

기자설명회 자료집

공소청·중수청 입법예고 법안,
무엇이 문제인가

일시 | 2026년 1월 14일 (수) 오전 10시 30분

장소 | 참여연대 아름드리홀

주최 | 참여연대 · 민주사회를 위한 변호사모임
사법센터 ·

민주주의법학연구회

목차

목차	2
프로그램	3
중수청 법안의 주요내용과 문제점	4
1. 들어가며	4
2. 법안의 주요내용과 문제점	4
가. 중수청의 수사대상	4
나. 행안부장관의 지휘·감독	5
다. 중수청장의 임명자격 등	6
라. 수사사법관·전문수사관	6
마. 우선수사권·이첩권 등	7
바. 수사개시시 검사 통보 및 검사의 입건요청	8
3. 총평	8
공소청 법안의 문제점과 바람직한 검찰개혁	10
1. 검찰개혁의 취지와 방향	10
2. 공소청법안의 문제점 총평	10
3. 공소청법안의 구체적 문제점	11
가. 보완수사권 폐지 없는 공소청법안	11
나. 실질 변화 없이 이름만 바뀐 법률안	11
다. 조직의 축소가 아닌 확대	11
라. 개선되지 않은 검사의 특권	11
마. 법무부 탈검찰화 방향에 역행	12
바. ‘사법경찰관리 등과의 관계’라는 어울리지 않는 규정	12
사. 기소의 오남용에 대한 견제 제도의 미흡	12
4. 개혁방안의 골든 타임	12
5. 국회가 개혁에 적극 나서야 함	13
공소청·중수청 법안의 수정 방향	14
1. ‘수사-기소 분리’에 관한 공감대 (?)	14
가. 검찰 중심의 ‘이중적 수사구조’의 해체로서 ‘수사-기소의 분리’	14
나. ‘수사-기소의 분리’에 대한 입장들	15
2. 철회해야 할 입법예고안에 대한 수정의견 (?)	16
가. 「공수처법」에 대한 기억	16
나. 입법예고안의 활용법	17
1. 중수청법안의 구조	18
2. 다른 수사기관과의 관계	19
3. 공소청 검사와의 관계	20
1. 공소청법안의 수사-기소 구조와 관련된 사항	22
2. 조직분리론의 관점에서의 논평	23

프로그램

10:30	사회	김희순 / 참여연대 권력감시1팀장
10:35	여는 말씀	장유식 / 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 소장 이지현 / 참여연대 사무처장
10:45	발언1	중수청 법안의 주요내용과 문제점 유승익 / 참여연대 사법감시센터 소장, 명지대 객원교수 헌법학
11:05	발언2	공소청 법안의 문제점과 바람직한 검찰개혁 박용대 / 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 부소장
11:25	발언3	공소청·중수청 법안 수정 방향 오병두 / 민주주의법학연구회 회장
11:45		질의 응답
12:00		폐회

중수청 법안의 주요내용과 문제점

유승익 / 참여연대 사법감시센터 소장

1. 들어가며

- 국무총리 산하 검찰개혁추진단이 **2026. 1. 12.** 입법예고한 공소청법안과 중수청법안은 수사·기소의 조직적 분리, 집중된 권력으로서 검찰권의 분산 및 견제를 기본으로 하는 검찰개혁의 취지를 몰각하고 검찰과 법조카르텔의 기득권을 검찰개혁의 명목으로 존속·강화하려는 시도로 평가됨
- **2025. 9.** 법무부 소속으로 공소청을, 행안부 소속으로 중대범죄수사청(이하 ‘중수청’이라 함)을 설치하는 정부조직법 개정안이 통과되었으며, **2026. 10. 2.** 시행을 앞두고 있음. 그러나 검찰개혁추진단이 입법예고한 법안대로 시행될 경우, 명목상 공소청과 중수청으로 구분될 뿐 기존 검찰과 검사의 형사절차에서의 우위가 보존되고 오히려 검찰의 영향력은 확장되며 정치검찰의 행태는 지속될 것임
- 이 발제를 통해 중수청법안의 주요내용과 그 문제점을 검토하고자 함

2. 법안의 주요내용과 문제점

가. 중수청의 수사대상

중수청의 수사대상이 되는 중대범죄를 “부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사범죄, 마약범죄, 내란·외환 등 국가보호범죄, 사이버범죄”등 9대범죄로 규정

- 1차 검찰개혁을 통해 개정되었던 검찰청법상(**2022. 2. 4. 개정**) 검찰의 직접 수사개시 범위(**6대범죄**)에 마약범죄, 국가보호범죄, 사이버범죄를 추가한 안으로, 중요범죄로 선별했던 필연적 이유는 없었고 그나마도 2차 검찰개혁에 의해 2대범죄로 축소된 바 있음
- 중수청의 규모와 수사역량으로 부패·경제 외에 선거·마약·사이버범죄 등에 대응할 수 있을지 의문(**2024년 기준, 정보통신망법 이용·침해·불법콘텐츠 범죄 314,519건, 마약류관리법위반 13,196건, 공직선거법위반 1,595건**)

- 선거범죄의 경우, ① 전국적 조직으로 설계되지 않는 중수청에서 수행하는 것은 적합하지 않으며, ② 따라서 사회적 이목이 집중되는 대형 선거범죄를 선별하여 수사하게 될 가능성이 높아 구조적으로 ‘표적 수사’ 논란을 피하기 어려움. ③ 중수청은 선거관리의 주무장관인 행안부장관 소속이라는 점에서 수사의 공정성을 담보하기 어려움
- 마약범죄의 경우, ① 전국적 대응이 어려운 중수청이 수사하기 적합하지 않으며, ② 밀수·유통의 일부 과정만 수사하게 될 가능성이 높아 비효율적이고, ③ 기존 국가수사본부와 수사범위가 중복되는 바 중수청의 우선수사권에 따라 수사기관 간 조율과정에서 혼선이 불가피
- 사이버범죄의 경우, ① 사이버범죄를 정의하는 법률이 없고 불명확한 개념이라는 점에서 하위입법(대통령령 등)이 어떻게 규정될지 예측가능성이 현저히 떨어지고(예를 들어, 사이버선거범죄 포함 여부), ② 시행령 제개정으로 중수청의 수사범위를 대폭 확대할 수 있어 시행령 통치 논란이 재현될 가능성도 있음. ③ 사이버범죄의 증가, 고도화에 중수청이 대응할 역량을 갖추 수 있는지도 의문
- 신설 중수청의 조직·인력에 따른 수사역량, 수사·기소 분리를 위한 중수청 신설의 취지를 감안할 때, 수사대상 범위는 필요최소한으로 제한해야 함. → 부패, 경제범죄 외에 내란, 외환 범죄 등 추가 ※ 수사 및 공소 업무 종사 공무원(공소청, 경찰 국수본, 공수처) 범죄
- 특히 선거, 마약, 사이버범죄는 삭제되어야 함.

나. 행안부장관의 지휘·감독

행안부장관에게 중수청장, 그 소속 직원에 대한 일반적 지휘·감독권을 부여하면서, 행안부장관은 구체적 사건에 대해서는 중수청장만을 지휘·감독한다고 규정

- 검찰청법 제8조(“법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다.”)의 취지를 담은 규정
- 그러나 개정 정부조직법상 행안부장관의 관장사무에 중대범죄 수사는 제외되어 있으며, 경찰청과 동일한 구조로 규정¹
- 행안부장관은 경찰청 국가수사본부에 대한 지휘·감독권이 없는 것과 마찬가지로 중수청장에 대한 지휘·감독권도 없다고 보아야 함. 그럼에도 검찰청법 규정을 단순히 이식하고 있음.

¹ 정부조직법(2025. 10. 1. 일부개정) 제37조 ⑨ 중대범죄 수사에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 중대범죄수사청을 둔다. ⑩ 중대범죄수사청의 조직·직무범위 그 밖에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

- 경찰 국수본, 중수청, 공수처 등 여러 수사기관의 통제 체계는 그간 여러 제도형성 과정을 거치면서 혼란스러운 측면이 있어 전체적인 재설계가 필요한 사안이나, 경찰청 국수본과 달리 중수청에 대해서만 장관의 지휘·감독권을 부여하는 것은 또 다른 논란을 부추길 여지가 큼

다. 중수청장의 임명자격 등

- 중수청장의 임명자격은 15년 이상 판사, 검사 또는 변호사로 재직한 사람, 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관 등에서 수사 또는 법률에 관한 사무에 15년 이상 종사한 사람, 변호사 자격이 있는 사람으로서 대학 등에 15년 이상 재직한 사람, 15년 이상 수사업무에 종사한 사람으로서 수사사법관으로 재직한 사람으로 제한하였음
- 사실상 비변호사는 중수청장에 임명되기 극히 어렵도록 제한하고 있음.
비변호사로서 중수청장으로 임명되기 위해 ‘수사사법관’ 재직경력을 요구하는데, 5급 전문수사관은 시험을 거쳐 수사사법관으로 전직임용되는 구조임. 따라서 전문수사관이 승진을 통해 중수청장이 되기 위해서는 전직 절차를 거쳐야 함. 더욱이 중수청장후보추천위는 법조인 중심으로 구성된다는 점(법무부차관, 행안부차관, 법원행정처차장, 대한변협회장, 한국법학교수회 회장, 법전원협의회 이사장)에서 비변호사를 추천할 가능성은 극히 낮음. 특히 이 안에 따르면 초대 중수청장은 변호사 또는 변호사 자격을 가진 사람으로만 임명됨
 - 중수청은 전문수사기관이라는 점에서 중수청장을 법조인 위주로 임명할 필요는 없음
 - “변호사 자격이 있는 사람”을 삭제하고, 15년 이상 수사에 관한 사무에 종사한 사람으로 임명자격을 규정해야 하며, 중수청장 후보추천위원회 위원 구성에서 법무부, 법원행정처, 법조단체 등은 제외되어야 함

라. 수사사법관·전문수사관

- 중수청에 수사사법관과 전문수사관을 구분하여 두며, 수사사법관은 변호사자격이 있는 사람이거나 수사사법관으로 전직한 사람으로 자격을 제한하고 있음.
수사사법관의 직급은 중수청장과 수사사법관으로 구분함(검사의 직급을 검찰총장과 검사로 구분한 검찰청법과 동일한 구조). 부칙(안 제4조)은 기존 검사를 수사사법관으로, 기존 검찰수사관을 전문수사관으로 임용하는 특례를 두고 있음(2027년 4월 30일까지)
- 법조인/비법조인의 신분제를 창설하고 있음 → 법조인 우위의 위계적 구조가 고착화될 것임

- 수사기관의 수사관에게 수사‘사법관’ 직위를 부여하는 것은 해외 입법례를 찾기 힘든 이례적인 용어 사용이며, 기존 검찰의 “준사법기관론”을 기형적으로 제도화, 정당화하는 시도임
- “수사사법관은 법률적 전문성을 바탕으로 법리 적용 및 증거관계를 종합적으로 분석하며, 구속·압수수색 등 강제처분 과정에서 적법절차를 준수하여 중대범죄등에 대한 수사가 충실하고 공정하게 이루어지도록 하여야 한다”는 규정(안 제16조)을 두고 있음. 사실상 과거 검사의 기능(특히 수사지휘권)을 중수청에서 구현하려는 것으로, 검찰개혁의 취지에 정면으로 반하여 검사의 수사지휘권을 퇴행적으로 부활시키려는 의도가 내포되어 있음
- 이대로 시행될 경우, 조직 신설 초기 비변호사는 수사사법관으로 임용될 수 없어, 검사, 검사 출신 변호사, (대형)로펌 출신 변호사 등 검찰·법조 카르텔이 중수청을 장악하게 될 것임
- 수사사법관과 전문수사관의 관계는 지휘·복종 관계로 정립될 것 → 수사역량 있는 수사종사자의 유입을 막고, 위계적 직급 체계로 인한 조직 융화에 도움이 되지 않으며, 중수청의 수사전문성 증진을 저해하는 주된 요인이 될 것임
- 기존 검찰이 갖는 ‘검찰총장-검사-검찰수사관’조직의 폐해를 그대로 중수청으로 이전하려는 것으로 검찰개혁의 취지를 정면으로 부정
- 수사사법관의 실질은 기존 검사로서, 사실상 검사의 기능을 하는 수사사법관은 공소청 검사와 유기적으로 연계될 것이며, 이러한 중수청은 검찰의 새로운 ‘식민지’, 제2의 검찰청, 검찰조직의 확장판, 중수부의 부활이 될 것임. 수사·기소의 조직적 분리라는 검찰개혁의 취지를 완전히 몰각하고 있음
- 수사사법관·전문수사관의 이원적 직급체계는 반드시 삭제되어야 하며, 검찰·법조인 출신 수사관을 구분하여 우대하고 서열화하는 구조에서 탈피하여 일원적 직급체계로 재설계되어야 함

마. 우선수사권·이첩권 등

공수처, 국수본 등 다른 수사기관과의 협력의무를 규정하면서도 중수청의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 중수청에 이첩요청권을 부여하고, 중수청의 이첩요청에 대하여 다른 수사기관은 이에 응하여야 한다고 규정함으로써, 중수청에 사실상 우선수사권을 부여하고 있음. 또한 다른 수사기관에서 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 다른 수사기관에 이첩할 수 있다고 규정하고 있음

- 현행 공수처법의 우선수사권 규정을 차용하였으나, 공수처와 중수청의 설립취지와 목적, 기능이 전혀 다름에도 불구하고 예외적으로 인정되는 공수처의 권한규정을 중수청에 도입하여 ‘선택적 수사’를 제도화하려는 것임
- 기존 검찰과 경찰의 수사권 경합시 해결방식(강제수사 착수 기준)보다 강한 우선수사권을 부여한다는 점에서 중수청을 국수본 등에 대해 상위기관화하려는 의도가 내포됨
- 공수처법 제24조가 가졌던 수사권 교착이나 수사지연 문제가 중대범죄 수사에서 확대되어 재현될 가능성이 농후함
- 9대범죄(+a)로 넓은 범위를 수사하는 중수청은 우선수사권, 이첩권을 통해 사건을 선별하려고 할 것임. → 기관간 핑퐁과 수사지연이 일반화
- 기존 형소법의 취지에 따라, ‘동일한 범죄사실에 관한 수사가 각각 다른 수사기관에 계속 중인 때에는 해당 범죄사실에 관하여 영장을 먼저 신청한 수사기관의 장이 다른 수사기관에 사건을 이첩할 것을 요청할 수 있다’는 규정으로 대체되어야 함

바. 수사개시시 검사 통보 및 검사의 입건요청

중수청 수사관이 중대범죄에 대한 수사를 개시한 때에는 검사에게 KICS 등을 통하여 수사 사항(피의자, 범죄사실 요지, 개시 경위 및 수사경과 등)을 통보해야 하고, 중수청에서 송치한 사건과 관련하여 다른 범죄사실에 대한 수사의 필요성이 있을 경우 검사는 그 입건을 요청할 수 있도록 규정하고 있음

- 공소청 검사가 중수청의 수사 전반을 감시·감독할 수 있도록 하고 있으며, 수사 개시 단계에서부터 수사과정 전반에서 검사가 중수청 수사에 개입할 수 있도록 함. 특히 공소청법안에서 사법경찰관리등이 직무 집행과 관련하여 부당한 행위를 하는 경우 지방공소청장은 해당 사건의 수사 중지를 명하고, 지방공소청장에게 교체임용 요구권도 부여하고 있음을 감안할 때, 중수청 수사관의 독자적 수사권을 전면적으로 부정하고 있어 사실상 검사의 수사지휘권을 복원하고 있음
- 또한 검사는 송치된 사건과 관련하여 ‘다른 범죄사실’에 대하여 입건을 요청할 수 있다고 규정함으로써, 수사를 무제한적으로 확대하거나 별건수사를 유도·조장할 수 있음. 특히 검사의 보완수사권이 인정된다면 확대수사나 별건수사의 문제는 더욱 증폭될 것임. 설령 보완수사권이 인정되지 않더라도 중수청과 유기적으로 연계하여 별건수사를 합법적으로 개시·진행할 수 있게 됨
- 수사·기소의 완전한 분리 취지에 배치되므로 해당 조항은 삭제되어야 함

3. 총평

- 검찰개혁추진단은 이번 법안을 통해 중수청이 기존 검찰의 조직문화와 단절하고 전문수사기관으로서 새롭게 위상을 정립해야 한다는 시민들의 여망을 배신하고 중수청을 공소청으로 간판을 바꿔 단 검찰청의 보조기관으로 설계하였음
- 특히 수사사법관 제도는 변호사 자격을 갖는 법조인이 수사를 주재해야 한다는 사법통제의 허구적 논리, 검사가 수사권과 수사지휘권을 보유해야 한다는 종래 검찰의 조직논리에서 완전히 탈피하지 못한 채 신설 중수청마저 주재자-보조자의 검찰 서열구조를 답습하여 검찰개혁 취지를 무력화·형해화하고 있음. 개혁 중의 개혁으로 평가됨
- 수사대상 범죄의 확대, 중수청의 우선수사권, 수사개시시 통보의무, 검사의 입건 요청권 등은 기존 검찰청법, 경찰법, 공수처법 등이 갖는 모순과 문제점을 해결하기는커녕, 악용될 소지가 큰 규정들을 집약함으로써 개혁에 역행함
- 법안을 주도한 것으로 알려진 추진단과 대통령실의 검찰 관련 인사들은 검찰개혁법안에 더 이상 관여해서는 안 됨

공소청 법안의 문제점과 바람직한 검찰개혁

박용대 / 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 부소장

1. 검찰개혁의 취지와 방향

- 우리는 왜 검찰을 개혁하려 하는가. 우리는 이 질문을 끊임없이 해야 하고, 답변을 계속 고민하면서 개혁법안을 마련해야 함.
- 검찰개혁은 검찰이라는 하나의 단일한 조직에 집중된 과도한 권한을 분산시켜 견제와 균형의 원리를 통해 공권력의 남용을 방지하고 정의롭고 유능한 수사기관과 기소기관을 만드는 것을 목적으로 함.
- 우리는 검찰의 오욕의 역사를 잊지 않아야 함. 노무현 전 대통령 서거로 이어진 정적에 대한 먼지털이식 수사·모욕주기 수사, 도이치모터스 주가조작 사건의 은폐에서 드러나듯 자신의 조직만 감싸는 봐주기 수사 및 불기소, 급기야 검찰공화국을 만들어 내란을 획책하기까지 이르렀음.
- 이러한 권한 남용이 더 이상 발생해서는 안되고, 이를 방지하고자 개혁을 하는 것임.

2. 공소청법안의 문제점 총평

- 개혁의 취지와 문제의식이 전혀 반영되지 않은 법률안
- 개혁의 취지는커녕 오히려 개혁 시늉만을 해서 국민을 속이고 검찰의 과도한 권한을 유지하고자 하는 법률안
- 중수청법과 함께 살펴보면 검찰의 지휘를 받는 특별수사청을 하나 더 만들어 검찰의 권한과 검사의 특별한 지위를 더욱 확대하고 유지하려는 법률안

3. 공소청법안의 구체적 문제점

가. 보완수사권 폐지 없는 공소청법안

- 공소청법은 수사권 및 보완수사권 폐지 등 형사소송법 개정 바탕 위에서 함께 만들어야 함. 수사권, 보완수사권이 존치하는 형사소송법을 그대로 두고 공소청법을 먼저 개정하고자 하는 것은 수사권 또는 보완수사권을 존치시키겠다는 의도로 의심될 수밖에 없음.
- 형사사법체계 내에서 이루어지는 검사의 작용과 역할을 잘 수행하기 위해 그에 맞는 조직을 설계하는 것임. 그런데 작용과 역할은 뒷전인 채, 조직(안)을 먼저 만들려고 하는 것은, 작용과 역할에 관계 없이 특권만을 유지하겠다는 의도임. 심지어 작용과 역할마저 조직에 맞춰 그 권한을 유지하겠다는 발상으로 보일 뿐임.

나. 실질 변화 없이 이름만 바꾼 법률안

- 수사-기소의 조직적 분리라는 원칙에 의하면 현 검찰 조직은 개혁 방안의 방향성에 맞추어 인력과 조직이 축소되어야 함. 그런데 정부의 법률안은 대공소청 - 고등공소청 - 지방공소청이라는 3단계 조직 구조를 그대로 유지함으로써 현 검찰청에서 공소청으로 이름만 바꾼 채 조직과 인력을 그대로 존치하도록 하고 있음. 특히 조직, 인력 축소에 맞추어 고등공소청은 존치시킬 필요성이 크지 않다는 것이 시민사회의 다수의견임. 그런데도 이에 반대되는 법률안임.
- 공소청의 장을 ‘공소청장’이 아닌 ‘검찰총장’으로 현 검찰총장 명칭을 그대로 두고 있음. 헌법 제89조를 고려하더라도 그럴 필요성은 없음.

다. 조직의 축소가 아닌 확대

- 종전에 없던 ‘공소청연구관’ 제도를 신설하였음. 공소청 내에 그런 직책을 가진 인력이 필요한지 의문임. 대법원 재판연구관, 헌법재판소 헌법연구관을 참고한 제도로 보이는데, 이는 검찰이 행정부 소속 공무원으로서의 지위가 아니라 대법원, 헌법재판소와 동등한 지위를 가지겠다는 특권의식에서 나온 제안처럼 보임. 타당성이 있다고 할 수 없음.

라. 개선되지 않은 검사의 특권

- 법률안 제45조에 신분보장 규정을 그대로 두고 있음. 검사는 판사나 헌법재판관이 아님. 이러한 신분보장 규정을 둘 필요성이 없음. 행정부 내 다른 일반직 국가공무원과 구별하여 신분을 특별하게 보장할 필요성이 크지 않음.

마. 법무부 탈검찰화 방향에 역행

- 제52조에 법무부와 그 소속 기관의 직원에 대하여 검사를 겸임할 수 있도록 하고 있음. 이 방안은 법무부 탈검찰화에 역행하는 것임. 여전히 법무부를 검찰의 영향력 아래 두고 있는 현 상황을 그대로 유지하려는 의도임.
- 제60조에 검사와 마찬가지로 공소청 직원이 법무부 직원을 겸임할 수 있도록 하는 것도 동일한 문제일 것임.

바. ‘사법경찰관리 등과의 관계’라는 어울리지 않는 규정

- 이는 형사소송법 또는 수사절차법에 정할 내용으로 공소청법에 둘 필요성이 없음. 이와 같은 현상은 형사소송법 개정 또는 수사절차법 제정을 함께 마련하지 않음으로써 불필요한 조항을 공소청법에 두는 상황이 만들어진 것임.

사. 기소의 오남용에 대한 견제 제도의 미흡

- 수사의 오남용에 대한 견제 못지 않게 기소의 오남용에 대한 견제 장치 마련도 매우 중요한 개혁 과제임.
- 공소청법안에 항고·재항고 제도 및 사건심의위원회 제도를 두었으나, 그것으로 기소의 오남용 방지 및 시정이 제대로 될 수 있을지 의문이고 매우 부족해 보임.
- 독립적이고 전문적 능력을 갖춘 위원회(‘기소심의위원회’ 등) 등을 구성해 보다 효과적인 기소 오남용 통제 제도를 수립할 필요성이 있음

4. 개혁방안의 골든 타임

- 역사를 돌아보면 모든 개혁에는 적절한 시기가 있다고 평가됨. 적절한 시기에 적절한 개혁안이 수립되면 우리 사회는 그에 필요한 개혁을 완수함으로써 한 단계 전진할 수 있었던 반면 시기를 놓친 개혁안은 그 내용이 아무리 괜찮더라도 제대로 된 개혁을

이룰 수 없었음. 문재인 대통령 시절 검경수사권 조정이 그 의도와 달리 실패로 끝난 것도 결국 적절한 시기를 놓친 점이 가장 큰 요인이었음.

- 2026년은 6월에 지방선거가 있고, 그 일정을 고려하면 3월부터는 더 이상 개혁방안을 추진하기가 사실상 어려워질 것으로 예상됨. 그렇기 때문에 검찰개혁방안은 반드시 2월까지 마무리되어야 함.
- 검찰 개혁에 반대하는 세력은 그와 같은 점을 고려해서 ‘부작용 방지를 위한 충실한 토론과 논의’라는 명분을 내세워 개혁안 입법을 지연시키려 하고 있는 것으로 보임.
- 국민주권정부에서는 개혁방안의 골든타임을 놓쳐 개혁안이 좌절되는 잘못을 반복하지 않기를 진정으로 바람.

5. 국회가 개혁에 적극 나서야 함

- 국민주권정부는 주권자의 의사를 반영한 개혁안을 완수해야 할 책무가 있음.
- 그런 점에서 국민주권 의지를 제대로 잘 반영할 수 있는 국회가 개혁정책 수립의 주체로 적극 나서야 함. 국회가 개혁안을 주도하게 되면 모든 절차가 투명하게 공개되며, 시민들의 의사가 적극 반영될 수 있음.
- 정부는 자신이 검찰개혁안을 만든다고 3개월을 보냈음. 그런데 주권자인 국민은 어떤 방안들이 어떤 논의 속에, 누구에 의해 만들어지는지 알 수 없는 상태였음. 그리고 3개월이 지난 후 나온 입법안은 오히려 개혁에 크게 후퇴하는 방안이었음. 결국 아주 중요한 개혁의 골든타임을 3개월씩이나 허비한 상황이 되어 버렸음.
- 주권자의 의사에 부합하고, 주권자의 의사가 반영될 수 있는 개혁방안의 수립을 위해서는 결국 국민의 대표기관인 국회가 개혁방안을 주도하는 것이 적절함. 개혁의 골든타임을 놓치지 않기 위해서도, 그리고 주권자가 원하는 올바른 개혁방안 수립을 위해서도 이제는 국회가 개혁방안 수립의 주체가 되어 개혁방안 수립에 적극 나서야 함.

I. 법안에 대한 첫 번째 소회

1. ‘수사-기소 분리’에 관한 공감대 (?)

가. 검찰 중심의 ‘이중적 수사구조’의 해체로서 ‘수사-기소의 분리’

2026년 1월 12일 중대범죄수사청법안(이하 “중수청법안”이라 한다)과 공소청법안(이하 두 법안을 합쳐서 “입법예고안”이라 한다)이 입법예고되었다. 이 입법예고안은 ‘수사-기소 분리’를 위한 법안임을 천명하고 있다. 그러한 입법예고안의 자기 주장에도 불구하고, 공표 즉시 입법예고안을 마련한 검찰개혁추진단(단장: 윤창렬 국무조정실장) 검찰개혁을 지지하는 정당과 시민단체, 여론으로부터 매우 강력한 비판을 받고 있다.

국무총리 산하 검찰개혁추진단은 2025년 10월 1일에 “핵심 사항에 대해 다양한 의견수렴과 치밀한 검토를 통해 수사·기소 분리라는 검찰개혁의 대원칙이 차질 없이 안착해 국민권익과 인권보호라는 본질적인 목적을 달성할 수 있도록 후속조치를 세심하게 추진해 나갈 것”이라며 업무를 시작하였지만,² 3개월 가까운 작업 끝에 내놓은 입법예고안이 기대에 미치지 못하는 정도를 넘어 ‘수사-기소의 분리’의 기본적 요소마저 반영하지 못하고 있다고 보이기 때문이다. 게다가 검찰개혁추진단은 자문위원회를 운영하였으나 ‘충실한 논의와 토론’이 없는 형식적 운영으로 입법예고안 공개 직후 전체 16명의 자문위원 중 6명이 사퇴하기도 하였다.³ 사실상 3개월의 시간만 아깝게 허비한 것이 아니냐는 이야기도 나오고 있다.

‘수사-기소 분리’는 검찰 중심의 ‘이중적 수사구조’를 타파하고 ‘검찰권의 분리·분산’과 ‘기관간의 견제와 균형’을 실현하는 것을 의미한다. 2020년 이전의 수사구조는 경찰이 한

² JTBC News, 2025. 10. 1, “검찰개혁추진단 공식 출범...‘검찰청 폐지’ 관련 후속입법 논의”, <<https://news.jtbc.co.kr/article/NB12265297>>, 최종검색: 2025. 1. 13.

³ TJB, 2026. 1. 13, “정부 법안 반대...檢개혁추진단 자문위원 6인 사퇴키로”, <<https://www.tjb.co.kr/news05/category/view/id/92926/version/1>>, 최종검색: 2025. 1. 13.

수사를 다시 검찰이 하거나 검찰이 경찰과 경쟁적으로 수사하는 ‘이중적 수사구조’였다.⁴ ‘이중적 수사구조’는 “검사가 경찰로부터 사건을 송치 받아 연결하여 수사하는 방식(연계형)과 처음부터 검찰이 독자적으로 수사를 개시하여 진행하는 방식(독자형)”으로 구성되었다.⁵ 종래 ‘이중적 수사구조’는 그 중국적인 처분권한을 검사에게 부여하여 검사의 우월적 지위가 보장되는 “검사 지배적 수사체제”⁶였다.

기존의 ‘이중적 수사구조’는 2020년과 2022년의 검·경 수사권 조정 이후에도 “검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위”(『검찰청법』 제4조 제1항 제1호 단서)에서는 변형되고 강화된 형태로 유지되고 있다.⁷

입법예고안은 “2021년 검·경 수사권 조정으로 1차 수사종결권을 가지기 이전으로 돌아가는 안”⁸이라는 평가를 받고 있다. 무엇보다도, 약 3개월의 시간이 지났음에도 기존의 ‘이중적 수사구조’를 뒷받침하던 여러 법적 장치에 대해 충분한 검토가 이루어지지 못한 부실한 법안 내용 때문이다.

나. ‘수사-기소의 분리’에 대한 입장들

이러한 지경에 이르게 된 원인 중의 하나는 아쉽게도 입법예고안 주부부처의 장관부터 ‘수사-기소 분리’의 의미에 관하여 충분한 공감대가 없었다는 점일 것이다. 입법예고안의 보도자료에 등장하는 다음과 같은 설명은 이러한 사정을 보여준다.

우선, “정성호 법무부 장관은 “이번 법안으로 『수사-기소 분리』 즉, 수사를 개시한 기관이 이를 종결하지 못하도록 하는 원칙을 구현하면서 범죄대응 역량도 유지하여 범죄로부터 국민의 일상을 보호하는 본연의 역할에 집중하는 토대를 마련하게 되었다.”며 법안의 의미를 설명”하였다고 한다.⁹ 여기에서 정성호 장관은 ‘수사-기소 분리’를 “수사를 개시한 기관이 이를 종결하지 못하도록 하는 원칙”이라고 일반적 이해보다 훨씬 좁게 인식하고 있음을 보여주고 있다. 이 연명에는 두 가지가 전제되어 있다고 보인다. 즉, 하나는 일단

⁴ 대표적으로 황문규, “경찰수사의 독립성·중립성 확보를 위한 수사체제 재설계”, 형사정책연구, 제28권 제4호(한국형사법무정책연구원, 2017), 306-309면; 김택수, “이중적 수사구조에 의한 기본권 침해”, 경찰학연구, 제18권 제1호(경찰대학 경찰학연구편집위원회, 2018), 89-114면.

⁵ 김택수, “이중적 수사구조에 의한 기본권 침해”, 91면.

⁶ 황문규, “경찰수사의 독립성·중립성 확보를 위한 수사체제 재설계”, 301-306면.

⁷ 박성민, “현행 수사구조의 문제점과 개선방안 — 검사의 직접수사범위 및 검경간의 수사협력관계를 둘러싼 논란을 중심으로 —”, 법학연구, 제32권 제2호(경상대학교 법학연구소, 2024), 101-102면. “수사지휘권이 폐지됨으로써 연계형의 경우 검찰과 경찰의 수사연계의 쏠쏠함은 사라지고 각 수사주체간에 책임수사를 기대하기 힘들어졌으며, 느슨한 연계형과 독자형의 존속으로 오히려 검사와 경찰의 이중수사가 제도적으로 보장되는 아이러니한 상황이 발생하였다.”(같은 글, 102면).

⁸ 법률뉴스, 2026. 1. 14, “[단독] '공소청 검사 중수청 파견' 막판 삭제”, <<https://www.lawtimes.co.kr/news/214944>>, 최종검색: 2026. 01. 13.

⁹ 대한민국 정책브리핑, “[보도자료] 공소청법안 및 중수청법안 입법예고 실시”, 2026. 1. 12, 5쪽, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156739327&call_from=rsslink>, 최종검색: 2026. 01. 13.

수사가 개시된 사건에 대해서 검사의 수사권(‘보완수사권’)이 제한되지 않는다는 것이고,¹⁰ 다른 하나는 그러한 수사권의 전제로서 모든 사건을 검찰에 송치하도록 하는 ‘전건송치’를 인정하겠다는 것이다. ‘보완수사권’과 ‘전건송치’에 관하여는 향후 논의하겠다고 하지만, 이미 입법예고안 이전에 이를 허용한다는 인식을 갖고 있다고 보인다.

또한, “윤호중 행정안전부 장관은 “이번 법안은 수사와 기소가 상호 견제와 균형 속에서 이루어지도록 함으로써 국민의 기본권을 최우선으로 보호하고, 형사사법제도 전반에 대한 국민의 신뢰를 회복하는 데 방점을 두고 마련했다.”고 밝”혔다고 한다.¹¹ 이 역시 중수청의 주무장관으로서 입법예고안의 경우 ‘수사-기소의 분리’의 관점에서 “상호 견제와 균형”을 위한 규정이 충실하지 않음을 볼 때 공허한 이야기로 들린다.

입법예고안이 여론의 강력한 반대에 직면하면서, 입법 예고 바로 다음날 “검찰개혁추진단과 관계부처는 입법예고한 법안과 관련하여 제기된 지적과 우려를 무겁게 인식하고 있”으며, “향후 국민의 입장에서 보다 면밀히 검토하고, 당과 지속적인 협의 및 의견수렴을 통해 최종안 마련에 최선을 다하겠습니다.”는 보도자료를 추가로 내놓았다.¹²

또한, 김민석 총리는 “검찰개혁은 양보할 수 없는 절대적 개혁 과제이며, 수사-기소 분리는 검찰개혁의 핵심”이며, “보완수사권에 대해서는 그동안 일관되게 폐지가 원칙임을 밝혀”왔다고 자신의 SNS(페이스북)를 통해 밝히기도 하였다.¹³ 한편, 이와 같은 언명과 달리, 입법예고안의 [보도자료]는 “보완수사와 관련해서는 형사소송법 개정 과정에서 검토할 예정”이라고 한다.¹⁴

2. 철회해야 할 입법예고안에 대한 수정의견 (?)

가. 「공수처법」에 대한 기억

‘실무자’로 지칭되는 익명의 작성자에 의하여 만들어진 이번 입법예고안은 과거 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(「공수처법」)의 입법 과정을 떠올리게

¹⁰ 이를 ‘수사개시권’과 ‘공소권’의 분리의 형태로 부분적으로 실현하는 조문이 이미 존재한다. 「검찰청법」 제4조(검사의 직무) ② 검사는 자신이 수사개시한 범죄에 대하여는 공소를 제기할 수 없다. 다만, 사법경찰관이 송치한 범죄에 대하여는 그러하지 아니하다.

¹¹ 대한민국 정책브리핑, “[보도자료] 공소청법안 및 중수청법안 입법예고 실시”, 2026. 1. 12, 5쪽.

¹² 대한민국 정책브리핑, “[보도참고자료] 공소청법안 및 중수청법안 관련 검찰개혁추진단 입장”, 2026. 1. 13, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156739327&call_from=rsslink>, 최종검색: 2026. 01. 13.

¹³ Jtbc, 2026. 1. 13, “김민석 “보완수사권 폐지가 원칙, 수사·기소 분리는 핵심””, <<https://v.daum.net/v/20260113175538286>>, 최종검색: 2025. 1. 13.

¹⁴ 대한민국 정책브리핑, “[보도자료] 공소청법안 및 중수청법안 입법예고 실시”, 2026. 1. 12, 5쪽.

한다. 당시 제1기 법무·검찰개혁위원회에 참여하여 「공수처법」의 초안을 작성하였던 이윤제 교수는 다음과 같이 당시의 사정을 기술하고 있다.

“현행 공수처법의 모델 법안은 법무·검찰개혁위원회(이하 “개혁위”)가 **2017. 9. 18.** 발표한 ‘고위공직자범죄수사처 설치와 운영에 관한 법률(안)’(이하 “개혁위안”)이다. 그런데, 개혁위안의 발표로 공수처 설립이 가시화되고 본격화되기 시작하자 공수처의 등장을 검찰에 대한 위협으로 여긴 검사들은 법무부 공수처 **TF**를 결성하여 개혁위안을 축소하고 왜곡한 공수처법안(이하 “법무부안”)을 만들었다. 이 법무부안의 구체적 규정은 외부에 공개되지 아니하였다. 불행하게도 현행 공수처법은 법무부안을 반영한 것이다. (...) 국회에서 개혁위안이나 법무부안과 달리 변경한 내용으로서 가장 중요한 것은 공수처의 수사권과 기소권을 분리하여 공수처가 수사를 할 수 있는 고위공직자중에서 법관, 검사, 경무관 이상 경찰관과 같은 일부 고위공직자에 대하여만 기소권을 행사할 수 있도록 한 것이다.”¹⁵

현재 「공수처법」의 가장 큰 문제로 지적되는 수사권과 기소권의 불일치, ‘미니공수처’로 불리는 인적 구성 등 고위공직자범죄수사처(공수처)의 제도적 취약점은 모두 이 법무부안에서 유래한다. “불행하게도 현행 공수처법은 법무부안을 반영한 것이다.”

이번 입법예고안도 향후 과거 「공수처법」의 법무부안과 같이, 작성자를 알길 없는 법안이 될 공산이 크다. 만에 하나라도 실제로 입법된다면 우리는 또 다시 ‘불행하게도 현행 공소청법과 중수청법은 정부 원안을 반영한 것이다.’라고 나중에 이야기해야 될지 모른다.

나. 입법예고안의 활용법

이미 입법예고안에 대해서는 폐기 또는 철회의 목소리가 높다. 현재의 일정대로라면 **1월 26일**까지 입법예고를 거쳐 정부안의 수정을 거쳐 **2월 중**으로 국회로 보내질 것이다. 그 과정에서 대대적인 수정이 불가피할 것이지만, 제대로 된 수정안이 나올지 걱정되는 상황이다.

이러한 사정에도 불구하고, 입법예고안을 찬찬히 검토해둘 필요는 있을 것이다. 현재의 입법예고안은 검찰의 자체 발전전략을 고스란히 보여주는 중요한 자료가 될 수 있기 때문이다. 검찰개혁추진단의 자문위원단에서 의견을 제시하거나 반대함으로써 부분적으로 수정된 부분은 있을 것이지만, 현 시점에 검찰이 가지는 ‘수사-기소 분리’에 대한 인식을 보여주는 자료로서 나름의 가치는 가지고 있다. 대다수의 국민이 검찰개혁에 지대한 관심과

¹⁵ 이윤제, “공수처법의 문제점과 개정 방안”, 형사법연구, 제36권 제3호(한국형사법학회, 2024), 303-304면, 304면의 각주 7).

풍부한 경험적 지식을 가지고 지켜보는 상황에서 현재와 같은 입법예고안이 나왔다는 점에서 검찰이 반드시 관철하고 싶어하는 내용이 어느 정도 드러나 있다고 보이기 때문이다.

결국 현재의 입법예고안이 최종적으로 어떠한 내용의 법률로 통과되기는 어려워 보인다. 결국 최종안은 국회에서 뉘이 될 것이다. 향후의 입법 과정에서 주의해야 할 점을 보여주는 타산지석을 삼을 필요는 있을 것이다.

입법예고안의 문제점에 대해서는 이미 앞서 다른 발제자께서 충분히 다루고 있고 또 그 내용에 대해서도 동의하는 바이다. 이하에서는 문제점 분석을 바탕으로 형사사법체계 개혁의 관점에서 입법예고안이 상정하는 수사구조를 중심으로 논평하면서 그 개선 방향에 대해 이야기하기로 한다.

II. 중수청법안에 대한 검토

1. 중수청법안의 구조

이번 입법예고안에서 중점을 두고 있는 것은 중수청법안이다. 현행 「검찰청법」에 각급 검찰청의 명칭만 ‘공소청’으로 바꾸고 몇 개의 조항만 수정한 공소청법과 달리 여러 조문을 새롭게 만들고 수사의 구조를 새롭게 제시하고 있다.¹⁶

특히 주목되는 것은 ‘수사’를 담당하게 된 중수청의 수사담당자를 ‘수사사법관’과 ‘전문수사관’으로 나누고 있는 점이다. 법적 지위나 신분보장의 면에서는 ‘수사사법관’은 현재 검찰청의 검사에, ‘전문수사관’은 검찰청 직원에 각각 대응한다. 그런데 중수청법안은 수사사법관과 전문수사관의 관계에 관해서는 별도의 규정을 두지 않았다. 그렇다면 왜 이런 구조를 취한 것일까? 검찰개혁추진단의 다음 발언은 저간의 사정을 짐작하게 한다.

“노[혜원] 부단장은 "검찰에 직접 수사 기능이 없어지면서 (내부 직원들이 조직을) 이동해야 하는데 새로운 부처에서 모든 사람을 새로 뽑아 일을 시킬 수 없는 노릇"이라며 "정부로서는 수사 역량 유출을 우려할 수밖에 없었다"고 말했다. "조기 안착을 위해서는 인력이 이전돼야

¹⁶ 행정안전부 장관의 수사지휘권 조항(중수청법안 제5조)도 문제이나, 이는 앞서의 발표에서 다루고 있으므로 여기에서는 논하지 않기로 한다.

하고, 기존 법률가의 영역이 분명히 필요하다. 중대 범죄 속성상 법률적 판단이 많고, 수사와 (처음부터) 결합돼야 하는 측면이 있기 때문"이라고 설명했다.”¹⁷

검찰청에 있는 검사가 중수청을 선택할 수 있는 여지를 만들기 위해서 수사사법관을 두었다는 말로 들린다. 즉, 수사사법관에 대해서는 기본적으로 ‘변호사자격’을 요구하면서, 신분보장(중수처법안 제19조), 정년(같은 안 제49조) 등에서 전문수사관과 차이를 두고 있는데, 수사사법관의 경우에 현행 「검찰청법」의 검사의 신분보장, 정년과 일치한다. 게다가 “1급부터 9급까지로” 계급이 나누어지는 전문수사관(같은 안 제33조)과 달리, 수사사법관의 경우에는 직급 규정조차 없다.

중수처법안 제11조(수사사법관 및 전문수사관) ① 중대범죄수사청에 제4조에 따른 직무를 수행하기 위하여 수사사법관 및 전문수사관을 두며, 특정직공무원으로 한다. ② 수사사법관의 직급은 중대범죄수사청장과 수사사법관으로 구분한다.

중수처법안 제16조(수사사법관의 직무) ① 수사사법관은 중대범죄등에 대한 수사에 있어서 「형사소송법」 제197조 「형사소송법」¹⁸ 제1항에 따른 직무를 수행한다. ② 수사사법관은 법률적 전문성을 바탕으로 법리 적용 및 증거관계를 종합적으로 분석하며, 구속·압수수색 등 강제처분 과정에서 적법절차를 준수하여 중대범죄등에 대한 수사가 충실하고 공정하게 이루어지도록 하여야 한다.

중수처법안 제34조(전문수사관의 직무) 7급 이상의 전문수사관은 중대범죄등의 수사에서 「형사소송법」 제197조제1항에 따른 직무를 수행하고, 8급 이하의 전문수사관은 같은 조 제2항에 따른 직무를 수행한다.

이러한 입법상의 공백을 남긴 것은 단순 실수이거나 누락일 여지도 있다. 법안을 만드는 과정에서 검사를 중수청에 두는 안에서 시작했으나 최종 조율 단계에서 이를 배제함으로써 공백으로 남게 된 것일 가능성이 그것이다. 그러나 너무나 명백한 공백이어서 단수 실수로 보기는 어렵고 검찰청 소속 검사가 중수청에 현재의 법적 지위를 그대로 지닌 채 중수청으로 소속을 변경할 수 있도록 함으로써 검사가 중수청으로 옮겨오는 것을 유도하기 위한 방편일 가능성이 높다고 여겨진다.

¹⁷ 오마이뉴스, 2026. 1. 12, “'사법관-수사관 왜 나뉘냐'... '중수청=검찰청' 논란에 진땀 뻐 정부”, <https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003198057>, 최종검색: 2026. 01. 13. “한편, 윤창열 단장은 중수청 인력 규모를 약 3000명 수준으로 설계했다고 밝혔다. 이는 현재 검찰 수사관 인력(약 6000명)의 절반 정도다. 대검찰청 설문조사에서 중수청 희망 검사가 0.7%에 불과했다는 지적에 대해 추진단은 “법안이 확정되면 지표가 변할 것”이라며 “부족분은 로펌이나 경찰 등 외부 경력직 채용을 통해 개방적으로 운영하겠다”고 답했다.”

¹⁸ 「형사소송법」 제197조(사법경찰관리) ① 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 범죄의 혐의가 있다고 사유하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사한다. <개정 2020. 2. 4.> ② 경사, 경장, 순경은 사법경찰리로서 수사의 보조를 하여야 한다.

이렇게 남겨진 사법조직법상의 공백은 향후 사법작용법에 해당하는 「형사소송법」의 개정 시에 반영함으로 해결하겠다는 것인데, 중수청법 통과 이후에 시민들의 관심이 떨어진 상황에서 현행 「형사소송법」 제245조의9(검찰청 직원) 제2항과 같이 “사법경찰관의 직무를 행하는 검찰청 직원은 검사의 지휘를 받아 수사하여야 한다.”는 문구를 도입하거나 이 규정을 준용하는 규정을 두는 경우에는 수사조직의 구성상 특수사건을 수사하는 별도의 ‘검찰청’을 하나 더 만드는 것과 유사한 결과가 될 수 있다.

2. 다른 수사기관과의 관계

- 중수청법안 제58조(다른 수사기관과의 관계) ① 중대범죄수사청 소속 공무원은 고위공직자범죄수사처 및 경찰청 국가수사본부 등 다른 기관 소속 공무원과 서로 협력하여야 한다.
- ② 다른 수사기관은 범죄를 수사하는 과정에서 중대범죄 또는 제2조제2호가목·나목의 범죄를 인지한 경우 그 사실을 즉시 중대범죄수사청장에게 통보하여야 한다.
- ③ 중대범죄수사청의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 중대범죄수사청장 또는 지방중대범죄수사청장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 중대범죄수사청에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 정당한 사유가 없는 한 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다. 다만, 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」이 적용되는 범죄수사에 대하여 고위공직자범죄수사처에 이첩 요청을 한 경우에는 고위공직자범죄수사처장이 그 이첩 여부를 결정할 수 있다.
- ④ 중대범죄수사청장 또는 지방중대범죄수사청장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 기관이 중대범죄 또는 제2조제2호가목의 범죄를 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.

다른 수사기관과의 관계라고 하고 있지만, 공수처의 경우에는 공수처장에게 이첩 여부에 관하여 우선적 판단권이 있으므로(중수청법안 제58조 제3항 단서), 특히 국가수사본부와의 관계에서 중수청의 우선적 수사권과 이첩요청권(같은 항 본문) 그리고 이첩권(같은 조 제4항)을 규정하고 있다.

이는 「공수처법」 제24조¹⁹에 있는 규정을 그대로 옮겨온 것이다. 독립기관이 공수처와 달리 행정안전부 소속인 중수청과 국가수사본부의 경우에는 상급관청에 의한 조율 가능성이 있으므로 매우 실효적인 조항이 될 것이다. 국가수사본부와의 관계에서 명백하게 우선적 지위를 부여하는 조항이다.

3. 공소청 검사와의 관계

공소청법안 제53조(검사의 파견 금지 등) ① 검사는 대통령비서실 또는 중대범죄수사청에 파견되거나 대통령비서실 또는 중대범죄수사청의 직위를 겸임할 수 없다.

② 검사로서 퇴직 후 1년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없다.

중수청법안 제59조(검사와의 관계) ① 수사사법관 및 전문수사관은 수사, 공소제기 및 유지에 관하여 검사와 긴밀히 협력하여야 한다.

② 수사사법관 및 전문수사관의 수사에 관한 사항은 소속 중대범죄수사청 또는 지방수사청의 소재지를 관할하는 지방공소청의 검사가 담당하고, 지청의 경우에는 그 지청이 속한 지방수사청의 소재지를 관할하는 지방공소청의 검사가 담당한다.

③ 수사사법관 및 전문수사관은 중대범죄등의 혐의가 있다고 인식하여 수사를 개시한 때에는 지체 없이 검사에게 「형사사법절차 전자화 촉진법」에서 정한 형사사법정보시스템 등을 통하여 피의자, 범죄사실 요지, 개시 경위 및 수사경과 등 수사 사항을 통보하여야 한다. 이 경우 검사와 수사사법관 및 전문수사관은 수사 사항 등에 관하여 상호 의견을 제시하고, 협의를 요청할 수 있다.

④ 제3항에도 불구하고 수사의 공정성과 효율성을 현저히 저해할 우려가 있는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 수사 사항 통보를 유예할 수 있다. 다만, 그 사유가 소멸하거나 강제수사에 착수하게 된 경우에는 지체 없이 수사 사항을 통보하여야 한다.

⑤ 범죄의 태양, 규모 또는 중대성 등을 고려하여 검사와 수사사법관 및 전문수사관은 송치 전에 수사할 사항, 증거 수집의 대상, 법령의 적용, 혐의에 대한 의견 등에 관하여

¹⁹ 「공수처법」 제24조(다른 수사기관과의 관계) ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 처장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다.

② 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 한다.

③ 처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.

④ 제2항에 따라 고위공직자범죄등 사실의 통보를 받은 처장은 통보를 한 다른 수사기관의 장에게 수사처규칙으로 정한 기간과 방법으로 수사개시 여부를 회신하여야 한다.

상호 의견을 제시할 수 있다.

⑥ 검사는 수사사법관 및 전문수사관이 송치한 사건과 관련하여 다른 범죄사실에 대한 수사의 필요성이 있을 경우 그 입건을 요청할 수 있다.

⑦ 제1항부터 제6항까지에 관한 사항 및 그 밖에 검사와 수사사법관 및 전문수사관 간에 준수하여야 하는 수사준칙에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

검사와의 관계에서 사건 초기부터 형사사법정보시스템(KICS)을 통한 수사상황의 통보의무를 규정하고 있다(중수청법안 제59조 제3항). 예외도 함께 규정하고 있다. “수사의 공정성과 효율성을 현저히 저해할 우려가 있는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우”에는 이러한 “수사 사항 통보를 유예할 수 있다”. 수동적으로 중수청의 수사활동을 공소청검사가 모니터링하는 것이라면 사실상 ‘수사지휘’의 통로 활용될 공산이 크다. 공소청에 의한 정보공유의 경우, 수사기관인 중수청이 스스로의 판단에 따라 주체적·능동적으로 수행하도록 한다면 ‘수사-기소 분리’에는 부합하는 방식으로 운영될 가능성이 없는 것은 아닐 것이다. 이를 ‘대통령령’에 위임하고 있으나 양 기관의 입장에 따라 달리 운영되거나 갈등의 소재가 될 여지가 있다. 공소청 검사가 중수청의 수사에 대해서 지휘하는 구조는 현재의 검찰수사관에 대한 수사구조를 그대로 형식만 바꾸어 운영하는 양상이 될 수 있다.

중수청법안의 성안 과정에서 이를 보여주는 에피소드가 있다. “중대범죄수사청(중수청) 출범 초기 공소청 검사들을 파견하는 내용이 담겼다가 입법 예고 전 삭제된 것”이라고 한다.²⁰ 검찰개혁추진단의 입장은 설립 초기 2년 동안 공소청 검사의 파견을 전제로 운영하는 것이었다고 한다. 이와 관련하여 공소청법안 제53조가 문제되었는데, 입법 예고 직전에 검찰개혁추진단 자문위원회의 반대에 부딪히면서 같은 조 제1항의 문구에 중수청에 대한 파견 및 중수청 직위의 겸직 금지 문구가 추가되었다고 한다.

만일 공소청법안 제53조가 주목 받지 못하고 그래서 수정 이전의 형태로 법안이 통과되고 정부의 방침과 같이 공소청 검사의 파견이 이루어진다면, 비록 초기 2년에 그친다고 하지만 이때 형성된 공소청에 의한 중수청에 대한 수사통제의 구조가 고착화될 우려가 있다.

정리하자면, 검사의 입장에서 볼 때, ‘국가수사본부’와 ‘중수청’의 두 가지의 수사경로가 생기게 된다. 여기에 중수청의 국가수사본부에 대한 우선적 지위와 중수청의 공소청 검사에

²⁰ 법률뉴스, 2026. 1. 14, “[단독] ‘공소청 검사 중수청 파견’ 막판 삭제”. 이에 따르면, “검찰개혁추진단이 마련한 공소청법 초안 부칙에는 중수청 출범 이후 2년 동안 공소청 검사들을 중수청에 파견하는 내용이 담겼다. 과도기 동안 기존 검찰청의 수사 노하우를 전수하기 위한 장치였다. 파견되는 검사는 자문 업무를 하고 기소 권한은 없다. 몇 명을 파견할지는 법령에 명시되지는 않았다고 한다.”

대한 수사 정보 통보의무 등을 결합하면 검찰-중수청-국수본의 위계가 형성될 수 있다. 게다가 공소청 검사의 직접 보완수사권과 보완수사 인력이 온존하는 조합은 공소청 검사가 택할 수 있는 또 다른 수사경로이다. 이를 종합하면 입법예고안은 새로운 형태의 ‘삼중적 수사구조’의 형성으로 이어질 수 있다. 문제는 그 정점에 공소청 검사가 위치하게 되리라는 점이다. 이는 ‘수사-기소 분리’ 이전의 검찰보다 더 큰 권한을 공소청에 부여하는 결과가 될 소지가 있다.

Ⅲ. 공소청법안에 대한 검토

1. 공소청법안의 수사-기소 구조와 관련된 사항

현행 「검찰청법」에 비하여 수사개시의 권한을 배제한 것을 제외하면, 수사구조 자체를 크게 변경하는 개정사항은 거의 없다. 현상 유지를 기본 골자로 한 것을 보인다. 예컨대, ‘수사-기소 분리’로 인하여 수사 관련한 업무가 줄어든 사정을 고려할 때, 현재의 검찰청 체제, 특히 대공소청-고등공소청-지방공소청과 같은 조직구조를 유지할 것인지는 의문이다. 고등공소청에 사건심의위원회(공소청법안 제21조)를 두는 것은 주목되는 점이다. 강제수사와 공소권 행사와 관련한 심의를 한다지만, 이를 굳이 ‘고등’검찰청에 두어야 할 이유는 없을 것이다. 오히려 공소 업무를 전담하면서 수사 업무를 축소하고자 한다면, 조직을 축소를 통해서 인원의 감축을 도모하는 것이 더 나았을 것이다.

수사-기소의 구조적 측면에서 주목되는 조항은 공소청법안 제62조이다. 수사업무를 담당하는 사법경찰관과의 “협력관계”를 새롭게 추가한 것이다. 그 다음 조항으로 “교체임용의 요구” 등 현재와 동일한 조항(「검찰청법」 제54조)을 그대로 두고 있어서 수사기관과의 관계에서 근본적인 변화를 꾀한 것으로 보이지는 않는다.

공소청법안 제62조(협력관계) ① 검사는 수사와 관련하여 사법경찰관리 및 관련 법령에 따라 사법경찰관리의 직무를 수행하는 자(이하 “사법경찰관리등”이라 한다)의 의견을 존중하며 적법하게 사법경찰관리등의 수사가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

② 사법경찰관리등은 범죄수사에 있어서 검사의 요구, 요청 및 협의·지원 등을 존중하여야 한다.

공소청법안 제63조(교체임용의 요구) ① 「형사소송법」 등 관계 법령에 따라 범죄수사를

하는 사법경찰관리등이 직무 집행과 관련하여 부당한 행위를 하는 경우 지방공소청장은 해당 사건의 수사 중지를 명하고, 임용권자에게 그 사법경찰관리등의 교체임용을 요구할 수 있다.

② 제1항의 요구를 받은 임용권자는 정당한 사유가 없으면 교체임용을 하여야 한다.

2. 조직분리론의 관점에서의 논평

공소청법안은 현행 「검찰청법」과 동일하게 별도의 장(“제6장 공소청 직원”)을 두어 고 있다. 일반직 공무원을 두기 위하여(공소청법안 제54조) 그 업무까지 상세하게 규정할 이유는 없다고 보인다. 더욱이 이 조항은 검찰청 소속의 수사인력의 근거가 되고 있는 것이다. 따라서 ‘수사-기소의 분리’를 조직구성에서 반영한다는 ‘조직분리론’의 관점에서 굳이 둘 필요가 없는 것들이다. 현재의 업무 시스템과 인력 구성을 가급적 현재와 유사하게 한다는 발상이 없다면 이를 삭제하고 중수청법안 제13조나 「공수처법」 제11조 제1항과 같은 형태로 하여도 무방하다고 본다.

또한 공소청법안 제55조 제1항 제1호(“검사의 명을 받은 검사의 직무에 관한 사무”)와 제2호(“형사기록의 작성과 보존”)는 형식적으로 보면 행정사무로 보이지만, 수사의 실질을 가진 것이어서 이를 위하여 특별한 규정을 존치시킬 이유는 없다. 공소업무를 중심으로 현재의 검찰청을 재편하는 것이 공소청법안의 취지라면 “제6장 공소청 직원”을 삭제하고 이를 일반적인 공무원법에 따라 규율하는 것이 필요할 것이다.

공소청법안 제6장 공소청 직원 제54조(공소청 직원) 공소청에 일반직공무원을 둔다.

공소청법안 제55조(공소청 직원의 직무) ① 공소청 직원은 다음 각 호의 사무에 종사한다.

1. 검사의 명을 받은 검사의 직무에 관한 사무

2. 형사기록의 작성과 보존

3. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송의 수행자로 지정을 받은 검사의 소송 업무 보좌 및 이에 관한 기록, 그 밖의 서류의 작성과 보존에 관한 사무

4. 그 밖에 공소청의 행정에 관한 사무

② 법무부령으로 정하는 바에 따라 검찰총장 또는 각급 공소청장의 지명을 받은 4급부터

7급까지의 공소청 직원은 검사를 보좌하며 관계 법령에 따라 공소청 사무를 담당한다. ③ 법무부령으로 정하는 바에 따라 검찰총장 또는 각급 공소청장의 지명을 받은 8급 및 9급 공소청 직원은 제2항의 공소청 직원을 보좌한다. ④ 4급부터 8급까지의 공소청 직원은 형사기록을 작성하는 경우 검사의 의견이 자기의 의견과 다른 때에는 형사기록의 끝 부분에 그 취지를 적을 수 있다.
중수청법안 제13조(그 밖의 직원) 중대범죄수사청 직원으로 수사사법관 및 전문수사관 외에 일반직공무원을 둔다.
「공수처법」 제11조(그 밖의 직원) ① 수사처의 행정에 관한 사무처리를 위하여 필요한 직원을 둘 수 있다. ② 제1항에 따른 직원의 수는 20명 이내로 한다.

IV. 맺으며

입법예고안이 ‘수사-기소의 분리’의 관점에 충실하고자 한다면, 이는 현재의 ‘이중적 수사구조’의 문제점을 해소하는 방향의 것이어야 한다. 이러한 요청과 달리, 현실의 입법예고안은 그와는 무관한 검찰의 관료적 이익을 포함한 기득권 유지에 중점이 있다. 이는 새로운 방식의 또는 변형된 형태의 검찰권 강화로 이어질 수 있다. 입법예고안 제53조와 관련한 예에서도 알 수 있듯이, 현재의 입법예고안을 토대로 입법을 하고자 한다면, 개별 조항을 꼼꼼하게 따져서 그 배후에 있는 구상과 문제점을 살펴보아야 한다. 이를 수행하기에는 입법 일정이 만만치 않다. 앞으로 「형사소송법」 등 사법작용법도 손보아야 하기 때문이다. 잘 알려진 바와 같이, 중수청법안과 공소청법안은 수사·기소와 관련한 조직규정을 정한 ‘사법조직법’이다. 중수청과 공수청과 같은 수사기관과 공소기관이 형사절차에서 제대로 작동하기 위해서는 절차를 규율하는 사법작용법이 제대로 갖추어져야 한다.

「정부조직법」에서 예정한 입법 시한을 고려하면, 시간과 비용을 줄이고 보다 완성도 높은 법안을 만들기 위해서는 현재의 부실한 입법예고안을 폐기하고 기본 법안을 중심으로 신속하게 논의를 재개할 필요가 있다.

긴급기자설명회 자료집

공소청·중수청 입법예고 법안, 무엇이 문제인가

공동주최 참여연대 · 민주사회를 위한 변호사모임

사법센터 · 민주주의법학연구회

발행일 2026. 1. 14.

발행처 참여연대

민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

민주주의법학연구회

담 당 김봄빛나래 참여연대 간사 02-723-0666

jw@pspd.org

장범식 민변 변호사 02-522-7283

mjc@minbyun.or.kr

※ 본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.