

참여연대 정책문서

발행일 2017. 12. 11.

<참여연대가 제안하는 검찰개혁 III>

고위공직자비리수사처

눈치보기 · 봐주기 · 성역 없는 독립적 수사기구 설치

목차

요약	4
1. 들어가며	9
2. 공수처 설치 요구가 높은 이유	10
1) 검찰의 수사·기소권 오남용 ① : 박근혜-최순실 국정농단	10
2) 검찰의 수사·기소권 오남용 ② : 정부 및 집권세력 불법과 부패행위 부실·면죄부 수사	
10	
3) 검찰의 수사·기소권 오남용 ③ : 검찰 '제식구' 비리 부실 수사	10
4) 기존 검찰권 견제 장치 부실 : 특별검사임명제도와 특별감찰관제도	10
소결 : 독립된 사정기관 '공수처' 필요	11
3. 공수처 반대 주장 7가지에 대한 반박	12
1) 위헌적 수사기구이다?	12
2) 전 세계적으로 유례없다? 20년 넘게 폐기되었다?	12
3) 옥상옥 기구이다?	12
4) 특별검사임명제도가 이미 있다?	13
5) 정치적 수사기구이다? '제왕적 대통령제'를 더욱 강화할 것이다?	13
6) 무소불위 수사기구이다?	14
7) 기소권 가진 공수처는 검찰과 다를 바 없다?	14
4. 공수처 설치법 8대 중요요소	15
1) 검찰로부터 공수처의 독립성 확보	15
2) 공정하고 중립적인 공수처장 추천위원회	15
3) 공수처의 우선수사권 보장	16
4) 엄격한 퇴직 후 행위제한	16
5) 합리적인 고위공직자 범위 및 규모	17
6) 공수처의 독립성·정치적 중립성 및 특별검사의 신분 보장	17
7) 공수처장의 자격요건은 법조경력보다 소신	18
8) 국회 및 시민의 견제 방안 도입	18
5. 20대 국회 공수처 법안 비교	19
1) 수사처	19

2) 처장 추천위원회	20
3) 처장 및 특별검사 자격요건	20
4) 공수처 견제	21
[표1] 주요 공수처 법안 비교	22
[표2] 공수처 관할범죄 비교	24
6. 공수처 입법 추진 경과	28
1) 15대 국회	28
2) 16대 국회	28
3) 17대 국회	29
4) 18대 국회	29
5) 19대 국회	30
6) 20대 국회	30
[표3] 역대 국회 공수처 입법 논의과정	31
7. 참여연대 입법청원안 공수처 설치 법안 입법례	33
8. 나가며	41

요약

1. 들어가며

- 고위공직자의 비리, 부패를 독립적이고 중립적으로 수사하기 위한 기관인 고위공직자비리수사처(공수처) 설치에 대한 국민적 요구가 매우 높음. 지난 20여 년 간 구체적인 방안에 대한 사회적 논의도 무르익었으며 20대 국회에서 결실을 맺어야 할 것임. 그러나 현재 자유한국당이 공수처에 반대하며 국회 논의조차 보이콧하고 있어 제대로 법안 심사가 이뤄지지 않는 실정임.
- 이 보고서는 공수처 설치 요구가 높은 이유와 배경을 상기시키고, 자유한국당 등 공수처 설치에 반대하는 의견을 반박하고자 함. 또한 공수처 설치 법안에 포함되어야 할 8대 필수요소 및 제안된 공수처 법안 비교를 통해 입법 논의를 활성화하는데 기여하고자 함.

2. 공수처 설치 요구가 높은 이유

- 박근혜-최순실 국정농단 사건을 비롯해 정부 및 집권세력의 불법과 부패행위에 대해 부실·면죄부 수사, 검찰 '제식구' 비리 부실 수사 등 검찰의 수사권, 기소권 오남용 문제가 심각한 수준임. 반면, 박근혜 정부가 대안으로 내세웠던 특별검사임명제도와 특별감찰관제도는 제도 설계상의 근본적인 문제점으로 인해 제대로 활용되지 못함.
- 공수처는 최고 사정기관인 검찰과의 견제와 균형을 도모하고 권력형 부패를 척결하는데 효과적인 수단임. 검찰을 비롯한 고위공직자 부패를 전담수사하게 하여 검찰권 오남용과 부패를 견제하고 나아가 권력 부패에 대한 예방기능을 높일 수 있을 것으로 기대함. 공수처장 추천위원회를 국회에 두어 정치적으로 공정성 시비가 최소화된 절차로 공수처장을 임명함으로써 공수처 수사의 공정성을 확보할 수 있음.

3. 공수처 반대 주장 7가지에 대한 반박

1) 위헌적 수사기구이다?

- 지금까지 활동한 12차례 특별검사팀이 있었지만 행정 각부 소속으로 하지 않고 독립적으로 직무 수행한 것에 대해 헌법재판소가 위헌이라고 결정한 바 없음.

2) 전세계적으로 유례없다? 20년 넘게 폐기되었다?

- 영국의 사례(일반사건과 강력사건에 대한 기소권을 가진 CPS(Crown Prosecution Service)
 - 특수사건에 대한 수사권과 기소권을 가진 SFO(Serious Fraud Office) 별도 존재)처럼 기소권을 가진 기관이 2개로 나누어진 경우가 없지 않음.

- 국민적 반대에 부딪히거나 또는 검찰이나 법무부로부터 독립적인 학계 전문가들의 반대에 부딪혀 폐기된 적은 없었음.

3) 혹상혹 기구이다?

- 공수처는 '검찰 위의 검찰'이 아니라, 검찰과 나란히 존재하여 검찰이 제대로 수사하지 못했던 고위 공직자를 중심으로 한 권력형 부패 사건에 대해 우선적 관할권을 갖는 기구임. 수사권, 기소권이 반드시 1개 기관만이 독점해야만 하는 것은 아님.

4) 특별검사임명제도가 이미 있다?

- 특별검사임명제도에 따라 특검팀이 가동된 경우는 단 한차례도 없음. 현 특검임명제도에 따르면 사건이 발생할 때 특검을 임명하고 국회 본회의 의결 또는 법무부장관의 요청이 있을 때 특검을 발동하기 때문에 집권 세력의 영향을 받지 않는 독립된 특별수사기구를 두자는 공수처 도입 취지에 전혀 부합하지 않음.

5) 정치적 수사기구이다? '제왕적 대통령제'를 더욱 강화할 것이다?

- 검찰과 달리 대통령의 인사권이 미치지 못하게 하는 것이 공수처 핵심임. 국회에 추천위원회를 두고 공수처가 정치적으로 공정성 시비가 최소화된 인사로 임명해야 함. 그러나 여야 국회의원 모두 공수처 수사대상인만큼 야당이 공수처장을 추천하는 방식으로는 정치적 중립성을 확보할 수 없음.

6) 무소불위 수사기구이다?

- 현재 국회에 계류 중인 법안들에 따르면 공수처는 형사소송법에 따라 정해진 직무권한 범위 내에서만 작동함. 국회에 사건처리에 관한 보고의무가 있고, 공수처 구성원의 직권남용이나 부패 등에 대해서는 검찰과 경찰이 독립적인 기관으로서 견제와 감시, 조사가 가능함.

7) 기소권 가진 공수처는 검찰과 다를 바 없다?

- 검찰은 수사권, 기소권에 기소독점주의, 기소편의주의를 부여 받아 막강한 권력기관이 되어 '정치적' 판단에 따라 기소권을 오남용해왔음. 검찰권을 분산시키고 견제할 수 있는 별도의 독립적인 사정기구가 필요함. 공수처는 기소독점주의를 타파한다는 측면에서 그 설치 의의가 있음.

4. 공수처 설치법 8대 중요요소

1) 검찰로부터 공수처의 독립성 확보

- 현직 검사, 검사로 5년 이상 근무하였거나 검사의 직에서 퇴직한 후 3년이 경과하지 않은 사람은 처장, 차장, 특별검사가 될 수 없도록 하며, 검사로 재직했던 사람의 수가 특별검사의 4분의 1을 초과하지 않도록 해야 함. 수사협조는 받을 수 있으나 검사의 인적 파견과 지원은 요청할 수 없도록 하는 등 검찰과의 교류를 최소화해야 함.

2) 공정하고 중립적인 공수처장 추천위원회

- 처장 후보자 추천을 위하여 국회에 추천위원회를 두고, 국회 의결을 거쳐 추천위원회의 위원들을 위촉해 추천위원회를 구성해야 함.
- 국회가 추천위원회 위원들을 위촉할 때 국회의원 및 고위공직자의 직위에 있는 사람을 위원으로 하거나, 변호사의 자격이 있는 사람이 추천위원의 과반수를 차지하는 것은 금지해야 함. 또한 하나의 원내 교섭 단체가 과반 이상의 위원을 위촉할 수 없도록 해야 함.

3) 공수처의 우선수사권 보장

- 검찰총장은 고위공직자비리범죄를 수사하는 경우 자체없이 그 내용을 처장에게 통지하도록 해야 함. 이 경우 처장은 검찰이 수사하는 것보다 공수처가 수사하는 것이 적절하다고 판단한 때에는 검찰총장에게 해당 사건의 이첩을 요구할 수 있고 검찰총장은 이에 응해야 함.

4) 엄격한 퇴직 후 행위 제한

- 검사 임용 제한 5년
- 정당 공천에 의한 출마 제한 5년
- 2급 이상 공무원 임용 제한 3년
- 변호사 개업 시 사건 수임 제한 2년

5) 합리적인 고위공직자 범위 및 규모

- 대통령(현직 포함), 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회 위원장
- 최소한 차관급 공무원 : 국무총리, 감사원장, 국회부의장, 부총리, 장관 및 장관급 공무원, 차관, 차관급 공무원
- 봄주기 수사 논란 : 국회의원, 검사
- 대법관, 법관(군판사 및 군검사 포함)
- 최소한 치안감 이상 경찰공무원, 소장 이상 군인공무원
- 광역단체장 및 교육감 : 사회적 합의에 따라 수사대상 포함여부를 판단할 수 있음.
- 고위공직자와 공범관계에 있는 사람

6) 공수처의 독립성 · 정치적 중립성 및 특별검사의 신분 보장

- 공수처를 「국가재정법」 제6조에 따른 독립기관으로 봄으로써 예산을 통해 수사처 독립성을 훼손하지 못하도록 해야 함.
- 처장, 차장, 특별검사는 탄핵 또는 금고 이상의 형을 받지 아니하면 파면되지 아니하며, 특별검사는 징계처분에 의하지 아니하면 해임, 면직, 정직, 감봉, 견책 또는 퇴직의 처분을 받지 않도록 하는 등 이들의 신분을 보장해야 함.
- 공수처 특별검사를 특정직 공무원으로 간주하고 임기제가 아닌 정년제를 도입해야 함.

7) 공수처장의 자격요건은 법조경력보다 소신

- 처장은 공직자비리문제에 관하여 전문적인 지식 및 경험이 있고 수사처의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으면 충분함.

8) 국회 및 시민의 견제 방안 도입

- 공수처는 매년 정기국회에 사업보고서와 사업계획안을 제출하도록 해야 함.
- 개인·법인 또는 단체는 추천위원회에 서면으로 처장에 적합하다고 생각하는 사람을 청탁하거나 그 밖에 처장 추천에 관한 의견을 제출할 수 있도록 함.
- 처장 또는 처장의 명을 받은 차장은 공수처 사건에 대하여 피의사실 외의 수사과정에 대해 공수처의 규칙에서 정하는 바에 따라 언론브리핑을 실시할 수 있게 함.
- 추천위원회 회의는 공개해 투명성을 확보해야 함.

5. 20대 국회 공수처 법안 비교

- [표1] 주요 공수처 법안 비교 참고

6. 공수처 입법 추진 경과

1) 15대 국회

- 1996년 11월 참여연대는 국회의원 151명과 시민 23,000명의 서명을 받아 고위공직자비리수사처(당시 약칭 고비처) 설치를 포함한 「부패방지법안」 입법청원

2) 16대 국회

- 2000년 총선에서 민주당과 한나라당 모두 부패방지법 제정을 공약으로 제시
- 2001년 4월 공수처와 특검제가 빠진 부패방지법이 제정
- 2002년 7월 참여연대가 「고위공직자비리조사처설치에관한특례법안」을 입법청원

3) 17대 국회

- 2004년 17대 총선 당시 여당인 열린우리당과 야당인 한나라당 모두 공수처 및 상설특검제 도입 공약
- 노무현 정부가 이를 추진하자 한나라당 「고위공직자비리조사처신설추진계획 백지화 촉구 결의안」 발의
- 2004년 10월 참여연대 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 입법청원

4) 18대 국회

- 2010년 6월 참여연대 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」 입법청원
- 여야 원내대표는 2010년 3월 공수처 문제를 사법제도개혁특별위원회(사개특위)에서 논의를 진행해 2011년 3월 사개특위 6인소위는 공수처 대신 특별수사청 설치 등 합의사항 발표
- 당시 한나라당 여의도연구소 또한 고위공직자비리수사처 설치에 대한 토론회를 개최하는 등 공수처 설치 공감대 형성

- 검찰 6인소위 주요 합의사항 모두 반대, 이에 동조한 일부 한나라당 의원들이 특별수사청 설치에 반대하면서 사개특위 전체회의 통과하는 데 실패

5) 19대 국회

- 박근혜 정부 「특별검사 임명 등에 관한 법률」 제정
- 공수처 설치 법안과 유사하지만 명칭을 상설특별검사로 달리해, 참여연대는 민변, 서기호 의원 등과 공동으로 「상설특별검사 임명 등에 관한 법률안」 발의

6) 20대 국회

- 박근혜 탄핵으로 실시된 19대 대선에서 자유한국당을 제외한 더불어민주당, 국민의당, 바른정당, 국민의당 대선후보 모두 공수처 설치를 공약으로 제시
- 2017년 9월 참여연대 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」 입법청원

7) 소결

- 참여연대가 1995년 부패방지법 입법청원안에 공수처 설치를 포함한 이래 국회 매 회기 때마다 의원발의, 입법청원 등이 이루어졌지만 결국 국회 임기만료로 폐기됨. 공수처 입법이 좌절된 배경, 현 자유한국당의 전신인 한나라당, 새누리당도 공수처의 필요성에 공감하고 공약으로도 내세운 바 있지만 당리당략에 따라 입장 번복함.

7. 공수처 설치 법안 입법례

- 참여연대 입법청원안 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률」

8. 나가며

- 공수처 설치 논의는 20여년이 넘는 기간 동안 지속되어 왔음. 지금, 사회적 요구는 그 어느 때보다 높으며, 공수처 설치를 위한 다양한 방안이 제시되어 있기 때문에 더 이상 공수처 설치 논의를 미루거나 안 할 이유가 없음. 이제는 공수처가 설치되어야 함.

1. 들어가며

1996년 참여연대는 부패방지법 입법청원을 통해 공직자 부패 척결을 위한 대안으로 고위공직자의 비리를 전담수사하는 독립적인 기구 설립을 제안하였음. 입법청원안은 당시 '노태우 비자금 사건에서 드러났듯이 검찰은 이미 혐의를 확보하고서도 명백한 직무유기를 하였고, 이러한 검찰이 부패척결의 공정한 기관이라고는 누구도 신뢰하지 않고 있다'고 지적하고 있음.

그 후에도 20여 년간 권력형 비리 사건 봄주기 수사가 반복되었지만, 권력형 비리와 부패를 엄정하게 수사하기 위한 독립적인 수사기관 설치라는 사회적 과제는 번번이 무산되었음. 검찰, 그리고 검찰이 장악한 법무부가 공수처 도입을 좌초시키는 동안, 고위공직자의 직무 관련 부정부패 사건에 대한 검찰의 수사와 기소권 행사를 두고 정치적 중립성 시비가 끊이지 않았음.

2016년 박근혜-최순실 국정농단과 헌법유린 사태는 이러한 문제점을 드러낸 최악의 사건이었음. 정윤회 국정개입 문건, 문고리 3인방 등 비선실세의 국정농단과 측근 비리 의혹이 제기될 때마다 검찰은 권력자의 뜻에 따라 사건을 은폐하거나 축소해왔음. 권력의 눈치를 보는 검찰에게 더 이상 공정한 수사를 기대할 수 없다는 국민들의 분노는 공수처 설치 요구로 모아졌음.

지난 19대 대선에서 자유한국당을 제외한 4개 정당(더불어민주당, 국민의당, 바른정당, 정의당)의 대선 후보들은 공수처 설치를 공약으로 제시하였음. 문재인 대통령은 100대 국정과제에 검찰개혁의 최우선 과제로 공수처 설치를 포함함. 참여연대도 공수처 설치법안을 입법청원하였음. 외부 인사들로 구성된 법무부 산하의 법무·검찰개혁위원회가 공수처 설치를 권고함. 그간 공수처를 반대해온 법무부 또한 권고를 수용하여 공수처 설치관련 자체안을 발표함.

공수처 설치에 대한 국민적 요구가 높고 설치 방안에 대한 논의가 무르익었으며, 법안도 다수 발의되면서 국회 입법 논의가 본격화되어야 하는 시점임. 그러나 자유한국당이 공수처에 반대하며 국회 논의조차 보이콧하고 있어 제대로 법안 심사가 이뤄지지 않는 실정임.

이 보고서를 통해 공수처 설치 요구가 높은 이유와 배경을 상기시키고, 자유한국당 등 공수처 설치에 반대하는 의견을 반박하고자 함. 그리고 공수처 설치 법안에 포함되어야 할 8대 필수요소 및 제안된 공수처 법안 비교를 통해 입법 논의를 활성화하는데 기여하고자 함.

2. 공수처 설치 요구가 높은 이유

1) 검찰의 수사·기소권 오남용 ① : 박근혜-최순실 국정농단

- 2016년 최순실의 국정농단과 헌법유린 사태가 조기에 발견, 차단되지 못하고 대통령 탄핵 사태에 이르게 된 이유 중 하나는 검찰의 검찰권 오남용 때문임. 검찰이 권력의 눈치를 보느라 박근혜 당시 대통령의 하명대로 정윤회 문건 수사를 국정개입이 아닌 문건유출 혐의로만 수사했기 때문임.

2) 검찰의 수사·기소권 오남용 ② : 정부 및 집권세력 불법과 부패행위

부실 · 면죄부 수사

- 검찰은 집권세력 및 정부의 부패와 불법에 대해 부실 또는 면죄부 수사를 함.
- 청와대 관제 시위 및 어버이연합 불법 자금 지원 의혹 수사, 경찰의 물대포 직사로 인한 백남기 농민 사망 사건 등 정부의 불법행위가 제대로 수사조차 되지 않았음. 박근혜 탄핵 이후 이를 뒷받침하는 증거가 속속 밝혀지고 있음.
- 최경환 경제부총리의 중소기업진흥공단 취업 부정청탁 의혹 수사, 김무성 의원의 자녀 교수 채용 특혜 의혹 수사 등 정권 실세들의 부정부패에 대한 수사 또한 부실했음.

3) 검찰의 수사·기소권 오남용 ③ : 검찰 '제식구' 비리 부실 수사

- 권력형 부패를 척결해야 할 검사들이 오히려 부패행위, 범죄행위의 직접 당사자가 되어 국민적 지탄의 대상이 됨.
- 진경준 검사장의 100억대 주식 뇌물수수, 김형준 부장검사의 뇌물성 자금 수수 및 사건 청탁 의혹, 김학의 법무부 차관의 성접대 혐의, 이진한 검사의 여기자 성추행 혐의 등 전현직 검사들에 대한 검찰의 수사는 '제식구' 비리를 감추기에 급급했음.
- 검찰은 우병우 민정수석 개인비리에 대한 초동수사 실패 및 '황제수사' 논란, 흥만표 전 검사장의 전관비리 의혹에 대해 부실기소로 지탄받음.

4) 기존 검찰권 견제 장치 부실 : 특별검사임명제도와 특별감찰관제도

- 특별검사임명제도
- 그동안 검찰 관련 사건이나 권력형 비리사건에 있어 한시적인 특별검사를 임명하여 수사와 기소를 담당하게 해왔음. 이 경우 개별사안마다 특별검사법 제정하는 과정과 특별검사 임명과정에서 정치적 논쟁이 반복되었음.

- 이에 박근혜 정부는 특별검사임명제도를 도입함. 그러나 19대 국회에서 통과된 특별검사임명 절차에 관한 법률은 특검을 추천하는 절차를 정한 것일 뿐 '상설' 특검이 아니며 한 번도 활용되지 못 한 유명무실한 제도임.
- 실제, 국정농단 사태 수사를 위한 박영수 특검의 경우에도 특별검사임명법이 아닌 별도의 특검법 제정을 통해 특검이 임명되었음.
- 특별검사임명법에 따라 특검팀이 구성된다 하더라도 특검팀이 검찰로부터 지원인력을 받아 수사를 할 수밖에 없어 결국 검찰의 입김으로부터 자유로울 수 없는 등 한계가 있음.

- 특별감찰관제도

- 박근혜 정부는 대통령 측근 비리 근절 방안으로 특별감찰관 제도를 도입함. 그러나 특별감찰관 대상범위가 대통령과 4촌 이내 친족, 대통령비서실 수서비서관 이상 공무원으로 범위가 협소하고 조사권만 있어 한계가 존재함. 공수처 설치와 특별감찰관제도는 양자택일의 관계가 아니라 상호 보완적 관계임.

소결 : 독립된 사정기관 '공수처' 필요

이처럼 검찰의 수사권, 기소권 오남용 문제가 심각한 수준에 이른 반면, 박근혜 정부가 대안으로 내세웠던 특별검사임명제도와 특별감찰관제도는 제도 설계상의 문제점과 미비점으로 인해 제대로 활용되지 못했음.

공수처는 최고 사정기관인 검찰과의 견제와 균형을 도모하고 권력형 부패를 척결하는데 효과적인 수단임. 공수처장 추천위원회를 국회에 두어 정치적으로 공정성 시비가 최소화된 절차로 공수처장을 임명함으로써 공수처 수사의 공정성을 확보할 수 있음. 검찰을 비롯한 고위공직자 부패를 전담수사하게 하여 검찰의 검찰권 오남용과 부패를 견제하고 나아가 권력 부패에 대한 예방기능을 높일 수 있을 것으로 기대함.

3. 공수처 반대 주장 7가지에 대한 반박

자유한국당은 당론으로 공수처 설치에 반대하고 있을 뿐 아니라 소관 상임위인 국회 법사위에서의 논의조차 보이콧하고 있음. 자유한국당 등이 내세우고 있는 공수처 도입 반대 주장의 타당성을 따지고 반박하고자 함.

1) 위헌적 수사기구이다?

- 수사와 기소를 담당하는 기관은 삼권 분립원칙에 따라 행정부 소속으로 해야 함에도 공수처를 입법, 행정, 사법 중 어디에도 속하지 않도록 하는 것은 위헌적이라는 주장이 있음.
→ 지금까지 활동한 12차례 특별검사팀¹이 있었지만 행정 각부 소속으로 하지 않고 독립적으로 직무 수행한 것에 대해 헌법재판소가 위헌이라고 결정한 바 없음.

2) 전 세계적으로 유례없다? 20년 넘게 폐기되었다?

- 공수처 도입 법안들이 “전 세계 유례가 없고, 국내에서도 20년간 폐기된 법안”이라며 주장이 있음.
→ 기소권을 1개의 검찰조직 외 다른 기관이 동시에 가진 사례가 해외에 많지는 않음. 그러나 영국의 사례(일반사건과 강력사건에 대한 기소권을 가진 CPS(Crown Prosecution Service) - 특수사건에 대한 수사권과 기소권을 가진 SFO(Serious Fraud Office) 별도 존재)처럼 기소권을 가진 기관이 2개로 나누어진 경우가 없지 않음.
→ 한국에서 공수처 도입 법안이 15대 국회 때부터 계속 제출되었으나 국회 문턱을 넘지 못한 것은 사실임. 그런데 지난 20년간 그런 과정이 반복된 이유는 검찰과 법무부가 강력히 반대했기 때문이었음. 국민적 반대에 부딪히거나 또는 검찰이나 법무부로부터 독립적인 학계 전문가들의 반대에 부딪혀 폐기된 적은 없었음.

3) 옥상옥 기구이다?

- 권력기관의 총량만 증가시키는 옥상옥에 불과하다는 주장이 있음.

¹ 역대 개별 특검법을 보면 아래와 같이 총 11개이며, 1번 특검법의 경우 2명의 특검이 각기 활동하여, 특별검사팀은 총 12팀임. 1) 조폐공사파업유도 및 전 검찰총장 부인의 옷로비 특검법(1999) - 이 특검법의 경우, 각 사건(파업유도와 옷로비사건)별로 특검이 1명씩 임명되었음, 2) 이용호케이트 특검법(2001), 3) 대북비밀송금 특검법(2003), 4) 노무현측근비리 특검법(2003), 5) 사찰린유전개발 특검법(2005), 6) 삼성 특검법(2007), 7) 이명박-BBK 특검법(2007), 8) 스폰서검사 특검법(2010), 9) 디도스선관위공격 특검법(2012), 10) 이명박내곡동사저 특검법(2012), 11) 최순실 국정농단 특검법(2016)

- 공수처는 '검찰 위의 검찰'이 아니라, 검찰과 나란히 존재하여 검찰이 제대로 수사하지 못했던 고위 공직자를 중심으로 한 권력형 부패 사건에 대해 우선적 관할권을 갖는 기구임. 따라서 검찰이라는 조직 위에 있는 조직, 옥상옥이 아님. 굳이 비유하자면 공수처는 검찰이라는 '집'의 맞은편에 다른 집을 하나 더 만드는 것으로 옥상옥(屋上屋)이 아니라 옥외옥(屋外屋)이라 할 수 있음.
- 수사권, 기소권이 반드시 1개 기관만이 독점해야만 하는 것은 아님. 수사권은 지금도 검찰도 행사하지만 경찰도 행사하고 있음. 경찰이 검찰의 지휘를 받는 관계이지만 독점체계는 아님. 검찰과 다르게 대통령이나 법무부장관의 영향력을 안 받는 기관에 수사권과 기소권을 주는 것이 불가능할 이유는 없음. 상호견제가 가능하고 한 기관에서 제대로 하지 않을 경우를 예방할 수 있는 등 이득이 더 많음.

4) 특별검사임명제도가 이미 있다?

- 2014년(19대 국회)에 도입된 「특별검사 임명 등에 관한 법률」(이하 특별검사임명법)이 있기 때문에 공수처가 불필요하다는 주장이 있음.
- 특별검사임명법에 따라 가동된 특별검사팀 또는 수사사례는 단 한 차례도 없음. 세월호참사에 관한 특별검사 수사 요청, 경찰의 물대포 공격으로 인한 백남기 농민 사망 사건에 대한 특별검사 수사 요청 등이 있었지만, 특별검사임명제도는 무용지물이었음. 박근혜-최순실 국정농단 수사도 별도의 특검법이 도입되었음.
- 2014년의 특별검사임명제도는 '상설 특검'이라 할 수 없음. 기존 한시적 특검법과 다를 바 없이 사건이 발생할 때마다 특검을 임명하도록 되어 있음. 국회 본회의 의결 또는 법무부장관의 요청이 있을 때에만 특검 발동을 위한 국회 의결 요건을 규정했음. 따라서 집권 세력의 영향을 받지 않는 독립된 특별수사기구를 두자는 도입 취지에 전혀 부합하지 않기 때문에 공수처 설치 필요성이 계속해서 제기되는 것임.

5) 정치적 수사기구이다? '제왕적 대통령제'를 더욱 강화할 것이다?

- 공수처는 '정치적' 수사기구이며, 특히 대통령이 공수처장만 장악하면 공수처를 좌지우지 할 수 있을 것이라는 주장이 있음.
- 공수처를 도입하자는 방안은 공수처의 책임자 또는 그 소속 구성원에 대해서는 검찰과 달리 대통령의 인사권이 미치지 못하게 하는 것이 핵심임. 그런데도 불구하고 마치 공수처가 검찰과 동일하게 대통령의 인사권에 좌우되는 기관으로 단정하고, 대통령의 권한을 강화하는 것이라고 비판한 것은 사실관계를 호도하는 주장임.
- 검찰이야말로 그동안 중립성 확보가 불가능한 '정치적 수사기구'의 면모를 여실히 보여주었음. 특히 대통령이 인사권을 통해 지방검찰청 검사장 및 검찰총장 등을 완벽히 장악한 현실을 반면교사 삼아, 국회에 추천위원회를 두고 공수처가 정치적으로 공정성

시비가 최소화된 인사로 임명되도록 하는 방안을 마련해야 함. 이러한 방안 모색이 국회가 해야 할 일임.

- 자유한국당 권성동 의원(법사위원장)을 비롯해 정치권 일각에서 공수처장을 야당이 추천하고 대통령이 형식적으로 임명하는 방안을 제안하고 있음.
→ 공수처장 임명의 실질적 권한을 국회가 합의 하에 행사하는 방식이 필요함. 그러나 여야 국회의원 모두 공수처 수사대상인 만큼 야당이 공수처장을 추천하는 방식으로는 정치적 중립성을 확보할 수 없음.

6) 무소불위 수사기구이다?

- 공수처가 아무런 견제를 받지 않는 '통제되지 않는 무소불위 기관'이 될 것이라는 주장이 있음.
→ 현재 국회에 계류 중인 법안들에 따르면 공수처는 형사소송법에 따라 정해진 직무권한 범위 내에서만 작동되는 곳이라는 점, 국회에 사건처리에 관한 보고의무가 있다는 점, 공수처 구성원들 또한 공무원 징계령의 적용을 받아 부당한 행위를 하였을 경우 징계처분 대상이라는 점 등 여러가지 견제 장치가 제안되어 있음. 공수처를 통제되지 않는 무소불위 기관이라고 주장하는 것은 설득력을 얻기 어려움.
→ 공수처 구성원의 직권남용이나 부패 등에 대해서는 검찰과 경찰이 독립적인 기관으로서 견제와 감시, 조사가 가능한 만큼 "어느 누구도 손댈 수 없는" 기관으로 과장하는 것은 부당함.

7) 기소권 가진 공수처는 검찰과 다를 바 없다?

- 기소권까지 부여하는 특별수사기구 신설은 또 다른 특정 세력에 편향적인 '정치 검찰'을 만드는 것이라는 주장이 있음.
→ 검찰권을 분산시키고 견제할 수 있는 별도의 독립적인 사정기구가 필요함. 공수처가 기소권 없이 수사만 할 수 있고, 결국 검찰이 기소 등 해당 사건에 대한 처분 권한을 다시 독점한다면 검찰의 기소권 오남용을 견제할 수 없을 것임. 공수처는 검찰이 오남용해온 기소독점주의를 타파한다는 측면에서 그 설치 의의가 있다는 점을 상기해야 함. 검찰은 수사권, 기소권을 동시에 가질 뿐 아니라 기소독점주의, 기소편의주의를 부여 받아 무소불위 권력기관이 되어 '정치적' 판단에 따라 기소권을 오남해왔음.

4. 공수처 설치법 8대 중요요소

고위공직자 비리에 대한 독립적인 수사기관인 공수처가 제대로 기능하고 기대하는 효과를 달성하기 위해서는 기관의 독립성 및 정치적 중립성을 보장하고 검찰의 영향력을 최소화하는 몇 가지 장치가 필요함. 아래와 같이 공수처 설치 법안에 반드시 포함되어야 할 8가지 사항들을 제시하고자 함.

1) 검찰로부터 공수처의 독립성 확보

- 현직 검사, 검사로 5년 이상 근무하였거나 검사의 직에서 퇴직한 후 3년이 경과하지 않은 사람은 처장, 차장, 특별검사가 될 수 없도록 하며, 검사로 재직했던 사람의 수가 특별검사의 4분의 1을 초과하지 않도록 해야 함. 수사협조는 받을 수 있으나 검사의 인적 파견과 지원은 요청할 수 없도록 하는 등 검찰과의 교류를 최소화해야 함.
- 검찰의 '제식구' 감싸기로 검사가 제대로 수사 및 기소되지 못한 점 또한 공수처 필요성 중 하나임. 공수처가 비리 검사를 제대로 수사해야 하고, 역으로 공수처 검사의 비리는 검찰이 수사해야 하는데, 이들간에 인적교류가 있을수록 수사의 공정성은 의심받을 것임. 따라서 검찰의 공수처 유입은 최소화되어야 함.
- 이럴 경우 공수처의 전문성이 담보되기 어려울 것이라는 반론도 있음. 그러나 고위공직자 비리 수사가 제대로 이뤄지지 못한 것은 검찰의 전문성 부족 때문이 아님. 시민들이 요구하는 공수처의 모습은 정치적 중립성을 지키고 성역 없는 수사를 하는 것임. 따라서 공수처의 독립성, 정치적 중립성 확보 방안이 공수처의 전문성 확보보다 더 우선적으로 고려되어야 하며, 공수처의 전문성은 외부에서 유입되기보다 내부에서 축적되는 것이 바람직함.

2) 공정하고 중립적인 공수처장 추천위원회

- 처장 후보자의 추천을 위하여 국회에 추천위원회를 두고, 국회 의결을 거쳐 추천위원회의 위원들을 위촉해 추천위원회를 구성해야 함.
- 최종적 임명권자인 대통령의 영향력을 최소화하기 위함임.
- 국회가 추천위원회 위원들을 위촉할 때 국회의원 및 고위공직자의 직위에 있는 사람을 위원으로 하거나, 변호사의 자격이 있는 사람이 추천위원의 과반수를 차지하는 것은 금지해야 함. 또한 하나의 원내 교섭 단체가 과반 이상의 위원을 위촉할 수 없도록 해야 함.
- 국회에 처장 추천위원회 구성을 맡기되 다수당이 추천을 독점하거나 소수당이 배제되는 것을 방지하고, 법조 직역이 추천위원회를 독점하지 못하도록 하기 위함임.

- 다른 공수처 설치 법안들은 법무부장관, 법원행정처장, 대한변협 회장 등 당연직 추천위원들을 규정하고 있음. 그러나 이는 이른바 '법조 3륜'이라는 관행에서 비롯된 것이며 이들을 당연직으로 두어야 할 근거가 충분하지 않음.
- 추천위원회는 2명의 처장 후보자를 선정하여 대통령에게 서면으로 추천, 대통령은 국무회의 심의를 거쳐 추천후보자 중에서 후보자를 지명하고, 국회의 인사청문회를 거쳐 처장을 임명하도록 해야 함.
- 대통령 자의적 판단이 아니라 국무회의라는 공식 절차를 거쳐 공수처장을 임명하기 위함임.

3) 공수처의 우선수사권 보장

- 검찰총장은 고위공직자비리범죄를 수사하는 경우 지체없이 그 내용을 처장에게 통지하도록 해야 함. 이 경우 처장은 검찰이 수사하는 것보다 공수처가 수사하는 것이 적절하다고 판단한 때에는 검찰총장에게 해당 사건의 이첩을 요구할 수 있고 검찰총장은 이에 응하도록 해야 함.
- 공수처의 수사대상과 범죄행위를 법에 명시하고 있으나, 검찰 수사 과정에서 공수처의 관할권에 해당하는 범죄를 인지할 수 있음. 그럴 경우 공수처에 지체없이 그 사실을 공수처장에 통지하고, 공수처장의 판단에 따라 이첩 유무를 결정할 수 있어야 함. 공수처가 고위공직자 비리 문제를 전문적으로 수사하기 위해 출범하는 것인만큼 공수처에 우선 수사권을 부여하는 것이 적절함.

4) 엄격한 퇴직 후 행위 제한

- 검사 임용 제한 : 처장, 차장, 특별검사는 퇴직 후 5년간 검사로 임용될 수 없도록 해야 함.
- 공수처 특별검사가 경찰청 검사로 임용되는 것은 지양해야 함. 공수처 근무 이력이 검찰 내에 영향력을 발휘할 수 없도록 냉각기를 충분히 두어야 함.
- 정당 공천에 의한 출마 제한 : 처장, 차장, 특별검사는 퇴직 후 5년 이내에 정당의 후보자 추천을 받아 국회의원 및 광역지방자치단체의 장 선거에 출마할 수 없도록 해야 함.
- 처장, 차장, 특별검사가 임기만료 또는 사직 직후 정당의 공천을 받을 수 있게 되면 수사를 엄정하게 처리하지 못할 수 있기 때문에 퇴직 후 행위를 엄격하게 제한할 필요가 있음.
- 2급 이상 공무원 임용 제한 : 처장, 차장, 특별검사는 퇴직 후 3년 이내에 대법원장, 대법관, 헌법재판관, 법관, 국무총리, 중앙행정기관의 장 및 대통령비서실·대통령경호처·국가안보실·국가정보원·경찰청 2급 이상 공무원으로 임용될 수 없도록 해야 함.
- 정부 고위공무원 임용 또한 대통령이 임명한다는 점에서 일정기간 임용 제한이 필요함.

- 변호사 개업시 사건 수임 제한 : 공수처에 근무했던 자가 변호사로 등록한 경우 퇴직 후 2년간 수사처에서 수사한 사건의 변호 등 관련 업무를 담당할 수 없도록 해야 함.
- 전관비리를 방지하기 위해 공수처가 다룬 사건에 대한 변호사 수임 또한 제한할 필요가 있음.

5) 합리적인 고위공직자 범위 및 규모

- 대통령(현직 포함), 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회 위원장 : 현직 대통령은 형사상 소추를 받지 않도록 되어 있지만 수사는 가능하기 때문에 고위공직자 범위에서 제외할 필요가 없음.
- 국무총리, 감사원장, 국회부의장, 부총리, 장관 및 장관급 공무원, 차관, 차관급 공무원 : 최소한 차관급 공무원 포함해야 함
- 국회의원 : '봐주기' 수사 논란이 있어온 국회의원들 또한 공수처의 수사대상이 되어야 함.
- 검사 : '제식구 감싸기'라는 비판을 받아온 검사가 수사대상에 포함되어야 함.
- 대법관, 법관(군판사 및 군검사 포함) : 대법관, 법관도 공수처 수사대상에 포함되어야 함. 군사법원의 폐쇄성으로 제대로 수사받지 않아온 고위직 군인공무원도 포함되어야 함.
- 경찰공무원, 군인공무원 : 최소한 치안감 이상 경찰공무원, 소장 이상 군인공무원도 수사대상에 포함되어야 함.
- 광역단체장 및 교육감 : 사회적 합의에 따라 수사대상 포함여부를 판단할 수 있음.
- 고위공직자와 공범관계에 있는 사람 : 정경유착 사건, 최순실 같은 사례 등이 반증하듯 고위공직자와 공범관계에 있는 사람도 공수처 수사대상이 되어야 함.
- 공수처의 수사대상인 고위공직자 범위는 사회적 합의에 따라 한정될 수 있음. 수사대상이 비대해지면 공수처의 한정된 인력으로 이를 제대로 다루기 힘들고, 수사처에 권한이 과도하게 집중될 수 있음. 이에 검찰이 제대로 수사를 할 수 있는 이들은 고위공직자 범위에서 제외하는 것이 합리적으로 보임. 역으로 수사대상이 협소할 경우 공수처가 유명무실해질 수 있다는 점 등을 고려해 공수처 수사대상의 범위를 한정하고 추후 범위를 조정할 수 있음.
- 지금까지 제안된 공수처 상을 보면 처장, 차장, 특별검사(또는 공수처 검사)로 구성된다는 점은 동일하나 특별검사 수가 최소 10명에서 50명까지 그 규모가 상이함. 규모만으로 "슈퍼" 공수처라 예단하며 무소불위 권한을 가질 것이라는 주장도 있음. 그러나 공수처의 규모는 공수처의 수사대상과 대상범죄에 따라 상이할 수 있기 때문에 단지 특별검사의 수, 규모만으로 공수처 성격을 예단하는 것은 바람직하지 않음.

6) 공수처의 독립성 · 정치적 중립성 및 특별검사의 신분 보장

- 공수처를 「국가재정법」 제6조에 따른 독립기관으로 봄으로써 예산을 통해 수사처 독립성을 훼손하지 못하도록 해야 함.

- 처장, 차장, 특별검사는 탄핵 또는 금고 이상의 형을 받지 아니하면 파면되지 아니하며, 특별검사는 징계처분에 의하지 아니하면 해임, 면직, 정직, 감봉, 견책 또는 퇴직의 처분을 받지 않도록 하는 등 이들의 신분을 보장해야 함.
- 공수처의 정치적 중립성과 독립성 보장은 공수처의 성패를 가를 수 있는 중요한 요소임. 공수처는 정치적으로 중립을 지키고 그 권한에 속하는 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니하며 독립하여 직무를 수행하도록 해야 함.
- 공수처 특별검사를 특정직 공무원으로 간주하고 임기제가 아닌 정년제를 도입해야 함.
- 특별검사 임용 결격사유 및 퇴직 후 행위 제한을 엄격하게 적용하는 동시에 특별검사의 임기를 보장하여 특별검사로서 소신있는 수사를 할 수 있도록 신분을 보장하기 위함임.
- 검사가 외압에 휘둘리고 '정치검사'화 된 요인 중 하나는 1-2년마다 잣은 인사권에 노출되었기 때문임. 임기제로 할 경우 소신있는 수사를 진행하기에도 어려우며, 공수처의 전문성도 축적되기 어려움. 특별검사가 임기가 정해져 있고 연임을 위한 심사를 받아야 하는 등 인사권에 노출될 경우 이런 유사한 폐단이 예상됨. 이에 정년제로 특별검사의 신분을 보장하는 것이 적절함.

7) 공수처장의 자격요건은 법조경력보다 소신

- 처장은 공직자비리문제에 관하여 전문적인 지식 및 경험이 있고 수사처의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람이면 충분함. 처장은 「법원조직법」 제42조제1항에서 요구하는 변호사 자격을 요구하거나, 특별검사의 직을 반드시 겸할 필요가 없음.
- 처장은 공수처 특별검사들이 외압에 휘둘리지 않고 제대로 수사할 수 있도록 하는 동시에 공수처 수사가 중립적으로 이뤄질 수 있도록 보장하고 견제할 수 있는 자질이 가장 중요하게 요구되는 역할임.

8) 국회 및 시민의 견제 방안 도입

- 공수처는 매년 정기국회에 사업보고서와 사업계획안을 제출하도록 해야 함.
- 국회의 견제를 받도록 해야 함. 공수처 규칙을 제정 및 개정할 경우 국회 소관 상임위에 보고하고 의견을 듣도록 해 공수처 규칙을 입법 취지에 반하게 개악되는 경우를 미연에 방지하도록 함.
- 개인·법인 또는 단체는 추천위원회에 서면으로 처장에 적합하다고 생각하는 사람을 청탁하거나 그 밖에 처장 추천에 관한 의견을 제출할 수 있도록 함.
- 대법관 청탁 절차와 마찬가지로 시민의 청탁, 의견 수렴 기회를 보장해야 함.
- 처장 또는 처장의 명을 받은 차장은 공수처 사건에 대하여 피의사실 외의 수사과정에 대해 공수처의 규칙에서 정하는 바에 따라 언론브리핑을 실시할 수 있게 함.

- 추천위원회 회의는 공개해 투명성을 확보해야 함.
- 시민의 알 권리를 보장하고 시민의 견제를 받도록 해야 함.

5. 20대 국회 공수처 법안 비교

참여연대는 박근혜 게이트 사태를 겪으면서 공수처의 독립성과 정치적 중립성 확보 방안에 대한 좀 더 구체화된 방안을 모색하여, 지난 9월 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률」을 입법청원함. 뒤이어 법무부 자문기구인 법무검찰개혁위원회가 유사한 문제의식을 담아 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」안을 권고하였고, 법무부는 10월 고위공직자범죄수사처 설치에 대한 자체 방안을 발표함.

참여연대 안, 박범계-이용주 안(이하 박-이 안), 법무검찰개혁위 안(이하 개혁위 안), 법무부 안의 주요 내용을 소개하고 공통점과 차이점을 살펴봄으로써 쟁점을 확인해보고자 함.

1) 수사처

- 위상 및 권한 : 4가지 안 모두 공수처에 수사권, 기소권, 공소유지권을 부여하고 독립된 기구로 상정하고 있음.
- 명칭 및 대상 범죄 : 참여연대 안, 박-이 안은 '고위공직자비리수사처'라 명하고, 개혁위와 법무부는 고위공직자범죄수사처라 명함. 법무부는 개혁위 안에서 수사기관공직자범죄에 직무관련성 요건을 부과하여 대상 범죄 요건을 개혁위 안보다 크게 축소시킴.
- 구성 및 규모 : 수사처는 처장, 차장, 특별검사, 특별수사관으로 구성한다는 점에서 동일하지만 규모와 명칭이 조금씩 다름. 개혁위와 법무부는 특별검사를 공수처 검사, 특별수사관을 공수처 수사관으로 명명함(여기서는 필요하지 않을 경우 특별검사, 특별수사관으로 통칭함). 처장, 차장은 각각 1명으로 동일하지만 참여연대, 박-이 안은 특별검사의 수를 20명 이내, 법무부는 25명 이내로 한정한 반면 개혁위는 30에서 50명 이내로 한정함.
- 수사대상 : 박범계 안을 제외한 안들이 현직 대통령도 수사대상으로 포함하고 있으며, 국회의원, 판검사 등도 공통적으로 포함함. 참여연대의 안이 차관급 공무원 및 청와대 소속만 1급 이상으로 한정한 반면 다른 안들은 3급 이상 공무원 등으로 더 넓게 포함하고 있음. 또한 경찰공무원의 경우도 참여연대는 치안감 이상으로 한정한 한편, 다른 안들의 경우 경무관급 이상으로 더 넓게 한정함. 반대로 군인공무원의 경우 참여연대는 소장 이상으로 한정한 반면 개혁위는 장성급 장교로, 법무부는 그나마도 전직으로 한정함. 참여연대 외 다른 안들은 광역지방자치단체의 장과 교육감 등을 포함함.

- 수사개시 : 인지수사, 다른 기관의 수사의뢰는 공통적으로 협용하나 일반인의 고소고발은 참여연대 안에서만 확인됨. 법무부 안은 공무원의 고발 의무를 부과하고 있음. 한편 참여연대와 박-이 안은 국회의 10분의 1 연서에 의한 수사요청도 수사개시 요건으로 두었으나, 개혁위와 법무부는 포함하지 않음.
- 공수처의 우선수사권 등 : 참여연대는 검찰총장이 고위공직자비리범죄를 수사하는 경우 자체 없이 그 내용을 처장에게 통지하고, 처장이 해당 사건 이첩을 요구할 경우 검찰총장은 이에 응하도록 함. 반면 개혁위는 처장이 사건의 이첩을 요구할 수 있으나 '강제처분을 행하거나 그밖의 특별한 사정이 없는 한' 이에 응하도록 하고 있어 공수처의 우선수사권을 사실상 크게 제약하고 있음.

2) 처장 추천위원회

- 처장 임명절차 : 참여연대와 개혁위는 추천위원회가 2명을 추천하면 대통령이 1명을 지명해 인사청문회를 통해 임명하도록 함. 단 참여연대는 대통령이 국무회의를 통해 1명을 결정하도록 함. 법무부 안은 추천위원회가 2명을 추천하면 국회의장이 교섭단체들과 협의 후 1명을 선출하도록 한 점이 다름. 국회가 합의에 이르지 못할 경우 마찬가지로 대통령이 1명을 지명하도록 함.
- 처장 추천위원회 구성 : 4가지 안 모두 추천위원회를 국회 소속으로 한다는 점이 동일함. 그러나 참여연대는 다른 안들과 달리 당연직 추천위원을 두지 않고, 또한 법조인 출신 추천위원이 과반을 넘지 않도록 하며, 하나의 교섭단체가 과반 이상을 추천위원을 위촉하지 못하도록 하는 등 추천위원회의 정치적 중립성을 확보하기 위한 여러 가지 장치를 마련함.

3) 처장 및 특별검사 자격요건

- 처장의 자격요건 : 처장의 임기는 3년으로 중임을 제한한 점은 공통됨. 그러나 참여연대만 처장의 자격으로 변호사 자격을 요구하지 않은 반면, 나머지 안들은 15년 이상 법조 경력 또한 법률학 조교수 이상의 경력을 요구함.
- 특별검사의 자격요건 : 참여연대와 박-이 안은 5년 이상 변호사 자격을 요구한 반면, 개혁위와 법무부는 변호사 자격만 요구할 뿐 경력은 요구하지 않음. 참여연대와 박-이 안은 특정직공무원으로 정년제를 둔 반면, 개혁위는 임기 6년에 1회 연임 가능, 법무부는 임기 3년에 3회 연임으로 임기제를 두고 있음.
- 검찰청과의 관계 : 4가지 안 모두 검찰청 소속 검사가 공수처로 유입되는 것에 대해 문제의식을 반영하고는 있음. 개혁위 안은 처장의 경우 3년의 유예기간을 둘 뿐 특별검사의 경우 유예기간을 두지 않음. 참여연대는 퇴직 후 3년 간의 유예기간을 두며 5년 이상 검사로 근무했을 경우 특별검사 임용을 제한함. 검찰청 검사 출신이 차지하는 특별검사의 비율이 개혁위는 2분의 1, 참여연대는 4분의 1을 초과하지 않도록 함.

4) 공수처 견제

- 퇴직 후 행위 제한 : 박-이 안과 개혁위 안 모두 2년간 청와대 등 정무직 공무원 임용을 제한함. 참여연대는 5년간 검사 임용과 정당의 공천을 받아 광역단체장, 국회의원 선거 등에 출마하는 것을 제한하고 있음. 이는 비단 청와대뿐만 아니라 검사와 국회의원 또한 공수처 수사대상으로 삼고 있는 만큼 이들과의 거리두기 또한 대통령 못지 않게 중요하기 때문임.
- 국회 및 시민의 견제 : 참여연대는 매년 정기국회에 사업보고서 및 사업계획안을 제출하고 수사처 규칙을 제개정할 경우 국회 소관 상임위에서 의견을 듣도록 하는 반면, 개혁위는 '수사나 재판에 영향을 미치지 않는 한' 국회에 출석하도록 하는 등 국회의 견제 역할을 크게 축소함. 참여연대는 만들 가운데 유일하게 시민들이 추천위원회에 처장 후보를 추천하거나 서면으로 의견을 제출할 수 있도록 함.

[표1] 주요 공수처 법안 비교

주요사항	참여연대 안	박범계-이용주 안	법무검찰개혁위 안	법무부 안
수사처 명칭	고위공직자비리수사처	고위공직자비리수사처	고위공직자범죄수사처	좌동
수사처 구성	처장 1명, 차장 1명, 특별검사 20명 이내, 특별수사관 50명 이내	처장 1명, 차장 1명, 특별검사 20명 이내	처장 1명, 차장 1명, 공수처 검사 30~50명, 공수처 수사관 50~70명	처장 1명, 차장 1명, 수사처 검사 25명 이내, 수사처 수사관 30명 이내
수사처 권한	수사권, 기소권, 공소유지권	수사권, 기소권, 공소유지권	수사권, 기소권, 공소유지권	좌동
대상범죄	뇌물수수, 직무유기 등	뇌물수수, 직무유기 등	뇌물수수, 직무유기 등 수사기관공직자범죄(검사, 경무관급 이상 경찰공무원이 범한 죄 : 문서죄, 국정원법위반(위증), 국감법위반(위증) 등)	뇌물수수, 직무유기 등 수사기관공직자범죄 재산죄, 문서죄에 '직무관련성' 요건 부여
수사대상	대통령, 국회의원, 판검사 등 (차관급 공무원, 청와대 소속 1급 이상, 치안감 이상 경찰, 소장 이상 군인) 퇴임 후 2년 이내	전직 대통령, 국회의원, 판검사 등 (정무직 공무원, 청와대 소속 3급 이상, 장관급 장교, 경무관급 이상 경찰, 금융감독원 원장 등)	대통령, 국회의원, 판검사 등 (정무직 공무원, 고위공무원단, 장성급 장교, 경무관급 이상 경찰, 금융감독원 원장 등) 퇴임 후 3년 이내	대통령, 국회의원, 판검사 등 (정무직 공무원, 청와대 소속 3급 이상, 경무관급 이상 경찰, 전직 장성급 장교 등) (금융감독원X) 퇴직 후 2년 이내
수사 개시	인지 고소고발 타기관 수사의뢰 국회의원 1/10 수사요청	인지 타기관 수사의뢰 국회의원 1/10 수사요청	인지 공무원 고발 타기관 수사의뢰	인지, 고소고발 등 단서 제한 없이 수사 개시 (국회 수사요청 규정X)
처장 자격	변호사X 임기 3년(중임X)	15년 이상 법조인, 법률학 조교수 이상 임기 3년(중임X)	15년 이상 법조인, 법률학 조교수 이상 임기 3년(중임X)	좌동
처장 임명절차	추천위 2명 추천 → 대통령 1명 지명(국무회의 심의) → 인사청문회	추천위 1명 추천 → 대통령 지명 → 인사청문회	추천위 2명 추천 → 대통령 1명 지명 → 인사청문회	추천위 2명 추천 → 국회의장이 교섭단체와 협의 후 1명 국회에서 선출 → 대통령 임명 협의가 이루어지지 않는 때, 국회의장이 그 2명 추천 → 대통령 1명 지명 → 인사청문회
처장 추천위원회	국회 소속 9인 (법조인 1/2, 교섭단체별 1/2 이상 X)	국회 소속 7인 (당연직 : 법무부장관, 법원행정처 처장, 변협회장 + 국회 추천 4인)	국회 소속 7인 (당연직 : 법무부장관, 법원행정처 처장, 변협회장 + 국회 추천 4인)	좌동
특별검사(공수처 검사)	5년 이상 변호사 자격 특정직공무원(정년 63세) 검사로 재직했던 사람 수 1/4 초과 제한	5년 이상 변호사 자격 정년제	변호사 자격, 임기 6년, 연임 가능, 정년 63세 검사로 재직했던 사람 수 1/2 초과 제한	5년 이상 변호사 자격 임기 3년, 3회 연임

주요사항	참여연대 안	박범계-이용주 안	법무검찰개혁위 안	법무부 안
결격사유	3년 이내 고위공직자로 근무 검사(5년 이상 근무, 검사 퇴직 후 3년 이내)	검사 퇴직 후 1년 이내	청와대 소속 공무원 퇴직 후 2년 이내 처장 : 검사 퇴직 후 3년 / 차장 : 검사 퇴직 후 1년 / 공수처 검사 : 검사 퇴직 직후도 가능	좌동
퇴직 후 행위제한	5년간 검사 임용 제한 5년간 정당 공천 제한 3년간 청와대 등 2급 이상 공무원 임용 제한 2년간 공수처 사건 변호사 수임 제한	2년간 정무직 공무원 임용 제한	3년간 검사 임용 제한 2년간 처장, 차장 청와대 등 정무직 공무원 임용 제한 1년간 공수처 검사 청와대 직위 임용 제한 1년간 공수처 사건 변호사 수임 제한	2년간 검사 임용 제한 2년간 처장, 차장 청와대 등 정무직 공무원 임용 제한 1년간 수사처 검사 청와대 직위 임용 제한 1년간 수사처 사건 변호사 수임 제한
검찰과의 업무협조 (고위공직자 비리범죄 수사 시)	검찰총장은 지체 없이 처장에게 통지 의무 처장은 검찰총장에게 해당 사건 이첩 요구, 검찰총장은 응해야 함	(처장 요청이 없어도) 수사처와 중복되는 범죄수사는 수사처로 이첩	다른 수사기관이 고위공직자범죄 등 수사에 착수할 경우 공수처에 통지 의무 처장은 사건의 이첩 요구 가능, 다른 수사기관은 '강제처분을 행하거나 그밖의 특별한 사정이 없는 한' 이에 응해야 함	처장이 이첩을 요청하는 경우 이첩
국회의 견제	매년 정기국회에 사업보고서 및 사업계획안 제출 수사처 규칙 제개정 시 국회에 보고, 의견 경청	국회의 요구가 있을 때 출석	국회의 요구가 있을 때 '수사나 재판에 영향을 미치지 않는 한' 출석	좌동
시민의 견제	사건의 대국민보고 처장 추천 추천위 회의 공개	-	수사과정브리핑(피의자 등의 반론기회 보장)	-
특례	재정신청제도 및 부심판 결정된 사건에 대해 지정변호사제도	기소법정주의 불기소심사위원회 재정신청제도	재정신청제도	불기소심사위원회 재정신청제도
기타	공무소 등의 장은 압수수색 거부 X	-	-	-

[표2] 공수처 관할범죄(특정범죄) 비교

법률	조항	참여연 대 안	박-이 안	법무검 찰개혁 위 안	법무부 안
형법	122조 직무유기	✓	✓	✓	✓
	123조 직권남용	✓	✓	✓	✓
	124조 불법체포, 불법감금	✓	✓	✓	✓
	125조 폭행, 가혹행위	✓	✓	✓	✓
	126조 피의사실공표	✓	✓	✓	✓
	127조 공무상 비밀의 누설	✓	✓	✓	✓
	128조 선거방해	✓	✓	✓	✓
	129조 수뢰, 사전수뢰	✓	✓	✓	✓
	130조 제삼자뇌물제공	✓	✓	✓	✓
	131조 수뢰후부정처사, 사후수뢰	✓	✓	✓	✓
	132조 알선수뢰	✓	✓	✓	✓
	133조 뇌물공여등	✓	✓	✓	✓
형법(직무관련)	355조 횡령, 배임	✓	✓	✓	✓
	356조 업무상의 횡령과 배임	✓	✓	✓	✓
	357조 배임수증재	✓	✓	✓	✓
	359조 미수범	✓	✓	✓	✓
특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률	5조 수재 등의 죄	✓	✓	✓	-
	7조 알선수재의 죄	✓	✓	✓	-
	8조 사금융 알선 등의 죄	✓	✓	✓	-
	9조 저축 관련 부당행위의 죄	✓	✓	✓	-
특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률	3조 알선수재	✓	✓	✓	✓
정치자금법	45조 정치자금부정수수죄	✓	✓	✓	✓
	46조 각종 제한 규정위반죄	✓		-	-
	47조 각종 의무규정위반죄	✓		-	-

법률	조항	참여연 대 안	박·이 안	법무검 찰개혁 위 안	법무부 안
변호사법	109조 벌칙 (변호사가 아니면서 금품·향응 또는 그 밖의 이익을 받거나 받을 것을 약속하고 법률사무를 취급하거나 이러한 행위를 알선하는 행위)	✓		✓	-
	110조 벌칙 (판사·검사, 그 밖에 재판·수사기관의 공무원에게 제공하거나 그 공무원과 교제한다는 명목으로 금품이나 그 밖의 이익을 받거나 받기로 한 행위, 공무원에게 제공하거나 그 공무원과 교제한다는 명목의 비용을 변호사 선임료·성공사례금에 명시적으로 포함시키는 행위)	✓	✓	-	-
	111조 벌칙 (공무원이 취급하는 사건 또는 사무에 관하여 청탁 또는 알선을 한다는 명목으로 금품·향응, 그 밖의 이익을 받거나 받을 것을 약속한 자 또는 제3자에게 이를 공여하게 하거나 공여하게 할 것을 약속하는 행위)	✓		✓	✓
조세범 처벌법	3조 조세 포탈 등	✓		-	-
	7조 체납처분 면탈	✓		-	-
	8조 장부의 소각·파기 등	✓		-	-
	16조 금품 수수 및 공여	✓		-	-
범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률	3조 범죄수익등의 은닉 및 가장	✓		✓	✓
	4조 범죄수익등의 수수	✓		✓	✓
부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률	22조 벌칙 (금품등의 수수 금지 등 위반한 행위)	✓	✓	-	-
공직선거법	230조 매수 및 이해유도죄	✓	-	-	-
	231조 재산상의 이익목적의 매수 및 이해유도죄	✓	-	-	-
	232조 후보자에 대한 매수 및 이해유도죄	✓	-	-	-
	233조 당선인에 대한 매수 및 이해유도죄	✓	-	-	-
	234조 당선무효유도죄	✓	-	-	-
	235조 방송·신문 등의 불법이용을 위한 매수죄	✓	-	-	-
	236조 매수와 이해유도죄로 인한 이익의 물수	✓	-	-	-
	237조 선거의 자유방해죄	✓	-	-	-
	238조 군인에 의한 선거자유방해죄	✓	-	-	-
	239조 직권남용에 의한 선거의 자유방해죄	✓	-	-	-
	239조의2 선장 등에 의한 선거자유방해죄	✓	-	-	-

법률	조항	✓	박-이 안	법무검찰개혁 위 안	법무부 안
공직선거법	240조 벽보, 그 밖의 선전시설 등에 대한 방해죄	✓	-	-	-
	241조 투표의 비밀침해죄	✓	-	-	-
	242조 투표 · 개표의 간섭 및 방해죄	✓	-	-	-
	242조의2 공무원의 재외선거사무 간섭죄	✓	-	-	-
	243조 투표함 등에 관한 죄	✓	-	-	-
	244조 선거사무관리관계자나 시설등에 대한 폭행 · 교란죄	✓	-	-	-
	245조 투표소 등에서의 무기휴대죄	✓	-	-	-
	246조 다수인의 선거방해죄	✓	-	-	-
	247조 사위등재 · 허위날인죄	✓	-	-	-
	248조 사위투표죄	✓	-	-	-
	249조 투표위조 또는 증감죄	✓	-	-	-
	250조 허위사실공표죄	✓	-	-	-
	251조 후보비방죄	✓	-	-	-
	252조 방송 · 신문 등 부정이용죄	✓	-	-	-
	253조 성명 등의 허위표시죄	✓	-	-	-
	254조 선거운동기간위반죄	✓	-	-	-
	255조 부정선거운동죄	✓	-	✓	-
	256조 각종제한규정위반죄	✓	-	-	-
	257조 기부행위의 금지제한등 위반죄	✓	-	-	-
	258조 선거비용부정지출등 죄	✓	-	-	-
	259조 선거범죄선동죄	✓	-	-	-
	260조 양벌규정	✓	-	-	-

법률	조항	참여연 대 안	박-이 안	법무검 찰개혁 위 안	법무부 안
형법	141조 공용서류 등의 무효, 공용물의 파괴	-	-	✓	✓
	155조 증거인멸 등과 친족간의 특례	-	-	✓	-
	225조 공문서등의 위조 · 변조	-	-	-	✓
	227조 허위공문서작성등	-	-	✓	✓
	227조의2 공전자기록위작 · 변작	-	-	✓	✓
	229조 위조등 공문서의 행사	-	-	✓	✓
	324조 강요	-	-	✓	
	350조 공갈	-	-	✓	
국가정보원법	18조 정치 관여죄	-	-	✓	✓
	19조 직권남용죄	-	-	✓	✓
국회에서의 증언 · 감정 등에 관한 법률	14조 위증등의 죄	-	-	✓	✓

6. 공수처 입법 추진 경과

참여연대가 1996년 부패방지법 입법청원안에 공수처 설치를 포함한 이래 국회 매 회기 때마다 공수처 설치 발의 법안, 입법청원 등이 이루어졌지만 결국 국회 임기만료로 폐기되어옴. 공수처 입법이 좌절된 배경, 현 자유한국당의 전신인 한나라당, 새누리당이 공수처의 필요성에 공감하고 공약으로 내세우면서도 당리당략에 따라 입장을 번복해 온 과정을 확인하고, 이를 반면교사 삼고자 5대 국회부터 지금까지 국회 입법 추진 경과를 살펴보고자 함.

1) 15대 국회

- 1995년 노태우 전 대통령 비자금 사건 등을 계기로 참여연대는 반부패 종합대책으로서 부패방지법 제정을 촉구함.
- 1996년 11월 참여연대는 국회의원 151명과 시민 23,000명의 서명을 받아 고위공직자비리수사처(당시 약칭 고비처)² 설치를 포함한 「부패방지법안」을 입법청원함.
- 1996년 12월 당시 국민회의 류재건 의원 외 71명이 참여연대가 청원한 부패방지법안과 거의 동일하게 공수처 설치도 포함한 「부패방지법안」 발의함.
- 1997년 대통령 선거 승리로 여당이 된 국민회의는 새 정부 출범 이후 부패방지법 제정을 추진하였으나 법무부와 검찰이 공수처 도입에 적극 반대하고 나섬. 국민회의는 결국 1998년 12월 위 법안을 철회하고 공수처 및 특검 조항을 삭제한 「부패방지기본법안」을 발의함. 이 법안을 토대로 당정협의를 거쳐 1999년 12월 다시 「반부패기본법안」을 발의함.
- 김영삼 정부 시절 공수처와 특검제 도입에 반대하던 한나라당은 김대중 정부 집권 이후 입장을 바꿔 특검제 도입에 찬성함. 한나라당은 1999년 12월에는 특검제가 포함된 「부정부패방지법안」을 최연희 의원 등이 발의함.
- 그러나 총선이 몇 달 남지 않은 시점에서 발의된 여야의 부패방지법안은 국회에서 심의도 되지 못한 채 2000년 5월 15대 국회 임기만료와 더불어 폐기됨.

2) 16대 국회

- 2000년 총선에서 민주당과 한나라당 모두 부패방지법 제정을 공약으로 제시함.
 - 2001년 4월 공수처와 특검제가 빠진 부패방지법이 제정됨.
 - 2002년 7월 참여연대가 「고위공직자비리조사처설치에관한특별법안」을 입법청원함.
- 2002년 10월 새천년민주당 신기남 의원 등이 '고위공직자비리조사처 설치 법률안'을 발의함.

² 고위공직자비리수사처의 약칭이 논의 시점에 따라 공수처, 고비처 등 상이함. 그러나 고위공직자의 비리를 전담하는 독립적인 사정기관이라는 본질은 동일함. 이 보고서에서는 현재 통용되는 공수처로 통일해 사용함.

- 2002년 16대 대선 당시 노무현 대통령 후보는 공수처 설치를 공약으로 제시하였으나, 집권 초기 노무현 정부는 공수처 도입을 적극적으로 추진하지 않음.
- 참여연대와 신기남 의원의 공수처 설치 법안은 모두 2004년 5월 16대 국회 임기만료와 더불어 폐기됨.

3) 17대 국회

- 2004년 17대 총선 당시 여당인 열린우리당과 야당인 한나라당 모두 공수처 및 상설특검제 도입을 공약으로 제시함. 공수처와 특검제가 모두 빠진 부패방지법이 권력형 비리에 무기력하고 몇 차례 시행된 특별검사제 또한 여러 가지 한계가 있다는 점이 확인되면서 별도의 특별수사기구 도입 필요성이 강력히 제기되었기 때문임.
- 공수처 설치에 반대하며 특검 상설화를 주장하던 한나라당이 공수처 설치를 공약으로 들고 나와 기대를 모음. 부패방지위원회 산하 공수처 설치를 공약으로 내세움. 그러나 노무현 정부가 이를 추진하자 한나라당은 부패방지위원회 산하에 공수처가 설치될 경우 대통령 직속의 별도 사정기구화되어 야당 탄압의 도구로 사용될 것이라며 반대하고, 「고위공직자비리조사처신설추진계획백지화촉구결의안」을 발의함. 이는 정부의 공수처안에 대한 문제제기를 넘어 공수처 설치 자체를 반대하는 것으로, 별도의 고위공직자 수사기구에 찬성한다는 총선 공약을 불과 4개월 만에 뒤집은 것임.
- 노무현 정부는 공수처를 부패방지위원회 산하 외청으로 두고 기소권을 부여하지 않는다는 방침을 정하고 같은 해 11월 「공직부패수사처의 설치에 관한 법률안」을 제출함. 그러나 참여연대는 부패방지위원회 산하에 공직자부패수사처를 설치할 경우, 이로 인한 정치적 중립성 시비를 결코 불식시킬 수 없을 것이라고 반대하며, 2004년 10월 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률」을 입법청원함.
- 열린우리당과 한나라당은 각각 공직부패수사처 설치와 특검 상설화를 주장하며 공방을 벌임. 한나라당과 검찰의 반발로 난항을 겪던 열린우리당은 2007년 초 야당이 주장하는 특검 상설화 법안을 일부 수용할 뜻을 밝혔으나 한나라당의 소극적인 태도로 진전을 보지 못하다가 2008년 5월 18대 국회 임기만료와 더불어 폐기됨.

4) 18대 국회

- 이명박 정부가 들어서고 2010년 MBC PD수첩이 <검사와 스폰서>편을 방영함. 여기에는 전현직 검사 57명이 장기간 지역 건설업자로부터 지속적으로 금품과 향응을 제공받아온 사실이 드러나지만 검찰은 수사를 하는 것이 아닌 '진상규명위원회'를 만들어 사건을 무마하려함. 이에 부패비리 검사에 대한 수사와 처벌을 촉구하는 사회적 요구가 다시금 커짐.
- 2010년 6월 참여연대는 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」을 입법청원함.

- 여야 원내대표는 2010년 3월 공수처 문제를 사법제도개혁특별위원회(사개특위)에서 논의를 진행해 2011년 3월 사개특위 6인소위는 공수처 대신 특별수사청 설치 등 합의사항 발표함. 당시 한나라당 여의도연구소 또한 고위공직자비리수사처 설치에 대한 토론회를 개최하고 공수처가 필요하다는 주장에 힘을 실림. 그러나 검찰이 대검증수부 폐지, 특별수사청 설치, 검경 수사권 조정 등 6인소위의 주요 합의사항 모두를 반대하고 나서자 이에 동조한 일부 한나라당 의원들이 특별수사청 설치에 반대하면서 사개특위 전체회의를 통과하는데 실패함.

5) 19대 국회

- 박근혜 정부는 상설특검제도를 공약으로 내세웠음. 그러나 국회 다수당의 동의가 있어야만 사안별로 특별검사를 임명하는 「특별검사 임명 등에 관한 법률」을 제정함. 이는 이름만 '상설'일뿐 사실상 '제도' 특검에 불과하여 유명무실할 것이라는 비판을 받음. 결국 단 한차례도 활용되지 못했고, 개별적으로 사안에 따라 특검법이 제정되어 왔음.
- 공수처 설치 법안과 유사하지만 명칭을 상설특별검사로 달리해, 참여연대는 민변, 서기호 의원 등과 공동으로 「상설특별검사 임명 등에 관한 법률안」을 발의함.

6) 20대 국회

- 2016년 또다시 검사장 출신 흥만표 변호사의 전관비리 사건, 100억대 '주식 대박' 진경준 검사장, '스폰서 검사' 김형준 부장검사 사건 등이 발생하고 박근혜 게이트가 터지자 이제는 반드시 공수처가 도입되어야 한다는 사회적 요구가 치솟음.
- 이같이 사회적 요구로 더불어민주당과 국민의당이 공동으로 관련 법안을 발의하게 됨. 그러나 국회 해당 상임위인 법사위원장인 권성동 의원(당시 바른정당, 현재 자유한국당)은 "제왕적 대통령이 공수처장 1명만 장악하면 입법·사법·행정 등 '국가 주요기관 전체'를 지배할 수 있게 된다"며 공수처 반대하며, 공수처 대신 기존 특별검사제도와 특별감찰관제도를 개선하는 개정안을 발의하면서, 공수처 논의는 다시한번 논지가 흐려지면서 한차례 공청회 개최 후 별다른 논의가 진전되지 못함.
- 박근혜 탄핵으로 실시된 19대 대선에서 자유한국당을 제외한 더불어민주당, 국민의당, 바른정당, 국민의당 대선후보 모두 공수처 설치를 공약으로 내세움. 새로 출범한 문재인 정부는 국정과제에 공수처 설치를 포함시키며, 연내 국회 처리를 촉구하고 있는 상황임.
- 2017년 9월 참여연대는 박근혜 게이트를 통해 이미 발의된 공수처 설치 법안들의 미비점을 보완해 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」을 입법청원함.

[표3] 역대 국회 공수처 입법 논의과정

제안일자 (국회 회기)	제안자	의안명	주요 특징
1996-11-07 (15대)	참여연대	부패방지법안	고위공직자비리조사처 설치 조항 포함 특별검사에게 수사권, 기소권 부여
1996-12-05 (15대)	류재건 의원 등 9인 외 71인	부패방지법안	고위공직자비리조사처 설치 근거 규정 포함
1996-12-15 (15대)	최연희 의원 외 130인	부정부패방지법안	부정부패방지위원회 설치 근거 규정 포함
2002-07-18 (16대)	참여연대	고위공직자비리조사처설치에관한특례법안	상설의 특별검사가 수사와 공소유지 행사
2002-10-25 (16대)	신기남 의원 등 28인	고위공직자비리조사처설치법안	수사권, 기소권, 형집행권 행사 / 대통령 소속
2004-08-13 (17대)	김성조 의원 등 30인	고위공직자비리조사처신설추진계획 백지화촉구결의안	당시 한나라당 총선공약으로 공수처 신설 주장했지만 노무현 정부 출범 후 반대
2004-11-09 (17대)	노무현정부	공직부패수사처의 설치에 관한 법률안	수사권만 부여 / 국가청렴위원회 소속
2010-04-09 (18대)	양승조 의원 등 14인	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	배경 : 57명의 전현직 검사가 연루된 '스폰서 검사' 사건 발생, 총리실 민간인 불법사찰 사건 부실수사 의혹 등 수사권, 기소권 부여
2010-05-18 (18대)	이정희 의원 등 10인	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	
2010-06-16 (18대)	참여연대	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률	
2010-11-09 (18대)	김동철 의원 등 10인	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	
2012-07-04 (19대)	김동철 의원 등 36인	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	
2012-07-13 (19대)	양승조 의원 등 10인	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	
2012-09-06 (19대)	이상규 의원 등 10인	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	
2012-12-03 (19대)	이재오 의원 등 13인	공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	
2013-04-25 (19대)	최원식 의원 등 17인	상설특별검사의 임명 등에 관한 법률안	2013년 2월 박근혜 대통령 취임
2013-06-12 (19대)	서기호 의원 등 22인	상설특별검사의 임명 등에 관한 법률안	참여연대 공동

제안일자 (국회 회기)	제안자	의안명	주요 특징
2016-07-21 (20대)	노회찬 의원 등 11인	고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안	
2016-08-08 (20대)	박범계, 이용주 의원 등 2인 외 69인	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률에 관한 법률안	
2016-12-14 (20대)	양승조 의원 등 10인	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	
2017-09-11	참여연대	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률	

7. 참여연대 입법청원안 공수처 설치 법안 입법례

참여연대는 지난 9월 11일, 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률」을 박주민 더불어민주당 의원의 소개로 입법청원함. 국회에 지난 여름 더불어민주당-국민의당의 공동발의 법안과 정의당 발의안이 계류중이지만, 박근혜-최순실 국정농단 특검에서 드러난 현 수사제도의 한계를 보완하고, 일부 지적된 문제점들과 검찰 견제 장치를 보완하기 위해 별도의 법률안을 청원하였음. 청원안은 다음과 같음. [\[다운로드/바로가기\]](#)

고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 고위공직자의 직무관련 권한남용, 부정부패를 상시적으로 수사 및 기소할 수 있는 고위공직자비리수사처(이하 “수사처”라 한다)를 설치하여 공직자의 청렴성과 공무집행의 공정성을 확보하고 국가의 투명성과 공직에 대한 신뢰를 제고함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “고위공직자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자(퇴임 후 2년 이내의 사람을 포함한다)를 말한다.

가. 대통령, 국회의장, 대법원장, 현법재판소장, 중앙선거관리위원회 위원장

나. 국무총리, 감사원장, 국회부의장, 부총리

다. 국회의원, 장관 및 장관급 공무원

라. 차관, 차관급 공무원

마. 대통령비서실, 대통령경호처, 국가안보실 소속 고위공무원단 1급 상당 공무원

바. 대법관, 법관, 검사(군판사 및 군검사를 포함한다)

사. 치안감 이상 경찰공무원

아. 소장 이상 군인공무원

2. “가족”이란 위 제1호의 고위공직자의 배우자, 직계존비속 및 형제자매를 말한다. 다만 대통령의 경우 그 배우자와 4촌 이내의 친족을 말한다.

3. “고위공직자 외 공범”이란 위 제1호, 제2호의 사람과 공범관계에 있는 사람을 말한다.
4. “범죄행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 퇴임한 고위공직자의 경우에는 재직 중에 행한 범죄행위를, 가족 및 고위공직자 외 공범의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련된 범죄행위를 말한다.
- 가. 「형법」 제122조부터 제133조까지의 규정(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄
- 나. 직무와 관련하여 「형법」 제355조부터 제357조까지 및 제359조(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄
- 다. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조 및 제7조부터 제9조까지의 죄
- 라. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄
- 마. 「변호사법」 제109조부터 제111조까지의 죄
- 바. 「정치자금법」 제45조부터 제47조까지의 죄
- 사. 「조세범 처벌법」 제3조, 제7조, 제8조, 제16조의 죄
- 아. 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제3조 및 제4조의 죄(본호 가목부터 바목에 규정된 범죄의 수익에 관련된 경우에 한한다)
- 자. 「공직선거법」 제230조부터 제260조까지의 죄
- 차. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제22조의 죄
5. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.
- 가. 위 제5호에 따른 각 범죄행위에 대한 「형법」 제30조부터 제34조까지의 죄
- 나. 고위공직자 또는 그 가족의 범죄행위와 관련하여 「형법」 제151조, 제152조 및 제154조부터 제156조까지의 죄
6. “고위공직자비리범죄”란 제1호, 제2호, 제3호의 사람이 제4호 또는 제5호의 범죄를 범한 경우를 말한다.

제3조(수사처의 중립성과 독립성) 수사처는 정치적으로 중립을 지키고 그 권한에 속하는 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니하여 독립하여 직무를 수행한다.

제2장 수사처의 설치 및 구성

제4조(수사처의 설치) 고위공직자비리범죄를 수사하고 기소하기 위하여 수사처를 둔다.

제5조(수사처의 구성) ① 수사처에 처장 1명, 차장 1명을 두되, 처장은 정무직으로 하고, 차장은 특정직공무원으로 한다.

② 수사처에 특별검사와 특별수사관 및 그 밖에 필요한 직원을 두되, 특별검사와 특별수사관은 특정직공무원으로 한다.

③ 수사처의 사무를 보조하기 위하여 사무국을 둔다.

제6조(처장) ① 처장은 공직자비리문제에 관하여 전문적인 지식 및 경험이 있고 수사처의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 한다.

② 처장의 임기는 3년으로 하며, 중임할 수 없다.

③ 처장의 임기는 임기를 개시한 때로부터 새로이 진행된다.

제7조(처장의 임명절차) ① 처장은 고위공직자비리수사처장추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)가 추천한 2명의 처장후보자 중에서 대통령이 후보자를 지명하고 국회의 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명한다.

② 추천위원회는 2명의 처장 후보자를 선정하여 대통령에게 서면으로 추천하여야 한다.

③ 대통령은 제2항의 규정에 따른 처장후보자추천서를 받은 때에는 추천서를 받은 날로부터 15일 이내에 국무회의 심의를 거쳐 추천후보자 중에서 후보자를 지명하고, 국회의 인사청문회를 거쳐 처장을 임명한다.

제8조(추천위원회의 구성) ① 처장후보자의 추천을 위하여 국회에 추천위원회를 둔다.

② 추천위원회는 국회 의결을 거쳐 9인의 위원으로 구성하며, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 국회는 국회의원 및 고위공직자의 직위에 있는 사람을 위원으로 위촉하거나, 변호사의 자격이 있는 사람이 추천위원의 과반수가 되도록 위촉할 수 없다.

④ 하나의 원내 교섭 단체가 과반수 이상의 위원을 추천할 수 없다.

⑤ 처장이 공석이 된 경우 국회는 15일 이내에 추천위원회를 구성하여야 한다.

⑥ 국회는 처장의 업무에 공백이 발생하지 않도록 처장의 임기가 만료되기 전 상당한 기간 내에 추천위원회를 구성하여 추천절차를 개시하여야 한다.

제9조(후보자의 시민 추천등) 개인·법인 또는 단체는 추천위원회에 서면으로 처장에 적합하다고 생각하는 사람을 천거하거나 그 밖에 처장 추천에 관한 의견을 제출할 수 있다.

제10조(추천위원회의 운영) ① 위원장은 회의 개최 7일 전까지 회의의 일시·장소 및 안건 등을 각 위원에게 알려 회의를 소집하여야 한다.

② 추천위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개회하며, 추천위원회 회의는 공개한다.

③ 추천위원회의 운영에 관하여는 국회 규칙으로 정한다.

제11조(차장) ① 차장은 10년 이상 「법원조직법」 제42조 제1항 각 호의 직에 있었던 사람 중에서 차장의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 차장의 임기는 3년으로 하며, 중임할 수 없다.

③ 차장이 결원된 때에는 차장은 지체없이 대통령에게 후보자를 제청하여야 한다.

제12조(특별검사) ① 특별검사는 5년 이상 「법원조직법」 제42조 제1항 각 호의 직에 있었던 사람 중에서 차장의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 특별검사의 인원은 20명 이내로 한다.

③ 검사로 재직했던 사람의 수가 특별검사의 4분의 1을 초과하지 않아야 한다.

④ 특별검사가 결원된 때에는 차장은 지체없이 대통령에게 후보자를 제청하여야 한다.

제13조(특별수사관) 특별수사관은 50명 이내의 인원으로 하며, 차장이 임명한다.

제14조(신분보장) 차장, 차장, 특별검사는 탄핵 또는 금고 이상의 형을 받지 아니하면 파면되지 아니하며, 특별검사는 징계처분에 의하지 아니하면 해임, 면직, 정직, 감봉, 견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

제15조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 차장, 차장, 특별검사가 될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자

2. 「국가공무원법」 제33조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자

3. 임명일로부터 3년 이내 고위공직자로 근무한 자

4. 검사(검사로 5년 이상 근무하였거나, 검사의 직에서 퇴직한 후 3년이 경과하지 않은 사람을 포함한다)

② 차장, 차장, 특별검사는 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직한다.

제16조(퇴직자의 행위 제한) ① 차장, 차장, 특별검사는 퇴직 후 5년간 검사로 임용될 수 없다.

② 차장, 차장, 특별검사는 퇴직 후 3년 이내에 대법원장, 대법관, 헌법재판관, 법관, 국무총리, 중앙행정기관의 장 및 대통령비서실·대통령경호처·국가안보실·국가정보원·경찰청 2급 이상 공무원으로 임용될 수 없다.

- ③ 처장, 차장, 특별검사는 퇴직 후 5년 이내에 정당의 후보자 추천을 받아 국회의원 및 광역지방자치단체의 장 선거에 출마할 수 없다.
- ④ 수사처에 근무했던 자는 퇴직 후 2년간 수사처에서 수사한 사건의 변호 등 관련 업무를 담당할 수 없다.

제3장 수사처의 직무와 권한

제17조(처장의 직무와 권한) ① 처장은 수사처의 사무를 통괄하며, 소속공무원을 지휘·감독한다.

- ② 처장은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 대검찰청, 경찰청 등 관계기관의 장에게 고위공직자비리범죄와 관련된 사건의 내사 및 수사기록, 증거 등 자료의 제출, 수사 활동의 지원 등 수사협조를 요청할 수 있다.
- ③ 제2항의 요청을 받은 관계기관의 장은 내사나 수사가 진행 중이라거나 사생활의 비밀보호 등 기타의 이유로 이를 거부할 수 없다. 처장은 관계 공공기관의 장이 수사협조 요청에 따르지 않은 경우 그 소속 장관 또는 임용권자에게 징계를 요구할 수 있다.
- ④ 처장은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 감사원, 국세청 등 관계기관(검찰청을 제외한다)의 장에게 소속공무원의 파견과 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 관계기관으로부터의 파견과 지원은 수사처의 독립성을 침해하지 않는 범위에서 최소한에 그쳐야 한다.
- ⑤ 처장은 소관 사무에 관하여 국회에 법령 개정에 관한 의견을 제출할 수 있다.

제18조(차장의 직무와 권한) ① 차장은 처장을 보좌하며, 처장이 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 직무를 대리한다.

② 차장은 특별검사의 직을 겸한다.

제19조(특별검사의 직무와 권한) ① 특별검사는 직무에 관하여 처장의 지휘·감독에 따른다.

- ② 특별검사는 구체적 사건과 관련된 제1항의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성 여부에 대하여 의견이 있는 때에는 이의를 제기할 수 있다.
- ③ 특별검사는 직무에 관하여 특별수사관을 지휘·감독한다.
- ④ 「형사소송법」, 「검찰청법」, 「군사법원법」과 그 밖의 법령 중 검사와 군검사의 권한에 관한 규정은 이 법의 규정에 반하지 아니하는 한 특별검사의 경우에 이를 준용한다.

제20조(특별수사관의 직무와 권한) ① 특별수사관은 처장, 특별검사의 지휘·감독을 받아 직무를 수행한다.

② 특별수사관은 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에 따른 사법경찰관리로 본다.

③ 제18조 제2항, 제4항은 특별수사관의 경우에 준용한다. 다만, 이 경우 "특별검사"는 "특별수사관"으로 본다.

제21조(특별검사 및 특별수사관의 징계) ① 특별검사 및 특별수사관에 대한 징계사건을 심의·의결하기 위하여 수사처에 징계위원회를 둔다.

② 특별검사 및 특별수사관에 대한 징계는 징계위원회의 의결을 거쳐 처장이 행한다. 다만, 특별검사의 파면 및 해임은 징계위원회의 의결을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 행한다.

③ 징계위원회의 구성·권한 및 심사절차, 그 밖에 필요한 사항은 수사처의 규칙으로 정한다.

제22조(비밀의 엄수) 수사처의 처장, 차장, 특별검사, 특별수사관, 직원이나 그 직에 있었던 자 및 수사처에 대한 업무협조를 처리하였던 관계 기관의 직원이나 그 직에 있었던 자는 업무처리 중 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

제23조(사건의 대국민보고) 처장 또는 처장의 명을 받은 차장은 수사처 사건에 대하여 국민의 알권리 보장을 위해 피의사실 외의 수사과정에 대해 수사처의 규칙에서 정하는 바에 따라 언론브리핑을 실시할 수 있다.

제4장 수사 및 공판의 특례

제24조(수사의 개시) 특별검사 및 특별수사관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 즉시 수사에 착수하여야 한다.

1. 고위공직자비리범죄를 인지한 때
2. 고위공직자비리범죄에 대한 고소·고발이 있는 때
3. 경찰청, 감사원, 대검찰청, 국방부, 국가인권위원회, 국민권익위원회, 금융감독원, 금융위원회가 수사를 의뢰한 때
4. 국회 재적의원 10분의 1이상의 연서로 수사를 요청한 때

제25조(범죄행위의 고소·고발 및 내부고발자 보호조치) ① 누구든지 고위공직자비리범죄를 알게 된 때에는 이를 수사처에 고소·고발할 수 있으며, 고위공직자비리범죄의 고소·고발 등을 이유로 불이익조치를 당하여서는 아니 된다.

- ② 특별검사는 고소 또는 고발을 접수한 때에는 신속히 수사하여 공소의 제기 여부를 결정하고 이를 고소인 또는 고발인에게 지체 없이 통지해야 한다.
- ③ 수사처는 내부고발자에게 「공익신고자 보호법」으로 정하는 보호조치 및 지원행위를 할 수 있다.

제26조(검찰 등과의 업무협조) ① 검찰총장은 고위공직자비리범죄를 수사하는 경우 지체 없이 그 내용을 처장에게 통지하여야 한다. 이 경우 처장은 검찰이 수사하는 것보다 수사처가 수사하는 것이 적절하다고 판단한 때에는 검찰총장에게 해당 사건의 이첩을 요구할 수 있고 검찰총장은 이에 응하여야 한다.

- ② 처장은 수사처에서 수사를 개시한 사건 또는 위 제1항에 의하여 이첩받은 사건에 대하여 검찰이 수사하거나, 공소를 제기·유지하는 것이 적절하다고 판단할 때에는 검찰에 해당 사건을 이첩할 수 있다.
- ③ 검찰청, 감사원, 국세청 등 관계기관은 업무와 관련하여 고위공직자비리범죄가 있음을 알게 된 때에는 지체 없이 그 내용을 처장에게 통지하여야 한다. 이 경우 처장은 해당 사건의 이관을 요구할 수 있고 관계기관의 장은 이에 응하여야 한다.

제27조(압수수색에 대한 특례) 형사소송법 제110조 및 제111조의 이유로 공무소 등의 장은 압수수색을 거부할 수 없다.

제28조(조서의 증거능력) 특별검사 및 특별수사관이 작성한 조서는 형사소송법 제312조에 의하여 작성된 조서로 본다.

- 제29조(재정신청에 대한 특례)** ① 고소·고발자, 수사의뢰한 기관의 장 및 연서하여 수사를 요청한 국회의원(이 경우 연서한 의원 과반수 이상의 연서에 의하여야 한다)은 특별검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 서울고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제260조 제1항·제261조·제262조 및 제262조의2부터 제262조의4까지의 규정과 「군사법원법」 제301조를 준용한다. 이 경우 “관할법원” 및 “고등군사법원”은 각각 “서울고등법원”으로 본다.

- 제30조(부심판 결정된 사건의 공소유지와 지정변호사)** ① 법원은 규정에 따라 사건이 그 법원의 심판에 부하여진 때에는 그 사건에 대하여 공소의 유지를 담당할 사람을 변호사 중에서 지정하여야 한다.
- ② 공소유지를 담당하도록 지정된 변호사(이하 “지정변호사”라 한다)는 당해 사건과 이와 병합된 사건에 대한 공소를 유지하기 위하여 종국재판이 확정될 때까지 특별검사로서의 직무를 수행한다.

- ③ 지정변호사는 법령에 따라 공무에 종사하는 자로 간주하며, 그에게 직무에 상응하는 보수를 지급한다.
- ④ 법원은 지정변호사가 이해관계의 충돌, 불성실 등의 사유로 그 직무를 행하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 언제든지 그 지정을 취소하고 다른 변호사를 지정변호사로 지정할 수 있다.

제5장 보칙

제31조(국회에의 보고) 수사처는 매년 정기국회에 사업보고서와 사업계획안을 제출하여야 한다.

제32조(예산회계) ① 수사처는 「국가재정법」 제6조에 따른 독립기관으로 본다.

② 수사처의 예산회계에 관한 사항은 수사처의 규칙으로 정한다.

제33조(조직 및 운영) ① 이 법에 규정된 사항 외에 수사처의 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 수사처의 규칙으로 정한다.

② 수사처 규칙을 제정 및 개정할 경우 국회 소관 상임위원회에 보고하고 의견을 들어야 한다.

부 칙

제1조(시행일)

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

8. 나가며

공수처 설치 논의는 20여년이 넘는 기간 동안 지속되어 왔음. 지금, 사회적 요구는 그 어느 때보다 높으며, 공수처 설치를 위한 다양한 방안이 제시되어 있기 때문에 더 이상 공수처 설치 논의를 미루거나 안 할 이유가 없음. 이제는 공수처가 설치되어야 함.

공수처 설치만으로 검찰개혁이 완성되거나 드라마틱한 검찰 내 쇄신이 수반되지는 않을 것임. 그럼에도 불구하고 공수처는 설치되어야 함. 공수처 설치가 마중물이 되어 권력형 비리와 고위공직자 부정부패에 대한 공수처의 엄벌은 사회 전반에 경각심을 불러일으킬 것임. 검찰을 이용해 또는 검찰과 결탁해 정권의 이해를 위해 권력을 오남용하던 이들에게 공수처는 눈엣 가시같은 존재가 되어 이러한 시도와 목적을 달성하기 어렵게 만들것임. 또한 무소불위 권한을 가지며, '제식구 감싸기'라는 잘못된 관행으로 면죄부를 받던 검사 또한 본인도 수사의 대상이 될 수 있다는 점에서 좀 더 국민의 신뢰를 받고 '인권의 보루'로 거듭날 수 있을 것임. 또한 공수처부터 막혀있던 검찰개혁 논의의 물꼬가 트일 것으로 기대됨.

참여연대 정책자료
고위공직자비리수사처
눈치보기•봐주기•성역 없는 독립적인 수사기구 설치

발행일 2017. 12. 11.

발행처 참여연대 사법감시센터 (소장 : 임지봉 교수)
담당 김희순 간사 02-723-0666 jw@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.



참여연대는 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.
대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251
주소 03036 서울 종로구 자하문로9길 16 (통인동)
홈페이지 www.peoplepower21.org
공식SNS 트위터 [@peoplepower21](https://twitter.com/peoplepower21)