



제426회 국회(임시회)
제1차 법제사법위원회

검찰청법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 수사검사·기소검사 분리 강화 〉

■ 이진태의원 대표발의(의안번호 제2206064호)

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	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이견태의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 11. 29.
3. 회 부 일 : 2024. 12. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 제4조제2항에서 검사가 자신이 수사를 개시한 범죄에 대하여는 공소를 제기할 수 없도록 하여 잘못된 수사를 공소 제기 단계에서 통제하고 검사의 객관의무를 실현하고자 함.

그러나 현행법에서는 수사를 개시한 검사가 공소를 제기할 수 없다고만 하여 공소 유지에 할 수 있는 여지를 열어두고 있어, 수사를 개시한 검사의 공소 유지 참여로 인해 잘못된 수사가 공판과정에서 충분히 걸러지지 않고 무리한 공소 유지가 계속되는 병폐가 나타나고 있다는 지적이 있음.

이에 수사를 개시한 검사가 공소 유지를 하지 못하게 하고, 수사를 개시한 검사와 같은 부나 같은 차장검사 소속인 검사 역시 공소 제기 및 공소 유지를 할 수 없게 하여, 수사와 기소의 분리를 강화하고 검사의 객관의무를 실현하고자 함(안 제4조제2항 및 제3항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 검사가 자신이 수사개시한 범죄에 대하여 공소를 ‘제기’할 수 없도록 제한한 현행 규정을 더 강화하여 공소 ‘유지’도 할 수 없도록 명시하고, 해당 검사가 소속된 부 또는 차장 소속의 다른 검사도 그 범죄에 대한 공소 제기·유지를 할 수 없도록 규정하려는 것임.

[신·구조문대비표]

현행	개정안
제4조(검사의 직무) ① (생략)	제4조(검사의 직무) ① (현행과 같음)
② 검사는 자신이 수사개시한 범죄에 대하여는 <u>공소를 제기할 수 없다</u> . 다만, 사법경찰관이 송치한 범죄에 대하여는 그러하지 아니하다.	② ----- ----- <u>공소의 제기 및 그 유지를 할 수 없고, 수사를 개시한 검사가 소속된 부 또는 차장 소속의 다른 검사(부장검사를 포함한다) 역시 같다.</u> ----- -----.
<신설>	③ 제2항 본문에도 불구하고 수사를 개시한 검사가 소속된 검찰청에 부가 없는 경우에는 다른 검사가, 부가 1개인 경우에는 부장검사가 아닌 다른 검사가, 다른 부는 있으나 차장검사가 1인인 경우에는 다른 부 소속의 검사가 <u>공소의 제기 및 그 유지를 할 수 있다.</u>
③ (생략)	④ (현행 제3항과 같음)

현행 제4조제2항¹⁾은 ‘검사는 자신이 수사개시한 범죄에 대하여는 공소를 제기할 수 없다’고 규정함으로써 이른바 ‘수사검사와 기소검사의 분리’를 명시하고 있음.²⁾ 이는 지난 2022년 ‘검찰개혁’ 관련 여·야 합의사항³⁾을 반영한 것으로, 공소 제기 단계에서의 수사결과 통제장치를 신설하여 수사검사의 수사결과가 치우칠 소지 등을 방지하고, 나아가 수사 및 기소의 공정성을 제고하기 위한 취지라 할 수 있음.

이에 따라 대검찰청은 2022년 9월 「검사 수사개시 범죄의 공소제기 등에 관한 지침」⁴⁾을 제정하여 ① 피혐의자의 수사기관 출석조사, ② 피의자신문조서의 작성, ③ 긴급체포, ④ 체포·구속영장의 청구, ⑤ 사람의 신체, 주거, 관리하는 건조물, 자동차, 선박, 항공기 또는 점유하는 방실에 대한 압수·수색 또는 검증영장(부검 제외)의 청구 등을 한 검사의 경우 해당 범죄에 대하여 공소를 ‘제기’할 수 없도록 하고 있음.

1) 「**검찰청법**」 제4조(검사의 직무) ② 검사는 자신이 수사개시한 범죄에 대하여는 공소를 제기할 수 없다. 다만, 사법경찰관이 송치한 범죄에 대하여는 그러하지 아니하다.

2) 다만, 고위공직자범죄수사처의 경우 위 제4조제2항을 준용규정에서 제외하도록 규정한 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제47조에 따라 판사(대법원장·대법관 포함), 검사(검찰총장 포함) 및 경찰공무원(경무관 이상)인 본인과 그 가족이 범한 고위공직자범죄 등은 수사처검사가 수사개시한 사건에 대하여도 해당 수사처검사가 공소를 제기할 수 있음.

3) 당시 국회의장 및 여·야 원내대표 간 합의문(2022. 4. 22.) 제1항(검찰의 직접 수사권과 기소권은 분리하는 방향으로 한다. 검찰의 직접 수사권은 한시적이며 직접 수사의 경우에도 수사와 기소 검사는 분리한다). 이 외에도 당시 합의사항에는 검찰의 수사권 축소, 반부패강력(수사)부 감축, 가칭 ‘중대범죄수사청’ 신설 및 검찰의 직접 수사권 폐지 논의 등이 함께 포함되었음.

4) 「**검사 수사개시 범죄의 공소제기 등에 관한 지침**(대검 예규)」 제3조(공소제기의 제한) 「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정」 제16조(수사의 개시) 제1항에 규정된 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 검사는 해당 범죄에 대하여 공소를 제기할 수 없다.

1. 피혐의자의 수사기관 출석조사
2. 피의자신문조서의 작
3. 긴급체포
4. 체포·구속영장의 청구
5. 사람의 신체, 주거, 관리하는 건조물, 자동차, 선박, 항공기 또는 점유하는 방실에 대한 압수·수색 또는 검증영장(부검을 위한 검증영장은 제외한다)의 청구

다만, 공소의 ‘유지’에 대해서는 관련 법령에 별도의 제한이 없는데, 실무상으로도 검사가 수사개시한 사건에 대한 공소의 ‘제기’ 여부는 다른 검사가 검토하여 결정하는 방식으로 운영되고 있으나, 공소의 ‘유지’에는 해당 사건의 수사검사도 필요한 경우 참여(이른바 ‘직관’⁵⁾)하고 있는 것으로 파악됨.

그러나 이에 대해서는 수사단계에서 발생할 수 있는 오류를 공소 제기 단계에서 통제할 수 있도록 ‘수사검사·기소검사 분리’ 규정을 신설하였음에도 불구하고, 수사를 개시한 검사가 공소 유지에 참여하여 수사상 오류가 공판 과정에서 충분히 걸러지지 않고, 무리한 공소 유지가 이어질 가능성에 대한 문제 제기도 지속되고 있음.

한편, 현행 제4조제2항이 ‘자신이’ 수사개시한 범죄에 대하여 공소를 제기할 수 없도록 규정함에 따라, ‘수사검사와 같은 부 또는 같은 차장 검사 소속의 다른 검사’가 공소를 제기하거나 유지하는 것은 얼마든지 가능한바, 그로 인하여 위 규정에도 불구하고 여전히 수사와 기소가 실질적으로 분리되지 못하고 있다는 비판도 함께 제기되고 있음.

이에 개정안은 검사가 자신이 수사개시한 범죄에 대하여 공소의 ‘제기’뿐만 아니라 ‘유지’도 할 수 없도록 명시하는 한편, 해당 검사가 소속된 부 또는 차장 소속의 다른 검사도 그 범죄에 대한 공소 제기·유지를

5) 통상적인 사건의 경우 수사검사는 수사만을 전담하고 별도의 공판검사가 공소 제기·유지를 담당하지만, 기록이 방대하거나 복잡한 사건 등의 경우 수사검사가 직접 공판에 참여하기도 하는바, 이를 실무적으로 ‘직관’이라 함.

담당할 수 없도록 규정하려는 것으로, 수사와 기소의 더욱 엄격한 분리
로 ‘편중수사에 대한 제어’ 및 ‘수사·기소의 공정성 제고’ 등을 비롯한 20
22년 검찰개혁의 당초 취지가 더욱 효과적으로 실현될 수 있다는 점에
서 입법취지가 인정될 수 있음.

다만, 개정안 심사에서는 다음 사항을 함께 고려할 필요가 있음.

첫째, 수사검사가 공소 제기뿐 아니라 공소 ‘유지’까지 담당할 수 없도
록 규정할 경우 ‘실체적 진실의 발견’ 및 ‘국가 형벌권의 적절한 행사’를
추구하는 형사재판에 미칠 영향에 대한 고려도 충분히 논의할 필요가
있음.

통상적으로 공소 유지는 공판부 소속 검사가 담당하고 있다는 점을
고려할 때, 수사검사가 직접 공소 유지까지 참여할 필요성이 있는 사건
은 사안이 중대·복잡하거나 그 기록이 방대하여 수사 과정 경험자가 아
니고서는 공소 유지가 어려운 경우 등이라고 볼 수 있음.

따라서 개정안과 같이 수사검사는 모든 사건의 공소 유지에 참여할
수 없도록 배제할 경우 사건이 중대·복잡하여 실제 수사에 참여한 검사
가 아닌 공판검사만으로는 공소 유지가 매우 곤란한 사건도 있을 수 있
는바, 이러한 경우에는 형사재판절차의 효과적 수행과 실체적 진실의
발견에 차질이 생길 수 있다는 점도 충분히 감안할 필요가 있다고 봄.

둘째, 수사 개시 검사가 소속된 부 또는 차장 소속의 다른 검사도 해당 사건의 공소 제기 및 유지업무를 담당할 수 없도록 규정할 경우, 수사 및 재판 지연에 미칠 영향의 정도에 대해서도 논의할 필요가 있음.

현실적으로 검찰의 검사 인력이 제한된 상황에서 공소 제기 및 유지에 참여할 수 없는 검사 범위의 지나친 확대로 실제 공소 참여 검사를 확보하는 것이 어려워질 수 있는바, 이 경우 해당 사건뿐만 아니라 다른 사건의 수사·재판까지 인력 부족으로 인한 지연 문제를 초래할 수 있음.

특히, 사안이 중대·복잡하여 다수 검사가 참여하는 대규모 수사팀을 운영할 경우 그에 상응하는 규모의 검사를 확보하여 공소유지팀을 별도로 운영해야 할 경우가 발생할 것인바, 이는 현실적 한계가 있을 뿐만 아니라 검찰 인력 운용에 있어 효율성을 전반적으로 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있음.

셋째, 고위공직자범죄수사처나 특별검사 등의 경우 개정안과 같이 수사와 기소를 엄격히 분리하는 제도를 두고 있지 않은바, 개정안은 이들과의 체계균형성 측면을 고려할 필요가 있음.

이는 지난 2022년 검찰개혁 당시 수사·기소 검사 분리 규정을 신설하는 과정에서도 주장되었던 사항으로, 개정안에 따라 수사·기소 분리를 더욱 강화할 경우 같은 문제가 다시 제기될 수 있음.

종합하면, 개정안과 관련하여서는 수사·기소검사를 엄격히 분리하여 공정성을 제고할 필요성과 취지 등을 인정함과 아울러, 그로 인하여 발생할 형사재판절차나 수사의 지연에 대한 고려, 고위공직자범죄수사처를 비롯한 다른 수사기관과의 체계균형성 등을 보다 면밀히 점검하여 입법할 필요가 있음.⁶⁾

문 의 처
02)6788-5048

6) 참고로, 해외 주요 국가들의 검찰제도와 수사권 및 기소권의 구체적인 배분 양태는 국가형태, 국가별 사법제도, 역사적 맥락 등 제반 여건에 따라 차이를 보이고 있는 것으로 파악됨.

기본적으로 직권주의 형사절차가 확립된 대륙법계 국가에서는 과거 법관에게 집중되었던 소추권과 심판권을 분리하고, 법령의 정당한 적용을 감시하며, 경찰에 대한 법치국가적 통제 기능을 담당하는 목적으로 검찰제도가 도입되었으며, 이에 따라 검사에게 수사권과 수사지휘권, 기소권을 부여하는 것이 일반적임. 반면, 영미법계 국가는 역사적으로 당사자주의 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(이재상·조균석·이창은, 「형사소송법(제15판)」, 박영사, 2023, p.51-52).

다만, 국가별 사법제도와 검찰 기능의 구체적 양태에 대해서는 우리나라 검찰의 수사권과 기소권 분리에 대한 입장에 따라 동일한 국가의 사례를 놓고도 그 해석이 상반되는 양상이 있는데, 이는 각 국가의 헌법·법률 등을 통해 규정된 내용과 검찰제도의 실제 운영 간에 일부 차이가 발생하고 있기 때문인 것으로 보임.

수사권·기소권 배분 등과 관련한 그 밖의 자세한 해외 입법례는 법제사법위원회 수석전문위원, 「공소청법안」(박은정의원 대표발의, 의안번호 제2203354호) 검토보고서, 2024. 12. 참조