

民主司法

2019년 2월
준비 1호

특집 1 사법행정의 현황과 개혁의 방향

특집 2 기무사 개혁의 현황과 과제



MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

民主司法

준비 1호
2019. 2.

목 차

- 권두언 (김지미 변호사, 민변 사법위원장) 1
- 사법모니터링 (민변 사법정책연구지원팀) 3
- [특집 1]
 사법행정의 현황과 개혁의 방향 (서선영 변호사) 26
- [특집 2]
 기무사 개혁의 현황과 과제 (하주희 변호사) 73
- [지금 국회는]
 검·경 수사권 조정에 관한 의안 검토 (이창민 변호사) 92
- [판례평석]
 ‘양심’이 ‘법’에게 묻다 (오현정 변호사) 110
- 민변의 목소리 122

권두언

김지미 변호사
(민변 사법위원장)

민변에는 모두 15개의 위원회가 있는데 위원회끼리 순서를 정해야 할 때가 있을 때 가나다 순으로 정하는 경우를 제외하고는 거의 예외 없이 사법위원회가 선두에 선다. 위원회 사이의 순서가 뭐 그리 대수겠냐만 왜 사법위원회가 제일 먼저인가, 위원회의 순서는 어떻게 정하는가에 대하여 찰나의 시간 궁금한 적이 있었다. 결론부터 말하자면 위원회의 순서는 구성된 순서에 의해 정해진다. 그러니까 민변 30년 역사에서 가장 오래된 위원회가 사법위원회인 것이다. 막연히 노동위원회나 통일위원회가 처음이 아니었을까 생각하고 있었는데 처음 이 사실을 알고는 사법위원회라니 의아하게 여겼던 것도 같다. 그런데 찬찬히 생각해보면 아주 오래 전부터 사법개혁의 필요성과 요구가 있어왔고 유수의 선배들이 젊은 날 자신에게 아무런 이익도 가져다주지 않는 이런 일에 매달리며 우리나라 사법개혁을 위한 제도 개선에 힘써왔으며 그렇게 우리의 손에 의해 사법제도는 더디지만 꾸준히 발전해 왔던 것이다. 다른 분야도 그렇지만 사법개혁에 대해서만큼은 대한민국에서 민변 사법위원회가 가장 뛰어난 인재들로 구성되어 있다고 자부한다. 대한민국에서 어떤 조직이 몇 십 년을 꾸준히 사법개혁을 고민하고 제 목소리를 내어 본 적이 있던가.

올해 5월, 뜻하지 않게 사법위원회의 위원장을 맡게 된 이후 선배들의 역사에 누를 끼치게 될까봐 밤잠을 설칠 정도로 부담이 났었다. 하필 위원장 승인을 받는 민변 총회 당일 대법원 특별조사단의 3차 보고서가 공개되어 사법농단 사태와 같

이 위원장 일을 시작하게 되었으니 대충 육만 먹지 않으면 되겠지 안일하게 생각했던 별을 받은 건지도 모르겠다. 몇 년 전 민변에서 상근을 하며 사법위원회를 처음 담당하게 되었을 때 생각보다 자료가 체계적으로 정리되어 있지 않아서 일을 할 때 일일이 찾아봐야 하는 번거로움이 상당했다. 틈틈이 자료를 정리하려고 했으나 능력 부족으로 그때그때 닥치는 일을 처리하기도 벅차 결국 제대로 손도 대보지 못한 채 끝나고 말았다. 언젠가는 누군가가 꼭 해주었으면 하는 바람을 가지고 있었는데 기특하게도 최용근 변호사가 민주사법이라는 간행물을 만들어보라고 먼저 제안을 해 주었다. 시작하면 결국 자신의 일이 될 텐데도 귀찮다 생각하지 않고 제안을 해 준 최용근 변호사에게 감사할 따름이다.

아직 정식 명칭은 정하지 않았지만 한 달에 한번 회원들이 모여 권력기관에 대한 모니터링을 하고 사법 관련 이슈를 공유하는 모임을 진행하고 있다.¹⁾ 여기서 정리된 모니터링과 입법동향, 그리고 가장 화제가 된 사법관련 이슈에 대한 글들이 민주사법에 실리게 될 것이다. 분기별로 제작을 할 예정이고 처음은 회원들만을 대상으로 파일 형태로 공유하게 될 것 같다. 우리 회원들이, 나아가 시민들이 민주사법을 보고 사법기관들의 동향이 어떠한지, 최근 사법관련 이슈의 무엇이 문제인지 관심을 가지고 쉽게 이해할 수 있기를 바라는 마음으로 시작한다. 이렇듯 시작은 어찌 보면 미약할지 모르겠다. 그러나 한 번 두 번 쌓이게 되면 이 또한 훗날에는 사법개혁을 위한 분명한 발자취가 되리라 확신한다. 오늘의 작은 기록이 내일의 역사가 될 것이므로. **民主司法**

1) [편집자 註] 권력기관 모니터링 등을 담당하기 위하여 민변 사무처 산하에 사법정책연구지원팀이 신설되었다. 팀은 2018. 7.부터 월 1회 회의를 진행하여 왔으며, 2018. 11. 26. 집행위원회에서 사무처 공식 팀으로 승인되었고, 명칭도 '사법정책연구지원팀'으로 확정되었다.

사법모니터링

민변 사법정책연구지원팀

◆ 법원

○ 서울중앙지법, 법관사무분담위원회 설치 (9. 12.)

- 서울중앙지법, 「법관사무분담위원회 설치 및 운영에 관한 내규」 제정
- 통상 법원장과 수석부장판사가 결정하던 법관사무분담에 일선 법관이 참여할 수 있도록 하는 취지
- 법관사무분담위원회는 ▲전체판사회의가 심의할 법관사무분담에 관한 기본 원칙안의 작성 ▲법관 정기인사에 따른 사무분담안의 작성 ▲법관사무분담에 대한 변경안(재판부의 증설 또는 폐지 포함) 작성 등 업무 관장함 (필요한 경우, 서울중앙지법 판사 전체를 상대로 의견 수렴할 수 있고, 법원장에게 설명이나 자료 제출, 그 밖의 협조 요구 가능)

○ 대법원, 법원 제도개혁 추진 관련 발표 (9. 20.)

- 김명수 대법원장, 사법부 전산망에 ‘법원 제도개혁 추진에 관해 국민과 법원 가족 여러분께 올리는 말씀’이라는 글 게시
- 중요 내용:
 1. 법원행정처 폐지
(집행업무만 담당하는 법원사무처와 대법원 사무국으로 분리·재편)
 2. 사법행정에 관한 권한 ‘사법행정회의(가칭)’로 이양
 3. 사법행정회의에 외부인 참여
 4. 대법원과 법원사무처의 장소적 분리
 5. 법원사무처에는 상근법관직을 두지 않는 것으로 개혁
(2019년 정기인사를 통해 법원행정처 상근법관직의 30%가량 축소하고, 2023년까지 법원사무처 상근법관제 완전 폐지 방침)
 6. 고등법원 부장판사 승진제도 폐지(즉시 입법 추진), 법관 인사 이원화, 윤리감사관 외부 개방(즉시 입법 추진)
 7. 법관의 외부 파견 축소
- 후속조치는 ‘사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속 추진단’이 담당

○ 법원행정처, 2019년 법관인사제도 운영 방향 공개 (11. 5.)

- 법원행정처는 11. 5. 코트넷에 ‘2019년 법관인사제도 운영 방향’ 공개
- 지방고등법원 부장판사 공석을 고법판사로 충원, 고법부장판사 가운데 인사 희망원을 받아 고법부장판사로 구성된 경력대등 재판부를 시범 설치, 일부 지방법원에 지법부장판사를 법원장에 보임 시범 실시

○ 전국법관대표회의, 사법농단 연루 판사들에 대한 국회 탄핵 촉구 결의 (11. 19.)

- ‘재판독립침해 등 행위에 대한 우리의 의견’ 선언문 의결
“우리는 법원행정처 관계자가 특정 재판에 관해 정부 관계자와 재판 진행방향을 논의하고 의견서 작성 등 자문을 해 준 행위나 일선 재판부에 연락해 특정한 내용과 방향의 판결을 요구하고 재판절차 진행에 관하여 의견을 제시한 행위가 징계절차 외에 탄핵소추 절차까지 함께 검토돼야 할 중대한 헌법위반 행위라는 데 대하여 인식을 같이 한다”
- 대법원, “전국법관대표회의 의결 내용은 특정 판사에 대한 탄핵을 요구하는 취지보다는 과거 법원행정처 관계자의 특정한 행위들이 중대한 헌법위반 행위임을 선언하는 취지”, “대법원이 그에 대한 구체적인 의견을 밝히는 것도 적절하지 않음”, “반대 의견도 상당했던 점을 고려해 의결 형태로 제시된 의견은 물론 다양한 의견을 함께 경청하면서 사법부 신뢰 회복을 위해 노력하겠음” (자유한국당 광상도 의원의 요구자료에 대한 답변)

○ 법원행정처, 법원장 후보 추천제 시범실시 공고 (12. 3.)

- 안철상 법원행정처장, 법원 내부통신망 코트넷을 통해 의정부지법과 대구지법에서 법원장 후보 추천제 시범실시할 계획이라고 밝힘
- 법조경력 15년 이상의 판사만 추천 가능(해당 법원 소속이 아니어도 추천 대상이 될 수 있음) / 추천 방식은 해당 법원이 자율적으로 결정
- 의정부지법, 대구지법 소속 판사들이 12. 28. 까지 각각 3명의 후보 추천하면 대법원장이 법원장을 결정

○ 대법원·법원행정처 ‘공간분리’ 사실상 무산 (12. 8.)

- 국회, 내년도 예산안 중 대법원이 행정처 이전을 위해 신청한 예산 80억여원 전액 삭감

○ 대법원, 법원조직법 개정안 국회 제출 (12. 12.)

- ‘집행권까지 포함한 사법행정사무 총괄기구’(후속추진단 안)로 상정했던 사법행정회의를 ‘중요 사법행정사무에 국한한 심의·의사결정 기구’로 위상과 역할을 낮추고 비법관 외부 위원을 축소하며 법원행정처 탈판사화를 명문화하는

규정을 두지 않은 법원조직법 개정안을 국회 사개특위에 제출함

- 국회 ‘법원조직법 개정 방향’ 토론회 개최 (12. 17., 박주민·안호영·정종섭 의원 공동주최)

○ 판결서 인터넷 통합검색·열람 서비스 개시 (1. 1.)

- 현재 사건번호와 피고인 성명을 입력해야만 검색·열람이 가능한 형사판결서에 대해 임의어 검색을 허용하고, 판결을 선고한 해당 법원 홈페이지에서만 판결서 검색·열람을 할 수 있도록 한 것을 개선하여 한 곳에서(대한민국 법원 대국민서비스 홈페이지, 각급법원 홈페이지) 전국의 모든 판결서를 검색·열람할 수 있도록 함 (사법발전위 제7차 건의, 2018. 8. 21.)

○ 안철상 법원행정처장 사의 표명 (1. 3.)

- 후임으로 조재연 대법관 임명

○ 대법원, 판결문 공개에 변호사·법인명 포함 (1. 14.)

- ‘판결서 등의 열람 및 복사를 위한 비실명 처리 기준’ 시행, 형사 판결문에 표시되는 변호사 성명, 범무법인 명칭은 비실명처리 대상에서 제외하기로 함 (판결의 공정성과 투명성을 제고하고 전관예우 가능성을 차단하겠다는 취지)

○ 고등법원 부장판사 인사발령 (1. 28.)

- 법원장 후보 추천제가 시범 도입된 의정부지방법원장에는 단수 추천된 판사(29기 신진화 부장판사)가 아닌 장준현 서울동부지법 수석부장판사(22기)가 임명됨 (김명수 대법원장, 법원 내부망에 의정부지법의 규모를 볼 때 법원장으로서 책무를 수행하기 위해선 “상당한 정도의 재직기간과 재판, 사법행정 경험이 필요하다는 점을 고려하지 않을 수 없었다”)
- 역시 추천제가 시행된 대구지방법원장은 추천된 3명의 판사 중 한 명인 손봉기 부장판사(22기)가 임명됨
- 법원행정처 소속 고법 부장판사 4명 → 3명으로 감축
- 법원행정처 윤리감사관 외부 개방형 직위로 임용, 행정처로부터 분리 후 독자적 활동 보장하려고 하였으나, 법령 정비가 늦어지며 지법 부장판사가 보임될 것으로 예상됨
- 법원행정처 탈판사화는 2. 1. 로 예정된 지방법원 부장판사 이하 인사를 통해 이루어질 것으로 예상됨 (법원행정처 소속 판사 33명 → 22명으로 감축)

◆ 사법발전위원회·후속 추진단

○ 대법원, 사법발전위 후속추진단 발족, 활동시작 (10. 2.)

- 후속추진단 구성
 - [사법발전위원회 위원 추천]
 - 단장 김수정(법무법인 지향 변호사), 박현정 (한양대 법학전문대학원 교수), 조병규 (법무법인 (유) 태평양 변호사)
 - [전국공무원 노동조합 법원본부 추천]
 - 전영식 (법무법인 시민 변호사)
 - [전국법관대표회의 추천]
 - 김민기(부산고등법원 창원재판부 고법판사), 김예영(인천지방법원 부장판사), 김동현(대구지방법원 판사)
 - [운영지원]: 추진단 운영지원과 자료제공, 토론회 의견제안 등
 - 이한일(기획총괄심의관, 판사), 이연진(기획조정심의관, 판사)

○ 국민과 함께하는 사법발전위원회 9차 회의 - “법관독립위원회, 법관평가제도 개선” 건의문 의결 (10. 2.)

- 법관독립위원회 건의문
 1. 법관 독립 침해 문제를 다룰 전담기구로 대법원에 법관 및 외부위원으로 구성되고 독립성이 보장된 법관독립위원회를 설치하여야 합니다.
 2. [다수의견] 법관독립위원회는 법원 내부로부터의 법관 독립 침해 문제를 업무로 하여야 합니다.
[소수의견] 법관독립위원회는 법원 내부로부터의 법관 독립 침해는 물론, 외부로부터의 법관 독립 침해 문제도 업무범위에 포함하여야 합니다. 다만 법관독립위원회는 국민의 정당한 비판기능이 위축되지 않도록 운영되어야 합니다.
 3. 법관독립위원회는 위원회 결정에 실효성을 담보하기 위하여 법률에 근거를 둬야 바람직합니다.
- 법관평가제도 개선 건의문
 1. 법관평가는 공정하고 충실한 재판을 구현하기 위하여 국민의 입장에서 법관의 직무수행에 적합한지 여부를 평가하는 방식으로 행하여져야 합니다.
 2. 법관평가에 따른 법관관료화를 방지하기 위하여, 법관평가 결과를 선발성 보직인사에 광범위하게 활용하는 것을 지양하고, 원칙적으로 법관의 연임 심사에서 부적격자를 판단하는데 활용하여야 합니다.
 3. 법관의 직무수행을 공정하고 합리적으로 평가하기 위해서는 법원 내부의 재판부 구성원과 법원 외부의 재판관계자 등으로부터 다양한 의견을 들어 법관평가에 실질적으로 반영하여야 합니다.
 4. 법관평가의 항목은 법관의 직무수행을 공정하고 합리적으로 평가하면서도 법관의 국민에 대한 책임을 강화할 수 있는 방법으로 재설정되어야 합니다.
 5. 부적격 평가를 받은 법관에게 그 결과가 고지되어야 하고, 해당 법관에게

이에 대한 이익권을 실질적으로 보장하여야 합니다.

○ 사법발전위원회 10차 회의 - “전관예우 실태조사 및 근절방안 마련을 위한 연구” 결과 발표 (10. 23.)

- 법원행정처 연구용역 ‘전관예우 실태조사’ 결과 일반 국민의 41.9%, 법조계 종사자의 55.1%가 전관예우 현상이 실재한다고 응답
- 판사의 경우 ‘전관예우 현상은 존재하지 않는다’는 응답이 54.2%
- 전관예우의 심각성 관련, 심각하다는 응답이 일반 국민의 64.0%, 법조계 종사자의 69.7%

○ 김명수 대법원장, 후속추진단 활동 종료 후 법원 내부 의견 수렴 공지 (11. 12.)

- 김명수 대법원장, 코트넷에 추후 구체적인 법률 개정 방향에 대한 법원 내부 의견 수렴 예정이라는 내용의 공지글 게시
- “후속추진단의 활동 결과가 발표된 지금, 법원 가족 여러분께서도 이에 관하여 여러 의견을 갖고 계시다는 것을 잘 알고 있습니다. 이에 저는 국민의 대표 기관인 국회에 사법행정제도 개선 방안에 관한 대법원의 최종적인 의견을 표명하기에 앞서, 법원 가족 여러분으로부터 구체적인 법률 개정 방향에 관한 의견을 듣고자 합니다. 법원 가족 여러분께서는 형식에 구애받지 말고 다양한 경로를 통하여 자유롭고 진지한 의견을 제시하여 주시기 바랍니다. 또한, 저는 위와 같은 의견수렴과 함께 대법관회의에서도 이 문제를 심도 있게 논의할 예정입니다. 저는 후속추진단의 논의를 기초로, 이 같은 추가적인 의견수렴 절차의 진행을 법원행정처에 지시하였습니다. 그 구체적인 일정에 관하여는 별도의 안내가 있을 것입니다.” (11. 12. 대법원장 코트넷 공지글 중 일부)
- 김수정 후속추진단장, 코트넷에 법원 내부 의견 수렴에 대해 개혁 의지 후퇴 우려 표시(11. 22.)
- 사법발전위원회, ‘사법발전위 의결을 토대로 만들어진 사법개혁안이 후퇴 또는 지연되어서는 안 된다’는 위원 의견을 이흥훈 위원장이 김명수 대법원장에게 전달(12. 4.)

○ 사법개혁안에 대한 법원 내부 토론회 및 법원 내 설문조사 진행(12. 3. - 12. 7.)

- ‘사법행정제도 개선에 관한 법원 토론회’ 진행(12. 3.): 신설 사법행정회의가 의사결정 기능 이외에도 집행 기능까지 가져야 하는지, 대법원장의 권한 상당수를 사법행정회의가 넘겨받아 총괄하는 것이 헌법상 문제는 없는지 논란 집중됨
- 설문 주요 내용: △사법행정회의 위원 중 비법관 위원의 적정한 수 △추천위원회 구성원을 추천할 기관 △비법관위원의 추천 방식 △전국공무원노동조합 법원본부의 참여 방식 △전국법원장회의 및 전국법관대표회의 추천 법관 위

원의 비율 △법관위원 추천방식 △분야별 위원회에 비법관 위원 참여 요부
△법관인사운영위원회의 구성 △사법행정회의의 역할과 위상 등

◆ 헌법재판소

○ 국정감사 주요 내용 (10. 11.)

- 헌법재판소 국선대리인 인용률이 12.4%에 불과하고 국선대리인 선임 요건 중 ‘공익상 필요’ 요건(헌재법 제70조제3항)은 사실상 사문화되어 있다는 지적
- 김현정 헌법재판소 사무처장, 과거사 위헌결정 관련 “명백한 일부위헌이기 때문에 법원에서 (재심청구를) 받아들일 것이라고 생각한다”, “(재심) 재판에 들어가게 되면 (법원이) 헌재 결정의 기속력을 인정해서 피해자들이 구제될 수 있기를 기대한다”고 답변
- 김 사무처장, 대법원장의 헌법재판관 지명 관련, “대통령과 국회는 민주적 정당성을 갖고 헌법재판관을 임명 또는 추천하지만, 대법원장의 추천은 민주적 정당성이 없다”고 답변

◆ 법무부 · 검찰

○ 대검 검찰개혁위원회 제12차 · 제13차 · 제14차 권고안 발표 (9. 13.) 및 활동 종료

- 장애인, 다문화가족, 북한이탈주민, 외국인 등 사회적 소수자와 여성, 아동을 비롯한 범죄 피해자 특성에 따라 강화된 인권 보호 방안의 수립·시행 권고:
 - ▲관련 교육 강화 및 지침 정비, ▲장애인 진술조력 의무화, ▲장애인 폭력 사건 전담검사·수사반 설치, ▲여성·아동조사부 전국 청 확대 설치, ▲전문적인 사법통역시스템 구축, ▲북한이탈주민 상대 법·제도 교육 강화 등을 권고
- 검찰청 조직구조 개혁 관련:
 1. 대검찰청의 정책기능을 강화하고, 개별사건에 대한 일선청의 자율성 확대 하는 조직개선안 마련 권고
 2. 업무중복의 해소를 통한 조직운영의 효율성 제고 및 국가송무수행 기능의 실질화 방안 마련 권고
 3. 검찰 정책·연구기능 강화 방안 마련 권고 등
- 형제복지원 사건 관련 검찰총장의 비상상고 신청 및 수사과정에서의 검찰권 남용으로 인한 인권침해 사실이 밝혀지는 경우 피해자들에게 사과할 것을 권고
- 검찰개혁위 9. 18. 활동 종료 - 문무일 검찰총장, 검찰개혁위 권고 및 의견

표명 취지에 따른 이행방안 수립을 대검 각 부서에서 준비하도록 당부

○ 검찰과거사위, 형제복지원 수사 외압 확인, 국가 사과·특별법 제정 권고 (10. 10.)

- 대검찰청 진상조사단 조사 결과, 1986-1987년 검찰 지휘부가 형제복지원 원장인 박인근씨(2016년 사망)에 대한 수사를 축소·중단시키려고 수사를 담당하던 김용원 전 부산지검 울산지청 검사에게 부당한 압력을 가한 사실 및 당시 청와대 정무수석과 보건사회부 장관도 외압 행사한 사실 확인되었으며, 당시 청와대에서 형제복지원 사건을 수시로 보고받은 사실도 확인됨
- 과거사위는 ▲국가가 책임을 인정하고 피해자들에게 사과할 것 ▲추가 진상규명 및 피해회복을 위한 특별법 제정할 것 ▲검찰총장 비상상고 신청할 것을 권고

○ 검찰 공안부 개혁 관련, 검찰 내부 반발

- 대검찰청 공안부, 담당 분야에서 노동 분야 분리 여부 논의 중 (법무검찰개혁위원회 권고 사항)
- 2017년 기준, 공안부가 다룬 사건의 90.2%가 노동사건(*기타: 출입국 7.0%, 선거 2.0%, 대공 0.1%)
- 법무검찰개혁위원회 권고 내용 이행 관련, 일선 공안검사들의 반발로 명칭 변경 및 관할업무 조정(노동사건 제외하는 방향)에 어려움 겪고 있다는 보도 (2018. 9. 19. 자 한겨레 <‘공익검사’ 마뜩찮다는 ‘공안검사’들>)

○ 검찰과거사위, 김근태 고문사건 은폐 확인, 검찰총장의 사과 및 안보수사조정권 폐지 권고 (10. 11.)

- 대검찰청 진상조사단 조사 결과, 김근태 의원에 대한 고문사건 은폐에 검찰이 가담하였다는 의혹이 사실로 확인됨
- 사건 당시 ‘정보 및 보안업무 기획·조정규정’ 안보수사에 대한 안기부의 조정권을 명시하고, 검찰로 하여금 주요 정보사범 등의 신병처리와 신문에 대해 안기부장의 조정을 받도록 의무화하며, 검사가 안기부를 포함한 사법경찰의 기소 및 불기소 의견과 다른 처분을 할 때에는 안기부장과 협의하도록 하고 있었음(현행 규정도 동일)
- 검찰 과거사위는 김근태 고문은폐 사건에서 ‘관계기관대책회의’를 통한 안기부의 조정에 따라 검찰이 수사와 공소를 수행한 것으로 판단함
- 과거사위는 ▲검찰이 국민과 피해 당사자들에게 공식적으로 사과할 것, ▲정보기관의 ‘안보수사조정권’을 폐지할 것을 권고

○ 법무부, 대한법률구조공단에 형사공공변호인 제도 운영 맡기는 방안 검토 중 (10. 24.)

- 법무부가 최근 작성한 ‘형사공공변호인 제도 도입 방안 초안 관련 보고서’에 내년부터 일부 지역에 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률·폭력행위 등

처벌에 관한 법률·성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 위반이나 강도 등 3년 이상의 징역형에 해당하는 범죄 피의자에 대해 수사단계에서부터 국선변호인을 지원하는 형사공공변호인 제도를 시범 실시하는 내용이 담긴 것으로 알려짐

- 법무부, “아직 유관 기관·단체와의 협의가 이루어지기 전이므로 형사공공변호인 제도의 대상, 방식, 관리주체, 도입 시기 등에 대한 구체적인 내용이 확정되지 않은 단계” “앞으로 유관기관·단체와의 협의를 거쳐 국민의 인권을 최대한 보호할 수 있는 효율적인 방안을 마련하겠다.”

○ 대검찰청 과거사진상조사단 ‘장자연 사건’ 조사 발표 (10. 28.)

- ‘장자연 리스트 사건’ 관련, 경찰이 故장자연 주거지 및 차량 압수수색 건성으로 한 정황 드러남
- 조사단은 “수첩 등 자필 기록과 명함은 장씨의 행적을 확인할 주요 증거인데도 초기 압수수색 과정에서 누락”되었으며, 휴대폰 3대의 통화기록과 디지털 포렌식 결과 등 원본 파일도 누락되었다고 밝힘

○ 법무부, 검사인사규정 등 제·개정 발표 (11. 5.)

- 「검사인사규정」(대통령령), 「검사 전보 및 보직관리 등에 관한 규칙」(법무부 예규)의 제정안, 「검사복무평정규칙」(법무부령)의 개정안을 마련하고 입법예고 등 법제화 절차에 착수할 예정
- 복무평정을 중시하는 검사 인사에 관한 기본 원칙과 기회 균등을 강화하는 세부 인사 기준, 절차를 법제화하고 이를 공개함으로써 법규범에 따른 공정하고 객관적인 인사를 통해 검찰의 정치적 중립성, 공정성 확보한다는 취지
- 중요 내용:
 1. 인사 원칙 법제화
 2. 기회 균등으로 검찰의 중립성·공정성 강화: 외부기관 파견 필요성 엄격 심사 도입 등
 3. 일·가정 양립 지원을 위한 제도 강화
 4. 인사에 대한 예측 가능성 제고
- 연내 관련 법령 제·개정 완료할 계획 (대검 검사급 검사에 대한 차관급 예우 폐지, 형사부 강화 등 개선안에 대해서도 함께 추진)

○ 검찰 과거사위원회 ‘강기훈 유서대필 사건’ 조사 및 심의 결과 발표(11. 21.)

- 정권(청와대와 검찰 수뇌부)에 의한 수사방향 지시가 있었고, 수사과정에서 검사가 자살방조의 범죄사실 입증에 불리한 증거는 은폐하고 유리한 증거만 선별하여 감정을 의뢰하는 등 객관의무를 위반하였음을 확인함
- 또한, 당시 필적감정 과정 등에 있어서의 위법성이 있었다는 사실과 수사 중 가혹행위 및 위법한 피의사실 공표가 이루어진 사실을 확인하고, 재심 과정에서 검찰이 법원의 재심개시결정에 기계적으로 불복하는 등 검찰권 행사에

있어 문제가 있었음을 지적하며, 현 검찰총장이 직접 검찰의 과오에 대해 사과할 필요가 있다고 함

- 피의사실에 대한 확인되지 않은 사실과 단정적 주장을 언론에 발표하는 검찰의 관행에 대한 개선 및 재심절차에 관한 검찰권 행사의 준칙을 재정립하고 현재 운영중인 상고심사위원회에서 과거사 재심개시결정이나 재심 무죄 판결에 대한 불복 여부를 심의하도록 하는 등 제도를 개선할 것을 권고함

○ **문무일 검찰총장, 수사권조정 관련 의견 내부에 전달 (12. 10.)**

- 경찰에 1차적 수사권 내주는 대신 '수사지휘권 폐지'와 '경찰에 사건 종결권 부여'는 막아야 한다는 취지로 대검 간부들에게 제안한 것으로 알려짐
- 검사작성의 피의자신문조서의 증거능력 문제 개선도 고민해보자는 취지로 말한 것으로 전해짐

○ **대검찰청 진상조사단, 조사단 활동의 독립성 보장과 활동기한 연장 요구 (12. 19.)**

- “조사 대상 사건과 관련된 당시 검사 중 일부가 조사단의 조사·활동에 외압을 행사하고 있다고 조사단원 일부가 심각하게 느끼고 있다.” “특히 일부 사건은 민형사조치 운운에 압박을 느껴 조사 및 보고서 작성을 중단하겠다는 일까지 벌어졌다.” (대검 진상조사단 소속 김영희 변호사 등 기자회견)
- 조사단의 독립성 보장과 외압을 행사하는 일부 검찰 구성원에 대한 엄중한 조치, 활동기한 연장 촉구

○ **검찰과거사위원회 활동 기한 연장 결정 (12. 26.)**

- 검찰과거사위, 조사가 완료되었거나 최종 보고가 임박한 사건 (개별 조사사건 8건)의 심의결과 발표와 사건 재배당 등으로 아직 조사가 완료되지 않은 사건 (개별 조사사건 3건 및 포괄적 조사사건)의 조사 마무리를 위해 총 3개월의 활동기한 연장이 필요하다고 판단
- 위원회와 조사단의 활동 기한을 2019. 2. 5. 까지 연장하기로 결정하되, 법무부에 조사기한 추가 연장을 위한 규정 개정 요청하기로 함

○ **검찰과거사위, 'MBC 피디수첩 사건' 조사 및 심의결과 발표 (1. 9.)**

- 주요 내용:
 - 1) 당시 검찰의 수사착수는 범죄혐의를 확인하는 것이기보다는 정부정책을 비판한 방송의 허위 여부를 밝히기 위한 것으로 위법·부당하였음(검찰청법 위반 내지는 부적절한 수사의 착수)
 - 2) 기소와 무관하게 강제수사를 하라는 내용, 무죄가 나와도 좋으니 기소하라는 내용의 위법·부당한 지시가 있었음(대검과 법무부는 수사목적 이외의 정치적 고려로 강제수사를 강요하려고 하여 정치적 중립의무를 위반)
 - 3) 이와 같은 지시를 거부한 임수빈 전 부장검사에 대한 암행감찰을 하는 등 감찰권 남용행위가 있었음

- 4) 검찰은 수사결과를 발표하며 ‘수사사건공보에관한준칙’, ‘인권보호수사준칙’을 위반하였으며, 수사자료를 유출하고 기소 전 언론에 이를 제보한 것에 대한 책임이 있음
- 5) 검사가 수사과정에서 피고인들에게 유리한 자료를 확보하였음에도 불구하고 이를 재판에서 제출하지 않은 것은 검사의 객관의무를 위반한 것임
- 권고 내용:
 - 1) 검찰은 정치적 중립을 철저히 지키고, 특정사건에 대한 대검의 수사지휘를 가능한 축소하며, 수사지휘를 함에 있어 범죄의 혐의와 무관한 사항을 이유로 지휘하는 것을 지양할 것을 권고함
 - 2) 수사기관 내부에서 위법·부당한 수사지시에 대해 상급자나 상급기관에 이의를 제기하는 실효성 있는 절차를 마련하고, 수사지휘 과정을 투명하게 운용할 것을 권고함
 - 3) 중간수사 및 최종수사 결과 발표 시 위법한 피의사실공표에 해당하지 않도록 하고, ‘인권보호를 위한 수사공보준칙’을 철저히 준수할 것을 권고함
 - 4) 수사내용이 위법하게 유출되지 않도록 내부통제 방안을 마련할 것을 권고함
 - 5) 압수수색, 체포, 구속 등 강제수사를 최소화하고, 강제수사의 필요성을 엄격하게 판단하여 피의자에게 고통을 가하거나 심리적 압박을 가하기 위한 수단으로 남용되지 않도록 할 것을 권고함

○ 검찰과거사위, ‘남산 3억원 제공 등 신한금융 사건’ 조사 및 심의결과 발표 (1. 16.)

- 주요 내용:
 - 1) 수사팀은 전반적으로 의미 있는 증거자료의 확보에 실패해 신한은행이 제기한 의혹 차원에서 한 걸음도 나아가지 못하였음. 그럼에도 애초 신상훈에 대해 예단을 갖고 편파 수사를 진행함으로써 신한은행 측의 근거 없는 고소를 결과적으로 묵인한 것으로 판단됨
 - 2) 수사팀이 고의로 남산 3억원 사건을 밝히지 않았거나 그 진상을 은폐하였다는 증거는 확인하지 못했으나, 적극적이고 신속한 수사가 이루어지지 않은 수사미진 사항을 다수 확인하고 이미 수사 촉구 권고하였음
 - 3) 라응찬, 이백순, 위성호에 대한 증거자료가 확보되었음에도 이에 대한 충실한 수사가 이뤄지지 않았고, 대신 증거가 부족한 상태에서 신상훈 단독 책임으로 기소가 이뤄진 것은 라응찬, 이백순, 위성호 등에 대한 명백한 봐주기 수사라고 판단됨
- 권고 내용:
 - 1) 본 사건은 허위 고소라고 의심할 만한 정황이 다분함에도 검찰은 이를 무시한 채 적극적으로 수사에 임하였고, 신상훈에 대한 편파적인 증거판단을 거쳐 기소에 이르렀으며, 수사 중 드러난 남산 3억원 사건 등 정-금 유착의 진상과 허위 고소를 주도한 라응찬, 이백순을 철저히 수사하지 않아 실제적

진실을 밝히지 못하였을 뿐만 아니라 형사 책임도 묻지 못함으로써, 공명정대하게 행사돼야 할 검찰권을 사적 분쟁의 일방 당사자를 위해 현저히 남용한 사건으로 판단됨

- 2) 본 사건의 진상 규명을 위해서는 고소의 책임이 있는 핵심 관련자들의 무고 의심 정황에 대해 살펴볼 필요가 있음
- 3) 검찰은 의지를 갖고 신한금융 임직원의 조직적 위증 및 남산 3억원 사건을 신속하고 엄정하게 수사하는 한편, 시간을 끌며 봐주기 식으로 이루어진 본 사건 무죄 평정 경위에 대해서도 진상을 파악해야 할 것임

○ 검찰과거사위, 'KBS 정연주 특경(배임) 사건' 조사 및 심의결과 발표 (1. 17.)

• 주요 내용:

- 1) 정연주에 대한 공소는 유죄판결의 가능성에 대한 상당한 이유가 없음에도 제기된 것으로 적법한 공소권 행사의 범위를 일탈한 것임
- 2) 수사과정이나 기소경위에 부당한 외압이 있었을 가능성에 대해서는 의심스러운 사정이 존재하나 조사상 한계 등으로 인하여 이를 판단할 수 없음. 고발에 의하여 수사착수가 이루어졌으나 고발이 정부의 기획·조종에 의하여 제기된 것이 아닌가 하는 의혹 역시 조사상의 한계 등으로 인하여 판단할 수 없음

• 권고 내용:

- 1) KBS 정연주 전 사장에 대한 검찰총장의 사과를 권고함
- 2) 검사의 위법 부당한 공소제기에 대한 통제방안을 마련할 것을 권고함
- 3) 검사의 권한남용을 통제할 방법으로 최근 논의되고 있는 법왜곡죄(판사, 검사, 중재인 등이 법률사건을 처리하거나 재판함에 있어 당사자 일방에게 유리하거나 불리하게 법을 왜곡한 경우 처벌)의 도입을 적극적으로 검토할 것을 권고함
- 4) 검찰의 정치적 중립성 보장 등을 확보하기 위한 제도적 개선책을 마련할 것과 그 중 하나로 법무부장관의 구체적 사건에 관한 검찰총장 지휘·감독권 제도의 개선책 마련을 권고함

○ 검찰과거사위, '약촌오거리 사건' 조사 및 심의 결과 보고 (1. 17.)

• 권고 내용:

- 1) 사법 피해자 최○○ 및 그 가족, 약촌오거리 살인사건 유족에 대해 검찰총장의 직접적이고 진정성 있는 사과를 권고함
- 2) 법무부와 검찰은 과거사 관련 국가배상의 신속·실효적인 이행방안을 수립하고 철저히 시행할 것을 권고함
- 3) 법무부와 검찰은 최○○에 대한 법원의 재심개시 결정에 대해 재항고한 경위 등 본건 재심 대응의 적정성을 소상히 파악할 것을 권고함

- 4) 법무부와 검찰은 살인 등 중형이 선고된 중요 강력사건의 경우 적어도 기록 보존 시한까지 범행에 사용된 흉기 등 핵심 압수물을 보존할 수 있는 제도개선 방안을 강구하고, 국립과학수사연구원 등 유관기관과도 관련 논의를 적극 진행할 것을 권고함

○ 검찰과거사위, ‘삼례 나라슈퍼 사건’ 조사 및 심의 결과 보고 (1. 17.)

• 주요 내용:

- 1) 위원회는 검찰 수사과정에서도 폭행 등 가혹행위가 있었을 것이라는 의심을 지울 수 없었으나, 삼례 3인이 검찰에서도 허위자백을 한 주된 이유는 경찰에서의 가혹행위로 인하여 억압된 심리상태가 검찰 수사과정에서도 지속된 데다가 당시 수사검사가 지적장애가 있거나 미성숙했던 삼례 3인에게 “범행을 부인하는 경우 사형이나 무기징역형을 받을 수 있다”는 취지로 말하는 등의 방법으로 겁을 먹게 하거나 고압적인 분위기를 형성함으로써 허위자백을 하지 않을 수 없도록 한 것이라고 보았음
- 2) 삼례 3인에 대한 검찰 피의자신문조서는 형사소송법의 규정 등 적법절차에 따라 작성되지 않은 위법한 문서로, 삼례 3인이 진술한 것처럼 기재되어 있는 조서의 내용 중 어느 부분이 삼례 3인이 진술한 것인지 또는 경찰 수사과정에서 진술한 것인지 아니면 검찰 수사과정에서 진술한 것인지 등을 식별할 수 없게 만들어, 결과적으로 형사사건의 진실을 왜곡하는 결과를 가져오고, 특히, 경찰의 위법한 수사를 통제하여야 하는 검찰이 경찰 조서의 내용을 그대로 복사하여 사용하는 것은 경찰의 조사내용이 진실하고 적법하다는 전제에서 있는 것으로 검찰의 기본적 임무를 방기하는 결과가 될 수 있으며, 범행을 서로 전가할 우려가 있는 공범 상호간의 조서내용을 복사하여 사용하는 것 역시 진실을 왜곡할 우려가 있다고 보았음
- 3) 수사 초기 피해자의 진술에 의하면 ‘경상도 사투리를 사용하는 20대 남성 3명’이 범인의 특징으로, 용의자로 지목된 삼례 3인이 경상도 사투리를 사용하는지 여부, 최○○이 들은 진범의 목소리와 말투가 삼례 3인의 그것과 유사한지 등을 확인하는 것이 매우 중요했음에도 그러한 수사를 하지 않은 채 삼례 나라슈퍼 사건의 범행내용과 구체적인 연관성이 밝혀지지 않은 삼례 3인을 피의자로 특정한 것은 매우 중대한 수사미진이라고 보았음
- 4) 삼례 3인을 처음 조사한 이○○ 검사나 보호관찰관인 신○○은 비교적 짧은 시간 동안 삼례 3인을 만난 후 최○○ 등 삼례 3인의 지적 능력에 의문을 가졌고, 강○○의 경우 정신감정이 필요한 정도로 지적 능력이 현저히 떨어진다고 판단하였음에도, 삼례 3인을 여러 차례 조사한 경찰관이나 수사검사 최○○은 삼례 3인의 지적 능력에 대해 전혀 주의를 기울이지

않았고, 그 결과 삼례 3인의 자백의 신빙성 판단을 그르친 중대한 과오가 있다고 판단하였음

• 권고 내용:

- 1) 수사단계에서의 형사공공변호인제도 도입을 권고함
- 2) 장애인 조사 과정에 대한 필수적인 영상녹화제도의 마련을 권고함
- 3) 검사 및 수사관의 기피, 회피제도 도입을 권고함 (이미 처리한 사건의 결론과 배치될 가능성이 있는 사건에 대해서는 항고사건이나 재기수사명령 사건의 배당절차를 참고하여 기존 사건 수사에 참여하였던 검사 및 수사관들이 당해 사건에서 배제될 수 있도록 제도를 개선할 것)
- 4) 살인 등 강력 범죄 등에 대해서는 결재 제도와는 별개로 다른 검사가 기록 일체를 교차적으로 검토하여 수사에 관하여 상호 자문하는 등의 제도 개선을 검토할 것을 권고함

○ 검찰과거사위, 이명박 정부의 ‘청와대 및 국무총리실 민간인 사찰 사건’ 조사 및 심의결과 발표 (1. 27.)

• 주요 내용:

- 1) 검찰은 민간인 김○익의 대통령 명예훼손 사건 수사 시부터 지원관실의 불법사찰 등 행위를 알았거나 알 수 있었음에도 이를 인지하여 수사하지 아니하였고, 1차 수사 당시 청와대 관련 대포폰 수사도 매우 소극적으로 진행하였으며, 2차 수사에서도 청와대 뒷선 가담 관련 수사를 소극적으로 진행하였음
- 2) 청와대 및 국무총리실의 비선조직이 정권에 비판적인 민간인 등을 광범위하게 불법사찰한 전대미문의 사건이 벌어졌음에도 검찰은 대통령 등 정치권력에 대한 수사를 매우 소극적으로 진행하였고, 오히려 불법을 자행하는 정치권력을 보호하는 결과를 초래하였음

• 권고 내용:

- 1) 공수처 설치 등을 통해 국가권력에 대한 엄정한 검찰권 행사 필요
- 2) 검찰 지휘부의 수사지휘권 행사기준 마련 및 이의제기절차 도입
- 3) 기록관리제도 보완 필요 (관리책임자 지정 및 이동 상황에 대한 기록 등 마련)
- 4) 검찰은 종국처분 이후 드러난 사실관계에 대해서도 책임감 있는 후속 수사가 가능한 제도 마련 필요
- 5) 사건 배당 후 수사 진행 없이 방치하는 것을 방지할 제도 마련

○ 법무부, 전자감독 대상자에 대한 ‘범죄징후 예측시스템’ 도입 예정

- 전자감독 대상자의 재범 위험을 사전에 차단하기 위해 피부착자의 이상징후를 시스템이 스스로 감지해 알려주는 ‘범죄징후 예측시스템’을 실무에 본격 도입할 예정(2019. 2.부터)
- 재범에 영향을 미치는 요인들(과거 범죄수법, 이동경로, 정서상태, 생활환경 변

화 등)을 종합분석해서 이상징후가 있을 경우 보호관찰관에게 알려주는 시스템
○ 검찰과거사위 활동 기한 2019. 3. 31. 까지로 연장 결정 (1. 28.)
• 대검 진상조사단의 용산참사 사건 조사팀의 새로운 외부단원 3인 보충, 다시 조사하기 위해 기한 연장 결정

◆ 경찰

<수사 · 자치경찰 등>

○ 경찰청 감사관실, 본청 소속 전 직원 대상 행정사무감사 진행 (9. 10. ~)
• 경찰개혁위원회가 내놓은 수사구조개혁, 자치경찰 추진 등 경찰개혁 과제 이행 상황 점검 등
• 경찰청 본청이 감사관실 주관 행정사무감사를 받는 것은 2004년 이후 14년 만에 처음
○ 경찰대 개혁추진위, 경찰대 개혁방안 발표 (9. 11.) 및 ‘경찰대학의 학사운영에 관한 규정(대통령령)’ 개정 추진(11. 16.)
• 입학요건 변경 및 편입학 도입: 신입생 입학연령 상한 완화(입학년도 기준 21세 → 41세)하고, 2023학년도부터 재직경찰관, 일반대학생 3학년으로 편입 허용하며, 기존 12%로 제한하던 여학생 선발 비율을 폐지할 계획
• 학사운영 개선 및 각종 특혜 폐지: 2019학년도 입학생부터는 군 전환복무 폐지하고, 전액 국비로 지원되던 학비, 기숙사비 등도 개인부담으로 일부 변경하며 현재 치안정감인 경찰대학장 지위를 개방직·임기제로 전환
• 경찰 간부후보생·변호사 경채 교육과정도 경찰대학에서 통합 운영하도록 할 계획
○ 경찰청, ‘감찰·감사행정 개혁안’ 수립 추진 발표 (9. 12.)
• 경찰 감찰조직의 권한 및 인력 축소를 골자로 한 개혁안 수립, 추진 중
• 기존의 감찰 내 징계처리 권한을 감사조직으로 이전: 직무 관련 비위로 감찰 조사를 받게 될 경우 징계위원회 회부까지는 감찰이 담당하되, 징계 여부와 수위는 감사기능에서 결정 (그동안은 감찰조사부터 징계결정까지 모두 감찰관이 혼자 판단해 처리해왔는데, 이로 인해 음해성 투서 등으로 감찰조사를 받아 해임되는 등 부당한 처분으로 소송까지 이어지는 사례가 많았음)
• 감찰조직 개편 및 인력 축소: 내년 상반기 정기인사에서 현장 감찰관 대폭 축소하는 인사 단행 방침(현재 경찰 내 감찰·감사 인력은 2천여 명)
○ 경찰청, “서면수사지휘 원칙 실효적 이행방안” 시범운영
• 경찰 내부 수사지휘의 투명성·책임성 제고하는 방안으로 “서면수사지휘 원칙 실효적 이행방안” 마련(6월), 시범운영 실시

- “서면수사지휘 원칙 실효적 이행방안” 주요 내용:
 1. 종래 서면지휘 대상이 아니었던 ‘범죄인지’와 ‘법원 허가에 의한 통신수사’ 서면지휘를 의무화
 2. 사건 수사과정에서 수사지휘자와 경찰관 간 이견이 있어 경찰관이 서면지휘를 요청한 사항도 기록에 남기도록 함
 - 시범운영의 결과, 수사지휘서 71.7% 상승하였고, 실제 수사부서 근무자 중 다수가 제도의 필요성 및 확대 시행에 공감함
 - 경찰청은 “서면수사지휘 활성화 지침”을 범죄수사규칙(경찰청 훈령)에 반영하고, 11월 중에 전국으로 확대 시행해 나갈 방침
- ※수사구조 개혁 과정에서 국민 신뢰 확보를 위해서는 경찰 수사의 투명성·책임성 확보가 필요, △ 수사부서 과장 자격제 도입 및 팀장 자격제 강화 △ 전문수사관제 제도 개선 △ 수사과정에서의 피의자 인권보장 강화방안 △ 진술녹음제 확대 시범운영 등과 같은 정책도 추진할 계획이라고 밝힘

- 경찰작용법 개혁위원회 출범 (9. 27.)
- 경찰청, ‘인권과 절차적 정의를 위한 경찰작용법 개혁위원회’ 위원 위촉
 - 위해제지작용에 대한 일반법인 경찰관직무집행법과 각 특별법 상 산개되어 있는 개별적 수권조항에 대해 근본적인 검토와 그 대안을 집결해 정부와 국회에 건의하고, 특히 경찰관직무집행법상 인권침해 논란이 있는 조항의 개정 방향 검토 예정

- 경찰청 국정감사 주요 내용 (10. 11.)
- 최근 3년간 경무관 승진자 중 67.6%가 경찰대 출신
 - 최근 10년간 시험승진자 현황 분석한 결과, 생활안전과와 경비부서에서 승진 시험에 합격한 비율이 전체의 68.5% 차지하며, 승진 시험을 앞두고 연가비율 급증한 것도 확인됨 → 민갑룡 경찰청장, “경찰 승진시험제도 폐지 및 특진 확대 여부를 인사개혁TF 내 의제로 선정해 해결방안 논의하겠다”고 밝힘
 - 경찰, 용산참사 여론 대응을 위해 경찰청 수사국 소속 148명에게 언론사 온라인 투표참여 현황을 일일이 보고하도록 한 사실 확인됨

- 경찰청 지능범죄수사대 조직 개편안 검토 중 (11. 2)
- 경찰청, 경찰 조직에서 유일하게 경찰청장의 직접수사 지휘를 받는 지능범죄수사대를 해체하는 조직 개편안을 검토 중 (해체 뒤 경찰청 특수수사과에 편입하는 방안 유력)
 - 검경 수사권 조정에 대한 국회 사법개혁특별위원회 논의 본격화에 발맞춰 검찰에 대응하는 차원으로 해석되고 있음

- 경찰수사 중 심야조사 금지 원칙 강화 (11. 9.)

- 현재까지 자정부터 다음날 아침 6시까지의 심야조사는 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 체포된 피의자에 대한 구속영장을 신청하거나, 공소시효가 임박한 때, 조사대상자의 동의가 있는 때에는 심야조사를 허용해, 수사기관이 편의에 따라 조사대상자에게 심야조사 동의를 유도할 수 있다는 우려가 제기되어왔음
- 범죄수사규칙을 개정하여 조사대상자가 “적극적으로 요청한 경우”(자필요청서를 받아 수사기록에 첨부하도록 함) 심야조사가 가능하다고 한정하고, 앞으로 심야조사 실시 사유를 점검, 분석해 심야조사 금지 원칙의 실효성 제고하기로 함

○ 경찰청, 진술녹음제도 확대 시범운영 실시 (12. 10.)

- 전 지방청 산하 총 21개 경찰관서의 수사업무 전 기능(수사·형사부서, 여성·청소년·교통·보안·외사 수사부서)에서 조사대상자의 동의하에 조사과정을 녹음하는 진술녹음제도를 확대 시범운영할 계획
- 진술녹음의 대상: 영상녹화 대상범죄를 제외한 모든 범죄 중 조사대상자가 진술녹음에 동의한 경우
- 진술녹음을 통해 생성된 녹음파일은 ▲인권침해 여부 확인, ▲진술자의 기억 환기, ▲조서와 진술의 불일치 여부 확인 용도로만 사용할 수 있도록 제한함

○ 경찰위원회 이전 (12. 17.)

- 경찰위원회 실질화를 위한 방안으로 경찰청 청사 내에 위치하던 경찰위원회를 외부로 이전함

○ 경찰청, ‘서면수사지휘 활성화 방안’ 전국 시행 (12. 28.)

- 수사지휘의 책임성·공정성 제고를 위한 ‘서면수사지휘 활성화 방안’을 전국 모든 경찰관서에서 시행 (12. 28.부터)
- 종래 서면수사지휘 대상(체포·구속, 영장에 의한 압수·수색·검증, 송치의견, 사건이송 등 책임수사관서 변경)에 ▲범죄인지, ▲법원허가에 의한 통신수사, ▲수사지휘자와 경찰관 간 이견이 있어 경찰관이 서면지휘를 요청한 사항을 포함시킴
- 방안 시행에 따라 수사부서 상급자가 범죄인지 또는 통신감청, 위치추적, 통화내역 확인 등 통신 관련 강제수사에 관한 사항을 지휘하고자 할 때에는 반드시 서면으로 해야 함
- 또한 수사과정에서 상·하급자 사이에 이견이 발생한 사항도 하급자의 요청이 있을 경우 의무적으로 기록함으로써 수사 지휘의 책임 소재를 분명히 함

○ 경찰청 ‘비례의 원칙에 입각한 경찰 물리력 행사 기준’ 매뉴얼 준비 중 (1. 17.)

- 경찰과 대치하는 범인의 상태를 △순응 △단순 불응 △소극적 저항 △위협·

폭력 행사 △치명적 공격 등 5단계로 구분하고 각 단계별로 경찰이 사용할 수 있는 물리력의 한계를 구체화함

- 경찰청 인권영향평가 마친 이후 다음달 경찰위원회에 상정돼 공식 매뉴얼로 자리 잡을 예정

○ 경찰청, 지방청 중심의 전문수사체제 개편 발표 (1. 24.)

- 지능범죄수사대, 광역수사대 등 지방청 수사 인력을 대폭 증원(+170명), 대형 경제·비리 사건이나 의료·화재사건 등 중요사건을 지방청에서 직접 수사 (대형 강력사건은 지방청 주관 하에 수사본부를 설치·운영할 예정)
- 기존 수사이의조사팀을 수사심의계로 확대(+28명): 수사이의사건 조사 외에 수사사무에 대한 지도·점검 예정
- 영장심사관 배치 대상 경찰서를 확대하고, 지방청 직접수사부서에도 배치

<정보 · 경비>

○ 경찰청 인권침해사건진상조사위원회 용산참사 관련 지휘부 안전조치 미비 진압강행 확인 및 권고 발표 (9. 5.)

- 당시 경찰 지휘부가 안전대책이 미비함에도 진압을 강행하고, 사건 이후 진상 규명보다 경찰공권력 강화의 정당성 홍보를 위해 경찰을 조직적으로 움직이려 시도한 것 확인
- 이에 대해 순직한 경찰특공대원과 사망한 철거민 등에게 사과할 것, 유사사건 재발 방지 및 인권증진을 위한 제도 및 정책 개선 등을 권고

○ 정보분실 폐쇄·이전 및 정보경찰 조직개편 진행상황 (경찰개혁위원회 정보경찰개혁 권고사항 관련)

- ‘경찰의 정보활동 개혁 방안’에 따라 2018. 10.말부터 한남동 정보분실 폐쇄 작업을 시작, 서대문구 미근동 본청 내로 이전되는 방안이 추진됨(10. 24. 정보국 산하 한남동 정보분실을 경찰청 내 별관으로 이전)
- 공실이 된 한남동 건물에는 경찰청 인권센터가 입주할 계획 (운영 주체는 ‘민주화운동기념사업회’로 변경될 예정)
- 올 해 말까지 정보국 조직 및 기능 개편 계획

○ 정보경찰의 국회출입 금지 및 내사일몰제 도입 계획 (국정감사)

- 경찰청은 11. 2. 진행된 국회 정보위원회 국정감사에서 정보경찰의 국회 및 정당 출입을 폐지했고, 정보활동의 근거와 범위를 명확하게 규정하는 입법을 추진하는 등 투명성을 높여갈 계획을 밝힘
- 변호인 참여 실질화, 내사일몰제 등 안보수사 과정에서 인권보호장치도 강화하고 있다는 입장을 밝힘

○ 다른 집회 방해하는 ‘알박기’ 여전 (국정감사, 관련 판결)

- 국정감사 과정에서 최근 5년간 신고일수 대비 집회·시위 미개최율이 평균 96%에 달하는 것으로 확인됨 (과태료 부가는 0건)
- 이른바 ‘알박기’ 집회에 대한 경찰의 제재가 미흡하였다는 점이 확인됐고, 알박기 집회를 방해한 혐의에 대해 무죄를 선고한 판결이 대법원에서 확정됨 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181107150051004>)

○ MB 정부 시절 경찰의 정치관여, 불법사찰 의혹 관련 수사 박차 (11. 27.)

- MB정부 당시 광범위한 정치 관여에 대한 수사 중인 검찰이 경찰청 정보국장실, 정보심의관실, 정보2과 사무실에 대한 압수수색을 진행하여 관련 문건을 확보
- 경찰청 정보국은 ‘촛불시위 직권조사 과정에서 경찰청장에 대한 경고를 권고한 국가인권위 인적 쇄신 필요’, ‘각종 보조금 지원 실태를 재점검해 좌파성향 단체는 철저히 배제, 보수단체 지원 강화’, ‘온·오프라인상 좌파세력의 투쟁여건 무력화 등 대책’, ‘좌파의 지방선거 연대 움직임 및 대응 방안’ 등 보고서를 청와대에 제출한 것으로 파악됨

○ 행안부 장관, ‘공권력 부재’에 대한 지적으로 정보경찰을 비롯한 경찰의 역할강화 요구 (11. 30.)

- 대법원장 승용차 화염병 투척 사건, 유성기업 임원 폭행 사건 등과 관련하여 ‘경찰 공권력 확립대책 마련’을 지시(김부겸 행안부장관)
- 경찰은 정보·경비·형사 등 관련 부서로 구성된 신속대응팀을 현장에서 한층 더 적극적으로 운용하는 방안, 출입구를 막고 경찰 진입을 방해하면서 폭력 등을 저지른 경우 구속수사 등으로 엄정 대응하는 방안 등을 검토 중인 것으로 알려져 정보경찰의 개혁이 논의되는 현 상황에 맞지 않다는 우려가 제기됨

○ 삼성노조와해 관련 정보경찰 기소 (12. 30.)

- 2014. 5. 삼성전자서비스지회 엄호석 열사 장례 방해와 관련하여 전 경찰간부(정보경찰) 2명이 기소됨

○ 집회 신고 업무 이관 (2019. 1. 1.)

- 경찰개혁위원회의 권고에 따라 2019. 1.부터 집회신고업무를 경찰청 및 경찰서 민원실로 이관하기로 함

○ 경찰청 조직개편안 마련 예정 (1. 2.)

- 경찰청 조직개편안이 2019. 1. 경찰위원회에 상정되어 논의될 예정
- 정보국의 이름 및 업무 변경 예정.

○ 경찰청, 2018 집회시위 분석 결과 발표 (1. 21.)

- 집회·시위 개최가 대폭 증가하였음에도 전년 대비 금지통고는 89%(118건 → 12건), 미신고 집회는 63%(114건 → 53건) 감소
- 대화경찰관제 확대 시행 · 집회 신고서의 경찰서 민원실 접수(2019. 1. 1.부터) · 속칭 알박기 집회 차단 등 실질적 집회·시위 자유 보장을 위한 방안 추진할 계획

○ 정보경찰 활동규칙 제정 (1. 22.)

- 경찰개혁위원회의 권고사항이행을 위해 정보경찰 직무범위 규칙으로 명문화
- 다만 ‘정보국’에 관한 규정이 경찰법령에 그대로 존재하고, 경찰개혁위원회에서 추상적이고 모호하다고 지적한 활동범위에 관한 규정 내용이 크게 달라지지 않아, 활동규칙만으로 정보경찰의 활동범위를 규제할 수 있을지 의문임

◆ 국정원

○ 간첩조작 및 댓글조작 수사 진행상황

- ‘서울시 공무원 간첩조작 사건’ 관련 전직 국가정보원 대공수사국장(1급) 등 고위 간부들 구속기소 (9. 19.)
- 검찰, 이명박 정부 시절 청와대에서 생산된 대통령기록물 압수수색하던 중 이명박 전 대통령이 ‘댓글 지시’하는 육성이 담긴 녹음파일 등 확보 (9. 23.)

○ 국정원법개정 관련

- 당정청, 국정원법개정안 3년 유예 없이 조속처리 원칙 재확인 (11. 14.)
- 국정원법개정안, 사실상 정기국회 합의실패, 임시국회 때 재논의 필요
- 문재인 대통령, 공수처법, 국정원법, 검·경수사권 조정에 관한 국회 협조 당부 (1. 10.)
- 홍영표 원내대표, 공수처 설치, 검경 수사권 조정, 국정원법 개정안 등 권력기관 개혁 관련 법안에 대해 자유한국당 반대 시 신속처리안건(패스트트랙) 지정을 추진하겠다고 밝힘 (1. 11.)

○ 국정원 예산(특수활동비) 개혁 관련

- 국감넷, 국회 정보위원회 소속 의원들과 국회 예결산특별위원회 소속 의원들에게 국정원이 다른 기관 예산에 숨겨 놓은 국정원 예산을 파악해, 공개해줄 것을 요청하는 의견서 제출 (11. 5.)
- 국정원 예산 관련, 국감넷 논평 발표(11. 13. “국정원의 정보예산에 대한 감사·통제권 조정되어야”)
- 국감넷, 국회 정보위 법안심사소위 방청신청, 비공개통지 받음 → 국회 정보

- 위원회 회의 비공개 및 국회법 제54조의2 제1항에 대한 헌법소원 청구(12. 4.)
- 2011. 2. 이채필 당시 고용노동부 차관(이후 장관)이 고용노동부를 담당하는 국가정보원 국익정보국 소속 아이오(IO)를 만나 친정부 성향 제3노총(국민노총) 설립에 대한 이명박 전 대통령의 ‘지시’를 언급하며 돈을 요구한 것이 수사를 통해 밝혀짐 (관련 내용은 원세훈·이채필 등 공소장에 포함, 1. 29.)

- 간첩조작 및 댓글조작 관련
- 서울중앙지법 형사29부(재판장 강성수 부장판사), 국정원법 위반 혐의로 재판에 넘겨진 박원동 전 국정원 국익정보국장에 징역3년과 자격정지3년을, 신승균 전 국익전략실장에게 징역2년과 자격정지2년을 각각 선고함 (11. 2.)
 - 서울고등법원 형사2부(재판장 차문호 부장판사), 이명박 정부 시절 민간인으로 구성된 ‘사이버 외곽팀’ 불법 댓글 활동을 벌이도록 관리한 국가정보원 직원 두 명 각각 징역10개월에 자격정지1년, 징역7개월에 자격정지 1년 선고함 (11. 8.)
 - 서울고등법원 형사7부(재판장 김대웅 부장판사), 국정원 댓글수사 방해 혐의 남재준 전 국정원장에 징역 3년 6개월 선고(직권남용 혐의는 무죄로 판단) (11. 16.)
 - 서울시 공무원 조작 간첩 사건 유우성씨 동생 접견 막은 국정원 간부, 징역8개월 선고 (12. 7.)
 - 우병우, 국가정보원에 이석수 전 특별감찰관과 조희연 서울시 교육감 등의 사찰을 지시한 혐의 1심에서 징역 1년 6개월 선고 (12. 7.) - 관련 판결에서 직권남용죄 제한적으로 적용해야 한다는 입장 밝힘
 - 특활비 상납 관련 남재준, 이병기, 이병호 전 국정원장 항소심에서 일부 감형 - 재판부, 국정원장이 회계관계 직원에 해당한다고 본 1심 판단에 잘못이 있다고 판단함 (12. 11.)
 - 이명박, 항소심 심리하는 서울고법 형사1부에 특가법 제5조에 대한 위헌법률심판제청을 신청 (12. 10.)
 - 문화예술인 불법사찰 혐의 최윤수 전 국정원 2차장, 징역 8개월 집행유예 2년 선고 (1. 3.)
 - 국정원 불법사찰 혐의 추명호 전 국정원 국익정보국장, 징역 2년 선고 (1. 3.)
 - 검찰, 원세훈 전 국정원장·김재철 전 MBC사장의 방송장악 시도 혐의 관련 각각 징역 4년 및 자격정지 3년 구형 (1. 7.)
 - 민간인 댓글부대(‘사이버 외곽팀’) 운영한 혐의로 재판에 넘겨진 국정원 팀장급 직원, 항소심에서 감형 (1. 11.)
 - ‘서울시 공무원 간첩 조작사건’ 피해자인 유우성씨의 변호사들이 “국가정보원 중앙합동신문센터가 유우성씨의 여동생 유기려씨의 변호인 접견을 불허한 것은 위법”이라며 국가를 상대로 낸 손해배상청구소송에서 최종 승소 (1. 13.)
 - ‘서울시 공무원 간첩 조작사건’ 증거 조작 간부 혐의 중 일부(증거은닉) 무죄

(1. 18.)

○ 방첩업무 규정 개정안 국무회의 의결 (11. 13.)

- 주요 내용: ▲국가정보원 산하 “방첩정보공유센터” 설치, ▲방첩기관의 확대 (법무부·관세청)

○ 정보위원회 위원장 변경 (12. 27.)

- 이학재 의원이 바른미래당에 배정되었던 국회 정보위원장직을 내려놓지 않은 채로 자유한국당으로 복당, 논란 가열
- 이후 이혜훈 의원(바른미래당)으로 위원장 변경

◆ 군사안보지원사령부 (前 기무사)

○ 기무사의 세월호 민간인 사찰 의혹 관련 수사 경과

- 기무사의혹특별수사단, 소강원(당시 광주·전남지역 관할 610 기무부대장)을 세월호 민간인 사찰 관련 직권남용권리행사방해 혐의로 국방부 보통군사법원에 기소 (9. 21.)
- 기무사 3처장 출신 A육군 준장 세월호 민간인 사찰 혐의로 구속 (9. 28.)
- 기무사, 세월호 수장방안 靑 보고 확인 (11. 6.)
- 법원, ‘세월호 유족사찰’ 혐의 이재수 전 기무사령관에 대한 구속영장 기각 (12. 4.)
- ‘세월호 유족 사찰’ 김대열 기무사 전 참모장 불구속 기소 (12. 28.)
- '세월호 의혹' 기무사 장성들 보석 허가 (12. 28.)

○ ‘계엄령 문건 관련 의혹 사건’ 중간 수사 결과 (11. 7.)

- 조현천 前 기무사령관 기소중지 처분
- 박근혜 전 대통령·황교안 전 대통령 권한대행·김관진 전 청와대 국가안보실장·한민구 전 국방부 장관 등 8명에 대해서는 각 참고인중지 처분
- 계엄령 검토 사실을 숨기기 위해 위장 TF 관련 공문을 기안한 기무사 장교 3명을 허위공문서작성죄 등으로 불구속 기소
- 여야 기무사 ‘계엄 문건’ 청문회 열기로 합의 (11. 8.)
- 군·검 합수단이 작성한 계엄문건 수사 기록에서 조현천 전 기무사령관, 기무사 요원을 동원해 박근혜 옹호 집회를 열고 광고까지 낸 사실 확인됨 (11. 14.)
- 기무사 계엄문건 청문회, 연말 현안에 밀려 좌초 (12. 17.)
- 검찰 '계엄문건' 조현천 전 기무사령관 강제송환 절차 착수 (1. 22.)

○ 기타 관련기사 주요 내용

- 경찰, 국사안보지원사령부에 범죄 수사나 공소제기·유지 등을 위해 국토부 차적자료 제공해오던 관행 중단하기로 결정 (9. 12.)
(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/09/11/0200000000AKR20180911161000004.HTML?input=1195m>)
- 군사법원, 기무사 댓글공작 영관장교 3명에 실형 선고 (9. 19.)
(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/09/19/0200000000AKR20180919069600014.HTML?input=1195m>)
- 군사안보지원사령부, 기무사·국정원 지원 받아 활동해온 '총호안보연합'측에 안보지원사 관련 건물에서 퇴거할 것을 통보 (10. 7.)
(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201810080600015&code=910302#sid=89376a7154f9029c6edbe63f67e20)
- 안보지원사, 지난 5년간 59명 보안사고...모두 군사기밀 유출 (11. 2.)
(<http://news1.kr/articles/?3467113>)
- 안보지원사, 옛 보안사·기무사 건물 국방부 반납 (11. 4.)
(<http://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02013926619402440&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>)
- 국방부, 안보지원사의 국방부 지원부대장을 대령 계급으로 유지하기로 함 (11. 22.)
(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201811221421001&code=910302#sid=83eadc587dc5f2b7709e3a5a20c)
- 기무사, 1990년 당시 5.18단체 와해 공작활동 벌인 것으로 드러남 (11. 28.)
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181128058400054?input=1195m>)
- MB·朴정부시절 기무사, 군인 SNS 도·감청사업 추진 (11. 29.)
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181129117551503?input=1195m>)
- 의정부·인천등의 옛 기무사 예하부대 도심부지 4곳 시민품에 (12. 18.)
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181217153200503?input=1195m>)
- 안보지원사, '육군총장-靑행정관 만남' 사실관계 조사 (1. 15.)
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190115083900503?input=1195m>)
- 靑행정관 만남, 육군총장 공관서 카페로 바꿨다?...軍 "사실아냐 (1. 15.)
(<http://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=04195126622358048&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>)
- '댓글공작' 배덕식 前사령관 징역 6년 구형 (1. 29.)
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190129108600004?input=1195m>)

◆ 국회 사법개혁특별위원회

○ 국회 사개특위 구성

- 명단:
더불어민주당: 박영선(위원장), 백혜련(간사), 박주민, 송기현, 안호영, 윤일규, 이종걸, 표창원
자유한국당: 윤한홍(간사), 곽상도, 윤상직, 이철규, 정종섭, 함진규
바른미래당: 오신환(간사), 권은희
민주평화당: 박지원

무소속: 정태욱

- 소위원회 구성 (11. 8.) : 법원·법조개혁소위원회 / 검찰·경찰개혁소위원회

○ 국회 사법개혁특별위원회 활동 관련

- 대법원, 사개특위에 법원조직법 개정안 제출 (12. 12.)
- 여야 사개특위 법원조직법 개정 토론회 진행 (12. 17.)
- 사개특위 검경소위 수사권조정 비공개 간담회 진행, 검찰권 축소하는 정부안 방향에는 대체로 동의했으나 세부 내용을 두고 여야 의견 대치(12. 19.)
- 당정청, 검경 수사권조정 의견 조율 (12. 21.)
- 사개특위 활동기간 2019. 6. 30.까지 6개월 연장 (12. 27.)
- 검경 수사권 조정 논의 정체 조짐 (1. 8.) : 일부 의원 (곽상도) ‘간담회 안’에 대한 문제 제기
- 검경소위, 공수처 설치에 관한 합의안 도출에 나섰으나 유의미한 결론 내지 못함 (1. 15.)

民主司法

[특집 1]

사법행정의 현황과 개혁의 방향

서선영 변호사

I. 들어가며

1. 사법행정의 의의, 존재 이유와 위험성

가. 사법행정의 의의

법원은 재판을 하는 곳이다. 주장들이 다를 때, 공권력이 정당성을 갖지 못할 때 재판은 사실관계를 밝히고 위법여부를 판단하여 자력구제나 분노가 폭발하는 것을 막아주는 시스템으로 작동한다. 이 시스템은 권위를 존중받아 왔다. 공정한 재판이 항상 실현되는 것은 아닐지라도, 적어도 지향으로서는 법원의 중심에 자리 잡고 있다고 여겨져 왔기 때문이다. 사법부는 행정부, 의회와 같이 국민이 직접 선거로 뽑은 사람들로 구성된 기관이 아니기 때문에 사법권력과 권위의 원천은 선출된 민주적 정당성이라기보다 재판의 공정성에 있다. 그러므로 재판의 공정이 무너지면 사법권력의 기반도 허물어진다.

재판의 공정성에 있어서 재판을 하는 법관의 독립은 필수적이다. 그러나 독립은 ‘법관’이라는 이름이 붙여지는 순간 저절로 생겨나는 자연적 속성이 아니다. 법관이 독립하기 위해서는 독립을 가능케 하는 제도가 있어야 한다. 법관의 독립을 위태롭게 하는 제도가 촘촘히 짜여진 조직이라면 그 누구라도 그런 조직의 생리와 무관하게 살기는 어렵다. 판사는 당연히 독립된 재판을 하는 사람이고 그렇기 때문에 재판 거래는 있을 수 없다고 말하는 사람들이 있는데, 판사에 대해서만 그런 믿음을 가질 이유나 근거는 이미 사라졌다. 작년 한 해 동안 재판거래, 재판개입, 블랙리스트 등 재판의 공정이나 법관의 독립과 양립할 수 없는 사건들이 매일 쏟아져 나왔다. 어떻게 이런 일들이 벌어졌고 그 원인은 무엇인가.

사법농단이 발생한 이유에 대해서는 여러 가지 분석들이 있다. 그 중 핵심적인 원인으로 언급되는 것이 관료적 사법행정이다. 사법행정이 무엇이기에 이런 사태의 주요 원인으로 언급되는 것일까. 사법행정 또는 법원행정은 재판 작용 그 자체는 아니지만 재판을 하고 법원을 운영하는데 필요한 행정작용(조직, 인사, 예산, 회계, 시설, 통계 등)을 말한다. 재판을 하기 위해서는 인적·물적 시설이 갖추어지고 운영되어야 한다. 각급 법원에 법관들을 배치해야 하고, 접수된 사건을 각 재판부에 배당해야 한다. 재판할 건물을 관리해야 하며 전자재판을 위한 시스템도 갖추어야 한다. 법관 등에게 법복도 대여해야 한다. 이런 것들은 재판 자체는 아니지만 법원이라는 조직을 유지·운영하기 위해서, 궁극적으로는 재판을 하기 위해 반드시 필요한 것이기도 하다. 그런데 이렇게 법원을 운영하기 위해 필요한 사법행정을 반드시 법원만이 수행하는 것은 아니다. 예를 들어 재판을 하기 위해서는 각급 법원이 어느 지역을 관할하는지를 정해야 하고, 각 법원에 판사를 배치해야 하는데, 각 법원이 어느 지역을 관할할지는 법률 사항이다(‘각급 법원의 설치와 관할 구역에 관한 법률’). 판사의 수도 국회가 정하는 법률사항이다(‘각급 판사 정원법’). 이렇게 정해진 법에 따라 각급 법원에 배치할 판사의 수를 정하는 권한이 법원에 있을 뿐이다(‘각급 법원에 배치할 판사의 수에 관한 규칙’). 사법권도 주권자로부터 나오기 때문에 법원 운영에 관한 핵심 사항을 법으로 정하는 것은 당연한 것이다. 법원의 사법행정의 독립성이나 자율성도 법을 넘어설 수 없다. 헌법

제108조도 「대법원은 ‘법률에 저촉하지 아니하는 범위 안에서’ 소송에 관한 절차, 법원의 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다」라고 하여 법원의 사법행정 자율성도 법률에 저촉되지 않는 범위 내라는 것을 명시하고 있다. 재판과 법관의 독립은 헌법 사항이며 구체적 재판에 관해서는 국회가 절대 관여해서는 안 되지만,¹⁾ 법원의 사법행정에 대해서는 국회의 감시가 가능한 것도 그 이유에서이다(국회법은 법원의 사법행정에 관한 사항을 법제사법위원회의 소관사항으로 규정하고 있다).²⁾ 사법행정의 시스템을 어떻게 할 것인지, 사법행정총괄권을 대법원장에게 부여할 것인지 회의체에 부여할 것인지, 회의체에 법관이 아닌 위원이 다수로 참여할 수 있을지 등을 국회가 정하는 것은 당연히 위헌이 아니다.

나. 사법행정의 존재이유와 위험성

사법작용, 즉 재판작용은 소극적 성격을 갖는다. 재판은 소가 제기되었을 경우나 기소가 되었을 경우에만 시작된다. 법원이 스스로 사건을 기획할 수는 없다. 그런데 사법행정은 사법작용이 아니라 행정작용이다. 행정의 일반적 속성은 재판과 달리 기획과 적극적 속성이 있고(각급 법원에서 사법행정업무를 담당하는 법관을 부르는 명칭은 ‘기획’ 법관이다), 일사불란한 관료주의를 지향하며 조직을 구성하는 개개인의 독립성 보다 조직의 효율성과 신속성을 중요시한다. 사법과 행정은 대립하는 속성을 갖는다. 그렇기 때문에 사법행정, 즉 재판을 지원하기 위한 행정이 일반 행정조직의 행정과 같아서는 안 된다. 일반 행정은 일사불란함을 지향하지만 재판이 일사불란해서는 안 되며, 구성원(법관)의 독립이 행정의 관료주의에 의해 침해당하면 안 되기 때문이다. 법관이 스스로를 헌법기관이 아니라 행정 조직의 상하급자로 인식해서는 안 된다. 요컨대 법원의 사법행정은 철저히 공정한 재판, 재판과 법관의 독립을 위한 방식으로만 움직여야 하며 재판지원을 위한 활동에 머물러야 한다. 사법행정의 효율성이 재판지원이라는 한계를 넘어 고도화되

1) 헌법 제103조 : 법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다.

2) 국회법 제37조(상임위원회와 그 소관) 제1항 2. 법제사법위원회 마. 법원·군사법원의 사법행정에 관한 사항

면 사법행정의 존재이유였던 재판 자체가 위태로워진다. ‘사법<행정’이 되어버리면 행정이 재판의 독립과 법관의 영혼을 삼켜버리게 되며, 우리는 법관동일체의 원칙, 승진만을 바라보는 회사원으로서의 법관을 맞닥뜨리게 될 수 있다. 사법행정의 고도화는 그 자체로 위협성을 내포하고 있다.

사법행정은 재판, 법관의 독립과 밀접한 관련이 있을 수밖에 없다. 사법행정의 일부인 법관 인사행정의 경우 법관의 독립에 직접적 영향을 줄 수 있다. 또 다른 사법행정인 사무분담과 사건배당은 다른 행정에 비해 재판과 매우 가깝다. 따라서 재판에 영향을 미치려는 사람들이 노골적으로 재판에 직접 관여할 수 없을 때 사법행정을 재판 개입의 지렛대로 사용하려는 욕망을 갖게 되고, 우리는 이런 사례들을 많이 봐 왔다. 인사행정을 통해 판사들을 순치시켜 튀는 판사, 튀는 판결들이 나오는 것을 막는 방법, 중요한 형사사건이 있는 재판부에 특정한 성향의 판사를 의도적으로 배치해서 판결에 영향을 미치는 방법 등 각 사법행정마다 재판의 독립을 침해하는 우회적 방법들에 대한 사례들이 있다. 대한민국 헌법이 제정되기도 전인 1946년에 벌써 당시 대법원장이었던 김용무가 자신을 증인으로 소환하려는 형사부 판사를 민사부로 전임 조치하라고 법원장에게 지시했었다는 기록이 있다.³⁾ 사법행정을 통한 재판개입의 역사는 오래고 깊다.

이렇게 사법행정은 행정 그 자체의 속성으로도 위험하고, 사법행정이 다루고 있는 것이 법관의 독립이나 재판과 밀접한 관련이 있다는 점에서도 위험하다. 그렇기 때문에 사법행정 시스템을 어떻게 구축하는가는 재판 자체 못지않게 중요하다. 사법행정시스템은 관료주의가 아니라 법관의 독립을 보호하는 방향으로, 법관이 인사행정의 눈치를 보지 않도록, 사무분담 등을 통한 재판개입의 위험성이 없도록 만들어져야 한다. 그러나 현재 한국의 사법행정은 그와 정반대의 구조로 설계되어 있다. 그런 상황에서 누군가에게 사법행정은 어디로든 통하는 ‘만사형통’의 권한이 있다.

2. 만사형통의 권한이었던 사법행정

3) 이에 반발하여 현직 관검사들이 대법원장의 불신임안에 대해 80% 연명을 했었다. 김두식, 『법률가들』, 창비, 2018, 270-271쪽

2008년 서울중앙지방법원장이었던 신영철은 촛불집회 참가자들에 대한 형사재판 사건을 특정 재판부에 집중 배당했다. 최초 11건의 촛불집회 사건 중 8건이 특정 재판부에 ‘몰아주기’식으로 배당되었다. 이에 단독판사들이 반발했고 그제야 무작위 시스템에 의해 배당을 했었다. 대법원은 사건의 초반에는 “쟁점이 유사한 사건에 대하여 동일 재판부에 배당하는 것은, 여러 재판부에 배당할 경우 발생할 수 있는 재판부 간의 결론상의 상이 또는 양형 편차를 가급적 없애기 위해 오래전부터 이어진 법원의 관행”이라고 해명했다.⁴⁾ 사법행정권 행사의 일환이었다는 것이다. 그러나 ‘몰아주기’식 배당만 한 것이 아니었다. 신영철은 야간집회를 일률적으로 금지하는 집회및시위에관한법률 조항이 위헌제청되자 관련 사건들을 맡고 있던 단독판사들에게 전화나 메일을 통해 통상적으로 해오던 대로 판결을 내리라고 하여 사실상 유죄판결을 종용했다. 이에 대해 대법원은 진상조사단을 거쳐 공직자윤리위원회에 회부했는데 윤리위원회는 “사법행정권 행사의 일환으로 이루어진 것”이라고 규정한 후, 다만 “‘외관상’ 재판 관여로 ‘인식되거나 오해될 수 있는’ 부적절한 행위”라고 했다.⁵⁾ 재판 관여로 ‘오해’될 수 있지만 역시 사법행정권 행사였다는 것이다.

그로부터 10여년이 지난 2018년. 3차에 걸쳐 이루어진 대법원의 진상조사 중 3차 조사위원회의 이름은 “사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단”(이하 ‘특조단’)이었다.⁶⁾ 3차에 걸친 조사와 이후 검찰 수사과정을 통해, 사법행정을 ‘활용’하여 재판에 관여한 사례들이 우수수 쏟아졌다. 신영철 재판개입 사건 이후 사건배당 예규를 개정하여 자동배당의 예외사유를 최소화한다고 밝혔지만, 양승태 사법부에서 통진당 사건을 특정 재판부에 임의배당했다는 소식이 들려왔다.⁷⁾ 배당이라는 사

4) 뉴시스, 2009. 2. 24. 자

5) 연합뉴스, 2009. 5. 8. 자, 「신영철 사건」 대법 윤리위 발표 전문」

6) 특조단은 조사의 목적을 ‘사법부 스스로의 힘으로 진상을 규명하고 이번 사안을 해결함으로써 사법부에 대한 신뢰를 회복’한다는 데 있다고 밝혔지만, 원세훈 사건, 통상임금 사건, 전교조 사건, 통진당 사건 등의 재판 개입과 관련한 문서를 확인하였음에도 그 진상을 제대로 조사하지도 않았다. 보고서 총평에서는 “실제 실행된 사례는 손가락으로 꼽을 정도이지만 작성된 문서들이 주는 충격이 큰 이유는 이와 같은 입증된 차이가 선호하는 문서 스타일과 무관치 않”다며 사법행정담당자의 문서 스타일 문제로 축소시키거나, “재판에 영향을 실제 미칠 의도가 없었다고 하더라도 상고심의 절박한 상황을 해결하여야 한다는 미명 하에 판결을 거래나 흥정의 수단으로 삼으려고 한 흔적들이 발견되었”다며 재판 거래를 “시도”나 “흔적” 정도로 평가절하하기도 하였다. 그러면서도 “영향을 실제 미칠 의도가 없었다”는 변론도 잊지 않았다.

7) 노컷뉴스, 2018. 12. 4. 자, 「양승태 사법부, 통진당 사건 특정 재판부에 임의로 배당했다」

법행정을 이용한 재판 개입이 또 다시 반복된 것이다. 물론 배당만이 아니었다. 법원행정처라는 행정조직은 노골적으로 특정 재판의 결과에 영향을 미치려고 했는데 이것을 사법행정작용이라고 했다. 예를 들어 임종헌 공소장에는 법원행정처의 사법지원실에 근무하던 심의관이 특정 사건에 대한 검토 자료를 작성하여 사건 담당 법관들에게 전달하면서 ‘정상적인 사법지원 차원에서 참고자료를 전달’한다고 이야기했다는 내용이 있다.

신영철은 대법관 6년을 다 마쳤다. 그는 퇴임 인터뷰에서 외압 논란에 대해 “그런 의혹 제기 자체가 누구보다 법원을 사랑한 법원장의 인격에 대한 심한 모독”이라고 했다.⁸⁾ 사법행정이 만사형통의 권한이 된 데에는 10년 전 사법행정권 이름으로 행해진 명백한 위헌사태를 무기력하게 보내버린 것과 무관하지 않다. 이름을 배당이라고 붙이건, 사법지원이라고 붙이건 이들 사법행정은 재판을 지원한 것이 아니라 지배했다. 사법행정에 의해 재판이 이루어진 것이다. 재판을 청구한 사람들은 법원에서 재판을 받는다고 생각했는데, 사실은 재판이 아니라 사법행정에 의한 판결을 받아버린 것과 같다.

3. 포식자가 되어 버린 사법행정, 그 제도적 토대 들여다보기

만사형통의 권한으로 재판과 법관의 독립을 침해했던 사법행정은 무한한 확장력을 가진 포식자였다. 그런데 그 포식을 책임져야 할 단계에서 법원은 “이번 조사를 통해 드러난 사법행정권 남용사례를 분석하여 사법행정 담당자가 지켜야 할 실제적 규범을 마련할 필요가 있음”(특조단 조사보고서 184쪽)이라거나 “양승태 대법원장 시절 이전의 법원행정처는 그러지 않았다”와 같은 태도를 취하는 경우가 많았다. 현재의 사법행정 타락을 사법행정 구조 자체의 문제점이라기보다는 몇몇 사법행정 담당자의 윤리적 문제 내지는 사법행정의 범위에 대한 기준이 확립되지 않음으로 인해 발생한 문제로 보는 것이다. 이런 시각에서는 사법행정제도의 근본적 변화 필요성을 인정하지 않는다. 대법원장이 달라졌으므로 같은 방식으로 사법행정을 운용하지는 않을 것이며, 문제가 드러난 부분을 조금만 고치면 된다는 것

8) 권석천, 『대법원, 이의 있습니다』, 창비, 2017, 314쪽

이다.

그러나 이런 일들이 반복되는 데에는 분명 그 제도적 토대가 있다. 신영철, 양승태, 박병대, 임종현 등등의 문제이긴 하지만, 이들만의 문제인 것은 아니다. 현재의 사법행정 시스템은 사법행정의 본래적 위험성을 증폭시키고 재판 개입을 쉽게 할 수 있도록 한 측면이 분명히 있다. 현 제도는 사법행정의 타락을 유인할 수 있는 구조이자, 타락을 실행하기에 편리한 구조다. 제도로 모든 것을 막을 수는 없지만, 제도로 막을 수 있는 것은 막아야 한다.

이 글은 현 사법행정의 현황은 어떤지, 어떻게 바뀌어야 하는지 제도 그 자체를 들여다보는 것이 목적이다. 사법행정이라는 단어는 ‘사법행정권 남용’과 같이 ‘남용’이 함께 붙지 않으면 그 자체로는 아직 낫설다. 사법행정은 법원 인사, 배당, 직무 감독 등의 문제이기 때문에 법원이 알아서 할 문제라는 의견도 많다. 그러나 공정한 재판이 위태로워지는 것은 사법행정의 타락과 멀리 있지 않았다. 사법행정을 지렛대로 재판개입을 했다는 것이 우리가 최근 확인한 사실들이다. ‘사법행정’이 익숙하지 않은 이야기이지만, 이번에는 법원이 알아서 하게 맡길 것이 아니라 우리가 제대로 들여다봐야 한다. 현재 사법행정구조가 어떻게 설계되어 있고 운용은 어떻게 되고 있는지를 구체적으로 알아볼 필요가 있다.

이하에서는 우선 피라미드로 구조화되어 있는 한국 사법행정의 구조적 틀을 먼저 살펴보고(Ⅱ), 인사, 평정, 사무분담 등 재판과 법관의 독립에 미치는 영향이 큰 사법행정 부분의 구체적 운용현황을 확인한 후(Ⅲ), 마지막으로 각각의 개혁방향(Ⅳ)을 생각해보고자 한다.

Ⅱ. 한국 사법행정의 구조와 문제점

1. 구조의 기본 틀 - 대법원장을 정점으로 하는 피라미드형 구조

헌법은 제102조 제3항에서 ‘대법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다’고 규정

하고 있다(‘법원조직 법정주의’). 이에 따라 법원조직법이 한국의 사법조직과 사법 행정의 틀을 형성하고 있다. 한국 법원의 사법행정구조를 간단히 말하면 대법원장을 정점으로 하는 중앙집권적 피라미드형 관료적 사법구조라 할 수 있다. 사법행정총괄권이 대법원장에게 있고, 대법원장 직속 중앙 행정관료조직인 법원행정처가 있으며, 판사들의 보직권, 평정권도 모두 대법원장에게 집중되어 있다. 각급 법원의 사법행정사무를 담당하는 법원장도 대법원장이 보한다. 법원 승진구조의 핵심인 고등법원 부장판사(고법부장) 인사도 대법원장이 한다(법원은 2019년부터 신규 고법부장 보임은 하지 않겠다고 하였다).⁹⁾ 대법원장의 사법행정총괄권, 법관들의 서열 및 승진구조, 그리고 그 속에서 법관들의 의식을 지배하는 조직의 구성원으로서의 정체성이 수직적 피라미드 구조를 받치고 있다. 이들 각 요소들이 서로 상승작용을 통해 법원조직의 특수한 폐쇄성을 형성한다.

2. 제왕적 대법원장의 권한

대법원은 최고법원이고 원칙적으로 3심제의 종심이다. 대법원장은 대법원의 심판권 행사에서 재판장이 된다.¹⁰⁾ 대법원장은 전원합의체에서 재판장이 되는 것 외에는 다른 대법관과 똑같이 1/13의 판단을 하는 존재여야 한다. 이것이 재판에서의 대법원장의 지위이다. 그러나 사법행정에서의 대법원장의 지위는 막강하다. 대법원장 1극 체제라고 불러도 좋을 정도로 대법원장에게 모든 권한이 집중되어 있다. 대법원장의 권한을 구체적으로 들여다보면 아래와 같다.

가. 대법원장의 사법행정총괄권

법원조직법은 제9조에서 사법행정사무를 규정하고 있다.¹¹⁾ 제9조에 따르면 대

9) 2019. 1. 28. 고위법관 인사가 발표되었는데, 고법부장 ‘승진’ 발령 인사는 하지 않았다. KBS, 2019. 1. 28. 자, 「판사 추천 법원장’ 수용 안돼... 김명수 대법원장, 고위법관 인사」

10) 법원조직법 제7조 제1항

11) 법원조직법 제9조(사법행정사무) ①대법원장은 사법행정사무를 총괄하며, 사법행정사무에 관하여 관계공무원을 지휘·감독한다.

②대법원장은 사법행정사무의 지휘·감독권의 일부를 법률이나 대법원규칙으로 정하는 바에 따라 또는 대법원장의 명으로 법원행정처나 각급 법원의 장, 사법연수원장, 법원공무원교육원장 또는 법원도서관장에게

법원장은 사법행정사무를 총괄하는 권한을 갖는다. 총괄권이라는 것은 사법행정의 모든 분야에 대해 대법원장이 권한을 갖는다는 것이다. 또한 대법원장은 사법행정 사무에 관하여 관계 공무원을 지휘·감독한다. 대법원장은 사법행정사무의 지휘·감독권의 일부를 법률이나 대법원규칙이 정하는 바에 따라 또는 대법원장의 명으로 법원행정처장이나 각급 법원의 장, 사법연수원장, 법원공무원교육원장 또는 법원 도서관장에게 위임할 수 있다. 법원조직법 제13조에도 대법원장의 사법행정사무 관련 지휘·감독권을 정하고 있다. 그 내용은 ‘대법원장은 대법원의 일반사무를 관장하며, 대법원의 직원과 각급 법원 및 그 소속 기관의 사법행정사무에 관하여 직원을 지휘·감독한다’는 것이다.

사법행정사무를 관장하는 기구로 법원행정처를 두는데(법원조직법 제19조),¹²⁾ 법원행정처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원의 사법행정사무 및 그 직원을 감독한다(법원조직법 제67조 제2항).¹³⁾ 한편 각급 법원장은 그 법원의 사법행정사무를 관장하고 소속 공무원에 대한 지휘·감독권을 갖는다. 고등법원장은 그 법원의 사법행정사무를 관장하며, 소속 공무원을 지휘·감독한다(법원조직법 제26조 제3항). 각급 법원장의 사법행정사무 관장에 관한 이런 유형의 조항은 특허법원(법원조직법 제28조의 2, 제3항), 지방법원(법원조직법 제29조 제3항), 지원(법원조직법 제31조 제3항, 지원장은 소속 지방법원장의 지휘를 받음), 가정법원(법원조직법 제37조 제3항), 가정법원 지원(법원조직법 제39조 제2항, 지원장은 소속 가정법원장의 지휘를 받음), 행정법원(법원조직법 제40조의 2, 제3항), 회생법원(법원조직법 제40조의 4, 제3항)에 각 규정되어 있다.

좀 복잡하지만 정리하면, 대법원장이 사법행정총괄권을 갖고 관계공무원의 지휘·감독권을 갖는데, 사법행정사무의 지휘·감독권 일부를 법원장 등에게 위임할 수 있고, 대법원에 사법행정사무의 중심기관으로 법원행정처를 설치하고 처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원의 사법행정사무 및 직원을 감독한다. 대법원장이 보

위임할 수 있다.

12) 법원조직법 제19조(법원행정처) ① 사법행정사무를 관장하기 위하여 대법원에 법원행정처를 둔다.
 ② 법원행정처는 법원의 인사·예산·회계·시설·통계·송무·등기·가족관계등록·공탁·집행관·법무사·법령조사 및 사법제도연구에 관한 사무를 관장한다.
 13) 법원조직법 제67조(법원행정처장 등) ② 처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원행정처의 사무를 관장하고, 소속 직원을 지휘·감독하여 법원의 사법행정사무 및 그 직원을 감독한다.

임하는 각급 법원의 장은 각각 그 법원의 사법행정사무 관장권과 소속 공무원의 지휘·감독권을 갖는다. 대법원장은 직접, 법원행정처를 통해, 각급 법원의 장 등을 통해 사법부의 전체 사법행정을 관리한다. 대법원장-법원행정처-각급 법원의 법원장으로 이어지는 중앙집권적이고 관료적인 사법행정구조로, 그 정점에 총괄권을 갖는 대법원장이 자리 잡고 있다.

나. 대법원장의 인사권

대법원장의 사법행정권한 중 매우 중요한 것이 인사에 관한 권한이다. 대법원장이 갖고 있는 인사권은 판사의 임명, 연임, 퇴직 등 신분의 득실에 관한 것 외에 보직과 전보를 포함한다. 이 중 판사의 임명, 연임은 법관인사위원회의 심의와 대법관회의의 동의를, 퇴직은 법관인사위원회의 심의를 거치는 등 약간의 견제장치가 있지만 보직과 전보에 관한 대법원장의 권한은 특별한 견제장치도 없다. 현 법원조직법은 인사권을 대법원장에게 독점시키고 있다.

한국 법원은 서열화된 구조를 갖고 있기 때문에, 승진·근무지 결정 등이 대법원장에 독점되어 있다는 것은 대법원장이 인사권을 가지고 손쉽게 법관들을 장악할 수 있다는 뜻이기도 한다. 대법원장이 인사를 통해 법관을 통제하거나, 법관 스스로 좋은 인사를 받기 위해 대법원장의 눈치를 살피는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 판사가 인사권자의 입맛에 맞는 재판을 하게 되는 순간 재판의 독립과 공정성은 깨질 수밖에 없다. 사건 자체가 아니라 대법원장의 눈치를 살피며 내린 판결을 독립적이고 공정한 판결이었다고 보기는 어렵기 때문이다. 한국처럼 법관에 대한 인사 소요가 많은 것은 법관 독립의 측면에서 바람직하지 않다. 그런데 그 많은 인사 소요가 견제되지 않은 채로 대법원장에 집중되어 있기 때문에 더욱 법관 독립은 위태로울 수 있다. 대법원장에게 독점되어 있는 인사권의 구체적 현황은 III. 이하에서 다시 살펴보기로 한다.

다. 대법원장의 평정권

판사들에게 평정은 매우 중요하다. 평정이 인사관리에 반영되어 발탁인사 등 승진 보직이 결정되기 때문이다. 재임용에 평정이 반영되기 때문에 판사직을 계속 유지할 수 있을지 여부에도 영향을 미친다. 이렇게 판사에게 중요한 영향을 미치는 평정의 기준을 설정하고, 평정을 실시하고 인사관리에 반영하는 권한도 대법원장에게 집중되어 있다(법원조직법 제44조의 2).¹⁴⁾ 근무 성적을 평정한 후 대법원장에게 그 자료를 제출하는 평정자는 법원장 등인데 이들을 그 자리에 보한 사람도 대법원장이다. 판사도 사람인지라 평정에 신경을 쓰지 않을 수 없고 평정권자의 눈 밖에 나는 일을 가급적 삼가게 된다. 판사들은 법원장의 눈치를 보고, 법원장은 자신을 그 자리에 앉힌 대법원장의 뜻에 거스르지 않으려 한다. 결국 승진 인사 등에 반영되는 평정제도를 통해서 법관사회가 순치되고 동일체적인 조직으로 될 가능성이 높다.

이상에서 본 바와 같이 대법원장은 판사의 임명, 연임, 퇴직 등 판사 신분의 득실과 승진 등 보직, 전보, 배치, 평정권을 모두 갖고 있다. 대법원장이 인사권을 마음에 들지 않는 판사를 찍어내거나 괴롭히는 수단으로 활용하려고 하면 그로부터 자유로울 수 있는 판사는 거의 없다고 봐야 할 것이다.

라. 그 외 수많은 사법행정의 총괄

대법원장이 사법행정총괄권을 갖고, 사법행정을 담당하는 중심기관이 법원행정처이기 때문에 대법원장의 사법행정에 어떤 것까지 포함되어 있는지는 법원행정처에서 담당하는 사무를 들여다보면 좀 더 구체적으로 알 수 있다. 법원행정처가 다루는 사무는 ‘법원사무기구규칙’을 통해 확인할 수 있다. 이에 대해서는 3. 항의 법

14) 법원조직법 제44조의2(근무성적 등의 평정) ① 대법원장은 판사에 대한 근무성적과 자질을 평정(評定)하기 위하여 공정한 평정기준을 마련하여야 한다.
 ② 제1항의 평정기준에는 근무성적평정인 경우에는 사건 처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유 등이 포함되어야 하고, 자질평정인 경우에는 성실성, 청렴성 및 친절성 등이 포함되어야 한다.
 ③ 대법원장은 제1항의 평정기준에 따라 판사에 대한 평정을 실시하고 그 결과를 연임, 보직 및 전보 등의 인사관리에 반영한다.
 ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 근무성적과 자질의 평정에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

원행정처 부분에서 구체적으로 다루기로 한다. 결론부터 먼저 말하면 한국 법원의 사법행정은 너무나 방대하다. 이런 방대한 사법행정의 핵심 거점에 법관들이 포진하고 있고, 그 법관들 위에 대법원장이 있다. 제왕적 대법원장 구조이며 문제가 발생하지 않는 것이 이상하다고 할 정도이다.

3. 제왕적 대법원장 권한의 실행기구 : 법원행정처

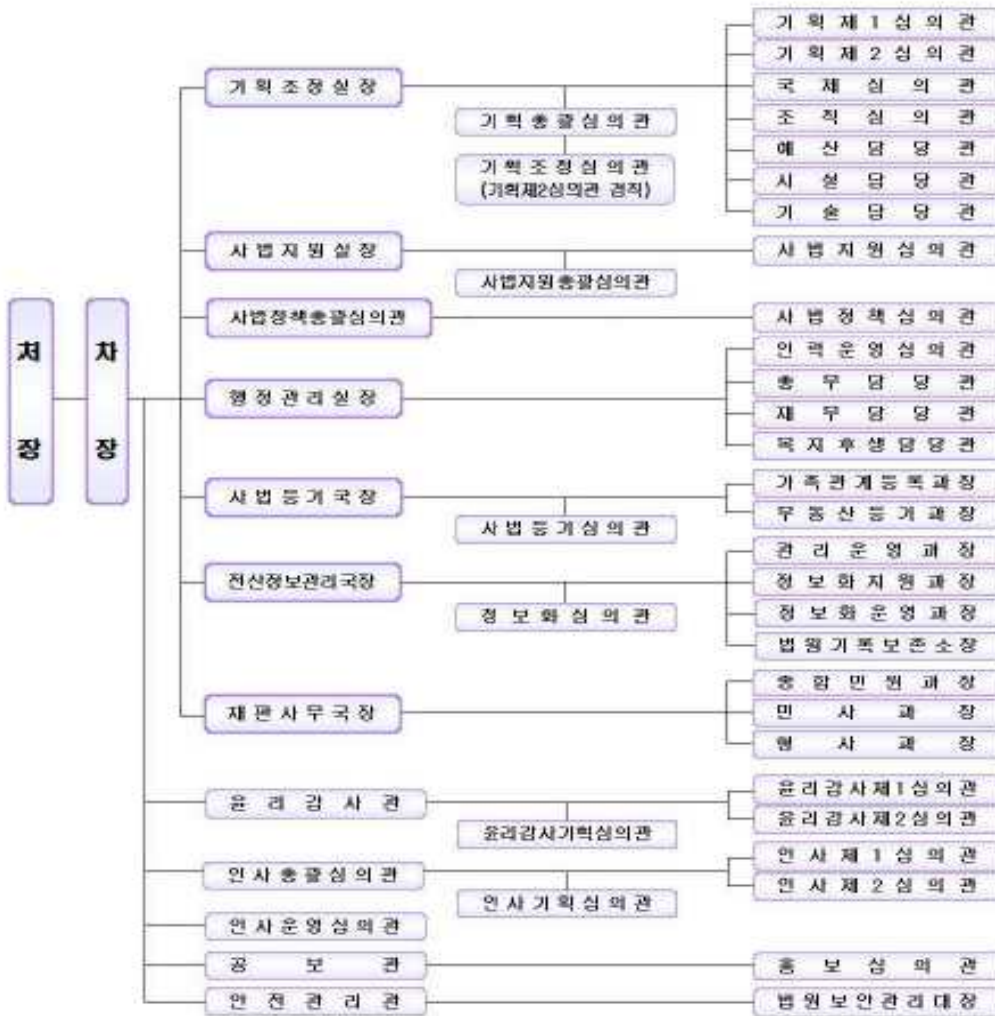
법원행정처는 대법원장의 사법행정사무총괄권을 보좌하는 기구다. 법원조직법 제19조는 법원행정처에 대해 사법행정사무를 관장하는 기구로(제1항), 구체적으로 ‘법원의 인사·예산·회계·시설·통계·송무·등기·가족관계 등록·공탁·집행관·법무사·법령 조사 및 사법제도연구에 관한 사무’를 관장한다고 규정한다(제2항). 법원조직법 제67조에서부터 제71조에서도 별도의 장으로 법원행정처 처장, 조직 등을 정하고 있다. 현재 법원행정처는 사법행정권을 남용하고 재판 개입과 거래를 실행한 중심 기구로 지목받고 있다. 법원행정처가 단순히 대법원장의 보좌기구였다는 것만으로는 이런 일들이 일사불란하게 행해진 것이 제대로 설명되지 않는다. 특히, 직접 범죄적이거나 위헌적인 행위를 수행한 법원행정처 상급 판사들의 행위는 더욱 이해되지 않는 측면이 많다. 판사라는 사람들이, 이런 위헌적이고 범죄적인 행위를 업무수행 명목으로 행한 데에는 법원행정처의 특수한 구조와 문화가 뒷받침되었다고 보아야 한다. 재판을 하지 않는 대법관(법원행정처장)과 고위 법관들, 엘리트로 인정받는 법관들이 상근을 하며 관료적 조직원으로 움직이는 법원행정처가 어떻게 위헌적 행위들의 중심체가 될 수 있었는지에 대해서 좀 더 구체적으로 들여다볼 필요가 있다.

가. 법원행정처 조직 개요

법원행정처 조직구조는 법원조직법 제71조와 함께 법원사무기구에 관한 규칙에 근거를 두고 있다. 특히 법원사무기구에 관한 규칙 제2조에 의하면 행정처의 각

실·국의 구체적 분장사무가 별표에 자세히 규정되어 있다.

법원행정처 조직도 (2018. 2. 27. 현재)



2018년을 기준으로(2019년 정기인사와 2019. 1. 29. 법원사무기구에 관한 규칙 개정으로 법원행정처의 조직 변경과 상급 법관의 축소가 있었는데 이는 법원행정처 폐지와 탈판사화의 사회적 요청 속에서 이루어진 것으로, 개편 작업에 들어가기 전의 법원행정처 구조와 상급법관 규모 등을 보여주기 위해 2018년 조직을 중심으로 서술한다), 법원행정처는 위 조직도¹⁵⁾와 같이 3실(기획조정실, 사법지원실, 행정관리실), 3국(사법등기국, 전산정보관리국, 재판사무국), 차장직속 사법정책총괄심의관, 윤리감사관, 인사총괄심의관(법관인사), 인사운영심의관(4급 이

15) 「04-기초보고-재판지원 중심의 법원행정처 구현」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 4. 19.

상 법원공무원 인사), 공보관, 안전관리관 체제였다. 법관은 처·차장 포함 34명이었고 차장, 기획조정실장, 사법지원실장, 윤리감사관은 고법부장급, 그 외 지방법원 부장판사와 중견법관들로 구성되어 있었다. 판사가 아닌 법원공무원은 일반직 772명, 임기제 40명, 별정직 57명, 청원경찰 7명이었다(2018. 4. 기준). 큰 조직이다. 2019년 정기인사와 규칙 개정으로 사법정책총괄심의관이 폐지되고 인사 제 1, 2심의관으로 구분되어 있던 것이 인사심의관으로 통일되었으며,¹⁶⁾ 겸임 형식으로 법원행정처에서 근무하던 판사가 10명 줄었다.

나. 재판을 하지 않는 대법관 - 법원행정처장

법원행정처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원행정처의 사무를 관장하고, 법원의 사법행정사무 및 직원을 감독한다(법원조직법 제67조 제2항). 법원행정처장은 대법관 중에서 보한다(법원조직법 제68조 제1항). 대법관 중 1명이 법원행정처장이라는 말이다. 법원 전체의 방대한 사법행정사무를 실질적으로 수행하는 법원행정처장이 재판까지 할 수 없다. 법원행정처장은 재판을 하지 않는다. 즉 우리는 대법관 중에서 재판을 하지 않고 행정업무만 하는 대법관을 두고 있는 것이다. 많은 사람이 이 사실을 알면 놀란다. 재판하지 않는 대법관이 있다는 것은 이상하다고 생각하는 게 자연스럽다.

문제는 법원조직법에서 명시적으로 대법관 중에서 법원행정처장을 보한다고 규정하고 있다는 것이다. 대법관이 법원행정처장이 된 연원을 보면, 검사였던 서영교가 1977년부터 법원행정처장을 하다가 전두환이 1981년 그를 대법관에 임명한 것이 최초이다. 참여정부 시절 임명된 이용훈 대법원장은 “대법관의 법원행정처장 겸직 관행을 깨겠다”고 하여, 2005년 12월 행정처장이 장관급 정무직으로 전환된 적이 있었다(2005. 12. 14. 법원조직법 개정).¹⁷⁾ 그러다가 2년 밖에 지나지 않아 다시 대법관이 법원행정처장이 되도록 법이 개정되었다(2007. 12. 27. 법원조직법 개정). 대법관의 법원행정처장의 겸임 여부에 따라 우리나라의 대법관 수(대법원

16) 세계일보, 2019. 1. 29. 자, 「사법농단 진원지' 법원행정처 조직·구조 대대적 개편」

17) 세계일보, 2005. 9. 30. 자, 「법원행정처장 제자리 찾나」

장 포함)는 14명에서 13명이 되었다가 다시 14명이 되었다. 다시 되돌린 것에 대해 공식적으로는 ‘법원행정처장을 대법관 중에서 임명하여 대법관회의에서 의결권을 행사할 수 있게 함으로써’라고 하여¹⁸⁾ 대법관회의 의결권을 이유로 들었지만, 실질적 이유는 국회에 출석하는 행정처장이 ‘대법관급’이 되어야 일이 된다는 발상 때문이었다는 것은 많은 사람들이 하는 이야기다. 그래서 지금도 법원행정처장인 대법관은 재판을 하지 않는다. 법원행정처장인 대법관을 우리는 대법원에서 재판하는 모습이 아니라 국회에서 질문에 답하는 모습으로 뉴스에서 본다.

다. 법원행정처 차장 - 행정처 의사결정 전반에 관여하는 관료 판사

법원조직법은 법원행정처차장을 판사 중에서 보하도록 규정하고 있다(법원조직법 제68조 제2항). 법원행정처 차장은 행정처의 의사결정 거의 모든 부분에 관여한다. 법원행정처 주요 회의는 매월 셋째 주 목요일 오전 대법관 회의(대법원장 주재), 1, 4, 7, 10월 넷째 주 화요일에 하는 분기 실·국장 회의(법원행정처장 주재), 매주 월요일 오전에 하는 주례 실·국장 회의(법원행정처 차장 주재), 매주 수요일 오전에 열리는 부장판사 회의(법원행정처 차장 주재), 기타 각 실국별 회의가 있는데(2018. 4. 기준), 차장은 부장판사 회의까지 주요 회의를 모두 참석하고, 매주 열리는 실·국장 회의와 부장판사 회의를 주재한다.

또한 법원행정처 차장은 소위 ‘대관 업무’를 한다. 차장은 기획조정실을 통해 국회 등 대외 기관의 정보를 보고받고 관련 업무를 지시한다. 법원행정처 차장을 했던 임종헌은 대관 업무에 누구보다 성실히 임했다고 알려져 있다. 의원들이 봤을 때 부담스러울 정도로 90도로 인사하는 모습도 종종 후배 법관들 눈에 띄었다고 한다.¹⁹⁾ 법원행정처 차장은 관례적으로 대법관 제청 1순위로 언급되어 왔으나, 대법관이 되기 위해서는 국회의 동의를 거쳐야 하는데 이러한 상황에 있는 법원행정처 차장이 대관업무를 하면서 국회의원들과 친분을 쌓을 수 있는 구조다.

18) 2007. 12. 27. 법원조직법 개정 이유

19) 주간경향, 2018. 12. 10. 자, 「임종헌 전 법원행정처 차장의 ‘과욕’이 부른 참사」

라. 법원행정처의 상근 법관들 - 엘리트 코스가 보장된 관료법관

법원행정처 근무는 한국 사회에서 엘리트로 인정받는 법관들 중에서도 엘리트로 여겨진다. 엘리트 중의 엘리트다. ‘각급 법원 판사 정원법’상 판사의 수가 3,214명인데(2014. 12. 31. 개정되어 2019년까지 매년 50명에서 90명까지 증원하는 것으로 규정하고 있음. 2019년 정기인사 이후 실총원은 2,905명) 행정처에서 상근하는 판사의 수가 34명이었으니(2018. 4. 기준) 판사의 약 1% 안에 드는 그룹이라고 볼 수도 있다. 판사들 사이에서 ‘왕당파’·‘법원판 하나회’로 불린다는 이야기도 있다. 행정처 근무 경력이 있어야 고위 법관으로 승진할 수 있다는 것은 공공연한 사실이다. 이용훈·양승태 대법원장 시절 행정처에 근무한 판사 100%가 고법부장으로 승진했다.²⁰⁾ 2012년부터 2017년까지 법원 내 요직으로 불리는 서울중앙지법 수석부장 판사 19명중 17명이 행정처 출신이다.²¹⁾ 수석부장판사는 각급 법원에서 사무분담과 사건배당을 한다. 어떤 행정처 출신 판사들은 다시 재판업무로 복귀한 다음에도 법관들 동향을 파악해서 행정처에 보고하는 ‘거점’법관이 되었다. 행정처 출신들이 법원 조직 전체에 영향을 주는 것이다.

김명수 대법원장은 대법원장 후보자 시절 “31년 5개월 동안 법정에서 당사자와 호흡하며 재판만 해온 사람입니다. 그 사람이 어떤 수준인지, 어떤 모습인지 이번 에 보여드릴 것으로 기대합니다”라고 했는데, 국민들은 판사가 재판만 하는 사람이기 다른 무엇을 했어야 하는지 의아해했다. ‘법원 가족’이 아닌 사람들은 왜 법관들이 행정업무를 하는 것을 이렇게 좋아하는지 잘 이해가 되지 않는다. 그러나 법원 내에서는 행정처로 발령 나면 주변에서 “영전”을 축하한다. 어떤 기준으로 행정처로 발탁이 되는지 공개되지 않지만 선택받은 사람으로 여겨졌다.

현재 법원조직법은 실장, 국장, 심의관 등을 판사로 보할 수 있도록 규정²²⁾하고 있다. 행정처에 판사가 상근으로 일하는 것은 문제가 많다. 문제는 행정처 출

20) 경향신문, 2017. 9. 21. 자, 「[단독]‘재판하지 않는’ 판사, 사법부를 장악하다」

21) 한겨레, 2017. 3. 16. 자, 「양승태 대법원장 취임 뒤...고법부장 승진자 41% ‘행정처 출신’」

22) 법원조직법 제71조 ④ 실장은 판사 또는 법원관리관으로, 국장은 판사·법원이사관·시설이사관 또는 공업이사관으로, 심의관 및 담당관은 판사·법원이사관·법원부이사관·법원서기관·시설이사관·시설부이사관·시설서기관·공업이사관·공업부이사관 또는 공업서기관으로, 과장은 법원부이사관·법원서기관·시설부이사관·시설서기관·공업부이사관 또는 공업서기관으로 보한다.

신들이 엘리트 코스를 밟게 된다는 것에만 있지 않다. 법관은 누구보다 독립적인 영혼을 가져야 한다고 하는데, 행정처는 관료조직²³⁾이고, 일하는 동안 상명하복의 원칙이 지배하는 관료적 ‘습’이 묻는다. 행정처에서 일하는 기간 동안 이들은 정치인 등 외부 인사들과의 접촉이 잦고 자연스럽게 인맥을 쌓게 될 가능성도 높다. 끈끈한 관계와 ‘윗사람’에 대한 존경심은 어떤 조직 못지않다. 박병대 전 대법관이 퇴임할 때 그가 행정처에서 이룬 ‘업적’에 대한 헌사가 담긴 책에는 “국장님을 모시는 동안 제가 느낀 심정을 한마디로 표현하자면 석가여래와 손오공입니다. 이른바 철학에서 말하는 창발적 진화의 순간입니다”라는, 읽는 사람이 다 부끄러워지는 용비어천가가 가득 차 있다.²⁴⁾ 판사들을 사찰하고, 재판 개입하는 문서들이 지속적으로 생산되었던 행정처에서 이런 위헌적인 행위를 거부한 사람이 이탄희 판사 단 한명이었다는 것은 단순히 행정처가 관료조직이었기 때문이라는 것만으로는 설명되지 않는다. 선민의식으로 뭉쳐진 서로에 대한 끈끈함도 영향이 없지 않았을 것이다. 심의관들의 평정을 작성하는 사람이 법원행정처 차장이기 때문에 불이익을 받고 싶지 않은 개인적 욕망도 작용했을 것이다(판사 근무 성적 등 평정 규칙에 의하면 법원행정처 판사 중 실장급 이상은 법원행정처장이, 그 외 법원행정처 근무 판사는 법원행정처 차장이 평정하도록 규정하고 있다). 판사로서, 아니 적어도 최소한 시민으로서의 자의식도 없이 시키는 일을 ‘업무’라는 이름으로 수행했다는 점에서 행정처 판사 그룹이 심각하게 타락했었다는 것을 부인하기는 어렵다. 법원 요직으로 가는 중요 관문에 이상한 판사 집단이 존재했던 것이다.

마. 점점 확장된 법원행정처의 업무

법원행정처 업무도 점점 확장되었는데, 1977년 법원행정처 조직을 대거 확대하면서(1실 4국 12과) 기획조정실 신설하고 주요 보직(기조실장, 기조실 조정관 및 담당관 등)에 본격적으로 법관들을 배치하기 시작했다.²⁵⁾ 중견 법관들의 행정처

23) 행정처의 결계라인은 심의관-총괄심의관-실장-차장-처장(-대법원장)/심의관-총괄심의관-국장-차장-처장(-대법원장)이다. 「04-기초보고-재판지원 중심의 법원행정처 구현」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 4. 19.

24) 경향신문, 2017. 6. 5. 자, 「[기자칼럼] 이 안쓰러운 헌사」

근무가 늘어난 것은 행정처 업무가 확대된 것과 분리되지 않는다. 법관 배치 시작의 계기가 된 기획조정실은 ‘대관’ 업무의 중심이다.²⁶⁾ 대관업무가 재판 독립을 침해하는 행위로 변질되는 것이 쉽다는 것을 우리는 이번 사법농단 사태로 많이 접하고 있다. 몇 십 년 전부터 계속 확대되어 방대해진 법원행정처 업무에 판사가 편입되고, 법원의 사법행정을 담당하는 이들 판사들이 엘리트 중의 엘리트로 선망의 대상이 되는 기형적 구조가 수십 년에 걸쳐서 점점 견고해져 왔다.

4. 각급 법원 자율성이 최소화된 중앙집권적 사법행정

가. 법원장

각급 법원의 사법행정사무를 담당하는 사람은 법원장이다. 판사의 보직권이 대법원장에게 집중되어 있는 것의 일환으로 법원장도 대법원장이 기수·서열에 따라 지명한다.²⁷⁾ 서열구조상 법원장은 고법부장 바로 윗 단계에 해당한다. 법원장은 대법관 제청 대상 후보군이라 여겨져 왔는데, 대법관 제청 권한도 대법원장에게 있다(법원장은 재판 업무를 거의 하지 않고 사법행정만을 주로 하기 때문에 법원장에서 대법관이 된다는 것은 적어도 몇 년간 재판을 하지 않은 사람이 대법관이 된다는 것이다. 법원의 상층부로 가는 구조가 재판 중심이 아니라 사법행정 중심임을 보여주는 하나의 예이기도 하다). 대법원장은 자신을 법원장에 앉혀준 사람이기로 하고, 앞으로 대법관이 될지를 결정하는 사람이기도 하다. 이러한 인사구

25) 1977년 기획조정실 신설, 1989년 법원행정처 차장 직속으로 인사관리심의관실 신설, 1990년 사법정책연구관실 신설(법원행정처가 처음으로 정책연구기능을 갖게 됨), 2006년 대법원 재판사무국 신설, 차장 직속 윤리감사관실 신설, 2009년 정보심의관실을 전산정보관리국으로 승격, 인사심의관실을 인사총괄심의관실로 개편, 2011년 사법정책실을 사법지원실과 사법정책실로 분리. ; 「04-기초보고-재판지원 중심의 법원행정처 구현」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 4. 19.

26) 법원 사무기구에 관한 규칙 별표 1의 1(2019. 1. 개정 전)기재에 의하면, 기획 제1심의관이 하는 업무를 “1. 사법행정, 법원의 조직 및 운영에 관한 집행 계획의 수립, 총괄, 조정 2. 국회, 행정부처 기타 대외 관계 업무 3. 재판사무 등에 관한 감사의 계획·집행 및 관련사항의 처리 4. 실내 타 담당관의 분장사무에 속하지 아니하는 사항”을 분장사무로 정하고 있었다(기획 1심의관실은 대법원과 법원행정처의 주요 행사 및 회의 기획 업무등도 수행하였다).

27) 법원조직법 제44조(보직) ① 판사의 보직은 대법원장이 행한다.

② 사법연수원장, 고등법원장, 특허법원장, 법원행정처차장, 지방법원장, 가정법원장, 행정법원장, 회생법원장과 고등법원 및 특허법원의 부장판사는 15년 이상 제42조 제항 각 호의 직에 있던 사람 중에서 보한다.

조는 대법원장의 의사결정이 각급 법원의 법원장에게 아무런 비판 없이 수행될 가능성을 높여준다. 중앙에서 각급법원으로 이어지는 하향적·수직적 사법행정이 이루어지는 기초다.

법원장은 재판 업무의 부담 없이 법원의 인력 활용 등 사법행정사무를 관장하고 소속공무원을 지휘·감독하며 대법원장으로부터 위임받은 사무를 행한다. 이를 좀 더 상세히 서술하면 사무분담, 사건배당, 소속 판사 근무평정, 징계청구, 판사회의 의장, 소속 법관 해외연수 선발 관련 의견제시 또는 추천을 하는 권한 등이 있다. 판사들이 어떤 부에 배속되어 일을 하는가의 문제인 사무분담은 판사들에게 매우 중요할 뿐 아니라, 법원이 사건을 관리하는 방식으로 악용될 수도 있는데(정치적 영향력이 큰 형사사건이 집중되어 있는 서울중앙지방법원의 영장전담판사와 형사 합의부를 행정처 심의관이나 재판연구관 출신들이 독점하는 것이 문제되는 이유이다) 이런 사무분담을 결정하는 사람이 법원장이다. 신영철 사태, 즉 촛불재판 개입에서 문제가 되었던 법원장의 권한은 사건배당과 관련한 것이다. 이와 함께 근무성적 평정권도 대법원장에게 있다. 판사의 승진부터 재임용과 관련한 사법행정 권한은 근무성적 평정권이다. 이렇게 각급 법원에서의 사법행정권한은 법원장에게 집중되어 있다. 판사들이 법원장의 눈치를 보게 만드는 구조다. 그렇기 때문에 2008년 신영철의 촛불집회 재판개입 사건에서와 같이 판사들의 평정권 등 강력한 권한을 갖고 있는 법원장이 “위헌제청과 관계없이 현행법에 따라 처리”하라고 독촉하는 것은(판사라면 누구라도 현행법에 따라 유죄판결을 하라는 의미로 받아들일 수밖에 없고, 그 의미를 알아채지 못하면 눈치가 없는 판사가 될 것이다) 단순한 개인 의견이 아니라 재판개입이 될 수밖에 없는 것이다. 이러한 점을 고려하면, 현재의 사법행정체제는 대법원장에서 법원장으로, 법원장에서 판사들 개개인으로 깊숙이 파고들어 재판에 영향을 미치고자 하면 미칠 수 있는 취약한 구조이다.

나. 수석부장

수석부장은 각급 법원 사법행정업무에서 법원장을 보좌한다. 수석부장의 권한에

대해서 법원조직법은 법원장이 궐위되거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때의 1차적 권한 대행자로 규정하고 있는데 (법원조직법 제29조 제4항, 제26조 제4항²⁸⁾ 준용), 실제 대부분의 법원에서 사건 배당을 주관하고 법원 내 각종 위원회(청사운영위원회, 예산집행심의회 등)의 위원장직을 맡는 등 수석부장이 각급 법원의 사법행정에서 차지하는 비중은 매우 크다. 2008년 촛불집회 재판개입 사건에서 신영철과 함께 특정 재판부에 사건 배당을 한 것으로 지목된 사람도 허만 당시 중앙형사수석 부장이다. 수석부장은 2003년까지는 일부 법원에서만 선별적으로 인사발령을 하다가 2004년부터는 모든 법원에 인사발령을 하고 있다. 수석부장은 엄밀히 말해서 각급 법원의 사무분담 영역이기 때문에 각급 법원 사무분담권자인 법원장이 지명하는 것이 맞으나, 현재는 대법원장이 일률적으로 수석부장을 임명하는 방식으로 보임이 행해지고 있다. 고법부장 중 일부 선발 방식의 보임은 법원 관료화를 심화시키는 원인이 되고 있는데, 고법부장 선발인원을 확보하기 위해 고법부장이 수석부장으로 배치되는 지방법원이 확대되었던 측면이 있었다는 지적도 있다. 수석부장 보임도 하향적·수직적 사법행정의 주요한 기반 중 하나다.

다. 기획법관·공보관

각급 법원의 사법행정을 담당하는 법관으로 법원장, 수석부장 외에 기획, 공보 법관이 있다. 기획법관은 2006년부터 5개 고등법원과 서울중앙지방법원에 둔 후 점차 확대되어 왔다. 법원은 기획법관을 둔 취지가 법원행정처와 각급 법원의 의사소통 창구와 판사회의 간사로 판사회의 활성화를 도모하는 역할이라고 하지만,²⁹⁾ 실제로는 대법원장, 법원행정처의 수직적 의사결정이 각급 법원으로 이어지는 통로 역할을 하거나 일선 판사들을 감시·통제하는 수단으로 남용되었다. 예를 들어 서울중앙지법 기획법관이었던 김 모 부장판사는 판사회의 의장 경선과 관련하여 서울중앙지법 기획라인이 의장 경선이 이루어지지 않은 것에 중요한 역할

28) 법원조직법 제26조(고등법원) ④ 고등법원장이 궐위되거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 수석부장판사, 선임부장판사의 순서로 그 권한을 대행한다.

29) 법원행정처, 『사법부의 어제와 오늘 그리고 내일(상)』, 2008. 12.

을 했다는 문건을 만들어 기조실에 보고하기도 했다는 내용이 알려졌다.³⁰⁾ 주요 법원의 기획법관은 법원행정처 등 선망하는 보직으로 진출하는 요직으로 여겨져 사법행정의 재판 우위를 상징적으로 보여주는 존재였다. 김명수 대법원장은 기획법관제 개선방침을 밝혔지만 사실상 사무분담표에서 기획법관 직책만 빠졌을 뿐 기획업무와 기획법관은 여전히 유지되고 있다.³¹⁾

각급 법원에는 공보관이 있는데 많은 법원에서는 기획법관이 법원 공보관의 역할을 겸임하고 있다. 공보관도 사법행정의 문제점을 그대로 담고 있다. 공보관도 단순히 판결을 쉽게 설명하는 역할을 하는 것이 아니라 기획 업무와 합체되어 법원장의 뜻을 대변하거나 언론에 법원행정처의 논리를 전파하는 등 폐해가 컸다는 비판이 다수다.

5. 정리

이상이 70여 년간 우리 법원이 기본적 틀로 갖고 있었던 대법원장을 정점으로 하는 관료적 사법행정의 모습이다. 이 구조는 사법농단 사태에도 불구하고 아직 그대로다. 이 구조가 근본에서부터 바뀌지 않는 한 사법행정이 재판의 우위에서 판사와 재판의 독립을 침해할 가능성은 그대로 있다. 언젠든 또다시 재판개입, 재판거래 등의 사법농단 사태가 재발할 수 있다. 거대한 피라미드가 있고 꼭짓점으로 갈수록 많은 혜택과 권력을 누릴 수 있다면 자연스럽게 욕망이 발생한다. 그렇기 때문에 피라미드 자체가 없어져야 한다. 즉 대법원장의 사법행정 독점 체제, 승진구조, 법관이 자신을 관료로 인식하게 하는 보직구조가 없어져야 한다. 이 구조가 그대로 남아 있으면 판사로부터 재판을 받은 것인지, 사법 관료의 결정을 받은 것인지 의심은 계속될 가능성이 높다. 사법행정의 전체 골격이 이렇게 사법행정 우위를 보장하는 구조이기 때문에, 몇 개의 사법행정 분야를 부분적으로 개선한다고 해서 문제가 없어질 수는 없다. 틀을 바꿔야 한다.

지금까지는 사법행정의 전체적 구조를 살펴봤다. 이하에서는 이와 같은 구조 하

30) 한겨레, 2018. 5. 31. 자, 「판사 복귀 뒤에도 'BH 설득 문건' 만들고...동료 법관 뒤 캐고...」

31) 한국일보, 2018. 6. 18. 자, 「기획법관제' 손본다더니... 수뇌부 개혁의지 의문 품는 판사들」

에서 분야별 사법행정이 어떻게 운영되는지 조금 더 세세하게 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 분야별 사법행정의 현황과 문제점

1. 법관 인사

가. 법관의 서열구조

법관들이 관료화되고 윗사람의 눈치를 보게 하는 핵심 매개에는 법관들 사이에 존재하는 촘촘한 승진구조가 있다. 서열구조가 있으므로 승진이 있고, 승진이 있기 때문에 평정권자의 눈 밖에 나지 않아야 한다. 승진구조가 있으면 인사권자가 조직을 통제하기도 쉽다. 하지만 이런 승진을 통한 조직 통제는 고스란히 재판청구권자의 공정한 재판을 받을 권리의 침해로 이어질 가능성이 크다. 독립해서 재판해야 할 판사들이 윗사람의 눈치를 보는 순간, 윗사람의 시선이 재판에 영향을 미치지 않을 수 없기 때문이다.

법으로만 따지면 현행법상 법관의 직급은 대법원장, 대법관, 판사의 3가지로만 구성된다. 법원장, 고법부장, 지법부장은 직급이 아니라 보직 개념일 뿐이다.³²⁾ 그러나 고법부장이 '직급'이 아니라는 것은 법에서일 뿐, 실질적으로는 법원 내 계급구조가 존재한다는 것은 공공연한 사실이다. 일반적으로 법관 서열은 '지방법원 배석판사 → 지방법원 단독판사 → 고등법원 배석판사 → (대법원 재판연구원) → 지방법원 부장판사(지법부장) → 고등법원 부장판사(고법부장) → 법원장 → 대법관 → 대법원장'의 단계로 이루어져 있다. 판사들이 각 심급을 왕래하면서 도제식으로 교육을 받는 구조이다. 이런 과정을 거치면서 헌법상 독립적 규범주체여야

32) 1994년 법원조직법 개정을 통해 법원장, 고등법원 부장판사, 지방법원 부장판사, 고등법원 판사 등의 직급을 폐지했다. 그러나 여전히 보수에서 직급과 비슷한 체계를 유지하고 있었는데, 2004년 '법관 등의 보수에 관한 법률'의 개정을 통한 단일호봉제를 시행으로 직급제가 공식적으로는 완전히 폐지됐다. 2004. 5. 22. 개정된 '법원관용차량관리규칙'의 개정이유에 의하면 '직급 개념으로서의 고등법원 부장판사 제도가 폐지되었음, 법관 단일호봉제 도입 이후 그 의미가 보직 개념임을 명확히 하고'라고 하여 고등부장도 '법상으로는' 계급이 아니라 보직일 뿐이다.

할 판사들이 서로 대등하게 토론을 하는 것이 아니라 부장님을 ‘모시게’되고, 엘리베이터를 탈 때도, 밥을 먹으러 갈 때도 줄을 서서 가고 말하는 순서가 정해지는 이상한 문화까지 형성된다.

나. 서열 구조의 핵심 - 고법부장

이러한 서열구조의 핵심에는 고등법원 부장판사(고법부장)가 존재한다. 일정한 연차가 되면 순차적으로 부여되는 지법부장 직위와 달리 고법부장은 지법부장 중 일부만이 선발되기 때문에 인사권자에게 ‘발탁’되어야만 갈 수 있는 자리이다. 고위 법관이 되기 위해서는 고법부장이 되어야만 한다. 그렇기 때문에 고법부장 승진에서 탈락한 판사들은 더 이상 머무르지 않고 대거 사직을 하고 이는 전관예우까지 연결되기도 한다.

‘고등법원 부장판사급 이상의 법관의 보직범위에 관한 규칙’에 따르면 대법원장, 대법관, 사법연수원장 및 사법정책연구원장, 각급 법원장(중 일부), 법원행정처 차장, 대법원 수석재판연구원·선임재판연구원, 법원도서관장, 대법원장 비서실장, 법원행정처 실장, 사법연수원 수석교수 및 사법정책연구원 수석연구위원, 고등법원 및 특허법원 부장판사, 서울중앙지방법원 민사제1수석부장판사 등이 “고등법원 부장판사급 이상의 법관”에 해당한다(동 규칙 제2조. 동 규칙은 2019. 2. 1. 개정되었는데 개정 전에는 서울중앙지방법원 모든 수석부장판사를 고법부장급으로, 2018. 1. 개정 전에는 서울중앙·인천·수원·대전·대구·부산·광주지방법원의 수석부장판사가 고법부장급으로 규정되어 있었다). 고법부장은 전용차량이 제공되고(법원공용차량 관리규칙), 여비액수, 집무실 및 관사 면적에도 차이가 있다. 고법부장에게는 일종의 품위유지를 위한 편의들이 제공된다. 고법부장이 ‘법관의 꽃’이라 불리는 여러 이유 중 하나이다. 2019년 정기인사 직후 고법부장급 이상 법관의 수는 135명이다.

고법부장 제도와 판사의 심급간 왕래 구조가 법관의 관료화를 조장하고 조기 퇴직, 전관예우 문제의 발생, 하급심의 심리 역량 저하로 이어진다는 지적은 계속

있어왔다. 그래서 양승태 전 대법원장의 전임인 이용훈 전 대법원장은 2010년 ‘법관인사 이원화’ 계획을 발표했다. 법관인사 이원화는 고법부장 발탁과 승진 구조를 없애고 법관을 지법판사와 고법판사로 이원화하여, 고법부장 승진제도는 자연스럽게 폐지하고 고등법원 부는 기수나 경력 면에서 대등한 고법판사 3인의 대등합의부로 구성한다는 것이었다. 이에 따라 2010년 제정된 법관인사규칙에 의하면, 법관을 지법판사와 고법판사로 이원화하여 보임하고 특별한 사정이 없으면 지방법원 등으로 전보되지 않도록 하고 있다.³³⁾ 이후 2011. 2. 말 최초로 20명의 고법판사가 보임되었다(이후 계속 고법판사가 임용되어 2019년 이후는 서울고등법원에서, 2020년 이후는 지방 소재 고등법원에서 고법판사가 아닌 배석판사는 소멸될 예정이다. 2019년 정기인사 후 고법판사의 수는 170명이다).³⁴⁾ 그러나 2017년 안착을 목표로 한 이용훈 전 대법원장의 로드맵은 양승태 전 대법원장 시절 다시 후퇴했다. 고법부장 승진은 법관을 관료적으로 통제할 수 있는 효과적 수단이었는 데 이를 포기하지 않은 것이다. 고법부장 승진 제도를 계속 운영할 수 있음을 암시하는 공지글들이 법원 게시판에 올라오면서 법관인사 이원화나 고법부장 폐지는 물 건너갔다는 이야기들도 나왔다. 양승태 이후 취임한 김명수 대법원장은 종래와 같은 고등부장 보임은 하지 않겠다고 밝혔다. 법관인사 이원화(고법부장 폐지)가 명확히 법에 명시되지 않고 법원의 의지에만 맡겨졌기 때문에 개혁은 후퇴와 재추진을 오갔다.

다. 법관 인사 통제 시스템

법관 인사는 임명, 퇴직, 보직 등으로 나누어진다. 법조일원화에 따라 판사는 10년 이상의 법조 경력자 중에서 임용하지만(법원조직법 제42조 제2항), 경과규정에 따라 2017년까지는 3년, 2021년까지는 5년, 2025년까지는 7년 이상 법조경력자

33) 법관인사규칙 제10조(고등법원 판사의 보임) ① 고등법원(특허법원을 포함한다, 이하 같다) 판사는 상당한 법조경력이 있는 사람 중에서 지원을 받아 보한다. ② 제1항에 따라 고등법원 판사를 보임하고자 하는 때에는 법관인사위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제11조(전보의 제한) 제10조에 따라 보임된 고등법원 판사는 특별한 사정이 없으면 지방법원, 가정법원, 행정법원 또는 회생법원으로 전보되지 아니한다.

34) 「01-기초보고-법관인사 이원화 정착을 위한 제도 개선방안」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 6. 8.

들을 대상으로 법관 임용이 이루어진다.³⁵⁾ 대법원장의 법관 임명은 법관인사위원회 회의 심의를 거쳐 대법관 회의의 동의를 받아 임명한다. 법관 연임도 인사위원회 심의와 대법관회의의 동의를 받아야 한다(법관 임명에 대한 대법관회의 동의를 헌법사항이지만, 연임은 법률사항이다). 법관인사위원회는 인사에 관한 기본계획의 수립 외에 판사의 임명, 연임, 퇴직에 관한 사항을 심의한다. 판사 신분의 득실과 관련한 사항이 대상이다.

이에 반해 판사의 보임, 전보 등에 대해서는 특별한 통제시스템이 없다. 법원조직법 제44조 제1항에서 ‘판사의 보직은 대법원장이 행한다’라고 규정하고 있을 뿐이다. 판사의 보직은 정기인사에서 법원별로 판사를 배치하는 것, 종래 선발성 인사로 분류된 특수보직 인사(대법원 재판연구관, 법원행정처 심의관, 사법연수원 교수, 헌법재판소 파견, 법원장과 수석부장, 지원장, 특허법원, 회생법원, 행정법원, 가정법원의 가사소년 전문법관), 해외 연수³⁶⁾ 등이 있다. 결국 판사들의 근무지를 정하고, 파견이나 승진과 발탁을 법원행정처 인사총괄심의관-차장-처장의 결재를 거쳐 대법원장이 최종적으로 결정하는 것이다. 판사의 임명, 연임, 퇴직도 대법원장이 하는 것이므로(임명, 연임의 경우 대법관회의와 법관인사위원회, 퇴직은 법관인사위원회의 심의를 거쳐야 하지만), 대법원장의 인사권은 실로 막강하다. 꼭 승진을 중요시하지 않더라도 전보로 비판적인 판사들을 힘들게 할 수 있는 방법은 매우 많다. 최근에 드러난 판사 블랙리스트 문건(‘물의 야기 법관 인사조치 보고서’)에서 인사평가를 조작해 지방으로 좌천시키려 한 것³⁷⁾이 그 대표적 예다. 대법원장의 막강한 인사권이 통제되지 않는 한 사법농단은 언제든 다시 발생할 수 있다.

2. 법관 근무 평정

판사들이 상급자의 눈치를 보게 되는 가장 대표적 제도가 근무성적 평정제도다.

35) 2011. 7. 18. 개정 법원조직법 부칙 제2조

36) 판사들이 민감하게 생각하는 해외연수를 결정하는 해외연수선발위원회 위원장은 법원행정처 차장이다. 법원행정처 차장이 비판적인 판사들을 해외연수 선발에 있어 고려할 수 있는 근거가 되고 있다.

37) 한겨레, 2018. 11. 18. 자, 「[단독] ‘블랙리스트 판사’ 불이익 없었다더니...인사평가 조작해 지방 좌천」

근무평정은 1995년 도입되었는데, ‘인사권자의 주관적인 인사운용을 배제하고 공정하고 객관적인 기준을 마련’한다는 도입 취지와는 달리, 평정 기준의 신뢰성과 공정성 시비가 지속적으로 제기되어 왔다. 또한 평정제도 자체가 오히려 사건의 부실한 처리를 조장한다는 지적이 제기되기도 하였다. 평정이 재판 독립과 관련해서 가장 문제인 지점은, 평정권자가 평정권을 판사들에 대한 관리의 수단으로 활용하고 법관들은 그에 예속될 수 있다는 점이다.

현행 근무평정은 법원조직법 제44조의2³⁸⁾와 ‘판사 근무성적 등 평정 규칙’(이하 ‘평정규칙’)에 근거하여 실시하고 있다. 평정은 대법원장과 대법관을 제외한 모든 판사가 대상이다. 고등법원 부장판사급 이상의 법관과 경력 5년 미만의 법관은 근무평정 대상에서 제외되었으나 2012. 9. 11. 평정 규칙 개정으로 대상에 포함되었다(다만 현재도 이들은 등급 평정은 제외되고 서술식 평정만 실시). 평정자가 매년 1회(12월) 평정을 행한 후 대법원장에게 자료를 제출하면 대법원장이 평정자료를 보관하고 인사에 반영하는 시스템이다. 현 근무평정 제도는 평정 기준 및 방식의 문제, 평정권자의 문제, 불투명성의 문제, 평정 활용의 문제로 나뉘 볼 수 있다.

가. 평정 방식 및 기준의 문제

(1) 평정기준

법원조직법 제44조의 2에 따르면 평정기준은 대법원장이 마련하고 실시하는데, 평정기준은 ‘근무성적’ 평정과 ‘자질’ 평정으로 나뉘며 ‘사건 처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유, 성실성, 청렴성 및 친절성’등이 평정 기준의 예시로

38) 법원조직법 제44조의 2(근무성적 등의 평정) ① 대법원장은 판사에 대한 근무성적과 자질을 평정(評定)하기 위하여 공정한 평정기준을 마련하여야 한다.

② 제1항의 평정기준에는 근무성적평정인 경우에는 사건 처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유 등이 포함되어야 하고, 자질평정인 경우에는 성실성, 청렴성 및 친절성 등이 포함되어야 한다.

③ 대법원장은 제1항의 평정기준에 따라 판사에 대한 평정을 실시하고 그 결과를 연임, 보직 및 전보 등의 인사관리에 반영한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 근무성적과 자질의 평정에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

규정되어 있다. 구체적인 세부평가 항목과 기준은 다음 표와 같다.³⁹⁾

평정사항	세부 평가항목	평정기준	평가방법
근무성적	· 법정에서의 소송진행 · 판결작성 · 사건처리	· 근무성적은 사건처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유, 실질처리건수, 종국율 등 기준에 따라 재량평가 · 평가의 근거에 관하여는 세부 평가 항목을 포괄하여 구체적, 개별적으로 서술 기재	항목별 서술식 평가 + 근거기재
자질	· 법률지식 및 법적사고능력 · 직무자세 · 전문성 및 발전가능성	· 자질은 성실성, 청렴성, 친절성, 균형감, 책임감 등 기준에 따라 재량평가 · 평가의 근거에 관하여는 세부 평가 항목을 포괄하여 구체적, 개별적으로 서술기재	
특기사항	· 건강, 성격 및 품성 · 법원조직 적합성	· 자질평정 항목에 포함되지만 평가 결과를 기재하기 어려운 항목임 · 항목별 특이사항 기재	항목별 서술기재
	종합평정	· 우수, 보통, 노력필요, 미흡	등급식 평가
	종합의견	· 종합평정의 근거 및 특이사항	서술기재
	인사참고사항	· 인사에 참고할 수 있도록 하되 평정사항은 아닌 내용만 기재	서술기재

위 지표 중 실질적으로 가장 중요하게 인식되는 것은 ‘처리율’이다. 그런데 처리율이 중요 지표가 되는 순간 판사가 사건의 충실한 심리보다 사건통계에 의존하게 되며 통계수치에 매달리는 현상이 발생한다. 사건을 ‘떼기’ 바쁘기 때문에 부실한 심리가 이루어질 수 있다. 또한 상소율, 파기율이 평정기준이 되므로 소신 없이 기존 대법원 판결만 추수하는 현상이 나타나게 된다. 사건처리율, 실질처리건수, 종국율은 재판에 관한 것인데 이를 이유로 불이익을 주게 되면 재판 독립 침해의 문제가 발생할 수 있고 판사로 하여금 재판을 양적 성과를 중심으로 바라보게 한다는 문제도 있다. 구체적인 사례로, 조정·화해를 강권하거나 항소 취하를 조정·화해로 유도하여 조정율을 높이는 방법, 평정 시기 직전까지는 과다하게 사건을 처리한 후 평정 종료되면 사건처리를 소홀히 하는 경우, 상소가 예상되는 사건의 처리를 최대한 미뤄 후임자가 처리하도록 하여 자기 근무시 상소율을 낮추는 방법(심한 경우 인사이동 시기 전에 선고한 판결의 원본등록을 뒤늦게 함으로써 후임

39) 「06-기초보고-법관평가제도 개선」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 9. 6.

자 부임 이후 상소가 이루어지도록 하는 경우), 필요한 증인신청을 받아들이지 않고 심리를 종결하여 사건처리수를 늘이고 심리가 미진한 상태에서 중국 판단을 하는 경우 등⁴⁰⁾ 평가지표와 관련한 갖가지 폐단이 나타난다.

건강, 성격, 품성, 법원조직 적합성이라는 평가지표도 문제다. 결국 위에서 하는 말을 잘 듣고 각종 행사에도 적극적으로 참여하는 사람이 건강하고 성격과 품성도 좋다는 평가를 받을 것으로 예상된다. 법원조직 적합성은 무엇을 의미하는지도 모호하다.

(2) 평정방식-상대적 기준에 의한 절대평가 방식⁴¹⁾, 상대평가의 문제

평정방식은 등급은 상(우수), 중(보통), 하(노력필요)의 3단계에 일정한 비율을 정해서 등급을 주는데 이 3단계 외에 연임심사에서 검증이 필요하다고 판단하면 ‘미흡’ 등급을 준다. 상(20%), 중(70%), 하(10%)의 권고비율이 있는 상대평가 방식이기 때문에 평정 대상 판사의 일정비율은 하(10%)에 들어갈 수밖에 없다. 현재의 구조는 평정권자의 눈 밖에 나서 ‘하’ 등급에 들어가는 상황이 발생하지 않기 위해 평정권자에게 예속된, 윗사람들에게 대들지 않는 무난한 법관들만을 만들어내는 구조다.

나. 1인 평정시스템

평정자에 대해서는 평정 규칙에 별표로 평정대상자별 평정자가 규정되어 있는데, 1인(예를 들어 각급 법원 근무 판사에 대한 평정자는 소속 법원장 또는 소속 지원장, 법원행정처에서 근무하는 판사 중 실장급 아래는 법원행정처 차장 등)이 평정을 하는 시스템이다(평정규칙 제3조 제1항). 자연적으로 그 1인이 어떻게 평가하는가에 따라 법관의 앞길이 좌우될 수 있다. 나의 앞길을 좌우하는 사람이 싫

40) 「06-기초보고-법관평가제도 개선」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 9. 6.

41) 상(우수) 20%, 중(보통) 70%, 하(노력필요) 10%의 비율을 권고하면서도 소속법원 내 다른 판사와 비교할 필요가 없는 점에서 절대평가적 요소가 있다고 하여 ‘상대적 기준에 의한 절대평가 방식’이라는 모호한 용어를 법원에서는 사용하는데, 사실상 상대평가이다.

어하는 것을 굳이 할 사람은 별로 없다. 여기에 합의부의 경우 재판장이 평정 참고자료로 배석판사에 대한 의견서를 평정권자에게 제출하고 이 의견서는 평정표에 첨부되기 때문에(평정규칙 제5조 제2항), 배석판사는 부장판사의 눈치를 보게 되어 합의부가 본래의 취지가 아니라 비정상적으로 운영된다. 꼭 평정을 할 때뿐만 아니라 평상시에도 부장과 법원장은 평정권을 관리의 수단으로 사용하고 통계를 이용해서 압박하거나 전시성 행사를 강요할 수도 있다. 이렇게 각급 법원 판사들이 법원장을 중심으로 수직적으로 종속되고, 법원행정처와 대법원장이 전국 법원장들을 통제하게 되면 결국 대법원장이 정점인 수직적 관료화 구조가 완성된다.

법관들 시각이 아닌, 당사자나 외부의 시각이 평정에 전혀 반영되지 않는 문제도 있다. 변호사회는 매년 법관평가를 실시하고 결과를 발표하는데 매우 심각한 사례들이 종종 보고된다(소송대리인에게 전화하여 “판결을 쓰기가 어려워 기각할 것이니 소 취하할 것”을 요구하는 사례, 조정 기일에 원고에게 “이혼할 수 있는 방법을 알려주겠다”고 하면서 원고에게 “피고의 집에 다른 여자를 데리고 들어가라. 같이 데리고 살면서 피고가 보는 앞에서 나쁜 짓을 하면 피고와 이혼할 수 있다”고 한 사례 등).⁴²⁾ 그러나 이에 대해 법원은 ‘변호사는 이해당사자로 객관적이고 공정한 평가를 기대할 수 없다’고 하며 사실상 무대응으로 일관하고 법관근무 평정에 반영하지 않고 있다.

다. 불투명성 및 불복절차의 부재

평정결과에 대해서는 ① 해당 연도 평정결과가 현저히 불량한 경우(미흡 등급) 또는 ② 누적된 평정결과가 불량한 경우에 해당하는 판사가 ‘신청’을 한 경우에 평정결과의 ‘요지’를 고지하도록 규정하고 있다(평정규칙 제9조). 요지를 고지 받은 판사가 2주 이내에 평정자료 제공을 요청하면 대법원장은 ‘해당 연도’ 평정자료 사본을 교부하고, 다시 이를 교부받은 판사는 2주 내에 의견서를 제출할 수 있다. 그러나 이 의견서는 평정자료와 함께 보관될 뿐 평정결과에 대한 이의로서의 효력

42) 「06-기초보고-법관평가제도 개선」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 9. 6.

은 갖지 못하며 연임심사에 활용될 수 있을 뿐이다. 평정결과의 공개도 제한되어 있고 평정대상자에게 실질적 방어권도 부여하지 않고 있다. 투명성도 없고 일방적 평정 후 방어권도 보장하지 않기 때문에 결과의 신뢰성도 없다.

라. 평정의 광범위한 활용

법원조직법 제44조의 2 제3항에 의하면 ‘대법원장은 평정결과를 연임, 보직 및 전보 등 인사관리에 반영한다’고 규정하고 있다. 평정이 판사 연임심사에서 사법행정권자의 눈엣가시인 판사를 걸러내는 방식으로 활용될 가능성이 있다는 점, 평정을 승진과 선발성 특수보직, 해외연수 법관 선발에 사용된다는 점 등은 평정의 활용에서 가장 문제로 지적받는 점이다.

(1) 비판적 판사를 찍어낼 수 있는 평정제도

판사의 연임과 관련한 조항인 법원조직법 제45조의2의 제2항은 ‘근무성적이 현저히 불량하여 판사로서 정상적인 직무를 수행할 수 없는 경우’를 연임 탈락의 사유 중 하나로 규정하고 있다. 구체적으로는 연임대상 10년 동안 매년 받은 ‘상’(우수), ‘중’(보통), ‘하’(노력필요), ‘미흡’ 등급을 점수로 환산해서 ‘집중검토 대상 커트라인’과 ‘부적격 대상 커트라인’을 걸러내어 이들에 대한 10년 치 평정자료의 주요 부분을 법관인사위원회에 제공하여 연임 부적격 여부를 심사하게 하는 방식이다. 평정 기준 자체도 평정권자의 자의적인 평가에 의해 공정성이 의심받는 상황이고 매년 행해지는 평정에 대한 이의권도 없는 상황에서 이들 점수를 환산한 후 일정 점수 이하를 대상으로 연임 여부를 판단하기 때문에 연임 심사도 평정과 마찬가지로 불투명성과 공정성의 의심을 받는 것은 당연하다. 대법원장의 의중과 일치할 가능성이 높은 법원장이 평정권자이므로, 고분고분하지 않은 판사의 경우 평정점수가 계속 안 좋을 가능성도 높다. 평정점수라는 객관적 외양을 갖춰 연임심사에서 사법행정권자의 눈에 가시인 판사를 찍어낼 위험이 현 평정제도에는 내

재하고 있다.

(2) 승진, 선발성 특수보직 인사, 해외연수등에의 활용

평정은 고법판사 보임심사, 대법원 재판연구관이나 외부기관 파견 등 일부 선발성 특수보직 인사, 해외 연수법관 선발 등에서도 활용된다. 단독 판사의 경우 해외 연수나 대법원 재판연구관, 각종 타 기관 파견법관, 고법판사의 선발에서 평정이 중요한 기준이 되기 때문에, 좋은 평정을 받기 위해 과다경쟁이 벌어지기도 한다. 지법부장의 경우 고등부장 보임시 직전 근무평정 가중치가 높아 이를 둘러싼 경쟁이 매우 과도한 상태였다고도 한다.

3. 사무분담 및 사건 배당

가. 사무분담과 사건배당이라는 사법행정

각급 법원의 핵심 사법행정 중 하나로 사무분담과 사건배당이 있다. 사무분담은 각급 법원의 재판부 종류(합의부 및 단독판사)와 수, 배당순서, 법관 등의 배치, 단독판사와 합의부 재판장 보임 등을 정하는 사법행정이다. 사건배당은 접수된 사건에 대하여 담당재판부와 주심판사를 정하는 것이다.

사건배당이라는, 사법행정을 통한 재판 개입의 위험성에 대해서는 이미 신영철 중앙지방법원장이 촛불집회 사건을 특정 재판부에 몰아서 배당했던 사례에서 경험한 바 있다. 사무분담도 이런 위험성에서 떨어져 있지 않다. 최근 세상에 드러난 법원행정처의 ‘물의 야기 법관 리스트’ 문건에서는 눈엣가시 판사들에게는 인사뿐만 아니라 법원의 주요 업무를 맡지 못하도록 사무분담에서 불이익을 주는 조치도 취했다는 것이 확인되었다.⁴³⁾

사무분담을 통해서는 뒤는 판결이 나올 가능성을 조적으로 관리할 수도 있다.

43) 한국일보, 2018. 11. 21. 자, 「양승태 사법부, 눈엣가시 법관인사 불이익 이어 주요업무도 배제」

양승태 대법원장 시절 위와 같이 ‘물의 야기 법관’으로 찍힌 판사들에게는 형사부 배치가 부적합하다거나 영장 전담 등 주요 보직에 배치하면 안 된다는 취지가 행정처를 통해 법원장에게 전달한 것으로 보도되고 있다. 관리해야 할 판사들에 대한 불이익 조치이면서 동시에 튀는 판결이 나오지 않도록 관리하는 측면도 있다. 영장 전담재판부를 행정처 출신 위주로만 배치한다거나, 서울중앙지방법원 형사합의부와 같이 정치적 영향력이 큰 형사사건을 다루는 재판부가 사법행정라인의 의사가 관철되는 판사들로 구성될 경우 ‘관리’가 가능할 수 있기 때문이다. 실제 서울중앙지법의 형사부 판사 배치 계획과 해당 판사들의 이력을 기재한 ‘2017년 형사부 구성안’이라는 문건이 존재했다는 것이 이번 사법농단 사태에서 드러났는데, 이 문건에는 형사합의부와 형사항소부 재판장의 법원행정처, 대법원 재판연구관, 사법정책연구원, 사법연수원 교수 등 일선 재판부가 아닌 곳에서 근무한 경력이 적혀 있고 심지어 일부 배석판사에는 ‘김앤장 출신’이라는 문구까지 적혀 있었다. 44)

아래 나. 항에서 상세히 살필 내용이나, 각급 법원 사무분담은 각급 법원의 장이 정하도록 규정하고 있지만 주요 재판부 사무분담은 법원행정처를 통해 관리되었을 가능성이 있음을 보여주는 문건이다. 2017년 2월 정기인사에서 서울중앙지법 영장 전담부와 형사합의부 소속 법원은 각각 66%, 77%가 법원행정처나 대법원 재판연구관 경력자였으며 2013~2017년 중앙지법 형사합의부 선거·부패 전담 재판부 16명 중 법원행정처나 대법원 재판연구관 경력이 없는 법관은 한 명도 없었다. 45)

나. 사무분담 결정 구조 및 농단 발생의 원천적 위험

현재 사무분담은 법원조직법이 아닌 대법원규칙과 예규에 의해 규율되고 있다. 대법원 규칙으로는 ‘법원재판사무 처리규칙’⁴⁶⁾과 ‘판사회회의의 설치 및 운영에 관한 규칙’⁴⁷⁾, 예규로는 ‘법관 등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규’⁴⁸⁾가 있다. 이

44) 경향신문, 2018. 8. 1. 자, 「형사·영장 합의부 어떤 판사 배치할지 사전 보고받은 법원행정처」

45) 국민일보, 2017. 3. 27. 자, 「「사법부는 ‘제왕적 대법원장제’...자기 목소리 못 내」

46) 법원재판사무 처리규칙 제4조(사무분담) ①각급법원(지원포함, 이하 같다)의 재판사무 등에 관한 사무분담은 해당법원의 장이 정한다

② 제1항의 사무분담을 정함에 있어서는 법관 기타 직원들 상호간의 업무분담이 공평하도록 하여야 하고, 사무분담을 자주 변경함으로써 업무수행에 지장을 초래하는 일이 없도록 하여야 한다.

규칙과 예규에 따르면 (1) 각급 법원의 사무분담 결정권자는 해당법원의 장이고 (법원재판사무 처리규칙 제4조 제1항), (2) 사무분담에 관한 ‘기본원칙’의 심의권은 판사회의가 갖고 있다(판사회의의 설치 및 운영에 관한 규칙 제5조 제1항 제3호). (3) 판사회의와 법원장의 사무분담 결정권의 관계는 각급 법원장이 사무분담을 결정할 때 판사회의의 심의를 거치거나 판사회의가 없는 경우 법관 등의 의견을 들어 사무분담에 관한 기본원칙을 정한 후 그에 따라 사무분담을 확정하도록 한다(법관등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규 제4조 제2항). 그러나 실제에 있어서는 사무분담의 기본원칙에 대해 판사회의 심의가 이루어지는 곳이 많지 않고, 결국 구체적인 사무분담의 결정이 어떤 기준에 의해 이루어졌는지에 대한 알 수 없는 상태로 법원장이 구체적인 사무분담 결정을 한다. 앞서 본 바와 같이 법원장의 사무분담에 법원행정처가 개입하고 있다는 의혹도 있다.

이렇게 현행 사무분담 결정방식은 기준과 과정이 모두 불명확하기 때문에 특정 재판부의 경우는 승진코스로 여겨지거나 소위 ‘찍힌’ 법관은 갈수 없는 곳으로 여겨지는 등 사무분담의 공정성에 대한 법원 내·외부의 의심과 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 2014년 서울중앙지법 단독판사회의 의장을 맡으면서 현행 사무분담이 법원장의 자의를 배제하기 어렵다고 비판했던 판사는 양승태 대법원장 시절 ‘물의야기 법관’ 블랙리스트에 이름이 올랐고, 행정처는 서울중앙지방법원 단독판사회의 의장 선거에까지 관여하려고 했다. 최근에는 사무분담에 관해 각급 법원의 내규나 지침을 통해 개선을 시도하고는 있다. 예를 들어 부산고등법원은 2017. 12. 18. 전체판사회의 의결을 통해 사무분담위원회를 구성하기로 했고(2018. 2. 26. 기준), 서울중앙지방법원은 2018. 9. 「법관사무분담위원회 설치 및 운영에

47) 판사회의의 설치 및 운영에 관한 규칙 제6조(직능) ③판사회의는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
 3. 판사의 사무분담에 관한 기본원칙
 4. 사무분담이 확정된 후 특정판사에 대한 사무분담의 변경. 다만, 해당 판사의 이의가 있는 경우에 한한다.

48) 법관 등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규 제4조(사무분담의 확정)
 ① 각급 법원장 및 지원장은 법관 등의 인사로 인하여 그 법원 또는 지원에 근무하는 법관 등이 정하여지거나 변경되면 지체없이 법관 중의 사무분담을 정하여야 한다.
 ② 각급 법원장 및 지원장은 법관 등의 사무분담을 정함에 있어 판사회의의 심의를 거치거나 판사회의가 없는 경우 법관 등의 의견을 들어 사무분담에 관한 기본원칙을 정한 후 그에 따라, 다음 각 호의 사항을 확정하여야 한다.
 1. 재판부의 종류(합의부 및 단독판사)와 수, 명칭 및 배당순서
 2. 법관 등의 배치 및 분담사무(이하 각호 생략)

관한 내규」를 제정해서, 당연직 위원으로 민·형사 수석부장판사와 선출직 위원으로 각 내부 판사회의에서 선출된 부장판사 3인, 단독판사 3인, 배석판사 3인으로 구성된 사무분담위원회를 설치하도록 했다.

다. 사무분담의 특수문제로서 전담재판부

사무분담 일반의 문제와 함께 사무분담 개선의 특수 문제로서 전담재판부의 문제가 있다. 전담재판부는 부패범죄, 선거범죄 전담 재판부와 같이 특정분야 사건을 전담하는 재판부를 말한다. 현재 법률상 근거가 있는 것으로는 성폭력 범죄 전담재판부가 있고(성폭력범죄의 처벌에 관한 특례법), 부패범죄, 선거범죄 전담 재판부 등은 특별한 예규에 근거를 두고 있다.⁴⁹⁾ 전담재판부의 일반적인 근거로는 ‘전문재판부의 구성 및 운영에 관한 예규’가 있다.

전문재판부(또는 전담재판부, 이하 ‘전담재판부’) 자체에 대해서는 장단점이 모두 있다고 볼 수 있다. Specialist와 Generalist 중 어떤 법률가가 바람직한가라는 일반적 논쟁과도 관련이 있다. 노동법원 같은 전문법원이 없는 상황에서 전담 재판부가 그 역할을 일정하게 담당한다는 긍정적 효과도 있고, 전문재판부의 구성 및 운영에 관한 예규도 ‘전문재판부의 설치는 그 운용에 따라서는 전문법원의 신설에 준하는 효과를 거둘 수 있으므로 각급 법원은 이를 점진적·지속적으로 확대하여 나가는 것이 바람직하다’고 규정하고 있다(제3조).

문제는 특정 전담재판부의 경우, 중요 권력관계 사건이 집중적으로 다루어진다는 점이다. 훗날집회 배당사건에서 보듯, 특정 시국사건을 특정 재판부에 집중 배당하는 것으로도 재판 개입의 문제가 지적되었는데, 부패, 선거, 영장 전담 재판부의 경우는 관리해야 할 사건이 사전적으로 특정 재판부에 사전적으로 집중 배당되는 것과 같은 효과가 생긴다. 부패 사건의 경우 특별히 전문성을 요하는 분야라고 보기가 어려운데 굳이 전문재판부를 설치한 것에 대한 의문이 제기되기도 하고, 이들 재판부는 행정처 라인으로 구성된다는 비판도 지속적으로 제기되었다.

49) 부패의 경우 ‘부패범죄 전담재판부 설치등에 관한 예규’, 선거의 경우 ‘선거범죄 사건의 신속 처리 등에 관한 예규’

실제로 앞서 본 기사에 의하면 2013~2017년 중앙지법 형사합의부 선거부패 전담 재판부 16명 중 법원행정처나 대법원 재판연구관 경력이 없는 법관은 한 명도 없었다. 사무분담 일반과 함께 전담재판부 폐지가 논의되는 이유이다.

라. 사건 배당

사건배당은 「법관등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규」 제9조 이하에서 규정하고 있는데, 각급 법원장 및 지원장이 주관하고 각급 법원장은 수석부장판사에게, 지원장은 다른 부장판사 또는 수석단독판사에게 사건배당 사무를 위임할 수 있다. 쫓불재판 개입 이후 사건배당으로 재판개입할 가능성을 차단하도록 배당순서에 따라 자동배당하고 업무 부담의 현저한 불균형이 발생하는 등이 명백한 경우에만 재판장들과의 협의를 거친 후 다르게 배당(예규 제18조 제2항, 제3항)하도록 개선했다고 하였으나, 결국 양승태 전 대법원장 시절 ‘통진당 지위확인 소송’ 사건에 대해 또다시 배당 조작을 시도한 정황이 드러났다.⁵⁰⁾

IV. 개혁방향

앞에서 언급한 사법행정 부분은 모든 것을 망라한 것도 아니다. 다루지 못한 사법행정부분도 많이 있지만 대표적인 몇 개만 살펴봐도 모든 것이 대법원장이라는 꼭짓점으로 수렴되도록 견고하게 구조화되어 있다는 것을 곳곳에서 확인할 수 있다. 결국 이런 구조를 바꾸지 않고서는 사법행정이 재판의 우위에 서면서 재판을 지배하는 위험을 없앨 수 없다. 이와 함께 촘촘하게 줄 세우는 서열화의 문제, 서열화의 기초자료로 등급을 매겨 평가하는 제도를 고치는 것도 함께 가야 한다. 재판의 공정과 관련해서 사무분담을 법원장이 독점하는 시스템도 조속히 개선되어야 한다. 개혁은 (1) 피라미드형 사법행정구조를 해체하는 것이 기본이 되어야 한다.

50) 경향신문, 2018. 12. 4. 자, 「양승태·박병대, ‘통진당 소송’ 배당 조작 시도...“특정 재판장에 보내라” 실제 이뤄져」

그러기 위해서는 대법원장의 제왕적 권한을 분산하고, 대법원장의 수족인 관료법관의 양성소가 되었던 법원행정처를 해체해야 하며, 이들 중앙집권적 결정이 각급 법원에 수혈되는 통로가 되었던 법원장 보임방식이 바뀌어야 한다. (2) 피라미드형 구조가 내면화 되도록 만드는 핵심인 서열식 인사구조가 개선되지 않고서는 피라미드형 구조를 해체하는 것이 제대로 효과를 거둘 수 없다. 인사 개선의 핵심은 ‘승진’ 구조를 없애는 것이다. 그러기 위해서 가장 시급한 것은 승진의 정점에 있었던 ‘고법부장’을 폐지하고, 지방법원과 고등법원의 이원화를 완성하는 것이 필요하다. (3) 독립적인 규범적 판단 주체가 아니라 성적에 여전히 목매는 판사상을 만들어내는 평정제도의 개선, 재판 공정성과 독립의 핵심적 사법행정이라 할 수 있는 사무분담 제도를 개선하는 것도 개혁의 중요한 과제이다.

1. 피라미드형 사법행정구조의 해체

가. 제왕적 대법원장 권한의 해체 및 분산 - 대법원장의 사법행정총괄권 삭제 및 합의제 기구를 통한 사법행정

앞서 길게 살펴보았지만 한국 사법에 있어서 대법원장의 권한은 너무나 많다. 그런데 이 권한을 대법원장 1인이 의사결정해서 관철시키는 방식으로 구조화하고 있다. 이를 법원조직법은 ‘사법행정 총괄권’이라고 이름 붙이고 있다. 대법원장에게 집중돼 있는 제왕적 권한을 분산하지 않고서는 제도적 개혁을 일부 한다고 하더라도 언젠가지 다시 옛날로 회귀할 수 있다. 이용훈 전 대법원장 시절 법관인사 이원화를 도입했다가 양승태 대법원장때 폐지 수순을 밟는게 아니냐는 이야기가 나왔던 것이 멀지 않은 이야기다.

대법원장의 제왕적 권한의 문제는 권한 자체를 떼어버리는 측면과 권한을 분산하는 측면으로 나누어볼 수 있다. 개혁이 필요한 것도 있고 법원조직법 개정으로 실행할 수 있는 것들도 있다. 이 중 법원조직법 개정으로 가능하면서 사법행정의

개선과 관련하여 시급한 것은 대법원장이 갖고 있는 권한을 분산하는 것이다. 대법원장 1인이 사법행정에 관한 모든 결정(모든 판사들에 대한 인사권, 평정권에서부터 국회에 대한 의견 제출, 예산·건물 등등)을 하는 것을 여러 사람이 결정하도록 하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 별도의 합의제기구인 위원회 등을 설치하여 사법행정에 관한 의사결정의 민주성을 확보해야 한다. 이 위원회가 단순히 대법원장의 의사결정과 집행권한을 추인하는 수준의 유명무실한 보좌기구가 아니라 실질적으로 제왕적 권한 분산의 효과를 갖기 위해서는 회의체의 의사결정이 집행으로 관철될 수 있는 구조를 갖춰야 한다. 대법원장이 모든 의사결정권과 집행권한을 갖는다는 의미를 지닌 대법원장의 사법행정총괄권이 그대로 유지되는 한 어떤 조직을 만들어도 실질적으로 대법원장의 권한 분산의 효과를 가져오기 어렵다. 따라서 법원조직법 제9조의 대법원장의 사법행정총괄권 조항은 삭제되어야 한다. 또한 대법원장이 임명하는 집행기관이 위원회의 의사결정을 주도할 수 있는 여지를 둘 경우 회의체가 들러리 기구로 전락할 위험이 높아진다. 그러므로 사법행정에 관한 집행기구의 장(법원행정처장 또는 법원사무처장)은 위원회의 위원이 되어서는 아니 된다. 위원회의 위원 중 적어도 몇 명은 상근을 하는 위원이 있어야 한다. 아직 사법부의 사법행정은 너무 많다. 사법행정을 줄여나가는 결단과 실행도 당분간은 사법행정이라는 이름을 통해 행해질 수밖에 없다. 그렇기 때문에 몇 주에 한 번씩, 혹은 한 달에 한 번씩 열리는 비상근 구조로는 사법행정에 대한 장악력을 가질 수 없고, 결국 대법원장과 집행단위가 실질적으로 사법행정 의사를 기안한 것을 추인하는 기구로 전락할 수 있다. 회의체에 적어도 몇 명의 상근자는 꼭 있어야 하는 이유이다.

또한 구체적 재판과 달리 사법행정은 법관만이 해야 하는 것이 아니다. 지금까지 한국의 사법부는 자기들만의 세계에서 국민들에게 군림하며 권력에는 굴종하거나 거래를 하면서 주권자인 국민으로부터 독립해왔다. ‘독립’을 권력자가 아니라 주권자에 대한 거부의 언어로 사용해 온 것이다. 재판은 독립해야 하지만 사법부는 법관들의 것이 아니다. 따라서 사법행정에 법관만이 아니라 주권자가 참여해서 함께 결정을 할 수 있어야 한다. 세부 주제는 많지만 대법원장의 제왕적 권한 해

체를 위한 개혁방안을 가장 간단히 정리하면, 기존에 대법원장 1인이 하던 사법행정
정이 실질적 권한을 갖는 위원회를 통해 행해지도록 하는 근본적 전환이 있어야
할 것이다. 그 위원회는 주권자의 의사가 반영되도록 구성되어야 하며, 사법행정
에 관한 실질적 권한을 가질 수 있도록 설계되어야 한다.

나. 법원행정처 해체 - 탈판사화

법원행정처가 엘리트 중의 엘리트 코스로 대법원장에게 충성하는 관료법관의 양
성소 역할을 해왔던 것은 위에서 상세히 살펴보았다. 행정처는 법관 관료화를 상
징하는 곳이자, 각급 법원의 관료화에 피를 공급하는 심장과 같은 곳이다. 판사는
재판을 하는 사람이라는 너무나 당연한 이야기가 법원에서만 전도되는 이상한 현
상은, 이제 바뀌어야 한다. 법원행정처는 사법행정에 관한 결정을 집행하는 지원기
관이면 족하지 권력기관이 되어야 할 이유가 없다. 사법행정의 집행기관이어야 할
행정처가 권력기관이 된 것에는 행정처에서 판사가 상근하는 구조를 빼놓고 이야
기할 수 없다. 고위 법관과 엘리트라고 자타가 언급하는 법관들이 모여서 서로 끌
어주고 보은을 하며 특정한 계급 집단을 형성했다. 법관들을 촘촘히 사찰할 수 있
었던 것도, 행정처가 법관들을 심리적으로, 실제로 지배하는 곳이 되었던 것도 판
사들이 이곳에 모여 있었기 때문에 가능한 것이었다. 행정처에서 상근판사를 그대
로 두면서 행정처를 폐지한다고 하는 것은 거짓말이다. 법원행정처는 단순 집행을
하는 지원기관으로 제자리를 찾아야 하며, 판사가 근무하지 못하도록 입법자가 명
시하여야 한다. 당연히 대법관이 법원행정처장을 하고 있는 이상한 상황도 시급히
고쳐져야 한다. 근본적으로는 사법행정 수요가 대폭 줄어들어야 하고 그와 연장선
상에서 법원행정처(사무처)가 하는 일도 축소되어야 한다.

다. 각급 법원의 사법행정은 자율적으로 - 법원장 호선제 등, 기획법관 폐지

중앙집권적이고 권력적인 사법행정은 각급 법원장 보임을 대법원장이 하는 구조

에서도 비롯된다. 각급 법원의 자율적 행정이 아니라 윗선의 눈치를 보는 행정 또는 윗선의 의중이 내리꽂히는 행정은 각급 법원 사법행정권자인 법원장과 보좌기구로서 수석부장, 행정을 담당하는 기획법관과 공보관 제도를 통해 이루어진다. 관료화가 각급 법원에서 완성되는 승진의 하부를 법원장등 각급 법원 행정구조가 굳건히 떠받치고 있는 제도이다.

그러므로 각급 법원 행정이 자율성을 갖기 위한 가장 우선적 과제는 법원장 보임방식을 바꾸는 것이다. 현재 법원조직법 제44조 제2항은 각급 법원의 법원장 보임을 대법원장이 보임하도록 하고 있는데, 이 조항이 개정되어야 한다(법원장 보임을 어떻게 할 것인지에 대해서는 호선제, 순번제, 위원회 추천, 주민선거제 등의 안들이 제시되고 있다). 2018. 6. 국민과 함께하는 사법발전위원회는 ‘법원장 보임에 소속 법관들의 의사가 적절한 방법으로 반영될 수 있어야 한다’는 건의문을 대법원장에게 전달하였고, 9월에는 전국법관대표회의도 같은 취지의 내용을 의결한 바 있다. 법원장 인사가 기수와 서열에 따라 대법원장이 일방적으로 임명하는 방식에서 소속 법관들의 의사가 반영되는 방식으로의 변화가 필요하다는 것이 사법발전위원회 건의의 취지였다. 이에 따라 법원행정처장은 의정부지법과 대구지법에서 ‘법원장 후보 추천제’를 시범실시해서 법원장 후보를 복수로 선정하면 2019년 정기인사에 추천된 법원장 후보 중에서 법원장을 임명할 계획이라고 밝혔다. 그러나 법원장 보임권은 법원조직법상 대법원장에게 있기 때문에 법이 개정되지 않는 한 여전히 최종적인 결정은 대법원장이 한다. 실제, 위 ‘법원장 후보 추천제’ 시범 실시에 따라 후보 추천을 받은 의정부지법과 대구지법 두 곳 중, 의정부 지방법원은 후보가 단수로 추천되었음에도 김명수 대법원장은 2019년 고위법관 인사에서 추천된 법관을 법원장으로 임명하지 않았다.⁵¹⁾ 소속 법관들의 의사를 반영하여 법원장 후보를 각급 법원에서 추천하더라도 대법원장이 받아들이지 않으면 그만이라는 한계를 그대로 보여준 인사였다. 법원조직법에서 법원장에 대한 인사권을 대법원장에게 부여하고 있는 한, 최종적으로는 대법원장의 의중이 관철되는 인사는 필연적이라는 것이 이번 법원장 인사에서 확인된 셈이다. 각급법원 사법행

51) 서울신문, 2019. 1. 29. 자, 「판사 추천 법원장’, 절반만 임명... 미완의 사법개혁」

정 담당자인 법원장에 대해 호선제 등을 도입하여 소속 법관들의 의사가 반영되도록 하는 방식은 중앙집권적 사법행정에서 각급 법원의 자율적 행정으로 가야 한다는 방향에서 중요한 의미를 갖는다. 그러나 법원장 후보에 대해 소속 법관들의 의사가 반영될 수 있도록 추천을 받거나 다른 방식의 보완을 하더라도 보임‘결정권’이 여전히 대법원장에게 있는 한 그 한계는 너무나 명확하다. 각급 법원 사법행정의 자율성이 제대로 보장되기 위해서는 법원장 인사를 각급 법원 단위에서 ‘결정’할 수 있도록 법원조직법이 개정되어야 한다. 또한 실제 사무분담의 문제이지만 보임의 방식으로 행해지는 수석부장 인사의 문제도 개선되어야 한다.

각급 법원의 사법행정 개혁과 관련해서 수석부장, 기획법관, 공보관 제도도 빼놓을 수 없다. 수석부장도 승진과 관료화를 조장하는 핵심 제도이다. 양승태 시절 고법부장 폐지가 후퇴하던 시기에는 고법부장 선발인원을 확보하기 위해 고법부장이 수석부장으로 배치되는 지방법원이 확대되었다는 지적도 있었다. 각급 법원의 사무분담이나 사건배당에 있어서 법원장의 위임을 받아 사무를 처리하는 수석부장이 꼭 필요하다고 보이지 않으며 재판을 해야 할 판사가 행정업무만을 하는 것도 바람직하지 않다는 면에서 수석부장제도는 폐지하는 것이 타당하다. 대법원장, 법원행정처와 각급 법원 간 소통 역할을 수행한다는 명목의 기획법관의 폐해도 이번 사법농단 사태를 통해 분명히 드러났다. 소통이 아니라 일선 판사에 대한 감시와 통제 역할을 수행했고, 그러면서도 주요 보직으로 진출하는 요직으로 여겨졌다. 기획법관제도 폐지하는 것이 타당하다고 본다. 판결에 대한 국민의 알 권리는 판결문 공개 확대 등의 원칙적 방향을 통해 실현하는 것이 맞고, 굳이 판사가 공보관 역할을 담당해야 할 필요는 없어 보인다. 공보 업무가 꼭 필요한 것이 있다면 판사가 아닌 법률전문 행정인력이 담당하면 될 것이다.

2. 인사제도의 개선

가. 줄 세우기식 인사 없애기

(1) 고법부장 폐지

고법부장 제도는 법관 서열의 꽃이자 이에 도달하지 않으면 법관 옷을 벗어야 하는 승진제도에서의 중요한 분기점이다. ‘고등법원 부장판사급 이상’이라고 하여 명명하는 보직들(「고등법원 부장판사급 이상의 법관이 보직범위에 관한 규칙」)을 보면, 법관의 승진구조의 상층부에 자리 잡고 있는 보직을 파악할 수 있다. 법관들을 하나의 줄로 세워야 일률적으로 통제하기 쉬운데, 이런 줄 세우기의 핵심에 고법부장 제도가 있다. 그러므로 승진에 목매는 법관, 동등하게 토론을 하는 법관들이 모인 곳이 아니라 위와 아래가 있는 법관 사회의 문화를 바꾸기 위해서는 고법부장 제도를 폐지하지 않으면 아니 된다. 고법부장으로 승진하지 못하면 대거 퇴직하고, 이는 전관예우의 주요 발생 원인으로 지적되는바, 고법부장 제도는 단지 법관 내부의 문제가 아니라 모든 것에 영향을 미친다. 고법부장 제도를 폐지하지 않고서는 인사제도가 제대로 개혁될 수 없고, 인사제도가 개혁되지 않으면 몇 개 제도가 바뀐다 하더라도 법원 관료화의 큰 흐름은 강고하게 유지될 수밖에 없다. 고법부장 폐지의 흐름으로 가는 것은 이미 이용훈 전 대법원장 시절부터 합의된 내용이었다. 그러나 법원조직법 개정이라는 제도적 뒷받침 없이 대법원장의 의지와 실행만으로는 언제든 후퇴할 수 있기 때문에(양승태 전 대법원장 재임 시절과 같이), 법원조직법 자체를 개정해서 고법부장 폐지는 되돌릴 수 없도록 만들어야 한다(법원조직법 제27조 제2항 삭제, 고법부장이 재판장이 되도록 한 제27조 3항은 부의 구성원 중에서 재판장이 될 수 있도록 개정). 고법부장을 폐지하는 마당에 단지 신규 고법부장 보임만 하지 않을 것이 아니라 기존 고법부장직과 특권(고법부장에게 제공되던 전용차량 등)도 유지할 필요가 없다고 판단된다.

(2) 법관인사 이원화 완성

고법부장 폐지는 법관인사 이원화와 연동되어 있다. 지방법원 배석판사에서 시작해서 지방법원과 고등법원 사이의 서열구조를 없애기 위해서는 지방법원과 고등

법원을 오가며 승진하는 구조를 차단할 필요가 있다. 이미 2010년부터 법관인사규칙을 통해 법관인사 이원화가 시작되었다. 고법부장+배석판사 구성에서 고법판사 3인의 대등재판부가 도제식이 아닌 대등합의를 하는 것은 재판의 충실화도 직결되어 있다(다만, 기존 고법부장이 있기 때문에 과도기에는 종전 고법부장과 고법판사 1-2인의 재판부가 다수 있을 것이다). 지방과 고등을 오가지 않는 인사는 법관인사 이원화의 시작이며, 법관인사 이원화가 완성하기 위해서는 고법판사 보임이 또 다른 승진 개념으로 운영되지 않도록 하는 문제, 법조일원화에 맞춘 고법판사 임용 문제, 재판장 제도를 어떻게 운영할 것인지의 문제(고법부장 제도가 존재할 때는 부장이 재판장을 맡았으나, 부장제도가 없어지면 재판장을 사건별로 정할지, 기간별로 정할지, 재판부내 3개의 소부를 구성할지 등의 문제가 있다), 대등 재판부가 활발한 토론과 합의를 통한 실질적 3인 합의의 방향으로 나아가는 것이 아니라 오히려 업무 부담의 증가로 2인 합의 구조⁵²⁾나 사실상 단독화로 귀결되지 않도록 제도를 설계하는 문제가 여전히 남아있다(현재 대법원 예규로 「고등법원 합의부의 운영에 관한 지침」이 있는데 ‘3인으로 구성된 합의부의 사건 중 재판장은 1/7, 고등법원 판사들은 각 3/7의 비율에 따른 사건들의 주심법관이 되고, 재판장이 주심법관인 사건들은 고등법원 판사들이 각 1/2에 관하여 부심법관이 되도록’ 하면서, 다만 ‘고등법원 판사로만 합의부를 구성하는 경우에는 이와 달리 정할수 있다’고 정하고 있다).

(3) 발탁 인사·비재판 업무 법관 대폭 축소 및 폐지

발탁인사도 관료화의 주요 원인이다. 단일호봉제 이후 공식적인 승진구조는 없지만 여전히 좋은 자리로 인식되는 곳으로의 발탁을 위해 평정에 목을 매거나 눈치를 살피는 등의 원인으로 발탁인사가 지목된다. 따라서 승진구조, 발탁인사라고 여겨지는 보직은 대폭 폐지·축소해야 하며, 폐지할 수 없는 것은 올바른 선발 기

52) 법원조직법 제66조 제1항은 합의의 방법에 대해 ‘합의심판은 헌법 및 법률에 다른 규정이 없으면 과반수로 결정한다’고 규정하고 있기 때문에, 합의부에서 2인 합의로 재판하는 운용하는 것은 사실상 범위반 상태로 보아야 한다.

준을 정립해야 한다.

우선 승진구조의 관점에서 보면, 「고등법원 부장판사급 이상의 법관의 보직범위에 관한 규칙」 상의 보직 중 판사가 담당하지 않거나 승진이 아닌 방식으로 운용되어야 할 제도가 대부분이다(예를 들어 법원장은 앞서 살펴본 대로 호선제등을 통해 발탁보임에서 탈피해야 하고, 사법연수원장이나 사법정책연구원장, 법원행정처 처·차장 등은 비법관화 방향으로 가야 한다). 고법부장은 당연히 폐지되어야 한다. 해외 연수에 평정이 반영되는 문제도 개선되어야 하고, 그 외 법원행정처 심의관, 대법원 재판연구관, 사법정책연구원 연구위원은 탈판사화의 방향으로 가야 한다. 지금 언급된 보직들만 없애거나 탈판사화를 해도 승진구조, 선발성 인사의 서열, 발탁 구조는 대폭 개선될 것이다.

재판 업무를 하지 않는 보직, 파견 법관은 대폭 축소되어야 한다. 2019년 정기인사에서는 비재판 보직 중 법원행정처 10명, 헌법재판소 3명, 대법원 재판연구관 1명 합계 14명이 비재판 보직 보임에서 축소되었다. 승진은 아니지만 선발성 인사로 분류되는 대표적 보직으로 법관의 해외기관 파견이 있는데, 양승태 전 대법원장 재임 시절 이를 위해 재판거래를 했다는 것은 이미 널리 알려진 사실이다. 현재 법원 외 기관으로 파견된 법관은 외교부(제네바, 헤이그) 2명, 국제기구(ICC, HCCH) 2명, 국회 자문관 1명, 베트남 법원연수원 1명, 헌법재판소 9명, 감사원 1명, 금융정보분석원(고용휴직) 1명 합계 17명이다. 국회 파견 상근 법관의 존재는 국회의원의 재판 청탁의 통로가 될 수 있다. 국회와 대법원은 국회 파견 판사 제도를 없애겠다고 밝혔지만,⁵³⁾ 파견 판사 두 자리 중(법사위 전문위원과 자문관 판사) 정작 재판 민원 창구로 지적받았던 자문관은 이번 정기인사에서도 그대로 유지되었다. 법안 조사나 심의 등 역할이 명확한 전문위원과 달리 자문관은 법원과 국회 사이의 연락 업무나 민원 접수를 주로 하는 것으로 알려져 있는데,⁵⁴⁾ 이를 그대로 유지하는 것은 매우 문제이며 이해하기 어렵다.

나. 인사소요의 축소

53) 한국일보, 2019. 1. 18. 자, 「대법, 판사출신 국회 전문위원 파견 중단... 자문관은 그대로」

54) 한국일보, 2019. 1. 18. 자, 「대법, 판사출신 국회 전문위원 파견 중단 ... 자문관은 그대로」

한국 법원처럼 대규모 인사이드가 잦은 곳은 찾기 어렵다. 인사가 잦기 때문에 인사로 누르거나, 인사로 불이익을 줄 가능성이 높아지는 것이다. 따라서 인사와 관련하여 가장 근본적 개혁방향은 인사 자체를 대폭 줄이는 것이다. 법조일원화의 완성에 맞춘 권역별 임용, 지역별 법관(이른바 ‘향관’), 평생 법관제(재임용 제도의 재검토), 더 근본적으로는 판사 임용의 문제까지(이는 개헌사항을 포함한다) 연구 및 개선되어야 할 부분이 많이 있다. 다만 위 문제들은 보다 상세한 논의가 필요하므로, 이에 대하여는 향후의 과제로 남기되 다만 인사소요 자체를 줄여야 한다는 방향만 언급하고자 한다.

3. 법관 평정 제도의 개선

법조인들은 기본적으로 성적에 민감하다. 법관들의 근무평정이 부적격 인사를 걸러내는 것이 아니라 발탁이나 선발에 이용될 경우 더욱더 성적에 민감할 수밖에 없다. 현재의 법관 평정제도는 제도의 활용 측면(눈엣가시인 법관을 찍어낼 수 있는 용도로도, 평정의 승진 및 발탁 활용을 통해 판사들을 순차시키는 용도로도 사용 가능한 방식), 1인 평가의 문제(법원장등 사법행정권자의 눈치를 보게 만들며, 주권자들의 시각을 전혀 반영하지 않는 방식), 등급제·상대평가식 평정으로 누군가는 하위권에 들게 만드는 줄 세우기 방식, 처리율과 통계에 의존하는 방식 등 여러 문제들이 총체적으로 결합되어 있다.

판사들을 업무 등급에 따라 ranking을 매기는 것은 여러모로 부적절하다. 이 ranking이 발탁 등에 이용되는 것은 더욱 불합리하다. 따라서 법관평정의 개선에서 가장 우선적으로 고려해야 할 방향은 평정의 활용을 최소화하는 것이다. 평정은 발탁이 아니라 법관직을 수행할 수 없을 정도의 부적격자를 걸러내는 정도로만 사용되어야 한다(물론 부적격자 배제를 위한 구체적 운용에 있어서도 등급과 상대평가에서 일률적으로 일정 비율에 대해 하위 평정을 주는 방식도 폐지해야 한다). 문제가 있는 판사는 징계로 접근해야 하며, 평정에 목매달지 않고 독립적으로 재

판을 할 수 있도록 해야 한다. 처리율과 통계에 의존하는 방식은 궁극적으로 국민의 재판청구권을 침해하게 된다. 소위 ‘5분 재판’은 판사 수의 부족도 중요한 이유이지만, 평정의 처리율도 한 몫을 하고 있다. 평정주체는 다양화되어야 하며(법원 내부가 아니라 외부의 시각까지 반영), ‘법원 조직 적합성’과 같은 평정기준도 바뀌어야 할 것이다. 또한 평정 결과는 평정 대상자에게 공개되고 이의와 불복이 가능하도록 투명하고 합리적으로 운영되어야 할 것이다.

4. 사무분담 제도의 개선

법원장이 (수석부장과 함께) 재판부 구성과 법관 배치를 결정하는 현행 사무분담의 방식도 개선되어야 한다. 사무분담이 공평하게 이루어진다는 믿음을 주지 못하면서 국민에게 재판을 신뢰하라고 하는 것은 부당하다. 현행 사무분담은 대법원장과 법원장으로 이어지는 사법행정라인의 의사가 관철될 수 있는 구조이고, 법관의 사법행정권자에 대한 예속과 결과적으로 법관의 독립과 재판 청구권자의 공정한 재판을 받을 권리 침해의 위험을 내재하고 있다. 따라서 법원장 1인의 자의적 의사가 관철되는 방식의 사무분담 결정 구조를 합의제 방식에 의한 위원회에서 결정하도록 하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 선출된 위원으로 구성된 독립된 사무분담위원회를 설치할 법원조직법에 의하여 제도화하는 방안을 생각해볼 수 있다(사무분담위원회를 별도로 설치하는 것이 아니라 판사회의 산하 운영위원회에서 사무분담을 결정하도록 하는 방안도 있다.⁵⁵⁾ 그러나 사무분담은 판사들의 이해관계와도 직결되는 문제가 있는 만큼 최종적으로 판사회의의 다수결을 거치도록 하는 방식이 아니라 판사회의로부터도 독립적이어야 한다는 의견도 있다). 사무분담 위원회는 법원장의 자문기관이 아닌 의결기관으로서의 위상을 가져야 할 것이다. 현재 서울중앙지방법원과 같이 사무분담위원회가 설치되어 있는 곳이 있는데, 이는 내규상 기구이며 최종 결정권은 여전히 법원장에게 있다.

55) 참고로 독일에서도 사무분담을 ‘법원운영위원회’에서 판사들이 결정하는데, 독일의 법원운영위원회는 우리와 같이 판사회의 산하에 설치된 기구가 아니라 사법행정과 관련한 다양한 기구(법원운영위원회, 법관대표인사위원회, 법관협의회, 법관직무법원) 중 하나이다.

전담재판부 중 부패, 선거 전담 재판부는 폐지하는 것이 옳다고 생각한다. 특히 부패 전담재판부의 경우 전담을 설치할 만큼의 특수한 전문성이 요구되지 않는 반면, 권력자가 재판에 개입하려는 유혹과 위험이 가장 높은 곳이라는 폐해에 대한 지적은 계속 있어왔다. 선거 전담재판부의 경우 양형 편차를 줄여야 할 필요성이 다른 범죄보다 높다는 이유로 존치를 주장하는 의견이 있으나, 양형 편차의 문제가 반드시 재판부의 문제라고 할 수 없다는 반론이 있다. 특정 법관의 정치적 성향에 따라 영장 사건의 결론이 한쪽으로 치우치는 문제점으로 영장전담도 폐지해야 한다는 의견도 있다. 일률적 폐지에 대해 여전히 논의가 더 필요하다고 하면 적어도 특정 법원에 대해 반드시 부패 전담 재판부 등을 지정하도록 하는 예규⁵⁶⁾는 없애고 각급 법원의 사무분담위원회가 자율적으로 설치 여부를 판단하게 하는 것이 타당하다고 생각된다.

5. 그 외

사법행정 개혁에 있어 가장 시급한 문제이자 큰 줄기는 관료적 구조를 없애는 것(대법원장의 제왕적 권한 분산, 법원행정처 폐지와 탈관사화, 법원장 호선제 등 각급 법원 사법행정 자율화), 인사 서열구조 혁파(고등부장 폐지, 법관인사 이원화, 승진·선발·발탁 인사 대폭 폐지와 축소)이다. 법관들에게 ranking을 매기는 방식의 평정구조 개선과 사무분담의 공정성 확보도 필요하다. 이 글에서는 위 정도만 살펴보았으나, 사법행정의 연구 및 개혁의 대상은 많다. 위에서는 고법부장 폐지만 다루었지만 부장제도의 전면적 폐지도 장기적으로 생각해볼 수 있다. 5분재판을 없애기 위해 법관의 수도 증원되어야 하고, 1심은 단독법관화의 방향으로 제도를 만들어 가야 한다. 사법연수원, 사법정책연구원의 개선의 문제도 있다.

사법행정만이 아니라 전체 사법개혁의 시각까지로 넓힌다면 대법관 수의 증원 및 대법관 구성의 다양화, 국민참여재판의 확대를 비롯한 다양한 개혁과제가 있

56) 「부패범죄 전담재판부 설치 등에 관한 예규」에 의하면 1. 서울고등법원 2. 부산고등법원 3. 서울중앙지방법원 4. 대전지방법원 5. 대구지방법원 6. 부산지방법원 7. 광주지방법원의 법원장은 부패범죄 전담 재판부를 지정하도록 규정하고 있다.

다. 이 글은 이와 같이 많은 과제 중 아주 일부를 다룬 것에 불과하다.

VI. 결론

2009년 신영철 재판개입 사건 당시, 목소리들은 많았지만 결국 아무것도 바꾸어 내지 못하고 우리는 양승태 전 대법원장 시절을 거쳐 지금의 거대한 사법농단의 실체를 다시 보고 있다. 법원은 ‘사법행정권 남용 의혹’ 정도의 네이밍으로, 그 정도의 문제로 넘어가려 했을지 모른다. 사법행정권 남용이라는 명명 속에 이 문제를 법원 내에서 권력자와 판사의 문제로만 보려고 하는 무의식이 엿보이기도 한다. 그러나 현재와 같이 사법행정이 재판보다 우위에 설 수 있는 구조에서는 사법행정권 남용은 그 자체가 공정한 재판의 침해로 직결될 수밖에 없다. 판사들만의 문제가 아니다. 재판청구권자들이 고통을 받았으며, 사람들은 법원을 신뢰하지 않고 있다.

“법원의 진정한 모습은 피라미드가 아니라 독립적인 법관들이 점점이 모여 빛나는 ‘성단’과 같은 것이다.”⁵⁷⁾ 10년 전 신영철 사건 때 우리는 이런 법원을 만들었어야 했다. 그러나 무력하게 그 시간들을 보내버렸다. 사법농단이라는 거대한 부패 앞에서도 또 다시 어영부영하다가 소중한 시간들이 흘러가고 있다.

그나마 다행인 것은, 국회의 사개특위 가동시한이 2019년 6월 30일까지로 연장되었다는 것이다. 이번에는 정말 사법행정 개혁을 이루어야 한다. 이런 사법농단 사태 앞에서도 아무것도 바꾸지 못한다면 그 다음은 언제가 될 것인가. 절박한 시점이다. **民主司法**

57) 문준영, 『법원과 검찰의 탄생』. (주) 역사비평사, 2010, 922쪽

[특집 2]

기무사 개혁의 현황과 과제

하주희 변호사

I. 기무사, 세월호 사찰과 계엄령 문건

[기무(機務), 함부로 드러내서는 안 되는 중요한 업무]

기무사는 우리 역사 속에서 함부로 드러낼 수 없는 일들을, 그것도 국민의 기본권을 침해하는 행위들을 다수 자행해왔다. 특히 최근 ‘기무사 의혹 군 특별수사단’이 밝힌 내용은 가히 충격적이다.

1. 기무사와 세월호

2018. 11. 6. ‘기무사 의혹 군 특별수사단’은 세월호 참사기간동안 기무사령부의 관련 TF를 중심으로 세월호 관련 민간인 사찰이 있었음을 확인하고 당시 실제로 사찰을 지시했던 610부대장과 310부대장을 구속기소했다.¹⁾ 610부대장은 아래와

1) 2018. 11. 6. 자, 국방부 보도자료, “전 기무사의 세월호 관련 민간인 사찰 수사결과”

같이 실종자 가족 사찰을 지시하면서 “물의방지 대책”도 별도로 지시하였다. 일체의 신분증 소지를 금지하고, 우발상황 대비 실종자 가족으로 신분을 위장하고 답변하라는 것이었다. 적어도 자신들의 행위가 ‘물의’가 되고 떳떳하지 못하다는 것에 대한 명확한 인식이 있었다고 밖에 볼 수 없다.

4. 21. '부대장님 지시사항입니다' 610부대원 이메일 中
<p>○ 동정과약 중점</p> <ul style="list-style-type: none"> - 실종자 가족들의 요구사항·정부측 대책반과 실종자 가족 대표간 토의내용, 가족들 반항·특이언동 - 시신 입항현황·민간 잠수부들의 인터뷰 내용 및 가족대상 설명 내용 - 軍 관련 지원(임시안치소 운영) 사항간 문제요소 여부 - 반정부선동자·유언비어유포자 등 색출 <p>○ 물의방지 대책</p> <ul style="list-style-type: none"> - 핸드폰 소지하되 패턴 지정 및 카카오톡 잠금장치 후 활용 - 통화/문자 보고시 충성구호 등 軍 관련 용어사용 금지 - 문자 발송시는 현장을 이탈하여 송수신 후 즉시 삭제조치 - 주민등록증이나 운전면허증(사복착용 사진)外 일체의 신분증 소지 금지 - 우발상황 대비 실종자 가족으로 신분위장 및 답변

기무사는 세월호 사건 직후부터 적어도 7월까지 실종자 가족들을 직접 혹은 인터넷을 통하여 사찰하여 성향을 분석하였고, 특히 유명언 검거 과정에서 불법감청을 위법성을 명백히 인식하고 자행해 놓고, 이를 감추기 위해 허위의 공문서까지 작성하였다.

2. 기무사와 촛불집회, 계엄령

바로 다음날인 2018. 11. 7. 군 기무사 ‘계엄령 문건 관련 의혹 합동수사단’은, 계엄 문건의 작성 배경과, 경위, 문건 작성 전후 준비행위 여부, 보고 및 조치 상황 등에 대하여 다각도로 수사를 진행하였다고 밝히면서, 전 기무사령관 조현천의

경우 2017. 12. 13. 미국으로 출국한 후 현재까지 소재가 불명한바 기소중지 처분을 하고, 계엄 검토 사실을 숨기기 위해 역시 허위공문서를 작성한 담당자들을 불구속 기소하였다. 기무사가 탄핵국면에 촛불시민을 상대로 무엇을 계획하였는지 모두 밝혀지지는 않았지만, 2018. 7. 20. 청와대가 발표한 「대비계획 세부자료」에 의하면 적어도 ‘국헌을 문란할 목적’이 있었음은 분명해 보인다.²⁾ 위 자료는 단계별 대응계획, 위수령, 계엄선포, 계엄시행 등 4가지 큰 제목 아래 21개 항목, 총 67페이지로 작성되어 있고, “계엄을 성공시키기 위해서는 보안유지 하에 신속한 계엄선포, 계엄군의 주요 ‘목’ 장악 등 선제적 조치여부가 계엄성공의 관건”이라고 적시하였으며, ‘비상계엄 선포문’, ‘계엄 포고문’ 등이 이미 작성되어 첨부되어 있다. 그리고 통상의 계엄매뉴얼과 달리 합참의장을 배제하고, 육군참모총장을 계엄사령관으로 추천하는 판단의 요소와 검토 결과가 포함되어 있는데, 이는 우리 헌법과 법률상의 권한 이외의 것을 행사하려는 의도를 드러낸 것이라고 밖에 볼 수 없다.

나아가 국민의 기본권에 대한 직접적인 침해도 계획하였는데 그 치밀함이 두려움을 느끼게 할 정도이다. “계엄선포와 동시에 발표될 ‘언론, 출판, 공연, 전시물에 대한 사전검열 공고문’과 ‘각 언론사별 계엄사 요원 파견 계획’, ‘계엄사 보도검열단’ 9개 반을 편성해, 신문 가판, 방송·통신 원고, 간행물 견본, 영상제작품 원본을 제출받아 검열 계획, KBS·CBS·YTN 등 22개 방송, 조선일보·매일경제 등 26개 언론, 연합뉴스·동아닷컴 등 8개 통신사와 인터넷신문사에 대해 통제요원을 편성하여 보도 통제, 인터넷 포털 및 SNS 차단, 유언비어 유포 통제 등의 방안”을 만들었고, 국회에 대한 대책도 “당정협의를 통해 여당의원들이 ‘계엄해제’ 국회 의결에 참여하지 않도록 하는 방안”, “국회의원 대상 현행범 사법처리로 의결 정족수 미달 유도” 계획을 수립, 먼저 계엄사령부가 “집회·시위금지 및 반정부 정치활동 금지 포고령을 선포하고 위반시 구속수사 등 엄정처리 방침 경고문”을 발표한 후, “불법시위 참석 및 반정부 정치활동 의원 집중검거 후 사법 처리하여 의결정족수 미달을 유도” 등 매우 구체적이었다. 급기야 “중요시설 494개소 및 집회예상지역

2) 2018. 7. 20, 청와대 홈페이지, “새로 발견된 계엄령 문건에 대한 발표문” ; <https://www1.president.go.kr/articles/3889>

2개소(광화문, 여의도)에 대해서는 기계화사단, 기갑여단, 특전사 등으로 편성된 계엄임무 수행군을 야간에 전차·장갑차 등을 이용하여 신속하게 투입”하는 계획까지 수립하였던 것이다.

3. 통제받지 않는 무소불위의 권력

국민들을 상대로 한. 이와 같은 위헌적 발상과 행위가 과연 어떻게 가능했던 것일까. ‘군’ 소속의 ‘군사’적 임무를 위주로 하는 것인데 시민들을 상대로 한 ‘성역 없는’ 계획이 가능했던 것은 그들은 지금까지 권력의 가장 가까운 곳에서 누구로부터도 통제받지 않았기 때문이다.

위 사건들이 불거지자 문재인 대통령은 “지금까지와는 단절된” 새로운 사령부를 창설할 것을 지시하였고, 군사안보지원사령부가 설치되었다. 그렇다면 과연 이것으로 기무사는 새로워 질 것인가. 우리가 더 견제하고 감시해야 할 것은 없을까.

‘군’이 원래 폐쇄적인 조직인데다가 그 어떤 통제도 받지 않는 터이고, 당장 국정원이 더 거악으로 시급히 수술해야 할 것이어서, 군 정보수사기관인 기무사에 대해서는 그 실태나 개혁의 방향에 대한 논의가 본격적이거나 풍부하지는 않아 보인다. 그러나 위와 같은 해악을 목과할 수는 없고, 특히 기무사의 개혁은 군 사법체계의 개혁과 함께 논의될 때 가능한 일이라 지금부터라도 현황을 살피는 것에서라도 그 논의를 시작해야 할 것이다. 아래의 글은 논의의 시작을 위해 그 연혁을 규범을 통해서 살피고, 그 직무를 확인하고 과연 현재의 군사안보지원사령부로 그 개혁 임무를 완수했다고 볼 수 있는지에 대한 문제의식의 단초를 공유하고자 함에 그 목적이 있다.

II. 군 정보수사기관 기무사의 연혁 - 규범과 직무를 중심으로

이하에서는 우리나라 유일의 군 정보수사기관인 기무사의 창설 근거와 임무의

범위를 연혁적으로 고찰함으로써 결국 기무사가 어떤 방향으로 무슨 일을 하게 하는 것으로 개혁되어야 할 것인가에 대한 시사점을 찾고자 한다.

1. 재조선 미국육군사령부 군정청 법령

1945. 11. 13. 미군정은 군정법령 제28호를 공포해 남조선과도정부 국방사령부를 설치하고 정보과를 편성했다. 남조선국방경비대의 정보과는 1946. 1. 14. 국방경비대가 조선경비대로 바뀐 이후 통위부 정보과로 발전했다. 1947. 6. 1. 확대·개편된 조선경비대의 정보처는 정보수집과 군내 방첩활동, 국내주재 해외 무관과의 연락업무를 담당했다. 이때까지 군 정보조직은 업무에 미숙했고 미군으로부터 방첩교육을 전수받지 못하고 있었다.³⁾

2. 기무사의 모태 CIC, 한국전쟁 전후 민간인 학살

기무사의 모태라고 일컬어지는 경비대총사령부 정보처 특별조사과⁴⁾가 설치된 것은 1948. 5. 27.이었다. 한성훈(2013)에 의하면, 미 제24사단 정보참모 토마스 와팅톤은 한국군 내에 CIC(Counter Intelligence Corps)를 미군 제971 CIC를 모방해 창설할 것을 구상했고, 그 결과가 조선경비대 정보처 특별조사과라는 것이다. 그해 8. 15. 국군이 창설된 후, 9. 15. 정보국은 육군본부 정보국으로 개편되었고, 1948. 11. 1. 특별조사과(제3과)는 관련업무의 확대를 방첩대(SIS)로 이름을 바꾸어 조직을 확대·개편 했다.⁵⁾ 1949. 10. 20. 육군본부 정보국 2과 내에 군·경 합동수사본부를 설치한 후 방첩대는 CIC로 명칭을 변경하였다.⁶⁾

위와 같이 군 정보조직이 체계화된 것은 여순14연대 사건을 조사하는 과정이었

3) 한성훈, 「권력의 중심에 선 정보기관 : 국군기무사령부와 국가정보원」, 『내일을 여는 역사』, 2013. 12. 110쪽 ; 이하 ‘한성훈(2013)’이라 칭한다.

4) 최중영·정주호, 「군 정보수사기관의 대통령 경호활동 고찰 : 1950년 한국전쟁 이후부터 현재까지, 한국경호경비학회-제53호, 2017, 65쪽. 위 논문에서는 국군기무사령부의 연혁을 아래와 같이 정리하고 있다. 아래에서는 특무부대가 1948. 5. 이라고 기재하고 있으나 실제로 육군특무부대령에 의하여 육군특무부대가 설치된 것은 1957. 11. 21. 이고, 육군특무부대령 부칙에 “본령 시행당시의 육군특무부대는 본령에 의하여 설치된 것으로 간주한다”고 규정되어 있다.

다. 민간인을 대상으로 한 좌익관련 업무를 방첩대에서 실시했고, 전쟁 초기 CIC 근무자들은 사단과 연대급 CIC과견대에 배속되어 방첩 업무를 수행했다. 그리고 CIC가 계엄사령부에 배속된 1950. 7. 중순경 이후부터는 육군본부 정보국 지역 과견대 소속으로 근무하면서 보도연맹원 등 예비검속자 심사와 분류, 사살에 가장 책임있는 가해기관이 되었다.⁷⁾ 1950. 10. 21. 육군 특무부대가 창설되면서 CIC는 독립조직이 되었다.

전쟁으로 계엄령이 선포되기 전까지 국군정보기관으로서 CIC는 「헌병과 국군 정보기관의 수사 한계에 관한 법률」(법률 제80호, 1949. 12. 19. 제정) 제2조에 의하여 “국군정보기관의 소속원과 방첩원은 군인, 군속의 범죄만을 수사할 수 있”었고, “군사 또는 군인, 군속의 범죄에 관련 있는 일반인의 범죄에 대하여는 형사소송법의 규정에 의하여 이를 수사할 수 있으며 긴급구속은 할 수 없”으며, “헌병이 직권을 남용하여 일반인을 수사하거나 헌병 이외의 국군기관이 일반인의 범죄에 대하여 수사를 행한 때에는 1년 이상 10년 이하의 징역”에 처해지는 처벌규정도 있었다. 그러나 이런 법률상 제한은 아무런 의미가 없었고, CIC는 ‘사상’과 관련된 것은 자신의 임무로 여기며 정보를 수집하고 수사해 오다가, 1950. 7. 8. 계

〈표 1〉 국군기무사령부 연혁¹⁾

특무부대 (‘48.5~’60.7)	좌우익의 침예한 대립과 사회혼란 속에서 대공업무 전담기구의 창설 필요성이 대두되어 조선경비대 정보처 내에 특별조사과(‘48.5) 설치, 이후 특별조사대(‘48.11), 육본 정보국 특무대(‘49.10)로 개편 한국전쟁 발발이후 대공기구 확대 필요성에 따라 육군 특무부대(‘50.10), 해군 방첩대(‘53.1), 공군 특별수사대(‘54.3) 창설
방첩부대 (‘60.7~’68.9)	정보기관 조직개편으로 특무부대에서 방첩부대로 개칭(‘60.7)후 지하조직 침투간첩검거 및 좌익세력 척결
보안부대 (‘68.9~’77.10)	보안·방첩업무 강화를 위해 부대명칭을 육군보안사령부, 해·공군 보안부대로 각각 개칭(‘68.9), 울진·삼척지구 대간첩작전 등 수행
국군보안사령부 (‘77.10~’90.12)	각군 보안부대를 국군보안사령부로 통합창설(‘77.10), 대공활동과 군내 비리척결 및 아시안게임·올림픽 행사 개최지원
국군기무사령부 (‘90.12~현재)	순수 군 및 군 관련 업무로 임무·조직 등 체제를 정비하여 국군기무사령부로 개칭(‘91.1)

1) 국군기무사령부 홈페이지 소개내용의 재구성

- 5) 한성훈(2013)은 위 제3과가 특무부대의 기원이라고 기재하고 있다.
 6) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 『2009년 하반기 조사보고서』, 2010. 3. 480쪽
 7) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 『2009년 하반기 조사보고서』, 2010. 3. 484쪽

업령이 선포되면서는 ‘사상이 의심스러운 민간인’에 대한 검거와 살상을 주도했다. 8)

3. 특무부대 → 방첩부대 → 보안부대

1957. 11. 21. “육군의 방첩에 관한 사항과 법령의 규정에 의하여 그 소관에 속하는 범죄수사를 관장하게 하기 위하여 육군에 육군특무부대를 두”는 「육군특무부대령」이 제정되었다. 부칙에 “본영 시행당시의 육군특무부대는 본령에 의하여 설치된 것으로 간주한다”고 됴으로써 기존의 육군특무부대의 근거를 만든 것이다.

1960년 4·19 이후 이승만 정권이 무너지고 허정 과도정부가 들어서자 육군본부 는 특무교육대와 경기지구 파견특무대를 제외한 모든 파견대를 관구·군단·사단의 지휘체계에 예속시켰다. 곧이어 들어선 장면정부는 1960. 7. 20. 「육군특무부대령」을 「육군방첩부대령」으로 개정하여 육군방첩부대를 신설하였다. 9) 개혁을

8) 한성훈(2013), 112쪽

9) 이에 대해 한성훈(2013)은 “부대명칭을 방첩부대로 바꾸고 기구와 업무를 축소했다”고 기재하고 있으나 (113쪽), 규범상의 차이는 발견할 수 없었다.

육군특무부대령 [대통령령 제1316호, 1957. 11. 21. 제정]	육군방첩부대 [국무원령 제36호, 1960. 7. 20. 일부개정]
제1조 육군의 방첩에 관한 사항과 법령의 규정에 의하여 그 소관에 속하는 범죄수사를 관장하게 하기 위하여 육군에 육군특무부대(以下 特務部隊라 한다)를 둔다.	제1조 육군의 방첩에 관한 사항과 법령의 규정에 의하여 그 소관에 속하는 범죄수사를 관장하게 하기 위하여 육군에 육군방첩부대(以下 防諜部隊라 한다)를 둔다. <개정 1960·7·20>
제2조 특무부대는 부대본부와 이에 예속된 파견대로써 구성한다.	제2조 방첩부대는 부대본부와 이에 예속된 파견대로써 구성한다. <개정 1960·7·20>
제3조 부대본부에 부대장과 부부대장을 파견대에 대장을 둔다. 부대장은 육군 장관급장교로써 보하고, 부부대장과 파견대장은 육군 령관급장교로써 보한다.	제3조 부대본부에 부대장과 부부대장을 파견대에 대장을 둔다. 부대장은 육군 장관급장교로써 보하고, 부부대장과 파견대장은 육군 령관급장교로써 보한다.
제4조 부대장은 육군참모총장의 명을 받아 부대업무를 통할하고 소속대원을 지휘감독한다. 부부대장은 부대장을 보좌하고 참모업무를 조정 통제하며 부대장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대리한다. 파견대장은 부대장의 명을 받아 대무를 처리하며 소속대원을 지휘감독한다.	제4조 부대장은 육군참모총장의 명을 받아 부대업무를 통할하고 소속대원을 지휘감독한다. 부부대장은 부대장을 보좌하고 참모업무를 조정 통제하며 부대장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대리한다. 파견대장은 부대장의 명을 받아 대무를 처리하며 소속대원을 지휘감독한다.
제5조 부대본부와 파견대의 사무분장 및 그 명칭과 위치는 국방부장관이 정한다.	제5조 부대본부와 파견대의 사무분장 및 그 명칭과 위치는 국방부장관이 정한다.
제6조 특무부대에 장교, 준사관, 하사관 및 병(以下 軍人이라 한다)과 군속을 두되, 그 정원은 국방부장관이 정한다. 전향의 군인과 군속은 소속상관의 명을 받아	제6조 방첩부대에 장교, 준사관, 하사관 및 병(以下 軍人이라 한다)과 군속을 두되, 그 정원은 국방부장관이 정한다. <개정 1960·7·20>

위하여 부대 명칭을 바꾸었으나, 1961년 군사쿠데타를 일으킨 박정희는 방첩부대를 육군본부로 불러 ‘용공세력’을 색출하도록 지시하였다.¹⁰⁾ 6. 10. 중앙정보부가 출범함으로써 ‘요시찰’ 민간인에 대한 수사 등을 기획조정하기 시작했지만, 1960년대와 1970년대 방첩부대는 여전히 중대한 인권침해를 일삼았다. 1968. 1. 21. 무장공비 사건이 발생하자, 1968. 9. 23.에는 「육군보안부대령」을 제정하여 “육군에 보안 및 방첩에 관한 사항과 다른 법령의 규정에 의하여 그 소관에 속하는 범죄수사에 관한 사항을 관장하게 하기 위하여 육군에 육군보안부대(이하 “保安部隊”라 한다)를 두”었다.

4. 보안사

악명 높은 보안사가 만들어진 것은 1977. 9. 26. 「국군보안부대령」(대통령령 제8704호)이 제정되어 해군 방첩대와 공군 특별수사대를 합쳐 “군사보안 및 군 방첩에 관한 사항과 군법회의법 제44조 제2호에 규정된 범죄의 수사에 관한 사항을 관장하게 하기 위하여” 국군보안부대가 설치되면서였다. 보안사는 전두환 신군부의 쿠데타에 결정적 역할을 했고, 당시에는 오히려 안전기획부보다 더 강력한 기관으로 권력을 휘두르기도 했다.

이 당시와 관련하여 한 가지 눈여겨 볼 것은 1974. 9. 11. “대통령경호·경비 임무수행에 만전을 기하기 위하여 관계기관과의 협의에 관한 사항을 정함을 목적으로” 「대통령경호·경비대책위원회규정」이 제정되면서, 대통령경호·경비대책위원회 실무위원회 위원으로 보안사령관이 명시되어 대통령의 경호와 관련한 법률적 근거가 마련되었다는 것이다. 역사적으로 군 정보수사기관이 대통령의 신변을 지키는 역할을 스스로 혹은 대통령의 ‘신임’에 의해서 해왔으나 이에 대한 법적인 근

<p>담당한 업무를 처리한다. 제7조 헌병무기사용령 제3조 내지 제5조의 규정은 군속을 제외한 특무부대에 이를 준용하고 동령 제5조중 '헌병사령관'은 '특무부대장'으로 간주한다.</p>	<p>전항의 군인과 군속은 소속상관의 명을 받아 담당한 업무를 처리한다. 제7조 헌병무기사용령 제3조 내지 제5조의 규정은 군속을 제외한 방첩부대에 이를 준용하고 동령 제5조중 '헌병사령관'은 '방첩부대장'으로 간주한다.<개정 1960·7·20></p>
---	---

10) 한성훈(2013), 113쪽

거가 존재하는 것은 아니었다. 1963년 제정된 「대통령경호실법」 및 시행령이 있었지만 대통령 경호실 이외의 기관에 관한 언급은 없었던 것이다. 그런데 1974년에 위와 같은 규정이 생겼고, 군 정보기관이 여러 차례 ‘개명’하는 동안에도 오히려 대통령의 경호와 관련한 역할은 법적으로 꾸준히 증가되어 온 것이다. 현재 「대통령경호안전대책위원회규정」 제4조 제15호는 ‘군사안보지원사령부 소속 장성급 장교 또는 2급 이상의 군무원 중 위원장이 지명하는 1명’이 담당하는 업무와 관련하여 “가. 입수된 경호 관련 첩보 및 정보의 신속한 전파·보고, 나. 군내 행사장에 대한 안전활동, 다. 군내 위해가능인물에 대한 동향파악, 라. 행사참석자 및 종사자의 신원조사, 마. 군부대 동향 파악, 바. 행차로 주변 군시설물에 대한 안전조치, 사. 취약지에 대한 검문·검색, 아. 경호유관시설에 대한 보안지원 활동, 자. 그 밖에 국내·외 경호행사의 지원”을 규정하고 있는데, 대통령 경호와 관련한 위와 같은 업무분장이 군 정보기관의 권한을 넘는 ‘대통령 독대’를 가능하게 한 것이 아닌가 하는 생각도 든다.

5. 국군기무사령부

1990. 12. 31. 「국군기무부대령」을 제정하여 부대명칭을 보안사령부에서 기무부대로 바꾼 후, 1994. 5. 13. 「국군기무사령부령」으로 법령의 제명을 바꾸고, 기무사령부의 임무와 관련하여 “군사보안 및 군방첩에 관한 사항, 군사법원법 제44조제2호에 규정된 범죄의 수사에 관한 사항과 군 및 군과 관련이 있는 첩보의 수집·처리에 관한 사항을 관장하기 위함”으로 구체화하였다.

당연하게도 보안사령부가 기무부대로 바뀐 것 역시 윤석양 이병의 양심선언으로 드러난 ‘민간인 사찰’이 사회적 파장을 불러 일으켰기 때문이다. 당시 보안사의 행태는 국가배상을 인정한 판결문에서 그 일단을 확인할 수 있다. 당시 보안사에서 자료수집 및 정리업무를 담당하던 윤석양 이병이 1990. 10. 4. 한국기독교협의회 인권위원회 사무실에서 공개한 자료는 “동향파악대상자의 성명, 생년월일, 카드번호, 본적, 직책, 비고란 등이 기재되어 있는 별지 5와 같은 양식의 개인별 ‘색인

카드' 1,303명분”, “각 개인에 대한 인적사항, 가족사항, 학력과 경력, 전과관계, 자격면허, 해외여행, 정당 및 사회활동, 교우 및 배후인물, 개인특성, 주요 동향 등이 기재되어 있는 별지 6과 같은 양식의 ‘개인카드’ 450명분”, “동향과약대상자의 직책, 주소, 전화번호, 종교, 혈액형 등 인적사항과 신장, 체중, 체형, 얼굴형태, 수염정도, 안경착용유무, 두발특징 기타 흉터 등 용모 및 외형, 가옥형태, 담장형태 및 높이, 출입구의 형태 및 색깔, 비상문 등 거주환경, 경비원 상황, 주변 가옥형태 등 주변상황, 동거인현황, 직장위치, 출·퇴근수단, 차량색깔 및 번호, 주접촉연계자 등 생활동향, 예상은신처, 주거지 약도 등이 조사, 기재되어 있는 ‘개인신상자료철’ 4명(원고 노무현, 이강철, 문동환, 소외 박현재) 분” 등으로서, 당시 보안사는 “위 소외인이 부대를 이탈할 당시 보안사는 정치인, 법조인, 언론인, 종교인, 교수, 재야인사 등 민간인 1,323명 정도에 대한 위 (4)항과 같은 자료를 보관·관리하여 왔”던 것이다(서울고등법원 1996. 8. 20. 선고 95나44148 판결 참조). 위와 같이 민간인 사찰이 폭로된 지 두 달여 만에 기무부대로 이름을 바꾼 것인데, 오히려 그 임무는 훨씬 더 구체화된 것이다.

Ⅲ. 법령을 중심으로 본 군 기무사의 개혁방안

1. 군사안보지원사령부의 탄생

기무사의 세월호 민간인 사찰과 계엄령 문건이 문제되자 문재인 대통령은 “기무사령부의 전면적이고 신속한 개혁을 위해 기무사령부를 근본적으로 다시 해편(解編)해 과거와 역사적으로 단절된 새로운 사령부를 창설하라”고 지시하였고, 이에 따라 2018. 9. 1. 국방부는 군사안보지원사령부(Defense Security Support Command)를 창설하였다. 불법행위 관련자는 국방부 등의 3차례 심의 절차를 거쳐 240여 명이 각 군으로 원대복귀 조치되었고, 정원을 기무사령부의 30% 수준으로 감축하고, 부대 편성은 보안·방첩 임무·기능을 중심으로 슬림화하여 완전히 새로운

사령부로 재설계하였다는 것이 국방부의 설명이다.¹¹⁾ 또한 수사권도 일부 조정하여 “향후 「군사법원법」의 10대 군관련 수사권 중 민간인과 관련된 남북교류 및 집회·시위 관련 수사권은 「군사법원법」 개정을 통해 폐지할 예정”이라고도 밝혔다.

개혁의지를 분명히 드러낸 것이지만, 안타깝게도 문제가 있으면 ‘개명’하던 전례가 있고, 또 그런 ‘개명’에도 실질적인 군 정보기관의 행태는 크게 달라진 바가 없어서 과연 그것으로 이 문제가 해결될 수 있는가에 대해서 면밀히 살피지 않을 수 없다. 특히 국민들의 개혁 요구가 컸으리라 보이는 4·19혁명 이후, 육군본부는 특무교육대와 경기지구 파견특무대를 제외한 모든 파견대를 관구·군단·사단의 지휘체계에 예속시켰고, 장면 정부는 1960. 7. 20. 「육군특무부대령」을 개정, 「육군방첩부대령」을 만들어 육군방첩부대를 신설하였는데 그 근거가 되는 대통령령은 개정 전이나 후나 거의 동일하였다. 지금 군사안보지원사령부 창설을 준비하는 과정과 놀랍도록 일치한다.

2. 국군기무사령부령 vs. 군사안보지원사령부령

국방부가 발표한 것과 같이, 군사안보지원사령부령에는 소속 인원들의 정치적 중립 의무, 민간인 사찰 및 권한 오남용 금지 등을 담은 ‘직무 수행 기본원칙’과 이에 어긋나는 지시에 대해 이의제기 및 거부할 수 있는 조항이 추가되었다. 또한 ‘감찰실장’을 현역이 아닌 ‘2급 이상 군무원, 검사 또는 고위감사공무원’으로 보하도록 규정하여 사령부 내부의 감찰 및 비위사항 조사 등을 객관적으로 수행할 수 있을 가능성이 생겼다.

개혁의지를 드러낸 것이라고는 보이지만, 아쉽게도 ‘군인’이 아닌 감찰실장을 보할 수 있는 가능성 이외에, ‘직무 수행 기본원칙’이나 ‘이의제기권’ 등은 사실 원래 할 수 없는 일을 할 수 없다고 한, 확인적 규정이라 그 자체로 큰 의미가 있어 보이지는 않는다.

11) 2018. 9. 2. 국방부 보도자료, “「군사안보지원사령부 창설」
http://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=I_669&newsSeq=I_11205&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=%EA%B5%B0%EC%82%AC%EC%95%88%EB%B3%B4%EC%A7%80%EC%9B%90%EC%82%AC%EB%A0%B9&findOrganSeq=

다만 우려스러운 것은, 국군기무사령부와 군사안보지원사령부는 아래 비교표에서 보는 바와 같이 그 목적과 직무에 “전혀” 변함이 없다는 것이다. 군 정보기관이 창설된 이후 70여 년간 비슷한 문제의 권력 남용과 민간인 사찰 등이 문제가 되어 수없이 여러 번 이름을 바꾸어왔음에도 자신의 직무를 포기하지 않았으며, 오히려 점점 더 직무를 강화해 왔다. 그래서 변화할 수 없었고, 같은 실수가 반복되었던 것이다.

구분	국군기무사령부령 (2017. 9. 5. 시행 대통령령 제28266호, 2018. 8. 21. 폐지되기 전의 것)	군사안보지원사령부령 (2018. 9. 1. 시행)(대통령령 제29114호, 2018. 8. 21. 제정)
목적 (제1조)	이 영은 군사보안, 군 방첩(防諜) 및 군에 관한 첩보의 수집·처리 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 국군기무사령부를 설치하고 그 조직과 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	이 영은 「국군조직법」 제2조제3항에 따라 군사보안, 군 방첩(防諜) 및 군에 관한 정보의 수집·처리 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 군사안보지원사령부를 설치하고, 그 조직·운영 및 직무 범위에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
설치 (제2조)	국군기무사령부(이하 "사령부"라 한다)는 국방부장관 소속으로 설치한다.	군사안보지원사령부(이하 "사령부"라 한다)는 국방부장관 소속으로 설치한다.
기본 원칙		제3조(기본원칙)[신설] ① 사령부 소속의 모든 군인 및 군무원 등(이하 "군인등"이라 한다)은 직무를 수행할 때 국민 전체에 대한 봉사자로서 관련 법령 및 정치적 중립을 지켜야 한다. ② 사령부 소속의 모든 군인등은 직무를 수행할 때 다음 각 호의 행위를 해서는 아니 된다. 1. 정당 또는 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 모든 행위 2. 이 영에서 정하는 직무 범위를 벗어나서 하는 민간인에 대한 정보 수집 및 수사, 기관 출입 등의 모든 행위 3. 군인등에 대하여 직무 수행을 이유로 권한을 오용·남용하는 모든 행위

		<p>4. 이 영에 따른 권한을 부당하게 확대 해석·적용하거나 헌법상 보장된 국민(군인 및 군무원을 포함한다)의 기본적 인권을 부당하게 침해하는 모든 행위</p>
<p>직무</p>	<p>제3조(직무) ①사령부는 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 군에 대한 다음 각 목의 보안업무 및 군 방첩업무 가. 군 보안대책 및 군 관련 보안대책의 수립·개선 지원 나. 「보안업무규정」 제45조제1항 단서에 따라 국방부장관에게 위탁되는 군사보안에 관련된 인원의 신원조사 다. 「보안업무규정」 제45조제2항 단서에 따라 국방부장관에게 위탁되는 군사보안대상의 보안측정 및 보안사고 조사 라. 그 밖에 국방부장관이 정하는 군인·군무원, 시설, 문서 및 정보통신 등에 대한 보안업무 2. 군 첩보 및 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 군 관련 첩보의 수집·작성 및 처리 가. 국외·국내의 군사 및 방위산업에 관한 첩보 나. 대(對)정부전복, 대테러 및 대간첩 작전에 관한 첩보 다. 「방위사업법」에 따른 방위산업체 및 전문연구기관, 「국방과학연구소법」에 따른 국방과학연구소 등 국방부장관의 조정·감독을 받는 기관 및 단체에 관한 첩보 라. 군인 및 군무원, 「군인사법」에 따른 장교·부사관 임용예정자 및 「군무원인사법」에 따른 군무원 임용예정자에 관한 첩보 3. 정보작전 방호태세 및 정보전(情報戰) 지원</p>	<p>제4조(직무) ① 사령부는 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 다음 각 목에 따른 군 보안 업무 가. 「보안업무규정」 제45조제1항 단서에 따라 국방부장관에게 위탁되는 군사보안에 관련된 인원의 신원조사 나. 「보안업무규정」 제45조제2항 단서에 따라 국방부장관에게 위탁되는 군사보안대상의 보안측정 및 보안사고 조사 다. 군 보안대책 및 군 관련 보안대책의 수립·개선 지원 라. 그 밖에 국방부장관이 정하는 군인·군무원, 시설, 문서 및 정보통신 등에 대한 보안 업무 2. 다음 각 목에 따른 군 방첩 업무 가. 「방첩업무 규정」 중 군 관련 방첩업무 나. 군 및 「방위사업법」에 따른 방위산업체 등을 대상으로 한 외국·북한의 정보활동 대응 및 군사기밀 유출 방지 다. 군 방첩대책 및 군 관련 방첩대책의 수립·개선 지원 3. 다음 각 목에 따른 군 관련 정보의 수집·작성 및 처리 업무 가. 국내외의 군사 및 방위산업에 관한 정보 나. 대(對)국가전복, 대테러 및 대간첩 작전에 관한 정보 다. 「방위사업법」에 따른 방위산업체 및 전문연구기관, 「국방과학연구소법」에 따른 국방과학연구소 등 국방부장관의 조정·감독을 받는 기관</p>

	<p>4. 「군사법원법」 제44조제2호에 규정된 범죄의 수사에 관한 사항</p> <p>5. 「정보통신기반 보호법」 제8조에 따라 지정된 주요정보통신기반시설 중 국방분야 주요정보통신기반시설의 보호지원</p> <p>6. 방위사업청에 대한 방위사업 관련 군사보안업무 지원</p> <p>7. 군사보안에 관한 연구·지원</p> <p>② 제1항제6호에 따른 군사보안업무 지원의 범위 및 절차는 국방부장관이 국가정보원장 또는 방위사업청장과 협의하여 정한다.</p> <p>③ 제1항제7호에 따른 군사보안에 관한 연구·지원의 범위는 국방부장관이 국가정보원장과 협의하여 정한다.</p>	<p>및 단체에 관한 정보</p> <p>라. 군인 및 군무원, 「군인사법」에 따른 장교·부사관 임용예정자 및 「군무원인사법」에 따른 군무원 임용예정자에 관한 불법·비리 정보</p> <p>4. 「군사법원법」 제44조제2호에 따른 범죄의 수사에 관한 사항</p> <p>5. 다음 각 목에 따른 지원 업무</p> <p>가. 정보작전 방호태세 및 정보전(情報戰) 지원</p> <p>나. 「정보통신기반 보호법」 제8조에 따라 지정된 주요정보통신 기반시설 중 국방 분야 주요정보통신기반시설의 보호 지원</p> <p>다. 방위사업청에 대한 방위사업 관련 군사보안 업무 지원</p> <p>라. 군사보안에 관한 연구·지원</p> <p>② 제1항제5호다목에 따른 방위사업 관련 군사보안 업무 지원의 범위 및 절차는 국방부장관이 국가정보원장 또는 방위사업청장과 협의하여 정한다.</p> <p>③ 제1항제5호라목에 따른 군사보안에 관한 연구·지원의 범위는 국방부장관이 국가정보원장과 협의하여 정한다.</p>
<p>직무 수행시 이의 제기</p>		<p>제5조(직무 수행 시 이의제기 등)[신설] 사령부 소속의 모든 군인등은 상관 또는 사령부 소속의 다른 군인등으로부터 제3조제2항 각 호에 해당하는 행위를 하도록 지시 또는 요구를 받은 경우 국방부장관이 정하는 절차에 따라 이의를 제기할 수 있다. 이 경우 지시 또는 요구가 시정되지 아니하면 그 직무의 집행을 거부할 수 있다.</p>
<p>조직</p>	<p>제4조(조직)</p> <p>① 사령부에 사령관 1명과 참모장 1명을 두며, 사령관 및 참모장은 장성급(將星級) 장교로 보(補)한다.</p> <p>② 사령부에 사령관의 업무를 보좌하</p>	<p>제6조(조직)</p> <p>① 사령부에 사령관 1명, 참모장 1명 및 감찰실장 1명을 둔다.</p> <p>② 사령부에 사령관의 업무를 보좌하기 위하여 참모부서를 두고, 사령관</p>

	<p>기 위하여 참모부서를 두고, 사령관 소속으로 다음 각 호의 기무부대 및 기관을 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국방부 직할 부대·기관 및 합동참모본부 지원 기무부대 2. 각 군 본부 지원 기무부대 3. 부대 지원 기무부대 4. 정보보호부대 5. 기무학교 6. 방위사업청 지원 기무부대 7. 국방보안연구소 <p>③ 제2항의 참모부서, 소속 부대 및 기관의 조직과 업무 분장에 관한 사항은 국방부장관이 정한다.</p>	<p>소속으로 다음 각 호의 부대 및 기관을 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국방부 본부 및 국방부 직할부대·기관의 군사안보지원부대 2. 합동참모본부 및 각 군 본부의 군사안보지원부대 3. 국방부장관이 정하는 부대의 군사안보지원부대. 다만, 지방 행정조직단위로 별도의 군사안보지원부대를 둘 수 없다. 4. 정보보호부대 5. 군사안보지원학교 6. 방위사업청의 군사안보지원부대 7. 국방보안연구소 <p>③ 제2항에 따른 참모부서, 소속 부대 및 기관의 조직과 업무 분장에 관한 사항은 국방부장관이 정한다.</p>
<p>사령관 등의 임명</p>		<p>제7조(사령관 등의 임명)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 사령관 및 참모장은 장성급(將星級) 장교로 보(補)한다. ② 감찰실장은 2급 이상 군무원, 검사 또는 고위감사공무원으로 보한다. ③ 국방부장관은 감찰실의 업무를 수행하게 하기 위하여 법무부장관 또는 감사원장에게 공무원의 파견을 요청할 수 있다.
<p>사령관 등의 임무</p>	<p>제5조(사령관 등의 임무)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 사령관은 국방부장관의 명을 받아 사령부의 업무를 총괄하고, 소속 부대 및 기관을 지휘·감독한다. ② 참모장은 사령관을 보좌하고, 참모 업무를 조정·통제하며, 사령관이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다. ③ 소속 부대장 및 기관장은 사령관의 명을 받아 소관 업무를 처리하며, 소속 부대원 및 기관원을 지휘·감독한다. 	<p>제8조(사령관 등의 임무)</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 사령관은 국방부장관의 명을 받아 사령부의 업무를 총괄하고, 소속 부대 및 기관을 지휘·감독한다. ② 참모장은 사령관을 보좌하고, 참모 업무를 조정·통제하며, 사령관이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다. ③ 감찰실장은 사령부 소속 군인등에 대한 다음 각 호의 업무를 분장한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 감사·검열 및 직무감찰 2. 비위사항의 조사·처리

		3. 민원 및 진정사건의 처리 ④ 사령부 소속 부대장 및 기관장은 사령관의 명을 받아 소관 업무를 처리하며, 소속 부대원 및 기관원을 지휘·감독한다.
정원	제6조(정원) 사령부에 두는 군인과 군무원의 정원은 국방부장관이 정한다.	제9조(정원) ① 사령부에 두는 군인과 군무원의 정원은 국방부장관이 정한다. ② 사령부에 두는 군인의 비율은 제1항에 따른 정원의 10분의 7을 초과해서는 아니 된다. 다만, 비율을 산정할 때 병(兵)의 정원은 제외한다.
무기 사용 관련	제7조(무기 사용) ① 사령관은 소속 부대원 및 기관원에게 직무수행상 필요한 무기를 휴대하게 할 수 있다. ② 제1항에 따라 무기를 휴대하는 사람의 무기 사용에 대해서는 「헌병 무기사용령」 제3조부터 제5조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "헌병 사령관"은 "사령관"으로 본다.	제10조(무기 휴대 및 사용) ① 사령관은 소속 부대원 및 기관원에게 직무 수행을 할 때 필요한 무기를 휴대하게 할 수 있다. ② 제1항에 따라 무기를 휴대하는 사람의 무기 사용에 대해서는 「헌병 무기사용령」 제3조부터 제5조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "헌병"은 "소속 부대원 및 기관원"으로, "헌병사령관"은 "사령관"으로 본다.
위장 명칭 사용		제11조(위장 명칭의 사용 금지) 제6조에 따른 사령부 소속 부대 및 기관은 위장 명칭을 사용할 수 없다.

군 정보기관의 직무와 기능을 분산하거나 변화시킴 없이 지금의 무소불위의 권력을 통제할 수는 없다. 법령상 보장된 직무를 조정하고, 군 사법체계와 관련한 전반적인 개혁논의를 함께할 때 지금까지의 오류를 되풀이하지 않는 개혁이 될 것이다. 결국 개혁이 시작되는 지금이야말로 중단 없이 논의를 계속해 나가야 할 것이다.

IV. 군 정보기관의 실질적인 개혁을 위한 소고

아직 시민사회에 군 정보기관의 개혁을 위한 공통된 의견이 제출된 적은 없어 보인다. 아래 방안은 지금부터라도 우리가 무언가 준비해야 하지 않을까 하는 생각에서 마련한, 말 그대로 ‘小考’ 수준의 제안이다. 제대로 된 입론을 위해서는 모두의 지속적인 모니터링과 토론이 필요할 것으로 본다.

1. 범죄 수사권의 이관

군에 정보를 다루는 정보사가 따로 있긴 하지만 이는 북한 관련 정보에 국한되고, 기무사는 자신의 수사권 덕분에 무소불위의 권력을 휘둘러왔다. 특히 이런 수사권의 관할은 전근대적인 군사법원법에 의하여 보장되어 왔는데, 군사법원법 제43조 제2호는 “법령에 따른 기무부대에 소속된 장교, 준사관 및 부사관과 군무원으로서 보안업무에 종사하는 사람”이 같은 법 제44조 제2호의 “「형법」 제2편 제1장 및 제2장의 죄, 「군형법」 제2편 제1장 및 제2장의 죄, 「군형법」 제80조 및 제81조의 죄와 「국가보안법」, 「군사기밀보호법」, 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「집회 및 시위에 관한 법률」(「국가보안법」에 규정된 죄를 범한 사람이 「집회 및 시위에 관한 법률」에 규정된 죄를 범한 경우만 해당된다)에 규정된 죄”에 대한 수사를 한다고 규정하고 있다.

놀라운 것은 「국가보안법」에 규정된 죄를 범한 사람에 대해서는 「집회 및 시위에 관한 법률」 위반의 죄에 대해서도 기무사가 수사한다는 것이다. 군 복무 중인 사병이 휴가 중에 기무사로부터 일거수일투족을 사찰당하는 경우를 종종 목격한 바 있는데, 사실상 국가보안법 전력이 있는 사람에 대한 마음껏 감시하고 사찰하는 근거가 되어온 것이다. 국방부도 군사안보지원사령부를 창설하면서 “향후 「군사법원법」의 10대 군 관련 수사권 중 민간인과 관련된 남북교류 및 집회·시위 관련 수사권은 「군사법원법」 개정을 통해 폐지할 예정”이라고 밝힌 바 있다.

그런데 단지 민간인 사찰뿐만 아니라, ‘대공’이라는 명분하에 수사권을 기무사에 남겨두어야 할 특별한 필요는 없어 보인다. 군이 별도의 방첩을 위한 정보기관을

운영하는 것은 별론으로 하더라도 사법적 영역인 수사를 직접 할 이유는 없는 것이다. 지난해 국정원감시네트워크는 ‘국가정보원 개혁을 위한 정책 의견서’를 제출하면서, 국정원의 수사권에 관하여 “수사권이 정보기관의 비공개성과 결합하면서 불법적 방법 동원이 가능하고 이에 대한 통제가 더 어려워짐 / 국정원 직원에 의한 수사과정에서 피의자의 방어권이 검찰이나 경찰에서의 수사에 비해 보장받지 못하며”, “수사권을 남용하여 인권침해나 간첩조작 같은 국정원의 위법·탈법행위를 완전히 제거하는 것이 필요”하다는 의견을 제출한 바 있다. 국정원의 수사권에 대한 논의는 군 정보기관과 관련하여서도 마찬가지이다. 정보를 수집하는 것과 수사를 동일한 기관이 할 이유는 없으며, 수집된 정보를 바탕으로 사법기관이 수사를 하면 될 일이다. 또한 평화의 시대에 ‘사상’이 문제되는 죄에 대해서 기무사가 별도로 수사하여야 할 필요는 더더욱 없다고 할 것이다.

2. 군 사법체계의 개혁

언제나 민간인에 대한 사찰을 유혹하는(?), 군사법원법에 따른 기무사의 수사범위가 아니라 하더라도, 군 정보기관은 군의 특수성을 강조하며 그 권한을 키워왔다. 그러나 지금 군 사법체계와 관련하여서는 군의 특수성이 아니라 군 사법체계의 합헌성과 민주성을 세우는 것이 더욱 절실한 과제이다. 지금 군사법원은 헌법상의 특별법원이지만, 특별한 ‘전문분야’로서의 특별법원이 아니라 법관이 아닌 자에게 재판을 받도록 하고 있는 군의 특수성을 강조하는 것이 과연 필요한가.

현재 국방부 역시 군 사법개혁을 위해 2심을 고등법원에서 받도록 추진하는 등의 방안을 마련하고 있으나 아직 법안이 발의된 바는 없고, 기무사의 수사권한과 관련한 방안은 마련되어 있지 않다. 군의 사법개혁에 관한 논의에 군 정보기관의 권한과 역할에 대한 조정이 반드시 함께 논의되어야 할 것이다.

3. 비대한 조직체계의 개혁

제정된 군사안보지원사령부령에서 기존의 국군기무사령부령과 가장 차이가 나는 점은, 조직과 관련하여 사령부에 사령관 소속으로 국방부장관이 정하는 부대의 군사안보지원부대를 둘 수 있으나, 다만 “지방 행정조직 단위로 별도의 군사안보지원부대를 둘 수 없다”고 규정한 점이다(제6조 제2항 제3호). 국방부도 자신의 조직을 “슬림화”하였다는 점을 강조하였는데, 군사안보지원사령부는 “행정단위 부대인 60단위 지역부대를 해체하여 정치개입 및 민간인 사찰 가능성을 원천적으로 차단하였”다고 발표하였다. 이는 마치 경찰행정조직처럼 행정구역 단위로 별도의 조직을 두어서 발생했던 해악을 극복하기 위한 것으로 매우 환영할 만한 일이다.

그러면서 본연의 기능을 충실히 하기 위해 보안·방첩분야를 기존의 각 3개실에 서 4개실로 편성과 기능을 강화하였는데, 이 역시 군 정보기관의 방첩 개념에 관하여 재논의 하는 것이 필요하다고 본다.

4. 중단 없는 개혁을 위한 감시와 설계

무엇보다 군 정보기관의 권한을 규정하는 대통령 경호와 관련한 법률부터 군사안보지원사령부령까지 포함하여 종합적인 검토를 통해 방안을 설계해 나가야 할 것이다. 군 뿐만 아니라 민간의 사법개혁이 모두 주춤거리고 있는 형편이라, 결국은 다시 국민들이 감시하고 그 방안을 설계하는 것이 지금 가장 필요한 일일 것이다. **民主司法**

[지금 국회는]

검·경 수사권 조정 에 관한 의안 검토

이창민 변호사

I. 들어가는 말

법무부장관과 행정안전부장관은 2018. 6. 21. [검·경 수사권 조정 합의문]에서 경찰과 검찰의 관계를 수사와 공소제기 및 공소유지 업무의 원활한 수행을 위해 상호 협력하는 관계로 설정함으로써 사법민주화에 진전을 이루었다고 할 수 있다. 이후 국회 사법개혁특별위원회가 설치되어 검·경 수사권 조정에 대한 다수의 의안이 발의된바, 이하에서는 발의된 의안들을 검토하여 경찰의 1차적 수사권 부여, 검사의 수사지휘권 폐지, 검사의 영장청구권 견제, 경찰의 수사종결권 부여 등의 측면에서 검토함으로써 검·경 수사권 조정의 목적인 검찰과 경찰의 상호견제와 균형이 실현될 수 있는지 살펴본다.¹⁾

1) 본고의 검토 범위와 관련하여, 원칙적으로는 2018. 11. 8.부터 2018. 12. 4까지 국회 사법개혁특별위원회에서 발의된 의안을 검토하되, 일부는 사법개혁특별위원회가 만들어지기 이전에 발의된 의안도 포함하였으며, 형사소송법 개정에 의한 의안만을 검토하였음(검찰청법 개정에 의한 의안은 제외함).

II. 검·경 수사권 조정 합의문의 주요 내용²⁾

1. 사법경찰관의 1차적 수사권과 수사종결권에 대한 사항

- 가. 사법경찰관은 모든 사건에 대해 1차적 수사권을 가지며, 검사의 송치 전 수사 지휘는 폐지한다.
- 나. 사법경찰관은 1차적 수사종결권을 가진다.
- 다. 검사가 정당한 이유 없이 영장을 청구하지 않는 경우 사법경찰관은 관할 고등 검찰청에 설치된 영장심의위원회(가칭)에 이의를 제기 할 수 있도록 하며, 검사 또는 검찰청 직원의 범죄혐의에 관하여 사법경찰관이 적법한 절차와 방식에 의하여 영장을 신청한 경우 검사는 지체 없이 법원에 영장을 청구하도록 관련제도를 운영하여야 한다.
- 라. 사법경찰관은 불기소 의견으로 사건을 불송치하는 경우 불송치결정문, 사건기록등본과 함께 검사에게 통지하여야 하고, 검사가 불송치 결정이 위법·부당하다고 판단한 경우 재수사를 요청할 수 있다.
- 마. 사법경찰관은 고소인, 고발인, 피해자 및 법정대리인에게 사건처리 결과를 지체 없이 통지하여야 하고, 불송치 통지를 받은 때에는 그 사법경찰관이 소속된 경찰관서의 장에게 이의신청을 할 수 있다. 경찰관서의 장은 지체 없이 관할 지방검찰청에 수사기록과 함께 사건을 송치하여야 하고, 처리결과와 그 이유를 신청인에게 통지하여야 한다.
- 바. 경찰은 국가수사본부(가칭) 직속 수사심의위원회를 설치하여 불송치 결정의 적법·타당 여부를 심의하여야 하고, 심의결과 불송치 결정이 위법·부당하다고 판단한 경우 사법경찰관은 사건을 재수사하여야 한다.

2. 검사의 2차적 수사권과 공소제기 및 유지에 관한 사항

2) “정부의 검·경 수사권 조정에 관한 합의문” 전문을 참고하였음.

- 가. 검사는 송치 후 공소제기 여부 결정, 공소유지 또는 사법경찰관이 신청한 영장의 청구에 필요한 경우 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있고, 검사는 사법경찰관이 정당한 이유 없이 검사의 보완수사요구에 따르지 않은 경우 직무배제 또는 징계를 요구할 수 있다.
- 나. 검사는 경찰 수사과정에서 법령위반, 인권침해, 현저한 수사권 남용이 의심되는 사실의 신고가 있거나 그러한 사실을 인지하게 된 경우 사법경찰관에 시정 조치를 요구할 수 있다. 시정되지 않는 경우 사건을 검찰에 송치하고, 검사는 사법경찰관에 대한 징계를 요구할 수 있다.
- 다. 검사의 1차적 직접 수사는 반드시 필요한 분야로 한정하고, 검찰수사력을 일 반송치사건 수사 및 공소유지에 집중하도록 하여야 한다. 다만, 경찰, 공수처 검사 및 그 직원의 비리사건, 부패범죄, 경제·금융범죄, 공직자범죄, 선거범죄 등 특수사건 및 이들 사건과 관련된 인지사건에 대하여는 직접적 수사권을 갖는다.
- 라. 검사는 송치된 사건의 공소제기 여부 결정과 공소유지를 위하여 필요한 경우 피의자 및 피의자 이외의 자의 출석을 요구하여 조사하는 등의 수사권을 갖는다.

3. 자치경찰에 대한 사항

- 가. 수사권 조정은 자치경찰제와 함께 추진하기로 한다.
- 나. 대통령 직속 ‘자치분권위원회’(위원장 정순관)가 중심이 되어 자치경찰제 실현을 위한 계획을 조속히 수립하고, 경찰은 2019년 내 서울, 세종, 제주 등에서 시범실시, 대통령 임기 내 전국 실시를 위하여 적극 협력하여야 한다.

Ⅲ. 사법개혁특별위원회 주요 의안³⁾

1. 박범계의원안⁴⁾의 주요 내용

- 가. 검사는 사법경찰관이 송치한 사건, 사법경찰관리의 범죄, 대통령령으로 정하는 중대범죄, 불기소 종결된 사건 중 사건관계인의 이의제기가 있는 사건 등의 범죄와 사건에 대하여 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 하며, 공소제기 또는 유지를 위해 필요한 때에는 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있음(안 제195조).
- 나. 사법경찰관은 범죄 혐의가 있다고 인식하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 하며, 검사의 보완수사요구가 있으면 지체 없이 보완수사를 하여야 하고, 그렇지 않으면 즉시 사건을 검찰로 송치하여야 함(안 제196조제1항 및 제2항).
- 다. 사법경찰관은 공소제기가 필요하다고 판단되는 경우, 사건관계인의 인권 보호와 수사의 투명성 확보 등이 필요하다고 인정되는 경우 등에는 사건을 검찰로 송치하여야 하며, 구체적 사항은 대통령령으로 정함(안 제196조제3항).
- 라. 체포영장을 신청받은 검사는 그 신청이 적법한 절차와 방식에 의한 것인 때에는 체포영장 발부를 청구하여야 함(안 제200조의2제2항 신설).
- 마. 사법경찰관이 피의자를 긴급체포한 경우 검사의 승인을 얻도록 하는 조항을 삭제함(안 제200조의3제2항).
- 바. 피의자신문조서는 작성주체 구분 없이 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 공판준비 또는 공판기일에 그 피의자였던 피고인 또는 변호인이 그 내용을 인정할 때 한하여 증거로 할 수 있음(안 제312조).

3) 목차 3. 항의 주요의안소개와 4. 항의 의안별 비교 부분은 형사소송법 일부개정법률안 검토보고[2018. 11. 사법개혁위원회 수석전문위원 전상수 작성]를 참조하였음.

4) 발의자: 박범계 의원 등 44인, 발의일: 2018. 1. 8., 회부일: 2018. 11. 7.

2. 심상정의원안⁵⁾의 주요 내용

- 가. 사법경찰관은 범죄의 혐의가 있다고 인식하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사하여야 하고, 검사의 보완수사요구가 있는 때에는 지체없이 보완수사를 하여야 함(안 제195조).
- 나. 검사는 공소제기 또는 공소유지를 위해 필요한 때에는 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있고, 사법경찰관리가 범한 범죄에 대해서는 직접수사를 할 수 있음(안 제196조).
- 다. 체포영장 신청을 받은 검사는 그 신청이 적법한 절차와 방식에 의한 것인 때에는 관할지방법원판사에게 체포영장 발부를 청구하여야 하고, 사법경찰관은 검사가 영장을 청구하지 아니하는 결정을 하는 때에 그 결정의 취소를 관할지방법원에 청구할 수 있음(안 제200조의2).
- 라. 피의자신문조서는 작성 주체에 따른 구분 없이 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 피고인이 진술한 내용과 동일하게 기재되어 있음이 공판준비 또는 공판기일에서의 피고인의 진술에 의하여 인정될 때 증거로 할 수 있음(안 제312조).

3. 백혜련의원안⁶⁾의 주요 내용

- 가. 검사는 송치사건의 공소제기 여부 결정 또는 공소의 유지에 관하여 필요한 경우 및 사법경찰관이 신청한 영장의 청구 여부 결정에 관하여 필요한 경우 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있고, 사법경찰관은 지체 없이 이를 이행하여야 하며, 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 사법경찰관이 정당한 이유 없이 검사의 보완수사 요구에 따르지 아니하는 때에는 해당 사법경찰관의 직무배제 또는 징계를 요구할 수 있고, 그 징계 절차는 「공무원 징계령」 또는 「경찰공무원 징계령」에 따르도록 함(안 제197조의2).

5) 발의자 : 심상정 의원 등 12인, 발의일 : 2018. 11. 8., 회부일 : 2018. 11. 9.

6) 발의자 : 백혜련 의원 등 19인, 발의일 : 2018. 11. 18., 회부일 : 2018. 11. 12.

- 나. 검사는 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 경우 사법경찰관에게 사건기록 등본 송부, 시정조치, 사건 송치를 요구할 수 있고, 사법경찰관은 지체 없이 이를 이행하여야 하며, 검찰 총장 또는 각급 검찰청 검사장은 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 있었던 때에는 해당 사법경찰관리의 징계를 요구할 수 있고, 그 징계 절차는 「공무원 징계령」 또는 「경찰공무원 징계령」에 따르도록 함(안 제197조의3).
- 다. 사법경찰관이 범죄를 수사한 때, 범죄의 혐의가 인정되는 경우에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하고, 그 밖의 경우에는 그 이유를 명시한 서면과 함께 사건기록 등본을 지체 없이 검사에게 송부하여야 함(안 제245조의5).
- 라. 자치경찰공무원 중 사법경찰관리의 직무를 행하는 자와 그 직무의 범위는 법률로 정하고, 사법경찰관리의 직무를 행하는 자치경찰공무원에 대하여는 특별 사법경찰관리의 규정을 준용함(안 제245조의11).

4. 오신환의원안⁷⁾의 주요 내용

- 가. 법원이 발부한 영장의 집행은 사법경찰관리가 집행하는 것을 원칙으로 하되, 대통령령으로 정하는 경우에 한해 검사가 지휘할 수 있도록 함(안 제81조제1항, 제115조제1항).
- 나. 경찰이 수사의 주체임을 명확히 하여 수사개시부터 종결까지 수사의 전 과정을 책임질 수 있도록 수사권을 부여하되, 검사에게 보완수사를 요청할 수 있도록 함(안 제195조).
- 다. 검사는 검찰총장을 거쳐 법무부장관의 사전승인을 받아 예외적으로만 직접수사를 할 수 있도록 함(안 제196조).
- 라. 압수물 환부와 가환부 등 절차에 있어 검사의 지휘 없이 사법경찰관의 환부

7) 발의자: 오신환 의원 등 10인, 발의일: 2018. 1. 12., 회부일: 2018. 11. 7.

및 가환부 처분만으로도 가능하도록 하여 재산권 회복 절차의 신속성을 도모함(안 제218조의2, 제219조).

마. 수사 단계에서 인권침해적 수사에 대한 우려를 차단하고 실질적인 공판중심주의의 실현을 위해 피의자신문조서의 증거능력 인정요건을 강화함(안 제312조 제1항 및 제2항 삭제).

5. 표창원의원안⁸⁾의 주요 내용

가. 검사의 영장집행 지휘 규정을 삭제하고, 구속영장을 사법경찰관이 집행하도록 함(안 제81조제1항, 제115조제1항 및 제137조).

나. 사법경찰관리가 수사의 주체임을 명확히 하고, 수사의 개시에서부터 종결까지 전 과정을 사법경찰관이 수행하도록 함(안 제195조).

다. 검사는 공소제기 및 그 유지를 위해 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있도록 하되 경찰공무원이 범한 범죄에 한하여 직접 수사할 수 있도록 함(안 제196조).

라. 검사의 체포·구속장소 감찰 대상에서 구속 피의자를 제외하여, 체포된 피의자에 대해서만 불법체포를 이유로 석방을 요구할 수 있도록 하되, 사법경찰관은 정당한 사유가 없는 한 이에 따르도록 함(안 제198조의2제2항).

마. 검사의 영장 불청구에 대해 사법경찰관이 이의 있는 경우, 법원에 그 당부의 심사를 신청할 수 있도록 함(안 제200조의2제6항부터 제9항까지 신설).

바. 피의자를 긴급체포한 경우 검사의 승인을 받도록 하는 현행 규정을 변경하여 긴급체포의 경우에도 사후영장을 발부받도록 함(안 제200조의3제2항).

사. 법관을 피의자 구속의 주체로 명시하고, 사법경찰관이 피의자를 체포한 후 계속 구금이 필요한 때에는 검사의 청구로 구속영장을 발부받아 구속하되, 경찰이 관리하지 아니하는 시설에 구금하도록 함(안 제201조 및 안 제201조의3 신설).

8) 발의자: 표창원 의원 등 13인, 발의일: 2017. 1. 9., 회부일: 2018. 11. 7.

- 아. 법관이 피의자를 구속한 때에는 20일 이내에 공소를 제기하도록 하고, 10일을 초과하지 않는 범위 내에서 1차에 한하여 구속기간을 연장할 수 있도록 함(안 제202조, 안 제203조 및 제205조 삭제).
- 자. 사법경찰관이 사건을 송치하거나 또는 송치하지 아니하는 처분을 하는 경우 7일 이내에 고소인 등에게 이를 통지하도록 하고, 피해자 등의 신청이 있는 경우에도 수사결과를 통지하도록 함(안 제238조).
- 차. 사법경찰관이 변호인의 피의자 신문 참여를 제한하지 못하도록 하고, 신문 중이라도 피의자가 변호인에게 조언을 구하거나 상담을 요청할 수 있도록 함(안 제243조의2).
- 카. 사법경찰관이 사건을 송치하지 아니하고 수사를 종결한 경우, 고소인 등이 상급 경찰관서의 장에게 이의신청을 하거나 관할법원에 준항고를 제기할 수 있도록 함(안 제245조의5 신설 및 안 제417조).
- 타. 검사 또는 사법경찰관리가 피의자의 진술을 기재한 조서와 피의자가 수사과정에서 작성한 진술서는 공판준비 또는 공판기일에 그 피의자였던 피고인이나 변호인이 그 내용을 인정할 때에 한하여 증거로 할 수 있도록 함(안 제312조).

6. 김석기의원안⁹⁾의 주요 내용

- 가. 검사의 영장집행 지휘 규정을 삭제하고 영장집행의 주체를 사법경찰관으로 함(안 제81조제1항, 제115조제1항, 제137조 및 제138조).
- 나. 사법경찰관리가 수사의 주체임을 명확히 하고, 사법경찰관리 범위를 「경찰법」에 따르도록 하며, 수사의 개시에서부터 종결까지 수사의 전 과정을 사법경찰관이 주체가 되어 진행하도록 함(안 제195조).
- 다. 검사는 공소제기 및 그 유지를 위해 필요한 경우 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있도록 하여 기소기관 본연의 임무에 충실하게 하고, 사법경찰관리

9) 발의자: 김석기 의원 등 13인, 발의일: 2018. 2. 2., 회부일: 2018. 11. 7.

- 가 범한 범죄에 한하여 직접 수사할 수 있도록 함(안 제196조).
- 라. 사법경찰관리와 검사가 수사와 기소를 원활하게 수행하기 위하여 상호 협력의무를 두고, 경찰청장과 검찰총장이 검사의 보완수사 요구절차 등 수사와 기소업무의 연계와 통일을 기하기 위해 필요한 사항을 협의하도록 함(안 제196조의2 신설).
- 마. 체포영장 및 압수·수색·검증 영장은 경감 이상의 사법경찰관이 직접 법원에 청구할 수 있도록 함(안 제200조의2, 제215조).
- 바. 긴급체포의 주체에서 검사를 삭제하고 사법경찰관이 피의자를 긴급체포한 경우 즉시 검사의 승인을 받도록 하는 규정을 삭제하였으며, 긴급체포한 피의자를 석방하는 경우 검사에 대한 보고의무를 통지의무로 변경함(안 제200조의3 제2항 및 제200조의4제6항).
- 사. 피의자를 긴급체포한 후 구속영장을 신청 또는 청구하지 아니하여 그 피의자를 석방한 경우 사법경찰관은 석방한 날로부터 30일 이내에 그 사실을 법원에 통지하도록 함(안 제200조의4제4항).
- 아. 피의자를 체포한 후 변호인선임권, 진술거부권 등 경찰관이 고지하여야 할 사항을 구체적으로 나열하고, 체포된 형사피의자에 대하여도 국선변호인 제도를 확대함(안 제200조의5).
- 자. 법관을 피의자 구속의 주체로 하여 수사기관의 구속기간을 공소제기 전 구속기간으로 전환하였으며, 사법경찰관이 피의자를 체포한 후 계속 구금이 필요한 때에는 검사의 청구로 구속영장을 발부받아 구속하되, 경찰이 관리하지 아니하는 시설에 구금하도록 함(안 제201조, 제202조 및 안 제201조의3 신설).
- 차. 사법경찰관은 법관이 구속한 피의자를 수사한 때에 10일 이내에 검사에게 피의자를 인치하고, 검사는 사법경찰관으로부터 송치받은 후 10일 이내에 공소를 제기하도록 하였으며, 10일을 초과하지 않는 범위 내에서 1차에 한하여 구속기간을 연장할 수 있도록 함으로써 수사단계에서의 구속기간 제한은 유지함(안 제202조 및 제209조, 안 제203조 및 제205조 삭제).
- 카. 사법경찰관리가 관할구역 외에서 수사할 때 검사장 등에 대한 보고의무를 삭

제한(안 제210조).

- 타. 체포·구속적부심 청구 시 의견진술 주체에 사법경찰관을 추가하고, 수사에 필요한 감정유치청구의 주체를 검사에서 사법경찰관으로 변경함(안 214조의2제9항·제13항, 제221조의3 및 제221조의4)
- 파. 사법경찰관이 사건을 송치하거나 또는 송치하지 아니하는 처분을 하는 경우 7일 이내에 고소인 등에게 통지하도록 하고 피해자 등의 신청이 있는 경우에도 수사결과를 통지하도록 함(안 제238조).
- 하. 변호인 참여 제한사유를 “정당한 사유가 없는 한”이라고 불명확하게 규정되어 있는 것을 삭제함으로써 변호인의 피의자신문 참여권을 실질적으로 보장함(안 제243조의2제1항).
- 거. 피의자 또는 변호인의 피의자신문조서 열람·복사, 영상녹화물의 시청을 허용하여 피의자의 방어권을 보장함(안 제243조의3, 제244조의2제3항).
- 너. 사법경찰관이 사건을 송치하지 아니하고 수사를 종결한 경우 고소인 등이 상급경찰관서의 장에게 이의신청을 할 수 있도록 하고, 그 종결처분을 준항고 대상으로 추가함(안 제245조의5 신설 및 안 제417조).
- 더. 검사작성 피의자신문조서의 증거능력도 사법경찰관 작성 피의자신문조서와 마찬가지로 그 피의자였던 피고인이나 변호인이 공판준비 또는 공판기일에 그 내용을 인정한 경우에 한하여 증거로 할 수 있도록 함으로써 수사기관 작성 조서의 증거능력 인정을 보다 엄격하게 함(안 제312조).
- 러. 검사의 구속영장 불청구에 대해 사법경찰관이 이의가 있는 경우 법원에 준항고 절차로 그 당부의 심사를 청구할 수 있도록 함(안 제417조).

IV. 개정안 주요내용 검토

1. 검사의 1차적 수사권 제한에 대한 의안 검토

가. 의안별 비교

김석기, 심상정, 표창원의원안은 1차적 수사기관인 경찰이 범한 범죄에 한하여 검사가 직접수사를 할 수 있도록 규정하고 있고, 박범계의원안은 “경찰 송치사건, 경찰의 범죄, 대통령령으로 정하는 중대범죄, 경찰 불송치 사건 중 사건관계인의 의제기 사건, 이와 관련된 인지사건”에 대하여 검사의 직접수사를 인정하며, 오신환의원안은 “경찰이 수사하기 곤란하다고 판단하는 사건”에 대하여 검사의 직접수사가 가능하도록 규정하되, 직접수사를 하기 위해서는 법무부장관의 승인을 얻도록 하여, 특별한 요건·절차 하에 검사의 직접수사를 인정하고 있다.

한편 백혜련의원안은 형사소송법에서 검사의 직접수사 범위를 제한하고 있지 않지만, 검찰청법 개정안(의안번호 제16500호, 백혜련의원 대표발의¹⁰⁾) 제4조제1항 제1호에서 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항을 검사의 직무로 하면서, 「검·경 수사권 조정 합의문」을 반영하여 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위를 “가. 대통령령으로 정하는 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄 등 중요범죄 나. 경찰공무원이 직무와 관련하여 범한 범죄, 다. 앞의 가·나·의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 「형법」 제152조(위증, 모해위증), 제154조(허위의 감정, 통역, 번역)부터 제156조(무고)까지 등의 범죄”로 제한하고 있다.

나. 개정안에 대한 검토

위에서 비교한 의안들은 검·경 수사권 조정 합의문을 반영하여 1차 수사기관은 원칙적으로 경찰이 수행하도록 하고 있으며, 경찰의 1차적 수사가 적절하지 않은 예외적인 경우 수사공백이 발생할 수 있으므로, 일부 범죄에 한하여 검사가 직접

10) 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.

1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.

가. 대통령령으로 정하는 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄 등 중요범죄

나. 경찰공무원이 직무와 관련하여 범한 범죄

다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 「형법」 제152조, 제154조부터 제156조까지 등의 범죄

수사 할 수 있도록 하였다.

다만, 검사의 1차적 수사권을 예외적으로 인정할 경우 수사과정에서 유죄의 예단이 형성되어 공소제기, 공소유지의 공정성이 담보될 수 없으며, 형사소송법의 대원칙인 당사자주의, 공판중심주의, 직접주의에 위배될 소지가 있다는 점을 고려하면 검사의 직접수사에 대한 범위는 최소한으로 하여야 한다. 고도의 법리가 수반되는 수사나 인권침해의 소지가 될 수 있는 수사의 경우 법률전문가인 변호사 자격을 가진 경찰을 경찰수사단계에서 배치하거나 참여하게 하여 인권침해를 방지할 수 있을 뿐만 아니라 고도의 법리검토가 가능하다는 점을 고려하면, 경찰이 범한 범죄의 경우에만 검찰이 직접수사를 할 수 있도록 하여야 한다.

따라서 백혜련의원안의 내용 중 “경찰공무원의 직무와 관련된 범죄”에 한정하여 검사의 직접수사를 허용하여 공판중심주의, 당사주의, 직접주의의 원칙을 실현할 필요가 있다.

2. 검사의 수사지휘권 폐지에 관한 의안 검토

가. 의안별 비교

백혜련의원안은 검사의 송치 전 수사지휘권을 원칙적으로 폐지하였지만, 특별사법경찰·검찰청 직원·자치경찰에 대해서는 현행과 같이 수사지휘를 할 수 있도록 하고 있으며, 경찰 수사과정에서 “법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용”이 의심되는 경우에 검사의 시정조치 요구권을 규정하고 있어 송치 전에도 경찰 수사과정에서의 위법·인권침해 사항의 발생을 검사가 통제하도록 하고 있다.

표창원, 박범계, 오신환, 김석기, 심상정, 백혜련의원안은 검사의 수사지휘권을 원칙적으로 폐지하되, 검사가 공소제기 또는 유지 등을 위하여 필요한 경우 경찰에게 보완수사를 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

또한, 개정안별로 보완수사 요구권의 실효성 제고방안으로서 경찰이 정당한 사유가 없는 한 보완수사에 응할 의무를 부과(이동섭의원안, 오신환의원안)하거나,

지체 없이 수사하도록 하면서 그러하지 않을 경우 검찰에 송치하도록 하는(박범계 의원안)방안 등이 제시되고 있다.

나. 개정안에 대한 검토

검찰의 수사지휘권을 통한 경찰의 통제가 이루어지면서 검찰은 수사기관의 지위와 기소기관의 지위가 더해져 검찰의 권한이 비대해진 결과 검찰은 본연의 기능을 상실하고 권력기관으로서 국민 위에 군림하여온 역사를 감안하면, 검찰의 수사지휘권은 완전히 폐지하는 것이 바람직하다.

한편, 검찰의 수사지휘권을 폐지하면 경찰수사의 적법성을 담보할 수 없으며, 경찰의 권한이 비대해져 경찰국가로 회귀한다는 비판이 있을 수 있으나, ① 법률전문가를 경찰에 배치하여 경찰단계의 수사에서 적법성을 담보할 수 있으며, ② 국가경찰의 권한을 자치경찰로 이관하여 경찰의 권한이 비대해지는 것을 막을 수 있다는 것을 고려하면 검찰의 수사지휘권을 폐지하여 발생할 수 있는 부작용을 최소화 할 수 있다.

또한, 경찰의 권한이 비대해지는 것을 견제하기 위해 검찰은 기소단계에서 경찰수사의 적법성을 감시할 수 있으며, 경찰 구성의 다양화¹¹⁾를 통해 이를 해결할 수 있을 것이다.

따라서 경찰이 수사단계에서 적법절차의 원칙을 지키지 않은 경우나 보완수사가 필요한 경우에는 검찰의 기소단계에서 감시·통제를 하거나 상설외부감사기관을 설치하여 보완수사가 필요한 경우 이를 상급경찰청에 보완수사를 요청 하도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

3. 검사의 영장청구권 견제에 관한 의안검토

가. 의안별 비교

11) 경찰구성 다양화 측면에서 살펴보면 경찰대를 폐지하여 순혈주의를 극복하기 위한 방안을 고려해 볼 수 있다.

표창원, 박범계, 김석기, 심상정의원안은 경찰의 영장청구 신청이 적법절차·방식에 따르는 경우 검사가 영장청구를 하도록 하거나, 검사가 영장을 불청구하면 경찰이 법원에 불복신청이 가능하도록 규정하고 있고, 백혜련의원안은 검사가 사법경찰관이 신청한 영장을 이유 없이 판사에게 청구하지 아니한 경우 고등검찰청에 영장 청구 여부에 대한 심의를 신청하면, 고등검찰청에 설치된 “영장심의위원회”에서 심의하도록 하고 있다.¹²⁾

나. 개정안에 대한 검토

검찰의 영장청구에 대한 감시·견제장치로서 검찰이 영장을 청구하지 않은 경우 경찰이 불복할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있는 점에서 위 의안들은 바람직하다.

다만, 검사가 영장을 불청구하면 경찰이 법원에 불복신청을 할 수 있게 하는 경우에는 법원은 범죄에 대한 예단이 생길 수 있으므로 공판중심주의 원칙에 어긋나기 때문에 이를 외부기관인 “영장심의위원회”에 영장에 대한 심사를 맡기는 것이 바람직하다. 영장심의위원회의 심의결과에 대해 구속력 있는 효력을 인정하는 의안과 영장심의위원회의 구성에 대한 의안 등이 시급히 마련될 필요가 있다.

4. 경찰 수사종결권 부여에 관한 의안검토

가. 의안별 비교

표창원, 박범계, 김석기, 심상정, 백혜련의원안은 경찰이 사건을 수사하여 범죄의 혐의가 인정되거나 공소제기가 필요한 경우 등에 한하여 검사에 송치하도록 하

12) 백혜련 의원안은 영장심의위원회에 대해서 고등검찰청 검사장이 영장심의위원회 위원을 위촉하도록 하면서, 심의위원회 구성 및 운영 등에 필요한 사항을 “법무부령”으로 정하도록 규정하고 있다(안 제221조의5 제3항 및 제4항).

여 경찰의 수사종결권을 인정하고 있다.

다만, 백혜련의원안은 불송치한 경우에는 사건기록 등본을 송부하도록 하고, 검사가 경찰이 불송치가 위법·부당한 경우에는 경찰의 재수사를 요청하도록 규정하여 있다.

또한, 오신환의원안은 경찰이 수사를 종결한 때에 검사에 송치하도록 규정하여 경찰의 수사종결권을 인정하고 있으나, 수사종결한 모든 사건에 대하여 검찰에 송치하도록 하고 있다.

한편, 경찰의 수사종결권에 따른 사건관계인의 불이익 방지 측면에서 사건관계인 등에 대한 통지 규정을 마련하고 있는바, 표창원의원안, 이동섭의원안, 김석기의원안, 심상정의원안의 경우 경찰이 고소·고발사건의 수사를 종결하는 때에는 7일 이내에 고소·고발인에게 그 취지 및 이유를 통지하고, 불송치 처분이 있으면 피의자에게 지체 없이 그 취지를 통지하며, 피해자·법정대리인 등의 신청이 있는 때에는 서면으로 수사결과를 신속하게 통지하도록 하고 있다.

또한, 경찰의 불송치 처분에 대하여 고소·고발인과 피해자 등이 상급 경찰관서(표창원의원안, 김석기의원안), 경찰옴브즈맨(심상정의원안)에게 이의신청을 할 수 있도록 하거나, 법원에 불복 신청하는 준항고가 가능하도록 규정(표창원의원안, 김석기의원안)하고 있다.

백혜련의원안의 경우 고소·고발인·피해자 및 그 법정대리인에게 불송치 처분 후 7일 이내에 불송치 이유를 통지하여야 하고, 불송치 처분에 이의가 있으면 경찰 소속관서의 장에게 이의신청하고 경찰 소속관서의 장은 이의신청이 있으면 즉시 검사에 사건을 송치하도록 하고 있으며, 박범계의원안의 경우 사건관계인의 불복절차에 관한 규정은 없지만, 검사의 직접수사 대상으로 “사법경찰관이 검찰에 송치하지 아니하고 종결한 사건 가운데 사건관계인의 이의제기가 있는 사건”을 규정하고 있어, 사건관계인의 이의제기를 인정하고 있다.

나. 개정안에 대한 검토

경찰에게 수사종결권을 갖게 하는 것은 불기소가 명백한 사건을 조기에 종결함으로써 국민의 인권침해 가능성을 현저히 줄일 수 있다는 측면에서 바람직하다.

한편 경찰의 수사가 종결된 이후에 검찰에 송치되는 사건의 범위에 대해서는 현재 ‘전건송치주의’를 채택하고 있는데, 이는 기소권 행사를 통한 적법성 통제 차원에서 제도 유지의 필요성이 인정되는바, 경찰의 수사종결권한을 갖게 하는 것을 원칙으로 하는 반면에 수사를 종결한 사건도 검찰에 송치하게 하여 검찰이 경찰의 위법한 수사 내지 국민의 인권침해의 소지가 있는 수사를 통제하는 방안이 바람직하다.

5. 피의자신문조서 증거능력에 관한 의안검토

가. 의안별 비교

표창원, 박범계, 오신환, 김석기, 심상정의원안은 검사가 작성한 피의자신문조서에 대해서도 검사 이외의 기관이 작성한 피의자신문조서와 동일하게 적법한 절차와 방식에 따라 작성된 것으로서 공판준비 또는 공판기일에 그 피의자였던 피고인 또는 변호인이 그 “내용을 인정”할 때에 한하여 증거로 할 수 있게 하였고, 백혜련의원안의 경우 피의자신문조서 증거능력에 관하여 별도의 개정사항 없이 현행 규정을 동일하게 유지하고 있다.

나. 개정안에 대한 검토

현행 형사소송법은 검사작성 피의자신문조서의 경우 다른 수사기관이 작성한 피의자신문조서보다 요건을 완화하여 증거능력을 인정하고 있으나, 검찰작성 조서가 다른 수사기관이 작성한 조서에 비해 증거능력 인정요건을 완화하여야 할 특별한 근거를 현재는 찾기 힘들다. 따라서 공판중심주의를 실현하기 위해 공판정에서 피의자 또는 변호인이 그 내용을 부인하면 증거능력이 인정하지 않는 방안이 바람직

하다. 그렇게 된다면, 조서에 의한 재판을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 피고인의 방어권이 더욱 두텁게 보장되어 실체적 진실의 발견이라는 형사소송법의 이념을 더욱 용이하게 구현할 수 있을 것이다.

V. 끝맺는 말

위에서 살펴본 의안들의 공통점은 검찰의 경찰 수사에 대한 수사지휘권한의 축소를 들 수 있다. 지금까지 형사소송법상 검찰의 수사지휘권을 통한 경찰에 대한 통제가 이루어지면서 검찰이 가진 권한에 경찰이 가진 권한이 더해져 검찰은 무소불위의 권력을 휘두른 점을 감안하면 위 의안들의 정책방향성은 옳다고 볼 수 있다.

다만, 검찰의 권력이 비대해진 주요한 이유 중 하나인 기소권의 독점에 대한 개혁안이 충분히 논의된 것 같지 않은 점은 아쉬운 부분이다. 피의자의 의사와는 관계없이 공개재판으로 혐의사실이 공개되었을 경우 피의자의 인권에 부정적인 영향이 큰 점을 감안하면 검찰의 기소권한은 축소되어야 함은 물론 견제장치도 필요하다. 검찰의 기소권한의 축소는 우선 외부견제장치를 생각해 볼 수 있으며, 기소된 범죄사실에 대해 외부상설위원회를 설치하여 ① 기소 과정이 적법절차에 따라 이루어졌는지, ② 혐의사실에 대해 기소할 필요성이 있는지 여부 등을 감시하여 검찰의 기소독점주의의 폐단을 시정할 수 제도를 생각해 볼 수 있을 것이다. 물론 외부상설위원회 의원의 구성은 국민 참여가 보장되어야 하며, 법률전문가인 변호사도 위원으로 구성되는 방안도 검토할 필요가 있다.

검찰의 기소권한의 축소의 또 다른 방법으로는 피의자의 재판 전 이의제기를 할 수 있는 절차를 명문화하는 것도 생각해볼 수 있다. 기소 후 피고인은 검사와 대등한 당사자로서 자신의 혐의에 대해 다룰 수 있지만, 기소가 된 이후에 피고인은 자신의 의사와 관계없이 공개재판을 받아 인권침해가 일어나는 것을 방지하기 위해 이의제기를 통해 기소가 적법하였는지, 기소할 필요성이 있는지 여부 등을 감

시할 장치가 필요하다.

한편, 위 의안들은 검·경 수사권 조정에 중점을 둔 나머지 수사권한의 총량이 줄이는 것에 대한 논의는 이루어지지 않았다는 것 역시 아쉬운 점이라 할 것이다. 지금도 한국의 수사기관은 막강한 수사권한을 가지고 있기 때문에 국민의 인권침해의 소지가 크다고 할 수 있다. 수사권한의 총량을 줄이는 방안으로는 강화되는 경찰의 수사권에 대한 통제장치를 마련하여야 하며, 자치경찰제 등을 실시¹³⁾함으로써 국가경찰이 갖는 비대해진 권한을 축소하여 인권침해의 소지를 줄일 수 있을 것이다.

국회 특별위원회인 사법개혁특별위원회의 활동기간은 종료되었지만, 위에서 언급한 미비한 점을 보완하기 위해 법제사법위원회에서 수사권 조정, 자치경찰제도, 기소권의 견제 장치 등을 마련하는 방안에 대한 구체적인 논의가 이루어지길 바란다. **民主司法**

13) 위 의안 중 백혜련의원안을 제외하면 자치경찰제도에 대한 논의는 찾아볼 수 없다.

[판례평석]

‘양심’이 ‘법’에게 묻다

- 헌법재판소, 대법원의 2018년 ‘양심적 병역거부’ 판결에 비추어

오현정 변호사

I. 들어가며 : 양심의 목소리에 대한 뒤늦은 응답

입영을 앞두고 무거운 양심의 무게를 외면하지 못해 용기를 내 질문한 청년들이 있었다. 그들은 국가에 물었다. ‘내가 공동체에 대한 의무를 다할 수 있는 방법이, 정녕 생명을 사살하는 기술을 배우는 것뿐이냐’고, ‘전쟁 연습에 참여하는 방법이 아니라 평화와 생명, 비폭력의 신념을 표현하고 실천하는 방법으로 우리의 안전을 지킬 수 없겠느냐’고. 수사와 공소제기 과정에서 그 목소리들은 고려되지 않았고, “양심은 병역거부의 정당한 이유가 될 수 없다”고 한 대법원의 과거 판결, “북한의 도발, 국민 정서를 보면, 아직은 대체복무 도입할 때가 아니다”라고 한 헌법재판소의 과거 결정에 따라 묵살되어 왔다.

그래서 어떤 이들은 신념의 대가로 감옥에 갇힐 것을, 그리고 평생 전과자로 사회가 가하는 불이익과 비난을 버티며 살아갈 것을 감수했다. 차라리 머나먼 이국

땅에서 난민으로 살아가길 선택한 사람도 있었다. 범죄자도 난민도 선택하기 어려웠던 사람들은 떨리는 손으로 총을 들고, 살생의 기술을 배우면서 스스로의 마음을 꺾을 수밖에 없었으리라. 이 상처 받은 삶들에게, 올해 헌법재판소와 대법원이 비로소 응답했다. 종전의 입장을 바꾸어, “진정한 양심에 따른 병역거부는 정당하다”, “국가는 개인의 양심을 보호할 의무가 있음에도 이를 해태해 왔고, 그 결과 당신들의 양심이 부당하게 희생되어 왔다”고 화답해왔다.

이에 따라 양심적 병역거부자들에 대한 형사 재판이 100건 이상 파기 환송되었고, 진행 중인 재판의 경우 검찰이 무죄를 구형하기도 하였으며, 수감 중인 양심적 병역거부자들 일부가 가석방되기도 하였다. 내년을 시한으로 하는 대체복무제도 입법에 대한 논의 또한 숨 가쁘게 진행 중이다. 이 글은 기존 입장을 변경한 헌법재판소와 대법원의 관례에서 논의된 주요 쟁점 중 인권과 민주주의의 관점에서 중요한 부분을 살펴보면서, ‘양심’이 ‘법’에 던진 질문이 무엇이었고, 그에 대한 ‘법’의 답변은 어떤 의미이며, 어디로 나아가야 하는지에 관한 고민과 생각을 나누려 한다.

II. 헌법재판소와 대법원의 2018년 ‘양심적 병역거부’ 판결 요지

1. 헌재 2018. 6. 28. 선고 2011헌바379·383 등(병합) 결정

헌법재판소는 병역법 제5조 제1항(이하 ‘병역종류조항’)에 대해 양심의 자유 침해를 인정하고 2019. 12. 31. 까지 개선 입법이 시행되지 않으면 위 조항의 효력이 상실되도록 하는 헌법불합치 결정을 선고했다. 그 이유는, 병역의 종류를 현역, 예비역, 보충역, 병역준비역, 전시근로역의 다섯 가지로 한정하여 규정하고 양심적 병역거부자에 대한 대체복무제를 규정하지 아니한 병역종류조항은 과잉금지 원칙을 위반하여 양심적 병역거부자의 양심의 자유를 침해하기 때문이다. 해당 조항의 목적의 정당성, 수단의 적합성은 인정되지만, 대체복무제를 도입하면서도 병역

의무의 형평을 유지하는 것은 충분히 가능성에도 군사훈련을 수반하는 병역의무만을 규정하여 침해의 최소성 원칙에 어긋나고, 양심적 병역거부자들이 최소 1년 6월 이상의 징역형과 그에 따른 막대한 유·무형의 불이익을 감수하여야 하는 점, 대체복무제를 도입하더라도 국가안보와 병역의무의 형평이라는 공익은 달성 가능하고, 양심적 병역거부자들을 처벌하여 교도소에 수용하고 있는 것보다는 공익활동에 종사하게 하는 것이 보다 바람직한 점에서 법익의 균형성을 갖추지 못하였다는 것이다.

한편 병역법 제88조 제1항 제1호 및 제2호(이하 ‘처벌조항’)의 경우 4명의 합헌 의견, 4명의 일부위헌의견, 1명의 각하의견으로 합헌 결정되었다. ① 합헌의견의 경우, 재판관 강일원, 서기석은 법원이 양심적 병역거부를 ‘정당한 사유’가 아니라고 해석하는 것이 문제일 뿐 처벌조항 자체가 과잉금지원칙을 위반하여 양심의 자유를 침해하는 것이 아니라는 의견이고, 재판관 안창호, 조용호는 병역의무와 등가성이 확보되는 대체복무를 설정하는 것은 사실상 불가능하거나 매우 까다로운 점, 대체복무제 도입에 대한 국민적 합의가 이루어지지 않은 점, 침해하는 사익이 달성되는 공익에 비해 우월하다고 할 수 없는 점에서 합헌이라는 것으로 두 의견의 결이 다르다. ② 재판관 이진성, 김이수, 이선애, 유남석의 일부 위헌의견은 양심적 병역거부자에 대한 처벌의 예외를 인정하지 않은 처벌조항은 침해의 최소성 원칙에 어긋나고, ‘국가안보’ 및 ‘병역의무의 공평한 부담’이라는 공익은 양심적 병역거부자에 대한 형사처벌이 특별예방효과나 일반예방효과를 가지지 못하는 점에서 처벌을 통해 달성되는 부분이 매우 미미하므로 처벌조항 중 ‘양심적 병역거부자를 처벌하는 부분’은 헌법에 위반된다는 것이었다. ③ 재판관 김창종의 각하의견은 처벌조항에 대한 위헌 확인은 ‘정당한 사유’의 포섭이나 해석·적용 문제에 관하여 헌법재판소의 해명을 구하는 것에 불과하여 헌법 제68조 제2항의 헌법소원으로는 부적법하며, 제청법원들 또한 ‘정당한 사유’의 합헌적 해석을 통해 무죄 선고를 할 수 있는데 자신의 합헌적 법률해석에 일반적 구속력을 얻기 위하여 위헌 제청을 한 것에 불과하여 부적법하다는 것이다.

2. 대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 판결

여호와의 증인 신도인 피고인이 종교적 양심을 이유로 입영하지 아니하여 처벌 조항 위반으로 공소 제기된 사건에서, 대법원은 진정한 양심에 따른 병역거부라면 ‘정당한 사유’에 해당하고, 대체복무제가 마련되어 있지 않다거나 향후 도입될 가능성이 있더라도 피고인에게 병역법 제88조 제1항이 정하는 정당한 사유가 인정된다면 처벌할 수 없다고 판시하면서, 이와 달리 판단한 대법원 2004. 7. 15. 선고 2004도2965 판결, 대법원 2007. 12. 27. 선고 2007도7941 판결을 변경하고 당해 사건을 원심에 파기 환송하였다.

진정한 양심적 병역거부의 심리와 판단에 관하여는, 그 양심이 깊고, 확고하며, 진실한지를 양심과 관련성이 있는 간접사실 또는 정황사실을 증명하는 방법으로 판단하여야 한다고 하면서, 해당 사안에 적용될 수 있는 종교적 신념에 따른 양심적 병역거부의 주요한 판단요소를 제시하였다. 정당한 사유가 없다는 사실은 검사가 증명하여야 하지만, 부존재의 입증이 현실적으로 어려운 점을 고려하여 병역거부자가 최소한의 구체성을 갖춘 소명자료를 제시하여야 한다.

위와 같은 판단 방식에 따를 때, 피고인은 만 13세에 여호와의 증인 침례를 받고 이후 그 신앙에 따라 생활하면서 2003년경 최초 입영통지를 받은 이래 현재까지 입영을 거부하고 있으며, 과거 피고인의 아버지, 동생 모두 같은 이유로 병역법 위반으로 수감된 바 있고, 부양해야 할 배우자, 어린 딸과 갓 태어난 아들이 있는 상태에서도 형사처벌의 위험성을 감수하며 종교적 신념을 이유로 병역거부 의사를 유지하고 있는바, 피고인의 양심적 병역거부는 병역법 제88조 제1항의 정당한 사유에 해당할 여지가 있다.

Ⅲ. ‘양심적 병역거부’에 관한 주요 쟁점과 판단의 검토

1. 소수자 문제로서의 ‘양심적 병역거부’

대상 판결들은 공히 양심적 병역거부 문제를 소수자 문제로 바라보고 있으며, ‘다수결로 정할 수 없는’ 소수자 문제의 성격을 충분히 인지하고, 그에 대한 사법심사에서 법원이 취해야 할 태도를 제시하고 있다는 점에서 의의가 크다. 특히 대법원 판결의 다수의견에 대한 대법관 권순일, 김재형, 조재연, 민유숙의 보충의견은 ‘일부 사회구성원들에 대한 병역 면제는 나머지 대다수의 사회구성원들에게 결정 권한이 있다’는 취지의 반대의견에 대해 다음과 같이 분명히 지적하면서, 민주주의 사회는 다수와 다른 신념을 가진 소수자들을 관용하고 포용함으로써 그들 역시 사회구성원으로 함께 공존하는 것을 지향하여야 함을 밝히고 있다.

그러나 위와 같은 견해는 그 의견상 정당성에도 불구하고 결국 다수가 허용하지 않으면 양심적 병역거부는 허용될 수 없다는 것일 뿐이다. 다수의견은 바로 이러한 시각에 동의하지 않는다. 소수자의 문제는 다수결을 통하여 해결할 수 없다. 오히려 다수결을 통하여 해결되지 못하고 남은 것이 바로 소수자 문제이다.

위와 같은 태도는 매우 중요한데, 종래 양심적 병역거부에 대한 처벌을 정당화해 온 주된 논거가 ‘국민적 합의’의 부재나 ‘폭넓은 입법재량’이었음을 고려할 때 더욱 그렇다.¹⁾ 소수자의 기본권 침해 상황은 다수의 공감이나 지지를 얻지 못하기에 소수자에게 유리한 ‘국민적 합의’는 형성되기 어렵다. 또한 다수결의 원리에 따라 구성·운영되는 입법부에서 소수자 문제는 제대로 다루어지지는커녕 관심의 대상이 되는 것 자체가 어렵다. 그렇다면 소수자에 문제에 대해 ‘국민적 합의’나 ‘폭넓은 입법재량’을 근거로 그 구제를 거부하는 것은 기본권 침해 상황을 구제해야 하는 사법부의 소임을 저버리는 것이나 마찬가지이다. 따라서 소수자 문제에 관한 기본권 침해 상황의 구제에 있어 ‘국민적 합의’나 ‘폭넓은 입법재량’의 논변은 문제의 핵심을 도외시한 것으로 제한될 필요가 있다.

1) 이번에도 재판관 조용호는 “입법자가 국가안보를 위태롭게 하지 않고서는 양심의 자유를 실현할 수 없다는 판단에 이르렀기 때문에 대체복무의 가능성을 제공하지 않았다면 이러한 결단은 국가안보라는 공익의 중대함에 비추어 정당화될 수 있는 것으로서 위헌이라고 할 수 없다”는 취지로 주장하였고, 대법관 김소영, 조희대, 박상옥, 이기택은 “병역기피에 대한 제재수단의 선택은 입법재량 내지 형성의 자유가 인정되어야 할 분야”라고 수차례 역설했다.

2. 보편적 인권 문제로서의 ‘양심적 병역거부’와 국제인권규범의 고려

대상 판결들은 또한 ‘양심적 병역거부’의 문제를 보편적 인권 문제로 바라보고 있다. 헌법재판소 결정은 다음과 같이 양심적 병역거부가 인류 보편의 이상과 연계되어 있음을 제시하며 헌법 전문과 연결시키고 있고, 양심적 병역거부에 관한 국제인권규범의 구체적 검토를 전제로 판단에 나아갔으며, 비례원칙에 따른 심사과정에서도 군사적 대치 상황에서 양심적 병역거부를 도입한 미국, 서독, 아르메니아, 대만의 사례를 구체적으로 검토하였다.

양심적 병역거부는 인류의 평화적 공존에 대한 간절한 희망과 결단을 기반으로 하고 있다. 사유를 불문하고 일체의 살상과 전쟁을 거부하는 사상은 역사상 꾸준히 나타났으며, 비폭력·불살생·평화주의 등으로 표현된 평화에 대한 이상은 그 실현가능성과 관계없이 인류가 오랫동안 추구하고 존중해온 것이다. 우리 헌법 역시 전문에서 ‘항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함’을 선언하여 이러한 이념의 일단을 표명하고 있다. 뒤에서 보듯이 세계의 많은 나라들이 양심적 병역거부를 인정해왔고 국제기구들에서도 끊임없이 각종 결의 등을 통해 그 보호 필요성을 확인해온 것은, 이 문제가 위와 같은 인류 보편의 이상과 연계되어 있음을 시사한다.

대법원 판결에서도 대법관 권순일, 김재형, 조재연, 민유숙의 보충의견은 양심의 자유와 그 적용 문제는 인류의 보편적 문제로, 차별 조항의 ‘정당한 사유’를 해석할 때 같은 문제를 놓고 고민해 온 국제사회의 경험과 태도변화를 고려할 수 있다고 보았다. 대법관 박정화, 김선수, 노정희의 보충의견은 더욱 엄밀한 규범적 근거의 제시를 통해 더 나아간 입장을 제시했다. 즉, 자유권규약의 전체 조항과 규약에 따른 위원회의 활동 및 가입국이 이행해야 할 의무 내용 등을 고려할 때 자유권규약 제18조에 양심적 병역거부에 관한 권리가 포함되어 있다는 국제적 기준이 확립되었으며, 양심적 병역거부는 헌법 제6조 제1항에 기하여 국내법과 동일한 효력이 인정되는 자유권규약 제18조에 따라 정당한 사유에 해당한다는 것이다. 이 지점은 자유권규약에 따라 바로 양심적 병역거부권이 인정되거나, 양심적 병역거부에 관한 법적인 구속력이 발생한다고 보기 곤란하다고 본 종전 판례(헌재 2011. 8. 30. 2008헌가22 등)에 비추어 볼 때 명백히 진전된 것이며, 인권의 제

문제에 관하여 국제인권규범을 보다 적극적으로 활용하는 해석의 지평을 연 것이다.

위와 같이 대상 판결들이 양심적 병역거부를 ‘보편적 인권 문제’로 바라본 것은 반대의견들이 주로 ‘한반도의 특수한 안보 상황’, ‘국방의 의무에 관한 우리 사회의 역사적 경험’ 등을 강조하는 특수성의 논변을 펼친 것과 대비된다. 예컨대 대법원 판결에서 대법관 김소영, 조희대, 박상옥, 이기택은 ‘우리의 역사적·종교적 전통이나 경험을 토대로 할 때 기독교적 이념이나 교리에 기초한 양심적 병역거부의 주장은 대다수 구성원들에게 쉽게 받아들여지기 어렵다’거나, ‘양심적 병역거부에 관하여는 유엔자유권규약위원회의 권고보다 국내에서의 정책적 선택이 더욱 존중되어야 한다’는 취지로 주장했다. 심지어 대법관 조희대, 박상옥은 홍익인간의 이념과 조선시대 외세 침략을 장황하게 언급하며 ‘우리나라의 경우에는 외세의 침략을 받기만 하였고 우리 군대가 침략전쟁을 일으켜 살상한 적이 없었기 때문에, 총을 들고 군대에 복무하는 것이 양심에 반한다거나 이를 거부하는 양심을 형성할 만한 사정이 없다’는 자의적 판단까지 서슴지 않았다.

사안과 규범의 구체적 타당성을 살펴보는 전제로서 우리 사회·문화의 특수성을 고려하는 것 자체가 부당하다고 볼 수는 없지만, ‘특수성’의 논거가 사회과학적으로 검증되고, 그 내용이 객관적으로 통용될만한 것인지 충분히 검토되지 않은 채로 이를 사실과 규범 판단에 반영하는 것은 그저 법관의 편견을 드러낼 뿐이다. 무엇보다도 양심적 병역거부자를 ‘병역 기피자’나 ‘여호와의 증인에 세뇌된 사람’으로 바라보는 사회통념이 양심적 병역거부자들의 양심의 자유 침해를 오랜 기간 정당화해 온 것이 현실임을 고려할 때, 위와 같은 특수성의 논변은 실제 그러한 사회·문화적 특수성을 고려하는 것이 헌법적 판단에 유용하고 적합하기 때문에 동원된 것이 아니라, 보편적 인권의 보호를 명한 헌법의 명령을 희석시키는 수단에 불과해 보인다.

3. 양심의 자유와 국방의 의무의 충돌 상황 - 규범의 측면, 정책의 측면

헌법재판소 결정에서 재판관 안창호, 조용호는 ‘양심의 자유’가 ‘상대적 자유’인

반면 ‘국방의 의무’는 ‘국민의 기본권 실현과 보호를 위한 전제 조건인 국가의 존립과 안전을 유지함으로써 궁극적으로 국민 전체의 인간으로서의 존엄과 가치를 보장하기 위한 것’이라고 주장하며 규범적으로 국방의 의무가 보다 우월하므로 처벌조항은 합헌이라고 주장했다.²⁾ 그러나 헌법재판소의 법정의견은 대체복무제의 도입이 우리나라의 국방력에 미치는 영향, 대체복무제를 도입함으로써 발생할 수 있는 병역의무의 형평성 문제, 한반도의 특수한 안보상황을 고려할 때 대체복무제를 도입하기 어려운지 여부, 양심적 병역거부자들에 대한 처벌에 비해 대체복무부과가 오히려 공익에 이로운지 여부 등을 구체적으로 검토하여 병역종류조항이 양심의 자유를 침해한다고 판단했다.

‘국방의 의무’ 없이 ‘국민의 기본권도 없다’는 식의 논리는 국방의 의무의 중요성에 대한 수사적 표현 이상의 의미를 갖지 못한다고 생각한다. 만약 국방의 의무가 국민의 기본권 행사의 전제가 되는 국가의 존립과 안전을 위한 것이라는 이유로 국민의 기본권에 비하여 규범적 우월성이 인정되는 것이라면, 국가안보를 목적으로 하는 법률이라면 어떤 기본권을 침해해도 용인된다는 결론에 이를 수밖에 없고, 이는 결국 헌법상 기본권 규정을 무력화하는 것에 불과하다.

양심의 자유가 ‘상대적 자유’이기 때문에 그 제한에 대해서 관대하게 심사해도 된다는 주장 또한 적절하지 않다. 내심에 머무르는 절대적인 자유가 아닌 한 대부분의 기본권은 헌법 제37조 제2항에 따라 법률로써 제한할 수 있는 ‘상대적 자유’이고, 내심의 절대적 자유의 침해를 이유로 한 헌법소원은 현실적으로 상정하기 어렵다. 한편 국방의 의무 또한 헌법 제39조 제1항에 따라 헌법의 정신을 구체화한 법률로써 그 내용이 정해지는 것이다. 헌법은 국방의 의무가 양심의 자유에 대해 일방적으로 우월하다고 정하고 있지 않고, 국방의 의무와 양심의 자유가 조화되는 법률을 요구하고 있을 뿐이다.

결국 양심적 병역거부자에게 병역의무를 강제로 부과하는 것이 헌법 제37조 제2항에 반하여 양심의 자유를 침해하는 것인지를 판단함에 있어 양심의 자유가 ‘상대적 자유’라는 이유로 완화된 심사를 해야 한다고 볼 근거는 없다. 오히려 대법

2) 대법관 김소영, 조희대, 박상옥, 이기택의 반대의견 또한 비슷한 규범적 주장을 통해 ‘양심적 병역거부’는 정당한 사유가 아니라고 주장했다.

원 판결의 다수의견에 대한 대법관 권순일, 김재형, 조재연, 민유숙의 다음과 같은 보충의견이 제시됐듯, 양심적 병역거부는 소극적 부작위에 의한 양심실현의 문제로 절대적 자유인 내면적 양심의 자유와 밀접하게 관련되어 있으므로, 그 제한에 있어 더욱 엄격한 태도를 취해야 한다는 것이 규범적으로 보다 타당하다.

다수의견은 양심실현의 자유가 외부적 자유이거나 상대적 권리라는 이유만으로 쉽게 제한되어서는 안 된다는 것이다. 소극적 부작위에 의한 양심실현의 자유는 양심의 자유의 본질적 내용에 해당하는 내면적 양심의 자유와 밀접하게 관련되어 있으므로, 그 제한이 필요한 경우에도 헌법상 기본권제한의 원칙들을 엄격하게 지켜야 한다는 점을 강조한다.

병역종류조항, 처벌조항의 해석에 있어 중요한 지점은 당해 법률이 헌법상 국방의 의무와 개인의 양심의 자유를 조화롭게 보장하는 법률인지에 관한 구체적인 판단이다. 결국 대체복무제나 양심적 병역거부자 처벌 문제에 관하여 핵심적인 쟁점이 되는 부분 또한 이 부분이며, 이는 정책 설계·운영의 문제와 밀접한 관련이 있다. 헌법재판소는 국방의 의무와 양심의 자유를 조화시키는 ‘보다 나은 법률이 가능하다’고 보았고, 그러한 정책이 갖추어야 할 헌법적 기준을 제시하였으며, 그 다음의 구체적인 제도 설계는 입법부·행정부의 과제이다. 대법원 또한 ‘정당한 사유’에 관한 해석을 통해 향후 양심적 병역거부자에 대한 처벌조항 적용에 있어 고려해야 할 형사사법의 헌법적 기준을 제시했다. 이는 ‘삼권분립을 망각한 사법부의 입법행위’가 아니며, 기본권 보장을 위해 병역제도와 형사사법이 지켜야 할 헌법적 제한을 밝히는 사법부 본연의 책무를 다한 것이다. ‘병역기피자의 증대, 특정 종교 신도들의 증가 등’ 막연한 우려를 근거로 양심의 자유 침해를 정당화한 반대의견이야말로 규범과 정책의 문제를 혼동한 것이다.

4. 판결이 남긴 과제들 : 합헌적 대체복무제도와 ‘진실한 양심’의 심사

헌법재판소는 소수자의 양심의 자유를 과도하게 침해하지 않으면서 병역의무의 형평이라는 목적을 균형적으로 달성할 수 있는 정책의 설계가 가능하다 판단하고 그 정책 설계의 과제를 국회로 넘겼다. 합헌적 제도를 위한 가이드라인으로는, 비

군사적 대체복무제도를 만들되, 양심의 보호와 병역의무의 형평을 균형있게 달성하기 위해 객관적이고 공정한 사전심사절차와 엄격한 사후관리절차를 두고, 복무의 난이도나 기간을 적절하게 설정하여야 한다는 점을 제시하고 있다. 입법부는 이를 참조하여 제도를 설계하고, 행정부가 이를 운영하게 될 것이다. 이 과정에서 합리적인 제도 설계는 물론, 과거 개인의 양심을 고려하지 않고 일률적으로 병역의무를 부과하고 이에 응하지 아니하는 사람에게 현저한 불이익을 준 인권침해적 상태 전반의 개선 방법, 새로 만들어질 대체복무제도가 양심의 자유를 보호하는 기능을 충분히 수행할 수 있도록 하는 여러 방법들을 강구하고 제기해나갈 필요가 있다.

한편 대법원 전원합의체 판결 이후 양심적 병역거부자에 대한 수많은 병역법 위반의 형사사건이 파기환송되었고, 검찰은 대법원이 판시한 기준에 따라 새로운 수사와 구형에 대한 지침을 세우고 있으며, 교도소는 가석방을 시행하고 있다. 대법원 전원합의체 판결의 경우 당해 사안이 여호와의 증인 신도인 경우여서 ‘진실한 양심’의 판단 기준 또한 사안에 맞게 제시되어 있다. 그러나 양심적 병역거부자들이 그러한 양심을 형성하게 된 경위나 신념은 제각각 다르고, 매우 다양한 만큼, 보다 구체적이고 정합적인 기준 마련의 필요성이 크다. 대법원 판결의 반대의견이 지적하였듯 ‘진실한 양심’의 심사가 불가능한 것은 아니지만,³⁾ ‘진실한 양심’을 심사하는 것이 매우 섬세하게 다루어져야 할 과제임은 분명하다.

이러한 과정들은 나아가 우리 사회가 양심적 병역거부가 담고 있는 비폭력, 불살생, 평화에 대한 신념을 어떤 방식으로 받아들일지 논의하고, 병역과 국방의 미래에 관한 상상력을 펼 수 있는 건설적인 계기가 되어야 할 것이다.

IV. 나오며 : ‘법’이 ‘양심’의 목소리에 귀를 기울여야 하는 이유

일부 반대의견의 지적대로 사법부에 의해 대체복무제가 입법된 것은 상당히 이

3) 특히 형사사건에서 수사기관이 가지는 수사권을 고려하면, 병역을 기피하고자 양심을 가장하는 경우를 심각하게 우려하는 반대의견의 우려는 국가와 개인의 현저한 힘의 불균형을 간과한, 과도한 우려라고 생각한다.

례적인 일이나, 이를 근거로 대상 판결들을 ‘사법부 권한을 남용한 입법창설행위’라고 매도하는 것은 온당치 않다. 필자 또한 양심적 병역거부에 대한 사회의 관용, 소수자이지만 인류의 보편적 이상을 추구하는 그들의 신념과 결단에 대한 공감, 그리고 제도에 대한 신뢰를 바탕으로, 사법부의 판결이라는 수단 이전에 입법부, 행정부가 나서서 양심을 덜 침해하는 병역제도를 구성할 수 있었다면 더욱 좋았을 것이라 생각한다. 그러나 우리 사회, 우리 정치는 그렇게 하지 못했다. 우리 사회는 양심적 병역거부자들의 목소리를 경청하지 않았고, 정치는 ‘표가 되지 않는’ 소수자 문제에 충분한 관심을 기울이지 못했다.

사회외면과 정치의 잘못으로 소수자의 인권이 지속적으로 침해받는다면, 이를 눈감지 않고 올바른 규범적 판단을 제시하는 것이 사법부의 소임이다. 이 또한 뒤늦은 것이라 할 수 있지만, 이제라도 대상 판결을 통해 양심적 병역거부 문제의 해결 실마리가 열리게 된 것을 환영한다. 그러나 한편으로는, 가장 느리다는 사법부에 의해 문제 해결을 위한 논의가 시작된 것이 우리의 정치 제도의 후진성과 사회의 인권 감수성의 취약함에 대한 방증이 아닌가 싶어 마음이 무겁기도 하다. ‘사법부에 의한 대체복무제 도입’이라는 이례적인 사건은, 그간 양심의 보호를 위한 국가 작용이 미비하였고, 이 때문에 양심이 억압당해 온 현실에 대한 반성으로 읽어야 할 것이다.

마지막으로 대상 판결이 충분히 살피지 못한 ‘양심’의 가치에 대해 언급하고자 한다. 국가는 왜 양심을 보호해야 하는가? 그 자체로 존엄한 인간의 가장 절박하고 진실한 소리인 양심은 그 자체로도 존귀하지만, 우리 사회의 일반적 통념이나 법질서가 간과하고 있는 부분을 비추어주는 빛이 될 수 있다는 점에서 그러한 양심을 가진 개인을 넘어 우리 공동체에 중요한 의미를 갖는다.

인류의 역사에서 양심의 목소리는 주류적인 제도에 막혀 항상 조그맣게 들렸고, 권력에 의해 불온한 존재로 취급되기도 했다. 그러나 양심은 인간으로서의 절박한 목소리이기 때문에 지치지 않고 ‘우리가 아무렇지 않게 믿고, 따르는 것이 진정으로 옳은 것인지’ 끊임없이 물으며 사회의 자성을 촉구해왔다. 양심의 목소리가 많은 사람들에게 진심으로 와 닿았을 때, 양심은 시대의 한계를 뛰어넘고 역사의 변

곡점을 만들어냈으며, 진보한 사회의 모습을 제시하며 새로운 법질서를 창출했다.

인종 차별이나 노예 제도를 금지하는 현재의 법질서 또한, ‘흑인이라는 이유로 사람을 도구화하는 것이 옳은지’ 묻는 양심의 목소리에서 비롯되었다. 이 때문에 실정법은 양심의 옳고 그름을 판단하는 중국적인 기준이 될 수는 없지만, 양심이 지켜지고, 건강하게 소통될 수 있는 사회 제도를 보장함으로써 스스로를 진보시킬 수 있으며, 이는 인권과 민주주의의 요청이기도 하다.

인간과 사회의 진보를 신뢰한다면, 양심을 감옥에 가두는 것은 지극한 야만이다. 이 지극한 야만의 청산은 이제 시작된 것에 불과하다. 그리고 이는 인간이 존엄한 존재로서 스스로의 양심의 목소리에 귀를 기울이고, 이를 타인과 공유하며, 토론, 공감, 연대를 통해 보다 나은 사회를 만들어내는 끝없는 여정을 향해야 한다. **民主司法**

민변의 목소리

(2018. 11. - 2019. 1.)

사법 관련 논평

민주사회를 위한 변호사모임

- [공동논평] 양심적 병역거부자에 대한 대법원의 무죄 취지 파기환송 판결 환영한다 / 2018. 11. 1.

양심적 병역거부자에 대한

대법원의 무죄 취지 파기환송 판결 환영한다

1. 양심적 병역거부는 무죄다. 오늘(11/1) 대법원은 양심적 병역거부자에 대한 무죄 취지의 파기환송 판결을 했다. 2004년 대법원은 12대 1로 양심적 병역거부를 ‘유죄’라고 판단하였지만 2018년의 대법원은 9대 4로 과거의 판단을 변경하여, 양심적 병역거부는 헌법이 보장하는 ‘양심의 자유’의 실현이며 정당한 행위이기 때문에 형사처벌할 수 없다고 판단했다. 2004년 대법원 판결 이후 14년 동안 수천 명의 병역거부자들이 감옥에 갈 수밖에 없었기에 때늦은 판결이지만, 그 14년이라는 시간의 사회적 변화를 반영한 인권 옹호적인 판결이라는 점에서 우리는 오늘 대법원 판결을 환영한다.
2. 헌법재판소는 지난 6월 양심적 병역거부를 헌법상 권리로 인정하고, 그 권리 행사를 위한 대체복무제가 마련되지 않은 병역법 제5조를 헌법 불합치 결정한 바 있다. 헌법재판소는 위 결정을 하면서 처벌조항에 대해서는 합헌 결정을 했는데, 대체복무제가 입법되면 처벌은 자연스럽게 이루어지

지 않을 것이라는 이유에서였다. 법리적으로는 일견 타당할 수 있으나, 사회적으로는 대체복무제의 입법과는 별개로 병역거부자 처벌이 정당하다는 오해가 있었던 것도 사실이다. 그러나 오늘 대법원의 판결로 양심적 병역거부자는 지금의 법률로도 무죄라는 점이 분명해졌다. 이에 따라 법무부는 현재 수감되어 있는 병역거부자들을 즉각 석방하고, 이미 수감생활을 마친 병역거부자에 대한 사면/복권도 논의해야 한다.

3. 대법원은 병역거부자를 형사처벌할 수 없는 이유로 ‘소수자에 대한 관용과 포용이 민주주의의 정신’이라는 점을 들었다. “자유민주주의는 다수결의 원칙에 따라 운영되지만 소수자에 대한 관용과 포용을 전제로 할 때에만 정당성을 확보할 수 있다. 국민 다수의 동의를 받지 못하였다는 이유로 형사처벌을 감수하면서도 자신의 인격적 존재 가치를 지키기 위하여 불가피하게 병역을 거부하는 양심적 병역거부자들의 존재를 국가가 언제까지나 외면하고 있을 수는 없다. 그 신념에 선뜻 동의할 수는 없다고 하더라도 이제 이들을 관용하고 포용할 수는 있어야 한다”는 것이다. 이제 우리 사회가 양심적 병역거부자들과 어떻게 공존할 수 있을지 보다 진지하게 논의해야 한다.
4. 그러나 국방부를 중심으로 준비되어 곧 발표될 것으로 알려진 정부의 대체복무제안은 소수자에 대한 관용과 포용이 아닌, 사실상 또 다른 처벌을 계속하겠다는 ‘징벌적 대체복무제’인 것으로 확인되고 있다. 현역 육군 복무기간 기준 2배인 3년의 복무기간, 복무 영역은 교정시설에서 합숙 복무로 단일화, 심사기구는 국방부에 두는 것이 현재 정부 대체복무제안의 골자이다. 만약 이 제도가 도입된다면 대한민국은 전 세계에서 가장 긴 대체복무제를 시행하는 국가 중 하나가 될 것이다. 현역 복무 기준 1.5배를 넘는 대체복무는 징벌이라는 점에 대해서는 이미 국제사회의 합의가 있으며, 국가인권위원회 역시 1.5배 이상의 대체복무 기간은 인권침해라고 오래전부터 권고해왔다. 교정시설의 경우, 이미 양심적 병역거부자들은 지금까지 형사처벌 이후 감옥에서 교정 보조업무를 수행하면서 사실상의 대

체복무를 해왔다. 지금의 정부안은 이 위법한 관행을 합법화하는 것에 지나지 않으며, 결국 전과만 없을 뿐 양심적 병역거부자들을 또다시 감옥에 보내겠다는 안인 것이다. 국방부 산하에 심사기구를 설치하는 것 역시 심사의 공정성과 독립성 확보의 측면에서 매우 우려되는 부분이다. 유엔 인권이사회와 자유권위원회는 양심적 병역거부자의 심사는 '독립적이고 공평한 의사결정기관', 국방 당국이 아닌 민간 당국의 권한이어야 한다고 강조한 바 있다.

5. 이러한 정부의 대체복무제안은 헌법재판소와 대법원 판결 취지에 정면으로 반하는 것이다. 사법부는 양심적 병역거부자를 처벌하면 안 된다고, 이들의 권리를 보장해야 한다고 연이어 판단하고 있는데 행정부는 계속 처벌하겠다는 것과 다름없다. 만약 이런 식으로 징벌적이고 반인권적인 대체복무제가 도입된다면, 또다시 헌법재판소의 위헌 결정과 국제사회의 비난을 피하기 어려울 것이다. 2만여 명을 감옥에 보낸 후에 어렵게 만들어지는 대체복무제를 이렇게 도입해서는 안 된다. 문재인 대통령이 오늘 오전 국회 시정연설에서 강조한 '국민 단 한 명도 차별받지 않는 나라, 함께 잘 사는 포용 국가'는 양심적 병역거부자 대체복무제에서도 실현되어야 한다. 정부가 대법원 판결 취지를 숙고하여 현재 논의되고 있는 대체복무제안을 반드시 수정할 것을 촉구한다.

2018년 11월 1일

국제앰네스티 한국지부, 군인권센터,
민주사회를위한변호사모임, 전쟁없는세상, 참여연대

■ [사법농단 TF] [성명] 사법농단의 공정한 재판을 위한 특별재판부 설치, 법관 탄핵의 신속한 진행이 더욱 필요하다 - 임종헌 구속기

사법농단의 공정한 재판을 위한 특별재판부 설치,
법관 탄핵의 신속한 진행이 더욱 필요하다.

- 임종현 구속기소에 부처

1. 임종현 전 법원행정처 차장이 어제(11. 14.) 사법농단 관련 피의자로서는 처음으로 구속기소되었다. 검찰은 임종현에 대하여 강제징용 손해배상 사건에 대한 직권남용 등 30여개 혐의를 적용하였고, 그 공소장만 243장(기초사실 및 범죄사실, 범죄일람표 등)에 이른다. 그러나 이번 기소는 수사된 혐의 내용의 일부일 뿐이고 공소장에는 양승태, 박병대, 고영한 등 전직 대법관들의 공모가 적시되어 있어 이들에 대한 추가 수사 및 기소가 예정되어 있다. 즉 임종현의 기소는 사법농단 수사의 첫 단계에 불과할 뿐 향후 더 많은 관여 법관에 대한 기소와 재판이 필연적이다.

이제 관건은 국민이 납득할 수 있는 공정한 재판을 법원이 할 수 있느냐에 있다. 현재 사법농단 관련자들에 대한 공정한 재판을 위해 특별재판부를 구성하도록 한 ‘양승태 전 대법원장 재임기간 중의 사법농단 의혹사건 재판을 위한 특별형사절차에 관한 법률안’(이하 ‘특별법’이라 한다)이 국회에 발의되어 있고 60%를 넘는 국민이 이를 찬성하고 있다. 그런데 대법원은 국회 법제사법위원회에 해당 법안이 부적절, 또는 위헌의 소지가 있다는 취지의 의견서를 제출하였고, 서울중앙지방법원은 사법농단 사건 관련 회피 또는 재배당의 경우를 대비하여 형사합의재판부 3개부를 증설하는 방식으로 특별재판부 도입이라는 국민적 요구를 회피하려는 의도를 드러내고 있다.

2. 특별법에 위헌의 소지가 있다는 대법원의 주장은 그 자체로 근거가 없으며, 서울중앙지방법원이 내세운 방식 또한 법원 스스로가 금과옥조로 내

세운 임의배당 주장과 배치될 뿐더러 객관적이고 투명한 절차를 통해 공정한 재판부를 구성할 것을 요구하는 국민의 뜻에도 부합하지 않는다.

특별재판부 설치에 대한 논의는 현재도 유효하며, 오히려 임종현의 기소를 통해 더욱 절박한 과제가 되었다. 국회는 논리가 빈약한 ‘특별법 위헌론’ 주장에 발목잡혀 허우적거릴 것이 아니라 특별법 통과를 위한 논의에 당장 나서야 한다. 생산적 논의를 위해 대법원 등이 내세운 주장의 허구성 중 대표적인 몇 가지를 짚지 않을 수 없다.

먼저, ‘대상사건의 범위’와 관련하여, 대법원은 사법농단 특별재판부가 구성될 경우 담당하게 될 사건의 범위가 수사기관의 주관적 의지에 따라 얼마든지 넓어질 수 있어 부적절하다고 주장하였다. “재판거래 의혹과 관련된 사건” 또는 “수사과정에서 범죄사실이 발견되어 기소된 관련사건”이라고 명시된 법 문언만으로는 특별재판부가 담당하게 될 사건의 범위를 특정할 수 없으며, 이는 결국 대상사건의 범위에 관한 논란을 자초할 것이라는 이유에서이다. 그러나 대상 사건 범위는 공정한 재판을 위한 입법 취지 내에서 국회가 입법정책적으로 정할 문제일 뿐이고, 더욱이 특별법은 이미 ‘사법농단 의혹과 관련한 사건’으로 그 범위를 8가지로 나누어 한정하고 있는바 대상이 한없이 넓어진다는 주장은 근거가 없다.

두 번째로, 대법원은 현행 ‘법관등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규’에 따라 법원 스스로 문제를 해결할 수 있고 제척·기피·회피 제도로도 충분히 사법농단 관련 재판의 공정성을 기할 수 있음에도 해당 법안이 법관의 제척사유를 지나치게 확대하여 부적절하다고 주장하였다. 그러나 2013년부터 올해 6월까지 사이 전국 법원에 신청된 총 5591건의 제척·기피·회피 신청 중 인용된 것은 단 7건에 불과하여 이미 그 제도 자체가 유명무실해진 상태임은 공지의 사실이다. 게다가 사법농단 핵심 관여자들은 대

부분 사법행정권자로서 법원 내 인사권, 근무평정권을 가지고 있었고 그로 인하여 직간접적인 영향을 받을 수밖에 없는 현직 법관이 다수이며, 1심은 물론 서울고등법원 재판부 대다수가 공정성 문제에서 자유롭지 않다. 장래 기소된 법관에 대한 무죄 판결을 예단하는 법원 내 일부 분위기도 매우 우려스럽다. 대법원은 이러한 상황과 기존 제도의 명백한 한계, 공정한 배당과 재판에 대한 국민적 불신에 대해서 제대로 답하지는 않은 채 ‘우리를 믿어달라’는 말만 반복하고 있을 뿐이다.

세 번째로, 대법원은 특별재판부 설치가 위헌이라고 주장한다. 즉 ①1, 2, 3공화국 헌법에서는 당시 헌법상 특별재판소 설치 근거가 있었음에 비하여, 지금의 사법농단 특별재판부는 현행 헌법에 설치 근거가 없고, ② 특별재판부가 “법률이 정한 법관”(헌법 제27조제1항)으로 구성되지 아니하며 ③‘사법행정권의 핵심’인 사무분담·사건배당에 국회 등이 개입하는 것은 사법권 독립의 침해이고, ④사건배당의 무작위성원칙에 위배되어 위헌의 소지가 있다는 것이다.

그러나 ①1공화국 헌법에는 특별법만 언급되어 있고 특별재판부 규정 자체가 없다. 제2공화국 헌법(1960. 11. 29. 개정) 부칙에 특별법과 함께 특별재판소 규정이 있기는 하지만 이는 특별재판부가 아니라 특별재판소로서 일반 법원과 별개의 법원을 설치하는 것이기 때문에, ‘사법권은 법관으로 조직된 법원에 속한다’라는 2공화국 헌법 제76조 규정과 충돌되므로, 당연히 헌법상 설치 근거 규정을 두게 되었던 것이다. 반면 사법농단 사건 특별재판부는, 현재 존재하는 법원 내에 직업 법관으로 구성된 재판부를 신설하는 내용을 담고 있는 것으로서, 과거 법관이 아닌 변호사, 사회인사, 국회의원까지 재판관으로 임명하였던 반민족행위특별재판소나 별개의 법원으로 설치된 3.15. 부정선거 관련 특별재판소와는 그 논의의 층위가 다르고 헌법상 근거가 별도로 있어야 하는 것이 아니다. ②또한, 헌

법은 “법률이 정한 법관”(제27조 제1항)이라고 규정하고 있을 뿐, “법원조직법이 정한 법관”으로 한정하고 있지 않으므로 별도의 특별법에 의하여 해당 재판부 소속 법관을 별도로 정하는 것은 엄연히 헌법이 예정한 ‘법률이 정한 법관’의 범위 내에 있는 것이다. ③더 나아가 사법농단 특별재판부 설치에 법률의 근거 없이 행정부 등이 개별 재판의 사무분담 등에 개입하는 경우에 해당하지 아니하고, 국민의 대표로 구성된 국회에서 특별법을 제정하여 사무분담, 사건배당의 예외를 정하는 것이므로 사법권 독립을 침해하는 것에 해당하지 아니한다. 오히려 민주적 정당성을 갖춘 국회가 삼권분립의 원칙과 상호 견제와 균형(‘check and balance’) 원칙에 근거하여 사법부에 대한 견제 기능을 수행하는 것으로 보아야 할 것이다. ④무엇보다 무작위로 사건배당을 하는 것은 공정한 재판을 위한 하나의 ‘수단’에 지나지 않는다는 점에 주목해야 한다. 이는 ‘전담재판부의 구성 및 운영 등에 관한 예규’에 규정된 사항일 뿐, 헌법 규정사항이 아니다. 따라서 사법농단 관련 재판의 공정성을 담보하기 위해 무작위 사건배당보다 사법농단 관련자가 아닌 법관으로 구성된 특별재판부를 설치하는 ‘수단’을 선택하는 것이 효과적일 것으로 판단되어 이러한 내용을 특별법에 규정한다고 하여 그 법률이 헌법에 위반된다고 볼 수는 없는 것이다. 이미 각급 법원은 선거사건과 같이 특정 종류의 사건에 대한 전담재판부를 지정하여 해당 종류의 사건에 대해서는 그 전담재판부에만 사건을 ‘인위적으로’ 배당하는 형식으로 사무를 처리하고 있는 점을 고려할 때, 사법농단 사건을 전담하는 재판부를 설치해 관련 사건을 배당하는 것이 법관의 독립이나 재판의 독립을 해칠 우려도 없다고 보아야 한다.

대법원은 특별법이 통과되어 특별재판부가 설치될 경우 피고인들을 중심으로 특별법에 대한 위헌논란이 지속되어 피고인들이 재판절차 진행에 협조하지 않을 우려가 있고, 위헌법률심판 제청이 반복되어 재판이 정지되는 등 입법목적에 반하는 결과가 초래될 수 있다고 주장하나, 피고인이

재판절차 진행에 협조하지 않는 경우에도 권석재판 등을 통해 얼마든지 재판 진행이 가능하며, 위헌법률심판제청신청이 제기되더라도 해당 재판 부가 이를 기각할 경우 재판은 정지 없이 진행되므로 이러한 주장만으로 특별법의 부적절성을 논하는 것은 그 논리가 빈약하다. 나아가 이러한 주장은 피고인인 전현직 법관과 재판을 할 장래의 법관에게 지침을 제시하는 부당한 행위이다.

네 번째로, 대법원은 제1심 재판을 국민참여재판으로 진행하도록 규정한 것이 ‘법관에 의한 재판을 받을 권리(헌법 제27조 제1항)’를 침해하는 것이라고 주장한다. 그러나 현행 법제도상 국민참여재판은 법관의 판단을 돕기 위한 제한적 역할(권고적 효력)만을 수행하며 배심원의 평결에 법적 구속력이 없는바, 1심 재판을 국민참여재판으로 진행하는 것이 ‘직업법관에 의한 재판의 보장’을 침해하거나 평등권을 침해한다고 볼 수 없으며, 헌법재판소도 재판의 관할과 법원조직 내 재판사무 범위의 배분·확정은 기본적으로 입법권자의 입법형성권에 의해 결정될 법률적 문제라고 보았다(헌법재판소 2007. 10. 25. 선고 2006헌바39 결정, 헌법재판소 2016. 12. 29. 선고 2015헌바63 결정 등).

마지막으로 대법원은 특별재판부 설치 법률의 현실적인 문제점으로 ①많은 판사들이 특별재판부 판사 임명에 동의할 가능성이 높지 않으므로 임명절차가 원활히 진행되지 못할 수 있고, ②향후에도 정치적·사회적 논란이 큰 사건 또는 법원 내부인사가 관여한 사건 등이 발생할 때마다 특별재판부의 설치를 요구하는 사례가 빈번해져 사회적 비용이 과다해질 우려가 있으며 ③사건배당·사무분담을 각급 법원의 법원장이나 판사회회가 아닌 대법원장이 직접 개입할 수 있도록 하여, 대법원장 권한의 비대화를 초래할 수 있다는 점을 들었다. 그러나 ①상당수의 판사들이 특별재판부 판사 임명에 동의하지 않을 것이며, ②앞으로도 사회적 논란이 되는 사건

에 특별재판부 설치를 요구하는 사례가 빈번해질 것이라는 법원의 주장은 그 어떠한 근거도 없는 우려에 불과하다. 또한 이번 사법농단 사태는 단순히 '법원 내부 인사가 관여한 사건'의 수준을 넘어서 전직 대법원장을 정점으로 한 사법행정권자 다수가 관여된 사건으로서 역사상 그 유례가 없는 사태여서 특별재판부 설치라는 특단의 조치 필요성이 대두된 것이라는 점, 앞으로 이와 같은 사건이 다시는 발생하지 않도록 하여 사회적 비용 발생을 방지할 책임은 법원에게도 있는 점을 고려할 때 이러한 주장 또한 이유가 없다고 할 것이다. 더 나아가 ③대법원장은 별도의 추천위원회가 추천한 판사를 임명하는 권한만 제한적으로 행사하므로, 대법원장 권한이 강화될 것이라는 주장도 근거가 없다.

3. 임종현 전 차장의 구속 기소로 특별재판부 설치를 이미 과거의 문제로 돌리려는 어떠한 시도도 공정한 재판이라는 대의에 반한다. 앞서 본 바와 같이 특별법이 위헌이라는 일부 의견은 근거 없는 발목잡기에 불과하다. 이에 우리는 법원에 대하여 조직 감싸기를 위한 정치적 여론전을 당장 중단하고 묵묵히 공정한 재판에 매진할 것을 촉구한다. 지금 법원에 필요한 것은 세 차례의 내부 조사와 검찰 수사 과정 내내 조직 보위논리에 빠져 결국 국민의 신뢰를 회복할 마지막 기회를 내던진 결과를 깊이 자각하는 것이다. 또한 국회는 국민이 납득할 공정한 재판이 이루어질 수 있도록 더 늦기 전에 특별재판부 설치를 위한 입법 작업에 나서야 할 것이다.
4. 이와 함께 우리는 지난 13일 법원 내에서 판사들이 스스로 '명백한 재판 독립 침해행위의 위헌성에 대한 고백'을 촉구하며 전국법관회의에 법관 탄핵 안전 논의를 요청한 것의 의미를 주목한다. 이와 같은 법원 내부로부터의 통렬한 반성과 행동만이 진정한 법원 개혁으로 가는 정도이다. 현재까지 나온 각종 조사보고서와 문건, 검찰의 수사결과 만으로도 이미 상당수 법관들이 헌법과 법률을 위반하였음이 명백히 확인되었고, 특히 임

종헌에 대한 방대한 공소장을 통해 탄핵의 법적 요건은 충분히 확보되었다. 이러한 법관들이 법대에서 계속 재판업무를 보는 것을 국민이 납득할 수 있겠는가. 국회는 신속히 탄핵소추안을 발의하여야 한다.

2018년 11월 15일

민주사회를 위한 변호사모임
사법농단 진상규명과 책임자 처벌을 위한 TF
단장 천 낙 봉 (직인생략)

- [성명] 재심절차 지연 방지를 위한 재심제도의 근본적 개선을 촉구한다. - 재심개시결정에 대한 검사의 즉시항고권을 폐지하고 필요적 형집행정지를 신속히 도입하라 / 2018. 12. 5.

재심절차 지연 방지를 위한 재심제도의 근본적 개선을 촉구한다.

- 재심개시결정에 대한 검사의 즉시항고권을 폐지하고 필요적 형집행정지를 신속히 도입하라

12월 3일 국가인권위원회는 형사 재심제도에 대한 의미 있는 권고를 하였다. 국가인권위원회는 무기수 김모씨가 진정한 사건에서 법무부 장관에게 법원의 재심개시결정에 따른 재심재판이 신속하게 진행되도록 검사의 불복제도를 개선하는 형사소송법 개정과 법 개정시까지의 검사의 신중한 불복권 행사를, 대법원장에게 재심개시결정에 대한 즉시항고와 재항고 재판 절차의 신속한 진행과 재심개시결정시 적극적 형의 집행정지결정을 각 권고하였다.

이는 사법정의와 인권보장 차원에서 매우 시급하고 시의적절한 것인바 우리 모임은 이를 환영한다. 현행 형사소송법은 확정된 유죄판결에 대한 재심사유를 매우 제한적으로 규정하고 있으며 법원도 재심사유를 좁

게 해석하고 있다. 그로 인하여 억울한 유죄판결을 받은 사람이 재심을 통해 무죄를 받기가 매우 어렵다. 게다가 어렵게 법원의 재심개시결정을 받더라도 현행법은 검사에게 즉시항고와 재항고 권한을 폭넓게 인정하고 있으며 검찰이 이를 내세워 관행적으로 항고를 하는 사례가 적지 않았다. 그 결과 검사의 항고에 대한 법원의 결정이 내려지기 전까지는 재심 본안재판, 즉 유무죄의 판단을 위한 재판을 시작조차 못한채 재심 절차가 기약 없이 지연되어 왔다. 국가인권위에 따르면 재심개시결정에 대한 즉시항고 기각결정은 최장 9년 32일, 재항고 기각결정은 최장 3년 182일이 걸릴 정도로 항고의 남용이 재심 지연의 중요한 원인이 되고 있다.

즉시항고 등의 남용은 재판지연 뿐 아니라 더 심각한 인권 침해를 야기하여 왔다. 유서대필조작사건은 2009. 9. 15. 서울고등법원의 재심개시결정이 내려졌으나 검사가 재항고를 하였고 2012. 10. 19. 대법원의 재항고기각결정시까지 3년이 넘는 기간 본안 재판이 열리지도 못했고 이 기간 강기훈씨가 큰 병을 얻기도 했다. 이른바 약촌오거리 택시기사 살인사건도 검사의 무분별한 즉시항고 남용의 대표적 사례이다. 억울하게 유죄를 받아 수형생활을 한 피해자가 법원에 재심청구를 하여 재심개시결정을 받았음에도 불구하고 검찰이 진범이 확인되고 그 진범에 대한 공소시효 만료가 불과 48일 남은 상태에서 기계적으로 즉시항고를 하였던바, 최근 대검 과거사진상조사단은 이러한 검사의 행위가 재심을 방해한 것이라고 판단하였다. 위 사례는 병산의 일각일 뿐이며 그간 긴급조치, 재일동포 간첩 조작 사건 등 수많은 국가폭력으로 인한 재심 사건에서도 검찰은 반복적으로 항고를 함으로써 자신의 책임을 부정하고 재심을 지연시켜 왔다.

따라서 재심절차가 위법한 수사와 재판으로 입은 피해를 구제하기 위한 본연의 기능에 충실하도록 재심절차의 지연을 막기 위한 제도 개선이 시급하다. 국가인권위원회의 권고도 언급하였듯이 형사소송법을 개정하여 재심개시결정에 대한 검사의 즉시항고권을 폐지하여야 한다. 독일은 1964년 형사소송법을 개정해 검사의 즉시항고권을 폐지한 바 있다. 재심개시의 정당성 여부는 본안 재판에서 충분히 다투어 법원의 판단을 받을 수 있으므로 굳이 검사의 즉시항고권을 유지할 실익도 크지 않다.

나아가 재심개시결정시 청구인이 형의 집행중인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 형집행정지를 하도록 개정하여야 한다. 현행 형사소송법은 형집행정지를 임의적인 절차로 하고 있으나 1996년 형사소송법 개정 전에는 필요적 형집행정지였으며, 재심사유가 인정되어 재심재판이 진행되는 사건의 특수성을 고려할 때 청구인이 불구속 상태에서 재판에 임하여 방어권을 행사하도록 하는 것이 타당하다.

2018년 12월 5일

민주사회를 위한 변호사모임
회장 김 호 철

- [사법농단 TF] [논평] 법원은 진정 ‘임종헌 꼬리 자르기’를 하려는 것인가 고영한·박병대 전 대법관에 대한 구속영장 기각을 규탄한다 / 2018. 12. 7.

법원은 진정 ‘임종헌 꼬리 자르기’를 하려는 것인가
고영한·박병대 전 대법관에 대한 구속영장 기각을 규탄한다

법원이 오늘(12/7) 새벽, 고영한·박병대 전 대법관에 대한 구속영장을 모두 기각했다. 사법행정권 남용·재판거래 등을 통한 직권남용 등 범죄 혐의 중 상당 부분에 대해 충분한 소명이 이루어지지 않아 구속의 필요성 및 상당성을 인정하기 어렵다는 것이다. 우리 모임은 사법농단 진상 규명을 바라는 국민의 외침을 외면한 법원의 결정을 규탄한다. 나아가 과연 법원이 사법농단 사태 해결에 의지를 가지고 있는 것인지 깊은 우려를 표하지 않을 수 없다.

검찰은 지난 몇 달 간의 수사를 통해 확보된 구체적 증거와 현직 법관들의 진술을 통해 두 전 대법관이 ‘사법부 블랙리스트’의 작성·실행을 지시하고 구체적인 재판거래·재판개입 행위를 하였음을 확인한 것으로 알려졌다. 수면 위로 드러난 두 피의자의 행위는 상상을 초월하는 것이

었다. 박병대 전 대법관의 경우, 총리공관에서 대통령 비서실장 등을 만나 일제 강제동원 소송의 진행 과정을 직접 논의하고 헌법재판소 문건을 유출하여 피고 대리를 맡고 있던 김앤장에 전달할 것을 직접 지시하였음이 관련자들의 증언을 통해 확인된 것으로 알려졌다. 통합진보당 의원 지위확인 소송에서는 특정 법관에게 사건을 배당하기 위해 항소심 사건 접수 전 사건번호를 조작할 것을 법원 고위 간부에게 지시하고, '윗선의 의사'를 전달하는 방식을 통해 재판거래·재판개입 행위를 한 혐의가 확인되었다. 고영한 전 대법관의 경우, 문 모 전 부산고법 판사의 비위 은폐를 위해 일선 형사재판에 직접 개입한 사실 및 매립지 관할권 소송 선고를 대법원이 헌법재판소보다 빨리 해야 한다는 내용의 검토보고서를 해당 재판부 재판연구관에게 전달하도록 한 사실에 대해서 스스로 시인하기도 하였다.

이토록 중대한 범죄 혐의의 윤곽이 어느 정도 드러났고 이는 다수의 관련 증거에 의해 뒷받침되는 것임에도, 법원은 혐의가 충분히 소명되지 않았다는 이유로 영장을 기각하였다. 특히 법원은 광범위한 증거가 수집되어 증거인멸의 우려가 없다고 판단하였으나, 사법농단 사태의 최종 책임자인 양승태 전 대법원장이 불구속 상태에 있다는 점, 두 전 대법관이 구속되지 아닐 경우 진술이 오염될 수 있다는 점 등을 종합적으로 고려하면, 이번 두 전 대법관에 대한 구속영장 기각은 추가적인 증거인멸을 사실상 방조하는 결과를 낳게 될 것이 명약관화하다. 나아가 통상의 구속영장청구 사건은 물론이고 임종헌에 대한 영장을 발부한 법원의 결정과 비교해 보더라도, 금번 두 전 대법관의 구속영장 기각 결정은 형평성을 잃은 것이다. 이러한 사정을 종합하여 보면, 법원이 '헌정 사상 초유의 전직 대법관 구속'이 미칠 내부 파장을 고려하여 또 한번의 '제 식구 감싸기'식 결정을 한 것이 아니냐는 의구심을 지울 수 없다.

무엇보다 이번 사건의 공범이자 두 전 대법관의 하급자였던 임종헌 전 법원행정처 차장에 대해서는 구속영장을 발부하였음에도, 일련의 행위들을 지시한 것으로 보이는 두 전 대법관에 대해 구속영장을 기각한 법원의 결정은 더욱 납득하기 어렵다. 임종헌의 구속기소를 기점으로 법원이 '꼬리 자르기'를 하려 한다는 의심이 현실화 되는 것이 아니냐는 우려가 아무런 근거 없는 기우라고 할 수 없는 이유이다.

고영한 전 대법관의 변호인이 영장실질심사를 끝내고 나오며 “법원은 국민이 희망을 얻고 위로받을 수 있는 마지막 보루이며 대법관은 바로 그런 권위의 상징이다. 전직 대법관이 구속되는 모습으로 국민에게 상처를 주고 믿음과 희망이 꺾이는 일이 없었으면 한다”라는 말을 언론에 전한 것으로 알려졌다. 과연 오늘의 법원은 ‘국민이 희망을 얻고 위로받을 수 있는 마지막 보루’인가. 감히 상상할 수 없었던 사법행정권 남용과 재판거래 행위로 ‘사법부의 권위’를 스스로 무너뜨린 것은 누구인가. 사법농단 사태로 ‘상처’를 입은 국민에게 남아있던 ‘믿음과 희망’을 다시 한 번 꺾은 법원에, 과연 그 진상을 명명백백 규명하고 책임자를 처벌하려는 의지가 남아있는가. 되묻지 않을 수 없다.

오늘 법원의 결정은 사법농단 특별법 제정 및 사법농단 관여 법관 탄핵 소추에 앞장서야 하는 국회의 책임을 더욱 무겁게 한다. 국회가 입법권과 탄핵소추권을 행사하는 것은 국회의 권한일 뿐만 아니라 의무이기도 하다. 국회는 더 이상 시간을 지체하지 않고 사법농단 관련자들에 대한 공정한 재판을 담보할 수 있는 특별재판부 설치 및 관여 법관 탄핵 소추에 나아가야 할 것이다.

2018년 12월 7일

민주사회를 위한 변호사모임
사법농단 진상규명과 책임자 처벌을 위한 TF
단장 천 낙 봉 (직인생략)

- [논평] 법무부는 신속히 보안관찰면제결정을 하고, 국회는 보안관찰법을 폐지하라 / 2018. 12. 13.

법무부는 신속히 보안관찰면제결정을 하고,
국회는 보안관찰법을 폐지하라

언론 보도에 따르면, 서울중앙지방법검찰청은 지난 2018. 10. 말 보안관찰 처분대상자의 지위에 있었던 강용주씨에 대해 보안관찰처분의 면제를 법무부에 청구한 것으로 확인되었다. 강용주씨는 2018. 5. 31. 법무부에 보안관찰처분에 대한 면제를 신청하였는바, 법무부는 이에 대해 검찰에 의견을 구하였고, 검찰은 그 응답으로 위와 같이 보안관찰처분면제를 청구한 것이다.

보안관찰제도의 법적 근거가 되는 보안관찰법은 과거 일제강점기 시절인 1936년경 일본이 제정한 ‘사상범보호관찰법’ 및 ‘조선사상범보호관찰령’에 그 뿌리를 두고 있다. 독립운동가들을 이른바 ‘사상범’으로 규정하고 ‘사상범의 사상전향을 촉진·확보’하기 위해 만들어진 ‘보호관찰제도’는, 독재 정권에 의해 ‘사상범’을 ‘국가보안법 위반 전력자’로 대치하는 ‘보안관찰제도’로 부활하여 오늘에 이르렀다.

보안관찰제는 단 한번이라도 국가보안법 위반죄로 3년 이상의 형을 선고받은 사실만 있다면, 법무부장관의 보안관찰처분 면제결정이 있지 않는 한 평생 ‘보안관찰처분대상자’ 또는 ‘피보안관찰자’ 중 어느 하나의 신분으로 살아가면서, 보안관찰법이 정한 바대로 이사, 여행, 가족관계의 변동 등 지극히 사적인 내용까지도 신고하지 아니하면 형사처벌을 면할 수 없도록 구성되어 있다. 2013년 국정감사 과정에서 밝혀진 바에 따르면, 2013. 8. 기준으로 보안관찰처분대상자는 2,256명, 피보안관찰자는 43명에 달할 정도로, 보안관찰법의 적용대상자는 결코 적지 않다.

올해 2. 21. 강용주씨에 대한 보안관찰법 위반 사건(서울중앙지방법원 2017고단1698호 사건)에서, 서울중앙지방법원은 강용주씨에 대한 법무부의 보안관찰기간갱신처분이 위법하다고 판단하면서 강용주씨에게 무죄를 선고하였다. 이후 법무부는 강용주씨에 대한 보안관찰처분을 갱신하지 아니하였으나, 보안관찰처분 면제결정을 하지도 아니하여 강용주씨는 ‘보안관찰처분대상자’의 지위를 벗어나지도 못하였다. 결국 강용주씨는 지난 5. 31. 보안관찰처분 면제결정을 하여 달라는 취지의 신청을 하였는바, 법무부는 보안관찰법상 특별한 사정이 없는 한 3개월 이내에 그 면제 여부를 결정하여야 함에도, 그 기간을 역수상 도과한 것이 명백한 오늘까지도 아무런 결정을 하지 아니하고 있다.

앞서 살펴본 대로 이미 법원은 강용주씨에 대한 보안관찰처분이 부당하다는 점을 확인하였고, 검찰 또한 당해 판결에 불복하지 아니하였을 뿐만 아니라 강용주씨에 대한 보안관찰처분면제를 청구하기에 이르렀다. 또한 국가인권위원회는 국가인권정책기본계획 권고안에서 보안관찰제도의 폐지 또는 단계적 완화 계획 수립을 정부에 권고하기도 하였다.

이제 법무부는 하루라도 빨리 강용주씨에 대한 보안관찰처분면제결정을 하여야 한다. 나아가 국회는 오랜 기간 그 위헌성이 지적되어 온 보안관찰법을 폐지하여 국민의 기본권 신장에 매진하여야 한다.

2018년 12월 13일

민주사회를 위한 변호사모임
회장 김 호 철

■ [논평] 대법원의 법원조직법 개정안은 진정한 사법개혁이 아니다 /
2018. 12. 14.

대법원의 법원조직법 개정안은 진정한 사법개혁이 아니다

1. 대법원은 2018. 12. 12. 법원조직법 개정안(이하 ‘대법원안’이라 함)을 국회 사법개혁특별위원회에 제출했다. 대법원안은 중요 사법행정 사무에 관한 심의·의사결정기구로 사법행정회의 설치, 법원행정처 폐지 및 법원사무처 신설 등을 주요 내용으로 하고 있으나, 구체적인 내용에 있어 대법원안은 시대가 요구하는 사법행정개혁의 정도에 비추어 대단히 미진하다.
2. 양승태 전 대법원장은 법원행정처를 통해 사법의 독립을 스스로 훼손하고, 사법부(府)가 아닌 사법부(部)의 길을 택했다. 사법농단 사

태를 가능하게 한 과거의 사법행정체계를 근본적으로 바꾸어야 한다는 것이 시대적 요구이고, 그 핵심은 대법원장이 가진 제왕적 권한의 분산과 이를 제도적으로 뒷받침해 온 법원행정처의 실질적 폐지이다. 그러나 공개된 대법원안에 따르면 대법원장의 권한 분산은 형식에 머물렀고, 법원행정처는 법원사무처로 사실상 개명한 것에 불과하며, 개혁의 핵심은 누락되어 있는바, 구체적으로 그 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대법원안은 대법원장의 권한을 사실상 그대로 유지하였다. 대법원은 사법행정회의의 권한과 관련하여 '사법발전위원회 건의 실행을 위한 후속추진단'(이하 '추진단'이라 함)이 다수의견으로 제안한 '총괄기구안'을 뒤집고 심의·의결 기능만을 부여했다. 총괄권 없는 사법행정회의는 스스로 결정한 것을 관철하지도 못하고, 집행단계에서 왜곡되어도 직접 시정할 수 없다. 결국 대법원장의 의사를 보좌하는 기구 이상이 되기 어렵다.

둘째, 상근 집행기관인 법원사무처장을 사법행정회의의 당연직 위원으로 구성함으로써 사법행정회의를 사실상 무력화하였다. 법원사무처장은 대법원장이 임명하고 대법원장의 지휘를 받는 상근집행기관으로, 관료조직인 법원사무처 직원을 지휘한다. 이와 같은 법원사무처장을 당연직 위원에 포함시킨다는 것은, 결국 의사결정기관인 사법행정회의에서도 대법원장의 의사가 관철되도록 하겠다는 표현에 다름 아니다. 특히 법원사무처장을 제외한 다른 위원들은 모두 비상근인 점, 사법부의 내부 사정에 밝고 정보가 집중되어 있는 사람은 법원사무처장일 수밖에 없다는 점 등을 고려하면, 사법행정회의는 오히려 대법원장의 제왕적 권한을 정당화하거나 강화하는 기구로 전락할 가능성도 배제할 수 없다. 사법행정회의의 비법관 위원이 소수(4명)이므로 대법원장의 독자적 의지를 견제할 수 있는 적절한 수단도 사실상 없는 상황이다. 나아가 사법행정회의 운영과 관련한 사항을 대법관회의가 정하도록 하여 사법행정회의의 자율성을 인정하지 않은 점, 사법행정회의 의사결정에서 실질적인 내용을 생산해 낼 산하 분야별 위원회의 운영도 모두 대법관회의에서 정하도록 한 점, 분야별 위원회를 법관 중심으로 구성하려는 의도가 보이는 점, 사법행정회의의 권한을 축소·한정하여 사실상 독자적인 합의체 기구로서

기능할 수 없도록 한 점, 사법행정회의의 비법관위원은 법관 인사안 확정에도 참여할 수 없어 시민에 의한 견제가 불가능하도록 한 점도 사법행정회의가 결국은 대법원장 권한 사수와 법원에 의한 사법행정 독점의 철학에서 크게 벗어나지 않았음을 보여준다.

셋째, 가장 시급하고 중요한 과제인 법원행정조직의 탈판사화가 누락되었다. 대법원안은 현재 법원행정처에서 판사가 일하는 근거조항인 법원조직법 제71조 4항을 현행과 같이 유지시켰다. ‘왕당파’, ‘법원관 하나회’로 불렸던 법원행정처 판사들을 빼놓고 사법농단을 생각하기 어렵다. 이들은 법원 내 엘리트로 박근혜 정권의 법률대리인 처럼 문서를 작성했고, 법관을 사찰했고, 재판에 개입했다. 행정처로의 발령을 ‘대법원장의 은혜’로 생각하고 ‘보은’해야 한다는 표현이 법원행정처의 기존 문법이었다. 이러한 맥락에서 사법행정을 집행하는 기구에 법관을 남겨두고도 법원행정처를 폐지했다 말하는 것은 어불성설이다. 대법원장은 현 조항에 따라 단계적 비법관화를 실현하되 임기 중에는 반드시 완성할 것이라 언급하였으나, 단계적 비법관화에 대한 분명한 의지가 있다면, 법으로 그 완성 시기를 못박고 부칙으로 유예기간을 설정하면 족하다. 그러나 법원은 그런 선택을 하지 않았다. 언제 비법관화를 완성할 것인지를 국회가 결정하는 것이 아니라 법원이 알아서 하겠다는 것이다. 대법원장은 이미 약속을 깬 바가 있다. 이번 추진단안을 뒤집은 대법원안이 그 증거다. 그런 대법원장의 약속을 어떻게 믿겠는가.

3. 대법원안의 성안 과정도 지적하지 않을 수 없다. 국민과 함께하는 사법발전위원회(이하 ‘사발위’라 함)는 2018. 7. 17. 제6차 회의에서, “사법행정에 관한 총괄기구로 (가칭) 사법행정회의를 설치”하여야 한다는 건의문을 다수의견으로 채택하였다. 나아가 사발위의 건의사항을 구체화하기 위하여 구성된 추진단에서도 다수의견으로 사발위의 다수의견과 같이 사법행정회의의 총괄권한이 유효하다고 논의되었다. 그러나 대법원은 이와 같은 사법행정회의의 권한 범위에 대해 부정적일 것이 당연히 예상되는 ‘법원 가족들’에 대한 의견 수렴을 이유로 한 달의 시간을 흘려보냈고, 그 결과 사발위 및 추진단의 다수의견을 무력화하면서 사법행정회의의 권한을 심의·의결기구로 격하시킨 후 대법원안을 성안하여 국회에 제출하였다. 이러한 대

법원의 태도는 사법개혁의 의지도, 능력도 부족함을 스스로 자인하는 것이다.

4. 대법원안은 진정한 사법개혁안이 아니다. 문구를 몇 개 수선하는 정도로 개혁의 정신을 살릴 수 있는 안이 아니다. 국민은 법원을 기다려줬지만 법원은 그 기대를 스스로 내쳤다. 국회는 대법원안을 폐기하고, 시대정신에 부합하는 분권형 사법행정조직을 고민하여야 한다. 또한 이와 같이 미진한 개혁안을 대법원이 제시한 것에는, 그간의 사법개혁을 온전히 사법부에 맡겨 온 정부에도 커다란 책임이 있다. 정부는 법원이 중심이 되는 것이 아니라 국민이 중심이 되는, 각계의 인사와 범정부 부처가 참여하는 사법개혁기구를 조속히 구성하여야 한다.
5. 법원조직법 개정안은 새롭게 구성된 사법개혁기구에서 다시 논의되어야 한다. 사법행정 개혁의 핵심은 대법원장의 제왕적 권한을 분산하고, 법원행정처를 완전히 폐지하고, 사법행정의 법원 독점을 깨는 것이어야 한다. 제2의 사법농단 사태를 방지할 수 있는, 그래서 ‘공정한 재판을 받을 권리’라는 국민의 기본권을 보장할 수 있는 길은 이것뿐이다. 조속히 범국민적 사법개혁기구를 구성하여 법원조직법 개정안을 가장 우선과제로 하여 성안한 후 국회에서 입법화되어야 한다. 이제 우리 모두는 다시 쟁 걸음을 시작해야 한다.

2018년 12월 14일

민주사회를 위한 변호사모임
회장 김 호 철

- [사법농단 TF] [논평] 사법농단 관여 법관에 대한 솜방망이 징계처분 규탄한다 국회는 하루빨리 법관 탄핵소추 절차에 돌입하라 / 2018. 12. 18.

사법농단 관여 법관에 대한 솜방망이 징계처분 규탄한다

국회는 하루빨리 법관 탄핵소추 절차에 돌입하라

대법원이 오늘 사법농단 관여 법관 13인에 대한 법관징계위원회 심의결과를 발표했다. 그 중 이규진(서울고법 부장판사)·이민걸(서울고법 부장판사)·방창현(대전지법 부장판사) 이상 세 명의 법관에 대하여는 정직, 박상언(창원지법 부장판사)·정다주(울산지법 부장판사)·김민수(창원지법 마산지원 부장판사)·시진국(창원지법 통영지원 부장판사) 이상 네 명의 법관에 대하여는 감봉, 문성호(서울남부지법) 판사에 대해서는 견책, 이외 다섯 명의 법관에 대하여는 불문 또는 무혐의 의결을 하었다고 밝혔다.

법관징계법상 최고 수위의 징계처분이 ‘정직 1년’임을 고려할 때(법관징계법 제3조 참조), 징계위원회의 심의 결과가 그리 무겁지 않을 것이라는 점은 어느 정도 예상이 가능한 것이었다. 그러나 재판거래·재판개입, 법관 사찰 등 사법행정권 남용 행위로 헌법과 법률을 위반하고, 법관으로서의 기본적인 신뢰마저 저버린 이들에 대한 응당한 처분이라고 하기엔 너무나 약한 징계 결과라고 하지 않을 수 없다. 법원행정처의 조직적 범죄에 적극 가담한 이들이 길게는 6개월의 기간만 지나면 언제든지 재판 업무에 복귀할 수 있고, 단 몇 달 간의 감봉만 감수하면 되는 상황이 초래된 것이다.

무엇보다 다섯 명의 법관에 대해서는 그 어떠한 징계 처분도 내려지지 않았다는 점은 충격적이다. 대법원이 추진 중인 정책에 비판적 목소리를 낼 수 있다는 이유만으로 국제인권법연구회를 압박할 구체적인 대응 방안을 수립하고, 법원행정처의 공식자문기구인 판사회의 활성화를 방해하여 판사들이 조직적으로 의견을 표명하는 것을 저지하는 등의 행위를 하였음이 법원 자체조사와 검찰 수사 과정을 통해 밝혀졌음에도 ‘불문’ 또는 ‘무혐의’ 처분을 하였다. 임종헌 공소장만을 보더라도 이들의 관여 정도가 상당함을 알 수 있을 것임에도 어떠한 징계 처분도 하지 않은 것은 납득하기 어렵다.

오늘 대법원의 징계의결 결과는 사법농단 사태 해결에 대한 법원의 의지를 다시 한 번 의심하게 한다. 법관 탄핵소추를 요구하는 목소리가 높아지자 부랴부랴 연내 징계 의결을 완료할 예정이라고 발표했던 법원은 결국 이렇게 ‘숨방망이 징계’로 다시 한 번 국민의 신뢰를 저버렸다.

국회는 더 이상 지체하지 말고 사법농단 관여 법관에 대한 탄핵소추안을 발의하고 이를 의결해야 한다. 국회는 국민의 의사와 신임을 배반한 법관을 영구히 그 직무에서 배제하라는 국민의 목소리에 귀를 기울여 헌법이 정한 책무를 다하여야 할 것이다.

2018년 12월 18일

민주사회를 위한 변호사모임
사법농단 진상규명과 책임자 처벌을 위한 TF
단장 천 낙 봉

- [사법농단 TF] [논평] 피의자 양승태 전 대법원장에 대한 성역 없는 수사, 철저한 법적 책임 추구를 요구한다 / 2019. 1. 11.

피의자 양승태 전 대법원장에 대한 성역 없는 수사,
철저한 법적 책임 추구를 요구한다

검찰은 오늘 사상 최초로 전 대법원장을 피의자 신분으로 소환하였다. 양승태 전 대법원장은 사법부의 수장으로서 상고법원 등 사법부가 추진 중인 정책에 비판적 목소리를 제기해 온 법관들에 대한 사찰과 인사적 불이익 조치 시도, 국제인권법연구회의 학술행사 무산 시도, 헌법재판소 정보 유출, 법원 공보관실 예산 유용, 일제 강제징용 사건·위안부 손해배상 사건·국가정보원 대선 개입 사건·전교조 범외노조 통보처분 사건 등에의 재판개입·재판거래 행위를 최종적으로 승인하였거나 직·간접

적으로 지시하였다는 혐의를 받고 있다. 사법농단 의혹의 전반에 관여한 것으로 판단되는 양승태에 대한 본격적인 수사가 시작되었다는 점에서 이번 검찰 조사가 가지는 의미는 매우 크다고 할 것이다.

그러나 검찰 조사에 앞서 대법원 앞에서 열린 양승태 전 대법원장의 기자회견은 그 내용과 형식에 있어 심히 부적절하였다. 사법부에 대한 신뢰를 바닥에 떨어트린 데 대한 가장 큰 책임을 져야 할 피의자 양승태가 법원 앞에서 입장을 표명한 것은 그 자체로 후안무치한 행위이다. 무엇보다 향후 있을 영장심사나 재판에 있어 영향력을 미치려는 목적이 있었던 것은 아닌지 우려스럽다.

양승태의 대법원 앞 기자회견의 내용 또한 지난 6월 ‘놀이터 회견’과 크게 다르지 않았다. 법원행정처에 근무했던 판사들과 박병대·고영한 두 전 대법관의 소환 조사, 압수수색 등을 통해 사법행정권 남용과 재판거래·재판개입의 전모가 드러나고 있음에도, 양승태는 오늘 다시 한 번 의혹을 전면 부인했다. 오히려 “그들(법관들)에게 잘못이 있다면 책임을 지겠다”며 ‘유체이탈 화법’으로 일관하였다. 무엇보다 “편견이나 선입감이 없는 공정한 시각에서 이 사건이 조명되기를 바란다”는 발언을 통해 마치 현재까지의 사법농단 수사가 공정하지 않았다는 듯한 표현을 하였다. 자신을 어떠한 정치적 탄압의 희생양인 것처럼 여론을 호도하고 지지 세력을 결집하려는 불순한 의도가 있는 것은 아닌지 의심마저 들게 한다.

양승태는 단순히 ‘부덕의 소치’으로 인한 것이라고는 할 수 없는, 법원행정처의 조직적인 헌법과 법률위반 행위의 정점에 서있다. 검찰은 성역 없는 수사과 이를 토대로 한 기소로 사법농단의 전모를 밝혀낼 수 있도록 해야 할 것이다. 법원 또한 앞으로의 사법농단 수사에 적극 협조하고 향후의 영장심사 및 재판과정에 있어서의 공정한 법 적용으로 법원에 대한 국민적 신뢰 회복에 나서야 한다. 피의자 양승태는 자신이 스스로 오늘 기자회견을 통해 지겠다고 말한 ‘책임’은 도의적 책임이 아닌 엄중한 법적 책임임을 잊지 말아야 할 것이다.

2019년 1월 11일

민주사회를 위한 변호사모임
사법농단 진상규명과 책임자 처벌을 위한 TF
단장 천 낙 봉

- [의견서] 사법행정개혁에 대한 의견서 - 관료적 사법행정구조 타파와 민주적 통제 강화를 위한 3대 개혁 과제 제안 / 2019. 1. 16.
[별첨1]
- [사법농단 TF] [논평] 국회의원들의 재판 관여 행태 규탄한다 국회는 파견 법관 폐지하고 제대로 된 사법행정개혁에 나서라 / 2019. 1. 18.

국회의원들의 재판 관여 행태 규탄한다

국회는 파견 법관 폐지하고 제대로 된 사법행정개혁에 나서라

1. 서울중앙지방검찰청은 지난 2019. 1. 15. 임종현 전 법원행정처 차장에 대하여 추가로 공소를 제기하였다. 검찰의 위 추가 공소장 기재에 의하면, 전현직 국회의원 일부가 국회 파견 근무중이던 법관, 혹은 국회의 대관업무를 주로 수행하였던 임종현 등을 통하여 본인 또는 자신과 관련 있는 인사들의 재판에 개입하거나 영향력을 행사하려 한 사실이 확인되었다. 현직 국회의원이 임종현 전 차장에게 두 전직 국회의원(노철래, 이군현) 관련 사건에 관한 재판 청탁을 한 정황도 확인되었는데, 해당 현직 국회의원이 누구인지는 특정되지 않은 바, 이는 추가 수사를 통해 밝혀져야 할 것이다.
2. 국회의원은 국민의 대의기관으로 헌법과 법률에 따라 부여된 강력한 권한을 가지고 있으며, 국회의원은 이러한 권한을 오직 국민을 위하

여 사용하여야 한다. 또한 우리 헌법은 국민주권주의를 온전히 실현하기 위하여 입법·사법·행정을 분리하고, 상호간 견제와 균형의 원리를 통해 권한이 남용되지 않도록 통제하고 있다. 그러나 입법기관인 위 전·현직 국회의원들은 이러한 헌법적 가치를 저버리고 자신의 권한을 남용하여 사법기관과 유착하여 자신의 개별적 이해를 도모하려 하였는바, 이러한 행위는 민주주의의 근간을 흔드는 것으로서 철저히 비판받아 마땅하다.

3. 이러한 국회의원들의 일탈행위는 개별적 사안이 아니며, 그 이면에는 ‘국회 파견 법관’이라는 구조가 자리잡고 있다. 현재까지 국회는 법제사법위원회 전문위원 내지 전문관의 명목으로 법원으로부터 법관을 파견받아 왔다. 당해 법관들은 형식상 법관을 사직한 후 국회에서 근무하다 임기 종료 후 다시 법관으로 신규 임용되는 방식으로 법관의 직을 사실상 유지하면서, 국회와 법원을 연결하는 로비 창구로서 역할을 수행해 왔는바, 이는 입법부와 사법부가 유착하는 중요한 통로로 기능하였음이 드러났다.
4. 한편 위 사태를 통해, 사법부는 법원행정처를 대관업무의 창구로 내세우면서, 입법부-행정부와 부적절한 결탁을 지속해 왔음이 재차 확인되었다. 오직 헌법과 법률, 법관의 양심에 따라 이루어져야 할 재판에 있어, 법원행정처는 국회 파견 법관을 통해 접수된 국회의원의 개별적 로비에 조용하여 일선 재판에 영향력을 행사하면서, ‘재판의 독립’이라는 헌법적 가치를 스스로 내던졌다. 이 또한 임종헌 전 법원행정처 차장의 개별적 일탈로 평가할 수 없으며, 이러한 위헌적 행태가 가능했던 이면에는 기존 사법농단 사태에서 확인된 바와 같이 ‘법원행정처’라는 구조가 자리잡고 있는 것이다.
5. 결국 이 사태의 진정한 해결을 위해서는 ‘구조의 개혁’이 수반되어야 한다. 국회는 최근 법제사법위원회 전문위원을 법원으로부터 사실상 파견받아 온 관행을 중단하겠다고 밝혔는바, 이는 타당한 조치이다. 국회는 전문위원 뿐만 아니라 전문관까지 포함하여 법원으로부터 법관을 파견받아 온 관행을 즉각 중단하여야 하며, 준사법기관인 검찰로부터의 전문위원·전문관 검사 파견 또한 신속하게 중단하여야 한다.

6. 나아가 국회는 이번 사태를 애써 축소할 것이 아니라, 국회에 대한 국민적 불신을 더욱 심화시킨 중대한 사안으로 받아들이고 깊은 책임감을 가져야 한다. 국회는 위 전·현직 국회의원들의 행태에 대하여 구체적 진상을 규명하고, 책임을 물어야 한다. 또한 현재 국회 사법개혁특별위원회에 계류 중인 법원행정개혁 관련 입법안을 신속히 논의하여, 사법농단의 핵심 구조로 지목된 법원행정처를 폐지하고 국민주권주의를 제대로 실현할 수 있는 법원행정개혁을 이루어 낼 수 있도록, 그리하여 재판의 온전한 독립을 제도적으로 보장할 수 있도록 하여야 한다.
7. 이와 더불어 국회는 사법농단 사태 해결에도 보다 적극적으로 나서야 할 것이다. 국회가 지금과 같이 관여 법관 탄핵과 특별재판부 설치 및 피해자 구제를 위한 특별법 제정을 요구하는 시민사회의 목소리에 미온적인 태도로 일관한다면, 전·현직 국회의원이 재판거래 의혹의 당사자로 결부되어 있기 때문이 아니냐는 비판을 피할 수 없을 것이다. 국회는 하루빨리 관여법관의 탄핵소추안 발의와 특별법 제정을 통해 사법농단 사태의 해결에 있어 그 엄중한 책무를 다 하여야 할 것이다.

2019년 1월 18일

민주사회를 위한 변호사모임
 사법농단 진상규명과 책임자 처벌을 위한 TF
 단장 천 낙 봉

- [공익인권변론센터] [공동성명] 경찰의 2차 희망버스 주취측에 대한 괴롭히기 소송의 부당성을 외면한 사법부에 유감을 표한다 / 2019. 1. 24.

경찰의 2차 희망버스 주취측에 대한

괴롭히기 소송의 부당성을 외면한 사법부에 유감을 표한다

1. 대법원은 2019. 1. 17. 2011년 한진중공업 정리해고 반대 2차 희망버스 집회 주최 측에 대한 경찰의 괴롭히기 소송에 대해 종결을 선고했다(대법원 2019. 1. 17. 선고 2018다269622 판결). 대법원은 2차 희망버스 집회 주최 측이 제기한 상고에 대해 심리불속행 기각 결정을 했다. 상고과정에서 2차 희망버스 집회 주최 측은 대법원에 집회주최자에 대한 괴롭히기 소송의 부당성을 심리해줄 것을 요청했지만, 대법원은 이를 받아들이지 않았다. 2차 희망버스 집회로부터 약 8년 6개월 만에 내려진 사법부의 판단이다.
2. 2차 희망버스 집회는 공권력의 남용이 뚜렷하게 드러난 비극이었다. 경찰은 2차 희망버스 집회에 참가한 노동자와 시민들의 평화로운 행진을 차벽으로 차단했고, 이에 항의하는 노동자와 시민들에게 최루액을 살포하고, 물대포를 발포했으며, 무고한 노동자와 시민들을 연행했다. 뿐만 아니라 경찰은 ‘희망버스’ 집회 주최 측에 대해 집회로 발생한 손해를 배상하라며 2차 희망버스 집회 측을 대상으로 손해배상청구 소송을 제기했다.
3. 경찰이 제기한 집회주최 측에 대한 손해배상청구 소송은 노동자와 시민들의 집회의 자유를 위축하기 위한 목적으로 제기된 ‘괴롭히기 소송’이었다. 2018. 10. 5. 국정감사와 언론보도를 통해 당시 경찰청장이었던 조현오가 한진중공업과 관련된 집회에 대응하기 위하여 언론대응팀을 가동하여 댓글을 조작하고, 민사상 손해배상청구를 적극적으로 추진하라고 지시한 사실이 밝혀지며, 경찰의 위 손해배상청구 소송이 부당한 ‘괴롭히기 소송’이라는 점은 더욱 명백해졌다. 그리고 위 사실로 기소된 조현오 전 경찰청장에 대한 공판은 이제 막 시작되고 있다. 경찰의 위 손해배상청구 소송이 노동자와 시민들을 탄압하고 집회를 위축시키려는 부당한 목적으로 제기되었다는 점이 명백하게 밝혀지고 있는 것이다.
4. 경찰 등 국가가 주도하여 제기한 다수의 괴롭히기 소송으로 수많은 노동자, 시민들이 고통을 받아왔다. 집회의 기본권성과 괴롭히기 소

송의 본질을 외면하고 형식적으로 법을 적용했었던 법원은 이런 고통이 지속되는데 일조했었다. 희망버스 주최측에 대한 경찰의 손해배상소송의 본질이 명백히 밝혀지고 있는 지금, 법원은 형식적인 판단을 할 것이 아니라 구체적인 심리를 통해 이런 소송의 문제점을 천착하고 소송을 통해 집회 참가자를 괴롭히는 방식의 법의 악용을 막았어야 했다. 그럼에도 불구하고 대법원은 별다른 심리 없이 심리 불속행으로 2차 희망버스 집회주최 측의 상고를 기각했다. 그리고 그 결과 2차 희망버스 집회를 주최한 송경동 시인은 오롯이 수백만원의 손해배상책임을 부담하게 되었다.

5. 경찰의 희망버스 집회주최 측에 대한 괴롭히기 소송의 부당성을 외면하고 집회를 주최한 개인에게 손해배상책임을 오롯이 부담하라고 확정지은 사법부의 형식적인 판단에 유감을 표한다. 더불어 경찰은 대법원의 판결이 있기까지 소송과정에서 희망버스 집회주최 측과의 화해나 조정 절차에 전혀 응하지 않았다. 경찰은 경찰개혁위가 2018. 5. 집회주최측에 대하여제기한 손해배상청구소송을 전면 재검토하라는 권고를 이행할 의지를 소송과정에서 전혀 보이지 않았다. 경찰은 ‘인권 경찰’로 거듭나겠다는 대외적인 모습과는 판이하게 다른 이중적 행태를 취한 것이다. 현재 진행 중인 다수의 괴롭히기 소송에 대해서도 이러한 모습을 보인다면, 경찰이 대외적으로 표명하는 ‘인권 경찰’은 허울뿐이 될 수밖에 없다. 노동자와 시민들의 집회의 자유를 보장하기 위한 경찰의 실질적 변화를 촉구한다.

2019년 1월 24일

민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터, 국가손배 대응모임,
금속노조 쌍용자동차지부, 문화연대,
손잡고(손배가압류를잡자!손에손을잡고), 희망버스 사법탄압에 맞선
돌려차기

■ [논평] 양승태 전 대법원장의 구속, 끝이 아니라 시작이다 / 2019.

1. 24.

양승태 전 대법원장의 구속,
끝이 아니라 시작이다

오늘 법원이 양승태 전 대법원장에 대한 구속영장을 발부했다. 법관사찰 및 재판거래·재판개입 행위를 지시하고 직접 실행에 옮긴 ‘사법농단의 몸통’ 양승태를 구속 수사하여 진상규명에 한 발 더 나아갈 수 있기를 기대한 국민의 열망이 현실화된 것이다.

오늘의 구속영장 발부는 끝이 아니라 시작이다. 양승태 전 대법원장이 단순히 보고를 받는 것을 넘어 실제 사법농단의 핵심관계자로 구체적인 실행행위를 분담하였음이 수사를 통해 확인되었다. 검찰은 양승태가 강제징용 재상고심과 관련하여 전범기업인 피고를 대리하였던 김앤장 법률사무소 소속 변호사와 여러 차례 독대한 사실을 확인할 수 있는 증거를 확보했다. 상고법원 도입 등에 반론을 제기하는 판사들에게 불이익을 주기 위해 작성된 ‘물의 야기 법관 인사조치 보고서’와 이규진 전 양형위원회 상임위원의 업무수첩에도 양승태가 보다 적극적으로 개입하였음을 보여주는 흔적들이 남아있는 것으로 알려졌다. 헌법재판소 기밀유출을 직접 지시하고 각급 법원 공보관실 운영비를 현금화하여 격려금을 준 것은 양승태 전 대법원장의 독자적인 혐의 내용이다. 위 사항들을 포함하여, 사법농단 사태의 전말은 향후 검찰의 성역 없는 수사와 공정한 재판 과정을 통하여 모두 명명백백 밝혀져야 할 것이다.

한편 박병대 전 대법관에 대한 영장이 다시 한 번 기각된 것에는 우려를 표하지 않을 수 없다. 강제동원 손해배상소송, 통합진보당 의원 지위확인 소송 등에 개입하는 등 중대한 범죄 혐의의 윤곽이 드러났고 추가로 서기호 전 의원 법관 재임용 탈락 불복소송에 적극 개입한 혐의 등이 확인되었음에도 범죄혐의에 대한 소명이 충분치 않다는 법원의 입장은 납득하기 어렵다.

양승태 사법부가 오로지 법률과 양심에 근거하여 판결을 내려야 하는

법관의 독립을 침해하고 삼권분립의 원칙을 스스로 훼손하는 동안 노동자들은 일터에서 내쫓겼고, 재판을 정치적 흥정의 도구로 전락시키는 동안 강제징용 피해자들은 세상을 떠났다. 국민 기본권 수호의 마지막 보루여야 하는 사법부는 이제 조직의 이익을 위해서는 사찰과 기밀유출, 재판거래도 서슴지 않는 집단이라는 오명을 쓰게 되었다. 이 모든 사태의 최종 결정권자이자 책임자로서 무거운 책임을 져야 하는 양승태와 박병대를 비롯한 모든 관련자들에 대한 엄중한 처벌이 필요하다.

우리는 헌정 사상 최초로 대법원장이 구속된 오늘이 단순한 ‘사법부 치욕의 날’이 아닌, 법원이 스스로 국민의 신뢰를 회복하기 위한 첫 걸음을 내딛은 날로 기억되길 바란다. 법원은 살을 도려내는 심정으로 사법농단 책임자를 처벌하고 과거의 관행과 불법적 행태와의 결별을 선언해야 한다. 또 다시 이와 같은 사태가 재발하지 않도록 자정 노력에 나서야 한다. 수십 년간 형성되어 온 관료적 사법행정구조의 폐해를 끊어내고 진정한 제도개혁이 이루어질 수 있도록 적극 협조해야 할 것이다.

검찰은 향후에도 성역 없는 수사과 이를 토대로 한 기소로 사법농단의 전모를 밝혀낼 수 있도록 해야 한다, 이와 함께 국회는 하루 빨리 헌법과 법률을 위반한 사법농단 관여 법관에 대한 탄핵소추에 나서야 한다. 양승태를 정점으로 한 법원행정처의 조직적 범죄행위에 적극 가담한 판사들의 손에 다시 재판을 맡길 수 없다. 사법농단 사태가 진정한 의미의 해결을 맞을 때까지 법원과 검찰, 국회 모두 엄중한 책무를 다 하여야 할 것이다.

2019년 1월 24일

민주사회를 위한 변호사모임
회장 김 호 철

- [입장문] 법관 탄핵에 대한 정쟁을 우려하며, 진정한 법원개혁을 위한 진지한 논의를 촉구한다 / 2019. 2. 1.

**법관 탄핵에 대한 정쟁을 우려하며,
진정한 법원개혁을 위한 진지한 논의를 촉구한다**

‘양승태 사법농단 대응을 위한 시국회의’(이하 ‘시국회의’)는 2018. 10. 말 1차로 6명의 사법농단 관여 법관을 탄핵대상자로 선정하여 탄핵소추안을 발표하였으며, 어제(2019. 1. 31.) 추가로 탄핵 대상에 해당한다고 판단한 10명의 사법농단 관여 법관(김종복, 나상훈, 문성호, 시진국, 신광렬, 윤성원, 이진만, 임성근, 조한창, 최희준)을 선정하여 2차 발표 기자회견을 가졌다. 민주사회를 위한 변호사모임(이하 ‘민변’)은 시국회의의 참가 단체로서 위 탄핵대상자 선정에 관여하였는바, 금번 탄핵대상자 선정은 1차 선정 이후 임종헌 전 법원행정처 차장에 대한 수사 결과(공소장 포함) 등을 분석하여 객관적으로 헌법과 법률 위반 사유가 확인되었다고 판단한 법관을 추가한 것이다.

양승태 전 대법원장 재임 시절, 법관의 독립 침해·재판거래 등 법원행정처를 중심으로 자행된 사법농단 사태는 사법부의 근간을 흔드는 중대한 문제이다. 따라서 사법농단 사태의 재발을 방지하기 위해서라도 사법농단 관여 법관에 대한 책임을 묻는 것은 반드시 필요하고, 이와 같은 견지에서 사법농단 관여 법관에 대한 탄핵은 중요하고 시급한 과제가 아닐 수 없다. 이러한 이유에서 민변은 시국회의의 참가단체 일원으로서 지속적으로 법관 탄핵을 요구하여 왔다. 나아가 국민의 압도적 다수가 법관 탄핵을 요구하고, 전국법관대표회의에서도 탄핵 필요성을 인정하기까지 하였다. 사정이 이러함에도 국민의 의사를 대변해야 할 국회는 법관 탄핵에 대해 구체적 논의를 진행하지 못한 채 그 임무를 방기하였다.

한편 이틀 전 김경수 경남도지사에 대한 1심 판결을 두고 정치권에서 논쟁이 격화되었다. 일각에서는 위 판결 자체를 ‘사법농단’으로 규정하고, 당해 재판부를 구성한 법관의 탄핵을 언급하고 있다. 위 판결 자체는 종래의 사법농단과는 별개의 독립한 재판의 결과이다. 개별 재판에서 법관의 판단만을 근거로 이를 ‘탄핵’과 직접 연결시키는 것은 무리가 있으며, 이러한 관점은 종래 제기된 사법농단에 대한 국민의 탄핵 요구

의 본질을 자칫 왜곡시킬 염려가 있다.

어제 탄핵소추안 발표에 대해 일부 언론은 “민변, 김경수 실형선고 성창호 부장판사에 대한 탄핵 예고”라는 제목으로 보도를 하였다. 그러나 어제 기자회견에서 성창호 부장판사에 대하여 장래 확정적으로 탄핵 대상으로 선정하겠다는 언급은 없었으며, 향후 양승태 등 사법농단 관여자들에 대한 검찰 수사 및 기소 과정에서 드러난 사실을 바탕으로 추가 탄핵소추 대상자를 선정할 필요가 있을 경우, 성창호 부장판사를 포함하여 사법농단 관여 법관들에 대한 탄핵 대상 포함 여부를 검토할 수 있다는 일반적 언급이 있었을 뿐이다. 이를 확대하여 김경수 지사 재판 결과를 이유로 특정 판사에 대한 ‘탄핵 예고’를 하였다는 위 보도는 언론의 지나친 비약이다.

사법농단 관여자에 대한 책임을 묻는 것은 사법농단이 자행될 수 있었던 기존의 구조, 즉 법원행정처를 중심으로 한 사법부의 관료적 구조 개혁의 첫 걸음으로서 중차대한 과제이다. 그러나, 그러한 맥락에서 제기된 사법농단 피해자와 시민사회의 탄핵 요구에 대하여 정치권이 그간 아무런 진정성 있는 논의를 하지 않다가 특정 사건을 두고 정쟁의 대상으로 삼는 것은 부적절하며, 나아가 진정한 사법개혁의 길에 부합하지도 않는 것이다. 사법농단 사태는 정쟁의 대상이 아닌, 헌법과 법률의 문제이다. 국회는 이를 진지하게 각성하고, 진정성 있는 대응을 통해 국민의 사법신뢰를 제고하도록 노력해 줄 것을 촉구한다.

2019년 2월 1일

민주사회를 위한 변호사모임
회장 김 호 철

사법행정개혁에 대한 의견서

- 관료적 사법행정구조 타파와 민주적 통제 강화를 위한 3대 개혁 과제 제안

민주사회를 위한 변호사모임 · 참여연대

I. 의견서 제출 취지

- 2017년부터 2018년 사이 사법농단 사태의 전모가 밝혀지면서 그간 사법 개혁 리스트의 후선에 머물렀던 법원개혁의 문제가 시대적 과제로 대두됨.
- 사법농단 사태의 원인은 다양하지만, 수십 년간 형성되어 온 한국의 관료적 사법행정구조를 배제하고는 설명하기 어려움. △대법원장에게 집중된 제왕적 사법행정권, △법원행정처를 중심으로 한 판사의 관료화, △서열을 강화해서 판사를 줄 세우는 인사구조는 사법농단의 실행을 가능케 한 지렛대가 되었음.
- 사법농단 사태의 진정한 해결은 진상규명, 책임자 처벌, 피해 회복, 재발 방지라는 네 단계가 온전히 이루어질 것을 전제로 함 : 사법농단 사태의 재발 방지는 사법행정의 제도적 개혁을 이룰 때만이 완성될 수 있음.
- 현재 국회 사개특위에서는 법원 개혁이 논의되고 있음. 사법행정에 의한 법관 독립 침해가 역사적으로 여러 번 문제된 바 있음에도 또다시 사법행정권 남용, 사법농단이 발생한 것은 법원개혁을 법원에 맡겨둔 채 국민에 의한 제도적 개혁이 이루어지지 못하였기 때문임.
- 이번 국회의 사개특위는 수십 년간 형성되어 온 사법행정구조의 폐해를 끊어야 하는 역사적이고 중차대한 소명을 부여받고 있음. 많은 사법개혁

과제가 있으나 이번 국회 사개특위에서 반드시 이루어내야 할 핵심과제는 사법부의 존재이유인 공정한 재판을 위태롭게 하는 ‘관료적 사법행정의 구조적 개혁’ 이 되어야 함.

- 이에 본 의견서를 통해 사법행정구조의 핵심적 문제와 사개특위에서 반드시 달성해야 할 필수 개혁과제에 대한 의견을 제출함.

Ⅱ. 사법농단을 가능케 한 사법행정의 구조적 문제와 개혁과제

1. 사법행정의 구조적 문제 해결을 위한 개혁방안

가. 개요

- 재판을 지원하는 역할을 해야 할 사법행정이 재판의 공정과 법관의 독립을 침해하는 상황이 발생한 것은 사법행정이 재판기능보다 실질적 우위에 있는 기형적 구조 때문임.
- 이런 기형적 구조의 중심에는 제왕적 권한을 가진 대법원장, 관료 사법의 핵심인 법원행정처와 관료 판사, 서열식·줄 세우기식 인사구조가 자리 잡고 있음.
- 따라서 사법행정 개혁의 핵심 과제는 위와 같은 사법행정의 구조적 문제를 해결할 수 있는 제도를 만드는 것이라 할 수 있음.

나. 주요 내용

1) 대법원장에게 집중된 사법행정권한의 문제와 개혁방안

■ 문제점 - ‘제왕적 대법원장’

- ❖ 현 법원조직법 제9조는 대법원장에게 사법행정총괄권을 부여하여 판사에

대한 임명, 연임, 퇴직, 승진, 보직, 전보, 배치부터 평정, 사법정책, 사법 지원 등 사법행정의 모든 것을 관할하도록 하고 있음.

- ❖ 대법원장의 이러한 사법행정총괄권은 사법행정에 관한 대법원장의 의지와 결단이 법원 조직에 의해 일사불란하게 수행될 수 있는 제도적 기반이 되고 있음.
- ❖ 이와 같이 대법원장에게 사법행정권한을 집중시키는 제도는 대법원장 1인의 도덕적 해이와 욕망에 따라 언제라도 법원 전체가 흔들릴 수 있다는 잠재적 위험성을 내포함.

■ 개혁방안 - 대법원장의 권한 분산과 의사결정의 민주화

- ❖ 1인의 의사결정이 사법행정은 물론 재판까지 영향을 미치지 않도록 하기 위해서는 대법원장의 사법행정총괄권의 실질적 분산 및 중앙집권적 사법행정구조의 지방분권화 등이 필요함.

☞ 1순위 개혁과제: 실질적 권한을 가진 “사법행정위원회”의 설치

2) ‘판사 관료화’의 핵심인 법원행정처 문제와 개혁방안

■ 문제점 - ‘관료 판사 양성소’로서의 법원행정처

- ❖ 법원행정처는 사법행정에 관한 주요 사항을 결정하고 실행하는 관료조직으로, 중앙집권적 사법행정의 핵심 조직으로서 기능해왔음.
- ❖ 특히 법원행정처에 존재하는 상근법관에게는 ‘사법관료’로서의 역할이 부여되어왔고, ‘상명하복’이라는 관료 조직의 생리를 무비판적으로 수용한 판사들은 결국 이번 사법농단 사태의 ‘키 플레이어’가 되었음.
- ❖ 전체 판사의 1% 정도 밖에 되지 않는 법원행정처 상근법관은 자타 공인 ‘사법부의 엘리트’이며, 법원행정처에서 근무한 경력이 향후 승진에 유리한 요소로 작용한다는 인식이 판사 사회에 팽배함.
- ❖ 이는 법원행정처가 ‘관료 판사 양성소’로 전락하였다는 점, 일선 판사들

사이에 재판업무보다 사법행정업무를 우위에 두는 분위기가 형성되어 있다는 점을 상징적으로 보여주는 것임.

- ❖ 즉, 상근법관이 존재하는 법원행정처의 기형적 구조는 ‘행정을 하는 판사’를 ‘재판을 하는 판사’보다 우위에 두게 하고, 법관 스스로 관료 조직에 편입되는 것을 ‘영광’으로 여기는 분위기를 형성함.

■ 개혁방안 - 법원행정처 개혁

- ❖ 사법행정의 재판에 대한 우위를 보여주는 핵심조직이자 법관을 관료적 습성에 물들게 하는 현재의 법원행정처를 해체하고, 단순한 재판 지원 기관으로 제자리매김 하도록 하기 위해 법원행정처 탈판사화 등이 필요함.

☞ 1순위 개혁과제: “**법원행정처 탈판사화**”의 명문화

3) 서열식·줄세우기식 인사구조의 문제와 개혁방안

■ 문제점 - 줄세우기식 인사구조

- ❖ 헌법과 법률은 법관을 대법원장, 대법관, 판사로 분류하고 있으나 실질적으로는 ‘지방법원 배석판사 → 지방법원 단독판사 → 고등법원 배석판사 → (대법원 재판연구원)→지방법원 부장판사(지방 부장) → 고등법원 부장판사(고등 부장) → 법원장 → 대법관 → 대법원장’의 단계적 서열구조가 형성되어있음.

- ❖ 이러한 인사구조는 독립적인 규범주체여야 할 판사들을 상·하위 계급으로 나누고 보다 선망 받는 직위를 쟁탈하기 위한 경쟁구조에 편입시켰으며, 그 과정에서 사법행정권자의 눈치를 보게 하는 도구로 활용되었음.

■ 개혁방안 - 서열식 인사제도 개혁

- ❖ 이를 해결하기 위해 서열식 인사구조의 해체, 특수보직 인사의 축소, 대규모 법관 인사 발령 제도 폐지 등이 필요함

☞ 1순위 개혁과제: **서열식 인사구조의 핵심으로 여겨지는 ‘고등부장’ 제**

도의 완전한 폐지

2. 이번 사개특위에서 반드시 통과시켜야 할 개혁과제

- 사법행정의 개혁과제는 크게는 세 갈래로 대분류 할 수 있고, 각 갈래는 또 다시 여러 세부 개혁과제로 구성되어 있음.
- 모든 것을 한꺼번에 개혁하는 것이 가장 이상적일 것이나, 이는 현실적으로 어려움. 이번 사개특위의 핵심 소명은 세 가지 갈래의 근간으로 작동하고 있는 중심 개혁과제를 먼저 이행하는 것임.
- 세 가지 중심 개혁과제는 ① 실질적 권한을 가진 “사법행정위원회” 설치 ② “법원행정처 탈판사화”의 명문화 ③ 서열식 인사구조의 핵심으로 여겨지는 ‘고등부장’ 제도의 완전한 폐지라고 할 수 있음.

Ⅲ. 3대 개혁과제의 주요 내용

1. 실질적 권한을 가진 합의제 기구(가 “사법행정위원회”)의 설치

- 합의제 기구는 대법원장의 권한을 실질적으로 분산해야 함
 - ✚ 합의제 위원회를 설치하는 취지는 현재 대법원장에게 집중된 사법행정 권한을 분산하는 것임.
 - ✚ 합의제 기구가 실질적 권한을 갖지 못할 경우, 대법원장의 권한 행사를 정당화하거나 추인하는 기구로 형해화될 수 있음.
- 2018. 12. 12. 대법원 제출 ‘사법행정회의’ 안의 문제점
 - ✚ 사법행정총괄권을 여전히 대법원장에게 부여함으로써 사무처를 포함한 집행기구에 대한 지휘·감독권이 대법원장 1인에게 집중됨. - 사법행정회의가 사무처를 실질적으로 지휘·감독할 장치가 부족함.

- ❖ 합의부 기구 구성에서 외부위원을 4명으로 축소함으로써, 사실상 법원의 의사가 항상 관철될 수 있도록 하였음. [사무처장은 비법관 위원이나, 대법원장의 지휘·감독을 받는 지위에 있음. 대법원장 1인, 사무처장 1인, 법관위원 5인(1+1+5=7명)의 의사가 합쳐질 경우 4인의 외부위원이 이를 실질적으로 견제하기 어려움. ‘국민과 함께하는 사법발전위원회 후속추진단’ (이하 후속추진단)안은 법관위원과 외부위원의 구성을 5:5(대법원장을 포함할 경우 6:5)로 하고 사무처장에게는 위원직을 부여하지 않았음. 대법원안은 추진단 안을 배척하고 사무처장을 제외한 순수 외부위원을 4명으로 축소하여 6:4(대법원장을 포함할 경우 7:4)의 구조로 변경한 것임.]
- ❖ 사무처장은 관료제 조직의 책임자이자 대법원장이 임명하는 자이므로 사법행정회의의 위원으로 적절하지 않음. 특히 사법행정회의 위원을 모두 비상근으로 하면서 유일한 상근위원으로 사무처장을 두는 대법원안은 사법행정회의의 형해화, 추인기관화를 불러올 가능성이 매우 높음.

■ 합의제 기구의 실질화를 위한 전제조건

대법원장 권한을 실질적으로 견제할 수 있는 합의제 기구가 되기 위해서는,

① 합의제 기구(가 ‘사법행정위원회’)가 사무처를 실질적으로 지휘·감독할 수 있도록 하여야 함

- ❖ 사법행정위원회는 위원회가 의결한 사항에 대하여 법원사무처로부터 집행 상황을 보고받고, 추가적인 지시를 할 수 있어야 함.
- ❖ 분과 내지 소위원회가 구성될 경우, 사법행정위원회가 분과 내지 소위원회의 진행을 지휘·감독할 수 있어야 함
- ❖ 이러한 실질적인 지휘·감독이 가능하게 하기 위해서는 대법원장이 아닌 사법행정위원회가 법원사무처장을 임명하도록 해야 함.

② 합의제 기구의 구성에 있어 민주적 통제·견제와 균형의 원리가 작동하도록 하여야 함

- ❖ 사법행정위원회를 구성하는 외부 위원이 실질적 견제 역할을 할 수 있도록,

적어도 대법원장을 제외한 나머지 위원 중 적어도 과반수가 외부위원으로 구성되어야 함. (참고: 안호영, 주광덕 의원안은 모두 비법관으로 구성)

- ❖ 사법행정위원회의 지휘·감독을 받아 사법행정위원회가 의결한 내용을 실질적으로 집행할 법원사무처장이 사법행정위원회의의 구성원이 되는 것은 부적절하며, 이는 ‘법원행정처를 脫권력기관화 하고 순수 집행기구로서 제자리매김 하도록 한다’는 개혁취지에도 반함.
- ❖ 법원사무처장이 사법행정위원회의의 구성원이 되지 아니할 경우 사법행정위원회와 법원사무처간 유기성이 담보될 수 없다는 지적도 있으나, ‘사법행정위원회의 필요’에 따라 법원사무처장을 사법행정위원회에 배석하도록 하고 의견을 개진할 기회를 부여한다면 이러한 문제점은 극복될 수 있음.

③ 사법행정위원회 위원 중 일부 상근 필요

- ❖ 사법행정위원회가 실질적인 활동기구가 되기 위해서는 위원 중 일부가 상근을 하는 구조로 구성되어야 함.
- ❖ 대법원안은 전원 비상근 구조인데, 전원 비상근으로 구성될 경우 상근 조직(법원사무처)에 대한 실질적 지휘·감독을 하기 어려우며, 오히려 상근 조직이 기안한 사항을 추진하는 구조가 될 위험성도 존재함.
- ❖ 또한 전원 비상근 위원일 경우 신속히 결정해야 할 사항을 포괄적으로 대법원장에게 위임할 수밖에 없는데 이 경우 대법원장에게 집중된 권한을 견제하는 기구를 설립한다는 본래의 취지에도 반함.
- ❖ 위원 중 적어도 1/3은 상근위원이어야 함.(예를 들어 국민의 다양한 의견을 반영하기 위해 총 13인의 위원 중 대법원장을 제외하고 상근위원을 3인에서 5인 정도 두는 방안을 상정할 수 있음.)

2. “법원행정처 탈판사화”의 명문화

■ **법원행정처 탈판사화는 사개특위의 주요 과제로 의제화되어야 함**

- ❖ 대법원이 2018. 12. 12. 제출한 안에는 법원사무처 소속 공무원에 대하여

외부에 개방할 수 있는 근거를 두었으나, 사법행정개혁의 핵심이라 할 수 있는 **탈판사화 조항이 누락되어 있음.**

- ❖ 사개특위 법원/법조 소위에서도 현재까지 법원행정처의 탈판사화가 주요 의제로 논의되지 않고 있음.
- ❖ 대법원이 제출한 안에서 탈판사화를 언급하지 않고 있어서 이 이슈를 발견하기 어려운 점, 대법원장이 임기 중 탈판사화를 한다고 했으므로 이를 기다려줘야 한다는 점 등이 요인으로 작용하고 있는 것으로 보임.

■ 탈판사화는 법률에 반드시 명시할 필요가 있음

- ❖ 법률에 명시하지 않는 개혁이 흐지부지 되는 것을 우리는 역사적으로 여러 번 목격해왔음. 대표적인 것이 ‘고등부장’ 폐지임. 이용훈 대법원장 시절 2017년까지 고등부장을 폐지한다는 로드맵을 제시하였으나(이런 이유로 고등부장이 이미 폐지된 것으로 알고 있는 경우도 많음) 양승태 대법원장 시절 고등부장 보임을 계속하여 개혁을 후퇴시켰음. 국회에서 제도 개혁을 법으로 명문화하지 않고 법원에 맡겨둘 경우 개혁의 실행을 담보할 수 없다는 교훈을 보여준 사례임. 법원개혁 핵심과제의 이행을 법원의 의지에만 맡겨서는 안 됨. 국회가 법률로 이를 명시해주어야 함.
- ❖ 기존 법원행정처를 잇는 관료조직인 ‘법원사무처’의 탈판사화가 법률에 명시되어야 함. 사법행정위원회가 사법행정에 관한 권한을 가지더라도, 실질적으로 법원사무처는 대법원장의 지휘 하에 위계적으로 움직일 가능성이 농후하므로 법원사무처에 직업법관이 들어가는 순간 기존 법원행정처를 기준으로 한 탈판사화 논의는 유명무실해질 가능성이 큼.
- ❖ 구체적 방안 : 법원조직법 제71조 제4항 개정안에 ‘판사’ 근거조항 삭제 (국민과 함께하는 사법발전위원회 후속추진단-이하 ‘후속추진단’-도 동일한 방식을 제안한 바 있으나 이를 대법원에서 뒤집고 현재의 안을 국회에 제출한 것임.)
- ❖ 법원사무처의 기본적 구성과 시행 시기는 법률에 답아야 하며, 대법원 규칙으로 답아 법원이 임의로 정할 수 있도록 할 사안이 아님. 법원이

우려하는 예산 문제 또는 기획재정부와의 논의 등 문제는 해결하여야 할 대상이며, 이를 근거로 개혁을 회피하는 것은 개혁에 대한 의지를 의심하게 할 따름.(법원행정처는 기획재정부와 협의되지 않을 가능성을 대비해서 명문화하지 않았다고 주장하고 있으나, 기재부와 협의되지 않은 윤리감사관 정무직화는 명문화하여 제출한 바 있음.)

- ❖ 아주 짧은 기간 내 점진적 시행이 요구된다면, 법원조직법 개정안 부칙에 일정한 시행 시기를 두는 방식으로 처리할 수 있음.
- ❖ 한편, 법원사무처 외에 사법연수원·사법정책연구원의 경우에도 직업법관이 상근직으로 유지될 논리필연적 근거가 없는 점, 위 기관들에 직업법관을 유지할 경우 위 기관이 사실상 법원행정처의 역할을 수행할 가능성을 배제할 수 없는 점 등에 비추어, 위 기관들에도 탈판사화가 이루어져야 함.

3. 고등부장 제도의 완전한 폐지

■ 고등부장 폐지는 충분히 공감대를 이룬 개혁과제였음

- ❖ 앞서 살펴본 바와 같이 고등부장 직위를 정점으로 하는 서열식 법관 인사 구조는 독립적 규범주체로서의 법관이 아닌, 승진에 목매는 ‘법복 입은 관료’를 낳는 근본 원인임.
- ❖ 이미 오래전부터 법관인사 이원화 정착과 사법부 관료화 방지를 위한 핵심적 요건으로 고등부장 직위 폐지가 논의되어왔고, 공감대도 형성되어 있음.
- ❖ 그러나 고등부장 폐지라는 개혁과제가 법원의 의지에만 맡겨진 결과, 양승태 대법원장 시절 개혁 의지의 후퇴로 인해 법관인사 이원화와 고등부장 폐지가 제대로 이루어지지 않은 상황임.

■ 고등부장 폐지의 필요성

- ❖ 고등부장 제도의 폐지는 판사가 법원 내부의 영향을 받지 아니하고 독립하여 재판할 수 있는 토대를 마련함으로써 법관의 관료화 문제 해결에

기여할 수 있고, 법관의 장기근속이 가능한 법조환경을 조성함으로써 법조일원화 및 평생법관제의 정착에도 어울림.⁴⁾

- ❖ 나아가 이는 고등법원의 대등재판부 구성으로 연결됨. 고등법원에서 장기간 근무하고 대등한 지위를 가진 3인의 법관 전원이 심리와 합의 및 판결서의 작성 전반에 적극적으로 관여하게 됨에 따라 충실한 심리와 실질적 합의가 이루어지게 되고, 이에 따라 국민의 재판받을 권리가 강화됨.⁵⁾
- ❖ 고등법원 부장판사 직위의 폐지로 말미암아 판사의 근로의욕 저하, 판사에 대한 평가제도 작동 불가로 인한 사법부에 대한 신뢰 저하가 우려된다는 견해⁶⁾가 있으나, ① 고등법원 부장판사 직위는 법률상 직급제도가 아님에도 우회적 방법으로 사실상 발탁보임을 행해 온 기존 사법부의 인사 관행이 문제였던 것이고 고등법원 부장판사 직위 자체는 승진의 대상이 될 수 없다는 점, ② 이미 시행된 전면적 법조일원화에 따라 기존과 같은 법관의 단계적 이동이 사실상 불가능해진 상황에서 고등법원 부장판사 직위를 존치시키는 것은 제도의 설계 측면에서도 현실과 부합하지 아니한 점, ③ 고등법원 부장판사로 보임되지 아니한 법관들의 중도사직 등의 문제도 적지 아니한 점, ④ 법관 또한 공무원으로서 국가공무원법상 성실의무 등이 부과됨에도 고등법원 부장판사 직위가 폐지됨으로 말미암아 법관들의 성실한 근무가 불가능하다고 평가한다면 이는 앞서 살펴본 국가공무원법의 규정과 조화를 이루기 어려운 점, ⑤ 이러한 점을 종합하여 과거 이용훈 전 대법원장 재임 시절 대법원은 고등법원 부장판사로의 보임을 중단하였던 사례가 있으며, 이후 양승태 전 대법원장 시절 고등법원 부장판사 보임을 재차 시작하였으나 이는 사법부의 관료화로 이어져 결국 사법농단 사태의 원인 중 하나로 지목되기에 이르렀을 뿐만 아니라 돌이킬 수 없을 정도로 사법의 신뢰가 추락하게 된 점 등을 고려하면, 고등법원 부장판사 직위 폐지의 단점은 사실상 기우에 가깝거나 적어도 그 장점에 비추어

4) 국회 법제사법위원회, 2018. 11., 법원조직법 일부개정법률안 검토보고서, 5쪽

5) 국회 법제사법위원회, 2018. 11., 법원조직법 일부개정법률안 검토보고서, 5-6쪽

6) 국회 법제사법위원회, 2018. 11., 법원조직법 일부개정법률안 검토보고서, 6쪽

미미한 것에 불과함.

■ **고등부장 폐지가 후퇴하지 않기 위해 국회가 법에 명시할 필요 있음**

❖ 이용훈 대법원장 시절 고등부장 보임을 중단하였으나, 양승태 대법원장이 고등부장 보임을 재차 시작하여 개혁을 후퇴시킨 역사적 교훈에 비추어 볼 때, 국회가 법원조직법 개정을 통해 그 폐지를 명문화할 필요가 있음.

IV. 결론

1. 모든 개혁에는 ‘골든 타임’ 이 있음

■ 최초 ‘사법부 블랙리스트’ 사태로 명명된 사법농단의 실태가 세상에 드러난 이후로 2년에 가까운 시간이 경과하였으나, 사법농단 사태의 본질적 해결은 요원한 상태임.

■ 대법원장에게 집중된 사법행정권, 관료적 사법행정은 이번 사법농단 사태의 구조적 원인으로 지목되고 있음. 한국 법원에서 수십 년 동안 강고한 구조로 자리 잡은 사법행정의 문제점을 개혁하는데 국민적 관심이 어느 때보다 높은 시점이라는 점, 국회 사법개혁특별위원회가 설치되었다는 점을 고려할 때 사법행정개혁의 최대 적기는 바로 지금이라고 할 수 있음.

■ 이번 사개특위에서 개혁과제 모두를 이행하는 것이 가장 이상적이겠으나, 현실적으로 어렵다면 적어도 시기가 성숙되어 있고 논의도 깊게 진행되었으며 각 주제별 핵심 개혁과제로 여겨지는 3가지(① 실질적 권한을 가진 “사법행정위원회” 설치 ② “법원행정처 탈관사화”의 명문화 ③ 서열식 인사구조의 핵심으로 여겨지는 ‘고등부장’ 제도의 완전한 폐지) 과제를 먼저 이행하여 개혁의 성과를 이루어야 함. 이는 국회가 부여받은 역사적 소명이라고 할 수 있을 것임.

2. 사법개혁의 완수를 위한 첫걸음 - 3대 핵심과제에 대한 사개특위 성과가 반드시 필요함

- 본 의견서는 위 3대 핵심 개혁과제의 통과 필요성을 중심으로 작성되었으나, 이는 다른 개혁과제가 멈추어야 한다는 것을 의미하는 것은 아님.
- 앞으로 계속 추진해야 할 주요 사법행정개혁 과제로는
 - 중앙집권적 관료사법구조 개혁과 각급 법원 분권화,
 - 각급 법원 사무관리 등을 법원장이 아닌 판사들이 결정하는 제도의 명문화,
 - 전국단위 판사 인사의 점진적 축소,
 - 상고심 제도 개혁,
 - 재판청구권 실질적 보장을 위한 판사 증원,
 - 국민참여재판의 확대,
 - 국민의 사법서비스 접근권 확대,
- 사법부 과거사 정리 등이 있음. 위 과제들은 예전부터 사법개혁의 주요한 과제로 논의되어 왔으나 아직 결실을 맺지 못한 것임.
- 이를 위해서는 정부, 국회, 사법부의 역할이 중요함
- 위와 같은 다수의 사법개혁 의제는 정부/국회/사법부/사회각계/전문가/시민사회가 함께 나서 종합적으로 검토하고 풀어나가야 할 시대적 과제임.
- 사법개혁 의제 완수를 통해, 사법부가 국민의 기본권을 보장하는 보루로서 기능하기를, 사법부가 다수결의 원리로부터 배척받는 소수자의 권리를 옹호하는 기관으로 자리잡기를, 사법부(司法部)가 아닌 사법부(司法府)로서 모든 사안에 대해 헌법과 법률과 법관의 양심에 따라 판결하기를, 그래서 사법부에게 태생적으로 부족한 민주적 정당성을 오직 국민의 신뢰를 통해 충분히 보완할 수 있게 되기를 진심으로 희망함.
- 이번 사개특위가 부여받은 임무는 사법개혁 완수의 첫 걸음을 내딛는 것임. 지금까지의 사법행정의 폐해를 고칠 절실한 시점임. 국민으로부터 중차대한 임무를 부여받은 사개특위가 반드시 그 임무를 완수하여야 할 것임. (끝)

『국민과 함께하는 사법발전위원회』 건의 중
사법행정개혁 관련 사항

사발위 제3차 회의 (2018. 5. 15.)

“주요 사법정책 수립 및 집행에 국민과 법관의 의사를 반영하기 위하여, 민주적으로 구성된 **선진국형 합의제 사법행정 의사결정기구**를 둘 필요가 있습니다.

사발위 제4차 회의 (2018. 6. 8.)

1. 법관인사 이원화 정착과 사법부 관료화 방지를 위하여 **2019년부터 신규 고법부장 보임을 중단**하는 것이 바람직합니다.

이에 따라 신속히 법원조직법을 개정하여, **고등법원 부의 구성원이 고등법원 부장 판사의 직위와 관계없이 재판장이 될 수 있도록** 하여야 합니다.

2. 법관인사의 이원화는 그 인적 구성과 운영 면에서 심급 간 자율성과 독립성을 추구함으로써 각 심급의 법관들이 각자의 역할에 걸맞은 능력을 발휘하고 그에 따른 자공심을 갖도록 운영될 필요가 있습니다.

따라서 **지방법원의 법원장과 수석부장판사는 해당 심급의 법관 중에서 보임**되도록 하는 것이 바람직하며, 그 시기는 인사여건을 고려하되 조속히 실행되어야 합니다. 이 경우 **법원장 보임에는 소속 법관들의 의사가 적절한 방법으로 반영**될 수 있어야 합니다.

사발위 제6차 회의 (2018. 7. 17.)

□ (가칭) 사법행정회의의 권한 범위

1. (다수의견) 법원조직법을 개정하여, **사법행정에 관한 총괄기구**로 (가칭) 사법행정회의를 설치하여야 합니다.

(소수의견) 법원조직법을 개정하여, **사법행정에 관한 심의·의결기구**로 (가칭) 사법행정회의를 설치하여야 합니다. 사법행정회의는 아래와 같은 사항을 심의·의결하여야 합니다.

- 가. 대법원규칙 제·개정 건의
- 나. 대법원 예규·내규의 제·개정
- 다. 예산요구서, 예비금 지출안과 결산보고서의 검토
- 라. 판사의 보직에 관한 기본원칙 승인 및 인사안 확정

마. 사법행정에 관한 중요한 사항으로서 대법원장 또는 위원 3분의 1 이상이 부의하는 사항

2. 대법원의 기관 및 각급 법원은 사법행정회의에 업무계획과 집행결과를 정기적으로 보고하고 사법행정회의가 요구하는 자료를 제공하는 등 사법행정회의의 활동을 지원하여야 합니다.
3. 다만, **법원조직법 개정 전이라도 대법원규칙을 제정하여 대법원장의 사법행정사무에 관한 자문기구로 사법행정회의를 조속히 설치할 필요가 있습니다.**

□ (가칭) 사법행정회의의 소속 및 구성

1. 사법행정회의는 **대법원장을 의장**으로 하고 **대법원에** 둡니다.
2. 사법행정회의의 위원은 **대법원장이 임명**하되, **적정한 수의 외부인사가 참여**함이 바람직합니다. **법관 위원 중 일정수는 전국법원장회의와 전국법관대표회의의 추천**을 받아 임명합니다.
3. 사법행정회의는 **산하에 분야별 상임위원회**를 둘 수 있습니다.

□ 법관인사 기구의 개편

1. 판사의 보직에 관한 심의기구로 **법관으로 구성된 법관인사운영위원회**를 둘 필요가 있습니다.
2. **법관인사운영위원회**의 위원에는 **전국법관대표회의의 추천**을 받은 법관이 포함되는 것이 바람직합니다.
3. 법관인사 운영의 기본원칙을 법관들에게 구체적으로 공개하여야 합니다.

□ 대법원 운영조직과 법원행정처 조직의 분리

1. 최고 재판기관인 **대법원을 운영**하는 조직과 사법행정을 담당하는 **법원행정처의 조직을 인적·물적으로 완전히 분리**하여야 합니다.
2. 이를 위해 **법원조직법을 개정하여 대법원에 사무국을 설치**하는 근거규정을 두고, **대법원과 법원행정처를 장소적으로 조속히 분리**하여야 합니다.

□ 법원행정처(법원사무처)

1. 현행 **법원행정처는 폐지**하고, 사법행정에 관한 집행기관인 **‘법원사무처’**를 설치하는 것이 바람직합니다.
2. **법원사무처에는 상근 법관을 두지 않고** 그 업무는 **전문인력**이 담당하는 것이 바람직합니다.
3. **사법정책 및 재판제도에 관한 연구기능**은 신설되는 **법원사무처로부터 분리**해야 합니다.

사발위 제7차 회의 (2018. 8. 21.)

1. 법관인사 이원화의 완성을 바탕으로 국민들에게 더 좋은 항소심 재판을 제공하기 위하여, **고등법원 재판부의 법관들 사이에 실질적으로 대등한 합의 및 재판진행**이

이루어져야 합니다. 이를 위하여 관련 예규 등의 개정을 통하여 고등법원 합의부의 재판장 보임기준, 사건 배당 비율, 근무평정 방식으로 새롭게 설정하여야 합니다. 또한 그 지원책으로 법관 또는 재판보조인력을 확충하는 등 충실한 심리와 합의를 보장할 방안이 반드시 함께 추진되어야 합니다.

2. 2019년부터 신규 고법부장 보임이 중단된 후에도, 법관의 윤리성과 책무성을 확보하기 위하여, 종래의 제도적 규제와 지원은 해당 법관의 실질적인 업무내용과 역할을 중심으로 그 수준과 대상 범위를 재설정할 필요가 있습니다.
3. 고법판사 임용에 있어서는 법관인사 이원화의 취지에 따라 그 임용대상을 지방법원 법관 이외에 외부에도 개방하고, 고등법원에서 담당할 업무의 특성을 반영한 적성과 자격이 임용기준이 되어야 하며, 사법부 내부의 관료화를 방지하기 위하여 승진방식으로 운영되지 않을 방안이 마련되어야 합니다.

사발위 제9차 회의 (2018. 10. 2.)

1. 법관평가는 공정하고 충실한 재판을 구현하기 위하여 국민의 입장에서 법관의 직무수행에 적합한지 여부를 평가하는 방식으로 행하여져야 합니다.
2. 법관평가에 따른 법관 관료화를 방지하기 위하여, 법관평가 결과를 선발성 보직인사에 광범위하게 활용하는 것을 지양하고, 원칙적으로 법관의 연임심사에서 부적격자를 판단하는데 활용하여야 합니다.
3. 법관의 직무수행을 공정하고 합리적으로 평가하기 위해서는 법원 내부의 재판부 구성원과 법원 외부의 재판관계자 등으로부터 다양한 의견을 들어 법관평가에 실질적으로 반영하여야 합니다.
4. 법관평가의 항목은 법관의 직무수행을 공정하고 합리적으로 평가하면서도, 법관의 국민에 대한 책임을 강화할 수 있는 방법으로 재설정되어야 합니다.
5. 부적격 평가를 받은 법관에게 그 결과가 고지되어야 하고, 해당 법관에게 이에 대한 이의권을 실질적으로 보장하여야 합니다.

사발위 제10차 회의 (2018. 10. 24.)

공정한 법관사무분담은 법관의 독립과 법원에 대한 신뢰, 정의로운 재판을 받을 권리 실현의 기초입니다. 따라서

- [다수의견] 법원조직법 개정을 통해 각급 법원에 사무분담에 관한 의결기구로 법원장 및 판사회의에서 선출된 위원들로 구성된 사무분담위원회를 설치하여
- [소수의견] 대법원규칙 개정을 통해 각급 법원에 사무분담에 관한 자문기구로 판사

회의에서 선출된 위원들로 구성된 사무분담위원회를 설치하여 사법행정을 통한 재판 업무 관여 가능성을 차단하고 사무분담 결정을 공정하고 투명하게 하여야 합니다.

사발위 제12차 회의 (2018. 12. 4.)

법관의 독립 보장과 내부 민주화를 위해 법원조직법을 개정하여, **판사회의의 위상을 종전의 자문기구에서 심의의결기구로 강화**하고, 그 구성과 권한을 명시하는 것이 바람직합니다.