


2023 Vol. 11

부패범죄 대응체계 개선방안*

K I C J
I S S U E
P A P E R

 김영중 부연구위원 | 법학박사, kyj2019@kicj.re.kr

발행일 2023년 9월 30일 발행인 하태훈 발행처 한국형사·법무정책연구원

주요키워드

부패범죄, 반부패, 특별수사기관, 고위공직자범죄수사처, 검찰, 경찰

* 관련보고서: 특별수사기관의 수사체계 안착 방안 연구(1)-부패범죄 특별수사기관을 중심으로-(김영중, 한상훈, 박용철, 김혁돈, 이영돈, 2022)

- 부패는 정부, 공공기관, 기업, 정당, 민주주의에 대한 불신을 조장하고 우리의 사회적 구조를 부식시킴. 따라서 부패는 적극적으로 해결해야 할 시급한 과제 중 하나임.
- 독일, 미국, 영국 등 주요 선진국은 오랫동안 부패 문제에 대한 대응을 위해 노력해 왔음. 부패관련 법률의 제정과 부패수사 기관 설립, 부패인식지수에서 상위권을 유지하려는 각종 정책의 시행 등이 그것임.
- 부패범죄 근절이라는 국가적 목표를 달성하기 위해 법집행기관 간 협력은 필수적임. 외국의 사례를 참고하여 종합적 기능을 수행하는 국가기관이 중심이 되어 협력을 주도하고 시행해 나갈 필요가 있음.
- 특별한 사안에 대해서는 수사기관간 연합체를 구성하여 효율적으로 사건 수사과 기소를 진행하는 것을 제안함.
- 부패범죄 수사기관의 관할을 명확히 하고, 정보 공유체계를 개선하며, 공수처의 관할과 인사제도 개선 등을 통하여 부패범죄에 수사체계 안착을 꾀하여야 함.

01 | 연구의 필요성 및 연구 목적

논의의 배경

- 부패문제는 국가의 설립과 존폐에 있어서 중요한 문제 중 하나임. 부패문제 중 공직자의 부패는 국가에 대한 신뢰도를 감소시키고, 국민들의 생활을 불안하게 하는 요소가 되며, 곳곳에 퍼질 경우 사회를 병들게 만들. 국제사회에서의 교류에 있어서도 한 나라의 신뢰도를 결정하는 데 있어서 청렴지수는 주요한 고려 사항이 됨.
- 우리나라는 정책적으로 부패에 대응하기 위한 체계를 발전시켜 오고 있음. 대통령이 주도적으로 부패정책을 관장하고 국정과제 중 하나로 포함시켜서 추진하기도 함.
- 우리 형사사법 체계는 2019~2022년 사이 검경수사권 조정, 형사소송법, 검찰청법, 공수처법 개정 등 변화를 겪었음. 특히 검찰청법의 개정과 공수처의 설치는 고위공직자의 부패범죄에 대응하는 상설 특별수사기관의 설치라는 점에서 중요한 의미를 가지고 있음. 따라서 이 시점에 전체적인 부패범죄 수사체계를 점검하고 현행 형사사법절차 내에서의 발전방향을 모색할 필요가 있음.



- 현 부패범죄 대응체계는 여러 기관이 부패범죄에 대한 조사를 하고 조사 결과 범죄혐의가 있다고 판단되면 수사기관 등에 이첩하는 형태로 대응함.
- 부패는 정부, 공공기관, 기업, 정당, 민주주의에 대한 불신을 조장하고 우리의 사회적 구조를 부식시킴. 따라서 부패는 적극적으로 해결해야 할 시급한 과제 중 하나임. 독일, 미국, 영국은 오랫동안 부패 문제에 대한 대응을 위해 노력해왔음. 부패 관련 법률의 제정과 부패수사기관 설립, 부패인식지수에서 상위권을 유지하는 것은 이러한 노력이 반영된 것임.
- 부패문제에 대한 효율적 대책 수립을 마련하기 위해서는 현재 우리사회의 부패 실태에 대한 정확한 이해가 전제되어야 함. 독일이나 영국은 부패인식지수가 상당히 높음에도 계속적으로 부패에 대한 대응을 위해 노력하고 있음. 반면 우리나라는 국가별 부패인식지수(CPI: Corruption Perception Index)에서 경제협력개발기구(OECD) 가입 35개국 중 하위권을 차지하고 있으며, 2022년 국민권익위원회 조사에서도 '우리 사회가 부패하다'는 응답 비율이 50%를 상회하고 있어 아직도 대한민국의 청렴도에 대하여 부정적인 인식이 적지 않음을 알 수 있음. 종국적으로 각 국가의 부패에 대한 대응은 국민의 부패에 대한 인식 수준을 뛰어넘기가 힘들. 따라서 우리사회의 부패문제의 해결을 위해서는 국민들의 부패에 대한 교육 및 홍보, 부패 인식지수의 향상을 위한 제도적 방안이 마련되어야 함.
- 미국의 경우, 연방 특별심사청(U.S. Office of Special Counsel : OSC)은 연방정부로부터 독립된 수사 및 기소 담당 기관임. OSC의 존립 근거는 연방정부 내 근무하는 공무원의 불법행위를 내부 고발하는 내부고발자에 대한 각종 불이익을 방지하는 것에 두고 있기도 함. 우리의 경우에도 「공익신고자 보호법」의 적용범위를 확대하고 보호 정도를 강화하여 내부고발을 권장하여야 할 필요가 있음. 하지만 사회분위기는 내부고발에 대하여 부정적인 시각도 존재하므로, 이에 대한 의식변화도 촉진하여야 할 것임.
- 영국은 뇌물 등 부패문제에 대한 대응을 위해 1700년대부터 법률을 제정하여 대응하여 왔음. 그러한 노력의 결과가 현재 가장 엄격하다고 평가되는 2010년 뇌물수수처벌법임. 영국의 부패관련 법률의 제정은 영국 정부의 부패 척결 의지를 반영한 것임. 특히, 2010년 뇌물수수처벌법은 민간영역에서의 뇌물을 공직 분야와 동일하게 처벌하고, 기업의 뇌물범죄예방 실패에 대하여 기업 등에 책임을 부담시키고 있음. 우리나라도 2015년 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 제정 등 입법적인 개선을 단행하였으나, 아직까지 정착되지 못하고 있다고 평가할 수 있음. 향후 정치권력과 기업의 유착과 부패를 통제하기 위한 보다 현실적이고 근본적인 부패관련 법률과 제도의 정비 필요함.
- 영국의 사례에 비추어 보면 정치권력으로부터 독립된 부패범죄의 수사과 기소기관으로서 공수처의 역할과 위상을 강화할 필요가 있음. 예를 들어, SFO에는 다른 법집행기관과 차별화되는 특별한 권한이 법적으로 부여되어 있음. 대표적인 것이 형사사법법 제2조의 정보요구권한임. 또한 NCA 및 SFO 등에 형사재정법상 UWO(Unexplained wealth order)를 통해 부패범죄로 형성된 재산의 환수를 용이하게 할 수 있는 제도를 마련하고 있음. 이러한 제도의 운영은 오랜 시간에 걸쳐 부패에 대한 국민인식 및 사법정의 실현과 관련된 것으로 우리법상 도입을 위해서는 충분한 논의와 국민적 합의가 요구가 전제되어야 하지만, 향후 부패문제의 해결을 위해서 참고할 가치가 있는 제도라고 판단됨.
- 부패범죄의 근절이라는 국가적 목표를 달성하기 위해서는 법집행기관의 협력은 필수적임. 이외에 영국의 SFO는 매년 연간보고서(Annual Report)를 통하여 고유 업무 실적과 기관 운영 상황, 예산의 공정한 집행 등을 공개적으로 평가할 수 있도록 하고 있음. 또한 관련 기관과의 갈등을 사전에 방지하기 위하여 양해각서(MOU)를 작성하고 이를 공개함으로써 그 이행과 협력을 담보하고 있는 점 등은 참고할 만함. 부패의 특성상 정치와 관련성이 높기 때문에 부패관련 사건의 수사·기소 여부 결정에 대한 정치적 개입을 차단할 수 있는 SFO의 제도적 장치를 고려하여야 함.
- 공수처는 현재 수사·기소를 진행 중인 사건이 282건(2022.5.31. 기준), 처장과 차장을 제외한 나머지 검사의 수(현원, 21명)를 기준으로 하면 검사 1인당 13.4건을 처리하고 있으며, 수사관 수를 기준으로(현원, 33명)하면 수사관 1인당 8.5건을 처리하고 있음. 공수처가 설립초기라는 점을 감안하면 많지 않은 수라고 볼 수도 있으나, 매년 접수되는 건수와 향후 공수처가 자리 잡고 난 후 고소, 고발 건수(매년 약 1,500-2,000건)를 예상하면 법률에서 정하고 있는 인력만으로 이러한 사건들을 다 처리할 수 있을지 의문이 있음.

- 공수처는 인력이 제한되어 있으므로 파견제도를 활용하여 인원을 보충하고 있음. 공무원의 파견에 대해서는 공수처법 제6장 보칙 제44조에서 규정하고 있으며, 직무의 내용과 특수성 등을 고려하여 필요한 경우 다른 행정기관으로부터 파견을 받을 수 있게 하고 있음. 이에 따라 검찰청으로부터 수사관을 파견받을 수도 있는데, 검찰수사관을 파견받은 경우에는 수사관의 정원(40명)에 포함되도록 하였음. 그 밖의 직원 정원은 20명임. 검사를 파견 받을 수 있는지에 대해서는 별도로 제한이 없어서 파견을 받을 수 있는 것으로 해석됨.

03 | 정책제언

- **(부패범죄 수사 관할 명확화)** 각 수사기관의 부패범죄에 대한 수사범위를 현행 보다 명확하게 설정하여 각 기관이 특정 분야에서 역할을 할 수 있게 하여야 함. 예컨대 고위공직자범죄수사처의 수사범위 설정방식과 같이 검찰의 경우에도 그 범위를 한정할 필요가 있음. 부패범죄의 범위가 광범위 하고 각종 법률에서 이를 규정하고 있으므로 일반 범죄에 대한 수사권을 가지고 있는 경찰은 공직자는 누구를 막론하고 수사를 개시할 수 있게 하여 부패범죄 수사에 대한 공백을 해소할 것을 제안함.
- **(부패범죄 정보 공유체계 개선)** 부패범죄에 대한 국가의 효과적 대응을 위해 관련 정보를 기관 간에 공유하는 체계 수립이 필요함. 부패범죄 정책 개발이나 추진, 국가정책 수립에 대해서는 현재 국민권익위원회가 민간과 공무원 부패문제를 포함한 국민의 권익침해 문제를 관할하고 있으므로, 그러한 기능은 현재와 같이 수행하면서, 국민권익위원회를 중심으로 주요 부패범죄 사건에 대한 분배를 논의하는 방안을 생각해 볼 수 있으며, 조사종료 전에 수사기관과 협업을 하는 것도 방안으로 제시함.
- **(민간 부패범죄에 대한 수사체계 강화)** 민간 부패범죄에 대한 수사는 비정상적인 자금흐름에 대한 포착과 분석이 매우 중요하며, 이 점에서 금융정보분석원의 책임과 권한 강화가 필요함. 이에 기초가 되는 증권사를 포함한 금융기관 등이 자금세탁 또는 범죄에 제공되는 것으로 의심이 되는 금융거래에 대하여 통보의무를 현재보다 강화하고 의무 미이행에 대하여 강한 제재를 가할 필요성이 있음. 국세청이나 관세청 등 관련 정부기관 등이 수사기관과 상시 협조할 수 있는 시스템이 마련되어야 함.
- **(공수처의 수사대상과 대상범죄 개선)** 공수처법은 수사대상을 고위공무원 본인과 그 가족 등으로 제한하고 있어서 공수처에서 자체적으로 정보를 수집, 생성하여 직접 수사를 개시하기 어려운 구조로 되어 있음. 따라서 사무관 이상 공무원과 공수처법상 대상자와 업무상 직접 관련성이 있는 사람도 수사 대상으로 포함하여야 함. 또한 개인 및 법인의 불법행위에 있어서 기본 범죄인 조세사범과 공무원의 연결성을 기초로 하는 청탁금지법 위반은 권력형 범죄예방 조사의 시작점이자 기초가 되는 전제범죄이므로, 조세범처벌법위반죄 등과 함께 관할 범죄로 추가하여야 함.
- **(공수처의 업무범위 확대)** 범죄수익환수는 범죄를 통해 취득한 이익을 범죄자로부터 박탈하고 범죄의 기반이 되는 경제적 수단을 제거함으로써 범죄자에 대한 처벌과 억제 효과를 거둘 목적으로 고안된 것임. 검사의 주요 직무 중 하나는 법을 집행하고 다른 수사기관의 법집행을 감독하는 것으로 범죄수익환수도 그 주요 업무 중 하나임. 공수처 검사는 공수처법에 따라 재판집행 지휘·감독권한과 국가를 당사자나 참가인으로 하는 소송의 수행 등 권한이 없음. 몰수와 추징은 형벌의 선고에 따라 법을 집행하는 단계에 속하는 직무집행 행위이므로 공수처 검사는 이러한 직무 수행이 불가능함. 하지만, 공수처가 고위직 공무원의 부정부패범죄 수사과 기소를 주요 업무로 하는 기관이라는 측면에서 범죄수익환수권이 부여될 필요가 있음.