

## 고위공직자범죄수처(공수처) 설치의 필요성

- 검찰개혁과 반부패·청렴국가를 위하여

박 혁(정책연구실 연구위원, 정치학박사)

한국의 국가청렴도는 2016년 기준 OECD 35개국 중 29위로 최하위 수준이다. 권력층과 공직자의 부정부패가 주된 원인이다. 급기야 현직 대통령의 탄핵까지 부른 국정농단사태가 발생했다. 부정부패의 나라에서 국가성장과 국민통합은 요원하다. 문재인 정부가 ‘반부패개혁으로 청렴한국의 실현’을 중요한 국정과제로 설정한 이유다. 반(反)부패-청렴한국을 실현하기 위해서는 권력기관들이 ‘국민의, 국민을 위한 권력기관’으로 거듭나야 한다. 특히 검찰의 개혁이 시급하다. 수사권·기소권 등의 독점으로 무소불위의 권력을 가진 검찰은 편파수사, 봐주기 수사, 표적 수사 등으로 부패를 조장하고 불신을 키워왔다. 그래서 반부패개혁의 성공은 검찰개혁에 달려있다. 비대한 검찰권한을 분산하고 상호견제하면서도 권력형 비리 전반에 대한 수사를 전담하는 ‘고위공직자범죄수사처’를 설치하는 것이 검찰개혁과 반부패국가로 가는 지름길이다.

지금으로부터 20년 전, 1997년 대선 당시 김대중 후보는 부패방지를 위한 독립된 수사기구 설치를 약속했다. 그러나 검찰의 저항으로 약속은 수포로 돌아갔다. 20년이 지난 지금, 그 오래된 약속을 지킬 절호의 기회가 찾아왔다. 국민 10명 중에 9명이 부패척결과 검찰개혁을 위한 공수처 설치를 바라고 있다. 대통령과 정부의 의지도 강하다. 국회만 국민의 여망에 응답하면 된다. 이번에는말로 당리당락을 버리고 민심을 느껴야 한다. 공수처는 단순한 사정기관이 아니다. 부패척결을 통해 국가경쟁력을 높여 줄 유력한 수단이다. 분권, 견제, 균형을 통해 검찰을 민주적 권력기관으로 혁신시킬 효율적 기구다. 그 혁신의 노력 속에서 대한민국은 권력이 국민에 봉사하는, 국민이 주인인 나라로 성큼 다가설 수 있을 것이다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

### □ 부패척결과 검찰개혁의 필요성

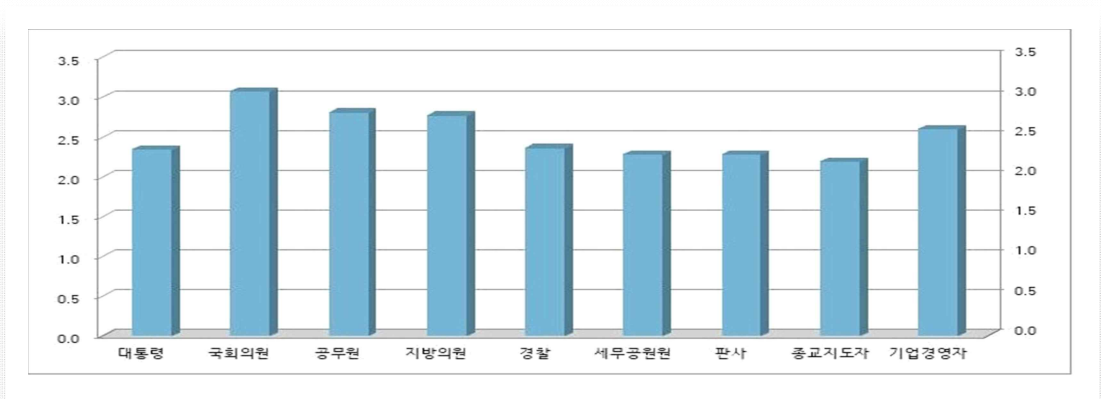
#### ○ 부패가 적폐가 된 부패공화국

- 국제투명성기구(TI)가 발표한 ‘2016년 기준 국가별 부패지수(CPI·국가청렴도)’에 따르면

한국은 100점 만점에 53점으로 지난해보다 3점이 하락했고 국가 순위도 176개 전체 조사 대상국 가운데 52위로 지난 해 비해 15계단이 추락해 1995년 첫 조사 이후 가장 큰 폭으로 하락함. 경제협력개발기구(OECD) 35개 회원국 중에서도 하위권인 29위로 2015년 보다 2계단 떨어짐(한겨레, 2017.01.25).

- 특히 고위층의 부패는 아시아·태평양 국가들과 비교하여도 최악의 수준으로 나타나 공공 부문과 권력집단의 부패가 심각한 상황임.

<표 1> 우리나라 권력층의 부패지수<sup>1)</sup>



출처: 오마이뉴스 2017.03.08

### ○ 모든 권력이 검찰에서 나오는 검찰공화국

- 수사권, 수사지휘권, 영장청구권, 공소제기권, 공소유지권, 형집행권 등 세계에서 유래 없는 권한의 초집중화로 견제와 균형을 상실해 부패사정은 고사하고 스폰서 검사, 벤츠 검사 등 부패의 온상이 되어 최순실 국정농단사태처럼 국기를 뒤흔드는 사태까지 초래함.

<표 2> 한국과 주요국의 검찰권한 비교<sup>2)</sup>

	한국	일본	미국	독일	프랑스	영국
수사권	○	○	○	○	○	×
수사지휘권	○	△	×	○	○	×
수사종결권	○	△	×	○	×	×
기소독점	○	○	×	○	×	×
공소취소권	○	○	○	×	×	○
검찰영장청구 헌법규정	○	×	×	×	×	×
형집행권	○	×	×	×	×	×

출처: 필자가 작성

1) '전혀 부패하지 않다' 1점, '일부 부패가 있다' 2점, '상당수가 부패하다' 3점, '모두 부패하다' 4점임.

2) 참조한 자료들: 검찰제도의 비교법적 검토를 통해서 본 한국검찰의 나아갈 방향, 서울대학교 법학연구소 동계 공동학술대회, 2016. 수사상 경찰과 검찰의 협력시스템 구축방안, 치안연구소, 2012.

- 봐주기수사, 편파수사, 축소수사, 표적수사 등 정검유착(政檢癒着)으로 인해 고위공직자 수사의 공정성과 중립성 자체가 흔들려 부패척결이라는 제 기능을 하지 못하고 있으며 그로 인한 사회적 비용이 상당한 것이 현실임.

**국민 위에 군림하고 권력에 봉사하는 검찰: 박근혜정부 3년 검찰보고서**

(참여연대, 2016.03.23)

① 해외개발자원비리의혹 수사, 성완종 리스트 수사, 포스코 비리 수사, 최경환 경제부총리의 중진공 신입직원 부정 취업 청탁 의혹 수사등 몸통은 밝혀 내지 않은 채 깃털만 수사·기소하거나 겉가지 범죄사실만을 털어낸 권력형 부실 수사, ② 선거를 앞두고 국내 여론조작에 관여한 국정원 직원 ‘좌익효수’수사, 국정원 해킹 사찰 의혹 수사, 백남기 농민 물대포 직사 수사 등 국가기관의 불법행위에 대한 늑장수사, 봐주기 수사, ③ 4.18 세월호 참사 진상규명과 추모 집회 주최자에 대한 수사, 2015.11.14 민중총궐기 불법 집회 수사, 민변 변호사들의 과거사 사건 수임 수사, 이석우 다음카카오 대표의 음란물 차단 미조치 수사, 권은희 전 수사과장의 모해위증혐의 수사 등 정부 비판 세력에 대한 과잉 수사, ④ 현대자동차불법 파견 정몽구 회장 수사, 신한금융지주 라응찬 회장 차명계좌 비리 수사 등 재벌과 대기업에 대해서는 정치권력뿐만 아니라 금권 앞에서도 약한 모습을 보이는 재벌·대기업 봐주기 수사 등

- OECD의 발표(2015)에 따르면 한국국민들의 사법시스템에 대한 신뢰도는 27%로 42개국 중 39위를 차지해 무법천지인 콜롬비아 수준의 최하위권으로 조사됨. 그래서 국민들은 검찰개혁(30.3%)을 관료개혁(24.0%)이나 언론개혁(15.9%), 재벌개혁(11.7%)보다 가장 시급한 개혁과제로 꼽고 있음(한겨레신문, 2017.01.02).

<표 3> OECD 사법제도 신뢰도 순위

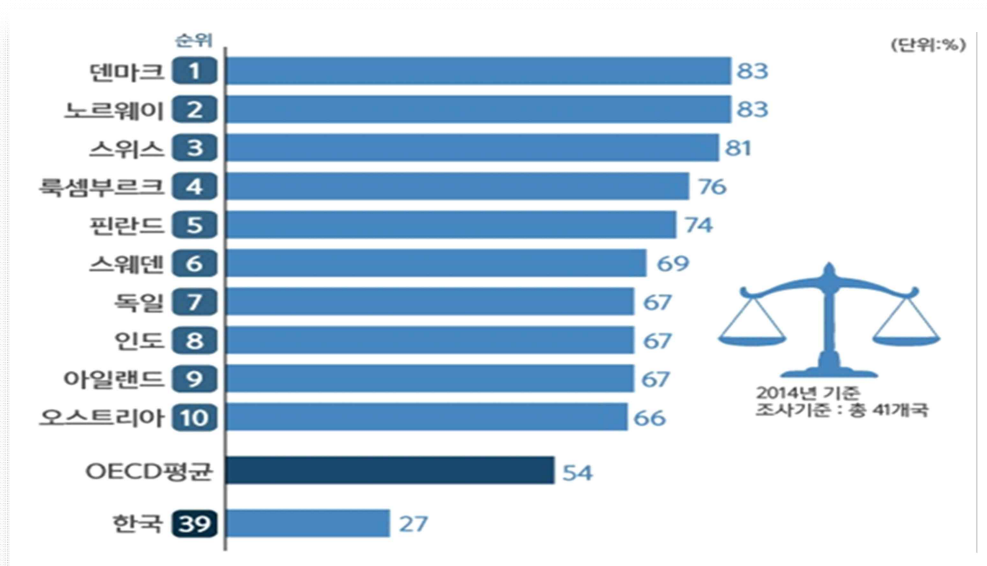


표 출처: 뉴시스, 2015.08.09

## □ 고위공직자범죄수사처(공수처) 설치의 필요성

### ○ 부패척결을 통한 신뢰회복은 국가의 신성장동력

- 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력 평가에서 한국은 역대 최저 수준으로 떨어져 26위임. 한국의 국가경쟁력에 발목을 잡은 것은 정치인에 대한 공공의 신뢰', '비정상적인 지급 및 뇌물', '행정부의 투명성과 사법부의 독립성'에 대한 낮은 신뢰도로 나타남(기획재정부보도자료, 2016.09.28).
- 부패를 줄여 사회적 신뢰도를 높인다면 국가의 경제적 성과는 물론, 외부로부터 평가되는 국가 브랜드 및 총체적인 국가 경쟁력에 긍정적 효과를 미침.

대한상의회가 지난 해 10월에 발표한 '한국의 사회적 자본 축적실태와 대응과제 연구' 보고서에 따르면 우리나라가 부패를 없애고 투명사회로 나아가 사회적 신뢰를 복유럽 수준만 쌓아도 4%대 경제성장이 가능함(중앙일보, 2016.10.26).

- 현재 국민 대다수가 고위공직자비리의 사정기관으로서 검찰을 불신하고 있으며 공수처와 같은 별도의 부패전담수사기관을 설치해 부패를 엄단할 것을 요구하고 있음.

최근 공수처 신설 여론조사 결과를 보면 국민의 87% 찬성(한국리서치, 2017. 02) 국민의 86% 찬성(조원씨엔아이, 2017.05)

### ○ 분권, 견제, 균형의 제도화를 통한 검찰개혁은 권력기관의 정상화

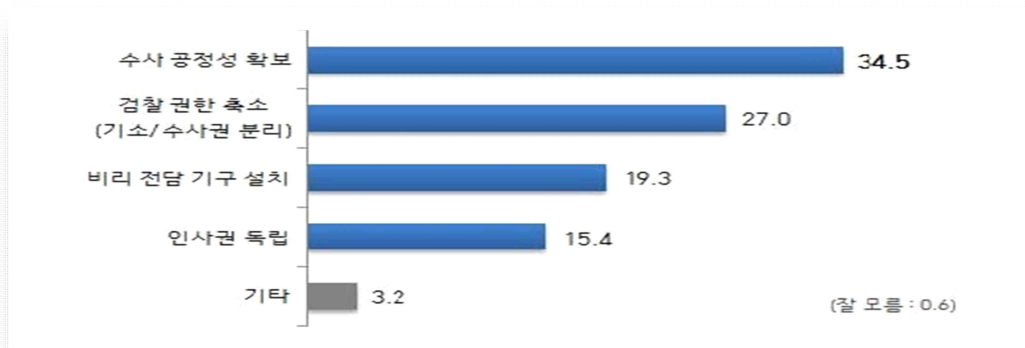
- 검찰개혁의 중요한 목적은 검찰이 정치적 중립성과 독립성을 갖고 국민의 봉사자로서 제 기능을 수행할 수 있게 하는 것임.
- 검찰개혁의 근본적인 두 가지 방향은 첫째, 검찰에게 모든 권한을 집중하고 있는 현행의 형사사법절차와 제도를 바꾸어 기소권과 수사권 등을 분산해 상호견제와 감시, 균형을 제도화하는 것임.
- 둘째, 권력형 비리 전반에 대한 수사를 독립적인 기구가 전담하도록 해 검찰이 정치적 압력에 휘말리는 것을 방지하면서도 고위공직자의 부패를 단호하게 처벌할 수 있는 시스템을 갖추는 것임.
- 따라서, 검찰개혁의 목적과 방향에 맞게 비대한 검찰권한을 분산하고 상호견제하면서도 권력형 부패와 범죄 전반에 대한 수사를 전담하는 '고위공직자범죄수사처'를 설치하는 것이 검찰개혁의 해법임.

### ○ 공수처에 대한 몇 가지 우려

“공수처는 검찰과 특별검찰관 등 다른 수사기관 관계에서 옥상옥의 설치가 이뤄진다는 점, 우리나라의 정치 행태로 봐서 또 하나의 정치보복 또는 정치적으로 악용될 수 있는 수단으로 변질 우려가 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다.”(정우택 원내대표, 11월 21일 원내대책회의)

- 검찰개혁은 제도가 아닌 운영의 문제라는 지적이 있음. 하지만 지금까지 다양한 운영상의 개선책들이 마련되어 시행되어 왔으나 부패와 권력남용의 문제를 해결하는 데 무용지물이었음. 국민들 또한 더 이상 검찰의 셀프개혁을 믿지 못하고 있으며 다른 대안들에 대한 기대가 대부분 사라졌고, 그로 인해 일정 정도의 부작용을 감수하더라도 고위공직자 범죄수사처 설치가 필요하다는 견해가 지배적임<sup>3)</sup>.
- 공수처가 옥상옥(屋上屋)이 될 것이라는 지적이 있음. 하지만 공수처는 검찰 위에서 검찰을 통제하는 기구가 아니라 검찰 밖에서 검찰권을 분산, 검찰과 균형을 이뤄 상호견제하고 경쟁하여 공정한 사정을 담당하도록 하려는 것이므로 옥외옥(屋外屋)이라 할 수 있음. 공수처설치는 분권과 균형을 통한 견제와 감시라는 민주적 제도화원리를 통해 부패척결의 임무를 충실히 수행할 수 있도록 하려는 것임.
- 공수처가 정치적으로 악용될 가능성과 권한을 남용할 가능성이 높다는 지적이 있음. 정부안은 정검유착의 가능성을 없애고 중립성을 최대한 확보하기 위해 처장과 소속검사(수사관)의 임명과 권한을 엄격히 규정하고 있음. 권한 남용의 우려를 감안해 규모도 부패척결이라는 애초 목적을 이룰 수 있는 최소인원으로 줄이고 기소재량 등에 대한 통제장치도 마련함.

<표 4> 검찰개혁의 방향에 관한 여론조사 (단위:%)



출처: YTN. 2017.01.06

### ○ 외국 고위공직자비리수사기구의 성공적인 선행 사례들

- 미국, 호주, 싱가포르, 홍콩, 말레이시아 등 많은 국가들이 고위공직자의 사정과 수사를 위해 설치한 부패전담기구들의 사회적 효용이 높은 것으로 나타남.

3) 진보, 보수를 떠나 거의 모든 언론들이 검찰의 셀프 개혁은 불가능하다는 점에 동의하고 있음. 한겨레, '셀프 개혁'하겠다는 검찰..." 권한 내려놓지 않으면 공염불"(2016. 07. 29), 한국일보, "檢, 녹음기 틀 듯... 또 '셀프 개혁'"(2016.07.30.), 조선일보, 불신받는 檢, '개혁 추진단' 꾸렸다는데...(2016.07.30.), 미디어오늘, 진경준 희생양으로 검찰 '셀프개혁'? 믿는 언론이 없다, 2016.07.30.

<표 4> 주요국의 공직자비리수사기구의 비교

국가	기구	소속	조사대상	권한	
				강제 수사권	공소 제기권
미국	정부윤리처	대통령	연방 공무원	X	X
	특별조사위원실	대통령	연방 행정기관	O	O
	윤리및효율에관한 감사관위원회	독립기구	소속기관 공무원	X	X
홍콩	염정공서	행정장관	민간 및 공공기관	O	X
싱가포르	부패행위조사국	수상	민간 및 공공기관	O	X
말레이시아	반부패위원회	수상	공공기관	O	X
호주 뉴사우스웨일즈주	반부패위원회	독립기구	공공기관	O	X

출처: 국회입법조사처, 주요국 공직자비리수사기구의 현황과시사점(2010.11.16.)

- 공공기관의 건전성, 투명성, 국민의 신뢰 등 여러 가지 측면의 평가에서 공직자비리 수사 기구들의 기여도가 높은 것으로 평가됨.

국제투명성기구 176개국 중 청렴한 나라 7위에 싱가포르, 13위에 호주, 15위에 홍콩, 18위에 미국이 올라 있는 반면 우리나라는 52위. 부패문제가 최대의 사회악으로 여겨지던 홍콩은 부패전담기구인 염정공서를 설치한 후 시민들의 여론조사에서도 조사 대상자의 67.3%가 정부의 반부패활동이 효과적이라고 응답하는 등 홍콩사회의 청렴도가 크게 개선되는 데 염정공서의 기여가 컸던 것으로 나타남(국회입법조사처, 주요국공직자비리수사 기구의 현황과 시사점, 2010.11.16).

## □ 국회와 정부의 공수처 설치 논의상황

### ○ 공수처 설치와 관련된 각 당의 입장과 국회논의 상황

- 지난 2016년 8월 8일 더민주당과 국민의당은 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」을 양당 당론으로 공동 발의했고, 더민주당의 양승조의원도 「고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안」을 발의함.
- 자유한국당의 일부 소속 의원들은 처장과 감사의 인사권 독립 등을 조건으로 공수처 도입을 검토해야 한다는 의견들도 있지만 ‘공수처에 전면 반대하므로, 구체적인 설치 방안에 대해 어떠한 논의도 할 수 없다’는 것이 공식입장임(연합뉴스, 2017.11.21).
- 바른정당에서는 오신환이 기소권은 배제하고 수사권만 부여된 「고위공직자부패방지처법제정안」을 발의했고 정의당에서는 노회찬 의원이 공수처 설치 법안을 발의한 상태임.

### ○ 정부의 고위공직자범죄수사처 설치안 마련

- 문재인 대통령은 검찰개혁의 방향을 ‘견제와 균형, 독립의 제도화’로 정하고 공수처설치 의지를 확고하게 보이고 있음.



“국가권력기관의 개혁은 사회적 신뢰 회복을 위한 선결과제입니다(…) 검찰도 오직 국민만을 바라보는 기관으로 다시 태어나야 합니다. 검찰의 변화를 요구하는 국민의 뜻이 하늘처럼 무겁습니다. 법무부가 고위공직자범죄수사처 방안을 마련한 것은 이러한 국민들의 여망을 반영한 것입니다. 법안이 통과된다면, 대통령인 저와 제 주변부터 공수처의 수사대상이 될 것입니다. 법안이 조속히 논의되고 법제화될 수 있도록 국회의 협조를 부탁드립니다.”(문재인대통령 국회시정연설, 2017.11.01).

- 정부도 국정 100대 개혁과제로 검찰개혁을 설정해 견제와 균형, 독립이 가능한 시스템을 마련하기 위해 ‘고위공직자 부패 근절을 위한 고위공직자비리수사처’ 설치와 ‘검경수사권 조정’ 등을 세부 개혁과제로 제시함.
- 검찰개혁위원회는 ‘고위공직자범죄수사처’ 설치 권고안을 제시했고(2017.09.18) 정부는 이에 대한 다양한 여론을 듣고 우려되는 부분들을 손질한 정부안을 국회에 제출함(2017.10.15).
- 정부안의 특징은 공수처가 수사권과 기소권을 지니고 권력 눈치 보지 않는 독립적이고 중립적인 수사기구라는 점, 규모는 줄이되 부패척결 역량을 강화하는 데 중점을 둔 점, 검사의 대상범죄를 공수처가 전속 수사하도록 해 검찰부패에 엄정 대처하도록 한 점, 공수처와 중복되는 타 기관의 범죄수사는 공수처장이 요청할 경우에 이첩하도록 한 점 등임.

<표 5> 정부의 공수처 설치안 주요내용

쟁점	내 용
소속	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 입법, 행정, 사법 어디에도 속하지 않는 독립수사기구</li> </ul>
처장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국회에 설치된 추천위원회가 2인 추천 ※ 추천위원회는 법무부장관, 법원행정처장, 대한변협회장, 국회 추천 4인 등 총 7인으로 구성</li> <li>■ 국회의장과 교섭단체 간 협의 후 국회가 1인 선출 ※ 협의 불가능 시 국회의장이 대통령에게 2인 추천</li> <li>■ 대통령이 임명 ※ 2인 추천시 대통령이 1명 지명해 청문회 후 임명</li> </ul>
구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 처장, 차장 각 1명 ⇒ 공수처장이 제정, 대통령이 임명</li> <li>■ 공수처 검사 25명 이내 ⇒ 공수처장이 제청, 대통령이 임명</li> <li>■ 수사관은 30명, 일반 직원 20명 이내</li> </ul>
임기	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 처장, 차장 3년 단임</li> <li>■ 공수처검사 3년 3회 연임</li> <li>■ 공수처수사관 6년 연임 횟수제한 없음</li> </ul>
대상자	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 현직 및 퇴직 후 2년 이내의 고위공직자 및 그 가족 ※ 현직 대통령 포함</li> <li>■ 가족은 일반 고위공직자의 경우 배우자, 직계 존비속으로 대통령은 4촌 이내 친족</li> </ul>
대상범죄	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 고위공직자 및 그 가족이 고위공직자의 재직 중에 범한 특정범죄 및 관련 범죄</li> </ul>
검사의 대상범죄	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검사의 직무관련 범죄</li> </ul>

수사개시	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 인지, 고소, 고발 등 수사개시 단서에 제한이 없음</li> <li>■ 일정 수 국회의원 연서로 수사개시 규정 두지 않음</li> </ul>
권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수사권, 기소권, 공소유지권</li> <li>■ 우선적 수사권 - 다른 수사기관이 공수처와 중복되는 수사를 할 경우 공수처장이 해당 사건의 이첩을 요구할 수 있음</li> </ul>
불기소특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 불기소심사위원회를 뒤 불기소처분 전 사전심사</li> <li>■ 재정신청제도 유지</li> </ul>
보고의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수사 재판에 영향을 미치지 않는 범위에서 처장의 국회보고 의무 규정</li> </ul>

출처: 필자가 작성

## □ 시사점과 과제

### ○ 분권, 견제, 균형이라는 검찰개혁방향을 유지해야 함

- 공수처는 공직자의 부패사정 뿐만 아니라 검찰개혁이라는 목적도 지니고 있기 때문에 기존 사정기관의 한계에서 벗어나 중립적이면서 권한의 분산을 통한 견제와 감시가 가능하고 동시에 힘의 균형을 이룰 수 있는 민주적 시스템을 갖추는 것이 중요함.
- 분권, 견제, 균형을 이룰 수 있는 다양한 개혁방안들이 함께 추진될 필요가 있음.

### ○ 공수처의 성패는 제도 자체 못지않게 그것의 운용과정도 중요함

- 공수처 설치의 쟁점에 대한 각각 의견들은 모두 근거가 있고 장·단점을 지니고 있음.
- 외국의 사례에서도 나타나듯이 공직자범죄수사기관의 권한과 구성, 운영은 각 국가의 상황에 따라 다양하고 운영의 과정에서 많은 변화를 겪음.
- 제도개혁은 제도 설립 자체가 목적이 아니기 때문에 여야가 법안의 심사 과정에서 제기되는 제도적 요소들의 장단점에 대해 치열한 논의와 신중한 검토를 통해 합리적 안을 도출하되 미비한 점은 운영의 과정에서 보완할 필요가 있음.

### ○ 검찰개혁의 성공을 위해서는 치밀한 로드맵과 강력한 실천력이 요구됨

- 공수처 설치만으로는 검찰개혁에 한계가 있음. 검경수사권 조정, 검찰권한의 민주적 통제, 법무부의 탈검찰화, 인사권문제 등 다양한 개혁들이 보태져야 진정한 검찰개혁이 이루어질 수 있음.
- 다양한 사안들을 순차적으로 개혁하기 위해 장단기 과제로 나눠 체계적이고 치밀한 로드맵을 마련해야 함.
- 검찰개혁의 로드맵에 따라 개혁의 지속적·체계적 추진을 위해서는 검찰개혁의 강력한 의지를 지닌 컨트롤 타워를 분명히 할 필요가 있음<sup>4)</sup>.

4) 지난 8월에는 법무부의 법무·검찰개혁위원회가 출범했고 이어 9월에는 검찰도 자체 개혁 추진을 위해 검찰개혁위원회를 만들었음. 이 두 단체가 서로 다른 개혁안을 제시하여 혼란을 가중시킬 우려가 있음.