

특별수사기구 설치 반대하는 ‘검찰 출신’ 국회의원

- 02 조사배경 및 방법
- 04 특별수사기구 도입과 관련한 국회 논의 경과
- 12 특별수사기구 설치에 반대하는 ‘검찰 출신’ 국회의원
- 16 결론

조사 배경 및 방법

(1) 조사 배경

○ 사개특위의 검찰·법원개혁 논의, 결국 6월 국회로 연기

- 국회 사법제도개혁특별위원회(이하 '사개특위')는 지난 3월 11일 '6인소위 합의사항' 발표 이후 법원·검찰·변호사 각 영역별로 법안심사소위를 구성하여 조문화 작업을 진행함. 그러나 4월 20일 열린 사개특위 전체회의는 전관 변호사 수임 제한, 법학전문대학원 출신 변호사시험 합격자에 대한 실무수습 강제 등과 관련한 변호사관계법만 4월 국회에서 우선 처리키로 함. 이에 따라 대검 중수부 폐지와 특별수사청 설치를 골자로 한 검찰관계법과 대법관 증원이 쟁점으로 된 법원관계법 등의 처리는 결국 6월 국회로 넘어감.

- 2010년 3월 사개특위가 구성되어 1년 반 동안 논의를 하고도 검찰과 법원 등 개혁대상기관들의 반발에 부딪혀 특위 내 여야 합의까지 무산되면서 국민들은 6월 국회에서 과연 사법개혁 법안들이 처리될 수 있을지 우려하지 않을 수 없음.

○ 검찰 출신 한나라당 의원들, '특별수사청 설치' 반대

- 사개특위 6인소위 합의사항 중 검찰관계법 핵심사안인 특별수사청안은 그동안 참여연대 등 시민사회에서 줄기차게 요구해 온 고위공직자비리수사처(이하 '공수처')에 비해 상당히 후퇴한 내용임에도 그조차도 결국 여야 합의에 이르지 못하고 표류하게 됨.

- 6인소위 합의사항을 중심으로 사개특위 검찰소위에서 진행된 논의과정을 살펴보면, 장운석·이한성·주광덕 의원 등 검찰 출신 한나라당 의원들이 특별수사청 또는 공수처 설치에 반대하며 여야 합의를 무산시킴.

- 이들은 별도의 고위공직자 수사기구 설치에 반대하는 검찰의 입장을 대변해 왔으며, 과거에도 일부 검찰 출신 국회의원들이 특별수사기구 설치에 반대하는 활동을 벌인 사례가 있음.

○ 역대 국회에서 특별수사기구 설치에 반대한 '검찰 출신' 국회의원 사례 조사

- 이에 참여연대는 13대 국회에서 현 18대 국회에 이르기까지 특별검사제, 공수처 등 특별수사기구 설치 논의가 전개된 과정을 정리하고 그 과정에서 검찰 출신 국회의원들이 어떤 역할을 했는지를 살펴봄.

(2) 조사 방법

- 13~18대 국회에 제출된 특별수사기구 도입 관련 법안
 - 국회 의안정보시스템을 통해 13대 국회 이후 지금까지 특별검사제, 공수처 등 특별수사기구 도입과 관련하여 제안된 의안과 청원안을 모두 조사하고,
 - 이와 별도로 부패방지법 제정과정에서 논의된 특별수사기구 설치안을 살펴봄.
- 특별수사기구 도입과 관련한 검찰 출신 국회의원들의 의정활동
 - 국회 회의록 시스템을 통해 상기 의안들과 관련한 국회 본회의 · 상임위원회 · 특별위원회 · 국정감사 등의 각종 회의록을 검색하여 검찰 출신 국회의원들의 발언 내용을 살펴보고,
 - 특별수사기구 도입과 관련하여 검찰 출신 국회의원들이 발의한 의안들을 검토함.

(3) 자료 조사 및 분석상의 한계

- 특별수사기구 도입 이외의 검찰개혁 관련 논의들은 다루고 있지 않음.
- 특별검사제, 공수처 등을 중심으로 입법안 · 결의안 · 회의 중 질의 및 발언 등만을 다루고 있음. 따라서 국회에 제출된 입법안 · 결의안과 각종 회의에서 의원들이 질의하고 발언한 내용 이외에 당시 국회 안팎에서 의원들이 밝힌 의견들은 다루지 있지 않으며, 본 보고서에서 언급한 의원들 외에도 특별수사기구 설치에 반대하는 활동을 벌인 의원들이 더 있을 수 있음.

특별수사기구 도입과 관련한 국회 논의 경과

(1) 개요

- 권력형 비리나 정치적으로 민감한 사건에 있어서 권력에 종속되거나 무기력한 검찰수사의 문제점을 해결하기 위한 대안으로 '독립적인 수사기구'의 필요성이 오래 전부터 제기됨. 1988년 당시 평화민주당(현 민주당)이 최초로 특별검사제도 도입 법안을 발의한 이래 지금까지 특별검사(이하 '특검'), 고위공직자비리조사처(이하 '고비처'), 공직부패수사처, 특별수사청 등 특별수사기구 설치 방안이 검찰개혁의 일환으로 논의되어 왔음.
- 1996년 참여연대의 부패방지법 제정운동을 통해 고비처 설치 및 특검을 제도화하기 위한 논의가 본격화됨. 당시 참여연대가 제안한 고비처는 일종의 상설 특검체로서 독립기구인 고비처를 설치하고 특검을 두어 수사하도록 하는 방안임. 그러나 2001년 16대 국회에서 부패방지법이 제정되는 과정에서 고비처와 특검제는 제외되었으며, 이후 참여연대는 별도로 고비처 도입을 추진함.
- 부패방지법과 별도로, 국회 결의를 통해 사안별로 관련 법률을 제정하여 수사하도록 하는 '한시적' 특검제가 도입되어 1999년 옷로비 특검 및 조폐공사 파업유도 특검을 시작으로 지금까지 모두 9차례 특검수사가 진행됨. 그러나 특검수사를 통해서도 의혹이 충분히 해명되지 않아 오히려 논란이 확산되거나 실정법을 적용하지 못하는 수사결과로 인해 특검의 실효성에 대해 심각한 의문이 제기되어 왔고 급기야는 '특검무용론'까지 거론되고 있는 실정임. 이는 기본적으로 특검 임명 여부와 수사대상 및 수사기간 등이 여야 정치적 협상에 좌우되고, 독립성과 능력을 갖춘 수사 인력을 신속히 모집하기 어려운 등의 이유 때문임.¹ 따라서, 특검의 한계를 보완하기 위해서는 고비처와 같이 독립적이고 상설적인 특별수사기구를 설립하여 권력형 비리 수사를 전담하도록 할 필요가 있음.
- 한편, 그동안 시행된 한시적 특검을 상설화하는 방안이 고비처의 대안으로 제기되기도 하였음. 그러나 이 경우에도, 사안별로 법률을 제정하지 않을 뿐 국회의결을 거쳐 그때그때 특검을 시행한다는 점에서 기존 특검이 노정했던 문제점은 여전히 해결되지 않음. 따라서 한시적 특검의 상설화는 고비처의 대안이 될 수 없으며, 국회 논의과정에서도 적극적인 대안으로서보다는 고비처 도입에 반대하기 위한 명분으로 제기된 측면이 있음.
- 참여연대가 15대 국회에 부패방지법을 청원한 이래 현 18대 국회에 이르기까지 고비처 등

1 자세한 내용은 참여연대 이슈리포트(2010.11.11), 「역대 9번의 특별검사제를 통해 본 고위공직자비리수사처의 필요성」 참조

의 특별수사기구 설치를 위한 법안발의와 입법청원이 줄기차게 이어졌으나, 정권이 바뀌고 여야의 이해관계가 엇갈리는 정치지형 속에서 관련 법안들은 모두 임기만료로 폐기되었음. 이하에서는 13~18대 국회에서 진행된 특별수사기구 입법 추진현황을 보다 자세히 살펴봄.

(2) 13대 국회(1988~1992) 및 14대 국회(1992~1996)

- 1988년 4월 26일 총선거를 통해 구성된 13대 국회는 이른바 ‘여소야대’ 국회로, 국민들의 강력한 지지를 기반으로 5.18광주민주화운동 진상조사 특별위원회와 5공화국 비리조사 특별위원회를 구성하여 5공 청산을 시작함. 그러나 특별위원회의 활동이 여당의 비협조와 정부·검찰의 의지부족으로 난항을 겪자 당시 야당인 평화민주당(현 민주당)이 최초로 특별검사제 도입 법안을 발의함.

[표1] 13대 국회에 발의된 특별검사제도 도입 관련 법안

의안명	제안자 대표(소속)	제안일자	처리결과
특별검사의 임명과 직무 등에 관한 법률안	조승형 의원(평민당)	1988-12-03	철회
특별검사의 임명 및 직무 등에 관한 법률안	박상천 의원(평민당)	1989-02-16	임기만료폐기

- 14대 국회에서는 문민정부 출범 이후 5공비리 청산과 5.18광주민주화운동 진상규명 요구가 더욱 거세짐. 특히 1995년 7월 검찰이 “성공한 쿠데타는 기소할 수 없다”며 노태우·전두환에 대해 ‘공소권 없음’ 결정을 내리자 야당과 시민단체를 중심으로 특별검사제도 도입 법안과 청원안이 쏟아짐.

[표2] 14대 국회에 제출된 특별검사제도 도입 관련 의안

구분	의안명	제안자 대표(소속)	제안일자	처리결과
청원	5.18민중항쟁 진상규명을 위한 특별법 제정 및 특별검사제 도입	강신석	1993-06-08	임기만료폐기
발의	특별검사의 임명과 직무 등에 관한 법률안	이원형 의원(평민당)	1993-11-25	임기만료폐기
청원	특별검사의 임명 등에 관한 법률 제정	참여연대/ 5.18광주민중항쟁연합	1995-07-17	임기만료폐기
청원	특별검사의 임명에 관한 법률 제정 등	대한변협	1995-08-11	임기만료폐기
청원	5.18사건 관련 특별검사제 도입과 특별법 제정	5.18특별법제정 익산민주시민연석회의	1995-09-15	임기만료폐기
발의	특별검사의 임명 등에 관한 법률안	조홍규 의원(국민회의)	1995-09-22	임기만료폐기
청원	5.18관련 특별법 제정 및 특별검사제 도입 촉구	경기도의회	1995-11-30	임기만료폐기
발의	5.18사건 및 92년 대선자금 수사를 위한 특별검사의 임명에 관한 법률안	유수호 의원(국민회의)	1995-12-01	임기만료폐기
발의	특별검사제 도입을 위한 심의 결의안	신기하 의원(국민회의)	1995-12-19	임기만료폐기

(3) 15대 국회 (1996~2000)

○ 참여연대의 부패방지법 제정 입법청원

- 1995년 노태우 전 대통령 비자금 사건 이후 참여연대는 반부패종합대책으로서 부패방지법 제정을 촉구하며 입법운동을 벌임.
- 1996년 11월 참여연대는 국회의원 151명과 시민 23,000명의 서명을 받아 고비처 설치를 포함한 '부패방지법안'을 입법청원. 고비처의 처장은 대법원장의 추천과 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 하고, 독립된 특별검사와 특별수사관을 두어 대통령과 친인척, 고위공직자, 판검사 등이 관련된 사건을 전담하도록 함.

○ 새정치국민회의의 부패방지법안

- 1996년 12월 당시 국민회의 유재건 의원 외 71명이 '부패방지법안' 발의. 법안의 내용은 참여연대가 청원한 부패방지법안과 거의 동일하며 고비처도 포함되어 있음.
- 1997년 대통령 선거 승리로 여당이 된 국민회의는 새 정부 출범 이후 부패방지법 제정을 추진하였으나 법무부와 검찰이 고비처 도입에 적극 반대하고 나섬. 국민회의는 결국 1998년 12월 위 법안을 철회하고 고비처 및 특검 조항을 삭제한 '부패방지기본법안'을 발의함. 이 법안을 토대로 당정협의를 거쳐 1999년 12월 다시 '반부패기본법안'을 발의함.

○ 한나라당의 부정부패방지법안

- 김영삼 정부 시절 고비처와 특검제 도입에 반대하던 한나라당은 김대중 정부 집권 이후 입장을 바꿔 특검제 도입에 찬성함.
- 한나라당은 1998년 8월과 1999년 7월 이국헌 의원 등이 '특별검사의 임명 등에 관한 법률안'을 발의한 데 이어 1999년 12월에는 특검제가 포함된 '부정부패방지법안'을 최연희 의원 등이 발의함.
- 한나라당의 특검제는 앞서 언급한 '한시적 특검의 상설화' 방안으로 국회와 부정부패방지위원회회의 요구가 있을 경우 사안별로 국회 본회의 의결을 통해 특별검사 임명을 요청하며, 특별검사는 대한변협의 추천을 받아 대법원장이 임명하도록 함. 특검수사대상에서 일반 판검사는 제외하고 대법관과 검찰총장만 대상에 포함함.

- 그러나 총선이 몇 달 남지 않은 시점에서 발의된 여야의 부패방지법안은 국회에서 심의도 되지 못한 채 2000년 5월 15대 국회 임기만료와 더불어 폐기됨. 부패방지법안과 별도로 민변과 참여연대, 경실련 등이 청원한 특검제 도입 법안도 임기만료로 폐기됨.

[표3] 15대 국회에 제출된 부패방지법안 및 특검제 도입 관련 의안

구분	법안명	제안자 대표(소속)	제안일자	처리결과
발의	특별검사의 임명 등에 관한 법률안	박상천 의원(국민회의)	1996-11-05	임기만료폐기
청원	부패방지법 제정	참여연대	1996-11-07	임기만료폐기

발의	부패방지법안	류재건 의원(국민회의)	1996-12-05	철회
청원	특별검사의 직무 등에 관한 법률 제정	민변/참여연대	1997-06-17	임기만료폐기
발의	특별검사의 임명 등에 관한 법률안	이국헌 의원(한나라당)	1998-08-31	임기만료폐기
발의	부패방지기본법안	조찬형 의원(국민회의)	1998-12-03	철회
청원	특별검사의 임명 등에 관한 법률 제정	경실련 등 35개 단체	1999-06-23	임기만료폐기
발의	특별검사의 임명 등에 관한 법률안	이국헌 의원(한나라당)	1999-07-09	임기만료폐기
청원	특별검사의 임명 등에 관한 법률 제정	민변	1999-07-27	임기만료폐기
발의	반부패기본법안	이상수 의원(국민회의)	1999-12-02	임기만료폐기
발의	부정부패방지법안	최연희 의원(한나라당)	1999-12-15	임기만료폐기

주) 개별 사건을 대상으로 하는 특검 법안은 제외함. 이하 동일

(4) 16대 국회 (2000~2004)

○ 2000년 총선에서 민주당과 한나라당 모두 부패방지법 제정을 공약으로 제시함.

○ 부패방지입법시민연대의 부패방지법 입법청원

- 2000년 9월 경실련, 참여연대, YMCA 등 38개 시민단체가 '부패방지법안'을 입법청원. 법무부와 검찰의 반대가 심한 고비처는 제외하고 특검제만 포함시켰음. 국회 또는 부패방지위원회(이하 '부방위')의 요청에 따라 국회 본회의의 의결로 특별검사의 임명을 요청하도록 하고, 한나라당의 특검제와 달리 일반 판검사도 수사대상에 포함시키며, 특별검사는 대한변호사협회의 추천을 받아 대통령이 임명하도록 함.

○ 여·야 각각 반부패기본법안·부정부패방지법안 발의

- 2000년 11월 새천년민주당(현 민주당)은 고비처와 특검제가 모두 빠진 '반부패기본법안'을 발의함.
- 한나라당은 2000년 12월 특검제가 포함된 '부정부패방지법안' 발의. 일반 판검사는 수사대상에서 제외하고 특별검사는 대한변호사협회의 추천을 받아 대통령이 임명하도록 함.

○ 고비처와 특검제 모두 제외된 부패방지법 국회 본회의 통과

- 2001년 4월 법사위원회에서 새천년민주당의 안을 기본으로 제명을 부패방지법으로 수정한 소위원회 대안이 8:7로 통과됨. 이에 앞서 한나라당은 특검제가 포함된 수정안을 제출하였으나 7:8로 부결.
- 6월 28일 본회의에서 법사위원회대안으로 제출된 부패방지법이 찬성 135, 반대 126, 기권 7로 통과. 한나라당이 제출한 수정안은 찬성 132, 반대 133, 기권 3으로 부결됨.
- 이로써 고비처는 물론 특검제조차 빠진 '함량미달'의 부패방지법이 제정되었음.

- 참여연대와 신기남 의원의 고비처 설치 법안
- 2002년 7월 참여연대는 ‘고위공직자비리조사처 설치에 관한 특례법’을 입법청원. 고비처를 독립기관으로 두고 고비처의 처장과 차장, 특별검사 모두 대법원장의 추천(처장과 차장은 국회동의 필요)으로 대통령이 임명하도록 함.
- 2002년 10월 새천년민주당 신기남 의원 등이 ‘고위공직자비리조사처 설치 법률안’을 발의. 대통령은 특검 수사대상에서 제외하고, 고비처의 처장과 차장은 각각 대법원장의 추천(처장은 국회동의 필요)으로 대통령이 임명하고 특별검사는 처장의 추천으로 대통령이 임명하도록 함.
- 2002년 16대 대선 당시 노무현 대통령 후보는 고비처 설치를 공약으로 제시하였으나, 집권 초기 노무현 정부는 고비처 도입을 적극적으로 추진하지 않음. 참여연대와 신기남 의원의 고비처 설치 법안은 모두 2004년 5월 16대 국회 임기만료와 더불어 폐기됨.

[표4] 16대 국회에 제출된 부패방지법안 및 특검제, 고비처 관련 의안

구분	의안명	제안자 대표(소속)	제안일자	처리결과
발의	반부패기본법안	이종걸 의원 (새천년민주당)	2000-11-25	대안폐기
발의	부정부패방지법안	최연희 의원(한나라당)	2000-12-06	대안폐기
발의	부패방지법안(대안)	법제사법위원장	2001-04-30	원안가결
청원	특별검사의 임명 등에 관한 법률 제정	참여연대	2001-09-27	임기만료폐기
청원	고위공직자비리조사처 설치에 관한 특례법 제정	참여연대	2002-07-18	임기만료폐기
청원	특별검사 임명 등에 관한 법률 제정	경실련	2002-10-24	임기만료폐기
발의	고위공직자비리조사처 설치 법안	신기남 의원 (새천년민주당)	2002-10-25	임기만료폐기

(5) 17대 국회 (2004~2008)

- 고비처와 특검제가 모두 빠진 부패방지법이 권력형 비리에 무기력하고 몇 차례 시행된 특검특별사제 또한 여러 가지 한계가 있다는 점이 확인되면서 별도의 특별수사기구 도입 필요성이 강력히 제기됨.
- 17대 총선 당시 여야 모두 ‘고비처 설치’ 공약
- 2004년 17대 총선 당시 여당인 열린우리당과 야당인 한나라당 모두 고비처 및 상설특검제 도입을 공약으로 제시함. 특히 줄곧 고비처 설치에 반대하며 특검 상설화를 주장하던 한나라당이 고비처 설치를 공약으로 들고 나와 기대를 모음.²

2 17대 총선 당시 한나라당은 “우리는 독립된 사정기관으로 고비처를 대통령 직속기관으로 설치하겠다. (중략) 정치적으로 민감한 사안의 경우 검찰이 어떤 수사결과를 내놓더라도 국민이 믿지 않을 가능성이 크기 때문에 특검을 상설기구화 하겠다(한나라당 17대 총선 공약집 93~94쪽)”며 고비처 설치를 공약한 바 있음.

- 그러나, 총선 직후인 2004년 6월말 정부는 고비처를 부방위의 외청으로 두고 기소권은 부여하지 않는다는 내용의 고비처 설립·운영 계획을 잠정 확정. 이에 한나라당은 대통령 직속 기구인 부방위 산하라는 이유를 들어 '고비처 불가' 입장으로 선회함.

○ 한나라당의 고비처 신설 백지화 촉구 결의안 발의

- 2004년 8월 한나라당 김성조 의원 등 30인은 '고위공직자비리조사처 신설 추진계획 백지화 촉구 결의안'을 발의함. 이들은 고비처가 입법, 행정, 사법을 모두 장악하려는 노무현 대통령의 정략적 발상에 따른 것으로 독립기구화 하든 부방위 산하로 하든 최고 권력자로부터의 영향력 배제가 전혀 불가능하며, 권한과 기능 확대를 통해 제4의 권력기관으로 될 우려가 있고, 야당 국회의원들에 대한 수사에 집중하여 신종 야당탄압의 수단이 될 것이며, 유관기관 간 업무중복으로 비효율적이라는 점 등을 반대 근거로 내세움.
- 이는 정부의 고비처안에 대한 문제제기를 넘어 고비처 설치 자체를 반대하는 것으로, 별도의 고위공직자 수사기구에 찬성한다는 총선 공약을 불과 4개월 만에 뒤집은 것임.

○ 참여연대의 고비처 설치 법안 입법청원

- 2004년 10월 참여연대는 '고위공직자비리조사처 설치에 관한 법률안'을 입법청원. 고비처는 독립기관으로 설립하고, 고비처의 처장은 대한변호사협회가 처장추천자문위원회의 자문을 받아 추천하여 국회 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명하며 차장과 특별검사는 처장의 추천으로 대통령이 임명하도록 함. 또, 고비처에 수사권과 기소권을 모두 부여함.

○ 정부의 공직부패수사처 설치 법안

- 2004년 11월 정부는 '공직부패수사처의 설치에 관한 법률안' 제출. 부방위 산하에 공직부패 수사처를 두고, 처장은 부방위의 의결을 거쳐 부방위원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 함. 수사처는 수사권은 갖되 기소권은 없음.
- 정부안은 상설적 수사기구라는 면에서 긍정적인 면이 있으나 수사기구의 독립성이 확보되지 않아 끊임없는 정치적 시비를 초래하고, 기소권이 부여되지 않아 실질적이고 독립적인 수사를 불가능하게 하는 문제를 안고 있음.

○ 야당의 특검 상설화 법안

- 2005년 3월 민주노동당 노회찬 의원 등이 '특별검사의 임명 등에 관한 법률안'을, 2005년 4월에는 한나라당 장운석 의원 등이 '대통령측근 등의 부정·부패수사를 위한 특별검사임명 등에 관한 법률안'을 발의함.
- 한나라당 발의한 안은 국회 본회의 의결을 통해 사안별 특별검사 임명을 요청하는 한시적 특검 상설화 법안으로 현행 특검제와 별반 차이가 없음. 즉, 현행 한시적 특검의 문제점을 보완하는 별도의 수사기구 설치의 필요성을 전혀 충족하지 못함. 또, 법의 유효기간을 3년으로 규정함으로써 차기 대선에서의 집권을 염두에 두고 한시적으로 도입하겠다는 정략적 의도를 드러냄.

- 민주노동당 제출안 역시 현행 특검이 안고 있는 문제점을 해결하지 못하는 근본적인 한계가 있음. 또, 검찰에 의한 수사 및 처리가 가능한 사안조차도 반드시 특별검사를 임명하여 처리하도록 하고 있어, 검찰의 사건 적발 및 성실 수사 동기를 오히려 줄이고 고위공직자 관련사건 마다 특검을 임명해야 하는 문제가 발생할 수 있음.³

○ 이후 열린우리당과 한나라당은 각각 공직부패수사처 설치와 특검 상설화를 주장하며 공방을 벌임. 한나라당과 검찰의 반발로 난항을 겪던 열린우리당은 2007년 초 야당이 주장하는 특검 상설화 법안을 일부 수용할 뜻을 밝혔으나 한나라당의 소극적인 태도로 진전을 보지 못함. 2007년 하반기 대선을 앞두고 삼성비자금 사건과 BBK 이슈가 급부상하면서 상기 법안은 모두 2008년 5월 18대 국회 임기만료와 더불어 폐기됨.

[표5] 17대 국회에 제출된 특검제, 고비처 관련 의안

구분	의안명	제안자 대표(소속)	제안일자	처리결과
발의	고위공직자비리조사처 신설 추진계획 백지화 촉구 결의안	김성조 의원(한나라당)	2004-08-13	임기만료폐기
청원	고위공직자비리조사처 설치에 관한 법률 제정	참여연대	2004-10-27	임기만료폐기
정부 제출	공직부패수사처의 설치에 관한 법률안	정부	2004-11-09	임기만료폐기
발의	특별검사의 임명 등에 관한 법률안	노회찬 의원(민주노동당)	2005-03-29	임기만료폐기
발의	대통령측근 등의 부정·부패수사를 위한 특별검사임명 등에 관한 법률안	장윤석 의원(한나라당)	2005-04-04	임기만료폐기

(6) 18대 국회 (2008~현재)

○ 국회 사법제도개혁특별위원회 구성과 공수처 논의

- 강기갑 민주노동당 대표 무죄판결을 계기로 법원개혁을 주장하는 한나라당과 노무현 대통령 서거 이후 검찰개혁을 주장해온 민주당의 이해관계가 맞물리면서 국회 사법제도개혁특별위원회가 구성되어 2010년 3월 본격적인 활동에 들어감
- 2010년 4월 ‘스폰서 검사’ 사건 이후 민주당은 대검 중수부 폐지와 공수처 설치, 검·경 수사권 조정 등 검찰개혁 방안을 내놓았고, 한나라당 내에서도 공수처 설치를 검토해야 한다는 의견이 제기됨. 이에 여야 원내대표는 공수처 문제를 사개특위에서 논의하기로 합의하였으나 사개특위 활동이 지지부진하면서 결론을 내지 못한 가운데 2010년 12월말로 1차 연장된 사개특위 활동 시한이 2011년 6월까지로 다시 연장됨.

○ 6인소위의 ‘특별수사청’안

- 2011년 3월 발표된 사개특위 6인소위 합의사항은 공수처 대신 특별수사청을 설치하기로 함.

3 자세한 내용은 참여연대가 2005년 4월 15일 국회 법사위에 제출한 「정부의 ‘공수처법안’과 한나라당의 ‘특검임명법안’, 민주노동당의 ‘특검임명법안’에 대한 참여연대 의견」 참조

특별수사청은 판검사 비리와 국회가 의결한 사건을 수사대상으로 하며, 대검찰청 산하로 두
되 인사와 예산, 수사에 있어서 독립성을 가지도록 한다는 것임.

- 이에 대해 검찰은 “권력형 비리 수사에 공백이 생긴다”며 강력히 반발하였고, 시민단체와 학계에서도 수사대상 범위가 지나치게 좁고 검찰로부터의 독립성이 우려된다는 비판이 제기됨. 이에 사개특위 검찰관계법 심사소위에서 민주당은 특별수사청 수사대상에 국회의원들까지 포함시키고 대검찰청이 아닌 법무부 소속으로 하는 안을 제시함.
- 그러나 검찰이 대검중수부 폐지, 특별수사청 설치, 검경 수사권 조정 등 6인소위의 주요 합의사항 모두를 반대하고 나서자 이에 동조한 일부 한나라당 의원들이 특별수사청 설치에 반대하면서 사개특위 전체회의를 통과하는 데 실패함.
- 사개특위는 검찰관계법 심사소위를 다시 진행하여 6월말까지 법안을 처리한다는 입장임.

○ 현재 국회에는 야당의원들이 발의한 공수처 법안 3개와 참여연대가 청원한 공수처 법안이
계류 중임. 한나라당은 공수처는 물론 특검상설화 법안도 제출하지 않고 있음.

[표6] 18대 국회에 제출된 고비처 관련 의안

구분	의안명	제안자 대표(소속)	제안일자
발의	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	양승조 의원(민주당)	2010-04-09
발의	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	이정희 의원(민주노동당)	2010-05-18
청원	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률 제정	참여연대	2010-06-16
발의	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	김동철 의원(민주당)	2010-11-09

(7) 소결

- 야당 시절 특검제 도입에 앞장섰던 민주당(구 평화민주당과 새정치국민회의)은 집권 이후
고비처 뿐 아니라 특검제까지 빠진 부패방지법을 통과시킴. 참여정부 시절 열린우리당은 다
시 공직부패수사처 설치를 추진했으나 대통령 직속기구인 부방위 산하로 함으로써 정치적
독립성 시비를 자초하고 한나라당이 이에 반대할 명분을 제공함.
- 반면 한나라당은 부패방지법 제정 당시 특검제에는 찬성했으나 고비처 설치에는 일관되게
반대함. 이후 별도의 고위공직자 수사기구의 필요성이 확인되었음에도 불구하고 한나라당은
실효성 없는 특검상설화를 내세우며 고비처와 같은 특별수사기구 도입에 제동을 걸었음.
- 한편, 국회에서 고비처 등의 특별수사기구 도입이 실패한 것에는 이해당사자인 검찰과 법
무부의 반대가 큰 장애요인으로 작용함. 2001년 부패방지법 제정 당시 법무부와 검찰은 고
비처와 특검제를 모두 반대하여 결국 집권여당인 민주당이 당론을 변경하도록 만들었고,
2004년 노무현 정부가 추진한 공직부패수사처, 최근 사개특위에서 논의되고 있는 특별수사
청에 대해서도 반대하고 있음.

특별수사기구 설치에 반대하는 ‘검찰 출신’ 국회의원

- 이와 같이 15대 국회에서 현 18대 국회에 이르기까지 고비처 등의 특별수사기구 설치에 당리당락을 앞세우는 여야의 정치적 이해타산과 개혁의 당사자인 법무부·검찰의 반발에 밀려 모두 좌초되었다는 사실을 확인할 수 있음.
- 국회에서 특별수사기구 설치 논의가 진행될 때마다 일부 검찰 출신 국회의원들이 나서서 반대논의를 주도함. 검찰 출신 의원들이 특별수사기구에 반대하는 것은 여야의 당리당락을 떠나 진정한 검찰의 이해관계를 대변하는 측면이 있음.
- 대표적으로 16대 국회 부패방지법 입법 당시에는 민주당의 검찰 출신 함승희 의원이 특검제 도입 반대를 주도하였고, 17대 국회에서는 ‘고위공직자비리조사처 신설 추진계획 백지화 촉구 결의안’에 검찰 출신 의원들이 다수 참여함. 최근 사개특위 논의에서도 한나라당 일부 검찰출신 의원들의 반대로 인해 최소한의 6인 소위 합의사항조차 통과되지 못하고 있음.
- 15~18대 국회 회의록 등을 조사하여 검찰 출신 국회의원들이 의안발의나 발언 등을 통해 고비처, 특검, 특별수사청 등 특별수사기구 설치에 반대한 사례를 확인하였음.⁴ 특별수사기구 반대활동을 벌인 검찰출신 국회의원은 모두 13명이며, 주요 경력은 다음 [표7]과 같음.

[표7] 특별수사기구 반대한 검찰 출신 국회의원 13명의 주요 경력

이름	국회의원 경력	검찰 재직 당시 주요 경력
박상천	13~16,18대(5선)	광주지검 순천지청장(1986), 법무부장관(1998)
함승희	16대	대검찰청 검찰연구관(1993), 대전지검 서산지청장(1994)
최연희	15~18대(4선)	서울고검 검사(1990), 서울지검 부장검사(1994)
강재섭	13~17대(5선)	법무부 검찰국 고등검찰관(1983), 서울고검 검사(1987)
안상수	15~18대(4선)	서울지검 검사(1985), 춘천지검 검사(1987)
김재경	17~18대(2선)	부산지검 검사(1993), 서울지검 검사(1995)
장윤석	17~18대(2선)	법무부 검찰국장(2002), 서울고검 차장검사(2003)
박세환	17대	춘천지검 검사(1995), 인천지검 검사(1997)
이덕모	17대	울산지검 검사(1987), 인천지검 검사(1988)
정종복	17대	서울지검 검사(1989), 수원지검 검사(1992)
박민식	18대	부산지검 검사(2000), 서울중앙지검 검사(2004)
이한성	18대	서울고검 차장검사(2006), 창원지검장(2007)
주광덕	18대	서울지검 동부지청 검사(1994), 서울지검 의정부지청 검사(1997)

4 앞서 조사 방법에서도 밝힌 바와 같이 15~18대 국회 입법안·결의안·회의중 질의 및 발언 등만을 다루고 있기 때문에 포함되지 않은 사례가 있을 수 있음.

(1) 15, 16대 국회 : 민주당 박상천·함승희 의원, 한나라당 최연희 의원

- 1996년 국민회의 부패방지법 발의 당시 야당 원내총무로서 특별검사제 도입 법안을 대표 발의하기도 했던 박상천 의원은 김대중 정부 출범 이후 법무부 장관을 맡고나서는 고비처와 특검제를 적극적으로 반대함.
- 박상천 의원이 장관으로 있던 1999년 2월 법무부는 국민회의에 특검제법안의 폐기를 요청하는 한편, 특검제와 고비처 대신에 검찰총장 산하에 공직자비리조사처를 두어 기존 중수부를 대체하는 방안을 제시함.
- 법무부 장관을 그만두고 국회로 돌아온 박상천 의원은 1999년 12월 고비처와 특검 조항을 삭제한 반부패기본법안을 발의함.

- 2001년 국회 부패방지법 입법과정에서 법사위 법안심사제1소위원장을 맡은 새천년민주당 함승희 의원은 당시 참여연대 등 시민단체와 한나라당이 주장한 특검제 도입에 반대함.
- 함승희 의원은 2000년 12월 28일 열린 '부패방지 관련 법안 및 청원에 관한 공청회'에서 특검제의 필요성을 주장한 박원순 변호사를 상대로 “제가 볼 때는 상설적인 부패척결기구, 고위 공직자나 정치집단에 대한 상설적인 부패척결기구를 검찰과 분명히 기능의 한계를 두어서 일단 그 제도를 가상 설정해 보고 그런 제도가 과연 헌법 체제나 정치 법률 체제에 맞는지 그리고 그것이 검찰이나 감사원과의 위상과 관련해서 어떤지, 이런 것을 좀 검토해 보셔야지, 이 제도는 그냥 검찰에 대한 불신의 표출일 뿐이지 이것이 바로 우리나라의 어떤 거대한 고위 공직자나 정치집단의 부패를 척결할 수 있는 것은 아닙니다.” 라고 발언함.
- 이후 당시 법사위원회에서 특검제가 포함된 부패방지법 수정안을 부결시키는 데 주도적인 역할을 함.

- 2000년에 특검제가 포함된 한나라당의 부정부패방지법안을 대표발의했던 최연희 의원(현 무소속)은 노무현 정부 들어 고비처와 특검제에 반대하는 발언을 함.
- 2003년 3월 28일, 당시 송광수 검찰총장후보자 인사청문회에서 송 후보자에게 “검찰이 본연의 자세로 빨리 돌아가야 되는데 검찰 스스로 권력형 비리 전담 수사기구를 검찰 내에 설치한다, 또 대통령의 후보 시절 공약사항인 고위공직자비리조사처를 설치한다, 최근 법무부 장관은 대통령 업무보고 시에 한시적 특별검사제를 수용하겠다, 이렇게 답변했습니다. (중략) 본 위원은 이렇게 생각합니다. 검찰이 제자리로 돌아가기 위해서는 이런 특별기구를 설치할 필요가 없습니다. 검찰은 하루빨리 제자리로 돌아가서 원래의 검찰대로 자기 검찰권을 행사하면 되는 것입니다. 검찰 스스로 이런 특별기구를 설치한다는 것은 모순되는 정책을 인정하는 결과가 되지 않겠느냐, 그래서 이 점에 대해서는 옳지 않다고 생각하는데, 어떻습니까?” 라고 질의함.

(2) 17대 국회 : 한나라당 강재섭 · 김재경 · 박세환 · 안상수 · 이덕모 · 장윤석 · 정중복 의원

○ 전술한 바와 같이 2004년 17대 총선 당시 한나라당은 “독립된 사정기관으로 고비처를 대통령 직속기관으로 설치”하고 “특검을 상설기구화 하겠다”고 공약한 바 있으나, 정부가 부방위 산하에 고비처를 설립하는 안을 내놓자 정치적 중립성이 보장되지 않는다고 고비처에 반대함. 정치적 중립성을 보장할 수 있는 대안을 내놓지도 않으면서 무조건 반대만 하는 것은 애초부터 고비처 설치에 대한 적극적인 의지가 없었다는 것을 보여주는 것임.

○ 2004년 7월 9일, 한나라당 김재경 의원은 본회의 대정부질문에서 당시 이해찬 국무총리에게 “고비처 신설 문제는 대통령이 부패 사정의 이름을 빌려서 국정을 통제하려는 의도가 있기 때문에 반대하는 겁니다. 참여정부는 ‘국민의 국정 참여를 통해서 개혁과 민주화를 이루겠다’ 하고 있습니다. 그런데 대통령의 권한을 견제할 수 있는 야당과 사정기관, 사법부가 모두 고비처의 감시 대상이 된다면 이 정부는 대통령이 모든 국정에 개입하는 대통령 참여정부가 될 가능성이 높습니다.” 라며 반대의견을 밝힘.

○ 2004년 8월 13일, 한나라당 김성조 의원 등 30명이 ‘고위공직자비리조사처 신설 추진계획 백지화 촉구 결의안’을 발의함. 강재섭 · 박세환 · 안상수 · 이덕모 · 정중복 의원 등 전직 검사 출신 의원 5명이 이 결의안 발의에 참여. 이들은 결의안에서 “고비처 신설을 강행하려고 할 경우 모든 수단과 방법을 동원하여 대응할 것”이라고 밝히면서, 고비처 신설계획을 전면 백지화하고 아래와 같은 검찰개혁 방안을 마련할 것을 대통령과 정부에 권고함.

가. 검찰의 중립성을 법적 · 제도적으로 보장하라. 검찰을 향해 사정의 칼날을 세울 것이 아니라 절대적인 권력으로부터의 중립성과 독립성을 보장해야 한다.

나. 진솔하고 실현가능한 개혁을 통해 국민에게 신뢰받을 수 있는 검찰로 거듭날 수 있도록 해야 한다.

다. 검찰총장에 대한 인사청문회를 제도적으로 보장해야 한다.

○ 법사위원회 소속 장윤석 의원은 가장 적극적으로 고비처 설치에 반대함.

- 2004년 12월 24일 장윤석 의원은 법사위원회 회의에서 “같은 행정부 내에 통상의 사정 수사기구를 견제하기 위해서 또 다른 사정 권력기구를 신설한다는 것은 국가조직의 일반 원리에도 맞지 않을 뿐만 아니라 행정권의 과도한 비대화를 초래해서 무소불위의 권력기구를 탄생시키는 것이 아닌가 하는 지적을 받지 않을 수 없을 것”이며 “특별수사기구 설치의 문제는 결국 핵심 수사 대상자들을 3부의 구성원인 고위공직자와 심지어는 그 가족들을 수사 대상으로 하기 때문에 그 수사 대상이 되는 고위공직자와 또 그 가족의 기본권, 그러니까 통상의 정부기구에 의한 수사를 받는 일반 국민과 차별을 하게 되어서 헌법상의 평등권에 위배된다는 중요한 문제가 제기될 것”이라며 반대 입장을 밝힘.
- 2005년 2월 24일 법사위원회에서는 당시 정성진 부패방지위원장에 대한 질의에서 “고위공직자수사처를 만듦으로써 그 수많은 고위공직자들이 부패집단인 것처럼 국민들로 하여금 인식하게 한다면 이것은 바른 접근 아니다”라고 발언함.

(3) 18대 국회 : 한나라당 박민식 · 장운석 · 주광덕 · 이한성 의원

- 스폰서 검사 사건 이후 한나라당 내에서도 공수처 설치의 필요성이 제기됨. 그러나 사개특위에 속한 검찰 출신 한나라당 의원들은 공수처 설치에 반대하고 있음.
- 17대 국회에서 공수처 반대 논의를 주도했던 장운석 의원은 18대 국회에서도 공수처 도입에 적극 반대하고 있음.
- 2010년 6월 15일 사개특위 검찰소위에서 장운석 의원은 “책임을 맡아 가지고 있는 그 기관, 기구, 조직이 제대로 업무를 하지 못한다는 비판에 직면했을 때 이제 그 대응하는 방법으로 기구를 분할해서 잘하는 기관을 만들자고 하는 것은 국가조직 원리에 있어서 근본을 해치는 것이고 무한한 순환 업보에 빠져서, 좀 그 논리를 비약시키면 국가조직이 해체되는 결과”를 가져온다며 공수처에 반대하는 입장을 분명히 함.
- 2010년 6월 24일 열린 ‘고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안 공청회’에서도 한나라당 검찰 출신 의원들은 공수처에 반대하는 의견을 피력함.
- 이한성 의원은 공청회에서 “고위공직자비리조사처는 워낙 도덕적인, 중립적이고 독립적인 이런 기구기 때문에 국민의 신임을 많이 받고 정말 공정한 수사를 해 준다, 그렇게 되면 차라리 힘없는 서민들은 전부 고위공직자비리조사처 그리로 보내고 좀 불신받는 검찰한테는 자기 방어권이 있는 고위공직자를 그리로 보내 가지고 변호인 조력을 받아서 그것을 하면 되지 않느냐 (중략) 이게 이분법적으로, 검찰은 불신받고 고위공직자비리조사처는 신뢰받고 이런 이분법적인 사고도 좀 문제가 있다, 정말 이것은 운영상 문제가 아닌가, 우리는 그렇게 생각합니다.”며 반대 입장을 밝힘.
- 박민식 의원은 “답답하다고 해서 기관을 하나 만들면 많은 문제가 해결될 것이다 이렇게 생각하시는 분들이 혹시 계시다면 이것은 어떻게 보면 상당히 순진한 생각”이라며 공수처에 반대하는 의견을 밝힘.
- 사개특위 검찰소위 소속 한나라당 의원들은 6인소위 합의사항인 특별수사청 설치에도 반대함. 이 중 손범규 의원을 제외한 장운석 · 이한성 · 주광덕 의원이 모두 검찰 출신임.
- 한나라당 의원들은 특별수사청안이 ‘공수처의 기형적 형태’라며, 판검사만을 수사대상으로 하는 특별수사청은 있을 수 없고 국회의원을 포함시킨다면 결국 고위공직자들까지 모두 대상으로 해야 하는데 이렇게 되면 검찰과 공수처로 수사기관을 이원화하는 문제가 다시 발생한다며 반대함.
- 특히, 장운석 의원은 지난 4월 7일 열린 사개특위 검찰소위 회의에서 “특별수사청 설치 6인소위 합의안은 한마디로 아주 어처구니 없는 발상”이라며 “과연 대한민국의 판사와 검사와 국회의원에 바로 직격 대응할 특별수사기구를 만들어야 할 필요성이 실증적으로 있는지에 대한 검증은 정말 우리가 신중하게 또 과학적으로 해서 결론을 내야 될 것”이라고 주장함.
- 장운석 의원은 4월 14일 사개특위 검찰소위 회의에서 “특별수사청의 구조라든지 구성이라든지 이런 논의에는 일체 반대하는 입장인니까 참여하지 않겠다”고 밝히고 중도 퇴장한 뒤 4월 18일 열린 소위 회의에도 불참함.

결론

- 13대 국회 이후 지금까지 검찰의 권한 남용과 권력형 비리 수사의 문제점을 해결하기 위한 특별수사기구가 논의될 때마다 여야의 이해타산과 이해당사자인 검찰의 저항으로 독립적인 고위공직자 수사기구 설치에 좌절되었음. 여기에는 ‘검찰지킴이’를 자처하며 기존 검찰조직의 이해를 대변하는 검찰 출신 국회의원들의 역할이 크게 작용함.
- 최근 사개특위에서 논의되고 있는 특별수사청안 역시 정치권의 이해관계가 작용하여 수사 대상이 매우 제한됨. 그럼에도 불구하고 검찰과 법무부, 이를 대변하는 검찰 출신 국회의원들의 반발로 인해 이 특별수사청안조차도 국회 통과 여부가 불투명한 상황임.
- 권력형 비리 수사에 무능한 검찰의 문제는 어제오늘의 일이 아니며 학계와 시민사회는 이미 오래 전부터 독립적인 고위공직자 수사기구의 필요성을 주장해왔음. 최근 한겨레신문과 한국사회여론연구소가 실시한 여론조사에서도 국민 81%가 특별수사청 설치에 찬성하는 것으로 나타남. 국회 사개특위의 활동 시한이 두 달도 채 남지 않은 상황에서 여야 정치권은 이번엔야말로 국민의 기대에 부응해야 한다는 사명을 가지고 독립적인 수사기구로서 특별수사청의 확대 신설 또는 공수처 설치를 반드시 이루어내야 할 것임.

※ 본 자료는 웹으로 다시 볼 수 있습니다.

참여연대 사법감시센터 블로그 blog.peoplepower21.org/Judiciary



참여연대 이슈리포트 IR-20110512 <특별수사기구 설치 반대하는 ‘검찰 출신’ 국회의원>

발 간 일 | 2011. 05. 12 (총 16 쪽)

공동대표 | 이석태·임종대·정현백·청화

발 신 | 참여연대 사법감시센터 (소장 : 하태훈 고려대 법학전문대학원 교수,
02-723-5302 blog.peoplepower21.org/Judiciary 장동엽 간사)

내가 참여하는 만큼 바뀌는 세상 회원가입 02-723-4251 www.peoplepower21.org
