



제418회 국회 (정기회)
제6차 법제사법위원회

검찰청법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 사건배당기준위원회의 설치 〉

■ 이강일의원 대표발의(의안번호 제2201581호)

2024. 9.

법 제 사 법 위 원 회
수석전문위원 정 환 철

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 개정안의 주요내용	3
2. 검찰의 사건배당 기준	4
3. 유사 사례	5
가. 법원의 사건배당 기준	5
나. 경찰의 사건배당 기준	6
4. 검토의견	7

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이강일의원 등 16인
2. 제 안 일 : 2024. 7. 10.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

검찰 단계에서의 사건 배당, 즉 사건을 직접수사부서에 배당할 것인지 또는 형사부에 배당할 것인지에 관한 결정, 사건을 당해 검찰청 소속 복수의 검사들 중 누구에게 배당할 것인지에 관한 결정은 사건의 수사속도, 방향 등에 영향을 미치는 동시에 담당 검사의 근무평정에 영향을 미치는 매우 중요한 절차임.

그러나 현재 대검찰청 예규인 「검찰보고사무규칙」에 따르면 각급 검찰청의 장은 스스로 필요성이 있다고 판단하거나 사회적 이목을 끌 만한 사건이라고 판단한 경우 직접 해당 사건을 특정한 부서 또는 검사에 배당할 수 있어 검찰청의 장에게 과도한 배당 재량이 부여되어 있고, 이를 견제하기 위한 객관적이고 세부적인 배당기준이 마련되어 있지 않음.

이로 인해 특정한 사건의 배당이 어떠한 고려에서 이루어진 것인지 투명하게 검증하는 것이 불가능한 구조적인 한계가 존재함. 그러한 한계로 인하여 배당권자에게 영향을 미칠 수 있는 전관변호사 또는 검

찰관계자를 통해 검찰단계에서의 전관예우의 핵심인 배당예우가 팽배하다는 국민들의 불신이 심화되고 있음.

나아가 검찰 조직 내부 운영의 투명성이 확보되지 아니하여 검찰청 소속 일부 검사에게만 경찰송치사건 배당을 줄여주는 ‘특혜배당’이나 반대로 일부 검사에게만 구속사건 등의 배당을 일시에 몰아주는 ‘폭탄배당’ 문제가 발생할 여지가 있고, 이러한 불공정한 배당으로 인해 근무평정이 왜곡되는 인사의 불공정성이 발생하여 과도한 상명하복 문화가 형성된다는 지적이 있음.

한편 기관장에 의한 직접 배당 가능 사건의 범위가 지나치게 넓어 ‘직접수사부서 축소’라는 검찰개혁의 기조와 달리 은밀하게 소수의 검사들에게 송치사건을 배당하지 않는 특혜를 줌으로써 사실상 직제에 드러나지 않는 직접수사부서를 운영하는 것이 가능함.

이와 관련하여 법무·검찰 개혁위원회는 사건배당에 관한 투명하고 공정한 기준을 조속히 마련하도록 각 검찰청에 민주적으로 선출된 직급별 검사대표, 일반직 검찰공무원 대표, 외부위원 등이 참여한 위원회를 설치할 것을 권고한 바 있음.

이에 국민의 공정한 수사를 받을 권리 보장을 위해 검찰의 투명하고 공정한 사무분담 및 사건배당을 담보하기 위해 대검찰청에 사건배당기준위원회를 설치하고, 의결결과에 따라 사건배당이 공정하고 투명하게 이루어지도록 하려는 것임(안 제7조의3 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 대검찰청에 각급 검사 대표, 검찰공무원 대표 및 외부위원으로 구성된 ‘사건배당기준위원회’를 두어 사건의 배당 및 재배당의 기준과 우선순위를 정하도록 하고, 각급 검찰청의 검사장 및 지청장은 사건배당기준위원회가 정한 기준에 따라 사건을 배당하도록 하려는 것임(안 제7조의3 신설).

[표 1] 개정안 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	<u>제7조의3(사건배당기준위원회) ① 배당 및 재배당의 기준 및 우선순위를 의결하기 위하여 대검찰청에 사건배당기준위원회를 둔다.</u> <u>② 각급 검찰청의 검사장 및 지청장은 사건배당기준위원회가 사전에 정한 기준에 따라 사건을 배당한다.</u> <u>③ 사건배당기준위원회는 위원장 1명 및 부위원장 3명을 포함한 13명의 위원으로 구성하고, 위원장 및 부위원장은 제4항에 따른 위원 중에서 호선한다.</u> <u>④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 법무부장관이 임명하거나 위촉한다. 이 경우, 일반검사(제28조에 따른 대검찰청 검사급 이상 검사 및 고등검찰청 검사급 검사를 제외한 검사를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 위원의 2분의 1 이상이 되도록 하고, 일반검사 중 여성을 2분의 1 이상이 되도록 하여야 한다.</u>

현행	개정안
	1. 2개 이상의 지방검찰청에서 근무한 경력이 있는 검사 중에서 민주적으로 선출된 각급 검사 대표 2. 검사 이외의 검찰공무원 대표 3. 법무부장관이 위촉하는 외부위원 ⑤ 사건배당기준위원회 위원의 임기는 1년으로 한다. ⑥ 사건배당기준위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 사건 배당 및 재배당 기준 2. 사건 배당 및 재배당에 대한 우선순위의 기준 ⑦ 사건배당기준위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 의결된 사항은 공개한다. ⑧ 그 밖에 사건배당기준위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

2. 검찰의 사건배당 기준

현행 「검찰청법」 및 하위법령은 검찰청 내 사건배당에 대한 기준이나 절차를 별도로 정하지 않았으며, 대검찰청 예규인 「사건배당지침」에서 사건배당 기준을 규정하고 있음.¹⁾

이에 따르면 검찰청의 사건배당은 ① 수사지휘관서·관할지역 통합 및 관련 사건의 병합 등 수사업무처리의 효율성, 검사의 능력·적성 및 전담별 역량 강화, 각 부별·검사별 업무부담의 균형 등을 종합적으로 고려하여 배당되도록 하는 것을 기본 원리로 하는 가운데,

1) 대검찰청은 해당 지침을 비공개로 하고 있음.

② 원칙적으로 검찰청의 장(지검장·지청장 등) 등이 부별 전담업무, 수사지휘 관서, 부별 배당부담 등을 고려하여 부(部) 단위로 사건을 배당하면 부장검사가 부별 배당사건을 소속 검사에게 배당하는 방식으로 이루어지나,

③ 예외적으로 검찰청의 장 등이 직접 검사에게 배당하는 것이 필요하다고 인정하는 사건 등은 검찰청의 장 등이 특정한 검사에게 사건을 직접 배당할 수 있고,

④ 사건배당권자인 검찰청의 장이나 부장검사가 특정 검사에게 배당된 사건의 재배당이 필요하다고 판단하는 경우, 다른 검사에게 재배당할 수도 있음.

3. 유사 사례

가. 법원의 사건배당 기준

법원은 「법관등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규」에 근거하여 특정사건에 관한 재판권을 담당할 법관과 재판부를 정하고 있음. 예규에 따르면²⁾ 사건의 배당은 원칙적으로 사건배당 주관자(각급 법원장 및 지

2) 「법관등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규」 제18조 (배당의 방법) ① 사건의 배당순위번호의 부여는 사건배당 주관자의 임의성이 배제되는 방법에 의하여 주관자가 보조자의 참여 하에 행하여야 한다.

② 사건배당은 사무분담에서 정한 재판부의 배당순서에 따라 사건 1건씩을 각 재판부에 배당 순위번호의 순서에 따라 배정하여 행한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 다음 각 호에서 정한 바에 따른다.

원장)의 임의성이 배제되는 방법으로 사건별 배당순위번호를 부여하고, 사무분담에서 정해진 재판부의 배당순서에 따라 사건 1건씩을 배당순위번호의 순서대로 각 재판부에 배정하는 ‘무작위 배정 방식’을 채택하고 있으며, 임의성을 배제하는 방법으로 ‘사건배당시스템’을 활용함. 다만, 무작위 배당방식에 따르기 어려운 사정이 명백한 경우, 예외적으로 각 급법원의 내규로 정하는 바에 따라 재판장들과의 협의를 거쳐 배정할 수 있도록 하고 있음.

나. 경찰의 사건배당 기준³⁾

경찰청은 경찰의 책임수사를 정착시키고 수사 절차의 공정성과 투명성을 높이기 위해 접수 사건에 대한 ‘무작위 방식’ 사건 배당을 원칙으로 하는 「사건배당에 관한 지침」을 마련하여 2020년 5월부터 시행하고 있음.⁴⁾

1. 전문사건에 대한 전담재판부가 설치된 법원은 전문사건에 대하여는 각 전담재판부에 대하여 순서에 따라 배정한다.

2. 재판부 사이의 사무분담비율이 다른 때에는 그 비율에 따라 안분하여 사건을 배정한다.

3. 먼저 배당된 사건의 관련사건이 접수된 경우에는 먼저 배당된 사건을 담당하는 재판부에 배정할 수 있다.

③ 업무부담의 현저한 불균형이 발생하는 등 제2항에 의한 배당방법에 따르기 어려운 부득이한 사정이 명백한 경우에는 관계되는 재판장들과의 협의를 거친 후 이와 다른 방법으로 배정할 수 있다. 협의의 방법 및 절차에 관하여는 각급법원의 내규로 정한다.

④ 합의부의 주심 배분은 사무분담에서 정한 주심배분비율에 따라 사건을 주심별로 안분하여 배정한다.

⑤ 제2항 내지 제4항의 사건배당은 전회의 사건배당에서 마지막으로 배정받은 재판부 또는 주심판사에 이어서 실시한다.

제20조 (사건배당시스템에 의한 배당) 사건배당 주관자는 제2절의 사건배당절차에 갈음하여 사건배당시스템에 의하여 사건배당을 할 수 있다.

3) 경찰청 보도자료, 「수사의 시작을 보다 공정하고 투명하게: 「사건배당에 관한 지침」 전국 확대, ‘무작위 배당’ 원칙 정착」, 2020년 5월 19일자

4) 경찰청의 설명에 따르면, 「사건배당에 관한 지침」은 비공개 규정이나, 2024년 현재에도 경찰청 사건 배당 기준은 2020년 보도자료에 설명된 내용과 큰 틀에서 동일하게 운영되고 있음.

이에 따라, 경찰관서에 사건이 접수되면 각 수사부서의 과장이 ‘사건 배당 책임자’로서 기록을 검토하고, 사건배당 프로그램을 활용하여 ‘무작위 배당’을 통해 계·팀에 사건을 배당하는 것을 원칙으로 하되, 사건 성격에 따라 무작위 배당 방식이 부적절하다고 판단할 경우 사건배당 프로그램에 사유를 기재하고 ‘지정 배당’ 방식으로 사건을 배당할 수 있음. 또한 사건 진행과정에서 수사팀을 변경해야 하는 사유가 발생하면 즉시 사건을 다른 팀에 ‘재배당’하고 그 사유를 사건배당 프로그램에 기록하여야 함.

[표 2] 경찰청의 사건배당 기준

- ❖ <무작위 배당> ‘사건배당 프로그램’으로 임의성이 배제되도록 계·팀에 배당
 - * 무작위·지정·재배당 가능 / 관련 사유 등을 기재·관리하도록 프로그램 개발
- ❖ <지정 배당> 사건배당 책임자가 무작위 배당 방식이 부적절하다고 판단한 경우*
 - ‘사건배당 프로그램’에 사유를 기재하고, 특정 계·팀에 사건을 배당
 - * 예시) △ 먼저 배당된 사건과 ‘관련된 사건’이 접수되어 사건을 병합하여 처리할 필요가 있는 경우 △ 사건관계인과 특수한 관계에 있는 수사관이 있는 경우 등
- ❖ <재배당> ‘무작위’ 또는 ‘지정’ 배당한 사건 중 ‘재배당’이 필요하다고 판단한 경우 ‘사건 배당 프로그램’에 그 사유를 기재하고, 다른 계·팀에 배당

4. 검토의견

개정안은 일선 검찰청의 사건배당에 관한 기준을 민주적인 절차에 따

라 수립하기 위하여 대검찰청에 “사건배당기준위원회”를 구성·운영하도록 하는 내용으로, 수사실무와 현행제도를 가장 잘 아는 검찰조직 구성원이 외부인사와 함께 사전에 객관적인 사건배당 기준을 정하고, 배당권자인 검찰청의 장 등이 그 기준에 따라 배당하도록 함으로써, 수사의 공정성과 중립성을 확보하려는 취지임.

[표 3] 개정안에 따라 구성·운영되는 ‘사건배당기준위원회’

구 분	주요내용
설 치	대검찰청
기 능	사건의 배당·재배당의 기준, 우선순위 의결
구 성	○ 위원장 1명, 부위원장 3명 포함한 13명의 위원으로 구성 ○ 위원 구성 - 2개 이상 지방검찰청 근무 경력이 있는 검사 중에서 민주적으로 선출된 각급 검사 대표 - 검사 이외의 검찰공무원 대표 - 법무부장관이 위촉하는 외부위원 * 위원 중 일반검사(대검찰청 검사급 이상 검사 및 고등검찰청 검사급 검사를 제외한 검사) 대표 50% 이상, 일반검사 대표 중 여성 50% 이상
임 기	1년
위원장	위원 중 호선으로 위원장과 부위원장 결정

이와 관련하여, 2019년 10월 법무부의 “법무·검찰 개혁위원회”는 개정안과 유사한 취지로 각 지방검찰청 등에 민주적으로 선출된 직급별 검사대표, 일반직 검찰공무원 대표, 외부위원 등이 참여하는 ‘사무분담 및 사건배당 기준위원회’(가칭)를 설치⁵⁾하고, 해당 위원회를 통해 사무분담

5) 당시 법무·검찰개혁위원회의 안은 사건배당기준위원회를 각 지방검찰청마다 설치·운영하도록 한 반면, 동 개정안은 통일된 사건배당기준 적용을 위해 대검찰청에 한 개의 사건배당기준위원회를 설치·운영하도록 하고 있다는 점에서 일부 차이가 있음.

및 사건배당에 관한 투명하고 공정한 기준을 조속히 마련할 것을 권고한 바 있음.⁶⁾

참고로, 당시 법무·검찰 개혁위원회는 현행 검찰의 사건배당 제도의 문제점으로서, 검찰의 사건배당이 객관적인 기준 설정 없이 기관장, 차장검사 등에 의해 불투명하게 이루어짐에 따라,

① 부당한 지시나 요구에 불응할 경우 구속사건 집중배당과 같은 일명 ‘폭탄배당’ 등 다양한 형태로 불리하게 배당하는 방식의 ‘검사 길들이기 효과’가 발생하거나,

② 객관적 이유 없이 특정 검사에게 경찰송치사건 배당을 줄여주고 사회적 주목을 받는 사건을 반복적으로 배당하는 등 다양한 형태의 ‘특혜배당’으로 ‘검사 줄세우기 효과’를 발생시킨다는 비판이 검찰 내부로부터 제기되며,

③ 배당권자가 전관변호사 또는 검찰관계자의 영향력 하에서 사건을 특정한 검사에게 배당하여 처리 방향을 유도할 수 있다는 점을 제시한 바 있음.

개정안은 민주적 절차에 따라 일선 검찰청의 사건배당 기준을 마련함

6) 법무부 보도자료, 「사무분담 및 사건배당 기준위원회 설치(배당절차 투명화) 권고: 법무·검찰 개혁위원회 네 번째 권고안 발표」, 2019년 10월 21일자.

으로써, 사건배당의 투명성과 공정성을 확보하고 검찰 사무의 중립성·신뢰성을 높이는 효과를 기대할 수 있다는 점에서 타당한 측면이 있다고 판단됨.

다만, 검찰의 사건배당에 관한 통일된 기준을 일선 검찰청에 일괄적으로 적용할 경우 검찰의 수사 전문성 및 효율성에 미치는 영향에 대한 점검 및 논의가 필요할 것으로 보임.

즉, 합의제 방식의 재판부(裁判部)를 중심으로 재판이 진행되는 법원과는 달리 검찰의 수사·공소유지는 검사 단독으로 처리하는 경우가 일반적으로, 현행과 같이 지방검찰청의 장 등 배당권자에게 사건 배당의 재량권을 부여한 것은 수사의 전문성·효율성을 위해 배당권자가 담당 검사의 근무경력·전문분야·업무량과 사건의 난이도 등을 종합적으로 고려할 수 있도록 한 것임을 감안할 때, 그 필요성이 인정되는 부분도 있다고 할 것임.

따라서, 특정한 수사배당 기준을 사전에 마련하여 이를 일선 검찰청에 일괄적으로 적용할 경우 보다 투명하고 공정한 사건배당이 가능할 것으로 보이나, 구체적인 사건 배당 과정에서 해당 수사를 담당하기에 가장 적합한 검사에게 배당이 이루어지지 않아 수사의 효율성이 저하될 수 있다는 측면도 함께 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

이와 관련하여 개정안의 취지를 고려한 대안적인 방안으로서, ① 현

행 비공개로 처리되는 검찰의 사건배당 기준을 공개로 전환하고, ② 검찰의 사건 배당·재배당 관련 기록을 서면 또는 전자화된 방식 등으로 남기도록 의무화함으로써, 현행 사건 배당 제도를 유지하면서도 수사배당의 투명성·공정성을 강화할 수 있는 방안을 함께 논의할 수도 있을 것으로 보임.

한편, 사건배당기준위원회의 구성 및 운영과 관련하여, 개정안은 사건배당기준위원회의 위원을 ① 각급 검사 대표 ② 검찰공무원 대표 ③ 법무부장관이 위촉하는 외부위원으로 구성하도록 하고 있으나, 외부위원의 기본 요건은 별도로 규정하지 않았음. 법률의 명확성 확보 등을 위하여 검찰총장후보추천위원회 등 「검찰청법」상 다른 위원회의 입법례⁷⁾를 참고하여 외부위원의 기본적인 자격요건은 법률에 명시할 필요가 있

7) 「검찰청법」 제34조의2(검찰총장후보추천위원회) ④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 법무부장관이 임명하거나 위촉한다.

1. 제28조에 따른 대검찰청 검사급 이상 검사로 재직하였던 사람으로서 사회적 신망이 높은 사람
2. 법무부 검찰국장
3. 법원행정처 차장
4. 대한변호사협회장
5. 사단법인 한국법학교수회 회장
6. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장
7. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명. 이 경우 1명 이상은 여성이어야 한다.

「검찰청법」 제35조(검찰인사위원회) ③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 법무부장관이 임명하거나 위촉하되 임기는 1년으로 한다.

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

을 것으로 보임.

또한, 개정안에서는 사건배당기준위원회 위원 임기를 1년으로 규정하고 있는데, 이 경우 위원의 빈번한 교체로 위원회의 연속성 및 효율성 측면에서 한계가 발생할 수 있고, 새로 구성되는 위원회마다 사건 배당·재배당 기준 및 우선순위를 개선할 경우, 빈번한 기준 변경으로 일선 수사부서의 혼란 및 수사업무의 비효율성을 초래할 우려가 있다는 점을 함께 고려할 필요가 있음.

문 의 처
02) 6788-5048