

참여연대 · 민주사회를 위한 변호사모임
사법센터

「공소청법」·
「중대범죄수사청법」

재입법예고안에 대한
입법의견서

날짜 | 2026. 2. 26.

수신 | 법무부 · 행정안전부

발신 | 참여연대 · 민주사회를 위한 변호사모임
사법센터

목차

목차	2
입법의견서 요지	3
공소청법·중대범죄수사청법 재입법예고안의 문제점	5
1. 기존 검찰의 조직·인력 축소·재편이 없다	5
가. 불필요한 고등공소청은 폐지해야 한다	5
나. 공소청의 장은 검찰총장이 아니라 공소청장이어야 한다	5
다. 조직 확대를 꾀하는 ‘공소청연구관’ 제도는 불필요하다	6
라. <제6장 공소청 직원>을 규정한 장은 삭제되어야 한다	6
2. 기존 검찰의 권한·특권 축소가 없다	7
가. 특별사법경찰관리와 검사, ‘지휘·감독’이 아니라 ‘협의·지원’ 관계가 되어야 한다	7
나. 협력관계와 어울리지 않는 규정은 삭제되어야 한다	7
다. 법무부 탈검찰화 방향에 역행하는 법무부 겸직 허용 규정은 삭제되어야 한다	7
라. 기소의 오남용에 대한 통제 방안이 미흡하다	8
마. 보완수사권 폐지 천명하라	8
3. 공소청·중수청·국가수사본부 관계는 상하관계가 아니다	9
가. 중수청의 우선수사권·이첩권 등은 삭제해야 한다	9
나. 중수청의 수사개시 검사 통보 및 검사의 입건요청 제도는 삭제해야 한다	9
다. 행안부장관의 지휘·감독 규정은 불필요함	10
4. 중수청의 수사대상 범위를 더 축소해야 한다	12
가. 중수청의 수사대상 과다하다	12
나. 중수청장 후보추천위 구성 편중성을 개선해야 한다	12
결론 수사·기소 조직적 분리 원칙에 입각한 공소청·중수청법안이 입법처리돼야	14

2026년 2월 24일, 정부(국무총리 산하 검찰개혁추진단, 단장 윤창렬 국무조정실장)가 중대범죄수사청(이하 '중수청')과 공소청 법안을 수정해 재입법예고했다. 지난 1월 12일, 수사-기소 조직적 분리 없이 검찰권력을 유지하게 하는 퇴행적 입법예고안(이하 '1차 입법예고안')에 시민사회와 국회의 거센 비판을 받은 지 한 달여만에 나온 수정안(이하 '재입법예고안')이다. 이번 재입법예고안은 1차 입법예고안과 달리 ▲중수청 직제를 수사관 단일 직급으로 일원화하고, ▲수사 대상을 6대 범죄로 축소하며, ▲검사의 징계 종류에 파면을 추가하는 등 일부 수정된 내용이 있다. 하지만 이는 '수사-기소의 조직적 분리'라는 개혁의 대원칙에서 보면, '검찰개혁'에 역행하는 1차 입법예고안의 독소 조항을 일부 제거한 수준이다. 초안에 수정은 있지만, 이를 두고 검찰개혁 본령을 따랐다고 볼 수 없는 이유이다.

반면 1차 입법예고안에서 문제로 지적됐던 수많은 조항들이 여전히 있다. 수사과 기소를 조직적으로 완전히 분리하여 상호 견제와 균형이 작동하는 형사사법체계를 구축하고자 한 검찰개혁 취지는 외면했으며, 기존 검찰의 기득권을 공고히 하는 내용이 잔존한다. 재입법예고안은 다음과 같은 중대한 문제를 갖고 있다.

첫째, 기존 검찰의 비대한 조직과 인력을 축소·재편하려는 내용이 거의 없다.

재입법예고안은 수사-기소의 조직적 분리라는 대원칙을 무색하게 할 만큼, 기존 검찰의 외형을 고스란히 유지하고 있다. 우선, 수사 기능을 떼어낸 공소청에 여전히 '대검-고검-지검'과 같이 3단계 수직 구조를 둔 것은 불필요한 특권과 인력을 유지하려는 '조직 보전용' 설계에 불과하다. 또한 헌법 정신을 존중하면서도 검찰 색채를 탈피하기 위해 수장의 명칭을 '공소청장'으로 규정해야 함에도 '검찰총장' 명칭을 고수하고 있다. 여기에 조직 확대 수단으로 악용될 우려가 큰 '공소청연구관' 제도도 여전히 유지했으며, 수사의 실질을 가진 사무 수행 여지가 있는 별도의 '공소청 직원' 규정을 둔 것은 공소청이 '검찰청' 간판만 뺐을 뿐, 여전히 검찰청처럼 운영하겠다는 의도로 의심된다.

이에 ▲공소청의 장은 검찰총장이 아니라 공소청장으로 해야 하며, ▲고등공소청 설치 폐지, ▲공소청연구관도 불필요, ▲공소청 직원에 관한 별도 규정 삭제를 요구한다.

둘째, 검찰의 과도한 권한과 특권을 실질적으로 축소하는 장치가 미흡하다. 재입법예고안 곳곳에는 기존의 권위주의적 통제 관행이 잔존해 있다. 특별사법경찰관리와의 관계를 여전히 '지휘·감독'으로 규정한 것은 수사-기소 분리의 원칙, 수사기관-공소기관 간 상호 협력과 지원이라는 원칙에 역행하는 것이며, 조직법인 공소청법에 작용법적 성격의 '사법경찰관리와의 관계'나 '직무배제 요구' 규정을 담은 것 역시 부적절하다. 또한 법무부

탈검찰화에 정면으로 반하는 ‘법무부 경직 허용’ 규정은 검찰의 법무부 장악력을 유지시키겠다는 선언과 다름 아니다. 기소권 오남용을 막기 위한 통제 장치로서 ‘기소심의위원회’와 같은 실효적인 기구 마련은 소홀히 한 채, 본질적인 ‘보완수사권 폐지’에 대해서도 확답을 피하고 있다.

이에 ▲특별사법경찰관리 지휘·감독은 협의·지원으로 수정, ▲사법경찰관리 등과의 관계 제61조(협력관계), 제62조(직무배제 요구) 규정 삭제, ▲법무부 탈검찰화 방향에 역행하는 법무부 경직 허용 규정은 삭제해야 한다. 반면 ▲기소 오남용 통제 제도 마련, ▲보완수사권 폐지를 요구한다.

셋째, 공소청·중수청·국수본의 관계를 수평적인 협력 관계가 아니라 상하 관계로 설정하고 있다. 중수청에 부여된 우선수사권과 이첩권은 독립기관인 공수처에만 예외적으로 인정되던 권한을 행안부 소속인 중수청에 무분별하게 이식하고 있다. 이는 국가수사본부 등 다른 수사기관과의 수평적 관계를 파괴하고, 중수청이 입맛에 맞는 사건만 골라 수사하는 ‘선택적 수사’의 수단으로 악용될 소지가 크다. 또한 중수청 수사 개시 시 검사에게 수사사항을 통보하게 하고 검사의 입건요청권을 명시한 것은 사실상 폐지된 ‘수사지휘권’의 변칙적 복원이다. 현행 정부조직법상 행안부 장관의 사무에서 수사가 제외되어 있음에도 불구하고 검찰청법의 독소조항을 그대로 답습한 제5조(지휘·감독)는 반드시 삭제되어야 한다. 중수청에 대한 민주적 통제는 장관의 직접 지휘가 아닌 별도의 수사위원회 제도 등을 통해 실현되어야 한다.

따라서 ▲중수청의 우선수사권·이첩권 등 삭제, ▲중수청의 수사개시 검사 통보 및 검사의 입건요청 제도는 삭제, ▲행안부장관의 지휘·감독 규정 삭제되어야 한다.

마지막으로, 중수청의 수사 범위가 과도하다. 신설될 중수청의 수사 대상이 기존 2대 범죄(부패·경제)에서 마약·사이버범죄를 포함한 6대 범죄로 대폭 확대된 점은 여전히 문제다. 이는 검찰 수사권을 축소하려던 당초의 개혁 방향에 역행하는 ‘수사권의 양적 확대’에 불과하다. 중수청이 전국적 수사망이 필요한 마약 범죄 등에 대응할 실질적 역량을 갖췄는지도 의문이다. 추가로 중수청장 후보추천위원회가 대한변협회장, 법학교수회장 등 법조계 인사들로 편중된 점도 개선되어야 한다. 중수청장 추천위원회를 법조계로 채운 것은, 변호사 자격은 없지만 유능한 수사관이 중수청장이 되는 것을 가로막는 실질적 장벽으로 작동할 수 있다. 비법조계인사를 추천위원으로 추가하고, 성별 균형도 맞추는 필요가 있다.

따라서 ▲중수청장 후보추천위원회 위원 구성에서 7호를 ‘학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명’으로 수정, 후보추천위원회 위원이 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 않도록 해야 한다. ▲중수청 수사 범위는 필요 최소한으로 제한되어야 한다.

이번 재입법예고안도 1차 입법예고안과 마찬가지로, 수사-기소의 완전하고 실질적인 분리라는 검찰개혁의 대원칙을 무시하고 이름만 바꾼 검찰을 존치시키는 것과 다름없다. 국회 입법과정에서 수사-기소의 분리 원칙에 입각해 검찰의 조직과 인력을 축소시키고, 그 권한과 기득권 또한 축소하는 방안이 반드시 관철되어야 한다. 더 이상 검찰개혁이 실패해서는 안 된다.

공소청법 · 중대범죄수사청법 재입법예고안의 문제점

1. 기존 검찰의 조직·인력 축소·재편이 없다

가. 불필요한 고등공소청은 폐지해야 한다

수사-기소의 조직적 분리 원칙에 의하면 현 검찰 조직은 개혁 방안의 방향성에 맞추어 인력과 조직이 축소되어야 한다. 그런데 재입법예고안은 여전히 대공소청 - 고등공소청 - 지방공소청이라는 3단계 조직 구조를 그대로 유지하는 것을 내용으로 하고 있다. 수사-기소 분리 원칙에 따라 공소청은 더 이상 수사 업무를 담당하지 않으므로 수사 조직과 인원은 중수청 등 수사기관으로 이관되어야 한다. 현 검찰청법에 의하더라도 고등검찰청을 둘 필요성이 크지 않다. 고등공소청은 기존 검찰의 특권과 불필요한 인원을 유지하는 조직이 될 것으로 보인다. 조직, 인력 축소에 맞추어 고등공소청은 존치시킬 필요성이 크지 않다. 아울러 고검이 담당했던 재항고 관련 조항도 삭제될 필요가 있다.

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

나. 공소청의 장은 검찰총장이 아니라 공소청장이어야 한다

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.’

다. 조직 확대를 꾀하는 ‘공소청연구관’ 제도는 불필요하다

재입법예고된 공소청 법률안에는 1차 입법예고안에서도 문제됐던 ‘공소청연구관’ 제도를 유지하고 있다. 공소청 내에 그런 직책을 가진 인력이 필요한지 의문이다. 대검찰청 검찰연구관, 대법원 재판연구관, 헌법재판소 헌법연구관 및 현 검찰연구관을 참고한 제도로 보이는데, 이는 조직 및 기능 축소, 검찰의 특권 폐지 측면에서 공소청으로 전환하는 때 폐지하는 것이 마땅하다.

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

라. <제6장 공소청 직원>을 규정한 장은 삭제되어야 한다

공소청법안은 현행 「검찰청법」과 동일하게 별도의 장(“제6장 공소청 직원”)을 두고 있다. 일반직 공무원을 두기 위하여(공소청법안 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 중수청법안 제13조나 「공수처법」 제11조 제1항과 같은 형태로 하여도 무방하다.

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 규율하도록 한다.

의견 : <제6장 공소청 직원>을 규정한 장을 삭제하고 일반적인 공무원법에 따라 규율하도록 해야 한다.

2. 기존 검찰의 권한·특권 축소가 없다

가. 특별사법경찰관리와 검사, ‘지휘·감독’이 아니라 ‘협의·지원’ 관계가 되어야 한다

제4조(검사의 직무)에서 사법경찰관리와는 협의·지원으로 직무가 설정되어 있는 반면, 특사경은 여전히 ‘지휘·감독’으로 직무가 규정되어 있다. 수사·기소의 조직적 분리 원칙에 입각해 검사의 직무에 수사 업무를 하는 특사경에 대해 지휘·감독이 아니라 일반 사법경찰과 동일하게 협의·지원하도록 함이 적절하다.

의견 : 제4조 검사의 직무 4. 범죄수사에 관한 특별사법경찰관리 지휘·감독은 협의·지원으로 수정해야 한다.

나. 협력관계와 어울리지 않는 규정은 삭제되어야 한다

‘사법경찰관리 등과의 관계’를 정한 제7장(제61조, 제62조)은 그 내용상 조직법에 규정할 것이 아니다. 작용법인 형사소송법 또는 수사절차법에 규정할 내용이다. 특히 재입법예고안에서 ‘교체임용의 요구’를 ‘직무배제 요구’로 수정했지만 여전히 중수청과 공소청 간 수사기관과의 관계에서 상호협력관계로 나아가야 하는데 근본적인 변화를 꾀한 것으로 보이지는 않는다.

의견 : 제7장 사법경찰관리 등과의 관계 제61조(협력관계), 제62조(직무배제 요구) 규정은 삭제되어야 한다.

다. 법무부 탈검찰화 방향에 역행하는 법무부 겸직 허용 규정은 삭제되어야 한다

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. 제59조에 검사와 마찬가지로 공소청 직원이 법무부 직원을 겸임할 수 있도록 하는 것도 동일한 문제이다.

의견 : 제52조(검사의 겸임) 및 제59조(공소청 직원의 겸임) 규정은 삭제되어야 한다.

라. 기소의 오남용에 대한 통제 방안이 미흡하다

공소청법안에 항고·재항고 제도 및 사건심의위원회 제도를 두었으나, 그것만으로 기소의 오남용 방지 및 시정이 제대로 될 수 있을지 의문이다(고등공소청을 폐지하여야 하며, 이에 재항고도 폐지되어야 함).

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.

마. 보완수사권 폐지 천명하라

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

특히 최근 당정청 지도부의 엇박자는 이러한 우려를 더욱 심화시킨다. 정청래 더불어민주당 대표(2/6)는 “수사권 완전 폐지”를 시대적 소명으로 강조했으나, 정성호 법무부장관(2/5)은 “경찰 등 1차 수사 기관의 수사가 완벽할 수 없다”라며 “수사의 질을 높일 수 있도록 보완 대책을 마련해야 한다”며 수사권 존치를 주장했다. 이런 와중에 김민석 국무총리(2/6)는 “보완수사권은 조직법 이후에 논의할 문제”라며 본질을 회피하고 있는데, 지극히 무책임한 행태이다.

형사사법체계 내에서 이루어지는 검사의 작용과 역할을 잘 수행하도록 하기 위해 그에 맞는 조직을 설계하는 것이 조직법이다. 그런데 작용과 역할에 대한 논의는 뒤로 미룬 채 조직(안)을 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 폐지하는 형사소송법 개정안이 지체없이 마련되어야 한다. 그렇지 않다면 최소한 보완수사권 폐지의 결정이 있음을 국민에게 공개한 후 조직법 성안이 이루어져야 한다.

3. 공소청·중수청·국가수사본부 관계는 상하관계가 아니다

가. 중수청의 우선수사권·이첩권 등은 삭제해야 한다

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」 제24조에 있는 규정을 그대로 옮겨온 것으로 국가수사본부와의 관계에서 명백하게 우선적 지위를 부여하는 조항이다. 독립기관인 공수처와 달리 행정안전부 소속인 중수청과 국가수사본부의 경우에는 상급관청에 의한 조율이 가능하기 때문에 이같은 조항은 불필요하다.

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. 즉 중수청은 우선수사권, 이첩권을 통해 사건을 선별하여 표적 수사하는 특권적 수사기관으로 작동하게 될 위험이 크다. 기관 간 핑퐁과 수사지연도 일반화될 것이다.

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.

의견 : 제44조(다른 수사기관과의 관계) 제3항 및 4항 조항은 삭제해야 한다.

나. 중수청의 수사개시 검사 통보 및 검사의 입건요청 제도는 삭제해야 한다

중수청 수사관이 중대범죄에 대한 수사를 개시한 때에 지체 없이 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.

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 공소청법안에서 사법경찰관리 등이 직무 집행과 관련하여 부당한 행위를 하는 경우 지방공소청장은 해당 사건의 수사 중지를 명하고, 지방공소청장에게 직무배제 요구권도 부여하고 있다. 1차 입법예고안에서 교체임용 요구에서 직무배제 요구로 수정되었지만, 중수청 수사관의 독자적 수사권을 전면적으로 부정하고 있다는 점에서 다를 바 없다. 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 : 중수청의 수사개시 검사 통보 및 검사의 입건요청 제도를 규정한 제45조(검사와의 관계) 조항은 삭제되어야 한다.

다. 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 제도를 신설하는 방법 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 : 제**5조**(행정안전부장관의 지휘·감독) 조항은 삭제되어야 한다.

4. 중수청의 수사대상 범죄를 더 축소해야 한다

가. 중수청의 수사대상 과다하다

재입법예고된 중수청법안은 중수청의 수사대상이 되는 중대범죄를 “부패범죄, 경제범죄, 방위사업범죄, 마약범죄, 내란·외환 등 국가보호범죄, 사이버범죄” 등 6대 범죄로 규정하였다. 1차 입법예고안에서 공직자범죄, 선거범죄, 대형참사범죄까지 포함한 9대 범죄와 비교해보면 일부 축소한 것이다.

그러나 현행 검찰청법이 검찰의 수사대상을 2대 범죄(경제범죄, 부패범죄)로 규정하고 있는 것을 고려하면, 여전히 수사대상 범위가 넓다. 또한 위 6대 범죄를 중요범죄로 선별했던 필연적 이유를 찾기 어렵다.

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

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 갖출 수 있는지도 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. 중수청장 후보추천위 구성 편중성을 개선해야 한다

재입법예고안은 1차 입법예고안에서 중수청장의 임명자격에서 변호사 자격을 요구한 것과 달리, 중수청장의 자격을 변호사 자격 소지자에 한하지 않고 수사 및 법률 업무 15년 이상 종사자로 완화하였다. 그러나 여전히 중수청장후보추천위원회의 인적 구성을 대한변호사협회장, 사단법인 한국법학교수회 회장, 사단법인 법학전문대학원협의회

이사장 등 법조계 중심으로 구성하고 있다. 아울러 행안부차관을 제외하고 법무부차관은 지금까지 검사가 대부분 역임해왔으며, 법원행정처차장 역시 판사이다. 임명자격에 변호사 요건을 완화했더라도 실제 추천 과정에서 비변호사 출신이 최종 후보로 발탁될 가능성이 극히 낮다. 결국 중수청장으로 변호사 자격을 가진 사람이 될 가능성이 높다.

중수청장 후보 추천위원에 법조계 인사들만 과도하게 참여하는 것은 적절하지 않다. 이러한 폐쇄적인 추천 구조는 변호사 자격은 없지만 유능한 수사관이 중수청장이 되는 것을 가로막는 실질적 장벽으로 작동할 수 있다. 후보 추천위원의 성별균형도 당연히 고려되어야 한다.

의견 : 중수청장 후보추천위원회 위원 구성에서 **7**호를 ‘학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 **3**명’으로 수정, 후보추천위원회 위원이 특정 성별이 위촉직 위원 수의 **10**분의 **6**을 초과하지 않도록 해야 함.

결론 | 수사·기소 조직적 분리 원칙에 입각한 공소청·중수청법안이 입법처리돼야

‘수사·기소 분리’의 본질은 검찰 중심의 이중적 수사구조를 타파하고, 기관 간의 실질적인 견제와 균형을 통해 검찰권의 독점과 남용을 막는 데 있다. 현재 수사체제는 검사가 수사과 기소, 그리고 수사지휘권까지 독점하는 ‘검사 지배적 수사구조’였으며, 이는 **2020년**과 **2022년**의 검경수사권 조정 이후에도 검찰의 직접 수사 범위 내에서 변형된 형태로 온존해 왔다. 이번 중수청·공소청 설치안은 이러한 기형적인 이중적 수사구조를 타파하고 수사·기소를 분리하는 역사적 과업이어야 한다.

그러나 이번 재입법예고안은 1차 입법예고안에서 일부 수정돼 ‘수사·기소 분리’라는 외관을 일부 갖추었을 뿐, 세부 내용은 여전히 과거의 검찰 지배적 구조를 온존하거나 심화시키는 모순을 안고 있다. 결과적으로 이번 재입법예고안은 수사·기소의 조직적·실질적 분리라는 원칙을 형해화하고, 검찰의 비대한 권한을 새로운 조직에 이식하여 변형된 형태의 검찰권을 강화하는 데 목적이 있다. 국회 입법과정에서 다시 논의되어 수사·기소의 완전 분리 원칙에 입각해 검찰의 조직과 인력을 축소시키고, 그 권한과 기득권 또한 축소하도록 입법되어야 한다.