

공수처의 조직과 인사의 개선방안에 관한 고찰*

A study on the improvement plans for personnel management and organization of the Corruption Investigation Office For High-ranking Officials

조재현(Cho, Jae Hyun)** · 김형섭(Kim, Hyung Sup)***

ABSTRACT

The Corruption Investigation Office for High-ranking Officials(CIO) is an independent investigation agency that has investigative jurisdiction with regards to crimes committed by high-ranking officials or their family members. The CIO was launched as a small organization, so called a mini-CIO was composed of Chief Prosecutor, Deputy Chief Prosecutor, less than 25 prosecutors of CIO and less than 40 investigation officers of CIO on the basis of Act on the Establishment and Operation of the Corruption Investigation Office for High-ranking Officials(ACIO). For successful establishment of the CIO in the constitutional order of Korea, it is important to enhance independence of CIO as a independent organization. In order to do that, it should be guaranteed to secure independence of personnel management and budget of CIO. For independence of status of personnel of CIO, Chief Prosecutor and Deputy Chief Prosecutor could be serve consecutive terms and the term of the prosecutor of CIO should be equivalent to that of the prosecutor of Prosecutor' Office Act. And it is necessary for CIO to prescribe as a independent organization under the National Finance Act.

Key words: CIO, Chief Prosecutor, Deputy Chief Prosecutor, prosecutors of CIO, independent organization

* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음

** 제1저자, 동아대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

*** 교신저자, 부산과학기술대학교 경찰경호학과 조교수, 법학박사

I. 들어가며

홍콩의 엄정공서(Independent Commission against Corruption)나 싱가포르의 부패행위 조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau)과 같이 부패범죄에 대한 수사 및 조사와 예방을 위한 반부패 독립기관의 설치를 위한 논쟁은 아주 오래전부터 시작되었다. 반부패 독립기관의 도입문제는 그 동안 검사의 권한남용이 의심되는 사례들이 발생하면서 검찰 권력을 견제하려는 검찰개혁의 문제로 집중되면서, 고위공직자범죄수사처(이하 ‘공수처’) 설치의 실질적 동력이 되었던 국민적 요구는 공직자의 부패척결과 검찰권력에 대한 견제¹⁾로 귀착되었다. 그러면서 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘공수처법’)은 ‘부패척결형 모델’을 주로 하면서, ‘검찰분권형 모델’을 가미하게 되었다.²⁾ 반부패 독립기관의 신설이 검찰견제라는 문제와 결합³⁾하면서 법안의 추진은 복잡한 정치적 문제로까지 발전한 양상이었다. 공수처 설치가 정치적 문제로까지 확대되면서, 공수처법 제정을 위한 움직임은 부침을 거듭하였으나, 결국 ‘검찰개혁’과 ‘부패방지’라는 두 마리 토끼를 잡을 상징적 권력으로 큰 기대를 모으면서⁴⁾ 공수처는 탄생하였다. 2020. 01. 14. 공수처법이 제정되었고, 그 해 07. 15. 시행되었다. 그로부터 약 6개월이 지난 2021. 01. 21. 김진욱 초대 공수처 장의 임기를 시작으로 공수처가 출범하였다.

검찰과 공수처의 병존은 부패방지 효과를 긍정적 방향으로 유도할 것이라는 기대는 합리적이며, 두 기관의 경쟁체계는 정치적 중립성과 책임성을 유지하는 데 기여할 것이라는 평가⁵⁾가 있다. 반면에 공수처의 설치에 또 다른 검찰이나 경찰에 불과하다는 비판도 있다. 공수처장의 임명절차 등을 통해 독립성을 보장하려해도 공수처의 검사, 수사관 등의 인적 자원 대부분이 검찰출신이라면 공수처와 검찰 간의 특수적 관계가 성립하게 되므로 공수처는 검찰로부터 자유롭지 못할 가능성이 있다는 것이다. 이러한 우려를 국민들과 여러 기관에서 하는 만큼 불식시키기 위해 공수처법 제8조 제1항 후단에 “전직 검사가 공수처 검사 정원의 2분의 1을 넘지 못하도록 규정”하였다.⁶⁾ 공수처법은 일반 고위공직자와 관련된 범죄에 대해서는 수사권을 주고, 판·검사, 고위 경찰과 같은 일부 고위공직자와 관련된 범죄에 대해서는 수사권과 공소권을 모두 부여하고 있는데,⁷⁾ 이처럼 기소권을 인정하지 않을 경우에는 공수처는 또 다른 경찰로서 기능할 것이라는 우려 역시 있다.⁸⁾

1) 이윤제, “공수처 검사의 법적 지위에 대한 오해와 혼란”, 『형사법연구』 제33권 제3호, 2021 가을, 222면.

2) 오병두, “공수처 어떻게 운영되어야 하나? - 공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 『형사정책』 제32권 제2호, 2020. 7, 130면.

3) 박준휘 외 5인, “고위공직자범죄수사처에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 2019. 12, 137-138면.

4) 오병두(주 2), 127면.

5) 박준휘 외 5인(주 3), 264면.

6) 민경선, “공수처법의 몇 가지 쟁점에 관한 소고”, 『경찰법연구』 제18권 제1호, 2020, 82면.

7) 이윤제(주 1), 216면.

8) 민경선(주 6), 82-84면.

제1기 김진욱 공수처가 활동을 종료하지 않은 상황에서 공수처의 공과를 논하는 것은 성급한 것일 수 있다. 오히려 공수처가 고위공직자의 부패통제, 검찰에 대한 수평적 통제, 검찰 권력의 분산이라는 목표⁹⁾를 성공적으로 달성할 수 있도록 입법 정책적 지원에 집중하는 것이 더 시급한 과제라고 할 수 있다. 그러기 위해서는 공수처법상 공수처의 조직, 인사, 예산 등에서 독립성을 어느 정도 확보하고 있는지 진단을 하고, 공수처가 정치적 중립성과 정치권력으로부터의 절연을 유지하면서 독립하여 직무를 수행할 수 있는 입법적 개선방안에 관심을 가지는 것이 더 중요하다.

반부패 독립기관으로서 검찰에 대한 견제와 권한조정을 목표로 출범한 공수처의 추진성과를 평가하고 공수처의 발전방안을 논의하는 것은 의미 있는 연구과제이다. 이하에서는 공수처가 정치적 중립성과 직무 독립성을 유지하면서 설립목표를 다하기 위해서는 현행 공수처법상 규율체계에 고려할 점이 무엇인가를 살펴보고, 향후 공수처의 조직, 인사 및 재정의 운영상황에 관한 바람직한 설정방향을 제시하고자 한다.

II. 독립기관으로서의 공수처의 지위

1. 공수처의 조직과 구성

공수처는 고위공직자의 범죄 등에 관한 수사, 대법원장 및 대법관, 검찰총장, 판사 및 검사, 경무관 이상 경찰공무원에 해당하는 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련 범죄의 공소제기와 그 유지의 필요에 관한 직무를 수행하기 위하여 설치된다.¹⁰⁾ 공수처에는 특정직 공무원으로 보하는 처장 1명과 차장 1명을 두고,¹¹⁾ 공수처 검사, 공수처 수사관 및 직원을 둔다. 공수처의 장은 판사, 검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있던 사람 또는 그와 유사한 직¹²⁾에 있었던 사람 중에서 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회(이하 ‘공수처장 추천위원회’라 한다.)가 2명을 추천하고 대통령이 그 중 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명한다. 공수처 장은 중임할 수 없으며 임기는 3년으

9) 김성돈, “고위공직자 범죄수사처 신설의 필요성과 위헌성 극복 방안”, 『성균관법학』 제30권 제1호, 2018. 3, 171면.

10) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조 제1항.

11) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제4조.

12) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제5조(처장의 자격과 임명) ① 처장은 다음 각 호의 직에 15년 이상 있던 사람 중에서 제6조에 따른 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회가 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 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.

로 하고, 정년은 65세로 한다. 공수처 차장의 임기는 10년 이상 위의 직에 재직하였던 사람 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명한다. 공수처 차장은 중임할 수 없으며, 임기는 3년, 정년은 63세로 한다. 공수처 검사는 변호사의 자격(7년 이상)이 있는 사람 중에서 인사위원회의 추천을 거쳐서 대통령이 임명한다. 검사의 직에 있었던 사람은 공수처 검사 정원의 2분의 1을 넘을 수 없다. 공수처 검사는 25명(처장, 차장 포함) 이내로 하며, 특정직공무원으로 보한다. 공수처 검사의 임기는 3년, 3회에 한해서 연임할 수 있다. 정년은 63세이다. 공수처 수사관은 변호사 자격을 보유한 사람, 7급 이상 공무원으로서 조사 또는 수사업무에 종사하였던 사람, 수사처규칙에 따라 조사 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는 사람 중에서 처장이 임명한다. 공수처 수사관의 연임할 수 있으며, 임기는 6년으로 한다. 공수처 수사관은 일반적 공무원으로 보하며, 40명 이내로 한다. 공수처 검사의 대우와 보수는 검사에 준한다. 공수처 수사관의 대우와 보수는 4급 이하 7급 이상 검찰직공무원에 준한다.¹³⁾

공수처법은 공수처가 담당하게 될 기능보다는 공수처의 권한남용을 방지하는 데 중점을 둔 입법이었다. 그 때문에 공수처법에서 권한과 인력에 대한 충분한 고려를 하지 못했다. 우선 공수처의 권한이 비대해지는 것을 막기 위하여 공수처장 및 차장을 포함하여 공수처 검사 25명(처장, 차장 포함)과 공수처수사관 40명으로 정하였다. 이른바 ‘미니 공수처’로 출범하였다.¹⁴⁾ 공수처의 규모는 과거 대검찰청 중앙수사부 또는 서울지방검찰청 반부패수사 4부의 조직 규모와 비견될 수 있을 정도이다.¹⁵⁾ 이 정도의 소규모 인원으로는 공수처법에서 정하는 관할 범죄를 자체수사력만으로 모두 감당할 수 있는가하는 의문이 든다. 권한상의 한계도 문제이다. 공수처 검사의 기소권 행사는 일부 범죄로 제한되었다. 이러한 권한상의 한계는 과연 고위공직자범죄를 실효적으로 해결할 수 있을지에 대하여 의문을 갖게 한다.¹⁶⁾ 제한된 인력과 제한된 권한으로 부패방지 모델과 검찰권 통제모델이라는 두 가지의 역할을 공수처가 제대로 하기는 쉽지 않을 것이다.¹⁷⁾

공수처가 한계를 가진 조직으로 탄생한 것은 정치세력 간의 타협적 고려가 작용한 탓이다. 공수처는 법안제정과정에서부터 정치적 논쟁이 격렬하였다. 부패통제모델에서 검찰통제모델로의 논의구조가 변경되면서 처음에 추구하였던 목표에 충실한 접근이 이루어지지 않았다. 이처럼 정치적 독립성을 확보한 직무를 공수처는 수행하기 어렵다¹⁸⁾는 우려에서 공수처의 권한과 규모를 축소할 것이 오히려 독립적 직무수행을 더욱 어렵게 만든 형국이다. 현행 공수처의 규모로는 권력형 비리와 고위공직자의 직무범죄에 수사력을 집중한다는 것이 어려울 수 있으며, 공수처는 수사에 착수할 범죄를 확정하는 데에 어려움이 따를 수밖에

13) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제12조.

14) 오병두(주 2), 131면.

15) 정우일, “공수처의 조직 및 운영에 관한 고찰”, 『한국공안행정학회보』 제78호, 2020, 296-297면.

16) 박수희/문준섭, “현행 공수처법에 관한 비판적 검토”, 『한국범죄정보연구』 제7권 제2호, 2021, 66면.

17) 오병두(주 2), 131면.

18) 권기돈, “독립적 공수처 만들기 위해 신중 기해야”, 『월간 공공정책』 제160호, 2019. 2, 23면.

없다. 일부 범죄에 제한된 기소권으로는 실효적인 수사를 기대하기도 어렵다. 현행 공수처의 규모와 시스템으로는 고도로 지능화되어 가는 고위공직자 범죄를 철저히 추적하고 사회적 정의요청에 부합하는 엄정한 수사를 한다는 본연의 임무를 실현하기 어려운 구조이다.¹⁹⁾

결국 제왕적 대통령제 하에서 공수처의 존재의의는 권력통제효과에 두어야 한다. 권력의 하수인이나 또 다른 권력기관으로 변질된다면 우리가 기대했던 권력통제효과는 요원하다. 경찰, 검찰, 공수처 등 국가기관을 단지 중첩적으로 설치하는 것만으로는 권력통제의 효과를 얻을 수 없다. 경찰, 검찰에 대한 보완적이고 통제적 역할을 수행하는 독립기관으로서 공수처가 그 법적 지위를 갖추 수 있도록 조직과 구성에 독립성의 원리를 도입해야 한다.

2. 독립기관으로서의 법적 지위

공수처 설치에 반대하는 입장들은 대부분 공수처의 정치적 중립성과 직무의 독립성에 관한 문제를 제기한다. 과연 공수처가 정치적으로 중립성을 유지하면서 독립하여 직무를 수행할 수 있을 것이라는 기대를 가질 수 있는가 하는 것이다.

공수처는 독립기관으로 설계되었다. 일반적인 행정조직과 독립기관을 구별하는 가장 중요한 개념은 ‘독립’ 그 자체이다.²⁰⁾ 독립기관은 강력한 행정권에 직면하여 견제와 균형 장치를 확보하기 위한 헌법적 도구이다.²¹⁾ 그 때문에 독립기관으로 설계된 공수처가 본래의 목적에 충실하게 직무를 수행하기 위해서는 공수처의 조직과 운영에 있어서 독립기관의 구성원리가 적용되어야 한다. 직무수행에서의 독립성, 조직 인사에서의 독립성, 조직의 예산 및 재정에서의 독립성, 정치적 중립성 그리고 민주적 통제와 같은 민주적 정당성의 원리 등이 적용되어야 한다. 이러한 독립기관의 구성원리가 구체화 되어서 나타나는 입법적 특징으로 다양한 정치세력에 의한 독립기관의 장 임명, 독립기관 구성원의 임기에 의한 보장, 독립기관 구성원의 해임을 위한 특별한 사유 등이다.²²⁾ 따라서 공수처법에는 임명에서의 정치적 중립성 보장, 임기의 보장, 정당한 이유에 의한 해임권의 행사와 같이 독립적 요소의 특징을 완전히 갖추고 있어야 한다.²³⁾

독립기관 구성에 있어서 정치적 중립성과 직무 독립성을 보장하기 위해서는 당파적 균형을 갖추는 필요가 있다. 독립기관의 구성에 당파적 지원이나 보호를 초월해야 한다는 것이 핵심적 개념이다.²⁴⁾ 당파적 균형과 정치적 절연은 독립기관의 설계단계에서부터 기관의 운영

19) 박수희/문준섭(주 16), 66면.

20) Paul R. Verkuil, “The purposes and limits of independent agencies”, 1988 Duke L.J. 257, p. 259.

21) Valerie J. Pelton, “Agency independence: A case study of the federal aviation administration”, 19 Tex. Tech. Admin. L.J. 151, p. 168.

22) Paul R. Verkuil(fn 20), p. 259.

23) Ronald J. Krotoszynski, Jr. Johnjerica Hodge Wesley W. Wintermyer, “Partisan balance requirements in the age of new formalism”, 90 Notre Dame L. Rev. 941, p. 962.

단계에까지 요구된다. 독립기관은 일반적인 행정기관이 가지는 대통령과의 관계보다는 다른 정치적·법적 공간을 가진다. 그렇기 때문에 독립기관은 행정기관이 가지는 기능에 비하여 정치적·법적으로 특별한 상황에서 탄생한다.²⁵⁾ 독립기관은 행정기관과 구별되는 다른 구조적인 특징을 가지며, 이러한 구조적 특징은 그들로 하여금 정치로부터 절연할 것을 목표로 하게 한다.²⁶⁾ 미국 의회도 지속적으로 기관의 독립성을 보장하기 위한 수단으로 당파적 균형 필요성을 위해 끊임없이 노력하고 있다. 행정기관을 독립기관으로 설계하고자 하는 의회의 결정은 독립기관의 구성에 있어서 대통령의 권한에 대한 제한을 의도한다.²⁷⁾ 그것은 독립기관의 구성에 있어서 정치적 절연이 있어야 한다는 것을 의미한다.²⁸⁾ 대통령의 권한을 제한하는 방법으로서 특히 대통령의 임명 및 해임권한을 제한하기 위한 방법으로 의회가 정치적 절연을 실천해야 한다는 의미로 이해할 수 있다.²⁹⁾ 독립행정기관에 대한 대통령의 임명권 행사에 있어서 당파적 균형을 갖추도록 실질적인 기능을 하는 것이 국민의 대표기관이기 때문이다. 그것은 국회가 대통령의 임명권 행사에 청문권, 동의권, 임명 반대권 등을 행사함으로써 정치적 절연과 당파적 균형에 의하여 독립기관이 구성될 수 있도록 실질적인 역할을 수행하는 것을 말하는 것이지, 대통령의 임명권 행사에 단순히 과반수에 의한 형식적 동의권을 행사함으로써 추인을 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그렇다고 하여 독립기관에서 주요 권한을 행사하는 자리에 정파를 달리 하는 사람을 대통령이 임명하도록 강요하는 것도 아니다.³⁰⁾ 독립기관의 장에 대한 대통령의 해임권이 제한되는 것도 그러한 정치적 절연으로부터 이해될 수 있다.³¹⁾ 독립기관을 구성하는 대통령의 임명권한을 통제하는데 있어서 정치적 절연은 어느 범위까지 확대될 수 있는가가 문제될 수 있다.³²⁾ 결국 이 문제와 관련하여 대통령의 임명권한의 행사에 대하여 입법부의 신념이 당파성에 의할 것이 아니라 전문성에 근거하여 행사되어야 한다는 한계에 기초한다.³³⁾

독립기관에 대한 민주적 통제도 독립기관을 구성하는데 있어서 필수적으로 요청되는 원리이다. 독립기관으로 설치되는 공수처는 권력분립의 원리에 따라 행정부, 입법부, 사법부, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등과 같은 헌법상 독립기구와 비교해서 그 지위와 위상이 대등할 필요가 있고, 독립기관이 가지는 민주성과 정당성을 확보하여야 한다.³⁴⁾ 공수처법은

24) Ronald J. Krotoszynski, Jr. Johnjerica Hodge Wesley W. Wintermyer(fn 23), p. 969.

25) Lisa Schultz Bressman, Robert B. Thompson, "The future of agency independence", 63 Vand. L. Rev. 599, p. 600, 615.

26) Lisa Schultz Bressman, Robert B. Thompson(fn 25), p. 610-611.

27) Neal Devins, David E. Lewis, "Not-so independent agencies: Party polarization and limits of institutional design", 88 B.U. L. Rev. 459, p. 462.

28) Ronald J. Krotoszynski, Jr. Johnjerica Hodge Wesley W. Wintermyer(fn 23), p. 969.

29) Neal Devins, David E. Lewis(fn 27), p. 468.

30) Ronald J. Krotoszynski, Jr. Johnjerica Hodge Wesley W. Wintermyer(fn 23), p. 969.

31) Lisa Schultz Bressman, Robert B. Thompson(fn 25), p. 610-611.

32) Neal Devins, David E. Lewis(fn 27), p. 468.

33) Ronald J. Krotoszynski, Jr. Johnjerica Hodge Wesley W. Wintermyer(fn 23), p. 980.

국민의 대표기관인 국회의 입법형식으로 제정되었다. 공수처법은 공수처의 설치 및 운영에 있어서 다양한 민주적 통제수단을 갖추고 있다. 공수처 구성과 조직에 있어서도 대통령이나 국회의 관여 등으로 민주적 정당성이 반영되는 통로를 마련하고 있다. 공수처장의 임명은 대통령이 하고, 후보자의 추천은 국회에서 관여하고 있다. 즉, 간접적이고 절차적인 민주적 정당성을 확보하기 위해서 여러 법적 시스템을 갖추고 있다.³⁵⁾ 공수처장 추천위원회 역시 국회에 설치하도록 규정하고 있고, 위원의 추천에도 국회의 관여에 의한 민주적 통제가 이루어질 수 있도록 수단을 갖추고 있다.

Ⅲ. 현행 공수처의 독립성 확보문제

1. 조직과 인사의 독립성

(1) 공수처 인사문제

미니 공수처로 출범한 공수처로서는 공수처법에서 정하는 모든 범죄를 수사하기 위해서는 부담스러울 수밖에 없다. 결국 수사력의 제고를 위해서는 선택과 집중을 해야 한다.³⁶⁾ 공수처법에서 설계한 의도대로 적은 규모와 조직으로 공수처가 택할 수 있는 현실적 방법은 원래의 임무인 권력형 비리 등에 수사력을 집중할 수밖에 없다.³⁷⁾

공수처법은 공수처가 수행하는 기능의 측면보다는 정치적 남용가능성을 방지하는데 역점을 두고 설계되었다. 공수처의 규모와 권한을 축소하려는 입법적 결과가 그것을 말해준다. 공수처에 처장과 차장을 포함해 공수처 검사 25명과 수사관 40명을 수사 인력으로 정한 것이 대표적이다. 결국 공수처가 권한이 비대해지는 것을 경계하려는 의도로 밖에 볼 수 없다. 이러한 적은 규모의 인원으로 기소권 마저 일부 범죄에 제한된 상태에서 권력형 비리를 수사한다는 공수처의 설립 목적을 다할 수 있을 것이라는 것은 기대하기 어렵다. 입법을 통한 공수처의 수사·기소인력의 증원이 검토되어야 한다는 주장³⁸⁾이 있는 것도 그 때문이다. 공수처가 제대로 기능하기 위해서는 인력의 증원이 필수적으로 고려되어야 한다. 홍콩의 엄정공서, 싱가포르 부패행위조사국 등 외국의 입법례를 참조하여 공수처가 실질적인 수사과

34) 방동희, “감사원의 독립기구화에 따른 감사원장·감사위원 선출방식에 대한 소고”, 『한국부패학회보』 제23권 제4호, 9면.

35) 김병수, “국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치방안”, 『동아법학』 제80호, 2018. 8. 19면.

36) 오병두(주 2), 135면.

37) 박수희/문준섭(주 16), 66면.

38) 오병두(주 2), 140면.

기소를 담당할 수 있을 정도의 수사 인력이 확충되어야 한다. 수사 인력의 확충문제는 잠재적으로 발생할 우려가 있는 공수처의 직무남용가능성 보다는 공수처가 수행하는 기능의 측면에서 충분한 논의와 고려가 있어야 한다.

공수처의 수사 인력 확충 못지않게 중요한 것은 직무수행의 독립성 보장이다. 공수처가 적은 인원으로 독립하여 효율적으로 직무를 수행하고, 권력형 비리에 대하여 철저한 수사를 하기 위해서는 무엇보다도 조직의 안정성이 요구된다. 공수처 검사는 변호사의 자격(7년 이상)이 있는 사람 중에 인사위원회 추천을 거쳐서 대통령이 임명한다. 공수처 검사는 특정직 공무원으로서 그 대우와 보수는 검사에 준하도록 하고 있다.³⁹⁾ 공수처법은 공수처 검사의 임기를 3년으로 하고, 3회에 한정하여 연임할 수 있도록 하여, 최대 9년간 공수처 검사로서 직무를 수행할 수 있도록 하는 기간을 정하고 있다. 공수처법은 공수처 검사의 신분보장에 관해서도 규정하고 있다. 공수처 검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 받은 경우를 제하고는 파면되지 아니하며 징계처분에 의하지 아니하고 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직 등의 처분을 받지 않는다. 또한 동 법에서는 공수처의 독립적이고 중립적인 직무수행을 담보하기 위하여 공수처 검사가 다른 공직에 임용하는 것을 제한하는 규정을 두고 있다. 공수처 검사는 퇴직 후 2년 후에 검사에 임용될 수 있으며, 공수처 검사는 퇴직 후 1년이 지나야 대통령비서실 직위에 임용될 수 있다. 공수처에 근무하였던 사람은 퇴직 후 1년 동안 공수처 사건의 변호를 할 수 없다.⁴⁰⁾

공수처 수사 인력의 규모와 공수처 검사의 자격 및 임기 등 신분보장에 관한 규정을 고려하면, 현행 공수처법은 공수처 조직의 안정성을 확보하기에는 매우 미흡하다고 평가할 수밖에 없다. 고위공직자의 범죄 수사는 특수 수사에 해당하는 사안이 많을 것으로 예상되고, 이러한 수사에는 상당 기간의 수사경험을 필요로 한다. 공직자 비리와 관련한 수사들은 오래된 경험을 바탕으로 할 때 나올 수 있는 노하우가 중요하다. 그러나 수사경험이 전무한 공수처 검사가 그것도 23명 정도의 인력으로 복잡하고 어려운 고위공직자 부패범죄의 실체를 신속하고 명확하게 파악하여 적절하게 처리할 것을 요구한다는 것은 불가능에 가까울 수 있다.⁴¹⁾ 게다가 공수처 검사는 3회 연임이 가능하도록 하여 최대 9년밖에 근무할 수 없는 구조이다. 사실상 임기가 9년으로 정해진 임기제 공무원이다. 임기제 공무원은 그 성격상 충분한 수사경험을 축적하기가 어렵다. 공수처가 담당하는 직무의 성격을 고려하면 특별한 사정이 없는 한 공수처 검사로서의 정년보장이 필요하다. 프랑스의 경우 수평적인 조직 문화와 검사의 정년보장 등 평생검사제가 정착되어 있다. 부동성 원칙의 실무적 적용 등으로 인사가 많지 않으며, 각종 근무평정제도 등을 통해서 인사의 객관성 향상을 위해 노력하고 있다. 평생검사제의 정착은 정년보장과 함께 양심과 법에 따른 검찰권 행사를 기대할 수

39) 『고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률』 제12조.

40) 박수희/문준섭(주 16), 53면.

41) 박수희/문준섭(주 16), 61면.

있고, 풍부한 경력의 검사들이 조직에 남아서 안정적인 검사조직 문화를 기대할 수 있다.⁴²⁾ 우리 검찰청법의 직급은 검찰총장과 검사로 이분화하고 있지만, 사실상 검찰내부에서는 다 단계로 승진이 이루어지게 되는 중층구조를 두어 검찰 내 철저한 서열문화가 형성하고 있고, 이러한 검찰 내 다단계 승진구조에서 탈락된 검사는 검찰을 떠나게 되는 구조로 되어 있다. 검찰 내의 중층승진구조로 인한 위계적 조직문화 속에서, 고위직 검사가 후배 기수 검사의 지휘를 통한 업무진행이 어려운 구조이기 때문이다. 수직적 조직문화는 평생검사제도의 정착을 어렵게 하고, 지나치게 잦고 불투명한 인사는 검찰의 중립성과 독립성 보장에 도움이 되지 않는다.⁴³⁾ 공수처 검사의 경우에는 최대 재직기간을 9년으로 하면서 단기 임기제 공무원으로서의 성격을 보다 명확하게 규율하고 있다. 공수처 조직의 안정성을 확보하고 적은 인원으로 효율적인 수사를 하기 위해서는 특별한 사정이 없는 한 연임을 제한하는 것은 적절하지 않다. 게다가 검사는 퇴직 후 바로 공수처 검사로 임용이 가능하나, 공수처 검사는 재직기간을 최대 9년으로 설정하면서도, 퇴직 후 2년이 지나지 않으면 검사로 임용될 수 없게 되어 있어 일관성이 없을 뿐만 아니라 공수처 검사 임용에 지원하는 것을 꺼리게 하는 원인을 제공한다.⁴⁴⁾ 공수처 검사에 대한 공수처장의 영향력도 직무독립성을 저해할 수 있다. 공수처 검사의 임명과 전보인사는 공수처 인사위원회의 과반수 의결을 거치도록 하였다.⁴⁵⁾ 인사위원회 위원 7명 중 처장의 제청으로 대통령을 재가로 임명되어진 차장을 제외하더라도 처장의 의중에 부합할 수 있는 위원은 처장 본인과 처장이 위촉하는 위원을 포함하여 2명이므로, 여·야 에서 추천한 위원이 각각 2명이기 때문에 처장의 영향력은 절대적이다.⁴⁶⁾ 공수처 조직의 안정성을 확보하기 위하여 수사부와 기소부를 분리하는 방안도 고려할 필요가 있다. 공수처의 독립성과 정치적 중립성을 강화하기 위해서는 내부에서의 견제와 균형의 원리가 작동하도록 할 필요가 있는데,⁴⁷⁾ 수사과 기소의 분리하는 것은 이러한 직무의 독립성과 정치적 중립성의 확보하여 공수처 조직을 안정화하는데 도움이 될 수 있다.

결국 공수처 조직의 안정성을 위해서는 수사 인력의 증원, 수사부와 기소부의 분리 등을 포함하여 공수처 검사의 임기, 연임규정 등과 같은 신분보장에 관한 규정을 개정하지 않으면 우수한 법조인이나 수사 인력이 공수처에 지원하기 어려울 것⁴⁸⁾이라는 것이 일반적인 평가이다. 공수처 검사의 증원에 관해서는 수행하는 업무와 기능의 측면에서 충분한 논의와

42) 유주성, “프랑스 검찰의 인사제도와 비교법적 함의”, 『강원법학』 제54권, 2018.6, 427면.

43) 유주성(주 42), 427면.

44) 정한중, “고위공직자범죄수사처법 제정과 운영에 관한 연구”, 『인권과 정의』 제491호, 2020. 8, 79면.

45) 『고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률』 제9조 제5항.

46) 『고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률』 제9조(인사위원회) 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.

47) 민경선(주 6), 82면.

48) 정한중(주 44), 76-77면.

고려가 있어야 하고, 임기와 관련해서는 특별한 사정이 없다면 연임에 제한을 두는 것은 적절하지 않다.

(2) 공수처장의 자격과 임명

공수처법에서 가장 논의가 많이 된 부분이 처장의 임명방식과 관련한 내용이다. 공수처장 임명 독립성은 곧 공수처의 독립성을 의미한다. 공수처의 설치를 두고 직무의 독립성을 어떻게 보장할 것인가가 가장 핵심적인 논의사항이었으며, 공수처의 직무 독립성과 공수처장의 신분보장의 문제는 분리하여 논의할 수 없는 구조이기 때문에, 공수처장의 임명방법, 자격, 임기 등을 공수처의 소속문제와 함께 논의하는 경향을 보였다. 공수처법 제5조 제3호에서 공수처장의 임기를 3년으로 하고 중임을 제한하는 규정을 두고 있다. 중임제한 규정은 공수처장이 직무 수행에 있어서 정치적인 영향으로 독립하여 공정하게 근무할 수 있도록 법적으로 보장하기 위한 것이었다.⁴⁹⁾ 공수처법 제13조 제2항에서 검사는 퇴직한 후 3년이 지나야만 공수처장으로 임명될 수 있도록 하여 검찰의 영향력을 줄이려는 노력이 보인다.⁵⁰⁾ 공수처장의 중임을 제한한다거나 공수처장을 검찰조직으로부터 어느 정도 절연할 수 있도록 하는 것은 직무 독립성 보장이라는 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 공수처장은 검사의 직무수행과정과 검찰조직의 연속선상에서 임명되는 검찰총장과는 달리 고위공직자의 범죄수사를 위해서 별도의 독립기관의 장으로 특별히 임명된다는 점이 고려되어야 한다. 따라서 공수처장의 임기를 3년으로 한 것은 적절하지 않다. 공수처가 담당하게 되는 범죄의 특성을 고려하면 고위공직자의 범죄나 권력형 비리 등은 수사기간도 오래 소요될 뿐만 아니라 정치적으로 영향을 많이 받을 수 있기 때문에 적어도 공수처장의 임기는 국회 의원이나 대통령의 임기보다 장기로 정하여, 정치세력으로부터 영향력이 미치는 것을 줄여야 한다. 헌법재판소 재판관이나 대법관의 임기를 6년으로 정하여 임기 차등에 의한 권력통제를 실현하는 것과 같이 공수처가 다른 권력기관의 정점에 있는 고위공직자들에 대한 통제권한을 행사하기 위해서는 대통령과 정치권력의 교체에는 영향을 받지 않도록 할 필요가 있다. 이와 관련하여 공수처장의 중임제한규정도 문제가 있다. 고위공직자의 임기와 관련하여 대법원장에 대한 중임제한규정을 제외하면, 공수처장과 같이 3년의 단기 임기를 규정하면서 중임을 제한하는 예는 없다. 감사원장은 1차에 한하여 중임할 수 있다.⁵¹⁾ 국가인권위원회 위원장의 임기는 3년으로 하고 한 번만 연임할 수 있으며,⁵²⁾ 국민권익위원회 위원장의 임기도 3년으로 하고 1차에 한하여 연임할 수 있도록 정하고 있다.⁵³⁾ 국가정보원법은 국가

49) 박수희/문준섭(주 16), 52면.

50) 민경선(주 6), 76면.

51) 헌법 제98조 제2항.

52) 「국가인권위원회법」 제7조 제1항.

53) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제16조 제2항.

정보원장을 정무직으로 하고⁵⁴⁾ 특별히 임기에 관하여는 규정하고 있지 않다. 공수처장의 임기를 3년의 단기간으로 정하면서 중임이나 연임을 할 수 없도록 하는 것은 공수처 탄생을 경계하는 것으로 지나친 과민반응이라는 것 외에는 이해하기 힘든 규정이다.

공수처장의 임명절차와 관련해서도 논란이 많다. 공수처의 장은 판사, 검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 있던 사람 또는 그와 유사한 직⁵⁵⁾에 있었던 사람 중에서 공수처장 추천위원회가 2명을 추천하고 대통령이 그 중 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명한다.⁵⁶⁾ 공수처법 도입 당시 다수의 학술적 연구가 공수처 직무의 독립성 보장을 위해 공수처장을 추천위원회에서 후보를 추천하는 방식을 제안했다.⁵⁷⁾ 공수처장 추천위원회의 구성과 후보 추천에 있어서 만약 특정 정치세력 등에 의한 영향력이 강하게 작용한다면 공수처의 독립성이 훼손될 여지가 있기 때문에 공수처법은 공수처장 추천위원회의 구성 및 의결요건을 명확히 하였다. 공수처장 추천위원회는 위원장 1명을 포함하여 7인의 위원으로 구성한다. 국회의장은 1. 법무부장관, 2. 법원행정처장, 3. 대한변호사협회장, 4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명, 5. 제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천한 2명의 사람을 위원으로 임명하거나 위촉한다. 교섭단체가 기간 내 위원을 추천하지 아니한 경우에는 국회의장은 1. 사단법인 한국법학교수회 회장, 2. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장을 위원으로 위촉한다. 공수처장 추천위원회 위원장은 호선하도록 하면서, 이를 국회에 두도록 하였다. 공수처장 추천위원회를 대통령 소속기관으로 하지 않고 국회에 두는 것은 체계적합성의 관점에서 문제라는 지적이 있다. 국회에서 구성하도록 하고 있는 공수처장 추천위원회가 여·야 정치인들 뜻에 따라서 구성될 수밖에 없기 때문에 정치로부터 독립성을 유지하기 어렵다는 것이다.⁵⁸⁾ 우리 헌법이 천명한 권력분립의 원칙에 따라 통치 구조를 3권으로 분립한 이유를 고려한다면 처장의 임명 방식과 절차는 행정부 내에서 이루어질 수 있도록 법을 개정하는 것이 체계적합성 측면에서 더 적절하다는 것이다.⁵⁹⁾ 헌법재판소 반대의견에서도 정치적 영향에 의한 직무 독립성 보장에 의문을 제기한다.⁶⁰⁾ 생각건대, 공수

54) 「국가정보원법」 제9조 제2항.

55) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제5조(처장의 자격과 임명) ① 처장은 다음 각 호의 직에 15년 이상 있던 사람 중에서 제6조에 따른 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회가 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 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.

56) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 12조 제1항.

57) 민경선(주 6), 72-73면.

58) 김성천, “고위공직자범죄수사처의 형사사법체계 정합성에 관한 고찰”, 『중앙법학』 제21권 제4호, 2019. 12, 55면.

59) 정우일(주 15), 306면.

60) 헌재 2021. 1. 28. 2020헌마264 등. 수사처장의 임명절차에 관련된 추천위원회의 구성과 수사처검사의 임용 및 연임 등의 절차에 관련된 수사처 인사위원회 구성에 각 국회 교섭단체가 추천한 4명의 위원이 포함되도록 규정되어 있어 수사처장 및 수사처검사의 임명 등에서 정치적으로 영향 받을 수밖에

처장 추천위원회를 국회소속으로 한 것은 공수처장의 임명 이전 단계부터 국회의 통제권을 실현한다는 민주적 정당성의 관점에서 이해할 수 있다. 대통령이 공수처장을 임명하는 그 이전의 단계에서 국회로 하여금 공수처장 추천위원회의 구성과 후보자 추천과정에서 공정성과 검증의 기회를 부여한다는 점에서 오히려 체계적합성의 관점에서도 바람직한 것으로 평가할 수 있다. 행정부 소속의 공수처의 장 임명을 위한 공수처장 추천위원회를 동일한 주체인 행정부가 구성한다는 것이 오히려 체계적합성의 관점에서 바람직하다고 평가하기 어렵다. 다양한 정치집단으로 구성된 국회에서 공수처장의 후보자를 추천하게 하는 것은 대통령이 행사하게 될 임명권에 대하여 당파적 균형이나 정치적 절연을 실천하기 위한 방법이다. 국민의 대표기관으로서 국회가 특정 정치집단에 의해 지배되거나 좌우되지 않는다는 것을 고려한다면, 공수처장 추천위원회를 국회에 두는 것은 특정 정치집단이 담당하게 되는 행정부와 비교하면 오히려 당파적 균형을 유지하는데 도움이 될 수 있다.

공수처장 추천위원회는 인사추천위원회의 한 형태이며, 검찰총장후보추천위원회, 대법관 후보추천위원회, 특별검사후보추천위원회 등과 같은 역할을 한다. 인사추천위원회는 고도의 정치적 중립성과 공정성을 필요로 하는 직무수행자를 임용할 때 주로 활용되고 있으며, 고위 공직자의 인사과정에 객관성·투명성을 보장하는 중요한 수단이다.⁶¹⁾ 공수처장 추천위원회도 공수처장의 임명절차를 투명하게 하고, 공정성과 객관성을 보장하기 위해 도입되었다. 공수처가 독립기구로서의 그 위상과 기능을 공고히 하기 위해서는 공수처장 추천위원회의 구성과 운영의 객관성과 전문성을 확보하는 것이 중요하다.⁶²⁾ 인사추천위원회는 그 운영에 투명성·공정성·객관성·독립성을 확보하지 못하면 형식적인 정당화 기구로 밖에 전락할 수밖에 없다는 점을 유념해야 한다. 따라서 제도적으로 인사추천위원회의 추천위원을 구성함에 있어서 추천대상 공직자의 직무와 이해관계를 갖거나 임명제청권자와 관련성이 있는 자는 배제하는 것이 타당하다. 인사추천위원회가 실질적 권능을 행사하기 위해서는 그것의 기능에 대한 인식이 중요하다.⁶³⁾ 미국 헌법상 공직인사권의 본질은 대통령과 의회의 상호 협력과 견제를 함께 요구하는 결합된 권력(united power)이라고 이해한다. 고위공직자에 대한 인사권한을 대통령의 고유한 권한으로 인식하는 것이 아니라 상원과 대통령의 공동권한으로 인식한다. 대통령의 지명권(nomination)과 상원의 인준권(confirmation)으로 결

없고, 수사처 검사의 임기를 검사나 판사와는 다르게 3년으로 규정하여 신분보장이 매우 취약하다. 따라서 수사처가 정치적 중립성 및 직무상 독립성을 충분하게 보장받고 있다고는 볼 수 없다. 또한 수사처는 행정부 소속임에 불구하고도 대통령 및 법무부장관 등의 통제에서 벗어나 있고, 국회는 수사처장에 대한 해임건의가 불가능하며, 고소·고발에 대한 재정신청 외에 수사처의 수사 등을 통제할 방안이 없는 등 권한에 상응하는 책임도 부담하지 않는다. 따라서 구 공수처법 제2조 및 공수처법 제3조 제1항, 제24조 제1항은 독립행정기관을 설치하는 법률이 준수해야 할 권력분립원칙에 따른 헌법적 기준과 한계에 위반되어 청구인들의 신체의 자유 등을 침해한다.

61) 방동회(주 34), 12면.

62) 방동회(주 34), 11-12면.

63) 방동회(주 34), 15면.

합되고, 이에 근거하여 대통령이 임명하는 형식이다. 대통령이 임명장을 수여하는 것은 요식행위이고, 인사의 본질은 대통령의 후보자 지명권과 상원의 인준권의 결합이라고 보는 것이다. 우리나라도 헌법상으로는 대통령이 국회의 동의를 받아 고위공직자를 임명하도록 규정한다는 점에서 외견상으로 미국과 큰 차이가 없다. 다만 우리 헌법체계에서 고위공직자에 대한 인사권은 대통령의 고유한 권한으로 인식한다는 점에서 미국과 차이가 있다.⁶⁴⁾ 고위공직자의 임명권을 대통령의 권한으로 인식하기 때문에 대통령의 권한을 제한하는 입법적 방안을 모색하는 것이 인사권 통제의 중요한 문제로 등장한다. 이러한 우리 공직인사의 본질에 대하여 인식의 대전환이 필요하다는 지적이 있다.⁶⁵⁾ 공직자에 대한 대통령의 임명권한은 추천, 지명, 동의, 임명이라는 일련의 과정으로 이해할 필요가 있다. 공수처장의 임명 방식과 관련하여 공수처장 추천위원회의 추천은 단순한 요식행위가 아니라 후보로서 최선의 적임자를 추천하는 과정이어야 하고, 대통령의 지명은 임명권의 행사라기보다는 국회의 동의권을 구하기 위한 설득력 있는 지명권의 행사이어야 한다. 결국 공수처장 추천위원회가 이러한 추천과정을 이행할 수 있도록 국회는 당파심이 아닌 전문성에 근거하여 위원회를 구성해야 한다.

공수처장 추천위원회의 추천권한을 둘러싼 갈등은 제1기 김진욱 공수처장 임명과정에서부터 나타났으며, 결국 법 개정 상황까지 초래하였다. 현행 공수처법에 의하면 공수처장 추천위원회는 위원 3분의 1 이상의 요청 또는 국회의장의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하며, 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결된다.⁶⁶⁾ 2020. 01. 14. 제정되고, 2020. 07. 15. 시행된 공수처법에서 추천위원회는 6인 이상의 찬성으로 의결하도록 규정하였다.⁶⁷⁾ 2020. 12. 15. 법개정으로 3분의 2 이상으로 의결하도록 개정하였다. 국회의장이 위원으로 임명 또는 위촉할 수 있는 자는 법무부장관, 법원행정처장, 대한변호사협회장, “대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명”, 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 아닌 “교섭단체가 추천한 2명”이다. 이 경우, 법원행정처장, 법무부장관, 대통령의 영향력이 있는 정당 교섭단체에서 추천한 2명이 위원으로 선출될 수 있어서,⁶⁸⁾ 대통령의 직·간접적 영향이 미치는 위원은 7명 중 4명이 된다. 만약 후보자를 과반수로 선출하게 된다면, 대통령의 영향력이 과반수에 미칠 수 있어서, 대통령의 의중에 따라 꼭두각시로 움직일 수 있는 힘있는 수사기관을 만드는 것이라는 비판을 피할 수 없었다. 따라서 공수처법은 이러한 여러 우려를 고려해 동조 제5호에서 “위원 6인 이상

64) 심경수, “미국 헌법상 인사의 본질”, 『헌법재판연구』 제4권 제2호, 2017. 12, 307-308면.

65) 심경수(주 64), 307-308면.

66) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제6조(고위공직자범죄수사처장후보추천위원회)

⑦ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

67) 구 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제6조 제5항.

68) 민경선(주 6), 75면.

의 찬성으로 의결”하게 하였다. 공수처 독립성 보장을 공수처장 후보추천과정에서부터 실천하겠다는 의지의 결과이다. 야당의 교섭단체가 추천하는 2명이 위원으로 있기 때문에 대통령이나 정부 여당이 위원 중 6명에 대하여 영향력을 행사하는 것은 힘들 것으로 판단한 것이다. 아울러, 동조 제6항에 명시된 위원에 대한 정치적 중립의무와 독립적으로 직무를 수행할 의무를 부과하여,⁶⁹⁾ 공수처장의 임명 절차에서 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 명시하였다. 문제는 공수처장 추천위원회 의결을 6인 이상으로 규정함으로써 여당과 야당의 극한 대립을 보이는 경우에는 제3의 교섭단체가 구성되지 않는다면 공수처장의 임명 자체가 불가능해진다는 점이다. 대통령이 소속되었던 정당이나 소속된 아닌 교섭단체가 2명의 추천권을 가지고 있으므로 대립적 양당구조를 전제로 하는 경우에는 공수처장의 임명자체가 어렵다.⁷⁰⁾ 공수처법 시행 이후 공수처장이 임명이 늦었던 것도 그러한 이유였다. 이후 법 개정을 통하여 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 공수처장 추천위원회의 의결정족수를 변경하였다. 결국 공수처장 추천위원회 운영도 공직인사의 본질에 충실하면서, 추천·지명·동의·임명 과정에서 상호협력과 배려 및 타협이라는 정치적 관행을 축적하는 것이 궁극적 해결방안이다.

공수처장의 자격요건에 관련한 공수처법 규정도 재고의 여지가 있다. 공수처장은 특정직 공무원원으로 보하고,⁷¹⁾ 판사, 검사 또는 변호사의 직(15년 이상)에 있었던 사람 또는 그와 유사한 직⁷²⁾에 재직할 것을 자격요건으로 정하고 있다. 국가정보원의 장은 정무직으로 보하고 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명하며, 특별한 자격요건을 정하고 있지 않다.⁷³⁾ 국가정보원장의 자격요건뿐만 아니라 독립기관으로서의 성격을 가지는 감사원장, 방송통신위원회 위원장 등의 임명에는 공수처장과 같은 특별한 자격요건을 요구하지 않는다. 독립기관의 존재의의는 전문성뿐만 아니라 직무수행의 독립성도 중요한 요소이므로 기관의 장은 직무 독립성에 근거한 자격요건이 고려될 필요가 있다. 독립기관의 장을 임명하는 과정은 매우 길고 힘든 과정이다.⁷⁴⁾ 전문성을 갖춘 자를 임명하는 것은 어렵지 않을 수 있으나, 당파적 균형에 기초하여 독립적으로 직무를 수행할 수 있는 적임자를 찾는 것은 매우 어려운

69) 민경선(주 6), 76면.

70) 정한중(주 44), 76면.

71) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제4조.

72) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제5조(처장의 자격과 임명) ① 처장은 다음 각 호의 직에 15년 이상 있던 사람 중에서 제6조에 따른 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회가 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 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.

73) 「국가정보원법」 제9조(원장·차장·기획조정실장) ① 원장은 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명하며, 차장 및 기획조정실장은 원장의 제청으로 대통령이 임명한다. ② 원장은 정무직으로 하며, 국정원의 업무를 총괄하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

74) Ronald J. Krotoszynski, Jr. Johnjerica Hodge Wesley W. Wintermyer(fn 23), p. 984.

과정이며, 임명권 행사에 필요한 시간을 보다 길게 한다.

공수처장을 대통령이 임명하는 방식에 관하여 문제를 제기하는 경우도 있지만, 이는 타당한 비판으로 보기 어렵다. 대통령이 임명하는 고위공직자, 예컨대 대법관, 대법원장, 헌법재판소장, 헌법재판소 재판관 등은 정치적인 중립성을 의심하지 않으면서, 유독 공수처장을 정치적 중립성이란 프레임으로 비판을 하는 것은 바람직하지 않다. 공수처가 수사기관이나 사정기관이라는 이유로 정치적 독립성을 갖추어야 한다는 비판이라면, 이것은 검찰총장 등에게도 동일하게 적용된다. 그러므로 대통령이 공수처장을 임명한다는 점에 대한 비판은 설득력을 얻기가 어렵다.⁷⁵⁾

2. 예산의 독립성

공수처의 성공을 위한 전제조건으로 충분한 권한, 유능한 인력, 적절한 예산 등이 거론된다. 공수처가 대통령의 영향으로부터 벗어나 사건을 공정하게 처리하기 위해서 실질적으로 가장 중요한 것 중에 하나는 공수처 예산의 독립성이다. 행정부가 공수처의 예산을 결정할 수 있다면 이를 통하여 공수처의 활동을 크게 제약할 수 있게 된다. 공수처의 수사대상으로 정부 고위공직자들이 포함된다는 점에 비춰 보면, 공수처가 이들에 대해 불리한 활동을 한다면 공수처 예산을 대폭 삭감하는 방법 등으로 공수처의 활동에 제약을 가할 수 있는 가능성이 높기 때문이다.⁷⁶⁾ 현행 공수처법과 예산관련 입법체계는 예산에 있어서 공수처의 독립성 확보에 관하여 크게 고민하지 않은 것으로 보인다. 공수처법의 입법논의 과정을 보면 공수처를 행정부 소속으로 두고자 하는 것이 입법자의 의도였음을 알 수 있다. 당초 법무부 산하의 법무·검찰개혁위원회의 권고안에서는 ‘공수처의 예산회계 처리에 관해서 헌법 재판소나 국회와 같은 독립기구로 규정함으로써 공수처를 직무상 독립뿐만 아니라 어느 곳에도 소속되지 않는 독립된 기구로 설치할 것’을 권고하였다. 그러나 공수처법 제17조 제6항은 위 권고안과 달리 공수처를 「국가재정법」 제6조 제1항의 독립기관으로 규정하지 않고, 공수처장이 공수처의 예산 관련 업무를 수행하는 경우 「국가재정법」 제6조 제2항에 따른 중앙관서의 장으로 본다라고 규정하여 공수처의 예산상 독립성을 부정하였다.⁷⁷⁾ 이에 따르면 공수처는 다른 중앙행정기관과 동일하게 기재부의 통제를 받게 된다. 극단적 상황을 가정해 만약 대통령이 공수처의 역할에 대해 불만을 가질 경우, 기재부를 통해 예산을 삭감하여 공수처가 필요한 예산을 받지 못하게 할 수도 있다.

「국가재정법」 제6조 제1항⁷⁸⁾은 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회를 독립기

75) 김지미, 법률신문, 2019. 12. 5.

76) 이윤제(주 1), 139-140면.

77) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제17조 ⑥ 처장은 수사처의 예산 관련 업무를 수행하는 경우에 「국가재정법」 제6조 제2항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

78) 「국가재정법」 제6조(독립기관 및 중앙관서) ① 이 법에서 “독립기관”이라 함은 국회·대법원·헌법

관으로 명시하고 있으며, 「국가정보원법」 제16조⁷⁹⁾는 국가정보원을 「국가재정법」 제40조에 따른 독립기관으로 정하고 있다. 독립기관으로서의 성격을 가지는 국가기관은 대체로 예산상의 독립성이 최대한 보장되고 있다. 「국가재정법」은 독립기관의 예산안과 관련하여 제40조 제1항에서 독립기관의 예산에 대한 의견을 존중해야 한다고 선언하고, 제2항에서는 정부가 일정한 절차만 거치면 독자적인 판단 하에 독립기관의 예산요구액을 감액할 수 있도록 하는 내용의 규정을 두고 있다.⁸⁰⁾ 2006. 10. 4. 「국가재정법」이 제정되면서 제40조 제1항에 ‘정부는 독립기관의 예산을 편성할 때 해당 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며’라는 규정을 두게 되었다. 그럼에도 「국가재정법」 제40조는 제1항의 선언내용과 달리 제2항에서 독립기관의 장의 의견만 청취하면 행정부가 제한 없이 독립기관의 예산요구를 감액해 예산안을 편성할 수 있도록 하는 구 「재정법」 및 구 「예산회계법」의 요지를 그대로 유지하고 있다. 「국가재정법」 제정 당시에도 결과적으로는 정부의 반대로 ‘독립기관의 장의 예산에 대한 의견을 존중해야 한다’는 내용의 형식적 선언 규정을 두는데 그쳤지만, 그 이전에는 ‘독립기관들에 자율적 예산편성권 부여를 해야 한다’는 비판이 존재하였다.⁸¹⁾

「국가재정법」상 독립기관인 경우와 일반 중앙기관간의 예산상 독립성은 분명한 차이가 있다. 「국가재정법」 제40조 제2항은 독립기관에 대해 기획재정부가 감액할 수 있고 감액 시에 독립기관 장의 의견만 구할 뿐 그 의견에 귀속되지 않기 때문에 실질적인 독립성을 기대하기 어렵다고 볼 수도 있으나, 기획재정부가 예산에 있어서 일방적으로 독립기관의 예산을 감액할 수 있는 구조는 아니다.⁸²⁾ 「국가재정법」 제40조에 의하면 독립기관의 예산을 편성할 때 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중해야 하고, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 독립기관의 장과 협의하도록 정하고 있다. 독립기관의 장과 협의를 하였음에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 독립기관의 장의 의견을 들어야 하고, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 감액의 규모나 그 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하도록 하고 있다. 따라서 일반 중앙행정기관으로 설치되는가 아니면 「국가재정법」상 독립기관으로 설치되는가는 정부에 미치는 영향력이 같지 않다. 독립기관으로서 「국가재정법」 제40조가 적용되면 공수처는 헌

재판소 및 중앙선거관리위원회를 말한다. ② 이 법에서 “중앙관서”라 함은 「헌법」 또는 「정부조직법」 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다.

79) 「국가정보원법」 제16조(예산회계) ① 국정원은 「국가재정법」 제40조에 따른 독립기관으로 한다.

80) 「국가재정법」 제40조(독립기관의 예산) ① 정부는 독립기관의 예산을 편성할 때 해당 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 해당 독립기관의 장과 미리 협의하여야 한다. ② 정부는 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 해당 독립기관의 장의 의견을 들어야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다.

81) 한윤옥, “‘사법부 등 헌법상 독립기관의 예산에 대한 존중’의 실질적 의미와 국가재정법 제40조에 대한 비판론적 고찰 -미국과의 비교를 중심으로”, 『홍익법학』 제22권 제4호, 2021, 284면.

82) 민경선(주 6), 82-84면.

법재판소, 법원, 국회, 중앙선거관리위원회와 같은 정도의 높은 예산상 자율성을 누리게 된다. 따라서 「국가재정법」상 공수처를 독립기관으로 정하는 것은 예산의 독립성 확보에 도움이 된다. 공수처는 독립성이 높게 요구됨에도 불구하고 지금까지 독립성과 관련한 대부분의 논의는 공수처장의 임명에만 초점이 있었지, 조직과 예산 등에 대해서는 논의가 많이 부족했다. 그 때문에 예산의 독립은 입법과정에서 고려하지 못한 것으로 보인다. 향후 법률의 개정을 통해 공수처 예산은 독립성을 확보할 필요가 있다.⁸³⁾ 공수처 예산독립성을 확보하기 위해서는 공수처법의 개정을 통하여 “공수처는 「국가재정법」 제40조의 규정에 의한 독립기관으로 한다.”는 규정을 신설하거나 변경할 필요가 있다. 국가정보원의 예에 준하여 공수처법에 공수처를 독립기관으로 명시하는 방안이 입법적 부담을 경감하면서, 공수처의 예산독립성을 확보하는 현실적 방안이 될 수 있다.

공수처가 수행하는 업무의 특성상 공수처의 정치적 중립성과 직무의 독립성 확보를 위해서는 예산편성의 자율성을 확보하는 것도 중요하다. 「국가정보원법」에서는 국가정보원의 예산회계와 관련하여 상세한 규율을 하고 있다. 동법에서 국가정보원을 국가재정법상의 독립기관으로 규율하고, 세입, 세출예산을 요구할 때는 총액으로 기획재정부장관에게 제출한다.⁸⁴⁾ 감사원 역시 예산의 자율성을 고려한 여러 규정들을 두고 있다. 「감사원법」은 감사원의 예산 요구에 관한 사항을 의결사항으로 하고,⁸⁵⁾ 감사원의 독립성이 최대한 존중되도록 예산편성을 하도록 정하고 있다.⁸⁶⁾ 「국가재정법」에서도 감사원의 세출예산 요구액을 감액하고자 할 때는 국무회의를 통해 감사원장의 의견을 듣도록 한다.⁸⁷⁾ 방송통신위원회는 위원회 예산을 스스로 의결할 수 있으며, 방송통신심의위원회의 경비를 일정한 기금에서 지급할 수 있도록 하고 있다. 공수처의 예산편성 및 국회제출은 기획재정부의 소관사항이다. 독

83) 민경선(주 6), 82-84면.

84) 「국가정보원법」 제16조(예산회계) ① 국정원은 「국가재정법」 제40조에 따른 독립기관으로 한다. ② 국정원은 세입, 세출예산을 요구할 때에 「국가재정법」 제21조의 구분에 따라 총액으로 기획재정부장관에게 제출하며, 그 산출내역과 같은 법 제34조에 따른 예산안의 첨부서류는 제출하지 아니할 수 있다. ③ 국정원의 예산 중 미리 기획하거나 예정할 수 없는 비밀활동비는 총액으로 다른 기관의 예산에 계상할 수 있으며, 그 편성과 집행결산에 대하여는 국회 정보위원회에서 심사한다. ④ 국정원은 제2항 및 제3항에도 불구하고 국회 정보위원회에 국정원의 모든 예산(제3항에 따라 다른 기관에 계상된 예산을 포함한다)에 관하여 실질심사에 필요한 세부 자료를 제출하여야 한다. ⑤ 국정원은 모든 예산을 집행함에 있어 지출의 사실을 증명할 수 있는 증빙서류를 첨부하여야 한다. 다만, 국가안전보장을 위해 기밀이 요구되는 경우에는 예외로 한다. ⑥ 원장은 국정원의 예산집행 현황을 분기별로 국회 정보위원회에 보고하여야 한다. ⑦ 국회 정보위원회는 국정원의 예산심사를 비공개로 하며, 국회 정보위원회의 위원은 국정원의 예산 내역을 공개하거나 누설하여서는 아니 된다.

85) 「감사원법」 제12조(의결사항) ① 다음 각 호의 사항은 감사위원회의에서 결정한다. 13. 감사원의 예산 요구 및 결산에 관한 사항.

86) 「감사원법」 제2조(지위) ① 감사원은 대통령에 소속하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다. ② 감사원 소속 공무원의 임용, 조직 및 예산의 편성에 있어서는 감사원의 독립성이 최대한 존중되어야 한다.

87) 「국가재정법」 제41조(감사원의 예산) 정부는 감사원의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 감사원장의 의견을 들어야 한다.

립기관으로서의 성격을 가지면서도 예산독립성에 있어서는 공수처와 비슷한 규율체계를 가지고 있는 독립기관은 국가인권위원회이다.⁸⁸⁾ 국가인권위원회는 예산과 관련하여 중앙관서로 분류되므로, 국가인권위원회 역시 예산편성 및 제출은 기획재정부의 소관사항이다. 그 때문에 공수처에 대한 예산과 같은 정도의 예산 자율권을 가지고 있는 국가인권위원회에 대하여도 예산의 자율권을 강화해야 한다는 주장이 있다.⁸⁹⁾ 공수처가 『국가재정법』상 독립기관으로 설치되는 것이 직무독립성을 고려할 때 가장 적절한 방법이라고 보이지만, 예산상 독립기관의 지위를 당장 부여할 수 없다고 하더라도 예산에서의 자율성을 어느 정도 확보할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

IV. 나가며

공수처법은 공수처가 담당하게 될 기능을 고려하여 제정된 것이라기보다는 권한남용을 방지하는데 역점을 두고 제정된 것이라고 평가할 수 있다. 우선 공수처의 규모를 축소하였다. 공수처 검사를 포함한 수사 인력은 공수처법이 예정하는 범죄를 담당하기에는 턱없이 부족하다. 공수처 검사의 임기를 3년으로 하면서, 최대 9년의 단기 임기제 공무원의 신분으로 정한다. 공수처장은 임기를 3년으로 하면서 중임할 수 없도록 하고 있다. 예산과 관련해서도 공수처를 독립기관이 아닌 중앙관서로 봄으로써 기획재정부의 통제에 놓이게 하였다. 이러한 공수처법상의 규정은 공수처의 권한이 비대해지거나 강력한 권한을 행사하는 것을 방지하려는 데 그 목적이 있다고 볼 수밖에 없다.

공수처는 공직자의 부패통제와 검찰권 견제를 위한 조직이라는 것이 지배적인 시각이다. 공수처는 아주 오래전부터 공직사회의 청렴성 확보라는 가치를 염두에 두고 논의되었다. 공수처 설치를 위한 논의의 초기단계로 돌아가, 단순히 검찰과 공수처를 견제와 대립적 시각에서만 볼 것이 아니라 상호보완적 지위에서 이들 관계를 이해할 필요가 있다. 공직자의 부패통제를 위해서 양 기관이 상호보완적 지위에서 긍정적인 상승효과를 가져올 수 있다. 그러기 위해서는 공수처가 정치적 중립성을 유지하면서 직무수행을 함에 있어서 독립성을 확보해야 한다. 공수처가 직무의 독립성을 위해서는 조직에서의 안정성이 무엇보다도 중요하다. 우선 공수처 규모의 측면에서 고위공직자의 부패를 담당할 수 있을 정도의 수사 인력의 증원이 있어야 하며, 공수처장 및 공수처 검사의 임기 등 신분보장이 있어야 한다. 예산에서 독립기관의 지위를 부여받는 것도 공수처 직무독립성과 조직의 안정성을 위해서는 필수적이다.

88) 『국가인권위원회법』 제6조 ⑤ 위원장은 위원회의 예산 관련 업무를 수행할 때 『국가재정법』 제6조 제3항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

89) 이윤제(주 1), 140-141면.

참고문헌

- 권기돈, “독립적 공수처 만들기 위해 신중 기해야”, 『월간 공공정책』 제160호, 2019. 2
- 김병수, “국민을 위한 고위공직자비리수사처 설치방안”, 『동아법학』 제80호, 2018. 8
- 김성돈, “고위공직자 범죄수사처 신설의 필요성과 위헌성 극복 방안”, 『성균관법학』 제30권 제1호, 2018. 3
- 김성천, “고위공직자범죄수사처의 형사사법체계 정합성에 관한 고찰”, 『중앙법학』 제21권 제4호, 2019. 12
- 민경선, “공수처법의 몇 가지 쟁점에 관한 소고”, 『경찰법연구』 제18권 제1호, 2020
- 박수희/문준섭, “현행 공수처법에 관한 비판적 검토”, 『한국범죄정보연구』 제7권 제2호, 2021
- 박준휘 외 5인, “고위공직자범죄수사처에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 2019. 12
- 방동희, “감사원의 독립기구화에 따른 감사원장·감사위원 선출방식에 대한 소고”, 『한국부패학회보』 제23권 제4호
- 심경수, “미국 헌법상 인사의 본질”, 『헌법재판연구』 제4권 제2호, 2017. 12
- 오병두, “공수처 어떻게 운영되어야 하나? -공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 『형사정책』 제32권 제2호, 2020. 7
- 유주성, “프랑스 검찰의 인사제도와 비교법적 함의”, 『강원법학』 제54권, 2018. 6
- 이윤제, “공수처 검사의 법적 지위에 대한 오해와 혼란”, 『형사법연구』 제33권 제3호, 2021
- 정우일, “공수처의 조직 및 운영에 관한 고찰”, 『한국공안행정학회보』 제78호, 2020
- 정한중, “고위공직자범죄수사처법 제정과 운영에 관한 연구”, 『인권과 정의』 제491호, 2020. 8
- 한윤옥, “‘사법부 등 헌법상 독립기관의 예산에 대한 존중’의 실질적 의미와 국가재정법 제40조에 대한 비판론적 고찰 -미국과의 비교를 중심으로”, 『홍익법학』 제22권 제4호, 2021
- Lisa Schultz Bressman, Robert B. Thompson, “The future of agency independence”, 63 Vand. L. Rev. 599
- Neal Devins, David E. Lewis, “Not-so independent agencies: Party polarization and limits of institutional design”, 88 B.U. L. Rev. 459
- Paul R. Verkuil, “The purposes and limits of independent agencies”, 1988 Duke L.J. 257
- Ronald J. Krotoszynski, Jr. Johnjerica Hodge Wesley W. Wintermyer, “Partisan balance requirements in the age of new formalism”, 90 Notre Dame L. Rev. 941
- Valerie J. Pelton, “Agency independence: A case study of the federal aviation

administration”, 19 Tex. Tech. Admin. L.J. 151

투고일자 : 2023. 03. 09

수정일자 : 2023. 03. 27

게재일자 : 2023. 03. 31

<국문초록>

공수처의 조직과 인사의 개선방안에 관한 고찰

조재현 · 김형섭

공수처는 고위공직자의 부패통제와 검찰권에 대한 견제를 목표로 출범하였다. 공수처 탄생과정은 쉽지 않았다. 공수처의 도입 논의는 공수처가 담당해야 할 기능보다는 권한을 어떻게 통제할 것인가에 매몰된 논쟁이었기 때문이다. 그 때문에 공수처는 공수처장과 차장을 포함하여 공수처 검사 25명과 공수처 수사관 40명의 미니 공수처로 시작하였다. 조직의 규모뿐만 아니라 권한상의 한계도 축소되었다. 공수처의 조직과 권한에 대한 충분한 고려가 없었던 것은 정치세력 간의 타협적 고려가 작용하였기 때문이다. 고도로 지능화되고 깊은 유착관계가 형성될 수 있는 고위공직자의 범죄행위에 대한 수사를 위해서는 공수처가 너무 약하게 태어났다. 향후 법 개정시 공수처가 담당해야 할 직무의 범위에 상응하는 규모에 대한 고려가 있어야 한다. 이처럼 태생적 한계를 가진 공수처가 정치권력으로부터 절연을 유지하면서 공정하게 직무를 수행하기 위해서는 공수처 조직, 인사, 예산 등에서 독립기관으로서의 법적 지위를 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 공수처 검사의 신분보장은 공수처법에서 가장 민감한 이슈이며, 공수처의 미래와 깊은 관련을 가진다. 공수처법은 공수처 검사의 신분보장에 관한 규정을 두고 있다. 공수처 검사는 탄핵 또는 금고 이상의 형을 선고받는 경우를 제외하고 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직 등의 처분을 받지 않는다. 독립적이고 중립적인 직무수행을 보장하기 위하여 공수처 검사는 다른 공직에 임용되는 것 역시 제한된다. 공수처 검사의 신분보장 규정에도 불구하고, 임기와 연임규정은 조직의 안정성의 측면에서 다소 문제가 있다. 공수처법은 공수처 검사의 임기를 3년으로 하고, 3회에 한하여 연임할 수 있도록 규정하여, 최대 9년간 공수처 검사로서 직무를 수행할 수 있도록 하고 있다. 사실상 임기가 9년으로 정해진 임기제 공무원이다. 임기제 공무원은 그 성격상 충분한 수사경험을 축적하기가 어렵다. 공수처 조직의 안정성과 효율적 수사를 위해서는 특별한 사정이 없는 한 공수처 검사의 연임을 제한하는 것은 적절하지 않다. 공수처법은 공수처장의 임기를 3년으로 하면서 중임을 제한하는 규정을 두고 있다. 검사는 퇴직한 후 3년이 지나야만 공수처장으로 임명될 수 있다. 공수처장의 중임을 제한하거나 공수처장을 검찰조직으로부터 절연할 수 있도록 하는 것은

직무 독립성 보장이라는 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 고위공직자의 범죄나 권력형 비리 등은 수사기간이 오래 소요될 뿐만 아니라 정치적으로 영향을 많이 받을 수 있기 때문에 적어도 공수처장의 임기는 국회의원이나 대통령의 임기보다 장기로 정하여, 정치세력으로부터 영향력이 미치는 것을 줄여야 한다. 헌법재판소 재판관이나 대법관의 임기를 6년으로 정하여 임기 차등에 의한 권력통제를 실현하는 것과 같이 공수처장의 신분보장과 임기도 대통령과 정치권력의 교체에는 영향을 받지 않도록 할 필요가 있다. 공수처장의 중임제한규정도 문제가 있다. 고위공직자의 임기와 관련하여 대법원장에 대한 중임제한규정을 제외하면, 공수처장과 같이 3년의 단기 임기를 규정하면서 중임을 제한하는 예는 없다. 감사원장은 1차에 한하여 중임할 수 있으며, 국가인권위원회 위원장과 국민권익위원회 위원장의 임기는 3년으로 하고 한 번만 연임할 수 있다. 국가정보원장의 임기에 관해서는 특별히 규정하고 있지 않다. 공수처장의 임기를 3년의 단기간으로 정하면서 중임이나 연임을 할 수 없도록 하는 것은 공수처 탄생을 지나치게 경계하는 것으로 정치권의 과민반응의 결과이다. 공수처가 수행하는 업무의 특성상 공수처의 정치적 중립성과 직무의 독립성 확보를 위해서는 예산편성의 자율성을 확보하는 것도 중요하다. 국가재정법상 독립기관으로 공수처를 설치하는 것이 직무독립성의 관점에서 볼 때 가장 적절한 방법이지만, 예산상 독립기관의 지위를 당장 부여하는 것이 어렵다고 하더라도 예산에서의 자율성을 어느 정도 확보할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

주제어: 공수처, 공수처장, 공수처차장, 공수처검사, 독립기관