

윤석열·김건희에 의한 내란·외환 및 국정농단 행위의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서

2026. 7. .
법제사법위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2026년 3월 26일, 강득구의원 등 12인

나. 회부일자: 2026년 4월 6일

다. 상정 및 의결일자:

제437회 국회(임시회)

제1차 법제사법위원회(2026.7.8) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위원회부

제1차 법안심사제1소위원회(2026.7.10) 상정, 축조심사, 의결(대안반영폐기)

제2차 법제사법위원회(2026.7.15) 상정, 소위심사보고, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(강득구의원)

현행법은 윤석열·김건희에 의한 내란·외환 및 국정농단 의혹 사

건의 진상을 규명하기 위하여 특별검사의 임명과 직무 범위 등을 규정하고 있음.

그런데 이번 특별검사는 기존의 소위 ‘3대 특검’ 수사를 이어나가는 종합특검의 성격을 띠고 있음에도 불구하고, 현행법상으로는 3대 특검으로부터 수사기록을 원활히 확보하기 어려워 수사의 연속성을 유지하는 데 한계가 있는 실정임. 또한, 수사 대상에 공무원의 ‘감사 방해’ 행위가 제외되어 있고, 관련 사건에 ‘범인도피죄’가 명시되지 않아 수사 과정에서 절차상 하자가 발생할 우려가 있음.

아울러 특별검사의 의지가 공판 과정에서도 관철될 수 있도록 변호사 자격이 있는 특별수사관과 파견된 군검사에게 직접 공소유지 권한을 부여할 필요가 있으며, 방대한 수사 범위를 고려할 때 수사 경험이 풍부한 사법경찰관 등 파견공무원의 증원이 절실함.

이에 3대 특검의 기록 제공 의무를 명문화하고, 수사대상 확대 및 공소유지 체계를 강화하며 파견 인력을 증원함으로써, 특별검사가 법정 수사 기간 내에 사건의 진상을 신속하고 철저하게 규명할 수 있도록 하려는 것임.

3. 전문위원 검토보고의 요지

(전문위원 최기도)

- 개정안과 같이 수사대상을 확대할 것인지에 대하여는 특별검사의 수사대상 규정에 대한 국회의 폭넓은 재량을 인정하는 헌법재판소

의 결정 취지와 함께 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

- 첫째, 개정안의 제안이유에서 수사대상 확대의 필요성으로 설명하고 있는 ‘수사 과정에서 절차상 하자가 발생할 수 있는 우려’에 대한 구체적인 논의가 필요한 것으로 보임.

현재 특별검사가 수행하고 있는 수사 과정에 절차상 하자가 있어 이를 사후적으로 치유하기 위하여 수사대상을 확대할 필요가 있다는 의미인지,

그러한 의미인 경우 수사절차의 하자가 사후 입법으로 치유될 수 있는 것인지에 대한 논의가 필요한 것으로 보임¹⁾.

- 둘째, 현행법에 따른 특별검사에게 남아 있는 수사기간을 고려할 때, 수사대상의 확대가 적절한지에 대한 검토가 필요함.

특별검사의 수사기간은 90일을 원칙으로 하되, 수사 경과에 따라 특별검사가 서면보고를 통해 30일을, 대통령 승인을 통해 30일을 추가로 연장할 수 있으므로 총 수사기간(준비기간 제외)은 150일 임²⁾.

1) 이른바 김건희특검법에 따른 특별검사가 수사하여 공소제기한 사안과 관련하여, 특검법에 따른 수사대상에 해당하지 않아 원심의 공소기간 판결이 확정됨(2026. 6. 24. 선고, 2026도5736 판결).

– 피고인이 원주지방국토관리청 도로관리국장으로 위 국토관리청이 발주한 도로공사에 적용될 특정 공법 선정과 관련된 직무를 총괄하면서, 그 선정절차에 지원해 심의대상 업체로 선정된 주식회사의 대표이사로부터 2023. 6. 6.경부터 2024. 11. 23.경까지 합계 3,600만 원 상당의 뇌물을 수수하였다는 범죄사실로 기소되었는데 이 사건이 서울양평고속도로 관련 사건과의 관계에서 수사대상에 해당하지 않고, 수사대상을 벗어난 수사과 그로 인한 공소제기 절차가 법률의 규정을 위반하여 무효인 경우에 해당

2) 「윤석열·김건희에 의한 내란·외환 및 국정농단 행위의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률」 제10조

현행법에 따른 수사기간의 기한이 7월 24일까지인데, 수사 종료기간을 고려하였을 때 수사대상을 확대하는 것이 적절한지 논의할 필요가 있음.

○ 셋째, 현행법에 따른 수사 인계 제도를 활용할 필요가 있음.

현행법에 따라 특별검사는 수사기간 이내에 수사를 완료하지 못하거나 공소제기 여부를 결정하지 못한 경우 수사기간 만료일부터 3일 이내에 다른 법률에 우선하여 사건을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제16조에 따른 국가수사본부장에게 인계하여야 함(제10조제6항).

수사 인계 제도의 취지는 특별검사의 수사기간의 제한으로 인하여

(수사기간 등) ① 특별검사는 임명된 날부터 20일 이내에 수사에 필요한 시설의 확보, 특별검사보의 임명요청 등 직무수행에 필요한 준비를 할 수 있다. 다만, 수사 준비기간 중이라도 증거의 멸실을 막기 위하여 신속히 증거 수집이 필요한 경우에는 관련 수사를 진행할 수 있고 인계받은 사건에 대한 공소제기 및 공소유지를 할 수 있다.

② 특별검사는 제1항에 따른 준비기간이 만료된 날의 다음 날부터 90일 이내에 제2조제1항 각 호의 사건에 대한 수사를 완료하고 공소제기 여부를 결정하여야 한다.

③ 특별검사는 제2항의 기간 이내에 수사를 완료하지 못하거나 공소제기 여부를 결정하기 어려운 경우에는 1회에 한정하여 수사기간을 30일 연장할 수 있고, 그 사유를 대통령과 국회에 수사기간 만료 3일 전까지 서면으로 보고하여야 한다.

④ 특별검사는 제3항의 수사기간 연장에도 불구하고 그 기간 이내에 수사를 완료하지 못하거나 공소제기 여부를 결정하기 어려운 경우에는 대통령에게 그 사유를 보고하고, 대통령의 승인을 받아 1회에 한정하여 수사기간을 30일 연장할 수 있다.

⑤ 제4항에 따른 보고 및 승인요청은 수사기간 만료 3일 전까지 행하여야 하고, 대통령은 제3항에 따라 연장된 수사기간 만료 전일까지 승인 여부를 특별검사에게 통지하여야 한다. 대통령이 승인 여부를 통지하지 아니할 경우에는 승인한 것으로 본다.

⑥ 특별검사는 수사기간 이내에 수사를 완료하지 못하거나 공소제기 여부를 결정하지 못한 경우 수사기간 만료일부터 3일 이내에 다른 법률에 우선하여 사건을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제16조에 따른 국가수사본부장에게 인계하여야 한다. 이 경우 비용지출 및 활동내역 등에 대한 보고에 관하여는 제18조를 준용하되, 그 보고기간의 기산일은 사건인계일로 한다.

⑦ 제6항에 따른 사건을 배당받은 국가수사본부의 사법경찰관은 신속하게 수사를 완료하고, 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 경우 「형사소송법」에 따라 지체 없이 관할 지방검찰청 검사장에게 사건을 송치하여야 한다.

⑧ 제7항에 따라 사건을 송치받은 관할 지방검찰청 검사장은 공소제기 여부를 결정하고 공소제기된 사건의 공소유지를 담당한다. 이 경우 사건의 처리보고에 관하여는 제12조를 준용한다.

수사가 완료되지 못한 경우 해당 수사를 국가수사본부장에게 인계 되도록 함으로써 일반적인 수사절차에 따라 수사가 정상적으로 완료될 수 있도록 하려는 것으로 이해됨.

한정된 수사기간과 인력이라는 제한을 받는 특별검사제도 아래에서 법 제정 당시보다 수사대상을 확대하여 수사력의 분산을 초래하기보다는 수사 인계 제도를 통하여 일반적인 수사절차에 따라 내실 있는 수사 및 공소제기가 이루어질 수 있도록 하는 방안을 아울러 함께 검토할 필요가 있음.

- 파견공무원의 수를 현행 130명에서 150명으로 확대하는 것은 특별검사의 한정된 수사기한을 고려하여 신중하게 결정할 필요가 있음.

종합특검의 수사기한은 7월 24일까지로 개정안과 같이 파견공무원의 수가 확대된다고 하더라도 파견공무원의 파견이 실제로 이루어질 시기를 고려하면 한정된 수사기한으로 인하여 파견공무원이 종합특검에서 유의미한 수사 역량을 발휘할 수 있을지 논의가 필요함.

- 또한, 현행법은 특별검사는 수사완료 후 공소유지를 위한 경우에는 특별검사보, 특별수사관 등 특별검사의 업무를 보조하는 인원을 최소한의 범위로 유지하도록 규정하고 있음(제8조제6항).

해당 규정의 취지는 관계기관으로부터 종합특검으로의 다수의 공무원의 파견은 해당 기관의 인력 운용에 상당한 부담을 초래하므로 특별검사의 주요 업무인 수사가 완료된 때에는 불요불급한 인력을 제외하고는 원 소속기관으로 복귀하도록 하려는 것으로 이해됨.

종합특검의 수사기한이 만료되면 곧 소속기관으로 복귀하여야 할 파견공무원을 수사기한이 임박한 시점에 파견받는 것이 전체 형사사법체계 내의 인력 운용 측면에서 합리적인 것인지 신중한 검토가 필요한 것으로 판단됨.

○ 공소유지변호사 제도의 도입은 다음 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 현행법 제8조제4항3)에서 특별수사관은 이 법에 따른 수사대상 사건의 범위에서 ‘사법경찰관’의 직무를 수행한다고 명시되어 있어, 특별수사관 중 공소유지 변호사로 임명된 자가 ‘공소유지’를 할 수 있도록 규정하는 것이 특검법 및 「형사소송법」⁴⁾ 체계에 부합한지 논의가 필요할 것으로 보임⁵⁾.

둘째, 특별검사는 변호사 중 15년 이상의 법조경력, 특별검사보는 변호사 중 7년 이상의 법조경력을 요하고 인원수가 법률에 명

3) 「윤석열·김건희에 의한 내란·외환 및 국정농단 행위의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률」 제8조(특별검사보와 특별수사관) ④ 특별수사관은 제2조제1항 각 호의 사건수사의 범위에서 사법경찰관의 직무를 수행한다.

4) 「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.

5) 상설특검법 및 역대 개별특검법에서 공소유지는 특별검사 및 특별검사보가 수행함.

시되어 있으며, 공소수행의 중요성을 감안하여 신분을 보장하며 사망 또는 해임 시 후임 임명에 관한 규정이 마련되어 있는데 반해, 개정안에 따른 공소유지 변호사는 법조경력을 요하지 않고 인원수 및 의무·신분보장·후임 지정절차도 법률에 규정되어 있지 않음.

- 셋째, 특별검사와 특별검사보는 대통령이 임명하는데 비하여, 사법경찰관의 직무를 수행하는 특별수사관은 특별검사가 임명하는 특별검법 체계를 감안할 필요가 있음⁶⁾.

특별검사 및 특별검사보와 특별수사관의 임명권자를 달리 규정하는 취지는 공소유지 등 특별검사보가 수행하는 업무의 중요성이 특별수사관과 현저히 다른 데에도 있으므로, 대통령이 아닌 특별검사가 임명하는 특별수사관을 공소유지변호사로 지정하여 공소유지

6) 「윤석열·김건희에 의한 내란·외환 및 국정농단 행위의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률」 제3조(특별검사의 임명) ① 국회의장은 제2조제1항 각 호의 사건을 수사하기 위하여 이 법 시행일부터 2일 이내에 1명의 특별검사를 임명할 것을 대통령에게 서면으로 요청하여야 한다.
② 대통령은 제1항에 따른 요청을 받은 날부터 3일 이내에 1명의 특별검사를 임명하기 위한 후보자추천을 「국회법」 제33조에 따른 교섭단체 중 더불어민주당과 비교섭단체 중 의석수가 가장 많은 단체에 서면으로 의뢰하여야 한다. 대통령이 3일 이내에 의뢰하지 아니한 경우 국회의장이 지체 없이 이를 의뢰하여야 한다.
③ 제2항에 따라 특별검사후보자추천의뢰를 받은 더불어민주당과 비교섭단체 중 의석수가 가장 많은 단체는 의뢰를 받은 날부터 3일 이내에 「법원조직법」 제42조제1항 각 호의 직에 15년 이상 있던 사람(「법원조직법」 제42조제1항 각 호의 직위 중 2개 이상의 직위에 재직하였던 사람은 그 재직연수를 합산한다) 중에서 각 1명씩 대통령에게 서면으로 추천하여야 한다.
④ 제3항에 따라 2명의 특별검사후보자를 추천받은 대통령은 추천을 받은 날부터 3일 이내에 추천후보자 중에서 1명을 특별검사로 임명하여야 한다.
⑤ 대통령이 제4항에 따라 특별검사 임명을 하지 아니할 경우에는 제3항에 따른 추천후보자 중 연장자가 특별검사로 임명된 것으로 본다.

제8조(특별검사보와 특별수사관) ① 특별검사는 「법원조직법」 제42조제1항 각 호의 직에 7년 이상 있던 사람(「법원조직법」 제42조제1항 각 호의 직위 중 2개 이상의 직위에 재직하였던 사람은 그 재직연수를 합산한다) 중에서 6명 이상 10명 이하의 특별검사보후보자를 선정하여 대통령에게 특별검사보로 임명할 것을 요청할 수 있고, 대통령은 요청을 받은 날부터 5일 이내에 그 후보자 중에서 5명의 특별검사보를 임명하여야 한다. 대통령이 특별검사보 임명을 하지 아니할 경우에는 제3조제5항을 준용한다.
③ 특별검사는 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 100명 이내의 특별수사관을 임명할 수 있다. 다만, 필요한 경우 3대 특별검법에 따라 임명된 각 특별검사에게 소속 특별수사관의 파견근무를 요청할 수 있다.

를 하도록 하는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요함.

- 이에 안 제6조의2제2항에 따라 검사와 동일한 권한과 의무를 지니는 공소유지 변호사의 범조경력 및 인원수 및 의무·신분보장·후임 지정절차를 법률에 규정하여야 할지 여부,

공소유지 업무부담이 과중하다고 인정되는 경우 특별검사보의 수를 증원하여 공소유지 업무부담을 해소하는 것에 대한 적정성 여부에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

- 안 제21조의2는 다음 사항을 고려할 필요가 있음.

- 첫째, 3대 특검법의 특별검사는 ‘독립하여 그 직무를 수행’하도록 규정하고 있음(「윤석열 전 대통령 등에 의한 내란·외환 행위의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률」 제5조 등).

종합특검의 요청이 있으면 3대 특검은 수사기록 등을 제공하도록 하는 것이 3대 특검의 독립적 직무 수행 규정과 충돌하는 것은 아닌지 검토가 필요함.

또한 종합특검의 요청에도 불구하고 3대 특검에서 수사기록의 제공 또는 열람·복사에 응하지 않는 경우 이를 강제할 실효성 있는 수단이 없다는 점도 고려할 필요가 있음.

- 둘째, 개정안은 공소유지 사건의 기록이 법원에 제출된 경우 특별검사는 재판장에게 재판기록의 열람·등사를 신청할 수 있도록 하고 재판장은 특별한 사유가 없는 한 이를 허가하도록 규정하고 있음(안 제21조의2제3항).

그런데, 개정안의 ‘공소유지 사건’이 종합특검의 공소유지 사건인지 아니면 다른 3대 특검의 공소유지 사건인지 및 재판장이 어떤 사건의 재판장인지가 명확하게 규정될 필요가 있음.

- 셋째, 안 제4항은 3대 특검법상 특별검사가 수사기록 등을 검찰총장에 인계할 의무를 면하도록 하는 내용인데,

상설특검법 및 역대 개별특검법에서 특검의 업무관련 서류 등을 검찰총장에 인계하도록 규정한 것은 특검 해산 후의 형 집행 또는 훗날의 재심 절차의 가능성을 배제할 수 없고, 「공공기록물 관리에 관한 법률」 및 「검찰보존사무규칙」 등에서는 수사기록의 통합 관리를 규정하고 있으며, 업무관련 서류 원본이 외부로 제공될 경우 발생할 수 있는 기록의 멸실, 훼손, 개인정보 및 수사 유출 가능성을 감안한 것으로 볼 수 있음.

4. 대체토론의 요지

- (김용민 위원) 종합특검에서 계엄 정당화 메시지를 전달한 김태효

전 국가안보실 1차장에 대한 구속영장을 청구했고, 의심했던 일들이 밝혀지고 있어 수사기간 연장 및 수사인력 확대 필요

5. 소위원회 심사내용

(법안심사제1소위원장 김승원)

위원회 대안을 제안하기로 하고, 동 개정안은 본회의에 부의하지 아니하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영폐기