

토론회 자료집

출범 6개월 공수처,  
길을 묻다

일시 | 2021년 8월 18일 (수) 오전 10시

주최 | 참여연대

민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

민주주의법학연구회

법과사회이론학회

## 프로그램

- 10:00 사회                    박정은 참여연대 사무처장
- 10:10 발표                    공수처 **6개월** 성과와 과제 : 새로운 수사·기소기관의 탄생?  
오병두 참여연대 사법감시센터 소장, 홍익대 법과대학 교수
- 10:40 지정토론                김지미 변호사, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 검경개혁소위원장  
신옥주 전북대 법학전문대학원 교수  
윤동호 국민대 법과대학 교수  
이국운 한동대 법학부 교수  
  
(가나다 순)
- 11:20 종합토론
- 11:40 폐회

## 목차

---

프로그램	2
목차	3
공수처 6개월 성과와 과제 : 새로운 수사·기소기관의 탄생? / 오병두	4
토론문 / 윤동호	24
토론문 / 이국운	28
토론문 / 김지미	30
토론문 / 신옥주	33

---

# 공수처 6개월 성과와 과제

## : 새로운 수사·기소기관의 탄생?

---

오병두 / 참여연대 사법감시센터 소장, 홍익대 법과대학 교수

### I. 공수처의 설치와 구성 : 지난 6개월의 경과

#### 1. 공수처법의 제정과 설치 경과

- 공수처법의 제정과 개정
  - 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률  
[법률 제16863호, 2020. 1. 14. 제정, 2020. 7. 15. 시행]
  - 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률  
[법률 제17645호, 2020. 12. 15. 일부개정, 2020. 12. 15. 시행]
    - 2020. 2. 4.과 2020. 12. 15. 타법개정에 따른 개정
- 공수처의 설치
  - 2020.01.14. 공수처법 법률안 공포
  - 2020.01.31국무총리 담화 '총리 소속 공수처 설립준비단' 설치
  - 2020.02.04'고위공직자범죄수사처 설립준비단 설치 및 운영에 관한 규정(국무총리 훈령)' 제정,
  - 2020.02.10. 공수처 설립준비단 출범
  - 2021.01.21. 김진욱 공수처장 취임 및 공수처 출범

## 2-1. 공수처의 조직(편제)

조직도



출처: <https://www.cio.go.kr/content/104>

- 조직구성
  - 2관 4부 7과장(급)
- 인원구성 (85명)
  - 수사처 검사(25명)
    - 처장과 차장을 포함해 25명 이내로 구성(처장 임기 3년)
  - 수사처 수사관(40명)
  - 수사처 직원 (20명)

## 2-2. 공수처의 조직(편성)

경기도 과천시 권문로 47, 정부과천청사 5동 (우: 13809)  
대표전화 02-6320-0200

검사실 등 배치표

처장 김진욱 : 201 호

차장 어윤국 : 203 호

국민의 신뢰를 받는 인권친화적 수사기구  
고위공직자범죄수사처  
(2021.5.12 현재)

인권감찰관	수사 1부	수사 2부	수사 3부	공소부
인권감찰관 : 공석 : 225호실	부장 검사 : 공석 : 305호실	부장 검사 : 김성문 : 343호실	부장 검사 : 최석규(부) : 319호실	부장 검사 : 최석규 : 319호실
수사기획담당관		검사 : 이승규 : 344호실	검사 : 최진홍 : 321호실	검사 : 박시영 : 326호실
검사 : 문형석 : 204호실		검사 : 김송경 : 345호실	검사 : 허윤 : 322호실	
사건분석조사담당관		검사 : 이종수 : 346호실	검사 : 김숙정 : 323호실	
검사 : 이상균 : 206호실		검사 : 김달로 : 347호실		
검사 : 김수정 : 207호실				

출처: <https://www.cio.go.kr/content/205>

- 2021. 6. 13. 기준 검사 13명과 수사관 18명
- 실제 수사인력은 수사2부와 3부로 부장검사 2명 포함 9명.
- 상당수의 인력은 법무연수원 연수 중
- 경찰청에 수사관 최대 20명 추가 파견 요청
- (한겨레 2021.06.13.)

### 3. 공수처 수사대상



구분	수사대상	인원수(명)
대통령	대통령	1명
국무총리	국무총리	2,397명
국무위원	국무위원	112명
국무차관	국무차관	430명
국가정보원장	국가정보원장	N/A
법원장	법원장	3,228명
헌법재판소장	헌법재판소장	9명
국회	국회의원 및 국회의장	300명
국무총리실	국무총리실 및 총리실 장부직	2명
중앙선거관리위원회	중앙선거관리위원회 장부직	3명
중앙행정기관	중앙행정기관 상 중앙행정기관 장부직	106명
대통령비서실	대통령비서실/국무총리실/국무차관실	179명
국회사무처	국회사무처/국회사무처/국회사무처	7명
대법원법무실	대법원법무실/대법원법무실/대법원법무실	5명
지정당재정	특정시정/특정시정/특정시정/특정시정	34명
추산치	추산치	추산치

- 공수처의 수사대상 고위공직자는 약 7000여 명으로 알려져 있음.
- 수사대상의 모든 범죄를 수사하는 것은 아님.
  - 대상자: 고위공직자 + 가족
    - 가족: "배우자, 직계존비속", 대통령의 경우 "배우자와 4촌 이내의 친족"
  - 대상범죄: 고위공직자범죄 + 관련범죄
    - 예컨대, 검사가 범한 고위공직자범죄 등만을 공수처가 수사한다.

### 4-1. 공수처 규정(1)

- 공수처 규칙
  - 고위공직자범죄수사처 직제 (규칙 제1호, 제6호, 제9호)
  - 고위공직자범죄수사처 수사관 자격요건으로서의 조사업무에 관한 규칙 (규칙 제2호)
  - 고위공직자범죄수사처 수사관의 채용시험에 관한 규칙 (규칙 제3호, 제16호)
    - 개정: 파견받은 검찰수사관의 동일직급 전입 허용(제3조의2)
  - 고위공직자범죄수사처 검사 인사규칙 (규칙 제4호, 제5호)
  - 고위공직자범죄수사처 자문위원회 규칙 (규칙 제7호)
  - 고위공직자범죄수사처 사건사무규칙 (규칙 제8호)
  - 고위공직자범죄수사처 영장심의위원회 구성 및 운영 규칙 (규칙 제10호)
  - 고위공직자범죄수사처 압수물사무규칙 (규칙 제11호)
  - 고위공직자범죄수사처 보존사무규칙 (규칙 제12호)
  - 고위공직자범죄수사처 행정심판위원회 규칙 (규칙 제13호)
  - 고위공직자범죄수사처규칙의 제·개정 절차 및 공포에 관한 규칙 (규칙 제14호)
  - 고위공직자범죄수사처 사건기록 열람·등사 등에 관한 규칙 (규칙 제15호)

## 4-2. 공수처 규정(2)

- 공수처의 형사절차 관련 주요 예규/훈령
  - 고위공직자범죄수사처 검사 윤리강령 (훈령 제3호)
  - 고위공직자범죄수사처 수사자문단 운영에 관한 지침 (예규 제12호, 제18호)
  - 고위공직자범죄수사처 공소심의위원회 운영에 관한 지침 (예규 제11호)
  - 고위공직자범죄수사처 수사심의위원회 운영에 관한 지침 (예규 제10호, 제16호)
    - 개정: 수사심의위원회 심의대상에 “그 밖에 처장이 부의하는 사항” 추가(제2조 제4호)
  - 고위공직자범죄수사처 사건공보 준칙 (훈령 제10호)
  - 고위공직자범죄수사처 일상감사 등 실시 규정 (훈령 제9호)
  - 고위공직자범죄수사처 변호인의 접견·교통 및 참여에 관한 지침 (예규 제15호)
  - 고위공직자범죄수사처 체포·호송등장비 사용에 관한 지침 (예규 제26호)

## 5. 공수처와 정치적 중립성

- 공수처의 정치적 중립성 규정
  - 공수처법상의 규정
    - 공수처법 제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄등에 관하여 다음 각 호에 필요한 직무를 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 “수사처”라 한다)를 둔다.
      - 1. 고위공직자범죄등에 관한 수사
      - 2. 제2조제1호다목, 카목, 파목, 하목에 해당하는 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄의 공소제기와 그 유지
    - ② 수사처는 그 권한에 속하는 직무를 독립하여 수행한다.
    - ③ 대통령, 대통령비서실의 공무원은 수사처의 사무에 관하여 업무보고나 자료제출 요구, 지시, 의견제시, 협의, 그 밖에 직무수행에 관여하는 일체의 행위를 하여서는 아니 된다.
    - 공수처법 제22조(정치적 중립 및 직무상 독립) 수사처 소속 공무원은 정치적 중립을 지켜야 하며, 그 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.
  - 위 규정 이외에 실질적으로 정치적 중립성을 담보할 장치가 없다고 지적되고 있음.
- 공수처의 내부 위원회
  - 내부규정(규칙, 예규 등)에 의해 자문위원회, 감찰위원회 등 여러 위원회를 두고 있음.
  - 그 중 수사와 관련된 위원회로는
    - 수사심의위원회, 공소심의위원회, (공수처 검사와 사법경찰관의 영장청구에 관하여) 영장심의위원회가 있고,
    - 외부전문가를 활용하기 위한 수사자문단을 두고 있음.

## II. 공수처의 사건처리 상황: 지난 6개월 동안의 현황

### 1. 공수처 입건사건 목록("2021년 공제0호")

공제번호	사건
1·2호	조희연 서울시교육감 해직교사 부당 특별채용 의혹
3호	이규원 검사 윤종천 허위 면담보고서 작성 및 유출 의혹
4호	이성윤 서울 고검장 공소장 유출 의혹
5호	윤홍성 대검 반부패강력부장 등 3명 김학의 불법 출국금지 사건 수사 외압 의혹
6호	광주지검 해남지청 검사의 직권남용 의혹
7호	윤석열 전 검찰총장 윤티머스 펀드 사기 사건 부실 수사 의혹
8호	윤석열 전 검찰총장 안명숙 전 국무총리 모해위증 교사 수사 방해 의혹
9호	윤대진 법무연수원 기획부장 등 13명 엘리트 정관계 비리 사건 무마 의혹
10호	윤대진 법무연수원 기획부장 등 3명 김학의 불법 출국금지 사건 수사 외압 의혹
11호	김형준 전 부장검사 뇌물 수수 의혹

출처: 노컷뉴스 2021.08.03.

- 다른 기관이 공수처로 이첩한 사건은 45건, 인지 통보한 사건은 160건, 고소·고발 등은 1,577건, 이 가운데 10건(11호 김형준 뇌물수수 사건 제외)을 입건했고, 136건은 불입건, 945건은 타 기관으로 이첩. 나머지는 분석 중. (2021. 7. 5. 기준, 연합뉴스, 2021.07.18.)
- 입건사건 목록("2021년 공제0호")
  - 검사 관련사건: 9건
  - 기타: 2건

### 2-1. 주요 사건(1): 조희연 교육감 사건(1,2호)

- 경과(한겨레 2021.05.10.)
  - 2021. 4. 23. 감사원 '지방자치단체 등 기동점검' 감사보고서 공개
  - 2021. 4. 23. 감사원 경찰에 고발(국가공무원법 위반 혐의(시험 또는 임용의 방해행위 금지))
  - 2021. 4. 28. 공수처 수사개시 (매일경제 2021.06.13.)
  - 2021. 5. 4. 서울경찰청 반부패 공공범죄수사대 사건을 공수처의 요청에 따라 공수처 이첩(수사자료 전달)
  - 2021. 5. 7. 공수처 수사개시 통보(직권남용권리행사방해 혐의, 공제1호 사건, 수사2부 담당)
    - 국가공무원법 위반 혐의 사건은 공제2호 사건
    - "조 교육감은 이날 입장문을 내어 "공수처가 균형 있는 판단을 할 것으로 생각하고, 특별채용의 제도적 특성과 혐의 없음을 적극 소명하겠다"고 밝힘.

## 2-2. 주요 사건(2): '윤중천 면담보고서' 허위 작성 의혹 사건 (공제3호)

### • 경과

- 2021. 3. 17. 서울중앙지검 공수처에 사건 이첩
- 2021. 5. 25. 이규원 검사 1차 소환 조사
- 2021. 5. 27. 이규원 검사 2차 소환 조사
- 2021. 6. 1. 이규원 검사 3차 소환 조사
- 2021. 7. 1. 수원지검 수사팀 직권남용 권리행사방해 혐의로 이 비서관 기소
- 2021. 7. 20. 이광철 민정비서관 자택 압수수색
- 2021. 7. 21. 청와대 민정수석실 '임의제출 형식'으로 압수수색 영장 집행

## 2-3. 주요 사건(3): 김학의 전 차관 불법 출국 금지 관련 수사 무마 의혹 사건 (공제5호)

### • 경과

- 2021. 3. 3. 수원지검 공수처 사건 이첩
- 2021. 3. 7. 이성운 검사 소환 조사-> 처장 관용차로 휴일 조사하여 피의자 출입기록을 남기지 않고 조서를 작성하지 않아 '황제조사' 논란
  - 독립청사가 없는 상태에서 '보안상 이유로 어쩔 수 없었다' 해명
- 2021. 3. 12. 공수처 수원지검로 조건부 재이첩
- 2021. 4. 1. 검찰 이규원 검사 기소
- 2021. 5. 12. 검찰 이성운 지검장 기소
- 2021. 6. 초 공수처 재재이첩요청
- 2021. 6. 15. 이규원 검사 사건에서 서울중앙지법의 입장:
  - 공판준비기일에서 "검찰이 (공수처의 요청을 거부하고 한) 공소제기가 위법이라는 명확한 근거를 찾지 못해 본안 심리를 진행하겠다"(연합뉴스 2021. 6. 15.)
- 소위 '조건부 이첩(공소권 유보부 이첩)' 의 적법성 논란이 야기됨.

## 2-4. 주요 사건(4): 옵티머스 펀드 사기 부실수사 의혹사건 및 한명숙 전 총리 수사팀의 위증교사 관련 수사방해 의혹사건 (공제7,8호)

### • 경과

- 2021. 2. 시민단체 사법정의바로세우기시민행동이 옵티머스 펀드 사기 부실수사 의혹에 대해 공수처에 고발
- 2021. 3. 시민단체 사법정의바로세우기시민행동이 한명숙 전 총리 수사팀의 위증교사 관련 수사방해 의혹에 대해 공수처에 고발
- 2021. 6. 4. 두 사건을 입건(수사3부 부장 최석규)
- 2021. 6. 17. 김진옥 공수처장 기자간담회에서 윤 총장에 대한 공수처 수사가 대선에 영향을 줄 수 있지 않느냐는 질문에는 “선거에 영향이 있느냐 없느냐 하는 논란이 생기지 않도록 처리하겠다”며 “선거에 임박해서 선거에 영향을 주거나 개입하는 것처럼 수사하는 것은 적절하지 않다”는 입장 표명.
- 2021. 7월 하순. 법무부 검찰관실과 대검찰청 검찰부 압수수색(2021. 8. 13. 보도)-> ‘여러 차례 자료 요청을 하였음에도 법무부와 검찰이 응하지 않자 강제수사에 나선 것’이라는 보도가 있었음.

## 3. 검찰과의 권한관계가 문제된 사례

- 그간 문제된 사안 중 가장 중요한 것은 검찰과의 권한관계임.
- 조희연 교육감 사건 (공제1,2호)
  - 수사는 공수처가 진행하나, 기소는 검찰의 권한이어서 공수처의 종국처분이 문제됨.
- ‘윤중천 면담보고서’ 사건 (공제3호)
  - 허위작성 부분은 공수처가 수사하나, 명예훼손 혐의는 검찰에서 수사하고 있음.
- 김학의 전 차관 불법 출국금지 관련 수사 무마 의혹 사건 (공제5호)
  - 수사 이후 기소 여부의 판단을 공수처에서 하도록 ‘조건부 이첩(공소권 유보부 이첩)’을 공수처가 요구한 사안
- 기타: 검찰에 대한 진정사건의 ‘셀프종결’과 공수처로서의 사건 이첩
- 관련문제: 수사결과의 차이
  - 위 사건들 모두 검찰과 공수처의 판단이 다를 수 있음.
  - 양자의 판단이 달라질 경우, 문제가 될 것으로 예상되고 있음.
  - 다만, 양자의 결론 차이가 ‘수사 역량’ 차이로 당연히 귀결되는 것은 아님.

## 4. 소결

- 공수처의 수사대상, 대상범죄는 수사 개시여부와 수사결과를 놓고서 정치적 공세로부터 자유로울 수 없는 상황
  - 공수처가 정치적 공방의 한 가운데 놓이는 것은 수사대상과 사건유형에 비추어 볼 때, 자연스러운 것임.
  - 그것이 공수처가 수사를 잘못해서이거나 잘못된 조직이기 때문은 아님.
- 공수처 출범 6개월이 지난 현 시점에서 수사성과를 내놓았어야 한다고 강변하는 것은 적절하지 않음.
  - 김진욱 공수처장: 신임수사관 임명식에서 “로마 아우구스투스 황제의 좌우명인 ‘천천히 서둘러라(Festina lente)’를 인용하며 신속함과 신중함의 조화를 당부”(법률신문 2021.05.14.)
  - 싱가포르의 탐오조사국(貪污調查局, Corrupt Practices Investigation Bureau[CPIB]): “Swift and Sure”
- 현재까지 수사결과가 나오지 않고 있으나, 시간을 고려할 때 문제라고 할 만한 상황은 아님.
  - 수사가 진척되고 있는 것은 공제1,2호인 조희연 교육감 사건으로 알려짐.
  - 나머지 사건은 뚜렷한 진척이 알려지고 있지 않음.
  - 압수수색은 이루어진 바가 있으나, 구속영장이 청구되거나 집행된 적은 없음.
  - 피의자소환, 압수수색과 관련한 혼선 혹은 논란이 제기되고 있으나, 공수처의 기능적 본질을 흔들만한 사안으로 아니라고 판단됨.
- 현재까지의 인적, 물적 준비상황을 토대로 공수처의 성과와 과제를 검토하고 향후의 과제 내지 발전방향을 논할 수 있을 것임.

### III. 공수처의 성과

## 1. 검찰 견제 기능

- 검찰에 대한 수사-기소가 가능해진 상황이라는 점은 큰 의미가 있음.
  - 앞으로의 상황은 기존 검찰에서 문제되었던 '셀프 수사'의 폐해에 대한 최소한 대응체계가 생긴 것임.
  - 현재도 계속되고 있는 검찰과의 갈등양상은 법령의 정비를 통한 정리 이전이라도 검찰의 지속적인 자기검열을 요구하게 될 것임.
- 공수처와 검찰의 비교가 계속되면 수사-기소에서 기본권 보장 수준의 상향 평준화로 이어질 것임.
  - 공수처의 수사관행, 수사지침, 업무처리 지침은 검찰에 대해서도 동일한 기준을 요구하게 될 것임.
  - 검-경 수사권 조정 이후에 경찰과 검찰과 모두에 대해서 같은 수사의 사법서비스를 요구하는 것과 같은 차원에서 볼 사안임.
- 검찰과 공수처의 수사결과가 달라지는 상황을 (일부 언론에서는) 문제라고 하고 있으나, 그 자체가 비정상적인 것은 아님.
  - 하나의 사실관계에 대한 단 하나의 법적 결론만이 존재한다는 혹은 존재하여야 한다는 가정은 현실에서 성립하기 어려움.
  - 검사의 불기소처분에 대해 일사부재리의 효력을 인정하지 않고 있음도 고려하여야 함.
    - 다른 수사기관에서 수사한다는 이유만으로 일부 언론이 제기하고 있는 김학의 사건 관련 '중복수사' 논란은 법이론상 적절하지 않음.
  - 각 기관의 처분에 대해 재검토할 수 있는 법적 장치들이 존재하는 한 모두 존중되어야 함.
  - 결론의 차이를 수사역량의 차이, 기관간의 우열로만 판단할 문제는 아님.

## 2. 수사-기소 관행에 대한 비판적 준거 제공

- 종래의 '검찰사법'은 수사, 기소, 공판에 이르는 전 과정에 내재된 관성화된 타성적 실무에 의존하는 바가 적지 않음.
  - 공수처의 도입을 통한 새로운 수사-기소 실무는 기존 실무에 대한 '반성적 고려'를 가능하게 할 것임.
- 종래 다루어지지 못했던 수사과 기소에 관한 법적/외부적 통제가능성에 대한 새로운 관점, 방법을 제시해주고 있음.
  - 특히 내사 영역은 그간 다양하게 법적 통제가 논의되어 온 영역임.
  - 경찰, 검찰, 공수처 모두 법적 규율이 부족한 상태에서 스스로는 권한을 보유하려고 하고 다른 기관에 의한 통제는 배제된다고 인식되어 왔음
    - (후술하는) 검찰사건 이첩 여부에 대하여 검찰이 판단하겠다는 논리의 배후에는 이러한 내사제도의 문제점이 도사리고 있음.
    - 내사사건의 통제는 검-경 수사권 조정과정에서 검찰이 경찰에 대해 강력히 요구하였으나 받아들여지지 않은 것임.
    - 공수처규칙(사건사무규칙)도 내사사건에 대한 처리를 수사사건과 분리하여 운영하고 있음.
- 수사-기소 영역에서 선의의 경쟁(?)
  - 동일 혹은 유사한 사안에서 사건처리 방식이 비교됨으로써, 수사와 기소와 관련된 수사실무에서 형사사법 서비스라는 측면이 재인식되고 권익보장 요구가 증가할 것임.
  - 민원, 진정의 처리절차에 대한 경찰, 검찰, 공수처 사이에 비교가 이루어지면서 절차와 기준에 대한 개선된 서비스 경쟁이 촉발될 수도 있음.

### 3. 인권친화적 수사 제도 도입

- 현재 도입된 제도 중에서 인권친화적 수사제도로써 주목되는 것이 나타나고 있음.
  - 기존 검찰과는 차별화된 수사서비스의 제공으로, 종래의 타성적인 경찰과 검찰의 수사관행에 대한 경각심을 불러 넣어 줄 수 있음.
- 최근 공수처는 공보규칙을 제정, 공포하였음.
  - 고위공직자범죄수사처 사건공보 준칙[시행 2021. 7. 21.] [고위공직자범죄수사처훈령 제10호, 2021. 7. 21., 제정]
  - 수사종결 전 사건의 공보 금지(제4조), 공소제기한 사건의 제한적 의무적 공보(제5조) 등이 주목됨.
- 강제수사의 보충성(임의수사의 원칙) 그리고 관철가능성
  - 예규상 강제수사의 필요성과 적합한 방식에 대한 고민이 나타남.
    - 고위공직자범죄수사처 수사자문단 운영에 관한 지침 [시행 2021. 6. 22.] [고위공직자범죄수사처예규 제18호, 2021. 6. 22., 일부개정]
      - 제2조(수사자문단의 설치 및 기능) 다음 각 호의 사항 중 고위공직자범죄수사처장(이하 "처장" 이라 한다)이 필요하다고 인정하여 부의(附議)하는 사항을 심의하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 "수사처" 라 한다)에 수사자문단을 둔다. <개정 2021. 6. 22.>
        - 2. 구속영장 청구 등 강제수사의 필요성·방식
  - 공제7,8호와 관련 법무부, 대검찰청 압수수색과 관련하여 '여러 차례 자료 요청을 하였음에도 법무부와 검찰이 응하지 않자 강제수사에 나선 것'이라는 보도가 있었음.
    - 다만, 공제1,2호의 경우에는 이와 반대되는 사태이어서 앞으로의 공수처 강제수사 실무가 주목됨.

## IV. 공수처의 단기적 과제 : 검찰과의 권한관계, 공수처의 내부 정비 필요

### 1. 수사기관과의 협조체계: 수사협의체 구성

- 공수처의 구성상 수사권과 기소권을 가진 모든 사건에 대하여 수사하는 것은 물리적으로 불가능함.
  - 적절한 국가형벌권의 실현을 위해 수사, 기소기관 사이의 업무협조, 조율은 불가피함.
  - 현행 공수처법에서 수사협의체의 구성은 가능하고 또 필요함.
- 공수처가 이를 추진 중이나, 지지부진한 상태임.
  - 1차 수사협의체 논의 결렬, 2차 논의는 일정도 조율되지 않는 것으로 알려짐(경향신문 2021.07.06.).
  - “공수처는 지난 5월 공수처, 검찰, 경찰, 해경, 국방부 검찰단이 참여하는 5자 협의체를 추진했지만 협의체는 아직 구성되지 않고 있다.”
  - “공수처법 규정 자체가 모호해 두 기관간 갈등을 부추겼다는 지적도 나온다. 김진욱 공수처장은 지난달 국회에서 “두 수사기관이 협의해 최종 결과를 내는 게 가장 좋은 방법”이라면서도 “그것이 안 되면 법무부 장관·행정안전부 장관·검찰총장·공수처장·경찰청장이 협의해 법령으로 정비하는 것도 방법”이라고 했다. 공수처와 검찰 간 관계를 규정한 대통령령 등을 새로 마련해 하위법령인 대검 예규를 무력화할 뜻을 시사한 것으로 풀이된다.”
- 수사협의체의 관련 규정은 성격상 대통령령으로 구체화될 것이므로 총리실에서 적극적으로 조율할 필요가 있음.
  - 공수처는 행정부 소속기관이 아니므로 행정부와 공수처 사이의 수사-기소 권한의 조율이 필요한 상황
  - 참여자도 행안부와 법무부장관을 반드시 포함하여야 실질적 조율이 가능할 것이며 총리실이 주관하도록 하는 것 또한 방법임.

### 2. 검찰과의 권한관계 정립 필요

- 공수처는 수사권과 기소권이 불일치함.
  - 수사권만 가진 사건에서는 사법경찰관의 지위에 서게 됨.
    - 판사, 검사, 경무관 이상의 경찰관에 대해서만 수사권과 기소권을 보유하고 있음.
  - 다만, 영장청구권을 가지고 있어서 독자적으로 강제수사가 가능하다는 점에서 경찰 소속 사법경찰관과는 구별됨.
- 여기에서 두 가지 문제상황이 있게 됨.
  - 첫째, 기소권을 가진 사건에서 검찰 수사권과의 관계와 함께,
  - 둘째, 기소권을 가지지 않은 사건에서 기소권을 가진 검찰과의 관계가 문제됨
    - 후자는 공소처가 독자적인 사건종결권을 갖는가라는 것과 연결됨.

## (1)-1. 조건부 이첩 논란(1)

- 조건부 이첩(공소권 유보부 이첩): “사건을 검찰에 넘겼더라도 수사 완료 후 기소 여부 판단권은 공수처에게 있다는 주장”
  - 고위공직자범죄수사처 사건사무규칙(수사처 규칙 제8호, 2021. 5. 4. 제정, 시행)
    - 제14조(수사처수리등사건의 처리) ③ 분석조사담당검사는 제1항 및 제2항에 따라 처장에게 보고한 수사처수리등사건에 대하여 처장의 지휘·감독에 따라 다음 각 호의 구분에 따라 처리한다. (...)
      - 1. 입건: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
        - 나. 처장이 법 제3조제1항에 따라 수사처가 수사권 및 공소제기와 그 유지 권한까지 보유한 사건에 대하여 법 제24조 제3항에 따라 다른 수사기관에 사건을 이첩하면서 수사처가 추가수사 및 공소제기 여부를 판단할 수 있도록 해당 수사기관의 수사 완료 후 법 제24조제1항에 따라 수사처로 이첩하여 줄 것을 요청하는 경우
    - 검찰의 재재이첩 이행 여부와 무관하게 요청만으로 입건 처리 됨.
- 공수처법 제24조 제3항
  - 제24조(다른 수사기관과의 관계) ③ 처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.

## (1)-2. 조건부 이첩 논란(2)

- 사건:
  - 명시적 규정이 없어서 허용되지 않는다는 견해도 있으나(법률신문 2021.04.05.), 공수처법의 종합적 해석에서 그 의미를 파악해야 할 것임.
  - 공수처법 제24조 제3항의 의미: “이첩”이 사건 처리의 중국적 처분을 의미하는가?
    - 소위 ‘형사소송의 동적, 발전적 성격’ -> 사건의 전모는 절차 진행을 통해 확인되는 것이다.
    - ‘이첩’이 중국적인 처분으로 이해되어서는 곤란하다.
  - 공수처법 제24조 제1항의 의미도 고려해야 한다.
    - 제24조(다른 수사기관과의 관계) ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 처장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다.
    - 수사가 완결된 이후에는 적용이 어렵다. 수사 종결 전에만 가능하다고 보아야 할 것이다.
  - 기소와 불기소에 따른 차이
    - 기소의 경우에는 법원의 통제에 의하는 것이 바람직하다.
    - 불기소처분의 경우 공수처 도입 취지와 관련하여 특별히 의미가 있다. 재정신청 등을 법원의 개입을 통해서 해결하는 것이 바람직하다.
    - 이와 관련하여 “현행 법제도와의 정합성 등을 고려하여” 삭제된, 제정 공수처법 제30조 (처장의 재정신청에 대한 특례)가 아쉽다. 이를 폐지하는 경우, 대신할 다른 장치를 강구하여야 한다.

## (2)-1. 검찰 사건 이첩여부 검찰 자체 판단 논란(1)

- 「고위공직자범죄 및 조사·진정 사건 이송·이첩 등에 관한 지침」(대검 예규 제1188호, 2021. 2.1. 제정, 시행)
  - 비공개예규, 송기헌 의원실 2021. 6. 4. 공개
  - 문제되는 조항
    - 제9조 제3항 검사는 특별한 사정이 없는 한 다음 각호의 조사사건 또는 진정사건을 검사 이외의 다른 수사기관에 이송 또는 이첩하여서는 아니된다.
      - 3. 검사의 고위공직자범죄등에 관한 진정사건
    - 제9조 3항(?) 대검찰청 주무부서는 다음 각호의 사항에 유의하여 검찰총장에게 이첩요청 사건의 공수처 이첩에 대한 승인 여부를 건의하여야 한다.
    - 제13조 2항 검사는 전항의 조사·진정 사건에 관하여 착수 경위, 진행 전도 및 경과 등을 종합적으로 고려하여 입건유예, 불입건, 공람종결 또는 각하 등으로 종국 처리할 수 있다. (아주경제 2021.06.09.)
- 공수처법 제24조 위반 논란
  - 제24조(다른 수사기관과의 관계) ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 처장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다.

## (2)-2. 검찰 사건 이첩여부 검찰 자체 판단 논란(2)

- 형식적으로는 구체적인 조문의 해석문제이다.
  - 진정사건의 '셀프종결' 논란: 입건과 수사개시의 구별기준, 결국은 내사의 문제
  - 그동안 법의 사각지대에 있었던 내사의 법적 통제 문제가 전면에서 제기되는 것임.
    - 검찰이 경찰 내사에 대해 보이던 의구심을 다시, 공수처에 대한 관계에서 활용하고 있는 것
    - 한편, 공수처도 '내사'제도를 적극 활용하고 있음(공수처 사건사무규칙 제11조 이하).
- 실질적으로는 공수처로 보낼 사건을 형식적인 법논리에 기대어 조절하겠다는 발상이다.
  - 수사협의체에서 3자 다수결로 정리
  - 3월 1차 수사협의체 논의가 있었으나 2차는 아직 시작하지 못한 것
  - 행정부 수반인 대통령의 결단이 필요할 듯.

### (3) 공수처 규칙상 공소제기 요구의 문제

- 기소권이 없는 사건에서 수사종결처분으로 '공소제기요구 및 불기소 제도'(사건사무규칙 제28조)를 도입하였음.
- 현재 공수처의 수사가 종결된 사건이 없어서 아직은 논란이 되고 있지 않으나, 수사결과가 나오는 상황에서는 당연히 문제제기될 것으로 예상됨.
- 공수처법상 명문의 규정이 없으므로 형사소송법에 의하여 판단해야 할 것임(공수처법 제47조).
  - 공수처법 제47조(다른 법률의 준용) 그 밖에 수사처검사 및 수사처수사관의 이 법에 따른 직무와 권한 등에 관하여는 이 법의 규정에 반하지 아니하는 한 「검찰청법」(다만, 제4조제1항제2호, 제4호, 제5호는 제외한다), 「형사소송법」을 준용한다.
  - 이에 따르면, 송치요구, 재수사요청, 보완수사 요구 등 형사소송법상의 사법경찰관과 검찰 사이의 관계에 따라 정리하여야 함.
- '수사-기소의 분리'의 관점에서 이러한 처분의 가능성에 대해 입법적으로 정리할 필요가 있음.

### (1)-1. 공수처의 수사심의위원회

- 검찰수사심의위원회에 대응하는 내부적 통제장치임.
- 수사자문단과 역할 중복
  - 대물적 강제수사에 대해서는 처장이 부의하는 경우에만 심의 가능함.
- 수사심의위원회
  - 고위공직자범죄수사처 수사심의위원회 운영에 관한 지침 [시행 2021. 6. 22.] [고위공직자범죄수사처예규 제16호, 2021. 6. 22., 일부개정]
    - 제1조(목적) 이 지침은 고위공직자범죄수사처 수사에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위하여 설치하는 수사심의위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
    - 제2조(수사심의위원회의 설치 및 기능) 다음 각 호의 사항 중 고위공직자범죄수사처장(이하 "처장"이라 한다)이 필요하다고 인정하여 위원회에 부의(附議)하는 사항을 심의하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 "수사처"라 한다)에 수사심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
      - 1. 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 고위공직자범죄등 사건에 대하여 직접 수사를 개시할 것인지 여부
      - 2. 국민적 의혹이 제기되거나 사회적 이목이 집중되는 사건의 수사진행 방향
      - 3. 구속영장 청구 및 재청구 여부
      - 4. 그 밖에 처장이 부의하는 사항 <신설 2021. 6. 22.>

## (1)-2. 비교: 공수처 수사자문단

### • 수사자문단

- 고위공직자범죄수사처 수사자문단 운영에 관한 지침 [시행 2021. 6. 22.] [고위공직자범죄수사처예규 제18호, 2021. 6. 22., 일부개정]
  - 제1조(목적) 이 지침은 공직범죄사건 수사와 관련한 외부전문가의 의견을 수렴하고 자문을 구하기 위하여 설치하는 수사자문단의 구성과 운영 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
  - 제2조(수사자문단의 설치 및 기능) 다음 각 호의 사항 중 고위공직자범죄수사처장(이하 "처장"이라 한다)이 필요하다고 인정하여 부의(附議)하는 사항을 심의하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 "수사처"라 한다)에 수사자문단을 둔다. <개정 2021. 6. 22.>
    - 1. 국민적 의혹이 제기되거나 사회적 이목이 집중되는 사건의 수사 및 처리 과정에서 수사의 적정성·적법성 여부
    - 2. 구속영장 청구 등 강제수사의 필요성·방식
    - 3. 그 밖에 인권 친화적인 수사 또는 과학수사에 필요한 자문 사항 등 <개정 2021. 6. 22.>

### • 수사자문단과 수사심의위원회 양자의 관계, 역할이 불분명함.

## (1)-3. 비교: 검찰수사심의위원회

### • 검찰수사심의위원회 운영지침 [시행 2018. 9. 20.] [대검찰청예규 제967호, 2018. 9. 20., 일부개정]

- 제1조(목적) 이 지침은 검찰수사의 절차 및 결과에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위하여 설치하는 '검찰수사심의위원회'(이하 '위원회'라고 한다.)의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
- 제3조(심의대상) ① 위원회는 국민적 의혹이 제기되거나 사회적 이목이 집중되는 사건에 대하여 다음 각 호의 사항을 심의한다.
  - 1. 수사 계속 여부
  - 2. 공소제기 또는 불기소 처분 여부
  - 3. 구속영장 청구 및 재청구 여부
  - 4. 공소제기 또는 불기소 처분된 사건의 수사 적정성·적법성 등
  - 5. 기타 검찰총장이 위원회에 부의(附議)하는 사항
- ② 제1항의 사건 해당여부를 판단함에 있어서는 국민의 알권리, 인권 보호 필요성, 사안의 중대성 등을 고려한다.

## (2)-1. 공수처의 공소심의위원회

- 검찰의 공소심의위원회에 대응하는 내부적 통제장치임.
- 검찰의 경우와 달리, 검찰항고의 기능까지를 포함하고 있음.
- 공소제기와 유지 이외에 '공소제기요구'(사건사무규칙 제28조)에 대한 통제를 포함하고 있음.
  - 공수처 내부규정상의 정합성에도 불구하고, 검찰과의 관계를 규율하기는 어려움.

## (2)-2. 공소심의위원회

- 고위공직자범죄수사처 공소심의위원회 운영에 관한 지침 [시행 2021. 4. 30.] [고위공직자범죄수사처예규 제11호, 2021. 4. 30., 제정]
  - 제1조(목적) 이 지침은 고위공직자범죄수사처의 공소제기와 공소제기 요구, 공소 유지 및 상소권 행사 여부 등 공판업무에 관한 수사처검사의 직무결정을 실질적이고 합리적으로 결정하기 위하여 설치하는 고위공직자범죄수사처 공소심의위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.
  - 제2조(공소심의위원회의 설치 및 기능) 다음 각 호의 사항 중 고위공직자범죄수사처장(이하 "처장"이라 한다)이 필요하다고 인정하여 위원회에 부의(附議)하는 사항을 심의하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 "수사처"라 한다)에 공소심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
    - 1. 공소제기 여부 또는 공소제기요구 여부
    - 2. 공소제기 또는 불기소처분된 사건의 수사 적정성 및 적법성
    - 3. 공소유지(공소취소 및 상소취하를 포함한다)의 적정 여부에 관하여 논란이 발생할 우려가 있거나 추가 검토 및 보완이 필요한 사건의 처리와 관련된 사항
    - 4. 무죄(일부 무죄를 포함한다), 공소기각(법률상 명백한 경우는 제외한다), 면소판결 등에 대한 상소 여부
    - 5. 양형부당 사건 중 공소부장이 심의를 요청하는 사건의 항소 여부
    - 6. 심의건의 대상이 되는 사건(이하 "심의대상사건"이라 한다)과 관련된 판례·학설 등의 조사, 연구 및 전파

## (2)-3. 비교: 검찰의 공소심의위원회

- 공소심의위원회 운영에 관한 지침 [시행 2019. 3. 25.] [대검찰청예규 제985호, 2019. 3. 25., 일부개정]
  - 제1조(목적) 이 지침은 공소의 유지 및 상소권행사 여부 등 공판업무에 관한 검사의 직무결정을 실질적이고 합리적으로 결정하기 위하여 설치할 공소심의위원회(이하 "위원회"라 한다)의 직능, 구성, 운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
  - 제2조(직능) ① 위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.
    - 1. 공소유지(공소취소, 상소취하 포함)의 적정 여부에 관하여 논란이 발생할 우려가 있거나 추가 검토 및 보완이 필요한 사건의 처리와 관련된 사항
    - 2. 무죄(일부 무죄 포함), 치료보호청구기각, 공소기각(법률상 명백한 경우는 제외), 면소판결 등에 대한 상소여부
    - 3. 지방검찰청 또는 지청에서의 다음 각호의 기재와 같은 양형부당 사건 중 공판담당부장(부장검사가 없는 지청의 경우 지청장, 이하 같다)이 심의를 요청하는 사건의 항소여부
      - 가. 공안사범, 정부시책에 중대한 영향을 미칠 만한 사범, 사회의 이목을 끌 만한 사범 및 사회불안조성사범에 대한 구형의 2분의 1 이하 선고사건
      - 나. 전 가.목 사범, 5년 이상 구형사범 및 기소 후 사정변경이 없는 사범에 대한 집행유예 선고사건
      - 다. 전 나.목 사범, 3년 이상 구형사범 및 집행유예결격자에 대한 벌금형 선고사건
      - 라. 구형의 3분의 1 이하 선고사건
      - 마. '양형기준 시행에 따른 구형 및 항소지침(대검 예규 447호)'의 항소기준 해당사건 <신설>
    - 4. 심의대상사건과 관련된 판례·학설 등의 조사, 연구 및 전파
    - 5. 위원장 또는 위원, 수사주임검사 또는 공판관여검사가 심의를 요청하는 사항
    - 6. 각급 청의 장이 심의를 명하는 사항

## (3)-1. 공수처의 적정(?) 사건수 및 사건처리 기간

- 공수처의 수사1,2,3부
  - 현재 2,3부가 실제 운영 중임.
  - 사실상 1개부가 특검과 유사한 수준으로 볼 수 있음.
- 특별검사의 임명 등에 관한 법률(특검법)과의 비교:
  - 수사기간 (공소유지 기간은 포함되지 않음)
    - 준비기간 20일 + 수사기간 60일 (30일 연장 가능)
  - 인원수 특별검사 1명 + 특별검사보 2명
    - 파견검사 5명 이내
    - 특별수사관 30명 이내
    - 파견공무원 30명 이내

## (3)-2. 공수처의 사건수

- 비교: 특별검사의 임명 등에 관한 법률 (약칭: 특검법)
  - 제7조(특별검사의 직무범위와 권한 등) ④ 특별검사는 그 직무수행을 위하여 필요한 때에는 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 소속 공무원의 파견 근무와 이에 관련되는 지원을 요청할 수 있다. 다만, 파견검사의 수는 5명 이내, 파견검사를 제외한 파견공무원의 수는 30명 이내로 한다.
  - 제8조(특별검사보 및 특별수사관의 임명과 권한) ① 특별검사는 7년 이상 「법원조직법」 제42조제1항제1호의 직에 있던 변호사 중에서 4명의 특별검사보 후보자를 선정하여 대통령에게 특별검사보로 임명할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 대통령은 그 요청을 받은 날부터 3일 이내에 그 후보자 중에서 2명의 특별검사보를 임명하여야 한다.
  - ③ 특별검사는 그 직무수행에 필요한 때에는 30명 이내의 특별수사관을 임명할 수 있다. 이 경우 유관기관 근무 경력, 업무수행 능력과 자질 등을 고려하여야 한다.

## (3)-3. 공수처의 수사기간

- 비교: 특별검사의 임명 등에 관한 법률 (약칭: 특검법)
  - 제10조(수사기간 등) ① 특별검사는 임명된 날부터 20일 동안 수사에 필요한 시설의 확보, 특별검사보의 임명 요청 등 직무수행에 필요한 준비를 할 수 있다. 이 경우 준비기간 중에는 담당사건에 대하여 수사를 하여서는 아니 된다.
  - ② 특별검사는 제1항의 준비기간이 만료된 날의 다음 날부터 60일 이내에 담당사건에 대한 수사를 완료하고 공소제기 여부를 결정하여야 한다.
  - ③ 특별검사가 제2항의 기간 내에 수사를 완료하지 못하거나 공소제기 여부를 결정하기 어려운 경우에는 대통령에게 그 사유를 보고하고 대통령의 승인을 받아 수사기간을 한 차례만 30일까지 연장할 수 있다.
  - ④ 제3항에 따른 보고 및 승인요청은 수사기간 만료 3일 전에 행하여져야 하고, 대통령은 수사기간 만료 전에 승인 여부를 특별검사에게 통지하여야 한다.
  - ⑤ 특별검사는 수사기간 내에 수사를 완료하지 못하거나 공소제기 여부를 결정하지 못한 경우 수사기간 만료일부터 3일 이내에 사건을 관할 지방검찰청 검사장에게 인계하여야 한다. 이 경우 비용지출 및 활동내역 등에 대한 보고에 관하여는 제17조를 준용하되, 그 보고기간의 기산일은 사건인계일로 한다.

## V. 결어를 대신하여: 공수처의 미래

### 1. 공수처에서 수사-기소의 일치

- 검찰과의 난맥상황의 근본적인 원인은 수사권과 기소권의 불일치에 있음.
- 수사-기소의 일치에도 불구하고, 공수처가 기존 검찰의 수사-기소 모델을 답습할 필요는 없을 것임.
  - 수사-기소의 일치에도 불구하고, 공수처 조직의 무한정한 확장을 어려움.
  - 기소권이 확장되어도 여전히 수사기관, 특히 경찰과의 협업은 중요할 것임.
  - 공수처는 수사-기소의 분리라는 관점에서 새로운 수사모델을 실천할 수 있는 제도적 장치임.

### 2. 수사-기소의 분리와 공수처

- '수사-기소 분리' 원칙에서 볼 때, 공수처가 수사권과 기소권을 모두 가지고 있다는 점도 한계로 볼 수 있음.
  - 전문수사기구의 필요성, 검찰의 분권화의 관점에서 정당화될 수 있음.
  - 공수처의 '수사부'와 '공소부' 분리 운영으로 충분하지 않음.
- 따라서 "단기적으로는 기소권을 강화"하고, 장기적으로는 "독립 수사기구의 신설로 공수처의 수사권과 기소권을 명확하게 분리"할 필요가 있음.
  - 선택과 집중 필요: 부패방지기구 vs 분권적 검찰기구
  - 기소다원주의의 실질화를 위해서는 후자로의 발전을 고려할 수 있음.

### 3. 참고: 헌법재판소가 걸어온 길

- 현재 우리에게 익숙한 헌법재판소가 초기 모습 그대로인 것은 아님.
  - 1987년 헌법에 따라 1988.9.1. 헌법재판소법 시행
  - 1988.9.19. 헌법재판관 임명
  - 최초의 결정은 1989. 1. 25.(국가에 대한 가집행선고금지규정한 특례법 위헌, 88헌가7)
  - 1991.11.30. 헌법재판소법 개정 - 비상임재판관 3인의 상임화 ...
    - (<https://www.ccourt.go.kr/site/kor/06/1060300000002020100509.jsp>)
- 초기 헌법재판소의 안정화에 기여한 것은 검사의 불기소처분에 대한 헌법소원
  - 현재공보상 초기 결정에서는 검사의 불기소처분에 대한 재정신청 사건이 다수 차지.
- 스스로 존재가치를 입증하고 국민적 신뢰를 확보하기에는 어느 정도의 시간이 필요하였음.
  - 현재 공수처가 처해 있는 정치적 공세로부터도 거리가 있었음.
  - 김진욱 공수처장이 주장한 바, '정치적 고려나 판단 없이 오로지 법과 원칙에 따라 수사하겠다'는 입장의 실천과 견지가 필요함.

---

# 토론문

---

윤동호 / 국민대 법과대학 교수

## 1. 공수처가 대체로 잘 하고 있다는 발제자의 평가에 공감

공수처법이 시행되고 1년이 지났고, 올해 초 뒤늦게 공수처가 출범하고 6개월이 지났습니다. 공수처 출범 과정과 출범 후 6개월의 활동 성과를 분석하고 향후 과제를 제시한 발제 잘 들었습니다. 6개월 동안 공수처가 한 활동에 대해 발제자는 긍정적인 평가를 하고 있는데, 저도 공감합니다.

공수처가 적은 수사 인력(검사 10여명)으로 전반적으로 잘 하고 있다고 생각합니다. 언론의 도움 없이 신중하고 조용하게 수사를 하고 있다고 생각합니다. 2019년과 2020년 한국 사회를 수사 전쟁터로 만들었던 조국 전 법무부장관과 그 가족에 대한 수사와 비교됩니다. 당시 많은 인력(검사 20여명, 수사관 50여명)이 투입된 검찰 수사와 이를 지지하는 언론과 정치세력이 한 몸처럼 움직였던 것으로 기억합니다.

## 2. 예상되었던 법적 논란의 현실화

그런데 공수처의 사건 처리와 관련하여 예상되었던 법적 논란들이 현실화되고 있습니다. 우선 수사권만 있는 사건(조희연교육감사건)을 두고 공수처가 무혐의를 인정할 경우 공수처가 직접 불기소결정을 할 수 있을지 논란이 되고 있습니다. 거꾸로 기소를 결정해서 사건을 송치했는데, 검찰이 불기소할 수 있는지도 논란이 되고 있고, 이와 관련해서 공수처장의 재정신청권을 삭제한 것은 문제라고 발제자는 지적하고 있습니다.

저는 수사권만 있는 사건의 기소 여부 판단에 관해서는 가장 이상적인 것은 검찰과 사전 협의가 필요하다고 봅니다. 공수처와 검찰이 서로 다른 나라의 수사조직이 아니라 한 나라의 수사조직이고, 따라서 국가수사역량의 제고를 위해서는 두 수사조직이 협력할 필요가 있기 때문입니다.

이론적으로 공수처는 불송치결정권은 행사할 수 있어도 불기소결정권을 행사할 수는 없다고 봅니다. 불기소는 기소권한을 전제로 한 개념으로 봐야하기 때문입니다. 공수처의 기소의견 송치에 대해서 검찰이 불기소한 경우 공수처장의 재정신청권을 인정하는 것은 이론적으로 옳지 않습니다. 재정신청권은 본질상 고소고발인의 권리이기 때문입니다. 사실 저는 이에 관한 공수처법 개정과 더불어 공수처에 완전한 기소권을 부여하는 것이 해결방안이라고 주장해왔습니다.

발제자도 지적하듯이 공수처의 판단과 검찰의 판단이 불일치한 것이 이상한 일이 아닙니다. 사건을 바라보는 입장이나 관점 또는 법해석의 관점에 따라 차이가 있을 수 있습니다. 다만 공수처는 자신의 결정을 검찰에게 설득하고, 검찰은 공수처의 결정을 존중할 필요가 있습니다.

공수처가 기소권을 가진 사건에 대해서 기소 여부에 대해서는 자신이 판단하겠으니 수사만 해달라고 검찰에 요구한 것은 사실 저는 예상하지 못한 일인데, 수사인력의 부족 때문으로 생각합니다. 그런데 검찰이 수사 후 사건을 다시 이첩하지 않고, 바로 공소제기를 한 것은 공수처법에 반한다고 생각합니다. 공수처에 기소권한이 있는 사건에 대해서 검찰은 공소권을 행사할 수 없기 때문입니다. 만일 검찰의 기소가 적법하다는 논리라면 공수처가 수사권만 있는 사건에 대해서 기소권을 행사할 수 있고, 바로 기소를 하더라도 법원이 위법이라고 판단하기 어렵습니다.

### 3. 이른바 상상적 경합은 하나의 사건: 공수처법 제2조 제4호 라목

#### 개정 필요

현재 조희연교육감사건에 대해 적용된 형의는 형법의 직권남용권리행사방해와 국가공무원법의 시험·임용방해죄<sup>1</sup>인데, 감사원과 국수본이 후자의 형의로 처리하던 중 이첩을 받아서 공수처가 전자의 형의로 수사를 하였습니다. 두 죄는 형법의 전문용어로 이른바 상상적 경합에 해당합니다. 1개의 행위로 수개의 죄를 범하는 경우를 가리킵니다. 예컨대 두 아이가 2인용 유모차를 태워져있는데, 그 유모차를 강물에 밀어서 넣어 두 아이를 익사시킨 경우가 이에 해당합니다. 한 번의 행위로 두 아이를 살해한 경우입니다.

공수처법 제2조 제4호 라목은 공수처의 관할 범죄를 규정하면서 “고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄”라고 말하고 있는데, 이 규정으로는 위 사건을 포섭할 수 없습니다. 고위공직자범죄로 관련범죄를 인지한 것이 아니라 관련범죄로 고위공직자범죄를 인지한 것이기 때문입니다. 따라서 “고위공직자범죄 수사

<sup>1</sup> 제44조(시험 또는 임용 방해행위 금지) 누구든지 시험 또는 임용에 관하여 고의로 방해하거나 부당한 영향을 주는 행위를 하여서는 안된다. 제84조의2(벌칙) 제44조·제45조 또는 제66조를 위반한 자는 다른 법률에 특별히 규정된 경우 외에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

과정에서 인지한”이라는 문언은 삭제하고, “고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄”라고 규정할 필요가 있습니다.

이규원검사사건의 명예훼손 혐의도 공수처가 수사하는 것이 맞습니다. 이규원검사가 윤종천에 대한 면담보고서를 허위작성한 후 외부에 유출했다는 사건인데, 그 보고서에 “곽상도의원이 김학의사건 처리를 두고 경찰에 외압을 행사했다”, “윤갑근 전 검사가 윤종천과 골프 또는 식사를 했다”는 내용이 담겨있었고, 그래서 곽상도의원과 윤갑근전검사의 고소를 받아서 검찰이 명예훼손죄를 수사하던 중 허위공문서작성 및 동행사죄와 공무상비밀누설죄만 공수처로 이첩한 것입니다. 이 죄들의 수사권이 공수처에 있으므로, 이들 죄와 상상적 경합에 해당한다고 볼 수 있는 명예훼손죄도 공수처가 수사를 해야 합니다. 하나의 행위로 발생한 죄들을 분리해서 처리하는 것은 범죄인의 관점에서 매우 불이익합니다. 이중처벌의 위험도 발생할 수 있습니다.

고위공직자범죄와 직접 관련된 범죄도 당연히 공수처의 수사대상입니다. 공수처법 제2조 제4호 라목이 관련범죄의 범위를 “고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한” 것만으로 제한하고 있는 것은 형사사건 처리 원칙에 맞지 않습니다. 개정이 필요합니다.

## 4. 수사-기소 분리원칙에 충실하여 독립수사기구를 신설하자는 미래

### 수사 기획의 한계

발제자는 국가수사조직의 미래 모습으로 공수처, 검찰청의 수사조직, 국수분을 통합한 독립수사기구를 만들고, 검찰청은 공소업무에만 집중하도록 하는 것을 제시하고 있습니다. 이렇게 되면 공수처의 수사권과 기소권도 명확하게 분리된다는 것입니다.

그러나 이로써 형사절차의 효율성은 지나치게 무시되는 것은 아닌지, 공소 및 유지 실무가 감당할 수 있을지 의문입니다. 사실 수사와 기소는 밀접한 기능을 가지고 있습니다. 이를 남용해서 문제였던 것입니다. 물론 독립수사기구와 공소청이 원활하게 적극 협력하면 효율성을 얻을 수 있습니다.

또한 이런 기획에 대해 우려되는 점이 있습니다. 한국 사회에서 많은 검사들의 생각은 엘리트의식과 검찰주의로 가득차 있고, 언론.정치.경제 권력은 대체로 검찰에 우호적인 경향을 보이고 있다고 생각합니다. 이런 상황에서 독립수사기구와 공소청 모두 검사들이 장악하면 더 강한 새로운 검찰이 되지 않을까 걱정됩니다.

이런 기획은 검찰청의 격렬한 반대도 예상됩니다. 과거에 실제로 수사청을 신설하여 경찰 조직에서 수사권을 완전히 분리하자는 안을 검찰청은 반대한 바 있습니다. 경찰의 행정과 수사가 밀접한 기능을 가지고 있다는 것이 반대의 명분이었습니다.

## 5. 공수처가 공정의 상징이 되길

공수처의 등장으로 큰 변화가 생겼다고 생각합니다. 공수처도 검찰청 검사를 수사하고 있지만, 국수본도 검찰청 검사를 수사하고 있고, 심지어 검찰청 검사도 같은 소속 검사를 수사해서 유죄 판결까지 나고 있기 때문입니다. 종전에는 보기 힘들었습니다. 그 동안 검사는 수사의 불가영역으로 인식되었습니다. 공수처가 검찰 견제 역할에 머물지 않고, 인권친화적 공정수사의 모범을 보이면서 공수처의 존재 그 자체가 공정의 상징으로 인식될 수 있기를 기대합니다.

---

# 토론문

---

이국운 / 한동대 법학부 교수

## I. 공수처 6개월은 대한민국 형사사법체제의 과도기이다.

- 2021년은 대한민국 형사사법체제가 종래의 검찰관형사사법체제를 벗어나 새로운 체제를 향해 나아가기 시작한 실질적 원년이다.
- 그 핵심은 ①수사권 다원화(공수처, 검찰(6대 범죄), 사법경찰, 특별사법경찰(검찰 지휘), 국정원(23년까지), 군, 특별검사 등)와 ②수사권-기소권 분리(공수처, 6대 범죄 이외의 경찰 수사 사건 등)이다.
- 이 두 시도가 성공해야 대한민국 형사사법체제는 새로운 체제를 구체화할 수 있다.
- 구체제를 복원하려는 저항 역시 이 둘에 집중되는 것은 당연하다.

## II. 예상된 문제점들

- 공수처 6개월을 근거로 제도에 대한 확정적인 평가를 하기에는 아직 이르지만, 출범과정에서 충분히 예상되었던 문제점들은 그대로 드러나고 있다.
- 관할 범위의 규모나 대상 범죄의 복잡성에 비해 지나치게 소규모이다.
- 수사권과 기소권의 불일치 문제도 심각하다.
- '대 검찰 관계'를 조기에 안정시키지 않으면 관할권 문제가 더 꼬여버릴 수도 있다.

### Ⅲ. 공수처 지도부의 리더십 발휘가 필요한 시점이다.

- 공수처 출범 이전의 정치적 논란 사안들을 해결하는 부담은 회피할 수 없다.
- 현재로선 과감하고 절제력 있는 수사로 국민적 신뢰를 획득하는 방법이 최선이다.
- 이 과정에서 종래 검찰의 이른바 ‘특별 수사’와 구별되는 인권친화적 수사절차를 선제적으로 구현하고, 이를 통해 실체적 진실 발견과 피해자-피의자의 인권 보장이 동시에 실현될 수 있음을 입증해야 한다.
- 이렇게 해서 국민적 신뢰를 획득해야만 제도개선을 순조롭게 추진할 수 있다.

### Ⅳ. 공수처 내부에 수사조직과 공소조직을 엄격하게 분리·운영하는 방안을 생각해 볼 것!

- 수사권-기소권 불일치 문제의 해결을 정치권에 기대하기는 어렵다.
- 현재로선 조직을 개편하여 수사조직과 공소조직 사이에 차단막을 설치하고 양자를 엄격하게 분리·운영하는 방안을 생각해 볼 수 있으며, 이는 현재 진행 중인 관할권 다툼을 해결하는 출발점이 될 수 있다.
- 이 경우 공수처의 수사조직이 수사한 결과를 공수처의 공소조직이 불기소처분하는 경우를 정상적인 절차 진행으로 받아들일 수 있어야 한다.

### Ⅴ. 공수처 지도부가 제도개혁을 선도하라!

- 수사차장, 공소차장의 2차장 체제로 조직 확대를 시도하면 어떨까?
- 공수처가 새로운 수사절차를 ‘수사절차법(안)’으로 발전시키면 어떨까?
- 공수처의 전속관할인 판검사 공소제기에 관하여 기소배심제를 도입할 수는 없을까?
- 관할권 다툼은 결국 법원이나 헌법재판소가 개입하여 해결할 수밖에 없지 않을까?
- ‘천천히 서둘러라’(festina lente)

---

# 토론문

---

김지미 / 변호사, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 검격개혁소위원장

## 1. 공수처 출범 6개월을 경과한 시점에서 드러나는 문제점

- 대부분 검찰과 공수처의 갈등
- 공수처 인력의 부족으로 검찰과 경찰에 사건을 이첩할 수밖에 없는 상황에서 공수처가 기소권을 가지는 사건에 관하여 공수처의 전속적 권한을 인정할 것인가-이른바 조건부 이첩의 문제
- 수사 대상과 기소 대상의 불일치에서 오는 문제-공수처가 수사권만을 가지는 범죄에 있어 공수처의 (불)기소 의견의 구속력 인정 문제
- 신생 조직으로서의 역량의 한계-상대적으로 쉬운 사건을 직접 수사하려는 것 아닌가하는 대중의 의심

## 2. 문제점의 원인

- 부족한 인력
  - 공수처 설치의 기본 취지는 고위공직자의 직무관련 부패 범죄에 대한 수사과 기소를 기존의 경찰, 검찰, 군검찰 등이 아닌 신설하는 공수처에게 전속적으로 맡기겠다는 것.
  - 공수처법에서 규정하고 있는 고위공직자의 범죄를 수사하고 기소할 수 있는 인적, 물적 설비의 구비는 공수처가 제 역할을 할 수 있는 가장 기본적인 전제조건. 고위공직자의 수, 대상 범죄에 비해 공수처 검사, 수사관 등 인적 역량은 절대적으로 부족. 이미 공수처가 제 역할을 할 수 없을 것임이 예상되었음.

- 부족한 인력으로 인해 경찰, 검찰, 군검찰 등과의 협업이 자명하였고 이 과정에서 검찰과의 갈등 또는 검찰의 비협조도 예상이 가능했으나 이에 대한 어떠한 규정도 사전에 마련되지 못함. 검경수사권조정으로 발생하는 경찰과 검찰의 상호협력 및 갈등 예방을 위해 ‘검사와 사법경찰관의 상호협력 및 일반적 수사준칙을 위한 규정’을 만든 것과 비교.

#### ○ 수사 대상과 기소 대상의 불일치

- 공수처에 수사권과 기소권을 모두 부여할 것인지는 시대에 따라 상이. 노무현 정부가 추진한 고위공직자비리조사처는 수사권만 가지고 기소권은 인정하지 않는 형태. 제1기 법무검찰개혁위원회가 권고한 안은 수사권과 기소권을 모두 보유한 형태. 입법은 일부 기소권만을 보유하는 형태가 됨.
- 공수처가 수사와 기소를 모두 담당하는 경우는 기존의 검찰과 같은 지위와 역할. 수사만 담당하게 되는 경우 경찰과 유사한 지위를 부여할 것인가가 문제. 검찰의 시정조치 요구, 보완수사 요구, 재수사요청 등을 사법경찰관과 같이 공수처에도 적용할 것인가 하는 문제.
- 수사권만을 가지는 사건에서 공수처 검사가 작성한 조서는 검사작성 피의자신문조서에 해당하는가
- 수사권만 있는 경우 수사 종결 후 기소, 불기소 의견을 표명할 수 있는지, 불기소처분을 독자적으로 할 수 있는지, 공수처가 기소 의견을 표명한 사건을 검찰이 불기소하는 경우 처리 문제

### 3. 해결 방안

#### ○ 공수처의 규모 확대

- 공수처 검사와 수사관 규모는 확대하는 것이 바람직. 현재의 규모로는 제대로 된 역할을 수행하기 어려움. 현재의 인력에 맞춰 수사 대상을 조정하자는 의견이 있으나 이는 공수처 설립 취지에 반함.

#### ○ 공수처의 전속적 권한을 인정하는 내용의 공수처법 개정

- 공수처 규모가 확대된다하더라도 일정 부분 타 기관과의 협력은 불가피할 것. 특히 검찰과의 갈등이 드러난 부분에 관하여는 공수처의 전속적 권한을 인정하는 방향으로 공수처법의 개정이 이루어져야 함.

#### ○ 타 기관과의 협력을 내용으로 하는 대통령령 제정

- 다른 수사기관과의 협력을 내용으로 하는 세부적인 규정이 마련되어야 함. 기관들만의 협력체에서 만든 규정이 국민을 기속하는 근거가 없음.

---

# 토론문

---

신옥주 / 전북대 법학전문대학원 교수

공수처 설치 6개월 정도가 지난 즈음에 공수처에 대한 비판적 성찰을 하는 자리에 함께 할 수 있어서 매우 기쁘게 생각합니다. 발제자께서 공수처 설치연혁과 현재까지의 활동에 대하여 상세하게 설명을 하여 주셔서 이 신생기구에 대한 이해를 잘 할 수 있었습니다. 발제자가 제기한 공수처법의 문제점에 대하여 대부분 동의하면서 제가 현행 공수처법에 대하여 느끼는 몇 가지 문제점을 말씀드리고자 합니다.

## 1. 공수처 설치의 필요성과 관련하여

우리사회에서 공수처 처럼 오랜 공론화를 거쳐 설치된 기구도 없을 것이다. 공수처 설치 논의는 홍콩의 영정공서나 싱가포르의 부패행위조사국과 같은 고위공직자의 부정부패를 척결하는 기구로서 출발하였다기 보다는 수사, 영장청구, 기소.불기소, 공소유지 등 막강한 권한을 가진 검찰권력이 정치적 중립성이라는 보호막 안에서 타 기관을 통한 통제가 어려운 무소불위의 기관으로 변모하였고 다양한 검사비리에 대한 문제를 대응함에 있어서 검찰의 자정능력이 부재하여 개혁할 필요가 있는데, 현행의 관련 법제로는 검찰개혁이 어렵다는 관점에서 출발하였다. 따라서 공수처를 통하여 검찰권을 분산시키고 상호견제하여 공정한 사정을 담당하도록 하고자 하는 것이었다. 그러나 법률 제16863호, 2020. 1. 14. 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 [약칭: 공수처법, 시행 2020. 7. 15.]의 제정이유는 “고위공직자 등의 범죄는 정부에 대한 신뢰를 훼손하고, 공공부문의 투명성과 책임성을 약화시키는 중요한 원인이 되고 있는바, 고위공직자 등의 범죄를 독립된 위치에서 수사할 수 있는 고위공직자범죄수사처의 설치 근거와 그 구성 및 운영에 필요한 사항을 정함으로써 고위공직자 등의 범죄를 척결하고, 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이려는 것”이라고 되어 있다. 이러한 제정이유에 따라 공수처법의 내용을 보면 검찰권한의 분산과 통제뿐만 아니라 공무원의 고위공직자 범죄 척결의 내용도 모두 포함하고 있다. 입법의 취지는 좋으나 실현가능성의 측면에서는 큰 어려움이 따를 것으로 생각한다.

## 2. 광범위한 고위공직자범죄와 공수처의 수사 및 기소직무와

### 관련하여

공수처법 제2조 1.에서는 대통령을 비롯하여 17종류의 공직에 재직 중인 자 또는 그 직에서 퇴직한 자를 고위공직자라고 정의한다. 동조 3.에서는 매우 광범위한 고위공직자범죄에 대하여 정의하는데 이는 고위공직자와 그 가족이 범한 죄로 여기에는 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 제14조제1항의 죄(위증 등의 죄)도 포함한다.

공수처법 제3조에 따라 공수처는 고위공직자범죄에 대하여 수사하고 대법원장 및 대법관, 검찰총장, 판사 및 검사, 경무관 이상 경찰공무원의 재직중 본인 또는 본인 가족이 범한 고위공직자 범죄 및 관련범죄의 공소제기와 유지직무를 수행한다.

공수처법에서는 수사처 검사는 25명 이내(법 제8조), 수사처 수사관의 수는 40명 이내(법 제10조)로 하도록 정하고 있다.

이러한 규정들은 다양한 문제를 가지고 있다. 첫째, 법에서 정한 제한된 인력으로 고위공직자와 그 가족이 범한 고위공직자범죄에 대한 수사과 기소 등이 불가능한 것으로 생각된다. 둘째, 적은 인력으로 공수처에서 수사를 하고 기소권이 없는 사안에서 공수처의 역할에 대한 문제이다. 법 제26조에 따라 공수처가 중요사안을 수사하여 검찰에 관계 서류와 증거물을 송부하고 송부 받은 검사는 공소제기 여부를 신속하게 통보하는 것에 그치고 있다. 수사만을 전담하는 경찰과 비교하여 볼 때, 비교우위에 있지 않고, 검찰도 여전히 직접 수사권을 보유하고 있는데 공수처에서 검찰의 기소를 위하여 수사를 하는 의의를 특별히 찾아보기 어렵다.

문제를 해결하기 위하여 생각할 수 있는 것은 먼저 수사처 검사와 수사관의 증원이 필요하다. 그리고 공수처가 수상하는 인적 및 물적대상의 범위도 조정할 필요가 있다고 생각한다. 탄핵심판대상의 고위공직자와 그 가족의 부패관련범죄를 대상으로 하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 법제24조에서 다른 수사기관과 수사처의 범죄수사가 중복되는 경우 이첩요구, 해당수사기관에 이첩 등을 할 수 있도록 규정하고 있다. 공수처장이 해당 수사기관 이첩하는 경우 자의적인 판단에 따라 이첩할 우려가 있어 오히려 필요한 경우 공수처의 주도하에 공수처, 검찰, 경찰이 공동 수사를 할 수 있는 체계를 구축하는 것이 좋을 것으로 생각된다.

## 3. 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회 구성과 관련하여

법제6조 제1항에 따라 국회에 처장후보자추천위원회를 두고 제4항에 의거하여 국회의장은 1. 법무부장관; 2. 법원행정처장; 3. 대한변호사협회장; 4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명; 5. 제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천한 2명을 위원으로 임명하거나

위촉하고, 교섭단체가 추천하지 않는 경우 기한을 정하여 추천을 요청할 수 있으며요청받은 기한 이내에 위원추천을 하지 않은 경우 1. 사단법인 한국법학교수회 회장; 2. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장을 위원으로 위촉한다. 교섭단체가 위원추천을 하지 않는 경우 사단법인 한국법학교수회 회장과 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장이 당연히 위원이 되어야 하는 사유를 찾기 어렵고, 또한 그 경우 추천위원 전원이 법률가, 법조인 등으로 구성되어 위원회의 다양성이 존재하지 않게 된다. 그리고 위원회 구성에 있어서, 당연직 외의 외부추천위원의 경우 양성평등기본법의 규정에 따라 한성의 비율이 40%가 넘지 아니하여야 한다는 점도 법에 명시하여 위원회가 성별, 직군별 다양성을 갖출 수 있도록 장치를 마련할 필요가 있다.

토론회

출범 6개월 공수처, 길을 묻다

발행일 2021. 08. 18.

발행처 [참여연대 사법감시센터](#)  
[민주사회를 위한 변호사모임 사법센터](#)  
[민주주의법학연구회](#)  
[법과사회이론학회](#)

담당 참여연대 박영민 간사  
02-723-0666 [jw@pspd.org](mailto:jw@pspd.org)

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.