



공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?

-「공직자비리수사처」 설치를 중심으로-

2010.5.6 (목) 10:00~12:30

국회의원회관 1층 소회의실

“공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?”

- 「공직자비리수사처」 설치를 중심으로 -



진행순서

1부 || 개회

- 국민의례
- 내빈소개
- 개 회 사
- 진 수 희 (여의도연구소 소장 · 국회의원)
- 축 사

2부 || 주제 발표 및 토론

- 좌 장
- 김 병 섭 (서울대학교 행정대학원 행정학과 교수)
- 주제발표
- 윤 태 범 (한국방송통신대학교 행정학과 교수)
- 지정토론
- 한 상 희 (건국대학교 법학전문대학원 법학과 교수)
- 권 해 수 (경실련 시민권익센터운영위원장 / 한성대학교 교수)
- 전 희 경 (바른사회시민회의 정책실장)
- 이 병 철 (대한변호사협회 사업이사 / 변호사)

- 질의응답 및 자유토론
- 마무리 발언

개 회 사



여의도연구소 소장
국회의원 진 수 희

안녕하십니까? 한나라당 여의도연구소장을 맡고 있는 진수희 의원입니다.

바쁜 일정에도 불구하고 토론회를 찾아주신 국회의원님 그리고 공직비리 문제에 관심을 가지고 자리를 함께 해주신 내·외 귀빈 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

특히, 토론회 좌장을 맡아주신 김병섭 교수님, 발제를 맡아주신 윤태범 교수님 그리고 토론자로 참가해주신 한상희 교수님, 권해수 위원장님, 전희경 실장님, 그리고 이병철 변호사님께 진심으로 감사드립니다.

비리, 부패에 대한 국민 인식

오늘 토론회의 주제는 ‘공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?’입니다.

잘 아시다시피, 우리나라는 지금 선진 일류국가 진입이라는 국가발전 목표를 향해 나아가고 있습니다. 우리가 국격을 높이고 선진국으로 진입하기 위해서는 수많은 과제를 해결해야 하지만 그중에 ‘부패 척결’ 문제도 빼어놓을 수 없는 중대한 과제입니다.

지난해 국제투명성기구(TI) 발표에 따르면 우리나라의 부패지수는 5.5점으로 39위입니다. OECD 31개 국가 중에 23위에 그쳤습니다. 청렴지수가 OECD 평균수준(7.0점)으로 개선된다면 국민 1인당 교역량과 GNP 모두 30% 가량 상승한다는 분석도 있습니다. 경험적으로 볼 때, 소득이 높은 나라가 투명한 것이 아니라 투명한 나라가 소득이 높습니다. 또한, 우리가 소망하는 선진국도 단순한 경제적·군사적 강국이 아니라 풍요롭되 공정하고 배려와 품격이 넘치는 정의로운 사회입니다.

저는 부패문제를 해결하는데 고금의 진리가 있다고 생각합니다. ‘윗물이 맑아야 아랫물이 맑다’는 사실입니다. 고위 공직자를 비롯한 사회 지도층이 부패와 반칙을 일삼으면 불신과 갈등이 쌓이면서 나라 전체가 시들어 가기 마련입니다.

그런데 참으로 유감스럽게도 최근에 ‘검사 스폰서 의혹’이 불거졌습니다. 부패 척결의 최일선에 있는 핵심 사정기관이 부패연루 의혹을 받고 있다는 사실에 국민들은 큰 충격과 좌절감을 느끼고 있습니다.

지난 4월 28일 여의도연구소에서 실시한 조사 결과에 따르면, 검찰에 대해 국민의 65.4%가 불신하고 있으며, 68.9%가 검찰이 청렴하지 않다고 응답하고 있습니다. 응답자의 83.4%가 검찰이 향응을 받았다는 주장을 믿는다고 답변하고 있습니다.

검찰에 대한 국민의 불신이 이토록 심각한 상황에서는 공권력도, 국가 기강도 제대로 설 수가 없습니다. 사회를 통합하고 국격을 높여서 선진국에 진입하는 것도 어렵습니다. 근본적 처방이 필요한 시점입니다.

사실 검찰개혁은 오랫동안 반복적으로 제기되어온 문제입니다. 역대 정부에서도 검찰개혁에 대한 논의가 이루어졌지만 검찰 자체의 자정 강화와 개혁을 주문하는 선에서 마무리되었습니다. 하지만 이번 ‘검사 스폰서 의혹’ 사건에서 보듯이, 검찰개혁은 자정노력에만 맡길 수 없는 단계에 이르렀습니다. 검찰의 권한을 통제하고 견제할 수 있는 제도적 장치를 도입할 때가 온 것입니다.

세계 주요 선진국은 검찰의 소추권한을 통제할 장치를 두고 있고 검찰의 권한에도 여러 제한을 두고 있습니다.

〈 각국의 검찰 권한 비교 〉

분류	기소독점	수사권	수사지휘	자체수사인력	검찰영장청구헌법규정
한국	○	○	○	○	○
일본	○	○	△	△	×
프랑스	×	△	△	×	×
미국	×	○	×	△	×
영국	×	×	×	×	×

하지만, 우리 검찰은 기소독점뿐만 아니라 수사권, 수사지휘, 자체 수사인력, 검찰이 독점적으로 영장을 청구할 수 있는 권한 부여 등 막대한 권한을 검찰에 집중시키고 있습니다. 지금처럼 검찰이 무소불위의 권한을 가지고 있는 ‘기소독점·편의주의’하에서는 국민들의 의혹의 눈초리를 피하기 어렵고, 국민의 신뢰를 얻는 것이 불가능합니다.

이제는 검찰의 통제받지 않는 권력적 지위와 이로 인해 파생되는 권한의 오남용을 방지하기 위해 권한의 적정성 검토와 견제기능 확보 등 보다 근본적인 구조 개혁을 시작해야 합니다.

공직비리 척결을 위한 ‘고위공직자 비리 수사처’ 필요

앞서 말씀드린 연구소 조사결과에서 검사 등 공직자 비리를 방지하기 위해 ‘고위공직자비리 수사처(공수처)’를 설치하는 방안에 대해, 응답자의 64.0%가 찬성하였습니다. 반대는 13.4%에 불과했습니다.

공수처는 검찰만을 견제하기 위한 기관이 아닙니다. 외부 통제장치가 미치지 못하는 권력기관, 부패의 유혹에 취약한 대통령 친인척, 국회의원 등 고위공직자를 대상으로 하는 기관이 되어야 할 것입니다.

대상범죄는 ‘부패행위’로 한정하여, 검찰의 기소권과의 충돌을 최소화하고, 정치적 중립성 및 직무상 독립성 확보를 위한 인사청문회 도입이 선행된다면, 전담수사기구에 검사의 결정이나 지휘없이 단독으로 수사를 개시하고 종료할 수 있는 수사권을 부여할 수 있을 것입니다. 더불어, 증거의 확보·보존 등을 위한 특별검사의 압수·수색·구속영장의 청구 및 집행, 고위공직자 등의 부패행위에 대한 공소의 제기 및 유지(기소권)를 행사할 수 있도록 해야 할 것입니다.

이러한 제도 도입을 통해 반부패·청렴 아젠다를 실천해 나가기 위한 기틀을 마련할 수 있을 것입니다.

기소독점주의에 대한 민간의 견제 방안 마련 필요

검찰의 기소독점주의에 대해서도 민간의 적절한 견제 방안을 도입하는 것도 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

미국의 경우 수정헌법 제5조에 근거하여, 사형 또는 파렴치범의 경우는 대배심의 기소권 행사가 있어야 한다고 정하고 있어, 기소권을 검사와 대배심에 부여하고 있습니다. 독일의 경우도 일정한 부분에 대하여는 검사의 공소제기 여부와 관계없이 피해자의 사소(私訴)를 가능하도록 하고, 검사가 제기하여 계속 중인 일부 형사재판에도 피해자 등이 참가하여 검사와 함께 가해자의 처벌을 구할 수 있도록 하는 ‘사인기소주의’를 인정하고 있습니다.

일본 역시 ‘검찰심사회’ 제도를 통해 검찰의 부당한 불기소 처분을 억제하기 위하여 고소한 사람이 불복하는 경우 민간인으로 이루어진 검찰심사회에 불기소 처분이 타당한지 심사를 요청할 수 있도록 하여, 검찰의 기소독점(편의)주의를 견제하고 있습니다. 참고로 지난 4월 27일 당초 도쿄지검 특수부가 불기소 처리했던 오자와 이치로 민주당 간사장의 정치자금 문제에 대하여 민간 ‘검찰심사회’가 기소 의견을 공표하여 국민들의 호응을 얻고 있습니다.

이처럼 ‘고위공직자비리수사처’ 설립을 통한 견제기능 확보와 더불어, 검찰의 기소에 대하여 민간이 일정부분 사후통제 할 수 있는 견제기능을 확보해 나가는 방안도 함께 검토해야 할 것입니다.

〈주요국의 기소방식 비교〉

구분	미국	영국	독일	일본	프랑스
기소권	대배심 또는 검사	경찰 → 검찰 (국립기소청)	검사 또는 사인 기소주의	검사 또는 검찰심사회	검사 또는 사인 기소주의
검·경간의 관계	대등·협력관계	경찰우위	실질적 대등·협력관계	대등·협력관계	검사우위

맺 음 말

최근 검사 스폰서 의혹 사건, 교육 비리와 자치단체장의 잇단 수뢰 등 크고 작은 비리가 잇따르며, 국민들은 절망하고 있습니다. 우리 모두가 함께 책임을 느끼면서 비리 척결을 위한 방안을 찾아야 합니다.

정부에 대한 국민의 신뢰,
 검찰에 대한 국민의 신뢰,
 국회에 대한 국민의 신뢰....

‘대국민 신뢰 확보’는 우리나라가 국격을 높이고, 선진 일류국가로 발돋움 하는 핵심 성공 요인(Critical Success Factor)입니다.

오늘 우리가 ‘공직 비리 척결’을 위한 전반적인 사정 체계의 재정비를 논의하는 것도 결국 국민의 신뢰 회복을 도약대로 삼아, 한층 성숙한 선진국가로 나아가자는 것입니다.

아무쪼록, 오늘 토론회가 공직비리 척결을 위한 제도적, 법적 체계 개편방안을 마련하고, 나아가 중·장기적 대안까지 도출할 수 있는 계기가 되기를 간절히 기원합니다.

오늘 함께 자리해주신 모든 분들께 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2010년 5월 6일
 (재)여의도연구소 소장
 국회의원 진 수 희

축 사



국회의장 김형오

(재)여의도연구소에서 주최한 “공직비리 척결, 어떻게 할 것인가”를 주제로 토론회가 열리게 된 것을 대단히 의미 있게 생각합니다. (재)여의도연구소 진수희 소장님을 비롯한 관계자 여러분의 노고에 감사와 격려를 드리며, 귀한 시간을 내어 발제와 토론을 맡아주신 각계 전문가 분께도 감사의 말씀을 드립니다.

민감한 사회현안에 대한 문제제기는 물론, 다양한 사회문제의 생산성 있는 정책대안과 올바른 제도개선책 마련을 주도해온 대표적 씽크탱크, (재)여의도연구소에서 준비한 토론회인 만큼 ‘공직비리 척결’을 위한 실효적인 개선방안도 모색될 것으로 기대합니다.

최근 전·현직 검사의 금품과 향응수수 논란을 비롯하여 교육, 토착, 권력형 비리가 잇따라 드러나면서 공직기강이 무너지고 심각한 도덕적 해이가 사회문제로 대두되고 있습니다. 민주주의가 정착되고, 사회가 보다 투명해지면서 비리·부패에 대한 감시장치와 처벌규정이 강화되었음에도 그 수법은 더욱 교묘해지고 치밀해졌을 뿐 아니라, 여전히 사회 악습으로 횡행하고 있습니다.

우리는 경제규모상으로는 선진국 문턱에 가까이 왔는지 모르지만, 부패척도에서는 후진성을 면하지 못한 현실에 있습니다. 지난해 국제투명성기구에서 발표한 국가별 부패인식지수(CPI) 조사에서 180개국 중 39위를 기록했습니다. 최근 전경련에서 조사한 국민의식 결과도 국민의 70%나 우리 사회에 부패정도가 심각하다고 인식하고 있습니다. 대단히 부끄러운 수치가 아닐 수 없습니다.

사회 곳곳에서 암암리에 만연하는 비리와 부패 척결은 국민신뢰와 사회 투명성 제고를 위한 중요한 사회적 인프라입니다. 무엇보다 공직비리의 엄정한 근절은 선진국으로 나아가기 위한 국가적 과제입니다. 국가 미래를 위해서라도 비리의 독버섯이 더 깊숙이 확산되기 전에 발본색원해야 합니다.

부패와 비리는 제도적 틀이 갖춰져야 근절할 수 있습니다. 공정하고 투명한 감시와 견제시스템의 꾸준한 작동은 물론, 단호대처, 엄중처벌도 동반되어야 합니다. 그리고 청렴문화 정착과 준법의식 강화에 대한 국민인식 제고도 선행되어야 합니다.

깊이 있는 토론, 열띤 논의를 통해 공직비리 척결을 위한 실효적인 방안과 고강도 반부패 정책이 제도화, 입법화되기를 기대하며, 공직비리 없는 명실상부한 선진국으로 우뚝 설 수 있는 주춧돌이 놓여지길 바랍니다. 참석하신 모든 분의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2010년 5월 6일
국회의장 김 형 오



목 차

발제문 Ⅱ	■ 권력형 부패에 대한 효과적 대응을 위한 제도적 개선방안 13 - 고위공직자비리조사처 설치를 중심으로 - - 윤 태 범 (한국방송통신대학교 행정학과 교수)
토론문 Ⅱ	■ “공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?” 37 - 한 상 희 (건국대학교 법학전문대학원 법학과 교수) ■ “공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?” 45 - 권 해 수 (경실련 시민권익센터운영위원장 / 한성대학교 교수) ■ “공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?” 49 - 전 희 경 (바른사회시민회의 정책실장) ■ “공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?” 53 - 이 병 철 (대한변호사협회 사업이사 / 변호사)
부 록 Ⅱ	■ 여론조사 결과 57



권력형 부패에 대한 효과적 대응을 위한 제도적 개선방안



- 고위공직자비리조사처 설치를 중심으로 -

발
제

윤 태 범
(한국방송통신대학교 교수)

권력형 부패에 대한 효과적 대응을 위한 제도적 개선방안

- 고위공직자비리조사처 설치를 중심으로¹⁾ -

윤 태 범

(한국방송통신대학교 교수)

“법치주의를 위해서는 국민에게 법을 지키라고 요구하기 전에,
법을 다루는 사람들이 신뢰와 권위를 인정받아야 한다”
(2009년 4월 “법의 날” 기념식에서 이명박 대통령)

1장 서론

- 최근 검찰의 “스폰서” 문제 발생을 계기로 검찰의 신뢰성, 공정성, 도덕성 하락 등 검찰권 전반에 대한 근본적인 문제 제기가 이루어지고 있음. 검찰 스폰서를 비롯한 이와 같은 문제들은 오랫동안 반복적으로 지적되어 왔던 것들로서, 새 정부가 들어서면 늘 단골로 제시되곤 하였던 개혁 아젠다 중의 한 가지가 바로 검찰개혁임. 그리고 그중 가장 상징적인 것으로서 “고위공직자비리조사처” 설치가 제기되어 왔음.
- 우리 사회의 고질적인 병폐로서 권력형 부패가 늘 문제가 되어왔는데, 그러한 문제의 핵심을 차지해온 것이 바로 검찰이라고 할 수 있음. 검찰은 때론 권력형 부패의 발생주체로서, 때론 권력형 부패의 조사주체로서 양립할 수 없는 이중적 역할을 하기도 하였음. 이와 같은 문제의 발생은 우리나라에서 검찰권이 다른 어느 영역과도 비견될 수 없는 “권력”의 주체이기 때문이라고 할 수 있음. 흔히 “기소 독점권” 혹은 “기소 재량권”으로 대변되는 검찰권을 어느 누구도 통제할 수 없다는 것임.

1) 고위공직자비리조사처, 공직부패수사처 등 몇가지 용어가 혼재되어 사용되고 있는데, 이 글에서는 “고위공직자비리조사처(이하 “고비처”)”로 통일하여 사용하고자 함.

- 흔히 “후원자(patron 혹은 sponsor)-고객(client) 관계”는 후진국에서 발생하는 전형적인 부패유형으로 언급되고 있으며, 이는 선진국에서도 공직윤리의 핵심으로 간주하고 있는 “이해충돌(conflict of interest)” 문제를 야기하는 주요인으로 간주되어, 이를 방지하기 위하여 윤리법의 대부분의 규정들이 만들어졌다고 해도 과언이 아님. 그런데 선진국 진입을 목전에 두고 있는 우리나라에서는 “검찰”이 이와 같이 후진국에서나 발생하는 전형적인 부패의 핵심 고리의 위치에 있다는 것임.
- 사회변화에 따라서 일선 공무원에서부터 최고위직인 장관은 물론 대통령에 이르기까지 전 공공부문에 걸쳐서 투명성, 신뢰, 공정성 등의 공적 가치, 그리고 이를 위한 변화와 개혁이 강조되고 있지만, 검찰권은 이와 같은 흐름과는 거리가 먼 무풍지대로 남아있는 것으로 평가되고 있음. 가히 구제도(ancient regime)의 상징이라고 할 수 있음.
- 물론 검찰권과 관련하여 일부 제도개선이 이루어진 부분도 없지는 않음. 그러나 이번 스폰서 문제에서 보듯이, 본질적인 개혁, 구조적이고 문화적인 개혁은 이루어지지 않았다고 평가하는 것이 적절할 것임. 그 동안 검찰권에 대한 견제를 위하여 많은 제도적 장치에 대한 논의가 있었지만, 번번히 기존의 사법제도나 법체계의 안정성 확보(더 솔직하게는 검찰의 기득권 보호 아닌지?) 등을 이유로 무산되었으며, 그 대안으로 결국 자율적 통제에 기대할 수밖에 없었음. 그러나 최근의 사례에서 보듯이, 자율적 통제를 기대하는 것은 이제 불가능한 것으로 판명되었으며. 결국 검찰 외부에서의 외적인 구조 재설계가 필요하다는 주장이 보다 설득력이 있을 수밖에 없음. 이미 이를 뒷받침하는 사례들을 매번 반복적으로 경험하고 있음.
- 이와 같은 문제인식에 따라서 지난 수년동안 논의되었다가 수면 아래로 실종되었던 “고위공직자비리조사처” 설치 문제가 다시 제기되고 있음. 이전에도 검찰권에 대한 대항적 수단으로서 “특별검사제”가 몇 번 활용되었지만, 시작단계부터 정치적 시비에 휘말렸을 뿐만 아니라, 또 한시적 운용으로 인하여 조직과 인력이 부족하고, 효과적 수사 또한 어려웠다는 점에서, 상설적 특검체계의 내용을 담고 있는 고위공직자비리조사처 설치 방안이 강하게 주장되고 있는 것임.
- 이하에서는 그 동안 논의되었던 “고위공직자비리조사처” 설치를 둘러싼 주요 논쟁들을 정리해 보고, 쟁점별로 논의를 정리하고자 함.

2장. 다시 “고위공직자비리조사처”를 논의하는 이유

- 그 동안 검찰을 대상으로 하는 개혁은 오랫동안 지속적, 반복적으로 제기되어온 문제이며, 결코 새삼스러운 것은 아님. 그것은 견제받지 않는 것으로, 공정하지 않은 것으로 평가되고 있는 검찰권에 대한 근본적 개혁이 그 동안 제대로 이루어지지 않았음을 의미함.
- 뿐만 아니라, 우리나라에서 검찰(권)이 갖고 있는 통제받지 않는 권력적 지위 및 이로부터 파생되는 권한의 오남용을 방지하기 위해서는 검찰의 자율적, 미시적 개혁이 아니라 보다 근본, 구조적 개혁이 필요하다는 것을 의미하기도 함.
- 검찰 개혁 및 고비처 설치의 필요성에 대해서는 그 동안 수도 없이 반복되었기 때문에 여기서 이를 다시 재론하는 것은 무의미할 것임. 다만 몇 가지 통계 자료를 통하여 필요성을 확인해 보고자 함.

1) 최근 사건들과 검찰의 윤리

- 검찰의 윤리와 도덕성에 대한 문제는 최근에도 불거졌었음. 전임 검찰총장의 경우, 청문회에서부터 “스폰서” 문제가 제기되었으며, 이로 인하여 결국 검찰총장에서 바로 물러나고 말았음. 이와 같은 스폰서 문제를 포함한 윤리적 문제와 관련한 사례들은 이미 수도 없이 경험하였음.
- 그리고 이번에 고위직들을 포함한 수십 명의 검사들을 상대로 한 건설업자의 수십 년 동안의 스폰서 고백은 국민들을 다시금 큰 실망에 빠트렸음. 그래도 국민들은 검찰이 변하였기를 기대하였으며, 그래서 여전히 검찰에게 신뢰를 보내는 사람들도 있었음. 그러나 이번 사건을 계기로 검찰의 권력, 권능, 기능, 구조 등 검찰 전반에 걸쳐서 근본적 문제가 있음이 드러났으며, 이를 계기로 구조적 개혁이 필요함이 강조되고 있음. 대통령도 나서서 문제 제기를 하고, 개혁을 강조하고 있는 실정임.
- 검찰에서도 이번 스폰서 사건과 관련하여, 과거와 같이 일단 부정하기 보다는 문제를 수용하고, 이를 조사하기 위하여 민간인 위원장을 포함한 조사위원회를 발족시켰음. 물론 일각에서는 이를 야당이나 시민단체에서 주장하는 특검제 도입 주장을 사전에 차단하기 위하여 신속하게 대응한 것으로 평가절하 하기도 함. 검찰의 실제 속마음이 무엇이든, 이번 스폰서 문제는 한 치도 빠짐없이 그 진상이 명확하게 밝혀지고, 이를 통하여 검찰권에 대한 개혁이 이루어져야 할 것임.

- 그리고 이번 기회에 국가 수준에서의 전반적인 사정체계의 재정비에 대한 논의가 있어야 할 것임. 현재와 같이 통제받지 않는, 자율적 통제가 이루어지지 않는, 국민들의 신뢰를 전혀 받지 못하는 검찰권 중심의 사정체계를 그대로 유지할 것인지, 당초 부패방지를 목적으로 설치하였던 국민권익위원회(전 부패방지위원회, 국가청렴위원회)를 실질적 부패방지 권한을 결여한 채 현재와 같은 정책중심의 조직으로 그대로 유지할 것인지에 대한 근본적 검토가 이루어져야 할 것임. 본고에서 제기하고 있는 “고위공직자비리조사처”는 바로 이 문제와 연결되어 있음.

2) 검찰의 “청렴도” 측정 자료

- 국민권익위원회에서는 지난 2002년부터 매년 공공기관들을 대상으로 청렴도를 측정하고 있음. 측정된 청렴도가 공공기관들을 절대적인 청렴수준을 말해주는 것은 아니지만, 이를 통하여 특정 공공기관의 상대적인 청렴성을 확인할 수 있다는 점에서 유용한 기준임.
- 다음의 표에서 보는 바와 같이, 지난 2003년부터 2009년까지의 검찰청 청렴도 측정결과가 제시되어 있음. 2003년의 7.28점에서 2009년에는 7.88점으로 상승한 것으로 나타났음. 그러나 다른 중앙행정의 평균과 비교하여 늘 낮은 수준을 벗어나지 못하고 있음. 그리고 2005년을 기점으로 하락한 것으로 나타났음.

〈표 1〉 검찰청의 청렴도 추이

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
검찰청	7.28	8.07	8.37	7.80	8.28	7.70	7.88
중앙행정기관평균	8.02	8.42	8.75	8.88	8.99	8.39	8.60

자료 : 국민권익위원회 청렴도 조사자료.

- 청렴도 측정은 측정문항과 지표 특성으로 인하여 대개 일정 점수 이상을 받을 수 있는 방법이기 때문에 7점대가 결코 높은 수준이 아님. 그래서 국가청렴위원회에서도 이 점수에 대한 해석에 있어서 낮은 수준으로 평가하고 있음.

3) 검찰의 “신뢰도” 측정 자료

- 청렴도와는 또 다른 차원에서 검찰의 모습을 평가할 수 있는 지표로서 “신뢰도”를 들 수 있음. 신뢰도는 기관(구성원 포함)의 활동과 정책 등 모든 것들을 종합적으로 평가하는 종합지표의 성격을 갖는 것으로서, 청렴도를 포함하는 포괄적 지표라고 할 수 있음.

- 다음의 표는 동아시아연구원이 2005년 이후 매년 조사하고 있는 신뢰도 조사 중, 검찰과 관련된 부분에 대해서만 발췌하여 정리한 것임. 표에서 보는 바와 같이, 그 동안 검찰의 영향력은 지속적으로 증가하였지만, 그 반대로 신뢰도는 지속적으로 추락한 것으로 나타났음. 특히 영향력 순위 면에서, 검찰은 2005년 조사 이후 우리나라의 영향력 있는 공공기관 중 1위를 놓친 적이 없음. 가장 힘이 센 기관이라는 것임. 그러나 신뢰도 순위는 경찰이나 국제정보보다도 낮은 수준임.

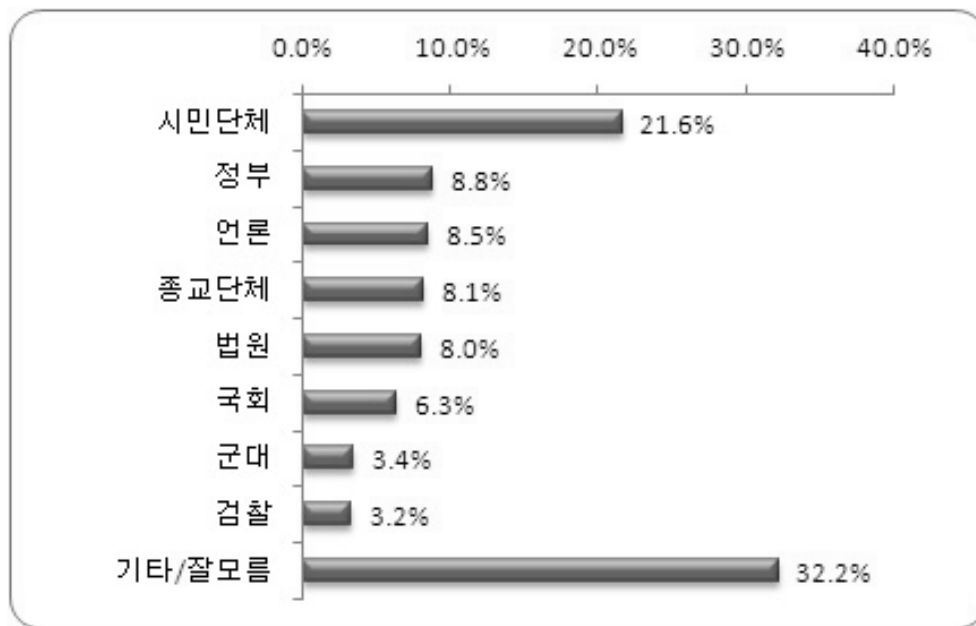
〈표 2〉 검찰의 영향력과 신뢰도 변화(2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
영향력	6.12	5.97	6.17	6.19	6.68
신뢰도	4.79	4.80	4.87	4.63	4.48

자료 : 동아시아연구원. 여론조사자료.

- 또 다른 신뢰도 조사에서도 검찰은 최하위를 벗어나지 못한 것으로 나타났음. 지난 2009년 여론조사 전문기관인 리얼미터가 실시한 주요기관 신뢰도 조사에서, 응답자 10명중 4명꼴인 42.3%가 “시민단체”를 가장 신뢰하는 기관으로 꼽았고, 반대로 검찰은 3.2%로 최하위로 나타났음(2009년 6월 4일 조사). 2008년 조사결과와 비교해보면, 시민단체에 대한 신뢰도는 21.6%에서 20.7%p 상승한 42.3%로 증가하였음.(2008년 12월 10일 조사). (전혀 신뢰하지 않음 0점- 매우 신뢰함 10점). 다음의 표는 2009년도의 조사자료임.

〈그림 1〉 주요 기관들의 신뢰도



자료 : 리얼미터(2009)

- 우리와 달리 선진국에서 검찰을 바라보는 시각은 다름. 2005년 미국에서 갤럽이 미국인(1001명)을 상대로 “신뢰하는 자국의 공공기관과 조직”에 대한 조사를 하였는데(복수 응답), 미국인의 경우 군대가 81%로 1위를 차지했고, 병원(80%)이 2위였으며, 경찰·검찰(72%)이 3위로 나타났음.

4) 검찰 개혁의 부재

- 이번에 검찰 스폰서 사건이 불거지면서, 검찰에서는 바로 민간인을 위원장으로 하는 진상조사위원회를 신속하게 설치하여 문제를 해결하고자 함. 과거와 다른 접근이라고할 수 있음. 이 조사단의 효과가 제한적일 수밖에 없겠지만, 이렇게 외부가 참여하는 조사단을 만드는 것 자체가 검찰 스스로 국민들의 신뢰를 받지 못하고 있음을 말해주는 것임.
- 현 정부 하에서는 가시적인 부패방지정책이나 혹은 검찰개혁을 위한 구체적 개혁방안들이 제시되지 않고 있음. 2009년도 말 국민권익위원회가 고위공직자청렴도를 측정하기 위한 모델을 개발하겠다고 하고, 이에 대한 모델 개발을 추진한 것 이외에는 특별한 것이 발견되지 않음. 오히려 기존의 부패방지를 목적으로 특화되어 있었던 “국가청렴위원회”가 국민고충처리위원회 및 행정심판위원회와 통합되어 “국민권익위원회”로 통합되면서 부패방지 업무의 특성화가 희석되고, 그 지위도 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 낮아진 것을 특징으로 들 수 있음. 검찰개혁과 더불어 부패방지를 위한 정부조직체계가 현재 이대호가 바람직한 것인지에 대한 근본적 검토가 필요함.
- 대검찰청 홈페이지에는 “검찰개혁동향”이라는 메뉴가 있음. 비교적 단순한 검찰청 홈페이지에 이와 같은 명칭의 메뉴가 있다는 점에서, 검찰 개혁과 관련한 다양한 활동들이 게시되어 있을 것으로 기대할 수 있음. 그러나 정작 게시되어 있는 내용 중에는 실질적인 검찰개혁과 관련된 구체적 내용들을 찾기 어려움. 구체적 논의내용이 포함되지 않은 검찰정책자문회의 개최내용 자료, 검사장 회의 자료 등이 일부 제시되어 있을 뿐임. 2007년 이후만 확인한 결과, 검찰의 근본적 개혁과 관련된 자료들은 게시물에서 확인되지 않음. 다만 2009년 9월 29일 있었던 검찰변모를 위한 「전국 검사장 간담회」 개최내용이 제시되어 있음. 결론으로 제시된 주요 내용은 다음과 같음. 물론 이 내용들이 실제 어느 정도나 정책화되었고, 또 실제 추진되고 있는지에 대해서는 확인하지 못하였음.

□ 전국 검사장 간담회 논의 내용(2009년 9월 29일)

- ① '신사도(Gentlemanship)'에 맞는 수사패러다임에 따라,
 - ① 부당한 별건 수사 금지
 - ② 압박수사를 지양하되 진술증거 확보를 위한 법적 장치 마련
 - ③ 영장재청구와 구속자 석방을 시민들과 함께 심의하는 수사심의위원회 제한적 도입
 - ④ 일선수사를 지원하는 “중수부 자문제도” 및 예고되었던 중수부 예비군 편성 구체화 등 추진

- ② 범죄수사에 검찰의 모든 힘을 모으기 위해,
 - ① 유능한 검사·수사관 인력의 수사부서 집중
 - ② 낭비적인 일 버리기로 생기는 여력의 범죄수사 집중
 - ③ 범죄수사에 검찰의 힘이 결집되고 있는지 경영진단 방식으로 평가하고 감사하는 시스템 도입
 - ④ 연공서열이 아닌 수사능력과 리더십에 따른 평가 등 실행

- ③ 소통과 하나됨의 새로운 검찰문화를 정립하기 위해,
 - ① 업무·평가·인사 등 검찰의 모든 분야에서 학연·지연 등 연고주의로부터 자유로운 마인드 확립
 - ② 우수 수사관 로스쿨 진학 지원, 수사성과 실명제 등을 통한 검사와 수사관의 일체감 형성
 - ③ 효율적이고 간소한 3단계 결재, 실행 위주의 보고 등

3장. “고위공직자비리조사처” 관련 입법 활동과 주요 논쟁²⁾

1) 1996년 11월 7일 참여연대의 “부패방지법” 입법청원

- 고위공직자의 비리를 독립적으로 수사하기 위한 기구의 설치에 대한 구체적인 논의의 제기는 지난 1996년 참여연대가 “부패방지법”을 청원하면서 부터라고 할 수 있음. 당시 참여연대는 극심한 권력형 부패의 발생에도 불구하고 이에 종합적으로 대응할 수 있는 부패방지 관련 법체계가 정비되어 있지 않으며, 검찰이 권력형 부패를 엄정하게 수사하지 못하고 있다는 문제 인식하에, 이에 대한 방안으로서 당시 “부패방지법”을 입법청원하였음.
- 이 법안에는 기존의 “공직자윤리법”의 맹점을 극복하기 위하여 공직자윤리법의 내용을 강화하여 포함하고 있으며, 동시에 공익정보제공자의 보호, 돈세탁규제, “고위공직자비리조사처”의 설치 등과 관련된 내용이 담겨져 있음. 그러나 동 법안은 당시 국회의원 253명의 찬성 서명을 받았지만, 전문위원회 심사도 받지 못한 채 국회 임기만료로 자동폐기 되었음.
- 당시 참여연대가 청원하였던 법안 내용 중, 고위공직자비리조사처 관련 주요 내용은 다음과 같음.
 - 고위공직자비리조사처의 처장, 차장 등을 대통령이 임명하도록 하면서도 대법원장의 추천과 국회의 동의를 얻고(제137조) 어느 누구로부터도 독립된 특별검사와 특별수사관을 둠으로서 공정하고 엄격한 사정활동이 가능하도록 함.
 - 특별검사는 변호사의 자격이 있는 자 중에서 대통령이 임명하도록 하였고 검찰청법상의 검사와 동일한 권한을 갖도록 하였음.(제141조)
 - 교묘한 부정범죄에 대한 효율적 수사를 위하여 금융기관의 계좌추적권과 공공기관에 대한 협조요청권을 부여하였고(제143, 144조) 대통령 직속하에 두어 강력한 수사를 하게 만들면서도 동시에 권력비리사건에 관한 대통령의 입김을 방지하기 위하여 처장, 차장, 특별검사의 임명은 국회동의를 요하고(제140조) 국회에 대한 업무보고를 의무화하였으며, 형사소송법상의 제정신청제도를 확대하였고(제150조) 탄핵을 명문화하였음(제147조)

2) 이 글에서 논의된 입법안 이외에도, 1996년 12월 유제건 의원(민주당)외 71명이 제출한 고위공직자비리조사처 신설을 내용으로 하는 “부패방지법안”과 2002년 10월 신기남 의원(민주당) 외 28명이 독자적인 수사권과 기소권을 갖는 고위공직자비리조사처를 대통령 산하에 신설하는 것을 골자로 하는 “고위공직자비리조사처 설치법안”이 국회에 제출되었음.

2) 2000년 9월 6일 참여연대의 “부패방지법” 입법청원

- 1996년 참여연대의 부패방지법 입법청원 이후 부패방지법 제정 및 고위공직자비리조사처의 설치가 주요 이슈로 부각되었으며, 대통령 선거를 거치면서 각 당에서는 동법과 고위공직자비리조사처의 설치를 공약으로 제시하기도 하였음.
- 1999년 12월 당시 정부와 여당은 대체법안으로서 “반부패기본법(안)”을 제출하였음. 당시 이 법안은 시민단체가 주장하였던 고위공직자비리조사처와 같은 조직의 설치는 담고있지 않았음. 동법은 소관 상임위원회도 배정받지 못한 채 떠돌다가, 2000년 5월 15대 국회 종료와 더불어 자동 폐기되었음.
- 이후 2000년 5월 부패방지법 제정을 위한 시민단체 연대가 참여연대, 경실련, 흥사단, 환경운동연합 등 12개 단체를 중심으로 만들어지고, 이 연대에서 참여연대가 1996년에 입법청원 하였던 “부패방지법”에 기초하여 새 입법안을 논의하기 시작하였으며, 완성된 법안을 2000년 9월 6일 국회에 입법청원하였음.
- 당시 여야 국회의원들도 다양한 관련 법안들을 경쟁적으로 제출하였으며, 당시 법사위는 시민단체 및 여야 의원들이 제출한 법안을 대체하는 대체입법안을 제출하고, 이를 토대로 입법절차가 추진되었음.
- 당시 부패방지입법시민연대가 입법청원한 “부패방지법”의 주요 내용은 다음과 같음.
 - 공직자의 청렴의무 규정
 - 업무외 취업 및 소득제한, 이해관계자로부터의 제척, 금지된 선물의 처리절차, 부정공직자의 취업제한 규정 등 공직자 행동규범 규정
 - 부패방지위원회 설치 규정
 - 부패방지위원회의 독립적 지위 규정
 - 부패방지 시책 및 조사 등 관련 부패방지위원회 기능 규정
 - 국회의 특별검사 임명 규정 및 특별검사의 역할 등 규정
 - 공익정보제공자 관련 규정

○ 이중 부패방지위원회 및 특별감사제와 관련된 내용은 다음과 같음.

- 독립적 부패방지위원회의 설치
- 고위공직자 비리를 조사하기 위한 특별감사의 임명
- 위원회의 의결을 거쳐서 대통령이 특별감사를 임명

3) 2001년 6월 28일 국회에서 가결된 “부패방지법”

- 2000년 9월 6일 시민단체 연대가 입법청원한 부패방지법은 2001년 4월 30일 본회의불부의로 결정되어 폐기되었고, 대신 법제사법위원장의 대체입법안이 제출됨. 당시 국회 법사위원회에서는 심사보고서를 작성하였는데, 기존에 각 당에 의하여 제시되었던 법안과의 차이 등을 설명하고 있을 뿐, 구체적이고 실질적인 검토의견은 제시하지 않고 있는 부실한 검토보고서임 (국회 법제사법위원회, 부패방지법제정에관한 청원 심사보고서, 2001. 5).
- 2001년 4월 30일 법제사법위원회 임시회에서 위원장의 대체안과 기타안들이 상정되어 논의 되었음. 이전의 법안심사소위원회에서는 특검제 미도입, 부방위 수사권 미부여 등에 대한 합의안을 보고함으로써, 시민단체가 주장하였던 고비처, 특검제 등의 내용은 이때부터 국회의 논의과정에서 완전히 제외되었음. 당시 정인봉 의원이 제출한 부방법수정안을 논의하였음. 정인봉 의원은 “특검제 도입하지 않는 것은 부패방지법의 본질을 훼손하는 것”이라는 점에서 특검제안이 포함된 수정안을 제출하고 이를 설명하였음. 그러나 표결 결과, 15인중 반대 8 찬성 7로 정인봉 의원의 수정안은 부결됨.
- 2001년 6월 28일 본회의에서 법사위를 통과한 부패방지법안(대안)과 정인봉 의원 등이 제출한 수정안에 대한 논의가 진행되었음. 특검제 도입을 담고 있는 정인봉 의원의 수정안은 표결 결과, 268인중 찬성 132인, 반대 133인, 기권 3으로 다시 부결되었음(정인봉 의원 수정안은 132인이 발의함). 대신 법사위원장이 제출한 부패방지법안(대안)이 268인의 재석의원 중 찬성 135인, 반대 126인, 기권 7인으로 가결됨(국회본회의 회의록 222회 임시회)
- 2001년 6월 28일 본회의에서 가결되어 국회를 통과한 부패방지법에는 당연히 고비처 설치 문제, 특검제 등이 모두 빠진 채, 부패방지위원회 설치, 부패방지위원회의 정책 등 주요 기능, 공익제보자 보호 등만 담게 되었음.

4) 2002년 7월 18일 참여연대가 입법청원한 “고위공직자비리조사처설치법”

○ 2002년 7월 18일 참여연대는 고위공직자비리조사처 설치를 골자로 하는 법안을 국회에 다시 청원하였으나, 국회에서 전혀 논의되지 못하고 임기만료로 폐기되었음, 당시 제출되었던 “고위공직자비리조사처설치에관한특별법”의 주내용은 다음과 같음.

- 상설 특별검사제로서 고위공직자비리조사처의 설치
- 대통령, 국무총리 등 고위직 범죄의 수사와 공소유지 권한 부여
- 특별검사와 특별수사관의 설치와 활동
- 특별검사의 검찰로부터의 독립성 확보
- 형사소송법에 준용하는 특별검사의 권한 부여
- 고위공직자비리조사처에 대한 계좌 추적권 부여
- 예산상, 직무상 독립성 확보

5) 2004년 6월 29일의 “공직부패수사처설치법(안)”에 대한 정부안

○ 고위공직자비리조사처 설치를 공약으로 제시하였던 노무현 대통령이 취임하면서 구성된 정부혁신위원회에서는 행정개혁 로드맵을 통하여 검찰개혁 및 고위공직자비리조사처 설치를 목표로 하는 “감찰기관간 견제와 균형” 과제를 제시하였음. 그러나 잠깐 논의되다가 중지됨.

○ 2004년 5월 24일 당시 부패방지위원회의 대통령 업무 보고서, 노무현 대통령은 부방위 산하에 “고위공직자비리조사처” 설치를 지시하면서, 다시 고위공직자비리조사처 논의가 2004~2005년도에 활발하게 진행되기도 하였음. 물론 그 이전인 같은 해 3월에는 당시 열린우리당, 한나라당 모두 총선공약으로 고위공직자비리조사처 설치를 제시하였음.

○ 2004년 6월 29일 당시 부패방지위원회는 기소권이 없는 고비처를 부방위 소속으로 설치하는 정부안을 확정하였음. 주요 내용은 다음과 같음,

- 부방위 외청 소속
- 기소권 부여 안 함(검찰에 기소권·영장청구권 등 최소한의 수사지휘권 인정)
- 고비처장은 부방위에서 의결하고 부방위원장이 제청, 국회 인사청문(또는 동의)후 대통령 임명 방식, 15년 이상 변호사자격자가 부방위장
- 고비처장이 임명한 특별수사관에 사범경찰권 부여하고, 작성조서에 대해 검사작성의 조서와 같은 증거능력 인정하고, 검찰에 대한 보고의무 면제, 임의·강제수사권 행사(대인, 대물) 대신 불기소사건에 대한 재조사청구권 등

- 수사 착수 사건은 무혐의(불기소 의견) 처리하더라도 검찰에 송치해 최종 종결
- 검찰의 불기소처분에 대해 재정신청권 부여, 단, 부방위 전원회의 의결을 거치도록 함
- 일반 공직자에 대한 조사권은 부여하지 않음
- 수사범위는 차관급 이상 공직자, 법관·검사, 국회의원, 대통령 비서실 비서관 및 대통령 경호실 부장 이상 등 고위공직자 및 가족(배우자, 직계존비속, 형제자매), 전직 고위공직자의 재직중 범죄자

6) 2004년 8월 13일 한나라당의 ‘고비처신설추진계획백지화촉구결의서’

○ 당시 한나라당도 2004년도 총선공약으로 대통령 친인척 비리를 수사할 전담기구로 고비처 설치를 주장하였음. 그러나 이후 2004년 8월 13일 강제섭 의원 등 30명의 의원들은 “고위공직자비리조사처신설추진계획백지화촉구결의안”을 법사위에 제출하였음. 당시 한나라당은 고비처 설치 반대를 당론으로 하지는 않는 이중적 입장을 보였음. 당시 결의문에서는 설치 반대의 이유로서, 검찰을 대체하는 조직이 아니라 검찰 자체의 개혁을 하라고 요구하였음. 당시 결의안의 핵심 내용을 다음과 같이 제시하고 있음

□ 한나라당의 ‘고비처신설추진계획백지화촉구결의서’(2004년 8월 13일)

1. 대통령과 정부는 고비처 신설계획을 전면 백지화해야 한다.
2. 제2의 검찰, 제2의 사직동팀이 될 수밖에 없는 고비처가 집권세력의 권력기반 공고화 수단으로 전락할 것임이 분명한 바, 대통령과 정부는 집권세력의 권력장악을 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 거듭 날 수 있도록 해야 한다.
 - 다. 검찰총장에 대한 인사청문회를 제도적으로 보장해야 한다.
4. 대통령과 정부는 자신의 권력기반 공고화 보다 진실로 국가와 국민을 위한 상생의 정치실현에 앞장서야 한다.

- 그러나 이후 한나라당의 법사위 지원팀에서는 당시 여당의 고비처 설치 주장이 나뉘 타당하다고 판단하면서, “실질적으로 검찰을 중립화하고, 고위 공직자들의 비리를 공정하게 전담하는 기구”로서 고비처 설치안을 마련할 필요가 있다고 하면서, 다음과 같은 안을 마련하였음 (2004. 8월 26일 한나라당 법사위 지원팀 자료).

□ 2004. 8월 26일 한나라당 법사위 지원팀 자료

○ 추진배경

- 권력형 비리 수사에서 특검의 긍정적 효과 일상화 및 제도화, 고위 공직자 부패수사의 공정성 및 효율성 확보, 검찰 견제의 제도화

○ 수사대상

- 대통령, 대통령 비서실 수석 비서관 이상, 장관급 공직자, 경찰청장, 국세청장, 검사장급 이상 검사, 국회 의장단 및 상임위원장급 이상, 정당 대표 및 당 3역, 법원장급 이상 판사, 가족(배우자 및 형제.자매, 직계존비속) 포함

○ 수사대상 범죄

- 형법상 공무원 범죄(가중처벌을 규정한 특별법 포함), 정치자금법 위반, 변호사법 위반, 조세포탈 범죄

○ 소속

- 독립 기구(또는 검찰 내부 독립기구)

○ 구성

- 처장, 특별검사, 특별 수사관

○ 처장 임명절차와 임기

- 대한변협 추천 → 국회 인사청문회 → 대통령 임명
- 2년 (연임 제한, 퇴직 후 특정 공직 취임 제한)

○ 권한

- 독립적 수사권 및 기소권 보유

4장. “고위공직자비리조사처”의 입법화 방향

- 앞 장에 정리된 바와 같이, 고비처 설치와 관련하여 지난 10여년 동안 시민단체, 국회, 정부를 중심으로 다양한 법안을 놓고 다양한 논의들이 이루어져 왔는데, 이 논의 과정에서 이미 많은 쟁점들이 드러났음. 이하에서는 제기된 쟁점들을 중심으로 논의를 정리하였음.
- 2002년 참여연대가 고위공직자비리조사처설치법을 청원하였으며, 2004년에는 부패방지위원회에서 “공직부패수사처설치법”이라는 명칭의 법안으로 마련하였었으며, 한나라당도 안을 마련하였음. 그러나 이들 간에 명칭에서부터 구체적인 내용에 이르기까지 차이가 있다는 점에서, 여기에서는 특정 법안만을 대상으로 하기보다는, 그 동안 이들을 둘러싸고 제기되었던 주요 쟁점들을 중심으로 논의를 정리하고자 함.

1. 기존의 제시된 법안들의 주요 내용

- 먼저 기존에 제시되었던 다양한 법안중에서 당시 부패방지위원회, 한나라당, 그리고 참여연대의 안을 당시를 기준으로 그대로 간략하게 정리하면 다음과 같음.

〈표 3〉 고위공직자비리조사처 관련 법안들의 정리

항목	부패방지위원회안(2004)	한나라당안(2004)	참여연대안(2002)
추진배경	상층부패 척결로 국가 청렴 이미지 제고	특검 일상화와 제도화, 고위공직자 부패수사 공정성과 효율성 확보, 검찰 견제의 제도화	특검 일상화와 제도화 검찰 견제의 제도화
명칭	고위공직자비리조사처	고위공직자비리조사처	고위공직자비리조사처
소속	대통령 소속 기관인 부방위 산하	독립기구 또는 검찰내 독립기구	독립적 기구
수장임명방식	부방위 의결, 부방위원장 제청, 국회 인사청문 또는 동의로 대통령 임명	대한변협 추천, 국회 청문회, 대통령 임명	대한변협 추천, 국회 청문회, 대통령 임명
구성	특별수사관	특별 검사, 특별수사관	특별검사, 특별수사관
권한	수사권과 재정신청권	수사권과 기소권(검찰기능)	수사권과 기소권
조사대상	차관급 이상 공직자, 광역자치단체장 경무관이상 경찰, 법관 및 검사 장관급 장교 국회의원 대통령비서실 비서관 대통령경호실 부장이상 교육감 등과 가족(배우자, 직계존비속, 형제자매) 포함	대통령 및 비서실 수석 비서관 이상, 장관급 공직자, 경찰청장, 국제청장, 검사장급 이상 검사, 국회 의장단 및 상임위원장급 이상, 정당 대표 및 당 3역, 법원장급 이상 판사 등과 가족(배우자, 직계존비속 및 형제.자매) 포함	고위공직자, 그 배우자, 직계존비속, 이들과 공범관계의 민간인
필요법안	고비처설치법 제정	고비처설치법 제정	고비처설치법 제정 부패방지기본법 개정

2. 주요 쟁점들의 정리

1) 설치 필요성

○ 특별검사제도의 상설화

- 고위공직자비리조사처는 기존 검찰과는 별도의 중립적이고 독립적인 사정기구를 의미하는 것으로서, 이 조사처의 소속 특별검사로 하여금 권력형 비리 및 고위직 비리를 수사 및 기소까지 담당케 하는 것임. 즉, 그동안 논의되었던 “특별검사의 상설화”의 의미를 갖는 것임.
- 그 동안 수차례의 특별검사제 활동을 통해, 검찰조직 외부에서 검찰을 견제할 수 있도록 하여 검찰권에 대한 견제와 균형의 확보하는 것이 권력형 부패에 대한 효율적 통제나 국가 사정체계의 체계성 확보에 필요하다는 것이 사실상 입증되었음.
- 최근에도 검찰의 수사와 관련하여 국민들의 불신이 높아지고, 특히 스폰서 문제 제기를 계기로 검찰권에 대한 신뢰도가 땅으로 추락하였다는 점에서, 고위공직자비리조사처와 같은 독립적 조직의 신설은 기왕에 경험하였던 특별검사의 긍정적 효과를 제도화하는 것임. 그리고 이는 검찰권의 정상화는 물론 국민 신뢰를 회복하는데도 기여할 수 있을 것임.

○ 권력형 부패에 수사의 공정성, 엄정성 확보

- 검찰에 직간접적인 영향력을 행사하는 대통령과 정치인, 그리고 고위공직자 및 그의 친인척 비리 수사에 있어 그동안 검찰의 독립성 시비와 논란은 굳이 사례를 들 필요가 없을 정도임.
- 고위공직자에 대한 검찰의 정치적 중립성 시비는 기소권 행사의 적정성에서부터, 수사과정 등 검찰권이 행사되는 전과정에 걸쳐서 발생할 수 있음, 따라서 고위공직자 비리에 대한 수사와 기소기능을 이원화하여 기존의 검찰권에 대해 상호견제가 가능도록 구조화하고, 또한 검찰도 정치적 논쟁과 상관없이 공정하게 수사할 수 있도록 하면, 권력형 부패를 보다 효율적으로 통제할 수 있을 것임.

○ 검찰권에 대한 견제³⁾

- 우리나라 검찰은 수사권, 수사지휘권, 공소권 등 부패문제와 관련한 가장 강력한 권한을 지니고 있음에도 불구하고, 이 권한의 사용 적법성이나 공정성을 견제, 감시할 수 있는 수단은 매우 미흡함. 고위공직자비리조사처는 기존 검찰이 갖고 있는 수사지휘권과 기소독점권을 분점하는 것으로, 일각에서 제기하고 있는 검찰권의 무력화나 약화가 아님. 오히려 검찰권의 합리적인 분산과 운용을 지향하는 것임.

3) 그 동안 검찰이 대선자금수사, 재벌 수사 등을 통하여 고위층 비리에 대한 수사의 엄정성을 확보하려 노력하였다며 검찰이 변화하고 있다는 주장도 있지만, 이것은 일시적인 것이지 제도화된 것은 아니라는 한계가 있다.

- 우리처럼 검찰 한 기관이 수사, 수사지휘 및 기소권을 모두 독점하여야만 한다는 진리는 없음. 수사 및 기소권을 현재의 검찰조직만이 행사해야 한다는 주장은 현재의 검찰권을 그대로 유지한다는 한에서만 유효한, 즉 검찰 기득권 수호의 논리라고 할 수 있음. 민주주의 사회에서 모든 권력에 대해서는 견제와 균형이 확보되어야 한다는 점에서, 검찰에 대해서 이것이 적용되지 않는 것은 민주주의 원칙에 어긋나는 것임.
- 우리 형사제도상 ‘기소독점주의’ 및 ‘기소편의주의’를 채택하고 있어 검찰의 불기소 결정에 대한 실질적 구제방법이 별로 없음. 검찰항고 제도는 검사동일체 원칙에 따라 실효성을 기대하기 어려우며, 재정신청 대상은 공무원의 직권남용 등 매우 제한적이어서 역시 실효성 기대하기 어려움. 따라서 국민들이 가장 많은 불만을 갖고 있는 권력형 부패에 대한 검찰권 행사의 적정성 확보를 위해서 독립적인 고위공직자비리조사처 신설이 필요함.

2) 관할

2-1. 수사대상에 대해서

- 고위공직자비리조사처는 대통령, 국무총리, 국회의원, 행정각부의 장·차관, 광역 지방자치단체장, 경찰청장과 차장, 지방경찰청장, 법관 및 검사, 군장성과 같은 고위공직자 본인 및 그 배우자, 이들의 직계 존비속이 범하는 특정 범죄를 담당하도록 함. 민간인이라 하더라도 고위공직자의 부패범죄와 공범인 경우에는 민간인이라도 포함되는 것이 타당함. 또한 고위공직자의 친인척이 관련된 비리와 공직자가 퇴직한 경우라 할지라도, 재임 중의 비리에 대하여는 조사할 수 있어야 할 것임
- 지난 제16대 국회에서 신기남 의원 등이 발의한 “고위공직자비리조사처설치법안”(2002.10.25)에서는 대통령이 조사대상에서 빠져 있는데, 이는 대통령은 임기중 내란·외환죄를 제외하고는 원칙적으로 기소되지 않는다는 것을 고려한 것으로 보임. 그러나 대통령의 내란·외환죄는 권력형 부패 수사를 담당하는 고위공직자 비리조사처의 물적 관할에 해당하지 않는다는 점에서, 그 외의 사항에 대해서는 대통령이 적용되는 것이 타당함.
- 대통령 자신의 부정부패라 할지라도 재임 중에는 소추할 수 없지만, 그와 관련된 대통령의 친인척 및 공범은 처벌할 수 있음. 대통령 퇴임 이후에는 수사와 소추가 가능하고, 중대한 뇌물사건인 경우 국회의 탄핵소추가 가능하므로 대통령도 당연히 수사대상에 포함됨.⁴⁾

4) 고위공직자비리조사처의 처장과 차장, 소속 검사의 부패행위에 대해서는 고위공직자비리조사처가 아니라 기존의 검찰에서 담당하도록 함.

2-2. 수사대상 범죄에 대해서

- 고위공직자와 이들의 직계 존비속이 범하는 ‘특정 범죄’가 수사대상이 됨. 여기서 ‘특정범죄’는 형법 122조 내지 132조의 죄(공무원의 범죄)와 이에 대한 가중처벌을 규정한 각 특별법, 정치자금법, 자금세탁법 방지법, 변호사법, 조세포탈 관련 범죄가 수사대상이 됨.
- 일부 다른 법안에서는 조사처의 수사대상을 ‘공직자 범죄’로 규정하여 공직자가 직무와 무관하게 범한 범죄(예컨대 개인 횡령 등)까지 조사하도록 하여, 부정부패와는 관련이 없는 범죄에 까지 관할권이 대폭 확장되도록 하고 있음.
- 수사대상 범죄를 공무원 범죄로만 한정할 경우, 고위공직자의 배우자나 직계존비속이 고위공직자와 공범으로 범죄를 저지르지 않는 한, 이들이 수사 대상에서 제외되기 때문에 변호사법 위반이나 조세포탈 관련 범죄를 수사대상에 포함하는 것이 필요함. 과거의 경험상 대통령의 직계 존비속이나 권력층의 이권 개입관련 비리들의 상당부분이 변호사법위반이나 조세포탈로 처벌되었음.

3) 기구의 위상

- 고비처가 고위층의 권력형 부패에 대해서 공정하고 엄정하게 대응하기 위해서는 무엇보다도 먼저 이 조직이 대통령 등 정치권력으로부터 기관 독립성을 확보할 수 있어야 함.
- 고비처의 위상과 관련하여 다양한 안들이 존재하는데, 크게 기존의 국민권익위원회(과거 국가 청렴위원회)의 소속으로 만드는 안과, 이와는 별개의 독립적 조직으로 만드는 안이 존재함.
- 먼저 고비처를 국무총리 직속기구인 국민권익위원회에 둘 경우, 그 자체가 고비처의 독립성과 공정성에 대한 야당과 시민단체 등의 시비를 불러일으킬 소지가 있으며, 고비처는 업무수행상의 중립성과 독립성 확보가 가장 중요한데, 대통령 친인척 등 주요 권력형 비리에 대한 조사기구를 대통령 소속도 아닌 국무총리 소속의 행정위원회의 소속기관으로 설치하는 것은 문제가 있다는 비판적 지적이 매우 강함. 이 지적은 과거 한나라당이 제출하였던 “고비처설치추진철회 결의안”에서도 지적하였던 사항임.
- 이에 대해서 당시 부패방지위원회에서는 부방위 위원이 입법, 사법, 행정 3부가 추천하는 인사들로 구성되어 있다는 점을 들어 부방위 산하에 설치하여도 문제가 없다는 의견을 제시하

였었음. 그러나 현행 부방법상으로는 위원의 구성방식이 과거와 달라졌음. 즉 현 부방법상, 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원(부위원장 3명과 상임위원 3명을 포함한다)으로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 상임위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하며, 상임이 아닌 위원은 대통령이 임명 또는 위촉하고, 이 경우 상임이 아닌 위원 중 1명은 국회가, 1명은 대법원장이 각각 추천하는 자를 임명 또는 위촉하도록 하고 있어 과거와 크게 달라졌음(부방법 13조).

- 위의 안과는 반대로 소속기관을 명시하지 않은 독립적 기구로 설치하는 안도 제시되고 있음. 참여연대의 안이 이에 해당함. 즉 동법의 입법 취지가 검찰권의 견제를 위한 목적으로, 그리고 권력의 영향을 받지 않는 가운데 공정하고 독립적인 수사 및 기소권을 행사하는 것을 목적으로 한다면, 특정 행정기구의 소속으로 설치하지 않는 것이 타당하다는 주장임. 이와 같은 주장의 근거로서 현행 국가인권위원회의 설치를 예로 들고 있음. 즉 현행 국가인권위원회법 제3조에서는 국가인권위원회의 설립과 독립성에 대해서 ① 이 법이 정하는 인권의 보호와 향상을 위한 업무를 수행하기 위하여 국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다. 고 규정하고 있음. 물론 이와 같은 주장에 대해서 국가인권위원회는 고비처와 같은 수사 및 기소기능을 수행하지 않는다는 점을 들어서 비판하는 입장도 있음.
- 이와 같이 크게 2개의 안이 대립하고 있는데, 고비처의 설치 목적은 또 다른 수사기구 하나를 더 만드는 것이 아니라, 기존 검찰권을 효과적으로 견제하고, 스스로는 공정하고 독립적인 수사 및 기소권을 확보하는데 있다는 점에서, 독립적 기구이든 기존의 조직 내에 설치하든 이를 최우선으로 고려하여야 할 것임. 예를 들어서 고비처를 국민권익위원회에 설치하는 경우, 반드시 국민권익위원회 자체의 독립성 확보가 전제되어야 할 것임.

4) 조직의 구성

4.1. 기관장 및 특별검사 등의 구성

- 고위공직자비리조사처에는 처장, 차장, 특별검사, 특별수사관 등을 두어 독립적이고 엄정한 사정 활동이 가능하도록 함

4.2. 기관장 및 특별검사 등의 임명절차

- 고위공직자비리조사처장은 부당한 제 영향력으로부터의 독립성을 확보해야 하는데, 이것은

반대로 높은 수준의 책임성 확보를 전제로 하는 것임. 과거 특별검사를 임용하였던 사례들을 참조하되, 고비처의 장은 과거의 특별검사와 달리 일정한 임기가 보장받는 독립기관의 장이라는 점에서, 그에 상응하는 책임성 확보를 위하여 검찰총장 등에게 적용되는 국회의 인사청문회가 적용되도록 함. 보다 구체적으로는, 과거 특검제 운용에서와 같이 대한변호사 협회가 추천한 복수의 후보자 중에서 대통령이 한명을 지명하고, 해당 지명자에 대해서는 국회가 ‘인사청문회’를 실시해 대통령이 최종 임명하도록 함.

- 차장과 소속 특별검사는 처장의 추천으로 대통령이 임명하고(과거 특별검사제의 ‘특별검사보’ 임명방식), 특별수사관은 일정 자격을 갖춘 대상자중에서 처장이 임명하도록 권한을 부여함.

4.3. 기관장의 임기

- 처장의 임기에 대해서는 그 동안 다양한 논의가 있었음. 5년을 제시하였던 참여연대의 안에서부터 2년으로 하는 안까지 다양함. 임기제의 적용은 직위의 안정성과 독립성 확보에 있어서 중요한 기준임. 다만 이것과 임용권자인 대통령의 임기 등을 고려하여 논의되어야 할 것임.
- 1996년에 입법청원되었던 참여연대의 안에서는 기관장의 임기를 5년으로 하여 대통령의 임기와 교차토록 함으로써 양 주체간의 견제와 균형의 확보하려고 하였음. 그러나 문제는 고비처 기관장에 대한 국회 통제수단이 청문회나 탄핵 이외에는 없다는 점에서, 임기를 참여연대의 안보다 단축하는 안도 고려가 가능함. 과거 부패방지위원회의 안에서는 3년으로 하고, 중임할 수 없도록 하고 있음. 5년 단임으로 하는 안과 3년 중임으로 하는 안을 중심으로 논의가 정리될 수 있음.

4.4. 자격과 신분보장

- 정부안이나 참여연대 안 모두 처장과 차장의 자격은 변호사 경력 15년 이상과 10년 이상을 자격요건으로 하고 있으며, 차장, 혹은 특별검사는 과거 특별검사보의 임명과 동일하게 처장의 추천에 의해 대통령이 임명하도록 하고 있음. 이에 대해서는 특별한 논쟁은 많지 않음.
- 특별검사는 검찰청법 제4조의 “검사의 직무” 에서 열거하고 있는 권한을 갖는 동시에, 수사, 공소의 제기과 유지에 대한 권한 행사에 관해서는 형사소송법을 준용하도록 하여, 독자적인 업무수행이 가능토록 함. 이와 같이 검찰청법의 일부를 준용한다 하여도, 특별검사의 수사상 독립성 확보를 위하여 처장을 통해서만 지휘를 받도록 함.

제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항
2. 범죄수사에 관한 사법경찰관리 지휘·감독
3. 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구
4. 재판 집행 지휘·감독
5. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘·감독
6. 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

② 검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다.

5) 고위공직자비리조사처의 권한

- 권력형 부패 사건이 문제가 되는 것은, 권력에 기초하여 부패행위가 발생하기도 하지만, 그것의 은폐를 위하여 또 다시 권력을 부당하게 활용하기 때문임. 따라서 권력형 부패를 제대로 규명할 수 있는 권한의 확보가 현실적으로 가장 중요한 조건의 하나임. 따라서 압수수색이나 계좌추적 등 강제수사권의 확보가 필수적인 조건임. 독립적 수사권을 행사하지 못할 경우 수사과정에서 검찰의 자의적 개입이 가능할 수 있음.
- 일부에서는 기소권의 검사 전속을 근거로 또한 수사권만을 인정하고 기소권 부여를 부정하는 주장도 하고 있음. 즉 고비처를 상설특검적 조직이 아닌 일종의 사법경찰기구로 만들겠다는 것임. 수사의 최종 결론은 곧 기소 여부라는 점에서, 이것이 기존의 검찰에 의해서 결정된다면, 이것은 독립적인 사정기구로서 고위공직자비리조사처의 설치를 근본적으로 부정하는 것임. 따라서 고비처에 대해서 수사 대상 범죄에 대한 수사와 공소제기 및 공소유지권(형의 집행에 대한 권한은 당연히 배제됨)을 부여해야 할 것임. 기소권이 사실상 수사의 방향, 대상, 강도 등 수사의 모든 것을 좌우하게 되는 점을 고려한다면 기소권을 갖지 않는 고비처는 검찰과 대등한 관계가 아니라 실질적으로는 지휘와 종속의 관계로 전락하게 됨
- 고위공직자비리조사처의 관할에 속하는 범죄라 할지라도, 사전에 검찰이 인지할 경우 독자적으로 수사, 기소하는 것을 원천적으로 배제할 필요는 없음. 고비처의 설치는 검찰과 경쟁이나 다툼을 유도하는데 목적이 있는 것이 아니기 때문임. 오히려 검찰과 정보를 공유함으로써 중복수사가 발생하지 않도록 하는 것이 필요함. 이를 위해서는 사전에 검찰과 고비처간에 인지 순서, 수사진척도 등 관련 요소들을 종합적으로 고려하여 사건을 합리적으로 조정하는

것이 바람직함. 이를 통하여 권력기관간 견제와 균형을 통한 권력형 부패의 효과적 대응이 가능할 것임. 다만 고위공직자비리조사처의 관할 대상이 되는 범죄를 검찰이 수사한 경우, 기소 여부나 불기소 처분, 공소유지 등에 대해서는 고비처와 상호협의를 할 수 있는 틀을 만드는 것이 필요함.

6) 고위공직자비리조사처에 대한 통제 등

- 고비처에 대해서는 검찰권에 대응 혹은 보완할 수 있는 권능을 부여한다는 점에서 상당한 권한을 행사할 수 있는 조직이 될 수 밖에 없음. 따라서 고비처에 대한 견제, 통제장치의 마련도 필수적임. 따라서 다음과 같은 것들을 고려할 수 있을 것임.
 - 검찰권에 대해서도 재정신청제도가 적용되듯이, 고비처가 관할하는 범죄에 대하여 고비처가 불기소 처분을 하는 경우, 형사소송법 제260조를 준용하여 모두 재정신청이 가능하도록 하여야 할 것임.
 - 매년 사업보고서와 사업계획안을 국회에 보고하도록 규정하여 국회(국민) 책임성을 확보하도록 함

5장. 결론

- 검찰은 지난 2009년 5월 6일 참여연대 사법감시센터가 동년 3월 25일에 발간하였던 “이명박 정부 1년 검찰 보고서”에 대한 입장을 발표하면서, 참여연대 보고서가 “세계경제규모 13위의 수준에 걸맞는 정치적으로 독립된 검찰, 민주화의 가치와 인권의 가치를 존중하는 검찰, 국민을 섬기는 검찰을 갖고 싶다”라고 총평한 것에 대해서, “이러한 검찰상은 검찰이 추구하고 있는 미래비전과도 상통하는 것이며, 한국 검찰은 그것을 넘어 세계에서 가장 존경받고 신뢰받는 검찰이 되는 것을 지향하고 있음. 검찰은 국민들의 검찰에 대한 높은 기대에 어긋나지 않도록 ‘원칙과 정도, 절제와 품격’의 복무방침에 따라 최선의 노력을 경주해 나갈 것임”이라고 언급하였음.
- 그러나 이와 같은 입장의 발표가 있는 지 1년도 되지 않아서 각종 이해충돌 문제는 물론 스폰서 문제가 불거져서, 1년 전의 다짐이 단지 수사적 표현에 불과하였음을 보여주었음. 또한 검찰의 개혁, 나아가서 권력형 부패의 방지가 결코 쉬운 일이 아님을 보여주는 것이기도 함.
- 본고에서 논의한 고위공직자비리조사처 설치방안은 권력형 부패에 대한 효율적 대응을 목적으로 제시된 것이지만, 사실상 그 원인의 상당부분은 검찰의 윤리문제와 낮은 신뢰도에 기인하는 것이라고 할 수 있음. 그리고 이 문제들은 일시적인 것이 아니라 구조적이면서 동시에 문화적인 특성을 지니고 있다는 것임.
- 그렇기 때문에 현행 법체계의 틀을 벗어나는, 구조적 변화를 지향하는 고위공직자비리조사처 설치 문제가 지난 10여년 동안 지속적으로 논의되었음. 이와 같은 조직의 설치를 계기로 권력형 부패에 대한 효과적 대응은 물론, 실추된 검찰권의 명예를 회복하고, 나아가서 검찰의 근본적인 개혁을 위한 스스로의 노력이 이루어져야 할 것임.
- 또한 고위공직자비리조사처가 기대하는 효과를 제대로 발휘하기 위해서는 기존의 사정체계에 대한 근본적 검토와 재구조화에 대한 논의가 있어야 할 것임. 즉 부패문제는 윤리문제의 일부 혹은 연장선상에 있다는 점에서, 윤리문제에 대한 체계적 대응체계의 구축과 더불어, 이것이 부패방지 시스템과 유기적으로 연계되었을 때, 고위공직자비리조사처가 제 기능을 다함은 물론, 공공부문의 윤리제고 및 부패방지가 효과적으로 이루어질 수 있을 것임.
- 따라서 이와 같은 논의를 계기로, 여전히 다양한 기관과 법체계에 분산되어 있어 제대로 작동하지 못하고 있는 우리나라의 부패방지 및 윤리관리체계의 전반적 재정비가 이루어져야 할 것임.



“공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?”



- 공직자비리수사처 설치를 중심으로 -

토
론

한 상 희
(건국대학교 법학과 교수)

“공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?”

- 공직자비리수사처 설치를 중심으로 -

한 상 희

(건국대학교 법학과 교수)

1. 고위공직자비리조사처(혹은 고위공직자비리수사처)의 설치에 관하여

- 현재 지나치게 검찰에 집중되어 있는-그래서 권력형 범죄에 대한 사법적 통제의 가능성이 많은 부분 차단되어 있는- 체제를 개선하기 위해 검찰의 기소독점주의와 기소편의주의를 제한하기 위한 장치가 필요함
- 검찰은 기소독점주의와 기소편의주의를 기반으로 기소권을 배타적 재량권으로 구축하고 있음
 - 반면, 사소추제도나 재정신청제도 등 이 기소권에 대한 통제·견제권력은 존재하지 않거나 상당히 축소되어 있음
 - 아울러 견제받지 않는 기소권은 검찰의 상명하복의 위계적 조직질서와 결합, 검찰의 권력화 혹은 검찰의 정치화 수단으로 작용하기도 함
 - 특히 이런 검찰조직의 특성은 ‘스폰서’검찰이라는 사건에서도 나타나듯 인맥과 학연·지연 등으로 얽혀서 전근대적인 정치행태를 검찰이 반복하는 요인이 되기도 함
- 고비처의 설치문제는 이런 검찰권력에 대한 유일한 통제기관인 국회의 능력과 관련하여 바라볼 필요가 있음
 - 국회의 제대로 작동하고 그래서 국정조사권이 야당이나 원내 소수당을 중심으로 원활히 가동된다면 정치적 비리사건의 실체가 상당부분 규명될 것이고, 그에 따라 고발하고 또 수사·기소하는 과정을 거치면 충분한 일임
 - 하지만, 정치권 자체가 무능과 부패의 주체가 되어 있다시피 한 상황에서 이를 견제할 수 있는 유일한 기관인 검찰이 다시 이 정치권에 종속되어 있는 파행구조를 이루고 있음이 우리의 현실임

- 결국 새로운 견제장치로서 검찰과는 별도의 수사·기소권을 가지면서 권력형 비리나 정치적 부정부패를 처리할 수 있는 장치가 필요하게 됨
 - 이를 넓은 의미의 특별검사제라고 할 수 있을 것임: 기소독점주의의 예외가 되는 수사권·기소권을 가진 기구라는 점에서
 - 다만, 이 경우에도 특별검사제를 비정규적·비상설적인 예외기구로서 도입하는 것은 바람직하지 않음
 - 그때 그때 사안에 따라 정치적 논란을 거쳐 적당히 임명하여 수사에 임하게 하는 것은 시의성은 있을지나 수사의 강도나 조직력·자원동원력에서 한계를 가지게 됨
 - 이는 수사력의 한계, 혹은 집중력의 한계, 특히 검찰이나 기타 권력주체들의 견제와 방어, 혹은 경우에 따라서는 역공격이 이루어짐에 의해 그 성과가 한정될 수밖에 없음
 - 따라서 상설의, 독자적인 조직과 자원을 가지고 정치권력으로부터 독립적으로 수사·기소·공소를 행할 기구의 설치가 요청됨
 - 이 때의 특별검사 혹은 고위공직자비리수사처(혹은 위원회)는 상설의 수사(보조)인력을 가지고, 독립성과 공정성, 민주성을 담보한 조직으로 설계되어야 함
 - 지금까지 각계에서 제출된 고위공직자비리수사처의 도입안은 대체로 처장의 독임제기관으로 구성하고 있으나, 이를 위원회조직으로 대체하는 것도 심각히 고민해 볼 필요가 있음
 - 고비처의 기능 자체가 정치적 성격을 가지고 있는 만큼 수사담당조직의 정치적 위험을 민주적으로 분산시키면서 보다 신중한 심의를 거칠 수 있도록 한다는 점에서 합의제 조직의 강점이 살아날 수 있기 때문임

2. 발제문과 관련하여

- 고비처의 설치 및 운영에 관한 발제문의 일반적인 입장에 대하여는 전적으로 찬성함. 다만, 세부적인 몇 가지 점에서 보완/수정 의견을 제시하고자 함

1) 설치 필요성과 관련하여

- 고비처를 설치할 경우 그 근거법에서 고비처의 독립성은 무엇보다도 명확한 제도이념 / 원칙으로 명기되어야 함
 - 고비처라는 제도를 설계함에 있어 가장 관건이 되는 사항은 그의 독립성 보장장치임
 - 이를 위하여는 제도 수준에서의 전술들을 동원하는 것도 중요하지만, 동시에 이념적 / 원칙적 수준에서 이 독립성의 원칙을 명확히 선언함으로써 사후의 정치적·편의적 고려에 의하여 독립성이 훼손되는 일을 방지하여야 함
- 설치의 문제와 관련하여 최근 의제로 떠오르고 있는 국가검찰의 해체논의를 같이 검토할 필요가 있음
 - 지방검찰청에 대하여 주민선출제를 실시, 지방검찰제가 도입될 경우 국가검찰은 그 기능이 축소될 것인 바 이때에도 고비처와 같은 특별검사제가 필요할 것인지, 아니면 그 이후에는 고비처를 국가검찰조직으로 개편할 필요가 있을 것인지를 검토하여야 함

2) 관할과 관련하여

- 수사대상에는 청와대가 빠져 있음
 - 청와대 즉 대통령실 소속의 비서실장, 정책실장, 경호실장 등을 비롯한 차관급 이상의 공직자뿐 아니라 행정관 등까지도 범위를 확대하는 것이 바람직함
- 수사대상 범죄의 경우 그 대상을 특정할 필요가 없을 것으로 생각됨
 - 고비처의 주된 목적은 고위공직자의 부정부패를 척결하는 것이지만, 그 이상의 궁극목적은 고위공직자들이 권력을 행사하여 법치의 근간을 훼손하는 것을 방지하고자 하는 것임
 - 특히 고위공직자들의 이권개입, 파렴치·패륜범죄(성폭행 등), 권한남용범죄 등은 그 처벌의 필요성이 높음
 - 사정이 그렇다면 굳이 공무원범죄, 뇌물 등의 범죄에만 한정할 것이 아니라 고위공직자들이 범하는 모든 범죄를 수사대상으로 하고 이 부분에서 일반검찰과 “경쟁”하도록 하는 것이 바람직함

3) 기구의 위상

- 고비처의 가장 중요한 법문제로 조직의 독립과 인사의 독립, 예산 및 사무의 독립이 각각 이루어져야 함
- 가능한 한 그 독립성을 보장할 수 있도록 제도설계에 임하여야 함
- 수사권, 기소권 등의 권한행사를 감안한다면 국무총리의 통할 하에 설치되는 것이 바람직하나, 과도기적 수준에서는 국가정보원처럼 (위헌주장은 있음. 다만 현재는 이를 합헌으로 판단하였음) 대통령소속 내지는 소속없는 국가기관(인권위처럼)으로 하는 것도 생각해 볼 수 있음
 - 다만, 헌법개정이 되는 경우 이 위헌의심상태를 해소하는 것이 바람직함
- 조직·인사의 독립은 국회의 추천에 따라 대통령이 임명하도록 하는 방식의 의함이 바람직함. 그리고 이 경우 국회는 반드시 인사청문회를 거치도록 하여야 함
- 조직·인사에 못지 않게 중요한 것이 예산·사무의 독립임: 고비처는 별도의 사무처를 두고 이 사무처의 설치에 관한 지원은 법무부(검찰이 장악하고 있음)가 아니라 행안부(혹은 대통령실)로 하여야 할 것임
 - 또한 예산의 경우 고비처가 직접 예산을 편성하고 정부의 예산조정과정은 최소화하는 것이 바람직함. 즉 이 예산은 정부가 조정하는 것이 아니라 국회의 예산심의 과정에서 조정되는 것을 원칙으로 함

4) 자격과 신분보장

- 특별검사, 고비처장의 자격은 변호사 경력자(각각 10년, 15년)로 하되 현직 검사들이 파견되는 형식으로는 하지 않도록 하여야 함
- 특히 이들이 임기를 마친 후 검사로 특별채용되는 관행은 철폐하는 것이 바람직함. 따라서 가능한 한 퇴직후 검찰직으로 복귀하는 것을 금지하는 규정을 둘 필요가 있음
- 또한 퇴직후 일정기간동안은 정무직 공무원에 취임할 수 없도록 규제할 필요가 있음

5) 고비처의 권한

- 검찰과 고비처는 상호 중첩적 관할을 가지는 만큼 “경쟁적”일 수밖에 없음
- 다만 수사의 중복이 행정력낭비나 수사자체의 방해요소가 된다고 판단할 경우에는 고비처장과 검찰청장의 협의에 의해 그 업무를 조정하는 방식을 취하는 것도 고려할 필요가 있음

- 그러나 이 경우 그 권력의 상대적인 우열에 따라 일방이 타방의 수사방해로 이어질 수도 있는 만큼 그 제도화에는 신중을 기하여야 함
- 특히 일방이 수사과정에서 확보한 증거, 증인, 기타 사실관계에 관한 자료들을 타방이 활용하는 것을 방해하거나 오도하는 경우에 대한 통제장치는 마련되어야 함
- 이를 위해서는 일방이 기소한 경우 자신이 확보한 자료들은 법원을 통하여 타방에 전달하도록 하며,
- 일방이 수사하고도 기소하지 않기로 결정한 경우 그때까지 확보한 자료들은 타방의 요청이 있는 경우 모두 타방에 이전하게끔 하는 것도 생각할 수 있음

6) 기타

- 내부고발자의 보호장치는 반드시 설치하여야 함
 - 고위공직자비리의 경우 내부고발자의 역할은 지대함
 - 따라서 이를 적극적으로 발굴하고 또 그 비밀을 보호하는 한편 신분·직업 등 사회적·경제적 현상까지도 보호할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있음
 - 경우에 따라 내부고발자에 대하여는 불이익의 금지는 물론 적극적 보장 내지는 지위·신분의 변동(명예퇴직에 버금가는 대우를 포함하여)의 가능성도 법제화할 필요가 있음



“공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?”



- 공직자비리수사처 설치를 중심으로 -

토
론

권 해 수

(한성대학교 행정학과 교수 ·
경실련 시민권익센터 운영위원장)

“공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?”

- 공직자비리수사처 설치를 중심으로 -

권 해 수

(한성대학교 행정학과 교수 ·
경실련 시민권익센터운영위원장)

우리나라에서 고위공직자 부패 해결을 위해 고위공직자부패수사처가 시민사회단체에서 이미 오래 전부터 그 설립을 주장해왔다. 고위공직자에 대한 부패수사가 여러 정치적 이유로 제대로 되지 않고 있으며, 그 처벌수준도 매우 미약하다. 이로 인해 국민의 법 준수가 적절히 이루어지지 않는 것이 현실이다. 또한 전관예우(前官禮遇)의 관행과 검찰에 대한 견제 세력의 부재로 검사에 대한 불신이 뿌리 깊다. 이러한 이유로 고위공직자부패수사처가 지속적으로 제기되고 있다.

이 토론문에서는 ‘고위공직자부패수사처’가 설립되어야 한다는 입장에서 몇 가지 논의를 제시하고자 한다.

먼저 그 명칭은 ‘고위공직자부패수사처’가 되어야 한다고 생각한다. ‘고위공직자비리조사처’는 추후 논의과정에서 수사권이 부여되지 않을 가능성이 있기 때문이다. 국회의 반대가능성이 있다. ‘수사권’ 없는 ‘고위공직자비리조사처’는 과거 부패방지위원회 및 국가청렴위원회와 같이 유명 무실해질 가능성이 크다. 설립 당시부터 국가청렴위원회에도 수사권을 부여하자고 주장했지만 부여하지 않았다. 그래서 이 기구에는 반드시 독립적 수사권 및 기소권을 부여해야 한다.

둘째, 수사대상은 대통령, 국무총리, 대통령실 비서관급 이상, 국회의원, 행정 각 부의 장·차관, 광역지방자치단체장, 교육감, 치안감급 이상 경찰, 국세청장, 판사 및 검사(법무부 소속 포함), 군장성 등 고위공직자 본인 및 배우자, 이들의 준비속이 관련된 특정 범죄를 담당하도록 한다. 수사대상범죄는 형법상 공무원 범죄, 정치자금법 및 자금세탁법 방지법 위반, 변호사법 위반, 조세포탈 범죄 등 각종 권력형 부패라고 할 수 있다.

셋째, 기구의 위상은 대통령을 포함한 고위공직자의 부패문제를 다루는 기구인 만큼 대통령으로부터 독립된 상설 조직이어야 한다. 과거 선거시기 등 정치적 이유로 고위공직자의 부패문제가

적절히 다루어지지 않은 경우가 많기 때문이다. 대통령 소속기관으로는 권력부패를 소신껏 다루기 어렵다. 그러므로 대통령으로부터 독립적인 기구를 설립해야 제 기능을 발휘할 수 있다.

넷째, 기관장은 반드시 법조인 출신이어야 할 필요가 없다고 생각한다. 우리가 관행적으로 각종 범죄 사건에 대해 법조인이 담당해야 한다고 하지만 적어도 기관장은 정무직이므로 관련 분야의 전문성이 있다면 비법조인(변호사가 아니어도 괜찮다는 의미)이 담당해도 좋다고 생각한다. 직역이기주의에서 벗어난 판단이 필요하기 때문이다. 그러므로 국민에게 신망 받는 시민단체 인사가 더 적절할 것으로 생각한다. 다만 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명하는 과정이 필요하다. 차장, 특별검사, 특별수사관 등 실무진은 법조인 중심으로 구성하도록 한다.

다섯째, 기관장의 임기는 5년으로 보장되어야 한다. 적어도 대통령의 임기와 중복되지 않도록 해야 할 필요가 있다.



“공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?”



- 공직자비리수사처 설치를 중심으로 -

토
론

전 회 경
(바른사회시민회의 정책실장)

“공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?”

- 공직자비리수사처 설치를 중심으로 -

전 희 경

(바른사회시민회의 정책실장)

- 공직사회의 비리에 대한 국민들의 실망과 염증이 깊어지고 있음. 특히 최근 불거진 대규모의 “스폰서 검찰” 의혹과 지방자치단체장의 비리사건은 공직사회의 부패척결이 아직도 요원한 과제라는 인식을 심어주었음. 더욱이 이렇게 드러나는 비리사건은 빙산의 일각에 불과할 것이라는 사회적 분위기가 지배적임. 이는 공직사회 전반에 대한 불신, 사회제도에 대한 불신으로 이어지면서 우리사회가 이로 인한 적지 않은 코스트를 지불하게 하는 원인이 되고 있음.
- 그동안 공직사회의 부패척결을 위한 다양한 기제들이 논의되어왔음. 부패방지 전담 위원회의 신설, 검찰의 중수부 기능 재검토, 감사원의 감찰능력 신장 등 다각도의 노력이 있어 왔으며 발제문에서 주로 다룬 고위공직자비리조사처(이하 “고비처”)의 설치도 주요한 대안의 하나로 검토되고 있음. 특히 이번 검찰의 사태에서와 같이 수사권과 기소권을 갖고 있는 검찰이 부패사건의 당사자로 조사를 받아야 하는 경우에 있어 “고비처” 설치 논의는 탄력을 받고 있음.
- “고비처” 설치에 대한 논의에 앞서 공직자들의 부패와 비리를 차단해야 하는 것, 그 중에서도 고위 공직자들의 부패 문제는 그들이 행사하는 권한과 재량의 범위에 비례하여 사회적으로 미치는 피해가 심각한 만큼 반드시 근절해야 한다는 것에는 재론의 여지가 없음. 그러나 그 수단으로서 “고비처”가 최선인가에 대해서는 이견이 존재함. 검찰에 대한 견제장치로서의 “고비처” 설치 즉, 검찰을 당사자로 수사해야 하는 독자 기구의 필요성만을 떼어 생각한다면 “고비처” 설치에 대해 보다 가벼운 접근이 가능할 것이나, 권력형 비리 사건의 처리에 있어 검찰은 못하고 “고비처”는 할 수 있다는 식의 접근은 옳지 못한 것으로 판단됨. 이는 권력형 비리, 고위 공직자 비리의 처리에 있어 검찰은 독립적이지 못하고 “고비처”는 독립적일 수 있다는 것을 전제로 하는 것에 다름 아닐 것임.

- “고비처” 설치에 대한 그간의 논의를 살펴보면 기소권 부여의 여부, 조사대상의 범위, 독립성 확보장치를 놓고 여·야 정당, 시민단체들간의 이론이 존재해 왔음. 그 중에서도 고위 공직자와 이들이 연관된 권력형 비리를 다루어야하는 “고비처”이니 만큼 어떤 권력으로부터도 자유롭고 어떠한 눈치도 보지 않고 활동할 수 있는 것을 관건으로 하는 독립성의 문제가 가장 크다 할 것임. 독립성 확보를 위한 장치를 어떻게 마련한 것인가에 대한 논의들도 다양하게 전개되었음. 어떤 기관에도 속하지 않은 독립적 기구로 설치하는 안, 처장에 대한 인사청문회 실시, 국회 동의를 요하는 것 등의 장치들이 거론되었으나 이것이 곧 “고비처”의 독립성을 완전하게 보장하는 충분조건은 될 수 없을 것임. 결국 “고비처”가 기대하는 바대로 고위공직자들의 비리를 척결할 수 있기 위해서는 독립성을 존중해 주고자 하는 권력의 의지와 권력에 휘둘리지 않겠다는 “고비처” 기관장 및 특별검사들의 의지에 달린 측면이 강함. 이는 바꿔 말하면 결국 개인의 선의에 의지해야 한다는 것으로 이는 현행 검찰이 안고 있는 문제점과 별반 다르지 않을 것임.
- 결국 “고비처”의 설치에 논의의 시작 때부터 계속되어 온 정치적 중립의 문제, 검찰과의 관계에서 오는 옥상옥의 문제를 여전히 노정하고 있으며 검찰이 지금 국민들의 신뢰를 잃게 된 내부비리의 문제, 권력 눈치보기의 문제가 “고비처”의 경우 오히려 조직의 권한이나 규모로 보았을 때 더 쉽게 일어날 수 있는 가능성도 배제하지 못함
- 결론적으로 고위공직자 비리 척결을 위해서는 공직자 스스로의 청렴의식의 제고가 가장 중요하다고 할 것이고 제도적 장치가 뒷받침되면 그 효과는 더욱 극대화 될 수 있을 것임. 지금 상황에서는 “고비처”를 설치하는 것 보다는 검찰을 어떻게 일신할 것인가에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이라 판단되며 검찰에 대한 효율적이고 적절한 통제방식을 강구하는 것에 지혜를 모아야 할 것임
- 첨언하여 고위공직자, 특히 검찰의 경우 부패로 인해 공직에서 물러나도 이들에 대한 사회적 수요가 있고 변호사로서 활동하는데 제약이 없다는 것이 부패 근절을 가로막는 큰 요인이 되고 있음. 부패로 물러난 공직자에 대한 패널티를 강화할 필요가 있고 이들에 대한 정보공개를 확대하여 '부패로 잘못되어도 옷만 벗으면 그만' 이라는 사고방식에 경종을 울릴 필요가 있음.



“공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?”



- 공직자비리수사처 설치를 중심으로 -

토
론

이 병 철
(대한변호사협회 사업이사· 변호사)

“공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?”

- 공직자비리수사처 설치를 중심으로 -

이 병 철

(대한변호사협회 사업이사·변호사)

- 부패척결 문제는 대한민국의 선진화를 위한 필수적인 과제임
 - 현재 대한민국의 국가기관 중 스폰스 관행이 만연해 있는 곳은 검찰이 거의 유일한 기관이라 할 것임

- 검찰의 자기 정화 노력은 실효성이 없다는 것이 이미 판명된 상황
 - 역사는 우연적인 계기(moment)를 통해 필연을 실현해 나감
 - 견제 받지 않는 권력은 부패한다는 명제를 뒤집어 보면, 부패한 권력은 반드시 견제장치를 두어야 한다는 과제가 도출됨

- 공수처 설치의 결국 대한민국 선진화를 위한 장치로 이해할 수 있음
 - 공수처를 설치할 경우, 공수처에 대한 견제장치 역시 필요할 것임
 - 공수처장 및 소속 검사 등의 임명과 관련하여 국회(여당, 야당), 변협 등의 추천, 임명동의, 공수처 업무에 대한 국회보고 등의 견제장치가 효과적으로 마련되어야 함
 - 최대 권력기관인 검찰 등을 견제하는 공수처 설치의 문제는 결국 적절한 계기(moment)와 추진 동력(power)의 문제임



별
첨

여론조사 결과

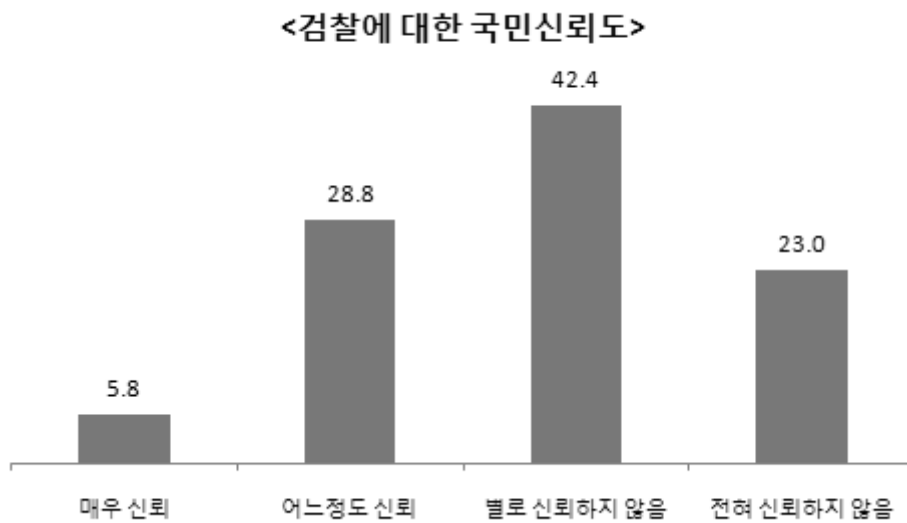
여론조사 결과

□ 여론조사 시기 및 방법

○ 2010년 4월 28일(수) / ARS / 전국 4,123명 응답 / SPSS / 오차범위 95% 신뢰수준 ±1.53

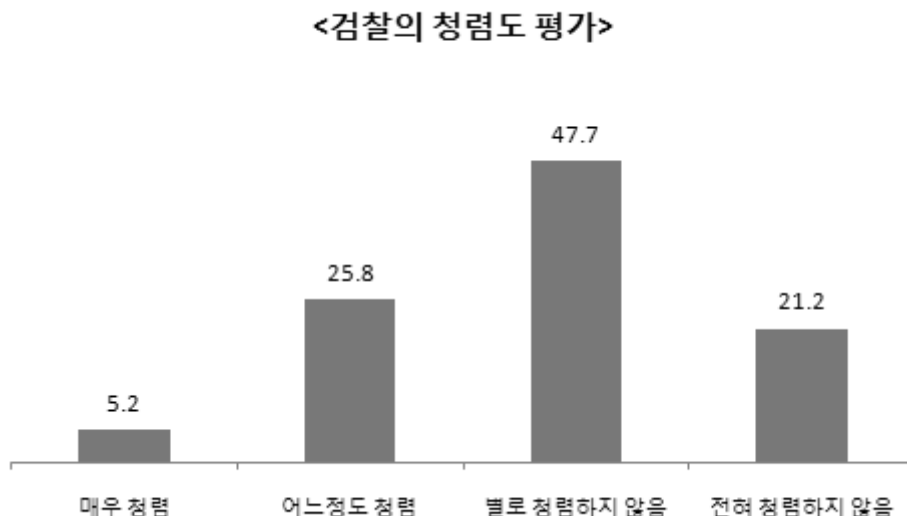
문 1» 선생님께서는 우리나라 검찰에 대해 어느 정도 신뢰를 하십니까?

(신뢰하는 편) 34.6% vs (신뢰하지 않는 편) 65.4%



문 2» 그렇다면 선생님께서는 우리나라 검찰의 청렴도에 대해서는 어떻게 생각 하십니까?

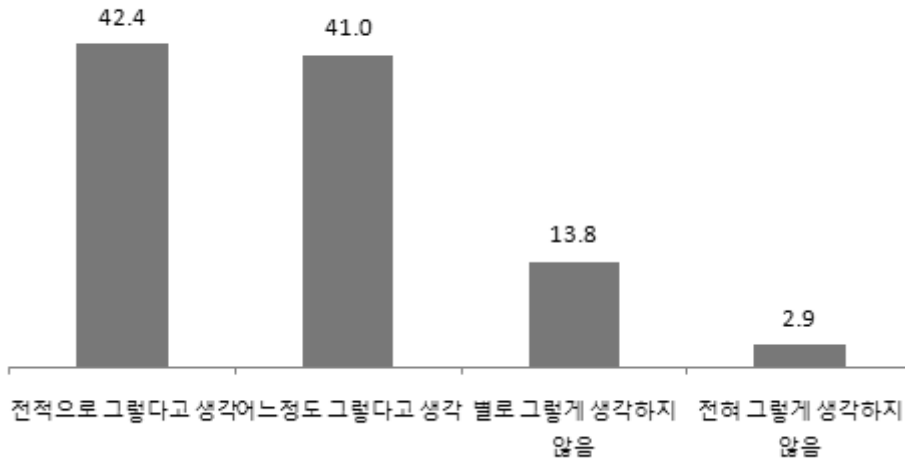
(청렴한 편) 31.0% vs (청렴하지 않은 편) 68.9%



문 3» 최근 부산·경남지역 건설업체 대표인 정모씨가 지난 25년 동안 전·현직 검사 100여명에게 술값과 성접대 등 향응을 제공했다고 밝혔는데요, 선생님께서는 이 처럼 전·현직 검사들이 향응을 받았다는 내용을 얼마나 믿으십니까?

(믿는 편) 83.4% vs (믿지 않는 편) 16.7%

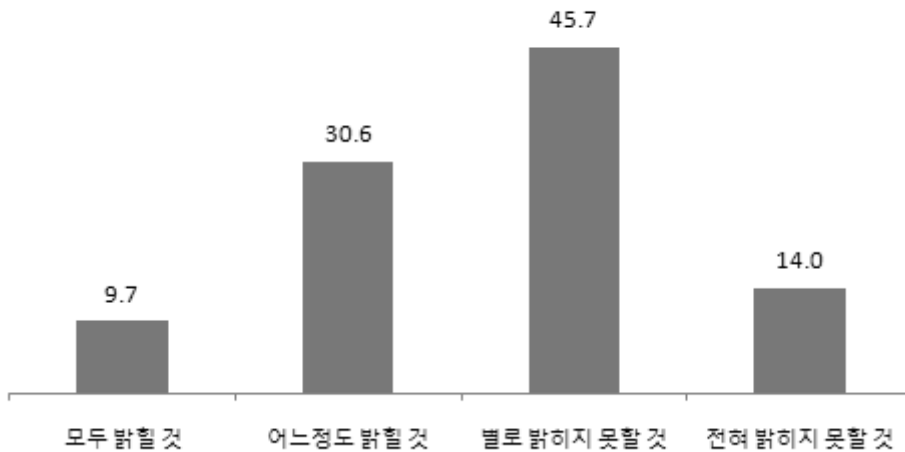
<검찰이 향응접대를 받았다고 생각하는가?>



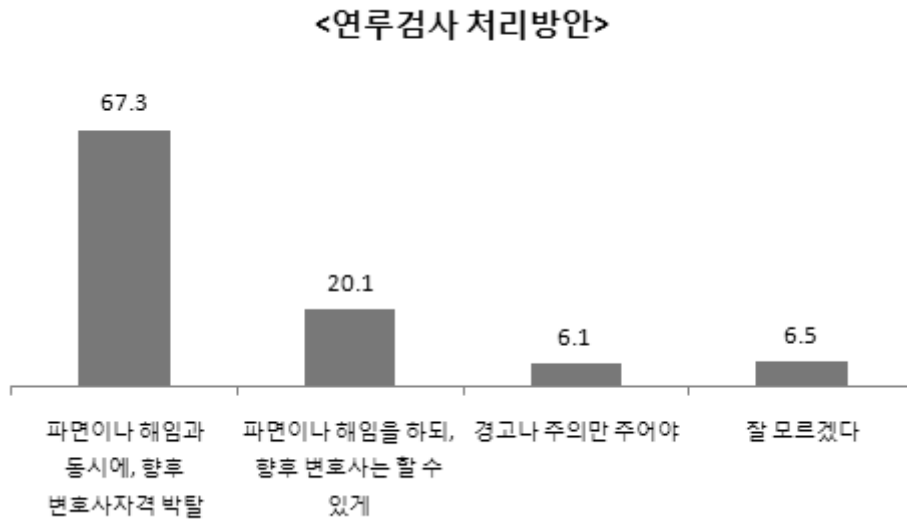
문 4» 검찰 스폰서 사건이 발생하자 검찰에서는 성낙인 서울대 교수를 단장으로 하는 진상조사단을 구성하여 모든 것을 명확히 밝히겠다고 하고 있습니다. 선생님께서는 이와 같은 검찰 자체조사단이 사건의 진상을 어느 정도 밝힐 수 있을 것이라고 생각하십니까?

(긍정평가) 40.3% vs (부정평가) 59.7%

<검찰 자체 진상조사단 활동에 대한 신뢰도>

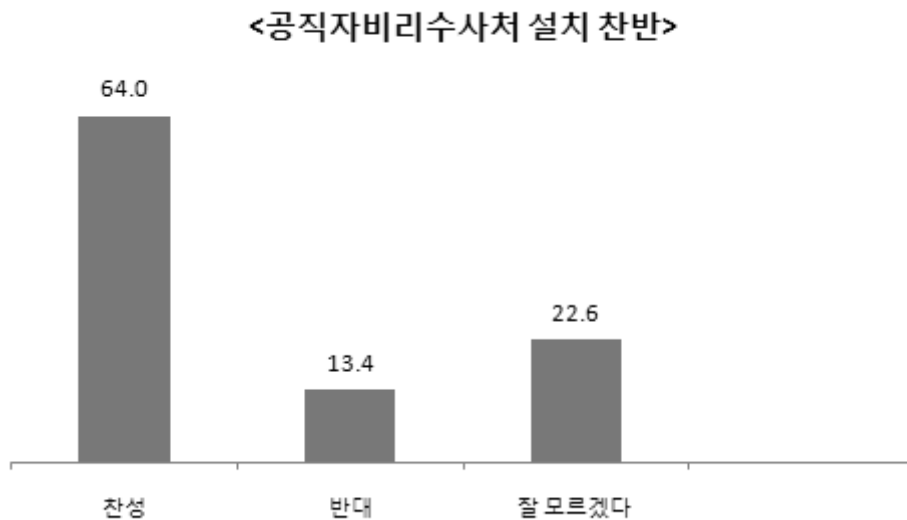


문 5» 진상조사 결과 만약 항응을 받은 검사가 확인 될 경우, 선생님께서는 이 검사들을 어떻게 처리해야 한다고 생각하십니까?

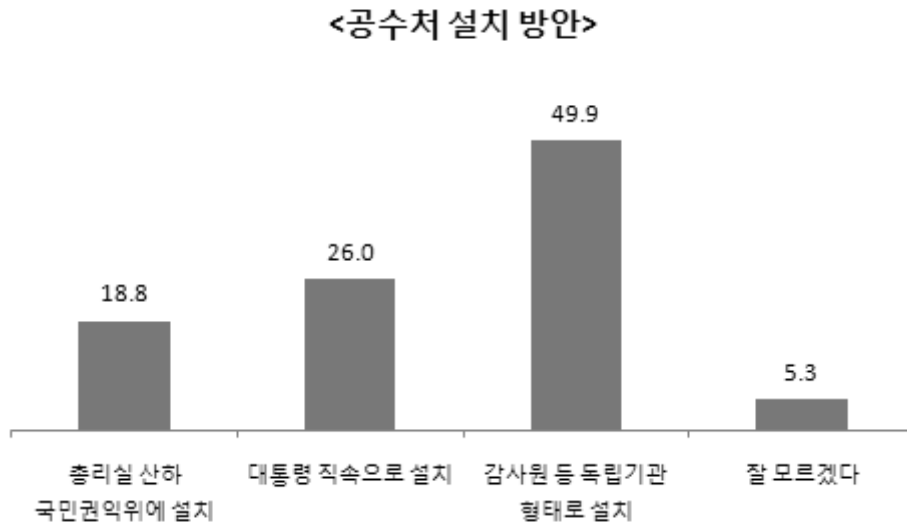


문 6» 현재 검찰 등 고위공직자 비리를 막기 위해 일명 ‘공수처’라 불리는 고위공직자 비리수사처를 새롭게 설치해야 한다는 주장이 있는데요, 선생님께서는 이에 대해 어떻게 생각하십니까?

(찬성) 64.0% vs (반대) 13.4%



문 7» 그렇다면 선생님께서는 고위공직자비리수사처인 ‘공수처’를 다음 중 어떤 방식으로 설치하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?



문 8» 한편, 민주당 등 야당은 검찰수사의 실효성에 의문을 제기하며 특검제 도입을 주장하는데요, 선생님은 특검제 도입 주장에 대해 어떻게 생각하십니까?

(공감한다) 54.6% vs (공감하지 않는다) 28.0%

