

http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2021.7.3.59

JCCT 2021-8-8

공무원 범죄의 유형과 통제방안 -검찰과 고위 공직자범죄수사처를 중심으로

Study on Pattern of Civil Service Crimes and Control Plan : Focused on the Prosecutor's Office and High ranking Public Officials Crime Investigation Office

김택*

Taek Kim*

요약 문재인 정부는 권력기관 개혁을 위해 검찰개혁을 주장했고 이와 함께 공직자 고위공직자범죄수사처 신설을 통해 검찰권을 통제하려고 했다. 그렇다면 법무검찰개혁의 방향은 무엇인가? 무엇보다도 검찰권한을 대폭 축소하자는 논리다. 어떻게 축소하는가? 첫째, 검찰이 가지고 있는 기소권과 수사권의 통제나 견제 장치가 필요하다. 검찰개혁의 핵심은 아마도 권력으로부터 인사권을 독립하는 것이다. 검찰 인사권의 외부압력을 배제하기 위해서는 법무장관의 지시나 개입이 있어서는 안 된다. 이를 위해서는 다면평가 등 여러 인사고과를 통해 검찰총장이 해야 한다. 그리고 고위공직자범죄수사처법의 본질은 검사, 판사, 경찰, 국회의원의 범죄를 다루는 것이다. 수사권, 기소권, 영장 청구권을 모두 거머쥔 채 자기 식구의 비리는 감싸고 정치적 목적으로 수사권을 남용해온 무소불위 검찰을 견제하는 제도적 장치의 핵심이기도 하다. 그렇다면 고위공직자범죄수사처의 성공을 위해서는 무엇이 필요한가? 첫째, 정치적 중립성이 매우 필요하다고 본다. 공수처는 처장의 권한이 매우 크다. 본 논문은 부패방지를 위한 검찰과 고위공직자범죄수사처의 기능과 역할을 고찰하고자 한다. 검찰과 공직자범죄수사처의 내용을 분석하고 한계 및 문제점은 무엇인지 그리고 공직부패를 통제하기 위한 방안은 무엇인지 살펴보았다.

주요어 : 고위공직자범죄수사처, 정치적중립성, 견제와 균형,검찰권개혁,부패범죄,부패유형

Abstract The Moon Jae-in administration insisted on reforming the prosecution through the establishment of a high-ranking public officials criminal investigation office. Then, what is the direction of the legal prosecution reform? Above all, it is a logic to drastically reduce the power of the prosecution. How to shrink it? First, it is necessary to control or check the power of prosecution and investigation that the prosecution has. Second, the key to the reform of the prosecution is perhaps to separate personnel rights from power. In order to exclude external pressure from the prosecution's personnel rights, there must be no instruction or intervention from the attorney general. To do this, the prosecutor general must go through various personnel evaluations, such as multi-faceted evaluation. Third, the essence of the High-ranking Officials Criminal Investigations Act is to deal with crimes of prosecutors, judges, police, and members of the National Assembly. It is also the core of the institutional mechanism to cover the corruption of one's family members while holding all the right to investigate, prosecution, and warrant claims, and to check the omnipresent prosecutors who have abused their right to investigate for political purposes. Then, what is necessary for the success of the high-ranking officials criminal investigation office? Above all, We think political neutrality is very necessary. The Ministry of Airborne has a very high authority of the Director. This paper intends to examine the functions and roles of the prosecution and high-ranking officials criminal investigation offices to prevent corruption. We analyzed the contents of the prosecution and the public officials criminal investigation office, and examined the limitations and problems, and the measures to control corruption in public offices.

Key words : High ranking Public Officials ,Impartiality and Fairness of Korea Prosecution Service, Checks and Balance, Prosecution Reform, Corruption Pattern

*정희원, 중원대학교 경찰행정학과 교수 (제1저자)
접수일: 2021년 6월 1일, 수정완료일: 2021년 7월 18일
게재확정일: 2021년 7월 28일

Received: June 1, 2021 / Revised: July 18, 2021

Accepted: July 28, 2021

*Corresponding Author: chriskim@jwu.ac.kr

Dept. of police administration, Jungwon Univ, Korea

I. 서론

1. 연구목적

우리나라 공무원범죄수사와 조사는 그동안 검찰과 감사원이 처리했지만 향후 대한민국 사법통제체제가 바뀐다. 공수처가 출범하기 때문이다. 66년 동안 한국검찰이 독점해온 기소권이 또 하나 생긴다. 고위공직자 7,000여 명을 수사하고 단죄할 수 있는 공수처가 출범한다. 공수처는 지난 12월 30일 국회에서 통과됐다. 야당인 자유한국당의 반대에 4+1(더불어민주당·바른미래당·정의당·평화당+대안신당)체제에서 ‘고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안’ 수정안이 본회의를 통과했다. 그러나 여야가 처장선정을 두고 험겨루기를 하다가 2020년 말 거대 여당은 국회에서 야당을 외면하고 여당 단독으로 처장 처리안을 통과시켰다. 문재인 정부는 대선 당시 권력기관 개혁을 가장 중요한 공약 중 하나로 내세웠고, 그 공약을 실행하기 위해 권력기관의 정치적 중립을 보장하려고 하였다. 검찰개혁은 국민의 기관으로서 위상을 확고히 하는 것을 정권의 선의에만 맡기지 않고 법 제도적으로 완성하는 일이다. 문재인 정부는 권력기관 개혁을 위해 검찰개혁을 주장했고 이와 함께 공직자 범죄수사처 신설을 통해 검찰권을 통제하려고 했다. 그렇다면 법무검찰개혁의 방향은 무엇인가? 무엇보다도 검찰 권한을 대폭 축소하자는 논리다. 어떻게 축소하는가? 첫째, 검찰이 가지고 있는 기소권과 수사권의 통제나 견제 장치가 필요하다. 현재 우리나라는 검사가 모든 수사의 지휘자고 종결권을 가지고 있다. 경찰이 수사하더라도 마음에 들지 않으면 검찰이 수사 중지를 요구하고 검찰로 이관할 수 있다. ‘특별사법경찰관’이라는 제도도 있는데 이것은 철도 건축 세무 위생 산림 등 일반 행정공무원이 행사하는 수사권인데 검찰이 지휘하고 기소한다. 외국의 사례를 보면 영국은 경찰이 수사권을 가지고 있고 미국도 경찰이 담당한다. 우리나라는 일제강점기 때부터 검찰이 기소와 재판 수사 등을 담당하였고 경찰을 하부기관으로 여기며 명령했다. 이것이 이승만정부와 박정희 정부에서 더욱 견고해졌고 헌법에 검사만이 영장청구권과 기소권을 규정하였다. 개정 전 검찰청법에는 순경부터 경무관까지 검사의 지휘를 받도록 하였다. 비대해진 검찰권을 줄여나가는 것은 사법기관 간의 상호협력을 통해 수사의 효율성을 확보하는 측면에서 매우 유익하다고

본다. 영장청구권을 보더라도 현재 검사가 법원에 신청하는 구조인데 일본은 경부이상은 체포영장을 청구하도록 권한을 나누었다. 우리나라도 사법경찰관인 경감이나 경정에게 영장 청구권을 부여하고 사후통제는 검찰이 하도록 하여야 한다.

둘째, 검찰이 요구하는 자치경찰제와 행정경찰권 분리를 빠른 시일 안에 시행해야 한다. 자치경찰제는 시도지사 산하에 자치경찰본부를 설립하고 시도지사 지휘 아래 경찰행정을 시행하는 것이다. 이를 위해 문재인 정부에서는 자치경찰제를 시행하려고 경찰법 법안이 국회에서 통과되어 올 하반기부터 시행된다. 경찰청은 이를 위해 3만 여 명 가량 되는 사법경찰관을 국가수사본부를 창설하여 귀속하고 수사권의 기능을 제고하였다. 검찰은 경찰권의 분리와 분권을 통해 경찰 권한을 축소하려고 한다. 그러나 현재 다수의 경찰관들은 자치경찰제를 반대하고 있다. 왜냐하면 자치경찰제하에서는 신분이 지방직화가 되고 그동안 누렸던 국가경찰관의 명예와 긍지가 사라질 판이었지만 정부는 국가직으로 계속 유지하고 있다. 검찰개혁의 핵심은 아마도 권력으로부터 인사권을 독립하는 것이다. 검찰인사권의 외부 압력을 배제하기 위해서는 법무장관의 지시나 개입이 있어서는 안 된다. 이를 위해서는 다면평가 등 여러 인사과를 통해 검찰총장이 해야 한다. 청와대나 국회의 압력도 배제해야 할 것이다. 인사권만 제대로 중립성을 가진다면 검찰개혁은 마무리된다고 본다. 법무장관이 검찰총장에게 일반적 수사지휘권을 하는 것은 당장 폐지하는 것이 중요하다고 본다. 그래서 검찰은 수사만 전담하고 법무행정은 장관이 하도록 해야 할 것이다. 우리 사회에 만연한 특권과 반칙, 불공정을 바로잡기 위해서라도 검찰개혁은 빠르면 빠를수록 좋다고 본다 [1].

2. 연구 방법

본 논문은 부패방지를 위한 검찰과 공직자 범죄수사처의 기능과 역할을 고찰하고자 한다. 검찰과 공직자범죄수사처의 내용을 분석하고 한계 및 문제점은 무엇인지 그리고 공직부패를 통제하기 위한 방안은 무엇인지 살펴보고자 한다. 이를 위해 문헌 연구와 법안 내용을 분석하고 논리를 살펴본다. 또한 법안의 문제점은 무엇인지 고찰하고자 한다.

3. 문헌 연구

백혜련(2020)은 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 독립된 위치에서 엄정수사하고 판사, 검사, 경무관급 이상 경찰에 대해서는 기소할 수 있는 기관인 고위공직자 범죄수사처를 설치하여 고위공직자의 범죄 및 비리행위를 감시하고 이를 척결함으로써 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이려는 것이라고 주장하고 있다 [2].

김태우(2017)는 수사권과 기소권은 형사절차의 핵심이고, 국가 행정 목적 달성을 위해 일원적인 권한 행사가 이루어져야 하는 시원적 행정 영역이며, 독일, 프랑스, 미국, 일본 등 세계 어느 나라를 보더라도 전통적으로 국가 행정부의 권한으로 남아 있는 행정 영역으로 그 권한을 다른 기관에게 행사하게 하는 것이 기본적으로 부적절한 영역이다. 외국에서 부패수사권한을 행사하는 홍콩의 엄정공서나, 싱가포르의 탐오조사국 등 별도수사기관은 기본적으로 검사의 부패 수사능력이 약했던 영미법계의 전통을 가지고 있는 규모가 작은 도시국가에서 찾을 수 있는 예외적인 현상으로 우리와 같은 대륙법계 국가에서 이를 그대로 차용하기는 곤란하다고 주장했다 [3].

정웅석(2020)은 검찰이 권력형 부패사건이나 정치적 사건에 대해서 정치권력의 눈치를 살피면서 수사를 주저하는 것은 문제되는 것이다. 검찰에 대한 개혁은 정치권력으로부터 중립성을 어떻게 보장할 것인가에 초점이 맞추어져야 하며, 수사처의 성패도 여기에 달려 있다고 주장했다. 결국 수사처의 성패는 어떻게 정치적 중립성을 지키면서 부패범죄를 전담하는 기구로 잘 기능할 것인지 여부인데, 이는 권력집권층과 수사처장을 비롯한 수사처 검사와의 연결고리를 끊는 인사권자로부터의 자유이며, 최종적으로는 ‘대통령의 의지’에 달려 있다고 본다 [4].

김택은 검찰제도가 자지고 있는 수사권과 인권유지 기능을 강조하고 공수처라든지 감사원 경찰 등의 사정기관이 상호 견제와 균형의 논리속에서 권력재분배 시스템을 주장했다. 또한 공수처의 중립성과 민주성 확보는 검찰개혁의 당위성을 확보하는데 매우 중요하다고 보았다. 이를 위해 여야 정치권이 중립적인 법안을 마련하는 것이 필요하다고 보았다. 공수처가 범죄 수사의 실체적 진실규명과 인권 수사를 강화하여 과거 검찰이나 경찰의 수사 부패와 비리구조를 혁파하는 모범 기구

가 되어야 한다고 보았다[5].

공수처의 정치 중립성에 대하여 박규환은 권력분립의 본질이 견제와 균형을 기반으로 국민의 자유와 권리를 보호하는데 있다는 점을 보면 삼권분립이라는 고전적 틀과 함께 기능적 권력분립의 원리를 같이 고려해야만 한다고 보았다. 공수처 설치의 그간의 숭한 노력에도 불구하고 실현하지 못한 검찰의 독립성과 정치적 중립성을 검찰 스스로의 권한인 수사권과 기소권을 제한해 권력의 균형을 가져오는 역할을 할 유력한 대안으로 제시되고 있기에 현대 헌법이론에서 수용된 기능적 권력분립원리에 부합한다고 주장했다 [6].

박찬걸도 수사처 운영의 필수적인 전제를 직무독립성과 정치적 중립성에서 찾고자 한다. 이에 따라 본고에서는 국회를 통과한 공수처법의 구체적인 내용을 크게 ‘조직의 구성’부분과 ‘직무’부분으로 나누어 독립성 및 정치적 중립성이라는 두 가지 관점에 입각하여 검토하여야 한다고 주장했다 [7].

문재인·김인회(2019)는 ‘문재인, 김인회의 검찰을 생각한다’에서 검찰개혁을 국가권력을 통제하는 최적의 의제로 삼았다. 그는 검찰개혁을 하지 않고서는 인권이나 기본권이 발전하지 않을 거라고 주장했다 [8].

II. 이론적 배경

1. 공수처 제도

공직자 부패수사처는 1996년 ‘참여연대’의 부패방지법 입법청원으로 시작되었는데 2001년 6월 김대중 정부에서 부패방지법이 탄생되었으나 공수처가 제외되어 그 후 노무현 전 대통령은 선거공약을 약속하였으나 실패하였다. 문재인 대통령도 대통령 후보시 선거공약으로 법안을 만들었고 이에 여당은 법안 통과를 위해 노력 하였다.

그런데 그동안 보수정권 10년 동안 이 법안은 수면 아래로 가라앉았다. 그 후 헌법재판소의 탄핵결정에 이어 문재인 대통령이 집권하면서 공수처법안은 다시 급부상했다. 문 대통령과 민주당의 주류 세력인 친노 그룹의 검찰권 견제는 심각했는데 그 이유는 노무현 대통령의 유고로 검찰 개혁은 사실상 ‘유혼’ 성격이라고 볼 수 있을 정도로 검찰의 수사에 상당히 불신감을 가졌다고 본다. 2016년 노회찬 전 의원이 공수처법안을 발의하였고 2017년 조국 전 민정수석이 공수처신설을 발표하

었다. 처음에는 이 법안은 대통령 친인척, 국무총리, 국무위원, 장관급 장교, 치안감급 이상 경찰간부, 판사검사 등을 대상으로 했다. 또한 공수처는 수사권과 기소권을 주어서 검찰이나 경찰기관 등 권력기관의 부정부패를 발본색원하겠다는 목적에서 이루어졌다. 그러나 일각에서는 또 다른 검찰청을 하나 더 만든다고 비난도 있었던 것이 사실이다. 2015년 만들어진 김영란법도 밀실야합으로 만들어져 지금도 많은 논란이 되고 있을 정도로 비판받고 있다. 즉 공직자비리와 부정부패를 막겠다고 만들어진 김영란법도 여야협상과정에서 국회의원을 제외시켰다. 사익추구의 이행충돌 방지대상에 국회의원들 자신들을 배제하여 형평성이나 공정성에 법이 제대로 발동이 될 수 있을지 의문이었고 지금도 법적 존재가치가 있으나 마나 한 법으로 전락하고 있다. 권력을 추구하는 국회의원들의 부정부패위험은 상당히 존재한다. 또한 국회의원들이 청렴하다고 할 지라도 국가기관이나 공공이익단체 심지어 재벌들도 국회의원들의 움직임에 온통 신경이 쓰이고 로비의 표적이 되고 있다. 이해관계가 얽히고설킨 대한민국 사회에서 국회의원들의 법안 만들기, 국정감사, 국정조사권 등은 무소불위의 힘을 가졌다고 볼 수 있고 악어와 악어새 관계라는 공생이 존재할 수밖에 없다. 민주주의는 타협이라고 하지만 이번 공수처 법률안을 여당 단독으로 법안을 만들어 이를 시행하겠다고 만들지 않는 것이 더 좋을 것이다.

문재인 대통령도 이런 법안을 원하지 않았을 것이다. 책임 있는 여당도 왜 이렇게 법안을 만드는지 의문이다. 홍영표 민주당 전 원내대표는 “7000여 명의 공수처 수사 대상 가운데 기소권 행사 대상인 판·검사, 경무관급 이상 경찰이 5100여명이고 대통령 친·인척과 고위공직자, 국회의원 등은 재정신청권을 준 만큼 충분한 보완 대책이 마련돼 있다”고 해명했다. 조국 청와대 민정수석도 “이 합의안에 찬동한다. 법률은 정치의 산물이고, 정치는 투쟁과 타협을 본질로 삼는다”고 했다. 그러나 국민들이나 반부패 정책을 연구하는 학자로서는 이해가 가지 않는 부분이 많아 우려스럽다고 본다. 여야는 권력비리 근절이라는 본래의 취지를 망각하지 말고 다음과 같은 점을 간과해서는 안 될 것이다.

첫째, 먼저 법안에는 대통령 친인척, 장·차관 등 고위공직자를 포함시켜야 할 것이다. 이런 식으로 판검사만을 대상으로 검찰청 하나 더 만들려면 만들지 말고 감

사원 경찰에 맡겨도 된다. 둘째, 국회의원도 대상에 포함되어야 한다. 국회의원이야말로 이익충돌과 사익추구의 위험관계가 존재하여 청렴해야 하는 직업이다.

셋째, 여야 정치인들은 선거제개편에 공수처법안을 끼워 넣지 말고 논의해야 하고 청와대도 이런 식으로 만드는 법안은 대통령에 아무런 도움이 안 된다는 것을 인식해야 한다 [9].

그렇다면 공수처의 순기능은 무엇인가? 권력의 견제와 균형의 원칙이 운용될 수 있다고 본다. 66년 동안 한국검찰이 독점해온 기소권이 또 하나 생긴다. 고위공직자 7,000여 명을 수사하고 단죄할 수 있는 공수처가 출범했다는 것은 매우 의미가 크다고 본다. (공수처는 지난 2019년 12월 30일 국회에서 통과됐다. 야당인 자유한국당의 반대에 4+1(더불어민주당·바른미래당·정의당·평화당+대안신당)체제에서 ‘고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안’ 수정안이 본회의를 통과했다.)

그동안 한국검찰은 권력부패를 위해 사회정의와 인권을 수호하기 위해 일로매진했다. 검찰이 없다면 사회공안과 질서체제도 무너졌을 것이다. 그러나 검찰기관의 공도 많지만, 독버섯처럼 과도 생겨났다. 1954년 형사소송법 제정 이후 검찰 66년 체제가 무엇을 남겼는가. 검찰 수사지휘권과 기소권의 독점으로 권력 부패를 불기소하는 예도 있었고 검찰부패나 경찰부패를 눈감아 준 일도 있었다. 문민화 이후 검찰권은 누구나 통제할 수 없는 무한 권력을 만끽하고 권한을 누렸다. 절대 권력은 절대적으로 부패할 수밖에 없는 것처럼 검찰권의 행사는 자의적이었고 정치권 언론 재벌과 유착부패 화되었다. 검사는 정의와 공정함을 생명으로 한다. 정의가 무너지면 사법 체계는 흔들리고 국민은 법의 보호를 받지 못한다. 최후의 정의 파수꾼이 국민의 고통을 외면한다면 누가 법을 신뢰할 수 있겠는가. 공수처의 출범은 권력기관을 통제하고 부패를 도려낼 수 있는 절호의 기회이고 정의를 정립할 수 있는 기능이 있다고 본다. 대한민국 검찰은 그동안 기소권과 수사권을 동시에 가짐으로써 여타기관의 시샘을 초래했다. 단적으로 수사권의 지휘인데 경찰이나, 특별 사법 경찰 기관을 수족처럼 부려 먹었다. 전직 대통령도 감옥에 내쳐버렸고 현직 대통령도 수사한 곳도 검찰이었다. 검찰권이 강할수록 검사들의 정의감은 퇴색됐고 수사 무마를 위해 부패유혹은 상당했다. 일부 검사들은 항응과 뇌물로

부패 사회화되어버렸다. 향후 공수처가 검사들의 비리나 검찰권의 잘못을 파헤칠 수 있을 것이다

공수처법에 따르면 수사 대상이 7,000여 명이 넘는다. 대통령을 비롯하여 국회의원 및 대법관·헌법재판소장이나 헌법재판관·국무총리와 국무총리 비서실 정무직공무원·중앙선거관리위원회의 정무직공무원·판사나 검사·경무관 이상 경찰공무원이 수사 대상이고 그 배우자와 직계존비속 범죄도 수사할 수 있다. 이들을 직접 기소도 한다. 가히 무소불위의 기관이다. 검찰 경찰 등 권력기관 등이 타격은 심각할 것이다. 특히 그동안 간섭받지 않은 검찰을 통제할 수 있는 기능을 발휘한다 [10].

III. 공무원범죄의 유형

부패란 용어는 상당히 포괄적이어서 불법적인 행위만이 아니라 사회적 공익을 위반한다든지 윤리적으로 비난받을 행위를 한다든지 권력을 남용하여 이득을 취하는 것을 의미한다고 본다 [11].

부정부패는 어떠한 기준을 적용시키냐에 따라 다양한 방식으로 분류될 수 있다. 첫째로 그 정도에 따라 백색부패(경미한 부패, petty corruption), 회색부패(일상화된 부패) 그리고 흑색부패(악성화된 부패) 등으로 나눌 수 있다 [12].

둘째로 부패나 비리행위자가 누구냐에 따라 또는 부패의 영역이 어디냐에 따라 관료부패·정치부패·기업부패·언론부패 등으로 나눌 수 있다. 그리고 그 주체가 단수나 복수냐에 따라 개인형 부패와 조직형 부패로 나눌 수도 있다. 전자는 개인적인 사욕을 위하여 단독 의사에 의하여 이루어지는 경우이고, 후자는 둘 이상의 공공기관이나 조직이 집단적으로 저지르는 부패유형이다.

셋째로 부패의 범위와 거래방식에 따라 거래식 부패와 강압식 부패로 나눌 수도 있다. 넷째로 부정부패의 내용에 따라 독직행위, 뇌물수수행위, 공금횡령행위, 그리고 족벌주의와 연고주의를 들 수 있다.

본 논문에서는 기존 부패학 책이나 논문을 분석하고 학자들이 주장한 부패유형을 고찰한다 [13].

1. 조직부패

부패의 주체가 개인이나 조직이냐에 따라 개인적 부

패와 조직적 부패로 구분할 수 있다. 경찰조직은 전통적으로 개인 책임보다는 조직윤리를 강조하고 조직내에서 구성원 간의 공동의 이익을 취득하는 대가로 충성과 기관의 정책을 수용할 것을 요구한다고 본다. 예를 들어 대다수의 경찰관들은 침묵과 복종으로 행동하고 조직과 개인의 부패에 대해서 공무원 자신은 저항하지 않고 침묵한다 [14].

경찰부패를 신참 경찰관들이 기존 구성원의 부패한 문화를 학습한 것이라고 주장하는 이론이 있는데 여기에는 경찰관들은 탐욕 등의 이유로 뇌물을 받고 경찰관의 탈선은 사소한 과오로부터 갈취와 중범죄로 이어진다고 주장하고 있다.

2. 개인부패: 썩은 사과

관료부패라는 것이 인허가상이나 청탁을 통해 발생하는 경우가 많다. 관료들이 금품을 수수하거나 권한을 남용하여 뇌물을 챙기는 것은 결국 개인의 윤리의식의 저하에서 비롯된다고 볼 때 그 일탈행동은 비난받을 소지가 많다고 본다 [15].

경찰부패를 개인의 가치관 윤리 도덕성에서 찾을 수가 있는데 예를 들어 사과라는 것은 사과 상자 속의 모든 사과를 썩게 만드는데 개인의 인성이나 자질이 없는 사람을 면접시 부터 배제해야 하는데 현실은 그렇지 못하고 있다 [16].

3. 권력 부패

부패행위의 주체가 관료제상 어떤 직위를 차지하는가에 따라서 권력층 부패(Grand corruption)와 말단 송사리 부패(Petty corruption)로 구분할 수 있다. 권력층 관료는 의원들과 결탁한다든지 재벌기업과의 유착을 통해 부패행위를 하게 되는데 이러한 그들의 행동이 결국 입법적 결정에 나쁜 영향을 미치게 되는 것이다. 이러한 고위층 부패행위는 은밀하게 추진되는 까닭에 그 정도의 심각성과 규모의 방대함에도 불구하고 일반국민들이 인지하기가 매우 힘들다 [17].

4. 시장부패

부패의 다양한 형태를 이해관계의 유형과 공급자의 수에 따라 시장부패, 후원자 조직, 연줄주의, 위기시부패의 네 가지로 유형화할 수 있다. 경제학자들은 관료들이 경제의 조정자 역할을 함으로써 분배를 왜곡하고

자신의 지위를 이용하여 이익을 극대화하는 것을 말한다고 주장한다 [18].

최근 우리나라의 시장부패는 최근 한국의 LH 사태에서 보듯이 부동산 투기와 밀접하다고 볼 수 있다. 정보와 권력을 이용하여 공급이 차단된 상황에서 부패를 나타나고 공직자들은 상당한 이익을 취하는 행태라고 본다 [19].

5. 유착부패

유착부패는 지배권자와 피지배 권력간의 상호간의 물질적 금전적 이익을 취하는 행태라고 본다. 권력층은 정보나 인허가 상의 독점을 통해 정보를 유출하고 재량권을 행사함으로써 금전을 취득하고 피지배 권력층은 뇌물을 주고 사업의 편의나 기업의 확장 인수 합병에 유리하게 작용하도록 하여 권력층과 피지배 권력층이 쌍방특혜를 누린다고 볼 수 있다. 유착부패의 대표적인 것은 정경유착-정치경제적 유착부패, 정언유착-정치 언론적 유착부패, 법조카르텔부패-법조인 간 알선 유착부패 등이 있다 [20].

IV. 문제점과 개선방안

1. 문제점

신설된 고위공직자범죄수사처를 두고 법조계에선 정권 입맛에 따라 권력기관과 공무원들을 표적 수사할 수 있는 '수퍼 사정기관'이자 '옥상옥(屋上屋)'이 출현할 수 있다"는 지적이 나온다. 대표적 독소 조항은 대통령이 처장을 임명하게 되고, 공수처 검사 역시 정권 입맛에 맞춰 뽑을 수 있다는 점이 꼽힌다. 정부 설명과는 반대로 '견제받지 않는 수사기관'이 탄생할 수 있다는 얘기다.

문제는 여당이 제출한 공수처법안이 정치적 중립성을 훼손할 여지가 없지 않아 보인다는 면이다. 여당 백혜련의원이 제출한 안을 보면 공수처장과 공수처 검사를 대통령이 임명할 수 있고 이런 면에서 야당은 중립성의 훼손이 많다고 한다. 또한 여당 안은 공수처장은 법무부장관과 법원행정처장, 대한변협회장 및 여야 추천 2인씩이 포함된 7명의 추천위원회가 2명을 추천하면서 중 한 명을 대통령이 임명한다고 하는데 이렇게 되면 여당출신 추천인사가 공수처장에 임명될 가능성이 높후하기 때문에 야당추천인사는 임명될 가능성이 없

다는 점에서 공정치 못한 구조라고 한다 [21].

검찰 또한 반대가 심하다. 검찰수사를 중지시키고 공수처가 사건을 넘겨받을 수 있고 현재 검사만이 가지고 있는 기소독점권을 이원화하니 반발이 매우 심하다. 만약 권력형비리사건을 검찰이 수사할 것을 공수처가 나서서 수사하여 면죄부를 줄 우려도 없지 않다. 현재 여당 공수처법안은 모두 행정부에서 대통령과 국무총리, 광역단체장과 교육감, 사법부에서 대법원장과 대법관, 헌법재판소장과 헌법재판관, 입법부에서 국회의장과 국회의원 등 현직에 있거나 퇴직한 고위공직자를 공수처의 수사 대상으로 한다고 명시했다. 그러나 기소권은 판·검사, 경무관급 이상 계급에만 기소권을 가진다고 제시했다. 그런데 야당 국회의원인 권은희 의원이 낸 법안을 보면 기소 사항에 있어서 기소심의위원회를 두어 결정해야 한다고 한다. 이를 위해 기소 심의위는 만 20세 이상 대한민국 국민 중 무작위 추출을 통해 위촉된 7명~9명의 위원으로 구성한다고 한다. 공수처 검사한테 수사 내용과 증거, 피의자와 변호인 주장의 요지 등을 듣고 공소제기 여부를 심의 의결한다. 기소의결에 검사는 이를 따라야 한다고 명시했다. 처장 임명에도 권 의원은 청문회는 물론 국회의 동의까지 받아야 처장을 임명할 수 있다고 못 박았다. 이 뿐만 아니라 공수처 검사임명의 경우 여당안은 인사위원회 추천, 처장 제청을 거쳐 대통령이 최종 임명하도록 했고 전직 검사는 공수처 검사 전체 인원의 최대 2분의 1로 제한했다. 그러나 권 의원은 인사위원회 추천을 거쳐 처장이 바로 공수처 검사를 임명할 수 있게 하여 대통령의 입김을 차단했다. 그리고 전직 검사 출신 제한 규정도 따로 두지 않았다. 공수처 검사의 피의자신문조서도 증거능력을 인정하도록 했다. 이번 공수처법은 검찰개혁을 하는데 있어서 매우 중요한 법안이라고 볼 수 있다. 검찰권의 견제라는 측면에서 경찰, 감사원 등 사정기관의 권력부패 통제라는 측면에서 법안이 마련돼야 한다. 정치적 중립성을 확실히 보장하기 위해서 여당안의 공수처장 후보 2인 가운데 한 명을 대통령이 추천하는 구조는 문제의 소지가 매우 많다고 본다. 권력기관들의 청부수사, 하명수사가 남발하지 않도록 하기 위해서도 진지한 협상이 필요하다. 또한 준사법기관인 검찰이 행사하는 기소권을 이원화하여 공수처가 기소권을 행사한다는 적절성 문제도 심의해야 한다. 여야가 진정으로 검찰개혁을 하고자 한다면 협상과 합의를 하여 보다 진일보한

법안을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 언론, 학계, 시민단체, 국민여론, 여야의 의견이 반영되어야 하며 여야 합의안을 마련하도록 노력해야 한다. 검찰 구성원도 공수처법이 수사권을 견제할 수 있는 기관으로 인식하고 반발보다는 수용을 할 수 있는 자세로 나아가야 한다. 그동안 검찰 때문에 고통받고 눈물 흘린 사람들이 얼마나 많은가, 검찰이 과거에 정치권력에 좌고우면하지 않고 수사에 한걸과 열정을 보였더라면 이런 법이 나오지 않았을 것이다. 그들만의 특권과 반칙, 부패로 얼룩진 검찰과거사를 흘려보내고 검찰 스스로의 반성과 성찰을 하여야 한다. 권력의 견제와 균형, 수사의 중립성, 국민의 지지가 필요한 사정기관의 탄생이 필요하다 [22].

금대섭 전 의원도 “사정기관인 공수처가 일단 설치되면 악용될 위험성이 매우 크기 때문이다. 문재인 정부에서 공수처가 만들어지더라도 청와대가 악용할 것이라고는 전혀 생각하지 않는다. 그러나 제도는 선의를 기대하고 설계해서는 안 된다. 공수처 설치에 찬성하는 분들은, 검찰 외에 공수처가 있으면 서로 경쟁하면서 국민에게 봉사할 것이기 때문에 좀 더 나아질 것이라고 말한다. 과연 그런가 조직 원리를 안다면 그렇게 말할 수 없다고 생각한다”라고 주장했다.

우리나라는 강력한 권한을 가진 대통령 중심제 국가이다. 역대 정권은 검찰 하나만 가지고도 막강한 권한을 행사해왔다. 공수처라는 권력기관이 하나 더 생기면 이제 양손에 검찰과 공수처를 들고 전횡을 일삼을 위험성이 상존한다. 혹자는 공수처는 ‘정치적 중립성이 보장되는 기관’이라 정권에 충성하지 않을 것이라고 한다. 우리가 수 십년간 검찰의 정치적 중립성을 지키게 하는데 실패해왔는데, 무슨 기발한 방법이 있어서 공수처는 그런 착한 기관으로 만들 수 있느냐고 묻지 않을 수 없다. 그리고 그런 방법이 있다면 기존 검찰을 왜 정치적 중립성이 보장되는 기관으로 만들지 않느냐고 의문을 제기하지 않을 수 없다 [23].

2. 제도적 발전방안

1) 공수처와 검찰의 중립성

시민단체인 참여연대는 “검찰에 집중된 기소권과 수사권을 분산하고, 부당한 결정을 견제하는 시스템을 도입하는 방안도 추진돼야 한다”고 강조했다.

과거 정치권은 검찰 개혁안으로 국회 추천의 특별감

찰관제를 도입해서 대통령 친인척 및 측근들의 비리와 부패를 근절하겠다고 한다. 이를 위해 독립성 보장을 위해 국회가 추천하도록 하고, 조사권도 부여하겠다고 하였으며 고위공직자의 비리 수사를 위해 상설특별검사제를 도입하겠다고 주장했다. 현재 검찰개혁의 중심은 대검총수부 폐지, 검찰인사제도 개혁, 비리검사 퇴출제도, 검경 수사권 조정에 있다고 본다. 검찰제도를 개혁하기 쉬운 방안 중 하나는 인사권 독립이라고 본다. 이를 위해서는 검찰 인사권을 법무부에서 검찰을 이관해야 한다. 검찰은 인사때마다 법무부나 청와대 권력에 눈치를 보며 공정한 수사를 해치는 경우가 있다. 결국 정권의 사냥개라는 오명을 뒤집어 쓰게 되고 결국 그 피해는 국민들에게 돌아올 수 밖에 없는 형편이다. 이를 방지하기 위해서 인사권의 중립성을 제도적으로 확립하여야 한다. 검찰 인사제도는 중립성을 담보할 수 있는 매우 효과적인 수단인데 역대정권이 검찰을 장악해야 국정운용이 손쉬울 것이라고 인식되어 법무장관이나 검찰총장을 충성심 강한 자기 사람으로 임명하여 행정공무원이나 기업 등을 다루었다고 본다. 특히 검찰청 소속 현직 검찰관들을 청와대 민정비서관실에 파견 근무하게 하여 대통령의 통치행위에 조력하였다고 본다. 앞으로 검찰권을 새롭게 정립하기 위해서는 독립성과 중립성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 수립하여야 한다. 검찰이 중립적으로 검찰수사권을 행사하기 위해서는 프랑스 등 대다수 유럽 국가들이 시행하고 있는 사법평의회를 설치하는 것도 설득력이 있다고 본다. 헌법기구인 사법평의회는 검사 인사를 독립적으로 수행하여 대통령의 영향력을 차단하고 있다고 한다.

먼저 가장 혁신적 방안은 지방검사장을 선거로 선출하여 검찰권을 청와대가 좌지우지하지 못하도록 하여야 한다. 지방검사장의 주민직선의 선거제가 도입되어야 한다. 이렇게 된다면 민주적 정당성과 민주적 통제를 가져올 수 있고 직선 검사장의 책임 아래 검찰행정이 정치권력에 좌고우면하지 않을 수 있다고 본다. 따라서 이를 위해 인사권의 부당한 간섭을 배제하고 검찰 스스로 판단하여 처리할 수 있도록 관련법을 개정해야 할 것이다. 법무부 공무원에서 지역주민의 선거로 당선된 선출직 공무원으로서의 권한과 권능을 가지고 독립적으로 수사권을 지휘하게 된다면 선출직의 권한 남용의 폐해라는 우려를 상쇄할 것이고, 시민들이 선출직의 정통성을 부여하게 되리라 사료된다 [24].

우리나라는 공직자 징계도 있고 형법상 뇌물죄, 청탁 금지법 등 많은 법률들이 있는데 관료들이 준수하지 않고 비리를 저지르고 있다. 공무원들이 변하지 않으면 부패 척결이나 개혁은 연목구어에 불과하다. 정약용 선생도 “천하의 나쁜일들은 모두 돈을 버리지 못한 데서 온다”라고 갈파했다. 공직자가 부정부패나 일삼고 청렴하지 못하다면 국민들은 국가를 불신하고 분기탱천한다. 결국 공직자의 윤리성과 공복정신이 중요하다고 본다. 공수처와 검찰의 정치 중립성 확보야말로 결국 반부패의 첫걸음이라고 볼 수 있다. 우리와 검찰제도가 유사한 프랑스 등 대다수 유럽 국가들은 검사 인사를 헌법기구인 사법평의회에 맡겨 대통령의 영향력을 차단하고 있다. 선진 사법제도를 가진 나라 가운데 대통령이 검사 인사에 전권을 행사하는 나라는 사실상 한국뿐이다. 청와대가 이를 모를 리 없다”고 주장했다 [25]. (송인택 전 울산지검장이 검경 수사권 조정과 공수처 신설 등 청와대의 검찰 개혁안을 비판하는 입장을 발표한 적이 있다. 송 전 검사장은 “검찰이 국민 비판을 받게 된 근본 원인에 대한 분석은 시도조차 안 했다” “세월호 참사 때 해경 해체와 뭐가 다른지 묻고 싶다”고 했다. 검찰이 불신받게 된 것은 절도나 강도, 사기, 살인 사건 등 전체 형사사건의 99%를 차지하는 사건 처리를 잘못해서가 아니다. 송 검사장 지적대로 1%에 불과한 정치적 사건 수사에서 공정성을 잃고 정권의 사냥개 노릇을 하다가 이 지경이 된 것이라고 주장했다. 검찰 개혁은 검찰의 중립성을 강화하는 것이다. 청와대 ‘개혁안’에는 이 내용은 없다고 그는 주장하는데, 즉 검찰 직접 수사가 가능한 구체적 범죄는 대통령령(승)으로 정한다고 한다. 검찰 개혁이 아니라 검찰 장악이라고 비판한다. 송 전 검사장은 이메일에서 검찰이 수사 상황을 법무부와 청와대 민정수석실에 보고하는 행태를 고발하면서 “검찰총장 후보들이 거론될 시점이 되면 누구는 (정권에) 충성 맹세를 했다는 소문이 돈다”고 했다. 또 “현재 시스템이라면 (정권과) 코드가 맞거나 최소한 정권에 빚을 진 사람이 총장이 된다”며 검찰총장과 검사 인사제도를 바꿔야 한다고도 했다. 그는 언론과 인터뷰에서도 “검찰의 (청와대) 보고와 인사 시스템을 당장 고치는 게 진정한 검찰 개혁”이라고 했다.)

문무일 전 검찰총장은 검경 수사권 조정안에 “인권을 내세우지만 검경 간의 밥그릇 다툼으로 들릴 뿐이다. 왜 검찰 개혁 문제가 대두됐는지 그 본질은 말하지

않고 엉뚱한 얘기만 하고 있기 때문이다면서 지금 검찰이 개혁 대상이 된 것은 강도나 절도 사건 처리를 잘못해서가 아니다. 대통령의 사냥개 노릇을 하다가 이 지경이 된 것이다. 문재인 대통령이 수사권을 조정하고 공수처를 만들려는 것도 노무현 전 대통령이 검찰의 수사를 만다 자살한 일이 계기가 된 것이다”고 주장했다 [26].

한국 검찰이 세계에서 찾기 힘든 독점적 권한을 가진 권력집단이 된 것은 대통령 사냥개 역할에 대한 보상을 받은 것이다. 무엇보다도 검찰 개혁의 핵심은 대통령이 검찰을 간섭하지 않는 방향으로 초점을 맞춰야 한다. 정치적중립을 강화 검찰권을 법적 제도적으로 보장하는 것이 필요하다.

2) 제도적 방안

그동안 검찰은 무리한 가혹 수사로 많은 비판을 받아왔다. 포토라인에서 창피 준다든지, 피의사실이 언론에 보도되어 무죄추정 원칙이 제대로 지켜주지 않는다든지, 수사 편의를 위해 별건수사를 하는 등 무리한 수사로 시민들이나 피의자들이 고통을 겪은 것이 사실이다.

그만큼 검찰 권력이 너무 강해 누구도 이에 항변하기도 어려웠다. 역대 검찰은 청와대와 밀접한 관계를 유지하고 그 대가로 인사의 특혜와 특권을 누려왔다. 그래서 정권만 바뀌면 역대 대통령은 정적을 잡아두려고 검찰을 이용했고 검찰도 여기에 순응하며 그 대가로 권력을 누려왔다. 이에 따라 국민이 바라는 검찰개혁은 더욱 더 어려워지고 청와대 눈치만 보는 충견 노릇을 톡톡히 해왔다고 비판받아 왔다. 결국 검찰개혁은 멀어졌고 정의롭고 사명감이 투철해야 할 검사가 오히려 부패하고 검찰의 신뢰도는 나락으로 떨어졌다. 이제는 청와대 권력과의 유착을 단절해야 한다. 검찰이 독립적으로 판단하여 수사하고 기소해야 하는 것이다. 국민의 검찰 개혁은 요원한가? 어떻게 하면 검찰을 개혁할 수 있는가? 어떤 방법으로 검찰개혁을 할 것인가?[27].

첫째, 국민의 관점에서 검찰 권력을 분배해야 한다. 수사권한을 분산하고 검찰의 고유영역인 기소와 수사가 공정하도록 해야 한다. 이를 위해서는 경찰기관에 권한을 주어야 한다. 1차 수사권은 경찰에 주도록 법을 바꿔야 한다. 그렇다고 수사종결권까지 주는 것은 염려된다. 인권을 감시하고 수사의 공정성, 기소권의 사법적

판단을 위해 검사가 최종 필터링해야 한다. 수사가 잘못되면 국민이 고통받는다. 검찰이 마지막으로 수사적 법성을 판단하여 수사를 마쳐야 한다.

둘째, 검찰수사는 주로 정치, 경제, 사회지도층 비리를 수사하도록 해야 하고 경찰은 살인, 조직폭력, 강도 강간, 생활 침해 사범에 국한하여 직접 수사를 하도록 해야 한다. 1차 수사권을 경찰이 행사할 때에는 검찰이 간섭하지 못하도록 독립적으로 수행하도록 한다. 정부가 사법경찰을 담당하는 국가수사본부를 창설하였는데 기구설치도 중요하지만 사법경찰 시스템을 독립적으로 전문화하고 검찰과의 상호견제가 될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 경찰에게 1차 수사권을 부여함으로써 경찰수사의 책임성, 자율성을 더욱 강화해야 한다. 영장청구권의 기각, 수사부실이라든지 인권침해의 경우 검사의 수사 지휘가 필요하지만 생활침해 사범은 경찰이 주체적으로 담당해야 한다. 검사는 최종적으로 사법경찰관의 수사권에 인권침해 소지가 있는지, 적법한 수사원칙을 지켰는지를 세심하게 검토해야 할 것이다. 잘못이 있다면 해당 경찰관을 징계 요구하고 수사를 배제해야 한다.

넷째, 현 정부에서 추진하는 자치경찰권을 견제하기 위해 검찰은 지역 토호와의 유착, 자치경찰관 부정부패에 대해 수사하도록 해야 한다. 검찰은 자치경찰권만이 아니라 지역자치단체의 부정부패도 수사해야 할 것이다. 자치경찰관이 경찰직무를 수행함에 투명하고 책임지는 행태를 보이도록 검찰은 경찰관의 비리에 직무배제, 징계요구권을 지방단체장에게 하도록 법을 개정해야 할 것이다. 중요한 사실은 검찰이 독립적인 부정부패 수사기관으로서 책임을 가지고 권한을 행사해야 한다 [27].

다섯째, 공수처 검사의 기소 여부의 적정성과 타당성을 심의하기 위하여 기소심의위원회를 설치하는 것이 바람직하다고 본다. 수사 과정에서 검사나 수사관의 인권침해나 독직행위에 대하여 이를 통제할 수 있는 것은 매우 중요하다고 본다. 공수처는 재정신청을 규정하고 있는데 현재 검찰청법이나 형사소송법에는 고소인이라든지 고발인에게 검찰항고 제도를 실시하여 검찰권을 견제하고 피해자의 권리보호를 보장하고 있다. 이를 위하여 공수처도 항고권을 가지는 것이 타당하다고 본다 [28].

3) 권한의 상호 견제

문제인 정부의 대표적 공약이 검경 수사권조정이다. 검찰의 수사권을 경찰에 주고 검찰권을 견제할 수 있는 공직자부패수사처를 만들었다. 지난 노무현정부에서도 검찰개혁을 외쳤지만 수포로 돌아갔다. 정부 여당도 검찰개혁을 강도 높게 추진하고 있고 대통령도 검찰개혁에 사활을 걸고 있다. 과거 검찰의 수사관행이라든지 권력 남용 폐해라든지 검사부패로 인하여 검찰개혁이 순풍을 맞고 있다. 문제는 검경수사권을 어떻게 조정하는가 이다. 우리나라 과거 형사소송법은 경위부터 경무관까지의 사법경찰관과 경사에서 순경의 사법경찰 리는 수사에 관해 검사의 지휘를 받는다고 규정하였다. 사법경찰관리는 검사의 지휘가 있는 때에는 이에 따라야 한다고 했다. 또한 경찰법 3조와 경찰관직무집행법 2조에는 범죄의 수사를 경찰의 임무로 규정하고 있지만 경찰권한은 미미했다. 그런 경찰법의 개정으로 경찰 수사권이 보장되고 대등한 관계로 권한이 보장되어 경찰 권력이 조정되어야 한다는 목소리가 높다. 외국의 경우는 검경수사권에 관해 다음과 같이 차이가 있다.

첫째, 영국과 미국은 수사권이 경찰에게 있다. 미국의 경찰은 독자적인 수사종결권도 가지고 있고 수사의 주재, 개시 및 수행이 경찰에 있을 정도로 경찰 권한이 막강하다. 이에 반해 검찰은 기소나 공소 유지라는 소송절차를 수행한다. 영국도 사법경찰이 독자적 수사권을 보유하고 있으며 수사종결권도 가지고 있다. 영국의 잉글랜드와 웨일즈 지역의 경찰은 사건을 검찰에 기소할 것인지 1차적 결정권을 가지고 있으며 검찰과 경찰은 실질적으로 형식적으로 상호협력관계를 유지하고 있다. 그러나 영국의 스코틀랜드지역의 경우는 다르다. 검경은 상명하복관계에 있으며 경찰은 수사에 있어 검사의 지휘감독을 받는다. 스코틀랜드는 검사의 기소독점주의를 채택하고 있다.

둘째, 독일과 프랑스도 검경은 상명하복 관계이다. 독일의 검사는 수사의 주체이고 경찰은 수사의 보조자다. 독일의 검찰은 중앙집권적 조직이 아니고 지방자치조직으로 운영되고 있으며 주 검찰에 대한 지휘 감독권은 법무부가 갖고 있다. 프랑스도 경찰은 수사의 보조자에 불과하고 모든 범죄를 인지한 경우 검사에게 보고하고 수사 종결 시 검찰로 송치하여야 한다. 그러나 10년 이상의 중죄는 검사가, 일반적 범죄는 사법경찰관이 독자적 수사개시권을 가지고 있다.

셋째, 일본의 경우는 검찰과 경찰은 상호협력관계이고 대등한 위치의 독립된 수사기관이다. 일본의 경찰은 1차적 수사기관으로서 독자적 수사권을 가지고 있지만 수사결과는 원칙적으로 기소권을 가지고 검사에게 송치하여야 한다. 검사는 경찰이 정당한 이유 없이 검사 지휘에 따르지 않을 경우 국가공안위원회에 사법경찰관의 징계 또는 파면을 청구할 수 있다. 일본의 경찰은 수사의 개시 진행의 권한을 가지고 있으나 수사종결권은 검찰에게만 인정되고 있는데 일본 경찰의 경부이상의 계급은 체포영장청구권을 가지고 있는 것이 특징이다. 우리나라는 일제강점기 검사의 기능이 이승만 정부와 군사정부에서 더욱 공고히 하여 지금까지 내려오고 있다. 검찰은 수사의 주체는 검사가 해야 한다고 하며 경찰이 수사권을 가지면 적법절차 인권 존중이 침해된다고 수사권 부여를 반대하고 있다. 또한 경찰 권한이 집중되면 그 폐해가 심각할 것이라며 먼저 경찰이 행정경찰권과 사법경찰권의 분리가 전제되었을 때 수사권 독립이 가능하다고 본다. 그러나 경찰은 검경의 이중조사로 인한 국민편의 침해, 권한과 책임의 불일치, 경찰 업무가중, 공소권의 순수성보장 등을 이유로 수사권 부여를 찬성하고 있다. 검찰권의 비대는 견제와 균형 조정이 필요하다. 검찰비리를 경찰이 수사하는 것도 견제의 논리로 보면 타당하다고 본다. 그렇다고 경찰의 검찰 권력이나 수사권을 다 받아서 사용하겠다는 논리도 비약이다. 경찰부패나 비리는 어느 부처보다 많다. 중요한 것은 신중한 논의, 검토, 분석이 필요하다. 외국의 사례를 보면 검경의 수사에 상호협력관계를 유지하고 있고 검사가 수사의 주체자라는 사실이 더 우세하다. 왜 검사제도가 생겼는지도 알아야 한다. 그렇다고 현재와 같은 지휘받지 않는 만능검찰권을 남겨두는 것도 적폐다. 절대 권력은 절대적으로 부패하기 마련이기 때문이다. 따라서 공수처, 검찰, 경찰, 감사원이 상호 견제하고 유기적으로 협력하는 시스템이 작동해야 한다. 공수처는 검사비리를 추적하고 검찰은 경찰비리를 경찰도 검찰부패를 수사한다면 부패는 사라질 것이다. 견제받지 않는 권력은 부패하기 마련이다 [29].

V. 결 론

공수처법의 본질은 검사, 판사, 경찰, 국회의원 등 권력부패의 범죄를 다루는 것이다. 수사권, 기소권, 영장

청구권을 모두 거머쥔 채 자기 식구의 비리는 감싸고 정치적 목적으로 수사권을 남용해온 무소불위 검찰을 견제하는 제도적 장치의 핵심이기도 하다 [30].

그렇다면 이런 공수처의 성공을 위해서는 무엇이 필요한가?

첫째, 정치적 중립성이 매우 필요하다고 본다. 공수처는 처장의 권한이 매우 크다. 야당의 추천 후보는 2명이다. 총 7명 중 6명 이상의 찬성을 얻어야 공수처장이 된다. 야당 추천위원들이 모두 반대하면 공수처장은 될 수 없는 구조이다. 그러나 야당의 추천권이 있다 해도 대통령이 처장을 임명하기 때문에 대통령의 눈치를 본다거나 특정 진영에 치우친 수사를 한다면 공수처가 검찰을 답습하는 꼴이 된다. 공수처 검사나 수사관 임명을 처장이 하니 중립성 문제가 야기된다. 공수처장과 공수처 검사가 어느 정치권에 치우치지 않고 공정성과 정의감으로 수사해야 하는 것은 공수처 성공의 제일 첩경이다. 과사현정의 자세로 권력 부패를 파헤쳐야 하고 눈치를 보지 말고 기소해야 하는 것이 중요하다.

둘째, 공수처가 성공하기 위해서는 공수처의 민주성이 확보해야 한다. 비록 야당의 반대가 있었지만, 공수처가 국회에서 통과된 이상 국회의 인사권이나 예산권의 견제가 필요하다. 공수처장이 인사를 좌지우지하여 견제할 수 없는 상황이 발생할 수 있어 적절한 인사규칙이 필요하다. 국회에 출석하여 사후 보고한다든지, 자체 감찰권을 강화하여 공수처 내 부정과 비리를 척결해야 한다. 공수처가 검찰을 통제하지만, 공수처가 견제받기 위해서는 검찰이 공수처 비리를 수사할 수 있도록 검찰도 분발해야 한다. 상호 간의 견제와 통제가 필요하다. 우리나라 검찰청법에는 법무부 장관의 검찰총장 지휘권이 있듯이 공수처장도 국회의 견제가 필요한 것은 당연하다고 본다. 그리고 공수처의 내부기구를 기소와 수사를 분리해서 처리함으로써 내부 상호견제와 전문성, 효율성을 강화해야 한다. 셋째, 공수처 출범은 여야가 합의하여야 한다. 대통령이 처장인사를 하려면 야당의 추천이 있어야 한다. 공수처장 인선에 야당에 거부권을 준 것은 준사법기관의 정치 중립을 위한 최소한의 장치다. 그런데 법을 바꿔 그나마 있는 야당 거부권마저 무력화하려 한다면 국민은 외면할 것이다. 향후 국회는 단독으로 처리하지 말고 이번에는 여·야당이 협의하여 공수처의 개정법률안을 합의하여야 한다. 진정으로 공수처의 독립성, 정치적 중립성이나 민주성을 확

보하기 위해서라도 여야가 합의하여야 할 것이다.

References

- [1] Kim, Taek, "Reform of Prosecution." DongYang News Press, 9, 19, 2019
- [2] Baek, He Ryeon, "Amendment to the High ranking Public Offices Criminal Investigation Service Act," National Assembly, 9. 14. 2020
- [3] Kim Tae Woo, "Constitutionality of independent anti-corruption investigation and indictment authorities - focusing on the proposed relevant bills," Vol. No.54, PP 66-121, 2017
- [4] Jeong Oung Seok, "Analysis and Operation Direction of the Crime Investigation Department for High Level Public Officials," Vol. 12, No. 1, PP 1-50
- [5] Kim, Taek, "Control of Control," Dong Yang News Press, 6. 20, 2019.
- [6] Park, Kyu Hwan, Independence and Political Neutrality of so called the Independence Investigation Office Against Seneor Official Crime, Vol. 23 No. 3, PP 75-92, 2018
- [7] Park,,Chan Keol, A Review on the Plan for Securing Independence and Political Newtrality of High Ranking Officials Corruption Investigation Agency, Vol 32, No1,61, PP 131-157
- [8] Kim, Taek, "A Study on the Securing Political Neutrality of the Prosecution Service," Journal of the Convergence on Culture Technology, Vol6 No4, November, PP 60-61, 2020
- [9]]Kim, Taek, "Enforcementmentl of Higher Official Crime Office," Dong Yang News Press, 12. 14, 2019
- [10]Kim, Taek, "Enforcementmentl of Higher Official Crime Office," DongYang News Press, 12. 14, 2019
- [11]Kim Young Jong, "New Corruptionology," Dae Kyung, PP 93-94, 2017
- [12]Heidenheimer Arnold J. "Political Corruption: Concepts & Cntexts," New Brunswick: Transaction, PP 33, 2002
- [13]Kim, Taek, "Bureaucratic corruption Theory,"K study, 2002. Kim Young Jong, New Corruptionology, Dae Kyung, PP 93-94, 2017.
- [14]Cho, Chul Ok, "Police science," Dae Young Press, PP 35-327, 2012.
- [15]Cho, Chul Ok, "Police science," Dae Young Press, PP 326-227, 2012.
- [16]Kim Taek, "Police Theory,"Pak Young Sa, PP 239-240, 2017.
- [17]Susan Rose Ackerman, Corruption: A Study in Political Economy, New York:Academic Press Inc. 1978, PP 60-73
- [18]Nathaniel H. Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption" in Heidenheimer, PP 510-512.
- [19]Michael Johnston, "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment", Comparative Politics, (July) PP 463-473, 1986.
- [20]Kim, Taek, 'Enforcementmentl of Higher Official Crime Office',Dong Yang News Press,12.14,2019.
- [21]Cho Sun Il Bo, 12, 5, 2019.
- [22]Kim, Taek, ' Issue of Higher Official Crime Office', DongYang News Press, 12. 5, 2019.
- [23]Park Hee Seok ,Monthly ChoSun, Vol. 6, 2019.
- [24]Kim, Taek, 'Reform of Anti Corruption', chucupil beob, Han Kook Hak Sool Chung Bo, PP 92-93, 2017.
- [25]Moon, Mu IL,
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/05/27/2019052703064.html
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/05/16/2019051600853.html
- [26]ChoSunIl Bo,
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/05/16/2019051603579.html
- [27]Kim, Taek, 'Control of Corruption', DongYang News Press, 6. 20, 2019.
- [28]Park Jun Hee,Main Main Contents of Higher Officials Crime, KIC ISSUE PAPER, VOL. 11, 9. 30, 2020.
- [29]Kim, Taek, Chun Chu Pil Beob K-study, PP 13, 2017.
- [30]Sin Seung Keun,Han Gyeo Reh Press, 10. 117, 2019.

※ 이 논문은 중원대학교 교내학술비 지원에 의한 것임 (과제관리번호: 2020-040)