

보도 일시	배포 즉시	배포 일시	2022. 9. 8.(목)	
담당 부서	행정법제국	책임자	법제심의관	박종구 (044-200-6625)
		담당자	서기관	박상균 (044-200-6604)

법제처, 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」 개정안 적법하다는 입장 밝혀

- ① 범죄유형 재분류는 「검찰청법」의 위임 방식으로 보아 가능해
- ② ‘부패범죄, 경제범죄 등’은 중요 범죄 예시한 것으로 보아야
- ③ 직접 관련성이 있는 범죄 해석규정 삭제도 가능해

□ 법제처(처장 이완규)는 7일 국무회의를 통과한 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」 개정안에 대하여 “법률의 위임 범위를 벗어나지 않은 적법한 시행령 개정”이라는 의견을 밝혔다.

□ 법제처는 법무부로부터 사전심사 의뢰를 받아 개정안에 대한 법리적 검토를 진행했으며, 그 심사결과에 대해 8일 아래와 같이 설명했다.

※ 상세 내용은 [붙임1] 참조

첫째, 법률에서 삭제된 범죄유형의 범죄를 그 성격에 따라 재분류하여 다시 규정하는 것은, 「검찰청법」의 위임 방식을 볼 때 가능하다.

그 이유는 다음과 같다.

- ① (문언상 이유) 「검찰청법」 제4조제1항제1호가목의 위임규정 중 ‘대통령령으로 정하는 중요 범죄’에서 ‘중요 범죄’가 무엇인지에 대해 법률은 구체적 기준을 제시하지 않고 있고, ‘부패범죄’, ‘경제범죄’도 영역을 규정하는 포괄적인 용어이므로 무엇이 이에 준하는 중요 범죄인지를 법률 규정만으로는 예측할 수 없다.

- ② (법령의 체계적 이유) ‘부패’, ‘경제’ 라는 대강의 범죄 유형만을 예시하고 있고, 이를 다른 범죄 유형과 구별하는 기준이나 한계를 제시함이 없이 대통령령에서 그 내용을 정하도록 위임하고 있어, 그 구체적 범위와 세부항목은 대통령령으로 확정될 수밖에 없다.
- ③ (입법상의 재량) 위와 같은 법률 구조상 행정부는 법률의 위임 내용을 구체화하기 위해, i) ‘부패범죄, 경제범죄’에 포함되는 각각의 범죄를 그 성격에 따라 유형화하여 분류하고, ii) 각 범죄 유형에 포함될 수 있는 개별 범죄들을 정책적으로 선택할 수밖에 없다.

결론

- 따라서, 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」 개정안에서 부패범죄와 경제범죄의 범위를 종전 대통령령보다 넓혀도 법률의 위임 범위에 있으므로, 행정입법권의 재량 범위를 벗어난 것이 아니다.
- 또한, 부패범죄의 내용을 조정하면서 종래 부패범죄에도 해당하였던 공직자범죄나 선거범죄를 다시 부패범죄로 규정하였더라도 위임 규정에 따른 중요 범죄의 유형 분류와 범죄의 선택에 관한 행정입법권의 재량 범위 내이므로 적법하다.
 - * ‘부패범죄’는 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」 제2조에서 정의한 ‘부패범죄’와 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제4호에서 정의한 ‘부패행위’ 등 다른 법률에서 부패범죄로 규정한 입법례를 참고하여 부패범죄로 열거한 것으로서 부패범죄의 개념 안에 있음.
 - ** 종전에 선거범죄로 분류되었던 범죄의 경우, 선거범죄는 “선거부정과 부패에 대한 제재”(헌법재판소 2016. 9. 29. 2003헌바26 결정례 참조)라는 점에서 선거범죄로 분류되었던 ‘매수 및 이해유도죄’ 등을 부패범죄로 재분류할 수 있음.
 - *** ‘경제범죄’도 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 등 강학상 ‘경제범죄’로 논해지는 경제범죄영역의 개별범죄들을 범죄영역별로 분류하여 열거한 것임.

둘째, 법률에서 열거된 ‘부패범죄, 경제범죄 등’ 을 시행령에서 구체화될 중요 범죄의 예시로 보는 것은, 법령에서 사용되는 ‘등’ 에 관한 일반적 용례 등을 고려할 때 적법하다.

그 이유는 다음과 같다.

① (입법 선택의 문제) 법률에서 “등” 앞에 부패범죄와 경제범죄가 열거된 경우 동일한 유형만 시행령에 규정할지 또는 확대하여 규정할지는 시행령 입법 과정에서 정책적 필요에 따른 선택의 문제이다.

* 입법례상 법률에서의 “등” 앞에 열거된 A, B와 동일하게 시행령에 규정하거나, “등” 앞의 사항에 대해 ‘구체적’으로 규정하는 경우, ‘확대’하여 규정하는 경우 등 다양한 사례가 존재.

** 법제처 해석례에서도 법령에서 “등”은 별도로 해석해야 할 특별한 경우가 아니라면, 예시사항으로 보아 A, B와 규범적 가치가 동일하거나 그에 준하는 성질을 가지는 사항을 ‘추가’하여 규정할 수도 있다고 봄([붙임 2] 해석사례 참조, 국회 법제실 ‘법제이론과 실제’ 43쪽에서도 “등”을 예시로 설명).

② (입법경과 고려 필요) 「검찰청법」 개정 시에도, “등 중요 범죄를 삭제” 하자는 의견과 “중 중요 범죄로 수정” 하자는 논의가 있었으나 결론적으로 원안이 그대로 유지되었으며, 이러한 문안은 국회의 의사를 최종적으로 담은 것으로 “등 중요 범죄” 에 부패범죄, 경제범죄와 ‘중요 범죄’ 로서의 규범적 가치가 동일하거나 이에 준하는 사항을 추가할 수 있다.

결론

○ 따라서, 법률에서 예시된 ‘부패범죄’, ‘경제범죄’ 외에 부패범죄, 경제범죄와 규범적 가치가 동일하거나 이에 준하는 정도로 ‘중요한 범죄’ 로 인정되는 범죄를 시행령에서 담은 것은 ‘등’ 의 문구를 유지한 국회의 의사결정에 따른 법률의 위임 범위 내에서 이루어진 것으로 정책판단의 문제이다.

* 개정안은 ‘사법 질서 저해 범죄’와 ‘다른 법률에서 국가기관으로 하여금 검사에게 고발하거나 수사의뢰하도록 규정한 범죄’를 중요 범죄로 규정하였음. 이는 검사가 직접 수사를 개시해야 할 필요성이 인정되는 유형의 중요 범죄의 또 다른 유형으로서, 부패범죄, 경제범죄와 ‘중요 범죄’로서의 규범적 가치가 동일하거나 이에 준한다고 볼 수 있음.

셋째, ‘직접 관련성이 있는 범죄’에 대하여 법률의 위임 없이 규정 하던 것을 입법정책적으로 삭제하는 것은 적법하다.

그 이유는 다음과 같다.

○ 「검찰청법」에서 “직접 관련성이 있는 범죄”의 정의를 명시적으로 하위법령에 위임한 바 없으며, 법률에 규정되지 않은 “직접 관련성이 있는 범죄”의 정의는 법원의 법해석으로 해결될 필요가 있다.

* (유사 입법례) 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」의 경우 같은 법 제2조제4호라목의 취지를 “별건수사의 폐해를 방지하기 위한 고려”(사법개혁특별위원회 검토보고서)를 위하여 관련범죄를 “직접 관련성이 있는 범죄”로 제한하고 있으나, 같은 법률이나 공수처규칙에서 “직접 관련성이 있는 범죄”의 범위를 제한하고 있지 않음.

결론

○ ‘직접 관련성이 있는 범죄’의 범위를 대통령령에서 정한 범죄로 한정하여야 할 법리적 근거가 없는 점에서, 법률의 위임 없이 검사의 수사개시를 제한하던 사항을 입법정책적으로 삭제한 것으로서 적법하다.

□ 법제처 심사를 마무리하고 국무회의를 통과한 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」 개정안은 오는 10일 시행될 예정이다.

1 「부패범죄」, 「경제범죄」 유형에 규정한 개별 범죄의 적법성

- 「검찰청법」 제4조제1항제1호가목의 위임규정 중 ‘대통령령으로 정하는 중요 범죄’에서 ‘중요 범죄’가 무엇인지 법률은 기준을 제시하지 않고 있음.
 - 법률에서 ‘부패범죄’, ‘경제범죄’를 중요 범죄로 예시하였으므로 ‘이에 준하는 중요 범죄’로 해석할 수 있으나, ‘부패범죄’, ‘경제범죄’ 자체가 영역을 규정하는 포괄적인 용어이므로 무엇이 이에 준하는 중요 범죄인지를 알 수 없음.
- 부패범죄, 경제범죄의 내용을 대통령령으로 정하도록 위임하였다고 하여도 그 영역에 포함될 수 있는 개별법상의 범죄가 수없이 많음에도 그 중에서 일정한 범죄로 정할 수 있는 기준이 법률에 규정되지 않아 행정부에서 정할 수 있는 재량을 폭넓게 부여한 것임.
 - 즉, 「검찰청법」 제4조제1항제1호가목은 정부에 ① ‘부패범죄’ 등에 포함되는 범죄를 유형화하고 분류할 수 있는 권한과 ② 범죄유형에 포함될 수 있는 개별범죄 중 정책적으로 선택할 수 있는 권한까지 재량을 부여함.
- 법률에서 부패범죄, 경제범죄의 기준을 제시하지 않아 개정안에서는 부패범죄, 경제범죄의 정의를 두어 일응의 기준을 마련하려 한 것으로 판단됨.
- 부패범죄는 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」 제2조제1호에 따른 ‘부패범죄’와 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 ‘부패행위’의 정의 등 다른 법률에서 부패범죄로 규정한 범죄 및 이에 준하는 부패범죄를 정한 것으로 모두 부패범죄의 개념 안에 있음.
 - ‘경제범죄’도 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」, 강학상 ‘경제범죄’로 논해지는 경제범죄 영역의 개별범죄들을 경제범죄 영역별로 분류하여 이에 해당하는 범죄들을 열거한 것임.
- 또한 개정안은 예시영역의 공통부분은 각 유형에 모두 규정하여 그 공통부분이 공통되는 유형에 모두 포함되는 것을 명확히 하였음.
 - 예를 들어, 「형법」 제347조(사기), 제355조(횡령, 배임) 등은 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」상 부패범죄와 경제범죄에도 포함될 수 있는데, 개정안은 이를 부패범죄와 경제범죄에 모두 규정하고 있음.

☞ 현행 대통령령에서도 이와 같이 두 개 이상의 영역에 공통적으로 포함될 수 있는 범죄를 각 유형에 모두 규정하였다면, 예컨대 법 개정에서 ‘공직자범죄’의 유형이 삭제되었어도 그 중 직권남용 등이 부패범죄로 남을 수 있는 것을 쉽게 이해할 수 있음.

- 따라서, 개정안은 종래 부패범죄를 좁게 규정한 이유로 부패범죄에 포함시키지 않고 공직자범죄나 선거범죄에만 포함시켰던 범죄를 부패범죄의 내용을 확대하면서 공통적으로 부패범죄에도 해당하였던 부분을 부패범죄로 규정한 것으로서, 행정부의 유형분류와 범죄의 선택에 관한 재량 범위 내임.

② ‘등’ 과 관련한 중요 범죄 추가의 적법성

- 2022. 5. 9. 개정된 검찰청법(법률 제18861호)에서는 법률 제16908호 검찰청법 개정에서 규정한 제4조제1항제1호가목을 ‘부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄’ 로 변경하여 ‘등 대통령령으로 정하는 중요 범죄’ 앞에 열거된 범죄유형을 부패범죄, 경제범죄로 축소하였으나, ‘등 대통령령으로 정하는 중요 범죄’ 라는 문구는 ‘중 대통령령으로 정하는 중요 범죄’ 라는 문구와 논의되다 ‘등 대통령령으로 정하는 중요 범죄’ 로 최종 유지되었음.

- 통상 법령에서 사용하고 있는 ‘등’ 의 의미에 대해 별도로 해석해야 할 특별한 이유가 없으면 그 ‘등’ 에는 열거된 예시사항과 규범적 가치가 동일하거나 그에 준하는 성질을 가지는 사항이 포함되는 것으로 해석됨¹⁾.

☞ 입법례로는 ① 예시된 사항을 더 구체적으로 정하면서 범위를 축소한 경우, ② 예시된 사항만을 규정하는 경우, ③ 예시된 사항에 더하여 추가로 규정하는 경우 등이 있으나 어떤 방식을 취할 것인지는 입법정책의 문제임.

- 따라서 대통령령에서는 예시적으로 열거된 ‘부패범죄’, ‘경제범죄’ 외에 예시사항과 규범적 가치가 동일하거나 이에 준하는 성질의 사항을 추가할 수 있음.

- 개정 검찰청법 논의과정에서, 「형사소송법」상의 검사의 수사권 규정은 그대로 유지하고, 「검찰청법」 제4조제1항제1호가목의 수사개시권 규정에서 예시적으로 열거된 6개 영역 중 ‘부패범죄’, ‘경제범죄’ 의 영역을 유지하고, ‘공직자범죄’, ‘선거범죄’, ‘방위사업범죄’, ‘대형참사’ 의 4개 영역을 삭제하기로 하였음.

- 한편, ‘등’ 과 관련하여 추가할 수 없음을 명백히 하기 위해 ‘중’ 의 문구로 수정하려다가 국회 본회의 의결 시에 ‘등’ 을 유지하기로 하였음.

- 현행 대통령령에서는 ‘등’ 이라는 문구에도 불구하고 예시로 열거된 6개

1) 법제처 21-0799, 21-0593, 21-0258, 16-0285, 15-0844,14-0498 등 참조.

유형의 영역에 대해서만 그 내용을 규정하고 있으나,

- ‘등’이라는 문구의 해석과 관련하여 예시된 것과 규범적 가치가 동일하거나 이에 준하는 성질을 가지는 사항이 포함되어 추가적으로 규정할 수 있으므로, 개정안에서 예시된 ‘부패범죄’, ‘경제범죄’ 외에 추가적인 범죄를 규정한 것은 정책판단의 문제임.
 - 즉, 대통령령에서 제시한 기준은 ‘중요 범죄’이고 ‘부패범죄’, ‘경제범죄’는 그 예시이므로, 정부가 부패범죄, 경제범죄와 규범적 가치가 동일하거나 이에 준하는 정도로 ‘중요한 범죄’로 인정하면 추가로 규정할 수 있음.
 - 개정안은 ‘사법질서 저해 범죄’와 ‘다른 법률에서 국가기관으로 하여금 검사에게 고발하거나 수사의뢰하도록 규정한 범죄’를 규정하였는바, 부패범죄, 경제범죄와 ‘중요 범죄’로서의 규범적 가치가 동일하거나 준하는 범죄라고 할 수 있음.
- ☞ 나아가 법률 규정 자체에서 ‘중요 범죄’의 구체적 기준을 정하지 않고, 이를 행정부가 정하도록 폭넓은 재량을 주었다는 점도 고려될 필요가 있음.

③ 「검찰청법」 제4조제1항제1호다목 관련 대통령령 규정 삭제의 적법성

- 현행 「검찰청법」 제4조제1항제1호다목은 검사가 가목 및 나목에 해당하지 않는 범죄에 대하여도 추가적으로 수사를 개시할 수 있는 관련사건을 규정하면서 ‘직접 관련성이 있는 범죄’를 규정하고 있음.
- ‘직접 관련성’에 대해 법률에 정의규정이 없고, 대통령령으로 정할 수 있는 위임규정도 없음에도 현행 대통령령에서는 그 내용을 지나치게 제한한 측면이 있음.
- 개정 대통령령은 법률상 위임 없이 규정된 현행 대통령령 제3조의 직접 관련성 관련 해석 규정을 삭제하였는데, 이는 입법정책적으로 적법함.
- ‘직접 관련성’의 개념은 향후 판례 등으로 정립되어야 할 것으로, 법률에서 그 문구가 있다고 하여 위임 없이 대통령령으로 당연히 규정해야 하는 것은 아님.
- 또한, 유사한 입법례인 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제2조제4호라목의 취지를 “별건수사의 폐해를 방지하기 위한 고려”(사법개혁특별위원회 검토보고서 참조)를 위하여 관련범죄를 “직접 관련성이 있는 범죄”로 제한하고 있으나 같은 법률이나 공수처규칙에서 “직접 관련성이 있는 범죄”의 범위를 별도로 제한하고 있지 않음.

21-0799 “통상 법령에서 사용하고 있는 “등”의 의미에 대해 별도로 해석해야 할 특별한 이유가 없는 한, 그 “등”에는 열거된 예시사항과 규범적 가치가 동일하거나 그에 준하는 성질을 가지는 사항이 포함되는 것으로 해석해야 ...

21-0593, 21-0258 통상 법령에서 사용하고 있는 “등”의 의미에 대해 별도로 해석해야 할 특별한 이유가 없는 한, 그 “등”에는 열거된 예시사항과 규범적 가치가 동일하거나 그에 준하는 성질을 가지는 사항이 포함되는 것으로 해석해야 ...

20-0037 법률에서 “~ 등 대통령령으로 정하는 사유”와 같이 대통령령으로 정하도록 위임한 경우 “~ 등”은 예시를 하고 있는 부분이어서 대통령령으로 규정해야만 의미가 있다고 할 것(각주: 「법령 입안·심사 기준」(2019 법제처 개정 발행) p.18~19 참조)이고, (중략) 법률의 입법과정에서 신고를 통해 입목벌채등을 할 수 있는 예외적인 사유를 모두 예측하여 정할 수 없고 입법환경의 변화에 맞추어 그 사유를 조정할 필요성이 있어 구체적인 사유를 대통령령으로 위임하면서 대통령령에서 정할 사항의 대강을 예측할 수 있도록 그 사유를 예시한 것인바 ...

17-0257 일반적으로 법령에서 하나 또는 수 개의 사항을 열거하고 그 뒤에 “등”을 사용한 경우 열거된 사항은 예시 사항으로서 “등” 앞에 나열된 특허·허가 등과 유사한 사항이 더 있음을 전제로 하는 것이라는 점에 비추어 볼 때, 같은 항에 따라 제한되는 관허업은 행정청의 특허·허가·인가·면허·등록·지정이 필요한 사업에 한정되는 것은 아니라고 할 것 ...

16-0285 법령의 규정에서 하나 또는 여러 개의 사항을 열거하고 그 뒤에 “~등”을 사용한 경우는 열거한 사항 외에 유사한 사항이 더 있음을 전제로 한 표현이라고 할 것인바, (중략) “~등”은 열거된 시설로 한정하려는 의미보다는 공공성이 있는 시설로서 지역적 불가피성이 인정되는 다른 시설이 추가될 수 있는 여지를 두고 있다고 보아야 ...

15-0844 「국민체육진흥법 시행령」 제2조제4호에서는 “경기지도경력”의 요건으로 지도의 대상은 “선수”로 규정하고 있는 반면에 지도한 장소는 “학교, 직장 등”으로 규정하고 있는데, 일반적으로 법령에서 하나 또는 수 개의 사항을 열거하고 그 뒤에 “등”을 사용한 경우 열거된 사항은 예시사항인 점에 비추어 볼 때(법제처 2014. 10. 10. 회신 14-0498 해석례 참조), 해당 규정은 “선수”를 직접 지도한 것이라면 지도한 장소는 학교, 직장과 유사한 장소인 것으로도 충분하다는 의미라고 할 것 ...

14-0498 일반적으로 법령에서 하나 또는 수개의 사항을 열거하고 그 뒤에 “등”을 사용한 경우 열거된 사항은 예시사항이라 할 것이고, 별도로 해석해야 할 특별한 이유가 없는 한 그 “등”에는 열거된 예시사항과 규범적 가치가 동일하거나 그에 준하는 성질을 가지는 사항이 포함되는 것으로 해석함이 상당하다 할 것인바 ...