



**검찰청법 폐지법률안,
공소청 설치 및 운영에 관한 법률안,
중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안**

검 토 보 고

〈검찰청 폐지 및 공소청 설치 제정안〉

■ 김용민의원 대표발의(의안번호 제2210730호·제2210728호)

〈중대범죄수사청 설치 제정안〉

■ 민형배의원 대표발의(의안번호 제2210732호)

2025. 7.

법 제 사 법 위 원 회
수석전문위원 정 환 철

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	10
1. 총괄적 검토	10
가. 입법배경	10
나. 각 법률안의 체계 및 주요내용	15
1) 검찰청법 폐지법률안	15
2) 공소청 설치 및 운영에 관한 법률안	15
3) 중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안	21
다. 입법필요성 검토	27
1) 형사사법제도적 측면	27
2) 헌법 및 다른 법률과의 관계 측면	32
라. 해외사례	36
1) 미국	38
2) 영국	42
3) 독일	50
4) 프랑스	52
5) 일본	53

2. 공소청 설치 및 운영에 관한 법률안 조문별 검토 55

가. 총칙(안 제1장 제1조~제4조)	55
나. 공소청(안 제2장 제5조~제9조)	58
다. 지역공소청 및 지청(안 제3장 제10조~제13조)	62
라. 검사(안 제4장 제14조~제33조)	65
1) 검사의 신분보장 등 삭제 관련(안 제15조 등)	69
2) 검사의 국가송무 수행 권한 삭제 관련(안 제18조)	73
3) 그 밖의 사항	76
마. 공소청 직원(안 제5장 제34조~제36조)	79
바. 공소심의위원회와 공소청 감찰위원회(안 제6장 제37조~제39조)	82
사. 보칙(안 제7장 제40조~제43조)	85
아. 벌칙(안 제8장 제44조 및 제45조)	89
자. 부칙(제1조~제4조)	91

3. 중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안 조문별 검토 93

가. 총칙(안 제1장 제1조~제3조)	93
나. 중대범죄수사청(안 제2장 제4조~제9조)	98
다. 지역중대범죄수사청(안 제3장 제10조 및 제11조)	104
라. 수사관(안 제4장 제12조~제26조)	106
마. 중대범죄수사청 직원(안 제5장 제27조)	113
바. 보칙(안 제6장 제28조~제36조)	114
사. 벌칙(안 제7장 제37조 및 제38조)	119
아. 부칙(제1조~제3조)	121

I. 제안경위

1. 검찰청법 폐지법률안, 공소청 설치 및 운영에 관한 법률안

※ 두 법률안 모두 제안경위 동일

가. 제 안 자 : 김용민의원 등 13인

나. 제 안 일 : 2025. 6. 11.

다. 회 부 일 : 2025. 6. 12.

2. 중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안

가. 제 안 자 : 민형배의원 등 13인

나. 제 안 일 : 2025. 6. 11.

다. 회 부 일 : 2025. 6. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 검찰청법 폐지법률안, 공소청 설치 및 운영에 관한 법률안

※ 두 법률안의 제안이유 등이 사실상 동일하므로 「검찰청법 폐지법률안」의 제안이유 및 주요내용 생략

제안이유

현행 「검찰청법」은 1949년 제정된 이래 70여 년 동안 형사사법 제도의 근간으로 작동해옴. 그러나 오늘날 우리 사회의 구조와 국민의

법 감정, 글로벌 기준에 비추어볼 때 기존 검찰 제도가 시대적 요구에 부합하지 않는다는 지적이 지속적으로 제기되어 옴.

우리나라는 검찰이 수사권과 기소권을 동시에 보유하고 있으며, 자체 수사에 대한 기소 여부도 동일한 조직 내부에서 결정하는 구조를 유지하고 있어, 형사절차의 공정성과 객관성을 확보하는 데 구조적 한계가 존재함. 이는 국민으로부터 통제된 형사사법 권한 행사를 요구받는 민주주의 원리에 비추어볼 때 바람직하지 않으며, 세계 주요 민주국가들 대부분이 수사와 기소를 분리한 제도를 운영하고 있는 점과도 괴리가 있음.

오늘날 시대의 변화를 반영하여 권한을 분산시키고 상호견제 구조를 갖추는 것이 필요함. 수사와 기소의 분리는 단지 검찰 권한의 제한을 의미하는 것이 아니라, 검찰이 재판에서의 당사자로서 역할에 더욱 충실하고, 기소와 공소유지라는 본연의 업무에 집중하여 국민의 권익을 실질적으로 보호할 수 있는 토대를 마련하는 것임. 이를 통해 형사사법절차 전반에 대한 국민의 신뢰를 높이고, 실체적 진실 발견과 적법절차 보장의 균형을 확보할 수 있음.

이에 따라 본 법률안은 「검찰청법」의 폐지를 전제로 하여, 검찰이 기소와 공소유지에 전념하는 독립적 기구로서 기능할 수 있도록 ‘공소청’ 설치를 핵심 골자로 제도 개편을 추진하고자 함. 수사기관과 기소기관이 분리됨으로써 상호 견제를 통한 책임성과 효율성이 동시에 담보되며, 무리한 수사나 부당한 불기소 등의 우려 역시 제도적으로 차단

할 수 있음. 수사기관은 독립성과 전문성을 살려 범죄를 철저히 밝혀내고, 기소기관은 수집된 증거를 토대로 합리적 판단을 내리게 되어 형사사법시스템 전반의 합리성과 신뢰를 높일 수 있음. 따라서 기소를 전담하는 국가기관인 ‘공소청’을 새롭게 설치하고 운영하고자 함.

주요내용

가. 이 법은 공소청의 조직, 직무 범위 및 인사와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하며, 법무부장관 소속으로 공소청을 두며 각 지역에 지역공소청을 둔(안 제1조, 제2조).

나. 공소청에 공소청장을 두며, 헌법 제89조제16호의 검찰총장으로 보고, 대우는 차관의 예에 준하며 공소청 사무 총괄 및 공소청 공무원을 일반적으로 지휘·감독하며, 법무부장관의 제청으로 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명함(안 제5조).

다. 공소청장은 15년 이상 판사, 검사 또는 변호사로 재직했거나, 변호사 자격이 있는 사람으로서 공공기관 등에서 법률에 관한 사무에 종사했거나, 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직했던 사람 중에서 임명함(안 제6조).

라. 공소청에 부와 사무국을 두고, 부와 사무국에 과를 두며, 부·사무국 및 과의 설치와 분장사무에 관한 사항은 대통령령으로 정함. 다만, 범죄정보 및 수사 정보를 전담하는 직제와 검증 관련 직제는 둘 수 없음(안 제9조).

- 마. 지역공소청에 지역공소청장을 두고, 지역공소청장은 그 공소청 사무를 맡아 처리하고 소속 공무원을 지휘·감독함(안 제10조).
- 바. 지역공소청과 대통령령으로 정하는 지청에 사무국을 두고 사무국에 과를 두며, 과의 설치와 분장사무에 관한 사항은 대통령령으로 정함(안 제13조).
- 사. 공소청에 검사를 두며, 검사는 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 임명하고, 검사의 임명과 보직은 법무부장관의 제청으로 대통령이 함(안 제14조부터 제16조까지).
- 아. 검사는 공소의 제기·유지 및 영장 청구에 필요한 사항, 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구, 재판의 집행 지휘 및 감독, 다른 법률에 따라 그 권한에 속하는 사항을 담당함(안 제18조).
- 자. 검사는 공소청 사무에 관하여 소속 상급자의 지휘·감독에 따르며, 이의제기 할 수 있음(안 제20조, 제21조).
- 차. 검사의 임용, 보직, 전보, 그 밖의 인사에 관한 중요 사항을 심의하기 위해 법무부에 검사인사위원회를 둠(안 제24조).
- 카. 검사는 특정직공무원으로 하고, 그 정원에 관하여 필요한 사항은 따로 대통령령으로 정함(안 제26조).
- 타. 검사는 정당이나 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 금지함(안 제33조).
- 파. 공소청의 행정에 관한 사무처리를 위하여 필요한 직원을 둘 수 있으며, 공소청 직원의 직제와 정원은 대통령령으로 정함(안 제34조).

하. 기소 및 불기소 적정성, 영장청구 등에 관한 적정성, 검사의 각종 처분에 관한 적정성을 심의하기 위하여 공소청 및 지역공소청에 공소심의위원회를 두며, 공소청에 대한 감찰사무를 독립적으로 수행하기 위하여 법무부 소속으로 공소청 감찰위원회를 둠(안 제37조, 제39조).

거. 검사는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공소청 이외의 다른 기관에 파견되거나 검사 또는 공소청장 이외의 직무를 겸임할 수 없음(안 제40조).

너. 검사의 불기소처분에 불복하는 고소인이나 고발인은 지역공소청에 항고할 수 있으며, 지역공소청장은 항고의 이유가 있다고 인정되면 지역공소청 또는 지청 검사의 불기소처분을 직접 경정할 수 있음(안 제41조).

더. 공소청 공무원에 대하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「국가공무원법」을 적용함(안 제43조).

참고사항

(검찰청법 폐지법률안) 이 법률안은 김용민의원원이 대표발의한 「공소청 설치 및 운영에 관한 법률안」(의안번호 제10728호) 및 「중대범죄 수사청 설치 및 운영에 관한 법률안」(의안번호 제10732호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

(공소청 설치 및 운영에 관한 법률안) 이 법률안은 김용민위원이 대표 발의한 「검찰청법 폐지법률안」(의안번호 제10730호) 및 「중대범죄 수사청 설치 및 운영에 관한 법률안」(의안번호 제10732호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결 되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

2. 중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안

제안이유

검찰은 수사권과 기소권 뿐만 아니라 영장청구권까지 모두 가지고 있는 권한집중형 수사구조를 형성하고 있음.

검찰에게 권한이 과도하게 집중되어 있고, 또 검찰은 외부의 견제를 받지 않음. 이로 인해 검찰은 무소불위의 권력으로 조작수사, 표적수사, 선택적수사, 별건수사 등 처벌이 필요한 권력자들을 외면하고, 억울한 사람을 만들어 버리곤 했음.

한편, 검찰 출신의 전관예우라고 불리는 전관부패도 만연하게 발생하고 있음. 전관부패로 천문학적인 고액 수입료를 받는 등 검찰 카르텔이 형성되면서 검찰에 대한 국민의 신뢰가 매우 낮다 보니 사법체계 전반에 대한 신뢰도가 떨어지고 있음.

이에 검찰의 수사권과 기소권을 분리하여 공소제기와 유지 및 헌법이 정한 영장청구 권한은 공소청이 가지고, 중대범죄에 대한 수사를

전담하는 중대범죄수사청을 행정안전부장관 소속으로 설치해 중대범죄수사청이 수사하도록 함. 이는 기소와 수사가 전문적이고 균형적으로 이루어질 수 있도록 형사사법체계를 재편하여, 사법체계 전반에 대한 국민적 신뢰를 회복하려는 것임.

주요내용

가. 이 법은 중대범죄수사청의 설치와 운영에 관한 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 중대범죄는 「형법」 제2편제1장·제2장의 내란의 죄 및 외환의 죄와 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사범죄, 마약범죄 중 대통령령으로 정하는 범죄로 규정함(안 제2조).

다. 행정안전부장관 소속으로 중대범죄수사청을 두며 사무를 지역적으로 분담토록 하기 위하여 지역중대범죄수사청을 둠(안 제4조).

라. 중수청에 중수청장을 두고, 중대범죄수사청장후보추천위원회가 추천한 2명 중 대통령이 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명하고, 15년 이상 수사업무에 종사한 사람 중에 「국가공무원법」 제2조의2에 따른 고위공무원단에 속하는 공무원, 3급 이상 공무원 또는 총경 이상 경찰공무원으로 재직하였거나, 판사·검사·변호사의 직에 있었던 사람, 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 수사에

관한 사무에 종사한 사람, 대학이나 공인된 연구기관에서 법률학·경찰학 분야 조교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 재직하였던 사람 중에서 임명함(안 제5조 및 제6조).

마. 중대범죄수사청장 후보자 추천을 위하여 행정안전부에 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하는 중대범죄수사청장후보추천위원회를 둠(안 제7조).

바. 지역중수청에 지역중수청장을 두고, 지역중수청장은 그 지역중수청의 사무를 맡아 처리하고 소속 공무원 및 소속 기관장을 지휘·감독함(안 제10조).

사. 지역중수청의 직제, 분장사무 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정함(안 제11조).

아. 중수청(지역중수청 포함)에 수사관을 두며, 수사에 관하여 「형사소송법」 제197조제1항에 따른 사법경찰관의 직무를 수행함(안 제12조).

자. 수사관은 변호사 자격을 보유한 사람, 7급 이상 공무원으로서 조사, 수사업무에 종사하였던 사람, 대통령령이 정하는 조사업무의 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는 사람, 대통령령으로 정하는 경력이 있는 사람 중에서 임명함(안 제14조).

차. 중수청장의 보수와 대우는 차관의 예에 준함(안 제5조).

카. 수사관의 임용, 전보, 그 밖에 중수청의 인사에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위해 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하

는 인사위원회를 둠(안 제20조).

타. 수사관의 정원은 중수청 및 각 지역중수청의 구성과 운영의 필요를 고려하여 대통령령으로 정함(안 제21조).

파. 수사관은 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 중수청 이외의 다른 기관에 파견되거나 다른 직위를 겸임할 수 없음(안 제28조).

하. 중대범죄등에 대하여 불송치 결정을 하는 때에는 해당 범죄의 수사과정에서 알게 된 관련범죄 사건을 다른 수사기관에 이첩하여야 하고, 수사관의 범죄 혐의를 발견한 경우에 관련 자료와 함께 이를 경찰청 국가수사본부 또는 고위공직자범죄수사처에 통보하여야 함(안 제34조 및 제35조).

참고사항

이 법률안은 김용민위원이 대표발의한 「공소청 설치 및 운영에 관한 법률안」(의안번호 제10728호), 「검찰청법 폐지법률안」(의안번호 제10730호)과 장경태위원이 대표발의한 「국가수사위원회 설치 및 운영에 관한 법률안」(의안번호 제10727호)의 의결을 전제로 하는 것으로, 해당 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄적 검토

가. 입법배경

검·경 수사권 조정법안은 1차적으로, 지난 2018년 6월 21일 법무부(검찰청)와 행정안전부(경찰청)가 협의하여 마련한 ‘검·경 수사권 조정 합의안’을 기초로 2020년 2월 4일 「형사소송법」 및 「검찰청법」이 개정되어 2021년 1월 1일부터 시행되었음. 이에 따라, ① 검찰이 직접 수사개시 할 수 있는 범죄를 이른바 ‘6대 중요범죄(㉠ 부패범죄, ㉡ 경제범죄, ㉢ 공직자범죄, ㉣ 선거범죄, ㉤ 방위사업범죄, ㉥ 대형참사 등)’ 및 경찰공무원의 범죄 등으로 한정하는 한편, ② 종전에 검찰이 보유하고 있던 사법경찰관에 대한 수사지휘권¹⁾을 폐지하고, 경찰에 대해 1차적 수사종결권을 부여하였음.²⁾

이후 추가로, 2022년 4월 22일 검찰의 수사권과 기소권 분리에 대한 여·야 합의문을 토대로 2022년 5월 9일 「형사소송법」 및 「검찰청법」이 개정되어 2022년 9월 10일부터 시행됨. 추가 개정 내용은 ① 견

1) 「구 형사소송법」 [법률 제10864호, 2011. 7. 18, 일부개정] 제196조(사법경찰관리) ① 수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받는다.

→ 개정 「형사소송법」 [법률 제16924호, 2020. 2. 4, 일부개정]에서 해당 조항 삭제

2) 「형사소송법」 제245조의5(사법경찰관의 사건송치 등) 사법경찰관은 고소·고발 사건을 포함하여 범죄를 수사한 때에는 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고, 관계 서류와 증거물을 검사에게 송부하여야 한다.

2. 그 밖의 경우에는 그 이유를 명시한 서면과 함께 관계 서류와 증거물을 지체 없이 검사에게 송부하여야 한다. 이 경우 검사는 송부받은 날부터 90일 이내에 사법경찰관에게 반환하여야 한다.

찰이 직접 수사 개시할 수 있는 범죄를 ‘6대 중요범죄’에서 ‘부패범죄, 경제범죄 등’으로 더욱 축소하고, 신설된 고위공직자범죄수사처(이하 “공수처”) 소속 공무원이 범한 범죄를 수사대상에 포함하며,³⁾ ② 검사는 자신이 수사 개시한 범죄에 대해서는 공소를 제기할 수 없도록 하는 한편,⁴⁾ ③ 수사기관의 이른바 ‘별건수사’를 금지하고,⁵⁾ 시정조치 요구사건, 고소인이 이의를 제기한 사건 등에 대해서는 검사가 해당 사건의 동일성을 해치지 않는 범위 내에서 수사할 수 있도록 하는 것⁶⁾ 등이었음.

이러한 두 차례의 개편 결과, 현재 수사권은 크게 검찰(부패범죄, 경제범죄 및 경찰공무원·공수처공무원의 범죄), 공수처(고위공직자범죄)⁷⁾, 경찰(모든 범죄)⁸⁾ 등 3개 기관에 분할되어 있음.

- 3) 「검찰청법」 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.
1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.
 - 가. 부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄
 - 나. 경찰공무원(다른 법률에 따라 사법경찰관리의 직무를 행하는 자를 포함한다) 및 고위공직자범죄수사처 소속 공무원(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 파견공무원을 포함한다)이 범한 범죄
 - 다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄
- 4) 「검찰청법」 제4조(검사의 직무) ② 검사는 자신이 수사개시한 범죄에 대하여는 공소를 제기할 수 없다. 다만, 사법경찰관이 송치한 범죄에 대하여는 그러하지 아니하다.
- 5) 「형사소송법」 제198조(준수사항) ④ 수사기관은 수사 중인 사건의 범죄 혐의를 밝히기 위한 목적으로 합리적인 근거 없이 별개의 사건을 부당하게 수사하여서는 아니 되고, 다른 사건의 수사를 통하여 확보된 증거 또는 자료를 내세워 관련 없는 사건에 대한 자백이나 진술을 강요하여서도 아니 된다.
- 6) 「형사소송법」 제196조(검사의 수사) ② 검사는 제197조의3제6항, 제198조의2제2항 및 제245조의7제2항에 따라 사법경찰관으로부터 송치받은 사건에 관하여는 해당 사건과 동일성을 해치지 아니하는 범위 내에서 수사할 수 있다.
- 7) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄등에 관하여 다음 각 호에 필요한 직무를 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 “수사처”라 한다)를 둔다.
1. 고위공직자범죄등에 관한 수사
 2. 제2조제1호다목, 카목, 파목, 하목에 해당하는 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄의 공소제기와 그 유지
- 8) 「형사소송법」 제197조(사법경찰관리) ① 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 범

한편, 공소 제기 및 유지 권한은 일반적으로 검찰이 보유하고 있으나,⁹⁾ 대법원장, 대법관, 검찰총장, 판사, 검사, 경무관 이상 경찰공무원이 재직 중에 본인 또는 그 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄에 대하여는 공수처도 공소의 제기 및 유지 권한이 있음.¹⁰⁾

[현행법상 수사권 및 공소권 배분 현황]

수사권	공소권
검찰 (부패범죄, 경제범죄, 경찰공무원·공수처공무원 범죄 등)	검찰 (모든 범죄)
경찰 (모든 범죄)	
고위공직자범죄수사처 (고위공직자범죄)	고위공직자범죄수사처 (판사·검사·고위경찰공무원범죄)

두 차례에 걸친 검·경 수사권 조정은 검찰에 과도하게 집중된 형사사법 권한과 그 남용에 따른 문제점을 개선하고자 검찰의 수사 기능을 축소하는 방향이었음.

죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사한다.

② 검사, 경장, 순경은 사법경찰리로서 수사의 보조를 하여야 한다.

9) 「형사소송법」 제246조(국가소추주의) 공소는 검사가 제기하여 수행한다.

10) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “고위공직자”란 다음 각 목의 어느 하나의 직(職)에 재직 중인 사람 또는 그 직에서 퇴직한 사람을 말한다. 다만, 장성급 장교는 현역을 면한 이후도 포함된다.

다. 대법원장 및 대법관

카. 검찰총장

파. 판사 및 검사

하. 경무관 이상 경찰공무원

제3조(고위공직자범죄수사처의 설치와 독립성) ① 고위공직자범죄등에 관하여 다음 각 호에 필요한 직무를 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처(이하 “수사처”라 한다)를 둔다.

1. 고위공직자범죄등에 관한 수사

2. 제2조제1호다목, 카목, 파목, 하목에 해당하는 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄의 공소제기와 그 유지

그러나 부패범죄·경제범죄와 같은 특수수사 등 영역에서 여전히 검찰의 권한이 막강하여 남용될 수 있으므로, 아직 견제와 균형이 충분히 이루어지지 못하고 있다는 의견도 있음.¹¹⁾ 이와 같은 입장에서는 지난 검·경 수사권 조정 결과가 검찰개혁의 완성으로 가는 과도기적 성격이 있다고 평가하며, 궁극적으로는 현행 검찰의 기소권과 수사권을 분리할 필요가 있다고 보고 있음.¹²⁾

이러한 의견 등을 바탕으로 김용민의원 대표발의 「검찰청법 폐지법률안」 및 「공소청 설치 및 운영에 관한 법률안」, 민형배의원 대표발의 「중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안」, 장경태의원 대표발의 「국가수사위원회 설치 및 운영에 관한 법률안」 등 4건이 우리 위원회로 회부된 것임.

이들 법률안은 현 검찰청을 폐지하고, 그 기능을 공소 제기 및 유지 업무만을 수행하는 ‘공소청’과 내란·외환·부패·경제·공직자·선거·방위사업·대형참사·마약 등 중대범죄 수사를 전담하는 ‘중대범죄수사청’으로 각각 분리하여 담당시킴으로써 검사 직무에서 ‘범죄수사’ 관련 업무는 전면적으로 배제하는 한편, 신설되는 ‘중대범죄수사청’과 기존의 ‘경찰청 국가수사본부’ 및 ‘공수처’ 등 수사기관 간 수사권 관련 갈등 조정과 협력유도를 위한 ‘국가수사위원회’를 설치하려는 것임.

11) 특히, 2022년 「검찰청법」 개정에도 불구하고 법무부와 검찰이 법률 제4조제1항가목 중 부패범죄, 경제범죄 “등”을 법 개정 취지와 달리 지나치게 넓게 해석하여 대통령령을 통해 사실상 검찰의 직접수사권을 확대 적용하고 있다는 비판이 제기됨.

12) 오병두(2021), 「문재인 정부의 검찰개혁의 평가와 과제」, 법과사회, 68: p.130-132.

참고로, 이와 유사한 취지로 박은정의원 대표발의 「공소청법안」(의안번호 제2203354호)과 황운하의원 대표발의 「중대범죄수사청법안」(의안번호 제2203346호), 차규근의원 대표발의 「수사절차법안」(의안번호 제2203348호) 및 「형사소송법 일부개정법률안」(의안번호 제2203355호) 등 4건의 법률안이 현재 법제사법위원회 법안심사제1소위원회에 계류되어 있음.

나. 각 법률안의 체계 및 주요내용

1) 검찰청법 폐지법률안

「검찰청법 폐지법률안」은 검찰청을 폐지하고 공소청을 설치하기 위하여 「검찰청법」을 폐지하려는 것임.

2) 공소청 설치 및 운영에 관한 법률안

「공소청 설치 및 운영에 관한 법률안」(이하 “공소청법안”)은 형사 사건에 있어 공소의 제기 및 유지 등을 전담하는 공소청을 신설하기 위하여 그 조직, 직무 및 인사 등에 관하여 필요한 사항을 규정하려는 것임(안 제1조). 8개 장, 45개 조문과 부칙 4개 조항이며, 법률안의 기본적인 골격은 검찰청의 조직, 직무 범위 및 인사 등을 규정한 현행 「검찰청법」과 유사하게 구성하고 있음.

한편, 공소청법안은 검사의 직무에서 ‘범죄수사’ 관련 사항을 배제하는 특성에 따라 검사의 직무 범위, 공소청의 조직 및 인사 등에 있어 현행 「검찰청법」과 여러 차이가 나고 있으며, 공소청장 및 검사의 권한을 현행보다 제한하기 위하여 법무부장관의 검사 보직 제청 시 검찰총장의 의견제시 권한 등을 삭제하고, 검사의 파견 금지 및 겸직 제한 등을 추가하는 등 달리 구성하고 있음.

공소청법안과 현행 「검찰청법」의 주요내용을 비교하면 다음의 표와 같음.

[현행 「검찰청법」 과 공소청법안 주요내용 비교]

구 분		현행 「검찰청법」	공소청법안
검사의 직무 범위		0 범죄수사(부패·경제범죄 등) 0 공소의 제기 및 유지 0 범죄수사에 관한 특사경 지휘·감독 <신 설> 0 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구 0 재판 집행 지휘·감독 0 국가송무 수행 및 그 지휘·감독 0 다른 법령에 따라 권한에 속하는 사항	<삭 제> 0 공소의 제기 및 유지 <삭 제> 0 영장 청구에 관하여 필요한 사항 0 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구 0 재판 집행 지휘·감독 <삭 제> 0 다른 법령에 따라 권한에 속하는 사항
조직체계		대검찰청-고등검찰청-지방검찰청·지청 (3단계 구조)	공소청-지역공소청·지청 (2단계 구조)
설치 및 관할구역		각급 법원과 지방법원 지원의 관할구역에 설치	인구 수, 교통, 지리적 면적 등 상황과 조건을 고려
기 관 장	명칭	검찰총장	공소청장 (헌법 제89조제16호의 검찰총장으로 보함)
	대우	장관급 (법률상 근거는 ×)	차관급 (법률로 명시)
	권한	검사 보직 등 의견제시권 검찰청 직원 보직권한 수임 가능	<삭 제> <삭 제>
검사의 처우 등	정원	2,292명 (「검사정원법」)	대통령령으로 정함
	보수 징계	「검사의 보수에 관한 법률」 「검사징계법」	(언급 없음)
	신분 보장	파면×(탄핵, 금고 이상 제외) 불이익처분×(징계처분·적격심사 제외)	<삭 제>
	겸직	법무부와 그 소속기관 직원 겸직 가능	공소청 외 다른 기관 파견·겸임 금지
검사외 직원	종류	검찰수사관, 마약수사관 등 수사인력 포함	공소청 직원의 직제와 정원은 대통령령으로 정함
	경찰 직무	사법경찰관리로서 직무수행 가능	<삭 제>
심의위원회 등		검찰수사심의위원회 (대검찰청 예규)	공소심의위원회
교체임용 요구 등		사법경찰관리가 직무 집행 관련 부당 행위 시 수사중지 및 교체임용 요구 가능	<삭 제>

구체적 내용을 비교하여 살펴보면,¹³⁾ 공소청법안은 현행 「검찰청법」 대비 ① 검사의 직무범위에서 ‘범죄수사’에 관한 사항과 국가송무수행 등을 제외하고(안 제18조제1항), 「검찰청법」에 따라 수행하던 범죄수사 등의 직무는 중대범죄수사청 등 다른 기관에서 승계하도록 함(안 부칙 제2조제2항).

② 공소청의 조직체계는 현행 ‘대검찰청-고등검찰청-지방검찰청·지청’의 3단계 구조에서 ‘공소청-지역공소청·지청’의 2단계 구조로 단순화하되(안 제2조제2항), 공소청의 위치와 지역공소청·지청의 설치, 명칭·위치·관할구역 등은 대통령령으로 정하도록 위임함(안 제2조제4항). 또한, 이러한 조직구조 변화에 따라 검사의 불기소처분에 불복하는 검찰항고 중 재항고¹⁴⁾ 제도를 삭제함(안 제41조).

③ 공소청의 기관장으로 ‘차관급’ 및 2년 임기의 공소청장을 두되 헌법 제89조제16호¹⁵⁾의 ‘검찰총장’으로 보하도록 하고, 공소청장은 공소청의 사무를 총괄·처리하며 소속 공무원을 일반적으로 지휘·감독하

13) 이하에서 공소청법안의 조문번호는 “안 ○○조”로 표기하고, 현행 「검찰청법」의 조문번호는 “법 ○○조”로 약칭하여 구분함.

14) 「검찰청법」 제10조(항고 및 재항고) ① 검사의 불기소처분에 불복하는 고소인이나 고발인은 그 검사가 속한 지방검찰청 또는 지청을 거쳐 서면으로 관할 고등검찰청 검사장에게 항고할 수 있다. 이 경우 해당 지방검찰청 또는 지청의 검사는 항고가 이유 있다고 인정하면 그 처분을 경정(更正)하여야 한다.

② (생략)

③ 제1항에 따라 항고를 한 자[「형사소송법」 제260조에 따라 재정신청(裁定申請)을 할 수 있는 자는 제외한다. 이하 이 조에서 같다]는 그 항고를 기각하는 처분에 불복하거나 항고를 한 날부터 항고에 대한 처분이 이루어지지 아니하고 3개월이 지났을 때에는 그 검사가 속한 고등검찰청을 거쳐 서면으로 검찰총장에게 재항고할 수 있다. 이 경우 해당 고등검찰청의 검사는 재항고가 이유 있다고 인정하면 그 처분을 경정하여야 한다.

15) 헌법 제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

16. 검찰총장·합동참모의장·각군참모총장·국립대학교총장·대사 기타 법률이 정한 공무원과 국영기업체관리자의 임명

도록 하는 한편, 정년은 65세로 함(안 제5조). 또한, 공소청장의 권한과 관련하여, 현행법상 검사 보직 등에 있어 검찰총장의 의견제시 근거와 법무부장관의 검찰총장에 대한 검찰청 직원 보직 권한의 위임근거 등을 삭제함(안 제15조 및 제35조).

④ 공소청에 검사 외의 수사 관련 인력(검찰수사관, 마약수사관 등)을 두는 규정(법 제45조 및 제46조) 및 수사관의 사법경찰관리로서의 직무수행 근거(법 제47조) 등을 삭제함.

⑤ 검사에 대한 처우 및 신분보장과 관련하여 현행 「검찰청법」은 정원·보수·징계에 관한 사항을 법률로 정하도록 한 것과 달리, 공소청법안은 정원에 관하여는 대통령령으로 정하도록 하되, 보수 및 징계에 관한 사항은 별도의 언급이 없으며(안 제26조), 검사의 신분보장 근거(법 제37조¹⁶⁾)는 삭제함. 또한, 검사가 법무부 및 그 소속기관 직위를 겸임할 수 있는 근거(법 제44조)를 삭제하고, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 검사는 공소청 이외의 다른 기관에 파견되거나 다른 직위를 겸임할 수 없도록 명시함(안 제40조).

⑥ 그 밖에 기소 및 불기소의 적정성, 영장청구 등에 관한 적정성 등을 심의하기 위하여 공소청에 공소심의위원회를 두도록 하고(안 제37조), 공소청에 대한 감찰사무를 독립적으로 수행하기 위하여 법무부 소속으로 공소청 감찰위원회를 두도록 하는 한편(안 제39조), 경찰관의

16) 「검찰청법」 제37조(신분보장) 검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분이나 적격심사에 의하지 아니하고는 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

직무 집행과 관련하여 부당한 행위를 하는 경우 수사 중지 및 사법경찰관리의 교체임용을 요구할 수 있는 법적 근거(법 제54조)를 삭제함.

⑦ 검사가 정치에 관여한 경우에는 10년 이하의 징역과 자격정지, 직권을 남용하여 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하는 등의 경우에는 7년 이하의 징역과 자격정지에 처하도록 함(안 제44조·제45조).

[공소청법안의 조문체계]

구 분	조문 내용
제1장 총칙	제1조 목적 제2조 공소청 제3조 권한남용의 금지 등 제4조 직무 집행의 상호원조
제2장 공소청	제5조 공소청장 제6조 공소청장의 자격과 임명 제7조 공소청장후보추천위원회 제8조 차장 제9조 직제
제3장 지역공소청 및 지청	제10조 지역공소청장 제11조 지청장 제12조 지역공소청과 지청의 차장 제13조 직제
제4장 검사	제14조 공소청, 지역공소청, 지청 검사 제15조 검사의 임명 및 보직 등 제16조 검사의 임명자격 제17조 결격사유 제18조 검사의 직무 제19조 검사의 직무관할 제20조 검사에 대한 지휘·감독 제21조 검사의 이의제기권

	제22조 검사 직무의 위임·이전 및 승계 제23조 법무부장관의 지휘·감독 제24조 검사인사위원회 제25조 근무성적 등의 평정 제26조 정원 제27조 휴직 제28조 검사의 직급 제29조 검사 적격심사 제30조 심신장애로 인한 퇴직 제31조 명예퇴직 제32조 정년 제33조 정치 관여 금지 등
제5장 공소청 직원	제34조 공소청 직원 제35조 공소청 직원의 보직 제36조 결격사유
제6장 공소심의위원회와 공소청 감찰위원회	제37조 공소심의위원회 제38조 공소심의위원회에 대한 신청 제39조 공소청 감찰위원회
제7장 보칙	제40조 검사의 파견 금지 등 제41조 항고 제42조 조직 및 운영 제43조 「국가공무원법」의 적용
제8장 벌칙	제44조 정치 관여죄 제45조 직권남용죄
부 칙	제1조 시행일 제2조 일반적 경과조치 제3조 검찰총장의 지위 및 임기에 관한 경과조치 제4조 검찰청 검사 및 검찰청직원에게 관한 경과조치

3) 중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안

「중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안」(이하 “중수청법안”)은 중대범죄 등에 대한 수사를 전담하는 중대범죄수사청을 신설하기 위하여 그 설치와 운영에 필요한 사항을 규정하려는 것임(안 제1조). 7개 장, 37개 조문과 부칙 3개 조항이며, 법률안의 기본적 골격은 「검찰청법」, 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 “공수처법”), 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(이하 “경찰법”) 등 현행 수사기관 관련 조직법과 유사하게 구성하고 있음.

한편, 중수청법안은 현재 검찰과 경찰 등이 담당하고 있는 중대범죄(내란·외환죄, 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사, 마약범죄)¹⁷⁾에 대한 수사권한을 중대범죄수사청이 보유하도록 함에 따라 기관의 직무범위(수사범위 및 공소권 보유 여부 등), 조직 및 인사(조직 세부구조, 기관장의 대우·임기·자격 등, 검사 보유 여부, 소속 공무원의 신분보장 등) 등 세부 내용에서는 다른 수사기관 조직법과 달리 구성하는 부분이 있음.

중수청법안의 주요내용과 현행 제도를 비교하면 다음 표와 같음.

17) 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 6대 중요범죄는 2022년 2차 검경수사권 조정 전까지 검찰이 수사권한을 보유함. 현재도 법무부와 검찰이 대통령령을 통해 사실상 검찰이 해당 범죄들을 계속 수사할 수 있도록 운영하고 있음.

「**구 검찰청법(법률 제16908호, 2020. 2. 4. 일부개정)**」 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.

가. 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄

[중대범죄수사청의 직무·조직 관련 현행 기관과의 비교]

구 분		현행 검찰청법	현행 경찰법	현행 공수처법	중수청법안
직무 범위		0 범죄수사 (부패·경제범죄 등) 0 공소 제기 및 유지 0 범죄수사에 관한 특사경 지휘·감독 0 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구 0 재판 집행 지휘·감독 0 국가송무 수행 및 그 지휘·감독 0 다른 법령에 따라 권한에 속하는 사항	0 국민의 생명·신체 및 재산 보호 0 범죄의 예방·진압 및 수사 0 범죄피해자 보호 0 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 0 공공안녕에 대한 위험 예방과 대응을 위한 정보 수집·작성·배포 0 교통 단속과 위해 방지 0 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지	0 고위공직자범죄등에 관한 수사 0 대법원장·대법관, 검찰총장, 판사·검사, 경무관 이상 경찰공무원에 해당하는 고위공직자로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄의 공소제기와 그 유지	0 중대범죄(내란·외환, 부패, 경제, 공직자, 선거, 방위사업, 대형참사, 마약) 등 수사
조직 체계		대검찰청-고등검찰청-지방법검찰청-지청	경찰청 - 시도경찰청 및 경찰서	단일기관 (지방청·지청 없음)	중수청-지역중수청
설치 및 관할구역		각급 법원과 지방법원 지원의 관할구역에 설치	인구, 행정구역, 면적, 지리적 특성, 교통 및 그 밖의 조건을 고려	-	대통령령으로 정함
기관장	명칭	검찰총장	경찰청장	고위공직자범죄수사처장	중수청장
	대우	장관급 (법률상 근거는 x)	차관급 (법률상 근거는 x)	차관급	차관급
	임기	2년 , 중임 불가 (정년 65세)	2년 , 중임 불가 (정년 별도규정 없음)	3년 , 중임 불가 (정년 65세)	2년 , 중임 불가 (정년 65세)
	자격	법조경력 15년 이상 (변호사 자격 필수)	별도 규정 없음 (국가수사본부장: 외부임용시 법조·수사경력 10년 이상)	법조경력 15년 이상 (변호사 자격 필수)	법조수사 등 경력 15년 이상 (비변호사도 임용 가능)
	권한 (인사)	0 검사 보직 등 의견 제시권 0 검찰청 직원 보직 권한 수임 가능	0 총경 이상 경찰공무원 임용제청권 0 경정 이하 경찰공무원 임용권	0 차장 임용제청권 0 수사처수사관 임용권	0 수사5급 이상 수사관 임용제청권 0 수사6급 이하 수사관 임용권
소속 공무원 처우 등	정원	검사 : 2,292명 (「검사정원법」) 검찰공무원: 대통령령	대통령령 또는 행정안전부령으로 정함	검사 25명 수사관 40명 그 밖의 직원 20명	대통령령으로 정함
	보수 징계	0 「검사의 보수에 관한 법률」 0 「검사징계법」	대통령령(공무원보수규정, 경찰공무원 징계령)	0 보수: 검사, 검찰공무원 준용 0 징계: 공수처법에 규정 (제32조~제43조)	「경찰공무원법」 준용
	신분 보장	검사 신분보장 파면x(탄핵, 금고 이상 제외) 불이익처분x (징계처분·적격심사 제외)	신분보장 규정 없음 (일반공무원과 동일)	처장, 차장, 수사처검사 신분보장 (검찰청법과 동일)	
	겸직	법무부와 그 소속기관 직원 겸직 가능	별도 규정 없음	별도 규정 없음	법률에 의하지 아니하고 다른기관 파견·겸임 금지
수사심의위		검찰수사심의위원회 (대검 예규)	별도 규정 없음	별도 규정 없음	수사심의위원회

구체적 내용을 살펴보면, ① ‘중대범죄’를 내란·외환의 죄, 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사, 마약범죄 중 대통령령으로 정하는 범죄로 정의하며, 중대범죄와 직접 관련성이 있고 중대범죄와 관련하여 공동정범(「형법」 제30조), 교사범(제31조), 중범(제32조) 관계에 있는자¹⁸⁾가 범한 다른 죄 또는 중대범죄 수사 과정에서 인지한 죄를 ‘관련범죄’로 정의하는 한편, ‘중대범죄’ 및 ‘관련범죄’를 ‘중대범죄등’으로 정의함(안 제2조).

② 중대범죄등의 수사에 관한 직무를 수행하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 중대범죄수사청(이하 “중수청”)을 두고, 중수청 사무의 지역적 분담을 위하여 ‘지역중수청’을 둘 수 있도록 함(안 제4조).

③ 중수청장은 차관급의 특정직공무원으로 보하고, 임기는 2년으로 하여 중수청 사무를 총괄하고 소속 공무원을 지휘·감독하도록 하며, 정년은 65세임(안 제5조). 중수청장은 15년 이상 법조·수사 경력 등이 있는 사람 중에서 중대범죄수사청장후보추천위원회(안 제7조)의 추천으로 대통령이 지명한 후, 국회의 인사청문을 거쳐 임명함(안 제6조).

④ 「형사소송법」에 따른 사법경찰관의 직무를 수행하기 위하여 중수청(지역중수청 포함)에 수사관을 두도록 하고(안 제12조), 수사관의

18) 「형법」 제30조(공동정범) 2인 이상이 공동하여 죄를 범한 때에는 각자를 그 죄의 정범으로 처벌한다.

제31조(교사범) ① 타인을 교사하여 죄를 범하게 한 자는 죄를 실행한 자와 동일한 형으로 처벌한다.

②교사를 받은 자가 범죄의 실행을 승낙하고 실행의 착수에 이르지 아니한 때에는 교사자와 피교사자를 음모 또는 예비에 준하여 처벌한다.

③교사를 받은 자가 범죄의 실행을 승낙하지 아니한 때에도 교사자에 대하여는 전항과 같다.

제32조(중범) ①타인의 범죄를 방조한 자는 중범으로 처벌한다.

②중범의 형은 정범의 형보다 감경한다.

직무로 중대범죄등 수사, 중수청 외의 수사·공소 업무 종사 공무원이 범한 범죄의 수사를 명시하며(안 제13조), 행정안전부장관은 중수청의 구체적 사건에 대하여 지휘·감독 할 수 없도록 함.

⑤ 수사관은 변호사 자격을 보유하였거나 7급 이상 공무원으로서 조사·수사업무에 종사하였던 사람, 대통령령이 정하는 조사업무 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는 사람, 대통령령으로 정하는 경력이 있는 사람 중에서 임명하며(안 제14조), 수사관의 직급은 수사1급부터 수사7급까지로 하고(안 제15조), 정년은 60세로 함(안 제24조).

⑥ 수사관의 임용·승진·교육훈련·복무·신분보장 등에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 「경찰공무원법」을 준용하도록 함(안 제26조).

⑦ 수사관의 다른 기관으로의 파견 및 겸임을 금지하는 한편(안 제28조), 관련범죄의 수사 범위에 대하여 이의신청이 있는 경우 국가수사위원회가 수사범위를 조정하도록 하며(안 제29조), 중수청의 불송치 결정에 이의가 있는 고소인·고발인은 지역중수청이나 수사심의위원회에 이의신청하도록 함(안 제30조).

⑧ 다른 수사기관과의 관계에 있어 중수청 소속 공무원과 다른 수사기관 소속 공무원 간 업무상 긴밀한 협력관계를 유지하여야 하며(안 제33조), 중수청 수사관의 범죄 혐의를 발견한 경우 중수청장은 국가수사본부 또는 공수처에 통보하여야 함(안 제35조).

⑨ 수사관이 정치에 관여한 경우에는 10년 이하의 징역과 자격정지, 직권을 남용하여 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하는 등의 경우에는 7년 이하의 징역과 자격정지에 처하도록 함(안 제37조·제38조).

[중수청법안의 조문체계]

구 분	조문 내용
제1장 총칙	제1조 목적 제2조 정의 제3조 권한남용의 금지
제2장 중대범죄수사청	제4조 중대범죄수사청의 설치 등 제5조 중대범죄수사청장 제6조 중대범죄수사청장의 임명자격 제7조 중대범죄수사청장후보추천위원회 제8조 차장 제9조 직제
제3장 지역중대범죄수사청	제10조 지역중수청장 제11조 직제
제4장 수사관	제12조 수사관 제13조 수사관의 직무 제14조 수사관의 자격 제15조 수사관의 임용 제16조 수사관의 직무관할 제17조 결격사유 제18조 수사관에 관한 지휘·감독 제19조 수사관의 이의제기관 제20조 인사위원회 제21조 정원 제22조 당연퇴직 제23조 심신장애로 인한 퇴직 제24조 정년 제25조 정치 관여 금지 등 제26조 「경찰공무원법」의 준용

제5장 중대범죄수사청 직원	제27조 중대범죄수사청 직원
제6장 보칙	제28조 수사관의 파견 금지 등 제29조 관련범죄의 범위 제30조 이의신청 제31조 수사심의위원회 제32조 공직임용 제한 등 제33조 다른 수사기관과의 관계 제34조 관련인지 사건의 이첩 제35조 수사관의 범죄에 대한 수사 제36조 조직 및 운영
제7장 벌칙	제37조 정치 관여죄 제38조 직권남용죄
부 칙	제1조 시행일 제2조 중수청 설립에 관한 준비행위 제3조 조직신설에 따른 소관 사무에 관한 경과조치

다. 입법필요성 검토

1) 형사사법제도적 측면

우리나라에 근대식 검찰제도가 도입된 것은 ‘갑오개혁’ 시기인 1895년으로, 법률 제1호로 공포·시행된 「재판소구성법」에 따라 최초로 ‘검사’라는 용어와 관직이 등장하였음. 이는 기존 조선시대의 ‘규문주의(수사·재판 통합)’를 탈피하고, 이른바 ‘탄핵주의(수사·재판 분리)’를 따르는 검찰제도가 도입된 것으로 평가되나, 당시의 검사는 조직체계상 독립된 검찰기구를 갖추지는 못하였으며 ‘재판소의 직원’으로서 수사 및 소추권을 행사하였음.¹⁹⁾

이후 일제강점기를 거쳐 법원과 검찰의 조직·기구가 분리된 것은 미군정기인 1948년으로, 7월 17일 헌법과 함께 제정된 「정부조직법」에서는 검찰조직에 관하여 법무부에서 검찰에 관한 사무를 관장한다는 점을 규정하였고, 8월 2일에는 남조선과도정부법령 제213호로서 새로운 검찰제도의 창설을 목적으로 「검찰청법」이 제정·공포되었음.

다만, 이것은 미군정하의 과도기적 입법으로, 대한민국 정부가 수립된 후인 1949년 12월 20일 대한민국 법률 제81호로 「검찰청법」이 제정·공포됨에 따라 오늘날 검찰제도의 토대가 마련되었으며, 그 이후 수차례의 개정을 거쳐 현재의 형태를 갖추게 되었음.

19) 이하 검찰제도의 연혁은 대검찰청 홈페이지와 이준보·이완규, 「한국 검찰과 검찰청법」, 박영사, 2017. 및 한국형사정책연구원, “한국의 형사사법체계 및 관리에 관한 연구(Ⅱ): 조직구조, 충원 그리고 기관 신뢰도를 중심으로”, 2017. 12. 등 자료를 참조함.

이러한 검찰제도의 기본 바탕이 되는 ‘검사’는 수사절차부터 공판절차를 거쳐 재판집행절차에 이르는 형사사법제도 전반에서 검찰권을 행사하는 국가기관이라 할 수 있는바, 이번 「검찰청법 폐지법률안」 등 4개 법률안은 검사의 수사 기능을 전면 배제하여 이를 중수청으로 전부 이관하고 검사는 공소청에서 공소만을 담당하도록 개편하는 등, 수사과 기소를 기능적·조직적으로 완전히 분리하려는 것임. 4개의 개정안은 형사사법제도 측면에서 수사·기소의 완전 분리 필요성 및 관련 쟁점에 대한 종합적 논의를 거쳐 도입할 필요가 있는 사안이라 할 수 있음.

- ① 먼저, 수사·기소의 완전 분리가 필요하다는 입장은 i) 두 차례의 검·경 수사권 조정에도 불구하고, 여전히 검찰권이 비대하고 남용 가능성이 있다는 지적²⁰⁾과 함께, ii) 기소권자인 검사가 직접 수사까지 하는 경우 기소의 공정성과 객관성을 담보할 수 없고, iii) 구법에 존재한 검사동일체(檢事同一體) 원칙과 같은 조직 논리의 작용에 따라 수사단계에서의 위법성 등을 같은 조직 내 공소담당 검사가 적극적으로 치유하기 어려우며, iv) 기소권자인 검사가 피의자를 직접 조사하는 것은 법정에서 피고인과 대등한 당사자로서 검사의 지위에 반하고, 피고인의 방어권을 위축시킬 가능성이 있다는 점 등을 근거로 하고 있음.²¹⁾

20) 검찰이 과잉수사 및 과소수사로 수사권을 바르게 행사하지 않으면서, 기소해야 할 사건을 불기소 처분하고, 기소하지 말아야 할 사건을 무리하게 기소한 사례가 다수 발생하고 있다는 주장에 기초함. 하태훈, 「수사와 기소는 분리할 수 없는 한 몸일까?: ‘검수완박’이면 ‘부패완판’될까」, 참여사회, 2021. 6.

21) 서보학(2021), 「검찰개혁 완성을 위한 완전한 수사·기소 분리 방안 - 중대범죄 전담 특별수사기구 설치의 의미와 핵심 개요를 중심으로」, 법학논총, 34(2): p.90-94

② 반면, 수사·기소의 완전 분리가 부당하다는 입장은 i) ‘수사’는 소추 여부를 결정하기 위해 사실관계를 파악하는 행위인바,²²⁾ ‘기소’와 상호 유기적 관계이므로 형식상·기능상 분리가 불가능하다는 점, ii) 기소 검사의 수사권 박탈 시 공소 제기 이후 단계에서 새로운 증거·증언이 나타난 경우에도 검사가 이를 수사하지 못함에 따라 공소유지에 어려움을 겪거나 실체적 진실 발견이 저해될 우려가 있다는 점, iii) 공소유지를 위한 검사의 임의적 정보 수집·분석 활동에 대한 피고인의 위법성 주장 등으로 법적 혼란과 재판 지연 등이 우려된다는 점, iv) 검찰제도는 각 국가별 법체계와 역사적·사법환경적 요인에 따라 달리 적용되는 것으로, 수사·기소 완전 분리만이 반드시 선진국형 검찰제도라고 볼 수 없다는 점 등을 근거로 하고 있음.²³⁾

이처럼 기존 검찰청의 기능과 조직을 중수청(수사)과 공소청(기소)으로 각각 분리하는 것은 제헌 이후 유지되어 온 형사사법제도의 근본적이고 중대한 변화인바, 검사의 권한에서 제외하여 중수청에 부여되는 ‘수사’ 활동의 개념과 범위에 대한 명확한 정의를 전제로, 수사와 기소의 완전한 분리가 필요하다는 의견과 그에 따른 부작용 등을 근거로 이를 반대하는 의견 등을 종합적으로 고려하여 논의할 필요가 있음.

유주성(2018), 「수사와 기소 분리를 위한 쟁점과 과제」, 입법과 정책, 10(2): p.158-161

22) 판례도 수사는 “범죄혐의의 유무를 명백히 하여 공소를 제기·유지할 것인가의 여부를 결정하기 위하여 범인을 발견·확보하고 증거를 수집·보전하는 활동”이라고 정의하고 있음(대법원 1999.12.7. 선고 98도 3329 판결).

23) 장영수(2022), 「검수완박 입법(형소법 및 검찰청법 개정)의 헌법적 문제점」, 고려법학, 105: p.229-230.

한편, 국가 형벌권 행사를 위한 수사역량 강화 측면에서는 현재 검찰이 보유한 중대범죄 수사 기능을 분리하여 중수청으로 이관하는 것이 국가 수사역량 및 범죄 대응력, 국민의 신속한 권리구제 등에 미칠 영향 등을 충실히 논의할 필요가 있다고 할 수 있음.

- ① 2022년 두 번째 검·경 수사권 조정이 이루어지기 전까지 이른바 ‘중대범죄’에 대한 수사권은 대부분 검찰에 부여되어 있었고,²⁴⁾ 현행 「검찰청법」도 부패범죄, 경제범죄 등을 중심으로 검찰의 직접 수사권을 인정하고 있음. 이는 지능화·조직화·대형화된 중대범죄 등의 경우 그간 축적된 수사경험과 법률적 전문성 등을 바탕으로 집중적 수사가 필요하다고 보았기 때문임.

이러한 검찰의 수사 권한을 분리하여 다른 기관에 부여한다면 수사·기소의 공정성·객관성 확보 및 각종 권한의 합리적 행사를 기대할 수 있으나, 한편으로는 부패·경제범죄 등과 관련하여 검찰이 장기간 축적해온 수사역량이나 노하우를 충분히 활용하지 못함에 따라 이들 범죄에 대한 효과적 대응에 어려움이 발생할 가능성도 함께 고려하여야 할 것으로 보임.²⁵⁾²⁶⁾

24) 「구 검찰청법(법률 제16908호, 2020. 2. 4. 일부개정)」 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.

가. 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄

25) 박성민(2024), 「현행 수사구조의 문제점과 개선방안 - 검사의 직접수사범위 및 검경간의 수사협력관계를 둘러싼 논란을 중심으로 -」, 법학연구 제32권 제2호, p.115

26) 2022년 4월 OECD 뇌물방지작업반(WGB)이 법무부 국제형사과에 검찰 수사권을 일괄 삭제하는 법안이 ‘한국의 반부패와 해외뇌물범죄 수사·기소 역량을 약화시키는 일이 없어야 한다’는 내용의

특히, 관련자가 많고 사안이 특별히 복잡한 사건 등의 경우 직접 수사한 검사가 공소 제기·유지까지 함께 수행하는 것이 공판절차에 있어서도 더욱 효과적인 대응 방안이 될 수 있다는 의견도 참고할 필요가 있음.²⁷⁾

- ② 한편, 지난 두 차례에 걸친 검·경 수사권 조정을 통해 국가수사본부 설립 등 경찰 수사 기능이 확대되고, 공수처가 신설되었으나, 수사권 조정 이후 경찰은 수사업무 부담 가중으로 사건 처리기간 지연, 경찰관들의 수사부서 회피로 인한 수사역량 약화 등이 나타나고 있음.²⁸⁾²⁹⁾ 또한, 공수처의 경우 협소한 조직 규모, 설립 초기부터 지속되는 인력 부족 문제 등으로, 당초 기대했던 고위공직자 범죄 예방 및 비리척결이라는 역할을 충분히 수행하지 못하였다는 평가도 받고 있는 상황임.³⁰⁾³¹⁾

서한을 발송하였다는 보도가 있었음. 이데일리, “檢 ‘검수완박’ 반대에 힘 보탠 OECD서 날아온 서한”, 2022.. 4. 26, 파이낸셜 뉴스, “OECD “검수완박’ 법안 우려, 韓 부패·뇌물수사 역량 약화 없어 야”, 2022. 4. 26. 등

27) 따라서, 중대범죄 수사 기능을 이관함에 있어, 국가적 차원에서 수사·기소로 이어지는 중대범죄 대응역량이 유기적·체계적으로 발동할 수 있도록 수사를 담당하는 중수청과 공소 유지를 담당하는 공소청 간 긴밀한 협조 관계 구축이 전제되어야 한다고 볼 수 있음. 또한, 기존 검찰청의 수사담당 조직·인력의 이관 과정에서 그 역량과 경험이 온전히 유지될 수 있는 제도적 지원 및 보완 방안 등에 대해 충분히 논의할 필요가 있어 보임.

28) 뉴시스, “검경 수사권 조정 시행 3년... “수사 지연 폐해 더 커져””, 2024. 6. 16., 한국일보, “수사가 ‘경찰의 꽃’은 옛말... 업무 쌓이는데 인력은 없다”, 2024. 8. 8., 중앙일보, “[단독] 수사권 조정 이후, 배임죄 수사 지연 2배로 늘었다”, 2024. 9. 30.

29) 법무부에 따르면, 수사권 조정 이후 기존 5~6% 수준이던 경찰의 ‘6개월 초과 사건’은 2021년 9. 7%, 2022년 14.0%로 증가하였고, 특히 복잡한 법리 판단을 요하는 배임 사건의 경우 기존 10% 수준에서 2022년 49.8%까지 급증하였음.(법무부 보도자료, 「법무부, 형사사법특별위원회 출범 - 형사사법제도 개선 및 선진 형사사법 서비스 제공을 위한 개선방안 모색」, 2024. 7. 22.)

30) 김준성(2022), 「공수처법의 문제점과 입법론적 개선방안 - 고위공직자범죄수사처의 조직체계 및 역량강화의 관점에서」, 형사법연구, 34(4): p.251-252, 장영수(2022), 앞의 논문, p.232-234

31) 조선일보, “공수처, 1년 반 동안 3300건 접수해 기소 딱 한 건”, 2024. 10. 1.

따라서 검·경 수사권 조정의 마지막 단계로서 검찰의 수사권을 폐지하고 그 기능을 중수청으로 전면 이관함에 있어서는, 기존 검·경 수사권 조정이 목표하였던 수사 권한 분산 및 상호 견제·균형의 달성 여부, 공수처·국가수사본부 등 신설 기관의 안정적 정착 여부, 수사권 조정 이후 각 수사기관의 사건 처리 및 수사 역량, 업무부담 변화 등에 대한 종합적 분석·평가가 선행될 필요가 있으며, 이를 바탕으로 검찰청 폐지 등이 전반적인 국가 수사역량 및 국민의 신속한 권리구제에 미치는 영향 등도 충분히 논의할 필요가 있어 보임.

2) 헌법 및 다른 법률과의 관계 측면

① 먼저, 헌법 제12조제3항³²⁾ 및 제16조³³⁾는 검사의 영장청구권을 인정하고 있는바, 이번 검찰개혁 법률안의 헌법 적합성을 판단함에 있어서는 검사의 수사권과 헌법상 영장청구권의 관계에 대한 논의가 필요한 측면이 있음.

즉, 검사의 수사권과 헌법상 영장청구권이 상호 필수적 전제로 불가분인 관계에 있는지, 아니면 서로 분리가 가능한 개념인지에 따라, 검사의 수사권을 분리하는 이번 법률안이 헌법상 영장청구권을 무력화하는

32) 헌법 제12조 ③체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 청구할 수 있다.

33) 헌법 제16조 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다. 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.

것으로서 위헌의 소지가 있는지, 아니면 수사권 분리는 법률 개정으로 가능하여 합헌인지 여부의 판단에 영향을 미칠 수 있음.

이에 대한 학계의 논의를 살펴보면, 검사가 영장을 청구하려면 영장을 청구할 만한 범죄사실과 강제수사의 필요성이 있는지를 먼저 수사해야 한다는 점에서, 영장청구권은 수사를 전제로 한 개념이라고 보는 견해가 있음.³⁴⁾³⁵⁾ 반면, 수사권과 영장청구권이 본질적으로 불가분이라고 보기 어려우므로 헌법상 검사에게 영장청구권이 있다고 하여 수사권까지도 검사의 헌법상 권한으로 볼 수 없으며, 검사의 수사권 박탈이 헌법의 영장청구권 규정에 명백히 반한다고 볼 수 없다는 견해도 있음.³⁶⁾³⁷⁾

② 또한, 헌법에서 명시적으로 사용하고 있는 ‘검찰총장’이라는 명칭과 관련하여, 공소청법안에 ‘공소청장’을 헌법 제89조제16호의 ‘검찰총장’으로 보한다는 규정을 두는 것이 헌법과의 체계적 관점에서 적절한지도 논의할 필요가 있음.

34) 법률신문이 국회에서 ‘검수완박’ 논의가 진행되던 2022년 4월 전직 대법관, 헌법재판관, 헌법 및 형사법 교수, 변호사 등 법조계 전문가 50명을 상대로 조사한 결과, 30명의 응답자 가운데 16명(53.3%)이 “검수완박 법안은 위헌”이라고 답변하였다고 보도함.

위헌이라고 본 이유에 대해서는 △헌법에 영장청구권이 검찰의 권한으로 명시돼 있는데, 검사가 영장을 청구하려면 영장을 청구할 만한 범죄사실과 강제수사의 필요성이 있는지를 먼저 수사해야 한다는 점에서 영장청구권은 수사를 전제로 한 개념인 점 △국민의 권리를 침해할 가능성이 크다는 점 △준사법기관인 검찰의 수사를 금지해 행정부인 경찰 등에 수사권을 몰아주는 방식으로 권력분립의 원칙을 훼손할 우려가 크다는 점 등이 제시됨. 법률신문, “법조계 전문가 절반 이상 “검수완박은 위헌””, 2022. 4. 27.

35) 홍승기(2022), 「검정수사권조정 입법의 평가 - 이른바 ‘검수완박’과 관련하여」, 법학연구, 25(4): p.278

36) 장영수(2022), 앞의 논문 p237

“수사권의 박탈이 영장청구권에 본질적으로 반하는 것이라고 보기 어려운 상황에서는 이를 명백한 위헌으로 보기는 어렵다. 따라서 검사의 영장청구권을 근거로 검수완박의 위헌성을 주장하는 것은 적절치 않은 것으로 보인다”

37) 김승대 교수(부산대 법학전문대학원)는 “경찰의 영장 청구를 검사가 검토하고 법원이 발부하는 것은 국민의 신체 자유를 보장하기 위한 것으로 수사권과는 관계가 없다”고 답변함. 동아일보, “헌법 명시된 檢영장청구권에...“수사권도 포함”vs“포함 안돼””, 2022. 4. 14.

헌법 제89조제16호³⁸⁾는 ‘검찰총장의 임명’을 국무회의 심의 사항으로 명시함에 따라, 공소청법안 제5조제1항은 “공소청에 공소청장을 두며, 「대한민국 헌법」 제89조제16호의 검찰총장으로 보한다”고 규정하고 있으나, 이와 관련해서는 ‘헌법상 명문 규정에 반하여 법률로써 검찰총장의 명칭을 공소청장으로 바꾸는 것은 위헌’이라는 지적이 있음.³⁹⁾ 헌법 개정 없이 헌법상 명칭을 법률로 바꾸는 것을 허용할 경우, 입법자의 의사에 따라 법률에 의해 헌법 규정을 실질적으로 변경함으로써 헌법의 최고 규범성을 형해화하는 결과로 귀결될 우려가 있다는 것임.⁴⁰⁾

③ 그 외에도 다른 법률과의 체계정합성 측면에서, 공소청 검사의 수사권한을 전면적으로 배제하는 것이 다른 검사 제도와의 정합성을 확보할 수 있는지 여부에 대한 논의 및 공소청 및 중수청 신설에 따른 후속 입법조치 등에 대한 논의도 필요해 보임.

공소청법안은 폐지되는 검찰청 대신 공소청을 신설하면서, 공소청 검사의 직무 범위는 공소 제기 및 유지 등으로 제한하고, 수사권을 전면 배제하고 있음(안 제18조). 반면, 공소청 검사 이외에 다른 검사(「군사법원법」에 따른 군검사,⁴¹⁾ 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한

38) 헌법 제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

16. 검찰총장·합동참모의장·각군참모총장·국립대학교총장·대사 기타 법률이 정한 공무원과 국영기업체관리자의 임명

39) 장영수(2022), 앞의 논문, p234-235. 법원행정처에서도 공소청장을 헌법의 검찰총장으로 본다고 규정하는 것이 헌법에 위반되는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다는 의견을 제출한 바 있음.

40) 따라서 검사의 수사권을 전면적으로 제한하고자 하는 공소청법안의 취지를 살리면서도 헌법과의 충돌 가능성을 최소화하기 위한 법제적 대안으로, 별도의 「공소청 설치 및 운영에 관한 법률」을 제정하는 대신 관련 내용을 「검찰청법」의 전부 개정을 통해 입법화하고, 현행 ‘검찰청’의 명칭과 기관장인 ‘검찰총장’의 명칭은 그대로 유지하되 그 기능과 권한은 공소청법안의 취지에 따라 제한하는 방안도 검토할 수 있을 것으로 보임.

법률」에 따른 수사처검사,⁴²⁾ 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」에 따른 특별검사⁴³⁾ 등)의 경우에는 수사권 및 기소권을 모두 보유하고 있는 바, 일반 검사와 군검사·수사처검사·특별검사의 직무 범위와 권한을 달리 두는 것의 필요성 및 타당성을 논의할 필요가 있음.

또한, 검찰청 폐지와 공소청·중수청 신설에 따라 형사사법체계 전반은 물론 정부 조직 체계에도 큰 변동이 수반될 것으로 예상되는바, 이에 따른 후속조치로서 「형사소송법」 및 「정부조직법」을 비롯한 관련 법률의 개정 논의도 함께 이루어질 필요가 있다고 하겠음.

41) 「군사법원법」 제37조(군검사의 직무) 군검사는 해당 군검찰부가 설치되어 있는 부대의 장에게 소속되며 그 직무는 다음 각 호와 같다.

1. 범죄 수사과 공소제기 및 그 유지에 필요한 행위

42) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제20조(수사처검사의 직무와 권한) ① 수사처검사는 제3조제1항 각 호에 따른 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 행위를 한다.

43) 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제7조(특별검사의 직무범위와 권한 등) ① 특별검사의 직무 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 제3조에 따라 특별검사 임명 추천서에 기재된 사건(이하 “담당사건”이라 한다)에 관한 수사와 공소제기 여부의 결정 및 공소유지

라. 해외사례

주요 국가들의 검찰제도와 수사권 및 기소권의 구체적인 배분 양태는 국가형태, 국가별 사법제도, 역사적 맥락 등 제반 여건에 따라 차이를 보이고 있음.

기본적으로 대륙법계 국가는 직권주의⁴⁴⁾ 형사절차가 확립되어, 검찰 제도는 과거 법관에게 집중된 소추권과 심판권을 분리하고,⁴⁵⁾ 법령의 정당한 적용을 감시하며, 경찰에 대한 법치국가적 통제 기능을 담당하는 목적으로 탄생하였으며,⁴⁶⁾ 이에 따라 검사에게 수사권과 수사지휘권, 기소권을 부여하는 것이 일반적임. 반면, 영미법계 국가는 역사적으로 당사자주의⁴⁷⁾ 형사절차를 계수하여, 검사는 국가를 대리하는 형사변호사로서의 역할을 수행할 뿐이며, 수사는 행정권에 속하는 법집행관인 경찰이 독자적으로 수행하고, 대륙법계와 같이 수사판사나 검사의 지휘·감독을 받지 않는 것이 일반적임.⁴⁸⁾

다만, 각 국가별 사법제도와 검찰 기능의 구체적 양태에 대해서는, 우리나라 검찰의 수사권과 기소권 분리에 대한 입장에 따라, 동일한 국가

44) 검사나 피고인 등 각 당사자가 아니라 ‘법원’에 소송의 주도적 지위를 인정하는 소송구조

45) 검찰제도는 역사적으로 14세기 벌금 징수, 재산 압류 등 프랑스 국왕의 사법적(私法的) 이익 보호를 업무로 하던 “Procureur du Roi(왕의 대관(代官)으로 번역)”에서 유래됨. 이 제도는 프랑스혁명 이후 1808년 치죄법에 의하여 공화국의 대관(Procureur de la Republique)으로 부활하여 형사절차에서 소추관으로 등장하게 되었고, 이 제도가 독일과 일본을 거쳐 우리나라에 도입된 것으로 봄. (김종구 외, 「검찰제도론」, 법문사, 2011, p.1-3; 이재상·조균석·이창운, 「형사소송법(제15판)」, 박영사, 2023, p.51)

46) 이재상·조균석·이창운, 앞의 책, p.51-52

47) ‘검사와 피고인’에게 소송의 주도적 지위를 인정하여 당사자 사이의 공격과 방어에 따라 심리가 진행되고 법원은 제3자의 입장에서 당사자의 주장과 입증을 판단하는 소송구조

48) 이재상·조균석·이창운, 앞의 책, p.41

의 사례를 놓고도 그 해석이 상반되는 양상이 있음.⁴⁹⁾ 이는 각 국가의 헌법·법률 등을 통해 형식적으로 규정된 것과 실제 검찰제도의 운영 및 형사절차에서 검사의 역할이 상이함에 따른 것으로 보임.

예를 들어, 수사권과 기소권 분리에 관한 해외 사례연구로서 대표적으로 인용되는 문헌⁵⁰⁾에 따르면, 2017년 기준으로 OECD 35개 회원국 중 약 77%에 해당하는 27개국은 헌법이나 법률에 명문으로 검사의 수사권을 규정하고 있는 것으로 확인됨.⁵¹⁾

반면, 과거 이에 대해 경찰청은 OECD 회원국 가운데 검사가 자체 수사관을 보유하고 직접 수사하는 나라는 한국·일본·멕시코·벨기에 등 4개국에 불과하고, 21개 국가는 검사에게 법률상 수사권이 부여되어 있지만 통상 직접 수사하지 않는다고 설명한 바도 있음.⁵²⁾

이하에서는 영미법계인 미국·영국, 대륙법계인 독일·프랑스·일본 등 주요 국가의 수사·기소 관련 권한 배분 사례와 미국·영국·프랑스의 특별 수사기구 운용사례를 개별적으로 살펴봄.⁵³⁾

49) KBS, “‘수사-기소 분리’ 같은 해외 사례 놓고 해석은 ‘정반대’”, 2021. 3. 3.

50) 신태훈(2017), 「이른바 ‘수사와 기소 분리론’에 대한 비교법적 분석과 비판」, 형사법의 신동향, 57: 33-128

51) 2024년 10월 대검찰청이 개최한 ‘제3회 형사법포럼’에서 경북대 법학전문대학원 김성룡 교수는 “OECD 주요국가의 검찰제도” 발제에서 2024년 기준 OECD 38개 회원국 중 검사에게 수사권을 인정한 국가는 총 34개국으로 약 90%의 국가에서 검사의 수사권을 인정하고 있다고 밝힘.
(출처 : 대검찰청 보도자료, 「대검찰청, 『변화한 형사사법시스템의 쟁점과 과제』를 주제로 ‘24년 제3회 ‘형사법 포럼’ 개최」, 2024. 10. 2. 참조)

52) 한겨레21, 「21개국 검사, 수사권 있지만 수사하지 않아 - 다른 나라에선 수사권-기소권 분리 어떻게?」, 2021. 3. 6. 참조

53) 이하 각국의 해외사례는 사법개혁특별위원회 수석전문위원, “형사소송법 일부개정법률안 검토보고(표창원의원 대표발의, 2005016 등 8건)”, 2018. 11. pp. 76~87.를 주로 참고하였으며, 별도의 출처 표시가 없는 한 위 검토보고의 내용을 정리한 것임.

1) 미국

① 수사·기소의 권한 배분

미국법에서 수사의 주체에 관하여 일반규정을 두고 있는 경우는 찾아보기 어려움. 다만, 미국의 형사사법시스템 및 수사권·기소권 분리 여부에 대한 국내의 해석 및 평가는 엇갈림.

경찰청이 2017년 개최한 세미나에서 미국은 수사와 기소가 분리된 형사절차체계를 운영하고 있다는 의견이 제시된 바 있고,⁵⁴⁾ 미국 각 주의 법률에서 수사활동을 경찰의 권한으로 명시하고 있는 것이 일반적이라는 견해도 있음.⁵⁵⁾

다만, 과거 이에 대하여 법무부는 영미법계 국가에서 수사는 기본적으로 경찰이 하지만 미국의 경우 검찰이 직접 수사할 수 있도록 하는 법 규정이 존재한다고 설명한 바 있으며,⁵⁶⁾ 미국 또한 검찰의 중요한 기능 중 하나가 수사 기능이라는 평가도 존재함.⁵⁷⁾

종합하면, 미국에서 검사는 소추 및 기소의 주체로서 주로 공소유지 업무를 수행하는 가운데, 검사의 수사업무 수행 여부는 ‘수사’의 개념이

54) 뉴스1, 「영미 전문가 “수사는 경찰, 기소는 검찰... 동등하게 중요”」, 2017. 9. 11. 기사 참조
(참고자료) 「미국과 영국의 전문가가 이야기하는 수사와 기소의 분리」, 경찰청 수사구조개혁단 공식 블로그, 2019. 4. 9. 내용 중 : “미국 검사는 수사가 아니라 기소와 공소유지에 집중하며, 수사는 경찰이 전담합니다”라는 미국 검사의 설명 소개

55) 하태훈, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2020. 12. p. 60.

56) 법무부는 뉴욕주, 캘리포니아주 등 각 주의 헌법 및 법률 등에서 검사에게 수사권을 인정하고 있는 예를 확인할 수 있다고 설명함.

57) 정웅석, 「국가 형사사법 체계 및 수사구조 연구」, 박영사, 2022, p. 391 이하

나 ‘직접 수사’의 범위 및 양태 등에 대한 입장, 한국 검찰의 수사기능과의 비교연구 등에 따라 실질적 수사 기능 존부에 대한 해석과 의견이 상반되는 것으로 판단됨.⁵⁸⁾

한편, 미국 검찰의 기능에 대한 입법례를 보면, 연방검사와 지방검사가 수행하는 수사 기능이 동일하지는 않은 것으로 보임. 연방검사(U.S. Attorney)⁵⁹⁾는 법률에 따라 연방범죄의 기소, 연방정부가 당사자인 민사소송 수행, 벌금과 몰수 관련 업무, 연방검찰총장(Attorney General)이 지시한 사항에 대한 보고업무 등을 담당하는데,⁶⁰⁾ 연방검찰 매뉴얼(Justice Manual)에 의하면 연방검사는 연방범죄의 수사를 연방수사기관에 요청하거나 수사를 개시하기 위하여 대배심(大陪審, Grand Jury) 등을 활용할 수 있음.⁶¹⁾

58) 미국 검사는 한국처럼 직접 조서를 작성하거나 압수·수색영장을 집행하는 등의 수사를 하지 않고, 실질적으로는 경찰 수사과정에 자문, 조언하는 방식으로 참여하는 것으로 보는 것이 타당하며, 이는 우리 형소법상 검·경의 협력과 유사한 개념으로 해석하는 입장이 있음.(민형배 국회의원, 「완전한 수사·기소 분리를 위한 ‘중대범죄수사처법’ 제정 방향」, 수사·기소 완전 분리를 위한 더불어 민주당 검찰개혁TF 공청회 발제 자료, 2024. 7. 10.) 반면, 연방검사의 사법경찰에 대한 구속력 있는 수사지휘 권한이 인정되지 않을 뿐, 연방검사의 수사 권한은 당연히 인정되며, 연방검사가 조언, 자문 등의 형태로 사법경찰의 수사에 관여할 수 있다고 보는 입장도 있음.(신태훈(2017), 앞의 논문, p.89)

59) 연방검사는 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명하는데, 임기는 4년임(28 U.S. Code §541)

60) **28 U.S. Code §547. Duties**

Except as otherwise provided by law, each United States attorney, within his district, shall-

- (1) prosecute for all offenses against the United States;
- (2) prosecute or defend, for the Government, all civil actions, suits or proceedings in which the United States is concerned;
- (3) appear in behalf of the defendants in all civil actions, suits or proceedings pending in his district against collectors, or other officers of the revenue or customs for any act done by them or for the recovery of any money exacted by or paid to these officers, and by them paid into the Treasury;
- (4) institute and prosecute proceedings for the collection of fines, penalties, and forfeitures incurred for violation of any revenue law, unless satisfied on investigation that justice does not require the proceedings; and
- (5) make such reports as the Attorney General may direct.

61) **Justice Manual 9-2.010 - INVESTIGATIONS**

한편, 대부분의 주에서 선출직으로 운용되고 있는 지방검사(District Attorney)⁶²⁾는 대배심을 통하여 사실상 수사 기능을 수행하기도 하고, 검찰조사관을 통하여 수사하기도 하며, 복잡한 특정범죄의 경우 직접 수사에 참여할 수도 있음.⁶³⁾

특히, 일부 주에서는 지방검찰청에 자체 수사 인력을 두어 직접 수사 업무를 수행할 수 있음. 다만, 검사의 직접 수사는 경찰 등 다른 수사기관이 적절하게 취급하지 못하는 것으로 의심되는 범죄(테러범죄, 조직범죄, 환경범죄, 경제범죄, 부패범죄 등)로 한정됨.⁶⁴⁾

미국에서는 종전의 우리나라와 같이 엄격한 상하관계를 바탕으로 하는 수사지휘의 개념이 없음. 다만, 엄격한 증거법칙으로 인해 검사는 경

The United States Attorney, as the chief federal law enforcement officer in his district, is authorized to request the appropriate federal investigative agency to investigate alleged or suspected violations of federal law. The federal investigators operate under the hierarchical supervision of their bureau or agency and consequently are not ordinarily subject to direct supervision by the United States Attorney. If the United States Attorney requests an investigation and does not receive a timely preliminary report, he may wish to consider requesting the assistance of the Criminal Division. In certain matters the United States Attorney may wish to request the formation of a team of agents representing the agencies having investigative jurisdiction of the suspected violations.

The grand jury may be used by the United States Attorney to investigate alleged or suspected violations of federal law. Unless circumstances dictate otherwise, a grand jury investigation should not be opened without consultation with the investigative agency or agencies having investigative jurisdiction of the alleged or suspected offense.

62) 19세기 이후 미국의 각 주에서 법관의 선출을 선거로 하는 시스템으로 바뀔에 따라 이와 유사하게 검사도 선거직으로 변화되었음. 검사는 법원조직 내의 한 부분이었기 때문에 검사의 선출방식도 법관의 선출방식과 나란히 가게 된 것임. 20세기 초까지 당시 48개 주 가운데 플로리다, 뉴저지, 그리고 코네티컷만 선거직 검사제도를 인정하지 않았는데, 플로리다는 1945년에 판사와 검사를 모두 선거직으로 선출하도록 헌법을 수정함에 따라 현재로선 뉴저지와 코네티컷에서만 검사와 판사의 선출방식을 임명직으로 유지하고 있음(김성돈, “커먼로 국가에서 진행된 검찰기능 및 역할강화에 대한 연혁적 고찰”, 대검찰청 정책연구용역, 2012. pp. 26~27.).

63) 김성돈(2012), 앞의 보고서, pp. 63~64.

64) 대표적인 예로 뉴욕지방검찰청 수사국(the New York County District Attorney's Office)은 공판부와 항소부 외에 별도로 수사부(Investigation Division)를 두고 있는 바, 수사부는 경제범죄와 부정부패사범을 포함하여 지역의 전통적인 사건들을 수사하고 소추하며 직접 범죄신고를 접수함(김성돈, 앞의 보고서, p. 70.).

찰의 수사방향과 증거수집 등에 관하여 경찰과 협의하거나 경찰수사에 대한 조언과 법적 요건에 대한 검토를 하는 등 검사와 경찰 간 긴밀한 협력관계를 형성하고 있음.

경찰은 독자적으로 수사를 개시·진행·종결하여 검사에게 사건을 송치하고, 검사는 송치된 사건에 대한 보완수사 요구, 기소 거부 등으로 경찰을 견제함.⁶⁵⁾ 결론적으로 미국의 검찰과 경찰은 협력·견제관계를 유지하며, 업무의 실질에 따라 각자에게 주어진 법적 권한을 행사하고 있는 것으로 이해됨.⁶⁶⁾

② 특별수사기구: 연방수사국(Federal Bureau of Investigation, FBI)

‘연방수사국’ FBI는 1908년 법무부 산하 수사기관으로 설립되어,⁶⁷⁾ 국가안보 관련 범죄, 약취유괴죄, 은행 강도·절도 및 은행 임직원의 횡령 부정사건, 연방공무원의 증·수뢰 범죄, 항공기 및 여객용 차량 파괴범죄, 중요 도망범죄자의 수사 등을 담당하고 있음.⁶⁸⁾ 워싱턴 D.C.에 본부가 있고 55개의 지방사무소, 350여개의 주재사무소, 60개의 해외사무소를 두고 있음.⁶⁹⁾

65) 검사는 경찰의 수사방향·증거수집·법률적용 등에 있어서 의견을 제시하고 체포영장·압수수색영장을 사전에 검토하여 법원에 청구하는 등 실질적으로 경찰의 수사를 지도하고 있음(정웅석, 앞의 책, p.405).

66) 하태훈, 앞의 보고서, p. 63.

67) 28 USC 531: Federal Bureau of Investigation

The Federal Bureau of Investigation is in the Department of Justice.

68) 하태훈, 「수사권·기소권 분리와 독립수사기구 설치 방안」, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2020. 12. p. 65.

69) FBI, “About - Mission & Priorities”(https://www.fbi.gov/about/mission), 2024. 11. 12.

법무부장관이 연방수사국장을 임명하고,⁷⁰⁾ 연방수사국장은 법무부장관과 차관의 지휘·감독 하에 있음.⁷¹⁾ 소속 직원은 정보분석가, 언어 전문가, 과학자, 정보기술 전문가 등 특수요원과 지원 전문가 등을 포함하여 3만 5천명 이상임.⁷²⁾

연방수사국은 경찰이 아니라 미 연방법률을 집행하는 별도의 기구로서 일반적인 경찰 권한을 행사하지 않고 기소권도 갖고 있지 않음. 즉, 연방수사국은 수사만 하고 수사가 종결되면 검사에게 사건을 이송하여 검사가 기소 여부를 결정하도록 하는 한편, 관할 사건에 대한 수사만을 담당하고 경찰 등 다른 수사기관의 수사를 지휘하지는 않음.⁷³⁾

2) 영국

① 수사·기소의 권한 배분

영국은 연방을 구성하는 지역마다 형사소송제도에 차이가 있음. 즉, 잉글랜드 및 웨일즈는 영미법 체계를, 스코틀랜드와 북아일랜드는 검사가 수사의 주재자로서 경찰에 대하여 수사지휘권을 행사하는 대륙법 체계를 채택하여 운영하고 있음.⁷⁴⁾

70) 28 USC 532: Director of the Federal Bureau of Investigation

The Attorney General may appoint a Director of the Federal Bureau of Investigation.
The Director of the Federal Bureau of Investigation is the head of the Federal Bureau of Investigation.

71) 하태훈, 앞의 보고서, p. 65.

72) FBI, “About - Mission & Priorities”(https://www.fbi.gov/about/mission), 2024. 11. 12.

73) 하태훈, 앞의 보고서, p. 65.

74) 스코틀랜드 검찰인 COPFS(The Crown Office and Procurator Fiscal Service)는 기소 권한은 물

과거 잉글랜드 및 웨일즈에서는 수사주체인 경찰이 소추도 담당함에 따라⁷⁵⁾ 소추 여부에 대하여 전국적으로 적용되는 절차와 기준들이 달라서 통일성이 결여되거나, 공판을 위한 증거수집 및 사건 판단 등을 위한 준비 부실을 초래하여 범죄자들이 무죄로 석방되는 사례가 많았고, 고문 등 수사권 오·남용 사례도 발생하였음.

이처럼 경찰이 수사와 기소 업무를 함께 수행함에 따른 문제점을 보완하기 위하여 1985년 범죄소추법(The Prosecution of Offences Act)이 통과됨에 따라, 공소의 제기 및 유지만을 전담하는 왕립기소청(Crown Prosecution Service, CPS)이 1986년 설립되었음.⁷⁶⁾ 즉, 영국의 왕립기소청은 연혁상 수사권과 기소권을 함께 가지고 있던 경찰의 권한을 분산시키고 통제하기 위한 목적으로 설립된 것임.

다만, 왕립기소청의 설립에도 불구하고, 잉글랜드와 웨일즈에서는 여전히 수사와 대부분 사건의 기소는 경찰이 담당하고 있으며, 일부 사건의 공소제기 결정에만 왕립기소청이 관여하는 구조로 권한이 분산되어 있음. 참고로, 왕립기소청의 검사는 수사 권한이 없고, 경찰이 배타적으로 수사업무를 담당함.⁷⁷⁾

론 중요범죄에 대한 수사 권한, 사법경찰에 대한 수사지휘 권한을 보유하고 있으며, 아일랜드의 경우 경찰이 수사 권한은 물론 경죄(보통 1년을 초과하지 않는 구금형에 처하는 범죄)에 대한 기소 권한까지 행사하고, 검찰로 볼 수 있는 DPP(The Office of Director of Public Prosecutions)는 1974년 설립되어 중대범죄에 대한 기소 권한만을 행사함(신태훈(2017), 앞의 논문, p.66-69).

75) 잉글랜드와 웨일즈는 이른바 커먼로(Common Law)에 기반을 둔 국가로서 대륙법계와 같이 범죄를 국가의 법질서에 대한 침해로 보는 것이 아니라 일반 시민인 가해자가 다른 시민인 피해자에게 가한 일종의 불법행위로 파악함. 이러한 사인소추주의 전통에 따라 경찰과 일반 행정기관이 수사·기소·공소유지를 독점해왔으며, 30여 년 전만 해도 검찰이라는 기관이 존재하지 않았음(신태훈(2017), 앞의 논문, p.66).

76) 하태훈, 앞의 보고서, pp. 70~71.; 이준보·이완규, 앞의 책, pp. 63~64.

경찰은 독자적으로 수사를 개시·진행·종결하고, 검사는 경찰에게 조언(advice) 또는 지원(assist)을 하여야 하며, 지휘(direct)는 하지 못하도록 규정하고 있음.⁷⁷⁾ 검사는 경찰에게 보완수사 요청이 가능하나 지속력은 없고, 보완수사 요청을 경찰이 거부할 경우 검사는 기소하지 않을 수 있음.

경찰은 독자적인 수사종결권 이외에도, 사건 수에서 많은 부분을 차지하는 도로교통법 위반 등 경미한 사건이나 약식재판 대상범죄에 대하여는 수사권과 기소결정권(Charging)까지 행사함. 결론적으로, 검사와 경찰은 형사사법의 영역에서 적합한 피의자가 올바른 혐의로 기소를 받을 수 있도록 상호 공동협력하는 파트너 관계임.

한편, 영국은 법무부(Ministry of Justice)와 별도로 설치된 장관급 기관인 법무총감(Attorney General) 산하에 사기·뇌물·부정부패사건의 수사·기소 업무를 수행하는 중대비리수사청(Serious Fraud Office, SFO)을 1988년부터 신설하여 운영 중임. 중대비리수사청은 같은 법무총감 산하인 왕립기소청과는 독립된 별개의 외청으로서, 특정 범죄에 대하여 수사뿐만 아니라 소추까지 담당하는 전문기관의 기능을 수행하고 있는 바, 자세한 내용은 다음에서 살펴봄.

77) 「CPS Annual Report and Accounts 2023-2024」, p. 47

78) 한편, 최근 검사의 권한이 강화되는 추세도 발견됨. 예를 들면, 검사가 경찰서에 상주하는 ‘경찰서 주재검사제도’를 통해 상시적으로 법률조언이 이루어지고, 경찰수사사건에 대한 검사의 소추적격 심사제도를 통해 경찰을 지도하고 있음. 그리고 「범죄소추법」과 「형사사법법」 등에 의하여 검사는 형사소추할 것이 명백한 중요사건에 대하여 정보보고를 요구하는 규칙을 제정할 권한, 송치 전에도 경찰의 법률적 자문에 응할 권한, 송치받을 사건에 대하여 보완수사가 되지 않는 경우 소송절차를 중단시킬 수 있는 권한 등을 소유하고 있음.

② 특별수사기구

가) 중대비리수사청(Serious Fraud Office, SFO)

영국은 법무부(Ministry of Justice)와 별도로 설치된 장관급 기관인 법무총감(Attorney General) 산하에 사기·뇌물·부정부패사건의 수사와 기소 업무를 수행하는 ‘중대비리수사청’을 1988년 신설하여 운영 중임.

1970년대 및 1980년대 초반 심각하고 복잡한 비리행위(Fraud)를 수사·기소하는 영국의 형사사법체계에 대한 대중의 불만이 높아지자, 영국 정부는 1983년에 독립 비리행위재판위원회(The Independent Fraud Trials Committee)를 설치하였음. 비리행위에 효율적으로 대처하기 위하여 관련 법 및 형사사법절차 개선 방안 도입을 검토한 결과, 1986년 위원장인 로스킬 경(Lord Roskill)의 이름을 딴 “로스킬 보고서(Roskill Report)”를 발표하였음.

“로스킬 보고서”는 비리행위의 인지·수사 및 공판을 책임지는 새로운 기관의 설립을 제안했으며, 해당 보고서가 제안한 ‘검사와 수사관이 사건 수사의 시작부터 협력하는’ 기관구조를 현재의 중대비리수사청이 채택하여 운영하고 있는 것임.⁷⁹⁾

79) SFO, “SFO historical background and powers”(https://www.sfo.gov.uk/publications/corporate-information/sfo-historical-background-powers/), 2024. 11. 12.

During the 1970s and early 1980s, there was considerable public dissatisfaction with the UK system for investigating and prosecuting serious or complex fraud.

The Government established the independent Fraud Trials Committee in 1983. Chaired by Lord Roskill, it considered the introduction of more effective means of fighting fraud through changes to the law and to criminal proceedings.

The ‘Roskill Report’ (Fraud Trials Committee Report) was published in 1986.

Its main recommendation was to set up a new organisation responsible for the detection, investigation and prosecution of serious fraud cases. The organisational structure it proposed, in

중대비리수사청은 사건에 대한 수사와 기소를 모두 담당한다는 점에
서, 일반적으로 범죄는 경찰이 조사하고 기소 여부를 결정하기 위하여
증거자료를 왕립기소청(CPS)으로 전달하는⁸⁰⁾ 영국 형사사법제도의 예
외에 해당함.⁸¹⁾

중대비리수사청은 중대하거나 복잡한 뇌물사건, 기타 부패행위, 탈세
사건, 범죄수익재산 세탁, 횡령·배임행위과 같은 기망성 경제범죄행위와
비리행위 전반에 대한 수사를 담당하는데, 실제로 연간 100건 이하의 소
수의 대규모 경제범죄 사건을 수사하고 있음.⁸²⁾

청장(Director)은 심각하거나 복잡한 비리행위와 관련되어 있다는 합
리적인 의심이 있는 경우 모든 의심스러운 범죄를 수사할 수 있음. 일단
청장이 수사를 결정하게 되면 “로스킬 보고서”에서 제안한 것과 같이
수사관과 법률가(lawyer)들은 처음 수사 단계부터 함께 일하게 되는데,
이는 비리행위 사건의 경우 수사 라인이 범죄행위를 밝혀내고 법정에서

which investigators and prosecutors work together from the start of a case, is called the Roskill model and is the structure adopted for the SFO.

80) SFO, “About us - Investigation and prosecution”(https://www.sfo.gov.uk/about-us/), 2024. 11. 12.

Once a case is accepted by the Director, investigators and lawyers work together from the start. This way of working is known in the UK as the Roskill model and is an exception to the normal practice in this country, in which crime is generally investigated by a police force and the evidence passed to the CPS to decide whether to prosecute.

81) SFO, “About us - what we do”(https://www.sfo.gov.uk/about-us/), 2024. 11. 12.

The SFO is a specialist prosecuting authority tackling the top level of serious or complex fraud, bribery and corruption.

We take on a small number of large economic crime cases. The Director may investigate any suspected offence which appears to her on reasonable grounds to involve serious or complex fraud, bribery or corruption.

We are unusual in the UK in that we both investigate and prosecute our cases. We were set up this way because these kinds of cases are complicated and lawyers and investigators need to work together from the beginning.

82) 사법개혁특별위원회 수석전문위원, “고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(백혜련의원 대표발의) 등 검토보고”, 2019. 6. p. 65.

이를 입증하는 데에 있어 법률가와 수사관 모두의 강력한 협조와 관리가 필요하기 때문이다.⁸³⁾

이와 관련하여 “로스킬 보고서”는 비리행위 사건의 경우 수사 초기부터 매우 숙련된 법률가의 조언이 필요하다면서 그러한 조언이 없다면 신문 방향이 잘못되거나 지연될 수 있고, 처음 수사단계에서 조언한 사람이 기소를 담당해야 사건에 익숙해지고 재판준비 시간을 절약할 수 있다고 지적하고 있음.⁸⁴⁾

2024년 기준 중대비리수사청의 구성인원은 수사관, 법률가(lawyer), 회계사, 애널리스트, 디지털 포렌식 전문가 등을 포함한 약 450명의 상근인원이며,⁸⁵⁾ 구성원 간에 긴밀히 협력하여 수사가 마무리되면 증거 등을 검토하여 기소 여부를 결정하게 됨.

83) SFO, “About us - Investigation and prosecution”(https://www.sfo.gov.uk/about-us/), 2024. 11. 12.

Once a case is accepted by the Director, investigators and lawyers work together from the start. This way of working is known in the UK as the Roskill model and is an exception to the normal practice in this country, in which crime is generally investigated by a police force and the evidence passed to the CPS to decide whether to prosecute. The SFO was set up differently because our cases need strong cooperation and management from both lawyers and investigators all the way through, to make sure that the lines of investigation are the best ones to uncover criminal activity, and eventually prove it in court.

84) Fraud Trials Committee Report, HMSO BOOKS, 1986. pp. 33~34.

We consider it essential that the team of specialists involved in any substantial fraud investigation, including investigations by the Inland Revenue of Customs and Excise, is given expert direction by one or two highly skilled lawyers. Unless advice of high quality is available from the outset of investigations of this type, the inquiries will be slowed up and valuable time may be wasted pursuing the wrong lines of inquiry. ... Counsel who are appointed during the investigation stage should be the counsel who are to conduct the case at any subsequent trial so that the same person who has given the inquiry direction will be involved in the presentation of the prosecution. A considerable advantage of involving counsel from the beginning is that he will have had the opportunity of becoming familiar with the case and less of his time will be taken up at the stage when the case is being prepared for trial.

85) SFO, “About us - Our people”(https://www.sfo.gov.uk/about-us/), 2024. 11. 12.

We had a full time equivalent of around 450 permanent staff.

Our staff includes investigators, lawyers, forensic accountants, analysts, digital forensics experts and a variety of other people in specialist and support roles.

나) 국가범죄청(National Crime Agency, NCA)

영국 경찰은 전통적으로 지역자치경찰제도를 유지하여 왔으나,⁸⁶⁾ 이러한 지역 중심의 경찰활동은 급변하는 사회 및 범죄환경에 유연하게 대처하지 못한다는 비판이 있었고, 특히 여러 지역에 걸쳐 활동하는 조직범죄단 및 국제적인 범죄단체 등에 대한 효율적 대응이 불가능하다는 문제점도 있었음.

이에 2004년 2월 영국 정부는 내무부 주도로 기존 국가범죄수사청(National Crime Squad), 국가범죄정보청(National Criminal Intelligence Service), 국세·물품세청(HM Revenue & Customs)의 수사첩보 부문을 통합하여 중대조직범죄청(Serious Organised Crime Agency, SOCA)을 설립하는 방침을 표명하였고, 2006년 4월 이를 공식적으로 출범시켰음.⁸⁷⁾

그러나 여전히 중대범죄에 대한 국가 차원의 대응이 완전히 통합되지 못하였고, 마약·불법이민·인신매매·아동학대·사이버범죄 등이 줄어들지 않았음.⁸⁸⁾ 이에 영국 정부는 2013년 범죄 및 법원법(Crime and Courts Act 2013)에 따라 기존의 일부 수사조직 및 기능을 흡수하여 내무부 산하에 ‘국가범죄청’을 설치하였음.⁸⁹⁾

86) 김학경·이성기(2012), “영국지방자치경찰의 새로운 패러다임 : “2011 경찰개혁 및 사회책임법”과 “국립범죄청”을 중심으로“, 경찰학연구, 12(1), p.151.

87) 하태훈, 앞의 보고서, p. 72.

88) 김학경·이성기, 앞의 논문, p. 161~162.

89) 황운하, “수사·기소 분리 이후 경찰통제 및 국가 수사시스템 재설계”, 분권형 수사·기소 시스템 도입과 경찰의 과제 토론회(조웅천의원 주최) 토론문, 2017. 2. 22. p. 63.

지역경찰과의 원활한 협조를 위하여 내무부 장관이 지방경찰청장(Senior Chief Constable) 중 한 명을 국가범죄청장으로 선임하며,⁹⁰⁾ 이른바 ‘심각한 조직범죄(serious and organised crime)’를 수사하는 것이 국가범죄청의 핵심 임무라 할 수 있음. 주요 수사대상 범죄로는 뇌물, 부패 및 제재 회피, 아동 성 착취·학대, 사이버범죄, 마약 밀매, 사기 및 경제범죄, 불법 총기, 인신매매, 자금세탁 및 불법 금융, 조직화된 이민 범죄 등이 있음.

국가범죄청은 자체 조사 및 다른 기관들과의 협력을 통해 심각한 조직범죄에 연루된 개인과 단체를 표적삼아 범죄를 예방하거나 범인들을 체포하게 됨. 또한, 경찰이나 지방조직범죄수사단(Regional Organised Crime Units, ROCUs) 및 다른 법집행기관들을 지원하기도 함.⁹¹⁾

국가범죄청은 정보(Intelligence), 수사(Investigation), 국가경제범죄센터(National Economic Crime Centre), 위협 통솔력(Threat Leadership), 전략(Strategy), 디지털 데이터 및 기술(Digital Data & Technology) 등의 하부지휘조직(Command Team)을 운영하고 있고,⁹²⁾ 별도의 지방조직은 두고 있지 않은 것으로 확인됨. 총인원은 약 5천명으로, 각 구성원에 대해서는 별도의 선발·임용절차를 두고 있음.⁹³⁾

90) 김학경 · 이성기, 앞의 논문, p. 163.

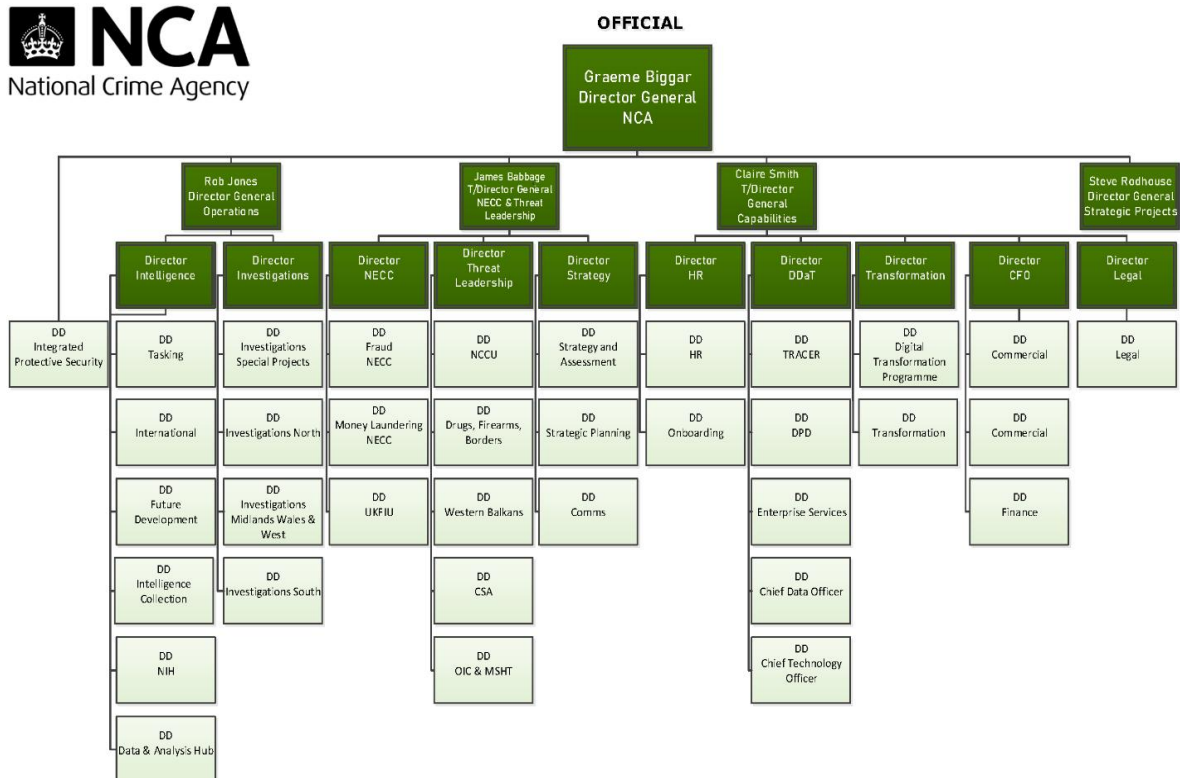
91) National Crime Agency, “How we work – Investigating and disrupting the highest risk serious and organised criminals”(https://nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/how-we-work/investigating-and-disrupting-the-highest-risk-serious-and-organised-criminals), 2024. 11. 12.

92) National Crime Agency, “Our Leadership”(https://nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/our-leadership), 2021. 3. 8.

93) 황운하, 앞의 토론문, p. 63.

국가범죄청은 국가적 또는 국제적 조직범죄를 담당하고, 지역경찰은 지역범죄를 전담함으로써 둘 사이에 일정한 역할분담이 이루어지고 있는 것으로 평가되고 있음.⁹⁴⁾

[국가범죄청 조직도(2024년 11월 기준)]



자료: National Crime Agency, “Our Leadership”(https://nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/our-leadership), 2024. 11. 12.

3) 독일

독일 형사소송법 제161조에서 검사는 범죄수사와 공소제기 임무를 수행하기 위하여 모든 종류의 수사를 스스로 수행하거나 경찰기관과 경찰 공무원이 이를 수행하도록 할 수 있고, 경찰은 검사의 요청이나 지시에

94) 김학경 · 이성기, 앞의 논문, p. 163.

따를 의무가 있다고 규정하고 있음. 즉, 독일 형사소송법 규정상으로는 검사는 기소권과 함께 수사권을 행사할 수 있음.⁹⁵⁾

그러나 검찰청 산하에 독자적 수사인력이 없어⁹⁶⁾ 독일의 검사는 실질적으로는 직접 수사를 담당하지 않고, 대부분 사법경찰관을 지휘하여 수사 업무를 수행함. 다만, 경제범죄·부패범죄·특허범죄 등 특수사건에 효율적으로 대응하기 위해, 각 지방검찰청에 설치된 경제범죄 담당 부서를 개편해 전문화된 부(部)를 설치한 ‘중점검찰청(Schwerpunktstaatsanwaltschaft) 제도’를 시행하고 있으며, 이 경우 검사는 중요사건에 대하여 직접 수사를 하기도 함.

독일에서 수사의 주재자는 원칙적으로 검사이지만, 일정한 경우 사법경찰관의 수사권과 강제처분권 등도 인정되고 있으며, 검사는 경찰에 ‘요청(Ersuchen)’ 또는 ‘위임(Auftrag)’하여 수사하도록 규정함으로써⁹⁷⁾ 검사의 수사지휘권을 인정하고 있음.

검사의 경찰에 대한 수사의뢰 대부분은 ‘요청’에 해당되며, 검사와 경찰 간 관계는 엄격한 ‘상하관계’에 의한 수사지휘에 해당한다기보다 ‘협력관계’에 의한 수사지휘로 볼 수 있음. 경찰은 수사종결권을 보유하고 있지 않으므로, 수사를 마친 모든 사건은 검찰에 송치하여야 함.

95) 신영민·박광섭(2013). 「경찰과 검찰간의 합리적 수사권배분을 위한 입법론적 고찰」, 충남대학교 법학연구, 24(1), p.514.

96) 이에 독일에서는 검사에 대하여 “손발이 없는 머리” 또는 “팔 없는 머리(der kopf ohne Arme)”라는 표현을 사용하기도 함.

97) 검사가 범죄수사와 관련하여 경찰관서에 의뢰하는 경우는 ‘요청’, 수사할 수 있는 사람을 특정해 의뢰하거나 「법원조직법」에 따른 검찰수사요원(Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft)에게 의뢰하는 경우는 ‘위임’에 해당됨.

4) 프랑스

① 수사·기소의 권한 배분

프랑스에서는 법원과 검찰청 모두 법무부 소속이며, 법원의 하부조직으로 검찰청이 존재하는데, 검찰은 소추권한과 일부 수사권을 행사하고 재판과 대부분의 수사는 모두 법원의 권한으로 되어 있음. 법관은 재판 업무를 담당하는 판사와 예심수사절차⁹⁸⁾를 별도로 주관하는 예심수사판사로 구분됨.

프랑스에서 수사는 i) 예심수사판사, ii) 검사 또는 iii) 사법경찰관이 예심수사판사·검사의 지휘하에 또는 직권으로 하고 있음. 사법경찰관은 예심수사절차가 개시되지 아니한 경우 검사의 지휘 또는 직권으로 예비수사를 할 수 있으며, 예심수사판사가 예심수사를 위임한 경우에도 수사할 수 있음.

검사는 사법경찰에 대하여 확고한 지휘감독권을 가지고 있고 수사에 관한 사법경찰의 권한은 매우 제한적임.⁹⁹⁾ 사법경찰은 영장청구권과 수사종결권을 보유하고 있지 않은바, 경찰은 인지한 모든 범죄를 검사에게 즉시 보고하고 조사된 자료를 모두 검찰에 송치하여야 함.

98) 프랑스 법정형에 따른 범죄의 유형에 따라 수사절차가 다름. 검사는 중죄·소년법에 대하여는 필수적으로, 경죄에 대하여는 임의적으로 예심수사판사에게 수사개시를 청구하는 예심절차를 거침.

99) 프랑스는 2016년 6월 형사소송법 개정을 통해 제39-3조를 신설하여 검사의 사법경찰에 대한 수사지휘 권한을 대폭 강화하였는데, 해당 규정은 검사가 경찰 수사의 적법성은 물론 수사의 비례성, 수사의 방향, 수사의 질까지 통제하도록 하고 있음(신태훈(2017), 앞의 논문, p.49).

② 특별수사기구: 중앙사법경찰국(Direction Centrale de la Police Judiciaire, DCPJ)¹⁰⁰⁾

프랑스는 내무부 소속 국립경찰청(police nationale) 산하에 ‘중앙사법경찰국’을 설치하여 2개 이상의 지방자치단체가 관할하여 중첩되거나 국토 전체에 영향을 미치는 중요범죄를 수사하도록 하고 있음. 중앙사법경찰국은 산하 기관으로 지역별 ‘광역지방사법경찰국(Les Directions Inter-régionales de la Police Judiciaire, DIPJ)’을 두어 전국적인 수사조직 체계를 갖추고 있음.

중앙사법경찰국은 조직범죄·금융범죄·테러범죄·사이버범죄 등을 수사하며, 과학수사기법의 연구 및 국제경찰기구(인터폴 등)와의 협력 업무를 담당하고 있음. 전체 인원은 약 6,700명이고, 경찰관으로 구성되어 있어 수사조직 이외 부서의 경찰관과 인사교류를 하고 있음.

5) 일본

일본은 경찰 및 검찰의 수사권을 병렬적으로 인정하고 있음. 사법경찰직원은 주체적으로 수사를 할 수 있는 여건이 마련되어 있으며, 수사주체성을 인정받고 있는바, 경찰은 독립된 1차적 수사를 하고, 검사는 2차적 보충적 수사를 실시함.

100) 프랑스의 특별수사기구 설치 사례는 황운하, 앞의 토론문, p. 63.을 참고한 것이나, 2023년 프랑스는 위 ‘중앙사법경찰국’을 ‘국가사법경찰국(Direction Nationale de la Police Judiciaire, DNPJ)’으로 개편한 바 있음.

그러나 검사도 법적으로 독자적인 수사 권한이 있는바, 도쿄·오사카·나고야 등 3개 지방검찰청에는 특별수사부가 설치되어 있고, 특별수사부에서는 검찰의 자체적인 수사인력을 활용하여 중요 인지사건 등을 직접 수사하고 있음.

특이사항으로, 일본은 검·경 간 ‘상호협력관계’를 규정하고 있음에도 불구하고(일본 형사소송법 제192조) 검사의 사법경찰관에 대한 ‘수사지휘권’(일본 형사소송법 제193조)도 규정하고 있음. 즉, 일본은 검사와 사법경찰직원의 관계를 상호협력관계로 규정하면서도, 수사의 통일성·공정성·능률성을 담보하기 위하여 검사에게 관할구역에 있는 사법경찰관에 대한 일반적 지시¹⁰¹⁾·지휘¹⁰²⁾ 권한 및 수사 지휘권을 인정하고 있는 것임.¹⁰³⁾

경찰은 수사 종료 후 모든 사건을 검사에게 송치하여야 하고, 수사종결권은 검사에게 부여되어 있음.

101) 일반적 지시권에 의거한 준칙으로는 수사서류 기본서식례, 수사서류 간이서식례, 경미한 죄 처분처리에 관한 지침, 도로교통법위반사건 신속처리를 위한 공용서식(교통스티커) 등이 있음.

102) 검사는 사법경찰직원에 대하여 수사 협력을 구하기 위하여 필요한 일반적 지휘를 할 수 있으며, 이 지휘는 구체적 사건의 수사에 대한 것이라는 점에서 일반적 지시와 구별됨. 그러나 개개의 사법경찰직원에 대해서가 아니고 사법경찰직원 일반에 대해서 행하는 것으로 이 일반적 지휘는 개개의 수사활동 지휘가 아니라 수사상 유의하여야 할 일반적인 사항을 경찰에게 제시하는 것임.

103) 실무상 검사는 ‘지휘’라는 용어 대신 보완수사 ‘요청’ 또는 ‘의뢰’라는 용어를 사용하며 보완수사가 필요한 이유가 무엇인지 상세한 설명을 하면서 지휘한다고 함.

2. 공소청 설치 및 운영에 관한 법률안 조문별 검토

가. 총칙(안 제1장 제1조~제4조)

안 제1장은 이 법의 총칙으로서, 이 법의 목적, 공소청의 설치, 권한남용의 금지 등 및 직무 집행시 상호원조를 규정하고 있음.

[제정안 원문]

공소청 설치 및 운영에 관한 법률안
제1장 총칙
제1조(목적) 이 법은 공소청의 조직, 직무 및 인사와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(공소청) ① 이 법에 따른 사무를 수행하기 위하여 법무부장관 소속으로 공소청을 둔다. ② 공소청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하게 하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 지역공소청을 두고, 지역공소청 소속으로 지청을 둘 수 있다. ③ 제2항의 경우 인구의 수, 교통, 지리적 면적 등 그 밖에 상황과 조건을 고려하여 1개의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 2개 이상의 지역공소청을 둘 수 있고, 2개 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 1개의 지역공소청을 둘 수 있다. ④ 공소청의 위치와 지역공소청 및 지청의 설치, 명칭과 위치 및 그 관할구역은 대통령령으로 정한다. 제3조(권한남용의 금지 등) 공소청 소속 공무원은 직무를 수행할 때 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리 및 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적인 권을 보호하고, 국민 전체에 대한 봉사자로서 공정·중립을 지켜야 하며, 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다. 제4조(직무 집행의 상호원조) 공소청의 공무원은 공소청의 직무 집행과 관련하여 서로 도와야 한다.

안 제1조는 이 법이 공소청의 조직, 직무 및 인사와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다는 점을 밝히고 있으며, 안 제2조는 이 법에 따른 사무를 수행하기 위하여 법무부장관 소속으로 ‘공소청’을 두고, 이를 지역적으로 분담하기 위하여 각 지역별로 ‘지역공소청’을 두며, 지역공소청 소속으로 ‘지청’을 둘 수 있다고 규정하는 한편, 그 관할구역은 대통령령으로 정하도록 하고 있음. 이는 각급 법원에 대응하여 검찰청을 두고 그 관할구역 또한 법원에 따른다고 규정한 현행 「검찰청법」¹⁰⁴⁾과 다소 다른 방식임.

다만, 안 제2조제2항은 ‘이 법에 따른 사무를 수행하기 위하여’ 공소청을 설치한다고 규정하고 있으나, ‘이 법에 따른 사무’의 실제 내용은 안 제4장의 제18조(검사의 직무)¹⁰⁵⁾를 함께 해석하여야 파악이 가능한바, 법률 이해의 용이성 측면에서 ‘검사의 직무’ 관련 규정을 현행 「검찰청법」 제4조¹⁰⁶⁾과 같이 제1장 총칙으로 옮겨 규정하는 방안을 검토해 볼 필요도 있어 보임.

104) 「검찰청법」 제3조(검찰청의 설치와 관할구역) ① 대검찰청은 대법원에, 고등검찰청은 고등법원에, 지방검찰청은 지방법원과 가정법원에 대응하여 각각 설치한다.

② 지방법원 지원(支院) 설치지역에는 이에 대응하여 지방검찰청 지청(支廳)(이하 “지청”이라 한다)을 둘 수 있다.

③ 대검찰청의 위치와 대검찰청 외의 검찰청(이하 “각급 검찰청”이라 한다) 및 지청의 명칭과 위치는 대통령령으로 정한다.

④ 각급 검찰청과 지청의 관할구역은 각급 법원과 지방법원 지원의 관할구역에 따른다.

105) 공소청법안 제18조(검사의 직무) 검사의 직무는 다음 각 호와 같다.

1. 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항
2. 영장 청구에 관하여 필요한 사항
3. 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구
4. 재판 집행 지휘·감독
5. 다른 법률에 따라 그 권한에 속하는 사항

106) 「검찰청법」 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다. (이하 생략)

한편, 안 제3조는 공소청 소속 공무원이 헌법과 법률에 따라 국민의 기본권 등을 보호하고, 공정·중립을 지켜야 하며, 권한을 남용하지 않아야 한다고 규정하고 있으며, 안 제4조는 공소청의 직무 집행과 관련하여 공소청 공무원간 서로 협조하여야 함을 명시하고 있음.

안 제3조에서 말하는 ‘중립’은 공소청법안의 전체 취지나 현행 「검찰청법」 제4조제3항¹⁰⁷⁾ 등을 감안할 때 ‘정치적 중립’을 의미하는 것으로 보이는데, 참고로 공소청법안은 안 제33조¹⁰⁸⁾에 별도로 ‘정치 관여 금지 등’을 규정하고 이를 위반할 경우에 대한 벌칙(안 제44조¹⁰⁹⁾)도 함께 규정하고 있음.

107) 「검찰청법」 제4조(검사의 직무) ③ 검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 헌법과 법률에 따라 국민의 인권을 보호하고 적법절차를 준수하며, 정치적 중립을 지켜야 하고 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다.

108) 공소청법안 제33조(정치 관여 금지 등) ① 검사는 정당이나 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 제1항에서 정치활동에 관여하는 행위란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위
2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위
3. 정치적 중립을 위반하여 특정 정당이나 특정 정치인의 사건에 대하여 유리 또는 불리하게 처분하거나 처분을 약속하는 행위
4. 특정 정당이나 특정 정치인을 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방해하는 행위 또는 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 이용하게 하는 행위
5. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위
6. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 이용한 제1호부터 제5호까지에 해당하는 행위
7. 소속 직원이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제6호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위

③ 검사는 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 행위
2. 법무부장관의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 행위

109) 공소청법안 제44조(정치 관여죄) ① 제33조를 위반하여 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 한 사람은 10년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처한다.

② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.

나. 공소청(안 제2장 제5조~제9조)

안 제2장은 공소청장의 직무, 임명, 자격, 공소청장후보추천위원회, 차장 및 직제 등에 관하여 규정하고 있음.

[제정안 원문]

공소청 설치 및 운영에 관한 법률안
제2장 공소청
제5조(공소청장) ① 공소청에 공소청장을 두며, 「대한민국헌법」 제89조제16호의 검찰총장으로 보한다. ② 공소청장은 공소청의 사무를 맡아 처리하고 공소청의 사무를 총괄하며 공소청의 공무원을 일반적으로 지휘·감독한다. ③ 공소청장은 법무부장관의 제청으로 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명한다. ④ 공소청장의 임기는 2년으로 하고, 중임할 수 없으며, 정년은 65세로 한다. ⑤ 공소청장이 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배하였을 때에는 국회는 탄핵 소추를 의결할 수 있다. ⑥ 공소청장의 보수와 대우는 차관의 예에 준한다. 제6조(공소청장의 자격과 임명) ① 공소청장은 15년 이상 다음 각 호의 직위에 재직하였던 사람 중에서 임명한다. 1. 판사, 검사 또는 변호사 2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 국·공영기업체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람 3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직하였던 사람 ② 제1항 각 호에 규정된 둘 이상의 직에 재직한 사람에 대해서는 그 연수를 합산한다. 제7조(공소청장후보추천위원회) ① 법무부장관이 제청할 공소청장 후보자의 추천을 위하여 법무부에 공소청장후보추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 둔다.

- ② 추천위원회는 법무부장관이 공소청장 후보자를 제청할 때마다 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원장은 제4항에 따른 위원 중에서 법무부장관이 임명하거나 위촉한다.
- ④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 법무부장관이 임명하거나 위촉한다.
 - 1. 법무부 차관
 - 2. 법원행정처 차장
 - 3. 대한변호사협회장
 - 4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명
 - 5. 제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천한 2명
- ⑤ 국회의장은 제4항제4호 및 제5호에 따른 교섭단체에 10일 이내의 기한을 정하여 위원의 추천을 서면으로 요청할 수 있고, 각 교섭단체는 요청받은 기한 내에 위원을 추천하여야 한다.
- ⑥ 제5항에도 불구하고 요청받은 기한 내에 위원을 추천하지 아니한 교섭단체가 있는 경우, 국회의장은 해당 교섭단체의 추천에 갈음하여 위원을 위촉한다.
- ⑦ 추천위원회는 법무부장관의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑧ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다.
- ⑨ 추천위원회는 공소청장 후보자로 2명 이상을 추천하여야 한다.
- ⑩ 법무부장관은 공소청장 후보자를 제청하는 경우에는 추천위원회의 추천 내용을 존중한다.
- ⑪ 추천위원회가 제9항에 따라 공소청장 후보자를 추천하면 해당 위원회는 해산된 것으로 본다.
- ⑫ 그 밖에 추천위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(차장) ① 공소청에 차장을 둔다.

- ② 차장은 공소청장을 보좌하며, 공소청장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대리한다.

제9조(직제) 공소청에 부(部)와 사무국을 두고, 부와 사무국에 과를 두며, 부·사무국 및 과의 설치와 분장사무(分掌事務)에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 범죄정보 및 수사정보를 전담하는 직제와 검증 관련 직제는 둘 수 없다.

안 제5조는 ‘공소청장’에 관한 내용으로, 제1항은 공소청장을 ‘헌법 제 89조제16호의 검찰총장’으로 보한다고 규정하고 있으나, 이와 관련해서는 앞서 살펴본 바와 같이 헌법과의 체계정합성 측면에서 논의가 필요해 보임.¹¹⁰⁾

안 제5조제2항은 공소청장이 공소청의 사무를 맡아 처리하고 사무를 총괄하며 공소청의 공무원을 일반적으로 지휘·감독함을 규정하고 있음. 다만, ‘일반적으로’ 지휘·감독한다는 의미가 현행 「검찰청법」 제8조¹¹¹⁾와 같이 ‘구체적 사건’에 대한 지휘·감독을 배제한다는 것인지 여부가 명확하지 않은 측면이 있으므로, 이에 대한 논의가 필요하다고 봄.¹¹²⁾

안 제5조제3항은 공소청장은 법무부장관의 제청으로 국회 인사청문을 거쳐 대통령이 임명하도록 규정하고 있음. 같은 조 제4항에 따르면 공소청장의 임기는 2년이고, 중임은 불가하며, 정년은 65세이나, 같은 조 제5항에 따라 헌법이나 법률을 위반한 경우 국회의 탄핵소추 대상이 될 수 있음.

안 제5조제6항은 공소청장의 보수와 대우를 ‘차관’의 예에 준하도록 명시하고 있는바, 이는 법률상 명시적 근거는 없으나 현재 ‘장관’ 대우를 받고 있는 ‘검찰총장’과 차이가 나는 부분임.

110) 관련 내용은 “1. 총괄적 검토 - 다. 입법필요성 검토 - (2) 헌법 및 다른 법률과의 관계 측면” 참조

111) 「검찰청법」 제8조(법무부장관의 지휘·감독) 법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다.

112) 다만, 안 제20조에서는 “검사는 소속 상급자의 지휘·감독에 따른다”고 규정하고 있고, 안 제23조가 “법무부장관은 공소청 사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 공소청장만을 지휘·감독한다.”고 규정하고 있는바, 공소청장의 경우 구체적 사건에 대한 지휘·감독을 할 수 있다는 해석이 가능할 것으로 보임.

안 제6조는 공소청장의 자격으로 변호사 자격과 15년 이상의 관련 경력을 요구하고 있으며, 이는 현행 검찰총장의 자격요건과 동일함.

안 제7조는 공소청장후보추천위원회에 관한 규정으로, 추천위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성되며, 모두 법무부장관이 임명·위촉함. 그 밖에 위원의 구성이나 위원 선임 절차 등은 공수처장후보추천위원회의 입법례와 같은바, 여·야 교섭단체에서 추천한 각 2명을 위원으로 임명·위촉하도록 명시하는 부분 등에서 검찰 출신 및 학계의 인사를 추천위원으로 임명·위촉하도록 한 현행 검찰총장후보추천위원회와는 다소 차이가 있음.

다만, 공소청법은 현행 「검찰청법」이나 공수처법과 달리 ‘학계’의 추천을 받는 부분을 반영하지 않았는바, 공소청장 후보자 추천에 필요한 추천위원의 다양성 확보 차원에서 추가하는 방안도 함께 논의할 필요가 있어 보임.

안 제8조는 공소청 차장에 관한 내용이고, 안 제9조는 공소청의 직제에 관한 내용으로, 안 제9조 단서에 “범죄정보 및 수사정보를 전담하는 직제와 검증 관련 직제는 둘 수 없다.”는 것을 명시하고 있다는 특징이 있음. 다만, ‘검증’의 의미가 다소 불명확하므로 이를 더욱 구체화하여 보완할 필요성도 있다고 봄.

다. 지역공소청 및 지청(안 제3장 제10조~제13조)

안 제3장은 지역공소청 및 지청에 관한 내용으로, 지역공소청에는 지역공소청장·차장을 두고, 지청에는 지청장을 두되, 대통령령으로 정하는 지청에는 차장도 둬. 그 외에 지역공소청 및 지청의 직제에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하도록 함.

[제정안 원문]

공소청 설치 및 운영에 관한 법률안
제3장 지역공소청 및 지청
제10조(지역공소청장) ① 지역공소청에 지역공소청장을 둔다. ② 지역공소청장은 그 공소청의 사무를 맡아 처리하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.
제11조(지청장) ① 지청에 지청장을 둔다. ② 지청장은 지역공소청장의 명을 받아 소관 사무를 처리하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.
제12조(지역공소청과 지청의 차장) ① 지역공소청과 대통령령으로 정하는 지청에 차장을 둔다. ② 차장은 소속 지역공소청장 또는 지청장을 보좌하며, 소속 지역공소청장 또는 지청장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대리한다.
제13조(직제) ① 지역공소청과 대통령령으로 정하는 지청에 사무국을 두고 사무국에 과를 두며, 과의 설치와 분장사무에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. ② 사무국을 두지 아니하는 지청에 과를 두며, 과의 설치와 분장사무에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. ③ 지역공소청과 지청의 부에 과를 둘 수 있으며, 과의 설치와 분장사무에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

공소청법안에 따르면 공소청의 조직체계는 지청을 제외할 경우 ‘공소청-지방공소청·지청’의 2단계 구조임. 이는 현행 「검찰청법」 제2조에 따른 검찰청의 ‘대검찰청-고등검찰청-지방검찰청·지청’의 3단계 구조 대비 단순화된 것임.

이처럼 공소청 조직을 3단계에서 2단계로 단순화하는 것은 공소청을 검찰청처럼 법원의 심급대비 기관으로 조직할 것인지 여부에 대한 판단과 관련되며, 이는 공소청의 직무범위 설정과 연관됨. 즉, 공소청법안과 같이 현재 검찰청 대비 공소청의 기능과 직무범위를 축소 조정하는 경우에도, 공소청을 각급 법원에 대응하여 설치할 필요가 인정되는지를 우선 검토함을 전제로 논의할 필요가 있음.

검찰은 법원과 함께 사범의 영역에서 정의의 이념을 실현하는 두 개 기관 중 하나로써, 현행 「검찰청법」은 법원 소재지에 대응하여 하나의 검찰이 설치되도록 하고 있음.¹¹³⁾ 이처럼 각급 법원에 대한 각급 검찰청의 ‘대응’은 특히 송무사무의 수행과 관련성이 있음.¹¹⁴⁾

만일, 공소청법안에 따라 범죄수사는 물론 송무사무의 수행도 검찰청과 달리 공소청의 직무범위에서 제외된다면(법 제4조제1항제5호¹¹⁵⁾ 삭제) 공소청 조직을 2단계로 단순화하는 것은 조직 간소화 및 효율성 제고 차원에서 긍정적으로 평가될 수 있을 것임.¹¹⁶⁾

113) 이준보·이완규, 앞의 책, p.343.

114) 대검찰청은 대법원에 대응하는 송무사무를 담당하고, 고등검찰청과 지방검찰청은 각각 고등법원과 1심 법원에 대응하는 송무사무를 담당함(이준보·이완규, 앞의 책, pp. 345~346. 353~354.).

115) 「검찰청법」 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.
5. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘·감독

그러나 공소청에 송무사무의 수행 권한을 남겨둘 필요가 있다고 한다면 송무사무의 효과적 수행을 위해 법원과 동일하게 3단계의 조직체계를 그대로 유지하는 방안도 고려해 볼 수 있음(공소청 직무범위에 송무사무를 제외하는 것에 대해서는 안 제18조에서 별도로 검토117)).

한편, 공소청법안은 현행 ‘대검찰청-고등검찰청-지방검찰청·지청’의 3단계 구조가 ‘공소청-지방공소청·지청’의 2단계 구조로 변경됨을 전제로, 안 제32조에서 항고제도를 규정하면서 현행 「검찰청법」 제10조118) 제3항 및 제5항의 ‘재항고 제도’를 폐지하고 있음. 이는 고소인이나 고발인 입장에서는 현재의 절차에 비하여 검사의 결정에 불복할 수 있는 기회가 줄어드는 결과가 되는바, 사건관계인의 권리구제 보장 측면에서도 공소청 조직체계 구조의 적절성을 논의할 필요가 있어 보임.

116) 다만, 공소청의 ‘공소 유지’ 업무 역시 법원 조직에 대응하여 심급별로 수행하는 것이 효율적일 수 있다는 점을 고려할 필요도 있음.

117) 라. 검사(안 제4장) - (2) 검사의 국가송무 수행 권한 삭제 관련(안 제18조)

118) 「**검찰청법**」 제10조(항고 및 재항고) ① 검사의 불기소처분에 불복하는 고소인이나 고발인은 그 검사가 속한 지방검찰청 또는 지청을 거쳐 서면으로 관할 고등검찰청 검사장에게 항고할 수 있다. 이 경우 해당 지방검찰청 또는 지청의 검사는 항고가 이유 있다고 인정하면 그 처분을 경정(更正)하여야 한다.

② 고등검찰청 검사장은 제1항의 항고가 이유 있다고 인정하면 소속 검사로 하여금 지방검찰청 또는 지청 검사의 불기소처분을 직접 경정하게 할 수 있다. 이 경우 고등검찰청 검사는 지방검찰청 또는 지청의 검사로서 직무를 수행하는 것으로 본다.

③ 제1항에 따라 항고를 한 자[「형사소송법」 제260조에 따라 재정신청(裁定申請)을 할 수 있는 자는 제외한다. 이하 이 조에서 같다]는 그 항고를 기각하는 처분에 불복하거나 항고를 한 날부터 항고에 대한 처분이 이루어지지 아니하고 3개월이 지났을 때에는 그 검사가 속한 고등검찰청을 거쳐 서면으로 검찰총장에게 재항고할 수 있다. 이 경우 해당 고등검찰청의 검사는 재항고가 이유 있다고 인정하면 그 처분을 경정하여야 한다.

④ 제1항의 항고는 「형사소송법」 제258조제1항에 따른 통지를 받은 날부터 30일 이내에 하여야 한다.

⑤ 제3항의 재항고는 항고기각 결정을 통지받은 날 또는 항고 후 항고에 대한 처분이 이루어지지 아니하고 3개월이 지난 날부터 30일 이내에 하여야 한다.

⑥ 제4항과 제5항의 경우 항고 또는 재항고를 한 자가 자신에게 책임이 없는 사유로 정하여진 기간 이내에 항고 또는 재항고를 하지 못한 것을 소명하면 그 항고 또는 재항고 기간은 그 사유가 해소된 때부터 기산한다.

⑦ 제4항 및 제5항의 기간이 지난 후 접수된 항고 또는 재항고는 기각하여야 한다. 다만, 중요한 증거가 새로 발견된 경우 고소인이나 고발인이 그 사유를 소명하였을 때에는 그러하지 아니하다.

라. 검사(안 제4장 제14조~제33조)

안 제4장은 공소청 검사에 관한 사항으로, 검사의 임명 및 보직, 자격, 결격사유, 직무, 관할, 검사에 대한 지휘·감독, 검사의 이의제기권, 검사 직무의 위임·이전 및 승계, 검사인사위원회, 근무성적 평정, 정원, 휴직, 직급, 검사 적격심사, 퇴직, 정년 및 정치 관여 금지 등을 규정하고 있음.

[제정안 원문]

공소청 설치 및 운영에 관한 법률안
제4장 검사
제14조(공소청, 지역공소청, 지청 검사) 공소청, 지역공소청 및 지청에 검사를 둔다. 제15조(검사의 임명 및 보직 등) 검사의 임명과 보직은 법무부장관의 제청으로 대통령이 한다. 제16조(검사의 임명자격) 검사는 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 임명한다. 제17조(결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 검사로 임용될 수 없다. 1. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 2. 금고 이상의 형을 선고받은 사람 3. 탄핵결정에 의하여 파면된 후 5년이 지나지 아니한 사람 4. 대통령비서실 소속의 공무원으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람 제18조(검사의 직무) 검사의 직무는 다음 각 호와 같다. 1. 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항 2. 영장 청구에 관하여 필요한 사항 3. 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구 4. 재판 집행 지휘·감독 5. 다른 법률에 따라 그 권한에 속하는 사항 제19조(검사의 직무관할) 검사는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 소속 공소청의 관할구역에서 직무를 수행한다.

제20조(검사에 대한 지휘·감독) 검사는 직무에 관하여 직무관할의 범위 내에서 소속 상급자의 지휘·감독에 따른다.

제21조(검사의 이의제기권) ① 검사는 구체적 사건과 관련된 제20조의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다.

② 검사는 제1항에 따른 이의를 제기하기 위하여 이의제기서를 작성하여 공소청장에게 이를 제출한다.

③ 공소청장은 제2항에 따라 이의제기된 사항을 심의·의결하기 위하여 공소청에 설치된 관련 위원회에 부의하여야 한다.

④ 제1항에 따라 이의를 제기한 검사는 이의제기를 이유로 일체의 불이익을 받지 아니한다.

⑤ 그 밖에 검사의 이의제기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(검사 직무의 위임·이전 및 승계) ① 공소청장, 지역공소청의 장 및 지청장은 차장 또는 소속 검사로 하여금 그 권한에 속하는 직무의 일부를 처리하게 할 수 있다.

② 공소청장, 지역공소청의 장 및 지청장은 차장 또는 소속 검사의 직무를 자신이 처리하거나 다른 검사로 하여금 처리하게 할 수 있다.

제23조(법무부장관의 지휘·감독) 법무부장관은 공소청 사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 공소청장만을 지휘·감독한다.

제24조(검사인사위원회) ① 검사의 임용, 보직, 전보, 그 밖의 인사에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 법무부에 검사인사위원회(이하 “인사위원회”라 한다)를 둔다.

② 인사위원회는 위원장 1명을 포함한 11명의 위원으로 구성하고, 위원장은 제3항에 따른 위원 중에서 법무부장관이 임명하거나 위촉한다.

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 법무부장관이 임명하거나 위촉하되 임기는 2년으로 한다.

1. 검사 3명

2. 법원행정처장이 추천하는 판사 2명. 다만, 제4항제2호의 검사의 신규 임명에 관한 심의에만 참여한다.

3. 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 2명

4. 사단법인 한국법학교수회 회장과 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장이 각각 1명씩 추천하는 법학교수 2명

5. 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 2명

④ 인사위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 공소청인사행정에 관한 기본계획의 수립 및 공소청인사 관계 법령의 개정·폐지에 관한 사항

2. 검사의 임용·전보의 원칙과 기준에 관한 사항

3. 검사의 사건 평가와 관련하여 무죄사건이나 사회적 이목을 끈 사건으로 위원 3분의 1 이상이 심의를 요청한 사항

4. 그 밖에 법무부장관이 심의를 요청하는 인사에 관한 사항

⑤ 인사위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 그 밖에 인사위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제25조(근무성적 등의 평정) ① 법무부장관은 검사에 대한 근무성적과 자질을 평정하기 위하여 공정한 평정기준을 마련하여야 한다.

② 제1항의 평정기준 중 근무성적 평정기준에는 불기소처분에 대한 재정신청 인용률 및 인용사유, 무죄판결률 및 무죄사유 등이 포함되어야 하고 자질 평정기준에는 성실성, 청렴성 및 친절성 등이 포함되어야 한다.

③ 법무부장관은 제1항에 따른 평정기준을 공개하여야 한다.

④ 법무부장관은 제1항의 평정기준에 따라 검사에 대한 평정을 투명하게 실시하고 그 결과를 보직, 전보 등의 인사관리에 반영한다.

⑤ 그 밖에 근무성적과 자질 평정에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

제26조(정원) 검사(공소청장을 포함한다)는 특정직공무원으로 하고, 그 정원에 관하여 필요한 사항은 따로 대통령령으로 정한다.

제27조(휴직) ① 법무부장관은 검사가 다음 각 호의 어느 하나의 사유에 해당하면 휴직을 명하여야 한다.

1. 병역 복무를 위하여 징집되거나 소집되었을 때

2. 법률에 따른 의무를 수행하기 위하여 직무를 이탈하게 되었을 때

② 법무부장관은 검사가 다음 각 호의 어느 하나의 사유로 휴직을 청원하는 경우에 그 청원 내용이 충분한 이유가 있다고 인정하면 휴직을 허가할 수 있다.

1. 국내외의 법률연구기관이나 대학 등에서 법률연수를 하게 되었을 때

2. 본인의 질병으로 인한 요양 등이 필요할 때

③ 제1항 및 제2항의 경우 휴직 기간의 보수 지급 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제28조(검사의 직급) 검사의 직급은 대통령령으로 정한다.

제29조(검사 적격심사) ① 검사(공소청장은 제외한다)에 대하여는 임명 후 7년마다 적격심사를 한다.

② 제1항의 심사를 위하여 법무부에 다음 각 호의 위원 9명으로 구성하는 검사적격심사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 대법원장이 추천하는 법률전문가 1명
2. 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 1명
3. 교육부장관이 추천하는 법학교수 1명
4. 사법제도에 관하여 학식과 경험을 가진 사람으로서 법무부장관이 위촉하는 사람 2명
5. 법무부장관이 지명하는 법무부 소속 공무원 4명

③ 제2항제1호부터 제3호까지의 위원은 해당 추천기관의 추천을 받아 법무부장관이 위촉한다.

④ 위원회는 검사가 직무수행 능력이 현저히 떨어지는 등 검사로서 정상적인 직무수행이 어렵다고 인정하는 경우에는 재적위원 3분의 2 이상의 의결을 거쳐 법무부장관에게 그 검사의 퇴직을 건의한다.

⑤ 위원회는 제4항에 따른 의결을 하기 전에 해당 검사에게 위원회에 출석하여 충분한 진술을 할 수 있는 기회를 주어야 한다.

⑥ 법무부장관은 제4항에 따른 퇴직 건의가 타당하다고 인정하면 대통령에게 그 검사에 대한 퇴직명령을 제청한다.

⑦ 제2항 각 호의 위원의 자격기준과 임기 및 위원회의 조사·심의 방식, 그 밖에 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제30조(심신장애로 인한 퇴직) 검사가 중대한 심신상의 장애로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때 대통령은 법무부장관의 제청에 의하여 그 검사에게 퇴직을 명할 수 있다.

제31조(명예퇴직) ① 20년 이상 근속한 검사가 정년 전에 스스로 퇴직하는 경우에는 명예퇴직 수당을 지급할 수 있다.

② 제1항의 명예퇴직 수당의 금액과 그 밖에 지급에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제32조(정년) 검사의 정년은 63세로 한다.

제33조(정치 관여 금지 등) ① 검사는 정당이나 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 제1항에서 정치활동에 관여하는 행위란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하

는 행위를 말한다.

1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위
 2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위
 3. 정치적 중립을 위반하여 특정 정당이나 특정 정치인의 사건에 대하여 유리 또는 불리하게 처분하거나 처분을 약속하는 행위
 4. 특정 정당이나 특정 정치인을 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방해하는 행위 또는 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 이용하게 하는 행위
 5. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위
 6. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 이용한 제1호부터 제5호까지에 해당하는 행위
 7. 소속 직원이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제6호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위
- ③ 검사는 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.
1. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 행위
 2. 법무부장관의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 행위

1) 검사의 신분보장 등 삭제 관련(안 제15조 등)

안 제15조에 따르면 검사의 임명과 보직은 법무부장관의 제청으로 대통령이 하는바, 현행 「검찰청법」 제34조제1항¹¹⁹⁾이 법무부장관은 ‘검찰총장의 의견’을 들어 검사의 보직을 제청하도록 하고 있는 것과 달리 ‘공소청장’ 의견을 반영하는 절차는 별도로 규정하지 않았다는 특징이 있음.

119) 「검찰청법」 제34조(검사의 임명 및 보직 등) ① 검사의 임명과 보직은 법무부장관의 제청으로 대통령이 한다. 이 경우 법무부장관은 검찰총장의 의견을 들어 검사의 보직을 제청한다.

또한, 안 제26조에 따르면 검사의 ‘정원’은 따로 대통령령으로 정하도록 하고 있으나, 현행 「검찰청법」 제36조¹²⁰⁾과 달리 ‘보수’ 및 ‘징계’에 관한 사항은 언급이 없으며, 나아가 같은 조 제2항의 검사 지위 존중이나 같은 법 제37조¹²¹⁾의 ‘신분보장’ 규정도 별도로 두지 않았음.

공소청법안은 과도한 검찰권을 억제할 목적으로 공소청 검사의 수사권을 전면적으로 배제하고 있지만, 여전히 영장청구권과 기소독점권, 기소재량권을 유지하면서 법원에 대응하여 사법기능을 수행하게 된다는 점을 감안할 때, 현재 검찰청 검사와 마찬가지로 공소청 검사에게도 준사법기관으로서 정치적 중립성 및 독립성을 보장할 필요성에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

구체적으로 첫째, 검사의 신분보장 규정(법 제37조)의 경우, 법관의 신분이 헌법에 따라 보장되고 있다는 점에서¹²²⁾ 준사법기관으로서의 성격을 가지는 검사에 대해서도 법관에 준하는 독립성을 보장하기 위하여 법률에서 신분보장의 근거를 규율하고 있는 것으로 이해됨. 이러한 취지에서 1949년 「검찰청법」이 제정된 당시부터 검사의 신분보장 규정이 포함되었고,¹²³⁾ 현재까지 내용상 큰 변동 없이 유지되어 있음.

120) 「검찰청법」 제36조(정원·보수 및 징계) ① 검사는 특정직공무원으로 하고 그 정원, 보수 및 징계에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

② 검사의 지위는 존중되어야 하며, 그 보수는 직무와 품위에 상응하도록 정하여야 한다.

③ 제32조제1항에 따라 검사의 직무를 대리하는 사법연수생에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 실비(實費)를 지급한다.

121) 「검찰청법」 제37조(신분보장) 검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분이나 적격심사에 의하지 아니하고는 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

122) 「대한민국헌법」 제106조 ① 법관은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다.

이처럼 검사의 신분보장 규정이 법제화된 역사적·제도적 맥락, 영장 청구와 공소제기·유지 업무를 전담하는 공소청의 독자적 책임에 부합하는 제도적 신분보장의 필요성 등을 감안할 필요가 있음. 따라서, 공소청 법안에 따라 검사의 직무범위에서 범죄수사를 제외하는 경우에도, 공소청 검사에게 어느 정도로 신분보장을 규정할 것인지에 대한 논의가 필요해 보임. 현행 공수처법 제14조¹²⁴⁾는 공수처 검사에게 검찰청 검사와 동일한 신분보장을 규정하고 있다는 점도 참고할 필요가 있음.

따라서 공소청법안의 목적·취지와 검사 신분보장 약화의 관계, 신분 보장 규정 폐지시 공소청 검사 직무수행의 독립성·공정성 및 객관성에 미치는 영향, 공수처법상 공수처 검사와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 논의할 필요가 있음.

둘째, 법무부장관이 검사의 보직 제청시 검찰총장의 의견을 듣도록 한 것(법 제34조제1항 후단)은 검찰의 직무상 독립성 및 정치적 중립성 확보를 위하여 인사 과정에서 ‘검찰 사무를 총괄하는’ 검찰총장을 통해 검찰 조직의 의견이 반영되는 경로를 구축하고자 한 취지로 이해됨.

반면, 공소청법안이 해당 규정을 반영하지 않고 공소청장의 의견제시권을 삭제한 것은 ① 기존 검찰총장의 과도한 권한을 제한하고, 총장

123) 「검찰청법[법률 제81호, 1949. 12. 20., 제정」 제22조 검사는 탄핵 또는 금고이상의 형을 받거나 징계처분에 의하지 아니하면 파면, 정직 또는 감봉의 처분을 받지 아니한다. 단, 검찰청의 폐지 또는 관할구역의 변경으로 인하여 그 직위가 폐지된 때에는 제외한다.

124) 공수처법 제14조(신분보장) 처장, 차장, 수사처검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

중심의 폐쇄적 검찰 조직문화를 개선할 필요성, ② 검사 보직에 대한 법무부장관과 공소청장 간 이견 노출시 불필요한 정치적 쟁점으로 번질 우려 방지, ③ 인사위원회¹²⁵⁾ 등 외부자문기구를 통한 인사의 객관성과 공정성 확보 가능성 등을 고려한 것으로 보임.

따라서 검사 인사 시 법무부장관의 공소청장 의견 청취 절차를 규정할 것인지 여부는 검찰개혁 및 총장 권한 축소를 지향하는 공소청법안의 취지, 의견 청취 절차 미규정 시 검사 인사의 공정성·중립성에 미치는 영향과 검찰 조직문화 개선에 미치는 영향 간의 비교 형량, 검사인사위원회를 통한 검사 인사의 투명성·객관성·전문성 확보 가능성 등을 종합적으로 고려하여 논의할 사항으로 보임.

셋째, 현행 「검찰청법」이 검사의 정원·보수·징계에 관한 사항을 법률로 정하도록 한 것(법 제36조)은 검찰청의 조직 및 보수·인사운영의 기준을 오로지 국회가 제정하는 법률에 의해서만 결정되도록 함으로써, 검찰이 대통령이나 다른 국가기관의 외압으로부터 자유롭게 독립적으로 업무를 수행하도록 보장하기 위한 취지로 이해됨. 이에 따라 검사의 정원은 「검사정원법」, 보수와 징계는 각각 「검사의 보수에 관한 법률」과 「검사징계법」으로 정하고 있는데, 이는 법원 판사의 경우 정원은 「각급 법원 판사 정원법」, 보수와 징계는 각각 「법관의 보수에 관한 법률」과 「법관징계법」으로 정하고 있는 것에 각각 대응하는 구조임.

125) 공소청법안 제24조(검사인사위원회)

반면, 공소청법안은 검사 보수와 징계에 관하여 아무런 언급이 없는바, 이에 대한 적절한 규율방식도 충분히 논의할 필요가 있어 보임.

2) 검사의 국가송무 수행 권한 삭제 관련(안 제18조)

안 제18조는 검사의 직무를 규정하고 있는바, 검사의 직무는 ① 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항, ② 영장 청구에 관하여 필요한 사항,¹²⁶⁾ ③ 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구, ④ 재판 집행 지휘·감독, ⑤ 다른 법률에 따라 그 권한에 속하는 사항으로 한정되며, 현행 「검찰청법」 제4조제1항¹²⁷⁾과 비교하면 ‘범죄수사’ 관련 사항은 모두 삭제되었고, 특별사법경찰관리에 대한 지휘·감독 및 국가를 당사자로 하는 소송과 행정소송 수행 등 부분도 삭제되었음.

126) 이 중 ‘② 영장 청구에 관하여 필요한 사항’은 헌법의 명문 규정상 영장청구권이 검사에게 있다는 것을 반영하여, 중수청이나 경찰 등 수사기관이 체포·구속·압수·수색 등에 필요한 경우 공소청 검사를 통해 영장을 발부받도록 하는 것이나, 이를 단순히 ‘필요한 사항’이라고 규정하는 것보다는 그 의미를 구체화하여 내용을 보완하는 것이 바람직해 보임.

127) 「**검찰청법**」 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.
1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.

가. 부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄

나. 경찰공무원(다른 법률에 따라 사법경찰관리의 직무를 행하는 자를 포함한다) 및 고위공직자 범죄수사처 소속 공무원(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 파견공무원을 포함한다)이 범한 범죄

다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄

2. 범죄수사에 관한 특별사법경찰관리 지휘·감독

3. 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구

4. 재판 집행 지휘·감독

5. 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송과 행정소송 수행 또는 그 수행에 관한 지휘·감독

6. 다른 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

② 검사는 자신이 수사개시한 범죄에 대하여는 공소를 제기할 수 없다. 다만, 사법경찰관이 송치한 범죄에 대하여는 그러하지 아니하다.

③ 검사는 그 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 헌법과 법률에 따라 국민의 인권을 보호하고 적법절차를 준수하며, 정치적 중립을 지켜야 하고 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다.

다만, 국가송무수행을 제외하는 것과 관련하여 검사의 직무에 국가송무 수행 권한이 포함된 배경을 살펴보면,¹²⁸⁾ 1951년 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」(이하 “국가소송법”)이 제정되어, 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송(이하 “국가소송”)에서는 법무부장관이 국가를 대표하고, 행정소송에서는 행정청의 장이 법무부장관의 지휘를 받아 소송을 수행하도록 하였음. 그러나 당시 전국 각급 법원에 산재된 국가소송 사건을 법무부가 모두 직접 수행 및 지휘하기 어려운 한계가 있어, 1970년 법무부장관의 국가·행정소송 지휘권한을 전국의 각급 검찰청에 분산·위임하는 것으로 국가소송법을 개정하여 운영함.

2020년 법무부는 전자소송 활성화·교통수단 발달 등 송무 환경 변화, 송무 역량의 전국적 분산에 따른 효율성 저하 등의 문제로 인해 국가송무 역량을 다시 법무부로 집중하는 방향으로 국가송무체계 개선을 추진하였음. 이에 따라 국가소송법 시행령을 개정하여 2020년 12월 28일부터 ‘국가송무체계 개선 1단계’로 검찰에 위임된 행정소송과 관련된 권한을 법무부장관이 직접 행사하도록 하고¹²⁹⁾ 법무부, 대검찰청, 고등검찰청으로 나뉘어 있는 국가소송 승인 권한을 법무부로 일원화하였음.¹³⁰⁾

128) 법무부 보도자료, 「법무부, 『국가송무체계 개선』 효율적·통일적 지휘체계 구축」, 2020. 8. 5.

129) 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 시행령」 제6조(행정소송의 수행) ①행정소송사건 중 다음 각 호에 해당하는 사건(이하 “공동수행사건”이라 한다)은 법무부의 직원과 소관 행정청의 소송수행자가 공동으로 소송을 수행한다. <각 호 생략>
②제1항 각 호 외의 행정소송사건(이하 “지휘사건”이라 한다)은 소관행정청의 소송수행자가 법무부장관의 지휘를 받아 그 소송을 수행한다.

130) 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 시행령」 제3조(수임사건에 대한 제한) 각급 검찰청의 장은 제2조에 따라 그 권한에 속하는 소송사건 중 법무부령으로 정하는 소송사건에 관하여 소의 제기 및 취하, 상소의 포기 및 취하, 화해, 청구의 포기 및 인낙(認諾), 소송대리인의 선임 및 해임의 소송행위를 하려는 때에는 법무부장관의 승인을 받아야 한다.

[2020년 법무부 발표 국가송무체계 개선방안]

업 무		국가소송		행정소송	
		변경 전	1단계	변경 전	1단계
승 인	소가 10억 원 이상	법무부	법무부	법무부	지휘로 통합 ↓
	소가 5억 원~10억 원	검찰(대검)		검찰(대검)	
	소가 2억 원~5억 원	검찰(고검)		검찰(고검)	
지 휘		검찰	검찰	검찰	법무부

자료 : 법무부 보도자료, “법무부, 『국가송무체계 개선』 효율적·통일적 지휘체계 구축”, 2020. 8. 5. p. 4.

다만, 법무부는 급작스러운 국가송무체계 변화로 인한 시행착오를 방지함과 동시에 점진적인 전문 인력 확보와 충분한 관련 법령 검토 및 조직 정비 기간 확보 등을 위하여 국가소송 지휘 권한의 이관(‘국가송무체계 개선 2단계’)의 구체적 시기는 특정하지 않은 상황임.¹³¹⁾

검찰청의 국가송무 수행 권한을 전면적으로 폐지할 것인지, 아니면 일부 권한은 유지하는 것이 적절한지는 송무 사무의 효과적 수행의 관점에서 논의가 필요한 사안으로 보임.

다만, 2020년 국가송무체계 개선 1단계 추진 이후 2024년 현재까지 국가소송 지휘 권한은 검찰이 수행하고 있고, 국가소송법 제3조¹³²⁾ 및 제6조제2항¹³³⁾에서도 국가소송 및 행정소송은 법무부의 직원, 각급 검찰청

131) 법무부 보도자료, “법무부, 『국가송무체계 개선』 효율적·통일적 지휘체계 구축”, 2020. 8. 5.

132) 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」 제3조(국가소송 수행자의 지정 및 소송대리인의 선임) ① 법무부장관은 법무부의 직원, 각급 검찰청의 검사(이하 “검사”라 한다) 또는 「공익법무관에 관한 법률」에서 정한 공익법무관(이하 “공익법무관”이라 한다)을 지정하여 국가소송을 수행하게 할 수 있다.

133) 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」 제6조 (행정청의 장에 대한 법무부장관의 지휘 등) ① 행정소송을 수행할 때 행정청의 장은 법무부장관의 지휘를 받아야 한다.

의 검사, 공익법무관 등이 수행할 수 있다고 규정하고 있는 등, 검사의 국가송무 수행 권한을 법무부에 전면 이전하기에는 실무적인 여건이 마련되지 못하고 있는 것으로 보이는바, 법무부의 국가송무체계 개선작업 2단계 추진 상황 등을 점검하여 국가소송 수행 권한을 현행대로 또는 그 일부를 공소청에 두는 방안도 고려할 수 있다고 판단됨.

더 나아가 1단계 개편에 따라 법무부로 이관된 행정소송 지휘 권한의 경우에도 행정소송은 사건 수가 매우 많고, 전국적으로 산재한 각 행정청별로 소송이 진행되고 있으며, 그 지휘는 소송행위에 대한 단순 승인만이 아니라 소송전략을 논의하고 행정청 소송수행자의 법률적 지식을 보충하여 주는 것도 포함되므로, 전국적 조직이 있는 공소청의 지원 없이 법무부가 전국의 행정청 소송수행 공무원들을 효율적으로 지휘할 수 있는지 충분히 논의할 필요가 있다고 봄.

3) 그 밖의 사항

안 제16조는 검사는 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 임명한다고 규정하고 있으며, 안 제17조는 검사로 임용될 수 없는 결격사유를 규정하고 있는바, 이는 현행 「검찰청법」과 동일함. 그에 따라 대통령비서실 소속의 공무원으로서 퇴직 후 2년이 지나지 않은 사람은 검사로 임용될 수 없음.

② 법무부장관은 행정소송에 관하여 필요하다고 인정되면 법무부의 직원, 검사 또는 공익법무관을 지정하여 그 소송을 수행하게 할 수 있으며, 제5조제1항 또는 제2항에 따라 행정청의 장이 지정하거나 선임한 사람을 해임하게 할 수 있다.

안 제21조는 검사의 이의제기권을 규정하고 있는바, 이에 따르면 검사는 구체적 사건과 관련하여 상급자의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때는 이의제기서를 작성하여 공소청장에게 제출할 수 있으며, 공소청장은 이를 관련 위원회에 부의하여야 함.

검사의 이의제기권을 규정하고 그 절차를 구체적으로 명시한 것은 바람직하다고 할 것이나, 안 제21조제3항 중 ‘관련 위원회’의 의미가 불명확한 측면이 있으므로, 이를 안 제37조의 ‘공소심의위원회’ 등과 같이 구체화하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.

안 제22조에 따른 검사 직무의 위임·이전 및 승계, 안 제23조에 따른 법무부장관의 지휘·감독, 안 제24조에 따른 검사인사위원회 및 안 제25조에 따른 근무성적 등의 평정 등은 현행 「검찰청법」의 규정과 큰 차이가 없음. 다만, 인사위원의 임기는 현행의 검찰인사위원회가 1년인 것과 달리 2년이며, 평정과 관련하여서도 현행과 달리 법무부장관은 평정 기준을 공개하여야 함.

안 제27조는 현행 「검찰청법」과 마찬가지로 검사의 휴직에 관하여 규정하고 있는데, 「검찰청법」 제38조의2¹³⁴⁾와 달리 공소청법안에는 휴직의 기간에 관한 사항은 언급이 없는바, 이를 법률에 규정하거나 대통령령에 위임하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.

134) 「검찰청법」 제38조의2(휴직 기간) 검사의 휴직 기간은 다음 각 호와 같다.

1. 제38조제1항에 따른 휴직 기간은 그 복무 기간이 끝날 때까지로 한다.
2. 제38조제2항제1호에 따른 휴직 기간은 2년 이내로 한다.
3. 제38조제2항제2호에 따른 휴직 기간은 1년(「공무원 재해보상법」에 따른 공무원 부상 또는 질병으로 인한 휴직 기간은 3년) 이내로 한다.

안 제28조는 현행 「검찰청법」 제6조가 검사의 직급을 검찰총장과 검사로 구분한다고 규정한 것과 달리, 검사의 직급을 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으나, 특별한 사유가 없다면 검사의 직급을 가급적 법률에 직접 규정하는 것이 타당해 보이며, 검찰총장도 검사에 포함됨을 명시한 「검찰청법」과 마찬가지로 공소청장 및 차장·지청장 또한 검사에 포함된다는 것을 명시하는 방안도 검토가 필요해 보임.

안 제29조에 따른 검사의 적격심사, 안 제30조 및 제31조의 퇴직 관련 사항은 현행 「검찰청법」과 동일하며, 안 제32조에 따르면 검사의 정년 또한 현행과 마찬가지로 63세임.

안 제33조는 검사가 정치에 관여하는 행위를 금지하고 있는바, 이러한 ‘정치운동의 금지’는 현행 「검찰청법」 제43조¹³⁵⁾에도 규정되어 있으나, 공소청법안은 이를 더욱 구체화하여 명시하고 있으며, 이를 위반할 경우 안 제44조에 따라 10년 이하의 징역 및 10년 이하의 자격정지에 처할 수 있다는 벌칙을 함께 규정하고 있다는 특징이 있음.

135) 「검찰청법」 제43조(정치운동 등의 금지) 검사는 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 국회 또는 지방의회의 의원이 되는 일
2. 정치운동에 관여하는 일
3. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 일
4. 법무부장관의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 일

마. 공소청 직원(안 제5장 제34조~제36조)

안 제5장은 검사 외에 공소청 직원 관련 사항을 규정하고 있음.

[제정안 원문]

공소청 설치 및 운영에 관한 법률안
제5장 공소청 직원
제34조(공소청 직원) ① 공소청의 행정에 관한 사무처리를 위하여 필요한 직원(이하 “공소청 직원”이라 한다)을 둘 수 있다. ② 제1항에 따른 공소청 직원의 직제와 정원에 관하여는 대통령령으로 정한다. 제35조(공소청 직원의 보직) 공소청 직원의 보직은 법무부장관이 행한다. 다만, 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. 제36조(결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 공소청 직원으로 임용될 수 없다. 1. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 2. 금고 이상의 형을 선고받은 사람 3. 대통령비서실 소속의 공무원으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람

안 제34조는 공소청 직원에 관한 규정으로, 현행 「검찰청법」 제45조¹³⁶⁾가 수사 업무와 관련한 검찰청 직원을 다양하게 규정한 것과 달리, ‘필요한 직원’을 둘 수 있다고 규정하면서 구체적 사항은 대통령령으로 위임하고 있음.

안 제35조는 공소청 직원의 보직과 관련된 사항으로, 현행 「검찰청법」과 마찬가지로 이를 법무부장관이 행하도록 하고 있으나, 현행과

¹³⁶⁾ 「검찰청법」 제45조(검찰청 직원) 검찰청에는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원, 검찰부이사관, 검찰수사서기관, 검찰사무관, 수사사무관, 마약수사사무관, 검찰주사, 마약수사주사, 검찰주사보, 마약수사주사보, 검찰서기, 마약수사서기, 검찰서기보, 마약수사서기보 및 별정직공무원을 둔다.

달리 이 권한의 일부를 공소청장이나 지역공소청장에게 위임할 수 있는 근거는 별도로 두고 있지 않음. 이는 공소청 검사의 인사뿐만 아니라¹³⁷⁾ 공소청 직원의 보직에 대한 공소청장의 권한을 제한함으로써, 검찰총장에게 인정되는 현행 인사 관련 권한을 최소한으로 남기려는 취지가 있는 것으로 이해됨.

다만, 「국가공무원법」에 따르면 행정부 일반직공무원의 경우 행정기관 소속 5급 이상 공무원의 임용권은 대통령에게, 그 외의 공무원에 대하여는 장관에게 있으나,¹³⁸⁾ 「공무원임용령」 제5조는 고위공무원단을 제외한 5급 이상 공무원의 임용권을 장관에게, 4·5급 공무원의 전보권과 6급 이하 공무원의 임용권을 소속기관의 장에게 위임할 수 있도록 하는 등, 일반직 국가공무원 임용권의 위임과 재위임을 폭 넓게 인정하고 있음.¹³⁹⁾

137) 앞서 검토하였듯이, 안 제15조에서 검사의 임명과 보직은 법무부장관의 제청으로 대통령이 한다고 규정하고 있는데, 법무부장관이 검사의 보직 제청 시 검찰총장의 의견을 듣도록 한 현행 「검찰청법」 제34조제1항 후단은 삭제하였음.

138) 「국가공무원법」 제32조(임용권자) ① 행정기관 소속 5급 이상 공무원 및 고위공무원단에 속하는 일반직공무원은 소속 장관의 제청으로 인사혁신처장과 협의를 거친 후에 국무총리를 거쳐 대통령이 임용하되, 고위공무원단에 속하는 일반직공무원의 경우 소속 장관은 해당 기관에 소속되지 아니한 공무원에 대하여도 임용제청할 수 있다. 이 경우 국세청장은 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명한다.

② 소속 장관은 소속 공무원에 대하여 제1항 외의 모든 임용권을 가진다.

③ 대통령은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 임용권의 일부를 소속 장관에게 위임할 수 있으며, 소속 장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제2항에 따른 임용권의 일부와 대통령으로부터 위임받은 임용권의 일부를 그 보조기관 또는 소속 기관의 장에게 위임하거나 재위임할 수 있다.

139) 「공무원임용령」 제5조(임용권의 위임) ① 법 제32조제3항에 따라 대통령은 소속 장관에게 3급부터 5급까지의 공무원(이에 상당하는 전문임기제공무원 및 시간선택제전문임기제공무원을 포함한다)에 대한 임용권을 위임한다.

② 소속 장관은 고위공무원단에 속하는 공무원(이하 “고위공무원”이라 한다) 이상을 장으로 하는 소속 기관의 장(대학의 장, 시·도의 교육감, 검찰총장, 고등검찰청 및 지방검찰청 검사장을 포함한다)에게 그 소속 기관의 4급 및 5급 공무원(이에 상당하는 전문임기제공무원 및 시간선택제전문임기제공무원을 포함한다)의 전보권과 6급 이하 공무원(이에 상당하는 전문임기제공무원, 시간선택제전문임기제공무원 및 한시임기제공무원을 포함한다)의 임용권을 위임할 수 있다. (이하 생략)

검사의 경우 공익의 대표자로서 준사법기관이자 스스로 국가의사를 결정하고 외부에 표시할 수 있는 단독제 관청이며, 담당하는 직무의 기본권 관련성이 높다는 점에서, 현행 「검찰청법」(제34조제1항)과 공소청법안(안 제15조)에서 법무부장관이 전적으로 검사에 대한 인사 권한을 행사하도록 규정한 취지를 인정할 수 있음.¹⁴⁰⁾

그러나 이와 달리 검찰청이나 공소청 직원의 경우, 수사나 조사, 법무행정 등의 업무를 담당하는 다른 일반직 국가공무원과 업무 내용이 크게 다를 바 없고,¹⁴¹⁾ 보직 권한의 위임근거 규정은 그대로 두면서 위임하는 보직 권한의 범위를 적정하게 조정하는 방안 등도 있는바, 적재적소에 인력을 배치하여 공소청 내 사무조직·인사 운영의 효율성 제고와 책임행정 구현 등의 측면을 함께 고려할 때, 공소청장 등에 대한 공소청 직원 보직 권한의 위임근거를 규정하는 방안도 논의할 필요가 있어 보임.

한편, 안 제36조는 공소청 직원의 결격사유에 관한 규정으로, 대부분 현행 「검찰청법」과 유사하나, 대통령비서실 소속의 공무원으로서 퇴직 후 2년이 지나지 않은 사람이 공소청 ‘검사’ 외에 ‘직원’으로도 임용될 수 없도록 규제를 강화하고 있다는 특징이 있음.

140) 다만, 현행 「검찰청법」은 검사 인사의 객관성과 공정성을 담보하고자 ‘검찰인사위원회’ 심의 및 검찰총장에 대한 의견 청취 절차를 규정하고 있고, 공소청법안은 공소청장의 의견 청취 절차는 없으나 ‘검사인사위원회’의 심의를 거처도록 규정함.

141) 일반직공무원 내 행정직군 중 검찰직·마약수사직 등과 유사 성격의 직렬 또는 직류로서 교정·보호·출입국관리·철도경찰·법무행정·세무·감사 등이 있음(「공무원임용령」 [별표 1]).

바. 공소심의위원회와 공소청 감찰위원회(안 제6장 제37조~제39조)

안 제6장은 공소심의위원회 및 공소청 감찰위원회에 관한 내용임.

[제정안 원문]

공소청 설치 및 운영에 관한 법률안
제6장 공소심의위원회와 공소청 감찰위원회
제37조(공소심의위원회) ① 기소 및 불기소 적정성, 영장청구 등에 관한 적정성, 검사의 각종 처분에 관한 적정성을 심의하기 위하여 공소청 및 지역공소청에 공소심의위원회를 둔다. ② 공소심의위원회의 위원 정원은 9명 이내로 하고, 외부 위원을 과반으로 한다. ③ 공소심의위원회의 심사 대상, 조직, 권한, 운영 등의 구체적 내용에 관하여는 따로 대통령령으로 정한다. 제38조(공소심의위원회에 대한 신청) ① 공소심의위원회의 신청권자는 검사, 피의자, 피해자 및 피해자에 준하는 자로서 대통령령으로 정하는 자로 한다. ② 공소심의위원회에 대한 신청은 재정신청에 영향을 주지 아니한다. 제39조(공소청 감찰위원회) ① 공소청에 대한 감찰사무를 독립적으로 수행하기 위하여 법무부 소속으로 공소청 감찰위원회를 둔다. ② 공소청 감찰위원회의 심의 대상, 사무, 조직, 운영 등에 관하여는 따로 대통령령으로 정한다.

안 제37조는 현재 대검찰청 예규인 「검찰수사심의위원회 운영지침」에 따라 운영 중인 ‘검찰수사심의위원회’와 유사한 기능을 수행할 수 있도록 공소청 및 지역공소청에 ‘공소심의위원회’를 두는 내용임.

공소심의위원회는 미국의 대배심 제도(Grand Jury)¹⁴²⁾와 유사하게 검

142) 시민(일반인)으로 구성된 배심원단이 해당 사건의 기소 여부를 결정하는 제도. 16명에서 23명의

찰이 아닌 일반인·전문가 등으로 구성된 심의위원회가 공소제기 및 기소 여부 등을 결정하도록 하는 것으로,¹⁴³⁾ 이를 통해 공소청 검사의 공소 독점을 견제하고, 공소 업무 및 형사재판 과정의 공정성과 신뢰성, 민주적 정당성을 담보하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행 검찰수사심의위원회는 국민적 의혹이 제기되거나 사회적 이목이 집중되는 사건에 대해서 수사 계속 여부, 공소 제기 또는 불기소 처분 여부, 구속영장 청구 및 재청구 여부 등을 심의한다고 명시하고 있으나,¹⁴⁴⁾ 안 제37조는 심의위원회의 심사 대상, 조직, 권한, 운영 등을 모두 대통령령으로 위임하고 있는바, 이를 법률에서 구체적으로 명시하는 방안도 검토해볼 필요가 있어 보임.

특히, 공소청법안에는 공소심의위원회의 의결의 ‘효력’ 등에 대하여 명시적인 언급이 없어, 검사가 심의위원회의 판단에 기속되는지 여부

배심원으로 구성되어 법에서 정하는 중범죄, 연방 범죄에 대해 다수결 원칙에 따라 기소 여부를 결정함. 보다 소수(12인)의 배심원이 참가하여 유무죄여부를 만장일치로 결정(평결)하는 소배심(Petit Jury)제도와 구분됨.

143) 다만, 미국의 대배심 제도는 사건관계인을 소환하여 신문하고, 자료 제출을 강제하는 등 ‘수사 기능’까지 갖고 있다는 점과 비교할 때, 공소청법안의 공소심의위원회는 공소제기 및 기소 여부만을 결정한다는 점에서 본질적인 차이가 있음.

144) 「**검찰수사심의위원회 운영지침**」 제1조(목적) 이 지침은 검찰수사의 절차 및 결과에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위하여 설치하는 검찰수사심의위원회(이하 ‘위원회’라고 한다.)의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(위원회 설치) 위원회는 대검찰청에 설치한다.

제3조(심의대상) ① 위원회는 국민적 의혹이 제기되거나 사회적 이목이 집중되는 사건에 대하여 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 수사 계속 여부
2. 공소제기 또는 불기소 처분 여부
3. 구속영장 청구 및 재청구 여부
4. 공소제기 또는 불기소 처분된 사건의 수사 적정성·적법성 등
5. 기타 검찰총장이 위원회에 부의(附議)하는 사항

② 제1항의 사건 해당여부를 판단함에 있어서는 국민의 알권리, 인권 보호 필요성, 사안의 중대성 등을 고려한다.

등은 불명확하므로, 이에 대한 보완 방안도 논의가 필요하다고 봄.

한편, 안 제39조는 공소청에 대한 검찰사무 수행을 위하여 법무부에 ‘공소청 검찰위원회’를 두는 내용으로, 공소청에 대한 독립적인 검찰업무 수행을 보장한다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있음.

참고로, 현행 「검찰청법」 제28조의2¹⁴⁵⁾는 검찰담당 대검찰청 검사(대검 검찰부장)를 검찰청 내부 또는 외부를 대상으로 공개모집 절차를 통하여 임용할 수 있는 특례를 규정하고 있으나, 공소청법안에는 이와 관련된 내용은 별도로 언급하고 있지 않음.¹⁴⁶⁾

145) 「검찰청법」 제28조의2(검찰담당 대검찰청 검사의 임용에 관한 특례) ① 검찰에 관한 사무를 담당하는 대검찰청 검사(이하 “검찰담당 대검찰청 검사”라 한다)는 검찰청 내부 또는 외부를 대상으로 공개모집 절차를 통하여 적격자를 임용한다.

② 검찰담당 대검찰청 검사는 10년 이상 제27조 각 호의 직위에 재직하였던 사람 중에서 임용한다.

③ 제35조의 검찰인사위원회는 제1항에 따라 공개모집에 응모한 사람이 임용 적격자인지를 심의하고, 3명 이내의 임용후보자를 선발하여 법무부장관에게 추천한다.

④ 제3항의 추천을 받은 법무부장관은 검찰총장의 의견을 들어 검찰인사위원회가 추천한 임용후보자 중 1명을 대통령에게 임용 제청한다. 이 경우 임용 당시 검사는 전보의 방법으로 임용 제청하고, 임용 당시 검사가 아닌 사람은 신규 임용의 방법으로 임용 제청한다.

⑤ 검찰담당 대검찰청 검사의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

146) 검찰담당 대검찰청 검사의 개방형 임용 조항은 검사 등 소속 공무원 비위행위에 대한 검찰의 이른바 ‘제 식구 감싸기’ 관행을 타파하고, 검찰 업무의 투명성과 공정성을 제고하려는 취지로 2009년 11월 「검찰청법」 개정을 통해 도입된 것임.

사. 보칙(안 제7장 제40조~제43조)

안 제7장은 보칙으로서, 검사의 파견 금지 등, 검사의 불기소 처분에 대한 항고제도 및 기타 대통령령·부령 위임근거 및 공소청 공무원에 대한 「국가공무원법」의 적용에 대하여 규정하고 있음.

[제정안 원문]

공소청 설치 및 운영에 관한 법률안
제7장 보칙
제40조(검사의 파견 금지 등) ① 검사는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공소청 이외의 다른 기관에 파견되거나 다른 직위를 겸임할 수 없다. ② 검사로서 퇴직 후 1년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없다. 제41조(항고) ① 검사의 불기소처분에 불복하는 고소인이나 고발인은 그 검사가 속한 지역공소청 또는 지청을 거쳐 서면으로 공소청에 항고할 수 있다. 이 경우 해당 지역공소청 또는 지청의 검사는 항고가 이유 있다고 인정하면 그 처분을 경정(更正)하여야 한다. ② 공소청장은 제1항의 항고가 이유 있다고 인정하면 소속 검사로 하여금 지역공소청 또는 지청 검사의 불기소처분을 직접 경정하게 할 수 있다. 이 경우 공소청 검사는 지역공소청 또는 지청의 검사로서 직무를 수행하는 것으로 본다. ③ 제1항의 항고는 「형사소송법」 제258조제1항에 따른 통지를 받은 날부터 30일 이내에 하여야 한다. ④ 제3항의 경우 항고를 한 자가 자신에게 책임이 없는 사유로 정하여진 기간 이내에 항고를 하지 못한 것을 소명하면 그 항고 기간은 그 사유가 해소된 때부터 기산한다. ⑤ 제3항의 기간이 지난 후 접수된 항고는 기각하여야 한다. 다만, 중요한 증거가 새로 발견된 경우 고소인이나 고발인이 그 사유를 소명하였을 때에는 그러하지 아니하다.

제42조(조직 및 운영) ① 이 법에 규정된 사항 외에 공소청의 조직 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

② 공소청의 사무에 관하여 필요한 사항은 법무부령으로 정할 수 있다.

제43조(「국가공무원법」의 적용) 공소청 공무원에 대하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「국가공무원법」을 적용한다.

안 제40조에 따르면 검사는 공소청 외의 다른 기관에 파견되거나 다른 직위를 겸임할 수 없음. 반면, 현행 「검찰청법」 제44조¹⁴⁷⁾는 법무부와 그 소속 기관의 직원으로서 검사로 임명될 자격이 있는 사람은 검사를 겸임할 수 있도록 허용하고 있는바, 공소청법안은 이러한 겸임 제한을 넘어 다른 기관으로의 파견까지도 금지함으로써 법무부를 포함한 다른 기관에서 근무하는 것을 제한하려는 취지임.

현재 법무부와 검찰은 법 제44조에 근거하여 현직검사의 법무부 겸직을 가능하게 하고 있으며, 같은 조 후단에 따라 겸직 검사의 수를 검찰청의 검사 정원에서 제외하고 있음.

이에 따라 검사가 법무부에 제한 없이 근무할 수 있어 법무부의 검찰에 대한 외부적 통제가 유명무실해지고, 검사들이 단기간 겸직 후 검찰청에 복귀하는 인사 방식으로 정작 법무부의 업무 전문성 축적 및 장기적 관점에서의 법무행정 정책 수립에 한계가 생긴다는 비판이 제기되고 있음.¹⁴⁸⁾ 2020년 법무부 법무·검찰개혁위원회는 종전 검사로 보임하던

147) 「검찰청법」 제44조(검사의 겸임) 법무부와 그 소속 기관의 직원으로서 검사로 임명될 자격이 있는 사람은 검사를 겸임할 수 있다. 이 경우 그 중 보수가 더 많은 직위의 보수를 받으며, 그 겸직 검사의 수는 제36조의 검사 정원에 포함하지 아니한다.

직위에 해당 분야 전문가를 임용하는 이른바 ‘법무부 탈(脫)검찰화’를 추진하여 법무부 검사보임 직위 수 축소를 추진하였으나,¹⁴⁹⁾ 최근 법무부 본부의 검사 정원 대비 현원 규모는 다시 증가하는 추세임.¹⁵⁰⁾

공소청법안은 검사가 법무부 직원으로 근무하는 것을 전면적으로 금지함으로써, 소속기관인 공소청에 대한 법무부의 실질적 통제권을 확립하고, 장기적 관점에서 법무부의 전문 역량 강화를 도모하는 한편, 현재 검사들의 과도한 법무부 근무로 발생하는 일선 검찰청의 인력 운용 부담을 해소하고, 신설되는 공소청의 효율적 인력 운용에도 기여한다는 점에서 그 취지가 타당한 측면이 있음.

다만, 법무부의 업무 중 수사 외에도 현실적으로 공소 및 형사법정책 등 검사의 고유직무와 관련성이 높은 업무의 경우 검사가 법무부 직원을 겸직하는 것이 업무 전문성 확보 및 법무부와 공소청간의 유기적 업무 협조 차원에서 효과적일 수 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

따라서, 현행 규정을 전면적으로 폐지하는 방안 외에도, 검사의 과도한 법무부 직위 겸직을 방지할 수 있는 다른 대안도 충분히 논의할 필요가 있어 보임.¹⁵¹⁾

148) 참여연대 정책자료, “법무부의 脫 검찰화”, 2017년 6월 7일자, p. 3.

149) 법무부 보도자료, 「『법무행정 역량 강화를 위한 법무부 탈검찰화 실질화 방안』 권고 - 법무·검찰 개혁위원회 제12차 권고 발표」, 2020. 1. 20.

150) [연도별 법무부 본부 검사 정원 및 현원]

(단위: 명)

구분	2019년말	2020년말	2021년말	2022년말	2023년말
정원	26	25	25	29	30
현원	34	32	33	37	51
차이	8	7	8	8	21

* 자료: 법무부

한편, 안 제41조는 검사의 불기소 처분에 대한 항고제도를 규정하고 있는데, 이는 현행 「검찰청법」 제10조¹⁵²⁾와 크게 다르지 않은 내용이나, 앞서 살펴본 바와 같이 현행 ‘대검찰청-고등검찰청-지방검찰청·지청’의 3단계 구조가 ‘공소청-지방공소청·지청’의 2단계 구조로 변경됨을 전제로, 현행 「검찰청법」 제10조제3항 및 제5항의 ‘재항고 제도’를 삭제하였다는 특징이 있음.¹⁵³⁾

151) 예를 들어, 검직 허용 근거인 현행 「검찰청법」 제44조를 공소청법안에도 규정하되, 검직 인원 한도를 공소청 검사 정원의 일정 비율(예: 1%)로 제한하고, 구체적 규모는 하위법령에 위임하거나, 검사가 검직할 수 있는 법무부 직위 혹은 업무의 특성과 범위를 법령에 제한적으로 명시함으로써 검직이 과도하지 않도록 하는 방안 등을 논의해볼 수 있다고 봄.

152) 「**검찰청법**」 제10조(항고 및 재항고) ① 검사의 불기소처분에 불복하는 고소인이나 고발인은 그 검사가 속한 지방검찰청 또는 지청을 거쳐 서면으로 관할 고등검찰청 검사장에게 항고할 수 있다. 이 경우 해당 지방검찰청 또는 지청의 검사는 항고가 이유 있다고 인정하면 그 처분을 경정(更正)하여야 한다.

② 고등검찰청 검사장은 제1항의 항고가 이유 있다고 인정하면 소속 검사로 하여금 지방검찰청 또는 지청 검사의 불기소처분을 직접 경정하게 할 수 있다. 이 경우 고등검찰청 검사는 지방검찰청 또는 지청의 검사로서 직무를 수행하는 것으로 본다.

③ 제1항에 따라 항고를 한 자[「형사소송법」 제260조에 따라 재정신청(裁定申請)을 할 수 있는 자는 제외한다. 이하 이 조에서 같다]는 그 항고를 기각하는 처분에 불복하거나 항고를 한 날부터 항고에 대한 처분이 이루어지지 아니하고 3개월이 지났을 때에는 그 검사가 속한 고등검찰청을 거쳐 서면으로 검찰총장에게 재항고할 수 있다. 이 경우 해당 고등검찰청의 검사는 재항고가 이유 있다고 인정하면 그 처분을 경정하여야 한다.

④ 제1항의 항고는 「형사소송법」 제258조제1항에 따른 통지를 받은 날부터 30일 이내에 하여야 한다.

⑤ 제3항의 재항고는 항고기각 결정을 통지받은 날 또는 항고 후 항고에 대한 처분이 이루어지지 아니하고 3개월이 지난 날부터 30일 이내에 하여야 한다.

⑥ 제4항과 제5항의 경우 항고 또는 재항고를 한 자가 자신에게 책임이 없는 사유로 정하여진 기간 이내에 항고 또는 재항고를 하지 못한 것을 소명하면 그 항고 또는 재항고 기간은 그 사유가 해소된 때부터 기산한다.

⑦ 제4항 및 제5항의 기간이 지난 후 접수된 항고 또는 재항고는 기각하여야 한다. 다만, 중요한 증거가 새로 발견된 경우 고소인이나 고발인이 그 사유를 소명하였을 때에는 그러하지 아니하다.

153) 그 타당성에 관하여서는 ‘다. 지역공소청 및 지청(안 제3장)’의 검토내용 참조

아. 벌칙(안 제8장 제44조 및 제45조)

안 제8장은 벌칙으로서, 검사의 정치 관여죄 및 직권남용죄를 규정하고 있음.

[제정안 원문]

공소청 설치 및 운영에 관한 법률안
제8장 벌칙
제44조(정치 관여죄) ① 제33조를 위반하여 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 한 사람은 10년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처한다. ② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.
제45조(직권남용죄) ① 직권을 남용하여 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리 행사를 방해한 사람은 7년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지에 처한다. ② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.

안 제44조는 검사가 제33조¹⁵⁴⁾를 위반하여 정당 또는 정치단체에 가

154) 공소청법안 제33조(정치 관여 금지 등) ① 검사는 정당이나 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 제1항에서 정치활동에 관여하는 행위란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위
2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위
3. 정치적 중립을 위반하여 특정 정당이나 특정 정치인의 사건에 대하여 유리 또는 불리하게 처분하거나 처분을 약속하는 행위
4. 특정 정당이나 특정 정치인을 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방해하는 행위 또는 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 이용하게 하는 행위
5. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위
6. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 이용한 제1호부터 제5호까지에 해당하는 행위
7. 소속 직원이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제6호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위

입하거나 정치활동에 관여한 경우 10년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처하도록 규정하고 있으며, 안 제45조는 직권을 남용하여 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리 행사를 방해한 사람은 7년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지에 처하도록 규정하고 있음.

이는 그간 검찰에 대해서 제기되었던 정치적 중립성 관련 비판 및 각종 직권남용 의혹에 대한 문제 제기 등을 토대로 하고 있는바, 공소청 검사의 경우에도 공소권이라는 막중한 권한이 악용된다면 그 폐해가 클 수밖에 없다는 점 등을 고려할 때, 안 제44조 및 제45조와 같은 형사처벌 규정은 필요한 측면도 있다고 할 수 있음.

다만, 10년 이하의 징역 등 법정형이 적정한지 등에 대해서는 더 심도 있게 논의할 필요가 있음.

와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위

③ 검사는 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 행위
2. 법무부장관의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 행위

자. 부칙(제1조~제4조)

공소청법안의 부칙에는 시행일 및 경과조치가 규정되어 있음.

[제정안 원문]

공소청 설치 및 운영에 관한 법률안	
부 칙	
제1조(시행일)	이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.
제2조(일반적 경과조치)	① 이 법 시행 당시 종전의 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 중 이 법에 규정이 있는 직무는 공소청이 승계한다. ② 이 법 시행 당시 종전의 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 중 이 법에 규정이 없는 직무에 대하여 공소청이 승계할 수 없는 직무는 담당 기관에서 승계한다.
제3조(검찰총장의 지위 및 임기에 관한 경과조치)	이 법 시행 당시의 검찰총장은 이 법의 공소청장으로 보고, 그 임기는 검찰총장 임명일부터 기산한다.
제4조(검찰청 검사 및 검찰청직원에 관한 경과조치)	이 법 시행 당시의 검사 및 검찰청직원은 이 법의 공소청 검사 및 공소청 직원으로 본다.

안 부칙 제1조에 따른 시행일은 ‘공포 후 1년이 경과한 날’이나, 검찰청 폐지 및 공소청·중수청 신설 등 정부조직의 신설·변경에 따른 준비 및 조치 필요사항이 다양하고, 「형사소송법」 등 수사 및 공판 절차와 연계된 법률 개정이 필요하며, 공소청법안의 구체적 시행을 위해 필요한 각종 대통령령 및 부령 제정 등 법령정비에도 적지 않은 시일이 소요된다는 점을 고려한다면, 법의 실제 시행을 위한 준비 기간을 충분히 확보할 필요성이 있을 것으로 보임.

안 부칙 제2조는 일반적 경과조치로서 현행 「검찰청법」상 직무 중 공소청법안에 규정이 있는 ‘공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항’ 등은 공소청이 승계하도록 하고, 그 외에 ‘범죄수사’와 같은 직무는 ‘담당 기관’에서 승계하도록 규정하고 있음.

다만, 검찰청을 폐지하고 그 기능을 공소청과 중수청으로 나누어 분담하게 하려는 이번 법률안의 취지를 고려할 때, ‘담당 기관’을 ‘중수청’ 등으로 구체화하는 것이 바람직한 측면이 있다고 봄.

안 부칙 제3조는 검찰총장의 지위·임기에 관한 것으로, 이 법 시행 당시의 검찰총장은 공소청법안에 따른 공소청장이 되며, 그 임기는 검찰총장 임명일부터 기산함.

안 부칙 제4조는 검찰청 검사 및 검찰청 직원에 관한 경과조치로, 이 법 시행 당시 검사 및 직원은 공소청의 검사 및 직원으로 간주하고 있으나, 현행 「검찰청법」에 따른 검찰청 직원의 상당수는 ‘수사’ 업무를 수행하고 있는 ‘수사관’에 해당한다는 점을 고려할 때, 이들을 공소청 직원으로 곧바로 간주하는 것보다는 중수청 직원으로 임용될 수 있도록 하는 내용의 경과조치 등을 검토할 필요가 있다고 봄.

끝으로, 공소청법안의 부칙에는 「형사소송법」 및 「정부조직법」 등 외에도 간단한 개정이 필요한 다른 법률의 ‘타법 개정’ 관련 사항에 대하여 언급이 없으므로 이를 검토할 필요가 있어 보이며, ‘다른 법령과의 관계’ 등도 부칙에 추가할 필요성을 검토할 필요가 있어 보임.

3. 중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안 조문별 검토

가. 총칙(안 제1장 제1조~제3조)

안 제1장 총칙은 이 법의 목적, ‘중대범죄’ 등 용어 정의, 권한남용 금지에 관하여 규정하고 있음.

[제정안 원문]

중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안
제1장 총칙
제1조(목적) 이 법은 중대범죄수사청의 설치와 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “중대범죄”란 「형법」 제2편제1장·제2장의 내란의 죄 및 외환의 죄와 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사범죄, 마약범죄 중 대통령령으로 정하는 범죄를 말한다. 2. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 가. 중대범죄와 직접 관련성이 있고 제1호의 범죄와 관련하여 「형법」 제30조부터 제32조까지의 관계에 있는 자가 범한 다른 죄 나. 중대범죄와 직접 관련성이 있고 중대범죄 수사 과정에서 인지한 죄로서 제1호의 범죄자가 범한 다른 죄 3. “중대범죄등”이란 제1호와 제2호의 죄를 말한다. 4. “중수청 공무원”이란 중대범죄수사청장, 지역중수청장, 중대범죄수사청 수사관, 중대범죄수사청 직원을 말한다. 제3조(권한남용의 금지) 중대범죄수사청(이하 “중수청”이라 한다)의 공무원은 그 직무를 수행할 때 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 존중하고, 국민 전체에 대한 봉사자로서 공정·중립을 지켜야 하며, 부여된 권한을 남용하여서는 아니 된다.

안 제1조는 이 법이 중수청의 설치와 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다는 점을 밝히고 있으며, 안 제2조는 「형법」 제2편제1장·제2장의 내란의 죄 및 외환의 죄와 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사범죄, 마약범죄 중 대통령령으로 정하는 범죄를 ‘중대범죄’로 정의하고, ‘중대범죄’와 ‘관련범죄’를 포괄하여 ‘중대범죄등’으로 정의하고 있음.

① 중수청법안 제2조제1호의 중대범죄 유형은 검찰의 수사권을 완전히 배제할 목적으로, 기존 「검찰청법」(2022년 개정 이전) 상 검사의 직접수사 가능 범죄 유형 6가지¹⁵⁵⁾에 외환·내란의 죄와 마약범죄를 추가하여 그대로 규정한 것으로 보임. 다만, 추후 중수청과 경찰청 등 수사기관 간 업무의 정확하고도 효율적 배분을 위해서는 중수청법안이 규정한 각 범죄 유형별로 중수청이 수사권을 보유하는 것이 적정한지를 면밀하게 검토할 필요가 있음.

예를 들어, 마약범죄의 경우 검찰이 「검찰청법」 및 관련 규정¹⁵⁶⁾에서 이를 경제범죄로 분류하고 있으나, 치안형 보건범죄로 분류하는 것

155) 「구 검찰청법(법률 제16908호, 2020. 2. 4. 일부개정)」 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.

가. 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄

156) 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정(대통령령)」 [별표2] 경제범죄(제2조제2호 관련)

10. 보건·마약 관련 경제범죄: 다음 각 목의 죄

가. 「마약류 관리에 관한 법률」 제58조, 제58조의2, 제59조부터 제64조까지에 해당하는 죄(마약류를 단순 소지·소유·사용·운반·관리·투약·보관한 범죄는 제외한다)

나. 「마약류 불법거래 방지에 관한 특별법」 제6조부터 제11조까지에 해당하는 죄

다. 「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」 제2조, 제3조, 제3조의2, 제4조 및 제5조에 해당하는 죄

라. 「의료법」 제87조, 제87조의2제2항, 제88조, 제88조의2, 제89조 및 제90조에 해당하는 죄

이 타당하다는 지적이 있고, 대형참사의 경우에도 피해자 구호 및 상황 유지와 긴밀하게 연계한 종합대응이 필요한 사건이라는 점에서, 치안 업무의 성격이 강하므로 경찰 책임하에 이루어지는 것이 바람직하다는 의견이 있음.¹⁵⁷⁾ 현행 경찰법 제14조제6항 단서¹⁵⁸⁾의 개별 사건에 대한 경찰청장의 예외적 지휘·감독 허용 조항 역시 대형참사 등 대규모 재난을 예정하고 있는 것으로 보인다는 점도 참고할 필요가 있음.

② 중수청법안 제2조제2호는 ‘관련범죄’의 범위로 중대범죄와 직접 관련성이 있고 중대범죄와 관련한 공동정범(「형법」 제30조), 교사범(제31조), 종범(제32조) 관계에 있는 자¹⁵⁹⁾가 범한 죄 및 중대범죄와 직접 관련성이 있고 중대범죄 수사 과정에서 인지한 죄를 포함하고 있음.

이는 현행 공수처법의 입법례¹⁶⁰⁾를 참고한 것으로 보이나, 공수처법

157) 서보학(2021), 앞의 논문, p.108.

158) 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제14조(경찰청장) ⑥ 경찰청장은 경찰의 수사에 관한 사무의 경우에는 개별 사건의 수사에 대하여 구체적으로 지휘·감독할 수 없다. 다만, 국민의 생명·신체·재산 또는 공공의 안전 등에 중대한 위험을 초래하는 긴급하고 중요한 사건의 수사에 있어서 경찰의 자원을 대규모로 동원하는 등 통합적으로 현장 대응할 필요가 있다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 때에는 제16조에 따른 국가수사본부장을 통하여 개별 사건의 수사에 대하여 구체적으로 지휘·감독할 수 있다.

159) 「형법」 제30조(공동정범) 2인 이상이 공동하여 죄를 범한 때에는 각자를 그 죄의 정범으로 처벌한다.

제31조(교사범) ① 타인을 교사하여 죄를 범하게 한 자는 죄를 실행한 자와 동일한 형으로 처벌한다.

②교사를 받은 자가 범죄의 실행을 승낙하고 실행의 착수에 이르지 아니한 때에는 교사자와 피교사자를 음모 또는 예비에 준하여 처벌한다.

③교사를 받은 자가 범죄의 실행을 승낙하지 아니한 때에도 교사자에 대하여는 전항과 같다.

제32조(종범) ①타인의 범죄를 방조한 자는 종범으로 처벌한다.

②종범의 형은 정범의 형보다 감경한다.

160) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 고위공직자와 「형법」 제30조부터 제32조까지의 관계에 있는 자가 범한 제3호 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄

나. 고위공직자를 상대로 한 자의 「형법」 제133조, 제357조제2항의 죄

다. 고위공직자범죄와 관련된 「형법」 제151조제1항, 제152조, 제154조부터 제156조까지의 죄 및 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄

과 비교하였을 때 범죄은닉죄(「형법」 제151조제1항), 위증·모해위증죄(제152조), 허위감정통역죄(제154조) 등¹⁶¹⁾이 ‘관련범죄’의 범위에서 빠져있고(공수처법 제2조제4호다목), 「형사소송법」 제11조¹⁶²⁾에 따른 ‘관련사건’의 정의보다도 좁게 인정하고 있음.

중수청법안은 관련사건의 정의를 지나치게 넓게 규정할 경우 중수청의 수사범위 및 권한이 확대되어 수사권 남용 등이 발생할 가능성이 있다는 점을 고려한 것으로 보임.

다만, 고위공직자범죄라는 특정 유형의 사건만을 수사하는 공수처와 비교하여 중수청의 수사 범위는 더욱 광범위하고 범죄 유형과 양태가 다양하기 때문에, 효율적 수사와 범죄 사건의 실체적 진실 발견을 위해 서는 다른 법의 사례를 참고하여 관련범죄의 범위를 충분히 인정할 필요도 있다고 봄.

③ 중수청법안은 안 제13조제1항¹⁶³⁾제2호에서 ‘수사 및 공소 업무에

라. 고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄

5. “고위공직자범죄등”이란 제3호와 제4호의 죄를 말한다.

161) 「형법」 제151조(범인은닉과 친족간의 특례) ① 벌금 이상의 형에 해당하는 죄를 범한 자를 은닉 또는 도피하게 한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

제152조(위증, 모해위증) ① 법률에 의하여 선서한 증인이 허위의 진술을 한 때에는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 형사사건 또는 징계사건에 관하여 피고인, 피의자 또는 징계혐의자를 모해할 목적으로 전항의 죄를 범한 때에는 10년 이하의 징역에 처한다.

제154조(허위의 감정, 통역, 번역) 법률에 의하여 선서한 감정인, 통역인 또는 번역인이 허위의 감정, 통역 또는 번역을 한 때에는 전2조의 예에 의한다.

162) 「형사소송법」 제11조(관련사건의 정의) 관련사건은 다음과 같다.

1. 1인이 범한 수죄
2. 수인이 공동으로 범한 죄
3. 수인이 동시에 동일장소에서 범한 죄
4. 범인은닉죄, 증거인멸죄, 위증죄, 허위감정통역죄 또는 장물에 관한 죄와 그 본범의 죄

종사하는 공무원(중수청 공무원 제외)이 범한 죄에 관한 수사'를 중수청 수사관의 직무로 명시하고 있으나, '중대범죄등'에 관한 안 제2조제3호에는 위 사항이 포함되지 않는 문제가 있으므로, 다른 수사기관 공무원의 범죄 또한 '중대범죄등'에 포함될 수 있도록 정의 규정을 일부 수정할 필요가 있다고 봄.

한편, 안 제3조는 중수청 소속 공무원이 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 존중하고, 공정·중립을 지켜야 하며, 권한을 남용하지 않아야 한다고 규정하고 있음. 여기에서의 '중립'은 중수청법안의 전체 취지 등을 감안할 때 '정치적 중립'을 의미하는 것으로 보이는데, 참고로 중수청법안은 안 제25조¹⁶⁴⁾에 별도로 '정치 관여 금지 등'을 규정하고 그 위반에 대한 벌칙(안 제37조¹⁶⁵⁾)도 함께 규정하고 있음.

163) 중수청법안 제13조(수사관의 직무) ① 수사관의 직무는 다음 각 호와 같다.

1. 중대범죄등에 관한 수사
2. 수사 및 공소 업무에 종사하는 공무원(중수청 소속 공무원은 제외한다)이 범한 범죄에 관한 수사

164) 중수청법안 제25조(정치 관여 금지 등) ① 수사관은 정당이나 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 제1항에서 정치활동에 관여하는 행위란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위
2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위
3. 정치적 중립을 위반하여 특정 정당이나 특정 정치인의 사건에 대하여 유리 또는 불리하게 처분하거나 처분을 약속하는 행위
4. 특정 정당이나 특정 정치인을 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방해하는 행위 또는 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 이용하게 하는 행위
5. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위
6. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 이용한 제1호부터 제5호까지에 해당하는 행위
7. 소속 직원이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제6호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위

③ 수사관은 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 행위
2. 행정안전부장관의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 행위

165) 중수청법안 제37조(정치 관여죄) ① 제25조를 위반하여 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하

나. 중대범죄수사청(안 제2장 제4조~제9조)

안 제2장은 중수청의 설치, 중수청장의 직무, 임명, 자격, 중수청장후보추천위원회, 차장 및 직제 등에 관하여 규정하고 있음.

[제정안 원문]

중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안

제2장 중대범죄수사청

제4조(중대범죄수사청의 설치 등) ① 중대범죄등의 수사에 관한 직무를 수행하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 중수청을 둔다.

② 중수청의 사무를 지역적으로 분담하도록 하기 위하여 지역중대범죄수사청(이하 “지역중수청”이라 한다)을 둘 수 있다.

③ 중대범죄수사사무를 전담하는 중수청 수사관(이하 “수사관”이라 한다)을 두고, 중대범죄수사청장(이하 “중수청장”이라 한다)은 수사관의 사무를 총괄한다.

④ 중수청과 지역중수청의 위치 및 관할구역은 대통령령으로 정한다.

제5조(중대범죄수사청장) ① 중수청에 중수청장을 둔다.

② 중수청장은 중수청의 사무를 맡아 처리하고 중수청 사무를 총괄하며 중수청의 공무원을 지휘·감독한다.

③ 중수청장은 제7조에 따른 중대범죄수사청장후보추천위원회가 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명한다.

④ 중수청장은 국회의 요구에 따라 국회에 출석하여 중수청의 소관 사무에 관하여 보고하거나 답변할 의무가 있으며, 국회에서의 답변과 서류제출 등과 관련한 구체적인 내용은 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제4조를 준용한다.

⑤ 중수청장의 보수 및 대우는 차관의 예에 준한다.

⑥ 중수청장의 임기는 2년으로 하고 중임할 수 없으며, 정년은 65세로 한다.

⑦ 중수청장이 그 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배하였을 때에는 국회는 탄핵 소추를 의결할 수 있다.

거나 정치활동에 관여하는 행위를 한 사람은 10년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처한다.

② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.

- ⑧ 중수청장은 중수청의 예산 관련 업무를 수행하는 경우에 「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

제6조(중대범죄수사청장의 임명자격) ① 중수청장은 다음 각 호의 직에 15년 이상 있었던 사람 중에서 임명한다.

1. 수사업무에 종사한 사람 중에서 「국가공무원법」 제2조의2에 따른 고위 공무원단에 속하는 공무원, 3급 이상 공무원 또는 총경 이상 경찰공무원으로 재직한 경력이 있는 사람
2. 판사·검사·변호사의 직에 있었던 사람
3. 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 수사에 관한 사무에 종사한 사람
4. 대학이나 공인된 연구기관에서 법률학·경찰학 분야 조교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 재직하였던 사람

② 제1항 각 호에 규정된 둘 이상의 직에 재직한 사람에 대해서는 그 연수를 합산한다.

③ 중수청장이 꺾워된 때에는 제5조제3항에 따른 절차를 거쳐 60일 이내에 후임자를 임명하여야 한다. 이 경우 새로 임명된 중수청장의 임기는 새로이 개시된다.

제7조(중대범죄수사청장후보추천위원회) ① 행정안전부장관이 제청할 중수청장 후보자의 추천을 위하여 행정안전부에 중대범죄수사청장후보추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 둔다.

② 추천위원회는 행정안전부장관이 중수청장 후보자를 제청할 때마다 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 제4항에 따른 위원 중에서 행정안전부장관이 임명하거나 위촉한다.

④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 행정안전부장관이 임명하거나 위촉한다.

1. 행정안전부 차관
2. 고위공직자범죄수사처장
3. 경찰청장
4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명
5. 제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천한 2명

⑤ 국회의장은 제4항제4호 및 제5호에 따른 교섭단체에 10일 이내의 기한을 정하여 위원의 추천을 서면으로 요청할 수 있고, 각 교섭단체는 요청받은 기한 내에 위원을 추천하여야 한다.

⑥ 제5항에도 불구하고 요청받은 기한 내에 위원을 추천하지 아니한 교섭단

체가 있는 경우, 국회의장은 해당 교섭단체의 추천에 갈음하여 위원을 위촉한다.

⑦ 추천위원회는 행정안전부장관의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

⑧ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다.

⑨ 추천위원회는 중수청장 후보자로 2명을 추천하여야 한다.

⑩ 행정안전부장관은 중수청장 후보자를 제청하는 경우에는 추천위원회의 추천 내용을 존중한다.

⑪ 추천위원회가 제9항에 따라 중수청장 후보자를 추천하면 해당 추천위원회는 해산된 것으로 본다.

⑫ 그 밖에 추천위원회의 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

제8조(차장) ① 중수청에 차장을 둔다.

② 차장은 중수청장을 보좌하며, 중수청장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대리한다.

③ 차장은 10년 이상 제6조제1항 각 호의 직에 재직하였던 사람 중에서 중수청장의 제청으로 대통령이 임명한다.

④ 차장의 궐위에 관하여는 제6조제3항을 준용한다.

제9조(직제) ① 중수청의 직제는 국·부 또는 과로 한다.

② 중수청 직제의 명칭 및 분장 사무 등은 대통령령으로 정한다.

안 제4조제1항은 중수청을 ‘행정안전부장관’ 소속으로 두도록 명시하고 있음. 다만, 중수청법안과 같은 취지로 발의된 유사 법안¹⁶⁶⁾에서는 중수청을 ‘법무부장관’ 소속으로 설치하도록 규정하였는바, 중수청 소속 부처에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 봄.

먼저, 중수청을 행정안전부 산하에 설치할 경우 현재 행정안전부 소관의 수사기관인 ‘경찰청’과 원활한 협조를 통하여 수사의 효율성을 도

166) 황운하의원 대표발의 「중대범죄수사청법안」, 의안번호 제2203346호

모하고, 행정안전부장관이라는 일원화된 지휘·감독을 바탕으로 업무 책임성을 확보할 수 있다는 장점이 있음. 다만, 이 경우 행정안전부장관이 대부분의 수사 기능을 소관한다는 점에서, 과도한 권한집중 등의 부작용이 발생할 가능성이 있다고 할 것임.

다음으로, 중수청을 법무부 산하에 설치할 경우 현행의 검찰청과 같이 중대범죄에 있어 법무부장관의 지휘·감독 하에 수사와 기소가 긴밀히 연계되어 진행될 수 있다는 점에서 장점이 있음.

다만, 법무부장관이 수사권과 기소권 보유 조직을 모두 소관한다는 점에서 현재 법무부·검찰청의 체계와 크게 다르지 않다는 비판이 제기될 수 있고, 무엇보다 이른바 ‘법무부의 탈(脫)검찰화’가 완전히 이루어지지 못한 상황에서 공소 담당 공소청과 중대범죄수사 담당 중수청이 법무부장관 소속으로 함께 융합되는 결과를 초래할 수 있으며,¹⁶⁷⁾ 이는 제정법률안의 목적인 수사·기소의 완전한 분리 취지를 퇴색시킬 가능성이 있음.

따라서 중수청의 소속 결정과 관련해서는 검찰의 권한 분산 및 수사의 공정성·중립성 확보라는 각 법률안의 취지와 함께, 중대범죄 수사 기능의 효율적 수행, 수사 업무에 대한 책임성 확보, 기존 검찰과 다른 거대 수사 권력의 출현 방지, 신설 기관의 원활한 조직·인력 구성 등 제반 요소를 충분히 고려하여 결정할 필요가 있음.

167) 민형배 국회의원, 앞의 발제문, p.28

안 제5조는 중수청장에 관한 내용으로, 중수청장은 중수청의 사무를 총괄·처리하며 소속 공무원을 지휘·감독함. 같은 조 제5항은 중수청장의 보수 및 대우를 차관의 예에 준하도록 명시하고 있는바, 임기는 2년이고, 중임할 수 없으며, 정년은 65세이나, 헌법과 법률을 위반한 경우 같은 조 제5항에 따라 국회의 탄핵소추 대상이 될 수 있음.

한편, 안 제5조제8항은 중수청장이 중수청의 예산 관련 업무를 수행하는 경우 「국가재정법」 제6조제2항¹⁶⁸⁾에 따른 중앙관서의 장으로 본다고 규정하고 있음.

그러나 해당 조항은 공수처¹⁶⁹⁾, 국가인권위원회¹⁷⁰⁾ 등 행정부에 소속되지 않은 독립기관이 예산 편성시에 일반 중앙행정기관에 적용되는 절차를 거치도록 하기 위한 규정으로, 중수청의 경우 안 제4조에 따라 행정안전부장관 소속으로 설치되는 중앙행정기관이므로 당연히 예산 편성시 중수청장은 중앙관서의 장으로서 관련 절차를 거치게 됨. 따라서 독립기관인 경우에 한해 필요한 규정인 안 제5조제8항은 삭제하는 것이 적절할 것으로 보임.

안 제6조는 중수청장의 임명자격에 관한 사항으로, 15년 이상 관련 경력을 요구하고 있으나, 반드시 변호사 자격을 필요로 하지는 않음.

168) 「국가재정법」 제6조(독립기관 및 중앙관서) ②이 법에서 “중앙관서”라 함은 「헌법」 또는 「정부조직법」 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다.

169) 공수처법 제17조(처장의 직무와 권한) ⑥ 처장은 수사처의 예산 관련 업무를 수행하는 경우에 「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

170) 「국가인권위원회법」 제6조(위원장의 직무) ⑤ 위원장은 위원회의 예산 관련 업무를 수행할 때 「국가재정법」 제6조제3항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

안 제7조는 중수청장후보추천위원회에 관한 규정으로, 행정안전부에 설치하는 중수청장후보추천위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성되며, 모두 행정안전부장관이 임명·위촉함. 그 밖에 위원의 구성이나 위원선임 절차 등은 여·야 교섭단체에서 추천한 각 2명을 위원으로 임명·위촉하도록 명시하는 부분 등에서 현행 공수처장후보추천위원회의 입법례와 유사함.

다만, 중수청법안에는 현행 「검찰청법」이나 공수처법과 달리 ‘학계’의 추천을 받는 부분이 반영되지 않았는바, 중수청장 후보자를 추천하는 추천위원의 다양성 확보 차원에서 이를 추가하는 방안도 함께 논의할 필요가 있어 보임.

또한, 안 제7조제12항은 중수청장후보추천위원회의 운영 등에 필요한 사항을 ‘국회규칙’으로 정하도록 하였는데, 위 추천위원회가 ‘행정안전부’에 설치되는 위원회라는 점을 감안할 때, 이를 대통령령 또는 행정안전부령 등으로 정하도록 수정할 필요가 있다고 봄.

안 제8조는 중수청 차장에 관한 내용이고, 안 제9조는 중수청의 직제에 관한 내용임. 다만, 차장과 관련하여서는 별도로 임기나 정년에 관한 내용이 규정되어 있지 않으나, 정년의 경우 일반 수사관과 같은 60세(청장은 65세)가 아니라 공소청 차장과 같이 63세로 할 필요성을 검토할 소지가 있어 보임.

다. 지역중대범죄수사청(안 제3장 제10조 및 제11조)

안 제3장은 지역중수청에 관한 사항을 규정하고 있는바, 안 제10조에 따르면 지역중수청장은 그 지역중수청의 사무를 맡아 처리하고 소속 공무원 및 소속 기관의 장을 지휘·감독하며, 안 제11조는 지역중수청의 직제, 분장사무 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음.

[제정안 원문]

중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안
제3장 지역중대범죄수사청
제10조(지역중수청장) ① 지역중수청에 지역중수청장을 둔다. ② 지역중수청장은 그 지역중수청의 사무를 맡아 처리하고 소속 공무원 및 소속 기관의 장을 지휘·감독한다.
제11조(직제) 지역중수청의 직제, 분장사무 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

다만, 안 제10조제2항에서 명시한 ‘소속 기관’의 의미가 불명확한 측면이 있으므로, 이를 구체화할 필요가 있음.

만일, 위 조항의 의미가 경찰법 제28조제3항¹⁷¹⁾과 같이 관할 경찰기관을 지휘·감독한다는 것이라면 ① 중수청은 검·경 수사권 조정 이전의 검

171) 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제28조(시·도경찰청장) ③ 시·도경찰청장은 국가경찰사무에 대해서는 경찰청장의 지휘·감독을, 자치경찰사무에 대해서는 시·도자치경찰위원회의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다. 다만, 수사에 관한 사무에 대해서는 국가수사본부장의 지휘·감독을 받아 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다.

찰청과 달리 경찰 및 경찰기관의 장에 대한 수사지휘권을 가진 조직이 아니라는 점, ② 중수청과 경찰청은 소관 수사 범위에 차이가 있을 뿐, 범죄 수사를 담당한다는 점에서 상호 동등한 위치에 있는 조직이라는 점, ③ 경찰법상 시·도경찰청장과 중수청법안의 지역중수청장에게 모두 소속 경찰기관의 장에 대한 지휘·감독권을 부여할 경우 권한의 충돌이 발생한다는 점 등을 감안할 때, 지역중수청장에게 소속 경찰기관의 장에 대한 지휘·감독권을 부여하는 것은 법체계상 적절하지 않다는 점에서 신중한 검토가 필요하다고 봄.

라. 수사관(안 제4장 제12조~제26조)

안 제4장은 중수청 수사관에 관한 내용으로, 수사관의 직무, 자격, 임용, 직무관할, 결격사유, 수사관에 관한 지휘·감독, 수사관의 이의제기권, 인사위원회, 정원, 퇴직, 정년, 정치 관여 금지 등 및 「경찰공무원법」의 준용에 대하여 규정하고 있음.

[제정안 원문]

중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안
제4장 수사관
제12조(수사관) 「형사소송법」 제197조제1항에 따른 사법경찰관의 직무를 수행하기 위하여 중수청(지역중수청을 포함한다)에 수사관을 둔다. 제13조(수사관의 직무) ① 수사관의 직무는 다음 각 호와 같다. 1. 중대범죄등에 관한 수사 2. 수사 및 공소 업무에 종사하는 공무원(중수청 소속 공무원은 제외한다)이 범한 범죄에 관한 수사 ② 수사관은 상관의 지휘·감독을 받아 직무를 수행하며, 그 직무수행에 관하여 서로 협력하여야 한다. 제14조(수사관의 자격) 수사관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 임명한다. 1. 변호사 자격을 보유한 사람 2. 7급 이상 공무원으로서 조사, 수사업무에 종사하였던 사람 3. 대통령령이 정하는 조사업무의 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는 사람 4. 대통령령으로 정하는 경력이 있는 사람 제15조(수사관의 임용) ① 수사관의 계급은 중수청장, 차장, 수사1급부터 수사7급까지로 한다. ② 수사1급 이하 수사5급 이상 수사관은 인사위원회의 추천을 받아 중수청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용한다. ③ 수사6급 이하 수사관은 인사위원회의 추천을 받아 중수청장이 임용한다.

제16조(수사관의 직무관할) 수사관은 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 소속 중수청(소속 지역중수청을 포함한다)의 관할구역에서 직무를 수행한다. 다만, 수사에 필요할 때에는 소속 중수청장(소속 지역중수청장을 포함한다)의 허가를 얻어 관할구역이 아닌 곳에서 직무를 수행할 수 있다.

제17조(결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 수사관으로 임용될 수 없다.

1. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
2. 금고 이상의 형을 선고받은 사람
3. 탄핵결정에 의하여 파면된 후 5년이 지나지 아니한 사람
4. 대통령비서실 소속의 공무원으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람

제18조(수사관에 관한 지휘·감독) ① 수사관은 직무에 관하여 직무관할의 범위 내에서 소속 상급자의 지휘·감독에 따른다.

② 행정안전부장관은 중수청(지역중수청을 포함한다)의 구체적 사건에 대하여 지휘·감독할 수 없다.

제19조(수사관의 이의제기권) ① 수사관은 구체적 사건수사와 관련하여 상관의 지휘·감독에 관한 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다.

② 제1항에 따라 이의를 제기한 수사관은 이의제기를 이유로 일체의 불이익을 받지 아니한다.

③ 그 밖에 수사관의 이의제기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(인사위원회) ① 중수청장과 차장을 제외한 수사관의 임용, 전보, 그 밖에 중수청의 인사에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 중수청에 인사위원회를 둔다.

② 인사위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하고, 인사위원회의 위원장은 중수청장이 된다.

③ 인사위원회 위원 구성은 다음 각 호와 같다.

1. 중수청장
2. 차장
3. 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 중수청장이 위촉한 사람 1명
4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명
5. 제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천한 2명

④ 제3항제3호부터 제5호까지에 따른 위원의 임기는 2년으로 한다.

⑤ 인사위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 그 밖에 인사위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조(정원) ① 중수청장, 차장, 수사관은 특정직공무원으로 보한다.

② 수사관의 정원은 중수청 및 각 지역중수청의 구성과 운영의 필요를 고려하여 대통령령으로 정한다.

제22조(당연퇴직) 수사관이 제17조 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우에는 당연히 퇴직한다.

제23조(심신장애로 인한 퇴직) 수사관이 중대한 심신상의 장애로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때 대통령은 중수청장의 제청에 의하여 수사관에게 퇴직을 명할 수 있다.

제24조(정년) 수사관의 정년은 60세로 한다.

제25조(정치 관여 금지 등) ① 수사관은 정당이나 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 제1항에서 정치활동에 관여하는 행위란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위
2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위
3. 정치적 중립을 위반하여 특정 정당이나 특정 정치인의 사건에 대하여 유리 또는 불리하게 처분하거나 처분을 약속하는 행위
4. 특정 정당이나 특정 정치인을 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방해하는 행위 또는 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 이용하게 하는 행위
5. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위
6. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 이용한 제1호부터 제5호까지에 해당하는 행위
7. 소속 직원이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제6호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위

③ 수사관은 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 행위

2. 행정안전부장관의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 행위

제26조(「경찰공무원법」의 준용) 수사관의 임용·승진·교육훈련·복무·신분보장 등에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「경찰공무원법」을 준용한다. 이 경우 “경찰청장”은 “중수청장”으로, “경찰공무원”은 “수사관”으로 본다.

안 제12조 및 제13조에 따르면 중수청(지역중수청 포함)의 수사관은 「형사소송법」 제197조¹⁷²⁾제1항에 따른 사법경찰관으로서, 중대범죄등에 관한 수사 및 수사·공소 업무에 종사하는 공무원(중수청 소속 공무원 제외)이 범한 범죄에 대한 수사를 그 직무로 함. 또한, 안 제13조제2항에 따라 수사관은 상관의 지휘·감독을 받으며, 그 직무수행에 관하여 서로 협력하여야 함.

안 제14조는 수사관의 자격을 명시하고 있는바, 대부분은 공수처 수사관의 자격과 동일하나, 안 제14조제4호의 ‘대통령령으로 정하는 경력’이 있는 사람’만 추가되어 있음. 다만, ‘수사에 관련된’ 경력과 같은 별도의 구체화 없이 포괄적으로 이를 대통령령에 위임하는 것은 바람직하지 않은 측면이 있으므로, 다소 보완할 필요가 있어 보임.

안 제15조는 수사관의 계급과 각 계급별 임용권자를 명시하고 있는데, 같은 조 제2항에 따르면 수사1급 이하 수사5급 이상의 수사관은 인사위원회의 추천을 받아 중수청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령

172) 「형사소송법」 제197조(사법경찰관리) ① 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사한다.

② 경사, 경장, 순경은 사법경찰리로서 수사의 보조를 하여야 한다.

이 임용하며, 같은 조 제3항에 따르면 수사6급 이하의 수사관은 인사위원회의 추천을 받아 중수청장이 임용함.

다만, 중수청법안에 따르면 중수청은 국무총리 소속이 아니라 행정안전부 소속의 외청으로 둔다는 점, 중수청장에 대한 제청도 행정안전부장관이 행하게 되어 있다는 점 등을 고려할 때, 안 제15조제2항에서 수사1급 이하 수사5급 이상의 수사관 임용 시 ‘국무총리’를 거치도록 한 것은 ‘행정안전부장관’을 거치는 것으로 수정하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임. 또한, 수사6급 이하의 수사관까지 전부 인사위원회를 거치도록 할 필요성에 대해서는 추가 검토가 필요하다고 봄.

안 제17조는 수사관의 결격사유를 규정하고 있는바, 공수처법 제13조 제1항제1호의 ‘대한민국 국민이 아닌 사람’만을 제외하고는 수사처수사관의 결격사유와 동일함.

안 제18조는 수사관에 관한 지휘·감독 규정인데, 같은 조 제1항에 따르면 수사관은 직무에 관하여 직무관할의 범위에서 소속 상급자의 지휘·감독에 따름. 또한, 같은 조 제2항에 따르면 행정안전부장관은 중수청의 구체적 사건에 대하여 지휘·감독할 수 없는바, 이는 장관이 구체적 사건에 관여할 수 없도록 하여 수사의 공정성·중립성을 제고하려는 취지로 보임. 다만, 현행 「검찰청법」¹⁷³⁾은 법무부장관이 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독하도록 명시하고 있는 것과는 다소 차

173) 「검찰청법」 제8조(법무부장관의 지휘·감독) 법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다.

이가 있는바, 장관의 중수청장에 대한 지휘·감독을 규정할 필요성 등을 논의하여 결정할 필요가 있어 보임.

안 제19조는 수사관의 이의제기권에 관한 사항으로, 수사관은 구체적인 사건수사와 관련하여 상관의 지휘·감독에 관한 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있음. 다만, 이는 공소청법안 제21조¹⁷⁴⁾의 공소청 검사 이의제기권 규정과 비교하여 그 절차 등이 구체적으로 규정되지 않았는바, 이를 보완할 필요성은 없는지 검토가 필요해 보임.

안 제20조는 인사위원회에 관한 규정으로, 대부분 공수처의 인사위원회 관련 규정과 유사하나, 위원 임기가 3년이 아니라 2년이라는 점에서 차이가 있음.

안 제21조는 수사관의 정원을 중수청 및 지역중수청의 구성과 운영의 필요를 고려하여 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 안 제22조는 당연퇴직을, 안 제23조는 심신장애로 인한 퇴직을 규정하고 있음.

다만, 통상적으로는 당연퇴직 사유를 결격사유에 비하여 다소 완화하여 규정하는바, 안 제22조에서 안 제17조 수사관의 결격사유와 동일하

174) 공소청법안 제21조(검사의 이의제기권) ① 검사는 구체적인 사건과 관련된 제20조의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다.

② 검사는 제1항에 따른 이의를 제기하기 위하여 이의제기서를 작성하여 공소청장에게 이를 제출한다.

③ 공소청장은 제2항에 따라 이의제기된 사항을 심의·의결하기 위하여 공소청에 설치된 관련 위원회에 부의하여야 한다.

④ 제1항에 따라 이의를 제기한 검사는 이의제기를 이유로 일체의 불이익을 받지 아니한다.

⑤ 그 밖에 검사의 이의제기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

게 규정하는 것이 타당한지 검토가 필요한 측면이 있음. 또한, 안 제23조의 경우 대통령이 아니라 중수청장이 임용하는 6급 이하 수사관까지 그 퇴직을 대통령이 명하도록 하였는바, 그 필요성이 있는지, 조문 간 체계정합성 등을 고려하여 타당한지 등을 추가 논의할 필요가 있음.

안 제25조는 수사관의 정치 관여 금지 규정으로, 이러한 ‘정치운동의 금지’는 현행 「검찰청법」 제43조¹⁷⁵⁾도 규정하고 있으나, 중수청법안은 더욱 구체화하여 명시하였으며, 그 위반 시 안 제37조에 따라 10년 이하 징역과 10년 이하 자격정지 벌칙을 함께 부과할 수 있음을 규정하고 있다는 특징이 있음.

안 제26조는 수사관 임용 등에 있어 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「경찰공무원법」을 준용하도록 하고 있음.

175) 「검찰청법」 제43조(정치운동 등의 금지) 검사는 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 국회 또는 지방의회의 의원이 되는 일
2. 정치운동에 관여하는 일
3. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 일
4. 법무부장관의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 일

마. 중대범죄수사청 직원(안 제5장 제27조)

안 제5장은 중수청 직원에 관한 내용으로, 중수청의 행정에 관한 사무처리를 위해 필요한 직원을 둘 수 있으며, 그 직제와 정원 등 필요한 사항은 대통령령으로 정함.

[제정안 원문]

중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안
제5장 중대범죄수사청 직원
제27조(중대범죄수사청 직원) ① 중수청의 행정에 관한 사무처리를 위하여 필요한 직원을 둘 수 있다. ② 제1항에 따른 중수청 직원의 직제와 정원에 관하여는 대통령령으로 정한다. ③ 중수청 직원의 직무수행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

다만, 중수청법안은 중수청 직원에 관하여 특별한 내용을 규정하고 있지 않음에도 이를 별도의 장(章)에 한 개의 조문으로 두고 있는바, 법률 구성·체계의 간결성 및 명확성 등 측면에서 장의 구분을 다시 검토할 필요가 있음.

바. 보칙(안 제6장 제28조~제36조)

안 제6장은 보칙으로서, 수사관의 파견 금지 등, 관련범죄의 범위, 중수청의 불송치 결정에 대한 고소인·고발인의 이의신청, 수사심의위원회, 퇴직 후 공직임용 제한, 다른 수사기관과의 관계, 관련인지 사건의 이첩, 수사관 범죄에 대한 수사 등을 규정하고 있음.

[제정안 원문]

중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안
제6장 보칙
제28조(수사관의 파견 금지 등) 수사관은 중수청 이외의 다른 기관에 파견되거나 다른 직위를 겸임할 수 없다. 다만 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 이에 따른다. 제29조(관련범죄 범위) 제2조제2호에 따른 관련범죄 수사 범위에 대하여 이의신청이 있는 경우 국가수사위원회가 수사범위를 조정한다. 제30조(이의신청) ① 불송치 결정에 이의가 있는 고소인이나 고발인은 해당 지역중수청에 이의신청하거나 수사심의위원회에 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 서면으로 하여야 한다. ② 지역중수청에 서면으로 이의를 신청하는 경우 해당 지역중수청장은 이의신청이 이유 있다고 인정되면 이의신청을 받은 때로부터 3개월 이내에 그 결정을 경정(更正)하여야 한다. ③ 제1항의 이의신청은 불송치 통지를 받은 날로부터 30일 이내에 하여야 한다. ④ 중수청 처분에 대하여 지역중수청에 서면으로 한 이의신청에 대하여 지역중수청에서 기각결정을 한 경우 수사심의위원회에 이의를 신청할 수 있다. ⑤ 수사심의위원회 기각결정에 대하여는 국가수사심의위원회에 이의를 신청할 수 있다. 제31조(수사심의위원회) ① 제30조에 따른 이의신청의 심의를 위하여 중수청 및 각 지역중수청에 수사심의위원회를 둔다. ② 수사심의위원회의 위원은 위부 위원을 과반으로 한다.

③ 수사심의위원회는 3개월 이내에 심의를 완료하여야 한다.

④ 수사심의위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 따로 대통령령으로 정한다.

제32조(공직임용 제한 등) ① 중수청장과 차장은 퇴직 후 2년 이내에 헌법재판관(「대한민국헌법」 제111조제3항에 따라 임명되는 헌법재판관은 제외한다), 검찰총장, 국무총리 및 중앙행정기관·대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원의 정무직공무원으로 임용될 수 없다.

② 중수청장, 차장, 수사관은 퇴직 후 2년이 지나지 아니하면 검사로 임용될 수 없다.

③ 수사관으로서 퇴직 후 1년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없다.

④ 중수청에 근무하였던 사람은 퇴직 후 1년 동안 중수청의 사건을 변호사로서 수임할 수 없다.

제33조(다른 수사기관과의 관계) ① 중수청 공무원은 고위공직자범죄수사처 및 경찰청 국가수사본부 등 다른 수사기관 소속 공무원과 업무상 긴밀한 협력 관계를 유지하여야 한다.

② 중수청장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 중대범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.

③ 수사관은 검사로부터 「형사소송법」 제197조의2, 제197조의3, 제245조의8에 따른 협조요청을 받은 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 협조하여야 한다.

제34조(관련인지 사건의 이첩) 중수청장은 중대범죄등에 대하여 불송치 결정을 하는 때에는 해당 범죄의 수사과정에서 알게 된 관련범죄 사건을 다른 수사기관에 이첩하여야 한다.

제35조(수사관의 범죄에 대한 수사) 중수청장은 수사관의 범죄 혐의를 발견한 경우에 관련 자료와 함께 이를 경찰청 국가수사본부 또는 고위공직자범죄수사처에 통보하여야 한다.

제36조(조직 및 운영) 이 법에 규정된 사항 외에 중수청의 조직 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

안 제28조는 수사관의 파견 금지 등에 관한 내용으로, 현재는 수사관도 검사와 같이 법무부에 파견 등 형식으로 근무하고 있으나, 안 제28조에 따르면 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우가 아닌 한 중수청 이외의 다른 기관에 파견되거나 다른 직위를 겸임할 수 없음.

안 제29조는 안 제2조제2호에 따른 관련범죄의 범위에 대하여 이의신청이 있는 경우 국가수사위원회가 수사범위를 조정한다는 내용을 규정하고 있으나, 이는 법률 이해의 용이성 측면에서 해당 조문(안 제2조제2호)에 함께 규정하는 방안 등을 검토해 볼 필요도 있다고 봄.

안 제30조는 중수청의 불송치 결정에 이의가 있는 고소인이나 고발인이 해당 지역중수청이나 수사심의위원회에 이의신청을 할 수 있도록 하는 내용으로, 사법경찰관의 불송치 결정에 대한 「형사소송법」 제245조의7¹⁷⁶⁾에 따른 이의신청과 유사한 취지로 보이는바, 양자 간의 관계를 명확히 할 필요도 있어 보임.

또한, 고소인 등은 지역중수청과 수사심의위원회 어느 한 곳에 이의신청을 할 수 있고, 지역중수청에 이의신청을 하였으나 기각될 경우 이를 다시 수사심의위원회에 신청할 수 있으며, 수사심의위원회에서도 기각결정이 있으면 이를 또 다시 국가수사심의위원회에 신청할 수 있도록 하는 등, 전반적인 절차가 다소 중복적이고 복잡한 측면이 있음.

176) 「형사소송법」 제245조의7(고소인 등의 이의신청) ① 제245조의6의 통지를 받은 사람(고발인을 제외한다)은 해당 사법경찰관의 소속 관서의 장에게 이의를 신청할 수 있다.

② 사법경찰관은 제1항의 신청이 있는 때에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하며, 처리결과와 그 이유를 제1항의 신청인에게 통지하여야 한다.

아울러, 지역중수청이 이의신청에 대하여 이유가 있다고 인정한 경우 3개월 이내에 기존 결정을 경정하도록 규정하고 있는 것과 달리, 수사심의위원회가 이의신청을 받아들인 경우에 대한 후속 조치는 규정하지 않았는바, 이의신청 관련 규정에 대한 전반적 보완 방안을 검토할 필요가 있음.

안 제31조는 수사심의위원회에 관한 내용이나, 이는 위 안 제30조에 따른 이의신청을 심의하기 위한 것으로, 현재 검찰이 운영중인 ‘검찰수사심의위원회’¹⁷⁷⁾와는 그 기능에 다소 차이가 있는 것으로 보이는데, 중수청법안이 규정한 수사심의위원회 기능을 확대할 필요성에 대한 검토도 필요해 보임.

안 제32조는 중수청장, 차장 및 수사관이 퇴직 후에 특정 공직에 임용되거나 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없도록 한 규정으로, 현행 공수처법과 동일한 규정임.

안 제33조는 다른 수사기관과의 관계에 관한 내용으로, 새로운 수사기관 설치에 따라 각 수사기관 간 관할권 혼란 및 충돌이 발생할 수 있다는 점을 고려할 때, 그 소지를 최소화하기 위하여 기관별 수사 범위 및 수사 관련 권한 배분, 기관 간 사건 이첩 및 협조 관계 등을 면밀하게 설계하여야 할 것으로 봄.

177) 현행 검찰수사심의위원회의 심의대상(관련 지침 제3조): 수사 계속 여부, 공소제기 또는 불기소 처분 여부, 구속영장 청구 및 재청구 여부, 공소제기 또는 불기소 처분된 사건의 수사 적정성·적법성 등, 기타 검찰총장이 위원회에 부의하는 사항

그러나 중수청법안의 경우 추상적으로 다른 수사기관과 ‘긴밀한 협력 관계를 유지하여야 한다’고 선언하는 것 외에 관할 중복이나 권한 충돌을 합리적으로 조정하기 위한 구체적 사항을 규정하지 않았는바, 이러한 경우 「국가수사위원회 설치 및 운영에 관한 법률안」에 따른 국가수사위원회에 조정을 요청하는 절차를 규정하는 방안 등도 검토할 필요가 있어 보임.

또한, 안 제33조제2항은 중수청장이 사건을 다른 수사기관에 이첩할 수 있다는 점만을 규정하였고, 중수청 소관 사건임에도 다른 수사기관이 수사하고 있을 경우 해당 사건 이첩 요구 등에 관한 규정¹⁷⁸⁾은 별도로 두지 않았는바, 이에 대한 검토도 필요하다고 봄.

안 제35조는 중수청 수사관의 범죄 혐의를 발견한 경우 이를 경찰청 국가수사본부 또는 공수처에 통보하도록 하고 있음. 수사기관의 권력 남용 방지, 중수청과 공수처 및 경찰청(국가수사본부) 등 수사기관 상호 간 견제와 균형 차원에서 중수청 소속 공무원 범죄를 타 수사기관에 통보하도록 의무를 부여한 것은 타당하다고 보임.

다만, 타 수사기관으로의 통보가 곧 해당 기관의 수사권을 의미하지는 않는바, 중수청법안의 취지를 살리고 법적 명확성을 제고하기 위해서는 공수처법에 중수청 수사관의 범죄가 공수처의 수사 대상임을 함께 명시할 필요가 있다고 봄.

178) 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.

사. 벌칙(안 제7장 제37조 및 제38조)

안 제7장은 벌칙으로서, 수사관의 정치 관여죄 및 직권남용죄를 규정하고 있음.

[제정안 원문]

중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안
제7장 벌칙
제37조(정치 관여죄) ① 제25조를 위반하여 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 한 사람은 10년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처한다. ② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다. 제38조(직권남용죄) ① 직권을 남용하여 사람을 체포 또는 감금하거나 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리 행사를 방해한 사람은 7년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지에 처한다. ② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.

안 제37조는 수사관이 제25조¹⁷⁹⁾를 위반하여 정당 또는 정치단체에

179) 중수청법안 제25조(정치 관여 금지 등) ① 수사관은 정당이나 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 제1항에서 정치활동에 관여하는 행위란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위
2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위
3. 정치적 중립을 위반하여 특정 정당이나 특정 정치인의 사건에 대하여 유리 또는 불리하게 처분하거나 처분을 약속하는 행위
4. 특정 정당이나 특정 정치인을 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방해하는 행위 또는 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 이용하게 하는 행위
5. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위
6. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 이용한 제1호부터 제5호까지에 해당하는 행위
7. 소속 직원이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제6호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위

가입하거나 정치활동에 관여한 경우 10년 이하 징역과 10년 이하 자격정지에 처하도록 규정하고 있으며, 안 제38조는 직권을 남용하여 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리 행사를 방해한 사람은 7년 이하 징역과 7년 이하 자격정지에 처하도록 규정하고 있음.

이는 그간 검찰 등에 대해 제기되었던 정치적 중립성 관련 비판 및 각종 직권남용 의혹에 대한 문제제기 등을 토대로 한 규정인바, 중수청 수사관도 수사권이라는 막중한 권한을 악용할 경우 그 폐해가 클 수 있다는 점 등을 고려할 때, 안 제37조 및 제38조와 같은 형사처벌 규정이 필요한 측면도 있다고 할 것임.

다만, 10년 이하 징역 등 법정형이 적정한지 등에 대해서는 더 심도 있는 논의가 필요함.

와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위

③ 수사관은 재직 중 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 행위
2. 행정안전부장관의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 행위

아. 부칙(제1조~제3조)

안 부칙에는 시행일, 준비행위 및 경과조치를 규정하고 있음.

[제정안 원문]

중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안
부 칙
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.
제2조(중수청 설립에 관한 준비행위) 중수청장 및 중수청 공무원의 임명 등 중수청의 설립에 필요한 행위 및 그 밖에 이 법 시행을 위하여 필요한 준비행위는 이 법 시행 전에 할 수 있다.
제3조(조직신설에 따른 소관 사무에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 「검찰청법」에 따른 검찰청의 소관 사무 중 이 법에 해당하는 사무는 중수청이 승계한다. ② 이 법 시행 당시 검사의 소관 사무 중 범죄 수사에 관한 사무와 관련하여 다른 법령에 따라 검사가 행한 처분, 그 밖의 행위와 검사에 대한 신청·신고, 그 밖의 행위는 제1항에 따라 해당 사무를 승계하는 중수청장의 행위 또는 중수청장에 대한 행위로 본다.

안 부칙 제1조에 따른 시행일은 ‘공포 후 1년이 경과한 날’이나, 검찰청 폐지 및 공소청·중수청 신설 등 정부조직의 신설·변경에 따른 준비 및 조치 필요사항이 다양하다는 점, 「형사소송법」을 비롯하여 수사 및 공판 절차와 연계된 법률 개정이 필요하다는 점, 중수청법안의 구체적 시행을 위해 필요한 각종 대통령령 및 부령 제정 등 법령준비에도 많은 시일이 소요될 수밖에 없다는 점을 고려할 때, 법의 실제 시행을 위한 준비 기간을 충분히 부여할 필요성이 있다고 할 것임.

안 부칙 제2조는 중수청장 및 중수청 공무원의 임명 등 중수청의 설립에 필요한 행위 및 그 밖에 이 법 시행을 위하여 필요한 준비행위는 이 법 시행 전에 할 수 있도록 규정하고 있음.

안 부칙 제3조는 경과조치로서 현행 「검찰청법」상 검찰청의 소관 사무 중 중수청법안에 해당하는 사무인 ‘중대범죄등’의 수사는 중수청이 승계하도록 규정하고 있음. 또한, 범죄수사와 관련하여 검사가 행한 처분 등은 중수청장의 행위로 간주하고 있음.

끝으로, 중수청법안의 부칙에는 「형사소송법」 및 「정부조직법」 외에도 간단한 개정이 필요한 다른 법률의 ‘타법개정’ 관련 사항에 대한 언급이 없으므로 이를 검토할 필요가 있어 보이며, ‘다른 법령과의 관계’ 등을 부칙에 추가할 필요성도 검토할 필요가 있어 보임.

문 의 처
02)6788-5048