

토론회 자료집

법조경력 단축, 왜 문제인가

일시 | 2021년 8월 5일(목) 오전 10시

장소 | 온라인세미나

공동주최 |

참여연대

민주사회를 위한 변호사모임 사법센터

이탄희 더불어민주당 국회의원

심상정 정의당 국회의원

목차

목차	2
프로그램	3
<u>발제 1. 법조일원화와 법관의 경력 - 2004년 사법개혁위원회 논의를 중심으로 / 김인회</u>	4
<u>발제 2. 법조일원화 경력 단축 주장의 문제점 / 서선영</u>	17
<u>발제 3. 법관임용 지원자 수의 감소는 무엇 때문인가? / 이국운</u>	32
<u>토론 1. 미국의 연방 및 주(州) 법원 법관임용 요건에 관한 올바른 이해와 접근 / 최유경</u>	41
<u>토론 2. 법관임용에 필요한 법조경력 단축의 의미 / 차성안</u>	56

프로그램

- 10:00 사회 한상희 참여연대 정책자문위원장, 건국대학교 법학전문대학원 교수
- 10:10 발제1 법조일원화와 법관의 경력 - 2004년 사법개혁위원회 논의를 중심으로
김인회 인하대학교 법학전문대학원 교수
- 10:30 발제2 법조일원화 경력 단축 주장의 문제점
서선영 변호사, 민변 사법센터 법원개혁소위원장
- 10:50 발제3 법관임용 지원자 수의 감소는 무엇 때문인가?
이국운 한동대학교 법학부 교수
- 11:10 토론1 최유경 한국법제연구원 부연구위원
- 11:25 토론2 차성안 서울시립대학교 법학전문대학원 교수
- 11:40 종합토론
- 12:00 폐회

발제 1

법조일원화와 법관의 경력

2004년 사법개혁위원회 논의를 중심으로

김인회 / 인하대학교 법학전문대학원 교수

1. 머리말

- 법조일원화의 위기
 - 법원과 국회에서 시작된 위기 : 법원과 국회의 자기 부정
 - 10년 경력자 원활한 임명이 어려움 : 현실적인 어려움. 충분히 이해함
 - 법원의 “좋은 친구”로서 변호사, 전문가들은 법원을 도울 준비가 되어 있음
- 문제가 무엇이고 어디에 있는지 확인 필요
 - 다만 법조일원화의 본래 의미와 가치가 훼손되어서는 안됨
 - 5년 경력자 임명이 법조일원화 본래 의미 훼손하는 것인지 검토 필요
 - 법조일원화는 노무현 대통령의 참여정부 당시 사법개혁의 일환
 - 법조일원화를 통하여 혹은 법조일원화를 거치면서 법원이 얼마나 개혁되었는지 검토 필요

2. 사법개혁위원회 당시의 논의

- 사법개혁위원회 주제
 - 사법개혁위원회의 주제는 모두 “사법개혁”의 일환으로 추진

- 사법부를 포함한 법조의 근본적인 혁신을 지향함
- 주제 역시 근본적인 것이어서 사법제도의 근간을 바꾸는 것들
- 대법원의 기능과 구성 : 지금도 해결되지 않은 과제
- 법관임용제도 : 법조일원화, 해결된 것처럼 보였으나 다시 문제가 됨
- 법조인양성 : 법학전문대학원 제도 도입으로 실현
- 국민참여 재판절차 : 국민참여재판으로 실현
- 사법서비스, 형사사법제도개혁 : 공판중심주의 등으로 실현

[사법개혁을 위한 건의문]

사법개혁위원회는, “1. 법치주의를 확립하고 정착시킬 수 있는 사법제도, 2. 사법의 민주적 정당성과 국민의 신뢰를 증진시킬 수 있는 사법제도, 3. 국민이 쉽게 이용할 수 있는 신속하고 공정한 사법제도, 4. 인권보장을 강화하는 사법제도, 5. 전문적 법률지식, 국제적 경쟁력 및 직업윤리를 갖춘 우수한 법조인력을 양성할 수 있는 사법제도의 구현”을 기본이념으로 하여 대법원장이 부의한 안건과 위원이 발의한 안건을 심의하였습니다.

사법개혁위원회는 각 안건을 논의함에 있어 사법개혁의 기본이념에 충실하고자 최대한 노력하였고, 이러한 노력은 최고사법기관으로서의 성격에 부합하는 대법원의 기능과 구성, 사회에 대한 폭넓은 이해와 다양한 경험을 갖춘 법관의 임용제도, 국제 경쟁력을 갖추고 전문적인 사법서비스를 제공할 수 있는 법조인의 양성, 국민이 참여하는 재판절차, 국민이 쉽게 이용할 수 있고 인권이 충분히 보장되는 사법서비스 및 형사사법제도 등으로 구체화되었습니다.

○ “개혁”이라는 관점에서 본 법조일원화

- 사법부의 개혁이라는 큰 틀 내에 존재하는 법조일원화
- 민주주의의 확대라는 더 큰 틀 내에 존재하는 법조일원화
- 법원이 법조인의 양성, 임용, 평가, 승진을 모두 장악하는 시스템에서 권한을 민간에게 분산하는 시스템으로 변화. 양성은 시험이 아닌 교육기관, 임용 기준은 성적이 아닌 법조인 경력, 평가와 승진은 내부 승진이 아닌 대법관의 외부 임용 등으로 표현됨
- 결론은 법원의 관료주의 시스템을 민주적이고 자율적인 시스템으로 개혁하는 것

- 하나의 제도 도입은 그에 따른 수많은 제도 변화를 수반함
- 법조일원화가 도입되면 신규임용자 평가방법, 법관 평가방법, 법관 인사, 평가, 전보 및 승진 등의 모든 문제를 근본적으로 고쳐야 함.
- 법조일원화는 다른 개혁과제와 함께 진행되어야 함

○ 사법개혁위원회 건의문

[사법개혁을 위한 건의문]

- 법관 임용에 있어서 전면적인 법조일원화를 지향하여, 모든 법관은 법관으로 임명되기 전에 5년 이상 변호사, 검사, 기타 영역에서 법률사무에 종사한 경험을 갖는 것이 바람직합니다.
- 5년 이상 변호사, 검사, 기타 영역에서 법률사무에 종사한 경험이 있는 사람(이하 ‘변호사 등’이라고 한다)의 법관 임용을 점진적으로 확대하여 2012년까지 적어도 신규 임용법관의 50%를 변호사 등으로부터 선발하는 방안이 마련되어야 합니다.
- 변호사 등을 법관으로 임용함에 있어 업무수행능력·전문성·청렴성·공익성 등이 적절히 평가될 수 있는 공정하고 객관적인 임용기준이 마련되어야 하고, 변호사 등으로서의 활동에 대한 평가가 적극적으로 반영되는 것이 바람직합니다.
- 변호사 등의 법관 임용은 공개적이고 투명한 절차에 의하여 이루어져야 하며, 올바른 평가를 위하여 변호사단체, 법무부 등의 의견을 조회하는 방안이 마련되어야 합니다.
- 법조일원화에 따른 법관 임용자의 보직은 업무수행능력·경력 및 전문성·희망 등을 참작하여 적절히 정하고, 단독판사의 사물관할을 점진적으로 확대하여 법조일원화에 따른 법관 임용자가 단독판사로 근무할 수 있는 기회를 확대하는 것이 바람직합니다.
- 지역법관제를 확대하여 법관의 전보를 최소화하고, 궁극적으로는 법관이 전국적으로 이동하지 않는 제도를 정착시키는 것이 바람직합니다.
- 대법원, 변호사단체 및 정부는 법조일원화가 성공적으로 정착할 수 있도록 각종 제도의 개선에 노력하여야 합니다.

- 핵심은 “전면 실시”와 “5년 이상”에 있음
- 당시 가장 큰 쟁점은 “전면 실시”(변협, 김인회)와 “시험 실시”(법원, 홍승면)였음.
- 이 부분은 소위에서 합의가 되지 않아 쟁점으로 남겨 본회의에 보고되었고 본회의에서 “전면 실시”로 합의되었음
- “전면 실시”가 되면서 법조인 경력은 변협측에서 양보한 측면이 있음.

- 가장 중요한 이유는 변호사들의 수가 적다는 점
- 따라서 “전면 실시”가 진행된다면 당연히 법조경력 10년으로 늘어날 것이라는 인식을 공통적으로 하고 있었음.
- 문제는 “전면 실시”, “5년 이상” 이외에 많은 제도개혁을 요구했다는 점
- 공정하고 객관적인 임용기준, 임용자의 보직 선정 기준, 단독판사의 사물관할 확대, 지역법관제 확대, 동의없는 전보 금지 등이 요구됨
- 하지만 이런 내용이 개혁되었다는 이야기는 아직까지 듣지 못함
- 법조일원화에 따른 제도 개혁이 없다면 법조일원화는 관료제 개혁이 아닌 단순히 사회생활 경험 있는 법관의 임용 방식에 지나지 않음.
- 경험 많은 법관은 10년 정도 재판을 하면 충분히 확보할 수 있음

○ 사법개혁위원회 쟁점 보고서

[법조일원화의 쟁점사항에 대한 검토]

- 사법개혁위원회 14차 회의 자료(2004.6.7.)

1. 전면적 실시 여부

<김인회 전문위원>

- 법조일원화의 전면실시는 반드시 명시해야 함. 가능하다면 특정 연도까지 명시하는 것이 바람직함
- 법조일원화를 전면 실시한다는 것을 명시하지 않는 경우, 특히 동의 없는 전보 금지 원칙과 관련하여 소위 이중의 기준에 의한 법관 처우를 감수할 수밖에 없어 법관의 통일성을 저해함. 이에 대한 해결책은 법관의 비통일성을 항구적으로 감수하든지 아니면 현재 다수를 점할 것으로 예상되는 관료법관의 인사원칙에 법조일원 법관이 동화되는 것을 의미함. 특히 법조일원화를 도입한다고 하더라도 상당기간 변호사 출신 법관의 수가 소수임을 고려한다면 현재의 인사원칙이 관철될 가능성이 농후함
- 법조일원화를 전면적으로 실시하고 있는 경우는 영국과 미국 등에서 확인할 수 있음. 다만 법조일원화 자체가 모든 문제점의 해결방안일 수는 없으므로 해당 문제점은 제도를 시행하면서 해결해야 하겠지만 원칙적인 방향성을 애매하게 할 수는 없음

<홍승면 전문위원>

- 세계 각국의 법관임용제도를 보면 대륙법계 국가 중에서는 중남미 일부 국가 이외에는 전면적인 법조일원화를 실시하고 있는 국가는 없음

- 네덜란드는 변호사 임용을 성공적인 것으로 평가하면서도 30년째 전면적 법조일원화를 실시하고 있지 않음
- 법조일원주의에도 단점이 없을 수 없음. 시행 과정에서 반드시 문제점 등에 대한 중간 점검이 필요함
- 특히 우리는 법조일원화의 성공을 위하여 그 여건 조성 과 법조일원화의 실시를 동시에 추진하는 것임. 따라서, 변호사 수의 확대, 법관처우의 개선 등이 계획대로 이루어지고 있는가, 우수한 변호사들이 법관으로 임용되고 있는가를 확인한 후 전면 실시 여부를 판단하는 것이 바람직함

<중략>

* 임용자격(보충 의견, 김인회)

- 법조경력 5년 이상으로 한 것은 조기에 법조일원화를 도입하기 위한 방안으로 고려된 것이므로 향후 변호사의 수가 증가하고 또 법조일원화의 저변이 확장되면 법조경력 10년 이상으로 임용자격을 강화해야 함
- 법조경력 10년은 동의 없는 전보 금지 원칙의 도입과 공익성, 전문성 확보 및 단독심 확충을 위한 기본적 전제임
- 특히 동의 없는 전보금지 원칙이 적용되어야 할 형사, 가사 단독의 경우에는 변호사 경력 10년 정도는 필수적임

- 당시 법관 경력이 5년으로 합의된 것은 틀림없는 사실
- 이에 대해 보충 의견이 보고될 정도로 5년 기준은 조기 법조일원화 도입을 위한 방안의 성격이 강함. 변호사 수 증가, 법조일원화를 위한 제도가 갖추어지면 경력 연장은 당연히 예상되었음.
- 일반적으로 법조일원화를 말할 때 경력 10년은 전제되어 있었던 사시
- 법원의 홍승면 전문위원 역시 보고서에서 경력 10년이 일반적이라는 점 지적

[법조일원화에 대한 검토] : 홍승면 전문위원 보고서

일반적으로 국내에서 주장되고 있는 법조일원화는 미국연방법원을 모델로 한 것으로서 그 요지는 대체로 아래와 같음

① 10년 이상 변호사 경력자의 법관 임용

연수원 수료 후 변호사, 재판연구원(미국의 로클럭 유사), 검사, 정부기관의 법무직역으로 진출한 후 일정 기간 후에 일정한 평가를 거쳐 법관으로 임용함

② 1심 단독제, 2심 동등경력 법관들로 구성

법원의 재판은 1심은 모두 단독으로, 2심은 모두 합의부로 운용하여 임용된 법관은 즉시 단독재판을 담당함

③ 동의 없는 전보제한과 법관의 정년 보장

모든 법관은 본인의 동의가 없는 한 타법원으로 전보되지 아니하고, 신분보장을 철저히 하여 원칙적으로 정년까지 근무하게 함

④ 법관의 임용에 있어서 변호사협회의 역할 강화

법관 임용의 실질적 권한을 대법원으로부터 독립된 별도의 위원회에 부여하고, 심사에 변호사협회가 적극적으로 관여함

3. 법조일원화의 의의

○ 법조일원화란 무엇인가

- 사회 활동 경험을 충분히 가진 법조인을 법관으로 임용
- 시민의 자유와 인권을 위해 투쟁해 본 경험 : 업무수행능력, 전문성과 함께 공공성, 공익성 강조
- 소년 등과하여 20대에 판사가 되어 고압적으로 재판하는 풍경 반성
- 그러나 경험만 강조하면 10년만 판사생활하면 경험이 풍부해지는 점 간과하게 됨

○ 법조일원화와 관료법관제

- 법조일원화는 사법부의 독립을 법관의 독립으로 구체화
- 관료제는 개인보다 조직을 우선, 도제식 교육을 통해 조직의 논리를 전수
- 개인의 독립이 아닌 조직의 독립을 강조. 이런 이유로 재판의 독립을 법관의 독립으로 해석하지 않고 사법부의 독립으로 해석하려는 경향 존재.
- 재판의 독립을 사법부의 독립으로, 사법부의 독립은 사법부 조직의 독립, 사법행정의 독립으로, 사법부 견제와 비판에 대한 반발로 나타남
- 법조일원화는 법관의 독립을 보장함으로써 재판의 독립을 보장. 이를 통하여 사법행정의 독점을 견제. 최종적으로는 사법행정이 재판에 개입하는 법원행정처의 과도한 개입이나 사법농단과 같은 현상을 예방함

- 인사권의 초집중을 통한 법관동일체 원칙 변화 가능성
- 법조일원화와 법률가 경력
 - 법조경력 10년은 법조일원화 논의의 상식
 - 법관 사이의 서열화, 순혈주의, 특권의식을 순화할 정도의 경력
 - 사법행정권으로부터 법관의 독립을 지킬 수 있을 정도의 철학, 신청자 중 공공성과 공익성을 확인할 수 있는 기간, 형사재판 또는 가사재판 단독을 수행할 수 있을 정도의 경력, 일본의 논의 등을 종합하면 당연히 10년이 최소한으로 필요
 - 법조일원 법관을 사법연수원 또는 변호사시험 성적순으로 선발하는 관행 개혁 필요
 - 법조일원 법관을 배석으로 훈련시킨다는 인식 혁신 필요
 - 변호사 수가 증가하고 있는 현실에서 경력 단축은 오히려 법조일원화에 역행하는 발상

4. 법조일원화와 변호사단체

- 대한변협의 퇴행적 인식
 - “판사 임용 지원을 염두에 둔 우수한 청년 법조인들의 법조 진출의 경로도 확장시킬 뿐만 아니라 법관 구성의 다양성 확보에도 기여할 것이라는 점”을 근거로 5년 경력에 찬성
 - 법조일원화는 변호사 일자리 창출 기회가 아님
 - 법조일원화는 변호사단체의 개혁 없이는 불가능
 - 변호사단체의 자기 역사 부정은 곤란
 - 당시 대한변협의 입장을 대변한 김인회의 보고서는 변호사단체의 역할이 매우 중요하다고 강조함. 약간 길지만 인용함

[법조일원화 도입방안 보고서]: 김인회 전문위원 보고서

바. 변호사 단체의 역할

- 법조일원화를 도입하고 완성함에 있어 변호사 단체의 역할을 아무리 강조하여도 지나치지 않음. 여기에서의 변호사 단체는 대한변호사협회를 포함하여 각 지방변호사회를 지칭함. 특히 법관 인사시스템이 고등법원 단위로 구성된다고 한다면 이에 상응하는 지방변호사회의 활동은 관건적인 의미가 있음
- 법조일원화와 관련하여 변호사 단체는 우수한 법관의 공급원으로서, 법관 지원자에 대한 교육 제공 기관으로, 법관 신청자에 대한 1차적인 검증기관으로, 법관 지원을 위한 홍보기관으로, 법관 신청자에 대한 신청 대리 기관 혹은 추천 기관으로, 임명 탈락 시 소명 요청 등 불복제기의 단체로서, 법관 지원 변호사에 대한 편의 제공 기관, 법조일원 법관에 대한 견제와 감시 기구 등으로 활동하여야 하고 결국 법조일원화의 핵심기관으로 자리매김 되어야 함
- 이를 위한 전제로서 변호사 단체는 지금까지의 활동과 완전히 다른 활동을 전개하여야 하고 이를 위해서 변호사 단체의 자체 개혁이 시급함

(1) 변호사 단체의 자기 혁신

- 현재 변호사 단체는 검찰과 법원에 대한 견제 및 감시라는 본연의 임무를 수행하고 있지 못한 상태임. 이러한 이유로 법원이나 검찰이 변호사를 사법의 중요 구성부분으로 인정하고 존중하면서 사법 개혁을 추진하기보다는 무시의 단계를 지나 2류 집단으로 평가하는 경향을 보이고 있음
- 나아가 일반 국민의 사법 개혁, 사회 개혁 요구를 제대로 반영하지 못함으로써 국민들로부터 심각한 불신의 대상이 되고 있음. 즉, 현실적으로 정책기능이 거의 상실되어 있음
- 이는 전체적으로 변호사 단체가 보수적, 폐쇄적이라는 데에서 기인하는 것이기는 하나 주요한 원인은 지난 시기 변호사 단체의 주요 임원 및 변호사 일반이 주로 고위직 법관이나 검사 출신이라는 점에 있는 것으로 판단됨. 즉 임원들이나 경력있는 변호사들이 법원이나 검찰 출신이기 때문에 소위 친정을 어떻게 공격하느냐 하는 입장에서 법원이나 검찰에 대한 견제와 감시 기능을 포기한 것에서 비롯된다고 판단됨
- 한편, 법원과 검찰 역시 변호사 단체를 책임 있는 법조구성부분으로 인정하고 이들을 존중하면서 사법부와 검찰을 운영한 것이 아니라 철저히 배제시키는 방향으로 운영하여 왔음. 최근 이러한 경향은 각종 개혁 프로그램에서 일부 개선되고는 있으나 이것이 전체로서의 변호사 단체의 제자리 찾기와 변호사 단체에 대한 존중으로까지는 발전하고 있지는 않음

- 이러한 변호사 단체의 법원과 검찰에 대한 자세는 결국 민사 및 형사절차의 개선이나 사법 민주화와 같은 사법 개혁의 문제에 대하여 항상 소극적이고 피동적인 입장을 취하게 하는 원인을 제공하였음. 하지만 법원이나 검찰이 변호사 단체를 적극적으로 배제함으로써 이러한 경향을 강화시켜 온 점 역시 간과되어서는 안됨
- 한편, 변호사 단체는 구성원들을 보호하고 구성원들의 광범위한 의견을 수렴하여 진로와 정책을 결정하는 데에도 매우 미숙한 실정임. 이것은 내부의 민주화가 제대로 진행되지 않고 있는 것을 의미함
- 이상과 같은 문제점만 개선하더라도 변호사 단체는 법원과 검찰에 대하여 당당한 견제 및 감시 기관으로, 국민을 위하여 봉사하는 기관으로 거듭날 수 있을 것임
- 최근 대한변호사협회를 중심으로 법원과 검찰에 대한 견제기능을 부활시키고 국민의 개혁 요구를 반영하려는 움직임이 가시화되고 있으며 정책기능이 강화되고는 있으나 아직 본궤도에 올랐다고 보기는 미흡하며 결정적으로 이러한 경향이 아직 지방변호사회 차원에까지는 반영되고 있지 못한 실정임
- 이와 같은 상황에서 법조일원화를 추진하는 것은 상당한 어려움이 예상되므로 변호사 단체의 자기 혁신을 위한 프로그램이 법조일원화 도입과 함께 진지하게 고려되어야 함
- 다만 변호사 단체의 혁신은 외부의 힘에 의하여 이루어져서는 안되고 자체의 민주화과정을 통하여 스스로의 동력에 의하여 이루어져야 할 것임. 이 보고서에서는 법조일원화와 관련하여 변호사 단체에서 수행해야 할 업무에 대하여 살펴보는 것으로 그치고자 함

(2) 공익활동 등 변호사 활동의 중심지

- 법조일원화를 추진함에 있어 국민의 자유와 권리, 특히 인권을 옹호하는 경험을 법원이 받아들여야 한다는 점에 비추어 볼 때 법관을 제공해야 할 변호사 단체는 변호사 공익활동, 공공활동의 중심지로서 자리매김 되어야 함
- 현재 변호사법은 “변호사는 연간 일정 시간 이상 공익활동에 종사하여야 한다”(변호사법 제27조 제1항)라고 규정하여 변호사의 공익성, 공공성을 제고하려고 하고 있으나 사실상 위 규정이 사문화된 느낌도 배제할 수 없고 변호사 혹은 변호사 단체가 사회를 위한 공익활동에 매진하고 있다는 평가도 받지 못하고 있음. 그리고 일부 변호사들의 공익활동 역시 변호사 단체로 집중되고 있지 못한 실정임
- 이는 부분적으로 공익활동에 따른 보상이 전혀 없고 공익활동이 순전히 의무로만 규정되어 있기 때문임. 개별 변호사의 공익활동에 대한 보상이 주어진다면 개인 변호사의 공익활동도 강화될 것이고 변호사 단체에 잘 집중될 수 있을 것임

- 법조일원화를 추진함에 있어 변호사의 공익활동, 공공활동이 중요시된다면 이것을 추진하고 또 집중할 수 있는 곳은 변호사 단체가 유일할 것임. 그리고 미흡하기는 하지만 현재 변호사 단체에서 이러한 조치를 취하고 있음
- 따라서 변호사 단체는 변호사의 공익활동, 공공활동의 중심지로서 공익활동, 공공활동을 독려하고 권장함과 동시에 이를 집적하여 법조일원 법관의 추천 등에 적극적으로 활용한다면 변호사의 공익활동 역시 비약적으로 증가할 것임
- 또한 변호사 단체의 지속적인 변호사 활동에 대한 자료 축적은 최소한 10년에 걸쳐서 이루어져야 하기 때문에 이를 법원에서 담당할 수는 없고 오로지 변호사 단체에서만 할 수 있을 것임

(3) 예비 법관에 대한 교육 기관

- 법조일원화가 되면 원칙적으로 변호사들은 예비 법관 자격을 갖게 됨
- 그리고 법조일원 법관의 공급원이 될 변호사 단체는 훌륭한 변호사를 법관으로 추천하기 위하여 일상적으로 변호사의 능력을 검증해야 할 뿐 아니라 훌륭한 변호사를 배출하기 위하여 지속적인 교육기능을 담당해야 할 것임
- 변호사에 대한 계속 교육 내용은 당연히 좋은 법관이 되기 위한 교육 내용을 포함할 수밖에 없을 것이고 이것은 법원의 법조일원 법관에 대한 초기 교육의 부담을 덜어줄 것으로 예상됨
- 따라서 변호사 단체의 교육에 대해서 법원 및 국가는 인적, 물적인 지원을 하는 방안을 강구해야 함
- 이러한 교육기능은 변호사에 대한 일상적인 교육기능을 변호사 단체가 담당해야 하는 것을 의미하는데 이는 로스쿨 도입여부에 관계없이 이루어져야 할 것임

(4) 법관 신청자에 대한 1차적 검증 기관

- 법조일원화가 되면 법관 신청은 일단 변호사 단체를 중심으로 이루어질 수밖에 없을 것으로 예상됨. 법관으로 지원할 변호사를 모집하는 단계에서부터 변호사 단체가 활동하여야 하므로 홍보의 작업 역시 당연히 변호사 단체가 수행해야 함. 그런데 이러한 홍보 작업 역시 일정한 권한이 있을 때 책임지고 수행하는 것이기 때문에 일정한 권한이 있어야 함
- 따라서 변호사 단체가 법관 신청자에 대한 1차적인 검증기관이 될 수 있을 것임. 이러한 목적에 맞게 변호사 단체의 조직개편도 이루어져야 할 것임

- 변호사가 법관을 지원하는 경우 반드시 변호사 단체를 경유하도록 할 것인가 아니면 변호사 단체를 경유하는 것을 선택적으로 할 것인가 하는 문제가 있을 수 있음
- 전자의 방안을 채택하면 변호사 단체의 역할이 결정적으로 강화되고 법원으로서도 상당한 도움이 될 수 있음. 한편 후자의 방안을 채택하면 전자보다는 많은 변호사들이 지원할 가능성이 있을 것으로 예상됨
- 이 중 어느 방안을 채택할 것인지는 많은 연구가 필요할 것이나 어떠한 형태로든 변호사 단체의 위상을 제고하기 위해서는 변호사 단체를 경유하여 신청하는 경우에는 1차적으로 검증되었다는 것을 전제로 일정한 혜택을 부여하여야 할 것임. 구체적으로는 변호사 단체를 경유하여 임용을 신청한 변호사가 탈락한 경우에는 법관인사위원회가 서면으로 이를 설명하는 방안 등이 있을 수 있을 것임

(5) 법관 신청자 신청 수리 및 대리 신청과 임명 운동

- 변호사 단체는 보다 많은 변호사들이 법관으로 지명할 수 있도록 노력하여야 하는데 그 중의 하나로 법관 지명 변호사의 편의를 위하여 신청을 수리하여 대리 신청을 하고 자신이 검증한 변호사의 임용을 위하여 활동을 벌여야 할 것임

(6) 임명 탈락 시 소명 요청 및 구제 활동의 전개

- 변호사 단체의 법관 지원 변호사 지원은 임명의 탈락 시 소명을 요청하고 불복절차를 밟는 등 구제활동을 벌이는 것을 포함하여야 할 것임. 이것은 변호사들의 법관 지원을 활성화하고 변호사 단체의 역할을 제고하기 위한 것임

(7) 변호사의 사건 인수인계 보조 등 지원

- 법무법인이나 로펌의 경우가 아닌 개인 변호사의 경우, 혹은 합동법률사무소의 구성원인 경우 법관으로 지원함에 있어 기존에 담당하고 있었던 사건의 처리가 하나의 장애가 될 수 있음
- 최근 변호사 중에서 임용된 법관은 사무실을 정리할 때 매우 고생하였으며 현실적으로 지출된 금액이 1억원에 이른다는 자신의 경험을 토로한 적이 있음. 1억원 중에는 당연히 지급되어야 할 금액도 포함되어 있을 것이나 그러한 금액을 제외한다고 하더라도 개인적으로 사무실을 정리하는 것은 정신적, 물질적으로 매우 어려운 일이므로 이에 대한 대책이 필요함
- 따라서 변호사 단체에서 이를 집단적, 조직적으로 해결하는 방안을 모색해야 할 것임

(8) 법조일원 법관에 대한 견제와 감시 기구

- 법조일원화가 되어 법원이 법조일원 법관으로 구성될 경우 임기와 보직이 보장되는 만큼 이들에 대한 견제와 감시의 필요성은 높아짐.
- 그리고 법조일원 법관에 대한 견제와 감시는 기존의 방식과 같이 승진을 통한 인사평정과 같은 방식으로 이루어져서는 안되고 보다 자율적이고 공개적으로 이루어져야 함. 이러한 자율적, 공개적 방식에 대해서 법원이나 개별 법관이 어떻게 수용할 것인가는 앞으로 연구되어야 할 과제이겠지만 이러한 견제와 감시가 있다는 것만으로도 법조일원화 도입에 따른 문제점은 상당 부분 극복될 것임
- 법조일원 법관에 대한 견제와 감시를 제대로 수행하기 위한 조직은 변호사 단체가 가장 적합함. 변호사들은 일상적으로 사법서비스의 수요자이고 또 국민들과 접촉하고 있어 문제점을 가장 잘 알 수 있음. 다만 이러한 내용이 개별적으로 분산되어서는 안되고 일정한 단체로 수렴되어야 하는데 역시 이 역할은 변호사 단체가 하지 않을 수 없음
- 다만 변호사 단체가 중심이 되는 가운데 일반 사회단체들이 이에 참가하는 형식도 구상해 볼 수 있을 것임

(9) 법원과 함께 법조일원화를 추진할 기관

- 결국 변호사 단체는 법원과 함께 법조일원화를 추진할 주요한 단체로서 막중한 책임을 부담하고 있음. 따라서 빠른 시일 안에 자체 개혁안을 마련하되 법원과 함께 법조일원화를 할 수 있는 청사진을 제시해야 할 것임
- 그리고 중요한 것은 권한이 부여되어야만 책임감과 열의가 생긴다는 점에서 변호사의 임관과 관련하여 대법원에서 독점하고 있는 권한을 변호사 단체에 일정 부분 위임해야 한다는 점임. 권한이 일부 위임되지 않는다면 법조일원화를 위한 변호사 단체의 조직 개편이나 개혁도 이루어지기 힘들

- 위 보고서는 (1)변호사단체의 자기혁신을 근거로
- 변호사단체의 역할로 (2)공익활동 등 변호사 활동의 중심지, (3)예비 법관에 대한 교육 기관, (4)법관 신청자에 대한 1차적 검증 기관, (5)법관 신청자 신청 수리 및 대리 신청과 임명 운동, (6)임명 탈락 시 소명 요청 및 구제 활동의 전개, (7)변호사의 사건 인수인계 보조 등 지원, (8)법조일원 법관에 대한 견제와 감시 기구를 제시하고 있음.
- 그리고 최종적으로 변호사단체는 (9)법원과 함께 법조일원화를 추진할 기관이라고 봄

- 과연 대한변협과 지방변호사회는 이러한 역할에 충실했는가를 자문해 보아야 함.

5. 마치는 말

- 좋은 법관, 훌륭하고 실력 있는 법관을 임용하는 것은 법치주의 관점에서 매우 중요한 일
- 법원은 법조일원화를 위한 개혁을 얼마나 했는지 평가하고 이를 변호사단체, 시민사회와 공유하면서 공동의 해법을 찾아야 함.
- 대한변협은 자기 역사를 부정해서는 곤란. 법조일원화에 가장 큰 이해관계가 있는 집단은 변호사단체
- 변호사단체는 시민의 자유와 인권, 법치주의를 지키기 위해 법조일원화에 대해 적극 관심을 가지고 자신의 역할을 다해야 함
- 가치와 근본을 분명히 하면서 현실의 문제를 해결하려고 할 때 법원의 “좋은 친구”들은 법원과 함께 문제를 해결하려고 할 것임.

발제 2

법조일원화 경력 단축 주장의 문제점

서선영 / 변호사, 민변 사법센터 법원개혁 소위원장

1. 들어가며

법조일원화는 사법개혁의 큰 흐름의 하나로 도입되었다. 법관의 독립을 위태롭게 하는 관료주의, 서열주의를 탈피하고 시민위에 군림하는 법원의 역사를 만들어온 순혈주의, 특권의식을 없애기 위한 방법의 하나였다. 이는 기존 시스템의 큰 틀은 그대로 유지하면서 몇 년 정도 판사가 아닌 법조 경력을 한 사람을 뽑는다는 수준의 접근이 아니었다. 기존의 도제식 시스템, 승진 시스템에 대한 전면적 변화를 전제로 한 것이었다. 순혈주의가 사라지도록 다양한 경력의 법조인들로 법원이 구성되어야 한다는 방향성이 있었다. 바람직한 법관의 상에 대한 가치의 전환도 있었다. 법관은 교과서나 판례를 잘 외워서 시험을 잘 치르는 사람 일색이 아니라 헌법과 인권 옹호, 소수자 보호라는 역할에 충실한 종합적 사고와 지혜를 가진 사람이어야 한다는 합의가 있었다. 이런 종합적 목적을 제대로 달성하기 위해서는 최소 10년 이상의 법조경력이 필요하다는 것이 합의가 되어, 2011년 국회에서 법조일원화를 도입하는 법원조직법 개정안이 통과되었다. 즉 법조경력 '10년'이라는 요건은 단순한 숫자가 아니라 관료주의, 승진 시스템, 순혈주의, 특권의식, 도제식 양성 방식, 바람직한 법관의 상, 법관의 독립, 이 모든 것을 고려해서 도출된 것이었다. 몇 년 이상이면 이미 다른 곳에 정착해서 판사 지원을 잘 하지 않을 것이라는 협소하고 평면적인 관점으로 필요 연차(10년)의 절반을 싹둑 잘라 버리는 결정(5년)을 해도 될 정도의 무게는 아니었다.

국회에서 법조일원화 연차 완화 단축 법안이 발의되기 시작한 시기가 2021년 5월 중순 이후부터다. 홍정민(5. 18.), 전주혜(5. 25.), 정청래(6. 11.), 소병철(6. 18.) 의원이 각 법조일원화 단축 완화를 내용으로 하는 법원조직법 개정안을 발의했다. 모두 판사 연차를 높이면 판사 지원자수가 적을 것이라는 점이 주된 개정 이유¹였다. 법원이 올해 초 사법정책연구원 보고서나 토론회를 통해 주장해왔던 것을 반영한 법안이었다. 최초 발의로부터 2개월도 지나지 않은 2021년 7월 15일 국회 법제사법위원회 법안심사 1소위에서 판사 임용 요건인 최소 법조 경력을 '5년 이상'으로 단축시키는 개정안(이하 '5년안')이 통과됐다(고등법원, 특허법원은 10년 이상). 법조일원화 연차를 완화할 경우 무엇이 함께 떠나려갈 수 있는가에 대한 우려나 비판은 찾기 어려웠다. 연차완화가 법원 관료주의, 순혈주의, 특권구조, 전관예우 등의 문제를 타개하려고 했던 도입 취지에 어떤 영향을 줄 것인지 숙고되지 않았다. 함께 논의되어야 할 쟁점들은 언급도 되지 않은 채, 5년안은 쉽게 국회의 1차 문턱을 넘었다.

연차완화는 법원이 강력하게 주장하고 있고, 국회 법사위 법안소위 통과는 법원의 주장을 그대로 받아들여준 것이므로², 이 글에서는 법원의 5년 완화 주장(이하 '5년 완화론', '5년 단축안' '연차 완화론', '연차 완화 주장')을 중심으로 문제점을 밝히고자 한다. 연차 완화를 이야기할 때는 이것이 법원개혁에 방향에 어떤 영향을 미치는지 반드시 함께 논의해야 한다. 그를 위해 법조일원화 도입 이후의 역사와 연차 완화 주장의 맥락을 우선 살펴볼 필요가 있다. 5년 완화론을 주장하는 법원이 법조일원화 취지에 실질적으로 동참했는지, 그에 맞게 운용을 했는지를 봐야 연차 완화론의 맥락이 보인다. 5년 완화론이 법조일원화를 제대로 운영을 하려고 노력하고 진행 중이었는데 그 과정에서 발생한 예상 못한 문제를 해결하기 위한 것이며 제대로 된 법조일원화를 정착시키는데 기여할 것인지, 아니면 법원개혁을 퇴행시키는 방식으로 작동할지 점검할 필요가 있기 때문이다.

¹ “판사 임용에 필요한 법조경력 3년에서 5년으로 상향되면서 법원은 충분한 수의 판사직 지원자를 확보하지 못하여”(홍정민), “판사 임용에 필요한 법조경력이 2022년부터 7년으로 상향되고 2026년부터 법조경력이 10년으로 상향되면 판사 임용에 더욱 어려움이 예상되는 만큼” (전주혜), “임금과 정년을 고려하면 이미 자리 잡은 법조인이 판사로 지원할 유인이 적은 실정임”(정청래), “법조일원화 제도가 본격적으로 시행된 2013년 이후 법원은 판사 임용에 어려움을 겪고 있으며”(소병철)-각 개정안의 「제안이유 및 주요 내용에서 발췌

² 국회 회의록 등을 보면, 국회는 법원이 주장하는 것과 대동소이한 것 외에 5년 연차 완화 법안의 독자적 논거를 갖고 있지 않다. 10년 전 국회 사법개혁특별위원회를 통해 어렵게 도입된 10년 요건을 단축시키는 것에 대한 깊이 있는 토론이 있었다고 보기도 어렵다.

결론을 먼저 말하면, 법원은 법조일원화의 취지에 맞게 제도를 운영하지 않았다. 10년 시대를 대비하지도 않았다. 법원이 주장하고 있는 연차 완화론은 제대로 된 법조일원화 정착에 기여하는 것이라 보기 어렵고 오히려 법조일원화 도입의 취지는 사라지고 새로운 폐단을 발생시키는 이상한 제도로 고착시킬 위험이 크다.

2. 법조일원화 도입 후 법원이 운용해온 법관 임용 방식

가. 시대

10년 법조경력을 요구하는 법조일원화가 도입, 시행된 시기는 양승태씨가 대법원장으로 재임한 기간(2011년 9월 25일-2017년 9월 24일)이다. 이 시기는 어느때보다 법원의 관료화, 서열주의, 순혈주의와 특권의식이 심각했던 때다. 관료주의와 독립된 법관이 아니라 도제식 시스템 법관의 심성(“내가 모신 부장님”과 같은 스승과 제자의 심성)이 가장 최악의 시너지를 일으킨 사건이 사법농단, 재판개입이다. 법원행정처의 권력이 어느때보다 높았고, 인사총괄심의관실을 비롯한 법원행정처 관료법관들이 양승태의 뜻에 따라 어떤 일들을 했는지는 이미 알려졌다. 이들 관료주의등의 폐단을 깬다는 것이 법조일원화의 주요한 도입취지였으나 양승태 시대의 사법행정이 그렇게 운용되도록 뒷물리가 없다. 법조일원화의 도입취지는 다 꺾이고, 관료주의 등 이전의 폐해와 잘 섞이는 이상한 방식에 맞는 방식의 최소치로 운용되었다. 이것이 과연 법조일원화 시대에 맞는 임용/운용방식이라 평가하기 어려웠다. 김명수 대법원장은 양승태때의 운용은 그대로 이어받았다. 그리고 지금의 연차 완화 시도는 그 시대의 패턴 그대로 법적으로 이를 고착화시키는 기점이 될 가능성이 크다.

나. 양승태, 김명수 시대의 법관 임용/운용의 구체적 모습

(1) 성적, 시험 중심의 법관 임용

- (2) 최소 진입연차 중심의 운용
- (3) 장기 법조 연차와 어울리지 않는 운용-장기 법조경력자라도 최소 4년의 배석을 해야 단독에 보임되도록 제도화(법관등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규, 제4조의 2, 제2항), 장기연차 법관이 법관 지원을 하지 않는 주요한 이유. 시험 중심 법관 임용제도(기존의 직업에서 법관으로 이어지는 과정에서 큰 단절 기간 발생)
- (4) 판결문 신속하게 작성하게 쓰는 능력 중심의 유능성 평가(젊은 법관을 필요로 하는 이유. 젊은 사고방식이 아니라 체력). 좋은 법관의 상에 대한 가치 실종
- (5) 장기 법조 연차 존중되지 않음-모든 연차에 동일한 시험 중심 운용, 다양성 존중되지 않음
- (6) 도제식 시스템 유지, 관료/승진 시스템 유지, 서열 시스템 유지, 양승태 시절 법관의 독립 위태화
- (7) 버리지 못한 순혈주의-로클릭, 법무관 등의 다수 판사 임용
- (8) 로클릭의 경우 법조일원화가 아니라 예비판사에 가까운 방식-2017년의 경우 로스쿨 출신 법관 임용자 중 78.12%가 재판연구원 출신³
- (9) '귀족 판사'⁴의 탄생, 후관예우의 우려를 스스로 높인 제도 운용. 2013년-2018년 대형로펌 출신 12개 출신 법관이 57%(127명)을 차지, 그 중에서도 김앤장이 38명. 특권집단의 확장
- (10) 법원행정처가 관리하는 법관임용. 법조일원화 취지에 맞게 운용할 수 있는 의지와 능력 없었음
- (11) 불투명성, 지원자수, 임용기준 공개없고, 검증없고 평가도 없음

법조 요구 연차를 10에서 5년으로 줄일 경우, 위와 같은 운용방식이 그대로 고착될 가능성 높음. 법조일원화 퇴행 또는 법조일원화 방식으로 보기도 어려운 형태(예. 로클릭은 예비판사에 가까움)가 현 상태 그대로 유지될 수 있음

³ "법조일원화 법관 임용, '후관 예우' 우려 제기 - 법률저널." 27 3월. 2018, <http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=47133>. 접속일자: 5 8월. 2021

⁴ "'귀족 판사'의 시대가 왔다 - 경향신문." 20 6월. 2015, <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/201506201644531>. 접속일자: 5 8월. 2021

3. 법원이 주장하는 5년 단축안은 왜 문제인가

가. 법조일원화 취지는 모두 사라지고, 나이만 조금 더 많아진 법원이 될 것임

-법조일원화는 도제식, 승진식, 관료식 판사 시스템을 전반적으로 바꾼다는 목적에서 도입한 제도
-10년 이상의 경우 법관 임용 이후 일정한 실무적 과정을 거치면 바로 단독 등 실무에 투입될 수 있음(그렇게 하기 위해 10년을 요구했음). 그러나 5년의 경우 오랜기간 배석과정을 통해 승진(오랜 기간 배석판사-단독, 부장으로 승진)하는 이전의 도제 시스템은 그대로 유지될 수 밖에 없음

-법원도 5년을 요구하는 이유중 하나로 “판결 초고”를 담당할 배석판사가 필요하다고 함. 법원은 이전의 도제시스템을 계속 유지해야 한다는 입장에 있는 것으로 보임. 법조일원화 도입취지에 맞지 않는 주장임.

나. 다양한 경험의 법조경력자, 전문성, 인권 옹호에 투철한 소신을 가진 사람이 판사가 되어야 한다는 취지는 사라질 수 밖에 없음

-법조일원화는 성적 중심이 아니라 전문성, 공익성, 인권 옹호의 소신을 가진 사람이 판사가 되어야 한다는 가치의 합의를 전제했음

-이런 자격을 평가하기 위해서는 적어도 10여년의 세월은 쌓여야 함. 5년의 경력으로는 불가능함

-법원은 법조일원화 도입 이후에도 시험 중심으로 판사를 임용하고 있는데, 5년을 고착화시키면 시험중심을 계속 유지될 가능성이 매우 높음. 5년이라는 애매한 기간에서 평가할 마땅한 지표가 없다는 것이 중요한 이유로 제시될 것임

-결국 이전과 같이 성적 중심, 성적=유능성 지표 중심으로 선발된 법관으로 법원이 채워질 것임. 법조일원화와 무관한 이상한 제도가 될 가능성 높음

다. **5년**. 커리어 관리에 딱 좋은 기간-사법연수원 수료후 즉시 임관 제도보다 더 나쁜 제도가 될 가능성

-5년은 재판연구관 3년, 2년 로펌 후 다시 법관으로 가는 커리어 관리에 친숙한 기간임

-재판연구관을 한 후 “2년 정도면 다시 법원에 돌아올 수 있는데, 그 이상이면 좀 어려워지지 않겠나” 것을 5년안 지지의 이유로 언급되는 경우 있음. 이런 관점은 법조일원화(오랜 법조경험으로 쌓인 지혜와 철학을 가진 변호사들의 판사 임용으로 순혈주의를 깨는 다양한 법관들로 구성된 법원)와 배치됨

-재판연구관, 2년 로펌, 법관 경로는 즉시 임용 제도보다 나은 제도라고 볼 수 없음

라. 후관예우의 우려가 없는가

-후관예우의 우려가 있도록 법원은 제도운영을 해왔음

2013년부터 현재까지 임용 법관의 출신 현황

(대법원 제공, 박주민 의원 분석)

	판사수	연수원 출신 판사	변호사 출신	검사 출신	판사 출신 (재)	사내변 출신	로펌 출신	국선 출신	기타	로펌 판사 출신 비율	사내변 출신 판사 비율
2013	103	32	14	3	0	3	7	4		6.8%	2.9%
2014	83	9	21	1	1	2	15	4		18.1%	2.4%
2015	111		47	2	0	3	36	9		32.4%	2.7%
2016	109		45	1	1	0	33	12		30.3%	0.0%
2017	161		86	1	0	3	76	6	1	47.2%	1.9%
2018	38		34	4	0	4	23	6	1	60.5%	10.5%
2019	3		2	0	1	0	2	0		66.7%	0.0%
총인원	608	41	249	12	3	15	192	41			

-대형 빅펌 중심으로, 후관을 배출하고, 전관을 데려와서. 확장된 법조특권 이너써클 등장
할 수 있음(로클럭-로펌-판사/판사-로펌 순환되는 구조)

라. 신속하고 왕성한 판결문 작성 능력이 유능한 법관이라는 법관상 유지

-법관의 자질이 무엇이어야 하는가. 올바른 판단을 할 수 있는 지혜보다 왕성한 판결문 작성 능력이 우선(+체력)

-독립적 고뇌와 판단을 하는 법관보다 정답을 빨리 맞추고, 사건을 빨리 떼는 법관

-충실한 재판을 받을 권리에 실질적으로 부합하지 않는 법관상

마. **5년**은 이것도 저것도 아닌 제도-법조일원화 취지 하나도 못살리고, 특권 바운더리는 넓어지고, 그러면서도 법관 평균 연령만 높아지는 기이한 제도가 될 가능성

4. 5년 단축이 필요한 이유로 제시되는 몇가지 근거와 쟁점에 대한 의문

가. 법조일원화 도입 전후 법관 임용현황과 **5년** 단축안의 관련성에 대하여

연차가 높아질수록 법관 임용은 더 어려워질 것이라는 근거로 대표적으로 제시되는 수치(표)로 법조일원화 제도 도입전의 법관 임용자수(매년 **149명-175명**)에 비해 제도를 도입하고 실시한 **2013년** 이후 법관 임용자수가 **2017년**과 **2020년**을 제외하고 **39명-111명** 정도로 대폭 줄었다는 것이다. 그러나 이 수치가 법조일원화 연차를 단축해야 한다는 근거로 제시되고 해석하는 것은 문제가 있다.

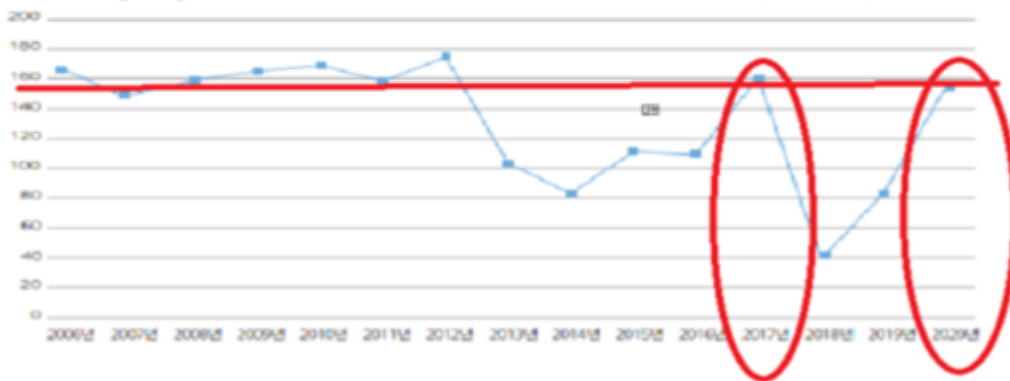
우선, 숫자가 대폭 줄어든 해는 홀수차(**3, 5, 7**,)로 단계적 초반 단계에 신규 진입하는 풀이 없기 때문에 발생하는 문제로 각 연차가 완성될 때, 즉 **3년**이 완성되는 해인 **2017년(161명)**, **5년**이 완성되는 해인 **2020년(155명)**은 법관 임용수가 법조일원화 도입전과 차이가 없었다. 다시 말하면,

7년, 10년으로 상향할 경우에도 7년 도입 바로 첫해 등 과도기적 구간(신규 진입연차 풀이 없는 구간)은 법관 임용자수가 줄어 들 수 있지만 각 연차가 완성되는 해는 기존의 법관 임용자수와 같은 수준으로 돌아올 수 있다는 말이다. 1,2,3으로 연차가 올라가는 방식이 아니라 3,5,7,10으로 뛰는 방식을 택했기 때문에 발생하는 과도기의 문제이며, 법관 요건을 5년을 요구하는가 10년을 요구하는가와 직접 관련된 것이 아니다.

[표 2] 개정 법원조직법 시행 이후 법관 임용현황 (단위 : 명)¹¹⁾

연도 (최소 법조경력)	2013 (3년)	2014 (3년)	2015 (3년)	2016 (3년)	2017 (3년)	2018 (5년)	2019 (5년)	2020 (5년)
즉시임용 ¹²⁾	32	9	-	-	-	-	-	-
단기 법조경력자 (3년 이상 5년 미만 법조경력)	연수원	57	51	52	74	107	-	-
	로스쿨	-	-	37	26	25	-	-
일반 법조경력자(5년 이상 법조경력)	11	19	18	8	27	36	60	155
전담법관 ¹³⁾	3	3	4	0	2	2	3	-14
개별임용 ¹³⁾	-	1	-	1	-	1	-	-
합계	103	83	111	109	161	39	83	155

[표 3] 개정 법원조직법 시행 전후 연도별 법관 임용추이 (단위 : 명)



-위 표는 사법정책연구원(‘사정연’) 연구보고서 김신유, <판사 임용을 위한 적정 법조재직연수에 관한 연구> 2021, 10면에서 인용. 붉은색 표시는 필자

-위 표에서도 알 수 있듯이 각 요구연차(3년, 5년)이 완료되는 시점의 법관 임용수는 법조일원화 도입 이전과 차이가 없다. 즉, 연차 자체가 문제가 아니라 법관 임용자수 감소는 과도기적으로 발생하는 문제이며, 10년이 완성되면 과도기적 법관 임용자수 문제는 발생하지 않을 것이다.

요컨대 위 표는 7년, 10년을 요구하면 법관 지원자수, 임용자수가 감소할 것이기 때문에 5년으로 단축해야 한다는 주장의 근거로 제시될 만한 관련성이 별로 없다.

한편 위 표는 우리 법원의 법조일원화 운용 실태를 간접적으로 보여주고 있는데, 장기 년차의 임용 비율이 낮은 것은 법관 임용을 신규 진입자 중심으로, 즉 3년의 경우 3년을 최초로 채우는 연차를 중심으로, 5년의 경우 5년을 채우는 최소 연차를 중심으로 운용하기 때문에 발생하는 문제라는 해석이 가능하다. 예컨대 5년 이상의 경우 5년부터 그 이상 연차들이 평균적으로 분포되거나 법조일원화 취지에 좀 더 부합하게는 10년차 이상의 연차들을 다수 임용하는 것이 아니라 법조일원화의 점진적 시행에서 요구하는 최소연차 중심으로 법관을 선발하고 있다는 것을 간접적으로 보여준다.

이와 관련하여 10년 이상 연차의 지원자수가 적어서 불가피하게 최소 연차 중심으로 운용되는 것인지, 아니면 최소연차 중심으로 법관 선발을 운용하기 때문에 10년 이상 연차의 지원자수가 많지 않고, 결과적으로 10년 이상 법관 임용자수도 많지 않은 것인지 분석이 필요하다(예컨대 미국의 경우, 법관 임용요건을 5년으로 하는 경우에도 대다수는 10년 이상의 법조경력을 가진 사람이 임용된다는 점. 왜 한국은 최소연차 중심으로 임용되고, 미국은 10년 이상 연차 중심으로 임용되는지 등에 대한 분석 필요). 10년 연차 이상의 법관 임용이 적은 것이 단순한 결과가 아니라, 법원의 제도 운영이 ‘만들어낸’ 결과라면 그 해법은 제도 운영을 변경해야 하는 것이지, 10년을 5년으로 단축하는 방식의 접근, 즉 법조일원화에 부합하지 않는 방식의 법관 선발방식을 고착화시키는 방식으로 접근해서는 안될 것이기 때문이다.

나. 미국도 법조경력을 10년 이상 요구하는 경우는 8개주에 불과하다는 주장에 대해

법조일원화 국가인 미국의 경우도 전체 51개 주 중에서 10년 법조경력을 요구하는 곳은 8개 주(캘리포니아, 하와이, 아이다호, 매사추세츠, 메릴랜드, 네바다, 뉴저지, 뉴욕)에 불과하다는 것도, 연차 완화 주장의 주요 논거로 제시되고 있다. 그러나 이렇게 51개주, 그 중 몇 개주는 연차 몇 년 요구라는 형식적 지표는 실질을 가릴 수 있다. 주를 모두 하나의 동등한 숫자로 비교할 때는 10년차를 요건으로 하는 숫자가 예외처럼 보이지만, 10년 법조경력을 취하는 뉴욕, 캘리포니아는

미국에서 변호사가 가장 많은 주(전체 **Resident Active Attorney Count 1,327,910** 중 뉴욕은 **185,076**, 캘리포니아는 **167,709**명으로 뉴욕은 전체 약 변호사 수의 **14%**, 캘리포니아는 약 **12%**⁵)라는 점을 보태면 **10**년은 예외가 아니라 주류라는 해석도 가능해진다.

또한 미국은 각 주마다 여건과 상황이 다르다는 점, 연차를 **10**년보다 낮게 요구하는 주의 경우도 실제 신규 법관 임용은 **10**년 이상 연차가 대부분을 차지한다는 점, 즉 최소 연차 중심으로 신규 법관이 임용되는 우리나라와는 맥락이 다르다는 것이 함께 언급되지 않는 경우, 미국은 대부분 **10**년 이하의 연차에서 법관이 임용될 것이라는 오해를 불러일으킬 수 있다.

다. 법관 지원자 풀이 되는 변호사 수가 적기 때문에 **5**년으로 단축해야 한다는 주장에 대해

법원은 **2021. 7. 27.** 보도자료(‘법관 임용 법조경력에 관한 법원조직법 개정안 관련 설명자료’)를 통해 한국은 인구대비 법관 지원자의 풀이 되는 변호사 수가 적어 법관 지원이 적을 수 밖에 없는 구조적 상황이라고 주장하며 일본, 미국, 영국, 독일, 프랑스, 한국의 변호사수당 인구 1만명당 변호사수를 비교, 제시했다. 그러나 법조일원화의 풀이 되는 변호사수는 인구대비 변호사수가 아니라 ‘법관’ 대비 변호사수가 직접적 관련이 있다. 예컨대 독일의 변호사수는 한국의 **3.5**배에 해당해서 한국의 변호사 풀이 적은 것처럼 보일수도 있지만, **2013**년 기준 법관 **1**인당 인구수가 한국이 독일의 **4.7**배⁶이기 때문에 법관 대비 변호사 풀은 오히려 한국이 독일에 비해 많다고 할 수 있다. 즉 법원이 제시하는 방식의 통계는 변호사 풀의 문제에 대해 착시를 일으킬 수 있다는 것이다.

한편, 법관 대비 변호사 풀의 문제는 **10**년 요건에서 **5**년으로 단축해야 한다는 주장의 근거가 되는 것이 아니라, 오히려 **1999**년 사법개혁추진위원회, **2004**년 사법개혁위원회에서 왜 **10**년이 아니라

⁵ ABA National Lawyer Population Survey, Lawyer Population by States, year 2021 자료 참조.
[https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/market_research/2021-national-lawyer-population-survey.pdf\(2021. 8. 5. 검색\)](https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/market_research/2021-national-lawyer-population-survey.pdf(2021. 8. 5. 검색))

⁶ 차성안 판사, ‘독일 1심의 효율화, 충실화를 위한 방안과 독일의 심급구조 및 상급심의 심리범위’. **2014. 12.**
-<법관의 업무 부담 분석과 바람직한 법관 정원에 관한 모색. 토론회(2021.2.1.) 자료집에서 재인용

5년을 채택할 수 밖에 없었는가(2011년에는 왜 5년이 아니라 10년을 채택할 수 있었는가)를 이해할 수 있는 근거가 될 수 있다. 사개추에서 5년안이 채택되었을 때는 사법시험 합격자 1천명 이전 시기였다. 변호사 숫자로 보면 2002년 3월 5천여명, 2005년에 7천여명 수준에 불과했고 2005년만 보더라도 판사 정원은 2천74명으로 변호사 수가 판사 정원의 3배가 조금 넘는 상황이었다. 특히 10년 이상의 경우 더 숫자가 적었다. 즉 2004년까지는 10년 이상의 법조연차를 요구할 여건이 갖추어지지 않았기 때문에 5년안이 채택된 것이었다. 그래서 2004년 사개위에서 법조일원화를 검토한 김인회 전문위원은 “향후 변호사 수가 증가하고 법조일원화의 저변이 확정되면 법조경력 10년 이상으로 임용자격을 강화해야 함”이라는 의견을 남겼다. 이후 법학전문대학원(로스쿨) 도입이 확정되고, 2012년 로스쿨 출신 변호사가 첫 배출되면서 2026년 10년 이상 연차로 법조일원화를 실시하는 것에 2004년 5년안을 채택할 수 밖에 없었던 현실적 제약은 없어졌다. 그러나 지금은 변호사 풀이 판사수 대비 약 10배수에 해당한다(법관 3천명, 변호사 3만명 시대). 2004년 5년을 채택했다는 것은 현재 법조일원화를 10년에서 5년으로 단축해야 한다는 근거가 될 수 없다. 여건이, 변호사 수의 규모가 다르다.

만약 법관수를 지금보다 대폭 증원해서 현재의 2-3배 증원이 된다면, 그 경우 연차 조정이 필요한지의 문제가 있다. 법관이 증원된다면, 최소 연차 기준을 완화해야 한다는 의견에 대해서 현재 잠정적인 의견으로는 동의하는 것은 아니지만(이에 대해서는 좀 더 면밀한 검토가 필요하다), 법원이 5년 단축을 주장하는 것은 법관 정원 증가와는 무관해보인다. 오히려 법원이 5년안을 주장하는 이유를 들여다보면, 현재 법원의 법관 임용에 대한 인식과 방법으로는 법관의 대폭 증원에 소극적인 입장일수도 있겠다는 생각이 든다. 법원이 현재까지 가장 중요한 기준으로 삼고 있는 성적(시험) 기준에 변화를 주지 않는다면 법원이 생각하는, 법관으로 임용될 수 있는 기준을 충족하는 숫자가 한정될 수 밖에 없을 것이기 때문이다.

라. 불분명, 불투명한 용어 ‘임용율’-왜 지원자수를 명확히 공개하지 않는가
법원의 5년 단축론의 핵심 이유는 연차를 올리니 법관 지원자수가 적어진다는 것이다. 적어도 그렇다면 각 연차별로 몇 명이 지원하는지는 공개를 해야 한다. 그러나 법원은 각 연도별 신규

법관 임용 응시자수를 공개하지 않고 단지 지원자 대비 임용율이 **2.5:1** 내지 **3:1** 정도라고 알려주고 있을 뿐이다. 만약 이 숫자 그대로를 해석한다면 2000년 기준 155명을 임명했기 때문에 약 387명(2.5:1일 때) 내지 465명(3:1)이 지원했다는 계산이 역으로 가능한데 왜 숫자를 밝히지 않는지, 이렇게 역으로 계산해서 도출한 숫자가 맞기는 한 건지 모호하다. 왜 공개를 하지 않는지 이해하기 어렵다(영국은 법관인사위원회 자료를 통해, 몇 명이 선발된 일정에 몇 명이 지원했는지 숫자를 알 수 있다. 예. 2019. 4. 1, -2020. 3. 31. 선발절차에서 979명의 상근 및 비상근 법관, 비법조인 사법보직자 선발되었는데 지원자수는 8,148명). 한편 각 연차별 법조경력자 지원자수도 숫자 자체로 공개되지 않고, 연차별 퍼센티지 정도만 알 수 있을 뿐이다.

[표 7] 개정 법원조직법 시행 이후 일반(5년 이상) 법조경력자 법관 임용 지원자의 법조경력 현황 (당해 연도 전체 지원자 중 해당 구간 지원자 수의 비율)²⁸⁾

임용연도	2013	2014	2015	2016	2017 ²⁹⁾	2018 ³⁰⁾	2019	2020
법조경력 5년 이상 7년 미만	38.5%	44.5%	47.6%	39.4%	62.5%	70.6%	62.4%	64%
법조경력 7년 이상 10년 미만	38.5%	29.2%	32.2%	39.4%	29.7%	17.7%	30.6%	28%
법조경력10년 이상	23%	26.3%	20.2%	21.2%	7.8%	11.7%	7%	8%

표: 김신유, <판사 임용을 위한 적정 법조재직연수에 관한 연구> 2021, 14면

역시 각 연도 전체 지원자 중 법조경력 10년 이상의 비율로(2013년 23%에서 2020년 8%)로 연차를 높여서 10년 이상 지원자수가 줄어들었다고 이야기하는 건 이해하기 어렵다. 법조연차 3년을 요구하던 시기에 4년 동안은 20% 이상을 유지하다가 2017년 7.8%로 갑자기 떨어졌는데, 이는 연차 상향과 무관하다. 왜 점점 장기연차의 지원율이 전체 연차대비 줄어드는 것인지는 분석이 필요한데 5년 단축안은 그저 현상만을 나열할 뿐이다. 10년 이상 연차의 지원율이 아니라 실제 지원자수도 공개되어야 한다.

위 통계는 또한 예를 들어 5년 이상을 요구할 때는 그 최초 진입연차의 지원율이 높다는 것을 보여준다(2018년의 경우 5년 이상 7년 미만이 70.6%). 그와 같은 형상이라면, 전체 지원자수 대비 퍼센티지로 지원율 숫자는 7년 이상의 연차를 요구할 때는 7년 이상에서 10년 미만까지의 지원자수가 전체 지원자 대비 가장 많을 것이고, 10년 이상 연차를 요구하면 10년 이상이 100%될

것이다. 연차가 올라가면, 그 연차를 충족하는 최초단계의 퍼센티지는 당연히 올라갈 것이다. 10년 연차 완화의 통계로 쓰이기엔 어색하다.

실제 통계숫자가 공개되지 않으니, 지원자의 절대수자가 적은 것인지, 법원이 기대하는 점수를 기준으로 지원자수를 평가하는 것인지도 정확하지 않다(“2017년에 우리가 162명을 뽑았는데 2018년에 40명을 뽑았습니다. 이때 커트라인이 110점이었어요. 그전에는 다 120점, 130점이었는데...그러니까 똑같이 110점을 하니까 아니, 이게 40명 밖에 못 뽑는 거예요”-2021. 7. 15.법사위 1소위 회의록37면, 법원행정처장 김형두 발언 일부 인용)

법원은 법관 임용자수가 10년 이상일 경우 대폭 줄어들 것이라는 시뮬레이션 자료를 국회에 제출했는데 이 시뮬레이션의 합리성도 의심스럽다. 현재 10년 이상 연차의 합격비율을 적용해서 시뮬레이션을 잡은 것이기 때문이다. 최소 연차 중심으로 운용되는 현재의 법관 선발방식은 법조일원화에 맞는 방식이라 평가하기 어려운데, 법원은 이와 같은 제도를 계속 유지한다는 전제하에 시뮬레이션을 한 것이다(○유상범 의원: “자료를 보니까 40명, 60명, 60명을 뽑는다. 그 다음에 10년이 지나면 30여명 밖에 못 뽑는다. 이렇게 예측표를 만드셨는데요, 이게 뭘 근거로 만드신 건가요? 그러니까 근거 자료는 뭐니까? ○ 법원행정처장 김형두: 근거 자료는 지금 현재까지 지원하는 사람의 비율 그 다음에 합격자, 지금 10년 정도 되는 분 중에서도 합격자가 나옵니다. 그래서 합격하시는 분의 비율 그것 가지고 시뮬레이션을 잡은 겁니다”-2021. 7. 15.법사위 1소위 회의록 38면). 즉 현재 법원의 운용방식의 문제점은 그대로 둔채, 그 운용방식을 계속 유지한다는 전제로 문제를 도출하고 예상치를 잡은 것이다. 이 예상치를 그대로 인정해서 10년을 5년안으로 단축한다면, 결국 지금의 법조일원화 같지 않은 법조일원화(사실상 법조일원화 취지는 거의 살릴 수 없는 법조일원화)를 국회가 그대로 승인하는 모양새가 될 것이다.

마. 1심 재판은 단독사건이 될 것이다라는 판단을 기초로 10년으로 정했으나 합의사건이 줄지 않았으므로 5년으로 단축해야 한다는 주장에 대하여

10년 연차로 법조일원화를 도입할 당시 1심 단독화가 점차 확대될 것을 전제로 했으나, 소송당사자들은 단독재판을 별로 안좋아한다거나 합의부 사건이 전혀 줄지 않았기 때문에 10년 안은 현실과 맞지 않다는 주장이 있다.

그러나 당사자가 원하는 것은 합의부 자체라기 보다는 충실한 심리다. 단독재판이 충실하게 이루어져도 당사자들이 여전히 합의부 재판을 선호하는지 아직 확인할 수 있는 제도적 변화가 없었다. 당사자들이 합의를 원하는 것은 3인이 실제로 대등하게 토론한 후 결론을 도출한다는 기대가 있어서지만, 지방법원 합의부는 그러한 기대에 맞지 않게 운용되고 있다. 도제식, 비대등 사실상 2인 합의의 실태(‘말로만 합의부’)는 일반 당사자들에게는 잘 알려져 있지 않았다.

한편, 설령 합의부 재판이 줄어들지 않는다 하더라도 그것이 10년 요건을 5년으로 단축해서 기존의 도제식 시스템과 거의 비슷하게 운영해야 하는 이유는 될 수 없다. 실질적 합의는 대등한 합의고, 고등법원의 대등재판부화 외에 지방법원도 대등재판부를 확대하고 있다. 고등법원 부장판사가 폐지되었고, 지방법원 부장판사 폐지도 논의되고 있다. 대등재판부가 더 확대되고 활성화되려면, 신규 임용 법관을 5년 이후 중심으로 뽑아 도제식으로 가르치는 시스템이 아니라, 법관 임용후 대등재판부의 구성원이 될 사람들 위주로 뽑는것이 법원 전체의 개혁방향과 부합한다. 도제시스템은 합의부의 대등화와 맞지 않는다. 합의부 중심으로 운용하더라도 5년으로 연차를 완화할 이유가 없고 바람직하지도 않다.

5. 결론

가. 법관수 증원은 그 자체로 다뤄져야 한다.

과도기의 기간이라도 판사의 숫자가 몇 십명 줄어들고 현실적으로 판사 1인당 사건수가 많아지면 이는 판사의 과로 문제 뿐만이 아니라 재판 지연, 부실 재판의 문제로 연결될 가능성이 높아지는 것은 맞다. 그러나 일명 ‘5분 재판’이라는 표현이 상징적으로 지칭하듯 사건에 충실한 심리와

시간을 투여하는 것이 불가능한 정도로 이미 판사의 숫자는 너무 적고, 따라서 재판 지연이나 부실등도 근원적으로는 법조일원화 때문에 발생하는 문제가 아니라 이 정도의 과도기도 버텨내지 못할 만큼의 과소한 법관 정원에서 비롯된 것이다. 결국 이 문제는 판사수를 대폭 증원방식으로 해결해야지 법조일원화의 점진적 시행과정에서 발생하는 과도기.중간기간의 판사 지원자수 감소를 우려해서 법조일원화의 취지가 위태로와지는 방식으로 제도를 쉽게 뒤집을 일이 아니다. 판사 정원수를 고정값으로 두고 제도개혁을 접근하면 충실한 재판을 위한 어떤 제도개혁도 제대로 시행되기 어렵다. 현재는 사건수 대비 판사의 수가 많이 부족하기 때문에 충분히 시간을 들여 심리를 하는 충실한 재판보다는 신속하고 사건을 빨리빨리 진행하는 5분 재판, 고민하고 고뇌하고 삶의 지혜를 판결에 담아내는 판사의 상 보다는 판결문을 빨리빨리 대량으로 생산하고 밤새서 일할 수 있는 체력 좋은 젊은 판사를 선호하는 관점이 우선시되고 있다. 그러나 이와 같이 고도의 효율성을 우선시하는 관점에서는 어떤 제도 개혁도 그 압박을 견뎌내기 어렵다. 판사 지원자수 감소를 원인으로 법조 일원화 경력을 완화해야 한다는 주장도 결국 이와 같은 악순환의 구조속에 갇혀 있거나 이와 같은 구조를 논리의 지렛대로 삼은 것이다. 요컨대 판사수의 문제는 그야말로 판사수(판사 정원)의 문제로 정확히 언급되고 판사수를 직접적으로 건드리는 방식으로 해결해야 한다. 어렵게 접근해야 할 문제를 손쉬운 방식으로 해결하려는 대중적 요법은 문제해결에도 도움이 되지 않고 충실하고 신속한 재판을 받을 권리 보호에도 도움이 되지 않는다. 제도개혁은 어떤 것이든 필연적으로 과도기가 있고 일시적인 비효율이 발생할 수 밖에 없다. 제도개혁의 과도기에서 발생하는 일시적 문제를 가지고 제도개혁의 방향을 틀어버린다면 큰 틀의 제도개혁은 어떤 것도 성공하기 어렵다.

나. 당장 내년에 발생할 수 있는 법관수 부족의 문제는 어떻게 접근할 것인가
법원이 법조일원화 10년에 맞는 제도를 운용하지 않았고, 올해 내에 운용방식의 획기적 변화는 어려울 것이므로 내년에 법관 임용수의 감소라는 현실적 문제가 발생할 수 있다. 이 현실적 문제에 대해서는 10년의 틀은 그대로 유지하면서 5년 요건을 1년 연장하는 등 점진적 연차 상향의 부칙을 조금 수정하는 방식+그와 함께 법조일원화 제도를 제대로 만들어가기 위한 제도 변화의 병행을 통해 해결해야 할 것이다

다. 차제에 법조일원화의 올바른 ‘중간점검’이 필요하다.

법조일원화의 문제점이 중요한 쟁점으로 떠오른 계기는, 법조일원화의 퇴행을 가져오는 5년 단축안이었으나, 이것이 법조일원화 운용실태를 점검하는 기회가 된 측면이 있다. 이번 기회를 제대로 된 논의를 통해, 법조일원화 선발기관, 선발방식, 법조일원화 선발 이후 운용방식(관료, 서열, 순혈, 특권을 없애는 방식), 바람직한 법관의 상에 대한 가치를 정립하고 점검하는 논의로 발전시킬 필요가 있다.

발제 3

법관임용 지원자 수의 감소는 무엇 때문인가?

이국운 / 한동대학교 법학부 교수, 헌법/법사회학

I.

법원이 법관임용에 필요한 최소 법조경력을 10년에서 5년으로 단축하자고 한다. 십여 년 전 한국 사회의 구성원들이 합의한 법조일원화 체제로의 이행을 중간쯤 진행하다가 멈추자는 이야기이다. 그 의미와 문제점에 관해서는 다른 두 발제자가 다루었으므로, 언급을 피하기로 하고, 여기서는 법원이 가장 큰 이유로 들고 있는 법관임용 지원자 수의 감소가 무엇 때문인지에 관해서만 간략한 논의를 진행하고자 한다.

다만 논의를 시작하기 전에 한 가지 확인해 둘 것이 있다. 이런 종류의 논의는 원래 엄밀한 사회과학적 경험 연구가 전제되어야 한다. 그러나 발제자로선 그와 같은 연구에 필요한 인력과 자금과 에너지를 구할 길이 없으며, 이는 토론회를 주최한 시민단체나 변호사모임도 마찬가지가 아닐까 싶다. 그런 연구는 응당 국가의 예산을 지원받는 연구기관들, 예를 들면

한국형사법무정책연구원이나 사법정책연구원 같은 곳에서 기본적인 업무로 수행해야 한다. 변명 같지만, 이하의 논의는 아마도 향후의 실증 연구에 대하여 일종의 가설을 제시하는 시론의 차원에 그칠 가능성이 크다. 물론 발제자를 포함하여 오늘 긴급 토론회에 참가한 모든 분은 지난 십여 년간의 과도기를 함께 경험해 온 한국 사회의 참여자이자 목격자들이므로, 현상학적 관점을 취한다면, 그 공유된 감각의 판단 결과를 결코 무시할 수 없을 것이다. 이 점을 전제한 가운데, 당부하건대, 모쪼록 위 언급한 기관들을 포함한 국책연구기관들이 신속하게 이 문제에 관한 본격적인 실증 연구를 시도하길 바란다. 그 이전에 큰 언론사들이 법조팀 기자들을 여럿 투입하여 집중취재를 통해서 가설을 먼저 밑그림을 그려도 좋겠고....

II.

우선 첫 번째 원인으로서는 법관임용에 지원자격을 가진 변호사 인력풀을 충분히 확보하지 못한 것을 꼽아야 하지 않을까 싶다. 법원조직법에 따르면 법관 지원자격은 최소 법조경력 10년을 가진 변호사에게만 주어진다. 단지 2025년까지 과도기적으로 3년, 5년, 7년의 최소 법조경력이 요구되고 있을 뿐이다. 사실 이 인력풀은 대단히 제한된 규모이다. 2021년 7월 26일 현재 대한변호사협회에 등록된 변호사 숫자가 3만 명 정도이니, 여기서 최소 법조경력 10년 이하를 제외하면, 기껏해야 그 절반 남짓한 숫자가 될 것이다. 이 가운데 다시 변호사로서 자리가 확고히 잡힌 로펌의 파트너 변호사들이나 이런저런 이유로 법관이 되기 어려운 부적격자들을 제외하면, 그 숫자는 1만 명 이하로 줄어든 것이 틀림없다. 여기서 한 번이라도 법관임용에서 탈락한 숫자를 다시 제외해야 함은 물론이다. 그러니까 주먹구구로 간단히 계산해도 법관임용 지원자 수의 감소는 이 1만 명 이하의 변호사들 안에서 벌어진 문제인 셈이다.

물론 사법 관료제의 신규 법관임용문화에 익숙한 법원의 관점에서 이런 식의 계산법은 낯설고 불편한 것이다. 이곳저곳에서 들은 바를 종합해 보면, 사법시험-사법연수원 체제에서 매년 300명의 사법연수원 수료자를 배출하던 시절, 대략 120등 정도까지가 운이 좋으면 신규법관으로

임용될 수 있었다고 한다. 그때 판사직은 검사직이나 변호사직에 비교할 수 없을 정도로 압도적인 인기를 누리던 진로였고, 법원으로 보면, 신규 법관임용은 전혀 걱정할 문제가 아니었던 셈이다. 그러나 최소 법조경력 10년을 전제로 진행되는 법조일원화 체제는 전혀 다른 계산법을 요구한다. 10년 간의 변호사 생활 동안 사망, 질병, 처벌, 징계, 진로변경 등으로 인해 줄어드는 비율은 물론이려니와 신규 법관직보다 실질적으로 더 나은 물질적, 정신적 보상을 보장하는 다른 법조 직역과의 비교도 고려해야 하기 때문이다. 아울러 법조일원화가 판사직을 법률가 인생의 최종 직업으로 이해하는 것과 동전의 양면임을 생각한다면, 돈이나 권력이 아니라 명예를 법률가 인생의 최종 목표로 선택하는 법률가의 비율이 법률가집단 전체에서 얼마나 되며, 시대에 따라 그 비율이 어떻게 달라지는지를 검토할 필요도 있다.

참여정부와 MB정부를 거쳐 사법시험-사법연수원 체제가 법학전문대학원-변호사시험-최소 법조경력 이수-법관 임용의 체제로 변모하는 동안, 한국 사회에서 법관 수요와 법관 후보자 공급에 관한 면밀한 실증 연구가 진행되었는지 나는 잘 알지 못한다. 하지만 이유나 근거가 무엇이든 새로운 체제의 법률가들이 처음 등장하던 2011년경, 최소 법조경력 10년을 전제로 법조일원화 체제를 설계하면서 기준으로 잡았던 숫자는 지금도 선명하다. 기존 사법시험-사법연수원 체제에서 1000명의 법률가가 나오는 데다가, 법학전문대학원의 총입학정원 2000명에서 변호사시험을 통해 대략 1500명의 변호사가 나올 예정이었기 때문이다. 달리 말해, 당시에는 그러니까 매년 최대 2500명 정도의 변호사가 법조시장에 공급될 것을 전제로 10년 동안 과도기를 거쳐 최소 법조경력 10년을 전제한 법조일원화 체제가 정착될 것으로 예상할 수 있었다는 말이다.

그러면 이 2500명의 변호사 중에서 과연 어느 정도의 숫자가 대한민국의 법조사회에서 10년을 거치는 동안 법관임용에 지원할만한 실질적인 자격을 유지할 수 있을까? 이 질문에 답하려면 아마도 한 세대에 걸쳐 경험적 자료를 축적해야 할 것이다. 하지만 그 이전에도 우리에게 한 가지 분명한 사실이 존재한다. 애초에 매년 2500명 규모로 시작했던 과도기의 법률가 신규 공급이 곧바로 줄어들기 시작했다는 것이다. 주지하듯, 사법시험 합격자 수는 해마다 200명 정도씩 줄어 2017년 55명을 마지막으로 아예 사라지고 말았다. 이에 비해 법학전문대학원의 총입학정원은 출범 후 13년이 지난 현재까지도 전혀 늘어나지 않고 있고, 변호사시험합격자 수는 변호사시험

합격률에 대한 수많은 논란에도 불구하고 대체로 1500명 선을 유지하고 있다.

사법시험-사법연수원 체제가 실질적으로 마무리된 2019년 정도부터 과도기의 법률가 신규 공급은 매년 2500명에서 매년 1500명으로 줄어들었던 셈이다.

법관임용 지원자 수의 감소 사태를 접한 뒤, 법원은 최소 법조경력을 5년으로 줄이는 안을 추진했다. 추정컨대, 그 배경에는 아마도 법원이 뒤늦게나마 법관임용에 지원자격을 가진 변호사 인력풀을 충분하게 확보하지 못했음을 발견한 사정이 있지 않았을까 싶다. 최소 법조경력을 10년에서 5년으로 줄이면, 법관의 신규 임용에 관해서는 매년 2500명의 법률가 신규 공급이 이루어지던 때와 유사한 규모의 인력풀을 확보할 수 있게 되기 때문이다. 물론 그 경우엔 당연히 변호사 시장에 신규 변호사 공급이 그만큼 줄어들겠지만, 지금도 과잉경쟁상태라고 주장하는 변호사집단의 형편에서는 공급 감소를 오히려 환영할 가능성이 크다. 실제로 이번 사태에서 대한변호사협회는 정확히 그 방향에서 법원의 방안을 환영하는 성명을 발표하지 않았는가?

법관임용 지원자 수의 감소는 법관임용에 지원자격을 가진 변호사 인력풀을 충분하게 확보하지 못한 정책적 패착의 소산이다. 최소 법조경력을 10년에서 5년으로 줄이려는 법원의 방안은 결과적으로 이와 같은 정책적 패착을 은폐하는 효과를 낳는다. 법관임용 기회가 많아지는 동시에 신규 변호사 공급이 그만큼 줄어드는 변호사집단은 환영할 수도 있겠지만, 그 과정에서 법조일원화의 이상, 즉 강산이 한번 변하는 세월의 인사자료를 가지고 국가가 아니라 시민의 시각에서 법을 바라보는 법관을 임용하여 어떻게든 전관예우 없는 명예로운 법원을 구성하겠다는 이상은 빛이 바랄 수밖에 없다. 그러나 정책적 패착을 은폐하는 게으른 현실론에 선뜻 물러서야 할 만큼 법조일원화의 이상은 과연 값어치가 없는 것일까?

Ⅲ.

두 번째 원인으로서는, 솔직히 말해서, 법조 직역 가운데 법관직의 매력이 예전보다 많이 떨어졌다는 점을 꼽아야 할 것 같다. 사실 법관임용에 지원자격을 가진 변호사 인력풀이 충분하게

존재하더라도 법관직을 선택할만한 유인이 적다면 법원이 신규법관임용에 곤란을 겪게 될 것은 당연한 이치이다. 한데, 지난 십여 년 동안 한국 사회에는 앞서 말했듯이 법관임용에 지원자격을 가진 변호사 인력풀이 축소되었고, 여기에 법관직의 직업적 매력이 저하되는 사태가 겹쳤던 것 같다. 한마디로 법관임용의 지원자 수를 감소시킬 객관적, 주관적 조건이 모두 갖추어졌던 셈이다. 특히 이 주관적 조건에 관해서는 한국 사회의 구성원이라면 누구나 잘 아는 이야기이므로 간단한 언급으로도 충분할 듯하다.

우선 지난 십여 년 동안 한국 사회에서 법관 개개인에 대한 사회적 주목도가 대단히 높아진 것을 주목해야 한다. 이른바 ‘정치의 사법화’야 누구나 말하는 현상이 되었지만, 그동안 한국 사회는 ‘삶 자체의 법화(法化, legalization)’라고 불러야 할 만큼, 어느새 다양한 분쟁들을 거의 전적으로 법, 특히 사법과정을 통해서 해결(또는 관리)하는 모습으로 변모했다. 이미 세계 최고 수준으로 치솟은 소송제기율이나 이혼율은 그 역력한 증거가 아닌가? 이러한 사회에서 법관 개개인은 좋건 싫건 소송당사자와 같은 이해관계인을 넘어 광범위한 사회적 이목을 끌게 마련이다. 중요한 사건일수록 법리와 증거에 관한 쟁점들만큼이나 재판장이 누구인가에 언론의 관심이 쏟아지고, 판결선고가 끝난 다음에는 SNS에 재판장에 대한 비판이나 비난이 횡행한다. 이처럼 법만큼이나 법관이 결정적인 변수로 취급되는 사회에서 법관 개개인이 감당해야 할 사회적 압력은 갈수록 커질 수밖에 없다.

그러면 지난 십여 년간 점점 커지는 사회적 압력으로부터 법관 개개인을 지키기 위해 법원은 어떻게 움직였는가? 유감스럽게도 이 점에 관한 한 도무지 긍정적으로 평가할 만한 근거를 찾기 어렵다. 대표적인 사례로서, 2009년 서울중앙지방법원장 시절 형사단독판사들에게 촛불 집회 재판들에 관련하여 간접적으로 영향력을 행사한 의혹을 받았던 신영철 대법관이 6년 임기를 마친 것에 비하여, 그러한 의혹을 제기했던 소장 법관들이 결국 법복을 벗었던 것은 매우 상징적이다. 이 사건은 양승태 대법원장 시절 이탄희 판사의 사표 제출로 촉발되었던 이른바 사법 농단 사태의 예고편이나 마찬가지였기 때문이다. 어떤 의미로는 사법 농단 사태로 만신창이가 된 법원이 적극적인 자정과 지도부 교체, 조직의 대대적인 혁신 대신, 몇몇 주요 인물들에 대한 형사재판에 모든 것을 맡기고 있는 것도 일관된 흐름으로 해석할 수 있다. 어차피 재판을 맡은 법관 개개인이

모든 사회적 압력을 감당해야 한다면, 심지어 법원이 그 압력을 간접적으로 더하게 되더라도 어쩔 수 없다는 식인 셈이다.

그러나 오늘 우리가 주목하려는 것은 이와 같은 법원의 태도에 대한 규범적 평가가 아니라 그로 인해 법관임용 지원자들이 받게 될 심리적 영향이다. 이처럼 법관 개개인이 모든 사회적 압력을 감당해야 하는 상황을 알면서도 과연 그들은 예전처럼 법관직을 최우선으로 선택하려고 할까? 역시 이곳저곳에서 탐문한 바를 종합하면, 법원조직 내부에서 올바른 법리를 찾기 위한 판사들 간의 토론 문화는 이미 찾아보기 힘들어졌다고 한다. 법리에 대한 치열한 내부 토론을 권장하면서 서로 가르치고 함께 배우는 기풍은 없고, 단지 재판부별로 조용히 주어진 숙제 마치고 여념이 없는 상태라면, 과연 헌법 제101조 제1항이 말하는 ‘법관으로 구성된 법원’에 합류한다는 명예로운 자긍심으로 가지고 최소 법조경력을 갖춘 변호사들이 법관임용에 선뜻 지원할 수 있을지 의문이 든다.

이렇게 보면, 판사의 내밀한 고민을 내보인 글들로 시민 대중에게 인기를 얻은 한 현직 법관이 문득 자신을 개인주의자로 선언한 것도 이해하지 못할 바는 아니다. 하지만 다른 각도에서 보자면, 그 선언은 갈수록 커지는 사회적 압력으로부터 법관 개개인을 전혀 지켜주지 못하는 법원의 현실에서 그나마 현직 법관이 자기를 실현하기 위해 찾아낸 돌파구로 읽히기도 한다. 다만, 문제는 최소 법조경력을 갖춘 변호사들이 이 개인주의자 선언을 읽은 다음에 과연 그 선언에 동참하려는 마음을 가지고 고통스러운 법관직에 지원할 것인가이다. 법조일원화 체제에서 법관직은 법률가 인생의 최종 직업으로 전제된다. 따라서 법관임용에 지원하는 행위는 그 자체로 명예로운 행위여야 하며, 그러려면 법관공동체가 먼저 명예로운 공동체로 서 있어야 한다. 그러나 지난 십여 년간 한국 사회에서 법원을 둘러싸고 벌어진 일들은 이러한 전제가 진정으로 작동하는지를 의심하게 만든다.

물론 법관직도 누군가에게는 생업일 수밖에 없으므로 법률가의 명예로 모든 것을 대체할 수는 없다. 법관직에 따라붙는 물질적, 직업적 보상이 매우 빈약하다면, 명예 운운은 오히려 공허한 주장에 그칠 가능성이 크다. 하지만 이 점에 관해서도 지난 십여 년간 한국 사회에서 법관직의 매력은 상당히 감소한 것으로 보인다. 우선 법조일원화 체제가 이른바 전관예우 현상에 대하여 자연스러운 예방책이 된다는 점은 길게 설명할 필요가 없다. 단지, 혹시라도 과거처럼 판사 출신

전관 변호사의 이익을 기대하는 법관임용 지원자가 있다면, 법관직을 지원하는 경제적 유인은 그만큼 줄어들었다고 말할 수 있을 뿐이다. 최근 몇 년 동안 법원의 퇴직 법관 숫자가 현저하게 적어진 것은 법관직에 결부되어 있던 그와 같은 유인이 실제로도 감소하고 있음을 역설적으로 보여 준다.

그밖에 최소 법조경력 10년의 변호사들이 대체로 40대 전후라는 점을 염두에 두고 생각나는 대로 몇 가지를 꼽아보자. 이른바 하후상박의 임금체계나, 봉급을 제외하고 다른 수입을 일절 기대할 수 없는 법관직의 특성이 현실적인 걸림돌이 될 여지는 충분하다. 고등법원 부장판사직이 없어져서 대법관 지명이나 법원장 임명이 아니면 사실상 승진 혜택을 기대하기 어려워진 점도 관료제의 속성상 긍정적인 유인이 되기는 어렵다. 수도권과 지방을 순서에 따라 옮겨 다녀야 하는 법관들의 근무패턴도 자녀들을 키우는 부모로서는 결정적인 장애물이다. 사실 이러한 순환 근무는 법관에게 어느 지역에도 뿌리를 내리지 못하는 떠돌이 사법 관료의 특징을 각인시키는 효과가 있다. 수도권 근무를 포기한 대가로 그나마 각 지역에 자리를 잡을 수 있었던 소위 '향토 법관 제도'는 사법 관료제 내부의 인사 형평성과 지역 유착의 우려로 인하여 공식적으로는 없어지고 말았다. 게다가 모든 사건에 실질적으로 공정 기한(due date)이 정해져 있는 것이나 다름이 없어도 무지 '워라밸'을 맞추기 어려운 근무 환경이나, 사법시험-사법연수원 체제의 기수와 성적을 중시하는 서열 문화 등도 개개인이 쉽게 넘어설 수 있는 문제는 아닐 것이다.

사실 평범한 직업인의 일상적 노동 강도를 기준으로 생각하면, 법관직은 것처럼 누구나 선망해 마지않는 직업이 되기는 어렵다. 내가 아니라 남의, 현재가 아니라 과거에 벌어진 분쟁을, 단 한 순간도 방심할 수 없는 공정한 법 절차를 통해, 주의 깊게 경청하고 평가한 뒤, 자신의 판단 결과를 헌법과 법률과 각종 절차, 그리고 소위 국민의 법감정에 맞게, 개인의 창의성을 개입시킬 수 없는 판결문의 형태로 담아내야 하며, 그와 같은 노동을 개개의 사건마다 고스란히 반복해야 하기 때문이다. 그리고 보면, 사법연수원 수료자 대부분이 법관직을 최우선으로 선망하던 상황이 오히려 조금 비정상적이었던 것은 아닌지 의심해 볼 필요도 있다. 어쩌면 그 체제는 법관직에 따르는 고유한 노동이 얼마나 외롭고, 따분하고, 덧없고, 질리는 것인지를 아직 잘 알지 못하는 젊은 법률가들에게 더 많은 짐을 더 자연스럽게 지우기 위한 교묘한 메커니즘이었는데도 모를 일이다.

IV.

법원이 법관임용에 필요한 최소 법조경력을 10년에서 5년으로 단축하자고 주장하는 저변에는 법조일원화 체제에 대한 불안과 조바심이 함께 작동하고 있다. 여기서 불안이란 최소 법조경력 10년을 고집하다가 자칫 법관임용에 차질이 생겨 사법 관료제의 운용에 문제가 생길까 염려하는 것이고, 조바심이란 그 불안을 해소하기 위해서라도 최소 법조경력을 5년으로 줄여서 법관직을 최우선으로 선망하던 종래의 관성을 조금이라도 이어보려는 것이다. 그러나 그렇게 하다간 대한민국 사법 시스템을 다시 세우기 위하여 한 세대를 내다보면서 합의했던 십여 년 전의 기획을 완전히 수포로 돌리게 될 위험을 배제하기 어렵다. 모든 것이 조심스러운 체제 이행의 과도기에는 한두 번씩 이러한 고비가 발생하기 마련이다. 그때 원칙을 지키면서 새로운 체제를 정착시키는 방향으로 과단성 있게 나아가야지, 좌고우면하면서 꿈수를 부리면 문제가 더욱 꼬이게 될 뿐이다.

그렇다면 현실적으로 이 문제를 어떻게 풀어야 할까? 다행히 최근 들어 법관들의 퇴직이 상대적으로 줄어들고 있는 것은 상당히 긍정적인 요인이다. 적어도 현재의 법관들은 법조일원화 체제로의 이행과정을 함께 버틸 용의가 있다는 뜻이기 때문이다. 따라서 일단 현직 법관들 가운데 재판 외의 업무를 담당하는 숫자를 최소화하고 가능한 한 최대 숫자의 법관이 재판 업무를 분담하도록 독려해야 한다. 소위 대등 재판부의 득실을 면밀하게 평가하여, 필요하다면 단독재판부를 대폭 확대하는 것도 생각해 볼 수 있는 조치이다. 법관의 봉급 체계를 일반 공무원의 직급체계로부터 떼어내어, 법관으로서의 품위를 지키면서도 더 일하는 만큼의 대가를 받을 수 있도록 개편하는 것도 시급한 과제이다.

다음으로는 최소 법조경력 10년 요건을 유지하면서 법관임용의 인력풀을 과감하게 넓힐 필요가 있다. 일차적으로는 검경 수사권 조정에 따라 상대적으로 여유가 생긴 검찰 조직이나 법학전문대학원 또는 각 대학의 법학 교수들 가운데도 법관임용 지원자들을 확보해야 한다. 이 가운데, 특히 법학교수진은 생각하기에 따라서 법관임용의 훌륭한 인력풀이 될 수 있다. 예를

들어, 법학박사 학위를 받은 뒤 공인된 대학에서 10년 이상 법학의 교육과 연구에 종사한 법학 교수들은 특히 해당 전문 영역의 법관 후보자로 손색이 없다. 종래 이 문제에 관해서는 법학 교수들이 변호사자격부여를 주장한 까닭에 변호사집단과 일정한 갈등이 벌어졌으나, 법원조직법을 개정하여 위의 요건으로 법관임용자격을 주고 퇴직 후에 변호사자격은 부여하지 않는다면, 별다른 문제가 되지 않을 것이다. 나아가 법조사회 일각에서 주장하는 대로, 노동법원, 행정법원, 조세 및 사회법원 등의 전문법원 체제로 새로운 법원조직의 방향을 잡는다면, 변호사 말고도 해당 영역의 전문자격사나 전문공무원들에게 일정한 요건에 따라 법관임용자격을 부여할 수도 있다.

그러나 이상의 모든 조치와 함께 반드시, 그리고 시급하게 해결해야 할 것은 법관임용에 지원자격을 가진 변호사 인력풀을 충분하게 확보하는 것이다. 최소한 새로운 법조일원화 체제를 합의하던 십 년 전의 전제처럼 매년 2500명의 신규 변호사가 법조시장에 공급되는 수준은 회복해야 한다. 법학전문대학원의 총입학정원을 대폭 확대하고, 궁극적으로는 이를 철폐한 뒤 준칙주의에 따라 법률이 정한 엄격한 기준을 충족하는 대학들은 어디나 법학전문대학원을 운영할 수 있도록 해야 한다. 변호사시험제도는 말 그대로 자격시험의 본질에 부합하게 개혁하고, 이해관계집단의 협상이 합격률에 영향을 끼치는 체제는 이제 마감해야 한다.

토론 1

미국의 연방 및 주(州) 법원 법관임용 요건에 관한 올바른 이해와 접근

최유경 / 한국법제연구원 부연구위원(법학박사, J.S.D.)⁷

1. 들어가며: 무엇을 위한 사법개혁이었나?

1994년을 기점으로 우리 사회에서 본격화되기 시작한 이른바 사법개혁 논의는, 세 개 정부(김영삼, 김대중, 노무현)를 거쳐 진행되었고, 2007년 7월, 사법개혁 법안들이 국회에서 극적으로 통과됨에 따라 급물살을 타기 시작했다. 당시 사법개혁은 법학전문대학원(소위 ‘로스쿨’) 제도의 전격적인 도입으로 이어졌고, 나아가 오늘 좌담회의 주제이기도 한 ‘법조일원화’를 위한 법관 임용방식의 근본적인 변화로 요약할 수 있다. 이 과정에서 기존의 법률가선발 방식으로서의 사법고시 + 사법연수원 제도가 2017년 이후 폐지되었으며, 관료(官僚)로서의 법관 양성의 한계를 극복하기 위해 법률가도 궁극적으로는 주권자인 시민에 대한 법률서비스 제공자로서의 소임을 다해야 한다는 근본적인 패러다임의 전환을 모색한 것으로도 읽힌다. 특히 한 사회 내에서의 법관은 무엇보다 전문가로서의 풍부한 경험과 경력뿐만 아니라 인간과 사회, 삶에 대한 연륜과 통찰, 깊이 있는 이해와 성품을 두루 갖춘 후에 비로소 법전(法典) 속 문언에만 매몰되지 않은 보다 정의롭고 공정하며, 정당한 판결을 내릴 수 있을 것이라는 기대 또한 내재되어 있었다.

따라서 우리 사회에서의 ‘법조일원화’의 논의는 단순히 10년이나 5년이나의 요건을 중심으로 접근할 지엽적인 문제가 아니며, 우리 헌법상 사법권을 누구에게 얼마나 위임할 것이냐에 관한, 쉽게 말하면 “주권자인 국민이 누구를 법관으로 인정할 것이냐?”에 관한 요구를 담은 결과물이라고 이해하여야 할 것이다. 따라서 법관의 선발과 자격의 유지, 평가, 징계, 퇴임, 임금,

⁷ ※ 이 글은 2021. 8. 5. 개최되는 <긴급좌담회: 법조경력 단축, 왜 문제인가?>를 위해 작성된 것으로 한국법제연구원의 공식적인 입장과 무관하며 저자의 동의 없는 인용에 적합하지 않음을 밝힙니다.

연금 제도 등 전반을 하나의 연속선에 놓고 논의해야 하는 문제이다. 특히 해외의 다양한 입법례가 하나의 참고 자료는 될 수 있을지 몰라도, 반드시 우리에게 꼭 맞는 처방(處方)이 되는 것은 아니며, 무엇보다 미국의 경우, 연방과 주(州) 법원마다, 각 주(州) 별로도 법관 선발과 양성 제도의 세부적인 요건과 운영 방식이 상이하다는 점을 간과하여서는 안 된다. 결론적으로 (2000년대 이후 사법개혁 이후) 우리 사회에서의 법관의 선발과 관련하여 지금 사법부를 비롯해 이 자리에 있는 우리가 가장 치열하게 고민하여야 할 것은, 우리의 법관양성제도가 “법학교육 → 변호사 자격의 부여 → 법률시장에서의 검증(경험과 경력, 전문성) → 법관 선발 → 법관 교육(재교육) → 법관의 평가/재임용/승진 → (징계와 탄핵) → 퇴임 → 퇴임 이후”의 연속선상에서 종합적인 제도 개선을 위한 노력의 차원에서 고려되고 있는지 여부가 아닌가 한다.

이하에서는 미국에서의 법관선발에 관한 몇 가지 실증적인 자료를 토대로 미국에서의 법조일원화 방식의 법관 임용 요건과 현황을 소개하고, 이를 통해 우리가 오늘날 집중해야 할 쟁점을 함께 고민할 것을 제안해 보고자 한다.

2. 미국의 법관선발 방식에 대한 근본적 이해와 접근

앞서 언급한 바와 같아 20여 년 가까운 치열한 논의와 준비 끝에 우리 사회가 선택한 제도의 전환이 미국식 법률가양성제도와 상당히 유사한 것은 사실이다. 하지만, 다음의 점에서 미국의 법률가양성제도는 한국의 제도와 근본적인 차이점을 가지고 있음 또한 환기할 필요가 있다.

① 연방제도: 미국 사법제도는 연방법원과 주(州)법원의 제도적 차이를 명확히 구분하여 조사, 분석하여야 하며, 객관적인 자료는 공식 통계 등을 활용하는 것이 중요.

특히 50개 주(州)마다 특성화 현황이 상이함(성급한 일반화의 오류를 범하지 않아야 함)

② 법학교육에 대한 정부의 통제 無: e.g. 로스쿨 인가, 입학생 수(數)의 정부 통제 없음

③ 변호사시험(Bar exam) 합격자 수(數): 원칙적으로 수적 통제가 없음

④ 변호사 직역(職域)의 다양성: **bar member/ practice of law/ licensed attorney / judge of court of record** 등의 차이)

⑤ 법관 임용 후, 체계적인 교육+재교육(Judge's College)

⑥ 로클릭(Law Clerk) 제도의 운영 방식: 각 법관이 독자적으로 로클릭을 선발, 훈련

⑦ 법관 임용 평균 연령 - ★법관임용 당시 평균 연령에 주목할 필요/ 최소 경력요건은 말 그대로 최소 요건일 뿐임(+ 대부분 1~5년의 거주요건 요구)

⑧ 법관선거제도의 운영(州별로 차이 존재)

⑨ 전관예우(revolving the doors) 부재: 이러한 현상은 미국에서는 특히 찾아보기 어려우며, 통상 매우 이례적, 비윤리적인 것으로 인식됨

⑩ 후관예우⁸ 방지에 대한 제도 마련- 엄격한 법조윤리(이해충돌의 원리)로 철저히 관리, 감독

(1) 미국 연방(Federal) 법원의 법관임용 자격요건과 현황

원칙적으로 대법원 판사, 연방 순회법원(13개 지역) 판사 및 지방법원(94개) 판사의 임명, 임기 및 지급에 관한 규정은 연방 헌법 제III조에 따르며, 이를 Article III 판사(법관)이라고 부른다. 이들(연방) 법관들은 대통령이 지명하고 상원의 인준을 받아 임명이 확정된다.⁹

연방 법원	주 법원
<ul style="list-style-type: none">● 美 헌법은 연방 판사는 대통령이 지명하고 상원의 인준을 받아야 한다고 명시● (연방)법관은 일반적으로 평생 동안 그 직을 유지하며, 의회 탄핵 절차를 통한 해임 가능성을 열어둠	<ul style="list-style-type: none">● 주 법원 판사는 다음의 다양한 방식을 통해 임명됨<ul style="list-style-type: none">○ 선거○ 주지사 임명○ 절충(가령, 임명 후 + 선거방식)

⁸ 이 단어는 사실 사용하는 그 자체가 주저되는 측면이 있으나 우려하는 현상을 표현할 다른 방법이 없어 부득이 사용하기로 한다.

⁹ <https://www.uscourts.gov/judges-judgeships/about-federal-judges>(마지막 방문: 2021.8.3.)

	연방 항소법원	연방 지방법원
임명당시 연령분포	<ul style="list-style-type: none"> • 약 160명의 현직 순회법원 판사 중 모든 현직 연방 항소법원 판사의 94명(또는 58.7%)이 45세에서 54세 사이에 임명됨. • 35세에서 39세 사이에 5명(3.1%) 임명 • 40세에서 44세 사이에 26명(16.2%) 임명 • 45세에서 49세 사이에 40명(25.0%) 임명 • 50세에서 54세 사이에 54명(33.7%) 임명 • 55세에서 59세 사이에 27명(16.9%) 임명 • 60세에서 64세 사이에 7명(4.4%) 임명 • 65세에서 69세 사이에 1명(0.6%) 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 현직 지방법원 판사 570명 중 현직 연방지방법원 판사 중 310명(54.4%)이 45~54세 사이에 임명됨. • 35세 미만 임명자 2명(0.3%) • 35세에서 39세 사이에 20명(3.5%) 임명 • 40~44세 108명(18.9%) 임명 • 45세에서 49세 사이에 163명(28.6%) 임명 • 50~54세 147명(25.8%) 임명 • 55세에서 59세 사이에 93명(16.3%) 임명 • 60세에서 64세 사이에 36명(6.3%) 임명 • 65세에서 69세 사이에 1명(0.2%) 임명

- 연방항소법원의 경우, 2017년 공식집계를 기준으로 현직 미국 항소법원 판사의 임명 당시 평균 연령은 50.6세(중간 연령은 50.4세)이며¹⁰, 연방지방법원의 경우에도 임명 당시 평균 연령이 50.0세(중간 연령 49.8세)로 나타나고 있다¹¹. 그러나 해외 법관 임용 요건과 관련해 최근 자주 거론되고 있는 국내 선행연구에는 이와 같은 분석은 과감히 생략되어 있는 것으로 보인다.¹²

심지어 네브래스카 주(州)의 경우¹³, 약 35년의 변호사 경력이 있는 경우 법관임용 가능성이 가장 높은 정점이라는 통계가 존재한다.¹⁴ 이는 우리의 관점에서 다소 생소한 분포라고 볼 수 있겠으나, 반대로 말하자면 정작 미국의 제도에서 우리 사법부가 통찰해 내야 하는 시사점은 이 지점에서 관측되어야 하는 것이 아닌지 반문하게 된다.

그 외에도 미국의 경우, 연방이나 주(州)를 가리지 않고 현재 임용된 법관의 인종, 종교, 성별, 교육 등을 자세하게 분석하고 있는 자료가 다수 발견되며, 이에 따라 최근 젠더, 인종 등의 측면에서 사법부의 다양성 확보를 치열하게 논의하고 있는 것에 주목할 필요가 있다.

¹⁰ U.S. Circuit and District Court Judges: Profile of Select Characteristics. 2017 Aug 1. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43426.pdf>(마지막 방문: 2021.8.3.)

¹¹ U.S. Circuit and District Court Judges: Profile of Select Characteristics. 2017 Aug 1. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43426.pdf>(마지막 방문: 2021.8.3.)

¹² 윤찬영, 「법조일원화 시대의 법관전문화 방안」, 사법정책연구원(2021). 뿐만 아니라 독일, 네델란드 등과 같은 국가는 영미식 로스쿨 교육을 통한 법조일원주의 방식을 취하고 있지 않으므로, 이들 나라에서의 법관 임용 최소 연한 요건도 단순 비교하는 것만으로는 현재 우리 제도의 올바른 정착에 큰 도움이 되지 못할 것이다.

¹³ 네브래스카 주를 언급한 이유는, 다른 주에 비하여 관련 통계의 집계 체계가 체계적으로 풍성하게 제공되고 있기 때문임.

¹⁴ Goelzhauser, Greg, Does Merit Selection Work? Evidence from Commission and Gubernatorial Choices (August 29, 2017). Journal of Law & Courts 6(1): 155-187, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3028949>(마지막 방문: 2021.8.3.)

요컨대 한국의 사법부는 과연 지난 10여 년 간 법조일원화를 통한 법관 임용을 위해 어떤 제도적 개선과 자료의 투명한 관리, 법관 교육 체계화 등을 시도하였는지 반문할 시점이며, 임용 요건을 5년으로 단축한다고 해서 이 같은 본질적인 문제가 말끔히 해소될 것인지 의문이 아닐 수 없다.

(2) 미국 주(州) 법원의 법관임용 자격요건과 현황¹⁵

다음으로 미국의 주(州) 법원 별 법관임용을 위한 최소한의 자격 요건과 현황을 정리하면 다음과 같다.

▣ 미국 주(州) 대법원의 경우[부록 1]

약 10개의 주에서는 5년의 실무경력(*practice of law*)을 요구하고 있으며, 경우에 따라서는 법관으로서의 경력을 요구하기도 한다. 그 외의 주는 대체로 6년 ~ 10년까지 다양한 연한(*years*) + 거주요건(1년 ~ 5년)을 법관 임용 요건으로 규정하고 있다. 한편, 대부분의 주(州)에서는, 임용의 최소 연령을 만 30세로 하고, 정년은 최대 70세 ~ 72세의 범위에 있다.(예외적으로 74세(D.C., Texas)나 75세(Indiana). 다만 이 때 초임 법관으로의 임용 연령 평균 등을 고려함이 없이 단순히 법관 정년의 연장으로 이해하는 것은 제도를 정합적으로 이해한 것이라 보기 어려울 것이다.

또한 이들 법관은 임용이 50-60대에 되는 경향이 두드러진다는 점에서 우리와 상황이 매우 상이하고, 주지사 등이 임명한 후 + 법관 선거제도를 병행하여 운영하는 경우가 많다는 점에서 단순히 법관 임용 요건의 일부분만 참고하는 것만으로는, 미국의 법조일원화 제도를 한국에 성공적으로 이식했다고 평가하기 어려울 것이다. 특히 이렇게 법관의 직(職)을 수행하게 된 경우, 임기를 마치기 전에 법률 실무(*practice*)로 다시 돌아가는 경우가 극히 드물고, 더구나 전관예우라는 개념은 아예 존재하지 않는다. 법관이 예외적으로 퇴임 후 그 직을 계속 하는 경우에는, **visiting judges** 등으로 사회봉사 차원에서 경력과 경험을 공유하는 차원의 복무 형태가 일부 주(州)에서 발견되는 정도이다.¹⁶

¹⁵ <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43762.pdf>(마지막 방문: 2021.8.3.)

¹⁶ 이 경우도, 우리나라에서 문제되어 온 이른바 전관예우 현상과는 본질적으로 다르며, 엄격한 이해충돌의 법리의 적용을 받으면서 실제로 실무를 담당하는 경우가 많음에 유의.

▣ 미국 주(州) 항소법원의 경우[부록 2]

주(州) 항소법원의 경우도 대략 11개 州에서 5년의 실무경력(practice of law) 또는 법관의 경력을 요구하며, 그 이외의 주는 대체로 6년 ~ 10년의 경력+ 거주요건(1년~5년)이나 변호사 자격을 법관 임용 요건으로 규정한다. 흥미로운 점은, D.C.와 같은 주(州)의 경우, 변호사 자격이 없는 경우라도, 법학교수 또는 연방정부 또는 주 정부 공무원 중에서도 위 요건을 충족하면 법관으로 임용할 수 있도록 함으로써 법관 구성 전문성·다양성을 보장하고 있다는 점이다.

▣ 미국 주(州) 지방법원의 경우[부록 3]

한편, 주(州) 지방법원의 경우 약 16개 주(州)에서 5년의 자격요건을 요구하는 반면, 17개 주(州)에서는 법학학위 소지자(learned in law), 주(州) 변호사자격증 소지자(state bar) 또는 주(州)에서 실무를 하도록 허용을 받은 자(admitted to practice law), 주(州) 변호사협회 회원인 자(member in good standing of state bar) 등과 와 같이 법관 임용의 진입장벽을 다소 낮춰놓고 있는 모습을 볼 수 있다. 다만, 여기서 주의할 점은 그럼에도 불구하고 ① 실제로 20~30대 법관 임용은 거의 이루어지지 않는다는 점(즉, 5년의 요건만 충족한 법관이 임용되는 경우는 극소수), ② 실제 임용되는 법관의 경력은 최소 15~20년 이상 30년 사이에 많이 분포하고 있다는 점, ③ 주(州) 법관이 당연히 주(州) 항소법원이나 대법원의 법관으로 승진하는 개념이라기보다는 항소법원과 대법원 법관 임용은 또 다른 방식의 새로운 인력 유입이 이루어질 수 있다는 점 등에서 제도적 설계의 특징과 운영 현황을 좀 더 세밀하게 분석할 필요가 있다.

3. 맺으며: 한국 사법부의 자화상

민주주의 사회에서 누구로 하여금 법관의 자격을 갖도록 할 것인지 여부의 문제는, 단순히 사법부 차원에서 법원 행정의 일환으로 단순히 인력 관리의 문제라기 보다는 헌법상 권력분립(Separation of Power)의 원칙에 따른 권력의 견제와 균형의 원리를 통해 이해되어야 하는 측면도 존재한다. 즉 법관의 임용은, 주권자인 시민의 사법에의 접근권(access to justice)을

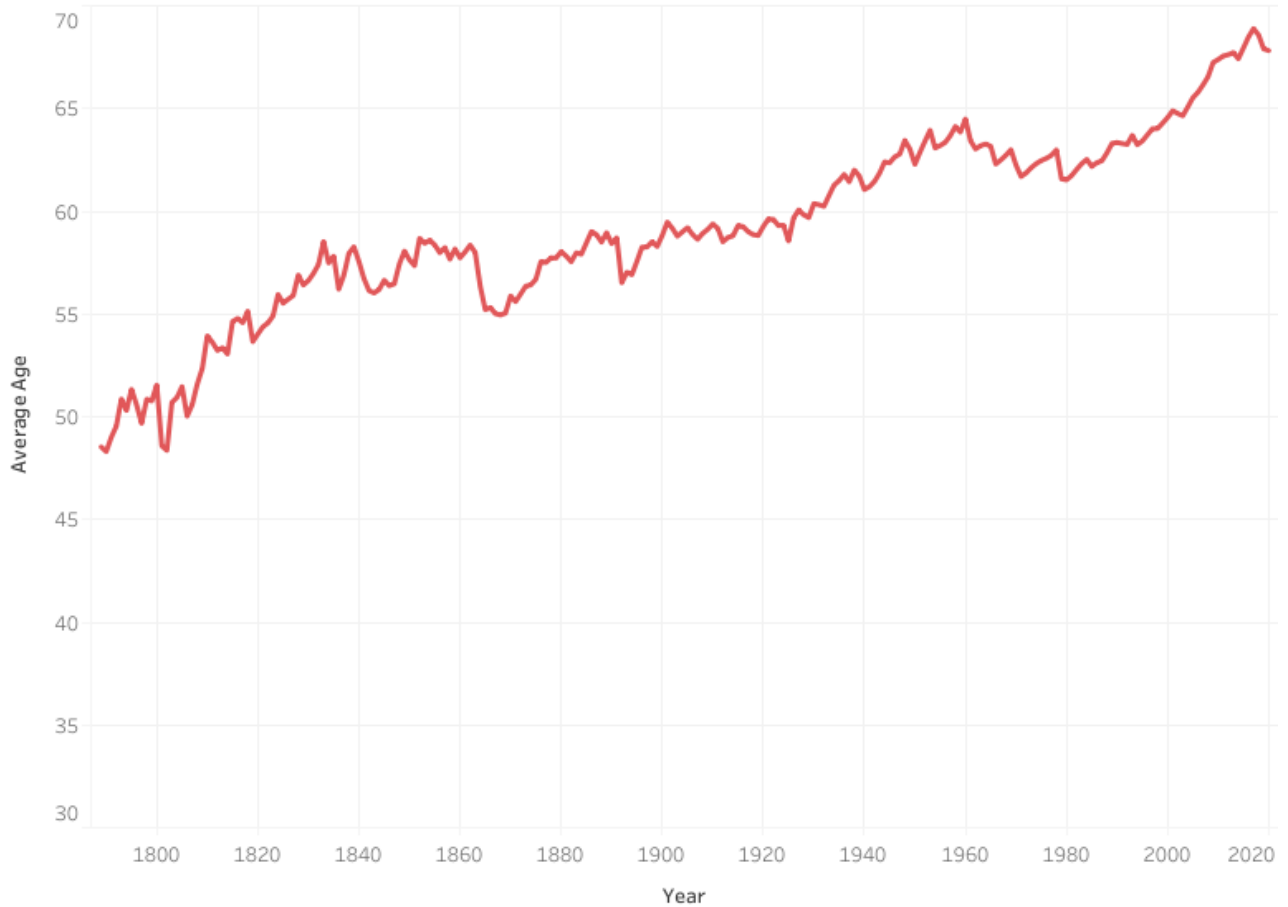
보장하고, 사회의 각종 분쟁과 법률의 해석에 관한 최종적인 유권해석 권한을 가진 사법부의 인적 구성원이자 본질적인 구성을 “누구로 어떻게” 충원할 것인지에 관한 문제다. 물론 법관의 경우, 법률전문직 중에서도 고도의 전문성과 법관으로서의 **integrity**(총체성, 온전성, 무결성, 정합성)¹⁷를 갖출 것이 요구되며, 우리 사법부도 사법개혁 이후 법관선발과 양성 방안에 관해 누구보다 고심해 왔을 것으로 믿는다.

다만, 미국의 법관 임용에 관한 제도적 설계와 운영은, 약 200여 년이 넘는 기간 동안 헌법 수호와 권력 분립의 균형점을 찾기 위한 다양한 시도를 통해 오늘에 이르렀다는 점을 감안한다면, 적어도 비교법적 연구를 통해 제도의 일부를 도입할 때에는 전체적인 제도 설계의 맥락과 의미, 장점 외에 단점, 실질적인 운영 현황과 한계 점 등을 종합적으로 살피는 것이 중요하다. 미국의 경우, (우리와 달리) 연방 판사의 경우 종신직을 허용하고 대통령이 임명토록 한다거나, 주(州) 법관의 경우 주지사나 의회가 임명하고, 일정 임기 이후 선거 등을 통해 재신임을 묻도록 하는 등 정치적인 영향이 상당 부분 작동할 수 있음에도 불구하고 이러한 제도적 틀을 유지하고 있다는 점을 깊이 성찰해 볼 필요가 있다. 문제는 우리가 미국 등 해외 제도를 이해할 때, 어느 하나의 요소만 바라보거나 차용하여서는 외래 어종(魚種)이 자연 생태계를 교란시킬 수 있는 것과 같은 부작용도 인지할 수 있어야 한다. 무엇보다 현재 우리나라에 소개되고 있는 미국의 제도에 관해서는 법관 임용을 위해 필요한 최소 자격 연한에만 초점을 둔 것으로 보이며, 오히려 이들 법관의 평균 임용 연령이 상당히 고령이라는 점(즉, 최소 20~30년 사이의 경력 법률가를 법관으로 임용하고 있다는 점), 이들 법관은 대체로 종신 또는 정년에 이르기까지 법관의 직을 유지할 뿐 아니라, 퇴임 이후에도 법률실무(즉 로펌이나 법무법인 등)로 돌아오는 것이 극히 드물다는 점, 본질적으로 법조윤리와 이해충돌 방지와 같은 견제 장치들이 법률가 집단 스스로에 의해서든, 법률의 제정 등을 통해서든 매우 엄정하게 작동하고 있다는 점 등이 전반적으로 함께 논의될 필요가 있을 것이다.¹⁸

¹⁷ 국내 문헌에서는 법관의 **integrity**를 영결성(廉潔性)으로 번역하는 경우가 많으나, 법관의 자질로서의 **integrity**는 청렴하고 검소하다는 의미를 넘어 총체적이며 온전함, 그 이상의 덕목을 두루 겸비(兼備)하는 바람직한 이상향을 의미하는 보다 큰 개념으로 이해하는 것이 바람직해 보이며, 따라서 이 글에서는 원문 그대로 표기한다.

¹⁸ 반면 이에 대한 논의를 함께 하는 사법정책연구원 기타 관련 사법부의 연구자료를 거의 찾아보기 힘든 것도 부정하기 어렵다.

Average Age of Article III Judges, 1789-2020

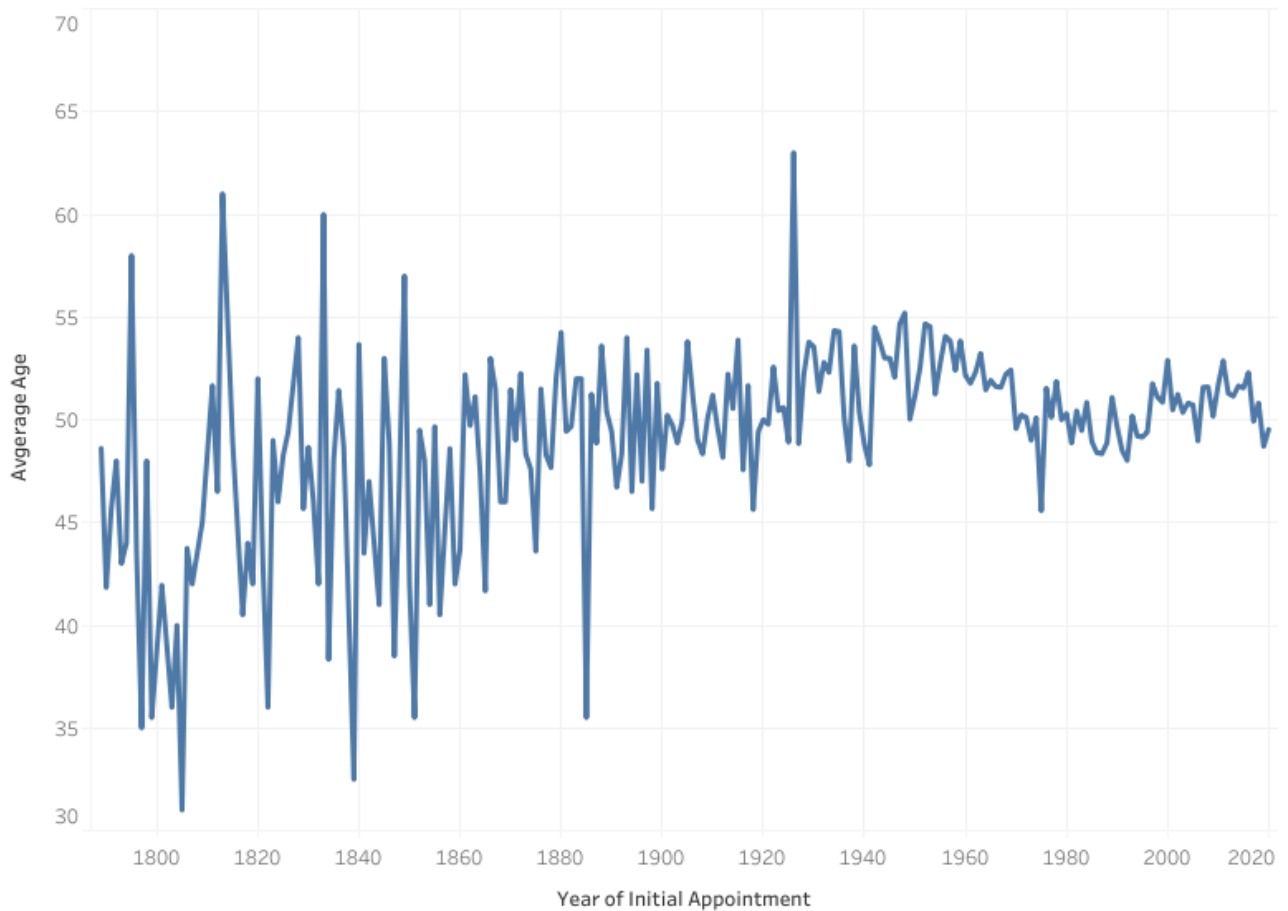


▲그림1. 미국 헌법 제3조에 따른 연방 판사의 평균연령(1789-2020)

끝으로 우리 사법부는, 사법개혁을 통해 도출한 법관선발과 양성에 관한 제도적 합의에 근거한 법조일원주의 방식의 법관임용 방식을 본격적으로 시행한 적이 없다고 해도 과언이 아니다. 여전히 법률의 경과규정이 적용되는 가운데 10년의 경력을 가령, 8년이나 6년이 아닌, “5년으로” 단축하는 합리적인 근거나 제도적 타당성 또한 모호하다. 최악의 시나리오는, 전관예우를 근절하고자 도입한 이 제도로 말미암아 어설픈 경력의 변호사(법률가)가 법관을 거쳐 다시 전관이 되어 시장으로 귀환하게 되는 일일 것이며, 한 걸음 더 나아가 이를 영두에 두고 후관(後官)으로서의 잠재적인 젊은 변호사들을 입도선매하는 기괴한 현상이 나타나는 것이 아닐까 한다. 스펙이 과도하게 강조되는 우리 사회의 비극 속에서, 이처럼 ‘화려한’ 스펙 쌓기가 엘리트 법률가 또는 법률가 지망생 사이에서 창조적인 직업 상(像)으로 자리하는 순간, 우리 근대 사법 제도는 예상치 못한 나락으로 떨어지게 될 것이며, 법률소비자인 시민들 또한 법률 시장의 오작동과 불가역적인 교란 상태에 직면하게 될 수밖에 없을 것이다. 그 때 우리 사법부의 권위는 치명적으로

훼손될 것이며, 법률전문가 집단 전체에 대한 불신과 반목이 팽배해져 법치주의 최대 위기를 자초할 우려마저 배제하기 어려워 보인다. 현재의 제도가 진가를 발휘하려면, 법관임용 경력 요건의 완화와 같은 미봉책이 아니라, 제도의 원래 취지와 목적을 어떻게 우리 현실에 맞게 성취해 갈 수 있을 것인지 보다 다양한 주체와 이해관계자들과 함께 공론의 장을 통해 논의해야 할 때가 아닌가 한다. 가령, 경력이 풍부하고 법관의 자질을 갖춘 법률가를 어떻게 법원으로 유인할 것인지, 이들을 선별하는 기준과 방법은 어떤 것일지, 또한 법관 임용 이후 이들을 어떻게 법관으로 교육·양성할 것인지, 그리고 어떻게 하면 이들이 가급적 법원을 떠나지 않고 정년까지 명예로운 자리를 지킬 수 있도록 할 것인지와 같은 문제들 말이다. 미국 사회에서라고 이와 같은 제도적 고민이 없었을까? 아마 200년 동안 수없이 많았을 것이다. 그에 비하면 우리의 고민은 미처 시작조차 되지 않은 것이 아닐까.

Average Age at Initial Appointment of Article III Judges, 1789-2020



▲그림 2. 미국 헌법 제3조에 따른 연방 판사의 초기 임용 평균 연령(1789-2020)
출처: <https://www.fjc.gov/history/exhibits/graphs-and-maps/age-and-experience-judges>

[부록 1]

Qualification requirement – State Supreme Courts ¹⁹			
State	Minimum qualification (re law)	age requirement	other requirements
Alabama	10 yrs (licensed to practice law)	max. 70 yr old	1 yr resident
Alaska	8 yrs (active legal practice), licensed to practice in state	max. 70 yr old	5 yrs state resident
Arizona	10 yrs (licensed in state)	max. 70 yr old	state resident
Arkansas	8 yrs (practice of law)	min. 30 yr old	2 yrs resident, of good moral character
California	10 years (practice of law in state) or service as judge of court of record	-	-
Colorado	5 yrs (licensed to practice law in state)	max. 72 yr old	qualified elector in state
Connecticut	licensed to practice in state	max. 70 yr old	state resident
Delaware	learned in the law, state bar member	-	state resident
District of Columbia	5 yrs (active member state bar) or professor at DC law school or attorney employed by US/state	max. 74 yr old	state resident 90 days prior to appointment,
Florida	10 yrs (admitted to practice law in state)	max. 70 yr old	qualified elector, state resident
Georgia	7 yrs (admitted to practice law)	-	state resident
Hawaii	10 yrs (practice of law)	max. 70 yr old	state resident
Idaho	10 yrs (practice of law in state)	min. 30 yr old	2yr state resident
Illinois	licensed to practice law in state	-	district resident
Indiana	10 yrs (state practice of law) or 5 yrs (judge of trial court)	max. 75 yr old	state resident
Iowa	licensed in state & bar member	max. 72 yr old	state resident
Kansas	10 yrs (active & continuous practice of law in state)	max. 70 yr old, min. 30 yr old	-
Kentucky	8 yrs (licensed to practice law)	-	2 yrs district resident
Louisiana	10 yrs (state practice)	max. 70 yr old	1 yr district resident
Maine	learned in law	-	-
Maryland	-	-	-
Massachusetts	-	max. 70 yr old	-
Michigan	5 yrs (practice of law) & licensed to practice law in state	max. 70 yr old	qualified elector
Minnesota	learned in law	max. 70 yr old	-
Mississippi	5 yrs (practicing attorney)	min. 30 yr old	5 yrs state citizen
Missouri	licensed to practice law in state	max. 70 yr old min. 30 yr old	15 yrs US citizen, 9 yrs qualified state voter

¹⁹ http://www.judicialselection.us/judicial_selection/methods/selection_of_judges.cfm?state= (ACCESS DATE: JULY 30, 2021)

Montana	5 yrs (admitted to practice law in state)		2 yrs state resident
Nebraska	5 yrs (state practice), state bar member	min. 30 yr old	3 yrs state resident, district resident
Nevada	15 yrs (licensed attorney, & 2 yrs min. in state)	min. 25 yr old	2 yrs state resident, qualified elector, licensed & admitted to practice law in state
New Hampshire	-	max. 70 yr old	-
New Jersey	10 yrs (admitted to state practice)	max. 70 yr old	-
New Mexico	10 yrs (practice of law)	min. 35 yr old	3 yrs state resident
New York	10 yrs (practice of law in state)	max. 70 yr old, min. 18 yr old	state resident
North Carolina	licensed to practice law	max. 72 yr old	-
North Dakota	licensed attorney	-	state citizen
Ohio	6 yrs (practice of law)	max. 70 yr old	-
Oklahoma	5 yrs (license to practice law / judge of court of record)	min. 30 yr old	1 yr qualified elector in district
Oregon	State bar member	max. 75 yr old	3 yrs state resident
Pennsylvania	State bar member	max. 70 yr old	1 yr state resident
Rhode Island	licensed to practice in state & state bar member	-	state bar member in good standing
South Carolina	8 yrs (licensed attorney)	max. 72 yr old, min. 32 yr old	5 yr state resident
South Dakota	licensed to practice law in state	max. 70 yr old	voting resident within district, state resident
Tennessee	authorized to practice law in state	min. 35 yr old	5 yr state resident
Texas	10 yrs practicing lawyer and/or judge, & licensed in state	max. 74 yr old, min. 35 yr old	state resident
Utah	Admitted to practice law in state	max. 75 yr old, min. 30 yr old	5 yr state resident
Vermont	5 yrs within 10 years (practice of law / serve as judge in state)	max. 70 yr old	-
Virginia	5 yrs (state bar member)	max. 70 yr old	state resident
Washington	licensed to practice law in state	max. 75 yr old	-
West Virginia	10 yrs (practice of law)	min. 30 years	5 yr state citizen
Wisconsin	5 yrs (licensed to practice of law in state)	-	qualified elector of state
Wyoming	9 yrs (legal experience)	max. 70 yr old, min. 30 yr old	3 yrs state resident

출처: 저자작성

(National Center for State Court: http://www.judicialselection.us/judicial_selection/methods/selection_of_judges.cfm?state= 를 재구성함)

[부록 2]

Qualification requirement – State Appellate Courts²⁰

State	Minimum qualification (re law)	age requirement	other requirements
Alabama	10 yrs (practice of law)	max. 70 yr old	1 yr resident
Alaska	8 yrs (active legal practice), licensed to practice in state	max. 70 yr old	5 yrs state resident
Arizona	5 yrs (licensed in state)	max. 70 yr old, min. 30 yr old	state resident, 1 yr local resident
Arkansas	8 yrs (practice of law)	min. 30 yr old	2 yrs state resident, of good moral character
California	10 years (practice of law in state) or service as judge of court of record	-	-
Colorado	5 yrs (licensed to practice law in state)	max. 72 yr old	qualified elector in state
Connecticut	licensed to practice in state	max. 70 yr old	state resident
Delaware	learned in the law, state bar member	-	state resident
District of Columbia	5 yrs (active member state bar) or professor at DC law school or attorney employed by US/state	max. 74 yr old	state resident 90 days prior to appointment,
Florida	10 yrs (admitted to practice law in state)	max. 70 yr old	state resident, qualified elector
Georgia	7 yrs (admitted to practice law)	-	state resident
Hawaii	10 yrs (practice of law)	max. 70 yr old	state resident
Idaho	10 yrs (practice of law in state)	min. 30 yr old	2yr state resident
Illinois	licensed to practice law in state	-	district resident
Indiana	10 yrs (state practice of law) or 5 yrs (judge of trial court)	max. 75 yr old	state resident
Iowa	licensed in state & bar member	max. 72 yr old	state resident
Kansas	10 yrs (active & continuous practice of law in state)	max. 70 yr old, min. 30 yr old	-
Kentucky	8 yrs (licensed to practice law)	-	2 yrs district resident
Louisiana	10 yrs (state practice)	max. 70 yr old	1 yr district/circuit resident
Maine	learned in law	-	-
Maryland	State bar member	max. 70 yr old, min. 30 yr old	5 yrs state resident, registered to vote in state, 6 mos circuit resident
Massachusetts	13 (legal experience & training)	max. 70 yr old	state resident, state bar in good standing
Michigan	5 yrs (practice of law) & licensed to practice law in state	max. 70 yr old	qualified elector of district
Minnesota	learned in law	max. 70 yr old	-
Mississippi	5 yrs (practicing attorney)	min. 30 yr old	5 yrs state citizen
Missouri	licensed to practice law in state	max. 70 yr old min. 30 yr old	15 yrs US citizen, 9 yrs qualified state voter, district resident

* superior court

*superior court

²⁰ http://www.judicialselection.us/judicial_selection/methods/selection_of_judges.cfm?state= (ACCESS DATE: JULY 30, 2021)

Montana	-	-	-	
Nebraska	5 yrs (state practice), state bar member	min. 30 yr old	state resident	
Nevada	-	-	-	
New Hampshire	-	max. 70 yr old		*Superior court
New Jersey	-	-	-	
New Mexico	10 yrs (practice of law)	min. 35 yr old	3 yrs state resident	
New York	10 yrs (practice of law in state)	max. 70 yr old, min. 18 yr old	state resident	
North Carolina	licensed to practice in state	max. 72 yr old	-	
North Dakota	-	-	-	
Ohio	6 yrs (practice of law)	max. 70 yr old	district resident	
Oklahoma	Criminal - 5 yrs (practice or judge of court of record) Civil - 4 yrs (practice or judge of court of record)	min. 30 yr old	1 yr qualified elector in district	
Oregon	State bar member	max. 75 yr old	elector of county of residence	
Pennsylvania	State bar member	max. 70 yr old	1 yr state resident	*superior court & commonwealth court
Rhode Island	licensed to practice in state & state bar member	-	state bar member in good standing	*superior court
South Carolina	8 yrs (licensed attorney)	max. 72 yr old, min. 32 yr old	5 yrs state resident	
South Dakota	-	-	-	
Tennessee	authorized to practice law in state	min. 30 yr old	5 yrs state resident, 1 yr district resident	
Texas	10 yrs practicing lawyer and/or judge, & licensed in state	max. 74 yr old, min. 35 yr old	state resident	
Utah	Admitted to practice law in state	max. 75 yr old, min. 25 yr old	3 yrs state resident	
Vermont	5 yrs within 10 years (practice of law / serve as judge in state)	max. 70 yr old	-	*superior court
Virginia	5 yr (state bar member)	max. 70 yr old	state resident	
Washington	5 yrs (practice of law in state)	-	1 yr district resident	
West Virginia	-	-	-	
Wisconsin	5 yrs (licensed to practice of law in state)	-	qualified elector of state	
Wyoming	-	-	-	

출처: 저자작성

(National Center for State Court: http://www.judicialselection.us/judicial_selection/methods/selection_of_judges.cfm?state= 를 재구성함)

Qualification requirement – General Jurisdiction Courts in States²¹

State	Minimum qualification (re law)	age requirement	other requirements	
Alabama	5 yrs (practice of law)	max. 70 yr old	1 yr resident	<i>Circuit court</i>
Alaska	5 yrs (active legal practice), licensed to practice in state	max. 70 yr old	5 yrs state resident	<i>superior court</i>
Arizona	5 yrs (licensed in state)	max. 70 yr old, min. 30 yr old	state resident, 1 yr local resident	<i>superior court</i>
Arkansas	6 yrs (practice of law)	min. 28 yr old	2 yrs state resident, of good moral character	<i>Circuit court</i>
California	10 years (practice of law in state) or service as judge of court of record	-	-	<i>superior court</i>
Colorado	5 yrs (licensed to practice law in state)	max. 72 yr old	qualified elector in state	<i>District court</i>
Connecticut	licensed to practice in state	max. 70 yr old	state resident	<i>superior court</i>
Delaware	learned in the law, state bar member	-	state resident	<i>Court of Chancery</i>
District of Columbia	5 yrs (active member state bar) or professor at state law school or attorney employed by US/state	max. 74 yr old	state resident 90 days prior to appointment,	<i>*Superior court</i>
Florida	5 yrs (admitted to practice law in state)	max. 70 yr old	circuit resident, qualified elector	<i>Circuit court</i>
Georgia	7 yrs (admitted to practice law)	min. 30 yr old	3 yrs state resident, circuit resident	<i>superior court</i>
Hawaii	10 yrs (state practice)	max. 70 yr old	state resident	
Idaho	10 yrs (practice of law)	min. 30 yr old	2yr state resident, 1yr resident of judicial district	<i>District court</i>
Illinois	licensed to practice law in state	-	Circuit/county resident	<i>Circuit court</i>
Indiana	Admitted to practice law in state	-	circuit resident	<i>Circuit court & superior court</i>
Iowa	licensed in state & bar member	max. 72 yr old	district resident	<i>District court</i>
Kansas	5 yrs (member in good standing of state bar)	max. 70 yr old	State and district resident	<i>District court</i>
Kentucky	8 yrs (licensed to practice law)	-	2 yrs circuit resident	<i>Circuit court</i>
Louisiana	8 yrs (state practice)	max. 70 yr old	1 yr district resident	<i>District court</i>
Maine	learned in law	-	-	<i>*Superior court</i>
Maryland	State bar member	max. 70 yr old, min. 30 yr old	5 yrs state resident, registered to vote in state, 6 mos circuit resident	<i>Circuit court</i>
Massachusetts	10 (legal experience & training)	max. 70 yr old	state resident, state bar in good standing	<i>Superior court</i>
Michigan	5 yrs (practice of law) & licensed to practice law in state	max. 70 yr old	qualified elector of circuit	<i>Circuit court</i>
Minnesota	learned in law	max. 70 yr old	-	<i>District court</i>
Mississippi	5 yrs (practicing attorney)	min. 26 yr old	5 yrs state citizen, district resident	<i>Circuit court</i>
Missouri	licensed to practice law in state	max. 70 yr old min. 30 yr old	10 yrs US citizen, 3 yrs qualified state voter, 1yr circuit resident	<i>Circuit court</i>
Montana	5 yrs (admitted to practice law in state)		2 yrs state resident, district resident	<i>District court</i>
Nebraska	5 yrs (state practice)	min. 30 yr old	district resident	<i>District court</i>

²¹ http://www.judicialselection.us/judicial_selection/methods/selection_of_judges.cfm?state= (ACCESS DATE: JULY 30, 2021)

Nevada	10 yrs (licensed attorney, & 2 yrs min. in state)	min. 25 yr old	qualified elector, 2yr state resident, district resident, licensed & admitted to practice law in state	<i>District court</i>
New Hampshire	-	max. 70 yr old		<i>*Superior court</i>
New Jersey	10 yrs (admitted to state practice)	max. 70 yr old	-	<i>Superior court</i>
New Mexico	10 yrs (practice of law)	min. 35 yr old	3 yrs state resident, district resident	<i>District court</i>
New York	5 yrs (practice of law in state)	max. 70 yr old, min. 18 yr old	state & county resident	<i>County court</i>
North Carolina	licensed to practice in state	max. 72 yr old	-	<i>Superior court</i>
North Dakota	licensed attorney	-	State citizen	<i>District court</i>
Ohio	6 yrs (practice of law)	max. 70 yr old	County resident	<i>Court of Common Pleas</i>
Oklahoma	4 yrs (practice or judge of court of record)	min. 30 yr old	1 yr qualified elector in district	<i>District court</i>
Oregon	State bar member	max. 75 yr old	1 yr circuit resident, 3yr state resident	<i>Circuit court</i>
Pennsylvania	State bar member	max. 70 yr old	1 yr district resident	<i>Court of Common Pleas</i>
Rhode Island	licensed to practice in state & state bar member	-	state bar member in good standing	<i>*superior court</i>
South Carolina	8 yrs (licensed attorney)	max. 72 yr old, min. 32 yr old	5 yrs state resident	<i>Circuit court</i>
South Dakota	licensed to practice law in state	max. 70 yr old	voting resident within circuit, state resident	<i>Circuit court</i>
Tennessee	authorized to practice law in state	min. 30 yr old	5 yrs state resident, 1 yr district resident	<i>Circuit, Probate, Criminal, Chancery Courts</i>
Texas	4 yrs practicing lawyer and/or state judge, & licensed in state	max. 74 yr old, min. 25 yr old	state resident, 2yr resident of judicial district	<i>District court</i>
Utah	Admitted to practice law in state	max. 75 yr old, min. 25 yr old	3 yrs state resident	<i>District court</i>
Vermont	5 yrs within 10 years (practice of law / serve as judge in state)	max. 70 yr old	-	<i>District court</i>
Virginia	5 yr (bar member)	max. 70 yr old	state resident, 5 yrs state bar member	<i>Circuit court</i>
Washington	Licensed to practice law in state	max. 75 yr old	-	<i>Superior court</i>
West Virginia	5 yrs (practice of law)	min. 30 years	5 yr state citizen, circuit resident	<i>Circuit court</i>
Wisconsin	5 yrs (licensed to practice of law in state)	-	qualified elector of circuit	<i>Circuit court</i>
Wyoming	-	max. 70 yr old, min. 28 yr old	2 yrs state resident	<i>District court</i>
*same information was produced in earlier table (re: superior court)				

출처: 저자작성

(National Center for State Court: http://www.judicialselection.us/judicial_selection/methods/selection_of_judges.cfm?state= 를 재구성함)

토론 2

법관임용에 필요한 법조경력 단축의 의미

차성안 / 서울시립대학교 법학전문대학원 교수

1. 2004년 사법개혁위원회 논의 관련

가. 5년과 10년의 차이 관련하여, 2004년 당시 재판연구원 논의

대법원 내지 법원행정처, 사법정책연구원 등 사법행정권을 행사하는 지위에 있는 고위법관들이 법관임용에 필요한 법조경력 10년을 5년으로 단축하기를 원하는 것과 관련하여, 순혈주의를 유지하려는 의도가 있다는 비판이 있습니다. 이런 의심을 받게 만드는 가장 큰 연결고리는 재판연구원 제도입니다. 재판연구원 기간이 2년일 때에도 재판연구원으로 2년을 근무하고, 남은 3년을 법원이 선발, 관리를 담당하는 국선전담변호사²² 등으로 채워 법관임용되는 경향이 적지 않은 비중으로 나타났는데, 2017년 이후 채용되는 재판연구원 임기가 3년으로 늘어나고, 재판연구원 300명 정원제한이 풀리는 2023년부터는 이러한 경향이 더 심해질 수 있다는 우려는 나름의 합리적 근거를 가집니다. 군법무관의 경우 원래 2017년 이전에는 재판연구원 임용대상에 해당되지 아니하였으나 2018년 재판연구원 선발절차부터는 지원이 가능해졌습니다. 법원은, 법원 홈페이지 안내 내용에서 그 이유로 법관 임용 최소 법조경력이 3년으로 상향되어 법무관이 법관임용에 바로 지원하는 것이 불가능하게 되었는데, 재판연구원 선발절차에도 지원하지 못한다면 군복무로 인하여 불리한 처우를 받는 결과가 되기 때문이라고 밝혔습니다.²³ 정원 제한이 풀린 3년의 재판연구원 제도와 3년의 군법무관 임용 경력, 그 외에 법원이 선발절차에 관여하는 국선전담변호사, 대법원 재판연구관 등을 결합하면 5년의 법조경력을 실질적인 법원의

²² “국선전담변호사, 로클럭 출신 쏠림 증가-박주민 더민주 의원 ”법원의 제 식구 챙기기”, 블라인드 면접 등 도입에도 로클럭 비중 늘어“, 법률저널(2016. 9. 28.), <http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=42019> (2021. 8. 4. 확인).

²³ 대한민국 법원 홈페이지, 재판연구원 선발제도 안내, https://lawclerk.scourt.go.kr/appresearch/intro/sub5_01.work (2021. 8. 4. 확인).

영향권 내에서 보낼 수 있습니다. 조정전담변호사, 사법정책연구원 연구위원, 사법연수원 교수, 법원 행정처 사법행정 담당인력 등 법원이 선발하는 다른 직위의 경우도 위와 같은 수단으로 앞으로 활용될 가능성도 존재합니다.

다만 동시에 재판연구원 제도는 예를 들어 미국연방법관 대부분이 미국의 재판연구원, 즉 로클릭 경험을 가졌을 정도로, 법조일원화 제도와 이상적으로 결합될 수 있는 제도로 인식될 여지도 있습니다. 다만, 미국의 경우 연방법관 평균 임용연령이 48~49세나 50대 초반으로 매우 높기 때문에, 로스쿨 졸업 직후 1~2년의 로클릭 경험과 연방법관 임용 사이의 간격이 20년 이상 나는 경우가 대부분이고 그 동안 연방검사, 행정부, 로스쿨 교수, 로펌 파트너 등을 거쳐 연방법관으로 임명된다는 점에서 한국과 달리 재판연구원 이후 2년의 짧은 기간 동안만 다른 법조경력을 갖는 경우와는 차이가 있습니다.

로클릭 외에 연방법원에 존재하는 임기 8년의 부판사(치안판사, Magistrate judge)도 연방법관(Article III judges)으로 가는 경로로 활용되기도 하고, 그 비율이 2009년경 강한승 전 판사의 기고글²⁴에 의하면 전체의 16% 정도였는데 당시로서 급격히 증가하는 추세하는 언급이 있었다고 합니다. 그런데 규정상으로 5년의 법조경력을 요구하는 연방법원 부판사의 경우에도 2016년의 한 연구에 의하면 평균 임용연령이 46.11세로 연방지방법원의 연방법관 평균 임용연령 49.76세와 큰 차이를 보이지 않습니다.²⁵ 다만 미국의 연방법관은, 연방법관과 주법관의 수를 다 합쳐서 그 비중을 살펴보면, 한국의 고등법원 부장판사 정도의 비중에 불과하기 때문에, 한국의 3천명 전체 판사의 임용과 비교할 만한 미국의 일반적인 법관임용 기준으로 보기는 어렵습니다. 다만 주법원 판사의 경우 평균연령도 46세 정도로 연방법원 판사의 49세 정도가 큰 차이가 없습니다.²⁶ 사법정책연구원의, ‘판사 임용을 위한 적정 법조재직연수에 관한 연구’ 보고서에서도 최소경력으로 5년, 10년을 요구하는 주들이 혼재되어 있지만, 실제 주 법원 1심 판사의 임용 당시 평균 연령은 40대 중반으로 대부분 10년 이상의 법조경력을 갖춘 사람들 중에서 임용된다는 점을 밝혀두고 있습니다.²⁷ 미국 주법원에서 로클릭이나 부판사 내지 치안판사가 임기만료 후 2~3년의

²⁴ 강한승, “[워싱턴 법조계] 미국에서 종신법관제가 가능한 이유”, 법률신문(2009. 12. 21.), <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Opinion?serial=50499> (2021. 8. 4.).

²⁵ Tracey E. George & Albert H. Yoon, ARTICLE I JUDGES IN AN ARTICLE III WORLD: THE CAREER PATH OF MAGISTRATE JUDGES, 838면, <https://scholars.law.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1678&context=nlj> (2021. 8. 3. 확인).

²⁶ <https://m.blog.naver.com/PostView.naver?isHttpsRedirect=true&blogId=realcop&logNo=130129597146> (2021. 8. 3. 확인).

²⁷ 김신유, 판사 임용을 위한 적정 법조재직연수에 관한 연구, 2021, 60면.

추가적인 경력만으로 법관으로 임용되는 것은 일반적이지 않을 것으로 보이고, 통상 10년 이상의 법조경력을 거친 후에 법관으로 임명되는 것이 일반적일 것으로 보입니다.²⁸

영국의 경우에는, 시간제 판사의 존재가 특이합니다. 대부분의 순회판사, 고급법원 판사가 시간제 판사인 기록판사(Recorder) 경험을 가지는데, 기록판사는 형사법원, 구역법원에서 비상근법관으로 1년에 최소 15일 이상 최대 30일까지 재판을 담당합니다. 기록판사는 7년의 법조경력을 요구합니다.²⁹ 10년의 법조경력을 법관임용 조건으로 요구하는 것은 입법적으로 드물다는 언급하는 견해에서 영국 판사의 경우 7년의 법조경력을 요구한다고 했을 때 기록판사의 사례도 고려한 것일 것입니다. 이러한 시간제 판사인 기록판사 경험은, 그러나 한국의 재판연구원 경험과는 다른데, 1년에 최대 30일, 즉 한달가량만을 법관으로 근무하기 때문에 이를 전업으로서 도제식 법관과 사실상 큰 차이가 있는 판결초고 작성이나 검토보고서 작성에 종사하는 한국의 재판연구원과 비교하기는 어렵습니다. 1년의 나머지 11개월은 변호사 등 법관 아닌 법조인으로 일하기 때문입니다. 사법정책연구원의 보고서에서 인용한 영국 법관 임용에 관한 통계를 보면 2019-2020년 신규임용법관의 임용 연령을 보면 50세 이하인 자의 비중이 1/4가량으로³⁰ 실제 대부분의 신규법관의 법조경력은 20년 이상일 것으로 보이고, 50세 이하인 20%가량의 신규법관 중 법조경력이 5~10년에 불과한 자의 비중은 높지 않을 것으로 보입니다.

요약하면, 법조일원화 국가에서도 법원에서의 근무경험을 가진 자를 법관으로 임용하는 시스템이 존재하나, 한국과 같이 재판연구원 경험 이후 2~3년의 법조경력만으로 법관으로 뽑는 양상은 나타나지 않습니다.

재판연구원 제도 자체는 주로 법원의 요구로 본격적으로 논의되기 시작했고³¹, 2011년부터 도입되었고, 입법과정에서 재판연구원 제도가 법관임용 통로로 운영되는 것을 막기 위해 재판연구원의 임기를 제한하는 등 재판연구원에서 판사로 곧바로 임용되지 못하도록 하는 규정들을 마련해야 한다는 문제가 쟁점으로 떠오르기도 했습니다.³² 국회 사법제도개혁특별위원회는 로클럭의 법관임용시 로클럭 경력의 법조경력 3분의 1을 넘지

²⁸ 박영선, “은퇴한 어느 미국 판사와의 인터뷰”, 법률신문(2016. 2. 18.), <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Opinion?serial=98687> (2021. 8. 3. 확인).

²⁹ 김주경, 각국의 법관 다양화에 관한 연구, 사법정책연구원, 2017, 108-110면.

³⁰ 김신유, 판사 임용을 위한 적정 법조재직연수에 관한 연구, 2021, 70면; 영국 법무부(Ministry of Justice), diversity of the judiciary: Legal professions, new appointments

³¹ ““상고심사부 필요” vs “하급심 질 높여야”(종합)”, 연합뉴스(2010. 5. 26.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003296504> (2021. 8. 4. 확인).

³² “난상토론에 '좌고우면'... 활동시한 연장에만 '합의'”, 법률신문(2010. 12. 7.), <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=55300> (2021. 8. 4. 확인).

못하도록 결의하기도 했으나, 실제 2011. 7. 18. 법원조직법 개정(시행 2011. 9. 1.)에는 반영되지 않았습니니다.

Q: 2004년 논의 당시 재판연구원 제도에 관한 논의가 있었는지, 5년, 10년 등의 경력을 논의할 때, 3년 정도를 재판연구원 경력으로 채운 후 2년 후 임용하는 등의 방안과 관련한 논의가 있었는지가 궁금합니다. 5년의 법조경력을 요구할지, 10년 이상의 법조경력을 요구할지를 결의할 때 3년의 재판연구원 제도로써 그중 3년을 채울 수 있다는 점이 고려되었는지 여부는 중요한 영향을 미치는 요소일 수 있기 때문입니다.

나. 2004년 논의에서 법조일원화의 도입 취지로 중점을 둔 부분은?

법조일원화가 사법개혁 방안으로 논의되기 시작한 1980년대³³, 1990년대³⁴에는 ‘어린’ 법관의 재판에 대한 거부감과 법조경력이 긴 경륜 있는 판사에 의한 재판이 국민의 재판에 대한 신뢰를 높이는데 효과적이라거나 전관예우 논란과 관련하여 법관이 사직 후 변호사로 개업하는 관행을 없애는 전관예우 대책으로서 유용하다는 논거에서 주로 주장된 듯합니다. 그러던 것이 2000년대 법관의 관료화에 대한 비판이 강해지면서 서열주의, 순혈주의, 관료주의 타파의 방법으로도 법조일원화 논의가 강조된 것으로 보입니다.

Q: 2004년 논의에서, 법조일원화 제도가 주로 어떤 측면에 중점을 두고 법관임용을 위한 5년 또는 10년의 경력을 요구하게 되었는지 궁금합니다.

³³ 법조경력이 전혀 없는 사법연수원생 수료자를 곧바로 판사로 임명하는 법관임용제도를 일정한 법조경력을 가진 자 중에서 법관을 임용하는 법조일원화 제도로 변경하자는 제안은 매우 오래전부터 논의되어 왔고, 그때마다 5년, 10년의 수치가 언급되었다. 기사를 검색해 보면 1982. 9. 13. 서울통합변호사회 회장을 역임했던 문인구 변호사가 경향신문과의 인터뷰에서 “세상물정을 아는 사람이 재판을 해야 한다는 점에서 10년 이상 변호사로 활동하던 사람을 법관에 임용하는 것이 바람직하다”고 견해를 밝히는 내용이 있다(“문인구 변호사, 변호사는 ‘사회질병’ 고치는 의사, 경향신문, 1982. 9. 13.자 기사, 2면).

³⁴ 1990년대 법조일원화 논의는 아래에서 따로 자세히 살펴본다.

개인적으로, 변호사 자격 취득 후 바로 법관으로 임용된 ‘어린’ 혹은 ‘젊은’ 법관에 의한 재판이 문제라거나, 전관예우 문제를 해결하는데 법조일원화가 효과적이라는 주장에는 동의하기 어렵습니다. 대륙법계의 경우 사법시험 합격자 내지 변호사 자격자를 바로 법관으로 임용하는 시스템(career system)이 여러 나라에서 나타나는데, 그런 나라들이 모두 한국과 같은 재판에 대한 불신, 판사의 사직 후 변호사 개업으로 인한 전관예우 논란 문제에 시달리는 것은 아니기 때문입니다. 개인적으로, 위 문제제기는 사이비 문제제기에 가깝다고 생각합니다. 재판에 대한 불신은, 구술변론의 실질화, 심증의 단계적인 전면적 개시와 난상토론에 가까운 변론을 통한 의사소통의 강화, 일방적 의사소통 등 법정 외에서의 법관과 변호사 혹은 제3자(관선변호를 하는 동료법관과 법원 직원을 포함하여)의 의사소통의 엄격한 제한과 그 전제로서 법관 수의 2~3배 증원 등 재판절차의 근본적인 개혁³⁵으로 풀 문제이지, 판사의 연령이 문제라고 생각하지는 않습니다. 전관예우 문제도, 법조경력을 10년 이상으로 정하여 법관을 임용하는 법조일원화를 도입하면 전관예우가 해결된다는 것은 매우 순진한 희망사항에 가깝고, 영국, 캐나다 등의 사례에서 보듯이 판사의 사직 후 변호사 개업을 막기 위한 강력한 규제가 법관 사직 후 일정한 경제적 보장책(연금이든, 조정-중재인 등의 업무이든)과 병행되지 않으면,³⁶ 변호사-판사-전관 변호사의 법조일원화 시대에 적응한 새로운 전관변호사 개업 패턴이 자리잡을 가능성이 적지 않습니다.

법관의 관료주의 타파의 방법으로 법조일원화 방안을 주장하는 견해는 비교적 최근인 2000년대에 나타난 견해인데, 이는 법관의 규모가 늘고, 법원행정처를 통한 사법행정 수요가 늘어남에 따라 법원행정처에 근무하는 사법행정을 전담하는 판사인 심의관 숫자가 늘면서 법관

³⁵ 필자의 법관 대폭 2~3배 증원을 통한 재판제도 개선에 관한 논의는 아래 연재글 참조. 차성안, "현직 판사, '5분 재판'을 누가 승복합니까", 시사IN(2015-09-07), <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=24253&page=2&total=22> (2021. 8. 4. 확인); 차성안, "현직 판사의 일주일을 공개합니다", 시사IN(2015-09-21), <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=24353&page=2&total=22> (2021. 8. 4. 확인); 차성안, "판사가 출세는 포기한대도, '근무평정'은...", 시사IN(2015-10-06), <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=24389> (2021. 8. 4. 확인); 차성안, "현직 판사의 고연, '5분 재판'은 이제 그만", 시사IN(2015-10-14), <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=24469> (2021. 8. 4. 확인); 차성안, "대법원이 풀어야 할 상고제도", 시사IN(2015-10-20), <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=24522> (2021. 8. 4. 확인); 차성안, "독일에서 '도가니' 사건이 일어났다면", 시사IN(2015-10-27), <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=24574> (2021. 8. 4. 확인).

³⁶ 법조일원화 국가를 포함하여 전관예우 규제에 관한 여러 해외 사례를 토대로 구체적인 전관예우 규제방안을 5단계로 나누어 제시한 내용으로 필자의 아래 2권의 보고서 참조. 이에 관하여는, 차성안, 「해외의 전관예우 규제사례와 국내 규제방안 모색(1) - 퇴직법관의 변호사 개업에 대한 해외 규제사례-」, 사법정책연구원, 2019; 차성안, 「해외의 전관예우 규제사례와 국내 규제방안 모색(2) - 해외사례를 토대로 한 퇴직법관의변호사 개업 규제방안 -」, 사법정책연구원, 2019; 위 내용을 요약한 기사로는, "전관예우 실태 차성안판사"로펌이 판사·검사 영입해 맞춤형 전관변호사 서비스“, 로리더(2021. 8. 4.), <http://www.lawleader.co.kr/news/articleView.html?idxno=3869> (2021. 8. 4. 확인).

관료화가 심해지면서 그 중요성이 부각된 부분입니다. 특히 이용훈 대법원장 체제하에서, 사법개혁이라는 기치하에 법원행정처의 역할이 더 강화되면서, 역설적으로 법관의 관료화가 더 심해졌고, 양승태 대법원장 체제하에서 그 관료화의 정도가 정점에 이르러, 이른바 사법행정권 남용, 사법농단 사태가 터지게 된 것이라고 할 수 있습니다.

법조일원화 제도를 도입함에 있어 법조경력을 5년으로 할 것인지, 10년으로 할 것인지의 문제는, 법관의 관료화를 약화시킨다는 차원에서는 매우 중요한 문제입니다. 법조경력을 10년으로 하는 경우 법관 관료화는 상당 부분 약화되겠지만, 5년의 법조경력만으로는 제왕적 대법원장 체제하의 중앙집권적인 사법행정 시스템이 여전히 온존하는 한국 법원의 구조하에서 법원의 관료주의 문화를 약화시키기에는 매우 부족할 수 있습니다. 특히 앞서 본 재판연구원, 국선전담변호사, 군법무관 등을 통해 5년의 법조경력의 상당 부분 또는 대부분이 법원의 영향력 내에서 완성되는 일정 비율의 법관들이 존재하는 경우, 그 법관들을 중심으로 하여 관료주의 문화가 새로운 형태로 개편되어 유지될 가능성이 존재합니다.

2. 법조경력 단축 주장의 문제점과 반박 관련

가. 법원의 법조일원화의 사실상 폐기 의도는 나쁜가?

- 순혈주의의 유지와 성적 좋은 우수한 법관상의 문제

법조경력 단축 주장의 문제점과 반박에 관한 주장의 당부 자체에는 동의합니다. 법원의 의도는, 신규법관 임용을 위한 법조경력을 5년으로 제한하여 사실상 법조일원화를 폐기하고, 재판연구원 3년이나 군법무관 3년, 혹은 국선전담변호사 등을 거친 성적 좋은 ³⁷우수한 로스쿨생을 법관으로 임용하는 기본 구조를 유지하는 것입니다. 모든 법관을 다 위와 같이 뽑을 수는 없겠지만, 적어도 위 구조를 통하여 성적 좋은, 우수한 로스쿨 졸업생이 꽤 높은 확실성, 예측가능성을 가지고 법관이 되기 위한 처음 경로로서 재판연구원을 우선적으로 고려하여 지원할 수 있으면 1차적인 목표를 달성하는 것입니다. 재판연구원, 국선전담변호사, 대법원 재판연구관이나 기타 다른

³⁷ 성적이 좋은 것이 우수한 것과 동일시될 수 있는지는 논란의 여지가 일부 있지만, 적어도 법리에 충실한 신속한 재판의 차원에서 성적이 좋은 것을 우수한 것으로 파악하는 것이 일반적으로 잘못된 것이라고 보기는 어렵다는 것이 제 생각입니다. 다만 법조실무 경력이 늘어날 수록 실제 법조실무를 행하면서 쌓은 경험에서 오는 실무실력 등을 별도로 평가할 필요성이 커지고, 그 경우 성적이라는 요소의 중요성이 일정 부분 희석될 것이라고 봅니다.

법원이 관여할 수 있는 법조 경력 5년을 채울 수 있는 자리로서 개발가능한 잠재적 직위들을 최대한 활용하여 그 경로를 통한 법관임용의 비중을 일정하게 확보할 수 있고, 그 외의 5년의 경력을 검사나 대형로펌, 중소로펌, 사내변호사, 공익활동 등의 영역에서 법원과 무관한 법조경력을 채운 사람은 위의 주류적인 경로 외에 부족한 법관 수를 채우는 경로로 활용할 수 있습니다. 법원과 무관한 순수한 의미의 법조경력도 짧을수록 성적이 좋은, 우수한 자로서 유치하기 좋고, 법원에 가능한 빨리 들어오게 할 수록 법원의 순혈주의적 문화에 익숙하게 만들기도 좋습니다. 순혈주의는 그 자체로 보면 매우 부정적인 어감을 갖지만, 이는 다른 한편으로 보면 대륙법계 국가들에서 흔히 취하고 있는 즉시 법관 임용 시스템(career system)의 다른 말일 뿐입니다.

법원은 법조경력을 5년으로 단축해야 하는 이유로 그동안 10년 이상 경력자의 임용비율이 매우 낮고 지원자가 적다는 이유를 들고 있는데, 그러한 수치 자체는 법원이 10년 이상 법조경력자를 원래 사법연수원 성적이라면 법원에 지원하지 못했을 성적에도 불구하고 법관으로 임용하고자 하는 적극적 의지를 보였다면 크게 달라질 수 있는 수치입니다. 3년, 5년 이상의 경력만 있어도 법관으로 임용될 수 있었지만, 법조일원화 취지에 맞게 10년 이상 경력자를 법관으로 적극 임용하겠다는 시그널을 법원이 변호사 사회에 주었다면 10년 이상 경력자의 지원은 크게 증가했을 것입니다. 법원이, 계속 3년 이상을 요구할 때는 3년에 가깝게, 5년 이상을 요구할 때는 5년에 가깝게 법조경력을 요구하여 법관을 임용하는 것은 '성적이 좋은' '우수한' 법관의 임용 차원에서는 이해되는 면이 있습니다. 위 시기에 10년 이상의 경력을 가진 대부분의 변호사들은, 법관임용성적이 확보되었음에도 법관 임용을 포기한 경우도 있겠지만, 대부분은 1,000명을 기준으로 할 때, 200등 내의 법관임용을 위한 일정한 사법연수원 성적 커트라인(법관 임용 수에 매년 달랐고 군법무관임용이나 소수 존재했던 법조경력자 임용의 경우에는 조금 다를 수도 있음)을 넘지 못한 경우가 대부분이었을 것이기 때문입니다. 법관 임용의 어려움 때문에 과거 사법연수원 수료자도 일정 수 법관으로 임용했는데 시기에 따라 당시 임용된 법관의 성적을 두고 법원 내에서 일부 성적이 안되는 사람이 들어왔다는 등의 가십성 이야기가 돌던 때도 있었습니다.

7년, 10년 이상을 요구하는 시기로 접어들면, 더 이상 과거에 사법연수원의 법관임용 성적에 미달하는 지원자를 뽑아야 하는 꺼림직함은 없어지지만, 법관임용의 확실성, 예측가능성이 결여되면서 성적 좋은, 우수한 로스쿨 졸업생들이 법관임용이나 더 급하게는 재판연구원 지원에 큰 우선순위를 주지 않을 거라는, 혹은 주지 않고 있다는 조급함과 두려움은 더 커질 듯합니다. 법조인 중 가장 성적 좋은, 우수한 인재가 법관으로 지원하지 않을 거라는 혹은 않고 있다는

두려움. 5년의 법조경력으로 낮추는 것은, 그런 의미에서 최소한의 성적 좋은, 우수한 로스쿨 졸업생을 법관으로 확보하기 위한 대책일 수 있습니다.

그런데, 변호사 자격을 취득하는 자들 중 성적이 좋은 자를 법관으로 임용하는 것이 반드시 잘못된 것인지라는 생각을 해볼 수 있습니다. 예를 들어, 독일의 경우 법원의 재판과 법원의 재판에 대한 신뢰, 법관의 독립성도 높고 관료법관제임에도 관료화의 정도가 한국이나 일본처럼 심하지 않지만, 법관을 뽑을 때는 사법시험 성적이 가장 중요한 요소로 고려되고, 주별로 법관 지원 가능한 사법시험 성적 커트라인이 공식적으로 혹은 사실상 존재합니다. 미국의 경우에도 연방법관의 필수코스인 로클럭을 로스쿨의 가장 우수한 졸업생이 차지하는 경우가 대부분이고, 가장 우수한 졸업생이 로스쿨의 로리뷰의 편집장 등의 경험을 거친다는 것은 흔히 회자되는 이야기입니다.

따라서 근본적으로 어떤 법관상을 바라는가의 문제에서, 순위를 매길 수 있는 점수가 있을 때, 그 점수가 가능하다면 최상위에 가까운 그룹의 변호사들을 법관으로 임용하고자 하는 생각 자체가 문제라는 주장에는 의문을 가져볼 수 있습니다. 성적이 모든 것을 결정하지는 않지만, 적어도 법리에 대한 지식, 성실성 차원에서 법리에 충실한 재판, 신속한 재판을 실현하는 데에는 중요한 고려요소가 될 수 있습니다.

법원이 성적이 좋은, 우수한 법관을 유지하는데, 10년 경력을 요구하는 법조일원화 제도가 문제가 많다고 생각하는 것은 그 자체로는 반드시 문제라고 볼 수는 없습니다.

오히려 반대로, 10년 경력의 법조일원화 제도가 되더라도, 성적 좋은, 우수한 법관을 충분히 확보할 수 있다고 반박해야 맞는 것이 아닌가 합니다. 하나 더 덧붙인다면, 10년의 경력이 쌓이면 로스쿨 졸업 전후의 각종 시험에서 취득한 여러 점수 형태의 성적 외에 실제 법조인으로서 송무능력을 중심으로 한 실무능력, 인품, 평판 등이라는 요소가 추가되는데, 위 실무능력 등에 대한 평가를 가미하면 오히려 점수 형태의 성적만으로 뽑을 때보다 더 '우수한' 법관을 뽑을 수 있다고 반박해야 하지 않을까 합니다.

그런데, 10년 경력에서 실무능력, 인품(그 외에 논자에 따라 인권의식, 시민의 권리를 위한 투쟁경험 등을 포함하여) 등을 중요하게 평가하려면, 10년의 송무를 중심으로 어떤 경력을 객관적으로 평가해야 하는데, 현재 신규법관임용을 담당하는 법원 행정처의 조직과 관련 위원회로서는 전혀 그러한 평가 업무를 실질적으로 수행할 수 없습니다. 현재 법관

신규임용절차에서, 해당 지원자가 대리한 소송에서의 서면 등을 대표적으로 몇 개 내게 하고 한 후 그것을 위원에게 읽도록 하고 있으나 이런 식의 주먹구구에 가까운 실무능력에 대한 평가시스템은, 다른 법조일원화 국가에서 1명의 법관 지원자의 실무능력을 평가하기 위하여 들이는 엄청난 노력과는 엄청난 간극이 있습니다. 만약 10년 법조경력자를 정말 제대로 평가하여 뽑으려고 한다면, 적어도 상시적으로 그 평가업무만 전담하는 수십명 이상의 상근직원으로 구성된 법관임명위원회와 그 사무국 형태의 조직이 만들어져야 하고, 법관임용 주기도 1년에 수차례로 늘리거나 공석에 따라 수시로 임용하는 시스템으로 바뀌어야 합니다. 영국의 법관임명위원회 조직과 업무내용을 한국 법원 행정처의 법관임용을 위한 조직, 업무내용과 비교하면 인력, 예산, 평가절차의 정교성 등의 차원에서 엄청난 차이를 확인할 수 있습니다.³⁸

Q: 그런데, 10년 법조경력을 설계하고 입법으로 관철시킨 2004년, 2010년의 국면에서 주도적 역할을 했던 학자, 시민단체 등의 그룹에서 이러한 신규법관 임용시 평가를 위한 위원회, 그 사무국 조직 등을 구축하여 법조경력에 대한 평가를 실질화, 전문화하기 위한 노력으로 어떤 논의와 제안, 구상이 논의되었는지 궁금합니다. 특히 궁금한 부분으로는, 대법원 내지 법원행정처가 법관임용에 있어 주도권을 갖는 시스템 자체를 개혁하는 구상으로는 어떤 논의가 있어왔는지 궁금합니다.

나. 법원은 10년 이상 법조경력자 임용 정책을 채택한 적이 있나 없나?

1) 법원이 법조일원화를 추진해온 잊혀진(?) 오랜 역사 1. 1990년대~2000년대

법조일원화 제도 도입과정과 관련하여 시민사회단체나 정치권, 언론 등에서 주로 주장한 것으로 인식되거나 기억되고 있지만, 법원은 외부의 사법개혁 요구에 대응하는 과정에서 스스로 법조일원화 제도의 도입을 검토하거나 혹은 도입하기로 결정하여 구체적 방안을 제시하여 실행하기도 하였습니다.

³⁸ 법관임명위원회를 포함하여 영국의 법관임용 절차에 관해서는, 영국사법제도연구반(책임필자: 하정훈), “영국의 법관 임용제도에 관한 실증적 연구”, 외국사법제도연구(25), 사법정책연구원 (2019. 12.) 참조.

우선 1990년대에 이미 윤관 대법원장 체제하에서 구체적인 법조일원화 방안을 검토하여 실행에 옮기기 시작한 바 있습니다. 1993. 1. 8. 대법원은 사법정책연구심의관실(실장 황상현 부장판사)은 “사법연수원 수료직후 곧장 법관으로 임명되는 현행 법관임용제도에서 파생되는 모순을 개선하기 위해 앞으로 법관은 일정기간(최소 5년)이상 법조경력을 가진 사람 중에서 선발해야 한다” 내용의 보고서를 냈습니다.³⁹ 그런데 위 방안은 예비법관 단계로 임기 10년의 사법보좌관제도를 도입, 사법연수원수료자 또는 변호사 중에서 선발해 법관의 업무를 보조하게 하고 소액사건 등 간이사건을 맡도록 한후 5년째로부터 적합판정을 받은 사람에 한해 정식법관으로 임명하게 한다는 점에서, 변호사 등 다양한 법조경력을 가진자 중에서 법관을 임용하는 법조일원화제도와는 거리가 있습니다.

1993. 9. 24. 윤관 대법원장이 취임한 이후에는 법원행정처가 비위법관 문제를 근본적으로 해결하는 방법으로 변호사경력 10년 이상인 법조인을 법관으로 임용하는 방안등 법관임용제도 개선방안을 마련하기 위한 구체적인 노력에 착수했습니다.⁴⁰ 당시 대법원은 장기적으로 법조일원화를 추진한다는 방침 아래 현직변호사와 검찰 가운데 직무경력 10년 이상의 인사 중 도덕성과 업무상 자질을 엄중 심사해 법관에 임명하는 새로운 법관임용제도를 도입할 것을 검토중이었습니다.⁴¹ 당시 언론에서는 대법원의 법조 일원화를 위해 10년 이상의 변호사·검찰 경력 인사들에게 법관 임용 자격을 준다는 이러한 검토내용에 대해 기대감을 표하며, “복잡다기한 사회병리 현상에 대한 충분한 관찰능력”, “법관의 중후한 인품과 식견”을 언급하기도 하였습니다.

42

대법원 사법제도발전위원회(위원장 현승중)는 1993. 11. 25. 제2분과위원회를 열어 “현행 사법시험위주의 법관임용제도를 전면 개선, 법조경력 5~10년 이상의 법조인들에게 법관임용자격을 주기로 하는 방안”을 마련해 전체회의에 상정했습니다. 위 방안은 2가지 구조로 나뉘어져 있는데, 하는 부판사 제도로서 사법연수원 수료자들을 부판사로 임용, 재판연구업무를 담당하게 하거나 소액 및 즉결사건 등 경미한 민·형사 사건들을 처리토록 한 뒤 일정기간이 지나면 정식법관으로 임용하기로 하는 방안이었습니다. 다른 하나는, 5~10년의 법조경력을 가진 검사·변호사·대학전임강사 중에서도 법관을 임용하는 방안으로서 이를 통해 법조일원화를 추진한다는 것이었습니다. 이러한 법관임용 제도의 개선안의 배경으로는 “현행제도가 사법시험

³⁹ “실무 5년 뒤 법관임용”, 경향신문 1993. 1. 9.자 기사, 22면.

⁴⁰ “사법부 개혁 본격 착수”, 경향신문 1993. 9. 25.자 기사, 23면.

⁴¹ “사법제도 획기적 개혁”, 한겨레 1993. 9. 29.자 기사, 1면.

⁴² “[사설] 사법제도 개혁에 기대를 건다”, 한겨레 1993. 10. 3.자 기사, 3면.

및 사법연수원 수료 성적만으로 기준으로 법관을 선발해 사회경험이나 성품 등이 검증되지 않고 있어 법관들에 대한 국민들의 신뢰가 저하되고 있는데 따른 것”이라는 이유가 제시되었습니다.⁴³ 그러나 사법제도발전위원회(1993. 10. 구성됨)의 위 법조인 양성방안은 사회에 미칠 엄청난 파장과 법조계 내부의 이해관계 폭이 워낙 광범위하다는 판단에 따라 이를 중장기 과제로 넘기는 결정이 이루어졌습니다. 이후 1994. 7. 발족된 사법정책연구실에서 법조인 양성제도 전반에 대한 본격적인 연구검토를 넘겨받아 진행한 것으로 보입니다. 재야에서도 법조일원화 주장이 좀더 구체화된 형태로 나왔습니다. 서울변호사회장을 지낸 김창국 변호사는 10년 이상 활동한 사람 중에서 판사를 선발하는 것을 제안했는데, “사회적 분쟁에 대해 올바른 판단을 내리기 위해서는 사회현실을 충분히 경험해야 하기 때문”이라는 이유를 내세웠고, 진정한 법조일원화를 위해서는 인품과 경륜이 선발기준이 되어야 하며 부장판사급 등 모든 법관임용에 이를 적용해야 하고 이렇게 할 때 국민들에 사법부에 신뢰감을 갖게 될 것이라고 주장했습니다.⁴⁴

1995. 3. 2. 조선일보 기사로 조선일보-참여연대 공동기획 법조인 양성에 관한 “연륜있는 변호사가 판-검사돼야”라는 제목의 기사에서, 김철수, 양승두, 성낙인, 양건, 박은정, 홍준형, 김재원, 홍성우, 박원순 등이 참가하여 제시한 대안 중 하나로 판사는 상당한 실무경험을 쌓은 사람 중에서 임명하는 법조일원화 방안이 제안되었는데, 변호사의 대폭 증원이 전제되어야 하므로 현실적으로 변호사 수가 충분히 충원될 때까지 현행 제도를 병행할 수 밖에 없어, 초임 법관 임용시 최소한 1/5 정도를 변호사 및 학계에서 일정 경력 이상의 인사를 선발-임용해 그 비율을 점차 확대하는 방안을 제안했습니다. 대법원에서 1998. 3.부터 도입 예정인 예비판사 제도를 앞당겨 실시하되, 2년으로 돼있는 예비판사 기간을 차츰 늘려 일본처럼 7~10년 후에 정식판사로 임용되도록 하는 방안도 연구대상으로 논의되었습니다.⁴⁵

1995. 3. 6.에는 윤관 대법원장이 법조인력 양성제도 개선의 당위성을 천명한 뒤 서성 법원행정처 차장을 단장으로 중견법관 15명이 참가한 ‘법조인 양성을 위한 기획단’을 발족시켰고, 3개의 분과별(법학교육, 법조인력 선발의 적장수 및 사법연수방법, 정상적 법조구조정책 대책)로 개선안을 논의하였습니다. 정부의 사법개혁 작업에서 사법부가 배제된 것에 대한 충격과 불만이 컸던 사법부가 개혁이 돌이킬 수 없는 물결임을 감지하고 법원의 입장과 의견을 결집시킨 자체안 마련에 나선 것이었습니다. 다만 정부 일각의 미국식 제도를 근간으로 한 법조인 선발방식에

⁴³ “부판사제 도입 검토”, 경향신문 1993. 11. 26.자 기사, 22면.

⁴⁴ “판검사 임용제 경륜-인품 뛰어난 변호사 발탁해야”, 경향신문 1995. 2. 27.자 기사, 4면.

⁴⁵ “사법개혁 법 <3> 조선일보-「참여연대」 공동기획 법조인 양성 <하> ”연륜있는 변호사 판-검사돼야“, 조선일보 1995. 3. 2.자 기사, 10면.

대해서는 원칙적으로 반대하였고, 개혁적 개선 차원에서 작업을 벌였고, 법조일원화 차원에서 일정 경력 이상의 변호사에 대해 법관이 될 수 있는 자격을 주는 방안에 대해서는 긍정적 검토를 하였습니다.⁴⁶

이후 1995. 6. 19. 최종영 법원행정처장은 법관윤리장전 선포와 함께 판사증원 및 법조일원화 방안을 발표하면서 1995. 7.말까지 퇴직이 예상되는 법관 10여명의 결원을 보충하기 위해 변호사 가운데 10명 가량을 법관으로 임용할 계획이라고 밝혔습니다. 그러나 정작 지원자가 1명에 그쳐 실효를 거두지 못했는데, 그 원인으로는 보수, 지방근무, 유력 법무법인이 설정한 3, 5년의 의무근무기간, 전직에 대한 동기부여의 부존재 등이 지적되었습니다.⁴⁷ 대법원의 변호사로부터 법관을 임용하는 법조일원화 임용방식은 1998년도 임용시에는 사법연수원 성적을 기준으로 소수의 인원을 예외적으로 선발하던 것에 벗어나 변호사로서 전문경력과 자질, 능력 등을 종합적으로 고려하여 동기생 임관성적 기준에 미달하는 변호사(강조점과 밑줄은 필자)라도 과감히 발탁하기로 하였습니다. 이는 법관인력 수급사정의 악화, 1998년 특허, 행정법원의 개원, 재판의 전문화 요청 등 제반 문제에 대처하기 위해 재야 전문변호사를 적극적으로 영입하기 위한 법원의 결단으로 가능했습니다.⁴⁸ 1997. 12.에 이루어진 모집결과는 100여명이 지원하여 10명 정도만이 선발되는 등 10대1의 높은 경쟁율을 보였습니다. 1997년도에 10명 미만의 변호사가 지원해 1명이 임용된 것과 비교하면 매우 높은 지원율이었습니다. 당시 신청자들은 자기소개서만을 제출했고 대법원은 신청자의 연수원 졸업성적을 중심으로 변호사 경력과 청렴도 등을 고려하여 선발하였습니다.⁴⁹

1999. 11. 2. 대법원은 변호사의 대폭 법관임용, 법관정원 300~400명 증원 등을 발표했습니다.

대법원 1990년부터 1997년까지 매년 1~2명의 변호사를 임용해오다가, 1998년 시군판사 7명을 포함한 23명, 1999년에는 9명을 임용하여 10년간 45명의 변호사를 법관으로 임용했습니다.

그런데 대법원이 2000년 3월 정기인사에서 임용하려고 한 변호사의 숫자는 50명선으로서 10년간

⁴⁶ <특집> 사법제도 개혁(1)...사법부, 연합뉴스(1995. 3. 6.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003986219> (2021. 8. 4. 확인).

⁴⁷ “변호사들 법관지원 기피, 법조일원화 난망”, 연합뉴스(1995. 7. 20.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003896018> (2021. 8. 4. 확인).

⁴⁸ “내년도 재야변호사 10-20명 법관임용”, 연합뉴스(1997. 11. 24.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004261988> (2021. 8. 4. 확인).

⁴⁹ “법관임용 지원 변호사 10대1 경쟁”, 연합뉴스(1997. 12. 27.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004217610> (2021. 8. 4. 확인).

변호사 임용자 숫자를 띄어넘는다는 점에서 전례 없다는 평가를 받았습니다. 다만 법관의 자질 관련하여 능력이 검증되지 않는 변호사 영입시 재판의 질 저하 우려, 사법시험 및 사법연수원 성적에 구애받지 않는 폭넓은 임용기준 구상과 관련하여 현실적으로 인품, 적성, 능력, 청렴성 등의 '추상적' 기준을 어떻게 계량화시킬지의 문제, 영리 목적 소송을 맡던 변호사의 법관임용시 잡음의 소지 등 논란이 일고 있다는 점도 지적되었습니다. 당시 1천 644명 정원 대비 실제 법관수가 1천 359명으로 17.3%가 정원에 미달하는 등 심각한 수준의 법관 인력난의 상황에서 사법연수원 졸업생만을 임용해소는 충분한 재판인력을 확보할 수 없는 것이 이러한 입장의 배경이었습니다.⁵⁰ 이에 따라 2000년도에 실제 임용된 판사는 시군법원 판사 10명을 포함한 20명이 임용되었는데, 90년도부터 2000년까지 모두 75명의 변호사로부터 법관으로 임용되었습니다. 2001년 상반기에도 2000년부터 2005년까지 법관 및 예비판사의 연도별 장기수급계획 수립, 추진과 관련하여 수급계획의 원활한 추진을 위하여 상당 규모의 재야변호사 임용이 필수적이라면서 재야 변호사 법관 영입을 대폭확대하겠다고 공지하였습니다.⁵¹

2000년대 초반에는 이후 유사한 추세가 지속되다가, 2003. 8. 22. 노무현 대통령과 최종영 대법원장이 사법제도 전반에 대한 개혁작업의 공동추진을 합의한 이후, 2003. 10. 28. 사법개혁위원회가 출범하여 법조일원화 논의가 새로운 국면을 맞게 되었습니다. 사개위 논의과정에서 대법원은 법관들을 상대로 법조일원화 관련 설문조사를 실시하기도 하였는데, 법관 임용시 법조경력으로 5년 이상이 43.3%로 가장 많았고 다음으로 10년 이상(26.8%), 7년 이상(23.9%), 2년 이상(3.8%) 순이었습니다.⁵²

2004. 7. 5. 법조일원화에 대한 건의문이 의결되었는데, 2012년까지 적어도 신규 임용법관의 50%를 법관으로 임명되기 전에 5년 이상 변호사, 검사, 기타 영역에서 법률사무에 종사한 자들로부터 임용하기로 하는 내용이었습니다.⁵³ 이에 관한 자세한 논의는 발제에 포함되어 있으므로 생략합니다. 이에 따라 대법원은 2005. 3. 21. 사법개혁위원회 건의문에 기초하여

⁵⁰ “변호사 대폭 법관임용 배경과 문제점”, 연합뉴스(1999. 11. 2.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004554842> (2021. 8. 4. 확인).

⁵¹ 대한민국 법원 대국민서비스 홈페이지, “재야 변호사 법관임용”, 2000. 10. 30., <https://www.scourt.go.kr/portal/news/NewsViewAction.work?pageIndex=5&searchWord=%BA%AF%C8%A3%BB%E7&searchOption=&seqnum=11&gubun=3> (2021. 8. 4. 확인).

⁵² “법관들도 사법개혁 ‘긍정적 입장’”, 석간 내일신문(2004. 6. 30.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=086&aid=0000001819> (2021. 8. 4.).

⁵³ 사법정책연구실, “사법개혁위원회 경과 및 결과”, 종합보도자료, 사법개혁위원회, 2004. 12. 28., <https://www.scourt.go.kr/portal/news/NewsViewAction.work?currentPage=86&searchWord=&searchOption=&seqnum=318&gubun=6> (2021. 8. 4. 확인).

법조일원화의 구체적인 실시계획을 마련하여 발표하였는데, 5년 이상 변호사, 검사, 기타 영역에서 법률사무에 종사한 경험이 있는 사람으로부터 법관관임용 규모를 2006, 2007년 각 20명 내외, 2008, 2009년 각 30명 내외, 2010, 2011년 각 50명 내외로 임용하는 것이었습니다.

2) 법원이 법조경력 10년의 전면적 법조일원화를 공표한 잇고 싶은(?) 역사

- 2010~2011년 이용훈 대법원장 체제하의 10년 결의와 양승태 대법원장 체제하, 김명수 대법원장 체제하의 5년으로 되돌리기 노력들

대법원은 2010. 3. 26. 검사나 변호사, 법학교수로서 10년 경력을 쌓은 사람만 법관으로 임용하는 안을 내놓았는데, 모든 법관을 그와 같이 임용하는 전면적 법조일원화의 시기는 2023년으로 제시하였습니다. 앞서 살펴본 대법원이 2005. 3. 21. 공표한 점진적 법조일원화 추진일정이 진행되는 과정에서 위와 같은 입장이 공표된 것은 한나라당의 10년 법조경력에 관한 강한 추진의지가 큰 영향을 미쳤습니다. 2010년 1월 PD 수첩과 강기갑 의원에 대한 무죄판결이 나오면서, 한나라당을 중심으로 판사의 경륜에 대한 비판이 제기되었고, 한나라당은 사법제도개선 특별위원회(위원장 이주영)를 구성하여 대법관 24명 증원안과 함께 법관 경력을 10년으로 하는 전면적인 법조일원화안 등을 제시하여 법원을 압박했습니다.⁵⁴ 2010. 2. 10. 확정된 한나라당의 사법제도개선특별위원회의 사법부제도개선안은 경력 10년 이상인 검사·변호사·법학교수 중 40대 이상인 자'로 법관 자격을 확대하는 방안을 5년 안에 점진적으로 시행키로 하였습니다.⁵⁵ 물론 한나라당의 법조경력 10년의 전면적 법조일원화 도입 주장은 갑자기 하늘에서 떨어진 것은 아니고 앞서 살펴본 법조일원화 논의의 오랜 과정에서 10년안과 5년안 등이 계속 논의되어오던 과정, 점진적 실시와 시험 확대 실시 후 전면실시 논의가 대립되어온 과정이 있었기 때문에 가능한 것이었습니다.

대법관 증원 등의 사활을 건 사안에 대한 방어 의도 등이 결합되었을 수도 있기는 하나 이용훈 대법원장 체제하에서 법원이 2010~2011년에는 법조경력 10년을 법원 입장으로 받아들여 언론에

⁵⁴ “정치권 성급한 사법개혁 줄속우려”, 법률신문(2010. 2. 2.), <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=51082> (2021. 8. 4. 확인); “與 '대법관 증원·10년 경력 법관임용' 추진”, 뉴시스(2010. 2. 10.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0003084308> (2010. 2. 10. 확인).

⁵⁵ “與 사법제도개선특위 '사법부개선안' 확정”, 머니투데이(2010. 2. 10.), <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2010021015324360303&outlink=1&ref=https%3A%2F%2Fsearch.naver.com> (2021. 8. 4. 확인).

선제적으로 공표하고 구체적 실행계획을 제시하였습니다. 구체적으로 대법원은 2010. 3. 26. 사법제도 개선안 II. [사법정책자문위원회 의결에 따른 후속조치]라는 제목의 보도자료를 내어, “2023년부터 법조일원화 전면적 실시[10년 이상 법조경력]”, “사법정책자문위원회의 의결에 따른 구체적인 사법제도개선안 실행 계획”, “이미 시행 중인 법조경력자 임용을 지속적으로 확대하여 2023년부터 신규임용 법관 전부를 10년 이상 법조경력자로 충원”한다는 내용을 공표했습니다. 현행 법조경력자 임용 방식의 경우 2022년까지 법조 경력 5년 이상을 요구한다는 과도기적 내용도 담겼습니다. “법조일원화로의 성공적 이행 여건 조성”이라는 제목 하에 “법관 처우의 획기적 향상 필요: 법관 확보 위해서는 법관 처우개선 필수”, “별도의 법관 보수 체계 마련: 검사 보수 체계와 분리”, “재판연구원 제도 신설: 재판의 질과 효율성 저하 방지” 등의 내용도 담았습니다.⁵⁶

그런데, 대법원은 최근 보도자료에서 2010년 사법정책자문위원회에서 법관 임용을 위한 법조경력으로 10년 이상이 적절하다는 건의를 명시적으로 하지 않았다는 점을 강조하고, 다만 법원행정처가 2010. 3. 26. 법관 확보를 위하여 법관 처우의 획기적 향상 등을 전제조건으로 2023년부터 10년 이상의 법조경력자로 법관을 임용하고자 하는 실행계획을 마련한 바 있는데 그 내용이 대법원 사법정책자문위원회의 의결인 것처럼 보도된 것이라고 하여, 법원이 과거 10년 이상의 법조경력을 법원 입장으로 채택한 것을 숨기려고 하는 듯한 무리한 해명을 하고 있습니다.

57

이러한 해명은 기이한 느낌을 주는데, 현재이든 2010년 당시이든 사법행정권의 최종적인 최고 의사결정권자는 대법원장이고, 법원행정처는 대법원장의 의사를 집행하는 보조자로서 최종적인 의사결정기관입니다. 사법정책자문위원회는 ‘자문기구’이지 최종의사결정기구가 아닙니다. 법원의 입장과 관련하여 법원행정처가 오히려 최종적인 의사결정권을 가지기 때문에, 당시 사법정책자문위원회의 자문의견에 그치지 않고, 당시 이용훈 대법원장을 보좌하는 법원행정처가 사법정책자문위원회의 의결에 따른 후속조치로서 구체적으로 법조경력 10년을 구체화한 것은 법원의 의사결정 관련하여 훨씬 더 무게를 갖는 부분입니다.

⁵⁶ 대한민국 법원 홈페이지, “사법제도 개선안II(인사제도 포함) 관련 보도자료”, 2010. 3. 26., <https://www.scourt.go.kr/portal/news/NewsViewAction.work?pageIndex=141&searchWord=&searchOption=&seqnum=635&gubun=6> (2021. 8. 4. 확인).

⁵⁷ 대한민국 법원 홈페이지, 보도자료/언론보도해명, “법관 임용 법조경력에 관한 법원조직법 개정안 관련 설명자료(1/2)”, <https://www.scourt.go.kr/portal/news/NewsViewAction.work?pageIndex=1&searchWord=&searchOption=&seqnum=2044&gubun=6> (2021. 8.4. 확인).

그리고, 이러한 법원행정처의 조치는 사법정책자문위원회와 동떨어진 것이 아니라, 명시적으로 건의문에 포함되지는 않았지만 사실상 법조경력 10년의 전면적 법조일원화를 실시를 받아들이면서 전면실시 시기, 과도기적 조치를 어떻게 할 것인지를 조율하는 것으로 사법정책자문위원회 논의가 최종적으로 이루어졌던 것을 반영한 것입니다. 2010년 당시 언론 기사를 보면, 사법정책자문위원회(위원장 이홍구) 입장으로 법관 경력을 최종적으로 10년으로 늘리는 방안은 2010. 1. 27.부터 이미 보도되고 있습니다. 사법정책자문위원회의 개선안을 소개하는 내용으로 “판사의 경력을 높여야 한다는 정치권 등의 주장을 반영해 지원자격을 높여 최종적으로는 10년 이상의 법조 경력을 가져야 법관으로 임관될 수 있도록 했다”는 내용의 기사 등이 그것입니다.⁵⁸ 특히 행정처가 2023년부터 10년 이상의 법조경력자로 법관을 임용하고자 하는 실행계획을 마련한 것 자체는 자인하는 시점인 2010. 3. 26.은 대법원 사법정책자문위원회가 한나라당의 사법개혁안에 반대 입장을 밝힌 사법부가 법조 일원화 실시, 법관인사 이원화 등을 골자로 한 자체 개선을 전격 공개한 날입니다. 2010. 3. 26.자 언론 기사를 보면, 법조일원화 방안으로 2023년부터 신규 임용법관을 10년 이상 법조경력자로 채우는 내용을 골자로 하는 사법제도 개선안 실행계획을 대법원 사법정책자문위원회가 내놓았고 이를 조만간 이용훈 대법원장에게 건의할 예정이라는 취지 등으로 보도하고 있습니다. 대법원이나 법원행정처 관계자의 말을 빌어 ‘2023년 이전까지 사연 또는 로스쿨 수료생을 점차 줄이고 법조경력은 늘이는 방안’이라고 보도하는 내용도 눈에 띕니다.⁵⁹ 당시 이동근 대법원 공보관은 “첫 로스쿨 졸업자들이 변호사 자격을 취득한 후 법조 경력을 10년 쌓을 시점인 2023년으로 시기를 정했다”며 10년의 법조경력 일원화 전면적 실시 시기를 2023년으로 정한 이유를 설명한 바 있습니다.⁶⁰

대법원이 자신의 입으로 명확히 공표한 법조 10년 경력의 전면적 법조일원화 실시 약속을 기이한 형태의 궤변으로 부인하는 듯한 입장을 열심히 내는 이유는, 물론 지금 김영수 대법원 체제하의 대법원은 법조경력 5년으로의 회귀를 원하기 때문입니다.

⁵⁸ “로스쿨 수료자 일부 선발 재판연구관 거쳐 판사로... 사법정책자문위 개선안”, 국민일보(2010. 1. 27.), <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0003345242&code=11131100> (2021. 8. 4. 확인).

⁵⁹ ‘법원구조 통째로 바꾼다’ 법조일원화..고법 및 지법 판사 분리, 파이낸셜 뉴스(2010. 3. 26.), <https://www.fnnews.com/news/201003261638185861?t=y> (2021. 8. 4.); “대법 제도개선안 확정...입법 난항 예고”, 연합뉴스(2010. 3. 26.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0003191339> (2021. 8. 4. 확인); “대법원 자문위, “법조 10년 이상 경력자만 법관 임용”, 경향신문(2010. 3. 26.), <https://www.khan.co.kr/national/court-law/article/201003261810515#csidx2ea1ff2c4ff1f36a71d5f078861f28f> (2021. 8. 4. 확인); “법조일원화 2023년 전면시행”, 세계일보(2010. 3. 27.), <https://www.segye.com/newsView/20100326003675> (2021. 8. 4. 확인) 등 다수.

⁶⁰ “10년이상 법조경력 있어야 법관 된다”, 한국경제(2010. 3. 26.), <https://www.hankyung.com/society/article/2010032679581> (2021. 8. 4. 확인).

그러한 입장 변화는 김명수 대법원장이 처음 취한 것은 아니고 양승태 대법원장 때 이미 이루어진 것입니다. 이용훈 대법원장이 물러나고 양승태 대법원장이 새로 취임한 뒤 얼마 안있어 대법원은 10년의 법조경력을 5년으로 줄이기 위한 논의를 시작합니다.⁶¹ 이후 2013. 10. 24.

사법정책자문위원회는 “2022년부터 10년 이상 경력자로 제한하는 법관 임용절차를 개선해 5년 이상 경력자도 임용될 수 있도록 별도의 임용절차를 마련해 운영하는 것이 바람직하다고 권고”하는 결의를 했습니다.⁶² 다만 이후 상고법원 논의에 올인하면서 시도한 여야 전체 국회의원을 상대로 한 전방위적 입법로비가 실패하고, 이후 소위 사법행정권 남용, 사법농단 사태가 진행되면서 실제 입법으로 추진되지는 못한 것으로 보입니다. 오히려 실제 입법 시도는 김명수 대법원장 체제하에서 있었는데, 2019. 3. 13. 이완영 의원이 법조경력을 1심은 5년, 2심은 15년으로 하는 이원화 법안을 발의한 것이 그것입니다. 그 내용이 2013년 사법정책자문위원회의 이원화된 법조일원화 경력 요구 내용과 유사하다는 점에서, 법원의 사법행정담당자나 몇몇 고위법관과 일정한 물밑 협의가 배경이 되지 않았나 추측해 봅니다. 다만 위 법안은 통과되지 못하고 임기만료 폐기되었습니다.

위와 같은 경과에서 법원은 순수한 의미의 법조 엘리트가 사라지는 법조일원화에 우호적이지 않고 어떻게든 법조일원화를 과거의 순혈주의 형태의 즉시임용 방식에 가깝게 유지하려는 노력을 지속해왔다는 것을 알 수 있습니다. 법조일원화 시대와 연관된 주제로 한 적지 않은 연구보고서가 사법정책연구원에서 발간된 바 있지만, 그 내용을 살펴보면 법조경력 10년의 전면적 실행에 대비한 구체적인 방안에 대한 내용이 부족한 경우가 많고, 실제 법원행정처가 이러한 연구를 참조하여 10년 법조경력자의 전면적 임용에 대비한 어떤 구체적 정책개발을 한 것도 찾을 수 없습니다. 양승태 대법원장 체제 하든 김명수 대법원장 체제하이든, 법원은 10년 법조경력 판사의 임용을 위한 임용제도의 근본적 변화, 법관 임용을 위한 새로운 시스템 구축, 인력의 대폭 총원 등의 노력을 거의 하지 않았다고 평가할 수 있습니다. 사법행정권을 담당하였거나 그에 가까운 고위법관들은 법조경력 10년을 5년으로 되돌려야 한다는 생각 또는 복안을 가져왔고, 그런 관점에서 보면 10년 법조 경력 판사를 적극 임용하는 정책의 연구, 개발, 실행 자체가 경원시되어야 할 요소입니다. 김명수 대법원장 체제하에서도, 10년 경력자의 임용 확대를 위한 연구와 개발은 없었고, 오히려 2020년 과제로 앞서 언급한 “판사 임용을 위한 적정

⁶¹ “사법정책자문위, 법관임용때 경력요건 완화 논의”, 연합뉴스(2013. 9. 25.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0006499524> (2021. 8. 4. 확인).

⁶² “사법정책자문위, 법관임용시 '법조 경력' 완화 권고”, 연합뉴스(2021. 8. 4.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0006556751> (2021. 8. 4. 확인).

법조재직연수에 관한 연구가 10년 경력을 5년 경력으로 되돌리기 위한 사전 포석으로 사법정책연구원 연구과제로 제안되었습니다. 2004년 사법개혁위원회 논의 당시 사법정책연구실 사법정책심의관, 2005년 사법개혁추진위원회 논의 당시 사개추위 실무1팀장을 맡기도 했던 홍기태 사법정책연구원장도 2020. 8. 18. 칼럼기고를 통해 법조경력 10년을 비판하며 단축논의를 시작하자는 의견을 제시하였습니다.⁶³ 사법정책연구원에서는 2021. 3.경 10년 법조경력 은 과하고 5년 법조경력이 적정하다는 취지의 연구결과보고서가 발간되었고, 사법정책연구원은 2021. 6. 25. 로스쿨협의회와 공동으로 법조일원화와 법관 임용제도 개선방안이라는 토론회를 열어, 7, 10년으로 상향되는 법조경력을 5년으로 단축할 필요성 등을 논의한 바 있습니다. 현재 법조경력을 10년에서 5년으로 단축하는 법안이 법제사법위원회에서 논의되는 것은, 이런 연장선에서 살펴보면 새로운 일도 아니고 예정된 수순의 일이었습니다.

다. 법원의 ‘오랜 법조경력자 임용 적극실시 발언’과 타협안에 관하여

법원은 5년 경력으로 법조경력을 줄이는 입장과 관련하여, “오랜 법조경력을 갖춘 법조인의 법관 임용은 적극적으로 실시할 계획”이라는 의사를 언론 보도자료⁶⁴를 통하여 밝히고 있습니다. 과거의 혹은 현재의 법안 중 1심은 5년, 2심은 15년으로 해서 균형을 잡는 느낌을 주는 내용도 보이기도 합니다.

우선, 1심의 5년 법조경력, 2심을 15년 경력을 요구하는 것이 적어도 2심의 경우 법조일원화를 더 강력하게 추진하려는 의도인 것처럼 주장한다면 그것은 기만적인 것입니다. 지방법원, 고등법원 이원화에 따라, 이미 2심 고법판사는 15년 경력 이상의 법관들만이 지원할 수 있습니다. 만약 진심으로 고등법원에 법조일원화 제도를 실현하려고 한다면 그 15년 경력자 중에서 법관 경력이 없는 순수 법조경력자의 비율을 일정비율(50, 60, 70% 등) 이상 보장하는 등의 조항을 신설해야 합니다.

“오랜 법조경력을 갖춘 법조인의 법관 임용은 적극적으로 실시할 계획”이라는 것이 진심이라면, 마찬가지로 5년 법조경력만으로 법관에 지원할 수 있게 하는 것과 동시에, 5년 이상, 7년 이상,

⁶³ 홍기태, “10년 법조경력 법관”, 법률신문(2020. 8. 18.), <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Opinion?serial=163553> (2021. 8. 4. 확인).

⁶⁴ 대한민국 법원 홈페이지, 보도자료/언론보도해명, “법관 임용 법조경력에 관한 법원조직법 개정안 관련 설명자료(1/2)”, <https://www.scourt.go.kr/portal/news/NewsViewAction.work?pageIndex=1&searchWord=&searchOption=&seqnum=2044&gubun=6> (2021. 8.4. 확인).

10년 이상 법조경력자의 신규법관 임용 비율을 일정하게 나누어 분배하는 조항을 법원조직법에 추가하여 개정하는 방안을 생각해 볼 수 있습니다. 다만, 법원이 “오랜 법조경력을 갖춘 법조인의 법관 임용을 적극적으로 실시할 계획”이라고 할 때, 그 “오랜 법조경력”에 10년 이상이 얼마나 들어갈지, “적극적으로 실시”한다고 했을 때 그 숫자가 예를 들어 50% 이상에 달할지는 의문이기는 합니다.

사법정책연구원의 “판사 임용을 위한 적정 법조재직연수에 관한 연구”에서는, 미국의 경우 10년을 요구하는 주도 있지만, 5년을 법조경력으로 요구하는 주도 많다고 이야기하고 있지만, 동시에 실제 주법관 임용 평균연령이 40대 중반이라는 사실도 밝히고 있습니다. 앞서 본 자료에 의하면 46세이다. 연방법관은 임용시 평균연령이 48, 9세나 50대 초반이다. 이는 20년 이상의 법조경력자의 법관임용이 일반적이고, 실제 5~10년 사이의 법조경력자 임용 비율은 매우 작다는 이야기입니다. 영국의 경우에도 신규법관 중 50세 이하가 1/4에 불과하다는 것도 앞서 본 바와 같고, 법조경력이 5~10년에 불과한 법관임용자의 비율은 아마도 훨씬 더 작은 비율에 그칠 것입니다. 영국의 경우 2008년에 고급법원 판사 임용에 필요한 10년 경력을 7년으로 낮춘 것은 대부분의 법관이 배리스터 출신의 백인남성이라는 점을 반성하면서 여성이나 소수인종(BAME -Black, Asian and minority ethnic)의 비중을 높여 법관의 다양성을 높이기 위하여 취하여진 조치입니다.

위와 같은 배경을 고려하면, 미국, 영국에서 5, 7년의 법조경력이 요구되는 부분이 존재하기는 하나, 그것은 다양성 차원에서 사실 작은 비율에 관한 것일 뿐입니다. 한국의 대법원, 법원행정처는 그러한 취지와는 전혀 달리, 5년 경력으로 단축한 이후 5년 경력 언저리의 법관들만을 주로 임용할 의도에서, 우수한 법관의 임용, 수급이 어렵다는 것을 전면으로 내세우고 있습니다. 대법원, 법원행정처는 형식적인 최소한의 법조경력을 세계적 추세라고 강조하면서, 정작 미국이나 영국의 실제 신규법관의 평균 법조경력 기간 등에 대해서는 언론 등에서 아무런 언급을 하지 않아, 마치 미국이나 영국에서 경력 5~10년의 법관이 다수 임용되는 것 같은 외관을 만들어 내고 있다. 여기에 법원이 그동안 3년 이상, 5년 이상 법관 임용시 10년 이상 법조경력자 비율을 늘리기 위한 법관임용제도 개선에 이렇다할 의지를 전혀 보이지 않은 것을 고려하면, 법원은 오랜 법조경력을 갖춘 법조인의 법관임용을 적극적으로 실시하지 않을 가능성이 매우 높습니다.

다만 이런 생각은 법원의 의도가 진심임에도 오해하는 것일 수도 있습니다. 법원의 의도를 진심으로 받아들이면, 법관의 다양성 차원에서 5~10년 사이 경력자도 작지만 일정 비율을 남겨두어 유지하는 것도 반드시 나쁘지만은 않을 수 있습니다. 임용되는 신규법관의 법조경력 비율을, 5~7년을 15%, 7~10년을 20%, 10년 이상을 65% 등으로 확정하여 법원이 언론에 밝힌 대로 “오랜 법조경력을 갖춘 법조인의 법관 임용은 적극적으로 실시”할 수 있는 토대를 마련해 두면서, 동시에 일정한 젊은 법관을 확보하여 법관의 다양성을 높이는 것도 방법일 수 있습니다.

위와 같은 타협안에 대한 의견을 듣고 싶습니다.

3. 법관임용 난항? 무엇이 ‘진짜’ 문제인가? 관련 지정토론

가. 제왕적 대법원장 체제 개혁을 위한 5대 입법과제에는 무관심하면서, 5년 경력으로의 단축에는 신속히 동의하는 법제사법위원회 혹은 법안심사 1소위 소속 국회의원들

앞서 법조경력 10년의 5년으로의 단축이, 적어도 법관 사회의 관료주의의 해결에 있어서는 좋지 않은 영향을 줄 것이라는 의견을 밝힌 바 있습니다. 법관임용에 필요한 최소 법조경력이 10년으로 되는 경우, 그 자체로 법관 사회의 관료주의는 본질적으로 변화될 가능성을 품고 있습니다.

그러나 더 근본적인 해결책은, 제왕적 대법원장이 법관임명, 승진, 전보인사, 근무평정, 대법관 임명, 법원장 임명, 재임용 등 각종 법관인사에 관한 권한과 모든 사법행정권한을 제왕적으로 독점하는 상황, 그리고 그 제왕적 대법원장을 다수의 상근법관이 포진된 중앙집권적인 법원행정처의 관료법관 조직이 보좌하는 상황을 해소하는 것입니다.

저는 이러한 방안을 제왕적 대법원장 체제를 개혁을 위한 5대 입법과제로 2017. 3. 25. 토론회의 지정토론 과정에서 제시한 바가 있습니다. 5대 입법과제로, 사무분담위원회의 입법화, 법원장 호선제, 지방/고등법원 이원화 완성, 전국법관대표회의의 사법행정상 최고의사결정기구화, 법원행정처의 해체 및 재구성을 제안했는데,⁶⁵ 이 중에 국회입법으로 완성된 것은 지방/고등법원 이원화 완성 부분 정도입니다. 나머지 과제들은 아직 국회 입법으로 반영되지 않고 있습니다.

⁶⁵ 이에 관하여는, 차성안, “제왕적 대법원장 권한 분산해야...”, 시사IN(2017-04-24), <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=28999> (2021. 8. 4. 확인).

그중에서 전국법관대표회의의 사법행정상 최고의사결정기구화는, 전국법관대표회의, 사법발전위원회, 사법발전위 후속추진단 등을 거쳐 사법행정회의 형태로 사법행정권자와 외부 참여를 고려하는 형태로 수정되어 법안으로 발의된 바 있습니다. 그런데, 국회, 특히 법제사법위원회는 이러한 제왕적 대법원장 체제 개혁을 위한 개혁법안들을 통과시키지 않고 있습니다.

그런 상황에서, 법제사법위원회 1소위(소위원장 박주민)에서 법관경력 10년을 5년으로 축소하는, 기존의 법조일원화 전면 도입 논의를 사실상 폐기하는 것에 가까운 법개정안을 통과시킨 것은 적어도 법원의 관료주의 약화 문제와 관련해서는 잘 이해하기 힘듭니다.

개인적으로, 법조일원화 시스템이 아니라 변호사 자격자를 즉시 법관으로 임용하는 시스템을 가진 나라에서 모두 법관의 관료화가 심각하게 나타나지는 않기 때문에, 제왕적 대법원장 체제 개혁을 위한 5대 입법과제가 확실히 입법화되고, 이후 법관재임용 제도 폐지 내지 개선, 법관 부동성 원칙의 입법화, 법관 근무평정 제도의 객관화, 실질화, 불복절차 보장 등의 개혁이 뒤따른다면 법조일원화 시스템 외의 방안으로도 한국 법원의 관료화 문제를 상당 부분 해결할 수 있다고 생각합니다. 그런데, 국회에서 법원의 관료주의 문제 해결을 위한 최소한의 입법에는 이렇다 할 의지를 전혀 보이지 않다가, 적어도 법관 관료주의 문제 해결 차원에서 보면 악수인 법조일원화 법관경력 축소 입법에는 신속히 반응하는 것은 잘 납득하기 힘듭니다. 법조일원화에 대한 반감을 보이는 것, 특히 법조경력 10년으로 성적이 좋은 우수한 변호사가 법관으로 임용되지 않고 낮은 성적의 법관이 임용되어 법관의 질이 떨어질 것이라는 우려는 사법연수원 수료 직후 임관된 법관들의 일반적인 정서인데, 현직에서 바로 국회의원으로 옮긴 현직 법관 출신 국회의원들이 늘어난 것도 국회 법제사법위원회 환경이 법조경력 단축 입법에 우호적인 형태로 급 전환된 한 이유일 수도 있을 듯 합니다.

다만 양당의 이러한 급격한 입장변화는 양대 정당인 민주당, 국민의 힘에 일관된 당론이라는 게 존재하는가라는 의심을 품게 만듭니다. 민주당은 법조일원화 도입 논의의 초석이 다져진 노무현 정부 당시 논의를 이어서 법조일원화 입법에 일관되게 찬성해 온 것으로 알고 있고, 국민의 힘은 2010년 한나라당 시절 한나라당 사법제도개선특위(위원장 이주영 의원)의 활동 등을 통해 경력법관제와 관련하여 10년의 법조경력, 형사단독 판사에 대해선 15년 이상 경력 등을 요구하는

등⁶⁶ 법관임용에 필요한 법조경력에 10년으로 입법화되는데 있어서는 오히려 더 강경한 입장을 고수하는 등 주도적 역할을 했기 때문입니다.

위와 같은 급격한 변화는 각 정당의 법제사법위원회 위원구성의 세대교체에 기인한 것일 수도 있지만, 2011년 무렵의 법조일원화 입법시 양대정당의 고민의 수준이 별로 깊지 못했다는 점을 반증하는 것이기도 합니다. 또한 법조일원화 전면실시가 까다로운 여러 쟁점들을 안고 있다는 점을 고려하면, 법제사법위원회의 국회의원이 법원행정처가 내세우는 법조경력 단축의 논거들의 허실을 제대로 파악할 사법개혁에 관한 전문성이나 식견을 갖추기 힘든 상황도 이해되는 면이 있습니다.

Q: 저는 법원 관료주의 문제 해결과 관련하여, 법조경력 5년으로의 축소가 가져올 악영향을 충분히 인정하지만, 동시에 더 근본적인 해결책으로 제왕적 대법원장 체제 개혁을 위하여 제가 제시한 5대 입법(일부 수정된 버전을 포함하여) 등의 국회입법이 먼저 조속히 이뤄질 필요가 있다고 생각하는데, 이에 대한 의견을 듣고 싶습니다.

나. 10년 경력 법관 임용, 수백명 증원은 문제없지만, 2~3배 수천명 증원은 법관 처우의 획기적 개선 등 대책 필요

저는 법관임용에 필요한 법조경력을 10년에서 5년으로 축소하는 논의에서, 법관임용의 어려움을 토로하고 법관증원을 위한 개선 필요성을 언급하는 것과 관련하여, 양면적인 감정을 느낍니다.

저는 한국 법원의 재판에 대한 기존의 문제제기는 그것이 어떤 주장이든, 사건수에 비해 지나치게 적은 법관 수라는 근본적인 한계를 간과했다는 점에서, 모두 근본적인 한계를 지닌다고 생각합니다.

⁶⁶ 한나라당 이주영 의원은 법관 경력 요건을 15년으로 늘려야 한다는 법안은 대표발의하기도 하였고, 법무와 검찰도 입법과정에서 이에 동조하는 입장을 밝히기도 했다. “국회로 무대움긴 사법개혁...法-檢 시각차 현격”, 연합뉴스(2010. 2. 8.), <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003111659> (2021. 8. 4. 확인)

“2021. 8. 3.자 준비서면 진술합니다”는 진술을 구술주의의 변론으로 인정하는 위헌적인 서류재판 관행이든, 형식적 절차사항 체크 시간을 빼면 1건당 평균 5분에 불과한 합의부 재판, 단독판사 재판, 그보다 더 적은 평균 3분의 소액재판이든, 2인 합의로 위헌, 무효의 합의부 재판을 양산해내는 합의부 재판이든, 근본적으로는 법관 1인당 사건부담 수가 일본의 2배, 독일의 3~4배에 이르는 상황에서 근본적인 해결은 불가능하다는 생각을 합니다. 적어도 2~3배의 법관 증원을 통해, 현재 3천명 수준의 법관 수를 6~9천명 수준으로 늘려야만 의미 있는 재판절차 개혁이 가능하다는 주장을 오랫동안 해왔고, 2021. 2. 법원을 사직한 이후에도 그러한 입장에는 변함이 없습니다.

그런 차원에서 보면, 법관 증원은 제가 사법개혁과 관련하여 가지는 가장 1순위의 관심사이고, 만약 법관 임용을 위한 법조경력 10년이 5년으로 단축되는 것이 법관 2~3배 증원을 위하여 필수적인 것이고, 법원이 법조경력 10년을 5년으로 낮추면 곧바로 법관의 2~3배 증원에 착수할 의지가 있고, 국회가 각급판사 병원법 개정을 통해 법관 전체 정원을 10년 정도에 걸쳐 2~3배로 증원하고, 매년 단계적인 증원 비율을 구체적 조항을 통해 명시하는 입법에 나선다면, 법조경력을 단축하는 방안에 대해서 전향적인 사고를 할 의향도 있습니다.

그런데, 법원행정처가 법관경력 10년을 5년으로 단축할 필요가 있다는 주장에서 법관 증원을 언급하는 것이, 제가 생각하는 2~3배의 법관증원을 위한 것인지는 심히 의문입니다. 제가 주장하는 2~3배의 수천명의 법관 증원 방안은, 현재 재판 방식에 대한 근본적인 반성과 재판 방식의 변혁에 가까운 큰 변화를 전제로 합니다. 증원되는 법관을 전체 법원에 균등하게 뿌릴 경우 많은 법관들이 자신의 현재 재판방식을 유지하면서 야근, 주말 등 초과근무를 줄이는데 활용하고 약간의 심리강도만 높이는 정도의 개선에 그칠 가능성이 높습니다. 따라서, 법원별로 사무분담 비율을 1/2~1/3로 줄인 시범재판부를 만들어서 구술주의나 공판중심주의, 단계적인 전면적 심증개시, 석명, 지적의 강화, 심증형성 경로의 투명한 고애 등과 관련된 구체적인 재판의 개선 모델을 제시하는 것을 전제로 증원되는 판사로 생기는 여력을 시범재판부에 80~90% 이상 몰아주어야 하고, 이를 입법에서 구체화할 필요가 있습니다. 그런데, 법원행정처는 양승태 대법원장 체제하이든, 김영수 대법원장 체제하이든, 법관의 2~3배 대폭 증원을 위한 구체적인 플랜은 커녕 그러한 의지조차 제대로 표명한 적이 없습니다. 그런 상황에서, 법원행정처가 염두에 두는 법관 증원 규모는 아마도, 법조일원화로 인한 법관 임용연령의 증가, 퇴직법관의 감소로 인한 법관 고령화로 인한 생산성 내지 효율성 감소분, 일과 가정의 양립 문화의 확산으로 인한 생산성 내지 효율성 감소분을 메우는 정도의 수백명의 증원이 그칠 가능성이 커 보입니다. 법원 행정처가

법관증원을 명분으로 법조일원화 법조경력 단축을 주장한다면, 구체적인 법관 증원 규모를 밝히고, 각급 법원판사 정원법을 개정하여 명시할 법관 증원 정도와 일정을 제시해야 합니다.

만약 법원행정처가 염두에 두는 정원이 수백명 정도의 증원이라면 현재 법관 중도사직이 감소하는 비율을 고려하면, 1년에 100여명의 법관 임용으로도 충분하고, 그 정도 법관 임용 규모라면 10년 법조경력을 핑계로 어렵다고 할 수준이라고 보기는 어렵습니다. 물론 앞서 언급한 바와 같이 ① 법원이 참여하되 대법원, 법원행정처로부터 독립된 지위를 가지는 법관임명위원회와 사무국 등의 상근조직의 신설과 ② 법조일원화 시대에 맞는 평가시스템을 비롯한 법관임용 시스템의 전면적인 개혁, ③ 로펌 등이 소속변호사에게 법관지원시 사직 또는 휴직을 요구하는 관행에 대한 해결방안, ④ 검사, 로펌 종사자, 공공기관 종사 변호사, 사내변호사, 공익활동 변호사, 특정 전문분야 변호사 등 직역분야에 따라 예측가능성 있는 법관임용 TO의 배분, ⑤ 로펌 등이 법관지원시 사직 또는 휴직을 요구하는 관행에 대한 금지 문제 등 10년 이상의 법조경력자의 지원을 크게 늘리기 위한 조치들도 물론 필요합니다. 법원이 2013년 사법정책자문위 의결을 통해 5년 법조경력으로의 단축으로 입장을 선회한 이후 10년 이상의 법조경력자를 진심으로 늘리기 위한 의지를 상실하여, 허비한 시간이 아쉬운 면이 있지만, 지금이라도 본격적인 논의를 시작하면 위와 같은 제도적 요인들은 크게 개선할 수 있을 것입니다.

다만, 2~3배의 법관 증원을 염두에 둔다면, 최소한 1년에 2~300명 규모의 법관임용이 필요하고 이를 다 10년 이상의 법조경력을 지닌 자로 채우려면 위와 같은 법관임용 절차의 개선 외에도, 법관 처우의 혁신적 개선이 필요한 면이 있습니다. 과거 여러 연구나 언론기사에서, 법조일원화 국가와 비교하면 법관의 보수가 낮다는 점을 언급하였는데, 이런 보수 문제 외에도 연금 문제 등도 함께 논의될 필요가 있고, ① 1~2년 단위의 잦은 사무분담이나, ② 2~4년 단위의 서울, 수도권, 지방의 순환 전보인사 문제, ③ 법관 재임용 문제, ④ 지나치게 길어지는 배석기간 문제, ⑤ 50대 후반부터 정년인 65세까지의 고령의 법관들의 체력저하로 인한 업무부담 경감(사무분담 비율의 감소 또는 법관 보조 인력 지원 등) 문제, ⑥ 만약 판사의 사직후 변호사 개업을 막고자 한다면 그에 상응한 당근으로서의 은퇴 법관에 대한 처우개선책 등도 함께 해결될 필요가 있습니다.⁶⁷

그런데, 시민사회나 학계에서는 법조일원화 제도의 전면실시 등에 대해서는 매우 적극적이고 강경하고 때로는 무책임해 보이는 주장과 발언을 하면서도, 법조일원화 국가에서 나타나는

⁶⁷ 이에 관하여는, 차성안, 「해외의 전관예우 규제사례와 국내 규제방안 모색(1) - 퇴직법관의변호사 개업에 대한 해외 규제사례-」, 사법정책연구원, 2019, 45-66면(미국의 논의), 127-130면(영국의논의); 차성안, 「해외의 전관예우 규제사례와 국내 규제방안 모색(2) - 해외사례를 토대로 한 퇴직법관의 변호사 개업 규제방안 -」, 사법정책연구원, 2019, 77-94면(한국의 논의) 참조.

법관에 대한 금전적, 비금전적 높은 처우를 한국 법관의 경우에도 도입해야 한다는 주장에 대해서는 매우 냉소적이거나 무관심하거나 적대적인 입장을 취하는 경우를 종종 보아왔습니다. 시민사회나 학계의 이러한 태도가 어찌보면 지금의 법조경력 10년을 5년으로 단축하자는 주장에 자양분을 준 것이라는 생각도 해봅니다.

10년 이상의 법조인을 법관으로 임용하는 경우, 더 이상 순혈주의 법관이라는 것은 존재하지 않고, 법관의 처우 개선은 바꾸어 말하면 법조일원화 시대의 근간이 되는 경륜 있고 인품 있으며 시민을 위한 투쟁경험을 갖춘 변호사의 처우개선이 된다는 점에서, 이러한 태도는 잘 납득되지 않는 면이 있습니다. 대표적인 법조일원화 국가인 영국의 경우, 법관의 지원을 높이기 위하여 어떤 요소가 법관의 지원에 도움이 되는지에 관한 실증적인 연구를 주기적으로 하고 있기도 한데, 한국은 그러한 연구가 거의 없다시피 하고, 유일하게 사법정책연구원에서 “법조일원화 시대에 걸맞는 바람직한 법관 임용제도(2020년)”라는 연구보고서(연구책임자 김신유)를 발간한 바 있는데, 위 보고서에서는 법관임용에 긍정적/부정적 영향을 미치는 요소들에 대한 실증적 연구를 진행한 바 있습니다.

Q: 근본적인 해결방안으로서 법관 2~3배 증원과 그에 따르는 재판제도 개선 논의에 관한 의견, 위와 같은 2~3배 증원에 동의한다면 법관 임용을 위한 10년 법조경력을 유지한다고 할 때, 보다 많은 변호사를 법관지원으로 이끌기 위하여 어떤 법관의 처우개선 노력을 생각하고 있는지 의견을 듣고 싶습니다.

다. 법관의 일원성과 법조일원화 법관 임용방식의 조화가능성

법조일원화 방식을 택하는 영미법 국가들을 보면, 상호간에 법관의 인사이드가 없는 다양한 종류의 법원들이 소가, 전문분야, 심급에 따라 다양하게 존재하고, 법관들도 법원에 따라 다른 자격요건을 설정하는 경우가 많습니다. 반면, 한국의 경우 모든 법관들이 동일한 자격을 가지고 있고, 모든 법원들을 순환하며 근무합니다. 이런 의미에서 한국의 법관들은 특수법관이 없는, 일원적 법관 시스템을 가지고 있다고 볼 수 있습니다.

그런데, 법조일원화 국가들은 이질적인 형태의 법원, 이질적인 자격의 법관이 다수 존재하고, 그런 법원, 법관의 다양성은 법관 임용절차에도 큰 영향을 미칩니다.

한국의 경우, 대륙법계 시스템의 즉시임용 시스템(career system)에서 변호사 등에서 법관을 임용하는 법조일원화 시스템으로 대변환하는 사법개혁이 오랜 시간의 논의를 거쳐 케도에 오른 상황인데, 이런 법관의 일원성과 전면적인 법조일원화가 어느 정도에서 조화가 가능한지가 문제됩니다. 법관의 일원성을 인정하면서, 전면적인 법조일원화를 정착해나가는 방안 외에, 법관의 일원성을 깨뜨려 소가, 심급, 전문분야에 따라 헌법이 허용하는 범위에서 다른 조건으로 다양한 법관들을 임용하여 해당 법원이나 분야에서만 근무하도록 할 수도 있습니다. 영미의 치안판사, 부판사, 일본의 간이재판소 판사 등을 도입하자는 논의가 실제 법조일원화와 맞물려 제기되기도 합니다. 법관의 다양화 방안은 소가가 작은 소액 사건, 낮은 심급의 간단한 사건 등에 있어 법관의 처우를 달리하여 법관 임용에 드는 비용을 달리하여 비용을 절약하는 장점(?), 법원에 따라 사건 규모, 전문분야에 특화된 변호사 임용을 쉽게 할 가능성 등으로 인하여 전문법관 제도와 연결되어 법조일원화를 위하여 꼭 필요한 방안으로 주장되기도 합니다.⁶⁸ 반대로, 그러한 법관의 다양화가 오히려 법관의 전반적인 처우의 저하에 기여하고, 작은 사건 혹은 특정 분야, 지역의 국민들로 하여금 낮은 질의 법관에 의한 재판을 받는다는 불만을 초래하며, 법원과 판사 사이의 새로운 형태의 서열화, 관료화를 초래하여 결과적으로 법조경력자의 법관임용에 해롭게 작용할 위험성이 있을 수도 있습니다.

Q: 전면적 법조일원화에 맞추어 법원, 법관 다양화로 법관의 일원성을 수정할 필요가 있는지 여부에 관한 발제자의 의견이 있으면 듣고 싶습니다.

⁶⁸ 이와 관련된 연구보고서로는, 윤찬영, 「법조일원화 시대의 법관전문화 방안」, 사법정책연구원, 2021. 3.

긴급토론회
법조경력 단축, 왜 문제인가

발행일 2021. 08. 05

발행처 참여연대 사법감시센터 (소장 오병두 홍익대
교수)

담당 김태일 간사 02-723-0666 jw@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.