

「중대범죄수사청법」·

「공소청법」

입법예고안에 대한

참여연대 · 민주주의법학연구회 ·

민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

입법의견서

날짜 | 2026. 1. 26.

수신 | 법무부 · 행정안전부

발신 | 참여연대 · 민주주의법학연구회 ·

민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

목차

목차	2
입법의견서 요지	3
중수청 법안의 주요내용과 문제점	5
1. 법안의 주요내용과 문제점	5
가. 중수청의 과도한 수사대상 범위	5
나. 행안부장관의 지휘·감독 규정은 불필요함	6
다. 중수청장의 임명자격 등에서 변호사 자격을 삭제함	6
라. 수사사법관·전문수사관의 이원적 구조는 일원적 구조로 변경함	7
마. 우선수사권·이첩권 등은 불필요하므로 삭제함	8
바. 수사개시 검사 통보 및 검사의 입건요청 제도는 불필요하므로 삭제함	9
2. 소결	10
공소청 법안의 주요내용과 문제점	11
1. 법안의 주요내용과 문제점	11
가. 보완수사권 폐지 없는 공소청 법률안의 문제점	11
나. 불필요한 고등공소청은 폐지함	11
다. 공소청의 장은 검찰총장이 아니라 공소청장이어야 함	12
라. 조직 확대를 꾀하는 ‘공소청연구관’ 제도는 불필요하므로 삭제함	12
마. 검사의 특권을 그대로 유지한 조항들은 삭제되어야 함	12
바. 법무부 탈검찰화 방향에 역행하는 법무부 검직 허용 규정은 삭제되어야 함	13
사. ‘사법경찰관리 등과의 관계’라는 어울리지 않는 규정은 삭제되어야 함	13
아. 제6장 공소청 직원 삭제되어야 함	13
야. 기소의 오남용에 대한 통제 제도는 미흡하므로 이를 보완하는 규정을 마련해야 함	14
2. 소결	14
결론 공소청·중수청 법안은 철회돼야	15

입법의견서 요지

2025년 9월 26일, 국회 본회의를 통과한 정부조직법 개정의 핵심은 무소불위 권한을 오남용해 온 검찰청을 폐지하고, 수사와 기소를 조직적으로 완전히 분리하여 상호 견제와 균형이 작동하는 형사사법체계를 구축하는 것이다. 그러나 지난 1월 12일 정부(국무총리 산하 검찰개혁추진단, 단장 윤창렬 국무조정실장)가 입법예고된 「공소청법」과 「중수청법」 제정안은 검찰의 간판만 바꿨을 뿐, 오히려 검사에게 집중된 권한과 특권을 다시 한번 공고히 하는 퇴행적 내용을 담고 있다. 이에 참여연대·민주주의법학연구회·민주사회를 위한 변호사모임 사법센터는 이번 안이 검찰개혁에 대한 시민의 열망을 배신한 ‘개악안’임을 지적하며 즉각적인 입법 철회를 촉구한다.

입법예고안은 중수청을 ‘수사사법관’과 ‘전문수사관’으로 이원화하고 있다. 이는 명칭만 바꿨을 뿐, 기존 검찰청 내의 검사-검찰수사관이라는 이원적 신분제도를 중수청 내에 그대로 이식함으로써 검사의 우월적 지위를 기형적으로 부활시킨 것이다. 또 수사대상을 기존 2대 범죄에서 사이버범죄까지 포함하는 9대 범죄로 대폭 확대했고, 중수청과 공소청과의 관계에서는 수사개시 검사 통보 및 검사의 입건요청 제도 등을 마련하여 공소청의 우월적 지위가 가능하도록 만들었다. 이는 수사-기소 분리를 통해 수사기관과 기소기관 사이의 대등한 지위에서의 견제와 균형, 협조의 관계를 구축하기는커녕 공소청의 우월적 지위를 여전히 고수하겠다는 내용을 담은 것이다.

공소청 입법예고 법률안은 대공소청 - 고등공소청 - 지방공소청이라는 3단계 조직 구조를 그대로 유지하고 있다. 게다가 ‘공소청연구관’ 제도까지 신설하는 등 인력과 조직을 오히려 확대하는 조직 설계를 담았다. 이는 수사-기소의 조직적 분리를 통해 현 검찰청 내 존재했던 수사인원과 조직을 이관한다는 원칙에 정면으로 반한다. 검사의 신분보장 규정을 그대로 둔 것도 종전의 검사 우월의식을 그대로 반영한 것으로 보인다. 검사는 행정부 공무원으로서 다른 국가공무원과 구별되는 특권을 누릴 이유가 없다. 법무부 검직을 허용한 것도 ‘법무부 탈검찰화’의 개혁 방안에 역행한다. 나아가 ‘수사’의 오남용을 방지하는 제도적 장치의 필요성 못지 않게 ‘기소’의 오남용을 방지하는 제도적 장치의 필요성도 크다고 할 수 있는데, 이에 대한 뚜렷한 방안은 찾아볼 수 없다.

공소청 법안과 중수청 법안을 함께 살펴보면 검찰이 종전에 가지고 있었던 ‘대검 중수부’ 또는 ‘특수부’의 규모를 키워 공소청 검사의 지휘를 받는 ‘검찰의 수사청’처럼 설계하고 있다. 검찰의 권한과 검사의 특별한 지위를 더욱 확대하고 유지하려는 것으로 평가된다. 따라서 기존 검찰청법을 그대로 옮겨온 수준에 불과한 내용으로 구성된 공소청법안과 중수청법안은 철회되어야 한다.

한편 수사권이 존치하는 현재의 형사소송법을 조직법과 함께 입법예고하지도 않았다. 정부는 형사소송법 개정이나 수사절차법 제정 등에 관한 일말의 개혁방향 제시도 없이

공소청 법안과 중수청 법안 제정을 추진하고 있다. 형사소송법·수사절차법 및 관계법령의 제개정 없이 정부안대로 조직법만 통과된다면 검찰개혁의 본질은 형해화되고 한층 강화된 형태로 검찰은 온존하게 될 것이다. 작용법인 형사소송법 개정 및 수사절차법 제정이 동시에 추진되어야 한다.

결론적으로 정부는 현재 입법예고된 중수청 법안과 공소청 법안을 철회해야 한다. 참여연대·민주주의법학연구회·민주사회를 위한 변호사모임 사법센터는 수사-기소의 기능적이고 조직적인 완전 분리, 이를 통한 대등한 지위에서 수사기관과 기소기관 사이의 상호 견제와 균형, 검찰 특권 폐지를 통해 국민에 봉사하는 정의롭고 유능한 수사기관, 공소기관을 만들고자 하는 취지에 부응하지 못한 이번 개악안에 대해 분명하게 반대 의사를 표명한다. 그리고 국회는 국민의 뜻에 부합하는 진정한 개혁 입법에 나서야 한다. 더 이상 검찰개혁이 실패해서는 안 된다.

중수청 법안의 주요내용과 문제점

1. 법안의 주요내용과 문제점

가. 중수청의 과도한 수사대상 범위

입법예고된 중수청법안은 중수청의 수사대상이 되는 중대범죄를 “부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사범죄, 마약범죄, 내란·외환 등 국가보호범죄, 사이버범죄”등 9대 범죄로 규정하였다.

문재인 정부 당시 검경수사권조정을 통해 개정되었던 검찰청법(2022. 2. 4. 개정)상의 검찰의 직접 수사대상이었던 6대 범죄에 마약범죄, 국가보호범죄, 사이버범죄를 추가한 내용이다. 우선 위 9대 범죄를 중요범죄로 선별했던 필연적 이유를 찾기 어렵다. 또 현행 검찰청법은 검찰의 수사대상을 경제범죄와 부패범죄, 이렇게 2대 범죄로 축소하고 있는데 이번 입법예고안은 그 수사대상 범위를 대폭 확대했다.

중수청의 설립 이유를 고려할 때 이러한 수사범위 확대가 필요한 것인지 대단히 의문이다. 특히 중수청의 규모와 수사역량을 고려할 때 부패·경제 범죄 외에 선거·마약·사이버범죄 등에 대응할 수 있을지도 의문이다.

선거범죄의 경우, 경찰과 같은 전국적 조직으로 설계되지 않는 중수청에서 수행하는 것은 적합하지 않고, 그런 이유로 모든 선거범죄를 수사하는 것이 아니라 사회적 이목이 집중되는 중요한 선거범죄를 선별하여 수사하게 될 가능성이 높는데, 이러한 입법 예고안은 구조적으로 중수청으로 하여금 자신이 원하는 수사만을 선별할 수 있도록 함으로써 ‘표적 수사’ 논란을 피하기 어려워 보인다. 중수청의 소속이 선거 관리를 하는 주무장관인 행정안전부장관(이하 ‘행안부장관’) 소속이라는 점에서 수사 공정성에 대한 비판을 피하기 어려운 점도 문제이다.

마약범죄의 경우, 전국적 대응이 어려운 중수청이 수사하기 적합하지 않고, 밀수·유통의 일부 과정만 수사하게 될 가능성이 높아 비효율적이며, 결국 자신이 원하는 수사만을 선별적으로 할 가능성이 높다.

사이버범죄의 경우, 사이버범죄를 정의하는 법률이 없고 불명확한 개념이라는 점에서 하위입법(대통령령 등)이 어떻게 규정될지 예측가능성이 현저히 떨어지고(예로 사이버선거범죄 포함 여부), 시행령 제·개정으로 중수청의 수사범위를 대폭 확대할 수 있어 시행령 통치 논란이 재현될 위험도 있다. 사이버범죄의 증가나 고도화에 중수청이 대응할 역량을 갖추 수 있을지도 의문이다.

의견 : 신설 중수청의 조직과 인력에 따른 수사역량, 수사·기소 분리에 따른 중수청 신설의 취지를 감안할 때, 중수청의 수사 범위를 정하는 제2조(정의)에 따른 ‘중대범죄’는 필요 최소한으로 제한하는 것이 적절하다.

나. 행안부장관의 지휘·감독 규정은 불필요함

행안부장관에게 중수청장, 그 소속 직원에 대한 일반적 지휘·감독권을 부여하면서, 행안부장관은 구체적 사건에 대해서는 중수청장만을 지휘·감독한다고 규정을 두고 있는데, 해당 규정은 중수청의 법적 성격, 개정 정부조직법의 취지 등을 고려할 때 현저히 부적절하다.

위 규정은 검찰청법 제8조(“법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다.”)의 취지를 답습하고 있다.

개정 정부조직법상 행안부장관의 관장사무에 중대범죄 수사는 제외되어 있다. 법체계상 행안부장관과 중수청과의 관계는 행안부장관과 경찰청과 동일하다. 더구나 중수청은 경찰청 국가수사본부와 함께 본질적으로 사법경찰의 직무를 수행하는 조직이다. 개정 정부조직법의 취지와 기존 경찰법의 입법태도에 비추어 볼 때, 행안부장관에게 경찰청 국가수사본부에 대한 지휘·감독권이 부여되어 있지 않은 것과 마찬가지로 행안부장관에게 중수청장에 대한 지휘·감독권을 부여할 수 없다.

국가경찰위원회의 실질화를 통해 경찰에 대한 정치적·민주적 통제가 이루어져야 하는 것처럼, 중수청에 대한 정치적·민주적 통제는 수사위원회 제도 등을 통해 이루어져야 한다. 행안부장관에게 직접적으로 지휘·감독권을 부여하는 방안은 과거 내무부 치안본부의 망령을 되살리는 꼴이 될 것이다.

그간 여러 제도형성 과정을 거치면서, 검찰, 경찰 국수본, 공수처 등 수사·공소기관에 대한 정치적·민주적 통제의 양상은 다소 혼란스러운 측면이 있었고, 전체적인 재설계가 필요한 쟁점이다. 하지만 경찰청 국수본과 달리 중수청에 대해서만 장관의 지휘·감독권을 부여하는 것은 또 다른 논란을 부추길 여지가 크다. 따라서 그 내용은 삭제되는 것이 적절하다.

의견 : 제5조(행정안전부장관의 지휘·감독) 조항은 삭제되어야 한다.

다. 중수청장의 임명자격 등에서 변호사 자격을 삭제함

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 제한하였다.

15년 이상 수사업무에 종사한 사람으로 수사사법관으로 재직한 사람이라는 요건 규정을 통해 변호사 아닌 사람이 중수청장으로 임명되는 기회가 원천적으로 봉쇄되었다고 보기는 어렵지만, 위 규정은 사실상 변호사 자격이 없는 비변호사는 중수청장에 임명되기 극히 어렵도록 하는 내용을 담고 있다. 비변호사로서 중수청장으로 임명되기 위해서는 ‘수사사법관’ 재직경력을 요구한다. **5급** 전문수사관은 시험을 거쳐 수사사법관으로 전직 임용되는 구조임을 고려할 때, 과연 비변호사가 중수청장으로 임명될 기회가 있을지 의문이다. 더욱이 중수청장후보추천위는 법조인 중심으로 구성된다는 점(법무부차관, 행안부차관, 법원행정처차장, 대한변협회장, 한국법학교수회 회장, 법전원협의회 이사장)에서 그 위원회에서 비변호사를 추천할 가능성은 극히 낮을 것으로 보인다. 결국 중수청장은 변호사 또는 변호사 자격을 가진 사람의 차지가 될 가능성이 높다.

중수청은 전문수사기관이다. 법조기관이 아니다. 현재 경찰청장 또는 국가수사본부장에게 변호사 자격을 요하지 않는 점을 고려할 때 전문수사기관의 성격을 가진 중수청의 장에게 변호사 자격을 그 요건으로 하는 것이 적절한지는 의문이다. 오히려 이러한 요건 설정은 유능하고 우수한 수사인력이 중수청을 지원하는 것을 막는 제한 또는 장애로 기능할 가능성이 높다.

의견 : 중수청장의 임명자격에서 ‘변호사 자격이 있는 사람’을 삭제하고, **15년 이상** 수사에 관한 사무에 종사한 사람으로 임명자격을 규정하도록 제**7조**(중대범죄수사청장의 임명자격) 제**1**항을 수정하는 것이 적절하다. 중수청장 후보추천위원회 위원 구성에서도 법무부, 법원행정처, 법조단체 등은 제외하는 내용으로 제**8조**(중대범죄수사청장후보추천위원회)를 수정하는 것이 타당하다.

라. 수사사법관·전문수사관의 이원적 구조는 일원적 구조로 변경함

중수청 조직 내에 수사사법관과 전문수사관을 구분해서, 수사사법관은 변호사 자격이 있는 사람이거나 수사사법관으로 전직한 사람으로 자격을 제한하고 있다. 수사사법관의 직급은 중수청장과 수사사법관으로 구분한다. 부칙(안 제**4조**)은 기존 검사를 수사사법관으로, 기존 검찰수사관을 전문수사관으로 임용하는 특례를 두고 있다(2027년 4월 30일까지).

‘수사사법관’ - ‘전문수사관’의 이원적 인적 구조는 ‘검찰총장 - 검사 - 검찰수사관’이라는 기존 검찰이 가진 위계적 조직의 폐해를 그대로 중수청으로 이전하려는 것으로, 검찰개혁의 취지를 정면으로 부정하는 것이다. 사실상 검사의 기능을 하는 수사사법관은 공소청 검사와 유기적으로 연계될 것이다. 이러한 중수청은 제**2**의 검찰청, 검찰조직의 확장판, 중수부의 부활이 될 위험이 크다. 수사-기소의 조직적 분리라는 검찰개혁의 취지를 완전히 몰각하는 내용이다.

수사기관의 수사관에게 수사 ‘사법관’ 직위를 부여하는 것은 해외 입법례를 찾기 힘든 이례적인 용어 사용이다. 기존 검찰의 “준사법기관론”을 기형적으로 제도화, 정당화하려는 견해가 반영된 것으로 평가된다.

‘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 있다. 사실상 과거 검사의 기능(특히 수사지휘권)을 중수청에서 구현하려는 것으로, 검찰개혁의 취지에 정면으로 반하여 검사의 수사지휘권을 퇴행적으로 부활시키려는 의도가 내포되어 있다는 의심을 받을 수 있는 규정이다.

이대로 시행될 경우, 조직 신설 초기 사실상 비변호사는 수사사법관으로 임용될 수 없게 되고, 검사 혹은 검사 출신 변호사, (대형)로펌 출신 변호사 등이 중수청을 장악하게 될 위험이 있다. 그리고 이는 전관비리 등과 결합하여 또 하나의 강력한 공소청·중수청·법조 카르텔을 만들 위험이 매우 크다.

수사사법관과 전문수사관의 관계는 지휘·복종 관계로 정립될 것이다. 이러한 제도는 결국 수사역량 있는 수사종사자의 중수청 지원을 막고, 위계적 직급 체계로 작용함으로써 조직 내 융화를 저해할 위험이 크다. 또한 중수청의 수사전문성 증진을 저해하는 주된 요인이 될 것이다.

국가수사본부도 법률업무 수요로 인해 매년 변호사 자격을 가진 사람의 충원을 계속 하고 있다. 하지만 그들에게 수사관 외에 특별한 신분이나 특권을 부여하고 있지 않다. 중수청도 다르지 않다. 법률전문가의 충원, 검사의 전직을 유인하기 위한 조치라고 하지만, 중수청의 본래 취지와 기능을 퇴색하게 하는 이원적 신분제도를 창설하는 것은 적절하지 않다.

일원적 조직인원제도를 기초로 하되 다른 유인을 통해 변호사 자격 또는 법률적 지식이 풍부한 우수한 인적 자원을 유인하는 제도를 설계하는 것이 바람직할 것이다.

의견 : 수사사법관·전문수사관의 이원적 직급체계는 반드시 삭제되어야 한다.

입법예고안은 검찰·법조인 출신과 그렇지 않은 사람을 구분하여 전자를 우대하고 서열화한다. 중수청은 수사관이라는 일원적 직급체계로 재설계되어야 한다.

제11조(수사사법관 및 전문수사관), 제15조(수사사법관), 제16조(수사사법관의 직무) 등 이원적 직급체계를 규정한 조항은 삭제되어야 한다.

마. 우선수사권·이첩권 등은 불필요하므로 삭제함

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 규정하고 있다. 또한 중수청의

판단으로 다른 수사기관에서 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 다른 수사기관에 이첩할 수 있다고 규정하고 있다.

이는 「공수처법」 제24조¹에 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.

그러나 중수청과 공수처는 설립취지와 목적 및 기능이 전혀 다르다. 이를 도외시하고 공수처에 예외적으로 인정하고 있는 우선수사권과 이첩권이 중수청에 도입된다면, 한편으로 중수청에 의한 ‘선택적 수사’, ‘표적 수사’가 만연할 것이고, 다른 한편으로 공수처법 제24조가 가졌던 수사권 교착이나 수사지연 문제가 중대범죄 수사에서 확대, 재현될 가능성도 높다.

9대 범죄(+a)로 수사대상 범위를 넓힌 규정과 함께 살펴보면 입법예고된 법률안의 중수청의 모습은 우선수사권, 이첩권을 통해 사건을 선별하는 수사기관으로 작동하게 될 위험이 크다. 기관 간 핑퐁과 수사지연이 일반화될 것이다.

의견 : 제58조(다른 수사기관과의 관계) 제3항 및 4항 조항은 삭제해야 한다. 기존 형소법 및 수사준칙 규정의 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 대체되거나 수사준칙에 따라 다른 수사기관과 동일한 지위에서 처리되도록 하는 것이 적절하다.

바. 수사개시 검사 통보 및 검사의 입건요청 제도는 불필요하므로 삭제함

중수청 수사관이 중대범죄에 대한 수사를 개시한 때에 검사에게 형사사법정보시스템(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 있다.

¹ 「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.

위 규정은 공소청 검사로 하여금 중수청의 수사 전반을 감시·감독할 수 있도록 하는 내용이다. 수사 개시 단계에서부터 수사 과정 전반에 검사가 중수청 수사에 개입할 수 있도록 한 것이다. 특히 공소청 법안에서 사법경찰관리 등이 직무 집행과 관련하여 부당한 행위를 하는 경우 지방공소청장은 해당 사건의 수사 중지를 명하고, 지방공소청장에게 교체임용 요구권도 부여하고 있다. 이처럼 입법예고된 법률안은 중수청 수사관의 독자적 수사권을 전면적으로 부정하고 있다. 이는 사실상 검사의 수사지휘권을 복원하는 것과 마찬가지로 기능을 할 위험이 있다.

중수청의 수사활동을 공소청검사가 모니터링하는 것이라면 사실상 ‘수사지휘’의 통로로 활용될 공산이 크다. 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. 공소청에 의한 정보공유의 경우, 수사기관인 중수청이 스스로의 판단에 따라 주체적·능동적으로 수행하도록 하는 등 ‘수사-기소 분리’에는 부합하는 방식으로 운영해야 한다.

한편, 검사는 송치된 사건과 관련하여 ‘다른 범죄사실’에 대하여 입건을 요청할 수 있다는 규정은, 수사를 무제한적으로 확대하거나 별건수사를 유도·조장할 수 있다. 특히 검사의 보완수사권이 인정된다면 확대수사나 별건수사의 문제는 더욱 증폭될 것으로 보인다. 설령 보완수사권이 인정되지 않더라도 중수청과 유기적으로 연계하여 별건수사를 합법적으로 개시·진행할 수 있게 될 위험이 있다.

의견 : 수사-기소의 완전한 분리 취지에 배치되므로 제59조(검사와의 관계) 조항은 삭제되어야 한다.

2. 소결

검찰개혁추진단이 준비하여 입법예고한 이번 중수청 법률안은 신설되는 수사기관인 중수청을 공소청의 지휘를 받는 하위기관 또는 보조기관처럼 설계하였다. 또 중수청 자체 조직 내의 설계도 적지 않은 문제가 있다. 특히 수사사법관 제도는 변호사 자격을 갖는 법조인이 수사를 주재하는 것이 적절하다는 선입견이 반영된 것으로 보인다. 검사가 수사권과 수사지휘권을 보유해야 한다는 종래 검찰의 조직논리가 중수청법안을 제정하는 과정에서 투영되었다고 할 수밖에 없다. 수사대상 범죄의 확대, 중수청의 우선수사권, 수사개시시 통보의무, 검사의 입건 요청권 등은 기존 검찰청법, 경찰법, 공수처법 등이 갖는 모순과 문제점을 해결하기는커녕, 악용될 소지가 큰 규정들이다. 오히려 그 내용들은 개혁의 취지에 크게 역행한다.

검찰개혁의 근본적인 원칙은 철저히 무시하고, 기존 검찰 구조를 그대로 이식하는 것을 주된 내용으로 하는 입법예고된 중수청 법률안은 철회되어야 한다. 새로 입법하는 것이 적절하다.

공소청 법안의 주요내용과 문제점

1. 법안의 주요내용과 문제점

가. 보완수사권 폐지 없는 공소청 법률안의 문제점

공소청법은 수사권 및 보완수사권 폐지 등 형사소송법 개정 바탕 위에서 함께 제정되어야 한다. 검사의 수사권, 보완수사권이 존치되는 형사소송법을 그대로 두고 공소청법을 먼저 개정하고자 하는 것은 수사권 또는 보완수사권을 존치시키겠다는 의도로 의심될 수밖에 없다.

형사사법체계 내에서 이루어지는 검사의 작용과 역할을 잘 수행하도록 하기 위해 그에 맞는 조직을 설계하는 것이 조직법이다. 그런데 작용과 역할은 뒷전인 채 조직(안)을 먼저 만들려고 하는 것은, 작용과 역할에 관계없이 특권을 유지시키겠다는 발상처럼 보인다. 합리적이지 않다. 작용법에 따라 해야 할 업무의 내용과 인원 규모, 조직 규모가 정해질 것이다. 그런데 해당 업무를 정하는 작용법의 결정 없이 조직법을 우선 만들겠다는 발상은 작용과 역할마저 조직에 맞춰 그 권한을 유지하겠다는 발상으로 보일 뿐이다. 보완수사권 폐지 결정은 뒤로 미룰 일이 아니다. 섬세한 법률 규정의 성안은 뒤로 하더라도, 현재 첨예한 쟁점이 된 보완수사권에 대한 분명한 입장을 정한 후 그에 맞추어 조직법이 성안되는 것이 합리적이다.

의견 : 보완수사권을 폐지한다는 형사소송법 개정안이 지체없이 마련되어야 한다. 그렇지 않다면 최소한 보완수사권 폐지의 결정이 있음을 국민에게 공개한 후 조직법 성안이 이루어져야 한다.

나. 불필요한 고등공소청은 폐지함

수사-기소의 조직적 분리 원칙에 의하면 현 검찰 조직은 개혁 방안의 방향성에 맞추어 인력과 조직이 축소되어야 한다. 그런데 정부의 법률안은 대공소청 - 고등공소청 - 지방공소청이라는 3단계 조직 구조를 그대로 유지하는 것을 내용으로 하고 있다. 수사-기소 분리 원칙에 따라 공소청은 더 이상 수사업무를 담당하지 않으므로 수사조직과 인원은 중수청 등 수사기관으로 이관되어야 한다. 현 검찰청법에 의하더라도 고등검찰청을 존치할 필요성이 크지 않고 검찰의 특권과 불필요한 인원을 유지하는 조직으로만 기능한다는 비판이 있던 터였다. 조직, 인력 축소에 맞추어 고등공소청은 존치시킬 필요성이 크지 않다.

의견 : 고등공소청 설치 불필요하다. 제2조(공소청) 제2항에서 ‘고등공소청’을 삭제하고, 그 이하 규정에서 ‘고등공소청’이 포함된 내용을 ‘고등공소청’을 존치하지 않는 내용으로 수정해야 한다.

다. 공소청의 장은 검찰총장이 아니라 공소청장이어야 함

입법예고된 법률안에 의하면 공소청의 장을 ‘공소청장’이 아닌 ‘검찰총장’으로, 현 검찰총장 명칭을 그대로 두고 있다. 적절하지 않다. 헌법 제89조를 고려하더라도 그럴 필요성은 없다. 검찰총장의 용어를 사용하지 않는다고 하여 위헌이 아니다. 헌법 규정을 존중하고자 한다면, 공소청에 공소청장을 두며, 공소청장은 검찰총장으로 보한다고 정하면 족하다. 아래 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제14조 제1항의 규정도 그와 같은 취지이다.

<참고> 현 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제14조 제1항
제14조(경찰청장) ① 경찰청에 경찰청장을 두며, 경찰청장은 치안총감으로 보한다.

의견 : 제6조 제1항을 다음과 같이 수정한다. ‘① 공소청의 장은 공소청장으로 한다.’

라. 조직 확대를 꾀하는 ‘공소청연구관’ 제도는 불필요하므로 삭제함

입법예고된 공소청 법률안에는 종전 개혁법안에 없던 ‘공소청연구관’ 제도를 신설했다. 공소청 내에 그런 직책을 가진 인력이 필요한지 의문이다. 대검찰청 검찰연구관, 대법원 재판연구관, 헌법재판소 헌법연구관을 참고한 제도로 보이는데, 이는 검찰이 행정부 소속 공무원으로서의 지위가 아니라 대법원, 헌법재판소와 동등한 지위를 가지겠다는 특권의식에서 나온 제안처럼 보인다. 타당성이 없다.

의견 : 공소청연구관 관련 제14조(공소청연구관) 조항은 삭제되어야 한다.

마. 검사의 특권을 그대로 유지한 조항들은 삭제되어야 함

현행 검찰청법과 동일하게 검사의 신분보장을 규정한 제45조를 그대로 두고 있다. 검사는 일반 공무원과 다르다는 특권적 인식에서 비롯된 내용이다. 이러한 비합리적인 특권을 없애려는 것이 수사-기소 분리 원칙의 취지이다. 검사는 판사나 헌법재판관이 아니다. 행정부 공무원인 검사에게 다른 국가공무원들과 구별되는 신분보장 규정을 둘 필요성이 없다.

동일한 이치로 검사의 정원, 보수 및 징계에 관한 사항을 국가공무원법이 아닌 다른 법률로 규정할 필요성도 크지 않다.

의견 : 제44조(정원·보수 및 징계) 제1항에서 ‘그 정원, 보수 및 징계에 관한 사항은 따로 법률로 정한다’는 규정과 제2항 및 제45조(신분보장) 규정은 삭제되어야 한다.

바. 법무부 탈검찰화 방향에 역행하는 법무부 경직 허용 규정은 삭제되어야 함

법무부와 그 소속 기관의 직원에 대하여 검사를 겸임할 수 있도록 하고 있다. 이는 법무부 탈검찰화에 역행하는 것이다. 여전히 법무부를 검찰의 영향력 아래 두고 있는 현 상황을 그대로 유지하려는 것이다. 제60조에 검사와 마찬가지로 공소청 직원이 법무부 직원을 겸임할 수 있도록 하는 것도 동일한 문제이다.

의견 : 제52조(검사의 겸임) 및 제60조(공소청 직원의 겸임) 규정은 삭제되어야 한다.

사. ‘사법경찰관리 등과의 관계’라는 어울리지 않는 규정은 삭제되어야 함

수사-기소의 구조적 측면에서 주목되는 조항은 공소청 법안 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.

‘사법경찰관리 등과의 관계’를 정한 제7장(제62조, 제63조)은 그 내용상 조직법에 규정할 것이 아니다. 작용법인 형사소송법 또는 수사절차법에 규정할 내용이다. 이와 같은 현상은 형사소송법 개정 또는 수사절차법 제정을 함께 마련하지 않음으로써 조직법에 어울리지 않는데도 불필요한 규정을 공소청법에 두게 만든 것으로 보인다.

의견 : 제7장 사법경찰관리 등과의 관계 제62조(협력관계), 제63조(교체임용의 요구) 규정은 삭제되어야 한다.

아. 제6장 공소청 직원 삭제되어야 함

공소청 법안은 현행 「검찰청법」과 동일하게 별도의 장(“제6장 공소청 직원”)을 두고 있다. 일반직 공무원을 두기 위하여(공소청 법안 제54조) 그 업무까지 상세하게 규정할 이유는 없다고 보인다. 더욱이 이 조항은 공소청 소속 수사인력 존치의 근거가 될 수 있다.

공소청의 업무 시스템과 인력 구성을 가급적 현재의 검찰청처럼 유지하려는 것이 아니라면 이를 삭제하고 중수청 법안 제13조나 「공수처법」 제11조 제1항과 같은 형태로 하여도 무방하다.

또한 공소청 법안 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 공소청 법안의 취지라면 “제6장 공소청 직원”을 삭제하고 이를 일반적인 공무원법에 따라 규율하도록 한다.

아. 기소의 오남용에 대한 통제 제도는 미흡하므로 이를 보완하는 규정을 마련해야 함

공소청 법안에 항고·재항고 제도 및 사건심의위원회 제도를 두었으나, 그것만으로 기소의 오남용 방지 및 시정이 제대로 될 수 있을지 의문이다.

수사의 오남용에 대한 견제 못지 않게 기소의 오남용에 대한 견제 장치 마련도 매우 중요한 과제이다. 독립적이고 전문적 능력을 갖춘 위원회(‘기소심의위원회’ 등) 등을 구성해 보다 효과적인 기소 오남용 통제 제도를 수립할 필요성이 크다.

의견 : 효과적인 기소 오남용 통제 제도가 마련되어야 한다.

2. 소결

정리하자면 검사의 입장에서 볼 때, ‘국가수사본부’와 ‘중수청’의 두 가지의 수사경로가 생기게 된다. 여기에 중수청의 국가수사본부에 대한 우선적 지위와 중수청의 공소청 검사에 대한 수사 정보 통보의무 등을 결합하면 공소청-중수청-국수본의 위계가 형성될 수 있다. 여기에 더해 기존 수사인력을 유지하면서 직접 보완수사권을 갖게 되는 경우, 공소청 검사는 직접수사라는 또 다른 수사경로를 택할 수 있게 된다.

이를 종합하면 입법예고안은 새로운 형태의 ‘삼중 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.

입법예고된 공소청법률안에는 개혁의 취지와 문제의식이 전혀 반영되지 않았다. 중수청법안과 함께 살펴보면 검사의 지휘를 받는 특별수사청을 공소청의 외청으로 만들어 공소청의 사실상 지휘를 받는 구조로 설계하고 있다. 검사의 특권적 내용도 그대로 존치시키고 있다. 공소청법안은 기존 검찰청법을 그대로 옮겨왔다 해도 과언이 아니다. 입법예고된 공소청법률안은 검찰개혁을 위한 법안이 아니다. 2026년 10월 시행되도록 한 일정 등을 고려할 때 해당 법률안은 철회하고 새로 입법하여야 한다.

결론 | 공소청·중수청 법안은 철회돼야

‘수사-기소 분리’는 검찰 중심의 ‘이중적 수사구조’를 타파하고 ‘검찰권의 분리·분산’과 ‘기관 간의 견제와 균형’을 실현하는 것을 의미한다. 2020년 이전의 수사구조는 경찰이 한 수사를 다시 검찰이 하거나 검찰이 경찰과 경쟁적으로 수사하는 ‘이중적 수사구조’였다. ‘이중적 수사구조’는 “검사가 경찰로부터 사건을 송치받아 연결하여 수사하는 방식(연계형)과 처음부터 검찰이 독자적으로 수사를 개시하여 진행하는 방식(독자형)”으로 구성되었다. 종래 ‘이중적 수사구조’는 그 종국적인 처분 권한을 검사에게 부여하여 검사의 우월적 지위가 보장되는 “검사 지배적 수사체제”였다. 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. 이번 검찰청 폐지 및 중수청·공소청 설치는 이같은 이중적 수사구조를 타파하고 수사-기소를 분리하기 위함이었음을 상기하고자 한다.

입법예고안도 ‘수사-기소 분리’를 위한 법안임을 천명하고 있다. 그러나 입법예고안은 “2021년 검·경 수사권 조정으로 1차 수사종결권을 가지기 이전으로 돌아가는 안”이라는 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.

입법예고안이 ‘수사-기소의 분리’의 관점에 충실하고자 한다면, 이는 현재의 ‘이중적 수사구조’의 문제점을 해소하는 방향의 것이어야 했다. 그러나 이번 입법예고안은 그와는 무관하게도 검찰의 관료적 이익을 포함한 기득권 유지에 중점이 있다. 이는 새로운 방식의 또는 변형된 형태의 검찰권 강화로 이어질 수 있다.

앞으로 「형사소송법」 등 작용법도 손보아야 한다. 잘 알려진 바와 같이, 중수청 법안과 공소청 법안은 수사-기소와 관련한 조직규정을 정한 ‘조직법’이다. 중수청과 공수청과 같은 수사기관과 공소기관이 형사절차에서 제대로 작동하기 위해서는 절차를 규율하는 작용법이 제대로 갖추어져야 한다.

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