

참여연대·민주사회를 위한 변호사모임

발행일 2025. 06. 18.

검찰개혁 **5대** 핵심 과제

수사통치는 이제 그만, 지금은 검찰개혁

목차

들어가며	3
핵심 과제 1. 검찰의 수사권 폐지 등 수사-기소 분리 실현	4
1. 현황 및 문제점	4
2. 세부과제	5
핵심 과제 2. 공수처 권한과 역량 강화	6
1. 현황 및 문제점	6
2. 세부과제	7
핵심 과제 3. 대통령실-법무부-검찰 유착관계 근절 및 법무부 탈검찰화	8
1. 현황 및 문제점	8
2. 세부과제	9
핵심 과제 4. 수사절차법 도입	10
1. 현황 및 문제점	10
2. 세부과제	10
핵심 과제 5. 검찰권 오남용 견제	12
1. 현황 및 문제점	12
2. 세부과제	12

들어가며

문재인 정부 당시 검찰의 직접수사 개시 범위를 6대 범죄로, 이후 2대 범죄로 한정하는 수사권 조정이 이뤄졌지만, 윤석열 정권은 시행령과 비공개 검찰 예규를 통해 이를 무력화시키고 검찰의 수사권은 사실상 원상복귀되었습니다. 아울러 윤석열 정권 하에서 검찰은 도이치모터스 주가조작 사건, 명품백 수수 사건 등 대통령 배우자 김건희 관련 수사는 무마하고, 명예훼손을 들어 윤석열 정권에 비판적인 목소리를 내온 언론 관련 수사는 강행하며, 검찰권 오남용이 그 어느 때보다 극심했습니다.

광장의 힘으로 출범한 이재명 국민주권정부는 검찰의 권한 오남용을 근절하고 검찰개혁을 완수하라는 시대적 요구에 응답해야 합니다. 그러나 검찰과 정권의 연결고리로 악용되어 온 민정수석에 검찰 특수부 출신을 임명하여 우려를 자아냈습니다. 오광수 민정수석이 차명 부동산 의혹 등으로 사퇴해 공석인 만큼 이재명 정부는 보다 신중하게 민정수석에 적합한 인물을 임명할 필요가 있습니다. 한편, 더불어민주당은 수사-기소를 분리해 중수청을 설치하는 등의 검찰개혁 법안을 다수 발의하며 국회에서 검찰개혁을 속도감 있게 진행할 것으로 전망됩니다.

이에 참여연대·민주사회를 위한 변호사모임은 수사통치가 재발하거나 검찰개혁이 역진, 역행될 수 없는 정도로 완수될 수 있도록 새 정부가 검찰개혁에 적극 나설 것을 촉구하며, △ 수사-기소의 분리, △ 공수처 권한과 역량 강화, △ 법무부 탈검찰화, △ 수사절차법 도입, △ 검찰권 오남용 견제 방안 도입 등 검찰개혁 5대 핵심 개혁과제를 제안합니다. 아울러 검찰권 오남용 견제 방안으로는 △ 재정신청 제도 확대, △ 압수·수색영장 사전심문제 도입, △ 대검찰청 정보 수집 전담 조직 폐지 등을 제시합니다.

참여연대·민주사회를 위한 변호사모임은 국회가 입법 추진 중인 중수청 설치, 국가수사위원회 설치, 검찰청 폐지 등 같은 입법 논의 과정에 의견을 적극 개진하며, 역진 불가능한 검찰개혁을 위한 과정에 함께 할 것입니다.

핵심 과제1. 검찰의 수사권 폐지 등 수사-기소 분리 실현

1. 현황 및 문제점

우리나라의 검찰은 그동안 수사기관이자 소추기관으로서 형사절차에 있어 막강한 권한을 행사해 왔으나 검찰 권력에 대한 견제 장치는 미미함. 이에 검찰은 수사기관으로서 수사를 전담하고, 검찰은 소추기관이자 적법절차 보장을 위한 인권옹호 기관으로서의 역할에 집중하는 방식의 검·경 수사권 조정이 진행되어 왔음.

2020년 검·경 수사권 조정을 통해 검사가 직접 수사개시를 할 수 있는 범죄를 ‘부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사’ 등 6대 범죄로 한정함. 2022년 5월 검찰 직접수사를 ‘부패범죄, 경제범죄’ 등 2대 범죄로 축소하는 입법이 이뤄짐. 일정 정도의 성과가 없지 않았지만 검찰과 경찰 사이에 수사 범위를 조정하는 데 그치고, 수사기관과 소추기관의 완전한 분리에는 이르지 못함.

윤석열 정권이 들어서면서 법무부는 ‘중요 범죄’ 판단 기준의 모호성 등 입법상 미비점을 이용하여 법 개정 취지에 반하게 시행령을 개정함(소위 ‘검수원복’ 시행령, 이는 검찰 직접수사 범위를 확대함). 검찰은 해당 시행령을 근거로 법에서 정한 검사의 직접수사 가능 범죄 범위를 넘어선 수사를 진행함.

이에 수사·기소권의 오남용을 막고 형사사법체계의 혼란을 방지하기 위해 수사와 기소의 완전한 조직적 분리와 상호 견제가 필요함. 검찰은 직접수사 폐지 및 기소 중심 업무를, 기존 경찰의 국가수사본부와 신설되는 수사기관은 수사 중심 업무를 담당하여 권한을 분산하고 상호 견제할 수 있는 방안이 필요함. 핵심은 검찰의 수사권을 폐지하고 검찰은 공소기관으로서의 역할을 충실히 하도록 하는 것임.

아울러 ‘수사-기소 분리’와 함께 지속적인 민주적, 시민참여형 감시-통제 장치가 필요함. 수사기관에 대한 민주적 통제를 위한 수사위원회를, 검찰(‘공소청’)의 공소권에 관한 민주적 통제를 위한 공소심의위원회 등의 위원회를 도입할 필요가 있음.

2. 세부과제

1. 검찰의 수사권 폐지

- 현행 검찰청법은 검사의 직접수사 범위를 ‘부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄’라고 규정하고 있음. 검사가 이러한 범죄에 한하여 직접수사권을 유지했던 것은 사법경찰로의 수사권 이양 과정에서 발생할 수 있는 수사의 공백을 최소화하기 위한 잠정적 조치임.
- 부패범죄, 경제범죄 등 범죄의 경우 검찰이 담당할 것이 아니라 경찰의 국가수사본부나 중대범죄수사처(또는 중수처) 같은 전문적인 수사기구가 대응하는 것이 바람직할 것임.

2. 국무총리 소속 수사전문기관 설치

- 신설되는 국가수사처 또는 중대범죄수사처의 소속 기관은 국무총리 소속으로 두는 것이 가장 적합해 보임. 검찰의 권한을 축소하고 통제한다는 측면에서 수사-기소 조직적 분리가 필요하다는 도입 취지를 고려할 때, 사실상 검찰과 한 몸인 법무부에 두는 것은 매우 부적절함. 또한 국가수사본부, 경찰이 위치한 행정안전부 산하로 둘 경우 과도하게 비대해져 권한 남용의 가능성도 커진다고 볼 수 있음.

3. 수사기구, 검찰기구에 대한 민주적 통제 강화

- 수사활동 통제를 위해 업무 전반을 심의·의결하고, 개별 수사의 적법성 통제 역할을 하는 ‘국가수사위원회’(가칭)를 설치할 필요성이 있음
- 수사-기소 분리 후 수사권과 공소권에 대한 민주적 통제 장치도 강화해야 함.
- 수사기관의 수사업무를 통제하는 수사위원회, 검찰의 공소권을 통제하기 위한 공소심의위원회도 함께 설치하여 수사기관과 공소기관이 각각 민주적 통제와 견제를 받을 수 있도록 제도 설계를 하는 것이 바람직함.

핵심 과제2. 공수처 권한과 역량 강화

1. 현황 및 문제점

2020년 공수처법이 제정되었으나 제정 당시부터 주어진 권한이 부족하여 반쪽짜리라는 비판이 제기됨. 공수처의 수사 대상 공직자의 범위와 그 대상 사건이 너무 협소하여 공직사회 비리 근절이라는 설립 목적에 걸맞지 않게 설치되었음. 공수처는 수사 대상이 적을 뿐 아니라, 수사와 기소 대상 범위의 불일치, 한정된 검사 및 행정인력에 대한 문제 제기가 이어지고 있음. 하지만 공수처 검사의 자격요건을 완화하는 법 개정 외에 근본적 문제 해결을 위한 입법은 이뤄지지 않음.

특히 12.3 불법계엄과 내란 사태 후 내란수괴 윤석열 체포 과정에서 공수처가 보인 모습에 많은 시민들이 실망을 금치 못했음. 대통령 경호처의 불법적 체포 집행 저지도 문제였지만 공수처의 무기력한 대응 또한 문제였음. 이는 공수처의 미숙한 대처가 원인 중 하나이기도 하지만, 공수처 자체의 역량과 권한이 고위공직자의 불법행위에 대처하기에 미흡한 것도 원인 중 하나임.

공수처는 검사 및 고위공직자 범죄에 대한 수사를 담당하며 고발사주 의혹 등 사회적 이목이 집중된 사건들의 수사 and 재판을 진행해 왔음. 그러나 공수처의 수사 and 기소 대상이 되는 고위공직자범죄 간의 불일치로 공수처가 수사한 사건의 기소를 위해 또다시 검찰에 사건을 이첩하는 상황이 발생함. 이로 인해 공수처와 검찰이 기소 관련 의견이 다른 경우 기관 간 갈등이 증폭되었음.

공수처 검사는 임기 3년으로, 3번 연임할 수 있음. 이로 인해 공수처 검사의 신분 불안정하여 우수 인력 유출 문제와 업무 연속성의 저하 문제가 생김. 또한, 검사 25명, 수사관 40명, 행정직원 20명, 총 85명으로 그 규모를 애초에 너무나도 작게 설치하여 공직자 비리 척결과 검찰 견제라는 설립 취지를 달성하기 힘든 구조적 문제점이 확인됨.

대통령 등 고위공직자 범죄를 수사·기소하는 공수처의 독립성을 보장하는 동시에, 공수처에 대한 민주적 통제 방안도 마련해야 함. 고위공직자를 대상으로 수사하는 공수처 검사의 3년 임기, 3회 연임 제한으로 위축된 수사 전문성을 확보하기 위해 공수처 검사의 임기를 검찰청 검사와 동일하게 7년 적용 및 임기 제한 규정 삭제, 공수처 수사관 정원 및 임기 확대, 행정 직원 정원 제한 삭제 등이 필요함.

2. 세부과제

1. 수사 및 기소 권한 일치시키는 공수처 직무 및 권한 확대

- 공수처의 직무 권한과 관련해 현행법상 공수처 수사 대상인 고위공직자범죄 전부에 대해 기소 및 공소 유지 가능하도록 공수처법 제3조 1항 등 개정
- 검찰청 검사의 모든 범죄를 수사 대상으로 포함
- 변호사법 및 정치자금법, 공직선거법, 조세법 처벌법, 청탁금지법 등으로 고위공직자범죄의 대상과 범위, 수사와 공소 제기 범위 확대
- 형사사법체계 보완을 위해 공수처장의 타 관계 기관 수사협조 요청 권한 확대 및 공수처 검사의 직무에 군사법원법 제37조¹를 준용하도록 함.

2. 공수처 독립성 강화 및 국회 통제 강화

- 독립성 보장을 위해 공수처 검사의 직무 범위를 고위공직자범죄 수사 및 공소제기 및 그 유지로 정하고, 타 행정기관으로부터의 파견을 최소화함.
- 공수처 규칙 제개정시 국회 소관 상임위원회에 보고하고 의견을 청취하도록 하고, 공수처 사업보고서와 사업계획안을 매년 국회에 보고하도록 해 국회가 공수처를 통제할 수 있도록 함.

3. 공수처 조직 확대 및 안정화

- 공수처 검사 정원을 확대하고 임기를 검찰청 검사와 동일하게 7년으로 적용하며, 공수처 수사관 정원 및 임기 확대, 공수처 직원 정원 삭제를 통해 공수처 검사 및 수사관의 수사 전문성을 확보하고 조직의 안정화를 도모함.
- 다만 공수처 검사의 결격사유를 확대하고, 공수처장과 차장 및 검사의 퇴임 후 공직임용 제한 기간을 상향해 이해충돌 가능성을 낮춤.
- 공수처 검사 징계위원을 늘리고, 다양한 징계위원으로 구성하도록 하는 등 공수처 검사 징계위원회를 강화함.

¹ 제37조(군검사의 직무) ① 군검사는 다음 각 호의 직무와 권한이 있다. <개정 2016. 1. 6., 2021. 9. 24., 2025. 1. 31.>

1. 범죄 수사(재판권이 군사법원에 있지 아니한 범죄를 인지하여 이첩하는 과정을 포함한다)와 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.

핵심 과제3. 대통령실-법무부-검찰 유착관계 근절 및 법무부 탈검찰화

1. 현황 및 문제점

검찰은 검사 출신이 임명되어 온 민정수석비서관과 법무부장관을 통해 역대 정권과 음양으로 유착해 옴. 민정수석실은 여론 및 민심을 파악하고, 공직사회 기강을 확립하며, 법률 보좌 및 반부패는 물론 고위 공직자 인사 검증, 직무 감찰과 대통령 친인척 관리 등 그 역할이 광범위했지만 사정기관 총괄 기능이 핵심 권한이라고 간주되어 왔음.

민정수석비서관은 검찰, 국세청, 경찰 등의 사정기관을 총괄하고, 법무부장관을 통해 직간접적으로 검찰의 수사 방향에 대한 정보 수집과 인사에 영향을 미쳐왔음. 즉 대통령실 - 민정수석비서관 - 법무부장관 - 검찰로 이어지는 고리를 통해 검찰과 정권은 긴밀하게 유착해 왔음.

이에 2017년 검사 퇴임 후 1년간 대통령실 임용 금지, 대통령실 퇴직 후 2년간 검사 임용을 금지하는 법률이 만들어지고 문재인정부는 법무부 탈검찰화 기조를 유지했지만, 윤석열 정부는 대통령실뿐만 아니라 법무부, 각 정부기관, 공기업, 공공기관 요직에 검찰, 검찰수사관 출신을 임명함으로써, 검찰이 국정 전반을 장악하고 그 영향력을 확대했음.

문재인 정부는 탈검찰화를 추진하면서 박근혜정부 당시 법무부 파견 검사가 70여 명에 달했던 것을 30명 수준으로 대폭 줄이고 검사 독점 보직을 일반직도 가능한 복수직제로 개편함. 그러나 윤석열 정부 들어서서 다시 60여 명 수준으로 증가했음. 복수직제로 개편되어 일반직공무원이 임명되던 법무실장, 법무심의관, 행정소송과장, 상사법무과장, 인권구조과장, 여성아동인권과장 등에 검사를 임명했음. 외부 공모를 통한 임용도 하지 않으며 법무부 재검찰화가 심화됨. 법무부의 요직 대부분을 검사가 독식해 왔기 때문에 검찰 비리와 검찰권 남용 등의 사건이 발생해도 법무부는 엄격한 감독이 아니라 '제식구 비리 감추기' 행태를 보여주며 검찰개혁에 역행하는 행태를 보였음.

아울러 검사는 그 직무 범위와 무관하게 법무부를 비롯한 다른 정부 기관은 물론, 대사관이나 국제기구에 이르기까지 광범위한 기관에 파견되고 있음. 검사가 무분별하게 검찰청 외 정부기관에 파견되면서 공직사회 각 분야에 유형, 무형으로 검찰의 영향력이 확대되는 반면 검찰청 내부에서는 일선 검사들이 인력 부족에 시달리는 문제가 발생함. 외부 기관 파견을 갔다 온 검사들은 해당 기관과 인맥, 유착관계를 형성했고, 이를 통해 해당 기관을 대상으로 한 수사의 공정성을 침해하는 등 부작용이 발생하기도 함.

2. 세부과제

1. 민정수석비서관 및 법무부장관 비검찰 출신 임명

- 민정수석비서관으로 비검찰 인사를 임명하여, 대통령실과 검찰과의 유착관계 단절.
- 법무부장관을 포함해 법무부는 검찰청을 외청으로 두고 있는 동시에 법무행정, 인권 보호, 교정 업무 등 다양한 업무를 다뤄야 하는 만큼 법무부 업무 전반에 전문성이 있는 비검찰 출신 인사를 장관으로 임명.

2. 법무부 탈검찰화

1) 주요 보직 비(非)검사 임명

- 검찰국장, 기획조정실장, 법무실장이 담당하는 업무는 법무행정의 핵심에 해당하며, 검사만이 수행해야 하는 전문적 분야도 아니라는 점에서 반드시 탈검찰화되어야 함. 인권국장도 검사가 아닌 사람으로 임명되어야 함.
- 현재 단수직제로 남아 있는 검찰국장 등 직제는 복수직제로 개정하고, 복수직제로 되어 있는 주요 보직에 대한 직제 규정을 개방형 직위 등으로 보임할 수 있도록 개정해야 함.

2) 검찰국 역할 조정 등

- 검찰국 역할 축소 및 폐지 방안 모색
- 검찰국 내 형사법제과 법무실 이관 등 소속기관 직제의 합리적 조정

핵심 과제4. 수사절차법 도입

1. 현황 및 문제점

대한민국의 형사사법체계에서 수사절차는 블랙박스과 같음. 가장 강력한 공권력인 '수사권'은 형사소송법 조문과 시행령, 수사기관별 지침에 의해 운용되고 규제되어 왔음. 시민은 수사절차와 자신의 권리를 잘 알지 못한 채, 수사를 받았음. 수사절차의 법적 규율이 불완전하여 수사주체의 변경에 따라 수사실무가 바뀌지 않으면, 수사권 남용은 계속될 수 있음.

형사소송법은 재판절차의 일부로 수사를 규정하고 이를 공소제기 전 수사에 준용함. 과거 일제 식민지 형사사법의 잔재로 평가됨. 문재인 정부 검찰개혁 과정에서 만들어진 대통령령인 '검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사 준칙에 관한 규정(수사준칙)'은 비교적 자세히 수사절차를 규율하고 있으나, 여전히 검사가 수사의 중심이고, 수사절차 전반을 다루고 있지 않은 한계가 있음.

따라서 형사소송법, 수사준칙, 기존 수사기관의 내부규정, 확립된 판례 등을 바탕으로 검찰개혁의 과제와 함께 수사절차에 대한 기본법을 새롭게 제정해야 할 시점이 되었음.

2. 세부과제

1. 수사 관련 법률 및 내부규정 정비 및 반영

- 형사소송법의 수사 부분, 검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정 등을 제정법률안에 반영함.
- 검찰청, 경찰청, 법무부, 행안부 등에서 운용하고 있는 수사 관련 비공개 내부규정에 대한 전수조사 및 재배치. 다만 기존 시행령, 내부규정을 법률화하는 방식의 입법은 내부규정으로서 용인된 탈법수사를 인정하는 것이 될 수 있으므로 지양될 필요가 있음

2. 수사절차의 기본원칙 등 정립

- 수사절차의 특수성, 국제기준 등을 고려하여 수사절차의 기본원칙을 정립할 필요가 있음.

- 수사단계 비례성원칙, 조사권 남용 금지, 불구속 수사의 원칙, 인권존중 및 비밀 유지, 철저한 목록 작성, 별건수사 및 자백강요 금지, 강제수사 최소의 원칙 등을 기본원칙으로 규정하는 것이 필요함
- 수사와 기소 분리에 맞추어 수사기관 간의 상호협력의 원칙을 규정함

3. 제도의 법적 근거 마련 및 수사절차의 구체화

- 기존의 수사절차를 세부적으로 규정하고, 현대적 기술환경 변화에 따른 디지털수사, 감시형 수사에 대한 규율
- 압수·수색영장 사전심문제 등 적법절차를 보장하기 위한 제도와 관련된 내용을 신설

핵심 과제5. 검찰권 오남용 견제 방안 도입

1. 현황 및 문제점

검사는 수사권뿐만 아니라 기소권, 영장청구권, 정보수집 권한 등 다양한 권한을 가지고 있음. 검사가 이러한 권한을 행사하는 것에 대해서도 적절한 제도적 통제 방안을 마련하여 그 남용을 막는 것이 필요함.

먼저 검사에게는 폭넓은 기소재량이 인정되고 있는데, 검찰이 특정 사건을 불기소하는 경우 그 당부를 통제할 수 있는 제도가 완비되어 있지 않음. 고소사건과 달리 고발사건의 경우 형법 제123조 내지 제126조의 죄의 범위 내에서만 재정신청이 허용되고 있음. 나아가 재정신청이 인용되더라도 공소유지의 담당자가 불기소 결정을 한 검사가 되기 때문에 공소유지나 구형에 불이익이 발생할 수 있음.

검사가 청구한 압수·수색영장의 발부율은 90%를 상회하고 있고, 전부기각율은 1%밖에 되지 않는 등 법원에 의한 통제가 제대로 작동하지 않고 있음. 영장 심리는 검사가 청구한 서면만을 검토하도록 되어있기 때문에 적정성에 대한 평가나 심사도 이뤄지기 힘든 구조임.

한편, 과거 법무·검찰개혁위원회로부터 폐지 권고를 받아 일부 축소되기도 했던 대검찰청의 정보수집 권한은 2023년 범죄정보기획관이 설치되면서 다시 이전으로 복원되었음. 과거와 마찬가지로 범죄정보가 아닌 언론, 기업, 노조, 시민단체 등의 동향 정보가 수집될 우려가 있으며, 이를 검증, 평가할 제도가 존재하지 않음.

2. 세부과제

1. 재정신청 제도의 확대

- 재정신청 대상을 불기소 처분된 모든 고발 사건으로 확대하고, 재정신청 전담 재판부를 두도록 함
- 공소제기결정을 하는 경우 공소유지의 담당자를 해당 불기소처분을 한 검사가 아닌 변호사가 맡게 하는 등의 대안적 제도를 도입

2. 압수·수색영장 사전심문제 도입

- 압수·수색영장 발부 전 심사에 필요한 정보를 아는 사람을 판사가 심문하도록 함
- 제보자에 대한 대면 심리를 하는 경우 보호방안을 마련하도록 함

3. 대검찰청 정보 수집 전담 조직 폐지

- 대검찰청 산하 범죄정보기획관과 범죄정보1담당관 및 범죄정보2담당관을 폐지
- 무차별적 정보수집을 할 수 없도록 검찰청 사무기구에 관한 규정 제3조의5 개정

정책자료

경찰개혁 5대 핵심 과제

수사통치는 이제 그만, 지금은 경찰개혁

발행일 2025. 06. 18.

발행처 참여연대·민주사회를 위한 변호사모임

담당 참여연대 김희순 팀장 02-723-0666

민변 장범식 변호사 02-522-7283

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#), [민변 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.

