

공수처의 효율적 업무체계 구축방안
-효율적 협력관계 구축과 조직 안정화를 위한 방안을
중심으로-

한국형사법학회

본 연구보고서는 2023년도 고위공직자범죄수사처 연구용역과제로서
연구내용은 고위공직자범죄수사처의 공식견해가 아님

연구진

연구책임자	오병두 (홍익대학교 법과대학 교수, 법학박사)
공동연구자	황태정 (경기대학교 사회과학대학 교수, 법학박사)
공동연구자	임보미 (서울대학교 박사, 법학박사)
공동연구자	김현숙 (서울대학교 박사, 법학박사)
공동연구자	김영중 (한국형사·법무정책연구원 부연구위원, 법학박사)
공동연구자	이진수 (강원대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사)
공동연구자	김면기 (경찰대학 법학과 교수, 법학박사)
연구지원	이영욱 (한국방송통신대학교 법학과 조교, 법학석사)

목 차

| 제1장 | 서론

I. 연구의 필요성과 목적	1
II. 연구의 범위와 방법	6

| 제2장 | 공수처의 제도적 위상과 공수처 수사의 특수성

I. 서설	8
II. 공수처의 제도적 위상: 독립적 검찰기구	9
1. 검찰기구로서의 공수처	9
2. 독립적인 중앙행정기관으로서 공수처	11
III. 공수처 수사의 특수성과 한계	13
1. 공직부패에 대응하는 병행적 수사권	13
2. 전형적 검찰기구로서의 권한	14

| 제3장 | 검찰권의 분할과 전문화 모델로서의 공수처

I. 서설	19
1. 검찰분권의 기본 시각: 검찰권의 합리화를 위한 검찰권의 분할과 전문화	19
2. 헌법재판소 결정(2020헌마264등) 검토의 필요성과 논의의 범위	24
II. 권력분립원칙의 위배 여부	27
1. 권력분립의 의미와 기능적 권력통제론의 인정범위	27
2. 공수처의 헌법상의 지위	29
3. 헌법상 수사권의 의미	30
4. 수사권 분배의 법적 성격: ‘권력분립’ 또는 ‘권한배분’(?)	35
5. 검찰기구 사이의 협력적 관계의 문제	38
6. 권력남용 방지를 위한 견제와 균형의 원칙 위배 그리고 정치적 중립성 및 직무상 독립성 취약 등의 문제 그리고 권한에 상응하는 책임성 부족의 문제	42
III. 적법절차원칙의 위배 여부	46
IV. 소결	48
1. 대상 결정에 대한 평가	48
2. 이 연구와 관련한 시사점	49

| 제4장 | 공수처의 효율적 업무체계 구축을 위한 제도적 개선방안

I. 서설	50
1. 공수처법의 개정과 개정논의 현황	50
2. 제1기 공수처의 경과와 역사적 의미	51
3. 논의상황의 정리	53
II. 공수처법의 제정 의의 그리고 법체계상 특성	54
1. 공수처법 제정의 의의	54
2. 공수처법의 법체계상 지위와 종속적 입법형식	56

III. 공수처법 개정의 기본 방향	61
1. 순수한 검찰분권형 모델로의 접근	61
2. 검찰기구로서 공수처의 기능적합성 제고	65
IV. 공수처 업무의 효율성 제고를 위한 협력체계의 강화방안	72
1. 다른 행정기관과의 협력체계에 관한 법률상 규율 필요 (협조의무, 대응의무와 연결 프로세스 신설)	72
2. 다른 수사기관과의 관계는 입법정책의 문제 ('우선적 관할권'의 문제)	74
3. '선별입건'과 수사협의체의 결합 ('선택과 집중'의 관점)	76
4. 수사조직의 외연 확장 (공수처장에게 소집관으로서의 역할 부여)	81
V. 주요 개정 대상조항과 공수처법의 개정안 검토	82
1. 서술방향의 정리	82
2. 주요 개정 대상조항에 대한 검토와 입법의견	86
3. 복수검찰체제 전환에 따른 후속입법 필요	103
VI. 소결	105

Ⅰ 제5장 | 결 론

I. 연구결과 정리	106
1. 공수처의 현황과 문제점	106
2. 주요 주장의 정리	107
II. 마치는 말	109

<참고 문헌>	110
---------	-----

[부록]

[부록_1] 「고위공직자범죄수사처법 제정안」(법무부안 2017. 10. 15.)	116
[부록_2] 반부패 수사·공소기구에 관한 비교법 사례	130
제1절 영국	132
제2절 미국	169
제3절 호주	211
제4절 뉴질랜드	230
제5절 독일	249
제6절 일본	277
[부록_3] 「조직범죄 소추에 관한 검찰과 경찰 사이의 협력에 관한 지침」	311
[부록_4] 일본의 부검사 제도	321
[부록_5] 공수처법 개정법률안 정리본	324

I. 연구의 필요성과 목적

공수처가 출범 2년을 지나 3년차로 접어들었다. 그간의 성과에 대한 평가와 맞물려, 공수처 ‘위기론’ 혹은 ‘무용론’이 언론을 통해 나오고 있다. 현상적인 원인으로 드는 것은 수사성과의 미흡(‘무능’) 그리고 정치적 편향성(‘편향’)의 논란이다. 공수처가 설립 취지에 맞는 활동을 하고 있지 못하다는 평가를 받는 원인이 되고 있는 조직, 인원, 예산, 권한 측면에서 매우 열악한 상황은 개선이 필요하며,¹⁾ 이와 같은 사정을 도외시하고 유용/무용, 유능/무능을 논하는 것은 적절해보이지 않는다.

다양한 시각이 있고 여러 가지 분석이 나오고 있지만, 그 중 설득력이 있다고 보이는 것은 수사권과 기소권의 불일치라는 권한상의 한계, 그리고 ‘미니 공수처’로서 턱 없이 적은 수사인력, 중앙행정기구로서 최소한도의 기능유지를 위한 행정인력 부족 등과 같은 조직적 취약성 등으로 보인다.²⁾ 여기에 공수처법 자체가 공수처의 조직과 운영에 필요한 충분한 규율을 하고 있지 않다는 점까지 결합하여 운영상 많은 혼란을 야기하고 있다.³⁾ 이에 대한 근본적인 해결책은 입법적 개선에 있다.

입법적 개선을 위해서는 시민적 지지와 국회에 대한 설득이 관건일 것이다.⁴⁾ 그 지지와 설득에는 공수처를 출범시켰던 시민적 기대에 부합하는 성과가 필요하다. 공수처는 부족한 여건 속에서 국민의 기대에 부응하는 성과를 내야 하는 처지에 놓여 있다. 공수처로서는 다양한 인적·물적 여건의 개선과 법제도의 정비를 호소하고 있지만, 이 목표를 달성하기 위해서는 다시 고위공직자범죄에 대한 수사과 공판을 통해 실적을 올려야 하는 형국이다. 독자적인 인지수사에 투하할 인력이 충분치 않은 여건 속에서 소기의 성과를 내기 위해서는 다른 수사기관과 행정기구와의 협업을 통해 입법목적인 고위공직자범죄 대응에 주목하는 것이 현실적이다. 현재의 공수처법 아래에서 최선의 성과를 올리기 위한 방안으로 다른 수사기관, 행정기관 등과의 효율적 협력관계 구축이 주목될 수밖에

1) “공수처가 무기력한 이유, 전현직 공수처 직원에게 들었다”, 시사IN 2023. 3. 21. <<https://v.daum.net/v/20230321055120581>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

2) 이에 관한 종합적인 분석으로는 예상균, “공수처법 운영과정에서의 문제점과 개선방안”, 형사정책연구 제34권 제1호, 한국형사법무정책연구원, 2023. 3, 1-27면.

3) 공수처법 자체의 법률적 구조에 대한 비판적 분석으로는, 박진우, “고위공직자범죄수사처 운영과정에서 표출된 문제점 분석과 개선방안에 관한 연구”, 아주법학 제15권 제2호, 아주대학교 법학연구소, 2021. 8, 139-167면.

4) 이윤제, “공수처와 타 수사기관간의 관계”, 고위공직자범죄수사처, 한국형사·법무정책연구원, 한국형사법학회, 한국비교형사법학회 공동주최, 미래 지향적인 공수처의 발전 방안 논의를 위한 공동학술대회(2022.12.2.) 자료집, 37면.

없다.

형사사법체계에서 고위공직자범죄수사처(이하 ‘공수처’⁵⁾)라고 한다)는 검찰청과 병립하는 수사·공소기구(검찰기구⁶⁾)로서, 공수처는 고위공직자가 연루된 공직부패를 형사법적으로 대응하는 기구이다.⁷⁾⁸⁾

“공수처법은 고위공직자의 범죄를 척결하고 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이는 것에 그 목적이 있는바, 부패 방지와 근절이라는 국가의 책임을 이행하기 위해 수사처라는 독립적인 기관에서 고위공직자에 대한 수사를 엄정히 하도록 함으로써 권력형 부정 사건이나 정치적 성격이 강한 사건에서 법의 공정성과 법적 정의를 확보하고자 제정되었다.”⁹⁾

현행 「고위공직자범죄수사처설치및운영에관한법률」(이하 ‘공수처법’ 또는 단순히 ‘법’이라 한다)은 공직부패, 즉 고위공직자범죄의 효과적인 수사와 처벌을 목적으로 한다. 이 입법목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 조직과 권한 등 내부적 구성을 탄탄하게 할 필요성이 있다.

5) 공수처법의 약어 표기례에 의하면, 「고위공직자범죄수사처」를 “수사처”로 하고 있다. 공수처법은 이에 따라 수사처장, 수사처장, 수사처검사, 수사처수사관 등으로 표현하고 있다. 이 글에서는, 일상적으로 사용되고 있으며 직관적으로 이해가 용이한 “공수처”로 약칭하고, 각각 공수처장, 공수처차장, 공수처검사와 공수처수사관으로 표기하기로 한다. 다만 원문을 인용하는 경우에는 “수사처”라는 표현을 그대로 두었다. 한편, “공수처법”이라는 약어를 사용하는 예로는, 「검찰사건사무규칙」[시행 2] [법무부령 제1061호, 2023. 11. 1. 일부개정, 023. 11. 1. 시행] 제3조 제4호가 있다.

6) 이 글에서는 공수처와 검찰청과 같이 기소권한을 가진 국가기관을 ‘검찰기구’로 지칭하기로 한다. 공수처와 검찰청은 수사권을 가진 국가기관이라는 의미에서 ‘수사기구’ 또는 ‘수사기관’이라는 용어로도 지칭된다. 수사기관 중에는 검찰과 공수처와 같이 공소제기의 권한을 가진 기관도 있고 경찰(사법경찰관리)이나 특별사법경찰관리와 같이 기소권한을 갖지 못한 기관도 있다(「증결심판에 관한 절차법」 제3조에 따른 경찰서장의 증결심판청구권은 그 예외이다). 면밀한 개념분석이 필요하기는 하나, 여기에서는 논의의 편의와 혼동의 방지를 위해서 전자를 검찰기구 후자를 (협의의) ‘수사기구’ 또는 ‘수사기관’으로 부르기로 한다.

실정법률에 사용되는 것으로 ‘검찰기구’와 유사한 표현으로는 「군사법원법」의 ‘검찰기관’이라는 용어도 있다. 「군사법원법」[법률 제18465호, 2021. 9. 24. 일부개정, 2022. 7. 1. 시행] “제4장 검찰기관”에서는 군검찰단(제36조), 군검사(제37조~제42조), 군사법경찰관리(제43조~제46조), 군검찰단 직원(군검찰수사관, 검찰서기, 제47조) 등을 규정하고 있다. 이 구성은 1962년 제정된 「군법회의법」[법률 제1004호, 1962. 1. 20. 제정, 1962. 6. 1. 시행] “제5장 검찰기관” 이래 거의 동일한 구성을 유지하고 있다. 여기에서 “검찰기관”이라는 용어는 수사 및 기소와 관련된 전체 조직(검사, 사법경찰관리, 검찰공무원)을 통칭하는 의미로 사용된다.

7) 이윤재, “국민의 공수처 VS 검찰의 수사처”, 형사법연구 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017.12, 185-186면. “현재 우리나라에서 고위공직자의 부패관련 범죄를 수사기소할 특별기구를 가리키는 일반적 용어는 “공수처”이다. 공수처의 본딴말은 공직부패수사처나 고위공직자비리수사처가 되겠지만, 개혁위안이 “고위공직자범죄수사처”를 사용한 이후에는 이것이 점차 더 많이 사용되고 있다”

8) 공수처법에 대한 최초의 입법청원이었던 참여연대의 1996. 11.의 입법청원안은 「부패방지법」개정안 청원에서 부패방지위원회 소속 “고위공직자비리조사처”의 신설을 제안한 것이었다(참여연대, “[입법청원] 부패방지법 입법청원 기자회견”, <<http://www.peoplepower21.org/Government/544443>>, 최종검색: 2023. 8. 15.). 또한 공수처의 영문명칭인 ‘Corruption Investigation Office For High-ranking Officials’ (CIO)는 이 점을 명시적으로 드러내고 있다.

9) 헌법재판소 2021. 1. 28. 2020헌마264·2020헌마681(병합) 결정(전원재판부), <고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 위헌확인(공수처법 위헌확인 사건)>(기각, 각하), [판례집 33권 1집, 72~159면] 결정문, 107면(법정의견). 이 결정에서 9명의 재판관들은 5인의 합헌의견, 3인의 위헌의견, 1인의 각하의견으로 나뉘었다. ① 법정의견 이외에도, ② 재판관 이은애, 재판관 이종석, 재판관 이영진의 구 공수처법 제2조, 공수처법 제3조 제1항 및 제24조 제1항의 권력분립원칙 위반, 공수처법 제24조 제1항의 적법절차원칙 위반에 관한 반대의견(이하 ‘반대의견[1]’이라 한다), ③ 재판관 이종석, 재판관 이영진의 구 공수처법 제2조, 공수처법 제3조 제1항의 사법권 독립 침해 및 평등권 침해에 관한 반대의견(이하 ‘반대의견[2]’이라 한다), ④ 재판관 이석태, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 법정의견에 대한 보충의견(이하 ‘보충의견’이라 한다), ⑤ 재판관 이선애의 적법요건에 대한 반대의견(이하 ‘각하의견’이라 한다) 등이었다. 이하 관련부분에서 결정문의 면수와 함께 의견의 명칭을 달기로 한다.

한편, 공수처는 기존 수사·기소기구만으로는 고위공직자가 관련된 범죄의 수사 및 기소에 어려움이 큰 사안에 대처하기 위한 특별검찰기구임에도 수사·기소권한의 정치적 오남용에 대한 우려를 이유로 제한적인 관할범위, 인력과 권한으로 입법되었다.¹⁰⁾ 따라서 현재의 입법은 형사사법체계 내에서 다른 수사기관과의 원활한 협력 그리고 공직부패를 감시/통제하는 행정기구 사이의 협업을 예정하고 있다.

대표적인 조항으로 공수처법 제24조가 다른 수사기관과의 관계를 규정하고 있다.¹¹⁾ 하지만 제24조는 수사기관, 특히 검찰과의 관계를 해결하기보다는 불명확한 규정내용으로 인해 그 자체가 갈등과 논란의 원인으로 종종 소환된다.¹²⁾ 공수처법 제24조는 도입 단계에서부터 검찰과의 갈등 원인으로 주목되었다.¹³⁾ 게다가 검찰, 고위급 경찰 등 수사기관 종사자들이 수사 및 기소대상이 되면서, 다른 수사기관과 불편한 관계가 형성되었다.¹⁴⁾ 심지어 현 정부는 “공수처의 우월적 지위 남용, 정치편향 등 폐단을 개선하고, 법제를 정비하여 부패 등 범죄대응 공백 방지”를 이유로 “공수처법 제24조 폐지”를 “공수처 정상화” 방안으로 제안하고 있다.¹⁵⁾ 이에 대해 참여연대는 “공수처에 우선수사권을 부여한 ‘공수처법 제24조 폐지’는 공수처를 형해화 시킬 수 있는 과제로 폐기해야 마땅하다.”는 반박을 내놓았다.¹⁶⁾ 여기에서 공수처법 제24조를 형사사법체계 속에서 합리적으로 운용하기 위한 방안이 필요하다.

공수처와 검찰청은 검찰권의 분점하는 조직이므로 동일한 목표를 향해 병립하는 두 기관의 법적 견해의 차이는 불가피하다. 이는 종종 ‘경쟁’과 ‘적대’로 묘사된다. 법적으로 동일한 목표를 공유한다고 해도, 그것만으로 서로 조직과 부서를 달리하는 행정기관 사이에서 협조관계가 원활하게 이루어지는 것은 아니다. 조직과 개인적 목표와 지향을 달리 하면서, 경쟁하거나 갈등하는 것이 보통일

10) 같은 취지: 고위공직자범죄수사처 보도자료(2021.2.25), “김진욱 공수처장 관훈클럽 주최 포럼 참석- “민주공화국과 법의 지배” 주제로 기조연설-”, <<https://www.cio.go.kr/board/view/121?cid=911>>, 최종검색: 2023. 8. 15. “흔히들 우리나라 검찰제도에 관해 검찰의 권한이 다른 나라에 비하여 강하다고 합니다. 그러나 특히 고위공직자범죄나 부패 수사에 있어서는 검찰의 수사가 공정성 논란에 휩싸인 경우가 많았고 1996년 참여연대의 입법청원으로 반부패 관련 법안이 시작된 것이 공수처 제도의 시작으로 알고 있습니다.”

11) 공수처법 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 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 한다.

③ 처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.

④ 제2항에 따라 고위공직자범죄등 사실의 통보를 받은 처장은 통보를 한 다른 수사기관의 장에게 수사처규칙으로 정한 기간과 방법으로 수사개시 여부를 회신하여야 한다.

12) 이상균, “고위공직자범죄수사처 이첩요청권 행사 갈등 극복을 위한 수사기관 간 협력관계 설정”, 인권과 정의 제510호, 대한변호사협회, 2022. 12, 152면 이하.

13) 대표적인 것이 전 법무부차관의 출국금지사건의 경우에 문제되었던 ‘조건부 이첩’ 사건(2021. 3. 12.)이다. 공수처는 ‘조건부 이첩’이 가능하다고 본 반면, 검찰은 관련자들을 불구속 기소를 하였다.

14) 최정학, “검찰개혁과 공수처의 역할”, 형사정책 제34권 제4호, 한국형사정책학회, 2023. 1, 16면.

15) 대한민국 대통령실, “120대 국정과제”, 24면, <https://www.president.go.kr/affairs/gov_project>, 최종검색: 2023. 8. 15.

16) 참여연대, “[논평] 윤석열정부 110대 국정과제 발표에 대한 참여연대의 평가”, <<https://www.peoplepower21.org/government/1881743>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

것이다. 만일 서로 다른 조직이 다른 법적 장치 없이도 원활하게 협력하고 협조하게 된다면 오히려 그 기관 사이의 '유착'을 의심하는 것이 사리에 더 맞을 것이다. 따라서 수사기관 사이의 '적대'와 '갈등'은 일시적 현상일 뿐이며 해결해가야 할 문제다. 따라서 양 기관의 협력이 제대로 이루어지지 않는 것을 일종의 '상수'로 파악하면서,¹⁷⁾ 기관간의 협력을 가능하게 하는 제도적 장치를 모색하는 것이 필요하다.

공수처법의 입법과정에서의 법안들에서는 다른 수사기관의 협력체계에 대하여 조금 더 상세한 규정을 두고 있었다. 특히 제1기 법무검찰개혁위원회안(2017. 9. 18.)¹⁸⁾에서는 이와 관련된 상세한 규정을 두고 있었다. 그 후 법무부안(2017. 10. 15.)¹⁹⁾에서 반부패기구 사이의 원활한 협력을 예정한 조항들이 사라지면서, 현재의 공수처법에는 그 일부로서 제24조를 위시하여 제25조부터 제27조까지의 조항으로 남게 되었다. 이러한 규정을 두고 있는 이유는 공수처가 다른 수사기관과의 협력을 전제로 하여 운영될 것임을 예정한 것이다.

한편, 다른 행정기관과의 협력에 관하여 공수처법은 특별한 규정을 두고 있지 않다. 공수처법 제44조²⁰⁾가 "공무원을 파견받을 수 있다"는 규정이 있을 뿐이고 그 밖의 관계는 따로 규정하고 있지 않다. 기관과의 협력은 공수처와 해당 행정기관 사이의 합의(MOU)에 기초하거나 해당 기관의 근거법률에 따른 수사기관에 대한 고발·이첩의무 등에 따라 이루어지게 된다. 행정기관과의 합의(MOU)는 구체적인 범죄사건의 처리와는 직접 연관이 없다. 또한 감사원법²¹⁾, 부패방지법²²⁾ 등

17) 공수처의 모델 중의 하나로 알려진, 영국의 중대부정범죄수사청(SFO) 도입 초기의 상황에 대한 설명에서도 등장하듯이, 초기 기관간의 갈등과 알력은 어느 정도 존재하고 그 이후에도 다소간의 긴장관계는 여전히 남아 있으며, 그럼에도 불구하고 협조·관계가 유지되도록 하는 법제도의 '체계'가 존재하여 어느 정도 안정적인 체도를 유지하고 있다고 한다(이정수, "영국 특별수사청(SFO) 개관", 형사법의 신통향 통권6호, 대검찰청, 2007. 2, 40면).

18) 제1기 법무검찰개혁위원회의 「고위공직자범죄수사처 설치와 운영에 관한 법률(안)」(2017. 9. 18.)의 소개와 정리로는 [부록_5] "공수처법 개정법률안 검토" 참조.

19) 법무부안의 원문은 [부록_1] 「고위공직자범죄수사처법 제정안」(법무부안 2017. 10. 15.) 참조.

20) 공수처법 제44조(파견공무원) 수사처 직무의 내용과 특수성 등을 고려하여 필요한 경우에는 다른 행정기관으로부터 공무원을 파견받을 수 있다.

21) 감사원법 제35조(고발) 감사원은 감사 결과 범죄 혐의가 있다고 인정할 때에는 이를 수사기관에 고발하여야 한다.

감사원 감사사무 처리규칙 제65조(고발 등)

① 법 제35조에 따른 고발은 감사위원회의의 의결을 거쳐야 한다. 다만, 증거인멸이나 도주의 우려가 있다고 인정될 때에는 감사위원회의의 의결을 거치지 아니하고 수사기관에 수사를 요청할 수 있다.

② 감사원은 감사결과 범죄혐의사실이 확실하다고 인정되지는 아니하나 수사에 참고하도록 할 필요성이 있는 사항은 감사위원회의의 의결을 거치지 아니하고 수사기관에 수사참고자료로 활용하도록 송부할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 고발, 수사요청 또는 수사참고자료를 송부한 경우 감사원은 수사와 병행하여 감사를 할 수 있고, 수사기관은 감사원의 감사에 협조하여야 한다.

22) 부패방지권익위법 제59조(신고내용의 확인 및 이첩 등)

⑥ 위원회에 신고가 접수된 당해 부패행위의 혐의대상자가 다음 각 호에 해당하는 고위공직자로서 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 검찰, 수사처, 경찰 등 관할 수사기관에 고발을 하여야 한다.

1. 차관급 이상의 공직자
2. 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사 및 특별자치도지사
3. 경무관급 이상의 경찰공무원
4. 법관 및 검사
5. 장성급(將星級) 장교
6. 국회의원

⑦ 관할 수사기관은 제6항에 따른 고발에 대한 수사결과를 위원회에 통보하여야 한다. 위원회가 고발한 사건이

개별법률에 의한 통지, 고발 등의 의무규정이 있지만, 이첩·고발 이전에 공수처에서 감사나 신고내용을 알기는 쉽지 않으며 범죄혐의에 대한 판단이 다른 경우에는 고발·이첩이 없는 경우도 있을 수 있고 범죄혐의가 있다고 판단하여도 공수처에 고발이나 이첩을 하지 않을 수도 있다. 사정이 이렇다 보니, 수동적 지위에 머물러 있는 공수처로서는 능동적으로 사건을 인지하고 파악하기가 쉽지 않다. 공수처가 반부패수사기구로서 제 기능을 하기 위해서는 다른 행정기관과의 협력체계를 적극적·능동적으로 구축할 필요가 있을 것이다.

흔히 다른 기관과의 협력을 논할 때, 협력‘관계’를 강조한다. 현재 공수처가 처한 상황을 고려할 때, 그리고 일반적인 기관간 협력 양상을 볼 때, 여기에서는 협력‘관계’보다는 협력‘체계’가 정확한 표현으로 생각된다. 우선, 협력‘체계’와 협력‘관계’라는 말은 다른 상황을 지칭한다. 보통 국가기관 상호간의 협력‘관계’라는 말은 상호간에 협력을 하기에 이른 관계 또는 협력이 진행되고 있거나 진행될 수 있는 관계를 지칭할 것이다. 이 협력‘관계’가 이루어지면 협력은 다소의 뼈격거림이 있다고 해도 중국에는 이루어지게 된다. 한편, 협력‘체계’라는 말은 반드시 그러한 상태를 의도하여 만들어 놓은 제도적 틀에 가깝다. 효율적인 협력‘관계’는 한 기관이 다른 기관에게 명백하게 이익이 되도록 업무를 추진한다면 자연스럽게 이루어진다.

보통 문제는 더 크거나 상위의 공적 목표를 위해 기관 사이의 이해가 다른 경우에 발생한다. 사안을 바라보는 시각이 상이한 경우에도 마찬가지이다. 이 경우에 자연스러운 협력‘관계’보다는 협력이 가능한 ‘체계’를 만들어 결과적으로 협력하는 상태 내지 관계가 형성되도록 해야 한다. 이를 위해 협력을 조장하고 지원할 수 있는 협력‘체계’가 필요하다.

다른 수사기관, 행정기구와의 협력체계의 구축의 관점에서 수사의 효율성 제고방안을 검토하고자 하는 이유이다.²³⁾ 이 연구에서는 다양한 수사 및 행정기구·기관들과의 연계를 통해, 공수처가 국가 전체적인 공직부패를 형사법적으로 대응하는 전문 수사·기소기구로 발전할 수 있는 효율적인 업무 체계의 구축방안을 모색하고자 한다. 이는 두 가지 방향의 접근을 요구한다. 즉, 공수처와 외부의 다른 반부패기관 사이의 효율적 협력관계를 구축할 필요가 있다. 한편으로 공수처 내부적으로 조직과 기능을 안정적으로 발전시킬 필요도 있다. 두 가지의 접근은 현상적으로 상이한 것처럼 보이지만 공수처가 자기 정체성을 분명히 함으로써 형사사법체계에서의 위상과 기능을 명확하게 규명해야 한다는 점에서 동전의 양면과도 같은 성격을 지녔다.

요컨대, 공수처법에 의해 설정된 공수처의 고유한 역할을 수행하기 위해서는, 여러 수사기관(경찰, 검찰, 공수처, 특사경 등) 사이의 협력을 강화하고 국가 전체 차원의 공직부패 대응기구들과의 협업 그리고 부패방지 사건의 특수성을 고려하여 수사와 기소의 효율성을 담보할 수 있는 조직의 안정화가 요구되고 있다. 이 연구의 목적은 이를 달성하기 위한 공수처와 공수처법의 구체적인 개선방안을 모색하고 제안하는 데에 있다.

이미 수사 중이거나 수사 중인 사건과 관련된 사건인 경우에도 또한 같다.

23) 공수처는 2021년과 2023년 사이에 6개의 국내·외의 기관과 MOU/MOA를 체결하였다. 구체적으로는 국립과학수사연구원(2021. 4.), 한국형사·법무정책연구원(2021. 6.), 국민권익위원회(2022. 2.), 감사원(2022. 9.) 등의 국내 기관과 함께, 영국 SFO(2022. 9.), 뉴질랜드 SFO(2023. 6.) 등의 외국 반부패수사기구 등이 그 대상이다.

설립 3년차를 맞이한 제1기 공수처의 상황을 고려할 때, 형사사법체계 그리고 공직부패 방지 시스템 속에서 공수처의 위상을 재검토하여 그 문제점과 향후 발전방향을 제시할 필요가 크다고 할 수 있다. 특히 현재의 상황은 공수처의 역할과 기능을 국가차원에서 공직부패의 방지체계의 관점에서 새롭게 접근할 것을 요구한다고 할 수 있다.

여기에서 더 나아가, 현행 공수처법과 형사소송법 등 형사절차 관련 입법이나 공직부패에 대응하는 행정법령 등을 입체적으로 분석하여 시급한 개선이 필요한 부분과 장기적인 발전방향을 검토하여 입법적·제도적 개선을 도모할 필요가 있다. 이는 제2기 공수처를 위한 준비 작업으로서의 성격도 갖게 될 것이다.

II. 연구의 범위와 방법

이 연구에서는 공직부패 방지라는 국가 차원의 의제에 대응하기 위하여 특별검찰기구인 공수처가 다른 행정기관과 수사기관이 어떻게 협력하여야 하는지도 살펴보고자 하였다. 이론적 논의와 공수처법의 규범내용 자체에 대한 검토, 비교법적 시사점 등을 정리하여, 공수처가 다른 수사기구 및 반부패기구과의 연계하여 고위공직자의 부패범죄를 형사법적으로 대응하는 전문 검찰기구로 위상을 공고하게 하기 위한 구체적인 정책적·입법적 대안을 제시하고자 하였다.

우선, 제2장의 “공수처의 제도적 위상과 공수처 수사의 특수성”에서는 새로 도입된 공수처와 그 임무인 고위공직범죄에 대한 수사의 특수성을 살펴보았다. 공수처법이 검찰분권화 모델의 관점에서 공수처를 검찰청과 대등한 검찰기구로 입법하였음에도 독립적인 중앙행정기관으로서 자체 행정기능을 감당하기 버거운 ‘미니 공수처’로 규정함으로써 고유한 업무인 수사과 기소에서도 부하가 초래되는 상황에 대해 서술하였다. 그 원인을 특검법을 상설화함으로써 확장한다는 시각에 공수처법을 성안한 점에서 찾았다. 반면, 공수처가 감당해야 하는 고위공직자범죄등의 경우에는 수사의 난이도는 높은 반면, 수사대상자로 인해 정치적 논란에서 자유롭기 어렵다는 점을 지적하면서도 공수처로서는 정치적 중립성을 지키며 공정하고 객관적으로 수사하는 태도를 견지해 나갈 필요가 있음을 강조하였다.

다음으로, 제3장 “검찰권의 분할과 전문화 모델로서의 공수처”에서는 헌법재판소 2021. 1. 28. 2020헌마264·2020헌마681(병합) 결정(전원재판부)을 상세하게 다루었다. 이 헌재결정에서는 법정의견과 반대의견으로 나뉘어 입장의 극명한 차이를 보여주었는데, 이 입장 차이의 배경에서 공수처의 제도적 취지에 대한 이해의 차이였다. 반대의견[1]과 [2]은 독립한 검찰기구로서 공수처의 ‘이례성’을 전제로 논의를 전개함에 반하여, 법정의견과 보충의견은 공수처가 ‘정상’적인 검찰기구라고 보았다. 공수처를 바라보는 2가지의 시각을 양 입장에서 총정리하고 있다. 그 이전의 이론적인 논의를 대부분 소화하면서, 새로운 이론적 쟁점을 던지고 있다. 이에 대한 분석을 통해 공수처의 법적 위상을 상세하게 다룰 수 있었다.

이 현재결정의 분석에 앞서 “검찰권의 분할과 전문화”의 관점에서 한국 검찰제도의 합리화를 도모하기 위한 입법적 결단이 공수처법이라는 점을 비교법적으로 확인하고자 하였다. 위 현재결정에서 반대의견[1]과 [2] 독립한 검찰기구로서 공수처의 ‘이례성’을 논증하기 위해서 비교법적 논의를 끌어들이고 있기 때문이었다.

이 연구와 관련하여 비교법적 자료를 수집하였다. 공수처 조직, 권한 등의 특수성을 고려하여, 유사하거나 검찰권 분권과 관련한 시사점을 제공할 만한 외국사례를 비교하였다. 대상국가로는 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드, 독일, 일본 등이 검토되었다. 다양한 수사기관이 공존하고 있는 외국의 입법례를 참고하여 여러 수사기관(경찰, 검찰, 공수처, 특사경 등) 사이의 협력관계의 틀을 모색하고자 하였다. 공수처와 검찰조직 뿐만 해외 유사기구의 운영현황을 비교 분석하여 공수처의 ‘정상성’에 대한 인식과 이해가 필요함을 확인하고, 제도적 시사점을 도출하고자 하였다. 이 과정에서 보고서 본문에서 다루어지는 범위를 넘은 유용한 연구결과가 많이 도출되었다. 기존 논의보다 진일보한 것이고 종래의 비교법적 연구와는 다른 자료와 관점이 제시되었으므로 향후 연구에 도움이 될 수 있다고 판단하여 그 내용을 그대로 부록으로 수록하였다(물론 본문에서 직접 인용되는 부분은 인용을 하였다).²⁴⁾ 향후 공수처의 비교법적 연구에 좋은 표준 내지 지침을 제공해줄 수 있을 것으로 기대한다.

셋째, 제4장 “공수처의 효율적 업무체계 구축을 위한 제도적 개선방안”에서는 공수처법 제정 이후의 개정논의를 정리하고 향후 공수처법의 개정방향을 다루었다. 특히 제21대 국회에서 제안된 공수처법 개정안을 다루었다.²⁵⁾ 또한 기존에 제시된 공수처와 공수처법의 개선방향에 대해서도 다루었다.²⁶⁾ 이와 관련해서, 이 연구에서는 공수처법 또는 형사소송법에 협력체계를 확보하기 위한 법률수준의 규율이 흠결된 현상태에 대해서 다루고 그 대안을 찾아보고자 했다.

끝으로, 제5장 “결론”에서는 이상에서 다루어진 제도적 개선방안을 요약하고 정책적 제안을 정리하였다.

24) [부록_2] “반부패 수사·공소기구에 관한 비교법 사례”. 집필은 각 연구자들이 국가별로 분담하였다. ① 영국: 김영중(이하 존칭 생략), ② 미국: 김면기, ③ 호주, 뉴질랜드: 김현숙, ④ 독일: 임보미([부록_3] 「조직범죄 소추에 관한 검찰과 경찰 사이의 협력에 관한 지침」의 번역 포함), ⑤ 일본: 이진수 등이 담당하였다.

25) 관련하여, [부록_5] “공수처법 개정법률안 정리”에 상세하게 소개되어 있다. [부록_5]의 집필은 황태정이 담당하였다.

26) 관련하여, [부록_4] “일본의 부검사 제도”를 소개하였다. [부록_4]의 집필은 황태정이 담당하였다.

공수처의 제도적 위상과 공수처 수사의 특수성

I. 서설

공수처는 ‘고위공직자범죄등’(고위공직자범죄와 관련범죄, 법 제2조²⁷) 제5호)에 대한 수사와 대

27) 공수처법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2020. 12. 15.>

1. “고위공직자”란 다음 각 목의 어느 하나의 직(職)에 재직 중인 사람 또는 그 직에서 퇴직한 사람을 말한다. 다만, 장성급 장교는 현역을 면한 이후도 포함된다.

가. 대통령

나. 국회의장 및 국회의원

다. 대법원장 및 대법관

라. 헌법재판소장 및 헌법재판관

마. 국무총리와 국무총리비서실 소속의 정무직공무원

바. 중앙선거관리위원회의 정무직공무원

사. 「공공감사에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 중앙행정기관의 정무직공무원

아. 대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원 소속의 3급 이상 공무원

자. 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처의 정무직공무원

차. 대법원장비서실, 사법정책연구원, 법원공무원교육원, 헌법재판소사무처의 정무직공무원

카. 검찰총장

타. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 교육감

파. 판사 및 검사

하. 경무관 이상 경찰공무원

거. 장성급 장교

너. 금융감독원 원장·부원장·감사

더. 감사원·국세청·공정거래위원회·금융위원회 소속의 3급 이상 공무원

2. “가족”이란 배우자, 직계존비속을 말한다. 다만, 대통령의 경우에는 배우자와 4촌 이내의 친족을 말한다.
3. “고위공직자범죄”란 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당 하는 죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련하여 범한 죄에 한정한다.

가. 「형법」 제122조부터 제133조까지의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)

나. 직무와 관련된 「형법」 제141조, 제225조, 제227조, 제227조의2, 제229조(제225조, 제227조 및 제227조의2의 행사죄에 한정한다), 제355조부터 제357조까지 및 제359조의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)

다. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄

라. 「변호사법」 제111조의 죄

마. 「정치자금법」 제45조의 죄

바. 「국가정보원법」 제21조 및 제22조의 죄

사. 「국회에서서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄

아. 가목부터 마목까지의 죄에 해당하는 범죄행위로 인한 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제2조제4호의 범죄수익등과 관련된 같은 법 제3조 및 제4조의 죄

4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 고위공직자와 「형법」 제30조부터 제32조까지의 관계에 있는 자가 범한 제3호 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄

나. 고위공직자를 상대로 한 자의 「형법」 제133조, 제357조제2항의 죄

다. 고위공직자범죄와 관련된 「형법」 제151조제1항, 제152조, 제154조부터 제156조까지의 죄 및 「국회에서서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄

라. 고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄

5. “고위공직자범죄등”이란 제3호와 제4호의 죄를 말한다.

법원장, 대법관, 검찰총장, 판사, 검사, 경무관 이상 경찰공무원 등의 일정범위의 공무원(이하 ‘기소 대상 고위공무원’이라 한다)에 대한 기소(제3조 제1항 참조)를 담당하는 기구이다.

고위공직자의 부패범죄에 대응하는 특별검찰기구로서 공수처는 일반검찰기구인 검찰청과 관할에서만 구별된다. 그런데 수사권과 기소권의 범위가 달라서 그 성격을 이해하는 데에 혼선이 있다. (협의의) 수사기구와 검찰기구 사이에 무엇이 더 우선하는가에 대한 시각의 차이이다. 여기에서 본격적인 논의를 위한 단초로서 공수처의 제도적 위상과 공수처 수사의 특수성에 대해서 살펴보기로 한다.

II. 공수처의 제도적 위상: 독립적 검찰기구

1. 검찰기구로서의 공수처

가. 검찰청과 대등한 검찰기구로서 공수처

현행법상 공수처는 검찰기구의 하나이다. 검찰청과 같이 검찰권 행사를 법적 임무로 부여받아 입법적으로 창설된 기구이다. 따라서 현행 공수처법의 제정 이후로는 검찰권은 검찰청 또는 검찰의 권한과 동의어가 아니다. 검찰권은 과거에는 검찰청이 독점적으로 행사하였고 현재에도 주로 검찰청에서 담당하고 있었지만, 이제는 공수처도 검찰권을 행사하는 기관이라는 점에서는 검찰청과 법적인 의미에서 차이가 없다.²⁸⁾

자명해 보이기도 하지만, 쉽게 혼동되거나 무시되곤 한다는 점에서 정리해둘 필요가 있다고 생각되는 설명이 있다. 종래 공수처법의 입법안과 관련하여, 부패척결형 모델과 검찰분권화 모델에 따른 설명이 있었다.²⁹⁾ 공수처가 부패척결을 위한 유효한 수단이라는 점에 중점이 있는 부패척결형 모델의 접근 방식과 달리, 검찰분권화 모델에 대해서는 오해가 많다. “검찰권의 분리 및 ‘견제와 균형’을 통해 전체 형사사법체계를 합리화, 건전화하겠다는 것”이 검찰분권화 모델의 의미이다.³⁰⁾

오래된 단일검찰체제에서의 경험 그리고 뿌리 깊은 일원적 검찰체제에 대한 고정적 관념은 특별검찰기구로서 공수처에 대한 파악을 어렵게 하는 요소이다.³¹⁾ 검찰청만이 유일하고 독점적인 기소기관이어야 한다는 생각, 즉 검찰사법론의 입장이 한국 사회에 널리 퍼진 통념이라는 점은 부정할

28) 따라서 이 연구에서는 공수처검사의 지위를 검찰청검사와 구별된다고 보는, 이른바 “이중적 지위(특별사법경찰관과 유사한 지위 + 검찰청법상 검사와 유사한 지위)”로 파악하는 입장과는 다른 입장을 취하고 있다. 이중적 지위설을 정리한 것으로는 박진우, “고위공직자범죄수사처 운영과정에서 표출된 문제점 분석과 개선방안에 관한 연구”, 144-145면.

29) 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구”, 형사정책 제24권 제2호, 한국형사정책학회, 2012. 8, 36면 이하.

30) 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구”, 38면.

31) 예상균, “공수처와 검찰의 국민을 위한 협력관계 구축 시도의 필요성”, 법조 제71권 제3호, 법조협회, 2022. 6, 110면. “공수처 검사의 지위에 대한 논란은 결국 공수처 검사를 ‘검사’로 인정하지 않으려는 태도에서 비롯된 것이고, 이로 인하여 공수처 검사를 협력의 대상이 아닌 통제 내지 지휘의 대상으로 바라보는 시각 때문일 것이다.”

수 없다. 하지만 익숙하다고 그것이 정상적이거나 당연한 것은 아니다.³²⁾

나. 검찰권의 분점기관으로서 공수처

공수처는 검찰권의 분점기관이다. 검찰분권화 모델의 과제를 ‘검찰견제’로 오해하는 경향이 없지 않다.³³⁾ 헌재결정의 법정외견³⁴⁾이나 반대의견[2]³⁵⁾도 같은 입장을 보여준다. 그러나 검찰견제가 검찰분권형 모델의 궁극적 목적은 아니다. ‘검찰분권’이 제도 구성의 차원이라면, ‘검찰견제’는 제도 운영의 사실상의 효과라는 점에서 양자는 다른 차원의 문제이다. 즉, 검찰권의 분할의 부수적 효과로서 검찰에 대한 견제기능이 발생하는 것에 불과하다.³⁶⁾

요컨대, 공수처법이나 공수처의 목적이 직접적으로 ‘검찰견제’인 것은 아니다. 한국적 상황에서 특별하게 관심을 받는 공수처의 검찰견제 기능은 검찰권 분할에 따르는 부수적 효과일 따름이다. 검찰견제를 위해서 공수처를 만들었다고 하면, 이는 공수처의 목적을 협소하게 파악하는 것이다. 공수처의 진정한 역사적 의의는 복수검찰체제의 도입에서 찾아야 한다.

공수처의 제도적 취지를 ‘검찰견제’로 협소하게 파악하면 검찰청과의 관계 설정이 종속적·소극적으로 되기 쉽다. 이러한 시각은 형사사법체계를 여전히 검찰청을 중심으로 파악하려는 관점, 즉 단일검찰체제의 관점에서 완전히 벗어나지 못한 것이다. 게다가 검찰견제라는 소극적 지향을 제도 설계의 기초로 삼는 것도 적절하다 보기 어렵다. 국가조직의 일개를 짜면서 특정 국가기관의 견제를 주된 목적으로 한다는 구상은 쉽게 이해되기 어려운 것이기 때문이다. 적극적이고 구성적인 측면에

32) 검찰분권형 모델에 관한 비교법적 고찰로는 제3장 I. 서설의 “검찰분권의 기본 시각: 검찰권의 합리화를 위한 검찰권의 분할과 전문화” 참조.

33) 예컨대, “공수처 설립 취지인 고위공직비리 척[결]과 검찰견제의 두 가지 목적을 이상적으로 결합하고 있었던 것이었다는 설명(이윤제, “공수처와 타 수사기관간의 관계”, 4면)이 한 예이다. 이 관점에서 볼 때, “공수처는 공직 부패척결 및 검찰견제를 목적이라는 두 가지 설립 목적에서 검찰견제쪽으로 중심축인 기운 공수처로 바뀌었다.” (같은 글, 6면)고 본다. 또한 장승혁, “검찰권의 제한 -개정 형사소송법, 검찰청법 및 공수처법에 대한 평가와 향후 과제-”, 형사법연구 제32권 제2호, 한국형사법학회, 2020.6. 292면. “수사기관 사이의 단순한 권력 분할이 아니라 공수처가 견제 받지 않았던 권력인 검찰권을 견제함으로써 검사를 비롯한 고위공직자에 대한 수사권과 공소권 행사의 적정성을 확보하는 차원에서 이해하여야 한다.”

34) 2020헌마264 등 결정문, 99면(법정의견). “공수처법이 고위공직자범죄등을 독립된 위치에서 수사하고 기소할 수 있는 수사처를 설치한 취지는 고위공직자 등의 범죄를 척결하고 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이는 한편 검찰의 기소독점주의 및 기소편의주의에 대한 제도적 견제장치를 마련하려는 데에 있다.”

35) 2020헌마264 등 결정문, 142면(반대의견[2]). “공수처법의 입법목적은 앞서 본 바와 같이 고위공직자 등의 범죄를 척결하고, 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이는 것이나, 다른 한편 공수처법이 제정된 배경에는 그동안 권력형 부정사건이나 정치적 성격이 강한 부패사건에 대하여 검찰이 공정하게 수사권과 공소권을 행사하지 못했다는 반성적 고려를 전제로 현행 형사소송법상 기소편의주의와 기소독점주의 제도하에서의 검찰 권력을 견제하고자 하는 목적도 포함되어 있음을 부인할 수 없다. 이러한 점을 고려하여 공수처법이 우리 형사사법체제에서 수십 년간 유지되어 오던 검찰의 기소독점주의의 중대한 예외를 인정한 것에 대하여 살펴보면, 공수처법이 판사 및 검사 등을 제외한 고위공직자의 고위공직자범죄등에 대하여는 수사처가 수사만 하고, 그 수사결과를 서울중앙지방법검찰청 소속 검사에게 송부하도록 규정하면서(제26조 제1항), 판사 및 검사 등에 대하여만 수사처가 직접 공소권까지 행사하도록 규정한 이유는, 검사가 판사 및 검사 등의 직무상 비리 또는 부패범죄에 대하여는 수사에서 뿐만 아니라 공소권도 공정하게 행사하지 못했기 때문에 검사에게는 판사 및 검사 등의 고위공직자범죄등에 대하여 공정하게 공소권을 행사하는 것을 기대할 수 없다는 인식 때문일 것이다.”

36) 이에 관하여는, 오병두, “공수처와 다른 수사기관, 행정기관 등과의 효율적 협력관계 구축을 위한 방안”, 「고위공직자범죄 수사·공소기관으로서 공수처의 수사·조직역량 강화방안」 학술대회(고위공직자범죄수사처·한국형사법무정책연구원·한국형사법학회·한국비교형사법학회 공동주최, 2023. 8. 25.) 자료집, 8면.

서 공수처법의 입법목적은 찾는 것이 당연하며 이를 검찰분권화 모델에서는 ‘견제와 균형’의 관점에서 본다. 검찰분권화 모델은 “검찰권이 적정하게 행사될 수 있는 형사사범의 구조가 확립되면 공직자의 비리척결이라는 형사정책적 목표도 자연스럽게 달성될 수 있을 것”³⁷⁾으로 본다.³⁸⁾

2. 독립적인 중앙행정기관으로서 공수처

가. 인적, 물적 기반이 제한된 이른바 ‘미니 공수처’

공수처는 “검찰청과 병행적으로 활동하는 독립된 기관”이다.³⁹⁾ 공수처는 처장과 차장으로 포함하여 25명의 검사, 40명의 수사관, 그리고 20명의 행정직원으로 구성된 조직이다(법 제8조 제2항, 제10조 제2항, 제11조 제2항). 한편, 공수처법 제2조가 예정하는 수사대상은 ‘고위공직자’에 한정한다. 여기에서 그 가족까지 포함하면 더 많다.⁴⁰⁾ 판사와 검사에 대한 고소·고발 건수가 3,000여건에 이른다.⁴¹⁾ 이렇게 많은 사건의 처리에는 단순한 사건정리에서부터 상당한 인력이 필요하다. 현재의 공수처가 가진 인적, 물적 구조로는 고위공직자범죄 전체를 수사하거나 기소할 수 없음을 자명하다.

나아가, 공수처의 수사 대상범죄는 일상적인 범죄가 아니다. “많은 사람과 복잡한 증거가 결부된 권력형 부패범죄”로서 수사에 소요되는 인력과 시간 그리고 전문지식 등이 일반 형사범죄에 비해 훨씬 많이 요구된다.⁴²⁾

게다가 공수처는 현재 권력을 쥐고 있지 않은 ‘죽은 권력’(과거의 권력)이 아니라 ‘살아있는 권력’(현재의 권력)에 대하여 수사할 것을 염두에 두고 만들어진 기관이다. ‘살아 있는 권력’에 대한 수사는 같은 행정부 소속의 검찰과 경찰이 감당하기에 현실적이 어려움이 크다. 특히 고위공직자범죄의 경우, 혐의사실의 파악, 관련 증거의 확보 등에서 관련 행정기관, 감사원 등의 감찰기구의 자료가 절실히 필요한데, 이를 위한 조직적 토대가 취약한 공수처로서는 현실적으로 ‘살아 있는 권력’에 대한 수사의 제약이 적지 않을 것이다.⁴³⁾

37) 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구”, 40면.

38) ‘검찰분권’의 관점에서 공수처는 검찰권의 분할과 전문화 모델이라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 이에 관하여는 제3장에서 다룬다.

39) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 138면.

40) 오병두, “공수처 1년 평가와 과제 : 공수처의 수사를 중심으로”, 『위기의 공수처 1년, 분석과 제언』 토론회 자료집, 7면, <<https://www.peoplepower21.org/judiciary/1854228>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

41) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 139면.

42) 최정학, “검찰개혁과 공수처의 역할”, 15면. 예컨대, 공수처의 주요 수사대상범죄인 직권남용죄와 뇌물죄만 보더라도 공수처 도입 이전인 2020년 검찰의 평균 수사기간은 일반 범죄에 비하여 길고 기소율도 낮았다. 2020년 기준으로, (경찰의 수사기간과는 별도로) 직권남용죄에 대한 검찰의 수사기간을 보면 3~6개월이 18.94%, 6개월 이상이 9.51% 정도이고, 뇌물공여수수죄와 뇌물공여죄의 경우 6개월 초과되는 사건의 비율이 각각 26.55%, 34.91% 정도였다. 이에 관하여는 오병두, “공수처 ‘위기론’의 타당성과 부당성”, 월간참여사회 2022. 3, <<https://www.peoplepower21.org/magazine/1867524>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

43) 이를 잘 표현한 것으로는 이근우, “屋上屋, 펜트하우스가 될 것인가 옥탑방이 될 것인가?”, 형사정책 제31권 제1호, 한국형사정책학회, 2019, 50-51면. “대통령이 목인하는 고위공직자 수사라면 굳이 공수처가 아니라도 언제나

나. 특검법의 상설화에 가까운 조직 구성

공수처는 “입법, 사법, 행정부 어디에도 속하지 않는 독립적인 기관”으로⁴⁴⁾ 대통령이나 국무총리 소속되지 아니한 독립한 중앙행정기관이다. 정치적 독립성을 강조하여 조직법적으로 실현하기 위한 결과이다(법 제3조 제2항, 제3항 등).

헌법재판소는 공수처가 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제2조 제1호⁴⁵⁾에 따른 중앙행정기관으로 보고 있다.⁴⁶⁾ 이 통칙 제2조 제1항에 의하면, 중앙행정기관은 “국가의 행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권의 범위가 전국에 미치는 행정기관”이다.⁴⁷⁾ 이를 토대로 헌법재판소는 공수처를 “직제상 대통령 또는 국무총리 직속기관 내지 국무총리의 통할을 받는 행정각부에 속하지 않는다고 하더라도 대통령을 수반으로 하는 행정부에 소속되고 그 관할권의 범위가 전국에 미치는 중앙행정기관”로 파악한다.⁴⁸⁾ 동시에 헌법재판소는 “수사처가 중앙행정기관임에도 불구하고 대통령을 비롯하여 기존의 행정조직에 소속되지 않고 이들로부터 구체적인 지휘·감독을 받지 않는 형태로 설치된 것은 수사처 업무의 특수성에서 기인한 것”⁴⁹⁾으로 보고 있다.

공수처는 중앙행정관청이지만 어디에도 소속되지 않아서 수사를 이외에도 다른 업무를 모두 자체적으로 처리해야 한다. 이는 상당한 행정적 부담이다. 기능과 업무의 측면에서 볼 때, 공수처는 검찰 조직으로 치면 법무부, 대검, 서울중앙지검 3곳의 역할을 함께 수행하는데, 현재의 인적 구성으로는 일상적인 행정조차 수행하기 쉽지 않아서 공수처 검사가 수사에만 전념하기는 어려운 정도라고 한다.⁵⁰⁾

이렇게 된 데에는 공수처법이 개별특검 수준의 조직구성에 행정조직을 결합시킨 조직구성을 취한 점에 그 원인이 있는 것으로 생각된다. 공수처법의 입법경위⁵¹⁾에서 보듯이 공수처는 상설특검제도

처럼 아무런 문제없이 진행될 것이다. 이런 경우 기존의 검경도 누구보다 열심히 수사할 것이다. 이 법안이 늘 염두에 두어야 하는 것은 그 반대의 경우이다.

현재의 살아있는 권력이 원하지 않고, 가끔 소리 없이 방해하기도 하는 수사, 피의자는 물론이고, 참고인들도 공포롭게도 여러 가지 사정으로 출석하지 않고, 정부 부처도 협조하지 않는 수사 환경에서조차 제대로 동작해야 할 것을 상정해야 하는 것이다. 지금의 법안들이 과연 법무부로부터 피의자나 주요 참고인의 출국금지 조차 적시에, 제대로 협조 받을 수 없는 환경, 피의자 아닌 참고인들에게는 공수처 조사에 출석하지하기를 읍소해야 하는 그런 수사 환경에서 제대로 동작할 것인가? 그렇다면 보다 효과적인 수사권을 부여하는 것은 어떤가? 너무 악용될 소지가 많아서 위험한가.”

44) 최정학, “검찰개혁과 공수처의 역할”, 10면.

45) 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」[대통령령 제33798호, 2023. 10. 10. 타법개정, 2023. 10. 12. 시행] 제2조(정의) 이 영에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “중앙행정기관”이라 함은 국가의 행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권의 범위가 전국에 미치는 행정기관을 말한다. 다만, 그 관할권의 범위가 전국에 미치더라도 다른 행정기관에 부속하여 이를 지원하는 행정기관은 제외한다.

46) 2020헌마264 등 결정문, 94-95면(법정의견).

47) 이 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」은 “정부조직법”과 다른 법령에 의하여 설치되는 국가행정기관의 조직 및 정원의 합리적인 책정과 관리를 위한 기준을 정함으로써 능률적인 행정조직의 운영을 기함을 목적으로” 한다(제1조). 한편, 공수처에 대해 「정부조직법」에서 직접 정하고 있지는 않다. 이 점은 국가인권위원회의 경우도 마찬가지이다.

48) 2020헌마264 등 결정문, 97면(법정의견).

49) 2020헌마264 등 결정문, 98-99면(법정의견).

50) 예상균, “공수처법 운영과정에서의 문제점과 개선방안”, 4면.

와 궤를 함께하여 발전해왔다. 예컨대, 1996년 공수처를 입법적으로 처음으로 제안된 참여연대의 법률안에서부터,⁵²⁾ 상설특검법 형태의 법률안의 시기를 거쳐서⁵³⁾ 공수법안들이 형성되어 왔다. 현행 공수처법 제정된 제20대 국회 이전의 법안과 2017년 참여연대 입법제안서에 이르기까지 지금의 수사처검사는 대체로 ‘특별검사’로 표현되고 있었다.⁵⁴⁾

일종의 상설특검으로서의 공수처를 염두에 둔 것이다. 그러다보니 현재의 공수처법은 이미 몇 차례 경험하였던 개별특검법에 조금의 수정만 가하면 된다는 생각에 기초하여 성안되면서⁵⁵⁾ 중앙행정기관으로서 일상적인 업무수행의 영역이나 조직의 지속가능성을 충분하게 고려되지 못하였고 생각된다.⁵⁶⁾ 그 결과 조직과 인원에 대하여 충분히 안배하지 못함으로써 그 조직운영의 부담을 고려하지 못하였고 이로 인해 운영상 여러 가지 애로가 발생하고 있다.⁵⁷⁾

III. 공수처 수사의 특수성과 한계

1. 공직부패에 대응하는 병행적 수사권

공수처의 모태가 되었던 참여연대(당시 명칭은 ‘참여민주주사회시민연대 맑은 사회만들기본부’)의 초기 모델에서 공수처(당시 명칭은 ‘고위공직자비리조사처’)는 반부패기구의 특별한 수사·기소 조직으로 설정되었다. 공수처 초기모델은 부패방지기구(당시 ‘부패방지위원회’)의 내부기구였으므로 반부패행위에 대한 기초적인 조사는 공수처가 아닌 행정기관인 부패방지위원회가 담당할 것으로 예정되어 있었다(법안 제138조(직무) 참조).⁵⁸⁾

51) 참여연대의 공수처법안의 경과와 관련 입법안에 관하여는 참여연대 홈페이지, “[총정리] 참여연대 #공수처 설치 촉구 활동 Since 1996”, <<https://www.peoplepower21.org/judiciary/1760420>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

52) 1996년 11월 7일 참여연대의 “부패방지법” 입법청원, 참여연대 홈페이지<<http://www.peoplepower21.org/Government/544443>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

53) 그 과정에서 2013. 6. 12. 참여연대가 서기호 의원, 민주사회를위한변호사모임과 함께 제안하였던 법률의 명칭은 「상설특별검사의 임명 등에 관한 법률안」이었다. 참여연대, “[기자회견] 상설특검법 제정안 발의 공동기자회견”, 2013. 6. 12., <https://www.peoplepower21.org/Judiciary/1039840?module=file&act=procFileDownload&file_srl=1039842&sid=8c88fe4f090a656861616dfed49ec116>, 최종검색: 2023. 8. 15.

54) 제18대, 제19대 국회에서 제안된 법률안에 대한 검토로는 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구”, 43면 이하.

55) 공수처 설치와 상설특검의 논의가 혼재되어 왔다는 지적으로는 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구”, 32면 각주 4); 예상균, “고위공직자범죄수사처 이첩요청권 행사 갈등 극복을 위한 수사기관 간 협력관계 설정”, 162면.

56) 예컨대, 이 점은 공수처 내 각 직분의 임기에서도 드러난다. 현행 공수처법에 의하면 처장, 차장은 임기 3년, 공수처검사는 임기 3년에 3회 연임하여도 최장 12년, 수사처 수사관은 임기 6년에 무제한 연임 가능함에 반하여, 20명의 행정직원은 공무원의 정년까지 근무할 수 있도록 하고 있다(공수처법 제5조 제3항, 제7조 제3항, 제10조 제3항, 제11조 등). 국가인권위원회가 인적 교체로 무력화된 사례를 들어 이로 인해 예상되는 내부적 권력의 왜곡·역전의 문제를 제기한 것으로는, 이근우, “屋上屋, 펜트하우스가 될 것인가 옥탑방이 될 것인가?”, 61면.

57) 여기에서 공수처의 실무에서는 공수처가 소기한 바의 기능을 온전히 수행하기 위해서는 법령의 범위 내에서 가능한 적극적인 해석적 고려가 필요하다는 주장이 개진되고 있다. 예컨대, 예상균, “고위공직자범죄수사처 이첩요청권 행사 갈등 극복을 위한 수사기관 간 협력관계 설정”, 162면.

58) 앞의 1996년 11월 7일 참여연대의 “부패방지법” 입법청원 참조.

공직부패의 경우, 전 정권(‘죽은 권력’)의 비리를 파헤치기에는 쉽지만, 관련 진술이나 자료 등 수사와 입증에 어려움이 있어 현 정권(‘살아 있는 권력’)의 불법을 단죄하기는 쉽지 않다. 반면, 전 정권의 비리나 야당 정치인의 범죄혐의는 반대상황이 연출되기 쉽고 현 정권이 의식적으로 과거 정부의 불법에 공세적인 태도를 취하는 경우가 많을 것이므로 검찰청과 경찰청만으로 용이하게 수사·기소할 수 있는 가능성이 높다. 이전 정부나 야당 정치인과 관련된 수사에서는 큰 문제가 발생하지 않는다. 검찰과 경찰도 적절한 시점에 개입하고 수사도 잘 하며 공소유지에도 노력할 것이기 때문이다. 따라서 공수처는 ‘살아있는 권력’을 향해 그 촉각을 세울 필요가 있다. ‘죽은 권력’ 수사에 매진할 수 있는 수사의 의지와 역량이 경찰과 검찰에 충분한 경우 공수처는 다른 사안에 더 집중하는 것이 특별검찰기구로서의 역할에 더 부합할 것이다. 이 취지에서 볼 때, “권력과 대척점에 서야 하는 것이 공수처의 숙명이다.”⁵⁹⁾

이러한 사정은 ‘살아있는 권력’의 수사를 제도적 취지로 하고 조직의 독립성으로 인해 그 수사가 용이한 공수처의 처장이 주도적 지위에서 다른 수사기관과 수사에 관하여 협의의 하여 공수처의 우선적 관할권을 행사하여 사건의 처리방향을 조율하도록 한 이유가 된다.

한편, 검찰이 자신의 인사권자 등 자신의 지위에 영향을 미칠 수 있는 사람을 수사·기소하여야 하는 사건, 검찰 스스로 검찰을 수사·기소하여야 하는 사건 등과 관련하여 공수처의 필요성이 제기되어 왔다. 그래서 검찰권의 분점기관으로서 공수처가 ‘검찰이 하기 어렵거나 하지 않는 것을 공수처가 담당해야 한다’는 요청은 중요한 의미가 있다. 이를 위해 공수처법은 검찰청법의 검찰권에 비하여 수사대상과 대상사건, 그리고 기소권의 행사범위 등이 제한되는 특별검찰기구로서 공수처를 규정하고 있다.⁶⁰⁾

현행 공수처법과 검찰청법, 형사소송법의 관계에서 공수처와 검찰의 권한 중복은 피하기 어렵다. 이를 위해 공수처법은 제24조의 규정을 두고 있으나 규정의 미비로 충분한 실효를 기대하는 어렵다.⁶¹⁾ 향후에는, 검찰이 잘 수사하는 않는 부류의 사건 중에서 사회적 효용이 큰 사건에 공수처의 역할이 집중되는 것이 바람직하다. 입법으로도 관할의 중첩을 피하도록 하는 것이 좋을 것이다.

2. 전형적 검찰기구로서의 권한

59) 최정학, “검찰개혁과 공수처의 역할”, 14면. 이와 관련하여 검찰청에서 처리가 곤란한 사건을 공수처에 떠넘길 우려가 있다는 주장이 나오기도 한다. 예컨대, 이근우, “屋上屋, 펜트하우스가 될 것인가 옥탑방이 될 것인가?”, 63면. “정권 실세인 고위공직자의 부패사건은 생색내기는 좋은데 수사하기 까다롭고 때로는 불이익을 염려하기도 하는 성질의 사건이기 때문이다. 이렇게 되면 고위공직자범죄에 대하여 각 수사기관이 서로 눈치보면서 수사에 착수하지 않게 되고 결국은 떠밀리듯 공수처가 수사에 나서야만 하는 경우가 발생하게 될 뿐이다”

60) 현행 공수처법은 인적 관할(‘고위공직자’)과 물적 관할(‘고위공직자범죄’) 모두를 제한적으로 구성하고 있다(법 제2조). 또한 공직자부패를 망라적으로 수사·기소할 수 있는 권한을 보유하고 있지 않고 판사, 검사, 경무관 이상의 경찰관에 대해서만 기소권을 행사한다(법 제3조 제1항). 또한 특별검찰기구로서 공수처는 검찰이나 경찰과 함께 반부패체계의 한 축을 구성하지만, 공수처법 제2조 제4호의 예외(‘관련범죄’)를 제외하고는 관할을 넘는 영역은 수사권이나 기소권이 원칙적으로 없다. 예컨대, 민간영역의 부패를 관할로 적극적으로 포함하고 있지 않다.

61) 이에 관하여는 후술한다.

가. ‘수퍼 사정기관’론이라는 기우(杞憂)

공수처법이 설정한 공수처의 임무와 권한을 보면, 입법자는 공수처를 형사사법 체계 내에 있는 전형적 형사사법기구로서 입법하였다고 할 수 있다.

공수처 신설에 반대하던 대표적인 주장 중 하나는 ‘수퍼 사정기관’이 되리라는 우려(‘수퍼 사정기관’론)였다.⁶²⁾ 검찰사법체제, 즉 단일검찰체제에 대한 오랜 부정적 경험이 만들어낸 논리이다. 즉, 종래 공소기구가 검찰만 존재하였던 시절의 경험이 이 논리의 배경이다. 그러나 앞에서 본 바와 같이 ‘미니 공수처’로 설계된 현실의 공수처는 다른 수사기관, 나아가 행정기관의 협조 없이는 본래의 기능조차 제대로 발휘하기 어려운 상황이므로 현재로서 사건의 수사과 공소유지를 넘어 다른 기능에 관심을 갖기는 어려울 것이다.

다만, 공수처가 중심이 되어 수사기관과 행정기구 사이의 다양한 반부패 협력체계가 구축되어 효율적으로 작동한다면 우려하던 공수처의 ‘수퍼 사정기관’화가 가능한 것이 아닌지 하는 의문이 있을 수 있다. 하지만 그런 걱정이 현실화될 가능성은 낮아 보인다. 다양한 기관의 협력체계 속에서는 한 기관에 의한 사태의 일방적 왜곡, 기만이 용이하지 않다. 다른 기관에 의한 이의제기 가능성이 열려 있고, 관련 기록의 보존을 통해 사건 이후 결과에 대한 복기(復棋)가 가능하다. 따라서 어느 한 기관, 특히 공수처에 의한 독점적 사건 구성은 제한된다. 잘 알려진 바와 같이, 이 점이 종래의 단일검찰체제가 가진 가장 큰 위험요소였다.

공수처가 이른바 ‘사정기관’ 중 하나이기는 하지만, 일부에서 우려하는 대로 ‘수퍼’ 사정기관이 되기 위해서는 공수처가 독점적으로 광범하게 수사대상에 대한 정보수집과 분석을 할 수 있어야 한다. 즉, ‘수퍼 사정기관’이 되려면 수사기관만으로 독자적인 정보수집, 장기간의 추적수사, 집중적인 수사인력의 투입이 일련의 과정에 의해 하나의 기관에서 가능해야 한다. 그런데 반부패기관 사이의 협업 과정에서 공수처가 범죄정보를 독점적, 배타적인 취급하기는 쉽지 않다. 다양한 반부패 기관과의 협업이 공수처에 요구되는 사정은 그 자체로서 공수처의 ‘수퍼 사정기관’화는 불가능하며 기우(杞憂)임을 보여준다. 다양한 반부패기관과의 협업을 통한 사건의 처리과정을 통해서만 공수처가 제 기능을 할 수 있으며, 그 처리과정의 일부만을 공수처가 담당하기 때문이다. 적어도 현재의 검찰보다 낮은 수준의 위험이라는 것이다.

한편, 특정 인맥에 좌우되지 않도록 조직규모를 키우고 노무현 정부 시절의 공수처법안과 같이 수사대상을 전체 공직자로 확대하면 ‘사찰기관화’의 위험을 피할 수 있다는 주장도 있다.

“(…) 사찰기관화의 위험과 정치적 편향성의 위험을 해결하려면 그 구성에 있어 어떤 정치세력이 소위 자기사람으로 채워서 구성할 수 없도록 해야 한다. 이는 조직의 규모를 더 크게 하면 가능하다. 즉,

62) 대표적인 예로서, “① 권력형 비리 수사-기소 독점, 세계 어디에도 없는 ‘수퍼 공수처’”, 조선일보 2019.10.17, <https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/17/2019101700295.html>, 최종검색: 2023. 8. 15. “정부·여당이 신설하려는 고위공직자범죄수사처(공수처)를 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.”

수사 대상을 수사처법과 같이 정무직 이상의 고위공직자에 한정하지 않고 노무현 대통령 시절에 만들었던 공수처 안과 같이 전체 공직자로 확대하는 것이다.”⁶³⁾

경청할 만한 주장이기는 하지만, 이 견해의 취지는 주의해서 이해해야 한다. 이 견해가 지목하는 노무현 정부 시절의 공수처법안(「공직부패수사처의 설치에 관한 법률안(정부안)」 제안일자 2014.11.09. 의안번호 제170766호)에서 도입하고자 “공직부패수사처”는 공소권이 없는 특별수사조직이었기 때문이다.⁶⁴⁾ 이 견해가 말하는 바의 ‘사찰기관화’는 현재화되지 않았지만, 조직 운영에 있어서 다양한 사건을 취급할 수 있는 인적, 물적 여건이 갖추어 질수록, 정치적 중립성의 부담으로부터는 더 자유로워질 있음을 시사한 점은 의미가 깊다고 할 수 있다. 조직과 권한의 합리적 확대가 필요하다는 점을 보여주는 하나의 논거가 될 수 있다.

나. 공수처 수사대상의 정치적 성격

공수처에 대한 또 다른 공격은 공수처 수사의 ‘정치적 편향론’이다. 이는 공수처제도와 정치적 편향성의 의미를 오해한 것으로 생각된다. 우선, 공수처는 그 인적 관할로 인해 정치인을 수사할 가능성이 높다. 이는 쉽사리 정치적 논란으로 이어질 수 있다. 대상자의 지위가 높고 권한이 클수록 수사개시 여부와 수사결과를 둘러싼 정치적 공방은 가열되게 마련이다. 그것은 당연한 것이며 공수처가 수사를 잘못해서이거나 공수처 자체가 문제 있는 조직이어서는 아니다.⁶⁵⁾ “공수처의 수사 대상은 처음부터 정치적인 것이기 때문이다.”⁶⁶⁾ 검찰청 소속 검사가 정치인을 수사하는 경우에도 늘 동일하게 문제될 수 있는데, 그렇다고 검찰의 수사가 언제나 정치적이라고 부르지 않는 것과 같은 이치이다.

한편으로 공직부패 사정기구와 동일한 목적을 추구하고 있다는 점은 경우에 따라서 공수처의 한계가 될 수도 있다. 독자적인 인지수사 능력이 강화되는 수준에 이르지 않으면 이는 상당 부분 집권여당의 반부패정책과 괴리를 같이 하게 된다. 이 역시 ‘살아 있는 정권’의 편을 든다는 오해 혹은 정치적 논란을 유발할 수도 있다.

이러한 상황에서 공수처에 대해 기계적인 정치적 중립성을 강요하는 것, 달리 말하면, 정치적 중립성을 이유로 하는 공수처에 대한 공격은 공수처의 운신의 폭을 좁히고 본래의 기능을 수행하기 어렵게 한다. “공수처의 직무, 즉 고위공직자의 범죄에 대한 수사는 필연적으로 정치적인 성격을 띠 수밖에 없다.”⁶⁷⁾는 점을 자명한 것으로 받아들이면서 정치적 중립성을 지키며 공정하고 객관적으

63) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 박영사, 2020, 72면.

64) 이 법안에 관하여는 김영중·오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서, 9-10면.

65) 오병두, “공수처 6개월 성과와 과제 : 새로운 수사·기소기관의 탄생?”, 참여연대, 민주시회를 위한 변호사모임 사법센터, 민주주의법학연구회, 법과사회이론학회, 「공수처 출범 6개월 평가 토론회 - 출범 6개월 공수처, 길을 묻다」 자료집, 2021.8.18., 11면, <<https://www.peoplepower21.org/judiciary/1805613>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

66) 최정학, “검찰개혁과 공수처의 역할”, 14면.

67) 최정학, “검찰개혁과 공수처의 역할”, 13면.

로 수사하는 태도를 견지해 나갈 필요가 있을 것이다.⁶⁸⁾

IV. 소결

공수처는 고위공직자의 부패범죄를 담당하는 핵심적인 수사·기소기관(검찰기구)이다. 도입과정에서 반대론자의 비판을 의식하면서 강력한 권한에 우려하여 정치적 중립성과 독립성을 높은 수준으로 요구하도록 하고 작은 조직을 지향하면서 입법 목적으로 설정한 부패대응 수사기관으로서의 역할에 비하여 취약한 조직의 인적·물적 구조와 기능을 가진 조직이 되었다.

현재 공수처의 규모와 권한에 영향을 미친 것은 공수처법 입법 이전의 '도입반대론'이다. 초기 법안에서 질적·양적으로 공수처의 규모를 축소하는 동시에 공수처의 과도한 권한 행사를 우려하여 협력기제에 관한 조항들이 충분히 반영되지 못하게 하였다. 현재는 그 변형형태인 공수처의 '무용론' 혹은 '위기론'이 동일한 시각에서 있다.

소위 공수처의 '위기론'이 초래된 원인이 실제적으로는 ① 공수처 '도입반대론'의 변형으로, 공직 부패의 특성을 고려한 기구·조직 및 권한의 설계가 제대로 이루어지지 못했기 때문이라는 점, ② 고위공직자를 중심으로 벌어지는 공직부패를 형사법적으로 대처하기 위한 전문검찰기구로서의 공수처의 전문성을 충분히 고려하지 못하게 하였다는 점, 그리고 ③ 공수처가 온전히 제 기능을 하기 위해서는 다른 수사기관 및 행정기관과의 협력을 필수적으로 요청함에도 이에 대비하는 규율이 부재하다는 점 등은 아쉬움이 큰 대목이다.

공수처는 대통령을 수반으로 하는 행정부로부터 독립된 행정기관으로서의 성격과 함께, 수사 및 기소 업무를 담당하는 검찰기관으로서 성격을 동시에 갖고 있다. 그러나 공수처법은 양자의 고유한 성격을 제대로 반영하고 있지 못하다.

현행 공수처법은 공수처의 권한 비대화를 우려한 나머지는 독립성만을 강조하면서 수사의 특수성에 대응하는 권한이나 조직의 안정성을 위한 신분보장 등을 의도적으로 배제하고 있다. 예컨대, 처장과 차장의 임기를 3년으로 하면서 중임할 수 없도록 한 것(법 제5조 제3항, 제7조 제3항)을 비롯, 공수처검사의 임기를 3년으로 제한하고 3회에 한하여 연임하도록 한 것(법 제8조 제3항)이라든지, 공수처수사관의 임기를 6년으로 하면서 연임하도록 한 것(법 제10조 제3항) 등이 대표적이다. 특히 공수처검사와 공수처수사관의 임기 제한은 조직의 전문성을 저해하고 안정성을 보장하기 어렵다.

공수처법이 의도하고 있는 검찰분권과 부패방지는 양립가능한 목표이다.⁶⁹⁾ 검찰분권과 함께 부

68) 최정학 교수는 “마치 베버(Weber)가 학문의 ‘가치중립성’을 학자가 아무런 가치를 갖지 말아야 하는 것이 아니라 자신의 가치를 위해 의도적으로 객관적인 사실을 왜곡하지 말아야 한다는 것으로 이해하는 것처럼, 공수처의 정치적 중립이란 공수처 검사가 어떤 정치적 성향도 갖지 말아야 하는 것이 아니라 자신의 정치적 성향으로 인해 객관적 사실을 은폐하거나 조작하지 말아야 한다는 것을 뜻한다.”고 이해할 것을 제안한다(최정학, “검찰개혁과 공수처의 역할”, 14면).

69) 박준휘, 김영중, 한상훈, 정한중, 최유진, 문준영, 고위공직자범죄수사처에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 201

패방지의 목적을 달성하기에 필요한 공수처의 능력은 정치적 중립성과 독립성과 함께 수사의 특수성에 대응하는 전문성이다. 이 점에서 공수처법은 고위공직자가 연루된 사건의 복잡성·조사의 어려움 등을 고려한 조항을 두고 있지 않다. 부패범죄 수사를 위해 필요한 특수한 수사기법이나 수사권한, 수사절차상의 특례, 수사조직의 구성방식 등과 같은 고려를 공수처법은 전혀 담고 있지 않다. 오히려 일반 형사사건의 처리에서 빈번하게 사용되고 있는 합동수사단 구성조차도 쉽지 않다. 행정부로부터 독립된 행정기관으로서 이를 조정할 상위기관이 존재하지 않기 때문이다.

한편 현행 공수처법은 독립한 중앙행정기관으로서의 조직 안정성을 충분하게 보장하고 있지 못하다. 검찰청 소속 검사의 경우 수사업무 이외에도 다양한 업무를 부여 받아 수행할 수 있는 여지가 있으나 공수처의 경우에는 사건 수에 비하여 작은 정원으로 인해 장기간의 강도 높은 수사 업무로 인한 직무상 피로감을 해소할 수 있는 제도적 장치도 또한 부재하다. 위에서 언급한 바와 같이, 정치적 중립성과 독립성을 강조하면서 조직의 연속성을 보장하기 위한 배려가 전무하기 때문으로 보인다. 이는 본 연구에서 다루는 공수처의 효율적 협력관계 구축이 필요함을 보여주는 대목이다.

9, 241면(문준영 집필부분).

검찰권의 분할과 전문화 모델로서의 공수처

I. 서설

1. 검찰분권의 기본 시각: 검찰권의 합리화를 위한 검찰권의 분할과 전문화

가. 검찰분권화 모델과 검찰분권의 필요성

제2장에서 살펴 본 바와 같이, 검찰분권화 모델에 따르면 장차 공수처가 보다 전면적인 검찰권의 분점기구로 발전하는 것이 바람직하다고 본다. 그렇다면 검찰권은 왜 분할되어야 하는가? 한국의 검찰사법의 경험에 기초하는 검찰분권의 필요성은 이하에서 보는 바와 같이 단일검찰[청]체제의 극복과 검찰권의 합리화에 있다.

검찰권의 합리화 방안으로서 검찰분권화 모델은 검찰권의 분할과 전문화로 연결된다.⁷⁰⁾ 공수처의 도입은 고위공직자부패의 심각성과 그에 대한 단일검찰체제에 의한 형사적 대응의 곤란성이 결정적 요인이 되었기 때문이다. 고위공직자 부패가 특별한 이유는 그것이 정치권력의 상층부에서부터 행정의 하부에 이르기까지 연관된 구조적 성격을 띠면서 국가체계를 통해 조직적으로 이루어진다는 점, 그 파급효과가 국가 전체에 부정적으로 미친다는 점, 그럼에도 단일검찰체제에서는 검찰이 행정적 통제로부터 벗어나 효과적인 수사와 기소를 하기 어려운 경우가 많다는 점 등에 있다.⁷¹⁾ 이를 다른 각도에 설명하면, 고위공직자범죄가 가지는 구조적 부패로서의 성격에 대응할 필요가 있다는 점과 대통령을 정점으로 하는 행정부에 소속된 검찰청의 수사가 용이하지 않아 구조적 부패의 해결이 어렵다는 것이다. 이 점을 고려하여, 고위공직자의 직무상범죄에 대해 신속하고 강력하게 대응하여야 한다는 요청이 크다는 점에서,⁷²⁾ 특별검찰기구를 도입한 것이 공수처라는 것이다.⁷³⁾

70) 검찰의 분할과 전문화를 위한 제도적 구상으로서, “전문성, 특수성을 가진 범죄군에 대하여는 특별검찰기구”를 도입하는 것을 “검찰의 사항적 분권”으로, “검찰총장 중심의 피라미드 형 구조를 지방검찰청 검사장 중심의 병렬적 구조로 개편하고 검사장을 시민이 선출하는 검사장직선제”를 “검찰의 지역적 분권”으로 보고 이를 도입하자는 것으로는 오병두, “문재인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제 -수사-기소의 분리를 중심으로-”, 『통합과 분권: 전환시대 공법학의 과제』: 2021 한국공법학자대회 자료집(2021. 9. 10.~11.), 한국공법학회, 858-860면.

71) 시민들의 인식도 여기에서 크게 벗어나지 않았다. 공수처법이 입법되었던 해인 2020년 당시, 부정부패 인식에 대한 조사만 보더라도, 공무원 중에는 정치인→법조인→고위공직자 순서로 부패도가 높았고, “부패사정기관의 부패통제 및 감시 수준”에 있어서는 검찰/경찰의 통제수준이 그리 높지 않다는 인식이 많았다. 오세정, 정부부패 부패실태에 관한 연구, 62면. 이 연구는 공직자의 유형을 정치인, 법조인, 고위공직자, 군인, 경찰공무원, 세무공무원, 교육공무원 등의 7개로 나누고 그 부패의 심각성에 대한 일반인의 인식을 조사한 것이었다(같은 보고서, 108면).

72) “고위공직자의 비위에 대해서는 감찰이 제대로 작동하기 어렵고 징계 절차의 진행과 결과가 불투명한 것이 고위공직자 비위의 특징이다. 더구나 대부분 정무직이라는 특성상 법적 책임에서 제외될 가능성까지 높은 것이 현

나. 검찰분권형 모델과 공수처

검찰분권형과 부패적결형 중에서 어디에 근접한 입법적 모델을 취하는가는 검찰권의 분권과 유연화 정도에 영향을 받는다. 현행 공수처는 그러한 사고에 기반하여 태생된 것이다.

일각에서는 공수처 도입을 비판하며 검찰권의 분할이 대륙법계 국가에서는 적절하지 않다는 주장도 나온다. 즉, 검찰권의 분할이 영미법계에서와는 달리 대륙법계 국가에서는 적절하지 않다고 한다.⁷⁴⁾ 그러나 여기에서 간과되는 것은 대륙법계인 독일의 경우에 기본적으로 연방과 주 사이의 분권형 검찰구조라는 점이다. 이들 국가는 영미법계와 마찬가지로 단일검찰체제를 취하고 있지 않다.

검찰 중심의 공소권 행사의 전통이 강한 국가에서는 검찰권의 내부적 분화와 전문화를 추구하는 방식을 추진하는 것이 제도적 안착에 용이하다. 반면, 검찰권이 형사사법체계 내부에서 상대화되어 있는 국가에서는 검찰권을 기능적으로 분할한다는 사고는 어느 정도 자연스럽다. 기능상의 필요에 따라 적합한 만큼의 조직과 권한을 섬세하게 조율하면서 만들어간다는 생각도 어색하지 않다.

어느 경우이든시간에 검찰권의 통일성, 즉 단일검찰청체제와 연결되어 있지 않다. 거의 유일한 예외가 우리 검찰사법체계에 큰 영향을 준 일본이다. 검찰총장 스스로가 수사를 하면서 전국의 검찰을 일원적으로 지휘하는 모델은 일본에서 특정하게 발달한 검찰권 모델이다. 즉, 일본은 대륙법계이면서 검찰권의 분할을 인정하지 않고 검사총장[검찰총장]을 정점으로 전국적으로 통일적인 검찰권 행사가 가능하도록 하며(일본 검찰청법 제7조 제1항, 제12조 참조),⁷⁵⁾ 검사동일체의 원칙(檢察官一体の原則)을 채택하고 있다.⁷⁶⁾

잘 알려진 바와 같이, 단일검찰체제와 검찰총장의 수사 직할은 일본 검찰사법체제의 주요한 축이

실인 점도 고려할 필요가 있다. 이러한 고위공직자의 비위와 범죄혐의에 대하여 신속히 수사기관이 강제적으로 접근할 수 있는 제도가 마련된 것으로, 독립 수사기구의 설립은 바로 반부패 정책의 핵심 중의 핵심이라고 평가할 수 있다.”(황은영, 고위공직자범죄 수사절차의 개선방안에 관한 연구-공수처 수사절차를 중심으로-, 인하대학교 대학원 박사학위 논문, 2022, 34면).

73) 공수처법의 제정이유: “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 높여려는 것임.” 국가법령정보센터, “고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률”, 제정이유, <<https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=013650&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

74) 김혁돈, “경제·부패범죄에 대한 대륙법계 국가의 특별수사기구와 시사점”, 형사소송 이론과 실무 제9권 제2호, 한국형사소송법학회, 2017.12, 56면.

75) 일본 「검찰청법」(檢察庁法, 昭和二十二年法律第六十一号)

제7조 ① 검사총장은 최고검찰청의 장으로서, 청의 사무를 장리하고, 그리고 모든 검찰청의 직원을 지휘감독한다.

제12조 검사총장, 검사장, 또는 검사정은 그 지휘감독하는 검찰관의 사무를, 스스로 취급하거나, 또는 그가 지휘감독하는 다른 검찰관에 취급하도록 할 수 있다.

第七條 〔①〕檢事總長は、最高檢察庁の長として、庁務を掌理し、且つ、すべての檢察庁の職員を指揮監督する。

第十二條 檢事總長、檢事長又は檢事正は、その指揮監督する檢察官の事務を、自ら取り扱い、又はその指揮監督する他の檢察官に取り扱わせることができる。

76) 田口守一, 刑事訴訟法, 第7版, 弘文堂, 2017, 166頁.

었다.⁷⁷⁾ 일본의 특수수사조직이 기소를 전제로 검찰청 예하에 설정되는 방식은 이 관점에서 이해되어야 한다. 부검사⁷⁸⁾와 같은 검찰권의 내부적 분할은 이와 관련된 현상이다.⁷⁹⁾

검찰의 독점적 기소권을 강화하면서 특수수사기관을 다양화하자는 견해는 검찰로 하여금 그에 상응하는 조직분화와 전문화를 수반할 것으로 요구한다. 이를 실천하는 방식으로는 독일류 대륙법계에서와 같은 검찰의 광역화를 통한 전문화 방식이 그 하나라면(독일도 검찰권이 연방과 주로 분화되어 있다), 검찰권이 상대화된 영미법계에서는 특별한 검찰기구의 설립으로 구체화되기도 한다.

다. 검찰권의 분할과 유연화 정도에 따른 비교법적 검토

이처럼 공수처와 같은 특별한 영역에 대하여 별도의 수사기구를 도입할 것인가, 그것을 어떤 조직 형태나 규모로 도입할 것인가, 그 기구에 수사권 이외에 공소권을 부여할 것인가 등은 ‘수사대상’의 특수성’ 그리고 ‘검찰권의 분할과 유연화 정도’라는 두 가지 요소에 따라 결정된다.

공수처와 유사한 기능을 하는 제도의 도입과 운영 등 각국의 실천적 형태는 ‘검찰권의 분할과 유연화 정도’에 영향을 받는다.⁸⁰⁾ 즉, 이 ‘검찰권의 분화와 유연화 정도’는 각 나라의 역사적 경험과 사회적 조건에 따라 다르게 나타난다. 표면적으로는 차이가 큰 것으로 보이는 여러 나라의 제도가 ‘검찰권의 분화와 유연화 정도’에 대한 역사적, 사회적 경험을 토대로 할 경우 동일한 문제의식에서 출발하였음을 확인할 수 있는 경우가 많다. 이 관점에 따라, 독립한 검찰기구로서 공수처 도입은 한국사회에서 ‘검찰권의 분할과 유연화 정도’에 관한 인식에 따른 입법정책적 선택의 결과라고 할 수 있다.⁸¹⁾

우선, 검찰권의 분화 정도는 연방국가체제인가, 단일국가체제인가에 영향을 받는다. 연방국가의 경우, 연방과 주에 걸쳐 동일한 기관이 단일한 검찰조직을 갖고서 일사분란하게 움직인다는 것은 상상하기 어렵다. 연방국가의 경우, 반대의견^[1]이 말하는 “일원적인 권력행사가 이루어져야 하는 시원적(始原的) 행정행위”라는 주장은 타당하지 않을 것이다.

단일국가체제에 속하는 국가로는 한국, 일본, 뉴질랜드,⁸²⁾ 그리고 프랑스 등이 있다. 대륙법계

77) 문준영, “한국적 검찰제도의 형성”, 내일을 여는 역사 제36호, 재단법인 내일을여는역사재단, 9-30면은 검찰총장이 수사과 기소를 총괄하도록 한 현행 검찰총장의 권한과 기능을 “일본적 검찰제도”의 유산으로 본다.

78) 일본의 부검사 제도에 관하여는 [부록_4] “일본의 부검사 제도” 참조.

79) 일본의 검찰개혁 문제에 관하여는 [부록_5] “공수처법 개정법률안 정리”의 일본 부분 참조.

80) 여기에서 다루는 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드, 독일, 일본에 관한 비교법적 연구는 [부록_5] “공수처법 개정법률안 정리”에 상세하게 소개되어 있다.

81) 물론 국내에서도 검찰의 독점적 기소권을 유지하면서 다양한 특수수사기관을 두어 수사기능을 전문화하자는 견해도 있다.

82) 뉴질랜드는 영미법계 국가이지만, 연방제국가체제가 아닌 단일국가체제의 나라이다. 뉴질랜드에는 검찰청은 존재하지 않아 경찰에 의한 소추의 전통이 유지되고 있지만 부패범죄의 수사과 기소를 위해 독립적 검찰기구인 SFO(Serious Fraud Office)를 두고 있다. 뉴질랜드의 SFO는 1987년 주식시장 붕괴와 그에 따른 뉴질랜드 경제 불황 여파로 전례 없는 대규모 비리가 발생하였고, 당시의 뉴질랜드는 복합금융범죄에 대한 수사과 기소를 할 능력이 없다는 인식이 있어서 이에 대한 대응으로 「1990년 중대부정범죄수사청법」(Serious Fraud Office Act 1990) 제정에 따라 1990년 설립되었다. Serious Fraud Office, “History”, <<https://sfo.govt.nz/about-us/who-we-are/history>>

국가 중 우리에게 친숙한 독일은 연방국가체제이다. 프랑스는 우리의 검찰총장에 해당하는 직위가 존재하지 않고 고등검찰청 검사장을 단위로 하여 검사동일체의 원칙이 인정되므로 실질적으로는 각 고등검사장을 중심으로 검찰권이 분할되어 있다고 할 수 있다.⁸³⁾ 요컨대, 대륙법계인 독일이나 프랑스의 경우에도 기본적으로 연방과 주 사이의 분권형 검찰구조를 취한다. 이들 국가는 영미법계와 마찬가지로 단일검찰체제를 채택하고 있지는 않다.

대표적인 비교법 사례로 독일의 「중점검찰청」(Schwerpunktstaatsanwaltschaft)⁸⁴⁾이 자주 거론된다. 이 「중점검찰청」은 이미 주와 연방에 걸쳐 지역적, 사항적으로 분할된 검찰권을 바탕으로 그 통합적 운영을 위해 도입된 제도이다.⁸⁵⁾

이 「중점검찰청」은 그 관할을 담당분야의 수사를 자신의 소속관할지역을 넘어 주 전역으로 확장한다. 이는 지역적 관할을 규정한 「법원조직법」(Gerichtsverfassungsgesetz, GVG) 제143조 제4항에서 특정한 형사사건의 처리에 관하여 1개의 토지관할을 가진 검찰 조직이 여러 지역에서의 사건처리를 담당할 수 있도록 하는 ‘관할의 확장’이 인정된 것을 근거로 한다. 현재 독일의 16개 주 중에서 11개의 주에서 「중점검찰청」을 운영하고 있다. 이들 주의 「중점검찰청」은 관할 지역 내에 전문적 대응이 필요한 사안에 대하여 각 주의 여건에 따라 다양한 범죄를 대상으로 관할을 설정하고 있다. 관할 지역 내에 1개의 검찰청만을 운영하는 베를린(Berlin), 브레멘(Bremen), 함부르크(Hamburg), 자를란트(Saarland), 작센 주에서는 「중점검찰청」을 설치하지 않고 전문수사부서(예컨대, 자를란트와 베를린의 「특별전담부」(Sonderdezernat) 등)를 두고서 「중점검찰청」이 담당하는 사건들을 다루고 있다.

검찰총장 스스로가 수사를 하면서 전국의 검찰을 일원적으로 지휘하는 모델은 일본에서 특수하게 발달한 검찰권 모델이다. 잘 알려진 바와 같이, 단일검찰체제와 검찰총장의 수사 직할은 일본 검찰사법의 한 축이었고 현재에도 그러하다.⁸⁶⁾

반면, 영미법계 국가는 원칙적으로 검찰분권형 모델이다. 미국의 경우가 대표적이다.⁸⁷⁾ 새롭게 검찰제도가 도입된 영국의 경우에는 더 유연하게 검찰권의 분할이 이루어지고 있다.⁸⁸⁾ 그럼에도 불구하고 검찰기구 사이의 협조가 원활하게 이루어지는 것으로 알려져 있다.

/>, 최종검색: 2023. 9. 10.

83) 프랑스 검찰제도에 관하여는 김택수, “프랑스법상 검사동일체의 원칙”, 형사법연구 제22권 제3호, 한국형사법학회, 2010. 9, 269-296면.

84) 「중점검찰청」에 관한 소개의 글로는 최기식, “독일의 중점검찰청 제도”, 해외연수검사연구논문집 제22집(2), 법무연수원, 2007, 106-157면.

85) 이에 관한 상세한 설명은 [부록_5] “공수처법 개정법률안 정리”의 독일 부분 참조.

86) 문준영, “한국적 검찰제도의 형성”, 9-30면은 검찰총장이 수사와 기소를 총괄하도록 한 현행 검찰총장의 권한과 기능을 “일본적 검찰제도”의 유산으로 본다.

87) 미국의 특별수사기구와 특별검찰기구에 관하여는 [부록_5] “공수처법 개정법률안 정리”의 미국 부분 참조.

88) 서민주, “영국의 SFO 탄생 배경, 구체적 운영 방식 및 수사사례 연구”, 국외훈련검사 연구논문집 제34집(II), 법무연수원, 2020, 550면에서는 영국의 SFO의 경우 이미 강력한 지방자치 경찰의 반대 속에서 “지방자치적 경찰의 역량으로는 대응하기 어려우면서도 효율적 형사사법의 도입이 시급한 경제 범죄 분야를 관할하는 새로운 기관을 설립한 것”이며 “영국 검찰과 SFO가 이처럼 유사한 시기에 창설되었”음을 강조하는데, 같은 취지로 이해된다.

대표적인 모델로는 영국⁸⁹⁾의 중대부정범죄수사청(Serious Fraud Office, SFO)⁹⁰⁾이 소개되고 있다. 이 중대부정범죄수사청과 왕립공소청(Crown Prosecution Service, CPS)은 모두 법무총감실(Attorney General's Office, AGO)소속으로 병립하는 검찰기구들이다. 영국의 경우, 이미 공소권을 지방자치경찰들이 행사하고 있었고 1986년 소추기관인 왕립공소청을 운영하는 상황에서 1988년 “중대부정범죄(serious frauds)에 대한 형사소추의 효율성을 높이기 위해 수사와 공소를 함께 수행하는” 특별검찰기구로서 중대부정범죄수사청을 새로이 설치하게 된 것이다.⁹¹⁾

검찰 중심 공소권 행사의 전통이 강한 국가에서는 검찰권의 전문화를 추구하면서 내부적으로 분화하여 특정범죄 영역을 집중적·전문적으로 대처하기 위한 전문화의 방식으로 제도개선을 추진하는 것이 선호되고 있다. 예컨대, 독일의 중점검찰청은 연방제를 취하면서 주 내부에서 다시 검찰권이 분할되는 국가에서는 과도한 분할로 인하여 대응하기 어려운 특정범죄를 효율적 대응을 하고자 하는 형사정책적 목적에 따라 통합적으로 조직을 구성하거나 권한행사를 허용한다. 경찰인력도 일반적인 검-경관계보다는 통합된 조직적 틀 속에서 긴밀하게 협업하고 있다.

한국⁹²⁾과 일본의 경우와 같은 단일국가체제를 취하는 경우에는 -다른 외부적 압력이 없이 검찰 내부의 자정적인 제도개혁을 추진할 경우-이 방향을 추구할 가능성이 더 높다. 최근 일본의 검찰개혁 논의의 이를 잘 보여준다.⁹³⁾ 검찰권 분할의 관념에 익숙하지 않기 때문이다. 반면, 영국의 위

89) 영국의 특별수사기구와 특별검찰기구에 관하여는 [부록_5] “공수처법 개정법률안 정리”의 영국 부분 참조.

90) 종래 SFO는 ‘중대부정수사청’, ‘중대부정(범죄)수사처’ 등으로 번역되었다. 「법무총감실」 소속으로 「왕립공소청」과 병립하는 검찰기구라는 점에서 ‘청’으로 표현하고 수사대상이 ‘중대부정범죄’(serious frauds)라는 점을 표현하기 위해 여기에서는 「중대부정범죄수사청」으로 번역하기로 한다. 영국의 「중대부정범죄수사청」에 관하여는, 김영중, “영국 중대부정수사처의 수사 및 기소절차 연구”, 경찰법연구 제18권 제3호, 한국경찰법학회, 2020.10. 133-152면.

91) 오병두, “문재인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제 -수사-기소의 분리를 중심으로-”, 「통합과 분권: 전환시대 공법학의 과제」: 2021년 한국공법학자대회 자료집(2021. 9. 10.~11.), 한국공법학회, 848-850면.

92) 검찰의 자체 수사역량의 전문성 제고가 검찰의 자기정체성에 관한 기본적 인식이자 발전노선이라는 분석으로는, 오병두, “문재인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제 -수사-기소의 분리를 중심으로-”, 「통합과 분권: 전환시대 공법학의 과제」: 2021년 한국공법학자대회 자료집(2021. 9. 10.~11.), 한국공법학회, 857면 및 같은 면 각주 70.

한국 검찰은 수사의 전문화를 오래 전부터 강조해왔다. 박근혜 정부 때인 2013년부터 공인전문검사제와 중점검찰청 제도를 도입 시행하고 있다. 물론 그 이전에 이러한 시도가 없었던 것은 아니다(예컨대, 1991년 “대검찰청에 공직 및 사회지도층 비리 특별수사본부 발족”: 대검찰청 홈페이지, “검찰제도의 역사”, <<https://www.spo.go.kr/site/spo/06/10606010400002018100812.jsp>>, 최종검색: 2023. 9. 10.). 공인전문검사에 관한 규정으로는 「검사 전문화 및 전문사건 처리 등에 관한 지침」(제정 대검 예규 제680호, 2013. 11. 1.; 개정 대검 예규 제996호, 2019. 5. 27.)이 있다. 중점검찰청 제도는 2014년 3월 서울서부지검에 처음 도입되었다. 현재 11개가 운영중이다. 2014년 서울서부지검(식품의약품안전)에서 시작하여, 2015년 울산지검(산업안전), 서울남부지검(금융범죄), 대전지검(특허범죄), 2017년 부산지검(해양범죄), 2018년 서울동부지검(사이버범죄), 서울북부지검(건설범죄), 의정부지검(환경범죄), 인천지검(국제범죄), 수원지검(첨단산업보호), 제주지검(자연유산보호) 등으로 지속적으로 확대되고 있다. 이러한 검찰의 자체개혁 방안이 문무일 검찰총장의 기본적 입장이었다. 이상에 관한 비판적 분석으로는 오병두, “문재인 정부 검찰개혁에 대한 평가”, 민주법학 제76호, 민주주의법학연구회, 2021. 7. 91-94면. 특히 93면의 다음 기술을 참고. “검찰총장을 정점으로 하는 검찰조직 내에서 분야별로 분산된 전문수사조직이 검찰총장 예하에 그 수족으로서 활동할 수 있게 된다. 이렇게 되면 중점검찰청 제도를 통해 검찰은 과거 ‘중수부’내지 ‘특수부’와 유사한 기능을 하면서도 보다 심화된 전문성을 갖출 수 있게 된다.”

93) 2009년 7월 4일, 오사카지검 특별수사부의 특수부장 및 부부장에 의한 증거서류 위조사건[범인은피(隱避)사건]을 계기로 촉발된 2010년의 검찰개혁 작업에서도 “검찰에서의 수사·공판의 체크 체제”를 도입하면서도 “전문적 식견이나 「경험을 통하여 얻은 지식[經驗知]」을 활용하는 체제를 정비”할 것을 강조하는 등 주된 기조가 내·외부의 전문가나 전문적 식견을 가진 인사를 적극 활용하여 강화하면서도 검찰 수사에서의 ‘전문성 향상’의 측면이 강조되고 있음을 볼 수 있다. 이에 관하여는 檢察の在り方検討會議 編, “檢察の再生に向けて -檢察の在り方検討會議提言-”, 2011.: 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “檢察の在り方検討會議”, <<https://www.moj.go.jp/content/00007>

예에서 보듯이, 검찰권이 형사사법체계 내부에서 분할되고 상대화되어 있는 국가에서는 검찰권이 기능에 따라 나뉜다는 사고에 친숙하다.

다음으로, 검찰권의 '유연화 정도'는 대륙법계와 영미법계가 다르고 각 법계 내에서도 나라마다 동일하지 않다. 종래 공소권을 경찰이 행사하였던 영미법계에서는 공소권을 반드시 검찰에 의존해야 하는 것은 아니므로 기능상의 필요에 따라 적합한 만큼의 조직과 권한을 섬세하게 조율하면서 만들어간다는 생각이 강하다. 영국이나 호주, 뉴질랜드와 같은 국가가 여기에 속한다. 이들 국가는 검찰권의 유연화 정도가 큰 나라라고 할 수 있다. 반대로, 공소권한에서 검찰의 독점도가 높은 나라에서는 이상과 같은 사고가 자연스럽게 일어나지 않는다.

다시 한 번 강조하자면, 이상의 비교적 사례들은 어느 경우이든지간에 검찰권의 통일적 행사, 즉 단일검찰[청]체제와 연결되어 있지 않다. 거의 유일한 예외가 우리의 검찰중심 사법체계에 직접 그리고 가장 큰 영향을 준 일본의 경우이다.

2. 헌법재판소 결정(2020헌마264등) 검토의 필요성과 논의의 범위

이 연구에서는 공수처 도입의 의미를 특별검찰기구의 신설, 즉 검찰권의 분할과 전문화의 관점에서 파악할 때, 더 나은 '검찰분권형 모델'로의 진전이 필요하다는 입장에서 접근하고 있다.

이와 관련하여, 헌법재판소 2021. 1. 28. 2020헌마264·2020헌마681(병합) 결정(전원재판부)(이하 '대상 결정' 또는 '헌재결정(2020헌마264등)'이라 한다)에서 다루어진 쟁점은 좋은 참고가 된다. 특히 위헌입장인 반대의견[1]과 [2]에서 제기된 비판을 잘 살펴볼 필요가 있다. 또한 법정의견 중에서도 정당성이나 설득력이 약해보이는 부분에 대해서도 주목하여야 한다. 여기에서 개진된 여러 가지 위헌론의 문제제기나 합헌론의 취약한 논증을 전향적·발전적으로 해소할 필요가 있기 때문이다. 그 주장의 타당성과는 별개로, 앞으로의 불필요한 논란의 소지를 줄이고 법률의 구성을 완비하기 위해서는 어떤 점들을 배려해야 하는지를 보여줄 수 있다. 이를 토대로 개선점을 찾는 작업은 정상기구화의 측면이나 합헌적 기구라는 인식 제고 등의 측면에서 의미가 있다.

헌법재판소 2021. 1. 28. 2020헌마264·2020헌마681(병합) 결정(전원재판부)(이하 '대상 결정' 또는 '헌재결정(2020헌마264등)'이라 한다)에서는 공수처법⁹⁴⁾에 관하여 가장 포괄적이고 심층적인

2551.pdf>, 최종검색: 2023. 8. 15. 이 자료를 간략히 소개한 국내문헌으로는 문희태, "합리적인 수사권조정에 대한 논의의 검토 -일본의 국가수사구조(검찰·경찰)와 개혁방향을 중심으로-". 비교형사법연구 제21권 제1호, 2019.4, 78면 이하.

94) 대상 결정문은 (구) 공수처법(2020. 1. 14. 법률 제16863호로 제정된 것)과 (현) 공수처법(2020. 12. 15. 법률 제17646호로 개정된 것)을 나누고 있으나 다루는 쟁점과 관련하여 개정 전후 문언의 변화가 없는 경우에는 단순히 공수처법으로 약칭하고 구 공수처법을 특별히 언급할 필요가 있는 경우에만 '(구) 공수처법'으로 표기하기로 한다.

2020. 12. 1. 공수처법은 공수처장 후보추천위원회의 구성이 이루어지지 않아 공수처 출범이 지연되는 상황을 타개하고 공수처검사의 충원을 용이하게 하기 위하여 개정되었다. ① 공수처장 후보추천위원회의 위원의 추천이 추천기한 이내에 이루어지지 않은 교섭단체가 있는 경우 국회의장은 해당 교섭단체의 추천에 갈음하여 사단법인 한국법학교수회 회장 과 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장을 추천위원으로 위촉할 수 있도록 하고(제6조제5항 및 제6항 신설), ② 공수처장 후보추천위원회의 의결정족수를 현행 6인 이상에서 재적위원(7인)의 3분의 2 이상으로 완화하며(제6조제7항), ③ 공수처검사의 변호사 자격보유 요건을 10년 이상에서 7년 이상으로 완화하고, 재판, 수사 또는 조사업무 실무 경력 요건은 삭제하였다(제8조제1항). 또한 ④ 고위공직자범죄수사처장의 재

논의가 전개되었다. 청구인들이 공수처법 전체의 위헌확인을 구하면서, 사실상 거의 전 조항에 대하여 헌법재판소의 평의과정에서 논의된 것으로 추측된다.

헌법 차원에서는 권력분립원칙, 적법절차원칙, 영장주의, 평등원칙 등이 주된 판단기준으로 논의되었고, 공수처법을 중심으로 볼 때, 공수처의 규범적 의미, 법적 지위(위상), 권력분립원칙에 따른 공수처법의 평가(입법부·사법부·행정부에 의한 통제 문제), 공수처의 독립성과 책임성의 확보 문제, 영장청구권과 관련한 공수처검사의 지위 등이 다루어졌다.

대상 결정은 야당의 반대속에 통과된 2020. 7. 15. 공수처법이 시행된 직후에 같은 법의 위헌성을 심사하여 합헌으로 선언한 최초의 헌법재판소의 결정이다. 이 결정은 상당한 사회적 이목을 끌었으며, 몇 개의 평석⁹⁵⁾과 논평⁹⁶⁾이 나와 있다. 형사법 차원에서는, 주로 영장청구권에 대한 논의가 주종을 이루고,⁹⁷⁾ 대상 결정 자체를 전체적으로 다룬 평식은 보이지 않는다. 다양한 쟁점을 다루고 있기 때문이라 생각된다. 한편으로, 개별적 쟁점을 중심으로 공수처법을 다루는 논의에서 다양한 측면이 소개되고 있다.

헌법재판소의 결정은 법정의견뿐만 아니라 소수의견(반대의견)에서 개진된 의견과 논거도 해당 법령의 해석과 운용에 영향을 미친다. 신생 기관으로서 공수처의 경우에도 물론이다. 또한 대상 결정이 공수처법의 위헌성에 대한 논란을 잠재운 것으로 보이지는 않는다.⁹⁸⁾ 주요 쟁점은 여전히 미해결 상태로 남아 있으며 언제든 재연(再燃)될 소지가 있다. 언제든 정치적 논란이 되는 사태가 있으면 다시금 도마에 오를 가능성이 크다. 공수처법의 위헌성 논란으로 인해 헌법재판소의 입장은 “때가 되면 반전의 가능성은 상존한다”는 평가⁹⁹⁾가 나오는 이유도 이와 무관하지 않을 것이다. 따라서 대상 결정에서 제기되고 논의된 주요 쟁점에 대해서는 짚어볼 필요가 있다고 생각된다.¹⁰⁰⁾

정 신청에 관한 특례 규정(제30조)을 삭제하였다.

95) 헌법 차원에서 법정의견과 반대의견[1]을 다룬 평식으로는, 유진식, “독립행정기관의 설치와 헌법상의 규율 — 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률위헌확인[2021. 1. 28. 2020헌마264·681(병합)]」 사건을 소재로 하여—”, 행정판례연구 제26권 제2호, 한국행정판례연구회, 2021.12, 263-297면; 이영진, “고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률’ 합헌 결정에 대한 고찰 -헌법재판소 2021. 1. 28. 선고 2020헌마264,681(병합) 전원재판부 결정-”, 연세 공공거버넌스와 법 제13권 제1호, 연세대학교 법학연구원 공공거버넌스와 법센터, 2022.2, 47-80면.

96) 대상 결정을 개괄적으로 조망한 글로는, 고시면, “헌법재판소의 (구) 공수처법 제2조와 (현) 공수처법 제3조 제1항 및 제8조 제4항에 대한 합헌결정에 관한 연구”, 사법행정 제62권 제4호, 2021.4. 한국사법행정학회, 2-24면. 반대의견[1]의 관점에서 대상 결정을 논평한 글로는, 장영수, “[시론] 공수처법 합헌결정의 함의와 파급효”, 고시계 제66권 제3호(통권 제769호), 고시계사, 2021.2, 2-4면.

97) 형사법 차원에서 공수처검사의 영장청구권을 중심으로 평석한 것으로는, 이윤제, “공수처 검사의 법적 지위에 관한 헌법재판소 결정의 오류와 문제점”, 2021.9. 1-31면; 유주성, “고위공직자범죄수사처 검사의 영장청구권에 관한 고찰 -헌재 2021.1.28. 선고 2020헌마264·681(병합) 결정 검토를 중심으로-”, 형사법연구 제34권 제4호, 한국형사법학회, 2022.12, 311-338면.

98) 예컨대, 장영수, “[시론] 공수처법 합헌결정의 함의와 파급효”, 2-4면.

99) 고시면, “헌법재판소의 (구) 공수처법 제2조와 (현) 공수처법 제3조 제1항 및 제8조 제4항에 대한 합헌결정에 관한 연구”, 4면. 또한 같은 글, 21면에서는 “헌재가 공수처를 행정부 소속으로 보았기에 정권의 교체기에는 존재의 논란에 항상 열려 있다고 생각한다.”고 적고 있다.

100) 한편, 대상 결정에서의 입장 차이는 공수처검사의 영장청구권과 수사권의 법적 성질(헌법적 의미)과 상호관계를 다루었던 헌법재판소 2023. 3. 23. 선고 2022헌라4 결정(전원재판부) <법무부장관 등과 국회 간의 권한쟁의(검사의 수사권 축소 등에 관한 권한쟁의 사건)> (각하) [판례집 35-1상, 564~670면]에서도 거의 동일하게 유지되었다. 2022년 수사권 조정과 관련된 법률의 위헌성이 문제된 이 결정에서는 법정의견은 “헌법상 검사의 영장신청권은, 종래 빈번히 야기되었던 검사 아닌 다른 수사기관의 영장신청에서 오는 인권유린의 폐해를 방지하기

대상 결정에서 법정의견과 보충의견, 그리고 반대의견[1]¹⁰¹⁾과 [2]는 ‘공수처법이라는 법률에 따라 중앙행정기관인 공수처를 설치하는 것’ 그 자체가 헌법상 금지되는 것은 아니라는 점에서 인식을 같이 한다. 그럼에도 불구하고 공수처의 법적 의미, 공수처검사의 지위 등 다양한 쟁점에서 대립하였다. 가장 중요한 차이는 공수처법 제24조 제1항¹⁰²⁾을 어떻게 판단할 것인가에 있었다. 법정의견은 공수처법 제2조, 제3조 제1항, 제8조 제4항 등을 본안에서 다루었고, 제24조 제1항과 제2항은 권력분립원칙이 적용되지 않는 행정부 내부의 권한 배분으로 입법정책의 문제라는 입장이었다.¹⁰³⁾ 이에 반하여 반대의견[1]은 수사권의 분배는 권력분립원칙이 적용되어야 할 사안이며 스스로 설정한 기준에 비추어 특히 공수처법 제24조 제1항이 권력분립원칙과 적법절차원칙에 반하여 위헌이라는 입장을 취하였다. 반대의견[2]는 법관이 수사와 기소 대상으로 정해진 것이 공수처 기소사건을 담당하는 법관과 그의 재판 자체에 대한 수사를 가능케 하여 법관의 독립을 해치고 고위공직자와 그 가족을 사회적 신분에 의해 차별하는 것이라는 점을 강조하나, 보충의견은 법정의견에 의해 각하된 공수처법 제24조 제1항이 심판청구의 적법성을 가정하더라도 권력분립원칙과 적법절차원칙 위반이 아니라고 보며, 법관의 수사·기소의 대상으로 한 것이 사법권의 독립에 대한 위협은 아니라고 보면 반대의견[2]의 우려는 “규범적인 것이 아닌 사실상의 우려에 불과”하다고 보았다.

헌법재판소의 본안에 대한 판단에서는, 주로 공수처법 제24조 제1항을 중심으로 법정의견에 대해 반대의견[1]이 쟁점과 서술내용에서 대립하면서, 각각에 대해 보충의견과 반대의견[2]가 추가적인

위한 것으로서, 수사과정에서 남용될 수 있는 강제수사를 ‘법률전문가인 검사’가 합리적으로 ‘통제’하기 위하여 도입된 것”이고(결정문, 591면), “수사권 및 소추권이 본질적으로 ‘대통령을 수반으로 하는 행정부’에 부여된 헌법상 권한이고(제66조 제4항), 영장신청권이 ‘검사’에 부여된 헌법상 권한임은 다툼의 여지가 없으나(제12조 제3항, 제16조), 이를 바탕으로 헌법이 수사권을 [검찰청법상] 검사에게 부여한 것으로 해석하기는 어렵다.”(결정문, 592면)고 보아 각하한다는 입장이다. 이 법정의견은 “수사처검사가 영장신청권을 행사한다고 하여 이를 영장주의원칙에 위반된다고 할 수 없고, 공소권의 준부와 영장신청권의 행사 가부를 결부시켜야 한다는 주장은 직무와 지위의 문제를 동일하게 본 것으로 받아들이기 어렵다.”고 한 2020헌마264등 결정의 법정의견을 다시 반복한 것이다. 이에 반하여, <재판관 이선애, 재판관 이은애, 재판관 이종석, 재판관 이영진의 권한침해확인청구에 대한 반대의견>은 “검사의 영장신청에 관하여 규정한 헌법 제12조 제3항 및 제16조는 공익의 대표자이자 인권옹호기관의 지위에 있고 법률전문가의 자격을 갖춘 ‘헌법상 검사’에게 ‘헌법상 수사권’을 부여한 조항”(결정문, 613면)이라는 인식을 바탕으로 “이 사건 법률개정행위는 그 내용상 수사법작용인 소추 및 수사기능의 객관성·중립성·독립성을 훼손하여 헌법상 검사의 소추권 및 수사권에 관한 입법형성의 한계를 일탈하였고, 법체계의 정합성에 부합하지 않아 법치국가원리에도 어긋나므로, 청구인들 중 검사들의 소추권 및 수사권을 침해한다.”(결정문, 636면)는 입장이다.

101) 반대의견[1]을 지지하는 입장으로는 장영수, “[시론] 공수처법 합헌결정의 함의와 파급효과”, 4면.

102) 공수처법 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 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 한다.

③ 처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.

④ 제2항에 따라 고위공직자범죄등 사실의 통보를 받은 처장은 통보를 한 다른 수사기관의 장에게 수사처규칙으로 정한 기간과 방법으로 수사개시 여부를 회신하여야 한다.

103) 2020헌마264등 결정문, 92면(법정의견)은 “위 조항들은 수사처와 검찰 등 다른 수사기관 사이의 권한 배분에 관한 사항을 규정한 것으로서 청구인들의 법적 지위에 어떠한 영향을 미친다고 볼 수 없”어 기본권 침해가능성이 없다고 하였다.

근거 제시가 이루어졌다. 따라서 이하에서는 가장 논란이 된 공수처법 제24조 제1항을 중심으로 반대의견[1]의 흐름에 맞추어 살펴보기로 한다.¹⁰⁴⁾ 또한 반대의견[2]는 공수처가 법관과 그 가족에 대한 수사권과 기소권을 행사하는 것이 사법권의 독립을 침해한다고 보았는데,¹⁰⁵⁾ 이 논점에 대해서는 여기에서 정면으로 다루지 않고 관련 부분에서 간략한 논평을 가하는 정도에 그치기로 한다. 보충의견에서 적절하게 지적¹⁰⁶⁾하고 있는 바와 같이, 이 “우려는 공수처법의 규정에서 비롯된 규범적인 것이 아닌 사실상의 우려에 불과한 것”이며, 다른 쟁점을 설명하면서 대부분 다루어질 수 있기 때문이다.

II. 권력분립원칙의 위배 여부

1. 권력분립의 의미와 기능적 권력통제론의 인정범위

법정의견과 보충의견 그리고 반대의견[1]과 [2]는 고위공직자범죄에 대한 수사권과 제한적 기소권을 가진 공수처의 설치(수사·기소권의 분할)가 권력분립원칙에 위반하는지 여부에 대해서 입장을 달리 한다. 특히 법정의견과 반대의견[1]이 갈라지는 것은 권력분립원칙의 의미, 특히 기능적 권력분립론에 대한 입장의 차이 때문이다.

여기에서 주로 다루어진 것은 공수처법 제24조 제1항과 제2항이다. 법정의견에서는 기본권침해의 자기관련성이 없다는 이유로 심판대상에서 제외하였다.¹⁰⁷⁾ 그러나 반대의견[1]은 그 청구의 적법성을 전제로 위헌성을 논하였고,¹⁰⁸⁾ 다시 보충의견에서는 이 반대의견[1]의 논리에 대해 반박하고 있다.

법정의견은 권력분립원칙을 “국가권력 사이의 견제와 균형의 원리”로 파악한다. 즉, 법정의견은 “헌법상 권력분립원칙이란 국가권력의 기계적 분립과 엄격한 절연을 의미하는 것이 아니라 권력 상호간의 견제와 균형을 통한 국가권력의 통제를 의미한다”¹⁰⁹⁾고 하면서, 입법권, 행정권, 사법권

104) 이러한 서술방식에 따라, 기소권이 없는 사건에 대해서도 공수처검사의 영장청구권을 인정하는 것이 영장주의의 위반이 아니라고 본 점에 대해서는 여기에서 다루지 않는다. 법정의견은 “공소권의 준부와 영장신청권의 행사 가부를 결부시켜야 한다는 주장은 직무와 지위의 문제를 동일하게 본 것으로 받아들이기 어렵다.”(2020헌마264 등 결정문, 111면(법정의견))고 하면서 헌법상 제12조의 영장청구권자인 ‘검사’에 공수처검사도 포함된다는 입장이다. 이에 관하여는 이윤제, “공수처 검사의 법적 지위에 관한 헌법재판소 결정의 오류와 문제점”, 형1-31면; 유주성, “고위공직자범죄수사처 검사의 영장청구권에 관한 고찰 -현재 2021.1.28. 선고 2020헌마264-681(병합) 결정 검토를 중심으로-”, 311-338면.

105) 2020헌마264등 결정문, 133면 이하(반대의견[2]). 특히, 138면은 “수사처가 수사를 하거나 공소를 제기한 사건을 담당하는 법관, 특히 수사처가 수사하여 직접 공소를 제기하고, 수사처검사가 공소유지를 하는 고위공직자범죄등 사건을 담당하는 법관이 자신도 수사처의 수사 및 공소권 행사의 대상이라는 이유로 일반범죄에 대한 재판에서와 다른 심리적 압박 또는 압력을 받을 우려는 상당한 근거가 있다.”고 한다.

106) 2020헌마264등 결정문, 159면(보충의견).

107) “위 조항들은 수사처와 검찰 등 다른 수사기관 사이의 권한 배분에 관한 사항을 규정한 것으로서 청구인들의 법적 지위에 어떠한 영향을 미친다고 볼 수 없으므로, 기본권침해가능성이 인정되지 않는다.”(2020헌마264등 결정문, 92면(법정의견)).

108) 2020헌마264등 결정문, 118면 이하(반대의견[1]).

사이의 분할과 배분을 상정하고 있다.¹¹⁰⁾

권력분립원칙이 “국가권력의 집중과 남용의 위험을 방지하여 국민의 자유와 권리를 보호하고자 하는 데에 근본적인 목적”이 있고, “단순히 국가권력을 분할하는 것만으로는 충분하지 않고 분할된 권력 상호간의 견제와 균형을 통한 권력간 통제가 이루어져야 한다.”고 하면서 “국가기관 상호간의 통제 및 협력과 공조는 권력분립원칙에 대한 예외가 아니라 헌법상 권력분립원칙을 구성하는 하나의 요소가” 되었다고 본다.¹¹¹⁾

법정의견은 헌법상 규정된 제도적 틀속에서만 기능적 권력분립론에서 이야기할 수 있다고 본다. 즉, 법정의견은 “헌법원칙으로서의 권력분립원칙은 구체적인 헌법질서와 분리하여 파악될 수 없는 것으로 권력분립원칙의 구체적 내용은 헌법으로부터 나오므로, 어떠한 국가행위가 권력분립원칙에 위배되는지 여부는 구체적인 헌법규범을 토대로 판단되어야 한다.”¹¹²⁾는 입장이다. 따라서 수사권의 배분을 정한 공수처법은 권력분립원칙의 문제가 아니라는 것이다.

“기능적 권력분립론에서 주장하는 제도들도 헌법에 규정됨으로써 비로소 헌법규범적 의미가 있는 것이다. 그런데 우리 헌법은 정부조직과 관련하여 대통령이 행정부의 수반이고(제66조 제4항), 국무총리가 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하며(제86조 제2항), 행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다(제96조)라고만 규정하고 있을 뿐 행정부 내부 조직 간의 권한 배분에 대하여는 아무런 언급이 없다.”¹¹³⁾

반면, 반대의견[1]은 권력분립원칙 자체에 대한 이해를 달리한다. 즉, 반대의견[1]은 권력분립원칙과 기능적 권력분립론을 조금 더 유연하게 파악한다. 법정의견과 달리, “기능적 권력분립론에서 주장하는 제도들도 헌법에 규정됨으로써 비로소 헌법규범적 의미가 있는 것”이라는 전제를 받아들이지 않는다. 기능적 권력분립의 원칙을 강조하는데, 그것이 헌법규범을 넘어 사실적인 영역까지 나아간다.

“국가권력을 입법, 행정, 사법으로 나누어 상호 견제와 균형을 이루게 함으로써 국민의 기본권을 보장하려는 고전적 권력분립의 원칙 못지않게, 권력을 행사하는 국가기관 사이에 권한과 기능의 실질적인 분산과 상호 간의 조화를 도모하는 기능적 권력분립의 원칙이 중요한 헌법상 원리로 자리 잡게 되었다. 오늘날 이러한 기능적 권력분립원칙은 ‘행정과 의회를 장악한 집권당인 여당과 반대당인 야당 사이의 견제와 균형’, ‘국가기관 내부 조직 사이의 협력과 통제’, ‘중앙정부와 지방자치단체 간의 수직적 권력분할’, ‘헌법재판제도에 의한 권력통제’ 등의 형태로 구현되고 있다.”¹¹⁴⁾

109) 2020헌마264등 결정문, 94면(법정의견).

110) 2020헌마264등 결정문, 94면(법정의견). “우리 헌법은 근대자유민주주의헌법의 원리에 따라 권력분립원칙을 채택하여 국가의 기능을 입법권(제40조), 행정권(제66조 제4항), 사법권(제101조 제1항)으로 분할하고 이를 조직상으로 분리·독립된 국가기관인 국회(제3장), 정부(제4장), 법원(제5장)에 각각 나누어 맡기고 있다.”

111) 2020헌마264등 결정문, 94면(법정의견).

112) 2020헌마264등 결정문, 94면(법정의견).

113) 2020헌마264등 결정문, 104면(법정의견).

여기에서, 반대의견[1]은 기능적 권력분립론의 선행로서 2012헌바216 결정¹¹⁵⁾을 든다. 이 결정은 ‘중앙정부와 지방자치단체 사이의 기능적 권력분립’의 관점에서, 지방자치단체의 장에게 지방의회 사무직원의 임용권을 부여하고 있는 「지방자치법」 제91조 제2항을 다루고 있다. 여기에서 주요한 헌법적 근거는 지방자치제도를 규정한 헌법 제117조¹¹⁶⁾였다. 해당 결정이 법정의견과 달리, 헌법규정을 근거로 기능적 권력분립론을 언급한 것이므로 반대의견[1]의 논거제시는 어색한 감이 없지 않다.

나아가, 반대의견[1]은 기능적 일반적 우위를 가지거나, 다른 국가기관의 핵심적 영역을 침해해서는 안 된다고 본다.

“어떠한 국가기관도 헌법에 근거하지 않고는 다른 국가기관에 대하여 일방적 우위를 가지거나, 헌법 및 법률에 근거하여 다른 국가기관에 귀속된 기능의 핵심적 영역을 침해하여서는 안 된다는 권력분립 원칙에 따른 헌법적 기준과 한계가 도출된다.”¹¹⁷⁾

기능적 권력분립론은 하나의 이론으로서 사실적·현실적 운영의 측면을 포괄할 수 있다. 하지만, 반대의견[1]이 사실적 근거에 기초한 기능적 권력분립론을 제시하면서 다시금, ‘헌법에 근거하지 아니한 일방적 우위’나 ‘헌법과 법률에 근거한 국가기관의 핵심적 영역 침해’를 “헌법적 기준과 한계”로 제시한 점은 권력분립의 개념에서 사실적 측면을 강조한 것과 일치하는지는 의심스럽다. 반대의견[1]보다는 법정의견이 수미일관한 논리로 보인다. 또한 위헌 판단의 신중함을 위해 헌법적 근거를 강화하는 편이 위헌 판단의 태도로서도 더 적합할 것이다.¹¹⁸⁾

2. 공수처의 헌법상의 지위

114) 2020헌마264등 결정문, 1119-120면(반대의견[1]). 이 설시는, 잘 알려진 바와 같이 이른바 “기능적 권력통제 이론”을 거의 그대로 차용한 것이다. 이에 관하여는 허영, 한국헌법론, 진정 16판, 박영사, 2020, 763면 이하.

115) 헌법재판소 2014. 1. 28. 선고 2012헌바216 전원재판부 [지방자치법제91조제2항위헌소원] [헌집26-1, 87].

116) 헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

117) 2020헌마264등 결정문, 120면(반대의견[1]).

118) 학설로서, 독립행정기관의 설치가 입법권, 사법권이나 집행권(광의의 행정권)의 핵심영역을 침해하지 않았으므로, 공수처법 제3조 제1항, 제2조가 정한 공수처의 직무가 “3권의 핵심영역을 침탈하는 것은 아니”어서 “공수처의 설치는 권력분립원칙에 위배되지 않는다.”는 주장이 있다(유진식, “독립행정기관의 설치와 헌법상의 규율 — 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률위헌확인[2021. 1. 28. 2020헌마264-681(병합)]」 사건을 소재로 하여—”, 행정관례연구 제26권 제2호, 한국행정관례연구회, 2021.12, 284-285면). 이 글에서는 집행권을 ‘집정(執政)권’이라 표현한다. 이 견해는 법정의견이 헌법 제66조 제4항의 ‘행정권’을 좁은 협의의 행정권으로 이해한 것이 문제라고 하나(같은 글, 285면), 이는 정확한 것으로 보이지 않는다. 법정의견은 “헌법 제66조 제4항에서의 ‘정부’란 입법부와 사법부에 대응하는, 넓은 개념으로서의 집행부를 일컫는다”고 하고 있으며(2020헌마264등 결정문, 95면(법정의견)), 이때의 ‘집행부’(Exekutive)는 광의의 행정부로서 협의의 행정(Verwaltung)을 담당하는 행정기관과는 구별되기 때문이다. 또한 이 견해는 반대의견[1]에 대해서는 “공수처가 3권의 어디에도 속하지 않기 때문에 권력분립원칙에 위배된다는 논리는 타당하지 않다.”고 평가한다(같은 글, 285면). 그러나 이는 적절해보이지 않는다. 앞서 본 바와 같이, 반대의견[1]이 법정의견과 같이, 공수처를 “행정에 속하는 독립행정기관”(2020헌마264등 결정문, 122-123면(반대의견[1]))으로 보는 데에서 출발하여 논의를 전개하고 있기 때문이다.

법정의견과 반대의견[1]은 모두 공수처를 독립성이 부여된 “행정부 소속의 중앙행정기관”¹¹⁹⁾이라고 본다. 법정의견은 헌법 제86조 제2항¹²⁰⁾의 ‘행정각부’에 속하지 않는 독립행정기관의 설치 및 운용이 가능하며, 공수처가 국가인권위원회¹²¹⁾와 마찬가지로 헌법 제66조 제4항¹²²⁾의 대통령 소속의 행정기관에 해당한다고 본다.¹²³⁾

반대의견[1]도 “공수처법에 의해 설치된 수사처의 법적 지위를 입법, 사법, 행정 중 행정에 속하는 독립행정기관으로 보는 법정의견에 동의”¹²⁴⁾하는 전체에서 논의를 전개하고 있다. 반대의견[1]은 더 나아가 독립행정기관의 설치는 다음 5가지의 “권력분립에 따른 헌법적 기준과 한계”를 가진다고 본다.

- ① “독립행정기관에게 행정권의 핵심영역 또는 전통적인 행정부의 영역으로 인정되는 행정업무의 전부 또는 일부를 취급하도록 허용하는 것은 헌법 제66조 제4항에 위반된다.”
- ② 독립행정기관의 “권한행사는 행정부 내부의 다른 조직 및 다른 국가기관과 상호 협력적 견제를 유지하도록 하여야 한다.”
- ③ “독립행정기관의 조직, 운영 및 권한 등에 있어서 독립성이 충분히 보장되어야 한다.”
- ④ “독립행정기관은 법률에 의해 독립적 권한을 보장받음과 동시에 “이에 상응하는 책임도 함께 부담하여야” 한다.¹²⁵⁾

위 논리를 이어 반대의견[1]은 위 5가지 항목의 “권력분립에 따른 헌법적 기준과 한계”를 공수처법이 지키지 못하여 권력분립원칙을 위배한 것으로 본다. 이 반대의견[1]의 논리를 더 따라가 보기로 한다.

3. 헌법상 수사권의 의미

반대의견[1]은 “수사처는 행정각부에 속하지 아니한 채 전통적이고 핵심적인 행정업무에 해당하

119) 2020헌마264등 결정문, 98면(법정의견).

120) 헌법 제86조 ②국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다.

121) 다만, 법정의견은 “국가인권위원회가 대통령을 수반으로 하는 행정부에 속한다”고 함에 반하여(2020헌마264등 결정문, 98면(법정의견)), 반대의견[1]은 “법률적 차원에서는 입법·행정·사법 어느 영역에도 속하지 아니하는 국가인권위원회법 제3조에 따른 국가인권위원회”(2020헌마264등 결정문, 120-121면(반대의견[1]))라고 한다. 여기에서 아무런 근거를 제시하지 않은 반대의견[1]과 달리, 법정의견은 국가인권위원회가 “중앙행정기관에 해당하고 타 부처와의 갈등이 생길 우려가 있는 경우에는 피청구인의 명을 받아 행정 각부를 통할하는 국무총리나 피청구인에 의해 분쟁이 해결될 수 있”다고 하여 권한쟁의심판의 당사자능력을 부인한 헌법재판소 2010. 10. 28. 선고 2009헌라6 전원재판부 [국가인권위원회와대통령간의권한쟁의][헌집22-2, 1] 결정을 원용하고 있다.

122) 헌법 제66조 ④행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.

123) 2020헌마264등 결정문, 95-98면(법정의견).

124) 2020헌마264등 결정문, 122-123면(반대의견[1]).

125) 2020헌마264등 결정문, 121-122면(반대의견[1]).

는 검사의 수사권과 공소권 중 일부를 부여받”은 것으로 본다.¹²⁶⁾ 이를 다음과 같이 달리 표현하고 있다.

“검사가 가지는 범죄에 대한 수사권과 공소권은 형사사법절차의 핵심영역이고, 국가의 행정 목적 달성을 위하여 일원적인 권력행사가 이루어져야 하는 시원적(始原的) 행정행위로서 전통적이고 기본적인 행정영역이다.”¹²⁷⁾

나아가 반대의견[1]은 공수처법 제24조 제1항과 제2항을 “수사처가 헌법과 법률에 의한 검사보다 우위의 입장에서 검사의 수사권 및 공소권 행사 업무에 관한 권한과 기능을 침해하는 것”¹²⁸⁾으로 보아, 검찰청 ‘검사’의 지위를 ‘헌법적 차원’에서 파악하고 있다.

여기에서 궁금한 것인 “일원적인 권력행사가 이루어져야 하는 시원적(始原的) 행정행위”라는 진술의 의미이다. 또한 이를 검찰청 소속 검사(검찰청검사)만이 수행해야 한다는 근거도 궁금하다.

종래 수사영역에서 ‘일원적 권력행사’를 강조하는 주장이 있어서 주목된다.¹²⁹⁾ 이 견해(검찰중립 화론)는 2011년 개정¹³⁰⁾ 전 형사소송법 제196조 제1항¹³¹⁾의 “검사의 지휘를 받아”라는 문구에 대해서¹³²⁾ “지휘를 받아 수사하여야 한다는 문구는 지휘체계를 말하는 것이지 사법경찰관이 사사건건 미리 검사의 지휘를 받아야만 구체적 사건에 있어 수사를 할 수 있다는 의미는 아니”며, “이 지휘관계에서 일상적으로는 검사의 구체적 지휘 없이도 사법경찰관이 자율적으로 수사를 할 수 있다. 다만, 중요한 경우에는 검사의 지휘에 따라야 한다는 것”¹³³⁾으로 정부기능은 지휘체계 일원화를 전제로 하는데, 이것이 무너졌으므로 시급하게 개정되어야 한다¹³⁴⁾고 주장하였다. 그 논거로 “어떤 중요한 사안에 대하여 경찰의 의견과 검사의 의견이 다른 경우(...) 국가의 수사권 행사라는 기능이 집행되려면 의견이 하나로 결정되어야 하는” 것이고,¹³⁵⁾ “중앙정부의 의사결정에 있어 의사는 단일하고, 통일되게 행사되어야 하므로 수사권을 행사하는 검사와 경찰이 중앙정부에 함께 있는 한 검사와 사법경찰관의 관계를 수사지휘관계로 설정”해야 하는데, 그래야만 “정부 의사를 단일한 것으로 만들 수 있다.”¹³⁶⁾고 한다. 수사지휘를 당연한 검찰과 경찰의 관계로 전제하는 입장이다. 이러한 취지에

126) 2020헌마264등 결정문, 123면(반대의견[1]).

127) 2020헌마264등 결정문, 124면(반대의견[1]).

128) 2020헌마264등 결정문, 126면(반대의견[1]).

129) 이완규, “민주적 정당성의 관점에서 본 현행법상 수사권 구조와 지휘체계”, 법조 제64권 제2호, 법조협회, 201 5.2, 57-137면; 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 1면 이하.

130) [법률 제10864호, 2011. 7. 18, 일부개정].

131) 형사소송법[법률 제341호, 1954. 9. 23, 제정] 제196조 (사법경찰관리) ①수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다.

132) 2020년 개정 전의 형사소송법[법률 제16924호, 2020. 2. 4, 일부개정] 제196조(사법경찰관리) 제1항도 “수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는다.”라고 하여 동일한 취지를 규정하고 있었다.

133) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 33-34면.

134) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 118-119면.

135) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 118면.

136) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 120면.

따르면, 검사의 의견(견해)이 수사에 있어서 최종적인 결론이 되어야 한다.¹³⁷⁾

이 견해는 검찰과 경찰의 관계에 관해 “사법경찰관 수사권의 민주적 정당성의 근거로서 검사의 수사지휘”를 특히 강조한다.¹³⁸⁾ 법무부장관-검찰, 행정안전부장관-경찰로 이어지는 지휘계통이 광의의 사법영역에서는 법무부장관-검찰-경찰로 이어져야 한다는 논리이다. 법무부장관과 행정안전부장관이라는 2원적인 지휘계통도 논리적으로 가능하기는 하지만, 국정의 효율성과 수사의 정치적 중립성 차원에서 문제가 있다고 한다. 통일적 의견(‘단일한 정부의사’)에 따라 수사하여야 효율적이고 양 장관의 의사가 불일치하는 경우에 대통령이나 국무총리가 수사에 관여하면 이 수사의 정치적 중립성이 훼손될 수 있다는 것이다.¹³⁹⁾ 이 견해는 법무부장관에게 부여된 민주적 정당성이 검찰-사법경찰로 연결되어야 한다고 하는데, “의회에 대해 책임을 지는 장관을 정점으로 하는 지휘구조로 권력기관들이 구성되어야” 한다고 전제하기 때문이다.¹⁴⁰⁾

이 주장은 한국의 단일검찰체제를 전제로 하면서, 여기에 독일식 의원내각제에 기반한 민주적 정당성 논리를 도입한 것이다. 국회의원으로서는 장관의 직을 수행하는 독일의 경우와 달리, 한국의 법무부장관은 반드시 국회의원이 필요 없다. 독일의 국회의원과 같은 정도의 민주적 정당성이 한국의 법무부장관에게 주어져 있다고 보기도 어렵다. 오히려 대통령제에서는 대통령의 민주적 정당성을 이어받았다고 하는 것이 타당하다. 이 논리를 그대로 일관하면 결국 대통령의 민주적 정당성을 이어받는 조직으로서 행정안전부장관과 법무부장관이 다를 바가 없게 된다.¹⁴¹⁾ 이렇게 보면, 여기에서 실제적인 논거는 후자인 국정의 효율성과 수사의 정치적 중립성에 있다. 그런데 그 논거도 사실 동어반복에 가깝다. 우선, 국정의 효율성에 관하여는 장관 1인에게 행정에 관한 책임을 지우고 있는데, 행정안전부장관은 “고유업무가 있으며 수사의 전문가가 아니”기 때문에 법무부장관과의 의견이 다른 경우를 대비하여 “지휘체계를 법무부장관으로 일원화하고 있다”는 점을 강조하면서 수사지휘가 필요하다¹⁴²⁾는 주장이다. 다음으로, 수사의 정치적 중립성의 경우도 행정안전부장관과 법무부장관이 서로 의견이 다른 경우 양자의 조율을 국무총리 또는 대통령의 개입을 통해 해결하는 것은 “수사에 대한 정치적 영향”을 배제할 수 없어 “객관성과 공정성을 이념으로 하는 수사의 정치적 중립성이 훼손된다.”는 것이다.¹⁴³⁾ 이 견해는 2020년 검·경수사권조정 법률이 통과된 이후에도 동일한 논리에서 같은 문제제기를 하고 있다.¹⁴⁴⁾

한편, 이 견해는 공수처에 대해서도 동일한 논거에 근거하여 비판을 제기한다. 공수처는 입법·행

137) 오병두, “문제인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제 -수사-기소의 분리를 중심으로-”, 「통합과 분권: 전환시대 공법학의 과제」: 2021년 한국공법학자대회 자료집(2021. 9. 10.~11.), 한국공법학회, 854-855면.

138) 이완규, “민주적 정당성의 관점에서 본 현행법상 수사권 구조와 지휘체계”, 117면 이하.

139) 이완규, “민주적 정당성의 관점에서 본 현행법상 수사권 구조와 지휘체계”, 119면 이하.

140) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 54면.

141) 오병두, “토론문”, 「선진수사기구로 출범하기 위한 공수처 설립방향」 자료집, 고위공직자범죄수사처 설립준비단, 2020. 6, 55면.

142) 이완규, “민주적 정당성의 관점에서 본 현행법상 수사권 구조와 지휘체계”, 119-120면.

143) 이완규, “민주적 정당성의 관점에서 본 현행법상 수사권 구조와 지휘체계”, 120-121면.

144) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 116-118면.

정·사법 어디에도 소속되는지 분명치 않은 “권력기관”이지만,¹⁴⁵⁾ 수사·공소의 성질상 행정부에 소속 되어야 하는데 정치적 중립성을 위해서는 대통령과 국무총리 소속으로 하는 것이 부적절하므로 ‘장관’을 통해서 책임을 져야 한다고 한다.¹⁴⁶⁾ 즉, “(...) 의회에 대해 책임을 지는 장관을 정점으로 하는 지휘구조로 권력기관들이 구성되어 하며, (...) 장관을 정점으로 하는 위계적 구조도 민주주의 원리로부터 도출된다.”¹⁴⁷⁾는 것이다. 나아가 헌법 제66조 제4항을 근거로 “(...) 행정각부 장관의 그 부 업무에 대한 권한은 헌법과 정부조직법에 따라 직접 부여받은 본원적 권한이며 대통령으로부터 파생되는 권한이 아니다.”¹⁴⁸⁾라고까지 한다. 법무부장관의 업무권한이 가지는 본원성, 독자성이 대통령의 민주적 정당성이 아닌, 헌법 규정으로부터 직접 근거한다는 취지이다.

이 견해는 권력기관에 대해서는 상시적으로 민주적 정당성을 확보하게 하는 것이 중요한데, 공수처의 경우는 지휘체계를 통하여 “의회에 대한 책임 및 통제장치가 없어 실질적 민주적 정당성을 결여하여 위헌”¹⁴⁹⁾이라고 한다.

“국가권력의 집행을 위해서는 의사결정을 일원화하는 것이 그 기능수행을 위한 조직 원리이며 따라서 국가기관이 기소권을 행사하는 공소제도를 두면 경우 그 공소기관은 하나로 일원화하는 것이 일반적인 입법례이다.”(강조_원문)¹⁵⁰⁾

이 견해의 기본적 전제는 단일검찰체제의 ‘정상성’에 있다. 정리하자면, 이 주장의 논리적 구조는 한국의 단일검찰체제를 전제로 하면서, 여기에 독일식 의원내각제에서 자국의 헌법제도를 설명하기 위한 논리를 그대로 도입한 것이라고 할 수 있다. 독일의 의원내각제에서 입법부와 행정부의 관계를 설명하기 위한 논리를 대통령제를 취한 한국 헌법에도 그대로 관철되어야 한다는 취지이다.

또한 수사·공소의 권한 행사시 “정부의 의사의 단일·통일성”을 위해 “지휘체계 일원화”가 필요하다는 주장¹⁵¹⁾을 하면서, 공수처와 검찰이라는 “두 개의 국가기관이 판단을 달리하면 공소권 행사라는 국가의 의사가 통일되지 않는다.”¹⁵²⁾고 한다. 이는 수사에 대한 판단이 언제나 단일하다거나 단일하여야 한다는 가정은 기소독점주의를 절대화하면서 검찰청 하나만이 공소권을 행사하던 단일검찰체제에 기반한 논리이다. 공수처 도입 이후에도 같은 논리를 전개하고 있는 것이다.

첫째, 기소 여부를 결정하는 (검찰청) 검사의 최종판단은 그 자체로 존중되어야 하지만, 이는 적법한 관할이 있는 대상 사건을 한정하여, 피의자, 법원과의 관계에서, 이 주장이 말하는 바의 ‘국가의사’로서 존중되는 것이다.

145) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 50면.

146) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 50-53면.

147) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 54면.

148) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 15면.

149) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 53-55면.

150) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 57면.

151) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 17-20면.

152) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 58면.

둘째, 검찰 수사단계에서 파악된 사실관계가 곧바로 사법적 사실확정(혹은 실체진실의 확정)과 동일시될 수 없다. 기소 여부에 관한 (검찰청) 검사의 최종판단을 단일한 국가의사로 보아야 한다는 전제에 서면, 이를 통해 모든 수사관계자의 자율적 판단을 통한 비교를 통한 오류와 편견의 시정 가능성을 애당초 차단하게 할 위험이 있다. 「형사소송법」상 재정신청을 비롯, 기소절차의 다양한 제도들이 이를 예정하고 있다.

셋째, 법무부장관과 행정안전부장관 (그리고 여기에 공수처가 추가된다) 등이 관여하여 각자의 독자적인 판단을 전제로 한 조정의 과정이 존재한다고 해도 이것이 수사절차에서 실체진실의 발견에 반드시 불리하거나 부적절하다고 단정할 수 없다. 나아가 양자의 조율을 대통령 또는 국무총리가 하게 된다고 하여 곧바로 정치적 중립성이 훼손된다고 가정하는 것도 무리이다. 양 장관의 상급단위의 관청에서 일반적인 원칙과 절차를 규범 정립을 통하여 해결한다면 반대의 결론도 충분히 가능하기 때문이다. 법무부장관의 일반적 지휘권(「검찰청법」 제8조¹⁵³)도 유사한 발상에서 유지되고 있음은 주지의 사실이다.

넷째, 공수처에 대한 민주적 통제가 문제된다면 현실적으로 두 가지 가능성이 있게 된다. 하나는 법정의견과 같이 “대통령을 수반으로 하는 행정부에 소속된 행정기관”¹⁵⁴으로 보면서, 대통령령에 의한 일반적 통제가능성을 두는 방법이다. 다른 하나는 의회에 의한 통제가능성을 확장하는 것이다. 민주적 통제가 문제된다면 공수처가 국민의 대표자인 국회에 직접 책임을 지는 체계에 대한 고민이 필요할 것이다. 후자는 전자와 병행할 수도 있다. 중요한 것은 법무부장관에 의한 통제가능성만이 유일하거나 핵심적인 것이거나 그러한 것이어야 하는 것은 아니라는 점이다.

이를 조금 더 자세히 살펴보자. 앞에서 본 법무부장관의 업무권한이 가지는 본원성이 헌법 규정으로부터 직접 근거한다는 취지의 주장은 반대의견[1]이 주장하는 “검사가 가지는 범죄에 대한 수사권과 공소권은 (...) 국가의 행정 목적 달성을 위하여 일원적인 권력행사가 이루어져야 하는 시원적(始原的) 행정행위”라는 주장과 동일한 취지로 이해된다. 반대의견[1]은 이에 따라 “형사체재의 영역은 국민의 자유권을 침해하는 형벌권을 행사하므로 기본권의 침해 정도가 매우 커서 그 권한 행사가 통일적인 기준에 의하여 행사될 필요가 있다.”고 하면서, 그 근거로 2020년 개정 전후의 형사소송법을 언급하고 있다.¹⁵⁵

“이와 같이 우리 형사사법체계에서 수사권과 공소권은 형사절차에 관한 일반법인 형사소송법에 의하여 통일적이고 엄격하게 규율되어 왔다. 그런데 구 공수처법 제2조 및 공수처법 제3조 제1항에 의하여 수사처에 인정되는, 고위공직자와 그 가족의 고위공직자범죄등에 대한 수사권과 판사 및 검사 등에 대한 공소권은 형사소송법이 제정된 이래 수십 년간 검사와 사법경찰관에게만 부여되어 있던 수사권을 별도의 기관인 수사처 소속의 수사처검사, 수사처수사판에게 확대하는 것이고, 더욱이 검찰의 기소독

153) 「검찰청법」 제8조(법무부장관의 지휘·감독) 법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다.

154) 2020헌마264등 결정문, 96면(법정의견).

155) 2020헌마264등 결정문, 123-124면(반대의견[1]).

점주의에 대한 중대한 예외를 인정하는 것이다. 나아가 그러한 수사권자의 확대와 기소독점주의에 대한 예외는 특별검사제도처럼 특정사건에 대한 일시적인 것이 아니라 고위공직자범죄등이라는 상당히 넓은 범위에까지 상시적으로 인정되는 것이다.”¹⁵⁶⁾

우선, 복수검찰체제 전환을 입법재량의 문제로 파악할 때, 위 주장은 단일검찰체제가 오랜 기간 유지되어 왔다는 사실 이외에 새로운 논거를 제시하고 있지 않다. 공수처법의 경우와 같이, 검찰권을 분할하는 상시적인 제도를 두었다고 해서 이를 달리 입법자의 재량을 벗어난다고 볼 이유는 없을 것이다.

또한 반대의견[1]은 “형사소송법이 제정된 이래 수십 년간 검사와 사법경찰관에게만 부여되어 있던 수사권을 별도의 기관인 수사처 소속의 수사처검사, 수사처수사관에게 확대하는 것”이라고 하여, 공수처수사관에게 수사권을 확대한 것을 문제 삼는다. 그러나 이는 특별사법경찰권을 지속적으로 확대하고 있는 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」(약칭: 사법경찰직무법)의 개정경과에 비추어 볼 때, 역사적 사실과도 배치된다.

나아가 앞서 살펴본 비교법적 사례를 볼 때에도, 반대의견[1]에서 강조하는 수사권과 공소권의 일원적 행사라는 명제는 단일검찰체제를 묘사하는 표현 이상의 의미를 지니기는 어렵고, 검찰권 분할의 정당성 여부를 판단할 수 있는 근거로서나 공수처의 도입 자체에 대한 부정적 판단의 논거로서는 적절하지 않다.

요컨대, 반대의견[1]의 주장은 수사와 기소(특히 기소) 권한이 단일한 기관에 의해 행사되어야 할 성질의 권한임을 강조하고 그것이 기존 법률체계에서 검찰청이 담당하였다는 점을 강조하는 것이다. 기소독점이라는 전제에, 크게는 단일검찰체제의 정상성이라는 도그마에 빠져 있다. 이것이 왜 헌법 제66조 제4항을 위배하여 “권력분립에 따른 헌법적 기준과 한계”를 지키지 못했다고 판단했는지에 대해서는 그저 “기본권의 침해 정도가 매우 커서 그 권한 행사가 통일적인 기준에 의하여 행사될 필요”가 있다는 정황적 진술 이외에는 하지 못하고 있는 것이다. 이에 관해서는 앞서 비판한 학설에 대해서와 같은 비판이 그대로 타당할 것이다.

4. 수사권 분배의 법적 성격: ‘권력분립’ 또는 ‘권한배분’(?)

반대의견[1]의 이상과 같은 주장에는 여기에는 법률에 의한 수사권 분배의 법적 성격에 관한 입장의 차이가 배경이 되었다.

법정의견은 “국가권력 사이의 견제와 균형을 원리”인 ‘권력분립’의 문제를 ‘행정부 내 법률상 기관들 사이의 ‘권한배분’¹⁵⁷⁾과 구별한다. 즉, “(...) 행정부 내의 법률상 기관에 불과한 수사처와 다른 수사기관 사이에 권한 배분의 문제가 발생한다 하더라도 이를 헌법상의 권력분립원칙의 문제로

156) 2020헌마264등 결정문, 146면(반대의견[2]).

157) 헌법재판소는 “권한 배분”으로 띄어 쓰고 있으나, 권력분립과 대응되는 하나의 개념이라는 점을 강조하기 위하여 여기에서는 붙여 쓰기로 한다.

볼 수는 없고, 입법정책의 문제일 뿐이다.”¹⁵⁸⁾라는 입장이다.

반대의견[1]은 이 ‘권한배분’에 해당하는 입법적 조치를 “수사 관할 배분”¹⁵⁹⁾으로 보고 있는데, 내용상 큰 의미의 차이를 둔 것으로 보이지는 않는다. 그럼에도 결론에서는 다른 입장을 취하고 있다. 한편, 보충의견은 “수사 사무의 배분”으로 표현한다. ‘권한배분’이나 ‘관할 배분’보다는 낮은 차원의 ‘사무분담’과 유사한 취지로 보이기도 한다. 그러나 “법률에 설치근거를 둔 행정기관들 사이에 직무범위를 어떻게 나누고 권한을 어떻게 배분할 것인지를 헌법상 권력분립원칙의 문제로 보기 어렵다.”¹⁶⁰⁾고 보는 점에서 법정의견과 동일한 의미를 달리 표현한 것으로 보인다.

여기에는 권력분립과 권한배분의 의미와 그 관계에 관한 상이한 이해 -더 나아가서는 헌법의 국가조직 구성원리에 관한 이해까지도- 깔려 있다고 보인다. 법정의견이 말하는 ‘권한배분’이나 반대의견[1]의 ‘수사 관할 배분’은 독일 공법학에서 다루어지는 연방과 주(Land) 사이의 권한배분(Kompetenzverteilung)에 관한 논의를 연상시킨다. 독일에서 권한배분은 권력분립과는 구별되어 논해진다. 물론 헌법재판소가 그와 같은 의미로 이해한 것인지는 결정문 자체로는 분명하지 않다. 그러나 결정문의 법정의견과 반대의견[1]에서 기능적 권력분립론의 의미를 두고 입장 차이를 보이고 공수처검사와 검찰청검사의 권한배분이 권력분립원칙의 적용대상이 되는가에서 차이가 있는 점 등에 비추어 유사한 발상임은 분명하다.

이 권한배분(Kompetenzverteilung)¹⁶¹⁾에 관하여는, 「독일기본법」 제30조¹⁶²⁾가 가장 중요한 조항으로 언급된다. 이 조항은 연방국가원리의 기본규정이면서, 동시에 연방과 주(Land) 사이에 수직적으로 권한을 배분하는 기본적 규범으로 설명된다.¹⁶³⁾ 이와 함께, 「독일기본법」은 입법(Legislative), 사법(Judikative), 집행(Exekutive, 광의의 행정)¹⁶⁴⁾의 국가권력(Staatsgewalt, 통치권)의 3영역별로 상세한 권한배분에 관한 규정을 두고 있다. 입법권에 관하여는 「독일기본법」 제70조 이하, 집행권에 관하여는 제83조 이하, 사법권에 관하여는 제92조 이하에서 각각 정하고 있다. 각각의 첫 조항에서는 기본원칙으로서 연방과 주 사이의 권한의 배분원칙을 정한다. 즉, 「독일기본법」 제70조 제1항¹⁶⁵⁾

158) 2020헌마264등 결정문, 104면(법정의견).

159) 2020헌마264등 결정문, 123, 125면(반대의견[1]).

160) 2020헌마264등 결정문, 156면(보충의견).

161) 이하의 설명은 Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 101. EL Mai 2023, Art. 30 Rn. 21(Korioth); Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Ed. 15.8. 2023., Art. 30 Rn. 1ff(Hellermann)의 설명을 정리한 것이다.

162) 「독일기본법」 제30조 [주의 기능] 국가권한의 행사 및 국가사무(staatliche Aufgabe)의 이행은, 이 기본법에서 별도의 규정을 두지 않거나 달리 허용하지 않는 한, 각 주(Land)의 소관사항이다.

Artikel 30 Grundgesetz [Funktionen der Länder] Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

163) Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Ed. 15.8. 2023., Art. 30 Rn. 1(Hellermann).

164) 같은 취지: 2020헌마264등 결정문, 95면(법정의견). “헌법 제66조 제4항에서의 ‘정부’란 입법부와 사법부에 대응하는, 넓은 개념으로서의 집행부를 일컫는다”.

165) 「독일기본법」 제70조 [연방과 주의 입법]

(1) 이 기본법이 연방에 입법권을 부여하지 않는 한, 각 주(Land)는 입법권을 가진다.

(2) 연방과 주 사이의 관할의 획정은 전속적 입법(ausschließliche Gesetzgebung, 기본법 제73조, 제74조_필자)과 경쟁적 입법(konkurrierende Gesetzgebung, 기본법 제72조_필자)에 관한 이 기본법의 규정에 따른다.

Artikel 70 Grundgesetz [Gesetzgebung des Bundes und der Länder]

(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefug

은 각 주(Land)의 독자적이면서 원칙적인 입법권을 규정하고, 제83조¹⁶⁶⁾는 연방법률의 집행이 각 주의 고유사무로서 주의 원칙적인 법집행권을 선언하며, 제92조¹⁶⁷⁾는 연방헌법재판소, 연방법원과 주 법원이 각각 고유한 사법권을 행사함을 정한다.

여기에서 「독일기본법」 제30조의 기능과 적용범위가 문제된다. 독일의 통설과 판례는 이 제30조를 권한배분의 기본적 규정으로 본다. 개별적인 국가권력의 분배를 명한 제77조 이하, 제83조 이하, 제92조 이하의 조항들과의 관계에서 이들 규정이 권한규범(Kompetenzordnung)임에 대하여, 제30조는 그에 선행하는 임무규범(Aufgabenordnung)이며, 입법, 사법, 집행의 영역과 직접 연결되지 않는(즉, 위 개별규정이 적용되지 않는) 영역에서 주로 적용되는 것으로 해석한다.¹⁶⁸⁾ 예컨대, 국가의 가톨릭 교회와의 협약(Konkordat)이나 개신교와의 교회계약(Kirchenvertrag)의 체결, 주와 주 사이의 주간조약(州間條約, Staatsvertrag), 각 주의 헌법재판권과 헌법재판기관과 구제절차 등이 이와 관련된다.¹⁶⁹⁾

이 권한배분은 권력분립과는 구별된다. 입법권, 사법권, 집행권 사이의 견제와 균형을 목표로 한다면, 권한배분은 개별적인 국가사무를 연방과 주 중에서는 누가 담당하고 책임을 지는가의 문제이기 때문이다. 따라서 권한배분의 문제가 수직적 권력분립과 관련이 깊기는 하지만, 언제나 동일시되는 것은 아니다. 수직적 권력분립의 한 유형으로 연방과 주의 권한배분을 논할 수 있지만,¹⁷⁰⁾ 권한배분이 언제나 권력분립적 함의를 내포하는 것은 아니다. 권한배분은 특정한 행정목적에 위한 수단일 수 있기 때문이다.

한편, 권한배분(Kompetenzverteilung)은 EU법의 영역에서는 유럽연합(EU)과 회원국(Mitgliedstaat) 사이의 권한 내지 관할의 배분관계를 지칭한다. 이 경우 영어로는 “allocation of competences”¹⁷¹⁾ 또는 “division of competence[s]”¹⁷²⁾ 등으로 번역된다.

nisse verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

166) 「독일기본법」 제83조 [주의 독자행정 원칙] 각 주는 이 기본법이 달리 규정하거나 허용하지 아니하는 한, [자신의] 고유사무(eigene Angelegenheit)로서 연방법률을 집행한다.

Artikel 83 Grundgesetz [Grundsatz der Landeseigenverwaltung] Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nicht anderes bestimmt oder zuläßt.

167) 「독일기본법」 제92조 [법원조직(법원의 구성)] 사법권은 법원이 담당한다. 사법권은 연방헌법재판소, 이 기본법이 정하는 연방법원 그리고 주의 법원이 행사한다.

Artikel 92 Grundgesetz [Gerichtsorganisation] Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; sie wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.

168) 다만 보충적 규범인가에 대해서는 논란이 있다. Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Ed. 15.8. 2023., Art. 30 Rn. 1(Hellermann)은 보충적 규범설의 입장이지만, Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 101. EL Mai 2023, Art. 30 Rn. 21(Korioth)는 반대의 입장이다.

169) Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 101. EL Mai 2023, GG Art. 30 Rn. 21(Korioth).

170) 주의 분권적 권한을 강조하는 입장에서는 연방과 주의 권한배분을 ‘수직적 권력분립’(vertikale Gewaltenteilung)으로 파악한다. 이에 설명으로는 Arthur Benz, Zur Reform der Kompetenzverteilung im Bundesstaat, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung Kommissionsdrucksache 0017, 2004, S. 1. Fn. 1, <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoI/bundesstaatskommission/drs/Kom-0017.pdf?__blob=publicationFile&v=1>, 최종검색: 2023. 9. 10.

171) 예컨대, Mark D. Cole/ Jörg Ukrow/ Christina Etteldorf, Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union

학설로는 유럽연합에서 유럽연합과 회원국 사이의 “수직적 권력분립”이 논의되는 상황에 대해, 이는 “권력분립(separation of power)의 문제라기보다는 권한배분(division of competence)의 문제로 보는 것이 적절하다”는 주장이 있다.¹⁷³⁾ 이에 따르면, 이 논란은 결국 ‘권력’(power)과 ‘권한’(competence)의 구별에 관한 문제이며, “특히 권력분립의 도입 취지 자체가 (국가)권력을 그 성질에 따라 여러 (국가)기관에 분산시킴으로써 권력상호간의 견제와 균형을 통해 국민의 자유와 권리를 보호하려는 것이기 때문에 어떠한 실체의 권력분립을 논하기 위해서는 권력이 일단 전제되어 있는 것이 필요하다.”고 한다.¹⁷⁴⁾

이 견해를 주목하는 이유는, 헌법재판소의 법정의견과 반대의견[1]이 달리 이해하는 기능적 권력 분립론을 평가할 수 있는 기준을 담고 있기 때문이다. 결국 대상 결정에서 법정의견과 반대의견[1] 사이의 인식의 차이는 근본적으로 수사기관의 권한설정 또는 검찰권의 배분이 헌법적으로 파악되는 ‘권력’이어서 ‘분립’의 대상이 되는가에 있다고 할 수 있다.

이 문제는 다시, 수사와 기소의 권한을 공수처에 부여한 입법부의 권한배분이 권력분립원칙을 위배하는가에 대한 판단을 필요로 한다. 다시 말하면, 공수처법에 의한 수사권의 배분 또는 검찰사무의 분점이 권력분립으로 보아야 할 권한배분인가를 판단해야 한다.

생각건대, 수사권의 존재 자체는 헌법적일 수 있어서도, 수사권을 어느 기관에 어떠한 정도로 부여할 것인가는 법률에 의하여 창설 또는 분배되는 것으로 보아야 한다. 이러한 점은 공수처도 검찰청도 마찬가지이다. 그리고 그것은 행정부 내부의 권한배분으로 파악하는 것이 옳다.

여기에서 놓치지 말아야 할 것은 ‘권한배분’이라는 논리가 가지는 함의이다. 법정의견이나 반대의견[1]에서는 권력분립원칙에서도 협력이 고려되어야 한다고 하지만, 개념상 ‘권력분립’은 분리된 권력 상호간의 견제·통제에 방점이 있음에 반하여, 국가기능의 배분으로 강조하는 ‘권한배분’은 효율적인 협력을 강조하는 제도 설계에 더 관심이 크다. 그렇다면, 우리의 관심은 수사권의 분배를 어떻게 하여 효율적으로 이 기능을 수행토록 할 것인가 되어야 할 것이고, 이는 공수처의 경우 기능적합성을 어떻게 달성하여야 하는가의 문제가 된다.

5. 검찰기구 사이의 협력적 관계의 문제

반대의견[1]은 공수처법 제24조 제1항이 “사실상 고위공직자범죄등에 관한 수사권 행사에서 행정부 내의 다른 수사기관보다 일방적 우위를 차지하게 되고, 수사기관 사이의 수사 관할 배분에 있어 수사처장의 판단에 다른 수사기관이 따르도록 함으로써 그 권한의 행사 과정에서 다른 수사기

und den Mitgliedstaaten im Mediensektor: Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung medienvielfalts-bezogener Maßnahmen, Baden-Baden: Nomos, 2021(같은 출판사에서 출판된 영역본의 제목은 “On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector: An analysis with particular Consideration of Measures concerning Media Pluralism”이다).

172) 김용훈, “유럽연합 수준의 권력분립원리 -“권력” 개념을 중심으로-”, 법학논집 제17권 제4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013.6, 272면.

173) 김용훈, “유럽연합 수준의 권력분립원리 -“권력” 개념을 중심으로-”, 272면.

174) 김용훈, “유럽연합 수준의 권력분립원리 -“권력” 개념을 중심으로-”, 275면.

관과의 상호 협력적 견제관계를 중대하게 훼손”한 것으로 본다.¹⁷⁵⁾ 이어서 비교법적 예시로 다음과 같은 사정을 들어 공수처법의 위헌성을 논증하고자 한다.

“이러한 문제점은 수사 이첩과 관련하여 관련 수사기관 사이의 협력을 강조하는 외국의 입법례에 비추어 보아도 쉽게 확인이 된다. 예컨대 미국의 경우 연방범죄를 수사하는 대표적 기관인 연방수사국(FBI)을 비롯하여 마약단속국(DEA), 국세청(IRS) 등의 여러 연방 수사기관이 존재하지만, 연방 수사기관들 사이에 사건이 중첩되는 경우 각 사건별로 기관 간 협의를 통하거나, 서로 양해각서(MOU)를 체결하여 구체적 기준을 정하는 등 자율적으로 해결하고 있다. 또한 영국의 경우에도 중대부정수사처장(Director of the Serious Fraud Office, SFO)은 중대한 부패범죄와 관련하여 스스로 수사를 개시할 수 있고, 다른 수사기관이 수행 중인 형사사건을 이첩받을 수도 있으나, 수사기관 사이의 사건 이첩 문제는 사법담당자(Law Officers)와 중대부정수사처장 사이의 기본협약(Framework Agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office)에 따라서 상호 협의로 처리되고 있다.”¹⁷⁶⁾

상이한 수사기관 사이의 자율적 합의나 협약은 현실에서는 생각하기 쉽지 않다. 더욱이 공수처, 검찰, 경찰 등 소속과 지휘계통을 달리하는 기관 사이에서는 더욱 그렇다. 오히려 공수처법 제24조의 존재의의는 이러한 문제를 제도적으로 해결하기 위한 수단이라는 점에 있다. 따라서 권한통제를 위한 규정이 없다는 이유로 헌법 위반을 말하기는 어렵다.

반대의견[1]은 나아가 수사기관 사이의 자율적·수평적 권한 획득이 쉽게 가능하다는 전제에서, 영국, 미국 등 다른 나라의 예를 든다. 그러나 예시하고 있는 외국, 특히 영국의 입법례는 사실관계 자체에서부터 의문이 있다.

우선, 미국의 경우¹⁷⁷⁾ 수사기관 사이의 업무 조정은 상위기관인 법무부의 주도로 이루어진다. 수사와 기소 책임의 분배는 연방법률, 법무부령, 법무부장관, 법무부차관의 지시, 그리고 실무 관행 등에 의해 정해진다.¹⁷⁸⁾ 연방검찰매뉴얼 자체에 규정된 예로는 기소와 관련된 우선순위 조항이 있다.¹⁷⁹⁾

연방법무부와 다른 기관, 주의 법집행기관과의 협력에 관하여는 자문기구로서 「법무부장관 소속 연방검찰 자문위원회」(Attorney General's Advisory Committee of United States Attorneys, AGAC)를

175) 2020헌마264등 결정문, 125면(반대의견[1]).

176) 2020헌마264등 결정문, 125면(반대의견[1]).

177) [부록_2] “반부패 수사·공소기구에 관한 비교법 사례” 중 미국 부분 참조.

178) U.S. Attorneys' Manual, 3-2.400 - Division of Responsibility

The division of responsibility in the Department of Justice between the offices of the United States Attorneys and the legal divisions is determined by statutes, Code of Federal Regulations provisions, Attorney General and Deputy Attorney General directives, and actual practice. It is also extensively discussed in the Manual's various titles. 미국 연방법무부, “U.S. Attorneys' Manual”, <<https://www.justice.gov/archives/usam/archives/usam-3-2000-united-states-attorneys-ausas-special-assistants-and-agac>>, 최종검색: 2023. 9. 15.

179) U.S. Attorneys' Manual, 9-2.131 - MATTERS ASSUMED BY CRIMINAL DIVISION OR HIGHER AUTHORITY

If primary prosecutorial responsibility for a matter has been assumed by the Criminal Division or higher authority, the United States Attorney shall consult with the persons having primary responsibility before conducting grand jury proceedings, seeking indictment, or filing an information.

두고 있다.¹⁸⁰⁾ 그 기능은 크게 두 가지인데, 연방검사의 의견을 장관에게 전달하거나, 연방법무부 장관에게 권고를 하는 것이다.¹⁸¹⁾ 그 업무 중에는 법무부와 연방검사 간의 관계를 개선하거나, 법무부의 부서 및 기관, 법무부 외부의 부서 및 기관과 함께 연방검사의 협력을 조율하는 것을 포함한다.

한편, 법무부 이외의 기관과의 관계는 법무부의 내부적 지침으로 해결되기 어렵기 때문에 법무부를 넘는 의회의 법률로 규율하기도 한다. 예컨대, 연방수사국(FBI)과 국세청(IRS) 사이 수사권한에 관한 양해각서(MOU)의 체결 주체는 해당기관이 아니라 상급기관인 법무부장관, 재무부장관 등이며

180) 28 CFR § 0.10 – Attorney General's Advisory Committee of U.S. Attorneys.

(a) The Attorney General's Advisory Committee of United States Attorneys shall consist of an appropriate number of United States Attorneys, designated by the Attorney General. The membership shall be selected to represent the various geographic areas of the Nation and various sized United States Attorneys' Offices. Members shall serve at the pleasure of the Attorney General, but such service normally shall not exceed three years and shall be subject to adjustment by the Attorney General so as to assure the annual rotation of approximately one-third of the Committee's membership. The United States Attorney for the District of Columbia shall serve as an ex officio member of the Committee. The Attorney General may designate additional personnel from United States Attorneys' Offices to serve as members of the Committee.

(b) The Committee shall make recommendations to the Attorney General, to the Deputy Attorney General and to the Associate Attorney General concerning any matters which the Committee believes to be in the best interests of justice, including, but not limited to, the following:

(1) Establishing and modifying policies and procedures of the Department;

(2) Improving management, particularly with respect to the relationships between the Department and the U.S. Attorneys;

(3) Cooperating with State Attorneys General and other State and local officials for the purpose of improving the quality of justice in the United States;

(4) Promoting greater consistency in the application of legal standards throughout the Nation and at the various levels of government; and

(5) Aiding the Attorney General, the Deputy Attorney General and the Associate Attorney General in formulating new programs for improvement of the criminal justice system at all levels, including proposals relating to legislation and court rules.

(c) The Attorney General will select from the Committee's membership a chairperson and a vice-chairperson. The Attorney General may establish such subcommittees as deemed necessary to carry out the Committee's objectives. The Committee, in consultation with the Director of the Executive Office for United States Attorneys, will select chairpersons for such subcommittees. United States Attorneys who are not members of the Committee may be included in the membership of subcommittees.

(d) The Executive Office for U.S. Attorneys shall provide the Committee with such staff assistance and funds as are reasonably necessary to carry out the Committee's responsibilities.

[Order No. 640-76, 41 FR 7748, Feb. 20, 1976, as amended by Order No. 960-81, 46 FR 52340, Oct. 27, 1981; Order No. 3108-2009, 74 FR 47097, Sept. 15, 2009]

181) U.S. Attorneys' Manual, 3-2.530 – Functions

The AGAC has two functions. It gives United States Attorneys a voice in Department policies and advises the Attorney General of the United States.

In advising the Attorney General, the Committee conducts studies and makes recommendations to improve management of United States Attorney operations and the relationship between the Department and the federal prosecutors. It also helps formulate new programs for improvement of the criminal justice system and the delivery of legal services at all levels.

In serving the United States Attorneys, the Committee coordinates the collective efforts of the United States Attorneys with the divisions and agencies of the Department of Justice, and departments and agencies external to the Department of Justice. It also represents the United States Attorneys with the Department of Justice, other departments and agencies of the government, and occasionally private organizations.

[updated October 2009]

미국 연방법무부, "U.S. Attorneys' Manual", <<https://www.justice.gov/archives/usam/archives/usam-3-2000-united-states-attorneys-ausas-special-assistants-and-agac#3-2.500>>, 최종검색: 2023. 9. 15.

이에 관하여는 연방법률로 규정하고 있다.¹⁸²⁾

다음으로, 영국의 경우¹⁸³⁾도 반대의견[1]의 설명은 사실에 부합하지 않는다. 영국에서 말하는 사법담당자(Law Officers)란 법무부(Ministry of Justice)와 별개의 조직인 법무총감실(Attorney General's Office, AGO)의 장(長)인 법무총감(Attorney General)과 그 보좌기관인 법무부감(Solicitor General)을 함께 이르는 말이다. 그리고 법무총감과 중대부정범죄수사청장(SFO) 사이에 맺은 협약이 있다. 그런데 법무총감과 법무부감은 중대부정범죄수사청, 왕립공소청(Crown Prosecution Service, CPS) 등이 소속된 상급관청의 장이다. 따라서 이를 대등기관 사이의 협약으로 볼 수는 없다. 또한 내용적으로도 중대부정범죄수사청장의 독자적인 결정권한, 왕립공소청과의 역할 배분에서 법무총감실의 조정 등을 포함하고 있으며 사안별로 중대부정범죄수사청장과 왕립공소청장(Director of Public Prosecutions, DPP)의 역할과 지침 제정시 사전협의 등에 대해서 정한다.¹⁸⁴⁾

한편, 반대의견[1]과 같이, 중대부정범죄수사청의 운영 모델은 자율적 협력의 예로 종종 소환되곤 한다. 그러나 영국 중대부정범죄수사청과 공수처는 조직법적 측면에서 차이가 있다는 점을 간과해서는 곤란하다. 중대부정범죄수사청은 법무총감실 산하의 외청(비장관 정부부처, non-ministerial department, NMD)이고 왕립공소청과 마찬가지로 법무총감실의 감독(superintendence)을 받는다. 양 기관 사이의 권한 중복의 경우에는 상급기관에 의한 업무의 조율 가능성이 열려 있고 실제로도 법무총감실의 주도 하에 조정 기준을 설정한다.

또한 중대부정범죄수사청에 대해서는 공수처와 같은 정도로 강한 조직적 독립성을 요구하고 있지도 않다. 따라서 상당수의 행정적 소요는 법무총감실을 통해 해결이 가능하다. 규정 등의 경우도 마찬가지로 법무총감실 나아가 다른 부처에서 제정한 규정을 상당 부분 가져다 쓰고 있다.

게다가 수사활동에서 부딪히는 제약의 정도나 방향도 상이하다. 중대부정범죄수사청이 주로 수사 대상으로 삼는 것은 국가기관을 담당하는 고위공직자가 아니라 중대부정범죄(serious fraud)를 범한 민간인이다. 그럼에도 불구하고, 상급 기관이 주도하여 협력을 위한 지침을 작성하고 있다는 점을 주목해야 한다.

공수처의 경우 상급 기관 주도의 협력 모델을 활용하기 쉽지 않다는 점에서 이를 입법으로 대신할 수밖에 없고 이를 공수처법 제24조가 정한 것으로 보아야 한다. 법개정 시 이 조항을 다듬어 보다 우선적 관할권과 관련된 쟁점들을 절차적으로 해결하는 규정을 신설할 필요가 있다.

요컨대, 반대의견[1]의 “다른 수사기관과의 상호 협력적 견제관계”의 중대한 훼손을 이유로 한 위헌성 주장은 근거가 없다. 오히려 공수처법 제24조는 현실을 직시하여 합헌성을 확보하기 위한

182) 예컨대, Justice Manual (JM), CRM 2186. MEMORANDUM OF UNDERSTANDING—INVESTIGATORY AUTHORITY AND PROCEDURES OF TREASURY AND JUSTICE BUREAUS AND THE POSTAL SERVICE UNDER 18 U.S.C. §§ 1956 AND 1957. <<https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-2186-memorandum-understanding-investigatory-authority-and-procedures>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

183) [부록_2] “반부패 수사·공소기구에 관한 비교법 사례” 중 영국 부분 참조.

184) 자세한 내용은 Attorney General's Office, Serious Fraud Office, Framework Agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 21 January 2019, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/772685/SFO_Framework_Agreement.pdf>, 최종검색: 2023. 8. 15.

입법적 노력의 결과였다는 점을 주목할 필요가 있었다고 보인다. 그러나 반대의견[1]이 언급하는 “다른 수사기관과의 상호 협력적 견제관계”의 내용은 “특정 권력의 일방적인 우위를 배제하고 각 권력기관의 본질적 기능을 조화롭게 유지하면서 궁극적으로 국민의 기본권을 보장하고자 하는 것”이라고 하는데, 이는 수사기관을 사실상의 권력기관으로 보는 것을 제외하면 기능의 효율성을 확보한다는 측면에서는 법정의견의 ‘권한배분’과 큰 차이가 보이지 않는다. 수사기관이 현실적인 강제력을 동원할 수 있고 정치적인 영향력을 무시할 수 없다고 해도 이를 권력분립에서 말하는 ‘권력’기관으로 보는 것이 자유주의적 헌법이념에 맞는지는 의문이다. 수사권은 행정권의 하나로서 법률에 의해 설정되고 배분되는 권한으로 이해하는 것이 검찰의 수사권을 ‘권력’으로 관념하면서 그 핵심적 기능을 설정하고 이를 보호해야 한다는 논리보다는 헌법이념에는 더 잘 부합한다고 본다.

6. 권력남용 방지를 위한 견제와 균형의 원칙 위배 그리고 정치적 중립성 및 직무상 독립성 취약 등의 문제 그리고 권한에 상응하는 책임성 부족의 문제

반대의견[1]은 공수처법 제24조 제1항에 대해 “권력남용 방지를 위한 견제와 균형의 원칙 위배” 그리고 “정치적 중립성 및 직무상 독립성 취약” 등을 이유로 권력분립원칙을 위배했다고 한다.

- ① “수사처로 사건이 이첩되는 피의자 및 고소·고발인 등 관계인의 출석 편의나 피의자의 방어권 행사에 영향을 미칠 수 있음에도 공수처법은 피의자 등의 이익을 고려하는 규정을 전혀 두고 있지 않다.”¹⁸⁵⁾
- ② 공수처법 제9조¹⁸⁶⁾에 따른 인사위원회의 구성에서 정당 또는 교섭단체 추천인을 위원으로 하도록 한 것을 볼 때, “수사처검사의 임용 등 인사 역시 정치적 영향을 받을 수 있는 가능성을 남겨두고 있다.”¹⁸⁷⁾
- ③ “공수처법이 특정직 공무원인 수사처검사의 임기를 [3년의] 단기로 정하고 연임도 최대 3회로 제한한 것은 수사처검사의 정치적 중립성 및 직무상 독립성을 침해하고 입법형성의 한계를 일탈하여 헌법 제7조에서 정한 공무원제도를 사실상 형해화하고 있다[.]”¹⁸⁸⁾

185) 2020헌마264등 결정문, 126면(반대의견[1]).

186) 공수처법 제9조(인사위원회) ① 처장과 차장을 제외한 수사처검사의 임용, 전보, 그 밖에 인사에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 수사처에 인사위원회를 둔다.

② 인사위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하고, 인사위원회의 위원장은 처장이 된다.

③ 인사위원회 위원 구성은 다음 각 호와 같다.

1. 처장
2. 차장
3. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 처장이 위촉한 사람 1명
4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명
5. 제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천한 2명
- ④ 제3항제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 위원의 임기는 3년으로 한다.
- ⑤ 인사위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑥ 그 밖에 인사위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 수사처규칙으로 정한다.

187) 2020헌마264등 결정문, 127면(반대의견[1]).

반대의견[1]의 위와 같은 지적은 수긍할 만하다. 앞으로의 법개정시에 반드시 반영해야 할 것이다. 문제는 위와 같은 사정이 권력분립원칙 위배로 판단할 정도인가이다.

한편, 반대의견[1]은 공수처가 “고위공직자범죄등에 대한 수사권과 공소권이라는 막강한 권한을 부여받고 있지만 그 권한에 상응하는 책임을 부담하지는 않는다.”고 비판한다.¹⁸⁹⁾ 그 근거로 다음의 두 가지를 든다.

① “수사처는 행정부 소속이지만 대통령으로부터 아무런 사전·사후 통제를 받지 않는다(제3조 제3항).”¹⁹⁰⁾

② “공수처법상 수사처가 수사를 축소하거나 은폐를 할 위험성에 대한 통제방안이 재정신청(제29조) 외에는 없다.”¹⁹¹⁾

반대의견[1]이 제시하는 바의, ‘권한에 상응하는 책임성 부족의 문제’는 위에서 다룬 ‘권력남용 방지를 위한 견제와 균형의 원칙 위배 그리고 정치적 중립성 및 직무상 독립성 취약 등의 문제’와 모순 내지 반비례 관계에 있다. 권한과 현실적 운용능력이 배가될수록 그 권한 제한의 기제는 강화되어야 한다.¹⁹²⁾ 한편, 반대의견[1]은 공수처의 독립성을 공수처가 견제와 균형을 충분히 확보하지 못하여 헌법에 위반된다고 한다. 결국 이 문제는 현실적인 사정을 고려한 입법적 조정으로 해결할 수밖에 없다. 무엇이 답인가는 구체적 사정을 살펴 입법자가 합리적인 제도적 틀을 고민하여 해결할 입법정책의 문제일 것이다.

공수처법은 정치적 독립성과 중립성 확보에 주력하여 중앙행정기관으로서의 최소한도의 업무수행이 어려울 정도로 권한을 제한한 입법이다.¹⁹³⁾ 적어도 현행 공수처법만을 놓고서 본다면, 반대의견[1]의 지적은 과도할 뿐 아니라 제도의 현실과도 맞지 않는다. 여기에서 과도하다 함은 수사대상의 특수성이 수사권능의 특수성을 가져오는 것은 아니기 때문이다. 공수처의 수사절차는 형사소송

188) 2020헌마264등 결정문, 128면(반대의견[1]).

189) 2020헌마264등 결정문, 128면(반대의견[1]).

190) 2020헌마264등 결정문, 128면(반대의견[1]).

191) 2020헌마264등 결정문, 129면(반대의견[1]). 이어서 “공수처법은 수사처가 수사권만 가지는 고위공직자범죄 등에 대하여 수사처검사가 수사를 한 때에는 관계 서류와 증거물을 지체 없이 서울중앙지방검찰청 소속 검사에게 송부하도록 규정하고 있을 뿐(제26조 제1항), 그에 대하여 공소권을 가지는 서울중앙지방검찰청 소속 검사에게 수사처검사에 대한 보완수사요구권이나 재수사요청권 등과 같은 통제권한을 별도로 부여하고 있지 않다.”고 한다. 이 반대의견[1]의 실시는 대등한 검찰 기구 사이에서 이첩 이후 보완수사요구를 한다는 것으로 공수처법의 취지에 반하고, 2020년 개정 형사소송법의 입법취지를 오해한 것이다. 공수처의 이첩이 다른 수사기관 사이의 이첩과 성격을 달리하는 점이다. 2020년 검·경수사권 조정 이전의 법률이지만, 이와 같은 가능성이 입법적으로 배제된 것으로 보아야 한다.

192) 예컨대, 검찰(혹은 검찰중립화론)은 검찰개혁의 방향에 관해 비대한 검찰권력은 도의시한 채 검찰인사의 독립성이 관건이며 이를 통해 검찰의 독립성과 정치적 중립성이 달성될 수 있으리라고 보는데, 이는 비대한 권한에도 불구하고 통제수단을 약화시키면 당연히 독립성, 정치적 중립성이 확보된다는 주장으로서 타당하지 않다. 이에 관하여는 오병두, “문제인 정부 검찰개혁에 대한 평가”, 민주법학 제76호, 민주주의법학연구회, 2021. 7, 77-78면.

193) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 125-148면.

법의 규율을 받고 있으므로 특별히 다른 권능이 공수처나 공수처검사, 수사관에게 부여되어 있지 않다. 또한 제도의 현실과도 맞지 않다. 현행 공수처법 제24조 제1항만을 놓고서 볼 때, 공수처장의 독자적인 판단만으로 다른 기관의 협조가 없이는 이첩요청권이 실현되기는 어렵다는 점을 간과하였기 때문이다. 또한 이는 검찰기구 사이의 협력적 관계가 없어서 권력분립원칙 위배라는 반대의견[1]의 다른 논거와도 모순된다.

개별적으로 보면, 은폐·축소수사의 통제수단이 재정신청 이외에 전혀 없어서 책임성이 저하되는데 지적도 완전히 타당한 것은 아니다. 우선, 공수처법상 재정신청의 신청권자만 놓고 보더라도 형사소송법보다 범위가 넓다. 공수처법 제29조¹⁹⁴⁾는 형사소송법(제260조 제1항)과 달리, 고발인에 대해서도 전면적으로 재정신청을 허용하고 있다.¹⁹⁵⁾ 피해자가 아니어서 고소권이 없는 고발인의 경우에도 형사소송법과 달리 뇌물죄 등 부패사건에 대해서는 재정신청이 가능하다.¹⁹⁶⁾ 또한 검찰청 고를 거칠 필요도 없다(「검찰청법」 제10조, 「형사소송법」 제260조 제2항 참조). 공수처법은 입법적으로 재정신청을 통해 부당한 불기소에 대한 통제가능성을 강화하고 있다.¹⁹⁷⁾¹⁹⁸⁾

다음으로, 일정한 범위의 불기소처분에 대해서 헌법소원이 가능한 점도 검찰청의 경우와 다르지 않다. 이미 헌법재판소는 공수처검사의 처분에 관한 헌법소원을 허용한 바 있다.¹⁹⁹⁾

법정의견은 입법부가 공수처의 설치를 결정하고, 사법부가 공판절차에서 사후적으로 통제할 수 있어서 통제권을 갖는다는 점에서, 그리고 중앙행정기관으로서 행정적인 내부통제가 가능하다는 점에서, “국가권력 상호간의 견제와 균형을 도모”하고 있으므로 공수처법이 권력분립원칙의 위배가

194) 공수처법 제29조(재정신청에 대한 특례) ① 고소·고발인은 수사처검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 서울고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 재정신청을 하려는 사람은 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 날부터 30일 이내에 처장에게 재정신청서를 제출하여야 한다.

③ 재정신청서에는 재정신청의 대상이 되는 사건의 범죄사실 및 증거 등 재정신청을 이유 있게 하는 사유를 기재하여야 한다.

④ 제2항에 따라 재정신청서를 제출받은 처장은 재정신청서를 제출받은 날부터 7일 이내에 재정신청서, 의견서, 수사 관계 서류 및 증거물을 서울고등법원에 송부하여야 한다. 다만, 신청이 이유 있는 것으로 인정하는 때에는 즉시 공소를 제기하고 그 취지를 서울고등법원과 재정신청인에게 통지한다.

⑤ 이 법에서 정한 사항 외에 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제262조 및 제262조의2부터 제262조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 관할법원은 서울고등법원으로 하고, “지방검찰청검사장 또는 지청장”은 “처장”, “검사”는 “수사처검사”로 본다.

195) 2020헌마264등 결정문, 149면(반대의견[2]). “공수처법은 ‘고소·고발인은 수사처검사의 불기소결정에 대하여 재정을 신청할 수 있다’고 규정하여(제29조), 고소인의 경우는 형사소송법에서 규정한 바와 같으나, 고발인의 경우에는 형사소송법 제260조에 의하여 인정되는 재정신청(형법 제123조부터 제126조까지의 죄에 대하여만 인정된다)에 비하여 재정신청 범위를 더 넓게 인정하고 있다.”

196) 이를 시사한 것으로는, 장승혁, “검찰권의 제한 -개정 형사소송법, 검찰청법 및 공수처법에 대한 평가와 향후 과제-”, 275면.

197) 김영중·오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서, 109면.

198) 관련 판례: 헌법재판소 2023. 4. 11. 2023헌마470 결정, <기본권 침해 위헌확인>(가각); 헌재 2023. 4. 25. 2023헌마524 결정, <공권력 행사 위헌확인 등>(각하). “수사처 검사의 불기소처분에 대해서는 ‘고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률’(이하 ‘수사처법’이라 한다)에 재정신청에 관한 특례가 규정되어 있는바, 수사처법 제29조에 따르면, 형사소송법 제260조와 달리 검찰청법 제10조에서 정하는 것과 같은 항고 절차를 거칠 것이 요구되지 않으며, 고소·고발인은 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에 곧바로 서울고등법원에 재정신청을 할 수 있다.”

199) 헌법재판소 2023. 4. 11. 2023헌마470 결정, “청구인은 자신이 수사처에 처벌을 회피하는 취지를 표시하여 고소장을 제출하였음에도 불구하고, 수사처 검사가 이를 임의로 진정사건으로 접수하여 처리한 것은 부당하다고 주장하고 있는바, 이 사건 공판중결의 경우는 헌법소원심판의 대상이 되는 ‘공권력의 행사’로 볼 수 있다.”

아니라는 입장이다.²⁰⁰⁾ 한편, 공수처와 검찰과의 관계는 국가권력 자체의 내부적 분할을 의미하는 권한배분으로 파악하고 있다. 즉, “행정부 내의 법률상 기관에 불과한 수사처와 다른 수사기관 사이에 권한 배분의 문제가 발생한다 하더라도 이를 헌법상의 권력분립원칙의 문제로 볼 수는 없고, 입법정책의 문제일 뿐이다.”라고 보고 있는데,²⁰¹⁾ 반대의견[1]에 대한 적절한 반론이 될 수 있을 것이다.

반대의견[1]의 위와 같은 주장의 배경에는 기존 검찰 수사관행에 기초한 우려가 숨어 있다고 보인다. 이 우려는 반대의견[2]에서 잘 드러난다.

① “수사처는 일반적인 범죄를 대상으로 하는 수사기관이 아니라 그 본연의 업무가 고위공직자의 직무상 비리 또는 부패범죄를 대상으로 하는 특별수사기관이므로, 수사권을 가지는 고위공직자범죄등을 인지하거나 수사의 단서를 다른 수사기관으로부터 이첩받아 수사를 개시한 이상, 직접 수사를 한 사건에 대하여 실적을 남겨야 한다는 강박감을 가지게 되고, 만일 직접 수사를 하였음에도 범죄혐의가 인정되는 실적을 남기지 못한다면 수사처가 직접 개시한 수사의 정당성은 의심받게 되고 무리한 수사라는 비판을 면하기 어렵게 될 것이다. 더욱이 수사처가 수사를 한 후 공소를 제기한 고위공직자범죄등 사건에 대하여 법원으로부터 무죄판결이 선고된다면 더욱 강한 비판에 직면하게 될 것이며, 수사 또는 공소제기 및 유지를 담당한 수사처검사 등은 대내외적으로 여러 가지 측면에서 부정적인 평가를 받게 될 것이다.”²⁰²⁾

② “(...) 자칫 수사처검사의 자의적 판단에 따라서 법관의 재판 자체에 대하여 내사를 포함한 수사등이 이루어질 가능성이 항상 존재한다. 고위공직자범죄등에 대한 수사와 법관 등에 대한 공소권을 행사하는 수사처검사가 고위공직자범죄등 사건의 재판과 관련하여 무죄판결을 피하고자 무리하게 권한을 남용하려는 시도가 전혀 없을 것이라고 단정하기도 어렵다.”²⁰³⁾

반대의견[2]는 이상과 같은 우려가 공수처법 제2조, 제3조 제1항 등과 “공수처법의 일부 조항, 나아가 공수처법의 전체적인 규정 내용에서 비롯된 공수처법의 규범적인 측면에 의한 것이라 할 것이고, 단지 사실상의 우려에 불과하다고 볼 수 없다.”²⁰⁴⁾고 하나, 위 ①과 ②는 기존 검찰에 대한 부정적 경험에 기초하여 이루어진 판단으로 보이면 규범적이라기보다는 사실적인 우려로 보인다. 이 사실적인 우려의 이어지는 반대의견[2]의 다음 기술에서도 확인된다.

“수사처의 한정된 수사 인력, 판사와 검사에 대한 고소·고발이 많은 우리나라의 현실, 공수처법 제24조 제1항에 따라 수사처장의 이첩요청이 있으면 다른 수사기관으로서는 이에 응할 수밖에 없는 등 수사처가 다른 수사기관과의 관계에서 고위공직자범죄등에 대하여 우선적으로 수사권과 공소권을

200) 2020헌마264등 결정문, 101면(법정의견).

201) 2020헌마264등 결정문, 104면(법정의견).

202) 2020헌마264등 결정문, 136면(반대의견[2]).

203) 2020헌마264등 결정문, 136면(반대의견[2]).

204) 2020헌마264등 결정문, 137면(반대의견[2]).

가지는 점, 현행 공수처법의 규정만으로는 수사처의 정치적 중립성과 직무상 독립성 보장이 취약한 점, 고위공직자범죄의 정치적·권력적 성격, 수사처의 지위 및 업무 성격에 내재하는 실적주의 등을 종합하여 보면, 경우에 따라서는 수사처에 의해 선별 수사나 표적 수사가 현실화할 우려가 있음을 부정할 수는 없다.”²⁰⁵⁾

반대의견[2]의 위와 같은 압축적 진술은 단일검찰체제 속에서 검찰청의 권한에 대한 경험에 기초한 것으로 추측된다. 이에 따르면, “수사처의 한정된 수사 인력”으로 인한 공수처의 업무 과중 등에 기초하여 공수처가 실적주의의 욕망에 쫓아 “선별 수사나 표적 수사가 현실화할 우려”가 있다고 보고 있다. 공소권이 가지는 일반적 속성에 따른 남용의 위험성과 공수처의 규범적 위험성을 혼동한 것으로 반대의견[1]과 같은 비판이 가능할 것이다.

Ⅲ. 적법절차원칙의 위배 여부

반대의견[1]은 공수처법 제24조 제1항이 헌법 제12조 제1항 후문이 정한 “누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.”는 적법절차원칙에 반한다고 보았다. 그 이유는 다음과 같다.

- ① “공수처법 제24조 제1항에서 규정하고 있는 수사처장의 이첩 요청 사유인 ‘수사의 진행 정도 및 공정성 논란’은 추상적이어서 명확하지 아니하며, 위 사유에 해당하는지 여부를 객관적으로 판단할 수 있는 명확한 기준이 전혀 마련되어 있지 않아 수사처장의 일방적이고 자의적인 판단에 맡겨져 있다.”²⁰⁶⁾
- ② “수사처와 다른 수사기관이 법률상 서로 대등한 지위에 있음에도 공수처법 제24조 제1항은 (...) 다른 수사기관에 대해서만 편면적인 의무를 부과”하면서 제24조 제3항에서는 “수사처장이 다른 수사기관으로 이첩할 수 있는 권한을 인정하면서 그에 관한 재량까지 부여하고 있다.”²⁰⁷⁾
- ③ “피의자와 고소·고발인 등 사건 관계인은 수사처장의 이첩 요청에 의하여 사건이 수사처로 이첩될 때 별도의 통지를 받지 못하고, 따라서 이에 대하여 자신의 의견을 진술할 기회를 부여받지 못하게 된다.”²⁰⁸⁾
- ④ 공수처법 제24조 제1항“에 의하여 수사처로 사건이 이첩되는 고위공직자로서는 범죄지, 주소 등이

205) 2020헌마264등 결정문, 138면(반대의견[2]).

206) 2020헌마264등 결정문, 130-131면(반대의견[1]).

207) 2020헌마264등 결정문, 131면(반대의견[1]).

208) 2020헌마264등 결정문, 132면(반대의견[1]).

수사처 소재지가 아닌 경우에도 수사처에서 수사를 받아야 하는데, 그와 같은 불이익은 단지 수사주체만 달리하는 정도 이상의 실질적인 것이”다.²⁰⁹⁾

⑤ “수사처장의 이첩 요청에 따라 수사처로 사건을 이첩할 경우, 특히 검사가 피의자를 구속한 상태에서 수사처로 사건을 이첩하는 경우 구속기간을 수사처로의 이첩에도 불구하고 구속한 때로부터 형사소송법 제203조 및 제205조에 따라 계산할 것인지, 아니면 수사처로 이첩된 때로부터 계산할 것인지, 만일 이첩받은 사건이 수사처에 공소권이 없는 사건인 경우 수사처가 구속할 수 있는 기간이 10일에 불과한 것인지, 아니면 1회 연장하여 최대 20일까지 가능한 것인지 등에 관하여 공수처법은 아무런 규정을 두고 있지 않다.”²¹⁰⁾

반대의견[1]이 제시한 위 근거들은 대체로 상당한 근거가 있다. 물론, 보충의견이 적절하게 지적하고 있는 바와 같이, 공수처법은 수사절차를 달리 정한 것이 아니라 수사주체를 새롭게 규정하였을 뿐이다. 그러므로 규범논리적으로는 -사실상의 문제는 별론으로 하고- 공수처의 도입 이전과 이후로 수사절차상 수사권한에 관한 규범적인 차이는 없다고 할 수 있다.

“구 공수처법 제2조 및 공수처법 제3조 제1항에 따라 고위공직자범죄등에 대한 수사 등은 경찰이나 검찰이 아닌 수사처에서 수행할 수 있게 된다. 이는 수사 등의 주체만을 달리하는 것으로서, 수사처의 수사 등에 적용되는 절차나 내용, 방법 등이 일반 형사소송절차와 다르지 않는 이상 헌법에서 특별히 평등을 요구하는 영역에 관한 것이거나 관련 기본권에 중대한 제한을 초래하게 되는 경우에 해당하지 않는다.”²¹¹⁾

반대의견[1]의 논거 중 ③의 점에 대해서도 법정의견의 “(...) 수사 등의 주체가 달라진다 하여 그 대상자에게 실질적인 불이익이 발생한다거나 대상자의 법적 지위가 불안정해질 것이라고 볼 수는 없다.”²¹²⁾거나 보충의견의 “수사의 밀행성과 신속성을 고려할 때, 수사처의 구체적인 수사대상이 되었다는 사실만으로 피의자 등에게 의견진술의 기회가 반드시 부여되어야 하는 것으로 보기도 어렵다.”²¹³⁾는 지적은 이 점에서 타당하다.

근본적으로 공수처법 제24조 제1항은 수사기관 사이의 관계를 규율하는 조항이다. 법정의견이 그 점에서 청구인들의 기본권침해성을 부인하여 심판청구가 부적법하다고 본 점은 다소 수긍할 만하다. 동시에, 보충의견도 지적하다시피 반대의견[1]과 [2]에서 언급한 우려는 과거 공수처가 없던 시절의 그리고 현재의 검찰청검사에게도 같은 정도의 위험이 있다. 그에 대한 일반 시민의 의심도 역시 남아 있다.²¹⁴⁾ 오히려 오랜 단일검찰체제에서 검찰의 잘못된 수사·기소 사례에 대한

209) 2020헌마264등 결정문, 132면(반대의견[1]).

210) 2020헌마264등 결정문, 133면(반대의견[1]).

211) 2020헌마264등 결정문, 105면(법정의견).

212) 2020헌마264등 결정문, 108면(법정의견).

213) 2020헌마264등 결정문, 105면(법정의견).

214) 예컨대, 정웅석, 고위공직자범죄수사처 법과 제도의 이해: 각국의 검찰제도와 비교법적 관점에서, 박영사, 202

경험은 공수처법 제24조 제1항의 도입 배경이라고 보아야 한다. 보충의견은 이 점을 잘 지적하고 있다.

“(…) 수사처와 다른 수사기관이 동일한 사건을 중복으로 수사할 경우 행정력이 불필요하게 사용되는 것을 피할 수 없고 수사대상자에 대한 기본권 침해도 우려되므로 중복수사가 이루어지지 않도록 절차를 명확히 하여야 하고, 이른바 부실·축소 수사 또는 표적수사와 같이 다른 수사기관의 사건처리에 공정성이 의심되는 경우에는 제도적 견제장치의 하나로서 수사처가 수사할 수 있도록 근거를 마련할 필요가 있기 때문이다. 다만 다른 수사기관의 수사가 상당 부분 이루어져 수사처로 사건을 이첩할 경우 오히려 사건의 처리가 지연되거나 수사대상자의 기본권이 침해될 가능성이 있는 경우에는 사건의 이첩을 제한할 필요가 있으므로, 수사의 진행 정도 또한 이첩요청 사유 중 하나로 규정하여 다른 수사기관에서 수사를 종결할 수 있도록 하고 있다. 이와 같은 이첩요청 사유가 명백히 자의적이거나 현저히 불합리하다고 보기 어렵고 구체적인 사건에서 이첩요청 사유에 해당하는지 여부는 법률해석을 통해 해결할 수 있으므로, 공수처법 제24조 제1항이 입법재량을 현저히 일탈하여 합리성과 정당성을 갖추지 못하여 적법절차원칙에 위반된다고 볼 수 없다.”²¹⁵⁾

물론, 반대의견[1]과 [2]가 지적하는 바, 피의자·피고인이 겪게 될 불편의 측면이나 제도적 불비로 인한 혼란은 현실적으로 발생 가능한 것으로 간단히 기각해버릴 논변은 아니다. 향후 신속한 법개정을 통해서 해결할 필요가 있다.

그렇다고 해도 그것이 공수처법 제24조에 적법절차 위반의 흠이 있다고 보기는 어렵다. 왜냐하면, 이것은 공수처법 자체의 문제는 아니기 때문이다. 공수처법은 절차상의 특례를 거의 규정하고 있지 않다. 그 명칭에서 시사하듯, 이 법률은 “고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률”일 뿐이다. 관련 절차에 관한 규정을 정비해야 한다.²¹⁶⁾

잘 알려진 바와 같이, 공수처법의 법안은 2020년 검·경수사권조정을 위한 검찰청법과 형사소송법의 개정안의 성안 이전에 성안되었다. 전체 형사사법체계에서 공수처가 기능적으로 원활하게 운영될 수 있도록 하기 위한 후속입법이 없었다는 말이다. 이는 입법부의 잘못일 수 있으나 공수처법 자체의 위헌을 다룰 정도의 문제는 아니다. 시급한 입법적 개선을 기대한다.

IV. 소결

1. 대상 결정에 대한 평가

1, 182면에서는 “공수처장이 정치적 야심 등의 이유로 편파적인 수사를 하거나 무리한 기소를 하는 경우, 어떻게 견제를 할 것인지 의문이 들지 않을 수 없다.”라고 하는데, 여기에서는 주어를 ‘검찰총장’으로 바꾸어도 크게 어색하지 않게 느끼는 것이 우리의 경험이었다.

215) 2020헌마264등 결정문, 157면(보충의견).

216) 원칙적으로 절차에 관한 특례는 공수처법보다는 「형사소송법」에 직접 규정함이 바람직하다. 입법의 현실상 공수처법에 먼저 두었다고 다시 「형사소송법」으로 옮기는 것도 고려될 수는 있을 것이다.

이상에서 대상 결정의 본안에 대한 판단 중 공수처법 제24조 제1항을 중심으로 반대의견[1]과 [2]의 논리에 대해 검토해보았다. 대상 결정에서 법정의견은 공수처법에 따른 공수처의 설치를 결국 행정권의 하나인 검찰권을 내부적으로 분할하는 데에 지나지 않는다고 보고 기본권침해성을 인정하지 않아 각하의견을 냈지만, 보충의견의 경우에는 공수처법 제24조 제1항에 대한 반대의견들의 논리에 대해 일정한 반박을 하고 있었다.

법정의견은 기본적으로 공수처의 등장이 전체 형사사법체계는 크게 변화하거나 본질적인 구조변화가 이루어진 것으로 보지 않았다. 기소독점의 입법적 극복이 입법재량의 영역으로 보면서, 입법자의 의사를 존중하는 태도를 보였다고 할 수 있다. 대체로 동의할 수 있는 입장일 것이다. 다만, 기소독점주의의 극복은 형사사법체계의 관점에서 보면 단일검찰체제를 극복하고 복수검찰체제로 변경됨을 의미한다. 이 점에 대한 인식으로까지 나가지 못한 것은 아쉬운 점이나, 이는 과거의 현상과 경험에 기초하여 새로운 관점을 제시하지 못한 이론의 한계와도 무관하지 않다.

2. 이 연구와 관련한 시사점

수사제도와 관련하여, 모든 수사기관의 권한에 관한 부여 권한은 입법부의 권한이며, 수사기관은 법률상 기관이고 법률에 의하여 그 조직과 기능이 창설된다는 사실에서 출발해야 한다고 본다. 그간 학설상으로는 검찰청검사라는 제도가 선제하고 헌법에서 보장하는 것으로 보는 견해도 있고, 반대의견들, 특히 반대의견[1]은 이를 전제하고 있다고 보인다. 이 논변은 종래 단일검찰체제의 경험에 기초한 것으로 이를 도그마화하는 논리이다.

비교법적으로 볼 때, 검찰권의 분배는 각국의 형사사법 현실적 필요에 대응하여 ‘검찰권의 분화와 유연화 정도’를 고려하여 이루어진다. 최근 각국의 특별검찰기구의 변화 추이, 특히 반부패와 관련된 검찰기구의 재편현상은 이를 잘 보여준다. 한국의 검찰사법제도는 검찰총장 1인이 전체 검사를 직접 지휘하는 단일검찰체제이다. 비교법적으로 검토한 사례 중에서는 이와 같은 단일검찰체제는 대륙법계 형사사법체계에서 일본의 예를 제외하고는 같은 사례가 없었다. 한편, 검찰권의 유연화 정도가 높은 영미법계의 경우에는 공수처와 같은 특별검찰기구 사례가 적지 않다. 반대의견[1]이 오해하고 있는 바와 달리, 단일검찰체제에다가 기소독점권까지 겸비한 한국의 검찰조직은 비교법적으로 매우 드문 현상이며 공수처와 같은 특별검찰기구는 비교법적으로 충분히 고려될 수 있는 모델 중의 하나이다. 요컨대, 공수처와 공수처법의 ‘이례성’에 기초한 반대의견[1]과 [2]의 논리는 받아들이기 어렵다.

오히려 반대의견[1]과 [2]에서 지적한 공수처법의 문제점은 기실 공수처법 제정 이후 후속 입법의 미비와 관련이 깊고, 그와 관련하여 제기한 우려는 단일검찰체제에서도 언제든지 발생할 수 있는 위험이며 공수처의 도입으로 인해 새롭게 생기는 위험은 아니다. 그 위험은 형사사법체계 전반의 제도적 정비로 해결해야 한다. 앞으로의 지속적인 형사사법개혁이 여전히 중요한 이유이다. 공수처법의 제정은 이 맥락에서 이루어진 입법적 개선으로 보아야 한다. 또한 형사사법체계의 개선을 위한 이러한 입법적 노력을 존중하는 자세가 권력분립의 정신에 부합한다.

제4장

공수처의 효율적 업무체계 구축을 위한 제도적 개선방안

I. 서설

1. 공수처법의 개정과 개정논의 현황

공수처법은 2020. 1. 14. 법률 제16863호로 제정된 이래, 2023. 10. 현재까지 총 4번 개정되었다. 가장 중요한 것은 제1차 개정(2020. 12. 15. 법률 제17646호로 개정된 것)²¹⁷⁾이다. 나머지 3번의 개정은 타법개정에 의한 것이다. 제1차 개정 공수처법은 공수처장 후보추천위원회의 구성이 이루어지지 않아 공수처 출범이 지연되는 상황을 타개하고 공수처검사의 충원을 용이하게 하기 한 것이었다. 그런데 이 제1차 개정에서 고위공직자범죄수사처장의 재정 신청에 관한 특례 규정(제30조)²¹⁸⁾가 삭제되었다. 이 제30조의 삭제가 갖는 의미는 그 이후에 특별히 논하는 분을 찾기가 어렵다. 우여곡절 끝에 법이 제정되었는데, 시행도 되기 전에 조항이 삭제되었음에도 말이다.

공수처법 제정 이후 제21대 국회(2020. 5. 30. ~ 2024. 5. 29.)에서 제안된 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안」은 2023. 10. 31. 현재 총 35개이며, 그 중 제1차 개정(2020. 12. 15.) 이후에 제안된 법안만 해도 29개에 달한다. 내용적으로 보면, 유사한 조항을 중심으로 개별적인 제안이 뭉쳐져 하나의 법안이 성립하는 일이 많고, 동일한 대표발의하거나 공동발의한

217) 구체적인 개정내용은 다음과 같다. ① 공수처장 후보추천위원회의 위원의 추천이 추천기한 이내에 이루어지지 않은 교섭단체가 있는 경우 국회의장은 해당 교섭단체의 추천에 갈음하여 사단법인 한국법학교수회 회장과 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장을 추천위원으로 위촉할 수 있도록 하고(제6조제5항 및 제6항 신설), ② 공수처장 후보추천위원회의 의결정족수를 현행 6인 이상에서 재적위원(7인)의 3분의 2 이상으로 완화하며(제6조제7항), ③ 공수처검사의 변호사 자격보유 요건을 10년 이상에서 7년 이상으로 완화하고, 재판, 수사 또는 조사업무 실무 경력 요건은 삭제하였다(제8조제1항). 또한 ④ 고위공직자범죄수사처장의 재정 신청에 관한 특례 규정(제30조)을 삭제하였다.

218) 공수처법 [법률 제16863호, 2020. 1. 14. 제정, 2020. 7. 15. 시행] 제30조(처장의 재정신청에 대한 특례) ① 처장은 제26조제2항에 따라 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 때에는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원(이하 "관할 고등법원"이라 한다)에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다. ② 처장은 제1항에 따라 재정신청을 하려는 경우 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 날부터 30일 이내에 지방검찰청검사장 또는 지청장에게 재정신청서를 제출하여야 한다.

③ 재정신청서에는 재정신청의 대상이 되는 사건의 범죄사실 및 증거 등 재정신청을 이유 있게 하는 사유를 기재하여야 한다.

④ 제2항에 따라 재정신청서를 제출받은 지방검찰청검사장 또는 지청장은 재정신청서를 제출받은 날부터 7일 이내에 재정신청서, 의견서, 수사 관계 서류 및 증거물을 관할 고등검찰청을 경유하여 관할 고등법원에 송부하여야 한다. 다만, 신청이 이유 있는 것으로 인정하는 때에는 즉시 공소를 제기하고 그 취지를 관할 고등법원과 처장에게 통지한다.

⑤ 이 법에서 정한 사항 외에 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제262조, 제262조의2 및 제262조의4의 규정을 준용한다. 이 경우 "지방검찰청검사장 또는 지청장"은 "처장", "검사"는 "수사처검사"로 본다.

의원이 동일하거나 대체로 비슷하다.

개정안들 중에 고유한 논리를 가지고 공수처의 장래 발전방향과 관련하여 체계적으로 접근한 것은 별로 보이지 않는다. 반대로 공수처가 당면한 인적, 물적 제한이라는 사정을 해결하기 위한 개정안들(예컨대, 공수처장, 차장, 공수처검사, 공수처수사관의 임기, 정원 등)이 주종을 이루며, 단순한 자구수정을 담고 있는 것도 있다. 대부분의 개정안이 현재의 문제상황에 대한 시급한 개정·보완의 목표로 하다보니 장기적 관점의 대응이 충분하지 않다고 보인다.²¹⁹⁾

여기에서 특히 주목되는 것은 가장 광범위한 개정내용을 담고 있었던 「유상범의원안」(제안일자 2020.10.20. 의안번호 제2104578호)이다. 이 법안 제1차 개정 이전에 제안된 안으로 ‘대안반영폐기’되기는 하였으나, 이 법안에 들어있던 공수처법 제30조 삭제가 제1차 개정시에 반영되었다. 필자는 이 조항의 삭제가 갖는 상징적 의미가 적지 않게 있다고 생각한다. 이 법안이 현재까지 제안된 공수처법 개정안 중에서 통일적 구성을 가지고 있으면서 법 제3조²²⁰⁾ 제1항 제2호를 삭제함으로써 공수처법의 성격을 ‘부패척결형 모델’²²¹⁾로 순화하는 것을 목표로 한 것이기 때문이다.

2. 제1기 공수처의 경과와 역사적 의미

내년 1월이면 김진욱 초대 공수처장의 3년 임기(2021. 1. 21. ~ 2024. 1. 20.)가 만료된다. 여운국 공수처장의 임기(2021. 2. 1. ~ 2024. 1. 31.)도 비슷한 시기에 끝난다. 처장의 임기개시 이후 실질적으로 업무수행이 가능했던 시점²²²⁾에서부터 2023년 10월 현재까지 약 2년 6개월 남짓의 시간이 흘렀다.

현재의 공수처를 제1기 공수처라 칭한다면, 제1기 공수처는 ‘비일상성’ 또는 ‘비정상성’에 더 가까운 과도한 ‘기대’와 ‘비난’의 가운데에서 있었다고 할 수 있다.²²³⁾ 공수처는 도입 이전부터 지속적으로 ‘비정상성’ 내지 ‘이례성’(‘특례성’)을 이유로 비판을 받아 왔다.

앞서 언급한 바와 같이, 윤석열 정부의 국정과제에서 “공수처의 우월적 지위 남용, 정치편향 등 폐단을 개선하고, 법제를 정비하여 부패 등 범죄대응 공백 방지”를 “과제목표”로 하고 그 “주요내용”으로 “(공수처 정상화 등 부패대응 공백 방지) 공수처법 제24조 폐지 등 검찰·경찰도 공수처와

219) 이에 관하여는, 상세한 별도의 논의가 있어야 할 것이다. 이 글의 범위를 벗어나므로 다른 기회에 다루어보고자 한다.

220) 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

221) 공수처의 두 가지 제도적 모델로서 ‘부패척결형 모델’과 ‘검찰분권형 모델’에 관하여는 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구: ‘고위공직자비리수사처’법안들을 중심으로”, 36-40면. 이에 관하여는 개정방향에서 후술한다.

222) 제1기 공수처가 최초의 진용을 갖춘 것은 2021. 4. 16.경으로 보는 듯하다. “공수처 검사 임명됐지만...수사역량 우려에 편향성 논란까지”, 동아일보 2021-04-16, <<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20210416/106448937/1>>, 최종검색: 2023. 9. 10.

223) 공수처는 그 운영 이전부터 과도한 비난과 기대 속에 놓여 있었다고 할 수 있다. 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 127-128면.

함께 부패범죄를 수사할 수 있도록 관련법령을 정비하고 실효적 증거방법 도입 등 범죄대응 공백 방지를 위한 법제정비도 병행”하는 것을 법무부의 “형사사법 개혁을 통한 공정한 법집행” 과제 중 하나로 제시한 것도 그 예의 하나이다.²²⁴⁾

또한, 공수처법의 위헌 여부가 문제되었던 헌법재판소 2021. 1. 28. 2020헌마264·2020헌마681(병합) 결정(전원재판부)(이하 ‘헌재결정(2020헌마264등)’이라 한다)에서도, 반대의견[2]²²⁵⁾은 현행 공수처법이 정한 수사·기소범위로 구성된 공수처에 대해 “일정한 범위의 고위공직자라는 인적 기준으로 수사대상을 한정하거나, 고위공직자 중에서도 판사 및 검사 등에 대하여만 공소권을 행사할 수 있는 제도”는 “매우 이례적인 것”이며, “외국의 입법(...) 사례는 찾아보기 어렵다”고 하여 그 ‘비정상성’ 내지 ‘이례성’을 강조한 바도 있다.

현재 공수처가 처한 상황에 대한 내부자의 분석도 있다. 국민적 기대에 부응하지 못한 점이 있는데, 그 원인으로는 “공수처의 지난 행적이 적어도 외견상으로는 중립적이지 못하였다는 반성”과 “신생 기관인 공수처에 너무 가혹한” 환경²²⁶⁾ 등을 이야기한다. 납득할 수 있는 지적이다. 나아가 근본에는 검찰기구로서 공수처에 대한 이해의 부족이 있다고 생각된다. 기존에 검찰권이 검찰총장을 정점으로 하는 단일의 조직으로서 검찰권의 통일성 행사가능성을 가진 형사사법체계, 즉 단일검찰[청]체제에서와 동일한 사고와 관점을 가지고 공수처를 바라보고 있다는 것이다. 공수처의 등장으로 복수검찰[청]체제가 도입되었음에도 여전히 논의는 과거에 머물러 있고, 이것이 공수처에 대한 이해를 어렵게 하고 있다는 말이다.

정리하자면, 공수처는 기소권의 제한에도 불구하고 검찰청과 같은 검찰기구이다. ‘사찰논란’에 휩싸이기도 하지만, 법제상으로는 통상의 검찰과 동일한 권한을 가지고 있으며, 그 이상을 행사할 법적 가능성은 없다. 수사대상이 특수하다는 사정으로 인해 사찰기구가 될 것이라는 우려²²⁷⁾는 검찰청에 대해서도 동일하게 해당되므로²²⁸⁾ 이를 공수처에 대해 특히 강조하는 경우 그 내용과 맥락을 신중할 필요가 있을 것이다.

공수처에 대한 다양한 공세 그리고 실망감의 표출에도 불구하고, 제1기 공수처는 공수처법이 정한 고위공직자범죄등(고위공직자범죄와 관련범죄, 제2조 제5호)에 대하여 수사와 기소를 진행하면서 수사권과 기소권을 가진 검찰기구로서의 존재감을 -긍정적이든 부정적이든- 드러내 왔다.

224) 대한민국 대통령실, “120대 국정과제”, <https://www.president.go.kr/affairs/gov_project>, 최종검색: 2023. 9. 10.

225) 2020헌마264등 결정문, 147면(반대의견[2]). “공수처법과 같이 특정한 비리 또는 부패범죄로 수사대상 등을 제한하는 데에서 그치지 않고, 일정한 범위의 고위공직자라는 인적 기준으로 수사대상을 한정하거나, 고위공직자 중에서도 판사 및 검사 등에 대하여만 공소권을 행사할 수 있는 제도는 입법례에 비추어 보더라도 매우 이례적인 것이다. 외국의 입법례를 보면, 부패범죄 또는 그와 유사한 성격의 범죄를 기준으로 대상을 한정한 경우가 아니라, 일정한 범위의 특정한 고위공직자라는 인적 기준을 대상으로 하는 특별수사기관 또는 특별사정기관을 설치한 사례는 찾아보기 어렵다.”

226) 예상근, “고위공직자범죄수사처 이첩요청권 행사 갈등 극복을 위한 수사기관 간 협력관계 설정”, 152-153면.

227) 예컨대, 정웅석, 고위공직자범죄수사처 법과 제도의 이해: 각국의 검찰제도와 비교법적 관점에서, 181면. “(...) 수사단서의 확보가 어려운 상황에서 가시적 성과 도출이라는 조직생존 논리에 따라, 공수처는 고위공직자 등을 표적으로 미행, 함정수사를 하는 비정상적 사찰기구가 될 우려가 높다.”

228) 사찰 논란의 촉발하였던 공수처의 ‘통신사실 확인자료 제공’(「통신비밀보호법」 제13조)와 관련한 최근의 기사로는 “감사원, ‘사찰 논란’ 공수처 통신 조회 ‘문제 없다’ 결론”, 대한경제 2023-07-13, <<https://www.dnews.co.kr/html/view.jsp?idxno=202307131652358510613>>, 최종검색: 2023. 9. 10.

고위공직자가 연루된 것으로 알려진 사건이 언론에 오르내릴 때마다 ‘공수처가 할 수 있는가? 또는 하여야 하는가?’ 등이 이야기되는 일이 많아지고 당연시 되면서,²²⁹⁾ 일종의 검찰기구임을 각인시켜 주었다. 아울러 공수처가 검찰기구로서 가능성과 함께 일반 형사절차에 의한 절차진행이라는 점에서 검찰과 같은 법적 제한을 받는 행정기관이라는 점도 보여주었다. 이렇게 ‘정상기관으로서 공수처’ 또는 ‘공수처의 정상성’에 대한 사회적 인식을 조금씩 확보해온 것이 제1기 공수처의 역할과 의미라고 평가될 수 있을 것이다.

3. 논의상황의 정리

헌재결정(2020헌마264등)의 법정의견은 “수사처의 설치 및 존속 여부와 그 권한 범위, 구성 방식 등에 관한 사항은 법률에 규정되어 있는바, 국회는 이러한 법률의 개폐를 통하여 시원적인 통제권을 갖는다.”²³⁰⁾고 보아 수사·기소권을 가진 국가기관의 창설은 입법재량의 문제로 보았다. 반면, 반대의견[1]은 수사권의 분배는 권력분립원칙이 적용되어야 할 사안이며 특히 공수처법 제24조 제1항이 권력분립원칙과 적법절차원칙에 반하여 위헌이라고 하고, 반대의견[2]는 법관이 수사·기소 대상으로 정해진 것이 공수처 기소사건을 담당하는 법관과 그의 재판 자체에 대한 수사를 가능케 하여 법관의 독립을 해치고 고위공직자와 그 가족을 사회적 신분에서 차별하는 것이라는 점을 강조하였다. 이 결정에서의 드러난 재판관 사이의 입장 차이는 공수처검사의 영장청구권과 수사권의 법적 성질(헌법적 의미)과 상호관계를 다루었던 이후의 결정(2022헌라4)²³¹⁾에서도 거의 동일하게 반복되었다.

229) 보통 정치인이나 고위공직자등의 범죄혐의가 드러나는 경우, 공수처의 수사개시 여부가 여론에 관심을 끌었다. 현실적으로 공수처법에 따른 수사관할이 없어 특검이 요구되는 사안에서도 여전히 공수처의 개입 여부는 관심의 대상이었다.

230) 2020헌마264등 결정문, 100-101면(법정의견). 또한, “기존의 행정조직에 소속되지 않은 독립된 위치에서 고위공직자 등의 범죄에 대한 수사·기소권 및 그 유지에 관한 사무를 수행할 기관을 설치·운영할 것인지 여부를 포함하여 해당 기관에 의한 수사나 기소의 대상을 어느 범위로 정할 것인지는 독립된 기관의 설치 필요성, 고위공직자범죄의 척결 및 공직사회의 신뢰성 제고에 대한 국민적 관심과 요구 등 모든 사정을 고려하여 결정할 문제”라고 한다(2020헌마264등 결정문, 107면(법정의견)).

231) 헌법재판소 2023. 3. 23. 선고 2022헌라4 결정(전원재판부) <법무부장관 등과 국회 간의 권한쟁의(검사의 수사권 축소 등에 관한 권한쟁의 사건)> (각하) [판례집 35-1상, 564~670면]. 2022년 수사권 조정과 관련된 법률의 위헌성이 문제된 이 결정에서는 법정의견은 “헌법상 검사의 영장신청권은, 종래 빈번히 야기되었던 검사 아닌 다른 수사기관의 영장신청에서 오는 인권유린의 폐해를 방지하기 위한 것으로서, 수사과정에서 남용될 수 있는 강제수사를 ‘법률전문가인 검사’가 합리적으로 ‘통제’하기 위하여 도입된 것”이고(결정문, 591면), “수사권 및 소추권이 본질적으로 ‘대통령을 수반으로 하는 행정부’에 부여된 헌법상 권한이고(제66조 제4항), 영장신청권이 ‘검사’에 부여된 헌법상 권한임은 다툼의 여지가 없으나(제12조 제3항, 제16조), 이를 바탕으로 헌법이 수사권을 [검찰청법상] 검사에게 부여한 것으로 해석하기는 어렵다.”(결정문, 592면)고 보아 각하한다는 입장이다. 이 법정의견은 “수사처검사가 영장신청권을 행사한다고 하여 이를 영장주의원칙에 위반된다고 할 수 없고, 공소권의 존부와 영장신청권의 행사 가부를 결부시켜야 한다는 주장은 직무와 지위의 문제를 동일하게 본 것으로 받아들이기 어렵다.”고 한 2020헌마264등 결정의 법정의견을 다시 반복한 것이다. 이에 반하여, <재판관 이은애, 재판관 이종석, 재판관 이영진의 권한침해확인청구에 대한 반대의견>은 “검사의 영장신청에 관하여 규정한 헌법 제12조 제3항 및 제16조는 공익의 대표자이자 인권옹호기관의 지위에 있고 법률전문가의 자격을 갖춘 ‘헌법상 검사’에게 ‘헌법상 수사권’을 부여한 조항”(결정문, 613면)이라는 인식을 바탕으로 “이 사건 법률개정행위는 그 내용상 수사법작용인 소추 및 수사기능의 객관성·중립성·독립성을 훼손하여 헌법상 검사의 소추권 및 수사권에 관한 입법형성의 한계를 일탈하였고, 법체계의 정합성에 부합하지 않아 법치국가원리에도 어긋나므로, 청구인들 중 검사들의 소추권 및 수사권을 침해한다.”(결정문, 636면)는 입장이다.

일련의 헌법재판소 결정은 공수처와 공수처법이 위헌성 시비나 기능 부전(不遂) 논란에서 여전히 완전하게 자유롭지 않다는 점을 보여준다. 이는 공수처법이 국회의원 선거결과에 따라 여·야의 의석 수 등 정치적 상황이나 사건의 구도가 새로이 펼쳐지거나 헌법재판소의 구성이 변화하는 등의 사정 변경에 따라, 언제든지 입법적 변화에 직면할 수 있음을 시사한다.

위와 같은 상황에 놓이게 된 배경에는 공수처 제도 자체에 대한 인식의 차이가 있다. 이 차이를 명확하게 하고 입법적으로 선택된 결단과 체계정합성 있도록 하는 공수처법의 개정방향을 고민할 시점이라고 생각한다. 여기에서 중요한 관점이 앞서 제3장에서 강조한 “검찰권의 분할과 전문화”라는 시각이다. 이에 따라 더 나은 ‘검찰분권형 모델’로의 진전이 필요하다는 입장에서 접근해보고자 한다.

II. 공수처법의 제정 의의 그리고 법체계상 특성

1. 공수처법 제정의 의의

가. 복수검찰체제로의 전환

공수처법에 따라 설립된 공수처가 검찰기구로서 형사사법체계의 일부를 구성하게 되었다. 공수처법의 입법이 가지는 역사적 의의 중 하나는 검찰총장을 정점으로 하는 단일의 조직으로서 검찰권의 통일성 행사가능성을 가진 형사사법체계의 재편이라는 점이다. 즉, 공수처법의 제정으로 국가 전체를 관할로 하는 하나의 검찰청이 관할하는 단일검찰체제에서 2개 이상의 검찰청이 존재하는 복수검찰체제로 전환했다. 단일검찰체제에서는 공소권은 검사동일체의 원칙에 지배되는 하나의 기관(검찰청)이 공소권을 행사한다고 이해한다.²³²⁾ 공수처법 제정의 의미를 (제한적이기는 하나) 기소독점주의의 극복 또는 기소다원주의²³³⁾로 표현되기도 하나, 이는 형사절차상에서의 의미로 본 것이고, 형사사법 전체로 보면 형사사법체계가 단일검찰체제에서 복수검찰체제로 전환한 것을 의미한다. 즉, 조직법적 측면에서 보면 공수처의 설립은 복수의 검찰기구가 존재하는 복수검찰체제의 등장을 의미한다. 달리 말하면, 기소독점주의를 기소다원주의로 바꾸는 방법은 공소기관을 복수로 구성하거나 혹은 영국과 같은 사인소추나 미국의 대배심과 같은 공중소추주의를 도입하는 등 다양한 방법

232) 단일검찰체제에서는 공소권이 일원적으로 행사되어야 한다는 점을 전제로 한다. “[공수]처의 공소권과 검찰의 공소권이 충돌하는 경우”에는 “두 개의 국가기관이 판단을 달리하면 공소권 행사라는 국가의 의사가 통일되지 않는다.”(이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 58면)는 기술은 이를 잘 보여준다. 또한 헌재결정(2020헌마264등)의 반대의견[1]도 “공수처법은 수사처와 검사 사이의 수사권 및 공소권에 관한 관할의 중첩으로 인하여 예상되는 충돌과 혼란을 해결할 수 있는 구체적 방안도 마련해 놓고 있지 않아서 수사권 및 공소권 행사의 효율성과 통일성을 저해할 우려도 크다.”고 지적한다(2020헌마264등 결정문, 126면(반대의견[1])).

233) 한상훈, “공수처 내부의 견제와 균형-견제와 균형을 통한 절제된 수사구조 확립을 위하여-”, 「선진수사기구로 출범하기 위한 공수처 설립방향」 자료집(2020. 6. 25.), 고위공직자범죄수사처 설립준비단, 28면. “공수처법의 통과와 공수처의 출범이 갖는 역사적 의미는 작지 않다. 기소독점주의의 폐해에서 기소다원주의로 패러다임이 전환되는 역사적 변화의 시기이다. 공수처의 설립은 이러한 패러다임 전환의 정점이라고 할 것이다.”

을 고려할 수 있으나 우리의 경우에는 검찰청과 분리된 별도의 검찰기구를 신설하는 방식을 취한 것이다.

오래된 단일검찰체제에서의 경험 그리고 뿌리 깊은 일원적 검찰체제(단일검찰체제)에 대한 고정 관념은 특별검찰기구로서 공수처의 법적 지위를 파악하기 어렵게 한다.²³⁴⁾ 검찰청만이 유일하고 독점적인 공소기관이어야 한다는, 그리고 검찰청 중심으로 형사사법체계가 운영되어야 한다는 생각, 즉 이른바, ‘검찰사법론’ 내지 ‘검찰사법체계’가 한국 사회에 널리 퍼진 통념이며 우리의 오랜 경험이라는 점은 부정할 수 없다.²³⁵⁾ 그렇다고 익숙하다고 그것이 정상적이거나 당연한 것은 아니며, 또한 앞으로 그러해야 하는 것도 아닐 것이다.

나. 고위공직자부패범죄 전문 검찰기구의 신설

공수처는 ‘고위공직자범죄등’(고위공직자범죄와 관련범죄, 법 제2조 제5호)에 대한 수사와 대법원장, 대법관, 검찰총장, 판사, 검사, 경무관 이상 경찰공무원 등의 일정범위의 공무원(기소대상 고위공무원)에 대한 기소(제3조 제1항 참조)를 담당한다. 특수한 영역(‘고위공직자범죄등’)의 수사·기소를 전담할 기구를 도입한 것이다.

한편, 공수처는 고위공직자의 부패범죄에 대응하기 위한 특별검찰기구이다. 일반검찰기구인 검찰청과 관할에서만 구별된다. 다만 공수처는 독립기관으로 입법되었는데, 그렇다고 해서 검찰기구로서의 성격을 잃는 것은 아니다. 현재결정(2020헌마264등)의 법정의견도 “수사처가 중앙행정기관임에도 불구하고 대통령을 비롯하여 기존의 행정조직에 소속되지 않고 이들로부터 구체적인 지휘·감독을 받지 않는 형태로 설치된 것은 수사처 업무의 특수성에서 기인한 것”²³⁶⁾이라는 입장이다.

이 결정은 새로운 검찰기구나 협의의 수사기구의 도입이 입법재량의 영역임²³⁷⁾을 재확인한 점에서도 의미가 있다. 양자를 종합하면, 검찰기구로서의 성격 문제는 물론 독립기관성의 문제도 입법부가 입법적으로 결단할 수 있는 입법재량의 영역이라는 취지일 것이다.

수사대상이 되는 대통령의 지휘를 받는 기관으로는 권력기관에 대한 수사가 현실적으로 어렵다는 것이 공수처의 가장 중요한 설치근거라는 점에서 볼 때, 법정의견과 같이 입법재량의 범위에 속하는

234) 앞서 ‘검찰기구’와 (협의의) ‘수사기구’를 구별하였는데, 이와 같이, 양 기구 사이의 구별이 개념적으로 발달하지 못한 것은 하나의 검찰청만을 보유하면서 기소독점주의를 채택한 검찰 중심의 형사사법체계에 익숙한 사고 때문이라고 할 수 있다.

235) 이에 관한 적절한 지적으로는, 예상균, “공수처와 검찰의 국민을 위한 협력관계 구축 시도의 필요성”, 110면. “공수처 검사의 지위에 대한 논란은 결국 공수처 검사를 ‘검사’로 인정하지 않으려는 태도에서 비롯된 것이고, 이로 인하여 공수처 검사를 협력의 대상이 아닌 통제 내지 지휘의 대상으로 바라보는 시각 때문일 것이다.”

236) 2020헌마264등 결정문, 98-99면(법정의견).

237) 헌법재판소 1997. 8. 21. 94헌마2 결정(전원재판부), <형사소송법 제260조 제1항 위헌소원> (합헌) [판례집 9권 2집 223-242면] “우리 헌법은 공소제기의 주체, 방법, 절차나 사후통제에 관하여 직접적인 규정을 두고 있지 아니하다. 따라서 형사소송에서 어떤 절차나 형식에 따라 공소를 제기하고 그에 대한 통제를 할 것인가의 문제는 헌법원리에 위배되지 아니하는 한 입법자가 정하여야 할 입법정책의 문제로서 그의 재량에 맡겨져 있다. 즉 어떠한 원칙에 따라 공소를 제기하고 그에 대한 통제를 어떻게 할 것인가의 문제는 입법자가 우리의 역사와 문화, 입법당시의 시대적 상황과 국민 일반의 가치관 내지 법감정, 범죄성향, 우리가 채택한 형사사법제도의 기본골격 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 입법형성의 자유에 속하는 영역이다.”

입법자의 결단으로 보아야 할 것이다. 여기에서 필요한 것은 통제가능성의 제고라는 요소이며 이는 검찰청의 경우보다는 강화된 입법, 사법, 행정적 통제가능성을 확보하여야 한다는 요청으로 연결된다.

한편, 공수처법은 공수처를 특별검찰기구로 구성하였지만, 특별수사기구로서의 특수한 권한을 부여하지 않았다. 그래서 또 다른 검찰기구인 검찰청과 비교할 때, '특별한 권한'은 인정되지 않는다. 반부패 '특별'수사·공소기관이라고는 하지만, 고위공직자범죄의 특성을 반영하거나 반부패사건의 처리에 특화된 형사절차상의 권한은 없다. 즉, 수사과 기소의 관할(법 제2조, 제3조 제1항 참조)을 제외하면, 보통의 검찰기구인 검찰청과 다른 권한을 보유하고 있지 않다. 따라서 수사의 절차, 방식, 권한 모두 검찰청의 그것과 동일하다.²³⁸⁾ 헌재결정(2020헌마264등)의 법정의견도 이 점을 재확인하고 있다.²³⁹⁾

반면 반대의견[1]은 "(...)검사가 가지는 범죄에 대한 수사권과 공소권은 형사사법절차의 핵심영역이고, 국가의 행정 목적 달성을 위하여 일원적인 권력행사가 이루어져야 하는 시원적(始原的) 행정행위로서 전통적이고 기본적인 행정영역"이고 "법무부 소속의 검사에게 귀속되어 있던 권한과 기능 중 가장 중요한 수사권과 공소권의 일부를 분리하여 행정각부에 소속되지 않은 수사처에 부여 [한 것은] 헌법 제66조 제4항²⁴⁰⁾에 위반되는 것"이라는 입장이다.²⁴¹⁾ 이는 공수처의 도입 자체에 대한 부정적 판단이므로 이에 관하여는 검토가 필요하다.

2. 공수처법의 법체계상 지위와 종속적 입법형식

가. 공수처법의 법체계상 지위

공수처법은 공수처의 구성, 조직, 운영, 권한 등을 정한 조직법²⁴²⁾이다. 또 다른 검찰기구의 조직법인 「검찰청법」²⁴³⁾에 대응한다. 반면, 형사절차의 기본법인 「형사소송법」에서는 검사의 정의나

238) 참고로, 참여연대안(「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」) 제27조(압수수색에 대한 특례)는 "형사소송법 제110조 및 제111조의 이유로 공무소 등의 장은 압수수색을 거부할 수 없다."고 규정하고 있었다. 참여연대 홈페이지, "[정책문서] <참여연대가 제안하는 검찰개혁III: 고위공직자비리수사처 - 눈치보기·빠주기·성역 없는 독립적 수사기구 설치>", <<https://www.peoplepower21.org/Judiciary/1541553>>, 최종검색: 2023. 9. 10.

239) 2020헌마264등 결정문, 108면(법정의견). "공수처법에 의하면 수사처검사의 경우 검사의 직무 및 군검사의 직무를 수행할 수 있고(제8조 제4항), 수사처수사관도 형사소송법에 따른 사법경찰관의 직무를 수행할 수 있으며(제21조 제2항), 그 밖에 수사처검사 및 수사처수사관의 직무와 권한 등에 관해서는 공수처법에 반하지 않는 한 검찰청법과 형사소송법을 준용하도록 되어 있다(제47조). 따라서 수사처에 의한 수사 등의 대상이 된다 하더라도 적용되는 절차나 내용, 방법 등은 일반 형사소송절차와 같고, 수사 등의 주체만을 수사처로 달리할 뿐이다."

240) 헌법 제66조 ④행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.

241) 2020헌마264등 결정문, 124면(반대의견[1]). "(...) 검사가 가지는 범죄에 대한 수사권과 공소권은 형사사법절차의 핵심영역이고, 국가의 행정 목적 달성을 위하여 일원적인 권력행사가 이루어져야 하는 시원적(始原的) 행정행위로서 전통적이고 기본적인 행정영역이다. 그럼에도 구 공수처법 제2조 및 공수처법 제3조 제1항은 법무부 소속의 검사에게 귀속되어 있던 권한과 기능 중 가장 중요한 수사권과 공소권의 일부를 분리하여 행정각부에 소속되지 않은 수사처에 부여하고 있는데, 이는 독립행정기관으로서의 성격상 매우 부적절할 뿐 아니라, 헌법 제66조 제4항에 위반되는 것이다."

242) 공수처법 제1조(목적) 이 법은 고위공직자범죄수사처의 설치와 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

243) 「검찰청법」[법률 제17566호, 2020. 12. 8. 일부개정, 2020. 12. 8. 시행] 제1조(목적) 이 법은 검찰청의 조직,

소송행위 주체로서 검사의 범위 등을 두고 있지 않다. 이는 「군사법원법」과 다른 점이다. 「군사법원법」은 “군사법원의 조직, 권한, 재판관의 자격 및 심판절차와 군검찰의 조직, 권한 및 수사절차를 정함”을 목적으로 하며 내용적으로도 군형사절차뿐만 아니라 재판관, 군검찰, 군사법경찰에 대해서도 규정을 두고 있다.²⁴⁴⁾

조직법으로서 공수처법은 체계구성에서 균형을 잃고 있어서 개선할 점이 많다고 지적된다. 법률구성의 문제점에 대해서는 다음과 같은 지적을 받고 있다.

“공수처법에는 구체적인 권한범위에 관한 조문이 별로 없다. 공수처법의 전체 조문수는 47개조이다. 그런데 법 제1조부터 제31조 가운데 직무수행과 관련된 권한규정으로 볼 수 있는 조항을 다 합쳐도 12개조 내지 15개조 정도에 불과하다. 그마저도 “제3장 직무와 권한”(제17조~제23조)과 “제4장 수사와 공소의 제기 및 유지”(제24조~제31조)를 보면, 15개 조문 중에 제25조(수사처검사 및 검사 범죄에 대한 수사), 제26조(수사처검사의 관계서류와 증거물 송부 등), 제27조(관련인지 사건의 이첩), 제28조(형의 집행) 등의 권한이 아닌 의무에 해당하는 조항도 들어있다. 반면, “제5장 징계”(제32조부터 제43조까지)는 13개조나 된다. 그 내용을 보면, 「검사징계법」과 조문순서와 내용이 거의 같은데다가 그 이외의 사항에 관해 「검사징계법」을 준용하도록 하고 있다(제43조). 준용규정 몇 개면 족할 내용이다. 단순히 법 자체의 비체계성이라고 보기에는 너무 조문의 수도 많고 상세하다.”²⁴⁵⁾

한편, 헌법재판소에 의하면, 공수처는 독립한 중앙행정기관이다.²⁴⁶⁾ 따라서 공수처는 독립성과 함께 업무를 지속적으로 수행할 만한 조직적 실체를 확보하고 있어야 한다. 중앙행정관청으로서 공수처는 기능이나 업무내용에서 볼 때, 검찰 조직과 비교하면 법무부, 대검, 서울중앙지검 3곳의 역할을 함께 수행하여야 한다. 공수처법상으로는 조직 구성, 특히 인적 구성²⁴⁷⁾에 있어서 3가지 역할을 감당하기는 버거운 상태이다.²⁴⁸⁾ 시급한 개선이 필요하다.²⁴⁹⁾

헌법재판소의 반대의견[1]은 공수처가 수사·공소기관임에도 독립성을 갖도록 한 것이 부적절하다고 한다. 즉, “(...) 검사가 가지는 범죄에 대한 수사권과 공소권은 형사사법절차의 핵심영역이고, 국가의 행정 목적 달성을 위하여 일원적인 권력행사가 이루어져야 하는 시원적(始原的) 행정행위로서 전통적이고 기본적인 행정영역”이어서, 공수처와 같은 독립기관에 맡긴 것에 대하여, “아무리

직무 범위 및 인사와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

244) 「군사법원법」[법률 제19744호, 2023. 10. 24. 일부개정, 2023. 10. 24. 시행] 제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」 제110조에 따라 군사재판을 관할할 군사법원의 조직, 권한, 재판관의 자격 및 심판절차와 군검찰의 조직, 권한 및 수사절차를 정함을 목적으로 한다.

245) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 132면. 공수처법상 징계규정에 대한 비판적 개관으로는 김영중·오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서, 118면.

246) 2020헌마264등 결정문, 95면 이하(법정의견), 122-123면(반대의견[1]).

247) 현재의 인적 구성으로는 일상적인 행정조차 수행하기 쉽지 않아서 공수처 검사가 수사에만 전념하기는 어려운 정도라는 지적으로는, 예상균, “공수처법 운영과정에서의 문제점과 개선방안”, 4면.

248) “현재의 규모로써 공수처가 제 기능을 할 것을 기대하기는 사실상 어렵다.”는 지적은 공수처 반대론(위헌론)의 입장에서도 나오고 있다(예컨대, 장영수, “[시론] 공수처법 합헌결정의 함의와 파급효”, 3면).

249) 이에 관하여는, 오병두, “공수처와 다른 수사기관, 행정기관 등과의 효율적 협력관계 구축을 위한 방안”, 9-10면.

수사처의 독립성이 중요하다고 하여도” 이는 “독립행정기관으로서의 성격상 매우 부적절”하다는 입장이다.²⁵⁰⁾ 그 논거 중의 하나로서, “독립행정기관이 헌법적으로 정당화되기 위해서는 독립행정기관의 조직, 운영 및 권한 등에 있어서 독립성이 충분히 보장되어야”하고, 동시에 “독립적 권한[에] 상응하는 책임도 함께 부담하여야 헌법에 부합한다”²⁵¹⁾고 하면서 견제와 통제가능성의 확보를 강조한다.

“국회가 법률로써 독립행정기관을 구체적으로 형성할 때는 그 권한행사 과정에서 절차적인 공정성을 확보하도록 하여야 하고, 행정부 내부의 협력과 통제는 물론 입법부와 사법부에 의한 적절한 견제가 함께 이루어지도록 하여야 한다. 특히 독립행정기관에 대한 민주적 정당성 및 책임성을 구현하기 위해서는 입법자인 국회에 의한 견제와 감독은 매우 중요하다”.²⁵²⁾

이 반대의견[1]은 공수처에 독립성을 인정할 것 자체에 대해서 부정적 입장이다. 하지만 그 논거로는 공수처의 권한의 비대화 가능성을 강조하면서 특히 공수처법 제24조 제1항에 따른 공수처장의 이첩요청권 등 우선적 수사권을 문제 삼고 있다. 그런데 이 반대의견[1]의 논리는 현행 공수처법과 그에 따라 설치된 공수처가 그와 관련된 실질적 역량을 확보하고 있음을 전제로 한다. 즉, 반대의견[1]의 논리대로라면 독립행정기관은 독립성과 함께 업무를 지속적으로 수행할 만한 조직적 실체도 필요하다는 지적을 포함한다고 볼 수도 있다. 공수처법이 이를 안배하고 있어야 성립하는 논리라는 말이다. 이에 관하여는 논의를 더 진행하면서 살펴보고자 한다.

나. 공수처법의 종속적 입법형식

헌법재판소나 군사법원, 군검찰이 법원의 부수조직이 아니듯이, 공수처도 검찰의 부수조직이 아니다. 따라서 공수처법도 기존 법령에 연동하는 소극적·종속적 규정형태가 아니라(공수처법 제47조²⁵³⁾), 조직법으로서 핵심적인 요소는 공수처법 자체에서 적극적·독립적 규정하여야 한다. 적어도 대등한 검찰기구를 규율하는 「검찰청법」의 개정에는 영향을 받지 않도록 해야 한다. 가령 「검찰청법」 개정에 따라 직접수사 권한이 사라진다고 해도, 공수처검사는 직접수사가 여전히 가능하도록 할 수 있을 것이므로 그 직무규정은 별도로 두어야 한다.

규정형식과 관련하여, 공수처법과 비교되는 두 개의 법률이 있다. 우선, 「헌법재판소법」이 있다. 「헌법재판소법」은 스스로의 직무권한에 관하여 독자적인 규정을 두고 있으며, 「법원조직법」을 준용하는 규정을 단 2개만 두고 있을 뿐이다.²⁵⁴⁾ 물론 민사소송법과 형사소송법을 준용하는 규정을

250) 2020헌마264등 결정문, 124면(반대의견[1]).

251) 2020헌마264등 결정문, 122면(반대의견[1]).

252) 2020헌마264등 결정문, 122면(반대의견[1]).

253) 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·제5호 및 같은 조 제2항은 제외한다), 「형사소송법」을 준용한다. <개정 2022. 5. 9.>

254) 「헌법재판소법」 제34조(심판의 공개)

다수 두고 있으나, 기본적인 권한에 대해서가 아니라 절차상의 유사성을 이유로 심판절차에 관한 조항들이다.²⁵⁵⁾

다음으로, 「군사법원법」의 경우도 마찬가지이다. 이 법률은 군사법원뿐 아니라 군검찰, 군사법경찰관에 대해서도 모두 임무와 권한에 관한 규정하고 있다. 예컨대, 「군사법원법」 제37조(군검사의 직무)²⁵⁶⁾는 군검사의 직무범위에 관하여 「검찰청법」 제4조에 준하여 독자적으로 정하고 있다.

공수처법의 기본적인 문제점은 이 법에서 제일 중요한 공수처검사의 지위나 권한을 기존 「검찰청법」이나 「군사법원법」에 의존하여 규정했다는 것에 있다. 대표적인 조항으로 공수처법 제8조 제4항은 “수사처검사는 직무를 수행함에 있어서 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 및 「군사법원법」 제37조에 따른 군검사의 직무를 수행할 수 있다.”²⁵⁷⁾고 규정하고 있다. 다른 조항으로는 공수처법 제20조 제1항²⁵⁸⁾이 있지만, “수사처검사는 제3조제1항 각 호에 따른 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 행위를 한다.”고만 하여 법 제3조에서 설정한 직무를 그대로 반복하고 있을 뿐이다.

공수처법 제정 이후로 이 두 가지 법률의 해당조항이 몇 차례 변경되었다. 특히 「검찰청법」 제4조

-
- ① 심판의 변론과 결정의 선고는 공개한다. 다만, 서면심리와 평의(평의)는 공개하지 아니한다.
 - ② 헌법재판소의 심판에 관하여는 「법원조직법」 제57조제1항 단서와 같은 조 제2항 및 제3항을 준용한다. 「헌법재판소법」 제35조(심판의 지휘와 법정경찰권)
 - ① 재판장은 심판정의 질서와 변론의 지휘 및 평의의 정리(정리)를 담당한다.
 - ② 헌법재판소 심판정의 질서유지와 용어의 사용에 관하여는 「법원조직법」 제58조부터 제63조까지의 규정을 준용한다.

255) 「헌법재판소법」에서 「민사소송법」, 「형사소송법」, 「군사법원법」, 「행정소송법」 등 다른 법령을 준용하는 규정은, 제24조 제6항(제척, 기피신청), 제34조(심판의 비공개사유와 재판절차), 제35조(심판정의 질서유지와 용어의 사용), 제40조(헌법재판소의 심판절차), 제41조 제3항(위헌법률 신청서면), 제47조(위헌결정에 따른 형사확정판결의 재심청구), 제71조(헌법소원 심판청구서의 기재사항), 제75조 제8항(헌법소원 인용결정에 따른 재심청구) 등 8개의 조항이다(전체 82개 조항). 이 중 심판절차에 관한 일반적인 조항인 제40조를 제외하고는 모두 헌법재판소가 아닌 민·형사법원에서의 재심청구절차(제47조, 제75조 제8항)이거나, 기본적인 소송관련 부수절차(제24조 제6항, 제34조, 제35조)나 기술적인 서면기재(제41조 제3항, 제71조)와 관련된 것이다. 헌법재판소의 조직과 기본적 권한에 관하여는 준용규정을 두고 있지 않다.

* 「헌법재판소법」 제40조(준용규정)

① 헌법재판소의 심판절차에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 헌법재판의 성질에 반하지 아니하는 한도에서 민사소송에 관한 법령을 준용한다. 이 경우 탄핵심판의 경우에는 형사소송에 관한 법령을 준용하고, 권한쟁의심판 및 헌법소원심판의 경우에는 「행정소송법」을 함께 준용한다.

② 제1항 후단의 경우에 형사소송에 관한 법령 또는 「행정소송법」이 민사소송에 관한 법령에 저촉될 때에는 민사소송에 관한 법령은 준용하지 아니한다. [전문개정 2011. 4. 5]

256) 「군사법원법」[법률 제19744호, 2023. 10. 24. 일부개정, 2023. 10. 24. 시행] 제37조(군검사의 직무) ① 군검사는 다음 각 호의 직무와 권한이 있다. <개정 2016. 1. 6., 2021. 9. 24.>

- 1. 범죄 수사와 공소제기 및 그 유지(항소심을 포함한다)에 필요한 행위
- 1의2. 군사법원 및 고등법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구
- 2. 군사법원 및 고등법원 재판집행의 지휘·감독
- 3. 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

② 군검사는 그 직무를 수행할 때에는 국민 전체에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며, 부여된 권한을 남용하여서는 아니 된다. <신설 2021. 9. 24.>

[전문개정 2009. 12. 29.]

257) 공수처법 제8조(수사처검사) ④ 수사처검사는 직무를 수행함에 있어서 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 및 「군사법원법」 제37조에 따른 군검사의 직무를 수행할 수 있다.

258) 공수처법 제20조(수사처검사의 직무와 권한) ① 수사처검사는 제3조제1항 각 호에 따른 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 행위를 한다.

② 수사처검사는 처장의 지휘·감독에 따르며, 수사처수사관을 지휘·감독한다.

③ 수사처검사는 구체적 사건과 관련된 제2항에 따른 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다.

는 직접수사 범위(수사개시 범위)가 획기적으로 변화하였다. 공수처법은 소위 ‘검찰개혁3법’으로 불리지만, 2020년 검·경수사권 조정을 위한 「형사소송법」과 「검찰청법」의 개정 이전의 조문을 토대로 성안된 법률이다. 당초 입법자의 의사는 공수처법 제정 이전의 「검찰청법」 제4조²⁵⁹⁾를 염두에 두고 있었을 것이다. 공수처법 제정(2020. 1. 14.) 이후에도, 2020. 2. 4. 개정으로 「검찰청법」 제4조 제1항²⁶⁰⁾은 검사의 수사개시 범위 등 직무범위를 대폭 축소하였다. 이 규정은 2022. 5. 9.의 개정으로 직접 수사의 범위는 더 줄어들었다.²⁶¹⁾

한편 「군사법원법」 제37조는 「검찰청법」 제4조와 유사한 규정을 두고 있다. 2021. 9. 24. 개정 전 「군사법원」 제37조 제1항은 군검사의 직무와 권한으로서 “1. 범죄 수사와 공소제기 및 그 유지(항

259) 「검찰청법」[법률 제17566호, 2020. 12. 8. 일부개정, 2020. 12. 8. 시행] 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.

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

② 검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 헌법과 법률에 따라 국민의 인권을 보호하고 적법 절차를 준수하며, 정치적 중립을 지켜야 하고 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다. <개정 2020. 12. 8.>

260) 「검찰청법」[법률 제16908호, 2020. 2. 4. 일부개정, 2021. 1. 1. 시행] ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.

- 가. 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄
- 나. 경찰공무원이 범한 범죄

다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄

2. 범죄수사에 관한 특별사법경찰관리 지휘·감독
3. 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구
4. 재판 집행 지휘·감독
5. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘·감독
6. 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

② 검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 헌법과 법률에 따라 국민의 인권을 보호하고 적법 절차를 준수하며, 정치적 중립을 지켜야 하고 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다.

261) 「검찰청법」[법률 제18861호, 2022. 5. 9. 일부개정, 2022. 9. 10. 시행] 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다. <개정 2020. 2. 4., 2022. 5. 9.>

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.

- 가. 부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄

나. 경찰공무원(다른 법률에 따라 사법경찰관리의 직무를 행하는 자를 포함한다) 및 고위공직자범죄수사처 소속 공무원(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 파견공무원을 포함한다)이 범한 범죄

다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄

2. 범죄수사에 관한 특별사법경찰관리 지휘·감독
3. 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구
4. 재판 집행 지휘·감독
5. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘·감독
6. 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

② 검사는 자신이 수사개시한 범죄에 대하여는 공소를 제기할 수 없다. 다만, 사법경찰관이 송치한 범죄에 대하여는 그러하지 아니하다. <신설 2022. 5. 9.>

③ 검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 헌법과 법률에 따라 국민의 인권을 보호하고 적법 절차를 준수하며, 정치적 중립을 지켜야 하고 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다. <개정 2020. 12. 8., 2022. 5. 9.>

소심을 포함한다)에 필요한 행위, 2. 군사법원 및 고등법원 재판집행의 지휘·감독 3. 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항”만을 규정하고 있었다.²⁶²⁾ 2021. 1. 28. 헌법재판소 결정²⁶³⁾ 이후에 2021. 9. 24. 개정된 「군사법원법」은 제37조(군검사의 직무) 제1항에 “1의2. 군사법원 및 고등법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구”라는 내용을 추가하였다.²⁶⁴⁾

요컨대, 공수처의 조직, 운영, 직무범위, 권한에 관한 기본적 사항은 준용이 아니라 공수처법에 직접 규정하여야 한다.²⁶⁵⁾ 공수처법 제정 이후 「검찰청법」 제4조의 변화는 상당 정도 예견이 가능한 상황이었다. 그럼에도 공수처법이 기본적인 조직과 권한에 관한 규정을 독자적으로 설정하지 않고 「검찰청법」을 과도하게 준용하는 종속적인 입법을 한 것은 적절하지 않다.²⁶⁶⁾ 해석상으로는 공수처법 제2조, 제3조 제1항이 「검찰청법」 제4조 제1항 제1호에 특별규정으로서 우선적용되고 제20조 제1항도 적용된다고 할 수 있으나,²⁶⁷⁾ 공수처검사의 직무에 관하여 이를 공수처법에 독자적으로 그리고 직접 명시하지 않을 이유는 없을 것이다.

Ⅲ. 공수처법 개정의 기본 방향

1. 순수한 검찰분권형 모델로의 접근

가. 부패척결형 모델과 검찰분권형 모델의 차이

공수처의 입법모델은, ① 고위공직자의 부패범죄를 수사하기 위한 특별수사기구로 파악하는 ‘부

262) 「군사법원법」[법률 제18465호, 2021. 9. 24. 일부개정, 2022. 7. 1. 시행] 제37조(군검사의 직무) ① 군검사는 다음 각 호의 직무와 권한이 있다. <개정 2016. 1. 6., 2021. 9. 24.>

1. 범죄 수사와 공소제기 및 그 유지(항소심을 포함한다)에 필요한 행위

1의2. 군사법원 및 고등법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구

2. 군사법원 및 고등법원 재판집행의 지휘·감독

3. 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

② 군검사는 그 직무를 수행할 때에는 국민 전체에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야 하며, 부여된 권한을 남용하여서는 아니 된다. <신설 2021. 9. 24.>

263) 헌법재판소 2021. 1. 28. 2020헌마264·2020헌마681(병합) 결정(전원재판부), <고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 위헌확인 (공수처법 위헌확인 사건)>

264) 「군사법원법」[법률 제13722호, 2016. 1. 6. 일부개정, 2016. 1. 6.] 제37조(검찰관의 직무) 검찰관은 당해 군검찰부가 설치되어 있는 부대의 장에 소속하며 그 직무는 다음과 같다.<개정 1994.1.5>

1. 범죄수사와 공소제기 및 그 유지에 필요한 행위

2. 군사법원재판집행의 지휘·감독

3. 다른 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항

265) 반대로, 앞에서 언급한 바와 같이 공수처법 자체에 과도하게 규정된 징계규정의 경우 -전면 개정을 하는 경우 - 과감하게 「검사징계법」의 준용으로 정리하면 좋을 것이다.

266) 공수처법이 「검찰청법」과 달리, “수사처장을 관청으로 하고 수사처검사는 처장의 보조기관으로 규정하고 있”다는 주장(이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 70면. 그리고 67면)이 나오는 것도 이와 무관하지 않을 것이다.

267) 「검찰청법」 제4조 제1항에 따라 공수처검사에게도 ‘공익의 대표자’로서의 지위가 인정된다는 것으로는 2020헌마264등 결정문, 111면(법정의견). 나아가 “수사처검사가 공익의 대표자로서 수사대상자의 기본권을 보호하는 역할을 하는 한 수사처검사가 영장신청권을 행사한다고 하여 이를 영장주의원칙에 위반된다고 할 수 없고, 공소권의 존부와 영장신청권의 행사 가부를 결부시켜야 한다는 주장은 직무와 지위의 문제를 동일하게 본 것으로 받아들이기 어렵다.”고 한다(같은 곳).

패척결형 모델'과 ② “민주주의와 법치주의의 신장을 위해 공수처 도입이 필요하다고” 보는 ‘검찰분권형 모델’로 대비된다. 이 ‘부패척결형 모델’의 경우, 반드시 공소권을 갖출 필요가 없이 수사권만 갖추면 된다는 점에서 ‘검찰분권형 모델’과 차이가 있다.

앞서 언급하였듯이, 이 글은 현재의 대한민국의 검찰권의 현상태(‘분할과 유연화 정도’라는 점에서)를 고려할 때, ‘검찰분권 모델’이 바람직하다는 입장²⁶⁸⁾에서 출발한다. ‘검찰분권형 모델’로 공수처를 구성하는 경우 “검찰권이 적정하게 행사될 수 있는 형사사법의 구조가 확립되면 공직자의 비리척결이라는 형사정책적 목표도 자연스럽게 달성될 수 있을 것”으로 보기 때문이다.²⁶⁹⁾ 다음의 기술은 ‘검찰분권형 모델’의 장점 내지 가치에 대해서 잘 정리하고 있다.

“일반검찰과 공수처의 병존은 부패방지와 척결에 긍정적 효과를 발휘할 것이라는 기대는 합리적이다. 하나의 채널보다 두 개의 채널이 존재하는 것이 부패범죄가 암장 되지 않고 엄정하게 수사될 가능성 및 결과적으로 기소될 가능성을 높일 것이고, 적절한 관할 분배와 경쟁, 견제 시스템에 의해 사건처리의 효율성과 공정성을 높일 수 있기 때문이다. 공수처와 검찰이 경쟁적 수사를 유발할 수 있다는 걱정이 있으나, 법원의 판결로 수사결과를 평가받게 되므로 자신의 권위와 신뢰 하락을 감수하고 경쟁에 몰두하여 무리한 기소를 할 것이라고 보기는 어렵다. 경쟁체계는 두 기관의 정치적 중립성과 책임성을 유지하는 데도 기여할 것이다. 서로 다른 판단을 내릴 수 있는 두 기관이 존재하므로 독점적 기관이 있을 때보다 부패사건과 이해관계가 있는 자 또는 그와 연결된 내부자가 부당한 간섭이나 로비를 시도할 가능성 및 유인이 크게 줄어든다. 자신이 불기소한 사건을 다른 기관이 재평가할 수 있으므로 자신의 판단을 정당화할 근거를 충실히 마련해 놓을 필요가 있다.”²⁷⁰⁾

또한 공수처를 도입하기에 이른 결정적 요소는 “검찰사법”이 지배적이고 이를 통제할 제도가 미비한 현실에서 대안으로 등장하였다는 점²⁷¹⁾을 고려하면, ‘검찰분권형 모델’로의 선명한 입법태도의 전환이 그간 공수처와 검찰의 갈등 국면을 전향적으로 해소할 수 있는 입법 방향이 되어야 한다.

잘 알려진 바와 같이, 공수처법은 백혜련안(제안일자 2019.04.26. 의안번호 제2020029호)을 토대로 하여 수정한 윤소하의원안(본회의수정안, 제안일자 2019.12.24. 의안번호 제2020029호)이 통과된 법률이다.

양 법안 모두 제안이유와 관련하여 “고위공직자의 직무 관련 부정부패를 독립된 위치에서 엄정수사하고 판사, 검사, 경무관급 이상 경찰에 대해서는 기소할 수 있는 기관인 고위공직자범죄수사처를 설치하여 고위공직자의 범죄 및 비리행위를 감시하고 이를 척결함으로써 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이려는 것임.”이라고 하고 있다. 이는 공수처법이 “부패척결형 모델”을 주로 하면서,

268) 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구: ‘고위공직자비리수사처’법안들을 중심으로”, 36-40면; 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 129-130면.

269) 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구: ‘고위공직자비리수사처’법안들을 중심으로”, 40면.

270) 박준휘 외, 고위공직자범죄수사처에 관한 연구, 264면(문준영 집필부분).

271) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 129-130면.

예외적으로 ‘검찰분권형 모델’을 가미하였음을 보여준다.²⁷²⁾ 그리하여 수사권을 기본으로 하면서 예외적으로 공소권을 부여하는 방식으로 입법하였다. 공수처법 제정 당시의 입법적 현실을 고려하더라도 수사권과 기소권을 임의적으로 분리한 법 제3조는 다양한 파생적 문제를 배태하고 있었다. 대표적인 예가 공수처검사의 영장청구권 논란이다.²⁷³⁾

나. 부패척결형 모델과 검찰분권형 모델의 비교: 재정신청 조항의 사례

부패척결형 모델과 검찰분권형 모델의 차이를 잘 보여주는 사례가 있다. 제1차 개정으로 제대로 시행도 되기 전 (2020. 12. 15. 법률 제17646호로 개정되기 이전의) 공수처법(이하 “(구) 공수처법”이라 한다) 제30조이다. 이에 따라 검찰청 검사의 불기소처분에 대한 재정결정이 있으면, 공수처검사가 공소유지를 담당하도록 하고 있었으므로 이는 공소와 관련한 권한에 속한다.²⁷⁴⁾ 즉, (구) 공수처법 제30조는 검찰에 이첩한 사건에 대해 불기소처분을 한 경우 재정신청을 거쳐 공수처검사의 공소유지가 가능하므로 이 규정은 공수처의 공소권을 그 범위에서 확장하는 것이었다. 이 조항의 기능은 여기에 그치지 않는다. “기관 간 견제와 균형의 관점에서 볼 때 외부통제 수단으로 적절한 입법”²⁷⁵⁾이라는 평가를 받았다.

이 조항의 삭제에는 두 가지 모델 사이의 혼선 내지 불충분한 인식이 있었다고 보인다. 이 조항의 삭제는 공수처법을 ‘부패척결형 모델’로 전환하고자 하였던 법안(「유상범의원안」)에 따른 것이다. 그 제안이유는 다음과 같다.

“공수처법은 재정신청권을 공수처에 부여하는데, 재정신청은 고소·고발인 등 사건관계인을 보호하기 위한 제도임에도 불구하고, 이를 검찰청 이외의 기관에도 부여하는 경우 그 기관에 실질적으로 수사권과 기소권을 동시에 부여하는 결과에 이르고 이러한 입법례는 주요 선진국에서 찾기 어려운 기형적인 제도로 형사사법 제도의 정합성을 훼손함.”²⁷⁶⁾

이 「유상범의원안」의 가장 큰 특징은 그나마 제한적이었던 공수처의 기소권을 완전히 박탈하여 검찰기구가 아닌 협의의 수사기관으로 만들고자 하였다는 점이다.²⁷⁷⁾ 이 법안은 대상사건의 범위를

272) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 130면.

273) 현재결정(2020헌마264등)의 법정의견은 “영장신청권자로서의 ‘검사’는 ‘검찰권을 행사하는 국가기관’인 검사로서 공익의 대표자이자 인권옹호기관으로서의 지위에서 그에 부합하는 직무를 수행하는 자를 의미하는 것이지, 검찰청법상 검사만을 지칭하는 것으로 보기 어렵다.” “수사처검사가 공익의 대표자로서 수사대상자의 기본권을 보호하는 역할을 하는 한 수사처검사가 영장신청권을 행사한다고 하여 이를 영장주의원칙에 위반된다고 할 수 없고, 공소권의 준부와 영장신청권의 행사 가부를 결부시켜야 한다는 주장은 직무와 지위의 문제를 동일하게 본 것으로 받아들이기 어렵다.”는 입장이다(2020헌마264등 결정문, 110, 111면(법정의견)).

274) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 130면 각주 18).

275) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 142-143면.

276) 「유상범의원안」(제안일자 2020.10.20. 의안번호 제2104578호)의 제안이유. 국회 의안정보시스템, <<https://likms.assembly.go.kr/bill/>>, 최종검색: 2023. 9. 10.

277) 유상범의원안은 제2조제3호가목·나목·바목·사목, 제4호다목, 제3조제1항제2호, 제28조부터 제31조까지를 각각 삭제하고, 제24조제1항 중 “판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다”를 “판단되는 경우 이첩을 요청할 수 있다”로 하고, 같은 조 제2항 및 제4항을 각각 삭제하는 것을 내용으로 하였다.

축소하고 공소권을 전제로 하는 규정을 모두 삭제함으로써 ‘검찰분권형 모델’을 폐기하고 ‘부패척결형 모델’로 전환하고자 한 것이었다. 그 중 제30조를 삭제하자는 제안이 제1차 개정시 반영되었다.

학설상으로도 이와 유사한 주장이 있었다. 즉, (구) 공수처법 제30조의 경우 공수처가 고발기관이 아니므로 재정신청을 인정하는 것이 부적절하고 선거관리위원회 등의 기관에 의한 재정신청이 있으나, 이는 정부 밖의 기관에 의한 것이므로 정부 내의 기관인 공수처와는 성격을 달리한다는 것이었다.²⁷⁸⁾ 즉, “재정신청은 정부의 권한 행사에 대해 법원에 불복하는 것이지 정부 내부의 기관들이 서로 다투면서 정부의 권한 행사를 어떻게 할 것인지를 법원에 묻는 제도로 구성할 수는 없다.”는 것이다.²⁷⁹⁾

근본적으로는 단일검찰체제를 전제로 검찰권의 단일한 의사형성이라는 도그마를 전제로 하여 공수처 도입 이전의 재정신청을 절대화한 논리이다. 복수검찰체제가 도입된 이후에는 이 논거가 유지되기 어렵다. 나아가 이러한 주장은 실정법의 태도나 제도적 취지와도 일치하지 않는다.

첫째, 재정신청 제도 자체가 한국형사소송법 제정자의 창안물이어서 다른 나라의 입법례를 찾는 것이 큰 의미가 없다는 점에서도, 재정신청 자체가 입법자의 결단에 따른 불기소처분의 통제수단이라는 점에서도 동의하기 어렵다. 기소독점주의의 폐해를 극복하기 위한 수단으로 사법적 해결방식을 도입한 것에서 재정신청의 제도적 의미를 찾아야 한다. 따라서 그 취지의 관철을 위해서는 다양한 입법적 변용이 가능하다. 「공직선거법」 제273조(재정신청)가 1994. 3. 16. 같은 법의 제정 당시부터 두고 있었고 당시 형사소송법상으로는 재정신청에 매우 제한적인 범위에서만 인정되고 있던 상황에서 도입되었다는 사실도 재정신청제도의 본질적 기능과 제도적 요청을 보여준다.

둘째, 행정권한의 존부 또는 그 행사에 관한 다툼이 있을 때 하는 기관소송도 인정되고,²⁸⁰⁾ 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간에는 권한쟁의심판도 인정된다.²⁸¹⁾ 끝으로, 군사법원 재판권의 쟁의에 관한 해결방식(「군사법원법」 제3조의2부터 7까지)도 재정신청에 의하는데, 이는 사법권 내부의 재판권 분배의 관계이다. 현행 법체계에서는 이처럼 다양한 국면에서 법원에 의한 정부 내 권한의 행사주체를 확정하는 절차를 두고 있다. 달리 말하자면, 복수검찰체제에서 (구) 공수처법 제30조와 같은 검찰기구 사이의 권한 통제를 위해 재정신청을 두는 것은 오히려 단일검찰체제와 구별되면서 자연스럽게 도입된 제도로 보아야 한다.

이 재정신청제도는 단일검찰체제에서와 달리, 복수검찰체제 내지 검찰분권체제에서는 다양한 측면에서 활용가능한 잠재력이 큰 제도이다. 검사동일체의 원칙에 지배되는 검찰의 불기소처분에 대해 다시 검찰이 공소유지를 하는 현행 재정신청제도의 모순점과 불합리를 해결하는 수단으로서

278) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 73-74면; 정웅석, 고위공직자범죄수사처 법과 제도의 이해: 각국의 검찰제도와 비교법적 관점에서, 351면. 이 주장은 「공직선거법」 제273조(재정신청)를 염두에 둔 것이다.

279) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 73면.

280) 「행정소송법」 제3조 행정소송은 다음의 네 가지로 구분한다.

4. 기관소송: 국가 또는 공공단체의 기관 상호간에 있어서의 권한의 존부 또는 그 행사에 관한 다툼이 있을 때에 이에 대하여 제기하는 소송. 다만, 헌법재판소법 제2조의 규정에 의하여 헌법재판소의 관장사항으로 되는 소송은 제외한다.

281) 「헌법재판소법」 제2조(관장사항) 헌법재판소는 다음 각 호의 사항을 관장한다.

4. 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의(權限爭議)에 관한 심판

공수처법의 재정신청 제도를 활용할 수 있도록 하여 “일반검찰과 공수처 사이의 교차하는 관할을 전제로 재정신청”을 제도화하자는 주장²⁸²⁾이나 공수처법에서는 공소유지를 검찰과는 달리 지정변호사를 지정하자는 입법적 제안²⁸³⁾ 등을 고려하면, 현행 재정신청제도의 모순을 개선하고 공수처와 검찰과의 공소권에 대한 상호 견제장치로서 활용할 여지가 큰 제도라는 것이다. 특히 교차하는 관할을 인정하는 재정신청은 검찰청검사의 불기소처분에 대해서는 공수처검사가, 공수처검사의 불기소처분에 대해서는 검찰청검사가 각각 공소유지를 담당함으로써 검찰뿐만 아니라 공수처에 대한 견제와 통제가능성을 높일 수 있다.²⁸⁴⁾

2. 검찰기구로서 공수처의 기능적합성 제고

가. 공수처의 정체성에 관한 명문의 규정을 통한 정리 필요

다음으로, 검찰기구로서 공수처의 기능적합성을 제고하기 위한 개정이 필요하다. 헌재결정(2020헌마264등)의 법정의견은 수사권의 배분을 권력분립이 아닌 행정부 내부의 권한 배분으로서 그에 대하여 결정하는 것은 입법부의 재량에 따르는 입법정책의 문제이며, 특히 공수처법 제24조 제1항과 제2항은 수사기관 내부의 권한 배분에 관한 규정으로 수사대상자에 대한 기본권침해 가능성은 없다²⁸⁵⁾고 보았다.

법정의견이 “권한 배분”으로 본 것은 검찰권이 법률에 근거하여 분할 가능한 권한으로 보았다는 점에서 의미가 있다. 여기에서 공수처와 검찰의 관계를 권력분립이 아닌, 권한배분의 문제로 파악한다는 것은 양 기관이 동일한 행정목적의 실현을 위해 협력하는 관계에 있다는 측면을 시사한다. 이 ‘권한배분’에는 그 기본적 지향점으로 국가기관의 원활한 임무수행이라는 기능적합성의 요청이 담겨 있다.

공수처의 기능적합성 제고는 공수처의 정체성을 잘 정의하는 것부터 시작하여야 한다. 먼저, 관련 규정, 특히 공수처의 독립기관성과 공수처 소속 공무원의 직무상 독립성과 정치적 중립성에 관한 규정이 명확한 정리가 필요하다.

그간 공수처에 대한 도입 찬반론 혹은 옹호론과 비판론(그 끝단에는 폐지론도 있다) 사이의 논란은 검찰 또는 공수처 어느 한 기관의 정상성을 옹호하고 다른 기관의 비정상성을 비난하는 방식으로

282) 공수처법 제정 이전에 “일반검찰이 불기소처분을 한 경우 다시 검사동일체의 원칙의 지배를 받는 다른 검사에게 공소의 제기와 유지를 맡기는 현행법의 모순적 상황을 해결하는 새로운 역할을 수행할 수 있[는 제도로서] 일반검찰과 공수처 사이의 교차하는 관할을 전제로 재정신청을 통하여 해결하는 것이 가장 합리적”이라는 주장으로는 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구: ‘고위공직자비리수사처’법안들을 중심으로”, 50면.

283) 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(2000089, 참여연대 청원안(2017. 09. 11.)) 제30조는 부심판 결정된 사건의 공소유지를 위하여 지정변호사를 두도록 하고 있었다.

284) (구) 공수처법 제30조의 재도입과 공수처법 제29조의 개정이 동시에 필요하다. 이에 관하여는 후술한다.

285) 2020헌마264등 결정문, 92면(법정의견). 공수처법 제24조 제1항과 제2항은 “수사처와 검찰 등 다른 수사기관 사이의 권한 배분에 관한 사항을 규정한 것으로서 청구인들의 법적 지위에 어떠한 영향을 미친다고 볼 수 없”어 기본권침해가능성 없다.

이루어져 왔다. 물론 도입 찬성론과 옹호론 중의 일부에서도 공수처의 '비정상성' 내지 '이례성'을 지적하면서 검찰이 '본연의 모습'을 되찾으면 해소될 수 있거나 해소되어야 하는 기관으로 이해하기도 한다.

여기에는, 검찰의 정상성을 근거로 이와 비교하여 공수처의 비정상성을 논하는 설명('검찰의 정상성=공수처의 비정상성'의 논법)도 있고도 있고, 공수처가 보통의 검찰기구의 하나라는 점을 강조하여 공수처와 같은 검찰권의 분할이 검찰의 과도한 권한과 권력의 남용행태에서 촉발되었다는 시각('공수처의 정상성=검찰의 비정상성' 논법)도 있다. 물론 이와 관련하여, '특정시기 특정 사안에서 검찰의 행보가 정상적인가'와 '형사사법체계 내에서 이루어지는 검찰의 특정활동이 검찰의 존재와 기능에 비추어 정상인가'의 문제는 전혀 다른 문제이다. 여기에서 다루는 문제는 물론 후자의 것이다.

아쉬운 것은 검찰과 공수처의 정상성 논란 속에 양 기관에 공통된 존재이유나 이론적 기초로서, '무엇이 검찰인가' 혹은 '어떤 검찰이어야 하는가'에 대한 논의는 실종되었다는 점이다. '공수처는 검찰과 다르다' 혹은 '검사는 원칙적으로 검찰청검사만을 말한다'는 식의 주장도 나오곤 하지만, 구체적으로 이 주장에 대한 답을 논리적으로 확정하기는 어렵다. 이는 중국적으로 검찰권의 법적 성격과 내용의 확정을 전제로 해서만 해결될 수 있기 때문이다. 여전히 이 문제에 대한 답은 열려있다.

공수처를 검찰권을 행사하는 기구의 하나로 파악할 때, 이른바 '바람직한 검찰상' 또는 '검찰 본연의 임무'에 대한 법적 명확화는 공수처에 대해서도 마찬가지로 요구된다. 그리고 그 내용은 국가조직을 규율하는 법률에, 공수처의 경우에 공수처법에 반영되어야 함은 당연하다.

한편, 입법 과정에서 공수처에 대해서는 검찰권을 행사하면서도 '일종의 검찰이나 검찰 같지 않은 검찰'을 만든다는 임무를 부여하고자 하는 시도가 많았다. 공수처에 대해서는 특히 더 많은 인권보장 장치를 구비해야 한다거나 공수처가 기존 검찰과는 다른 인권친화적 수사의 전범을 보여야 한다는 주장이 다양하게 등장하였다.²⁸⁶⁾ 이러한 주장내용은 기존 검찰청의 수사로부터의 의식적 탈피를 요구하는 것들이다. 이는 입법을 통해 설정되지 않는 영역이나 법률을 해석하는 영역에서 반영하자는 주장으로 볼 수 있는데, 종래의 형사사법체계 내의 관행이 충분한 법률적 근거 없이 행해져 왔다는 반성적 의미도 갖는다.

나. 공수처 임무와 공수처검사의 지위 관련 규정의 정비

우선, 검찰기구로서의 기능적합성의 관점에서, 공수처법에서 가장 문제가 되는 것은 제한적 기소권(제3조 제1항 제2호)이다. 검찰기구로서 수사권과 기소권이 일치하여야 함은 당연하기 때문이다.

검찰기구로서 공수처의 기능적합성 측면에서, 공수처법은 공수처장, 차장과 공수처검사의 임무와 기능상의 차이를 간과하고 있다. 공수처는 검찰기구의 일종이므로 공수처장과 공수처검사의 관계는

286) 이에 관하여는, 오병두, "공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-", 134-135면.

검찰총장과 검사와의 관계와 유사하다. 공수처법 제17조부터 제20조까지의 규율내용과 문언은 「검찰청법」 제7조, 제7조의2, 제9조 등과 거의 같다. 또한 공수처검사나 공수처수사관에 대한 관계에서, 공수처장은 -직급 등은 논외로 하고- 법무부장관과 검찰총장을 겸한 지위에서 업무를 수행한다. 그런데 공수처장과 공수처검사는 3년으로 임기가 같고 연임 여부만이 다를 뿐이다(공수처법 제5조 제3항, 제8조 제3항). 또한 공수처검사의 인사문제는 공수처법 제9조²⁸⁷⁾의 인사위원회에서 심의·의결하는데, “대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명”과 “제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천한 2명” 등이 참여하여 전체 7인 중 4명이 정치적 고려에 의해 선임되도록 되어 있다(제3항 제4호·제5호). 이 역시 정치적 고려에 의해 공수처검사의 인사가 좌우될 여지가 크다.

이러한 요소는 특히 공수처검사의 신분을 불안정하게 하며, 이는 공수처법의 가장 큰 취약점이며 공수처 조직 자체의 안정성을 저해하는 요소로 지목되고 있다. 헌재결정(2020헌마264등)의 반대의견[1]은 이 점을 잘 지적하고 있다.

“공수처법이 수사처검사로 하여금 검찰청법 제4조에 따른 검사의 직무를 수행할 수 있도록 하면서도 (제8조 제4항), 다른 특정직 공무원인 판사나 검사와는 달리 임용기간을 지나치게 단기로 규정한 것은 그 자체로 수사처검사의 신분보장을 매우 취약하게 만들어서 정치적 중립성에도 부정적 영향을 미친다. 수사처검사는 연임을 위해서 자신이 행한 수사 및 공소제기 등의 업무실적에 대하여 매 3년마다 인사위원회로부터 심사를 받아야 하는데, [“처장, 차장, 처장이 위촉한 1명 등 3인, 여당 및 야당 소속 각 교섭단체가 2명씩 추천한 4명 등 총 7명으로 되어 있고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 한(제9조)”_원문으로 다른 곳의 기술을 필자가 추가함] 인사위원회의 구성 및 의결정족수 등의 문제점을 고려하면 수사처검사의 정치적 중립성 및 직무상 독립성을 침해할 가능성이 매우 높다. 따라서 공수처법이 특정직 공무원인 수사처검사의 임기를 단기로 정하고 연임도 최대 3회로 제한한 것은 수사처검사의 정치적 중립성 및 직무상 독립성을 침해하고 입법형성의 한계를 일탈하여 헌법 제7조에서 정한 공무원제도를 사실상 형해화하고 있다고 볼 것이다.”²⁸⁸⁾

이처럼 공수처검사의 신분보장은 검찰청검사에 비해 매우 취약하다. 3년 임기제로 인한 신분보장

287) 공수처법 제9조(인사위원회) ① 처장과 차장을 제외한 수사처검사의 임용, 전보, 그 밖에 인사에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 수사처에 인사위원회를 둔다.

② 인사위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하고, 인사위원회의 위원장은 처장이 된다.

③ 인사위원회 위원 구성은 다음 각 호와 같다.

1. 처장
 2. 차장
 3. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 처장이 위촉한 사람 1명
 4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명
 5. 제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천한 2명
- ④ 제3항제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 위원의 임기는 3년으로 한다.
- ⑤ 인사위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑥ 그 밖에 인사위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 수사처규칙으로 정한다.

288) 2020헌마264등 결정문, 128면(반대의견[1]). 유사한 취지로는 이창은, “「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」의 해석상 문제점에 대한 비판적 검토”, 법학논문집 제44권 제2호, 중앙대학교 법학연구원, 2020. 8. 157-158면.

의 약화는 우선, 직무상의 독립성을, 나아가 정치적 중립성을 침해하고 공정한 형사사법의 실현을 위한 검사의 직무에 위협이 될 수 있다. 공수처검사의 신분보장을 「검찰청법」의 검사와 달리 정할 이유가 없다.

요컨대, 공수처검사는 공수처장 또는 차장과는 임무와 역할이 다르고 공수처 조직의 계속성을 유지하여야 하는 인력이다. 양자를 규범적으로 달리 취급해야 한다.

다. 공수처법 제24조 제1항의 이첩요청권의 행사절차 등 보완 입법 필요

검찰 등 다른 (광의의) 수사기관과의 상호 관계를 정리하기 위한 규정이 충분하지 않다. 전체적으로 개선이 필요하며, 특히 검찰과의 관계에서 공수처법 제24조 제1항의 이첩요청권의 조정절차가 필요하다. 이 이첩요청권은 공수처법 중 가장 논란이 많은 조항이다.

공수처법 제24조 제1항²⁸⁹⁾은 공수처의 수사와 중복되는 다른 수사기관의 수사에 대해 “처장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다.”고 규정한다. 복수의 수사기구, 검찰기구가 존재하고 있어서 발생하는 관할의 경합을 합리적으로 해결하기 위하여 둔 규정이다.

입법취지에 대해서, 학설은 공수처법 제24조 제1항은 검찰 등과 수사처의 불필요한 중복수사를 방지하여 수사의 효율성을 제고함과 동시에 사건관계인의 인권을 보장하기 위한 규정”으로 이해된다.²⁹⁰⁾ 여기에 더하여, 헌재결정(2020헌마264등)의 보충의견은 “이른바 부실·축소 수사 또는 표적수사와 같이 다른 수사기관의 사건처리에 공정성이 의심되는 경우에는 제도적 견제장치의 하나로서 수사처가 수사할 수 있도록 근거를 마련”한 취지도 있다고 한다.²⁹¹⁾ 한편, 공수처법 제24조 제1항은 ‘관할 경합문제’가 발생하는 상황에서 “규범적으로는 이와 같이 할 수밖에 없을 것인데 현실에 있어서 효율적일지는 의문”²⁹²⁾이라는 지적도 있다.

이 조항은 공수처장의 우선적 지위를 보장하고 있다고 하여 논란이 되고 있지만, 문제는 실제로

289) 공수처법 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.

290) 정용석, 고위공직자범죄수사처 법과 제도의 이해: 각국의 검찰제도와 비교법적 관점에서, 332면.

291) 2020헌마264등 결정문, 157면(보충의견). “수사처와 다른 수사기관이 동일한 사건을 중복으로 수사할 경우 행정력이 불필요하게 사용되는 것을 피할 수 없고 수사대상자에 대한 기본권 침해도 우려되므로 중복수사가 이루어지지 않도록 절차를 명확히 하여야 하고, 이른바 부실·축소 수사 또는 표적수사와 같이 다른 수사기관의 사건처리에 공정성이 의심되는 경우에는 제도적 견제장치의 하나로서 수사처가 수사할 수 있도록 근거를 마련할 필요가 있기 때문이다. 다만 다른 수사기관의 수사가 상당 부분 이루어져 수사처로 사건을 이첩할 경우 오히려 사건의 처리가 지연되거나 수사대상자의 기본권이 침해될 가능성이 있는 경우에는 사건의 이첩을 제한할 필요가 있으므로, 수사의 진행 정도 또한 이첩요청 사유 중 하나로 규정하여 다른 수사기관에서 수사를 종결할 수 있도록 하고 있다.

이와 같은 이첩요청 사유가 명백히 자의적이거나 현저히 불합리하다고 보기 어렵고 구체적인 사건에서 이첩요청 사유에 해당하는지 여부는 법률해석을 통해 해결할 수 있으므로, 공수처법 제24조 제1항이 입법재량을 현저히 일탈하여 합리성과 정당성을 갖추지 못하여 적법절차원칙에 위반된다고 볼 수 없다.”

292) 이원규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 72면. “수사처의 직무 범위가 일정 영역의 범죄 전체를 대상으로 하는 것이 아니고 공무원 중 일부만을 대상으로 하기 때문에 검찰과의 관할 경합문제가 필연적으로 발생한다. 이에 대한 해결방법을 적절히 규정하지 않으면 국가기관 간에 다툼과 알력이 상시적으로 발생하여 국정 운영에 장애가 될 것이다.”(같은 곳).

이 이첩요청에 불응한 경우 그 이행을 강제할 실질적인 담보장치가 없다는 점에 있다. 또한 현재의 조항만으로 이첩 상황을 놓고 벌어질 다양한 사태를 충분히 대비하기 어렵다는 점도 문제이다.

“일반적으로 고위공직자 범죄사건은 처음부터 그 사건에 고위공직자가 관련되어 있는 것으로 알려져 수사가 개시되는 경우보다는 기업비리 등을 수사하다가 단서가 확인되는 경우가 많다. 이와 같은 경우에 전체사건을 수사처로 이첩할 것인지 수사처 대상범죄만 이첩할 것인지도 문제이고, 수사의 흐름이 끊기는 문제, 검찰이 가지고 있는 생각과 수사처의 생각이 다른 경우에 발생할 수 있는 충돌과 기간 불신 문제 등 다양한 문제점이 예상된다.”²⁹³⁾

헌재결정(2020헌마264등)의 반대의견[1]은, 이 조항이 실효적으로 작동할 수 있다는 전제에서 이 조항의 위헌성을 중점적으로 다루었다. 즉, 헌재결정(2020헌마264등)의 반대의견[1]은 공수처법 제24조 제1항이 “다른 수사기관과의 상호 협력적 견제관계를 중대하게 훼손”하여 헌법 제66조 제5항에 위반한다고 하며, 그 주된 근거로서 “공수처법 제24조 제1항이 규정한 이첩 요청 사유인 ‘수사의 진행 정도’와 ‘공정성논란’은 추상적이어서 (...) 수사처장의 주관적 판단에 의하여” 결정되고, “수사처장의 자의적인 이첩 요청 권한 행사를 통제할 수 있는 아무런 규정이 존재하지 않는다.”²⁹⁴⁾는 점을 든다.²⁹⁵⁾

“공수처법 제24조 제1항이 규정한 이첩 요청 사유인 ‘수사의 진행 정도’와 ‘공정성논란’은 추상적이어서 명확하다고 할 수 없고, 위 사유에 해당하는지를 판단할 객관적 기준이 마련되어 있지 않아서 수사처장의 주관적 판단에 의하여 이첩 요청이 이루어질 수 있다. 더욱이 수사처장의 이첩 요청에 대하여 요청받은 수사기관은 반드시 응하여야 하며, 다른 수사기관이 ‘수사의 진행 정도 및 공정성 논란’ 등을 고려할 때 이첩이 부적절하다고 판단하는 경우 수사처장의 이첩 요청을 거부할 수 있는지, 수사 관할에 대하여 수사처장과 협의하거나 조정할 수 있는지 등에 관하여 전혀 규정하고 있지 않다. 결국 공수처법 제24조 제1항에 의하면, 수사처장이 이첩을 요청할 경우 다른 수사기관은 이미 공정하게 상당한 정도로 수사한 경우에도 예외 없이 그 요청에 응하여야 하므로, 이첩 여부가 수사처장에 의하여 일방적이고 자의적으로 결정될 여지가 있다.

이와 같이 공수처법은 실질적으로 고위공직자범죄등의 수사와 관련하여 수사처장에게 일방적으로 이첩을 요청할 권한을 부여하고, 상대 수사기관은 여기에 예외 없이 따르도록 의무를 부과하고 있으며, 이러한 수사처장의 자의적인 이첩 요청 권한 행사를 통제할 수 있는 아무런 규정이 존재하지 않는다.

이로써 수사처는 사실상 고위공직자범죄등에 관한 수사권 행사에서 행정부 내의 다른 수사기관보다 일방적 우위를 차지하게 되고, 수사기관 사이의 수사 관할 배분에 있어 수사처장의 판단에 다른 수사가

293) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 72-73면.

294) 2020헌마264등 결정문, 124-125면(반대의견[1]).

295) 한편, 반대의견[2]는 “특히 검사의 ‘고위공직자범죄 혐의’를 발견한 다른 수사기관은 의무적으로 수사처에 이첩하여야 한다고 규정할 뿐, 그에 관한 다른 수사절차를 규정하거나 수사처가 이첩받은 검사의 고위공직자범죄 혐의를 다른 수사기관에 다시 이첩할 수 있다는 규정이 존재하지 않는다”는 점 등에서 “검사의 고위공직자범죄 혐의에 대하여는 수사처가 전속적인 수사권을 가”지고 있어서 차별취급이 된다고 한다(2020헌마264등 결정문, 141면(반대의견[2])).

관이 따르도록 함으로써 그 권한의 행사 과정에서 다른 수사기관과의 상호 협력적 견제관계를 증대하게 훼손하게 된다.”²⁹⁶⁾

동시에 반대의견[1]은 “공수처법[이] 수사처와 검사 사이의 수사권 및 공소권에 관한 관할의 중첩으로 인하여 예상되는 충돌과 혼란을 해결할 수 있는 구체적 방안도 마련해 놓고 있지 않아서 수사권 및 공소권 행사의 효율성과 통일성을 저해할 우려도 크다.”²⁹⁷⁾고도 한다. 앞서 언급한 바와 같이, 이 서술은 반대의견[1]이 단일검찰체제를 전제로 하고 있음을 보여준다. 또한 이 설시는 “수사처장의 자의적인 이첩 요청 권한 행사를 통제할 수 있는 아무런 규정이 존재하지 않는다.”는 것과 모순된다. 현실적으로 공수처장의 이첩요청에 불응한 경우에 대한 아무런 대응수단을 공수처법이 강구하고 있지 않기 때문이다.

한편, 반대의견[1]은 공수처법 제24조 제1항이 적법절차 원칙을 위배한다고 하면서 다음과 같이 입법상의 한계를 지적한다.

“공수처법 제24조 제1항은 다른 수사기관으로 하여금 수사처장의 이첩 요청에 응하여야 할 의무를 부과하고 있다. 기존 수사기관과 다른 별도의 독립적인 수사기관인 수사처를 설치하여 고위공직자범죄를 척결하고자 한 입법목적을 실현하고 새로운 수사기관이 설치됨에 따라 발생할 수 있는 혼란이나 공백을 방지하기 위하여 고위공직자범죄의 경우 수사처가 다른 수사기관에 대해 이첩을 요청할 수 있는 근거를 마련할 필요성이 있다 하더라도, 수사처장의 요청에 ‘정당한 사유’가 있는지 또는 다른 수사기관이 수사처장의 이첩요청을 거부하거나, 이첩하지 아니하여야 할 ‘특별한 사정’이 있는지를 불문하고 다른 수사기관으로 하여금 수사처장의 이첩 요청에 응하여야 한다고 규정하는 것은 적절하다고 할 수 없다. 또한 이첩 여부를 결정하기 전에 수사처장과 다른 수사기관이 수사 관할을 협의·조정할 수 있는 절차도 마련되어 있지 않아 다른 수사기관으로서는 스스로 해당 사건을 수사하는 것이 적절하다고 판단하더라도 수사처에 사건을 이첩할 수밖에 없는데, 수사처와 다른 수사기관이 법률상 서로 대등한 지위에 있음에도 공수처법 제24조 제1항은 이처럼 다른 수사기관에 대해서만 편면적인 의무를 부과하고 있다. 그런데 다른 한편으로는 수사처장이 다른 수사기관에서 고위공직자범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단할 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다고 규정하여(공수처법 제24조 제3항), 수사처장이 다른 수사기관으로 이첩할 수 있는 권한을 인정하면서 그에 관한 재량까지 부여하고 있다.”²⁹⁸⁾²⁹⁹⁾

현실적으로 공수처장의 이첩요청을 강제할 길이 없다는 점에서 이 주장의 타당성은 별론, 위

296) 2020헌마264등 결정문, 124-125면(반대의견[1]).

297) 2020헌마264등 결정문, 126면(반대의견[1]).

298) 2020헌마264등 결정문, 131면(반대의견[1]).

299) 유사한 취지: 장영수, “[시론] 공수처법 합헌결정의 함의와 파급효”, 3-4면. “이첩요구권의 필요성을 무조건 부인하는 것은 아니지만, 적어도 이첩의 기준이 분명하게 정해져야 하고, 이첩은 공수처의 일방적 요구가 아니라 해당 기관과의 협의절차를 거쳐서 결정되어야 할 것이다. 그리고 이첩이 부당한 경우에 대한 사후적 통제장치도 마련되어야 한다. 그런데 이러한 보완장치 없이 이첩요구권을 인정함에 따라 심각한 문제가 발생할 수 있게 된다.”

설시는 반대의견[1]에 따를 때, 적법절차 원칙을 충족할 수 있는 조건들을 제시한 것으로 읽을 수 있다.³⁰⁰⁾ 이를 정리하면 다음과 같다.

- ① 공수처장의 이첩요청에 대해 ‘정당한 사유’나, 이첩을 거부할 ‘특별한 사정’을 고려하여 거부할 수 있음을 법률에 명시할 필요가 있다.
- ② “이첩 여부를 결정하기 전에 수사처장과 다른 수사기관이 수사 관할을 협의·조정할 수 있는 절차”가 필요하다.
- ③ “수사처와 다른 수사기관이 법률상 서로 대등한 지위에 있음에도 (...) 다른 수사기관에 대해서만 편면적인 의무를 부과하고 있다.”
- ④ “수사처장이 다른 수사기관으로 이첩할 수 있는 권한을 인정하면서 그에 관한 재량까지 부여하고 있다.”

반대의견[1]에 따라 적법절차 요건을 갖추기 위해 위 4가지 요소 중에서 ③과 ④는 공수처의 권한과 규모에 비추어 불가피한 입법적 선택이고, 공통 상위기관이 없는 상태에서 이와 같이 규범적으로 확정하지 않으면 해결방법이 없으므로³⁰¹⁾ 채택하기 어렵다. 따라서 입법적으로 고려될 수 있는 것은 ①과 ②에 관한 법조항의 도입이다.

한편, 반대의견[1]은 “관련 수사기관 사이의 협력을 강조하는 외국의 입법례”를 볼 때, 자율적인 해결수단이 아닌 이첩요구권의 방식을 택한 것이 부적절하다고 한다.³⁰²⁾ 그러나 이는 부당한 비판이다. 공수처, 검찰, 경찰 상호간에는 공통의 상위기관이 없으므로 법률의 특별규정이 없다면 자율적인 해결은 어렵다. 공수처의 독립기관성으로 인한 “의사 조정기관의 부재”를 지적하는 견해³⁰³⁾도 이와 같은 사정을 예견하고 있다고 보인다. 반대의견[1]에서 자율적 해결 사례로 제시하는 영국 중대부정범죄수사청의 경우나 미국 연방수사국과 다른 수사기관의 경우나 모두 상위기관에서 제정한 지침에

300) 이 외에도 반대의견[1]은 “수사처의 수사대상이 되는 피의자와 고소·고발인 등 사건 관계인은 수사처장의 이첩 요청에 의하여 사건이 수사처로 이첩될 때 별도의 통지를 받지 못하고, 따라서 이에 대하여 자신의 의견을 진술할 기회를 부여받지 못하게 된다.”(2020헌마264등 결정문, 132면(반대의견[1])는 점도 실시하고 있는데, 보충의견이 적절히 지적하는 바와 같이, “수사의 밀행성과 신속성을 고려할 때, 수사처의 구체적인 수사대상이 되었다는 사실만으로 피의자 등에게 의견진술의 기회가 반드시 부여되어야 하는 것으로 보기도 어렵다.”(2020헌마264등 결정문, 157면(보충의견)).

301) 공수처법 제24조 제1항에 대해 같은 입장으로는 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 72면.

302) 2020헌마264등 결정문, 124-125면(반대의견[1]). “이러한 문제점은 수사 이첩과 관련하여 관련 수사기관 사이의 협력을 강조하는 외국의 입법례에 비추어 보아도 쉽게 확인이 된다. 예컨대 미국의 경우 연방범죄를 수사하는 대표적 기관인 연방수사국(FBI)을 비롯하여 마약단속국(DEA), 국세청(IRS) 등의 여러 연방 수사기관이 존재하지만, 연방 수사기관들 사이에 사건이 중첩되는 경우 각 사건별로 기관 간 협의를 통하거나, 서로 양해각서(MOU)를 체결하여 구체적 기준을 정하는 등 자율적으로 해결하고 있다. 또한 영국의 경우에도 **중대부정범죄수사청** 장은 중대한 부패범죄와 관련하여 스스로 수사를 개시할 수 있고, 다른 수사기관이 수행 중인 형사사건을 이첩받을 수도 있으나, 수사기관 사이의 사건 이첩 문제는 사법담당자(Law Officers)와 중대부정범죄 **수사청장** 사이의 기본협약(Framework Agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office)에 따라서 상호 협의로 처리되고 있다.”

303) 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 59면.

따라 관할의 중첩·경합의 문제를 처리한다.³⁰⁴⁾ 공수처의 경우에도 법률에 규정을 두어 정리해야 하며, 이를 위한 조항이 제24조라고 할 수 있다. 다만 반대의견[1]에서도 지적하는 바와 같이,³⁰⁵⁾ 현재의 조항은 지나치게 단순해서 보다 요건을 구체화하고 절차규정을 추가할 필요가 있다.

IV. 공수처 업무의 효율성 제고를 위한 협력체계의 강화방안

공수처 업무의 효율성 제고를 위한 협력체계를 강화하기 위해서는 순수한 검찰분권형 모델로서 공수처의 기능을 순화하면서 다른 수사기관, 행정기관과의 권한을 조율하는 시스템을 구축하여야 한다. 이하에서는 운영시스템과 관련하여 공수처법에 도입할 필요가 있는 사항에 대한 다루어보고자 한다.

1. 다른 행정기관과의 협력체계에 관한 법률상 규율 필요 (협조 의무, 대응 의무와 연결 프로세스 신설)

공수처는 일반 행정계통으로부터 독립적이다. 따라서 검찰, 경찰과 같은 행정계통 내부에 있는 수사기관의 경우와 다른 제도적 배려가 필요하다. 공수처가 일반 행정기관과 달리, 대통령이나 국무총리, 법무부장관 등으로부터 독립된 중앙행정관청이라는 사실은 이 문제를 조율할 별도의 기관이 없음을 의미한다. 따라서 공수처 스스로 독자적으로 협력체계를 구성하는 데에는 한계가 있다.

게다가 다른 행정기관의 협력태도는 정권의 향배나 정치적 고려에 영향을 많이 받는다. 이해관계가 다르거나 다른 정치적·사회적 동기에서 다른 수사기관이 수사방향을 일방적으로 정하고자 할 때, 제어할 방법은 사실상 없다. 여기에서 입법의 역할이 중요해질 수밖에 없다. 그것이 다른 수사기관, 특히 경찰, 검찰과의 차이점이다.

다른 행정기관과의 협력에 관하여 공수처법에는 별도의 특별한 규정이 없다. 공수처법 제44조(파견 공무원)가 “수사처 직무의 내용과 특수성 등을 고려하여 필요한 경우에는 다른 행정기관으로부터 공무원을 파견받을 수 있다.”고만 규정하여, 파견을 받는 경우 위법하지 않다는 것은 되어도 조문의 규정 형태 자체로 파견요청이 가능한지, 파견요청을 받은 행정기관의 입장에서 어떻게 처리해야 하는지 등은 규정하고 있지 않다. 그리고 이 제44조가 다른 행정기관의 활동과 관련한 협력을 규정하고 있는 것이 아님은 물론이다.

2017년의 참여연대의 공수처법안³⁰⁶⁾ 제26조(검찰 등과의 업무협조)에서는 공수처장의 이첩요구

304) 비교법적 사례로는 오병두, “공수처와 다른 수사기관, 행정기관 등과의 효율적 협력관계 구축을 위한 방안”, 17면 이하.

305) 2020헌마264등 결정문, 126면(반대의견[1]). “공수처법은 수사처와 검사 사이의 수사권 및 공소권에 관한 관할의 중첩으로 인하여 예상되는 충돌과 혼란을 해결할 수 있는 구체적 방안도 마련해 놓고 있지 않아서 수사권 및 공소권 행사의 효율성과 통일성을 저해할 우려도 크다.”

306) 이에 관하여는 참여연대, 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(안) 입법청원(2017-09-11), <<https://www.peoplepower21.org/petition?mod=document&uid=1526114>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

권, 이첩권 이외에도 검찰청, 감사원, 국세청 등 관계기관의 통지의무를 부여하고 있었다.³⁰⁷⁾

특히 법무검찰위원회의 논의에서는 이 문제에 대하여 상당한 숙의를 거쳤다고 한다.³⁰⁸⁾ 법무검찰 개혁위원회의 공수처법안에서는 공공기관의 공수처에 대한 고발의무(안 제19조)³⁰⁹⁾, 수사기관의 고위공직자범죄 수사시 공수처에 대한 통지의무, 공수처의 이첩요구권(안 제20조)³¹⁰⁾, 수사기관들의 상호협력의무(안 제21조 제3항)³¹¹⁾를 규정하고 있었다.

현행 공수처법의 토대가 된 법무부안에서는 이 규정들이 모두 삭제되었다. 그 결과 현행 공수처법은 기관간 협력체계에 대한 입법적 배려의 측면에서는 상설특검법³¹²⁾보다 못한 수준의 입법이 되었다. 그러다 보니 “공수처는 범죄정보 등 수사의 단서를 취득하기 위하여 다른 기관의 자발적인 협조에 의지해야 하고 이는 상시적인 수사기관으로서 매우 불안한 상태에 놓여있다”는 진단³¹³⁾이

307) 참여연대 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(안) 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 판단할 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 해당사건의 이관을 요구할 수 있고 관계기관의 장은 이에 응하여야 한다.

308) 이윤제, “국민의 공수처 VS 검찰의 수사처”, 202면. “개혁위안은 공수처가 작은 규모에도 불구하고 공수처, 검찰, 경찰의 3개 기관이 삼각형의 평등한 견제 시스템을 유지할 수 있도록 고위공직자범죄 등에 대하여 공수처가 전문화할 수 있는 장치로서 공공기관의 공수처에 대한 고발의무(개혁위안 제19조), 수사기관의 고위공직자범죄 수사시 공수처에 대한 통지의무, 공수처의 이첩요구권(개혁위안 제20조), 수사기관들의 상호협력의무(제21조 제3항)를 규정하였다. 법무부안은 개혁위안의 이첩요구권을 이첩요청권으로 명칭변경하면서 다른 장치들은 모두 삭제하였다.”

309) 법무검찰위원회 공수처안 제19조(수사) ① 공수처 검사는 고위공직자범죄 등 사건의 범죄혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다.

② 공무원은 그 직무 수행중 고위공직자범죄 등을 알게 된 때에는 공수처에 이를 고발하여야 한다.

③ 감사원·국가인권위원회·국민권익위원회·국세청·금융위원회·금융감독원·공정거래위원회·특별감찰관은 고위공직자범죄 등 사건에 대하여는 공수처에 수사의뢰나 고발을 하여야 한다.

310) 법무검찰위원회 공수처안 제20조(다른 수사기관과의 관계) ① 다른 수사기관이 고위공직자범죄 등의 수사에 착수한 경우에 지체없이 그 요지를 처장에게 통지하여야 한다.

② 처장은 공수처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단할 때에는 다른 수사기관에 그 사건의 이첩을 요구할 수 있다. 다른 수사기관은 강제처분을 행하거나 그밖의 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

③ 공수처 검사가 수사중인 사건과 동일한 사건을 수사하는 기관은 그 사건을 공수처로 이첩하여야 한다.

311) 법무검찰위원회 공수처안 제21조(공수처 검사의 범죄와 수사기관공직자범죄에 대한 수사) ① 처장은 공수처 검사의 범죄혐의를 발견할 경우에 그 사건을 대검찰청에 이첩한다.

② 소속 검사 또는 소속 경무관급 이상 경찰공무원의 범죄 혐의를 발견한 기관의 장은 그 사건을 공수처에 이첩한다.

③ 공수처와 다른 수사기관은 고위공직자범죄 등의 적절한 처리를 위하여 상호 협력하여야 한다.

312) 특별검사의 임명 등에 관한 법률 (약칭: 특검법) 제7조(특별검사의 직무범위와 권한 등)

③ 특별검사는 그 직무수행을 위하여 필요한 때에는 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 담당사건과 관련된 사건의 수사 기록 및 증거 등 자료의 제출, 수사활동의 지원 등 수사 협조를 요청할 수 있다.

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.

⑤ 제3항 및 제4항의 요청을 받은 관계 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. 다만, 특별검사가 특정 검사 및 공무원의 파견을 요청하는 경우에는 사전에 관계 기관의 장과 협의하여야 한다.

⑥ 관계 기관의 장이 제5항 본문의 요청에 정당한 사유 없이 불응할 경우 특별검사는 징계의결요구권자에게 관계 기관의 장에 대한 징계절차를 개시할 것을 요청할 수 있다.

313) 이상균, “고위공직자범죄수사처 이첩요청권 행사 갈등 극복을 위한 수사기관 간 협력관계 설정”, 156면.

나올 수밖에 없다.³¹⁴⁾

주요 협조대상 기관과 해당 기관의 협의절차를 공수처법에서 직접 명시하고 공수처와 구체적인 협조의무 또는 대응의무를 명시할 필요가 있다고 생각된다. 또한 주요 협조대상 기관의 범죄정보를 전달하고, 활용하고 사후처리에 이르는 과정에 대한 명시적 규정을 공수처법에 신설할 필요가 있다.³¹⁵⁾ 나아가 해당기관의 공무원을 후술하는 수사협의체에 참여하게 하여 그 기관의 입장을 반영할 수 있도록 하여 정보교류를 원활하게 하고 기관간의 통제 메커니즘도 작동시키는 방법을 활용할 수 있을 것이다.

2. 다른 수사기관과의 관계는 입법정책의 문제 ('우선적 관할권'의 문제)

다른 수사기관과의 관계도 행정기관과의 관계와 마찬가지로이다. 행정각부에 소속되지 않은 공수처와 다른 수사기관 사이의 이해관계를 조율할 공통의 상위기관(이른바 '공통의 직근상급 관청')이 없다. 이 역시 법률로서 해결해야 한다.

이 문제와 관련이 있는 것으로 대표적인 것이 공수처법 제24조 제1항을 둘러싼 우선적 관할권이 다. 공수처법 제24조 제1항은 "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."고 규정한다.

2017년의 참여연대의 공수처법안 제26조 제1항도 "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."고 규정하고 있었다. 또한 이와 관련하여, 법무검찰개혁위원회에서는 공수처의 우선적 관할권 개념을 도출하기 위해 다양한 논의가 있었다고 한다.³¹⁶⁾

어느 안에서도, 공수처의 우선적 수사관할권이 규정되었다. 공수처가 제대로 된 기능을 수행하기 위한 불가결한 조건으로 이 우선관할권을 상정하였다. 이처럼 공수처법 제24조는 수사기관 사이의 관할이 중첩되는 것을 전제로 한다. 그 중첩은 형사사법의 목적에 비추어 효율적으로 해소하거나 협력할 수 있도록 하는 기본적 제도적 장치이다. 즉, 공수처의 경우 상급 기관 주도의 협력 모델을 활용하기 쉽지 않다는 점에서 이를 입법으로 대신할 수밖에 없고 이를 공수처법 제24조가 정한 것으로 보아야 한다. 향후 법개정 시 이 조항을 다듬어 보다 우선적 관할권과 관련된 절차적 문제들을 입법에 반영할 필요가 있다.

314) 관련 보도로는 "공수처 자문위 "공직사회 내부 체보·고발 적극 유도해야", YTN 2022. 7. 7, <https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202207071110175160>, 최종검색: 2023. 8. 15.

315) 이는 앞에서 언급한 소위 '수퍼 사정기관'화에 대한 예방책으로서의 기능도 할 수 있을 것이다.

316) 이윤제, "공수처와 타 수사기관간의 관계", 18면. "공수처의 우선적 관할권은 고위공직자 부패범죄의 척결과 검찰견제라는 공수처의 두 가지 설립 목적을 공수처가 수행할 수 있도록 도와주는 법적 장치를 공수처법에 도입하기 위하여 개혁위에서 그 동안 논의된 공수처법안, 구유고전법재판소의 우선적 관할권, 국제형사재판소의 보충적 관할권, 유럽검찰청 설립에 관한 강[화]된 협력을 실행하는 유럽연합 이사회 규정 등을 참고하여 창조한 개념이다."

우선적 관할권과 관련된 논란에서, 특히 공수처와 검찰이 대립하는 ‘경쟁’과 ‘적대’관계는 곤란하여 양 기관의 자율적인 합의를 통해 문제를 풀어가야 한다는 주장이 언론 등에서 종종 등장한다. 상이한 수사기관 사이의 자율적 협약은 현실에서는 생각하기 쉽지 않다. 소속과 지휘계통을 달리하는 기관 사이에서는 더욱 그렇다. 여기에 공수처법 제24조의 존재의의가 있다. 수사기관 사이의 자율적·수평적 권한 획정이 쉽게 가능하다고 전제에서, 영국, 미국 등 다른 나라의 예를 들면서 공수처법 제24조의 우선적 관할권이 “다른 행정기관과의 상호 협력적 견제관계 훼손”했다고 하면서 공수처법 제24조가 위헌이라고 헌법재판소의 반대의견[1]은 하고 있으나 이는 부적절한 비판임은 앞에서 본 바와 같다.³¹⁷⁾

다음으로, 다른 수사기관과의 협력 문제에 관하여는 공수처법의 입법과정에서 발생한 시차가 조정되어야 한다. 공수처법은 이른바 2020년 ‘검찰개혁 3법’으로 함께 개정된 ‘수사-기소의 분리’라는 틀 속에서 재구성될 필요가 있다. 아쉽게도 패스트트랙 법안으로 제정된 공수처법은 「형사소송법」과 「검찰청법」의 개정 내용을 제대로 반영하지 못했다. 따라서 공수처법 제24조와 관련된 상호 협력관계를 절차적으로 규율하는 조항이 현재까지는 없다.³¹⁸⁾ 공수처법 제47조에 따라 「형사소송법」과 「검찰청법」을 준용하고 있으므로 공수처법 제24조의 해석에서도 2020년 개정된 「형사소송법」과 「검찰청법」의 취지가 반영되어야 하기 때문이다.

2020년 도입된 ‘수사-기소의 분리’라는 입법적 결단은 검찰-경찰-공수처의 3자간의 균형과 상호 견제를 전제로 하고 있으며, 사안별·국면별로 일정한 우위와 동시에 일정한 열위를 함께 규정하고 있다고 보는 것이 견제와 균형의 원리에 합치하고 공평의 관념에도 부합한다.³¹⁹⁾

끝으로, 공수처 실무에서는 기관간의 갈등을 해결하기 위하여 공수처가 기소권이 없는 사건에 대해서는 검찰청 검사가 공수처에 상주하도록 하거나, 공수처 공소부의 인력 절대적 부족을 보완하기 위하여 공소유지를 위한 검찰청(특히 서울중앙지방검찰청) 검사의 파견을 받는 방안 등이 제안되기도 한다.³²⁰⁾ 이는 특검법 제7조(특별검사의 직무범위와 권한 등) 제4항 및 제5항과 유사한 취지이다.³²¹⁾

317) 앞의 제3장 II. 5. “검찰기구 사이의 협력적 관계의 문제” 참조.

318) 김영중, 오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서 발간, 104면.

319) 2020헌마264등 결정문, 126면(반대의견[1]) 중의 다음 기술은 이 점을 간과한 것이다. “공수처법 제24조 제1항은 고위공직자범죄등의 수사와 관련하여 수사처장에게 일반적으로 이첩을 요청할 권한을 부여하고, 상대 수사기관은 여기에 예외 없이 따르도록 의무를 부과하고 있다. 이로써 수사처는 고위공직자범죄등에 관한 수사권 행사에서 행정부 내의 다른 수사기관보다 일방적 우위를 차지하게 되고, 검사가 수사 중인 고위공직자범죄등 사건도 수사처에 이첩하여야 하는데, 이는 수사처가 헌법과 법률에 의한 검사보다 우위의 입장에서 검사의 수사권 및 공소권 행사에 관한 권한과 기능을 침해하는 것이다. 공수처법은 공수처법 제24조 제1항에 의하여 사건이 수사처로 이첩되는 경우 이첩되는 피의자 등의 편의나 방어권 행사 등을 고려한 규정을 전혀 두고 있지 않아 경우에 따라서는 피의자의 신체의 자유 등을 침해할 우려가 있다.”

320) 예상근, “공수처와 검찰의 국민을 위한 협력관계 구축 시도의 필요성”, 113-115면.

321) 특별검사의 임명 등에 관한 법률 (약칭: 특검법)

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.

⑤ 제3항 및 제4항의 요청을 받은 관계 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. 다만, 특별검사가 특정 검사 및 공무원의 파견을 요청하는 경우에는 사전에 관계 기관의 장과 협의하여야 한다.

이 제안은 공수처의 현실적인 곤란을 타개하기 위한 주장으로 보이나, 기소 여부의 판단을 위한 검찰청 검사의 상주는 공수처의 수사에 검찰청의 영향이 미칠 우려가 있다는 점에서, 그리고 고위공직자범죄의 공소유지는 수사만큼 어려운 문제여서 이를 직접 수사하지 않은 파견검사에게 일임하기는 어렵다는 점에서 공소유지를 위한 검사의 파견을 선뜻 받아들이기는 어렵다. 해당 사건을 기준으로 하는 특검의 경우와 달리, 공수처는 동시에 여러 사건의 수사를 진행하고 검사를 수사대상으로 한다는 점에서 수사의 보안도 문제될 수 있다. 검사의 파견보다는 수사협의체를 통한 사전적 조율과 역할분담이 더 바람직하고 직접적인 해결방식이며 공수처의 도입취지에도 부합한다.³²²⁾ 이에 관하여는 아래에서 살펴보기로 한다.

3. ‘선별입건’과 수사협의체의 결합 (‘선택과 집중’의 관점)

가. 선별입건제의 필요성

신고를 받거나 인지한 사건 모두를 수사하거나 기소할 수는 없다는 점은 모든 수사기관에 공통되는 조건이다. 인적·물적 여건이 미흡한 ‘미니 공수처’라는 현실적 한계를 고려할 때, 공수처의 수사역량을 더욱 효율적으로 관리할 필요가 있다. 또한 담당하는 사건의 특수성과 대상범죄, 수사대상자 등을 고려할 때 공수처가 모든 사건을 망라적으로 수사하는 것은 애당초 불가능하다. 따라서 공수처가 제대로 수사역량을 발휘하기 위해서는 ‘선택과 집중’은 불가피하다. 따라서 고위공직자의 권력 오·남용이 문제되는 ‘권력형 비리’ 사건에 공수처의 역할을 집중하여 직접 수사를 하면서도(‘집중’), 그 거리가 있는 단순한 ‘개인 비리’ 사건에서는 ‘수사의 조정자로서의 역할’에 치중하는 것(‘선택’)이 요구된다.³²³⁾

고위공직자범죄에 특화된 병행적 검찰기구로서 공수처는 사회적 의미가 중대한 사건에 수사력을 집중할 필요가 있다. 여기에서 ‘미니 공수처’로서 ‘선별입건’은 불가피한 선택으로 보인다. 공수처법 제24조 제1항이 “처장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청”할 것을 규정하면서도, 같은 조 제3항에서 “처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.”한 것은 사건의 이첩요구와 이첩만을 규정하고 있으나, 그 취지는 공수처장의 판단³²⁴⁾에 따라 직접 수사가 가능하고 또 필요한 사건만을 집중적으로 수사하라는 것으로 ‘선별입건제’와 궤를 같이 한다고 보아야 한다. 즉, 인지한 사건 모두를 수사하거나 기소할 수는 없다는 점에서, 공수처법 제24조의 우선적 관할권은 수사와 기소뿐만 아니라 입건도 선별적으로 할 것을 전제로 한 규정이라고 보아야 한다.

322) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 138면.

323) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 135면.

324) 공수처장의 재량이 합리적으로 행사되기 위해서 위원회나 분석관의 사전검토를 거치는 것은 별론이다. 초기 공수처의 실무는 분석조사담당검사의 검토를 바탕으로 하였고 언론에 따르면 이에 관한 내부의 회의도 거쳤던 것으로 알려져 있다.

이 '선별입건제'는 공수처의 초기 실무에서 채택되고 있었다. 2021. 5. 4. 제정된 「고위공직자범죄수사처 사건사무규칙」(고위공직자범죄수사처규칙 제8호, 이하 '사건사무규칙') 제11조 이하에서 '수사처수리사건'과 '수사처내사사건'을 구별하고 있었고, 분석조사담당검사의 수사처수리사건의 분석을 거쳐 분석의견서를 작성하여 처장에게 보고하면 처장의 지휘·감독에 따라 입건 여부를 판단하도록 하였다(제14조)³²⁵⁾. 이에 따라 입건으로 이루어지면 "○년 공제○호"라는 사건번호를 부여하였다(제16조)³²⁶⁾. 우선, 분석조사담당검사의 사전검토 결과가 중요하였고, 다시 이를 처장에게 직접 보고한 후, 처장이 최종적으로 결정하는 구조였으므로 처장의 판단이 중요하였다.

2021년 대통령 선거 국면에서 "정치적 편향성 논란"이 있자,³²⁷⁾ 2022. 3. 14. 사건사무규칙 개정으로 관련 규정을 삭제하여 '전건입건'의 형태도 전환되었다.³²⁸⁾ 그렇지 않아도 인력부족에 시달리던 공수처로서는 전건을 입건 후 다시 정리해야 하는 부담으로 작용하였다.³²⁹⁾ 반면, 정치적 판단이라

325) (구) 사건사무규칙 제14조(수사처수리등사건의 처리) ① 분석조사담당검사는 수사처수리사건의 분석을 종료한 후 별지 제5호서식의 수사처수리등사건 분석의견서를 작성하여 고위공직자범죄수사처장(이하 "처장"이라 한다)에게 보고하고 수사처수리사건기록에 편철한다.

② 분석조사담당검사는 수사처내사사건의 기초조사 및 분석을 종료한 후 별지 제5호서식의 수사처수리등사건 분석의견서를 작성하여 처장에게 보고하고 수사처내사사건기록에 편철한다.

③ 분석조사담당검사는 제1항 및 제2항에 따라 처장에게 보고한 수사처수리등사건에 대하여 처장의 지휘·감독에 따라 다음 각 호의 구분에 따라 처리한다. 이 경우 분석조사담당검사는 별지 제6호서식의 수사처수리등사건 처리결과서를 작성하여 해당 사건기록에 편철한다.

1. 입건: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우

가. 수사처가 공직범죄사건으로 접수하여 직접수사할 필요가 있는 경우

나. 처장이 법 제3조제1항에 따라 수사처가 수사권 및 공소제기와 그 유지 권한까지 보유한 사건에 대하여 법 제24조제3항에 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

다. 처장이 법 제24조제2항에 따라 다른 수사기관으로부터 고위공직자범죄등 사실의 통보를 받은 후 해당 수사기관의 장에게 법 제24조제4항에 따라 수사개시를 통보한 경우 <이하 생략>

326) (구) 사건사무규칙 제14조(수사처수리등사건의 처리) 제16조(공직범죄사건의 등록) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사건은 공직범죄사건으로 등록한다. 이 경우 사건번호는 "○년 공제○호"로 표시한다.

1. 제14조제3항제1호가목에 따라 입건된 사건

2. 제14조제3항제1호나목 및 다목에 따라 입건된 후 처장이 공직범죄사건으로 등록할 필요가 있다고 인정한 사건

3. 수사처검사가 인지한 사건 중 처장이 바로 입건하여 직접수사할 필요가 있다고 인정한 사건

4. 불기소사건·기소중지사건·참고인중지사건을 제기하는 사건

5. 「형사소송법」 제329조에 따라 다시 공소를 제기하는 사건

6. 「형사소송법」 제435조제1항에 따라 법원의 재심개시결정이 이루어진 사건

7. 서울고등법원으로부터 「형사소송법」 제262조제2항제2호에 따라 공소제기의 결정이 이루어진 사건

8. 관할위반 판결이 선고된 후 다시 공소를 제기하는 사건

② 사건사무담당직원은 제1항제1호부터 제4호까지의 규정에 따라 공직범죄사건을 등록할 때에는 별지 제11호서식의 공직범죄사건등록서를 작성하여 기록 앞에 첨부하고, 공직범죄사건부에 해당 사항을 기재한다.

③ 사건사무담당직원은 제1항제5호부터 제8호까지의 규정에 따라 공직범죄사건을 등록할 때에는 별지 제13호서식의 공직범죄사건등록서를 작성하여 기록 앞에 첨부하고, 공직범죄사건부에 해당 사항을 기재한다.

④ 등록절차가 종료된 사건기록의 처리에 있어서 사건사무담당직원은 소속 과장을 거쳐 처장의 지시를 받아야 한다.

⑤ 공직범죄사건의 등록절차에 관하여는 제12조제3항부터 제5항까지의 규정을 준용한다.

327) 예상근, "공수처법 운영과정에서의 문제점과 개선방안", 5면. "대선정국과 맞물려 공수처의 선별입건에 대한 정치적 편향성 논란을 야기하였고, 결국 제도가 시행된 지 1년도 되지 않아 선별입건제를 폐지하고 전건입건제를 실시함으로써 공수처는 가뜩이나 부족한 인력을 접수된 모든 사건을 처리하는데 투입하여야 했다."

328) 관련기사: "공수처, 정치적 중립 논란 부른 '선별입건' 폐지", 한겨레 2022. 3. 13, <https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1034620.html>, 최종검색: 2023. 8. 15.

329) 관련기사: "공수처, 선별입건 없애자 월평균 입건 수 20배 뛰었다", 서울경제 2022. 7. 12, <<https://www.sedaily.com>>

는 외부의 평가로부터는 상대적으로 자유롭게 되었다.

공수처의 입장에서 이 ‘선별입건’제도는 “인력구조의 한계”에서 출발하여 “과거 대검 중앙수사부 내지 현재 서울중앙지검 반부패수사부의 운영과 유사한 방식으로 공수처가 반드시 해야 한다거나 혹은 감당할 수 있는 사건들 위주로 수사를 진행하려”고 한 것으로, “무분별한 고소·고발로부터 수사대상자에 대한 인권을 보호하는 한편 공수처의 신중한 수사 개시를 위한 제도”로서 고안한 것이라고 한다. 그 의도와 무관하게, ‘선별입건’은 고위공직자를 중심으로 하는 구조적 부패사건을 수사·기소하는 특별검찰기구로서 공수처의 경우에 합리성이 있고 공수처의 제도적 취지에 부합하는 선택이라고 할 수 있다.³³⁰⁾

이미 중요 사건에 대한 ‘선택과 집중’의 기제는 현재의 검찰사법 체계 내부에서도 이루어지고 있다. 특수사건, 공안사건, 일반 형사사건의 분류작업, 경찰 내부적인 사건의 분배 등은 모두 이와 같은 ‘선택과 집중’의 사고와 무관하지 않다.

또한 ‘선별입건’의 필요성과 당위성은 ‘전건입건’제도의 문제점에 대한 설명³³¹⁾과 이를 토대로 한 2017년 법무검찰개혁위원회의 공수처법안³³²⁾과 관련 논의들³³³⁾에서도 확인되고 있다. “다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 한다.”고 하면서 이“에 따라 고위공직자범죄등 사실의 통보를 받은 처장은 통보를 한 다른 수사기관의 장에게 수사처규칙으로 정한 기간과 방법으로 수사개시 여부를 회신하여야 한다.”고 규정한 공수처법 제24조 제2항과 제4항을 고려할 때, ‘전건입건’은 다른 수사기관의 ‘입건’과 충돌할 수도 있고 다른 수사기관의 수사개시에 부담으로 작용할 수도 있을 것이기 때문이다. 그리고 ‘전건입건’을 전제로 입법안을 구성했다고 가정하더라도 수사기관으로서의 재량에 비추어 ‘전건입건’을 강행해야 하는 것은 아니며, ‘미니 공수처’로 구성된 현실에서 이를 강행적으로 해석하는 것은 비현실적이기도 하다.

나아가, 이첩요구권을 행사하기 위해서는, 어느 정도의 사전 조사(내사) 결과가 필요하다. 이는 다른 수사기관과 정보공유를 통해 최종 판단을 내리는 시스템을 요구한다. 전건입건을 전제로 한 이첩요구권의 행사는 ‘미니 공수처’의 조직규모로는 감당하기 어렵기 때문이다.³³⁴⁾

com/NewsView/268HSA9QVN>, 최종검색: 2023. 8. 15.

330) ‘선별입건’을 당연한 전제로 하여 전개된 논의로는 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영 방향에 관한 제언-”, 135면 이하, 특히 140면.

331) 이윤제, “공수처와 타 수사기관간의 관계”, 17면. “국회가 국회의원을 포함한 일반고위공직자범죄등에 대하여는 공수처가 수사권만 보유하게 한 이유는 공수처와 검찰의 견제를 통하여 일반고위공직자범죄등에 대한 처벌을 어렵게 만들고자 했던 것으로 추측된다. 공수처의 수사권과 검찰의 수사권이 경합하더라도, 공수처는 우선적 관할권의 행사를 통하여 검찰의 수사권을 봉쇄할 수 있게 된다.”

332) 법무검찰개혁위원회의 공수처법안은 법무부, “보도자료: [법무검찰개혁위원회] 국민의 여망을 담은 공수처 설치 반드시 필요”, 2017. 09. 18, <[333\) 이윤제, “공수처와 타 수사기관간의 관계”, 18면. “법무검찰개혁위는 공수처가 설립되면 수사기관간 관할 경합이 실무적으로 가장 논란이 많이 될 부분이라고 예상하고 이에 대하여 상당히 많은 시간을 할애하여 검토하였다.”](https://www.moj.go.kr/moj/221/subview.do?enc=Zm5jd%20DF8QEB8JTJGYmJzJTJGbw9qJTJGmJzNjE1JTJGYXJ0Y2xWaWV3LmRvJTNGcGFzc3dvcmlM0QIMjZyZ3%20NCZ25kZVN0ciUzRCUyNmJic0NsU2VxJTNEJTI2cmdzRW5kZGVtdHllM0QIMjZpc1ZpZXdnZW51JTNEZmFsc2UIMjZwY%20WdlJTNEMSUyNmJic09wZW5XcmRTZXE1M0QIMjZzcmNoQ29sdW1uJTNEc2oIMjZzcmNoV3JkJTNEJUUVBUiUzJUI1JUVV%20DJTg4JTk4JUVDJUIyJTk4JTI2>”, 최종검색: 2023. 8. 15.</p></div><div data-bbox=)

비교법적인 사례로서, 영국 중대부정범죄수사청의 경우도 일종의 선별입건제를 채택하고 있다. 이는 ‘선택과 집중’을 요구받는 특별수사기구로서의 당연한 합리적 선택의 결과이다. 약 500~600명 정도의 인력으로 운영되는 중대부정범죄수사청³³⁵⁾은 선별입건제도와 유사한 취지의 “취급사건 선정 기준”(Statement of Principle)³³⁶⁾을 적용하여, 매년 평균 70건 내외의 사건을 수사하고 있으며 매년 평균 10건 내외의 사건을 신규로 수사개시한다.³³⁷⁾

나. 수사협의체의 구성

다른 수사기관과의 관계를 규정한 공수처법 제24조 제1항의 취지, 그리고 공수처장의 상대방을 ‘다른 수사기관’으로 하는 공수처법 제24조의 전체 취지를 고려하면, 이 ‘선별입건’제도는 수사협의체와 결합되어야 실질적으로 작동할 수 있다. 이를 위해서는 수사 진행 전 단계에서부터 검찰, 경찰, 공수처, 필요시 행정기관까지 참여하는 사안별 사건조정협의체(‘수사협의체’)의 상설화가 필요하다.³³⁸⁾

여기에서 다루어지는 수사협의체는 「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정」(이하 ‘수사준칙’) 제7조(중요사건 협력절차)³³⁹⁾, 제8조(검사와 사법경찰관의 협의)³⁴⁰⁾와

334) 이윤제, “국민의 공수처 VS 검찰의 수사처”, 202면. “소규모의 공수처가 고발이나 통지와 같은 보완 장치 없이 다른 수사기관의 고위공직자범죄 수사상황을 알 수 있는 가능성이 거의 없으므로 공수처가 이첩요청권을 실제로 행사할 수 있는 가능성도 별로 없다. 검찰에서 고위공직자범죄를 발견하였으나 이를 적극적으로 수사하지 않는다고 하더라도 공수처는 이를 알 도리가 없다. 검찰이 일정한 방향으로 고위공직자범죄 사건에 대한 수사를 신속히 진행해 버린 경우에는 공수처의 이첩요청권 행사는 “수사의 진행정도”라는 기준에 의해 제한될 것이다.”

335) 2022-2023 SFO 평균 정원(SFO, “SFO Annual Report & Accounts, 2022-2023”, p.59, <<https://www.sfo.gov.uk/download/annual-report-accounts-2022-23/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.)

년도	정규직	계약직	과건직	계
2022-2023	435.0	11.8	118.0	564.8

336) SFO, “SFO Statement of Principle”, <<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/sfo-statement-of-principle/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

337) 서민주, “영국의 SFO 탄생 배경, 구체적 운영 방식 및 수사사례 연구”, 601면의 도표 참조.

338) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 136면. “고위공직자범죄의 평판제임이 전개되는 사태를 막기 위해서도, 수사의 조정자로서의 공수처장의 지위와 역할이 강조되어야 한다. 번거로운 이첩·재이첩의 반복을 막기 위해서는 사전의 협의·조율단계가 필수적일 것인데, 여기에서 우선적인 판단 권한을 공수처장에 부여하여야 한다.”

339) 수사준칙 제7조(중요사건 협력절차) 검사와 사법경찰관은 공소시효가 임박한 사건이나 내란, 외환, 선거, 테러, 대형참사, 연쇄살인 관련 사건, 주한 미합중국 군대의 구성원·외국인군무원 및 그 가족이나 초청계약자의 범죄 관련 사건 등 많은 피해자가 발생하거나 국가적·사회적 피해가 큰 중요한 사건(이하 “중요사건”이라 한다)의 경우에는 송치 전에 수사할 사항, 증거수집의 대상, 법령의 적용 등에 관하여 상호 의견을 제시·교환할 것을 요청할 수 있다.

340) 수사준칙 제8조(검사와 사법경찰관의 협의) ① 검사와 사법경찰관은 수사와 사건의 송치, 송부 등에 관한 이견의 조정이나 협력 등이 필요한 경우 서로 협의를 요청할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 상대방의 협의 요청에 응해야 한다.

1. 중요사건에 관하여 상호 의견을 제시·교환하는 것에 대해 이견이 있거나, 제시·교환한 의견의 내용에 대해 이견이 있는 경우
2. 「형사소송법」(이하 “법”이라 한다) 제197조의2제2항 및 제3항에 따른 정당한 이유의 유무에 대해 이견이 있는 경우
3. 법 제197조의3제4항 및 제5항에 따른 정당한 이유의 유무에 대해 이견이 있는 경우
4. 법 제197조의4제2항 단서에 따라 사법경찰관이 계속 수사할 수 있는지 여부나 사법경찰관이 계속 수사할 수 있는 경우 수사를 계속할 주체 또는 사건의 이송 여부 등에 대해 이견이 있는 경우

같이 개별 검사와 사법경찰관이 사건별로 직접 협의하는 절차나, 사건과 무관하여 제도적 개선을 검토하는 제9조(수사기관협의회)³⁴¹⁾ 등과는 구별된다. 다시 말하자면, 특정 사건에 있어서 개별 검사와 개별 사법경찰관으로 일대일로 대응하는 협력절차와도 구별되고, 특정 사건과 무관한 내용을 다루는 협의회와도 구별된다.

이와 같은 수사협의체를 구성함에 있어서는 공수처가 행정부 소속 기관이 아니므로 행정부(검찰과 경찰)와 공수처 사이의 수사-기소 권한의 조율을 내용으로 하여야 하고, 이 협의체에 행정안전부장관과 법무부장관이 참여하여야 실질적인 조율이 가능할 것이므로 총리실 자체에서 주관할 필요가 있을 것이다.³⁴²⁾ 이 단위의 수사협의체에서는 공수처장의 역할과 판단이 중요하다. 구체적인 사안에서는 이보다는 낮은 단계에서 공수처 차장의 주도로 공수처, 대검찰청, 국가수사본부의 수사기획책임자 등의 위원이 참여하는 실무 단위의 사건조정 협의체가 마찬가지로 총리실 수준의 주관 단위에서 설치·운영될 필요가 있다.

이 수사협의체의 일차적인 기능은 중복수사를 방지하거나 조율하여 고위공직자 수사의 실효성을 극대화하기 위한 것이다. 또 다른 측면에서 보자면, 2020년 ‘검찰개혁 3법’의 취지를 완성한다는 측면에서 더 중요하다. 2020년 ‘검찰개혁 3법’의 제·개정에도 불구하고 현재까지 어떤 법률에서도 공수처, 검찰, 경찰 등 수사기관 상호간의 관계를 조율하는 규정이나 절차를 두고 있지 않다.³⁴³⁾ 수사협의체는 이 문제의 해결을 위한 유력한 수단이 될 수 있다. 이 역시 그 성질상 법률 차원에서 직접 명시할 필요가 있다.

수사협의체 모델과 관련해서는, 비교법적 사례로서 영국 중대부정범죄수사청의 예를 참고하는 것도 좋을 것이다. 중대부정범죄수사청은 자신에게 회부된 중대부정범죄 사건(serious fraud case)에 대해 관련 수사기관들과 함께, 어떤 기관에서 수사를 진행하는 것이 가장 적절할 것인가를 판단하는 사건평가협의체(Joint Vetting Committee, JVC)를 운영하며, 중대부정범죄수사청장이 의장으로서 회의를 주도한다.³⁴⁴⁾

5. 법 제222조에 따라 변사자 검시를 하는 경우에 수사의 착수 여부나 수사할 사항 등에 대해 이건의 조정이나 협의가 필요한 경우

6. 법 제245조의8제2항에 따른 재수사의 결과에 대해 이견이 있는 경우

7. 법 제316조제1항에 따라 사법경찰관이 조사자로서 공판준비 또는 공판기일에서 진술하게 된 경우

② 제1항제1호, 제2호, 제4호 또는 제6호의 경우 해당 검사와 사법경찰관의 협의에도 불구하고 이견이 해소되지 않는 경우에는 해당 검사가 소속된 검찰청의 장과 해당 사법경찰관이 소속된 경찰관서(지방해양경찰관서를 포함한다. 이하 같다)의 장의 협의에 따른다.

341) 수사준칙 제9조(수사기관협의회) ① 대검찰청, 경찰청 및 해양경찰청 간에 수사에 관한 제도 개선 방안 등을 논의하고, 수사기관 간 협조가 필요한 사항에 대해 서로 의견을 협의·조정하기 위해 수사기관협의회를 둔다. ② 수사기관협의회는 다음 각 호의 사항에 대해 협의·조정한다.

1. 국민의 인권보호, 수사의 신속성·효율성 등을 위한 제도 개선 및 정책 제안

2. 국가적 재난 상황 등 관련 기관 간 긴밀한 협조가 필요한 업무를 공동으로 수행하기 위해 필요한 사항

3. 그 밖에 제1항의 어느 한 기관이 수사기관협의회 협의 또는 조정이 필요하다고 요구한 사항

③ 수사기관협의회는 반기마다 정기적으로 개최하되, 제1항의 어느 한 기관이 요청하면 수시로 개최할 수 있다.

④ 제1항의 각 기관은 수사기관협의회에서 협의·조정된 사항의 세부 추진계획을 수립·시행해야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에서 정한 사항 외에 수사기관협의회 운영 등에 필요한 사항은 수사기관협의회에서 정한다.

342) 오병두, “공수처 6개월 성과와 과제 : 새로운 수사·기소기관의 탄생?”, 14면.

343) 김영중, 오병두, 앞의 주석서, 104면.

이와 관련하여, 공수처장의 핵심적 임무를 무엇으로 설정하여야 하는가에 대한 고민이 필요해 보인다. 공수처법은 검사로서의 권한과 임무를 공수처장에게 부여하고 있지만, 이는 일본식 검찰사법 시스템, 그리고 이를 따르고 있던 종래 단일검찰체제에서, 수사의 총괄자로서의 검찰총장을 모델로 하는 발상이다. 정치적 중립성과 독립성을 극히 강조하고 있는 공수처법이 공수처장에게 기대하는 것은 판단하고, 정리하고 외압을 막아내고 내부 수사가 잘 진행될 수 있도록 하는 데에 더 중점이 있다. 따라서 공수처장이 수사담당자일 필요는 없다. 앞으로의 입법에서는 ‘조정자’(co-ordinator)이면서 ‘소집관’(convening officer)으로서의 공수처장의 역할을 강조할 필요가 있다.

이상과 같은 수사협의체의 실천적 의미는 피의자, 피고인의 이익을 도모할 수 있다는 점에 있다. 사건에 대한 1회적, 종합적 검토를 거치게 되어 중복되고 반복된 수사로 인한 인권의 침해를 예방하는 제도적 장치가 될 수 있다는 점에 있다.

또한 비교법적으로 전체 형사사법체계 내부의 수사력의 효율적 운영이라는 관점에서 선별입건제와 유사한 사건처리방식이 활용되고 있음도 주목할 필요가 있다.

4. 수사조직의 외연 확장 (공수처장에게 소집관으로서의 역할 부여)

수사의 성과를 내기 위해서는 기본적으로 수사할 인력이 있어야 한다. 여기에서 공수처의 현실적 한계를 극복하면서 수사성과를 올리기 위해서는 공수처의 실무운영에서 상설특검적 운영이 필요하다는 제안이 있어 주목된다.³⁴⁵⁾ 이는 일정한 수사인력을 사안별로 임시적으로(ad hoc) 편성하여 수사팀의 외연과 역량을 확장하자는 제안으로서 의미가 있다고 본다.

특검운영과 비슷한 수사조직의 외연확장 방식으로는 ‘소집 방식’(convening system), ‘독자 수사방식’ 그리고 ‘경찰 수사-공수처 기소 방식’ 등을 생각해볼 수 있다. 그 이외에도 합동수사본부³⁴⁶⁾ 또는 검-경 합동수사단의 구성도 고려할 수는 있을 것이다. 다만 소속과 지휘계통으로부터 분리된 공수처로서는 법률적 근거 없이 다른 수사기관을 동원하기는 쉽지 않을 것이다. 입법적 개선이 요구된다.

이러한 조직 구성에서 공수처장은 특검의 구성을 위해 필요한 인력을 소집할 권한을 부여받은 공무원, 이른바 ‘소집관’(convening officer)으로서의 파악할 수 있을 것이다.

일정한 범위의 공무원(수사를 위한 경찰, 특별사법경찰관리 등을 포함)을 수사팀 차원에서 지원받도록 할 필요도 있다.³⁴⁷⁾ 수사는 부장검사를 중심으로 진행하면 공수처장은 직접 수사에 개입하기

344) AGO, The Law Officers' Departments departmental report 2007, 68면, <<https://www.gov.uk/government/publication/s/the-law-officers-departments-departmental-report-2007--2>>, 최종검색: 2023. 8. 15. “The SFO chairs the Joint Vetting Committee (JVC) which includes representatives from a number of organisations in the CJS. Its purpose is to decide which is the most appropriate body to investigate a suspected fraud.”

345) 예상균, “공수처법 운영과정에서의 문제점과 개선방안”, 13면.

346) 「(경찰청) 수사본부 설치 및 운영 규칙」(경찰청예규 제395호, 2009. 7. 31. 제정·시행)과 「(해양경찰청) 수사본부 운영 규칙」(해양경찰청훈령 제252호, 2021. 10. 12. 최종개정·시행)을 모델로 하여 합동수사기구 설치를 고려할 만하다는 견해로는 예상균, “고위공직자범죄수사처 이첩요청권 행사 갈등 극복을 위한 수사기관 간 협력관계 설정”, 164-165면.

347) 경우에 따라서는 고위공직자범죄의 특수성을 고려하여 특히 조세, 재정 등의 행정공무원의 수사팀으로서의

보다는 '조정자'로서의 역할에 집중하는 것이다. 수사인력의 외연 확장과 비례적으로 공수처장의 권한에 대한 통제가 강화되어야 한다. 이를 위해서는 '소집'을 요구한 경우 지체 없이 국회의 승인을 받도록 하는 방법을 생각해볼 수 있을 것이다.

이상의 방법들은 -가능하다면 지금이라도 다른 수사기관의 양해, 상급관청과 공수처와의 협약 등의 방식으로 진행되는 것이 바람직하나-, 종국적으로는 법률에 그 근거와 기준이 마련되어야 한다. 더 확장하여 입법적으로 특수한 전문직 종사자들을 파견 또는 위촉의 방식으로 수사팀으로 끌어들이 수사력을 제공하는 방안을 도입해야 한다.

나아가 이를 통해 민간전문가를 수사인력으로 선발 또는 위촉하여 수사를 돕도록 할 필요도 있다. 공무원의 소집을 넘어, 필요한 경우 민간인까지 위촉할 수 있도록 하는 방법도 고려할 필요가 있다. 공수처는 직접 국가권력을 구성하는 인물(고위공직자)을 수사대상으로 삼고 있으므로, 행정공무원 보다는 우수 민간전문 인력의 도움이 더 요구될 수도 있고 더 유용하게 활용될 수도 있다.

이와 동일한 목적에서, 법 개정 전이라도 활용할 수 있는 방법으로는 전문수사자문위원회(형사소송법 제245조의2, 3)³⁴⁸⁾가 있다. 이미 형사소송법이 전문수사자문위원회를 도입한 마당이니 이를 적극 활용하면 좋을 것이다.³⁴⁹⁾ 현재의 인적 부족상황에서는, 사건을 담당하는 검사별로 1인 이상을 지정하여 개별 사안별로 전문지식과 기록의 검토 등의 영역에서 도움을 받도록 하자는 것이다.

V. 주요 개정 대상조항과 공수처법의 개정안 검토

1. 서술방향의 정리

이상에서 검찰분권형 모델의 관점에서 공수처법의 주요 개정방향에 대해 살펴보았다. 해당 내용

파견이 필요할 것이다. 유사한 실무상 제안으로는 예상균, "고위공직자범죄수사처 이첩요청권 행사 갈등 극복을 위한 수사기관 간 협력관계 설정", 162면.

348) 형사소송법 제245조의2(전문수사자문위원의 참여)

① 검사는 공소제기 여부와 관련된 사실관계를 분명하게 하기 위하여 필요한 경우에는 직권이나 피의자 또는 변호인의 신청에 의하여 전문수사자문위원을 지정하여 수사절차에 참여하게 하고 자문을 들을 수 있다.

② 전문수사자문위원은 전문적인 지식에 의한 설명 또는 의견을 기재한 서면을 제출하거나 전문적인 지식에 의하여 설명이나 의견을 진술할 수 있다.

③ 검사는 제2항에 따라 전문수사자문위원이 제출한 서면이나 전문수사자문위원의 설명 또는 의견의 진술에 관하여 피의자 또는 변호인에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다.

형사소송법 제245조의3(전문수사자문위원 지정 등)

① 제245조의2제1항에 따라 전문수사자문위원을 수사절차에 참여시키는 경우 검사는 각 사건마다 1인 이상의 전문수사자문위원을 지정한다.

② 검사는 상당하다고 인정하는 때에는 전문수사자문위원의 지정을 취소할 수 있다.

349) 이를 위한 법무부령으로 「전문수사자문위원 운영규칙」(법무부령 제920호, 2018. 3. 21. 최종개정)을 두고 있다. 한편, 공수처는 「고위공직자범죄수사처 자문위원회 규칙」(고위공직자범죄수사처규칙 제27호, 2023. 5. 4. 최종개정)를 마련하고 있으나 이 자문위원회는 "고위공직자범죄수사처의 운영방향, 제도개선 및 발전방안 등에 관하여 각계 전문가의 전문적이고 다양한 의견을 청취하고 반영하기 위한" 기구(제1조, 제2조)로서 개별 수사에 관여하지는 않는다.

을 전면적으로 반영하기 위해서는, 즉 공수처법이 그 목적에 부합하면서 체계정합성을 확보하기 위해서는 전체적인 개편이 불가피해 보인다. 입법 현실을 고려할 때는 쉽지 않은 현실이다. 따라서 이하에서는 시급한 입법조치가 필요한 조항을 중심으로 주요 개정 대상조항을 검토하고 이 연구의 결론으로서 입법안을 제시하기로 한다.

논의의 구체화를 위해 본격적인 논의에 앞서 그간 국회에서 제안된 법안을 먼저 개관한다.³⁵⁰⁾ 공수처법 제정 이후 제21대 국회(2020. 5. 30. ~ 2024. 5. 29.)에서 제안된 개정안(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안」³⁵¹⁾)은 2023. 10. 31. 현재 총 35개이며, 그 중 제1차 개정(2020. 12. 15.) 이후에³⁵²⁾ 제안된 법안만 해도 29개에 달한다. 내용적으로 보면, 유사한 조항을 중심으로 개별적인 제안이 뭉쳐져 하나의 법안이 성립하는 일이 많고, 동일한 대표발의하거나 공동발의한 의원이 동일하거나 대체로 비슷하다. 아래의 [표 1]은 전체 개정안을 제안 순서에 따라 개관한 것이다.

[표 4-1] 제21대 국회 공수처법 개정안 개관: 개정안 별(2023. 10. 현재)

순서	의 안 명	현 황	비 고
①	김용민의원안 (제안일자 2020.08.24. 의안번호 제2103199호)	2(iii)나.라., 3①[=i.ii.(삭)], 6④ iv.(v.(삭))⑤, 8①②③, 10②③, 17⑦(신), 20①(신), 23②③(신), 25①②, 26(삭), 30(삭), 47	대안반영폐기
②	박범계의원안 (제안일자 2020.09.08. 의안번호 제2103614호)	6⑤⑥(신)	대안반영폐기
③	백혜련의원안 (제안일자 2020.09.14. 의안번호 제2103837호)	6⑤⑥⑧(신)	대안반영폐기
④	유상범의원안 (제안일자 2020.10.20. 의안번호 제2104578호)	2(iii)가.나.바.사.(iv)다.(삭), 3①(i)(삭), 24①, 24②④(삭), 28(삭), 29①~⑤(삭), 30①~⑤(삭), 31(삭)	대안반영폐기
⑤	용혜인의원안 (제안일자 2020.11.12. 의안번호 제2105257호)	2(iii)자.(신)	
⑥	법제사법위원장 대안 (제안일자 2020.12. 의안번호 제2106228호)	6③⑦, 6⑤(신), 8①, 30①~⑤(삭)	원안가결
⑦	최강욱의원안 (제안일자 2021.02.08. 의안번호 제2108010호)	26①[단](신), 26②	
⑧	전주혜의원안 (제안일자 2021.04.02. 의안번호 제2109293호)	8①	
⑨	윤한홍의원안 (제안일자 2021.04.21. 의안번호 제2109626호)	7①, 7②(신)	
⑩	황운하의원안 (제안일자 2021.05.04. 의안번호 제2109906호)	29①	
⑪	유상범의원안	24③[단](신), 25-2①②(신)	

350) 제21대 국회(2020. 5. 30. ~ 2024. 5. 29.)에서 제안된 공수처법 개정안은 [부록_5] “공수처법 개정법률안 정리”에 상세하게 소개되어 있다.

351) 모든 개정안의 명칭이 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안」이고 같은 의원이 여러 번 제안한 경우도 있으므로 이하에서는 제안순서와 제안자 이름을 따라 ‘⑩ ○○○의원안’으로 약칭하기로 한다.

352) 제1차 개정 이전에 제안된 안으로 ‘대안반영폐기’된 것으로는 ① 김용민의원안, ② 박범계의원안, ③ 백혜련의원안, ④ 유상범의원안 등이다. 이들 법안은 ⑥ 법제사법위원장 대안에 반영되어 제1차 개정이 이루어졌다. 한편, 제1차 개정 전 제안된 의안 중 제1차 개정 전 제안된 ⑤ 용혜인의원안은 대안에 반영되지 않고 현재도 계류 중이다. 이 법안은 고위공직자범죄에 업무상 위력등에 의한 간음죄를 추가한 것(안 제2조제3호자목 신설)이다.

	(제안일자 2021.05.12. 의안번호 제2110053호)		
⑫	박형수의원안 (제안일자 2021.06.10. 의안번호 제2110733호)	24①, 24②④(삭), 24-2①~⑨(신)	
⑬	이수진의원안 (제안일자 2021.06.17. 의안번호 제2110857호)	2(iii)가., 10②, 11②, 26①, 29④ [단](삭), 29⑤~⑨(신), 44	
⑭	송기현의원안 (제안일자 2021.07.14. 의안번호 제2111515호)	1, 11, 17③, 25②, 27	
⑮	전주혜의원안 (제안일자 2021.08.06. 의안번호 제2111954호)	26①②, 26③(신), 27	
⑯	이수진의원안 (제안일자 2021.09.06. 의안번호 제2112503호)	24⑤~⑦(신)	
⑰	최기상의원안 (제안일자 2021.10.05. 의안번호 제2112779호)	31②(신)	
⑱	소병철의원안 (제안일자 2021.11.04. 의안번호 제2113138호)	10②[단](삭)	
⑲	김영배의원안 (제안일자 2021.11.12. 의안번호 제2113280호)	44①~③(신)	
⑳	김영배의원안 (제안일자 2021.11.16. 의안번호 제2113323호)	17④[후단]⑤(신)	
㉑	송기현의원안 (제안일자 2021.11.26. 의안번호 제2113558호)	47①(신)	
㉒	김도읍의원안 (제안일자 2021.11.30. 의안번호 제2113591호)	22①②(신), 48①②(신)	(별칙신설)
㉓	김도읍의원안 (제안일자 2021.12.22. 의안번호 제2114029호)	13①(v), 13①(vi~viii)③(신)	
㉔	김영호의원안 (제안일자 2021.12.24. 의안번호 제2114094호)	24③[단]④(신)	
㉕	김의겸의원안 (제안일자 2022.11.04. 의안번호 제2118114호)	3①(ii)	
㉖	권인숙의원안 (제안일자 2022.11.25. 의안번호 제2118489호)	1, 2(iii)가., 10②, 11②, 17③, 23, 25 ②, 26①, 27, 44①, 44②③(신), 47② (신)	
㉗	김승원의원안 (제안일자 2022.12.05. 의안번호 제2118670호)	25③(신)	
㉘	기동민의원안 (제안일자 2022.12.26. 의안번호 제2119141호)	8②	
㉙	김용민의원안 (제안일자 2023.05.18. 의안번호 제2122118호)	2(iii)가.	
㉚	김의겸의원안 (제안일자 2023.08.31. 의안번호 제2124115호)	8③, 9①, 14-2①~④(신)	(신분보장)
㉛	김의겸의원안 (제안일자 2023.09.01. 의안번호 제2124145호)	10①~③	
㉜	권철승의원안 (제안일자 2023.09.08. 의안번호 제2124336호)	4①, 4②(신), 9③, 11②, 17②③ (삭), 18②~④(신), 34①	
㉝	소병철의원안 (제안일자 2023.09.25. 의안번호 제2124664호)	10②, 11②	
㉞	소병철의원안 (제안일자 2023.09.26. 의안번호 제2124708호)	42③(신)	
㉟	김승원의원안 (제안일자 2023.09.27. 의안번호 제2124986호)	3④(신), 17⑥(신)	
* 범례: (1) 신=신설, 삭=삭제, 단=단서, 언급 없으면 개정. (2) 개정과 신설, 삭제는 쉽표로 구별, 항수변경은 표시하지 않음. (3) 조문과 항수는 개정안에 따름.			

아래의 [표 4-2]는 위 개정안에 포함된 개정조항을 조문 별로 재배치한 것이다(법안을 표시한 숫자는 위 [표 4-1]에 기재한 '순서'에 따른 것이다). 단순한 자구수정을 제외하면, 몇 개의 조항에

집중되는 현상을 보인다. 또한 구체적인 법안의 내용을 보면, 단순한 자구수정을 담고 있는 것에서부터 기존 법안을 갈무리하는 형태의 것도 있다.

[표 4-2] 제21대 국회 공수처법 개정안 개관: 조문 별(2023. 10. 현재)

현행 공수처법		제안 정당	
		민주당	국민의힘
제1장 총칙	제1조 목적	⑭ ⑳	
	제2조 정의	① ⑤ ⑬ ⑳ ㉑	④
	제3조 고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성	① ㉑ ㉓	④
제2장 조직	제4조 처장·차장 등	㉑	
	제5조 처장의 자격과 임명		
	제6조 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회	① ② ③	
	제7조 차장		⑨
	제8조 수사처검사	① ㉑ ㉓	⑧
	제9조 인사위원회	㉓ ㉑	
	제10조 수사처수사관	① ⑬ ⑮ ⑳ ㉑ ㉓	
	제11조 그 밖의 직원	⑬ ⑭ ⑳ ㉓	
	제12조 보수 등		
	제13조 결격사유 등		
	제14조 신분보장	㉓	
		㉓	
	제15조 심신장애로 인한 퇴직		
	제16조 공직임용 제한 등		
제3장 직무와 권한	제17조 처장의 직무와 권한	① ⑭ ㉑ ㉓ ㉑ ㉓	
	제18조 차장의 직무와 권한	㉑	
	제19조 수사처검사 직무의 위임·이전 및 승계		
	제20조 수사처검사의 직무와 권한	①	
	제21조 수사처수사관의 직무		
	제22조 정치적 중립 및 직무상 독립		㉑ ㉓
제4장 수사와 공소의 제기 및 유지	제23조 수사처검사의 수사	① ⑭ ㉑	
	제24조 다른 수사기관과의 관계	⑮ ㉑	④ ⑪ ⑫
			⑫
	제25조 수사처검사 및 검사 범죄에 대한 수사	① ⑭ ㉑ ㉑	⑪
			⑪
	제26조 수사처검사의 관계 서류와 증거물 송부 등	① ⑦ ⑬ ㉑	⑮
	제27조 관련인지 사건의 이첩	⑭ ㉑	⑮
	제28조 형의 집행		④
	제29조 재정신청에 대한 특례	⑩ ⑬	④
	제30조 처장의 재정신청에 대한 특례<삭제(2020.12.15.)>	①	④
제31조 재판관할	⑰	④	
제5장 징계	제32조 징계사유		
	제33조 수사처검사징계위원회		
	제34조 징계위원회 위원장의 직무와 위원의 임기 등		
	제35조 징계위원회의 사무직원		
	제36조 징계의 청구와 개시		
	제37조 징계부가금		
	제38조 재정신청 등의 청구		
	제39조 퇴직 희망 수사처검사의 징계사유 확인 등		
	제40조 징계혐의자에 대한 부분 송달과 직무정지		
	제41조 징계의결		
	제42조 징계의 집행	㉑	
제43조 다른 법률의 준용			
제6장	제44조 파견공무원	⑬ ⑰ ㉑	

보칙	제45조 조직 및 운영		
	제46조 정보제공자의 보호		
	제47조 다른 법률의 준용	① ②① ②⑥	
			②②

입법안의 검토에 있어서는 제1기 법무·검찰개혁위원회가 제안한 「고위공직자범죄수사처 설치와 운영에 관한 법률(안)」(2017. 9. 18., 이하 “법무검찰개혁위원회안”이라 한다)을 함께 법무부안도 함께 고려할 필요가 있을 것이다.³⁵³⁾

2. 주요 개정 대상조항에 대한 검토와 입법의견

가. 공수처법의 목적과 조직의 독립성과 직무상의 독립성

공수처의 형사사법체계 내에서의 지위와 역할을 천명한 것으로는 공수처법 제1조³⁵⁴⁾의 목적조항과 제3조 제2항·제3항³⁵⁵⁾의 독립성 조항 등이 있다. 이와 별도로 공수처법 제22조³⁵⁶⁾는 “수사처 소속 공무원은 정치적 중립을 지켜야 하며, 그 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.”는 규정도 두었다. 전자는 공수처의 조직적 특수성을 보여준다면, 후자인 공수처법 제22조는 검찰기구로서 공수처 수사 등 업무를 수행하는 공무원의 직무상 의무를 정한 것이다. 공수처의 독립성이나 정치적 중립성에 관한 조항은 내용이 너무 소략하고 문언도 충실하지 않다. 조문을 정비해서 공수처의 조직상의 독립성과 운영상의 정치적 중립성 확보장치 등으로 세분화하여 정비가 필요하다. 전자는 목적(제1조)에 병기하여도 충분하며, 후자는 공수처법상 산재된 조항을 정비하면서 공수처검사와 수사관의 법적 의무로 명시하고 그 담보장치를 두어야 한다.

우선, 조직의 임무와 독립성과 관련된 조항의 정비가 필요하다. 공수처법 제1조는 “이 법은 고위공직자범죄수사처의 설치와 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 정하고 있다. 또한 공수처법 제3조 제2항은 “수사처는 그 권한에 속하는 직무를 독립하여 수행한다.”고 하여 공수처의 독립기관성을 선언하고 있다. 같은 조 제3항에서는 “수사처의 사무에 관하여 업무보고나 자료 제출 요구, 지시, 의견제시, 협의, 그 밖에 직무수행에 관여하는 일체의 행위를 하여서는 아니 된다”고 하여 공수처 사무에 대한 관여 금지 의무를 정하고 있다. “공수처가 권력기관의 개입 없이 중립적이고 공정하게 고위공직자와 검찰 등 수사기관에 대한 수사과 기소의 직무를 다하기 위해서는 조직과 소속의 독립성이 필수적이라는 점을 고려한 것”이라고 한다.³⁵⁷⁾ 그런데 그 주체를 “대통령, 대통

353) 이에 관하여는 김영중·오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서, 24면 이하.

354) 공수처법 제1조(목적) 이 법은 고위공직자범죄수사처의 설치와 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

355) 공수처법 제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) 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.

356) 공수처법 제22조(정치적 중립 및 직무상 독립) 수사처 소속 공무원은 정치적 중립을 지켜야 하며, 그 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

령비서실의 공무원”로 하고 있어서 다른 정부부처를 통한 간접적인 관여의 경우는 정하고 있지 않다.

다음으로, 공수처법 제22조는 “수사처 소속 공무원은 정치적 중립을 지켜야 하며, 그 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.”고 한다. 이 규정은 「검찰청법」 제4조 제3항³⁵⁸⁾과 비교할 때, 후단은 직무상 의무규정으로서의 성격이 약하다.³⁵⁹⁾ 「검찰청법」 제4조 제3항에서는 검사의 직무권한 행사와 관련된 정치적 중립 및 직무상 독립의 의무를 규정하고 있다.

[표 4-3] 공수처법 개정안(제1조, 제3조, 제22조)

현행	입법안
제1조(목적) 이 법은 <u>고위공직자범죄수사처의 설치와 운영에</u> 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) ----- <u>고위공직자의 직무 관련 범죄 등을 독립적으로 수사·기소하기 위하여 고위공직자범죄수사처를 설치하고 그 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 공직사회의 투명성과 신뢰를 확보하는 것을</u> -----.
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	제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄 등에 관한 수사, 공소의 제기 및 그 유지를 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 “공수처”라 한다)를 둔다.
② 수사처는 그 권한에 속하는 직무를 독립하여 수행한다.	② <동일>
③ 대통령, 대통령비서실의 공무원은 수사처의 사무에 관하여 업무보고나 자료제출 요구, 지시, 의견제시, 협의, 그 밖에 직무수행에 관여하는 일체의 행위를 하여서는 아니 된다.	③
제22조(정치적 중립 및 직무상 독립) 수사처 소속 공무원은 정치적 중립을 지켜야 하며, 그 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.	

나. 수사권과 기소권의 일치와 수사·공소 관할의 정리

공수처법에서 수사·공소의 관할이 나뉘면서 이상과 같이 기묘한 구성이 된 것은 ‘검찰분권’의 관점과 ‘전문수사기관’에 의한 ‘부패척결’의 관점이 혼동되었기 때문이다. 법무검찰개혁위원회안에

357) 정용석, 고위공직자범죄수사처 법과 제도의 이해: 각국의 검찰제도와 비교법적 관점에서, 285면. 같은 곳에서는 이는 공수처가 “행정부 소속으로 정치권력의 파이프라인에 직간접적으로 연결되어 있었던 기존의 검찰과는 달리 높은 수준의 독립성을 구가하면서 권력형비리사건의 수사과 기소에 있어서 외부권력의 영향력을 차단할 때에만 개혁이 실현될 수 있다고 보는 것이다.”라고 한다.

358) 「검찰청법」[법률 제18861호, 2022. 5. 9. 일부개정, 2022. 9. 10. 시행] 제4조(검사의 직무) ③ 검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 헌법과 법률에 따라 국민의 인권을 보호하고 적법절차를 준수하며, 정치적 중립을 지켜야 하고 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다. <개정 2020. 12. 8., 2022. 5. 9.>

359) 또한 실질적으로 정치적 중립성을 담보할 장치가 없다는 것도 문제로 지적되고 있다. 오병두, “공수처 6개월 성과와 과제 : 새로운 수사·기소기관의 탄생?”, 37면.

서는 검사의 모든 범죄에 대해서 수사와 기소가 가능하도록 하고 있었다(제3조 제1항³⁶⁰). 그러나 수사와 기소를 일치시킨다는 접근은 공수처가 검찰기구이므로 당연한 것이다.

수사·공소관할은 인적관할(‘고위공직자와 그 가족’)과 물적관할(‘고위공직자범죄와 관련범죄’)을 교차해서 정하고 있다(제2조). 법적 평가인 죄명을 기준으로 관할을 정한 점에 특색이 있다.³⁶¹ 현재의 공수처법 제2조에 따르면 사안별로 그리고 수사 진행의 국면에 따라 주도적 권한을 가진 기관은 변할 여지가 있다. 공수처가 기소한 사건이 재판 도중에 공수처의 관할이 아닌 것으로 드러난 경우가 있을 수 있다.

공수처의 관할은 장기적으로는 인적관할(‘고위공직자와 그 가족’) 또는 물적관할(‘고위공직자범죄와 관련범죄’) 중 하나에 중점을 두어 정리할 필요가 있다. 현행 공수처법의 구조상 순수하게 인적관할 또는 물적관할만으로 대상사건을 구성하기는 쉽지 않다고 보인다. 인적관할 또는 물적관할의 위주의 방식은 각각 나름의 장단점이 있을 것이다. 어떠한 방향에 집중할 것인가는 입법정책의 문제이다.

특별법의 산재와 적용법조 특정의 어려움, 공범관계의 복잡성 등을 고려하면 인적관할이 유리한 측면이 있고, 반부패라는 대응이라는 점을 중시하면 물적관할도 장점이 있다. 인적관할 위주로 정리하는 것은 대상범죄와 상관없이 수사권을 행사할 수 있어서 절차상의 혼동을 최소화할 수 있는 장점이 있으나 제한적 인적관할로 인한 차별 주장의 한 요인이 될 수 있다.

한편, 현재결정(2020헌마264등)의 반대의견[2]은 공수처법의 관할조항(제2조, 제3조 제1항)이 평등권을 침해한다고 한다. 즉, “(...) 일정한 범위의 고위공직자라는 인적 기준으로 수사대상을 한정하거나, 고위공직자 중에서도 판사 및 검사 등에 대하여만 공소권을 행사할 수 있는 제도는 입법례에 비추어 보더라도 매우 이례적인 것이다. 외국의 입법례를 보면, (...) 일정한 범위의 특정된 고위공직자라는 인적 기준을 대상으로 하는 특별수사기관 또는 특별사정기관을 설치한 사례는 찾아보기 어렵다.”³⁶²고 한다.

이러한 주장이 가능한 배경에는 -외국의 입법례에는 상당한 반례가 있으나 이는 별론으로 하고- 기소권이 극히 제한된 까닭에 법관과 그 가족의 경우가 유독 두드러진 것일 뿐이다. 반대의견[1]이 언급하듯이 “법치주의 국가에서 법관과 그 가족도 죄를 범하면 적법한 절차에 따라서 처벌을 받는 것은 지극히 당연하”므로,³⁶³ 만일 수사권과 기소권이 일치되고 관할이 확장되면 어느 정도 해소될 수 있는 문제로 보인다.

반대로, 물적관할 위주로 정리하는 것은 ‘사찰논란’과 같은 수사대상자로 인한 논란으로부터 상대적으로 조금이나마 더 자유로워질 수 있다.³⁶⁴ 나아가 ‘관련범죄’의 범위를 ‘죄’가 아닌 사건을 기준

360) 법무검찰개혁위원회안 제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄 등에 관한 수사 및 공소를 독립하여 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 “공수처”라 한다)를 둔다.

361) 공수처법이 ‘범죄사실’이 아닌, ‘죄명’을 기준으로 정하였으므로 제24조 제1항의 ‘중복’ 여부의 판단도 ‘죄명’을 기준으로 해야 한다는 것으로는 정웅석, 고위공직자범죄수사처 법과 제도의 이해: 각국의 검찰제도와 비교법적 관점에서, 333면.

362) 2020헌마264등 결정문, 147면(반대의견[2]).

363) 2020헌마264등 결정문, 135면(반대의견[2]).

으로 확정하는 경우, 이에 따라 공범에 대한 수사·기소도 용이해진다. 이는 특별검찰기구로서 공수처의 역할에 대한 재조정, 조직의 규모와 함께 논의하여야 한다.

단기적으로는 공수처법 제2조 제4호의 ‘관련범죄’의 범위를 개정하여 사건의 분할이나 이중수사의 우려에 대응할 수 있을 것이다. 공수처법 제2조 제4호 라.목은 “고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄”를 관련범죄의 하나로 정하고 있다.

여기에서 문제가 되는 것이 “해당 고위공직자가 범한 죄”라는 제한이다. 이로 인해서 비공무원과 함께 범한 범죄, 특히 뇌물죄와 같은 경우에 공무원이 아닌 자에 대해서는 수사관할이 없어서 제대로 수사하기 어려운 사태가 생겨나고 있다.³⁶⁵⁾ 뇌물죄와 같은 필요적 공범의 경우, 공범인 참고인에 대한 조사가 곤란해짐으로써 전체 사건의 수사과 기소에 장애가 되며, 이를 검찰청에 이첩·통보하는 것도 사건의 일관성 있는 처리를 위해 바람직하지 않다. 이처럼 수사대상자와 대상범죄를 중첩적으로 요구하고 있기 때문에 생기는 문제이다.

한편, 관할과 관련해서, 특별히 인적관할로 정할 사항이 있다. 「검찰청법」 제4조 제1항 나.목에 대응하는 조항을 공수처법에 두는 것이 형사사법의 신뢰제고라는 관점에서, 공평·공정의 관념에서, 그리고 ‘검찰분권형 모델’의 측면에서 타당하다. 즉, 공수처의 수사·기소대상 범위에 “검찰청 소속 공무원이 범한 죄”라는 문구를 넣어야 한다. 법무검찰개혁위원회안 제2조 제4호³⁶⁶⁾에서는 “검사 또는 경무관급 이상 경찰공무원이 범한 죄”를 “수사기관공직자범죄”로 하여 별도의 범주를 설정하고 있었다.

[표 4-4] 공수처법 개정안(제2조)

현 행	입 법 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1.~2. (생 략)	제2조(정의) <동일>
3. “고위공직자범죄”란 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련하여 범한 죄에 한정한다. <이하 생략>	3. “고위공직자범죄”란 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄 또는 검찰청 소속공무원이 범한 죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련하여 범한 죄에 한정한다. <이하 생략>
4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는	4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는

364) 이에 관하여는 제2장 III. 가. “수퍼 사정기관’론이라는 기우(杞憂)”에서 검토한 바 있다.

365) 이 사정을 잘 정리한 기사로는, “관검사 잡으려 출범한 공수처, 3년 만에 ‘롱가루 집안’ 된 이유”, 한국일보 2023. 12. 25. <<https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2023122401040000791>>, 최종접속: 2023. 11. 30. “예를 들어 검경의 뇌물 수사는 기업의 배임·횡령 범죄에서 시작하는 경우가 많다. 기업인의 비자금 조성 및 횡령과 관련해 사용처를 추적하고 추궁하다 보면, 공무원에게 건네진 뇌물이 밝혀지는 수순이다. 하지만 공수처의 경우 민간인인 기업인의 횡령 같은 범죄는 수사 대상이 아니다. 어떤 기업인이 아무런 이유도 없이 갑자기 자신의 뇌물 범행을 털어놓는 매우 예외적인 경우가 아니라면, 공수처가 뇌물죄를 먼저 인지해 성공적으로 수행할 수 없는 구조인 셈이다. 실제 공수처 ‘1호 인지 사건’인 서울경찰청 김모 경무관의 뇌물 사건의 경우, 공여자로 지목된 대우산업개발 회장의 협조가 이뤄지지 않으면서 사건이 표류했다. 공수처는 김 경무관의 구속영장을 두 차례나 청구했지만 법원에서 기각됐다.”

366) 법무검찰개혁위원회안 제2조(정의) 4. “수사기관공직자범죄”란 검사 또는 경무관급 이상 경찰공무원이 범한 죄를 말한다.

죄를 말한다. 가. 고위공직자와 「형법」 제30조부터 제32조까지의 관계에 있는 자가 범한 제3호 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄 나. 고위공직자를 상대로 한 자의 「형법」 제133조, 제357조제2항의 죄 다. 고위공직자범죄와 관련된 「형법」 제151조제1항, 제152조, 제154조부터 제156조까지의 죄 및 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄 라. 고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄	죄를 말한다. 가. <동일> 나. <동일> 다. <동일> 라. 고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 「형사소송법」 제11조 제1호, 제2호, 및 제4호의 관계에 있는 죄
5. <생략>	5. <동일>

다. 공수처장과 차장의 지위와 임기 그리고 공수처검사와의 구별

검찰총장의 임기 2년은 내부승진을 전제로 한 것이다. 공수처장의 경우에는 조직 외부의 인사를 영입하는 방식으로 임명되므로 동일선상에 다루기는 어렵다. 3년 임기는 짧고 수사대상인 대통령보다는 임기가 길어야 '살아 있는 권력'에 대한 수사, 고위공직자범죄에 대한 안정적인 수사가 가능할 것이다.³⁶⁷⁾ 참고로 법무검찰개혁위원회안에서는 공수처장의 임기를 3년으로 하고 연임할 수 없도록 하고 있었다. 위 [표 4-2]에서 보는 바와 같이, 현재의 개정안 중에서 공수처장의 자격과 임명을 규정한 공수처법 제5조에 관한 것은 없다.³⁶⁸⁾

공수처법의 입법취지와 같이 정치적 중립성과 수사대상과의 관계를 고려하면, 적어도 수사대상자가 되는 대통령이나 국회의원의 임기보다는 길게 하는 것이 바람직 할 것이다. 처장과 차장의 임기도 동시 또는 근접한 시기에 교체되지 않도록 임기를 서로 교차되도록 조정하는 것이 바람직하다. 업무의 연속성을 확보하고 지휘부의 일괄 교체로 인한 공수처의 편향적 운영을 막기 위한 장치가 될 수 있기 때문이다. 조직의 안정성을 위해서는 공수처검사의 신분보장이 검찰청검사와 동일한 수준으로 이루어지는 것이 선행되어야 함을 물론이다.

현행 공수처법은 공수처장과 차장의 임기와 인사를 공수처의 다른 검사나 수사관과도 연동시키고 있다. 이는 공수처장과 차장 그리고 공수처검사와 수사관이라는 서로 다른 기능을 가진 공무원을 동일하게 취급하고 있다. 이로 인해 공수처법상으로는 정치적 공무원과 비정치적 공무원의 역할 분담이 존재하지 않게 되는 것도 문제이다. 공수처법에는 「검찰청법」 제8조³⁶⁹⁾에서와 같은 법무부장관과 검찰총장의 관계가 존재하지 않는다. 현실적으로 공수처장이 양자의 지위를 겸하게 된다. 이는 공수처장의 다른 임무에서도 확인된다. 양자의 임기를 동일하게 설정하고 정치적 영향력을

367) 관련하여, 공수처장과 차장의 임기가 대통령의 임기보다 짧은 3년이어서 대통령보다 길게 하여 수사의 실효성을 높여야 한다는 주장이 있다. 박준휘 외, 고위공직자범죄수사처에 관한 연구, 331-332면(한상훈 집필부분).

368) 한편, 공수처의 행정수요에 대응하기 위해 차장을 '수사차장'과 '행정차장'의 2명으로 하자는 안(㉔ 권철승의원안)도 발의되어 있으나 차장보다는 행정인력을 포함한 전체 인력의 증가가 선행되어야 할 것이다.

369) 「검찰청법」 제8조(법무부장관의 지휘·감독) 법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다.

미칠 수 있는 사람을 인사위원회에 관여할 수 있도록 한 것은 새로운 공수처장의 취임과 더불어 기존 공수처검사의 신분상의 지위를 불안하게 할 수 있다. 이는 공수처의 조직안정성에 영향을 미치며 결과적으로 공수처의 정치적 중립성과 독립성에 중대한 저해요인이 될 수 있다.

중앙행정기관의 일원으로서 공수처검사와 수사관은 일반행정조직으로서의 연속성을 유지할 수 있는 정도의 안정적 지위가 필요하다. 공수처장과 차장이 검찰총장과 마찬가지로 정치적 외압으로부터 조직을 지키는 역할을 수행한다면, 공수처검사는 공수처 소속 공무원으로서 일상적인 업무, 즉 혐의의 검찰사무(특히 수사)와 검찰행정사무를 담당하는 것이 정상적이다.

라. 공수처검사의 직무권한 규정 정비

「검찰청법」과 비교할 때, 공수처법에서 공수처검사의 직무를 규정한 조항은 제2조, 제3조 제1항, 제8조 제4항, 제20조 제1항·제2항 등으로 산재되어 있다. 공수처법 제47조³⁷⁰⁾에서는 「검찰청법」 규정 중 제4조 제1항 제2호·제4호·제5호 및 제2항 등을 준용대상에서 제외하고 있다. 이 규정도 소극적으로 공수처검사의 직무권한을 규정한다.³⁷¹⁾

또한 공수처검사의 직무를 규정한 조항의 위치가 체계에 맞지 않다. 공수처법 제2조, 제3조 제1항은 “제1장 총칙”에 규정되어 있고, 제8조 제4항은 “제2장 조직”에 있으며, 제20조 제1항·제2항은 “제3장 직무와 권한”에서 정한다. 특히 법 제8조 제4항은 “수사처검사는 직무를 수행함에 있어서 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 및 「군사법원법」 제37조에 따른 군검사의 직무를 수행할 수 있다.”고 하여 직무권한에 관한 것인지 문언상 명확하지 않은 표현을 쓰고 있다.³⁷²⁾ 또한 공수처 수사관의 경우 이와 동일취지의 조항을 “제3장 직무와 권한”에 있는 제21조 제2항³⁷³⁾에 두고 있다. 체계상으로는 공수처법 제8조 제4항은 제20조에서 함께 규정하였거나 제20조의 규정 속에서 다른 방식으로 해소되었어야 할 내용이다. 후자의 경우, 공수처검사가 검찰청검사와 동일한 권한을 행사한다면 굳이 필요한 조문으로 보이지 않기 때문이다.

이처럼 복잡하고 체계가 어그리진 규정을 두게 된 배경은 수사권과 기소권을 나누고 그에 맞추어

370) 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·제5호 및 같은 조 제2항은 제외한다), 「형사소송법」을 준용한다. <개정 2022. 5. 9.>

371) 공수처법이 “수사처검사가 어떤 경우에 형사소송법에 규정된 검사의 권한을 행사할 수 있는지에 관하여 명확한 규정을 두지 않아서 해석상 논란의 여지가 있다.”는 지적으로는 이창은, “「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」의 해석상 문제점에 대한 비판적 검토”, 161면.

372) 현재결정(2020헌마264등)에서는 이견 없이 법 제8조 제4항을 직무권한에 관한 규정으로 해석한다.
·2020헌마264등 결정문, 108면(법정의견). “공수처법에 의하면 수사처검사의 경우 검사의 직무 및 군검사의 직무를 수행할 수 있고(제8조 제4항), 수사처수사관도 형사소송법에 따른 사법경찰관의 직무를 수행할 수 있으며(제21조 제2항) (...)”

·2020헌마264등 결정문, 128면(반대의견[1]). “공수처법이 수사처검사로 하여금 검찰청법 제4조에 따른 검사의 직무를 수행할 수 있도록 하면서도(제8조 제4항) (...)”

·2020헌마264등 결정문, 157면(보충의견). “공수처법 제8조 제4항 및 제21조 제2항에 의하면 수사처검사와 수사처수사관은 그 직무를 수행함에 있어 검사 및 사법경찰관과 동일한 직무권한을 행사하므로 (...)”

373) 공수처법 제21조(수사처수사관의 직무) ② 수사처수사관은 고위공직자범죄등에 대한 수사에 관하여 「형사소송법」 제197조제1항에 따른 사법경찰관의 직무를 수행한다. <개정 2020. 2. 4.>

조향을 배비(配備)한 탓으로 보인다. 「검찰청법」 제4조, 「군사법원법」 제37조에 준하여 통합적으로 규정하면 좋을 것이다.

다음은 「검찰청법」 제4조와 비교하여 공수처법 제20조의 개정 필요 항목을 비교한 것이다. 특히 “공익의 대표자”라는 점, “법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구”를 할 수 있다는 점, “다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항”을 수행한다는 점 등은 공수처검사에게도 당연히 요구된다(비교: 「군사법원법」 제37조). 한편, “재판 집행 지휘·감독”의 경우는 공수처법 제28조³⁷⁴⁾ 제1항을 두고 있고 현실적으로 형의 집행을 법무부 소관사항으로 하고 있음으로 인한 것이기는 하나, 장래 공수처의 조직과 기능이 안정되고 규모가 확대되는 경우에는 공수처의 권한으로 고려하는 것이 범죄진압을 목표로 하는 검찰기구의 형사정책적 기능에 부합할 것이다.³⁷⁵⁾

공수처법 제8조 제4항³⁷⁶⁾은 “수사처검사는 직무를 수행함에 있어서 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 및 「군사법원법」 제37조에 따른 군검사의 직무를 수행할 수 있다.”고 규정한다. 다른 법률에 종속해서가 아니라 독자적인 관점에 공수처검사의 직무범위를 정하여야 한다.

이 공수처법 제8조 제4항은 직접 다른 법령조향을 지시하는 조항으로, 같은 법 제43조³⁷⁷⁾와 제47조³⁷⁸⁾의 준용규정과는 성격이 다르다.³⁷⁹⁾ 관련 조문을 통합적으로 해석하자면 법 제8조 제4항은 제47조의 특별규정 내지 직접 인용규정에 해당한다. 공수처법 제47조의 문언은 “「검찰청법」(다만, 제4조제1항제2호, 제4호, 제5호는 제외한다), 「형사소송법」을 준용하도록 하는데 반하여, 제8조 제4항에서는 “「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 및 「군사법원법」 제37조에 따른 군검사의 직무”를 수행하도록 하고 있기 때문이다. 조문의 구조상 법 제47조는 「검찰청법」, 「형사소송법」의 형사절차상 작용법적 규정을 주로 준용한다면, 법 제8조 제4항은 「검찰청법」 제4조가 정하는 조직법적 규정을 준용하는 조항을 의미한다.

공수처검사의 직무범위에 관하여 확인적 규정이 없다고 「검찰청법」의 검사의 직무와 같이 해석하지 못할 것은 아니다. 영장청구권의 문제나 영장청구 절차상의 문제³⁸⁰⁾도 위와 같은 해석에 의하면

374) 공수처법 제28조(형의 집행) ① 수사처검사가 공소를 제기하는 고위공직자범죄등 사건에 관한 재판이 확정된 경우 제1심 관할지방법원에 대응하는 검찰청 소속 검사가 그 형을 집행한다.

② 제1항의 경우 처장은 원활한 형의 집행을 위하여 해당 사건 및 기록 일체를 관할 검찰청의 장에게 인계한다.

375) 이창은, “고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률”의 해석상 문제점에 대한 비판적 검토, 161면.

376) 공수처법 제8조(수사처검사) ④ 수사처검사는 직무를 수행함에 있어서 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 및 「군사법원법」 제37조에 따른 군검사의 직무를 수행할 수 있다.

377) 공수처법 제43조(다른 법률의 준용) 이 장에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「검사징계법」 제3조, 제9조부터 제17조까지, 제19조부터 제21조까지, 제22조(다만, 제2항의 “제23조”는 “제42조”로 본다), 제24조부터 제26조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “검사”는 “수사처검사”로 본다.

378) 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.

379) 이 점은 법정의견의 다음 실시에서도 시사되고 있다.

“수사처검사는 직무를 수행함에 있어 검찰청법 제4조에 따른 검사의 직무 및 군사법원법 제37조에 따른 군검사의 직무를 수행할 수 있는데(공수처법 제8조 제4항), 검찰청법 제4조 제1항은 검사가 ‘공익의 대표자’로서 직무를 수행한다는 점을 명시하고 있다. 검찰청법 제4조 제1항에 규정된 직무를 수행하는 수사처검사 또한 공익의 대표자로서, 다른 수사기관인 수사처수사관을 지휘·감독하고, 단지 소추권자로서 처벌을 구하는 데에 그치는 것이 아니라 피고인의 이익도 함께 고려하여 공정한 재판을 구하는 등 수사대상자의 기본권을 보호하는 인권옹호기관으로서의 역할을 한다고 할 것이다.”(2020헌마264등 결정문, 110면(법정의견).)

특별히 문제되지 않는 것이다.³⁸¹⁾ 물론 제47조의 해석으로도 불가능한 것은 아니나,³⁸²⁾ 보다 직접적으로 제8조 제4항으로부터 도출할 수도 있다. 또한 앞에서, 2021. 1. 28. 헌법재판소 결정 이후 2021. 9. 24. 개정된 「군사법원법」 제37조(군검사의 직무) 제1항 1의2호에 “군사법원 및 고등법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구”가 추가되었음을 보았다.

헌재결정(2020헌마264등)의 법정의견은 이 조항에 의하여 공수처검사도 검찰청검사와 마찬가지로 ‘공익의 대변자’로서 영장을 청구할 수 있는 주체로서 검사로 파악된다고 보았다.³⁸³⁾ 법정의견은 기소권이 없는 사건에 대해서도 공수처검사의 영장청구권을 인정하는 것이 영장주의의 위반이 아니라고 보았다. 법정의견은 “공소권의 존부와 영장신청권의 행사 가부를 결부시켜야 한다는 주장은 직무와 지위의 문제를 동일하게 본 것으로 받아들이기 어렵다.”³⁸⁴⁾고 하면서, 헌법상 제12조의 영장청구권자인 ‘검사’에 공수처검사가 포함된다는 입장이다.

아래의 [표 4-5]는 「검찰청법」과 공수처법의 검사 지위에 관한 규정을 정리한 것이다.

[표 4-5] 「검찰청법」과 공수처법의 검사 지위 관련 규정(제2조, 제3조, 제8조, 제20조 등)

「검찰청법」 [법률 제18861호, 2022. 5. 9. 일부개정, 2022. 9. 10. 시행]	공수처법 [법률 제18861호, 2022. 5. 9., 타법개정, 2022. 9. 10. 시행]
제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.	(신설 필요)
1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다. 가. 부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄 나. 경찰공무원(다른 법률에 따라 사법경찰관리의 직무를 행하는 자를 포함한다) 및 고위공직자범죄수사처 소속 공무원(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 과건공무원을 포함한다)이 범한 범죄	제2조(정의) <생략> 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
다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄	제8조(수사처검사) ④ 수사처검사는 직무를 수행함에 있어서 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 및 「군사법원법」 제37조에 따른 군검사의 직무를 수행할 수 있다.
	제20조(수사처검사의 직무와 권한) ① 수사처검사는 제3조제1항 각 호에 따른 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 행위를 한다. ② 수사처검사는 처장의 지휘·감독에 따르며, 수

380) 예컨대, 형사소송법 제221조의5 제1항의 경우를 들 수 있다. 이에 관하여는 김영중·오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서 발간, 2021년도 고위공직자범죄수사처 연구용역보고서, 한국형사·법무정책연구원, 2021, 71-72면.

381) 필자는 공수처법 제8조 제4항이 아닌 제47조에 의하여 해결될 사안으로 보고 있다. 이에 관하여는

382) 위와 같은 해석으로는, 김영중·오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서 발간, 2021년도 고위공직자범죄수사처 연구용역보고서, 한국형사·법무정책연구원, 2021, 172면. “수사처검사 및 수사처수사관의 직무와 권한에 관하여 공수처법에 반하지 않는 한 검찰청법, 형사소송법이 준용된다. 수사처검사는 검찰청법 제4조에 따라 공수처법에서 정하는 직무와 권한 외에 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구, 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항에 대하여 직무와 권한이 있다.”

383) 2020헌마264등 결정문, 111면(법정의견).

384) 2020헌마264등 결정문, 111면(법정의견).

2. 범죄수사에 관한 특별사법경찰관리 지휘·감독	사처수사관을 지휘·감독한다. (검토 필요) [제47조에서 준용 제외]
3. 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구	(신설 필요) [제47조에서 준용 제외]
4. 재판 집행 지휘·감독	(검토 필요) [제47조에서 준용 제외]
5. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘·감독	(해당 없음) [제47조에서 준용 제외]
6. 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항	(신설 필요)
② 검사는 자신이 수사개시한 범죄에 대하여는 공소를 제기할 수 없다. 다만, 사법경찰관이 송치한 범죄에 대하여는 그러하지 아니하다. <신설 2022. 5. 9.>	(해당 없음) [제47조에서 준용 제외]
③ 검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 헌법과 법률에 따라 국민의 인권을 보호하고 적법질차를 준수하며, 정치적 중립을 지켜야 하고 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다. <개정 2020. 12. 8., 2022. 5. 9.>	(신설 필요)
<범례> *신설 필요: 현행 공수처법에서 즉시 신설하여도 무방한 경우 *검토 필요: 다른 규정의 개정에 따라 도입 여부 검토해야 할 경우	

마. 공수처검사와 공수처수사관의 임기와 신분보장

현행 공수처법상 연임이 허용된 공수처검사의 인사를 담당하는 인사위원회에 처장과 차장 그리고 “대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명”으로 하고 있는 것(제9조 제1항 참조)은 검찰청 검사에 비하여 과도하게 공수처 검사의 지위를 불안하게 할 소지가 있다. 인사위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 하고 있는데(제9조 제5항), 특히 정부·여당의 의중에 따라 대통령이 임명한 처장, 차장, 처장이 위촉한 1명, 여당 지명의 2명의 위원을 두게 되는 경우, 공수처 검사의 인사상 독립성은 사실상 형해화될 우려도 있다.

우선, 공수처검사의 임기를 없애고 「검찰청법」 제39조(검사 적격심사)³⁸⁵에 준하는 적격심사제

385) 「검찰청법」 제39조(검사 적격심사) ① 검사(검찰총장은 제외한다)에 대하여는 임명 후 7년마다 적격심사를 한다.

② 제1항의 심사를 위하여 법무부에 다음 각 호의 위원 9명으로 구성하는 검사적격심사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. <개정 2013. 3. 23.>

1. 대법원장이 추천하는 법률전문가 1명
2. 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 1명
3. 교육부장관이 추천하는 법학교수 1명
4. 사법제도에 관하여 학식과 경험을 가진 사람으로서 법무부장관이 위촉하는 사람 2명
5. 법무부장관이 지명하는 검사 4명

③ 제2항제1호부터 제3호까지의 위원은 해당 추천기관의 추천을 받아 법무부장관이 위촉한다.

④ 위원회는 검사가 직무수행 능력이 현저히 떨어지는 등 검사로서 정상적인 직무수행이 어렵다고 인정하는 경우에는 재적위원 3분의 2 이상의 의결을 거쳐 법무부장관에게 그 검사의 퇴직을 건의한다.

⑤ 위원회는 제4항에 따른 의결을 하기 전에 해당 검사에게 위원회에 출석하여 충분한 진술을 할 수 있는 기회를 주어야 한다.

⑥ 법무부장관은 제4항에 따른 퇴직 건의가 타당하다고 인정하면 대통령에게 그 검사에 대한 퇴직명령을 제청한다.

⑦ 제2항 각 호의 위원의 자격기준과 임기 및 위원회의 조사·심의 방식, 그 밖에 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

도를 도입할 필요가 있다. 또한 현재의 공수처 인사위원회 구성은 정치인의 관여 비율이 높으므로 중립적인 외부위원으로 구성된 검사인사위원회를 구성하여야 한다.³⁸⁶⁾

또한 인사위원회의 위원 구성(법 제9조 제1항)에 있어서는 처장을 배제하는 대신, 심의기구로 하면서 공수처장의 최종판단을 거치도록 하는 편이 적절해 보인다. 법무검찰개혁위원회안(제9조³⁸⁷⁾)에서는 이 점을 고려하여 처장을 제외한 인사로 위원을 구성하고 있었다.

한편, 검사적격심사위원회와 인사위원회를 따로 둘 것인지 아니며 통합적으로 운영할 것인지도 조직규모를 고려하여 판단할 문제로 보인다. 인사위원회의 업무내용으로 '전보'의 경우도 규정하고 있는데, 단일조직이며 현재는 소규모인 공수처 조직 운영사정을 고려할 때, 반드시 필요하지도 검토를 요한다. 참고로, 법무검찰개혁위원회안에서는 공수처검사의 임기를 6년으로 하고 연임할 수 있도록 하고 있었다(제8조 제3항).³⁸⁸⁾

검사의 지위에 부합하는 신분보장까지는 아니더라도 신분의 안정성이 문제되는 점은 공수처수사관의 경우도 마찬가지이다. 풍부한 경험을 가진 역량 있는 경력직 수사관의 인력확보를 위해 수사관의 임기제한과 연임 규정을 삭제하여 검찰청 소속 검찰수사관과 동일하게 정년을 보장할 필요가 있다. 공수처법 제10조 제3항은 "수사처수사관의 임기는 6년으로 하고, 연임할 수 있으며, 정년은 60세로 한다."고 규정하고 있다. 검찰수사관에 준하는 신분보장이 필요하다. 나아가 「검찰청법」 제45조와 제47조의 관계에 준하여 지위와 사법경찰관의 직무를 분리하여 규정하여야 한다. 현재의 입법, 공수처법 제21조³⁸⁹⁾는 양자로 혼동하였거나 후자에 대해서만 규정하고 있다. 또한 제21조

386) 「검찰청법」 제35조(검찰인사위원회) ① 검사의 임용, 전보, 그 밖의 인사에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 법무부에 검찰인사위원회(이하 "인사위원회"라 한다)를 둔다.

② 인사위원회는 위원장 1명을 포함한 11명의 위원으로 구성하고, 위원장은 제3항에 따른 위원 중에서 법무부장관이 임명하거나 위촉한다.

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 법무부장관이 임명하거나 위촉하되 임기는 1년으로 한다.

1. 검사 3명. 다만, 제28조 및 제30조에 해당하는 자격을 가진 검사를 제외한 검사가 1명 이상이어야 한다.

2. 법원행정처장이 추천하는 판사 2명. 다만, 제4항제2호의 검사의 신규 임명에 관한 심의에만 참여한다.

3. 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 2명

4. 사단법인 한국법학교수회 회장과 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장이 각각 1명씩 추천하는 법학교수 2명

5. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 2명

④ 인사위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 검찰인사행정에 관한 기본계획의 수립 및 검찰인사 관계 법령의 개정·폐지에 관한 사항

2. 검사의 임용·전보의 원칙과 기준에 관한 사항

3. 검사의 사건 평가와 관련하여 무죄사건이나 사회적 이목을 끈 사건으로 위원 3분의 1 이상이 심의를 요청한 사항

4. 그 밖에 법무부장관이 심의를 요청하는 인사에 관한 사항

⑤ 인사위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 그 밖에 인사위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

387) 법무검찰개혁위원회안 제9조(인사위원회) ① 처장과 차장을 제외한 공수처 검사의 임용과 그 밖의 인사에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 공수처에 인사위원회를 둔다.

② 인사위원회는 위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성하고, 위원회의 위원장은 차장이 된다.

③ 위원의 구성은 다음 각 호와 같다. 처장은 제1호(공수처 검사 2인에 한한다)부터 제3호에 해당하는 사람을 위원으로 임명하거나 위촉하되, 특정 성별이 위원 수의 3분의 2를 초과하지 아니하도록 하여야 한다.

388) 법무·검찰개혁위원회안 제8조(공수처 검사) ③ 공수처 검사의 임기는 6년으로 하고 연임할 수 있으며, 정년은 63세로 한다.

389) 공수처법 제21조(수사처수사관의 직무) ① 수사처수사관은 수사처검사의 지휘·감독을 받아 직무를 수행한다.

제1항은 “수사처수사관은 수사처검사의 지휘·감독을 받아 직무를 수행한다.”고 하여 수사처수사관의 독자적 업무영역을 설정하고 있지 않다. 검찰사무가 협의의 검찰사무와 검찰행정사무로 나뉘는 것은 검찰청이나 공수처나 다를 바가 없고 검찰행정사무도 공수처수사관의 직무범위에 속하기 때문이다.

개선입법에 이르기까지의 험난한 여정을 고려하여 과도기적 조치를 강구할 필요가 있다. 이른바 검사직무대리 또는 부검사제도³⁹⁰⁾도 고려할 만한 것이기는 하다. 최근 공수처수사관 경력자가 공수처검사로 임용되는 사례도 있어, 변호사 자격자인 수사관이 채용된 경우 등에 검사직무대리로 활용하는 것도 하나의 방법일 것이다. 그러나 공수처 조직의 확대 등 전체적인 인력 구조의 개선을 전제로 하며, 다른 수사기관과의 협력이 확보된 상태에서 공수처의 우선적 관할제도의 운영이 정착되는 경우에 실효성이 있을 것이다. 현재의 인력구조를 전제로 하여 수사인력의 증원 없이 검사로서의 직무를 담당하는 인원만을 늘려서는 ‘아랫돌 빼서 윗돌을 괴는 형국’이 될 가능성이 높을 것이다.

수사효율성 제고에 따른 우수한 수사성과와 조직 안정화가 분리되지 않는 것이므로, 조직의 안정성을 높여 수사의 효율성을 제고하고 이를 토대로 구성원의 자긍심을 높일 수 있도록 할 필요가 있다.

바. 수사기관간의 협력체계 구축

공수처법 제24조 제1항에 관하여, 반대의견[1]이 제시한 적법절차 원칙을 충족할 수 있는 조건들로서 다음과 같은 요소를 앞에서 보았다.

- ① 공수처장의 이첩요청에 대해 ‘정당한 사유’나, 이첩을 거부할 ‘특별한 사정’을 고려하여 거부할 수 있음을 법률에 명시할 필요가 있다.
- ② “이첩 여부를 결정하기 전에 수사처장과 다른 수사기관이 수사 관할을 협의·조정할 수 있는 절차”가 필요하다.

반대의견[1]이 지적하는 내용을 보완하는 입법이 필요하다. 이첩요청권 조항의 구조를 다른 수사기관이 이첩을 거부할 정당한 사유를 공수처법에 명시하고, ‘특별한 사정’이 있는 경우에는 이첩을 요청할 수 없도록 하는 제한 조항을 추가하여야 한다.

법무부장관의 일반적 지휘권을 대신할 수 있는 민주적 정당성 부여의 통로를 만들어야 한다. 검찰청보다 통제의 요청이나 정치적 중립성의 요청이 더 큰 공수처의 경우 국회에 의한 민주적 정당성과 통제가능성을 안배할 수 있다. 즉, 우선적 수사권에 대한 기준을 사전에 설정하고 공수처장은 매년 주요 사건처리 방침을 밝히고 국회의 승인은 받는 절차를 둔다. 이를 통해 정치적 논란에

② 수사처수사관은 고위공직자범죄등에 대한 수사에 관하여 「형사소송법」 제197조제1항에 따른 사법경찰관의 직무를 수행한다.

390) 일본의 부검사 제도에 관하여는 [부록_4] “일본의 부검사 제도” 참조.

대한 사전대비와 함께 정치권의 공감대를 수렴하는 통로가 되도록 한다. 또한 주요 사건처리 결과에 대해 매년 연간보고서를 제출하여 국회의 통제를 받도록 한다. 공보와 홈페이지에 게시하는 등 공보관계도 개선해야 한다.

한편, 우선적 수사권 내지 이첩요청권이 제대로 작동할 수 있도록 하는 장치로 함께 마련해야 한다. 법무검찰위원회안과 같이, 다른 수사기관에 의한 통보·통지를 규정하고 이를 전제로 하는 이첩요청 여부를 공수처장이 판단할 수 있도록 하는 것이 타당하다. 이는 중복수사의 위험, 편파수사의 위험도 막는 장치가 되고, 정보기능 없이도 공수처의 수사활동이 가능하므로 '사찰기관화'의 위험도 막을 수 있다.

문제는 이첩요청이 받아들여지지 않는 경우의 절차이다. 우선, 행정기관 내부 또는 외부에 판단기관을 두는 방법을 생각할 수 있다. 이와 관련해서는 수사협의체 제도의 도입이 제안되고 있다.³⁹¹⁾ “수사 진행 전 단계에서부터 검찰, 경찰, 공수처, 필요시 행정기관까지 참여하는 사안별 사건조정협의체(‘수사협의체’)의 상설화”를 통해 우선적 수사권과 관련된 문제를 포함하여 일괄해서 형사사법 자원의 투입 여부와 정도, 수사의 주관·주체 등을 정하자는 것이다.³⁹²⁾ 현행 공수처법 제24조 제1항을 보완하는 입법방식이다.

또 하나의 문제는 그러한 방식으로 해결되지 못하는 경우에 어떻게 할 것인가이다. 공수처법 제24조와 관련한 수사의 우선순위 결정에 대해 다른 수사기관, 특히 검찰과 수사협의체를 통해서도 입장 차이를 좁히지 못하는 경우 고등법원에 재정을 신청하여 신속하게 해결토록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 공수처와 검찰 양 기관의 공통 상위기관에 의한 사건의 조율이 어렵다는 점에서 제3의 기관에 의한 개입을 생각해야 하고, 그러한 기관으로는 법원이 가장 효율적이고 직접적이다. 다만, 신속한 절차 진행이 어렵고, 사건의 수사가 어느 정도 진척되기 이전에는 판단이 어렵다는 단점이 있을 것이다. 사건의 수사가 상당 정도 진행되었다면 굳이 이첩을 요구할 실익이 적을 것이기 때문이다. 사전적 행정적 해결이 우선되어야 한다.

법정의 재정에 의한 해결방식의 입법사례로는 -동일한 사안은 아니나, 유사한 해결을 시도하는 것으로서- 재판기관간의 이견이 있는 경우 해결하기 위한 제도가 있다. 사물관할 경합의 해소 방식(「형사소송법」 제13조³⁹³⁾)이나 재판권의 쟁의에 관한 해소방식(「군사법원법」 제3조의2부터 7까지) 등이 그것이다. 특히 「군사법원법」에서는 “법원과 군사법원 사이에서 재판권에 대한 쟁의(爭議)가 발생한 때”, 이를 해결하기 위한 재정신청제도(제3조의2에서부터 제3조의6³⁹⁴⁾까지)를 두고 있

391) 오병두, “공수처와 다른 수사기관, 행정기관 등과의 효율적 협력관계 구축을 위한 방안”, 21면 이하.

392) 오병두, “공수처와 다른 수사기관, 행정기관 등과의 효율적 협력관계 구축을 위한 방안”, 21면. 또한 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 136면. “고위공직자범죄의 평풍계입이 전개되는 사태를 막기 위해서도, 수사의 조정자로서의 공수처장의 지위와 역할이 강조되어야 한다. 번거로운 이첩·재이첩의 반복을 막기 위해서는 사전의 협의·조율단계가 필수적일 것인데, 여기에서 우선적인 판단권한을 공수처장에 부여하여야 한다.”

393) 「형사소송법」 제13조(관할의 경합) 같은 사건이 사물관할이 같은 여러 개의 법원에 계속된 때에는 먼저 공소를 받은 법원이 심판한다. 다만, 각 법원에 공동되는 바로 위의 상급법원은 검사나 피고인의 신청에 의하여 결정으로 뒤에 공소를 받은 법원으로 하여금 심판하게 할 수 있다.

394) 「군사법원법」[법률 제18465호, 2021. 9. 24. 일부개정, 2022. 7. 1. 시행] 제3조의6(재정신청 전 소송행위의 효력) 재판권이 없다는 재정결정은 해당 사건이 계속된 법원 또는 군사법원에서 제3조의2제1항의 재정이 신청되기

다. 재판권 쟁의의 우선적 심의(제3조의3³⁹⁵) 제1항), 신속한 재정서의 송부(제3조의5³⁹⁶) 등을 규정하면서, 검찰총장에 대한 통보절차(제3조의2³⁹⁷) 제5항), 검찰총장의 의견서 제출(제3조의4³⁹⁸) 등도 정하고 있다. 참고할 만하다고 생각한다.

이러한 절차를 모델로 할 경우에는 조서가 작성되는 등 다른 수사기관에서 상당 정도 수사가 진척되었거나 인신구속 등이 행해진 경우에 수사상의 소송행위에 대한 법적 규율도 유사한 방식으로 해결할 수 있을 것이다. 피의자의 입장에서 이중수사나 반복수사가 인권침해의 우려가 있고 「형사소송법」상의 구속기간은 모든 수사기관을 통틀어 계산되어야 하기 때문이다. 또한 이를 위에서 언급한 ‘정당한 사유’나, ‘특별한 사정’으로 법률에 명시할 수도 있을 것이다. 법무검찰개혁위원회 안에서는 강제처분 등 일정한 사유가 있으면 이첩이 제한되도록 하고 있었다.

이상에서 살펴본 공수처법 제24조 제1항은 현실적으로 복수의 수사기관에서 중복되는 수사가 일어날 수 있음을 전제로 한다.³⁹⁹ 수사의 대상이 되는 피의자의 인권을 고려하면 수사협의체는

전에 행하여진 모든 소송행위의 효력을 상실시키지 아니한다.

395) 「군사법원법」[법률 제18465호, 2021. 9. 24. 일부개정, 2022. 7. 1. 시행] 제3조의3(재판권 쟁의에 대한 재정의 심리) ① 대법원은 「공직선거법」 제270조에도 불구하고 제3조의2에 따른 재판권 쟁의에 대한 재정신청사건을 다른 사건에 우선하여 심리하여야 한다.

② 재판권의 유무는 해당 사건의 공소장에 적힌 공소사실과 소송기록에 근거하여 판단한다.

396) 「군사법원법」[법률 제18465호, 2021. 9. 24. 일부개정, 2022. 7. 1. 시행] 제3조의5(재정서의 송부 등) ① 제3조의2에 따른 재판권 쟁의에 대한 대법원의 재정서의 정보과 해당 사건의 기록은 결정일부터 2일 이내에 해당 사건이 계속된 법원 또는 군사법원에 보내야 한다.

② 계속되어 있는 해당 사건에 대하여 재판권이 없다는 재정서의 정보과 해당 사건의 기록을 받은 법원 또는 군사법원은 3일 이내에 해당 사건에 관한 기록과 증거물을 재판권이 있는 관할 법원 또는 군사법원에 보내야 한다.

397) 「군사법원법」[법률 제18465호, 2021. 9. 24. 일부개정, 2022. 7. 1. 시행] 제3조의2(재판권 쟁의에 대한 재정의 신청) ① 법원과 군사법원 사이에서 재판권에 대한 쟁의(爭議)가 발생한 때에는 해당 사건이 계속(繫屬)되어 있는 법원 또는 군사법원이거나 이 법과 「형사소송법」에 따른 해당 사건의 상소권자는 대법원에 재판권의 유무에 대한 재정(裁定)을 신청할 수 있다.

② 사건이 계속된 법원 또는 군사법원은 제1항의 신청을 하는 경우에 이유를 갖춘 신청서와 해당 사건의 기록을 대법원에 제출한다.

③ 상소권자가 제1항의 신청을 할 때에는 그 이유를 갖춘 신청서를 해당 사건이 계속되어 있는 법원 또는 군사법원에 제출하고, 신청서를 받은 법원 또는 군사법원은 이를 받은 날부터 7일 이내에 신청서와 해당 사건의 기록을 대법원에 보내야 한다.

④ 재판권 쟁의에 대한 재정의 신청이 있을 때에는 해당 사건에 대한 소송절차는 그 신청에 대한 대법원의 재정이 있을 때까지 정지된다.

⑤ 제2항 및 제3항의 절차를 마친 법원 또는 군사법원은 그 사실을 7일 이내에 검찰총장에게 통보하여야 한다.

398) 「군사법원법」[법률 제18465호, 2021. 9. 24. 일부개정, 2022. 7. 1. 시행] 제3조의4(검찰총장의 의견서 제출) 검찰총장은 제3조의2에 따른 재판권 쟁의에 대한 의견서를 제출할 수 있다.

399) 2020헌마264등 결정문, 156-157면(보충의견). “공수처법 제24조 제1항은 수사처장이 사건의 이첩을 요청하는 경우 다른 수사기관은 이에 응하여야 한다고 규정하면서, 다른 수사기관의 범죄수사가 수사처의 범죄수사와 중복되고 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하는 경우로 그 사유를 한정하고 있다. 수사처와 다른 수사기관이 동일한 사건을 중복으로 수사할 경우 행정력이 불필요하게 사용되는 것을 피할 수 없고 수사대상자에 대한 기본권 침해도 우려되므로 중복수사가 이루어지지 않도록 절차를 명확히 하여야 하고, 이른바 부실·축소 수사 또는 표적수사와 같이 다른 수사기관의 사건처리에 공정성이 의심되는 경우에는 제도적 견제장치의 하나로서 수사처가 수사할 수 있도록 근거를 마련할 필요가 있기 때문이다. 다만 다른 수사기관의 수사가 상당 부분 이루어져 수사처로 사건을 이첩할 경우 오히려 사건의 처리가 지연되거나 수사대상자의 기본권이 침해될 가능성이 있는 경우에는 사건의 이첩을 제한할 필요가 있으므로, 수사의 진행 정도 또한 이첩요청 사유 중 하나로 규정하여 다른 수사기관에서 수사를 종결할 수 있도록 하고 있다.

이와 같은 이첩요청 사유가 명백히 자의적이거나 현저히 불합리하다고 보기 어렵고 구체적인 사건에서 이첩요청 사유에 해당하는지 여부는 법률해석을 통해 해결할 수 있으므로, 공수처법 제24조 제1항이 입법재량을 현저히 일탈하여 합리성과 정당성을 갖추지 못하여 적법절차원칙에 위반된다고 볼 수 없다.”

그 전단계에 작동할 수 있어야 한다. 상설적 수사협의체를 두어야 하는 이유이다.⁴⁰⁰⁾

끝으로, 수사가 종결된 이후 기소단계에서의 조율이나 조정이 필요한 경우의 문제이다. 이에 관하여 공수처법은 재정신청 규정을 두고 있다. 공수처법 제24조 제1항이 사전적 조정제도라면, 제29조와 (구) 공수처법 제30조에 따른 재정신청은 수사기관 사이의 사후적 조정제도로서 가능성이 있는 제도라고 할 수 있다. 기존 연구에서 “일반검찰과 공수처 사이의 교차하는 관할을 전제로 재정신청”을 제도화하자는 주장⁴⁰¹⁾은 여기에서 의미가 있다.⁴⁰²⁾

입법론으로는, 공수처법 제29조와 (구) 공수처법 제30조를 검찰과 공수처의 공소제기에 관한 이견을 법원의 개입으로 해소하는 절차적 장치로 재설계하면 좋을 것이다. 두 경우를 나누어 검토해야 한다.

우선, 공수처가 수사권과 공소권이 일치하도록 개정하는 때에는 (구) 공수처법 제30조와 같은 규정은 독자적인 의미가 없다. (구) 공수처법 제30조는 공수처에 기소권이 없는 사건의 경우 재정신청을 통해 공소권을 부여하는 규정이었기 때문이다. 이 경우 공수처법 제29조를 개정하여 공소유지를 검찰청감사에게 담당케 하는 방식으로 개정해야 한다. 특히 공수처는 조직규모도 작아서 처장과 차장을 포함해도 25명의 검사로 운영되므로, 공소유지를 담당할 공소처검사가 객관적인 입장에서 공소유지를 할 수 있는 여건이 검찰청감사보다 더 낫다고 보기도 어렵기 때문이다. 이 경우에는 공수처법 제29조를 개정하여 공소유지자를 변경해야 한다. 공수처법은 재정신청을 형사소송법상의 그것과 동일하게 구성하였다. 공수처법 제29조는 형사소송법 제260조 이하의 재정신청제도를 기계적으로 답습하였고, 현행 재정신청의 문제점으로 지적되는, 검사동일체의 원칙과 유사한 규정을 둔 채(법 제19조 참조) 공수처의 다른 검사가 공소유지를 하도록 하였다. 그에 관해 형사소송법에 대해서도 개정 필요성이 제기되고 있으므로 이를 내부통제라기보다는 외부통제로 재구성할 필요가 있다.⁴⁰³⁾

다음으로, 공수처의 기소권한에 대해 입법적인 개선이 이루어지지 않거나 부분적으로 이루어지는 경우에는, 공수처법 제29조의 공소유지자를 달리 규정하면서, (구) 공수처법 제30조의 재도입을

400) 이에 관하여는 후술한다.

401) 공수처법 제정 이전에 “일반검찰이 불기소처분을 한 경우 다시 검사동일체의 원칙의 지배를 받는 다른 검사에게 공소의 제기와 유지를 맡기는 현행법의 모순적 상황을 해결하는 새로운 역할을 수행할 수 있[는 제도로서] 일반검찰과 공수처 사이의 교차하는 관할을 전제로 재정신청을 통하여 해결하는 것이 가장 합리적”이라는 지적으로는 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구: ‘고위공직자비리수사처’법안들을 중심으로”, 50면.

402) 한편, 공수처법 “제30조를 삭제함으로써 제29조가 재정신청절차를 모두 규율하게 됨으로써 기소권 유무에 불구하고 불기소 권한이 공수처에 있게 된다고 해석할 수” 있다는 주장도 있다. 즉, “(...) 위 특례조항의 삭제는 의도치 않게 공수처 검사에게 기소권 없는 사건에 대한 불기소 권한을 오히려 명백히 인정하게 하였다는 해석도 가능하게 하여 공수처와 검찰과의 갈등 국면을 더욱 증폭시킬 수 있다. 즉, 원래 법 제29조는 공수처에 기소권이 있는 사건, 제30조는 공수처에 기소권이 없는 사건에 대한 절차를 규정하였다고 할 수 있는데 제30조를 삭제함으로써 제29조가 재정신청절차를 모두 규율하게 됨으로써 기소권 유무에 불구하고 불기소 권한이 공수처에 있게 된다고 해석할 수도 있다.”(예상균, “공수처와 검찰의 국민을 위한 협력관계 구축 시도의 필요성”, 111면)는 것이다. 이 주장은 공수처검사가 검찰의 불기소처분에 관하여도 통지를 할 수 있다는 것으로 보인다. 그렇다면 불기소처분의 통지는 해당 처분을 한 기관이 하는 것(형사소송법 제257조 이하)이므로 검찰이 한 불기소처분을 공수처검사가 통지하는 것이 되어 어색하다. 다만, 이 견해가 공수처법 제29조와 (구) 공수처법 제30조의 잠재적 가능성을 주목한 점에서는 의미가 있다고 생각된다.

403) 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 142-143면.

진지하게 고려해야 한다. (구) 공수처법 제30조는 공수처의 수사결과에 대해서 검찰청 소속 검사가 불기소처분을 한 경우(법 제26조 제2항), 법원의 재정결정이 있게 되면 검찰청 소속 검사가 아닌 공수처 검사에 의하여 공소가 유지되도록 하여 차별성을 두었다(같은 조 제5항 참조).⁴⁰⁴⁾

이렇게 두 가지 방안을 모두 고려해야 하는 이유는 이 제도가 자체가 ‘검찰분권형 모델’에 따라, 고소·고발인의 입장에서 불기소처분에 불복하는 제도로서 현재의 제도적 한계를 극복할 수 있는 방안이 될 수 있는 장점에 주목하기 때문이다. 이때 공수처검사가 공소 유지할 수 있는 범위를 그 사건관할에 한정할 것인지는 공수처의 여건을 고려하여 입법정책적으로 결정할 문제이다.

정리하자면, 현재와 같이 수사권과 기소권이 분리된 경우에 활용 가능성이 적지 않지만, 수사권과 기소권이 일치된 이후에도 양 기관의 불기소처분을 통제하기 위한 제도로서 적극적으로 활용하는 경우, 기소권에 대한 통제장치로 합리적으로 재구성할 수 있다. 다만 공수처법 제29조와 같은 절차적 특례는 검찰청법의 경우와 마찬가지로 공수처법에 직접 규정하기보다는 「형사소송법」에서 규정하는 것이 더 나은 규율방식이다.

사. 다른 행정기관과의 협력체계 구축을 위한 명문의 규정 필요

공수처에 수사를 의뢰하도록 하여 행정기관과의 협력을 강화하는 것은 반부패 수사에 필수적이다. 공수처법 제정 이후 이를 전제로는 하여 바뀐 법령이 거의 없었다. 국가법령정보에서는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」⁴⁰⁵⁾, 감사원규칙(「국민감사청구·부패행위신고 등처리에 관한 규칙」)⁴⁰⁶⁾ 정도가 확인된다. 그 중 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 경우, 공수처와 관련하여 주요 조항인 제59조 제6항⁴⁰⁷⁾을 2022. 1. 4. 개정하여 공수처

404) 법안은 1안과 2안으로 모두 고려하여 입안해둘 필요가 있을 것이다.

405) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(법률 제17806호, 2020. 12. 29. 일부개정, 2020. 12. 29. 시행) 제84조(국회 등의 특례) 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회·감사원 또는 고위공직자범죄 수사처는 당해 기관의 부패방지를 위하여 자체적으로 제12조제5호부터 제8호까지의 업무를 성실히 추진하여야 한다.

* 이 규정에서는 조사가 잘못되었다. 개정시 수정해야 한다.

406) 「국민감사청구·부패행위신고 등처리에 관한 규칙」(감사원규칙 제363호, 2022. 8. 29. 일부개정, 2022. 8. 29. 시행) 제23조(조사결과 처리) ① 감사원은 신고사항을 조사한 결과 위법·부당한 사항이 확인되는 때에는 감사원법이 정한 절차에 따라 관계기관에 처분요구 등을 하여야 한다.

② 감사원은 조사결과 범죄혐의사실이 확인된 때에는 검찰, 고위공직자범죄수사처, 경찰 등 수사기관에 고발 또는 수사 의뢰하여야 한다. <개정 2020. 7. 20.>

407) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」[법률 제18715호, 2022. 1. 4. 일부개정, 2022. 7. 5. 시행] 제59조(신고내용의 확인 및 이첩 등) ⑥ 위원회에 신고가 접수된 당해 부패행위의 혐의대상자가 다음 각 호에 해당하는 고위공직자로서 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 검찰, 수사처, 경찰 등 관할 수사기관에 고발을 하여야 한다.

1. 차관급 이상의 공직자
2. 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사 및 특별자치도지사
3. 경무관급 이상의 경찰공무원
4. 법관 및 검사
5. 장성급(將星級) 장교
6. 국회의원

* 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」[법률 제18715호, 2022. 1. 4. 일부개정, 2022. 7. 5. 시행] 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다. (...)

를 수사기관의 하나로 명기하였는데 관련 법률의 개정으로는 현재까지 유일한 것으로 보인다. 게다가 실질적인 협력이 가능할 수 있도록 하는 제도적 장치에 대한 고민이 부족하다.

법무검찰개혁위원회안 제14조에서는 수사협조 요청 또는 파견근무나 수사편의 지원 요청을 받은 “관계 기관의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.”(제6항)⁴⁰⁸⁾는 규정을 두고 있었으나, 입법 과정에서 삭제되었다. 공수처법에 적어도 법무검찰개혁위원회안 수준의 규정은 두어야 한다.

아. 형사사법조직에 관한 법률주의와 공수처법

공수처법 제45조⁴⁰⁹⁾는 공수처의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항을 공수처가 규칙으로 정하도록 하여 규칙제정권을 부여하였다. 공수처의 독립성을 보장하기 위한 것으로 독립행정기관으로서 독자적인 규칙제정권을 가지고 있는 것과 같은 취지이다.⁴¹⁰⁾ 이 규칙제정권을 통해 공수처장이 행정기관의 내부를 통제하는 행정규칙을 넘어 법규명령까지를 제정할 수 있는가는 논란이 되는 문제이다.⁴¹¹⁾ 다음은 공수처규칙으로 정할 수 있는 사유로서 드는 것이다.

“수사처 규칙으로 제정할 수 있는 사항은 공수처검사 및 공수처수사관 임용 요건 중 조사업무의 범위(제8조, 제10조), 인사위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항(제9조), 다른 기관의 고위공직자범죄등 통보에 대한 수사개시 여부 회신 기간 및 방법(제24조), 징계심의에 관한 징계위원장 및 처장의 직무대리(제36조), 그 밖에 공수처의 조직 및 운영에 필요한 사항(제45조)이다.”⁴¹²⁾

수사와 기소는 대부분 「형사소송법」에 따른 절차규정에 의하여 진행될 것이므로 실제상으로는 법규명령 제정권을 인정할 실익은 크지 않다. 위 예시를 보아도 대부분 공수처의 내부적 규율사항이다. “다른 기관의 고위공직자범죄등 통보에 대한 수사개시 여부 회신 기간 및 방법(제24조)”는 다른

다. (...) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 고위공직자범죄수사처(이하 “수사처”라 한다)

408) 법무검찰개혁위원회안 제14조(처장의 직무) ① 처장은 공수처의 사무를 통할하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

② 처장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있고, 국회의 요구가 있을 때에는 수사나 재판에 영향을 미치지 않는 한 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.

③ 처장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 의안(이 법의 시행에 관한 대통령령안을 포함한다)의 제출을 건의할 수 있다.

④ 처장은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 고위공직자범죄 등과 관련된 사건의 내사 및 수사기록 및 증거 등 자료의 제출과 수사 활동의 지원 등 수사협조를 요청할 수 있다.

⑤ 처장은 고위공직자범죄 등 사건의 수사 및 공소에 필요한 경우에는 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 소속 공무원의 파견근무 및 수사편의를 위한 지원을 요청할 수 있다.

⑥ 제4항 및 제5항의 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

⑦ 처장은 제8조의 공수처 검사의 직을 겸한다.

409) 공수처법 제45조(조직 및 운영) 이 법에 규정된 사항 외에 수사처의 조직 및 운영에 필요한 사항은 수사처규칙으로 정한다.

410) 김영중·오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서, 84면.

411) 이와 관련된 학설의 소개로는 박진우, “고위공직자범죄수사처 운영과정에서 표출된 문제점 분석과 개선방안에 관한 연구”, 154-156면.

412) 김영중·오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서, 168면.

기관과의 관계를 규율하는 듯이 보이거나 이 역시 공수처의 내부 업무처리절차이다. 남는 것은 “그 밖에 공수처의 조직 및 운영에 필요한 사항(제45조)” 정도이다.

문제는 형사절차에 관한 중요사항을 법률로 정할 것을 요청하는 형사절차법정주의의 관점에서 적정한가이다. 여기에서 형사사법체계를 구성하며 재판, 기소 업무를 담당하는 기관의 경우를 비교해보기로 한다. 가장 상세한 규정을 두고 있는 법원과 법원의 경우를 대체로 따르고 있는 검찰을 중심으로 공수처법의 구성을 비교·검토해본다.

첫째, 「각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률」이나 「검찰청법」 제3조⁴¹³⁾, 「대검찰청의 위치와 각급 검찰청의 명칭 및 위치에 관한 규정」(대통령령)과 비교할 때, 공수처는 단일조직이므로 특별히 규정을 둘 필요는 없을 것이다. 독립기관인 「헌법재판소법」이나 「국가인권위원회법」의 경우도 소재지 규정을 따로 두고 있지 않다. 다만, 검찰제도의 발전방향이 검찰권의 분할과 전문화로 이어진다는 점에서 복수검찰체제의 향후 진전을 대비하여 소재지 규정을 두는 것도 검토할 필요는 있을 것이다.

둘째, 「법관징계법」, 「검사징계법」과 같은 취지의 규정을 공수처법 “제5장 징계”(제32조부터 제43조까지)에서 두고 있다. 대체로 「검사징계법」을 따른 것이나, 상향식 징계가 인정되고 있다. 독립행정기관의 취지에 맞지 않으므로 처장, 차장에 대한 징계규정을 삭제하고, 그 통제는 탄핵 등의 방법에 의하여야 한다.⁴¹⁴⁾

한편, 다른 법령의 개정상황이 공수처법에 반영되지 않고 있다. 예컨대, 공수처법 제37조의 경우, 공수처법 제정 전에 개정된 2019년 개정된 「검사징계법」 제7조의2가 반영되어 있지 않다.⁴¹⁵⁾

셋째, 공수처법 제12조⁴¹⁶⁾는 대단히 소략하다. 즉, “수사처검사의 보수와 대우는 검사의 예에 준한다.”는 규정은 독립적 검찰기구의 위상에 맞지 않는 표현이다. 「검찰청법」 제36조⁴¹⁷⁾와 「검사의 보수에 관한 법률」의 취지를 공수처법에 담거나 직접 준용하는 규정을 둘 필요가 있다.

「검찰청법」과 관련 법률상 검사의 지위는 공수처검사에 대해서도 인정함은 당연하다. 형사사법체

413) 「검찰청법」 제3조(검찰청의 설치와 관할구역) ① 대검찰청은 대법원에, 고등검찰청은 고등법원에, 지방검찰청은 지방법원과 가정법원에 대응하여 각각 설치한다.

② 지방법원 지원(支院) 설치지역에는 이에 대응하여 지방검찰청 지청(支廳)(이하 “지청”이라 한다)을 둘 수 있다.

③ 대검찰청의 위치와 대검찰청 외의 검찰청(이하 “각급 검찰청”이라 한다) 및 지청의 명칭과 위치는 대통령령으로 정한다.

④ 각급 검찰청과 지청의 관할구역은 각급 법원과 지방법원 지원의 관할구역에 따른다.

414) 이에 관한 상세한 분석으로는, 김영중·오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서, 112면 이하.

415) 이에 관하여는 김영중·오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서, 143면 이하.

416) 공수처법 제12조(보수 등) ① 처장의 보수와 대우는 차관의 예에 준한다.

② 차장의 보수와 대우는 고위공무원단 직위 중 가장 높은 직무등급의 예에 준한다.

③ 수사처검사의 보수와 대우는 검사의 예에 준한다.

④ 수사처수사관의 보수와 대우는 4급 이하 7급 이상의 검찰직공무원의 예에 준한다.

417) 「검찰청법」 제36조(정원·보수 및 징계) ① 검사는 특정직공무원으로 하고 그 정원, 보수 및 징계에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

② 검사의 지위는 존중되어야 하며, 그 보수는 직무와 품위에 상응하도록 정하여야 한다.

③ 제32조제1항에 따라 검사의 직무를 대리하는 사법연수생에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 실비(實費)를 지급한다.

계 내에서 동등한 직무와 권한을 가진 기관이기 때문이다. 공수처법을 개정하여 관련법률의 내용을 반영하거나 혹은 반대로 기존 법률에 공수처검사도 적용대상으로 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 검찰 관련 법률의 내용은 대체로 공수처법에 규정을 두고 있으므로 전자의 방법이 현실적일 것이다.

다음은 재판, 기소 업무를 담당하는 기관을 규율하는 법률을 정리한 것이다.

[표 4-6] 법관, 검사, 공수처 검사 비교

법관	검사	공수처검사	비교
「법원조직법」	「검찰청법」	공수처법	「군사법원법」
「각급 법원의 설치와 관할 구역에 관한 법률」	「검찰청법」 제3조, 「대검찰청의 위치와 각급 검찰청의 명칭 및 위치에 관한 규정」(대통령령)	(검토 필요)	「헌법재판소법」(해당 없음) 「군사법원법」 제6조(규정 유)
「법관징계법」	「검사징계법」	공수처법 제5장 (제32조부터 제43조까지)	
「법관의 보수에 관한 법률」	「검사의 보수에 관한 법률」	공수처법 제12조 (준용규정 아님)	
「각급 법원 판사 정원법」	「검사정원법」	공수처법 (규정 유)	
<p><범례> *신설 필요: 현행 공수처법에서 즉시 신설하여도 무방한 경우 *검토 필요: 다른 규정의 개정에 따라 도입 여부 검토해야 할 경우</p>			

3. 복수검찰체제 전환에 따른 후속입법 필요

가. 복수검찰체제와 형사절차법

오랜 기간 단일검찰체제에 익숙한 형사사법체계를 유지하고 있던 우리의 경우, 새로운 복수검찰체제의 등장에 따른 후속작업을 요구한다. 경우에 따라서, 후속 법령의 미비로 인해 새로운 제도가 무용지물이 되는 경우도 있을 수 있어서 이는 간과되어서는 안 될 문제이다. 공수처법의 개정도 이 문제를 해결하여 공수처의 기능적합성을 제고하는 방향으로 진행되어야 한다.

우선, 형사사법체계 전환에 따라 관련입법의 정비가 있어야 함은 당연하다.⁴¹⁸⁾ 공수처법의 제정만으로 공수처와 관련된 입법이 종결될 수 없고 형사절차법인 「형사소송법」 등 형사절차를 규율하는 법령의 정비를 요구한다. 공수처법 제47조에서는 「형사소송법」과 「검찰청법」의 준용을 정하고 있다. 특히 「형사소송법」은 단일검찰체제를 전제로 입법되었으므로 복수검찰체제로의 변용이 이루어져야 함은 당연하다. 또한 공수처법 자체도 이 취지에 맞도록 설계되고 입법된 것인지 확인이 필요하다.⁴¹⁹⁾

418) “장래에 공수처법의 개정은 불가피할 것이다. 실무상 운영으로 인한 것이든지, 입법 당시 예상하지 못한 새로운 사태로 인한 것이든지 간에 말이다. 여기에서 중요한 것은 방향성이며, 전체 형사사법체계의 건전한 발전 방향과 일치하는 개정이 이루어져야 한다. 공수처가 제대로 된 기능을 하려면 기본적으로 수사권과 일치하는 기소권, 즉 ‘검찰분권형 모델’로의 발전이 필요하다.”

419) 앞에서 다룬 바와 같이, 공수처법은 2020년 개정된 형사소송법과 검찰청법 이전의 형사사법체계를 염두에 두

한편, 새로운 제도의 도입과정에서는 시행착오와 적응지체 현상이 나타난다. 후속적인 제도의 정비와 함께 안착의 시간을 요구한다. 제도적 안착의 과정에서는 공수처의 수사노하우와 같은 업무 추진의 경험뿐만 아니라 형사사법체계에 대한 인식의 전환, 기존 법령의 해석 전환도 요구한다. 비근한 예를 들자면, 「형사소송법」 제196조(검사의 수사) 제1항의 “검사는 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사한다.”고 할 때, 이 ‘검사’가 검찰청 소속의 검사(검찰청검사)만을 말한다고 암묵적으로 해석되고 있으나, 현재는 공수처검사도 당연히 포함된다고 해석해야 한다.

나아가 관련 법령의 정비가 필요하다. 그런데 공수처법 제정에 따른 관련 법령의 정비가 충분하지 않았다. 공수처법의 시행에 따라 2020. 7. 14. 「고위공직자범죄수사처 설치에 따른 15개 대통령령의 일부개정에 관한 대통령령」⁴²⁰⁾으로 바뀌기도 하였으나 행정처리나 통보 등 행정법규를 정비한 것이 대부분이다.

개정 내지 정비가 필요한 법령으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 공수처법 제47조가 준용하는 「형사소송법」과 「검찰청법」이다. 2020년 검·경수사권조정 이후의 「형사소송법」과 「검찰청법」 개정취지가 반영되어 있지 않다. 공수처법이 성안된 이후, 2020년 개정 「형사소송법」과 「검찰청법」 개정안이 만들어졌기 때문이다. 그러다보니 이 3가지 법률 사이의 관계를 조정하기 위한 후속 입법이 필요하였다.⁴²¹⁾ 이로 인해 2020년 검·경수사권 조정에 따른 검찰과 경찰의 역할분담을 공수처의 경우 어떻게 적용할 것인지가 명확하게 정립되지 않는 채 남아 있다. 공수처는 초기부터 경찰과의 원활한 협업이 요청되었는데(예컨대, 경찰의 수사와 공수처의 기소의 형태로서), 보다 명확한 규정과 절차의 정비가 있었다더라면 좋았을 것이다. 현재에도 공수처의 열악한 인적, 물적 기반을 고려하면 양 기관의 협력은 여전히 중요한 의미가 있다.

둘째, (광의의) 수사기관을 규율하는 규정의 정비가 미흡하다. 관련 법령의 정비가 미흡하여 더 크게 문제되는 것은 다른 수사기관의 관계이다. 법률 차원의 것으로는 2022. 5. 9. 「검찰청법」 제4조 제1항 나.목이 개정되면서 “경찰공무원(다른 법률에 따라 사법경찰관리의 직무를 행하는 자를 포함한다) 및 고위공직자범죄수사처 소속 공무원(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」

고 만들어졌다.

420) [대통령령 제30833호, 2020. 7. 14. 일괄개정, 2020. 7. 15. 시행]. 이 대통령령으로 변경된 시행령은 「개인정보보호법시행령」, 「공공감사에관한법률시행령」, 「공공기록물관리법시행령」, 「공무원연금법시행령」, 「공무원임용령」, 「공직자등의병역사항신고및공개에관한법률시행령」, 「공직자윤리법시행령」, 「국가공무원명예퇴직수당등지급규정」, 「대검찰청검사급이상검사의보직범위에관한규정」, 「국가공무원총정원령」, 「보안업무규정」, 「사립학교교직원연금법시행령」, 「특정경제범죄가중처벌등에관한법률시행령」, 「행정심판법시행령」, 「형사사법절차전자화촉진법」 등이다. 이 중 형사절차와 관련이 있는 것은 「특정경제범죄가중처벌등에관한법률시행령」과 「형사사법절차전자화촉진법」이다. 「특정경제범죄가중처벌등에관한법률시행령」의 개정으로 제9조제2항이 신설되어, “②고위공직자범죄수사처장은제1항에서규정한죄를범한사람에대하여공소가제기된경우에는지체없이그사실을법무부장관에게통보하여야한다.”는 조항이 삽입되었다.

421) 입법의 시차에 관하여는 오병두, “공수처와 다른 수사기관, 행정기관 등과의 효율적 협력관계 구축을 위한 방안”, 16면. 현재결정(2020헌마264등)의 반대대의견[1]의 설시 중 “공수처법은 수사처가 수사권만 가지는 고위공직자범죄등에 대하여 (...) 공소권을 가지는 서울중앙지방검찰청 소속 검사에게 수사처검사에 대한 보완수사요구권이나 재수사요청권 등과 같은 통제권한을 별도로 부여하고 있지 않다.”는 지적(2020헌마264등 결정문, 129면(반대의견[1]))도, 그 당부는 별론으로 하고 「형사소송법」과 공수처법의 규율 시차가 존재함을 강조하는 것으로 이해할 수 있다.

에 따른 파견공무원을 포함한다)이 범한 범죄”를 수사개시 대상범죄로 정한 것도 정비된 법령에 속한다. 그러나 이 개정법률은 검찰분권의 관점에서 의미는 별론, 공수처의 입장에서는 수사의 효율성 측면에서 특별한 의미는 없다.

셋째, 다른 법령의 개정상황도 공수처법에 적절히 반영되어 있지 않다. 공수처법 제37조의 경우, 공수처법 제정 전에 개정된 2019년 개정된 「검사징계법」 제7조의2가 반영되어 있지 않다는 점은 앞에서 언급한 바 있다. 현재 제안된 개정안 중에서도 이를 다루고 있는 것은 없다.

VI. 소결

공수처법의 제정과 개정에 관한 기존 논의 중에는 단일검찰체제를 전제로 한 논의가 적지 않다. 이를 토대로 한 논의는 기본적으로 공수처의 비정상성, 이례적 성격을 강조하거나 전제한다. 여기에서는 ‘검찰분권론’의 시각에서 공수처가 검찰기구의 하나임을 강조하고 복수검찰체제에 진입한 한국의 형사사법체계에서 공수처법의 한계를 검토하고 앞으로의 발전방향을 검토하였다.

공수처가 국민이 기대하는 그리고 형사사법체계와 정합도가 높은 검찰기구로 발전하기 위해 공수처법의 전면적 개정은 가까운 장래에 불가피하다. 이상에서는 ‘검찰분권’을 입법의 기본 방향으로 설정하고 시급한 개선이 필요한 규정을 위주로 검토하였다.

단일검찰체제에서 복수검찰체제로의 전환은 단순한 조직의 신설만으로 충분하지 않다. 공수처법의 후속 보완입법이 조속히 필요한 이유이다. 복수검찰체제에서는 검찰 또는 공수처의 일방적 우위나 주도권 행사를 피해야 한다. 현실적으로 현재의 공수처의 인적, 물적 기반으로는 일어나기 쉽지 않은 상황이다. 복수검찰체제에서는 검찰 스스로의 수사가 어렵거나 부적절한 상황에는 다른 검찰기구인 공수처가 적극 개입할 수 있도록 해야 한다.

언론을 통해 보도에 따르면, 공수처에 대한 국민적 실망감이 크다고 한다. 그 원인은 다양한 측면에서 다루어볼 수 있겠지만 가장 근본적인 원인은 현행 공수처법이 공수처에 대한 국민적 기대를 실현하기 위한 제도적 장치의 미비에도 그 한 원인이 있다는 점에 있다고 생각된다.

이상에서는 또한 공수처의 입법목적과 특수성을 토대로 하여 공수처와 다른 수사기관 그리고 행정기관과의 협력체계를 구축하기 위한 다양한 방법들에 대해 검토해 보았다. 대부분 최종적으로는 입법으로 정리될 성질의 것이다(다만 선별입건제의 시행, 수사협의체의 구성이나 전문수사자문위원제도 운영 등은 입법 이전이라도 가능하다). 공수처법 등 법률을 개정함에 있어서도, 이해관계가 다른 수사기관이나 행정기관 사이에서 협력이 가능하도록 하기 위해서는, 각 기관의 이해관계에도 불구하고 협력할 수밖에 없는 제도적인 장치를 마련하여야 한다. 왜 협조하지 않는가라는 점보다는 어떻게 하면 협조하게 될 것인가라는 점에 주목해서 제도를 설계해야 한다. 추상적인 논의를 구체화하기 위해서는 구체적인 개정안을 성안하고 이를 토대로 논의를 이어갈 필요가 있다. 이때 조문의 성안은 전체 조문의 자구수정을 포함하여 면밀하게 진행되어야 할 것이다.

I. 연구결과 정리

1. 공수처의 현황과 문제점

2020년 말 공수처법이 제정되고 2021년 1월 기관이 출범한 지 2년 반이 넘는 시간이 지났다. 수사기관에 대한 신뢰는 그 수사기관이 불편부당하고 공정하다는 데서 나온다. 공수처의 설립 논의 또한 수사기관으로서의 검찰이 그러지 못했다는 반성에서 출발했다. 그러나 아이러니컬하게도 공수처의 조직과 기능은 그러한 목적과는 달리 치열한 정치적 찬반논쟁을 배경으로 설계되었고, 결국 그 결과물은 여야 어느 쪽도 만족하지 못하는 용두사미 격의 모습이 되고 말았다. 권력형 범죄와 같은 거악 척결에 대한 기대를 한 몸에 받으며 탄생한 공수처에, 기대되는 위상에 비해 턱없이 부족한 조직과 인력만이 주어진 것은 결국 공수처의 중립성과 독립성에 대한 의심과 불신이 그 원인이 있다고 해야 할 것이다.

현재 공수처법에 규정된 수사 대상은 약 7,100명 정도에 육박함에도 불구하고, 공수처검사의 총원은 처장·차장을 포함하여 25명에 불과하다. 현행 공수처의 직제는 법률상 규정된 최소의 인력으로 고위공직자의 범죄수사와 공소업무를 함께 수행하고 있다 보니 중앙행정기관으로서 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이는 검사뿐 아니라 수사관과 행정직원의 경우도 마찬가지다. 수사관은 검사 1인당 1.6명 수준인 40명에 불과하고, 행정지원인력 또한 20명에 불과하다. 이러한 현실은 공수처법에 명시된 검사와 수사관과 행정직원의 경직된 정원 규정, 불완전한 파견근무 규정, 검사와 수사관의 임기제 및 검사의 3회 연임 규정 등에 기인한다.

조직 규모와 기능의 설계 과정에 정치적 고려가 개입되다 보니 현재 공수처의 규모는 검찰의 대규모 지청급보다도 작아 독립된 중앙행정기관으로서의 역할을 수행하기 어렵고, 구성원의 인원 및 신분보장 등에 대한 제한으로 유능한 검사 및 수사관의 확보는 물론 기존 구성원이 이직을 막기도 어려운 것이 현실이다. 결국 출범 당시의 기대와는 달리 고위공직자 등의 범죄를 척결하고, 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이는 역할을 수행한다는 공수처의 출범 취지를 달성하는데 많은 어려움에 봉착하고 있는 것이다.

공수처의 핵심역량을 제한하는 방식의 입법을 택한 결과, 공수처는 고위공직자를 중심으로 하는 부패고리를 형사적으로 대응하기에는 인적, 물적 구조가 취약하고 권한도 빈약하다. 그에 반하여 공수처에 거는 국민적 기대와 열망의 수준은 매우 높다. 이러한 취약성은 공수처법의 성안과 입법 단계에서부터 독립한 중앙행정기관으로서의 조직의 영속성과 안정성을 담보하거나 일상적인 행정

역량을 보유하기 위한 배려가 충분하지 않았다는 사실에 기인한다.

또한 수사·기소를 주 업무로 하는 공수처의 적발과 수사가 어려운 공직 부패범죄에 대한 장기간의 수사과 기소를 통한 수사 노하우의 축적, 전문인력의 조력, 장기간의 강도 높은 사전 조사 등을 요청한다. 이를 가능하게 하는 제도적 뒷받침이 필요하다.

공수처의 전문성을 높여서 수사의 효율을 높이고 조직에는 안정성을 제공하도록 한다. 공수처의 전문성을 높이기 위하여 일정한 분야에 장기간의 경험이 요구되며, 이는 안정적인 공무원 신분을 필요로 한다.

2. 주요 주장의 정리

가. 공수처법은 검찰기구이자 반부패 기구인 공수처의 특수성을 반영한 입법이다.

검찰권의 분권 필요성은 검찰권의 분산과 전문화에서 찾을 수 있다. 공수처의 도입에는 고위공직자부패의 심각성과 그에 대한 단일검찰체제에 의한 형사적 대응의 곤란성이 결정적 요인이 되었기 때문이다.

공수처의 수사대상인 고위공직자 부패가 특별한 이유는 그것이 정치권력의 상층부에서부터 행정의 하부에 이르기까지 연관된 구조적 성격을 띠면서 국가체계를 통해 조직적으로 이루어진다는 점, 그 파급효과가 국가 전체에 부정적으로 미친다는 점, 그럼에도 단일검찰체제에서는 검찰이 행정적 통제로부터 벗어나 효과적인 수사과 기소를 하기 어려운 경우가 많다는 점 등에 있다.

공수처는 기존의 검찰기구인 검찰청만으로는 고위공직자가 관련된 범죄의 수사 및 기소에 어려움이 큰 사안에 대처하기 위한 특별검찰기구임에도 수사·기소권한의 정치적 오남용을 우려하여 제한적인 관할범위, 인력과 권한으로 도입되었다. 도입과정에서 반대론자의 비판을 의식하면서 강력한 권한을 우려하여 공수처에 정치적 중립성과 독립성을 높은 수준으로 요구하도록 하고 작은 조직을 지향하면서 입법 목적으로 설정한 부패대응 수사기관으로서의 역할에 비하여 취약한 조직의 인적·물적 구조와 기능을 가진 조직이 되었다.

그 결과 공수처는 대통령을 수반으로 하는 행정부로부터 독립된 행정기관으로서의 성격과 함께, 수사 및 기소 업무를 담당하는 수사기관으로서 성격을 동시에 가지게 되었다. 공수처법은 양자의 고유한 성격을 제대로 반영하고 있지 못하다는 평가를 받는다.

나. 특별검찰기구의 도입은 검찰권의 합리화를 도모하기 위하여 검찰권의 분산과 유연화 정도에 따라 이루어진 입법적 선택의 결과로 보아야 한다.

비교법적으로 공수처 모델은 다양한 국가에서 채택하고 있으며 그 업무추진 방식은 대체로 '선택과 집중'의 관점에서 유사하다. 우리 공수처도 마찬가지로 적은 인력으로 상대적으로 버거운 고위직들의 부패범죄를 수사하는 구조를 가지고 있는바, 대상범죄가 구조적으로 시간은 걸리고, 많은 사건을 부담할 수 없는 인력구조상 부득이한 것으로 이해되어야 한다.

대표적인 사례로서, 영국의 특히 중대하고 복잡한 부패범죄의 경우에는 중대부정범죄수사청이

수사와 기소를 전담하고 있다. 영국내 경제에 미치는 파장, 중대하고 복잡한지 여부, 공익에 부합한지 여부 등을 검토하여 사건을 접수하고, 수사를 개시할지 여부를 결정한다.

우리 공수처도 마찬가지로 적은 인력으로 상대적으로 버거운 고위직들의 부패범죄를 수사하는 구조를 가지고 있는바, 대상범죄가 구조적으로 시간은 걸리고, 많은 사건을 부담할 수 없는 인력구조상 부득이한 것으로 이해되고 있다. 한편, 고위공직자를 수사대상으로 하는 범죄를 다루고 있음에도 이에 필요한 절차적 특례를 공수처법에서는 충분히 고려되고 있지 않다.

다. 공수처법은 일종의 불완전 입법으로 특검법의 상설화에 가까운 조직 구성을 취하고 있어서 주요한 규정을 「검찰청법」 등 다른 법률에 종속적으로 규정하고 있다.

공수처법은 공수처의 구성, 조직, 운영, 권한 등을 정한 조직법임에도 기본적인 내용을 스스로 규정하지 않고 있다. 또한 공수처법은 체계구성에서 균형을 잃고 있어서 개선할 점이 많다고 지적된다. 이렇게 된 데에는 공수처법이 개별특검 수준의 조직구성에 행정조직을 결합시킨 조직구성을 취한 점에 그 원인이 있다.

대표적인 예로서 현행 공수처법은 공수처장과 차장 그리고 공수처검사와 수사관이라는 서로 다른 기능을 가진 공무원을 동일하게 취급하는 점을 들 수 있다. 이로 인해 공수처법상으로는 정치적 공무원과 비정치적 공무원의 역할 분담이 존재하지 않게 되었다. 공수처장과 차장을 제외한 다른 공수처검사의 지위를 구별하여 규정하여야 한다. 특히 공수처검사에 대해서는 검찰청검사에 상당하는 강한 신분보장이 법률상 명시되어야 한다.

라. 고위공직자범죄사건의 특수성을 고려하여 수사와 기소의 효율성을 담보하는 공수처와 다른 수사기관 그리고 행정기관과의 협력체계는 공수처법을 개정함으로써 해결해야 한다.

독자적인 인지수사에 투하할 인력이 충분치 않은 여건 속에서 소기의 성과를 내기 위해서는 다른 수사기관과 행정기구와의 협업을 통해 입법목적인 고위공직자범죄 대응에 주력하는 것이 현실적인 대안으로 고려될 수밖에 없다.

공수처의 입법목적과 특수성을 토대로 하여 공수처와 다른 수사기관 그리고 행정기관과의 협력체계를 구축하기 위한 다양한 방법들은 입법적으로 정리되어야 할 성질의 것이다. 수사의 효율성을 제고하기 위해 입법 이전이라도 가능한 제도로는, 대부분 최종적으로는 입법으로 정리될 성질의 것이기는 하지만, 선별입건제의 시행, 수사협의체의 구성이나 전문수사자문위원제도 운영 등이다.

수사기관과의 협력을 의도한 대표적인 조항으로 공수처법 제24조가 있으나, 이 규정이 제대로 작동하기 위한 선결적 조건으로서 범죄 관련 정보의 확보 그리고 여러 수사기관이 협의를 통하여 이 규정의 실효성을 유지하기 위한 절차적 규정이 존재하지 않아 문제가 되고 있다. 시급한 입법적 개선이 필요하다.

II. 마치는 말

고위공직자가 연루된 공직부패를 형사법적으로 대응하는 전문 수사·기소 기구로서 공수처가 2022년 이후 형사사법체계의 한 축을 구성하게 되었다. 공수처법에 의해 설정된 공수처의 고유한 역할을 수행하기 위해서는, 여러 수사기관(경찰, 검찰, 공수처, 특사경 등) 사이의 협력을 강화하고 국가 전체 차원의 공직부패 대응기구들과의 협업 그리고 부패방지 사건의 특수성을 고려하여 수사 와 기소의 효율성을 담보할 수 있는 조직의 안정화가 요구되고 있다.

현재 공수처의 규모는 검찰의 대규모 지청급보다도 작아 독립된 중앙행정기관으로서의 역할을 수행하기 어렵고, 구성원의 인원 및 신분보장 등에 대한 제한으로 유능한 검사 및 수사관의 확보는 물론 기존 구성원이 이직을 막기도 어렵다고 판단된다. 이러한 현실은 공수처법에 명시된 검사와 수사관과 행정직원의 경직된 정원 규정, 불완전한 파견근무 규정, 검사와 수사관의 임기제 및 검사의 연임제한 규정 등에 기인하는 것으로 보인다.

공수처에는 수사·기소기관으로서의 당연한 수사필수기능 외에 수사지원기능으로서의 정보수집, 과학수사, 교육·훈련 등이 필요한데, 공수처에는 현재 이를 전담할 인력이 결여되어 있다. 이러한 어려움은 사안의 고난도와 복잡성, 조사 범위의 광범위성, 기존의 축적된 데이터를 활용하지 못하는 수사환경 때문에 더욱 심화되고 있다.

독립행정기관으로서 공수처는 보통의 행정기관이 수행해야 하는 일상적인 업무에서부터 수사까지를 소수의 인원이 전부 책임진다. 상급관청에 의한 조율이 어려운 상황에서 임무와 성과만을 강조하면서, 국가기관들은 서로 협력해야 한다는 당위론만 설파해서는 공수처법의 입법목적은 달성하는 데에 별 도움은 되지 않는 것이다. 달리 말해, 공수처가 하나의 검찰기구로서 존속하는 것이나 분권적 검찰체제 그 자체가 문제는 아니다. 이를 갈등, 분쟁 등의 방식으로 파악하고 자율적 협의에 모든 것을 맡겨두자는 것은 아무런 대안이 될 수 없다. 결과에 있어서 이는 개혁의 포기이며 기존 단일검찰체제를 그대로 유지하고자 하는 타성에 굴복하라는 것이다. 공수처는 복수검찰체제로 전환하여 이 타성을 극복하기 위해 도입된 제도이다.

범죄수사는, 특히 수사와 입증이 어려운 고위공직자범죄의 수사는 상당한 시간, 인적·물적 자원의 투입을 요구한다. 열악한 인적·물적 기반에도 불구하고, 불가피한 선택을 정치적 선택이라고 비판하면서, '엄정한 수사의지와 노력'만을 강조하는 것은 곤란하다. 공수처는 반부패 수사를 위한 특별검찰기구이며 형사사법체계의 한 축이다. 공수처의 기능부전을 그대로 방치하거나 심화하고자 하는 것은 국가의 책무에 반한다. 형사사법체계의 전체적 조화와 반부패 수사의 효율성 제고를 위한 각 국가기관들의 결단과 노력이 필요하다.



1. 단행본

- 이완규, (2020년) 검찰개혁법 해설, 박영사, 2020.
- 정웅석, 고위공직자범죄수사처 법과 제도의 이해: 각국의 검찰제도와 비교법적 관점에서, 박영사, 2021.
- 허영, 한국헌법론, 전정 16판, 박영사, 2020.
- 田口守一, 刑事訴訟法, 第7版, 弘文堂, 2017.
- 박병식, 최상욱, 이경호, 박종수, 김준성, 이재성, 박명숙, 양운호, 고위공직자범죄수사처 조직역량강화 방안 마련 정책연구, 2022년도 고위공직자범죄수사처 연구용역보고서, 한국정책능력진흥원, 2022.
- 박준휘, 김영중, 한상훈, 정한중, 최유진, 문준영, 고위공직자범죄수사처에 관한 연구, 형사정책연구원 연구총서, 2019.
- 오세영, 정부부처 부패실태에 관한 연구, 한국행정연구원, 2020.
- 하태훈·윤동호·정유나, 수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2020.
- 황은영, 고위공직자범죄 수사절차의 개선방안에 관한 연구-공수처 수사절차를 중심으로-, 인하대학교 대학원 박사학위 논문, 2022.

2. 논문

- 고시면, “헌법재판소의 (구) 공수처법 제2조와 (현) 공수처법 제3조 제1항 및 제8조 제4항에 대한 합헌결정에 관한 연구”, 사법행정 제62권 제4호, 2021.4, 한국사법행정학회, 2-24면.
- 김영중, “영국 중대부정수사처의 수사 및 기소절차 연구”, 경찰법연구 제18권 제3호, 한국경찰법학회, 2020. 10, 133-152면.
- 김영중, 한상훈, 김혁돈, 이영돈, 박용철, 특별수사기관의 수사체계 안착 방안 연구(Ⅰ) -부패범죄 특별수사기관을 중심으로-. 한국형사·법무정책연구원, 2022.
- 김영중·오병두, 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서, 2021년도 고위공직자범죄수사처 연구용역보고서, 한국형사·법무정책연구원, 2021.
- 김용훈, “유럽연합 수준의 권력분립원리 -“권력” 개념을 중심으로-”, 법학논집 제17권 제4

- 호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013.6, 253-282면.
- 김택수, “프랑스법상 검사동일체의 원칙”, 형사법연구 제22권 제3호, 한국형사법학회, 2010. 9, 269-296면.
- 김혁돈, “경제·부패범죄에 대한 대륙법계 국가의 특별수사기구와 시사점”, 형사소송 이론과 실무 제9권 제2호, 한국형사소송법학회, 2017.12, 39-68면.
- 문준영, “한국적 검찰제도의 형성”, 내일을 여는 역사 제36호, 재단법인 내일을여는역사재단, 20-54면.
- 문희태, “합리적인 수사권조정에 대한 논의의 검토 -일본의 국가수사구조(검찰·경찰)와 개혁방향을 중심으로-”, 비교형사법연구 제21권 제1호, 2019.4, 63-97면.
- 박진우, “고위공직자범죄수사처 운영과정에서 표출된 문제점 분석과 개선방안에 관한 연구”, 아주법학 제15권 제2호, 아주대학교 법학연구소, 2021. 8, 139-167면.
- 서민주, “영국의 SFO 탄생 배경, 구체적 운영 방식 및 수사사례 연구”, 국외훈련검사 연구논문집 제34집(Ⅱ), 법무연수원, 2020, 541-616면.
- 예상균, “고위공직자범죄수사처 이첩요청권 행사 갈등 극복을 위한 수사기관 간 협력관계 설정”, 인권과 정의 제510호, 대한변호사협회, 2022. 12, 151-167면.
- 예상균, “공수처법 운영과정에서의 문제점과 개선방안”, 형사정책연구 제34권 제1호, 한국형사법무정책연구원, 2023. 3, 1-27면.
- 예상균, “공수처와 검찰의 국민을 위한 협력관계 구축 시도의 필요성”, 법조 제71권 제3호, 법조협회, 2022. 6, 99-121면.
- 오병두, “공수처 ‘위기론’의 타당성과 부당성”, 월간참여사회 2022. 3, <<https://www.peoplepower21.org/magazine/1867524>>, 최종검색: 2023. 8. 15.
- 오병두, “공수처 1년 평가와 과제 : 공수처의 수사를 중심으로”, 「위기의 공수처 1년, 분석과 제언」 토론회 자료집, 4-48면, <<https://www.peoplepower21.org/judiciary/1854228>>, 최종검색: 2023. 8. 15.
- 오병두, “공수처 6개월 성과와 과제 : 새로운 수사·기소기관의 탄생?”, 참여연대, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터, 민주주의법학연구회, 법과사회이론학회, 「공수처 출범 6개월 평가 토론회 - 출범 6개월 공수처, 길을 묻다」 자료집, 2021.8.18, <<https://www.peoplepower21.org/judiciary/1805613>>, 최종검색: 2023. 8. 15.
- 오병두, “공수처, 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 형사정책 제32권 제2호, 한국형사정책학회, 2020.8, 125-148면.
- 오병두, “공수처와 다른 수사기관, 행정기관 등과의 효율적 협력관계 구축을 위한 방안”, 「고위공직자범죄 수사·공소기관으로서 공수처의 수사·조직역량 강화방안」 학술대회(고위공직자범죄수사처·한국형사·법무정책연구원·한국형사법학회·한국비교형사법학회 공동주최, 2023. 8. 25.) 자료집, 1-29면.

- 오병두, “독립적 특별수사기구의 도입방안에 관한 연구 -‘고위공직자범죄수사처’법안들을 중심으로-”, 형사정책 제24권 제2호, 한국형사정책학회, 2012. 8, 31-56면.
- 오병두, “문재인 정부 검찰개혁에 대한 평가”, 민주법학 제76호, 민주주의법학연구회, 2021. 7, 75-97면.
- 오병두, “문재인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제 -수사-기소의 분리를 중심으로-”, 「통합과 분권: 전환시대 공법학의 과제」: 2021년 한국공법학자대회 자료집(2021. 9. 10.~11.), 한국공법학회, 843-864면.
- 오병두, “토론문”, 「선진수사기구로 출범하기 위한 공수처 설립방향」 자료집(2020. 6. 25.), 고위공직자범죄수사처 설립준비단, 54-57면.
- 유주성, “고위공직자범죄수사처 검사의 영장청구권에 관한 고찰 -현재 2021.1.28. 선고 2020헌마264·681(병합) 결정 검토를 중심으로-”, 형사법연구 제34권 제4호, 한국형사법학회, 2022.12, 311-338면.
- 유진식, “독립행정기관의 설치와 헌법상의 규율 —「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률위헌확인[2021. 1. 28. 2020헌마264·681(병합)]」 사건을 소재로 하여—”, 행정판례연구 제26권 제2호, 한국행정판례연구회, 2021.12, 263-297면.
- 이근우, “屋上屋, 펜트하우스가 될 것인가 옥탑방이 될 것인가?”, 형사정책 제31권 제1호, 한국형사정책학회, 2019, 43-69면.
- 이영진, “고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률’ 합헌 결정에 대한 고찰 -헌법재판소 2021. 1. 28. 선고 2020헌마264,681(병합) 전원재판부 결정-”, 연세 공공거버넌스와 법 제13권 제1호, 연세대학교 법학연구원 공공거버넌스와 법센터, 2022.2, 47-80면.
- 이완규, “민주적 정당성의 관점에서 본 현행법상 수사권 구조와 지휘체계”, 법조 제64권 제2호, 법조협회, 2015.2, 57-137면.
- 이윤제, “공수처 검사의 법적 지위에 관한 헌법재판소 결정의 오류와 문제점”, 형사소송 이론과 실무 제13권 제3호, 한국형사소송법학회, 2021. 9, 1-31면.
- 이윤제, “공수처와 타 수사기관간의 관계”, 고위공직자범죄수사처, 한국형사·법무정책연구원, 한국형사법학회, 한국비교형사법학회 공동주최, 미래 지향적인 공수처의 발전 방안 논의를 위한 공동학술대회(2022.12.2.) 자료집, 3-37면.
- 이윤제, “국민의 공수처 VS 검찰의 수사처”, 형사법연구 제29권 제4호, 한국형사법학회, 2017, 183-215면.
- 이정수, “영국 특별수사청(SFO) 개관”, 형사법의 신통향 통권6호, 대검찰청, 2007. 2, 28-49면.
- 이창운, “「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」의 해석상 문제점에 대한 비판적 검토”, 법학논문집 제44권 제2호, 중앙대학교 법학연구원, 2020. 8, 137-177면.

- 장승혁, “검찰권의 제한 -개정 형사소송법, 검찰청법 및 공수처법에 대한 평가와 향후 과제-”, 형사법연구 제32권 제2호, 한국형사법학회, 2020.6, 261-296면.
- 장영수, “[시론] 공수처법 합헌결정의 함의와 파급효”, 고시계 제66권 제3호(통권 제769호), 고시계사, 2021.2, 2-4면.
- 최기식, “독일의 중점검찰청 제도”, 해외연수검사연구논문집 제22집(2), 법무연수원, 2007, 106-157면.
- 최정학, “검찰개혁과 공수처의 역할”, 형사정책 제34권 제4호, 한국형사정책학회, 2023. 1, 7-29면.
- 한상훈, “공수처 내부의 견제와 균형-견제와 균형을 통한 절제된 수사구조 확립을 위하여-”, 「선진수사기구로 출범하기 위한 공수처 설립방향」 자료집(2020. 6. 25.), 고위공직자범죄수사처 설립준비단, 28-35면.

3. 기타 자료

- 고위공직자범죄수사처 보도자료(2021.2.25), “김진욱 공수처장 관훈클럽 주최 포럼 참석-“민주공화국과 법의 지배” 주제로 기조연설-”, <<https://www.cio.go.kr/board/view/121?cid=911>>, 최종검색: 2023. 8. 15.
- 국회 의안정보시스템, <<https://likms.assembly.go.kr/bill/>>, 최종검색: 2023. 9. 10.
- 대검찰청 홈페이지, “검찰제도의 역사”, <<https://www.spo.go.kr/site/spo/06/10606010400002018100812.jsp>>, 최종검색: 2023. 9. 10.
- 대한민국 대통령실, “120대 국정과제”, <https://www.president.go.kr/affairs/gov_project>, 최종검색: 2023. 9. 10.
- 법무부, “보도자료: [법무검찰개혁위원회] 국민의 여망을 담은 공수처 설치 반드시 필요”, 2017. 09. 18, <<https://www.moj.go.kr/moj/221/subview.do?enc=Zm5jd%20DF8QEB8JTJGYmJzJTJGbW9qJTJGMTgyJTJGMjIzNjE1JTJGYXJ0Y2xWaWV3LmRvJTNGcGFzc3dvcmlM0QIMjZyZ3%20NCZ25kZVN0ciUzRCUyNmJic0NsU2VxJTNEJTI2cmdzRW5kZGVtdHlIM0QIMjZpc1ZpZXdNaW5lJTNEZmFsc2UIMjZwY%20WdlJTNEMSUyNmJic09wZW5XcmRTZXElM0QIMjZzcmNoQ29sdW1uJTNEc2oIMjZzcmNoV3JkJTNEJUUVBJUIzJUI1JUVV%20DJTg4JTk4JUVDJUIyJTk4JTI2>>, 최종검색: 2023. 8. 15.
- 참여연대 홈페이지, “[정책문서] <참여연대가 제안하는 검찰개혁Ⅲ: 고위공직자비리수사처 - 눈치보기·봐주기·성역 없는 독립적 수사기구 설치>”, <<https://www.peoplepower21.org/Judiciary/1541553>>, 최종검색: 2023. 9. 10.
- 참여연대, “[논평] 윤석열정부 110대 국정과제 발표에 대한 참여연대의 평가”, <<https://www.peoplepower21.org/government/1881743>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

참여연대, 「고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(안) 입법청원(2017-09-11), <<https://www.peoplepower21.org/petition?mod=document&uid=1526114>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

참여연대, 더불어민주당 발의 형사소송법·검찰청법 개정안에 대한 의견, 참여연대 입법의견서, 2022. 04. 20. <<https://www.peoplepower21.org/petition?mod=document&uid=1878782>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

“공수처가 무기력한 이유, 전현직 공수처 직원에게 들었다”, 시사IN 2023. 3. 21. <<https://v.daum.net/v/20230321055120581>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

“① 권력형 비리 수사·기소 독점, 세계 어디에도 없는 '수퍼 공수처'”, 조선일보 2019.10.17., <https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/17/2019101700295.html>, 최종검색: 2023. 8. 15.

“감사원, ‘사찰 논란’ 공수처 통신 조회 “문제 없다” 결론“, 대한경제 2023-07-13, <<https://www.dnews.co.kr/uhtml/view.jsp?idxno=202307131652358510613>>, 최종검색: 2023. 9. 10.

“공수처 검사 임명됐지만...수사역량 우려에 편향성 논란까지”, 동아일보 2021-04-16, <<http://www.donga.com/news/Society/article/all/20210416/106448937/1>>, 최종검색: 2023. 9. 10.

“공수처 자문위 “공직사회 내부 제보·고발 적극 유도해야””, YTN 2022. 7. 7, <https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202207071110175160>, 최종검색: 2023. 8. 15.

“공수처, 선별입건 없애자 월평균 입건 수 20배 뛰었다”, 서울경제 2022. 7. 12, <<https://www.sedaily.com/NewsView/268HSA9QVN>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

“공수처, 정치적 중립 논란 부른 ‘선별입건’ 폐지”, 한겨레 2022. 3. 13, <https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1034620.html>, 최종검색: 2023. 8. 15.

AGO, The Law Officers' Departments departmental report 2007, 68면, <<https://www.gov.uk/government/publications/the-law-officers-departments-departmental-report-2007--2>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

Arthur Benz, Zur Reform der Kompetenzverteilung im Bundesstaat, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung Kommissionsdrucksache 0017, 2004, <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoI/bundesstaatskommission/drs/Kom-0017.pdf?__blob=publicationFile&v=1>, 최종검색: 2023. 9. 10.

Attorney General's Office, Serious Fraud Office, Framework Agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 21 January 2019, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/772685/SFO_Framework_Agreement.pdf>, 최종검색: 2023. 8. 15.

Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 101. EL Mai 2023.

Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Ed. 15.8. 2023.

Justice Manual (JM), CRM 2186. MEMORANDUM OF UNDERSTANDING—INVESTIGATORY AUTHORITY AND PROCEDURES OF TREASURY AND JUSTICE BUREAUS AND THE POSTAL SERVICE UNDER 18 U.S.C. §§ 1956 AND 1957. <<https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-2186-memorandum-understanding-investigatory-authority-and-procedures>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

Mark D. Cole/ Jörg Ukrow/ Christina Etteldorf, Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor: Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung medienvielfalts-bezogener Maßnahmen, Baden-Baden: Nomos, 2021.

Serious Fraud Office, “History”, <<https://sfo.govt.nz/about-us/who-we-are/history/>>, 최종검색: 2023. 9. 10.

SFO, “SFO Annual Report & Accounts, 2022-2023”, <<https://www.sfo.gov.uk/download/annual-report-accounts-2022-23/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

SFO, “SFO Statement of Principle”, <<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/sfo-statement-of-principle/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

미국 연방법무부, “U.S. Attorneys' Manual”, <<https://www.justice.gov/archives/usam/archives/usam-3-2000-united-states-attorneys-ausas-special-assistants-and-agac>>, 최종검색: 2023. 9. 15.

検察の在り方検討会議 編, “検察の再生に向けて -検察の在り方検討会議提言-”, 2011.: 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “検察の在り方検討会議”, <<https://www.moj.go.jp/content/00072551.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

[부록_1]

「고위공직자범죄수사처법 제정안」

(법무부안 2017. 10. 15.)

고위공직자범죄수사처법 제정안

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 고위공직자범죄수사처의 설치와 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “고위공직자”란 다음 각 목의 어느 하나의 직(職)에 재직중인 사람(다만, 장성급 장교를 제외한다) 또는 그 직에서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람을 말한다.

가. 대통령

나. 국회의장 및 국회의원

다. 대법원장 및 대법관

라. 헌법재판소장 및 헌법재판관

마. 국무총리와 국무총리비서실 소속의 정무직공무원

바. 「공공감사에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 중앙행정기관과 중앙선거관리위원회
회의 정무직공무원

사. 검찰총장

아. 대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원 소속의 3급 이상 공무원

자. 국회사무처, 국회예산정책처, 국회입법조사처, 국회도서관의 정무직공무원

차. 대법원장비서실, 법원공무원교육원, 사법정책연구원, 헌법재판소 사무처의 정무
직공무원

카. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 교육감

타. 판사 및 검사

과. 장성급 장교

하. 경무관급 이상 경찰공무원

2. “가족”이란 배우자, 직계존비속을 말한다. 다만, 대통령의 경우에는 배우자와 4촌 이내의 친족을 말한다.

3. “고위공직자범죄”란 고위공직자 또는 고위공직자의 가족이 고위공직자의 재직 중에 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 범죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련된 범죄에 한한다.

가. 「형법」 제122조부터 제133조(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)까지의 죄

나. 직무와 관련되는 「형법」 제141조, 제225조, 제227조, 제227조의2, 제229조(제225조와 제227조의2의 행사죄에 한한다), 제355조부터 제357조까지 및 제359조(미수범 및 다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)의 죄

다. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄

라. 「변호사법」 제111조의 죄

마. 「정치자금법」 제45조의 죄

바. 「국가정보원법」 제18조, 제19조의 죄

사. 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조의 죄

아. 가목부터 마목에 규정된 범죄수익과 관련된 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제3조 및 제4조의 죄

4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 고위공직자와 「형법」 제30조부터 제32조까지의 관계에 있는 자가 범한 제3호의 죄

나. 고위공직자를 상대로 한 자의 「형법」 제133조, 제357조제2항의 죄

다. 고위공직자범죄와 관련된 「형법」 제151조, 제152조, 제154조부터 제156조까지의 죄 및 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조의 죄

라. 고위공직자범죄 수사 중 직접 관련성이 있어 인지한 고위공직자의 죄

제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄등에 관한 수사 및 공소제기와 그 유지에 필요한 행위를 독립하여 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 "수사처"라 한다)를 둔다.

② 수사처 소속 공무원의 임면, 조직 및 예산의 편성에 있어서 수사처의 독립성이 최대한 존중되어야 한다.

제2장 구 성

제4조(구성) ① 수사처에 처장 1명과 차장 1명을 두고, 각 특정직공무원으로 보한다.

② 수사처에 수사처검사와 수사처수사관 및 그 밖에 필요한 직원을 둔다.

제5조(처장의 자격과 임명) ① 처장은 다음 각 호의 직에 15년 이상 있던 사람 중에서 제6조에 따른 수사처장후보추천위원회가 2명을 추천하고, 국회의장이 각 교섭단체대표의원과 협의한 후 1명을 국회에서 선출하여 대통령이 임명한다. 다만, 협의가 이루어지지 않는 때에는 국회의장이 그 2명을 대통령에게 추천하고 대통령이 그중 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명한다.

1. 판사, 검사 또는 변호사

2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람

3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직하였던 사람

② 제1항 각 호에 규정된 둘 이상의 직에 재직한 사람에 대해서는 그 연수를 합산한다.

③ 처장의 임기는 3년으로 하고 중임할 수 없으며, 정년은 65세로 한다.

④ 처장이 궐위된 때에는 60일 이내에 후임자를 임명하여야 한다. 이 경우 새로 임명된 처장의 임기는 새로이 개시된다.

제6조(수사처장후보추천위원회) ① 처장후보자의 추천을 위하여 국회에 수사처장후보추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 둔다.

② 추천위원회는 위원장 1명을 포함하여 7명의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 제4항 각 호의 위원 중에서 호선한다.

④ 국회의장은 다음 각 호의 사람을 위원으로 임명하거나 위촉한다.

1. 법무부장관

2. 법원행정처 차장

3. 대한변호사협회 회장

4. 국회에서 추천한 4명

⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다.

⑦ 그 밖에 추천위원회의 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제7조(차장) ① 차장은 10년 이상 제5조제1항 각 호의 직위에 재직하였던 사람 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 제5조제2항은 차장의 임명에 준용한다.

③ 차장의 임기는 3년으로 하고 중임할 수 없으며, 정년은 63세로 한다.

제8조(수사처검사) ① 수사처검사는 5년 이상의 변호사 자격이 있는 사람 중에서 제9조에 따른 인사위원회의 추천을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 수사처검사는 특정직공무원으로 보하고, 처장과 차장을 포함하여 25명 이내로 한다.

③ 수사처검사의 임기는 3년으로 하고 3회에 한하여 연임할 수 있으며, 정년은 63세로 한다.

제9조(인사위원회) ① 처장과 차장을 제외한 수사처검사의 임용, 전보, 그 밖의 인사에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 수사처에 인사위원회를 둔다.

② 인사위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하고, 위원회의 위원장은

처장이 된다.

③ 인사위원회 위원 구성은 다음 각 호와 같다.

1. 처장
2. 차장
3. 법무부차관
4. 법원행정처 차장
5. 국회의장과 각 교섭단체대표의원이 협의하여 추천한 3명

④ 인사위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 그 밖의 인사위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 수사처규칙으로 정한다.

제10조(수사처수사관) ① 수사처수사관은 처장이 임명한다.

② 수사처수사관은 일반직공무원으로 하며 30명 이내로 한다. 다만, 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처수사관의 정원에 포함한다.

③ 수사처수사관의 임기는 6년으로 하고 연임할 수 있으며, 정년은 60세로 한다.

제11조(수사처의 직원) ① 수사처의 행정에 관한 사무처리를 위하여 필요한 직원을 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 직원의 인원은 20명 이내로 한다.

제12조(보수 등) ① 처장의 보수와 대우는 차관의 예에 준한다.

② 차장의 보수와 대우는 고위공무원단 가등급의 예에 준한다.

③ 수사처검사의 보수와 대우는 검사의 예에 준한다.

④ 수사처수사관의 보수와 대우는 4급 이하 7급 이상의 검찰직공무원의 예에 준한다.

제13조(결격사유 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 처장, 차장, 수사처 검사로 임명될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 사람
2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
3. 금고 이상의 형을 선고받은 사람
4. 탄핵결정에 의하여 파면된 후 5년이 지나지 아니한 사람

5. 대통령비서실 소속의 공무원으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람

② 검찰청 소속 검사의 경우 퇴직 후 3년이 지나지 아니하면 처장이 될 수 없고, 퇴직 후 1년이 지나지 아니하면 차장이 될 수 없다.

③ 검찰청 소속 검사의 직에 있었던 사람으로서 수사처검사로 임명되는 사람은 수사처검사 정원의 2분의 1을 넘지 못한다.

제14조(신분보장) 처장, 차장, 수사처검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

제15조(심신장애로 인한 퇴직) 수사처검사가 중대한 심신상의 장애로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때 대통령은 처장의 제청에 의하여 그 수사처검사에게 퇴직을 명할 수 있다.

제16조(공직임용 제한 등) ① 처장과 차장은 퇴직 후 2년 이내에 헌법재판관(헌법 제111조제3항에 따라 임명되는 헌법재판관은 제외한다), 검찰총장, 국무총리 및 중앙행정기관·대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원의 정무직공무원으로 임용될 수 없다.

② 처장, 차장, 수사처검사는 퇴직 후 2년이 지나지 아니하면 검찰청 소속 검사로 임용될 수 없다.

③ 수사처검사로서 퇴직 후 1년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없다.

④ 수사처에 근무하였던 사람은 퇴직 후 1년 동안 수사처의 사건을 변호사로서 수임할 수 없다.

제3장 직무와 권한

제17조(처장의 직무와 권한) ① 처장은 수사처의 사무를 통할하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

② 처장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있고, 국회의 요구가 있을 때에는 수사나 재판에 영향을 미치지 않는 한 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.

③ 처장은 소관 사무와 관련된 안건이 상정될 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 법무부장관에게 의안(이 법의 시행에 관한 대통령안을 포함한다)의 제출을 건의할 수 있다.

④ 처장은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 고위공직자범죄등과 관련된 사건의 수사기록 및 증거 등 자료의 제출과 수사활동의 지원 등 수사협조를 요청할 수 있다.

⑤ 처장은 제8조에 따른 수사처검사의 직을 겸한다.

⑥ 처장은 수사처의 예산 관련 업무를 수행하는 경우에 「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

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

② 차장은 제8조에 따른 수사처검사의 직을 겸한다.

제19조(수사처검사 직무의 위임·이전 및 승계) ① 처장은 수사처검사로 하여금 그 권한에 속하는 직무의 일부를 처리하게 할 수 있다.

② 처장은 수사처검사의 직무를 자신이 처리하거나 다른 수사처검사로 하여금 처리하게 할 수 있다.

제20조(수사처검사의 직무와 권한) ① 수사처검사는 고위공직자범죄등에 대한 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 행위를 한다.

② 수사처검사는 처장의 지휘·감독에 따르며, 수사처수사관을 지휘·감독한다.

③ 수사처검사는 구체적 사건과 관련된 제2항의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다.

제21조(수사처수사관의 직무) ① 수사처수사관은 수사처검사의 지휘·감독을 받아 직무를 수행한다.

② 수사처수사관은 고위공직자범죄등에 대한 수사에 관하여 「형사소송법」 제196조제1항에 따른 사법경찰관의 직무를 수행한다.

제22조(정치적 중립 및 직무상 독립) 수사처 소속 공무원은 정치적 중립을 지켜야 하며, 그 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

제4장 수사와 공소의 제기 및 유지

제23조(수사처검사의 수사) 수사처검사는 고위공직자범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 한다.

제24조(다른 수사기관과의 관계) ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사는 처장이 수사의 진행정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다.

② 처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄등 사건을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.

제25조(수사처검사 및 검사 범죄에 대한 수사) ① 처장은 수사처검사의 범죄 혐의를 발견한 경우에 관련 자료와 함께 이를 대검찰청에 통보하여야 한다.

② 수사처 외의 다른 수사기관이 검사의 고위공직자범죄 혐의를 발견한 경우 그 수사기관의 장은 사건을 수사처에 이첩하여야 한다.

제26조(관련인지 사건의 이첩) 처장은 고위공직자범죄에 대해 불기소 결정을 하는 때에는 제2조제4호 라목에 의하여 인지한 사건을 검찰총장에게 이첩하여야 한다.

제27조(형의 집행) ① 고위공직자범죄등에 관한 재판이 확정된 경우 그 형은 제1심 관할지방법원에 대응하는 검찰청 소속 검사가 집행한다.

② 전항의 경우 처장은 원활한 형의 집행을 위하여 해당 사건 및 기록 일체를 관할 검찰청의 장에게 인계한다.

제28조(불기소심사위원회) ① 수사처검사의 불기소 처분의 적정성 등에 관해 국민의 의견을 직접 반영하여 수사의 공정성과 투명성을 제고하고 심의하기 위하여 수사처에 불기소심사위원회를 둔다.

② 위원회는 11명 이상 15명 이하의 위원으로 구성한다.

③ 위원은 만 19세 이상의 대한민국 국민 중에서 이 법으로 정하는 바에 따라 처장이 위촉한다. 이 경우 다양한 분야의 시민들이 위촉될 수 있도록 직업, 연령, 성별, 거주지 등을 고려한다.

④ 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 제17조 또는 제18조 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람은 위원으로 위촉될 수 없다.

⑤ 위원장과 위원의 임기는 각 1년으로 하고 1회에 한하여 연임할 수 있다.

⑥ 위원장은 위원 중에 호선한다.

⑦ 수사처검사는 불기소 처분 전에 위원회에 심의를 요청하고, 위원회의 의견을 최대한 존중하여야 한다.

⑧ 위원회는 회의록을 작성하여 보관하여야 한다.

⑨ 이 법에서 정한 사항 외에 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 수사처의 규칙으로 정한다.

제29조(재정신청에 대한 특례) ① 고소·고발인은 수사처검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 서울고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 재정신청을 하려는 사람은 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 날로부터 30일 이내에 처장에게 재정신청서를 제출하여야 한다.

③ 재정신청서에는 재정신청의 대상이 되는 사건의 범죄사실 및 증거 등 재정신청을 이유 있게 하는 사유를 기재하여야 한다.

④ 제2항에 따라 재정신청서를 제출받은 처장은 재정신청서를 제출받은 날부터 7일 이내에 재정신청서·의견서·수사 관계 서류 및 증거물을 서울고등법원에 송부하여야 한다. 다만, 신청이 이유 있는 것으로 인정하는 때에는 즉시 공소를 제기하고 그

취지를 서울고등법원과 재정신청인에게 통지한다.

⑤ 이 법에서 정한 사항 외에 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제262조 및 제262조의2부터 제262조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 관할 법원은 서울고등법원으로 하고, “지방검찰청검사장 또는 지청장”은 “처장”, “검사”는 “수사처검사”로 본다.

제30조(재판관할) 수사처검사가 공소를 제기하는 고위공직자범죄등 사건의 제1심 재판은 서울중앙지방법원의 관할로 한다. 다만, 범죄지, 증거의 소재지, 피고인의 특별한 사정 등을 고려하여 수사처검사는 형사소송법에 따른 관할 법원에 공소를 제기할 수 있다.

제5장 징 계

제31조(징계사유) 수사처검사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 수사처검사를 징계한다.

1. 「검찰청법」 제43조를 위반하였을 때(이때 같은 조 제4호의 “법무부장관”은 “처장”으로 본다)
2. 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 게을리하였을 때
3. 직무 관련 여부에 상관없이 수사처검사로서의 체면이나 위신을 손상하는 행위를 하였을 때

제32조(수사처검사징계위원회) ① 징계 사건을 심의하기 위하여 수사처에 수사처검사징계위원회(이하 “징계위원회”라 한다)를 둔다.

② 징계위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하고, 예비위원 3명을 둔다.

제33조(징계위원회 위원장의 직무와 위원의 임기 등) ① 징계위원회의 위원장은 차장이 된다(다만, 처장이 징계혐의자인 경우에는 차장이 지정하는 수사처검사가 위원장이 되고, 차장이 징계혐의자인 경우에는 처장이 지정하는 수사처검사가 위원장이 된다).

② 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 위원장이 지명하는 수사처검사 2명
2. 위원장이 변호사, 법학교수 및 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위촉하는 4명
- ③ 예비위원은 수사처검사 중에서 위원장이 지명하는 사람이 된다.
- ④ 제2항제2호의 위원의 임기는 3년으로 한다.
- ⑤ 위원장은 징계위원회의 업무를 총괄하며, 회의를 소집하고 그 의장이 된다.
- ⑥ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 지정하는 위원이 그 직무를 대리하고, 위원장이 지정한 위원이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 지명하는 예비위원이 그 직무를 대리한다.

제34조(징계위원회 사무직원) ① 징계위원회에 간사 1명과 서기 몇 명을 둔다.

- ② 간사는 위원장이 지명하는 수사처검사가 되고, 서기는 수사처 소속 공무원 중에서 위원장이 위촉한다.
- ③ 간사 및 서기는 위원장의 명을 받아 징계에 관한 기록과 그 밖의 서류의 작성 및 보관에 관한 사무에 종사한다.

제35조(징계의 청구와 개시) ① 징계위원회의 징계심의회는 처장(처장이 징계혐의자인 경우에는 차장을 말한다)의 청구에 의하여 시작한다.

- ② 처장은 수사처검사가 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였다고 인정할 때에는 제1항의 청구를 하여야 한다.
- ③ 징계의 청구는 징계위원회에 서면으로 제출하여야 한다.

제36조(징계부가금) ① 제35조에 따라 처장(처장이 징계혐의자인 경우에는 차장을 말한다)이 수사처검사에 대하여 징계를 청구하는 경우 그 징계 사유가 금품 및 향응 수수, 공금의 횡령·유용인 경우에는 해당 징계 외에 금품 및 향응 수수액, 공금의 횡령액·유용액의 5배 내의 징계부가금 부과 의결을 징계위원회에 청구하여야 한다.

- ② 제1항에 따른 징계부가금의 조정, 감면 및 징수에 관하여는 「국가공무원법」 제78조의2제2항 및 제3항을 준용한다.

제37조(재징계 등의 청구) ① 처장(처장이 징계혐의자인 경우에는 차장을 말한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 법원에서 징계 및 제36조에 따른 징계부가

금 부과(이하 “징계등”이라 한다) 처분의 무효 또는 취소 판결을 받은 경우에는 다시 징계등을 청구하여야 한다. 다만, 제3호의 사유로 무효 또는 취소 판결을 받은 감봉·견책 처분에 대해서는 징계등을 청구하지 아니할 수 있다.

1. 법령의 적용, 증거 및 사실 조사에 명백한 흠이 있는 경우
2. 징계위원회의 구성 또는 징계등 의결, 그 밖에 절차상의 흠이 있는 경우
3. 징계양정 및 징계부가금이 과다한 경우

② 처장은 제1항에 따른 징계등을 청구하는 경우에는 법원의 판결이 확정된 날부터 3개월 이내에 징계위원회에 징계등을 청구하여야 하며, 징계위원회에서는 다른 징계사건에 우선하여 징계등을 의결하여야 한다.

제38조(퇴직 희망 수사처검사의 징계 사유 확인 등) ① 처장은 수사처검사가 퇴직을 희망하는 경우에는 제31조에 따른 징계 사유가 있는지 여부를 대검찰청 및 경찰청에 확인하여야 한다.

② 제1항에 따른 확인 결과 해임, 면직 또는 정직에 해당하는 징계 사유가 있는 경우 처장은 지체 없이 징계등을 청구하여야 하며, 징계위원회는 다른 징계사건에 우선하여 징계등을 의결하여야 한다.

제39조(징계혐의자에 대한 부분 송달과 직무정지) ① 징계위원회는 징계청구서의 부분을 징계혐의자에게 송달하여야 한다.

② 처장은 필요하다고 인정할 때에는 징계혐의자에게 직무 집행의 정지를 명할 수 있다.

제40조(징계의결) ① 징계위원회는 사건심의를 마치면 재적위원 과반수의 찬성으로 징계를 의결한다.

② 위원장은 의결에서 표결권을 가지며, 찬성과 반대가 같은 수인 경우에는 결정권을 가진다.

제41조(징계의 집행) ① 징계의 집행은 견책의 경우에는 처장(처장이 징계혐의자인 경우에는 차장을 말한다. 이하 이 항에서 같다)이 하고, 해임·면직·정직·감봉의 경우에는 처장의 제청으로 대통령이 한다.

② 수사처검사에 대한 징계처분을 한 때에는 그 사실을 관보에 게재하여야 한다.

제42조(다른 법률의 준용) 이 장에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「검사징계법」 제3조, 제9조부터 제17조, 제19조부터 제21조, 제22조(다만 제2항의 “제23조”는 본법 “제41조”로 한다), 제24조부터 제26조를 각 준용한다. 이 경우 “검사”는 “수사처검사”로 본다.

제6장 보 칙

제43조(임기제공무원) 수사처 직무의 내용과 특수성 등을 고려하여 필요한 경우에는 임기제공무원을 둘 수 있다.

제44조(조직 및 운영) 이 법에 규정된 사항 외에 수사처의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제45조(정보제공자의 보호) ① 누구든지 고위공직자범죄등에 대하여 알게 된 때에는 이에 대한 정보를 수사처에 제공할 수 있으며, 이를 이유로 불이익한 조치를 당하여서는 아니 된다.

② 수사처는 내부고발자에게 「공익신고자 보호법」으로 정하는 보호조치 및 지원행위를 할 수 있다. 내부고발자 보호에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제46조(다른 법률의 준용) 그 밖에 수사처검사 및 수사처수사관의 직무와 권한 등에 관하여는 이 법의 규정에 반하지 아니하는 한 「검찰청법」(제4조제1항제2호, 제4호, 제5호는 제외한다), 「형사소송법」을 준용한다.

부 칙

제1조(시행일 등) ① 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

② 수사처 소속 공무원의 임명 등 수사처의 설립에 필요한 행위는 이 법 시행일 이전부터 할 수 있다.

반부패 수사·공소기구에 관한 비교법 사례

○ 개 관

반부패 전문 수사·공소기구로서 공수처의 과제와 임무를 이해하기 위해 도움이 되는 다른 나라의 유사 제도 또는 기구에 대해 검토하였다. 여기에서는 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드, 독일과 일본의 사례가 소개된다.

이들 국가를 검토하고자 하는 이유는 아래와 같다. 첫째, 영국의 경우, 대표적인 부패범죄 수사기관으로는 경찰, 중대부정범죄수사청(Serious Fraud Office, SFO)⁴²², 국가범죄수사처(National Crime Agency, NCA) 등이 있다. 공수처가 특정한 부패범죄에 대한 수사과 기소를 담당하고 있다는 기능적인 면에서 본다면 영국에서는 SFO가 가장 유사한 기관이다. 공수처가 특정한 부패범죄에 대한 수사와 기소를 담당하고 있다는 기능적인 면에서 본다면 영국에서는 중대부정범죄수사청이 가장 유사한 기관이다. 따라서 중대부정범죄수사청을 중심으로 다른 수사기관과의 관계를 살펴보고자 한다.

둘째, 연방제국가인 미국에서 공직자 부패를 다루는 조직은 연방과 주 차원에서 다양하게 구성되어 있다. 연방차원의 주요 조직으로는, 연방수사국(FBI), 정부윤리국(OGE), 법무부 검찰국(OIG), 특별조사국(OSC), 회계감사원(GAO) 등이 있다. 이와 같은 기관들에 대한 현황을 살펴보고, 우리나라의 반부패 조직과 공수처에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 각 주 정부 단위의 부패방지조직 및 관련 기관에 대해서는 뉴욕 주의 사례를 대표적으로 살펴보고자 한다.

셋째, 호주는 영국의 법체계에 영향을 직접적으로 받은 국가이며, 연방국가이다. 연방 차원에서는 연방 반부패위원회(NACC)를 두고 있음. 각 주별로 상이한 부패방지 시스템을 설치·운영하고 있으므로 이들 각 기구들 간의 협력 네트워크를 운영하고 있다. 수사 및 기소는 연방 경찰과 검찰에서 담당하고 있으나, 부패방지 협력 네트워크와의 활발한 협력을 전제로 한다. 부패방지 수사기구로서 공수처와 행정기구간의 협력체계에 관한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

넷째, 뉴질랜드는 영국 법의 영향을 많이 받았으나 단일국가 체제(unitary state)이고,⁴²³ 영국의

422) SFO는 '중대부정수사청', '중대부정(범죄)수사처' 등으로 번역된다. 「법무총감실」(Attorney General's Office, AGO) 소속으로 「왕립공소청」(기소청)과 병립하는 검찰기구라는 점에서 '청'으로 표현하고 수사대상이 '중대부정범죄'(serious frauds)라는 점을 표현하기 위해 여기에서는 「중대부정범죄수사청」으로 번역하기로 한다. 문맥에 따라서는 SFO로 표기한 곳도 있다.

423) OECD, "New Zealand", <<https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-New-Zealand.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 또한 KOTRA, "뉴질랜드"(2015), <<http://dl.kotra.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/c16960ef-f0cf-018a-e053-b46464899664>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

중대부정범죄수사청과 명칭이 같은 기관(SFO)을 설치·운영하고 있다. 영국과 완전히 동일하지 않은 입법과 사법 환경으로 인해 운영실태, 부패방지기구와의 협력 네트워크 등 기능과 구성 면에서 영국의 중대부정범죄수사청과 차이가 있다. 이를 분석함으로써 부패방지 전문 수사기구로서 공수처의 제도적

다섯째, 독일은 연방국가이고 검찰조직도 연방과 주가 분립되어 운영하는 분권형 검찰조직을 갖고 있는 국가이다. 이 조건에서 반부패를 위하여 어떠한 노력을 하고 있는지를 보는 것은 한국의 검찰제도, 그리고 공수처와 검찰청의 관계를 분석하는 데에 도움을 준다. 독일의 주검찰은 주로 주에 설치된 「중점검찰청」(Schwerpunktstaatsanwaltschaft) 중 공직자 부패사건을 관할하는 부서를 중심으로 부패방지업무를 추진하고 있으므로 그 조직의 현황과 권한 등을 살펴볼 것이다. 또한 주(예컨대, 브레멘주와 함부르크 주 등)에 따라서는 부패방지를 위한 특별한 조직을 설치하여 운영하고 있다. 이들 주에서는 부패사안에 대한 조사나 수사과 더불어 부패를 예방하기 위한 조처나 교육을 실시하는 다목적 부패기관을 설립하여 운영하고 있으므로 이들 조직의 구성, 주요업무, 타 기관과의 협력관계 등을 살펴보고자 한다.

여섯째, 일본은 공수처의 도입 이전의 우리나라와 같이 전국적으로 단일 검찰체제를 유지하고 있다. 검찰권의 효율적 행사과 함께 그 권한독점을 해결하기 위한 제도적 틀을 부패방지의 측면에서 일본의 형사사법제도를 살펴보는 것은 공수처 도입의 의미를 이해하는 데에 좋은 착안점을 제공해 줄 수 있을 것이다. 즉, 일본은 공수처 도입 이전의 대한민국과 마찬가지로 검찰조직의 분권화되지 않은 단일검찰체제를 취하고 있고 이는 한국 검찰조직의 원형이 되었다. 단일검찰체제를 취하고 있는 일본에서는 공직자 부패범죄를 전담하는 특별수사기관은 별도로 설치되어 있지 않으며, 중요한 부패범죄사건은 지방검찰청 특별수사부가 담당하고 있다. 최근 이루어진 특수부의 직제개혁은 국세국, 증권거래 등 감시위원회 및 경찰 등 관계기관들과의 협력을 원활하게 하기 위한 목적이 반영되어 있다. 또한 일본 형사소송법은 사법경찰직원과 검찰관 등 수사기관 사이의 수사권을 분배하고 상호협력관계를 규정하고 있으며, 「경찰법」과 이에 부수하는 법규들에서 지방분권화된 도도부현경찰 사이에서의 상호협력관계에 관한 내용들을 상세히 규정하고 있다. 본 연구에서는 이들 규정에서의 협력관계를 검토함으로써 그리고 일본의 검찰개혁 노력이 공수처 도입과는 다른 방향으로 진행되어온 경위를 살펴봄으로써 공수처와 검찰청의 관계, 행정기관의 협력체계 등에 관한 시사점을 얻고자 한다.

여기에서 검토하는 나라뿐만 아니라 상당수의 나라에서는 수사·기소권 분점이 이루어져 있다. 연방국가에서는 연방과 주의 검찰기구가 구별되어 있다. 나아가 연방 또는 주의 검찰기구들 사이에서 사물관할을 달리하는 방식으로 수사·기소권 분점을 이루기도 한다. 공수처가 검찰과 수사 및 기소권한을 분점한 기구라는 점에서 이들 국가에서 검찰기구 상호간의 협력관계를 주목할 필요가 있을 것이다.

1. 영국법상 부패범죄의 범위

반부패 기관(anti-corruption agency)이란 부패범죄를 수사·기소하는 기관을 의미하므로, 부패범죄의 범위가 무엇인지 먼저 알아보려고 한다. 영국의 형사법에서는 부패범죄가 무엇인지에 대해 별도로 정의하고 있지는 않다. 대신 비정부기구인 「국제투명성위원회」(Transparency International)에서 영국의 부패범죄를 분류한 것을 소개하고자 한다. 국제투명성위원회에서는 ① 뇌물수수, ② 영향력 거래, ③ 정실주의 또는 연고주의, ④ 미신고 이해충돌, ⑤ 사기 및 횡령, ⑥ 정치적 부패 및 선거 부정, ⑦ 직권남용(abuse of function)으로 부패범죄를 분류하고 있으며, 이에 따라서 영국의 법률상 부패 관련 범죄를 살펴보면 다음과 같다.⁴²⁴⁾

가. 뇌물수수

「2010년 뇌물범죄법」(The Bribery Act 2010)에 따르면 자기 또는 제3자가 관련 직무를 부적절하게 수행하게 하거나 또는 그러한 부적절한 직무 수행에 대한 대가를 목적으로 타인에게 뇌물(금전적 또는 기타 이익)을 공여, 약속, 수수하는 행위 또는 뇌물수수가 허용되지 않는다는 것을 알고 있었음에도 뇌물을 공여한 경우(제1조), 어떠한 행위의 결과가 관련 직무의 부적절한 수행이 되게 할 의도로 타인으로부터 금전적 또는 기타 이익을 요구, 수수 동의 또는 수수한 경우(제2조), 어떠한 이익을 얻거나 이익을 유지하게 할 목적으로 외국 공무원에게 뇌물을 공여한 경우(제6조), 회사가 뇌물방지를 위한 조치를 취하지 않은 경우(제7조), 영국과 긴밀한 관계가 있는 회사의 임원이 뇌물 공여에 동의하거나 묵인한 경우(제14조) 등을 뇌물수수 범죄로 규정한다. 1977년 형법에서는 뇌물수수와 같은 공무원의 보통법 위반 및 그 음모행위 등을 범죄로 규정하고 있다(제1조 제1항).

「공무원 규칙」(Civil Service Code)에 따르면 공무원은 “개인의 판단이나 청렴성을 훼손하는 것으로 간주될 수 있는 사람으로부터 선물이나 접대를 받거나 기타 혜택을 받아서는 아니 된다”고 명시한다. 공무원 규칙은 「2010년 헌법개혁 및 정부조직법」(Constitutional Reform and Governance Act 2010)에 제1부를 근거로 하고 있다. 또한 「장관 규칙」(Ministerial Code)에서는 장관이 의무를 부담하게 하거나 부담하게 할 수 있는 사람으로부터 선물, 접대 또는 서비스를 받아서는 안된다고 명시한다. 「2015년 형사사법 및 법원법」(Criminal Justice and Courts Act 2015)은 뇌물 수수와 관련된 기존의 법률에 경찰 부패 관련 특정범죄를 추가하였다. 이에 따르면 경찰관이 뇌물을 수수하고 자신의 권한과 특권 행사가 부정하다는 점을 인식하면서도, 이를 행하였으면 처벌하는 규정을 신설하였다. 경찰의 부패행위에 대한 징역형 상한은 14년이다.⁴²⁵⁾

424) Transparency International UK, “Corruption laws”, 2016, 6면 이하

425) Transparency International UK, “Corruption laws”, 2016, 11면.

나. 영향력 거래

사적 이익의 제공이나 수수가 관련 직무나 활동의 부적절한 수행과 연관이 있는 경우에는 「2010년 뇌물범죄법」에 따라 처벌될 수 있다. 뇌물공여자는 관련 공무원이 자신의 부정한 처사와 연결된다는 사실을 알고 뇌물을 수수하지 않았다고 하더라도 공여죄로 처벌될 수 있다. 이 두 가지 행위의 징역형 상한은 10년이다.⁴²⁶⁾

다. 정실주의 또는 연고주의

정실주의 또는 연고주의를 처벌하는 잉글랜드와 웨일즈의 명문 법률은 없다. 다만, 공공부문 행동강령에서는 능력에 따른 채용을 원칙으로 하고 있으며, 의회구성원은 친족 고용 여부를 공개할 의무가 있다.⁴²⁷⁾

라. 미신고 이해충돌

특정인과의 이해관계를 미신고한 경우에는 보통법상 ‘공무원의 부정행위’로 처벌될 수 있다. 잉글랜드와 웨일즈에서는 공무원이 재정적인 이해관계 여부를 신고하지 않은 경우에 처벌하는 규정을 두고 있으며, 하원, 상원 및 공무원을 위한 행동강령에서는 이러한 행위에 대하여 규정한다.⁴²⁸⁾ 이러한 행위는 「2006년 웨일즈법」(Government of Wales Act 2006), 「1998년 북아일랜드법」(The Northern Ireland Act 1998), 「1998년 스코틀랜드법」(Scotland Act 1998) 등에서 찾을 수 있다. 「2010년 헌법 및 정부조직법」(The Constitutional Reform and Governance Act 2010)에서는 공무원 위원회를 설치하여 미신고 이해충돌에 대한 규제 체계를 심사하도록 하였다.

「공무원 행동강령」(The Civil Service Management code of conduct)은 공무원이 업무상 관련 정보를 제공하거나 주식 시세에 영향을 미칠 수 있는 경우 외에 주식에 투자할 수 있는지에 대해 상세한 규정을 두고 있다. 공무원은 본인 또는 가까운 친족에 보유한 주식에 대한 정보를 소속 부서에 제출하여야 한다.

마. 사기 및 횡령

영국법에서 사기(부정범죄, fraud)란 불공정하거나 불법적인 이익(경제적, 정치적, 그 밖에 기타)을 얻기 위하여 고의로 타인을 속이는 행위를 말한다.

사기범죄는 「2006년 사기범죄법」(Fraud Act 2006)이 제정되면서 명문으로 유형화 되었다. 같은

426) Transparency International UK, "Corruption laws", 2016, 14면.

427) Transparency International UK, "Corruption laws", 2016, 20면.

428) Transparency International UK, "Corruption laws", 2016, 23면.

법 제정 전에는 ‘기망에 의한 재산 취득’, ‘기망에 의한 송금 취득’, ‘기망에 의한 재산 취득’, ‘기망에 의한 금전적 이익 취득’, ‘기망에 의한 유가증권 발행 유도’, ‘기망에 의한 서비스 받기’, ‘기망에 의한 책임 회피’ 등으로 취급받았다. 정직하지 않거나 사기로 간주될 수 있는 행위들이 항상 이러한 범주에 명확히 포함되는 것은 아니었으므로 범죄로 처벌하려고 할 때는 많은 어려움이 뒤따랐다. 사기범죄법의 제정목적은 사기범죄의 기소율과 형벌부과율을 높이며, “사기범죄를 더 간단하고 쉽게 이해할 수 있도록 하는 것”이었다.⁴²⁹⁾ 이 법은 기존에 명문화 되어 있지 않았던 사기범죄에 대한 일반적인 정의를 제공함으로써 그에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있게 해 주었다.⁴³⁰⁾

「2006년 사기범죄법」은 2007년 1월 15일부터 시행하면서, 소급하는 규정을 두지는 않았다. 따라서 시행일 이전에 저지른 사기범죄는 절도죄 또는 기타 관련 법률을 적용할 수 밖에 없었다. 이 법이 제정됨에 따라 배심원들이 사건의 원칙과 관련 범죄를 더 쉽게 이해할 수 있게 되었고, 기소청에서 사기범죄를 기소함에 있어서 효과성을 높일 수 있었으며, 일반인들의 사기범죄 수법에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있게 하여 사기에 대한 인식과 신고 가능성을 높일 수 있었다.

「2006년 사기범죄법」에서는 사기범죄를 거짓설명(제2조),⁴³¹⁾ 정보미공개(제3조), 지위 남용(제4조) 등 세 가지 유형으로 설명한다. 이들 중 어떠한 유형을 통한 범죄라고 하여도 사기범죄에 포함된다. 또한 사기범죄에 이용하기 위한 물품소지(제6조), 타인을 기망하기 위하여 물품을 제작 또는 공급한 경우(제7조), 사기거래에 참여한 경우(제8조), 거짓 정보를 제공하여 서비스를 받은 경우(제11조)에도 사기의 유형에 해당한다.

우선 ‘거짓 설명을 통한 기망’이란 타인으로부터 이득을 얻거나 타인에게 손해를 가하거나 이러한 위험을 초래하기 위하여 설명을 거짓으로 하는 경우를 말한다. 이러한 행위의 예로는 저렴한 복제품이라는 점을 말하면서도 진품이라고 주장하며 상품을 판매하는 행위가 있다. 또한 금융기관에서 보낸 것처럼 거짓 메일을 보내 수신자로부터 은행 정보를 빼내는 행위(Phishing)가 이에 해당한다.⁴³²⁾

429) Farrell, S. , Yeo, N. and Ladenberg, “G. Blackstone’s Guide to the Fraud Act 2006”, Oxford : Oxford University Press, 2007, 11면.

430) Johnson, M. and Rogers, K. M. “The Fraud Act 2006: The E-Crime Prosecutor’s Champion or the Creator of a New Inchoate Offense?”, International Review of Law Computers, 21(3), 2007, 296면.

431) 2006년 사기범죄법 제2조(Fraud by false representation)

제1항 A person is in breach of this section if he—

(a)dishonestly makes a false representation, and

(b)intends, by making the representation—

(i)to make a gain for himself or another, or

(ii)to cause loss to another or to expose another to a risk of loss.

제2항 A representation is false if—

(a)it is untrue or misleading, and

(b)the person making it knows that it is, or might be, untrue or misleading.

제3항 “Representation” means any representation as to fact or law, including a representation as to the state of mind of—

(a)the person making the representation, or

(b)any other person.

제4항 A representation may be express or implied.

제5항 For the purposes of this section a representation may be regarded as made if it (or anything implying it) is submitted in any form to any system or device designed to receive, convey or respond to communications (with or without human intervention).

‘정보미공개를 통한 기망’이란 자신이 이득을 취하거나 타인에게 손해를 가하거나, 타인에게 손해를 끼칠 위험을 가져다 줄 의도로 부정직하게 행동하는 것을 말한다(제3조). 어떠한 정보를 공개해야 할 법적인 의무가 있는 경우가 이에 해당한다. 이는 계약을 통해 타인과 법률관계를 형성할 때 어떠한 사실을 고지해야 할 의무가 있다는 점을 반영한 것이다. 정보를 공개하지 않는 경우 피해자에게 손해배상청구권이 발생한다는 점도 있다. 예를 들어 생명보험을 신청할 때 자신의 건강 상태를 숨기거나 복지급여를 청구할 때 은행 잔고 증명서를 포함하지 않는 것이 여기에 포함된다.⁴³³⁾

지위를 남용한 기망이란 특권적 지위에 있는 사람이 자신이 이득을 취하거나 제3자가 이득을 얻게 하거나 타인에게 손해를 가하거나 손해의 위험을 가져다 줄 의도로 그 지위를 남용하여 정직하지 않게 행동하는 것을 말한다. 이는 작위 뿐만 아니라 해야 할 일을 하지 않음(부작위)로도 가능하다. 예를 들어 간병인이나 친척이 자신이 보호할 사람의 위임을 바탕으로 그 피보호자의 은행계좌에서 돈을 인출하여 자신을 위하여 사용하는 경우를 들 수 있다.⁴³⁴⁾

횡령(Embezzlement)이란 기관이나 조직 또는 회사에서 일정한 직위에 있는 사람이나 자신의 재산상 이익 기타 이익을 얻기 위하여 위임받은 재물 또는 재산상의 이익을 부정직하거나 불법적으로 이용하는 경우를 말한다.⁴³⁵⁾ 「1968년 절도법(Theft Act 1968)」과 「2006년 사기범죄법」은 횡령행위를 구성하는 행위 대부분을 함께 다루고 있다.

바. 정치적 부패 및 선거 부정

「1983년 국민대표법」(The Representation of the People Act 1983)은 지방 및 의회 선거의 부패와 관련된 선거 부정범죄에 대한 규정을 두고 있다. 같은 법 제1장 제66조와 제66조의B 규정은 선거권자와 공무원, 피선거권자에게 적용된다. 제1장 제100조는 경찰의 선거에 있어서 불법행위를 규정하고 있으며, 후보자에 대한 허위 사실 공표도 위법한 행위로 처벌 대상이 된다. 기소는 범죄 발생일로부터 12개월 이내에 이루어져야 하지만, 예외적으로 24개월 이내로 연장될 수 있다.⁴³⁶⁾

사. 직권남용

직권남용(abuse of function)은 일반인 보다는 공직이나 직책을 수행하는 사람들과 관련이 있다. 이러한 행위는 “공무원 행동강령”에 의해 규율된다. “공무원 행동강령”으로는 「공무원 및 장관 준수 강령」(Civil Service and Ministers’ Code of Compliance), 「부서 및 기관 준수 강령」(Departments and

432) Tunley, M., Whittaker, A., Gee, J., Button, M., “The Accredited Counter Fraud Specialist Handbook”, Wiley, 2014, 20면.

433) Tunley, M., Whittaker, A., Gee, J., Button, M., 앞의 책, 2014, 23면.

434) Tunley, M., Whittaker, A., Gee, J., Button, M., 앞의 책, 2014, 24면.

435) Transparency International UK, “Corruption laws”, 2016, 26면.

436) Transparency International UK, “Corruption laws”, 2016, 32면.

Agencies Code of Compliance), 「하원 및 상원 표준 및 준수 강령」(House of Commons and House of Lords Standards and Code of Compliance) 등이 있다. 이들 강령에서는 특정 기관의 공직자가 가지는 의무를 개괄적으로 설명하고 있으며, 공직자의 행위에 대한 객관적인 기준을 제시한다. 직권남용은 때때로 그 행위의 수에 따라서 가중의 요건이 될 수 있다. 이는 해당 범죄가 일반적으로 기소될 가능성이 더 높은 다른 범죄와 연관되기 때문이다. 직권남용은 「2006년 사기법」(Fraud Act 2006), 「1983년 국민대표법」(Representation of the People Act 1983), 「지방감사 및 책임법안」(Local Audit and Accountability Bill), 「2000년 정보 자유법」(The Freedom of Information Act 2000), 「1986년 회사 이사 결격법」(Company Directors Disqualification Act 1986) 등에서 규정하고 있다.⁴³⁷⁾

2. 영국의 반부패 기관 개관

가. 부패범죄 수사·기소 관련 기관

일반적으로 부패범죄로 분류되는 사기범죄에 대해서는 경찰보다 경찰 외 정부기관에서 수사하는 경우가 더 많다.⁴³⁸⁾ 영국에서 사기의 예방, 적발, 수사, 기소 등과 관련한 기관은 경찰 외에도 공공 부문과 관련한 15개 이상의 부서 또는 조직이 있다고 한다.⁴³⁹⁾ 우선 수사(조사)와 관련이 있는 기관은 런던시경찰청(The City of London Police), 중대부정범죄수사청, 국가범죄수사처⁴⁴⁰⁾, 런던광역경찰청(Metropolitan Police Service), 회계와 관련된 기관인 금융감독청(Financial Conduct Authority, FCA), 국립사이버보안센터(National Cyber Security Centre), 런던시경찰 내 보험사기 수사 부서인 보험사기수사과(Insurance Fraud Enforcement Department) 등이 있다. 그 밖에도 조세포탈범죄 등 세금 관련 사기범죄에 대해서는 국세·관세청(HM Revenue&Customs)에 수사권이 있다. 국세·관세청은 세금 관련 범죄에 대한 수사를 위하여 정보제출요구권, 수색영장의 집행, 체포권, 피의자 등에 대한 수색과 체포권, 「2002년 범죄수익환수법」(Proceeds of Crime Act 2002)에 따른 범죄수익 환수권(recover criminal assets) 등을 갖는다. 잉글랜드와 웨일즈에서의 수사권 행사는 「1984년 경찰 및 형사증거법」(Police and Criminal Evidence Act 1984)을, 북아일랜드에서는 「1989년 북아일랜드 경찰 및 형사증거규칙」(Police and Criminal Evidence (Northern Ireland) Order 1989)을 따른다.⁴⁴¹⁾

437) Transparency International UK, "Corruption laws", 2016, 36면.

438) Doig, A., Fraud - "The Counter Fraud Practitioner's Handbook", Routledge, 2016, 제3장.

439) Doig, A., 앞의 책, 2016, 제3장.

440) 우리나라에서는 '청'은 "행정각부의 소관사무 중 업무의 독자성이 높고 집행적인 사무를 독자적으로 관장하기 위하여 행정각부 소속으로 설치되는 중앙행정기관"을 이르는 말이고, '처'는 "국무총리 소속으로 설치한 중앙행정기관으로 여러 부에 관련되는 기능을 통합하는 참모적 업무를 수행하는 기관"을 말한다[정부조직이란?, <<https://www.org.go.kr/intrcn/orgnzt/viewSystem.do>>, 최종검색: 2023. 9. 8.] 국가범죄수사처는 비장관 부처(Non-ministerial department)중 하나[영국 정부기관 분류, "Departments, agencies and public bodies", <<https://www.gov.uk/government/organisations>>, 최종검색: 2023. 9. 8.로 복잡하고 조직화된 범죄에 대응하기 위하여 2013년 범죄 및 법원법을 근거로 설치된 기구이다. 내무부(Home Secretary)를 통해 의회에서 감독하며, 독립해서 운영하므로 우리나라의 사례와 비교하면 완전히 그 기능이 일치하지는 않지만 독자성, 지방경찰을 통합하는 업무를 수행하다는 점 등을 고려하면 '처'로 보는 것이 타당하다고 보인다.

441) 영국 국세·관세청(HM Revenue&Customs) 홈페이지, "HMRC's criminal investigation powers and safeguards, 2021.7.13.", <[https://www.gov.uk/government/publications/criminal-investigation/criminal-investigation#:~:text=HMRC%](https://www.gov.uk/government/publications/criminal-investigation/criminal-investigation#:~:text=HMRC%20)>

부패범죄의 기소와 관련하여 잉글랜드와 웨일즈 지방의 왕립공소청(Crown Prosecution Service, 이하 ‘CPS’ 또는 ‘왕립공소청’이라 한다)에 중대경제·조직범죄 및 국제공조부(Serious Economic, Organised Crime and International Directorate, SEOCID)가 설치되어 있으며,⁴⁴²⁾ 중대부정범죄수사청도 부패범죄 중 중대하고 복잡한 경제범죄 및 사기범죄 등에 대해 기소권한이 있다. 잉글랜드와 웨일즈에서는 부패범죄에 대해서는 대하여 사인도 기소할 수 있다.⁴⁴³⁾

아래에서는 주요 반부패 기관 사이의 관계를 먼저 살펴보고, 경찰, 기소청의 구조 및 역할에 대해 간략하게 살펴본다. 특히 중대부정범죄수사청은 반부패를 목적으로 수사와 기소가 결합된 특수한 기관이므로 별도로 세부적으로 살펴보고자 한다.

나. 반부패 기관 사이의 관계

국제사회에서는 반부패 업무의 효율성 향상을 위하여 기관 간 협력을 권고하고 있다. 즉 UNODC에서는 반부패 활동의 핵심이 법집행 기관과 타 기관과의 협력에 있다고 보고 있다.⁴⁴⁴⁾ 「UN반부패협약」(United Nations Convention against Corruption) 제38조⁴⁴⁵⁾에서는 협약 당사국이 법률로 공공기관과 공무원, 부패범죄 수사 및 기소기관 간에 협력을 강화하기 위해 필요한 모든 조치를 취할 것을 강조한다. 또한 이러한 협력의 내용으로 어떤 기관이 부패범죄 혐의 관련 사실을 발견한 경우 수사·기소기관에 통보하거나 수사·기소기관이 요청할 경우 정보를 제공해야 하는 의무 등을 명시하고 있다.⁴⁴⁶⁾ 영국에서도 부패범죄에 대한 기관 간 협력에 대해 같은 흐름을 취하고 있다.

^{20is%20responsible%20for%20investigating,criminal%20powers%2C%20tools%20and%20interventions>, 최종검색: 2023. 6. 23.}

442) 영국 기소청(CPS) 홈페이지, “The CPS Areas, CPS Direct, CPS Central Casework Divisions and CPS Proceeds of Crime”, <<https://www.cps.gov.uk/about-cps/cps-areas-cps-direct-cps-central-casework-divisions-and-cps-proceeds-crime>>, 최종검색: 2023. 9. 10. 참조

443) Tunley, M., Whittaker, A., Gee, J., Button, M., 앞의 책, 2014, pp.227-229. 사기범죄 신고에 대해서는 경찰내 사기·사이버범죄신고센터(Action Fraud), “Reporting fraud and cyber crime”, <www.actionfraud.police.uk/report_fraud>, 최종검색: 2023. 9. 10., 일반적인 신고는 “CrimeStoppers”, <<https://crimestoppers-uk.org/>>, 최종검색: 2023. 9. 10., 사기범죄로 인한 이익과 관련해서는 사기범죄피해신고(Report benefit fraud), <<https://www.gov.uk/report-benefit-fraud>>, 최종검색: 2023. 9. 10., 세금포탈관련 탈세신고, “Tax compliance: detailed information”, <<http://www.hmrc.gov.uk/reportingfraud/>>, 최종검색: 2023. 9. 10., 보험사기부에서 운영하는 보험사기신고, “Report Fraud”, <<https://www.insurancefraudbureau.org/cheatline>>, 최종검색: 2023. 9. 10., 영국 국립건강원(National Health Service)의 반사기국(Counter Fraud Authority), “Report NHS fraud”, <<https://www.reportnhsfraud.nhs.uk/>>, 최종검색: 2023. 9. 10., 금융감독청(FCA) 홈페이지, “Report a scam”, <<http://www.fca.org.uk/consumers/scams/investment-scams/share-fraud-and-boiler-room-scams/reporting-form>>, 최종검색: 2023. 9. 10. 참조; 유럽연합의 사기범죄 관련해서는 유럽반부패사무소(European Anti-Fraud Office) 홈페이지<http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/reportfraud/index_en.htm>, 최종검색: 2023. 9. 10. 참조.

444) UNITED NATIONS Office on Drugs and Crime, “Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption”, 2006, 151면.

445) UN반부패협약 제38조(Cooperation between national authorities) Each State Party shall take such measures as may be necessary to encourage, in accordance with its domestic law, cooperation between, on the one hand, its public authorities, as well as its public officials, and, on the other hand, its authorities responsible for investigating and prosecuting criminal offences. Such cooperation may include:

- a) Informing the latter authorities, on their own initiative, where there are reasonable grounds to believe that any of the offences established in accordance with articles 15, 21 and 23 of this Convention has been committed; or
- (b) Providing, upon request, to the latter authorities all necessary information.

446) UNITED NATIONS Office on Drugs and Crime, “Legislative guide for the implementation of the United Nations

영국에서는 부패범죄에 대한 공공 부문 기관 간의 연계작업은 전략적 차원이 아닌 개별 사건에서의 협력 수준에서만 이루어져 왔고, 한 개인 또는 조직에 대한 정보를 여러 기관이 보유할 수 있었다.⁴⁴⁷⁾ 범죄에 대한 형사사법기관 사이의 협력에 대하여 1999년 감사원(National Audit Office, NAO)의 「형사사법시스템에서의 협력에 관한 보고서」에서는 내무부, 총리실, 법무총감실(왕립공소청 포함)은 장관급의 운영회의(Ministerial Steering Group)와 고위공무원으로 구성된 전략기획회의(Strategic Planning Group)를 통해 형사사법시스템 전반에 대한 목표, 목적 등이 포함된 전략계획의 발표, 년차별 성과보고계획 등 협력을 통한 형사사법시스템 개선을 권고한 바 있다.⁴⁴⁸⁾

또한, 1998년과 2000년에 경찰의 부패범죄 중 하나인 사기범죄 전담 조직에 대한 조사에서는 경찰이 50개 이상의 기관과 협력하고 정보를 공유하고 있다는 결과가 있으며, 당시 기준으로 경찰은 정기적으로 중대부정범죄수사청(SFO), 고용연금부(Department for Work and Pensions), 내국세국세청(Inland Revenue), 국제·관세청(HM Revenue&Exercise, 현재는 HM Revenue&Customs), 무역표준부(Trading Standards), 산업통상부(Department of Trade and Industry), 사무변호사감독청(Office for the Supervision of Solicitors, 현재는 Solicitors Regulation Authority, SRA)과 협력하고 있었다고 한다. 부패범죄 중 사기범죄는 영국에서 마약밀매를 제외한 어떤 범죄보다 관할 밖에서 수사할 가능성이 높으며 어떤 범죄보다도 다른 기관과의 공조수사가 가장 많이 이루어졌다는 내무부의 초기 조사 결과도 있었다.⁴⁴⁹⁾

2008년 영국에는 잉글랜드와 웨일즈에서 발생하는 사기범죄피해를 방지하고, 사기범죄에 효율적으로 대응하기 위하여 법무총감(Attorney General)의 외부기관으로 사기범죄정책국(National Fraud Strategic Authority, NFSA)이 설치되었다.⁴⁵⁰⁾ 주요 목적은 사기범죄에 대하여 다양한 기관이 수사과 기소를 담당하고 있지만 이에 대한 종합적인 접근을 통하여 비용 대비 효율성을 극대화 하면서 노력과 자원을 집중하고, 우선순위를 설정하는데 있었다.⁴⁵¹⁾ 주 업무는 사기범죄 관련 기관 간 업무를 조정하고, 수사의 중복문제를 해소하며, 수사의 공백을 없애는 것이었다. 잉글랜드와 웨일즈에서는 당시 이미 반부패 특수 검사(왕립공소청의 부패기소부, 중대부정범죄수사청, 경제범죄수사부, 국제·관세기소부, 고용연금부정수사부 등) 간 네트워크가 형성되어 있었다. 이 부서는 2009년 3월 1일자로 사기국(National Fraud Authority)으로 개칭되었으며, 2011년 3월 1일자로 내무부 산하로 소속이 변경되었다. 반부패 정책개발과 위협 분석은 국가범죄수사처로, 사기범죄신고센터는 런던시 경찰청으로, 사이버 신용 캠페인은 내무부로, 반부패 점검서비스는 총리실로 이관되면서 2014년

Convention against Corruption, Second revised edition 2012”, 2012: New York, 106면.

447) Doig, A., Levi, M., “Inter-agency work and the UK public sector investigation of fraud, 1996-2006: joined-up rhetoric and disjointed reality, Policing And Society, vol.19”, Routledge, 2009, 204-205면.

448) NAO, “Criminal Justice: Working Together”, 1999, 1면.<<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20170207052351/https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/1999/12/990029es.pdf>>, 최종검색: 2023. 7. 28.

449) Doig, A., Levi, M., “Inter-agency work and the UK public sector investigation of fraud, 1996-2006: joined-up rhetoric and disjointed reality, Policing And Society, vol.19”, Routledge, 2009, 204-205면.

450) National Fraud Strategic Authority, “The National Fraud Strategy - A new approach to combating fraud”, 10면.

451) National Fraud Strategic Authority, “The National Fraud Strategy - A new approach to combating fraud”, 1면.

3월 31일자로 폐지되었다.⁴⁵²⁾

잉글랜드와 웨일즈의 반부패 정책을 포함한 사기범죄 대응책에는 여러 기관들의 역할이 적시되어 있다. 이에 따르면 내무부는 개인과 기업의 사기범죄에 대한 전반적인 정책과 체계를, 중대부정범죄 수사청은 경제범죄센터를 통해 영국 내 법집행 기관의 운영체계를, 런던시경찰청은 지역조직범죄반 (Regional Organised Crime Unit, ROCU)과 잉글랜드 및 웨일즈 지방의 43개 경찰관서와의 협력을, 지방경찰과 지역조직범죄반은 지역 내 사기범죄의 수사와 피해자 및 기업보호 역할을, 중대부정범죄 수사청은 가장 복잡한 사기범죄에 대한 수사과 기소를 담당한다.⁴⁵³⁾

다. 경찰

1) 지방경찰

영국에는 2022년 12월 30일 기준 약 144,356명의 경찰관이 있었으며, 2023년 3월까지 약 15,343명이 더 추가되었다고 한다. 잉글랜드와 웨일스의 지방경찰 관할은 43개로 나누어져 있고,⁴⁵⁴⁾ 각기 범죄에 대한 수사권이 있으므로 부패범죄도 원칙적으로 43개의 지방경찰이 수사를 한다.⁴⁵⁵⁾ 부패범죄에 대한 특별수사기관으로는 1946년에 런던광역경찰청에 설치된 사기범죄 전담수사대(Fraud Squad)를 시작으로 각 지방경찰청에 반부패 전담 부서 설치가 확산된 바 있다. 사기범죄 전담수사대는 범죄수의 환수를 위하여 지역간 상호간 법적 협력을 다루는 특별부서인 경제 및 특수범죄부와 유사한 부서이다. 런던광역경찰청에는 2006-2007년의 반부패 추진계획에 따라 정치인의 돈세탁에 대응하기 위하여 부패범죄 수익 환수반(Proceeds of Corruption Unit)이 신설되었다.⁴⁵⁶⁾

2) 국가범죄수사처(NCA)

국가범죄수사처의 업무 분야에는 부패범죄 수사도 포함된다. 국가범죄수사처는 우리나라의 기관들과 비교하면 경찰에 해당한다. 설치근거는 「2013년 범죄 및 법원 조직법」(Crime and Courts Act 2013)에서 찾을 수 있다.⁴⁵⁷⁾

452) 사기국(National Fraud Authority) 홈페이지<<https://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C12114622>>, 최종 검색: 2023. 8. 21.

453) 잉글랜드와 웨일즈에서는 400명의 새로운 수사전문가들로 구성된 새로운 사기전담수사대(national Fraud Squad) 설치 및 운용하고, 사기범죄를 경찰의 최우선 범죄로 삼고 척결하려는 정책을 추진할 계획이다(Home Secretary, Fraud Strategy: stopping scams and protecting the public, 2023. 6. 1.).

454) 영국 국가통계(National statistics) 사이트, "Police workforce, England and Wales: 31 March 2023",<[https://www.gov.uk/government/statistics/police-workforce-england-and-wales-31-march-2023](https://www.gov.uk/government/statistics/police-workforce-england-and-wales-31-march-2023/police-workforce-england-and-wales-31-march-2023)>, 최종검색: 2023. 9. 8. 참조.

455) Nicholls, C. A. A., Nicholls QC, C., "Corruption and Misuse of Public Office", OUP Oxford, 2011, 177면.

456) Nicholls, C. A. A., Nicholls QC, C., "Corruption and Misuse of Public Office", 177면.

457) 2013년 범죄 및 법원조직법 제1조(The National Crime Agency) 제1항 A National Crime Agency, consisting of the NCA officers, is to be formed.

제2항 The NCA is to be under the direction and control of one of the NCA officers, who is to be known as the Director General of the National Crime Agency.

제3항 The NCA is to have—

국가범죄수사처의 국가경제범죄센터(NECC, National Economic Crime Centre)는 경제 범죄에 대한 영국의 대응을 조율하고 임무를 수행하며, 공공 및 민간 부문의 정보와 역량을 활용하여 가장 효과적인 방법으로 경제범죄에 대처하기 위해 2018년 10월 31일에 설립되었다. 이 부서는 형사, 민사, 규제 등 가장 적절한 유형의 수사를 공동으로 식별하고 우선순위를 정하여 최대의 효과를 거둘 수 있도록 하며, 모든 형태의 심각하고 조직적인 범죄에 자금을 지원하고 이를 가능하게 하는 불법 금융에 대처하기 위해 모든 기관에 걸쳐 설명할 수 없는 재산 명령 및 계좌 동결 명령과 같은 새로운 권한을 극대화하고자 한다. 국가경제범죄센터는 영국 시민을 속이고 영국 산업을 공격하며 영국 금융 서비스를 악용하는 범죄자들을 효과적으로 추적하고, 영국의 산업계와 정부 기관이 경제 범죄를 예방하는 방법을 알고, 영국 시민을 더 잘 보호할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다.⁴⁵⁸⁾ 이를 위해 공공부문, 규제 기관 및 민간 부문, 경제 범죄의 위협에 처한 기업들과 파트너십을 구축하고 있다.

국가범죄수사처에는 자금세탁 합동 정보 태스크포스(Joint Money Laundering Intelligence Taskforce, JMLIT)도 운영하고 있다. 이 태스크포스는 자금 세탁 및 광범위한 경제적 위협과 관련된 정보를 교환하고 분석하기 위한 법집행 기관과 금융 부문 기관간의 파트너십으로 40개 이상의 금융 기관, 금융감독청(FCA), 신용기업사기방지시스템(Credit Industry Fraud Avoidance System, Cifas)⁴⁵⁹⁾, 국가범죄수사처, 국세·관세청, 중대부정범죄수사청, 런던시경찰청, 런던광역경찰청 등으로 구성된다. 태스크포스는 2015년에 출범한 이후 공공정보와 민간정보를 공유하는 모델로서 성공사례로 꼽히고 있다고 한다. 자금세탁 합동 정보 태스크포스는 출범 이후 950건 이상의 범죄 수사를 지원하고 관련 정책을 개발하였으며, 280건 이상의 관련자 체포와 8,600만 파운드 이상의 수익에 대한 환수에 직접적으로 기여하였다고 한다.⁴⁶⁰⁾ 또한 협력관계 구축을 통해 민간 부문 회원사들은 자금세탁 관련 7,400개 이상의 의심 계정을 식별하였고, 자체 내부 조사를 6,000건 이상 시작하였다고 한다.

라. 왕립공소청

왕립공소청은 「1985년 범죄기소법」(Prosecution of Offences Act 1985, 이하에서는 ‘1985년 범죄

(a) the functions conferred by this section;

(b) the functions conferred by the Proceeds of Crime Act 2002; and

(c) the other functions conferred by this Act and by other enactments

제4항 The NCA is to have the function (the “crime-reduction function”) of securing that efficient and effective activities to combat organised crime and serious crime are carried out (whether by the NCA, other law enforcement agencies, or other persons).

458) 국가경제범죄센터(NECC) 홈페이지, <<https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/national-economic-crime-centre>>, 최종검색: 2023. 7. 28.

459) Cifas는 사기예방환경 조성을 위하여 공공 및 민간부문의 조직과 협력하는 비영리 단체로 1988년 11월에 출범하였다(Cifas 홈페이지, <<https://www.cifas.org.uk/about-cifas/what-is-cifas>>, 최종검색: 2023. 9. 10.)

460) NECC 홈페이지 <<https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/national-economic-crime-centre>>, 최종 검색: 2023. 7. 28.

기소법'이라 한다)제정에 따라 설립된 기관으로, 잉글랜드와 웨일즈의 경찰, 기타 수사기관에서 수사한 형사사건에 대해 공소제기와 공소유지를 담당한다.⁴⁶¹⁾ 왕립공소청은 경찰과 정부부처로부터 독립하여 기소에 대한 결정을 한다. 청장의 임무는 ① 사건에 대한 기소 결정, ② 중대하거나 복잡한 사건의 수사 초기 단계에서 경찰에 대한 법률적인 조언, ③ 법원에 사건 관련 증거 제출, ④ 피해자와 증인에 대한 지원 등이다.⁴⁶²⁾

왕립공소청은 청장(Director of Public Prosecutions), 수석검사(Chief Crown Prosecutors), 청장이 임명한 직원으로 구성된다(「1985년 범죄기소법」 제1조 제1항). 청장은 법조경력[1990년 법원 및 법률서비스법(Courts and Legal Services Act 1990) 제71조⁴⁶³⁾] 10년 이상의 자격을 가지고 있는 사람 중에서 법무총감이 임명한다(「1985년 범죄기소법」 제2조 제1항, 제2항).

왕립공소청은 탈세, 사기, 돈세탁, 뇌물/부패, 부정선거, 지위남용 사기범죄와 같은 넓은 의미의 부패범죄에 대한 기소업무도 담당하고 있다.⁴⁶⁴⁾ 왕립공소청 내 부패관련 특별 부서는 중대 경제, 조직 범죄 및 국제사무국(SEOCID)이다. 조직 범죄 및 국제사무국은 국제, 런던 및 남동부, 지역

461) 1985년 범죄기소법 제1조(기소청) 제1항 There shall be a prosecuting service for England and Wales (to be known as the “Crown Prosecution Service”) consisting of—

(a)the Director of Public Prosecutions, who shall be head of the Service;
(b)the Chief Crown Prosecutors, designated under subsection (4) below, each of whom shall be the member of the Service responsible to the Director for supervising the operation of the Service in his area; and
(c)the other staff appointed by the Director under this section.

462) 1985년 범죄기소법 제3조 제2항 It shall be the duty of the Director, subject to any provisions contained in the Criminal Justice Act 1987—

(a)to take over the conduct of all criminal proceedings, other than specified proceedings, instituted on behalf of a police force (whether by a member of that force or by any other person);
(b)to institute and have the conduct of criminal proceedings in any case where it appears to him that—
(i)the importance or difficulty of the case makes it appropriate that proceedings should be instituted by him; or
(ii)it is otherwise appropriate for proceedings to be instituted by him;
(e)to give, to such extent as he considers appropriate, advice to police forces on all matters relating to criminal offences;
(f)to appear for the prosecution, when directed by the court to do so, on any appeal under—
(i)section 1 of the Administration of Justice Act 1960 (appeal from the High Court in criminal cases);
(ii)Part I or Part II of the Criminal Appeal Act 1968 (appeals from the Crown Court to the criminal division of the Court of Appeal and thence to the Supreme Court); or
(iii)section 108 of the Magistrates’ Courts Act 1980 (right of appeal to Crown Court) as it applies, by virtue of subsection (5) of section 12 of the Contempt of Court Act 1981, to orders made under section 12 (contempt of magistrates’ courts).

463) 1990년 법원 및 법률서비스법 제71조(Qualification for judicial and certain other appointments) 제1항 In section 10(3) of the Senior Courts Act 1981—

(a)in paragraph (b) (qualification for appointment as Lord Justice of Appeal) for the words “unless he is a barrister of at least fifteen years’ standing or a judge of the High Court” there shall be substituted— “unless—
(i)he has a 10 year High Court qualification within the meaning of section 71 of the Courts and Legal Services Act 1990; or
(ii)he is a judge of the High Court.”;
(b)in paragraph (c) (qualification for appointment as puisne judge of the High Court) for the words “unless he is a barrister of at least ten years’ standing” there shall be substituted— “unless—
(i)he has a 10 year High Court qualification, within the meaning of section 71 of the Courts and Legal Services Act 1990; or
(ii)he is a Circuit judge who has held that office for at least 2 years.”

464) CPS 홈페이지, “Fraud and economic crime”, <<https://www.cps.gov.uk/crime-info/fraud-and-economic-crime>>, 최중검색: 2023. 9. 30.

및 웨일스의 3개 하위 부서로 구성되어 있으며, 중대 경제범죄나 조직 범죄에 대한 법률지원 뿐만 아니라 범죄수의 환수도 담당한다.⁴⁶⁵⁾

3. 특별수사·기소기관 - 중대부정범죄수사청

가. 개관

2003년 전에는 영국에서는 경찰이 대부분의 범죄에 대한 수사과 기소를 전담하고 있었다.⁴⁶⁶⁾ 하지만 「2003년 형사사법법」(Criminal Justice Act 2003)이 시행된 이후 경미한 사건을 제외하고 경찰이 수사결과를 왕립공소청에 송부하면 서면으로 경찰에 공소제기여부를 회신하는 등 왕립공소청이 공소제기여부를 결정하게 되는 방식으로 변경되었다. 이후 공소유지는 왕립공소청에서 전담하여 수행한다.⁴⁶⁷⁾

부패, 경제범죄에 대해서는 2003년에 뇌물, 부패, 횡령, 사기 돈세탁 등 경제 및 기업 범죄로 인해 영국 기업들이 320억 파운드의 손해를 입었다는 보고서가 제출되기도 하였고, 2004년에는 영국 기업들이 경제범죄로 약 400억 파운드의 손해를 입었다는 보도도 있었다.⁴⁶⁸⁾

1970년대와 1980년대 초반에는 중대하고 복잡한 경제범죄를 경찰력만으로는 수사하기가 힘들다는 인식이 확산되었고, 그 결과 1983년에는 「중대사기범죄대책위원회」(위원장 Lord Roskill)가 발족되었다. 이 위원회는 중대사기범죄에 대처하기 위하여 영국의 형사사법체계에 어떠한 변화가 필요한지를 모색하며, 이를 위해 기존의 법률과 형사절차를 개혁하는 것이었다. 1985년 12월 9일에 발간된 “중대사기범죄대책위원회 보고서”(The Fraud Trials Committee Report)에는 중대사기 사건의 인지, 수사, 기소를 전담할 새로운 특별수사 기구를 만들어야 한다는 권고가 담겨있었다.

즉 위원회에서는 ‘중대하고 복잡한 사기범죄의 정보수집, 수사, 기소 기능을 포함한 새로운 통합된 기관이 필요하다’⁴⁶⁹⁾는 결론을 내렸다. 이러한 내용이 반영된 「1987년 형사사법법」(Criminal Justice Act 1987)이 통과된 지 17개월이 지난 1988년 4월 6일에 중대부정범죄수사청(이하에서 ‘수사청’으로 약칭하기도 함)이 설치되었다. 중대부정범죄수사청의 구조는 ‘로스킬 모델(Roskill model)’이라고 불리는데, 위와 같은 위원회의 권고사항에 기존의 수사기관과는 다르게 법정에서 유죄를 입증할 최선의 증거를 수집하기 위하여 법률전문가와 수사관들의 강력한 협력이 필요하다는 점이 있었고, 중대부정범죄수사청이 이러한 위원회의 의견을 반영하여 출범한 기관이기 때문이다.⁴⁷⁰⁾

465) CPS 홈페이지, “Serious Economic, Organised Crime and International Directorate”, <<https://www.cps.gov.uk/serious-economic-organised-crime-and-international-directorate-seoid>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

466) 김영중, “영국 중대부정수사청의 수사 및 기소절차 연구”, 135면.

467) 김철수, “영국의 기소 절차와 사법개혁 관련 쟁점”, 형사소송 이론과 실무 제3권 제2호, 한국형사소송법학회, 2011, 54면.

468) 이정수, “영국 특별수사청(SFO) 개관”, 대검찰청, 각국의 특별수사기구 연구, 2007, 105면.

469) 그 밖에도 복잡한 사기범죄의 심리를 위하여 배심원이 아닌 전문가 패널로 구성된 법원이 필요하다는 권고도 하였으나 정부에서 수용하지 않았다(James Forder, “Fraud Focus Is the Serious Fraud office fit for Purpose?”, IES Discussion Paper No.120, Institute of Economic Affairs, 2023. 3. 11면.).

470) 이정수, “영국 특별수사청(SFO) 개관”, 형사법의 신동향 제6호, 대검찰청, 2007, 31-32면; Shorthand Social, 중

그 임무는 경제범죄로 인한 피해를 줄이고 영국이 기업을 운영하기 안전한 곳이라는 인식을 강화하는 것이다. 이를 위해 일부 복잡한 대형 사건을 선별하여 수사하고, 적절한 경우 기소 또는 사법 감독 처분을 내릴 수 있다. 또한 불법적인 금전적 이득을 환수하기 위해 범죄자를 추적하는 업무도 담당한다.⁴⁷¹⁾

▶▶ [표(부록)_1-1] 역대 중대부정범죄수사청장

1988-1990	1990-1992	1992-1997	1997-2002	2002-2008	2008-2012	2012-2018	2018-2023	2023(예정)
John Wood	Barbara Mills	George Staple	Rosalind Wright	Robert Wardle	Richard Alderman	David Green CB QC	Lisa Osofsky	Nick Ephgrave QPM

* 출처: 중대부정범죄수사청 홈페이지, <<https://www.sfo.gov.uk/publications/corporate-information/sfo-historical-background-powers/>>, 최종검색: 2023. 9. 8.

현재 청장은 2023년 9월 25일부로 임기를 시작한 Nick Ephgrave QPM이다. 그는 경찰청장협의회 형사사법조정위원회(National Police Chiefs Council Criminal Justice Co-ordination Committee) 위원장, 런던광역경찰청 부국장 등을 역임하였다.⁴⁷²⁾

나. 독립성

중대부정범죄수사청은 내무부(Home office)에 속하지 않고, 총리나 다른 행정각부 소속(ministerial offices)도 아니다. 청장은 법무총감(Attorney General)이 임명하며, 「1987년 형사사법법」 제1조 제2항에 따라 법무총감의 감독을 받는다.⁴⁷³⁾

법무총감은 중대부정범죄수사청이 수사 및 기소에 관한 결정을 하는데 있어서 독립성을 보장하여야 한다. 또한 법무총감은 청의 예산을 배분하고,⁴⁷⁴⁾ 청의 사무를 지원 또는 감독한다.⁴⁷⁵⁾ 중대부정범죄수사청은 윤리기준과 정의의 관점에서 수사 및 기소업무를 수행하여야 한다.

대부정범죄수사청 30년(30 Years of the Serious Fraud Office), <<https://social.shorthand.com/UKSFO/jg7UUrFmwu/30-years-of-the-serious-fraud-office.html>>, 최종검색: 2023. 9. 8.)

471) Attorney General's Office & SFO, "Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office", 2019. 1. 21., 3면.

472) 중대부정범죄수사청 2023. 9. 25. 보도자료, <<https://www.sfo.gov.uk/2023/09/25/nick-ephgrave-qpm-begins-tenure-as-director-of-the-serious-fraud-office/>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

473) 1987년 형사사법법 제1조 제2항 법무총감은 중대부정범죄수사청장을 임명하며, 청장은 법무총감의 감독을 받아 그 직무를 수행한다(The Attorney General shall appoint a person to be the Director of the Serious Fraud Office and he shall discharge his functions under the superintendence of the Attorney General.)

474) 사법담당자와 중대부정범죄수사청장 사이의 기본협약(Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office, 2019.1.21) 제29조 The AGO negotiates the SFO's budget with HM Treasury, in partnership with the Director and SFO Chief Operating Officer, as part of the Spending Review process. The SFO will negotiate the annual Main and Supplementary Estimates process in consultation with the AGO.

475) 사법담당자와 중대부정범죄수사청장 사이의 기본협약 제17조 The Attorney General supports and holds the Director to account for the running of the SFO and the discharge of the SFO's functions.

법무총감은 일반적으로 사건진행 절차에 관여하지 않는다.⁴⁷⁶⁾ 다만, 법무총감의 동의를 필요한 일부 범죄나 국가의 안보를 위해 필요한 경우에는 법무총감이 사건을 지휘하기도 한다.⁴⁷⁷⁾ 중대부정범죄수사청장은 민감한 사건, 기소가 중대한 의미가 있는 경우, 구조적 문제가 있는 경우에는 법무총감에게 의견을 요청할 수 있다.⁴⁷⁸⁾ 이 경우에도 각각의 사건에 대한 수사개시와 기소여부 결정은 청장의 책임 하에 이루어진다.

법무총감은 중대부정범죄수사청의 운영과 업무 수행을 지원한다. 청장은 수사청의 전략적인 목표와 우선순위 업무의 목적을 달성하기 위한 계획 수립에 있어서 법무총감과 협력하며, 이러한 계획을 이행하는 데 있어서 진행 상황과 이를 위한 인력 배치 등을 지속적으로 보고한다. 예산과 재무상황에 대한 정보를 법무총감에게 제공해야 하며, 공공의 이익에 부합하고 국가의 이익에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사안에 대해 법무총감에게 정보를 제공하여야 한다.⁴⁷⁹⁾ 법무총감과 법무부감(Solicitor general)은 수사청의 개별사안에 대한 수사과 기소 결정에 대한 독립성을 보장하여야 한다.⁴⁸⁰⁾

법무총감과 중대부정범죄수사청장은 운영전략위원회(Ministerial Strategic Board, MSB)의 다른 구성원들과 함께 수사청의 운영 방향을 승인한다. 위원회의 위원장은 법무총감 또는 법무부감이 맡는다. 위원은 법무총감, 법무부감, 중대부정범죄수사청장, 부청장(Director-General), 운영국장(Chief Operating Officer), 수사청의 비상임이사(Non-Executive Director)이다. 왕립공소청감찰관실의 수석감찰관(The Chief Inspector of HM Crown Prosecution Service Inspectorate)⁴⁸¹⁾은 필요시 참석

476) 사법담당자와 중대부정범죄수사청장 사이의 기본협약 제45조 Other than as set out in this agreement, the Law Officers do not participate in SFO casework decisions

477) 사법담당자와 중대부정범죄수사청장 사이의 기본협약 제49조 Exceptionally, and only where in the Attorney General's opinion it is necessary to do so for the purposes of safeguarding national security, the Attorney General will consider the exercise of their power to issue a direction that an investigation or a prosecution is not started or not continued.

478) 사법담당자와 중대부정범죄수사청장 사이의 기본협약 제57조 The Director alerts the Law Officers to any case which:

- he considers is particularly sensitive;
- has potential precedent-setting implications for prosecution or criminal justice policy or practice; or
- reveals systemic issues for the framework of the law, or the operation of the criminal justice system

479) 사법담당자와 중대부정범죄수사청장 사이의 기본협약 제17조 The Attorney General supports and holds the Director to account for the running of the SFO and the discharge of the SFO's functions. The Director:

- engages with the AGO on the preparation of the SFO's Corporate Plans in order to deliver the SFO's strategic aims and priorities;
- keeps the AGO informed of progress in delivering those plans and the deployment of resources to do so;
- provides the AGO with timely forecasts and management information relating to budgetary and other financial matters;
- works with the AGO on the preparation for spending reviews; and
- keeps the AGO informed about cases which are of significant public interest, may impact on wider government priorities, or have implications for the development of the law

480) 사법담당자와 중대부정범죄수사청장 사이의 기본협약 제19조 The Law Officers are responsible for safeguarding the independence of the SFO in taking individual investigation and prosecution decisions, in accordance with this agreement.

481) 왕립공소청감찰관실은 1998년부터 공소제기 관련 업무를 수행하는 기관에 대한 감찰을 하여 왔으며, 2000년에 「왕립공소청감찰관법」이 제정되면서 설치의 법적 근거를 갖추게 되었다. 수석 감찰관은 법무총감이 임명한다[「2000년 왕립공소청감찰관법」(Crown Prosecution Service Inspectorate Act 2000) 제2조제1항 The Attorney General shall appoint a person as Her Majesty's Chief Inspector of the Crown Prosecution Service). 「2014년 반사회적 행위, 범죄 및 경찰법」(Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014)의 제정(제149조 제1항 및 제2항)

시킬 수 있다. 운영전략위원회는 1년에 세 번의 회의를 개최한다.⁴⁸²⁾

운영전략위원회의 주요 안건은 다음과 같다.⁴⁸³⁾

- 법무총감과 청장의 역할과 책임, 수사청에 대한 법무총감실의 업무 지원사항
- 합의된 다년간의 전략 계획을 통해 수사청의 전략적 방향에 대한 승인과 감독

과 「2000년 왕립공소청감찰관법」 개정(제2조 제3A항 추가)으로 중대부정범죄수사청에 대한 법적 감찰 근거도 마련되었다.

「2014년 반사회적 행위, 범죄 및 경찰법」 제149조 제1항 In section 2 of the Crown Prosecution Service Inspectorate Act 2000 (functions of the Chief Inspector of the Crown Prosecution Service), after subsection (3) there is inserted—

“(3A)This section applies to the Serious Fraud Office as it applies to the Crown Prosecution Service.”

제2항 In section 3 of the Criminal Justice Act 1987 (disclosure of information by Serious Fraud Office)—

(a)the word “and” before paragraph (c) of subsection (1) is omitted;

(b)after that paragraph there is inserted “; and

(d)in order to comply with a requirement imposed under paragraph 7 of the Schedule to the Crown Prosecution Service Inspectorate Act 2000,;”

(c)in subsection (3), for the words from “by a member of the Serious Fraud Office” to “or elsewhere and” there is substituted “by a member of the Serious Fraud Office—

(a)for the purposes of any prosecution in England and Wales, Northern Ireland or elsewhere, or

(b)in order to comply with a requirement imposed under paragraph 7 of the Schedule to the Crown Prosecution Service Inspectorate Act 2000, and”).

「2000년 왕립공소청감찰관법」 제2조 제3A항 This section applies to the Serious Fraud Office as it applies to the Crown Prosecution Service.

기소청감찰관실의 주 임무는 지방기소청과 SFO에 대한 감찰이다. <<https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmcpsi/about-hmcpsi/>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

482) 사법담당자와 중대부정범죄수사청장 사이의 기본협약 제21조 The Attorney General and the Director will, with the other members of the Ministerial Strategic Board (MSB), endorse the strategic direction of the SFO. The MSB is chaired by the Attorney General or the Solicitor General. A secretariat is provided by the AGO. Its membership comprises:

- the Law Officers
- the Director of the Serious Fraud Office
- the Director-General
- the Chief Operating Officer of the SFO
- an appropriate NED of the SFO

제22조 The Chief Inspector of HM Crown Prosecution Service Inspectorate (HMCPSI) will attend by invitation as required. The Director of the AGO will undertake the role of Board Secretary.

제23조 The MSB’s overarching aim is to oversee the strategic direction for the SFO and jointly hold the SFO to account for delivery of its strategic objectives.

제25조 The MSB meets three times a year.

483) 사법담당자와 중대부정범죄수사청장 사이의 기본협약 제24조 he terms of reference of the MSB are set from time to time by the Law Officers for ratification by the MSB and must include responsibility for:

• supporting the roles and responsibilities of the Law Officers and the Director, and the work of the SFO and the AGO in supporting them;

• endorsing and overseeing the strategic direction of the SFO via an agreed multi-year Strategic Plan which will align with wider government strategies;

• providing context for the SFO about wider government and justice system policies and priorities;

• agreeing the SFO’s priorities for engaging with other government departments, law enforcement agencies, the wider criminal justice system and international partners;

• agreeing and supporting policy development where it impacts on wider government priorities;

• agreeing and supporting an overarching strategy for the Director and the SFO on their approach to public and media engagement, and a Memorandum of Understanding on ways of working between the SFO and AGO; and

• approving the SFO business plan, endorsing the Director’s annual report (to be laid before parliament by the Attorney General), and reviewing the budget and financial management, performance, efficiency, effectiveness and reputation of the SFO in year.

- 더 광범위한 정부 및 사법 시스템 정책과 우선순위에 대해 수사청의 운영방향 설정
- 다른 정부 부서, 법 집행 기관 및 국제 파트너와 수사청의 협력
- 관련 정책 개발에 대한 지원과 승인
- 대중 및 미디어 참여를 통한 접근 방식에 대한 수사청의 전략에 대한 동의와 지원, 수사청과 법무총감실 간의 업무 방식에 대한 양해 각서 승인
- 수사청의 사업 계획 승인, 청장의 연례 보고서(법무총감이 의회에 제출) 승인, 해당 연도의 예산 및 재무 관리, 성과, 효율성, 효과성 검토

다. 관할 범죄와 성과

중대부정범죄수사청은 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지역 내에서 발생한 중대하거나 복잡한 사기⁴⁸⁴⁾, 부패범죄, 뇌물범죄 등에 대한 수사와 기소 권한을 갖는다.⁴⁸⁵⁾ 「2010년 뇌물범죄법」 상 뇌물범죄 뿐만 아니라 부패범죄 중에서 금액이 크거나 다른 국가의 기업이 얽혀 있는 등 중대한 부패(사기)범죄가 그 대상이 된다. 2015년부터 2019년까지 수사청에서 기소한 사건 중 유죄판결비율은 31.6%, 86.7%, 76.9%, 53%로 추세를 설명하기 어렵다. 중대하고 복잡한 사기범죄의 증거수집과 분석이 어렵다는 점을 고려하면 높은 유죄판결율을 기대하기는 어려울 것으로 보이고, 다른 한편으로는 기소 전에 협상을 통하여 이익을 환수하고 기소를 하지 않는 경우도 있다는 점도 고려할 필요가 있다.

▶▶ [표(부록)_1-2] 영국 중대부정범죄수사청의 업무성과(2015-2019)

구 분	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
기소한 피고인(명)	16	15	13	.
유죄판결 피고인(명)	6	13	10	17
유죄판결 비율(%)	31.6%	86.7	76.9	53
수사개시 사건(진행중)	12(60)	12(70)	7(75)	11(70)

* 출처 : SFO Annual Report and Accounts 2015-16, 2016-17, 2017-18, 2018-19 재구성⁴⁸⁶⁾

수사청은 영국 내에서 행해진 뇌물사건에 대한 우선적인 수사권을 갖는다. 국외에서 행해진 뇌물

484) 영국 형법상 사기범죄는 통상적인 타인을 기망하여 이득을 취득하는 형태의 범죄 뿐만 아니라 기망을 통한 타인의 재물 절취, 회계장부를 조작하는 행위, 내부자 거래, 사문서 위조, 뇌물수수, 자금세탁, 카르텔 형성, 세금 포탈 등 다양한 유형을 포함한다(나하나, 앞의 논문, 19면).

485) 박준휘 등, “외국 반부패 특별수사기관의 선진 수사제도 연구”, 2020, 138면; 1987년 형사사법법 제1조 제3항, 부칙 제2조 제13항 In section 3(2) of the Prosecution of Offences Act 1985 (which makes provision, amongst other things, for the duties of the Director of Public Prosecutions in relation to the conduct of criminal proceedings) after the word “Director” there shall be inserted the words “, subject to any provisions contained in the Criminal Justice Act 1987”.

486) 중대부정범죄수사청 홈페이지, “Annual reports and accounts”, <<https://www.sfo.gov.uk/publications/corporate-information/annual-reports-accounts/>>, 최종검색: 2023. 9. 11.

사건에 대해서는 수사청에서 조사를 진행하여 다른 기관이 맡아서 처리할 지 여부를 결정한다. 이 경우 사안이 중대하고 복잡하다고 판단되면 수사청에서 사건수사 및 기소를 진행한다.⁴⁸⁷⁾

중대부정범죄수사청은 출범당시(1988년) 약 870만 파운드의 예산과 100여명의 직원, 39개의 사건에 대한 수사를 개시하였다고 한다.⁴⁸⁸⁾ 예산은 1993-94년 1,900만 파운드, 1994-95년 1,800만 파운드, 1995-96년 1,700만 파운드, 1996-97년 1,650만 파운드, 1997-98년 1,630만 파운드, 1998-99년, 1,540만 파운드로 지속적으로 감소추세에 있었다. 출범 후 약 10년이 지난 1998년의 직원 수는 154명이었으며, 처리 건수는 1995-96년에는 70건, 1996-97년에는 82건, 1997-98년에는 78건이었던 것으로 보고되었다.⁴⁸⁹⁾

중대부정범죄수사청의 2015-2016년 연례보고서⁴⁹⁰⁾에 따르면 이 기간 동안 16명을 기소하여 6명이 유죄판결을 받았고, 이는 31.6%에 달한다.⁴⁹¹⁾ 2016-2017년에는 12건을 새로 수사 개시하였으며, 당시 진행된 사건은 70개에 달하였다. 25명이 입건되었으며, 이 중 16건이 기소여부가 결정되었거나 연말까지 결정될 예정이었다. 3개의 사건은 입건하지 않는 것으로 결정되었다. 15명의 기소된 피고인 중 13명이 유죄판결을 받았으며, 사람 수를 기준으로 86.7%, 사건을 기준으로 하면 100%에 이른다. 다른 법집행기관이나, 국가기관, 내부고발자 등의 정보를 통해 수사를 개시한 사건은 총 12건에 이른다.⁴⁹²⁾ 2017-2018년에는 새로 7건의 사건의 수사를 개시하였다. 2018년 기준 수사 진행중 사건은 75건이다. 접수된 28명의 피고인 중 3명은 입건하지 않았다. 2018년 기준 46명의 피고인들이 재판을 기다리고 있다. 기소한 13명의 피고인 중 10명이 유죄판결을 받았다. 유죄판결 비율은 76.9%이고 사건을 기준으로 하면 80%이다.⁴⁹³⁾ 2018-19년에는 11개의 사건에 대해 수사를 개시하였다. 접수된 사건 중 8명은 입건하였고, 14건은 입건하지 않았다. 재판절차를 진행 중인 피고인은 16명이다. 수사를 진행하고 있던 사건은 70건이다. 공소를 제기한 사건 중 해당 기간에 10건에 대한 판결이 선고되었으며, 17명이 유죄판결을 받았다. 유죄판결 비율은 피고인 수를 기준으로 53%, 사건을 기준으로 86%이었다.⁴⁹⁴⁾

487) 나하나, “영국 반부패·경제범죄수사청(Serious Fraud Office)의 기능과 역할에 대한 연구,” 2014. 7. 30., 국회의원감사 연구논문, 20-21면.

488) Shorthand Social, 중대부정범죄수사청 30년(30 Years of the Serious Fraud Office), <<https://social.shorthand.com/UKSFO/jg7UUrFmwu/30-years-of-the-serious-fraud-office.html>>, 최종검색: 2023. 9. 8.

489) SFO Annual Report 1997-1998, part 2: Key Facts and Figures, “중대부정범죄수사청 홈페이지 저장소”, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20080513071114/http://www.sfo.gov.uk/publications/1997_1998/section_03.asp#workload>, 최종검색: 2023. 9. 30.

490) 중대부정범죄수사청장은 「1987년 형사사법법」 부칙 제3조 제1항에 따라 매년 4월 4일 이후 가능한 한 빠르게 해당 날짜로 끝나는 연도의 직무수행 보고서를 법무총감에게 제출하여야 하며, 법무총감은 의회에 그 보고서를 제출하고, 공표하여야 한다. 이 규정에 따라 중대부정범죄수사청장은 1990년부터 연례보고서를 작성하여 법무총감에게 제출하였다. 이 기록은 의회의 속기록에서도 확인된다[1990년 7월 18일, Mr.Hind가 법무총감에게 출석여부와 1989-90년의 중대부정범죄수사청 연례보고서를 요청하였고, 이에 대해 법무총감이 이미 의회에 제출하였다는 점을 진술함: <<https://api.parliament.uk/historic-hansard/written-answers/1990/jul/18/serious-fraud-office>>, 최종검색: 2023. 9. 30.]

491) SFO Annual Report and Accounts 2015-16, 4면.

492) SFO Annual Report and Accounts 2016-17, 4면.

493) SFO Annual Report and Accounts 2017-18, 4면.

494) SFO Annual Report and Accounts 2018-19, 13면.

2023년 기준 형사, 민사, 범죄수익환수, 국제협력 사건 등을 포함하여 중대부정범죄수사청에서 처리 중인 사건 수는 약 120건이다. 형사사건만 본다면 진행 중인 사건 수는 35건이다. 2022-2023년 사이에 수사개시한 사건은 1건이며, 종료한 사건은 5건이다. 2022년 5월에는 피의자 1명이 두 건의 뇌물수수혐의에 대해 재판 전 유죄를 인정하였으며, 이후 진행된 재판에서 9개월의 징역형을 선고받았다. 이 사건의 다른 피고인 3명은 2023년 재판에서 무죄를 선고받았다. 최근 사건은 2022년 6월 글렌코어 에너지(Glencore Energy)⁴⁹⁵⁾ 뇌물수수 사건이다. 이 사건에서 글렌코어 에너지(Glencore Energy)는 유죄를 인정하였으며, 2022년 11월에 이어진 재판에서 2억 8천만 파운드의 벌금을 선고받았다. 중대부정범죄수사청은 이 사건에서 서아프리카의 5개 국가에서 석유 사업권을 얻기 위하여 2,900만 달러의 뇌물을 제공하였다는 점을 밝혀냈다. 이 사건의 벌금액은 사상 최대의 액수이다. 또한, 이 사건은 기업에 대하여 뇌물죄를 적용한 최초의 사례이기도 하다. 수사청의 범죄수익환수팀은 9,300만 파운드 이상의 액수를 보전하였다.⁴⁹⁶⁾

라. 조직구조와 인원, 예산

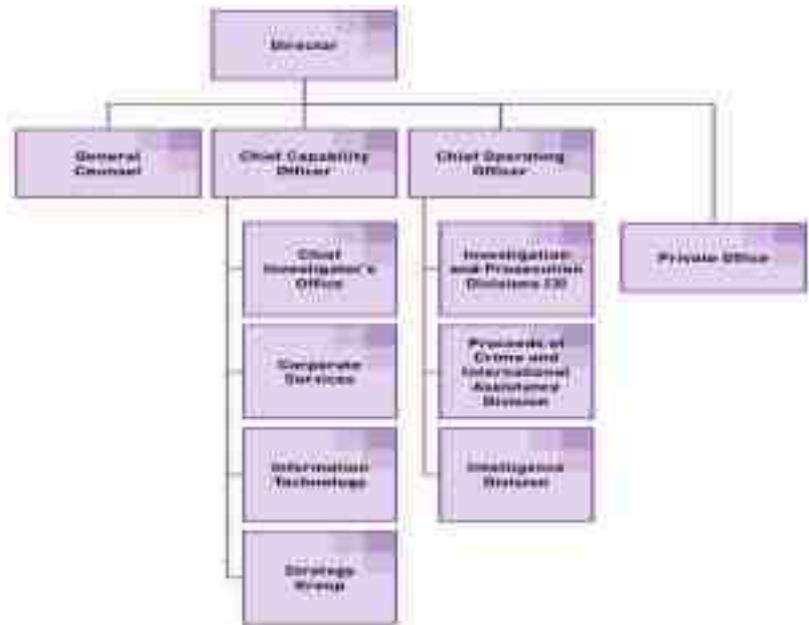
중대부정범죄수사청은 청장을 중심으로 총 7개의 부서로 구성되어 있다(2023년 기준). 운영국은 국장(Chief Capability Officer)의 지휘 아래 수사부장(Chief Investigator's Office), 행정실(Corporate Services), 정보기술부(Information Technology), 전략부(Strategic Group)가 있으며, 사건처리국은 국장(Chief Operating Officer)의 지휘 아래 수사·기소부(Investigation and Prosecution Divisions), 범죄수익 및 국제협력부(Process of crime & international assistance Division), 정보분석부(Intelligence division) 등 3개의 부서로 이루어져 있다. 청장 직속으로는 법률자문관(General Counsel)이 있다.⁴⁹⁷⁾

▶▶▶ [그림(부록)_1-1] 영국 중대부정범죄수사청 조직도

495) 글렌코어 에너지는 35개국 이상에 있는 약 60개의 사무실을 통해 금속 및 에너지 상품을 판매하는 다국적 기업이다[글렌코어 홈페이지, "Who we are", <<https://www.glencore.com/who-we-are>>, 최종검색: 2023. 9. 8.]

496) SFO Annual Report and Accounts 2022-23, 22면.

497) 김영중, "영국 중대부정수사청의 수사 및 기소절차 연구", 135면.



* 출처: SFO Annual Report and Accounts 2022-23, 2023.7.18.⁴⁹⁸⁾

수사청의 국장 등 부서장은 고위공무원단(the Senior Civil Service)에 속한다.⁴⁹⁹⁾ 정보분석부는 정보를 수집하고 분석하며 처장이 사건에 대한 수사를 개시할 수 있는 정보를 제공한다. 수사부장은 수사전략에 대한 조언을 하며, 수사관 훈련 프로그램을 운영하는 등의 업무를 수행한다. 사건조사부는 처장이 복잡하거나 중대한 사기, 뇌물 또는 부패혐의가 있다고 믿을만한 상당한 이유가 있는 경우에는 사건 지휘관의 지휘에 따라 여러 사람이 참여하는 수사팀에 배당한다. 또한 이 부서에서는 기소하기에 충분한 증거가 수집되었고, 공공의 이익에도 부합한 경우 사건을 기소한다. 범죄수익 및 국제협력부에서는 범죄 수익을 환수하여 부패범죄자가 범죄로부터 수익을 얻지 못하게 하면서 피해자가 보상을 받을 수 있게 하고 있다. 또한 이 부서는 사건의 수사 과정에서 외국 법집행기관과의 협력 업무를 담당한다.⁵⁰⁰⁾

수사청의 현원은 처리 사건의 규모와 사건 수에 따라서 매년 달라지지만 평균 590명 정도이다. 2019-2023년까지 평균 정원은 다음과 같다. SFO의 2022-2023년 직원 이직율은 17.6%(2021-2022년: 16.8%)이다.⁵⁰¹⁾

498) 중대부정범죄수사청 홈페이지, “Annual reports and accounts”, <<https://www.sfo.gov.uk/publications/corporate-information/annual-reports-accounts/>>, 최종검색: 2023. 9. 11.

499) 나하나, “영국 반부패·경제범죄수사청(Serious Fraud Office)의 기능과 역할에 대한 연구,” 2014. 7. 30., 국외훈련검사 연구논문, 17-18면.

500) SFO는 전략적인 위험요소로서, 사이버 위협(기술적 측면, 사이버공격과 네트워크 보안 포함), 정보노출(사건 조사에서 공식적으로 노출되지 않는 정보), 정보보안(사이버 공격 등), 디지털 정보 증가(사건 지연의 요소 중 하나)를 꼽았다(SFO Annual Report and Accounts 2018-19, 11-12면).

501) 내무부(Cabinet Office)에서 제공하는 ‘부서별 이직율’(공무원 또는 특정 부서에서 퇴직하는 직원) 정의에 따라 해당 기간 내 퇴사자 수를 해당 기간 재직 중인 직원 평균(현원)으로 나눈 값임(SFO Annual Report and Accounts 2022-23, 59면).

▶▶ [표(부록)_1-3] 영국 중대부정범죄수사청의 현원 평균(2019-2023)

년도	정규직	계약직	파견직	계	이직율
2019-2020	421	26	121	568	.
2020-2021	455	24	138	617	8.5%
2021-2022	457	13	134	604	16.8%
2022-2023	435.0	11.8	118.0	564.8	17.6%

* 출처: SFO Annual Report and Accounts 2019-20, 2019-20, 2020-21, 2021-22, 2022-23⁵⁰²⁾ 재구성

수사청은 David Green 청장 부임시절인 2012년부터 2018년 사이에 많은 성장을 이루었다. 2012-2013년 사이에 현원은 326명(정규직 276명, 계약직 21명, 기타 29명)⁵⁰³⁾에서 528명(정규직 398명, 계약직 21명, 파견 112명)⁵⁰⁴⁾으로 약 60% 증가하였다.

수사청의 예산은 매년 재무부(HM Treasury)와 협의를 거치는데, 처리 사건의 규모에 따라서 대규모 증액도 가능하다고 한다.⁵⁰⁵⁾ 예산안은 법무총감을 통하여 재무부에 제출되며, 추가 대규모 증액 예산안은 수사청에서 직접 제출한다.⁵⁰⁶⁾ 예산은 2012-2013년 4,100만 파운드(추가예산 730만 포함), 2013-2014년 5,400만 파운드(추가예산 1,900만 포함)⁵⁰⁷⁾에서 2018-2019년 약 5,800만 파운드(추가예산 700만 포함)⁵⁰⁸⁾로 해마다 대규모 사건 처리 숫자에 따라 차이가 있다.

마. 사건처리 절차

1) 정보수집 및 접수

중대부정범죄수사청은 내부 고발자, 피해자, 기타 법 집행 기관, 언론, 기업의 자진신고 및 경쟁 관계에 있는 기업의 신고 등 범죄 관련 정보를 다양한 경로로 수집한다. 이러한 정보는 관련 부서(정보조사관, 변호사, 공인 금융 정보 담당관, 정보 분석관 및 수사관으로 구성된 팀)에서 분석하고 혐의가 있는 활동에 대하여 수사의 대상인지 여부를 평가한다. 정보분석부(Intelligence unit)에서는 자체적으로 연구를 수행하고 정보를 적극적으로 발굴한다. 이 부서는 「1987년 형사사법법」 2A조에 따라 뇌물 수수 및 부패가 발생한 것으로 보이는 사건에 대한 수사 개시 여부를 결정하는 데 사용할 수 있는 고유한 사전 조사 권한을 가지고 있다.

502) 중대부정범죄수사청 홈페이지, "Annual reports and accounts", <<https://www.sfo.gov.uk/publications/corporate-information/annual-reports-accounts/>>, 최종검색: 2023. 9. 11.

503) SFO Annual Report and Accounts 2012-13, 48면.

504) SFO Annual Report and Accounts 2018-19, 47면.

505) Justice Committee evidence session: The Work of the Serious Fraud Office (SFO), 4면; 영국 의회 홈페이지, <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/Justice/Serious-Fraud-Office-memo-2016.pdf>>, 최종검색: 2023. 9. 11.

506) HMCPSI, Inspection of the Serious Fraud Office governance arrangements, 2016. 5., 28면.

507) SFO Annual Report and Accounts 2013-14, 7면.

508) SFO Annual Report and Accounts 2018-19, 21면.

수사청장은 중대하거나 복잡한 뇌물 및 부패사건이 발생하였다고 의심할 만한 합리적인 근거가 있다고 판단하는 경우 기관의 기능적합성을 고려하여 사전 조사를 할 수 있다. 사전 조사 후 범죄 혐의가 상당하다고 판단하면 수사 권한(「1987년 형사사법법」 제2조에 명시)에 따라 수사를 개시한다. 일반적인 사기범죄에 대해서는 사전 조사를 할 수 없다.

2) 사건의 이첩, 수사의뢰

중대부정범죄수사청에서 처리하는 사건의 대다수는 일선 경찰서에서 조사를 시작하여 이첩한 사건들(Referral of cases)이다. 수사청은 산업통상부(Department of Trade and Industry), 국세·관세청(HM Revenue&Customs), 영란은행(Bank of England), 금융감독청(Financial Services Authority, 현재는 Financial Conduct Authority, FCA), 런던주식교환소(London Stock Exchange) 등 기관에서도 사건에 대한 수사를 의뢰를 받는다. 이러한 기관으로부터의 의뢰 외에도 개인이 정보를 제공하여 수사에 착수하는 경우도 있다.⁵⁰⁹⁾

수사청은 사건을 이첩받거나 다른 기관으로부터 수사를 의뢰 받지 않아도, 자체적으로 정보를 수집하여 수사를 개시할 수도 있다. 부패범죄 관련 정보를 얻기 위하여 범죄 신고 홍보도 하고 있으며, 이 홍보 내용에는 단순히 기관에 신고하는 것 뿐만 아니라 가까운 경찰서나 범죄신고협회(Crimestoppers), 국립 사기 인터넷범죄신고 센터에 신고하는 것도 포함된다.⁵¹⁰⁾

3) 수사개시와 종료

중대부정범죄수사청장은 접수한 사건에 대한 수사개시 여부를 결정할 권한을 가진다. 청장은 중대하거나 복잡한 사기와 관련되었다고 의심할 만한 합리적인 근거가 있는 모든 범죄행위를 조사할 수 있다(「1987년 형사사법법」 제1조 제3항). 이러한 사기범죄에는 뇌물범죄 등 부패범죄가 포함된다.

수사청은 단일 경찰이나 왕립공소청에서 수행하기에 전문적이고 복잡한 좁은 범주의 세간의 이목을 끌 수 있는 사기범죄를 처리하기 위하여 설립된 기관이며, 경찰이나 왕립공소청과는 달리 개별사안에 대하여 독자적으로 사건을 처리할 수 있는 권한이 있다는 특징이 있다. 왕립공소청감찰관실의 보고서에서는 2012년 당시 수사청에서 수사한 사건은 중대한 기업의 사기범죄, 뇌물범죄가 아니었으며, 언론보도가 있었고, 도전적이지 않으며, 가시적이고 긍정적인 결과를 얻을 가능성이 높은 사기나 뇌물범죄가 주를 이루었다고 분석하였다.⁵¹¹⁾

(1) 사건 선정기준의 변화

실무상 청장이 수사개시 여부를 결정하는 기준은 지속적인 변화가 있었다. 2008년도 기준 수사개

509) 이정수, “영국 특별수사청(SFO) 개관”, 형사법의 신동향 제6호, 대검찰청, 2007, 37면.

510) 중대부정범죄수사청(SFO) 홈페이지, “Stages of a case”, <<https://www.sfo.gov.uk/about-us/#Stagesofacase>>, 최종검색: 2023. 7. 28.

511) Serious Fraud Office inspection report, 2012. 11., 5면.

- ① 해당 범죄로 인하여 발생하였거나 발생할 수 있는 피해액이 100만 파운드 이상인가
- ② 국제적인 중대범죄인가
- ③ 대중의 광범위한 관심사가 될 가능성이 있는가
- ④ 금융시장과 같은 고도로 전문화된 지식이 필요한가
- ⑤ 수사청에 부여된 특별한 권한[「형사사법법」(Criminal Justice Act 1987), 제2조]을 행사할 필요성이 있는가

시 여부 기준은 다음과 같았다.⁵¹²⁾

‘중대한’ 사기범죄에 해당하는지에 대해서는 사건이 조직범죄에 연루되거나 연관되어 있는지 여부, 금융시장의 건전성에 미치는 영향, 그로 인하여 손해를 본 피해자들의 규모, 범죄의 대상이 금융기관, 정부(중앙 또는 지방), 기타 공공기관이었는지 여부가 고려되었다. 다음으로 ‘복잡한’ 사안인지 판단함에 있어서는 사건이 여러 국가와 관련이 있는지 여부, 조사 과정에서 수집할 증거가 영국 내·외에 있는지 여부, 사건이 다수의 복잡한 금융 거래와 관련되어 있는지, 수사에 대규모 회계 분석이 필요한지 여부 등이 고려되었다.⁵¹³⁾

2013년 3월에는 왕립공소청감찰관실의 감사 결과, 수사청에서 수사한 사건 중 상당수가 위의 기준을 모두 충족하지 못하였다는 점, 100만 파운드 이상의 피해가 발생한 사건이 복잡하고 중대하지 않은 경우는 없다는 점, 국제적인 사건은 있지만 경찰과 CPS의 수사역량을 넘어서는 사건이 거의 없는 점, 전문적인 수사기법의 필요성에 대해서는 설명이 어렵다는 점, 대중의 관심사가 높은 사건을 다른 기관으로 이첩한 점, 최종 결정을 어떤 절차에 의하여 했는지 불명확한 점 등의 문제가 발견되어,⁵¹⁴⁾ 수사청 관할 사건의 핵심과 운영전략을 반영하여 수사개시 기준이 다음과 같이 일부 변경되었다.⁵¹⁵⁾

- ① 피해액의 규모(실제 또는 추정)
- ② 사건이 영국 경제에 미치는 영향
- ③ 기업을 운영하기에 안전한 국가라는 영국에 대한 평가에 대한 사건의 영향
- ④ 사건의 사실적 또는 법적인 복잡성과 광범위한 공익

그 후 2014년 3월에 기준은 아래와 같이 변경되었으며,⁵¹⁶⁾ 2019년 1월까지 이어졌다.⁵¹⁷⁾

- ① 해당 행위가 영국경제(UK PLC), 특히 런던시에 상업적 또는 재정적 손해를 가져온 명백한 범죄인가

512) 중대부정범죄수사청 2008. 5. 홈페이지, <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20080513061806/http://www.sfo.gov.uk/cases/cases.asp>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

513) 중대부정범죄수사청 2009. 12. 홈페이지, <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20091211172639/http://www.sfo.gov.uk/about-us/our-policies-and-publications/does-the-fraud-fit-sfo-criteria.aspx>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

514) HMCPSI, Serious Fraud Office inspection report, 2012. 11., 14면.

515) HMCPSI, Follow-up inspection of the SFO report, 2014. 11., 15면.

516) 중대부정범죄수사청 2014. 3. 홈페이지, <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20140304135934/http://www.sfo.gov.uk/cases/cases.asp>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

- ② 높은 실제 또는 잠재적 재정손실이 있었는가
- ③ 중대한 실제 또는 잠재적 경제적 피해가 발생하였는가
- ④ 중대한 공익적 요소가 있는가
- ⑤ 새로운 유형의 사기범죄인가

왕립공소청감찰관실의 사건처리절차 개선 권고에 따라 2019년 1월 10일부로 수사개시 기준이 아래와 같이 변경되었으며, 변경된 기준은 2023년 9월 현재까지 이어져 오고 있다.⁵¹⁸⁾

- ① 발생 또는 발생가능한 피해가
 - 대중에게 영향을 미치는가
 - 국제금융 중심지로서 영국에 대한 평가와 청렴도에 영향을 미칠 수 있는가
 - 영국의 경제 및 번영에 영향을 미치는가
- ② 수사개시 대상 사건이 SFO의 특수한 수사기법, 권한, 역량을 사용하여 조사 및 기소할 필요가 있을 정도의 난이도와 성격을 갖추고 있는가

(2) 사건평가위원회 운영

중대부정범죄수사청은 사건에 대한 수사개시와 수사거부를 결정하기 위해 「사건평가위원회」(Case Evaluation Board)를 설치·운영하고 있다. 사건평가위원회는 수사정보를 처리하는 절차 중 하나이다. 위원회의 주요 구성원으로는 법률자문관, 최고운영책임자(COO), 수사부장(Chief Investigator), 수사정보부장(Chief Intelligence Officer) 등이 있다. 이 위원회에서는 정보의 객관성, 사건을 수사·기소할 가치가 있는지 여부 등을 평가한다. 위원회에서는 또한 사건에 대한 수사 및 기소에 대한 전략과 전술, 예산 및 소요 비용 등을 종합하여 청장에게 주기적으로 보고한다.⁵¹⁹⁾ 위원회의 의장은 법률자문관(General Counsel)이며, 수사개시 또는 수사거부에 대해 청장에게 권고한다.⁵²⁰⁾

[//www.sfo.gov.uk/fraud/sfo-confidential---giving-us-information-in-confidence/serious-fraud-office-%5Bsf%5D-case-selection.aspx](http://www.sfo.gov.uk/fraud/sfo-confidential---giving-us-information-in-confidence/serious-fraud-office-%5Bsf%5D-case-selection.aspx), 최종검색: 2023. 9. 30.

517) HMCPSI, "Case progression in the Serious Fraud Office", 2019. 10, 21면:
 - whether the apparent criminality undermined UK PLC commercial or financial interests in general and in the City of London in particular
 - whether the actual or potential financial loss involved was high
 - whether actual or potential economic harm was significant
 - whether there was a significant public interest element
 - whether there were new species of fraud

518) HMCPSI, "Case progression in the Serious Fraud Office", 2019. 10, 21면; SFO case acceptance: Statement of Principle:
 In considering whether to authorise an investigation the Director will take into account the actual or intended harm that may be caused to:
 - the public, or
 - the reputation and integrity of the UK as an international financial centre, or
 - the economy and prosperity of the UK
 and whether the complexity and nature of the suspected offence warrants the application of the SFO's specialist skills, powers and capabilities to investigate and prosecute.

519) SFO Annual Report and Accounts 2013-14, 24면(나하나, 앞의 논문, 19-20에서 재인용).

4) 공소제기

청장은 수사와 기소기능이 통합된 기관으로 관할 사건의 소추절차와 관련하여 왕립공소청장과 동일한 권한과 의무를 부담한다.⁵²⁰⁾ 청장은 수사 종료시 공소를 제기하기에 충분한 증거가 수집되었는지, 공소제기가 공익에 부합하는지를 검토하여 이를 충족한 경우에는 법원에 공소를 제기한다.⁵²²⁾ 공소제기 여부는 팀내 법률전문가(Case lawyer)가 결정하며, 사건을 지휘하는 팀장이 변호사 자격이 없다면 팀 내에서 변호사 자격이 있는 법률가와 상의를 거쳐야 한다. 다만 이 경우에도 법률전문가가 단독으로 결정하는 것은 아니다.⁵²³⁾ 보통은 사건의 수사를 시작할 때부터 공소제기와 유지 업무를 수행할 변호사(Barrister, 법정변호사를 말한다)와 함께, 혹은 그의 자문을 받아서 수사를 진행한다. 수사회의(case conference)를 할 때에도 이 법정변호사가 참여하는 경우가 많다. 수사회의에서 기소나 수사계속 여부에 대하여 팀원 사이에 견해 차이가 있을 경우에는 부서장과 논의를 거치게 되며, 그렇게 하여도 해결이 되지 않으면 운영책임자(Chief Operating Officer)의 의견을 참고하여 결정한다.⁵²⁴⁾

사건관리관(Case Controller)은 수사부서의 부서장이나 운영책임자의 자문, 조언을 받을 수 있으며, 피의자를 기소하지 않고 증인으로 활용하는 결정과 같이 사건의 진행에 있어서 중대하거나 민감한 사항에 대해서는 반드시 이들과 논의를 거쳐야 한다.⁵²⁵⁾

520) SFO Annual Report and Accounts 2022-23, 45면.

521) 1985년 범죄기소법 제3조 제2항 전단 It shall be the duty of the Director [subject to any provisions contained in the Criminal Justice Act 1987]

522) 중대부정범죄수사청 홈페이지, “Stages of a case”, <<https://www.sfo.gov.uk/about-us/#Stagesofacase>>, 최종검색: 2023. 9. 8. 2018년 검사규칙(The Code for Crown Prosecutors, 2018.10.26.: 이 규칙은 범죄기소법 제6조에 따라 왕립공소청에서 발간한 것으로 중대부정범죄수사청의 검사들도 사용한다고 함. <<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/codes-and-protocols/>>, 최종검색: 2023. 9. 30. 제4.6조 내지 제4.8조(The Evidential Stage)와 제4.9조 내지 제4.14조(The Public Interest Stage)

523) 공소제기 여부의 결정에 대해서는 2018년 검사규칙 제3.6조 Prosecutors review every case they receive from the police or other investigators. Review is a continuing process and prosecutors must take account of any change in circumstances that occurs as the case develops. This includes what becomes known of the defence case, any further reasonable lines of inquiry that should be pursued, and receipt of any unused material that may undermine the prosecution case or assist the defence case, to the extent that charges should be altered or discontinued or the prosecution should not proceed. If a case is to be stopped, care should be taken when choosing the method of termination, as this can affect the victim's position under the Victims' Right to Review scheme. Wherever possible, prosecutors should consult the investigator when considering changing the charges or stopping the case. Prosecutors and investigators work closely together, but the final responsibility for the decision whether or not a case should go ahead rests with the CPS.

524) SFO Operation Handbook, Case Conferences <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20130403153107/http://www.sfo.gov.uk/about-us/our-policies-and-publications/operational-handbook/topics-a---e/case-conferences.aspx>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

525) 중대부정범죄수사청 홈페이지 <<https://www.sfo.gov.uk/2017/01/19/the-serious-business-of-fighting-fraud/>>, 최종검색: 2023. 9. 30. 검사의 기소결정에 대해서는 2018년 검사규칙 제4.7조 The finding that there is a realistic prospect of conviction is based on the prosecutor's objective assessment of the evidence, including the impact of any defence and any other information that the suspect has put forward or on which they might rely. It means that an objective, impartial and reasonable jury or bench of magistrates or judge hearing a case alone, properly directed and acting in accordance with the law, is more likely than not to convict the defendant of the charge alleged. This is a different test from the one that the criminal courts themselves must apply. A court may only convict if it is sure that the defendant is guilty; 김영중, “영국 중대부정수사청의 수사 및 기소절차 연구”, 145면 참조.

공소제기 여부를 결정하는 과정은 회의록을 반드시 작성하여야 하며, 기소, 불기소 결정에서 제기된 문제 및 그 문제에 대한 해결방법, 결론 등도 회의록에 담기게 된다. 기소 상담관은 본인의 의견이 회의록에 반영되었는지 여부에 대한 확인을 요청할 수 있다.⁵²⁶⁾ 불기소 결정에 대해서는 피해자가 이의를 제기할 수 있다.⁵²⁷⁾

4. 중대부정범죄수사청과 다른 기관간의 관계

가. 개관

특정한 부패범죄에 대한 수사과 기소를 담당하는 공수처의 기능에서 보면 영국에서 가장 유사한 기관은 국가범죄수사처나 금융감독청 보다는 중대부정범죄수사청이라 생각된다. 국가범죄수사처나 지방경찰에는 수사를 할 수 있는 권한이 부여되어 있지만 경미한 사안을 제외하고는 왕립공소청에서 공소제기 및 공소유지를 담당하기 때문이다. 따라서 이 보고서는 역할과 성격이 유사한 중대부정범죄수사청을 중심으로 다른 수사기관과의 관계를 살펴보고자 한다.

부패범죄 수사에 있어서 수사청은 공동의 이해관계를 가진 공공 및 민간 부문의 조직으로 구성된 광범위한 네트워크에 참여하고 있다. 수사청의 보고서에서도 사건 처리에 있어서 두 개 이상의 조직이 이해관계를 갖는 경우가 점점 증가하고 있다고 한다. 수사청과 다른 기관간의 네트워크 활성화는 사기범죄를 가능한 한 신속하게 인지하고 각 사건을 가장 적절한 기관에서 처리하게 하는 결과도 가져올 수 있다.⁵²⁸⁾

중대부정범죄수사청은 기업혁신기술부(BIS, the Department for Business, Innovation and Skills), 금융감독청, 공정거래청(the Office of Fair Trading, OFT), 영란은행(Bank of England), 회계 및 회계담당자 징계위원회(Accounting and Actuarial Disciplinary Board), 사무변호사감독청(Solicitors Regulation Authority) 등 부패범죄 정보관련 기관들과 업무협약(MOU)을 체결하는 등 협력관계를 유지하고 있다. 이 기관들은 부패범죄에 대한 조사권한도 가지고 있다.

수사청은 국가범죄수사처의 경제범죄수사국(Economic Crime Command), 국제부패반(International Corruption Unit), 뇌물·부패정보반(Bribery and Corruption Intelligence Unit)과 런던시경찰의 경제범죄국(Economic Crime Directorate), 사기범죄신고부(Action Fraud), 사기범죄정보부(National Fraud Intelligence Bureau), 연방경찰(UK Police)과 지방경찰의 조직범죄반(Organised Crime Units), 지방자산복구팀(Regional Asset Recovery Teams), 지방사기범죄팀(Regional Fraud Teams), 국세·관세청

526) SFO Operation Handbook, Case Documentation – Case Policy File, <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20101220171534/http://www.sfo.gov.uk/about-us/our-policies-and-publications/operational-handbook/topics-a---e/case-documentation.aspx>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

527) 2018년 검사규칙 제10.3조 Victims may seek a review of certain CPS decisions not to start a prosecution or to stop a prosecution, under the Victims' Right to Review Scheme. 이 규칙의 중대부정범죄수사청 적용에 대해서는 중대부정범죄수사청 홈페이지, "Victims Rights to Review", <<https://www.sfo.gov.uk/publications/information-victims-witnesses-whistleblowers/complaints-policy/#VRR>>, 최종검색: 2023. 9. 30. 참조.

528) Doig, A., Levi, M., "Inter-agency work and the UK public sector investigation of fraud, 1996-2006: joined-up rhetoric and disjointed reality, Policing And Society, vol.19", Routledge, 2009, 203면.

(HM Revenue&Customs) 등과도 밀접한 관계를 맺고 있다.⁵²⁹⁾

또한 수사청은 감독권한이 있는 법무총감실과 내무부, 법무부, 미국 연방법무부 등과 함께 협업을 하기도 한다.⁵³⁰⁾ 수사청은 큰 재정적 위험이나 손실을 감수하고 연금 계좌를 옮기거나 현금화하도록 유도하는 사기에 대처하기 위한 다기관 캠페인인 프로젝트 블룸⁵³¹⁾에 속하는 기관이다.⁵³²⁾

나. 수사기관과의 관계

1) 국가범죄수사처

국가범죄수사처는 다른 정부 부처, 영국 경찰 및 법 집행 기관('영국 법 집행 파트너'), 아일랜드 지역 경찰 및 법 집행 기관('아일랜드 지역 파트너')과 협력하여 업무를 수행한다. 협력 기관에는 중대부정범죄수사청도 포함된다.⁵³³⁾ 국가범죄수사처는 필요에 따라 보다 상세한 운영 프로토콜에 의해 뒷받침되는 협력의 주요 원칙을 명시하기 위해 다른 기관과 협약을 맺을 수 있다.

국가범죄수사처장(Director general)은 스코틀랜드 및 북아일랜드의 치안위원회 등에 참여하며, 가능한 경우 스코틀랜드 의회, 북아일랜드 의회 및 북아일랜드 치안위원회 위원회의 요청에 따라 관련 회의에 참석할 수 있다. 처장은 스코틀랜드 및 북아일랜드에서의 기관 활동과 관련하여 스코틀

529) SFO는 2023년 6월에 금융감독청과 양해각서를 체결하는 등 다양한 기관과 협력관계를 구축하고 있다[중대부정범죄수사청 홈페이지, "Memoranda of Understanding", <<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/codes-and-protocols/>>, 최종검색: 2023. 7. 28.].

530) Court Uncourt, "Volume III ISSUE V 2016", STA Law Firm, 6-7면.

531) 여러 기관이 참여하는 프로젝트 블룸은 일반인들이 세금 처벌이나 사기를 당할 수 있다는 사실을 충분히 이해하지 못한 채 은퇴 전에 연금을 수령하도록 권유하여 퇴직금을 규제되지 않은 고위험 또는 사기성 투자로 이동시켜 연금 전액을 잃게 하는 사기를 예방하는 것을 목표로 한다. 이 캠페인은 영국 노동연금부(Department for Work and Pensions), 연금규제청, 연금자문서비스, 머니 어드바이저 서비스(Money Advice Service), 금융감독청, 중대부정범죄수사청, 국제·관세청, 사기범죄신고센터(Action Fraud), 국가범죄수사처, 런던시경찰청이 주도하고 있다. 영국에서는 연금 사기가 매우 만연해 있으며 모든 사기가 신고되는 것은 아니라고 한다. 이러한 사기를 행하는 사람들은 종종 원치 않는 전화, 문자 또는 이메일 메시지를 통해 연금 제도 가입자에게 접근하며, 설득력 있는 '고문', 자료 및 웹사이트를 통해 그들의 제안이 합법적인 것처럼 보이도록 한다[중대부정범죄수사청 홈페이지, "Information for victims, witnesses and whistleblowers", <<https://www.sfo.gov.uk/publications/information-victims-witnesses-whistleblowers/>>, 최종검색: 2023. 7. 28.].

532) 중대부정범죄수사청 홈페이지, "The bigger picture", <<https://www.sfo.gov.uk/about-us/>>, 최종검색: 2023. 7. 28.

533) 2013년 범죄 및 법원법 부칙 제3조 제1항 (1)It is the duty of NCA officers to co-operate with the persons listed in sub-paragraph (3) for the purpose of assisting those persons in their activities to combat crime.

(2)It is the duty of—

(a)the persons listed in sub-paragraph (3),
(b)members of Her Majesty's armed forces, and
(c)members of Her Majesty's coastguard,

to co-operate with NCA officers for the purpose of assisting NCA officers in the discharge of any NCA function.

(3)The persons mentioned in sub-paragraphs (1) and (2)(a) are—

(a)constables in UK police forces;
(b)officers of Revenue and Customs;
(c)immigration officers;
(d)designated customs officials (within the meaning of Part 1 of the Borders, Citizenship and Immigration Act 2009);
(e)members of the Serious Fraud Office;
(f)any other persons operating in England, Scotland, Northern Ireland or Wales charged with the duty of investigating organised crime or serious crime.

랜드 경찰청 및 북아일랜드 치안위원회와 긴밀한 관계를 구축한다. 국가범죄수사처는 북아일랜드 조직범죄 테스크포스 및 스코틀랜드 중대 조직범죄 테스크포스에도 참여한다.

국가범죄수사처는 테러범죄 및 조직범죄에 대하여 다른 기관과의 업무협력을 우선적으로 추진한다. 정부는 전략적으로 국방 및 안보 측면에서 조직범죄와 테러범죄에 대한 효율적 대응을 위하여 조직범죄와 테러범죄의 예방에 전반적인 노력을 기울이고, 관련 비용의 지출 효과를 높이기 위하여 노력한다. 이러한 방향에 따라 내무부 장관(Home Secretary)은 잉글랜드, 웨일즈 및 스코틀랜드의 국가범죄수사처가 대테러 경찰, 지방조직범죄반(ROCU) 등과 국경, 교도소, 기술 문제(감시 및 IT 포함), 사이버 및 디지털 수사, 금융 수사, 가능한 경우 시설의 공동 배치 등을 포함하여 긴밀하게 협력하고 서로 최대한 역량을 공유할 수 있게 추진한다.

내무부 장관은 북아일랜드의 치안 중 테러부분에 대한 특별한 우려가 있다는 것을 인식하고 있으며, 따라서 정부는 북아일랜드 국가안보법에 대테러 기능을 부여하는 법 제2조에 따른 명령을 내리지 않는다.⁵³⁴⁾

국가범죄수사처 내의 국가경제범죄센터는 경제범죄에 대한 효과적인 대응을 위한 부서로, 범죄정보의 가치를 극대화하고 대응이 위협에 가장 큰 영향을 미칠 수 있도록 업무를 할당하고 조정하는 역할을 담당한다. 이 센터는 국가범죄수사처에서 주관하며, 중대부정범죄수사청도 금융감독청, 국제·관세청(HMRC), 런던시경찰 및 민간 부문을 포함한 법 집행기관들로 구성된 센터의 핵심 멤버 중 하나이다. 국가경제범죄센터 구성 기관들은 경제범죄로 인한 위협에 대한 공동의 이해, 효과적인 대응을 위한 합의된 우선순위 메커니즘 및 공동의 책임, 대응의 영향을 평가하는 방법을 개발하기 위해 협력하고 있다.

2) 지방경찰⁵³⁵⁾

중대부정범죄수사청은 경찰서장협회(ACPO)와 같은 단체 등과 업무협약에 따라 경찰과 협력하여 업무를 수행한다. 가능하면, 경찰관과 파트너십으로 일하는 것이 선호된다. 경찰관은 범죄행위의 혐의가 발생한 지역의 경찰관이나 전담인력(Lead Force)이 있다. 경찰관서로부터 중대부정범죄수사청이 사건을 이첩받은 경우에는, 경찰관서와의 다음 사항을 포함한 사전 회의를 개최하여야 한다.

- | |
|--------------------------|
| a. 어떤 도움을 받을 수 있는지 |
| b. 수사가 이루어지는 주된 장소가 어디인지 |

사건 진행기간 동안 경찰력의 지원을 받을 수 없는 경우, 구체적인 활동(예: 경찰권 행사가 필요한 경우)에 대한 지원 제공에 대한 합의 확보를 고려해야 한다. 경찰은 사건을 수사할 때 선임 수사관

534) Revised Framework document for the National Crime Agency, 2015. 5. 6.[영국 정부 홈페이지, “Revised framework document for the National Crime Agency”, <<https://www.gov.uk/government/publications/framework-document-for-the-national-crime-agency>>, 최종검색: 2023. 9. 8.

535) 이하 SFO Operational Handbook, “Case Teams within the operational Business Areas”, Version PUBI, Published February 2012 참조(김영중, “영국 중대부정수사처의 수사 및 기소절차 연구”, 138면 재인용).

(SIO)을 지정한다. 사건에 배정된 경찰관의 수는 사건이나 가능한 수사관 규모에 따라 다르다. 수사청과의 업무협약에 따라 지방경찰관은 다음 사항에 대한 의무가 있다.

- a. 운영 이슈 및 수사 방향이나 범위 등 수사 관리에 대한 자문
- b. 정보 문제에 대한 자문
- c. 기소 사건을 뒷받침하는 증거 수집
- d. 수색 영장 집행
- e. 경찰 및 형사증거법 및 업무협약에 따른 기타 법률상 권한 행사

잉글랜드와 웨일즈의 형사사법체계는 원칙적으로 수사와 기소의 주체가 분리된다. 경찰은 「1984년 경찰 및 형사증거법」(Police and Criminal Evidence Act 1984, PACE법) 및 「1987년 형사사법법」(Criminal Justice Act 1987) 제2조 제5항⁵³⁶⁾에 따라 압수·수색과 압수·수색 영장 청구 권한을 갖는다.

중대부정범죄수사청 소속 검사나 회계 수사관은 직접 증거물을 압수하거나 주거를 수색할 수 없으며, 직접 피의자를 체포할 수 없다. 이러한 압수·수색·체포권한의 실행은 파견 경찰관이 담당한다. 압수·수색이나 체포영장의 집행, 긴급체포의 실행은 경찰의 고유 권한이기 때문이다. 그러므로 수사청에서 영장 등의 집행이 필요한 경우에는 소속 검사가 파견 경찰관에게 그 집행을 요청하며,⁵³⁷⁾ 요청을 받은 파견 경찰관은 특별한 사유가 없는 한 이에 응해야 한다.⁵³⁸⁾ 실무상으로는 변호사 자격을 가진 수사관 또는 일반 수사관이 파견 경찰관에게 발부된 영장을 교부해주면서 그 집행 등을 사실상 지휘하고 있다고 한다.⁵³⁹⁾ 압수·수색, 체포영장은 이와 같이 경찰관이 집행하고 수사청 소속 공무원 또는 청장이 동행을 허가한 자가 경찰관과 동행하는 형식을 취한다.⁵⁴⁰⁾ 영장을 집행하는 경찰관은 해당 장소를 수색하고 수색의 목적을 달성하기 위해서 합리적인 범위 내에서는 물리력을 행사할 수 있으며 관련 서류를 압수할 수 있다.⁵⁴¹⁾

536) 1987년 형사사법법 제2조 제5항 The warrant referred to above is a warrant authorising any constable—

(a)to enter (using such force as is reasonably necessary for the purpose) and search the premises, and

(b)to take possession of any documents appearing to be documents of the description specified in the information or to take in relation to any documents so appearing any other steps which may appear to be necessary for preserving them and preventing interference with them.

537) 1987년 형사사법법 제2조 6A항 Where an appropriate person accompanies a constable, he may exercise the powers conferred by subsection (5) but only in the company, and under the supervision, of the constable.

538) 이경수, “영국 특별수사청(SFO) 개관”, 형사법의 신통향 제6호, 대검찰청, 2007, 40면; 1987년 형사사법법 제2조 제5항 The warrant referred to above is a warrant authorising any constable—

(a)to enter (using such force as is reasonably necessary for the purpose) and search the premises, and

(b)to take possession of any documents appearing to be documents of the description specified in the information or to take in relation to any documents so appearing any other steps which may appear to be necessary for preserving them and preventing interference with them.

539) 나하나, “영국 반부패·경제범죄수사청(Serious Fraud Office)의 기능과 역할에 대한 연구,” 2014. 7. 30., 국외훈련검사 연구논문, 24면.

540) 1987년 형사사법법 제2조 6A항 Unless it is not practicable in the circumstances, a constable executing a warrant issued under subsection (4) above shall be accompanied by an appropriate person.

541) 1987년 형사사법법 제2조 제5항 조문내용은 앞의 각주 232 참조.

다. 공소기관 및 공소감독기관과의 관계

1) 왕립공소청

중대부정범죄수사청은 중대한 부패범죄 일부에 대해서만 수사를 하며, 경미하거나 복잡하지 않은 부패범죄는 경찰에서 수사를 담당하고, 왕립공소청에서 공소제기를 담당한다. 사기범죄수사단(Fraud Investigation Group)과 수사청 간에는 사건의 이송이 가능하며, 사건에 대한 관할이 불분명한 경우에는 수사청과 왕립공소청의 「공동심의위원회」(Joint Vetting Committee)에서 조정한다.⁵⁴²⁾

2) 사무변호사감독청(SRA)

(1) 사무변호사감독청(SRA)의 역할 및 책임

사무변호사감독청(SRA)은 잉글랜드 및 웨일즈의 로펌 및 변호사의 법률 서비스 규제를 위해 법률협회(the Law Society)에서 2007년에 설립한 독립 규제 기관이다. 그 권한은 「1974년 청탁법」, 「1985년 사법행정법」, 「1990년 법원 및 법률 서비스법」, 「법률 서비스법」(Legal Services Act 2007) 등 다양한 법령과 규정에서 근거를 두고 있다.⁵⁴³⁾ 사무변호사감독청의 설립목적은 잉글랜드와 웨일즈의 사무변호사(Solicitor) 및 로펌에 대한 규제 기관⁵⁴⁴⁾으로 시민을 보호하고 법치주의와 사법행정을 지원하기 위한 것이다. 이를 위해 사무변호사로서 활동하는데 필요한 교육 및 훈련 요건을 조정하고, 개인과 회사에 법률업무를 허가하며, 사무변호사의 업무 표준을 설정하고, 이러한 표준에 대한 규정 준수를 감독한다. 감독 대상은 2022년 기준 196,000명의 사무변호사와 10,300개 이상의 로펌이다.⁵⁴⁵⁾

사무변호사감독청은 「1974년 변호사법」(Solicitors ACT 1974) 제44B조 및 「2007년 법률서비스법」(Legal Services Act 2007) 제93조 등에 따라 문서 또는 정보의 제출을 요구할 수 있는 권한을 가지고 있다. 감독청은 로펌 고객의 비밀 유지가 필요한 자료를 검사할 수 있지만, 해당 자료를 규제 목적으로만 사용할 수 있다. 감독청이 수집한 자료는 규제 목적에 필요한 경우를 제외하고는 다른 사람에게 제공할 수 없다. 비밀유지 대상이 아닌 자료는 감독청에서 공공의 이익을 위해 공개여부를 결정할 수 있다.⁵⁴⁶⁾

542) House of Commons Justice Committee, "The Crown Prosecution Service: Gatekeeper of the Criminal Justice System", Ninth Report of Session 2008-09, 2009, 77면; 나하나, 앞의 논문, 2014, 19-20면; 김영중, "영국 중대부정수사청의 수사 및 기소절차 연구", 137면.

543) 사무변호사감독청(SRA) 홈페이지, "How we work", <<https://www.sra.org.uk/sra/how-we-work/>>, 최종검색: 2023. 7. 28.

544) 법정변호사(Barrister)에 대한 규제 기관으로는 변호사표준위원회(Bar Standards Board)가 있다(홈페이지는 <<https://www.barstandardsboard.org.uk/>>, 최종검색: 2023. 9. 8.)

545) 사무변호사감독청(SRA) 홈페이지, "SRA corporate strategy 2020 to 2023", <<https://www.sra.org.uk/sra/corporate-strategy/>>, 최종검색: 2023. 7. 28.

546) 사무변호사감독청(SRA) 홈페이지, "Confidentiality of client information", <<https://www.sra.org.uk/solicitors/guida>>

(2) 중대부정범죄수사청과 사무변호사감독청의 관계⁵⁴⁷⁾

사무변호사감독청은 합의 또는 「1974년 변호사법」(Solicitors ACT 1974) 44BB조⁵⁴⁸⁾(또는 이와 유사하거나 대체할 수 있는 권한)에 따라 수사청에 정보를 요청할 수 있으며, 수사청은 「1987년 형사사법법」(Criminal Justice Act 1987) 제3조 제5항 b⁵⁴⁹⁾에 따라 사무변호사감독청에 정보를 공개할 수 있다.

5. 비판과 개선

중대부정범죄수사청은 1980년대에 성장하고 있던 사기범죄에 대한 효율적인 대응을 위하여 수사 와 기소의 기능을 동시에 가지면서, 정보, 자료제출요구권과 같이 특별한 권한도 부여된 기관으로 출범하였다. 출범 초기에 기네스(Guinness) 사건⁵⁵⁰⁾ 등과 같이 금액이 크면서 중대한 금융범죄에 대한 수사를 통하여 언론의 주목을 받았으며, 일부 사건에 대한 처리절차가 미흡하거나 대형 사건을 수사하여 기소하였으나 무죄가 선고되거나, 유죄율이 낮은 몇몇 국면에 감찰을 받고 제도개선을 하기도 하였다.⁵⁵¹⁾

nce/confidentiality-client-information/>, 최종검색: 2023. 8. 15.

547) 중대부정범죄수사청과 사무변호사감독청의 업무협약에 대해서는 중대부정범죄수사청 홈페이지, “Memorandum of Understanding between The Serious Fraud Office and Solicitors Regulation Authority”, <<https://www.sfo.gov.uk/?wpdmdl=3239>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

548) 1975년 변호사법 제44BB조(Provision of information and documents by other persons)

549) 1987년 형사사법법 제3조 제5항 Subject to subsections (1) and (3) above and to any provision of an agreement for the supply of information which restricts the disclosure of the information supplied, information obtained by any person in his capacity as a member of the Serious Fraud Office may be disclosed by any member of that Office designated by the Director for the purposes of this subsection—
(b) to any competent authority;

550) 1986년에 Distillers사를 인수하는 과정에서 기네스사가 주가 부양을 위하여 인수가 될 경우 1천만 파운드 이상을 일부 투자자들에게 지급하기로 약속하는 등 행위를 한 것으로 드러난 사건으로, SFO의 수사결과 8명의 고위 임원이 기소되었으며, 4명에게 유죄판결이, 4명에게 무죄판결이 내려진 사건이다(상세한 경과는 Peter Kiernan, LEARNING FROM THE PAST: PRACTICAL LESSONS FROM UK CASES, 126TH INTERNATIONAL SENIOR SEMINAR VISITING EXPERTS' PAPERS, 109-111면: <https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No66/No66_14VE_Kiernan3.pdf>, 최종검색: 2023. 9. 30.

551) 중대부정범죄수사청에 대한 보고서는 1986년 Roskill Report를 시작으로 2006년 7월 법무총감실에서 발간한 Fraud Review: Final Report, 2008년 6월에 Jessica de Grazia가 미국의 기소기관들과 비교하여 분석한 Review of the Serious Fraud Office: final report, 2009년 12월에 내부부 역량조사팀이 SFO의 리더십을 중심으로 역량을 분석한 Capability Reviews, Serious Fraud Office: Baseline Assessment, 2010년 3월에 Fraud Advisory Panel이 조사한 Roskill Revisited: Is there a case for a unified fraud prosecution office?, 2012년 11월에 왕립공소청감찰관실에서 분석한 Report to the Attorney General on the inspection of the Serious Fraud Office, 2014년 11월에 2012년 감찰보고서 권고사항에 대한 이행여부를 담은 Follow-up inspection of the Serious Fraud Office, 2016년 5월에 왕립공소청감찰관실에서 조사한 결과를 담은 Inspection of the Serious Fraud Office governance arrangements, 2019년 10월에 왕립공소청감찰관실에서 사건처리과정을 분석한 Case progression in the Serious Fraud Office, 2022년 7월에 왕립공소청감찰관실에서 발간한 Serious Fraud Office leadership review, 2022년 7월에 David Calvert-Smith이 분석한 Independent Review into the Serious Fraud Office's Handling of the Unaoil Case - R v Akle & Anor, 2022년 7월에 법무총감실에서 발표한 Government Response to the Recommendations of Sir David Calvert-Smith's Independent Review into the SFO's Handling of the Unaoil Case, 2023년 3월에 왕립공소청감찰관실에서 발간한 2019년 10월에 권고사항에 대한 이행여부를 담은 Follow-up inspection of the Serious Fraud Office - case progression 등이 있다.

가. 폐지 또는 타 기관에의 통합논의에 대한 대응

2017년에 테레사 메이 총리가 이끄는 보수당이 공약으로 화이트 칼라 범죄에 대응 강화 방안으로 중대부정범죄수사청을 국가범죄수사처에 통합하는 방안을 제시하였으나,⁵⁵²⁾ 2017년 9월 총선에서 다수당이 되지 못하여 폐지되었다. 메이 총리는 내무부 장관으로 재직하던 당시인 2011년과 2014년에도 이러한 흡수방안을 추진하였으나 당시 법무총감이던 도미닉 그리브와 Justice Secretary 였던 켄 클라크가 캐머런 당시 총리를 설득하여 무산되었다.⁵⁵³⁾

2023년에는 ENRC⁵⁵⁴⁾를 대리하여 민사소송을 맡고 있는 Matrix Chamber 법무법인의 Clare Montgomery KC는 최근 언론과의 인터뷰에서 중대부정범죄수사청을 왕립공소청에 통합시켜야 한다는 주장을 펼친 바 있다. 그녀는 수사청장 후보로 거론될 정도로 중대한 사기범죄를 다루는데 있어서 전문가라고 알려져 있다. 그 주요한 비판의 근거는 수사청이 중대하고 복잡한 사기 사건에 대해서 수사를 하지 않는다면 사기범죄 수사기관 간에 사건의 공백이 생길 수 있다는 점에 대한 우려에서였다. 하지만 왕립공소청에 통합하여 사기전문 부서에 수사청이 가지고 있는 진술요구나 자료제출 요구와 같은 권한이 부여된다면 그러한 공백을 메울 수 있다고 보았다.⁵⁵⁵⁾

그러나 이러한 주장에 대해서는 왕립공소청도 사기범죄의 대응에 효과적인 기관이 아니라는 반론이 있다. 또한 수사청이 여러 사건에서 유죄를 입증하는데 실패하였지만, 그 때마다 해체를 주장한다면 범죄수사에 도움이 되지 않는다는 반박도 있다. 왕립공소청에 통합시키는 안에 대해서도 공소청이 자체적으로 그러한 유형의 범죄를 수사할 수 있는 전문지식과 기술이 있는지 의심이 있으며, 법무총감의 감독을 강화하는 등 정치적인 간섭을 강화하는데에도 신중을 기울여야 한다고 보았다. 오히려 현재 수사청장의 리더십에 대한 감독을 강화하기 위하여 전직 판사, 수사관, 선임 변호사 등으로 구성된 독립된 패널을 구성하는 방안이 제안⁵⁵⁶⁾되기도 하였다.

나. 감찰 및 그 결과에 따른 개선

중대부정범죄수사청의 사건처리와 기관 운영에 대하여 왕립공소청감찰관실, 법무총감의 의뢰를 받은 전문가 등이 분석한 결과 주요 권고사항과 그에 따른 개선사항은 다음과 같다.

552) FORWARD, TOGETHER Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future, "THE CONSERVATIVE AND UNIONIST PARTY MANIFESTO 2017", 44면.

553) Financial Times, 2014.10.6., "Theresa May revives attempt to abolish SFO", <<https://www.ft.com/content/e15dc7c0-4ae9-11e4-b1be-00144feab7de>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

554) ENRC는 카자흐스탄의 광산 그룹으로 SFO는 아프리카 광산 계약과 관련하여 뇌물 수수 및 사기혐의를 2013년 4월부터 수사하였고, 2023년 8월부터 기소할 만한 증거가 불충분하다는 이유로 종료하였다 <<https://www.sfo.gov.uk/cases/enrc/>>, 최종검색: 2023. 9. 30. 한편 ENRC는 2021년에 SFO를 상대로 7천만 파운드의 손해배상 청구소송을 제기하였다.

555) A Lawyer Writes, 2023. 1. 3., "Time to rethink the Serious Fraud Office?", <<https://rozenberg.substack.com/p/time-to-rethink-the-serious-fraud>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

556) spotlight on corruption, 2023.1.10., "From Serious Farce to Serious Force - 4 priorities for beefing up the Serious Fraud Office in 2023", <<https://www.spotlightcorruption.org/serious-fraud-office-sfo-4-priorities/>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

1) 수사 전문성 강화 등(2008)

미국의 고위직 검사였던 Jessica de Grazia는 수사청의 낮은 유죄율(2003-2007년 사이 60%)과 비효율적인 구조, 비전문성, 단기계약직의 수사업무 수행 등을 비판하면서 2008년도 보고서에서 34개의 개선책을 제시한 바 있다. 그 중 공수처에서 참고할 만한 사항들만 몇 가지 정리하자면, 기소전문기관으로서 중대부정범죄수사청의 로드맵을 제시해야 하며, 금융수사 전문성 강화를 위한 교육, 수사전문성 강화를 위하여 경찰 교육과정 파견, 수사부서의 장으로 수사경력이 있는 전문가 채용, 형사사법법 제2조에서 부여한 권한에 대한 교육, 수사에서 기소까지 책임수사체계 확립, 사건 관리관의 역할 재정립, 검사에게 요구되는 지식과 능력, 전문기술⁵⁵⁷⁾에 대한 재분석, 사건 수사에 적합한 법률전문가 고용 등을 통한 사건처리절차 개선을 들 수 있다.⁵⁵⁸⁾

2) 사건선정 절차 개선 등(2012)

David Green 청장 취임 직후인 2012년에 시행된 감찰보고서에서는 수사 사건 선정 전 조사 전략이 부족하고 기록이 거의 없다는 점, 사건 선정 절차의 지연, 팀 구성원들이 적합한 경력을 가진 사람들로 채워지지 않는 경우도 많다는 점, 기본적인 수사기법도 갖추지 못한 수사관의 사례, 계약직이 정규직보다 업무 숙련도가 낮은 점, 상근인력의 부족, 복잡한 사기사건에 대한 전문지식 부족, 사례 팀 간 직원 배분 과정의 불투명 등이 중대부정범죄수사청의 주요 문제점으로 지적되었다.⁵⁵⁹⁾

특히 계약직의 경험 및 숙련도는 대부분 정규직보다 낮을 가능성이 높다고 보았다. 계약직의 경우 기본적인 지식을 가지고 있는 경우도 있지만, 임용 당시에 중대부정수사청의 구조, 절차, 정책을 이해하는 사람도 거의 없고, 그들에 대한 교육도 거의 없다는 점을 문제로 꼽았다. 그 결과 많은 계약직이 적응에 어려움을 겪으며, 사건처리의 질에 영향을 미치고 있다고 판단하였다. 일부 사건들은 계약직이 팀 구성원의 대부분을 차지하고 있는데 이는 상당한 위험이 있으며, 직원의 기본적인 능력 향상을 위하여 채용, 유지, 교육을 개선할 필요가 있다고 보았다.⁵⁶⁰⁾

왕립공소청감찰관실은 위와 같이 2012년 감찰 결과 파악한 문제에 대하여 효과적 정보 수집, 대조, 분석 수단 확보, 중대부정범죄수사청의 전략에 부합한 수사개시 기준 정립, 수사 및 기소팀의 적절한 인력 분배를 위한 전문성, 기술, 업무집중도 평가 방식 도입, 사건 관리 절차 표준화 및 간소화·의무화, 수사기법 교육, 적절한 자원 배분을 통한 수사품질 개선, 수사관을 위한 집중 교육 프로그램 시행 등을 개선방안으로 제시하였다.⁵⁶¹⁾

557) 형사법 및 절차에 대한 높은 이해도, 우수한 법적인 분석 법률문서 작성, 재판절차에 대한 높은 이해도, 배심재판의 특성을 반영한 수사, 수사기법과 절차에 대한 이해, 뛰어난 전략 및 전술적 감각, 핵심 이슈에 집중할 수 있는 능력, 증인으로부터 신뢰할 수 있는 정보를 얻어내는 기술, 올바른 판단력, 상식 및 폭넓은 인생경험, 소송팀을 이끄는데 필요한 전투정신, 인내심, 이상주의, 결단력 등을 들었다(Jessia de Grazia, "Review of the Serious Fraud Office", 2008. 6., 26면.).

558) Jessia de Grazia, "Review of the Serious Fraud Office", 2008.6., 22-27면.

559) HMCPSI, "Report to the Attorney General on the inspection of the Serious Fraud Office", 2012. 11., 17-20면.

560) HMCPSI, "Report to the Attorney General on the inspection of the Serious Fraud Office", 2012. 11., 18면.

561) HMCPSI, "Report to the Attorney General on the inspection of the Serious Fraud Office", 2012. 11, 3면.

이에 대해 수사청은 2012년부터 2013년 사이에 위와 같은 권고를 이행하기 위하여 몇 가지 제도 개선을 하였다. 정보처리반(Intelligence Unit)이 정보 및 사건 이첩을 위한 유일한 통로로 기능하게 하여 효율성을 높였으며, 정보처리반 조사관들이 주기적으로 수사부서의 수사관들과 소통을 하도록 하였다.⁵⁶²⁾

수사개시 기준은 수사청의 관할 사건과 설립목적에 고려하여 핵심사항 위주로 개선하였으며, 부청장이 리소스가 부족하다는 이유로 사건 수리가 거절되는 경우는 없다는 표명도 하였다.⁵⁶³⁾ 수사인력배분은 부서장 및 고위직이 참여하는 운영회의에서 결정하는 것으로 하였다. 또한 인력 배분과 관련하여 별도의 소그룹도 조직하였다.⁵⁶⁴⁾ 수사관 교육을 위하여 2012년에 특별자문관을 위원장으로 하는 청장 직속 교육훈련위원회를 설치하기도 하였다.⁵⁶⁵⁾

3) 리더십 및 사건 처리 절차 개선(2016, 2020)

2016년 5월에 왕립공소청감찰관실에 의한 수사청의 운영구조에 대한 조사보고서에서는 의사결정 절차, 리더십 통제, 책임 및 방향의 효과성, 효율성에 대한 점검 결과가 담겼다. 이 보고서에서는 수사의 진행을 운영위원회에서 직접 다루지는 않지만 수사의 결과물 수준은 적정하다고 판단하였다. 하지만 사건 처리절차에 있어서는 독립적인 감독을 수행할 위원회가 필요하다고 보았으며, 사건 관리에 있어서 투명성과 객관성을 강화할 필요가 있다는 개선방안이 제시되었다. 수사청은 이에 따라 고위직 관리자, 법무 자문위원, 운영위원회 위원 등이 정기적으로 이의를 제기할 수 있도록 절차를 개선하였으며, 정기적인 사건 진행절차에 대한 자체 감사(사건 처리절차 감독팀, 내부 감사팀 공동)를 수행하도록 제도를 개선하였다.⁵⁶⁶⁾

2019년에 왕립공소청감찰관실은 리더십 검토 보고서(2019.7.22.)와 사건 처리절차 검토 보고서(2019.10.8.)를 발간하면서 몇 가지 개선사항을 제시하였다. 리더십 검토 보고서에서는 수사청이 직원의 역량 강화와 성과 관리에 있어서 일관성을 갖출 필요가 있다는 점을 강조하였다.⁵⁶⁷⁾ 수사청은 개선책으로 ‘그 비전을 전달하기 위한 효과적인 조직 개발’, ‘직급과 전문분야에 적합한 인력 모집 및 유지를 통한 효과적인 인력 운용’, ‘직원에 대한 교육 및 자기개발 기회 부여’, ‘직원 복지 개선’ 등을 주요 목표로 하는 ‘문화 변화 프로그램’과 ‘역량 강화 전략’을 담은 3개년 계획을 추진할 것을 발표하였다.⁵⁶⁸⁾

수사청에 대해 지속적으로 제기된 문제 중 주요한 부분을 차지하는 것은 사건을 수사하고 기소하

562) HMCPSI, "Follow-up inspection of the Serious Fraud Office", 2014. 11, 13면.

563) HMCPSI, "Follow-up inspection of the Serious Fraud Office", 2014. 11, 15-16면.

564) HMCPSI, "Follow-up inspection of the Serious Fraud Office", 2014. 11, 18면.

565) HMCPSI, "Follow-up inspection of the Serious Fraud Office", 2014. 11, 25면.

566) HMCPSI, "Case Progression in the Serious Fraud Office, Review of case progression systems and processes between case acceptance and charge", 2019. 10, 17면.

567) HMCPSI, "Serious Fraud Office leadership review", 2019. 7.

568) 중대부정범죄수사청 홈페이지, "Response to HMCPSI Leadership Review - July 2019", <<https://www.sfo.gov.uk/download/response-to-hmcpsi-leadership-review-july-2019/>>, 최종검색: 2023. 10. 21.

는데 걸리는 기간이다. 2019년 사건처리 절차 검토보고서에서는 사건 접수는 적시에 이루어지고 있지만, 사건 관리자와 적합한 팀 배정에 오랜 시간이 소요되는 점, 디지털 증거 처리 과정에 상당한 시간이 소요된다는 점에서 사건 처리 지연이 발생한다고 판단하였다.⁵⁶⁹⁾ 이에 대하여 당시 청장이었던 Ossofsky는 ‘보고서에서 검토한 사항과 개선 권고 사항이 도움이 될 것’이라고 발표하였으며,⁵⁷⁰⁾ 개선방안은 뒤의 2022년 보고서에서 지적한 사항을 포함하여 2023년에 발표하였다.

특정 사건에 대한 사건처리 절차의 문제점을 지적하고 이에 대한 개선을 담은 보고서가 발간되기도 하였다. 2022년에 우나오일(Unaoil) 사건을 처리하면서 당시 피고인의 관계자와 중대부정범죄수사청장이 개별적으로 접촉했다는 사실이 알려지면서 항소법원에서 일부 무죄가 선고되었다. 그러자 법무총감은 David Calvert-Smith에게 중대부정범죄수사청의 전반적인 사건 처리 체계 점검을 지시하였다.⁵⁷¹⁾ David Calvert-Smith는 일부 사건은 수사청이나 법무총감의 통제 범위를 벗어났으며, 일부는 특정 개인의 실패 또는 수사청의 문화적 문제로 인해 발생하였다고 결론지었다. 수사팀과 운영진과의 사건 진행에 대한 소통 부족, 청장의 제3자와의 거래로 인한 관리직 사이의 불신 증폭 등도 문제점으로 꼽았다.⁵⁷²⁾

보고서에서는 이에 대한 개선책으로 수사관과 모든 직원에게 피의자나 그 대리인에게 진행 중인 수사나 기소에 관한 정보를 제공받는 경우 해당 정보를 기록하고 공유해야 한다는 점 교육, 청장과 사건 관계인이 접촉한 경우 부서장이나 경영진에게 관련 사실을 전달할 것, 사건에 대한 보안 절차 마련, 사건과 관련된 문서에 대한 효과적·표준 공개 절차 마련, 모든 사건에 대한 효과적 자원 배분 시스템 구축 등을 제시하였다.⁵⁷³⁾

수사청은 2019년 왕립공소청감찰관실과 2022년 David Calvert-Smith 사건처리절차 검토 보고서에서 제시한 개선책을 바탕으로 인력 배분의 효율성 강화, 일관적인 외부 자문 활용, 디지털 포렌식 부서의 효율적 활용 방안 등을 마련하였다. 그 과정에서 ‘적절한 사건 수사팀이 없는 경우에는 공식적으로 수사를 시작하지 않는다’는 원칙 확립,⁵⁷⁴⁾ 성과관리를 통한 실적이 낮은 법률전문가 배제,⁵⁷⁵⁾ 수사 전문성 향상을 위한 연수수사관 제도(Trainee Investigator Scheme) 도입과 실질적인 사례 교육⁵⁷⁶⁾ 등이 도입·시행되었다.

569) HMCPSI, “Case Progression in the Serious Fraud Office, Review of case progression systems and processes between case acceptance and charge”, 2019. 10. 9면.

570) 중대부정범죄수사청 홈페이지, “Case progression – 8 October 2019”, <<https://www.sfo.gov.uk/publications/corporate-information/publication-scheme/hmcpsi-report/>>, 최종검색: 2023. 10. 21.

571) Roberts, C., Graham, A., Eastwood, S., Haig, J., “UK’s Serious Fraud Office (SFO) review by Sir David Calvert-Smith – analysis and key lessons, MAYER BROWN”, 2022. 9. 26., <<https://www.mayerbrown.com/en/perspectives-events/publications/2022/08/uks-serious-fraud-office-sfo-review-by-sir-david-calvert-smith-analysis-and-key-lessons>>, 최종검색: 2023. 9. 30.

572) Sir David Calvert-Smith, “Independent Review into the Serious Fraud Office’s handling of the Unaoil Case – R v Akle & Anor”, 2022. 7., 96-98면.

573) Sir David Calvert-Smith, “Independent Review into the Serious Fraud Office’s handling of the Unaoil Case – R v Akle & Anor”, 2022. 7., 104-106면.

574) HMCPSI, “Follow-up inspection of the Serious Fraud Office – case progression”, 2023. 5., 12면.

575) HMCPSI, “Follow-up inspection of the Serious Fraud Office – case progression”, 2023. 5., 12면.

576) HMCPSI, “Follow-up inspection of the Serious Fraud Office – case progression”, 2023. 5., 13면.

2023/24년에 수사청은 수사전문인력 확보를 통한 세계적인 사기, 뇌물 수수 및 부패요구 대응, 전문적인 인재 양성을 위한 기술 및 역량 강화, 리더십 강화, 조직 내 문화의 포용적 변화, 사무의 자동화 및 AI를 통한 강화된 업무 방식 모색 등 환경 변화를 추진하겠다는 계획을 발표하였다.⁵⁷⁷⁾ 아울러 사건처리절차에 대해서는 2024년부터 2025년 사이에 개선을 추진하겠다는 계획도 밝혔다.

6. 소결 및 시사점

영국법상 부패범죄의 개념은 명확하지 않다. 뇌물수수와 같이 명백하게 부패범죄에 포함되는 행위도 있고, 우리의 직권남용과 같이 자신의 지위를 이용하여 부정한 이익이나 어떤 사람에게 불이익을 주는 행위도 부패범죄의 개념 범주에 포함한다.

영국에서 대표적인 반부패 기관은 지방경찰이다. 영국은 지방경찰이 대부분 범죄에 대한 수사를 수행한다. 기소청이 출범하기 전만 해도 지방경찰은 기소할 수 있는 권한도 보유하고 있었다. 하지만 기소청 출범 이후로 약식사건 외에는 모두 기소청을 통하여 기소를 하는 구조로 바뀌었다.

영국은 부패범죄에 여러 기관이 함께 대응하는 다차원(Multi-dimensional) 체계를 취하고 있다. 이러한 체계 내에서 어떠한 기관이 어떠한 범죄를 수사할지는 명확하지 않다. 특히 중대하고 복잡한 부패범죄의 경우에는 중대부정범죄수사청이 수사와 기소를 전담하고 있다. 수사청은 영국내 경제에 미치는 파장, 중대하고 복잡한지 여부, 공익에 부합한지 여부 등을 검토하여 사건을 수리하고, 수사를 개시할지 여부를 결정한다.

수사를 개시할지 여부는 사건 분석부서와 사건평가위원회의 검토를 받은 뒤에야 결정이 되는데, 구조적으로 시간은 걸리지만, 많은 사건을 부담할 수 없는 인력구조상 이와 같은 체계를 취할 수밖에 없다. 우리 공수처도 마찬가지로 적은 인력으로 상대적으로 버거운 고위직들의 부패범죄를 수사하는 구조를 가지고 있으므로 사건의 접수 또는 수사의 개시에 있어서 어떠한 사건을 맡을지에 대한 기준을 정립할 필요가 있다.

어떠한 사건을 수사해야 하는지 적절한 사건의 숫자가 어느 정도인지를 결정하는 기준은 자원의 효율적 활용에 달려있다. 하지만 인원이 한정된 상황에서 사회적으로 파장이 크고 공수처가 담당해야 하는, 아니면 공수처만이 할 수 있는 사건에 집중하려면 공수처의 설립목적에 부합된 사건 선정기준이 갖추어져 있어야 한다. 중대부정범죄수사청에서도 처음에는 기준을 비교적 세부적으로 설정하였으나 차츰 간소화하면서 핵심적인 사항으로 개선하였다는 점은 참작할 만 하다.

또한, 사건 선정기준은 수사청의 실무규칙 중 하나를 이루고 있을 뿐 법령에서는 규정하지 않았다는 점을 고려하면 공수처도 실무규칙에 명시하고 이를 공표할 필요가 있다.

수사청의 3대 청장(1992-97년)이었던 George Staple은 인터뷰에서 기관의 주요한 존재의의는 사기범죄의 억지에 있으며, 모든 사건을 처리하기 어렵고 당시의 자원으로는 60건 정도를 처리하는 게 적정하다고 보았다. 한정적인 자원으로 처리량이 한정될 수 밖에 없으므로, 어떤 유형의 사건이

577) SFO, SFO Business Plan 2023-24, 2023. 6. 22., 5, 7면.

금년에 수사대상이 되었다고 하더라도 그 다음 해에는 수사대상이 되지 않을 수도 있다는 의견을 밝히기도 하였다.

수사청의 장점으로는 수사와 기소가 하나의 기관에서 수행되므로 사건에 대한 지속적인 절차 진행이 가능하다는 점, 다양한 전문가가 협업을 한다는 점을 꼽았다.⁵⁷⁸⁾ 공수처도 부정한 자금을 추적하고 부패의 혐의를 발견하는 업무를 수행하므로 법, 금융, 수사 전문가 등을 고용하여 협업하는 체계를 갖추어 효율적으로 수사를 진행할 필요가 있다. 물론 검사는 형사절차 전반, 수사기법에 대한 이해, 금융관련 지식 등 부패범죄의 수사과 기소에 필요한 능력을 구비한 사람을 채용하여야 할 것이다. 단순히 변호사 자격을 가지고 있거나 법조 경력이 있는 것만으로는 부족하다고 보인다.

중대부정범죄수사청에 대한 비판 중 하나는 단기 계약직의 수사업무 수행이었다. 공수처의 경우에는 검사의 임기제한이 있고, 비교적 짧은 기간이 경과한 후에 재임용심사를 거쳐야 하므로 책임수사·기소에 어려움이 있다. 사건을 “개시부터 종료까지” 책임지고 진행할 수 있게 하기 위해서는 사건을 지속할 수 있는 여건을 마련해 줄 필요가 있다. 임기제도 폐지나 개선을 통하여 지위를 보장하고, 장·단기 파견이나 승진체계 분화, 금전적 보상 등 인센티브를 마련하여야 한다. 수사청도 높은 이직율을 낮추기 위하여 재원을 마련하는 등 노력을 기울이고 있다는 점은 참고할 만 하다.

구성원의 교육도 체계화·전문화 할 필요가 있다. 대형 사건을 다루기 위한 능력으로는 단순히 법률적인 지식을 강화하는 것으로는 부족하다. 앞서 사건을 경험한 검사·수사관을 적극적으로 초빙하여 사례를 듣고, 체화하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

다른 하나는 부패범죄의 일소를 위하여 여러 기관이 매년 3-4회에 걸쳐 협의를 진행한다는 점이다. 경제범죄의 협의체는 국가범죄수사처 내의 경제범죄센터에서 주관하고 있으며, 사기범죄에 대해서도 별도의 내부부 산하의 외청에서 협의를 담당한다. 이러한 협의체를 통하여 정기적으로 사건의 선별과 관할에 대한 협의를 하고 있으며, 그 결과 중대부정범죄수사청은 다른 기관에서 하기 힘든 사건을 주로 맡되, 많은 사건을 처리하지는 않는 구조를 형성하게 되었다.

왕립공소청감찰관실 및 내부감찰, 법무총감에 의한 감찰결과에 대한 대응방식도 눈여겨 볼 점 중 하나이다. 감찰결과 수용여부에 대한 공표를 청장의 말을 인용하여 직접 홈페이지를 통하여 게시하고 있으며, 자신들의 업무진행과 절차의 공정성 등에 대하여 적극적으로 언론 인터뷰를 하여⁵⁷⁹⁾ 여론을 환기시키려는 노력을 하고 있다는 점도 주목할 만 하다. 감찰결과 개선사항에 대하여 기관 자체에서 계획을 발표하고 제도 개선, 규정 개정 등을 하고 있다는 점도 살펴볼 만 하다. 공수처는 독립기관으로 행정기관 감찰을 하는 감사원과 기관에 대한 정기감사를 하는 국회 이외에는 사건 진행 절차나 리더십 등을 점검할 외부기관이 없다. 외부 감사결과에 대하여는 적극적으로 검토하고 개선사항을 마련하여 적극 추진하되, 자체적으로 사건 처리절차를 점검할 수 있는 외부 자문을 적극 활용하는 등 사건처리절차의 객관성, 공정성, 효율성을 강화하기 위한 수단이 필요하다고 보인

578) Matthew Weait, "Interview with George Staple, Director of the Serious Fraud Office", *Journal of Financial Crime*, Vol.1 Iss2, 1993, 178-179면.

579) SFO 홈페이지, <<https://www.sfo.gov.uk/2019/04/03/fighting-fraud-and-corruption-in-a-shrinking-world/>>, 최종검색: 2023. 10. 21. 등

다.

마지막으로 영국은 기소에 있어서 고려해야 할 사항을 규칙으로 명시하고 있으며, 기소청과 공소제기에 있어서 별도의 규정을 통하여 협의를 한다는 점이다. 우리나라는 제도상 기소의 기준이 명확하게 정립되어 있지 않다. 기소를 할 것인가 기소를 하지 않을 것인가에 대해서는 외부에서 확인할 수 있는 명시적인 기준이 없다. 기소에 있어서 공익이 고려되는지 조차 확인이 되지 않는다. 하지만 이에 반하여 영국은 별도의 규정과 협의체를 통해 공소제기의 기준을 일부 밝히고 있다. 물론 이러한 기준을 어떻게 준수하고 있으며, 기준을 준수하지 않는 경우 그 효과가 어떻게 되는지는 분명하지 않지만, 이러한 규정을 둠으로 인하여 사건처리의 공정성과 투명성을 제고할 수 있을 것이다.

1. 미국 반부패 기관 개관

미국은 건국 이래 삼권분립(separation of powers), 견제와 균형(check and balance)의 원리에 입각하여 정부조직을 설계해 왔으며,⁵⁸⁰⁾ 이는 연방정부와 주정부의 관계, 각 연방정부 기관간의 관계에도 동일하게 적용된다.⁵⁸¹⁾ 따라서 어느 특정기관이 부패에 대해 독점적인 권한을 갖고 있기 보다는, 상당히 다양한 기관에서 권한을 분점하고 있음이 확인된다. 이는 수사·기소 등 법집행권한(enforcement power)의 경우에도 마찬가지이다.

그리고 미국은 연방국가의 특성상, 연방정부와 주정부는 각각의 관할권 하에서 다양한 부패 관련 기관들을 운영하고 있다. 연방정부 내에서도 여러 수사기관 및 행정기관들에서 부패 관련 업무를 담당하고 있는데, 사법적 수사권을 보유한 기관과 주로 행정적 조사권을 행사하는 기관으로 나뉘고 있다.

사법적 수사권을 보유하고 있는 기관들은 대부분 행정적 조사권도 행사하는 것으로 보인다. 이러한 기관들로는 연방수사국(Federal Bureau of Investigation, FBI), 각 기관 감찰국(Office of Inspector General, OIG), 공직자청렴성수사국(Public Integrity Section, PIN), 특별조사국(Office of Special Counsel, OSC) 등이 있다. 비상설기관으로는 우리에게도 친숙한 특별검사(Special Prosecutor) 제도가 운영되고 있다.⁵⁸²⁾ 상설기관이며, 행정적 조사권만 보유한 기관으로는 정부윤리국(U.S. Office of Government Ethics, OGE), 회계감사원(U.S. Government Accountability Office, GAO), 윤리및효율에 관한감사관위원회(Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, CIGIE) 등이 있는 것으로 보인다.⁵⁸³⁾

여기에서는 부패 업무를 수행하는 주요 연방기관에 초점을 두고 살펴본다. 기존의 선행연구 등에서도 미국 반부패 연방기관들에 대해 소개한 바 있으나,⁵⁸⁴⁾ 개론적 수준의 소개에 머물렀다는 한계

580) Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 123 (1976).

581) Introduction to U.S. Government's System of Checks and Balances, <<https://ace-usa.org/blog/research/research-campaignfinance/introduction-to-us-governments-system-of-checks-and-balance/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

582) 일반적으로 우리나라에서는 미국의 제도가 특별검사(Special Prosecutor)로 소개되지만, 미국에서는 명칭이 혼용되어 사용되는 경향이 있다. 미국에서 Special Prosecutor 라는 제도는 20세기 초반부터 운영되어 왔지만, 1970년대 워터게이트 사건 이후 제정된 정부윤리법(Ethics in Government Act of 1978)에 따라 보다 독립성이 강화된 독립검사(Independent Counsel) 제도로 바뀌었다. 이후 해당 법조항들이 갱신되지 않으면서 독립검사 제도는 폐지되었다. 현재 미국에서 비상설 특검으로 운영되고 있는 제도의 정확한 명칭은 Special Counsel이다. 이는 미국 법무부의 상시적 채용 권한(The DOJ's general administrative hiring authority (28 C.F.R. Part 600)에 근거한 것이다. 관련된 국내 문헌으로는 이창은, “검사의 독립성과 중립성의 상호관계에 관한 연구 - 미국의 검찰제도와의 비교를 중심으로 -”, 법학논집 제25권 제2호, 2020. 미국 문헌으로는 Congressional Research Service, “Special Counsels, Independent Counsels, and Special Prosecutors: Legal Authority and Limitations on Independent Executive Investigations”, 2018.

583) 행정적 조사권만 보유한 기관들은 부패범죄 수사기관을 주로 다루는 본 보고서의 범주에서 벗어나므로 별도로 다루지 않는다. 각 기관의 영문명칭으로 검색하면 해당 홈페이지들을 쉽게 접근할 수 있다.

584) 김영중 등, “특별수사기관의 수사체계 안착 방안 연구(I) -부패범죄 특별수사기관을 중심으로-”, 형사·법무정책연구원, 2022. 전태희, “주요국 공직자비리수사기관의 현황과 시사점”, 국회입법조사처, 2010.

가 있다. 본 연구에서는 우리에게 잘 알려진 연방수사국(FBI) 뿐만 아니라, 전국의 부패행위 수사 등에 총괄·조정하는 등 중요한 역할을 담당하는 법무부 공직자청렴성수사국, 각 부처 소속 조직이지만 수사권을 보유한 각 기관의 감찰국, 부적절한 공직 인사 등에 대해 전문적으로 다루는 특별조사국 등을 보다 상세히 살펴보고자 한다. 그리고 최신 수사·기소 사례들을 통해 기관간 협업 등을 살펴봄으로써 미국의 반부패 연방기관의 업무 실체에 대해 보다 생생한 내용을 담고자 한다. 아울러 연방정부·주정부의 체계로 나뉜 미국의 특성상 주정부의 역할도 상당히 중요하므로, 뉴욕주를 중심으로 주단위의 반부패 기구 및 활동에 대해서도 살펴보고자 한다.

2. 연방 반부패 수사기관

이하에서는 일반적으로 수사 및 기소 기관으로 간주될 수 있는 연방기관들을 살펴보고자 한다. 앞서 언급한 공직자청렴성수사국(PIN), 각 기관의 감찰국(OIG), 연방수사국(FBI), 특별조사국(OSC)이 그 대상이다.

가. 공직자청렴성수사국(PIN)

1) 개관

법무부의 공직자청렴성수사국(PIN, Public Integrity Section)은 1976년 워터게이트 스캔들 이후 정부 공무원의 부패범죄에 대한 법무부의 효과적 대응을 위해 설치되었다.⁵⁸⁵⁾ 공직자청렴성수사국은 워터게이트 스캔들 이후 1976년 3월에 설립되었고, 1978년부터는 정부윤리법(Ethics in Government Act of 1978)이 통과되면서 탄생한 비상설특검인 독립검사(Special Counsel)의 관리를 담당하게 되었다.⁵⁸⁶⁾ 그 일환으로 법무부 장관은 매년 공공 청렴성 부서의 운영 및 활동에 대해 미국 의회에 보고하고 있다.⁵⁸⁷⁾

585) 공직자청렴성수사국(PIN), "About the Public Integrity Section", <<https://www.justice.gov/criminal-pin/about>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

586) Section 603 of the Ethics in Government Act of 1978. 동법이 법률차원에서 공직자청렴성수사국 조직을 처음 명시한 것으로 보인다.

587) 28 U.S.C. PART II: DEPARTMENT OF JUSTICE From Title 28—JUDICIARY AND JUDICIAL PROCEDURE §529. Annual report of Attorney General

(a) Beginning on June 1, 1979, and at the beginning of each regular session of Congress thereafter, the Attorney General shall report to Congress on the activities and operations of the Public Integrity Section or any other unit of the Department of Justice designated to supervise the investigation and prosecution of—

(1) any violation of Federal criminal law by any individual who holds or who at the time of such violation held a position, whether or not elective, as a Federal Government officer, employee, or special employee, if such violation relates directly or indirectly to such individual's Federal Government position, employment, or compensation;

(2) any violation of any Federal criminal law relating to lobbying, conflict of interest, campaigns, and election to public office committed by any person, except insofar as such violation relates to a matter involving discrimination or intimidation on grounds of race, color, religion, or national origin;

(3) any violation of Federal criminal law by any individual who holds or who at the time of such violation held a position, whether or not elective, as a State or local government officer or employee, if such violation relates directly

이후 2008년 제정된 감사관 개혁법(Inspector General Reform Act of 2008)에 공직자청렴성수사국장이 지명하는 사람이 「윤리및효율에관한감사관위원회」(CIGIE)의 당연직 법률 고문을 맡도록 하였다. 이는 미국 연방정부가 관할하는 공공부패 영역에서 공직자청렴성수사국의 지위를 더욱 확고히 한 것으로 평가된다.⁵⁸⁸⁾ 실제 공직자청렴성수사국은 ‘엘리트 기관으로서의 명성(elite reputation)’을 누려왔다.⁵⁸⁹⁾

공직자청렴성수사국은 입법부, 행정부, 사법부를 포함한 연방정부뿐만 아니라 주정부 공무원의 위법 행위도 조사하고 기소할 수 있는 권한을 갖는다.⁵⁹⁰⁾ 필요한 경우에는 전국적인 공직부패 사건 처리와 관련하여 연방 검사와 수사관들에게 조언을 하거나 전문지식을 제공한다. 특히 공직자청렴성수사국은 연방 판사(federal judges)의 범죄 위법 행위 혐의에 대해서는 ‘독점적 관할권(exclusive jurisdiction)’을 가지고 있다.

공직자청렴성수사국에서 가장 중점을 둔 수사는 선거범죄이다.⁵⁹¹⁾ 부서 내부의 선거범죄 지부(Election Crimes Branch)는 선거인단 사기 및 선거자금 범죄와 같은 선거범죄에 대한 부서의 전국적인 대응을 감독한다.⁵⁹²⁾ 본 부서는 1980년 선거범죄에 대한 법무부의 전국적인 대응을 감독하기 위해 선거범죄지부가 공직자청렴성수사국 내에 설치되었다. 업무 분장은 전국 선거범죄에 대한 통일성, 공정성 및 효율성을 보장하도록 설계되어 있으며, 조직은 연방 정부 및 주 정부 차원에서 풍부한 기소 경험이 있는 변호사들로 구성되어 있다. 이를 통해 공직자청렴성수사국은 미국내의 연방 선거 범죄에 대한 전국적인 수사 및 기소를 감독한다.

보다 구체적으로 선거범죄 지부는 (1) 투표 매수 및 부재자 투표 사기와 같은 선거 사기범죄 (2) 연방 선거 운동법상 선거 자금 범죄, (3) 정치 보복 및 정치적 목적성을 가진 후원과 관련된 범죄 (4) 정치활동위원회(Political Action Committee : PAC)를 가장해 선거에 영향을 주는 사기범죄 (5) 인종, 피부색, 국적 또는 종교에 근거가 없는 연방 투표권 법령의 범죄 위반과도 같은 영역을 다루고 있다.⁵⁹³⁾ 또한 ‘선거 범죄에 대한 연방 검찰 기소(Federal Prosecution of Election Offenses)’라는 선거범죄 수사 및 이론 자료를 출판하여 연방 검사 및 수사관들이 참고할 수 있도록 하고 있다. 현재 선거범죄지부의 선거 관련 업무는 ▲중요한 선거 범죄 관련 사항의 조사 및 기소 ▲전국 검사 및 수사관 협의 및 지원 ▲지역구 선거관리관 프로그램 운영 ▲연방 선거 위원회와의 기관 간 연락

or indirectly to such individual's State or local government position, employment, or compensation; and
(4) such other matters as the Attorney General may deem appropriate.

588) 윤리및효율에관한감사관위원회는 다양한 연방정부 기관의 감찰관으로 구성된 단체이다. 윤리및효율에관한감사관위원회 연방정부 각 기관의 감찰관에 대한 사건을 조사한다. The Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, <<https://www.ignet.gov/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

589) Public Integrity Section, <https://en.wikipedia.org/wiki/Public_Integrity_Section>, 최종검색: 2023. 8. 15.

590) ABOUT THE PUBLIC INTEGRITY SECTION, <<https://www.justice.gov/criminal-pin/about>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

591) 공직자청렴성수사국에서는 부패범죄와 선거범죄 외에도 사법방해죄, 위증죄, 사기범죄, 국가안보 관련 문제 등도 다루고 있다.

592) 공직 부패와 선거 범죄 수사 및 기소에 관한 법무부 정책을 개발하는 데에도 중요한 역할을 한다. 그리고 유권자 사기 및 선거 자금 조달 범죄와 같은 예민한 선거 범죄에 대한 법무부의 대응을 감독하기도 한다.

593) Public Integrity Section, <https://en.wikipedia.org/wiki/Public_Integrity_Section>, 최종검색: 2023. 8. 15.

▲특별 법률 사무소와의 기관 간 연락 등이다.⁵⁹⁴⁾

2) 관할 사건

공직자청렴성수사국이 처리하는 사건은 일반적으로 연방검찰청의 기피·회피 사건, 민감한 사건 및 관할권이 중첩되어 있는 사건, 연방 기관의 의뢰 사건, 기관이 함께 공유하는 사건들이다⁵⁹⁵⁾.

i) 연방검찰청의 기피·회피 사건

대부분의 연방의 부패 사건은 범죄가 발생한 지역의 지방검찰청에서 처리하는데, 특정 부패 사건은 직접 처리하는 것이 부적절 할 수 있다. 공직 부패사건은 일반적인 형사사건에는 없는 독특한 대중의 인식의 문제와 연관되어 있고 공무원의 행위에 초점을 맞추기 때문에 대중의 주목도가 높다. 또한 이러한 사건은 정치인이나 정치인이 임명한 공무원이 유발할 가능성이 많기 때문에 민감한 사안인 경우가 많다. 따라서 제대로 된 공직 부패사건의 기소를 위해서는 공정성과 공평성이라는 외형과 실체가 모두 필요하고, 유죄 판결 뿐만 아니라 그 판결이 대중의 눈높이에서도 타당성을 갖춰야 할 필요가 있다. 지방검찰과 지역적 이해 상충이 상당한 사건의 경우 지방검찰청은 기피·회피 절차를 통해 사건에서 제외되고, 갈등이 상당한 부패혐의와 관련된 연방사건은 기소와 직접 감독을 위해 공직자청렴성수사국에 회부된다.

연방 판사의 범죄 혐의에 대해서도 지방검찰청에서 기피·회피 사건으로 처리하여 공직자청렴성수사국으로 회부시킨다. 이를 통해 사건의 공정성을 기함과 동시에, 지방검찰청에서 판사를 조사하면서 동시에 재판부에 출석하는 문제에 대한 우려를 불식시킬 수 있기 때문이다. 따라서 기존 법무부 관행에 따라 연방 사법부의 부패 사건은 일반적으로 공공 청렴성 부서에서 처리한다.

조사 대상이 연방 검사, 연방 수사관 또는 기타 직원인 경우 특정 검찰청에서 근무하거나 그와 긴밀히 협력하도록 배정된 직원인 경우에도 비슷한 우려 때문에 연방 검사, 검사보(AUSA), 또는 연방 수사관 또는 연방 수사관 또는 검찰청과 협력관계에 있는 기타 직원에 대해서도 지방검찰청의 기피·회피 절차를 통해 공직자청렴성수사국에서 직접 다룬다.

ii) 민감한 사건 및 관할권이 중첩된 사건

공직자청렴성수사국은 법무부 차관의 요청에 따라 민감도가 높은 사건과 두 개 이상의 검찰청 관할권이 관련된 사건을 처리한다. 특정 사건은 사안의 중요성에 따라 국무부 고위직과 긴밀한 조율이 필요할 수도 있고 타 연방 기관과의 상당한 조율이 필요할 수도 있다. 정보기관과의 소통이 필요한 사건도 포함되기 때문에 해당 사건은 공직자청렴성수사국이 관할한다. 민감한 사건에는 지역 차원에서 정치적으로 논란이 많아서 연방 차원에서 처리해야 하는 사건도 포함된다.

또한 사법 관할 구역의 경계를 넘나드는 혐의에 대해서도 공직자청렴성수사국이 맡는다. 이 과정

594) 공직자청렴성수사국(PIN), <www.justice.gov/criminal-pin>, 최종검색: 2023. 8. 15.

595) 공직자청렴성수사국 (PIN) '2021 Annual Report' 1-3면

에서 공직자청렴성수사국은 여러 지방검찰청 간의 수사를 조정하거나, 연방검찰청과 공동으로 사건을 처리하거나, 적절한 경우 전체 사건에 대한 책임을 맡도록 요청받기도 한다.

iii) 연방 기관 추천

공직자청렴성수사국은 공직자의 범죄 혐의와 관련하여 연방기관이 직접 의뢰한 사건 처리를 맡는다. 법무부는 혐의 사실을 검토하여 해당 사건에 대한 조사 필요 여부, 기소 여부를 결정한다. 공무원의 위법행위에 대한 연방기관의 제보는 공직자청렴성수사국의 임무에서 중요한 부분을 차지한다. 법무부 감찰국(OIG)은 물론 내무부 및 범죄수사국 등 다른 기관의 조사 부서와도 긴밀히 협력한다. 또한 부패사건과 관련된 법령과 효과적인 조사 접근 방식에 대해 기관 수사관들을 교육하는데에도 상당한 시간을 투자한다. 여러 기관으로부터 받는 수사의뢰에 대해서는 의뢰 기관의 조사 부서와 긴밀히 협의하고 신속한 조사를 실시한다.

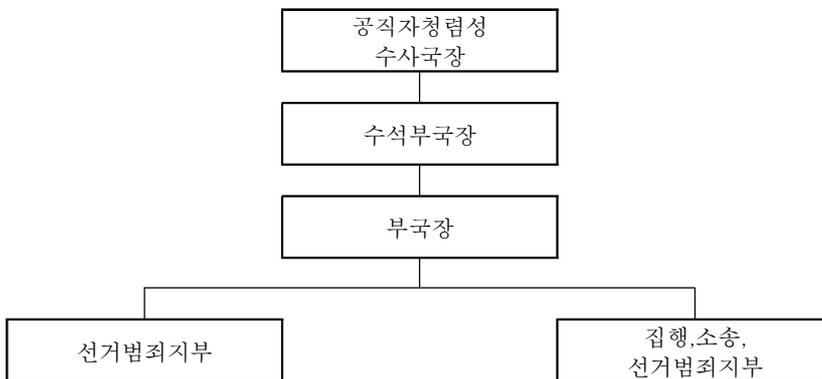
iv) 타기관과의 공동 처리 사건

특정 사건의 경우 공직자청렴성수사국이나 연방검찰청, 혹은 다른 기관과 협력하기도 한다. 중대한 부패사건이 발생했을 때 연방검찰청의 가용 검찰 인력이 단독 책임을 수행하기에 충분치 않은 경우가 있다. 이런 경우 해당 조사 부서는 경험 있는 공직자청렴성수사국의 검사의 조력을 요청하기도 한다. 때로는 해당 부서가 기피·회피하여 공직자청렴성수사국이 사건을 지원하거나 감독 책임을 맡도록 요청받을 수 있다. 마지막으로 공직자청렴성수사국은 타 기관에 배정된 사건을 감독하거나 지원하도록 배당받을 수도 있다.

3) 조직 구성

공직자청렴성수사국은 수사국장의 지휘 하에 선거범죄지부와 집행, 소송, 선거범죄지부로 나누어 운영하고 있다. 약 30여명의 검사들이 근무하고 있는 것으로 알려져 있으며, 전국 연방검찰청을 관할하고 있다.⁵⁹⁶⁾

▶▶ [그림(부록)_2-1] 공직자청렴성수사국(PIN) 조직도



* 출처: 공직자청렴성수사국(PIN) 홈페이지, <www.justice.gov/criminal-pin, 최종검색: 2023. 8. 15.>.

596) 공직자청렴성수사국 (PIN) '2021 Annual Report,' 2021.

5) 통계 및 주요사례

i) 주요통계

대부분의 부패 사건은 범죄가 발생한 지역의 지방 검찰청에서 처리한다. 그러나 때때로 외부 검사가 부패 사건에 대해 지역 검찰청을 지원하거나 이해 상충 가능성으로 인한 지역 검찰청의 기피로 공직자청렴성수사국에서 사건을 완전히 처리하도록 요청받기도 한다. 다음에 제시되는 [표3-3-3], [표3-3-4]의 통계는 미국 검찰청 및 공직자청렴성수사국에서 처리한 사건을 포함하여 각 지역 내 모든 공직부패 사건에 대한 기소 건수도 포함하고 있다.

▶▶▶ [표(부록)_2-1] 2021년 전국적으로 기소된 공직 부패 사건 현황

	연방공무원	주공무원	지방자치단체 공무원	기타관련사항	합계
기소	246	52	167	181	646
유죄 판결	228	43	138	189	598
재판 중	153	60	150	192	555

* 출처: 공직자청렴성수사국 (PIN) '2021 연간보고서'의 통계 재구성

2021년 전국적으로 기소된 공직 부패 사건을 보면 연방공무원은 총 646명 기소 인원 중 약 38%에 해당하는 246명이 기소되었고, 주공무원과 지방자치단체 공무원은 각각 52명(약 8%), 167명(약 26%)이다. 아래 [표(부록)_2-2]는 지난 10년간(2010~2021) 기소 등 현황이다.

▶▶▶ [표(부록)_2-2] 지난 10년간 각 기관별 기소 등 현황(2010~2021)

연도	연방공무원		주공무원		지역공무원		공직부패에 연루된 민간인		총계	
	기소	유죄 판결	기소	유죄 판결	기소	유죄 판결	기소	유죄 판결	기소	유죄판 결
2010	422	397	168	108	296	280	298	251	1,184	1,036
2011	412	392	93	143	282	276	295	296	1,082	1,107
2012	381	369	100	78	319	295	278	318	1,078	1,060
2013	337	315	133	119	334	303	330	300	1,134	1,037
2014	364	364	80	109	231	252	241	264	916	989
2015	458	402	123	97	259	200	262	205	1,102	904
2016	354	326	139	125	234	213	255	222	982	886
2017	383	334	63	68	223	208	194	227	863	837
2018	275	250	85	72	171	175	234	198	765	695
2019	300	307	60	63	213	199	207	165	780	734
2020	242	207	55	30	135	110	196	122	628	469
2021	246	228	52	43	167	138	181	189	646	598

* 출처: 공직자청렴성수사국 (PIN) '2021 연간보고서'의 통계 재구성

ii) 최근 주요 수사 사례

아래 내용은 공직자청렴성수사국이 다른 연방검찰청, 연방수사기관과 원활한 협력을 통해 선거 범죄 등을 적극적으로 수사·기소하고 있음을 보여주는 좋은 사례들이다.

① 미국 vs. 제임스 통 (2020년)

공직자청렴성수사국은 2019년 10월 캘리포니아 프리몬트에 거주하는 부동산 개발업자 제임스 통(74세)은 두 건의 기부금 제공 혐의에 대해 15개월 형을 선고받았다.

재판과정에서 드러난 혐의에 따르면, 통은 2012년과 2013년에 두 명의 주요 기부자를 자신의 사기 모집책으로 이용했다. 통은 자신의 은행 매니저와 다른 사업 동료에게 현금 봉투를 제공하고 지역 사회의 개인에게 현금을 전달하도록 지시했고, 이들은 통의 현금을 사용하여 자신의 이름으로 수표를 작성하여 통이 지지하는 미국 하원 의원 후보의 선거 운동에 기부했다. 통은 재정적 의무와 사업 기회가 상실될 수 있을 것을 암시하는 방식으로 은행 매니저와 사업 동료가 지역사회에 현금을 배포하여 기부하도록 유도했다. 기부자 네트워크에는 연방 선거에 기부할 자격이 없는 외국인을 최소 한 명 포함한 수십 명의 통로가 포함되어 있었다. 통은 또한 중개인에게 현금을 입금하지 말라고 지시하여 이 계획을 숨기도록 지시했으며, 나중에 중개인 중 한 명에게 연방수사국(FBI) 조사를 받은 후 정보를 보유하도록 지시했다.

2017년 8월, 연방 대배심은 통을 「연방법」 §§ 30122 및 30109(d)(1)(D)를 위반하여 타인 명의로 선거 기부금을 조성하고 기부하게 한 혐의로 기소하였다. 연방 배심원단은 유령 기부자를 통해 수만 달러를 미국 하원 의원을 위한 두 번의 의회 캠페인에 연속으로 기부한 혐의로 유죄를 선고했다. 본 건의 수사는 연방수사국(FBI)가 수행했고, 공직자청렴성수사국의 변호사와 캘리포니아 북부 지방검찰청의 검사가 기소했다.

② 미국 vs. 존 네틀턴 (2020년)

공직자청렴성수사국은 관타나모 만 해군기지(GTMO)의 전 사령관이 해군 기지에서 발생한 민간인 사망 사건과 관련하여 사법 방해 및 허위 진술 혐의로 여러 차례 징역 24개월을 선고받았다.

2020년 1월 17일, 5일간의 재판 끝에 플로리다주 중부지구 연방 배심원단은 플로리다주 잭슨빌에 거주하는 존 네틀턴 대위(53세)에게 사법 방해 2건, 중요 사실 은폐 1건, 기록 위조 1건, 허위 진술 2건 등의 혐의로 유죄를 선고했는데, 이는 모두 GTMO의 해군 거래소 손실 방지 안전 관리자였던 크리스토퍼 터의 사망에 대한 해군 조사 과정에서 행한 행동과 관련된 사항이다. 미국 지방 판사 티모시 J. 코리건은 네틀턴에게 1년간의 보호 관찰을 명령하는 판결을 선고했다.

당시 42세인 투르는 2015년 1월 11일 관타나모 만에서 익사한 채 발견되었는데 부검 결과 투르가 익사하기 전에 부상을 입은 것으로 밝혀졌다. 투르가 사망할 당시 네틀턴은 GTMO의 사령관이었다. 재판에서 밝혀진 사실에 따르면 투르는 2015년 1월 9일 GTMO 임원 클럽에서 열린 파티에서 네틀턴과 네틀턴의 배우자가 혼외정사를 벌였다는 의혹을 제기했다. 같은 날 저녁, 투르는 네틀턴의 집을

찾아갔고 신체적 다툼이 벌어져 투르가 부상을 입었다. 2015년 1월 10일, 투르가 실종되었다는 신고가 GTMO의 다른 주민들에 의해 접수되었고, 네틀턴은 투르가 자신의 거주지에 있었고 말다툼 도중 부상을 당했다는 사실을 알고 있었음에도 불구하고 상급 장교와 다른 해군 직원들에게 투르가 전날 밤 장교 클럽에서 마지막으로 목격되었다고 거짓으로 알렸다. 또한 네틀턴은 투르가 자신을 혼외정사로 고발했다는 사실, 네틀턴과 투르가 네틀턴의 거주지에서 신체적 언쟁을 벌였다는 사실, 투르가 부상을 입었다는 사실도 보고하지 않았다. 네틀턴은 투르에 대한 수색과 그의 사망 경위에 대한 조사가 계속되는 동안 이러한 은폐와 허위 진술을 계속했다. NCIS는 이 사건을 조사했고, 공직자청렴성수사국의 토드 지(Todd Gee) 부국장과 피터 노스타인(Peter M. Nothstein) 부국장이 본 사건을 기소했다.

4) 주요 쟁점

공직자청렴성수사국이 의회에 제출한 지난 35년간(1978~2013년)의 연례 보고서의 내용을 분석한 연구결과가 있다. 미국의 사회학자 라이언 G. 세레솔라(Ryan G. Ceresola)는 공직자청렴성수사국에서 발간한 1978년~2013년까지의 매년 35개 보고서, 총 1,651페이지로 구성된 연도별 보고서를 연구의 표본으로 삼고 있다. 본 연구에서 공직자청렴성수사국이 정치적 부패를 정의하는데 사용하는 프레임에 대해 분석한 결과는 다음과 같다. 공직자청렴성수사국은 1) 부패가 무엇인지 명시적으로 정의한 적이 없으며, 2) 일상적이고 일반적인 사례가 아닌 가장 극단적인 부패 사례, 특히 사기업과 개인의 부정행위에 집중하며, 3) 최근 1년간은 상당히 제한적으로만 정보공개를 하고 있음이 드러났다⁵⁹⁷).

먼저, 부패의 정의(definition)와 관련해서 공직자청렴성수사국이 부패를 어떻게 정의하는지 이해하는 한 가지 방법은 발표한 보고서에서 어떤 법률을 적용하는지 살펴보는 것이다. 실제 공직자청렴성수사국이 제시한 사례를 살펴보면 공직자청렴성수사국이 조직을 운영하는 과정에서 부패로 정의하는 것이 시기에 따라 달라진다는 것을 알 수 있다. 이는 제한된 자원(25~30명의 변호사로 구성된 팀, 주 및 지방검사의 사퇴에 따라 사건이 변경될 수 있음)으로 기소할 수 있는 사건을 보고하기 때문일 수도 있고, 현 법무장관이나 대통령의 정치적 의지 때문일 수도 있다. 예를 들어, 1982년 공직자청렴성수사국은 중점 수사 분야에 선거 범죄, 이해충돌 범죄, 법 집행관의 범죄, 이민국 범죄 등이 포함되었다. 이에 따라 공직자청렴성수사국이 강조하는 많은 유죄 판결은 이러한 범주와 직접적으로 연관되어 있었다. 1990년대 공직자청렴성수사국은 연방 고위 공직자 조사를 담당하는 소그룹인 독립위원회와의 협력을 최우선 과제로 삼았고, 그 과정에서 공소 유지 및 유죄 판결까지 받아내는 것을 강조했다. 2000년대 들어 공직자청렴성수사국은 독립위원회와의 협력을 중단하고(초기에 독립위원회의 업무가 공직자청렴성수사국의 업무 중 상당 부분을 차지한다는 주장이 제기되었음에도 불구하고), 대신 선거 범죄에 우선순위를 두었다고 밝혔다. 이에 따라 이전 해보다 더

597) Ryan G. Ceresola, "The U.S. Government's framing of corruption: a content analysis of public integrity section reports, 1978-2013," *Crime, Law and Social Change*, 2018. 이하의 내용은 이 논문에서 발췌·요약

많은 선거 범죄가 신고되었다. 따라서 공직자청렴성수사국이 적극적으로 수사하는 범죄를 통해 알 수 있듯이 부패범죄의 개념은 시대에 따라 실제로 변화해왔고, 역설적으로 이는 공직자청렴성수사국이 자체적으로 생각하는 부패범죄의 정의가 부재했기 때문에 이러한 변화가 비교적 쉽게 이루어진 것으로 볼 수 있다.

두 번째로, 본 연구에 따르면 공직자청렴성수사국에서 발간한 보고서는 극단적인 부패사태를 주로 다루고 조직적 범죄보다는 개인적 행위에 초점을 맞추고 있다는 것을 지적하고 있다. 공직자청렴성수사국의 보고서들은 부패 문제를 부패 행위를 저지르도록 한 원인을 제거함으로써 부패 문제를 가장 잘 해결할 수 있다고 제안하고 있다. 그러나 본 연구는 불법 행위를 저지르는 개인에게만 초점을 맞추고 부패가 발생하도록 허용되는 시스템에 초점을 맞추지 않으면, 의회가 실용적인 반부패 노력의 일환으로 제도적 개혁을 제시하지 못하도록 하는 효과를 낳는다고 지적하고 있다. 범죄를 저지른 개인은 처벌을 받아야 마땅하지만, 직접 범죄에 가담한 개인에게만 초점을 맞추는 것은 정부가 가담될 수 있는 잠재적인 조직범죄를 놓치게 된다는 것이다.

마지막으로, 본 연구는 공직자청렴성수사국 보고서가 전체적인 요약본을 제시하지는 않고, 각 사례에 대한 하이라이트만 보고하는 방향으로 바뀌고 있다고 분석한다. 그 결과 사건은 자극적인 부분만 알려지게 되고 이는 본 보고서를 활용하는 학자들과 일상적 부패에 관심이 있는 의회 및 시민들에게 보고서의 유용성이 제한될 수밖에 없다고 지적하고 있다.

나. 각 연방기관 감찰국(OIG)

1) 개관

미국 각 연방기관의 감찰국(OIG, Office of Inspector General)은 1978년 「감찰관법」이 제정되면서 각 기관에 창설되었다.⁵⁹⁸⁾ 당시 워터게이트 스캔들로 인해 공공기관의 부패에 대한 비판이 높았고, 효과적인 조사와 감독을 위해 독립된 감찰관의 설치가 이루어진 것이다. 제정된 감찰관법에 따라 법무부 감사관실(OIG)을 포함한 12개의 연방 감사관실(OIG)이 설립되었다.⁵⁹⁹⁾ 이후 계속 확대되어 현재는 대략 72개의 기관에서 감찰국을 운영하고 있는 것으로 확인된다.⁶⁰⁰⁾ 감찰국에서 보유하고

598) INSPECTOR GENERAL ACT OF 1978 From Title 5—Appendix

§2. Purpose and establishment of Offices of Inspector General; departments and agencies involved

In order to create independent and objective units—

- (1) to conduct and supervise audits and investigations relating to the programs and operations of the establishments listed in section 11(2);
- (2) to provide leadership and coordination and recommend policies for activities designed (A) to promote economy, efficiency, and effectiveness in the administration of, and (B) to prevent and detect fraud and abuse in, such programs and operations; and
- (3) to provide a means for keeping the head of the establishment and the Congress fully and currently informed about problems and deficiencies relating to the administration of such programs and operations and the necessity for and progress of corrective action;

599) U.S. Department of Justice Office of the Inspector General, <<https://oig.justice.gov/about>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

600) Council of the Inspector General on Integrity and Efficiency, The Inspectors General, 2014.

있는 수사권한은 각 기관마다 차이가 있었으나, 9.11. 테러 이후 개정된 「국토안보법」(Homeland Security Act of 2002)에 따라 감찰국에서도 영장을 집행하고, 체포 하고, 총기를 소지하는 등 일반적인 법집행기관(수사기관)과 같은 권한을 행사하는 것이 가능하게 되었다.⁶⁰¹⁾ 감찰국 공무원은 사법 기관과 행정기관의 성격을 모두 가지고 있는 셈이다⁶⁰²⁾.

감찰국의 역할은 기관의 프로그램, 운영 및 재무 관리에 대한 독립적인 감사, 검사 및 평가를 수행하고, 데이터 분석, 인터뷰 및 현장 방문으로 해당 기관의 관련 법률과 규정을 준수하는지를 평가한다. 또한 감찰국은 기관 내 또는 해당 프로그램과 관련하여 부정행위, 사기 또는 범죄 활동에 대한 조사를 수행할 권한을 가지고 있다. 감찰국 수사관은 문서기록을 제출받거나, 증인 인터뷰, 증거 수집 등의 권한을 갖고 있기 때문에 위법 행위가 발견되면 감찰국에서는 징계 조치를 권고하거나 기소를 위해 사건을 추천하거나 사기로 인해 손실된 자금을 회수할 수 있다.

감찰국은 소속 부처뿐 아니라 의회의 규제를 받게 되며 이에 따라 이들 기관에 보고서를 제출해야 한다. 일반적으로 감찰관은 상원의 승인과정을 거친 후 대통령이 임명하며, 감찰관을 해임하고자 할 때는 대통령이 상·하 양원에 그 이유를 설명해야만 할 정도로 업무수행에서의 독립성 확보에 중점을 두고 있다.⁶⁰³⁾ 이 밖에도 감찰국은 내부고발자 보호 시스템을 두어서, 법, 규칙 또는 규정을 위반하는 경우, 관리 위반, 자금 낭비, 직권남용, 또는 공중 보건 또는 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위협을 인지한 경우 「내부고발자보호법」(WPA, The Whistleblower Protection Act)에 의해 보호된다.⁶⁰⁴⁾

601) SEC. 812. LAW ENFORCEMENT POWERS OF INSPECTOR GENERAL AGENTS.

(a) In General.--Section 6 of the Inspector General Act of 1978 (5 U.S.C. App.) is amended by adding at the end the following:

(e)(1) In addition to the authority otherwise provided by this Act, each Inspector General appointed under section 3, any Assistant Inspector General for Investigations under such an Inspector General, and any special agent supervised by such an Assistant Inspector General may be authorized by the Attorney General to--

(A) carry a firearm while engaged in official duties as authorized under this Act or other statute, or as expressly authorized by the Attorney General;

(B) make an arrest without a warrant while engaged in official duties as authorized under this Act or other statute, or as expressly authorized by the Attorney General, for any offense against the United States committed in the presence of such Inspector General, Assistant Inspector General, or agent, or for any felony cognizable under the laws of the United States if such Inspector General, Assistant Inspector General, or agent has reasonable grounds to believe that the person to be arrested has committed or is committing such felony; and

(C) seek and execute warrants for arrest, search of a premises, or seizure of evidence issued under the authority of the United States upon probable cause to believe that a violation has been committed.

(2) The Attorney General may authorize exercise of the powers under this subsection only upon an initial determination that--

(A) the affected Office of Inspector General is significantly hampered in the performance of responsibilities established by this Act as a result of the lack of such powers;

(B) available assistance from other law enforcement agencies is insufficient to meet the need for such powers; and

(C) adequate internal safeguards and management procedures exist to ensure proper exercise of such powers.

602) 정영일, “미국의 공직부패에 대한 대응 법제도,” 국제지역연구, 제14권 제4호, 2010, 318면.

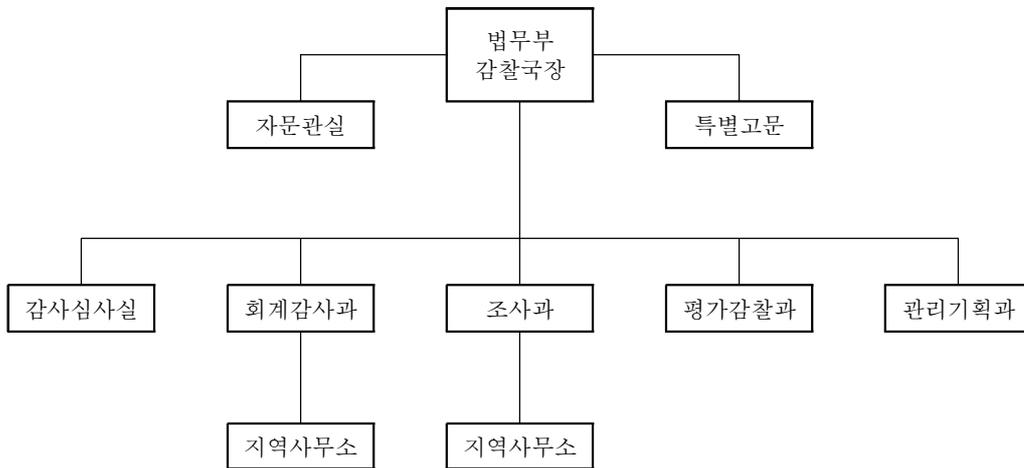
603) 신민철, “미국 반부패 정책 추진체계의 특성과 시사점 - 감찰제도를 중심으로”, 한국부패학회보, 제26권 제4호, 2021, 12면.

604) 법무부 감찰국(OIG), <<http://oig.dhs.gov>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

2) 조직 (법무부 감찰국을 중심으로)

감찰국의 조직은 소속된 연방기관에 따라 조금씩 상이하나, 본 보고서에서는 법무부 감찰국을 중심으로 검토하고자 한다. 법무부 감찰국은 직속으로 자문관실과 특별고문을 두고 있고, 감사심사실, 회계감사과, 조사과, 평가감찰과, 관리기획과를 총괄하고 있다. 회계감사과와 조사과는 아틀란타, 시카고, 댈러스, 덴버, 필라델피아, 샌프란시스코, 워싱턴 등지에 별도 지역사무소를 두고 있다.

▶▶ [그림(부록)_2-2] 법무부 감찰국(OIG) 조직도



* 출처: 법무부 감찰국(OIG) 홈페이지, <<https://oig.justice.gov/>>, 최종검색: 2023. 8. 15..

3) 통계 및 주요 사례

이하의 사례들은 각 기관 감찰국이 타기관과의 원활한 협력을 바탕으로 부패범죄에 대한 수사에 적극적으로 관여하고 있음을 보여준다.

i) 전직 주 공무원의 절도 및 업무방해 사건

미주리주 전직 공무원 비키 헤프너(63세)가 자신의 지위를 남용해 140,500달러의 실업 수당을 친구, 친척 및 다른 사람들에게 보낸 혐의로 기소되었다. 헤프너는 미주리주 노동산업부 고용안정국 고용관계과에서 복지 프로그램 전문가로 근무하면서 2020년 7월부터 12월에 걸쳐 약 8명의 친구, 친척 및 동료의 계정에 로그인하여 실업급여를 받도록 한 혐의를 받고 있다. 구체적으로, 실업 수당을 받을 자격이 없는데도 실업 수당을 받거나 수당액을 늘려준 행위, 또한 실업 수당을 늘리기 위해 일부 청구를 취소하고 팬데믹 관련 실업 수당을 받던 일부 사람들의 신분을 일반 실업 수당으로 변경하여 부정하게 수당을 수령한 행위다.

본 사건은 법무부 감찰국(OIG), 국토안보부와 노동부가 함께 조사했고, 헤프너는 상기 공금 절도

건에 대해 최대 10년의 징역형이나 25만 달러의 벌금형 또는 두 가지 모두에 처해짐과 동시에 환수 명령을 받게 될 예정이다.⁶⁰⁵⁾

ii) 전직 연방수사국 특수요원의 뇌물수수 사건

본 사건은 전직 연방수사국 특수 요원이 민감한 법률 정보를 제공하는 대가로 현금 및 기타 금품을 수수한 혐의로 기소된 건이다. 캘리포니아주 라파예트에 거주하는 바박 브루만드(56세)는 아르메니아 조직 범죄와 관련된 부패한 변호사에게 민감한 법 집행 정보를 제공한 대가로 최소 15만 달러의 뇌물을 수수하였다. 1999년 1월부터 2018년까지 연방수사국 특수 요원으로 근무한 브루만드는 국가 안보수사를 담당했으며 샌프란시스코의 연방수사국 현장 사무소에 배치되었다. 브루만드는 재직 중인 2015년 1월부터 2018년 12월까지 조직 범죄에 연루된 변호사로부터 현금, 수표, 개인 제트기 비행, 두카티 오토바이, 호텔 숙박, 에스코트, 식사 기타 금품을 수수했다.

본 사건은 법무부 검찰국 뿐만 아니라 연방수사국, 국제청 범죄수사국이 합동으로 수사했고, 국토 안보부의 검찰관실 또한 공조하였다. 그 결과, 클라우스너 판사는 법정에서 “브로우먼드는 미국 법을 수호하고 연방수사국의 높은 기준을 준수하겠다고 선서했다. 그는 이 엄숙한 약속을 위반했으며 이제 자신이 선택한 결과에 직면하게 될 것이다”라고 발언하며 징역형 및 3만 달러의 벌금과 범죄 행위와 관련한 132천 달러에 대한 몰수 명령을 내렸다.⁶⁰⁶⁾

다. 특별조사국(OSC)

1) 개관

연방 특별조사국(Office of Special Counsel)은 독립적인 연방 수사 및 검찰 기관이다. 특별조사국은 「공무원개혁법」(the Civil Service Reform Act), 「내부고발자보호법」(the Whistle-blower Protection Act), 「해치법」(the Hatch Act) 및 「고용 및 재고용 권리에 관한 종합법」(the Uniformed Services Employment & Reemployment Rights Act : USERRA)에 근거한다.

특별조사국장은 상원의 조언과 동의를 얻어 대통령이 임명하며 임기는 5년이다.⁶⁰⁷⁾ 특별조사국

605) 법무부 검찰국 (OIG) 2023년 3월 20일자 보도자료, “Former Missouri State Worker Admits Stealing \$140,000 in Unemployment Insurance Funds”

606) 법무부 검찰국 (OIG) 2023년 2월 27일자 보도자료, “Former FBI Special Agent Sentenced to 6 Years in Prison for Accepting Bribes Paid by Attorney Linked to Organized Crime Figure to Repay Union \$36,000”

607) 5 U.S.Code § 1211 - Establishment

(a) There is established the Office of Special Counsel, which shall be headed by the Special Counsel. The Office shall have an official seal which shall be judicially noticed. The Office shall have its principal office in the District of Columbia and shall have field offices in other appropriate locations.

(b) The Special Counsel shall be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate, for a term of 5 years. The Special Counsel may continue to serve beyond the expiration of the term until a successor is appointed and has qualified, except that the Special Counsel may not continue to serve for more than one year after the date on which the term of the Special Counsel would otherwise expire under this subsection. The Special Counsel shall be an attorney who, by demonstrated ability, background, training, or experience, is especially qualified to carry out the functions of the position. A Special Counsel appointed to fill a vacancy occurring before the end of a term of office of the Special Counsel's predecessor serves for the remainder of the term. The Special Counsel may be removed by the President only for inefficiency, neglect of duty, or malfeasance in office. The Special Counsel

장은 능력, 배경, 교육 또는 경험을 통해 입증된 바에 따라 해당 직책의 기능을 수행할 수 있는 특별한 자격을 갖춘 변호사이어야 하고, 후임자가 임명되어 자격을 갖추는 때까지 1년을 초과하지 않는 한도내에서 계속 근무할 수 있다. 특별조사국장은 비효율성, 직무 태만 또는 직권남용의 경우에만 대통령이 해임할 수 있다. 특별조사국장은 법률에 의해 달리 규정되거나 대통령의 지시에 따라 임명되는 경우를 제외하고는 미국 정부에서 다른 공직이나 직위를 가질 수 없다.

2) 주요 조사대상

특별조사국의 주요 임무는 연방 기관의 직원과 지원자에 대한 금지된 인사 관행을 방지하기 위해 관련 혐의의 수사에 대한 관할권을 갖고,⁶⁰⁸⁾ 특히 내부 고발에 대한 보복으로부터 보호함으로써 불이익을 방지하는 것에 두고 있다.⁶⁰⁹⁾ 금지된 인사 관행(Protected Personnel Practices : PPPs)이라 불리는 특별조사국의 수사 및 기소 관련 범죄는 다음과 같다.⁶¹⁰⁾

i) 고용상의 차별

「연방법」 제5장 제2302(b)조에 따라 공공기관은 피고용인에 대하여 인종, 피부색, 종교, 성별, 국적, 연령, 장애(또는 장애 상태), 결혼 상태 또는 정치적 소속에 따라 직원 또는 신청자를 차별해서는 안 된다는 것을 명시하고 있다. 차별금지 항목 중 인종, 피부색, 종교, 성별, 출신국가, 연령 및 장애 유무에 대하여 특별조사국은 수사할 권한이 있으나 평등 고용 기회 위원회(the Equal Employment Opportunity Commission : EEOC)의 수사를 위한 평등 고용 기회(the Equal Employment Opportunity : EEO) 관련 절차가 마련되어 있다. 그러므로 복수 기관의 중복 수사를 회피하기 위하여 특별조사국은 일반적으로 위 항목에 관한 차별 관련 수사는 EEO 관련 절차를 경유하도록 하고 있다.

더불어 특별조사국에서는 결혼 여부 및 정치적 소속에 대한 차별에 대한 문제도 조사한다. 이러한 종류의 차별은 EEO 절차의 관할권 내에 있지 않기 때문에 특별조사국에서 직접 다룬다. 2014년 1월 특별조사국과 평등고용기회위원회(EEOC)는 연방 직장에서의 차별금지법 시행에 대한 조정에 관한 새로운 양해각서에 서명했다.

ii) 부적절한 추천에 대한 감시

may not hold another office or position in the Government of the United States, except as otherwise provided by law or at the direction of the President.

608) 5 U.S. Code § 1212 - Powers and functions of the Office of Special Counsel

(a)The Office of Special Counsel shall—

(1)in accordance with section 1214(a) and other applicable provisions of this subchapter, protect employees, former employees, and applicants for employment from prohibited personnel practices;

(2)receive and investigate allegations of prohibited personnel practices, and, where appropriate—

(A)bring petitions for stays, and petitions for corrective action, under section 1214; and

(B)file a complaint or make recommendations for disciplinary action under section 1215;

609) 연방 특별조사국(OSC), <<http://osc.gov>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

610) 연방 특별조사국(OSC), <<http://osc.gov>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

「연방법」 제5장 제2302(b)조 제2항에 따라 공공기관은 인사 추천이 제공자의 개인적 지식 또는 기록에 기초하지 않는 한, 직원 또는 신청자에 대한 추천을 요청하거나 고려하는 것을 금지한다. 즉, 이는 추천을 하는 사람이 해당 직위에 지원하는 사람의 능력에 대한 실제 지식이 없는 한 연방 직장에서 누군가를 고용하거나 승진시키는 행위를 하지 말아야 할 것을 의미한다. 법원은 통상적으로 금지된 인사 관행에 대한 입법 의도는 특정 지위를 획득하거나 승진하는 데 있어 정치적 영향력을 사용하려는 것을 배제하려는 취지를 담고 있으므로, 특정 고용 및 승진 결정이 통상적으로 금지된 인사 관행(PPPs)임을 주장하는 자는 정치적 영향력이 중요한 요소였다는 것을 입증하여야 한다고 판단하고 있다.

iii) 정치활동의 강요

「연방법」 제5장 제2302조(b) 제3항에 따라 공공기관은 어떤 사람의 정치 활동을 강요하거나 정치 활동을 거부한 직원에게 보복할 수 없다. 이 조항은 당파적 정치가 연방 기관에 영향을 미치지 않도록 하기 위해 시행되고 있다. 연방 기관의 직원은 상사로부터 정치 활동을 강요받지 않을 권리가 있다. 이 조항은 또한 정치 활동을 거부한 직원에 대한 보복을 금지하는 것도 포함되어 있다.

iv) 경쟁 방해

「연방법」 제5장 제2302조(b) 제4항에 따라 공공기관의 공무원은 누구도 취업경쟁을 위해 타인을 고의로 기만하거나 방해해서는 안 된다. 이 조항은 공공기관의 공무원은 의도적으로 취직을 위해 경쟁하고자 하는 사람의 권리를 침해할 수 없다는 것을 의미한다. 때문에 지원자 중 누군가를 선정하여 취업시키지 않은 행위는 경쟁 방해로 간주하지 않는다.

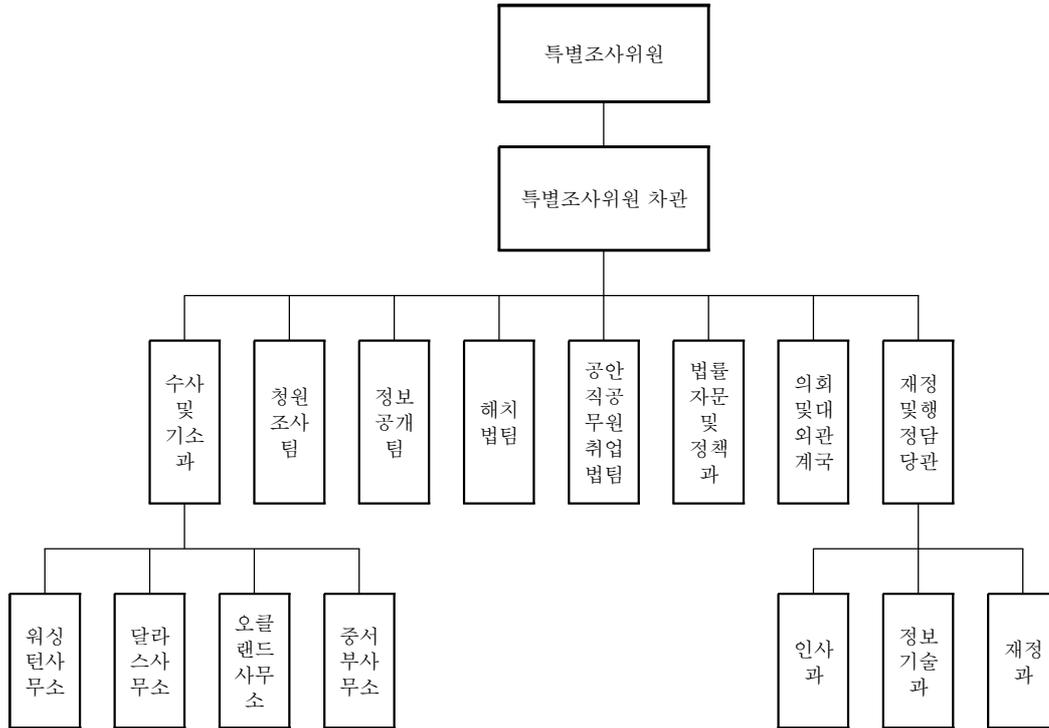
v) 고용상태에 영향을 미치는 업무방해

공공기관의 공무원은 「연방법」 제5장 제2302조(b) 제5항에 따라 타인의 고용에 영향력을 행사해서는 안 된다. 이 조항은 공무원이 지원자에게 지원을 철회하도록 유도할 수 없다는 것을 의미한다. 업무방해죄가 성립하려면 타인의 고용을 돕거나 방해하는 행위가 이루어져야 한다. 다만 취업하려는 자가 취업 경쟁에서 기권할 필요는 없다. 본 조항은 기관 관계자가 지원자가 자격이 충분하지 않거나 더 나은 직위를 이용할 수 있는 등의 이유로 정당한 이유로 경쟁에서 기권하도록 하는 금지하지 않는다.

3) 조직

특별조사국은 특별조사위원실에 수사 및 기소과, 청원조사팀, 정보공개팀, 해치법팀, 공안직공무원 취업법팀, 법률자문 및 정책과, 의회 및 대외관계과, 재정 및 행정담당관을 두고 있고, 수사 및 기소를 담당하는 과는 워싱턴, 달라스, 오클랜드, 중서부에 별도의 사무소를 두고 있다.

▶▶ [그림(부록)_2-3] 특별조사국(OSC) 조직도



* 출처: 특별조사국(OSC) 홈페이지, <<http://osc.gov>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

4) 주요 사례

i) 반복·고의적인 「해치법」 위반 사례

특별조사국은 2023년 5월 17일 매사추세츠주 검사장 레이첼 롤린스가 여러 차례에 걸쳐 고의로 「해치법」을 위반하여 미국 검사로서 권한을 남용한 사실에 대한 보고서를 조셉 R. 바이든 대통령에게 송부했다. 특별조사국은 OSC는 이러한 위반 행위가 징계가 필요하다고 판단했다.

롤린스는 2022년 7월 정당 기금 모금 행사에 참여함으로써 해치법을 위반하였다. 민주당 전당대회 모금 행사 참석과 관련하여 롤린스는 해치법 위반을 피하는 방법에 대해 구체적으로 조언을 받았음에도 그 조언을 무시하고 공식적인 자격으로 행사에 참석한 혐의를 받고 있다. 뿐만 아니라 2022년 8~9월, 자신이 반대하는 후보가 법무부 조사를 받고 있다는 이야기를 언론에 흘려 특정 정치 후보의 선거운동을 방해하려는 시도를 반복적으로 했다. 이에 특별조사국은 대통령에게 제출한 보고서에서 이 위반 행위를 "특별조사국이 조사한 가장 심각한 「해치법」 위반 중 하나"라고 규정했다. 롤린스에게는 4월 25일에 본 보고서의 사본이 제공되어 의견을 제시할 수 있는 기회가 주어졌고, 본 보고서의 공개를 앞두고 사임 의사를 표했다.⁶¹¹⁾

ii) 불법 수당 지급 사례

특별조사국은 2023년 5월 2일자로 대통령과 의회에 알콜, 담배, 총기 및 폭발물 단속국(ATF)의 불법적인 예산 집행과 부실 관리 건에 대한 보고서를 제출했다. 단속국(ATF)의 인사부 소속 내부 고발자 2명은 ATF가 인사부 등의 직책에 있는 직원 및 수사관들에게 불법적으로 수당과 혜택을 제공했다고 특별조사국에 제보했다. 구체적으로, ATF는 의도적으로 특정 상위 직급의 직원들을 법 집행 직렬에 속하는 것으로 오분류 하여 법집행상시대기수당(Law Enforcement Availability Pay: LEAP)과 퇴직 수당을 부적절하게 지급한 것으로 드러났다. 그 액수는 5년에 걸쳐 최대 2천만 달러 규모로 밝혀졌다. 특별조사국 조사관들이 조사한 5년보다 이상 장기간 불법적인 직무 분류가 관행적으로 이루어졌다는 점을 고려하면 초과 지급된 수당의 규모는 훨씬 더 클 것으로 보인다.

특별조사국 조사 결과, 불법 행위를 한 직원의 규모는 총 108명으로 밝혀졌다. ATF는 이에 대해 이의를 제기하고 있으나 2023년 3월 현재, 직책이 오분류된 직원 중 36명이 재배치되었고 14명이 퇴직했다. ATF의 감사과에서도 불법적인 정책과 관행의 시행과 관련된 상황을 조사하고 있다.⁶¹²⁾

라. 연방수사국(FBI)

1) 권한 및 임무

연방수사국(Federal Bureau of Investigation, FBI)은 미국 법무부 산하의 수사 기관이자 정보기관으로서,⁶¹³⁾ 범죄 수사와 미국 내의 정보 수집 업무를 담당하고 있다. 1908년에 법무부 수사국(Bureau of Investigation)으로 발족하였으며 1935년 연방수사국(FBI)으로 개칭되었다. 연방수사국장은 상원의 동의를 받아 대통령이 임명하며,⁶¹⁴⁾ 임기는 10년이다. 잘 알려져 있듯 연방수사국은 일반적 수사기관이지만,⁶¹⁵⁾ 연방법에서는 주요 수사영역으로 공직부패를 적시하고 있으며,⁶¹⁶⁾ 특히 국익

611) 특별조사국 2023년 5월 17일자 보도자료, “OSC Report Finds Flagrant, Willful Hatch Act Violations by Mass. U.S. Attorney Rachael Rollins”

612) 특별조사국 2023년 5월 2일자 보도자료, “ATF Unlawfully Paid Agents Millions of Dollars in Wrongful Benefits”

613) 28 U.S. Code § 531 – Federal Bureau of Investigation. The Federal Bureau of Investigation is in the Department of Justice.

614) 28 U.S. Code § 532 – Director of the Federal Bureau of Investigation Confirmation and Compensation of Director; Term of Service

(a)Effective as of the day following the date on which the present incumbent in the office of Director ceases to serve as such, the Director of the Federal Bureau of Investigation shall be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate, and shall receive compensation at the rate prescribed for level II of the Federal Executive Salary Schedule [section 5313 of Title 5, Government Organization and Employees].

615) 연방수사국은 미국의 대표적인 수사기관이자 수사대상 범죄의 종류에 제한이 없는 일반적 수사기관이다.

주요 수사는 테러리스트 공격, 정보 공작 및 간첩 범죄, 사이버 기반 공격 및 첨단기술 범죄, 국제 및 국내 범죄 조직 및 범죄 기업범죄, 중요 화이트 칼라 범죄 등을 다루고 있고 공직 부패범죄 또한 ‘국가 안보와 삶의 방식에 근본적인 위협을 가하는 범죄’로 인식하여 적극적인 수사를 하고 있다. 구체적인 내용으로는 ▲연방, 주 및 지방 정부 차원의 공무원에 의한 연방법 위반 조사 ▲연방 정부 조달, 계약 및 연방 자금 지원 프로그램과 관련된 사기 혐의에 대한 전국적인 조사 감독 ▲마약 및 무기 밀매, 외국인 밀수, 스파이 및 테러에 대한 국가의 취약성을 줄이기 위해 국경과 진입 지점을 따라 공직 부패에 대한 수사 ▲환경 범죄, 선거 사기 및 연방 정부 조달, 계약 및 연방 기금 수사를 진행하고 있다.

그 밖에도 법무부의 업무에 필요한 인사 조사를 실시하며 주 및 지방 법 집행 인력에 대한 지원을 제공하기 위해 법 집행 교육 프로그램을 수립하고 연구를 수행한다. 연방·주·지방 기관에 공통적으로 발생하는 범죄 문제

에 직접적인 위협을 가하는 부패의 종류에 대해 집중적인 대응을 하고 있다.

연방수사국은 공직부패에 대해 1) 국경 관련 부패범죄(Border Corruption), 2) 선거범죄(Election Crimes), 3) 국제 부패범죄(International Corruption), 4) 수감시설 부패범죄(Prison Corruption)로 나누어 수사하고 있다.⁶¹⁷⁾

» [그림(부록)_2-1] 연방수사국의 수사대상 범죄 중 공직부패(Public Corruption) 소개 페이지



* 출처 : 연방수사국(FBI) 홈페이지, “What We Investigate”, <www.fbi.gov>, 최종검색: 2023. 8. 15.

i) 국경 관련 부패범죄

연방수사국은 미국 출입국청(U.S. Port of Entry)과 함께 입국시 발생할 수 있는 공직 부패에 대한 단속을 실시한다. 매일 백만 명 이상의 사람들이 300개 이상의 입국항이나 국제 공항을 통해 미국에 입국하기 때문에 연방 정부는 미국 국경을 따라 약 7,000마일과 미국 해안선의 95,000마일을

를 해결하는 기관 간 법 집행에 참여하기도 한다.

616) 28 U.S. Code § 535 – Investigation of crimes involving Government officers and employees: limitations(a)The Attorney General and the Federal Bureau of Investigation may investigate any violation of Federal criminal law involving Government officers and employees—

(1) notwithstanding any other provision of law; and

(2) without limiting the authority to investigate any matter which is conferred on them or on a department or agency of the Government.

(b) Any information, allegation, matter, or complaint witnessed, discovered, or received in a department or agency of the executive branch of the Government relating to violations of Federal criminal law involving Government officers and employees shall be expeditiously reported to the Attorney General by the head of the department or agency, or the witness, discoverer, or recipient, as appropriate, unless—

(1) the responsibility to perform an investigation with respect thereto is specifically assigned otherwise by another provision of law; or

(2) as to any department or agency of the Government, the Attorney General directs otherwise with respect to a specified class of information, allegation, or complaint.

617) 연방수사국(FBI), <www.fbi.gov>, 최종검색: 2023. 8. 15.

수사 관할 대상으로 수사 등을 진행하고 있다.

국경 부패범죄는 마약 밀매와 인신매매가 주를 이루며, 마약이나 사람이 입국장 또는 검문소를 통과하도록 허용하거나, 대량의 밀수품 반입을 허가해주거나, 출입국 신고서, 운전면허증 등 필요한 서류 제공하는 경우, 민감한 법 집행 정보를 유출하는 등의 대가로 뇌물과 사례금을 받는 등의 행위는 공직부패사범으로 처벌될 수 있다.

ii) 선거범죄

연방수사국에서 수사대상으로 규정하고 있는 선거범죄란 ▲투표가 한 명 이상의 연방 후보를 포함하고 있는 경우 ▲ 해당 범죄가 선거 관련 공무원의 직권남용과 관련된 것일 경우 ▲ 해당 범죄가 사기로 유권자 등록을 한 행위일 경우 ▲ 유권자가 미국 시민이 아닌 경우이다.

반면, 연방수사국이 관할하는 선거범죄가 아닌 것은 ▲ 유권자들에게 투표소까지 차량을 제공하는 행위 ▲ 유권자에게 부재자 투표용지를 우편으로 보낼 수 있는 스탬프를 제공하는 행위 ▲ 유권자들에게 투표할 시간을 부여하는 행위 ▲ 선거 자금 주법(州法) 위반행위 ▲ 부정확한 선거운동 자료 배포행위 ▲ 투표장소와 가까운 선거운동행위 ▲ 상대 후보 사퇴 중용 행위다.

선거 관련 범죄는 크게 ① 선거자금 범죄 ② 유권자/투표 사기 ③ 시민권 침해의 세 가지 범주로 분류된다. 선거자금 범죄는 한 사람이 연방 선거 후보자에게 4,600달러 이상을 기부한 경우, 후원자가 주변 지인들에게 연방 선거 후보자에 대한 기부를 중용하고 이를 자신이 정산해 줄 것으로 약속하거나 실행한 경우, 회사가 연방 선거 후보자에게 회사 자금을 선거자금으로 지원한 경우, 미국 시민도, 영주권자도 아닌 사람이 연방, 주 정부 및 지방자치단체 선거 후보자에게 선거자금을 지원한 경우에 해당된다.

유권자/투표 부정이란 유권자가 투표 등록 시 의도적으로 허위 정보를 제공하는 경우, 투표에 대한 대가로 고품 등을 수수하는 행위, 연방 선거에서 한 번 이상 투표하는 행위, 연방 선거를 관리하는 공무원이 특정 후보 또는 정당에 이익을 가져다주기 위하여 불법행위를 한 경우가 이에 해당된다.

시민권 침해는 유권자가 특정한 방법으로 투표를 하도록 하고 그렇게 하지 않을 경우 물리적 또는 경제적 피해를 입히며 유권자를 위협하는 행위, 연방의 유권자들이 투표장에 가는 것을 방해하는 행위, 소수자들이 투표하는 것을 방해하는 행위가 이에 해당된다.

iii) 국제 부패범죄(International Corruption),

연방수사국은 미국 정부를 상대로 한 각종 사기범죄 및 미국 영토 외 지역에 상주하는 연방 공무원의 각종 부패범죄를 국제 부패범죄라 명명하고 수사 대상으로 삼고 있다. 연방수사국에서 국제 부패범죄로 수사하고 있는 각종 범죄 수사는 연방법인 「해외 뇌물 및 부패행위법」(Foreign Bribery/Foreign Corrupt Practices Act, FCPA) 관련 범죄 수사, 도둑정치(Kleptocracy) 및 해외 부패 프로그램, 부정경쟁 방지(Antitrust), 정부 대상 국제 사기범죄 방지, 해외 공무원의 부패 방지 수사이다.

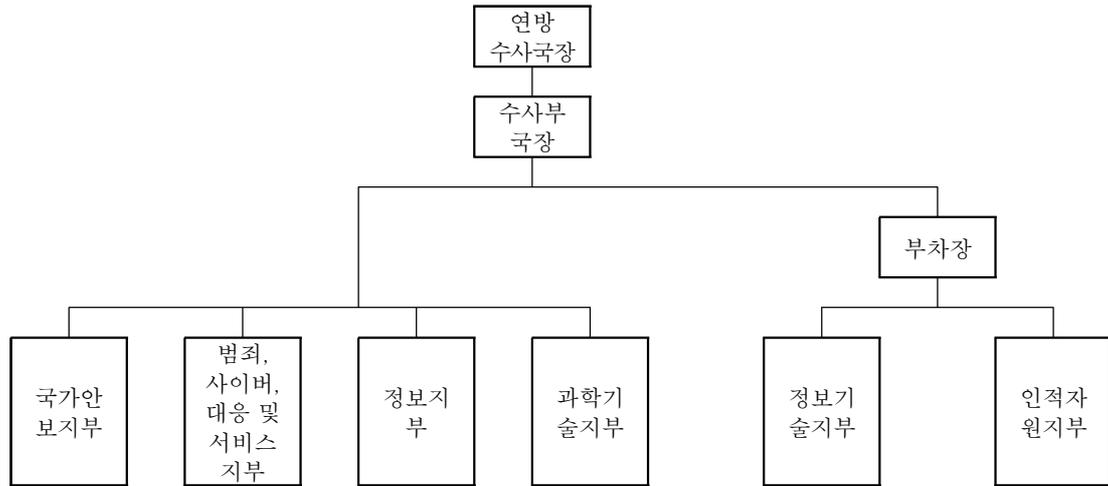
iv) 수감시설 부패범죄(Prison Corruption)

연방수사국은 주 및 지방 교정 부서 및 미국 법무부 감찰관실과의 관계를 구축·강화하여 특정 교정기관을 선정해서 수사에 착수하고 있다. 연방수사국은 수감시설 부패범죄에 대하여 국민의 신뢰를 저버리고 미국 사법제도의 진실성을 훼손하며 국가 안보를 위협하는 행위로 간주하고 있다. 교도관이 교도소 물품을 제공받는 행위, 수감자로부터 금전적 이득을 약속받는 행위 등을 주로 규율한다.

2) 조직

연방수사국은 미국 법무부 소속으로 법무부장관이 기관장을 맡고 있다(「연방법」 제28조 제533조 및 제534조). 하지만 법무장관은 연방수사국에 대해 직접적으로 권한을 행사하지 않는다. 대통령은 10년 임기의 연방수사 국장을 임명한다. 연방수사국 산하에 국가안보지부, 범죄·사이버·대응 및 서비스지부, 정보지부, 과학기술지부, 정보기술지부, 인적자원지부가 있고, 상기 4개 부서는 부국장(Deputy Director)에게 보고하고, 2개 부서는 부차장(Assistant Director)에게 보고하는 구조이다.

▶▶ [그림(부록)_2-2] 연방수사국(FBI) 조직도



* 출처 : 연방수사국(FBI) 홈페이지, <www.fbi.gov>, 최종검색: 2023. 8. 15.

3) 통계 및 주요사례

i) 주요 통계

법무부 최근 통계에 따르면 미국 사회에서 공직자 부패범죄에 대한 기소 건수는 지속적으로 감소하다가 소폭으로 늘어나는 추세로 보인다.⁶¹⁸⁾ 2021 회계연도 첫 6개월 동안 정부는 236건의 공직자 부패범죄가 기소됐음을 보고했고 연말까지 연간 총 472건의 기소가 이루어질 것으로 추정했다.

618) FBI의 공직부패 수사가 사실상 법무부에서 관할하는 사건의 대부분이므로 동 파트에서 법무부의 통계를 FBI의 통계로 갈음하여 소개한다.

시라큐스 대학교의 정보공개기관 TRAC(Transaction Records Access Clearinghouse)가 입수하여 분석한 내부 사건별 정부 기록에 따르면 기소 건수가 총 342건에 달했던 지난 회계연도에 비해 38% 증가한 수치다.⁶¹⁹⁾ 다만 [그림3-3-3]에서 볼 수 있듯, 지난 35년 동안 기소 건수는 전체적으로 서서히 감소했으며, 최근 기소 건수가 증가한 것은 단기간 일시적인 것으로 볼 수 있다. 특히 코로나의 영향을 고려하면, 추세가 어떻게 변화할지는 지켜봐야 할 것으로 보인다.

공식적으로 연방정부 검사가 기소한 통계는 주지사, 판사, 연방 및 주 의원, 기타 연방, 주 및 지방 공무원이 공직 중 범죄 행위로 기소된 경우가 포함된다. 이 외에도 민간인의 뇌물 수수 또는 기타 부패 미수행위를 포함하여 공직에서의 위법 행위에 의한 기소도 포함된다. 다만, 기소 건수가 늘어났다고 해서 반드시 공직부패가 증가했다는 것을 의미하지는 않는다. 수사기관과 연방 검사는 어떤 사안을 수사하고 어떤 사안을 법정에 세울 것인지에 대해 많은 재량권을 행사하고 있기 때문이다.

▶▶ [그림(부록)_2-3] 연방 정부의 부패범죄 기소 건수 : 회계연도 1987- 2021(10월~3월)⁶²⁰⁾



* 출처: Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC) 홈페이지, <<https://trac.syr.edu/tracreports/crim/646/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

참고할 만한 점은 최근 연방 차원의 부패범죄가 증가하고 있는 추세라는 점이다. 아래의 [그림 3-3-4]를 보면 1998회계연도에 연방 정부 부패범죄에 대한 기소 건수가 정점을 찍은 후 이러한 유형의 기소가 급격히 감소하였다. 수년 동안 부패범죄는 연방 정부와 주 정부 및 지방 정부 부패사

619) 이하 내용은 시라큐스 대학교 Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC)에서 발췌함. <<https://trac.syr.edu/tracreports/crim/646/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

620) TRAC, "Official Corruption Prosecutions Have Increased", <<https://trac.syr.edu/tracreports/crim/646/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

건으로 거의 비슷하게 나뉘었다. 그러다 오바마 행정부 말기부터 트럼프 행정부에 이르기까지 두 유형의 부패사건 모두 감소하는 경향을 보였으나, 2019년 이후 2021년까지 연방 공무원 범죄가 증가하는 추세를 드러내고 있다. 특히 최근 6개월 동안 부패사건에 대한 기소가 급증한 것은 주로 주 정부 및 지방 정부, 기타 개인 사건보다는 연방 차원의 부패 문제와 관련이 있다고 할 수 있다.

▶▶ [그림(부록)_2-4] 연방 정부와 지방 정부의 부패범죄 기소 건수 (회계연도 1987~ 2021 (10월~3월))



* 출처: Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC) 홈페이지, <<https://trac.syr.edu/trac-reports/crim/646/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

아래의 [표3-3-1]은 최근 10년간의 연방정부 지방 및 주 정부 차원의 범죄에 대한 공직부패 기소 건수에 대한 세부 통계이다. 이를 살펴보면, 연방정부나 지방 주 정부 모두 공직부패 기소 건수가 감소추세에 있으며 구체적으로 2010년 727건에서 2020년 342건으로 약 47% 가량으로 상당히 감소했음을 알 수 있다. 앞서 언급한 2021년 최근의 증가추세는 보다 지켜봐야 할 것으로 보인다.

▶▶ [표(부록)_2-3] 연방 정부, 지방 및 주 정부 차원의 범죄에 대한 공직부패 기소 건수 (회계연도 2010~2021 (10월~3월))

회계연도	합계	연방 범죄				비연방 범죄		
		사법처리	기소	프로그램	기타	지방자치단체	주	기타
2010	727	48	36	56	169	222	52	144
2011	585	70	36	97	107	153	56	66
2012	633	53	60	79	113	185	89	54
2013	636	71	82	74	110	181	58	60
2014	524	46	27	65	71	185	63	67

2015	505	82	36	44	91	116	68	68
2016	515	57	30	55	85	116	99	73
2017	485	71	39	32	70	169	57	47
2018	390	38	25	28	76	129	41	53
2019	421	41	23	34	75	128	48	72
2020	342	29	17	32	54	146	29	35
*2021	236	34	9	16	63	52	22	40

* 출처: Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC) 홈페이지, "Official Corruption Prosecutions Have Increased" <<https://trac.syr.edu/tracreports/crim/646/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

아래의 [표(부록)_2-4]는 공직자 부패범죄 기소 건수에 대한 주별 현황이다. 공직 부패범죄 혐의에 대한 1인당 기소율이 가장 높은 상위 10개 지구가 집계되어 있다. 워싱턴 D.C가 1위를 차지했고 루이지애나 동부 지구가 그 뒤를 이었다. 3위는 앨라배마 남부 지구로, 중소기업청에서 공무원 뇌물 수수 혐의로 조사한 단일 사건으로 인해 6건의 공직부패 기소가 이뤄졌다. 공소장에 따르면 본 사건은 코로나19 팬데믹으로 인해 상당한 재정적 어려움을 겪고 있는 중소기업과 비영리 단체에 대출을 해주는 제도가 있는데, 피의자들은 경제적 피해에 대한 재해대출 신청서를 허위 및 사기로 제출한 혐의로 기소되었다.

» [표(부록)_2-4] 인구 규모 대비 공직부패 범죄에 대한 형사 기소 건수 및 순위

사법 관할 구역	기소 건수 (2020년 10월 - 2021년 3월)		
	*비율(%)	건수	순위
워싱턴 D.C	45.3	16	1
루이지애나 동부	40.4	34	2
앨라배마 남부	14.1	6	3
하와이	5.7	4	4
미시시피 남부	5.4	5	5
워싱턴 동부	4.9	4	6
일리노이 남부	4.8	3	7
일리노이 중부	4.6	5	8
메인	4.5	3	9
뉴멕시코	3.8	4	10

* 출처: Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC) 홈페이지, "Official Corruption Prosecutions Have Increased" <<https://trac.syr.edu/tracreports/crim/646/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

ii) 주요 사례

연방수사국은 2023년 7월 현재 1,800개 이상의 주 및 지역 기관에서 6,000명 이상, 전국 750개 이상의 태스크포스팀을 이끌고 있다. 태스크포스팀은 지역 경찰서장, 보안관 또는 주 교육청 등에서 파견된 경관, 수사관 등이 주요 구성원으로서 협력하는 시스템이다.

지난 2023년 6월, 연방수사국은 펜타닐, 코카인, 메타암페타민과 같은 위험한 마약을 오하이오주 마리온 주변 지역에 유통시킨 혐의로 두 마약 밀매 조직의 조직원 31명을 기소하였다. 맨스필드에 있는 연방수사국의 2인 사무실에서 진행된 수사에서 여러 지역 경찰서 및 보안관 사무실의 파트너들과 협력하여 마약을 압수하고 혐의자들을 검거했다. 본 사건은 연방수사국이 적은 인력으로도 주 및 지역 파트너와 협력하여 큰 사건을 해결하고 지역사회에 큰 영향을 미치는 방법을 보여주는 좋은 사례로 거론되고 있다.⁶²¹⁾

한편, 최근 연방수사국은 전 웨인 카운티 도로국 직원이 카운티 기금 170만 달러 이상을 횡령하기로 공모한 혐의로 존 김슨(54세, 디트로이트)을 기소했다. 김슨과 그의 상사인 웨인 카운티의 동료 직원 케빈 건(64세, 웨스트 블룸필드)은 납세자 기금으로 미시간 남동부의 소매업체에서 발전기 및 기타 전력 장비를 무단으로 구매하여 판매하는 계획을 세웠다. 건은 2023년 1월 이러한 혐의에 대해 유죄를 인정하고 선고를 기다리고 있다. 이후 웨인 카운티 보안관 부서는 2021년 3월 납세자 자금 오용에 대한 조사를 시작했고 보안관 부서는 건과 김슨의 범죄 행위를 조사하기 위해 연방수사국에 수사 조력을 요청했다.

본 수사는 웨인 카운티 검찰청, 웨인 카운티 보안관국, 연방수사국이 함께 진행했고 수사 초기부터 웨인 카운티 검찰청은 수색 영장을 확보하여 횡령 사기를 밝혀냈다. 사기범죄를 은닉하기 위해 케빈 건은 공급업체들에게 불법적으로 취득한 발전기 및 전력 장비가 아니라 계약에 따라 카운티에 판매할 품목을 허위로 기재하여 도로과에 제출한 송장을 위조하도록 지시했고, 이에 도로과 직원들은 납세자 기금으로 각 공급업체의 송장을 승인하고 지불했다. 이후 김슨은 장비를 소유하고 건에게 대금을 지불한 후 발전기 및 기타 품목을 재판매하여 개인적 이익을 취했다. 결국 김슨과 건은 2022년 5월 연방수사국 요원, 웨인 카운티 검찰청 수사관, 웨인 카운티 보안관 대리인에 의해 체포되었다. 연방 프로그램의 절도 공모죄는 최대 5년의 징역형과 최대 25만 달러의 벌금형에 처해질 수 있다. 형량 합의 조건에 따라 김슨은 징역 18~24개월 사이의 권고 형량을 선고받게 되었다.⁶²²⁾

마. 미국의 독립검사제도(Independent Counsel)

미국을 떠들썩하게 했던 워터게이트 사건 이후, 의회는 정부윤리법(Ethics in Government Act)을 제정하여 독립검사(Independent Counsel) 제도를 신설하였다.⁶²³⁾ 기존의 연방검찰이 대통령의 부패 행위에 대한 사전 탐지 및 수사에 실패하고, 직접적으로 당시 닉슨 대통령의 부정행위를 조사하던

621) 7월 12일 하원 법사위원회에 출석한 크리스토퍼 레이 FBI 국장의 모두발언: FBI, <<https://www.fbi.gov/news/speeches/director-wray-s-opening-statement-to-the-house-judiciary-committee-071223>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

622) 연방수사국(FBI) 2023년 7월 19일자 보도자료, "Former Wayne County Employee Pleads Guilty To Stealing Over \$1.7 Million In County Funds"

623) Brett M. Kavanaugh, The president and the independent counsel, 86 Geo. L.J. 2133, 1998.

특별검사(Special Prosecutor)도 해임되는 등 구조적인 문제가 드러났기 때문이다.

독립검사제도는 대통령 또는 행정부 최고위 수반이 관계되어 적절한 수사가 이루어지기를 기대하기 어려운 상황에서 검찰 기능의 독립성을 보장하기 위해 도입된 제도라고 볼 수 있다.⁶²⁴⁾ 고위공무원들의 부정행위가 드러날 경우, 법무부장관이 독립검사의 임명이 필요하다고 판단하면, 세 명의 연방 판사들이 독립검사를 임명하고 구체적인 업무 범위(prosecutorial jurisdiction)를 지정한다. 독립검사는 일반적인 연방검사와 거의 동일한 권한을 갖는데, 대배심 등 수사를 진행하고, 공판과정에 참여하며 최종 판결까지 관여한다. 구체적인 수사절차도 상당히 독립적으로 진행하는 데, 법무부 가이드라인의 적용을 받지 않기 때문이다. 그리고 독립검사는 강력한 신분 보장을 받는데, 탄핵 또는 유죄판결을 받거나, 직무수행에 육체적 또는 정신적 어려움이 있다고 판단될 경우에만 해임될 수 있다.

그러나 독립검사제도가 지나치게 강력한 권한을 갖게 되고, 대통령이 아닌 사법부에 의한 임명됨으로 인해 책임성을 담보할만한 장치가 없다는 비판도 나타났다. 그리고 삼권분립에도 어긋난다는 지적도 있었다. 1998년 연방대법원에서 이 문제를 심사하였는데, 대법원은 8대 1의 의견으로 헌법에 위반되지 않는다고 판단한 바 있다.⁶²⁵⁾ 보다 구체적으로 대법원은 “의회가 설령 법원에게 독립검사를 임명할 수 있는 권한을 부여하였다고 하더라도 이는 삼권분립 등 헌법 위반에 해당하지 않는다. 그리고 의회가 대통령의 행정권 행사를 방해하지 않는, 한 기관 공무원의 해임에 제한을 둔다고 해도 위헌인 것은 아니다”라고 판시한 것이다.

그러나 독립검사제도는 이후 계속 운영되어 오다가 클린턴 대통령에 대한 탄핵절차를 가져온 Whitewater 스캔들을 전후하여 정치적 논란이 심화되면서 사라지게 되었다.⁶²⁶⁾ 의회가 1999년 독립검사법의 해당 조항을 연장하지 않음으로서 제도를 폐지한 것이다. 현재는 독립검사제도 대신 법무부의 일반적인 규정에 의거한 특별검사(special prosecutor) 제도가 운영되고 있다. 특별검사제도는 법무부 장관에 의해 임명, 해임되고, 법무부장관에게 보고의무가 있다는 점에서 독립검사와는 큰 차이가 있다.

바. 각 연방 수사기관간의 관계

우리나라와 달리 미국 연방헌법은 검사(prosecutor) 제도에 대해서는 별다른 언급하고 있지 않다. 그 때문에 헌법차원에서 검사의 수사권, 기소권, 영장청구권이 논의되고 있지는 않고, 검사와 수사기

624) 물론 과거에도 검사의 독립성을 보장하기 위한 특별검사제도 등이 운영되어 왔다고 한다. 그러나 특별검사제도는 대통령이 직접 또는 법무부 장관을 통해 임명하고 해임도 자유롭게 할 수 있었기 때문에 업무 독립성에 있어 한계가 있었다. 독립검사제도는 이러한 개입을 전적으로 배제하였다는데 큰 의의가 있다. 이창운, “검사의 독립성과 중립성의 상호 관계에 관한 연구 -미국의 검찰제도와와의 비교를 중심으로-”, 법학논집 제25권 제2호, 2020.

625) Morrison v. Olson, 487 U.S. 654 (1988).

626) The Federal Society, The Independent Counsel Act: An Unconstitutional Delegation of Power of Judges, 1999, <<https://fedsoc.org/commentary/publications/the-independent-counsel-act-an-unconstitutional-delegation-of-power-of-judges>>, 최종검색: 2023. 9. 15.

관간의 관계에서도 특별히 헌법적 논의는 발견되지 않는다. 미국의 연방수사기관들은 대부분 법무부 소속으로 보이는데, 기관간 업무조정에서 법무부의 역할이 큰 것으로 알려져 있다.⁶²⁷⁾ 이하에서는 수사기관간의 관계를 규율하는 것과 관련된 연방법률 등 다양한 법령과 기준, 매뉴얼등을 살펴보고자 한다.⁶²⁸⁾

1) 법률, 명령, 기관 매뉴얼 등

i) 미국 연방법전(U.S. Code)

헌법을 제외하면, 각 연방 수사기관간의 관계를 직간접적으로 형성하는 가장 중요한 근거는 바로 미국 연방법전(U.S. Code)이 될 수 있다. 미국 연방 법전은 미국의 일반법률들을 각 주제별로 성문화한 것을 말하는데,⁶²⁹⁾ 총 53개의 분류로 나뉘며 미국 하원의회에서 정기적으로 개정, 발간하고 있다. 우리의 국회가 제정하는 법률과 유사하다. 그러나 법률차원에서 수사기관간의 지휘 또는 협력을 규정하는 등 '실무적인 관계'까지 규정하고 있지는 않은 것으로 보인다.

그렇다면 각 기관의 설립 및 작용의 근거가 되는 연방법 조문들을 통해 각 기관의 위상 및 관계등을 추정하는 것이 합리적이다. 앞서 언급한 바와 같이 공직자청렴성수사국은 법무부 내부 조직으로써, 워터게이트 스캔들 이후 전국적인 부패 범죄에 대한 관리를 위해 설치되었다. 이후 정부윤리법이 제정되면서 독립검사(Independent Counsel)제도가 창설되었고, 공직자청렴성수사국도 법률적 지위를 갖고 독립검사를 관리 및 국회보고를 담당하고 있다. 현재 공직자청렴성수사국이 부패범죄에 대한 직접수사 및 감독·조정도 담당하고 있으나 이러한 업무도 법률적 지위 차원에 근거한 것으로는 보이지 않는다.

앞서 살펴본 각 기관 감찰국은 법률적 근거에 의해 탄생하였으며, 시간이 흐르면서 사법경찰관도 갖게 되었다. 그리고 각 기관의 감찰관은 대통령이 상원의 동의를 얻어 임명할만큼 강력한 독립성을 보장받고 있다. 특별조사국도 별도의 법률적 근거를 갖고 설치된 조직으로, 공무원 인사제도에 대해 전문화된 조직이다. 연방수사국은 대표적인 일반수사기관으로써, 법률적 근거에 의해 설치되었고, 여러 대상범죄 중 공직자 범죄도 주요 대상으로 명시되어 있다.

627) 예를 들어 수사와 기소 책임의 분배는 연방법률, 법무부령, 법무부장관, 법무부차관의 지시, 그리고 실무 관행 등에 의해 정해진다. 연방감찰매뉴얼 자체에 규정된 예로는 기소와 관련된 우선순위 조항이 있다. 관련 내용으로는 U.S. Attorneys' Manual, 3-2.400 - Division of Responsibility. The division of responsibility in the Department of Justice between the offices of the United States Attorneys and the legal divisions is determined by statutes, Code of Federal Regulations provisions, Attorney General and Deputy Attorney General directives, and actual practice. It is also extensively discussed in the Manual's various titles. 미국 연방법무부, "U.S. Attorneys' Manual", <<https://www.justice.gov/archives/usam/archives/usam-3-2000-united-states-attorneys-ausas-special-assistants-and-aga>>, 최종검색: 2023. 9. 15.

628) 연방법률, 연방명령 등도 중요하지만, 실무적으로 각 기관간의 관계는 대부분 해당 부처 또는 기관의 내부 논의를 통해 정립되는 것으로 보인다. 업무처리 과정에서의 구체적인 관계는 각 기관 고유의 업무에서 비롯되는 특수성이 있고, 환경 변화에 따라 조정이 필요한 경우가 있을 수 있기 때문이다. 실제 각 기관의 직무 매뉴얼, 범죄별 수사 가이드라인 등에서 상당히 구체적인 규정들이 확인된다. 그리고 변호사 단체 등 중립적인 기관에서 제시하는 기관관 업무 표준 처리지침 등에서도 이런 내용들을 다루고 있다. 아래에서는 구체적인 규정들을 살펴보고자 한다.

629) <<https://www.govinfo.gov/app/collection/uscode>>., 최종검색: 2023. 8. 15.

종합하면, 공직자청렴성수사국은 법무부 조직으로 연방검사들이 파견되어 근무하는 조직이라는 점을 고려하면, 법률적 근거가 강력할 필요는 없는 것으로 보인다. 반면, 각 기관 감찰국, 특별조사국, 연방수사국은 별도의 조직으로써 법률적 근거와 지위를 갖고 있다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 각 기관들은 다른 기관들과 대부분 협업을 통해 공직 범죄를 수사하고 있다는 사실을 고려하면, 법률적 또는 내부 업무 구분에 의한 우월적 지위가 독자적 권한행사로 이어지는 것은 아니라는 사실을 알 수 있다.

ii) 연방규정(CFR)

미국 연방규정(CFR)은 행정부에서 연방행정부가 발한 행정명령을 집대성한 것이다.⁶³⁰⁾ 연방규정은 총 50개의 권(title)으로 구성되어 있고, 여러 특별한 규제영역의 내용을 수록하고 있다. 우리 행정부가 제정하는 법규명령과 유사하다고 볼 수 있다. 연방규정은 공직자청렴성수사국,⁶³¹⁾ 각 기관 감찰국,⁶³²⁾ 특별조사국,⁶³³⁾ 연방수사국⁶³⁴⁾ 등의 구체적 직무범위를 구체화하고 있다. 그리고 법무부 장관의 정책 자문기구로 '연방검찰 자문위원회(Attorney General's Advisory Committee of United States Attorneys, AGAC)'를 두도록 하고 있다.⁶³⁵⁾ 이러한 연방규정은 법률의 하위 규정이지

630) <https://www.govinfo.gov/help/cfr>

631) 연방명령에서는 별도로 공직자청렴성수사국 조직에 대해서는 언급하지 않는다. 공직자청렴성수사국의 근무자 채용 및 해임에는 일반적인 법무부 인사관리 규정이 적용되는 것으로 보인다.

5 CFR § 213.3102 - Entire executive civil service. § 213.3102 Entire executive civil service.

(a) Positions of Chaplain and Chaplain's Assistant.

(b) [Reserved]

(c) Positions to which appointments are made by the President without confirmation by the Senate.

(d) Attorneys.

632) 39 CFR § 221.3 - Office of Inspector General.

(a) Establishment. The Office of Inspector General (OIG) was established as an independent law enforcement and oversight agency for the United States Postal Service under the Inspector General Act of 1978 (5 U.S.C. App. 3), as amended in 1988 (Pub. L. 100-504, 102 Stat. 2515) and 1996 (Pub. L. 104-208, 110 Stat. 3009).

633) 5 CFR § 1810.1 - Investigative policy in certain discrimination and retaliation complaints.

§ 1810.1 Investigative policy in certain discrimination and retaliation complaints.

OSC is authorized to investigate allegations of discrimination and retaliation prohibited by law, as defined in 5 U.S.C. 2302(b)(1) and (b)(9)(A)(ii). Because procedures for investigating discrimination and retaliation complaints have already been established in the agencies and the Equal Employment Opportunity Commission, OSC will usually avoid duplicating those procedures and will defer to those procedures rather than initiating an independent investigation.

634) 28 CFR § 0.85 - General functions.

The Director of the Federal Bureau of Investigation shall:

(a) Investigate violations of the laws, including the criminal drug laws, of the United States and collect evidence in cases in which the United States is or may be a party in interest, except in cases in which such responsibility is by statute or otherwise exclusively assigned to another investigative agency. The Director's authority to investigate violations of and collect evidence in cases involving the criminal drug laws of the United States is concurrent with such authority of the Administrator of the Drug Enforcement Administration under § 0.100 of this part. ...

635) 동 위원회는 연방법무부와 다른 기관, 주의 법집행기관과의 협력에 관하여는 자문기구로 볼 수 있다. 그 기능은 크게 두 가지인데, 연방검사의 의견을 장관에게 전달하거나, 연방법무부 장관에게 권고를 하는 것이다. 그 업무 중에는 법무부와 연방검사 간의 관계를 개선하거나, 법무부의 부서 및 기관, 법무부 외부의 부서 및 기관과 함께 연방검사의 협력을 조율하는 것을 포함한다. 근거법령 원문은 다음과 같다.

28 CFR § 0.10 - Attorney General's Advisory Committee of U.S. Attorneys.

(a) The Attorney General's Advisory Committee of United States Attorneys shall consist of an appropriate number of United States Attorneys, designated by the Attorney General. The membership shall be selected to represent the various geographic areas of the Nation and various sized United States Attorneys' Offices. Members shall serve at

만, 아래에서 소개하는 기관 내부의 매뉴얼 또는 유관단체의 모델(표준) 등 보다는 높은 규범력을 갖는다.

iii) 미국 검사 매뉴얼(U.S. Attorneys' Manual)

미국 법무부 매뉴얼에서는 미국 검사(United States Attorney)와 연방수사기관(federal investigative agency)과의 수사과정에서의 구체적인 관계를 규율하고 있다.

연방검사는 연방수사기관에게 범죄행위에 대한 적절한 수사를 요청할 수 있으나, 연방수사기관은 연방 검사의 지휘가 아닌 해당 기관의 자체적인 위계질서에 따라 수사를 진행한다. 연방검사가 적절한 시간 내에 요구한 수사에 대한 '예비 보고서(preliminary report)'를 받지 못하는 경우, 검사는 연방 법무부 형사국(Criminal Division)에 지원을 요청할 수 있다고 한다. 연방검사는 대배심(Grand Jury)을 소집하여 증거 등을 수집할 수도 있지만, 이때도 특별한 사정이 없는한 관련 수사기관과의 협의를 거친 후 대배심을 개시하여야 한다.⁶³⁶⁾

이러한 검사 매뉴얼은 법무부 소속 검사에게 모두 적용되는 바, 앞서 언급한 공직자청렴성수사국 소속 검사도 동일한 적용을 받는다고 볼 수 있다.

iv) 미국 법무부 가이드라인(The Attorney General's Guidelines)

the pleasure of the Attorney General, but such service normally shall not exceed three years and shall be subject to adjustment by the Attorney General so as to assure the annual rotation of approximately one-third of the Committee's membership. The United States Attorney for the District of Columbia shall serve as an ex officio member of the Committee. The Attorney General may designate additional personnel from United States Attorneys' Offices to serve as members of the Committee.

(b) The Committee shall make recommendations to the Attorney General, to the Deputy Attorney General and to the Associate Attorney General concerning any matters which the Committee believes to be in the best interests of justice, including, but not limited to, the following:

- (1) Establishing and modifying policies and procedures of the Department;
- (2) Improving management, particularly with respect to the relationships between the Department and the U.S. Attorneys;
- (3) Cooperating with State Attorneys General and other State and local officials for the purpose of improving the quality of justice in the United States;
- (4) Promoting greater consistency in the application of legal standards throughout the Nation and at the various levels of government; and
- (5) Aiding the Attorney General, the Deputy Attorney General and the Associate Attorney General in formulating new programs for improvement of the criminal justice system at all levels, including proposals relating to legislation and court rules.

636) U.S. Attorneys' Manual 9-2.010. INVESTIGATIONS (<https://www.justice.gov/archives/usam/archives/usam-9-2000-authority-us-attorney-criminal-division-mattersprior-approvals#9-2.010>) 원문은 다음과 같다. The United States Attorney, as the chief federal law enforcement officer in his district, is authorized to request the appropriate federal investigative agency to investigate alleged or suspected violations of federal law. The federal investigators operate under the hierarchical supervision of their bureau or agency and consequently are not ordinarily subject to direct supervision by the United States Attorney. If the United States Attorney requests an investigation and does not receive a timely preliminary report, he may wish to consider requesting the assistance of the Criminal Division. In certain matters the United States Attorney may wish to request the formation of a team of agents representing the agencies having investigative jurisdiction of the suspected violations. The grand jury may be used by the United States Attorney to investigate alleged or suspected violations of federal law. Unless circumstances dictate otherwise, a grand jury investigation should not be opened without consultation with the investigative agency or agencies having investigative jurisdiction of the alleged or suspected offense.

미국 법무부는 여러 연방수사기관을 관할하는 부처로서 미국 형사사법제도에 있어 핵심적인 역할을 한다. 법무부 장관(Attorney General)은 개별 수사기관 또는 범죄와 관련하여 구체적인 수사 가이드라인을 마련하고 있다.

대표적으로 FBI의 국내 수사와 관련된 법무부 가이드라인(The Attorney General's Guidelines for Domestic FBI Operations)이 있다. 동 가이드라인은 FBI의 수사에 대한 일반적인 지침이다. 검사와의 협력과 관련된 구체적인 내용들이 포함되어 있다.

가령, FBI 현장 사무소는 민감한 수사 사안과 관련된 예정된 수사가 현장 사무소에서 시작되면 FBI 본부와 미국 검사 또는 기타 적절한 법무부 공무원에게 이를 통지해야 한다. 그리고 FBI 본부에서 조사를 개시한 경우, FBI 본부는 미국 검사 또는 기타 적절한 법무부 공무원에게 해당 조사의 개시를 통지해야 한다. 조사가 국가 안보에 대한 위협과 관련된 경우 국가안보부서의 공무원에게 통지해야 하고, 통지에는 조사와 관련된 모든 민감한 조사 사안이 명시되어야 한다고 규정되어 있다.⁶³⁷⁾

연방법을 위반할 수 있는 범죄에 대한 수사에서, FBI 수사관은 상황에 따라 그리고 검사의 요청에 따라 해당 연방 검사와 주기적으로 서면 또는 구두로 연락을 유지해야 한다. 이러한 조사 과정에서 기소가 필요하다고 판단되는 사안이 발견되면 수사관은 해당 연방 검사에게 관련 사실을 제시해야 한다. 종결된 조사에 대한 정보는 미국 검사 또는 그 지명자 또는 적절한 법무부 공무원에게 요청 시 제공되어야 한다.⁶³⁸⁾

그리고 일반적으로 FBI는 연방 범죄 또는 국가 안보에 대한 위협을 조사하거나 외국 정보를 수집하는 데 있어 연방 기관에 지원을 제공할 수 있으며, 보호 책임을 지원하기 위해 비밀경호국에 대한 조사 지원을 포함하여 법적으로 승인될 수 있는 기타 목적을 위해 연방 기관의 조사를 지원할 수 있다.⁶³⁹⁾

이러한 법무부 가이드라인(The Attorney General's Guidelines)은 법무부 수사기관에 모두

637) The Attorney General's Guidelines for Domestic FBI Operations II-B. 5. 원문은 다음과 같다. An FBI field office shall notify FBI Headquarters and the United States Attorney or other appropriate Department of Justice official of the initiation by the field office of a predicated investigation involving a sensitive investigative matter. If the investigation is initiated by FBI Headquarters, FBI Headquarters shall notify the United States Attorney or other appropriate Department of Justice official of the initiation of such an investigation. If the investigation concerns a threat to the national security, an official of the National Security Division must be notified. The notice shall identify all sensitive investigative matters involved in the investigation.

638) Department of Justice official. The Attorney General's Guidelines for Domestic FBI Operations VI-C. 원문은 다음과 같다. In an investigation relating to possible criminal activity in violation of federal law, the agent conducting the investigation shall maintain periodic written or oral contact with the appropriate federal prosecutor, as circumstances warrant and as requested by the prosecutor. When, during such an investigation, a matter appears arguably to warrant prosecution, the agent shall present the relevant facts to the appropriate federal prosecutor. Information on investigations that have been closed shall be available on request to a United States Attorney or his or her designee or an appropriate

639) The Attorney General's Guidelines for Domestic FBI Operations III-B. 1. 원문은 다음과 같다. In General The FBI may provide assistance to any federal agency in the investigation of federal crimes or threats to the national security or in the collection of foreign intelligence, and investigative assistance to any federal agency for any other purpose that may be legally authorized, including investigative assistance to the Secret Service in support of its protective responsibilities.

적용되는 바, 앞서 살펴본 연방수사국에도 적용된다. 그러나 별도의 조직인 각 기관 감찰국과 특별조사국의 업무처리에는 해당되지 않는다고 볼 수 있다.

v) 기관 보고서

앞서 살펴본 바와 같이 공직자청렴성수사국(PIN)은 미국 법무부 소속으로 공직부패에 관하여 중추적인 역할을 하고 있다. 대부분 각 연방검찰청의 검사 및 수사관의 부패범죄에 대한 수사를 지원하는 역할을 하지만, 필요한 경우 직접 수사를 수행하기도 한다. 공직자청렴성수사국에서 발간하는 보고서(Public Integrity Section Annual Reports)에서는 다른 기관과의 협력에 대하여 상당히 구체적인 내용이 담겨져 있어 살펴보고자 한다.

동 보고서에서는 공공 부패 사건은 종종 논란의 여지가 많고 복잡하기 때문에 특정 사건에 대한 부서 차원의 감독 및 검토가 필요할 수 있다고 설명한다. 이로 인해 민감한 공공 부패 사건의 경우 신중하게 검토하여 수사 업무의 질과 기소 제안의 적절성을 평가해야 하는 요청을 받기도 한다고 한다. 이 분야에 대한 경험을 바탕으로 전문적 또는 증거적 문제를 조기에 파악하여 필요한 지원을 제공하거나 필요한 경우 기소에 대한 책임을 맡을 수 있다. 또한 심각한 부패 사건에서는 위장수사 감독에서 중요한 역할을 하기도 하는데, 실제로 FBI의 위장수사 감독 위원회(FBI's Criminal Undercover Operations Review Committee)에 참여한다고 설명한다. 이를 통해 민감한 수사 기법이 효과적으로 사용될 수 있도록 하는 조언하는 역할을 담당한다.⁶⁴⁰⁾

vi) 검사의 수사활동 표준(Standards on Prosecutorial Investigations)

미국 변호사단체(American Bar Association)에서는 검사의 수사활동과 관련하여 표준이 될만한 직무지침을 제공하고 있다. 미국에서 검사가 직간접적으로 수사에 참여하는 것이 드문 사례는 아니지만, 검사의 수사활동은 우리나라의 광범위한 직접수사와는 차이가 있다. 특히 검사가 수사에 지나치게 깊숙이 관여할 경우, 증인의 지위를 갖게 되므로 더 이상 공소유지에 적합하지 않기 때문이다.

해당 직무지침에서는 검사는 일정한 요소에 대해 수사에 관여하는 경찰 및 기타 법 집행 기관과 협의하여야 하고,⁶⁴¹⁾ 검사는 수사 기법 사용 시 안전과 기술적, 전략적 고려사항에 대하여 경찰

640) Public Integrity Section Annual Reports 2021. 4. Requests for Assistance/Shared Cases. 원문은 다음과 같다. Public corruption cases are often controversial, complex, and highly visible. These factors may warrant Departmental supervision and review of a particular case. On occasion Section attorneys are called upon to conduct a careful review of a sensitive public corruption case, evaluating the quality of the investigative work and the adequacy of any proposed indictments. Based on its experience in this area, the Section can often identify tactical or evidentiary problems early on and either provide needed assistance or, if necessary, assume operational responsibility for the prosecution.

The Section also has considerable expertise in the supervision of the use of undercover operations in serious corruption cases. The Section serves on the FBI's Criminal Undercover Operations Review Committee. A number of the Section's senior prosecutors have experience in the practical and legal problems involved in such operations and have the expertise to employ this sensitive investigative technique effectively and to advise law enforcement personnel on its use.

641) Standards on Prosecutorial Investigations STANDARD 2.2 SELECTING INVESTIGATIVE TECHNIQUES (c) The prosecutor should consider, in consultation with police and other law enforcement agents involved in the investigation, the following factors:

및 법 집행요원의 견해를 고려해야 한다고 규정하고 있다.⁶⁴²⁾

그리고 검사가 수사에 관여하는 경우 검사는 수색영장 신청서 제출 전 신청서를 검토하여야 하고,⁶⁴³⁾ 전화 영장 승인 시, 검사는 영장 사용에 관하여 법 집행 요원과 협의할 수 있어야 한다.⁶⁴⁴⁾ 동 직무지침은 경찰의 영장 집행 전에 검사가 영장 집행 주체인 경찰에게 영장의 범위에 대해 설명하고, 영장 집행 중 제기되는 경찰의 문의에 대해 검사는 즉각적 조언을 제공하도록 요구하고 있다.⁶⁴⁵⁾ 마지막으로, 검사는 법 집행 요원의 전자 장비 및 기록 매체와 관련된 절차를 준수하도록 조치를 취해야 한다.⁶⁴⁶⁾

vii) 국가 검사 직무집행 기준(National Prosecution Standard)

미국 지방검사협회(National District Attorneys Association)에서도 역시 표준적인 검사 직무집행 기준을 제공하고 있다. 이는 법적인 규범이라기보다는, 앞서 살펴본 미국 변호사협회의 사례와 유사한 표준적인 직무지침이라고 할 수 있다. 그러나 단체의 권위와 영향력을 고려하면, 실무적으로 상당히 통용되고 있는 기준이라고도 볼 수 있다.

해당 지침에 따르면, 검사는 사건 진행상황에 관한 정보를 관련 경찰청에 공유하고 협력하여야 한다.⁶⁴⁷⁾ 그리고 검사는 지방 법 집행기관에 기소에 관한 독립적인 법률 자문을 제공할 수 있다.⁶⁴⁸⁾

642) Standards on Prosecutorial Investigations STANDARD 2.2 SELECTING INVESTIGATIVE TECHNIQUES (d) The prosecutor should consider the views of experienced police and other law enforcement agents about safety and technical and strategic considerations in the use of investigative techniques.

643) Standards on Prosecutorial Investigations STANDARD 2.8 SEARCH WARRANTS (d) When the prosecutor is involved in an investigation, the prosecutor should review search warrant applications prior to their submission to a judicial officer. In all other cases, the prosecutor should encourage police and law enforcement agents to seek prosecutorial review and approval of search warrants prior to their submission to a judicial officer.

644) Standards on Prosecutorial Investigations STANDARD 2.8 SEARCH WARRANTS(e) In jurisdictions that authorize telephonic warrants, the prosecutor should be familiar with the rules governing the use of such warrants and should be available to confer with law enforcement agents about them.

645) Standards on Prosecutorial Investigations STANDARD 2.8 SEARCH WARRANTS((g) The prosecutor involved in the investigation should: (i) generally, if time permits, meet in advance with all law enforcement and other personnel who will participate in the execution of the warrant to explain the scope of the warrant, including the area(s) to be searched and the items to be seized; (ii) consistent with the goals of the investigation, provide legitimate business operations and third parties reasonable access to seized records; (iii) avoid becoming a necessary percipient witness at the scene of the execution of the warrant but be readily available and accessible to respond to immediate questions or to assist in the preparation of additional warrant applications; (iv) seek to ensure that an inventory is filed as required by relevant rules; and (v) seek to preserve exculpatory evidence obtained during a search and consider the impact of such evidence on the criminal investigation.

646) Standards on Prosecutorial Investigations STANDARD 2.11 CONSENSUAL INTERCEPTION, TRANSMISSION AND RECORDING OF COMMUNICATIONS (f) The prosecutor should take steps to ensure law enforcement agents comply with procedures relating to the acquisition of, custody of, and access to electronic equipment and recording media and to the secure preservation of any recordings produced whether they are obtained by consenting individuals or by law enforcement agents.

647) National Prosecution Standard 2-5. Relations with Law Enforcement 2-5.2 Case Status Advisements. When it is practical to do so, the chief prosecutor should keep local law enforcement agencies informed of cases in which they were involved and provide information on those cases in order to aid law enforcement officers in the performance of their duties.

648) National Prosecution Standard 2-5. Relations with Law Enforcement 2-5.6 Legal Advice

Although law enforcement agencies or individual law enforcement officers are not clients in criminal cases or employees of the prosecutor's office, the prosecutor may provide independent legal advice to local law enforcement agencies

검찰은 사법관에게 신청이 제출되기 전에 압수수색영장 신청에 대한 신속한 법적 검토를 법 집행 기관에 제공하는 시스템을 개발하고 유지해야 한다고 규정하고 있다.⁶⁴⁹⁾

2) 소결

살펴본 바와 같이 미국에서는 연방법(U.S. Code)과 연방규정(CFR)을 포함하여 다양한 매뉴얼, 가이드라인 차원에서 수사기관간의 관계에 대한 다양한 규정을 두고 있다.

연방법과 연방규정은 각 수사기관의 설립 근거와 지위를 명확히 하고 있고 업무 영역도 설정하고 있으나, 다른 수사기관과의 관계 등에 대해서 구체적으로 적시하고 있는 조문은 특별히 발견되지 않는다. 그리고 각 기관의 매뉴얼 등에서 규정하고 있는 수사기관간의 업무 관련 내용들은, 지시·명령의 차원이라기보다는 원활한 업무 처리를 위한 정보공유에 가깝다. 그리고 정보공유의 시기 및 범위와 관련하여 구체적인 내용을 담고 있다.

이러한 내용 구성은 아마도 수사기관의 증거수집에는 많은 시간과 인력이 소요되므로 기관간 사전 협의는 필수적으로 이루어져야 하는 것으로 인식하고 있기 때문으로 보인다. 그리고 같은 맥락에서 공소의 제기 및 유지에 대한 결정도 신중하게 충분한 시간을 두고 결정(informed decision) 되어야 하므로, 정보 공유는 최대한 신속하게 이루어져야 함을 규정하고 있다고 볼 수 있다.

사. 연방수사기관의 사건 선정 절차

미국의 연방법집행기관에서는 수사를 진행할 사건을 선택적으로 선정하는 데, 아래와 같은 요소들을 고려하며, 체계적인 의사결정 절차를 거친다고 한다.⁶⁵⁰⁾

» [표(부록)_2-5] 사건 선정에 고려하는 요소

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">a. 관할권: 연방수사국(FBI), 마약단속국(DEA), 국세청 범죄수사국(IRS-CID)과 같은 연방 법 집행 기관은 특정 연방 범죄에 대한 관할권을 가진다.b. 범죄의 심각성: 연방 기관은 국가 안보, 공공 안전 또는 경제에 중대한 위협이 되는 범죄와 관련된 사건에 우선순위를 둔다.c. 영향 및 범위: 기관은 해당 사건이 다수의 피해자에게 영향을 미칠 가능성이 있는지, 사회에 |
|---|

concerning specific prosecutions. This advice may include the proper interpretation of the criminal laws, the sufficiency of evidence to commence criminal charges or arrest, the requirements for obtaining search warrants for physical evidence and electronic surveillance, and similar matters relating to the investigation of criminal cases. The prosecutor should serve in such an advisory capacity to promote lawful investigatory methods that will withstand later judicial inquiry. The prosecutor should encourage law enforcement officers to seek legal advice as early as possible in the investigation of a criminal case. Where possible, the prosecutor should identify a primary point of contact within the prosecutor's office to receive and refer legal inquiries from particular law enforcement agencies.

649) National Prosecution Standard 3-2. Warrant 3-2.1 Search and Arrest Warrant Review. The prosecutor's office should develop and maintain a system for providing law enforcement with the opportunity for a prompt legal review of search and arrest warrant applications before the applications are submitted to a judicial officer.

650) JM 9-27.230 Justice Manual, <<https://www.justice.gov/jm/jm-9-27000-principles-federal-prosecution>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

광범위한 영향을 미칠 가능성이 있는지 등을 고려한다.

- d. 사용 가능한 리소스: 연방 법 집행 기관은 제한된 자원을 가지고 있으므로 신중하게 자원을 할당하며, 사건 선택은 인력, 전문성, 예산 및 기술 역량 등에 영향을 받는다.
- e. 협업 및 파트너십: 특정 유형의 범죄에 대처하기 위해서는 국내 및 해외의 다른 기관과의 협력이 필수적이므로, 효과적인 조정과 협력을 위해 우선순위를 정한다.
- f. 법적 요건: 환경보호청(EPA) 및 증권거래위원회(SEC)와 같은 기관은 사건 선택 시 각각 환경법 및 증권법에 구속된다.
- g. 정책 우선순위: 행정부 또는 특정 기관의 지침에 의해 설정된 정책 우선순위가 사례 선정에 영향을 미칠 수 있다.

* 출처: 법무부 홈페이지 JM 9-27.230, "Justice Manual", <<https://www.justice.gov/jm/jm-9-27000-principles-federal-prosecution>>, <<https://oig.justice.gov/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

▶▶▶ [표(부록)_2-6] 사건 선정 의사결정 절차

- a. 초기 평가: 잠재적 위반에 대한 정보 또는 첩보를 접수한 기관은 해당 정보의 신뢰성과 관련성을 판단하기 위해 초기 평가를 실시한다.
- b. 조사 계획: 사건이 초기 평가를 통과하면 기관은 조사 계획을 수립한다. 이 계획은 사용 가능한 리소스, 관찰권 측면 및 다른 기관과의 잠재적 협력을 고려한다.
- c. 사례 검토: 기관에 따라 현장 사무소, 전문 부서 또는 본부 등 다양한 수준에서 사례 검토가 이루어진다. 이 검토를 통해 해당 사례가 기관의 사명, 목표 및 사례 선정 기준에 부합하는지 확인한다.
- d. 우선 순위: 기관은 앞서 언급한 기준과 위반의 심각성에 따라 사건의 우선순위를 정한다. 그러나 기관은 법 집행에 대한 포괄적인 접근 방식을 유지하기 위해 우선 순위의 균형도 유지한다.
- e. 모니터링 및 재평가: 일단 사건이 선정되면 조사 기간 내내 모니터링이 이루어진다. 기관은 주기적으로 각 사건의 진행 상황, 중요도 및 리소스 할당을 재평가한다.

* 출처: 법무부 홈페이지 JM 9-27.230, "Justice Manual", <<https://www.justice.gov/jm/jm-9-27000-principles-federal-prosecution>>, <<https://oig.justice.gov/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

이처럼 미국 연방법집행기관들은 사건 선정에 고려하는 요소와 관련된 의사결정 절차 등을 상세히 규정하고 있다. 위에서 소개한 연방법집행기관이 사건 선정에 고려하는 요소, 사건 선정시 의사결정 절차가 우리나라에 주는 시사점은 아래에서 검토하고자 한다.

아. 우리나라에의 시사점

지금까지 미국의 반부패 주요 수사기관인 공직자청렴성수사국, 각 기관 감찰국, 연방수사국, 특별조사국에 대하여 살펴보았다. 그리고 연방수사기관에 적용되는 사건선정절차에 대해서도 해당 기준들을 검토하였다. 이러한 내용들이 비교법적으로 우리나라에 줄 수 있는 구체적인 시사점을 논의하

고자 한다.

공직자청렴성수사국은 검사의 숫자만 놓고보면(약 30여명), 우리나라의 공수처와 직접적으로 비교할 수 있을 정도로 유사한 규모의 조직이다. 비록 법무부 소속 부서에 불과하기는 하지만, 엘리트 조직이라는 명성이 형성될 정도로 공직부패에 있어서는 연방검찰청을 총괄 감독·조정하는 핵심적인 역할을 하고 있다. 실제로 공직자청렴성수사국은 1) 연방검찰청 검사가 기피 또는 회피하는 사건, 2) 연방검사, 수사관, 가족 등의 범죄, 3) 관할이 중첩되는 사건, 4) 타기관 감찰국, 부처 등 연방기관이 의뢰하는 사건 등에서 주도적인 역할을 하고 있다. 우리나라의 경우 검사에 대한 기피·회피제도 조차 마련되어 있지 않고, 공수처의 우선적 사건 처리를 담보하는 공수처법 제24조에 대한 논란이 지속되고 있음을 고려하면, 이와 같은 차이가 공직자청렴성수사국이 부패 분야에서 중요한 역할을 하는 기반이 되고 있음을 알 수 있다.

이러한 권한은 의무와도 직결된다. 공직자청렴성수사국은 정부윤리법에 근거하여 매년 의회에 정례보고서를 제출할 의무를 지고 있다. 공직자청렴성수사국 홈페이지에는 1978년부터 2021년까지 보고서가 모두 공개되어 있다. 공직자청렴성이 부패범죄에 대한 수사 및 기소권과 함께, 감독 및 자문까지 담당하는 등 강력한 권한을 가진만큼, 업무처리가 투명하게 공개될 수 있도록 하는 것이다. 우리 공수처도 공수처법 제119조에 의하여 매년 국회에 연차보고서를 제출하도록 되어 있지만,⁶⁵¹⁾ 정작 공수처 홈페이지에는 제대로 소개되어 있지 않다. 정보의 접근성과 투명성 차원에서 미국의 공직자청렴성수사국처럼 체계적으로 보고서를 공개함이 바람직할 것이다.

물론 공직자청렴성수사국의 업무처리가 모두 긍정적인 면만 있는 것은 아닌 듯하다. 우리 공수처와 비슷하게 규모가 작지만 다수의 부패범죄를 다루다보니, 앞서 언급한 연구에 따르면 여전히 부패 범죄에 대한 개념 정의에 혼란이 있는 점이 발견되고, 대규모 조직범죄보다는 개인의 부정행위에 초점을 맞추는 경향이 있는 것으로 확인되기 때문이다. 그리고 매년 연차보고서를 공개하고 있지만, 해당 보고서의 내용들이 점차 부실해지고 있는 경향도 있다고 한다. 이러한 점들은 우리 공수처가 앞으로 우리나라의 중추적인 반부패 기관으로 자리매김하기 위한 반면교사로 삼을 수 있을 것이다. 조직의 규모를 확대하여, 조직적인 부패행위에 대응하고, 직접수사 뿐만 아니라 행정적·정책적 기능도 보강함으로써 공수처 수사대상 부패범죄의 종류 등을 보다 명확히 해나가야 할 것이다. 아울러 일관된 기준아래 적절하고 투명한 연차보고서 작성 및 공개가 확립되는 것이 바람직하다.

미국의 각 기관의 감찰국(OIG)은 우리나라의 일반 부처에서는 찾아보기 어려운 형태의 조직이다. 미국의 감찰국에서 광범위한 사법경찰권을 행사하고 있는 것과 달리, 우리 일반부처의 감찰 또는 감사 기능에서는 사실상 임의조사 정도만 가능하기 때문이다. 국가적으로 공직부패에 대한 대응이 국가 검찰 또는 수사기관의 일사분란한 지휘하에 이루어지는 것도 바람직하지만, 부패행위가 직접 발생하고 있는 해당부처도 수사권을 갖고 적시성있고 책임있게 대응하는 것도 상당히 중요하고

651) 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 제119조(국회에의 보고) ①고위공직자비리조사처는 매년 정기국회에 연차보고서를 제출하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 연차보고서의 작성에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

바람직하다. 그런 차원에서 우리나라와 달리 미국의 각 기관 감찰국이 수사권을 보유하고 있는 것은, 견제와 균형 및 분권화가 핵심적인 가치인 미국의 특성을 잘 보여준다. 그리고 이러한 각 기관의 부패행위에 대한 수사활동은 미국 반부패 수사기관의 업무량(workload)과 부담을 경감시켜 줄 것이다. 우리의 경우 부패에 대한 국가의 대응이 지나치게 공수처 또는 검찰에 집중되어 부패행위 발각이 지연되거나 신속한 사건수사가 지체되는 경우가 많음을 고려하면, 참고할만한 부분이 있는 것으로 보인다.

각 기관의 감찰국의 권한과 활동을 보장하는 것은, 법률적으로 감찰국 총책임자인 감찰관에게 고도의 독립성과 신분보장을 하는 것과도 연관되어 있다. 감찰관은 상원의 승인을 받아 대통령이 임명하므로 독립적인 지위에 근거한 감찰활동이 보장된다. 그리고 대통령이 감찰관을 해임하고자 할 때는 상·하 양원에 그 이유를 설명해야 할 정도로 높은 독립성이 보장된다.⁶⁵²⁾ 대신 의회와 대통령에 활동 보고서를 제출해야 하는 의무도 갖는다. 우리나라의 각 기관 감찰 또는 감사기능이 조사 수단 측면에서 많은 한계가 있고, 총책임자의 독립성과 신분보장이 충분하지 않다는 점을 고려하면, 우리나라에 많은 시사점을 준다.

특별조사국의 경우 공직부패 중에서도 보다 구체적으로 연방 정부 공무원의 부적절한 인사문제를 전문적으로 관할한다는 점이 상당히 중요한 부분이다. 우리나라의 경우 공직자의 부패행위 전반에 대해 총괄하는 것과 비교하면, 보다 세분화·전문화된 영역을 다루고 있기 때문이다. 이와 같은 인사문제도 다른 조직(평등고용위원회)와 역할분담을 하고 있음이 확인된다. 이처럼 세분화, 전문화를 통해 미국의 수사기관들을 견제와 균형을 달성하고 있으며, 부족한 부분을 메꾸기 위한 협력도 자연스럽게 이루어지고 있는 것으로 보인다.

특별조사국장도 상원의 동의를 거쳐 대통령이 임명하며, 5년의 임기를 보장하고 있다는 부분도 참고할 필요가 있다. 5년의 임기는 미국 대통령이 4년의 임기(중임 가능)인 것을 고려하면, 대통령보다 더 긴 임기를 갖는 것이다. 우리나라의 경우 공수처장의 임기가 고작 3년인 것과 크게 대비되는 부분이다. 직무의 독립성과 활동성이 더욱 보장될 수 있는 구조인 셈이다.

잘 알려져 있듯, 연방수사국장은 10년의 임기가 보장된다는 점에서 더욱 강력한 신분보장 및 독립성을 갖게 된다. 그러나 임기 보장의 의미와 실제에 대해 다소 논란이 있는데,⁶⁵³⁾ 2017년 연방수사국에서 트럼프 대통령에 대해 수사를 진행하자,⁶⁵⁴⁾ 트럼프는 당시 연방수사국장이었던 제임스 코미(James Comey)를 해고한 바 있기 때문이다. 실제 해고가 이루어졌고, 법적으로 보장된 연방수사국장의 임기를 고려할 때 위법적인 해고인지 여부에 대한 논란이 거셌다. 코미가 대통령의 해고를 존중함으로써 사건은 일단락되었지만, 이러한 논란 자체가 연방수사국장의 독립성과 신분보장을 상징하는 일이라고도 볼 수 있다. 그리고 연방수사국이 법무부 소속이지만, 법무부장관의 구체적

652) 신민철, “미국 반부패 정책 추진체계의 특성과 시사점 - 감찰제도를 중심으로”, 한국부패학회보, 제26권 제4호, 2021, 12면.

653) 2017. 5. 9., F.B.I. Director James Comey Is Fired by Trump, <<https://www.nytimes.com/2017/05/09/us/politics/james-comey-fired-fbi.html>>

654) 러시아의 2016년 미국 대통령 선거 개입과 관련된 사실이었다.

지휘를 받지 않는다는 점에서 우리나라의 법무부 장관의 수사지휘권 행사와도 차이가 있다. 우리나라 반부패 수사기관과의 차이가 큰 부분이다.

미국의 독립검사제도의 탄생과 폐지는 우리에게 많은 시사점을 준다. 앞서 언급한 바와 같이, 독립검사제도는 '대통령 또는 행정부 최고위 수반이 관계되어 적절한 수사가 이루어지기를 기대하기 어려운 상황'에 대응하기 위해 마련된 것으로, 우리 공수처의 탄생 배경과 상당히 유사하다고 할 수 있기 때문이다. 독립검사가 독립적으로 수사절차를 운영하고 별도의 보고 의무를 갖지 않고, 고도의 독립성을 보장하기 위하여 사법부 판사 3명에게 임명권을 부여한 것은 대통령과 행정부의 개입을 원천적으로 배제·차단하려는 고민에서 비롯된 것으로 이해된다. 우리도 공수처법에서 공수처의 독립성을 선언하고 있고, 최종임명권자는 대통령이지만, 후보자 추천과정은 국회에 별도의 추천위원회를 두어 이루어지도록 함으로써, 행정부에 의한 간섭을 최소화하고 있다.

미국의 독립검사제도 탄생의 배경, 독립검사의 임명 절차, 이후 독립검사제도에 대한 연방대법원의 합헌 판단 등을 고려하면, 우리의 공수처 설치 및 공수처장 임명과 관련된 논란은 이제는 마무리될 필요가 있다. 독립검사에게 보장된 독립성은 공수처와 거의 유사하다고 볼 수 있고, 독립검사의 임명과정은 오히려 공수처보다 더욱 독립적으로 운영된다고 볼 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 미국 연방대법원은 8대1의 의견으로 독립검사제도의 합헌성을 인정한 바 있다. 물론 이후 정치적 논란으로 인해 독립검사제도가 폐지되었지만, 그것은 어디까지나 제도의 적법성 문제가 아닌 정치적 선택의 결과일 뿐이다. 이를 고려하면, 공수처 도입 초기 단계인 현재, 조직 및 제도에 대한 법리적 다툼을 넘어, 공수처의 바람직한 운영과 안착에 더 많은 관심이 주어질 필요가 있다.

미국 연방수사기관의 사건선정 기준은 참고할 부분이 있다. 앞서 언급한 바와 같이 연방수사기관은, 관할권(연방수사국(FBI), 마약단속국(DEA), 국세청 범죄수사국(IRS-CID) 등은 특정 연방 범죄에 대한 관할권을 가짐), 범죄의 심각성(국가 안보, 공공 안전 또는 경제에 중대한 위협이 되는 범죄에 우선순위), 영향 및 범위(다수의 피해자에게 영향을 미칠 가능성이 있는지, 사회에 광범위한 영향을 미칠 가능성이 있는지), 사용 가능한 리소스(신중하게 자원을 할당하며, 사건 선택은 인력, 전문성, 예산 및 기술 역량 등에 영향을 받음), 협업 및 파트너십(특정 유형의 범죄에 대처하기 위해서는 국내 및 해외의 다른 기관과의 협력이 필수적이므로, 효과적인 조정과 협력을 위해 우선순위를 정함), 정책 우선순위(행정부 또는 특정 기관의 지침에 의해 설정된 정책 우선순위가 사례 선정에 영향) 등을 고려하여 사건을 선택한다.

이러한 기준의 마련, 공개, 적용은 그 자체로 큰 의미를 갖는다. 사건 선정에 있어 수사기관의 재량을 완전히 배제할 수는 없지만(완전히 배제하는 것이 바람직한 것도 물론 아니다), 어디까지나 재량의 남용을 최소화하고, 특히 사건 선정에 대한 합리적인 설명과 이유가 가능하기 때문이다. 우리나라의 경우 어떤 수사기관도 특정 사건에 수사인력을 집중하는 이유에 대해서 위와 같은 요소들에 기반하여 설명을 한 적이 있는지, 하려는 의지가 있는지 의문이다. 이를 고려하면, 미국 연방수사기관이 명시적으로 고려하는 위와 같은 요소들을 우리의 실정에 맞게 적극적으로 도입하는 것을 검토할만 하다.

미국 연방수사기관의 사건선정 의사결정 절차도 유사하다. 앞서 언급한 바와 같이 연방수사기관은 초기 평가, 조사 계획 수립, 사례 검토, 우선 순위 선정, 모니터링 및 재평가 등의 절차를 거친다. 수사행위는 상당히 비정형적인 성격도 많기 갖고 있으므로 위와 같은 절차가 그대로 이행될 것을 기대하기는 쉽지 않다. 그러나 앞서 사례 선정과 관련하여 설명했듯이, 수사기관의 재량이 남용을 억제할 수 있고, 보다 공정하고 투명한 의사결정을 담보할 수 있기 때문이다. 세부적인 절차가 마련되어 있지 않는 한, 수사과정에서의 의사결정이 외압 등에 의해 독단적으로 이루어질 여지가 높음을 고려하면, 우리나라도 반부패 수사기관에서도 사건 선정 절차와 함께 구체적인 의사결정 절차도 마련함이 바람직할 것이다.

3. 주정부(뉴욕주) 기관

가. 주정부 기관 사례 검토의 필요성

미국은 연방국가로서 연방정부는 헌법상 명시되어 있는 제한된 권한만을 행사할 수 있고, 그 외의 업무는 원칙적으로 주정부의 소관사항에 속한다.⁶⁵⁵⁾ 따라서 미국 영토내에서 발생한 범죄에 대한 처벌도 대부분 주정부의 관할에 속한다.⁶⁵⁶⁾ 이는 공직자 부패와 관련해서도 주정부의 역할이 상당히 중요함을 의미한다. 연방정부의 업무와 밀접한 관련이 있는 영역에 대한 범죄는 연방정부가 법집행 권한을 갖지만, 일반적인 공직자 부패에 대해서는 주정부가 권한을 갖게 되기 때문이다.

이를 고려하면, 공직자 부패와 관련하여 미국 주요 주정부의 기관들을 살펴볼 필요가 있다. 각 주정부가 미국 시민들의 일상생활과 관련된 대부분의 공권력을 행사하기 때문에, 공직자 부패도 각 주단위에서 상당부분 발생할 것이기 때문이다. 특히 미국 내에서 인구 규모가 큰 주요주들(캘리포니아 39백만 명, 텍사스 30백만 명, 플로리다 22백만 명, 뉴욕 19백만 명, 펜실베이니아 13백만 명 등)⁶⁵⁷⁾ 오래전부터 주정부에서 공직자 부패를 근절하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 이와 같은 주들은 인구 규모나 주정부의 예산 등이 대한민국과 엇비슷하다는 점을 고려하면, 우리나라의 공직자 부패 수사기구의 안착에 시사점이 될만한 부분이 있을 것으로 예상할 수 있다.

본 장에서는 미국 뉴욕주를 중심으로 공직자 부패 수사기구 현황에 대해 살펴보고자 한다.

나. 뉴욕주 사례공직자 부패 수사기관 개관

655) 수정헌법 제10조 (주와 국민이 소유하는 권한)본 헌법에 의하여 연방에 위임되지 아니하였거나, 각 주에 금지되지 아니한 권한은 각 주나 국민이 소유한다. 연방헌법은 제1, 2, 3조에서 각각 연방 입법부, 행정부, 사법부의 권한을 규정하고 있다.

656) United States v. Morrison, 529 U.S. 598, 618 (2000). 본 판례에서 연방대법원은 “주 내에서 발생한 행위에 대한 처벌 및 규제는 주(States) 간의 통상업무와 관련이 없는 한, 항상 주의 고유 업무였다. 우리는 미국 건국의 아버지들(the Founders)이 연방정부의 업무영역에서 제외한 것들 중 폭력행위를 제압하고 피해자를 회복하는 업무가 바로 대표적인 예라고 생각한다”고 설명한 바 있다.

657) Statista, Resident population of the U.S. in 2022, by state (including the District of Columbia), <<https://www.statista.com/statistics/183497/population-in-the-federal-states-of-the-us/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

1) 현황

미국 법집행 시스템의 주요한 원칙들이 뉴욕주의 공직자 부패 관련 기관의 형성에도 상당히 유사하게 적용되어 온 것으로 보인다. 어느 한 기관이 공직자 부패와 관련한 절대적인 역할을 담당하기 보다는 상당히 여러 개의 기관들이 공직자 부패와 관련되어 일정 부분 역할을 수행함으로써 견제와 균형의 원칙이 작동하도록 설계되어 있기 때문이다. 예를 들어 뉴욕주 수사국에서 일반적인 형사상 범죄 외에도 공직자 부패를 담당하고 있지만, 뉴욕주 검찰총장실의 공공청렴국에서도 공직자 부패 범죄를 소관하는 전문 부서를 두고 있다. 그 외에도 뉴욕주의 감사관실, 금융서비스부, 비즈니스 청렴성 위원회 등도 공직자 부패와 관련된 역할을 담당하고 있다.

한 가지 유의할 점은 미국에서는 주정부 뿐만 아니라 주에 소속된 각 카운티(county) 정부도 독립적으로 법집행을 하고 있으며, 카운티 소속 법집행기관들도 다수 존재한다는 사실이다. 예를 들어 잘 알려진 뉴욕시의 맨해튼 지역을 관할하는 지방정부는 맨해튼 카운티인데, 동 카운티의 보안관 사무소(sheriff) 또는 지방검사실(district attorney office)에서 법집행 권한을 갖는다. 따라서 맨해튼 카운티에서 발생하는 공직자 부패도 역시 일차적으로 맨해튼 보안관 사무소의 수사대상이 된다는 점이다. 아래는 미국 뉴욕주에서 공직자 부패를 담당하는 주정부 및 지방정부의 기관들 목록이다.

» [표(부록)_2-7] 뉴욕주의 주요 공직자 부패방지 기관 목록

- 뉴욕주 감사관실(New York State Office of the Comptroller)
- 뉴욕주 검찰총장실, 공공 청렴국(New York State Attorney General's Office, Public Integrity Bureau)
- 뉴욕주 금융서비스부(New York State Department of Financial Services);
- 뉴욕주 감사관실(New York State Office of the Inspector General);
- 뉴욕시 감사관실(New York City Office of the Comptroller);
- 뉴욕시 경찰청 감찰관실(뉴욕시 수사국 소속)(Office of the Inspector General for the New York City Police Department (part of the NYC Department of Investigation));
- 뉴욕시 비즈니스 청렴성 위원회(New York City Business Integrity Commission);
- 뉴욕시 캠페인 재정위원회(New York City Campaign Finance Board);
- 뉴욕시 학교 건설청 감찰관실(Office of the Inspector General for the New York City School Construction Authority); 및
- 뉴욕 카운티(맨해튼) 지방검사실, 경찰 책임 부서(New York County (Manhattan) Office of the District Attorney, Police Accountability Unit);
- 뉴욕 카운티(맨해튼) 지방검사실, 주요 경제범죄국(New York County (Manhattan) Office of the District Attorney, Major Economic Crimes Bureau);
- 뉴욕 카운티(맨해튼) 지방검사실, 유죄 판결 검토 부서(New York County (Manhattan) Office of the District Attorney, Conviction Review Unit);
- 뉴욕 카운티(맨해튼) 지방검사실, 유죄 판결 검토 부서(New York County (Manhattan) Office of the District Attorney, Conviction Review Unit);

2) 주요기관 소개

앞서 살펴본 바와 같이 미국 뉴욕주에서는 상당히 많은 기관들이 공직자 부패에 관련된 업무를 담당하고 있다. 연구의 한계를 고려하여, 전체 기관들을 모두 살펴보기 보다는 주요 부서의 현황을 중심으로 살펴보고자 한다.

① 뉴욕주 감사관실(New York State Office of the Comptroller)

뉴욕 주 헌법 제5조 1항은 뉴욕주 정부에 대한 감사를 담당하는 감사관 직위를 규정하고 있다.⁶⁵⁸⁾ 주의회에서 감사관을 선출하고 있으며, 임기는 4년이고 연임이 가능하다. 감사관은 뉴욕주 정부의 모든 재정을 감사할 수 있는 광범위한 감독 권한을 갖고 있다. 뉴욕주 감사관은 주로 주의 회계 시스템을 관리·감독하고, 정부의 재무 규정 준수 및 성과에 대한 감사를 수행하는 것을 주된 업무로 한다. 그리고 공공 예산의 낭비, 사기, 남용 등에 대한 조사 업무도 담당하고 있다.

실제 뉴욕주 감사관실은 ‘공공부패 퇴치(fighting public corruption)’를 주요 업무 영역으로 홍보하고 있다. 2021년에 진행된 주요 조사 사례들에 대한 언론보도와 함께, 총 270건의 공공부패에 대한 체포(arrests)가 이루어졌고, 총 8,200만달러의 예산 회수가 이루어졌다고 설명하고 있다.⁶⁵⁹⁾ 이러한 강력한 법집행이 가능한 것은 주정부 및 지방정부 수사기관과의 긴밀한 협력 덕분인 것으로 보인다. 뉴욕주 감사관실에서 2023. 8. 16. 보도한 최신 사례를 살펴보면, 지방법원의 행정직원이 50,000달러의 법원 예산을 횡령한 사건의 수사결과를 보도하면서 부패방지 기관간의 긴밀한 협력을 강조하는 것이 눈에 띈다.⁶⁶⁰⁾

② 뉴욕주 검찰총장실, 공공 청렴국(New York State Attorney General’s Office, Public Integrity Bureau)

미국에서는 검찰청장이 법무부 수장 직도 함께 수행하는 것이 일반적이다. 따라서 뉴욕주 검찰청장은 뉴욕주의 최고 법률책임자이자 독립적으로 검찰사무를 총괄하는 역할을 하고 있다. 따라서 뉴욕주 검찰총장실도 부패 방지와 관련하여 중요한 기관이다. 뉴욕주 검찰청 홈페이지에서는 공직 부패에 대한 신고(File a complaint: Public corruption)를 받고 있으며, 대상은 공직자 또는 선거 당선자(public officials or elected representatives), 법집행기관 공무원(Law enforcement agencies)들이 주요

658) ARTICLE V OFFICERS AND CIVIL DEPARTMENTS [Comptroller and attorney-general; payment of state moneys without audit void] The comptroller and attorney-general shall be chosen at the same general election as the governor and hold office for the same term, and shall possess the qualifications provided in section 2 of article IV. The legislature shall provide for filling vacancies in the office of comptroller and of attorney-general. No election of a comptroller or an attorney-general shall be had except at the time of electing a governor. The comptroller shall be required

659) Fighting Public Corruption, Over 270 Arrests Made | Over \$82 Million Recovered, <<https://www.osc.state.ny.us/investigations>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

660) DiNapoli: Former Town of Marion Court Clerk Pleads Guilty to Theft, August 16, 2023, <<https://www.osc.state.ny.us/press/releases/2023/08/dinapoli-former-town-marion-court-clerk-pleads-guilty-theft>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

대상이다.

뉴욕주 검찰청장실이 발간한 2022년 보고서는, 검찰총장실 공공청렴국이 부패한 공무원을 대상으로 수사한 주요 사례들을 포함하고 있다.⁶⁶¹⁾ 2022년 7월, 검찰총장은 뇌물을 주고받은 고위 공직자 두 명에 대한 수사결과를 발표했는데, 전 이리 카운티 민주당 위원회 위원장 G. 스티븐 피전이 3년이 넘는 기간 동안 전 뉴욕주 대법관 존 A. 미칼렉에게 사법적 판결을 대가로 스포츠 티켓과 일자리를 제공하는 뇌물을 제공한 것으로 밝혀졌다. 제임스 법무장관이 이 사건을 기소한 후 미칼렉은 징역 1년 4개월과 벌금 5,000달러를 선고받았고, 피전은 징역 1년과 벌금 5,000달러를 선고받았다고 한다.⁶⁶²⁾

③ 뉴욕시 경찰청 감찰국 (Office of the Inspector General for the New York City Police Department (part of the NYC Department of Investigation))

미국 공직자 부패에서 큰 문제 중 하나는 지역 경찰의 부패이다. 오랫동안 뉴욕, 시카고 등 주요 도시 경찰들의 부패는 상당히 악명이 높았고 좀처럼 근절되지 않았다. 특히 지역 갱단 조직들과 깊숙이 결탁되어 있는 바람에 선불리 손대기가 어려웠다고 한다. 뉴욕시 경찰의 부패를 다룬 영화 ‘형사 서피코(Serpico) 실화에 기반하여 제작되었는데, 뿌리깊은 1960~70년대 경찰의 부패를 적나라하게 보여주고 있다.⁶⁶³⁾

이러한 부패에 대한 대응을 위해 뉴욕 경찰에서는 독립된 조직으로 감찰관 직제를 운영하고 있다. 뉴욕경찰 감찰관실(Office of the Inspector General for the New York City Police Department)은 뉴욕경찰의 개별 부패행위 뿐만 아니라, 경찰조직의 운영, 정책, 관행과 관련된 조사를 폭넓게 수행하고 있다.

4. 수사기관 및 행정기관의 협력체계 및 실태

가. 협력체계 일반

미국에서 법집행기관간 협력이 원활하다는 점은 잘 알려져 있다. 미국에 18,000개가 넘는 법집행기관이 있고, 관할 및 업무영역에 상당히 다양하다는 점은, 협력을 선택이 아닌 필수로 만든다. 우리나라에서는 형사사법제도 설계를 함에 있어, 권한의 순위를 명확히 함으로서 법집행의 공백이 발생하지 않도록 노력한다면, 미국에서는 각 기관들의 협력을 촉진·장려함으로써 업무의 공백이 발생하지 않도록 노력하는 것으로 보인다.

661) 2022 Year In Review, Office of the New York State Attorney General Letitia James, <<https://annualreport.ag.ny.gov/v2022/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

662) 2022 7. 30. What happened in court that led a former judge to be released, one hour bribery sentence, <<https://www.wkbw.com/news/local-news/what-happened-in-court-on-thursday-that-allowed-a-former-judge-to-be-released-from-handcuffs-one-hour-after-bribery-sentence>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

663) 2022. 2. 4. NYPD honors whistleblower Frank Serpico — 50 years late, <<https://www.spokesman.com/stories/2022/feb/04/nypd-honors-whistleblower-frank-serpico-50-years-l/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

특히 공직자 부패와 관련해서서는 각 기관간 협력이 더욱 활성화되어 있는 것으로 보인다. 이는 공직자 부패가 정부 기관에 널리 퍼질 수 있지만, 해당 행위가 은폐되기 쉽고, 발각되어도 입증 어렵다는 점 때문으로 보인다. 이를 위해 각 기관이 보유하고 있는 정보를 공유하고, 기관의 인적·물적 자원들이 효율적으로 활용될 수 있도록 하려는 노력들이 확인된다.⁶⁶⁴⁾

이와 같은 미국 연방 및 주단위 법집행기관의 활발한 협력은 이미 우리나라에도 잘 알려져 있다. 그러나 해당 정보 및 사례들이 추상적인 수준에 불과하고, 구체적인 실무 관행 내지는 협력 실태에 대한 정보는 찾아보기 힘들다. 본 연구에서는 협력의 근거와 함께 여러 기관간의 구체적인 협력 사례들도 살펴보고자 한다.

나. 수사기관간의 협력

부패 범죄 관련한 수사기관의 협력은 상당히 다양하게 나타난다. 국가 정책적으로 효과적인 대응을 위해서 일부 수사기관에게 우월적 지위를 부여하여 감독·조정 권한을 부여하는 경우도 있다. 앞서 설명한 공직자청렴성수사국(PIN)이 대표적이다. 공직자청렴성수사국은 연방검찰청과 연방수사국에게 필수적 자문을 실시하고 있다.⁶⁶⁵⁾ ① 질문(any inquiry) 또는 초동 수사, ② 소환장(subpoena)이나 압수수색영장(search warrant)의 발부, ③ 대배심(grand jury)에 증거 제출, ④ 송치(file a criminal charge), ⑤ 대배심에 공소장 제출을 하기 전에, 연방검찰청 검사나 연방수사국 수사관은 반드시 위부서의 사전 자문을 받도록 하고 있다.

그러나 이와 같은 위계적인 권한에 의한 업무협조가 일반적인 것은 아니다. 앞서 언급한 바와 같이 미국 연방헌법은 권력분립과 견제와 균형을 중요한 가치로 여기고 있다. 특정 기관의 우월적 지위를 보장하기 보다는 필요에 의한 협력을 통한 업무 협조가 상당히 원활한 것으로 보인다. 수사기관간의 협력도 유사하다. 특정 수사기관의 우월적 지위를 보장하는 법령 등이 많지 않기 때문에, 대부분 양해각서(Memorandum of Understanding, MOU),⁶⁶⁶⁾ 또는 태스크포스(Task Force) 구성에 의하여 이루어지는 것으로 확인된다.

연방수사국에서는 태스크 포스를 구성하여 전국적인 범죄수사 역량을 강화하고 있다.⁶⁶⁷⁾ 최근

664) 뉴욕주에서는 2016년 7월, 주정부 및 카운티 정부의 각 기관에 소속된 100여명의 정부 실무자들이 컬럼비아 로스쿨에 모여, 공직자 부패 및 수사에 대한 논의를 진행하였다. 뉴욕시 이해상충 위원회, 뉴욕시 감사관실, 뉴욕시 캠페인 재정위원회, 뉴욕주 법무장관실 등 주요 기관의 대표 6명으로 구성된 패널들이 발표를 진행하였다. 그리고 다양한 기관에 소속된 실무자들도 활발한 논의를 진행하고 협업을 위한 구체적인 원칙 등을 공유하였다. Center for the Advancement of Public Integrity, "The Resources of New York's Public Integrity Agencies: Putting Them to Work for You" (2017). Center for the Advancement of Public Integrity (Inactive). 53., <https://scholarship.law.columbia.edu/public_integrity/53>, 최종검색: 2023. 8. 15.

665) 이찬규, "미국의 정치자금 규제 및 처벌에 관한 연구 - 미국 연방의 선거자금 규제현황을 중심으로", 국외훈련 검사 연구논문집 제36집, 2020년, 363면.

666) 예를 들어, 법무부 이외의 기관과의 관계(연방수사국(FBI)와 국세청(IRS) 등)는 법무부의 내부적 지침으로 해결되기 어렵기 때문에, 주로 양해각서(MOU)의 체결을 통해 이루어지며, 주체는 해당기관이 아니라 상급기관인 법무부장관, 재무부장관 등이 된다.

667) Director Wray Lauds the FBI's Partnerships, <<https://www.fbi.gov/video-repository/director-wray-speech-importance-partnerships-072023.mp4/view>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

자료에 따르면, 연방수사국은 750개가 넘는 태스크포스를 구성하여 운영하고 있는 것으로 확인된다. 여기에는 1,800곳이 넘는 기관이 참여하고 있으며, 경찰관(police), 보안관(sheriff) 등 6,000명이 넘는 인력이 파견되어 있다. 이를 통하여 연방수사국은 마약, 총기 범죄 등에 있어서 많은 성과를 올리고 있다.

최근에는 연방수사국과 국토안보수사국(Homeland Security Investigations, HSI)간의 태스크 포스가 협력 체계 구축에 많은 기여를 하였다고 평가된다.⁶⁶⁸⁾ 2019년 법무부와 국토안보부는 미국과 멕시코 국경에서의 법집행 과정에서의 수사기관간 협력실태에 대한 공동 보고서를 발간하였다. 연방수사국과 국토안보수사국은 수사 대상 범죄, 관할 지역 등에서 유사점이 많기 때문에, 동일 범죄에 대해 중복 수사가 진행되는 경우가 있었고, 보다 원활한 정보 공유 및 협력의 필요성이 제기되었다. 동 보고서에서는 기관간 협력에서 일부 한계도 있지만, 태스크 포스 구성을 통해 협력 및 정보공유가 원활해지고 있다고 평가하였다. 그리고 보다 원활한 협력을 위해서, 양 기관이 양해각서를 체결하여 상호 업무 및 관할에 대한 이해를 높일 필요가 있다고 제안하였다.

다. 수사기관과 행정기관간의 협력

수사기관과 행정기관간의 협력도 다양하게 나타난다. 수사기관과 같이 정식으로 양해각서를 체결하거나 태스크포스를 구성하는 경우도 있고, 오랜 기간을 통해 형성된 파트너십에 기반하여 원활한 협력관계가 구축되어 있는 경우도 있다.

앞서 언급한 뉴욕 주 사례가 원활한 협력관계를 잘 드러내고 있다.⁶⁶⁹⁾ 2023. 8. 16. 뉴욕주 주 감사관 토마스 디나폴리(Thomas P. DiNapoli), 웨인 카운티 지방검사 마이클 칼라코(Michael Calarco), 뉴욕주 경찰청장 대행 스티븐 A. 니그렐리는 공동으로 한 법원 서기의 부패범죄에 대한 수사결과에 대해 발표했다.⁶⁷⁰⁾ 주 감사관은 “우리 사무실과 지방검사 및 주 경찰과의 파트너십 덕분에 사건이 드러났다”라고 말하며, “공공 부패를 척결하기 위해 지속적으로 협력해 준 지방검사와 주 경찰에 감사를 표합니다”라고 감사의 표시를 하였다. 동석한 웨인 카운티 검사는 “주 감사관에서 철저한 조사를 해준 덕분에 유죄 판결을 받는 일이 훨씬 쉬워졌습니다”라고 화답하였고, 뉴욕주 경찰에서는 “오늘 유죄 판결은 법 집행 파트너들의 노력을 다시 한 번 보여 주는 것이다. 우리는 주 감사관실과 웨인 카운티 지방검찰청이 지역 주민의 지위를 이용해 이득을 취하는 사람들을 조사하고 기소하기 위해 노력한 것에 대해 칭찬과 감사를 표한다”고 발표하였다.

668) 2019. 7. U.S. Department of Justice and U.S. Department of Homeland Security, A Joint Review of Law Enforcement Cooperation on the Southwest Border between the Federal Bureau of Investigation and Homeland Security Investigations.

669) DiNapoli: Former Town of Marion Court Clerk Pleads Guilty to Theft, August 16, 2023, <<https://www.osc.state.ny.us/press/releases/2023/08/dinapoli-former-town-marion-court-clerk-pleads-guilty-theft>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

670) 수사결과에 따르면 마린은 타운의 전 법원 서기 아일린 스테리리스(Eileen Steurys)가 마을 법원에서 5만 달러 공금을 횡령한 것으로 밝혀졌다.

라. 우리나라에의 시사점

우리나라에서 위와 같은 사례를 좀처럼 찾기 어렵다. 경찰·검찰 등 수사기관간의 협력도 그렇지만 수사기관과 행정기관이 협력하는 모습도 상당히 낮설다. 미국에서는 위 사례와 같이 수사기관과 행정기관간의 협력 및 수사결과에 대한 공동 발표 등이 일상적인 사례로 보인다.

앞서 언급한 각 연방기관의 사례들에서도 이러한 협력은 확인된다. 규모가 작은 공직자청렴성수사국도 협력을 필수로 인식하여 각 기관 감찰국 등 여러 연방기관과 긴밀한 협력을 유지하고 있다. 그리고 각 기관으로부터 전달받는 사건 등을 주도적으로 처리하고 있음을 고려하면, 이러한 협력은 기관의 핵심적인 동력으로 보인다.

각 기관 감찰국에서 소개한 사례들에서도 원활한 협력이 돋보인다. 연방수사국 뿐만 아니라 노동부, 국토안보부, 국세청 등과 협력하여 수사를 진행하는 사례들이 확인된다. 우리나라의 경우 각 부처의 감찰 또는 감사기능은 독자적으로 임의수사의 형태로 진행이 되고, 다른 수사기관 등과 협력하는 사례가 극히 드물다는 사실을 고려하면, 차이가 큰 부분이다. 물론 법적 권한 등에 있어 차이가 있고, 이후의 사건 공유 등이 이루어지겠지만, 국가의 반부패 역량 강화의 차원에서 보다 종합적으로 검토하여 시사점을 살펴볼 필요가 있다.

아울러 특별조사국과 연방수사국, 뉴욕주 수사기관에서도 타기관과 상당히 활발한 협력관계를 유지하고 있음을 알 수 있었다. 실제 사례들을 살펴보면, 협력은 선택이 아닌 필수에 가까움을 알 수 있었다.

5. 결론

본 절에서는 미국의 반부패 기관에 대해 종합적으로 살펴보았다. 미국의 연방정부, 주정부에는 다양한 반부패기관이 있으며, 각각의 역할도 조금씩 상이하다. 일부 기관은 사법적 수사권과 행정적 조사권을 모두 보유하고 있다. 대표적으로 연방수사국, 각 기관 감찰국, 공직자청렴성수사국, 특별수사국이 여기에 해당된다. 다른 기관들은 행정적 조사권만을 보유하고 있다. 대표적으로 정부윤리국, 회계감사원, 윤리및효율에관한감사관위원회가 여기에 해당한다. 그러나 미국에서는 공직부패에 대한 조사와 관련하여 기관간 협업이 상당히 활발하기 때문에 기관간 권한의 차이 문제가 크게 쟁점화 되지 않는 것으로 보인다.

한편, 일부 기관은 수사권과 기소권을 모두 보유한 것으로 보인다. 특히 공직자청렴성수사국과 특별조사국은 부패 범죄에 대한 수사과 기소권을 모두 가지고 있다. 공직자청렴성수사국은 조직의 규모가 크지 않고, 특별조사국은 공직자의 제한된 범죄가 주요 조사대상이라는 점에서 수사권과 기소권을 모두 보유·행사하고 있는 것으로 보인다. 수사권·기소권의 중첩적 행사에 대한 문제제기가 거의 없는 것으로 보아, 두 기관의 권한 남용 등의 문제는 주요한 사회적 이슈가 아닌 것으로 파악된다.

본 장에서는 반부패 업무를 담당하는 주요 연방기관 외에도, 뉴욕주의 사례를 살펴보았다. 미국의

전체 정부행정 중에 연방정부의 역할은 일부에 불과하기 때문에, 주정부의 반부패 업무 및 협업 실태를 살펴보는 것도 충분한 의미가 있다. 뉴욕주에는 다양한 기관에서 반부패 업무를 소관하고 있었으며, 협업도 상당히 활발한 것으로 보인다. 수사기관뿐만 아니라 행정기관과의 협력이 원활한 것도 주목할만 하다. 이러한 협력은 기본적으로 양해각서 또는 태스크포스 구성을 통해 이루어지지만, 오랜 연혁을 두고 자연스럽게 파트너십이 형성된 사례들도 확인되었다.

물론 미국의 반부패 기관 사례를 우리나라에 곧바로 도입하는 것을 한계가 있다. 정부의 구성, 법제도, 법문화 등에 있어서 상당한 차이가 있기 때문이다. 그러나 비교는 현재 우리 반부패 기관에 대한 이해를 높여준다는 점에서 긍정적이다. 다른 나라 제도와 비교를 통해서 우리의 제도가 당면한 문제들을 보다 정확히 인식하고 개선을 위한 시사점을 발굴할 수 있기 때문이다. 본 장에서 발굴한 시사점들이 우리 반부패 수사기관의 효율적인 협력관계 구축과 조직 안정화에 기여할 수 있기를 바란다.

1. 호주의 반부패 기구 개관

호주의 부패범죄 수사 및 반부패 업무를 담당하고 있는 연방기관은 「국가반부패위원회」(NACC)이다. 「국가반부패위원회법」이 시행된 2023. 7. 1. 전 부패방지업무를 담당하고 있던 연방기관은 호주 법집행청렴위원회(Australian Commission for Law Enforcement Integrity, ACLEI⁶⁷¹), 호주 연방경찰(Australian Federal Police, AFP⁶⁷²), 호주 공공서비스위원회(Australian Public Service Commission, APSC⁶⁷³), 연방 옴부즈만(Commonwealth Ombudsman⁶⁷⁴), 호주 감사원(Australian National Audit Office, ANAO⁶⁷⁵)이 있다. 이 기관들의 반부패부문 업무는 2023. 7. 1.자로 「국가반부패위원회법」이 시행되면서 「국가반부패위원회」(NACC)로 통합되었다. 다만, 각 기관별 고유업무와 협력체계는 그대로 유지하고 있다.

한편, 주 및 준주(准州, territory)는 각각 독자적으로 반부패기관을 운영하고 있다. 각 주들이 운영하는 대표적인 공직자 부패신고기관을 열거하자면 다음과 같다. 뉴사우스웨일즈주(State of New South Wales)의 「부패방지독립위원회」(Independent Commission Against Corruption, ICAC)와 「법집행행위감독위원회」(Law Enforcement Conduct Commission, LECC), 퀸즐랜드 주(State of Queensland)의 「범죄 및 부패 위원회」(Crime and Corruption Commission, CCC), 서호주 주(Western Australia)의 「부패 및 범죄 위원회」(Corruption and Crime Commission, CCC), 빅토리아 주(Victoria)의 「반부패독립위원회」(Independent Broad-Based Anti-Corruption Commission, IBAC), 남호주 주(South Australia)의 「부패방지독립위원회」(Independent Commission Against Corruption South Australia, ICAC), 타스매니아 주(Tasmania)의 「청렴성위원회」(Integrity Commission, IC), 북준주(Northern

671) 호주 법집행청렴위원회 홈페이지<<https://www.aclei.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

672) 호주 연방경찰 홈페이지<<https://www.afp.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

673) 호주 공공서비스위원회 홈페이지<<https://www.apsc.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 공공서비스위원회는 총리 및 각부 산하의 소규모 정책기관으로 호주의 공공서비스 인력을 국민의 요구와 기대에 충족할 수 있도록 배치하고 인력관리, 관리자 역량 및 전문성을 지속적으로 개발하고 개선하는 것을 목표로 하고 있다. 공공서비스의 정직성에 대한 국민의 신뢰를 매우 중요한 가치로 보며, 감사 및 위험 관리위원회(Audit and Risk Management Committee, ARMC)를 두고 재정 및 성과보고, 위험감독과 관리시스템, 내부통제시스템의 적절성을 검토하고 평가한다.

674) 호주 연방옴부즈만 홈페이지<<https://www.ombudsman.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 연방옴부즈만은 새로운 결정을 내리는 것이 아니라 결정이 내려진 방식을 고려하고 결정이나 프로세스를 개선할 수 있는 방법에 대한 권장사항을 제시한다. 따라서 민원감독기관으로서 민원을 처리하고 부패범죄를 포함한 연방의 공익공개제도(public interest disclosure; whistleblowing)를 감독하며, 경찰이나 법집행기관의 특정하게 은밀하고 침해적인 권한행사(law enforcement and integrity oversight)에 대해 조사하고 모니터링할 권한이 있다. 또한 「고문 및 기타 잔혹하고 비인도적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌 방지협약 선택의정서」(Optional Protocol to the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, OPCAT)에 따라 구금장소 모니터링도 실시하고 있다.

675) 호주 감사원 홈페이지<<https://www.anao.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 감사원은 국가안보와 형법, 법률서비스, 청렴과 반부패문제, 법원, 재판소를 포함한 연방 사법시스템과 사법정책, 법률조언을 할 수 있고, 인권을 보호하고 증진시키는 역할을 하며 연방왕립위원회를 지원하는 역할을 한다. 특히 의회에 대한 독립적인 보고를 통해 호주 정부의 책임성과 투명성을 확보하고 이를 통해 공공부문 성과 개선에 기여하는 것을 목표로 삼고 있다.

Territory)의 「부패방지독립위원회」(Independent Commissioner Against Corruption, ICAC) 등이다.

2. 호주의 연방과 각 주의 반부패 기구

가. 법집행청렴위원회(ACLEI)

호주는 「2006년 법집행청렴위원회법」(Law Enforcement Integrity Commissioner Act 2006)에 따라 「법집행청렴위원회」(Australian Commission for Law Enforcement Integrity, ACLEI)를 설립하였으며, 여기에서는 연방정부의 「형사정보위원회」(Australian Commission for Intelligence Commission), 「국경수비대」(Australian Border Force, ABF)를 포함하여 「내무부」(Department of Home Affairs), 「연방경찰」(Australian Federal Police), 「거래보고 및 분석센터」(Australian Transaction Reports and Analysis Centre, AUSTRAC)⁶⁷⁶에서의 부패를 확인하고 방지하는 「법집행청렴위원회」의 업무를 지원하는 것이었다.

「법집행청렴위원회」(ACLEI)는 심각하거나 중대한 부패 문제(serious corruption or significant corruption issue)를 조사대상으로 삼았는데, 심각한 부패(serious corruption)란 법집행기관의 직원이 연루된 부패행위로 유죄판결을 받을 경우 12개월 이상의 징역형이 선고될 수 있는 범죄로 기소될 여지가 있는 행위를 말하며, 중대한 부패문제(significant corruption issue)란 법집행기관과 관련되어 있거나, 법집행청렴위원과 해당 기관장이 중대한 부패문제가 된다고 합의한 종류의 부패로 심각하거나 조직적인 부패행위를 말한다. 여기에서 조직적 부패(systematic corruption)이란 심각성 여부와 관계없이 법집행기관이나 법집행기관의 부패행위로서의 패턴을 보이는 부패행위를 의미한다 (LEICA 2006 제5조제1항(정의)).

● 방산회사 Austral에 수백만달러를 부적정 지급한 것이 감사원 감사에 적발된 사건(2018)

2018. 3. 감사원은 573억달러 규모의 케이프순찰선박 계약을 감사하던 중 연방 반부패 기관에서 부패가 발생한 사실을 확인하게 됨. 감사원의 2018. 10. 보고서에 따르면 2015년 말부터 2016년 초 인신매매, 밀수업 및 불법어업을 단속하는 순찰선을 인도하는데 Austral이라는 방산회사가 관여하였고, 수수료는 아무런 문제가 없는 200척의 순찰선박을 인도하게 되면 받을 수 있는 성공 수수료였는데, 납품한 ASX라는 업체가 하자있는 물건을 납품하였음에도 성공수수료 전액을 Austral에 지불한 것은 문제가 있다고 판단하였다. 그러나 Austral이 자유당의 본부와 지부에 8만 달러를 기부하고, 이 기부금이 국경수비대로 넘어가서 Austral에 대한 지불에 국경수비대 고위관리가 연루되었을 수 있다는 의혹이 제기되었으며, 조사과정에서 청문회 공개·비공개 여부, 기소대상 등을 둘러싸고 국경수비대와 법집행청렴위원회, 연방 옴부즈만 등 당시의 반부패 기구 간 의견충돌이

676) 호주의 거래보고 및 분석센터는 자금세탁, 조직범죄, 탈세, 복지사기 및 테러자금 조달 여부를 판단하기 위하여 금융거래를 모니터링하는 호주 정부의 금융정보기관으로, 1988년 금융거래보고법(Financial Transaction Reports Act 1988)에 따라 설립되었다. 호주의 거래보고 및 분석센터는 자금세탁, 조직범죄, 탈세, 복지사기 및 테러자금 조달 여부를 판단하기 위하여 금융거래를 모니터링하는 호주 정부의 금융정보기관으로, 1988년 금융거래보고법(Financial Transaction Reports Act 1988)에 따라 설립되었다.

계속되어 권한다툼이 지속되면서 통일된 연방 반부패기구에 대한 필요성이 촉발되는 계기가 되었다.

* 출처 : The Sydney Morning Herald, "Border Force subject to corruption investigation after millions paid to ship builder", 2020.10.21.⁶⁷⁷⁾

나. 호주 연방경찰(Australian Federal Police, AFP)

호주 연방경찰(AFP)은 연방에 대한 심각하거나 복잡한 사기 및 부패범죄를 조사하는 일차적 법집행의 책임을 지고 있으며, 다차원 범죄를 예방, 탐지하고 조사하기 위하여 기관간 연락과 정보교환, 수사관 교육을 진행하고 있다.

▶▶ [그림(부록)_3-1] 호주연방경찰 조직도



* 출처 : 호주 연방경찰 조직도
<<https://www.afp.gov.au/sites/default/files/2023-07/AFP-Organisational-Structure.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

AFP는 2013년 2월 범죄예방프로그램에 따라 사기 및 부패방지협의회(Fraud and Anti-Corruption, FAC)를 구성하고, 연방에 대한 심각하고 복잡한 사기, 호주정부 직원에 의한 부패, 외국에서의 뇌물수수, 위조신분증 제작·행사와 관련한 신원에 관한 범죄에 '무관용' 대응하겠다는 방침을 밝혔다. 특히 국제적인 뇌물수수에 대한 OECD의 실무그룹의 검토에 대하여 호주 정부의 대응을 지원하는데 역점을 두어 왔다⁶⁷⁸⁾. 복잡한 사기와 부패문제는 일반적으로 장기간 지속되므로 전문기술과

677) 이 사건의 경과에 대한 자세한 내용은 시드니모닝헤럴드 2020. 10. 21.자 기사 참조 <<https://www.smh.com.au/national/border-force-subject-to-corruption-investigation-after-millions-paid-to-ship-builder-20201021-p5676z.html>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

678) 호주 연방경찰 홈페이지 <<https://www.afp.gov.au/what-we-do/crime-types/fraud/fraud-and-anti-corruption>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

상당한 자원이 필요하여 효과적으로 이를 해결하기 위한 절차로 심각한 「금융범죄 태스크포스」(Serious Financial Crime Taskforce, SFCT)를 2015. 7. 1.부터 호주 국세청(Australian Taxation Office, ATO)의 주도 하에 별도 조직이 구성·운영되고 있다.

▶▶ [그림(부록)_3-2] 중요금융범죄 태스크포스 참여기관



* 출처 : 호주 연방경찰 홈페이지
 <<https://www.afp.gov.au/sites/default/files/PDF/serious-financial-crime-taskforce-factsheet.pdf>>,
 최종검색: 2023. 8. 15.

SFCT는 심각한 금융범죄를 식별하고 처리하기 위해 다양한 영연방 기관간 전략정보를 공유하고 있는데, 여기에서 주로 다루는 범죄를 중대 사기, 자금세탁, 연방 사기범죄이며, 최근에는 기술을 활용한 조세범죄(사이버범죄), 역외 탈세, 불법 피닉스 활동(회사가 채무를 변제하지 않기 위해 폐업한 후 새로운 회사를 차려서 채무 없이 동종 사업을 이어가는 것), ATO가 관리하는 영연방 코로나바이러스 경제대응 패키지 조치에 영향을 미칠만한 심각한 금융범죄⁶⁷⁹⁾에 초점을 맞추어 조사하고 있다. SFCT는 2015. 7. 1. ~ 2023. 6. 30. 사이 1,851건의 감사 및 검토를 완료하고, 27명에 대한 유죄를 이끌어냈으며, 18억 5,500만 달러를 몰수하고, 7억 3천만 달러를 추징하였다.

SFCT의 성과 중 대표적인 사례로는 일명 Elbrus 작전이라고 불리는 조직적인 고액세금채납건에 대한 수사로 ATO가 지원하고 AFP가 주도하였다. 이 작전을 통해 Plutus Payroll Astralia Pty Ltd와 급여 서비스 기관을 이용해 ATO에 납부해야 하는 금액을 PAYGW(종량제 원천징수) 세금으로 유용한 대규모 조직적 세금사기와 자금세탁범죄가 적발되었다. 이를 주도했던 것은 시드니 변호사인 Sevag Chalabian인데, 그는 수사과정에서 5명이 3년 동안 약 1억 500만 달러의 세금포탈을 할 수 있도록 범죄수익을 처리해준 혐의로 2022년 6월 징역 12년형을 선고받았다⁶⁸⁰⁾.

AFP는 「기업의 해외에서의 뇌물수수 및 관련범죄에 대한 자진신고 지침과 모범사례」(Self-reporting of foreign bribery and related offending by corporations, 2017.12.8.)⁶⁸¹⁾를 연방검찰청(Commonwealth Director of Public Prosecutions, CDPP)과 공동으로 작성하여 홈페이지에 게시하는 등 조직적 부패범죄에 협력·공동대응하고 있다. 한편, 국제조직으로 「국제반부패조정센터」(International Anti-Corruption Coordination Centre, IACCC)를 2017. 7. 개소하여 공무원의 뇌물수수,

679) 호주 국세청(Australian Taxation Office) 홈페이지 <<https://www.ato.gov.au/General/The-fight-against-tax-crime/Our-focus/Serious-Financial-Crime-Taskforce/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

680) 자세한 내용은 호주 국세청 홈페이지 참조. <<https://www.ato.gov.au/Media-centre/Media-releases/Operation-Elbrus-court-outcome-revealed-lawyer-jailed-for-12-years/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

681) 호주 연방경찰 홈페이지 <<https://www.afp.gov.au/sites/default/files/PDF/AFPCDPPBPG-SelfReportingOfForeignBribery.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

횡령, 직권남용, 범죄수익 세탁 등 반부패범죄를 수사하는 법집행기관에 대한 협력적 지원을 하고 있으며, IACCC⁶⁸²⁾에서는 각 기관간 부패혐의와 관련 있는 것으로 의심되는 자산, 계좌 및 자금흐름을 식별하고 실시간 정보를 수집하고 전파할 수 있도록 다양한 법집행협력체계를 구축하고 있다.⁶⁸³⁾ 또한 호주 범죄정보위원회(Australian Criminal Intelligence Commission), 뉴질랜드 경찰(New Zealand Police), 왕립 캐나다 기마경찰(Royal Canadian Mounted Police), 영국 국가범죄수사국(National Crime Agency), 미국 마약단속국(Drug Enforcement Administration), 미국 연방수사청(Federal Bureau of Investigation), 미국 이민세관집행국(Immigration and Customs Enforcement)의 국토안보부 조사(Homeland Security Investigations), 영국 대테러 경찰(Counter Terrorism Policing)이 포함된 국제 법집행그룹(Five Eyes Law Enforcement Group, FELEG)이라는 초국가적 또는 국가간에 범죄행위 대한 수사협력체를 별도로 운영하고 있다.

다. 주 및 준주의 공직자 부패방지기관

1) 뉴사우스웨일즈 주의 「부패방지독립위원회」(ICAC)와 「법집행행위감독위원회」(LECC)

① 뉴사우스웨일즈 주의 「부패방지독립위원회」(ICAC)

뉴사우스웨일즈의 「부패방지독립위원회」(Independent Commission Against Corruption, ICAC)는 1988년 주 정부에 의해 설립되었다.⁶⁸⁴⁾ 뉴사우스웨일즈주의 공공행정 청렴성에 대한 지역사회의 우려가 커지면서 독립적이면서도 책임 있는 기관을 강조한 「1988년 부패방지독립위원회법」(Independent Commission Against Corruption Act 1988, 이하 'ICAC법')이 제정됨에 따른 것이다. 「부패방지독립위원회」는 법에 따라 문서제출, 공공기관이나 공무원으로부터의 정보제공, 문서를 검증하고 확인하기 위해 공공기관이나 공무원이 점유하는 재산에 입장, 재산수색영장 발부신청, 감시장치 사용, 감청⁶⁸⁵⁾, 강제조사(진술) 및 공개 질의에서 증인에게 질문답변을 요청할 권한을 가진다. 위원회는 조사 결과 기소 개시 여부에 대해 검찰청장(DPP, Director of Public Prosecutions)의 조언(Recommendations for prosecutions)을 구하여야 하며, 그 결과를 웹사이트에 공개하고 있다.⁶⁸⁶⁾

682) 국제반부패조정센터(IACCC)는 호주 AFP, 미국 FBI와 HSI(국토안보수사국, Homeland Security Investigation: 2010년 설립된 미국 국토안보부의 이민세관집행국(ICE) 산하 연방수사기관으로 국제불법 인적·물적 이동 수사), 영국 NCA(국가범죄청, National Crime Agency : 영국 내무부 산하 수사기관으로 2013.10.7. 창설되어 조직범죄, 무기·마약 밀거래, 인신매매, 국제사이버범죄 등 수사)와 SFO, 캐나다 RCMP(왕립 기마경찰청(연방경찰), Royal Canadian Mounted Police: 퀘벡과 온타리오를 제외한 지역에서 치안업무, 교통안전 등 일반경찰업무 수행), 뉴질랜드 NZPoli 및 NZSFO, 싱가포르 부패행위조사국(CPIB, Corruption Practices Investigation Bureau: 총리직속의 독립적 부패행위 조사), 인터폴로 구성되어 있다. 이들은 각 기관간 정보제공, 지원, 정보수집, 법집행기관간 조정, 협력기능을 수행하고 있다.

683) <<https://www.afp.gov.au/what-we-do/our-work-overseas/international-anti-corruption-coordination-centre>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

684) 뉴사우스웨일즈 부패방지독립위원회 홈페이지<<https://www.icac.nsw.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 다. 1) ①항의 내용은 이 홈페이지를 정리·요약한 것임.

685) 「1979년 감청법」(Telecommunications (Interception and Access) Act 1979)에 따라 행정고등법원 판사의 허가를 요건으로 한다.

686) 각 공개대상 조사보고서는 요약본과 함께 ICAC 홈페이지<<https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/past-inves>

ICAC법에서 규정하고 있는 부패행위는 공무원, 그룹 또는 단체의 공적 기능수행에 직간접적으로 부정적인 영향을 미치거나 부정적인 영향을 미칠 수 있는 개인(공무원 여부 불문)의 행위로서, “공직 위법행위(신뢰위배, 직위사칭, 부실·위법행위, 불법행위, 억압·강탈·오용), 뇌물, 협박, 뇌물약속 또는 제공, 사기, 절도, 사법절차의 왜곡, 횡령, 선거뇌물수수, 선거자금 조달관련 범죄, 선거에서의 사기, 탈세, 수익신고 회피, 통화위반범죄, 불법 마약거래, 불법도박, 타인이 행한 범죄로 인한 금전적 이익 획득, 파산, 범인은닉, 위조, 반역, 살인 또는 폭력, 위에서 나열된 범죄의 예비, 음모, 미수”와 공무원 또는 공공기관이 관련된 행위를 포함한다(ICAC법 제8조).

② 뉴사우스웨일즈 주의 「법집행행위감독위원회」(LECC)⁶⁸⁷⁾

2015. 5. 20. 전 법무장관인 Andrew Tink는 뉴사우스웨일즈 주 경찰과 주 범죄위원회에 대한 감독을 간소화하면서도 강화할 수 있는 방안에 대한 조사권한을 위임받아 2015. 8. 31. 소위 ‘Tink 리뷰’라고 불리는 「경찰감독에 대한 리뷰」(Review of Police Oversight)를 정부에 제출하였다. 당시 Tink는 단일 민간감독기관의 설립을 권고하였고, 2015. 11. 26. Troy Grant 의원은 「경찰청렴위원회」(Police Integrity Commission)와 「옴부즈만청 경찰부」(Police Division of the Office of the Ombudsman)가 이전에 수행했던 기능을 통합하여 수행하는 「법집행행위감독위원회」(Law Enforcement Conduct Commission, LECC)라는 새로운 감독기관의 설립을 발표하였다. 그렇게 뉴사우스웨일즈의 「법집행행위감독위원회」는 2017년 「2016년 법집행행위감독위원회법(Law Enforcement Conduct Commission Act 2016)」을 근거로 하여 2017년 뉴사우스웨일즈 주 경찰과 주 범죄위원회를 감독하기 위하여 상설 독립조사위원회로 설립되었다.

「법집행행위감독위원회」는 뉴사우스웨일즈 주의 경찰 및 범죄위원회와 관련된 위법행위를 조사함에 있어서 일차적 책임을 해당 기관에 부여하고 있으며, 「법집행행위감독위원회」는 원칙적으로 그 기관들이 위법행위를 적절하게 처리할 수 있도록 독립적으로 보장하는 역할을 한다. 만약 이들에게 심각한 범죄사실이 있다면 이를 탐지, 조사하여 공개하고 있는데, 여기에서 심각한 범죄행위란 1) 중대한 범죄(5년 이상의 징역에 처할 수 있는 범죄)일 것, 2) 심각한 징계조치(예: 해고)로 이어지거나, 3) 제도적 문제나 부정한 행위를 나타내는 행위 패턴일 것을 요한다.⁶⁸⁸⁾ 즉, 뇌물을 요구하거나 받는 것, 범죄현장에 증거를 심거나 간단한 증거를 방치하는 행위로 과정의 왜곡, 심하게 공격을 하는 행위, 경찰의 기밀정보를 범죄자에게 공개하는 행위, 경찰수사에 부적절하게 개입하거나 범죄자와 부적절한 관계를 맺는 행위, 금지약물을 제조, 재배 또는 공급하는 행위 등이 여기에 포함된다. 또한 이들의 심각한 관리감독 소홀로 불합리하거나 부당하고 억압적이거나 부적절하게 차별하거나 전적 또는 부분적으로 부적절한 동기에서 발생하는 심각한 유형의 행위는 심각한 관리 소홀로 판단하고 있다.

tigations>, 최종검색: 2023. 8. 15.에 공개되어 있다.

687) 법집행행위감독위원회 홈페이지<<https://www.lecc.nsw.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 다. 1) ②항의 내용은 이 홈페이지를 정리·요약한 것임.

688) 법집행행위감독위원회 홈페이지<<https://www.lecc.nsw.gov.au/investigations>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

» [그림(부록)_3-3] 뉴사우스웨일즈 주의 「법집행행위감독위원회」(LECC) 조직도



*출처 : 법집행행위감독위원회 홈페이지 <<https://www.lecc.nsw.gov.au/about-us/organisational-structure>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

예를 들어 공개되어 있는 2023년 조사보고서는 Operation Venti와 Operation Denali 2건인데, 첫 번째 건은 청년 원주민에 대한 과도한 폭력 혐의에 대한 조사로 취약한 사람에 대한 경찰의 권한 남용, 부적절한 기록보관, 신체 착용 비디오의 적절한 사용 등에 대한 조사보고서이고, 두 번째 건은 아동 학대 자료에 접근한 혐의로 유죄판결을 선고받은 전직 뉴사우스웨일즈 주 경찰관에 대한 조사건⁶⁸⁹⁾이다.

법집행행위감독위원회는 2021~2022년 기간 동안 5,095건의 민원을 받아, 2,424건의 모니터링된 사건을 분석하였고, 129건의 심각한 사건을 모니터링하였으며, 78건을 조사하였다. 평균 조사일수(examination days)는 18일로 14건의 조사보고서가 작성되었다⁶⁹⁰⁾.

다만, 뉴사우스웨일즈 주 경찰의 민원문제, 내부 성과관리, 교통상황, 법원의 결정, 다른 주 또는 영역의 법집행기관에 관한 문제는 조사대상에서 제외되며, 연방의회 의원, 연방부처나 기관, 사법부, 뉴사우스웨일즈 주 경찰이나 범죄위원회의 직원이 관여하지 않는 민간부문에 대한 사건은 조사하지

689) 각 연도별 사건 조사보고서는 과거조사데이터베이스(Past Investigation DB) <<https://www.lecc.nsw.gov.au/investigations/past-investigations>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 참조

690) 법집행행위감독위원회 연간보고서(Law Enforcement Conduct Commission Annual Report 2021-2022), 9면. <<https://www.lecc.nsw.gov.au/news-and-publications/annual-reports/law-enforcement-conduct-commission-annual-report-2021-2022.pdf/@@download/file>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

않는다. 이 기관들은 공무원 또는 공공분야의 부패행위에 대한 감독, 감사, 교육, 조사(중대한 혐의가 있는 경우)를 하고 있으며 강제력 있는 체포, 기소, 해고, 징계조치 등을 취할 수 없는 권고적 성격을 가지고 있다. 이와는 별개로 수사 및 기소는 연방 경찰과 검찰에서 담당한다.

2023. 7. 19. 위원회는 2023~2026년 전략계획을 발표하였다. 이 계획은 향후 3년간의 목표, 이를 달성하기 위한 방법, 노력의 성공 여부를 보고할 방법을 명시하고 있고, 위원회가 뉴사우스웨일즈 주 경찰과 주 범죄위원회로부터 독립적이기는 하지만 영향을 받는 개인을 이해하고 존중하는 방식으로 상당한 권한을 행사해야 한다는 점을 중요 포인트로 삼고 있다. 이를 위해 특히 기관간 협력체계를 구축하고 해당 기관에서 수용할 수 있는 전문성을 갖춘 보고서와 권고, 직원들의 전문성 향상을 위한 노력이 필요하다고 강조하고 있다⁶⁹¹).

2) 퀸즈랜드 주의 「범죄 및 부패 위원회」(CCC)⁶⁹²

퀸즈랜드의 반부패범죄는 1980년대 후반의 「피츠제럴드 조사단」(Fitzgerald Inquiry)⁶⁹³에서 시작된다.

<피츠제럴드 조사단>

1987년 5월, 언론에서 불법도박 및 성매매와 관련된 경찰 부패 가능성을 보도한 후 빌 건 퀸즈랜드 총리대행이 이에 대한 조사위원회 구성을 지시하였다. 조사과정에서 위 건과 다른 부패도 조사하도록 범위가 확장되어 피츠제럴드는 정치적 부패 사건을 추가로 조사하게 되었다. 당초 약 6주 동안 진행될 것으로 예상되었던 조사가 조직적 정치부패와 권력남용에 대한 포괄적 조사로 확대되면서 거의 2년이 소요되었고, 238일 동안 공개회의가 열렸으며, 339명의 증인으로부터 증언을 들었고, 공직의 청렴성과 책임에 대해 퀸즈랜드를 포함한 호주 전역에서 대중의 관심을 집중시켰다. 조사 이후 상당부분이 기소로 이어져 4명의 장관이 구금되고 기사 작위를 박탈당하였으며, 전 총리도 위증혐의로 기소되었지만 배심원단으로 인해 재판은 중단되었다. 630페이지 분량의 피츠제럴드 보고서는 1989년 7월 의회에 상정되었고, 이 보고서는 선거 및 행정감사위원회와 형사사법위원회의 설립, 퀸즈랜드 경찰개혁을 다루는 100개 이상의 권고사항을 제시하였다

1989년 이래로 퀸즈랜드의 부패와 주요 범죄에 맞서 싸우기 위해 여러 조직이 지속적으로 노력해오던 중 공공기관에 대한 신뢰회복을 돕기 위하여 「형사사법위원회」(Criminal Justice Commission)가 1989년에 설립되었고, 이 위원회 내에서 퀸즈랜드 증인보호서비스(Queensland Witness Protection Service)가 시작되었다. CJC는 경찰과 공공부문의 위법행위를 조사했을 뿐만 아니라 경찰과 협력하여 조직범죄와 주요 범죄를 조사하였다. 1997년에 CJC의 범죄수사기능은 새로 구성된 「퀸즈랜드 범죄위원회」(Queensland Crime Commission)로 이관되었고, 여기에서는

691) LECC Strategic Plan 2023-2026, <<https://www.lecc.nsw.gov.au/pdf-files/lecc-strategic-plan-2023-2026.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

692) <<https://www.ccc.qld.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 9. 10. 다. 2)항의 내용은 이 홈페이지를 정리·요약한 것임.

693) 자세한 보고서 내용은 <<https://www.ccc.qld.gov.au/publications/fitzgerald-inquiry-report>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 참조.

조직범죄와 소아성애범죄를 조사하였다. 2001년 퀴즈랜드 정부는 범죄 및 공공부문의 위법행위에 대응하기 위하여 단일기관인 「범죄 및 위법행위위원회」(Crime and Misconduct Commission)를 구성하기로 결정하였다. 2014년 7월 1일, 근거 법률이 바뀌는 법의 개정으로 - 「2001년 범죄 및 위법행위법」(Crime and Misconduct Act 2001)에서 「2001년 범죄 및 부패법」(Crime and Corruption Act 2001) - 「범죄 및 위법행위위원회」(CMC)는 현재의 「범죄 및 부패 위원회」(Crime and Corruption Commission, CCC)가 되었다.

퀴즈랜드의 「범죄 및 부패 위원회」는 범죄수사, 공직자 부패사건 처리, 범죄수익 몰수, 증인보호의 역할을 하고 있다. 「범죄 및 부패 위원회」가 다루는 범죄는 마약밀매, 사기, 자금세탁과 같은 범죄로 퀴즈랜드 경찰청 및 법집행기관 등과 협력하여 중요 범죄를 처리하고 있다(근거 법률 : 「2000년 경찰의 권한 및 책임에 관한 법률」(Police Powers and Responsibilities Act 2000), 「2001년 범죄 및 부패법」(Crime and Corruption Act 2001). 또한 퀴즈랜드 주정부, 공공기관 및 법정기관, 퀴즈랜드 경찰청과 지방정부, 정부소유 기업, 대학, 교도소, 법원 및 선출직 공무원의 부패를 처리할 권한이 있다. 다만, 부패행위는 매우 심각한 혐의에 대해서만 조사하며, 부패방지프로그램을 통해 현재와 미래의 부패위험을 관리하는 방법을 기관에 조언하고 있다. 「범죄 및 부패 위원회」는 퀴즈랜드의 범죄수익금을 관리하며, 주의 증인보호 프로그램을 운영하고 있다. 기소권한은 검찰청(Office of the Director of Public Prosecutions)이 가지고 있다.

「범죄 및 부패 위원회」가 설립된 1년차(2014~2015년)에는 심각한 부패와 조직범죄에 초점을 맞춰 수사를 하였으며, 2년차 이후에는 경찰의 과도한 무력사용과 경찰개혁에 초점을 맞춰 Belcarra 작전, Flaxton 작전, Octanda 작전 등을 수행하면서 퀴즈랜드 경찰의 무력사용관련 공개보고서를 채택하고 6개의 권고사항을 발표하였으며, 조직범죄와 관련하여 129건의 범죄혐의로 22명을 기소하고 20만 달러 상당의 마약압수, 970만 달러 상당의 자산제한, 940만 달러 상당의 자산 몰수, 8,862건의 부패혐의 조사로 38명을 기소하였다.

3) 서호주 주의 「부패 및 범죄 위원회」(CCC)

서호주의 「부패 및 범죄 위원회」(Corruption and Crime Commission, CCC)는 서호주의 공공부문 청렴성을 지속적으로 개선하고 위법행위 발생율을 줄이며, 경찰이 조직범죄 발생을 감소를 지원하기 위하여 2004년 설립되었다.⁶⁹⁴⁾ 특히 2015.7.1.부터 시행되고 있는 「2003년 부패, 범죄 및 위법행위법」(Corruption and Crime Commission Act 2003) 개정법은 공무원의 심각한 위법행위와 부패를 처리하는데 중점을 두고 있으며, 그 중에서도 경찰과 관련한 광범위한 부패방지에 초점을 맞추고 있다. 경미한 위법행위와 공공부문 교육 및 예방에 대한 책임은 공공부문위원회(Public Sector Commission)로 이관되었다. 2018년 9월 1일, 「형사재산몰수법」(Criminal Property Confiscation Act 2000)과 「부패, 범죄 및 위법행위법」(Corruption, Crime and Misconduct Act 2003) 개정으로 위원회에

694) 부패 및 범죄위원회 홈페이지 <<https://www.ccc.wa.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 다. 3)의 내용은 이 홈페이지를 정리·요약한 것임.

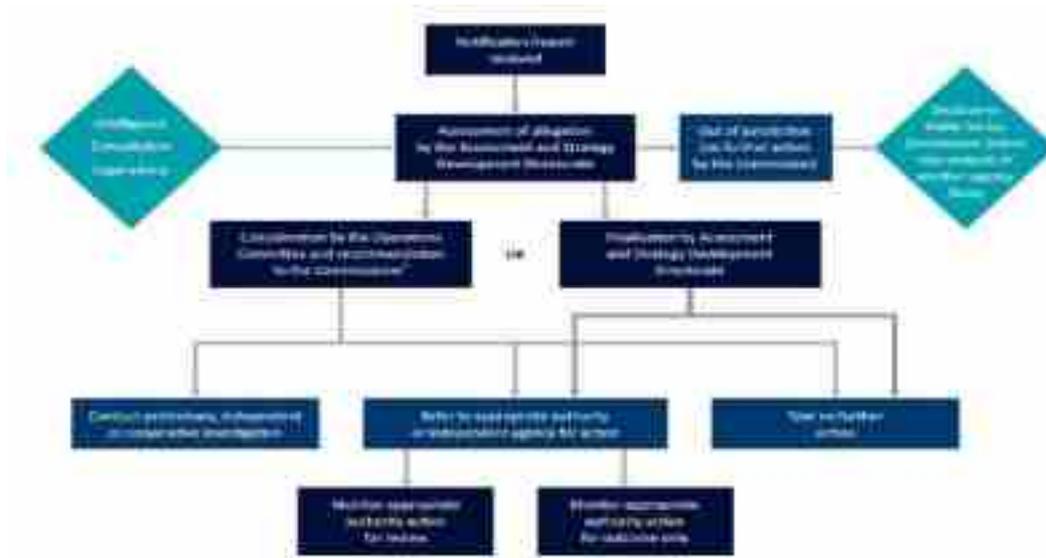
“설명이 불가능한 재산(unexplained wealth)⁶⁹⁵과 형사상 이익”을 조사하고 법원에서 민사상 몰수 절차를 개시할 수 있게 되었다.

<p><설명이 불가능한 재산></p> <p>○ 기준</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 합법적으로 취득한 소득에 비례하지 않는 자산의 축적 2) 구매를 뒷받침할 명백한 합법적 수단 없이 여행을 포함한 사치품이나 서비스를 자주 구매하는 행위 3) 은행계좌로의 입출금을 포함하여 현금으로 대규모 금융거래를 정기적으로 수행하는 것 4) 거주지 주소에 많은 양의 현금을 보관하는 행위 등 <p>○ 원인이 될 수 있는 행위</p> <p>불법 약물이나 물질을 취급하거나 밀매하는 행위, 부패범죄, 돈세탁, 절도 또는 사기, 협박 또는 강탈, 뇌물수수, 리베이트, 탈세 등</p>
--

서호주의 공무원에는 주정부 직원, 경찰관 및 경찰청 직원, 위원회 등 정부구성원, 국회의원, 지방 선출직 구성원과 직원, 공립대학 직원, 정부통상기업직원과 일부 자원봉사자가 포함된다. 「부패 및 범죄 위원회」는 경찰의 심각한 위법행위 혐의에 대하여 판단하고, 공공부문의 심각한 위법행위(예를 들어 부정한 직무수행, 타인의 이익이나 손해를 위하여 자신의 지위를 부당하게 이용하는 행위, 2년 이상 징역형에 해당하는 범죄 등)를 조사하고 모니터링하며, 위법행위 발생율을 줄이거나 방지하도록 지원하고 있다. 단, 모든 혐의를 조사하지는 않으며, 원칙적으로 각 기관이 조사를 하되 그 중에서 부패위험성이 큰 영역에 집중하여 위원회가 조사하고 있다. 조사후 해당 공무원에 대해 징계조치를 취하거나 형사기소하도록 권고하는 역할을 한다.

» [그림(부록)_3-4] 서호주 주 「반부패독립위원회」(CCC)의 조사절차

695) 부패 및 범죄위원회 홈페이지 <<https://www.ccc.wa.gov.au/report-unexplained-wealth-now/what-are-unexplained-wealth-indicators>>, 최종검색: 2023. 8. 15.



* 출처: 부패 및 범죄위원회 홈페이지 <<https://www.ccc.wa.gov.au/reporting-corruption/how-we-assess-corruption>>, 최종 검색: 2023. 8. 15.

어떤 조치를 취할지 결정할 때에는 「부패 및 범죄 위원회」에 재량권이 있으며, 1) 행위의 심각성, 2) 해당 주장이 선의로 이루어졌는지, 3) 혐의가 이미 조사된 것인지 또는 다른 조치가 취해졌는지, 4) 추가조치가 적당한지, 5) 추가 조치가 공익에 부합하는지를 고려하여 결정한다. 또한 어떤 조치를 취할지 결정하기 전에 독립기관이나 당국이 먼저 또는 직접 조사나 조치를 취할 것인지 협의하거나 고려할 수 있다.

서호주 주의 「부패 및 범죄 위원회」에서 조사한 주요 사건들의 목록은 홈페이지에 공개⁶⁹⁶되어 있다.

4) 빅토리아 주의 「반부패독립위원회」(IBAC)

빅토리아 주의 「반부패독립위원회」(Independent Broad-Based Anti-Corruption Commission, IBAC)는 빅토리아 주의 공공부문(주 및 지방정부, 경찰, 의회, 사법부)의 부패와 경찰의 위법행위를 방지하고 공개하는 역할을 하는 기구이다.⁶⁹⁷ 특히 공공부문 부패 및 경찰의 위법행위에 대한 민원 접수 및 통지, 심각한 부패와 경찰의 위법행위 조사·공개, 부패나 경찰의 위법행위의 위험과 영향에 대한 인식제고 등을 수행하고 있다. 지방정부 감찰관(Local Government Inspectorate), 빅토리아주 정보위원회(Office of the Victorian Information Commissioner), 빅토리아 공공부문위원회(Victorian Public Sector Commission), 빅토리아 평등기회 및 인권위원회(Victorian Equal Opportunity and Human Rights Commission), 빅토리아 사법위원회(Judicial Commission of Victoria)와 협업하고 있다. 법·운영상의 이유로 대부분의 조사는 비공개로 진행되며, 조사가 종료될 때까지 논평하거나 공개적으로

696) 부패 및 범죄위원회 홈페이지 <<https://www.ccc.wa.gov.au/investigations/reports>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 개별사건들은 같은 홈페이지의 과거 조사건(past investigation) 탭에서 확인할 수 있다.

697) 반부패독립위원회 홈페이지 <<https://www.ibac.vic.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 9. 10. 다. 4)의 내용은 이 홈페이지를 정리·요약한 것임.

보고하지 않는다. 조사여부를 결정할 때에는 1) 주장된 피해 또는 잠재적 피해의 심각성, 2) 아무런 조치도 취하지 않았을 때 혐의행위가 계속될 가능성, 3) 혐의행위가 공공부문에 대한 신뢰를 감소시킬 수 있는지 여부, 4) 더 넓은 공공부문에 영향을 미칠 수 있는 혐의행위와 관련된 모든 제도적 문제, 5) 악화되어가는 상황, 6) 고의나 과실의 증거를 모두 고려하여 결정한다.

부패 또는 경찰의 위법행위에 대한 증거를 발견하는 경우에는 1) 형사소송을 제기하거나, 2) 사건을 검찰청(Office of Public Prosecutions Victoria)으로 이송하거나, 3) 징계 기타 조치를 취하기 위해 다른 기관(조사한 공공기관도 포함)에 회부하거나, 4) 조사결과 발생하는 사항에 대해 해당 기관의 관련 주요 책임자, 담당부처 장관 또는 총리에게 권고하고 답변을 요청하거나, 5) 공개보고서를 게시하고 위협과 예방정책을 수립하게 된다.

5) 남호주 주의 「부패방지독립위원회」(ICAC)

남호주의 「부패방지독립위원회」(Independent Commissioner Against Corruption, ICAC)⁶⁹⁸는 「2012년 부패방지독립위원회법」(Independent Commissioner Against Corruption Act 2012)에 따라 2013년 남호주 주 정부에 의하여 설립되었으며, 위원장은 대법원 판사였던 Ann Vanstone(2020년 9월 2일부터, 7년)이다. 위원회는 남호주의회의 범죄 및 공공청렴정책위원회(Parliamentary Crime and Public Integrity Policy Committee)의 감독을 받는다. 부패방지독립위원회는 공공부문, 지방자치단체의 직원과 선출직 공무원, 경찰관, 판사, 공공교육자, 공중보건서비스제공자, 정부위원회, 공공기관이나 왕실과 계약을 체결한 사람들을 조사한다. 2014년 부패방지독립위원회는 업무개시 후 8개월 동안 752건의 사건을 접수하였고, 주로 남호주 경찰과 합동 수사를 통해 경찰관, 공공부문 종사자들의 문서위조나 권한남용, 부패 등을 수사하여 기소하는 역할을 하고 있다. 예를 들어 2016년 부패방지독립위원회는 정부 카드로 구매한 상품을 횡령한 교통부 공무원 5명을 기소하기도 하는 등 그동안 조직적이거나 제도적으로 부패한 사안에 대해 수사를 해왔다. 기소여부의 결정은 검찰청(Office of the Director of Public Prosecutions)의 소관이며, 위원회는 기소하거나 유무죄를 결정하지 않는다.

참고로 2021. 10. 소관법률인 「부패방지독립위원회법」이 개정되면서 공무원으로서 직무를 수행하는 동안 저지른 모든 범죄(부정, 절도, 폭행 등 개인에 대한 범죄 포함)에서 특정범죄(Criminal Law Consolidation Act 1935에 따른 범죄 및 Public Sector(Honesty and Accountability) Act 1995, Public Corporations Act 1993에 따른 범죄)로 제한되어 범위가 축소되었다. 이에 따라 위원회는 부패 혐의에 부수되는 다른 범죄를 조사할 수 없다.

6) 타스매니아 주의 「청렴성위원회」(IC)

타스매니아의 「청렴성위원회」(Integrity Commission, IC)⁶⁹⁹는 국민이 정부에 대하여 신뢰를 가질

698) 부패방지독립위원회 홈페이지 <<https://www.icac.sa.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 9. 10. 다. 5)의 내용은 이 홈페이지를 정리·요약한 것임.

699) 청렴성위원회 홈페이지 <<https://www.integrity.tas.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 9. 10. 다. 6)의 내용은 이 홈페이지를 정리·요약한 것임.

수 있도록 공공부문의 부정행위를 예방하고 조사하는 역할을 하는 기구로서 「2009년 청렴위원회법」(Integrity Commission Act 2009)에 의해 설립되었다.

「2009년 청렴성위원회법」에서 정의한 공무원의 부적절한 행동(misconduct)은 1) 행동강령(code of conduct) 위반, 2) 직무 또는 권한을 부정하거나 부적절하게 행사하는 행위, 3) 직무상 취득한 정보를 도용하는 행위, 4) 직무상 지위를 이용하여 공공자원을 남용하는 행위, 5) 다른 공무원의 정당하고 적절한 업무수행에 악영향을 미치거나 악영향을 미치려고 시도하는 행위를 말한다(같은 법 제4조)⁷⁰⁰. 예를 들면 개인적인 이익을 위해 공공자원이나 재산을 사용하고 행동을 취하거나 결정을 내리기 위해 돈이나 선물을 받는 행위, 의도적으로 친구의 사업에 계약을 몰아주거나 적절한 채용 또는 선택 절차 없이 친척을 고용하는 것과 같이 이해상충행위를 하거나 이를 관리하지 않는 것, 경찰이나 교도관을 포함한 과도한 무력사용이나 개인적인 이유로 업무DB를 사용하는 것을 포함하여 공적인 정보를 무단으로 공개하거나 사용하는 행위가 여기에 포함된다.⁷⁰¹

특히 주 또는 지방정부로부터 독립되어 장관이나 정부부처의 통제를 받지 않으며, 교육, 위험영역의 식별이나 민원처리 모니터링을 통해 공공부문과 협력하여 윤리기준을 개선해나가는 역할을 하고 있다. 모든 조사는 호주 법률개혁위원회(Australian Law Reform Commission)의 2016. 12. 1. 보고서⁷⁰²의 큰 비중을 차지하고 있는 절차적 공정성에 따라 작성된 「절차적 공정지침」(Procedural Fairness Guidelines)에 따라 조사가 진행된다. 「청렴성위원회」는 위원장 1명과 3명의 임명직 위원으로 구성되어 있다. 「청렴성위원회」는 법원이 아니기 때문에 제재를 가하거나 범죄를 저질렀는지 여부를 판단하지는 못한다. 제출된 모든 보고서는 청렴성위원회 법 리뷰(Integrity Commission Act Review) 웹사이트⁷⁰³에서 확인할 수 있다.

7) 복준주의 「부패방지독립위원회」(ICAC)

복준주의 「부패방지독립위원회」(Independent Commissioner Against Corruption, ICAC)⁷⁰⁴는 복준주의 주 정부, 지방의회 기타 공공기관에서 부적절한 행위를 방지하기 위하여 「2017년 부패방지독립위원회법」(Independent Commissioner Against Corruption Act 2017, ICAC Act)에 따라 설립된 반부패기관이다(전체 정원은 2020-21년 31명에서 2021-22년 23명으로 8명 감소⁷⁰⁵).

700) 「2009년 청렴성위원회법」의 내용은 타스메니아 주 입법부 홈페이지 <<https://www.legislation.tas.gov.au/view/html/inforce/current/act-2009-067#GS4@EN>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 참조

701) 청렴성위원회 홈페이지 <<https://www.integrity.tas.gov.au/reporting/what-is-misconduct>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 참조.

702) 호주법률개혁위원회(Australian Law Reform Commission)의 「전통적 권리와 자유 - 연방법에 의한 침해」(Traditional Rights and Freedoms - Encroachments by Commonwealth Laws)(ALRC 보고서 129호) <<https://www.alrc.gov.au/publication/traditional-rights-and-freedoms-encroachments-by-commonwealth-laws-alrc-report-129/14-procedural-fairness-2/procedural-fairness-the-duty-and-its-content/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

703) 청렴성위원회법리뷰 홈페이지 <<https://www.integrityactreview.tas.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

704) 부패방지독립위원회 홈페이지 <<https://icac.nt.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 다. 7)의 내용은 이 홈페이지를 정리·요약한 것임.

705) 부패방지독립위원회 2021-22년간 연간보고서(2021-22 Annual Report) <https://icac.nt.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/1174359/ICAC-NT-Annual-Report-2021-22_web.pdf>, 최종검색: 2023. 8. 15.

「부패방지독립위원회」는 부패행위, 불법행위, 강령위반, 반민주적 행위를 한 공무원 또는 공공기관(북준주의 주 정부기관, 지방정부협의회, 공공자원을 받는 기타 기관 등)에 의해 수행된 부적절한 행위의 혐의로 조사할 수 있다. 또한 부적절한 행위를 다른 기관에 이송하여 처리할 수 있거나, 공공기관의 관행, 정책 또는 절차를 감사하거나 검증하는 역할을 하기도 한다. 다만 위원회는 누군가를 체포하거나 범죄혐의로 기소하거나 해고 또는 징계조치를 취하도록 지시할 권한은 없다.

여기에서 공무원이란 장관, 의회 의원, 법관, 법령에 따라 설립된 직책을 맡은 사람으로서 총리나 장관이 임명하는 사람, 북준주의 주 정부기관이나 지방정부협의회와 같은 공공기관의 임직원, 경찰관, 선거관리인, 지방의회 직원 등이 여기에 포함된다. 또한 1978년 계약법에 따라 공무원에 의하거나 공무원을 대신하여 공식적인 기능을 수행하는 사람도 공무원에 포함된다. 공공기관에는 북준주의 주 경찰, 심의기능을 수행함에 있어 사법적 또는 준사법적 기능을 가진 법률에 따라 설립된 위원회나 재판소, 구성원의 과반이 북준주의 주 행정관이 임명한 기구, 정부 소유 기업과 공립병원, 공립대학, 직간접적으로 공공자원을 지원받거나 북준주, 공공기관 또는 공무원을 대신하여 계약 등에 의해 공공기능을 수행하는 경우 그 기관도 공공기관으로 본다. 예를 들어 집을 짓거나 수리하기 위해 북준주의 주 정부기관과 계약을 맺은 건설회사, 북준주의 주 정부기관에 컨설팅을 제공하기로 계약한 컨설팅 회사, 북준주의 주 정부의 의료기관과 진료소를 관리하기 위해 급여를 받는 원주민 조직, 청소년 서비스를 제공하기 위해 보조금을 받는 민간조직도 공공기관으로 간주한다.

》》 [그림(부록)_3-5] 북준주의 「부패방지독립위원회」(ICAC) 위원구성



* 출처 : 부패방지독립위원회 연간보고서 2021-2022, 10면. <https://icac.nt.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/1174359/ICAC-NT-Annual-Report-2021-22_web.pdf>, 최종검색: 2023. 8. 15.

「부패방지독립위원회」는 주간 또는 연방 경찰의 행위, 호주정부기관 및 당국과 관련된 문제, 사법 결정, 해당 행위가 NT공공행정과 전혀 관련이 없는 민간부문에 대해서는 조사할 수 없다.

조사에 걸리는 시간은 사안의 복잡성에 따라 다르지만, 조사개시 후 영업일 기준 10일 이내에 조사전략회의를 개최하고, 조사 시작 후 6개월 이내에 60% 완료를 목표로 하며, 12개월 이내에는 75%가 완료를 목표로 하는 성과지표를 두고 있다.

3. 연방차원의 반부패기구인 「국가반부패위원회」의 성립과 역할

가. 연방차원의 반부패위원회 필요성

호주는 2009년 녹색당 지도자가 정부에 청렴위원회 설립을 촉구하고, 2012년 이후 10년간 국제투명성기구 부패인식 지수가 7위에서 18위로 하락하면서 호주의 부패가 증가하고 있다는 대중적인 인식이 있어 왔다. 정부 내 부패가능성은 신뢰도에 영향을 미치고, 부패에는 정부 자원의 오남용이 포함될 수 있기 때문에 결과적으로는 의료, 사회보장, 교육, 국가 안보와 같은 국민들에게 필요한 서비스 제공의 기회가 줄어든다는 의미가 되기도 한다.

호주의 모든 주는 위에서 설명한 바와 같이 자체적으로 반부패 통합 담당기관이 있으나, 2017년까지 연방 차원의 통합기관이 없이 연방의 반부패 업무는 조사, 수사, 기소, 감사로 각각 그 분야가 나뉘어 있었다. 2022년 선거에서 후보자들은 위와 같은 의미에서 국가반부패위원회 설립을 공약으로 내세웠고, 2022년 11월 Anthony Albanese가 이끄는 새 정부는 「국가반부패위원회법」(National Anti-Corruption Commission Act 2022)을 통과시켰다.

나. 연방 「국가반부패위원회」의 역할

호주 정부의 「국가반부패위원회」(National Anti-Corruption Commission, NACC)는 연방의 공공부문에서 심각하거나 조직적인 부패를 예방, 탐지, 조사 및 보고하여 연방공무원과 관련된 부패행위를 억제하고 방지하고, 연방공공부문의 청렴성을 강화하기 위한 목적으로 설립된 독립기관이며, 부패 위험과 예방에 관해 공공기관과 국민을 교육하고 있다. 현재 「국가반부패위원회」는 캔버라, 시드니, 멜버른에 사무실을 두고 있으며, 2023년 내에 브리스번과 퍼스에도 사무실을 개소할 예정이다.

▶▶▶ [그림(부록)_3-6] 호주 연방정부의 「국가반부패위원회」(NACC) 조직 구성도(간략)



* 출처 : 국가반부패위원회 운영계획(2023~2027)(NACC Corporate Plan 2023-2027), 20면. <https://www.nacc.gov.au/sites/default/files/documents/2023-09/NACC-Corporate-Plan-2023-2027_1.pdf>, 최종검색: 2023. 8. 15.

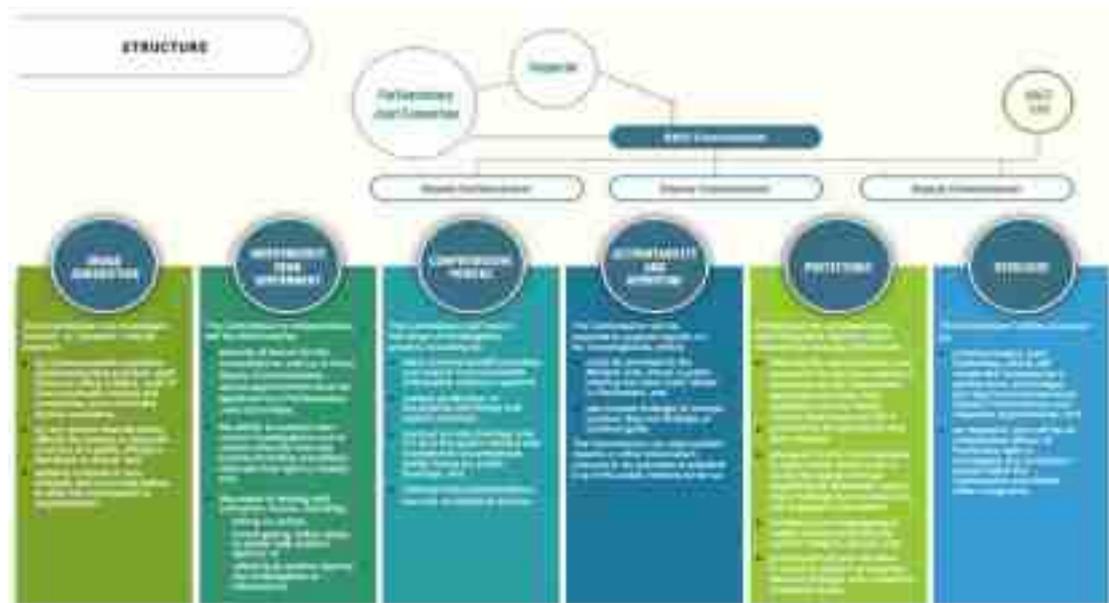
정부는 「국가반부패위원회」가 무엇을 조사할지(또는 조사하지 말아야 할지), 어떻게 업무를 수행할지 지시할 수 없고, 다만 부패혐의에 대해 조사하여 적발된 내용에 대해서 보고를 받을 수는 있다. 「국가반부패위원회」는 위원장 1명, 위원 3명으로 구성되어 있다. 위원장은 위원회가 요구하는 기간 동안(5년을 초과할 수 없음) 직무를 수행하며, 장관, 상원의장과 하원의장, 상원부의장과 하원부의장은 위원회의 위원으로 임명될 수 없다.

「국가반부패위원회」는 1) 공무원으로서 공무원의 권한·기능·의무를 정직하고 공정하게 수행하고 행사하는데 직·간접적으로 부정적인 영향을 미치거나 부정적인 영향을 미칠 수 있는 개인의 행위, 2) 공공의 신뢰를 위배한 공무원의 행위, 3) 공무원으로서의 직위를 남용할 목적으로 구성·연루 또는 관여한 공무원의 행위, 4) 공무원으로서 취득한 정보 또는 문서를 위조하는 것을 포함한 공무원(공무원이었던 자를 포함)의 모든 행위를 부패행위로 규정하고 있다(「국가반부패위원회법」 제8조 제1항⁷⁰⁶⁾).

국가반부패위원회의 관할인 공무원에는 1) 국회의원실 직원, 2) 연방정부 직원, 3) NACC 직원과 4) 앞의 1)~3)에 명시된 개인이나 기관을 대신하여 행동하거나 대리인 또는 대표자 역할을 하는 사람을 포함한다. 다만, 총리, 부총리, 국회의원, 고등법원 또는 의회에 의한 법원의 판사, 주 또는 준주 법원의 판사, 왕립위원회의 위원, NACC 직원과 검사 또는 검사를 보조하는 사람은 연방기관 직원에서 제외된다.

▶▶▶ [그림(부록)_3-7] 호주 연방정부의 「국가반부패위원회」(NACC) 조직 구성도(상세)

706) 호주 정부 연방등록법률 홈페이지<<https://www.legislation.gov.au/Details/C2022A00088>>, 최종검색: 2023. 8. 15.



*출처 : 호주 정부 국가반부패위원회 개관(Overview of the NACC), <<https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2022-12/high-level-overview-of-key-NACC-features-19-12-22.PDF>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

다. 사건 처리절차

위원장은 위원회에 회부되었거나, 다른 방법으로 인지하게 된 부패범죄에 대해서 1) 직접(단독) 조사, 2) 연방기관이나 주 또는 준주 정부기관과 공동으로 조사, 3) 조사를 위해 부패문제와 관련되어 있는 연방기관에 이송, 4) 검토를 위해 연방기관이나 주 또는 준주 정부기관에 이송, 5) 아무런 조치를 취하지 않을 수 있다⁷⁰⁷⁾. 다만, 부패행위가 심각하거나 조직적이라고 판단되는 때에는 1)과 2)의 조사를 하여야 한다. 위원장은 부패행위 관련기관이 특정 조치를 취하는 것을 중단하도록 기관장에 지시할 수 있으며, 연방의 다른 법률보다 우선하여 효력을 가지나 입법과 같은 의미는 아니다. 다만, 이 때에는 위원장이 지시를 내리는 것에 관해 기관장과 사전협의하고, 지시사항이 법에 따라 취할 수 있는 조치의 효율성을 보장하기 위한 경우여야 한다.

위원장은 청문회(hearing)를 개최할 수 있는데, 심리에 출석하라는 소환장을 받고 소환(summon)에서 요구한대로 참석하지 않는 경우, 심리에서 정보제출이나 문서·물건을 제시하지 않는 경우, 작위 또는 부작위로 문서나 물건을 은닉하거나 손괴하는 경우, 읽을 수 없거나 해독할 수 없는 문서로 만드는 경우, 허위의 증거를 제출하는 경우 등에는 징역 2년~5년에 처해질 수 있다(「국가반

707) NACC는 신고한 내용에 대해 모두 조치를 취할 필요가 없으며, 위원장은 어떠한 조치도 취하지 않기로 결정할 수 있도록 법에 명시하고 있다. 또한 부패문제 평가정책(assessment of corruption issues policy(2023. 7. 15.): <<https://www.nacc.gov.au/sites/default/files/documents/2023-07/NACC%20Assessment%20of%20Corruption%20Issues%20Policy%20-%20Approved%20Version%20-%202005%20July%202023%20-%20External%20PDF.pdf>> 최종검색: 2023. 8. 15. 에 따라 예비조사(preliminary investigation)를 실시하고 3단계에 거쳐 부패문제를 어떻게 다룰지(조사할지 여부) 결정하며, 어떠한 조치도 취하지 않기로 결정한 경우를 제외하고는 수사로 이슈사항(관심분야)의 우선 순위를 정하여 조사할 수 있다. 특히 사건이 회부되기 전에 이미 충분히 조사 또는 소송이 진행되어 최종 결과가 나온 혐의는 추가조사가 적절하지 않을 가능성이 높으나, 공무원의 혐의에 대한 부패조사는 가능할 수 있으므로 행위의 무게나 중요성, 그 행위의 실제적이거나 잠재적인 결과의 심각성 등을 고려하여 순위를 조정하는 것이 매우 중요하다.

부패위원회법」 제68조~제72조).

청문회는 일반적으로 비공개로 개최되지만, 예외적으로 전체 또는 일부를 공개로 개최하는 것에 정당한 사유가 있고, 공익에 부합하는 경우에는 공개개최를 결정할 수 있다. 이 때 공개여부는 1) 부패문제가 심각하거나 조직적인 부패행위와 관련되는지, 2) 특정 증거가 기밀성격을 띠고 있는지, 범죄행위 또는 범죄혐의·의심행위와 관련되어 있는지, 3) 심리의 전부 또는 일부가 공개적으로 개최될 경우 개인의 명예나 사생활, 안전이나 복지에 대하여 부당하게 발생할 수 있는 편견이 있는지, 4) 증거를 제공하는 사람이 상대적인 권력적 위치에 있는 타인의 직접적인 지시나 통제를 받는 등 특별히 취약성을 가지고 있는지, 5) 부패행위를 대중에 폭로하고 알리는 것에 이점이 있는지가 고려될 수 있다(「국가반부패위원회법」 제73조).

위원회의 부패조사를 하는 공무원은 일과시간 중 연방기관이 점유하고 있는 장소에 들어가서 조사할 수 있고, 해당 장소에 보관된 조사와 관련한 문서를 검토하여 문서를 복사하거나 발췌할 수 있으며, 문서나 물건이 기소가능한 범죄와 관련되어 있으며 은닉, 분실, 손괴나 다른 기소가능 범죄를 저지르는데 이용되는 것을 방지하기 위한 합리적인 근거가 있다고 판단되는 경우에는 해당 장소에서 발견된 문서나 물건을 압수할 수 있다.

위 절차가 마무리되어 부패조사를 마치게 되면 위원장은 조사보고서를 작성하며, 이 보고서에는 1) 해당 건에 대한 위원장의 조사결과 또는 의견, 2) 의견의 근거가 되는 증거 및 기타 자료의 요약, 3) 위원장이 적합하다고 생각하는 권고사항, 4) 해당 권고사항에 대한 이유가 포함되어야 한다. 이 보고서는 부처 장관의 행위와 관련된 조사를 한 경우에는 총리, 그렇지 않은 경우에는 장관에게 제공되어야 하며, 보고서의 전체 또는 일부를 공개하는 것이 공익에 부합하는 경우와 조사보고서가 장관이나 총리에게 제출된 경우에는 조사보고서의 전부 또는 일부를 공개할 수 있다(「국가반부패위원회법」 제8장 참조).

라. 기타 사항

「국가반부패위원회」의 조사관은 장관의 추천에 따라 총리가 서면으로 임명한다. 연방 법원이나 주 또는 준주 법원의 퇴직 판사이거나 연방법원이나 주 또는 준주 대법원에 변호사로 최소 5년간 등록되어 있는 사람만 조사관으로 임명될 수 있다. 조사관은 임명장에 명시되어 있는 기간 동안 직무를 수행하며, 10년을 초과할 수 없고, 재임명될 수 없다. 조사관은 보수심사위원회가 정한 보수를 받게 되는데, 만일 재판소가 해당 보수에 대한 결정을 내리지 않으면 조사관은 규정에 따른 보수와 수당을 지급받게 된다.

상근직(풀타임 또는 시간제)으로 임명된 경우 조사관은 보상심사위원회에서 결정한 휴가가 부여되며, 장관의 승인 없이 조사관 업무 이외의 유급 업무를 해서는 안 된다. 조사관은 금전적 여부와 관계없이 자신이 가지고 있거나 획득한 것과 조사관 업무를 적절하게 수행하는 부분이 충돌하거나 충돌할 수 있는 모든 이해관계에 대해 장관에게 서면으로 통지하여야 한다.

조사관은 연방을 대신하여 조사관으로서의 업무를 수행하기 위하여 컨설턴트를 고용할 수 있으

며, 「국가반부패위원회」의 특정 부패 조사와 관련하여 조사관을 보조할 법률전문가를 임명할 수 있다. 호주 방위군이나 연방경찰의 구성원, 의회근무직원, 정보서비스법에 따라 고용된 공무원, 보안 정보기구법에 따라 고용된 공무원이나 기관의 임원 및 직원 등은 조사관이 보조인력으로 이용할 수 있다.

「국가반부패위원회」의 연간보고서는 각 보도 년도 말에 성과, 실적 및 재정 상태를 의회와 국민에게 보고하는 것으로서 「국가반부패위원회」의 최초 연간보고서는 2023~24 회계연도 말에 발표될 예정이다. 또한 이 연간보고서는 의회에 상정된 후 ‘호주투명성위원회 포털’(Australian Government Transparency Portal)⁷⁰⁸)에 게시하여야 한다.

4. 소결 및 시사점

호주의 경우 연방, 주 및 준주는 정도의 차이는 있으나, 공공부문의 중대 위법행위(부정한 직무수행, 자신의 지위를 부당하게 이용하여 타인에게 이익이나 손해를 끼친 행위, 2년 이상 징역형에 해당하는 범죄 등) 또는 특정범죄(마약밀매, 사기, 자금세탁 등)와 정부, 공공기관, 법정기관, 경찰과 교정시설, 대학, 정부소유 기업, 선출직 공무원 등의 부패행위를 처리함에 있어 각 연방, 주, 준주의 경찰청과 법집행기관 등과 협력하고 있다. 공통적으로 법에 문서제출, 관련 정보제공, 수색영장신청과 감청신청, 중대사건의 ‘조사’는 반부패기관이 하되 강제수사가 필요하다고 인정될 때에는 각 기능별로 수사, 기소, 재판을 거칠 수 있도록 하거나, 해당 기관에 형사고소를 하도록 권고한다. 다만, 특이점은 반부패기관들이 범죄수익금을 관리하거나 증인보호 프로그램을 운영하고 있다는 것이다.

호주 연방 검찰은 일반적으로 사기, 경제범죄, 돈세탁, 중대마약범죄, 인신매매, 아동학대, 대테러범죄, 환경, 안전, 사이버범죄 등을 기소하고, 공직에서의 부패행위, 정보의 불법한 공개, 위증 등 범죄도 기소하여야 한다. 이를 위해 연방 검찰은 연방경찰, 선거관리위원회, 우체국, 국경수비대, 범죄정보위원회와 MOU를 체결하고 특정 사건들에 대해 상호협력하고 있다. 격년으로 이들 협력기관들에 대하여 만족도 조사를 실시하고 있다.

708) 호주투명성위원회 홈페이지 <<https://www.transparency.gov.au/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

제4절 | 뉴질랜드

1. 뉴질랜드의 반부패기구 개관

뉴질랜드는 세계에서 공직자 부패 수준이 가장 낮은 국가 중 하나로 꼽히고 있다. 국제투명성기구에서 발표한 부패인식지수에 따르면 2022년 기준 87점을 받아 핀란드와 함께 전세계 2위, 아시아태평양 지역 1위이다. 참고로 우리나라는 100점 만점에 63점으로 조사대상국 180개 중 31위를 차지했다⁷⁰⁹).

뉴질랜드에서 부패와의 전쟁을 위해 가장 힘쓰고 있는 기관은 반부패 프로그램(Anti-corruption work program)을 운영하고 있는 뉴질랜드 법무부, 뉴질랜드 경찰과 「중대부정범죄수사청」(Serious Fraud Office, 이하 “뉴질랜드 SFO”라 한다⁷¹⁰)을 꼽는다. 특히 중대부정범죄수사청은 여러 대형 부패 및 뇌물 사건과 비리사건 등을 수사하는 성과를 거두고 있다. 사기(비리)범죄와 관련해서 운영되는 뉴질랜드의 기타 기관은 금융시장국(Financial Markets Authority, FMA⁷¹¹), 상공위원회(Commerce Commission⁷¹²), 감사관실(Office of the Auditor General⁷¹³), 감사원(Audit New Zealand⁷¹⁴)이 있다.

화이트칼라 범죄 진담기관의 존재는 뉴질랜드의 투명성과 청렴성, 공정성과 낮은 부패수준을 유지하는데 필수적이라는 인식으로 뉴질랜드 SFO가 설립되었고, 그런 의미에서 뉴질랜드 SFO는 뇌물수수 및 부패를 포함한 심각한 금융범죄를 수사하고 기소하는 주요 법집행기관이라고 할 수 있다. 그 밖에도 경찰의 행위를 감독하고 직무집행 중 사망 또는 심각한 신체적 상해를 유발할 가능성이 있는 사건을 조사하는 역할을 수행하는 「독립경찰청렴청」(Independent Police Conduct Authority, IPCA⁷¹⁵), 시민들이 정부기관과의 거래에서 공정성을 담보할 수 있게 하고, 필요한 경우

709) 국제투명성기구 부패인식지수(Corruption Perceptions Index) 2022 <<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

710) 뉴질랜드 중대부정범죄수사청 <<https://sfo.govt.nz/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

711) 뉴질랜드 금융시장국 <<https://www.fma.govt.nz/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

712) 뉴질랜드 상공위원회 <<https://comcom.govt.nz/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 뉴질랜드 상공위원회에서는 부패행위를 다루기는 하나, 주로 공정거래를 중심으로 한 감시를 하고 있으므로 여기에서는 언급만 한다.

713) 뉴질랜드 감사관실 <<https://oag.parliament.nz/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 「2001년 공공감사법」(Public Audit Act 2001)에 따라 감사원 및 감사관실은 1) 연간감사, 2) 성과감사, 3) 기타 감사를 수행하며, 감사관실의 장은 의회 의원으로 정부로부터 독립되어 있고 소속정당의 지시를 받지 않는다. 감사관실은 의회와 국민에게 공공기관(정부부처, 국영기업, 국가연구기관, 군, 지역보건위원회, 시의회 및 지방의회, 의회소유 자회사, 향만, 학교, 대학교, 기술대학 등)이 어떻게 운영되는지에 대한 독립적인 시각을 제공한다. 감사관실은 최소한 매년 1회 의회에 감사 내용을 보고하며, 권고사항이 포함된다.

714) 뉴질랜드 감사원 <<http://www.auditnz.govt.nz/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 감사원은 연간감사 실시로 조직의 재무제표와 서비스 성과 정보에 대한 의견이 포함된 독립적인 연간보고서를 제공하며, 공직부패와 관련하여 ‘이해상충’으로 인한 갈등을 관리하고 행동강령을 마련하여 이를 적용하는 것을 모니터링하는 역할을 하고 있다.

715) 뉴질랜드 독립경찰청렴청 <<https://www.ipca.govt.nz/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. IPCA는 1988년 Independent Police Conduct Authority Act에 따라 의회에 의해 설립되었다. IPCA와 뉴질랜드 경찰사이에는 양해각서(MOU, 독립적 감독을 보장하기 위해 서로 협력하는 원칙과 프로세스 포함)가 체결되어 있으며 조사대상에는 1) 경찰의 위법행위, 2) 경찰이 직무를 수행하지 않거나 제대로 수행하지 않는 행위, 3) 경찰의 관행이나 정책, 절차에 대해 민원을 제기할 수 있으며, 불합리한 권력행사, 부정, 위증, 위협이나 괴롭힘, 불법체포, 범죄에 대응하지 않거나 조사하지

이를 조사할 수 있도록 한 「옴부즈만청」⁷¹⁶⁾이 있다.

2. 뉴질랜드의 중대부정범죄수사청(SFO)

가. 중대부정범죄수사청의 설립

뉴질랜드 SFO는 1987년 주식시장 붕괴와 그에 따른 뉴질랜드 경제 불황 여파로 이전에 뉴질랜드에서 볼 수 없었던 규모의 비리가 발생하였고, 당시의 뉴질랜드는 복합금융범죄에 대한 수사과 기소를 할 능력이 없다는 인식이 있어서 이에 대한 대응으로 「1990년 중대부정범죄수사청법」(Serious Fraud Office Act 1990, 이하 “SFO법”이라 한다) 제정으로 설립되었다⁷¹⁷⁾. SFO법에 따라, 뉴질랜드 SFO는 심각하거나 복합적인 부정행위(사기)에 해당하는 위법행위를 감지, 수사, 기소할 수 있는 좁은 범위의 권한을 가지고 있다.

나. 중대부정범죄 사건의 수사과 기소

1) 정보수집

뉴질랜드 SFO는 고도로 숙련된 전문가들로 팀을 구성하여 부패와 뇌물수수, 금융범죄를 예측, 조사하고 기소한다. 뉴질랜드 SFO에는 범죄 정보를 수집할 권한이 없으나, 기업환경 내의 상황을 감시할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 따라서 정보를 수집하고 조사를 개시하고 수사를 시작할지 여부를 결정할 수 있는 필수적인 정보 확보는 매우 중요하다. 정보수집권을 가지는 것은 중대부정범죄를 기소하는데 있어서 효과적이기 때문에 정보를 수집하는 데 있어 어느 정도의 강제성은 필요하다고 할 수 있다.

2) 사건 처리 현황

한편 중대부정범죄수사청은 관할 범죄에 대해 고발이나 인지를 통해서도 수사개시가 가능하다. 다만, 이것이 SFO 청장을 비롯하여 SFO의 어떤 구성원에게 특정 사기 사건을 조사하거나 그에 필요한 절차를 진행하는 등의 의무가 있다는 뜻은 아니다(SFO법 제49조⁷¹⁸⁾).

않거나 기소하지 않는 행위, 경찰이 수사중에 압수한 재산을 정당한 이유 없이 반환하지 않는 행위, 전문가답지 못한 행동을 하는 경우가 포함된다. 독립경찰청령청은 증인소환 및 증거수집 권한을 가지고 있으며 조사결과 경찰의 작위 또는 부작위로 인하여 불법, 불합리, 부당, 불공평 등이 확인되면 이를 경찰에 알리고 징계 또는 형사소송을 포함하여 권고사항을 제시할 수 있다(직접 형사고발이나 징계조치를 취할 수 없음). 만일 경찰의 대응이 만족스럽지 못한 경우에는 법무장관 또는 경찰청장에게 알리고, 법무장관은 이를 의회에 통보해야 한다.

716) 뉴질랜드 옴부즈만청 <<https://www.ombudsman.parliament.nz/>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 뉴질랜드의 옴부즈만은 The Ombudsmen Act 1975에 따라 의회에 설치된 기관이다. 국민이 공공기관과 거래하는 것을 돕고 불만사항을 처리하며 조사·감사 실시를 통해 올바른 행정서비스를 장려하고 있다. 이를 위해 구금장소 모니터링, UN장애인협약 이행 등 권리보호를 위한 일과 아시아-태평양 지역 다른 국가들과 협력하여 국제적 모범사례를 개발하고, 공공기관에 대한 권고, 지침 및 교육을 제공하고 있다.

717) 뉴질랜드 SFO 역사 <<https://sfo.govt.nz/about-us/who-we-are/history/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

뉴질랜드 SFO에는 1년에 약 1,000여건의 고소·고발 등 청원이 접수되기 때문에 제한된 인적자원을 고려하여 뉴질랜드 국민의 경제와 재정적 복지에 불균형적으로 큰 영향을 미치는 비교적 소수의 사례에 중점을 두어 수사하고 있다(약 30~50건 조사·기소⁷¹⁹).

2022년 뉴질랜드 SFO 연간보고서에 따르면 2021-2022년간 1,099건의 사건이 접수(청원 31건)되었으며, 기소여부를 결정하기 위한 사건은 19건이었으며, 45명 기소(범죄수익 267만 달러), 1건 기소권고로 COVID-19로 인해 다소 사건이 줄어들기는 하였으나 한해 접수·처리건수를 확인할 수 있다. SFO는 지난 12년간 접수된 청원 건수가 11.46% 증가하였고, 적시성에 대응할 수 있는 기준이 필요했다. 다만, 2020~22년간 코로나의 여파로 복잡한 사건의 60%가 24개월 가량 소요되었고, 복잡하지 않은 사건의 수사에도 70%가 18개월 가량 소요되었다. 그리고 이는 기소 건수에도 지속적으로 영향을 미치고 있다고 한다.

3) 수사개시 사건 선정 기준

뇌물 수수 또는 부패의 경우, 공공부문의 신뢰를 훼손할 수 있거나 상당한 공익을 가져올 수 있는 범죄(일반적으로 50만 달러 이상의 대규모 사기범죄⁷²⁰)를 수사하며, 수사 중인 범죄가 심각하거나 복잡한 비리에 속하는지 여부를 결정하는데 고려할 수 있는 일련의 기준(혐의가 있는 비리의 성격, 결과, 규모, 문제의 법적·사실적 복잡성, 기타 관련 공익적 고려⁷²¹)을 법적으로 규정하고 있어서 SFO청장은 이에 따라 사건의 우선순위를 정한다.

뉴질랜드 SFO는 수사할 사건을 선별하는 기준 중 하나로 환수할 수 있는 범죄수익액수와 뉴질랜드 경제에 미칠 영향을 고려하는데, 이와 관련하여 몇 차례 비판을 받기도 했다. 한 예로 2019년 7월 SFO가 전 와이카토 지역보건위원회(Waikato District Health Board) 위원장 나이젤 머레이(Nigel Murray) 박사에 대한 수사 종료 결정을 하는 과정에서의 비판을 들 수 있다. 머레이 박사는 DHB의 위원장으로 2014. 7. ~ 2017. 10. 재임하였는데, 동 기간 동안 청구한 여행, 숙박 및 관련 비용 218,209 달러 중 절반 이상이 DHB의 지출허용기준에서 벗어난 사실을 DHB 내부감사를 통해 확인하였고, DHB의 감사결과를 알고 있던 전 노동당 의원인 Sue Moroney가 2018. 3. 이를 SFO에 고발하였다⁷²².

718) 49 No obligation to investigate, etc

Nothing in this Act shall be regarded as imposing on the Director or any other person any duty or obligation—

- (a) to investigate any particular case of fraud; or
- (b) to take proceedings relating to any particular case of fraud; or
- (c) to otherwise exercise any power conferred by this Act in respect of any particular case of fraud.

719) 2022년 연간보고서 Annual Report 2022 Web, <<https://sfo.govt.nz/assets/Uploads/Annual-Report-2022-Web.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

720) New Zealand Herald, “SFO boss defensive on ‘celebrity’ prosecutions”, 2009. 2. 18. <<https://www.nzherald.co.nz/nz/sfo-boss-defensive-on-celebrity-prosecutions/HQTUSAZOPZ247B5YWGNJ3WOXLQ/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

721) 뉴질랜드 「SFO법」 제8조 Factors to which Director may have regard

For the purpose of determining whether any suspected offence involves serious or complex fraud, the Director may, among other things, have regard to—

- (a) the suspected nature and consequences of the fraud;
- (b) the suspected scale of the fraud;
- (c) the legal, factual, and evidential complexity of the matter;
- (d) any relevant public interest considerations.

그러나 SFO 청장 줄리 리드는 2019. 7. “합리적인 의심을 넘어 형사상 혐의를 입증하는데 필요한 추가 수사를 위해 매우 많은 자원을 투입하는 것은 공익에 부합하지 않는다고 판단하여 수사를 종료한다”며 “범죄를 입증할만큼의 충분한 증거를 얻기 위한 수사를 진행하려면 캐나다에서 광범위한 조사를 하여야 하는데 총 금액을 고려할 때 공익에 부합할만큼의 지출이라고 볼 수 없다”고 하였다. 이 결정에 따라 기소 직전에 있었던 나이젤 머레이는 기소를 피할 수 있게 되었고, 머레이를 고발했던 Moroney는 “SFO가 공익과 자신들의 예산 사이에서 혼란을 겪고 있는 것으로 보인다, 정부는 SFO의 임무를 면밀히 검토해야 하며, 앞으로 비용이 사건 포기의 이유가 되어서는 안된다”⁷²³⁾는 비판의 목소리를 내기도 하였다. 이 사건에 대해 DHB는 독립결과보고서를 2019. 11.에 발표하였다.

4) 기소 절차

SFO에서 개인을 기소하기로 한 결정은 기소가이드라인⁷²⁴⁾을 따르며, 기소에 관한 결정은 청장이 행하고, SFO법은 기소를 하기 위하여 검찰총장을 겸하는 법무부장관(Attorney General)이 임명한 (기소전문)변호사 패널(panel of specialist lawyers who are appointed by the Solicitor-General⁷²⁵⁾)을 거칠 것을 규정하고 있다(SFO법 제48조⁷²⁶⁾). 위 기소가이드라인 제28.7항 및 제28.8항에 따르면 “중대부정범죄수사청의 패널 위원은 법무부장관과 협의한 후 법무부장관이 임명하고, 중대하거나 복잡한 부패사건의 기소와 관련된 절차는 패널이 검찰총장의 지시에 따라 진행된다. 일단 검찰총장이 기소권을 갖게 되면, 검찰총장은 지시를 받은 패널 위원에게 구속력있는 지시를 내릴 수 있지만, SFO청장과 협의하여 지시하여야 한다. 패널 위원 또한 기소가 진행되는 동안 SFO청장과 상의하여야 하며, 중대하거나 복잡한 부패사건과 관련된 중대부정범죄수사청의 기관 목적을 고려하여야 한다. 검찰총장이 기소권을 가지게 되는 시점부터 패널 위원은 기소 가이드라인에 따라 행동해야 한다”고

722) Waikato District Health Board, “Release of draft report - Independent investigation into conduct of Dr Nigel Murray”, 2019. 11. <https://issuu.com/waikatodhb/docs/ce_update_1119_nov/s/10119698>, 최종검색: 2023. 8. 15.

723) “Serious Fraud Office faces criticism over Nigel Murray Waikato DHB no prosecution decision”, New Zealand Herald (Craig McCulloch), 2019. 7. 5. <<https://www.nzherald.co.nz/nz/serious-fraud-office-faces-criticism-over-nigel-murray-waikato-dhb-no-prosecution-decision/CHPE5Q2MTFHODEOUQJ42YKDNI/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

724) 검찰총장을 겸한 법무부장관의 기소 가이드라인(2013)(Solicitor-General's Prosecution Guidelines 2013) <<http://crownlaw.govt.nz/assets/Uploads/Prosecution-Guidelines/Solicitor-Generals-Guidelines-for-Use-of-Inmate-Admissions-Evidence.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

725) 전문변호사 패널의 임명기준 : 1) 형사 기소에서 뛰어난 경험이 있을 것, 2) 복잡한 금융범죄를 기소하는데 검증된 경험이 있을 것, 3) 우수한 서면소통 및 언어적 의사소통 능력이 있을 것, 4) 기소시 기술을 사용할 능력이 있을 것, 5) 마오리 언어와 관습 및 전통가치(te reo and tikanga Maori)의 중요성에 대하여 인식하고 있을 것, 6) 최소 7년 이상 변호사(barrister) 또는 송무변호사(solicitor)의 자격증을 보유하고 있을 것 (뉴질랜드 변호사회(New Zealand Law Society) <<https://www.lawsociety.org.nz/professional-practice/legal-jobs/prosecution-panel-members-serious-fraud-office-auckland-and-central-north-island/#:~:text=The%20Serious%20Fraud%20Office%20is,an,d%20low%20levels%20of%20corruption>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

726) 48 Serious Fraud Prosecutors Panel

(1) There shall be a Serious Fraud Prosecutors Panel for the purpose of enabling proceedings relating to serious or complex fraud to be taken expeditiously.

(2) That panel shall be appointed by the Solicitor-General after consultation with the Director, and shall consist of such barristers or solicitors of the High Court as the Solicitor-General considers appropriate.

(3) No proceedings relating to serious or complex fraud shall be conducted on behalf of the Director except by a member of that panel.

규정하고 있다. 즉 SFO는 기소시 법무부장관의 “지시”를 직접 받지 않는 법적 독립성을 가지고 있으나, 전문변호사 패널은 법무부장관의 지시를 받게 된다.

일단 검사가 기소 책임을 가지게 되면 공개와 관련한 모든 결정, 혐의, 채택될 증거, 공소유지, 추가 수사의 성격과 범위(재판과 관련된 증거 또는 정보를 얻을 가능성이 있는 경우)는 전적으로 검사가 결정하게 된다(기소가이드라인 제28.9항). 기소권을 수행함에 있어 검사는 사건을 담당하는 수사관 또는 책임자와 긴밀히 협의하고 의견을 고려하여야 하며, 중요한 결정을 할 때에는 그 근거를 설명해야 한다(기소가이드라인 제28.10항).

한편, 「범죄법」(Crime Act 1961) 제106조⁷²⁷⁾에 따라 기소시 법무부장관의 동의를 받아야 하며, 여기에는 사법적 부패(Judicial corruption, 범죄법 제100조⁷²⁸⁾), 사법기관 공무원의 뇌물수수(Bribery of judicial officer, etc, 범죄법 제101조⁷²⁹⁾), 법집행기관 공무원의 부패와 뇌물수수(Corruption and bribery of law enforcement officer, 범죄법 제104조⁷³⁰⁾), 공무원의 부패와 뇌물수수(Corruption and bribery of official, 범죄법 제105조⁷³¹⁾), 공공 정보의 오용(Corrupt use of official information, 범죄법

727) 106 Restrictions on prosecution

(1) No one shall be prosecuted for an offence against any of the provisions of sections 100, 101, 104, 105, 105A, 105B, 105C, 105D, 105E, and 105F without the leave of the Attorney-General, who before giving leave may make such inquiries as he or she thinks fit.

(2) No Judge who holds his or her office subject to a power of removal by the Sovereign on an address of the House of Representatives shall be prosecuted for any such offence except by the Attorney-General in pursuance of a resolution of that House.

728) 100 Judicial corruption

(1) Every judicial officer is liable to imprisonment for a term not exceeding 14 years who corruptly accepts or obtains, or agrees or offers to accept or attempts to obtain, any bribe for himself or herself or any other person in respect of any act done or omitted, or to be done or omitted, by him or her in his or her judicial capacity.

(2) Every judicial officer, and every Registrar or Deputy Registrar of any court, is liable to imprisonment for a term not exceeding 7 years who corruptly accepts or obtains, or agrees or offers to accept or attempts to obtain, any bribe for himself or herself or any other person in respect of any act done or omitted, or to be done or omitted, by him or her in his or her official capacity, not being an act or omission to which subsection (1) applies.

729) 101 Bribery of judicial officer, etc

(1) Every one is liable to imprisonment for a term not exceeding 7 years who corruptly gives or offers or agrees to give any bribe to any person with intent to influence any judicial officer in respect of any act or omission by him or her in his or her judicial capacity.

(2) Every one is liable to imprisonment for a term not exceeding 7 years who corruptly gives or offers or agrees to give any bribe to any person with intent to influence any judicial officer or any Registrar or Deputy Registrar of any court in respect of any act or omission by him or her in his or her official capacity, not being an act or omission to which subsection (1) applies.

730) 104 Corruption and bribery of law enforcement officer

(1) Every law enforcement officer is liable to imprisonment for a term not exceeding 7 years who corruptly accepts or obtains, or agrees or offers to accept or attempts to obtain, any bribe for himself or herself or any other person in respect of any act done or omitted, or to be done or omitted, by him or her in his or her official capacity.

(2) Every one is liable to imprisonment for a term not exceeding 7 years who corruptly gives or offers or agrees to give any bribe to any person with intent to influence any law enforcement officer in respect of any act or omission by him or her in his or her official capacity.

731) 105 Corruption and bribery of official

(1) Every official is liable to imprisonment for a term not exceeding 7 years who, whether within New Zealand or elsewhere, corruptly accepts or obtains, or agrees or offers to accept or attempts to obtain, any bribe for himself or herself or any other person in respect of any act done or omitted, or to be done or omitted, by him or her in his or her official capacity.

(2) Every one is liable to imprisonment for a term not exceeding 7 years who corruptly gives or offers or agrees to give any bribe to any person with intent to influence any official in respect of any act or omission by him or

제105조의A⁷³²), 제105조의A를 위반하여 누설된 개인정보를 이용 또는 누설(Use or disclosure of personal information disclosed in breach of section 105A, 범죄법 제105조의B⁷³³), 외국공무원의 뇌물 수수(Bribery of foreign public official, 범죄법 제105조의C⁷³⁴), 외국공무원의 뉴질랜드 외에서의

her in his or her official capacity.

732) 105A Corrupt use of official information

Every official is liable to imprisonment for a term not exceeding 7 years who, whether within New Zealand or elsewhere, corruptly uses or discloses any information, acquired by him or her in his or her official capacity, to obtain, directly or indirectly, an advantage or a pecuniary gain for himself or herself or any other person.

733) 105B Use or disclosure of personal information disclosed in breach of section 105A

(1) Every person is liable to imprisonment for a term not exceeding 7 years who,—

(a) having received personal information (being information that comes into that person's possession as a result of the commission of an offence against section 105A); and

(b) knowing that the information has been disclosed in contravention of that section,—

uses or discloses that information to obtain, directly or indirectly, an advantage or pecuniary gain for that person or any other person.

(2) It is a defence to a charge under this section if the person charged proves that the person was legally authorised to use or disclose the information.

(3) In this section, the term personal information means any information about an identifiable natural person, including a deceased natural person.

734) 105C Bribery of foreign public official

(1) In this section and in sections 105D and 105E,—

benefit means any money, valuable consideration, office, or employment, or any benefit, whether direct or indirect business includes the provision of international aid employee, in relation to a body corporate or corporation sole, means an individual who is an employee, agent, director, or officer of that body corporate or corporation sole foreign country includes—

(a) a territory for whose international relations the Government of a foreign country is responsible; and

(b) an organised foreign area or entity including an autonomous territory or a separate Customs territory

foreign government includes all levels and subdivisions of government, such as local, regional, and national government

foreign public agency means any person or body, wherever situated, that carries out a public function under the laws of a foreign country

foreign public enterprise means—

(a) a company, wherever incorporated, that—

(i) a foreign government is able to control or dominate (whether by reason of its ownership of shares in the company, its voting powers in the company, or its ability to appoint 1 or more directors (however described), or by reason that the directors (however described) are accustomed or under an obligation to act in accordance with the directions of that government, or otherwise); and

(ii) enjoys subsidies or other privileges that are enjoyed only by companies, persons, or bodies to which subparagraph (i) or paragraph (b) (i) apply; or

(b) a person or body (other than a company), wherever situated, that—

(i) a foreign government is able to control or dominate (whether by reason of its ability to appoint the person or 1 or more members of the body, or by reason that the person or members of the body are accustomed or under an obligation to act in accordance with the directions of that government, or otherwise); and

(ii) enjoys subsidies or other privileges that are enjoyed only by companies, persons, or bodies to which subparagraph (i) or paragraph (a) (i) apply

foreign public official includes any of the following:

(a) a member or officer of the executive, judiciary, or legislature of a foreign country;

(b) a person who is employed by a foreign government, foreign public agency, foreign public enterprise, or public international organisation;

(c) a person, while acting in the service of or purporting to act in the service of a foreign government, foreign public agency, foreign public enterprise, or public international organisation

public international organisation means any of the following organisations, wherever situated:

(a) an organisation of which 2 or more countries or 2 or more governments are members, or represented on the organisation;

(b) an organisation constituted by an organisation to which paragraph (a) applies or by persons representing 2 or more such organisations;

뇌물수수(Bribery outside New Zealand of foreign public official, 범죄법 제105조의D⁷³⁵), 외국공무원의 부패(Corruption of foreign public officials, 범죄법 제105조의E⁷³⁶), 반역 등이 포함된다⁷³⁷).

- (c) an organisation constituted by persons representing 2 or more countries or 2 or more governments;
- (d) an organisation that is part of an organisation referred to in any of paragraphs (a) to (c) routine government action, in relation to the performance of any action by a foreign public official, does not include

(a) any decision about—

- (i) whether to award new business; or
- (ii) whether to continue existing business with any particular person or body; or
- (iii) the terms of new business or existing business; or
- (b) any action that is outside the scope of the ordinary duties of that official; or
- (c) any action that provides—

- (i) an undue material benefit to a person who makes a payment; or
- (ii) an undue material disadvantage to any other person.

(2) Every person commits an offence who corruptly gives or offers or agrees to give a bribe to a person with intent to influence a foreign public official in respect of any act or omission by that official in his or her official capacity (whether or not the act or omission is within the scope of the official's authority) in order to—

- (a) obtain or retain business; or
- (b) obtain any improper advantage in the conduct of business.

(2A) A body corporate or corporation sole commits an offence against subsection (2) if—

- (a) an employee of the body corporate or corporation sole does an act that would constitute an offence under subsection (2); and
- (b) the employee does the act, in whole or in part, with the intent to benefit the body corporate or corporation sole; and
- (c) the employee, in doing the act, is acting within the scope of their authority as an employee of the body corporate or corporation sole.

(2B) A body corporate or corporation sole does not commit an offence under subsection (2) if it has taken reasonable steps to prevent the offence.

(2C) If a body corporate or corporation sole is charged with an offence under subsection (2), it is to be presumed, unless the body corporate or corporation sole puts the matter at issue, that it did not take reasonable steps.

(2D) Every person who commits an offence against this section is liable to imprisonment for a term not exceeding 7 years, or a fine, or both.

(2E) A fine imposed under subsection (2D) cannot exceed the greater of—

- (a) \$5 million; or
- (b) if a court is satisfied that an offence occurred in the course of producing a commercial gain, and if the value of that commercial gain can be readily ascertained, 3 times the value of that commercial gain.

(3) This section does not apply if—

- (a) the act that is alleged to constitute the offence was committed for the sole or primary purpose of ensuring or expediting the performance by a foreign public official of a routine government action; and
- (b) the value of the benefit is small.

(4) Subsections (2A), (2B), and (2C)—

- (a) apply only in respect of offences under subsection (2) and section 105D; and
- (b) do not preclude the liability of a body corporate or corporation sole under any other provision of this Act.

735) 105D Bribery outside New Zealand of foreign public official

(1) Every one commits an offence who, being a person described in subsection (2), does, outside New Zealand, any act that would, if done in New Zealand, constitute an offence against section 105C.

(2) Subsection (1) applies to a person who is—

- (a) a New Zealand citizen; or
- (b) ordinarily resident in New Zealand; or
- (c) a body corporate incorporated in New Zealand; or
- (d) a corporation sole incorporated in New Zealand.

(3) Every one who commits an offence against this section is liable to the same penalty to which the person would have been liable if the person had been convicted of an offence against section 105C.

(4) [Repealed]

736) 105E Corruption of foreign public officials

(1) Every person specified in subsection (2) who corruptly accepts or obtains, or agrees or offers to accept or attempts to obtain, a bribe for that person or another person in respect of any act or omission by an official in the official's

참고로 SFO에서는 민사분쟁, 투자자문, 소비자분쟁, 데이팅 스캠과 같은 소규모 사기, 뉴질랜드 국외에서 발생하는 수수료 사기(국제적으로 문제되는 건은 예외), 신분도용 사기, 여권위조, 불법 이민, 회사의 감독의무 위반, 변호사들에 대한 분쟁건에 대해서는 조사하지 않는다.

▶▶▶ [그림(부록)_4-1] 뉴질랜드 SFO의 사건처리절차

다. SFO의 구성과 권한

SFO는 회계 포렌식, 사이버 포렌식, 문서, 금융 수사분야에서 기술적 역량을 갖춘 다학제적 그룹으로 조사팀을 구성한다. 이 팀 구조는 영국의 중대부정범죄수사청에서 사용하는 'Roskill 모델'⁷³⁸⁾을 기반으로 하며, 복잡한 조사 유형과 기소와 관련된 기술 역량을 개발하여 적용하고 있다.

SFO가 다루는 사건들은 성격상 강제하지 않는 한 증언을 꺼리는 경우가 많아서 효과적으로 수사하기 위한 광범위한 수사권한과 진술거부권의 제한을 SFO법에 규정하고 있다(SFO 사건은 평균적으로 100만개 이상의 문서가 다루어지며 대형 사건의 경우에는 500만개 이상이 되기도 한다). SFO는 수사에 일반적으로 최소 6개월이 소요된다고 설명하고 있으나, 실질적으로는 12개월과 18개월 소요 범위로 구분하여 수사하고 있다.

2020년 수사 및 기소기능을 통합한 새로운 팀을 구성(평가 및 정보팀 / 수사팀)하였고, 이를 통해 수사수요 증가, 수사 및 기소의 복잡성 증가, 기존 사건 종결에 대한 민원에 대응할 수 있게 되었다. 평가 및 정보팀은 최초의 고발사실을 평가하고 적절한 다른 기관에 이송할지 여부를 판단하며, 내외부 정보를 판단하여 SFO의 금융범죄 예방전략을 수립한다. 이에 반해 수사팀은 청장이 수사하기로 결정한 중대하거나 복잡한 범죄를 수사하는데, 여기에는 중대하거나 복잡한 사기사건

official capacity (whether or not the act or omission is within the scope of the official's authority) is liable to imprisonment for a term not exceeding 7 years.

(2) Subsection (1) applies to—

(a) any foreign public official who has committed the offence while in New Zealand;

(b) any person employed as a foreign public official who has committed the offence while outside New Zealand if the person is—

(i) a New Zealand citizen; or

(ii) ordinarily resident in New Zealand; or

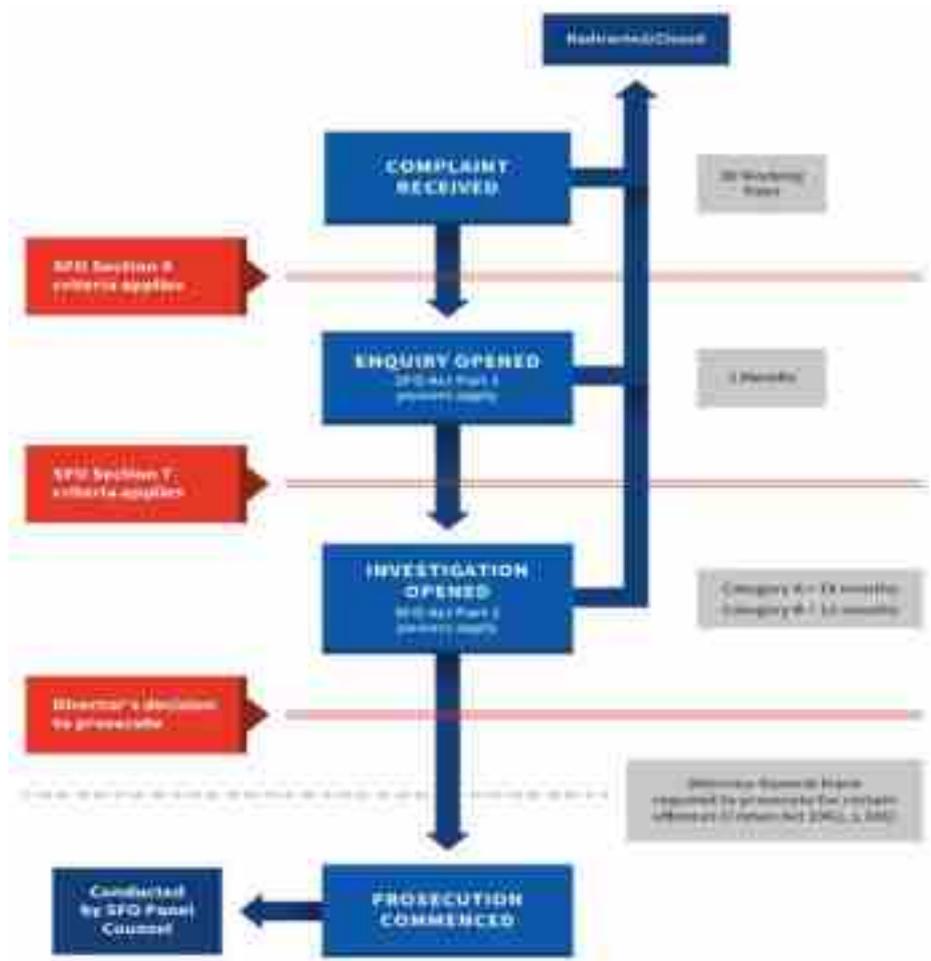
(iii) a body corporate incorporated in New Zealand; or

(iv) a corporation sole incorporated in New Zealand.

(3) Nothing in this section limits any immunity that a foreign public official or person has under this Act or any other enactment.

737) 기소가이드라인(Prosecution Guidelines) : 법무장관의 동의를 요하는 범죄(Statutory Offences Requiring the Consent of the Attorney-General), <<https://www.crownlaw.govt.nz/assets/Uploads/Prosecution-Guidelines/statutory-offences-2013.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

738) 1970년대와 1980년대 초반에 심각하거나 복잡한 사기사건을 조사·기소하는 영국시스템에 상당한 국민들의 불만이 있었고, 영국 정부는 1983년에 Roskill이 의장을 맡은 사기재판위원회(Fraud Trials Committee)를 설립하였으며 1986년에 Roskill Report가 출판되었다. 이 보고서의 주요 권장 사항은 심각한 사기사건의 탐지, 조사 및 기소를 담당하는 새로운 조직을 설립하는 것이었고, Roskill 모델이란 수사관과 검사가 사건의 시작부터 함께 일하는 조직 구조로 SFO에 채택된 구조를 말한다. <<https://www.sfo.gov.uk/publications/corporate-information/sfo-historical-background-powers/#:~:text=Its%20main%20recommendation%20was%20to%20set%20up%20a,and%20is%20the%20structure%20adopted%20for%20the%20SFO>>, 최종검색: 2023. 8. 15.



*출처 : 뉴질랜드 중대부정수사처 홈페이지 <<https://sfo.govt.nz/about-us/who-we-are/legislation/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.
(중대경제범죄, 뇌물범죄, 부패범죄)의 수사 및 기소, 사기로 인한 피해자가 다수인 경우, 관련자들이 신뢰에 있어 중요한 지위에 있는 경우, 거래행위가 다른 법집행기관들의 정보에 따르면 상당히 법적·재정적으로 복잡한 경우, 뇌물과 부패범죄의 고발이 있는 경우 등이 포함된다.

2022년 현재 사건 담당 조사관은 50여명⁷³⁹⁾이다. SFO의 청장은 임기 4년으로 뉴질랜드 공공관리 위원회가 기관장(청장)의 임명과 관리를 담당하고 있다. 위원회는 기관장을 임명할 권한이 있으므로, 이해관계가 상충될 수 있는 개인·가족관계를 밝힐 필요가 있고, SFO 청장은 복잡한 비리 사건을 조사하기로 결정하였거나 이러한 사건과 관련된 절차를 밟는 경우 간섭이나 의의제기, 검토를 받거나 신문을 위해 법원에 소환되지 않는다(SFO법 제20조⁷⁴⁰⁾). 또한 심각하거나 복잡한 비리와 관련이

739) SFO는 오클랜드와 웰링턴에 사무실이 있으며, 직원(대다수는 법의학, 회계사, 수사관, 변호사, 디지털 법의학 수사 등 담당) 정원은 총 80명이다. 참고로 2020. 7. 1. SFO의 수사관은 36명이었고, 2022년까지 정부지원 예산을 증액하여 50명으로 증원하였다. 또한 웰링턴 사무실은 2021년 초에 개설되었다.

740) **20 Review of Director's decisions**

Any decision by the Director—

- (a) to investigate any case which the Director suspects may involve serious or complex fraud; or
- (b) to take proceedings relating to any such case; or
- (c) to take proceedings relating to any offence which the Director suspects may have been committed against this Act,—

있다고 의심되는 사건을 수사하는 것, 해당 사건과 관련된 절차를 밟는 행위 또는 법에 저촉될 수 있다고 의심되는 모든 범죄와 관련된 절차를 밟는 행위에 대해서는 수사 등을 받지 아니하는 등 독립성이 보장되어 있다(SFO법 제30조⁷⁴¹⁾). 중대부정범죄수사청의 책임장관은 법무부장관이다(SFO법 제29조⁷⁴²⁾).

뉴질랜드 SFO는 수사분야의 전문성 향상을 위하여 중대부정범죄수사청 내에 「사기방지센터」(Counter Fraud Centre, CFC⁷⁴³)를 설립하였는데, 정부는 이 센터에 2022년 부터 운영자금을 지원하고 있다. 또한 오클랜드 사무소에 대규모 사이버포렌식 시설을 갖추고 E-Discovery 코디네이터를 두어 이를 관리하고 있다. 한편 SFO는 증거관리시스템을 업그레이드하여 Relativity One⁷⁴⁴을 활용하고 있으며, 이는 2021. 8. 기존의 레거시 시스템에서 클라우드 기반으로 변경한 것으로 비용 및 자원절감, 용량문제 해결, 포렌식 작업의 자동화 등 상당한 이점을 가지게 되었다.

라. 뉴질랜드 SFO의 부침(浮沈)과 현재

우리나라의 사법개혁위원회와 같은 역할을 하는 ‘뉴질랜드 법률위원회’(Law Commission, 이하 ‘법률위원회’라 한다)는 2000년 10월 16일 ‘형사기소(Criminal Prosecution)’에 대한 보고서를 발표한다.⁷⁴⁵ 이 보고서는 1989년 8월 법무부장관의 요청을 받아 작성된 것으로 1) 형사소송 관련 법들이 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 및 다른 조약에서 규정한 원칙을 준수하고 있는지, 2) 피고인의 공정한 재판을 보장받을 권리를 충실히 이행하고 있는지, 3) 범죄혐의가 있거나 기소된 모든 사람의 권리와 자유를 보호하고 있는지, 4) 기소 및 형사사건 심리를 위하여 효율적이고 효과적인 절차를 제공하고 있는지에 대하여 리뷰하여 뉴질랜드 형사소송법(Criminal Procedure Act)에 반영하기 위함이다⁷⁴⁶.

법률위원회는 SFO 청장과 법무부장관의 기소에서의 역할에 대해 다음과 같은 의견을 제시하였다⁷⁴⁷.

shall not be challenged, reviewed, quashed, or called in question in any court.

741) 30 Independence in matters relating to investigations

(1) Notwithstanding section 29, in any matter relating to any decision to investigate any suspected case of serious or complex fraud, or to take proceedings relating to any such case or any offence against this Act, the Director shall not be responsible to the Attorney-General, but shall act independently.

(2) Nothing in this section shall limit or affect any power exercisable by the Attorney-General in relation to any proceedings.

742) 29 Responsible Minister

For the purposes of the Public Service Act 2020, the Attorney-General shall be responsible for the Serious Fraud Office.

743) 공공부문의 강력하고 효과적인 비리에 대한 대응체계를 구축하기 위해 사기 판단기준 개발 및 실무자 커뮤니티 구성, 모범사례지침 제공 등 다양한 전략을 취할 수 있는 것이 특징이다. 영국 CIPFA(Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) 내의 Counter Fraud Centre의 영향을 받아 설립되었다. <<https://sfo.govt.nz/counterfraud/cfc/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

744) 법률전문가가 사용하기 쉬운 단일 인터페이스(직관 AI)로 수백만개의 문서를 저장하고 제어할 수 있도록 지원하는 클라우드 기반 플랫폼임 <<https://www.relativity.com/>> 최종검색: 2023. 9. 10.

745) The Commission's Report, Criminal Prosecution (R66) <<https://www.lawcom.govt.nz/our-projects/criminal-prosecution?id=836>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

746) 위 보고서 11쪽(머리말)

1. 법무부장관은 SFO에 대한 책임장관이며, SFO청장은 조사 또는 기소결정시 법무부장관에 대한 책임이 특별히 면제된다.
2. 위원회는 SFO법을 분석하여 SFO의 역할과 구조를 면밀히 검토하였다.
3. SFO의 조사는 조사관 및 법의학자, 회계사 등이 중대한 부정이 의심되는 것을 조사하는 것이며, 여기에 SFO 검사도 배정되기는 하지만 그의 역할은 조사나 수사과정에서 발생하는 모든 법적 문제에 대해 조언하고 사건을 법적 측면에서 평가하여 청장에게 보고서를 제출하는 것이다. 증거나 범죄혐의, 입증관련 문제는 조사관, 법의학자, 회계사가 별도의 보고서를 청장에게 제출한다.
4. 청장은 수사국장과 검찰국장(SFO내부)과 함께 보고서를 검토하고 기소여부를 결정하며, 기소할 경우 기소내용을 결정한다. 기소 여부를 결정하는데 정보가 충분하다고 판단될 때까지 사건을 여러번 검토할 수 있다. 복잡한 사건의 경우 패널이 사건자문에 참여할 수 있다.
5. SFO청장은 기소하고 이를 유지할 직접적인 권한이 없다. 기소는 법무부장관 또는 검찰총장을 대신하여 그 이름으로 제기되어야 한다. 패널 위원 이외에는 누구도 SFO 사건의 기소에서 SFO를 대신할 수 없다. 이 패널의 임명은 SFO 국장과 협의 후 법무부장관이 한다. 패널위원은 법무부장관의 지침에 따라 활동하며, 재판수행 비용은 검찰청에서 승인하여 지불한다. SFO의 변호사는 가명신청, 보석신청과 같은 행정적인 절차에서만 활동할 수 있으며, 패널위원의 보조역할을 할 수 있다.
6. 모든 기소사건은 재판 중 법무부장관의 감독을 받게 된다. 이와 같은 법무부장관의 역할은 헌법상 보장되며 SFO의 법적 독립성을 고려할 때 특히 필요한 것이다.
7. 다만, 위원회는 SFO 기소패널에 대해 법무부장관이 행사할 수 있는 통제수준이 제한되는 점에 대하여 우려를 가지고 있다. SFO법 제48조는 SFO가 중대부정 사건에 경험이 있는 독립적인 고위급 변호인을 보유하고 그 사건을 객관적으로 처리하도록 보장하기 위한 목적으로 보인다. 그러나 각 사건을 처리할 패널 위원을 결정하는 사람은 SFO청장이며, 이로 인해 영향력이 높아질 수 있다.
8. 적정한 기소관행에 SFO청장과 법무부장관 사이에 이견이 발생하게 된다면 앞으로 청장과 패널 위원 사이가 변호사와 의뢰인의 관계로 발전하여 객관성이 상실되고 SFO 사건의 기소를 법무부장관이 승인해왔던 관행에서 멀어질 수도 있다. 또한 검찰총장의 역할을 하는 법무부장관의 권한에 따라 사건이 없어질 수도 있다는 점에 주목한다. 그리고 실제로 법무부장관이 필요시 특정 재판을 다른 패널위원에 지시할 수 있을 정도의 높은 수준의 감독도 필요하다. SFO에는 그러한 지시나 통제능력이 법적으로 없다고 판단된다.

즉, SFO청장은 조사와 수사를 담당하고 기소여부를 (법무부장관과 협의하여) 결정하지만 기소

747) 위 보고서 29~31쪽.

이후의 상황은 전적으로 법무부장관의 영역이며 양쪽 모두 각자의 독립성을 침해해서는 안 된다고 본 것이다.

한편 뉴질랜드 SFO는 2007년 집권한 노동당이 「SFO (폐지 및 과도 조항) 법안」 (Serious Fraud Office (Abolition and Transitional Provisions) Bill 2008)을 정부안으로 발의하면서 한 때 폐지될 위기에 있었다. 당시 노동당의 법안 설명자료에 따르면 뉴질랜드 SFO가 50만 달러 이상의 사기범죄를 수사한다는 내부기준을 두고 있음에도 불구하고 심각하고 중대한 사안이라는 이유로 유명인(celebrity)들의 기소에 집중하고 있는데, 이들은 대개 재력이 풍부하여 우수한 변호인을 두고 엄격한 방어를 하고 있음에 반해 SFO요원들은 사건을 조사하는 동안 증거확보가 어려울 뿐만 아니라 끊임 없이 자신의 능력과 행사할 수 있는 권한 범위에 대하여 방어해야 하므로 오히려 SFO를 해체하고 화이트칼라 범죄를 비교적 권한이 적은 경찰수사부서(뉴질랜드 조직금융범죄국[Organised and Financial Crime Agency of New Zealand, OFCANZ⁷⁴⁸]) 내의 상설중대사기범죄태스크포스(permanent Serious Fraud Taskforce within OFCANZ))로 이관하는 법안이 타당⁷⁴⁹하다고 설명하고 있다. 즉, 이 법안설명에 따르면 SFO에 근무하는 직원과 전문지식을 OFCANZ내 금융범죄그룹의 일부로 포함시켜 경찰의 금융범죄 수사역량을 전반적으로 구축하는 적절한 교육 및 경력개발 기회를 추가로 부여함으로써 ‘심각하거나 복잡한’ 기준을 충족하는지 여부와 관계없이 조사할 수 있는 능력이 향상될 것이라는 점을 지적하였다.

2009년 Waikato 대학의 K.A. Van Peursesem 교수와 오클랜드 PricewaterhouseCoopers의 A. Balme은 2003년 9월부터 2008년 10월까지 1,800개 관련 기사를 분석하여 뉴질랜드 SFO가 해체될 위험성 평가를 다룬 논문을 발표⁷⁵⁰하게 된다. 그들은 이 논문에서 C. Oliver의 1991년과 1992년에 발표한 논문⁷⁵¹을 인용하면서 위와 같은 뉴질랜드 SFO에 대한 폐지법안이 제출된 배경에 가장 큰 요소로 작용한 것은 바로 “관행의 효용성이나 정당성에 심각한 의문이 제기될 때” 발생하는 “정치적 압력”과 “제도화된 절차의 도구성”을 의미하는 “기능적 압력”, “조직 구성원들이 지속적인 조직 과제와 활동에 부여하는 의미와 해석에 대한 문화, 합의 또는 합의의 상실”을 의미하는 “사회적 압력”이 작용하였다고 분석하고 있다.

이 폐지법안에 대해서는 많은 비판이 제기되었다. 첫째, 법안이 부정범죄 수사능력을 강화한다는 주장은 일반적으로 문서제출명령이나 면담(interview)을 요구할 수 있는 SFO가 가지고 있는 기존의

748) 뉴질랜드 경찰청 산하 기관으로서 2007년 노동당의 SFO폐지법안 발의 후 2008년 7월 1일에 설립되었다. 현재 뉴질랜드 경찰청은 금융범죄그룹(Financial Crime Group, FCG)을 운영하고 있으며, 이 그룹은 경찰수뇌부가 중심이 된 금융정보국(Financial Intelligence Unit, FIU), 오클랜드의 자금세탁팀(Money Laundering Team, MLT), 자산회복팀(Asset Recovery Units, ARUs)으로 구성되어 있다. 자세한 내용은 뉴질랜드 경찰청 금융범죄 관련 설명<<http://www.police.govt.nz/about-us/structure/teams-units/financial-crime>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 을 참조 바람.

749) Serious Fraud Office (Abolition and Transitional Provisions) Bill 2008 <<https://www.legislation.govt.nz/bill/government/2008/0206/12.0/whole.html>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

750) Grant Samkin, K.A. Van Peursesem, A. Balme, “Threats to the New Zealand Serious Fraud Office : an institutional perspective”, *Qualitative Research in Accounting & Management* Vol.7, 2010.8. 이하의 내용은 이 논문을 요약하여 정리한 것임.

751) C. Oliver, “Strategic responses to institutional processes”, *Academy of Management Review* Vol.16 No.1, 1991, pp.145-79; C. Oliver, “The antecedents of deinstitutionalization”, *Organization Studies* Vol.13 No.4, 1992, 563-588면.

권한을 승계하지 않기 때문에 의문이 들고, 법안이 발표된 해에 자발적으로 퇴사한 SFO 직원의 수가 매우 많은 점을 고려할 때 전문적인 SFO직원이 제도개혁을 위해 오히려 자리를 지킬 것이라는 점도 문제라고 보았다. 둘째, 당시 뉴질랜드 경찰청장은 갱단 범죄수사 능력의 필요성이 커지고 있다는 점을 언급하면서 대규모 조직 범죄를 성공적으로 기소하는데 SFO의 폐지 및 경찰청으로의 통합이 상당한 이점으로 작용할 것이라고 주장하기도 하였다. 이 점에 대하여 SFO는 자체 법령(SFO 법)에 따라 경찰과 정보를 공유할 수 있는 권한이 있기 때문에 이 법안이 없더라도 경찰과 같은 정도의 수사정보를 활용할 수 있다는 비판도 있었다. 특히 당시의 뉴질랜드 경찰은 전문인력이 매우 부족한 상태였고, SFO와 경찰간 소통이 원활하지 않았다는 것이다.

실제로 SFO 초대청장인 Charles Sturt는 다른 부서와 소통하거나 협력하려는 의지가 부족하다는 비판을 받았고, 대부분의 기관이 웰링턴에 위치해 있는데 SFO만 오클랜드에 위치한 것도 소통과 협력이 원활하지 않은 한 요인으로 작용하였다는 주장도 있었다. 논란이 된 것은 소통과 협력만이 아니었다. 예를 들면, 뉴질랜드 형사법이 일반적으로 용의자에 대한 정보를 기밀로 유지해야 함에 비해 1990년 뉴질랜드 SFO법 제39조제2항(a)호⁷⁵²)에서는 SFO청장이 법원 또는 경찰이 조치할 수 있도록 정보를 공개할 수 있으므로 '비밀유지의무 위반' 문제가 자주 거론되기도 하였다. 또 다른 문제는 SFO 직원이 사법절차의 왜곡을 시도했다는 비판인데, 이들은 중요한 문서 은닉, 중요문서 파괴, 허위문서작성, 비밀파일 작성, 기록 미보관, 허위진술 등 기소될 수 있는 수많은 중범죄를 저지르고 있다는 내용도 언론에 보도되기도 하였다.

세 번째 비판은 뉴질랜드 SFO가 발표하는 '성공'적인 유죄판결율(90%)에 대한 것이다. 언론에서 중요시하는 것은 화이트칼라 범죄를 예방하고 발생시 얼마나 정확하게 수사하였는가인데, 정확하게 금을 그은 것처럼 예측가능하고 규칙성을 가진 사건만을 수사(소위 'Cherry Picking'이라고 함)하여 유죄판결을 뒤에 숨은 것이라는 비판을 제기한 것이다. 즉 SFO가 쉬운 사건만 맞고 어려운 목표에 직면하면 오히려 뒤로 물러서거나 눈을 감는다는 비판도 받았다.

이에 대하여 SFO와 법무부 장관 간의 암묵적인 합의로 기소율이 높다는 의견도 있으나, SFO가 덜 복잡한 사건을 선별하고 있다는 주장(예를 들어 가장 널리 알려진 조세 회피 혐의 중 하나인 Winebox 사건에 대한 조사; Winebox Inquiry)도 있고 이에 대하여 SFO청장도 승소 가능성이 낮다고

752) 39 Secrecy of information protected under other Acts

(1) Every member of the Serious Fraud Office shall observe the strictest secrecy in relation to any information which is protected under any Act other than the Tax Administration Act 1994.

(2) Notwithstanding subsection (1) or anything in the Act that protects the information,—

(a) any member of the Serious Fraud Office may disclose any such information to any other member of the Serious Fraud Office for the purpose of investigating or prosecuting any offence involving serious or complex fraud; and

(b) the Director may disclose any such information, or authorise any other member of the Serious Fraud Office to disclose any such information,—

(i) with the consent of the person who disclosed the information to the Serious Fraud Office, to any other person:

(ii) to any Judge for the purpose of obtaining a search warrant under this Act:

(iii) to any person commencing or conducting any proceedings relating to any suspected offence involving serious or complex fraud:

(iv) to any court hearing any proceedings relating to any suspected offence involving serious or complex fraud.

(3) Every member of the Serious Fraud Office commits an offence, and is liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000, who knowingly contravenes this section.

판단되는 사건은 ‘납세자의 세금을 낭비하는 것으로 비취질 수 있기 때문에’ 기소하지 않는다는 답변을 하기도 하였다.

Winebox Inquiry(1997)⁷⁵³⁾

이 조사는 뉴질랜드 SFO와 국세청(IRD)의 부패 및 무능에 대한 주장을 조사하기 위해 수행된 것으로, 조사의 정식명칭은 “조세와 관련한 어떤 문제에 대한 조사위원회 (Commission of Inquiry into Certain Matters Relating to Taxation)”다. 위원장은 Ronald Davison으로 조사결과 부정부패혐의를 뒷받침할 근거가 없다는 결론을 내렸다. 이 조사는 조사과정과 이후의 다양한 소송, 대중의 높은 관심이 특징으로 조사위원회는 1994. 9. 설립되어 약 3년 후인 1997. 8.에 보고서를 발간하였다.

1992년 뉴질랜드 정치인인 Winston Peters는 의회에서 뉴질랜드의 일부 대기업이 조세 계획과 관련한 범죄를 저질렀으며, 여기에 국세청과 SFO의 대응이 매우 무능하였다고 주장하였다. 그는 의혹의 핵심이 되는 조세 회피 및 탈세 관련 문서를 와인상자에 담아 의회에 제출하였고, 이 내용이 TV에 실시간 중계되었다. 대중의 압력으로 인해 정부는 결국 1994년 조사위원회를 설립하게 되었으며, 윈스턴 페터스가 제출한 와인박스의 문서에는 다양한 당사자가 연루된 60개 이상의 거래가 상세하게 요약되어 있었다. 위원회는 SFO와 국세청의 문서위변조나 무능함은 없었다고 결론지었지만, SFO는 이로 인하여 4건의 소송을 당하였고, 위원회 또한 윈스턴 피터스로부터 소송을 당하기도 하였다(기각됨).

네 번째로 SFO는 또한 조사의 시의성에서도 비판을 받았는데, 조사 시작 후 2달이 지나도 증거를 제대로 확보하지 못하였다고 부정적인 시각에서 보도하기도 하였다. 다만, Sherer는 2008년 논문에서 이와 같이 SFO에 대해 언론이 부정적인 보도를 쏟아내는 이유는 SFO가 고도의 정치색을 띠지 못해서 상대적으로 짧은 기간 동안 ‘친구’를 거의 사귀지 못했다는 정치적 순진함을 이유로 들기도 했다.

다섯째 2004년~2007년간 연로한 피고인이 SFO가 기소절차를 진행하는 중 사망하는 사건이 발생하였는데, 이에 대해 ‘무고한 사람을 부당하게 괴롭히는’ 행위라는 비난을 받기도 하였다.

마지막으로 사기(부정부패) 범죄는 복잡한 인터넷 거래와 문서 기반 범죄로 국제적으로 범위가 확대되고 소규모 기관의 자원으로는 감당할 수 없을 정도로 커지고 있으며, 특히 조직범죄는 지속적으로 진화하고 있는데, 현대 범죄의 특성상 사기와 다른 형태의 조직범죄를 명확하게 구분하는 것이 더 이상 존재하지 않는다는 데에서 SFO 폐지의 원인을 찾기도 하였다.

그러나 위와 같은 비판들에도 불구하고 SFO 폐지법안으로 경찰이 얻게 될 권한이 줄어들게 되고 화이트칼라 범죄와의 전쟁이 강화되어야 할 시기에 오히려 심각하게 약화될 위험이 있으며, 특별히

753) L. Tsen, Jagdeep Singh-Ladhar, H. Davey, “The Winebox Inquiry Twenty Years On”, New Zealand Journal of Taxation Law and Policy Vol.22 Issue2., 2016, 172면 이하.

SFO에 강제권을 부여한 것은 화이트칼라 범죄가 조사하기 어렵고 입증이 복잡하고 정교하기 때문이며 진술거부권 행사를 하지 못하도록 답변을 강요(SFO법 제27조⁷⁵⁴) 및 제28조⁷⁵⁵)하거나 문서제출을 요구(SFO법 제9조⁷⁵⁶)할 수 없었다면 수사성공율이 매우 낮아졌을 것이라는 점에 주목하여 법안에 반대하는 목소리⁷⁵⁷)가 나오기 시작하였다. 이 법안은 뉴질랜드 국민당이 1) 175,000명이 투자한 것으로 추산되는 파산한 금융회사와 관련하여 SFO조사가 진행중이고, 2) SFO가 경찰 내로

754) 27 Privilege against self-incrimination no excuse

No person shall be excused from answering any question, supplying any information, producing any document, or providing any explanation pursuant to section 5 or section 9 on the ground that to do so would or might incriminate or tend to incriminate that person.

755) 28 Admissibility of self-incriminating statements

(1) A self-incriminating statement made orally by a person (whether or not the statement is recorded in writing) in the course of answering any question, or supplying any information, or producing any document, or providing any explanation, as required pursuant to section 5 or section 9, may be used in evidence against that person only in a prosecution for an offence where the person gives evidence inconsistent with the statement.

(2) Notwithstanding subsection (1), any statement made in relation to—

(a) a refusal or failure to answer any question, supply any information, produce any document, provide any explanation, or comply with any other requirement may be used in evidence against that person in any prosecution for any offence under section 45(d) arising from that refusal or failure:

(b) the answering of any question in a way that is false or misleading in a material particular, or the supply of any information, or the production of any document, or the providing of any explanation that is false or misleading in a material particular, may be used in evidence against that person in any prosecution for any offence under section 45(e) arising from that act.

756) 9 Power to require attendance before Director, production of documents, etc

(1) The Director may, by notice in writing, require—

(a) any person whose affairs are being investigated; or

(b) any other person who the Director has reason to believe may have information or documents relevant to an investigation,—

at the time and place specified in the notice, to do any 1 or more of the following things:

(c) to attend before the Director:

(d) to answer questions with respect to any matter that the Director has reason to believe may be relevant to the investigation:

(e) to supply any information specified in the notice with respect to any matter that the Director has reason to believe may be relevant to the investigation:

(f) to produce for inspection any documents which are specified in the notice and which the Director has reason to believe may be relevant to the investigation.

(2) Where any document is produced pursuant to this section, the Director may do any 1 or more of the following things:

(a) retain the original document produced, provided that a copy of the document is taken and returned as soon as practicable thereafter:

(b) take copies of the document, or of extracts from the document:

(c) require the person producing the document to provide an explanation of the history, subject matter, and contents of the document and to answer any other questions which arise from that explanation and which the Director has reason to believe may be relevant to the investigation:

(d) where necessary, require the person producing the document to reproduce, or to assist any person nominated by the Director to reproduce, in usable form, any information recorded or stored in the document.

(3) Where any person is required to produce any document pursuant to this section and fails to do so, the Director may require that person to state, to the best of his or her knowledge and belief, where the document is.

(4) Where any person is required to supply any information under this section, and does so by producing a document containing that information, the powers conferred by subsection (2) shall apply in all respects to that document.

(5) Any person who is required to attend before the Director under this section, shall, before being required to comply with any requirements imposed under this section, be given a reasonable opportunity to arrange for a barrister or solicitor to accompany him or her.

(6) Section 18 shall apply to any notice given under this section.

757) Auckland University, "NZ should keep its serious fraud office", 2008. 6. 10. <<https://www.scoop.co.nz/stories/BU0806/S00177.htm>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

들어가게 되었을 때에는 문서제출, 출석조사, 인터뷰에서 답변요구권 등의 권한이 없으며, 3) 지난 10년간 경찰에서 사기 수사는 우선순위에서 배제되어 역량이나 전문지식이 없기 때문에 오히려 파견을 통해 경찰을 지원하거나 경찰이 SFO의 역량을 확대하기 위해 파견을 하는 방식을 취하는 것이 바람직하고, 4) 의회와 충분한 협의없이 정부가 폐지법안을 발표한 것이므로 절차상 하자가 있다는 점을 들어 반대의견을 제출하였다. 2008년 총선으로 폐지법안에 대한 절차가 다소 지연되었고, 2008. 11. 총선을 통해 폐지법안에 반대했던 국민당 John Key(2008~2016)로 총리가 바뀌면서 의회를 통과하지 못하였다.

마. 영국과 뉴질랜드의 SFO 비교

뉴질랜드는 영국 법의 영향을 많이 받은 영연방국가이지만, 영국이나 호주와 달리 단일국가 체제(unitary state)이다.⁷⁵⁸⁾ 영국의 SFO와 같은 이름의 SFO를 설치·운영하고 있으나 영국과 완전히 동일하지 않은 입법과 사법 환경에서 양자의 운영방식에는 차이가 존재한다. [표(부록)_4-1]는 영국과 뉴질랜드의 SFO를 비교한 것이다.

▶▶ [표(부록)_4-1] 영국과 뉴질랜드의 SFO 비교

구분	영국	뉴질랜드
법적 근거	Criminal Justice Act 1987	Serious Fraud Office Act 1990
출범	1988년	1990년
소속	내무부에 속하지 않으며, 총리 또는 다른 행정부서 소속 아님. 형식적으로 법무총감실 소속 - 법무부장관과 구별되는 법무총감인 Attorney General 소속	별도법에 따르나 2020년 공공서비스법(Public Service Act)에 따라 법무부가 관리 - 검찰총장 겸 법무부장관인 Attorney General 소속
대상범죄	잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드 지역 내에서 발생한 중대하거나 복잡한 사기, 부패범죄, 뇌물범죄 등	뉴질랜드 내의 부패, 뇌물수수를 포함하여 중대하거나 복잡한 금융범죄, 공무원 관련 범죄 등
청장	법무총감(Attorney General)이 임명	뉴질랜드 공공관리위원회가 임명·관리
평균 정원 (2022~2023)	564명 (정규직 435명, 계약직 11명, 파견직 118명)	80명 (수사관 50명, 회계사 등 전문직 및 사무직원 30명)
수사단서	경찰로부터 이첩, 국제·관세청 등에 의한 수사 의뢰, 인지(범죄신고 등)	경찰 등으로부터 이첩, 고소·고발·청원 등을 통한 인지
수사개시 사건 선정 기준	[근거 : 내부규칙] ·발생 또는 발생 가능한 피해의 - 대중에 대한 영향 - 국제금융 중심지로서 영국에 대한 평가와 청렴도에 미치는 영향 - 영국의 경제 및 번영에 미치는 영향 ·대상 사건이 SFO의 특수한 수사기법, 권한, 역량을 사용하여 조사 및 기소할 필요가 있을 정도의 난이도와 성격을 갖추고 있는지 여부	[근거 : SFO법 제8조] ·범죄 혐의의 성격과 결과 ·혐의사안의 규모 ·사안의 법적, 사실적, 증거적 복잡성 ·기타 관련 공익
업무	수사, 기소 또는 사법감독처분, 범죄수익 환수	감지(사전조사), 수사, 기소

758) OECD, "New Zealand", <<https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-New-Zealand.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15. 또한 KOTRA, "뉴질랜드"(2015), <<http://dl.kotra.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/c16960ef-f0cf-018a-e053-b46464899664>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

	를 위한 범죄자 추적 업무	
압수·수색·체포	과견경찰관에게 소속 검사가 집행 요청 경찰관이 영장집행(SFO 소속 공무원 또는 청장이 동행을 허가한 사람이 동행)	청장이 서면으로 관사에 발부신청 - 명칭이 경찰관인 사람과 모든 일반경찰관, SFO 소속 공무원 및 청장이 지명한 사람이 집행 * 뉴질랜드 SFO 소속 수사관의 수사에 정당한 이유 없이 응하지 않거나 방해하는 행위는 수사방해죄 또는 수색거부죄로 처벌
협력관계	기업혁신기술부, 금융감독청, 공정거래청, 영국 은행, 회계 및 회계담당자징계위원회, SRA, NCA, 국세·관세청, 연방경찰과 지방경찰, 법무 총감실, 내무부, 법무부, 미국 연방법무부 등	뉴질랜드 경찰, 국세청, 관세청, 법무부 등
특이사항	·정규직 현원 추세 : 276명(2012년) -> 369명(2016년) -> 455명(2020) ·규모가 큰 사건이 많아짐에 따라 재무부에서 추가 예산 지원(Libor 사건 등)	·정규직 현원 추세 : 53명(2017년) -> 78명(2022년) ·사기방지센터 예산이 2022년부터 정규예산에 편입됨 ·지역사무소 2곳 추가 개소, 효율성을 고려한 조직개편

3. 반부패 기구간의 네트워크 구성

뉴질랜드 SFO는 사법분야(수사, 기소)의 다른 기관과 긴밀한 협력을 위해 최고관리자가 「사법분야리더쉽위원회」(Justice Sector Leadership Board)에 참여하고, 재무부의 공공재정시스템 현대화 시범사업에서 법무분야(Justice Cluster)에 참여함으로써 수사 뿐만 아니라 다양한 부문의 전략 수립과 기관운영을 위해 협력하고 있다. 또한 경찰, 법무부, 교정기관, SFO, 법원이 한 팀으로 협력하여 향후 4년간 어떤 업무프로그램에 자금을 지원할지 결정하고 공동의 성과에 집중하여 가장 좋은 성과를 낼 수 있는 곳에 자금을 배분하고 있다.

공공부문과의 관계 뿐만 아니라 회계법인이나 은행과 같은 민간 부문의 이해관계자, 호주, 미국, 캐나다, 영국을 포함한 국가의 국제적 파트너로서 네트워크를 구성하고 있다. 특히 영국 런던에 있는 「국가범죄수사처(NCA)」 산하의 「국제반부패조정센터」(International Anti-Corruption Coordination Centre in London)에 뉴질랜드 SFO 조사관을 파견하여 영국 내각과 호주 연방 사기방지센터 등 국제 공공부문 사기방지포럼의 회원들과 협력체계를 구축하고 있다.

먼저 SFO는 금융시장청(Financial Markets Authority, FMA)과 양해각서를 체결하여 금융시장 또는 금융시장 참여자에 의한 위법행위에 대해 수사·기소 등의 방법으로 공동대응할 수 있는 체계를 마련하였다.⁷⁵⁹⁾

SFO는 뉴질랜드 경찰과 2017년 MOU를 체결하여 공통의 관심사에 대해 실무그룹과 전략그룹으로 구성된 소통포럼(liaison forum)을 최소 연 1회 이상 정기적으로 개최하고, 상호기관협력이 필요한

759) Memorandum of Understanding between Financial Markets Authority, <https://sfo.govt.nz/assets/Uploads/10025-FMA_SFO_MOU-July-2014-20140703-executed-FINAL-signed-1.pdf>, 최종검색: 2023. 8. 15.

사건은 10일 이내로 합동조사를 실시할 수 있는 근거를 마련하였다. 이 때 경찰측 연락책은 수사 부국장(Assistant Commissioner Investigations)이며, SFO 연락책은 평가정보팀장(General Manager, Evaluation and Intelligence) 또는 청장이 지명한 사람으로 한다. SFO조사관은 체포권한이 없기 때문에 결과적으로 경찰에서 용의자를 체포해야 하는 경우가 생기는데, 이 경우 SFO는 지역범죄수사관과 연락하고, 지역범죄수사관은 그 목적을 범죄수사국에 보고하여 체포할 수 있도록 하여야 한다. 또한 SFO를 대신하여 경찰에 의해 체포하는 경우에는 영장을 청구하여 영장에 따라 체포하고, 발부된 영장은 경찰에서 제시하고 관리한다.⁷⁶⁰⁾

한편 SFO는 2020년 7월 국세청, 뉴질랜드 경찰청, 뉴질랜드 관세청과 정보공유합의서를 작성⁷⁶¹⁾ 하였으며, 중요범죄의 정보공유절차, 데이터분석방법, 수사, 체포, 기소와 관련한 사항(기소부분은 법무장관의 기소가이드라인에 따름) 등이 주요 내용이다. 2021. 9. SFO는 법무부 및 뉴질랜드 경찰과 협력하여 「국가 사기 및 부패 대응전략」(National Counter Fraud and Corruption Strategy)을 수립하였고, 이해관계 기관간 워크숍을 개최하였다(2021.11.). 이 워크숍 실무그룹에서는 뉴질랜드 공공부문의 새로운 사기 및 부패 위험을 식별하고 해결하며, 신고 및 조사를 통해 피해자를 지원하고, 사기 및 부패를 식별하고 차단하는 역량을 강화하며, 투명성과 책임을 높이고 사기 및 부패에 대한 데이터수집이나 보고절차를 개선하여 궁극적으로 뉴질랜드의 공공부문 부패를 예방하는 것을 목표로 삼고 있다. 2023년에는 지방정부, iwi, NGO와 민간부문까지 확대할 예정이다.

4. 소결 및 시사점

현재의 뉴질랜드는 법무부, 경찰, SFO를 중심으로 국세청과 관세청, 상공회의소 등 금융관련 기관들이 협력하여 사기 등 비리와 부패범죄에 대응하고 있다. 특히 SFO는 많은 사건 가운데 ‘심각하고 중대한’ 범죄를 선별하는 기준을 가지고 중요사건에 집중대응하고 있으며, 경찰과의 협력이 필요한 경우 양해각서에서 명시한 것처럼 비교적 짧은 기간이기는 하나(10일) 합동집중수사체를 실시하고 있다. 그 외에도 정부기관간 실무자그룹이나 포럼을 정기적으로 개최하여 금융범죄에 대처하고 있으며, 즉각적인 연락이 필요한 경우 경찰과 SFO에 업무연락담당관을 지정하여 체포, 영장청구 등 즉시성이 요구되는 사항에 대해 대응하고 있다.

뉴질랜드 SFO는 끊임없이 사건의 선별에 관한 비판에 대해 메시지를 내고 있다. 예를 들면, SFO는 2017년 클라우드에 보관된 기록에 대한 접근문제를 비롯하여 후지 제록스에 대한 조사결과를 의회에 보고하게 된다. 이 때 많은 매체에서 SFO가 좀더 오랜 기간의 비즈니스 관행을 조사하고 더 많은 조치를 취하여야 했는데 그렇지 않았다는 점을 지적했다. CEO 줄리 리드는 “후지 제록스와

760) Memorandum of Understanding between New Zealand Police and Serious Fraud Office, <<https://sfo.govt.nz/assets/Uploads/MOU-between-NZ-Police-and-SFO-07-June-2017-v2.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

761) Information Sharing Agreement Between Inland Revenue and New Zealand Police, New Zealand Customs Service and Serious Fraud Office Relating to Disclosure of Information by Inland Revenue for the purpose of prevention, detection, investigation or providing evidence of serious crime, 2020. 7., <<https://sfo.govt.nz/assets/Uploads/Information-Sharing-Agreement-between-IRD-and-Police-Customs-Service-and-SFO.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

같은 문제는 공개된 영역에는 존재하지 않고 사례가 없을 정도의 대단히 복잡한 문제들이 결합되어 있어 우리가 꽤 많은 시간을 소비하고 있다. 따라서 해당 회사의 전체 기록을 검토하지 않고는 이용할만한 정보가 충분하지 않다는 사실을 발견했고, 이는 실현불가능한 일이다. 후지 제록스와 같은 대기업의 수년간의 전체 계정과 사업을 재구성할 수는 없으며, 잘못되었다고 찾아낸 부분이나 그렇게 생각하는 곳에 집중하여 조사를 수행하여야 한다”는 말을 하였다.⁷⁶²⁾ 후지 제록스 뉴질랜드의 스캔들로 인해 후지 제록스는 뉴질랜드와의 계약 종료, 일본 및 타지역의 고위 간부들이 사임하였고 고위 경영진을 상대로 민사소송도 제기되었다. 이 사건의 조사중 클라우드 계정에 액세스하는 것에 어려움을 겪었고, 수색영장 발부 및 집행에 있어서 국제법상의 복잡한 문제들이 제기되었으며, 2022년 포렌식 시스템의 개선을 위한 예산을 증액하는 계기가 되었다.

762) Rob O’Neil, “Why Serious Fraud Office passed on Fuji Xerox, and the challenges of cloud“, 2019. 2. 27., <<https://www.reseller.co.nz/article/658219/why-serious-fraud-office-passed-fuji-xerox-challenges-cloud/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

1. 독일의 반부패기구 개관

우리나라와는 달리 독일은 16개의 주(Land)로 구성된 연방국가로서 연방법(Bundesrecht)과 주법(Landesrecht)이 별도로 존재하는 중층구조의 법령체계를 가지고 있다. 독일 「기본법」은 사안에 따라 연방에 배타적인 입법권을 부여하거나(제73조), 연방과 주의 경합적 입법권을 인정하기도 하는데(제74조), 각 주는 “기본법이 연방에 입법권을 수여하지 않는 한” 독자적인 입법권을 행사할 수 있다(제70조 제1항). 또한 각 주는 「기본법」이 정하는 일정한 범위의 사법권을 행사하며(제92조), 각 주에서는 국민이 선출한 대표기관이 구성된다(제28조). 따라서 반부패 정책 역시 주정부나 지방자치단체에 의해 자율적으로 이루어지는 경우가 많고 연방 차원에서 부패방지나 수사(기소)를 위한 별도의 독립적 기구는 존재하지 않는다. 또한 우리나라 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(약칭: 부패방지권익위법)과 같이 부패방지를 위한 일반법을 두지 않고 관련 개별법을 통한 규율 방식을 취하고 있으며, 부패방지를 포함한 부패 대응에 대한 일반적 내용들은 법률보다는 행정규칙의 형태로 규정되고 있다.⁷⁶³⁾ 다만, 부패범죄 처벌에 관해서는 연방 형법 제331조 이하에서 공적 부패를, 제299조 및 제299a조에서 민간 부패에 관한 내용을 규정하고 있다.⁷⁶⁴⁾

따라서 독일의 부패사건에 대한 기본적인 접근 방식이나 구체적인 시스템은 주마다 크게 다르다는 점을 유의해야 한다. 예를 들어, 일부 주에서는 다방면의 전문 인력으로 구성된 「중점검찰청」(Schwerpunktstaatsanwaltschaft)을 설치하고 관할의 확장을 인정하여 부패범죄를 집중적으로 처리하도록 하는 반면, 자를란트(Saarland)주와 작센(Sachsen)주는 별도로 중점검찰청을 두는 대신 기존 검찰 조직에 특별 부서를 설치하는 방식을 취한다. 또한 브레멘, 함부르크와 같은 도시 주(Stadtstaat)에서는 주 정부 산하에 부패의 예방과 수사를 모두 담당하는 복합적인 성격의 기관을 두고 있기도 하다. 이렇듯 독일에서의 부패사건 수사는 주마다 상이한 체계를 가지기 때문에 수사기관의 개요나 기관 간의 협조체계를 일목요연하게 정리하기는 쉽지 않은 일이다.

이처럼 복잡하고 다양한 독일의 반부패시스템을 이해하고, 부패사건 조사기구의 운영과 그 협력 체계를 고찰하기 위해서는 독일의 수사기관 체계와 조직에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 이에 본 절에서는 먼저 독일의 사법시스템의 특성에 비추어 부패 대응 기구와 시스템에 대해 개관하고 이후에 자세한 논의를 하고자 한다. 구체적으로는 독일의 수사기관인 검찰과 경찰 시스템의 개요와 이른바 중점검찰청 조직과 구성, 중점검찰청을 두지 않은 몇 개 주의 부패 담당 조직, 다양한 수사기관 사이의 협업 관계, 수사기관과 행정기관의 협력관계를 고찰하고자 한다.

763) 박규환, “독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구”, 한국법제연구원, 2015, 16면.

764) 독일 연방 형법상의 부패 관련 규정들은 2015년 11월 26일 제정된 「부패척결을 위한 법률」(Gesetz zur Bekämpfung der Korruption 2015)에 따라 같은 해 뇌물죄의 적용 주체를 확장하고 새로운 구성요건을 추가하는 등의 내용으로 개정되었다.

가. 독일 검찰 조직과 체계

우리나라에서 검찰청법을 통해 검찰의 조직과 일반적 업무를 규정하고 있는 것과는 달리, 독일은 「법원조직법」(Gerichtsverfassungsgesetz, GVG)에서 이를 규율하고 있다(제10장 이하). 독일은 연방 국가라는 특성상 연방 검찰과 주 검찰이 구분되어 있는데(독일 법원조직법 제142조 제1항)⁷⁶⁵⁾, 양자는 연방 검찰이 주 검찰을 지휘하는 상하 관계에 있는 것이 아니라 서로 별개의 관할을 가진 독립적 기관으로 기능하고 있다. 따라서 연방 법무부 장관이나 연방 검찰총장은 주 법무부나 주 검사들에 대한 지휘·감독권을 가지지 않는다. 각 주의 주 검찰청은 해당 주 법무부 산하에 있으며 그 조직 구성과 인사 역시 각 주의 개별적 권한 하에서 이루어진다.⁷⁶⁶⁾

여기서 연방 검찰청은 법원조직법 등에서 규정하는 사안, 즉 국가보안과 관련된 주요 범죄와 살인·중방화화 같은 중범죄 사안(독일 법원조직법 제142a조), 연방법원에 계속된 상고심 사건(제135조), 주 검찰청 간의 관할쟁의 사항(제143조 제3항) 등의 제한적인 업무만 처리하고 일반 형사사건에 관해서는 주 검찰청이 관할권을 가지기 때문에 결국 주 검찰청이 독일 검찰 조직의 근간을 이룬다고 할 수 있다.⁷⁶⁷⁾ 각 주의 검찰 조직 체계는 고등검찰청(Generalstaatsanwaltschaft)과 지방검찰청(Staatsanwaltschaft)으로 구성되어 있는데, 이는 법원조직법 제141조가 “각 법원에 대응하여 검찰청을 설치한다”⁷⁶⁸⁾고 규정한 데 따른 것으로 고등검찰청은 주 고등법원(Oberlandesgericht)에, 지방검찰청은 지방법원(Landgericht)에 대응한 것이다. 그런데 이러한 일반 검찰청 외에 각 주는 수사 및 소추의 효율을 추구하고자 1960년대 말 이후 중점검찰청(Schwerpunktstaatsanwaltschaft)을 설치하여 운영하고 있다. 중점검찰청은 기존 검찰청에 전문적 인력을 보완하고 관할을 확장하는 방식으로 설치된 일종의 특별부서로서 각 주마다 특정한 범죄 영역에 효율적으로 대처하기 위해 고안되었다. 부패범죄 대응기관으로서의 중점검찰청에 관한 자세한 내용은 후술한다.

나. 독일 경찰 조직과 체계

독일 「기본법」은 연방의 전속적 입법권에 관한 사항(제73조) 및 연방과 주 정부간의 경합적 입법 사항(제74조)을 제외하고 경무, 교통, 방범, 경비업무 등에 관하여 주의 전속적 입법권을 인정한다.⁷⁶⁹⁾ 따라서 검찰 조직과 마찬가지로 독일의 경찰 조직 역시 기본적으로 주를 중심으로 하고 연방은 제한된 범위에 한해서 독자적인 경찰기관을 가지고 있을 뿐이다. 또한 검찰의 경우와 마찬가지로

765) § 142 GVG:

(1) Das Amt der Staatsanwaltschaft wird ausgeübt:

1. bei dem Bundesgerichtshof durch einen Generalbundesanwalt und durch einen oder mehrere Bundesanwälte;
2. bei den Oberlandesgerichten und den Landgerichten durch einen oder mehrere Staatsanwälte;
3. bei den Amtsgerichten durch einen oder mehrere Staatsanwälte oder Amtsanwälte.

766) 김영중 등, “특별수사기관의 수사체계 안착 방안 연구(I) -부패범죄 특별수사기관을 중심으로-”, 한국형사법무정책연구원, 2022, 103면.

767) 김영중 등, 앞의 글, 108면.

768) § 141 GVG: Bei jedem Gericht soll eine Staatsanwaltschaft bestehen.

769) 임준태, “독일형사사법론”, 21세기사, 2014, 144면.

지로 연방경찰은 주 경찰에 대한 지휘권을 가지지 않는다.

연방 차원에서는 「기본법」이 규정한 연방 고유의 입법권에 근거하여 특별한 사무를 관장하는 기관들을 두고 있다. 여기에는 「연방범죄수사청」(Bundeskriminalamt, BKA), 「연방국경수비대」(Bundesgrenzschutz: BGS), 「연방헌법보호청」(Das Bundesamt für Verfassungsschutz) 등이 있다. 이 중에서 부패범죄에 관련된 기관으로는 「연방범죄수사청」을 들 수 있다.

「연방범죄수사청」은 독일 「기본법」 제73조 제9a호, 제10호 및 제37조 제1항에 근거하여 1951년에 설치된 연방경찰기구로서 특정 중대범죄에 관한 직접 수사권을 보유하고, 국제 공조, 연방 헌법기관의 보호, 중앙경찰기관으로서 타 기관들에 대한 지원 등의 역할을 담당한다. 「연방범죄수사청」이 수사권을 보유하는 범죄는 마약, 무기 밀매, 위조화폐, 테러 범죄 등으로 부패범죄에 관해서는 독자적인 수사 권한을 가지는 것은 아니지만 후술할 「주 범죄수사청」(Landeskriminalamt), 연방 경찰 및 「관세범죄수사청」(Zollkriminalamt)과의 협력을 통해 매년 부패상황보고서를 발간하고 있다. 부패상황보고서는 부패와 관련된 범죄율, 조사 및 기소 통계, 유형 및 패턴 등에 관한 내용을 다루는데 이는 부패를 예방하고 대응하기 위한 정책 개발, 법률과 제도의 개선에 도움을 주고 있다. 아울러 「연방범죄수사청 및 연방과 주 경찰사무 협력에 관한 법률」(Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten, BKAG)에 근거하여 연방과 주 사이의 경찰 사무를 조율하기도 한다.

검찰의 경우와 마찬가지로 독일의 주 경찰조직 역시 개별 주마다 독립적으로 운영된다. 주 내무부에 「주 경찰청」(Landespolizeipräsidium)이 설치되어 있고, 이는 우리의 경찰청과 비슷한 기관으로서 주 경찰의 조직, 운영 및 관리 업무를 수행한다. 또한 「연방범죄수사청」에 상응하는 기관으로 「주 범죄수사청」(Landeskriminalamt)을 두어 부패범죄, 성범죄, 조직범죄, 마약범죄 등에 대한 수사 활동을 수행한다.

독일의 주 경찰조직은 독립적으로 운영되고 있지만 「연방범죄수사청」이나 연방경찰(Bundespolizei)과도 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다.

다. 그 밖의 조직

대부분의 주에서는 기존 조직에 부패범죄 업무를 담당하게 하거나 앞서 살펴본 중점검찰청과 같이 조직과 인력을 강화하고 관할을 확장하는 방식으로 반부패 업무를 추진하고 있다. 그러나 브레멘, 함부르크와 같이 부패와 관련한 특별한 조직을 설치하여 운영하는 주도 있다. 브레멘 주는 「내무체육부」(Behörde für Inneres und Sport) 산하에 「반부패부」(Zentrale Antikorruptionsstelle, ZAKS)를, 함부르크 역시 주 내무체육부 산하에 「내부조사청」(Dezernat Interne Ermittlungen, DIE)을 두어 공직 부패와 공직 범죄를 처리하고 있다. 이들 기관은 부패범죄에 대한 수사과 기소를 주요 임무로 하는 중점검찰청과는 달리, 범죄에 대한 수사과 기소는 물론, 예방과 억제조치를 위한 업무를 동시에 담당하는 복합적 성격을 갖는데, 이에 관한 자세한 내용은 후술한다.

라. 정리

독일에서의 부패 수사기관은 주마다 그 소속, 구성, 주요 목적 등에서 상이한 모습을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 이는 독일이 연방 국가로서 사법, 행정, 법무 분야에서 기본적으로 분권화 체제를 갖추고 있다는 점에 기인한다. 독일은 나치스 정권의 심각한 권력 집중화에 대한 반작용으로 제2차 세계 대전을 거치면서 분권화가 비약적으로 이루어졌으며⁷⁷⁰⁾ 이에 따라 연방과 주의 법원, 검찰, 경찰은 서로 독립적인 영역을 관할하게 되었다. 이와 같은 특징은 중앙집권적인 우리나라 검찰 조직과 대비되는 점으로서 독일의 부패 수사기관의 분석과 시사점 도출에 상당히 유의미한 지표로 작용하지 않으면 안된다. 즉, 독일의 부패 대응 시스템은 단면적인 모습의 수용 여부가 아닌, 양국의 역사, 사법 체계, 부패수사기관의 설립 목적 등을 충분히 고려해야 한다.

2. 중점검찰청

독일에서 부패범죄에 대응하는 대표적 기관 중 하나로 각 주에 설치된 중점검찰청을 들 수 있다. 이하에서는 부패사건을 수사하는 조직의 한 유형으로서 중점검찰청의 배경과 조직 구성에 대하여 서술하고, 수사 효율 제고와 조직의 안정화를 도모하기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

가. 중점검찰청의 설립 취지와 개요

중점검찰청의 설립 취지는 범죄의 종류를 막론하고 집중 수사가 필요한 영역에 전담 수사요원 등을 배치하고 토지관할을 확장하는 등의 방식을 통하여 효율적 처리를 도모하기 위한 것이었다. 설립 초기부터 주로 경제범죄와 부패범죄에 대한 대처를 위주로 구성되었으나⁷⁷¹⁾ 현재는 각 주의 범죄 현황이나 특수한 사정 등을 고려하여 다양한 범죄의 영역으로 확장되고 있다. 여기서 주의할 것은 중점검찰청이라는 용어에도 불구하고 이는 기존 검찰과 다른 조직이 아니라 기존의 조직을 확대·개편한 것이라는 점이다. 또한 주에 따라 “반부패부(zentrale Stelle)” 등의 용어를 사용하지만 결국 설치된 검찰청의 일반 관할을 넘어서 광역적인 토지관할을 행사하고 전문 인력을 비롯한 조직 강화라는 측면에서 중점검찰청과 마찬가지로 기능을 하고 있다.

중점검찰청 설치와 운영에 대한 연방 차원의 법률적 근거는 「법원조직법」(GVG)이다. 법원조직법 제143조 제4항에 따라 특정한 형사사건의 처리에 관하여 1개의 토지관할을 가진 검찰 조직이 여러 지역에서의 사건처리를 담당할 수 있도록 하는 ‘관할의 확장’이 인정된다.⁷⁷²⁾ 그러나 중점검찰청의

770) 김무형, “독일 경찰과 검찰의 상호관계”, 문화·미디어·엔터테인먼트법 제12권 제1호, 2018, 132면.

771) 최기식, “독일의 ‘중점특별수사부’에 관한 고찰”, 각국의 특별수사기구 연구, 대검찰청 미래기획단 연구총서 IV, 대검찰청 미래기획단, 2007, 33면.

772) §143(4) GVG: Den Beamten einer Staatsanwaltschaft kann für die Bezirke mehrerer Land- oder Oberlandesgericht e die Zuständigkeit für die Verfolgung bestimmter Arten von Strafsachen, die Strafvollstreckung in diesen Sachen sowie die Bearbeitung von Rechtshilfeersuchen von Stellen außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes zugewiesen werden, sofern dies für eine sachdienliche Förderung oder schnellere Erledigung der Verfahren zweckmäßig ist; in diesen Fällen erstreckt sich die örtliche Zuständigkeit der Beamten der Staatsanwaltschaft in den ihnen zugewiesenen Sachen auf alle Gerichte der Bezirke, für die ihnen diese Sachen zugewiesen sind.

설치는 의무적인 것이 아니고 개별 주에서 설치 여부와 조직 및 운영에 관하여 독자적으로 결정한다. 각 주는 「검찰청의 조직 및 운영에 관한 규정」(Anordnung über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft, OrgStA, 이하 ‘검찰청 조직규정’)을 제정, 이에 근거하여 독자적인 조직을 구성하고 운영하고 있다.

독일은 이미 1960년대 말부터 주 지방검찰청에 경제범죄 전문 중점검찰청을 설립하였고⁷⁷³⁾ 현재는 16개 주 중에서 베를린(Berlin), 브레멘(Bremen), 함부르크(Hamburg), 자를란트(Saarland), 작센주를 제외한 11개의 주에서 중점검찰청을 설치하여 운영하고 있다. 각 주는 관할 지역 내에 전문적 대응이 필요한 사안에 대하여 다양한 범죄를 대상으로 중점검찰청을 운영하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 중점검찰청은 애초에 경제범죄를 중심으로 설치되었으나 기술의 발전과 범죄의 조직화 등으로 점차 전문적인 수사가 필요한 영역이 생기게 되었고 현재에는 경제, 도핑, 군인, 조세, 컴퓨터, 인터넷, 조직범죄, 식료품, 동물보호, 아동포르노 등에 관한 다양한 범죄군을 망라하여 설치되어 있다.⁷⁷⁴⁾

나. 중점검찰청의 구성

앞서 서술한 바와 같이 중점검찰청은 기존 검찰 조직 내에 존재하는 인력과 전문성이 강화된 부서이다. 예를 들어 브란덴부르크(Brandenburg) 주 노이루핀(Neuruppin) 지방검찰청은 총 7개의 부(部, Abteilung)로 구성되어 있는데, 그중에서 제6부가 부패범죄 척결을 위한 중점검찰청의 역할을 담당하고 있다.⁷⁷⁵⁾

중점검찰청은 여타의 부서보다 검사의 수가 많고 검사 외에 전문적이고 복잡한 부패 사건처리를 위한 경제 관련 분야의 전문가들이 포함된다. 우선 해당 중점검찰청의 전담검사는 경제, 경영, 회계 등을 전공하고 실무 경력이 3년 이상인 자들로서 「독일 법관연수원」(Deutsche Richterakademie)에서 소정의 교육⁷⁷⁶⁾을 이수하여야 한다. 이 교육은 판사와 검사를 대상으로 하며 부패의 발현 양상과 범죄구성요건, 특별한 실체법적 문제, 범죄학적 관련성, 수사 전술 및 절차적 조치의 설계, 컴플라이언스 조치, 내부 조사 및 이들이 형사절차에 미치는 영향, 기업에 대한 제재 등을 주제로 다룬다. 또한 이 주제들은 검찰, 법원, 재무 당국, 변호인 및 입법적 시각 등 다양한 관점에서 논의된다.⁷⁷⁷⁾

일반적으로 독일의 검찰은 우리나라 검찰수사관과 같은 자체 수사 인력을 두고 있지 않다. 따라서

773) Dannecker/Blüte in: Wabnitz/Janovsky/Schmitt, *Handbuch Wirtschafts- und Steuerstrafrecht*, 5. Auflage 2020, Allg. meines, 1. Kapitel, Rn. 125a.

774) 자세한 현황은 김영중 등, 앞의 글, 116면 이하 참조.

775) Staatsanwaltschaften des Landes Brandenburg, “StA Neuruppin-Geschäftsverteilung 2021”, <<https://staatsanwaltschaften.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Geschäftsverteilung%202021.4087732.pdf>>, 최종검색: 2023. 5. 8.

776) 이 교육은 트리어(Trier)와 브란덴부르크 주 부슈트라우 알트프리카(Wustrau-Altfrisack)에서 행해지는데 예를 들어 2023년 교육 중에서 부패의 발현 양상과 대응(Erscheinungsformen der Korruption und ihre Bekämpfung)을 주제로 한 교육은 1월 9일부터 1월 13일까지 트리어에서 진행되었다.

777) Deutsche Richter Akademie, “Deutsche Richterakademie, Tagungen 2023”, <www.deutsche-richterakademie.de/icc/drade/med/f6d/f6d67707-2e4b-281d-4587-b531923acd24,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>, 최종 검색: 2023. 6. 20.

독일 형사소송법상 검찰의 수사권(제160조 제1항) 및 경찰에 대한 수사지휘권(제161조)이 인정되고 있음에도 불구하고 실무상 검찰은 경찰의 도움 없이 직접 수사에 관여하기가 곤란한 상황이다. 이와 같은 구조는 독일의 분권화 경향의 일종으로 검찰이나 경찰 어느 한 쪽에 권한이 집중되어 권력을 남용할 수 있는 여지를 최소화하기 위한 균형 장치라고 볼 수 있다.⁷⁷⁸⁾ 실무상 경찰은 독자적인 수사를 행하고 검찰은 실제로 이를 지휘하거나 통제할 수 없는 상황이기 때문에⁷⁷⁹⁾ 이에 중점검찰청은 전담 경찰을 그 인적 구성원에 포함시켜 권한을 집중시키고 검찰의 직접 수사 역량을 도모함으로써 범죄에 효율적으로 대처하고자 하는 것이다.

검사나 경찰 외에 경제 관련 분야의 전문가도 포함된다. 우선 경제전문담당관(Wirtschaftsreferenten)은 경제 분야의 학사 학위 또는 해당 분야의 석사학위를 가진 자로서 감사 또는 내부 감사 분야에서 수년간의 경력을 가지고, 회계 분야에 대한 포괄적인 지식과 경험이 있는 자가 선발된다.⁷⁸⁰⁾ 이들은 수사 활동의 전반적인 지원을 하는데, 구체적으로는 예를 들어 노르트라인 베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주의 경제전문담당관은 수사 초기부터 필요한 경우 절차와 관련된 경제 및 경제법 문제를 다루며 다른 수사 활동은 물론 검찰의 수색에도 입회하여 지원할 수 있는 권한이 있다. 또한 증거가 될 수 있는 문서를 검토하고 평가하며 그에 따른 의견을 제공할 수 있다. 이러한 업무 내용은 경제담당관 자신의 책임하에 수행되고 별도의 지시를 받지 않고 독립적으로 전문적인 의견을 제시하며, 업무를 수행하기 위해 검찰청의 직원에게 필요한 지시를 내릴 수 있다. 또한 이들은 중점검찰청의 장과 협력하여 조사 보조원 등에 대한 감독, 회의 준비 및 진행, 업무에 영향을 미치는 분야의 정보 수집, 처리 및 전달 등의 역할을 수행한다.⁷⁸¹⁾

이 외에 회계장부 검토와 재무구조 평가 업무에 관하여 경제전문담당관을 보좌하는 회계감사원(Buchhalter)과 경제사범 전담경찰도 중점검찰청의 구성원으로서 업무를 수행하고 있다.⁷⁸²⁾

다. 중점검찰청의 사물관할

후술하는 바와 같이 브란덴부르크나 쉘레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein) 주의 공동수사조직은 부패범죄 중에서도 이른바 “조직적 부패” 사건만 처리하고 있으나, 중점검찰청은 이를 구분하지 않는다. 각 주는 해당 주 법무부 장관의 행정명령 등을 통하여 그 조직, 관할 등에 관하여 상세한 규정을 두고 있다. 일례로 브란덴부르크 주는 「부패범죄 척결을 위한 중점검찰청으로서 노이루핀 검찰청 지정 명령」(Bestimmung der Staatsanwaltschaft Neuruppin zur Schwerpunktstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Korruptionskriminalität mit Allgemeiner Verfügung, 이하 ‘행정명령’)에서 이와

778) 임준태, 앞의 책, 323면.

779) 윤해성 등, “영장주의의 현대적 한계와 개선방안에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 2020, 281면.

780) Ministerium der Justiz Land Brandenburg, “Wirtschaftsreferentin/Wirtschaftsreferenten”, <<https://mdj.brandenburg.de/mdj/de/karriere/berufe-bei-den-gerichten-und-staatsanwaltschaften/wirtschaftsreferentinwirtschaftsreferent>>, 최종검색: 2023. 6. 20.

781) [Allgemeine Verfügung:] Die Wirtschaftsreferentin/der Wirtschaftsreferent bei der Staatsanwaltschaft: AV d. JM Nordrhein-Westfalen v. 16. 8. 2011 - 4100 - III. 172 (JMBl. S. 262).

782) 최기식, 앞의 글, 45-47면.

같은 내용을 규정하고 있는데, 이에 따르면 노이루핀 중점검찰청은 브란덴부르크 주에서 발생한 업무수행과 관련한 검사, 법관, 사법·법무관료, 경찰 및 군인의 부패범죄로 인한 수사, 소송, 그리고 형집행절차의 처리에 대한 사물관할을 가진다.⁷⁸³⁾ 또한 「경쟁제한금지법」(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) 제81조상의 질서위반 행위에 대한 업무도 담당한다. 이 외에도 위에서 열거한 부패범죄와 관련이 있다는 개연성이 존재하는 경우에는 그 밖의 사건에 대해서도 처리 권한을 갖는다(행정명령 제4호). 즉, 노이루핀 중점검찰청의 사물관할 대상이 되는 범죄들을 살펴보면 제331조 이하의 주체로서 공직자 또는 공적 업무를 담당하는 자이거나 법관, 중재인 등뿐 아니라 형법 제263조, 제299조, 제299b조에 따라 민간 차원의 부패범죄까지도 관할하고 있음을 알 수 있다.⁷⁸⁴⁾

라. 부패범죄 중점검찰청과 다른 검찰청 관할의 중첩과 해결

중점검찰청의 관할은 광역적이기 때문에 다른 일반 검찰청이나 또는 중점검찰청과 토지관할 또는 사물관할이 중첩될 수 있다. 이에 대하여 독일은 구체적인 관할의 결정을 주 법무부령에 위임하는 방식으로 처리하고 있다.⁷⁸⁵⁾

예를 들어 브란덴부르크 주에서는 주내 각 지방검찰청이 모두 특정 범죄군에 대하여 중점검찰청으로 지정되어 있는데 예를 들어 콧부스(Cottbus) 지방검찰청은 컴퓨터 및 데이터 네트워크 범죄, 프랑크푸르트(Oder) 지방검찰청은 조직범죄, 노이루핀 지방검찰청은 부패범죄, 포츠담 지방검찰청은 경제범죄, 환경범죄 및 보건범죄 분야의 중점검찰청으로 지정되어 있다.⁷⁸⁶⁾ 따라서 각 지방검찰청의 사물관할이 인정되는 한 브란덴부르크 토지관할 역시 주 전 지역에 미치게 되므로 관할의 중첩이 불가피할 수밖에 없다. 이에 대하여 브란덴부르크 주는 행정명령을 통하여 이를 해결하고자 한다.

783) 여기에는 구체적으로 독일 형법상 선거인매수(제108b조), 제263조(사기)가 규정하는 내용 중 공공 또는 개인 위입자의 이익에 반하는 담합과 관련된 사기 행위, 공모시 부당경쟁 협상(제298조), 영업적 거래에서의 부정수채와 부정중재(제299조), 의료분야에 있어서 부정수채와 부정중재(제299a조 및 제299b조), 수뢰(제331조), 부정처사 수뢰(제332조), 뇌물공여(제333조), 부정처사를 위한 뇌물공여(제334조), 제357조(부하공무원에 대한 범죄 유인) 중에서 부정처사 수뢰에 관련하여 부하 공무원을 가담시키는 행위가 포함된다(행정명령 제3호). 또한 「부정경쟁방지법」(Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG) 제17조상의 영업비밀 누설도 사물관할에 포함하고 있으나 최근 「부정경쟁방지법」의 개정으로 해당 조항은 삭제되었다.

784) 2015년 「부패척결을 위한 법률」(Gesetz zur Bekämpfung der Korruption)의 제정(2015. 11. 26.)과 그에 따른 형법개정으로 새로운 구성요건이 추가됨으로써 중점검찰청의 사물관할에 포함되는 범죄 역시 증가하게 되었다. 즉, 공직 부패와 관련하여 뇌물죄의 적용 대상에 독일 공무원뿐 아니라 유럽 공무원을 포함하여 규정하였고(독일 형법 제11조 제1항 2a호), 구법 제299조가 영업적 거래에서 ‘불공정거래의 목적’으로 한 증수죄만을 다루고 있던 것과는 달리, 여기에 회사에 대한 의무위반목적 증수죄의 구성요건을 추가하여 새로운 범죄유형을 신설하였다(제299조 제1항 2호). 또한 의료기관의 증수죄 처벌규정(제299a조, 제299b조)을 신설함에 따라 이러한 범죄들이 중점검찰청의 사물관할에 포함되게 되었다. 다만, 독일은 우리나라와 달리 법인의 형사책임 제도를 도입하고 있지 않기 때문에 부패 기업은 형벌이 아닌 「질서위반행위법」(Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, OWiG)에 따른 질서위반금(과태료Geldbuße)를 부과받을 뿐이다: 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원, 2016, 24-25면.

785) 최기식, 앞의 글, 48-49면.

786) 예초에 포츠담 지방검찰청은 경제범죄 및 환경범죄 분야의 중점검찰청으로 지정되었으나 2021년부터 보건 및 의약품범죄 분야를 포함하여 담당 범죄군이 확대되었다.

우선 「브란덴부르크 주 심각한 경제 및 환경범죄, 보건 분야 사기 및 의약품 범죄의 척결을 위한 중점검찰청으로서 포츠담 검찰청 지정 명령」(Bestimmung der Staatsanwaltschaft Potsdam zur Schwerpunktstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung schwerer Erscheinungsformen der Wirtschafts- und Umweltkriminalität, des Abrechnungsbetruges im Gesundheitswesen und der Arzneimittelkriminalität im Land Brandenburg, 이하 ‘지정 명령’)⁷⁸⁷⁾은 관할의 중첩 문제에 대하여 상세하게 규정해 두었다. 이 명령에 따르면 제2절에서부터 제4절에 규정되어 있는 경제, 환경 및 보건범죄 사건은 즉각적으로 중점검찰청에 이송되어야 한다. 중점검찰청으로의 이송에 대한 합의가 이루어지지 않는 경우에는 지방검찰청 검사장(Leiter(in) der Staatsanwaltschaft)은 즉시 주 검찰총장(Generalstaatsanwalt)에게 보고하여 결정을 이끌어내야 한다.⁷⁸⁸⁾ 이때 특히 긴급하거나 중요한 경우에는 구두로도 가능하다. 토지관할을 가진 검찰청이 경제, 환경 및 보건 관련 형사사건의 신고를 접수하거나 직권으로 수사에 착수한 경우에는 그 사안을 지체 없이 중점검찰청에 송부하여야 한다. 만약 즉각적인 수사 조치가 필요한 경우 지역 검찰청은 중점검찰청과 협의를 통하여 자료 또는 중요한 자료를 중점검찰청에 송부하고 이것이 불가능할 경우에 지역 검찰청은 독립적인 조치를 수행한다. 중점검찰청은 경제, 환경 또는 보건 범죄 등의 혐의가 확인되지 않는 경우에는 이유서를 첨부하여 지역 지방검찰청에 사건을 이첩한다(지정명령 V. 4.).⁷⁸⁹⁾

또한 노이루핀 검찰청은 부패범죄 중점검찰청으로서 특히 포츠담 중점검찰청 관할의 경제범죄 및 프랑크푸르트 검찰청 관할의 조직범죄와 사물관할이 중첩될 수 있으며, 이 경우 토지관할 역시 중첩될 수밖에 없는데 이때에는 행정명령 제5호에 따라 이 중점검찰청들과 관할이 중첩될 경우에는 노이루핀 중점검찰청의 관할이 우선한다.

바. 중점검찰청 형태의 부패 대응 시스템의 국내 수용 타당성과 시사점

독일 연방을 구성하는 개별 주에서 부패범죄에 대응하는 수사기관으로 가장 대표적인 경우는 부패범죄를 전담하는 중점검찰청을 들 수 있다. 실제로 중점검찰청이 일반 검찰청보다 다수가 관여

787) JMBL. 2021, S. 34ff.

788) 이러한 주 검찰총장의 권한은 검사 직무를 위임하거나 이전할 수 있도록 규정한 독일 법원조직법 제145조 제1항에 근거한다.

789) 지정명령 V. 4.의 원문은 다음과 같다.

Die Abgabe von Wirtschafts-, Umwelt- und Gesundheitsstrafsachen nach den Abschnitten II bis IV von einer örtliche n Staatsanwaltschaft an die Schwerpunktstaatsanwaltschaft erfolgt unmittelbar. Kommt eine Einigung über die Abgabe an die Schwerpunktstaatsanwaltschaft nicht zustande, führt die Leiterin oder der Leiter der Staatsanwaltschaft unverzüglich - in besonders eiligen oder bedeutsamen Fällen durch mündlichen Vortrag - die Entscheidung der Generalstaatsanwältin oder des Generalstaatsanwalts herbei.

Geht eine Anzeige bei einer örtlich zuständigen Staatsanwaltschaft ein oder leitet diese von Amts wegen ein Ermittlungsverfahren ein, so übersendet sie die Vorgänge unverzüglich der Schwerpunktstaatsanwaltschaft. Ist es erforderlich, unaufschiebbare Ermittlungshandlungen vorzunehmen, übersendet die örtliche Staatsanwaltschaft der Schwerpunktstaatsanwaltschaft nach hergestelltem Einvernehmen zu diesem Zweck auf geeignetem Wege die Akten oder die wesentlich en Aktenbestandteile. Ist dies nicht möglich, veranlasst die örtliche Staatsanwaltschaft die Maßnahmen eigenständig. Bestätigt sich der Verdacht einer Wirtschafts-, Umwelt- oder Gesundheitsstrafsache oder einer umweltrechtlichen Ordnungswidrigkeit nach den Abschnitten II bis IV nicht, gibt die Schwerpunktstaatsanwaltschaft das Verfahren mit einer Begründung versehen an die örtliche Staatsanwaltschaft zurück.

하고 복잡한 부패사건을 처리하고 있음을 실증적으로도 보여주고 있다.⁷⁹⁰⁾ 그러나 독일 중점검찰청의 조직과 구성, 운영에 대한 분석과 시사점 도출은 양국의 검찰 체계, 공수처의 설립 취지와 목적 등을 고려하여 접근할 필요가 있다.

독일은 강력하고 광범위한 지방분권 국가로서 검찰의 권한 역시 연방과 주, 주와 주 사이의 독립적인 관계에 놓여 있다. 이러한 체제 하에서 특히 조직적이고 체계적인 범죄에 대한 광역적 대응을 위한 주와 주, 주와 연방 사이의 네트워킹을 위한 거점 구축이 필요하다. 또한 예를 들어 브란덴부르크 주는 주 소재 지방검찰청이 모두 특정 분야의 중점검찰청으로 지정되었으며, 총 11개의 지방검찰청이 있는 니더작센 주에서는 그 중 9개의 지방검찰청이 중점검찰청으로 지정되어 있다. 즉, 독일에서의 중점검찰청 제도는 하나의 지방검찰청에 속한 하위 부서를 확장한 형태로 조직을 개편한 것으로서, 기존의 분권적 검찰 체계에서 권한의 집중과 전문화를 도모한 형태라 할 수 있다.

독일 연방대법원은 부패범죄가 점점 더 은밀해지고 조직화 되어감에 따라, 부패범죄 척결에 관한 입법자의 의지는 법률을 강화하는 것만으로는 부족하고 “해당 분야에 있어서 현저한 사법적 강화를 통해서만” 달성할 수 있다고 하였다.⁷⁹¹⁾ 중점검찰청은 이러한 문제의식에서 출발하여, 지역적으로 관할권이 세분화되어 있는 독일의 검찰 조직구조가 부패범죄에 효율적으로 대처하는 데 한계가 있다는⁷⁹²⁾ 자각에서 출발한 것이다.

반면에 공수처는 기존의 중앙집권적이고 독점적 기소권 행사를 중심으로 하는 검찰 체계에서는 고위공직자의 부패사건을 공명정대하게 처리할 수 없는 한계가 있다는 반성적 고려에서 탄생한, 검찰청과는 독립적인 지위에서 검찰권의 분점적 기능을 담당하는 기구이다. 따라서 이렇듯 태생적 배경과 그 주요 기능을 달리하는 양국의 두 기관이 동일한 맥락과 선상에서 비교되어서는 안될 것이다. 아울러 독일에는 다양한 종류와 성격의 반부패 기관이 존재하는데 이는 각 주의 검찰청의 구성과 추구하는 반부패 정책의 지향점 등에 따른 것으로 특정 기관을 대안적 모델로 구상하는 것 역시 지양해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 독일 중점검찰청은 그 조직과 구성면에서 부패사건 처리기관이 갖추어야 할 우선적 조건으로 전문적 인력의 충분한 투입이 필요하다는 점을 시사한다. 즉, 부패범죄를 처리하는 데 있어 검사, 수사관 등 수사 전문 인력에 전적으로 의존하는 것이 아니라 경제, 재무 관련 전문가를 고용하고 이들에게 적절한 권한을 분배하여 담당자의 전문성이 수사에 반영되도록 한다.

3. 복합적 반부패기구

많은 주에서 부패범죄를 담당하는 중점검찰청을 두고 있지만, 자를란트와 작센 주, 베를린 주에서는 부패범죄에 관한 중점검찰청을 두지 않고 일반 검찰이나 경찰 전담부서를 통해 부패범죄에 대응

790) Karlhans Liebl, Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, *wistra*, 1987, Heft 1, S. 13.

791) BGHSt 50, 299 ff.

792) Bannenberg in: in: Wabnitz/Janovsky/Schmitt, *Handbuch Wirtschafts- und Steuerstrafrecht*, 5. Auflage 2020, Wirtschaftsstrafrecht, 13. Kapitel, Rn. 122a.

하고 있다. 또한 함부르크, 브레멘과 같은 주는 내무부 소속의 기관에서 부패범죄 수사를 담당한다.

베를린, 함부르크, 브레멘과 같은 도시주(Stadtstaat)와 자를란트 주는 주 내에 소재한 지방검찰청이 단 하나밖에 없다는 공통점을 갖는다. 이들 주에서는 중점검찰청처럼 기존 검찰 조직에 인력의 충원과 관할의 확장을 통하여 검찰의 수사권을 집중시키는 대신에 전담부서를 활용하거나 오히려 검찰이나 경찰과는 독립적인 성격의 반부패기구를 설치하여 대응하고 있다는 점을 주목해야 한다. 즉, 주 내 소재하는 하나의 지방검찰청의 관할이 주 전체에 이르기 때문에 관할 확장의 필요가 없으며, 부패사건을 처리하기 위한 인적·물적 자원을 별도로 설치된 기구에 투입하는 것이다.

자를란트와 베를린은 지방검찰청에 부패범죄를 담당하는 특별전담부(Sonderdezernat)를 두고 있으며, 함부르크와 브레멘에서는 지방검찰청에 특별 부서를 둔 것 외에 복합적 반부패기구를 두고 있다. 이 복합적 반부패기구는 경찰 단위에 해당하는 기구로서 기존의 경찰과는 독립적인 지위에 있다. 이하에서는 함부르크와 브레멘의 반부패기구와 그 협력체계에 관하여 살펴본다.

가. 함부르크 「내부수사청」

함부르크는 부패범죄 수사와 소추를 위한 중점검찰청을 두지 않은 주 중 하나로서, 그 대신 부패범죄에 관한 조사와 예방적 기능 동시에 수행하는 복합적 성격의 기관으로 「내부수사청」(Dezernat Interne Ermittlungen, 이하 ‘DIE’)을 두고 있다. 이 수사청은 공직 부패와 공직 범죄를 처리하기 위한 기관으로 함부르크 주 내무체육부 연방참사관(Staatsrat der Behörde für Inneres und Sport)에 소속되어 경찰과의 관계에 있어 독립적인 지위에 있다.

「내부수사청」(DIE)은 공직범죄국(DIE 10 FK Amtsdelinquenz), 부패국(DIE 20 FK Korruption), 집행국(DIE 30 FK Operative Maßnahmen)으로 구성되어 있는데, 공직범죄국은 주로 공직범죄를 관장하고, 부패에 대해서는 부패국 산하에 평가·분석과(DIE 21 Auswertung und Analyse), 부패수사과(DIE 22 Korruptionsermittlungen), 부패예방과(DIE 23 Korruptionsprävention) 등의 담당조직을 두어 대응하고 있다.⁷⁹³⁾

「내부수사청」의 사물관할은 선거인매수죄(독일 형법 제108b조), 의원의 매수죄(제108e조), 「형법」상의 공직 부패범죄와 일반 부패 범죄가 속하며 그 밖에 스포츠 베팅 사기 및 경기조작(제265c조~265e조) 등이 포함된다. 부패범죄의 조사는 매우 광범위하고 고도의 전문적 지식이 필요한 경우가 많기 때문에 전통적인 수사기법 외에도 방대한 양의 문서 또는 전자 정보를 분석할 필요가 있다.⁷⁹⁴⁾ 이 때문에 부패범죄에 대한 조사는 장시간이 소요되고 관련 지식을 가진 전문가의 개입이 요청된다. 따라서 「내부수사청」은 세무 행정의 재무 담당자를 고용하여 함께 업무를 수행하고 있다. 이들은 전문적인 역량에 따라 모든 부패사건 절차가 세법 및 형법과 관련이 있는지 확인하고 필요한

793) Dezernat Interne Ermittlungen(DIE), “Dezernat Interne Ermittlungen (DIE) – Zuständigkeitszuweisung und Organisation”, <www.die.hamburg/resource/blob/640784/b41b37c5dd93a62eae03bfefa57b05bf/zustaendigkeitszuweisung-data.pdf>, 최종검색: 2023. 6. 20.

794) Dezernat Interne Ermittlungen(DIE), “Korruptionsdelikte Zuständige Zentralstelle zur Korruptionsermittlung”, <<http://www.die.hamburg/korruptionsdelikte-a-640634>>, 최종검색: 2023. 6. 20.

경우 세무 당국에 통지를 한다. 또한 이들은 세무 행정과 「내부수사청」 사이의 협력 조정을 담당하기도 한다.⁷⁹⁵⁾

함부르크는 부패 예방에 관해서도 상세한 규정들을 두어 이를 방지하고자 하는데, 부패 방지를 담당하는 부패예방과(DIE 23)에서는 모든 기관에서 부패 방지를 위한 강연을 진행하고 개별 기업에서 요청 시 특정 주제에 대한 상담을 제공하는 업무를 담당한다.⁷⁹⁶⁾

함부르크 주는 1997년 이후 「부패방지컨퍼런스」(Antikorruptionskonferenz)를 진행하는데 여기에 「내부수사청」(DIE)의장이 의장을 맡고 있다. 부패 수사에 재정 담당 공무원들이 고정적으로 투입되어 사건을 세금 및 세법적 관련성에 대해 검토하고, 필요한 경우 세무행정기관에 통보하고 협력 조정을 담당한다. 「부패방지컨퍼런스」의 권장사항에 따라, 「내부수사청」 산하의 「부패방지 중앙상담실」(Zentralen Beratungsstelle für Korruptionsprävention)에서 부패방지교육을 담당한다. 부패 방지를 위한 별도의 담당 부서(FK 23)가 설치되어 있다.

나. 브레멘 「반부패부」

브레멘의 경우 역시 내무체육부 산하에 별도의 부패 관련 조직을 두고 있다. 브레멘 상원(Senat)은 2006년 10월 31일, 부패 척결을 위한 예방과 억제조치 및 반부패 과제를 수행하기 위한 중앙부서를 설립하기로 결정하고, 이에 따라 2007년 6월 1일 주 내무체육부 산하에 「반부패부」(Zentrale Antikorruptionsstelle, ZAKS)가 설치되었다.

많은 주에서 중점검찰청이나 일반 검찰청의 특수부서 설치를 통하여 부패사건을 처리하는 것과는 달리, 「반부패부」(ZAKS)는 주 정부 산하 직속 기관으로서 형사사법적 업무와 행정적 업무를 동시에 관장하는 특징을 가지고 있다. 이 조직은 부패의 예방조치와 경찰의 수사 활동을 통합함으로써 부패사건 대응의 최적화를 도모한다.⁷⁹⁷⁾ 즉, 부패 방지와 사법적 조치의 유기적인 연결을 갖추어 부패 방지 및 부패사건 수사의 효율성을 향상시키고 부패에 대한 대응을 강화하는 데 일조한다는 것이다.

다음의 조직도에서 알 수 있는 바와 같이 「반부패부」(ZAKS)는 내무체육부 산하의 한 부서(S6)로서 부패 방지(Prävention)와 억제(Repression)의 임무를 동시에 담당하고 있다. 방지의 영역에서는 ① 감사기관, 공공기관 직원 및 시민들을 위한 중앙 연락창구(익명 제보도 가능), ② 각 부처의 반부패 담당자들을 대상으로 부패에 취약한 절차 구조의 개선 및 부패사건 발생 시 고용 및 징계 조치에 대한 자문과 지원, ③ 부패 척결 프로그램 및 조치의 개발, ④ 연방 차원의 조치 조정, ⑤ 교육 및 인식 제고를 위한 행사의 시행, ⑥ 기관간 네트워킹 및 정보교류처 역할을 하는 반부패위원회(Antikorruptionsrat, AKR)의 운영, ⑦ 업무처리 지침 및 정보 자료의 준비 등을 담당한다. 억제의

795) Denny Müller, *Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Institutionelle Ressourcen der Bundesländer im Vergleich*, Transparency International Deutschland e.V., 2012, S. 15.

796) Ebd., S. 15.

797) Zentrale Antikorruptionstelle Bremen, "ZAKS - Zentrale Antikorruptionsstelle", <<https://www.zaks.bremen.de/wir-ueber-uns-1459>>, 최종검색: 2023. 7. 15.

영역에서는 ① 경찰의 조치를 통한 부패범죄 가능성에 대한 규명, ② 형사소추를 목적으로 한 검찰 지원, ③ 다른 형사소추 기관과의 협력을 담당한다.⁷⁹⁸⁾ 부패범죄에 대한 수사절차는 원칙적으로 「반부패부」가 수행하고, 공적 부패(독일 형법 제331조~제335조), 영업거래에서의 부정수재 및 부정 중재(제299조~제300조), 그리고 공급 모집시의 부당경쟁 협상(제298조)에 관해서만 브레멘 검찰이 관할권을 가진다.

» [그림(부록)_5-1] 브레멘 주 「반부패부」(ZAKS)의 조직도



브레멘은 「브레멘 자유한자도시의 공공 행정에 관한 부패 예방 및 척결에 관한 행정 규정」(Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen -Land und Stadtgemeinde-, 이하 ‘반부패행정규정’), 「보상 및 선물 수수에 관한 행정규정」(Verwaltungsvorschrift über die Annahme von Belohnungen und Geschenken), 「브레멘 공무원법」(Bremisches Beamtengesetz), 「스폰서링, 광고, 기부, 비영리적 목적 후원 금액의 수령 및 사용에 관한 행정규정」(Verwaltungsvorschrift über die Annahme und Verwendung von Beträgen aus Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatischen Schenkungen, 2008년 공포) 등을 통하여 부패에 대응하고 있다.

이들 규정을 근거로 부패 예방 및 척결 업무를 담당하는 「반부패부」(ZAKS)를 설립하고, 개별 부서마다 연락파트너의 역할을 담당하는 「반부패감독관」(Antikorruptionsbeauftragte, AKB)를 임명하였으며, 브레멘 주 모든 부서에 「내부감사팀」(Innenrevisionen, IR)을 설립하여 개별 부서에서의

798) Zentrale Antikorruptionstelle Bremen, “Struktur und Aufgaben der ZAKS”, <<https://www.zaks.bremen.de/wir-ueber-uns/struktur-und-aufgaben-der-zaks-1588>>, 최종검색: 2023. 7. 15.

통제를 강화하고, 건설 관련 부서(Bauressort)에서 수주관리(Controlling bei der Vergabe von Aufträgen, ConVerA)와 통제에 필요한 데이터베이스를 구축하였고, 기관들 사이의 네트워크 형성과 지식 공유를 위해 「반부패협의회」(Antikorruptionsrat, AKR)을 설립하였다.⁷⁹⁹⁾

브레멘 주 반부패행정규정에 따르면 반부패업무는 「반부패부」만의 고유 업무가 아니라 「내부감사팀」(Innenrevisionen, IR), 그리고 「반부패감독관」(Antikorruptionsbeauftragte, AKB)이 동시에 주축이 되어 담당하고 있다.

여기서 「반부패감독관」은 ① 직원, 시민 및 부서장에 대한 상담, ② 부서장 및 내부감사팀에 대한 조언 및 지원, ③ 직원에 대한 조언 및 교육, ④ 부패징후에 대한 감시, ⑤ 사실에 근거하여 부패 혐의가 있다고 보이는 경우, 부서장에게 내부 조사나 은폐 방지 조치를 취할 것 또는 관련 수사기관에 정보를 제공할 것을 제안, ⑥ 당사자 인격권을 고려하는 방식으로 당사자에 대한 부서 및 형사적 제재의 통지를 주요 업무로 담당한다(반부패행정규정 3.2호).⁸⁰⁰⁾

「내부감사팀」은 브레멘 주 모든 부서에 설치되어 있으며, 부패 방지를 위한 중요한 기능을 담당한다. 내부감사팀은 부패 위험이 있는 분야에서 감사와 취약점 분석을 통해 예방적 조치 실행을 돕는다. 또한 무작위 감사와 사건 감사, 승인·인허가 및 입찰절차에 있어서 프로세스 구성의 취약점을 분석하는 방식으로 직무 감독을 지원한다.⁸⁰¹⁾

반부패행정규정은 「반부패부」와 「내부감사팀」, 그리고 「반부패감독관」 사이의 협력관계에 관한 조항을 두고 있다. 해당 조항은 전체적이고 효과적인 부패방지 업무를 위해서 「반부패부」와 「반부패감독관」 및 「내부감사팀」 사이의 긴밀한 협력을 전제한 뒤, 각각의 주체의 협력의무를 규정하고 있다. 우선 「반부패부」는 「반부패감독관」 및 필요에 따라 「내부감사팀」과 협력하여 부패에 취약한 조직 및 절차 구조의 개선에 대하여 조언하고 지원하는 역할을 수행하여야 한다. 여기에는 수사 절차에서 습득한 정보가 반영된다. 또한 「반부패부」는 방지 조치를 위한 자료를 각 행정부서에 제공하고 부서 내 「반부패감독관」에게 부패에 대한 최신 동향에 관한 정보를 제공한다.

「반부패감독관」은 반부패를 위한 회의체 또는 반부패 업무의 수행 주체에 전문 지식을 제공한다. 또한 「반부패부」의 반부패 업무를 지원하고 통계 자료를 제공한다.

「내부감사팀」은 감사활동을 통해서 부패방지 업무에 기여하는 한편, 감사 활동 중에 부패와 관련된 사안이 발견되면 「반부패감독관」에게 보고한다. 이 외에 부패 방지 조치의 이행에 관한 조언을 제공한다. 이와 같은 협력관계는 「반부패부」가 수사 및 소추 외에 부패의 방지에 관한 업무도 동시에 수행하는 복합적 기관이라는 특징에서 기인한다고 볼 수 있다.

또한 브레멘 주는 「반부패부」의 장(長), 부서별 「반부패감독관」, 검찰의 대표로 구성된 「반부패협의회」(Antikorruptionsrat, AKR)를 설립하여 반부패 업무와 관련된 다양한 관계자의 역량을 통합하여

799) Zentrale Antikorruptionstelle Bremen, “Der Bremer Ansatz zur Korruptionsbekämpfung”, <<https://www.zaks.bremen.de/strategie/bremer-ansatz-1599>>, 최종검색: 2023. 7. 15.

800) Abl Nr. 59 2013, S. 189f.

801) Zentrale Antikorruptionstelle Bremen, “Innenrevision”, <<https://www.zaks.bremen.de/strategie/innenrevision-1473>>, 최종검색: 2023. 7. 18.

부패방지 업무를 추진한다. 「반부패위원회」의 운영 책임은 「반부패부」의 장에게 있다. 「반부패위원회」의 구성원 외에도 상시 참가자를 지정할 수 있으나 이들은 결정권을 가질 수 없다. 「반부패위원회」는 ① 규정과 개념의 개발 및 업데이트, ② 부패와 관련된 부서간 사안에 대한 협조, ③ 익명 처리된 사안에 대한 경험 공유를 주요 임무로 한다. 「반부패위원회」는 분기별 또는 사안에 따라 개최되며, 회의 결과는 기록된다(반부패 행정규정 7호).

4. 검찰-경찰의 공동수사조직 구성

독일은 2002년 연방과 주가 공동으로 참여하는 부패 프로젝트 그룹을 창설하고, 뒤이어 2003년에 「범죄척결위원회」(Kommission Kriminalitätbekämpfung)가 경제범죄 및 부패 척결을 위한 포괄적인 개념(Gesamtkonzeption Wirtschaftskriminalität und Korruption)을 설정하였다. 이 개념은 (경찰의)⁸⁰² 검찰과의 협력, (경제범죄 및 부패) 예방, 정보의 수집과 분석, 인력, 기술, 국제적 차원, (세관 및 관세청과의) 협력, 조직, 새로운 잠재적 위험, 수색과 압류, 비밀 조치, 금융 조사, 시효 문제, 국내 네트워킹과 같은 부분에 대하여 서술하고 있는데,⁸⁰³ 브란덴부르크 주와 쉘레스비히-홀슈타인 주가 여기에 근거하여 검찰과 경찰이 참여하는 공동수사조직을 창설하여 운영하고 있다.⁸⁰⁴

가. 브란덴부르크 주의 「부패합동수사체」

브란덴부르크 주에서는 부패범죄에 관하여 노이루핀 검찰청이 중점검찰청으로 지정되어 있다. 그러나 브란덴부르크 주는 노이루핀 검찰청의 독자적인 수사 대신에 부패범죄에 대응을 위한 인력을 통합하고 수사 업무를 집중시키고자 2005년 3월 3일 「부패합동수사체」(Gemeinsame Ermittlungen Korruption, GEG Korruption)를 구성하였다. 「부패합동수사체」는 부패 사안 중점검찰청인 노이루핀 검찰청과 주 「범죄수사청」 소속 경찰 및 경제와 행정전문가들로 구성되어 있으며 에버스발데(Eberswalde)에 소재한 주 「범죄수사청」 내에 'LKA 225-GEG'라는 명칭으로 존재한다.

부패범죄는 상황적 부패(situative Korruption)와 구조적 부패(strukturelle Korruption)로 나눌 수 있는데 전자는 의도적인 계획이나 준비 없이 순간적인 의사 결정을 기반으로 하는 부패 행위를 말하며, 반면에 후자는 장기간 계획된 부패 관계를 토대로 의도적이고 계획적으로 진행된 부패를 말한다.⁸⁰⁵ 따라서 구조적 부패에는 오랜 기간에 걸쳐 부패적인 관계를 기반으로 이루어진다.

브란덴부르크 주는 2005년 「부패합동수사체」를 설립하면서 특히 구조적 부패에 특별한 관심을 기울여, 이 조직체는 구조적 부패사건만을 담당하고 있다.⁸⁰⁶

브란덴부르크 주에서 부패 행위에 대한 수사의 초점은 주로 구조적 부패에 맞춰져 있는데, 실제로

802) 이 단락에서의 괄호는 필자 주.

803) Bundeskriminalamt, "Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 2003", 2004, S. 53f.

804) Denny Müller, a.a.O., S. 2.

805) Polizei Brandenburg, "Gemeinsame Ermittlungsgruppe: Korruption", <<https://polizei.brandenburg.de/seite/gemeinsame-ermittlungsgruppe-korruption/62289>>, 최종검색: 2023. 6. 20.

806) Denny Müller, a.a.O., S. 11.

처리된 사건에 있어서도 구조적 부패가 다수를 이룬다.

» [그림(부록)_5-3] 2014-2018 부패 사건 절차 중 상황적 부패와 조직적 부패



* 출처: Polizeipräsidium Land Brandenburg, Lagedarstellung Korruptionskriminalität im Land Brandenburg Jahr 2018, 2019, S. 22.

이처럼 ① 부패 관련 정보 수집 및 평가, ② 부패범죄 수사 절차의 처리, ③ 연간 부패범죄 보고서 작성 등을 주요 임무로 하면서도⁸⁰⁷⁾ 지역 경찰서 및 기타 당국과 시설 및 기관에 부패 예방 문제와 경찰의 반부패 전략 추가 개발에 대한 자문 및 지원 사업을 하고 있다.

나. 쉘레스비히-홀슈타인 주 「합동부패수사그룹」

쉘레스비히-홀슈타인 주는 부패사건에 대응하기 위하여 1999년 6월 1일 검찰과 경찰의 「합동부패수사그룹」(Gemeinsame Ermittlungsgruppe Korruption)을 설립하였고, 2002년에 관할권을 주 전역으로 확대하였다.

「합동부패수사그룹」 역시 부패의 유형 중 구조적 부패 또는 특히 중요한 부패 사례를 중심으로 절차를 처리하는 임무를 맡고 있으며, 이를 위해 경찰, 검찰 및 기타 전문가 사이의 제도적이고 긴밀한 상호협력을 기반으로 한다.⁸⁰⁸⁾

이 조직은 킬(Kiel) 주 「범죄수사청 22부」(Dezernat 22)에 설치되어 수사자원을 통합하고 외부 전문가의 참여를 통하여 부패범죄의 효율적인 대응을 목표로 하고 있다. 이 조직은 검사, 수사관(Ermittlungsbeamte), 회계전문가(Buchhaltungsfachkräfte), 회계감사직원(Rechnungsprüfer/in), 건축

807) Ministerium des Innern und für Kommunales, "Gemeinsame Ermittlungsgruppe Korruption (GEG Korruption)", <<http://mik.brandenburg.de/mik/de/start/ministerium/stabs-und-geschaeftsstellen/korruptionspraevention/geg-korruption>>, 최종검색: 2023. 6. 20.

808) Der Generalstaatsanwalt des Landes Schleswig-Holstein, Lagebericht Korruption 2016, 2017, S. 7.

엔지니어(Bauingenieur/in), 세무조사관(Steuerfahnder/in) 등의 인력으로 구성되어 있다.⁸⁰⁹⁾

이러한 조직 구성과 전문성을 통하여 구조적 부패 및 중요한 부패사건에 대하여 효과적으로 대응하고 있으며, 특히 수사 인력뿐 아니라 앞서 언급한 전문 인력의 다학제적 협력을 통하여 실증적 효과가 입증되고 있다고 한다.⁸¹⁰⁾

한편, 슐레스비히-홀슈타인 주는 반부패감독관(Antikorruptionsbeauftragter)을 두고 있다. 반부패 감독관은 부패 방지에 대한 광범위한 주제를 다루고 통일된 규정을 만들기 위한 제안을 개발하는 업무를 담당하고 슐레스비히-홀슈타인 주의 부패방지 연락처(KBK-SH)의 책임자로서 신고 및 처리 분야에서 활동하는데, 「합동부패수사그룹」의 상임파트너이기도 하다. 40년 이상의 경력을 가진 숙련된 범죄수사관으로서 사건의 처리에 관하여 국가로부터 독립된 지위를 보장받는다. 반부패 감독관은 제보를 받은 사안에 관하여 충분히 검토한 후 이를 관할 행정 또는 수사 기관에 회부할지 여부를 독립적으로 결정한다.⁸¹¹⁾ 실제로 2021년에는 총 12건의 사안을 키일(Kiel) 지방검찰청⁸¹²⁾에 회부했다.⁸¹³⁾ 즉, 반부패감독관은 슐레스비히-홀슈타인 주 내 존재하는 부패 대응 조치 체계, 즉 킬 중점검찰청, 「합동부패수사그룹」, 행정 기관 사이의 공백을 메우며 기관 간의 협력을 증진을 통해 효율적인 반부패 업무에 기여하고 있음을 알 수 있다.

다. 작센주의 「통합수사단」

브레멘, 베를린, 함부르크와 같이 하나의 도시가 주를 이루는 도시 주나 자를란트와 같이 하나의 검찰청만 존재하는 작은 주의 경우와 달리 작센주는 5개의 지방검찰청과 한 개의 고등검찰청을 두고 있음에도 별도의 중점검찰청을 설치하지 않은 이례적인 주이다.

대신 작센주는 부패사건에 관하여 각 수사기관과 행정기관의 역량을 통합하는 방식을 채택하고 있다. 작센 주는 부패범죄에 대응하기 위하여 2004년에 「작센주 통합수사단」(Integrierte Ermittlungseinheit Sachsen, INES)라고 불리는 통합수사조직을 설치하였다. 추후 그 임무와 관할이 점차 확장되면서 현재는 INES-특별절차(INES-BV), 작센 주 사이버범죄 중앙부서(Zentralstelle Cybercrime Sachsen), 작센 주 극단주의 중앙부서(Zentralstelle Extremismus Sachsen)의 세 개의 축으로 구성되어 있다.⁸¹⁴⁾ 이 조직은 8명의 검사, 25명의 수사관, 1명의 세무조사관, 1명의 경제전문가로 구성되어 있으나, 필요에 따라 전문 검사가 파견되기도 한다.⁸¹⁵⁾

809) Städteverband Schleswig-Holstein, "Landeskriminalamt Kiel Dezernat 22 Gemeinsame Ermittlungsgruppe 'Korruption'", <<https://www.staedteverband-sh.de/docs/vortragwillert.pdf>>, 2023. 6. 20.

810) Der Generalstaatsanwalt des Landes Schleswig-Holstein, Lagebericht Korruption 2021, 2022, S. 8.

811) Ulrike Löhr, Vorstellung korporativer Mitglieder: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, *Schweinwerfer*, 73, 2016, S. 20.

812) 키일 지방검찰청은 슐레스비히-홀슈타인 주 경제범죄와 부패에 관한 중점검찰청이다.

813) Der Generalstaatsanwalt des Landes Schleswig-Holstein, a.a.O., S. 11.

814) Sachsen, "Integrierte Ermittlungseinheit Sachsen (INES)", <https://www.justiz.sachsen.de/gensta/aufgaben-zustaendigkeit-3984.html?_cp=%7B%22accordion-content-4148%22%3A%7B%2210%22%3Atrue%7D%2C%22previousOpen%22%3A%7B%22group%22%3A%22accordion-content-4148%22%2C%22idx%22%3A10%7D%7D>, 최종검색: 2023. 8. 15.

「작센주 통합수사단」 역시 위에서 살펴본 바처럼 조직적 부패에 관여하고 가벼운 부패 사례는 지역 관할 검찰 및 경찰 당국이 담당한다.⁸¹⁶⁾

5. 기관 간 협력에 관한 구체적 입법례

여러 번 강조한 바와 같이 독일은 강력한 분권형 국가 중 하나로서 각 주에 위임된 권한 하에 독자적인 행정·사법체제를 갖추고 있다. 이러한 체제 하에서는 각 지역이나 국가 조직 간의 협력이 필수적이다. 각 주는 정밀한 협력체계를 구축하여 부패에 대응하고 있으며, 여기에는 검찰과 경찰 수사기관 사이뿐만 아니라 특수수사기관 및 행정기관 등과의 협력도 포함된다. 이하에서는 행정규칙을 통해 긴밀한 협력관계를 규정한 입법례를 니더작센 주와 슐레스비히-홀슈타인 주를 중심으로 서술한다.

가. 수사기관 간의 협력에 관한 구체적 입법례 - 니더작센 주 조직범죄 대응을 중심으로

독일에서는 조직범죄에 대처하기 위한 노력이 전방위적으로 행해지고 있다. Kühne에 따르면 조직범죄가 합법적 행위의 반대가 될 수 없으며, 오히려 현실 세계에서는 이들 두 행위들이 서로 밀접한 관계에 놓여있어 불법과 합법의 경계가 모호한 경우도 많다. 현대국가에서 조직범죄는 정치권력과 유착관계를 맺고⁸¹⁷⁾ 행해지는 경우가 흔하다.

독일은 1989년 통일 이후 조직범죄의 정치적 관련성이 가시화되기 시작했다. 이에 1990년 「사법/경찰 공동 워킹그룹」(Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei)이 통일적인 조직범죄에 대한 개념을 제시하였고,⁸¹⁸⁾ 조직범죄에 대한 적극적인 대처에 나서기 시작하였다. 조직범죄의 주된 동기는 경제적 이윤을 추구하는 것이며⁸¹⁹⁾, 이렇게 불법적으로 벌어들인 이윤은 불법 거래에 재투자한다. 한편으로는 거래를 확장 또는 조정하거나 부패 수단으로 사용하고, 다른 한편으로는 자금 세탁을 통해 합법적인 경제 시장으로 이익을 다시 밀반입하는 등 불법 시장과 합법 시장 모두에서 이러한 조직이 권력을 가질 수 있는 잠재력을 제공한다.⁸²⁰⁾

따라서 조직범죄와 부패범죄는 서로 다른 유형의 범죄가 아니라 매우 밀접하게 연결되어 악순환

815) Deutsche Polizeigewerkschaft Sachsen E.V., “Warum die Justiz eine Spezialeinheit bildet”, <<https://dpolg-sachsen.de/2803/>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

816) Sachsen, “Korruption”, <<https://www.polizei.sachsen.de/de/10113.htm>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

817) Hans-Heiner Kühne, “조직범죄에 대처하기 위한 독일의 최근 노력”, 형사정책연구 제4권 제2호, 1993, 221-222면.

818) 이에 따르면 조직범죄란 “이득이나 영향력 행사를 목적으로 계획된 범죄행위로서 개별적인 각 행위 또는 그 행위전체가 중요한 의미를 가지며, 2인 이상의 참여자가 장기간 또는 불특정기간 동안 역할을 분담하고(이상 공통적 요소), 1) 기업이나 기업유사적인 조직을 사용하거나 2) 폭력이나 다른 위협적인 수단을 사용하고 3) 정치, 언론매체, 공공행정, 사법당국 또는 경제에 영향력을 행사(이상 특이적 요소)함으로써 이루어지는 행위”를 말한다: Bundeskriminalamt, “Organisierte Kriminalität (OK)”, <https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet_node.html>, 최종검색: 2023. 8. 15.

819) 도종진, 조직범죄의 유형변화와 대처방안, 한국형사정책연구원, 2004, 100면.

820) Arndt Sinn/Jürgen Storbeck, Organisierte Kriminalität - Die unterschätzte Gefahr, 2022, S. 6.

을 강화시키는 관계에 있다고 할 것이다. 또한 수사 활동의 측면에서 경제범죄와 조직범죄는 절차의 처리 과정이 유사하며 범죄 영역이 겹치는 경우도 빈번하다.⁸²¹⁾ 후술하는 바와 같이 니더작센(Niedersachsen) 주 첼레(Celle) 고등검찰청에서 「조직범죄와 부패사범 중앙수사부」(Zentrale Stelle Organisierte Kriminalität und Korruption, ZOK)를 두어 두 범죄를 하나의 부서에서 총괄하고 있는 사실도 이러한 맥락에서 설명될 수 있다.

독일은 연방 차원에서 1977년 「형사절차와 과태료 절차에 관한 지침」(Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren, RiStBV)을 마련⁸²²⁾하였고, 부속서 중 하나로 「조직범죄 소추에 있어 검찰과 경찰 간의 협력에 관한 법무부 장관 및 내무부 장관 공동 지침」(Gemeinsame Richtlinien der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität)을 두었다. 이 부속서의 지침은 연방 차원에서는 시행되지 않았으나 이후 모든 주에서 이를 바탕으로 지침을 마련하여 시행하고 있다. 해당 지침은 개별 주마다 특정 업무 영역 및 조직 체계에 따라 다소 내용과 구성에 다소 차이가 있지만 본질적인 내용은 다르지 않다.

이하에서는 니더작센 주를 예로 들어 검찰과 경찰 간의 협력 지침을 살펴보고자 한다. 이 지침은 기관 간의 협력관계와 구체적인 협력의무를 매우 상세하게 규정하고 있는데, 이를 이해하기 위해서는 먼저 지침상 협력의무 주체가 되는 기관, 조직 등에 관하여 살펴볼 필요가 있다.

1) 니더작센주 부패범죄 대응 기관의 구성

니더작센주는 바이에른(Byern) 주에 이어 두 번째로 넓은 주로서 독일에서 가장 많은 중점검찰청을 설치하고 경제범죄뿐 아니라 동물에 관한 범죄와 아동포르노에 관한 범죄 등을 처리하는 중점검찰청을 두고 있다. 니더작센주의 중점검찰청은 지방검찰청 차원에서도 설립되어 운영 중이지만, 특히 첼레 고등검찰청을 중심으로 부패범죄, 테러, 유럽사법네트워크(EJN)와 관련한 특별부서를 설치하여 운영하고 있다.

니더작센 주의 고등검찰청은 브라운슈바이크(Braunschweig), 올덴부르크(Oldenburg)와 첼레에 소재한다. 니더작센 주는 주요 사안에 대한 법무와 검찰 업무를 처리하기 위하여 첼레 고등검찰청에 「조직범죄와 부패사범 중앙수사부」(Zentrale Stelle Organisierte Kriminalität und Korruption, 이하 'ZOK'), 「테러척결 중앙수사부」(Zentralstelle Terrorismusbekämpfung) 및 「유럽 사법 네트워크 연락부」(Kontaktstelle des Europäischen Justiziellen Netzes, EJN)를 설치하였다.

이 중 1996년에 설치된 조직범죄와 부패사범 중앙수사부는 첼레 고등검찰청 산하의 한 부서이지만 그 토지관할은 브라운슈바이크와 올덴부르크 고등검찰청의 관할, 즉 니더작센 주 전체 지역을 포함한다.⁸²³⁾ ZOK는 직접 수사를 하기보다는 니더작센 주에서 조직범죄 또는 부패행위를 적발하고

821) Britta Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, 2002, S. 331.

822) 과태료처분을 포함하는 지침으로의 개정은 1977년이지만, 이 지침은 애초에 1935년 「형사절차지침」(Richtlinie für das Strafverfahren)으로 제정되었다.

823) Generalstaatsanwaltschaft Celle, "Zentrale Stelle Organisierte Kriminalität und Korruption (ZOK)", <<https://generals>

소추하는 업무를 담당하는 관청에 자문을 제공하기 위한 중앙연락사무소 역할을 담당한다. 또한 다수의 관할 지역을 포괄하는 수사(überörtliche Ermittlungskomplexen)의 관할권 문제를 명확히 하고, 사법적 협력과 법적 조력의 문제에 관하여 자문을 제공하며, 연수와 교육을 진행하고, 니더작센 주의 검찰청이 수행한 조직범죄 및 부패범죄와 관련한 처리 상황을 파악, 매년 이 범죄들에 관한 보고서를 법무부에 제출한다.

한편, 니더작센 「주 범죄수사청」(Landeskriminalamt)은 니더작센 주 내무체육부(Ministerium für Inneres und Sport) 산하 기관으로 부패와 돈세탁 등의 일정한 범죄에 관하여 수사권을 행사할 수 있는데 중점검찰청과 공조하여 임무를 수행하고 있다.

2) 니더작센 주 협력지침의 내용

니더작센 주는 「조직범죄의 소추에 있어 경찰과 검찰간 협력에 관한 지침」(Richtlinie über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 20.5.2016 - 23.2-12334/4, Nds. MBl. Nr. 24/2016 S. 665 - VORIS 21021 -, 이하 '협력지침')을 마련하여 시행하고 있다.

이 지침은 조직범죄에 효과적이고 강력하게 대응하는 것을 핵심 과제로 삼고, 이를 위해 검찰과 경찰의 긴밀한 협력과 정보 공유의 당위를 천명하고 있다. 그러나 이 지침은 비단 검찰과 경찰 사이의 협력뿐 아니라 예를 들어 형집행기관, 금융 및 세관 당국 등과의 협력도 강조하고 있다. 이 지침은 2호에서 조직범죄의 개념⁸²⁴과 지표에 대한 규정을 두고 3호 이하에서 검찰과 경찰간, 그리고 다른 기관과의 협력에 관하여 상세히 규정하고 있는 바 아래에서는 수사기관간의 협력에 관하여 다루기로 한다.

(1) 협력의 기초

니더작센 주 소재 모든 검찰청에서는 조직범죄의 진행 상황을 항시적으로 감시·분석하고, 관할 경찰부서와 지속적이고 긴밀한 협력을 통해 해당 검찰청의 조치를 기획, 조정하는 임무를 담당할 자(교섭담당자 또는 조직범죄 담당자)를 지정해야 한다. 주 검찰총장은 고등검찰청에 조정관(Koordinator/in)을 두어 교섭담당자의 임무를 위탁하도록 하고 있다. 이때 조정관은 교섭담당자의

taatsanwaltschaft-celle.niedersachsen.de/startseite/wir_uber_uns/zentrale_stelle_organisierte_kriminalitat_und_korruption_zok/zentrale-stelle-organisierte-kriminalitaet-und-korruption-zok-151356.html>, 최종검색: 2023. 5. 9.

824) 여기서 말하는 조직범죄의 개념은 두 명 이상의 참여자가 이익 또는 권력의 확보를 위하여 장기간 또는 불명확한 기간 동안 업무를 분담하여 계획적으로 범죄를 저지르는 것으로, 이들 범죄가 개별적 또는 총괄적으로 중요한 의미를 가지는 것으로서

a) 상업적이거나 또는 영업적으로 유사한 구조를 사용하는 경우

b) 폭력 또는 협박에 적합한 기타 수단을 사용하는 경우

c) 정치, 언론, 공공행정, 사법 또는 경제에 영향력을 행사하여 협력하는 경우를 포함한다. 그러나 테러범죄는 여기에 속하지 않는다(협력지침 2.1호).

또한 동 지침이 특히 마약 거래 및 밀수, 무기 거래 및 밀수, 성매매 중개 등 야간 유흥업과 관련된 범죄, 보호세 강요, 사이버 범죄, 불법 고용 및 일자리 중개, 외국인 불법 입국, 상표 위조, 투자 사기, 보조금 사기와 수입 관세 탈루, 비현금 결제 수단의 위조와 남용, 위조 화폐 제조 및 유통, 보험 사기, 의약품 및 식료품에 관한 법률 위반, 자금 세탁 등의 분야에서 조직범죄가 발생할 수 있다고 규정하고 있는 것처럼 경제범죄 또는 부패범죄와 관련한 범죄가 다수 포함된다.

임무뿐 아니라 관할 지역 외의 다른 수사기관과 경험 및 정보 교류를 준비하고 이행하는 임무도 담당한다(이상 협력지침 3.2호).

또한 경찰 차원에서 주 범죄수사청 3부와 각 지역에 소재한 지역 경찰서(Polizeidirektionen)⁸²⁵에 조직범죄의 척결을 위한 특수부서를 설치한다. 이때 각 지역의 특수부서는 ① 조직범죄와 관련한 정보 수집, ② 조직범죄 상황보고서 작성 참여, ③ 검찰청, 경찰 특수부서, 주 범죄수사청, 그 밖의 기관 및 부서와의 정보 교환을 포함, 관할 검찰청과 긴밀히 협력해야 한다.

「연방범죄수사청」 역시 조직범죄와 관련한 정보를 평가하고 자체 절차에서 획득한 정보 그리고 국제적 영역의 정보들과 연계한다. 또한 「연방범죄수사청」은 「조직범죄 조정과」(Koordinierungsstelle Organisierten Kriminalität(OK), KOST-OK)⁸²⁶를 두고 있는데 이 부서는 국내 및 국제적 차원에서 정보 분석 중심 업무를 수행한다. 이 부서는 국내 및 국제적인 조직범죄 대응 부서의 업무를 조정하고 유럽 및 국제적 교류에 있어 중앙 연락 창구로서의 기능을 담당한다(이상 협력지침 3.3호).

(2) 절차상 협력(Zusammenarbeit bei der Verfahrensbearbeitung)

협력지침은 범죄 조직의 핵심 영역에 침투하여 배후에서 작동하는 주요 범죄자를 파악, 검거하고 재판을 받게 할 뿐 아니라 범죄로 얻은 이익을 철저히 박탈하는 것을 수사의 목표로 삼는다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해 검찰과 경찰의 긴밀한 협력을 통해 수사의 주요 단계를 가능한 한 조기에 협의하여 결정함으로써 효과적이고 효율적인 수사의 진행을 도모한다. 이러한 원칙을 바탕으로 수사를 담당하는 경찰 부서는 정기적으로 수사 계획(Ermittlungskonzeption)을 수립한다. 이 계획에는 구체적인 수사의 목표, 주요 절차적 단계 및 수사 조치, 계획 가능한 필요인력, 필요자원, 필요시간 및 금융 수사의 중점 사항이 포함된다. 당해 수사계획은 검찰과 조율되어야 하며, 검찰과 경찰 간 정기적 회의 또는 사건과 관련된 논의를 통해 확인된 결과에 따라 수정되어야 한다. 협력지침은 수사 목표와 범행의 심각성, 추가 수사 필요 여부에 따라 수사 활동의 순서를 조정할 수 있도록 상세한 내용을 마련해 두었다(협력지침 제4호).

(3) 절차간 협력(Verfahrensübergreifende Zusammenarbeit)

협력지침은 앞서 서술한 절차상 협력 외에 조직범죄의 출현 형태나 관련 절차의 특수한 문제에 관하여 검찰과 경찰이 서로 심층적이고 동일한 수준의 정보를 확보하고, 이를 공동으로 발전시켜

825) 니더작센 주에는 브라운슈바이크, 괴팅겐(Göttingen), 하노버(Hannover), 뤼네부르크(Lüneburg), 울덴부르크와 오스나브뤼크(Osnabrück)에 지역 경찰서가 있으며, 각각의 경찰서에 조직범죄와 부패 등 특수 범죄에 대응하기 위한 중앙범죄수사부(Zentrale Kriminalinspektion)가 설치되어 있다: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, "Organisation der Polizei Niedersachsen", <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/innere_sicherheit/polizei_niedersachsen/allgemeines_uber_die_polizei/organisation-der-polizei-63134.html>, 최종검색: 2023. 5. 10.

826) 연방범죄수사청의 「조직범죄 조정과」는 2015/2016년에 조직범죄 척결을 위한 부서인 「중대조직범죄 수사부」(Abteilung Schwere und Organisierte Kriminalität, SO) 내에 설치되었다. 이 부서는 중대범죄 및 조직범죄의 척결을 위하여 연방 정부와 주가 공통적으로 중점을 두어야 하는 사항을 조정하고 지역간, 국가간 협력 파트너 사이의 연결 고리 역할을 담당하고 있다: Bundeskriminalamt, "Abteilung 'Schwere und Organisierte Kriminalität' (SO)", <https://www.bka.de/DE/DasBKA/OrganisationAufbau/Fachabteilungen/SchwereOrganisierteKriminalitaet/schwereorganisiertekriminalitaet_node.html>, 최종검색: 2023. 5. 10.

개별 조치를 위한 기초로 삼는 것을 목표로 특정 사건의 절차상 협력 외에 별도의 협력 규정을 두고 있다. 이러한 협력을 통해 양 기관은 서로의 수사 상황을 파악할 수 있다. 이에 따라 중점 사항을 설정하여 양 기관의 수사수행력(Ermittlungskapazität)을 지역과 시간에 따라 조정할 수 있도록 한다. 이를 위해 정기적인 업무 회의 개최를 의무화하여 서로의 경험과 인사이트를 교환하도록 하고, 여기에는 검찰과 경찰뿐 아니라 「관세수사국」(Zollfahndungsdienst) 및 「세무수사국」(Steuerfahndungsdienst)도 참여하도록 규정하고 있다.

(4) 초기 조사(Initiativmittlungen)⁸²⁷⁾

조직범죄는 저절로 드러나는 경우가 드물고, 형사 고발이 빈번하게 일어나는 것도 아니다. 따라서 조직범죄의 해결과 효과적인 소추를 위해서는 검찰과 경찰은 적법한 권한 내에서 정보를 수집하거나 이미 수집한 정보를 종합하여 추가 수사를 위한 단서를 확보할 필요가 있다. 이를 초기 조사라고 하는데, 이에 관하여 독일 형사소송법상 공소제기의 의무를 발생시키는(형사소송법 제152조 제2항 및 제160조) 초기 범죄혐의(Anfangsverdacht)를 인정할 수 있는 경우와 그렇지 않은 경우를 나누어 규정한다(협력지침 제6호).

(5) 관세 및 재무당국 수사부와의 협력

협력지침은 관세청 또는 재무청 내에 관세범죄, 불법고용에 관한 범죄, 세무범죄 등을 수사할 수 있는 기관과의 협력에 관한 사항도 규정하고 있다.

우선 검찰 또는 경찰은 조직범죄와 관련한 수사에서 밀수나 탈세와 같은 특정 사안의 단서를 발견하는 경우에는 「관세수사국」⁸²⁸⁾에 알려야 한다.⁸²⁹⁾ 반대로 「관세수사국」 역시 관할 사안을 조사하는 과정에서 조직범죄의 단서를 얻고, 경찰 또는 검찰이 이를 규명할 의무가 있는 경우⁸³⁰⁾ 관할 수사기관에 통지해야 한다.

또한 조직범죄 관련 수사 중 조세범죄의 단서를 발견한 경우에는 「세무수사국」⁸³¹⁾에 통지해야 하고, 마찬가지로 「세무수사국」 역시 관할 사안에 대한 조사 과정에서 조직범죄의 단서를 얻은 경우 관할 수사기관에 통지해야 한다.

827) 독일에서 수사(Ermittlungen) 이전의 단계를 일컫는 용어는 Vorermittlungen, Vorfeldermittlungen, Initiativmittlungen 등이 있는데 이들 용어 사이의 개념적 관계에 대해서는 여러 가지 견해가 존재한다. Vorermittlungen과 Vorfeldermittlungen을 구분하여 형사소송법상 전자는 허용되지만 후자는 허용되지 않는다는 견해는 Vgl. Sebastian Peters, *München Kommentar zur StPO*, 1. Auflage, 2016, Rn. 62ff. 반면, Initiativmittlungen를 포함하여 Vorermittlungen, Vorfeldermittlungen 모두 우리나라 내사 개념으로 파악하는 견해로는 조인현, “수사기관의 내사와 형사소송절차 -독일에서의 경찰 내사활동을 중심으로-”, *경찰법연구* 제11권 제2호, 2013, 129면 이하 참조.

828) 「관세수사국」은 관세범죄의 척결을 위해 후술하는 불법고용 문제를 제외한 관세법과 관련된 범죄와 질서위반 사안에 대하여 단속과 조사 업무를 수행한다.

829) 독일 「조세기본법」(Abgabenordnung) 제403조, 제116조 및 「대외경제법」(Außenwirtschaftsgesetz) 제42조.

830) 독일 형사소송법 제160조(사실관계의 규명) 제1항은 “고발이나 그 밖의 방식으로 범죄행위의 혐의에 대하여 알게 되는 즉시 검사는 공소제기 여부를 결정하기 위하여 사실관계를 조사하여야 한다”고 규정하여 사안해명(Aufklärung)의 의무를 부과하고 있다.

831) 주 재무 당국의 한 부서로서 세무 관련 범죄와 질서위반행위를 조사하고 단속하는 업무를 맡고 있다.

「불법노동 감시 및 금융통제국」(Finanzkontrolle Schwarzarbeit)이 「불법노동 및 불법고용 척결법」(Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, SchwarzArbG) 제2조에 따라 의심이 없는 상태에서의 감사(verdachtsunabhängigen Prüfungen)를 수행함에 있어 형사적으로 중요한 사안, 특히 성적 착취목적 인신매매(형법 제232조 이하) 또는 노동착취목적 인신매매(제233조 이하)를 시사하는 범행과 관련된 단서를 발견하는 경우 즉시 검찰 또는 경찰에게 통지하여야 한다.

(6) 공동보고서 작성

협력지침은 니더작센주 조직범죄에 대해서 경찰과 검찰의 합동 상황보고서 작성을 의무화하고 있다. 상황보고서는 해당 보고 연도의 니더작센주 조직범죄의 현황과 발생 양상을 가능한 한 포괄적이고 신뢰할 수 있는 방식으로 기술하고 평가하며 전개 동향을 나타내야 한다. 이 상황보고서의 작성 목적은 ① 수사기관에 조직범죄의 잠재적 위험과 정도에 대해 현실적이면서 가능한 한 정확한 상황평가를 위한 기초를 제공하고, ② 치안 과제와 사법 과제의 수립, 부패범죄의 척결을 위한 조치 및 그 목표에 대한 결론을 도출하도록 하고, ③ 중점사항과 우선 순위에 대한 판단을 용이하게 하며, ④ 이를 바탕으로 정치권 및 입법부에 건의할 수 있도록 하고, ⑤ 조직범죄 척결에 필요한 자원을 가능한 한 효율적으로 배분할 수 있게 하며, ⑥ 사법적 조치 및 치안 조치의 효과에 대한 검토를 보장하는 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위해서 전략적 평가의 결과물로서 조직범죄에 대한 상황보고서는 지속적으로 개발되어야 하며, 국내 및 국제적 맥락에서 조직범죄의 발생 양상과 효과적인 대응의 필요에 따라 조정되어야 한다. 상황보고서를 더욱 개선하기 위해서는 사법 및 경찰의 데이터와 정보를 통합하여 니더작센주에서 조직범죄에 대한 정보 기반을 확장할 것이 요청된다.⁸³²⁾

나. 수사기관과 행정기관의 협력에 관한 입법례 - 슐레스비히-홀슈타인주의 예를 중심으로

슐레스비히-홀슈타인주는 「슐레스비히 홀슈타인 주행정에서의 부패 방지와 부패척결에 관한 지침」(Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein)의 부속서 중 하나로 「부패 척결에 있어서 행정기관과 수사기관 사이의 협력에 관한 고시」(Anlage 6: Erlass zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der Korruption, 이하 ‘협력고시’)를 마련하였다.⁸³³⁾

해당 고시에 따르면 부패란 공무원이 자신의 지위나 권한을 이용하여 자신이나 제3자에게 물질적

832) 이 밖에도 니더작센 주 협력지침은 행정기관인 교정시설과의 협력에 관한 사항도 규정해 두고 있는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 니더작센 주의 교정시설(Justizvollzugsanstalt)은 집행 결정에 현저한 영향을 미칠 수 있으며 형사소추의 이익에 반하지 않는 한, 미결수 또는 수형자와 조직범죄 사이의 연관성, 조직범죄의 형태와 전개에 대하여 정보를 제공받을 수 있다. 정보의 제공 책임은 검찰에게 있으나 긴급한 경우에는 경찰이 제공한다. 수용자에 대한 정보는 가능한 한 수용시에 제공되어야 하고, 그렇지 않은 경우에는 그 이후에 제공되어야 한다. 반대로 교정시설 역시 조직범죄의 형사소추에 관하여 중요한 사항을 알게 된 경우에는 검찰에게 통지해야 하고, 긴급한 경우에는 경찰에게 통지한다. 이때 교정시설의 연락담당자는 시설의 장(長)이다(협력지침 7호).

833) Amtsbl. Schl.-H. Nr. 51, S. 648.

또는 무형적 이익을 취하는 행위로서 특히 공공행정의 정직성에 대한 대중의 신뢰를 동요시키는 요인으로 작용한다. 이하에서는 해당 고시의 주요 내용에 관하여 서술한다.

형법은 별도의 독자적인 부패의 구성요건을 두고 있는 것이 아니라 부패와 관련한 불법을 다양한 범죄구성요건의 형식으로 제재하는 방식을 취한다. 독일 형법 제331조 제1항은 직무와 관련하여 자신 또는 제3자를 위하여 이익을 요구하거나 약속받거나 또는 수수한 때에는 대가성이 없어도 3년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처하도록 한다. 직무상 의무를 위반하거나 위반할 우려가 있는 직무행위를 행하는 것에 대한 대가로서 제331조 제1항의 행위를 한 경우에는 6월 이상 5년 이하의 자유형에 처하도록 하고 있다.⁸³⁴⁾ 그리고 공무원 등이 연방군 군인, 법관 등에 대하여 이익을 제안하거나 약속하거나 또는 공여한 경우에는 그 직무상 의무 위반 여부에 따라 각각 제333조와 제334조에 따라 처벌하도록 한다(이상 협력고시 2.1호). 그리고 이러한 범죄는 종종 타인비밀의 매각(독일 형법 제204조), 횡령(제246조), 사기(제263조), 보조금사기(제264조), 배임(제266조), 공무상 처벌 방해(제258a조), 문서위조(제267조), 업무상 비밀 누설 및 특별 비밀유지의무위반(제353b조), 부하에 대한 범죄 유인(제357조)과 같은 범죄를 수반하기도 한다(이상 협력고시 2.2호).

검찰과 경찰은 형사소송법에 따라 범죄의 의심을 규명하고 소추할 의무를 지는데 부정부패에 효과적으로 대처하기 위해서는 행정 당국의 지원이 요청된다. 행정기관은 앞서 서술한 2호에 해당하는 범죄에 대한 실제적인 징후가 있는 경우 지체 없이 이를 수사당국에 통보해야 한다. 다만 제2.2호상의 범죄들은 2.1호에 따른 형사절차를 수반하는 범죄일 경우에만 통보 의무가 있다. 또한 행정기관은 수사기관의 요청이 있는 경우 수사 업무, 특히 압수수색, 확보된 자료의 분석 등 수사 작업에서 수사기관에 협조하여야 한다. 행정 기관은 검찰에 통보한 이후 수사에 지장을 줄 수 있는 일체의 행위를 할 수 없다. 특히 자체적으로 사안을 해결하기 위한 추가적인 조사를 할 수 없다.

「주 회계감사원」(Landesrechnungshof)은 독립적인 최고 기관으로서 이 고시의 적용을 받지 않지만 「주 예산규정」(Landeshaushaltsordnung) 제96조 제1항⁸³⁵⁾과 관련하여 검찰과의 협력에 관해서 “법률 규정의 범위 내에서 주 회계감사원은 기준과 같이 검찰과 협력할 것이다. 검찰이 피감기관으로부터 필요한 정보를 직접 입수할 수 없는 경우, 「주 회계감사원」은 사안별로 관련 감사 결과를 검찰에 통보할 것이다. 이와는 별도로 「주 회계감사원」은 업무 역량의 범위 내에서 감사 경험을 바탕으로 검찰에 전문적인 자문을 제공할 것이다”라는 성명을 발표하였다(이상 협력고시 4호).

행정기관과 수사기관 사이의 협력을 증진하기 위하여 업무 회의를 적어도 1년에 1회 이상 정기적으로 개최한다. 이 회의에서는 포괄적인 경험의 교류, 이미 종결된 형사절차의 평가, 그리고 부패와

834) 이 부분의 서술은 독일 현행 형법에 근거한 것이고, 해당 고시는 1997년 형법 개정 이전의 조문을 바탕으로 제정된 것임에 주의해야 한다. 1997년 개정 이전의 독일 형법 제331조는 “공무원 또는 공직을 위해 특별히 의무를 지는 자가 대가로서 자신이 직무행위를 행하거나 장래에 행할 것에 대해 이익을 요구, 약속 또는 수수한 때에는 2년 이하 자유형 또는 벌금형에 처한다”고 하여 현행법과 달리 구성요건 중 하나로 “대가성”을 요구하고 있으며 법정형 역시 현행법보다 낮다: 해당 조문에 대한 독일 형법 개정 경위에 대해서는 허황, “뇌물죄의 비교법적 고찰 -독일형법에 비추어 본 뇌물죄의 직무관련성과 대가관계-”, 비교형사법연구 제20권 제1호, 2018, 94면 이하 참조.

835) 주 예산규정 제96조 제1항은 「주 회계감사원」이 특별한 사유로 필요하다고 인정하는 경우 피감기관에 대한 감사 결과를 다른 기관에 통지할 수 있도록 규정하고 있다. Landeshaushaltsordnung, ABl. SH S. 1708.

관련한 기타 문제들을 논의한다. 이 회의에는 검찰, 경찰, 각 부처 및 지방자치단체의 대표, 그리고 「주 회계감사원」의 장(長)이 참석한다. 필요에 따라 주 검찰총장이 추가적으로 기관 대표들을 참석시킬 수 있다. 모든 행정기관 역시 정당한 이유가 있는 경우 업무 회의 참석을 요구할 수 있다. 행정기관과 수사기관은 부패 척결과 관련된 교육 행사에 상호 초청한다(이상 협력고시 5호).

협력고시에 따라 1997년에 주 검찰총장 직속으로 「반부패부」(Zentrale Stelle Korruption)가 설치되었다. 이 부서는 부패행위의 소추와 적발과 관련된 모든 행정 당국의 연락 창구로서 상담 및 안내, 부패 구조와 행동을 식별하는 데 중점을 둔 교육 및 훈련, 슬레스비히 홀슈타인 주 검찰청에서 부패범죄와 관련하여 처리한 사건들의 집계, 부패에 대한 조사 결과 보고 등의 임무를 수행한다(이상 협력고시 6호).

6. 초지역적 협력 - 「유로저스트」를 중심으로

부패범죄는 이권 관계로 얽혀 조직적·광역적으로 이루어지는 경우가 많기 때문에 효율적 대응을 위한 초지역적 협력이 반드시 필요하다. 독일은 지방 분권화되어 있는 체제 하에서 광역적 범죄에 대응하기 위하여 국내 기관 사이의 긴밀한 협력체계를 구축하고 있음은 앞서 살펴본 바와 같다. 그러나 부패범죄의 광역화가 심화됨에 따라 국제적 차원의 대응이 필요하게 되었고, 독일이 속한 유럽 연합 역시 유럽연합 역시 이러한 움직임에 부응하여 협약의 체결을 비롯한 다양한 입법 활동⁸³⁶⁾ 및 반부패 기구를 창설함으로써 반부패 활동에 적극적으로 가담하기 시작하였다.⁸³⁷⁾

다양한 반부패 기관 중에서도 「유럽연합형사사법협력체」(Eurojust, 이하 ‘유로저스트’)는 「유로저스트」는 EU 회원국가 간의 사법공조(judicial cooperation)를 강화하기 위한 목적으로 2002년에 설립된 기관이다. 「유로저스트」는 27개 EU 회원국이 파견한 1인의 대표들로 구성된 회원국대표단(College)이 주축이 되어 조직과 업무를 총괄하고 있다.⁸³⁸⁾

「유로저스트」의 업무 범위에 속하는 대상 범죄는 주요 국제 범죄, 아동에 상대로 한 범죄, 사이버 범죄, 테러리즘 등 다양한 범죄군을 망라하지만, 특히 EU의 법치, 평화, 안보, 인간의 존엄과 자유를 위한 전제 조건으로서 부패의 척결을 선언하면서 이를 「유로저스트」의 최우선 과제로 삼고 적극적으로 대처하고자 한다. 이를 위해 부패사건의 수사과 기소를 담당하는 국가 당국 간의 조정과 협력을 지원하고 강화해야 할 필요가 있음을 강조하고 있다.⁸³⁹⁾ 「유로저스트」는 회원국의 특정 수사기관이나 사법기관에 한하지 않고 사안에 따라 검찰뿐 아니라 관할 관청 및 그 밖의 조직의 업무까지

836) EU의 구체적인 반부패 입법안에 관해서는 EU Commission, “EU legislation on anti-corruption”, <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/corruption/eu-legislation-anti-corruption_en>, 최종검색: 2023. 8. 17.

837) 국제적 차원에서 부패에 대응하기 위한 움직임은 1990년대부터 본격화되었다. 미국에서 이른바 워터게이트 사건을 계기로 1977년 「해외부패방지법」(Foreign Corruption Practices Act)을 최초로 제정하였고 이는 1997년 「O ECD 뇌물방지협약」(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 1999년 2월 발효)의 체결로 이어졌다: 신옥주, “독일의 부패방지법제”, 한국법제연구원, 2011, 22면.

838) 김성룡, “유럽연합형사사법협력체(Eurojust) 연구”, 법제처, 2010, 9면.

839) Eurojust-Jahresbericht 2021, Eurojust, p.45: <<https://www.eurojust.europa.eu/annual-report-2021>>, 최종검색: 2023. 8. 17.

공조까지 전방위적 업무를 행하고 있다.

독일은 2016년부터 2021년까지 「유로저스트」가 다룬 부패 사안 조사 중 총 99건의 사건에 관여함으로써 그리스 다음으로 높은 참여도를 보이고 있다. 독일의 대표는 얀 맥클린(Jan MacLean)으로 독일 법무부와 내무부에서 국제 형사사법 협력 업무를 담당한 경력이 있고, 「유럽 이사회」(Council of Europe)의 독일측 상임부대표를 역임하였다. 얀 맥클린을 대표로 하는 독일은 「유로저스트」에서 2022년에 1,637건의 신규 사건, 152건의 조정 회의, 53건의 공동조사팀에 관여하였다. 일례로 이탈리아에 근거지를 둔 범죄 조직을 소탕하기 위하여 독일을 포함한 8개국에서 수천 명의 경찰이 투입되어 조직원 150여 명을 체포한 사건에서 「유로저스트」는 두 개의 공동 수사팀을 창설하고 자금을 지원하는 한편, 총 열 번의 조정 회의(coordination meeting)를 주재하고 참여 수사 당국의 신속한 협력을 위한 조정 센터(coordination centre)를 설치하였다.⁸⁴⁰⁾ 독일 국내에서는 바이에른 주 「주 범죄수사청」과 「뮌헨I 지방검찰청」(Staatsanwaltschaft München I), 노르트라인-베스트팔렌 주의 「주 범죄수사청」과 뒤셀도르프(Düsseldorf) 지방검찰청, 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz) 주의 「주 범죄수사청」과 코블렌츠(Koblenz) 지방검찰청, 자를란트 주 경찰청 「조직범죄부」 등의 기관이 체포, 압수수색 등의 수사 활동에 참여하였다.

한편, 2016년부터 2021년까지 「유로저스트」가 다룬 부패사건에 연루된 EU 역외 국가는 총 42개국으로 EU 권역 내 부패사건의 대부분이 역외 국가와 관련된 것으로 드러났다.⁸⁴¹⁾ 따라서 「유로저스트」는 다양한 방식으로 역외 국가와의 협력관계를 구축해 두고 있는데 우선 역외 국가와 국제 공조 협정(international cooperation agreement)을 체결하여⁸⁴²⁾ 부패사건에 대한 지원을 제공할 수 있도록 하고 있다. 또한 EU 회원국이 아닌 역외 국가는 국제 협약을 통해 상임연락관(Liaison Prosecutors)을 「유로저스트」에 파견할 수 있다. 이들은 EU 회원국 출신 구성원들과 협력하여 자국과 관련된 국경 간 수사를 지원하고 「유로저스트」와 자국 간의 사법 협력을 촉진한다. 상임연락관의 파견 기간과 담당 업무는 파견 국가가 결정하는데, 현재 「유로저스트」에 상임연락관을 파견한 국가는 알바니아, 그루지아, 몬테네그로, 북마케도니아, 노르웨이, 세르비아, 스위스, 우크라이나, 영국, 미국으로 10개국이다.⁸⁴³⁾ 상임연락관은 데이터와 운영정보를 자국과 교환할 수 있고⁸⁴⁴⁾, 자국과 관계된 부패사건을 등록하고 조정 회의를 조직하고 참여할 수 있으며 「유로저스트」 사건관리 시스템(CMS)에 접근할 수 있다.⁸⁴⁵⁾ 또한 우리나라를 포함하여 전 세계 60개 이상의 국가와 사법 연락망 네트워크를

840) Eurojust, “132 Ndrangheta mafia members arrested by an investigation of Belgium, Italy and Germany”, <<https://www.eurojust.europa.eu/news/ndrangheta-mafia-members-arrested-investigation-belgium-italy-and-germany>>, 최종 검색: 2023. 8. 17.

841) Eurojust Casework on Corruption: 2016–2021 Insights, Eurojust, 2022, p.8.

842) 유로저스트와 공조협정을 체결한 국가는 알바니아, 조지아, 아이슬란드, 리히텐슈타인, 몰도바, 몬테네그로, 북마케도니아, 노르웨이, 세르비아, 스위스, 우크라이나, 영국, 미국으로 총 13개국이다.

843) Eurojust, “Liaison Prosecutors”, <<https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries/liaison-prosecutors>>, 최종검색: 2023. 8. 17.

844) Articles 56–59 of the Eurojust Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA.

845) Article 8(1) of the College Decision 2017–24 of 20 June 2017, amended on 14 September 2021.

구축, 해당 국가의 관할 당국과의 접촉망(contact point)을 마련해 놓고 있는데⁸⁴⁶⁾, 접촉망 구축 국가와는 앞에서 서술한 상임연락관 제도의 경우처럼 정보의 교환이 인정되지 않는다. 또한 회의를 조직하거나 관리시스템에 접근할 수 없고 조정을 위한 회의에 참석할 수 있을 뿐이다.

7. 소결 및 시사점

독일은 연방 차원보다는 주 차원에서 부패에 대응하고 있기 때문에 반부패기구의 구성과 성격이 상이하다. 개별 주에서 부패범죄에 대응하는 수사기관으로 가장 대표적인 경우는 부패범죄를 전담하는 중점검찰청을 들 수 있다. 실제로 중점검찰청이 일반 검찰청보다 다수가 관여하고 복잡한 부패사건을 처리하고 있음을 실증적으로도 보여주고 있다.⁸⁴⁷⁾ 그러나 독일 중점검찰청의 조직과 구성, 운영에 대한 분석과 시사점 도출은 양국의 검찰 체계, 공수처의 설립 취지와 목적 등을 고려하여 접근할 필요가 있다.

독일은 강력하고 광범위한 지방분권 국가로서 검찰의 권한 역시 연방과 주, 주와 주 사이의 독립적인 관계에 놓여 있다. 이러한 체제 하에서 특히 조직적이고 체계적인 범죄에 대한 광역적 대응을 위한 주와 주, 주와 연방 사이의 네트워킹을 위한 거점 구축이 필요하다. 또한 예를 들어 브란덴부르크 주는 주 소재 지방검찰청이 모두 특정 분야의 중점검찰청으로 지정되었으며, 총 11개의 지방검찰청이 있는 니더작센 주에서는 그 중 9개의 지방검찰청이 중점검찰청으로 지정되어 있다. 즉, 독일에서의 중점검찰청 제도는 하나의 지방검찰청에 속한 하위 부서를 확장한 형태로 조직을 개편한 것으로서, 기존의 분권적 검찰 체계에서 권한의 집중과 전문화를 도모한 형태라 할 수 있다.

독일 연방대법원은 부패범죄가 점점 더 은밀해지고 조직화 되어감에 따라, 부패범죄 척결에 관한 입법자의 의지는 법률을 강화하는 것만으로는 부족하고 “해당 분야에 있어서 현저한 사법적 강화를 통해서만” 달성할 수 있다고 하였다.⁸⁴⁸⁾ 중점검찰청은 이러한 문제의식에서 출발하여, 지역적으로 관할권이 세분화되어 있는 독일의 검찰 조직구조가 부패범죄에 효율적으로 대처하는 데 한계가 있다는⁸⁴⁹⁾ 자각에서 출발한 것이다.

반면에 공수처는 기존의 중앙집권적이고 독점적 기소권 행사를 중심으로 하는 검찰 체계에서는 고위공직자의 부패사건을 공명정대하게 처리할 수 없는 한계가 있다는 반성적 고려에서 탄생한, 검찰청과는 독립적인 지위에서 검찰권의 분점적 기능을 담당하는 기구이다. 따라서 이렇듯 태생적 배경과 그 주요 기능을 달리하는 양국의 두 기관이 동일한 맥락과 선상에서 비교되어서는 안될 것이다. 아울러 독일에는 다양한 종류와 성격의 반부패 기관이 존재하는데 이는 각 주의 검찰청의

846) 「유로저스트」와 접촉기구를 마련한 역의 국가는 2010년 당시 24개국이었으나 현재 60여 개국으로 확산되었다는 사실은 전 세계적인 사법공조의 필요와 당위를 역설하고 있다.

847) Karlhans Liebl, “Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität”, wistra, 1987, Heft 1, S. 13.

848) BGHSt 50, 299 ff.

849) Bannenber in: in: Wabnitz/Janovsky/Schmitt, “Handbuch Wirtschafts- und Steuerstrafrecht”, 5. Auflage 2020, Wirtschaftsstrafrecht, 13. Kapitel, Rn. 122a.

구성과 추구하는 반부패 정책의 지향점 등에 따른 것으로 특정 기관을 대안적 모델로 구상하는 것 역시 지양해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 독일 부패범죄 수사기관과 그 협력체계에 관해서 다음과 같은 특징을 도출해낼 수 있다.

첫 번째로 독일은 주마다 부패범죄 수사기관의 종류, 규모, 대상 범죄 등을 달리하고 있으나, 적극적인 반부패 정책을 펼치면서 어떠한 수사조직이든 전문적인 인력을 투입하여 광역적이고 복잡한 부패사건을 효율적이고 집중적으로 처리한다는 공통점이 있다. 이 기구들은 부패범죄를 처리하는 데 있어 검사, 수사관 등 수사 전문 인력에 전적으로 의존하는 것이 아니라 경제, 재무 관련 전문가를 고용함으로써 복잡하고 광범위한 사건의 해결을 촉진하고 있음을 보여준다. 중점검찰청의 경우에는 회계 등을 전공한 전담 인력을 확보하고 이들에게 적절한 권한을 분배하여 담당자의 전문성이 수사에 반영되도록 한다. 함부르크와 같이 별도의 기구를 둔 주에서도 수사 전문 인력 외에 행정기관 소속의 전문 인력을 투입하여 방대하고 복잡한 부패범죄에 대응하고 있다. 특히 부패범죄는 범죄의 주체가 경제나 재무 분야에 해박한 지식을 이용하는 경우가 많기 때문에 이에 대응하기 위해서는 전문가의 수사 지원이 필수적이다. 이와 같은 인력의 양적, 질적 확충은 조직의 안정화와 조직이 추구하는 목표를 달성하기 위한 최우선 전제가 된다.

두 번째, 독일의 반부패기구들은 타기관과의 공조와 협력의 가치와 필요를 강조한다. 이와 관련하여 단순히 부패 척결에 대한 추상적 선언이나 막연한 협조 의무가 아니라 실질적인 협력관계의 구축이 가능하도록 세밀하고 구체적인 규정을 두고 있다. 행정기관에서 부패 범죄가 의심될 때 형사사법기관에 통지하도록 하는 의무는 물론이거니와 담당 직책의 신설 의무, 각 기관의 연락 창구의 개설, 협의를 위한 회의 개최와 참석 의무 등을 규정함으로써 기관간, 조직간의 협력을 도모하고 실제로 이러한 협력관계가 부패범죄 대응에 기여하고 있음이 여러 사례로 증명되고 있다.

세 번째, 몇 개의 주는 상설적인 공동수사조직을 활용하여 조직적 부패를 처리하고 있는데, 이는 검찰, 경찰, 금융 당국 사이의 최적의 협력을 보장하는 장치로 기능할 수 있다.⁸⁵⁰⁾

네 번째, 개별 사건을 처리하는 과정에서뿐 아니라 교육 또는 교류를 통하여 기관 사이의 경험과 인사이트를 공유하고 있다. 이러한 교류는 수사기관 사이에서뿐 아니라 행정기관과도 이루어지고 있는데 이를 통하여 행정기관은 부패를 빨리 감지하고 신속하게 대응할 수 있다.

이와 같은 특징들로부터 우리나라 공수처의 조직 안정화와 효율적인 협력체계 구축을 위해 다음과 같은 점을 고려해 볼 필요가 있다.

우선 모든 중장기적 개선 방안을 위해서는 적절한 인력 확충이 전제되어야 한다. 이는 가장 시급히 해결해야 할 현안으로서 현재 공수처의 구성과 인력으로는 부패범죄에 효율적으로 대응할 수 없음은 물론 조직의 불안정성을 가속화할 뿐이다. 수사 인력 외에 행정업무를 전담할 별도의 조직을 갖추고, 수사 활동을 지원하고 전문적인 의견을 제시할 수 있는 비수사인력의 확충 또한 고민해 볼 필요가 있다. 이로써 조직적이고 중대한 부패범죄에 대한 집중적 처리를 가능하도록 해야 한다.

검찰은 국제협력담당관실을 중심으로 중대범죄의 국제 공조수사 업무를 추진하고 있으며, 이를

850) Jürgen Wessing/Mattias Dann, Deutsch-Ameikanische Korruptionsverfahren, 2013, S. 369.

위하여 아시아·태평양 범죄수익환수 네트워크(ARIN-AP)를 비롯한 협력 네트워크를 구성하여 효율적인 공조를 도모하고 있다. 공수처 역시 인력의 확충을 전제로 다음으로는 적절한 협력체계를 구축하고 조정할 수 있는 전담 직책을 신설할 필요가 있다. 중장기적인 관점에서는 현재와 같이 개별 기관 사이의 MOU 체결을 넘어 해외 반부패수사기구를 구성원으로 하는 조직적 네트워크를 구성할 필요가 있다.

마지막으로 검찰 및 경찰, 그리고 행정기관과의 정기적인 협의체를 구성하여 경험과 정보 공유를 의무화할 것을 고려해 볼 수 있다. 현재와 같이 공수처와 검찰 사이의 경쟁적이며 배타적인 관계에서는 자발적인 경험과 정보의 공유를 기대할 수 없으므로, 부패사건 현황보고서의 공동작성을 의무화하는 것도 구체적인 대안으로 생각해 볼 수 있다.

1. 일본에서의 부패범죄와 반부패수사기관 개관

일본의 「형법」(刑法, 1907년 법률 제45호) 제2편 제25장의 표제는 “오직의 죄”(汚職の罪)이다. 여기에는 공무원의 직권남용죄(제193조), 특별공무원의 직권남용죄(제194조), 특별공무원의 폭행·학대죄(제195조), 제194조 및 제195조의 범죄에 의한 치사상죄(제196조), 수뢰죄, 수탁수뢰죄, 사전수뢰죄(제197조), 제3자뇌물수수죄(제197조의2), 가중수뢰죄 및 사후수뢰죄(제197조의3), 알선수뢰죄(제197조의4) 등이 포함되어 있다. 그리하여 일본에서는 공무원의 부패범죄를 “오직”(汚職, おしよく)으로 표현하는 경우가 많다. 일본 총무성의 자료에서는, 오직에 대해 “사리사욕을 위하여 직(職)에 관해 부정을 저지르는 것”을 말한다고 정의하고 있다.⁸⁵¹⁾

일본의 반부패수사기관으로는 지방검찰청(地方検察庁) 특별수사부(特別捜査部, 통칭 特捜部), 경시청 형사부 수사 제2과(警視庁刑事部 捜査第二課) 등이 예시되고 있다. 본절에서는 그중 특별수사부에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다. 한편 일본에는 우리나라에서의 공수처에 대응하는 기관은 존재하지 않기 때문에, 일본에 대한 비교법적 연구는 일본이 왜 공수처와 같은 기관을 만들지 않았는가에 대한 의문도 함께 해결해 보기도 한다. 그리고 국세청감찰관(国税庁監察官) 제도는 이 문제에 대한 하나의 시사점이 될 수 있다고 생각된다.

2. 일본의 반부패 행정기구 개관

가. 부패범죄 수사의 단서와 행정기구

일본에서의 뇌물죄 적발계기는 우리나라와 크게 다르지 않다. ① 관청과 거래관계에 있는 기업의 부정경리나 법령위반, 정치가의 선거법위반 등의 수사과정에서의 적발, ② 「국세청 국세국」(国税庁 国税局), 「공정거래위원회」(公正取引委員会), 「증권거래 등 감시위원회」(証券取引等監視委員会), 「회계검사원」(会計検査院) 등으로부터의 고발, ③ 국회에서의 질의내용, 일반시민으로부터의 투서, 풍문, 마스크의 보도 등이 그것이다. 한편 록히드 사건과 같이, 미국 상원의교위원회 다국적기업 소위원회에서의 증언에 의한 폭로가 수사의 단서가 된 경우도 있다.⁸⁵²⁾⁸⁵³⁾

특히 구조적 오직사건⁸⁵⁴⁾의 경우, ①의 경우와 같이 우연적인 별건사건의 적발이 오직사건 수사의

851) 総務省 自治行政局 編, 令和3年度における地方公務員の懲戒処分等の状況(令和3年4月1日~令和4年3月31日), 2022, 6頁: 일본 총무성(総務省) 홈페이지, “報道資料一覧”, <https://www.soumu.go.jp/main_content/000853437.pdf>, 최종검색: 2023. 8. 15.

852) 大山 弘, “汚職の摘発と刑事責任”, 法学セミナー No. 508, 1997.4, 57면.

853) 이외에도, “특수부의 손님”으로 불리는 불법브로커(事件屋)나 해결사(フィクサー, fixer) 등으로부터의 정보, 특수부검사 출신의 변호사, 국세국 사찰부 출신의 세리사 등 “사족”(士族)으로부터의 통보 등도 중요한 정보원이 된다고 한다. Y, “特捜が動くとき”, 季刊刑事弁護 16号, 1998.10, 37면.

854) 구조오직(構造汚職)이라 함은 일반적으로는 사리, 사욕이나 이권에 눈이 먼 특정의 소수자에 의해 행해지는

계기가 되는 경우가 많은데(건축업계로부터 거물정치인으로서의 현금의혹, 탈세사건 등이 단서가 된 ゼネコン오직사건이 그 예이다), 우연에 의존하지 않고 오직사건을 적발할 수 있는 시스템구축이 필요할 것이다.⁸⁵⁵⁾ 나아가 이들 범죄는 다수의 관계자들이 복잡하게 얽혀 있고, 자신들의 전문지식을 이용하여 사전에 증거인멸을 하는 경우도 많으므로, 객관적 증거를 확보하기 어렵다. 이러한 이유로 오직 사건의 적발을 위해서는 행정법령, 행정조직, 세무, 회계 등에 관한 전문지식과 함께,⁸⁵⁶⁾ 공무원의 부패범죄와 관련된 업무를 담당하는 여러 행정기구와 수사기관 사이의 협력체계가 필수적으로 요청된다.

이하에서는 오직(汚職) 사건 수사의 단서를 제공해 줄 수 있는 행정기구 중 국세청 국세국, 공정거래위원회, 증권거래 등 감시위원회 등의 기능과 직무범위를 간략하게 소개하고, 검찰과의 협력관계를 살펴보기로 한다.

나. 국세청 국세국

1) 국세청 국세국의 기능과 직무범위

국세청(国税庁)은 「재무성설치법」(財務省設置法, 1999년 법률 제95호) 제18조 제1항에 의해 재무성 산하에 설치된다. 국세국(国税局)은 국세청의 지방지분부국(地方支分部局)으로서 설치되며(같은 법 제23조 제1항). 오키나와(沖縄) 국세사무소도 여기에 포함된다(같은 법 제23조 제2항). 국세국은 현재 도쿄국세국(東京国税局)을 포함하여 총 11개가 설치되어 있다.⁸⁵⁷⁾

한편 국세청 국세국은 범칙사건을 매개로 검찰청과 관련을 맺고 있다. 「국세통칙법」(国税通則法, 1962년 법률 제66호) 제11장에서 규정하고 있는 범칙사건의 조사 및 처분⁸⁵⁸⁾에 관해 간략히 살펴보면 다음과 같다.

국세청 등의 당해 직원은 범칙사건을 조사하기 위해 필요한 때는 범칙혐의자나 참고인에 대해 출두를 요구하고, 그들에 대해 질문하고, 소지하거나 두고 간 물건을 검사하거나, 또는 이들이 임의로 제출하거나 두고 간 물건을 영치할 수 있다(「국세통칙법」 제131조 제1항). 또한 당해 직원은 범칙사건의 조사에 관하여 관공서 또는 공사단체에 조회하여 필요한 사항의 보고를 요구할 수 있고(같은 법조 제2항), 소속관서의 소재지를 관할하는 지방재판소 또는 간이재판소의 재판관이 사전에 발부한 허가장에 의해 임검, 범칙혐의자 등의 신체, 물건이나 주거 기타 장소의 수색, 증거물이나 몰수할 물건으로 사료하는 것의 압수 또는 기록명령부압수(같은 법 제132조), 통신사무를 다루는

우발적인 범죄가 아니라, 일본의 정치, 경제, 군사, 외교를 포함한 전(全)국가체제 자신이 구조적으로 야기하는 필연적인 현상인 것을 말한다. 星野安三郎, “政治腐敗と法”, 法学セミナー No. 302, 1980.4, 29면.

855) 神山敏雄, “証券・銀行業界と大蔵省・日銀の構造汚職”, 法学セミナー No. 524, 1998.8, 52면.

856) 大山 弘, “汚職の摘発と刑事責任”, 法学セミナー No. 508, 1997.4, 57면.

857) 일본 국세청(国税庁) 홈페이지, “国税庁 組織(国税局・税務署・税務大学校等)”, <<https://www.nta.go.jp/about/organization/index.htm>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

858) 종래에는 이 부분에 대해 「국세범칙단속법」(国税犯則取締法, 1900년 법률 제67호)에서 따로 규정하고 있었으나, 2017년 법률 제4호에 의해 「국세범칙단속법」은 폐지되었다(2018년 4월 1일 시행).

자에 대한 압수(같은 법 제133조), 통신이력의 전자적 기록보전요청(같은 법 제134조) 등을 할 수 있다. 한편 간접국세에 관한 범칙사건에 대해서는, 현행범 사건의 임검, 수색 또는 압수에 대해 별도로 규정되어 있다(같은 법 제135조).

간접국세 이외의 국세에 관하여 범칙이 있다고 사료하는 때는 검찰관에게 고발하여야 한다(같은 법 제155조 제1호). 간접국세에 관한 범칙사건에 대해서는 일정한 요건 하에 검찰관에게 고발절차가 진행된다(같은 법 제156조). 후자의 간접국세에 관한 범칙사건은 즉고발사건에 해당한다(같은 법 제159조 제1항).

2) 국세청 국세국과 검찰 사이의 협력

수사실무가에 의하면, 오직 사건에서는 국세청의 세무조사나 사찰로부터 수사가 시작되는 경우가 많다고 한다. 국세청은 세무조사를 통해 상대방의 장부나 전표 등을 볼 수 있는 등 강제조사의 권한이 있지만, 이는 세금에 관한 문제로 제한된다. 증뢰 사건으로 상대방을 조사하는 것은 검찰청의 권한이다. 이와 같이 국세청과 검찰청은 “서로 부족한 부분을 보완하는 형태로 협력을 구하는 것에 의해, 뇌물죄의 실태에 다가갈 수 있는 것”이다.⁸⁵⁹⁾ 다만 국세청은 용도불명의 금원을 적발하더라도 이를 탈세의 측면에서 고려할 뿐이므로, 국세청에서 송부된 막대한 양의 장부나 전표 등 수많은 정보 중에서 오직 사건의 구체적 단서를 찾는 것은 검찰청의 업무가 된다.⁸⁶⁰⁾⁸⁶¹⁾

국세청이 조사한 결과는 법인세법위반, 소득세법위반, 상속세법위반 등의 형태로 검찰청에 고발되는데, 고발 여부는 고발요부감안협의회(告發要否勘案協議會)에서 결정하고 있다. 고발요부감안협의회 제도는 상당히 오래된 역사를 가지고 있다. 범무연혁지 1951년 6월 20일자 항목에 의하면, 1950년 11월에 정해진 “고발요부판정기준”(告發要否判定基準)의 타당성, 직접국세포탈사건의 수사, 처리에 관한 난점의 극복책에 대해서 협의하는 것을 목적으로 “조세계(租稅係)검사 회동”이 있었다. 이 자리에서 津田 검찰국 경제 제2과장이 고발요부감안협의회 제도에 대한 설명을 하였다고 한다.⁸⁶²⁾ 또한 1960년에 발간된 검찰연구자료는 이 제도에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. “직접국세의 범칙사건은, 검찰관, 국세사찰관 등으로 조직되는 「고발요부감안협의회」에 상정되어, 고발하는지 여부를, 법률상 또는 입증상의 견지에서 검토를 가한 다음에 결정되는 것으로 되어 있다. 원래 그 고발은, 세무공무원[收稅官吏]이 그의 책임에서, 국세범칙단속법 제12조의⁸⁶³⁾에 기하여 하는 것이지만, 사건의 성질상, 검찰관이 위 결정에 대해서 사실상 의견을 진술하고, 그 적정을 기하기 위하여 설치된 기구이다. 그렇기는 하지만, 그 때문에 검찰관이 고발 전에 사건에 착수하여

859) 河上和雄, “汚職・贈收賄 -その捜査の實態-”, 講談社, 2003, 75-76면.

860) 河上和雄, “汚職・贈收賄 -その捜査の實態-”, 講談社, 2003, 76-77면.

861) 오래 된 자료이나, 法務総合研究所研修第1部 編, “賄賂罪に関する諸問題(実務編), 檢察研究特別資料第30号”, 法務総合研究所, 1965, 6-8면은, 구마모토(熊本) 국세국에서 탈세사건으로 오이타(大分) 지검에 고발된 사건을 수사하여 증수되사건을 검거한 예를 제시하고 있다.

862) 法務省大臣官房司法法制調査部 編, “法務沿革誌 第1卷”, 法曹会, 1967, 359면. 여기에서 津田 과장은 津田 實로 추측된다. 그의 저작 중에는 「국세범칙단속법해설」이 있다.

863) 국세범칙단속법 제12조의2: 세무공무원[收稅官吏]은 간접국세 이외의 국세에 관한 범칙사건의 조사에 의해 범칙이 있다고 사료하는 때는 고발의 절차를 밟아야 한다.

수사할 수 있는 것에, 하등의 번개를 가하는 것은 아니다.”⁸⁶⁴⁾

1998년 무렵의 문헌은 고발요부감안협의회회의의 실무 모습을 다음과 같이 전하고 있다. 먼저 협의회 개최 전 지방 국세국은 국세청에 보고하여 내부방침을 정하고, 대응하는 지검 및 고검에 사찰조사보고서를 제출한 다음 1주일 후 지검 및 고검에서 사건에 관한 사전설명을 하고, 다시 1주일 후 협의회를 개최한다. 도쿄국세국의 경우 협의회에는 도쿄지검 특수부 재정경제반 부부장, 수석검사, 도쿄고검 재정경제담당 검사 등이 참석하고, 국세국에서는 사찰부장, 사찰부차장, 당해 사건담당 통괄사찰관 등이 참석하여 최종적으로 고발 여부를 검토하게 된다. 다만 탈세사건의 복잡성이나 혐의 입증의 어려움 등으로 국세국 담당자는 지검의 담당 검사에게 계속 보고하여 충분한 증거를 갖추는 등으로 수시로 협의를 거친다고 하며, 따라서 협의회로 상정되면 고발이 보류되는 사례는 거의 없다고 한다. 협의회 후 관계서류를 정리하여 2-3주 후에 도쿄지검에 고발된다.⁸⁶⁵⁾

한편 국세청 국세국과 검사만 협력하는 것은 아니다. 1998년 무렵의 자료에 의하면, 검찰사무관도 인사교류를 통하여 도쿄지방검찰청으로부터 도쿄국세국 사찰부(査察部) 국세사찰관(国税査察官)으로 부임하여, 국세청 사찰관(マルサ)의 임무를 담당한 예가 있다.⁸⁶⁶⁾

다. 공정거래위원회

1) 공정거래위원회의 기능과 직무범위

「사적 독점금지 및 공정거래 확보에 관한 법률」(私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律, 1947년 법률 제54호)(통칭 독점금지법)의 목적을 달성하기 위하여, 「내각부설치법」(内閣府設置法, 1999년 법률 제89호) 제49조 제3항에 의거하여 내각총리대신의 관할 하에 공정거래위원회가 설치된다(독점금지법 제27조).

공정거래위원회는 위원장 및 위원 4인으로 조직되며(독점금지법 제29조), 공정거래위원회의 사무를 처리하기 위한 기구로 사무총국(事務総局)이 설치되어 있다(같은 법 제35조). 사무총국은 심판관, 관방(官房), 경제거래국, 심사국 등으로 조직되며, 경제거래국 내에 거래부, 심사국 내에 범칙심사부 등이 설치된다.⁸⁶⁷⁾ 독점금지법위반의 조사업무는 심사국에서 담당하며, 심사국 내의 범칙심사부는 형사고발을 목적으로 하는 범칙조사절차를 담당한다.⁸⁶⁸⁾ 한편 독점금지법 제35조 제7항은, “사무총국의 직원 중에는 검찰관, 임명 당시 현재 변호사인 자 또는 변호사 자격을 가진

864) 法務研修所第1部 編, “通脱犯捜査の諸問題 -直税事件を中心として-, 検察研究特別資料第17号”, 法務研修所, 1960, 13면.

865) 권광현, “일본의 조세범죄 수사실무 -실제 사례를 중심으로-”, 형사법의 신동향 통권 제26호, 2010. 6, 316-317면 각주 54 참조. 이 부분에는 박영렬, 일본탈세사범수사실무, 1998이 인용되어 있다.

866) 鈴木広行, “捜査報告書(国税局査察部について)”, 研修 No. 606, 1998.12, 42-44면.

867) 공정거래위원회 사무총국의 조직에 대해서는, 일본 공정거래위원회(公正取引委員会) 홈페이지, “公正取引委員会の組織図”, <<https://www.jftc.go.jp/soshiki/profile/annai/index.html>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

868) 中里 浩, “独占禁止法違反の犯罪”, 齊藤豊治, 浅田和茂, 松宮孝明, 高山佳奈子 編, 新經濟刑法入門(第3版), 成文堂, 2020, 224면.

자를 추가하여야 한다.” 고 규정하고 있으며, 이에 따라 검찰관도 공정거래위원회에 파견되어 행정 조사나 범칙조사절차, 직접소송의 조연에 관여하고 있다. 구체적으로는 심사국의 특별전문관으로 3명, 심사국의 특별심사조정관으로 1명이 파견되어 있다고 한다.⁸⁶⁹⁾ 이와 관련하여 일본 법무성의 홈페이지에 게시된 글 중 검찰관의 직무에 관하여 인터뷰 형식으로 게재된 글을 참고하면, 심사국의 특별전문관 중 행정조사에 종사하는 2명의 검찰관은 사건의 입건부터 현장검사, 증거물의 정밀조사·사정청취, 처분결정까지 각 과정에서의 지도·조연을 행하고, 1명의 검찰관은 행정처분 취소소송 등을 바라보고 처분결정 단계부터 관여하여 제기된 취소소송 등에 대한 지도·조연을 행하고 있다. 또한 파견된 4명의 검찰관은 모두 임관 후 10년을 넘었다고 한다.⁸⁷⁰⁾

공정거래위원회 자체는 수사기관은 아니지만 실질적으로는 특별사법경찰직원으로서의 역할을 수행할 수 있다. 공정거래위원회는 그 직무를 행하기 위해 필요한 때는, 공무소, 사업자 등 또는 이들의 직원에 대해 출두를 명하거나, 필요한 보고, 정보나 자료의 제출을 요구할 수 있고(독점금지법 제40조), 사건에 대해 필요한 조사를 하기 위해 사건관계인 또는 참고인을 심문[審尋]하거나, 이들의 의견이나 보고를 요구하고(제1호), 감정인에게 출두를 명하여 감정을 하도록 하고(제2호), 장부서류 등 물건의 소지인에 대하여 제출을 명하거나 제출한 물건을 유치하고(제3호), 사건관계인의 영업소를 비롯한 필요한 장소에 입회하여 업무 및 재산의 상황, 장부서류 등의 물건을 검사하는(제4호) 등의 처분을 할 수 있다(같은 법 제47조).

특히 독점금지법은 제12장에서 범칙사건의 조사에 관한 사항들을 규정하고 있다. 예컨대, 공정거래위원회의 지정을 받은 공정거래위원회 직원은 범칙사건을 조사하기 위하여 필요한 때에는 범칙협 의자나 참고인에 대하여 출두를 요구하거나, 질문하거나, 소지하거나 두고 간 물건을 검사하거나, 임의로 제출하거나 두고 간 물건을 영치할 수 있고(같은 법 제101조 제1항), 범칙사건 조사에 관하여 관공서 또는 공사단체에 조회하여 필요한 사항의 보고를 요구할 수 있다(같은 법 제101조 제2항). 그 외에 공정거래위원회의 지정을 받은 공정거래위원회 직원은 지방재판소 또는 간이재판소가 사건에 발부한 허가장에 의하여 임검, 수색, 압수 또는 기록명령부압수(같은 법 제102조), 우편물 등의 압수(같은 법 제103조) 등의 처분을 할 수 있다.

공정거래위원회는 이러한 범칙사건절차에 따른 조사에 의하여 범칙의 심증을 얻은 때는, 검사총장에게 고발하여야 한다(독점금지법 제74조 제1항). 독점금지법 제89조부터 제91조까지 규정되어 있는 사적 독점 또는 부당한 거래제한 등 독점금지법위반사건의 형사소추는 우리나라에서와 같이 공정거래위원회의 전속고발로 이루어진다(같은 법 제96조). 특히 “독점금지법위반에 대한 형사고발 및 범칙사건의 조사에 관한 공정거래위원회의 방침”(형사고발기준)에는, ① 일정한 거래분야에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 가격 카르텔, 공급량제한 카르텔, 시장분할협정, 입찰담합, 공동보이콧, 사적 독점에 관한 그 외의 위반행위 중에서, 국민생활에 광범한 영향을 미친다고 생각되는 악질적이

869) 中里 浩, “独占禁止法違反の犯罪”, 齊藤豊治, 浅田和茂, 松宮孝明, 高山佳奈子 編, 新經濟刑法入門(第3版), 成文堂, 2020, 224면.

870) 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “検事の職務内容(その3) : 公正取引委員会”, <https://www.moj.go.jp/keiji1/kenji_m12>, 최종검색: 2023. 8. 15.

고 중대한 사안, ② 위반을 반복하여 행하고 있는 사업자·업계, 배제조치에 따르지 않는 사업자 등에 관계된 위반행위 중 공정거래위원회가 행한 행정처분에 의해서는 독점금지법의 목적을 달성할 수 없다고 생각되는 사안 등에 대해 적극적으로 형사고발을 할 것이 규정되어 있다.⁸⁷¹⁾

이러한 형사고발을 행할 때에는, 검찰당국 측의 최고검찰청 재정경제계검사 이하의 검사, 공정거래위원회 측의 법칙심사부장 이하의 담당관 사이에 당해 개별사건에 관계된 구체적 문제점 등에 대해서 의견 및 정보의 교환을 행하기 위해 고발문제협의회(告發問題協議會)가 개최된다(“독점금지법위반에 대한 형사고발 및 법칙사건의 조사에 관한 공정거래위원회의 방침” 제3항). 고발문제협의회는 공정거래위원회의 인원 증원 및 기구 확충과 함께 1991년 1월 10일에 설치되었다.⁸⁷²⁾ 그리고 위에서 소개한 심사국의 특별심사조정관이 법칙심사부에서의 고발사건에 관한 지도·조언을 비롯하여, 고발을 위한 검찰과의 연락, 조정 등의 업무를 담당하게 된다.⁸⁷³⁾⁸⁷⁴⁾

라. 증권거래 등 감시위원회

1991년 여름에 벌어진 일련의 증권스캔들을 계기로, 증권행정에 대한 바람직한 상태, 특히 증권회사 및 증권시장에 대한 검사·감시체제에 대해 논의가 이루어졌다. 내각총리대신의 자문을 받은 임시행정개혁추진심의회는, 「증권·금융 불공정거래의 기본적 시정책에 관한 답신」을 통하여 대장성에 행정부문으로부터 독립된 위원회를 설치하여야 한다는 제언을 하였다. 그 결과 증권거래 등의 공정을 확보하기 위한 「증권거래법 등의 일부를 개정하는 법률」(証券取引等の公正を確保するための証券取引法等の一部を改正する法律, 1992년 법률 제73호)에 의해 「증권거래 등 감시위원회」(証券取引等監視委員会: Securities and Exchange Surveillance Commission, 약칭 証券監視委)가 신설되었다. 증권거래 등 감시위원회는 처음에 대장성에 설치되었다가, 금융감독청(金融監督庁)과 금융재생위원회(金融再生委員会) 등을 거쳐 현재는 「금융청설치법」(金融庁設置法, 1998년 법률 제130호) 제8조에 의해 금융청 내의 기관으로 되어있다.⁸⁷⁵⁾ 이 점에서 앞서의 공정거래위원회 보다는 기구의 독립성이 약화되어 있다.⁸⁷⁶⁾

871) 中里 浩, “独占禁止法違反の犯罪”, 齊藤豊治, 浅田和茂, 松宮孝明, 高山佳奈子 編, 新經濟刑法入門(第3版), 成文堂, 2020, 253면.

872) 千地雅巳, “国税犯則取締法の犯則事件の範囲について - 国犯法の対象に、秩序犯を維持し、滞納処分免脱罪を追加すべきか -”, 稅務大学校論叢 78号, 2014.6, 504頁. 공정거래위원회에 고발문제협의회가 설치된 정확한 일자에 대해서는, [資料] “独占禁止政策50年のあゆみ”, 公正取引 No. 561, 1997.7, 79면.

873) 中里 浩, “独占禁止法違反の犯罪”, 齊藤豊治, 浅田和茂, 松宮孝明, 高山佳奈子 編, 新經濟刑法入門(第3版), 成文堂, 2020, 253면.

874) 위에서 소개한 일본 법무성 홈페이지에 게시한 인터뷰의 대상자가 심사국 사무총국의 특별심사조정관인데, 그는 자신의 역할에 대해 본문에서 서술한 대로 설명하고 있다. 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “検事の職務内容(その3): 公正取引委員会”, <https://www.moj.go.jp/keiji1/kenji_m12>, 최종검색: 2023. 8. 15.

875) 証券取引等監視委員 編, 令和4(2022)年度証券取引等監視委員会の活動状況, 2023, 53-54頁: 일본 증권거래 등 감시위원회(証券取引等監視委員会) 홈페이지, “証券取引等監視委員会の活動状況の公表について”, <https://www.fsa.go.jp/sesc/reports/n_2022/n_2022a.pdf>, 최종검색: 2023. 8. 15.

876) 松原英世, “經濟事犯の発見と監視機構”, 齊藤豊治, 浅田和茂, 松宮孝明, 高山佳奈子 編, 新經濟刑法入門(第3版), 成文堂, 2020, 126면.

증권거래 등 감시위원회가 수행하는 감시사무는, 시장분석심사, 증권검사, 거래조사, 공개검사 및 범칙조사의 5가지로 나누어진다. 그중 범칙조사의 대상이 되는 범칙사건은, 「금융상품거래법」(金融商品取引法, 1948년 법률 제25호) 제8장의 죄 중 유가증권의 매매를 비롯한 거래, 금융파생상품(デリバティブ, derivative)거래 등의 공정을 해하는 것으로서 정령으로 정하는 것과 관계된 사건을 의미한다(같은 법 제210조 제1항). 그 외에 「범죄에 의한 수익의 이전방지에 관한 법률」(犯罪による収益の移転防止に関する法律, 2007년 법률 제22호) 제32조, 「금융서비스의 제공에 관한 법률」(金融サービスの提供に関する法律, 2000년 법률 제101호) 제102조는, 각각 일정한 범죄에 대하여 범칙조사에 관한 규정을 준용하도록 하고 있다. 이 범위에서 증권거래 등 감시위원회 직원의 범칙조사 대상이 확장되어 있다.⁸⁷⁷⁾

증권거래 등 감시위원회의 직원은, 범칙사건에 대해 질문, 검사 또는 영치(같은 법 제210조), 임검, 수색 또는 압수(같은 법 제211조), 통신사무를 행하는 자에 대한 압수(같은 법 제211조의2), 통신이력의 전자적 기록 보존요청(같은 법 제211조의3), 전자적 기록과 관계된 기록매체 압수를 대체하는 처분(같은 법 제211조의4) 등을 할 수 있다. 그리고 증권거래 등 감시위원회가 이러한 범칙사건의 조사에 의해 범칙의 심증을 얻은 때는, 고발하여야 한다(같은 법 제226조). 공표된 자료에 의하면, 2022년 4월 1일부터 2023년 3월 31일 사이 고발건수는 총 8건으로, 내부자거래사건이 7건, 시세조정사건이 1건이다.⁸⁷⁸⁾

증권거래 등 감시위원회는 1995년 7월에 고발문제협의회(告発問題協議会)를 설치하였고, 사무국원에 재정경제계 검사를 배치하는 등 인원확충을 위해 노력하였다.⁸⁷⁹⁾⁸⁸⁰⁾ 이와 같이 증권거래 등 감시위원회에도 법령위반의 인정에 필요한 증거수집방법의 검토 등의 역할을 위해 검사가 파견[出向]되어 있다.⁸⁸¹⁾ 또한 고발문제협의회를 통하여 검찰과 연결고리를 가지고 있다.

마. 일본의 예에서의 시사점

위에서 살펴본 것과 같이, 국세청 국세국, 공정거래위원회, 증권거래 등 감시위원회 등은 부패범죄에 대한 수사를 직접적인 목적으로 하는 기관이 아니다. 그렇지만 이들 기관들은 어떠한 형태로든

877) 証券取引等監視委員 編, 令和4(2022)年度 証券取引等監視委員会の活動状況, 2023, 39頁: 일본 증권거래 등 감시위원회(証券取引等監視委員会) 홈페이지, “証券取引等監視委員会の活動状況の公表について”, <https://www.fsa.go.jp/sesc/reports/n_2022/n_2022a.pdf>, 최종검색: 2023. 8. 15.

878) 証券取引等監視委員 編, 令和4(2022)年度 証券取引等監視委員会の活動状況, 2023, 39頁: 일본 증권거래 등 감시위원회(証券取引等監視委員会) 홈페이지, “証券取引等監視委員会の活動状況の公表について”, <https://www.fsa.go.jp/sesc/reports/n_2022/n_2022a.pdf>, 최종검색: 2023. 8. 15.

879) 千地雅巳, “国税犯則取締法の犯則事件の範囲について - 国犯法の対象に、秩序犯を維持し、滞納処分免脱罪を追加すべきか -”, 税務大学校論叢 78号, 2014. 6, 499면.

880) 고발문제협의회의 설치 이전에, 조세범에 대한 고발요부감안협의회와 같이 증권거래 등 감시위원회에도 고발요부의 판정을 위한 증거의 평가 등 검찰관과의 긴밀한 협의를 위한 제도가 필요하다고 보았던 견해로, 江頭憲治郎ほか(パネル・ディスカッション), “証券市場と規制機関の役割(下)”, 商事法務 No. 1311, 1993. 2, 19면[芝原邦爾 교수의 발언].

881) 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “検事の職務内容(その3): 証券取引等監視委員会”, <https://www.moj.go.jp/keiji1/kenji_m11>, 최종검색: 2023. 8. 15.

부패범죄에 대한 단서를 얻기 쉽다.

한편 이들 기관은 해당 법률에서 부여된 입법목적을 달성하기 위해 과징금 등의 행정처분 이외에 형사벌을 부과할 수 있는데, 형사벌을 부과하기 위해 그 자신이 독자적으로 형사소추를 할 수는 없게 되어 있다. 기소를 위해서는 즉고발사건 등의 형태로 반드시 검찰의 손을 거쳐야 하며, 특히 이에 대한 기소를 지방검찰청 특별수사부가 담당하고 있다. 그리고 바로 이 부분 때문에 국세청 국세국 등의 권력기관들이 지방검찰청 특별수사부와 협력을 하기 위한 동기가 생기는 것이다. 이를 위해 국세청 국세국은 “고발요부감안협의회”, 공정거래위원회나 증권거래 등 감시위원회는 “고발문 제협의회” 등을 매개로 검찰과 협력하고 있으며, 그러한 고발이나 고발에 대한 협의과정에서 해당 기관들이 얻게 된 범죄수사의 단서가 지방검찰청 특별수사부로 자연스럽게 흘러들게 된다. 즉 일본의 예에 비추어 보면, 그 자신이 막강한 권력을 가지는 여러 기관들이 막연하게 서로 협력하여야 한다는 선언적 규정이 있기 때문에 협력하는 것이 아니라, 협력하지 않을 수 없도록 할 이유를 만들어 주어야 협력하게 될 것으로 생각된다. 일본에서 검찰개혁 논의로 법무대신의 사적 자문기관으로 “검찰의 바람직한 상태 검토회의”(檢察の在り方検討会議)가 구성된 바 있는데,⁸⁸²⁾ 여기에서 특별수사부에 대한 논의 중 나온 한 위원의 발언은 이 점을 정확하게 지적하고 있다.

○ **고하라** [노부오] (郷原信郎, ごうはら のぶお: 전 도쿄고등검찰청검사, 변호사) **위원**: 수사와 공판의 분리론에 관해서입니다만, 확실히 수사의 적정화라는 면에서 상당히 유효한 수단이라는 생각이 듭니다만, 현실적으로 생각해 보면, 여러 가지 문제가 있는 것 같다고 느껴집니다. 지금의 특수부에 대해서 생각하면, 먼저 하나는 국세국으로부터 고발되는 세금사건이네요. 그리고 그 밖의 공정거래위원회, 증권거래 등 감시위원회 등의 사건, 이러한 곳은 고발을 하여 오는 곳이기 때문에 기소를 받는 것에 의미가 있는 것이지, 만일 특수부로부터 공소권이 분리된다는 것이 되면, 그러한 국세국 등의 기관과의 관계에서는 그다지 의미가 없는 것입니다. 그러면 남은 부분이네요. 벌거숭이인 채 수사기관으로서의 특수부라는 것은 도대체 어떠한 기관이 되는 것일까. 이른바 포리(捕吏: 岡っ引き)적인 부분이 남는 것입니다만, 분명히 말해서 국세국이라든지 그러한 기관과 분리된, 자기 부담으로 전부 단서를 획득해 가는 수사기관으로서 특수부에 그렇게까지 힘이 있는가, 라고 하면, 저는 결코 그렇게는 생각하지 않습니다. 그래서 약간 이미지가 떠오르지 않는 바가 있습니다. (이하 생략)⁸⁸³⁾

나아가 이들 기관에는 검사나 검찰사무관 등이 과견되어 있고, 이들은 해당 기관에 필요한 법적 문제에 대해 조언을 주거나 해당 기관에서의 업무를 실제로 담당하기도 한다. 이러한 식으로 해당 기관들은 검찰과 협력하지 않을 수 없게 된다.

위와 같은 두 가지 내용은 우리의 공수처에는 없는 것이다. 요컨대 공수처가 다른 반부패기관들과 협력을 위해서는, 이들 기관들이 서로 협력하여야 한다는 선언적 규정이 필요한 것이 아니다. 일정한

882) 이에 대해서는 아래 “4. 검찰개혁과 특별수사부” 중 “검찰의 바람직한 상태” 검토회의 부분 참조.

883) 檢察の在り方検討会議議事録, 第8回会議議事録, 2011, 52면: 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “法制審議會 - 新時代の刑事司法制度特別部会 第1回會議 (平成23年6月29日開催) 配布資料3 檢察の在り方検討会議議事録”, <<https://www.moj.go.jp/content/001331076.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

건의 경우는 반드시 공수처에 고발하여야 하는 규정을 마련하고, 그 고발범죄의 기소를 위한 협의체를 마련하며, 그 범위에서 공수처의 검사나 수사관을 그 기관에 파견하여 인적, 물적인 교류를 활성화하여야 한다. 그리고 이를 위해서는, 공수처법의 개정뿐만 아니라 국세청 등 해당 기관들의 법률개정이 함께 필요하고, 나아가 공수처의 인원을 현재보다 대폭 증원하지 않으면 안 된다.

3. 지방검찰청 특별수사부

일본에서 가장 대표적인 반부패수사기관으로는 지방검찰청(地方檢察庁) 특별수사부(特別捜査部, 통칭 特捜部)가 잘 알려져 있다. 특별수사부의 수사대상은 크게 ① 수뢰죄와 증뢰죄 등 정치가나 공무원의 오직사건, 특별배임죄와 같은 기업범죄 등을 포함하는 특수직고(特殊直告)사건, ② 공정거래위원회, 증권거래 등 감시위원회, 국세국 등이 법령에 기하여 고발한 사건 등을 포함하는 재정경제관계사건으로 분류될 수 있다.⁸⁸⁴⁾ 현재 특별수사부는 도쿄(東京), 오사카(大阪), 나고야(名古屋)의 지방검찰청에 설치되어 있다.

「형사소송법」(刑事訴訟法, 1948년 법률 제131호) 제191조 제1항은, “검찰관은, 필요하다고 인정하는 때는, 스스로 범죄를 수사할 수 있다.”고 규정하는데, 이 조문은 검찰에게 제2차적, 보충적 수사권만을 부여한 것으로 해석되고 있다.⁸⁸⁵⁾ 그럼에도 검찰이 수사할 수 있는 경우로서 「형사소송법」 제191조 제1항에서 정하는 “필요하다고 인정하는 때”는 실무상 크게 두 가지 범주가 제시된다. 하나는 사법경찰직원으로부터 송치 또는 송부를 받은 사건에 대해, 검찰관이 공소제기 여부를 결정하기 위해 보완수사를 하는 경우이다. 그리고 다른 하나는 범죄의 성질이나 사법경찰관에게 수사를 맡기는 것의 타당성 등을 감안해 볼 때 검찰관이 독자적으로 수사를 개시하는 것이 적당하다고 인정하는 경우이다.⁸⁸⁶⁾ 특별수사부가 행하는 부패범죄에 관한 수사는 후자의 대표적인 예로 설명된다. 경찰에도 지능범을 담당하는 수사2과가 설치되어 있지만, 정치가, 재계인사, 고급관료 등이 얽혀 있고 국정이나 지방행정의 중요시책에 막대한 영향을 미치는 대규모적인 증·수뢰죄와 같은 사건은, 다른 공적 기관과의 협력관계, 정국에 대한 분석·판단의 필요성 등의 이유에서, 엄정하고 중립적인 입장에서의 수사가 요청되기 때문이라고 한다.⁸⁸⁷⁾

가. 특별수사부의 연혁

1) 은퇴장사건수사부

884) 木目田 裕, 藤井康次郎, “企業犯罪捜査、犯則調査等の動向と企業の対応 -東京地検特捜部の捜査および証券取引等監視委員会・公正取引委員会の犯則調査を素材として-”, NBL No. 842. 2006. 10, 7면 각주 3.

885) 이에 대해서는, 아래 “6. 수사기관 사이의 협력관계” 중 수사기관의 개편과 협력관계에 관한 「형사소송법」 제192조 개관 항목 참조.

886) 加藤俊治, (伊丹俊彦, 合田悦三 編) 逐条実務刑事訴訟法, 立花書房, 2018, 334면.

887) 大山 弘, “汚職の摘発と刑事責任”, 法学セミナー No. 508, 1997. 4, 57면.

특별수사부의 모체는 1947년 11월 신설된 은퇴장사건수사부(隱退蔵事件捜査部)이다. 은퇴장사건수사부는 연합군의 점령 시기에 연합군최고사령부(GHQ, General Headquarters)의 주도 하에 설치되었다. 이 부서는 그 명칭에서도 짐작할 수 있는 것처럼, 이른바 은퇴장물자사건(隱退蔵物資事件)을 처리하기 위해 만들어졌다.⁸⁸⁸⁾

은퇴장사건수사부가 신설될 당시의 기록은 그다지 남아있지 않은 것 같다. 2010년 1월 19일 일본 중의원 의원 스즈키 무네오(鈴木宗男, すずき むねお)는 “도쿄지방검찰청 특별수사부에 관한 질문주 의서(質問主意書)”를 통하여, 도쿄지방검찰청 특별수사부의 설립 경위, 목적 및 그 연혁 등을 첫 번째 항목으로 내각에 질문하였다.⁸⁸⁹⁾ 이에 대한 내각총리대신 하토야마 유키오(鳩山由紀夫, はとやま ゆきお)의 명의의 답변서에 의하면, 1947년 설치된 은퇴장사건수사부가 1949년에 도쿄지방검찰청의 특별수사부로 개칭되었다는 사실 이외의 상세한 연혁에 대해서는 관련 자료의 보존기간 경과로 설명하기 어렵다고 한다.⁸⁹⁰⁾

그렇지만 도쿄지검 특수부를 다룬 저술 중에는, “도쿄지방검찰청의 기록에 의하면, 1947년 11월 1일 항목에 「은퇴장사건수사부를 신설(초대(初代)부장, 다나카 만이치(田中萬一, たなか まんいち)). 같은 부에 은퇴장사건수사계를 둔다.」 고 간단히 기재되어 있다.”는 부분이 있다.⁸⁹¹⁾ 또한 도쿄지방검찰청 홈페이지의 소개글 중에는, 1947년 11월 은퇴장사건수사부를 설치한 이후, 1948년 7월 직급제에 수반하는 기구개혁으로 도쿄지방검찰청의 본청에 사무국, 감사실, 총무부, 형사부, 경제부, 섭외부와 함께 은퇴장사건수사부가 편제되었다는 내용이 보인다.⁸⁹²⁾

은퇴장사건수사부는 도쿄지검 특수부만큼의 성과를 내지는 못한 것으로 평가된다.⁸⁹³⁾ 그러나 은퇴장사건수사부의 창설과 도쿄지검 특수부로의 이행은, 전쟁 이전의 사상(思想)검찰에서 탈피하여 경제검찰로 복원되는 일련의 과정으로 이해할 수 있다.⁸⁹⁴⁾

2) 특별수사부로의 개편

도쿄지방검찰청의 은퇴장사건수사부는 1949년 5월 14일에 특별수사부라는 현대적 명칭으로 변경되었다.⁸⁹⁵⁾ 특별수사부는 당시 도쿄지검 차석검사였던 바바 요시쓰구(馬場義続, ばば よしつぐ)

888) 은퇴장사건수사부가 창설될 당시의 상황에 대한 개략적인 문헌으로, 貴志謙介, 戦後ゼロ年 東京ブラックホール, NHK出版, 2018, 73면 이하 참조.

889) 東京地方検察庁特別捜査部に関する質問主意書 質問本文(PDF), 1면: 일본 중의원(衆議院) 홈페이지, “第174回国会 質問の一覧”, <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_s.nsf/html/shitsumon/pdfS/a174010.pdf/\\$File/a174010.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_s.nsf/html/shitsumon/pdfS/a174010.pdf/$File/a174010.pdf)>, 최종검색: 2023. 8. 15.

890) 東京地方検察庁特別捜査部に関する質問主意書 答弁本文(PDF), 1면: 일본 중의원(衆議院) 홈페이지, “第174回国会 質問の一覧”, <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b174010.pdf/\\$File/b174010.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b174010.pdf/$File/b174010.pdf)>, 최종검색: 2023. 8. 15.

891) 山本祐司, “東京地検特捜部”, 現代評論社, 1980, 113면.

892) 일본 도쿄지방검찰청(東京地方検察庁) 홈페이지, “東京地方検察庁の沿革”, <<https://www.kensatsu.go.jp/kakuchou/tokyo/page1000036.html>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

893) 山本祐司, “東京地検特捜部”, 現代評論社, 1980, 114면.

894) 山本祐司, “東京地検特捜部”, 現代評論社, 1980, 107면 이하 참조.

895) 山本祐司, “東京地検特捜部”, 現代評論社, 1980, 114면.

의 구상에 의해 미국 연방수사국(FBI)을 모델로 발족되었다(부장: 福島幸夫). 그 직접적인 계기가 된 것은 1948년 발생한 쇼와전공사건(昭和電工事件)이다.⁸⁹⁶⁾

특별수사부는 초기에는 도쿄지방검찰청에만 존재하였다. 이후 1957년 오사카지방검찰청에 특별수사부가 추가로 설치되어서, 약 40여 년 동안 두 곳의 특수부 체제로 운영되었다.

도쿄지방검찰청의 특수부의 경우, 1959년 4월 새로운 「검찰청사무장정」 및 「도쿄지방검찰청 집무규정」(東京地方檢察庁執務規程)이 제정되어, 본청에 사무국, 총무부, 형사부, 공안부, 특별수사부 및 공판부가 편성되었다고 한다.⁸⁹⁷⁾ 이러한 예를 볼 때 오사카지방검찰청 특수부의 경우에도, 검찰청사무장정이나 오사카지방검찰청 내의 집무규정 등에 의하여 설치되었을 것으로 추측된다.⁸⁹⁸⁾ 한편 나고야지방검찰청의 특별수사부는, 1996년에 「검찰청사무장정」(檢察庁事務章程, 1985년 법무성 훈령 제1호)이 정하는 재정경제관계사건 등의 수사 및 처분의 결정에 관한 것 등을 소관사무로 하여 설치되었다.⁸⁹⁹⁾

나. 검찰의 조직구조와 특별수사부

1) 「검찰청사무장정」과 특별수사부

제2차 세계대전 이전, 일본의 검찰은 재판소와 함께 편성되어 있었다. 종전 이후 1947년 4월 16일 함께 공포된 「재판소법」(1947년 법률 제59호)과 「검찰청법」은 재판소와 검찰의 조직을 분리하였다. 그에 의해 종래의 대심원검사국(大審院檢事局)이 최고검찰청(最高檢察庁)으로, 항소원(控訴院)검사국이 고등검찰청으로 변경되는 등 검찰기구가 개혁되었다.

나아가 검찰청 내부의 조직 개편도 함께 진행되었다. 제정 당시의 검찰청법 제32조는 검찰청의 사무장정(事務章程)을 사법대신이 정한다고 규정하였다. 이에 따라 1947년 5월 1일 사법성형사국 형사(刑事) 제7050호 사법대신 훈령으로 「검찰청사무장정」(檢察庁事務章程)이 만들어졌고,⁹⁰⁰⁾ 이전에 시행되었던 「재판소 및 검사국사무장정」(裁判所及ヒ檢事局事務章程)은 그 부칙 규정에 의해 폐지되었다.⁹⁰¹⁾ 「검찰청사무장정」은 사법성이 폐지된 이후 1959년 2월 26일 법무성 훈령 제1호로 다시 제정되었고, 이후 여러 차례에 걸쳐 개정되었다. 현재의 「검찰청사무장정」은 1985

896) 渡辺文幸, “指揮権発動 -造船疑獄と戦後檢察の確立-”, 信山社, 2005, 119면.

897) 일본 도쿄지방검찰청(東京地方檢察庁) 홈페이지, “東京地方檢察庁の沿革”, <<https://www.kensatsu.go.jp/kakucho/u/tokyo/page1000036.html>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

898) 예컨대 伊藤栄樹, “檢察庁法逐条解説(新版)”, 良書普及会, 1986, 188면 이하에서는 1985년 4월 6일 법무성 훈령 제1호로 전문개정되고 1986년 4월 5일 다시 개정된 「검찰청사무장정」을 소개하고 있는데, 같은 책 223면에서 제4조 및 제5조와 관련된 별표 제1로 도쿄지방검찰청과 나고야지방검찰청에 특별수사부가 설치되어 있음을 확인할 수 있다.

899) 東京地方檢察庁特別捜査部に関する質問主意書 答弁本文(PDF), 1면: 일본 중의원(衆議院) 홈페이지, “第174回国会 質問の一覧”, <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b174010.pdf/\\$File/b174010.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b174010.pdf/$File/b174010.pdf)>, 최종검색: 2023. 8. 15.

900) 大学書房編輯部 編, “檢察実務例規集成”, 大学書房, 1948, 1면 및 8면.

901) 大学書房編輯部 編, “檢察実務例規集成”, 大学書房, 1948, 8면.

년 4월 6일 법무성 훈령 제1호로 전문개정된 것을 기반으로 한다. 가장 최근의 개정은 2023년(令和5年) 3월 30일 법무성 훈령 제1호에 의한 것으로, 1985년의 전문개정을 기준으로 할 때 제45차 개정이며, 그 시행일은 2023년 4월 1일이다.

「검찰청사무장정」은 최고검찰청, 고등검찰청, 지방검찰청 등의 조직과 역할 등을 그 내용으로 한다. 특히 그 제5조는 검찰청에 두는 부(部)와 그 소관사무 등에 대한 규정으로, 세부사항은 별표 제1에서 따로 규정되어 있다. 그중 지방검찰청에 설치되는 부는 지역에 따라 차이가 있으며, 크게 네 가지 형태로 구분된다. 먼저 도쿄, 오사카, 나고야 등의 지방검찰청에는 총무부, 형사부, 교통부, 공안부, 특별수사부, 공판부 등이 설치된다. 다음으로 요코하마(横浜), 사이타마(さいたま), 지바(千葉), 교토(京都), 고베(神戸), 후쿠오카(福岡), 삿포로(札幌) 등의 지방검찰청에는 총무부, 형사부, 교통부, 특별형사부, 공판부 등이 설치된다. 또한 히로시마(広島)와 센다이(仙台) 지방검찰청에는 총무부, 형사부, 특별형사부, 공판부 등이 설치된다. 마지막으로 다카마쓰(高松) 지방검찰청에는 총무부, 형사부, 특별형사부 등이 설치된다. 한편 지방검찰청은 아니지만 도쿄구(区)검찰청에는 총무부, 형사부, 공판부, 도로교통부 등이 설치된다.

이와 같이 지방검찰청에 설치되는 여러 부(部) 중, 특별수사부, 특별형사부, 형사부 등 유사한 명칭을 가지는 것들이 보인다. 이들의 역할은 「검찰청사무장정」 제5조 제2항에 따른 별표 제2에 의하여 정해지는데, 그 상세한 내용은 다음과 같다.

먼저 특별수사부는, 재정경제관계사건 및 검사정이 사전에 지정한 사건의 수사 및 처분의 결정에 관한 사항(제1호)과, 그 사건에 관한 자료의 수집정비에 관한 사항(제2호), 제1호의 소년사건의 심판에 관한 사항(제3호), 제1호부터 제3호까지에 관련되는 사항(제4호) 등을 소관사무로 한다.

이에 비해 특별형사부는 공안관계사건, 노동관계사건, 재정경제관계사건 및 검사정이 미리 지정한 사건의 수사 및 처분의 결정에 관한 사항(제1호)과, 그 사건에 관한 자료의 수집정비에 관한 사항(제2호), 공안노동정세의 조사 및 그 자료의 수집정비에 관한 사항(제3호), 공판부가 설치되어 있지 않은 검찰청에 한하여, 제1호 사건의 공판수행에 관한 사항(제4호), 제1호의 소년사건의 심판에 관한 사항(제5호), 제1호부터 제5호까지에 관련되는 사항(제6호) 등이 그 소관사무가 된다. 또 형사부의 소관사무는, 사건의 수사 및 처분에 관한 사항(이 경우 교통부, 특별형사부, 공안부, 특별수사부 또는 도로교통부가 설치되어 있는 검찰청에서는 각각 그 부의 소관에 속하는 사항이 제외된다)(제1호), 사건에 관한 자료의 수집정비에 관한 사항(이 경우 교통부, 특별형사부, 공안부 또는 특별수사부가 설치되어 있는 검찰청에서는 각각 그 부의 소관에 속하는 사항이 제외된다)(제2호), 도쿄지방검찰청에 한하여, 국제범죄정세의 조사 및 국제범죄에 관한 자료의 수집정비에 관한 사항(제3호), 사건의 공판수행에 관한 사항(이는 최고검찰청, 고등검찰청 및 공판부가 설치되어 있지 않은 지방검찰청에 한정되지만, 특별형사부 또는 공안부가 설치되어 있는 검찰청에서는 각각 그 부의 소관에 속한 사항을 제외한다)(제4호), 소년사건의 심판에 관한 사항(교통부, 특별형사부, 공안부 또는 특별수사부가 설치되어 있는 검찰청에서는 각각 그 부의 소관에 속하는 사항이 제외된다)(제5호), 제1호부터 제5호까지에 관련된 사항(제6호) 등이다.

이러한 소관사무의 분배를 놓고 볼 때, 특별수사부는 재정경제관계사건의 처리에 특화된 부서이며, 특별형사부는 특별수사부와公安부를 합쳐 놓은 역할을 담당하고, 형사부는 일반적인 형사사건을 처리하고 있다고 할 수 있다. 그러므로 특별수사부가 없는 지방검찰청에서는 특별형사부 등이 부패범죄사건을 담당하게 된다.

「검찰청사무장정」 제6조 제1항에 의하면, 검찰청의 부(部)에는 부장을 두며, 부장은 그 청의 검찰관 중에서 법무대신이 임명한다. 지방검찰청 등의 부장은 그 청장의 명을 받아 부의 소관사무를 총괄하고, 그 직원을 지휘감독한다(제6조 제3항). 두 개 이상의 부(部)의 소관에 속하는 안건에 대해서는 검찰청의 장이 그 담당을 결정하게 된다(제5조 제2항 단서). 또한 특히 필요한 경우에는 임시로 부(部)를 편성하거나, 임시로 부의 소관사무를 변경할 수 있다. 이는 검사총장, 검사장 또는 검사정 등의 권한이다. 다만 이들 조치를 한 경우는 물론 이를 중단한 경우에도 법무대신에게 신속히 그 내용을 보고하여야 한다(제5조 제3항). 한편 「검찰청사무장정」 제5조 제1항 내지 제3항의 규정이 검찰관의 직무권한을 제한하는 것으로 해석되어서는 안 된다(제5조 제4항).

2) 「도쿄지방검찰청집무규정」에서의 특별수사부

검찰청사무장정 외에 지방검찰청에는 집무규정이 마련되어 있다. 예전의 것이기는 하나 2016년 「도쿄지방검찰청집무규정」(東京地方檢察庁執務規程: 2016년 3월 29일 東地企 제86호로 개정된 것) 중 특별수사부와 관련된 내용은 다음과 같다.

먼저 특별수사부의 소관사무 중 검사정이 사전에 지정한 사건은, 검찰관이 고소 또는 고발을 받은 사건, 검찰관이 스스로 범죄를 인지한 사건, 경시청 형사부 수사 제2과로부터 송치 또는 송부를 받은 사건 등 세 가지를 말한다(집무규정 제3조 제1항). 또한 재정경제사건이나 검사정이 지정한 사건 등에 관한 사무 중 적당하다고 인정되는 것에 대해서는 검사정이 사건을 지정하여 다른 부에 소속하는 검찰관에게 다룰 수 있게 하고 있다(집무규정 제3조 제2항). 또한 특별수사부에 소속된 검찰관이 기소한 사건에 대해, 공판의 수행에 관한 사항, 공판의 수행에 관한 자료의 수집정비에 관한 사항 및 이에 관련된 사항 등을 소관사무로 하는 특별공판부를 본청에 임시로 편성할 수 있도록 하고 있다(집무규정 제5조 제1호). 그 외에 특별수사부 내에 국제공조계검사(國際共助係檢事)를 두어서(집무규정 제9조) 국제수사공조 및 그 외에 외국의 관계기관 사이에서의 협력·원조에 관한 사항(집무규정 제10조에 의한 별표 제1)에 대한 안건의 처리, 법령의 정비해석, 자료의 수집정비를 비롯한 제반 조사연구 및 관계기관과의 연락협조 등을 처리하게 한다(「검찰청사무장정」 제7조 제3항 참조).

4. 검찰개혁과 특별수사부

가. 2004년 검찰심사회의 기소강제제도 도입

2010년 이후 특별수사부를 주요 대상으로 하는 검찰개혁 이전에 이루어진 것 중 주목할 것으로

검찰심사회법(檢察審査會法, 1948년 법률 제147호)이 2004년 기소강제제도를 도입한 것을 들 수 있다.⁹⁰²⁾ 검찰심사회는 국가소추·기소독점주의와 기소편의주의의 원칙(「형사소송법」 제247조 및 제248조) 하에서, 검찰관의 소추판단 오류에서 기인하는 부당한 불기소처분을 억제하기 위한 제도이다. GHQ는 본래 “검찰의 민주화”의 의미로 미국의 대배심제도와 검찰관공선제(公選制)를 함께 도입하려고 하였지만, GHQ 내부의 견해대립과 경찰제도개혁 등의 문제와 관련되어 불기소처분의 당부만을 심사하는 형태로 변형된 제도가 입법되었을 뿐이다. 그러나 검찰심사회가 기소하여야 한다고 판단하더라도 기소를 강제할 수 없었기 때문에 그만큼 실효성이 떨어졌고, 검찰의 권한비대를 비판하는 견지에서 지속적인 비판이 가해지고 있었다.⁹⁰³⁾

검찰심사회의 의결에 대한 기소강제제도는 우연한 사건에 의해 도입되었다. 2000년에 후쿠오카(福岡)지방검찰청 차석검사가 후쿠오카 고등재판소 판사에게 그의 아내와 관련된 협박, 업무방해, 주거침입, 기물손괴, 명예훼손 등 사건의 수사정보를 누설한 사건이 발생하였는데, 검찰은 증거불충분을 이유로 국가공무원법위반에 대해 불기소처분을 하였다. 이에 대해 후쿠오카 검찰심사회는 직권으로 사건을 검토하여 “불기소 부당”을 의결하였지만, 차석검사는 여전히 기소되지 않았다. 이 사건은 당시 진행되고 있던 사법제도개혁심의회(司法制度改革審議會)에서도 논의되었고, 같은 심의회는 검찰심사회의 일정한 의결에 대해 법적 구속력을 부여하는 제도를 도입하여야 한다고 제안하였다.⁹⁰⁴⁾⁹⁰⁵⁾ 그 결과 2004년 형사소송법 등의 일부를 개정하는 법률(刑事訴訟法等の一部を改正する法律, 2004년 법률 제62호)에 의해 일정한 검찰심사회의 의결에 대한 기소강제제도가 마련되었다.

이상과 같이 검찰심사회제도를 간략히 살펴본 것은, 이 제도가 사실상 사인소추(私人訴追)를 인정하는 결과 “통일성 있는 관료조직에 의한 공소(公訴)의 변용”⁹⁰⁶⁾을 가져왔다는 점, 그로 인해 일본의 검찰권을 통제하는 장치로서 의의를 가진다는 점과 함께, 특별수사부의 불기소처분에 대한 통제장치로서도 기능하였다는 점 때문이다. 이러한 제도설계로 인해 일본에서는 공수처와 같은 특별수사기관을 새로이 설립하기 위한 요인이 그만큼 감소하였다고 생각된다.⁹⁰⁷⁾ 검찰심사회법의

902) 검찰심사회에 대해서는 국내에서도 많은 연구가 이루어져 왔다. 대표적으로, 김태명, “검찰시민위원회 및 기소심사회 제도에 대한 비판적 고찰 -미국의 대배심제도와 일본의 검찰심사회제도를 참고하여-”, 형사정책연구 제21권 제4호, 2010.12, 163면 이하; 배상균, “일본의 기소권 통제에 관한 비교법적 검토 -검찰심사회제도를 중심으로-”, 형사정책연구 제28권 제3호, 2017.9, 140면 이하 등 참조.

903) 川崎英明, “檢察審査会の役割と権限”, 井上正仁, 酒巻 匡 編, 刑事訴訟法の争点, 有斐閣, 2013, 112면.

904) David T. Johnson, Japan's Prosecution Review Commission: On the Democratic Oversight of Decisions Not To Charge, Palgrave Macmillan, 2022, 42-45면. 이 책의 저자는 이 사건이 없었다면 기소강제제도가 도입되지 않았을 것으로 평가하고 있다. 한편 후쿠오카 고등재판소 판사의 아내가 기소되어 징역 2년의 유죄판결이 선고되었다. 福岡地裁平成13年12月19日第1刑事部判決(裁判所ウェブサイト).

905) 渡辺 高, “もう一つの国民の刑事司法参加 -檢察審査会の議決が法的拘束力を持つまで-”, 立法と調査 No. 299, 2009. 12, 19-20면. 이미 1975년 일본변호사연합회는 기소상당의 재의결에 법적 구속력을 부여할 것 등을 내용으로 하는 「검찰심사제도의 개정안」을 제시하였다.

906) 石井一正, “わが国刑事司法の改革とその変容”, 判例タイムズ No. 1365, 2012. 4, 29면.

907) 한편 검찰심사회는 미국의 특별검사제도와 비교되기도 한다. 그러나 David T. Johnson, Japan's Prosecution Review Commission: On the Democratic Oversight of Decisions Not To Charge, Palgrave Macmillan, 2022, 56-58면에서는, “일본의 특별검사?”(A Japanese Special Prosecutor?)라는 제목 하에, 검찰심사회와 미국의 특별검사제도 사이에 상당한 차이가 있음을 지적하고 있다.

대상범죄에서는 내란범죄와 독점금지법위반사건만이 제외되므로(검찰심사회법 제30조 단서), 특별수사부가 불기소처분을 한 사건도 검찰심사회의 대상이 된다. 예컨대 도쿄지검 특수부는 오자와 이치로(小沢一郎) 민주당 간사장의 정치자금법위반 혐의에 대해 불기소처분을 내렸지만, 검찰심사회의 2번째 기소상당 의결로 기소가 강제되어 재판이 진행된 사례가 있다.⁹⁰⁸⁾

나. 2010년 이후 검찰개혁의 출발점

2010년 발생한 후생성 전 국장 무죄 사건에서 비롯된 오사카지검 특수부 주임검사에 의한 증거인멸 사건, 그의 상사였던 전 오사카지검 특수부장 및 부부장에 의한 범인은피(隱避)사건을 계기로, 특별수사부를 대상으로 하는 검찰개혁의 요구가 높아졌다.⁹⁰⁹⁾

이 사건은 2009년 7월 4일, 오사카지검 특별수사부가 당시 후생노동성 고용균등·아동가정국장 무라키 아쓰코(村木厚子: むらき あつこ)를 허위유인(有印)공문서작성죄와 동행사죄로 기소한 것에서 시작되었다. 당시 수사주임검사 마에다 쓰네히코(前田恒彦, まえだ つねひこ)는, 관계자들의 진술 등으로부터 “2004년 6월 8일부터 6월 10일까지의 사이에, 심신장애자단체를 위장한 「凜の会」의 발기인이 당시 후생노동성 사회·원호국 장애보건복지부 기획과장이었던 무라키 씨에게 허위의 공적 증명서를 급히 발행해 줄 것을 요청하였고, 무라키 씨는 사회참가추진실 사회참가계 계장에게 지시하여 허위의 공적 증명서를 작성하게 한 다음, 이를 「凜の会」의 회장에게 교부하였다.”는 내용의 사건 스토리를 그리고 있었다. 그러나 계장의 플로피 디스크에는 본건 공적 증명서와 동일한 내용의 문서가 보존되어 있었고, 그 갱신일시는 「2004년 6월 1일, 1:20:06」이었기 때문에 6월 1일에는 본건 공적 증명서가 완성되어 있었다는 사정이 추인되었다. 그러자 수사주임검사는, 2009년 7월 중순경 오사카지검에서 갱신일시를 「2004년 6월 8일, 21:10:56」으로 개서해 버렸다.⁹¹⁰⁾

이후 2010년 9월 10일 오사카지방법재판소는 무라키 씨에 대해 무죄판결을 선고하였고,⁹¹¹⁾ 항소제기 기간 내인 9월 21일 오사카지방법검찰청은 오사카지방법재판소에 대해 항소권 포기(「형사소송법」 제359조, 「형사소송규칙」 제223조)를 신청하여 무죄판결이 확정되었다.⁹¹²⁾ 한편 오사카지방법검찰청이 항소를 포기한 9월 21일, 최고검찰청은 수사주임검사를 증거개찬(改竄)행위의 피의자로 조사

908) 이 사건의 제1심판결은 東京地裁平成24年4月26日第11刑事部判決 (LEX/DB 25500351), 제2심판결은 東京高裁平成24年11月12日第4刑事部判決 (LEX/DB 25500352). 다만 오자와 이치로에 대해서는 제1심 및 제2심 재판소 모두 무죄를 선고하였다. 동경고등재판소의 판결에 대해 양쪽이 모두 상고하지 않아 이 판결이 그대로 확정되었다.

909) 検察の在り方検討会議 編, “検察の再生に向けて - 検察の在り方検討会議提言-”, 2011, 1면; 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “検察の在り方検討会議”, <<https://www.moj.go.jp/content/000072551.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

910) 高田昭正, “検察改革の課題 - 「厚生省元局長無罪事件」に関する最高検察庁の検証結果”, 法律時報 83卷3号, 2011. 3, 1면.

911) 大阪地裁平成22年9月10日第12刑事部判決 (判例タイムズ No. 1397, 309면).

912) 다만 이 사건에서 후생노동성의 장애보건복지부 기획과 시설관리실 예산계 계장이었던 上村勉에 대해서는 공소장변경을 거쳐 허위유인(有印)공문서작성죄, 허위유인공문서행사죄, 유인공문서위조죄, 위조유인공문서행사죄 등이 유죄로 인정되었고, 징역 1년에 집행유예 3년의 판결이 선고되어 그대로 확정되었다. 大阪地裁平成24年1月23日第12刑事部判決 (判例タイムズ No. 1404, 373면).

한 다음 그를 체포하였고, 10월 11일에는 증거인멸죄로 기소 및 징계면직하였다. 수사주임검사는 2011년 4월 12일 징역 1년 6월의 실형을 선고받아 확정되었다.⁹¹³⁾ 그 외에 당시 오사카지검 특수부장이었던 오쓰보 히로미치(大坪弘道: おおつぼ ひろみち)와 특수부 부부장이었던 사가 모토아키(佐賀元明, さが もとあき)도 범인은피(隱避)죄로 징역 1년 6월에 집행유예 3년의 유죄판결을 선고받았다.⁹¹⁴⁾

다. “검찰의 바람직한 상태” 검토회의

이 사건의 여파에 따라 법무대신의 사적 자문기관으로 “검찰의 바람직한 상태 검토회의”(檢察の在り方検討会議)가 구성되었고, 2011년 3월 31일 “검찰의 재생을 위하여 - 검찰의 바람직한 상태 검토회의 제언”이라는 제목의 문건이 법무대신에게 제출되었다. 이 회의에는 전 법무대신이었던 지바 게이코(千葉景子: ちば けいこ)를 위원장으로 하여 변호사, 교수, 전직 검사총장·검사·고등재판소장관·판사·일본변호사연합회회장·경찰청장관 등 법조관련자 외에도(현직 검사나 판사는 제외됨), 저널리스트·작가 등 다양한 직역의 인사들이 참여하였다.⁹¹⁵⁾

본 검토회의에서 도출된 사항 중 특별수사부와 밀접한 관련이 있는 “검찰의 조직과 체크 체제” 항목의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 특수부 조직의 바람직한 상태

특수부에 대해서는, 현상을 옳은 것으로 간주하지 않고, 그 수사능력의 향상과 체크 기능의 강화 등을 도모하기 위해, 명칭, 조직 체제·편성, 인원배치 등을 포함하여, 그 조직의 바람직한 상태를 다시 살펴보기 위한 검토를 행하여야 한다.

검토회의 보고서는 우선, 특별수사부가 국민 전체가 피해자적 입장에 있는 오직, 탈세 등 사회적 강자(정계, 관료계, 재계 등)의 범죄를 적발하는 데 공헌하였고, 많은 국민이 특별수사부에 신뢰와 기대를 보내왔다는 점을 언급한다. 그러나 오사카지검 특수부의 사태에 의해 그러한 국민의 신뢰가 손상되었다고 지적한다. 이에 검토회의에서는 특수부의 폐지, 명칭의 변경, 기능의 이관(형사부나 최고검찰청 등으로)과 같은 문제가 논의되었음을 밝힌다. 검토회의에서는, 특수부가 경찰을 비롯한 다른 관계기관과는 다른 독자의 안테나(アンテナ)를 펴서 다양한 수사단서를 얻고, 사회적 강자에 의한 범죄를 적발하고, 국민의 기대에 부응해 왔다는 것을 부정할 수 없고, 이러한 유형의 범죄 사범만이 아니라 향후 새롭게 발생하는 범죄에 적절히 대응하기 위해서라도, 적어도 독자수사를 주된 임무로 하는 부서를 폐지할 필요는 없다는 쪽으로 의견이 모아졌다.⁹¹⁶⁾⁹¹⁷⁾

913) 大阪地裁平成23年4月12日第5刑事部判決(判例タイムズ No. 1398, 374면).

914) 제1심판결은 大阪地裁平成24年3月30日第11刑事部判決(LEX/DB 25481020), 제2심판결은 大阪高裁平成25年9月25日第3刑事部判決(高刑集66卷3号, 17면).

915) 檢察の在り方検討会議 編, “檢察の再生に向けて - 檢察の在り方検討会議提言-”, 2011, 別紙 1: 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “檢察の在り方検討会議”, <<https://www.moj.go.jp/content/000072551.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

916) 檢察の在り方検討会議 編, “檢察の再生に向けて - 檢察の在り方検討会議提言-”, 2011, 18-19頁: 일본 법무성

그 밖에 “검찰의 조직과 체크 체제”에 대해 검토회의에서 제언된 명제들은 다음과 같다.

2. 검찰에서의 수사·공판의 체크 체제⁹¹⁸⁾

○ 특수부가 행하는 독자수사 사건에 대해서는, 특수부 내부에서 수사·처분이 자기 완결하는 체제를 고쳐서, 「횡(옆)으로부터의 체크」 체제를 구축하여야 한다. 구체적으로는, 공소관적인 시점에서 비판적 체크를 행하는 등의 구조를 구축함과 동시에, 전문적 식견이나 「경험을 통하여 얻은 지식[經驗知]」을 활용하는 체제를 정비하여야 한다.

○ 공판단계에서의 「되돌아갈 용기」를 실효화하기 위하여, 일정한 경우에 고검을 포함한 협의를 실시하는 것으로 하는 등, 공판단계에서의 조직적인 체크 체제를 구축하여야 한다.

3. 감찰체제의 구축⁹¹⁹⁾

검찰 내부에 위법·부적정 행위의 감찰을 담당하는 부서를 설치하고, 내부로부터인가 외부로부터인가에 관계없이, 검찰청 직원의 위법·부적정 행위에 관한 신청을 접수하고, 사실관계의 조사 및 적절한 조치를 행하는 감찰체제를 구축함과 동시에, 같은 부서의 활동상황에 대해서, 외부의 유식자들로부터 의견·조언을 얻는 구조를 정비하여야 한다.

4. 외부의 눈(目)·외부의 바람(風)⁹²⁰⁾

검찰운영 전반의 실정에 대해 외부의 유식자들에게 보고함과 동시에, 사회·경제 정세의 변화, 국민의식의 변화 등에 입각한 검찰운영의 바람직한 상태에 관하여, 적절한 의견·조언을 얻을 수 있는 구조를 구축하여야 한다.

(法務省) 홈페이지, “檢察の在り方検討會議”, <<https://www.moj.go.jp/content/000072551.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

917) 이러한 관점을 대표하는 위원의 발언을 직접 인용하여 보기로 한다.

○ **다다키** [케이이치] (但木 敬一, ただき けいいち: 전 검사총장, 변호사) **위원**: 여러분의 대단히 귀중한 의견을 받들고, 검찰의 재생은 어떻게 하여야 하는가, 특히 특수부의 재생은 어떻게 하여야 하는가, 라는 것은 생각하여야 할 것 같습니다. 그리고 검찰, 특히 오사카지검 특수부의 이번 사건에 대해서는 참으로 통탄스럽기 짝이 없으며, 대단히 반성을 해야 할 것이라는 생각이 듭니다. 검찰은 새로운 시대를 향해 새로운 수사방식을 생각하여 재생하여 가야 한다. 저는 그런 생각이 듭니다.

다만, 저는, 그와 동시에, 검찰에 부과된, 혹은 국민이 검찰에 기대하고 있는 것은 역시 현존하고 있다는 생각이 듭니다. 물론 권력에 대한 범죄의 적발이라는 것은 검찰 혼자 할 수 있는 것은 아니고, 경찰도 하여 왔고, 증권거래 등 감시위원회, 국세국, 또는 공정거래위원회라는 곳이 권력범죄를 각각의 안테나에 근거하여 수사하고, 조사하고, 적발해 오고 있는 것입니다. 그러나, 검찰도 또한 그 일각으로서, 정치적, 경제적, 또는 사회적 강자의 범죄를 지금까지 적발해 온 것입니다. 그 기능에 대해서, 국민이 더 이상 필요 없다는 식으로 말하고 있다고는 저는 전혀 생각하지 않습니다.

그리고, 경찰이나 공정거래위원회 등, 여러 곳이 여러 가지 안테나를 가지고, 범죄의 단서를 손에 넣고 있습니다. 각각의 조직에는 각각의 안테나가 있습니다. 이 안테나의 하나를 완전히 폐기해 버린다는 것은, 거기 부분의 권력범죄에 대해서는, 이제 적발할 조직이 없어진다는 것이 됩니다. 저는, 국민이 그러한 조직을 없애주었으면 한다고 바라고 있다는 생각은 들지 않습니다. 검찰은 맹렬한 반성에 기하여 재생하여야 합니다만, 검찰의 기능을 한 걸음이라도 해치는 것은 결코 국민에게 도움이 되지 않는다고 저는 믿고 있습니다. (이하 생략)

檢察の在り方検討會議議事録, 第8回會議議事録, 2011, 44-45면: 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “法制審議會 - 新時代の刑事司法制度特別部会 第1回會議 (平成23年6月29日開催) 配布資料3 檢察の在り方検討會議議事録”, <<https://www.moj.go.jp/content/001331076.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

918) 檢察の在り方検討會議 編, “檢察の再生に向けて - 檢察の在り方検討會議提言-”, 2011, 19면: 일본 법무성(法

검토회의에서는 위에서 소개한 내용 외에도 검찰의 사명·역할과 검찰관의 윤리, 검찰관의 인사·교육, 검찰에서의 수사·공판의 바람직한 상태 등 검찰개혁에서 생각할 수 있는 다양한 논점들이 다루어졌다. 특히 마지막 논제인 “검찰에서의 수사·공판의 바람직한 상태” 부분에서 취조 및 공술 조서에 대한 과도한 의존을 경계하고, “새로운 형사사법제도의 구축”이라는 용어가 사용되고 있는 점에서, 종래 형사소송의 일본적 특색으로 지적되어 온 이른바 정밀사법(精密司法)⁹²¹⁾에 대한 반성이 담겨 있다는 지적이 제기되어 있다.⁹²²⁾

라. 2014년 공표된 검찰개혁의 결과

이후 최고검찰청은 2014년 6월 “검찰개혁 3년간의 대처 -검찰의 이념과 그 실천-”이라는 제목의 보고서를 공표하였다. 이하에서는 이 보고서의 내용 중 의미 있다고 생각되는 몇 가지 내용들을 살펴본다.⁹²³⁾

1) 특별수사부의 조직개편

「검찰청사무장정」을 통하여 특별수사부의 조직구조를 간접적으로 파악할 수 있지만, 그 내부의 사항은 일반에 비공개되어 있었던 것으로 보인다. 예컨대 2009년 3월 13일 일본 중의원 의원 스즈키 무네오(鈴木宗男)는 “도쿄지방검찰청 특별수사부에 관한 질문주의서(質問主意書)”를 통하여, “특별수사부가 특수부장을 정점으로 「특수직고(特殊直告)1반」, 「특수직고2반」, 「재정경제반」 등 3개 반으로 구성되어 있는지 여부, 위 3개 반에 각각 부부장(副部長)이 있는지 여부, 위 3개 반이 각각 어떤 사안을 다루도록 되어 있는지 등”을 내각에 질문하였다.⁹²⁴⁾ 이에 대한 내각총리대신 아소 다로(麻生太郎, ほとやま ゆきお)의 명의의 답변서를 보면, 「검찰청사무장정」 등의 규정에 의해 특수부 내에 부장 외에 부부장을 둘 수 있다는 점만 확인될 뿐 나머지 사항은 향후 수사활동에

919) 務省) 홈페이지, “検察の在り方検討会議”, <<https://www.moj.go.jp/content/000072551.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

920) 検察の在り方検討会議 編, “検察の再生に向けて -検察の在り方検討会議提言-”, 2011, 21면: 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “検察の在り方検討会議”, <<https://www.moj.go.jp/content/000072551.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

921) 検察の在り方検討会議 編, “検察の再生に向けて -検察の在り方検討会議提言-”, 2011, 22면: 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “検察の在り方検討会議”, <<https://www.moj.go.jp/content/000072551.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

922) 정밀사법의 개념에 대해서는, 松尾浩也, “刑事訴訟の日本の特色 -いわゆるモデル論とも関連して-”, 法曹時報 46卷7号, 1994. 7, 26면. “정밀사법”은, 진상해명의 목적 아래, 자세하고 세밀한 수사, 특히 촘촘한 취조에 입각하여, “유죄의 확신”이라는 고도의 혐의기준과 검찰관의 광범한 소추재량에 기해, 극도로 엄선된 공소제기를 행한 다음, 공술조서의 취조를 중심으로 하는 공판심리를 거쳐, 세세한 부분까지 사실인정을 행하는 것이다. 정밀사법론에 대한 비판으로는, 川崎英明, “現代検察官論”, 日本評論社, 1997, 276-277면; 葛野尋之, “刑事手続の構造改革 - その理念と課題-”, 法律時報 85卷8号, 2013. 7, 6-7면.

923) 松尾浩也, “検討会議提言を読んで”, JURIST No. 1429, 2011. 9, 58면. 한편 田口守一, “新しい捜査・公判のあり方”, JURIST No. 1429, 2011. 9, 70면은, 이제까지의 정밀사법 사고방식이 “핵심사법”(核心司法)으로 전환되고 있다고 평가한다. 핵심사법론에 대해서는, 平野龍一, “参審制の採用による「核心司法」を -刑事司法改革の動きと方向-”, JURIST No. 1148, 1999. 1, 2-3면 참조.

924) 본 보고서에 대한 국문문헌으로, 문희태, “합리적인 수사권조정에 대한 논의의 검토 -일본의 국가수사기구(검찰·경찰)와 개혁방향을 중심으로-”, 비교형사법연구 제21권 제1호, 2019. 4, 78면 이하 참조.

925) 東京地方検察庁特別捜査部に関する質問主意書 質問本文(PDF), 1면: 일본 중의원(衆議院) 홈페이지, “第171回国会 質問の一覧”, <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_s.nsf/html/shitsumon/pdfS/a171210.pdf/\\$File/a171210.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_s.nsf/html/shitsumon/pdfS/a171210.pdf/$File/a171210.pdf)>, 최종검색: 2023. 8. 15.

지장을 초래할 우려가 있다는 이유로 답변이 보류되어 있다.⁹²⁵⁾

그러나 지금은 특수부 내의 조직도 어느 정도 일반에 공개되어 있다. “검찰개혁 3년간의 대처 - 검찰의 이념과 그 실천 -” 보고서 중 “특수부 조직의 바람직한 상태에 대해서”라는 항목에서도 특별수사부의 직제와 함께 개편된 조직구조가 언급되고 있다.

이 보고서에서 명시되고 있는 것처럼, 특수부의 직제개혁은 국세국, 증권거래 등 감시위원회 및 경찰(특히 수사 제2과) 등 관계기관과의 협력관계를 보다 원활히 하기 위한 목적이 반영되고 있다. 이를 인용하면 다음과 같다.

(1) 특수부 조직의 바람직한 상태에 대해서는, 「검찰의 재생을 위해서」에서, 「그 수사능력의 향상과 체크기능의 강화 등을 도모하기 위하여, 명칭, 조직체제·편성, 인원배치 등을 포함하여, 그 조직의 바람직한 상태를 다시 살펴보기 위한 검토를 행하여야 한다.」고 제언되었다. 이를 받아서, 최고검찰청은, 2011년 7월 8일, 특수부에 대해서, 재정경제관계사건에 대한 대응을 충실·강화하는 것으로 하고, 금융증권분야를 비롯한 전문위원회의 활동과 제휴하여, 그 전문성의 향상을 도모하는 동시에, 국세국, 증권거래 등 감시위원회 및 경찰 등 관계기관과의 제휴를 한층 강화하고, 이를 위한 조직개편을 행하기로 하였다.

(2) 이 방침에 기하여, 도쿄지검, 오사카지검 및 나고야지검의 각 특수부에서는, 재정경제관계사건의 수사처리를 위한 체제를 충실·강화하는 등의 다시보기를 행하였다.

ㄱ. 도쿄지검 특수부에서는, 2011년 10월 1일, 종전의 ① 특수1반, ② 특수2반, ③ 재정경제반, ④ 직고반의 4반 체제에서 ① 재정반, ② 경제반, ③ 특수직고반(직고수리담당을 포함한다.)⁹²⁶⁾의 3반 체제로 변경하였다. 조직개편 전에는, 국세국으로부터 고발된 탈세사건 등 및 증권거래 등 감시위원회로부터 고발된 금융상품거래법위반사건 등을 재정경제반에서 처리하고 있었던바, 조직개편 후에는, 재정반은 주로 국세국으로부터의 고발사건을, 경제반은 증권거래 등 감시위원회로부터의 고발사건 외에, 공정거래위원회로부터의 고발사건 및 경시청 형사부 수사 제2과로부터의 송치·송부 사건을 처리하는 것으로 되었다. 또, 경시청 형사부 수사 제2과로부터의 송치·송부 사건에 대해서는, 종전에는 형사부의 소관사무로 되어 있었지만, 이를 특수부 경제반에서 담당하는 것으로 하였다. 이 조직개편에 더하여, 재정반 및 경제반의 인원 체제를 충실하게 함으로써, 재정경제관계사건에 대해서 원활한 수사수행이 가능해졌다. 또한, 국세국 이외의 관계기관과의 창구가 경제반으로 일원화되었으므로, 예를 들면, 도쿄지검, 증권거래 등 감시위원회 및 경시청 형사부 수사 제2과에서 수사·조사를 동시 병행적으로 행하는 것과 같은 사건에 대해서는, 도쿄지검 특수부에서 일괄하여 파악할 수 있게 되어, 조직개편 전과 비교하여, 관계기관과 한층 긴밀한 제휴를 도모할 수 있게 되었다.

925) 東京地方檢察庁特別捜査部に関する質問主意書 答弁本文(PDF): 일본 중의원(衆議院) 홈페이지, “第171回国會 質問の一覧”, <[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b171210.pdf/\\$File/b171210.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b171210.pdf/$File/b171210.pdf)>, 최종검색: 2023. 8. 15.

926) 직고수리(直告受理)는 특수부에 이루어진 고소, 고발을 받는 것을 말하며, 1998년 당시에는 도쿄지검 특수부의 직고수리계에서 연간 1,000건 정도를 접수하였다고 한다. 다만 민사소송을 유리하게 진행할 의도 등 다른 목적을 위한 고소도 많으므로, 사건화가 된 것은 극히 적고 대개는 불기소처분을 하였다고 한다. Y, “特捜が動くとき”, 季刊刑事弁護 16号, 1998. 10, 37면.

ㄴ. 오사카지검 특수부에서는, 2011년 8월 31일, 오사카부경(府警) 본부 수사 제2과로부터의 송치·송부 사건에 대해서도 특수부의 소관사무에 포함하는 동시에, 그때까지 반 체제가 존재하지 않았던 특수부를 제1반 및 제2반의 2반 체제로 고치고, 제1반을 재정경제·오사카부경 본부 수사 제2과 사건 담당으로 하고, 제2반을 직고사건 등 담당으로 한 후, 인원 체제를 충실하게 하여, 국세국, 증권거래 등 감시위원회 및 오사카부경 본부 수사 제2과 등 관계기관과의 제휴 협조를 보다 강화하는 방안을 강구하였다.

ㄷ. 나고야지검 특수부에서는, 종전에는, 특수부에 소속하는 검사로부터 직고계(係) 몇 사람과 재정경제계 몇 사람을 각각 지명하고 있었던바, 2011년 8월 1일, 부장검사를 제외한 특수부 소속검사 전원을 재정경제계로 지명하여(이 중 1명은 직고계를 겸무) 재정경제관계 사건을 담당하는 검사의 범위를 확대하였다. 또한 나고야지검 특수부에서는, 종전부터 아이치(愛知)현경(県警) 본부 수사 제2과로부터의 송치·송부 사건에 대해서도 담당하고 있어서, 체제면에서는, 특수부의 규모에 비추어, 반 체제로 고치는 것까지는 하지 않았다.⁹²⁷⁾

2) 특수사건에서의 전문적 식견 활용

위의 조직개편과 연관되는 것으로, 특수부 검사들이 전문위원회를 통하여 전문적 식견이나 경험을 통하여 얻은 지식을 활용하도록 하고, 전문위원회에서의 자료나 전문가에 의한 강연 등을 공유하며, 디지털 포렌식을 위한 별도의 반을 설치하도록 하였다.

ㄱ. 「검찰의 재생을 위해서」에서, 검찰에서의 수사·공판 체크 체제의 하나로서, 「전문적 식견이나 『경험으로써 얻은 지식(經驗知)』을 활용하는 체제를 정비하여야 한다」고 제언된 것을 받아서, 먼저, 도쿄지검 특수부 부부장을 비롯하여, 특수부 사건을 취급하는 라인의 담당자(고검·최고검의 특수계 검사 등)의 상당수는, 스스로 금융증권전문위원회 등 전문위원회에 소속되어, 특수부가 담당하는 사건의 결재에서, 전문위원회에서 배양한 전문적 식견이나 과거의 사건에서 얻어진 경험으로써 얻은 지식(經驗知)을 활용하고 있다. 또한, 전문위원회에서 수집·검토한 자료나 전문가에 의한 강연회의 내용에 대해서는, 전국 각 청에서도, 수사·공판이나 결재 과정에서 활용하고 있다.

ㄴ. 더욱이 정보통신기술의 발달에 의한 전자적 기록의 증거로서의 중요성의 비약적인 고조와 플로피 디스크기록의 개찬 사건의 반성에서, 전자적 기록의 적정한 수집·보존·해석 업무를 담당하는 전문적인 부서로서, 도쿄지검, 오사카지검 및 나고야지검 각 특수부에 디지털 포렌식(이하 「DF」라 한다.)반을 설치하여, 압수한 전자적 기록매체 내용의 정밀 조사·검토에 대해서는, 원본을 사용하지 않고, 그 복제 또는 복사물을 이용하여 행하기로 하였다. DF반은, 필요에 응하여, 경찰 등으로부터 송치된 사건에 대해서도 업무를 행하는데, 특히 특수부가 수사를 행하는 최근의 사건에서는, 전자적 기록이 관계없는 사건은 없다고 해도 좋으며, DF반의 활동은, 특수부가 행하는 수사에서 필요불가결한 것이 되고 있다.⁹²⁸⁾

927) 最高検察庁 編, 検察改革3年間の取組 - 検察の理念とその実践 -, 2014, 1-2면: 일본 최고검찰청(最高検察庁) 홈페이지, “検察改革について”, <<https://www.kensatsu.go.jp/content/001320669.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

3) 횡적 체크를 위한 총괄심사검찰관제도의 도입

일반적인 검찰관의 경우 경찰 등으로부터 사건이 송치·송부되면, 경찰 등이 행한 수사를 체크하면서 스스로 수사·공소제기를 행하게 되지만, 특수부가 독자적으로 수사를 하는 경우 수사의 처음부터 공소제기까지 특수부에 소속된 검찰관만이 담당하기 때문에 이른바 “1인 2역”을 겸하게 된다. 그 때문에 특수부의 독자수사에서는 검찰관의 의식이 수사관으로서의 측면으로 기울어지기 쉬워지고, 수사에 대한 비판적 체크라는 역할이 경시될 수 있다.⁹²⁹⁾ 일정한 사건에 대해 수사 및 기소권을 함께 부여받은 공수처의 경우에도 마찬가지로 문제가 생길 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 도입된 것이 총괄심사검찰관제도이다. 특수부가 대규모 또는 복잡·곤란하다고 인정되는 사건의 수사를 행하는 경우, 검사정이 공판부 또는 특별공판부에 소속된 검찰관 중 총괄심사검찰관을 지명한다. 지명된 총괄심사검찰관은 다음 네 가지 임무를 수행한다. ① 당해 사건 수사의 진행과 병행하여 당해 사건의 모든 증거를 파악하고, 이들을 정리·분석한 다음, 수사주임검찰관과는 다른 입장에서, 공판에서의 변호인으로서의 관점도 가지면서, 수사주임검찰관이 사실인정상 또는 법령해석상의 문제점에 대해 적정한 판단을 하고 있는가를 심사한다. ② 당해 심사결과를 근거로, 수사주임검찰관에 대해 필요한 의견을 진술한다. ③ 결재관이 당해 사건에서의 문제점을 정확하게 파악한 다음 결재를 할 수 있도록 하기 위해 수사주임검찰관이 해당 사건 결재를 받을 때, 결재에 동석하는 등 적당한 방법에 의해, 사실인정상 또는 법령해석상의 문제점의 유무에 대한 의견을 진술하는 외에, 검사정, 차석검사, 특수부장, 특수부 부부장이나 상급청의 특수계검사로부터의 요구가 있는 경우 또는 이들에 대해서 보고할 이유가 있다고 인정하는 경우, 적당하고 필요한 의견을 진술하거나 필요한 보고를 한다. ④ 당해 사건이 기소되었을 때는, 원칙적으로 공판주임검찰관으로서 당해 사건의 공판을 수행하고, 기소 전 단계에서도 수사주임검찰관의 양해 하에, 중요한 증인이 될 것으로 예상되는 자의 진술 내용을 확인하는 등, 당해 사건이 기소되었을 경우의 공판준비를 위해 필요한 직무를 수행한다.⁹³⁰⁾

총괄심사검찰관의 심사는 수사주임검찰관과 같은 증거를 보면서 그와 밀접한 소통을 하면서 이루어지므로 소극증거나 문제점을 파악하기 쉽다. 또한 공판주임검찰관은 공소제기 전부터 당해 사건의 전체상이나 문제점 등을 파악할 수 있으므로, 공판청구 후 신속하게 입증계획을 책정하거나 문제점에 대한 대처를 할 수 있다. 다만 총괄심사검찰관으로 지명되는 검찰관은 공판수행 등 일상적 업무 외에 특수부의 수사에 대한 심사까지 하게 되는 것이므로, 그에게 지나친 부담을 지운다는 문제가 발생한다.⁹³¹⁾

928) 最高檢察庁 編, 檢察改革3年間の取組 - 檢察の理念とその実践 -, 2014, 4-5면: 일본 최고검찰청(最高檢察庁) 홈페이지, “檢察改革について”, <<https://www.kensatsu.go.jp/content/001320669.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

929) 檢察の在り方検討会議 編, “檢察の再生に向けて - 檢察の在り方検討会議提言 -”, 2011, 19-20면: 일본 법무성(法務省) 홈페이지, “檢察の在り方検討会議”, <<https://www.moj.go.jp/content/000072551.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

930) 最高檢察庁 編, 檢察改革3年間の取組 - 檢察の理念とその実践 -, 2014, 3-4면: 일본 최고검찰청(最高檢察庁) 홈페이지, “檢察改革について”, <<https://www.kensatsu.go.jp/content/001320669.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

마. 소결

일본에서 진행되었던 검찰개혁과정을 보면, 일본이 특별수사기관을 만들지 않았던 이유가 간접적으로 드러난다. 먼저 2004년 도입된 검찰심사회의 기소강제제도를 통해 특별수사부를 비롯한 검찰의 불기소처분을 통제할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 2010년 발생한 오사카지검 특수부의 증거개찬사건은 특수부의 폐지론이 비등해지는 계기가 되었지만, 결과적으로 특수부는 그대로 존치되었다. 특별수사부에 대해 그동안 많은 문제점들이 꾸준히 제기되어 왔음에도, 특별수사부가 다른 기관과 함께 자신의 “안테나”를 통해 정치적, 경제적, 사회적 강자의 범죄를 적발해 왔고, 특수부를 폐지한다는 것은 특수부가 담당하였던 영역의 권력범죄를 적발할 조직이 그만큼 사라지게 된다는 점이 인정되었기 때문이다. 그러한 전제 위에서 다른 기관들과의 원활한 협력을 위한 조직개편, 특수사건에서의 전문적 식견 활용, 횡적 체크를 위한 총괄심사검찰관제도 등이 특수부에 대한 개혁 방향으로 논의된 것이다.

일본의 사례에 비추어 보면, 공수처의 경우에도 자신의 “안테나”를 통해 가시적 성과를 내는 것이 필요하다. 그러한 토대 위에서 다른 기관들과의 협력을 위한 조직개편, 전문적 식견의 활용, 총괄심사검찰관제도의 도입은 공수처의 활동에 도움이 될 것으로 생각된다.

5. 국세청감찰관

가. 국세청감찰관제도의 연혁

일본에서 검찰관이 아니면서 특별사법경찰직원도 아닌 수사기관으로 국세청감찰관(国税庁監察官)을 들 수 있다. 국세청감찰관 제도는 연합군 점령 시기에 GHQ 경제과학국 내국세입과(内国歳入課)의 주도로 도입되었는데, 국세청 소속직원 등의 일정한 범죄에 대해 임의수사를 할 수 있는 권한은 있으나 공소를 제기할 수 있는 권한은 없다. 이와 같이 국세청감찰관은 일반적인 수사기관들과 비교해 볼 때 연혁이나 기능의 측면에서 상당히 이질적인 성격을 가지고 있다고 평가된다. 그리고 일본이 새로운 수사기관을 마련하면서도 극히 제한된 권한만을 인정한 것에 그친 점은, 일본에서 왜 공수처와 같은 조직이 창설되지 않았는가에 대한 궁금증을 해결해 줄 수 있는 하나의 실마리가 될 수 있을 것이다.

국세청감찰관 제도는 대장성설치법(大蔵省設置法, 1949년 법률 제144호)에 의해 국세청이 설치된 1949년 6월 1일 당시부터 존재하였다. 즉 「대장성조직규정」(大蔵省組織規程, 1949년 대장성령 제37호) 제89조에 의해 국세청의 내부 부(部)·국(局) 중 하나로 총무부에 감찰관실이 설치되었고, 같은 규정 제91조 제1항에 의해 소속 직원의 신분상 감찰 및 국세국 감찰과의 사무운영의 감독에 관한 사무를 담당하였다. 다만 이 당시에는 단순히 “감찰관”으로 호칭되었다.⁹³²⁾ 당시에는 감찰관에

931) 最高検察庁 編, 検察改革3年間の取組 - 検察の理念とその実践 -, 2014, 4면: 일본 최고검찰청(最高検察庁) 홈페이지, “検察改革について”, <<https://www.kensatsu.go.jp/content/001320669.pdf>>, 최종검색: 2023. 8. 15.

게 범죄수사권이 부여되어 있지 않았다. 그러나 범죄수사권이 없다는 점에서 증거를 수집하기 곤란하다는 문제가 발생하였고, 연합군총사령부의 요청도 있었기 때문에 「대장성설치법의 일부를 개정하는 법률」(大蔵省設置法の一部を改正する法律, 1950년 법률 제141호) 제33조의3에 의해 감찰관에게 수사권이 부여되었고, 이를 계기로 명칭도 “국세청감찰관”으로 개칭되었다.⁹³²⁾ 국세청감찰관 제도는 여러 차례 변화를 겪었지만 그 기본골격은 그대로 유지되고 있다. 현행 「재무성설치법」(財務省設置法, 1999년 법률 제95호)에 의하면, 국세청감찰관은 국세청 소속직원에게 직무상 필요한 감찰 및 일정한 범죄에 대한 수사를 행하며, 120명 이내로 설치된다(제26조 제1항). 국세청감찰관은 국세청 직원 중에서 국세청장관이 임명하며(제26조 제2항), 위에서 규정된 직무 이외의 직무를 행할 수 없다(제26조 제3항).

국세청감찰관 제도는 연합국점령기에 일본의 세금제도 개혁을 위해 파견된 샤우프(Carl Shoup) 사절단의 강한 영향을 받은 것으로 알려져 있다.⁹³⁴⁾ 그런데 당시 대장대신이었던 이케다 하야토(池田勇人, いけだ はやと)가 사법경찰권의 부여에 대해 적극적이지 않았다는 점은, 일본이 연합국사령부의 정책에 의한 개혁에 대해 그다지 호의적이지 않았다는 하나의 사례로서 흥미롭다. 일본 국세청에서 발간한 자료는 국세청감찰관의 도입배경을 다음과 같이 전하고 있다.

국세청감찰관제도는, 국세청의 소속직원에게 대해서 그 직무상 필요한 감찰을 행하고, 국세청의 소속 직원이 한 그 직무에 관한 범죄 등에 관한 수사를 행하고, 필요한 조치를 집행하는 것이며, 1949년 6월 1일 국세청 발족과 동시에 창설되었지만, 감찰의 기원은, 1941년 7월에 세무감독국을 재무국으로 개칭하고, 같은 해 12월 재무국 분과규정의 제정으로 「감찰과」가 설치되고, 여기에서 「직원의 신분 감독에 관한 사무」를 행한 바로부터 시작되었다.

1949년 감찰관제도의 창설당시는, 전후(戰後)의 재산세, 증가소득세(增加所得稅), 매출세[取引高稅] 등 창설 및 신고납세 제도의 도입에 수반하여, 과세대상이 급격하게 증가한 것, 세무직원은 극도로 부족하고, 그럼에도 그 직원도, 경험이 적은 자나 연령이 낮은 자가 많아, 새로운 세제에 관하여 납세자, 세무직원 모두 익숙하지 않았기 때문에, 종종 과세상의 문제가 발생하였다.

한편, 여러 차례의 증세에 의해, 납세자의 납세부담은 현저히 증대되고, 그 부담의 경감을 획책한 자도 많고, 더욱이 전후의 사회도(社會道義) 혼란의 영향도 있어서, 세무직원의 비행사건도 많이 발생하였다. 이 때문에, 세무행정조직의 위신은 실추되고, 새로운 신고납세제도의 육성에도 악영향을 미칠 우려가 발생한 것 등으로부터, 세무직원 비행의 일소를 도모하는 것이 급선무였다. 그 때문에,

932) 上垣 猛, “捜査機関等の研究(第25回)”, 捜査研究 32卷10号, 1983. 10, 3면.

933) 上垣 猛, “捜査機関等の研究(第25回)”, 捜査研究 32卷10号, 1983. 10, 3면. 吉野敏夫, “国税庁監察官と司法警察權”, 財政 15卷7号, 1950. 7, 56면은, 감찰관이 신분감찰을 행하여 발견한 직원의 범죄용의사실을 일일이 감찰관이나 사법경찰직원에게 연락하거나 고발하는 것은 신속하게 국세청 내의 숙정(肅正)이 요청되는 현실과 맞지 않다는 점, 범죄의 단서를 잡은 사람이 증거를 수집하는 것이 사건의 실체를 파악하는 것에 적합하다는 점, 감찰관이 세무에 관한 경험과 지식을 통하여 비행사건을 용이하게 파악할 수 있다는 점 등을 제시하고 있다.

934) 샤우프 사절단과 일본 조세개혁에 대한 국문문헌으로, 은민수, “칼 샤우프(Carl Shoup)의 조세개혁 실패와 일본의 저부담 조세구조의 형성”, 아태연구 제22권 제4호, 2015. 12, 130면 이하 참조.

일본의 국세기구에서도 필요한 조치를 검토하였지만, 총사령부 경제과학국 내국세입과(内国歳入課)가 감찰관제도 설치를 강하게 요청하여, 1949년 국세청의 발족과 함께 국세청감찰관제도가 창설되었다.⁹³⁵⁾

국세청의 설치에 즈음하여 감찰관을 설치한 것은, 총사령부 경제과학국 내국세입과의 강한 요청이었다. 그래서 소속직원의 신분상 감찰과 국세국 감찰과의 사무운영 감독을 소관하는 감찰관이 국세청에 신설된 것이지만, 내국세입과는, 더 나아가, 직원의 직무에 관련된 범죄를 수사할 수 있도록, 감찰관에게 사법경찰권을 부여할 것을 요청하였다. 이에 따라 「대장성설치법」의 개정법안이 정리되었지만, 이케다(池田) 대장대신을 비롯한 대장성 내부에서는, 범죄수사는 사법관헌에 맡겨야 할 것이며, 국세청감찰관은 범죄의 예방조치를 집행하는 것을 임무로 할 것이어서, 사법경찰권 부여에 적극적이지 않았다. 최종적으로는, 내국세입과의 강한 의향을 받아서, 「대장성설치법」의 개정(1950년 법률 제 141호)에 의해, 감찰관은, 소속직원에 대해 감찰을 행하는 것과 함께, 직무상의 범죄를 수사하고 필요한 조치를 취할 권한이 새롭게 부여되어, 그 취지가 「대장성설치법」에 명기되었다.⁹³⁶⁾

한편 샤우프 사절단의 보고서 중 아래 발췌 부분은 국세청감찰관제도가 도입된 이후에 간행된 것이나, 참고할 만한 가치가 있다고 생각된다.

d 부패와 뇌물

조세업무로부터 부패와 뇌물을 제거하는 방향을 위하여 강고한 결의를 취하고, 활발하고 부단한 노력이 경주되어야 한다. 현재 문제를 악화시키는 특수한 요인이 존재하고 있는 것이 인정된다. 즉 세무관리의 대다수가 연소자로, 무경험 및 박봉인 것, 세율이 지나치게 높은 것, 암시장의 활동이 보편적인 것. 그 결과 뇌물이나 증여가 억지로, 그리고 집요하게 이루어진다면 그에 대해 저항력이 약화된다. 그렇지만, 이러한 상태는 용인할 수 있는 것이 아니다. 그 해결책의 일부는 세무관리의 보다 좋은 훈련과 급여이다.

다른 부분은 세무관리의 고도의 도의심 발달이다. 그러나 인간성이 현재의 정도인 한 그 이상의 것이 요청된다. 최근 결정된, 국세청에 대해 책임이 있는 특별한 임무를 가진 감찰관의 일단(一團)을 설치한 것은 필요하고 또한 적당한 수단이다. 그 일단(一團)은 세무관리의 성실을 확인하고 부패를 찾아내는 충분한 인원수와 능력을 가져야 한다.⁹³⁷⁾

국세청감찰관에게 강제수사권을 부여하지도 않고 특별사법경찰직원으로 하지도 않았던 것에 대해서는, 강제수사권을 가지는 것은 오로지 경찰이어야 한다는 미국식의 사고방식이 반영된 것이고, 강제수사권이 없는 수사기관에게 사법경찰이라는 이름을 붙이는 것은 적당하지 않다는 생각에서였

935) 国税庁 編, “国税庁五十年史”, 財団法人 大藏財務協會, 2000, 60면.

936) 国税庁 編, “国税庁五十年史”, 財団法人 大藏財務協會, 2000, 65면.

937) “シャウプ勸告: シャウプ使節団日本税制報告書”, エヌピー通信社, 2019, 264-265면.

다는 평가가 있다.⁹³⁸⁾

나. 국세청감찰관의 조직 및 활동

국세청감찰관의 관할범죄는, ① 국세청 소속 직원이 저지른 그 직무에 관한 범죄, ② 국세청 소속 직원이 그 직무를 행할 때 저지른 범죄, ③ 위에서 열거된 범죄의 공범, ④ 국세청 소속직원에 대한 형법 제198조[=증뢰]의 범죄 등이다(「재무성설치법」 제27조 제1항). 국세청감찰관의 수사에는 형사소송법이 적용되지만(같은 법조 제2항 본문), 강제수사의 권한은 제한되어 있다. 즉 체포, 압수, 기록명령부 압수, 수색, 검증과 검시(檢視) 및 통신이력에 대한 전자적 기록의 보전요청 요구, 감정 촉탁과 감정유지 및 감정수탁자의 강제처분 청구는 할 수 없다(같은 법조 제2항 단서). 다만 현행법 체포는 가능하다(같은 법조 제3항). 한편 국세청감찰관의 수사에 대해서는 형사소송법상 사법경찰 직원에 대한 규정의 적용을 받는다(같은 법조 제4항). 요컨대 국세청감찰관의 수사에는 사법경찰직원 등의 협조가 필수적이며, 그에 따라 검찰관, 도도부현공안위원회 및 사법경찰직원과 국세청감찰관은 위 범죄의 수사에 관하여 서로 협력하여야 한다는 것이 명시되어 있다(같은 법조 제5항). 또한 국세청감찰관의 수사책무는 사법경찰직원의 수사책무와 병행적인 것이다(같은 법조 제6항). 2018년 현재 국세청감찰관의 인원수 등은 아래 표와 같다.

▶▶▶ [표(부록)_6-1] 국세청(본청) 및 파견별 국세청감찰관등의 정수(定數) (2018년)

파견명	구분	감찰관					감찰관 보	합계
		수석	차석	주임	감찰관	소계		
국세청		1	1	1	3	6	2	8
삿포로		1	-	2	3	6	1	7
센다이		1	-	2	5	8	1	9
간토신에쓰 (關東信越)		1	1	4	6	12	3	15
도쿄		1	1	10	14	26	12	38
가나자와(金沢)		1	-	1	2	4	1	5
나고야		1	1	5	6	13	5	18
오사카		1	1	7	9	18	9	27
히로시마		1	-	2	5	8	1	9
다카마쓰		1	-	2	2	5	1	6
후쿠오카		1	-	2	4	7	1	8
구마모토		1	-	2	3	6	1	7
오키나와		-	-	-	1	1	-	1
합계		12	5	40	63	120	38	158

* 출처: 일본 국세청(国税庁) 홈페이지, “国税庁70年史 第1章 組織と管理”,
https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/70th_html/03_1.htm, 최종검색: 2023. 8. 15.

938) 上垣 猛, “捜査機関等の研究(第25回)”, 捜査研究 32卷10号, 1983. 10, 4면.

위 표에서 알 수 있는 것처럼, 현재 국세청감찰관은 120명이고, 국세청감찰관보는 38명이 있다. 그중 감찰관 114명과 감찰관보 36명은 국세청으로부터 각 국세국에 파견되어 있다.

6. 수사기관 사이의 협력관계

가. 수사기관의 개편과 협력관계에 관한 「형사소송법」 제192조 개관

현행 일본 형사소송법이 시행되기 이전에 적용되었던 대정(大正) 「형사소송법」(1922년 법률 제75호) 제246조는, “검사는 범죄가 있다고 사료하는 때는 범인 및 증거를 수사하여야 한다.”고 규정하여 검사를 주된 수사기관으로 인정하였다. 또한 검사의 보좌로서 그의 지휘를 받아 범죄를 수사하여야 하는 사법경찰관으로서 청(廳), 부(府), 현(縣)의 경찰관을 지정하였다(대정형사소송법 제248조 제1호). 나아가 검사 또는 사법경찰관의 명령을 받아 수사의 보조를 하여야 하는 사법경찰관으로 순사(巡査)(대정 「형사소송법」 제249조 제1호)를 규정하였다.

수사기관의 역할 등을 규정한 다른 법률로는 「재판소구성법」(1890년 법률 제6호)이 있었다. 일본의 「재판소구성법」은 1877년 제정된 독일의 「법원조직법」(Gerichtsverfassungsgesetz)의 강한 영향 아래 만들어졌다. 제정 당시 독일 「법원조직법」 제153조는, “경찰직과 경찰보안직의 공무원은 검찰의 보조공무원(Hilfsbeamte)이며, 이러한 지위에서 주법원의 관할구역 내에서 검사 및 그 상관의 명령(Anordnung)을 준수하여야 할 의무를 진다(제1항). 이 규정이 적용되는 공무원의 분류에 대한 상세한 표시는 주정부가 정한다(제2항).”고 규정하고 있었다. 그리고 이 독일 「법원조직법」 제153조는 일본 「재판소구성법」 제84조, 즉 “사법경찰관은 검사의 직무상 그 검사국 관할구역 안에서 발령된 명령 및 그 검사의 상관이 발령한 명령에 따라야 한다(제1항). 사법성 또는 검사국 및 내무성 또는 지방관청은 협의하여 경찰관 중 각 재판소의 관할구역 내에서 사법경찰관으로서 근무하고 전항의 명령을 받고 이를 집행할 자를 정한다(제2항).”의 형태로 나타났다.

이와 같이 대정 「형사소송법」과 「재판소구성법」은, 수사기관의 조직에 대하여 검사를 범죄수사의 중추기관으로 놓고, 검사의 보좌 또는 보조로서 검사의 수사상 지휘명령을 받는 사법경찰관을 두는 것으로 하였다.

그런데 이러한 구도는 1948년 개정된 「형사소송법」을 위시한 각종 법률의 제·개정에 의해 큰 변화를 겪게 되었다. 개정 「형사소송법」은 당시 미군정의 영향력 하에서 일반적인 수사기관으로 사법경찰직원, 검찰관 및 검찰사무관 등을 규정하였다(제189조 내지 제191조). 특히 「형사소송법」 제189조 제2항은, “사법경찰직원은, 범죄가 있다고 사료하는 때는, 범인 및 증거를 수사하는 것으로 한다.”고 하여 사법경찰직원에게 제1차적 또는 본래적 수사권을 부여하였고, 검찰관에 대한 제191조 제1항에서는 “검찰관은, 필요하다고 인정하는 때는, 스스로 범죄를 수사할 수 있다.”고 하여 제2차적 또는 보충적 수사권을 부여하였다. 이러한 권한규정 외에도, 「형사소송법」은 이들 수사기관 사이의 관계를 설정하는 문제에 대하여 몇 가지 규정들을 마련해 두고 있다. 수사기관 사이의 상호협력(제192조), 검찰관의 사법경찰직원에 대한 지시 및 지휘(제193조), 사법경찰직원에 대한

징계 및 파면의 소추(제194조) 등에 관한 조문들이 그것이다.

대표적으로 제192조에서는, “검찰관과 도도부현공안위원회 및 사법경찰직원은, 수사에 관하여, 서로 협력하지 않으면 안 된다.”고 명시하고 있다. 「검찰청법」(檢察庁法, 1947년 법률 제61호) 제6조 제2항이, “검찰관과 다른 법령에 의해 수사의 직권을 가지는 자와의 관계는, 형사소송법이 정하는 바에 의한다.”고 하고, 「경찰법」(警察法, 1954년 법률 제162호) 제76조 제1항은, “도도부현 공안위원회 및 경찰관과 검찰관과의 관계는, 형사소송법이 정하는 바에 의한다.”고 규정하고 있으므로, 이들 기관에 대해 「형사소송법」 제192조가 적용되는 것은 분명하다.⁹³⁹⁾ 다만 법 제192조는 수사권을 가지는 여러 기관들 중 일부에 대해서만 명시하고 있으므로, 나머지 부분에 대해서는 해석의 여지가 남아있다.

나. 「형사소송법」 제192조의 해석론

1) 검찰관과 도도부현공안위원회의 관계⁹⁴⁰⁾

도도부현공안위원회 자체는 수사기관이 아니다. 그러나 도도부현공안위원회는 「경찰법」 제38조 제3항에 의하여 수사권을 행사하는 도도부현경찰을 관리하므로, 검찰관과의 관계에 대해서도 제192조가 적용되는 것으로 한 것이다. 검찰관과 도도부현공안위원회는 서로 협력관계에 있고, 그 예외는 없다. 다시 말해 검찰관이 도도부현공안위원회에 지시나 지휘를 할 수는 없다.

이와 관련하여 「형사소송법」 제정 당시에는 검찰관에게 도도부현공안위원회에 대한 수사지휘권을 인정하자는 주장이 있었다고 한다. 각 도도부현경찰의 관리를 독립한 도도부현공안위원회에 맡겨두면, 각 도도부현공안위원회의 독자적 방침에 기한 수사활동이 수행되어 통일성이 결여된다는 이유에서였다. 그러나 이는 경찰의 지방분권화와 상충되므로 받아들여지지 않았다고 한다.

제192조에서 정하는 수사에 관한 사항에는 개개의 구체적인 사건의 수사만이 아니라, 일반적인 수사방침의 책정, 범죄정세의 파악 및 분석, 범죄방지의 방침 등 널리 수사에 관련된 사항을 포함한다고 해석된다.

한편 일반사법경찰직원에 대한 검찰관의 지시 또는 지휘와 도도부현공안위원회의 관리 사이에 모순이 있는 경우에는, 「형사소송법」 제192조를 근거로 교섭 내지 협력관계에 의해 문제를 해결할 것이 기대된다는 견해가 제시되어 있다.

2) 검찰관과 사법경찰직원의 관계⁹⁴¹⁾

939) 馬場義宣, 河村 博, “大コンメンタール刑事訴訟法(第二版) 第4卷(河上和雄, 中山善房, 古田佑紀, 原田國男, 河村 博, 渡辺咲子 編)”, 青林書院, 2013, 99면.

940) 馬場義宣, 河村 博, “大コンメンタール刑事訴訟法(第二版) 第4卷(河上和雄, 中山善房, 古田佑紀, 原田國男, 河村 博, 渡辺咲子 編)”, 青林書院, 2013, 100면.

941) 馬場義宣, 河村 博, “大コンメンタール刑事訴訟法(第二版) 第4卷(河上和雄, 中山善房, 古田佑紀, 原田國男, 河

검찰관과 사법경찰직원은 각각 독립한 수사기관이지만, 양자가 합리적이고 능률적으로 수사권을 행사할 수 있도록 협력관계가 요청된다. 사법경찰직원에는 일반사법경찰직원 외에 특별사법경찰직원도 포함된다. 그리고 이때에는 「형사소송법」 제193조에 의해 일정한 경우 검찰관이 사법경찰직원에 대해 지시 또는 지휘를 할 수 있으므로, 도도부현공안위원회의 경우와 달리 협력관계에 예외가 있는 것이 된다.

일반사법경찰직원에게 적용되는 「범죄수사규범」(犯罪搜查規範, 1957년 국가공안위원회규칙 제2호) 제45조 제1항은, “경찰관은, 수사에 관하여 검찰관과 서로 협력하여야 한다.”고 규정하고, 제2항에서는 “경찰본부장 또는 경찰서장은, 그가 수사하는 사건에 대해서, 공소를 실행하기 위하여, 사전에 연락하여 둘 필요가 있다고 인정하는 때는, 신속히, 범죄사실의 개요와 그 밖에 참고가 될 사항을 검찰관과 연락하여야 한다.”고 규정하여 「형사소송법」 제192조를 구체화하고 있다.

그 외에 「범죄수사규범」은 검찰관과의 관계에 대하여 형사소송법 제193조에 규정된 검찰관의 지시 또는 지휘가 있는 경우에 대해 제46조부터 제49조까지의 조문을 할애하여 규정하고 있다.

특별사법경찰직원에 대해 「범죄수사규범」 제45조와 유사한 규정을 둔 것으로 「해상보안청범죄수사규범」(海上保安庁犯罪搜查規範, 1961년 해상보안청 훈령 제24호)과 「자위대범죄수사복무규칙」(自衛隊犯罪搜查服務規則, 1959년 방위청 훈령 제72호) 등이 있다. 예컨대 「자위대범죄수사복무규칙」 제30조는, “경무관 등은, 수사를 행함에 당하여서는, 항상 검찰관과 밀접하게 연락 협조하여, 공소의 원활한 수행에 도움이 되도록 노력하여야 한다.”고 하고, 제35조에서는, “경무관 등은, 그 수사하는 사건에 대하여 공소를 실행하기 위하여, 사전에 검찰관에게 연락할 필요가 있다고 인정하는 때는, 소속 경무부대의 장의 지휘를 받아, 범죄사실의 개요와 그 밖에 참고가 될 사항을 검찰관에게 연락하는 것으로 한다.”고 규정하고 있다.

다. 「형사소송법」 제192조 규정 이외의 영역에서의 상호협력관계

1) 검찰관과 국가공안위원회의 관계⁹⁴²⁾

「경찰법」 제5조 제1항에 의하면, 국가공안위원회는 국가의 공안과 관련된 경찰운영을 관장한다. 또한 같은 법 제5조 제4항 제4호 ㄱ목에 의하면, 지방의 정운을 해칠 우려가 있는 소요[騷亂]와 관계된 사안으로서, 그 사안이 국가의 공안과 관계된 일에 대한 경찰운영에 관한 것이라면 국가공안위원회가 경찰청을 관리하게 된다. 이들 규정에 의해 국가공안위원회는 대단히 제한적인 범위에서나마 범죄수사에 관한 지휘권한을 가진다고 해석되며, 또한 그 범위에서 검찰관과의 협력 관계를 유지할 필요가 생긴다.

그러나 「형사소송법」이나 「경찰법」 등은 이 부분에 대해 명확한 해결책을 제시하고 있지

村 博, 渡辺咲子 編), 青林書院, 2013, 100-102면.

942) 馬場義宣, 河村 博, “大コンメンタール刑事訴訟法(第二版) 第4卷(河上和雄, 中山善房, 古田佑紀, 原田國男, 河村 博, 渡辺咲子 編), 青林書院, 2013, 102-103면.

않으며, 「경찰법」 제76조 제2항이, “국가공안위원회 및 장관은 검사총장과 항상 긴밀한 연락을 유지하는 것으로 한다.”고 규정하고 있을 뿐이다.

2) 검찰관과 방면공안위원회의 관계⁹⁴³⁾

일본의 행정구역 중 홋카이도(北海道)에 대해서, 「경찰법」은 특칙을 두고 있다. 즉 「경찰법」 제51조 제1항은 홋카이도의 구역을 5 이내의 방면(方面)으로 나누고, 방면구역 내에서의 경찰사무를 처리하기 위해 방면본부를 두는 것을 원칙으로 한다고 규정한다. 또한 같은 법 제46조 제1항에 의하면, 방면본부를 관리하는 기관으로서 방면본부를 두는 방면마다 방면공안위원회가 설치된다. 「형사소송법」 제192조는 검찰관과 방면공안위원회 사이의 관계에 대해 침묵하고 있으나, 양자의 사이에서도 수사에 관하여 협력하여야 할 것으로 해석된다.

3) 검찰관 및 검찰사무관의 상호관계⁹⁴⁴⁾

검찰관 사이의 상호관계나 검찰관과 검찰사무관의 관계 및 검찰사무관 사이의 상호관계에 대해서 「형사소송법」 제192조는 언급하는 바가 없다. 그중 검찰사무관과 검찰관의 관계에 대해서는 제191조 제2항에서 검찰사무관이 검찰관의 지휘를 받는 관계에 있음이 명시되고 있지만, 나머지 부분에 대해서는 형사소송법에 규정이 없다.

검찰관 사이의 상호관계에 대해서는 「검찰청법」 제7조 제1항, 제8조, 제9조 제2항, 제10조 제2항 등에 의한 상사의 지휘감독권, 같은 법 제12조에 의한 상사의 사무인수·이전권 및 같은 법 제7조 제2항, 제11조, 제13조 등에 의한 부하의 상사대리권 등, 이른바 검찰관동일체원칙에 의해 규율된다.

한편 「검찰청법」 제27조 제3항은 「형사소송법」 제191조 제2항과 마찬가지로 검찰관과 검찰사무관이 서로 지휘 및 보좌관계에 있음을 나타내고 있다.

그 외에 「검찰청법」 제31조는 검찰청직원은 다른 검찰청의 직원과 각자가 취급할 사무에 대해서 서로 필요한 보조를 맞추는 것으로 하고 있다. 한편 검찰사무관이 수사에 관하여 상호협력하여야 함은 명문규정은 없으나 당연한 것으로 해석된다.

4) 국가공안위원회, 도도부현공안위원회, 방면공안위원회의 상호관계⁹⁴⁵⁾

이들 사이의 관계는 「형사소송법」이 아니라 「경찰법」에 의해 규율된다. 「경찰법」 제5조 제7항은, “국가공안위원회는, 도도부현공안위원회와 항상 긴밀한 연락을 유지하여야 한다.”고 하고, 같은 법 제38조 제6항에서는 “도도부현공안위원회는, 국가공안위원회 및 다른 도도부현공안위원회

943) 馬場義宣, 河村 博, “大コンメンタール刑事訴訟法(第二版) 第4卷(河上和雄, 中山善房, 古田佑紀, 原田國男, 河村 博, 渡辺咲子 編)”, 青林書院, 2013, 103면.

944) 馬場義宣, 河村 博, “大コンメンタール刑事訴訟法(第二版) 第4卷(河上和雄, 中山善房, 古田佑紀, 原田國男, 河村 博, 渡辺咲子 編)”, 青林書院, 2013, 103면.

945) 馬場義宣, 河村 博, “大コンメンタール刑事訴訟法(第二版) 第4卷(河上和雄, 中山善房, 古田佑紀, 原田國男, 河村 博, 渡辺咲子 編)”, 青林書院, 2013, 103-104면.

와 항상 긴밀한 연락을 유지하여야 한다.”고 규정되어 있다. 그리고 이 도도부현공안위원회에 관한 조문은 같은 법 제46조 제2항에 의해 방면공안위원회에도 준용된다. 이들 조문에서 규정된 “긴밀한 연락”에는 범죄수사에 관한 사항을 포함하는 것으로 해석되고 있다.

5) 사법경찰직원의 상호관계

「형사소송법」 제192조에서 사법경찰직원의 상호관계에 대한 부분은 없다. 그렇지만 사법경찰직원은 합리적이고 능률적으로 수사를 수행하여야 할 것이므로, 명문의 유무에 관계없이 동일한 조직에 속하는 경우에는 직무상의 지휘명령계통에 따르고, 다른 조직에 있는 사람과는 수사에 관하여 상호협력관계에 있다고 해석된다.⁹⁴⁶⁾

이 부분은 일반사법경찰직원 사이의 상호협력, 일반사법경찰직원과 특별사법경찰직원 사이의 상호협력, 특별사법경찰직원 사이의 상호협력 등 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 여기에서는 「범죄수사규범」에서 규정하고 있는 앞의 두 가지 내용을 중심으로 살펴보기로 한다.

① 일반사법경찰직원 사이의 상호협력에 관한 「범죄수사규범」

「범죄수사규범」 제27조는, “경찰관은, 따로 정함이 있는 경우 외에, 이 절[=제1장 제3절 수배 및 공조]에서 규정하는 바에 따라, 수사에 관하여, 상호협력하여야 한다.”고 하여 일반적 협력의무를 규정하고, 뒤이은 조문들에서 그 협력의무의 구체적 내용들을 규정하고 있다.

그 대표적인 것이 제28조에서 규정하고 있는 공조의 의뢰이다. 제28조에 의하면, “수사를 위하여 필요한 때는, 다른 경찰에 대하여, 공조의 의뢰(피의자의 체포, 소환 또는 조사, 도품(盜品) 등(도품과 그 밖의 재산에 대한 죄에 해당하는 행위에 의해 영득된 물건을 말한다. 이하 같다.)과 그 밖의 증거물의 수배, 압수, 수색 또는 검증, 참고인의 소환 또는 조사, 직원의 파견과 그 밖의 조치를 의뢰하는 것을 말한다. 이하 같다.)를 할 수 있다(제1항). 다른 경찰로부터, 공조의 의뢰를 받은 때는, 성실하고 신속하게 이에 응하여야 한다(제2항). 공조의 의뢰를 할 때는, 의뢰의 취지, 내용과 그 밖에 필요한 사항을 명확히 하고, 또한 의뢰를 받은 경찰의 사무수행에 지장을 주지 아니하도록 하여야 한다(제3항).”

「범죄수사규범」은 다른 경찰과 협력할 사항으로 각종 수배와 통보 등에 관련된 내용들을 자세히 규정하고 있다. 여기에는 긴급사건수배(제29조), 사건수배(제30조), 지명수배(제31조 내지 제33조)와 지명통보(제34조), 도품 등의 수배와 관련된 사항(제35조 및 제36조), 수배를 하는 경우의 적정성 확보(제37조), 수배의 해제(제38조: 여기에는 공조의 의뢰를 한 후 필요가 없게 된 경우 등도 포함된다), 경찰서장의 참고통보(제39조), 수배 또는 통보시 경찰서장의 경찰본부장에 대한 보고(제40조), 지명수배가 있었던 피의자의 신병인도에 관한 원칙(제41조) 등이 포함된다. 그 중 몇 가지 사항들을 구체적으로 보면 다음과 같다. 먼저 긴급사건수배(제29조)는 범죄의 수사에 관하여 다른 경찰에 대하여 긴급한 조치를 의뢰할 필요가 있는 경우에 긴급사건수배서에 의하여 긴급배

946) 馬場義宣, 河村 博, “大コンメンタール刑事訴訟法(第二版) 第4巻(河上和雄, 中山善房, 古田佑紀, 原田國男, 河村 博, 渡辺咲子 編)”, 青林書院, 2013, 104면.

치[配備]와 그 밖의 필요한 조치를 구하는 것을 말한다. 다음으로 지명통보(제34조)는 지명수배와 달리, 피의자가 발견된 경우에 신병의 인도를 구하지 않고 그 사건의 처리를 당해 경찰에 위임하는 취지의 수배를 말한다(제1항). 이 경우에는 지명통보를 한 경찰은 그 피의자에 대해 사건처리에 필요한 증거자료, 관계서류 등을 완전히 정비하여 두고, 피의자를 발견한 경찰로부터 요구가 있는 때는 신속히 사건의 이송 및 인계에 관한 제78조 제2항의 규정에 따라 사건인계서와 함께 증거자료, 관계서류 등을 그 경찰에게 송부하여야 한다(제4항). 그리고 경찰서장의 참고통보(제39조)는 다른 경찰과 관련된 범죄사건에 대하여 그 피의자, 증거물과 그 밖에 수사상 참고가 될 사항을 발견한 때 즉시 적당한 조치를 취하고 그 취지를 당해 경찰에 통보하여야 하는 것(제1항)과, 그러한 통보 외에 중요사건, 이외에 파급될 우려가 있는 사건과 그 밖에 범죄의 수사 또는 예방상 참고가 될 사건에 대하여 관계경찰에 통보하는 것(제2항) 등 두 가지로 나누어진다. 나아가 지명수배된 피의자의 신병인도에 관하여, 「범죄수사규범」은 제41조에서 상세한 규정을 두고 있다. 지명수배를 받은 피의자가 체포된 경우, 피의자를 체포한 경찰(체포경찰)은 수배를 한 경찰(수배경찰)에게 피의자를 인계하는 것이 원칙이다. 그러나 여기에는 일정한 예외가 있다. 즉 ① 체포경찰이, 수배를 받은 범죄보다 법정형이 무거운 다른 범죄를 그 관할구역에서 저지른 피의자를 체포한 때, ② 체포경찰이, 수배를 받은 범죄와 법정형이 동등 이상인 다른 범죄로 수배를 하고 있던 피의자를 체포한 때, ③ 체포경찰이, 수배피의자와 관련된 범죄로 이미 그 정범 또는 공동정범인 피의자의 일부를 체포한 때 등이 그 예이다(제1항). 나아가 동일 피의자에 대하여 둘 이상의 수배경찰이 있는 경우, 신병을 인도받을 수배경찰로는, ① 수배된 범죄에 대하여 그 법정형에 경중이 있는 때(②의 경우를 제외함)는 중범죄를 수배한 경찰, ② 수배를 받은 범죄로서 이미 그 정범 또는 공동정범인 피의자의 일부를 체포한 경찰이 있는 때에는 그 경찰, ③ ①과 ②의 경우 외에는 먼저 수배를 한 경찰이 된다(제2항). 또 이들 규정에 의한 신병인도원칙을 따르기에 어려운 사정이 있는 때는 경찰본부장이 정하는 바에 의하게 된다(제3항).

그 외에 「범죄수사규범」은 피의자의 유치의뢰(제43조), 관할구역 외에서 수사를 하는 경우의 연락(제44조) 등을 아울러 명시하고 있다. 먼저 피의자의 호송과 그 밖에 범죄의 수사를 위하여 필요한 때는 다른 경찰에 대하여 피의자의 유치를 의뢰할 수 있다(제43조). 또한 경찰관이 다른 경찰의 관할구역에서 범죄를 수사할 때는, 관할경찰에게 연락하도록 하여야 한다(제44조).

② 일반사법경찰직원과 특별사법경찰직원 등과의 사이의 상호협력에 관한 「범죄수사규범」

「범죄수사규범」은 일반사법경찰직원과 특별사법경찰직원 사이의 관계에 대해서, 특별사법경찰직원 또는 이에 준하는 자(특별사법경찰직원 등)와의 공조에 대해서, 공조협정과 그 밖에 특별히 정함이 있는 때에는 그에 따르고, 그 외에는 이하의 규정에 의할 것을 원칙으로 제시한다(제50조).

이러한 원칙 아래에서, 「범죄수사규범」은 일반사법경찰직원이 특별사법경찰직원 등의 직무범위에 속하는 범죄를 먼저 인식한 경우, 일반사법경찰직원이 스스로 수사하거나(제51조), 특별사법경찰직원 등에게 수사를 위임할 수 있음(제52조)을 규정한다. 또한 특별한 사정이 있다면 특별사법

경찰직원 등으로부터 인수인계를 받아 수사할 수 있다는 규정을 두고 있다(제53조).

즉 일반사법경찰직원이 특별사법경찰직원 등의 직무범위에 속하는 범죄를 특별사법경찰직원 등보다 먼저 알게 된 경우, 그 수사를 특별사법경찰직원 등에게 위임할 것 없이 스스로 수사하는 것이 적당하다고 인정하는 때는, 경찰본부장 또는 경찰서장에게 보고하여 그 지휘를 받아 수사한다. 이 경우, 당해 특별사법경찰직원 등과 연락을 긴밀히 하고, 그의 전문적 지식에 의한 조언 등을 받은 때에는 충분히 이를 존중하여 수사를 행하여야 한다(제51조). 또한 같은 경우에, 제51조의 경우와 반대로 그 수사를 특별사법경찰직원 등에게 위임하는 것이 적당하다고 인정하는 때에는 스스로 급속을 요하는 조치를 행한 후 경찰본부장 또는 경찰서장에게 보고하고, 그 지휘를 받아 신속히 필요한 수사자료를 첨부하여 이를 특별사법경찰직원 등에게 넘긴다(제52조 제1항). 이에 의하여 수사를 위임한 후에도 당해 특별사법경찰직원 등으로부터 수사를 위한 협력을 요구받은 경우에는 가능한 한 이에 응하여 협력한다(제52조 제2항). 그리고 일반사법경찰직원은, 특별사법경찰직원 등이 그 직무범위에 속하는 범죄를 수사하는 경우, 그 사건이 직무범위에 속하지 아니하는 범죄사건과 관련된다는 이유 또는 그 밖의 이유에 의해 일반사법경찰직원에게 그 수사를 인계하여야 한다는 취지의 신청을 받은 때는, 경찰본부장 또는 경찰서장에게 보고하고 그 지휘를 받아 스스로도 그 수사를 행한다. 이 경우에 필요한 때는 해당 특별사법경찰직원 등에게 증거물의 인도와 그 밖에 수사를 위한 협력을 구하는 것과 함께 사후수사의 경과 및 결과를 연락한다(제53조).

한편 「범죄수사규범」 제54조는, 일반사법경찰직원이 특별사법경찰직원 등의 직무범위에 속하는 범죄를 수사하는 경우에, 그 수사가 당해 특별사법경찰직원 등이 행하는 수사와 경합하는 때는, 경찰본부장 또는 경찰서장에게 보고하고 그 지휘를 받아 당해 특별사법경찰직원 등과 그 수사에 관하여 필요한 사항을 협의하도록 하고 있다.

라. 시사점

지금까지 일본 「형사소송법」 제192조를 중심으로 검찰관과 사법경찰직원 등 수사기관 사이의 협력관계를 규정한 「경찰법」, 「범죄수사규범」 등의 내용을 살펴보았다. 일본의 수사기관은 “검사의 지휘, 명령을 받는 사법경찰관리”라는 구도에서 벗어나, 사법경찰직원에게 제1차적 수사권을 부여하고, 검찰관에게는 제2차적 수사권을 부여하는 방향으로 변화되었고, 동시에 수사기관 사이의 협력관계를 명시적으로 규정하고 있다. 나아가 일반사법경찰직원 사이의 협력관계, 일반사법경찰직원과 특별사법경찰직원 사이의 협력관계에 대해서는 「범죄수사규범」에서 상세히 규율되고 있다.

그런데 실무에서 검사와 사법경찰관 사이의 협력관계가 「형사소송법」의 규정과 같이 원활하게 이루어지는가의 문제는 다른 차원의 것이다. 선행연구에 의하면, 일본의 검찰과 경찰은 기소 전 수사단계에서 빈번히 서로 연락을 취하고, 기소 전까지 적어도 수일에 걸쳐 사건을 검토하며, 체포의 시간 등에 관한 사항을 협의한다. 이 과정에서 검찰관은 기소결과와 유죄판결을 위한 추가정보가 무엇인지를 경찰에게 전달하고, 이를 통하여 정보를 입수하고 있다. 즉 일본에서 경찰과 검찰관

사이의 접촉은 일련의 계속적인 회합을 의미하며, 단순한 “교류”가 아니라 “관계”에 가깝다는 것이다.⁹⁴⁷⁾ 또한 실무에서의 의사소통은 조연(수사담당경찰관이 전화 등으로 사전예약 후 사건내용을 정리한 요약서와 조서 등을 지참하고 검사실에 와서 사건에 대한 설명을 한 다음 그에 대한 구두지시), 체포영장 청구시 검사의 신속한 사건 파악을 위한 협의, 벌금미납 수배자 발견시 검찰청으로 신병인도, 필요한 경우 사건처리의 결과 및 불기소 이유에 대한 고지, 법무성과 경찰청 사이의 파견 근무, 지검 연수 등을 통한 인적 교류 등을 통해 이루어진다고 한다.⁹⁴⁸⁾

여기에서도 알 수 있는 것처럼, 수사기관 사이의 협력은 협력관계의 규정뿐만 아니라, 서로 인적·물적인 교류가 지속적으로 이루어지는 과정 속에서 달성될 수 있다고 생각된다.

7. 소결 및 시사점

일본에서 고위공직자의 부패범죄(오직사건)는 일반적인 형사사건과 달리 검찰이 예외적으로 직접 수사를 개시할 수 있는 경우에 속하여 주로 지방경찰청 특별수사부가 담당하고 있다. 이는 법률적 근거를 가진 것이라기보다, 은퇴장사건수사부(隱退藏事件捜査部)나 특별수사부가 해당 사건을 담당하였던 오랜 관행과 함께, 경찰에 비해 특별수사부가 전문성과 정치적 중립성을 가지고 있다는 관념에 근거하고 있는 것으로 추측된다.

일본의 경우 부패범죄와 관련된 행정기구인 국세청 국세국, 공정거래위원회, 증권거래 등 감시위원회 등은 범칙조사를 통하여 법률위반의 심증이 생긴 경우 형사소추를 위하여 검찰관에게 고발하는 절차를 거쳐야 한다. 국세청 국세국과의 고발문제감안협의회, 공정거래위원회나 증권거래 등 감시위원회의 고발문제협의회는 그 과정에서의 협의를 위해 마련된 것이다. 나아가 검찰은 이들 기관에 대해 검사나 수사관을 파견하는 등의 형식으로 협력체계를 구축하고 있다. 일본의 특수부가 그간 성과를 낼 수 있었던 요인 중 하나는, 즉고발사건을 매개로 국세청 국세국 등 다른 행정기구들이 하지 못하는, “기소”라는 협력요인을 마련해 둔 것에 있다고 생각된다. 일본의 특수부가 수사와 공판을 분리하지 않은 것은 이러한 점에서 의미가 있는 것이다. 공수처와 협력관계에 있는 행정기관들의 해당 법률에서 단순히 협력관계에 관한 선언적 규정을 두는 것만으로는 해당 기관들이 공수처와 협력을 하여야 하는 동기가 되지 못한다. 궁극적으로는 해당 법률들의 개정을 통하여 일정한 사건에 대해서는 즉고발사건의 형태로 공수처와의 연결고리를 마련해 두는 법 개정작업이 필요하다고 생각된다.

한편 검찰개혁의 일환으로 이루어진 특별수사부의 직제개편으로, 도쿄지검 특수부의 경우 재정반은 국세국으로부터의 고발사건을, 경제반은 증권거래 등 감시위원회 및 공정거래위원회로부터의 고발사건, 경시청 형사부 수사 제2과로부터의 송치·송부사건을 처리하도록 되었다. 법 개정을 통해 해당 기관에서 고발을 받는 것이 되면, 공수처의 경우에도 특정한 행정기관으로부터의 고발을 전담하는 반을 편성하는 것이 필요하다. 나아가 검사나 수사관을 관련기관에 파견하여 일정 기간 동안 해당

947) 이정민, 황태정, “수사구조개혁 관련 일본식 형사제도 도입에 관한 연구”, 치안논총 제30집, 2014. 6, 186-187면.

948) 이정민, 황태정, “수사구조개혁 관련 일본식 형사제도 도입에 관한 연구”, 치안논총 제30집, 2014. 6, 193-194면.

분야에 대한 전문적인 경험지식을 쌓게 하면서 해당 기관에서 필요한 법적 조언을 주거나 일정한 업무를 하도록 하는 것도 고려해볼만하다. 이를 위해 공수처의 대폭적인 인원 증원이 선행되어야 함은 물론이다. 반면 일본의 특수부가 수사과 기소를 함께 담당하는 것 때문에 수사에 대한 체크 기능이 미흡하게 되었던 것을 보면, 공수처의 경우에도 일정한 범죄의 경우에는 수사 단계에서부터 공판검사가 이에 관여하여 제3자적 입장에서 검토하고 문제점을 사전에 제거하는 제도를 갖추는 것도 필요할 것이다.

국세청감찰관 제도는 국세청 소속직원 등의 범죄라는 제한된 범위에서 임의수사 권한만을 가지고 있는 점에서 특이성을 가지고 있다. 이 제도는 일본에서 검찰관이나 사법경찰직원 이외의 특별수사기관을 창설하는 것에 대해 호의적이지 않다는 방증이 된다. 그렇지만 국세청과 경찰청 사이에는 범죄수사에 관한 협정이 체결되어 서로 협력관계를 유지하고 있다.

수사기관 사이의 관계에 대하여, 일본 「형사소송법」 제192조는 검찰관, 도도부현공안위원회 및 사법경찰직원 사이의 상호협력관계를 명시하고 있다. 여기에 언급되어 있지 않은 기관들, 예컨대 검찰관과 국가공안위원회·방면공안위원회 사이의 관계, 국가공안위원회, 도도부현공안위원회, 방면공안위원회의 상호관계 등도 상호협력관계로 해석되고 있다. 또한 「경찰법」 외에 「범죄수사규범」은 일반사법경찰직원 사이, 일반사법경찰직원과 특별사법경찰직원 사이의 협력관계를 구체적으로 규정하고 있다. 그런데 일본에서 검찰관과 사법경찰직원 사이의 협력은, 상호협력관계에 관한 규정뿐만 아니라 구체적 사건의 해결을 위해 서로 인적·물적인 교류가 진행되는 문화가 그 전제가 된다고 보인다.

「조직범죄 소추에 관한 검찰과 경찰 사이의 협력에 관한 지침」

Richtlinie über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität

Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 20.5.2016 - 23.2-12334/4 (Nds. MBl. Nr. 24/2016 S. 665) - VORIS 21021 -

Bezug: Gem. RdErl. v. 16.7.2008 (Nds. MBl. S. 825, Nds. Rpfl. S. 270) - VORIS 21021 -

1. 기본원칙

1.1 조직범죄(이하 OK)의 소추는 대중의 중요한 관심사이다. 이러한 범죄 현상에 효과적이고 강력하게 대응하는 것은 범죄 수사기관의 주요한 임무이다.

1.2 성공적인 수사는 검찰과 경찰이 개별적인 절차 및 절차 전반에 걸쳐 특히 밀접하고 신뢰있는 협력이 있어야만 달성할 수 있다. 이는 가능한 한 빠른 시간 내에 상호 정보를 교류할 것을 전제로 한다.

1.3 또한 기타 기관, 특히 교정시설, 재무 및 관세 당국, 규제 당국(예를 들어, 외국인청 또는 사업등록청) 및 노동 관련 행정기관과도 협력할 필요가 있다.

2. 조직범죄의 개념, 형태 및 지표

2.1 조직범죄란 두 명 이상의 참여자가 이익 또는 권력의 확보를 위하여 장기간 또는 불명확한 기간 동안 업무를 분담하여 계획적으로 범죄를 저지르는 것으로, 이들 범죄가 개별적 또는 전체적으로 중요한 의미를 가지며 다음과 같은 경우를 포함한다.

- a) 상업적이거나 또는 영업적으로 유사한 구조를 사용하는 경우
- b) 폭력 또는 협박에 적합한 기타 수단을 사용하는 경우
- c) 정치, 언론, 공공행정, 사법 또는 경제에 영향력을 행사하여 협력하는 경우

테러 범죄는 이 개념에 포함되지 않는다.

2.2 조직범죄의 형태는 매우 다양하다. 구조화되어 계층적으로 조직된 형태(종종 민족적 결속과 격리, 언어, 관습, 사회 및 가족 배경 등으로 더욱 강화됨) 외에도, 범죄의 목적으로 사용될 수 있는 개인 및 비즈니스 관계 체계를 기반으로 개인마다 결속의 정도가 다양한 범죄 네트워크가 있으며, 그 구체적인 형태는 각각의 범죄적 이익에 따라 결정된다.

2.3 조직범죄는 특히 다음과 같은 범죄 분야에서 발생할 수 있다.

- 마약 거래 및 밀수
- 무기 거래 및 밀수
- 야간 유흥업과 관련된 범죄(성매매 중개, 성매매, 인신매매, 불법도박 및 사기도박)

- 보호세 강요
- 사이버 범죄
- 불법 고용 및 취업 중개
- 외국인 불법 입국
- 상표 위조(상표 불법 복제)
- 투자 사기
- 보조금 사기와 수입 관세포탈
- 비현금 결제 수단의 위조와 남용
- 위조 화폐 제조 및 유통
- 고가의 자동차, 화물차, 컨테이너, 선박 화물 등의 이동
- 보험 사기
- 주요 침탈물 매각을 동반한 주거침입절도
- 의약품 및 식료품에 관한 법률 위반
- 자금 세탁

이러한 범죄 분야 외에도 유해 폐기물 불법 처리, 금지된 유해 폐기물 거래, 불법 기술 이전과 같은 환경 범죄 분야에서도 조직범죄에 대한 접근 방식이 나타난다.

2.4 개별적으로 또는 다양한 조합에 따라 특정한 사실관계를 조직범죄로 판단할 수 있는 지표는 첨부1에 열거되어 있다. 이 목록은 완전한 것이 아니며 특정한 범죄 영역을 기반으로 하지 않는다. 의심스러운 경우에는 형사소추기관은 이러한 상황을 조직범죄로 평가할지 여부에 대하여 즉시 협의한다.

2.5 니더작센 주에서는 경찰이 다음의 조직범죄 영역에서 구조화된 범죄 현상을 척결하는데 중점을 둔다.

- 러시아-유라시아 범죄(REOK): 이 유형의 범죄자들은 주로 조직적인 절도 및 주거침입 절도, 마약 범죄와 같은 분야에 연루되어 있다.
- 씨족 범죄: 여기에는 민족적 특성을 가진 집단 또는 가족 구조가 포함되고, 이들은 높은 범죄 잠재력을 갖고, 종종 법치주의 관점에서 문제가 되는 병행 사법(가장, 씨족 장로를 '중재자'로 사용하여 국가의 공소 제기를 방해하는 행위)을 실행하는 특징이 있다.
- 이륜자동차 운전자 범죄: 소위 무법자 오토바이 갱단의 범죄는 주로 폭력 및 무기 범죄, 마약 범죄, 공갈, 환경 범죄 및 인신매매 분야에 초점을 맞추고 있다. 또한 고립과 법치주의 원칙을 받아들이지 않는 특징이 있다.
- 사이버 범죄: 매우 역동적인 이러한 범죄 현상으로 이 분야에서도 조직범죄의 구조가 증가하는 것이 확인되어 2015년부터 이 분야도 조직범죄 상황보고서를 위한 연방 경찰 조사 범위에 포함되었다.

3. 협력의 기초

3.1 조직

조직범죄에 대한 신속하고 효과적인 소추를 위해서는 기관들 상호 조율된 조직이 전제되어야 한다. 반드시 구조가 동일할 것은 요하는 것은 아니다.

3.2 검찰의 지역 내 부서와 초지역적 부서

3.2.1 모든 검찰청에서는 조직범죄의 동향을 지속적으로 감시, 분석하고, 관할 경찰담당부서와 지속적이고 긴밀한 협력을 통해 해당 기관의 조치를 기획, 조정하는 임무를 담당할 부서장 또는 검사를 지정한다.(연락담당자, 조직범죄 담당자)

3.2.2 조직범죄와 관련된 모든 절차는 연락담당자 또는 조직범죄 담당자의 부서 또는 업무 영역에 배당된다. 특별한 관할이 있는 경우(예: 마약 또는 경제 범죄)에는 여기서 제외될 수 있다.

3.2.3 주 검찰총장은 고등검찰청 지역 내 교섭담당자 또는 조직범죄 담당자의 절차 전반에 걸친 임무를 조정관에게 위임한다. 조정관은 집단절차 수행에 관하여 즉각적인 결정이 내려질 수 있도록 해야 한다. 또한 1.2과 1.3호에서 언급된 당국뿐만 아니라 초지역적 수준에서 다른 검찰청, 경찰과 경험과 정보 교류를 준비하고 이행하는 임무를 담당한다. 3.2.2.호가 준용된다.

3.2.4 주 검찰총장은 다수 검찰청의 관할이 중첩되는 경우 특정한 절차를 하나의 검찰청에 배당할 것인지 여부를 검토해야 한다(법원조직법 제143조 및 제145조).

3.2.5 쉐레 고등검찰청 소속 “조직범죄와 부패사범 중앙수사부(이하 ZOK)”는 니더작센 주에서 조직범죄 또는 부패 행위를 적발하고 소추하는 임무를 담당하는 관청에 자문을 제공하기 위한 연락사무소 역할을 담당한다. 또한 지역간 수사체의 관할권 문제를 명확히 하고, 사법 협력과 법적 지원의 문제에 관하여 자문을 제공하며, 연수와 교육을 행하며, 니더작센 주의 검찰청이 수행한 조직범죄와 부패범죄와 관련하여 처리 상황을 파악하고 매년 조직범죄와 부패에 관한 보고서를 법무부에 제출한다.

3.3 경찰의 지역 내 부서와 초지역적 부서

3.3.1 조직범죄의 적발과 소추를 위하여 「연방범죄수사청」, 「주 범죄수사청」 및 조직범죄가 빈번하게 발생하는 장소 또는 지역에 특히 범죄 전반에 걸쳐 행위자를 중심으로 수사하는 특별부서를 설치하거나 확장한다. 니더작센 주에는 주 범죄수사청(3부)과 지역 경찰서에 조직범죄의 퇴치를 위한 특수부서 또는 조직 단위를 설치한다. 그 밖의 경찰 조직에서도 부패사건을 처리할 수 있으나 조직범죄의 퇴치를 위한 특별 조직은 예외적인 경우에만 설치할 수 있다.

3.3.2 각 지역의 특수부서는 운영 조치를 포함하여 수사에 관하여 해당 절차를 관할하는 검찰청과 긴밀히 협력하여야 한다. 여기에는 다음이 포함된다.

- a) 조직범죄와 관련한 정보수집
- b) 주에서의 “조직 범죄” 범죄상황보고서 작성에 참여
- c) 검찰청, 조직범죄를 처리하기 위한 주 경찰부서, 주 범죄수사청, 그 밖의 기관 및 부서와의 정보 교환

3.3.3 「주 범죄수사청」은 조직범죄에 관한 정보를 평가하고, 이를 자체 정보 및 다른 주의 정보와 연계한다. 주 범죄수사청은 관할 범위 내에서 직접 수사를 하거나 다른 기관에서 수사하도록 한다. 정보 교환에 대해서는 3.3.2호가 준용된다.

3.3.4 「연방범죄수사청」은 조직범죄와 관련한 정보를 평가하고 자체 절차에서 획득한 정보 그리고 국제 분야의 정보들과 연계한다. 고유 관할 또는 위임에 따른 관할의 범위 내에서 직접 수사를 하거나 관할 당국과 협의하여 주에 수사를 배당한다.

「연방범죄수사청」의 조직범죄 조정부서(KOST-OK)는 국내 및 국제적 차원에서 정보분석 중심 업무를 수행한다. 이 부서는 국내 및 국제적인 조직범죄 척결을 위한 부서의 업무를 조정하고 유럽 및 국제적 차원에서 중앙 연락 사무소로서의 기능을 담당한다. 동시에 연방 범죄수사청은 우선적으로 추진되어야 할 모든 유형의 조직범죄 분야를 대상으로 연방 및 주 부서에 따른 공동 수사절차의 범위 안에서 조정을 목적으로 한 분석프로젝트를 수행해야 한다.

3.4 그 외 검찰과 경찰의 부서

조직범죄의 척결은 비단 3.2호와 3.3호에 열거된 기관이나 소속 공무원만의 임무가 아니다. 형사소추기관의 모든 소속 구성원들은 조직범죄의 징후가 있는지 여부를 살펴야 할 의무가 있다.

3.4.1 검찰청에서는 사건업무가 집중되어 있는 경우에는 특별사건 담당관, 부서 담당관에게 절차를 인계할 수 있도록 하여야 한다.

3.4.2 경찰에서는 관련 정보들을 조직범죄를 척결하기 위해 설치된 전문 부서나 조직으로 전달해야 한다.

4. 절차처리에 관한 협력

4.1 수사의 주요 목표는 범죄 조직의 핵심 영역에 침투하여 배후에서 작동하는 주요역할을 담당하는 범죄자를 파악하고, 검거하고, 재판을 받게 할 뿐 아니라 범죄로 얻은 이익을 철저히 추징하는 것이어야 한다. 이는 절차에 통합되거나 독립적으로, 예를 들어 자금세탁 척결을 위한 접근의 일환으로 이루어질 수 있다.

4.2 검사는 수사 초기 단계부터 직접적인 사건 규명에 관여한다. 효과적이고 효율적인 수사의 진행을 위해 검찰과 경찰의 긴밀히 협력하여 목표달성(4.1)을 위한 주요 행보를 가능한 한 조기에 그리고 가능한 한 합의하에 결정해야 한다. 이러한 원칙을 바탕으로 수사를 담당하는 경찰 부서는 구체적인 수사 목표, 주요 절차적 단계 및 수사의 조치, 계획 가능한 필요인력, 필요자원과 필요시간을 제시하고 수행해야 할 금융 수사의 중점 사항을 규정하는 수사계획을 정기적으로 수립한다. 수사계획은 검찰과 조율되어야 하며, 수사 결과에 따라 검찰과 경찰 간에 정기적인 회의 또는 사건과 관련한 회의를 통해 업데이트되어야 한다. 검찰의 사건지휘권은 영향을 받지 않는다.()

4.2.1 수사는 엄격하고 신속하게 진행되어야 한다는 원칙은 조직범죄를 처리하는 절차에서도 마찬가지로 적용된다. 그러나 수사의 기간이 길어진다고 하더라도 수사의 주요 목적을

업무에 두어야 한다.

4.2.2 주요 수사 목표를 위해서 재산 몰수의 목표가 간과되지 않으면서도 절차를 제한하는 조치(형사소송법 제153조 이하)를 가능한 빠르게 취해야 한다. 이는 특히 주요 혐의에 초점을 맞춘 공판절차와 관련해서도 동일하게 적용된다.

4.2.3 수사 활동의 순서는 우선되는 수사 목표에 따라 결정된다. 특정 조치의 시행이 이러한 목적을 위태롭게 할 경우에는 이 조치가 일시적으로 연기될 수 있다. 그러나 범행의 심각성 또는 위험 방지의 이유로 즉각적인 조치가 필요한 경우에는 예외로 한다.

4.2.4 범죄 조직의 주변부에 있는 가해자 또는 그 밖의 가담자에 대한 절차의 처리를 위해 추가적인 수사를 필요로 하는 경우에는, 이 절차의 신속한 종결이 주요 수사목적보다 우선할 수 없다. 상황의 비중에 따라 주요 행위자 및 불법 이득의 활용 또는 자금 세탁 활동에 연루된 가해자에 대한 수사를 우선적으로 진행하고 다른 절차는 일시적으로 보류한다.

4.3. 조직범죄 관련 절차에서는 가능한 한 수사를 주도한 검사가 공소를 담당한다.

4.4 정보원 사용, 비밀 요원 및 비밀 수사관의 이용, 증인 보호에 대한 협력에 있어서는 이러한 목적으로 제정된 지침이 적용된다.

4.5 초기 조사의 협력에 관해서는 6호를 준용한다.

5. 절차간 협력

5.1 검찰과 경찰 간의 절차간 협력은 두 당국이 조직범죄의 형태와 관련 절차의 특수한 문제에 관하여 심화되고 동일한 정보를 확보하고, 공동으로 개발하여 이를 개별 조치의 기초로 이용하는 것이다. 절차간 협력은 또한 검찰과 경찰이 각자의 상황에 따라 중점사항을 형성함으로써 지역과 시간에 따른 수사 역량 조정에 대한 합의에 기여한다.

5.2 검찰과 경찰은 합의에 따라 정기적인 업무 회의를 개최하며, 특히 다음과 같은 사항을 논의한다.

- 해당 영역에 있어서 조직범죄 상황, 예상되는 발전 가능성 및 조직범죄 척결을 위한 대안
- 수사 및 재판 절차 과정에서의 정보와 경험, 그리고 수사 활동에서의 과오로 인한 영향
- 비밀수사 방법의 적용과 증인 보호, 비밀 유지의 보장에 대한 정보와 경험
- 수익몰수 조치에 대한 정보와 경험
- 외국 기관과의 국제 사법공조 및 그 밖의 협력에 관한 지역 실천 사례
- 협력에 관한 일반적인 문제들
- 공공 홍보

회의는 매년 1회, 필요에 따라 더 자주 개최된다. 관세 및 세무수사국에도 참여의 기회가 주어져야 한다. 참여한 부서가 다른 당국의 참여 여부에 관하여 결정한다. 회의의 결과는 각 상급 당국에 보고되어야 한다.

5.3 회의는 검찰총장급에 의해서도 합의될 수 있다.

5.4 공동 정보 및 교육 행사를 계획하여야 한다. 여기에는 네덜란드 왕국 및 인접한 연방주에도 참여 기회가 제공되어야 한다.

5.5 검찰과 경찰 공무원은 각각 상대 기관에서의 현장 교육이 허용되어야 한다.

6. 초기 조사

6.1 조직범죄는 저절로 드러나는 경우가 드물다. 이 분야에서 형사 고발이 빈번하지 않은 이유 중 하나는 증인이 두려움을 갖고 있기 때문이다. 따라서 조직범죄의 해결과 효과적인 소추를 위해서는 검찰과 경찰이 추가적 수사를 위한 단서를 얻기 위해 그들의 법적 권한 내에서 정보를 수집하거나 이미 수집한 정보를 통합할 것을 전제로 한다(초기 조사).

6.2 범죄 경험에 비추어 공소를 제기할 수 있는 범죄행위가 행해졌다고 의심할 만한 정황이 발생했다면, 그것이 미미한 가능성에 불과하다 할지라도 이는 초기 범죄 혐의이 존재하는 것이다(형사소송법 제152조 제2항). 이는 공소제기의 의무를 발생시킨다. 그 의심이 특정인에 대한 것일 필요는 없다.

주어진 근거들을 검토한 후에도 초기 범죄 혐의가 존재하는지 여부가 불분명하고 추가적인 조사를 위한 단서가 존재한다면 형사소추 당국은 이를 추적할 수 있다. 이러한 경우에는 소추 의무가 없다. 단지 초기 혐의가 존재하는가 여부를 명확히 하는 것이 목적이다. 이 단계에서 형사소추 당국은 형사절차적 강제권한 및 개입 권한이 없다.

이러한 경우 형사소추 당국이 추가적인 규명을 할 것인지의 여부와 정도에 관해서는 상당성을 고려하여 결정한다. 조직범죄의 특별한 위험상 그러한 범행에 대한 근거가 있다면 모든 규명의 가능성을 활용한다.

6.3 경찰이 위험 방지의 일환으로 초기 조사를 할 수 있는 권한은 경찰법규, 니더작센에서는 니더작센 내에서 유효한 위험방지법률에 따라 규율된다.)

6.4 초기 조사의 경우 종종 형사소추의 요소와 위험 예방의 요소가 혼재되어 있거나 통합 및 정보화 과정에서 서로 합쳐진다. 검찰과 경찰은 이러한 부분에서 긴밀히 협력한다. 협력에 관해서는 다음과 같은 조건 하에서 4호와 5호가 준용된다.

- 초기 조사의 목적이 초기 혐의 또는 위험 상황을 명확히 하는 것이어야 한다.

- 위험 예방을 위한 것일 경우 검찰에게는 지휘 권한이 없다.

- 초기 조사를 하여 공소를 제기할 수 있는 범죄(형사소송법 제152조 제2항)의 혐의가 있음을 알게 된 때에는 지체 없이 그 경과와 함께 초기 조사의 결과를 검찰에 제출해야 한다. 경찰의 관점에서 형사소추가 가능한 범죄의 혐의가 존재하는지 불분명한 경우에도 마찬가지다.

6.5 협력의 의무는 수사의 수행을 관할하는 검찰에 있다. 의심스러울 때에는 직근 상급 검찰청이 결정한다. 검찰청의 관할 범위를 초과하는 초기 조사가 개시된 때에는 당해 검찰청은 신속하게 첼레 고등검찰청 -조직범죄 및 부패 중앙부서-에 보고한다.

7. 교정시설과의 협력

7.1 조직범죄에서 발생하는 위험은 형집행 결정에 있어서도 고려되어야 한다.

7.2 교정시설은 집행 결정에 현저한 영향을 미칠 수 있으며 형사소추의 이익에 반하지 않는 한,

미결수 또는 수형자와 조직범죄 사이의 연관성,

조직범죄의 형태와 전개에 대하여 정보를 제공받을 수 있다.

7.3 수용자에 대한 정보는 가능한 한 수용시에 제공되어야 한다. 그렇지 않은 경우에는 이 후에 제공되어야 한다. 정보제공은 검찰의 소관이며 긴급시에는 경찰의 소관이 된다.

7.4 집행당국은 5.3호 및 5.4호에서 규정한 행사에 참여할 수 있는 기회를 제공받아야 한다. 필요한 경우 5.2호에서 규정한 회의에도 참석하도록 해야 한다.

7.5 교정시설은 조직범죄의 형사소추에 관하여 중요한 사항을 알게 된 경우 검찰에게 알려야 한다. 긴급한 경우에는 경찰에게 알려야 한다.

7.6 교정시설의 연락 담당자는 시설의 장(長)이다.

8. 그 밖의 기관과의 협력

8.1 관세 및 재무기관

8.1.1 조직범죄 관련 수사에서 검찰 또는 경찰이 다음과 같은 사항들에 대한 단서를 발견하는 경우에는 「관세수사국」에 알려야 한다(조세기본법 제403조, 제116조, 대외경제법 제42조 참조). 이때 「관세범죄수사청」 - 「중앙 관세조사청」- 또는 그 지역의 관세조사청을 통할 수 있다.

- 금 또는 주류 밀수와 같은 수입세 또는 소비세 탈세

- 육류 또는 곡물과 관련된 보조금 부정 수급 등 「공동시장조직과 직접 지불의 이행에 관한 법률」 제37조 제1항에 따른 범죄

- 불법 기술 이전 등 「대외경제법」에 따른 범죄 또는 「전쟁무기통제법」에 따른 해외 관련 범죄

- 마약 또는 무기 밀수, 상표 위조 등 국경 간 상품 교역의 금지 및 제한에 대한 위반 행위

「관세수사국」은 조사 과정에서 조직범죄의 존재를 시사하는 단서를 획득하고 경찰 또는 검찰이 이를 규명할 의무가 있는 경우 관할 소추 기관에 통지한다. 「관세수사국」의 조사가 관세 또는 소비세 범죄에 대한 조사인 경우, 세무상의 비밀을 준수해야 한다. 이 경우 세무상의 비밀이 침해될 수 있는지의 여부를 개별 사례별로 검토해야 한다.

8.1.2 조직 범죄 관련 수사중 검찰 또는 경찰이 조세범죄의 단서를 발견한 경우에는 「세무수사국」에 알려야 한다(조세기본법 제403조, 제116조).

「세무수사국」이 조사 과정에서 조직범죄의 존재를 시사하는 단서를 획득하고 경찰 또는 검찰이 이를 해명할 의무가 있는 경우, 세무상의 비밀이 이에 저촉되지 않는 경우에는 관할 소추기관에 통지한다. 이는 사안별로 검토되어야 한다. 세무관서의 과태료 및 형사사건에 관해서는 2문을 준용한다.

8.1.3 「불법노동 감시 및 금융통제국」이 「불법노동 및 불법고용 퇴치법」 제2조에 따른 의심이 없는 상태에서의 감사를 수행함에 있어, 형사적으로 중요한 사안, 특히 성적 착취목적 인신매매(형법 제232조 이하) 또는 노동착취목적 인신매매(제233조 이하)를 시사하는 범행과 관련된 단서를 발견하는 경우, 적절한 방식으로 즉시 검찰 또는 경찰에게 알려야 한다. 이 경우 검찰과 경찰은 「불법노동 감시 및 금융통제국」과 긴밀히 협력한다.

8.2 연방경찰

니더작센 주 경찰과 연방경찰의 협력은 1999년 4월 26일 독일 연방내무부와 니더작센 주 내무부가 체결한 「경찰 간 공동 치안 협력시스템 구축에 관한 협정」(Polizei-Nachrichtenblatt für das Land Niedersachsen, PolNBl. 146쪽)에 따라 현행법의 범위 내에서 규율된다.

8.3 그 밖의 기관

조직범죄는 형법적 수단만으로는 성공적으로 대처할 수 없다. 조직범죄에서 발생하는 위험은 질서 관련 행정기관(1.3호 참조) 및 기타 행정기관의 결정에 있어서도 고려되어야 한다. 또한 행정당국은 불법 취업 중개 및 고용, 외국인의 불법 입국, 성적 착취 또는 노동 착취 목적의 인신매매, 자금세탁법 위반 등과 관련된 중요한 정보를 형사소추기관에 제공함으로써 조직범죄 규명에 기여할 수 있다.

8.4 절차간 협력

절차 협력을 위하여 연락담당자, 조직범죄 담당자, 조정관을 통하여 지역적 그리고 초지역적 수준의 협의체를 구성이 권장된다(3.2호). 또한 금융 수사 전문 검사, 자금 세탁 수사인력과도 협의할 수 있다.

9. 수사 보호

조직범죄 절차에 있어서 수사의 보호는 특히 중요하다. 수사당국 및 교정시설에서는 이를 반드시 고려해야 한다.

주요 수사목적(4.1호 참조)을 저해하지 않기 위해서는 다음과 같은 사항을 보장해야 한다.

- 비밀 정보수집 조치에 대해서는 수사에 직접적으로 관여하는 자들만 접근할 수 있도록 해야 한다.

- 조직범죄의 척결에 관여하는 부서 또는 기관은 수사의 보호를 위한 모든 조건들이 충족되어야 한다.

변호권은 침해되지 아니한다.

10. 니더작센주 조직범죄에 대한 경찰과 검찰의 합동 상황보고서

10.1 총칙

“니더작센 주 조직범죄” 상황보고서(이하 Lagebild OK)는 해당 보고 연도에 니더작센주 조직범죄의 현황과 발생 양상을 가능한 한 포괄적이고 신뢰할 수 있는 방식으로 기술하고 평가하며 전개 동향을 나타내야 한다. 이로써

- 형사소추기관에 조직범죄의 잠재적 위험과 정도에 대해 현실적이면서 가능한 한 정확한 상황평가를 위한 기초를 제공한다.

- 경찰 및 사법 과제 수립, 척결 조치 및 그 목표에 대한 결론을 도출할 수 있게 한다.

- 형사소추기관이 조직범죄 척결을 최적화하기 위한 전략적 결정을 내릴 수 있도록 지원한다.

- 중점사항과 우선 순위에 대한 판단을 용이하게 한다.

- 정치권 및 입법부에 건의한다.

- 조직범죄 척결에 필요한 자원을 가능한 한 효율적으로 배분할 수 있게 한다.

- 사법적 조치 및 경찰 조치의 효과에 대한 검토를 보장한다.

이러한 목적을 달성하기 위해서 전략적 평가의 결과물로서 조직범죄에 대한 상황보고서는 지속적으로 개발되어야 하며, 국내 및 국제적 맥락에서 조직범죄의 발생 양상과 효과적인 대응의 필요에 따라 조정되어야 한다. 상황보고서를 더욱 개선하기 위해서는 사법 및 경찰의 데이터와 정보를 통합하여 니더작센주에서 조직범죄에 대한 정보 기반을 확장할 것이 요청된다.

10.2 공동 상황보고서 작성을 위한 절차

10.2.1 상황보고서는 니더작센 주의 조직범죄와 관련된 형사법적 수사절차를 기반으로 작성된다. 조직범죄 관련성은 「1990년 사법/경찰 공동업무단체」의 정의와 첨부1 및 첨부2의 규정에 따른다.

10.2.2 경찰의 수사 과정에서 기본 사실관계가 조직범죄와 관련이 있다는 결론에 도달하면, 해당 사안에 대하여 관할 검찰과 협의한다. 경찰 측에서는 이 단계에서 경찰의 판단에 영향력을 행사하는 중앙 범죄수사부서의 장 또는 「주 범죄수사청」 3부에서 결정권한이 있는 소관의 장이 항상 참여해야 한다.

10.2.3 사실관계의 조직범죄 관련성 평가에서 경찰과 검찰의 판단이 일치하는 경우, 이를 문서화하고 전 절차에 이름을 부여한다. 이 이름은 절차가 진행되는 동안 유지되고 추후 절차 단계에서 분류를 용이하게 한다.

10.2.4 조직범죄 관련성에 관하여 경찰과 검찰 사이에 상이한 의견이 있고 이 단계에서 의견 차이를 해소할 수 없는 경우, 이에 대한 결정은 주 범죄수사청 및 켈레 고등검찰청의 수준에서 이루어진다.

10.2.5 경찰은 연방 차원에서 표준화된 양식과 그에 대한 주차원의 규정을 준수하여 상황을 조사하고 주 범죄수사청에 보고하여야 한다. 주 범죄수사청은 지침을 내릴 수 있는 권한의 범위 안에서 자세한 내용을 규정한다.

10.2.6 검찰은 조직범죄에 대한 절차의 개시와 종결에 관하여 켈레 고등검찰청에 즉시 보고한다(10.2.3을 보라). 이러한 보고의 주요 내용은 경찰의 권한 내에 속하지 않는 특수한 사법 정보, 이전의 경찰 정보와는 차이가 있는 새로운 사실, 예를 들어 이용된 수사 방법의 효과, 재판 절차의 경과, 주요 행위자의 출신과 연고, 재산의 몰수, 법률상의 조력 또는 형 집행 상 특이사항 등이 포함된다.

사법 데이터의 수집에 관해서는 켈레 고등검찰청에서 상세하게 규정한다.

10.2.7 주 범죄수사청은 조직범죄에 관한 절차가 니더작센에서 주도된 것인 한, 연방범죄 수사청, 연방경찰 및 세관의 데이터라 하더라도 상황보고서에 포함되도록 해야 한다. 켈레의 고등검찰청은 니더작센 경찰이 관여하지 않은 니더작센 검찰의 조직범죄 절차에 대하여 주 범죄수사청에 통보한다.

10.2.8 절차의 보고기한은 매년 12월 15일이다. 경찰과 검찰의 상황보고는 주 범죄수사청과 켈레 고등검찰청 -ZOK-이 요약하여 익년 초에 공동으로 평가한다. 보고된 절차를 조직범죄 상황보고서에 포함할지 여부를 합의하여 결정한다.

10.2.9 주 범죄수사청과 켈레 고등검찰청-ZOK-은 이러한 평가를 바탕으로 조직범죄 상황 보고서의 경찰 및 사법 부분을 작성하고, 익년 5월 15에 내무부와 법무부에 제출한다. 그 과정에서 얻은 경험과 기록에서 변경이 필요하다고 판단하는 사항을 보고한다.

10.2.10 주 범죄수사청은 이와는 별도로 조직범죄에 대한 연방상황보고서의 작성을 위해 필요한 데이터를 연방범죄수사청에 제공한다.

10.2.11 내무부와 법무부는 합의에 따라 주의회, 대중 및 다른 주에 조직범죄에 대한 공동 상황보고서를 통지한다.

11. 종료 조항

이 공동회람은 2016년 6월 1일부터 발효한다. 이전 회람은 2016년 5월 31일에 효력이 소멸한다.

[부록_4]

일본의 부검사 제도

일본의 부검사제도는 1947. 5. 3.부터 시행된 「검찰청법」(昭和22(1947).4.16. 법률 제61호)에 의해 설치된 것이다. 그 신설 이유는 같은 해 제정된 「재판소법」(昭和22(1947).4.16. 법률 제59호)의 시행에 따라 「위경죄즉결례」(違警罪即決例)가 폐지되고, 종래 경찰서장에 의해 즉결되고 있던 위경죄사건이 모두 검찰관의 기소에 의해 간이재판소에 계속되게 되었기 때문이다. 즉 그렇게 되면 검찰관이 입회하는 사건이 급격히 증가하게 되지만, 갑자기 종전과 같은 자격을 갖춘 다수의 검찰관을 양성하는 것은 인적으로나 예산상으로나 곤란할 뿐만 아니라, 이들 경미한 사건의 처리에는 반드시 종전의 검사의 자격을 갖는 자로 하여금 처리하게 할 필요는 없는 것으로 생각되었기 때문에, 엄격한 검사의 임용자격을 완화하여 일거에 다수의 검찰관을 확보할 수 있도록 한 것이며, 아울러 부검사의 특별임용제도를 인정하여 검찰사무관 등에게 우대의 길을 열어줌으로써 능률증진에 이바지하도록 한 것이다.⁹⁴⁹⁾

「재판소법」은 “하급재판소는 고등재판소, 지방재판소, 가정재판소 및 간이재판소로 한다”(제2조 제1항)고 하여 간이재판소의 근거규정을 두면서 제32조 내지 제38조에서 이에 대한 자세한 규정을 두고 있다. 또한 「검찰청법」도 이에 상응하여 “최고검찰청은 최고재판소에, 고등검찰청은 각 고등재판소에, 지방검찰청은 각 지방재판소에, 구검찰청(區檢察廳)은 각 간이재판소에 각각 대응하여 이를 설치한다”(제2조 제1항)라고 규정하면서, 다시 “검찰관은 검사총장(검찰총장), 차장검사, 검사장, 검사 및 부검사로 한다”(제3조)라고 규정하여 구검찰청과 부검사제도의 근거규정을 마련하고 있다.

구검찰청은 「재판소법」과 「검찰청법」의 규정상 간이재판소에 상응하는 검찰청이므로 구검찰청의 관할사건 또한 간이재판소의 관할사건과 대체로 일치한다. 다만, 「검찰청법」상 검사총장, 검사장 또는 검사정(檢事正)은 지휘감독 하에 있는 검찰관의 사무를 자신이 처리하거나 지휘감독 하에 있는 검찰관으로 하여금 처리하게 할 수 있도록 규정하고 있으므로(제12조), 이러한 범위 내에서 약간의 조정은 있을 수 있다.⁹⁵⁰⁾

간이재판소는 형사사건에 관하여 벌금 이하의 형에 해당하는 죄, 선택형으로 벌금이 정해져 있는 죄 등 죄질이 경미한 범죄(「재판소법」 제33조⁹⁵¹⁾) 및 다른 법령에 의해 처리권한이 부여된

949) 일본검찰청법축조해설, 대검찰청 검찰21세기연구기획단, 1994, 107-108면.

950) 「검찰청사무장정」 제13조에 의하면 검사정은 소속청 검찰관의 사무를 경우에 따라 그 소재지 구검찰청 검찰관에게 취급하게 할 수 있으므로, 부검사도 상사의 명령이 있는 때에는 적법하게 지방검찰청 검찰관의 취급사무인 지방재판소 공판절차에 입회(관여)할 수 있다(東京高判昭和31(1956)年4月14日, 高刑集第9卷第3号305頁).

951) 일본 「재판소법」 제33조 (재판권)

① 간이재판소는 다음 사항에 관하여 제1심 재판권을 갖는다.

1. 소송 목적의 가액이 140만엔을 초과하지 아니하는 청구(행정사건소송과 관련된 청구를 제외한다)
2. 벌금 이하의 형에 해당하는 죄, 선택형으로 벌금이 정해져 있는 죄 또는 「형법」 제186조[상습도박 및 영리 목적의 도박장 개설 등], 제252조[횡령]나 제256조[장물 취득 등]의 죄에 관련된 소송.

② 간이재판소는 금고 이상의 형을 부과할 수 없다. 단, 형법 제130조[주거침입 등]의 죄나 그 미수죄, 동법 제186조[상습도박 및 영리 목적의 도박장 개설 등]의 죄, 동법 제235조[질도]의 죄나 그 미수죄, 동법 제252조[횡령], 제254조[유실물 등 횡령]나 제256조[장물 취득 등]의 죄, 「고물영업법」(소화24<1949>년 법률 제108호) 제31조부터 제33조까지의 죄나 「전당포영업법」(소화25<1950>년 법률 제158호) 제30조부터 제32조까지의 죄에 관련

사건⁹⁵²⁾(같은 법 제34조)을 그 사물관할로 하고 있다. 따라서 구검찰청은 원칙적으로 「재판소법」 제33조 소정의 간이재판소 관할사건 및 지방검찰청검찰관사무취급사건으로 각 지방검찰청 예규에 정한 바에 따라 배당받은⁹⁵³⁾ 일정 범위 내의 지방재판소 관할사건을 소관업무로 한다.

구검찰청은 청사는 있으나 직원이 상주하지 않고 평소에는 인근의 통합된 구검찰청에서 겸임으로 근무하면서 사건이 있을 때만 개청하는 통합청(統合廳)과, 별도의 청사 없이 각 지방검찰청 및 지검의 지부에 병치되어 임무를 수행하는 병치청(併置廳)으로 나뉜다. 2023년 현재 50개 지방검찰청(지청 203개) 산하에 438개 구검찰청이 설치되어 있다.⁹⁵⁴⁾

구검찰청의 조직은 상석검찰관, 부검사, 검찰사무관으로 구성된다. 상석검찰관은 검사로 보하며, 2인 이상의 검사 또는 검사와 부검사가 소속된 각 구검찰청에 상석검찰관 각 1인을 두어, 해당 청의 장으로서 청무를 관장하며 소속청의 직원을 지휘감독한다(「검찰청법」 제10조 제1항, 제2항). 그러나 지방검찰청 본청이나 비교적 규모가 큰 지부에 병치된 구검찰청을 제외한 대부분의 구검찰청에는 상석검찰관이 없는 경우가 많으며, 이러한 경우에는 부검사가 그 청의 장으로서 청무를 관장하고 소속청의 직원을 지휘감독한다(제10조 제2항).

부검사는 검찰청법상 규정된 검찰관의 직무, 즉 범죄를 수사하고(제6조 제1항), 공소를 제기하고, 재판소에 대하여 법의 정당한 적용을 청구하며, 재판의 집행을 감독하는(제4조) 검찰청법상의 검찰관이다(제3조). 같은 법상 검찰관은 검찰청에 소속되어 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 소속검찰청에 대응하는 재판소의 관할구역 내에서, 그 재판소의 관할에 속하는 사항에 관하여 직무를 수행하게 된다(제5조).

부검사는 원칙적으로 구검찰청의 검찰관으로만 보할 수 있으므로(제16조 제2항) 그 직무의 범위가 구검찰청에 상응하는 재판소, 즉 간이재판소의 관할범위에 한정된다는 특징이 있다. 그러나 전술한 바와 같이 「검찰청법」 제12조에 따라 원래는 검사가 취급하여야 하는 사건 중에서도 다름이 없거나 비교적 경미한 사건은 검사의 업무경감을 위해 각 지방검찰청의 예규로 부검사에게 처리하도록 하는 경우가 많으므로⁹⁵⁵⁾ 실질적으로 부검사의 직무범위는 원래보다 확대되게 된다.⁹⁵⁶⁾ 실제

된 사건 또는 이들 죄와 다른 죄에 대하여 형법 제54조 제1항[1개의 행위가 2개 이상의 죄에 저촉되는 경우 등의 처리; 상상적 경합]의 규정에 따라 이들 죄의 형으로 처단해야 할 사건은 3년 이하의 징역을 부과할 수 있다. ③ 간이재판소는 제2항의 제한을 초과하는 형을 부과함이 상당하다고 인정할 때에는, 소송법이 정하는 바에 따라 사건을 지방재판소에 이송하여야 한다.

952) 예를 들어 형사소송법에 의한 영장발부(「형사소송법」 제199조, 제218조 등)나 약식절차(동법 제461조 이하) 및 교통사건즉결재판수속법에 의한 동법위반사건 등이 이에 해당한다(김중호, “일본의 간이재판소”, 외국사법연수론집 제10집(재판자료 제59집), 법원행정처, 1992, 542면).

953) 배당에 의한 취급사건이라 함은 원칙적으로 검사의 취급사건이나 부검사가 지방검찰청검찰관사무취급으로 배당 받은 경우를 말한다. 각 지방검찰청에 따라 상이하며 각 지방검찰청의 예규에 규정되어 있다. 예를 들어 동경지방검찰청의 경우에는 ① 상습특수·누범절도사건 중 불기소나 구약식 또는 3년 이하의 징역이나 벌금 이하의 형을 구형하게 될 것으로 예상되는 사건, ② 상해·동 방조, 폭행, 협박, 업무상·중과실상해, 기물손괴, 폭력행위등처벌에관한법률위반, 각성제단속법위반, 독극물단속법위반, 도로교통법위반, 자동차의보관장소확보등에관한법률위반, 도로운송차량법위반, 자동차손해배상보장법위반의 죄에 관련된 사건 중 불기소나 구약식 또는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 벌금 이하의 형을 구형하게 될 것으로 예상되는 사건, ③ 고소·고발사건 및 공안·노동쟁의사건을 제외한 일정한 죄로서 사건의 내용이 명백하고 다름이 없는 사건 등을 그 대상사건으로 한다(일본의 검찰, 대검찰청 검찰21세기연구기획단, 1994, 109-110면).

954) <https://www.kensatsu.go.jp/soshiki_kikou/index.htm>, 최종검색: 2023. 5. 22. 참조

955) 최고재판소도 “부검사가 지방검찰청지부사무취급검찰관으로서 지방재판소에 대하여 행한 공소제기는 유효하다”라고 판시하고 있다(最判昭和24(1949)年4月7日, 刑集第3卷第4号474면).

로 즉결재판의 대상이 되는 도로교통법위반 등 사건을 중심으로 한 경미사건은 대부분 부검사에 의하여 처리되고 있는 것이 현실이다.⁹⁵⁷⁾

부검사는 사법시험에 합격한 자 또는 정령(政令)이 정한 2급 관리 기타 공무원으로 3년 이상 재직한 자 중 부검사선고위원회의 선고(選考)를 거친 자 가운데서 이를 임명하게 되므로(제18조 제2항) 일반적인 검사의 임용요건(동조 제1항)보다 요건이 완화되어 있다. 또한 3년 이상 부검사의 직에 있다가 정령으로 정한 고시에 합격한 자는 2급 검사로 임명될 수 있다(동조 제3항)는 점에서 검사의 업무부담을 경감하고, 검찰 일반직원 중 우수인력을 활용할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 일본의 재판소는 헌법적 시각에서 부검사 및 부검사의 공소권 행사의 헌법적 정당성을 긍정하고 있다.⁹⁵⁸⁾

》》 [표] 일본의 검찰관 현황

구분	정령(政令) 제18조 제2항에 따른 부검사		정령(政令) 제18조 제3항에 따른 부검사		합계
	인원	비율(%)	인원	비율(%)	
정령(政令) 제18조 제2항에 따른 부검사	10	0.07	70	0.50	80
정령(政令) 제18조 제3항에 따른 부검사	1,000	71.25	1,914	80.30	2,914
합계	1,010	71.32	1,984	80.37	2,994

956) 예를 들어 지방검찰청 소속의 검사가 약식명령을 청구하려고 하는 경우 검사가 피의자의 주거지나 범죄지를 관할하는 구검찰청 명의로 ‘○○구검찰청검찰관사무취급검사 ○○○’의 형식으로 약식명령청구가 가능하지만, 대부분의 경우 수사완결 후 공소장을 작성하고 수사기록에 첨부하여 이를 피의자의 주거지 등을 관할하는 구검찰청에 이송하여 그 구검찰청의 부검사나 검찰관사무취급검찰사무관이 약식명령을 청구하도록 하는 것이 관례이다. 이와 반대로 부검사가 재판소법 33조 소정의 간이재판소의 재판범위를 넘는 사건에 대하여 구공판을 하는 경우에는 ‘○○지방검찰청검찰관사무취급부검사 ○○○’의 형식으로 이를 하게 된다(일본의 검찰, 대검찰청 검찰21세기연구기획단, 1994, 113면).

957) 1995년의 경우 검찰의 전체 처리인원 2,460,164명 중 1,669,548명을 구검찰청에서 처리하였고, 이는 전체 사건의 69.1%에 해당한다. 이러한 비율은 교통사고 및 도로교통법 등 위반사건을 제외한 일반사건만을 놓고 보면 46.4%로 감소하지만, 반대로 도로교통법 등 위반사건만을 놓고 보면 89.1%에 이른다. 이는 교통사고범죄 등 경미사건의 경우 그 대부분이 부검사에 의해 처리되고 있음을 보여주는 것이며, 더욱이 지방검찰청의 사건 중 상당 부분을 부검사가 처리하고 있다는 점을 감안하면 실제로 부검사의 사건처리율은 더욱 높아진다고 할 수 있다(검찰청고소제도 개선 및 사건처리절차 합리화방안 연구, 서울고등검찰청, 1997, 259-260면 참조).

958) 札幌高判昭和24(1949)年4月8日, 高刑集第2卷第1号1頁 참조. “형사소송에 있어서 공소권을 행하는 검찰관의 임명자격을 높은 기준으로 설정한 것은 국민의 기본적인 인권옹호라고 하는 견지에서도 지극히 바람직한 것임에 틀림 없고, 이러한 점에서 공소권을 검찰청법 제18조에 정한 2급 검사 이상의 검찰관에게 행사하도록 한 것은 무엇보다도 국민 일반이 바라는 바를 할 수 있다. 그러나 위와 같은 우수한 검찰관만을 임용하는 것은 국가재정 및 요원충족의 관계에서 도저히 실현되기 어려운 것이고, 여기에 차선책으로서 동조 제2항에 정하는 부검사를 임명하여 검찰관으로 하고 비교적 경미한 범죄에 대한 공소권을 행하도록 한 것은, 이상(理想)이야 어찌되었든 현실적으로 어쩔 수 없는 제도라고밖에 할 수 없다. 즉 동조에 의하면 부검사는 고등시험에 합격한 자 또는 3년 이상 정령(政令)으로 정한 2급 관리 기타 공무원의 직에 있던 자(검찰청법시행령 제2조에 그 직명이 열거됨)로서 부검사선고위원회의 선고를 거친 자 중에서 이를 임명할 수 있도록 하고 있고, 이러한 부검사는 구검찰청의 검찰관의 직에만 이를 보직하는 것을 원칙으로 하고, 그 구검찰청에 대응하는 간이재판소의 관할에 속한 사항에 대하여 검찰관으로서 공소권을 행사하고 기타 검찰관으로서의 직무를 수행하도록 한 것이다. 더욱이 검찰청법시행령 제2조에서 정하는 임명자격을 보아도 일반국민 중 비교적 검찰의 직무를 행하기에 적당한 자를 계기(僥記)하고 있고, 이러한 제도 하에 임명된 부검사에게 공소를 행하게 한 것은 결코 국민의 기본적인 인권을 확립한 헌법 제3장의 제 규정에 위반하는 것은 아니다.”

[부록_5]

공수처법 개정법률안 정리

공수처법은 2019년 4월 발의된 백혜련의원안⁹⁵⁹)과 권은희의원안⁹⁶⁰)이 모태가 되었다. 같은 해 4월 신속처리안건으로 지정된 두 법안은 2019년 12월 24일 발의된 윤소하의원안⁹⁶¹)과 함께 2019년 12월 28일 본회의 수정을 거쳤고, 마침내 2019년 12월 30일 국회 본회의에서 찬성 160명, 반대 14명, 기권 3명으로 가결되었다. 정부로 이송되어 2020년 1월 7일 공포된 공수처법은 6개월의 유예 기간을 거쳐 2020년 7월 15일 시행되었다.

공수처법 제정·공포 이후 2023년 9월 말까지 35건의 일부개정법률안이 발의되었다. 2020년에는 공수처법 시행 이후 공수처의 출범 및 공수처장 임명 절차가 파행을 겪으면서 2020년 12월 국회 법제사법위원장 대안 포함 6건의 일부개정법률안이 발의되었고, 2021년에는 2021년 12월 24일 김영호의원안 포함 총 18건, 2022년에는 2022년 12월 26일 기동민의원안 포함 총 4건, 2023년에는 2023년 9월 28일 김승원의원안 포함 총 7건이 발의되었다. 발의된 개정법률안은 2023년 9월 말 현재까지 도합 35건이다. 법률안의 목록은 다음과 같다.

- (1) 김용민의원안(제안일자 2020.08.24. 의안번호 제2103199호)
- (2) 박범계의원안(제안일자 2020.09.08. 의안번호 제2103614호)
- (3) 백혜련의원안(제안일자 2020.09.14. 의안번호 제2103837호)
- (4) 유상범의원안(제안일자 2020.10.20. 의안번호 제2104578호)
- (5) 용혜인의원안(제안일자 2020.11.12. 의안번호 제2105257호)
- (6) 법제사법위원장 대안(제안일자 2020.12. 의안번호 제2106228호)
- (7) 최강욱의원안(제안일자 2021.02.08. 의안번호 제2108010호)
- (8) 전주혜의원안(제안일자 2021.04.02. 의안번호 제2109293호)
- (9) 윤한홍의원안(제안일자 2021.04.21. 의안번호 제2109626호)
- (10) 황운하의원안(제안일자 2021.05.04. 의안번호 제2109906호)
- (11) 유상범의원안(제안일자 2021.05.12. 의안번호 제2110053호)
- (12) 박형수의원안(제안일자 2021.06.10. 의안번호 제2110733호)
- (13) 이수진의원안(제안일자 2021.06.17. 의안번호 제2110857호)
- (14) 송기현의원안(제안일자 2021.07.14. 의안번호 제2111515호)

959) 백혜련의원안(제안일자 2019.04.26. 의안번호 제2020029호)

960) 권은희의원안(제안일자 2019.04.29. 의안번호 제2020037호)

961) 윤소하의원안(제안일자 2019.12.24. 의안번호 제2020029호)

- (15) 전주혜의원안(제안일자 2021.08.06. 의안번호 제2111954호)
- (16) 이수진의원안(제안일자 2021.09.06. 의안번호 제2112503호)
- (17) 최기상의원안(제안일자 2021.10.05. 의안번호 제2112779호)
- (18) 소병철의원안(제안일자 2021.11.04. 의안번호 제2113138호)
- (19) 김영배의원안(제안일자 2021.11.12. 의안번호 제2113280호)
- (20) 김영배의원안(제안일자 2121.11.16. 의안번호 제2113323호)
- (21) 송기현의원안(제안일자 2021.11.26. 의안번호 제2113558호)
- (22) 김도읍의원안(제안일자 2021.11.30. 의안번호 제2113591호)
- (23) 김도읍의원안(제안일자 2021.12.22. 의안번호 제2114029호)
- (24) 김영호의원안(제안일자 2021.12.24. 의안번호 제2114094호)
- (25) 김의겸의원안(제안일자 2022.11.04. 의안번호 제2118114호)
- (26) 권인숙의원안(제안일자 2022.11.25. 의안번호 제2118489호)
- (27) 김승원의원안(제안일자 2022.12.05. 의안번호 제2118670호)
- (28) 기동민의원안(제안일자 2022.12.26. 의안번호 제2119141호)
- (29) 김용민의원안(제안일자 2023.05.18. 의안번호 제2122118호)
- (30) 김의겸의원안(제안일자 2023.08.31. 의안번호 제2124115호)
- (31) 김의겸의원안(제안일자 2023.09.01. 의안번호 제2124145호)
- (32) 권칠승의원안(제안일자 2023.09.08. 의안번호 제2124336호)
- (33) 소병철의원안(제안일자 2023.09.25. 의안번호 제2124664호)
- (34) 소병철의원안(제안일자 2023.09.26. 의안번호 제2124708호)
- (35) 김승원의원안(제안일자 2023.09.27. 의안번호 제2124986호)

이들 개정법률안은 공수처의 권한을 대폭 확대하거나 축소하는 등 공수처를 둘러싼 정치적 쟁점을 다루고 있는 경우도 있지만, 상당수 법안이 공수처가 공직범죄수사기구로서의 위상에 걸맞는 기능을 수행하도록 하기 위한 개선방안을 내용으로 하고 있어 이를 살펴보는 것이 공수처의 조직안정화 방안 도출에 나름의 의미가 있을 것으로 보인다. 아래에서는 법무·검찰개혁위원회안 및 이를 바탕으로 성안된 법무부제정법률안⁹⁶²⁾ 그리고 공수처법 제정 이후 발의된 공수처법 일부개정법률안⁹⁶³⁾을 조문 순으로 일별하고, 신규조문대비표를 통해 개정안의 함의를 살펴보기로 한다. 특히

962) 법무부제정법률안은 전체적으로 법무·검찰개혁위원회안에 비해 퇴보된 내용을 가지고 있다. 대체로 현행법과 유사하지만 윤소하의원안(본회의수정안)에 의해 달라진 부분도 여럿 눈에 띈다. 법무부는 공수처법안의 통과를 위해 법무·검찰개혁위원회안에서 제시된 공수처의 규모와 권한을 축소하였다고 한다. 이른바 ‘검찰이 반대하지 않는 공수처’를 의도했다는 것이다. 구체적으로 법무부안은 ① 공수처의 설립 취지에 반하여 검찰권 견제 기능을 약화시켰고, ② 공수처법안 통과를 명분으로 내세웠으나 사실은 국회가 관심이 없는 사항들을 변경하였으며, ③ 전체적으로 보아 개혁위안이 확보한 공수처의 독립성과 정치적 중립성을 퇴보시켰다(이윤제, “국민의 공수처 VS 검찰의 수사처”, 형사법연구 제29권 제4호(2017), 한국형사법학회, 200면 참조).

963) 공수처법 제정 이후 발의된 개정법률안이 법률명 자체의 변경을 내용으로 하는 경우는 없으므로 아래에서는 단순히 ‘○○의원안’으로만 지칭함.

이 가운데 조직구성 및 신분보장 등 조직안정화 관련 개정 사항의 내용은 별도의 장에서 상론하기로 한다.

가. 법률의 목적

법무·검찰개혁위원회안은 당초 공수처의 기능을 “고위공직자가 관련된 범죄의 수사과 공소를 담당할” 기관으로 상정하였다. 그러나 법무부제정법률안 성안 과정에서 수사대상범죄와 기소대상 범죄의 불일치에 따라 이 문구가 삭제되면서 현행법의 표현으로 바뀌었다. 법률의 목적규정과 관련하여 최초로 제안된 개정안은 2021년 7월 발의된 송기헌의원안⁹⁶⁴⁾이다.

<p>법무·검찰개혁위원회안 제1조(목적) 이 법은 <u>고위공직자가 관련된 범죄의 수사과 공소를 담당할 고위공직자범죄수사처의 설치와 운영에</u> 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>법무·검찰개혁위원회안 제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① <u>고위공직자범죄 등에 관한 수사 및 공소를 독립하여 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 “공수처”라 한다)를 둔다.</u></p>	
현 행	개 정 안 (송기헌의원안)
<p>제1조(목적) 이 법은 <u>고위공직자범죄수사처의 설치와 운영에</u> 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>	<p>제1조(목적) -----<u>고위공직자의 직무 관련 범죄 등을 독립적으로 수사·기소하기 위하여 고위공직자범죄수사처를 설치하고 그 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 공직사회의 투명성과 신뢰를 확보하는 것을</u>-----.</p>
<p>법무부제정법률안(2017) 제1조(목적) 이 법은 고위공직자범죄수사처의 설치와 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>	

송기헌의원안은 일부 문구를 정비한다고 하면서도 목적조항을 보다 구체화하여 수사처를 설치·운영하는 이유가 “고위공직자의 직무 관련 범죄 등을 독립적으로 수사·기소하기 위함”이고 이를 통해 “공직사회의 투명성과 신뢰를 확보”하는 것이 이 법의 목적임을 명확히 하고 있다. 동 개정안은 위원회안의 제1조(목적)와 제3조(설치와 독립성)을 합쳐놓은 모양새이다.

나. 대상범죄

(1) 고위공직자범죄

<p>법무·검찰개혁위원회안 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 3. “고위공직자범죄”란 고위공직자가 재직 중에 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 범죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련된 범죄를 말한다.</p>

964) 송기헌의원안(제안일자 2021.07.14. 의안번호 제2111515호)

가. 「형법」 제122조부터 제133조까지, 제141조, 제155조, 제227조, 제227조의2, 제229조(제225조와 제227조의2의 죄에 의하여 만들어진 문서, 도화, 전자기록 등 특수매체기록을 행사한 경우에 한한다), 제324조, 제350조, 제355조부터 제357조까지 및 제359조의 죄(형법에 그 미수범이 규정된 경우와 다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)

나. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조 및 제7조부터 제9조까지의 죄

다. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄

라. 「변호사법」 제109조 제1호 및 제111조의 죄

마. 「정치자금법」 제45조의 죄

바. 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제3조 및 제4조의 죄(가목부터 마목에 규정된 범죄의 수익에 관련된 경우에 한한다).

사. 「국가정보원법」 제18조, 제19조의 죄

아. 「공직선거법」 제255조 제3항, 제5항의 죄

자. 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조의 죄

법무부제정법률안(2017) 제2조(정의)
 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “고위공직자범죄”란 고위공직자 또는 고위공직자의 가족이 고위공직자의 재직 중에 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 범죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련된 범죄에 한한다.

가. 「형법」 제122조부터 제133조(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)까지의 죄

나. 직무와 관련되는 「형법」 제141조, 제225조, 제227조, 제227조의2, 제229조(제225조와 제227조의2의 행사죄에 한한다), 제355조부터 제357조까지 및 제359조(미수범 및 다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)의 죄

다. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄

라. 「변호사법」 제111조의 죄

마. 「정치자금법」 제45조의 죄

바. 「국가정보원법」 제18조, 제19조의 죄

사. 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조의 죄

아. 가목부터 마목에 규정된 범죄수익과 관련된 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 제3조 및 제4조의 죄

현행법 제2조 제3호에서는 공수처의 수사 및 기소 대상인 고위공직자범죄를 규정하고 있다. 고위공직자범죄는 고위공직자의 부패행위를 독립적으로 수사하기 위한 기관의 성격에 맞추어 ① 「형법」상 공무원직무 범죄(직권남용죄 등), ② 직무관련 「형법」상 문서죄(공문서위조죄 등), ③ 직무관련 「형법」상 재산죄(횡령죄, 배임죄 등), ④ 특별법상 금품수수죄(「특정범죄가중법」상 알선수재죄 등), ⑤ 기타 범죄(「국가정보원법」상 정치관여죄, 「국회증언감정법」상 위증죄 등), ⑥ 앞서 언급한 범죄와 관련한 범죄수익은닉죄 등으로 분류된다.

당초 법무·검찰개혁위원회안과 법무부제정법률안을 비교해 보면, 법무부제정법률안에는 다소간의 표현 변경 외에 기존 법무·검찰개혁위원회안에 있었던 ① 「형법」 제155조의 증거인멸죄, ② 「변호사법」 제109조 제1호(비변호사의 법률사무취급 등) 위반 범죄, ③ 「공직선거법」 제255조의 부정선거운동죄 등이 제외되어 있음을 알 수 있다.

▶▶▶ [표] 현행 공수처법의 고위공직자범죄 종류

유형	범죄행위	관련규정
----	------	------

개정안에 따라 포함되는 범죄의 범위가 넓은 것으로 보일 수 있으나, 사실상 「형법」 제155조의 증거인멸죄 및 「변호사법」 제109조(비변호사의 법률사무취급 등) 위반 범죄 등은 기존의 법무·검찰 개혁위원회안에도 포함되어 있던 것이고, 실질적으로 새로 추가되는 것은 「변호사법」 제110조(변호사 등의 교제명목 금품수수 등) 위반 범죄이다.

유상범의원안⁹⁶⁶은 김용민의원안과 반대로 현행법 제2조 제3호의 일부를 삭제하여 공수처 수사 대상 범죄를 축소하고 있는 입법안이다. 구체적으로는 공수처의 수사대상 범죄의 범위에서 공무원의 직무범죄를 제외하고 있다(현행 제2조 제3호 가목·나목·바목·사목 및 같은 조 제4호 다목 삭제).

현 행	개 정 안 (유상범의원안)
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1.·2. (생 략)</p> <p>3. “고위공직자범죄”란 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련하여 범한 죄에 한정한다.</p> <p>가. 「형법」 제122조부터 제133조까지의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)</p> <p>나. 직무와 관련되는 「형법」 제141조, 제225조, 제227조, 제227조의2, 제229조(제225조, 제227조 및 제227조의2의 행사죄에 한정한다), 제355조부터 제357조까지 및 제359조의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)</p> <p>다. ~ 마. (생 략)</p> <p>바. 「국가정보원법」 제18조, 제19조의 죄</p> <p>사. 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄</p> <p>아. (생 략)</p> <p>4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.</p> <p>가.·나. (생 략)</p>	<p>제2조(정의) ----- -----.</p> <p>1.·2. (현행과 같음)</p> <p>3. ----- ----- -----.</p> <p><삭 제></p> <p><삭 제></p> <p>다. ~ 마. (현행과 같음)</p> <p><삭 제></p> <p><삭 제></p> <p>아. (현행과 같음)</p> <p>4. ----- -----.</p> <p>가.·나. (현행과 같음)</p>

966) 유상범의원안(제안일자 2020.10.20. 의안번호 제2104578호)(대안반영폐기)

<p>다. <u>고위공직자범죄와 관련된 「형법」 제151조제1항, 제152조, 제154조부터 제156조까지의 죄 및 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄</u></p> <p>라. (생략)</p> <p>5. (생략)</p>	<p><삭제></p> <p>라. (현행과 같음)</p> <p>5. (현행과 같음)</p>
--	---

공수처의 수사대상인 고위공직자범죄에 직무유기죄, 직권남용죄, 문서에 관한 죄 등 직무범죄도 포함됨으로써 애초 부패범죄에 대응한다는 취지를 몰각하여 수사대상이 지나치게 광범위하게 되었을 뿐만 아니라, 자의적 법적용의 여지가 큰 직무범죄를 빌미로 공수처가 편향적인 고위공직자 사찰기구로 이용됨으로써 헌법상 권력분립의 원칙과 법치국가의 체계 정당성에도 반하는 결과에 이르게 되었다는 것이다.

제382회 국회(정기회) 제1차 안건조정위원회(2020. 12. 8.)는 위 김용민의원안과 유상범의원안을 포함한 4건의 법률안을 병합하여 심사한 결과, 여야 합의로 위 법률안들을 통합·조정하여 법제사법위원장 대안을 마련하고 기존 4건의 법률안들은 대안반영폐기하기로 의결하였다. 법제사법위원장 대안은 두 법안의 내용을 모두 받아들이지 않아, 공수처 수사대상 범죄의 범위는 변경 없이 현행대로 유지되게 되었다.

한편 용혜인의원안⁹⁶⁷⁾은 공수처의 수사 및 공소제기의 대상이 되는 고위공직자범죄에 권력형 성범죄를, 이수진의원안⁹⁶⁸⁾, 김의겸의원안⁹⁶⁹⁾, 권인숙의원안⁹⁷⁰⁾ 강간·강제추행범죄를 추가하고 있다. 고위공직자가 업무상 지위 등을 이용하여 범하는 성범죄는 범행이 지속적으로 이루어지거나 방조·은폐될 가능성이 높다는 점에서 고위공직자의 영향력을 배제할 수 있는 독립적인 수사기관의 역할이 요구된다는 것이다.

용혜인의원안은 이러한 문제의식에서 현행법의 고위공직자범죄에 업무상 위력등에 의한 간음·추행죄(「형법」 제303조 제1항 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제10조 제1항)를 추가함으로써 공직사회 내 권력형 성범죄를 엄중히 수사할 수 있도록 하고 있고(안 제2조 제3호 자목 신설), 이수진·김의겸·권인숙의원안은 「형법」상 강간·강제추행의 죄(제297조부터 제305조의2까지)를 추가하고 있다(안 제2조 제3호 가목에 추가).

967) 용혜인의원안(제안일자 2020.11.12. 의안번호 제2105257호)

968) 이수진의원안(제안일자 2021.06.17. 의안번호 제2110857호)

969) 김의겸의원안(제안일자 2022.11.04. 의안번호 제2118114호)

970) 권인숙의원안(제안일자 2022.11.25. 의안번호 제2118489호)

현 행	개 정 안 (용혜인의원안)
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1.·2. (생 략)</p> <p>3. “고위공직자범죄”란 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련하여 범한 죄에 한정한다.</p> <p>가. ~ 아. (생 략)</p> <p><신 설></p> <p>4.·5. (생 략)</p>	<p>제2조(정의) ----- -----.</p> <p>1.·2. (현행과 같음)</p> <p>3. ----- ----- -----.</p> <p>가. ~ 아. (현행과 같음)</p> <p>자. 「형법」 제303조제1항의 죄 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제10조제1항의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)</p> <p>4.·5. (현행과 같음)</p>

현 행	개 정 안 (이수진·김의겸·권인숙의원안)
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1.·2. (생 략)</p> <p>3. “고위공직자범죄”란 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 다만, 가족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련하여 범한 죄에 한정한다.</p> <p>가. 「형법」 제122조부터 제133조까지의 죄(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)</p> <p>나. ~ 아. (생 략)</p> <p>4.·5. (생 략)</p>	<p>제2조(정의) ----- -----.</p> <p>1.·2. (현행과 같음)</p> <p>3. ----- ----- -----.</p> <p>가. -----제133조까지 및 제297조부터 제305조의2까지의-----</p> <p>나. ~ 아. (현행과 같음)</p> <p>4.·5. (현행과 같음)</p>

다. 공수처의 직무관할

<p>법무·검찰개혁위원회안 제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성)</p> <p>① 고위공직자범죄 등에 관한 수사 및 공소를 독립하여 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 “공수처”라 한다)를 둔다.</p> <p>법무·검찰개혁위원회안 제16조(공수처 검사의 직무)</p> <p>① 공수처 검사는 고위공직자범죄 등에 대한 수사·공소 및 이에 필요한 행위를 한다.</p>

법무부제정법률안(2017) 제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성)

① 고위공직자범죄등에 관한 수사 및 공소제기와 그 유지에 필요한 행위를 독립하여 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 “수사처”라 한다)를 둔다.

법무부제정법률안(2017) 제20조(수사처검사의 직무와 권한)

① 수사처검사는 고위공직자범죄등에 대한 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 행위를 한다.

법무·검찰개혁위원회안은 고위공직자범죄 등(고위공직자범죄 및 관련범죄)에 대한 수사 및 공소 제기·유지를 독립하여 수행하는 모델로서의 공수처를 예정하였다. 그러나 법안의 성안과 통과 과정에서 공수처의 고위공직자범죄등에 대한 권한은 찢기고 기워져 수사대상 범죄와 기소대상 범죄의 범위가 일치하지 않는 기이한 형태가 되었다. 이러한 불일치는 공수처검사의 지위로부터 시작하여 수사·기소 불일치 영역의 처리, 기관 간의 권한관계 등에서 수많은 불협화음을 야기했다.

현행법 제3조 제1항은 공수처에게 고위공직자범죄 및 관련범죄에 대한 포괄적인 수사권을 부여하고 있으나, 기소권은 “대법원장, 대법관, 검찰총장, 판사, 검사, 경찰공무원(경무관 이상)”의 고위공직자범죄 및 관련범죄에 한정하여 할 수 있도록 제한적으로만 인정하고 있다. 이는 현행법 제정 당시 공수처에 기소권을 부여하는 것과 관련하여 공수처에 기소권을 부여할 경우 공소제기의 통일성과 효율성이 저해되고 형사절차에서의 정쟁이 발생할 수도 있다는 의견⁹⁷¹⁾과 기소권을 부여함으로써 독립된 수사기구로서의 공수처의 중립성 및 독립성을 제고할 수 있다는 의견을 종합적으로 고려하여, 고위공직자범죄 중에서 독립된 기구에 의한 기소가 특별히 필요하다고 판단되는 사법부 및 수사기관의 고위공직자가 행한 범죄에 한정하여 공수처의 기소권을 인정한 것으로 설명된다.⁹⁷²⁾

당초 법무·검찰개혁위원회안에서 사용하고 있던 “공수처·공수처검사·공수처수사관”라는 용어가 법무부제정법률안에서는 “수사처·수사처검사·수사처수사관”이라는 용어로 변경되고 있다. 모든 고위공직자범죄에 대한 포괄적 수사권·기소권을 갖지 않는다는 의미에서 ‘수사’가 강조된 ‘수사처’라는 용어를 사용한 것으로 추정된다. 그러나 고위공직자범죄수사처의 일반적 약칭인 ‘공수처’를 두고 굳이 ‘수사처’라는 용어를 사용하는 것도 자연스럽지 않을뿐더러, ‘수사처’라는 용어는 수사만이 아니라 수사와 기소를 모두 담당하는 독립수사기관을 지칭하는 표현이 될 수 없다는 점에서 적절해 보이지 않는다.⁹⁷³⁾

김용민의원안⁹⁷⁴⁾은 법무·검찰개혁위원회안과 마찬가지로 공수처검사에게 모든 수사대상 고위공직자범죄등에 대한 수사권, 기소권, 공소유지 권한을 부여하고, 공수처가 현행법에 따른 고위공직자범죄 및 관련 범죄 전반에 대하여 공소 제기 및 유지를 할 수 있도록 하고 있다(안 제3조 제1항,

971) 국회 법제사법위원회, “공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안 검토보고”, 2013. 4. 27면.

972) 국회 사법개혁특별위원회, “고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안, 고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안 검토보”, 2019. 6. 47면.

973) 이러한 취지에서 이 글에서는 법무·검찰개혁위원회안과 같이 “공수처·공수처검사·공수처수사관”이라는 용어를 사용하기로 한다.

974) 김용민의원안(제안일자 2020.08.24. 의안번호 제2103199호)(대안반영폐기)

제20조 제1항, 제26조, 제30조). 다만 '수사처'라는 약칭에 대해서는 별다른 언급이 없다.

현 행	개 정 안 (김용민의원안)
<p>제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄등에 관하여 다음 각 호에 필요한 직무를 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 "수사처"라 한다)를 둔다.</p> <p>1. 고위공직자범죄등에 관한 수사</p> <p>2. 제2조제1호다목, 카목, 파목, 하목에 해당하는 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄의 공소제기와 그 유지</p>	<p>제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① -----수사와 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항을 독립하여-----.</p> <p><삭 제></p>
<p>제20조(수사처검사의 직무와 권한) ① 수사처검사는 제3조제1항 각 호에 따른 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 행위를 한다.</p> <p>②·③ (생략)</p>	<p>제20조(수사처검사의 직무와 권한) ① ----- --고위공직자범죄등에 관한----- -----.</p> <p>②·③ (현행과 같음)</p>
<p>제26조(수사처검사의 관계 서류와 증거물 송부 등) ① 수사처검사는 제3조제1항제2호에서 정하는 사건을 제외한 고위공직자범죄등에 관한 수사를 한 때에는 관계 서류와 증거물을 지체 없이 서울중앙지방검찰청 소속 검사에게 송부하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 관계 서류와 증거물을 송부받아 사건을 처리하는 검사는 처장에게 해당 사건의 공소제기 여부를 신속하게 통보하여야 한다.</p>	<p><삭 제></p>
<p>제30조(처장의 재정신청에 대한 특례) ① 처장은 제26조제2항에 따라 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 때에는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원(이하 "관할 고등법원"이라 한다)에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.</p> <p>② 처장은 제1항에 따라 재정신청을 하려는 경우 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 날부터 30일 이내에 지방검찰청검사장 또는 지청장에게 재정신청서를 제출하여야 한다.</p> <p>③ 재정신청서에는 재정신청의 대상이 되는 사건의 범죄사실 및 증거 등 재정신청을 이유 있게 하는 사유를 기재하여야 한다.</p> <p>④ 제2항에 따라 재정신청서를 제출받은 지방검찰청검사장 또는 지청장은 재정신청서를 제출받은 날부터 7일 이내에 재정신청서, 의견서, 수사 관계 서류 및 증거물을 관할 고등검찰청을 경유하여 관할 고등법원에 송부하여야 한다. 다만, 신청이 이유 있는 것으로</p>	<p><삭 제></p>

인정하는 때에는 즉시 공소를 제기하고 그 취지를 관할 고등법원과 처장에게 통지한다.
 ⑤ 이 법에서 정한 사항 외에 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제262조, 제262조의2 및 제262조의4의 규정을 준용한다. 이 경우 “지방검찰청검사장 또는 지청장”은 “처장”, “검사”는 “수사처검사”로 본다.

김용민의원안에 따르면 공수처가 현행법에 따른 고위공직자범죄 및 관련 범죄전체에 대하여 기소권이 부여되면서, 현행법 제2조의 “고위공직자”인 입법부·행정부·사법부 및 헌법기관(헌법재판소·감사원·중앙선거관리위) 소속의 고위공직자뿐 아니라 이들 고위공직자범죄의 관련범죄를 행한 민간인에 대해 공수처가 기소권을 행사하는 것이 가능하게 된다.

▶▶ [표] 공수처의 기소권 행사 대상의 비교

구 분		현행		개정안	
		수사권	기소권	수사권	기소권
고위 공직자 (가족포함)	사법부	대법원장, 대법관, 판사		○	
	수사기관	검찰총장, 검사, 경무관 이상 경찰공무원		○	
	입법부	국회의장 및 국회의원 국회사무처, 국회사, 국회예산정책처, 국회입법조사처의 정무직공무원		○	
	행정부	○	X	○	
	사법부	대법원장비서실, 사법정책연구원, 법원공무원교육원의 정무직공무원		○	
	헌법기관	헌법재판소장 및 헌법재판관, 중앙선거관리위원회의 정무직공무원 감사원 소속의 3급 이상 공무원		○	
	지자체	특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 교육감		○	
관련범죄를 저지른 민간인 (공동정범·종범·교사범, 뇌물공여, 범인은닉, 국회위증 등)		○	X	○	○

이와 정반대로 고위공직자범죄의 일부에 대해서만 가지고 있는 공수처검사의 기소권을 완전히 폐지하고자 하는 법률안도 있다. 대표적으로 유상범의원안⁹⁷⁵⁾의 경우 공수처검사의 기소권을 폐지하고 관련 내용을 삭제하는 내용의 입법안을 제출한 바 있다(현행 제3조 제1항 제2호, 제28조, 제29조 및 제31조 삭제).

현행	개정안 (유상범의원안)
----	--------------

975) 유상범의원안(제안일자 2020.10.20. 의안번호 제2104578호)(대안반영폐지)

<p>제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄등에 관하여 다음 각 호에 필요한 직무를 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 “수사처”라 한다)를 둔다.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 제2조제1호다목, 카목, 파목, 하목에 해당하는 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄의 공소제기와 그 유지</p> <p>제30조(처장의 재정신청에 대한 특례) ① 처장은 제26조제2항에 따라 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 때에는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원(이하 “관할 고등법원”이라 한다)에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.</p> <p>② 처장은 제1항에 따라 재정신청을 하려는 경우 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 날부터 30일 이내에 지방검찰청검사장 또는 지청장에게 재정신청서를 제출하여야 한다.</p> <p>③ 재정신청서에는 재정신청의 대상이 되는 사건의 범죄사실 및 증거 등 재정신청을 이유 있게 하는 사유를 기재하여야 한다.</p> <p>④ 제2항에 따라 재정신청서를 제출받은 지방검찰청검사장 또는 지청장은 재정신청서를 제출받은 날부터 7일 이내에 재정신청서, 의견서, 수사 관계 서류 및 증거물을 관할 고등검찰청을 경유하여 관할 고등법원에 송부하여야 한다. 다만, 신청이 이유 있는 것으로 인정하는 때에는 즉시 공소를 제기하고 그 취지를 관할 고등법원과 처장에게 통지한다.</p> <p>⑤ 이 법에서 정한 사항 외에 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제262조, 제262조의2 및 제262조의4의 규정을 준용한다. 이 경우 “지방검찰청검사장 또는 지청장”은 “처장”, “검사”는 “수사처검사”로 본다.</p>	<p>제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p><삭 제></p> <p><삭 제></p>
--	---

라. 공수처장 및 공수처차장

(1) 공수처장후보추천위원회

현행법에 따르면, 공수처장은 ① 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회(이하 ‘추천위원회’라 함) 구성(제6조), ② 추천위원회의 공수처장 후보 2인 추천(제5조 제1항), ③ 대통령이 공수처장 후보 2인 중 1인 지명, ④ 국회의 인사청문회, ⑤ 대통령의 임명 등 절차를 거쳐서 임명된다.

공수처법이 2020년 1월 4일 제정되어 2020년 7월 15일에 시행되었으나 여야 합의의 불발로 2020

년 9월 7일 현재까지 현행법에 따른 추천위원회 구성이 이루어지지 않아 공수처의 출범이 파행을 겪게 되었다. 이에 공수처장 임명 및 공수처 설립·운영이 보다 신속하게 될 수 있게 하기 위하여 추천위원회의 구성을 변경함으로써 조속히 공수처장을 임명하여 공수처를 정상화시키고자 하는 입법적 시도가 이루어졌다.

<p>법무·검찰개혁위원회안 제6조(추천위원회)</p> <p>① 처장후보자의 추천을 위하여 국회에 추천위원회를 둔다.</p> <p>② 추천위원회는 위원장 1인을 포함하여 7인의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 위원장은 제4항 각 호의 위원 중에서 호선한다.</p> <p>④ 국회의장은 다음 각 호의 사람을 위원으로 임명하거나 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법무부장관 2. 법원행정처 처장 3. 대한변호사협회 회장 4. 국회에서 추천한 4인 <p>⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑥ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다.</p> <p>⑦ 그 밖에 추천위원회의 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</p>

<p>법무부제정법률안(2017) 제6조(수사처장후보추천위원회)</p> <p>① 처장후보자의 추천을 위하여 국회에 수사처장후보추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 추천위원회는 위원장 1명을 포함하여 7명의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 위원장은 제4항 각 호의 위원 중에서 호선한다.</p> <p>④ 국회의장은 다음 각 호의 사람을 위원으로 임명하거나 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법무부장관 2. 법원행정처 차장 3. 대한변호사협회 회장 4. 국회에서 추천한 4명 <p>⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑥ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다.</p> <p>⑦ 그 밖에 추천위원회의 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</p>

당초 법무·검찰개혁위원회안과 법무부제정법률안은 모두 추천위원회 위원을 ‘국회에서 추천하는 4명’으로, 그리고 의결정족수는 ‘재적위원 과반수(4명)’로 규정하고 있었다. 그런데 이 내용이 본회의 수정을 거치면서 “대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명”과 “제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천한 2명”으로, 의결정족수 6인 이상으로 바뀌었다.

이와 관련된 최초의 개정법률안은 2020년 8월 24일 발의된 김용민의원안⁹⁷⁶⁾이다. 김용민의원안은 공수처장 추천을 위한 추천위원회 위원 중 일부 요건을 기존 법무·검찰개혁위원회안 및 법무부제정법률안과 동일한 “국회에서 추천하는 4인”으로 원상회복시켜 정치적 이해관계의 차이로 인한 영향을 최소화하고자 하였다. 또한 추천위원회(7인)의 의결정족수(6인 이상)를 기존 법무·검찰개혁위원회안 및 법무부제정법률안 수준(과반수, 4인 이상)까지는 아니더라도, 재적위원 3분의 2 이상(5

976) 김용민의원안(제안일자 2020.08.24. 의안번호 제2103199호)(대안반영폐기)

인 이상) 정도로 완화함으로써 추천위원회가 공수처장 추천을 상대적으로 더 용이하게 할 수 있도록 하였다.

현 행	개 정 안 (김용민의원안)
제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회) ① ~ ③ (생략) ④ 국회의장은 다음 각 호의 사람을 위원으로 임명하거나 위촉한다. 1. ~ 3. (생략) 4. <u>대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명</u> 5. 제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천한 2명 ⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, <u>위원 6인 이상의 찬성으로 의결한다.</u> ⑥ ~ ⑧ (생략)	제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- ----- 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. <u>국회에서 추천하는 4인</u> <삭 제> ⑤----- ----- -----재적위원 3 <u>분의 2 이상의</u> ----- ⑥ ~ ⑧ (현행과 같음)

▶▶▶ [표] 공수처장 추천위원회 위원 구성 및 의결정족수 비교

구 분	현 행	개 정 안
구 성 (7인)	법무부장관	좌동
	법원행정처장	좌동
	대한변호사협회장	좌동
의결정족수	대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명	국회에서 추천하는 4인
	그 외의 교섭단체가 추천한 2명	
	6인 이상	2/3 이상(5인 이상)

2020년 9월 8일 발의된 박범계의원안⁹⁷⁷⁾과 9월 14일 발의된 백혜련의원안⁹⁷⁸⁾은 추천위원회의 구성 자체를 바꾸는 대신 추천위원회 위원 추천주체가 일정 기간 이상 추천을 하지 않는 경우, 공정성을 담보할 수 있는 특정인을 추천위원으로 임명·위촉할 수 있도록 하는 법률안을 제안하고 있다.

이 개정안은 공수처법이 2020년 7월 15일 시행되었으나 법이 시행되고 두 달여가 되어감에도 불구하고 당시 야당이었던 국민의힘 교섭단체가 추천위원회 위원을 추천하지 않아 공수처의 출범이 지체되자 이러한 상황을 해결하기 위한 대책으로 제안된 것이다.

977) 박범계의원안(제안일자 2020.09.08. 의안번호 제2103614호)(대안반영폐기)

978) 백혜련의원안(제안일자 2020.09.14. 의안번호 제2103837호)(대안반영폐기)

박범계의원안과 백혜련의원안은 국회의장이 서면으로 각 교섭단체에 10일 이내의 기간을 정하여 위원 추천을 요청할 수 있도록 하고, 해당 기간 내에 위원을 추천하지 않은 교섭단체가 있는 경우에 국회의장은 해당 교섭단체의 추천에 갈음하여 법에서 정한 사람(‘사단법인 한국법학교수회 회장’ 또는 ‘사단법인 법학전문대학원협의회 이사장’)을 위원으로 임명하거나 위촉할 수 있도록 하였다(안 제6조 제5항 및 제6항 신설).

현 행	개 정 안 (박범계·백혜련의원안)
제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회) ①·② (생략) ③ 위원장은 제4항 각 호의 위원 중에서 호선한다. ④ (생략) <신설> <신설>	제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회) ①·② (현행과 같음) ③ 위원장은----- -----. ④ (현행과 같음) ⑤ 국회의장은 제4항제4호 및 제5호에 따른 교섭단체에 10일 이내의 기한을 정하여 위원의 추천을 서면으로 요청할 수 있고, 각 교섭단체는 요청받은 기한 내에 위원을 추천하여야 한다. ⑥ 제5항에도 불구하고 요청받은 기한 내에 위원을 추천하지 않은 교섭단체가 있는 경우, 국회의장은 해당 교섭단체의 추천에 갈음하여 다음 각 호의 사람을 위원으로 임명하거나 위촉한다. 1. 사단법인 한국법학교수회 회장 2. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장

백혜련의원안은 여기서 한 발 더 나아가, 공수처장 후보자 추천절차가 장기화되는 것을 방지하기 위해 추천위원회가 소집되면 30일 이내에 공수처장 후보자 추천 의결을 마치도록 하였고, 추천위원회의 의결이 있을 경우 1회에 한하여 10일 이내로 연장할 수 있도록 하였다(안 제6조 제8항 신설). 최장 50일 이내에 공수처장 후보자 추천을 위한 위원회 구성과 의결이 마무리될 수 있도록 하게 한 것이다.

현 행	개 정 안 (백혜련의원안)
제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회) ①·② (생략) <신설>	제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회) ①·② (현행과 같음) ⑧ 제7항에 따라 소집된 추천위원회는 30일 이내에 처장후보자 추천을 위한 의결 절차를 마쳐야 한다. 단, 1회에 한하여 위원회의 의결로 10일 이내의 기한을 정하여 연장할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 김용민·박범계·백혜련의원안은 공수처 출범 과정에서 나타난 추천위원회

구성 관련 파행을 수습한다는 유사한 목적과 내용을 담고 있었다. 이에 2020년 12월 8일 개최된 제382회 국회(정기회) 제1차 안전조정위원회에서 위 3건의 법률안 및 유상범의원안을 병합하여 심사한 결과, 여야 합의로 위 법률안들을 통합·조정하여 위 4건의 법률안에 대해서는 각각 본회의에 부의하지 아니하기로 하고(대안반영폐기), 안전조정위원회가 마련한 법제사법위원장 대안을 제안하기로 의결하였다. 본회의에 부의된 법제사법위원장 대안은 2020년 12월 10일 가결되어 같은 해 12월 15일 공포되었다.

법제사법위원장 대안은 김용민의원안에서는 추천위원회의 의결정족수 완화(6인→2/3)관련 내용을, 박범계의원안과 백혜련의원안에서는 국회의장의 기한부 추천요청 및 대체위원 위촉 관련 내용을 채택하고 있다.

현 행	개 정 안 (법제사법위원장대안)
<p>제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회) ①·② (생략)</p> <p>③ 위원장은 제4항 각 호의 위원 중에서 호선한다.</p> <p>④ (생략)</p> <p><신설></p> <p><신설></p> <p>⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 위원 6인 이상의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑥ ~ ⑧ (생략)</p>	<p>제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회) ①·② (현행과 같음)</p> <p>③ 위원장은----- -----.</p> <p>④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ 국회의장은 제4항제4호 및 제5호에 따른 교섭단체에 10일 이내의 기한을 정하여 위원의 추천을 서면으로 요청할 수 있고, 각 교섭단체는 요청받은 기한 내에 위원을 추천하여야 한다.</p> <p>⑥ 제5항에도 불구하고 요청받은 기한 내에 위원을 추천하지 않은 교섭단체가 있는 경우, 국회의장은 해당 교섭단체의 추천에 같음하여 다음 각 호의 사람을 위원으로 위촉한다.</p> <p>1. 사단법인 한국법학교수회 회장 2. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장</p> <p>⑦ ----- ----- ----- -----재적위원 3분의 2 이상의 ----- -----.</p> <p>⑧ ~ ⑩ (현행 제6항부터 제8항까지와 같음)</p>

(2) 공수처차장

법무·검찰개혁위원회안 제4조(구성)
 ① 공수처에 처장 1인과 차장 1인을 두고 특정직공무원으로 보한다.
 ② 공수처에 공수처 검사와 공수처 수사관 및 그 밖에 필요한 직원을 두고, 공수처 검사와 공수처 수사관은 특정직공무원으로 보한다.
 ③ 공수처의 사무를 보조하기 위하여 사무국을 둔다.

법무부제정법률안(2017) 제4조(구성)
 ① 수사처에 처장 1명과 차장 1명을 두고, 각 특정직공무원으로 보한다.
 ② 수사처에 수사처검사와 수사처수사관 및 그 밖에 필요한 직원을 둔다.

(가) 공수처차장 인원

법무·검찰개혁위원회안부터 법무부제정법률안을 거쳐 제정법까지 공수처차장은 1명으로 상정되어 있었다. 이에 대하여 2023년 9월 발의된 권철승의원안⁹⁷⁹⁾은 공수처차장을 수사업무를 관장하는 차장과 행정업무를 관장하는 차장 2명으로 나누는 안을 제안하고 있다.

현 행	개 정 안 (권철승의원안)
제4조(처장·차장 등) ① 수사처에 처장 1명과 차장 1명을 두고, 각각 특정직공무원으로 보한다. <신 설> ② (생략)	제4조(처장·차장 등) ① ----- ---- 2명을 ----- -----. ② 차장은 수사업무를 관장하는 차장(이하 “수사차장”이라 한다)과 행정 등 수사 외 업무를 관장하는 차장(이하 “행정차장”이라 한다)으로 하고, 구체적인 업무 분장은 수사처규칙으로 정한다. ③ (현행 제2항과 같음)

(나) 공수처차장 임명 제청

법무·검찰개혁위원회안 제7조(차장)
 ① 차장은 10년 이상 제5조 제1항 각 호의 직위에 재직하였던 사람 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명한다. 제5조 제2항은 차장의 임명에 준용한다.
 ② 차장의 임기는 3년으로 하고 중임할 수 없다.

법무부제정법률안(2017) 제7조(차장)
 ① 차장은 10년 이상 제5조제1항 각 호의 직위에 재직하였던 사람 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.
 ② 제5조제2항은 차장의 임명에 준용한다.
 ③ 차장의 임기는 3년으로 하고 중임할 수 없으며, 정년은 63세로 한다.

현행법상 공수처차장은 10년 이상 판사·검사·변호사 등의 직에 재직하였던 사람 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고 있다(공수처법 제7조 제1항). 해당 조항은 처장의 제청 근거만 규정할 뿐 처장이 단수로 제청할 수 있는지 복수로 제청할 수 있는지는 명시하지 않고 있어 해석상 논란이 있다. 이러한 상황에서 초대 공수처장이 차장 후보를 복수로 제청할 수도 있다는 의견을

979) 권철승의원안(제안일자 2023.09.08. 의안번호 제2124336호)

피력함에 따라 처장이 차장 후보를 복수로 제청하면 임명권자인 대통령에게 최종 결정권이 주어져 공수처의 중립성과 독립성을 침해할 수 있다는 지적이 제기되고 있다.

이에 2021년 4월 발의된 윤한홍의원안⁹⁸⁰은 현행 제7조에 제2항을 신설하여 처장이 “차장의 자격요건(10년 이상 제5조 제1항 각 호의 직에 재직하였던 사람)을 갖춘 사람 중에서 1명을 차장 후보자로 제청”한다고 규정함으로써 처장이 제청하는 차장 후보자가 1명임을 명확히 하고자 하고 있다.

현 행	개 정 안 (윤한홍의원안)
<p>제7조(차장) ① 차장은 10년 이상 제5조제1항 각 호의 직에 재직하였던 사람 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.</p> <p><신 설></p> <p>②·③ (생 략)</p>	<p>제7조(차장) ① -----처장의----- -----.</p> <p>② 차장은 10년 이상 제5조제1항 각 호의 직에 재직하였던 사람 중에서 1명을 차장 후보자로 제청하여야 한다.</p> <p>③·④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)</p>

마. 공수처검사

<p>법무·검찰개혁위원회안 제8조(공수처 검사)</p> <p>① 공수처 검사는 <u>변호사 자격이 있는 사람</u> 중에서 인사위원회의 추천을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.</p> <p>② 공수처 검사는 <u>30인 이상 50인 이내</u>로 한다.</p> <p>③ 공수처 검사의 임기는 <u>6년</u>으로 하고 <u>연임할 수 있으며</u>, 정년은 63세로 한다.</p> <p>법무·검찰개혁위원회안 제11조(결격사유 등)</p> <p>③ 검찰청 소속 검사의 직에 있었던 자로서 공수처 검사로 임명되는 자는 공수처 검사 정원의 2분의 1을 넘지 못한다.</p>

<p>법무부제정법률안(2017) 제8조(수사처검사)</p> <p>① 수사처검사는 <u>5년 이상의 변호사 자격이 있는 사람</u> 중에서 제9조에 따른 인사위원회의 추천을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.</p> <p>② 수사처검사는 특정직공무원으로 보하고, 처장과 차장을 포함하여 <u>25명 이내</u>로 한다.</p> <p>③ 수사처검사의 임기는 <u>3년</u>으로 하고 <u>3회에 한하여 연임할 수 있으며</u>, 정년은 63세로 한다.</p> <p>법무부제정법률안(2017) 제13조(결격사유 등)</p> <p>③ 검찰청 소속 검사의 직에 있었던 사람으로서 수사처검사로 임명되는 사람은 수사처검사 정원의 2분의 1을 넘지 못한다.</p>

(1) 자격요건

<p>법무·검찰개혁위원회안 제8조(공수처 검사)</p> <p>① 공수처 검사는 <u>변호사 자격이 있는 사람</u> 중에서 인사위원회의 추천을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.</p>
--

980) 윤한홍의원안(제안일자 2021.04.21. 의안번호 제2109626호)

법무부제정법률안(2017) 제8조(수사처검사)
 ① 수사처검사는 5년 이상 5의 변호사 자격이 있는 사람 중에서 제9조에 따른 인사위원회의 추천을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.

공수처법 제8조 제1항은 공수처검사의 자격과 자격요건과 임용제한에 관하여 규정하고 있다. 이에 따르면 공수처검사는 7년 이상 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 인사위원회의 추천을 거쳐 대통령이 임명하되, 이전에 검사의 직에 있었던 사람은 법률에 규정된 공수처검사 정원(25명)의 2분의 1을 넘을 수 없다(제8조 제1항).

김용민의원안⁹⁸¹⁾은 다양한 인재가 공수처검사로 활동할 수 있도록 공수처검사의 자격요건 중 변호사 자격 보유 요건은 완화하고(10년→5년), 재판·수사·조사경력 요건을 삭제하였다.

현 행	개 정 안 (김용민의원안)
제8조(수사처검사) ① 수사처검사는 변호사 자격을 10년 이상 보유한 자로서 재판, 수사 또는 수사처규칙으로 정하는 조사업무의 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는 사람 중에서 제9조에 따른 인사위원회의 추천을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 검사의 직에 있었던 사람은 제2항에 따른 수사처검사 정원의 2분의 1을 넘을 수 없다.	제8조(수사처검사) ① ----- 5년 이상 변호사의 자격이 있는 자 중에서----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

김용민의원안 외에 3개 법률안을 아울러 마련된 법제사법위원장 대안⁹⁸²⁾은 제정법과 개정안의 절충적 관점에서 공수처검사의 변호사 자격보유 요건을 10년 이상에서 7년 이상으로 완화하고, 재판·수사 또는 조사업무 실무경력 요건은 삭제하였다(안 제8조제1항). 공수처의 공수처검사와 유사한 성격의 업무를 수행하는 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」⁹⁸³⁾상 특별검사보의 경우도 7년 이상 판사·검사·변호사의 직(職)에 있었을 것을 임용 요건으로 하고 있다는 점이 고려되었다. 이 대안은 2020년 12월 10일 본회의에서 가결되어 현행법이 되었다.

현 행	개 정 안 (법제사법위원장대안)
제8조(수사처검사) ① 수사처검사는 변호사 자격을 10년 이상 보유한 자로서 재판, 수사 또는 수사처규칙으로 정하는 조사업무의 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는 사람 중에서 제9조에 따른 인사위원회의 추천을 거쳐 대통령이 임명한다. 이 경우 검사의 직에 있었던 사람은 제2항에 따른 수사처검사 정원의 2분의 1을 넘을 수 없다.	제8조(수사처검사) ① ----- 7년 이상 변호사의 자격이 있는 자 중에서----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

981) 김용민의원안(제안일자 2020.08.24. 의안번호 제2103199호)(대안반영폐기)
 982) 법제사법위원장 대안(제안일자 2020.12. 의안번호 제2106228호)
 983) 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 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.

(2) 임명절차

<p>법무·검찰개혁위원회안 제8조(공수처 검사) ① 공수처 검사는 <u>변호사 자격이 있는 사람</u> 중에서 인사위원회의 추천을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.</p>
<p>법무부제정법률안(2017) 제8조(수사처검사) ① 수사처검사는 <u>5년 이상의 변호사 자격이 있는 사람</u> 중에서 제9조에 따른 인사위원회의 추천을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.</p>

현행법상 공수처검사는 7년 이상 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 인사위원회의 추천을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 그런데 이와 관련하여 인사위원회의 추천 방식은 처장의 의사결정권을 제한하고, 대통령에게 임명권을 주는 형식이 되어 인사의 독립성과 공정성이 훼손될 우려가 있다는 지적이 있다. 공수처 내규인 「고위공직자범죄수사처 검사 인사규칙」 제8조 제2항에 따르면, 공수처검사는 현행법 제9조의 인사위원회에서 임용예정인원의 2배수 이내를 추천하면 대통령이 임명하는 구조인데, 인사위원회가 임용예정인원수보다 많은 수를 추천하는 현재의 구조에서는 대통령이 최종적으로 누구를 임용할지 선택하게 되어 공수처의 정치적 독립성을 훼손할 우려가 있다는 것이다.⁹⁸⁴⁾

이에 2021년 4월 발의된 전주혜의원안⁹⁸⁵⁾은 공수처검사의 임명절차를 인사위원회의 추천 대신 처장의 제청⁹⁸⁶⁾으로 대통령이 임명하도록 함으로써, 대통령이 실질적으로 임용에 관한 결정권을 가지는 것을 제한하고 공수처 인사의 독립성을 보장하고자 하고 있다(안 제8조 제1항).

현 행	개 정 안 (전주혜의원안)
<p>제8조(수사처검사) ① 수사처검사는 7년 이상 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 <u>제9조에 따른 인사위원회의 추천을 거쳐</u> 대통령이 임명한다. 이 경우 검사의 직에 있었던 사람은 제2항에 따른 수사처검사 정원의 2분의 1을 넘을 수 없다.</p>	<p>제8조(수사처검사) ① ----- -----<u>처장</u> <u>의 제청으로</u>----- ----- ----- -----.</p>

984) 위 규정에 따라 2021년 공수처 인사위원회는 3차례의 회의(3.12., 3.26., 4.2.)를 거쳐 평검사후보 17명(3.26.), 부장검사후보 2명(4.2.)을 각각 대통령에게 추천하였고, 대통령은 2021년 4월 16일 이들 중 총 13명(부장검사 2명, 평검사 11명)의 공수처검사를 임명하였다.

985) 전주혜의원안(제안일자 2021.04.02. 의안번호 제2109293호)

986) 개정안 제8조 제1항은 처장의 “제청”이 인사위원회의 “추천”과 달리 임용예정인원수만큼 단수(單數)로 이루어진다는 점을 전제로 하고 있다. 사전적 의미에서 제청(어떤 안건을 제시하여 결정하여 달라고 청구한다)과 추천(어떤 조건에 적합한 대상을 책임지고 소개한다) 간 인원수와 관련한 차이는 존재하지 않으나, 「대한민국 헌법」이나 개별법에서 “제청”을 규정한 경우 제청권자가 최종 임명권자에게 임명후보자를 단수로 제청을 하는 것이 관례이고, 「국민건강보험법」 제20조 등 일부 법에서는 추천 이후 제청하도록 임명절차를 단계별로 명시하여 추천은 복수로, 제청은 단수로 이루어지는 것을 전제로 하고 있음을 고려할 때 제청은 단수로 이루어진다고 봄이 일반적인 해석이기 때문이다.

② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)
------------	----------------

공수처 설치를 위해 제20대 국회에서 발의되었던 7개의 고위공직자범죄수사기구 설치 관련 법안의 공수처검사 임명 규정을 살펴보면, 처장이 공수처검사를 최종 임명하는 오신환의원안과 권은희의원안을 제외하고는 모두 처장에게 제청권을 부여하고 있었다. 특히 박범계·이용주의원안, 송기현의원안, 백혜련의원안은 공수처검사의 임명절차를 “인사위원회 추천, 처장 제청, 대통령 임명”이란 3단계로 규정하고 있었다. 이는 법무·검찰개혁위원회안과 법무부제정법률안도 동일한 태도이다. 그러나 백혜련의원안에 대하여 윤소하의원 외 155인이 제안한 본회의 수정안에서 공수처검사 임용방식이 “인사위원회 추천을 거쳐 대통령이 임명”하는 방식으로 변경⁹⁸⁷⁾되었고, 해당 수정안이 의결되어 현행법이 되었다.

▶▶ [표] 제20대 국회 공수처 설치 관련 법안의 공수처검사 임명 규정 비교

입법안(발의일)	임명절차	인사위원회 구성
노회찬의원안 (2016.07.21.)	처장 제청 대통령 임명	-
박범계·이용주의원안 (2016.08.08.)	인사위원회 추천 처장 제청 대통령 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장: 처장 • 위원 7명 <ul style="list-style-type: none"> - 처장, 차장, 법무부차관, 법원행정처 차장, 여야 추천 3명
양승조의원안 (2016.12.14.)	처장 제청 대통령 임명	-
오신환의원안 (2017.10.31.)	인사위원회 심의 처장 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장: 차장 • 위원 7명 <ul style="list-style-type: none"> - 차장, 법무부 추천검사, 법원행정처장 추천판사, 경찰청장 추천 경찰공무원, 대한변협 추천 변호사, 국회추천 2명
송기현의원안 (2018.11.13.)	인사위원회 추천 처장 제청 대통령 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장: 처장 • 위원 7명 <ul style="list-style-type: none"> - 처장, 차장, 법무부차관, 법원행정처 차장, 여야 추천 3명
백혜련의원안 (2019.04.26.)	인사위원회 추천 처장 제청 대통령 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장: 처장 • 위원 7명 <ul style="list-style-type: none"> - 처장, 차장, 법무부차관, 법원행정처 차장, 여야 추천 3명
권은희의원안 (2019.04.29.)	인사위원회 추천 처장 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장: 처장 • 위원 7명 <ul style="list-style-type: none"> - 처장, 차장, 법원행정처 차장, 대한변협 회장, 여야 추천 3명
윤소하의원안 본회의수정안 (현행법)	인사위원회 추천 대통령 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장: 처장 • 위원 7명 <ul style="list-style-type: none"> - 처장, 차장, 처장 위촉 전문가 1명, 여당추천 2명, 야당추천 2명

(3) 임용제한

987) 수정안에는 해당 조항에 대하여 공수처검사의 자격요건을 보다 명확하게 규정하고 ‘조사’업무의 구체적 내용을 공수처 규칙으로 정하도록 한다고만 언급하고 공수처검사의 임용방식을 변경하게 된 이유에 대한 설명은 없다.

법무·검찰개혁위원회안 제11조(결격사유 등) ③ 검찰청 소속 검사의 직에 있었던 자로서 공수처 검사로 임명되는 자는 공수처 검사 정원의 2분의 1을 넘지 못한다.
법무부제정법률안(2017) 제13조(결격사유 등) ③ 검찰청 소속 검사의 직에 있었던 사람으로서 수사처검사로 임명되는 사람은 수사처검사 정원의 2분의 1을 넘지 못한다.

법무·검찰개혁위원회안 공수처검사의 임용제한은 판사·검사 등을 포함한 고위공직자의 범죄에 대한 수사과 기소를 담당하는 공수처의 공정한 수사를 위하여 검사 출신의 임용을 최대한 제한하고자 하는 데 그 입법취지가 있다. 공수처의 설립 취지 중 하나가 검찰, 경찰, 법원에서 근무하는 고위직에 대한 견제의 의미가 있으므로 공수처검사의 구성에 있어서 검사의 경력에 있던 자의 비율에 한정을 둔 것이다. 이에 따르면 검사의 직에 있었던 사람은 공수처검사 정원의 2분의 1(처장과 차장 포함 최대 12명)을 넘을 수 없고, 반대로 검사로 근무한 경력이 있는 사람을 한 명도 공수처검사로 뽑지 않더라도 위법하지는 않다.⁹⁸⁸⁾

한편 오신환의원안이 공수처검사의 자격요건과 관련하여 “특별조사관은 5년 이상 변호사 자격 또는 국가경찰공무원 중 경정 이상의 직에 있는 사람 중에서 처장이 임명한다.”라고 규정함으로써 현직 검사뿐 아니라 일정 직급 이상의 현직 경찰관을 공수처검사의 후보군으로 설정했던 것도 수사경험이 풍부한 인사를 공수처가 확보할 수 있도록 하는 취지로 이해할 수 있을 것이다.

(4) 임기와 정년

법무·검찰개혁위원회안 제8조(공수처 검사) ③ 공수처 검사의 임기는 6년으로 하고 연임할 수 있으며, 정년은 63세로 한다.
법무부제정법률안(2017) 제8조(수사처검사) ③ 수사처검사의 임기는 3년으로 하고 3회에 한하여 연임할 수 있으며, 정년은 63세로 한다.

공수처검사의 임기는 3년으로 하고, 3회에 한정하여 연임할 수 있다(제8조 제3항). 법무부제정법률안의 성안 과정에서 공수처검사의 임기를 법무·검찰개혁위원회안의 절반인 3년으로 하면서 연임 또한 최대 3회까지로 제한하였고, 이 내용이 제정법으로 이어졌다. 이로 인해 공수처검사는 최장 12년(해석에 따라서는 9년)⁹⁸⁹⁾까지만 재직 가능한 임기제 공무원이 되었다. 또한 공수처수사관의 경우도 임기 6년에 연임 가능으로 바뀌게 되었다.

공수처검사의 임용에 어떤 유형의 제한을 둘 것인가는 입법정책의 문제일 것인데, 제정법은 임기

988) 김영중·오병두, “고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 주석서”, 2021년도 고위공직자범죄수사처 연구용역보고서, 70면.
 989) 김영중·오병두, 앞의 주석서, 72면; 한상훈, “공수처, 어떻게 설치할 것인가 -신속처리안건 법안에 대한 건설적 비판 중심으로”, 공수처 어떻게 설치할 것인가 토론회(2019. 7. 10.) 자료집, 박지원·박주민·여영국의원실, 41면 참조). 이와 달리 ‘3회 연임’에 주목하여 최장 9년으로 보는 견해로는 조재현, “공수처의 조직과 인사의 개선방안에 관한 고찰”, 미래 지향적인 공수처의 발전 방안 논의를 위한 공동학술대회(2022. 12. 2.) 자료집, 고위공직자범죄수사처 외, 92면 참조.

및 연임 제한의 형식을 선택한 것이다. 참고로 2년의 임기와 중임 제한이 적용되는 검찰총장과 달리(검찰청법 제12조 제3항) 그러한 제한이 없는 검찰청검사의 경우, 임용 적정성 유지를 위해 7년마다 실시되는 적격심사 제도를 두고 있다(검찰청법 제39조). 참고로 법원의 경우 대법원장은 임기 6년에 중임 금지(법원조직법 제45조 제1항), 대법관은 임기 6년에 연임 가능(동조 제2항), 일반 판사는 임기 10년에 연임 가능(동조 제3항)으로 되어 있다.

한편 현행법에 따르면 공수처검사의 정년은 63세이다(제8조 제3항). 공수처장의 정년을 검찰총장과 동일한 65세로 한 것과 마찬가지로, 검찰청검사의 정년과 균형을 고려한 것으로 보인다(검찰청법 제41조 참조). 정년을 보장한다면 우수하고 소신 있는 검사가 많이 지원할 것이고, 그만큼 공수처의 수사력과 공소유지 기능이 강화될 것으로 기대된다. 다만 이렇게 되면, 공수처의 검사나 수사관이 너무 오래 근무하게 되어 부패할 수 있다거나 또는 젊은 사람이 진입할 수 없게 된다는 등의 문제점은 있을 수 있다. 이와 관련하여서는 적격심사와 내부고발을 강화하고, 최초 임용 시에 연령대를 고르게 분포하여 정년퇴직이 순차적으로 이루어질 수 있도록 하면 해결될 것이라는 의견이 있다.⁹⁹⁰⁾

김용민의원안은 위와 같은 논의를 반영하여 공수처검사의 임기를 검찰청검사와 같은 7년으로 하고 검사적격심사와 유사하게 인사위원회의 심사를 거쳐 계속 연임이 가능한 것으로 규정하였다.

현 행	개 정 안 (김용민의원안)
제8조(수사처검사) ③ 수사처검사의 임기는 3년으로 하고, 3회에 한정하여 연임할 수 있으며, 정년은 63세로 한다.	제8조(수사처검사) ③-----7년-----, 인사위원회의 심사를 거쳐----- -----.

또한 2023년 8월 31일 발의된 김의겸의원안⁹⁹¹⁾은 검사의 연임규정을 명시적으로 폐지하고 정년만을 규정하며, 검찰청검사와 같이 7년마다 공수처검사에 대한 적격성 심사를 하도록 하는 규정을 신설하고 있다.

현 행	개 정 안 (김의겸의원안)
제8조(수사처검사) ①·② (생략) ③ 수사처검사의 임기는 3년으로 하고, 3회에 한정하여 연임할 수 있으며, 정년은 63세로 한다. ④ (생략)	제8조(수사처검사) ①·② (현행과 같음) ③ -----정년은-----.
제9조(인사위원회) ① 처장과 차장을 제외한 수사처검사의 임용, 전보, 그 밖에 인사에 관	제9조(인사위원회) ① ----- -----전보, 적격심

990) 박준휘·김영중·한상훈·정한중·최유진·문준영, 앞의 연구보고서, 335면 등.

991) 김의겸의원안(제안일자 2023.08.31. 의안번호 제2124115호)

<p>한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 수사처에 인사위원회를 둔다.</p> <p>② ~ ⑥ (생략)</p> <p><신설></p>	<p>사-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>② ~ ⑥ (현행과 같음)</p> <p>제14조의2(수사처검사 적격심사) ① 처장과 차장을 제외한 수사처검사에 대하여는 임명 후 7년마다 적격심사를 한다.</p> <p>② 인사위원회는 수사처검사가 능력이 현저히 떨어지는 등 수사처검사로서 정상적인 직무수행이 어렵다고 인정하는 경우에는 의결을 거쳐 처장에게 그 수사처검사의 퇴직을 건의한다.</p> <p>③ 인사위원회는 제2항에 따른 의결을 하기 전에 해당 수사처 검사에게 인사위원회에 출석하여 충분한 진술을 할 수 있는 기회를 주어야 한다.</p> <p>④ 처장은 제2항에 따른 퇴직 건의가 타당하다고 인정하면 대통령에게 그 수사처검사에 대한 퇴직명령을 제청한다.</p>
---	--

바. 공수처수사관

<p>법무·경찰개혁위원회안 제10조(공수처 수사관)</p> <p>① 공수처 수사관은 처장이 임명한다.</p> <p>② 공수처 수사관의 인원은 50인 이상 70인 이내로 한다.</p>	<p>법무부제정법률안(2017) 제10조(수사처수사관)</p> <p>① 수사처수사관은 처장이 임명한다.</p> <p>② 수사처수사관은 일반직공무원으로 하며 30명 이내로 한다. 다만, 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처수사관의 정원에 포함한다.</p> <p>③ 수사처수사관의 임기는 6년으로 하고 연임할 수 있으며, 정년은 60세로 한다.</p>
---	---

다음으로 임기 및 정년과 관련하여 현행법은 공수처수사관의 임기를 6년 연임가능으로 설정하고 있고, 정년은 60세이다(제10조 제3항).

김용민의원안은 이와 같은 공수처수사관의 연임(규정의 존재로 인한 재임용심사)의 부담을 덜어 주어야 한다는 비판을 고려하여 일반 공무원과 마찬가지로 일반적인 정년만 규정하고 임기 및 연임 규정을 삭제하였다.

현행	개정안 (김용민의원안)
<p>제10조(수사처수사관) ① (생략)</p> <p>③ 수사처수사관의 임기는 6년으로 하고, 연임할 수 있으며, 정년은 60세로 한다.</p>	<p>제10조(수사처수사관)</p> <p>③ -----정년은-----</p> <p>-.</p>

법률안은 임기와 연임규정을 삭제하면서 정년 규정은 그대로 두고 있지만 현행법이 이미 공수처

수사관을 일반직 공무원으로 한다고 하고 있고 일반직 공무원의 정년은 60세이므로, 특별히 불이익한 조항은 아니라 할 수 있다.

사. 조직·인력규모

<p>법무·검찰개혁위원회안 제8조(공수처 검사) ② 공수처 검사는 30인 이상 50인 이내로 한다.</p> <p>법무·검찰개혁위원회안 제10조(공수처 수사관) ② 공수처 수사관의 인원은 50인 이상 70인 이내로 한다.</p>
<p>법무부제정법률안(2017) 제8조(수사처검사) ② 수사처검사는 특정직공무원으로 보하고, 처장과 차장을 포함하여 25명 이내로 한다.</p> <p>법무부제정법률안(2017) 제10조(수사처수사관) ② 수사처수사관은 일반직공무원으로 하며 30명 이내로 한다. 다만, 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처수사관의 정원에 포함한다.</p>

공수처의 정원은 처장과 차장을 포함한 25명 이내의 검사(제8조 제3항), 40명 이내의 수사관(제10조 제2항 본문) 및 행정사무에 필요한 20명 이내 직원(제11조 제2항)으로 구성되어 있다. 한편 공수처는 직무의 내용과 특수성 등을 고려하여 필요한 경우에는 다른 행정기관으로부터 공무원을 파견받을 수 있는데(제44조), 다만, 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 공수처 수사관의 정원에 포함한다(제10조 제2항 단서).

법무·검찰개혁위원회안은 공수처검사를 30인 이상 50인 이내, 공수처수사관을 50인 이상 70인 이내로 규정하고 있었다. 그러나 법무부제정법률안의 성안 과정에서 검사 25명, 수사관 30명 이내로 원래의 절반 이하의 규모로 축소되었다. 제정법은 수사관을 10명 증원하여 검사 25명, 수사관 40명 이내로 규정하였다.

(3) 법률안

(가) 공수처검사 증원

<p>법무·검찰개혁위원회안 제8조(공수처 검사) ② 공수처 검사는 30인 이상 50인 이내로 한다.</p>
<p>법무부제정법률안(2017) 제8조(수사처검사) ② 수사처검사는 특정직공무원으로 보하고, 처장과 차장을 포함하여 25명 이내로 한다.</p>

김용민의원안⁹⁹²)은 이러한 문제의식에서 공수처검사의 인력을 현행 25명 이내에서 30명 이상

992) 김용민의원안(제안일자 2020.08.24. 의안번호 제2103199호)(대안반영폐기)

50명 이내로 확대하여, 법무·검찰개혁위원회가 처음 그랬던 공수처의 모습을 회복하고자 하고 있다. 기동민의원안⁹⁹³⁾ 역시 공수처검사를 현행 25명 이내에서 40명 이내로 확대하고 있다.

현 행	개 정 안 (김용민의원안)
제8조(수사처검사) ② 수사처검사는 특정직공무원으로 보하고, 처장과 차장을 포함하여 25명 이내로 한다.	제8조(수사처검사) ② ----- ----- 30명 이상 50명 ----- -.

현 행	개 정 안 (기동민의원안)
제8조(수사처검사) ① (생략) ② 수사처검사는 특정직공무원으로 보하고, 처장과 차장을 포함하여 25명 이내로 한다. ③·④ (생략)	제8조(수사처검사) ① (현행과 같음) ② ----- ----- 40명 ----- ---. ③·④ (현행과 같음)

(나) 공수처수사관 증원

법무·검찰개혁위원회안 제10조(공수처 수사관) ② 공수처 수사관의 인원은 50인 이상 70인 이내로 한다.
--

법무부제정법률안(2017) 제10조(수사처수사관) ② 수사처수사관은 일반직공무원으로 하며 30명 이내로 한다. 다만, 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처수사관의 정원에 포함한다.
--

김용민의원안⁹⁹⁴⁾은 공수처검사의 정원을 현행 25인 이하에서 30~50인으로 증원하면서 공수처수사관의 정원 또한 현행 40인 이내에서 50~70인으로 확대하고 있다. 이는 법무·검찰개혁위원회가 처음 그랬던 공수처의 모습이다. 특히 김용민의원안은 파견받은 검찰수사관을 공수처수사관의 정원에 포함하도록 하는 현행 규정을 삭제하여 이들이 정원에 포함되지 않도록 함으로써 사실상 정원 증원의 효과를 가져올 수 있도록 하고 있다. 이 내용은 소병철의원안⁹⁹⁵⁾에서도 동일하게 나타난다 (현행 제10조 제2항 단서 삭제).

현 행	개 정 안 (김용민의원안)
제10조(수사처수사관) ② 수사처수사관은 일반직공무원으로 보하고 40명 이내로 한다. 다만, 검찰청으로부터 검	제10조(수사처수사관) ② ----- 50명 이상 70명----- . <단서 삭제>

993) 기동민의원안(제안일자 2022.12.26. 의안번호 제2119141호)

994) 김용민의원안(제안일자 2020.08.24. 의안번호 제2103199호)(대안반영폐기)

995) 소병철의원안(제안일자 2021.11.04. 의안번호 제2113138호)

<p>찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처 수사관의 정원에 포함한다.</p>
--

현 행	개 정 안 (소병철의원안)
<p>제10조(수사처수사관) ① (생략)</p> <p>② 수사처수사관은 일반직공무원으로 보하고, 40명 이내로 한다. 다만, 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처 수사관의 정원에 포함한다.</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제10조(수사처수사관) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- . <단서 삭제></p> <p>③ (현행과 같음)</p>

이밖에 이수진의원안⁹⁹⁶)도 공수처수사관을 현행 40명에서 10명 증원한 50명으로, 소병철의원안⁹⁹⁷)은 현행 40명에서 12명 증원한 52명으로 하고 있다. 권인숙의원안⁹⁹⁸)은 가장 큰 규모의 증원을 하고 있는데 공수처수사관을 현행 40명의 2배인 80명으로 증원할 것으로 제안하고 있다.

현 행	개 정 안 (이수진의원안)
<p>제10조(수사처수사관) ① (생략)</p> <p>② 수사처수사관은 일반직공무원으로 보하고, 40명 이내로 한다. 다만, 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처 수사관의 정원에 포함한다.</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제10조(수사처수사관) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----50명----- . ----- ----- .</p> <p>③ (현행과 같음)</p>

현 행	개 정 안 (소병철의원안)
<p>제10조(수사처수사관) ① (생략)</p> <p>② 수사처수사관은 일반직공무원으로 보하고, 40명 이내로 한다. 다만, 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처 수사관의 정원에 포함한다.</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제10조(수사처수사관) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- --52명----- . ----- ----- .</p> <p>③ (현행과 같음)</p>

(다) 행정직원 증원

996) 이수진의원안(제안일자 2021.06.17. 의안번호 제2110857호)

997) 소병철의원안(제안일자 2023.09.25. 의안번호 제2124664호)

998) 권인숙의원안(제안일자 2022.11.25. 의안번호 제2118489호)

현 행	개 정 안 (권인숙의원안)
제10조(수사처수사관) ① (생략) ② 수사처수사관은 일반직공무원으로 보하고, 40명 이내로 한다. 다만, 검찰청으로부터 검찰수사관을 파견받은 경우에는 이를 수사처 수사관의 정원에 포함한다. ③ (생략)	제10조(수사처수사관) ① (현행과 같음) ② ----- -----80명----- ----- ----- ③ (현행과 같음)

법무부제정법률안(2017) 제11조(수사처의 직원)
 ① 수사처의 행정에 관한 사무처리를 위하여 필요한 직원을 둘 수 있다.
 ② 제1항에 따른 직원의 인원은 20명 이내로 한다.

법무·검찰개혁위원회안은 행정직원에 관한 내용을 규정하고 있지 않았다. 법무부제정법률안은 공통적으로 필요한 경우 임기제공무원을 두도록 하면서 그 인원 에 대한 제한규정은 두고 있지 않았다. 제정 공수처법은 법무부제정법률안과 같은 태도를 취하였다.

공수처수사관 증원을 규정한 법률안들은 김용민의원안⁹⁹⁹⁾ 및 소병철의원안¹⁰⁰⁰⁾을 제외하고는 행정직원 증원 또한 함께 규정하고 있다. 이수진의원안¹⁰⁰¹⁾은 행정직원의 수를 현행 20명의 2배인 40명으로(안 제11조 제2항), 소병철의원안¹⁰⁰²⁾과 권인숙의원안¹⁰⁰³⁾은 현행 정원의 2.5배인 50명으로 증원하도록 하고 있다. 송기현의원안¹⁰⁰⁴⁾은 검사나 수사관의 증원 없이 행정직원의 증원만을 규정하고 있는데 현행 20명의 3배인 60명으로 증원하는 것으로 하고 있다.

현 행	개 정 안 (이수진의원안)
제11조(그 밖의 직원) ① (생략) ② 제1항에 따른 직원의 수는 20명 이내로 한다.	제11조(그 밖의 직원) ① (현행과 같음) ② -----40명----- -----

(라) 파견공무원 확대, 임기제공무원 신설

법무·검찰개혁위원회안 제26조(임기제공무원)
 공수처 직무의 내용과 특수성 등을 고려하여 필요한 경우에는 임기제공무원을 둘 수 있다.

법무부제정법률안(2017) 제43조(임기제공무원)

999) 김용민의원안(제안일자 2020.08.24. 의안번호 제2103199호)(대안반영폐기)
 1000) 소병철의원안(제안일자 2021.11.04. 의안번호 제2113138호)
 1001) 이수진의원안(제안일자 2021.06.17. 의안번호 제2110857호)
 1002) 소병철의원안(제안일자 2023.09.25. 의안번호 제2124664호)
 1003) 권인숙의원안(제안일자 2022.11.25. 의안번호 제2118489호)
 1004) 송기현의원안(제안일자 2021.07.14. 의안번호 제2111515호)

수사처 직무의 내용과 특수성 등을 고려하여 필요한 경우에는 임기제공무원을 둘 수 있다.

현 행	개 정 안 (소병철의원안)
제11조(그 밖의 직원) ① (생 략) ② 제1항에 따른 직원의 수는 20명 이내로 한 다.	제11조(그 밖의 직원) ① (현행과 같음) ② -----50명----- -----.

현 행	개 정 안 (권인숙의원안)
제11조(그 밖의 직원) ① (생 략) ② 제1항에 따른 직원의 수는 20명 이내로 한 다.	제11조(그 밖의 직원) ① (현행과 같음) ② -----50명----- -----.

현 행	개 정 안 (송기현의원안)
제11조(그 밖의 직원) ① (생 략) ② 제1항에 따른 직원의 수는 20명 이내로 한 다.	제11조(그 밖의 직원) ① (현행과 같음) ② ----- 60명 ----- -----.

법무·검찰개혁위원회안과 법무부제정법률안은 공통적으로 필요한 경우 임기제공무원을 두도록 하면서 그 인원에 대한 제한규정은 두고 있지 않았다. 제정 공수처법은 이를 “필요한 경우에는 다른 행정기관으로부터 공무원을 파견받을 수 있”는 것으로 바꾸어 규정하였다.

이에 이수진의원안¹⁰⁰⁵)은 행정직원을 현행 20명의 2배인 40명으로 늘리는 입법조치와 함께 공수 처가 공무원을 파견받을 수 있는 기관을 ‘행정기관’에서 ‘국가기관’으로 변경하여 정부 등 ‘행정기관’ 뿐만 아니라 법원, 국회 등 ‘국가기관’으로부터도 공무원을 파견받을 수 있도록 함으로써, 행정인력 부족의 문제점을 해결하고자 하고 있다(안 제44조).

현 행	개 정 안 (이수진의원안)
제44조(파견공무원) 수사처 직무의 내용과 특수 성 등을 고려하여 필요한 경우에는 다른 행 정기관으로부터 공무원을 파견받을 수 있다.	제44조(파견공무원) ----- ----- -국가기관으로부터----- -----.

또한 김영배의원안¹⁰⁰⁶)은 ‘국가기관’에서 한 걸음 더 나아가 “국가기관·지방자치단체·「공공기관 의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 관련 법인이나 단체로부터 그 소속

1005) 이수진의원안(제안일자 2021.06.17. 의안번호 제2110857호)

1006) 김영배의원안(제안일자 2021.11.12. 의안번호 제2113280호)

공무원 또는 임직원"을 파견받을 수 있도록 하고 있다. 또한 공수처의 파견 요청에 따라 공무원을 파견 보내는 기관에 발생하는 장기간 결원에 대해서는 파견 보낸 기관에서 관계 기관과 협의를 거쳐 결원을 보충할 수 있다는 점을 명확히 하면서(안 제44조 제2항), 아울러 예산 범위 내에서 관계기관의 협의를 거쳐 「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원을 채용할 수 있도록 함으로써, 법무·검찰개혁위원회안과 법무부제정법률안이 규정하였던 임기제공무원 채용의 법적 근거를 복원하고 있다(안 제44조 제3항).

현 행	개 정 안 (김영배의원안)
<p>제44조(파견공무원) 수사처 직무의 내용과 특수성 등을 고려하여 필요한 경우에는 <u>다른 행정기관으로부터</u> 공무원을 파견받을 수 있다.</p> <p><신 설></p> <p><신 설></p>	<p>제44조(파견공무원 등) ① ----- ----- 국가 기관·지방자치단체·「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 관련 법인이나 단체로부터 그 소속 공무원 또는 임직원-----.</p> <p>② 제1항에 따라 공무원을 파견하는 국가기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 「국가공무원법」 제43조제2항 또는 「지방공무원법」 제41조제2항에 따라 관계 기관과 협의를 거쳐 파견자의 결원을 보충을 할 수 있다.</p> <p>③ 처장은 그 업무를 수행하기 위하여 필요하면 예산의 범위 내에서 관계 기관과 협의를 거쳐 「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원을 임용할 수 있다.</p>

아. 기관 간 협조체제

(1) 협조요청 및 협조의무

<p>법무·검찰개혁위원회안 제14조(처장의 직무)</p> <p>④ 처장은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 고위공직자범죄 등과 관련된 사건의 내사 및 수사기록 및 증거 등 자료의 제출과 수사 활동의 지원 등 수사협조를 요청할 수 있다.</p> <p>⑤ 처장은 고위공직자범죄 등 사건의 수사 및 공소에 필요한 경우에는 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 소속 공무원의 파견근무 및 수사편의를 위한 지원을 요청할 수 있다.</p> <p>⑥ 제4항 및 제5항의 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.</p>

<p>법무부제정법률안(2017) 제17조(처장의 직무와 권한)</p> <p>④ 처장은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 고위공직자범죄등과 관련된 사건의 수사기록 및 증거 등 자료의 제출과 수사활동의 지원 등 수사협조를 요청할 수 있다.</p>

법무부제정법률안과 동일한 현행법 제17조 제4항에 따르면 공수처장은 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 고위공직자범죄등과 관련된 사건의 수사기록 및 증거 등 자료의 제출과 수사활동의 지원 등 수사협조를 요청할 수 있다. 공수처의 직무범위에

<p><신 설></p> <p>⑤·⑥ (생 략)</p>	<p>⑤ 제4항에 따라 처장의 협조 요청을 받은 관계 기관의 장이 특별한 사정을 들어 요청을 거부하고자 하는 경우에는 서면에 그 이유를 기재하고 관련 자료를 첨부하여 요청을 받은 날부터 7일 이내에 처장에게 회신하여야 한다.</p> <p>⑥·⑦ (현행 제5항 및 제6항과 같음)</p>
-------------------------------------	---

참고로 제20대 국회에서 발의되었던 공수처 설치 관련 법안 중 노회찬의원안¹⁰⁰⁹)과 양승조의원안¹⁰¹⁰)은 공수처장의 직무 조항에서 수사협조로 한정하지 않고 공수처장이 이 법에서 정하는 직무를 수행함에 있어서 필요한 “협조”를 요청할 수 있다고 규정한 바 있다. 이에 반해, 오신환의원안¹⁰¹¹)과 권은희의원안¹⁰¹²)은 처장의 직무 규정에는 수사협조 요청만 규정하되 보칙에 포괄적인 “관계 기관과의 협조” 조항을 별도로 두었고, 송기헌의원안¹⁰¹³)과 백혜련의원안¹⁰¹⁴)은 현행처럼 처장의 직무 조항에 수사협조 요청만 규정하고 있다. 주지하는 바와 같이 공수처법은 백혜련의원안에 대하여 윤소하 의원 외 155인이 본회의 수정안으로 의결하여 제정되었는데, 해당 조항은 백혜련의원안 제17조(처장의 직무와 권한) 규정이 그대로 반영된 것이다.

(2) 이첩요청권, 인지범죄통보의무 및 수사개시여부통보의무

<p>법무·검찰개혁위원회안 제20조(다른 수사기관과의 관계)</p> <p>① 다른 수사기관이 고위공직자범죄 등의 수사에 착수한 경우에 지체없이 그 요지를 처장에게 통지하여야 한다.</p> <p>② 처장은 공수처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단한 때에는 다른 수사기관에 그 사건의 이첩을 요구할 수 있다. 다른 수사기관은 강제처분을 행하거나 그밖의 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.</p>

<p>법무부제정법률안(2017) 제24조(다른 수사기관과의 관계)</p> <p>① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사는 처장이 수사의 진행정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다.</p>

현행법 제24조는 다른 수사기관이 공수처와 중복되는 수사를 하고 있을 때 공수처장이 이를 공수처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하도록 하고(강제이첩권), 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하도록(인지범죄통보의무) 하고 있다.

2020년 10월 발의된 유상범의원안¹⁰¹⁵)은 공수처가 검찰청과 경찰청 등 다른 수사기관보다 상위

1009) 노회찬의원안(제안일자 2016.07.21. 의안번호 제2001057호) 제13조 제2항 및 제3항
1010) 양승조의원안(제안일자 2016.12.14. 의안번호 제2004379호) 제15조 제4항 및 제5항
1011) 오신환의원안(제안일자 2017.10.31. 의안번호 제2009961호) 제6조 제4항 및 제5항
1012) 권은희의원안(제안일자 2019.04.29. 의안번호 제2020037호) 제25조 제1항 및 제2항
1013) 송기헌의원안(제안일자 2018.11.13. 의안번호 제2016515호) 제17조 제4항
1014) 백혜련의원안(제안일자 2019.04.26. 의안번호 제2020029호) 제17조 제4항
1015) 유상범의원안(제안일자 2020.10.20. 의안번호 제2104578호)(대안반영폐기)

기관이 될 수 있는 헌법적 근거가 전혀 없음에도 불구하고 공수처에 다른 수사기관의 범죄수사에 대한 강제 이첩권을 부여할 뿐만 아니라, 다른 수사기관으로 하여금 인지한 범죄를 통보하도록 함으로써 다른 수사기관의 자율성을 침해화시켜 견제와 균형의 원리를 심각하게 훼손한다고 비판하며 관련 내용을 개정·폐지하는 내용의 개정안을 내놓았다. 구체적으로는 공수처장이 이첩을 요청할 수는 있되 요구를 받은 수사기관이 이에 응할 의무를 삭제하고, 다른 수사기관의 공수처 통보의무 및 공수처의 통보기관에의 수사개시여부 통보의무도 삭제하고 있다.

2021년 6월 발의된 박형수의원안¹⁰¹⁶⁾도 다소간의 표현의 차이는 있으나¹⁰¹⁷⁾ 위 유상범의원안과 동일한 내용을 제안하고 있다.

현 행	개 정 안 (유상범·박형수의원안)
제24조(다른 수사기관과의 관계) ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사는 처장이 수사의 진행도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다.	제24조(다른 수사기관과의 관계) ① ----- ----- ----- -----판단되는 경우 이첩을 요청할 수 있다.
② 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 한다.	<삭 제>
③ (생략)	③ (현행과 같음)
④ 제2항에 따라 고위공직자범죄등 사실의 통보를 받은 처장은 통보를 한 다른 수사기관의 장에게 수사처규칙으로 정한 기간과 방법으로 수사개시 여부를 회신하여야 한다.	<삭 제>

한편 박형수의원안¹⁰¹⁸⁾은 이첩요청권 및 인지범죄통보의무 삭제 관련 내용 외에 제24조의2를 신설하여 ‘이첩심의위원회’를 설치하고 공수처장이 다른 수사기관에 이첩요청을 하는 경우 위원회가 심의하여 결정하도록 하는 내용을 규정하고 있다.

현 행	개 정 안 (박형수의원안)
<신 설>	제24조의2(이첩심의위원회) ① 제24조제1항에 따른 이첩요청을 심의·의결하기 위하여 수사처에 이첩심의위원회를 둔다. ② 이첩심의위원회는 위원장을 포함한 7명의 위원으로 구성한다. ③ 이첩심의위원회의 위원장은 법원행정처장으로 한다.

1016) 박형수의원안(제안일자 2021.06.10. 의안번호 제2110733호)

1017) “판단될 경우 처장은 이첩을 요청할 수 있다.”

1018) 박형수의원안(제안일자 2021.06.10. 의안번호 제2110733호)

	<p>④ 위원은 다음 각 호의 사람으로 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대한변호사협회장 2. 한국형사소송법학회장 3. 형사법학을 전공하고 대학에서 부교수 이상의 직에 종사하는 사람으로서 대법원장이 추천하는 사람 2명 4. 대통령이 소속된 교섭단체가 추천하는 사람 1명 5. 제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천하는 사람 1명 <p>⑤ 이첩심의위원회는 재적위원 과반수의 출석 및 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑥ 수사처와 이첩요청을 받은 당해 수사기관은 이첩심의위원회 심의에 출석하여 의견을 개진할 수 있다.</p> <p>⑦ 제4항제2호부터 제5호까지에 따른 위원의 임기는 2년으로 하며 중임할 수 없다.</p> <p>⑧ 위원장과 위원은 자기 또는 자기의 친족이나 친족이었던 사람과 관련된 사건의 이첩에 대한 심의와 의결에 관여하지 못한다.</p> <p>⑨ 그 밖에 이첩심의위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--	---

(3) 공수처장의 이첩권, 재이첩요청 및 조건부이첩 금지

<p>법무·경찰개혁위원회안 제20조(다른 수사기관과의 관계)</p> <p>③ 공수처 검사가 수사중인 사건과 동일한 사건을 수사하는 기관은 그 사건을 공수처로 이첩하여야 한다.</p>
<p>법무·경찰개혁위원회안 제22조(다른 기관 이첩)</p> <p>처장은 고위공직자범죄 등 사건의 피의자(피내사자를 포함한다), 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 기관에서 수사를 담당하는 하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 그 사건을 다른 수사기관에 이첩할 수 있다.</p>
<p>법무부제정법률안(2017) 제24조(다른 수사기관과의 관계)</p> <p>② 처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄등 사건을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.</p>

「공수처법」 제24조 제3항은 공수처장으로 하여금 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 다시 이첩할 수 있다고 규정하고 있다.

2021년 5월 발의된 유상범의원안¹⁰¹⁹⁾은 ① 제24조 제3항에 공수처가 다른 수사기관에 이첩한 고위공직자범죄사건에 대하여는 공수처에 재이첩을 요청할 수 없다는 내용의 단서를 신설하고(안 제24조 제3항 단서 신설), ② 같은 조에 제5항을 신설하여 제3항에 따라 공수처가 다른 수사기관에 이첩을 할 때에는 공소제기 등 조건을 붙일 수 없도록 함으로써, 공수처와 다른 수사기관과의 혼선을 방지하며(안 제24조 제5항 신설), ③ 처장이 다른 수사기관에 이첩한 사건에 관하여는 검찰청 이외의 수사기관이 범죄를 수사한 때에는 「형사소송법」에 따라 사법경찰관이 검사에게 사건을 송치(송

1019) 유상범의원안(제안일자 2021.05.12. 의안번호 제2110053호)

