

좌담회 자료집

시민사회가 바라는 검찰개혁 제안

일시 | 2025년 7월 16일 (수) 오전 10시

장소 | 참여연대 아름드리홀

주최 | 참여연대, 민주사회를 위한 변호사모임

목차

목차	2
프로그램	3
발표문. 수사·기소 분리에 따른 수사기관·공소기관 개편 방안 / 박용대	4
1. 수사기구 개혁의 필요성	4
2. 문재인 정부의 수사권 조정의 경과	5
3. 수사기구 개혁방안	6
▣ 수사기관의 수사 및 검사(공소기관)의 기소 오남용에 대한 통제 방안	11
▣ 외국의 수사제도 개관	14
발표문. 참여연대 형사사법 개혁 모델(2022)과 검찰개혁의 최근 쟁점 / 유승익	18
1. 시민 중심의 형사사법체계 개혁의 필요성	18
2. 「형사사법 개혁 모델」의 구조	22
3. 검찰개혁에 관한 몇 가지 쟁점에 관하여	26
발표문 / 하주희	29

프로그램

- 10:00 좌장 한상희 / 참여연대 공동대표, 건국대 법학전문대학원 명예교수
- 10:10 지정토론 박용대 / 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 부소장, 변호사
 유승익 / 참여연대 사법감시센터 소장, 명지대 객원교수 헌법학
 해주희 / 민주사회를 위한 변호사모임 전 사무총장, 변호사
- 11:30 폐회

발표문. 수사-기소 분리에 따른 수사기관·공소기관 개편 방안

박용대 / 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 부소장, 변호사

1. 수사기구 개혁의 필요성

가. 권한 집중 및 절제되지 않은 권한 행사가 낳은 피해

- 단일한 법집행기관에 권한이 집중되면 신속한 업무 집행이 가능할 수 있고, 업무의 효율성을 높일 수 있음. 그런 기대하에 지난 70여 년간 검찰에게 공소권과 함께 수사권도 부여되어 왔음.
- 하지만, 부여된 권한의 행사가 절제되지 않으면 집중된 권한은 민주주의를 위협하고, 국민 위에 군림하면서 국민을 공격하는 무기가 됨.
- 선택적 수사, 별건 수사, 먼지털이식 수사, 제식구 감싸기, 확증편향적 또는 정치편향적 불기소와 기소 등으로 인한 부작용과 피해가 순기능을 압도할 정도로 크고 심각함.
- 서울시 공무원 간첩조작 사건, 도이치모터스 주가조작 불기소 처분, 고발사주 사건, 윤석열 구속취소 결정에 대한 즉시항고 포기 등의 사례는 검찰이 정의를 실현하고 집행하는 기관으로 평가되기보다 국민 위에 군림하면서 자기 마음대로 권력을 휘두르는 추한 권력기관의 모습으로 비춰질 뿐임.
- 모든 권력기관은 국민과 공동체를 위해 봉사하는 조직으로 존재해야 하고 존재하는 것임.
- 주권자인 국민을 위해 봉사하지 않고 자신만을 위해 존재하는 기관은 존재의의가 있다고 할 수 없고, 민주주의를 위협하는 권력기관일 뿐임.
- 자정기능을 잃은 권력기관을 정의롭고 유능한 기관으로 개혁하는 것은 국민의 명령이고 시대적 과제임.

나. 개혁의 방향과 목적

- 범죄로부터 국민들의 생명과 재산을 보호하는 정의롭고 유능한 수사기구
- 무고한 피해자가 없도록 하는 민주적이고 인권적인 형사사법기구
- 주권자인 국민에 봉사하는 올바른 법집행기관

2. 문재인 정부의 수사권 조정의 경과

가. 2020년 수사권 조정

- 검사의 수사지휘권 폐지
- 검찰과 경찰의 협력관계 명시
- 경찰을 1차적 본래적 수사권자로 정함.
- 검사의 직접 수사개시권을 6대 범죄로 축소함.
- 경찰의 수사권 통제를 위해 검찰에게 보완수사요구권, 직무배제·징계요구권, 시정조치요구권, 송치요구권을 부여함.
- 공수처를 설치함.
- 경찰 개혁방안으로 자치경찰제를 도입함.

나. 2022년 수사권 조정

- 경찰의 직접 수사개시권을 6대 범죄에서 2대 범죄로 축소함.
- 검찰총장에게 직접 수사 개시부서의 직제 및 근무 감사현황을 국회에 보고하도록 함.
- 수사 검사가 자신이 수사 개시한 범죄를 기소하지 못하도록 함.
- 별건 수사 금지

다. 윤석열 정부의 출범과 함께 수사권 조정은 무위로 돌아감 - 검찰공화국의 폭주

3. 수사기구 개혁방안

가. 수사권과 기소권의 기능적, 조직적 분리

- 2000년 의약분업의 사례, ‘진료는 의사에게, 약은 약사에게’
- 형사사법체계는 “수사 – 기소(공소유지) - 재판‘이라는 3단계의 과정을 거침.
- ‘수사는 수사기관이, 공소는 공소기관이, 재판은 법원이’
- 현 검찰조직에서 수사권과 기소권을 기능적 조직적으로 완전히 분리함.
- 공소청은 기소와 공소유지 등의 업무를 담당함. 수사권을 가지지 않음.
- 현재 검찰에 소속되어 있는 모든 수사 인원과 조직을 새로 설립되는 중수처로 이관함.
- 강제수사에 해당하는 영장청구권은 수사기관에 이전하지 않고 공소기관이 그대로 가짐(현행 헌법). 공소기관이 강제수사업무에 관해서 법률적 통제의 역할을 수행함. 영장청구권을 수사기관으로 이전할지 여부는 헌법 개정 후 검토할 과제임.

나. 독립적이고 전문적인 수사기구로 ‘중대범죄수사처’를 신설함.

- 범죄의 다양성에 효과적으로 대응하는 전문적이고 유능한 다원화된 수사체계, 단일한 하나의 수사기관이 아닌 복수의 수사기관 체제 수립을 지향함.
- 수사기관의 전문성, 다원성이라는 방향에 맞추어 독립적이고 전문적인 신설 수사기구로 ‘중대범죄수사처’를 설치함. 현 검찰조직으로부터 수사인원과 수사조직을 분리해서 중수처로 이관함. 그 인원은 대략 6,000여명에서 8,000여명으로 추산됨.
- ‘중수처’가 유능하고 전문적인 수사기관으로 정립하도록 하기 위해 중수처 설립 시 검찰 출신 수사인력 외 법률가 자격, 수사 경력 등을 가진 외부 인원을 선발하여 중수처 수사인원 출신이 다원화될 수 있도록 출범하는 것이 적절할 것임.
- 중수처가 새 수사기구로 설치되면, 수사업무는 경찰의 국가수사본부, 중수처, 공수처 3곳의 복수기관이 담당하게 됨. 수사기관 사이의 전문성, 수사능력 경쟁이 발생할 것임. 갈등이 아닌 효과적인 경쟁 관계가 수립된다면 타 수사기관의 장점 등을 수용하면서 복수의 수사기관이 함께 성장, 발전해 가는 효과가 있을 것으로 기대됨.

- 중수처는 국무총리 소속으로 둬. 법무부 또는 행안부 소속보다는 국무총리 소속이 장점이 클 것으로 보임.

☞ 신설되는 중수처의 소속을 어디로 두는 것이 적절할까.

검토해 볼 수 있는 방안은 ① 법무부 소속으로 하는 안, ② 행정안전부 소속으로 하는 안, ③ 국무총리실 소속으로 하는 안, ④ 독립기구로 하는 안 등이 있을 수 있음.

법무부 소속으로 하는 안은 검찰 개혁이라는 취지를 퇴색시킬 위험이 큼. 중수처를 법무부에 두면 현 검찰청을 두 개조의 조직으로 분리시킨 채 법무부장관의 지휘와 통제를 받도록 한다는 것임. 그 경우 수사-기소 분리를 통해 공소청으로부터 완전히 독립적이고 전문적인 수사기관을 설립한다는 개혁 취지를 퇴색시킬 염려가 있음. 지금까지의 인적 관계 등을 고려할 때 공소청과의 유착 등을 경계하지 않을 수 없음. 인적 관계 등으로 인해 수사-기소 분리를 통한 건강한 견제와 균형의 원리가 제대로 작동하지 못할 위험이 있음. 공소청으로부터 인사, 행정, 담당업무 등에 있어서 완전히 분리된 독립된 수사기구 설치의 필요성에 역행할 수 있음.

행안부 소속으로 하는 안은 경찰청과 함께 중수처를 모두 소속하게 한다면 행안부가 비대해지고 권한이 집중될 위험이 있음.

독립기구로 하는 안은 수사기관처럼 강력한 집행권한을 가진 기구를 아무런 통제를 받지 않는 기구로 둔다는 것이어서 적절하지 않음. 강력한 권한을 가진 기구일수록 적절한 민주적 통제가 상시 이뤄질 수 있도록 하는 것이 필요함. 독립기구 안은 통제받지 않은 권력기구가 될 위험이 있다는 점에서 적절하지 않음.

국무총리실 소속으로 하는 안은 집행기구를 국무총리실 소속으로 한다는 점에서 다소 예외적인 경우이지만, 수사-기소 분리라는 취지를 고려할 때 앞서 3개의 방안보다 현실적이고, 상호 견제와 균형을 고려할 때도 적절한 방안일 것임.

- 중수처의 수사 대상 범죄

중전 검경수사권 조정 과정에서 경찰에 이관하지 않고 검찰에 수사개시권을 부여했던 ① 6대 범죄(부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 범죄)에 마약범죄를 더한 7대 범죄, ② 경찰청 소속 공무원, 공소청 소속

공무원, 공수처 소속 공무원, 중수처 소속 공무원이 범한 범죄 및 ③ 해당 범죄와 직접관련성이 있는 범죄를 대상으로 함.

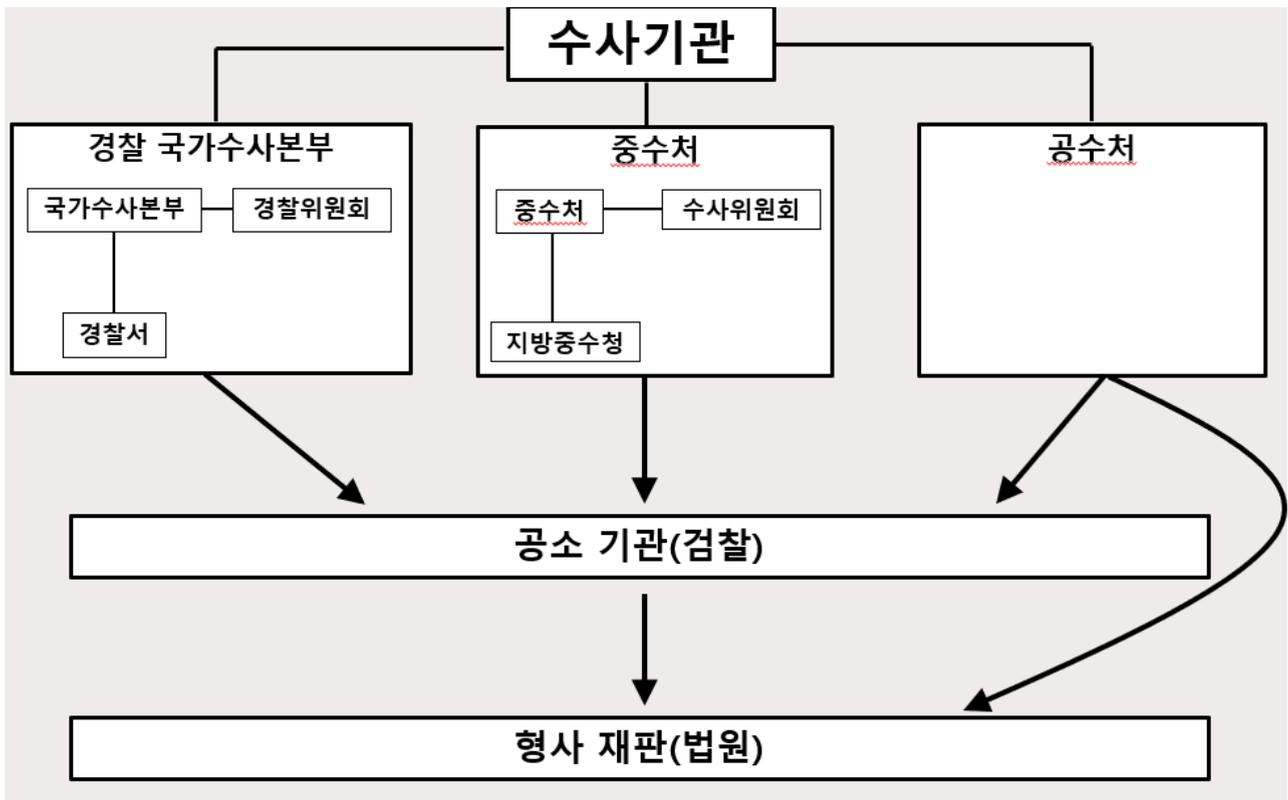
- 중수처는 중앙에 '중수처'를, 광역지방자치단체인 지방에 지방중수청을 둠. 수사 대상의 성격상 지청을 둘 필요성은 없을 것으로 보임.
- 중수처의 수사활동과 업무를 감독, 통제하는 합의제 기구로 7인의 위원으로 구성된 '(중수처)수사위원회'를 둠. 4인 이상은 외부위원으로 구성함. 경찰, 검찰청, 공수처, 중수처, 국가정보원, 군인의 직에 있거나 그 직에서 퇴직한 날부터 5년이 지나지 않은 사람은 외부위원 자격이 없는 것으로 함.
- 중수처장은 국회에서 '중수처장 후보추천위원회'를 구성하여 그 위원회가 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 1명을 지명해서 인사청문회를 거쳐 임명하도록 함. 관련 경력 15년 이상인 자를 자격요건으로 함.
- 유능하고 전문적인 수사인력의 확보와 양성을 위해 필요하고 적절한 선발 체제와 교육체계를 갖출 수 있도록 지속적인 관심과 지원이 필요함.

다. 현 검찰청은 기소 및 공소유지업무를 담당하는 공소기관으로 개편함.

- 현 검찰청은 폐지하고 공소 업무를 담당하는 공소청을 설립함. → 수사기구 개혁의 완성을 위해서도 개헌을 통해 현행 헌법 제89조 제16호의 '검찰총장'은 삭제할 필요가 있음.
- 공소청은 수사권을 가지지 않으므로 수사기관이 송치한 사건에 대해서 보완수사권도 가지지 않음. 수사가 부족하거나 미진한 경우 보완수사를 요구할 권한만을 가짐. 행정청이므로 행정청이 가지는 일반 조사권은 당연히 가짐.
- 공소청은 수사권을 가지지 않지만, 영장청구권은 가짐. → 개헌으로 검사의 영장청구권 규정이 삭제되면 수사기관에 영장청구권을 이전할지 여부는 검토할 과제임. 그러나 현재로서는 공소청 검사가 영장청구권을 가지는 것으로 함.
- 수사기관의 수사 오남용을 방지하고 수사업무를 견제하고 통제하는 역할을 수행함. 이를 위해 수사기관에 대해서 보완수사요구권, 시정조치요구권, 징계요구권 등을 가짐.

- 현 대검찰청은 기능과 권한을 축소하여 중앙공소청으로 하고, 고등검찰청 조직은 폐지함. 지방공소청과 지청은 존치시키되 수사권을 가지지 않은 공소기관으로 거듭날 수 있도록 권한과 역할을 조정함.
- 검사의 직급을 조정하고, 과도하게 부여된 권한을 공소기관의 역할에 맞도록 적절하게 조정함.

[수사기구 개편 후 수사·공소기관의 구조]



라. 수사기관과 공소기관 사이의 관계

- 정의롭고 공정한 국가형벌권의 실현을 위해서는 양 기관의 협력이 필수적임.

수사기관과 공소기관 사이의 대립이나 갈등으로 인해 국가형벌권의 신속한 행사에 어려움이 발생하지 않도록 양 기관이 협력할 수 있는 방안을 계속 검토하고 마련해야 함.

- 고소인, 고발인에게 수사결과에 대한 이의신청권을 부여함. 이의신청이 있는 경우 검사에게 해당 사건을 송치하여 검토하도록 함. 검사는 이의사건을 검토한 후 ① 이의신청 기각, ② 보완수사 명령, ③ 다른 수사기관에 이첩하도록 함.

마. 수사기관 사이의 관계

- 중수처가 신설되면 수사기관은 경찰의 국가수사본부, 공수처와 함께 3개의 수사기관이 병존하는 구조를 가짐.
- 수사기관 간 수사의 단절이나 공백이 발생하지 않도록 복수의 수사기관이 수사권을 중층적으로 경합하는 구조를 가지도록 함, 그 결과 수사기관이 수사하던 중 이첩이 있더라도 종전 수사기관이 수집한 증거의 증거능력 등에는 아무런 변동이 없도록 함.
- 수사권 경합이 발생하는 경우 ① 우선 양 수사기관(의 장 또는 담당부서)이 협의하여 수사권을 조정하도록 함. ② 협의가 성립되지 않는 경우 이를 조정할 수 있도록 하는 기구로서 국무총리실 소속으로 ‘수사조정위원회’를 둬. 수사권 경합이 발생한 경우 신속히 이를 조정할 수 있도록 함.
- 유능하고 전문적인 수사역량 강화를 위해 수사요원의 선발, 전문성 함양을 위한 교육 방안 등을 계속 검토하고 마련할 필요 있음.

바. 빈틈없는 수사기구 개혁업무 추진을 위한 추진체 설립의 필요성

- 안정적이고 빈틈없는 수사기구 개혁 추진을 위해서는 개혁업무를 총괄할 추진체가 필요할 것으로 보임. 대통령 직속 또는 국무총리 직속으로 한시적 기구로 ‘수사개혁위원회’를 설치하는 것을 고려해 볼 수 있음. ‘수사개혁위원회’가 수사기구 개혁 업무를 총괄하도록 하여 수사기구 개혁 업무가 차질 없이 추진될 수 있도록 함.
- 상근으로 5인의 위원으로 구성함.
- 임기는 6개월 내지 1년
- 대통령이 위원을 임명함.사무처를 설치해서 위원회 업무를 돕도록 함.

사. 개혁 일정

- 수사-기소 분리는 우리 사회가 오랜 기간 논의해 온 과제임. 대통령 공약사항이기도 함.

- 중수처법, 검찰청 개정법률안 등 열개에 해당하는 법률을 이번(2025년) 정기 국회 내 처리하는 것이 적절함.
- 법률에 따른 이행과 후속 조치를 위해 6개월의 시행 유예기간을 둬. 그 기간에 ‘수사개혁위원회’의 주관하에 개혁의 모든 기초적인 작업이 완료될 수 있도록 하고, 공소청과 중수처가 차질없이 출범할 수 있도록 함.

▣ 수사기관의 수사 및 검사(공소기관)의 기소 오남용에 대한 통제 방안

1. 범죄 혐의 사건에 대한 처리

가. 기소의견

- 범죄 혐의 있음

나. 불기소의견

- 기소유예
- 혐의 없음 / 범죄 인정 안됨. 증거불충분
- 죄가 안됨
- 공소권 없음
- 각하
- 공소 보류(국가보안법 위반 사건)

2. 수사의 오남용에 대한 억제와 통제

가. 혐의 있음 의견(기소의견) 송치 사건의 경우

- (기소 여부의 판단을 위해) 검사에 의한 재검토가 이루어짐 (피의자는 의견서 등을 제출하여 검사를 상대로 자신의 무죄 등을 변론할 기회가 주어짐)
- 실질적 감찰 – 해당 사건이 최종적으로 불기소 및 무죄 확정이 된 경우, 감찰업무의 실질화를 통해 해당 사건을 수사하면서 고의적인 수사오남용 등이 있었는지 감찰을 실시함. 감찰업무를 통해 수사기관이 자신의 권한을 오남용한 행위가 있었는지, 그래서 범죄 혐의나 징계의 대상 행위가 있었는지 확인해서 필요한 조치를 하도록 함.

나. 혐의 없음 의견(불기소의견) 사건의 경우

- 고소인·고발인에게 이의신청권 부여
- 이의신청이 있는 경우 검사에게 송치하여 해당 사건을 검토하도록 함.
- 제2, 3의 수사기관에 고소, 고발하는 것을 허용함. 다만, 수사기관은 고소·고발 사건을 수사하기 전에 다른 수사기관을 이미 거친 사건인지 여부를 확인할 수 있고, 만약 다른 수사기관을 이미 거친 사건이라면 그 사건에 대해서는 해당 사실을 검토하여 각하결정을 할 수 있도록 함. 복수의 수사기관의 존재가 고소인·고발인에게 의해서 ‘수사기관 쇼핑’이 발생하지 않도록 하는 범위에서 제2, 3의 수사기관에 고소, 고발하는 것을 허용한다는 의미임
- 수사심의위원회 심의 절차 제도에 대한 검토 – 수사기관의 수사 종결과 관련하여 수사심의위원회를 설치해서 검토를 하는 방안도 생각해 볼 수 있음. 그런데 수사심의위원회의 결정에 관해서 고소인·고발인에게 다시 이의신청권을 부여한다면 결국 검사에게 사건을 송치해서 검사의 검토를 받게 되는 결과가 되는데 그렇다면 수사심의위원회의 검토를 거치도록 하는 방안이 큰 장점이 있다고 보기 어려움. 수사심의위원회의 결정에 관해서 검사의 검토가 아닌 법원에 재정신청을 할 수 있도록 하는 방안도 생각해 볼 수 있는데, 그 경우 검사의 검토가 없는 상태에서 법원으로 하여금 기소명령을 하도록 하게 하는 것이어서 기소기관의 검토가 없다는 절차 공백의 비판이 있을 수 있음. 만약 수사심의위원회의 결정에 관해서 고소인·고발인에게 이의신청을 하지 못하게 한다면 수사오남용에 대한 통제가 적절하거나 충분하지 않다는 불만이 있을 수 있음.

다. 기타 - 수사지연에 대한 억제 방안

수사지연으로 인해 발생하는 과도한 인권침해를 방지하기 위해 특별한 사정이 없는 경우 일정한 기간(예컨대 1년)이 지나면 수사가 종결되도록 함. 예컨대 수사개시 후 1년이 지나면 예외적으로 정한 특별한 경우를 제외하고 피의자 지위에서 벗어나도록 함.

3. 기소의 오남용에 대한 억제와 통제

가. 기소한 사건의 경우

- 검사가 공소를 제기하면 법원에 의한 재판이 시작됨. 피고인은 법원을 상대로 무죄 등을 변론하게 될 것임.
- 실질적 감찰 - 유죄 혐의로 기소되었으나 최종적으로 무죄 확정된 사건의 경우, 감찰업무의 실질화를 통해 검사의 고의적인 기소 오남용이 있었는지를 감찰하도록 함. 이를 통해 고의적인 기소 오남용 등 범죄 혐의나 징계의 대상 행위가 있는지 여부를 확인해서 필요한 조치를 하도록 함.
- 수사기관이 혐의 없음 사건으로 송치를 한 사건(그러나 고소인·고발인 등에 의한 이의신청이 있어 송치한 사건)에 관해서 검사가 기소의견으로 판단한 경우, 검사에게 바로 기소를 허용할 것인지, 그렇지 않으면 보완수사, 다른 수사기관의 이첩 등을 거쳐서 수사기관의 혐의 있음이라는 의견이 존재함을 전제로 해서만 기소를 할 수 있도록 할 것인지도 검토해야 함. - 기소오남용의 방지를 위해서는 수사기관의 혐의 있음의 의견이 있는 경우를 전제로 해서만 기소를 허용하는 방안이 적절할 것임.

나. 불기소 결정을 한 사건의 경우

- 기소심의위원회의 심의 - 고발인, 고소인, 수사기관(혐의 있음 의견으로 송치한 경우)에게 불기소결정에 대한 이의신청권을 부여함. 이의신청이 있는 경우 기소심의위원회를 개최하여 기소 여부에 대해 검토를 하도록 함 - 기소심의위원회가 기소 의견으로 결정한 경우 검사는 의무적으로 기소를 하도록 함.
- 재정신청의 실질화 - 재정신청 전담 법원의 설치 등을 통해 재정신청의 실질화를 꾀함.

▣ 외국의 수사제도 개관

1. 미국

- 연방정부와 지방정부가 있음.
- 각 주마다 검사, 경찰 조직과 권한이 다소 차이가 있음.
- 경찰이 독자적으로 수사개시권, 구속영장청구권, 영장집행지휘권, 긴급체포지휘권, 구속지휘권, 압수수색검증지휘권, 수사종결권을 가지고 있음.
- 검사가 공소제기 및 공소유지권을 가짐.
- 경찰과 검찰은 상호협력관계, 검찰은 경찰에 대해서 법적 조언 및 자문 역할을 하고, 공소 유지에 필요한 한도 내에서 경찰의 수사에 개입함, 경찰이 수사를 주도함.
- 경찰 외에 FBI 등 다양한 수사기관이 존재함.

2. 영국

- 전통적으로 사인소추주의와 당사자주의를 취하고 있음.
- 경찰이 수사권과 기소권을 가지고 있었음. 1985년 범죄기소법이 제정되면서 국립기소청이 설립되었음. 경찰이 가지고 있던 기소권을 국립기소청으로 이관함.
- 수사는 전적으로 경찰에 의하여 행해짐. 경찰이 수사의 주재자, 영국형사사법체제의 대명사임. 경찰이 영장청구권, 불심검문권, 압수수색권, 체포·구금권, 피의자심문권, 참고인 조사권, 기타 증거조사권, 수사종결권 등을 가지고 있음.
- 1985년 국립기소청이 설립되면서 검사가 기소권을 가지게 됨. 검찰은 경찰에 대하여 수사지휘권을 가지지 않음. 조직 내에 검사, 법률사무보조원, 사무원이 있음. 검사 제도 도입은 1972년 Confait 사건이 주요한 계기가 됨.
- 경찰은 분권적, 자치적 조직임. 총 43개의 독립적인 경찰청이 존재함(41개 카운티에 각 1개, 런던에 2개)
- 경찰 외에 특수 분야의 수사를 담당하는 다양한 수사기관이 있음.

3. 독일

- 검사는 소추권, 수사권, 수사종결권, 영장청구권, 경찰에 대한 지휘감독권을 가짐. 수사의 주재자로 평가됨. 기소법정주의
- 경찰은 수사개시권, 수사권이 있음. 수사종결권은 없음. 수사결과를 검찰에 송치해야 함.
- 검찰 조직에 수사를 위한 인적, 물적 자원이 없음. 그럴기 때문에 사실상 대부분의 수사는 경찰이 독자적으로 수행하고, 검사가 경찰의 수사단계에 개입하는 경우는 거의 없음. 검사는 송치 이후 사건을 접하여 기소 여부를 결정함. 2008년 기준 전체 수사사건의 80%는 독자적인 경찰 수사로 처리되고, 검찰로의 수사기록 송치는 수사종료 후에 이루어짐. 결국 검사는 경찰 수사에 대한 법률적 자문 내지 통제 역할을 수행하고, 실질적인 수사는 경찰이 담당하는 구조임.
- 경찰은 연방경찰조직과 주경찰이 있음. 독일의 경찰활동은 주 경찰을 중심으로 이루어지고 있음.
- 연방경찰로는 연방내무부 산하에 변방범죄수사청(BKA), 연방경찰청(BPol)이 있음.
- 주 경찰청은 우리의 경찰청처럼 독립된 외청이 아니라 주 내무부 소속의 하나의 부서인 국(Abteilung)으로 편성되어 있음. 그로 인해 주 내무부의 3국장이 주 경찰청장의 역할을 함.
- 검찰은 법원과 함께 법원조직법에 근거하고 있음. 법무부 소속임. 연방검찰과 주검찰이 있고, 양자는 수직적 관계가 아니라 병렬적 관계임.

4. 프랑스

- 예심제도와 예심판사 제도가 있음. 중범죄 사건에 대하여 예심판사가 경찰을 지휘하여 수사를 함. 예심판사는 ‘프랑스에서 가장 강한 사람’으로 평가될 정도로 프랑스식 규문주의 형사절차의 상징임.
- 범죄를 중죄, 경죄, 위경죄로 분류하고, 그 성격에 따라 수사절차 등에 차이가 있음.
- 중죄는 검사가 수사법원에 예심수사개시청구를 해야 함.
- 경죄는 검사가 예심수사개시청구 여부를 선택할 수 있음.

- 위경죄는 예심수사단계를 거치지 않는 것이 원칙
- 예심수사단계를 거치는 경우 검사의 역할은 기소행위에 있고, 수사는 예심판사가 경찰을 지휘하여 이루어짐.
- 검사가 소추권을 가지고 있으나 독점권이 없고 사인소추가 인정됨.
- 검사는 수사권이 있고, 사법경찰의 수사를 지휘감독함.
- 사법경찰은 수사와 동일어. '사법경찰은 예심이 개시되기 전에 형사법률상 범죄를 적발하고, 증거를 수집하며, 범인을 찾는 것'(형사소송법 제14조)
- 검찰 조직 내 (검찰)수사관 또는 사법경찰 조직은 없음. 사법경찰은 내무부 산하 국립경찰과 헌병경찰 소속임.
- 법률상으로는 검사가 사법경찰에 대한 통제권이 있으나, 실무적으로는 상호협력관계를 형성함.
- 중앙수사국은 내무부 산하에 있음. 중앙집권적 경찰이 근간이고, 국립경찰과 헌병경찰이 있음. 자치경찰은 기초단위 보조형 자치경찰제라고 할 수 있음. 각 고원(기초자치단체)에서 치안 수요 및 재정 상황에 맞춰 자치경찰인력을 채용할 수 있음. 현재 그 수는 약 21,000명 정도임. 공공안녕과 질서를 유지하는 행정경찰사무를 주로 하고 있고, 보조사법경찰 업무도 일부 담당함.

5. 일본

- 검찰관은 2차적 수사기관, 주된 임무는 공소 제기, 재판의 집행 및 지휘임. 법에는 모든 범죄에 대한 수사가 가능하도록 되어 있음.
- 현 검찰조직은 최고검찰청, 고등검찰청, 지방검찰청, 구검찰청으로 구성되어 있음. 검찰청에는 검사관 외에 검찰사무관 등의 직원이 있음.
- 검찰관은 독임제 관청, 검찰관 동일체의 원칙, 전국적으로 통일적, 계층적 구성, 상명하복의 관계
- 사법경찰직원은 형사소송법상의 개념, 검찰관 및 검찰사무관 이외의 수사기관을 의미함. 사법경찰직원에는 범죄일반에 대한 직무를 수행하는 경찰관과 특정 행정관청의 직무와 관련된 범죄업무를 수행하는 공무원(특별사법경찰직원)으로 나뉨.

- 경찰이 1차적 수사기관임 경찰은 검찰의 보조자가 아님. 영장청구권도 있음. 다만 영장청구권에 대해서는 사법경찰원 중 공안위원회가 지정하는 경부 이상의 자가 청구할 수 있도록 함.
- 경찰은 국가경찰과 자치경찰로 이원화되어 있음.
- 경찰의 업무는 3원칙을 강조함 – 경찰공공의 원칙, 경찰책임의 원칙, 경찰비례의 원칙
- 공안위원회를 두고 있음. 국가공안위원회의 위원장은 국무대신, 경찰청장 및 경시총감의 임면에 내각총리대신의 승인을 받도록 함. 자치단체 경찰인 도도부현 경찰은 도도부현 지사 소관인 도도부현 공안위원회가 관리함.
- 검찰과 경찰은 수사에 있어서 상호협력관계
- 검찰은 사법경찰직원에게 대해서 지시·지휘권 및 징계·파면권이 있음. 일반적 지시권, 일반적 지휘권, 구체적 지휘권
- 검찰과 경찰은 원칙적으로 상호협력관계임. 그런데 검찰에 의한 경찰 수사업무에 대한 지시지휘권 등을 인정함으로써 검찰의 주도권을 인정하고 있음. 그렇지만 검찰권한의 행사가 적절하고 적절하게 행해져야 한다는 입장에서 일정한 억제 필요하다는 것을 전제로 하는 검찰의 주도권 인정 시스템이라 할 수 있음.

[외국의 검사·경찰 기관의 수사권한]

	공소기관(검사)					수사기관	
	기소권	수사권	영장청구권	수사조직	지휘감독	영장청구	복수의 수사기관
미국	○	×	×	×	×	○	○
영국	○	×	×	×	×	○	○
독일	○	○	○	×	○	×	○
프랑스	○	○ (예심판사)	-	×	○	-	○
일본	○	○	△	△	○	○*	

* 체포·압수·수색

발표문. 참여연대 형사사법 개혁 모델(2022)과 검찰개혁의 최근 쟁점

유승익 / 참여연대 사법감시센터 소장, 명지대 객원교수 헌법학

1. 시민 중심의 형사사법체계 개혁의 필요성¹

가. 형사사법체계 개혁의 필요성과 참여연대의 「형사사법 개혁 모델」(2022)

형사절차를 구성하는 수사, 기소와 공판은 시민의 기본권에 대한 침해로 전제로 한다. 「형사소송법」 제199조 제1항은 “수사에 관하여는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 조사를 할 수 있다. 단 강제처분은 법률에 특별한 규정이 없으면 하지 못한다.”고 하여 임의수사의 원칙을 천명하고 강제수사에 대해서는 “법률에 특별한 규정”이 있어야만 할 수 있도록 하고 있다. 강제수사에 대하여 「형사소송법」에 의하여 특별히 규율하는 것은 당연하지만 임의수사라고 하여도 기본권 침해성이 사라지는 것은 아니다. 여기에서 「형사소송법」은 임의수사에 대해서도 ‘적법한 절차’일 것은 강조하고 있다(제312조 제1항 등).

또한 공소권의 행사도 마찬가지이다. 「형사소송법」 제246조는 “공소는 검사가 제기하여 수행한다.”고 하면서, 검사의 재량에 의한 불기소를 인정하고 있다(제247조). 부당한 불기소에 대하여는 검찰항고(「검찰청법」 제10조)와 재정신청(「형사소송법」 제260조~제264조의2) 등의 절차를 두고는 있지만, 우리 형사사법체계에서는 검사의 부당한 불기소 그리고 부당한 기소로 인한 인권 침해와 정치적 오·남용 사례들이 그간 문제되어 왔다.

형사사법체계가 가지는 본질적 속성으로 인하여, 수사·공소기구의 권한 행사는 시민의 기본적 인권에 대한 침해 위험성이 있다. 여기에서 「헌법」은 형사법에 관하여 적법절차의 이념(「헌법」 제12조 제1항), 공정한 재판을 받을 권리(「헌법」 제27조 제1항), 무죄추정의

¹ 참여연대 형사사법개혁 모델(2022)에 관한 아래 I. 및 II.는 오병두, 참여연대 형사사법체계 개혁안, 검사의 나라 시민들이 파면하다, 윤석열정부 3년 2022-2025 검찰+보고서 종합판, 2025에서 전재하였다.

권리(「헌법」 제27조 제4항) 등 특별히 그리고 명시적으로 시민의 자유와 권리를 보장하여야 함을 천명한다.

그러나 수사·공소기관에 대한 통제는 법원에 의한 일부 사법적 통제를 제외하고는, 행정적 통제라는 점에 한계가 있다. 즉, 일반적인 형사절차에서 수사권과 공소권은 행정부 소속의 공무원인 경찰공무원과 검사에 의하여 행사된다. 권력분립의 원칙에 따라, 법률 제정에 의하여 행하는 입법적 통제에도 불구하고 개별 사안에서의 통제는 행정적 통제가 중심이 될 수밖에 없다.

관료주의로부터 자유로울 수 없는 행정부 공무원에 대한 통제방식은 정치적 영향력으로부터의 독립성과 중립성, 그리고 수사와 기소 결과의 공정성 등에서 문제의 소지를 안고 있다. 공소가 제기된 이후에는 법원에 의한 통제가 가능하지만, 그 전 단계에서부터 (공소가 제기되기 전에는 영장발부 절차에 의해) 별도의 통제가 필요하다. 여기에서 더 나아가, 헌법질서는 형사사법체계 그 자체에 대한 민주적 통제, 시민적 통제가 가능하도록 형사사법체계를 구성할 것을 요구한다. 특히 「헌법」 제1조 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 선언한다. 국민으로부터 유래한 권력의 행사에 국민에 의한 직접·간접의 통제장치를 마련하여야 한다는 요청이다. 행정부 공무원인 경찰과 검찰의 수사권과 공소권 행사에 대하여 그 합법성과 적정성을 적절하고 효율적으로 통제할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이는 수사·기소의 적법성뿐만 아니라 행정의 투명성과 효율성, 그리고 책임성 측면에서도 중요하다. 형사사법체계는 공정하고 적법한 국가형벌권을 실현하고 국민의 자유와 권리를 보장할 것을 목표로 한다. 적법한 절차에 따라 형벌권이 적정하게 실현함에 있어 현행 「헌법」과 「형사소송법」 등의 법률에 의한 통제, 사법부에 의한 통제나 행정부에 의한 통제가 미흡한 영역이 있다면, 이에 대하여는 시민의 직접 참여를 통한 감시와 통제 방법이 대안으로서 모색하여야 한다. 수사권과 공소권은 국민에 의하여 위임된 국가권력일 뿐만 아니라, 입법적·사법적·행정적 통제로부터 벗어나는 자체가 적법절차원칙에 반하고 그 결과는 기본권 침해로 이어진다. 수사권과 공소권의 통제를 ‘법으로부터 자유로운 영역’으로 남는 것은 국가의 기본권 보장 의무(「헌법」 제10조 제2문, “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”)에도 반한다. 또한 유명무실한 형식적·관료적 통제는 수사와 공소에 대한 실질적 통제력을 결여하는 경우, 불법하거나 부적정한 수사·공소에 대하여 면죄부로 그칠 가능성도 있다. 시민적·민주적 통제가 형사사법체계 개혁에서 주목해야 하는 이유이다.

참여연대의 「형사사법 개혁 모델」(2022)(이하 “「형사사법개혁안」”이라 한다)²은 형사사법체계에서 시민의 적극적 참여를 중시한다. 참여연대의 「형사사법개혁안」은 ‘수사-기소의 분리’, ‘행정경찰-사법경찰의 분리’, ‘국가경찰-자치경찰의 분리’ 등 각 수사·공소기관의 조직적 분리와 재구성, 각 기관 상호간의 효율적 협력 구조, 실질적 시민통제기구 설치 등을 요소로 한다. 조직법상으로는 검찰의 순수 공소기관화 그리고 일반적 수사기구로 검찰과 경찰의 수사인력을 통합한 ‘국가수사청’ 신설을 제안한다.

여기에서 다루는 「형사사법개혁안」은 형사사법 체계의 조직구성안이다. 일반적으로 형사사법체계라고 하면 수사와 공소, 형집행을 아우른다. 형집행은 상호 연동되어 있으므로 전반적 개혁이 필요하나, 여기에서는 시급한 개혁이 요청되는 수사절차 및 공소절차만을 다룬다. 또한 수사·공소기구의 개혁을 중심으로 하고 (형사)재판절차와 형집행절차 개혁은 별도 기회에 다루기로 한다.³

나. 시민사법 대 전문가사법(관료사법)

「형사사법개혁안」은 그간 제기되었던 다양한 형사사법 개혁론에 대한 평가를 전제로 한다. 무엇보다도, 다른 형사사법개혁안의 기본 관점부터 살필 필요가 있다. 형사사법체계 개혁방안 사이에는 사법을 바라보는 시각의 차이로서는 ‘[법률]전문가사법과 시민사법’⁴ 혹은 ‘관료사법 대 시민사법’이라는 관점 내지 시각의 대립이 있다.

이때의 “법률전문가 중심의 사법”(전문가사법, **legal professionalism**)이란 “법률전문가의 관점에서 사법의 내재적 효율성과 효과성을 강조하는 관점”을 말한다. 형사사법체계 내부의 각 기관의 ‘견제’를 강조함으로써 체계의 안정성, 적정성과 정당성을 확보하고자 한다. 법원에 의한 수사절차 통제를 강조하는 입장, 예컨대. 검사의 부당한 불기소를 통제하기 위하여 재정신청 제도를 강화하자는 논리나 독일의 기소법정주의를 도입하자는 주장이 여기에 속한다.

전문가사법의 구조를 취하고 있는 우리의 형사사법체계에서는 행정부와 사법부 소속 관료인 검사와 법관에 의하여 형사사법제도가 운영되고 있다. 이 점에서 ‘관료사법’이라고 부를 수 있다. 이와 대비되는 “시민 중심의 사법”(시민사법, **criminal justice participation**;

² 이 자료는 오병두, “수사-기소 구조의 개혁 방안: 국가수사청 도입 논의를 중심으로”, ‘형사사법제도 개혁, 어떻게 할 것인가: 검찰·경찰 제도 개선 방안 모색 토론회’ 자료집(국회 형사사법체계개혁특별위원회 더불어민주당 의원, 참여연대, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 민주주의법학연구회, 주관: 참여연대 형사사법개혁사업단, 2022. 11. 21.), 18-32면과 오병두, “수사-기소 구조의 개혁 방안: 국가수사청 도입 논의를 중심으로”, ‘형사사법체계, 앞으로 나아갈 길은 어디인가: 수사-기소 조직적 분리안 제언과 검토’ 자료집(참여연대, 2024. 7. 16.), 4-30면 등의 내용을 발전시킨 것임. 이들 자료는 참여연대 홈페이지(각각 <<https://www.peoplepower21.org/judiciary/1919942>>과 <<https://www.peoplepower21.org/judiciary/1971003>>, 최종검색: 2025. 5. 10.)에서 볼 수 있음.

³ 따라서 구체적인 형사절차상의 작용에 관한 수사절차에 관한 법적 규율에 대해서는 간접적으로만 다루고 있다. 수사절차에 관한 법적 규율에 관하여는 별도로 다룰 필요가 있다.

⁴ 이에 관하여는 오병두, “바람직한 형사사법개혁 모델: 검찰개혁과 경찰개혁을 중심으로”, 31면.

public participation in criminal justice)은 시민의 직접적 참여를 통해 사법의 공정성과 정당성을 확보하여야 한다는 관점이다. 개인 차원에서 사인(私人)이 직접 공소를 제기하도록 하는 사인소추제, 검사의 기소권한을 통제하기 위한 대배심제도, 검찰심사위원회 등 ‘시민참여기구 도입론’이나 그 ‘지위·권한 강화론’ 또는 ‘검사장 직선제 도입론’ 등은 이러한 시각에 기초한다.

일반적으로 전문가사법의 경우, 훈련된 법률전문가에 의한 전문성과 사법제도의 효율적 운영, 형사사법 운영의 일관성, 제3자성에 기반한 공정성, 직위에 따른 책임성, 법조윤리 등 내부적 통제에 의한 윤리성 등이 강조된다. 반면, 법조직역의 자정작용 상실 등 내부적 부패, 정치적 사법, 엘리트주의에 기반한 비(非)-민주성, 반(反)-시민성, 내부적 부패, 정치적 사법, 엘리트주의에 기반한 비(非)-민주성, 반(反)-시민성, 직역이기주의의 작용 등의 문제될 수 있다.

한편, 시민사법의 경우에는 민주주의적 요청, 시민의 참여에 의한 정당성 확보, 시민적 감각에 부합하는 결정과 판단, 참여를 통한 민주적 시민교육(civic education and engagement) 등이 장점으로 꼽히나, 전문성 부족으로 인한 비효율성, 형사처벌에서의 포플리즘 등도 문제로 지적된다.

전문가사법(관료사법)에서는 기관 간 통제원리가 강조됨에 반하여, 시민사법에서는 민주적 통제원리가 그보다 우선한다. 시민사법의 관점에서는 각 기관의 독립성이 강조되고 독립성이 커지는 만큼 시민이 참여하는 직접적인 통제를 강화할 것을 요구한다. 반면, 관료사법에서는 기관 통제원리, 즉 하나의 기관을 다른 기관이 또는 상급기관이 통제한다는 원리가 강조된다. 관료사법에서는 독립성보다는 중립성의 원리가 우선적으로 작용하는데, 법원과 같은 중립적 기관이 통제함으로써 다른 기관의 권한 남용을 적절히 통제할 수 있으리라는 기대가 작동한다.⁵

현재의 형사사법체계는 수사와 관련하여 공소를 담당하는 법률 전문가인 검찰이 수사기관을 통제하고, 독립적인 법률 전문가인 법관에 의하여 공소기관을 통제한다는 구상, 즉 경찰은 검찰이, 검찰은 법원이 통제한다는 구상을 기본으로 하고 있다. 여기에서 검찰이 통제할 수 없는 경찰의 수사활동, 법원이 통제할 수 없는 검찰의 공소권 행사 등 사각지대가 존재한다.⁶ 각 기관의 권한 남용을 그 기관의 수준에서 그리고 그 자체로 통제할 수 있는 장치도 아울러 필요하게 된다. 이러한 장치들이 약화되면 경찰은 경찰대로, 검찰은 검찰대로 이 사각지대를 확장하고 통제 받지 않는 권력을 활용할 기회가 커지게 된다.

⁵ 그러한 예로 검찰이 주장하는 검사의 ‘준사법기관론’을 들 수 있다. 실상은 경찰에 대하여 검찰의 통제는 허용하지만 스스로는 통제 받지 않는다는 주장을 정당화하는 논리이다. 여기에 ‘단독관청론’은 실제 의사결정을 하는 상위직 검사를 배제하고 법적 책임을 개별 검사에게 돌리는 논리로 생각된다.

⁶ 「검·경 합의문」(2018. 6. 21.)에서 등장하는 경찰의 ‘내사’가 검찰에 의해 통제되지 않는 사각지대의 대표적인 예이다.

따라서 ‘수사-기소의 분리’에는 ‘수사기관의 수사에 대한 책임성’과 ‘공소기관의 공소에 대한 책임성’이라는 기관 수준의 책임 분배가 작용할 수 있도록 하는 제도도 함께 도입되어야 한다. 이 사각지대에 대한 법적 통제수단으로서 시민의 참여와 시민에 의한 책임 추궁의 방식이 실효적이다. 따라서 시민사법의 원리는 ‘수사-기소의 분리’나 그에 따른 수사와 기소의 책임성(책임수사와 책임기소의 원리)을 모두 공개적으로 투명하게 확보할 것을 요구한다.

이상의 ‘관료사법 대 시민사법’이라는 대비는 하나의 전형을 상정한 것이다. 현실의 형사사법 개혁론이 어느 한쪽으로 완전히 편향되거나 치중되어 있지는 않다. 그럼에도 입법자들은 입법과정에서 시민참여가 제도의 본질적 구성부분에 속할 것을 인식하고 그 구현에 힘쓸 것을 요청한다는 점에 시민사법 이념은 독자적인 가치가 있다. 시민사법은 형사사법의 기본적 목표를 실현하도록 설계될 경우, 관료사법의 부족을 보완하고 그 장점을 강화하는 수단이 된다.

시민사법 관점은 특히 국민주권주의와 민주주의와 관련이 깊다. 이는 그간 검찰개혁 과정에서 강조되었던 헌법이념이다. 한국 사회의 정상적인 민주주의 발전을 저해하는 검찰이 개선되어야 한다는 것, 정치권력의 이익에 복무하는 검찰이나 ‘검찰의 정치’로부터 민주적 정치과정에 간섭받지 않아야 한다는 것이 강조되었다. 그러나 현실 입법과정에서 검찰개혁과 민주주의의 관계는 뒤로 물러서고 전문가사법(관료사법)의 입장이 전면에 등장하곤 하였다. 간접적으로 의회권력이나 선출권력을 매개함으로써 시민의 민주적 통제가 충실히 이루어질 수 있다는 입장으로 대변된다.

여기에서 우리는 검찰개혁과 민주주의의 관계를 적극적으로 파악하고자 한다. 형사사법 기구의 구성과 운영에서 주권자인 시민의 직접적 참여를 강조하고자 한다. 이처럼 시민의 직접적 참여를 중시하는 입장이 바로 참여연대가 제시하는 시민사법의 원리라고 할 수 있다.

2. 「형사사법 개혁 모델」의 구조

참여연대의 「형사사법개혁안」은 형사사법체계의 조직론 차원으로 보면, 기존의 검찰개혁과 경찰개혁에서 각각 요구되는 핵심적 명제를 통합한다. 즉, 검찰개혁 모델로서는 ‘수사-기소의 (조직적) 분리’를, 경찰개혁 모델로서는 ‘행정경찰-사법경찰 분리’와 ‘국가경찰과 자치경찰의 분리’를 기본 원칙으로 하면서 이를 통일적으로 구성하고자 한다.

구체적으로 「형사사법개혁안」은 ① 수사기관으로는 경찰과 검찰의 수사인력을 통합한 ‘국가수사청’을 도입하고, ② 공소기관으로는 검찰을 분권화하여(단일검찰체제 해소) 지방검찰청 단위로 재편하면서, ③ 수사와 공소에 대하여 실질적 감독권을 가진 시민참여기구를 두는 것 등을 골자로 한다.

가. 국가수사청의 도입

「형사사법개혁안」에서 ‘국가수사청’안은 경찰과 국가수사본부를 분리하고 여기에 검찰의 직접수사 인력을 합친다는 구상이다. 즉, 현재의 경찰조직은 분권화되어 국가경찰(행정경찰), 지방경찰로 나뉘고 국가경찰 중 사법경찰은 ‘국가수사청’⁷으로 옮겨진다. 이는 ‘수사-기소의 (조직적) 분리’ 그리고 ‘행정경찰-사법경찰 분리’와 ‘국가경찰과 자치경찰의 분리’라는 세 가지 원칙을 통합적으로 구현하는 제도이다. 이를 통해 수사와 기소를 조직적으로 분리하고, 각각에 대하여 책임성을 담보할 제도로서 시민참여기구를 도입한다는 것이다.

‘수사-기소의 (조직적) 분리’와 ‘행정경찰-사법경찰 분리’라는 명제에 따라, 국가수사청을 도입한다고 할 때, ‘국가경찰과 자치경찰의 분리’가 문제된다. 이를 위하여 국가수사청은 분권화된 검찰청의 조직에 대응하여 지방수사청을 두고 이를 중심으로 운영한다.⁸

나. 단일검찰체제의 해체 : 검찰권 분산 모델로서 지방검찰청 중심제와 시민참여 모델로서 검사장 직선제 도입

「형사사법개혁안」에서 검찰청은 지방검찰청을 중심으로 검찰권(공소권)이 분산되어 행사된다(지방검찰청 중심제). 여기에 추가하여 검사장직선제를 시민에 의한 검찰조직의 구성방식으로 제안한다.

지방검찰청 중심제는 분권형 검찰조직으로서 현행 검찰총장 직할제(「검찰청법」 제12조 제2항)⁹와 대비된다¹⁰. 현행 검찰제도의 특징은 전국적으로 하나의 검찰조직이 모든 사건을 관할하는 집중형 검찰제도를 취하고 있다는 점이다. 이것이 ‘단일검찰체제’로서 분권형 검찰제도인 ‘복수검찰체제’와 구별된다.

⁷ 이 기구의 명칭을 일반적인 관례에 따라 국가수사‘처’로 할 것인가, 아니면 실질적으로 업무를 수행한다는 점을 강조하여 국가수사‘청’으로 할 것인가는 논의의 여지가 있다. 여기에서는 기능을 기능하여 후자의 입장을 택하였다. 추가적인 논의가 필요하다.

⁸ 이에 관하여는 오병두, “수사구조 개혁을 위한 국가수사청 도입의 필요성”, 237-260면.

⁹ 「검찰청법」 제12조(검찰총장) ② 검찰총장은 대검찰청의 사무를 맡아 처리하고 검찰사무를 총괄하며 검찰청의 공무원을 지휘·감독한다.

¹⁰ ‘단일검찰체제’와 ‘복수검찰체제’에 관한 서술로는 오병두, “검찰권의 일원적 행사론’에 대한 비판적 검토: 검찰기구의 분할 사례에 관한 비교법적 검토를 경하여”, 법과 사회, 제75권(법과사회이론학회, 2024. 2), 169-194면.

현재 대륙법계 국가 중에서 단일검찰체제를 가진 나라는 한국과 일본 정도이며 두 나라 모두 검찰총장에게 검사로서의 자격을 부여하여 전국의 검사가 하나의 동일체로서 활동하도록 하고 있다. 한 나라의 검찰권을 한 명이 독점하면 권력이 집중돼 오남용이 발생할 위험이 크다. 이른바 ‘검찰 쿠데타’로 불리는 검찰권력의 사유화 사태를 가능하게 하였던 제도적 기반은 바로 이 단일검찰체제였다(그래서 ‘제왕적 검찰총장 체제’로도 불린다).

지방검찰청 중심제를 취하는 경우 검찰총장의 지위는 검사로서의 업무보다는 조직·인사·예산 등 검찰행정의 최고책임자로서 역할이 더 중요하다. 그 역할은 지방검찰청 협의회에서 협의되지 못하거나 협의에 의하는 것이 적절하지 않은 사안에서 관할을 조정하는 역할이나 검찰권 행사에 관한 일반규범을 제정하는 등의 역할로 제한된다.

‘제왕적 검찰총장 체제’를 개선하기 위해서는 공소권의 행사단위를 지방검찰청 검사장 중심으로 바꾸어 단일검찰체제를 해소한다는 구상이다. 그리고 지방검찰청 단위로 검찰권을 행사하는 경우 지방검찰청 사이의 권한, 관할의 문제를 조정·해결하기 위한 —복수검찰체제에서 일반적인— 제도적 장치도 갖추도록 하는 것이다.

나아가, 공소권 행사의 주체인 지방검찰청 검사장은 자치분권의 관점에서 4년마다 선거에 의하여 선출할 것을 제안한다. 지방검찰청 검사장의 재임은 3기까지로 하며, 그 선거절차는 교육감에 준하고, 주민소환으로 책임추궁이 가능하도록 하면 민주적 책임성을 담보한다는 구상이다.¹¹

지방검찰청 중심제와 검사장직선제는 모두 검찰권 분산방안이라는 점에서는 동일하지만 그 지향점과 규범적 목표가 다르다. 지방검찰청 중심제는 관료사법과 시민사법 모두와 결합이 가능한 제도이지만, 검사장직선제는 시민사법의 전형적 형태로서 관료사법 자체를 극복하기 위한 제도이다.¹²

다. 수사기구, 검찰기구에 대한 시민참여기구의 일반화 그리고 권한의 실질화

참여연대의 「형사사법개혁안」에서는 검찰청과 국가수사청 그리고 경찰청은 각각 독자적인 시민참여기구에 의하여 통제할 것을 제안하고 있다. 일반적 통제기구로 실질화된 권한과 조직을 가진 경찰위원회(국가경찰위원회와 시도경찰위원회)나

¹¹ 참여연대의 검사장직선제 제안에 관한 상세는, 이국운, “검사장 직선제 재론: 문재인 정부 검찰개혁의 연장선에서”, 「2021년 검찰개혁 검사장직선제 토론회」 자료집(언론소비자주권행동, 참여연대, 민주주의법학연구회, 민생경제연구소, 국회의원 이수진, 국회의원 김남국 공동주최, 2021. 8. 24.), 6-20면.

¹² 따라서 검사장 직선제는 지방검찰청 중심제를 제도적 전제로 하지만 그 역은 성립하지 않는다.

수사위원회(국가수사위원회와 지방수사위원회), 검찰시민위원회(중앙시민위원회와 지방검찰시민위원회)를 각각 두도록 하였다.¹³

이들 위원회는 개방형의 구성을 취하여 위원 구성과 자격에 시민의 폭넓은 참여가 가능하도록 하면서, 해당 기관의 주요 업무에 관한 심의·의결 기능을 담당하며 실질적인 통제기구로 기능하게 된다. 기본적인 심의·의결 기능 이외에서도 직무감찰기능, 인권감독 기능 등을 수행하며 시민의 의사가 검찰행정사무나 협의의 검찰사무에도 반영될 수 있도록 한다는 것이다.

시민참여기구에서 흔히 지적되는 참여자의 법률지식과 전문성 미비라는 반론에 대하여는. 시민통제 기구에 비(非)-변호사 위원의 업무 지원을 위한 변호사 자격 있는 법률보좌관을 두어 상시적으로 지원하도록 한다. 이 법률보좌관의 주요 업무는 법률정보의 조사와 의안에 대한 자체 자문 또는 전문가 자문 등 법적 관점의 지원이다.

다음은 참여연대가 2022년 제시한 「형사사법개혁안」의 기본 구조를 표로 정리한 것이다.

¹³ 같은 맥락에서, 현재 국가경찰위원회의 구성과 권한을 실질화하여야 한다. 즉, 행정안전부 수사기능이 없어진 국가경찰에 대해서도 실질화된 국가경찰위원회가 필요하다.

< 참여연대 형사사법 개혁모델 (2022)>

추진 방향	경찰개혁		검찰개혁	
	자치경찰의 실질화	행정경찰과 사법경찰의 조직적 분리	수사-기소의 조직적 분리	공소권의 기능적·지역적 분할
권한의 합리적 분산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가경찰 ○ 자치경찰 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 경찰청(국가경찰), 국가수사청과 분리된 조직 ▸ 임무: 지역치안 서비스(학교, 가정폭력 등) 중심 ▸ 권한: 초동수사, 관할사건 수사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가수사청 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 소속: 총리실 소속 외청 ▸ 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 경찰(국가수사본부)과 검찰의 직접수사 인력 이관. ▸ 권한: 모든 범죄 수사를 담당(일반적 권한을 가진 수사기구) ○ 지방수사청 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 수사책임관: 검사에 대응하는 실질적 권한이 있고 독립성·신분이 보장되면서 수사결과에 책임도 지는 직위 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방검찰청 중심제 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 검찰사무의 지휘권한을 각 지방검찰청 검사장에게 부여 ▸ 검찰총장은 협의의 검찰사무를 제외한 검찰행정사무관장 ▸ 고등검찰청 폐지(재항고 폐지) 	
시민 참여와 통제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가경찰 위원회 ○ 시도 경찰 위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가수사위원회 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 국가수사청에 대응 ▸ 국무총리 소속 합의제 행정기관 (중립성·독립성·개방성) <ul style="list-style-type: none"> - 수사업무 전반을 심의·의결 - 원칙적으로 일반적 수사지휘 권한 부여 ▸ 수사의 적법성 통제 <ul style="list-style-type: none"> - 직무감찰 기능 포함[인권감독관(옴부즈만)] ○ 지방수사위원회 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방수사청에 대응 ▸ 합의제 행정기관(중립성·독립성·개방성) <ul style="list-style-type: none"> ▸ 수사의 적법성 통제는 국가수사위원회와 동일함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검사장 직선제 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방검찰청 검사장, 매 4년, 책임은 3기까지 ▸ 선거절차는 교육감에 준함. ▸ 주민소환으로 책임추궁 ○ 검찰시민위원회 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 검찰권 행사의 일반적 통제기구 ○ 지방검찰시민위원회 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방검찰청에 대응 	
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 수사적정성심의위원회 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 구속력 있는 의결기관 ▸ 국가수사청과 지방수사청의 구별에 대응하여 구성 ▸ 수사의 적정성 통제→수사의 책임성 담보 <ul style="list-style-type: none"> - 보완수사와 재수사 요구가 실질적으로 관철될 수 있도록 함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공소심의 위원회 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 공소권 오·남용 통제 ▸ 불기소·기소의 적정성 심의 	
기관		○ 수사에 대한 검찰의 통제		○ 재정신청 강화

통제		▶ 보완수사·재수사 요구 ¹⁴	▶ 공소유지변호사
권한 조정		○ 수사기관 간의 이견과 갈등 조정 ▶ 수사협의체 ▶ 법원의 통제: 재정에 따른 관할 확정	○ 지방검찰청 협의회의 의결→검찰총장의 조정
효율성 담보		○ 수사정보 공유 및 합동수사체 ▶ 수사 초기부터 검찰과 수사정보 공유 및 수사 협의 ▶ 합동수사체 ○ 수사자문관 제도(변호사 자격, 검사×).	

○ 시민통제 기구의 기본 구성(실질화 모델)¹⁵
 - 위원수 9명으로 인원 늘리고 의회 추천비중을 높임[대통령 3, 국회 6(1명은 인권위원장 추천)]
 - 최소한도의 조직: 상근직 위원장 + 2인 이상의 상임위원 / 독립된 사무국 설치
 - 시민통제 기구에 비(非)-변호사 위원의 업무 지원을 위한 변호사 자격 있는 법률보좌관을 둬.

3. 검찰개혁에 관한 몇 가지 쟁점에 관하여

가. 중수청 신설과 관련하여

현재 발의된 민주당 법안에 따르면, 중대범죄수사청은 행정안전부 장관 소속이다.

신설되는 중수청 소속으로, ① 법무부 안, ② 행정안전부 안, ③ 국무총리실 안, ④ 독립기구 안 등이 고려될 수 있다. 2024년 민주당 검찰개혁TF에서는 국무총리실 안이 유력하게 검토된 바 있다.

우선, 법무부 안은 검찰개혁의 취지에 역행한다는 점에서 반드시 배제되어야 한다.

공소청(현재 검찰청)이 소속된 법무부장관 하에 중수청까지 둔다는 것은 기존 검찰청을 유기적으로 양분한다는 점에서, 수사-기소의 조직적 분리와 거리가 멀다. 과거 특수부를 행정청으로 승격·독립시킨다는 의미를 갖는다는 점, 탈검찰화되지 않은 법무부의 현실을 고려할 때도 법무부 안은 검찰개혁에 역행하는 조치가 될 것이다.

¹⁴ 현행 「형사소송법」 제197조의3(시정조치요구 등) 제5항에 따른 송치요구는 폐지한다. 이를 대신하여 수사권 남용으로 인한 송치요구는 인권침해 구제수단은 수사위원회에 의한다.

¹⁵ 현재의 경찰위원회의 구성과 권한도 이에 준하여 개편해야 한다. 수사기능이 없어진 국가경찰에 대해서도 실질화된 국가경찰위원회가 필요하다.

행정안전부 안의 경우, 수사업무를 담당하는 중수청과 경찰청(국수본 포함)을 같은 소속으로 둔다면 행안부와 경찰권의 비대화로 이어질 우려가 있다.

국무총리실 안의 경우, 중수청 설치에 수반되는 인력 이동·예산 편성 및 조정 등 행정적 변화의 용이성, 수사권 행사의 복합적 성격, 정치적 중립성 보장 등을 고려할 때 유력하게 검토되었다. 하지만 수사감독기구를 국무총리 산하로 두기 어렵다는 점 등이 고려되어 행안부 안이 채택된 것으로 보인다.

독립기구 안의 경우, 중수청은 공수처와 달리 대형조직이라는 점에서 강한 민주적 통제가 요구된다는 점, 인력·확보의 관점에서 행정각부 등에 소속되는 것이 유리하다는 점이 고려되어야 한다.

중대범죄수사청 신설은 검·경 간의 직접수사권 배분이라는 쟁점을 과도기적으로 해결하려는 시도이다. 중장기적으로 국수본과 통합하거나 전문수사기구로 분할하는 방안이 고려되어야 한다.

나. 공소청 신설과 관련하여

1. 명칭 변경

공소청 등으로 명칭을 변경하여 기관을 신설하기보다 “검찰청”이라는 명칭을 유지하자는 견해가 있다. 중수청과 국가수사위원회 등의 신설로 기존 검찰의 위상이 재구성된다는 점, 정치권력과 결탁하여 권력화된 정치검찰의 역사적 연속성을 단절해야 한다는 점, 검찰에 함유된 일제식민지적 잔재 청산 등을 종합할 때, 검찰개혁 입법을 통해 검찰청법을 폐지하고 새로운 명칭을 부여하는 바람직하다.

현행 헌법 제89조에 여전히 ‘검찰총장의 임명’을 규정하고 있다는 점은 명칭 변경에서 부담으로 작용한다. 정치적 공격의 대상이 되거나, 불필요한 논쟁거리가 될 수도 있다. 그러나 검찰총장이라는 직급 규정이 국무회의 심의사항에 포함된다는 점이 검찰청 명칭 고수의 근거가 되지 않으며, 입법적으로 해결될 수 있다.

2. 공소청 검사의 권한 조정

공소청법안에 따르면, 검사의 직무는 다음과 같다.¹⁶

¹⁶ 검찰청법 제4조 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 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

1. 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항
2. 영장 청구에 관하여 필요한 사항
3. 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구
4. 재판 집행 지휘·감독
5. 다른 법률에 따라 그 권한에 속하는 사항

특사경에 대한 지휘·감독, 국가송무 수행 권한은 삭제되었고,¹⁷ “다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항”은 “법률”로 변경되었다. 특사경에 대한 검찰청 검사의 지휘·감독이 폐지된다면, 그에 대한 지휘·감독의 새로운 거버넌스가 마련되어야 한다. 국가 송무체계의 변화에 대한 검토도 필요하다.

민법, 상법 등에 산재되어 있는 검사의 기존 공익의 대표자로서의 역할에 대한 조정도 검토가 필요하다.

3. 검찰청 인력 이관

공소청 신설의 핵심 쟁점은 기존 검찰청 수사인력의 이관 문제이다. 2024년 말 기준 수사인력은 현원 약 6,200명이다. 이들의 이관 문제는 법제 차원을 넘어 행정적 문제이다. 경과 규정을 따로 두고 관리해야 한다. 특히, 검찰수사관 임용은 예민한 문제라는 점에서 주의해야 한다.

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

¹⁷ 국가수사위원회 법안 제20조 제1항 제14호 수사에 관한 특별사법경찰관리 지휘에 관한 업무의 조정·감독

하주희 / 민주사회를 위한 변호사모임 전 사무총장, 변호사

좌담회 자료집
시민사회가 바라는 검찰개혁 제안

발행일 2025. 07. 16.
발행처 참여연대, 민주사회를 위한 변호사모임

※ 본 자료는 [참여연대](#) 및 [민변](#) 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.