1) 부패방지위원회 제도(국민권익위원회), 특별감찰관 제도 및 상설 특검제(제도 특검)의 적극 활용

- 과거 박근혜 정부에서 도입된 특별감찰관법에 의한 특별감찰관 조차 문 정권은 현재까지 임명하지 않고 있음(문재인 정권의 직무유기, 법치주의 위반)

2) 홍콩 염정공서의 모델 활용 : 부패방지청 설립

- 1974년 설립된 홍콩의 염정공서(ICAC)
- 염정공서(廉政公署 - Independent Commission Against Corruption)는
 - (1) 범죄자를 처벌하는 집행처(수사권 있으나 기소권 없음)
 - (2) 다른 기관과 협업을 통해 부패를 예방하는 부패방지처
 - (3) 그 밖에 부패방지 교육과 홍보를 맡는 사회관계처(홍보처)로 나누어 부패 방지를 위한 종합적 업무 수행
- 부패방지의 주무 부서인 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 업무 시행

7. 효과적 대안 모색

- 넓은 의미의 부패와 관련한 범죄의 전속적 수사 및 부패방지를 위한 교육, 홍보, 타 기관과의 협력 등을 담당하는 가칭 ‘부패방지청(또는 국가청렴처, 국가청렴원)’으로 독립시키는 방안[수사권은 있으나 기소권은 없음]
- 부패방지청은, 국민권익위 소관의 부패방지법, 청탁금지법, 공익신고자보호법에 규정된 관련 업무과 함께 공직자재산등록 및 조사 등 공직자윤리위원회 소관 업무, 현행 특별감찰관법에 의한 특별감찰관 업무를 통합
- 부패방지청은 종합적으로 부패방지 및 단속 기능을 담당하게 함으로써 공직 부패에 관한 사전예방 기능과 사후통제 기능의 통일성 있는 결합 조직
- 부패방지청은 부패방지 전담 기관으로서 부패행위 등에 대한 수사권은 있으나 기소권이나 공소유지권은 인정하지 않는 것이 타당(검사동일체 원칙 하의 검찰권을 통한 국가 형벌권 행사와 집행의 통일성 유지)
- 특히 부패방지의 대상이 되는 공직자는 일정한 직분, 즉 고위공직자에만 한정되어서는 안되고, 공직 분야만 아니라 널리 사적 영역에서도 불량식품 등 공익침해와 같은 행위는 부패 문제와 마찬가지로 종합적으로 접근
- ‘수사대상자를 직급에 따라 누구로 할 것인가’를 중심으로 논의할 것이 아니라 다른 선진국과 마찬가지로 ‘어떤 범죄를 수사대상으로 할 것인가’를 중심으로 논의

7. 효과적 대안 모색

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

- 고위 공직자 관련 부패행위는, 주로 대통령과 청와대, 집권 여당 측 의원이나 고위 공직자 등 권력층의 부정, 부패, 비리, 불법행위에서 비롯
- 공수처는 야당 등 정치적 반대자를 탄압하기 위한 사찰기관이 아니고 대통령과 청와대, 집권 여당 소속 고위 공직자 등 ‘살아있는 권력’의 부정, 부패를 방지하기 위하여 필요한 기관
- 공수처 설치에 대한 민주적 견제 수단으로는, 공수처장의 후보자 2명을 집권 당과 정부를 견제할 책임이 있는 제1야당에서 선정하여 대통령에게 추천하고, 대통령은 그 중 1명을 지명
- 특검후보자 추천권 인정 사례 : 제1야당 등의 추천
- 내곡동 사저 의혹 특검(2012년), 최순실 국정농단 사태 특검(2016년)
- 국가형벌권 적용과 집행의 통일성을 위하여, 공수처를 도입한다고 하더라도 수사권은 부여할 수 있으나 기소권은 부여할 수 없는 것이 원칙