



제418회 국회 (정기회)
제19차 법제사법위원회

중대범죄수사청법안

검 토 보 고

〈중대범죄 수사를 담당하는 중대범죄수사청 설립〉

■ 황운하의원 대표발의(의안번호 제2203346호)

2024. 12.

법 제 사 법 위 원 회

수석전문위원 정 환 철

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 입법배경	2
2. 주요내용	6
3. 해외사례	12
가. 미국 : 연방수사국(Federal Bureau of Investigation, FBI)	12
나. 영국	13
(1) 중대비리수사청(Serious Fraud Office, SFO)	13
(2) 국가범죄청(National Crime Agency, NCA)	16
다. 프랑스 : 중앙사법경찰국(Direction Central de la Police Judiciaire, DCPJ)	19
4. 주요 쟁점	20
가. 형사사법제도적 측면	20
나. 중대범죄수사청의 기관 형태·소속 측면	32
5. 그 밖의 세부사항 검토	37
가. ‘중대범죄등’의 정의 및 수사범위의 적정성 검토 필요(안 제2조)	37
나. 중대범죄수사청의 관장 사무 수정 필요(안 제3조)	41

다. 수사청장의 명칭, 임명자격 및 개별사건 지휘·감독권 등에 대한 검토(안 제6조) …	42
라. 수사본부장의 지위 및 임명자격 등에 대한 검토(안 제9조) ……………	48
마. 지방수사청의 소속 경찰기관 장 지휘·감독권의 타당성 검토 필요(안 제12조제2항) ……	53
바. 수사관 수사 범위에 타 수사기관 소속 공무원 범죄 수사를 추가할 필요성 검토 필요(안 제17조) ……………	54
사. 수사공무원 결격사유 제외 항목에 대한 적정성 검토 필요(안 제19조) ………	56
아. 중대범죄수사청 공무원 범죄에 대한 공수처, 국가수사본부의 수사권한 명확 화 필요(안 제25조) ……………	60
자. 수사청 공무원의 퇴직 후 공직임용 제한의 적정성 검토 필요(안 제27조) ..	61
차. 인사위원회 및 징계위원회 구성을 보다 구체적으로 규정할 필요(안 제16조 및 제24조) ……………	63

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 황운하의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2024. 8. 29.
3. 회 부 일 : 2024. 8. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

검찰청이 수사 및 기소권한을 독점하여 이를 남용하고 있는 것을 개혁하고자 함.

이에 검찰의 수사권한을 제외하고, 중대범죄수사청을 설치하여 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 마약범죄, 대형참사 등의 중대범죄와 이에 대한 관련범죄를 수사하도록 하며, 각 수사부서의 장인 수사본부장이 원칙적으로 수사의 총책임자의 역할을 하도록 함.

※ 참고사항

이 법률안은 박은정의원이 대표발의한 「공소청법안」(의안번호 제3354호), 차규근의원이 대표발의한 「수사절차법안」(의안번호 제3348호) 및 「형사소송법 일부개정법률안」(의안번호 제3355호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 입법배경

2018년 6월 21일 법무부(검찰)과 행정안전부(경찰)가 협의한 ‘검경수사권 조정 합의안’을 기초로 2020년 2월 4일 「형사소송법」 및 「검찰청법」이 개정되어 2021년 1월 1일부터 시행됨. 이에 따르면, ① 검찰이 직접 수사개시 할 수 있는 범죄를 6대 중요범죄(부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등), 경찰공무원의 범죄 등으로 한정하는 한편, ② 종전에 검찰이 보유하고 있던 사법경찰관에 대한 수사지휘권¹⁾을 폐지하고, 경찰에 대해 1차적 수사종결권을 부여하였음.²⁾

한편, 2022년 4월 22일 검찰의 수사권과 기소권 분리에 대한 여야합의문을 토대로 2022년 5월 9일 「형사소송법」 및 「검찰청법」이 추가 개정되어 2022년 9월 10일부터 시행됨. 추가 개정 내용은, ① 검찰이 직접 수사를 개시할 수 있는 범죄를 6대 중요범죄에서 “부패범죄, 경제범죄 등”으로 축소하고, 신설된 고위공직자범죄수사처(이하 ‘공수처’ 소속 공무원이 범한 범죄를 포함하며,³⁾ ② 검사는 자신이 수사개시한 범죄에

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.

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 하였음.⁶⁾

두 차례의 개편 결과 현재 수사권은 크게 검찰(부패범죄, 경제범죄 및 경찰공무원·공수처 공무원의 범죄), 공수처(고위공직자범죄)⁷⁾, 경찰(모든 범죄)⁸⁾ 등 3개 기관에 분할되어 있음. 공소제기 및 유지 권한은 일반적으로 검찰이 보유하고 있으나,⁹⁾ 대법원장, 대법관, 검찰총장, 판사, 검

-
- 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 대하여는 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 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사한다.
- ② 경사, 경장, 순경은 사법경찰관으로서 수사의 보조를 하여야 한다.
- 9) 「**형사소송법**」 제246조(국가소추주의) 공소는 검사가 제기하여 수행한다.

사, 경무관 이상 경찰공무원이 재직 중에 본인 또는 그 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄에 대하여는 고위공직자범죄수사처도 공소제기 및 유지 권한이 있음.¹⁰⁾

[표 1] 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 검경수사권 조정은 검찰에 과도하게 집중된 형사사법 권한과 그 남용에 따른 문제점을 개선하고자 검찰의 수사 기능을 축소하는 방향이었음. 그럼에도, 부패범죄, 경제범죄와 같은 특수수사 등의 영역에서 여전히 검찰 권한이 비대하고 남용가능성이 존재하므로, 충분

10) 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

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

한 견제와 균형이 이루어지지 못하고 있다는 의견이 존재함.¹¹⁾

이와 같은 입장에서는 현행 검경수사권 조정 결과는 검찰개혁의 완성을 위한 과정으로 과도기적 성격이 있다고 평가하며, 궁극적으로 검찰의 기소권과 수사권을 분리하는 방향으로 나아갈 필요가 있다고 보고 있음.¹²⁾

황운하의원이 대표발의한 「중대범죄수사청법안」은 박은정의원이 대표발의한 「공소청법안」과 차규근의원이 대표발의한 「수사절차법안」 및 「형사소송법 일부개정법률안」과 함께 이러한 문제의식을 바탕으로 제안되었음. 동 4건의 법률안은 현재 검찰청의 기능을 공소 제기 및 유지 업무만을 수행하는 ‘공소청’과 부패·경제·공직자·선거·방위사업·마약·대형참사 등 중대범죄 수사를 전담하는 ‘중대범죄수사청’으로 분리하여 검사의 직무 중 수사 관련 업무를 전면적으로 배제하고, 신설되는 공소청 및 중대범죄수사청의 기능과 조직에 맞추어 변경되는 수사 절차 전반을 「수사절차법」 및 「형사소송법 일부개정법률안」에 새롭게 규정하려는 것임.

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

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

2. 주요내용

중대범죄수사청법안은 신설하는 중대범죄수사청의 설치, 조직, 직무 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있어(안 제1조), 법안의 기본적인 골격은 「검찰청법」, 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 “「공수처법」”), 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(이하 “「경찰법」”) 등 현행 수사기관 관련 조직법들과 유사한 측면이 있음.

다만, 제정안은 현재 검찰청과 경찰 등이 담당하고 있는 중대범죄(부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 마약범죄, 대형참사)¹³⁾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 보유여부, 소속 공무원의 신분보장 등) 등 세부 내용에 있어 다른 수사기관 관련 조직법들과 일정한 차이를 두고 있음.

13) 이 중 마약범죄를 제외한 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

[표 2] 중대범죄수사청의 직무·조직 관련 현행 기관과의 비교

구 분		현행 검찰청법	현행 경찰법	현행 공수처법	중대범죄수사청법안
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(부패, 경제, 공직자, 선거, 방위사업, 마약, 대형참사) 등 수사
조직 체계		대검찰청-고등검찰청-지방법검찰청 및 지청	경찰청 - 시도경찰청 및 경찰서	단일기관 (지방청·지청 없음)	수사청-지방수사청 및 지청
설치 및 관할구역		각급 법원과 지방법원 지원의 관할구역에 설치	인구, 행정구역, 면적, 지리적 특성, 교통 및 그 밖의 조건을 고려	-	인구 수, 교통, 지리적 면적 등 상황과 조건을 고려
기 관 장	명칭	검찰총장	경찰청장	고위공직자범죄수사처장	수사청장
	대우	정관급 (법률상 근거는 ×)	차관급 (법률상 근거는 ×)	차관급	별도 규정 없음
	임기	2년 , 중임 불가 (정년 65세)	2년 , 중임 불가 (정년 별도규정 없음)	3년 , 중임 불가 (정년 65세)	3년 , 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)	법조·수사경력 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 수사4급 이상 수사관 임용제청권 0 수사 5급 이하 수사관 임용권
소속 공무원 처우 등	정원	검사 : 2,292명 (「검사정원법」 제1조) 검찰공무원: 대통령령	대통령령 또는 행정안전부령으로 정함 (제17조)	검사 25명 수사관 40명 그 밖의 직원 20명 (제8조, 제10조, 제11조)	대통령령으로 정함 (안 제28조)
	보수 징계	0 「검사의 보수에 관한 법률」 0 「검사징계법」	대통령령(공무원보수규정, 경찰공무원 징계령)	0 보수: 검사, 검찰공무원 준용 0 징계: 공수처법에 규정 (제32조~제43조)	0 보수: 공안직공무원 준용 0 징계: 대통령령으로 정함
	신분 보장	검사 신분보장 파면 x(탄핵, 금고 이상 제외) 불이익처분 x (징계처분적격심사 제외)	신분보장 규정 없음 (일반공무원과 동일)	처장, 차장, 수사처검사 신분보장 (검찰청법과 동일)	신분보장 규정 없음
	검직	법무부와 그 소속기관 직원 검직 가능	별도 규정 없음	별도 규정 없음	법률에 의하지 아니하고 다른기관 파견·겸임 금지

제정안의 구체적인 내용을 살펴보면,

① ‘중대범죄’를 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 마약범죄, 대형참사 중 대통령령으로 정하는 범죄로 정의하고, 이와 관련하여 공동정범(「형법」 제30조), 교사범(제31조), 종범(제32조) 관계에 있는자¹⁴⁾가 범한 죄, 중대범죄와 직접관련성이 있고 중대범죄 수사 과정에서 인지한 죄를 포함하여 ‘중대범죄등’으로 정의함(안 제2조).

② 중대범죄등을 수사하는 수사관의 사무를 관장하게 하기 위하여 법무부장관 소속으로 중대범죄수사청(이하 “수사청”)을 두고, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 지방수사청 및 지청을 두도록 함(안 제3조).

③ 수사청에 특정직공무원으로 보하는 3년 임기의 수사청장을 두어 수사청 사무를 총괄하고 소속 공무원을 지휘·감독하도록 함. 수사청장의 임명은 15년 이상 법조·수사경력이 있는 사람 중에서 중대범죄수사청장 후보추천위원회(안 제7조)의 추천 및 법무부장관의 제청으로 대통령이 지정하며, 국회의 인사청문회를 거쳐 임명하도록 하였음(안 제6조).

④ 수사청과 지방수사청, 지청에는 중대범죄 유형에 따라 3개의 수사

14) 「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.

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

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

제32조(종범) ① 타인의 범죄를 방조한 자는 종범으로 처벌한다.

② 종범의 형은 정범의 형보다 감경한다.

부서를 두도록 하고, 수사청의 수사부서의 장으로 특정직 공무원인 수사본부장을 두도록 하였음(안 제9조).

⑤ 수사관의 직급은 수사1급부터 수사7급까지로 하고(안 제14조), 수사관은 변호사 자격을 보유하거나 7급 이상 공무원으로서 조사·수사업무에 종사하였던 사람, 대통령령이 정하는 조사업무 실무를 5년 이상 수행한 경력이 있는 사람 중에서 임명하며, 특정직공무원으로 보하도록 하였음(안 제15조).

⑥ 수사공무원의 임용·승진·교육훈련·복무·신분보장 등에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 「경찰공무원법」의 수사부서 공무원 규정을 준용하도록 함(안 제21조).

⑦ 수사공무원의 범죄 혐의를 발견한 경우, 수사청장은 수사3급 이상의 수사관에 대해서는 공수처에, 수사4급 이하의 수사관 및 수사공무원에 대해서는 국가수사본부에 통보하도록 함(안 제25조).

⑧ 수사관의 다른 기관으로의 파견 및 겸임을 금지하고, 퇴직 후 일정 기간 이내에 일정한 공직에 대한 임용 제한 규정을 두었음(안 제26조 및 제27조).

⑨ 수사공무원의 정원은 수사청 및 각 지방수사청의 구성과 운영의 필요에 따라 대통령령으로 정하도록 하였음(안 제28조).

⑩ 다른 수사기관과의 관계에 있어 수사청 소속 공무원과 다른 수사

기관 소속 공무원 간 업무상 긴밀한 협력관계를 유지하도록 하였고, 다른 수사기관이 중대범죄등을 인지한 경우 수사청에 통보하도록 하며, 수사청장이 다른 수사기관에 사건 이첩을 요청할 수 있는 근거와, 국정원·경찰청 등 관계기관의 장에게 사건 관련 자료제출 및 수사협조를 요청할 수 있는 근거를 마련하였음(안 제30조).

[표 3] 제정안의 조문체계

구 분	조문 내용
제1장 총칙	제1조 목적 제2조 정의 제3조 중대범죄수사청 제4조 임무수행의 기본원칙 제5조 법무부장관의 지휘·감독
제2장 수사청	제6조 수사청장 제7조 중대범죄수사청장후보추천위원회 제8조 차장 제9조 하부조직 제10조 수사본부장 제11조 수사연구관
제3장 지방수사청 및 지청	제12조 지방수사청장 제13조 직제
제4장 수사관 등	제14조 수사관의 직급 등 제15조 수사관의 자격 제16조 인사위원회 제17조 수사관의 직무 제18조 수사관의 직무관할 제19조 결격사유 제20조 당연퇴직 제21조 「경찰공무원법」의 준용 제22조 보수 등 제23조 심신장애로 인한 퇴직 제24조 징계 제25조 수사공무원의 범죄에 대한 수사 제26조 수사관의 파견 금지 등

구 분	조문 내용
	제27조 공직임용 제한 등 제28조 수사공무원의 정원 제29조 그 밖의 직원
제5장 보칙	제30조 다른수사기관과의 관계 제31조 「국가공무원법」의 적용
부 칙	제1조 시행일 제2조 중대범죄수사청 설립에 관한 준비행위 제3조 검사의 수사청 공무원으로의 임용 특례

3. 해외사례

아래에서는 제정안에 따른 중대범죄수사청 설립의 검토를 위해 주요 선진국의 특별수사기구 운용 사례를 살펴봄.

가. 미국 : 연방수사국(Federal Bureau of Investigation, FBI)

연방수사국은 1908년 법무부 산하 수사기관으로 설립되어,¹⁵⁾ 국가안보 관련 범죄, 약취유괴죄, 은행 강·절도 및 은행 임직원의 횡령부정사건, 연방공무원의 중·수뢰 범죄, 항공기 및 여객용 차량 파괴범죄, 중요 도망 범죄자의 수사 등을 담당하고 있음.¹⁶⁾ 워싱턴 D.C.에 본부가 있고 55개의 지방사무소, 350여개의 주재사무소, 60개의 해외사무소를 두고 있음.¹⁷⁾

법무부장관이 연방수사국장을 임명하고,¹⁸⁾ 연방수사국장은 법무부장관과 차관의 지휘·감독 하에 있음.¹⁹⁾ 소속 직원은 정보분석가, 언어 전문가, 과학자, 정보기술 전문가 등 특수요원과 지원 전문가 등을 포함하여 3만 5천명 이상임.²⁰⁾

15) 28 USC 531: **Federal Bureau of Investigation**

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

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

17) FBI 홈페이지, “About - Mission & Priorities”(https://www.fbi.gov/about/mission), 2024년 11월 12일자.

18) 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.

19) 하태훈, 위의 보고서, p. 65.

20) FBI 홈페이지, “About - Mission & Priorities”(https://www.fbi.gov/about/mission), 2024년 11월 12일자.

연방수사국은 경찰이 아니라 미연방법률을 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 경찰과 같은 다른 수사기관의 수사를 지휘하지는 않음.²¹⁾

나. 영국

(1) 중대비리수사청(Serious Fraud Office, SFO)

영국은 법무부(Ministry of Justice)와 별도로 설치된 장관급 기관인 법무총감(Attorney General) 산하에 사기·뇌물·부정부패사건의 수사 및 기소 업무를 수행하는 중대비리수사청을 1988년에 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 방안의 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

21) 하태훈, 앞의 보고서, p. 65.

기관의 설립을 제안했으며, 해당 보고서에서 제안된 검사와 수사관이 사건 수사의 시작부터 협력하는 기관의 구조가 현재 중대비리수사청에 채택되어 운영되고 있음.²²⁾

중대비리수사청은 사건에 대한 수사와 기소를 모두 담당한다는 점에
서, 일반적으로 범죄는 경찰에 의하여 조사되고 증거자료들이 기소 여
부를 결정하기 위하여 왕립기소청으로 전달되는²³⁾ 영국의 형사사법제
도의 예외에 해당함.²⁴⁾

중대비리수사청은 중대하거나 복잡한 기망성 경제범죄, 뇌물사건, 기타 부패행위, 탈세사건, 범죄수익재산 세탁, 횡령·배임행위과 같은 기

22) SFO 홈페이지, “SFO historical background and powers”(https://www.sfo.gov.uk/publications/corporate-information/sfo-historical-background-powers/), 2024년 11월 12일 확인.

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 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.

23) SFO 홈페이지, “About us - Investigation and prosecution”(https://www.sfo.gov.uk/about-us/), 2024년 11월 12일 확인.

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.

24) SFO 홈페이지, “About us - what we do”(https://www.sfo.gov.uk/about-us/), 2024년 11월 12일 확인.

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.

망성 경제범죄행위와 비리행위 전반에 대한 수사를 담당하는데, 실제로 연간 100건 이하의 소수의 대규모 경제범죄 사건을 수사하고 있음.²⁵⁾

청장(Director)은 심각하거나 복잡한 비리행위와 관련되어 있다는 합리적인 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 이를 입증하는 데에 있어 법률가와 수사관 모두의 강력한 협조와 관리가 필요하기 때문임.²⁶⁾

이와 관련하여 “로스킬 보고서”는 비리행위 사건의 경우에는 수사 초기 단계부터 매우 숙련된 법률가의 조언이 필요하다면서 그러한 조언이 없다면 신문 방향이 잘못되거나 지연될 수 있고, 처음 수사 단계에서 조언한 사람이 기소를 담당해야 사건에 익숙해지고 재판 준비 단계에서 시간을 절약할 수 있다고 지적하고 있음.²⁷⁾

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

26) SFO 홈페이지, “About us - Investigation and prosecution”(https://www.sfo.gov.uk/about-us/), 2024년 11월 12일 확인.

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.

27) Fraud Trials Committee Report, HMSO BOOKS, 1986. pp. 33~34.(2.68 단락)

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

2024년 현재 중대비리수사청은 수사관, 법률가(lawyer), 회계사, 애널리스트, 디지털 포렌식 전문가 등을 포함한 약 450명의 상근인원으로 구성되어 있으며,²⁸⁾ 구성원 간에 긴밀히 협력하여 수사가 마무리되면 증거 등을 검토하여 기소 여부를 결정하게 됨.

(2) 국가범죄청(National Crime Agency, NCA)

영국 경찰은 전통적으로 지역자치경찰제도를 유지하여 왔으나,²⁹⁾ 이러한 지역 중심의 경찰활동은 급변하는 사회 및 범죄환경에 유연하게 대처하지 못한다는 비판이 있었고, 특히 여러 지역에 걸쳐 활동하는 조직범죄단 및 국제적인 범죄단체 등에 대해서 효율적인 대응이 불가능하다는 문제점도 있었음.

이에 2004년 2월 내무부 주도로 국가범죄수사청(National Crime Squad), 국가범죄정보청(National Criminal Intelligence Service), 국세·물품세청(HM Revenue & Customs)의 수사첩보부문을 통합하여 중대

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. (후략)

28) SFO 홈페이지, “About us - Our people”(https://www.sfo.gov.uk/about-us/), 2024년 11월 12일 확인.

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.

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

조직범죄청(Serious Organized Crime Agency, SOCA)을 설립하는 방침을 표명하였고, 2006년 4월에 이를 공식적으로 출범시켰음.³⁰⁾

그러나 여전히 중대범죄에 대한 국가 차원의 대응이 통합되지 못하였고, 마약·불법이민·인신매매·아동학대·사이버범죄 등이 줄어들지 않자,³¹⁾ 2013년 범죄 및 법원법(Crime and Courts Act 2013)에 따라 기존의 일부 수사조직 및 기능을 흡수하여 내무부 산하에 ‘국가범죄청(National Crime Agency)’을 설치하게 되었음.³²⁾

지역경찰과의 원활한 협조를 위하여 내무부 장관이 지방경찰청장(Senior Chief Constable) 중에 한명을 국가범죄청장으로 선임하며,³³⁾ 심각한 조직범죄(serious and organized crime)를 수사하는 것이 국가범죄청의 핵심 임무로서, 주요 수사대상 범죄로는 뇌물, 부패 및 제재 회피, 아동 성착취 및 학대, 사이버범죄, 마약 밀매, 사기 및 경제범죄, 불법 총기, 인신매매, 자금세탁 및 불법 금융, 조직화된 이민범죄 등이 있음.

국가범죄청은 자체 조사 및 다른 기관들과의 협력을 통하여 심각한 조직범죄에 연루된 개인과 단체를 표적삼아 범죄를 예방하거나 범인들을 체포하게 됨. 또한, 경찰이나 지방조직범죄수사단(Regional Organised Crime Units, ROCUs) 및 다른 법집행기관들을 지원하기도 함.³⁴⁾

30) 하태훈, 앞의 보고서, p. 72.

31) 김학경·이성기, 위의 논문, p. 161~162.

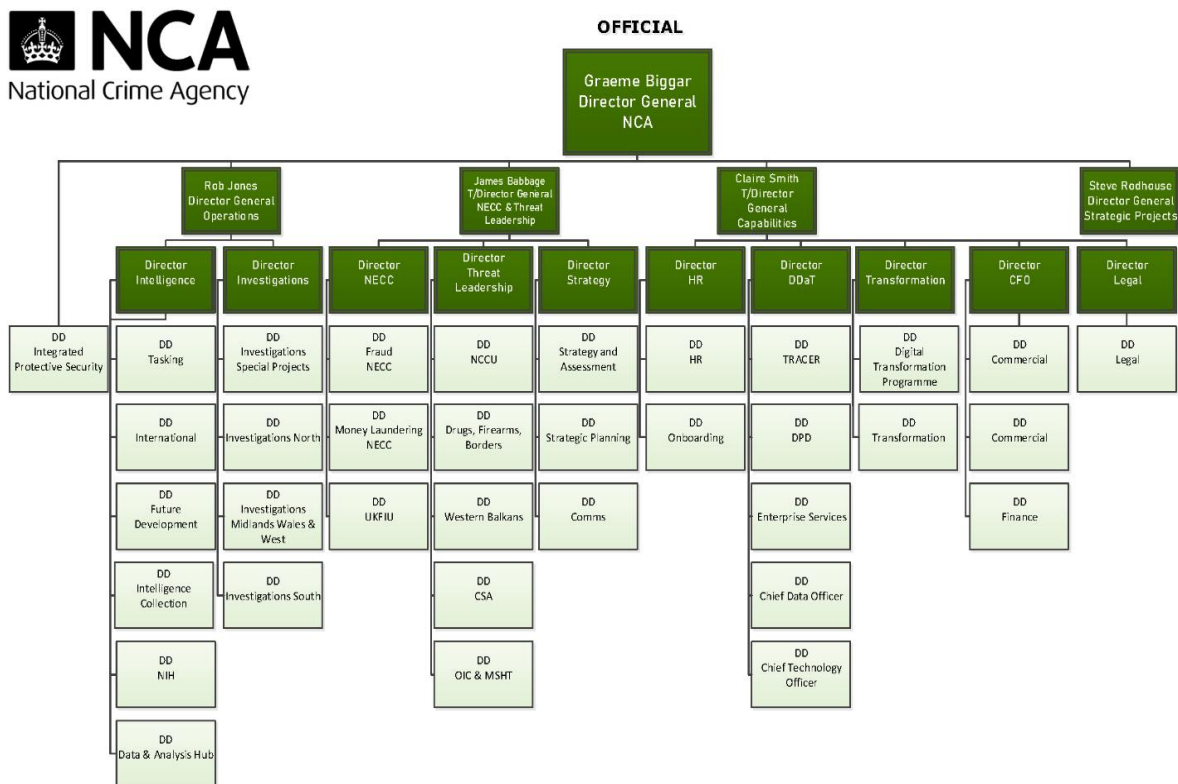
32) 황운하, “수사·기소 분리 이후 경찰통제 및 국가 수사시스템 재설계”, 분권형 수사·기소 시스템 도입과 경찰의 과제 토론회(조웅천의원 주최) 토론문, 2017. 2. 22. p. 63.

33) 김학경·이성기, 앞의 논문, p. 163.

34) National Crime Agency 홈페이지, “How we work - Investigating and disrupting the highest risk s

국가범죄청은 인텔리전스(Intelligence), 수사(Investigation), 국가경제 범죄센터(the National Economic Crime Centre), 위협 통솔력(Threat Leadership), 전략(Strategic), 디지털데이터 및 기술(Digital Data & Technology) 등의 하부지휘조직(Command Team)을 운영하고 있고,³⁵⁾ 별도의 지방조직은 두고 있지 않은 것으로 확인됨. 총인원은 약 5천명으로 구성원에 대해서는 별도의 선발·임용절차를 두고 있음.³⁶⁾

[그림 1] 국가범죄청 조직도(2024년 11월 기준)



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

serious and organised criminals”(https://nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/how-we-work/investigating-and-disrupting-the-highest-risk-serious-and-organised-criminals), 2024년 11월 12일 확인.

35) National Crime Agency 홈페이지, “Our Leadership”(https://nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/our-leadership), 2021년 3월 8일 확인.

36) 황운하, 위의 토론문, p. 63.

국가범죄청은 국가적 또는 국제적 조직범죄를 담당하고, 지역경찰은 지역범죄를 전담함으로써 둘 사이에 일정한 역할분담이 이루어지고 있다고 평가되고 있음.³⁷⁾

다. 프랑스 : 중앙사법경찰국(Direction Central de la Police Judiciaire, DCPJ)

프랑스는 내무부 소속의 국립경찰청 산하에 중앙사법경찰국을 설치하여 2개 이상의 자치제 관할에 중첩되거나 국토 전체에 영향을 미치는 중요범죄를 수사하도록 하고 있음. 중앙사법경찰국은 산하에 지역별 ‘광역 지방사법경찰국(Les directions inter-regionales de la police judiciaire, IPJ)을 두어 전국적인 수사조직 체계를 갖추고 있음.

중앙사법경찰국은 조직범죄 · 금융범죄 · 테러 · 사이버범죄 등을 수사하며, 과학수사기법의 연구 및 국제경찰기구(인터폴 등)와의 협력 업무를 담당하고 있음. 총 인원은 약 6,700명이고 경찰관으로 구성되어 있어 수사조직 이외 부서의 경찰관과 인사교류가 이루어지고 있음.³⁸⁾

37) 김학경 · 이성기, 앞의 논문, p. 163.

38) 황운하, 위의 토론문, p. 63.

4. 주요 쟁점

가. 형사사법제도적 측면

첫째, 수사·기소 분리 관련, 제정안은 현재 검찰청 검사의 수사 기능을 완전히 배제하여 기소 역할만을 담당하게 하고,³⁹⁾ 수사 기능은 신설하는 중대범죄수사청으로 전면 이관함으로써, 수사-기소를 기능적·조직적으로 분리하는 이른바 ‘검수완박(검찰 수사권 완전 박탈)’을 완성하는 내용을 담고 있음. 따라서 제정안은 먼저 수사·기소 완전 분리의 필요성 및 관련 쟁점에 대한 종합적인 논의가 이루어짐을 토대로 구체적 검토가 필요한 사안임.

수사·기소의 완전 분리 필요성이 있다는 입장은, ① 두 차례의 검·경 수사권 조정에도 불구하고, 여전히 검찰권이 비대하고 남용가능성이 있다는 현실적인 지적⁴⁰⁾과 함께, ② 기소권자인 검사가 직접 수사를 하는 경우 기소의 공정성·객관성을 담보할 수 없고, ③ 검사동일체(檢事同一體) 원칙 등 조직 논리가 작용할 경우 수사단계에서의 위법성을 같은 조직 내 공소담당 검사가 적극적으로 치유하기 어려우며, ④ 기소권자인 검사가 피의자를 직접 조사하는 것은 법정에서 피고인과 대등당사자인 검사의 지위에 반하고, 피고인의 방어권을 위축시킬 가능성이 있다는

39) 제정안과 연계발의된 「공소청법안」(박은정의원 대표발의, 의안번호 2203354)에 따라 공소 역할을 담당하는 ‘공소청’으로 개편됨.

40) 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.

점 등을 근거로 하고 있음.⁴¹⁾

반면, 수사·기소의 완전 분리가 부당하다는 입장은, ① ‘수사’는 소추 여부를 결정하기 위해 사실관계를 파악하는 행위⁴²⁾로써, ‘기소’와 상호 유기적 관계이므로 형식상·기능상 분리가 불가능하고, ② 기소 검사의 수사권 박탈시 공소제기 결정 및 이후 단계에서 새로운 증거·증언이 발생한 경우에도 검사가 이를 수사하지 못함에 따라 공소유지에 어려움을 겪고, 실체적 진실 발견을 저해할 우려가 있으며, ③ 공소유지를 위한 검사의 임의적 정보 수집·분석 활동에 대한 피고인의 위법성 주장 등으로 법적 혼란과 재판 지연 등이 나타날 가능성 등을 근거로 함. 또한 ④ 검찰제도는 각 국가별 법체계와 역사적·사법환경적 요인에 따라 달리 적용되는 것으로, 수사·기소 완전 분리만이 반드시 선진국형 검찰제도라고 볼 수 없다는 주장도 있음.⁴³⁾

이처럼 기존 검찰청의 기능과 조직을 중대범죄수사청(수사)과 공소청(공소 유지)으로 각각 분리하는 것은, 제헌 이후 유지되어 온 형사사법 제도의 근본적이고 중대한 변화를 수반하게 되는바, 신설되는 중대범죄수사청에게 부여되는 수사활동 개념에 대한 명확한 정의와 함께, 수사·기소 분리에 대한 찬반 의견을 종합적으로 고려하여 논의

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

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

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

43) 장영수(2022), 앞의 논문, p.229-230.

할 필요가 있음.

둘째, 수사 기능 및 역량 제고 측면에서, 제정안은 검찰이 보유한 중대범죄 수사 기능을 분리하여 타 기관으로 이관하도록 규정하는 바, 현실적인 국가 수사역량 및 범죄 대응력, 국민의 신속한 권리구제 등에 미치는 영향을 검토할 필요가 있음.

- (1) 2022년 두 번째 검·경수사권 조정이 이루어지기 전까지 제정안의 중대범죄수사청이 담당하는 ‘중대범죄’ 수사권은 대부분 검사에게 부여되었고,⁴⁴⁾ 현행 「검찰청법」도 부패범죄, 경제범죄 유형을 중심으로 검사의 직접 수사권을 인정하고 있음. 그 배경에는 지능화·조직화·대형화된 중대범죄 사건의 복잡성과 난이도가 높아 법률 전문가인 검사들이 전문 지식을 바탕으로 집중적으로 수사할 필요가 있기 때문임.

이러한 검찰의 수사 기능을 전면 배제할 경우, 검찰권의 합리적 행사와 수사·기소의 공정성·객관성을 담보하는 효과를 기대할 수 있겠으나, 한편으로는 고난이도의 중대범죄에 대해 오랜 기간 검찰에서 축적해온 수사 노하우와 역량이 충분히 활용되지 못함으로써, 해당

44) 「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

범죄에 효과적으로 대응하는 데에 어려움을 겪을 가능성도 고려할 필요가 있음.⁴⁵⁾⁴⁶⁾

특히, 현재 검사가 직접 범죄단서를 확보하여 수사하고 기소하는 ‘인지 사건’의 경우 관련자가 많고 사안이 복잡하여 사건을 직접 수사한 검사가 기소(공소 제기 및 유지)를 함께 수행하는 것이 재판에서 효과적으로 대응하는 방안이 될 수도 있다는 점을 감안할 필요가 있음.⁴⁷⁾

따라서, 중대범죄 수사 기능을 이관함에 있어, 국가적 차원에서 수사-기소로 이어지는 중대범죄 대응역량이 유기적·체계적으로 발동할 수 있도록 수사를 담당하는 기관(제정안의 중대범죄수사청)과 공소유지를 담당하는 기관(검찰청 또는 박은정의원안에 따른 공소청 등) 간 긴밀한 협조 관계 구축이 전제되어야 할 것임. 또한, 기존 검찰청의 수사담당 조직·인력의 이관 과정에서도 그 역량과 경험이 온전히 유지될 수 있는 제도적 지원 및 보완 방안에 대해 충분히 논의할 필요가 있을 것으로 봄.

(2) 한편, 지난 두 차례에 걸친 검·경수사권 조정을 통해 국가수사본부

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

46) 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 서한을 발송하였다는 보도가 있었음.

(참고기사 : 이배운·권효중·하상렬 기자, 「檢 ‘검수완박’ 반대에 힘 보탠 OECD서 날아온 서한」, 이데일리, 2022. 4. 26; 조윤주 기자, 「OECD “‘검수완박’ 법안 우려, 韓 부패·뇌물수사 역량 약화 없어야」, 파이낸셜뉴스, 2022. 4. 26. 등)

47) 현실적으로 수사기록만 수천 쪽에서 수만 쪽에 이르는 사건을 직접 수사한 검사가 아니면 제대로 파악하기도 힘들다는 것임(한겨레, “추미에 ‘수사-기소분리’ 주장이 논란 빚는 세가지 지점”, 2020년 2월 16일자).

설립 등 경찰 수사 기능이 확대되고 공수처가 신설되었으나, 새로운 수사체계가 충분히 자리잡고 제대로 역량을 발휘하고 있는가에 대해서는 부정적인 시각이 존재함.

경찰의 경우 수사권 조정 이후 수사업무 부담 가중으로 사건 처리 기간 지연, 경찰관들의 수사 부서 회피로 인한 수사 역량 약화 등이 우려되는 상황이고,⁴⁸⁾⁴⁹⁾ 공수처의 경우 협소한 조직 규모, 설립 초기부터 지속되는 인력 부족 문제 등으로 인해 당초 기대한 고위공직자 범죄 예방 및 비리척결이라는 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다는 평가를 받고 있음.⁵⁰⁾⁵¹⁾

제정안은 검·경수사권 조정의 최종 단계로 검찰 수사권을 폐지하고, 그 기능을 중대범죄수사청이나 경찰청 등으로 전면 이관하는 내용으로써, 또 한 차례 새로운 수사기관의 설립 및 국가 수사 기능 개편을 수반하게 됨.

따라서, 기존 검·경수사권 조정이 목표하였던 수사권한 분산 및 상호 견제·균형의 달성 여부, 공수처·국가수사본부 등 신설 기관의 안

48) 변재훈 기자, 「검경 수사권 조정 시행 3년... “수사 지연 폐해 더 커져”」, 뉴시스, 2024. 6. 16.

오세운 기자, 「수사가 ‘경찰의 꽃’은 옛말... 업무 쌓이는데 인력은 없다」, 한국일보, 2024. 8. 8.

양수민 기자, 「[단독] 수사권 조정 이후, 배임죄 수사 지연 2배로 늘었다」, 중앙일보, 2024. 9. 30.

49) 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.)

50) 김준성(2022), 「공수처법의 문제점과 입법론적 개선방안 - 고위공직자범죄수사처의 조직체제 및 역량강화의 관점에서」, 형사법연구, 34(4): p.251-252.

장영수(2022), 앞의 논문, p.232-234

51) 유희곤 기자, 「공수처, 1년 반 동안 3300건 접수해 기소 딱 한 건」, 조선일보, 2024. 10. 1.

정적 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 수사 기능 배제 및 중대범죄수사처 신설이 전반적 국가수사 역량 및 국민의 신속한 권리구제에 미치는 영향 등을 충분히 논의하여야 할 것으로 보임.

셋째, 수사기구 구성 방식 관련, 제정안은 검찰 수사권-기소권의 완전 분리를 통한 새로운 중대범죄 수사기관과 공소기관을 신설하게 되는 바, 이는 향후 우리나라의 형사사법절차 또는 수사체계를 근본적으로 변화시킨다는 의미가 있음. 특히, 수사기관의 경우 중대범죄수사청 신설 외에도 검찰 수사 기능 이관 대상과 관련하여 국가 전체의 범죄수사 및 대응역량 강화 차원의 다양한 수사기관 구성 대안들을 함께 논의할 필요가 있음.

구체적인 수사기관 구성 방안으로는 ① 현행 검찰청의 수사권한을 검찰청·경찰청·공수처로 탄력적 배분하는 방안(이하 ‘검찰청+경찰청+공수처 체제’), ② 검찰청의 수사권한을 새로이 신설하는 특별수사기구로 이관하는 방안(이하 ‘특별수사기구+경찰청+공수처 체제’), ③ 현재 검찰청, 경찰청, 고위공직자범죄수사처로 분리된 수사권한을 하나의 독립수사기구를 신설하여 집중화하는 방안(이하 ‘단일 독립수사기구 체제’)⁵²⁾⁵³⁾ 등이

52) 하태훈, 앞의 보고서, p. 56.

53) 제20대 국회에서는 검찰과 경찰이 보유한 수사권한을 이관 받아 수사를 전문적으로 전담하는 별도의 기관인 수사청을 설립하는 내용의 「수사청법안」(2018. 11. 14. 광상도의원 대표발의, 의안번호

거론됨(제정안은 이 중 ②에 해당함).

제정안과 같이 중대범죄수사청, 경찰청, 공수처 등 수사주체가 다원화 되면 각 기관의 수사 담당분야별 전문성 향상을 통하여 범죄 대응 역량을 높일 수 있고, 각 수사주체들 간의 상호견제를 통하여 국민의 기본권 보호 및 형사사법서비스의 질적 제고를 기대할 수 있음.⁵⁴⁾ 반면, 3개 수사기관간 원활하게 협조되지 못하면, 한 쪽에서는 중복수사가 일어나고 다른 쪽에서는 수사공백이 발생하는 등⁵⁵⁾ 수사기구 구성에서의 비효율이 있을 것으로 보임.

한편, ‘검찰청+경찰청+공수처 체제’(위의 ①)와 ‘단일 독립수사기구 체제’(위의 ③)의 경우, 수사권한이 사실상 경찰청(①의 경우) 또는 신설 독립수사기구(③의 경우)에 집중됨에 따라 수사역량의 강화 및 선택과 집중을 통한 각종 범죄에 대한 효과적인 대응이 가능해지는 반면, 수사권 독점과 비대화 및 견제와 균형의 부재에 따른 권한남용, 부패 등의 소지도 있을 수 있음.

결국 검찰청 수사권한 이관과 기구 구성 문제는 법치주의 구현 및 국민의 기본권 보장 강화, 수사권과 기소권의 상호 견제 및 균형, 국가의 전반적인 수사역량과 대국민 사법서비스의 질적 제고 가능성, 경찰청·공수처 등 관계 기관의 의견 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

호 제2016553호)이 발의된 바 있음(임기만료폐기).

54) 유주성, 앞의 보고서, p. 161~162.

55) 하태훈, 앞의 보고서, p. 56.

넷째, 수사기관간 관할·협조·조정 관련, 제정안은 수사기관 간 관할권 혼란 및 충돌 소지를 최소화하여야 하며, 기관 간 상호 견제는 물론 특히 권한행사에서의 균형이 효과적으로 발휘될 수 있도록, 기관별 수사 범위와 수사관련 권한 배분, 기관 간 사건 이첩 및 협조 관계 등에 대한 면밀한 제도설계가 필요함.

제정안에 따라 개편되는 수사기관별 수사권 배분을 보면, 중대범죄수사청은 7대 중대범죄, 공수처는 고위공직자범죄에 대한 수사권을 갖게 되며, 경찰청은 사건 유형의 제한 없이 범죄 전반에 대한 수사권을 갖는 바, 각 수사기관별 수사 관할권은 중첩되는 구조임.

- (1) 제정안과 공수처법은 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사 등과 관련하여 다른 수사기관에 사건을 이첩하거나, 이첩 받을 수 있는 근거를 두어 수사 관할 중첩을 조정하도록 하고 있음.⁵⁶⁾ 그러나 기본적으로 수사기관 간 직무범위가 불명확할 경우 국민 입장에서 어느 범죄가 어느 기관의 수사대상인지 판단하기 어렵게 할 뿐만아니라, 이첩권이 과도하게 활용될 경우 수사기관 변경으로 인한 수사지연 및 중복조사는 국민 기본권 침해로 이어질 우려가 있음.

56) 「공수처법」 제24조(다른 수사기관과의 관계) ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 처장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다.
② 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 한다.
③ 처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.
④ 제2항에 따라 고위공직자범죄등 사실의 통보를 받은 처장은 통보를 한 다른 수사기관의 장에게 수사처규칙으로 정한 기간과 방법으로 수사개시 여부를 회신하여야 한다.

특히, 기존 검찰청과 비교하여, 중대범죄수사청과 경찰청의 관계에 대한 정교한 제도 설계가 필요함. 현재 검찰과 경찰의 경우 검·경수사권 조정으로 검사가 직접 수사할 수 있는 범위가 축소되었고, ‘인지사건’의 경우를 제외하면 1차 수사종결권을 가진 경찰이 송치한 사건에 대해 기소권을 가진 검사가 보완수사 및 시정조치권을 행사하는 구조임.⁵⁷⁾ 수사가 경합하는 경우에는 검사가 사법경찰관에게 사건 송치를 요구하되, 사법경찰관이 영장을 신청한 사건에 대해서는 계속 수사할 수 있도록 하는 등⁵⁸⁾ 검사의 기소권 및 영장청구권과 사법경찰관의 1차 수사종결권을 바탕으로 상호 협력 및 조정 체계를 갖추고 있음.

그러나 제정안상 중대범죄수사청과 경찰청의 관계를 보면, 두 기관 모두 공소 제기·유지 권한 없이 수사권만 갖고 있으므로, 사건 송치

57) 「형사소송법」 제197조의2(보완수사요구) ① 검사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있다.

1. 송치사건의 공소제기 여부 결정 또는 공소의 유지에 관하여 필요한 경우
2. 사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부 결정에 관하여 필요한 경우

「형사소송법」 제197조의3(시정조치요구 등) ① 검사는 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인식하게 된 경우에는 사법경찰관에게 사건기록 등본의 송부를 요구할 수 있다.

② 제1항의 송부 요구를 받은 사법경찰관은 지체 없이 검사에게 사건기록 등본을 송부하여야 한다.

③ 제2항의 송부를 받은 검사는 필요하다고 인정되는 경우에는 사법경찰관에게 시정조치를 요구할 수 있다.

④ 사법경찰관은 제3항의 시정조치 요구가 있는 때에는 정당한 이유가 없으면 지체 없이 이를 이행하고, 그 결과를 검사에게 통보하여야 한다.

⑤ 제4항의 통보를 받은 검사는 제3항에 따른 시정조치 요구가 정당한 이유 없이 이행되지 않았다고 인정되는 경우에는 사법경찰관에게 사건을 송치할 것을 요구할 수 있다.

⑥ 제5항의 송치 요구를 받은 사법경찰관은 검사에게 사건을 송치하여야 한다.

58) 「형사소송법」 제197조의4(수사의 경합) ① 검사는 사법경찰관과 동일한 범죄사실을 수사하게 된 때에는 사법경찰관에게 사건을 송치할 것을 요구할 수 있다.

② 제1항의 요구를 받은 사법경찰관은 지체 없이 검사에게 사건을 송치하여야 한다. 다만, 검사가 영장을 청구하기 전에 동일한 범죄사실에 관하여 사법경찰관이 영장을 신청한 경우에는 해당 영장에 기재된 범죄사실을 계속 수사할 수 있다.

와 공소 제기라는 기관 간 유기적·단계적 연결고리가 작동하지 않아
수사 경합시 오직 사건 이첩으로 해결해야 하는바, 현재 검찰 대 경
 찰의 관계에 비해 관할 중첩으로 인한 수사 과정에서의 혼란·갈등
 및 비효율이 더 커질 우려가 있음.

따라서 중대범죄수사청과 경찰청간(중대범죄 유형 관련), 중대범죄
 수사청과 공수처간(공직자범죄 관련) 등 수사기관 별 중첩되는 범죄
 유형에 대해서는 법률 내지 하위법령을 통해 소관을 명확히 구분함
 으로써, 수사 관할 중첩으로 인한 중복 수사와 소극 수사 등 혼란 소
 지를 최소화할 필요가 있음.

(2) 제정안은 중대범죄등 인지시 타 수사기관의 통보의무(안 제30조제
 2항), 중복되는 범죄수사에 대한 수사청장의 이첩요청권(안 제30조
 제3항) 및 수사청장의 임의적 이첩(안 제30조제4항) 등을 규정하고
 있음. 이는 범죄수사 중복시 수사기관 간 이첩에 대해 규정한 현행
 「공수처법」 제24조를 참조한 것으로 보임.

[표 4] 수사기관 간 이첩에 대한 공수처법 및 제정안 조문대비표

중대범죄수사청법안	현행 공수처법
제30조(다른 수사기관과의 관계) ① 수 사청 소속 공무원은 고위공직자범죄 수사처 및 경찰청 국가수사본부 등 다른 수사기관(이하 이 조에서 “다 른 수사기관”이라 한다) 소속 공무원 과 업무상 긴밀한 협력 관계를 유지 하여야 한다.	

중대범죄수사청법안	현행 공수처법
② 다른 수사기관(고위공직자범죄수사처는 제외한다)은 범죄를 수사하는 과정에서 <u>중대범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사청에 통보하여야 한다.</u> ③ 수사청의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 <u>수사청장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사청에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관(고위공직자범죄수사처는 제외한다)은 이에 응하여야 한다.</u> ④ 수사청장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 <u>다른 수사기관이 제2조 각 호의 범죄를 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.</u>	제24조(다른 수사기관과의 관계) ② 다른 수사기관이 범죄를 수사하는 과정에서 <u>고위공직자범죄등을 인지한 경우 그 사실을 즉시 수사처에 통보하여야 한다.</u> ① 수사처의 범죄수사와 중복되는 다른 수사기관의 범죄수사에 대하여 <u>처장이 수사의 진행 정도 및 공정성 논란 등에 비추어 수사처에서 수사하는 것이 적절하다고 판단하여 이첩을 요청하는 경우 해당 수사기관은 이에 응하여야 한다.</u> ③ 처장은 피의자, 피해자, 사건의 내용과 규모 등에 비추어 <u>다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 수사하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 해당 수사기관에 사건을 이첩할 수 있다.</u>

그런데 안 제30조제2항 및 제3항상 다른 수사기관(공수처 제외)은 중대범죄수사청에 통보의무 및 이첩의무를 부담하는 반면, 중대범죄수사청장은 다른 수사기관에 이첩할 의무가 없어(제4항, 임의 규정으로 됨), 안 제30조제1항의 기관간 상호 협력 규정에도 불구하고 제정안은 수사권에 있어서 사실상 중대범죄수사청의 타 수사기관(공수처 제외)에 대한 우월적 지위를 부여하고 있음.

수사기관 간 관할권이 명확하지 않은 상태에서 특정 수사기관에 대

해 우월적 지위를 부여할 경우, 수사기관 간 권한 분산을 통한 상호 견제와 실질적 권력 균형 측면에서 부정적으로 작용할 가능성이 있으며, 중대범죄수사청에 권한이 과도하게 집중될 우려가 있음.

현행 「공수처법」 제24조도 제정안과 유사하게 고위공직자범죄등의 수사에 있어 공수처에 우월적 지위를 부여하고 있지만, 공수처의 경우 ① 수사기관 공무원을 포함한 고위공직자 범죄를 관할하도록 한 설립 취지와 특징이 있다는 점, ② 공수처의 수사 관할은 고위공직자 범죄에 한정되어 상대적으로 협소하다는 점, ③ 공수처는 소규모 조직 및 인력으로 구성되어 있다는 점 등 기관 출범 취지와 수사 관할 및 조직 규모 특수성이 고려된 것으로, 권한 집중에 따른 문제가 상대적으로 크지 않다고 보임.⁵⁹⁾

반면, 제정안의 중대범죄수사청의 경우 공수처에 비해 관할하는 수사권의 범위가 훨씬 광범위하고, 지방수사청 및 지청으로 구성되는 조직 및 인력 규모가 클 것으로 예상된다는 점에서, 경찰, 군검찰 등 타 수사기관에 대해 우월적 지위를 부여한 조항에 대해서는 수사기관 간 상호 견제와 실질적 권한 균형의 측면에서 보완할 필요가 있을 것으로 판단됨.

59) 다만, 특정 수사기관에 타 수사기관 대비 우월적 지위를 부여하고 있다는 점에서 「공수처법」 제24조의 타당성에 대한 논쟁도 지속되고 있음.

(참고기사)

- 뉴스1, 「"독소조항"vs"준립근거"...공수처법 24조 두고 인수위-공수처 이견」, 2022. 3. 30.
- 박승욱 변호사, 「[법조신문] 공수처법 개정의 방향 한 가지」 (법조신문 기고), 2024. 11. 25.
: 기고 중, “그러한 한 개 기관이, 다른 수사기관들의 수사를 일반적으로 통보받고 이첩받을 권한을 지닌다는 것은 아무래도 잘못된 설계이다(공수처법 제24조 이첩요구권, 통보의무 등).”

나. 중대범죄수사청의 기관 형태·소속 측면

중대범죄 수사를 전담하는 중앙행정기관 설치시, 독립기관으로 둘 것인지, 행정부 소속으로 할 경우 대통령·국무총리·행정각부 중 어디에 소속시킬 것인지에 대해 다양한 방안을 검토할 수 있음.

구체적으로는 ① 공수처·인권위 등의 사례처럼 어디에도 소속되지 않는 독립기관으로 설치하는 방안(‘독립기관형’), ② 국무총리 소속의 처(處) 형태로 설치하는 방안(‘국무총리 소속형’), ③ 기존 검찰청과 마찬가지로 법무부장관 소속의 청(廳)으로 설치하는 방안(‘법무부장관 소속형’), ④ 경찰청과 같이 행정안전부장관 소속의 청(廳)으로 설치하는 방안(‘행안부장관 소속형’) 등을 고려할 수 있음.

제정안의 경우 법무부장관 소속으로 중대범죄수사청을 설치하도록 규정하고 있는데(③에 해당), 국무총리 소속으로 둘 필요가 있다는 의견도 제시되고 있음.⁶⁰⁾⁶¹⁾

60) 민형배 국회의원, 「완전한 수사·기소 분리를 위한 ‘중대범죄수사처법’ 제정 방향」, 수사·기소 완전 분리를 위한 더불어민주당 검찰개혁TF 공청회 발제문, 2024. 7.

61) 제정안과 유사하게 검찰의 중대범죄 수사 기능을 분리하여 별도의 기관을 신설하는 내용으로, 제 21대 국회에 3개의 법안이 발의되었는데, 「중대범죄수사청의 설치 및 그 운영에 관한 법률안」(황운하의원 대표발의, 의안번호 2108015)은 독립기관으로 설치하는 방안을, 「특별수사청의 설치 및 운영에 관한 법률안」(이수진의원 대표발의, 의안번호 2110223) 및 「특수수사청법안」(오기형의원 대표발의, 의안번호 2115216)은 각각 법무부장관 소속으로 설치하는 방안을 제시하였음.(세 법안 모두 임기만료 폐기됨)

[표 5] 수사기관 등의 소속에 관한 입법례

「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.

「정부조직법」

제32조(법무부)

② 검사에 관한 사무를 관장하기 위하여 법무부장관 소속으로 검찰청을 둔다.

제34조(행정안전부)

⑤ 치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 경찰청을 둔다.

「국가인권위원회법」

제3조(국가인권위원회의 설립과 독립성) ① 이 법에서 정하는 인권의 보호와 향상을 위한 업무를 수행하기 위하여 국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」

제11조(국민권익위원회의 설치) ① 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 하기 위하여 국무총리 소속으로 국민권익위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

각 방안(①~④)들의 장단을 살펴보면,

첫째, ‘독립기관형’의 경우(①) 기관의 독립성 확보 및 중대범죄에 대한 공정하고 독립적인 수사를 기대할 수 있겠으나, 제정안과 같이 7대 중대범죄 수사 업무를 전담하는 중대범죄수사청은 조직 및 인력 규모가 상대적으로 크게 구성될 것으로 예상되는데, 대규모 수사기관을 입법·행정·사법 어디에도 소속되지 않는 별도 기구로 설치할 경우 이에 대한 법적·행정적 통제와 정치적 책임이 충분히 담보될 수 없다는 우려가 있음.⁶²⁾ 또한 현실적으로 공수처 사례에서 보듯이, 행정부에 소속되지 않

62) 오병두, 「수사-기소 구조의 개혁방안: 국가수사청 도입 논의를 중심으로」, 참여연대 토론회(형

는 독립수사기관의 한계로 인해 조직 구성과 인력 및 예산 확보 등에 어려움을 겪을 가능성도 고려할 필요가 있음.

둘째, ‘법무부장관 소속형’이나 ‘행안부장관 소속형’의 경우(③또는 ④) 기존 수사 및 공소유지 업무(법무부장관) 내지 치안 및 범죄수사 업무(행정안전부)를 소관하던 행정각부에 중대범죄수사청을 소속시킴으로써, 기존 업무와의 유사성을 바탕으로 관련기관(검찰청 또는 공소청⁶³⁾, 경찰청 등)과의 원활한 협조를 통한 수사의 효율성을 도모하고, 장관을 통한 업무 책임성을 확보할 수 있다는 장점이 있음.

반면, 수사 기능의 집중으로 인한 조직 및 권한 비대화 문제가 제기될 수 있는데, 경찰청의 소속기관인 행정안전부장관 소속으로 중대범죄수사청이 설치될 경우, 행정안전부장관이 대부분의 수사 기능을 소관하게 된다는 점에서 과도한 권한 집중 문제 등의 부작용이 발생할 수 있음.

또한, 중대범죄수사청이 법무부장관 소속으로 설치될 경우, 법무부장관이 수사권과 기소권 보유 조직을 모두 소관한다는 점에서, 현재 법무부-검찰청 체계와 크게 다르지 않다는 비판이 제기될 수 있고, 무엇보다 이른바 법무부의 탈(脫)검찰화가 완전히 이루어지지 못한 상황에서 공소를 담당하는 공소청과 중대범죄수사를 담당하는 중대범죄수

사사법제도 개혁, 어떻게 할 것인가) 발제문, 2022. 11. 21.

63) 이하에서 ‘공소청’은 동 제정안과 연계 발의된 「공소청법안」(박은정의원 대표발의안, 의안번호 2203354)에 따라 신설되는 공소청을 전제로 함.

사청이 함께 법무부장관에 소속되어 조직적으로 융합되는 결과를 초래할 수 있으며,⁶⁴⁾ 제정안의 목적인 수사-기소의 완전한 분리 취지가 퇴색될 가능성이 있음. 따라서, 법무부-검찰의 조직·인사상 분리, 법무부와 소속 기관간 파견·겸임에 대한 적절한 제한 수단 도입 등 우려 부분에 대한 보완 방안을 함께 검토할 필요가 있음.

셋째, ‘국무총리 소속형’의 경우(②) 법무부장관(검찰청 또는 기소청)이나 행정안전부장관(경찰청) 소속으로 둘 경우 우려되는 수사 권력 집중 내지 비대화 문제를 해소하여 수사의 중립성 및 독립성을 확보하고, 정치적 책임성을 담보할 수 있다는 장점이 있음.

다만, 기존에 검찰의 기소권 및 보완수사권, 경찰의 1차 수사종결권 등을 바탕으로 법무부-행정안전부 간 유기적으로 구축되어 있던 형사사법 기능이 총리실(중대범죄)-법무부(공소)-행정안전부(일반 범죄수사)로 분리됨에 따른 비효율 및 기관 간 협력체계의 원활한 작동에 문제가 발생할 수 있고, 수사 업무 전문기관이 아닌 총리실이 중대범죄 수사 업무를 지휘·감독할 수 있을지에 대한 우려가 있음.

또한, 헌법상 대통령을 보좌하면서 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할하는 임무를 갖는 국무총리⁶⁵⁾에게, 중대범죄 수사라는 특정 분야에

64) 민형배 국회의원, 앞의 발제문, p.28

65) 「대한민국헌법」 제86조 ②국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다.

대한 권한을 집중시키고, 그에 따른 법률적·정치적 책임을 직접적으로 지게 하는 것이 적정한지도 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

종합하면, 기존 검찰의 중대범죄 수사 기능을 담당하게 되는 신설 기관의 형태·소속을 어떻게 할 것인지에 대해서는 검찰의 권한 분산 및 수사의 공정성·중립성 확보라는 제정안의 취지와 함께, 중대범죄 수사 기능의 효율적 수행, 수사 업무의 책임성 확보, 검찰 외 또다른 거대 수사권력의 출현 방지, 신설 기관의 원활한 조직·인력 구성 등 제반 요소를 충분히 고려하여 논의할 필요가 있음.

5. 그 밖의 세부사항 검토

가. ‘중대범죄등’의 정의 및 수사범위의 적정성 검토 필요(안 제2조)

제정안 제2조는 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 마약범죄, 대형참사 중 대통령령으로 정하는 중요 범죄를 ‘중대범죄’로 정의하고, ‘중대범죄’와 ‘관련범죄’를 포괄하여 ‘중대범죄등’으로 정의하였음.

[표 6] 제정안 제2조

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “중대범죄”란 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 마약범죄, 대형참사 중 대통령령으로 정하는 중요 범죄를 말한다.
2. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.
 - 가. 제1호의 범죄와 관련하여 「형법」 제30조부터 제32조까지의 관계에 있는 자가 범한 죄
 - 나. 중대범죄와 직접 관련성이 있고 중대범죄 수사 과정에서 인지한 죄로서 제1호의 범죄자가 범한 다른 죄
3. “중대범죄등”이란 제1호와 제2호의 죄를 말한다.

(1) 제정안 제2조제1호의 중대범죄 유형은 검찰의 수사권을 완전히 배제하는 목적으로, 기존 「검찰청법」(2022년 개정 이전) 상 검사의 직접수사 가능 범죄 유형 6가지⁶⁶⁾에 마약범죄를 추가하여 그대로 규정한 것으로 보임. 다만, 추후 중대범죄수사청과 경찰청 등 수사기관

66) 「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

간 업무의 효율적 배분을 위해서는 제정안이 규정한 각 범죄 유형별 중대범죄수사청의 수사권 보유가 적정한가에 대해 면밀하게 검토할 필요가 있음.

예를 들어, 마약범죄의 경우 검찰이 「검찰청법」 및 대통령령⁶⁷⁾에서 경제범죄로 분류하고 있으나, 치안형 보건범죄로 분류하는 것이 타당하다는 지적이 있고,⁶⁸⁾ 대형참사의 경우 피해자 구호 및 상황유지와 긴밀하게 연계한 종합 대응이 필요한 사건이라는 점에서 치안 업무의 성격이 강하므로 경찰의 책임하에 이루어지는 것이 바람직하다는 의견이 있음.⁶⁹⁾ 현행 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」(경찰법) 제14조제6항 단서⁷⁰⁾의 개별 사건에 대한 경찰청장의 예외적 지휘·감독 허용 조항 역시 대형참사 등 대규모 재난을 예정하고 있는 것으로 보인다는 점도 참고할 필요가 있음.

(2) 제정안 제2조제2호는 ‘관련범죄’의 범위로 중대범죄와 관련한 공동정범(「형법」 제30조), 교사범(제31조), 중범(제32조) 관계에 있는

67) 「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

68) 서보학(2021), 앞의 논문, p.108.

69) 서보학(2021), 앞의 논문, p.108.

70) 「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.

자⁷¹⁾가 범한 죄, 중대범죄와 직접관련성이 있고 중대범죄 수사 과정에서 인지한 죄를 포함하고 있음.

이는 현행 「공수처법」의 입법례를 참고한 것으로 보이나, 「공수처법」과 비교하였을 때 범죄은닉죄(「형법」 제151조제1항), 위증·모해위증죄(제152조), 허위감정통역죄(제154조) 등⁷²⁾이 ‘관련범죄’의 범위에서 배제되어 있고(「공수처법」 제2조제4호다목), 「형사소송법」 제11조⁷³⁾에 따른 관련사건의 정의보다도 좁게 인정하고 있음.

71) 「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.

72) 「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.

②형사사건 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.

73) 「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

[표 7] 관련범죄 관련 제정안 및 공수처법 조문대비표

현행 공수처법	중대범죄수사청법안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 가. <u>고위공직자와 「형법」 제30조부터 제32조까지의 관계에 있는 자가 범한 제3호 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄</u> 나. 고위공직자를 상대로 한 자의 「형법」 제133조, 제357조제2항의 죄 다. <u>고위공직자범죄와 관련된 「형법」 제151조제1항, 제152조, 제154조부터 제156조까지의 죄 및 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조제1항의 죄</u> 라. 고위공직자범죄 수사 과정에서 인지한 그 고위공직자범죄와 직접 관련성이 있는 죄로서 해당 고위공직자가 범한 죄 5. “고위공직자범죄등”이란 제3호와 제4호의 죄를 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 2. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 가. <u>제1호의 범죄와 관련하여 「형법」 제30조부터 제32조까지의 관계에 있는 자가 범한 죄</u> 나. 중대범죄와 직접 관련성이 있고 중대범죄 수사 과정에서 인지한 죄로서 제1호의 범죄자가 범한 다른 죄 3. “중대범죄등”이란 제1호와 제2호의 죄를 말한다.

제정안은 관련사건의 정의를 지나치게 넓게 규정할 경우, 중대범죄 수사청의 수사범위 및 권한이 확대되어 수사관 남용 등의 문제가 발생할 가능성을 고려한 것으로 보임.

다만, 고위공직자범죄라는 특정 유형의 사건만을 수사하는 공수처와 비교하여 중대범죄수사청은 수사 범위가 훨씬 광범위하고 범죄 유형

과 양태가 다양하게 나타나기 때문에, 효율적인 수사와 범죄 사건의
실체적 진실 발견을 위해서는 다른 법의 사례를 참고하여 관련범죄
의 범위를 충분히 인정할 필요도 있다고 판단됨.

나. 중대범죄수사청의 관장 사무 수정 필요(안 제3조)

제정안 제3조제1항은 법무부장관 소속으로 중대범죄수사청을 두도록 하면서, 그 관장 사무를 “중대범죄등을 수사하는 수사관의 사무”로 규정하고 있음.

[표 8] 제정안 제3조

제3조(중대범죄수사청) ① <u>중대범죄등을 수사하는 수사관의 사무를 관장하게 하기 위하여</u> 법무부장관 소속으로 중대범죄수사청(이하 “수사청”이라 한다)을 둔다.

국가행정기관 설치의 기본법인 「정부조직법」과 기타 정부조직 설치를 규정한 개별법 사례를 보면, 중앙행정기관의 관장 사무를 규정할 때 기관의 특성과 목적에 따른 “000 사무를 관장하기 위하여”라는 법문 표현을 쓰는 것이 일반적이며, ‘소속 직원의 사무를 관장’한다는 규정은 찾아볼 수 없음.

또한, 중앙행정기관의 사무에는 기관 자격으로 타 국가기관 등을 상대로 수행해야하는 업무가 당연히 포함되므로, 중대범죄수사청의 관장 사무를 ‘중대범죄등을 수사하는 수사관의 사무’로 할 경우, 실제 기관의

사무를 충분히 포괄하지 못하는 것으로 해석됨.

따라서 안 제3조제1항의 관장 사무를 “중대범죄등의 수사에 관한 사무”로 수정할 필요가 있음.

다. 수사청장의 명칭, 임명자격 및 개별사건 지휘·감독권 등에 대한 검토(안 제6조)

제정안 제6조는 중대범죄수사청(수사청) 사무를 총괄하며 소속 공무원을 지휘·감독하는 특정직공무원인 ‘수사청장’을 두고(안 제6조제1항 및 제2항), 수사청장의 임명자격(안 제6조제3항 및 제4항까지), 수사청장의 개별 사건에 대한 구체적 지휘·감독권(안 제6조제8항부터 제10항까지) 등을 규정하고 있음.

(1) 제정안은 제3조에서 ‘중대범죄수사청’을 ‘수사청’으로 약칭하도록 규정하고 있으나, 그 기관장에 대해서는 별도의 약칭 없이 ‘수사청장’으로만 규정하고 있음.

[표 9] 제정안 제6조제1항 및 제2항 : 기관장 명칭관련

제6조(수사청장) ① <u>수사청에 수사청장을 두며</u> , 수사청장은 특정직공무원으로 보한다. ② <u>수사청장은</u> 수사청의 사무를 맡아 처리하고 수사청 사무를 총괄하며 수사청의 공무원을 지휘·감독한다.

법률의 명확성 원칙상 기관장의 명칭에는 기관 고유 명칭이 들어가는 것이 바람직하므로, ‘중대범죄수사청’의 기관장을 ‘중대범죄수사청장’으로 하고, 그 약칭으로 ‘수사청장’을 쓰도록 하는 것이 타당할 것으로 보임. 즉, 안 제6조제1항을 “수사청에 중대범죄수사청장(이하 “수사청장”이라 한다)을 두며,”로 수정할 필요가 있음.

(2) 제정안 제6조제3항에 따른 수사청장의 임명자격은 ①판사, 검사, 변호사, 또는 수사관(제1호) ②국가, 지자체, 공공기관, 그 밖의 법인에서 수사 관련 사무 종사자(제2호) ③ 대학의 법률학 조교수 이상 재직한 자로써 각 호의 직에 15년 이상 있었던 사람(제3호)으로 규정함(각 호의 재직연수는 합산 가능).

[표 10] 제정안 제6조제3항 및 제4항 : 수사청장 임명자격 관련

제6조(수사청장) ③ 수사청장은 다음 각 호의 직에 15년 이상 있던 사람 중에서 제7조에 따른 중대범죄수사청장후보추천위원회가 3명을 추천하고, 법무부장관이 이 중 한 명을 제청하여 대통령이 그 중 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명한다.

1. 판사, 검사, 변호사 또는 수사관
2. 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 그 밖의 법인에서 수사에 관한 사무에 종사한 사람
3. 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직하였던 사람
- ④ 제3항 각 호에 규정된 둘 이상의 직에 재직한 사람에 대해서는 그 연수를 합산한다.

「검찰청법」상 검찰총장, 「공수처법」상 공수처장은 임명자격으로 변호사 자격이 있는 사람을 요한다는 것⁷⁴⁾과 비교하여, 수사청장은

74) 「검찰청법」 제27조(검찰총장의 임명자격) 검찰총장은 15년 이상 다음 각 호의 직위에 재직하였던 사람 중에서 임명한다.

제2호 및 제3호의 경우에는 변호사 자격증을 요구하지 않는다는 점이 특징으로, 상기 두 기관과 달리 수사청장은 검사가 아니라는 점⁷⁵⁾, 변호사 자격 유무에 대한 제한 없이 특정 수사 분야의 전문성이 풍부한 사람을 영입할 수 있는 가능성을 열어둔다는 점에서 그 취지를 인정할 수 있음.

다만, 제3호의 경우 공소유지 및 재판업무를 담당하지 않는 수사 전문 기관으로써의 중대범죄수사청의 특성을 고려하면, 수사업무와 연관된 학문으로써 ‘법률학’ 외에 ‘경찰학’을 추가하는 방안도 검토할 수 있을 것으로 보임.

(3) 제정안 제6조제7항은 수사청장이 수사청의 예산 관련 업무를 수행하는 경우 「국가재정법」 제6조제2항⁷⁶⁾에 따른 중앙관서의 장으로 본다고 규정하고 있음.

-
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
- 「공수처법」 제5조(처장의 자격과 임명) ① 처장은 다음 각 호의 직에 15년 이상 있던 사람 중에서 제6조에 따른 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회가 2명을 추천하고, 대통령이 그 중 1명을 지명한 후 인사청문회를 거쳐 임명한다.
1. 판사, 검사 또는 변호사
 2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 「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

75) 「검찰청법」 제6조(검사의 직급) 검사의 직급은 검찰총장과 검사로 구분한다.

「공수처법」 제17조(처장의 직무와 권한) ⑤ 처장은 제8조에 따른 수사처검사의 직을 겸한다.

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

[표 11] 제정안 제6조제7항

제6조(수사청장) ⑦ 수사청장은 수사청의 예산 관련 업무를 수행하는 경우에 「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

그러나 해당 조항은 공수처⁷⁷⁾, 국가인권위원회⁷⁸⁾ 등 행정부에 소속되지 않은 독립기관이 예산 편성시에 일반 중앙행정기관에 적용되는 절차를 거치도록 하기 위한 규정으로,

중대범죄수사청의 경우 안 제3조에 따라 법무부장관 소속으로 설치되는 중앙행정기관이므로 당연히 예산 편성시 수사청장은 중앙관서의 장으로서 관련 절차를 거치게 됨. 따라서 독립기관인 경우에 한해 유효한 규정인 안 제6조제7항은 삭제할 필요가 있음.

(4) 제정안 제6조제8항 본문은 수사청장은 개별 사건의 수사에 대해서는 구체적으로 지휘·감독할 수 없도록 규정하면서, 단서에서 예외적인 사유에 한해 수사본부장을 통해 개별 사건 수사를 지휘·감독할 수 있다고 규정함.

이는 경찰청장의 개별사건의 구체적 수사 지휘·감독을 원칙적으로 금지한 「경찰법」 제14조제6항을 참고한 것으로 보이며, 법무부장관이 구체적 사건에 대해서는 검찰총장만을 지휘·감독하도록 한 「검찰법」 제8조⁷⁹⁾와도 유사함.

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

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

[표 12] 수사청장의 개별사건 지휘·감독 관련 조문대비표

현행 경찰법	중대범죄수사청법안
제14조(경찰청장) ⑥ <u>경찰청장은 경찰의 수사에 관한 사무의 경우에는 개별 사건의 수사에 대하여 구체적으로 지휘·감독할 수 없다.</u> 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. ⑦ 경찰청장은 제6항 단서에 따라 개별 사건의 수사에 대한 구체적 지휘·감독을 개시한 때에는 이를 국가경찰위원회에 보고하여야 한다. ⑧ 경찰청장은 제6항 단서의 사유가 해소된 경우에는 개별 사건의 수사에 대한 구체적 지휘·감독을 중단하여야 한다. ⑨ 경찰청장은 제16조에 따른 국가수사본부장이 제6항 단서의 사유가 해소되었다고 판단하여 개별 사건의 수사에 대한 구체적 지휘·감독의 중단을 건의하는 경우 특별한 이유가 없으면 이를 승인하여야 한다. ⑩ 제6항 단서에서 규정하는 긴급하고 중요한 사건의 범위 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제6조(수사청장) ⑧ <u>수사청장은 중대 범죄등에 대한 개별 사건의 수사에 대하여 구체적으로 지휘·감독할 수 없다.</u> 다만, 대형재난의 발생 등 국민의 생명·신체·재산 또는 공공의 안전에 중대한 위험을 초래하는 긴급하고 중요한 사건의 수사에 있어서 수사청의 자원을 대규모로 동원하는 등 통합적으로 현장 대응할 필요가 있다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 때에는 제10조의 수사본부장(이하 “수사본부장”이라 한다)을 통하여 개별 사건의 수사에 대하여 구체적으로 지휘·감독할 수 있다. ⑨ 수사청장은 제8항 단서의 사유가 해소된 경우에는 개별 사건의 수사에 대한 구체적 지휘·감독을 중단하여야 하며, 수사본부장이 제8항 단서의 사유가 해소되었다고 판단하여 개별 사건의 수사에 대한 구체적 지휘·감독의 중단을 건의하는 경우 특별한 이유가 없으면 이를 승인하여야 한다. ⑩ 제8항 단서에서 규정하는 긴급하고 중요한 사건의 범위 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

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

「경찰법」과 제정안의 해당 조항은 각각 경찰청의 수사부서(국가 수사본부)와 중대범죄수사청의 수사부서(제정안 10조의 수사본부)가 기관장의 영향을 받지 않고 수사를 독립적·중립적으로 수행할 수 있도록 보장하려는 취지로 이해됨.

그런데, 경찰청의 경우 범죄 수사 외에 경비, 경호, 치안유지, 교통 단속 등 광범위한 업무를 수행하기 때문에, 수사 업무를 독립적으로 수행할 수 있는 권한과 책임을 국가수사본부장에게 부여하고 있는 것임에 반해, 중대범죄수사청은 그 자체가 중대범죄 수사만을 담당하는 수사기관이며, 수사청장의 직무 권한과 책임 역시 중대범죄수사업무에만 국한되어 있는바, 수사청장의 개별 사건에 대한 구체적 수사 지휘·감독권을 경찰청장에 준하여 제한할 필요성이 있는지에 대해서는 신중한 검토가 필요함.

특히, 수사청장의 공정하고 독립적인 업무 수행을 담보하기 위하여 그 임명자격을 「경찰법」의 국가수사본부장, 「검찰청법」의 검찰총장, 「공수처법」의 공수처장 수준으로 엄격하게 규정하고 있는 바, 국가수사본부장, 검찰총장, 공수처장은 모두 소관 범위 내 개별 사건에 대한 구체적 수사 지휘·감독권 행사에 있어서는 법률상 제한이 없다는 점도 고려할 필요가 있음.

또한, 수사청의 공정하고 독립적 수사는 수사청이 소속된 법무부장관의 영향에서 자유롭게 보장될 필요가 있으며, 이에 대해서는 제정

안 제5조에서 규정⁸⁰⁾하고 있는데, 해당 조항에서 “구체적 사건에 대하여는 (법무부장관이) 수사청장만을 지휘·감독한다”고 규정하고 있으면서, 제정안 제6조제8항에서는 수사청장의 구체적 사건 지휘·감독을 제한하는 것은 법체계적 측면에서 상호 모순되는 부분이 있음.

따라서, 수사청장의 개별 사건에 대한 구체적 지휘·감독권을 제한한 제정안 제6조제8항부터 제10항까지의 규정은 중대범죄수사청 소관 업무의 범위, 다른 수사기관장과의 형평성, 법체계적 일관성 등을 감안하여 삭제하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보임.

라. 수사본부장의 지위 및 임명자격 등에 대한 검토(안 제9조)

제정안 제9조는 수사청의 하부조직으로 국·부·과 등을 두게 하면서 (제1항), 수사부서를 수사청(본청)·지방수사청·지청마다 ①부패범죄, 공직자범죄, 선거범죄를 포괄하는 부서(제2항제1호), ②경제범죄, 방위사업범죄를 포괄하는 수사부서(제2호), ③마약범죄, 대형참사를 포괄하는 수사부서(제3호) 등 3개의 수사부서를 두도록 하고, 각 수사부서의 장으로 특정직공무원인 수사본부장을 임명하도록 하고 있음.

또한, 제정안 제10조는 수사본부장의 권한과 외부 공모시 임명자격에 대해 규정하고 있는데, 「경찰법」 제16조의 국가수사본부장 규정을 인

80) 제정안 제5조(법무부장관의 지휘·감독) 법무부장관은 중대범죄등에 관한 수사 직무의 최고 감독자로서 일반적으로 수사청의 수사공무원을 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 수사청장만을 지휘·감독한다.

용한 것으로 보임.

[표 13] 수사본부장의 권한 및 임명자격 관련 조문대비표

현행 경찰법	중대범죄수사청법안
제16조(국가수사본부장) ① 경찰청에 국가수사본부를 두며, 국가수사본부장은 치안정감으로 보한다. ② <u>국가수사본부장은 「형사소송법」에 따른 경찰의 수사에 관하여 각 시·도경찰청장과 경찰서장 및 수사부서 소속 공무원을 지휘·감독한다.</u> ⑤ 국가수사본부장이 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배하였을 때에는 국회는 탄핵 소추를 의결할 수 있다. ⑥ 국가수사본부장을 <u>경찰청 외부로 대상으로 모집하여 임용할 필요가 있는 때에는</u> 다음 각 호의 자격을 갖춘 사람 중에서 임용한다. 1. 10년 이상 수사업무에 종사한 사람 중에서 「국가공무원법」 제2조의2에 따른 고위공무원단에 속하는 공무원, 3급 이상 공무원 또는 총경 이상 경찰공무원으로 재직한 경력이 있는 사람 2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있었던 사람 3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “국가기관등”이라 한다)에서 법률에 관한 사무에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람 4. 대학이나 공인된 연구기관에서 법률학·경찰학 분야에서 조교수 이	제10조(수사본부장) ① <u>수사본부장은 중대범죄등에 대한 수사에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수사청 소속 공무원을 지휘·감독한다.</u> ② 수사본부장은 <u>수사청 외부에서 모집하여 임용할 수 있다. 이 경우</u> 다음 각 호의 자격을 갖춘 사람 중에서 임용한다. 1. 10년 이상 수사업무에 종사한 사람 중에서 「국가공무원법」 제2조의2에 따른 고위공무원단에 속하는 공무원, 3급 이상 공무원 또는 총경 이상 경찰공무원으로 재직한 경력이 있는 사람 2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있었던 사람 3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “국가기관등”이라 한다)에서 법률에 관한 사무에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람 4. 대학이나 공인된 연구기관에서 법률학·경찰학·해양경찰학 분야에서

현행 경찰법	중대범죄수사청법안
상의 직이나 이에 상당하는 직에 10년 이상 있었던 사람 5. 제1호부터 제4호까지의 경력 기간의 합산이 15년 이상인 사람 ⑦ 국가수사본부장을 경찰청 외부로 대상으로 모집하여 임용하는 경우 <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 국가수사본부장이 될 수 없다.</u> 1. 「경찰공무원법」 제8조제2항 각 호의 결격사유에 해당하는 사람 2. 정당의 당원이거나 당적을 이탈한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람 3. 선거에 의하여 취임하는 공직에 있거나 그 공직에서 퇴직한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람 4. 제6항제1호에 해당하는 공무원 또는 제6항제2호의 판사·검사의 직에서 퇴직한 날로부터 1년이 지나지 아니한 사람 5. 제6항제3호에 해당하는 사람으로서 국가기관등에서 퇴직한 날로부터 1년이 지나지 아니한 사람 ③ 국가수사본부장의 임기는 2년으로 하며, 중임할 수 없다. ④ 국가수사본부장은 임기가 끝나면 당연히 퇴직한다.	조교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 10년 이상 있었던 사람 5. 제1호부터 제4호까지의 경력 기간의 합산이 15년 이상인 사람 ③ <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 수사본부장이 될 수 없다.</u> 1. 「경찰공무원법」 제8조제2항 각 호의 결격사유에 해당하는 사람 2. 정당의 당원이거나 당적을 이탈한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람 3. 선거에 의하여 취임하는 공직에 있거나 그 공직에서 퇴직한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람 4. 제2항제1호에 해당하는 공무원 또는 제2항제2호의 판사·검사의 직에서 퇴직한 날부터 1년이 지나지 아니한 사람 5. 제2항제3호에 해당하는 사람으로서 국가기관등에서 퇴직한 날부터 1년이 지나지 아니한 사람 ④ 수사본부장을 수사청 외부에서 모집하여 임용하는 경우 수사본부장의 임기는 2년으로 하고 중임할 수 없다. 이 경우 수사본부장은 임기가 끝나면 당연히 퇴직한다. ⑤ 수사본부장을 수사청 내부에서 임명하는 경우 수사본부장의 임기는 2년으로 한다.

(1) 먼저, 수사청 내 별도의 수사본부장 직위를 둘 필요성에 대한 검토가 필요함. 제정안에 따르면 3개 수사부서의 장인 수사본부장은

중대범죄에 관하여 수사청 소속 공무원을 지휘·감독하고, 외부 공모로 임용할 경우의 자격요건은 「경찰법」상 국가수사본부장과 동일하며, 수사청 차장의 임명자격과 비교하면 세부적인 부분에 차이가 있을 뿐,⁸¹⁾ 판사·검사·변호사직, 국가기관 등의 법률관련 사무, 관련 분야 대학·연구기관 등에서 10년 이상 재직한 사람을 대상으로 한다는 점에서 유사한 수준임.

그러나 앞에서 검토하였듯이, 수사 외 광범위한 업무를 수행하여 청장, 차장 외에 범죄 수사에 관한 독립된 권한과 책임을 갖는 국가수사본부장을 별도로 두고 있는 경찰청과 달리, 중대범죄수사청은 조직 전체가 중대범죄 수사 업무만을 담당한다는 점에서, 수사청에 청장과 차장을 두면서 별도로 수사업무를 총괄·지휘하는 수사본부장들을 경우, 수사청장 및 차장과의 위계질서 및 역할이 모호해짐.

또한, 앞서 검토한대로 중대범죄수사청의 기능·역할을 감안하면 수사청장에게도 당연히 개별사건의 구체적 지휘·감독권한이 주어지는 것이 타당한바, 이 경우 청장-차장-수사본부장 간의 지휘체계가 중첩될 가능성도 존재함.

따라서, 수사청 내에 차장급에 해당하는 3명의 수사본부장을 별도로 두는 것에 대해서는, 수사 지휘체계의 효율성, 조직의 옥상옥(屋上屋)화 우려 등을 감안하여 신중하게 검토할 필요가 있음.

81) 수사본부장의 경우 10년 이상 고위직 수사업무에 종사한 사람이 추가되고, 국가기관 등에서 법률 관련 사무에 종사한 사람은 변호사 자격을 필요로 한다는 점 등에서 차이가 있음.

(2) 제정안의 취지대로 각 수사부서에 수사본부장을 두더라도 법제적 측면에서 다음에 대한 추가적인 검토가 필요함.

첫째, 제정안 제9조제2항은 수사청(본청)과 지방수사청 및 지청마다 각 호의 구분에 따른 3개의 수사부서를 두도록 하면서, 제3항에서 각 수사부서의 장을 수사본부장으로 하고 있는데, 이 경우 수사부서를 두고 있는 모든 지방수사청과 지청에 차장급의 수사본부장 직위가 생기게 되는바, 이는 중앙행정기관 조직 체계 및 구성 원칙에 어긋남.

따라서 제3항에서 ‘각호의 수사부서의 장’을 ‘수사청에 설치하는 각호의 수사부서의 장’으로 수정하여, 차장급인 수사본부장 직위는 수사청(본청)에만 두도록 하는 것이 타당하다고 판단됨. .

둘째, 중대범죄수사청이 담당하는 7개 중대범죄를 제정안에 따라 3개의 수사부서로 분류하는 기준이 명확하지 않음. 즉 제정안 제9조제2항 각 호에 따라 ①부패·공직자·선거범죄 수사본부 ②경제·방위사업범죄 수사본부 ③마약·대형참사 수사본부가 구성되는데,

예를 들어 마약과 대형참사가 어떤 연관성이 있는지가 불분명하고, 부패범죄는 경제범죄와의 연관성이 높다고 볼 수 있다는 점 등 3개 수사부서의 구분에 수사 정책적 측면의 논리성이 다소 부족하다고 판단됨. 또한 각 중대범죄 사안에 따라 여러 유형의 범죄가 사건마다 서로 다른 조합으로 복합적으로 발생할 가능성도 배제할 수 없음.

따라서 각 범죄 유형별로 담당하는 수사 부서를 법률에 직접적으로 구분하기 보다는, 각 범죄 유형마다 하나의 수사 부서를 두고 구체적인 사건 발생시 부서별로 연계·협력할 수 있는 근거를 두거나, 수사 부서의 구체적인 구성과 분류 기준을 대통령령 등 하위법령에 위임하는 방안 등을 대안으로 모색해볼 필요가 있음.

마. 지방수사청의 소속 경찰기관 장 지휘·감독권의 타당성 검토 필요(안 제12조제2항)

제정안은 중대범죄수사청의 특별지방행정기관으로 지방수사청을 두고(안 제3조제2항), 지방수사청에 지방수사청장을 두는 한편(안 제12조제1항), 지방수사청장은 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 ‘소속 경찰기관의 장’을 지휘·감독하도록 규정함.

[표 14] 지방수사청 관련 제정안

제3조(중대범죄수사청) ② <u>수사청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하게 하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 지방수사청(이하 “지방수사청”이라 한다)을 두고, 필요한 경우 지방수사청 소속으로 지청을 둘 수 있다.</u>
제12조(지방수사청장) ① 지방수사청에 지방수사청장을 둔다. ② <u>지방수사청장은</u> 관할구역의 소관 사무를 관장하고 소속 공무원 및 <u>소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다.</u>

지방수사청장이 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독하도록 규정한 안 제12조제2항은 시·도경찰청장이 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독하도록

한 「경찰법」 제28조제3항⁸²⁾을 참고한 것으로 보임.

그러나 ① 중대범죄수사청은 검·경수사권 조정 이전의 검찰청과 달리 경찰 및 경찰기관의 장에 대한 수사지휘권을 가진 조직이 아니라는 점, ② 중대범죄수사청과 경찰청은 소관 수사 범위에 차이가 있을 뿐, 범죄 수사를 담당한다는 점에서 상호 동등한 위치에 있는 조직이라는 점, ③ 「경찰법」 상 시·도경찰청장과 제정안의 지방수사청장에게 모두 소속 경찰기관의 장에 대한 지휘·감독권을 부여할 경우 권한의 충돌이 발생한다는 점 등을 감안하면,

지방수사청장에게 소속 경찰기관의 장에 대한 지휘·감독권을 부여한 부분은 법체계상 적절하지 않으므로 삭제하는 것이 타당할 것으로 보임.

바. 수사관 수사 범위에 타 수사기관 소속 공무원 범죄 수사를 추가할 필요성 검토 필요(안 제17조)

제정안 제17조는 수사관은 중대범죄등의 혐의가 있다고 생각하는 경우 범인, 범죄사실 및 그 증거를 수사한다고 규정함. 해당 조항은 ‘중대범죄등’을 정의한 안 제2조와 결합하여 중대범죄등의 수사를 수사관의 직무로 명시하게 됨.

82) 「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.

[표 15] 제정안 제17조 : 수사관의 직무

- 제17조(수사관의 직무) ① 수사관은 중대범죄등의 혐의가 있다고 생각하는 경우 범인, 범죄사실 및 그 증거를 수사한다.
- ② 수사관은 수사본부장의 지휘·감독을 받아 직무를 수행하고, 그 직무수행에 관하여 서로 협력하여야 한다.
- ③ 수사관은 구체적인 사건수사와 관련된 제2항의 지휘·감독의 적법성 또는 정당성에 대하여 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다.
- ④ 그 밖에 수사관의 직무수행에 필요한 사항은 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「수사절차법」, 「경찰공무원법」을 준용한다.

다만, 현행 「검찰청법」은 검사의 직접수사 가능한 범죄의 유형으로 부패·경제범죄 등 뿐만아니라, “경찰공무원 및 공수처 소속 공무원”의 범죄도 명시하고 있는데, 제정안은 검찰청 검사의 수사 기능을 이관하면서 해당 내용을 규정하지 않고 있어, 경찰 및 공수처 공무원 범죄에 대한 수사 주체가 명확하지 않게 된다는 문제가 있음.

수사기관 소속 공무원의 범죄를 다른 수사기관이 수사하도록 하는 것은 특정 기관의 권한 비대화 및 수사권 남용을 외부에서 견제할 수 있는 중요한 통제장치로 작용할 수 있음. 따라서 검찰청 검사의 수사권이 배제된 경찰공무원 및 공수처 소속 공무원 범죄에 대한 수사공백 방지를 위해서는 수사기관 간 권력 균형의 차원에서 적절한 수사주체를 논의하여 제정안⁸³⁾ 또는 「경찰법」⁸⁴⁾과 「공수처법」⁸⁵⁾ 등 다른 수사기관법에 명시할 필요가 있음.

83) 경찰 및 공수처 공무원 범죄 수사권을 중대범죄수사청에 부여할 경우

84) 공수처 공무원 범죄 수사권을 경찰청에 부여할 경우

85) 경찰 공무원(고위공무원이 아닌 경우까지) 범죄 수사권을 공수처에 부여할 경우

사. 수사공무원 결격사유 제외 항목에 대한 적정성 검토 필요(안 제19조)

제정안 제19조는 수사공무원 임용의 결격사유를 규정하고 있는데, 경찰공무원의 결격사유를 규정한 「경찰공무원법」 제8조제2항과 비교하였을 때, ①「피성년후견인⁸⁶⁾ 또는 피한정후견인⁸⁷⁾», ②「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」을 위반하여 형 또는 치료감호가 확정된 사람을 결격사유에서 제외하고 있다는 특징이 있음.

[표 16] 수사공무원 임용 결격사유 관련 조문대비표

현행 경찰공무원법	중대범죄수사청법안
제8조(임용자격 및 결격사유) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 경찰공무원으로 임용될 수 없다. 1. 대한민국 국적을 가지지 아니한 사람 2. 「국적법」 제11조의2제1항에 따른 복수국적자 3. 피성년후견인 또는 피한정후견인 4. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 사람 5. 자격정지 이상의 형(刑)을 선고받은 사람 6. 자격정지 이상의 형의 선고유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람	제19조(결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 수사공무원으로 임용될 수 없다. 1. 대한민국 국적을 가지지 아니한 사람 2. 「국적법」 제11조의2제1항에 따른 복수국적자 (삭 제) 3. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 사람 4. 자격정지 이상의 형을 선고받은 사람 5. 자격정지 이상의 형의 선고유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람

86) 「민법」 9조(성년후견개시의 심판) ① 가정법원은 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람에 대하여 본인, 배우자, 4촌 이내의 친족, 미성년후견인, 미성년후견감독인, 한정후견인, 한정후견감독인, 특정후견인, 특정후견감독인, 검사 또는 지방자치단체의 장의 청구에 의하여 성년후견개시의 심판을 한다.

87) 「민법」 제12조(한정후견개시의 심판) ① 가정법원은 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 부족한 사람에 대하여 본인, 배우자, 4촌 이내의 친족, 미성년후견인, 미성년후견감독인, 성년후견인, 성년후견감독인, 특정후견인, 특정후견감독인, 검사 또는 지방자치단체의 장의 청구에 의하여 한정후견개시의 심판을 한다.

현행 경찰공무원법	중대범죄수사청법안
7. 공무원으로 재직기간 중 직무와 관련하여 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 죄를 범한 자로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람 8. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 규정된 죄를 범한 사람으로서 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 3년이 지나지 아니한 사람 9. 미성년자에 대한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 저질러 형 또는 치료감호가 확정된 사람(집행유예를 선고받은 후 그 집행유예기간이 경과한 사람을 포함한다) 가. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄 나. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호88)에 따른 아동·청소년대상 성범죄 10. 징계에 의하여 파면 또는 해임처분을 받은 사람	6. 공무원으로 재직기간 중 직무와 관련하여 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 죄를 범한 자로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람 7. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 규정된 죄를 범한 사람으로서 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 3년이 지나지 아니한 사람 8. 미성년자에 대하여 「<u>성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법</u>」 제2조에 따른 성폭력범죄를 저질러 형 또는 치료감호가 확정된 사람(집행유예를 선고받은 후 그 집행유예기간이 경과한 사람을 포함한다) (삭 제) 9. 징계에 의하여 파면 또는 해임처분을 받은 사람

제정안이 수사공무원 결격사유에서 두 사항을 제외한 것은 「국가공무원법」상 결격사유 및 당연퇴직사유에 대한 최근 헌법재판소 결정을 고려한 것으로 보임.

88) 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. “아동·청소년대상 성범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.
가. 제7조, 제7조의2, 제8조, 제8조의2, 제9조부터 제15조까지 및 제15조의2의 죄
나. 아동·청소년에 대한 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제3조부터 제15조까지의 죄
다. 아동·청소년에 대한 「형법」 제297조, 제297조의2 및 제298조부터 제301조까지, 제301조의2, 제302조, 제303조, 제305조, 제339조 및 제342조(제339조의 미수범에 한정한다)의 죄
라. 아동·청소년에 대한 「아동복지법」 제17조제2호의 죄

헌법재판소는 2022년 12월 22일 피성년후견인인 국가공무원은 당연 퇴직한다고 정한 「국가공무원법」 제69조제1호(제33조제1호 ‘피성년후견인’에 관한 부분)⁸⁹⁾에 대해 위헌 결정을 하였고,⁹⁰⁾ 2022년 11월 24일 「국가공무원법」 제33조제6호의4나목(「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 아동·청소년대상 성범죄) 중 舊 「아동복지법」 제17조제2호⁹¹⁾ 가운데 ‘아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱 등의 성적 학대행위’로 형이 확정된 사람 등이 영구적으로 일반직공무원에 임용될 수 없도록 한 부분에 대해 헌법불합치 결정을 하였음.⁹²⁾

89) 「국가공무원법」 제33조(결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 공무원으로 임용될 수 없다.

1. 피성년후견인

제69조(당연퇴직) 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 당연히 퇴직한다.

1. 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우. (단서 생략)

90)[헌법재판소 2022. 12. 22. 선고 2020헌가8 전원재판부 결정] 현행 국가공무원법은 정신상의 장애로 직무를 감당할 수 없는 국가공무원에 대하여 임용권자가 최대 2년(공무상 질병 또는 부상은 최대 3년)의 범위 내에서 휴직을 명하도록 하고, 휴직 기간이 끝났음에도 직무에 복귀하지 못하거나 직무를 감당할 수 없게 된 때에 비로소 직권면직 절차를 통하여 직을 박탈하도록 하고 있으므로, 이를 성년후견인이 개시된 국가공무원에게 적용하더라도 심판대상조항의 입법목적에 달성할 수 있다.(중략) 심판대상조항은 성년후견인이 개시되지는 않았으나 동일한 정도의 정신적 장애가 발생한 국가공무원의 경우와 비교할 때 사익의 제한 정도가 과도하고, 성년후견인이 개시되었어도 정신적 제약을 극복하여 후견이 종료될 수 있고, 이 경우 법원에서 성년후견 종료심판을 하고 있다는 사실에 비추어 보아도 사익의 제한 정도가 지나치게 가혹하다. 또한 심판대상조항처럼 국가공무원의 당연퇴직사유를 임용결격사유와 동일하게 규정하려면 국가공무원이 재직 중 쌓은 지위를 박탈할 정도의 충분한 공익이 인정되어야 하나, 이 조항이 달성하려는 공익은 이에 미치지 못한다.

91) 「구 아동복지법(법률 지18619호, 2021. 12. 21, 일부개정)」 제17조(금지행위) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

2. 아동에게 음란한 행위를 시키거나 이를 매개하는 행위 또는 아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱 등의 성적 학대행위

92)[헌법재판소 2022. 11. 24. 선고 2020헌마1181 전원재판부 결정] 심판대상조항은 아동과 관련이 없는 직무를 포함하여 모든 일반직공무원 및 부사관에 임용될 수 없도록 하므로, 제한의 범위가 지나치게 넓고 포괄적이다. 또한, 심판대상조항은 영구적으로 임용을 제한하고, 결격사유가 해소될 수 있는 어떠한 가능성도 인정하지 않는다. 아동에 대한 성희롱 등의 성적 학대행위로 형을 선고받은 경우라고 하여도 범죄의 종류, 죄질 등은 다양하므로, 개별 범죄의 비난가능성 및 재범 위험성 등을 고려하여 상당한 기간 동안 임용을 제한하는 덜 침해적인 방법으로도 입법목적에 충분히 달성할 수 있다. 따라서 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배되어 청구인의 공무원임권을 침해한다.

다만, 제정안이 헌법재판소 결정의 취지를 입법에 반영하는데 있어 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있음.

첫째, ‘피성년후견인 및 피한정후견인’의 경우, 헌법재판소가 위헌결정을 내린 것은 「국가공무원법」 제33조의 결격사유가 아닌 제69조의 당연퇴직 사유에 대한 것으로, 건강한 공무원이 질병 등의 사유로 성년후견 판정을 받은 경우에 공무상 질병처리 등의 조치 없이 곧바로 퇴직하도록 한 것이 비례 원칙에 위반된다는 취지임.

그러나 제정안은 ‘당연퇴직 사유’가 아닌 ‘결격사유’에 피성년후견인 및 피한정후견인의 경우를 제외하고 있는바, 헌법재판소 결정 취지에 부합하지 않는 부분이 있음. 당연퇴직 사유의 경우 공무원 임용 이후의 사정을 고려할 필요가 있는 반면, 결격사유의 경우 임용 이전의 정신적 제약을 요건으로 하는 것으로, 공무 수행의 적합성을 판단함에 있어 당연퇴직 사유보다 입법 형성의 재량이 넓게 인정될 수 있음.

특히, 일반 공무원보다 업무의 위험성이 상대적으로 크고, 높은 체력과 정신력이 요구되는 수사공무원의 경우 오히려 「국가공무원법」 상의 결격사유보다 엄격한 요건을 정하는 것이 반드시 헌법 취지에 반한다고 보기 어려움.

둘째, ‘「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」을 위반하여 형 또는 치료감호가 확정된 자’의 경우, 헌법재판소의 결정은 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호 중 라목에 해당하는 「아동복지법」

제17조제2호의 사유, 그 중에서도 ‘아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱 등의 성적 학대 행위’의 부분에만 해당함에도, 제정안이 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호 위반 전체에 대해 결격사유에서 제외하는 것은 헌법재판소 결정의 취지를 과도하게 넓게 해석하여 오히려 합리적 제한 없이 성범죄 경력이 있는 자에게 수사공무원으로 임용될 가능성을 열어주는 결과를 가져온다는 문제점이 있음.

특히, 중대범죄수사청 수사공무원 등 범죄 수사 공무원은 범죄경력 등에 있어서 일반 공무원보다도 높은 준법 의식 및 자격요건이 요구된다는 점을 고려할 때, 수사공무원 결격사유에서 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 위반으로 형·치료감호가 확정된 자를 제외하는 것은 성범죄자를 수사공무원으로 임용함에 따른 국민의 불안과, 나아가 중대범죄수사청 자체에 대한 신뢰도 저하로 이어진다는 점을 감안해야 할 것임.

아. 중대범죄수사청 공무원 범죄에 대한 공수처, 국가수사본부의 수사권한 명확화 필요(안 제25조)

제정안 제25조는 수사청장이 소속 수사공무원에게 범죄 혐의가 있다고 인정할 경우 공수처(수사3급 이상 수사관인 경우) 또는 국가수사본부(수사4급 이하인 경우)에 관련자료와 함께 통보할 의무를 부여하고 있음.

[표 17] 제정안 제25조: 수사청 공무원 범죄 혐의 통보의무 관련

제25조(수사공무원의 범죄에 대한 수사) 수사청장은 수사공무원의 범죄 혐의를 발견한 경우에 수사3급 이상의 수사관에 대하여는 고위공직자범죄수사처에, 수사4급 이하의 수사관 및 수사공무원에 대하여는 국가수사본부에 관련 자료와 함께 이를 통보하여야 한다.

수사기관의 권력 남용 방지, 중대범죄수사청과 공수처 및 경찰청(국가수사본부) 등 수사기관 상호간 견제와 균형 차원에서 중대범죄수사청 소속 공무원 범죄를 타 수사기관에 통보하도록 의무를 부여한 것은 타당하다고 보임.

다만, 타 수사기관으로의 통보가 곧 해당 기관의 수사권을 의미하지는 않는바, 제정안의 취지를 살리고 법적 명확성을 제고하기 위해서는 「공수처법」 및 「경찰법」에도 3급 이상 수사청 수사관의 범죄는 공수처의 수사 범위에 해당하고, 4급 이하 수사청 수사관·공무원의 범죄는 국가수사본부의 수사 범위에 해당함을 함께 명시할 필요가 있음.

자. 수사청 공무원의 퇴직 후 공직임용 제한의 적정성 검토 필요
(안 제27조)

제정안 제27조는 수사청 공무원의 퇴직 후 공직임용 제한 근거를 두고 있음. 구체적으로, ① 수사청장·차장·수사본부장은 퇴직 후 2년 이내에 헌법재판관, 검찰총장, 국무총리, 중앙행정기관·대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원의 정무직 공무원으로 임용될 수 없고(제

1항), ② 수사관 이상 공무원은 퇴직 후 2년 이내 검사로 임용될 수 없으며(제2항), ③ 모든 수사청 공무원은 퇴직 후 2년 이내에 수사청 사건을 변호사로 수임할 수 없도록 함(제3항).

이러한 제정안의 공직임용 제한 조항은 검사가 퇴직 후 1년 이내 대통령비서실 직위에 임용될 수 없도록 한 「검찰청법」 제44조의2제2항과 비교하여 매우 광범위한 제한이며, 「공수처법」 제16조의 공수처 공무원의 공직임용 제한과 유사한 수준임.

[표 18] 소속 공무원의 공직임용 제한 관련 조문대비표

현행 공수처법	중대범죄수사청법안
제16조(공직임용 제한 등) ① 처장과 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 처장, 차장, 수사처검사는 퇴직 후 2년이 지나지 아니하면 검사로 임용될 수 없다. ③ <u>수사처검사로서 퇴직 후 1년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없다.</u> ④ 수사처에 근무하였던 사람은 퇴직 후 <u>1년 동안</u> 수사처의 사건을 변호사로서 수임할 수 없다.	제27조(공직임용 제한 등) ① 수사청장과 차장, 수사본부장은 퇴직 후 2년 이내에 헌법재판관(「대한민국헌법」 제111조제3항에 따라 임명되는 헌법재판관은 제외한다), 검찰총장, 국무총리 및 중앙행정기관·대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가정보원의 정무직공무원으로 임용될 수 없다. ② 수사청장, 차장, 수사관은 퇴직 후 2년이 지나지 아니하면 검사로 임용될 수 없다. (삭 제) ③ 수사청에 근무하였던 사람은 퇴직 후 <u>2년 동안</u> 수사청의 사건을 변호사로서 수임할 수 없다.

재직 중인 공무원에게 퇴직 후 일정한 공직임용 제한을 두는 것은 청렴한 공직 생활과 임무 수행의 공정성·중립성 담보를 위해 그 필요성이 인정되며, 그 구체적인 범위와 제한의 정도는 입법정책적으로 정할 수 있는 부분임.

다만, 현행 「공수처법」상 공직임용제한과 비교하였을 때, 공수처 검사는 퇴직 후 1년 이내 대통령비서실 직위에 임용될 수 없는 반면, 중대범죄수사청 수사관에게는 이러한 제한이 없고, 공수처 공무원의 사건 수임 제한기간은 1년인 반면, 중대범죄수사청 공무원의 사건 수임 제한기간은 2년으로 규정되어 있음.

따라서, 중대범죄수사청의 수사 범위에도 공직자 범죄가 포함되어 있다는 점에서 공수처와 마찬가지로 일정 직급 이상의 수사관은 대통령비서실 직위 임용 제한을 검토할 필요가 있을 것으로 보이며, 사건 수임 제한기간에 있어 공수처와 중대범죄수사청을 다르게 규정할 합리적 이유가 있는지 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

차. 인사위원회 및 징계위원회 구성을 보다 구체적으로 규정할 필요(안 제16조 및 제24조)

제정안은 중대범죄수사청 수사관의 임용, 전보, 그 밖에 인사에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위해 인사위원회를 두고(안 제16조), 수사공무원의 징계 사건을 심의하기 위해 수사공무원징계위원회(이하 “징계위

원회”)를 두도록 규정함(안 제24조).

[표 19] 제정안 제16조 및 제24조: 인사위원회 및 징계위원회 관련

제16조(인사위원회) ① 수사관의 임용, 전보, 그 밖에 수사청의 인사에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 수사청에 인사위원회를 둔다.

② 인사위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 수사관의 인사행정에 관한 방침과 기준 및 기본계획
2. 수사관의 인사에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지에 관한 사항
3. 그 밖에 수사청장이 인사위원회의 회의에 부치는 사항

③ 인사위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제24조(징계) ① 수사공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 수사공무원을 징계한다.

1. 재직 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때
가. 정치운동에 관여하는 일
나. 금전상의 이익을 목적으로 하는 업무에 종사하는 일
다. 수사청장의 허가 없이 보수를 받는 직무에 종사하는 일
2. 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 게을리하였을 때
3. 직무 관련 여부에 상관없이 수사관으로서의 체면이나 위신을 손상하는 행위를 하였을 때

② 수사공무원에 대한 징계 사건을 심의하기 위하여 수사청에 수사공무원징계위원회를 둔다.

③ 수사공무원징계위원회의 구성·관할·운영, 징계의결의 요구 절차, 징계절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

수사청 소속 공무원의 인사와 징계는 공무원 인사관리 및 인력 운용의 핵심적 사항이자, 소속 공무원의 지위에 직접적 영향을 미치는 부분으로, 이를 심의하는 인사위원회와 징계위원회의 구성 및 운영에 관한 핵심적 사항은 법률에 직접 규정하는 것이 바람직할 것임.

그러나 제정안의 인사위원회와 징계위원회는 최소한의 인적 구성도 직접 규정하지 않고 전부 대통령령에 위임하고 있는바, 포괄 위임 금지

원칙과 「검찰청법」 및 「공수처법」 등 유사 입법례를 고려할 때, 위원장 및 위원의 구성, 의결정족수 등 필수 사항을 제정안에 직접 규정하는 것이 필요하다고 판단됨.

[표 20] 인사위원회 및 징계위원회 관련 유사입법례

「<u>검찰청법</u>」 제35조(검찰인사위원회) ① 검사의 임용, 전보, 그 밖의 인사에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 법무부에 검찰인사위원회(이하 “인사위원회”라 한다)를 둔다. ② <u>인사위원회는 위원장 1명을 포함한 11명의 위원으로 구성하고, 위원장은 제3항에 따른 위원 중에서 법무부장관이 임명하거나 위촉한다.</u> ③ <u>위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 법무부장관이 임명하거나 위촉하되 임기는 1년으로 한다.</u> 1. 검사 3명. 다만, 제28조 및 제30조에 해당하는 자격을 가진 검사를 제외한 검사가 1명 이상이어야 한다. 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. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 2명 ④ 인사위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. (각 호 생략) ⑤ <u>인사위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</u> ⑥ 그 밖에 인사위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
「<u>검사징계법</u>」 제4조(검사 징계위원회) ① 징계 사건을 심의하기 위하여 법무부에 검사 징계위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② <u>위원회는 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성하고, 예비위원 3명을 둔다.</u> 제18조(징계의결) ① 위원회는 사건심의를 마치면 <u>출석위원 과반수의 찬성으로 징계를 의결한다.</u>

「공수처법」

제9조(인사위원회) ① 처장과 차장을 제외한 수사처검사의 임용, 전보, 그 밖에 인사에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 수사처에 인사위원회를 둔다.

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

③ 인사위원회 위원 구성은 다음 각 호와 같다.

1. 처장
2. 차장
3. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 처장이 위촉한 사람 1명
4. 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천한 2명
5. 제4호의 교섭단체 외의 교섭단체가 추천한 2명

④ 제3항제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 위원의 임기는 3년으로 한다.

⑤ 인사위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

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

제33조(수사처검사징계위원회) ① 수사처검사의 징계 사건을 심의하기 위하여 수사처에 수사처검사징계위원회(이하 “징계위원회”라 한다)를 둔다.

② 징계위원회는 위원장 1명을 포함한 7명의 위원으로 구성하고, 예비위원 3명을 둔다.

제41조(징계의결) ① 징계위원회는 사건심의를 마치면 재적위원 과반수의 찬성으로 징계를 의결한다.

문 의 처

02)6788-5048