

검찰청 ‘간판갈이’ 그친 중수청 · 공소청 법안

검찰개혁 관점에서 본 정부 재입법예고안의
문제점과 필수 수정 조항

일시 | 2026년 3월 4일 (수) 오후 2시

장소 | 참여연대 아름드리홀

주최 | 참여연대 · 민주사회를 위한 변호사모임
사법센터

목차

프로그램	3
규탄 발언 1. 정부안 마련~재입법예고 절차적 불투명성 / 조지훈 민변 사무총장	4
규탄 발언 2. 정부의 수사-기소 분리 강력한 의지 표명 요구 / 이지현 참여연대 사무처장	6
중수청 법안의 문제와 수정사항 / 유승익 참여연대 사법감시센터 소장	8
1. 중수청 법안(재입법예고안)의 수정 사항	8
2. 중수청 법안의 문제점	9
3. 향후 과제 : 정부 주도 검찰개혁은 바람직한가	12
공소청 법안의 문제와 수정사항 / 박용대 민변 사법센터 소장	13
1. 검찰개혁의 취지와 방향	13
2. 공소청 재입법안의 문제점 총평	13
3. 공소청 재입법안의 구체적 문제점	14
4. 국회가 주도하여 제대로 된 개혁방안을 입법해야 함	18
[참고자료] 「중대범죄수사청법」과 「공소청법」재입법예고안에 대한 입법의견서	19

프로그램

14:00 사회	이재근 / 참여연대 협동사무처장
14:05 여는 말씀	조지훈 / 민주사회를 위한 변호사모임 사무총장 이지현 / 참여연대 사무처장
14:15 발언1	중수청 법안의 문제와 수정사항 유승익 / 참여연대 사법감시센터 소장, 명지대 객원교수 헌법학
14:45 발언2	공소청 법안의 문제와 수정사항 박용대 / 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 소장
15:15	질의 응답
15:30	폐회

규탄 발언 1. 정부안 마련~재입법예고 절차적 불투명성

조지훈 / 민주사회를 위한 변호사모임 사무총장

공소청법·중수청법 재입법예고안은 내용 이전에 입법 과정 자체의 절차적 정당성 측면에서 몇 가지 아쉬운 점이 있습니다. 형사사법체계의 근본적 재편이라는 중대사안에서, 법이 요구하는 의견수렴 절차가 사실상 형해화 된 것은 아닌지 지적하지 않을 수 없습니다.

우선, 재입법예고 기간의 문제입니다. 행정절차법 제43조는 입법예고 기간을 원칙적으로 "특별한 사정이 없으면 40일 이상"으로 정하고 있고, 국회에서의 의원입법 경우도 제정법률안은 최소 15일 이상의 예고기간이 필요합니다. 그런데 이번 재입법예고는 2026년 2월 24일~26일, 단 이틀뿐이었습니다.

둘째, 당론 선확정의 문제입니다. 지난 2월 22일 민주당 의원총회에서 정부 재입법예고안이 이미 당론으로 채택되었고, 공식적인 입법예고는 그 이틀 뒤에야 시작되었습니다. 입법예고의 본질은 '법안 내용이 확정되기 전에' 의견을 수렴하고 제출된 의견을 존중하여 처리한다는 것입니다. 그런데 이미 여당의 당론으로 확정되어 정치적 추진력이 부여된 안건에 대해 입법예고를 통한 국민 의견 수렴이 얼마나 될 수 있을지 의문입니다.

셋째, 작용법·조직법 입법 순서가 뒤바뀌는 문제입니다. 조직법은 해당 기관이 수행할 업무의 내용과 범위에 맞추어 설계되어야 합니다. 그런데 정부는 보완수사권 폐지 여부 등 작용법인 형사소송법의 핵심 쟁점을 결정하지 않은 채 조직법을 먼저 추진하고 있습니다. 가장 핵심적으로는 공소청의 보완수사권 유무에 따라 공소청의 인력 규모, 조직 구성, 직무 범위가 본질적으로 달라지는데, 이를 유보한 채 조직법을 제정하는 것은 법 체계적으로도 입법 순서에 맞지 않습니다.

마지막으로, 검찰개혁추진단 자문위원회의 역할입니다. 1차 입법예고안(2026.1.12.) 당시 검찰개혁추진단 자문위원회는 "자문위 검토 의견과 많은 차이가 있고, 검토조차 되지 않은 주요 내용이 법안에 포함되었다"며 유감을 표했고, 추진단 측도 "절차 운영상 미흡함"을 인정했습니다. 이때 자문위원 16명 중 6명이 집단 사퇴하며, "자문위원회는 결론이 정해진 법안을 합리화하기 위한 들러리에 불과했다"라고 비판했습니다. 이번 재입법예고 법안 논의 과정에서도 자문위원회의 의견과 역할이 존중되었는지는 미지수입니다.

이렇듯, 이번 공소청·중수청 법안 재입법예고 과정에서 여러 문제점이 도출되었습니다. 민주적 입법 절차의 본질에 충실한 것인가 반문하지 않을 수 없습니다. 형사법 분야에서 제도적으로 큰 재편이 이루어지는 과정인 만큼 그에 걸맞은 절차적 정당성을 갖출 필요가 있습니다. 절차가 불투명한 입법은 그 결과물도 신뢰할 수 없기 때문입니다.

국회에서의 해당 법률안 심의·의결 과정에서는 지금 지적되는 문제점들을 모두 극복할 수 있는 투명하고 균형 있는 절차가 진행되기를 희망합니다.

규탄 발언 2. 국회의 단호한 수사·기소 분리 입법 촉구

이지현 / 참여연대 사무처장

지난달, 정부는 중수청과 공소청 법안을 다시 입법예고했습니다. 단 이들의 시간만 주고 의견수렴을 했고, 어제 국무회의를 통과했습니다. 그 어떤 사안보다 관심이 높고 논란이 많았던 검찰개혁에 대해 의견수렴 절차를 이렇게 요식행위로 해도 되는 겁니까? 게다가 재입법예고 한 수정안 역시 검찰개혁의 취지에 걸맞지 않은, 이름만 바꾼 검찰 존치 시도라고 평가하지 않을 수 없습니다.

1차 입법예고안이 왜 큰 비판을 받았습니까. 수사와 기소를 조직적으로 분리하라는 개혁의 방향을 외면한 채, 검찰의 힘과 권한을 그대로 두려 했기 때문입니다. 그런데 수정안도 그 본질은 달라지지 않았습니다. 일부 내용을 손봤을 뿐, 개혁의 핵심 원칙은 여전히 빠져 있습니다.

먼저, 검찰 조직을 줄이거나 재편하려는 의지가 전혀 보이지 않았습니다. 기존 검찰의 구조를 그대로 따르고, 수장의 명칭도 여전히 ‘검찰총장’입니다. 이는 조직과 특권을 유지하겠다는 뜻에 다름 아닙니다. 간판만 바꾼다고 개혁이 될 수는 없습니다.

또 검찰의 권한을 실질적으로 줄이지 않았고, 이를 통제할 장치도 충분히 마련하지 않았습니다. 이번 검찰개혁의 핵심은 검찰 특권을 폐지하고, 견제와 균형이 작동하는 형사사법체계를 만드는 데 있습니다. 그럼에도 기존의 권위주의적 통제 관행을 그대로 남겨둔 수정안으로는 개혁을 완수할 수 없습니다.

중수청과 국가수사본부 등 다른 수사기관과의 관계를 수평적 협력이 아닌 상하 구조로 설정한 것도 심각한 문제입니다. 중수청에 우선수사권과 이첩권을 부여한 것은 사실상 폐지된 수사지휘권을 다른 형태로 되살린 것입니다. 또 다른 위계 구조를 만드는 것은 결코 용납될 수 없습니다.

여기에 6대 범죄로 확대된 과도한 수사 범위와 법조계 중심으로 구성된 중수청장 후보추천위원회 역시 개혁취지에 역행할 뿐 아니라, 또 다른 걸림돌이 될 우려가 큼니다. 검찰청 이름만 바꾼 중수청을 우리는 결코 검찰개혁이라고 받아들일 수 없습니다.

이제 국회의 시간입니다. 국회는 내란을 막아내고, 사회대개혁을 요구하는 시민들의 목소리를 무겁게 들어야 할 것입니다. 수사와 기소의 조직적 분리 원칙을 법률에 명확히 담아내십시오. 검찰 조직과 인력을 과감히 축소하고, 그 권한과 특권을 실질적으로 해체하십시오. 더 이상의 기만은 용납되지 않을 것입니다.

중수청 법안의 문제와 수정사항

유승익 / 참여연대 사법감시센터 소장

1. 중수청 법안(재입법예고안)의 수정 사항

가. 수사대상 범죄 축소 등

- 기존 9대 범죄에서 재입법예고안은 6개 범죄로 축소됨. 공직자범죄, 선거범죄, 대형참사범죄가 삭제되어, 부패범죄, 경제범죄, 방위사업범죄, 마약범죄, 내란·외환 등 국가보호범죄, 사이버범죄가 유지된 것임.
- “중대범죄 등”에서 공소청 소속 공무원 및 타 수사기관 소속 공무원 범죄에 대한 수사범위에서, “퇴직한 사람”이 포함됨.

나. 이원적 구조의 일원화

- 초안은 수사사법관(법률가 중심)과 전문수사관으로 구분했으나, 재입법예고안은 “중대범죄수사청수사관”으로 단일화함. 계급 체계는 수사사법관과 1~9급 전문수사관으로 나누었으나, 재입법예고안은 모든 수사관을 1~9급의 계급으로 구성함.
- 직급이 통합됨으로써 정년 기준도 단일화됨. 기존 수사사법관 정년 63년이었으나, 재입법예고안에서 모든 수사관 정년은 60세로 통일됨(청장은 65세).
- 초안에는 없던 시보 임용 조항이 추가됨(재입법예고안 제20조).

다. 기타

- 관련 위원회 구성 인원이 조정됨.
- 인사위원회 및 적격심사위원회 위원 구성에서 수사사법관이 삭제되고, 수사관으로 통합 및 변경됨.

2. 중수청 법안의 문제점

가. 수사대상 범죄

- 재입법예고안은 수사대상 범죄를 기존 9대 범죄에서 6대 범죄로 축소하였으나, 여전히 기존 검찰의 2대 범죄와 비교할 때 여전히 넓음. 이 6대 범죄를 “중대범죄”로 선별해야 할 법리적 배경이나 필연적 이유는 없는 것으로 보임.
- 특히, ‘사이버범죄’는 법적 정의가 불명확한 개념. ‘사이버’는 생활상의 많은 부분을 포괄할 수 있어 사이버범죄는 정의 내리기에 따라 수많은 범죄를 포함할 수 있는 개념인 것. ‘사이버범죄’ 규정만으로 하위 법령에 어떤 범죄가 포함될지 예측하기 힘들. 대통령령 등 하위 입법으로 구체화 되겠지만, 경우에 따라 윤석열 정권에서 만연했던 ‘시행령 통치’가 재현될 위험도 있음.
- 신설 중수청이 전국적 규모와 고도의 전문성이 필요한 마약·사이버범죄에 대응할 역량을 갖추었는지도 근본적으로 의문임. 특히 마약범죄는 전국적 유통망 추적이 핵심이나, 중수청은 조직 규모상 밀수·유통의 일부 과정만 단편적으로 수사하게 될 가능성이 높음. 수사의 연계성을 떨어뜨리고 비효율을 초래할 것.
- 날로 지능화되는 사이버범죄에 대응하기 위해서는 막대한 인프라와 전문 인력이 필요하나, 중수청이 단기간에 이를 확보하여 국수본 이상의 성과를 낼 수 있을지도 의문임.

나. 우선수사권 및 이첩권

- 기존 법안 제58조(다른 수사기관과의 관계)은 거의 수정 없이 재입법예고안(제44조)에 반영됨. 검사와의 관계도 거의 그대로임(제59조 → 제45조).

초안	재입법예고안
제58조(다른 수사기관과의 관계) ① 중대범죄수사청 소속 공무원은 고위공직자범죄수사처 및 경찰청 국가수사본부 등 <u>다른 기관</u> 소속 공무원과 서로 협력하여야 한다.	제44조(다른 수사기관과의 관계) ① 중대범죄수사청 소속 공무원은 고위공직자범죄수사처 및 경찰청 국가수사본부 등 <u>다른 수사기관</u> 소속 공무원과 서로 협력하여야 한다.
② 다른 수사기관은 범죄를 수사하는	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 <u>이에 응하여야 한다.</u> 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.	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 해당 수사기관은 정당한 사유가 없으면 <u>이에 따라야 한다.</u> 다만, 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」이 적용되는 범죄수사에 대하여 고위공직자범죄수사처에 이첩을 요청한 경우에는 고위공직자범죄수사처장이 그 이첩 여부를 결정할 수 있다. ④ 중대범죄수사청장 또는 지방중대범죄수사청장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 중대범죄 또는 제2조제2호가목의 범죄를 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.
--	---

(1) 이첩 요청권의 문제 → 사건 핑퐁의 일반화

중수청에 이첩 요청권(제3항)을 그대로 인정하고 있음. 타 수사기관의 인지 사실 통보 의무(제44조 제2항)도 인정됨. 중수청에 우선수사권(사건선점권)을 부여한 것으로 평가됨. 이는 독립 기구인 공수처에만 예외적이고 제한적으로 인정되던 권한을 행안부 소속인 중수청에 일반화하여 이식한 것. 연간 수만 건에 달하는 중대범죄를 인지 즉시 통보해야

하는 의무를 일선 수사 현장에 과부하와 혼선을 초래할 것이고, 사건 핑퐁으로 이어질 우려가 큼.

(2) 선택적 수사와 체리 피킹

특히 중수청이 이첩요청권을 통해 사건을 선별할 수 있게 됨으로써, 전관 이익이 높은 사건 등만을 수사하고 힘든 사건은 떠넘기는 현상(일종의 '체리 피킹')이 일어날 가능성이 높음. 즉 전관예우 등의 이유로 봐주고 싶은 사건은 가져오고, 어렵거나 중수청에 실익이 없는 사건은 타 기관에 떠넘기는 구조를 조성하는 것. 수사의 공정성을 심각하게 해치는 구조임. 중수청에 집중될 법조 수사 엘리트들의 이익을 대변하는 특권적 기구로 작동할 것.

(3) 정치적 악용 가능성

중수청장에 대한 '행안부장관의 지휘·감독권(제5조)과 제44조의 우선수사권이 결합할 때, 정치적 악용 가능성도 배제할 수 없음. 예를 들어, 국수본에서 진행 중인 민감한 정치인 수사를 중수청이 이첩 요청을 통해 가져와, 수사를 무력화하거나 지연시킬 수 있으며, 집권 세력(또는 특정 정치 세력)의 입맛에 맞는 방향으로 사건을 끌고 갈 수 있음. 과거와 같이 대통령이 법무부장관 → 대검 → 일선 지청으로 이어지는 검찰 라인을 직할하는 체계가 중수청에서도 반복될 수 있음.

다. 수사지휘권의 변칙적 복원

- 재입법예고안은 기존 초안과 마찬가지로, 수사 개시 시 검사에게 수사 사항을 통보하게 하고(제45조 제3항), 검사의 입건요청권(제45조 제6항)을 명시하고 있음.
- 제45조 제3항은 수사 개시 단계부터 피의자 정보, 범죄사실 요지, 수사 경과 등을 검사에게 즉시 통보하도록 규정함. 형사사법정보시스템(KICS)을 통한 단순한 정보 공유를 넘어, 공소청 검사가 중수청의 수사 전반을 상시 감시·감독할 수 있는 통로를 열어준 것. 수사 개시부터 과정 전반에 검사가 개입할 수 있게 하였음.
- 이는 제45조는 공소청 법안의 여러 조항과 결합하여 중수청의 위상을 흔들 수 있음. 지방공소청장에게 부여된 수사 중지 명령권 및 직무배제 요구권은 중수청 수사관의 자율성을 전면 부인하는 장치임. 공소청법 초안에 있던 '교체임용 요구'가 '직무배제 요구'로 수정되었으나, 실무상 수사권을 배제한다는 점에서는 본질적으로 동일함. 검사가 중수청의 수사 활동을 실시간 모니터링하고 수사사무에 개입하는 구조는 사실상 검사가 수사관들에 행사하던 수사지휘권을 기관 간에 구현하고 복원하는 것으로 볼 수 있음.

- 검사의 입건요청권(제45조 제6항)도 수정 없이 인정하였음. 검사가 송치 사건 외의 '다른 범죄사실'을 지목해 입건을 요청할 수 있게 함으로써, 수사를 무제한적으로 확대하거나 고질적인 별건 수사를 유도·조장할 법적 근거를 마련한 것으로 평가됨. 특히 앞으로 공소청 검사의 직접 보완수사권이 인정될 경우, 중수청과 유기적으로 연계된 별건 수사가 합법적으로 이루어질 가능성도 배제할 수 없음.

라. 행안부장관의 수사지휘권

- 행안부장관의 구체적 사건에 대한 수사지휘·감독권도 그대로 유지하고 있음. 현행 검찰청법(제8조)의 취지를 답습하는 규정임.
- 그러나 이번에 개정된 정부조직법에도 행안부장관의 관장 사무에 중대범죄 수사는 제외되어 있음. 따라서 경찰청과 마찬가지로 행안부장관은 중수청장에 대한 지휘, 감독권이 없다고 보아야 함. 그럼에도 불구하고 중수청장에 대한 행안부장관의 수사지휘권을 인정하는 것은 체계상 부정합함.
- 이대로 법안이 통과된다면, 중수청장에게는 수사지휘권이 인정되고 경찰청 국수본부장에게는 인정되지 않음. 수사기관들에 대한 민주적 수사 통제 체계가 문제라면 다원화된 수사기관들 전반의 수사 거버넌스를 종합적으로 검토하여 재설계하여야 함.

3. 향후 과제 : 정부 주도 검찰개혁은 바람직한가

- 현 정부는 취임 직후 검찰개혁을 국회의 입법과제로 규정한 바 있음. 국정기획위원회는 2025. 8. '검찰청 폐지'와 '수사·기소의 완전 분리'를 골자로 국정과제를 제시하기도 했음. 정부조직법 통과 이후 취임 100일 기자회견에서 대통령은 검찰개혁 후속 입법이 전문적이고 치밀한 검토가 필요하므로 정부가 주도하여 최적의 방안을 찾아야 한다고 강조하며 주도권을 정부로 가져옴. 이후 검찰개혁추진단이 출범하여 사실상 검찰개혁은 정부 주도로 추진되고 있음.
- 그러나 검찰개혁추진단이 어떻게 운용되는지, 어떤 회의와 의사결정을 통해 검찰개혁을 추진하는지는 알려진 바가 없음. 일각에서는 민정수석 주도의 회의에서 실질적으로 의사결정이 이루어지는 것은 아닌가 하는 지적도 있었음. 그 사실 여부와 관계없이 검찰개혁이 정부 주도로 이루어지면서 검찰개혁은 사실상 껌껌이로 진행되고 있음.
- 중수청 행안부 설치라는 명분 외에 실질적 검찰개혁은 사실상 포기한 것으로 볼 수밖에 없는 2차례의 입법예고안이 누구에 의해, 어떤 과정을 거쳐 나오게 되었는지

전혀 알 길이 없음. 이 정부안은 여당의 당론이 되어 국회와 여당의 수정 폭도 그만큼 줄어들었음.

- 재입법예고 된 법안이 과연 국회에서 얼마만큼 검찰개혁의 취지에 근접하도록 수정될지 불투명함. 더 큰 문제는 후속 입법으로 보임. 수사절차법 제정은 논의조차 되지 않고 있으며, 형사소송법 개정에서도 보완수사권 유지, 전건송치 부활이라는 쟁점이 치열하지만, 이 역시 정부 주도로 이루어질 것으로 예상됨.
- 이대로 정부가 검찰개혁 관련 입법을 주도하도록 방치한다면, 수사체제는 여전히 검사 중심에서 탈피하지 못하고, 검찰개혁의 동력은 이번 정부에서도 사장될 것임.

1. 검찰개혁의 취지와 방향

- 형사사법개혁은 현 제도의 문제점을 개선하여 국민을 위해 봉사하는 제도를 만들자는 목적임.
- 이를 위해 검찰이라는 하나의 단일한 조직에 집중된 과도한 권한을 분산시킴으로써 견제와 균형의 원리를 통해 공권력 남용을 방지하고 정의롭고 유능한 수사기관과 기소기관을 만드는 것을 목적으로 함.
- 수사권과 기소권이 집중되면 권한의 행사가 제어되지 않으면서 아주 큰 피해를 가져옴. 노무현 전 대통령 서거를 낳은 정적에 대한 먼지털이식 수사·모욕주기 수사, 김학의 전 법무부 차관 사건, 도이치모터스 주가조작 사건의 은폐에서 드러나듯 제 식구 봐주기 수사 및 불기소의 피해가 발생함.
- 권한 남용으로 인한 부정의가 더 이상 발생해서는 안 됨. 이를 방지하고 국민을 위해 봉사하는, 유능하고 정의로운 기소기관과 수사기관을 만들어야 함.

2. 공소청 재입법안의 문제점 총평

- 첫 입법안 발표 후 많은 문제점 지적이 있었으나 거의 수정되지 않았음.
- 개혁 목적에 맞는 제대로 된 개혁안이 아니라 개혁 시늉만을 해서 국민을 속이고 검찰의 과도한 권한을 그대로 유지하려는 법률안.
- 정의롭고 유능한 공소기관의 모습에 부합하지 않음.
- 중수청법과 함께 살펴보면 검찰의 지휘를 받는 특별수사청을 만들어 검찰의 권한과 검사의 특별한 지위를 그대로 유지하려는 법률안.

3. 공소청 재입법안의 구체적 문제점

가. 실질 변화 없이 이름만 바뀐 법률안

- 수사-기소의 조직적 분리라는 개혁방안의 원칙에 따르면 현 검찰 조직은 인력과 조직이 축소되거나 재편되어야 함. 그런데 공소청 재입법안은 현 검찰청법과 비교해 보더라도 검찰청을 공소청으로 기관 명칭을 변경하는 것 외에 큰 실질적 변화가 없음.
- 개혁 방안에 부합하지 않음.

나. 고등공소청은 존치시킬 필요성이 크지 않음

- 정부의 재입법 공소청 법안은 대공소청- 고등공소청- 지방공소청이라는 3단계 조직 구조를 그대로 유지하고 있음.
- 정의롭고 유능한 공소기관, 재판 중심의 공소기관, 효율적인 업무 중심 공소기관, 특권이 폐지된 국민을 위한 공소기관으로의 설계에 고등공소청을 유지할 실익은 거의 없음. 고등공소청은 검찰 조직의 비대화와 과도한 특권을 유지하는 기능을 할 뿐임.
- 고등공소청이 있음으로 해서 항고 제도도 항고-재항고의 절차를 취하는 것으로 되어 있는데, 조직 내 불복 제도로서는 1회의 불복이 적절함. 고등공소청을 폐지하여 항고 담당은 (대)공소청이 1회 담당하는 것으로 하는 것이 효과적이고 적절함.
- 고등공소청은 폐지되는 것이 바람직함.

다. 대공소청이라는 명칭은 적절하지 않음

- 공소청 법률안은 공소청의 조직적 명칭을 대공소청-고등공소청-지방공소청으로 하고 있음. 현재의 대검찰청-고등검찰청-지방검찰청의 조직 형태를 이름만 변경한 채 그대로 가지고 온 것임.
- 그런데 대공소청이라는 명칭은 적절하지 않음. 특히 고등공소청을 폐지하게 되면 더욱 그러함.
- 경찰청, 소방청, 병무청의 명칭을 보면 대경찰청, 대소방청, 대병무청이라는 명칭을 사용하지 않음. 이와 비교해 보면 대공소청이라는 명칭은 매우 이상한 것임.

대검찰청의 명칭은 대법원에 대응하는 지위에 있음을 보여주기 위한 것으로 특권의식의 산물임. 국민주권정부에서 이러한 명칭을 그대로 사용하는 것은 정의롭지 않고 부적절함.

- 고등공소청을 폐지하고, 기관의 명칭은 공소청-지방공소청이라는 명칭을 사용하는 것이 적절함. 새로 신설되는 중수청도 중수청-지방중수청의 명칭을 사용하고 있음. 경찰청-지방경찰청, 소방청-지방소방청, 병무청-지방병무청 등 다른 행정부 소속 기관의 명칭을 고려해 보더라도 대공소청 명칭은 적절하지 않음.
- 특권을 폐지한다는 의미에서 대공소청이라는 명칭은 공소청으로 변경하는 것이 바람직함.

라. 공소청의 장은 검찰총장이 아니라 공소청장이 적절함

- 공소청의 장을 ‘공소청장’이 아닌 ‘검찰총장’으로 현 검찰총장 명칭을 그대로 두고 있음. 헌법 제89조를 고려한 것이라고 하는데 그럴 필요성이 없음.
- 공소청의 장을 검찰총장으로 부르지 않고 공소청장으로 하는 것이 위헌은 아님.

마. 공소청 연구관 제도를 유지할 필요성이 크지 않음

- 공소청 내 공소청연구관이라는 직책을 가진 인력이 필요한지 의문임. 대법원 재판연구관, 헌법재판소 헌법연구관을 참고한 제도인데, 검찰이 행정부 소속 공무원으로서의 지위가 아니라 대법원, 헌법재판소와 동등한 지위를 가지겠다는 특권의식의 산물임
- 필요성이 크지 않고, 특권을 폐지하는 것이 바람직하므로 공소청 연구관 제도는 폐지하는 것이 적절함.

바. 검사의 특권이 그대로 유지되고 있음

- 법률안 제45조에 신분보장 규정을 그대로 두고 있음. 검사의 징계 종류에 파면을 추가하였다고 하나, 법률안 제45조 자체가 특권적 규정이므로 그 규정 자체를 폐지하는 것이 바람직함.
- 검사는 판사나 헌법재판관이 아님. 행정부 소속 공무원에 대해서 이러한 신분보장 규정을 둘 필요성은 없음.

사. 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.
- 제59조에 공소청 직원이 법무부 직원을 겸임할 수 있도록 하는 것도 동일한 문제임.
- 제52조와 제59조는 삭제하는 것이 바람직함.

아. 특별사법경찰관리에 대한 지휘·감독 존치는 수사·기소 분리에 부합하지 않음

- 검찰개혁의 가장 중요한 원칙은 수사·기소 권한의 조직적 분리임.
- 그런 점에서 일반사법경찰관리와 달리(사경에 대해서는 협의·지원으로 정하고 있음) 특별사법경찰관리에 대해 지휘·감독을 그대로 유지하는 법률안은 개혁 취지에 역행하는 것임.
- 특사경에 대해서도 일반사경과 마찬가지로 협의·지원의 관계로 변경하는 것이 적절함.

자. 공소청의 업무를 공소청의 직무로 규정하지 않고 검사의 직무를 중심으로 규정하는 것은 바람직하지 않음

- 공소청법 제4조는 ‘검사의 직무’를 정하고 있음.
- 이는 현 검찰청법 규정 형식을 그대로 가져온 것임(검찰청법 제4조).
- 국가 기관의 업무를 정하면서 특정 신분의 직무를 중심으로 정하는 기관은 없음.
- 현 중수청 법안은 수사관의 직무를 정한 후, 그 직무를 하는 기관이 중수청이라는 형식으로 정하고 있지 않음. 오히려 ‘중수청은 다음 각 호의 직무를 수행한다’라고 정하고 있음(중수청법 제4조). 이는 다른 행정기관도 마찬가지임.
- 그런데 유독 공소청법, 검찰청법은 ‘검찰청은 다음 각 호의 직무를 수행한다’로 정하지 않고, ‘검사는 다음 각 호의 직무를 수행하며, 그에 따른 권한이 있다’라고 정하고 있음.
- 검사의 특권 의식이 표현된 규정임.

- 국민주권정부에서 이러한 특권의식을 그대로 두는 것은 적절하지 않음. 검사의 직무가 아니라 공소청의 직무로 변경하는 것이 적절함.

차. 국가를 당사자로 하는 소송 업무는 공소청이 아닌 법무부가 담당하는 것이 적절함

- 공소청의 업무 중 하나로 ‘국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송의 수행’을 포함하고 있음(공소청법 제4조).
- 국가를 당사자로 하는 민사소송과 행정소송은 법무부가 그 전문성에 맞는 변호사와 직원을 채용하여 담당하거나 정부법무공단 등으로 하여금 담당하도록 하는 것이 적절함. 공소청은 형사재판 업무에 집중하는 것이 바람직함.
- 국가를 당사자로 하는 민사소송과 행정소송은 공소청 업무에서 제외하는 것이 적절함.

카. ‘사법경찰관리 등과의 관계’라는 어울리지 않는 규정

- 이는 형사소송법 또는 수사절차법에 정할 내용으로 공소청법에 둘 필요성이 없음.
- 그 규정 내용도 바람직하지 않음. 수사 업무와 관련해서는 공소청은 수사기관을 협의·지원하는 관계임. 공소청법 제4조에도 그와 같이 정하고 있음. 그런데 지방공소청장이 수사 중지를 명하고, 사법경찰관리 등의 직무배제를 요구하는 권한을 가지도록 하는 것은 수사를 지휘, 감독하는 것이지 협의·지원하는 관계는 아니라는 점에서 위 규정은 적절하지 않음.

타. 기소의 오남용에 대한 견제 제도의 미흡

- 수사의 오남용에 대한 견제 못지않게 기소의 오남용에 대한 견제 장치 마련도 매우 중요한 개혁 과제임.
- 공소청 법안에 항고(재항고/고등공소청이 폐지되면 재항고제도는 없어짐) 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. 국회가 주도하여 제대로 된 개혁방안을 입법해야 함

- 현재 재입법 예고된 공소청 법안은 검찰 개혁 취지에 부합하지 않고 많은 문제점을 가지고 있음.
- 입법 예고를 하여 의견을 받은 후 이를 수정하여 재입법 예고했으나 여전히 많은 문제점이 개선되지 않고 있음. 두 번의 기회 모두 국민의 개혁 의지에 미치지 못함.
- 이번에는 정말 제대로 된 검찰 개혁이 이뤄져야 함.
- 입법은 국회의 주된 소관 사무임. 국회는 자신에게 부여된 검찰개혁이라는 역사적 책임성을 잘 인식하여 부족한 정부 입법안을 제대로 수정하여 검찰개혁의 취지에 부합한 법률안을 제정하여야 함.
- 그런 점에서 지난 **2월 22일**에 더불어민주당이 정부의 재입법 공소청법, 중수청법을 당론으로 채택한 것은 철회되어야 함. 국회가 개혁방안 수립의 주체가 되어 책임을 지고 이번에는 정말 제대로 된 개혁 법률안을 입법하여야 할 것임.

[참고자료]

「중대범죄수사청법」과 「공소청법」 재입법예고안에 대한 입법의견서

참여연대 · 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

2026.02.26.

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 여전하다. 수사와 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 겸직 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 맞추어 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

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.

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

공소청 법안에 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 공소청 법안에서 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 중수청 법안은 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 추천위원회에 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· 중수청 법안이 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 수사와 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.

기자설명회 자료집

검찰청 ‘간판갈이’ 그친 중수청·공소청 법안

공동주최 참여연대·민주사회를 위한 변호사모임
사법센터

발행일 2026. 3. 4.

발행처 참여연대

민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

담당 김봄빛나래 참여연대 간사 02-723-0666

jw@pspd.org

장범식 민변 변호사 02-522-7283

mjc@minbyun.or.kr

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