

# 사법제도가 이후의법연구

어디에 있고  
어떻게 만들어야 하는가

---

『사법제도의 이후의 법연구』 법연구개원의 평과와 전망』 심포지엄

일시 | 2021년 9월 25일(토) 10:00-18:00

중계 | 유튜브 참여연대 채널, 민변 채널

주관 | 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터, 민주주의 법학연구회, 법과사회 이론학회, 참여연대

공동주최 | 더불어민주당 서동용 의원, 정의당 심상정 의원, 기본소득당 옹혜인 의원, 더불어민주당 이탄희 의원, 열린민주당 최강욱 의원(가나다순)





## 프로그램

10:00-10:10	개회사	김도형 민주사회를 위한 변호사모임 회장 신옥주 민주주의법학연구회 회장
10:10-12:00	1부	<b>사법농단 진상규명과 책임 묻기</b> - 어디에 멈춰섰고, 무엇이 필요한가 좌장 성창익 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 소장
	발표1	<b>사법농단 진상규명과 책임 묻기 - 법원 중심 검토</b> 류영재 대구지방법원 판사
	발표2	<b>사법농단에 대한 시민사회 대응과 과제</b> 박정은 참여연대 사무처장
	토론1	<b>헌법의 실패, 사법부의 실패, 대통령의 실패</b> 김 정 북한대학교대학원 교수
	토론2	<b>법조관료들의 부정부패행위에 대한 처벌의 역사와 사법농단에 대한 처리의 유사성?</b> 황지태 한국형사·범무정책연구원 연구위원
13:00-15:00	2부	<b>사법농단이 제기한 법원개혁의 과제, 진행과 평가</b> 좌장 문병호 강원대학교 법학전문대학원 교수
	발표1	<b>사법행정제도 개혁의 현황과 과제: 2017년-2018년 법원 자체 개혁에 대한 점검을 중심으로</b> 공두현 서울대학교 법학전문대학원 교수
	발표2	<b>지난 4년간 법원개혁 과제에 대한 우리 사회의 논의와 한계, 향후 개혁 추진에 대하여</b> 서선영 공익인권변호사모임 희망을만드는법 변호사
	토론1	<b>2017년부터 2020년까지의 법원 자체 개혁 논의의 원형과 이론적 배경</b> 차성안 서울시립대 법학전문대학원 교수
	토론2	<b>법원 개혁의 구조적 틀과 정치적 동학</b> 최 선 조선대학교 정치외교학과 교수
15:20-17:20	3부	<b>“사법행정개혁” 입법의 방향</b> 좌장 한상희 건국대학교 법학전문대학원 교수
	발표1	<b>사법행정의 본질과 개혁방향</b> 김도현 동국대학교 법과대학 교수
	발표2	<b>사법행정개혁 입법의 동향과 주요내용: 법원조직법 일부 개정법률안을 중심으로</b> 최유경 한국법제연구원 부연구위원
	토론1	이탄희 더불어민주당 의원
	토론2	<b>‘사법행정개혁’ 입법의 방향 지정토론</b> 박경열 수원지방법원 안산지원 판사
17:20-18:00	종합토론 및 폐회사	좌장 및 폐회사 이국운 법과사회이론학회 회장

법원개혁의 평가와 전망 심포지엄 자료집 목차

02	프로그램
03	목차
04	축사
	1부 발제
13	[1] 사법농단 진상규명과 책임 묻기 - 법원 중심 검토 ! 류영재
94	[2] 사법농단 진상규명과 책임 묻기 - 시민사회단체 대응 중심으로 ! 박정은
	1부 토론
114	[1] 헌법의 실패, 사법부의 실패, 대통령의 실패 ! 김 정
124	[2] 법조관료들의 부정부패행위에 대한 처벌의 역사와 사법농단에 대한 처리의 유사성? ! 황지태
	2부 발제
127	[1] 사법행정제도 개혁의 현황과 과제: 2017년-2018년 법원 자체 개혁에 대한 점검을 중심으로 ! 공두현
159	[2] 지난 4년간 법원개혁 과제에 대한 우리 사회의 논의와 한계, 향후 개혁 추진에 대하여 ! 서선영
	2부 토론
177	[1] 2017년부터 2020년까지의 법원 자체 개혁 논의의 원형과 이론적 배경 -법관 2~3배 대폭 증원론에 대한 관심과 헌신을 호소하며- ! 차성안
197	[2] 법원 개혁의 구조적 틀과 정치적 동학 ! 최 선
	3부 발제
202	[1] 사법개혁의 본질과 개혁방향 ! 김도현
226	[2] 사법행정개혁 입법의 동향과 주요내용: 법원조직법 일부개정법률안을 중심으로 ! 최유경
	3부 토론
240	[2] ‘사법행정개혁’ 입법의 방향 지정토론 ! 박경열
248	MEMO

---

# 축사

---

---

## [축사] 더불어민주당 서동용 의원

---

---

반갑습니다,  
순천광양곡성구례(을) 더불어민주당 국회의원 서동용입니다.

〈사법농단 이후의 법원, 법원개혁의 평가와 전망 심포지엄〉에 오신 여러분, 환영합니다. 바쁜 가운데 기꺼이 좌장을 맡아 주신 성장익 소장님, 문병호 교수님, 한상의 위원님을 비롯해 발표자, 토론자 선생님 한 분, 한 분께 깊이 감사드립니다. 사법개혁에 뜻을 함께하는 심상정, 용혜인, 이탄희, 최강욱 의원님, 그리고 모든 시민 여러분께 존경과 연대의 마음을 전합니다.

사법농단은, 헌법이 보장하는 사법권의 독립, 민주적 기본질서의 가장 핵심을 근본적, 체계적, 조직적으로 흔드는 사건이었습니다. 2심에서 밀린 임금과 소송금액으로 받은 8,640만원을 고스란히 빚으로 만들어 KTX승무원을 극단적으로 선택으로 몰아넣은 일이기도 했습니다. 상고법원 설치 등 양승태 사법부의 사업 관철을 위해 강제징용 재판을 지연시키고 결과를 바꾸려 한 재판거래였습니다.

이처럼 민주질서의 근간을 흔들고 시민의 목숨을 앗아가며 역사를 왜곡한 심각한 사건임에도 사법농단은 우리 사회에 어느새 점점 잊히고 있습니다. 임성근 탄핵소추나 극히 일부 유죄 판결 외에 사법농단 관여자들은 대형 로펌으로 돌아가고, 교수로 복귀하여 학생들을 가르치고 있습니다. 법원은 개혁을 약속했지만 관료제적 사법행정, 입법 로비 등은 변하지 않았습니다.

더 늦기 전에 사법농단이 제기한 사법개혁의 과제들을 정밀하게 점검하고, 개혁을 과감하게 추진해 나가야 합니다. 그래서 오늘 학계와 시민사회, 법조계의 다양한 전문가 분들이 함께해 사법농단 이후의 법원을 진단하고, 앞으로 우리 법원이 나아가야 할 방향에 대해 논의하는 이 자리가 더욱 뜻깊습니다. 이번 심포지엄이 사법개혁을 방향을 세우는 자리이면서 동시에 사법개혁을 위해 시민들이 힘을 모으는 자리가 되기를 희망합니다. 저도 민주주의 원리에 충실한 사법개혁이 이뤄지도록 여러분과 힘을 합치겠습니다. 감사합니다.

---

---

## [축사] 정의당 심상정 의원

---

---

안녕하세요. 정의당 심상정 국회의원입니다.

오늘 '사법농단 이후의 법원, 법원개혁의 평가와 전망'을 진단하는 심포지엄을 당을 넘어서 여러 동료 의원들과 공동주최하게 되어 무척 기쁩니다. 주관해주신 민변 사법센터, 민주주의법학연구회, 법과사회이론학회, 참여연대에도 진심으로 감사드립니다. 긴 시간 할애하여 심포지엄에 참여해주신 모든 분들께도 깊은 감사의 말씀을 올립니다.

첫 촛불이 점화되기 시작했던 2016년 9월이 떠오릅니다. 그로부터 5년이 지나는 동안 개혁의 구호는 요란했지만, 과연 우리 사회의 근본이 바뀐 것이 있나? 이제는 이 질문을 던져야 할 때라고 생각합니다. 그것이 1,700만 촛불에 대한 우리 정치의 의무입니다.

정치권 내에서 검찰개혁과 언론개혁의 목소리는 드높았지만, 상대적으로 사법개혁의 목소리는 주춤했습니다. 자칫 '3권분립'이라는 대원칙을 건드리는 일이 될 수 있어 조심스러웠기 때문입니다. 그러나 '사법개혁'은 특정 정권이나 정치세력의 입맛에 맞는 법원을 만들자는 것이 아니라, 법조인의 양심과 합리성에 기반한 더 옳이 독립된 법원을 만들자는 것입니다.

문재인 정부는 3권분립을 지나치게 의식한 나머지, 임기 초 김명수 대법원장을 임명해 셀프개혁을 요구하는 수준에 그치고 말았습니다. 결과적으로는 개혁다운 개혁은 아무것도 이뤄지지 못했고, 오히려 2011년에 도입된 '법조일원화'마저 퇴행시키려는 움직임이 나타나고 있습니다. 이러한 전례를 다음 정부에서 반복해서는 안 될 것입니다.

민주주의가 법원에만 예외여서는 안 됩니다. 도제식 후배 양성과 수직적 상하관계로 짜여진 사법부의 권력구조를 개편해야 합니다. 대법원장에게 집중된 사법행정권한을 분산하고, 정치와 지나치게 가까운 법원행정처를 '탈상근 판사화' 등을 통해 혁신해야 합니다. 특히, 법원행정처에 집중되어 있는 의사결정, 집행, 연구 기능은 각 분야별로 독립시키는 것이 바람직합니다. 사람 하나 바꿔놓고 기다릴 것이 아니라, '사법행정'에 관해서는 정부가 별도의 기구를 구성해 국민들과 함께 주도적으로 개혁에 나서야 한다고 생각합니다.

저와 정의당은 '사법개혁'에 대한 일관된 의지를 가지고 촛불의 뜻을 대의해왔습니다. 앞으로도 수평화, 분권화, 개방화를 통한 사법부의 민주화를 위해 혼신의 노력을 다할 것입니다. 오늘 심포지엄을 통해 그 구체적이고, 실효적인 방안들이 충실히 검토되고, 제안되기를 기대합니다. 감사합니다.



---

---

## [축사] 기본소득당 용혜인 의원

---

---

오곡이 무르익는 가을입니다. 봄과 여름에 땀 흘린 이들이 그 땀에 값하는 보상을 얻어야 하는 시기입니다. 촛불 시민이 탄생시킨 문재인 정부의 임기가 끝나가는 지금, 시민들은 ‘개혁의 결실’을 기대하고 있습니다. 어떤 개혁 과제는 아직 성과는 미약하지만 정부가 노력은 했다고 할 수도 있습니다. 하지만 사법개혁에 관해서는 문재인 정부는 개혁 노력도 턱없이 부족했고, 그 결과는 개혁 실종으로 나타나고 있습니다.

2017년, 사법농단이라는 초유의 사태가 세상에 드러나고 나서 시민사회는 물론 법원 내부에서도 사법농단의 책임을 묻고 사법행정을 개혁하자는 목소리가 조직되었습니다. ‘법관 블랙리스트’ 사건 진상규명에 힘을 모았던 법관들은 주체적으로 개혁 방향을 모색했으며, 사법 사유화의 핵심이었던 법원행정처 폐지 및 대법원장 권한 축소 등 구조적 문제 해결을 위한 대안을 제시했습니다. 이는 사법농단 사태에 관여한 개인들을 처벌하는 것보다 훨씬 중요했습니다.

하지만 문재인 정부는 김명수 대법원장을 임명한 것 외에는 사법개혁을 위한 적극적 노력을 보여주지 않았습니다. ‘사법부의 독립성’을 내세우는 것은 구차합니다. 사법부가 곧 개혁대상이었기 때문입니다. 문재인 정부는 대통령 직속 사법개혁기구를 설치할 수도 있고 사법개혁을 위한 입법을 추진할 수도 있었지만, 그 어떤 것에도 의지를 보여주지 않았습니다.

물론 정부만 탓할 수는 없는 노릇입니다. 21대 국회에는 사법개혁을 누구보다 고민하는 이탄희 더불어민주당 의원님을 비롯해 여러 의원들이 법원조직법 개정안을 발의했습니다. 하지만 국회가 사법개혁에 대한 사회적 요청을 충분히 수렴하고 또 행동하고 있다고 하기에는 부끄럽습니다. 물론 여기에 관해서는 저도 반성하고 있습니다.

정부의 무책임과 국회의 무관심 속에 사법농단 관여자들이 속속 복귀하고 있습니다. 사법개혁의 필요성에 대한 사회적 열망도 점점 식어가고 있습니다. 막다른 길에 다다른 잠시 숨을 고르고 지나온 길을 되돌아보아야 합니다. 사법개혁 과정이 어디서부터 정체되었고 어디서부터 새로 개혁을 풀어가야 하는지 점검해야 합니다.

오늘 <법원개혁 심포지엄>은 그러한 문제의식에서 준비했습니다. 무엇이 개혁의 진전을 가로막았는지, 해결되지 못한 쟁점은 무엇인지 숨김없이 펼쳐놓고 치열하게 토론해보자는 것입니다. 그리하여 최소한 사법개혁의 올바른 방향을 다음 정부에 제시해줄 수 있

어야 합니다. 오늘의 모든 발표와 토론은 사법개혁을 위한 소중한 씨앗이라고 여겨 진지하게 듣겠습니다. 끝으로, 이 심포지엄을 함께 주최해주신 여러 의원님 그리고 심포지엄을 주관하신 민변 사법센터, 민주주의 법학연구회, 법과사회이론학회, 참여연대에 진심으로 감사드립니다.

기본소득당 국회의원

용 혜 인

---

---

## [축사] 더불어민주당 이탄희 의원

---

---

안녕하세요 더불어민주당 경기도 용인정 국회의원 이탄희입니다.

법원개혁 심포지엄 “사법농단 이후의 법원, 어디에 있고 어떻게 만들어야 하는가”에 참석해주신 내빈 여러분께 환영과 감사의 말씀을 올립니다. 특히 오늘 심포지엄을 준비해주신 관계자 여러분과 발제 및 토론을 맡아주신 분들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

법원관료주의, 판사순혈주의 우리 법원을 나타내는 두 단어입니다. 대한민국은 법조일원화 국가 중에서 유일하게 판사를 필기시험으로 뽑고, 또 유일하게 판사를 대의기관의 관여 없이 법원 자체적으로 뽑는 나라입니다.

판사의 상은 사법농단 판사들처럼 필기시험만 잘 보고, 손 빠르고, 뒷사람 말 잘 듣는 사람으로 설정되어 있습니다. 이것을 바꿔 달라는 사회적 요구가 오래전부터 있었고, 양승태 행정처의 사법농단 이후 법원개혁에 대한 국민적 열망은 더욱 커졌습니다.

우리 사회가 원하는 판사의 상은 다양한 사회적 경험과 퍼블릭 마인드를 갖춘 사람, 인간과 사회에 대한 이해가 깊은 사람, 평범한 시민들의 현실을 아는 사람으로 변화하고 있습니다.

유신헌법이 제정된 이래 지난 50년간 법원개혁의 핵심인 판사선발제도를 누구도 바꾸지 못했습니다. 교육지책으로 지난 2011년 국회사법개혁특위에서 여야합의로 판사임용 경력을 단계적으로 10년으로 늘려 기존의 판사들과 다른 인재들이 법원으로 유입될 수 있는 현 제도를 도입했습니다.

그 취지에 따라 오늘도 수많은 젊은 법조인들이 국가기관, 공공 서비스 분야, 시민사회 단체, 지역변호사 등 다양한 영역에서 현장의 경험과 퍼블릭 마인드를 쌓아가고 있습니다. 이에 5년 경력 변호사가 판사로 임용된 비율이 2017년 6%에서 2020년 84%로 급증하였습니다. 제도에 맞춰 조금씩 변화하고 있습니다.

이번 심포지엄이 법원개혁의 현 상황을 진단하고 진일보할 방안을 찾는 소중한 자리가 되었으면 합니다. 개혁의 불씨가 꺼지지 않도록 끝까지 함께하고 힘을 보태겠습니다. 감사합니다.

---

---

## [축사] 열린민주당 최강욱 의원

---

---

반갑습니다. 열린민주당 국회의원 최강욱입니다.

4년 전 새 정부 출범 당시, 연이어 터져 나온 법조게이트는 낙후된 우리 사법시스템의 실체를 적나라하게 보여줬습니다. 사법부는 국민의 신뢰를 잃었고, 대법원장이 구속되는 헌정 사상 초유의 사건까지 벌어졌습니다.

김명수 대법원장은 대대적인 법원 개혁을 약속했고, 국회와 학계, 시민사회의 사법개혁에 대한 목소리는 계속되어 왔습니다. 그러나 개혁 방향에 대한 사회적 논의가 지속되고 있는 지난 수년간 이에 부응하는 법원의 변화는 더디기만 합니다. 법관의 독립과 사법행정 개편에 대한 필요성은 강조되고 있지만, 법원 스스로의 개혁은 제자리에 머물고 있습니다.

국민들은 과연 “법 앞에 만인이 평등한 대한민국”을 위해 법원이 바뀌고 있는지 묻고 있습니다. ‘법관중심’의 법원이 아닌 ‘국민중심’의 법원으로 변화하고 있는지 묻고 있습니다.

그러나 개혁의 물줄기는 강물과도 같습니다. 아무리 막으려 해도 끊어지지 않고 굽이쳐 바다로 흘러갑니다. 법원은 사법불신, 로또재판, 유전무죄, 전관특혜에 대해 “오해다”라는 획일적인 자세를 취할 것이 아니라, 진정성 있는 해결방안을 스스로 모색해야 합니다. 스스로 동력을 만들지 못하겠다면, 외부에서 부는 변화의 바람에 저항해선 안 될 것입니다.

사법개혁의 궁극적인 목표는 “국민에게 보다 나은 사법서비스를 제공하는 것”입니다. 아직도 사법절차의 민주적 정당성 확보 방안, 법관 인사제도 개편, 재심제도 확대, 재판소원 도입, 법조일원화 정착, 법원행정처 개편, 법관 증원 등 사법개혁 과제는 산적합니다.

촛불 시민과 함께 사법개혁을 다짐하며 시작한 문재인 정부가 마지막 해에 접어들었습니다. 현시점에서 대한민국의 사법개혁이 어디에 머물러 있는지 점검하고, 앞으로의 방향과 과제를 점검해야 할 때입니다.

이번 심포지엄이 사법개혁의 불씨를 다시 살리고 이어나가는 중요한 발화점이 되기 바랍니다. 오늘 논의된 고견들을 잘 참고하여 법원이 다시금 국민의 인권을 지키는 보루로 자리매김할 수 있도록 국회 법제사법위원회 위원으로서 소임을 다 하도록 하겠습니다.

오늘 심포지엄을 열기까지 많은 분의 도움이 있었습니다. 좌장을 맡아주실 민변 사법센터의 성장익 민변 소장님, 강원대 문병호 교수님과 참여연대 사법감시센터 한상희 위원님, 발제해주실 대구지법 류영재 판사님, 참여연대 박정은 사무처장님, 서울대 공두현 교수님, 서선영 변호사님, 동국대 김도현 교수님과 한국법제연구원 최유경 부연구위원님, 그리고 마지막으로 토론자로 참여하시는 북한대학원대 김정 교수님, 한국형사정책연구원 황지태 연구위원님, 서울시립대 차성안 교수님, 조선대 최선 교수님, 수원지법 박경열 판사님과 이탄희 의원님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

국회의원 **최강욱**  
(열린민주당 당 대표, 국회 법제사법위원회 위원)



# 1부

류영재(대구지방법원)

## 1. 전조

### 가. 2017. 2. 9. 국제인권법연구회 소속 김영훈 판사의 전국 판사 대상 법관 인사제도 설문조사 실시

- 2017. 3. 25. 예정된 국제인권법연구회와 연세대학교 공동학술대회 ‘국제적 비교를 통한 법관인사제도의 모색-법관 독립강화의 관점에서’의 발표를 위해 김영훈 판사가 대법원장 및 대법관 포함 전국의 판사들에게 법관인사제도 설문조사를 위한 코트넷 메일을 발송함

### 나. 2017. 2. 13. ‘중복가입한 전문분야연구회 탈퇴 등에 관한 안내 말씀’ 공지(이하 ‘중복가입 해소조치 공지’라 함) 게시

- 법원행정처 전산정보관리국장 명의로 게시됨. 내용은, 예규에 따라 전문분야연구회 중복가입을 허용하지 않을 방침이므로 2017. 3. 6.까지 자율적으로 중복가입을 해소하여야 하며 그 이후부터는 뒤에 가입한 연구회들을 강제탈퇴시키겠다는 것. 참고로 전문분야연구회 중복가입을 금지한 예규는 공지로부터 10년가량 적용되지 않아 사문화된 것으로 인식된 규정이었으며, 국제인권법연구회는 당시 전문분야연구회 중 가장 늦게 만들어진 연구회였음.
- 중복가입 해소조치 공지 게시 이후, 위 내용대로 강제탈퇴가 이루어질 경우 신생연구회로서 가장 큰 타격을 입을 가능성이 높았던 국제인권법연구회 소속 판사들의 문제제기 글들이 코트넷에 게시됨. 판사들의 의견 수렴 없이 실시하는 전문분야연구회 중복가입 해소조치 실시의 부적절함과 전문분야연구회의 중복가입 금지를 규정한 예규 조항 자체의 비합리성에 많은 판사들이 동의하는

댓글을 달았음.

- 2017. 2. 20. 중복가입 해소조치 실행을 연기하고 전문분야연구회 발전 방안을 위한 의견을 수렴하겠다는 취지의 공지가 게시됨.

## 2. 이탄희 판사 사직서 제출, 반려, 원법원 복귀

### 가. 2017. 2. 16. 이탄희 판사 사직서 제출 및 반려

- 법원행정처 제2기획심의관으로 발령되었던 이탄희 판사가 사직서를 제출함.
- 사직서 제출 이유로는 법원행정처 소속 판사(이규진 당시 양형위원회 상임위원과 제1기획심의관 등)들로부터 ‘국제인권법 소속 판사들의 뒷조사 파일이 비밀번호 걸린 상태로 기획조정실 심의관 컴퓨터에 저장되어 있다’는 말과 ‘이탄희 판사를 기획심의관으로 발령한 목적 중에 국제인권법연구회 소속 판사들의 여론을 관리하기 위함도 있다’는 말을 듣고 판사로서 그런 업무를 수행하거나 묵인할 수 없다고 판단했기 때문이라고 함.
- 다만, 이탄희 판사의 사직서 제출은 시기나 경위상 매우 이례적이었으므로 무마 시도가 강하게 있었고 결국 반려됨.

### 나. 2017. 2. 20.경 이탄희 판사 원법원(수원지방법원 안양지원) 복귀

- 법원행정처는 이탄희 판사의 사직 의사를 반려하고, 이 판사의 법원행정처 파견근무를 취소한 후 원 법원으로 복귀시킴. 일련의 인사명령은 공개되지 아니함.

## 3. 소위 ‘사법행정권 남용 의혹’ 제기 및 1차 진상조사

### 가. 2017. 3. 6.자 경향신문 보도

- “법원행정처가 법관인사제도에 관한 판사들의 설문조사 결과가 발표될 국제인권법연구회 공동학술대회를 축소하기 위하여 이탄희 판사에게 연구회 관련 부당한 지시를 하였다. 이에 반발한 이탄희 판사가 항의하자 이탄희 판사를 원 법원에 복귀시켰다”라는 취지의 기사.

### 나. 2017. 3. 7.자 고영한 법원행정처 처장의 해명 공지



○ 법원행정처는 이탄희 판사에게 연구회 활동과 관련하여 어떠한 지시도 하지 않았다.

○ 이탄희 판사의 겸임해제 인사발령은 이탄희 판사의 법원행정처 근무 불희망 의사에 의하여 내려진 것이고 구체적 불희망 사유는 본인이 공개되길 원하지 않으므로 언급할 수 없다.

#### 다. 2017. 3. 7. ~ 2017. 3. 29. 판사들의 진상조사 촉구 및 판사회의 개최

○ 경향신문 보도 내용에 관하여 2017. 3. 7.부터 최한돈 판사, 김형연 판사 등의 진상조사 촉구 글이 게시됨. 김형연 판사의 2017. 3. 8.자 대법원장에 대한 진상조사 촉구 글에는 200여명의 판사들이 댓글로 동의의 의사를 표시함.

○ 2017. 3. 9.자 전국 법원장 간담회에서 경향신문 보도 내용에 대한 조사기구를 구성하여 진상조사를 하자는 결론이 내려짐.

○ 2017. 3. 13. 인천지법 단독판사회의를 시작으로 2017. 3. 29.까지 전국 9개 법원 14개 판사회의가 개최되어 ① 사법행정권 남용 의혹의 심각성 확인, ② 민주적 정당성과 공정성을 갖춘 진상조사 기구 발족 요구, ③ 진상규명 및 책임과 재발방지대책 마련 요구 등을 의결하고, 이인복 1차 진상조사위원장의 요구에 따라 조사위원 후보자를 추천함.

#### 라. 1차 진상조사위원회 구성 및 진상조사 실시

○ 2017. 3. 13. 양승태 대법원장, 이인복 당시 사법연수원 석좌교수에게 진상조사 요청 및 조사 권한을 위임함. 이인복 진상조사위원장은 판사들에게 조사위원 추천을 의뢰함.

○ 2017. 3. 22. 1차 진상조사위원회가 구성(이인복, 성지용, 고연금, 이화용, 안희길, 김태환, 구태회)되어 2017. 3. 24. 조사 개시함.

○ 한편, 각급 법원에서 판사회의 대표자 또는 진상조사위원 후보자로 추천되었으나 진상조사위원이 되지 못한 판사들이 각급법원 판사회의 의결사항의 구현(진상규명, 책임조치 및 재발방지)을 위해 활동하는 자발적인 결성체를 구성함. 이후 전국판사대표회의 설립의 구심점이 됨.

#### 마. 2017. 4. 7. ‘판사 블랙리스트’ 의혹 언론보도

- “이탄희 판사가 이규진 상임위원으로부터 ‘법원행정처 기획조정실 컴퓨터에 판사 뒷조사 파일이 비밀번호가 걸린 채로 관리되고 있다’라는 취지의 말을 들었다”

#### 바. 2017. 4. 18. 1차 진상조사결과 발표 내용

- 법원행정처의 국제인권법연구회 견제 조치가 2015. 7.경부터 2017. 2.경까지 시행되었고, 부적절한 사법행정권 남용으로 판단된다.
  - ① 2015. 7.경 국제인권법연구회 산하 ‘인사모’ 법관윤리위반 선제적 검토(인사모 활동 개시 이전에 검토함)
  - ② 당시 국제인권법연구회 회장이었던 이규진 양형위원회 상임위원(2015. 1. 부터 2016. 12.까지 국제인권법연구회 회장 역임, 2015. 2. 양형위원회 상임위원 위촉)이 실장회의와 주례회의 등에 인사모 활동을 보고함.
  - ③ 2017. 1.경 국제인권법연구회의 법관인사제도에 관한 공동학술대회 대응 방안(폐지, 축소, 연기 등)을 논의함. 공동학술대회 대응 방안으로 국제인권법연구회에 대한 제재 조치의 필요성이 긍정됨. 국제인권법연구회 제재 조치로서 전문분야연구회 중복가입 해소조치가 승인되어 2017. 2.경 코트넷에 공지 게시됨.
- 판사 블랙리스트 파일은 존재하지 않는다.
  - : 기획심의관 컴퓨터 조사는 하지 않은 상태에서 내린 결론.
  - : 근거로는, ① 이탄희 판사가 말한 ‘뒷조사 파일’은 이규진 실장이 실장회의 및 주례회의에 보고용으로 제출한 공동학술대회 대책 문건이었던 것으로 보임, ② 기획조정실은 판사 뒷조사 파일을 작성하는 업무를 하지 않음.
- 이탄희 판사에 대한 법원행정처 검임해제 조치는 이 판사의 의사에 부합하는 조치였으므로 정당하다.

### 4. 전국법관대표회의

#### 가. 2017. 4. 24. 전국법관대표회의 개최 제안 및 전국 법원 판사회의 개최

- 1차 진상조사결과보고서 발표 이후 많은 판사들이 진상조사결과의 미비점(특히 물적조사 미실시 부분)과 조사 결과에 따른 책임 조치 및 재발방지대책 마련의 필요성을 지적하는 글을 올리고 댓글로 동의의 의사를 표시함.

- ‘각급 법원 판사회의 대표자 또는 조사위원 추천 후보자’ 모임에서 위와 같은 점을 지적하며 ‘전국법관대표회의 개최’를 제안함. 162개의 동의 댓글이 달림.
- 2017. 4. 26. 서울동부지방법원 판사회의를 시작으로 24개 법원에서 각급 판사회의(배석, 단독, 부장)가 개최되어 ① 물적 조사를 포함한 추가조사의 필요성과 ② 전국법관대표회의 개최를 지지하는 의결을 함.
- 위 판사회의 개최와 함께 법원 각급 판사회의에서 선출된 대표자들이 전국법관대표회의 준비 모임을 결성함.

**나. 2017. 5. 17. 양승태 대법원장, 진상조사 결과를 법관 공직자윤리위원회에 회부 + 전국법관대표회의 개최 지원 의사 공지(이후 고등법원을 포함한 모든 법원에서 대표자를 선출함) + 대표회의 지원을 위한 익명게시판 신설**

**다. 2017. 6. 19. 제1회 전국법관대표회의 개최 및 의결사항**

- 임시회칙 의결 및 의장단 구성
- 추가조사 실시 : 현안조사소위원회 구성 및 대법원장의 조사 권한 위임 촉구, 1차 진상조사위원회 조사 기록 및 자료 제출 촉구, 법원행정처 컴퓨터 및 저장매체 증거보전 촉구, 조사방해자 직무 배제 촉구.
- 현안조사소위원회 구성(최한돈, 최은주, 고승일, 오현석, 류영재)
- 전국법관대표회의 상설화 : 전국법관대표회의 상설화 소위원회 구성 및 대법원 규칙 제정 건의
- 사법행정권 남용 책임조치 촉구 : 대법원장에 대한 사법행정권 남용 행위자 책임조치 이행 계획 발표 촉구 및 주례회의·실장회의 참석 사법행정담당자들의 사법행정업무 배제 촉구

## 5. 추가조사 난항

**가. 2017. 6. 27. 공직자윤리위원회(위원장 전효숙) 심의의견 발표**

- 법원행정처의 국제인권법연구회 견제조치는 사법행정권 남용 및 법관의 품위

유지위반에 해당한다.

- 이규진 판사에게는 징계청구의 조치를, 고영한 법원행정처장에게는 주의경고의 조치를 각 권고함.

#### 나. 2017. 6. 28. 양승태 대법원장의 추가 조사(물적 조사 포함) 거부 공지

- 전국법관대표회의 상설화 결의 수용
- 전국법관대표회의 결의 중 추가 조사 (물적 조사 포함) 및 책임조치 결의 수용 거부
- 사법행정권 남용 관여 법관의 책임조치에 대해서는 공직자윤리위원회의 결정 수용

#### 다. 판사들의 추가 조사(물적 조사) 촉구

- 차성안 판사 다음 아고라 청원글 게시, 남인수 판사 국정조사 촉구 글 게시
- 2017. 6. 20. 현안조사소위원회 활동 개시 : 조사 권한 위임을 받지 못하였으므로, 현재까지의 경과 정리, 1차 진상조사위원회의 조사보고서에 대한 내용 분석, (조사 권한 위임을 전제로) 향후 조사계획(물적 조사 중심으로 증거보전에서부터 포렌식 절차까지)에 관하여/ 2017. 7. 13. 법원행정처 차장과 면담
- 2017. 7. 20. 현안조사소위원회 위원장 최한돈 판사 추가조사 촉구를 바라며 사직서 제출
- 2017. 7. 21. 진상조사위원회, 현안조사소위원회에 판사 블랙리스트 관련 부분의 조사기록 재검토 및 논의 제안 -> 현안조사소위원회, ① 추가조사의 목적은 1차 진상조사의 당부 판단이 아니고, ② 추가조사의 범위가 판사 뒷조사 파일 존부에 한정되지 않으며, ③ 조사는 관련자의 동의 없이 이루어져야 하고, ④ 현안조사소위원회가 진상조사위원회와 추가조사에 관해 임의로 협의할 권한이 없음을 이유로 제안 거부
- 2017. 7. 24. 제2회 전국법관대표회의 개최 및 의결 내용(추가조사 필요성 선언)
  - ① 대법원장의 추가조사 결의 거부 및 법관의 사직서 제출 초래에 유감을 표함
  - ② 대법원장에게, 추가조사 결의를 수용하여 현안조사소위원회에 조사권한 위

임하고 자료를 제출 및 증거보전할 것을 재촉구

③ 대법원장의 변경 무관 사법행정권남용 의혹 해소 노력이 지속되어야 함을  
확인

○ 2017. 8. 8. 현안조사소위원회 대법원장에 물적 조사를 위한 컴퓨터 저장매  
체 등 조사대상의 보관 여부에 관한 질의 및 조사대상 증거보전조치 요구

○ 2017. 8. 8. 전국법관대표회의 제도개선 특별위원회 출범(사법행정권 남용 재  
발방지)

○ 2017. 8. 10. 전국법관대표회의 의장 이성복, 대법원장 면담 요청

○ 2017. 8. 10. 오현석 판사 사법부의 추가조사 및 진상규명 중단 관련 참회  
금식

○ 2017. 8. 17. 현안조사소위원회 대법원장에 물적 조사를 위한 증거보전조치  
재요구

○ 2017. 9. 11. 제3회 전국법관대표회의 개최 및 의결 내용(추가조사보다는 재  
발방지대책마련 중심으로 회의 진행됨)

① 사법행정 기록물의 생산 및 관리가 관련법에 따라 이루어져야 함을 촉구

② 제도개선 특별위원회 제1분과 발의 의안 : 사법행정의 재판 지원 중심 운영  
원칙 확인, 사법행정의 법관 독립 보장 및 국민의 공정한 재판 받을 권리  
기여 책무 확인, 투명하고 민주적으로 운영되는 사법행정 및 사법행정 권한  
분산 등 필요성 확인

③ 제도개선 특별위원회 제2분과 발의 의안 : 고등법원 부장판사 보임 폐지 및  
법관 인사 이원화 추진 필요성 확인, 법관 사무분담 절차 개선 필요성 확인,  
법관의 독립을 해치지 않도록 근무평정 개선할 필요성 확인, 법관 전보인사  
최소화 및 장기근무제도 시행 필요성 확인

**6. 2017. 9. 25. 양승태 대법원장 퇴임 / 2017. 9. 25. 김명수 대법원장 취  
임**

**7. 2017. 11. 3. 김명수 대법원장의 2차 추가조사 결정 공지 게시**

(2017. 11. 6. 사법제도 개혁을 위한 실무준비단 구성)

## 8. 2차 추가조사위원회 구성 및 조사결과 발표

### 가. 2017. 11. 15. 추가조사위원회 구성(민중기, 성지용, 최한돈, 최은주, 안희길, 김형률, 구태회)

(2017. 12. 4. 제4회 전국법관대표회의 개최 : 사법개혁 중심 의결-사법정책에 국민과 법관들 의사 반영, 사법행정 절차 투명화, 집중된 법원행정처 기능 분산, 법원행정처 구성 양식 변화, 상설 법관독립위원회 설치, 법관 사무분담 절차 개선, 법관 근무평정 개선)

### 나. 2017. 12. 8. 추가조사위원회 조사대상(4대 컴퓨터의 각 저장매체) 보존 조치 완료 보고

### 다. 2017. 12. 12.~12. 18. 판사들 사이에서 추가조사위원회의 컴퓨터 조사의 적법성 관련 토론이 벌어짐(현안조사소위원회의 문서파일 작성자 동의 없는 업무용 컴퓨터 조사 위법성에 관한 법리검토 소개)

### 라. 2017. 12. 26. 추가조사위원회 2차 활동 결과 보고

- 4대 컴퓨터의 기존 행정처 근무 법관들의 동의와 참여를 기다리며 컴퓨터 조사 개시하지 못함 → 기존 사용 법관들이 조사에 동의하지 않음.
- 업무용 컴퓨터의 업무상 작성된 문서 중 사법행정권 남용과 관련 있는 문서만 문서 생성 시기 제한 및 관련 키워드 검색으로 추출하여 열람하는 방식으로 기존 행정처 근무 법관들의 동의 없이 물적 조사 개시하기로 결정함.
- 임종헌 전 법원행정처 차장 사용 컴퓨터의 저장매체는 법원행정처의 제공 거부로 인해 조사하지 못함.

(2017. 12. 27. 사법제도 개혁을 위한 실무준비단 결과 보고: 좋은 재판을 위한 사법혁신위원회 출범 권고)

### 마. 2018. 1. 22. 추가조사위원회 조사 결과 보고

- 법원행정처의 판사 사찰 및 각종 법관 독립 침해 사법행정권 남용 관련
  - ① 법관들에 대한 자의적 성향 분석+리스트 작성+그룹별 분류

- ② 그룹으로 분류된 법관 사찰(거점법관 등을 활용하여 비공식적 방법으로 사적 정보 등 수집 및 취합)
- ③ 그룹으로 분류된 판사 중 '강성'으로 분류된 법관 제외하기 위한 사법행정위원회 위원 추천리스트 작성 및 배포
- ④ 그룹으로 분류된 판사의 의장 당선을 막기 위한 중앙 단독판사회의 의장 선출 대응방안 마련
- ⑤ 판사들의 사찰 카페 사찰 및 소멸 방안 마련+카페 이용 법관 규제를 위한 법관윤리강령 권고의견 수립 방안 마련
- ⑥ 국제인권법연구회 소멸 로드맵 작성 및 일부 실행(중복가입강제탈퇴조치 등)

○ “원00 전 국정원장 판결 선고 관련 각계 동향(소위 ‘원세훈 문건’)” 발견

① 1항 ‘BH’

- ▶ 청와대에서 2심 선고 전 항소기각을 기대하며 법원행정처에 전망을 문의하였다.
- ▶ 법원행정처는 우회적, 간접적 방법으로 재판부의 의중을 파악하려고 노력 중이고 재판결과에 대해 행정처도 불안해하고 있다고 알려졌다.
- ▶ 우병우 당시 청와대 민정수석은 원세훈 재판의 전원합의체 회부를 희망한다.

② 6항 ‘향후 대응 방향’

- ▶ 항소심 판결과 1심 판결 면밀 검토 필요
- ▶ 이 사건 파일의 증거능력 인정 여부가 핵심 쟁점(파일들로 인정되는 사실관계는 매우 구체적이므로 그 사실관계를 놓고 법리로 선거운동에 해당하지 않는다고 판단하기는 쉽지 않다)
- ▶ 향후 정무적 대응 방향에서 대법원이 이니셔티브를 쫓 수 있고 상고법원과 관련한 중요 고비를 넘길 수 있도록 추진을 모색하는 방안 검토 가능.

(참고, 원세훈 사건은 1심에서 무죄 선고된 후 2심에서 유죄 취지로 파기자판되었고, 상고심에서 대법원 전원합의체에 회부되어 2심의 판결을 파일의 증거능력 인정되지 않는다는 취지로 파기됨)

**9. 2018. 1. 23. 대법관회의에서 ‘원세훈 대법원 전원합의체 판결은 외부의 영향을 받지 않았다’는 취지의 입장문 발표.**

**10. 2018. 1. 24. 대법원장 대국민 담화**

“조사결과를 보완하고 공정한 관점에서 조치방향을 제시할 수 있는 기구를 구성하겠

다”

## 11. 특별조사위원회 구성 및 조사결과 발표

가. 2018. 2. 12. 3차 특별조사위원회 구성(안철상, 노태악, 이성복, 정재현, 구태회, 김흥준)

(2018. 3. 16. 국민과 함께하는 사법발전위원회 개최)

[2018. 4. 9. 2018년 제1회 전국법관대표회의 개최 및 의결 - 국민의 법원에 대한 권리와 사법부의 책임에 관한 선언(사법행정권 남용 사례 철저조사 촉구 및 재발방지 노력 다짐)/ 전보인사 축소 및 권역법관제도 시행 촉구]

나. 2018. 5. 25. 조사결과보고서 게시

## 12. 특별조사위원회 조사결과 내용 정리

### 가. 조사 대상 주요 의혹

- 1) 인사모 모임 동향 파악 및 개입
- 2) 국제인권법학회 공동학술대회 개입 등
- 3) 사법행정위원회 후보 성향 분석과 추천 개입 등
- 4) ‘이판사판야단법석’ 카페 동향 파악 및 자발적 폐쇄 유도
- 5) 법관에 대한 성향·동향 파악
- 6) 서울중앙지법 단독판사회의 의장 선거 개입 등
- 7) 원세훈 전 국정원장 사건의 재판부 동향 파악
- 8) 통상임금 전원합의체 판결 관련 청와대 동향 파악
- 9) 긴급조치 손해배상 1심 판결 관련 징계 검토
- 10) 기타 재판의 독립을 침해하거나 훼손한 의혹

### 나. 주요 내용(별지 요약본 참조).

#### ○ 재판개입 관련

- ① 원세훈 전 국정원장 사건 관련 : 항소심 재판부 동향 파악 문건/ 상고법원 등 현안 처리를 두고 원세훈 전 국정원장 사건의 항소심이 유죄 선고될 경우와 무죄 선고될 경우를 나누어 대응방안 수립 : 항소심 유죄 선고시 전교조 법외노조 통보처분 효력 집행정지 사건 등 청와대 관심 사법 현안 신속 처리 방침 등/ 원



세훈 전 국정원장 사건 재판 법리 분석 보고서 작성(무죄 취지) 후 담당 대법원 재판연구원에 전달

- ② 긴급조치 손해배상 1심 판결이 그 전 선고된 대법원 소부 판결과 다르게 인용으로 선고되자 해당 판사에 대한 징계를 검토함.
- ③ 상고법원 입법 추진을 위한 청와대 설득 방안 : 긴급조치 국가배상 사건, 전교조 법외노조 통보처분 효력정지 부인, 통상임금, 키코, ktx 승무원 정리해고, 철도노조 파업사건 등 각종 사건들을 정부 운영에 대한 사법부의 구체적 협력 사례로 제시한 문건(“물밑에서 튀는 판결이 나오지 않도록 조율하고 있다”)
- ④ 통합진보당 지방의원 관련 제소 관여 검토 문건 : 통합진보당 지방의원 관련 지위상실 행정소송을 법원이 지방자치단체장으로 하여금 제기하도록 하는 방안, 소제기 후보지역, 소제기시 바람직한(?) 판결 법리 검토, 지방자치단체의 구체적 제소 방법(청구취지 및 이유 포함)을 제시하는 설명 문건임.
- ⑤ 전교조 법외노조 통보처분 효력 집행정지 재항고 사건의 인용 여부와 시점 등에 따른 득실 분석(주로 청와대와의 관계 설정 및 상고법원 설립 추진과 관련된 득실임), 위 재항고 사건의 기각(전교조 승소)은 양측에 손해가 될 것이고 재항고 인용(청와대 승소)은 양측에게 이득이 되며 결정시점은 대법원의 이득을 최대화할 시점으로 통진당 위헌정당해산심판 선고시일 이전에 결정할 것을 검토함. 인용시 청와대는 대법원을 국정운영의 동반자로 평가할 것이고 대법원은 반대급부로 상고법원 입법추진 적극 협조 요청을 할 수 있다고 분석함.
- ⑥ 이병기 청와대 비서실장이 산케이 신문 기자 출국정지기간연장처분 집행정지신청 사건의 항고심에 대해 4. 15.까지 결정 보류 요청/ 강제징용 피해자 손해배상 사건의 청구기각 취지의 파기환송 판결 기대/ 원세훈 사건 전원합의체 판단 기대

○ 판사사찰 관련

- ① 사법개혁 관련 글을 자주 게시한 판사들 명단 작성 및 그룹 분류
- ② 차성안 판사 재산정보 열람, 법관윤리위반 여부 검토, 주변인을 통한 회유 시도 등.
- ③ 판사들 익명게시판 사찰 및 여론 관리 시도 등
- ④ 인권법연구회 견제 및 대응

## 다. 결론

- 심각한 사법행정권 남용 결과가 발견됨.
- 형사범죄혐의는 성립하지 않음

### 13. 2018. 6. 1.자 양승태 전 대법원장 사법행정권 남용 의혹 전면 부인 기자회견

### 14. 2018. 6. 1. 의정부지방법원 단독판사회의 개최를 시작으로 2018. 6. 8. 까지 14개 법원 19개의 판사회의가 개최됨.

- 대부분의 의결사항에는 공통적으로 사법행정권 남용 사태에 대한 책임, 사죄, 심각성 확인과 재발방지대책 마련의 필요성이 들어가 있음.
- 15개의 판사회의에서 명시적인 수사촉구를 하거나 형사조치를 포함한 법적 책임 추궁의 필요성을 선언함
- 1개의 판사회의(서울고법 부장판사회의)에서는 사법행정권 남용 사태에 대한 책임통감과 재발방지대책을 주문하면서, 수사시 재판독립침해가 우려됨을 밝힘.
- 3개의 판사회의에서는 파일 공개 및 조사자료 보존을 촉구함

### 15. 2018. 6. 5. 특별조사단 3차 조사보고서 인용 문건 98개 공개(조사보고서 검토 문건은 410개임)

### 16. 2018. 6. 7. 전국 법원장 간담회 개최

- 사법행정권 남용의 심각성과 책임 통감
- 사법부에서 고발 수사의외 등의 조치를 취하는 것은 부적절함
- 근거없는 재판거래 의혹제기에 대한 우려 표명
- 사법개혁 필요성 확인

### 17. 2018. 6. 11. 사법행정권 남용 사태에 관한 전국법관대표회의의 선언

- |                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 우리는 법관으로서 이번 사법행정권 남용 사태에 관하여 책임을 통감하고, 국민 여러분께 머리 숙여 사죄드린다.</li><li>2. 우리는 이번 사법행정권 남용 사태로 주권자인 국민의 공정한 재판에 대한 신뢰 및 법관 독립</li></ol> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

이라는 헌법적 가치가 훼손된 점을 심각하게 우려한다.

3. 우리는 이번 사법행정권 남용 사태에 대하여 형사절차를 포함하는 성역 없는 진상조사와 철저한 책임 추궁이 필요하다는 데 뜻을 같이 한다.
4. 우리는 사법행정권 남용 사태가 되풀이되지 않도록 근본적이고 실효적인 대책을 조속히 마련하여 실행할 것을 다짐한다.

18. 2018. 6. 15. 김명수 대법원장 사법행정권 남용 의혹 관련 자료 영구보존 및 수사 협조 약속 / 2018. 6. 15. 대법관 일동 의견 표명[재판과 사법행정은 엄격히 분리된다 + 대법원 재판의 독립에 관하여 어떠한 의혹도 있을 수 없다]

19. 검찰 수사개시 (당시 검찰총장 문무일, 서울중앙지검장 윤석열)

20. 2018. 7. 23. 전국법관대표회의 개최 : 미공개 파일 228개 원문 공개 의결

2018. 7. 31. 미공개 파일 228개 중 중복 파일 제외한 196개 파일 공개

21. 검찰 수사결과 정리 (새로 추가된 혐의, 중요 혐의 위주)

가. 강제동원 국가배상 사건의 청와대, 외교부 등과 협의

○ 2013.경 청와대 및 외교부, 법원행정처에 강제동원 국가배상 상고심 사건 관련하여, 판결 조기 선고를 막고 + 정부 의견 개진 기회를 제공하고 + 외교적 차원의 의미와 파장을 감안하여 전합 회부하여 신중히 판단해 달라는 요청을 함.

○ 대법원, 2013.경부터 외교부 의견 반영을 위한 제도 도입을 논의하여 2015년 대법원 규칙으로 '국가기관 등 참고인 의견서 제출 제도' 도입함

(위 제도는 소위 법정조언자 제도 내지 이해관계인 의견제출 제도와 달리, 공익적 사안에 대해 국가기관이 서면으로 의견을 제출할 수 있도록 함. 그로 인해 외교부는 의견 제출이 가능해졌으나 피해자 측에서 관련 시민단체나 국제기구의 의견을 제출할 수는 없게 됨)

○ 법원행정처, 청와대(외교부), 피고 전범기업 소송대리인간 이루어진 재판 개입  
모의

- ▶ 2015년경 법원행정처의 외교부에 대한 의견서 제출 촉구, 법원행정처 및 외교부 및 피고 전범기업 소송대리인간 의견서 초안 교환 및 검토
- ▶ 대법원장 전범기업 소송대리인과 수 회 회동
- ▶ 2016. 9.까지 외교부 의견서 제출을 연기하자 법원행정처 청와대에 의견서 제출 촉구 (의견서 제출시 대법원 전합 회부하겠다는 취지 전달) -> 법원행정처 피고 전범기업 대리인에게 외교부 의견서 제출 촉구 요청서 제출하라고 지시 -> 피고 전범기업 대리인 2016. 10.경 대법원에 '대법원이 외교부에 의견서 제출을 촉구해달라'는 요청서 제출 -> 외교부 의견서 제출 -> 2017. 2.경까지 대법원 전합회부 절차 진행

#### 나. 일본군위안부 손배 사건, 전교조 법외노조 통보처분 효력 집행정지 사건, 원세훈 국정원장 사건

- 행정처 심의관, 일본군위안부 손배 사건에 관하여 각하 내지 기각 결론의 법리검토보고서 작성
- 전교조 법외노조 통보처분 효력정지 결정에 관하여 청와대로부터 항의를 받은 후, ① 본안 소송의 진행 경과/쟁점/선고예정일/향후 심리계획 등을 보고받고, ② 심의관들은 전교조 법외노조 통보처분 효력정지 결정의 문제점 검토 보고서를 작성하였고, ③ 행정처는 고용노동부에 위 심의관들이 작성한 검토 보고서 내용이 담긴 '전교조 법외노조 통보처분 효력정지 결정에 대한 재항고장'을 전달하였고, ④ 고용노동부는 행정처로부터 받은 재항고장을 대법원에 제출함 ⑤ 심의관은 고용노동부가 대법원에 제출한 재항고장을 재검토하여 보완검토보고서를 작성하였고, 행정처는 고용노동부에 이를 전달함. ⑥ 고용노동부는 행정처로부터 받은 보완검토보고서를 보충서면으로 대법원에 제출함 -> 대법원에서 재항고 인용(고용노동부 승소) 결정.
- 원세훈 국정원장 사건, 법원행정처에서 증거관련 법리검토 보고서를 작성하여 담당 재판연구관에 전달함 -> 보고서대로 전합에서 증거능력 없음을 이유로 파기.

#### 다. 청와대 법률자문 및 편의제공

- 박근혜 대통령 가면판매 중지시킨 법적 압박 수단 검토
- 메르스 사태 관련 박근혜 정부 법적 책임 면제 방법 검토

- 박근혜 대통령 미용시술사의 소송 관련 상대방 대리인 법무법인 수임 관련 내역 정보 전달 및 재판 진행내역 확인 및 전달
- 국정농단 사건 관련 법리 검토

## 라. 국회 관련

- 홍일표 의원 재판 관련 검토보고서 작성 및 전달, 정치자금법위반 검찰 수사 관련 검토보고서 작성 및 전달 (상고법원 법사위 심사 협조를 위해)
- 유동수 의원 공직선거법위반 사건 관련 양형 검토 보고서 작성 및 전달 (특허청의 부효증거 제출 제한 제도 도입을 막는 청탁을 위해)
- 상고법원 도입에 반대하는 서00 의원을 압박하기 위해 서00의 판사 재임용 탈락 관련 행정사건을 조기 종결하겠다는 취지의 문건 작성 / 법원행정처 관련 사건 담당 법원 수석부장판사를 통하여 해당 재판부에 재판 신속 진행을 지시하고, 재판 진행 계획을 보고받음.

## 마. 헌법재판소 관련

- 현재 내부 사건 정보, 평의결과 및 동향 수집
- 현재소장 비난 내용 대필 기사 게재

## 바. 재판개입

- 법원행정처, 한정위헌 취지의 위헌제청 결정한 재판부에 연락하여 등록 및 송달을 끝낸 위헌제청결정을 취소하고 단순 위헌 취지의 위헌제청을 새로 등록하도록 개입 (그 과정에서 등록 결정을 위법하게 전산상 삭제함)
- 법원행정처 통진당 행정소송을 담당하는 수 개의 재판부에 판결 검토 보고서 전달하는 방식으로 판결 결과 및 이유 수정 등에 영향을 미치는 재판개입
- 부산고법 판사 비위 은폐 목적 재판개입
  - ▶ 부산고법 판사 접대 등 비위 보고 후에도 징계회부 등 조치 취하지 아니함
  - ▶ 위 판사 비위 은폐를 숨기기 위해 관련 사건 재판부에게 위 판사 사직을 기다리기 위해 변론을 재개하여 선고를 연기하라고 요청함 -> 그대로 재판진행 됨.

- 가토 산케이 재판에 관하여, 법원행정처 -> 소속 법원 수석부장판사 -> 해당 재판장의 순서로 판결이유 수정 및 선고시 유의사항 전달 등이 이루어짐.

## 사. 영장 수사기록 보고 및 수집

- 판사 및 직원 비리 사건의 영장재판을 담당할 해당 판사가 영장 수사기록 중 일부를 법원장에게 제출하고, 법원장은 이를 법원행정처에 제공함

## 아. 판사 사찰 및 분류 (물이야기법관 등)

- 법원행정처는 ① 사법행정에 비판 개진하거나, ② 대법원의 입장과 배치되는 하급심 판결을 선고하거나, ③ 대법원이 청와대와 협조하여 사법행정을 추진하는데 장애를 유발하거나, ④ 정부 정책을 반대(이하 4가지 사유를 '사법행정에 부담을 준' 것으로 표기함) 판사들을 물이야기법관으로 분류한 후, 그들에 대한 부정적인 인사정보를 소속 법원장에게 제공하여 부정적인 근무평정 유도함.
- 법원행정처는 법원장들로 하여금 법관들의 근무평정표 외에 소속 법관들이 '사법행정에 부담을 준' 상황을 정리하여 '인사관리 상황보고'로 작성하게 하여, 이를 물이야기법관 분류 자료로 사용함.
- 코트넷에 대법원 판결을 비판한 판사, 법원 직원의 사망과 자살에 행정처 책임이 있는지 살펴야 한다는 글을 게시한 판사, 00당 당내경선 대리투표 업무방해 사건에서 무죄를 선고한 판사, 노동사건에서 노동자 편향적 관점을 가진다고 평가한 판사, 00의원의 국회 공무집행방해 사건에서 무죄 판결 선고한 판사, 원세훈 국정원장 판결 비판 판사, 세월호 특별법 제정에 대한 글을 언론에 기고한 판사, 국회의원에 대한 1심 판결 비판한 내용의 메시지를 지인들에게 전송한 판사, 코트넷에 2003년 사법파동을 긍정적으로 평가하는 글을 게시한 판사, 중앙지법 단독판사회의 의장으로 선출되어 사법행정에 대한 개선 의견을 제시한 판사, 코트넷 게시판에 전국 법관 설문조사를 통해 대법관 후보자 거취를 결정하는 글을 게시한 판사, 대법관 후보 사퇴 촉구 글을 게시한 판사, 코트넷 게시판의 지록위마 글을 직권 삭제한 것을 비판하고 형사사건에 대한 고민을 게시한 판사, 국제인권법 소속으로 인사모 활동에 적극 참여하며 사법행정을 비판한 판사, 인터넷 카페 운영자로 있으면서 소속 법원장의 카페 폐쇄를 거부한 판사 등이 물이야기법관으로 분류됨(2014~2017)
- 그 중 공무집행방해 무죄 선고 판사, 국회 폭력 사건 무죄 선고 판사 등은 약

5~6년이 지난 이후에도 계속하여 물의야기법관으로 분류됨

- 행정처는 물의야기법관의 경우, 좋은 평정을 내린 법원장에게 부정적인 인사 정보를 제공하고(불이익 평정 유도), 대법원 재판연구관 및 일반해외연수법관 선발에서 원칙적으로 배제하며, 전보인사시 비선호법원으로 발령을 내거나, 소속 법원장에게 형사재판 부적격 의견을 개진하였음.

#### 자. 사법행정 비판 내지 사법행정 부담 법관 등에 대한 인사불이익 조치

- 2011. 12. 1. 코트넷에 ‘한미FTA 재협상을 위한 TFT 설치 청원’ 글 게시 판사 물의야기법관으로 분류하여 최선호근무법원을 원천배제한 후 전보 조치 시행
- 2011. 페이스북에 한미FTA비준동의안 통과 비판글 게시한 판사 물의야기법관으로 분류하여 최선호근무법원을 원천배제한 후 전보 조치 시행
- 2012. 코트넷에 대법원 판결 비판, 2013. 법원 직원 사망 및 자살에 대한 사법행정상의 책임 검토 필요성 제기, 2014. 원세훈 국정원장 1심 무죄 판결 비판 등의 글을 게시한 판사에 대해, ① 2014. 12. 원세훈 판결 비판을 이유로 징계위원회에 회부하여 정직 2개월의 징계를 내리고, ② 징계 종료 후에도 물의야기법관으로 분류하여 2015 정기인사 당시 서울권 진입 예정이었음에도 인천지법으로 전보조치 단행한 후 소속 법원장에게 부정적 인사정보 제공함. ③ 인천지법 근무 중에는 해당 판사가 소속 법원 판사들에게 전체 메일을 보내는 등의 행동을 하였다는 이유로, 해당 판사에 대해 임의로 정신과적 문제가 있어 보인다는 소견을 획득한 후 이를 법원장에게 전달함 → 소속 법원장은 2015. 12. 해당 판사에 대해 위 정신과적 문제가 있어 보인다는 소견을 근거로 연임 제한 사유가 존재한다고 기재하며 ‘하’ 등급의 평가를 냄. ④ 해당 판사에 대해 2016년 조울증을 근거로 물의야기법관 분류함.
- 2011년 경부터 코트넷에 지속적으로 사법행정을 비판하거나 사법개혁을 제안한 글을 올린 판사는, ① 근무성적 및 자질에는 특별한 문제가 없다는 평가를 받았음에도 사법행정에 대한 비판적 태도의 개선 노력이 필요하다는 이유로 지속적으로 저조한 종합평정 등급을 받음. ② 법원행정처는 2015. 해당 판사를 물의야기법관으로 분류한 후, 전보원칙상 형평순위 A그룹이던 해당 판사를 최하위 G그룹으로 분류한 후 희망 선호지가 아닌 법원을 전보대상 법원으로 정하고, 그 조치도 변경하여 더욱 격오지 법원으로 전보인사조치를 단행함. 동시에 소속 법원장에게 해당 판사에 대한 부정적인 인사정보를 제공함

(합의부 부장이 아닌 단독 사무분담 부여 검토 권고). ③ 2015. 해당 판사가 대법관 제청 후보자 거취 관련 설문조사를 제안하는 글을 코트넷에 게시하자 재차 물의야기법관으로 분류하여, 2017. 해당 판사의 전보 순위를 낮춰 희망 선호지가 아닌 법원에 전보조치하고 소속 법원장에게 부정적 인사정보를 제공함과 동시에 형사재판보직 배제를 권고함.

- 2012년경부터 코트넷에 지속적으로 사법행정을 비판하거나 사법개혁을 제안하는 글을 올린 판사에 대해 2015. 물의야기법관으로 분류하여 전보원칙상 형평순위 A그룹이던 해당 판사를 최하위 G그룹으로 분류한 후 희망 선호지가 아닌 법원을 전보대상 법원으로 정하고, 그조차도 변경하여 더욱 격오지 법원으로 전보인사조치를 단행함(특히 해당 판사가 암 투병중인 부친을 간병하기 위하여 춘천 원주지원을 희망하였는데, 형평순위를 낮춰 대전지방법원으로 배정한 후 더욱 격오지인 대구지방법원으로 최종 배정함).
- 2009년경 정당관련자들의 퇴거불응죄 형사재판에서 공소기각 판결을 선고하였다는 이유로, 2015년 물의야기 법관으로 분류하여 전보원칙상 형평순위 A 그룹이던 해당 판사를 최하위 G그룹으로 분류한 후 희망 선호지가 아닌 법원을 전보대상 법원으로 정하고 소속 법원장에게 부정적인 인사정보 제공함.
- 신문이나 페이스북에 세월호 특별법 제정 관련 글을 기고하고 게시한 판사에 대해, 2015년 물의야기 법관으로 분류하고, 2016년에도 물의야기 법관으로 분류하여 전보인사시 원칙적으로 최선순위 희망법원을 배제한 후 인사조치 한 후 소속 법원장에게 불이익한 인사정보 제공함.
- 2014.경 지록위마 글을 삭제한 사법행정을 비판한 글을 게시한 판사에 대하여 2016년 물의야기법관으로 분류한 후 소속법원 잔류를 희망하는 해당 판사에 대해 문책성 조치로 전보인사를 단행함.

## 차. 기타

- ① 대한변협 압박 시행방안 검토 및 실행
- ② 공보관실 운영비 불법 편성 및 집행

## 22. 관여자 책임 조치

### 가. 2018. 6. 15. 대법원 사법농단 관여자 13명 1차 징계 청구

: 이규진, 이민걸, 방창현, 박상언, 정다주, 김민수, 시진국, 김연학, 노재호 등  
(참고로, 현재 방창현, 박상언, 노재호 판사만 재직 중)



**나. 2018. 10. 4. 임성근 고법부장판사 징계**

야구선수 약식재판 개입 혐의로 견책 처분

**다. 2018. 11. 13. 대구지방법원 안동지원 판사들의 '재판독립 침해 법관들에 대한 탄핵 발의안' 전국법관대표회의 제안**

**라. 2018. 11. 14. 임종헌 기소**

- 시민사회와 국회의 특별재판부 설치 촉구 및 특별법(특별재판부 설치 및 피해자 구제를 위한) 발의 -> 법원행정처 위헌 소지 이유로 특별재판부 설치 거부/ 관련 법안 임기만료 폐기
- 서울중앙지방법원 재판장 간담회 개최하여 사법농단 전담 재판부 구성

**마. 2018. 11. 19. 전국법관대표회의 개최 및 의결**

[재판 독립 침해 등 행위에 대한 우리의 의견]

우리는 법원행정처 관계자가 특정 재판에 관하여 정부 관계자와 재판 진행방향을 논의하고 의견서 작성 등 자문을 하여 준 행위나 일선 재판부에 연락하여 특정한 내용과 방향의 판결을 요구하고 재판절차 진행에 관하여 의견을 제시한 행위가 징계절차 외에 탄핵소추절차까지 함께 검토되어야 할 중대한 헌법위반행위라는 데 대하여 인식을 같이 한다.

**바. 2018. 12. 18. 사법농단 관여자 1차 징계 결과**

: 이규진(정직 6개월), 이민걸(정직 6개월), 방창현(정직 3개월), 박상언(감봉 5개월), 정다주(감봉 5개월), 김민수(감봉 4개월), 시진국(감봉 3개월), 문성호(견책), 김연학(불문), 노재호(불문)

**사. 2019. 2. 13. 양승태, 고영한, 박병대 기소**

**아. 2019. 3. 5. 이민걸 외 9명 기소 / 현직 판사 66명 대법원에 비위 통보**

**자. 2019. 3. 9. 법원행정처 윤리감사관 10명 판사에 대한 2차 징계 청구**

- 66명 중 32명 징계시효(3년) 경과
- 나머지 34명 중 징계조사 결과 10명에 대해서만 징계 청구하기로 결론
- 형사재판을 이유로 징계조사 연기중

**차. 2021. 2. 1. 국회 임성근 판사 탄핵 소추**

## 23. 평가

### 가. 긍정적인 면

- 판사들의 민주적, 자발적 참여로 인해 진행된 진상규명 절차
- 진상규명 절차의 공개와 자료의 공개·보존이 비교적 성실히 이루어짐.
- 전국법관대표회의 상설화 및 코트넷 토론 활성화
- 법관독립 및 재판독립, 사법행정의 역할과 한계, 사법에 대한 민주적 통제 필요성 등에 대한 법원 구성원들의 인식 제고

### 나. 한계

- 자체조사의 미진함 및 한계
  - : 1차 조사에서는 물적 조사를 실시하지 않았고, 2차 조사에서는 조사범위의 한계(인권법연구회 대응 및 판사 뒷조사 문건 여부로 한정하여 물적 조사를 실시)로 인해 밝혀낼 수 있는 부분이 제한적이었으며, 3차 조사에서는 재판과정 및 판사들에 대한 조사가 미진하여(강제조사 불가) “강제동원 재판협약, 재판개입, 물의야기법관 분류 및 불이익 인사조치, 청와대 및 국회의원에 대한 법률자문, 헌법재판소 대응” 등 현재 사법농단에서 가장 위헌적이고 위법하다고 평가되는 부분들을 밝혀내지 못했음.
  - : 여러 가지 현실적 한계도 있었으나, 사법행정권의 위헌적이고 위법한 행사를 전부 밝혀내어 드러내겠다는 의지도 부족했던 것 같다고 평가됨.
- 본질에 맞는 문제해결절차의 부족 내지 미작동
  - : 사법농단은 대부분 위헌적이고 위법한 사법행정권의 남용 내지 월권으로 인한 국민의 재판받을 권리 침해, 삼권분립 위반, 재판독립 및 법관독립 침해 행위임
  - : 본질상 탄핵 내지 징계 사유에 가까움
  - : 월권을 처벌하지 않고 권한의 남용만을 처벌하는 현재 직권남용죄의 해석상 검찰 수사로 밝힌 부분이 형사처벌 대상인지 여부는 애매함.
  - : 한편, 검찰 수사가 없었다면 사법농단의 중요 부분들이 거의 다 밝혀지지 못했을 것으로 예상됨 -> 법원 내 자체조사나 징계조사의 경우 강제성이 부여되지 않고 조사의지가 미흡하여 한계가 명백함
  - : 국회의 국정조사나 탄핵절차의 제대로 된 작동은 기대하기 어려움(헌법위반 사유가 아닌 정쟁 소재로 취급하므로 철저한 국정조사 기대 자체가 어려움. 법관탄핵도 시기가 너무 늦어져 대부분의 관여 법관들이 사직함)
- 법원 징계 절차의 문제

- : 사법농단 진상규명 자체에 2년이 소요됨 -> 3년의 징계시효 도과 사안 발생
- : 징계위 회부 절차도 신속하지 못함 -> 2015년 이전 사안 모두 징계시효 도과
- : 비위행위가 확인되었으나 징계회부되어 결정되기까지 해당 법관의 직무를 정지시킬 명문의 근거 규정 부존재 -> 징계대상자 사법연구 발령으로 인해 위헌시비, 특혜시비 동시 발생함.
- : 징계위원회 구성 및 징계조사, 징계심의 과정이 모두 비공개-> 징계위원회 구성상의 문제나 징계조사의 충실도, 징계심의 과정의 공평 공정성 등을 관리감독할 방법이 없음 -> 회의록 충실화 및 보존을 강제하여 사후심사 가능성이라도 높여야.
- : 법관의 책임강화 필요(사법행정권 남용 내지 재판권 침해 등에 대한 징계 양정 기준이 없어 이번에도 터무니없이 낮은 징계가 실행됨.
- : 징계로 인한 추후 법관 인사 기준 미정립

○ 변협의 문제

- : 사법농단 관여 법관들에 대한 아무런 책임 조치가 취해지지 아니함.
- : 강제동원 재판에서 부당변호활동을 한 변호사들에 대한 책임 조치도 취해지지 아니함.

○ 탄핵의 문제

- : 국회의 적시 가동 자체가 기대하기 어려움
- : 퇴직한 공직자에 대한 탄핵 가부에 대한 결정이 아직 없음

**다. 보완점 제안**

○ 법원

- : 법관독립/ 재판독립을 위한 상설기구 설립이 필요(물적 인적 조사 권한 부여)
- : 법관징계대상자에 대한 직무정지 규정 및 징계시효 정지 규정 입법 필요
- : 법관징계절차의 공개 내지는 철저한 기록화 및 기록 보존 조치가 필요
- : 법관 책임 강화 조치 마련 필요(징계사유 구체화, 양정 기준 마련, 민주적 통제)

○ 변협

- : 비위 법관 퇴직 후 변호 활동에 대한 제재 기준 정립 필요
- : 위헌적이고 부당한 변론 활동에 대한 제재 기준 정립 필요

○ 국회

: 법관의 위헌적 직무수행은 탄핵 사유임(징계로는 한계가 명백)

: 법관 탄핵 사유 발생을 대비한 탄핵 조사 기구 및 조사 절차 마련 필요

○ 기타.

※ 별지: 3차 조사보고서 요약 정리

1. 조사 대상 주요 의혹

- 1) 인사모 모임 동향 파악 및 개입
- 2) 국제인권법학회 공동학술대회 개입 등
- 3) 사법행정위원회 후보 성향 분석과 추천 개입 등
- 4) '이판사판야단법석' 카페 동향 파악 및 자발적 폐쇄 유도
- 5) 법관에 대한 성향·동향 파악
- 6) 서울중앙지법 단독판사회의 의장 선거 개입 등
- 7) 원세훈 전 국정원장 사건의 재판부 동향 파악
- 8) 통상임금 전원합의체 판결 관련 청와대 동향 파악
- 9) 긴급조치 손해배상 1심 판결 관련 징계 검토
- 10) 기타 재판의 독립을 침해하거나 훼손한 의혹

2. 조사내용 요약

가. 인사모 모임 동향 파악 및 개입

(1) '국제인권법연구회(인권과사법제도소모임)의 방향 [1]

- 인사모 2차 예비모임 개최된 이후인 2015. 8. 19. 이규진 상임위원이 작성하

여 박병대 처장에게 보고

- 2015. 7. 8. 이규진 상임위원이 인사모 설립에 대해 윤리감사관실에 법관윤리 위반 여부 검토 의뢰 후 작성
- 박병대 처장이 2015. 7.경 이규진 상임위원에게 인사모 챙겨보라고 지시

- 발기인 대표 김명수 부장판사 등 초기의 주요 회원들이 1988년 이래 명맥을 유지하고 있는 법원 내 진보 성향 법관들의 모임인 우리법연구회와 관련이 깊음
- 우리법연구회가 2009년 말부터 세간의 주목을 받게 되어 활동이 어렵게 되자 2011년 새로이 창설된 것으로 볼 수 있음
- 인사모는 상고법원 관련 논의 내용을 커뮤니티 내 게시판에 올릴 예정인바, 찬반양론의 각 논거를 소개하는 정도가 아니라 상고법원에 대한 찬반 거수 결과까지 게시할 수도 있고, 그러한 경우 외부에서 볼 때 국제인권법연구회 전체의 의견으로 오인될 소지가 있음

■ 제1안

- 강경 案 : 대법원이 인사모의 논제 선택 및 활동 내용의 문제점을 내세워 공식적으로 연구회의 성격 및 활동에 문제를 제기하고, 국제인권법 분야의 연구에만 충실할 것을 연구회에 정식으로 요구

■ 제2안

- 절충 案 : 대법원이 연구회에 대하여 인사모의 성격상 문제점을 지적하면서 커뮤니티 밖에서 논의하는 것은 몰라도 커뮤니티 내에서 논의하는 것은 불가하다는 대법원의 의견을 전달

■ 제3안

- 유화 案 : 상고법원이라는 최대 현안이 해결될 때까지만 연구회 및 인사모 소모임의 활동을 지켜보면서 외부로의 의견 표출이나 과격한 활동이 나타나는 경우에만 이를 통제하고, 상고법원 현안이 마무리된 이후에 정식으로 문제를 해결

## (2) '인권과 사법제도 소모임 대응 방안' [2, 3, 180]

○ 2015. 8. 24. 임종헌 차장의 지시로 박00 심의관이 작성하여 임종헌 차장에게 보고함

- 우선 공론화하지 아니한 채 인사모 주도세력 상대 원만한 설득 시도
- 인사모 적정성 여부 공론화는 행정처가 아닌 연구회장이 주도할 필요
- 행정처가 주도하여 문제 제기할 경우 '행정처가 연구회 활동에 개입한다'는 반발 가능성
- 규정상 연구회 평가기구인 "연구회성과 평가위원회" 활용 가능
- 관련 규정에 근거한 위원회의 의견 개진이므로, 심정적 거부감이 덜 할 것임
- 활동 중단 유도 과정에서 해당 법관들 절차적으로 배려할 필요
- 자발적 활동 중단 불응시 제재 방안 및 반발 무마 방안
- 인사모 활동 부분에 대하여만 예산 및 전산자원 지원을 중단함으로써 일반 회원과 분리전략 필요
- 인사모에서 연구회 명칭 계속 무단 사용하는 경우에는 예규 및 법관윤리강령 등 위반으로 징계 가능 ⇨단 실제 징계에는 신중할 필요

## (3) '우리법연구회' 노동개혁 5대 법안과 양대 지침 세미나 검토 [307, 310]

○ 김00 심의관이 2016. 3. 7. 작성하여 임종헌 차장에게 보고함

- 국제인권법연구회 회원들에 대한 시그널
  - 비록 소수이기는 하지만, 우리법연구회의 前, 現 회원들이 국제인권법연구회의 활동을 사실상 주도하고 있는 상황
  - 우리법연구회가 정치적으로 예민한 주제에 대한 세미나를 아무런 제지 없이 법원 청사내 회의실에서 개최한다는 사실 ⇨국제인권법연구회 회원들이 '법관의 정치적 중립성' 및 '활동 허용 범위'에 대한 잘못된 인식을 가질 우려 존재

## (4) '전문분야연구회 구조 개편 방안' [16, 334, 335]

○ 김00 심의관이 2016. 3. 8. 작성하여 임종헌 차장에게 보고함

- 역할분담
  - 구조 개편 방안 ⇨박■■■, 조 , 임●●
  - 취합, 정리, 보고서 초안 작성 ⇨박■■■
  - 수정 ⇨김☆☆

(5) '국제인권법연구회 대응방안'[281, 282, 287, 291]

- 인사총괄심의관실에서 2016. 3. 10. 작성하여 임종헌 차장에게 보고(2016. 3. 초경 김00 당시 인사총괄심의관에게 지시)
- 핵심 회원이 연구회를 주도하는 데 근본원인이 있다고 진단하면서 그 해결책으로 '인사모 폐지 및 관리를 통한 인권법연구회 정상화'를 제시함
- 인사모 폐지 방안으로, ① 자발적 해산, ② 운영위원회 결의로 폐지, ③ 총회 결의로 폐지, ④ 행정처 폐지권고 및 회장 수용의 안을 상정하면서, 그중 ①안을 시도하되, 불응 시 ②안을 채택하는 것으로 검토함
- 인권법연구회 정상화 방안으로, ① 연구회 내 주요 의사결정 라인 확보, ② '우리법연구회 후신'이라는 부정적 성격 부여를 통해 비핵심 그룹의 이탈을 유도, ③ 연구회 주제 및 구조의 간소화, ④ 경쟁 연구회의 활성화, ⑤ 중복가입 금지 원칙적용 강화를 포함한 법원 커뮤니티 재편, ⑥ 핵심 회원에 불이익 부과를 제시하였는데, 특히 그중 '핵심 회원에 불이익 부과'에는 다음과 같은 기재가 있음

● 간부진, 인권과 사법제도 소모임("인사모"), 창립멤버 등이 핵심그룹 역할을 하는 것으로 추정

(첨부2 참조) 주로 우리법연구회 회원 또는 운동권 경력 있는 법관들임

1. 간부진

2016년 인권법연구회 운영위원회 구성(2016. 3. 1. 기준)

운영위원 6명, 간사 1명, 총무(팀장) 5명, 분과위원회(소모임) 위원장 8명, 편집위원회 위원장 1명, 지역위원회(지역분과위) 위원장 2명

명단에는 이름과 사법연수원 기수, 연구회에서의 직책 및 업무 등이 기재됨

2. 인사모 회원

가. 최초 주도 : 13명

명단에는 이름과 사법연수원 기수, 소속 법원, 비고란에 우리법연구회 회원 여부, 인사모에서의 직책, 사회적 이목을 끈 판결의 선고 전력, 논란이 되는 글의 코트넷 게시 전력 등이 기재됨

나. 후속 가입 : 3명

명단에는 이름과 사법연수원 기수, 소속 법원, 비고란에 징계 전력, 사회적 이목을 끈 판결의 선고 전력, 논란이 되는 글의 코트넷 게시 전력 등이 기재됨

특히 이○○ 판사의 경우에는 "사법행정 책임자들에 대하여 불만이 많다는 2015년 평정 기재"가 비고란에 기재됨

다. 동조그룹(추정) : 3명

3.창립회원 : 31명

명단에 이름과 사법연수원 기수, 가입일, 소속 법원, 비고란에 우리법연구회 회원 여부가 기재됨

바. 핵심 회원에 불이익 부과

▣ 인사모 등 핵심 회원에게 선발성 인사, 해외연수 등에서 불이익 부과 ⇨법관 사회 내 거리낌 증가

▣ 다만 간접적 방법이고 우수자원 활용에 제약 초래 ⇨개별적이고 신중한 접근 필요

#### (6) '전문분야 연구회 개선방안' [181]

- 임종헌 차장의 지시로 박00 심의관이 기초실 심의관들과 협업으로 2016. 3. 25. 작성하여 임종헌 차장에게 보고함

가. 전문분야연구회 현행 체제 정립 후 장기간 경과 ⇨문제점 및 개선방안 점검 필요

나. 특정연구회의 폭발적 성장 및 문제점 발생

▣ 외형적 급속·과잉 성장에서 드러난 전문분야연구회 운영시스템의 문제점 분석 필요

▣ 연구회 주도 세력의 편향성 및 영향력 증대로 인한 위험성 관련 대응책 마련 필요

● 우리법연구회 출신을 중심으로 한 연구회 핵심세력이 법관사회 내 영향력 확대를 위한 거점으로 활동하는 정황이 감지됨

다. 종합적 대책 검토 필요

▣ ① 전문분야연구회 전반의 시스템 점검 및 개선이라는 큰 틀에서의 대응방안은 물론 ② 특정연구회 과잉 성장 관련 위험 방지를 위한 정무적 대응방안까지 종합적으로 검토 필요

▷ 중복가입자 정리 방안의 장점

▶ [법관들 상대로 명분 있음]

- 중복가입자 정리 방안의 경우 ① 중복가입금지규정의 규범력 회복, ② 한정된 예산을 효율적으로 배정하기 위해 불가피한 조치, ③ 규정을 준수하고 있는 선량한 법관들의 피해 방지 등의 명분 있음 ⇨규범준수 및 편법으로 인한 불이익 방지 등을 중시하는 법관들의 성향상 충분히 설득력이 있을 수 있음

▶ [행정처·차장이 아닌 전산정보국장 선에서 실행 가능한 방안임]

- 중복가입금지 해소방안의 경우 커뮤니티 관리책임자인 전산정보국장 명의로 공지 및



시행하는데 별다른 어려움이나 저항 없음 ⇨그 시행방안에 행정처의 정무적인 의도나 특정 연구회에대한 압박수단이 포함되어 있다고 받아들여질 가능성도 다른 방안에 비하여 낮음

▶ **['인사모 해소 방안'을 시행하기 위해 필요한 카드임]**

- 행정처가 '모든 연구회는 전문분야와 무관한 소모임 활동을 정리하라'는 식으로 정공법을 택할경우 인사모를 표적으로 한 조치임이 쉽게 드러나고 강한 반발을 초래할 우려 있음

- 중복회원 해소방안은 다소 기술적인 커뮤니티 정비방안으로 받아들여질 것이므로, 전정국장이현행 규정에 위배되는 중복회원 해소방안을 공지하면서 그 밖의 커뮤니티 관련 규정 역시 소개하고 이에 위반하는 활동을 자제하여 달라고 안내한다면 **법관 사회 반발이나 인사모측의 반발명분을 최소화할 수 있음**

▶ **별다른 사전 준비 작업 없이 원하는 적절한 시기에 즉시 시행할 수 있음**

- 중복가입 커뮤니티 정리를 위하여 어느 정도 유예기를 부여할 것인지, 아니면 공지와 동시에 직권으로 정리할 것인지 여부 정도만 결정하면 됨

- 한명의 법관이 가입한 여러 연구회 중 가입일자가 가장 빠른 연구회를 제외한 나머지를 중복가입으로 탈퇴 처리할 경우, 연구회별 회원수 변동내역을 분석

- 인권법연구회(431명 →204명)

- 도산법연구회(449 →283명)

- 지적재산권법연구회(374 →209명) (이하 생략)

① 인사모가 연구회의 설립 취지 및 관련 규정에 명백히 어긋난다는 회장의 문제제기

② 회원 가운데 법원의 '주류 중 주류'로 인식될 수 있는 경력의 선배법관들 다수임

⇨적절한 시기와 명분을 갖추어 탈퇴하도록 유도

③ 인권법연구회가 그 시스템 및 인적 구성 등의 여러 측면에서 우리법연구회의 후신이라는 사정이 자연스러운 방법으로 부각될 경우 회원들의 상당한 동요가 있을 것임 ⇨구체적

방법론은 추가 검토 필요

**인사모 관련 대응방안 로드맵**

시기 방안 예시

[4월 초]

**전정국장 명의 공지**

'① 커뮤니티 활동 중 특별히 중요하고 가치있는 활동에 대하여 특별

예산 지원 방안 도입 (본래 기초실장 명의 공지사항이나 한 번에 공지함이 효율적일 수

있음)

- ② 중복가입 커뮤니티 정리 예정 (일반법관들 피해 명분)
- ③ 커뮤니티 게시글 전면 공개로 전환 (사법부 전체 역량 강화 등)
- ④ 그 밖의 운영에 관한 규정 설명하면서 연구회 목적과 무관한 소모임 해소 당부'

[4월 중순]

#### 국제인권법 회장의 문제제기

'인사모의 경우 연구회 목적에 명백히 반하는데, 이에 관한 회원들의 의견을 구함'

[4월 하순]

**새로운 대안적 연구회(ex. 엔터테인먼트법 연구회 및 사법국제화연구회) 발굴·신설** ⇨신임 회원 모집을 위한 이벤트 등 공지 및 활동 개시

다른 기존 연구회 활동 활성화 (밴드 및 지역별 모임 등)

[5월 초순]

인사모 소모임이 **존치 입장을 고수할 경우**⇨**고법부장 등 명망 있는 선배 법관들**

국제인권법연구회에서 **대거 탈퇴**

[5월 이후]

국제인권법연구회 다수 회원의 의견을 모아 인사모의 자연스러운 소멸 유도

#### (7) '전문분야 연구회 개선방안' [12, 277, 285, 293, 294]

- 박00 심의관이 2016. 4. 7. 작성하여 임종헌 차장에게 보고함
- 임종헌 차장은 위 (6)항 문건을 '전문분야 연구회 개선방안'과 '국제인권법연구회 관련 대응방안'으로 내용을 나누어 2개의 문건으로 작성하라고 지시함
- 내용은 위 (6)항 문건과 대동소이함.

#### (8) '국제인권법연구회 관련 대응방안'[5, 182, 278, 284]

- 위 (7) 문건과 같은 경위로 박00 심의관이 2016. 4. 7. 작성하여 임종헌 차장에게 보고함
- 내용은 위 (6)항 문건과 대동소이함.

#### (9) '인권과사법제도소모임(국제인권법연구회) 논의 보고'[6]

- 이규진 상임위원이 2016. 4. 7. 작성하여 고영한 처장, 임종헌 차장 등에게 보고함
- 인사모 설립 경과 및 그간 모임 활동 내역을 기재함
- 이규진 상임위원이 2016. 4. 3. 인사모 신임 회장으로 예정되어 있던 이○○

부장판사와 오찬 자리에서 나눈 대화내용을 요약·정리하여 보고함

- 인사모가 인권법연구회 바깥으로 나가는 것은 어렵고, 인사모가 연구회 내에 잔존하는 경우 커뮤니티 관리 차원에서의 불이익을 주는 것은 필요하다고 판단함
- 추후 인사모에 대한 공식적 경고 방안, 수인 가능한 범위 내에서의 적절한 관리 방안이 고려될 수 있을 것이라고 제안함

#### (10) '미디어분야 연구회 신설 추진 전략'[309]

- 박00 심의관이 2016. 5. 31. 작성하여 임종헌 차장에게 보고함
- 특정 연구회가 법관 사회의 이슈를 독점하는 현행 연구회 판도에 단기간에 가시적인 변화를 유도하기 위하여 9월 이전에 '미디어 분야 연구회'가 설립 완료되도록 행정처 차원에서 적극 지원할 필요가 있다고 제안함
- 법관 중에서 유력한 회장 및 회원 후보군을 분석하고 권유방안을 마련하는 등 연구회 신설 추진 전략을 기재함
- 문건의 말미에 시기별 시행방안을 기재한 로드맵이 예시됨

나. 국제인권법연구회 공동학술대회 개입 등

#### (1) '전문분야 연구회 개선방안' [181]

- 박00 심의관이 2016. 3. 25. 작성하여 임종헌 차장에게 보고
- '중복가입자 정리 방안'에 대하여, 연구회 전반에 대한 기술적인 개선작업(중복가입자 정리)을 명분으로 실질적으로는 인권법연구회에 대한 제재 수단이 될 수 있다고 평가하면서 가입일자가 가장 빠른 연구회를 제외한 나머지를 중복가입으로 탈퇴 처리할 경우 인권법연구회 회원 수의 감소폭(431명→204명)이 가장 큰 것으로 나타난다고 분석함

#### (2) 인사모 관련 공동학술대회(1)

- 이규진 상임위원의 2017. 1. 11. 1차메모의 내용을 정리함(1차 메모는 실장회의에서 보고됨)

■ 제1안

운영위원회 및 팀장들의 의사결정체 구성원을 회장이 일대일로 접촉함으로써 ‘인사모  
공동세미나’ 안이 부결되도록 한 후 법관들이 개인 자격으로만 참여할 수 있도록 유도하는  
방안

■ 形제2안

위 의사결정체 구성원들을 설득하여, ‘국제인권법 커뮤니티’의 명칭을 사용하지 않는 대신  
소모임인 ‘인권과 사법제도 소모임’의 명칭으로 공동 개최하도록 하는 방안  
추가 방안

■ 연기 案

세미나 개최를 7~8월로 연기할 것을 제안하는 방안

■ 자체 행사 案

커뮤니티 “자체” 세미나로 행사를 축소하고, 이미 섭외한 교수 2명은 발표에만 참여시키는  
방안

(3) 인사모 관련 공동학술대회 (2)

- 이규진 상임위원이 작성한 후, 2017. 1. 13. 처장 주례회의에서 위 (1)항 문건과  
함께 보고함

■ 인사모 축 제안 案 (대표 이○○ 부장판사 제안)

- 국제인권법연구회와 연세대 법전원의 공동학술행사 개최 대신「연구회 자체 학술행사」로  
개최하는 안
- 주제도 “각국의 법관인사제도 연구”와 같이 학술적으로 네이밍함
- 장소도 중앙법원 동관 4층 중회의실로 하고, 교수들은 발표자로만 참여시킴

■ 위 案의 문제점

- 인사모는 코트넷 자유게시판에 공지하는 방법으로 법관사회 전반에 개최사실을 알리려 할  
것으로 예상됨

■ 결론

→인사모 축 案을 제시하면서 코트넷 공지를 묵인하는 방안

‘대책’ 아닌 ‘조치’를 논의하고 적극 대처하는 방안

- 커뮤니티 전체 차원으로 조치를 할 수밖에 없음

(4) '인사모 관련 대응방안 검토' [312]

- 2017. 1. 24. 박00 심의관이 작성하여 임종헌 차장 등에게 보고
- 공동학술대회 대응 중심의 '단기 방안'과 인사모 해소 유도 및 제재 방안 중심의 '중기 방안'이 기재됨
- 인사모 해소 방안으로서 '중복가입 해소 요구'는 규범 준수 요구라는 명분이 충분하고, 중복가입자 일제 해소시 인권법연구회 회원 50%가 넘는 200명 이상이 급감하여 다른 연구회에 비하여 현저한 타격이 예상된다고 기재함

▶ 形행정처·차장이 아닌 전산정보국장 선에서 실행 가능한 방안임

- 특히 중복가입금지 해소 요구는 다소 기술적인 개선 사항이므로, 커뮤니티 관리책임자인 전산정보국장 명의 공지로 충분 ⇨ 그 공지의 기회에 목적 범위를 넘어서는 활동 자체 권유도 함께하는 것으로 자연스럽게 이해될 수 있음
- 전반적으로 정책결정 사항이라기 보다는 기존 규정 준수 및 집행 관련 문제로 받아들여질 것이므로, 그 시행에 행정처의 정무적인 의도나 특정 연구회를 표적으로 한 압박수단이 포함되어 있다고 받아들여질 가능성도 다른 방안에 비하여 낮음
- 인사모측의 반발 명분도 크지 않음

○ 말미에 로드맵을 제시하고 있는데, 로드맵의 구체적 내용은 아래와 같음

시기	예시
1월 하순	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 인권법 회장 등이 회원 상대 공식 문제제기</li> <li>‘인사제도 외부학술행사는 국제인권법의 전문분야 연구범위와 무관함에도 연구회 공식 행사로 진행하는 것은 명백한 규정위반으로서 부당하고, 인권법연구회 명의를 아니라 인사모 명의로 행사 개최 가능한데, 이에 관한 회원들의 의견을 구함’</li> <li>- 회장의 문제제기에 대하여 지지 의사 밝힐 우군 필요함</li> </ul>
2월 초순	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 회원인 일반 법관들이 인사모 의견에 동조할 경우 ⇨ 연구 주제 한정하는 방안 관련 협의</li> <li>- 대법관 구성 다양화를 주제로 심도 깊은 세미나 개최</li> <li>- 사법부 예산 관련 논의도 상정 가능</li> </ul>
2월 중순	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ (이하 협의 불발시) 회장등 사퇴 및 탈퇴</li> <li>- 선배 법관들 회장의 의견에 동조하는 차원에서 동반 탈퇴</li> <li>- 법관들 국제인권법연구회 및 방안 인사모의 활동에 심리적 거리감 발생</li> </ul>
인사 이동 후 3월 초순	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 전정국장 명의 전문분야커뮤니티 운영 관련 안내 말씀 공지</li> <li>- 중복가입 금지 규정 형해화로 선량한 법관들이 피해받고 있으므로, 모든 커뮤니티 및 회원들은 3월 중순까지 자율적으로 해소해주시기 바람</li> <li>- 커뮤니티 설립 목적 범위 내에서 활동해주시기 바람</li> <li>- 중복가입 금지로 인한 학술정보 접근 제한 해소 등을 위하여 커뮤니티의 모든 게시글은 커뮤니티 회원이 아닌 법관에게도 공개됨</li> <li>◆ 헌법연구회, 젠더법연구회, 사법정책연구원 등의 인권 관련 대형 행사 검토 및 준비 착수</li> </ul>
3월 중순	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 국제인권법연구회 일반 회원들 동요 및 탈퇴</li> <li>- 선배법관들 대거 탈퇴 및 중복가입 금지 해소 조치 등의 영향으로 국제인권법연구회 활동을 꺼리는 분위기 형성</li> </ul>
3월 하순	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 법관 인사제도 관련 연세대 법전원과의 공동학술대회 개최</li> <li>- 인사모 등 강성 세력 중심 개최, 고립화 분위기 조성</li> </ul>
5월	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 전문분야연구회 예산 배정시 국제인권법연구회 예산 삭감 등 지원 제한</li> <li>- 인사모에 대한 자연스러운 활동 중지 여론 조성</li> <li>◆ 대안적 인권 대형 행사</li> <li>- 인권 관련 법관들의 관심을 국제인권법연구회가 아닌 다른 연구회 등으로 이동</li> </ul>

○ 이규진 상임위원은 2017. 1. 24. 연구회 기획팀장인 이탄희 판사에게 전화하여, 이탄희 판사 등 연구회 회원 2명의 심의관 추천을 거론하고 행정처에서 같이 일하게 될 수도 있다는 이야기를 하면서, 이탄희 판사가 연구회에서 발언권이 있고 영향력이 있으니 ‘공동학술대회가 법원 내부행사로 치뤄지도록 하고 특히 언론에 보도되지 않도록 해 달라’는 부탁을 함

**○ 2017. 2. 13. 전산정보국장 명의로 연구회 중복가입 강제탈퇴조치 공지 게시**

○ 위 조치에 대한 반발글이 코트넷에 게시되었고, 2017. 2. 20. 임종헌 차장이 중복 가입 강제탈퇴조치 시행 유보 공지 게시

다. 사법행정위원회 위원 후보 성향 분석과 추천 개입 등

**(1) ‘송00 판사 건의문 검토’[19]**

- 김00 심의관이 2016. 2. 2. 임종헌 차장 지시로 작성하여 보고함
- 송00 판사가 2016. 2. 1. 코트넷 제도개선토론폰방 게시판에 ‘법관의 사법행정참여 제도화에 관한 건의문’을 게시한 후 작성

■ 송00 판사의 특징

- 우리법연구회, 국제인권법연구회의 핵심 리더
- 인사모 등 각종 소모임을 결성하는 국제인권법연구회의 現 활동 방식은 송00 판사가 우리법연구회에서 구축한 활동 방식을 그대로 따른 것임

■ 1. 29.(금) 국제인권법연구회 ‘인사모’ 토론회

- 발표: 송00 판사 “법관의 사법행정참여 방안에 관한 소고”
- 참석: 사00, 이00, 정00, 이00 부장판사, 김00, 박00, 홍前前, 이00, 이00, 김00, 이00, 신00, 진00, 류00, 홍00 판사
- [밀출 표시] 우리법연구회 前, 現 회원(이하 같음)

■ 법원행정처 확정안의 내용

- ① 법원행정처가 심급·권역·직급별 대표성 반영하여 권역별로 배정 ⇨ ② 권역별로 고등법원장이 위원 추천 ⇨ ③ 법원행정처장이 위원 위촉

- 각 법원에서 자율적으로 ‘지원’, ‘추천’, ‘선출’ 등 다양한 구성방식을 적절하게 혼합
  - 오피니언 리더, 사법행정 관심 법관 포함
- ▣ 검토의견
  - 논란 가능성이 높은 예민한 문제
  - 건의사항(과반수 이상 판사회의 선출방식) VS 법원행정처 안(권역별 고등법원장 추천방식)

**(2) 사법행정위원회 개선 요구에 대한 대응 방안 [229. 325]**

- 김00 심의관이 2016. 2. 24. 임종헌 차장 지시로 작성함
- 송00 판사의 건의문 게시 이후 ① 김♣♣ 부장판사가 2016. 2. 15. 법률신문에 송00 판사의 주장을 소개하는 내용의 ‘판사와 사법행정’이라는 칼럼을 기고하였고, ② 2016. 2. 23. 경향신문에 송00 판사의 주장을 소개하는 기사가 게재되었으며, ③ 인사모가 2016. 2. 26. 판사회의 실질화 방안에 대한 토론회를 개최할 예정인 상황을 종합하여 볼 때, 핵심 그룹의 조직적 활동 분위기가 감지된다고 판단하고 이에 대한 대응방안을 검토함

- ▶**핵심 그룹**
- [우리법] 이00, 김00, 정00, 이00, 유00, 김00 부장판사, 박00, 박00, 송00, 홍00, 이00 판사
- [인권법] 김00 부장판사
- ▶**주변 그룹**
- [우리법] 이00 판사
- [인권법] 이00, 이00, 신00, 이00, 문00, 진00, 류00, 홍00 판사

- 현재 핵심 그룹은 ① 코트넷에 건의문 등 게시, ② 언론보도, ③ 토론회 개최 등의 방법을 활용 중
- 핵심 그룹의 조직적 활동으로 ‘사법행정위원회’ 출범 의의가 크게 반감될 우려 존재
  - ⇒ 치밀한 대응 방안을 사전에 마련하는 것을 통해 소수 핵심 그룹의 조직적 활동이 ▲다수 일반 판사들의 호응을 얻는 것을 차단하고, ▲핵심 그룹을 고립시킬 필요가 있음



(3) '사법행정위원회 위원 후보자 검토'[327, 402,328, 326]

- 김00 심의관이 2016. 3. 28. 임종헌 차장의 지시로 다른 심의관들의 도움을 받아 작성하여 보고함
- 사법행정위원회 위원 추천 절차가 각 고등법원별로 진행 중인 상황에서 핵심 그룹이 사법행정위원회를 지속적으로 폄하하고 있으므로, 사법행정위원회 추천과 관련하여 아래와 같은 이유로 각 고등법원에 대한 지원이 필요하다고 판단함

- 사법행정위원회가 실제 구성되면, **핵심 그룹은 위원 위촉 결과를 두고 다시 문제제기를 할 것임**
- 각 고등법원장이 이른바 '**왕당파**'로 불리는 **법관(예: 행정처 심의관, 기획법관 · 공보관, 수석부 배석판사, 해외 유학 선발 경력 등을 보유한 법관) 위주로 위원 추천할 경우 ⇨핵심 그룹에게 공격 기회 제공하는 셈**
  - ① 사법행정위원회의 **출범 의의가 반감될 뿐만 아니라, ② 핵심 그룹의 공격으로 위기 상황**이 초래될 가능성도 존재
- 아래와 같은 법관을 적극적으로 발굴하여 고등법원장에게 정보 제공함으로써 **핵심 그룹의 악의적 폄하 시도를 선제적으로 방어할 필요 있음**
  - →**핵심 그룹과 유대 관계가 있으면서도 균형 감각을 갖춘 법관**
  - **법관 사회에서 상징성이 있으면서도 정치적으로 편향되지 않은 법관**
  - **정치적 색깔이 없으면서도 오피니언 리더 역할을 하는 법관**

(4) 사법행정위원회 위원 추천 취합 결과[329, 330, 332, 403, 333]

- 2016. 4. 2. 기조실 심의관들이 나누어 작성한 것을 김00 심의관이 취합함
- 추천된 사법행정위원회 위원 명단을 (3)항 문건의 후보자 추천 명단과 같은 형식으로 정리함
- 추천된 사법행정위원회 위원 명단을 법원문화개선위원회, 재판제도발전위원회로 나누어 정리하였음
- 추천된 사법행정위원회 위원에 대하여 '적색: 1순위 검토, 청색: 2순위 검토, 굵은 흑색: 3순위 검토, 얇은 흑색: 검토하지 않은 추천자'로 분류하였음

(5) 사법행정위원회 위원 추천 결과 보고[331, 402, 352]

- 김00 심의관이 2016. 4. 4. 작성함
- 고등법원장에게 (3)항 문건의 후보자 추천 기준에 따른 법관에 대한 정보를 제공하였다는 취지

▣ 3. 28. 위원 추천 과정에서 각 고등법원에 대한 지원

● 사법행정위원회에 대한 핵심 그룹의 악의적 폄하 시도를 선제적으로 방어하기 위해  
고등법원장에게 아래와 같은 법관에 대한 정보 제공

- →핵심 그룹과 유대 관계가 있으면서도 균형 감각을 갖춘 법관

(예) 우리법연구회, 인권법연구회, 노동법연구회 등 소속 법관

- 법관 사회에서 상징성이 있으면서도 정치적으로 편향되지 않은 법관

- 정치적 색깔이 없으면서도 오피니언 리더 역할을 하는 법관

b 고등법원장에게 추천한 법관

▶[법원문화] 윤○○, 문○○, 정○○ 등, [재판제도] 김○○, 최○○, 장○○ 등

○ 제도개선위원회에는 아래와 같은 문제점이 있다고 평가

▣ 문제점

● 여성 부장판사 없음

● 주류 법관의 논리를 대변할 수 있는 부장판사 부족

- [진보] 이○○, 장○○, 유○○

- [일반] 구○○, 이○○, 조○○ ⇄ 구○○, 이○○ 부장판사가 強性이라는 평가

○ 개선 방안에 관하여 주류의 입장을 대변할 실력 있는 법관 확보가 필요하다는  
전제에서 아래와 같이 검토하였음

2) 주류의 입장을 대변할 실력 있는 법관 확보

▣ 가능한 견해

● 고등법원장에게 부장판사급 위원 1명씩 추가 추천 요청

- 교체 대상 후보군

[재판제도] 조○○, 구○○, 이○○ 부장판사

[법원문화] 최○○ 부장판사(양심적 병역거부 무죄 선고)

- 추가 추천 후보군

황○○, 호○○ 부장판사, 신○○ 고법판사 등

▣ 검토 의견 ⇨현상 유지

● 부장판사급 위원 추가 추천 요청을 할 경우 법원행정처가 고등법원장의 추천권 행사에  
깊게 관여한다는 오해 발생 가능

● 법원문화개선위원회, 재판제도발전위원회의 경우 예민한 안건이 상대적으로 적음  
 ⇨부작용 발생 가능성 낮음

(6) 사법행정위원회 추천법관 검증 [297, 298, 299, 301, 302, 303]

- 인사총괄심의관실에서 2016. 4. 4. 기조실의 요청으로 작성하여 기조실에 전달함.
- 추천된 사법행정위원회 위원들에 대하여 소속, 기수, 생년, 직위, 출신 대학교와 고등학교를 기재하고, 특기사항으로 기조실 추천군 포함 여부, 성향 등을 기재함. '사법행정위원회 위원 후보자 검토'[327] 문건의 후보자 추천 명단에 비하여 더욱 상세한 내용이 기재되어 있음

□ 권○○

- ▶국제인권법연구회 ⇨ 국제관계에 관심이 많은 것일 뿐 성향이 강한 것은 아님
- ▶국제거래법연구회 총무
- ▶해외시찰 5회 ⇨ 사법부로부터 많은 혜택을 받음
- ▶업무수행이 합리적이고 균형감도 있음. 동료 법관들 및 직원들과 관계가 아주 원만함
- ▶자신을 내세우기보다 경청하며, 어느 한쪽에 치우치지 않는 시각으로 세상을 바라본다는 평

□ 조○○

- ▶해외연수 경력 없고, 주요 선발성 보직 거친 바 없음
- ▶대법원 증거채부연구반 활동, 전국민사법관포럼 발표, 15' 춘천지법 근무 당시 대 언론기관 협력업무 담당 ⇨사법행정에 협조적인 것으로 보임
- ▶대인관계 원만하여 교제범위가 넓고, 소탈한 성격으로 동료 및 후배 판사들로부터 호평

□ 송○○

- ▶영어실력 우수하여 국제재판소, 국제기구에 관심 많음
- ▶당돌하고 예절감각이 다소 부족하다는 평도 있음
- ▶08' ○○○ 부장 배석 당시 과도한 스트레스로 업무지장 호소

□ 박○○

- ▶재판진행에 대한 재야의 평가가 매우 우수함

- ▶사법행정예 협조적·적극적인 것으로 보임
- ▶성실하고 밝고 명랑한 성품. 늘 웃는 모습으로 주변 사람들에게 좋은 에너지를 주는 판사
- ▶가사소년전문법관
- ▶08'02 임용 이래 부산 시내에서만 근무
  
- 백○○
- ▶독실한 기독교 신자이고 술을 하지 않음(회식자리에서 잘 어울림)
- ▶부드럽고 원만한 성품
- ▶별다른 특색이 없는 평범한 판사임

(7) 사법행정위원회 안건제출 활성화 관련 보고 [20]

○ 임00 심의관이 2016. 4. 5.경 작성하여 임종헌 차장에게 보고함

- ▣ 2016. 4. 1. 각 고등법원장의 위원 후보자 추천 완료
- 특정 성향의 법관 상당수 참여
- 이에 반해 다수 법관의 의사를 대변할 위원은 소수
- ⇒ 특정 성향 법관이 논의를 주도할 우려
- ▣ 향후 논의방향에 대한 예측가능성 저하
- 특정 성향의 법관이 ① 무리한 안건 제출하면서 ② 논의 주도할 경우
- ⇒ 사법행정위원회의가 법관의 사법행정참여 제도화라는 본래 취지를 살리지 못한 채 ① 법관의 의견대립의 장 내지 ② 특정 성향 법관의 주장 발표의 장으로 변질될 우려 존재

○ 사법행정위원회 통합실무지원단은 위원회의 안정적 운영을 위한 예측가능성 확보가 필요하므로 기존에 마련한 안건제출 활성화 방안을 시행하지 않는 것이 적절하다는 검토의견을 밝히면서, '코트넷 전용공간을 통한 안건 제안의 기회를 부여하였음에도 안건 제출이 활성화되지 않았다'라는 프레임이 설정가능하다고 판단함

(8) '사법행정위원회 향후 운영계획'

○ 2016. 4. 8. 사법행정위원회 통합실무지원단에서 작성

- ▣ 회의자료 작성에 충분한 시간 필요
  - 위원장으로부터 제출받은 의견수렴 취합·정리 결과 철저 분석 ⇒ 실제 회의에서 논의될 수 있을 것으로 예상되는 모든 의견, 주장들을 정리하여 대비책 마련 필요 (리스크 최소화)
  - 충분히 검토한 후 기존 연구자료 등을 참작하여 회의자료 작성
- ▣ 회의 진행에 관한 시뮬레이션 및 대응방안 검토 필요
  - 회의 진행에 관한 시뮬레이션 통해 실제 회의의 논의방향, 결론 등에 대한 예측(건의안의 수용가능성 등) 및 그에 따른 대책 마련 필요
  - 시뮬레이션 결과 실제 회의의 논의방향, 결론 등이 수용 불가능한 쪽으로 치우칠 우려가 있는 경우 → 신뢰할 수 있는 일부 위원에게 적절한 지침을 제공함으로써 이를 수용 가능한 범위내로 정리하는 노력을 할 것인지도 검토할 필요

라. 이판사판야단법석 카페 동향 파악 및 자발적 폐쇄 유도

(1) 이판사판야단법석 다음 카페 현황 보고[344]

- 시00 심의관이 2015. 2. 14. 작성함
- 문제의 소지가 있는 주요 게시글 및 댓글로, 상고법원 설치, 원세훈 사건 선고, 박상옥 대법관 후보자 임명 제청, 쌍용차 해고노동자 판결 선고, 법원 인사 등에 관한 게시글 및 댓글을 들고 있음

- 나. 구체적 대처 방안
- ▣ [자발적 조치] 카페 폐쇄 등 유도
 

(중략)

    - 회원으로 가장하여 카페 내 활동 중단에 대한 글 게시  
현재 로그인 가능한 아이디, 암호 확보한 상태

(중략)

    - 운영자의 자진 카페 폐쇄 유도

(중략)
  - ▣ [강제적 조치] 법관윤리강령 등 위반에 따른 조치
 

(중략)

자발적인 카페 폐쇄 조치가 여의치 않을 경우, 대법원 공직자윤리위원회 권고의견 제5호, 제7호 위반 소지가 있다는 점을 최후의 설득 및 엄포용 카드로 활용

## (2) 인터넷상 법관 익명게시판 관련 검토

- 박00 당시 서울중앙지방법원 판사가 2015. 2. 15.경 임종헌 기조실장의 지시로 작성하여 정00 심의관을 통하여 보고함.
- 구체적인 대응방안으로 선배 법관이 운영진에게 신중한 운영, 위험성 있는 글의 삭제 또는 실명화를 권유하는 방안, 선배 법관이 다수 가입해 내부 변화를 모색하는 방안, 법관 전체에 익명글 작성 관련 주의 공지를 하는 방안, 법관의 인터넷 활동 전반에 관한 가이드라인 제정 방안 등을 검토하였음

## (3) '인터넷상 법관 익명게시판 관련 추가 검토[186, 187, 188]

- (2)항 검토에 대하여 임종헌 기조실장이 제3자에게 검토하여 2015. 2. 21.경 보고 받은 문서

표현의 자유는 '위축효과(Chilling Effect)'가 큰 기본권으로서, 익명 게시판 자체가 문제될 여지가 있다는 점에 대한 의문을 제기하는 것만으로도 스스로 그 표현을 억제할 것으로 예상되는바, 굳이 '선배 법관'을 확보하지 아니하더라도 위 카페에 가입되어 있는 법관 중 현재의 문제점을 인식하고 이를 공유하고 있는 법관을 통하여 '이 모 부장판사 사건을 통하여 법관이 익명으로 활동하는 것 역시 매우 조심하여야 할 필요가 있다'는 취지의 글을 게시하도록 함(철저히 익명으로 운영되는 카페이므로 위 글을 게시하는 법관도 큰 부담을 느끼지 않을 수 있음) → 위 글의 게시 자체로 회원들에게 경각심을 불러일으킬 수 있음

● 나아가 운영진을 알고 있는 동료 및 선배 법관에게 이 사건 카페의 게시글이 유출될 경우 운영진 역시 작간접적으로 곤란한 상황에 처할 수 있다는 점에 대하여 주의 환기를 시킬 필요 있음 → 그 경우 카페 폐쇄에는 이르지 않더라도 운영진 스스로 생활 정보 공유, 업무 처리 관련 노하우 공유 정도로 그 주제를 축소시키는 것을 기대해 볼 수 있음

## (4) '이사야... 우리가 스스로 지켜봐요...'[26]

- 정00 판사가 작성하여 2015. 2. 26.경 임종헌 기조실장에게 전달함

제목: 이사야...우리가 스스로 지켜봐요...

1. 새벳돈 사건

네이버에 소위 중산층 이상 사는 엄마들이 정말 거리낌 없는 이야기를 나누는 게시판이 있어요.남의 눈, 귀 의식하지 않고 쇼핑, 육아, 시월드 문제에 관해 노골적인 수다를 나누는데, 특히 그정보력이 엄청나서 중독성이 대단하답니다.

근데 그런 노골적인 수다가 가능한 원동력은 바로 엄격한 회원제 비공개 카페라는 점이에요. 기존회원의 초대와 시삽의 승인을 통해서만 게시판 접근이 가능한데, 흠... 우리랑 많이 닮았죠? 암튼 그런 공간 속에서 맘들은 남편 욕, 시어머니 욕도 후련하게들 쏟아내는 표현의 자유!...를 누립니다.

그런데 얼마 전 설 연휴에 맘들을 발각 뒤집어놓은 사건이 있었어요. 아마 기사를 보신 판사님들도계실 텐데요. 카페 게시판에 어떤 맘이 올린 속풀이 글이 '새벚돈 차액 돌려달라는 시덕 형님'이라제목으로기사화된거예요.(<http://issueviewer.tistory.com/449>) 게시판은 발각 뒤집혔죠. 아니, 우리끼리 속풀자고 한 얘기가 밖으로 새어나가면 어떡하냐... 기사내용을 보면 그 집 사람들은 알 텐데 그러면 그 집은 어떻게 되냐... 대체 누구냐, 색출해서 쫓아내자등등... 하지만 유출 경로는 추측만 난무할 뿐이었어요. 사실 유출은 너무나 쉬운 일이었어요. 저도기사화되었으니 옮기는 거지만, 맘만 먹으면 우리 카페에 그 글을 퍼올 수 있었거든요.그래서 맘들은 '핑'을 해요. 밑에 좀 더 설명하겠지만...

## 2. 법복 입은 가면무도회

탐 크루즈가 나온 '아이즈 와이드 셋'이란 영화 아시죠? 유명한 가면무도회 장면이 있어요. 좀야한!... 저는 요새 그 이미지가 종종 떠올라요. 우린 이 카페에서 가면무도회를 즐기고 있는 거죠.서로 누구인지 모르는 채 속이야기를 편히 풀어놓죠.

근데 최근의 이 모 부장님 상황을 보면서 전 그런 걸 깨달았어요. 우리가 즐기는 무도회는 아이즈와이드 셋에서처럼 밀폐된 저택에서 인간 대 인간으로 만나는 게 아니라는... 우린 뽕 뿜린 들판에서도 대로 옆 공원에서, 가면은 썼으되 법복을 입고 우리 신분은 노출시킨 채라는 것을... '이판사판야단법석'이라는 타이틀을 단 게시판 아래에서는 우리는 판사로서 이야기하는 거니까요.

그리고 당장 보세요. 조선일보 기자가 저희 게시판 주위를 쿵쿵거리고 있어요. 우린 이 공간이밀폐된 방음시설이라고 믿었지만, 실상은 유리박스 같은 곳이에요. 인터넷에서 '익명'이란 건, 사실 ISP들이 소비자를 유인하기 위한 속임수에 불과하다면 심한 표현일까요? 여기 들어올 때 로그인 안 하셨어요? 요새 '로그인 유지' 기능 때문에 점점 무감각해져요. 심지어 기자들이 '귀대기'까지 시도하고 있는 거죠. 우리가 여기서 전관예우가 어떻고, 이 모 부장님이 어떻고 이야기하는 걸 들어보려고요.

유스티티아도 있지 않나구요? 거긴 달라요. 거긴 실명을 걸고 활동해요. 그래서 책임감이 남다르죠.소곤소곤 기능이 있어봤자, 어차피 서로 실명을 걸고 있는데, 그 공간에서 나온 이야기는 일부 익명글이라도 '다함께 책임'이란 생각이 있어요. 거기선 최소한 동료였던 이정렬 전 부장님 호칭을 '이 사무장'으로 하니 마니 하는 이야기는 안 나올 거 같아요. 여기서 우리가 이러려고 익명인걸까요

같은 이야기인데, 우린 가면을 썼기 때문에 여기서 무슨 사단이 나도 다치지 않을지 몰라요. 하지만법복을 입고 있으니까 '판사'는 욕을 먹을 거예요. 그럼 여기 모인 우리들 때문에 또 우리 동료,선후배들이 괜시리 욕을 먹고. 그럼 그 분들은 우리를 무책임하다고 비난할 거예요. 밥조에서 시침 똑 떼고 있으면 그만이겠지만, 그냥 그래도 될까요 우리가 탄 뗏목은 그냥 뗏목이 아니고, 사실은, 사실은요. '판사호'라고 버젓이 쓰여진 뗏목이에요. 그건

기자들이 이미 알고 세상이 아는 일이 되어있어요. 그냥 뗏목 갈아타고 말 일일까요

### 3. '소 잃으면 외양간 버리자' 대신에 우리도 평

지난번에 민감 정보에 관해서 우리 카페가 내린 결론은 '우리 양식을 믿자, 하지만 무슨 일이 생기면 게시판을 닫자'였어요. 고상한 결론이긴 했지만 달리 표현하면 '소 잃으면 외양간 버리자'뿐이에요. 고칠 수도 없고 버려야 한다네요. 너무 아쉽지 않나요? 그래서 전 한 가지 제안을 하고 싶습니다.

아까 언급한 맘들 카페에선 '평'이라는 문화가 있어요. 연연찌라시 올리고 나서 주로 하던 건데,이제는 보편화되었어요. 뭐냐면 좀 민감한 글은 글을 올리면서 올리는 사람이 '이 글은 몇 분후에 평합니다'라고 예고해요. 그럼 그 한정된 시간동안만 다양한 댓글, 의견을 주고받고, 약속된시간이 되면 글쓴이가 글을 자삭하는 거예요. 시어머니 욕, 19금 이야기, 연연스캔들 이야기도 그래서 가능해요.

우리도 스스로 보기에 '판사가 이러이러한 글을 올렸다'라고 기사가 난다면 뭐하다 싶은 글은평하기로 하는 게 어떨까요. 꼭 이 게시판에 우리 생각들을 축적시켜 놓을 필욘 없잖아요. 나중에추억삼아 볼 일도 없고. 글구 운영진도 스스로 평하지 않는 글에 대해서는 과감하게 삭제를 해주세요. 전 제가 이 공간의 일원으로 멍하니 있다가 팬시리 동료들한테 미안해지는 상황은 싫습니다. 다들 한 번 생각해주세요. 이런 글 '운영건의' 게시판이 맞지만, 거긴 아무도 안 들여다볼 거 같고. 우리 카페 유지하려면 지금처럼은 어려울 거 같아요. 너무 안이하게 생각할 일이 아닌거 같아요.T.T

#### (5) 이판사판야단법석 카페 동향 보고[27]

- 정00 판사가 2015. 3. 2. 작성하여 임종헌 기초실장에게 보고함
- 민감한 글은 일정 기간 게시 후 자진 삭제하자는 제안에 대하여 그 취지에 공감하는 긍정적인 반응이 다수라고 평가하고, 구체적인 댓글의 내용을 정리함

#### (6) 이판사판야단법석 카페 동향 보고[28]

- 정00 판사가 2015. 3. 3.경 작성하여 임종헌 기초실장에게 보고함

■ 한편, 제안 글의 목적은 어느 정도 달성될 것으로 보임

● 적극적 목표 ⇨민감한 글에 대한 자진 삭제 문화 정착

● 소극적 목표 ⇨게시 글의 유출 가능성에 관하여 자각하고 지나치게 민감한 사안에 대한 무분별한 글 작성 자제 분위기 조성

#### (7) 인터넷 익명게시판 추가 대응방안 검토[29]

- 박00 심의관이 2015. 3. 9. 임종헌 기초실장의 지시로 작성하여 보고함
- 이사야 글 개수를 주간별로(민감글 삭제 내부제안 등 실시 전후로) 분석함. 이사야



에서 민감글로 분류된 것은 주로 '대법관 제청, 기업인 가석방, 검찰 비판, 상고법원, 전관예우, 원세훈 사건 등임.

	카페 전체 총페이지뷰	민감 본글 (댓글)수	주제
1월 3주	1,302	7(50)	대법관 제청, 기업인 가석방, 검찰비판
1월 4주	2,010	4(57)	판공회향, 판사구속, 상고법원
1월 5주	3,209	5(58)	전관예우, 법원내 세대간 갈등, 상고법원
2월 1주	4,245	8(106)	신영철 대법관 퇴임, 대법관 제청, 부의 세습, 상고법원
2월 2주 (이모 부장사건 보도)	3,137	4(36)	원세훈 사건, 대법관 제청, 검찰비판, 언론과재벌
2월 3주 (기자 취재 시도 공개)	642	0	
2월 4주 (처장님 당부사항 공지)	1,160	0	
3월 1주 (민감글 삭제 내부제안)	통계미제공	1(9)	김영란법(전문 별지1 첨부) 부장 기록 미검토 글 1건 삭제

	전체 글수 (댓글포함)	민감 본글 (댓글)수	민감글 비율	주제
1월 3주	1,302	7(50)	3.8%	대법관 제청, 기업인 가석방, 검찰비판
1월 4주	2,010	4(57)	2.8%	판공회향, 판사구속, 상고법원
1월 5주	3,209	5(58)	1.8%	전관예우, 법원내 세대간 갈등, 상고법원
2월 1주	4,245	8(106)	2.5%	신영철 대법관 퇴임, 대법관 제청, 부의 세습, 상고법원
2월 2주	3,137	4(36)	1.1%	원세훈 사건, 대법관 제청, 검찰비판, 언론과재벌
2월 3주	642	0	0%	
2월 4주	1,160	0	0%	
3월 1주	872	1(9)	1.0%	김영란법, 합의부장 기록 미검토(자진 삭제)
3월 2주	751	1(4)	0.5%	대법관 인사청문회 개최
3월 3주	708	1(8)	1.1%	법관 평가와 법관의 독립
3월 4주	840	1(12)	1.4%	변협의 전 대법관 개업신고 반환

● 카페 운영에 관한 구체적 권유 방안 검토

- 문제 소지가 있는 글의 유출을 차단하는 운영방안으로는 →카페 운영진이 문제될 글을 선별하여 직권으로 또는 가입 법관의 건의 등을 통하여 삭제하는 방안, 모든 게시글에 대하여 일정기간(예 : 1주) 경과하면 자동으로 일괄 삭제되도록 하는 방안, 모든 게시글에 대하여 일정기간 경과하면 자동으로 일괄 비공개 처리되도록 하는 방안이 가능함

(중략)

- ▣ 종합검토 : 骸안을 중심으로 적극적 효과 기대가능한 다각적 방안 검토 필요
- 현재의 위축 효과 지속 여부를 포함한 카페 활동의 지속적 추이 관찰 필요
- 대법원공직자윤리위원회 의결 수준 및 강도에 따라 보다 강경하고 적극적인 대응조치를 검토할 여지도 있음

**(8) 이사야 익명 카페 동향 보고[30]**

○ 박00 심의관이 2015. 4. 6.경 임종헌 기조실장의 지시로 (7)항 문건 업데이트하여 보고함.

3. 향후 계획
- ▣ 카페 활동 반등 여부 면밀히 계속 관찰
  - 최근 가입자수 및 게시글의 총수에서 미약하나마 반등 기미 있음
  - 양적인 추이 외에도 민감한 글의 내용 및 카페의 분위기 전반에 대하여 면밀한 모니터링 지속할 필요 있음
  - ▣ 카페 전반에 대한 추가 대응방안 시행 시까지 신속보고 태세 유지 필요

**(9) 익명카페 설득논리 및 대응방안 검토 [33. 34]**

○ 2015. 7. 24.경 기조실에서 작성하여 임종헌 기조실장에게 보고함.

- ▣ 개설자 등에 대한 징계 등의 제재는 요건에 해당하지 아니하거나 불필요한 논란의 소지가 커 바람직하지 아니함은 기검토와 같음
- ▣ 이판사판 익명 게시판의 코트넷화 방안
  - →행정처 심의관, 각급 법원 기획법관, 나아가 부장판사 이상 선배 법관 및 수석부장판사 등이 대거 이판사판에 가입 ⇨한 두 명이 아니라 다수가 동시에 가입하는 경우 가입 법관의부담 적음
    - 카페 운영진 ‘스스로 제한 없는 가입’의 원칙을 선언한 바 있어 가입 거부할 명분 없고, 실제 거부하는 것은 자기 부정이어서 거부하기 어려움
    - 실제로는 4~5명의 가입자만으로도 아래와 같은 효과 기대할 수 있음
  - 카페에서 사법정책 현안에 대한 오해, 선배법관에 대한 근거 없는 공격 등이 이루어질 경우 적극 나서서 설명 ⇨자신의 직무를 밝히고 해명하는 것도 적극 검토
    - ⇨가입법관들로서는 자신의 게시글이 사실상 공개된다는 부담감을 느껴 공격적이거나 오해소지가 있는 글을 작성하는 사례가 대폭 감소할 것임

- >결국에는 실명이 드러나는 코트넷과 비슷한 수준의 의견표명만이 이루어지거나  
(코트넷에서도 공개글을 올리던) 일부 성향의 법관만이 민감한 글을 올리게 될 것임

- 나아가 위와 같은 분위기가 형성된 이후에는 기존에 작성되어 있던 게시글에 대하여도 비공개 조치가 필요하다는 제안글 게시 >익명 게시판 존재로 인한 사법부 피해 가능성 원천 봉쇄
- 이판사판 카페의 동향 파악 등에 과도한 사법행정력 낭비를 방지하는 부수적인 효과도 기대됨

**(10) 법관 익명 카페 개설자와 소속 법원장 면담 후속조치 [31]**

- 박00 심의관이 2015. 8.경 임종헌 차장의 지시에 따라 전부 또는 일부 작성하여 보고함
- 2015. 8. 12. 개설자인 훈00 판사와 소속법원장인 인천지방법원법원장의 면담 결과를 정리하고, 흥00 판사에게 제공할 이사가 공지글을 검토함(모든 글에 대하여 일정기간 후에는 비공개로 전환하자는 취지의 공지)

**마. 법관에 대한 성향동향 파악**

**(1) 김00 부장판사 징계결정 후 대응방안 [40]**

- 2014. 11. 6.경 윤리감사관실, 기조실에서 공동명의로 작성하여 임종헌 기조실장에게 보고함 (징계위 심의 이전에 미리 징계결정에 대한 대응방안을 작성), 2014. 11. 7. 징계위 심의 예정됨.

2) 법관 : '표현의 자유'제한 논란에 대한 대응 방안

- [1] 법원 내부 분위기 지속적 파악
- [2] 법원장, 수석부장 통한 비공식적·간접적 내부 설명, 설득
- [3] 코트넷 게시글에 대한 적절하고 신중한 대응
- [4] '표현의 자유'에 관한 일반적 문제제기 시 법원 내부의 자연스러운 논의 유도
- [5] 논란이 확산되는 최악의 경우 연구회 연구주제로 논의 가능

(중략)

3) 법원 직원(노조)

코트넷 게시글에 대한 적정하고 신중한 대응

■예상

- 원세훈 판결 결론에 대한 비판과 함께 코트넷 게시판에 비판적 취지의 글을 올릴

가능성있음

- 다만, 공무원연금법 개정 관련 현안이 있어 크게 이슈화하지 않을 가능성이 크고, 파급력도 크지 않을 것으로 예상

▣ 대응

- 법관의 코트넷 게시와 동일한 방안으로 대응
- 법원 직원들의 경우 법관들에 비해 정치적 중립성 위반, 명예훼손 등 코트넷운영지침에 위배되는 격하고 정제되지 않은 표현의 글이 올라올 가능성이 큼 ⇨코트넷운영지침에 따른 적절한 조치를 취하되 표현의 자유와 관련한 또다른 논란이 촉발되지 않도록 신중할 필요

(2) '송소송 판사 자유게시판 글 관련'[343, 342(작성 중 파일로 추정)]

- 2015. 1.~2.경 기초실에서 작성
- 송소송 판사의 성향에 대하여 ① 전체 사법제도, 인사시스템 등 관심이 많고, ② 정세판단에 밝은 전략가형이며, ③ 법원 집행부에 대한 불신 및 의혹이 많고, ④ 선동가, 아웃사이더 비평가 기질이 있다고 평가 하였음

(3) 상고법원에 대한 법원 내부 이해도 심층화 방안 [36]

- 임종헌 기초실장 지시로 2015. 7. 6.경 기초실에서 작성

▣ 일부 법관의 반대 입장 외부 공표에 대한 대응 방안 마련

- 돌출 행동 위험성 높은 법관들의 상고법원 관련 입장 등 사전 점검하여 선제적 설득 작업착수 필요
- 내부 설득에도 불구하고, 언론 등을 통해 반대 의견 표방하고자 시도하는 경우, 위기 대응체제 가동
  - 사전 분위기 감지 필요 ⇨해당 법관 소속 법원장, 친분 있는 법관 등을 통한 자제 권고
  - 언론사 기자 등과의 접촉을 통해, 보도 자제 또는 수위 툰다운 요청
- 보수 언론을 통해 대응 논리 유포 ⇨반대 입장 폄하·고립화 전략 추진
  - 종래 진보 성향 판사들의 돌출성 언행 전력 등 부각
- 후속 보도 제지로 부정적 분위기 확산 차단

(4) 상고법원 관련 내부 반대 동향 대응 방안[346]

- 2015. 7. 6.경 기초실에서 작성함
- 상고법원에 대한 내부 반대 법관들의 반대이유, 핵심그룹에 대하여 검토하고, 내부 반대 목소리가 외부로 표출될 경우 상고법원 입법추진에 중대한 장애를

초래하므로, 내부 반대 세력이 결집하기 전에 선제적으로 대응할 필요성이 있다고 판단함

- 대응 방안으로 구체적인 정보 수집이 필요하고, 상고법원에 대한 내부 반대 법관에 대한 접근방향, 접촉대상, 접촉주체, 접촉시기, 설득수단 및 논리 등에 대하여 검토함

#### (5) 차00 판사 게시글 관련 동향과 대응 방안[318]

- 김00 심의관이 2015. 8. 18.경 임종헌 차장 지시로 작성하여 보고함.
- 이 문건에 차00 판사의 성격과 스타일, 재판 준비태도, 일과 관련된 가정사, 고민하는 테마의 내용 등이 기재되어 있고, 차00 판사가 다수의 판사들과 주고받은 이메일의 내용이 포함됨
- 차00 판사는 상고법원에 대한 확고한 반대입장을 견지하고 있다고 검토함

#### (6) '차00 판사 언론사 기고 관련 검직허가'[45]

- 2015. 9. 21. 윤리감사관실에서 작성하여 임종헌 차장에게 보고함

라. 조치 검토

■ 검직허가 신청을 하도록 요구 시 당사자의 반발 예상

● 검직허가가 요구되는 계속적 기고의 범위가 분명하지 않고, 그에 관한 기준이 법관들에게 사전에 안내된 바도 없음

● 검직허가를 받지 않고 법률신문 등에 계속적 기고를 한 법관들이 다수 있음

- 이러한 상황에서 차 판사에게 검직허가 신청을 하도록 요구하는 경우 형평성 문제를 제기할 수 있고, 상고법원에 관한 법원 내부의 반대의견을 탄압하는 것이라는 반발도 예상됨

■ 차 판사가 검직허가 신청을 하고 이를 불허하는 경우 언론, 국회 등의 비난 예상

● 차 판사가 검직허가 신청을 하고 이를 불허하는 경우 차 판사 본인은 물론, 언론, 국회 등 외부에서 상고법원에 대한 법원 내부의 반대의견을 탄압하고 있다는 비난이 있을 수 있음

⇒ 득보다는 손해가 많을 수 있음

■ 대안

● 법원장, 지원장 등을 통해 자제를 권고하는 방법

● 검직허가 신청을 허가하면서 법관윤리 규정에 위반되는 일이 없도록 안내하는 방법 등

**(7) '차○○ 판사 시사인 칼럼 투고 관련 동향과 대응 방안'[320, 321]**

- 김○○ 심의관이 2015. 9. 22.경 임종헌 차장 지시로 작성하여 보고함
- 차○○ 판사의 대학, 사법연수원 시절 활동 경력에 비추어 자신이 중요하다고 생각하는 주제에 대한 끈질긴 추진력을 갖고 있다고 판단하면서 그 근거로 고시공부를 하던 중 학내 성폭력 관련 대자보 작성, 이라크 전쟁 반대 운동 동참 등을 들고 있음
- 공식채널을 통하여 문제 부분에 대하여 안내하는 것을 넘어 보다 적극적으로 개입할 경우 판사 여론의 역풍을 맞을 우려가 있고, 차○○ 판사가 존경하는 선배, 차○○ 판사와 친한 선·후배 명단을 취합하여 관리할 필요가 있다고 판단

**(8) 차○○ 판사 재산관계 특이사항 검토'[39]**

- 임종헌 차장 지시로 2016. 4. 6. 윤리감사관실에서 작성
- 차○○ 판사가 2009. 4. 법관으로 임관한 이후 재산변동 내역에 대하여 검토
- 차○○ 판사의 특이사항으로 차○○ 판사가 2015년, 2016년에 코트넷에 게시한 9개 글의 제목과 시사인에 투고한 5회분의 연재 칼럼의 제목을 정리함
- 차○○ 판사의 재산내역 중 사인간 채무에 관하여 2014. 12. 31. 기준 신고시 제출한 소명자료를 확인하여 검토하고, 차○○ 판사의 연도별 재산 총액에 관한 그래프를 작성하여 첨부함
- 차○○ 판사의 재산관계에 특이사항이 없다고 판단함

**(9) '각급 법원 순회 간담회 정례화 필요성 검토'[324, 399]**

- 2016. 7. 기조실에서 작성함.
- 당시 대법관 제청 관련 법관 사회와 언론의 동향을 정리하면서 서울중앙지방법원 단독판사회의 의장인 박○○ 판사에 대하여 선출을 통하여 취임하여 법관 여론 주도 명분을 가지고 있으나 대법관 제청 등에 관한 언급이 없고, 자신이 추진 중인 '좋은 재판 연구회' 활동에 집중하고 있다면서 박○○ 판사의 동향을 구체적으로 파악하여 기재함
- H4의 휴지통에서 '박○○ 판사 향후 동향.hwp', '박○○ 판사의 향후 동향(1).hwp'이라는 파일을 복구하였으나, 파일명만 보이고 파일 내용은 깨져서 확인할 수 없었음

## (10) '각급 법원 주기적 점검 방안'[354]

○ 2016. 8. 24.경 기조실에서 작성함

### 4. 점검 및 조치 시스템 구축

#### 가. 착안 사항

(중략)

■ 공식/비공식의 정보 수집 + 공식적 점검의 외관

● 공식/비공식 방법을 망라한 광범위한 정보 수집 필요

- 공식적 정보수집이 주가 되어야 하겠지만, 그것만으로는 많이 부족함

- 가용한 비공식적 방법을 최대한 동원하여 필요한 정보를 수집해야 함

● 「공식적」 점검의 외관 필요

- 비공식적 정보수집 사실이 드러날 경우 '법관 사찰', '재판 개입' 등 큰 반발이

예상되므로, 철저한 보안 유지 필요

- 대외적으로는 공식적으로 수집한 정보를 바탕으로 점검이 진행된다는 외관 필요함

#### 나. 정보 수집

##### 1) 공식 라인을 통한 정보 수집

(중략)

##### 2) 비공식적 방법을 통한 정보 수집

■ 거점법관을 통한 정보 수집

● 신뢰할 수 있는 거점법관(법원행정처 심의관 출신 등)을 통한 해당 법원의 동향 주기적 파악

■ 특이통계 추출 전산 시스템 개발을 통한 조기 경보체계 구축

(중략)

■ SNS, 게시판 리서치를 통한 정보 수집

● 법관들 대상으로 한 익명게시판(이판사판) 점검

● 여성법관들이 가입한 '유스티티아'의 동향 주기적 점검

● 문제될 가능성이 높은 법관 관련 공개된 SNS(가령 facebook) 점검

- 당사자 본인의 SNS 점검

- 부장판사인 경우 그 배석판사나 참여관, 실무관의 SNS 점검

## 바. 서울중앙지방법원 단독판사회의 의장 선거 개입 등

### (1) 단독판사회의 관련 보고 [50, 189]

○ 김00 당시 서울중앙지방법원 기획법관이 2015. 3. 12. 임종헌 기초실장에게 보고

#### ■ 전망

- 장 판사, 또는 실질적인 독장이라고 할 수 있는 30기 최선임자 정00 판사가 의장으로 선출되는 것이 바람직할 것이나, 제3의 후보가 입후보한다면 작년과 같이 경선이 예상됨
- 소수의 의사가 다수 의견인 것처럼 호도되는 결과를 방지하기 위해 판사회의 당일 적극적인 출석을 독려 중

### (2) 단독판사회의 관련 보고[51, 190]

○ 김00 기획법관이 2015. 3. 17. 임종헌 기초실장에게 보고

- 입후보자 추천 결과 ⇨장00, 이00, 정00 판사 추천됨

장00판사가 선출되는 것이 가장 바람직하여 장 00판사 추천 추진하였고, 장 판사가 사퇴할 경우를 대비하여 정00 판사도 추천 추진하였음

김00 측은 제3의 후보들에게 입후보 의사를 타진 ⇨별다른 성과 없자 이00 판사를 추천한 것으로 보임

#### ■ 결과

- 추천된 후보자 모두 사퇴 의사를 밝혔으나, 주변의 설득, 최선임자로서의 책임감 등으로 가장 선임자인 장00판사가 결국 단독후보로 남게 됨
- 회의일 찬반 투표 실시 ⇨참석자 만장일치로 장00판사 당선

### (3) 민사부 인사 관련 문제 점검 [52]

○ 2015. 8. 27. 서울중앙지방법원에서 작성되어 임종헌 차장에게 보고

#### ● 단독판사 동향

- 김00 판사(30기, 중액단독): 2014년 단독판사회의 의장으로서 사무분담 내규 개정 추진하다가 좌절. 올해 단독판사회의 의장 경선을 추진하였다가 좌절된 이후, 박00 판사(30기, 폐암 투병중) 모금활동에 관여하는 외에는 별다른 활동 없음
- 허00(30기), 신00(32기) 판사: 2014년 사무분담 내규 개정을 위한 연구모임에



참여하고 김○○ 판사의 지지세력 형성. 김○○ 판사가 의장직에서 물러난 이후 올해에는 별다른 활동 없음

- 이○○ 판사(29기, 신청단독): 서기호 의원 법원 재직 시절 함께 법관인사제도나 신영철 대법관 사태에 관하여 문제 제기한 적 있으나, 전반적으로 소극적인 성격이어서 올해 단독판사회의 의장경선에도 추천을 거부하는 등 별다른 활동 없음
- 이○○ 판사(31기, 중액단독): 박○○ 판사 게시글에 응원 댓글을 단 적 있으나, 뚜렷한 목적의식을 가지고 있지는 않은 것으로 보임. 별다른 활동 없음
- 박○○ 판사(31기, 파산·회생단독): 4. 16. 코트넷 자유게시판에 박상옥 후보자 임명 반대 글을 게시. 현재 별다른 활동 없으나, 돌발 행동 배제 못함

#### (4) 서울중앙지법 단독판사회의 의장 경선 대응 방안 [322]

- 김00 심의관이 2016. 3. 7. 작성
- 대응방안으로 단독판사 중 최선임자인 정○○ 판사를 적극 지원하되, 선거 공약 아이тем 발굴, 지원단의 구성 등 구체적인 지원 방법과 선거 전략을 검토함
- 선거 공약 아이тем 발굴에 관하여, 핵심 그룹의 주장에 무관심한 다수의 일반 판사들의 마음을 얻을 수 있는 실현가능한 구체적인 선거 공약이 필요하다고 판단하고, 아래와 같은 선거 공약 아이테을 제시함
- 선거 공약 아이테을
  - ▶ 단독판사의 복지 및 실질적인 지위 향상
  - ▶ 법원장, 수석부장판사 등 사법행정라인과 단독판사 사이의 실질적인 가교 역할 수행 (반목과 대립 지양)
- 지원단의 구성에 관하여, 김★★ 서울중앙지방법원 기획법관, 정◆◆ 판사를 지원단의 구성원으로 하는 것으로 검토함

#### (5) 서울중앙지법 단독판사 관련 현안 검토 [192, 279, 290]

- 정00 판사가 2016. 3. 24. 임종헌 차장 지시로 작성 보고

■ 선거 결과

- 재적 133인
- 출석·투표 102인(투표율 76.7%)
- 박○○ ⇨65표(득표율 63.7%), 정○○ ⇨35표(34.3%), 무효 ⇨2표

■ 결과 분석

● 서울중앙지법 단독판사 인원 분포

- 민사단독 87인, 형사단독 22인, 파산단독 22인

● 고려 사항

- 박○○ 측 우호 세력

■ 파산단독(현원 23인) ⇨현재 박○○ 판사가 파산단독임

■ 신청단독(현원 8인) ⇨주요 우호 인사들이 다수 포진

- 정○○ 측 우호 세력

■ 민사재정단독(현원 6인) ⇨현재 정○○ 판사가 민사재정단독임

■ 형사단독(22인) ⇨행정처 심의관 출신 법관 등 주요 우호 인사들이 다수 포진

● 분석

- 우호 세력은 전체 투표율보다 다소 적극적으로 투표에 참여하였을 것임

■ 박○○ ⇨약 21표 예상

■ 정○○ ⇨약 19표 예상

- 따라서 나머지 득표는 대부분 민사단독으로부터 이루어졌을 것임

■ 박○○ ⇨약 44표 예상(73.3%)

■ 정○○ ⇨약 16표 예상(26.7%)

- 또한 우호 세력의 투표는 개인적인 친분 관계, 기존에 형성된 생각 등에 따라 사전에 그 방향이 결정되어 있었을 것 ⇨결국 중앙지법 단독판사 그룹의 여론의 현재 위치는 위에서 본 나머지 득표 상황을 참고하여야 함

■ [착안점①] 표면적인 투표 결과보다 여론은 더 좋지 아니한 상황으로 추측

■ [착안점②] 제한된 상황과 정보하에 형성된 여론이고 단순히 분위기에 휩쓸린 결과일 수 있으므로 향후 개선의 여지는 매우 큼

- 2014년 김○○ 판사의 의장 당선 후 2015년에는 단독판사 의장 직선이 이루어지지

않았음 ⇨

서울중앙지법 기획 라인의 노력이 중요한 역할을 하였고, 그 결과 후보를 내는 것조차

실패하였음

(중략)

骸‘사무분담내규 개정 건의 추진’에 대한 대응

(중략)

- 중요 대응 논리를 사전에 오피니언 리더 법관들에게 주지시키고 판사들에게 충분히 전파하여 신중한 판단이 가능하도록 하여야 함
- 사전에 여론 조성 활동을 하더라도 큰 문제가 없음 ⇨ 선거와 달리 '사전선거운동'의 부담이 없음, 2014년에 이미 이슈화된 바 있어서 사전에 문제 제기와 논의를 하는 것이 어색하지도 아니함
- 의장 선출의 경우와 달리 보이콧 등의 방식도 가능하므로 사전에 준비한다면 의장 선거 시보다 효과적으로 대응이 가능할 것임

#### (6) '서울중앙 수석부장판사 재편 방안'[193]

- 노00 심의관이 2016. 3. 26. 임종헌 차장 지시로 작성 보고

##### [문제 1] 내부 소통 한계

- 단독판사회의 활성화 ⇨ 내부 소통 필요성 증가
- 기존 사법행정예 비우호적인 박○○ 판사(회생단독)가 경선을 통해 서울중앙지법 단독판사회의 의장으로 선출되어 판사회의 활성화 예상
- 판사회의를 통해 법원장의 사법행정권 행사를 견제하려는 시도(예컨대 희망을 최우선으로하는 사무분담 기본원칙 의결)가 있을 것으로 예상되고, 그 밖에 사법행정 현안에 대하여 비판적인 의견을 집단적으로 제시할 가능성 있음
- 수석부장이 단독판사들과 회식 자리 등을 자주 가지면서 단독판사들의 솔직한 의견을 청취하고, 이슈에 관하여 대응논리를 적절히 설파함으로써 판사회회가 집행부의 의도대로 움직이는 것을 방지하여야 할 필요성이 큼

#### (7) 서울중앙 수석부장 재편 실행방안'[194, 195]

- 노00 심의관이 2016. 4. 5. 작성하여 임종헌 차장에게 보고하고 2016. 4. 12. 수 정보고.
- 서울중앙지방법원 민사수석부장판사 이원화(증원)의 시행시기와 관련하여 2016년 8월을 제1안으로, 2017년 2월을 제2안으로 하여 각각의 장단점을 검토함

##### IV. 시행시기

##### 1. [1안] 2016년 8월

##### ■ 장점

○ 서울중앙 민사단독판사 조기에 장악 ⇨ 2016년 하반기 단독판사회의 제어  
 - 2016년 하반기에 '희망 최우선' 사무분담 기본원칙에 관한 판사회의 개최 예상  
 (중략)  
 ■ 단점  
 ○ 정기인사 시기가 아닌 시점에 민사수석부장이 2인으로 늘어날 경우 민사단독판사들에 대한 장악 시도로 오해할 가능성  
 ⇨ 사전에 법률신문을 통해 서울중앙 민사부의 비대화를 지적하는 기사를 보도하는 방안 검토

(8) '서울중앙지방법원 단독판사회 연구반 개요 -가칭 「총실한 재판 연구반」-'[199]

○ 김00 기획법관이 2016. 5. 13.경 작성하여 임종천 차장에게 보고

1. 구성(9명)  
 ■ 운영진(의장 1, 간사 4) 모두 연구반원으로 참여  
 ● 의장: 박00 판사(31기, 개인회생단독)  
 ● 간사: 김00 판사(32기, 중액단독), 이00 판사(33기, 형사단독), 윤00 판사(34기, 신청단독), 문00 판사(37기, 소액단독)  
 ■ 그 외 연구반원(4명) 섭외  
 ● 최00 판사(33기, 신청단독), 안00 판사(34기, 중액단독), 김00 판사(36기, 개인회생단독), 홍00 판사(38기, 소액단독)  
 ■ 김00, 이00 판사를 제외하고는 모두 '국제인권법연구회' 회원

사. 원세훈 전 국정원장 사건의 재판부 동향 파악 등

※ 이>> 부장판사는 2013년경 임종헌 기조실장에게 주심판사를 통해 검사가 보낸 공소장 변경 관련 이메일을 전달한 적이 있는데, 그때 공소장변경 신청서 등이 함께 송부되었을지도 모르겠다고 진술한 적이 있으나, 이⊖⊖판사는 2013. 10. 18. 이>> 부장판사와 상의 하에 임종헌 기조실장에게 공판 검사로부터 받은 공소장 변경과 관련된 이메일을 전달한 적은 있으나, 그 이메일의 내용은 공소장변경허가신청서를 법원에 접수한 사실, 공소장변경신청에 검찰 내부에 어려움이 있었던 사정 등으로 공소장변경허가신청서 자체는 아니었다는 취지로 진술함

**(1) '국정원 대선개입의혹 사건[서울중앙지법 2013고합577] 공판진행상황'[64]**

- 박00 당시 사법지원실 형사심의관이 원세훈 1심 공판준비기일을 앞둔 2014. 1. 27. 작성하여 임종헌 기조실장에게 보고(기조실 요청)
- 원세훈 제1심 사건의 진행 중 1차 및 2차 공소장 변경 과정을 상세히 설명하고, 특히 공소장에 기재된 공소사실의 일부 내용이 구체적으로 기재되어 있음
- 실체적 쟁점, 절차적 쟁점, 증거법적 쟁점이 간략히 기재되어 있고, 공판기일 별로 특이사항 내지 진행상황을 간략히 보고함
- 검찰이 공소사실을 정리할지 여부가 결정되지 않은 상태에서 심리가 당분간 중단되어 있고, 법관 정기이동시기 이전에 판결 선고가 가능할지 불투명하다고 보고함

**(2) '원세훈[전 국정원장] 사건 개요'[61]**

- 원세훈 1심 변종 후 선고기일 이전인 2014. 8. 23. 박00 심의관이 작성하여 임종헌 기조실장에게 보고(기조실 요청)
- 이전에 보고된 2차례의 공소장 변경에 이어 2014. 6. 16.에 있는 3차 공소장 변경과정을 간략히 보고함
- 공판기일 중에 재판부에서 증거능력에 관하여 판단한 내용을 기재하였는데, 특히 이메일 첨부 문서<sup>61</sup>가 진술증거라는 이유로 전문법칙을 적용하여 증거능력을 부인한 점을 보고함
- 이와 같은 재판부의 판단이 재판에 미치는 영향을 분석하면서 특히 이메일 첨부 문서의 증거능력이 부인되면서 검찰이 입증하려던 트위터 계정 중 약 70%에 관한 직접증거가 날아갔다고 평가함
- 공직선거법상 선거운동을 규범적 개념으로 해석하는 대법원 판례(2013도4146 등)를 소개하면서 인터넷 게재 내용이 전부 선거운동으로 판단될 수 있을지 여부는 행위 태양을 종합적으로 판단되어야 한다고 보고함

**(3) '원세훈 사건 1심 판결 관련 분석 및 설명자료'[56]**

- 원세훈 1심 선고 다음날인 2014. 9. 12. 박00 심의관이 작성하여 박병대 처장, 임종헌 기조실장에게 보고 (임종헌 기조실장이 박병대 처장으로부터 국회 법사위 국회의원 상대로 선고결과 설명 자료 준비 지시받고 박00 심의관에게 보고서 작성 지시)

- 원세훈 제1심 사건의 선고결과를 간단히 소개하고, 국가정보원법위반의 점에 관하여는 유죄, 공직선거법위반의 점에 관하여는 무죄로 판단한 재판부의 판단내용을 정리함
- 재판부의 판단에 대한 비판에 관하여 간단히 소개를 한 다음 그중 선거운동 법리 적용에 대한 비판에 관하여 다음과 같은 기재가 있음

2) 선거에 영향을 미치는 행위와 구분되는 선거운동 해당 여부

- 유사한 구조의 평가가 김용판 사건의 항소심(2014노530)에서 있었음
- 한편, 이 사건 재판부는 김용판 사건의 1심 재판부임
- 김용판 사건의 1심에서는 권은희 진술 신빙성을 배척하여 무죄를 선고하였음 (선거운동의 법리에 입각한 평가는 없었음)
- 김용판 사건 항소심에서는 아래와 같이 사실관계에 대한 평가를 실시
  - 선거운동과 선거에 영향을 미치는 행위는 구분되어야 함
  - 선거에 영향을 미치는 행위라 하더라도, 선거운동(특정인의 당선 또는 낙선)에 대한 목적성이 명백하지 않다면 선거운동이라 볼 수 없음
  - 공소사실에 포함된 사실관계 자체가 선거에 영향을 미칠 수는 있어도 선거운동이라고 볼 수 없음
- 이 사건 재판부는 당해 재판부가 판결한 김용판 사건의 상급심이었던 항소심 재판부의 판단을 이 사건에 유사하게 적용한 것임.

- 또한 재판부가 검사에게 공소장 변경을 요구하지 않은 데에 대한 비판에 관하여는, 법원으로서는 더 중한 국가정보원법위반의 점을 유죄로 인정한 이상 이와 상상적 경합으로 기소된 공직선거법위반의 점을 무죄로 판단하고 공소장 변경을 하지 않았다 하더라도 정의에 현저히 반하는 것이 아니라고 보고함

#### (4) ‘원세훈 사건 1심판결 분석 및 항소심의 쟁점 전망’[57]

- 2014. 9. 18. 박00 심의관이 작성하여 박병대 처장, 임종헌 기조실장 등에게 보고
- 항소심 재판의 쟁점으로서 ‘현재 인정된 사실관계에 의하여 선거운동의 목적성, 능동성, 계획성이 인정되는지 여부’, ‘증거능력이 부인된 이메일 첨부문서의 증거능력 인정 여부’, ‘검찰이 공직선거법 제86조 위반으로 공소장변경을 할 경우 새누리당이나 박근혜 후보의 업적을 홍보하는 행위가 인정되는지 여부’ 등을 제시함

(5) '원세훈 전 국정원장 사건 관련 검토'[58]

- 원세훈 2심 선고 하루 전인 2015. 2. 8. 정00 심의관이 작성하여 임종현 기조실장에게 보고

2. 최근 정세 분석

가. BH·여권

(중략)

- 원세훈 1심 판결 당시 반응 ⇨환영·안도
- BH ⇨비공식적으로 사법부에게 감사 의사를 전달하였다는 후문

3. 항소심 판결 선고 결과에 따른 예상 시나리오

가. If 항소기각 판결[1심 결론 유지] ⇨파장 최소화

(중략)

- 사법부 내부 ⇨큰 갈등이 촉발되지는 않겠으나 기존 불만 세력의 불만은 심화 가능성
- 언론에서 크게 다루지 않음에 따라 1심 판결 당시와 같은 논란·갈등 양상이 재발되지는 않을 것임.
- 게다가 금주 내 법관 정기 인사가 이루어지면 관심은 크게 분산·약화될 수밖에 없음
- 하지만, 1심 판결 당시 불만을 가졌거나 그에 심정적으로 동조하는 입장을 가졌던 구성원들은 불만이 더욱 응축·심화될 가능성 있음
- 박상욱 대법관 후보자와 관련한 불만과 시너지 효과를 발생시킬 수 있음 ⇨인사청문회를 전후로 표출 여부가 결정될 것임
- 다만, 김♠♠ 부장판사 징계로 인한 교육 효과에 따라 실제로 불만 표출에 나서는 데에는 상당히 조심·자제할 것으로 보임

나. If 파기·공직선거법 유죄판결[1심 결론 번복] ⇨상당한 파장

(중략)

- 국면 전환 조치의 방향이 사법부를 향하게 될 가능성이 큼

(중략)

- [시나리오②:간접적·소극적 조치] 중점 추진 사법정책 반대, 사법부 예산 편성 비협조
- 적극적 가능성 ⇨특히 대법원의 중점 추진 사법정책인 상고법원안의 경우 설치 시 김상환

부장판사와 같은 **고등법원 부장판사가 상고법원 법관의 중추를 이루게 될 것이라는 점에서 부정적 연상 작용을 일으켜 극도의 불신을 받게 될 것임**, 사법부에 대한 불만 제기시 **예산 편성에 비협조적인 태도를 보이는 것은 BH의 전통적인 사법부 견제 방법이었음**

#### 4. 대응 방향

가. If 항소기각 판결[1심 결론 유지] ⇨사법부 내부 분위기 결속 중심

(중략)

■ 사법부 내부 ⇨불만·갈등이 표출되지 않도록 예의 주시 필요

● **코트넷 게시판** 등을 중심으로 비판적 게시 글 작성·등록 여부 **지속적 확인**

- 특히 **코트넷운영위원회 간사[정보화심의관]**는 당분간 **24시간 감시 체제**를 유지할 필요성 큼  
⇨문제 있는 글이 게시될 경우 **즉시 임시조치** 여부를 검토·집행하여 파장을 최소화하여야 함

● **법관 정기 인사**는 최대한 **조속한 시점에** 실시할 필요 있음

- 정기 인사 발령 시 새로운 임지로 이주하기 위한 준비 등으로 인하여 **법관들의 관심이 크게 분산될 수밖에 없음**

나. If 파기·공직선거법 유죄 판결[1심 결론 번복] ⇨BH·여권 대응 중심

(중략)

● **形전교조 법외노조 통보처분 효력 집행정지 사건** 등 관심 사법 현안 신속 처리

- 전교조 집행정지 인용 결정 후 BH는 **크게 불만을 표시하였다**는 후문 ⇨비정상적 행태로 규정하고 '비정상의 정상화' 필요한 것으로 입장 정리

- **지금까지도 사법 관련 최대 현안**으로 취급하고 있는 것으로 보임

- 만일 대법원의 결론이 **재항고 인용 결정**이라면 **최대한 조속히** 결정하는 것이 바람직함

⇨사법부에 대한 **불만 완화** 효과 + 원세훈 사건도 **대법원에서 결론이 바람직한**

**방향으로**교정될 것이라는 암시 제공 효과

● **骸본건에 대한 대법원 판결 조속한 시점에** 선고

- 상고심을 최대한 조속히 진행하여 **만일 결론에 재고의 여지가 있는 경우에는 최대한**

**조속히** 선고하는 것이 바람직함 ⇨**불만·오해** 기간 최소화

● **化항소심 판결 선고 직후 비공식적 라인을** 통하여 위와 같은 취지·입장 전달

- 항소심 판결 선고 직후에 **법무비서관실** 등 적당한 비공식적 라인을 통하여 **사법부의**

**진의가 곡해되지 않도록 충분한 설명·설득** 절차를 거침



(6) '국정원 선거개입 (원세훈) 사건 항소심 선고 보고'[362]

- 원세훈 2심 선고일인 2015. 2. 9. 박00 심의관이 채동수 당시 서울고등법원 공보관으로부터 판결문을 전달받아 작성하여 2015. 2. 10. 임종헌 기조실장에게 보고함
- 임종헌 기조실장이 홍승면 수석에게 전달하여, 이를 유해용 당시 선임재판연구관에게 전달함.
- 위 문건을 본 상고심 담당 재판연구관에게도 위 문건이 전달됨

<p>1. 사건진행 개요</p> <p>2. 1심 판단의 요지 (공직선거법 한정)</p> <p>가. 증거능력과 사실인정</p> <p>나. 구체적 사실관계를 종합한 재판부의 평가(사실의 인정)</p> <p>3. 항소심 판단의 요지 (공직선거법 한정)</p> <p>가. 증거능력과 사실인정 판단의 차이</p> <p>나. 공직선거법위반의 점에 관한 판단 : 유죄 인정</p> <p>1) 전제한 법리 : 논리구조가 1심과는 다소 다름</p> <p>2) 사실관계의 인정과 판단</p> <p>4. 항소심 양형의 이유</p> <p>5. 참고법리 : 디지털 파일의 증거능력</p> <p>가. 전문법칙의 문제 (이 사건 판단과는 무관 -1심, 2심 부정됨)</p> <p>나. 315조 당연히 증거능력 있는 증거의 문제(이 사건 쟁점)</p> <p>6. 종합 검토 (형사심의관)</p> <p>가. 심각성</p> <p>■ 이 사건에서 국정원의 공직선거법 위반 혐의가 확정되면 국가기관이 선거에 개입하였다는 비난(원세훈에 대한 비난) 뿐만 아니라, 선거 자체가 불공정한 사유가 개입하였다는 폭발력을 가질 수 있음</p> <p>■ 2심이 독립적인 증거조사를 광범위하게 한 것은 아님 ⇨ 국민적 관심이 집중된 사안에대하여 동일한 사실관계에 대하여 다르게 판단하였음</p> <p>■ 대법원의 구성이 정치적으로 큰 의미를 갖게 된다는 논란도 불러일으킬 수 있음</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

나. 1심과 2심의 판단차이의 핵심

- 1) 전제 법리의 차이 (기본적인 시각의 차이)
- 2) 증거능력 판단의 차이 -가장 핵심 ⇔ 사실인정에 지대한 영향
- 3) 사실관계에 대한 추가적 판단 차이
- 4) '대선국면' 이론의 도입

다. 상고심의 쟁점 예상 (사건)

▣ 1심과 2심이 기본적 전제법리가 다르기는 하지만, 본질적으로 다르다기 보다는, 서로 파악한

사실관계가 다르기 때문에 그 논리구조를 다르게 취한 것으로 보임

● 여전히 핵심 법리는 선거운동의 목적성, 계획성, 능동성

▣ 이 사건 파일의 증거능력 인정 여부가 절대적인 핵심 쟁점일 듯

● 지논 파일과 시큐리티 파일로 인정되는 사실관계는 너무나도 구체적임

● 그러한 구체적인 사실관계 (항소심에 적시된 사실관계)를 단순히 '전제법리' 만으로 선거운동에 해당하지 않는다고 판단하기는 쉽지 않아 보임

- 지속적으로 있어 왔던 "술을 마셨지만 음주운전은 아니다"는 비판

- 법리 문제를 떠나, 항소심 판결의 사실관계 자체가 매우 구체적임

▣ 원세훈 지시 내용에 대한 판단은 다소 애매함

▣ 대선국면 이론의 정당성 문제

● 과연 항소심 재판부가 본 것과 같이, 한쪽 정당 후보자 선출일을 대선국면 시작점으로 볼 수 있을지

● 1개의 포괄일죄로 기소된 범죄를 특정 시점을 기준으로 일도양단으로 잘라서 유죄와 무죄를 구분하는 것이 가능한지

- 오히려 전체적으로 판단하여 전부 유죄 또는 전부 무죄로 봐야 하는 것 아닌지

▣ 증거능력 인정여부가 결국 어느 쪽으로도 설명을 해 줄 수 있을 것으로 보임

● 작성권자 인정여부, 통상업무 따라 작성 여부, 특별 신빙 정황 여부

(7) '원세훈 사건 항소심 판결 분석보고[요약]'[368]

○ (6)항 문건 요약본

○ (6)항 문건과 함께 임종현 기조실장이 홍승면 수석에게 전달하여, 이를 유해용 당시 선임재판연구관에게 전달함. 위 문건을 본 상고심 담당 재판연구관에게도 위 문건이 전달됨

(8) '원세훈 전 국정원장 판결 선고 관련 각계 동향'[59, 360]

○ 원세훈 2심 선고일 다음 날인 2015. 2. 10. 정00 심의관이 작성

1. BH

■ 판결 선고 전 동향 ⇨ 촉각을 곤두세움

● BH의 최대 관심 현안 ⇨ 선고 전 '항소기각'을 기대하면서 법무비서관실을 통하여 법원행정처에 전망을 문의

● 법원행정처 ⇨ '매우 민감한 사안이므로 직접 확인하지는 못하고 있으나 우회적·간접적인 방법으로 재판부의 의중을 파악하려고 노력하고 있음'을 알리는 한편, 재판 결과에 관하여서는 '1심과 달리 결과 예측이 어려우며, 행정처도 불안해하고 있는 입장'을 알림  
- 위와 같은 내용 그대로 민정 라인을 통하여 보고됨

■ 판결 선고 후 동향 ⇨ 내부적으로 크게 당황, 외부적으로는 침묵 속에 이완구 청문회 주력

● 전반적 분위기 ⇨ 크게 당황하며 앞으로 전개될 정국 상황에 관하여 불안해하는 상황

- 특히 우병우 민정수석 ⇨ 사법부에 대한 큰 불만을 표시하면서, 향후 결론에 재고의 여지가 있는 경우에는 상고심 절차를 조속히 진행하고 전원합의체에 회부해줄 것을 희망  
- 이에 대하여 **곽▼▼** 법무비서관 ⇨ 전원합의체 회부는 오히려 판결 선고 지연을 불러올 가능성 있음을 피력

● 법원행정처 ⇨ 법무비서관을 통하여 사법부의 진의가 곡해되지 않도록 상세히 입장을 설명함

- 법무비서관 ⇨ 법원행정처 입장을 BH 내부에 잘 전달하기로 함, 그리고 향후 내부 동향을 신속히 알려주기로 함

(중략)

6. 향후 대응 방향

■ 판결 결과 분석 필요

● 항소심 판결과 1심 판결을 면밀히 검토 ⇨ 신속 처리 추진

- 기록 접수 전이라도 특히 법률상 오류 여부 면밀히 검토 ⇨ 공직선거법 제270조의 재판기간에 관한 강행규정[3개월] 최대한 준수하여 신속 처리

(중략)

■ 향후 정무적 대응 방향에 대한 면밀한 검토 필요

● 계속하여 수세적 입장을 취하는 방안 vs. 수세적 입장을 유지하면서 국면 전환을 꾀하는

**방향**

- 상고심 판단이 남아있고 BH의 국정 장악력이 떨어지고 있는 국면 → 발상을 전환하면 이제 대법원이 이니셔티브를 질 수도 있음
- 상고심 처리를 앞두고 있는 기간 동안 상고법원과 관련한 중요 고비를 넘길 수 있도록 추진을 모색하는 방안 검토 가능 → 다만, 역풍 가능성이 극히 우려되므로 모든 가능성을 면밀히 검토할 필요 있음

**(9) '1. 425지는 파일과 시큐리티 파일의 내용'[67]**

- 원세훈 3심 사건 선고 이후인 2015. 7. 23. 신00 연구관이 작성하여 홍승면 당시 수석재판연구관에게 전달하였고, 홍승면 수석이 임종헌 기조실장에게 전달함
- 임종헌 기조실장이 홍승면 수석에게 언론 제기 비판에 대응하기 위하여 원세훈 상고심 사건 판결의 증거능력에 관한 법리 등을 쉽게 요약하여 달라는 요청을 함
- 선장의 항해일지나 상인의 가계장부에 개인적인 내용이나 조악한 낙서 같은 내용이 있더라도 증거가 될 수 있다는 일부 언론의 비판에 대하여, 트위터 계정을 담고 있는 시큐리티 파일은 낙서 여부를 떠나 그 자체가 일기장이라고 볼 수 없는 형식이라고 보고함
- 시큐리티 파일이 이른바 통상문서가 아닌 이상 심리전단 직원의 진술이 믿을 만한 것인지 여부를 떠나 그 직원이 작성하지 않았다고 진술하였으므로 현행 법 해석상 증거능력이 인정되지 않는다고 보고하면서 업무상 작성된 문서임에도 증거능력이 인정되지 아니한 판례들을 거시함

**(10) '원세훈 사건 환송 후 당심(서울고법 2015노1998호) 심리방향'[60]**

- 원세훈 파기환송 후 서울고법 심리 중이던 2015. 10. 6. 무렵 작성되어 임종헌 차장에게 보고됨
- 원세훈 파기환송 후 사건의 심리상황을 개괄적으로 설명하면서 그동안 쟁점화 되지 않은 공모관계에 관한 의심스러운 정황이 드러나 이에 대한 재심리가 불가피하다는 재판부의 판단을 보고함
- 3회의 석명준비명령의 요지를 정리함
- 현재 상태에서 향후 심리 범위와 정도를 가늠하기 어렵다고 보고하면서 문서의 말미에 다음과 같은 기재가 있음  
“재판장과 주심판사(최00고법판사, 28기)과 통화한 내용을 정리한 것입니다.”

(11) ‘원세훈 재판 현장 스케치’[65]

- 원세훈 파기환송 후 사건의 2016. 7. 18. 공판기일 앞두고 임종헌 실장이 이00 당시 서울고등 공보관, 김00 행정처 홍보심의관을 통하여 들은 내용을 토대로 직접 작성
- 재판부와 검사가 상호 공방하는 모습은 그다지 보기 좋은 모습은 아니나 법사 위에서 재판진행에 대한 공격성 질의가 나올 만한 상황은 아니라는 이00공보관의 판단을 기재함
- 파기환송 후 14회 공판기일인데 증인 한명을 신문하지 않고 처음 재판을 하는 것처럼 진행하는 것은 이례적이라는 기자들의 전반적인 반응을 소개함

(12) ‘서울고법 원세훈 사건 보고(7. 18. 재판)’[62]

- 원세훈 파기환송 후 사건의 2016. 7. 18.자 공판기일이 진행된 다음날인 2016. 7. 19. 이00공보관이 작성하여 임종헌 차장에게 보고함
- 이 문건의 작성은 진행상황을 정리해달라는 임종헌 차장의 지시에 따라 이00공보관이 직접 법정에 참석하여 알게 된 내용을 기초로 이루어진 것임
- 2016. 7. 18.자 공판기일에서 진행된 내용을 오전, 오후로 나누어 자세하게 보고함
- 위 공판기일에 참석한 국회의원, 기자들의 명단을 기재함

※ 특조단 결론 : 1심 및 2심 동향 파악 사실 없음, 상고심 전합 회부 및 재판 과정에서 행정처 개입 증거 없음. 재판진행을 현안추진과 연결시키려고 한 사실은 있으나, 재판개입을 한 정황은 발견되지 아니함.

아. 통상임금 전원합의체 판결 관련 청와대 동향 파악

(1) 통상임금 경제적 영향 분석[409]

- 정00 심의관이 임종헌 기조실장 지시로 2013. 8. 22. 작성 보고함
- 통상임금 관련 사건 2건이 전원합의체에 회부된 후 같은 해 9. 5. 변론 기일의 공개 및 생중계가 결정되자 대법원의 통상임금 범위 판단에 따른 경제적 영향에 대한 각 경제주체 주장의 적정성 등을 검토함
- 재계의 분석 결과는 과대 계상이고, 노동계의 분석 결과는 과소 계상이며 국책 연구소의 분석 결과를 비교적 객관적이라고 평가한 후 현실에 전액 반영되

지는 않을 것이고 효과는 상당히 축소될 것이라고 검토함

## (2) '통상임금 판결 선고 후 각계 동향 파악'[69, 391]

- 정00 심의관이 임종헌 기조실장 지시로 2-13. 12. 19. 작성 및 보고
- 통상임금 신의칙 사건 선고된 후 청와대 등 각계의 동향을 파악한 문건

I. 정치권
1. 청와대
▣ [대외적] 입장 표명 자제 (중략)
▣ [대내적] 대법원이 정부와 재계의 입장을 충분히 고려해준 것으로 평가.
● →민정 라인을 통하여 판결의 취지가 잘 보고·전달되었음
● 재판 과정에서 대법원이 정부와 재계의 입장을 최대한 파악하고 이해하려고 노력한 것으로 봄
● 판결 선고 결과에서도 대법원이 정부와 재계의 고민을 잘 헤아리고 이를 심분 고려하여 준 것으로 받아들임
2. 여야 각 당 (중략)
3. 기타 (중략)
I. 재계 (중략)
II. 노동계 (중략)
III. 언론계 (중략)
IV. 기타 (중략)

## 자. 긴급조치 손해배상 1심 판결 관련 징계 검토

### (1) '법관의 잘못된 재판에 대한 직무감독'[412]

- 최00 윤리감사기획심의관이 임종헌 차장 지시로 2015. 9. 19. 작성 보고
- 긴급조치권 행사가 민사상 불법행위를 구성하지 않는다는 대법 판결 선고(2015. 3. 26.) 후 1심에서 2015. 9. 11. 위 대법판결에 반하는 판결을 선고하였는바, 그 후 임종헌 차장의 지시로 작성된 문건임.
- 대법원 판결에 반하는 판결을 선고하여 논란이 된 사례[김♣♣ 부장판사(22기), 이○○ 전 부장판사(27기)]를 비롯하여 법관의 재판상 판단이 문제가 되어

국민과 여론의 비난과 비판을 받은 사례가 종종 발생하고 있으나, 잘못된 재판결과는 사법부의 신뢰에 악영향을 줄 수 있는 사항이므로 직무감독을 행할 필요성 자체는 있음. 다만, 재판의 독립이라는 사법의 대원칙에 비추어, 재판에 대한 직무감독의 가부 및 그 범위에 관하여 심도 있는 검토가 필요함

- 직무감독권 행사 시 부정적 영향 발생을 최소화할 수 방향으로 이루어져야 함
  - ▶ ‘명백’할 뿐 아니라 ‘중대’한 잘못으로서 언론 등을 통해 대외적으로 물의가 야기된 경우에 한하여 사후적·개별적으로 검토한 후 절차적으로 정당·투명하게 행사
- 직무감독권 행사 방안



**(2) 대법원 판례를 정면으로 위반한 하급심 판결에 대한 대책[73, 395]**

- 김00 심의관이 임종헌 차장 지시로 2015. 9. 22. 작성, 보고

바. 김♣♣ 부장판사 사례에 대한 판단

- 대법원 판례를 정면으로 위반하였다는 사정만으로 ‘위법’하다고 평가하기는 어려움 (중략)
- [검토] 김♣♣ 부장판사 사례의 경우에 대한 판단
  - 김♣♣ 부장판사는 ① 대법원 2015. 3. 26. 선고 2012다48824 판결에 명백하게 불합리한 부분(단순한 의견 차이만으로는 부족)이 존재하지 않고, ② 위 대법원 판례 선고 후 새로운 사정 변경이 발생하지도 않았음에도 불구하고, ③ 해당 사건을 대법원 판례의 적용범위에서 배제할만한 특별한 사정을 찾기 위한 노력도 하지 아니한 채, 단순히 의견이 다르다는 이유만으로 위 대법원 판결 선고 후 6개월도 지나지 않은 시점에 대법원 판례를 정면으로 위반하는 판결을 선고하였음 ⇒ 매우 부적절한 행동으로서 직무윤리 위반의 가능성 존재

### 3. 대응방안

▣ 대법원 판례를 정면으로 위반한 하급심 판결에 대한 징계 ⇨소극

▣ 대법원 판례를 따를 수 없어 (중략) 직업적 양심을 우선시키기 어려운 경우 ⇨회피 및 재배당

이용 가능

▣ (항소심을) 적시처리 필요 중요 사건으로 선정

▣ 법관 연수 강화 ⇨법관들에게 판례의 구속력에 대한 경각심 고취

▣ 한국형 선례 구속의 원칙 확립을 위한 사법정책연구원 연구

### (3) '상고법원입법추진을 위한 BH설득방안'[80]

○ 시00 심의관이 임종헌 기조실장으로부터 지시받아 기조실 다른 심의관들과 협업으로 2015. 7. 28. 작성보고

#### Ⅲ. BH 설득의 구체적 방안

1. 정부 운영에 대한 사법부의 구체적 협력 사례 제시

가. 판결을 통한 과거 왜곡의 광정

▣ ①과거사 정립

● 과거 정권에서의 이념·정파간 소모적 대립·논쟁의 결과, 과거사 문제가 오히려 갈등과 반목을 조장하는 방향으로 접근되어옴 ⇨진정한 화해와 국민통합을 이룰 수 있는 해결책을 모색

(중략)

● 대통령긴급조치 사건

대통령긴급조치가 내려진 당시 상황과 정치적 함의를 충분히 고려함

▷ 대법원 2014. 10. 27. 선고 2013다217962 판결

▶ 긴급조치가 당시로서는 유효한 법규였던 만큼 이를 따른 공무원의 직무행위가 곧바로 불법행위에 해당하는 건 아님

▷ 대법원 2015. 3. 26. 선고 2012다48824 판결

▶ 긴급조치 9호는 위헌이지만 긴급조치 발령은 고도의 정치적 행위로 국가가 배상할 필요가 없음



## 차. 기타 재판의 독립을 침해하거나 훼손한 의혹

### (1) 통합진보당 지방의원 관련 제소 관여 검토 등

#### (가) '통진당 행정소송 검토보고(대외비)'[74]

- 현재 2014. 12. 19. 통진당 해산결정 및 통진당 소속 국회의원 5인 의원직 상실 결정 → 2015. 1. 6. 통진당 소속 전 국회의원이 선관위 상대 국회의원지위확인청구 소송 제기 → 이진만 양형위원회 상임위원이 김00 사법정책심의관 등과 tf를 구성하여 검토한 결과물.
- 2015. 1. 7. 문건 완성 보고
- 당시 상황을 유·불리 공존으로 보고 전략적 활용이 필요하다고 전제한 후 헌법재판소 결정 또는 그와 관련된 사안에 대한 법원의 사법심사 기회이자 GS칼텍스 사건 등 재판소원 사건에서 재판취소 방지를 위한 압박카드로 활용 가능한 점 등의 긍정적 측면이 있는 반면 헌법재판소 결정의 사후 처리 모양새를 형성하는 등의 부정적 측면이 있다는 정무적 분석을 거침
- 행정소송에 대한 법원의 판단 방향은 각하는 부적절이고, 기각 또는 인용이 바람직하나, 기각인 경우에도 정당해산결정은 헌법재판소의 전속적 권한이고, '의원직 상실 여부는 정당해산결정의 부수적 효과이므로, 헌법재판소는 의원직 상실 여부에 관한 결정을 할 수 있다'는 이유 구성은 부적절하다는 결론이며, 바람직한 기각 이유 설시례, 인용 이유 설시례, 일부 인용 이유 설시례를 제시하고, 각 주문 및 이유 설시례에 따른 영향 및 파장을 분석하였음

#### (나) '통진당 지역구 지방의원 대책 검토(내부용대외비)'[75], '통진당 지역구 지방의회의원 상대 제소'[175]

- 김00 심의관 2015. 2. 12. 임종현 기초실장 또는 이진만 상임위원 지시로 작성하고 보고 [이진만 문서작성일 당시 이미 서울고법 전근 이후라서 보고받을 수 없는 상태였다고 진술/ 임종현 보고 받았을 것이나(문서가 임종현 컴에서 나옴) 정책결정을 누가 했는지 알지 못한다고 진술]
- 비례대표 지방의원에 대하여는 각급 선관위가 퇴직을 통보하였고, 이에 대한 행정소송이 제기된 상태이나 지역구 지방의원은 의원직을 유지하고 있는 상황

에서, 비례대표 지방의원 및 국회의원이 제기한 행정소송에서 의원들이 패소할 경우 지역구 지방의원에 미칠 영향을 분석하고, 지역구 지방의원의 의원직을 상실시키는 행정소송을 법원이 지방자치단체장으로 하여금 제기하도록 하는 방안 및 그 소제기 후보지역까지 검토하는 내용의 내부용·대외비 문서[75]를 보고하고 지방자치단체의 구체적인 제소방법(청구취지 및 이유 포함)을 제시하는 설명자료[175]까지 보고함

2) 제2안 : 지역구 지방의원 의원직 상실시키는 방안

▣ 방안의 개요

- 지방자치단체장으로 하여금 지역구 지방의원을 상대로 소송을 제기하게끔 하는 방안
- 지방자치단체와 지역구 지방의원 사이에 세비 지급, 사무실 제공 등 많은 권리관계가 있으므로, 단체장이 지역구 지방의원 상대로 의원직위 부존재 확인 소송(공법상 당사자소송)을 제기하게끔 하여 의원직이 상실되었음을 소송으로 확인하는 방안

▣ 문제점

- 법원 판결의 논리일관성을 유지하고, 헌법재판소와의 관계에 있어서 법원의 의도대로 사건을 풀어갈 수는 있으나, 현재 지역구 지방의원이 의원직을 유지하는 것을 전제로 안정감을 찾아가고 있는 상황에서 이를 뒤집을 경우 새로운 분란이 야기될 수 있음
- 자치단체장으로 하여금 제소를 하게 하는 과정이 매끄럽지 않을 수 있고, 법원이 개입한 사실이 외부로 알려질 경우 감당하기 힘든 파장이 있을 수 있음

▣ 소제기 후보지역 검토

- 보수적 색채가 강하고 여당이 단체장인 지역 우선 검토 → 울산과 경남 지역(경기, 충북, 광주전남 배제)
  - 울산광역시 9명
  - 경남 6명
  - 부산 1명
- 다만, 울산의 경우 의원수가 많은 점에서 알 수 있듯이 노동조합 등 진보진영의 영향력이 상당하므로, 부적절할 수 있음
- 경남 지역 중 한 곳이 가장 적절해 보임

1. 제소 필요성

- ◆ 지방의회의원에 대하여는 헌법재판소가 의원직 상실결정을 하지 않았지만, 비례대표 지방의원에 대하여는 선관위가 공직선거법 규정을 근거로 퇴직을 통보하였음

- ◆ 의원직 상실은 소속정당 해산의 본질적 효과로서 헌법재판소의 상실결정이 없더라도 정당해산의 당연한 결과임
  - ◆ 그럼에도 불구하고 현재 지역구 지방의원이 의원직을 유지하면서 지방자치단체로부터 수당등을 지급받고, 지방의회 사무실 등 각종 편의를 제공받고 있음
  - ◆ 해당 지방자치단체는 적극적으로 행정소송을 제기하여 지역구 지방의회의원의 의정활동을 중단시키고 각종 지원 등을 하지 않을 필요가 있음
2. 구체적인 제소 방법
- ◆ 소송의 종류 : 공법상 당사자 소송(지방의원지위 부존재확인소송)
  - ◆ 원고 : 해당 지방자치단체(예, 경상남도 △△△시)
  - ◆ 피고 : 해당 지역구 지방의원
  - ◆ 청구취지 : 000는 경상남도 △△△시의회 의원의 지위에 있지 아니함을 확인한다.
  - ◆ 청구이유 (이하 생략)

**(다) '통진당 지역구 지방의원 상대 제소'[176]**

○ 이규진 상임위원이 (나)항 문건을 수정보완하여 2015. 6. 12.경 임종헌 기초실장에게 전달함.

- ◆ 공직선거법 제192조 제4항은 비례대표 국회의원·지방의원이 소속정당의 합당·해산 또는 제명을 이유로 사유로 당적 이탈 시 퇴직하지 않고, 그 밖의 사유로 퇴직한다고 규정하고 있는데 여기서 말하는 '해산'은 자진해산만을 의미하므로, 통합진보당과 같이 강제해산된 경우에는 당연 퇴직하는 것임. 지방의회 의원의 경우 행정직 성격이 강하고 비례대표와 지역구 사이에 본질적 차이가 없음을 고려하면 지역구 지방의회 의원 역시 강제해산으로 당연 퇴직 (중략)
- ◆ 통진당 인사들이 주축이 된 정치조직이 잇따라 결성되고 있고, 통진당 해산에 반대한 진보진영 원로들이 '민주주의 국민행동'(민주행동) 발족 ⇨ 통진당 재창당 여부에 관심 쏠림(2015. 6. 10.자 문화일보 보도)
  - 2015. 3. 31. '민주와 노동' 결성 ⇨ 김종훈 전 울산동구청장 등 주축
  - 2015. 4. 29. 경남 민주행동 결성, 2015. 5. 27. 창원민주행동 결성,
  - 2015. 6. 10. 민주행동 창립 총회

- 공동대표 : 함세웅(신부), 이창복(6·15 공동선언실천 남측위원회 상임대표의장), 김종철(자유언론실천재단 이사장), 이철(전 국회의원), 한상균(민주노총위원장), 김영호(전국농민회총연맹 회장)
- 강병기 전 경남부지사 등 통진당 인사들도 참여
- ◆ 해당 자치단체는 적극적으로 행정소송을 제기하여 지역구 지방의원의 의정활동을 중단시키고 각종 지원 등을 하지 않음으로써 재창당 움직임 사전 억제 필요
- ◆ 지역구 지방의원 의정활동 중단시키기 위해서는 아래의 제소방법이 적절함

**(라) 통진당 지역구 지방의원 제소'[174]**

- 2015. 6. 15. 작성된 문서로서 이규진 상임위원이 직접 작성하여 임종헌 기초실장에게 전달하였거나 임종헌 기초실장이 스스로 수정한 것으로 추정
- 제소 필요성 부분이 [176] 문건 대비 ◆ 현황, ◆ 법리적 필요성, ◆ 현실적 필요성, ◆ 결론으로 체계만 달라졌을 뿐 내용은 위 (다)항 문건과 대동소이하고, 다만 「'통진당의 우회적 재창당' 여부에 관심이 쏠림」, 「해당 자치단체는 적극적으로 행정소송을 제기하여 재창당 움직임을 사전에 억제할 필요가 있음」이라는 부분이 강조됨

**(마) '통진당 비례대표지방의원 행정소송 예상 및 파장 분석'[76]**

- 문00 사법정책심의관이 작성하고 이규진 상임위원이 수정하여 2015. 9. 15. 임종헌 차장에게 보고
- 전주지방법원 2015구합407 비례대표지방의회의원퇴직처분취소등에 관하여 당시 사법지원총괄심의관이던 심⊗⊗부장판사가 담당재판장으로부터 들은 내용을 기초로 하여 청구인용판결을 예상하고 인용판결 시 예상되는 각계의 반응을 예측하며 그에 대한 대응방안을 수립하는 한편 그 대응방안의 하나로 지방 언론의 오보를 방지하기 위해 공보관을 통한 적극적 대응이 필요하다고 보고함

## 2. 판결 결과 예상

■ 당초 '청구인용'이 예상되었음

● 본안에 대한 직접적 판단 예상됨 ⇨ 원고는 지방자치단체를 상대로 지방의회 의원 지위확인을 구하는 당사자소송을 적법하게 제기

● 재판장의 잠정적 심증 확인(사법지원총괄심의관 - 연수원 동기)

● 2015. 9. 14. 오후 늦게 선고기일 변경

■ 예상되는 '인용' 이유 구성(상세한 내용은 별지 1 참조)

● 공직선거법 제192조 제4항 소정의 '해산'에는 '자진해산'은 물론 '위헌정당해산결정에 따른 강제해산'도 포함됨

● 지방의원의 행정적 성격

● 법무부 역시 통진당 해산청구 당시 지방의원에 대해서는 의원직 상실청구를 하지 않았음

● 독일의 사회주의제국당 해산 판결 당시에도 지방의회 의원은 그 직위가 상실되지 않았음

■ 청구 기각 가능성도 배제할 수 없음('기각' 이유의 설시예는 별지 2 참조)

### (마) '통진당 사건 전합 회부에 관한 의견(대외비)'[200]

○ 문00 심의관은 이규진 상임위원의 지시로 2016. 6. 8. 보고하였고, 이규진 상임위원은 이를 임종헌 차장에게 보고함.

기념비적인 법리를 선언할 수 있다면 모를까 그렇지 않다면 전합 판결은 득보다 실이 많다는 의견임

■ 헌법재판소 계속 중인 전합 판결 관련 사건에 악영향을 줄 수도 있음

■ ⇨ 위헌정당해산결정에 따른 소속 국회의원의 의원직 상실 여부에 관한 판단 권한은 사법부에 귀속된다는 점을 선언하는 데는 소부 판결로도 충분할 것임

10. 기타 재판의 독립을 침해하거나 훼손한 의혹

나. 기타

1) '전교조 법외노조 통보처분 효력 집행정지 관련 검토'[151]

- 정00 심의관이 임종헌 기조실장의 지시로 2014. 12. 3. 작성·보고함.
- 서울고등법원이 2014. 9. 19. 전교조 법외노조 통보처분 효력 집행정지 신청을 인용하는 결정을 하고 -> 고용노동부 장관이 2014. 9. 30. 대법원 2014쿠548 호로 재항고한 상황에서 작성

對 外 秘

전교조 법외노조 통보처분 효력 집행정지 관련 검토

(중략)

3. 결정 내용 ⇨ 재항고 인용 여부

가. BH 입장 분석

- 가) 인용 결정 후 BH는 크게 불만을 표시하였다는 후문
  - (1) 비정상적 행태로 규정 ⇨ '비정상적 정상화' 필요한 것으로 입장 정리
- 나) 사법 관련 최대 현안으로 취급하고 있는 것으로 보임
  - (1) 현재의 통진당 위헌정당해산심판 사건과 함께 가장 중요한 현안으로 취급하고 있다고 함
- 다) 만일 재항고가 기각될 경우 후속 조치에 나설 것으로 예측
  - (1) 대법원의 각종 중점 추진 사업(ex. 상고법원 입법 추진 등)에 대한 견제·방해가 예상됨

나. 대법원 입장 분석

- 가) 최대 현안으로 취급하지는 않고 있음
  - (1) 분명 중요 사건이고 관심을 기울이는 사안이라는 하나, 사법부 입장에서 최대 현안으로 보는 것은 아님 ⇨ 많은 사건 중 하나(one of them)에 불과함
- 나) 현재 대법원의 최대 현안은 상고법원 입법 추진 ⇨ 이에 대한 BH를 비롯한 각계의 협조·지원이 절실한 상황임
  - (1) 특히 BH 주요 보좌 라인의親검찰·법무부 성향으로 인하여 BH의 지지를 확보하는 데에 어려움을 겪고 있음
    - (가) 법무부의 조직적인 반대 움직임이 감지되고 있음

다. [검토] 재항고 인용 결정 ⇨ 양측에 원원의 결과가 될 것임

		BH	대법원
재항고 기각 결정 시	전교조	- 최대 현안 ⇒ 상당한 손해	- 단순 사안 ⇒ 별 영향 없음
	상고법원	- 단순 사안 ⇒ 별 영향 없음	- 최대 현안 ⇒ 상당한 손해
재항고 인용 결정 시	전교조	- 최대 현안 ⇒ 상당한 이득	- 단순 사안 ⇒ 별 영향 없음
	상고법원	- 단순 사안 ⇒ 별 영향 없음	- 최대 현안 ⇒ 상당한 이득

가) 재항고 기각은 양측에 모두 손해가 될 것이고, 재항고 인용은 양측에 모두 이득이 될 것임

(1) 재항고 인용의 경우 양측에 손실은 크지 않을 것임

(가) BH ⇒ 상고법원 입법 추진을 지원하는 데에 별다른 손해·출혈을 감수하여야 하는 것 아님

(나) 대법원 ⇒ 전교조 사건 선고로 인하여 난처한 상황에 빠지는 것 아님

#### 4. 결정 시점

##### 가. 고려 사항

가) 대법원의 이득을 최대화할 시점에 관한 분석 필요

(1) 결정 시점에 따라 劇的 效果에 상당한 차이가 있을 것임

(2) BH는 대법원과 헌재라는 두 사법최고기관이 어려운 국정 현안에 얼마나 조력·협력하는지 여부에 따라 양 기관을 평가할 것임 ⇒ 국정 운영의 동반자·파트너라는 이미지를 최대한 부각시킬 수 있는 시점을 찾을 필요가 있음

(가) 평가에 따라 그에 상응하는 긍정적·부정적 반대급부가 주어질 것임

나) 주요 사법 현안의 처리 일정 최우선적 고려

(1) 특히 함께 사법 관련 최대 현안으로 다루어지고 있는 현재의 통진당 위헌정당해산심판 사건과 상관관계를 최우선적으로 고려하여야 함

(2) [통진당 위헌정당해산심판 사건] 아직 선고기일이 지정되지 않았음 ⇒ 그러나 연내 선고 가능성 높음

(가) 다만, 12. 11.~14.경에 강일원 재판관의 해외 방문 일정이 있는 점을 고려하면 그 직전 또는 직후의 목요일에 이루어질 가능성이 높음 ⇒ 12. 18.(목) 또는 다소 이례적이지만 12. 10.(수)이 가능성 높을 것으로 예상됨

(나) 한편, 헌재 관계자에 따르면, 당사자에게 선고기일 통지가 이루어지는 시점에 공식적으로 확인 가능한데, 선고기일 얼마 전에 통지를 하는지에 관하여 특별히 정해진 바는 없다고 함 ⇒ 일단 가능한 가장 빠른 시점에 확인해주시기로 하였고, 여타 비공식적인 확인 채널을 가동할 필요가 있음

(3) 한편, 본 사안과 관련 사건인 교원노조법 위헌법률심판 사건의 결정 시점도 고려하여야 할 것임

(가) 위헌법률심판 사건의 결정 시점보다 늦어질 경우 효과 반감 우려

다) 기타 주요 정치 일정 고려

(중략)

나. 예측 시나리오에 따른 분석

가) 최우선 고려 요소인 현재의 통진당 위헌정당해산심판 사건의 선고기일 이전과 이후를 대상으로 분석함

(1) ①통진당 위헌정당해산심판 사건의 선고기일은 12월 중순[12. 10.(수) 또는 12. 18.(목)]일 가능성이 높고, ②그 결론은 정당해산결정이 내려질 가능성이 높은 것으로 전체 함

나) [①안] 통진당 위헌정당해산심판 선고기일 이전에 결정

(1) 아직 현재의 선고 이전이므로 대법원의 긍정적 이미지가 독자적으로 부각될 수 있음  
(가) 단, 긴장감이 고조된 상황일수록 주목도도 높아지는 것임[High Risk, High Return]  
⇒ 지나치게 빠른 시점에 결정하는 것은 효과를 반감시킬 수 있으므로 주의하여야 함

(2) 다만, 이후 통진당 위헌정당해산심판 선고에 가리어 긍정적 효과가 그리 오래 지속되지 않을 가능성도 있음

(가) 하지만 오히려 결정에 불만을 가지는 측의 반발도 통진당 선고와 함께 가라앉을 가능성이 큼 ⇒ 오히려 통진당 선고에 압박한 직전 시점으로 결정 시점을 잡는 것이 가장 유리하다는 결론이 됨

(3) 또한 국회의 정치 일정을 고려하면 12월을 넘어서지 않는 시점에 대법원의 재항고 사건 결정을 내리는 것이 야당의 조직적인 반발을 피할 수 있는 적기이기도 함

다) [②안] 통진당 위헌정당해산심판 선고기일 이후에 결정

(1) 만일 통진당 위헌정당해산심판 선고 결과가 BH·범무부의 기대와 달리 기각되는 경우를 가정한다면, 그 이후에 결정을 하는 것이 더욱 극적 효과가 높아질 가능성도 있음 ⇒ 하지만 그러한 가능성은 매우 낮음

(가) 현재 현재 수뇌부는 검찰 출신, 특히 이른바 ‘공안 검사’ 출신임 ⇒ 박한철 소장, 안창호 재판관

(나) BH·범무부와 상당한 교감을 가지고 사건을 처리할 것으로 예상됨

(2) 따라서 정당해산결정이 내려지는 것을 전제로 할 때에는, 사건의 무게·중요도 등을 고려하면, 통진당 위헌정당해산심판 선고 이후에는 대법원의 재항고 사건 결정이 그다지 주목받기 어려움

(3) 또한 국회의 정치 일정을 고려하면 12월 이후에는 이전에 비하여 야당의 조직적인 반발 가능성이 높아짐

(4) 게다가 가능성은 높지 않지만, 현재가 교원노조법에 대한 합헌 결정을 서둘러 선고할 수 있음 ⇒ 그 선고 이후에는 아무런 주목을 받을 수 없게 되고, 오히려 현재의 결정에 대법원이 기속되는 듯한 매우 부정적 이미지가 발생할 수 있음

다. [검토] 통진당 위헌정당해산심판 선고기일 이전에 결정 ⇒ 극적 효과를 극대화할 수 있음

가) 선고 시점을 최대한 빨리 파악할 수 있도록 비공식 채널을 가동하는 조치를 취할 필요 있음

5. 후속 조치

가. 반발 세력 무마



(중략)

나. 본안 사건 처리

가) 시간적 여유를 가지고 처리하는 것이 바람직함

(1) 어차피 1심 선고도 8개월가량 소요되었음

(가) 2013. 10. 24. 접수 ⇨ 2014. 6. 19. 선고

(나) 곧 법원 정기 인사 시기도 다가옴 ⇨ 해당 재판장(민중기 수석부장판사) 교체(법원장 발령) 가능성 높음

(2) 긍정적 이미지를 최대한 지속시킬 수 있음

나) 결론은 해당 재판부가 자연스럽게 도출하면 될 것으로 보임

(1) 재판장이 교체될 경우 본안에 관한 화해적 해결 방법을 모색하는 방안도 가능 ⇨ 사회적 이슈화된 문제의 대응적 해결 시도 이미지 과시

(가) '전교조는 문제가 된 해직 노조원 9명을 배제하는 조치를 통하여 법내 노조로서 요건을 충족한 후 다시 신고서를 제출하도록 하고, 고용노동부장관은 그와 같이 요건이 충족된 경우에는 신고를 수리'하는 내용의 조정안 제시

(2) 만일 결국 판결에 이르게 될 경우에도 재항고 사건의 처리 결과가 간접적으로 반영될 것으로 보임

(가) 결정문에 결정 이유가 기재되는 경우 더욱 그러할 것임

(3) 설령 대법원의 잠정적 결론과 다른 방향의 결론이 본안에서 유지된다고 하더라도 이미 대법원의 심증이 김행정지 사건을 통하여 어느 정도 공개된 이상 BH 등의 동요가 그리 크지 않을 것임

(가) 오히려 대법원에 의한 하급심 판결 교정 기능이 부각되는 계기가 될 수 있음

다. 협조 요청 사항

가) BH가 대법원을 국정 운영의 동반자·파트너로 높이 평가하게 될 경우 긍정적인 반대급부로 요청할만한 사항들은 다음과 같음

(1) 상고법원 임명 추진에 적극 협조 ⇨ 법무부의 반대 무마

(2) 대법관 임명 제정 과정에 적극 협조 ⇨ 내년 초 예정

(3) 재외 공관 법관 파견에 적극 협조 ⇨ 외교부의 긍정적·전향적 태도 유도

(4) 한정위헌결정 관련 적극 협조 ⇨ 헌재와 의견 대립 시 협조 요청

(5) 법관 정원 증원 추진에 적극 협조 ⇨ 약 30명의 추가 증원 등에 국회·기재부의 적극 협조 유도 [끝]

2) '국무총리 대국민담화의 영향 분석과 대응 방향 검토'[204, 205, 295, 296]

- 정00 심의관(2015. 2. 서울중앙지법 전보)이 2015. 3. 15. 임종헌 기조실장 지시로 작성
- 2015. 3. 12. 이완구 총리가 발표한 '부정부패와의 전면전' 대국민담화 이후 작성.

<p>4. 대응 방향 검토</p> <p>가. 소극적 측면</p>
<p>(중략)</p>
<p>나. 적극적 측면</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▣ [착안점②] 상고법원안 입법<sup>90)</sup> 등 주요 사법정책 추진 시기를 면밀하게 조율하여야 함             <ul style="list-style-type: none"> <li>● '부정부패와 전면전'을 통하여 다소나마 BH와 여권이 주도권을 회복하는 것은 상고법원안 입법 등 주요 사법정책 추진에 <u>유리한 요소는 아니라고 보아야 함</u></li> <li>- 특히 <u>검찰·법무부의 독세</u>로 사법부가 주도적인 목소리를 내기는 더욱 힘들어질 것임</li> <li>● 하지만 이와 같은 司正 국면은 항상 '양날의 검'의 성격을 가지고 있음 ⇨ 특히 <u>검찰·법무부가 실책을 저지르는 시기가 반드시 올 것</u>이므로 <u>타이밍을 적절히 활용할 수 있도록 준비</u>하고 있어야 함</li> <li>- 아래에서 언급하는 주요 사건의 처리 시기와도 연관시킬 필요도 있음</li> </ul> </li> <li>▣ [착안점③] 주요 사건 처리 시 주의를 기울여야 함             <ul style="list-style-type: none"> <li>● '검찰권 적절한 견제 vs. 정권과의 적절한 관계 유지'라는 틀 속에서 <u>사법부가 적절한 스탠스를 유지할 수 있도록 주의</u>하여야 함</li> <li>- 특히 불필요하게 언론이나 BH의 오해를 살 필요 없고 이를 적극적으로 회피하여야 함 ⇨ 관련 사건 처리 시 진의가 충분히 설명·전달될 수 있도록 <u>공식적인 공보 활동을 강화</u>하는 동시에 <u>비공식적인 대화 채널도 적극적으로 가동</u>하여야 함</li> <li>● <u>관심 사안의 신속 처리도 적극적으로 검토</u>할 필요가 있음</li> <li>- 사법부가 이니셔티브를 쥐고 있는 사안들에 대하여 사건 처리 방향과 시기를 신중하게 검토할 필요가 있음 ⇨ 원세훈 전 국정원장 사건, 전교조 법외노조 사건 등 [끝]</li> </ul> </li> </ul>

3) '상고법원 관련 BH 대응전략'[79, 359]

- 시00 심의관이 2015. 3. 26. 임종헌 기조실장의 지시를 받아 작성(아래 내용 중 산케이 신문 서울지국장 사건, 원세훈 사건에 관한 부분은 임종헌 기조실장이 불러주는 대로 그대로 작성하였다고 함)
- 상고법원 도입에 대한 최종 정책결정은 대통령의 몫이므로 청와대의 입법 협조 획득이 절대적이라는 인식 하에, 사법부의 공식적 청와대 접촉창구인 민정수석실

의 경우 우병우 민정수석을 직접 설득하는 것이 불가능하다고 본 문서 : 민정수석의 영향력 약화를 위한 입체적 대응전략을 구사할 필요성 제기, 비서실장·특보 설득 및 활용하는 우회전략 제시

- 다음 문건은 청와대(이병기 비서실장)가 재판과 관련하여 부적절한 요구 또는 요청을 한 것으로 의심되는 부분

4. 구체적 접촉·설득 방안

- ▣ 대상자별 성향과 관심사, 정치적 입장, 특보단 회의에서의 역할 등을 종합적으로 고려한 개인별 맞춤형 접촉·설득 방안 수립
- ▣ 이병기 비서실장
  - (중략)
  - [HOW] 상고제도 개선의 필요성·시급성 등 강조
    - (중략)
    - 주요 관심사항 관련 원론적 차원에서의 법원의 협조 노력 또는 공감 의사 피력

- ▣ 최대 관심사 ⇨ 한일 우호관계의 복원
  - (중략)
  - ▶ 산케이 신문 서울지국장 사건의 외교적 해결 노력 중 ⇨ 출국정지기간 연장처분 집행정지신청 사건의 항고심에 대하여 4. 15.까지 결정 보류 요청
  - ▶ 일제강제징용 피해자 손해배상청구사건(대법원 20013다61381, 2013다67587)에 대하여 청구기각취지의 파기환송판결 기대할 것으로 예상
    - (중략)
- ▣ 원세훈 사건
  - ▶ 적어도 전원합의체의 판단 등을 기대하는 것으로 보임

- ※ 산케이 신문 서울지국장의 출국정지기간 연장처분 집행정지신청 항고심 결정은 4. 14.까지 결정되지 않았고, 4. 14. 외교부를 통하여 문제 해결함.
- ※ 일제강제징용 피해자 손해배상청구사건은 원고 1, 2심 패소→ 상소심 원고 승소 파기환송 → 항소심 원고 승소 → 상고된 후 5년여가 흘렀으나 아직 상고심 계속 중 / 서면공방은 2015. 6. 이후 이루어지지 않음.
- ※ 원세훈 사건은 전원합의체에 회부되어 파기환송 판결 내려짐

4) '성완중 리스트' 영향분석 및 대응방향 검토[152,300,304]

- 박00 심의관이 임종헌 기조실장의 지시로 2015. 4. 2. 작성·보고함
- 2015. 4. 9. 성완중 전 회장이 자살 전 인터뷰 및 유서에서 허태열 전 비서실장 등 8명의 정치인에게 금품제공을 하였다고 주장한 사건 관련 문서

<p>4. 對사법부 영향 및 대응방향 분석</p> <p>가. 사법부 주요 현안에 대한 기본적 영향 ⇨ 부정적</p> <p>▣ 국정 이슈에서 후순위화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 입법부 및 BH의 관심 우선순위에서 '성완중 리스트' 및 대선자금 등의 이슈에 압도될 가능성 큼</li> <li>● 상고법원 등의 이슈가 ①현재로선 여론의 높은 지지를 등에 업은 것은 아니고, ②국민 실생활에 당장 구체적인 영향을 미친다는 점에 대한 정치권 인식도 미흡하기 때문임</li> <li>● 급박한 정치지형하에서 합리적인 장점 설명 및 설득에도 어려움 예상</li> </ul>
(중략)
<p>라. 對BH 및 對입법부 협조 및 우호관계 유지 방안</p> <p>▣ 리스트 수사와 관련한 협조 방안 ⇨ 당분간 한계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 기소 전까지는 적정한 영장 발부 외에는 다른 협력 방안 없음</li> </ul> <p>▣ 이미 계속 중인 주요 관심사건 처리 ⇨ BH측의 입장 최대한 경청하는 스탠스로 우호적 관계 유지</p>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>☑ <b>최근 관심 판결</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>대통령의 긴급조치권 행사에 대하여 민사상 불법행위 성립을 부정한 판결</b></li> <li>▶ <b>VIP의 세월호 합동분향소 조문 장면이 연출됐다는 보도에 대하여 정정보도를 명한 판결</b></li> </ul> </div>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● '검찰권의 적절한 견제 vs. 정권과의 적정한 관계 유지'라는 틀 속에서 <u>사법부가 적절한 스탠스를 유지할 수 있도록 주의하여야 함</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특히 불필요하게 언론이나 BH의 오해를 살 필요 없고 이를 적극적으로 회피하여야 함</li> <li>⇨ 관련 사건 처리 시 진의가 충분히 설명·전달될 수 있도록 공식적인 공보 활동을 강화하는 동시에 <u>비공식적인 대화 채널도 적극적으로 가동하여야 함</u></li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>관심 사안의 적정한 처리 시기도 검토할 필요가 있음</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사법부가 이니셔티브를 쥐고 있는 사안들에 대하여 사건 처리 방향과 시기를 신중하게 검토할 필요가 있음 ⇨ <u>원세훈 전 국정원장 사건, 전교조 법외노조 사건, 세계일보 사장 사건 등</u></li> </ul> </li> </ul>

5) '상고법원 입법 추진을 위한 BH 설득 방안'[80]

- 시00 심의관이 기조실 심의관들이 각각 작성한 부분을 취합하여 2015. 7. 28. 임종현 기조실장에게 보고함.

## 연안 관련 말씀 자료

對 外 秘

---

2015. 7.
기획조정실

---

라. 과거 왜곡의 광경

(1) 사법부는 그동안 **대통령의 국정운영을 뒷받침**하기 위하여 최대한 노력해왔음

(가) 1) 과거 정권의 **'적폐 해소'** ⇒ 무엇보다 먼저 왜곡된 **과거사**나 경시된 **국가관**과 관련된 사건의 방향을 바로 정립하였음

① 아래 1) **과거사 정립**, 2) **자유민주주의 수호** 관련 판결이 이에 해당

(나) 2) 미래지향적인 **'경제부흥'**과 **'국민행복'** ⇒ 국가경제의 발전을 최우선으로 고려하고, 대통령이 추진 중인 **노동·교육 등 4대 부문 개혁**을 강력하게 지원해왔음

① 아래 3) **국가경제발전 최우선** 고려, 4대 부문 개혁 중 4) **노동**, 5) **교육** 관련 판결이 이에 해당

(2) 1) **과거사 정립**

(가) 과거 정권에서의 이념·정파간 소모적 대립·논쟁의 결과, 과거사 문제가 오히려 갈등과 반목을 조장하는 방향으로 접근되어옴 ⇒ **진정한 화해와 국민통합**을 이룰 수 있는 해결책을 모색

(나) **과거사정리위원회 사건**

① **부당하거나 지나친 국가배상을 제한하고 그 요건을 정립함**

☑ **대법원 2013. 5. 16. 선고 2012다202819 전원합의체 판결**

▶ 과거사정리위원회의 조사 보고서에 모순이 있거나 사실관계가 불명확하다면 **보고서만 믿고 국가 배상을 결정해선 안 되고**, 과거사 관련 국가배상 소송의 **소멸시효를 3년으로 제한함**

☑ **대법원 2015. 1. 22. 선고 2012다204365 전원합의체 판결**

▶ 과거사 피해자라도 생활지원금 등 보상금을 받았다면 국가로부터 **재차 손해를 배상 받을 수 없음**

☑ **대법원 2015. 4. 17. 선고 2014다234155 판결**

▶ 과거사 피해자가 진실규명을 신청하지 않았다면 국가로부터 배상을 받을 수 없음

(다) **대통령긴급조치 사건**

① **대통령긴급조치가 내려진 당시 상황과 정치적 합의를 충분히 고려함**

☑ **대법원 2014. 10. 27. 선고 2013다217962 판결**

▶ 긴급조치가 당시로서는 유효한 법규였던 만큼 이를 따른 공무원의 직무행위가 곧바로 불법행위에 해당하는 건 아님

☑ 대법원 2015. 3. 26. 선고 2012다48824 판결

▶ 긴급조치 9호는 위헌이지만 긴급조치 발령은 고도의 정치적 행위로 국가가 배상할 필요가 없음

(3) ㉔ 자유민주주의 수호

(가) 대한민국의 정통성을 부정하고 자유민주주의 체제를 위협하는 세력에 단호히 대처  
⇒ 혼돈·경시되어온 국가관의 바른 정립 노력

(나) 이석기 전 의원 사건

① 국회의원의 신분으로 폭동과 내란을 선동한 이석기 전 의원에게 내란선동죄로 중형을 선고

☑ 대법원 2015. 1. 22. 선고 2014도10978 전원합의체 판결

▶ 전쟁이 발발하는 등 유사시에 상부 명령이 내려지면 바로 전국 각 권역에서 국가 기간시설 파괴 등 폭동을 할 것을 선동한 행위를 내란선동죄로 인정함

(다) 전교조 교사 빨치산 추모제 참석 사건

① 자신이 가르치는 중학생들과 학부모를 이끌고 빨치산 추모 전야제에 참석한 전교조 소속 전직 교사에게 부패를 선고한 원심 판결을 파기하여 대한민국의 정체성과 국가 안보를 위협하는 체제 도전 행위에 제동을 걸

☑ 대법원 2013. 3. 28. 선고 2010도12836 판결

▶ 이 사건 빨치산 추모제는 순수하게 사망자들을 추모하고 위령하기 위한 모임이 아니라, 북한 공산집단에 동조하여 대한민국의 정통성을 부정하고 폭력적 방법으로 대한민국 정부를 전복하려 한 빨치산의 활동을 미화하고 찬양하며 그 계승을 주장·선동하는 성격이 담긴 행사이고, 피고인이 중학교 학생, 학부모, 교사 등을 인솔하여 이 사건 전야제에 참가하고 그들로 하여금 빨치산의 활동을 미화·찬양하며 그 계승을 주장하는 내용의 발언을 듣게 한 행위 등은 반국가단체 등의 활동에 대하여 찬양·선전과 같이 평가될 정도로 적극적으로 호응·가세한다는 의사를 외부에 표시한 것으로 볼 수 있음

(4) ㉕ 국가경제발전 최우선 고려

(가) 경제 관련 사건의 처리 ⇒ 단순한 법리적 검토뿐만 아니라 국가경제 전체에 미치는 영향을 최대한 면밀히 고려

(나) 한편, 첨예한 갈등·대립의 존재로 말미암아 정당한 결론이라도 이를 도출하는 과정·절차가 소홀하면 또 다른 소모적인 논쟁을 초래하여 경제에 악영향을 미침 ⇒ 대법원은 공개변론 중계방송 등을 통하여 절차적으로도 국민을 설득할 수 있는 프로세스를 모색하였음

(다) 통상임금 사건

❖ 정기상여금을 통상임금에 단순히 포함시킬 경우 우리 경제 전체가 안게 될 부담(약 38조 원으로 추산됨)을 최대한 고려하여, 노사 양측 모두에게 받아들여질 수 있는 적절한 결론을 제시함

❖ 특히 대법원 공개변론 중계방송을 통하여 그러한 결론이 최소한의 혼란 속

에 받아들여질 수 있도록 세심한 배려를 기울임

**☑ 대법원 2013. 12. 18. 선고 2012다89399 전원합의체 판결**

▶ 통상임금도 정기상여금에 포함된다고 선고하면서도, 민법의 신의성실의 원칙을 들어 소급 적용을 제한시킴

(라) 키코 사건

① 금융기관과 기업이 첨예하게 대립한 사건에서 역시 대법원 공개변론 중계방송을 실시하는 등 절차적인 노력을 통하여 양측이 승복할 수 있는 길을 도출

**☑ 대법원 2013. 9. 26. 선고 2011다53683 전원합의체 판결**

▶ 키코 통화옵션계약이 불공정한 행위에 해당하지 않는다고 봄

(마) 한국철도공사(코레일) 자회사 법인설립등기 사건

① 철도산업에 경쟁 체제를 도입하여 수익 구조를 개선하기 위해서 국토교통부가 발표한 '철도산업발전방안'에 따라 추진된 '수서발 KTX 자회사 법인설립등기'를 국가경제적 관점에서 허가하여 이를 둘러싼 철도노조 파업 등 분쟁·갈등 상황을 종식시킴

**☑ 2013. 12. 27. 대전지방법원**

▶ 한국철도공사(코레일) 자회사 법인설립등기를 경료하여 국토교통부가 이에 대한 철도운송사업면허를 발급할 수 있게 함

(5) ④대 부문 개혁 중 노동 부문 관련

(가) 4대 부문 개혁 중 가장 시급한 부문은 노동 부문 ⇨ 노동 부문의 선진화와 노동 생산성의 향상을 위하여 필수적인 노동시장의 유연성 확보와 바람직한 노사 관계의 정립을 위하여 노력

(나) KTX 승무원 사건

※ 공공 부문 민영화와 관련한 여러 쟁점이 관계된 사안에서 결국 한국철도공사가 근로계약의 당사자가 아닌 것으로 인정함

**☑ 대법원 2015. 2. 26. 선고 2012다96922 판결**

▶ KTX 승무원과 한국철도공사 사이에 묵시적인 근로계약관계의 성립을 부정하고, 근로자파견관계에도 해당하지 않음

(다) 정리해고 사건

① 노동시장의 유연성 확보 등을 위해서는 정리해고 요건의 정립이 필요한데, 선진적인 기준 정립을 위하여 노력함

**☑ 대법원 2012. 2. 23. 선고 2010다3735 판결**

▶ 악기 제조업체인 클렉의 정리해고를 유효하다고 봄

**☑ 대법원 2014. 11. 13. 선고 2012다14517 판결**

▶ 쌍용차가 정리해고에 앞서 해고를 회피하기 위한 노력을 다하였다고 보이고, 해고 대상자 선정기준이 공정하고 합리적이며, 근로기준법 제24조 제3항의 협의 요건도 충족하였다고 봄

(라) 철도노조 파업 사건

① 노사 갈등의 평화적인 해결을 위하여 파업의 법적 기준을 정립함

☑ 대법원 2014. 8. 20. 선고 2011도468 판결

▶ 철도공사는 사업장 특성상 업무 대체가 쉽지 않아 사측의 대응에 한계가 있을 수밖에 없고, 파업을 강행하리라 예측하기 어려웠다고 평가하는 것이 타당하므로 철도노조 파업은 업무방해죄에 해당

(6) ⑥ 4대 부문 개혁 중 교육 부문 관련

(가) 교육 부문과 관련하여 전국교직원노동조합(전교조) 사건이 다수 존재함 ⇨ 역시 4대 부문 개혁의 취지를 뒷받침하는 방향을 모색함

(나) 전교조 시국선언 사건

① 공무원인 교원의 정치적 표현의 자유는 제한될 수밖에 없고, 집단적으로 행한 의사표현행위가 정치적 중립을 침해할 정도에 이르렀을 경우 국가공무원법에서 금지하는 행위에 해당한다고 판단함

☑ 대법원 2012. 4. 19. 선고 2010도6388 전원합의체 판결

▶ 민주주의 후퇴를 반대한다는 내용의 시국선언을 주도한 혐의로 기소된 전교조 소속 교사 3명에게 벌금형을 선고한 원심을 확정

(다) 전교조 법외노조 통보처분 효력 집행정지 사건

① 전교조를 합법노조로 인정하지 아니한 고용노동부의 통보처분과, 그 처분의 정당성을 인정한 법원 1심 판결의 취지를 존중하여 통보처분의 효력을 인정하기로 함

☑ 대법원 2015. 6. 3.자 2014무548호 결정

▶ 항소심이 효력을 정지시킨 고용노동부의 법외노조 통보처분의 효력을 되살려 전교조를 법외노조 상태로 되돌려놓음

[끝]



---

---

## [발제2] 사법농단 진상규명과 책임 묻기 - 시민사회단체 대응 중심으로

---

---

박정은(참여연대 사무처장) • 사법감시센터

여러 정부의 부침을 거치면서 이룬 법원개혁의 진전에도 불구하고, 사법 민주화의 중심에는 여전히 제왕적 대법원장 체제의 해소라는 과제가 존재함. 대법원장의 과도한 권한 행사를 보좌하고 법관의 독립성을 해쳤던 법원행정처라는 사법행정기구의 개혁은 법원 개혁 핵심 과제 중 하나였음. 특히 2017년 불거진 사법농단 사태는 법원행정처를 통한 '법관사찰'과 정치권력의 의중이 주요한 사안에 대한 '재판거래' 등 오랜 시간 가려진 법원의 민낯을 여실히 드러낸 것이었음. 그러나 이 사태는 법원 스스로 자신들의 문제를 철저히 규명할 수도, 제대로 된 책임추궁이나 재발방지책을 마련할 수도 없다는 것도 명확하게 보여주었음.

양승태 대법원장 체제에서 벌어진 사법농단 사태는 대법원장을 위계의 정점에 둔 법조 관료주의라는 구조적 문제 뿐만 아니라, 법원을 정치적으로 악용하려는 외부의 작용으로 생긴 문제였음. 그렇다면 김명수 대법원장 체제 하에서 사법농단 규명과 재발방지를 위한 제도개선이 어디까지 와 있는지, 적어도 외부의 정치적 개입 가능성은 차단되었는지 살펴볼 필요가 있음.

현재로서 김명수 대법원장 체제는 사법농단 사태의 규명과 처리에서부터 법원행정처 등 사법행정기구 개혁, 나아가 오래 전부터 제기되었던 법원개혁 과제 등에서 거의 성과를 내지 못했다 평가할 수 있음. 사법농단의 경우 그 실체가 제대로 규명되었다고 보기에 미흡하며, 법관에 대한 처벌은 임성근 탄핵소추나 극히 일부 유죄 판결 이외 대체로 지지부진하거나, 실질적으로 책임을 물을 수도 없어 용두사미가 되고 있음. 재판거래 등으로 피해를 본 이들에 대한 구제는 전무함. 재판권과 사법행정권 분리 등 재발방지와 사법행정 개혁을 위한 개헌 등을 포함한 수많은 논의와 입법시도는 김명수 대법원의 의지 없음에 가까운 소극적인 태도와 국회 내 논의 실종으로 진척이 된 것이 거의 없음.

사법농단의 제 사례들이 알려지면서 제왕적 대법원장 체제, 정치권력으로부터의 사법의

독립과 법원 관료주의 하에서 법관 독립성의 중요성, 이를 위한 제도 개혁의 필요성이 시민사회 내에서 크게 회자되고 부각되기도 했음. 동시에 사법적 피해는 분명함에도 사법행정권 남용에 대한 처벌이 여의치 않고, 지금껏 법관 탄핵의 전례가 없었다는 점 등도 확인되었음. 법관에 대한 정보와 재판 내용 공개 등 과거보다 시민의 접근이 더 용이하고 확대된 가운데, 사법농단은 시민들이 재판 결과에 대해 더 깊이 불신하게 한 계기이기도 함.

사법농단 사태는 대법원장 권한 축소, 국민참여재판 확대 등 사법에 대한 시민 참여, 판결문 공개 등의 활동해왔던 시민사회단체들도 생각해보지 못한 후진적이고 행태였음. 사법농단 사태에 직면하여 사법개혁을 주창해온 시민사회단체는 피해 당사자 단체와 함께 구체적인 실체를 드러내기 위한 정보공개 활동을 비롯해 법관 탄핵 촉구와 재판 모니터링 활동을 전개해왔음. 그러나 이슈 자체는 매우 휘발성 있는 것이었으나, 법원과 사법행정권에 관한 체계와 운영에 관한 전문적인 문제이기도 하고, 이해당사자들이 재판에 의해 피해를 본 이들이거나, 시민사회와 접점이 거의 없는 법관 사회라는 점에서, 사법농단 사태 대응은 공론화나 대중적 확장성에 많은 한계가 있을 수밖에 없었음.

사법농단 사태가 재발되지 않도록 하기 위한 개선방안은 곧 사법개혁, 법원개혁과 연결된 과제들임. 김명수 대법원장은 외부 인사까지 포함된 사법행정개혁 논의기구를 만들고, 정작 이 기구가 대법원장의 권한을 일부 줄이는 것을 제안하자 결국 수용하지 않았으며, 국회는 문제의 법원행정처라는 사법행정기구를 변화시키려는 최소한의 입법조차 진행시키지 않았음. 2021년에는 사법개혁의 일환으로 10년전부터 추진되던 법조일원화를 판사들의 로비와 법조인 중심의 국회 법사위가 단 시간내 뒤집어려한 사건으로 나타났음. 이처럼 법원 안팎에서 확인되는 이해당사자들의 의지 없음이나 소극적인 태도, 고착화된 관료적 문화는 오랜 시간 법원개혁이 요원했던 이유이기도 하고, 김명수 대법원에게 어떤 기대도 할 수 없는 이유이기도 함.

아래는, 지금까지 진행된 시민사회의 진상규명과 책임자 처벌, 재판 모니터링 등 주요 활동의 내용들과 재발방지를 위한 사법행정개혁의 실태를 정리한 것임.

## 1. 진상규명 활동

### 1) 사법농단 의혹 제기와 법원의 자체 진상조사

- 2017.03.07 대법원이 인사권을 남용하여 법원 내부 학회 중 하나인 국제인권법연구회의 활동을 축소시키고 와해시키라고 했다는 증언이 나옴. 사법농단 관련 첫 대응.
- 2017.04.07 경향신문의 보도에 따르면, 법원행정처가 소위 '법관 블랙리스트'를

작성 및 관리해왔다는 정황이 밝혀짐. 헌법에 명시되어 있는 법관의 독립성을 훼손하는 블랙리스트 작성과 인사권 전횡은 법원 조직 내부에서만 다룰 가벼운 사안이 결코 아니라고 보고, 국회가 즉각 이번 사태에 대한 진상조사에 착수할 것을 재차 촉구함.

● 1차조사 : 2017년 4월 18일 법원 진상조사위원회(위원장 이인복 전 대법관)  
2017.05.02 법관 인사외압 의혹을 조사하기 위해 구성된 법원 진상조사위원회(위원장 이인복 전 대법관, 이하 조사위)가 진상조사결과를 발표했으나, 블랙리스트 의혹의 핵심 물증 및 대법원장의 관여 여부를 밝히지 않아 사실상 사건 무마와 꼬리자르기를 위한 요식행위라고 비판하고 '법관 블랙리스트' 전면 재조사 촉구함.

● (2017년 9월 양승태 대법원장 퇴임, 김명수 대법원장 취임)

● 2차조사 : 2018년 1월 22일 대법원 추가조사위원회(위원장 민중기 부장판사)

● 2018.01.22 대법원 추가조사위원회(이하 추가조사위)가 '법관의 동향이나 성향 등을 파악하여 법관의 독립을 침해할 우려가 있는 다수의 문서'를 발견했다고 조사 결과를 발표함. 의혹으로 제기되던 법관 사찰이 사실상 조직적으로 이뤄졌다는 것이 확인됨.

● 3차조사 : 2018년 5월 25일 대법원 사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단(위원장 안철상 법원행정처장, 대법관)

## 2) 시민사회 정보공개 요구 활동

● 사법행정권 남용의혹 관련 특조사단 조사보고서 전문공개

- 참여연대는 법관사찰 및 법관의 독립성을 유린한 사법행정권 남용 사태와 관련하여 지난 5월 25일 대법원 사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단(위원장 안철상 법원행정처장, 대법관)이 발표한 '조사보고서'와 '조사보고서 별지', '조사보고서 첨부'를 사안의 중대성과 국민의 알권리를 위하여 이하 전문 공개함.

● [정보공개소송] 사법행정권 남용 문건 비공개취소소송

- 양승태 대법원장 재임 시기 법원행정처의 법관 사찰과 블랙리스트 운용 등 사법행정권 남용 의혹이 제기되어 대법원의 3차에 걸친 자체 조사과정이 진행된 후, 의혹과 관련하여 법원행정처 업무용 컴퓨터에 저장되어있던 410개 원본 파일 중 404개의 파일에 대해 참여연대가 2018. 6. 1 정보공개를 청구함. 그러나 이에 대하여 법원행정처는 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제5호에서 정한 "감사에 관한 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보에 해당하여 공개할 수 없다"며 거부함.

- 이에 참여연대가 정보 비공개처분 취소 소송을 제기, 1심 승소, 2심, 3심 패소함.

\*참고. <사법농단 판사 - 누구나 걸릴 수 있다!>

참여연대, 사법농단 문건 정보공개소송 상고심 이동원 대법관 기피신청

사법농단 의심받는 통진당 의원지위확인소송 재판장이었던 이동원 대법관, 관련 재판 참여는 외관상 공정성 훼손

- 사법농단 관여법관 명단 공개 헌법소원 제기 (참여연대)
  - 사법농단과 관련하여 검찰이 법원에 통보한 66명의 관여 비위법관 명단과 비위사실에 대하여 국민의 알권리와 공정한 재판 받을 권리를 위해 정보공개청구를 하였으나, 법원행정처는 징계,감사 및 법관 사생활과 관련된 사안이라는 이유로 거듭 비공개처분함. 사실상 법원행정처가 법원과 분리되지 않는 상황에서, 행정소송을 제기하더라도 법원의 재판을 통해 공정한 재판을 받기 어렵다고 보고 헌법재판소에 헌법소원을 청구함.
  - 현재 심리중(2020헌마433 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제20조).

### 3) 고발과 수사

- 3차례 법원이 자체 진상조사를 했지만 사찰 문건에 담긴 ‘대응 방안 등이 실제로 실행되었는지’, ‘누가 그 과정에 관여하였는지 등’은 추가조사위의 조사대상 및 범위를 넘는 것이라며 조사를 하지 않았다고 밝히고 있어 한계가 명확함. 법관 사찰이 사실로 밝혀진 만큼 사찰을 누가 주도하였는지, 누가 이행하고 관여하였는지, 문건에서 드러나듯 청와대의 연관성 등에 대한 수사의 필요성이 대두됨.
- 고발 : 2018년 01월 29일 참여연대, 시민 1080명과 함께 ‘법관 사찰’ 문건 책임자들을 형법 제123조 직권남용죄 위반으로 서울중앙지검에 형사 고발
- 법원의 수사방해
  - 2018.09.07. 연이은 영장기각으로 양승태 사법농단 수사 방해하는 법원
  - 2018.09.11. "영장농단" 자행한 영장전담판사들 즉각 교체해야
  - 2018.09.12. 양승태 사법농단 수사 방해는 ‘제2의 사법농단’ 상식과 정의를 부정하는 법원을 규탄한다

### ※ ‘사법농단대응을 위한 시국회의’ 주요 활동

- 출범 (2018.06.28)
  - 김명수 대법원장이 대법관 의견을 수렴하여 검찰 수사에 협조하겠다는 입장을 밝혔지만, 주요한 증거인 양승태 전 대법원장 등의 하드디스크는 영구 삭제되었고, 법원행정처는 임종현 전 차장이 쓰던 하드디스크 등 요청한 자료를 제출하지 않고 있음. 피해자 단체를 비롯한 각계 단체들은 6월 21일 시국토론회 결과로 ‘양승태 사법농단 공동대응을 위한 시국회의’ 개최함.
  - 양승태 사법농단 대응을 위한 시국회의’는 초유의 사법농단 사태를 법치주

의와 헌정질서를 근본적으로 훼손한 사건으로 규정하고 철저한 진상규명과 책임자처벌 그리고 피해에 대한 원상회복, 나아가 재발방지를 위한 사법개혁을 요구. 시국회의는 민주노총, 민주사회를위한변호사모임, 416연대, 한국진보연대, 참여연대, 민주주의법학연구회가 공동제안하여, 103개 단체의 참여함.

● 주요활동

- 양승태 사법농단 고발대회 1, 2차, 사법농단 해결 촉구 위한 2차 시국회의 개최, 시민사회 각계 원로 50인과 시민사회대표 16인 사법농단 해결과 사법적폐 청산을 위한 시국선언 진행
- 사법농단 특별법 제정 공청회(2018.07.30) / 양승태 사법농단 특별법 통과 촉구 기자회견 등 개최
- 사법적폐 청산 문화제, 사법농단 해결 촉구 신문광고 게재, 사법농단 진상규명 발목잡는 법원의 영장기각 규탄 1인 시위, 사법적폐청산 국민대회 등 진상규명 촉구활동
- 사법농단 관여 법관 탄핵소추안 등 공개, 토론회 - 법관에게 책임을 묻는다 등 탄핵 촉구활동

## 2. 책임자 처벌

### 1) 탄핵소추 : 1건 (임성근)

● 탄핵 촉구 활동

- 헌법 제65조는 행정부와 사법부의 고위공직자들에 의한 헌법위반이나 법률위반에 대하여 탄핵소추의 가능성을 규정하고 있음. 입법부가 사법부를 견제하는 것은 헌법 상 입법부에 부여된 책무이고, 탄핵제도는 행정 및 사법권력에 대하여 의회가 행사하는 일종의 국정통제권임. 민주적 정당성에 기반한 의회가 권력을 가진 행정부 또는 신분이 보장되는 법관들을 통제하는 수단으로써 의의를 갖는 것이나 법관 대상 탄핵은 실제 이루어진 바 없음. 사법농단에 대한 연루법관의 책임을 묻기 위해 시민사회가 집중 요구했던 사항이기도 함.
- 2017년 사법농단이 세상에 드러난 지 만 4년이 다 되어가도록 국회가 손 놓고 있는 사이 시민사회가 주장한 사법농단 관여 법관 탄핵 대상 16명 중 4명을 제외한 12명이 이미 사직을 한 상황. '세월호 7시간' 보도 관련 산케이신문 서울지국장의 박근혜 명예훼손 판결에서 임성근 판사의 지시에 따라 판결문에 특정한 문구를 집어 넣은 재판장인 이동근 판사와 지시를 한 당사자인 임성근 판사 역시 2021년 2월 말 임기 만료로 퇴직함. 이에 국회는 임성근 판사에 대해서만 탄핵소추안을 발의, 2021년 2월 4일 가결시킴.

- 2018.09.27 [토론회] 법관에게 책임을 묻는다 - 사법농단 관여 법관 탄핵의 의의와 필요성
- 2018.10.30 사법농단 관여 법관 탄핵소추안 등 공개 - 권순일 대법관, 이민걸, 이규진, 김민수, 박상언, 정다주
- 2018.11.06 사법농단 법관 탄핵과 특별법 제정 촉구 서명캠페인 엽서 6,550장 국회 전달
- 2019.01.31 사법농단 관여법관 2차 탄핵소추안 공개제안 기자회견 - 김종복, 나상훈, 문성호, 시진국, 신광렬, 윤성원,이진만,임성근,조한창, 최희준
- 2019.03.11 사법농단 가담 법관 탄핵을 요구하는 서명캠페인에 참여한 시민 7,724명의 서명을 문희상 국회의장에게 전달. 더불어민주당 박주민, 백혜련 의원, 민주평화당 박지원 의원, 정의당 윤소하 의원, 민중당 김종훈 의원 등 공동기자회견 진행
- 2021.02.04. 국회는 사법농단 법관 탄핵소추하세요! 촉구하기 2,862명 참여
- 2021.02.04. 이탄희 의원 등 161명이 발의한 임성근 부산고등법원 부장판사(전 서울중앙지방법원 형사수석부장판사)에 대한 탄핵소추안이 국회에서 찬성 179, 반대 102, 기권 3, 무효 4표로 가결
- 2021.02.18 [긴급좌담회] 헌법재판소의 사법농단 법관 탄핵심판, 쟁점과 전망
- 2021.03.07 [의견서] 「법관 임성근 탄핵심판에 관한 참여연대 의견서」 헌법재판소 제출

헌법재판소(소장 유남석)는 지난 8월 10일 최종변론을 끝으로 임 전 부장판사에 대한 탄핵심판 변론절차 마무리함(6/10 1차 변론, 7/06 2차 변론, 8/10 3차 변론). 임성근은 후배 판사에게 조언한 것이라며 항변하고 있어 위험적 행위에 대한 성찰을 찾아볼 수 없음. 현재 탄핵결정으로 확인하는 것만이 사실상 사법농단을 단죄하는 유일한 수단임.

## 2) 형사처벌 : 전현직 법관 14명 기소, 재판중

### ● 기소

- 2018.11.14. 임종헌 전 법원행정처차장 구속기소
- 2019.02.13. 양승태 전 대법원장 구속기소, 고영한 전 대법관, 박병대 전 대법관 기소
- 2019.03.05. 이민걸 외 9인 기소

양승태 / 박병대 / 고영한 / 임종헌 / 신광렬 / 조의연 / 성창호 / 이민걸 / 이규진 / 방창현 / 심상철 / 이태종 / 유해용 / 임성근

- 비위법관 66명 : 검찰 사법농단에 가담한 전현직 법관 10명을 추가로 기소하면서 대법원에 - 현직 법관 66명의 비위사실을 통보함. 먼저 기소된 양승태 전 대법원장 등 전직 법관 4명을 포함 사법농단에 가담한 법관 80명이 검찰 수사 대상이 됨.

- 1심 재판중
  - 양승태 전 대법원장 · 박병대 전 대법관 · 고영한 전 대법관 (서울중앙지방법원 2019고합130)
  - 임종헌 전 법원행정처 차장 (서울중앙지방법원 2018고합1088)
- 2심 재판중
  - 1심 일부 유죄 (이민걸 집유 2년, 이규진 집유 3년, 심상철 방창현 무죄) / 2심 진행중(서울고등법원 2021노546)
- 3심 재판중
  - 신광렬 · 조의연 · 성장호 1심 무죄, 2심 무죄 / 3심 진행중(대법원 2021도2486)
  - 이태종 1심 무죄, 2심 무죄 / 3심 진행중(대법원 2021도11924)
  - 유해용 1심 무죄, 2심 무죄 / 3심 진행중 (대법원 2021도2485)
  - 임성근 1심 무죄, 2심 무죄 / 3심 진행중 (대법원 2021도11012)

### 3) 징계 9건, 비위법관 징계 진행중

- 2017.08.09. 이규진 징계(감봉4개월)
- 2018.12.18. 8명 징계
  - 이규진 · 이민걸 · 방창현(정직 3~6개월)
  - 박상언 · 정다주 · 김민수 · 시진국(감봉 3~5개월)
  - 문성호(견책)
- 2019.05.09. 검찰 통보 비위법관 66명 중 10명 징계위 회부
- 검찰 통보한 비위법관 명단 비공개, 진척사항도 확인 불가

## ※ 사법농단 관여 법관 주요 혐의 및 현재 취업 현황

- 1) 신광렬
  - 현 사법정책연구원 판사 / 전 서울중앙지방법원 형사수석부장
  - 2016년 정운호게이트에 연루된 판사의 비리에 대한 수사기관의 수사정보를 수집해 법원행정처에 보고함
  - 서울중앙지법 영장판사들에게 정운호 게이트 연루 판사에 대한 영장 발부를 더 엄격히 하도록 가이드라인 하달
- 2) 박상언
  - 현 수원지방법원 안산지원 부장판사 / 전 법원행정처 기획조정심의관

- 2015년~2016년 법원행정처 기획조정심의관 재직 및 검임 당시 임종헌의 지시를 받아 '인권과 사법제도 소모임(인사모)'나 국제인권법연구회 견제 방안 관련 문건을 작성 및 보고
- 기획조정심의관 발령 후 임종헌 등의 지시를 받아 법관들이 익명으로 활동하는 인터넷 카페 동향 파악 및 대응 방안 문건 작성, 정다주 당시 법원행정처 심의관을 통해 보고
- 임종헌의 지시로 '성완종 리스트' 영향 분석 및 대응방향, 원세훈 사건이나 전교조 사건 등의 처리 관련 청와대와의 비공식적 대화채널 가동 및 사건의 처리방향과 시기를 신중하게 검토할 필요가 있다는 내용의 문건 작성 및 보고

### 3) 나상훈

- 현 수원지방법원 부장판사 / 전 법원행정처 기획심의관
- 상고법원을 반대하는 대한변협을 압박하기 위해 변호사평가제 도입 추진 의사 피력 등 각종 방안을 검토한 문건 작성
- 양승태 대법원의 정책에 비판적인 게시판 글을 올린 판사 등의 성향과 동향을 파악하고 보고
- 집행관 사무소 비리의혹에 대한 검찰 수사 저지를 위해 수사정보를 입수 및 임종헌에게 보고하고 수사기관의 영장청구서 사본을 법원행정처에 유출

### 4) 최희준

- 현 서울남부지방법원 부장판사 / 헌법재판소 파견근무 이력
- 현재 파견근무 당시 박근혜 탄핵심판, 한일협정 관련 소송 등 현재 내부정보를 300건 이상 대법원에 보고

### 5) 권순일

- 퇴직, 연세대학교 법학전문대학교 석좌교수 / 전 대법관, 전 법원행정처 차장 (2020. 9. 퇴직)
- 2012~2014년 법원행정처 차장으로 근무하던 2013년 경 박근혜 정부 청와대와 접촉하여 일제 강제징용 피해자 손해배상 청구소송의 재판 지연, GM의 통상임금 소송 등을 논의하고, 그 대가로 법관 해외파견을 요구했다는 의혹

### 6) 이민걸

- 퇴직, 화우 변호사 / 전 법원행정처 기획조정실장(2021.02.09 퇴직)
- 기획조정실장 재직 당시 국제인권법연구회, '인권과 사법제도 소모임' 와해 방안 등의 검토와 보고에 관여

### 7) 조한창



- 퇴직, 도울 변호사 / 전 서울행정법원 수석부장(2021.02.09 퇴직)
- 2015년 통합진보당 의원직 상실 결정 행정소송에 대해 이른바 '통진당TF'가 작성한 문건을 임종헌 당시 법원행정처 차장에게 받아 재판부에 전달하면서 각하를 하는 것은 문제가 있으니 잘 검토해보라는 취지로 재판에 개입
- 2012년 이명박 대통령을 sns 상에서 비판하는 글을 올린 후 판사 재임용 탈락한 서기호 전 판사가 제기한 취소소송을 빨리 종결하라고 재판부에 요구

#### 8) 문성호

- 퇴직, 태평양 변호사 / 전 법원행정처 사법정책심의관(2021.02.22 퇴직)
- 일선 법원에서 한정위헌 취지의 위헌제청 결정을 하자 이규진 등 지시를 받아 위헌제청 결정에 대한 직권 취소안을 검토한 문건 작성, 보고
- 통합진보당 국회의원 지위확인소송의 항소심 대응방안 검토 문건을 작성하고 법원행정처 입장과 함께 담당 일선 재판부에게 전달해 재판에 개입
- 헌법재판소 파견 법관을 통해 헌법재판소 내부정보 수집

#### 9) 정다주

- 퇴직, 광장 변호사 / 전 법원행정처 기획조정실 심의관(2021. 2. 퇴직)
- 2013년~2015년 기획조정실심의관에 재직하면서 전교조 법외노조 판결 관련 검토 문건, 통상임금 판결 관련 경제적 영향 분석 문건, 원세훈 전 국정원장 사건 관련 검토 문건 등 작성 및 보고
- 재판과 관련한 청와대와의 비공식 대화채널 가동, 헌법재판소 한정위헌결정에 대한 부정적 여론 조성, 대한변협 고립전략 등을 검토한 문건 작성

#### 10) 윤성원

- 퇴직, 클래스 변호사 / 전 법원행정처 사법지원실장 (2019. 2. 퇴직)
- 2014년 말 사법지원실 총괄심의관을 통해 심의관에게 통합진보당 예금채권 가압류 관련 검토 자료를 작성하게 하고 이를 임종헌에게 보고
- 임종헌이 사법지원실 심의관에게 지시하여 작성한 국가정보원 대선개입사건의 공직선거법 위반 부분에 대한 검토문건을 전달받아 양승태 전 대법원장에게 대면 보고

#### 11) 이진만

- 변호사, 개인사무소 / 전 양형위원회 상임위원 (2020. 2. 퇴직)
- '통진당TF' 팀장으로, 통진당 관련소송들에 대한 검토를 지시하고 문건 작성 및 보고

#### 12) 김종복

- 퇴직, 엘케이비앤파트너스 변호사/ 전 법원행정처 사법정책심의관 (2019. 2. 퇴직)

- 통합진보당 소송 개입을 위해 행정처에서 만들어진 '통진당TF' 간사 역할  
상고법원 등 사법부 정책에 비판적인 대한변협을 압박하기 위한 검토문건 작성

### 13) 이규진

- 퇴직, 변호사 / 전 양형위원회 상임위원 (2019. 2. 퇴직)
- 통합진보당 의원직 확인소송 관련 모 심의관에게 행정소송 상고심의 전합 회부 여부 검토 문건을 작성하게 하고 이를 임종헌에게 보고
- 일선에서 한정위헌 취지의 위헌제청 결정이 나오자 문성호에게 판결을 직권 취소하고 단순위헌취지로 위헌제청하도록 해당 재판부를 설득하기 위한 보고서를 작성하게 하고, 직권취소한 흔적이 남지 않도록 하는 방안을 확인하게끔 지시
- 국제인권법연구회의 학술행사를 연기 및 축소하라고 이탄희 당시 법원행정처 기획심의관을 압박하고, 이를 임종헌 당시 법원행정처 차장에게 보고

### 14) 시진국

- 퇴직, 화우 변호사 / 법원행정처 기획심의관 (2020. 2. 퇴직)
- 강제징용, 위안부사건에 대한 재판개입 문건작성
- 산케이신문 '세월호 7시간' 박근혜 명예훼손판결 관련 사건 예상 선고결과에 대한 자료를 이동근 재판장으로부터 건네받아 이를 바탕으로 사건에 대한 설명자료를 작성, 임종헌에게 보고하여 청와대, 국회, 대외기관 관계자 등에게 유출하게 함
- 임종헌의 지시를 받아 법관 익명 카페에 가입한 판사 신분 회원들 게시글 분석한 보고서 작성, 카페 폐쇄방안 수립

### 15) 임성근

- 개업 확인안됨 / 전 서울중앙지법 형사수석부장(현재 2심 재판중), (2021.02.28 임기만료)
- 2015년 임종헌 당시 법원행정처 차장의 지시를 받아 카토 타쓰야 산케이신문 지국장의 '세월호 7시간' 박근혜 명예훼손 사건 재판의 판결문에 '세월호 7시간' 보도가 허위라는 내용 넣도록 재판부에 지시
- 1심 판결에서 '법관 독립을 침해한 위헌적인 행위'라고 명시됨

### 16) 김민수

- 퇴직, 김앤장 변호사 / 전 법원행정처 기획제1·제2심의관(2021. 2. 퇴직)
- 2015년 기획2심의관 재직 당시 상고법원 추진에 반대하는 칼럼을 투고한 차 모 판사 동향 파악과 대응방안 보고
- 국제인권법연구회 및 인사모 등을 견제, 와해할 목적의 문건 작성 및 보고
- 대통령 긴급조치 발령행위의 적법성 관련 대법원 판례와 반하는 판결을 선고한 김 모 판사에 대해 임종헌의 지시로 '대책' 문건 작성 및 보고

- 서울중앙지법 단독판사회의 의장 경선에 개입하여 특정후보 당선을 막기 위해 타 후보 지원단을 구성하거나 선거공약을 발굴전달하는 내용의 문건 작성

● 이상은 시민사회단체 대응체인 '사법농단시국회의'가 2019년 2월 지목한 탄핵 대상 16인, 아래는 그 밖에 검찰이 기소한 법관

17) 양승태

- 변호사 개업 안함 / 전 대법원장  
- 혐의사실 문서 참조(참여연대 사법농단재판 시민방청단 자료)

18) 고영한

- 퇴직, 법무법인 바른 변호사 / 전 대법관

19) 임종현

- 퇴직, 법무법인 오늘 / 전 법원행정처 차장  
- 2015년 8월부터 2017년 8월까지 법원행정처 차장에 재직. 직권남용권리행사방해, 공무상비밀누설, 허위공문서 작성 및 행사, 특가법상 국고손실 등 8가지 혐의. 양승태 전 대법원장 등의 지시를 받아 움직였으며 사법농단 대부분의 사건을 기획하거나 조정하는 역할을 함. 강제징용소송 개입 의혹, 위안부 손해배상 사건, 전교조 소송 등의 개입을 기획하거나 지시, 법원 정책에 반하는 법관들의 온라인이나 오프라인 조직을 축소 및 와해 시도, 법관들은 물론 대한변협 회장 등 외부인들도 사찰, 법원 비리와 관련된 검찰 수사를 저지하기 위해 영장판사들을 통해 수사기밀을 입수하거나 영장을 내주지 말도록 지시, 상고법원 통과를 위해 국회의원들의 재판민원을 수집해 재판부에 전달, 법원 공보관실 예산을 전용해 비자금 조성 등 혐의

20) 성창호

- 현 서울동부지방법원 판사 / 전 서울중앙지법 영장전담판사  
- 서울중앙지법 영장전담판사로 근무하면서 알게된 정운호 게이트 관련 검찰 수사정보를 유출해 신광렬 판사에게 전달하고, 이 과정에서 외부에 알려지지 않도록 직접 검찰 수사기록 일부를 복사한 혐의

21) 조의연

- 현 대전지방법원 판사 / 전 서울중앙지법 영장전담판사  
- 서울중앙지법 영장전담판사로 근무하면서 알게된 정운호 게이트 관련 검찰수사정보를 유출해 신광렬 판사에게 전달한 혐의

22) 유해용

- 현 김앤장 변호사 / 전 대법원 재판연구관, 수석재판연구관
- 2014년부터 대법원 재판연구관, 수석재판연구관 등을 지낸 후 퇴임하면서 재판기밀 문건들을 대거 외부로 유출하고, 검찰이 이를 압수하려 하자 해당문건들을 파기한 혐의

### 23) 방창현

- 현 수원지법 성남지원 판사 / 전 전주지방법원 부장판사
- 2014년부터 2018년까지 전주지법 부장판사 재직. 2015년 전주지방법원에서 진행된 통합진보당 비례대표 지방의회 의원 행정소송 1심 재판장으로, 선고결과가 나오기 전 법원행정처 총괄심의관과 연락하면서 심증을 알려주고 법원행정처 요청에 따라 선고 기일을 두 달 미루고 의견을 받아 판결문을 수정한 혐의

### 24) 심상철

- 현 수원지법 성남지원 판사 / 전 서울고등법원장
- 2015년부터 서울고등법원장으로 재직하면서, 법원행정처로부터 통진당 국회의원 관련 소송이 김광태 판사에게 배당되도록 해달라는 요청을 받고 재판 배당을 조작한 혐의

### 25) 이태종

- 현 수원고등법원 판사 / 전 서울서부지방법원장
- 2015년부터 서울서부지방법원장으로 재직함. 당시 검찰이 서울서부지법 집행관사무소 직원들이 연루된 비리사건을 수사하자 법원행정처와 함께 수사 확대를 저지하기 위해 법원 사무국장 등에게 영장청구서 사본을 보고하게 하고, 수사받은 관련자들을 법원으로 불러 진술내용과 증거를 수집하였으며 관련자료들을 다섯차례에 걸쳐 임종헌 당시 법원행정처 차장에게 건넨 혐의

● 그 외 2021년 2월 국회의 탄핵 논의 과정에서 탄핵 대상으로 고려 되었던 법관

### 26) 이동근

- 퇴직, 해광 변호사(2021. 2. 퇴직) / 전 서울중앙지방법원 형사30부 부장판사)
- 카토 다쓰야 산케이신문 서울지국장의 박근혜 명예훼손 혐의 재판에서 임성근 판사로부터 판결문 수정 지시를 받고 그대로 판결문을 수정함.

## 3. 피해자 대응과 구제 현황

### 1) 피해자 현황

- 법원의 3차 자체조사 결과와 그 이후 공개된 사법행정권 남용 문건들로 인해 재판 거래 의혹이 제기되면서 알려진 사건들로 대법원 문건 중 “정부 운영에 대한 사법부의

협력 사례” 문건에 나열된 재판사건들을 일컬음. 해당 문건은 임종헌 전 법원행정처 차장이 기획조정실장으로 근무하던 2015년 7월 31일에 양승태 대법원의 상고법원 추진과 관련하여 청와대와 거래할 목적으로 휘하 심의관에게 지시하여 작성한 문건임. 해당 문건에서 언급된 대표적 사례는 아래와 같음.

- 한국전쟁 당시 경찰에 의한 진도군 민간인 희생 사건 유족들의 국가배상청구
- 문인간첩단 사건 피해자의 국가배상청구
- 대구10월사건 희생자 유족의 국가배상청구
- 광주항쟁 손해배상청구
- 대통령 긴급조치에 따른 공무원의 직무행위에 대한 국가배상청구
- 이석기 전 의원 내란선동 사건
- 원세훈 공직선거법 위반 사건
- 전교조 교사 빨치산 추모제 참석 사건
- 밀양 송전탑 공사중지가처분 사건
- 제주 강정 해군기지 사업 승인처분 판결
- 정기상여금의 통상임금 포함여부 판결
- 휴일 근로수당 중복할증 사건
- 키코 사건
- 한국철도공사 자회사 법인설립등기 사건
- KTX 승무원과 한국철도공사 사이의 근로계약 성립 부정 판결
- 콜택 정리해고 유효 판결
- 쌍용차 정리해고 유효 판결
- 철도노조 파업 업무방해죄 판결
- 금속노조 발레오전장지회의 기업별 노조 변경 무효확인 판결
- 전교조 시국선언 사건
- 전교조 법외노조 통보처분 효력 집행정지 사건

- 검찰 수사 과정에서 추가적으로 드러난 대표적 재판거래·개입 사건도 있음.
  - 일제 전범기업 강제징용 피해자 단체 손해배상소송 대법원 재상고심 선고

지연

- 카토 타쓰야 산케이신문 서울지국장의 박근혜 전 대통령 명예훼손 혐의
- 현대자동차 비정규직 노조의 잔업 및 휴업특근거부 업무방해죄 적용 사건
- 통합진보당 해산 후 소속 국회의원 및 지방의회 의원의 의원직 확인과 재

산 압류

- 소송
  - 위안부 피해자들의 일본정부 상대 손해배상 소송 재판개입

- 부산 법조비리 사건 무마 사안
- 박근혜 전 대통령 비선진료 관련자 박채윤 특허소송
- 쌍용자동차 대한문 집회 공무집행방해사건 재판

## 2) 피해자들 대응

- 2018년 6월 5일 [긴급간담회] 양승태 전 대법원장 사법농단 피해자 증언대회 : 통상임금 사건, 과거사 국가배상, 정리해고 사건, KTX승무원 사건 등 판결을 거래와 흥정의 수단으로 사용하기도 한 것이 확인됨.
- 2018년 5월 30일 법원 사법농단 피해자들, 양승태 전 대법원장 등에 대한 공동고발 : 키코 공동대책위원회, 반값등록금운동본부, 이석기 의원 내란음모사건 피해자 한국구명위원회, 통합진보당 대책위원회, 한국전쟁전후민간인희생자전국유족회, 긴급조치피해자모임 등 사법농단 피해자단체 일동, 민주노총, 공공운수노조, 금속노조, 전교조, 민주노총법률원, 참여연대, 천주교인권위원회, 민주사회를 위한 변호사모임
- 2018년 6월 5일, 8일 양승태 대법원장 체제 사법농단과 재판거래 의혹 관련, 총 17개 단체 공동 고발 기자회견 : 키코 공동대책위원회, 사단법인 한국전쟁전후민간인희생자전국유족회, 긴급조치사람들(준), 아람회사건반국단체고문조작국가범죄청산연대, 4.9 통일평화재단, 사단법인 인권의학연구소·김근태기념치유센터‘숨’, 민청학련계승사업회, 전국금속노동조합 대전충북지부 콜텍지회, 전국금속노동조합 충남지부 갑을오토텍지회, 전국금속노동조합 쌍용자동차지부, 전국교직원노동조합, 전국철도노동조합 KTX 열차승무지부, 전국철도노동조합, 21세기 한국 대학생연합, 반값등록금국민운동본부, 이석기 의원 내란음모 사건 피해자 한국구명위원회, 통합진보당 대책위원회 등 / 제주해군기지, 밀양 송전탑 건설 관련 판결

## 3) 피해자 구제법 제정 촉구

- 2018. 8. 20. 양승태 전 대법원장 재임기간 중의 사법농단 의혹사건 피해자 구제를 위한 특별법안(박주민의원 등 57인) 발의 : 특별재심제도, 사법농단 피해구제 위원회 설치 등을 포함하는 「양승태 사법농단 피해자 구제 특별법」 제정 촉구했지만 처리 안됨(20대국회 임기만료 폐기)
- 사건이 드러난 시점에서는 이미 대부분의 재판이 확정됐고, 현행법상 재심을 청구할 요건도 충족되지 못함. 현행 재심 제도는 형사재판의 경우는 기간 제한이 없지만, 민사재판의 경우 판결이 확정된 지 5년 이내에, 재심의 사유를 안 날로부터 30일 이내에 제기하여야 한다고 규정(민사소송법 제456조 1항~4항). 형사재판의 경우에도 관여한 법관의 직무상 위법행위가 재판으로 확정된 뒤에야 재심을 제기할 수 있음(형사소송법 제 420조 7호). 그러나 사법농단 사태로 처벌이 확정된 법관은 현재까지 없음.
- 재판개입으로 인해 정당한 재판을 받지 못한 사건 당사자들에 대한 재심 특례의 인정과 긴급 피해 구제의 필요성이 대두. 특히 피해자들 중에는 과거사와 관련하여 정부

등에 피해보상을 청구하였으나 양승태 대법원의 재판거래에 따라 기각 혹은 재판 결과가 뒤집혀 경제적 어려움을 겪게 된 경우도 많았음.

- 현재까지 피해자 구제는 전무한 상황임.

#### 4. 공정한 재판 촉구와 감시

##### 1) 특별재판부 설치 촉구

● 사법농단 사건들이 배당될 가능성 높은 서울중앙지법 형사합의부 7곳 중 5곳이 사법농단 관련 피의자신분으로 조사를 받고 있거나, 과거 대법원 자체 진상조사위원회의 조사 대상이었던 사람이 부장판사로 있는 곳임. 기존 법원에서 사법농단 관련 재판을 진행해서는 안됨. 대신 진상규명과 공정한 재판을 위한 특별재판부의 도입되어야 함. 관련 법안이 발의되고 더불어민주당, 민주평화당, 바른미래당, 정의당이 사법농단 관련 사건의 재판을 위한 특별재판부 설치에 합의했지만 임기만료 폐기됨.

● 양승태 전 대법원장 재임기간 중의 사법농단 의혹사건 재판을 위한 특별형사절차에 관한 법률안(박주민의원 등 56인) 발의 : 책임자 처벌을 위해 특별영장전담법관 및 특별재판부 구성, 국민참여재판 등 특별법 제정 촉구했지만 처리 안됨(20대국회 임기만료 폐기)

● 2018.11.08 사법농단 특별재판부 10문10답 - 특별재판부 위헌 시시비비에 관한 안내서

● 2018.11.22 [의견서] 참여연대, '사법농단' 특별재판부법 위헌 주장 반박 의견서 발표

##### 2) 유엔 애드보커시

● 민변과 참여연대는 사법농단 사태와 관련하여 유엔 <법관 및 변호사의 독립성에 관한 특별보고관> 디에고 가시아 사얀 (Mr. Diego García-Sayán, Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers)에게 진정서(Letter of Allegation)를 제출함. 민변과 참여연대는 진정서를 통해 양승태 전 대법원장 시절 대법원이 사법행정권을 남용해 법관의 독립성을 훼손하고 국민의 공정한 재판 받을 권리를 유린했다며 유엔 특별보고관에게 이러한 사법농단 사태에 대한 관심과 대응을 촉구함. 이에 대해 디에고 유엔 특별보고관은 서한에서 한국정부가 자신이 보낸 서한에 조속히 답변할 것과 자신의 권고대로 “위반 혐의들을 중지하고 재발을 방지하는 조치 및 이 혐의들이 입증되거나 사실로 밝혀질 경우, 책임 있는 관련자들의 처벌을 위해 필요한 모든 임시 조치를 취할 것”을 한국정부에 촉구함.

● 2018년 6월 7일 사법농단 사태 관련 유엔 ‘법관 및 변호사의 독립성에 관한 특별보고관’에 진정서 제출

● 2018.10.01 ‘법관 및 변호사의 독립성에 관한 특별보고관’에게 질의에 대한 답변

과 추가 정보 제공

- 2019.01.28 유엔 ‘법관과 변호사의 독립에 관한 특별보고관’, 양승태 사법농단 사태 관련 우려 표명

### 3) 두눈부름 사법농단 재판방청단

- 취지

- “지난 3월 5일 검찰 기소 후, 이제 곧 사법농단 양승태 전 대법원장 등 총 14명의 전현직 법관들의 사법농단에 대한 재판이 시작됩니다. 먼저 기소된 사법농단의 행동대장격인 임종현 전 법원행정처 차장의 경우 주 2회 재판이 반년 넘게 이어지고 있습니다. 참여연대, 민변 등 시민사회는 공정한 재판을 위해 특별재판부 설치를 주장해왔지만, 국회에서 관련법안은 논의조차 제대로 되지 못한 채 사법농단 가담자들의 재판이 시작되었습니다. 함께 근무했던 법관이 전현직 법관을 재판해야 하는 ‘셀프재판’, ‘제식구 감싸기 재판’이 되지 않도록, 소위 ‘법잘알’이 피의자인 ‘법잘알’들만의 재판이 되지 않도록, 두 눈 부릅뜨고 감시해야 할 때입니다. 양승태 전 대법원장 등 전현직 법관들에 대한 재판을 현직 법관들이 진행할 수 밖에 없는 상황에서, 모든 재판을 방청하기 어렵더라도 월 1~2회, 증인신문이 있거나 중요한 사안에 대한 실체규명이 이뤄질 때 <두눈부름 사법농단재판 시민방청단>이 출동합니다. 두눈 부릅뜨고 '제식구 감싸기' 재판이 되지 않도록 감시할 <두눈부름 사법농단 재판방청단>에 함께해주세요!”

- 2019. 5. ~ 2019. 12. 두눈 부릅뜨고 '제식구 감싸기' 재판이 되지 않도록 감시할 <두눈부름 사법농단 재판방청단> 모집, 13회 방청

### 4) 판결비평

- “법 '앞'에 만인은 평등하다고 합니다. 그러나 법 '안'에 있는 사람과 법 '밖'에 있는 사람도 과연 평등할까요? 양승태 대법원의 사법농단 사태는 법 '안'에 있는 사람들이 저지른 헌법 위반 사태였습니다. 사법농단이 세상에 알려진 지 벌써 4년이 다 되어가지만, 법관탄핵과 법원개혁은 전혀 진척되지 못하고 있습니다. 무사퇴임하는 판사들이 늘면서 탄핵대상자도 하나둘씩 사라지고 있습니다. 그런 가운데 양승태 전 대법원장 등 사법농단에 깊이 관련한 전·현직 법관들의 형사재판은 장기화되면서, 기소된 지 2년이 다되도록 1심조차 완료되지 못했고, 그나마 선고된 사건조차 번번이 무죄판결이 내려지고 있습니다. 법관이 법관에 대해 내린 이 무죄판결은 과연 '제 식구 감싸기'라는 비판에서 자유로울 수 있을까요? 참여연대는 '광장에 나온 판결 - 사법농단 특집' 연재를 통해 법원 무죄판결 법리의 문제점을 짚어보려 합니다. “

- '위헌이나 위법은 아니'라는 임성근 판사 1심 무죄판결
- '법원 대상 검찰수사 무마 및 수사기밀 유출' 신광렬 · 성창호 · 조의연 1심 무죄 사건
- 공무상기밀이 유출되었지만 책임자는 사실무근 이태종 판사 1심 무죄 판결
- 직권남용권리행사방해혐의, 공무상비밀누설혐의 등 유해용 변호사 1심 무죄 판결



## 5. 사법농단 이후 제도 개선 현황

- 사태이후 상근판사 중심의 법원행정처를 해체하고 재구성해야 한다는 의견을 비롯, 사법행정 견제를 위한 전국법관대표자회의 신설, 각급 법원장 임명 방법 개선 등 판사 인사제도 개선 등이 논의되었음.
- 2017년 국회 개헌특위 자문위 사법부 분과에서는 사법행정 권한을 행사하는 사법평의회를 헌법기관으로 신설하는 개정안이 마련되기도 함. 법관의 임용, 전보, 승진, 징계, 법원의 예산과 사법정책수립 등 사법행정권한을 독립적으로 행사하고 사법평의회는 국회선출 8인, 대통령지명 2인, 법률이 정하는 법관회의 선출 6인으로 구성한다는 내용이었음. 그러나 국회 개헌 논의가 중단됨에 따라 추진되지는 못했음.
- 관련하여, 사법행정기구를 헌법기구로 구성할 경우, 그 구성원을 현행 헌법상 법관 자격자로 한정할 이유가 없으며, 또한 그 구성원은 탄핵소추 및 심판의 대상자가 되어야 한다는 의견, 사법평의회 실질적인 견제 기능은 판사회의 실질화, 전국법관회의 신설로 이어져야 의견 등이 제기되기도 했음. 사법행정기구에서 상근 법관을 빼더라도 중앙집권적 사법행정기구로 남는다면, 행정부와 정치권의 이해관계에 따라 언제든지 악용될 가능성이 있으니, 사법행정권의 지역적, 수평적 분산이 필요하다는 의견도 있었음. 그 밖에 전문법원 체제를 도입하여 법원의 인적구성을 다양화하고 전문성을 제고하는 등의 대대적인 법원조직 개편안이 제안되기도 했음.

### 1) 법원의 사법개혁 추진 과정

● 김명수 대법원장은 2017년 11월 전국법관대표회의가 추천한 5명의 법관과 법원행정처 소속 5명의 법관으로 구성된 ‘사법제도 개혁을 위한 실무준비단(단장 김창보 법원행정처 차장, 이하 실무준비단)’을 발족시킴. 전원이 현직법관으로 구성되었고, 실무준비단이라는 이름에 걸맞지 않게 개혁기구의 활동방향을 미리 ‘4대 개혁 방향(①재판 중심의 사법행정 구현을 위한 제도 개선, ②좋은 재판을 위한 법관인사제도 개편, ③전관예우 우려 근절 및 법관 윤리와 책임성 강화를 통한 사법신뢰 제고방안 마련, ④적정하고 충실한 심리를 위한 재판 제도 개선 등)’설정. 법원행정처 개편, 법관 인사제도 등을 개혁할 개혁기구의 구성을 건의함.

● 이듬해 2018년 3월, 총 11명으로 현직 법관 2명과 판사 출신 법조인 3명이 포함된 ‘국민과 함께하는 사법발전위원회(위원장 이홍훈 전 대법관, 이하 사법발전위원회)’가 출범. 다수의 외부 비법관위원이 참여. 사법발전위원회는 실무준비단이 선정한 4개 개혁방향에 따라 2018년 말까지 12차 회의를 거쳐 법관인사 이원화, 판결서 공개 확대, 고등법원부장판사 폐지, 고법 대등합의제 도입 등 각종 제도개선안을 채택함. 그 중에서도 사법발전위원회는 법원행정처의 폐지 및 합의제 사법행정기구로 ‘사법행정회의(가칭)’의 구성 건의안을 채택하였음. 당시 사법발전위가 건의한 사법행정회의의 조건은 판사의 보직과 인사를 포함 사법행정사무에 대한 포괄적 권한과 대법원장을 기속하는 심

의의결권을 가질 것, 대법원장이 의장을 맡되 법관위원과 외부위원으로 구성할 것 등이 있음.

● 사법발전위가 권고한 사법행정회의 구성안을 구체화하기 위해 2018년 10월 2일 ‘사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속추진단’을 구성, 후속추진단은 ‘사법행정회의’의 구체적인 구성방안을 사법발전위원회에 건의함. 이에 따르면 사법행정회의는 사법행정의 총괄기구로서 대법원장의 법관 보직인사권 등 집중된 사법행정 권한을 넘겨받으며, 수평적이고 민주적 회의체를 지향함. 구체적으로 △판사 보직 관련 기본원칙 승인 △인사안 확정 △대법원규칙 제·개정 건의 △예규 제·개정 등을 심의·의결하는 기능을 수행 △ 법원사무처를 지휘하며 법원사무처장에 대한 임명권을 행사하도록 했음. 또한 대법원장이 위원장을 맡되 법관위원과 비법관위원을 5명씩 동수로 하도록 했음.

2) ‘법원행정처 폐지와 합의제 사법행정기구’ 제안 사실상 거부, 굴절과 방치로 진전 없어

● 김명수 대법원장은 도출된 ‘후속추진단 안’에 대해 법원 내부의 의견을 추가로 수렴한다는 이유로 결정을 보류함. 대법원이 2018년 12월 12일 국회에 제출한 ‘사법행정제도 개선에 관한 법률 개정 의견’에는 우려했던 대로 사법행정회의의 위상은 총괄기구가 아닌 심의 의결기구로 격하됐고, 인적구성도 비법관위원 수를 줄여 법관이 절대과반을 차지하도록 했으며, 법원사무처장을 사법행정위원회가 아닌 대법원장이 단독으로 임명하도록 했고 그 처장은 사법행정회의에 당연직위원으로 참여하도록 해 대법원장의 영향력을 강화시키는 안이었음. 심지어 비법관 위원은 법관 인사에 참여할 수 없도록 하겠다는 안이었음.

● 제왕적 대법원장 체제를 견제하고 사법농단으로 드러난 사법행정권 남용을 차단하기 위해 마련된 안은, 결국 이러한 굴절 과정을 거쳐 후퇴됨. 김명수 대법원장이 의도하는 법원개혁은 결국 사법행정권을 법관들 중심으로 분산시키는 ‘법관 내 권력분산’에 그치는 것으로 법원 외부의 참여 등에는 의지가 없었음을 보여주었음.

● 대거 후퇴한 대법원 자체개혁안은 그마저 국회가 방치함. 김명수 대법원장이 후퇴시킨 법원조직법 개정의견을 국회 사법개혁특별위원회(당시 위원장 박영선)에 전달했지만, 사개특위는 법원조직법 개정안을 확정하지 못한 채 종료됨. 이후 2020년 1월 박주민 의원이 참여연대, 민변 등 시민사회와 함께 법원조직법 개정안을 발의했지만 21대 총선 국면으로 접어들면서 논의되지 못함. 21대 국회에서는 사법농단의 제보자이기도 했던 이탄희 국회의원과 이수진 국회의원, 백혜련 국회의원 등이 새로이 법원조직법 개정안을 발의해 계류중임.

● 한편 국회에서 법원조직법 개정안 논의가 답보상태에 있자 김명수 대법원장은 사법행정회의보다 권한과 위상이 더더욱 후퇴한 ‘사법행정자문회의’를 설치함. 애초 기존의 법원행정처를 해체하고 사법발전위원회 후속추진단안이 합의제 사법행정기구로 제안한 ‘사법행정회의’ 설치와는 동떨어진 셀프 개혁을 단행한 것임.

### 3) 고등법원 부장판사 폐지 등 법관인사제도개편

- 법원의 다단계식 승진인사제도, 특히 법원조직법 27조 2항이 규정하고 있는 고등법원 부장판사는 극소수의 대법관이나 각급 법원장을 제외하면 대법원장이 판사들을 '발탁승진'시킬 수 있는 가장 높은 보직으로, 대법원장의 제왕적 인사권이 만들어낸 서열식 인사인사의 핵심임. 서열식 인사제도를 해소하기 위해 핵심적으로 고등법원 부장판사 직을 폐지해야 한다는데 법조계와 학계의 폭넓은 합의가 있었고, 이용훈 대법원도 이를 이행했으나 양승태 대법원 들어서 다시금 강화되었음.
- 김명수 대법원장은 2019년 2월 정기인사부터 고등법원 부장판사 신규 보임을 중단, 2020년 3월 국회가 법원조직법 27조 2항을 삭제한 개정안 처리, 2021년 2월부터 고등법원 부장판사 직은 폐지, 각 부 재판장은 재판부의 법관 중에서 1명이 맡게됨.

### 4) 법원행정처 탈판사화

- 재판을 해야 할 법관들을 법원행정처에 보직하면서 이른바 '법관의 관료화'를 부추겨옴. 고위법관들에 의해 법원행정처에 발탁된 법관은 소위 '엘리트 법관'의 길에 들어서며 고위직으로의 승진이 사실상 담보되었고, 이렇게 주류로 진입한 법관들이 다시 법원행정처를 통해 비슷한 엘리트 법관을 발탁하는 과정이 순환됨.
- '국민과 함께하는 사법발전위원회'는 2018. 7. 17. 법원행정처를 집행기관(법원사무처)으로 변경하고, 상근판사를 없애는 등의 내용이 담긴 '법원행정처 개편 방안 건의안'을 의결하였음. 대법원장은 2018. 9. 20.자 공지를 통해 위 건의안의 전폭적 수용 및 임기 내 법원행정처 비법관화의 완성을 천명함.
- 탈판사화 이행 현황 : 2018년 말 35명 -> 2019년 25명 -> 2020년 19명 -> 2021년 14명으로 축소 (대법원 보도자료 참고)

---

---

## [토론1] 헌법의 실패, 사법부의 실패, 대통령의 실패

---

---

김정(북한대학원대학교)

법관 탄핵소추: 헌법의 실패

2021년 2월 4일 국회가 재석 288인 가운데 찬성 179인으로 법관 탄핵소추안을 의결했다. 6월 10일 탄핵심판을 개시한 헌법재판소가 향후 이 청구를 인용하든, 기각하든, 혹은 각하하든, 헌정사가 이 ‘2021헌나1’ 사건을 헌법 제65조가 국회에 부여한 탄핵소추권이 법관을 대상으로 작용한 최초의 사례로 기록할 것이라는 사실만큼은 분명해 보인다. 다만, 헌정사가 이 사건을 권력분립의 원리에 기초하여 입법부와 사법부 사이의 ‘견제와 균형’이 적절하게 작동한 ‘헌법의 선용(善用)’ 사례로 수록할 것인지 혹은 정당경쟁의 논리를 연장하여 집권당과 반대당 사이의 ‘당파적 공세’가 과도하게 발동한 ‘헌법의 악용(惡用)’ 사례로 수록할 것인지 아직은 불확실하다. 헌법재판소의 법률적 판단을 앞두고 이 사건의 헌정사적 정의(定義)를 둘러싼 정치적 쟁투가 한국 사회의 곳곳에서 펼쳐지고 있기 때문이다.

국회의 법관탄핵 소추 의결 직후 집권당인 더불어민주당이 이 사건을 “삼권분립에 따라 사법부의 잘못을 견제하고 바로잡아야 하는 입법부의 의무를 수행한 것”이라고 주장하면서 전자의 입장에 선 반면, 반대당인 국민의힘은 “수적다수를 활용한 여권에 의한 일방적인 법관탄핵”이라고 맞서면서 후자의 입장을 취했다. 탄핵소추 피청구인의 형사 책임을 따졌던 1심 재판부가 2020년 2월 “재판관여행위는 피고인의 지위 또는 개인적 친분관계를 이용하여 법관의 독립을 침해하는 위헌적 행위에 해당 하는 것”이라고 판시하여 전자의 해석에 힘을 실은 반면, 2심 재판부는 2021년 8월 “피고인의 재판관여 행위를 두고 직권남용 권리행사방해죄의 구성요건에 해당하는지 여부에 관한 심사를 마치기도 전에 미리 ‘위헌적 행위’라 표현하는 것은 적절치 않아 보인다”고 적시하여 후자의 해석을 옹호했다. “법관 탄핵에 찬성하는가”라는 여론조사의 물음에 민심은 전국법관대표회의의 법관 탄핵소추 검토 의결 직후인 2018년 12 월 찬성 52%, 반대 34%로 전자의 견해로 쏠린 반면, 국회의 법관 탄핵소추안 발의 직후인 2021년

2월 찬성 44%, 반대 45%로 후자의 견해로 기울었다. 정당도, 법원도, 여론도 법관 탄핵소추가 촉발한 정치적 갈등의 자장(磁場)에서 아직은 빠져나오지 못한 것으로 보인다.

헌법재판소가 향후 ‘헌법의 선용’에 가까운 탄핵심판을 내리든 혹은 ‘헌법의 악용’에 가까운 탄핵심판을 내리든 상관없이, 이 사건의 저면(底面)에 흐르는 ‘헌법의 실패’ 구도만큼은 포착할 필요가 있다. 헌법 제65조가 입법부에 부여한 탄핵소추권은 행정부 및 사법부의 권력남용을 사전적으로 예방하려는 억제(抑制)의 논리에서 출발한다. 국제관계에서 타국의 침략 행위가 감당하기 어려운 징벌적 보복을 불러올 것이라는 신호를 사전에 발신하여 전쟁을 방지함으로써 자국의 안전을 보장하려는 군사적 억제의 논리와 그 구도가 동일하다. 군사적 억제의 성패는 타국에게 보내는 자국 신호의 신빙성 수준에 달려 있다. 군사적 침략이 초래할 징벌적 보복이 실제로 일어날 확률이 높다면, 타국은 애초에 침략에 나서지 않는 자제(自制)를 선택할 가능성이 커지고, 그 결과 전쟁이 일어날 개연성이 줄어드는 것이다. 중요한 점은 군사적 억제가 징벌적 보복의 실제적 행사를 통해서가 아니라 그 가상적 위협을 통해서만 그 힘을 완성한다는 사실이다. 만약 징벌적 보복이 실제로 발생한다면, 그것은 전쟁이 이미 발발했다는 것을 암시하기 때문에 군사적 억제의 논리로 성취하고자 했던 목적 달성에 실패했다는 것을 뜻한다.

국회의 탄핵소추권은 그 실제적 발동을 통해 법관에게 징벌적 제재를 행사하는 것에 목적이 있는 강제(強制)의 속성보다는 그 가상적 위협을 통해 법관에게 위헌적 혹은 위법적 행위를 자제시키는 것에 목적이 있는 억제의 속성을 띠는 권력에 해당한다. 군사적 억제 논리와 마찬가지로 헌법적 억제 논리의 성패 또한 법관에게 보내는 그 신호의 신빙성 정도가 좌우한다. 위헌적 혹은 위법적 행위가 야기할 징벌적 제재가 실제로 작동할 확률이 높다면, 법관은 그 행위를 자제할 개연성이 커지고, 그 결과 국회가 탄핵소추권을 행사할 가능성이 줄어드는 것이다. 헌법적 억제가 국회의 탄핵소추권이라는 징벌적 제재의 가상적 위협을 통해 법관의 위헌적 혹은 위법적 행위의 자제를 유도하는 ‘비가시적(非可視的)’ 권력 작동으로 그 목적을 달성한다. 만약 법관 탄핵소추가 실제로 일어난다면, 그것은 법관이 위헌적 혹은 위법적 행위의 자제에 이미 실패했다는 것을 암시하기 때문에 헌법적 억제 논리가 붕괴했다는 것을 뜻한다.

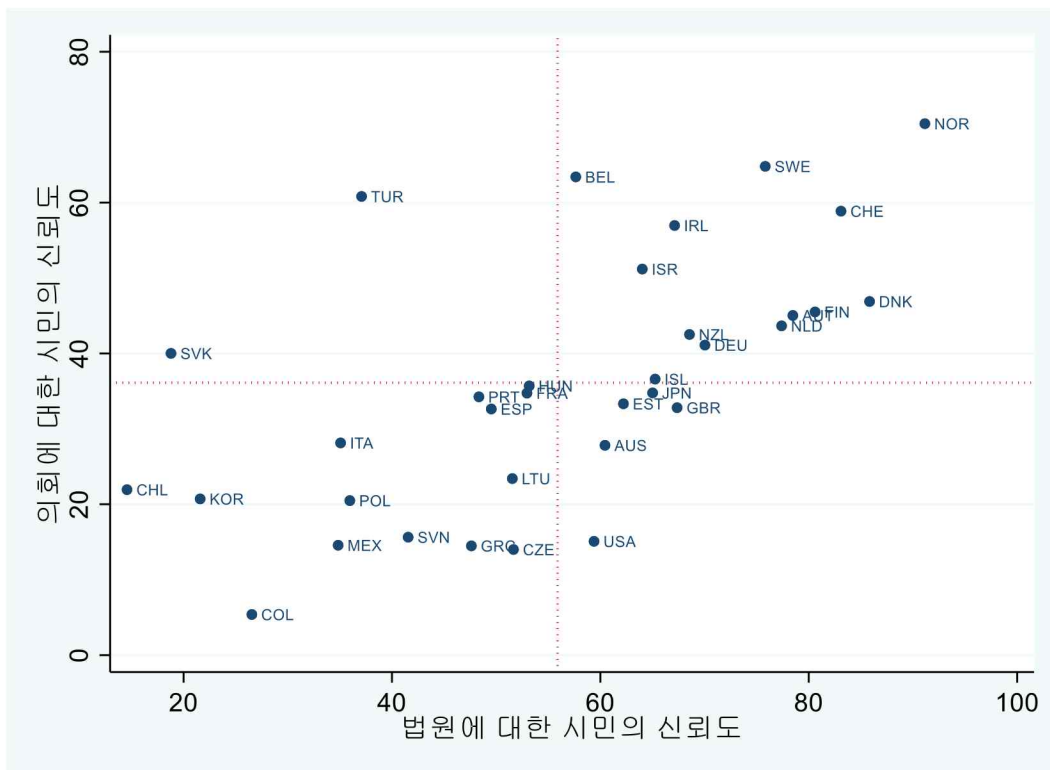
이상의 논의를 종합하면, <그림 1>과 같이 헌법적 억제의 성패를 유형화할 수 있다. 첫째, 국회가 헌법적 억제 논리를 적극적으로 구현하고 법관이 적극적으로 위헌적 혹은 위법적 행위를 자제하면 (1) ‘헌법의 성공’ 균형이 이루어진다. 이 균형점에서 탄핵소추는 발생하지 않는다. 둘째, 법관이 소극적으로 위헌적 혹은 위법적 행위를 자제하는 조건에서 국회가 헌법적 억제 논리를 적극적으로 구현하면 (2) ‘헌법의 선용’ 탄핵소추가 발생한다. 셋째, 법관이 적극적으로 위헌적 혹은 위법적 행위를 자제하는 조건에서 국회가 헌법적 억제 논리를 소극적으로 구현하면 (3) ‘헌법의 악용’ 탄핵소추가 발생한다. 넷째, 국회가 헌법적 억제 논리를 소극적으로 구현하고 법관이 소극적으로 위헌적 혹은 위법적 행위를 자제하면 (4) ‘헌법의 실패’ 함정이 만들어진다. 이 함

정에서 탄핵소추가 발생할 경우 그것이 ‘헌법의 선용’ 탄핵소추인지 ‘헌법의 악용’ 탄핵소추인지 구분할 수 없다.

〈그림 1〉 헌법적 역제의 성패

		법관	
		소극적 자제	강한 자제
국회	적극적 역제	(2) ‘헌법의 선용’ 탄핵소추	(1) ‘헌법의 성공’ 균형
	소극적 역제	(4) ‘헌법의 실패’ 함정	(3) ‘헌법의 악용’ 탄핵소추

〈그림 2〉 34개 OECD 회원국의 법원 및 의회에 대한 시민의 신뢰도



출처: OECD (2021).

국회가 헌법의 역제 논리를 적극적으로 구현해 왔다면, 시민의 국회에 대한 신뢰도가 높을 것이다. 마찬가지로 법관이 적극적으로 위헌적 혹은 위법적 행위를 적극적으로 자제해 왔다면, 시민의 법원에 대한 신뢰도가 높을 것이다. 〈그림 2〉는 이 가정을 바탕으로 한국의 법관 탄핵소추 사례가 어느 유형에 속하는지 34개 OECD 회원국을 비교

대상으로 삼아 경험적으로 확인한 것이다. 수평 축의 실선은 법원에 대한 시민의 신뢰도 표본 평균값을, 수직 축의 실선은 의회에 대한 시민의 신뢰도 표본 평균값을, 각각 나타낸다. 경험적 발견은 다음과 같다.

첫째, 2020년 시점 한국 법원에 대한 시민의 신뢰도는 22%로 34개 OECD 회원국 가운데 32위에 해당하며 표본 평균값으로부터 34% 포인트 아래로 떨어져 있다. 둘째, 2020년 시점 한국 의회에 대한 시민의 신뢰도는 21%로 34개 OECD 회원국 가운데 27위에 해당하며 표본 평균값으로부터 15% 포인트 아래로 떨어져 있다. 셋째, 두 지표를 조합하면, 한국은 헌법의 억제 논리와 관련하여 ‘헌법의 실패’ 함정에 빠져 있고, 칠레, 콜롬비아, 멕시코, 폴란드 등과 유사한 위치를 점한다.

비교적 시각에서 한국이 ‘헌법의 실패’ 함정에 갇혀 있다는 사실은 한국 사회가 국회의 법관 탄핵소추와 관련하여 그 헌정사적 정의를 둘러싼 정치적 분열의 소용돌이에 빠져들었는지 해명할 수 있는 실마리를 던져준다. ‘헌법의 실패’ 함정에 갇혀 한국 사회의 그 누구도 국회의 법관 탄핵소추가 견제와 균형의 원리에 따른 ‘헌법의 선용’인지 혹은 당파적 공세의 논리에 따른 ‘헌법의 악용’인지 구별하기 어렵기 때문이다. 시민은 지금까지 국회가 헌법이 내장한 권력억제의 논리를 적극적으로 구현하고자 했는지 회의적이고, 법관이 적극적으로 위헌적 혹은 위법적 행위를 자제하고자 했는지 의문을 품고 있다. 두 헌법기관 모두 시민의 신뢰를 회복하려는 개혁의 몸부림이 없이는 ‘헌법의 실패’ 함정에서 빠져나오기는 어려워 보인다.

#### 사법농단: 사법부의 실패

2021년 2월의 법관 탄핵소추는 기실 2017년 3월부터 알려지기 시작한 이른바 ‘사법농단’ 사태의 긴 혼란을 상징하는 하나의 사건에 불과할지 모른다. 사법농단 사태는 2011년에 문을 연 ‘양승태 코트(court)’ 6년 동안 “고위 법관들이 상고법원도 입등을 위해 재판을 박근혜 정부와의 흥정 대상으로 삼고 재판에 개입했다는 의혹” 및 “사법행정에 비판적인 판사들에 인사 불이익을 주는 한편 비리를 저지른 판사들의 잘못은 덮으려 했다는 의혹”을 가리킨다. 사법부의 독립성과 문책성(問責性) 두 차원에서 모두 ‘양승태 코트’는 대규모 ‘도덕적 해이’라는 대리 손실을 야기한 셈이다. 그 결과 양승태 전 대법원장, 박병대 전 대법관, 고영한 전 대법관, 임종헌 전 법원행정처 차장을 포함한 14명의 전현직 법관이 피고인 신분으로 법정에 섰다. 다만, 현 시점까지 유죄 판결이 내려진 사법농단 연루 법관은 이규진 전 양형위원회 상임위원, 이민걸 전 행정법원처 기획조정실장 등 2인에 불과하다.

이 사법농단 사태의 발생이 ‘양승태 코트’의 독립성 및 문책성의 저하에서 비롯했다는 사실을 확인하는 일은 앞 절에서 확인한 법원이 ‘헌법의 실패’ 함정에 빠져 시민으로부터 신뢰를 받지 못하고 있는 이유를 이해하는 일과 깊은 관련을 갖는다. 일반적으로 사법부의 독립성은 “행정부 및 입법부의 정책 선호로부터 영향을 받지 않고 법원이 판결을 내릴 수 있는 능력”을, 사법부의 문책성은 “법관이 위법적 행위에 책임이 있을

때 법원이 징벌할 수 있는 능력”을 각각 지칭한다. 사법부의 독립성 및 문책성은 그 자체로 중요한 것이 아니라 ‘법의 지배’ 혹은 “법률의 집행이 높은 수준의 투명성, 자율성, 예측성, 공정성, 평등성을 갖고 이루어지고 있고, 정부는 이 법률의 집행에 높은 수준의 순응성을 보여주고 있는 상태”를 확립하기 위한 도구적 역할을 하기 때문에 중요한 것이다.

〈그림 3〉은 사법부의 독립성과 문책성의 두 차원에서 ‘법의 지배’ 규범을 확립하는 사법적 조건의 유형화를 보여준다. 첫째, 사법부의 독립성 및 문책성 두 차원의 수준이 모두 높다면, 법원의 판결이 행정부 및 입법부의 영향을 받지 않고, 법관의 위법적 행위에 대한 효과적 징벌이 가능하다는 점에서 (1) ‘사법부의 성공’ 균형에 해당한다. ‘법의 지배’ 규범을 확립하기 위한 최적의 사법적 조건을 창출한다. 둘째, 사법부의 독립성 수준은 낮고 문책성 수준이 높다면, 법관에 대한 효과적 징벌이 가능한 위계적 법원의 판결이 행정부 및 입법부의 영향에서 순종한다는 점에서 (2) ‘사법부의 종속화’에 해당한다. ‘법의 지배’ 규범 확립은 행정부 및 입법부의 순응 정도에 의존한다. 셋째, 사법부의 독립성 수준은 높고 문책성 수준이 낮다면, 행정부 및 입법부의 영향으로부터 절연(絶緣)한 법원의 판결이 위계적 통제가 어려운 법관의 자의에 맡겨진다는 점에서 (3) ‘사법부의 파편화’에 해당한다. ‘법의 지배’ 규범 확립은 개별 법관의 순응 정도에 의존한다. 넷째, 사법부의 독립성 수준은 낮고 문책성 수준도 낮다면, 행정부 및 사법부의 영향에 순종하는 법원이 판결을 담당하는 법관에 대한 위계적 통제가 어렵다는 점에서 (4) ‘사법부의 실패’ 함정에 해당한다. ‘법의 지배’ 지배 규범을 확립하기 위한 최악의 사법적 조건을 만들어낸다.

〈그림 3〉 사법부 균형의 성패

		독립성	
		낮음	높음
문책성	높음	(2) ‘사법부의 종속화’	(1) ‘사법부의 성공’ 균형
	낮음	(4) ‘사법부의 실패’ 함정	(3) ‘사법부의 파편화’

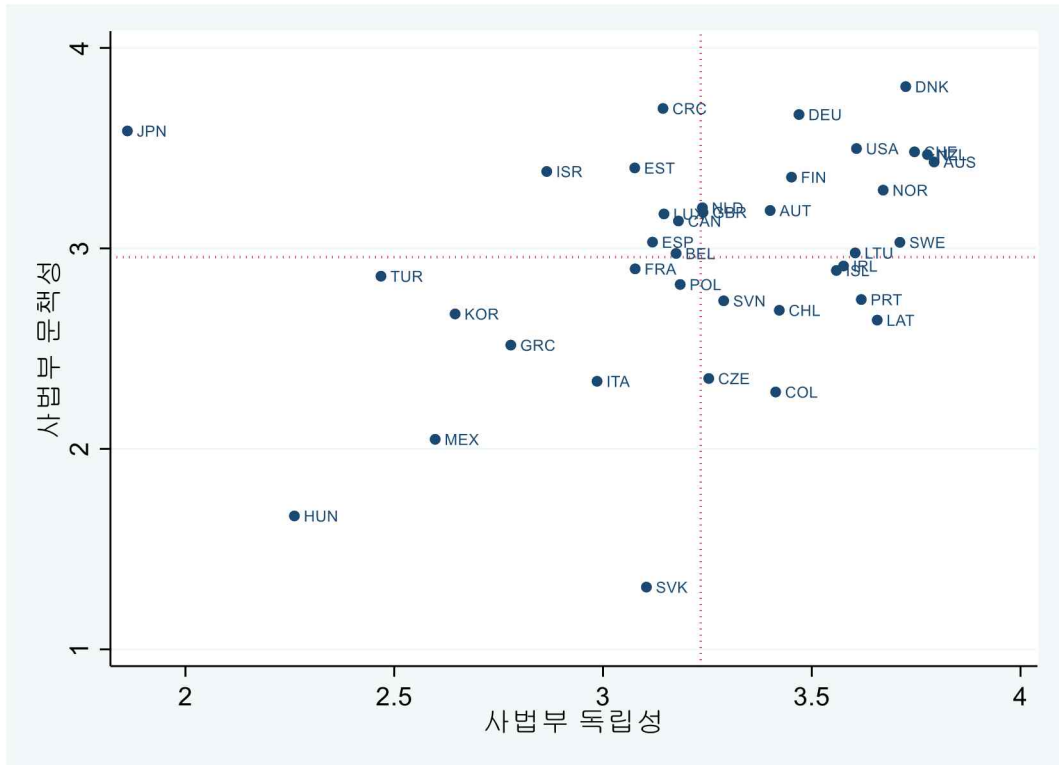
〈그림 4〉는 한국 사법부의 독립성 및 문책성 조합의 유형이 어느 범주에 속 하는지 38개 OECD 회원국을 비교 대상으로 삼아 경험적으로 확인한 것이다. 수평 축의 실선은 사법부 독립성 지표의 표본 평균값을, 수직 축의 실선은 사법부의 문책성 지표의 표본 평균값을, 각각 나타낸다. 경험적 발견은 다음과 같다.

첫째, 2010년부터 2020년까지 한국 사법부의 독립성 평균값은 4점 만점에 2.65점으로 38개 OECD 회원국 가운데 34위에 해당하며 표본 평균값으로부터 0.59점 아래로 떨어져 있다. 둘째, 2010년부터 2020년까지 한국 사법부의 문책성 평균값은 4점



만점에 2.67점으로 38개 OECD 회원국 가운데 30위에 해당하며 표본 평균값으로부터 0.28점 아래로 떨어져 있다. 셋째, 두 지표를 조합하면, 한국은 ‘법의 지배’ 규범 확립 조건과 관련하여 ‘사법부의 실패’ 함정에 빠져 있고, 터키, 이탈리아, 그리스 등과 유사한 위치를 점한다.

〈그림 4〉 38개 OECD 회원국의 사법부의 독립성 및 문책성



출처: Varieties of Democracy Project <https://www.v-dem.net/en/data/data/v-demdataset-v111/> (접속일: 2021. 09. 05).

비교적 시각에서 한국이 ‘사법부의 실패’ 함정에 갇혀 있다는 사실은 ‘양승태 코트’가 독립성 및 문책성 두 차원에서 모두 도덕적 해이라는 대리 손실을 발생시켰는지 해명할 수 있는 실마리를 던져준다. ‘사법부의 실패’ 함정에 갇혀 양승태 코트는 ‘법의 지배’ 규범 확립이라는 공공재(公共財)가 아닌 ‘상소법원설치’ 사사재(私事財)를 추구하기 위해 재판거래 및 부당인사를 시도했고 그 결과 사법부의 독립성 및 문책성의 수준을 더욱 낮추는 악순환에 빠진 것이다. ‘양승태 코트’가 갇혔던 ‘사법부의 실패’ 함정에서 빠져나오려면 사법부의 독립성과 문책성의 수준을 높이는 개혁을 깊이 고민할 필요가 있다.

코드인사: 대통령의 실패

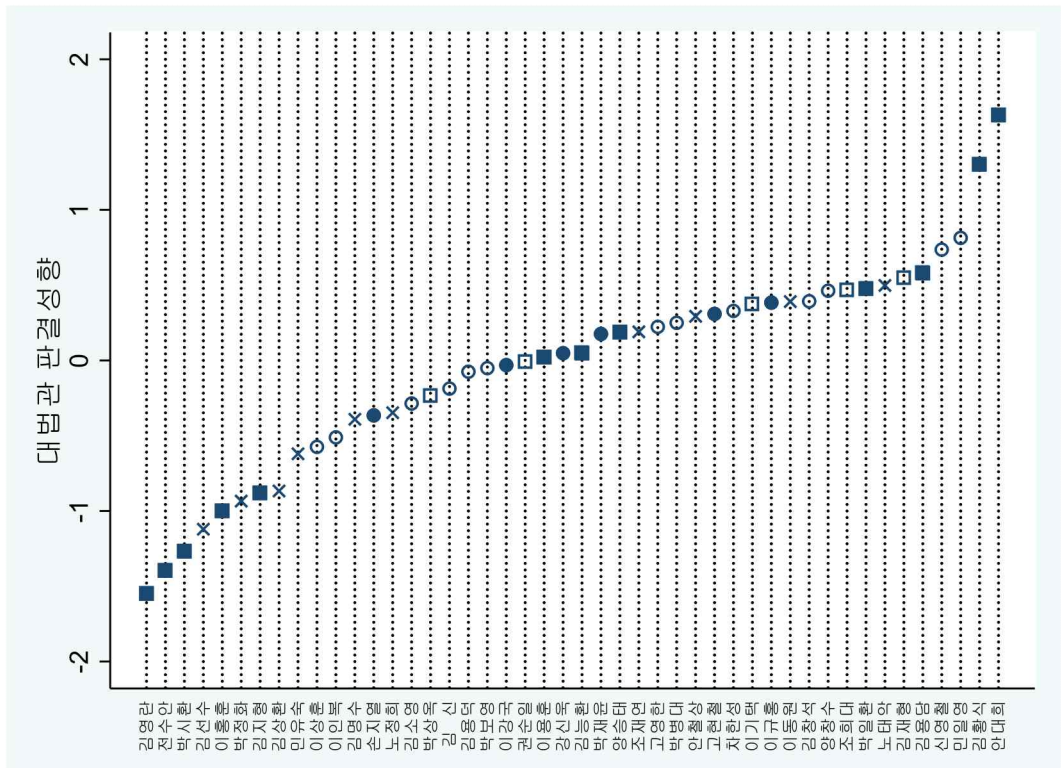
‘양승태 코드’에서 벌어진 사법농단 사태가 도덕적 해이에 해당하는 대리 손실에 가깝다면, 2017년부터 문을 연 ‘김명수 코드’에서 일어난 이른바 ‘코드인사’는 ‘역선택’에 해당하는 대리 손실에 근접한다. 도덕적 해이가 대통령이 대법원장 및 대법관을 임명한 이후 발생하는 대리 손실로서 의뢰인의 이익인 ‘법의 지배’ 규범을 확립하는 행동에 대리인이 소홀하여 일어난 것이라면, 역선택은 대통령이 대법원장 및 대법관을 임명하기 이전 최적의 대리인을 선발하지 못하여 결국 의뢰인의 이익을 손상시키는 대리 손실이라고 할 수 있다. 대통령이 대법원장 및 대법관을 일단 임명하고 나면 대리인을 효과적으로 통제할 수단을 거의 갖지 못하다는 점에서 사법부의 도덕적 해이의 발생을 의뢰인에게 직접적인 문책하기는 상대적으로 어렵다. 대통령은 최적의 대리인 선발을 통해 대법원장 및 대법관 임명에서 역선택의 발생을 방지할 수 있다는 점에서 의뢰인에게 직접적인 문책이 상대적으로 가능하다. 대통령이 대법원장 및 대법관에 최적의 대리인을 선발하지 못한다면, 그 사법부 인사는 고스란히 대통령의 실패로 돌아오는 것이다.

〈그림 5〉 사법부 인사의 조화

		다양성	
		낮음	높음
중립성	높음	(2) ‘사법부의 독립성’ 선택	(1) ‘대통령의 성공’ 균형
	낮음	(4) ‘대통령의 실패’ 함정	(3) ‘사법부의 문책성’ 선택

〈그림 5〉는 대통령이 대법원장 및 대법관을 임명할 때 고려해야 할 기준으로 대리인의 중립성 및 다양성을 교차하여 그 유형을 정리한 것이다. 첫째, 대법원 인사 가 높은 수준의 다양성과 높은 수준의 중립성을 가진다면, 사법부의 독립성 및 문책성 수준을 모두 향상시킬 수 있는 최적의 인사라고 할 수 있어 (1) ‘대통령의 성공’ 균형에 해당한다. 둘째, 대법원 인사가 낮은 수준의 다양성과 높은 수준의 중립성을 가진다면, 사법부의 독립성 수준은 향상하지만 문책성 수준은 하락할 수 있는 인사라고 할 수 있어 (2) ‘사법부의 독립성’ 선택에 해당한다. 셋째, 대법원 인사가 높은 수준의 다양성과 낮은 수준의 중립성을 가진다면, 사법부의 문책성 수준은 향상하지만 독립성 수준은 하락할 수 있는 인사라고 할 수 있어 (3) ‘사법부의 문책성’ 선택에 해당한다. 넷째, 대법원 인사가 낮은 수준의 다양성과 낮은 수준의 중립성을 가진다면, 사법부의 독립성 및 문책성 수준을 모두 하락시킬 수 있는 최악의 인사라고 할 수 있어 (4) ‘대통령의 실패’ 함정에 해당한다.

〈그림 6〉 대법관의 판결성향

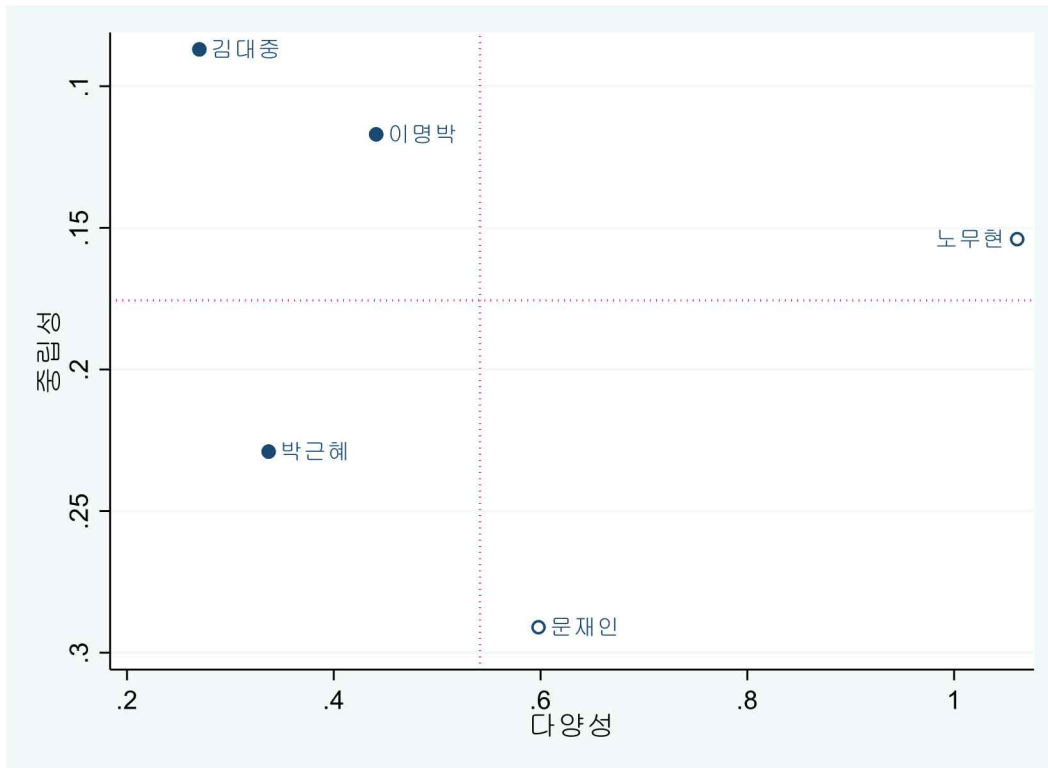


출처: 중앙일보, 서울대폴랩 (2018); 한규섭 (2020)

주: ● 김대중; ■ 노무현; ○ 이명박; □ 박근혜; X 문재인

〈그림 6〉은 2005년부터 2020년까지 대통령이 임명한 대법관 46명의 판결성향을 나타낸 것이다. 2점이 가장 보수적인 성향을, -2점이 가장 진보적인 성향을 뜻한다. 각각의 도형 기호는 그림 주에 나와 있는 것처럼 대법관을 임명한 대통령을 의미한다. 이 자료를 활용하여 〈그림 7〉을 만들었다. 인사의 중립성은 각 대통령이 임명한 대법관 판결성향의 평균값을, 인사의 다양성은 각 대통령이 임명한 대법관 판결성향의 표준편차를 각각 지표로 삼았다. 인사의 중립성은 평균값이 0에 가까울수록, 인사의 다양성은 표준편차가 클수록, 각각 그 수준이 높아지는 것으로 해석했다. 경험적 발견은 다음과 같다.

〈그림 7〉 사법부 인사의 조화



출처: 〈그림 6〉.

주: 중립성은 절대값으로 환산한 이후 수치를 역전시켰다. ○는 음수를 나타낸다.

첫째, 김대중 대통령이 임명한 대법관 인사의 중립성은 0.087, 다양성은 0.270이다. 사법부의 독립성을 촉진하는 대신 문책성을 희생시키는 ‘대통령 독립성 선택’에 해당한다. 둘째, 노무현 대통령이 임명한 대법관 인사의 중립성은 -0.154, 다양성은 1.061이다. 사법부의 독립성과 문책성을 모두 촉진시키는 ‘대통령 성공’ 균형에 해당한다. 셋째, 이명박 대통령이 임명한 대법관 인사의 중립성은 0.117, 다양성은 0.441이다. 사법부의 독립성을 촉진하는 대신 문책성을 희생시키는 ‘대통령 독립성 선택’에 해당한다. 넷째, 박근혜 대통령이 임명한 대법관 인사의 중립성은 0.229, 다양성은 0.337이다. 사법부의 독립성과 문책성을 모두 희생시키는 ‘대통령 실패’ 함정에 해당한다. 다섯째, 문재인 대통령이 임명한 대법관 인사의 중립성은 0.291, 다양성은 0.598이다. 사법부의 독립성을 희생하는 대신 문책성을 촉진시키는 ‘대통령 문책성 선택’에 해당한다.

비교적 시각에서 한국의 대통령 가운데 ‘대통령의 성공’ 균형에 도달한 것은 노무현 대통령이 유일했다. 실제로 노무현 대통령 시기 ‘이용훈 코트’는 인사의 중립성과 다양성을 모두 꽃피울 수 있었다는 평가를 받는다. 다른 대통령들은 모두 인사의 중립성과 다양성 가운데 하나 혹은 모두를 희생해야만 했다. 김대중 대통령과 이명박 대통령은 인사의 중립성을 높이는 대신 다양성을 포기하는 대법관 인선이었던 것으로 보인다.

다. 박근혜 대통령은 중립성이 낮고 다양성도 낮은 대법관 인사를 실행 하여 ‘대통령의 실패’ 함정에 빠졌고 그 결과가 앞 절에서 살펴본 것처럼 ‘양승태 코트’의 사법농단이었던 사실은 뼈아프다. 문재인 대통령 시기에 해당하는 ‘김명수 코트’는 비록 ‘대통령의 실패’ 함정에서는 비껴나 있지만 인사의 중립성에서 가장 낮은 수준을 기록하고 있어 ‘코드인사’라는 비판이 실체가 없는 것이 아니라는 점을 시사한다. ‘김명수 코트’의 ‘코드인사’라는 역선택 위험의 재발을 방지하려면 대통령은 대법관의 중립성과 다양성을 동시에 충족시킬 인사개혁방안에 대한 비전이 필요한 것으로 보인다.

---

**[토론2] 법조관료들의 부정부패행위에 대한 처벌의 역사와  
사법농단에 대한 처리의 유사성?**

---

황지태(한국형사법무정책연구원 부패경제범죄연구실 선임연구위원)

1. 1997년 의정부법조비리사건에서 금품을 수수한 판사들에 대한 처분

- ① 확인된 사실 : 판사 15명이 관내 변호사들에게서 여러 차례에 걸쳐 140만원-930만원 수수
- ② 의심 행위 : 변호사가 판사들에게 5백만원-1천5백만원 금액을 빌려줌 (수사개시 전후로 변제)
- ③ 대법원 조사단 : 일부만 대면 조사, 나머지는 서면 조사, 9명에 대한 징계 회부 (최초의 법관징계)
- ④ 검찰의 최초 판단 : 판사 15명 전원 직무와 관련된 “포괄적 뇌물죄”
- ⑤ 실제 처분 : 징계 조건부 기소유예
- ⑥ 처분 이유 : “대가성”, “직무관련성”이 없음
- ⑦ 시민사회와 의회의 압박 : 경실련과 참여연대의 반발, 국회 **탄핵소추 추진**(조순형 의원)과 무산

2. 그 이후의 사건들

- ① 대전 법조비리사건(1998년) : 현직 판검사들이 변호사로부터 금품을 받은 사실은 확인되지만, 대 부분 명절떡값이나 전별금으로 “대가성”과 “직무관련성”을 확인하기 힘들어 사법처리 하지 않음
- ② 김홍수 게이트(2006년) : 법조브로커 김홍수 씨로부터 1,400만원의 금품을 받은 혐의가 드러난 조현행 서울고법 부장판사는 2008년 최종심에서 징역 10월에 집행유예 2년 선고 확정 (최초 법관처벌)

- ③ 부산 스폰서검사사건(2010년) : 최초 진상규명위원회에서 검사 스폰서 정용재 씨로부터 금품과 향응을 정기적으로 제공받은 45명의 검사들 중 일부에게만 징계조치하고 정씨의 접대에 “대가성”이 없다는 이유로 한 명도 기소하지 않음. 여론 압박에 의한 특검에서도, 사건의 핵심인물의 뇌물 수수혐의는 “대가성”이 없다는 무혐의 처리됨
- ④ 정운호 게이트(2016년) : 김수천 부장판사 1억7천만원 뇌물혐의로 구속 기소, 최종 징역5년, 추징 금 1억2천만원 선고. 그 외, 수억원의 돈을 받은 혐의로 한겨레신문이 **법관탄핵을 거론했던** 당사자인 최○○부장판사에게는 특별한 조치가 없었고, 임●●부장판사는 사표를 냈으나 보류됨. 이후 당시 양승태 대법원장 사건 축소 의혹 제기

### 3. Nepotism?

- ① 라틴어의 nepos는 영어의 nephew에 해당하며, 조카라는 뜻임
- ② 중세와 르네상스 시대의 교황들에게는 다수의 사생아들을 가진 교황들이 있었는데, 자신들의 아들을 아들이라고 부르지 못하고 조카라 부름
- ③ 그런데, 이 교황의 조카들은 특별한 이유도 없이 교황청에서 고속승진을 하고 죄를 지어도 좀처럼 처벌받지 않음. 이러한 현상에 대해 Nepotism이라는 용어가 발생함
- ④ 네포티즘은 족벌정치의 개념에서 시작하여 지연과 학연 등을 포함한 연고주의(緣故主義) 개념으로 확대됨. 한국의 법조계와 체육계는 다른 분야들에 비해 연고주의가 강하다고 판단됨



# 2부



---

---

**[발제1] 사법행정제도 개혁의 현황과 과제: 2017년-2018년 법원 자체 개혁에 대한 점검을 중심으로**

---

---

공두현(서울대학교 법학전문대학원)

\* 이 발표문은 완성되지 않은 초고로서 적절한 시기가 되면 수정·보완하여 완결된 논문으로 투고할 예정입니다. 이러한 사유로 이 발표문은 인용이 불가하니 양해를 부탁드립니다.

## 1. 서론

제도는 원리와 현실의 결합이다. 사법행정제도는 여러 국가, 여러 시대에 다양한 형태로 나타나고 있지만,<sup>1)2)</sup> 독립성, 중립성, 공정성이라는 사법의 가치를 구현한다는 기본적인 원리는 동일하다. 물론 역사적 상황 속에서 왜곡되고 굴절된 사례를 찾을 수 있지만 그 지향점은 쉽게 변하지 않을 것이다.

우리나라의 사법행정제도는 일제강점기의 잔재와 권위주의 정권의 독재로 인해 오랜 기간 권위적이고 위계적인 구조로 고착되었고, 민주화 이후에는 정책 기능 강화를 명분으로 사법행정조직의 조직과 권한을 증폭시키는 역설을 겪었다.<sup>3)</sup> 이를 통해 수직적, 중앙집중적, 폐쇄적 모습을 가진 사법행정제도는 2017년 초 사법행정권 남용 사태를 통해 그 모순을 폭발시키며 민낯을 드러냈다. 사법부의 외부로부터의 독립보다 법관의 사법부 내부로부터의 독립이 더 긴박한 과제가 되었고,<sup>4)</sup> 법관과 재판의 독립을 위협하는

---

1) 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 중국의 사법행정제도에 관한 비교법적 연구로는, 법원행정처, 외국사법제도연구(21) -각국의 사법행정제도에 관한 연구-, 2017 참조.

2) 미국의 연방사법행정제도의 연원에 관하여는, 김도현, “법관지배형 사법행정의 분권주의적 기초: 미국연방사법행정의 현황과 역사”, 법과사회 65호, 법과사회이론학회(2020) 참조.

3) 우리나라 사법행정제도의 역사적 고찰에 관하여는, 김도현, “법관에 의한 사법행정의 식민지화 -사법행정의 거버넌스 모델과 관련하여”, 법과 사회, 제59호, 법과사회이론학회(2018), 189-205면 참조.

4) 법관의 사법부 내부로부터의 독립에 관하여는, 이상덕, “사법부 내에서의 법관의 독립: 독일의

사법행정제도를 개혁하기 위한 움직임은 숨가쁘게 이어졌다.

그러므로 사법행정제도 개혁의 관점에서 ‘법원은 아무런 일도 하지 않았다’고 말한다면 그것은 절반의 진실이다. 더 나아가 ‘법관들이 아무런 일도 하지 않았다’고 말한다면 그것은 거짓일 것이다. 사법행정의 폐단을 가장 가까운 곳에서 경험하고 뼈아프게 인식했던 법관들은 치열한 논쟁을 거쳐 사법행정제도 개혁의 방향을 도출하였다.

하지만 여전히 사법행정제도 개혁은 이루어지지 않았다. 그렇기에 우리가 멈춘 지점이 어디인지를 객관적으로 짚어보아야 하고, 어디로 가야하는지, 어디까지 갈 수 있는지를 알기 위해 지혜를 모아야 한다. 이를 위해 2017년부터 2018년까지를 아우르는 바로 그 시기에 법원 내의 구성원들이 논의한 결과들을 되짚어보는 것이 이 글의 목적이다.

## II. 사법행정제도 개혁의 방향성

### 1. 기존 사법행정제도의 구조

#### (1) 대법원장에게 집중된 권한

법원조직법 제9조 제1항은 “대법원장은 사법행정사무를 총괄하며, 사법행정사무에 관하여 관계 공무원을 지휘·감독한다.”, 제2항은 “대법원장은 사법행정사무의 지휘·감독권의 일부를 법률이나 대법원규칙으로 정하는 바에 따라 또는 대법원장의 명으로 법원행정처장이나 각급 법원의 장, 사법연수원장, 법원공무원교육원장 또는 법원도서관장에게 위임할 수 있다.”고 규정한다. 기본적으로 대법원장 1인에게 사법행정사무에 관한 권한이 집중되어 있고 이를 임의적으로 각 기관장에게 위임하는 구조인 것이다.

대법원장이 사법행정권을 신중하게 행사하도록 하는 기구가 전혀 없는 것은 아니다. 먼저 법원조직법 제16조는 대법관회의를 구성하도록 하고, 같은 법 제17조는 판사의 임명 및 연임에 대한 동의(1호), 대법원규칙의 제정과 개정 등에 관한 사항(2호), 특히 중요하다고 인정되는 사항으로서 대법원장이 회의에 부친 사항(6호) 등에 대법관회의의 의결을 거치도록 하고 있다. 그러나 위 규정에서 정하는 사항들은 전체 사법행정의 관점에서는 매우 제한적인 사항에 불과하다.<sup>5)</sup>

또한 법원조직법 제25조의 사법정책자문위원회는 대법원장이 필요하다고 인정할 경우에 둘 수 있는 임의적 비상설 자문기관에 불과하다. 제1기 사법정책자문위원회는 2009. 7. 24.부터 2010. 6. 30.까지 활동하였고, 제2기 사법정책자문위원회는 2013.

---

사례 제도의 시사점을 중심으로”, 행정법연구 제34호, 행정법이론실무학회(2012); 최선, “권력 분립 원리와 사법권 독립”, 법과사회 제60호, 법과사회이론학회(2019) 75-76, 87-89면 참조.

5) 법원조직법 제17조(대법관회의의 의결사항)  
다음 각 호의 사항은 대법관회의의 의결을 거친다.  
1. 판사의 임명 및 연임에 대한 동의  
2. 대법원규칙의 제정과 개정 등에 관한 사항  
3. 판례의 수집·간행에 관한 사항  
4. 예산 요구, 예비금 지출과 결산에 관한 사항  
5. 다른 법령에 따라 대법관회의의 권한에 속하는 사항  
6. 특히 중요하다고 인정되는 사항으로서 대법원장이 회의에 부친 사항

7. 24. 출범하여<sup>6)</sup> 2014. 6. 17. 활동을 종료하였으며,<sup>7)</sup> 그 이후에는 설치된 적이 없었다.

이처럼 대법원장에게 사법행정권한은 집중되어 있는 반면, 대법원장의 결단 내지 명령을 합리적으로 견제하고 균형을 이루도록 하는 제도적인 뒷받침은 부실하다.<sup>8)</sup>

## (2) 법원행정처의 문제점

법원조직법 제19조 제1항은 “사법행정사무를 관장하기 위하여 대법원에 법원행정처를 둔다.”고 규정하고 있다. 이 규정에 따르면, 우리나라의 사법행정기구인 법원행정처는 최고심급 재판기구인 대법원에 소속되어 있어 사법행정기구와 재판기구가 조직적으로 분리되지 않은 상태이다.

한편 대법관회의 운영규칙 제3조 제1항은 법원행정처 실·국장에게 대법관회의 심의 사항에 관한 의안을 제출하도록 하고 있다.<sup>9)</sup> 법원행정처는 대법관회의 의안을 작성하는 권한도 가지고 있는 것이다. 대법관회의의 의결사항이 상당히 제한적으로 규정되면서, 반사적으로 그 밖의 사항에 관한 포괄적인 의사결정 기능까지 담당하게 되었다. 또한 법원조직법 제19조 제2항은 “법원행정처는 법원의 인사·예산·회계·시설·통계·송무·등기·가족관계등록·공탁·집행관·법무사·법령조사 및 사법제도연구에 관한 사무를 관장한다.”고 규정함으로써, 법원행정처는 사법행정 전반에 관한 집행 기능을 수행하는 동시에 사법제도에 관한 연구 기능까지 담당하였다. 특히 반드시 법관이 담당할 필요가 없는 전문적인 업무나 법관이 담당하는 것이 오히려 부적절할 수 있는 국회·정부 관련 업무까지 법관이 전담하면서 법원행정처의 기능들은 더욱 밀접하게 상호유착되었다.<sup>10)</sup>

즉 법원행정처는 대법원에 소속된 기관인 동시에 사법행정에 관하여 의사결정, 집행, 연구 기능을 모두 광범위하게 관장하는 중앙집중적 기관으로 존재하게 된 것이다. 의사결정, 집행, 연구 기능이 통합된 법원행정처는 견제와 균형의 원리가 작동할 수 없다는 근본적인 난점을 안고 있었다. 나아가 법원행정처는 처장, 차장, 실장·국장·총괄심의관,

6) 대한민국 법원 홈페이지 > 대국민서비스 > 소식 > 보도자료/언론보도해명 > 제2기 사법정책자문위원회 출범 보도자료(2013. 7. 25. 등록) (최종접속 2021. 9. 17.)

7) 대한민국 법원 홈페이지 > 대국민서비스 > 소식 > 보도자료/언론보도해명 > 사법정책자문위원회 13차 회의(상고심구조개편 및 법조윤리제고방안) 보도자료(2014. 6. 18. 등록) (최종접속 2021. 9. 17.)

8) 이현환, “대법원장의 지위와 사법행정권”, 서강법학 제11권 제1호, 서강대학교 법학연구소 (2009), 102-105면.

9) 대법관회의 운영규칙[대법원규칙 제2993호, 시행 2021. 6. 28.] 제3조(의안 제출 및 배부)

① 법원행정처 실·국장은 「법원조직법」 제17조의 각 호 및 기타 법령에 규정된 대법관회의 심의사항을 개회일 3일전까지 의안으로 제출한다. 다만, 비밀을 요하거나 긴급한 의안의 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2006.2.1>

② 의안은 보고사항과 의결사항으로 구분하여 대법관회의의 개회전일까지 의사 일정표와 같이 각 대법관에게 배부한다. 다만, 임시 대법관회의에 있어서는 그러하지 아니하다.<개정 1975.12.31, 1982.12.2, 1988.2.13, 2006.2.1>

③ 제1항의 의안은 별지 제1호서식에 따라 작성하며, 보고사항과 의결사항으로 구분하여 연도별 일련번호를 붙인다.<신설 1982.12.2, 1987.4.10, 2006.2.1>

10) 한상희, “법원행정처의 개혁방향”, 민주법학, 제29호, 민주주의법학연구회(2005), 7면.

심의관으로 이어지는 구조로 조직되어<sup>11)</sup> 지시-보고 중심의 수직적인 의사결정체계를 기초로 움직였기 때문에 중앙집중적이고 수직적인 특징이 더욱 부각되었고, 급기야 사법행정이 재판보다 우위에 있다는 비판이 제기되었다.<sup>12)</sup>

이러한 의사결정체계에 폐쇄적이고 순환적인 인사운영방식이 더해졌다. 일종의 발탁 인사로 심의관이 보임되고, 그 중 일부가 지방법원 부장판사로 근무할 무렵 다시 총괄 심의관, 공보관 등의 보직을 맡으며, 그 경력이 고등법원 부장판사 승진에 유리하게 반영되는 구조, 고등법원 부장판사가 다시 실장, 차장 보직을 거쳐 유력한 대법관 또는 헌법재판관 후보가 되는 순환적인 인사운영방식은 동질적인 사법행정기관의 모순을 더욱 심화시켰다.<sup>13)</sup>

한편 법원행정처의 공식적인 의사결정절차에 관한 규정이 명확하게 존재하지 않았기에 불투명한 의사결정이 이루어졌다. 지시에 따른 보고 중 일정 부분은 외부에 공개되지 않는 대외비 문서를 통해 밀행적으로 이루어졌고, 실장회의 등의 비공식 절차가 큰 비중을 차지했다. 사법정책 등의 연구도 심의관이 직접 수행하거나 비공개 연구반을 구성하여 진행하였다. 따라서 법관들조차 공지가 이루어지기 전까지는 법원행정처의 정책 결정이 어떻게 이루어졌는지를 알기 어려웠다.

즉 기존의 법원행정처는 수직적이고 중앙집중적이며 폐쇄적인 사법행정구조로서<sup>14)</sup> 권위적이고 관료적인 특징으로 인해 법원 내부에서 법관의 독립을 저해할 위험성을 내포하고 있었다.

### (3) 각급 법원 사법행정의 문제점

중앙집중적이고 수직적인 사법행정구조는 각급 법원에도 연결되었다. 각급 법원의 법원장과 수석부장판사는 고등법원 부장판사 중에서 대법원장의 결정으로 보임되었다. 또한 2006년 이후 각급 법원에 사법행정 관련 사무를 담당하는 기획법관을 두어 법원장, 수석부장판사의 결정을 집행하도록 하였고, 각급 법원의 사법행정에 관한 사항을 법원행정처에 보고하는 위계적인 체계가 만들어졌다.

각급 법원의 법원장은 그 법원의 사법행정사무를 관장하고, 소속 공무원을 지휘·감독하는데(법원조직법 제26조 제3항, 제29조 제3항 등), 그 권한은 사무분담과 법관평정에서 강한 영향력을 발휘했다. 즉 법원장은 소속 법관이 1년 또는 2년 동안 어떠한 영역의 사건을 재판할지에 관하여 결정할 수 있고, 소속 법관을 평정하는 권한을 전속적으로 가지고 있다. 이러한 상황 속에서 법원장과 소속 법관들의 관계는 권위적인 구조로 형성되었다.

다른 한편, 지방법원의 경우 고등법원 부장판사가 법원장과 수석부장판사로 순환보임

---

11) 법원사무기구에 관한 규칙[대법원규칙 제2990호, 시행 2021. 7. 1.] 제2조(법원행정처 조직 및 분장사무)  
12) 법원행정처, 국민과 함께하는 사법발전위원회 백서, 2020, 276면. 이하 위 책은 '백서'로 표기한다.  
13) 한상희, "사법행정체계의 개혁", 경희법학 제54권 제2호, 경희대학교 법학연구소(2019), 64-67면 참조  
14) 백서, 268-269면

되면서 발생하는 문제도 있었다. 심급상의 항소심 법관인 고등법원 부장판사가 제1심 재판을 전부 담당하는 지방법원의 사법행정사무를 관장하게 되고, 재판상의 심급에 따른 사법행정의 분립이 이루어지지 못하는 것이었다. 이러한 구조는 각 심급 사이의 독립성을 침식시킬 뿐만 아니라 지방법원 사법행정구조를 더욱 위계적이고 권위적인 체계로 고착시켰다.

#### (4) 단계적 구조의 법관인사제도

고등법원 부장판사 승진제도를 핵심적인 고리로 하는 법관인사제도는 위와 같은 사법행정제도와 결합하면서 문제점을 더욱 증폭시켰다.<sup>15)</sup>

기존 법관인사제도의 핵심은 신규임용법관이 지방법원 배석판사-지방법원 단독판사-고등법원 배석판사-지방법원 부장판사를 거쳐 고등법원 부장판사로 승진하는 피라미드형 구조였다.<sup>16)</sup> 이러한 체제는 ① 고등법원 부장판사 승진 여부를 결정할 권한을 가진 인사권자가 법관사회 전체를 장악하게 될 우려가 있는 점, ② 승진을 한 고등법원 부장판사들이 각 지방법원의 법원장과 수석부장으로 보임되면서 고등법원과 지방법원의 사법행정권한이 집중되는 점, ③ 승진을 염두에 둔 법관들이 경쟁적인 체제 속에 놓여 다양한 부작용이 발생하는 점, ④ 일정한 시기에 지방법원 부장판사들이 대거 사직하고 변호사로 개업하여 재판역량을 약화시킬 뿐만 아니라 이른바 '전관예우'를 심화시킨다는 점 등이 문제로 지적되었다.<sup>17)</sup>

이러한 현상을 극복하기 위해 마련한 대책이 법관인사 이원화이다. 이는 지방법원 판사와 고등법원 판사의 인사 운영을 분리하여 고등법원 판사로 보임되면 원칙적으로 지방법원으로 전보되지 않는 방식이다. 궁극적인 목적은 지방법원과 고등법원의 구성과 운영을 분리하여 각 심급에 자율성과 자긍심을 부여함으로써 평생법관제를 안착시키려는 것이었다.<sup>18)</sup>

법원은 1990년대 이후 오랜 논의를 거쳐 법관인사 이원화를 추진하기로 결정하고 과거와 같은 단계적 보직 및 승진 구조를 변화시키기로 하였다. 법원은 2010. 3. 26. 사법정책자문위원회의 법관인사 이원화 건의를 계기로 2010. 10. 16. 법관인사규칙을 제정하면서 고등법원 판사의 보임에 관한 조항을 두고(제10조)<sup>19)20)</sup> 2011. 2.부터 이

15) 법관인사제도는 사법행정제도의 일부이지만 일정하게 독립적인 성격을 가지고 있다. 법관인사제도 전반에 관하여 상세히 논의하는 것은 추후의 과제로 남겨두고, 여기에서는 필요한 범위에 한정하여 논의하기로 한다.

16) 김도현, “한국 법관의 커리어 패턴 분석”, 법과 사회, 제31권, 법과사회이론학회(2006), 172-176면.

17) 김도현, “사법개혁과 법관인사제도 -정당한 사법권력의 창출을 위하여-”, 민주법학, 제29호, 민주주의법학연구회(2005), 75-81면.

18) 백서, 201-203면.

19) 백서, 202면.

20) 법관인사규칙[대법원규칙 제2942호, 일부개정 2020. 12. 28., 시행 2021. 2. 9.]

제10조(고등법원 판사의 보임 등)연혁문헌

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.

른바 ‘10조 판사’로 불리는 고등법원 판사를 20여 명씩 보임하였다. 그러나 2016년 무렵 고등법원 판사 보임이 대폭 축소되고 2017. 1. 31.까지 고등법원 부장판사 승진 발령이 계속되면서, 법관인사 이원화가 지속적으로 추진될 수 있는지에 관한 의문도 제기되고 있었다.<sup>21)</sup>

## 2. 사법행정제도 개혁의 기본 방향: 수평화, 분권화, 개방화

### (1) 수평화

사법행정제도 개혁은 결국 위와 같은 기존 사법행정제도의 문제점들을 해결하는 방향으로 나아가야 한다.<sup>22)23)</sup> 가장 먼저 사법행정의 수직적 구조를 해체하여 수평적인 체계로 변모시켜야 한다. 이를 위해서는 대법원장의 결단과 명령을 통한 사법행정권한 행사방식을 수평적이고 민주적인 토론과 숙의에 의한 의사결정으로 변화시켜야 한다.<sup>24)</sup>

또한 법원행정처가 더이상 수직적 조직으로서 사법행정에 관한 의사결정을 하거나 이를 각급 법원에 일방적으로 전달하지 못하도록 해야 한다. 사법행정이 재판보다 우위에 있었다는 비판을 겸허하게 받아들이고 원활하고 적절한 재판 기능을 지원하는 영역으로 역할을 축소시켜야 한다. 조직적인 측면에서도 상급법관이 관료적 조직에서 사법행정업무를 전담하는 경우를 최소화하고, 사법행정이 구체적인 재판에 개입할 수 있는 여지를 제도적으로 완전히 제거해야 한다.

각급 법원의 사법행정에서도 관료적인 요소를 제거해야 한다. 법원장이 대법원장의 권한을 전적으로 위임받아 수석부장판사와 기획법관을 통해 행사하는 구조는 수직적 사법행정의 문제점을 각급 법원에서도 동일하게 발현시킬 것이기 때문이다.

### (2) 분권화

수직적 구조의 해체는 중앙집중적 권한의 분산, 즉 분권화로 이어지게 된다. 대법원장의 독점적 권한은 수평적 합의제 의사결정기구에 적절하게 이관시켜야 한다. 단순히 대법원장이 부의한 사항에 관한 임의적 자문기관이 아니라 사법행정 전반에 관하여 또

---

③ 법조경력 20년 이상으로서 제1항의 고등법원 판사로 보임된 이후 3년 이상 근무한 판사(당해 연도 2월 말일을 기준으로 한다)는 고등법원 부의 재판장이 될 수 있다. <신설 2020.12.28>

21) 백서, 203면.

22) 여기에서 제시하는 사법부 개혁의 전체적인 방향에 관한 연구는 2017년 이전부터 꾸준히 이어졌다고 보아야 한다. 법관인사제도에 관한 종합적인 개선방안은 2017. 3. 25. 국제인권법연구회와 연세대학교 법학연구원이 공동주최한 ‘국제적 비교를 통한 법관인사제도의 모색 -법관 독립강화의 관점에서’ 공동학술대회에서 발표되었다. 이에 관하여는, 김영훈, “법관의 독립 확보를 위한 법관인사제도의 모색”, 법학연구 제27권 제2호, 연세대학교 법학연구원(2017) 참조.

23) 위 토론회의 지정토론에서 사법행정제도의 개선방안으로서, ‘제왕적 대법원장 권한의 분산을 위한 5대 입법과제’, 즉 ① 상급판사 중심의 행정처 해체 및 재구성, ② 사법정책 최고결정 기관으로서 전국법관대표회의 창설, ③ 법원장 호선제 도입, ④ 각 법원 판사회의 운영위원회의 선거를 통한 구성과 사무분담권 부여, ⑤ 고등부장 승진 폐지를 위한 지방법원/고등법원 이원화 명문화가 제시되기도 하였다.

24) 사법위원회 제도의 비교법적 검토와 사법위원회 제도를 중심으로 한 우리나라 사법행정체제 제안으로는, 한상희, “사법행정체계의 개혁”, 경희법학 제54권 제2호, 경희대학교 법학연구소(2019) 참조.

괄적으로 의사결정을 할 수 있는 법률적 근거를 가진 상설적 의사결정기구가 필요하다. 또한 이 기구 역시 의사결정권한을 유일하게 독점하는 기구로 존재하는 것이 아니라, 상호 비판과 견제가 가능한 다양한 층위의 기구들과의 관계 속에서 운영되어야 한다.

법원행정처의 의사결정, 집행, 연구 기능도 분산되어야 한다. 특히 의사결정의 영역은 위에서 본 수평적 합의제 의사결정기구에서 대부분 담당하고, 법원행정처는 충실한 집행 기능만을 담당해야 한다. 또한 연구 기능은 사법정책연구원 등으로 분산하여 완전히 독립시켜야 할 것이다. 법원행정처가 사법정책연구원 등에 정책연구를 의뢰할 때에도 공식적인 경로를 통해 절차가 이루어지는 것이 확고한 원칙이 되어야 한다. 이를 통해 연구 기관이 사법행정권자의 영향에서 벗어나 독립적으로 더 좋은 재판을 위한 연구에 집중할 수 있는 여건을 갖추어야 한다.

또한 각급 법원의 사법행정은 수직적이고 계층적인 구조로부터 분리되어 자율성을 갖추어야 한다. 재판상의 상급심인 고등법원이 관할 지방법원의 사법행정을 지휘하고 감독할 뿐만 아니라 고등법원 부장판사가 지방법원장과 수석부장으로 순환보임되어 사법행정을 담당하는 방식을 변화시켜야 한다.

나아가 각급 법원 내부의 사법행정권한 역시 법원 내의 다양한 위원회에 분산되어 민주적으로 행사되어야 한다. 이러한 취지로 설치된 각급 법원 판사회의, 운영위원회, 사무분담위원회, 고충처리위원회 등이 활발하게 본연의 기능을 행사할 수 있도록 제도적인 뒷받침이 되어야 한다.

### (3) 개방화

사법행정의 개방화는 상호 감시와 통제, 견제와 균형이 작동하게 하는 중요한 조건이다. 개방화는 업무 절차 자체의 투명화와 사법행정기구의 인적 구성의 다양화로 나누어 살펴볼 수 있다.

사법행정이 공식절차를 통해 투명하게 이루어지는 것이 먼저이다. 은밀하게 비공식적으로 이루어지는 사법행정은 필연적으로 감시와 통제를 벗어나게 된다. 사법행정의 정책 결정 과정이 주요 회의체의 안건과 회의록 등을 통해 공개되고 그 논의에 대해 비판적인 관점을 가진 구성원들도 그 과정에 의견을 제시할 수 있어야 한다.

또한 인적 구성의 다양화도 필요하다. 법원 내부적으로는 의사결정, 집행, 연구를 담당하는 주요 기구에 다양한 법관들의 참여를 보장해야 한다. 또한 사법의 독립성, 중립성, 공정성이 지켜지는 것은 단순히 외부의 시각을 차단하는 것을 통해 이루어지지 않는다. 전문적인 식견과 균형적인 관점을 가진 법원 외의 인사들이 다양한 층위에서 사법행정에 참여할 때 위와 같은 사법의 가치가 더욱 잘 구현될 수 있을 것이다.

특히 의사결정기구의 다양한 인적 구성이 명목상의 참여가 되지 않도록 해야 한다. 본연의 업무 부담이 큰 여러 기관의 대표자가 당연직을 맡아 모이는 방식은 최대한 지양하고, 인적 구성의 원칙을 설정하는 단계부터 의안 초안의 작성부터 실행 방안의 마련, 집행 단계의 통제까지 실질적인 과정에 충실하게 참여할 수 있는지를 진지하게 고려해야 할 것이다.

### 3. 구체적 원칙과 과제의 정선

#### (1) 사법행정제도 재구성의 원칙

지금까지 살펴본 바를 토대로 사법행정제도를 재구성하기 위한 기본 원칙들을 아래와 같이 정리할 수 있다.

##### ① 권한 분산을 통한 견제와 균형의 원칙

사법행정권한을 민주적인 체계로 개편해야 한다. 대법원장에게 집중된 사법행정권한은 수평적인 합의제 의사결정기구에 분산하고, 대법관회의, 전국법관대표회의, 법관인사위원회 등 다양한 층위의 회의체가 상호 견제를 통해 균형을 이루어야 한다. 각급 법원의 차원에서도 사법행정에 견제와 균형의 원칙이 구현되도록 판사회의, 사무분담위원회 등 각종 회의체를 실질적으로 운영해야 한다.

##### ② 의사결정, 집행, 연구 기능의 분산 원칙

의사결정, 집행, 연구가 혼용된 법원행정처의 사법행정권한을 기능별로 분리하여 분산시켜야 한다. 의사결정기구와 집행기구가 동일한 집단으로 구성되는 경우 다양한 의사 반영이 어렵게 되고 잘못된 의사결정에 대한 견제가 어려워지는 등 의사결정 과정이 왜곡될 가능성이 커지기 때문이다. 의사결정은 법원 내부, 외부의 폭 넓은 참여로 구성된 의사결정기구가 담당하고, 집행은 법관이 아닌 전문인력으로 구성된 충실한 사무집행기구에서 담당해야 한다. 또한 사법제도연구는 별도의 기관에서 실질적 독립이 보장되는 가운데 이루어져야 한다.

##### ③ 사법행정과 재판의 분리 원칙

사법행정과 재판이 인적, 물적, 조직적으로 분리되어야 한다. 특히 일부 법관이 법원행정처에서 사법행정을 담당하면서 동료 법관들의 재판에 영향을 미칠 여지를 완전히 차단하기 위해 법관이 상근직으로 사법행정업무를 담당하는 상황을 없애야 한다. 가급적 사법행정기구는 재판기구와 물리적으로 분리된 장소에서 업무를 수행하고, 재판기구와 별개의 조직으로 운영되는 것이 바람직하다.

#### (2) 구체적인 과제의 정리

위와 같은 원칙은 사법행정제도 개혁에 관한 논의 중에 꾸준히 제기된 것으로서 아래와 같은 구체적인 과제로 연결된다.

- ① 대법원장 권한 분산과 사법행정 의사결정 기구의 설치
- ② 법원행정처의 기능 분리와 조직 재구성
- ③ 각급 법원 사법행정체계의 개선
- ④ 고등법원 부장판사 승진을 중심으로 한 법관인사제도의 구조 재편



- ⑤ 전보인사 등 법관인사운영의 자의적 결정 방지
- ⑥ 사법행정의 개방을 통한 투명성과 다양성의 확보
- ⑦ 법관의 독립성과 책임성을 보장할 제도의 보완

#### 4. 소결

기존 사법행정제도의 문제점은 수직적, 중앙집중적, 폐쇄적 구조에 내재된 모순이었기에, 이에 대한 개혁은 수평화, 분권화, 개방화를 지향할 수밖에 없다. 다만 이러한 방향 자체에는 동의하더라도, 현재 법원의 상황에서 당면한 과제들을 풀어나가는 구체적인 해법에는 상당한 차이가 드러났다.

지금부터는 사법행정권 남용 사태 내지 사법농단 사태를 계기로 사법행정제도의 심각한 결함이 드러난 이후 법원 내에서 제기된 개혁의 구상들을 살피고, 그 구상들이 실현되거나 정체된 상황을 객관적으로 분석함으로써, 사법행정제도 개혁의 과제를 최대한 명료하게 정리하고자 한다.

### Ⅲ. 2017년 이후 법원 내부의 개혁 구상

#### 1. 2017년 전국법관대표회의

##### (1) 2017년 전국법관대표회의의 구성과 활동

2017. 2. 이후 사법행정권 남용 사태가 조금씩 드러나기 시작했다.<sup>25)</sup> 문제를 절감한 여러 법원의 판사들은 2017. 3.경부터 각 법원의 단독판사회의 등을 통해 철저한 진상조사를 요구하였다. 결국 2017. 3. 22. 진상조사위원회가 구성되어 2017. 4. 18. 조사보고서를 내놓았다. 그러나 조사 결과 더 큰 의혹들이 제기되었고 2017. 4. 하순부터 각급 법원에서는 추가조사와 제도개선을 요구하며 대표를 선출하고 전국법관대표회의의 소집을 요청하였다.<sup>26)</sup>

결국 대법원도 이를 받아들이지 않을 수 없었고, 전국법관대표회의의 개최를 위한 각급 법원의 대표 선출 절차를 공지하였다. 2017년 전국법관대표회의는 공식적인 근거 규정이 없는 어려운 상황 속에서도, 사법행정권 남용 사태에 대한 현안 조사, 전국법관대표회의의 상설화, 제도개선 방안 마련을 중심으로 4차례 회의를 개최하고, 사법부 개혁의 청사진을 마련하였다.

25) 대법원의 자체 조사는 2017. 3.부터 2017. 4.까지 활동한 ‘진상조사위원회’(위원장 이인복 전 대법관, 당시 사법연수원 석좌교수)가 시작하였다. 다만 관련자들의 진술에 의존한 조사였다는 한계가 있다. 2017. 11.부터 2018. 1.까지 활동한 ‘추가조사위원회’(위원장 민중기 당시 서울 고등법원 부장판사)는 사법행정권 남용 정황을 상당 부분 밝혀냈으나, 법원행정처 내의 핵심적인 증거들을 분석하지 못한 한계가 있었다. 결국 추가조사결과를 보완하고 조치방향을 제시하기 위해 ‘사법행정권 남용 의혹 관련 특별조사단’(단장 안철상 당시 법원행정처장)이 2018. 2.부터 2018. 5.까지 활동하였고, 그 결과 구체적인 문건들이 공개되면서, 검찰 수사로 이어졌다.

26) 김봉철, “법관의 사법행정참여에 관한 연구”, 법이론실무연구 제8권 제3호, 한국법이론실무학회(2020), 67면.

## (2) 2017년 전국법관대표회의의 의결사항

이러한 흐름 속에서 2017. 6. 19. 전국법관대표회의 제1회 회의가 개최되었다. 이 회의에서 전국법관대표회의는 사법행정권 남용 행위에 대한 추가조사를 결의하면서, 관련자들이 업무용으로 사용한 컴퓨터와 저장매체에 대한 증거보전 등을 요구하고, ‘현안 조사 소위원회’를 구성하였다. 또한 사법행정에 관한 법관들의 참여기구로서 전국법관대표회의의 상설화되어야 함을 밝히며 ‘전국법관대표회의 상설화 소위원회’를 설치하였고, 법원행정처의 사법행정권 남용에 대한 책임을 묻는 조치를 촉구하였다.<sup>27)</sup>

이어서 2017. 7. 24. 제2회 회의가 개최되었고, 양승태 대법원장의 추가조사 거부 등에 깊은 유감을 표명하면서 의혹 해소를 위한 노력이 지속되어야 함을 확인하였다. 또한 이 회의에서 법관의 독립 보장 및 민주적인 사법행정의 실현과 사법행정권 남용 방지를 위한 구체적인 제도개선 방안을 마련하기 위하여 ‘제도개선 특별위원회(이하 ‘제도개선특위’)를 구성하였으며, 이후 사법행정제도 개혁에 관한 논의가 제도개선특위를 중심으로 진행되었다.<sup>28)29)</sup>

2017. 9. 11. 개최된 제3회 회의부터 각 위원회의 논의 결과가 의결되기 시작하였다. 먼저 전국법관대표회의 상설화 소위원회의 논의를 바탕으로, 회의체의 명칭은 ‘전국 법관대표회의’로 하고 각 법원별로 선출한 대표 100인으로 구성하기로 정하기로 의결하면서, 관련 대법원규칙안을 작성하여 대법원에 송부하였다.

다음으로 제도개선특위가 발의한 ‘사법행정개혁 개혁의 기본방향’이 의결되었고,<sup>30)</sup> 이를 구체화하기 위한 논의 과제를 추가적으로 연구하고 설문조사, 공청회, 세미나 등으로 법원 내외부의 의견을 수렴하기로 하였다. 사법정책 수립에 국민과 법관들의 의사를 반영하고, 집중된 법원행정처 기능을 분산하며, 사법행정 절차의 투명화, 법원행정처

27) 전국법관대표회의 제1회 회의 의결사항(2017. 6. 19.)

28) 전국법관대표회의 제2회 회의 의결사항(2017. 7. 24.)

29) 제도개선특위의 논의 안건으로 제시된 사항은 아래와 같다.

가. 사법행정권 남용방지를 포함한 법원행정처 개혁(재판지원 기능 이외의 법원행정처 권한 축소 및 조직 재구성, 업무 수행의 투명화 및 민주화, 권한행사에 대한 실질적 견제 장치 마련 등)

나. 고등법원 부장판사 보임 폐지 및 지방-고등법원 이원화

다. 판사의 비재판보직(예: 법원행정처 심의관, 기획법관 및 공보판사) 발령 및 존치 여부

라. 제1심의 단독화 및 충실한 심리

마. 지역법관제와 전보인사

바. 사법평의회 등 개혁 관련 논의

사. 일정한 범위의 의사결정권을 가진 의결기구로서의 전국법관대표회의 상설화 방안

아. 사무분담의 결정, 각급 법원 판사회의의 실질화 방안, 법원장과 수석부장판사의 보임, 근무평정 문제

자. 기타 ‘법관의 독립 보장’ 및 ‘민주적인 사법행정의 실현’을 위하여 전국법관대표회의의 의결로 회부한 사안

30) 이 때 의결된 사법행정 개혁의 기본방향은 아래와 같다.

1. 법원의 중심은 재판임을 확인한다. 사법행정은 재판을 지원하는 기능을 중심으로 운영되어야 한다.

2. 사법행정은 법관의 독립을 보장하고 국민들이 공정한 재판을 받는 데 기여하는 방향으로 개선되어야 한다.

3. 사법행정 담당기관은 투명하고 민주적으로 운영되어야 하고, 권한을 분산하여 권한남용과 사법부 관료화를 예방하도록 설계되어야 한다.

근무 법관의 단계적 축소와 행정인력의 전문화, 윤리감독 기능의 독립 및 실질화, 전국 법관대표회의의 역할과 권한 구체화 등이 핵심적인 논의 과제였다.<sup>31)</sup>

또한 선발 방식의 고등법원 부장판사 보임 폐지, 지방법원과 고등법원 법관인사의 이원화 제도 계속 추진, 해당 법원 법관들의 의사가 실질적으로 반영될 수 있는 법관의 사무분담 절차 개선, 법관의 독립을 침해하지 않는 방향으로 근무평정 방식 개선, 법관의 전보인사 최소화, 법관의 의사에 기초한 장기근무제도 시행 등이 제도개선방안으로 의결되었다.<sup>32)</sup>

2017. 12. 4. 개최된 제4차 회의는 그 동안 연구된 제도개선방안의 구체적인 내용을 의결하는 자리가 되었다. 전국법관대표회의는 사법정책 수립에 국민과 법관들의 의사가 충분히 반영 되어야 하고, 각급 법원의 사법행정에 관하여 판사들의 민주적이고 자율적인 참여가 보장되어야 함을 천명하였다. 그리고 법원행정처에 집중된 사법행정기능을 연구기능/의사결정기능/집행기능으로 나누어 분산시켜야 하고, 기존의 수직적 의사결정구조를 합의제 위원회에 의한 수평적 의사결정구조로 개선하여야 하며, 법관인사 운영은 법원행정조직과 독립시켜 법관의 독립이 존중되는 방향으로 운영되어야 함을 밝혔다. 나아가 사법행정을 전담하는 상급판사의 단계적 축소, 상설 법관독립위원회의 설치 등을 의결하였다. 다른 한편, 각급 법원 사무분담위원회의 설치 등 법관의 사무분담 개선 방안, 상대평가 방식 지양 등 법관 근무평정의 개선 방안 등에 관한 의결도 이루어졌다.<sup>33)</sup>

### (3) 2017년 전국법관대표회의의 성과

2017년 전국법관대표회의는 어려운 상황 속에서도 여기에 참여한 법관들의 헌신으로 기존의 수직적이고 관료적인 사법제도에 내포된 위험을 그대로 방치할 수 없다는 법관 사회의 공감대를 형성하는 데에 많은 기여를 했다. 사법행정제도 등의 개혁 방향을 제시하고 구체적인 과제들을 내놓았고 이후의 논의에도 큰 영향을 미쳤다.

이러한 흐름 속에서 김명수 대법원장이 2017. 9. 25. 취임하였다. 이후 전국법관대표회의의 의결사항이 곧바로 수용되는 경우도 있었다. 대법원은 2017. 11. 22. 2018년 정기인사부터 고등법원 부장판사 승진보임을 하지 않고 법관인사 이원화를 지속적으로 추진한다는 입장을 밝혔고, 이후 고등법원 부장판사 승진보임을 하지 않게 된다.<sup>34)</sup> 또한 2017. 11.부터는 사법제도 개혁을 구체적으로 추진하기 위한 실무기구가 운영되기 시작하였다.

## 2. 사법제도 개혁을 위한 실무준비단

### (1) 사법제도 개혁을 위한 실무준비단의 구성과 활동

사법행정권 남용 사태의 여파와 전국법관대표회의 등의 노력으로 사법제도의 개혁은

31) 전국법관대표회의 제3회 회의 의결사항(2017. 9. 11.)

32) 전국법관대표회의 제3회 회의 의결사항(2017. 9. 11.)

33) 전국법관대표회의 제4회 회의 의결사항(2017. 12. 4.)

34) 백서, 204면.

더이상 우회할 수 없는 시급한 과제가 되었다. 2017. 10.경부터 법원 내에서 사법제도의 전체적인 개혁 작업을 준비하기 위하여 사법제도 개혁을 위한 실무준비단(이하 ‘실무준비단’)의 구성이 추진되었다.<sup>35)</sup> 실무준비단은 법원행정처 차장이 단장을 맡고 법원행정처 법관 5명(기획총괄심의관, 사법정책총괄심의관, 전산정보관리국장, 사법지원심의관, 사법정책심의관)과 전국법관대표회의에서 추천한 법관 5명으로 구성되었다.<sup>36)</sup> 전국 법관대표회의에서 추천한 법관들은 주로 제도개선특위의 구성원들로서 그 연구 성과를 공유하고 있었다.<sup>37)</sup>

실무준비단은 사법제도 개혁 방향 설정, 법원행정처 개편 방안, 각종 개혁과제 추진 방안, 구체적인 개혁기구 구성 방안을 안건으로 2017. 11. 13.부터 2017. 12. 27.까지 5차에 걸쳐 회의를 하였다.<sup>38)</sup>

## (2) 실무준비단의 건의사항

실무준비단은 먼저 2017. 11. 27. 법원행정처 개편 방안으로 아래와 같은 건의사항을 합의하였다.<sup>39)</sup>

1. 주요 정책에 관한 의사결정은 공식기구에서 투명하고 수평적인 논의를 거쳐 이루어져야 하고, 그 과정에서 법관 등 법원구성원들의 의사를 수렴하여야 한다. 이를 위하여 법관인사, 재판제도의 개선 등 주요 정책결정에 법관 대표가 참여하는 공식 심의기구를 설치하도록 한다.
2. 재판 중심 사법행정의 실현과 사법행정의 전문화를 위하여 법원행정처 내 고등법원 부장판사 보직을 축소하고, 업무 특성에 따라 인력을 배치한다.
3. 윤리감사 기능을 강화하고 법관 윤리와 책임성을 제고하기 위하여 윤리감사관을 개방형 직위로 한다.

이러한 건의사항은 비공식 회의에서 밀행적인 의사결정이 이루어졌던 과거의 구조에 대한 반성을 담고 있기는 하였으나, 법원행정처의 구조적인 개혁보다는 공식 심의기구 설치, 고등법원 부장판사 보직 축소, 윤리감사관 직위 개방 등으로 보완하자는 제안이었다. 다만 실무준비단의 논의 과정에서는 사법행정에 관한 의사결정 구조를 수평적으로 개선하고, 의사결정/집행/연구 기능을 각각 별도의 기관에 분산하자는 추가의견이 제시되었다.<sup>40)</sup>

35) 대한민국 법원 홈페이지 > 대국민서비스 > 소식 > 보도자료/언론보도해명 > 사법제도 개혁을 위한 실무준비단 구성(2017. 10. 25. 등록) (최종접속 2021. 9. 20.)

36) 법원행정처, 국민과 함께하는 사법발전위원회 백서, 2020.

37) 대한민국 법원 홈페이지 > 대국민서비스 > 소식 > 보도자료/언론보도해명 > 사법제도 개혁을 위한 실무준비단 구성완료(2017. 11. 6. 등록) (최종접속 2021. 9. 20.)

38) 백서, 15면.

39) 백서, 16면.

40) 백서, 16면. 구체적인 방안으로 가칭 ‘법원행정위원회’ 설치(대법원장을 의장으로 하고 대법원장이 지명한 위원과 전국법관대표회의가 지명한 위원이 동수로 참여하고 9~15인의 법관으로 구성), 법원행정처 사법정책실 폐지, 법원행정처 법관 인력 축소 등이 제안되었다. 이 무렵까지

또한 활동을 마무리하면서 사법제도 개혁을 총괄할 기구의 구성 방안을 건의하는데, 그 주요 내용은 아래와 같다.

### 1. 역할

가. 사법개혁 과제의 확정

나. 주제별 전문위원회에서 연구, 검토, 정리한 개혁 추진방안에 대한 최종적인 결정 및 추진

다. 확정된 개혁 추진방안을 대법원장에게 건의

### 2. 논의할 4대 개혁과제

가. 전관예우 우려 근절 및 법관 윤리와 책임성 강화를 통한 사법신뢰 회복방안 마련

나. 적정하고 충실한 심리를 위한 재판 제도 개선

다. 좋은 재판을 위한 법관인사제도 개편

라. 재판 중심의 사법행정 구현을 위한 제도 개선

이러한 논의와 건의를 거쳐 대법원은 2018. 1. 31. ‘국민과 함께하는 사법발전위원회 규칙’을 제정한다.<sup>41)</sup> 활동기간은 대법원장이 안건을 부의한 때로부터 1년 내의 범위로 하되, 필요한 경우 6개월 내의 범위에서 연장하도록 정하였다.<sup>42)</sup>

### 3. 2018년 국민과 함께하는 사법발전위원회

#### (1) 국민과 함께하는 사법발전위원회의 구성과 활동

국민과 함께하는 사법발전위원회(이하 ‘사법발전위원회’) 규칙에 따라 2018. 3. 16. 사법발전위원회가 발족하였다. 사법발전위원회의 임무는 실무추진단이 제시한 4대 개혁과제에 관련된 사항으로서 대법원장이 부의한 안건을 심의하고 그 결과를 대법원장에게 건의하는 것이었다.<sup>43)</sup> 위원장은 이홍훈 전 대법관이 맡았고, 10명의 위원(법관 2명 포함), 25명의 전문위원(법관 13명 포함), 6명의 운영지원단으로 구성되었으며,<sup>44)</sup> 전문위

는 법원 외부의 인사가 사법행정에 관한 의사결정에 참여하는 방안이 상정되지 않고 있었다.

41) 국민과 함께하는 사법발전위원회 규칙[대법원규칙 제2769호, 제정 2018. 1. 31., 시행 2018. 1. 31.].

42) 국민과 함께하는 사법발전위원회 규칙 제3조(위원회의 활동기간)

① 대법원장은 위원회에 안건을 부의함과 동시에 그 활동기간을 정한다.

② 위원회의 활동기간은 안건을 부의한 때로부터 1년 내의 범위로 정한다. 다만, 대법원장은 활동기간 만료 이전에 위원회의 요청이 있거나 그 밖에 필요한 경우 6개월 내의 범위에서 활동기간을 연장할 수 있다.

43) 국민과 함께하는 사법발전위원회 규칙 제2조(위원회의 임무)

위원회는 다음 각 호와 관련된 사항으로서 대법원장이 부의한 안건을 심의하고 그 결과를 대법원장에게 건의한다.

1. 적정하고 충실한 심리를 위한 재판 제도 개선

2. 재판 중심의 사법행정 구현을 위한 제도 개선

3. 좋은 재판을 위한 법관인사제도 개편

4. 전관예우 우려 근절 및 법관 윤리와 책임성 강화를 통한 사법신뢰 회복방안 마련

원 연구반에서 조사, 연구한 사항을 위원회에 보고하면, 위원회에서 심의하고 의결하여 대법원장에게 건의하는 방식으로 운영되었다.

사법발전위원회는 대법원장의 부의 안건을 중심으로 2018. 3. 16.부터 2018. 12. 4.까지 12차에 걸친 회의를 개최하였고, 회의 중에 합의가 이루어지는 내용으로 건의문을 채택하였으며, 추가적인 기간 연장 없이 활동을 마무리하였다.

한편 전문위원 연구반은 제1연구반과 제2연구반으로 나뉘었다. 전문위원 제1연구반은 20차 회의, 전문위원 제2연구반은 30차 회의에 이르는 긴 논의를 거치면서 이 무렵 제기된 대부분의 쟁점들을 검토하였다. 각 연구반이 담당한 주제와 구체적인 심의 안건은 아래와 같다.<sup>45)</sup>

표 80 전문위원 연구반의 담당 주제와 심의 안건

연구반	담당 주제	심의 안건
전문위원 제1연구반	전관예우 우려 근절 및 법관 윤리와 책임성 강화를 통한 사법신뢰 회복방안 마련	전관예우 근절방안
		판결서 공개 확대
	적정하고 충실한 심리를 위한 재판 제도 개선	국민의 사법참여 확대 및 강화
		수요자 중심의 사법접근성 강화
전문위원 제2연구반	좋은 재판을 위한 법관인사제도 개편	법관인사 이원화 정착을 위한 제도 개선방안
		법관 독립 확보 및 책임성 강화를 위한 제도 개선방안
	재판 중심의 사법행정 구현을 위한 제도 개선	재판지원 중심의 법원행정처 구현
		각급 법원 사법행정 방식 개편

이에 따라 사법행정체계와 법관인사제도의 개혁이라는 초미의 관심사에 관한 조사, 연구가 전문위원 제2연구반에서 이루어지게 되었다. 다만 이 시기 사법발전위원회 전문위원 연구반의 조사, 연구는 완전히 독자적인 내용이라기보다는 2017년과 2018년에 걸쳐 전국법관대표회의에서 진행된 논의와 서로 영향을 주고받은 것이었다.

## (2) 사법발전위원회의 사법행정제도 관련 건의사항

사법행정제도에 관한 건의사항도 법원행정처 개편 방향과 각급 법원 사법행정 방식 개선에 관한 다양한 주제를 포괄하고 있다. 관련하여 사법발전위원회가 채택한 건의안의 주요 내용은 아래와 같다.<sup>46)</sup>

44) 백서, 24-27면. 2명의 위원은 전문위원 제1연구반과 제2연구반의 연구반장으로 전문위원을 겸임하였다. 또한 사법발전위원회 간사인 법원행정처 기획조정실장과 전문위원 5명이 운영지원단을 구성하였다.

45) 백서, 25-30면.

46) 백서, 41-53면.

회의	일자	주제	건의 내용
3차	2018. 5. 15.	법원행정처 개편 방안	민주적으로 구성된 선진국형 합의제 사법행정 의사결정기구의 설치 필요성
6차	2018. 7. 17.	법원행정처 개편 방안	(가칭)사법행정회의의 위상과 권한(다수의견/소수의견) 사법행정회의의 심의·의결의 구속력 인정 사법행정회의에 대한 보고의무 및 자료제공의무
			(가칭)사법행정회의는 대법원에 설치, 대법원장이 의장 사법행정회의 구성원은 전국법원장회의와 전국법관대표회의의 추천을 받은 법관과 적정한 수의 외부 인사 등으로 구성
			판사의 보직에 관한 심의기구로 법관으로만 구성된 '법관 인사운영위원회'를 설치
			대법원 운영조직과 법원행정처 조직의 분리, 의사결정, 집행, 연구 기능의 분리
			법원행정처 폐지 및 법원사무처 설치, 법원사무처 내 상급법관을 전부 배제 입법 이전이라도 대법원규칙 제정을 통해 자문기구로 우선 시행
10차	2018. 10. 23.	각급 법원 사법행정방식	공정한 법관사무분담을 위해 (가칭)사무분담위원회 설치 사무분담위원회의 위상(다수의견/소수의견) <sup>47)</sup>
12차	2018. 12. 4.	각급 법원 사법행정방식	법원조직법 개정을 통해 판사회의 위상을 자문기구에서 심의·의결기구로 강화하고, 판사회의의 구성과 권한을 명시

주목할 만한 부분은 사법발전위원회 3차 회의에서 이미 '주요 사법정책 수립 및 집행에 국민과 법관의 의사를 반영하기 위하여, 민주적으로 구성된 선진국형 합의제 사법행정 의사결정기구를 둘 필요가 있다'는 의결이 이루어졌다는 점이다.

나아가 '① 의사결정, 집행, 연구 기능의 분리, ② 위원회 구성의 다양화, ③ 비법관 전문인력이 집행 기능을 담당'이라는 기본 원칙에는 큰 이견이 없었으나, 그럼에도 불구하고 합의제 사법행정 의사결정기구의 법적 성격, 소속, 구성, 권한 및 운영방식 등에 대해서는 쉽게 합의를 이루지 못하는 상황이 이어졌다.

주된 쟁점은 ① '(가칭)사법행정회의'의 위상이 총괄기구인가?, 심의·의결기구인가?, ② 사법행정사무를 포괄적으로 관장할 것인가? 일부 중요한 사법행정사무만 다룰 것인가?를 두고 형성되었다. 결국 총괄기구로서 사법행정사무를 포괄적으로 다루는 방안이 사법발전위원회 다수의견(6인)이 되었고, 심의·의결기구로서 일부 중요한 사법행정사무만 다루는 방안이 소수의견(3인)이 되었다.<sup>48)</sup> 이에 건의문도 다수의견과 소수의견이 병

47) 백서, 319면. 사무분담위원회를 법원조직법에 규정된 의결기구로 두는 방안이 다수의견(5인), 사무분담위원회를 대법원규칙에 규정된 법원장의 자문기구로 두는 방안이 소수의견(4인)으로 건의되었다.

48) 백서, 294면.

기되는 방식으로 의결되었다.<sup>49)</sup>

거리를 두고 보면, 이 쟁점은 다소 지엽적이고 기교적인 것으로 보이기도 하나, 대법원장의 사법행정권한을 근본적으로 분산시킬 것인지에 관한 것이었고, 계속해서 사법행정제도에 관한 단일한 개혁 방안 도출을 가로막는 불씨가 되었다.

(3) 사법발전위원회의 법관인사제도 관련 건의사항

법관인사제도 관련 건의사항은 5가지 주제에 초점을 맞추고 있다. ① 법관인사 이원화 정착을 위한 향후 인사운영 방향, ② 재판부 운영, 재판장 처우, 고법판사 임용, ③ 법관 윤리감사기구의 독립 및 위상 강화 방안, ④ 법관독립위원회 설치방안, ⑤ 법관평가제도 개선이 그 주제들이다. 사법발전위원회가 채택한 건의안의 주요 내용은 아래와 같다.<sup>50)</sup>

회의	일자	주제	건의 내용
4차	2018. 6. 5.	법관인사 이원화 정착	신규 고법부장 보임 중단
			고법부장 직위와 상관없는 재판장 임명
			해당 심급 법관 중에서 법원장과 수석부장판사 보임
			법원장 보임 시 소속 법관들의 의사 반영
7차	2018. 8. 21.	법관인사 이원화 정착	고등법원 재판부 법관 간 대등함의 및 재판진행을 위해 재판장 보임기준 및 근무평정 방식 재설정
			충실한 심리와 합의를 지원하기 위한 인원 확충 추진
			법관의 윤리성과 책무성 확보를 위해 실질적 업무내용에 따라 종래의 제도적 규제와 지원 재설정
			고법판사 임용대상을 외부에 개방
			관료화 방지를 위해 고법판사 임용이 승진 방식으로 운영되지 않을 방안 마련
8차	2018.	법관	윤리감사관을 대법원장 직속 개방형 직위로 임용

49) 사법발전위원회 2018. 7. 17.자 건의문 중 관련 부분

1. (다수의견) 법원조직법을 개정하여, 사법행정에 관한 총괄기구로 (가칭)사법행정회의를 설치하여야 합니다.

(소수의견) 법원조직법을 개정하여, 사법행정에 관한 심의·의결기구로 (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

50) 백서, 41-53면.



	9. 4.	윤리 감사기구	
9차	2018. 10. 2.	법관 독립 확보 등	법률에 근거를 둔 '법관독립위원회' 신설 법관독립위원회의 담당 업무(다수의견/소수의견)
		법관평가 제도 개선	법관평가 결과를 부적격 법관 심사 중심으로 활용
			법관을 평가할 때 법원 내외부의 다양한 의견을 반영
			법관평가 항목을 재설정하여 국민에 대한 책임 강화
		부적격 평가를 받은 법관에 대한 결과고지·이의권 보장	

법관인사제도 관련 건의사항의 도출은 비교적 순조롭게 이루어졌다. 주된 쟁점이었던 법관인사 이원화가 이미 오랜 기간 법원 내에서 추진되고 있었고, 각론적인 부분은 법관인사 이원화가 안착되는 경우에는 필연적으로 나타날 변화였다. 법관평가제도 개선에 관한 공론화도 상당한 수준으로 이루어져 있었다.

또한 비슷한 시기 활동한 전국법관대표회의에서도 위와 같은 사법발전위원회의 건의에 대하여 의견을 함께하고 구체적인 실현방안을 내놓았다. 이러한 흐름 속에서 법관인사제도에 관련된 부분은 상대적으로 신속하게 법원 내에서 실행될 수 있었다.

다만 법관독립위원회의 업무 범위를 법원 내부로부터의 법관 독립 침해 문제로 한정할 것인지(6인 다수의견), 법원 외부로부터의 법관 독립 침해 문제까지 업무 범위에 포함시킬 것인지(4인 소수의견)에 관하여 의견이 갈렸고, 입법 등의 관련 조치는 이루어지지 않고 있다.

#### (4) 사법발전위원회의 의의와 한계

사법발전위원회는 약 1년 이내의 짧은 기간 활동하면서 다양한 주제에 관하여 깊이 있는 논의를 진행하고 밀도있는 개혁안을 내놓았다. 그럼에도 불구하고 기본적인 형식에 내재된 한계를 뛰어넘을 수는 없었다. 즉 비상설 자문기구로서 건의하고 대법원장이 건의의 수용 여부를 결정하는 방식의 한계가 드러난 것이다.

사법발전위원회가 해산한 이후 그 개혁안의 실행을 힘있게 추진하고 촉구하는 역할을 맡을 주체도 사라지게 되었고, 오로지 대법원장의 수용 여부에 따라 개혁안의 실행 여부가 결정되었다. 대법원장이 수용한 개혁안은 신속하게 실행되었지만, 그렇지 않은 부분은 추진력을 얻지 못했고, 법개정이 필요한 개혁안들이 실제 입법으로 이어지기도 쉽지 않았다.

### 4. 2018년 전국법관대표회의

#### (1) 전국법관대표회의의 지위와 운영 등

2018. 3. 7. 대법원 규칙으로 전국법관대표회의의 규칙이 제정되었다. 이로써 전국적 규모의 법관회의체가 처음 상설화되었다.<sup>51)</sup> 전국법관대표회의는 각급 법원 등의 내부판사회의를<sup>52)</sup> 통해 선출한 대표자 100여 명으로 구성되었고, '사법행정 및 법관독립에

관한 사항에 대한 의견 표명 및 건의'를 임무로 하였다. 필요한 경우 사법행정 담당자에게 설명, 자료제출 또는 그 밖의 필요한 협조를 요청할 수 있도록 하여 사법행정권자에 대한 견제 기능을 수행할 수 있게 되었다.<sup>53)</sup> 2018년 전국법관대표회의는 2018. 4. 9. 제1회 정기회의를 시작으로 3회의 임시회의를 거쳐 2018. 11. 19. 제2회 정기회의에서 마지막 의결을 마쳤다.<sup>54)</sup>

먼저 전국법관대표회의는 2018. 4. 9. 제1회 정기회의에서 운영위원회 설치에 관한 의결을 마치고, 전국법관대표회의 규칙이 위임한 사항 등을 정하기 위한 내규 초안 작성 작업을 운영위원회에 맡겼다. 그리고 2018. 6. 11. 임시회의에서 전국법관대표회의 내규의 제정을 의결하였다. 전국법관대표회의는 내규에 따라 본회의, 운영위원회, 분과위원회로 구성되었다. 분과위원회로는 4개의 상설분과위원회, 즉 사법신뢰 및 법관윤리 분과위원회, 재판제도 분과위원회, 사법행정제도 및 기획예산 분과위원회, 법관인사제도 분과위원회를 설치하여 전문성 있는 활동을 도모하였고, 필요한 경우 특별 분과위원회를 설치할 수 있도록 하였다.<sup>55)</sup> 또한 각급 법원 등의 내부판사회의에서 선출한 법관 대표들은 발의된 의안 등에 관하여 소속 법관들의 의견을 수렴하는 역할도 수행하도록 하였다.<sup>56)</sup>

한편, 2018년 전국법관대표회의의 활동기간은 2018. 3. 16.부터 2018. 12. 4.까지 존속한 사법발전위원회의 활동기간과 상당히 겹쳐 있었다. 실제로도 전국법관대표회의가 추천한 위원과 전문위원이 사법발전위원회에서 활동하였고, 전국법관대표회의가 다룬 의제들도 사법발전위원회가 다룬 주제를 거의 대부분 포괄하였다. 의결사항 등에 비추어 보면, 당시의 전국법관대표회의와 사법발전위원회가 갈등적인 관계가 아니었고, 사법개혁의 전체적인 방향에 대한 인식을 공유하면서 각론을 서로 보완하는 관계였다고 볼 수 있다.

전국법관대표회의는 사법행정권 남용 사태 등 당시의 현안,<sup>57)58)</sup> 사법행정 의사결정

51) 전국법관대표회의 규칙[대법원규칙 제2777호, 제정 2018. 3. 7., 시행 2018. 3. 7.]  
 52) “내부판사회의”라 함은 고등법원, 특허법원에서는 ‘고등부장판사회의’와 ‘고법판사·고법배석판사회의’를 말하고, 지방법원, 서울가정법원, 서울행정법원, 서울회생법원에서는 ‘부장판사회의’, ‘단독판사회의’, ‘배석판사회의’를 말한다. 전국법관대표회의 규칙[대법원규칙 제2777호, 2018. 3. 7., 제정] 별표 1 비고 2. 전국법관대표회의 구성원 참조.  
 53) 전국법관대표회의 규칙 제6조 제1항, 제2항.  
 54) 김봉철, “법관의 사법행정참여에 관한 연구”, 법이론실무연구 제8권 제3호, 한국법이론실무학회(2020), 68-72면.  
 55) 전국법관대표회의 내규(2018. 6. 11. 제정) 제15조 제1항, 제2항.  
 56) 전국법관대표회의 내규(2018. 6. 11. 제정) 제8조.  
 57) 현안 관련 주요 의결사항으로는 먼저 2018. 4. 9. 제1회 정기회의의 ‘국민의 법원에 대한 권리와 사법부의 책임에 관한 선언’이 있었고, 2018. 6. 11. 임시회의의 ‘사법행정권 남용 사태에 관한 전국법관대표회의 선언’이 이어졌다. 사법행정권 남용 사태에 관한 전국법관대표회의 선언은 2018. 5. 25. 발표된 3차 조사결과에 대한 입장으로서 ‘형사절차를 포함하는 성역 없는 진상조사와 철저한 책임 추궁’이 필요하다고 천명하였다. 2018. 7. 23. 임시회의에서는 3차 조사보고서에 첨부된 파일 중 미공개 파일을 공개하여야 한다는 입장을 의결하였고, 2018. 11. 19. 정기회의에서는 ‘법원행정처 관계자가 특정 재판에 관하여 정부 관계자와 재판진행방향을 논의하고 의견서 작성 등 자문을 하여 준 행위나 일선 재판부에 연락하여 특정한 내용과 방향의 판결을 요구하고 재판절차 진행에 관하여 의견을 제시한 행위가 징계절차 외에 탄핵소추절차까지 함께 검토되어야 할 중대한 헌법위반행위라는 데 대하여 인식을 같이 한다’는 의견을 밝혔다.

체계, 법관인사제도 등에 관하여 다양한 의결을 내놓았다. 아래에서는 사법행정 의사결정 체계와 여기에 관련된 법관인사제도 관련 주요 의결사항을 살펴본다.

## (2) 사법행정 의사결정 체계 관련 주요 의결사항

먼저 2018. 7. 23. 임시회의에서 각급 법원 사무분담위원회에 관한 의결이 있었다. 이는 2017년 전국법관대표회의의 법관 사무분담 개선에 관한 의결사항을 재확인하면서, 각급 법원 사무분담위원회 설치를 의결하였는데, 여기에서 사무분담위원회를 판사회 의에서 직접 선출한 위원들로 구성한다는 원칙, 사무분담위원회가 사무분담안을 직접 작성하여 의결한 후 법원장에게 제출하면 법원장이 이를 그대로 시행하거나 사유를 설명하고 수정할 수 있도록 하는 업무방식 등을 제시하였다.<sup>59)</sup>

또한 전국법관대표회의는 2018. 9. 10. 법원행정처 개편 방안에 대하여 아래와 같은 의견 표명을 의결하였다.<sup>60)</sup>

1. 사법행정권의 남용을 방지하고 법관의 독립을 충실하게 보장하기 위하여 현행 사법행정구조에 대한 전면적인 개편이 필요하다.
2. 현재의 법원행정처를 폐지하고, 사법정책 및 사법행정에 관한 의사결정을 하는 회의체, 결정사항을 집행하는 집행기구, 대법원을 운영하는 조직인 사무국으로 분산하여야 한다.
3. 법관의 인사에 관한 심의기구를 별도로 설치할 필요가 있고, 이는 다른 사법행정을 담당하는 기관과는 독립된 기관으로 운영되어야 한다.
4. 재판기관인 대법원을 운영하는 조직과 제2항의 집행기구는 인적·물적으로 분리되어야 하고, 위 집행기구에는 상근 판사를 두지 않아야 한다.
5. 위와 같은 사법행정구조 개편 내용을 법률에 반영하기 위하여 노력하되, 대법원규칙의 제·개정을 통하여 실시 가능한 사항은 2019년 법관 정기인사 시기에 맞추어 조속히 시행될 필요가 있다.
6. 위와 같은 사법행정구조의 개편을 추진하기 위하여 전국법관대표회의 추천 법관, 외부위원 등이 참여하는 별도의 추진기구가 필요하다.

그 전체적인 내용은 2017년 전국법관대표회의의 의결을 이어받고 있다. 법원행정처를 폐지하고, 사법행정권한을 의사결정을 하는 회의체, 결정사항을 집행하는 집행기구, 대법원 운영 조직인 대법원 사무국으로 분산해야 한다는 것이 핵심이었다. 또한 법관 인사에 관한 독립된 심의기구 설치, 집행기구의 상근 판사 배제, 사법행정구조 개편을 위한 별도의 추진기구 설치 등을 제안하였다.

2018. 11. 19.에는 법원행정처의 연구 및 정책 업무의 이관에 관한 쟁점을 다루었다. 당시 법원행정처의 연구 및 정책 업무가 사법연수원과 사법정책연구원으로 이관되

58) 전국법관대표회의의 현안 관련 의결에 관한 논평으로는, 조영승, “현행 헌법상 권력분립과 사법부의 독립 -사법행정권 남용과 관련하여-”, 한국부패학회보 제23권 제4호, 한국부패학회(2018), 162-163면 참조.

59) 전국법관대표회의 2018. 7. 23. 임시회의 의결사항

60) 전국법관대표회의 2018. 9. 10. 임시회의 의결사항

는 상황이었다. 전국법관대표회의는 위와 같은 절차가 밀행적이고 폐쇄적인 방식으로 진행되는 것을 경계하였다. 이에 법원행정처의 업무이관 논의가 투명하고 공개적인 방식으로 진행되어야 하고, '수평적 합의제 기구에 의한 사법행정 의사결정', '사법행정 집행에서의 상근판사 배제'라는 사법발전위원회의 건의를 철저히 준수하여야 한다고 강조하였다.<sup>61)</sup>

### (3) 법관인사제도 관련 주요 의결사항

2018. 4. 9. 제1회 정기회의에서는 전보인사에 관하여, '법관의 전보인사가 최소화되어야 하고 투명한 기준으로 이루어져야 하며 법관의 의사에 기초한 장기근무제도가 시행되어야 한다'는 취지의 의결이 이루어졌다. 2017년 전국법관대표회의가 제시한 전보인사 개혁 방안과 궤를 같이 하는 내용이었다.<sup>62)</sup>

2018. 7. 23. 임시회의에서도 중요한 의결들이 있었다. 먼저 '대법관후보와 헌법재판관후보 추천절차가 공정하고 투명하게 진행되어 국민과 법원 구성원의 의견을 폭넓게 수렴하고 후보자의 자질과 능력을 충실하게 검증하여야 한다'는 취지의 의결이 있었다. 과거 각급 법원의 수석부장판사, 기획법관 등이 법원장을 대법관후보 등으로 천거하던 관행에 대해서도 제동을 걸었다. 다음으로 지방법원 재판부 대등화에 관한 의결이 있었다. '법원 내의 수직적 위계질서를 재편하고 사실심의 재판역량을 강화하기 위하여 지방법원의 부는 법조경력 15년 이상의 판사 3인으로 이루어진 대등재판부로 구성할 필요가 있다'는 내용이었다.<sup>63)</sup>

2018. 9. 10. 임시회의에서는 법관 의사를 반영한 법원장 보임 방안으로, 고등법원장은 고등법원 소속 법관 중에서, 지방법원장은 지방법원 소속 법관 중에서 보임되어야 한다는 원칙과 법원장 보임에 소속 법관들의 의사가 적절한 방법으로 반영될 수 있어야 한다는 원칙이 제시되었다.<sup>64)</sup>

마지막 2018. 11. 19. 제2회 정기회의에서는 지방법원 소속 법관 사무분담 기준에 관한 권고안이 의결되었다. 법조일원화의 도입과 평생법관제의 정착에 부응하고, 지방법원 부의 대등화가 진행되는 과도기에 적합하도록, 법관의 사무분담 기준을 사법연수원 기수와 법조경력 우선의 서열위주 방식에서 합의부장 근무기간 또는 배석판사 근무기간 중심의 순환근무 방식으로 변경하는 것이었다.<sup>65)</sup>

### (4) 전국법관대표회의 의결사항의 의의

전국법관대표회의는 전체적인 사법제도 개혁의 방향에 발을 맞추면서도 법관들의 다양한 의견을 수렴하는 오랜 기간의 연구와 토론을 거쳐 더 구체적인 방안을 내놓을 수 있었다. 그 중 경력대등재판부, 법원장후보추천제, 사무분담위원회 등의 내부적 제도개

61) 전국법관대표회의 2018. 11. 19. 정기회의 의결사항

62) 전국법관대표회의 2018. 4. 9. 정기회의 의결사항

63) 전국법관대표회의 2018. 7. 23. 임시회의 의결사항

64) 전국법관대표회의 2018. 9. 10. 임시회의 의결사항

65) 전국법관대표회의 2018. 11. 19. 정기회의 의결사항

선 방안은 법원 내에 수용되어 급속히 확산되었다.

사법행정제도 개혁과 관련하여서는, 법원행정처 폐지, 수평적 의사결정기구의 설치, 의사결정, 집행, 연구 기능의 분리라는 원칙을 재확인하였고, 그 절차 역시 공정하고 투명하게 진행되어야 함을 강조하였다. 이러한 의견을 전국법관대표회의의 의결을 통해 공개함으로써 사회적 논의의 토대를 제공하기도 하였다.

또한 2017년 전국법관대표회의의 성과들을 이어가는 모습을 통해 전국법관대표회의가 법관사회 내에서 사법제도 개혁에 관한 연구를 축적시키고 발전시키는 중요한 역할을 할 수 있음을 보여주었다. 2018년 전국법관대표회의가 제시한 운영체계와 의결사항 역시 2019년 이후의 전국법관대표회의에서 지속적으로 수정·보완되어 발전하고 있다.<sup>66)</sup>

## 5. 대법원장과 법원행정처의 태도

### (1) 대법원장과 법원행정처의 공식적인 입장

사법발전위원회와 전국법관대표회의가 내놓은 의결사항을 수용하고 실행할 권한은 여전히 대법원장과 법원행정처에 있었다. 다행히 의결사항 중 상당 부분에 대한 법원행정처의 입장은 비교적 우호적이었다.

김명수 대법원장은 2018. 9. 20. 당시까지 건의 내지 의결된 개혁안을 종합하여 ‘법원 제도개혁 추진에 관하여 국민과 법원 가족 여러분께 올리는 말씀’이라는 제목의 담화문을 발표한다.<sup>67)</sup> 이 담화문은 사법행정의 책임자로서 대법원장이 가진 사법행정제도 개혁의 구상을 담고 있었다.

66) 2019년부터 2021년까지 전국법관대표회의의 주요 의결사항을 정리하면 아래와 같다.

의결일	주요 의결사항
2019. 9. 30.	법관 전보인사 개선 방향의 원칙
	법관 의사를 반영한 지방법원장 보임 확대 방안
	사법행정 회의제기구의 민주성, 투명성 제고
2019. 12. 2.	법관 퇴직 이후 일정한 공직 취임 지양
	징계위원회 구성 및 운영 개선
	상고심 개선 방안 마련 촉구
	경력대등부 확대 1심 단독재판 확대
2020. 12. 7.	법관임용자격 법조경력기간 상향 대비 법관 임용 준비
	법관 근무평정 개선
	민사단독 관할 확대
2021. 1. 18.	조정전담변호사의 확충 등 법원 내 조정위원회 구성 및 운영 방식 개선
	기획법관제도 개선: 사법행정지원법관으로 변경 등
	형사전자소송 추진 요청 판결문 공개 범위 확대 요청
2021. 7. 5.	법관 부족 문제 해결을 위한 법관 및 재판연구원의 증원
	재판연구원 제도의 발전적 운영을 위한 방안 마련
2021. 8. 27.	평생법관제의 정착을 위한 분과위원회 설치

67) 대법원장 2018. 9. 20.자 담화문, “법원 제도개혁 추진에 관하여 국민과 법원 가족 여러분께 올리는 말씀”; 연합뉴스, 2018. 9. 20.자 기사, “[전문] 김명수 대법원장 사법개혁 대국민 담화문”.

김명수 대법원장은 법원이 마주한 위기의 원인으로, 관료화되고 권위적인 법원의 문화, 일부 법관들의 왜곡된 자기인식과 조직논리, 폐쇄적인 인사 및 행정구조를 지적한다. 이에 '위계적인 전체 법원 조직을 재판기관들의 수평적인 연합체로 탈바꿈시키고 정책결정과 제도설계를 수평적 회의체가 담당하도록 한다'는 구상을 밝힌다. 나아가 '수평적이고 투명한 사법부를 가지는 것은 국민의 권리이고, 법관들이 독립적이고 양심적인 재판기관으로서의 헌법적 기능을 온전히 발휘해야 하며, 이를 위해 관료화되고 폐쇄적인 법원의 구조를 바꾸는 것이 자신에게 부여된 역사적 사명임을 잘 알고 있다'고 말한다.

이어서 밝힌 구체적인 개혁방안은 아래와 같다.

① 법관을 관료화시키는 모든 요소 제거

- 법원행정처를 폐지
- (가칭)사법행정회의에 사법행정에 관한 권한을 부여
- 법원행정처는 오로지 집행업무만 담당하는 법원사무처와 대법원 사무국으로 분리·재편
- 대법원과 법원사무처를 장소적으로 분리
- 법원행정처 상근법관의 1/3 정도를 줄이고, 임기 중 법원사무처의 비법관화를 완성
- 사법부 외부의 각종 기관에 법관 파견 최소화
- 법관 전보인사에 있어 인사권자의 재량 여지를 사실상 없애도록 함
- 법관 전보인사를 투명하게 확인할 수 있는 방법을 마련
- 법관들 간의 계층구조 형성 방지
- 법관인사제도의 이원화 완성
- 고등법원 부장판사 승진 제도 폐지
- 각급 법원 법원장 임명 시 소속 법원 법관들의 의견을 반영하는 제도 실시, 임기 내에 전국에 도입

② 사법행정구조의 개방성 확보, 사법에 대한 국민의 접근과 참여 확대

- (가칭)사법행정회의에 적절한 수의 외부 인사 참여
- 주요 사법정책 결정 과정에 국민들의 시각을 반영
- 법조일원화의 완성 시기에 맞추어 법관 임용 방식의 투명성을 확보하고 민주적 정당성을 보완할 방안을 마련
- 사회 각계각층의 다양성과 전문성을 법관 구성에 반영
- 판결서를 편리하게 검색·열람할 수 있는 '통합 검색·열람시스템'을 도입

③ 법관의 책임성을 강화하기 위한 구조적인 방안을 마련

- 윤리감사관을 외부 개방형 직위로 임용

- 윤리감사관을 법원행정처로부터 분리한 후 독립적 활동 보장

④ 사법발전위원회 건의에 따른 후속조치

- 사법발전위원회 건의를 구체화하는 후속조치를 투명한 절차를 통해 신속하게 실행
- 대법원장 직속의 실무추진기구로서 '사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속추진단'을 구성
- 추진단은 (가칭)사법행정회의의 신설과 법원행정처 폐지 및 대법원 사무국 신설 등에 관련된 법률의 개정안을 마련하여 대법원장에게 건의
- 추진단이 성안한 법률안은 사법발전위원회의 논의 등을 거쳐 입법 추진
- 향후 사법부의 근본적인 개혁조치들에 관하여, 입법부와 행정부 및 외부 단체가 참여하는 민주적이고 추진력 있는 '보다 큰' 개혁기구의 구성 방안 마련
- 고등법원 부장판사 폐지 및 윤리감사관의 개방직화와 관련한 법률 개정안은 즉시 입법 추진

대법원장의 담화문 내용은 사법발전위원회의 건의와 전국법관대표회의의 의결을 전폭 수용하면서 구체적인 추진 계획을 제시한 것으로서 많은 주목을 받았고 일정한 부분은 전격적으로 실행되기도 하였다. 2019년부터 법원장후보 추천제가 2개 법원에서 시범 실시되었고, 지방법원 경력대등재판부 제도도 전국 대부분의 지방법원에서 시범 실시되었다. 법원행정처가 특별한 조치를 취하지는 않았지만 상당히 많은 법원에서 사무분담위원회를 설치하는 변화도 이어졌다.

(2) 사법행정제도 개혁 방안이라는 갈등적 과제

그러나 사법행정제도 개혁과 관련하여서는 상당한 의견 차이가 존재했다. 결국 사법행정의 궁극적인 권한을 어느 범위까지 분산시킬 것인가의 문제였다. 사법발전위원회에서도 사법행정회의의 위상과 권한에 관하여 의견의 대립이 있었고, 이러한 차이는 쉽게 좁혀지지 않았다.

사법발전위원회는 다수의견(6인)으로 포괄적 총괄기구안, 소수의견(3인)으로 중요사항 심의·의결기구안을 내놓았는데, 법원행정처는 포괄적 총괄기구안에 대해 유보적인 태도를 보이고 있었다. 비록 대법원장은 2018. 9. 20. 담화문을 통해 사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속추진단을 구성한다고 공언하였지만, 위와 같은 의견 대립이 잠복해 있는 상황에서 후속추진단의 구성 및 활동은 큰 어려움을 마주하게 되었다.

6. 후속추진단의 활동과 법률개정 의견의 제출

(1) 후속추진단의 구성과 활동

전국법관대표회의의 의결을 수용한 대법원장의 담화에 따라 '사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속추진단'이 구성되었다. 대법원은 사법발전위원회 위원 3인, 전국공무원노

동조합 법원본부가 추천한 변호사 1인, 전국법관대표회의가 추천한 법관 3인으로 후속 추진단을 구성하였다.<sup>68)</sup> 대법원장의 요청으로 전국법관대표회의가 법관 추가 추천절차를 진행하는 상황이 발생하여 후속추진단 구성 절차가 다소 지연되기도 하였다. 그럼에도 후속추진단은 2018. 10. 12.부터 2018. 11. 2.까지 총 10차례에 걸쳐 집중적으로 회의를 진행하였고, 공청회 등을 통한 의견을 수렴하고 법원조직법 개정안과 대법원규칙 제정안을 성안하는 역할을 하였다.<sup>69)</sup>

후속추진단이 성안한 법원조직법 개정안의 주요 내용은 아래와 같다.<sup>70)</sup>

- ① 사법행정의 총괄기구로 사법행정회의를 신설함(안 제9조, 제19조).
- ② 사법행정에 관한 자문 등을 위하여 각급 법원 법원장 등으로 구성된 전국법원장회의를 둠(안 제9조의3).
- ③ 사법행정 및 법관독립에 관한 의견표명 및 건의 등을 위하여 판사들로부터 선출된 법관대표로 구성되는 전국법관대표회의를 둠(안 제9조의4).
- ④ 사법행정회의를 의장인 대법원장을 포함한 11명으로 하되, 대법원장을 제외한 위원들은 법관 5명과 법관이 아닌 사람 5명으로 구성함(안 제19조의1, 제19조의4).
- ⑤ 사법행정회의의 법관 위원의 대부분을 전국법원장회의 또는 전국법관대표회의로부터 추천을 거치도록 하고, 법관이 아닌 위원은 사회각계의 인사들로 구성된 추천위원회의 추천절차를 거치도록 함(안 제19조의1, 제19조의2).
- ⑥ 사법행정회의가 필요적으로 심의·의결해야 하는 사항을 특정함(안 제19조의 3).
- ⑦ 법원행정처를 폐지하고, 사법행정사무의 집행기구로서 법원사무처를 설치함(안 제19조, 제19조의 5).
- ⑧ 법원사무처에는 법관을 두지 않도록 하고, 사법제도연구 기능을 법원사무처로부터 분리함(안 제19조의5, 제71조).
- ⑨ 사법정책자문위원회는 사법행정회의와 기능이 중복되는 측면 등을 고려하여 폐지함(제25조 삭제).

## (2) 법원행정처의 추가 의견수렴 및 법률개정 의견의 제출

그러나 후속추진단에서도 사법행정회의의 위상과 역할에 관한 이견은 해소되지 않았다. 포괄적 총괄기구안과 중요사항 심의·의결기구안의 논쟁이 계속된 것이다. 결국 후속추진단은 사법발전위원회 다수의견과 같은 총괄기구안을 다수의견(4인)으로 법원조직법 개정안에 반영하였으나, 이에 반대하는 소수의견(3인)도 있었다.<sup>71)</sup>

대법원은 사법발전위원회와 후속추진단에서 사법행정회의의 위상과 역할에 관하여 단일안이 채택되지 않았다는 등의 이유로 추가 의견수렴절차를 진행한다. 2018. 12. 3.

68) 백서, 335면.

69) 백서, 336면.

70) 백서, 337면.

71) 백서, 338면.



사법행정제도 개선에 관한 법원 토론회를 실시하였고, 2018. 12. 4.부터 2018. 12. 10.까지 법관과 법원공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.<sup>72)</sup>

2018. 12. 4. 개최된 사법발전위원회 제12차 회의에서도 후속추진단의 법률안 성안 이후 다시 법원 내부 토론회를 진행한 절차에 대하여 사실상 원점에서 재검토를 하는 것이라는 취지의 문제제기가 있었고, 논의 끝에 위원장이 위원들을 대표하여 ① 후속추진단의 법률안 성안 이후 진행되고 있는 법원 내부 의견수렴 절차에 대한 우려와, ② 사법발전위원회의 건의내용이 후퇴됨이 없이 신속하게 입법되어야 한다는 취지를 대법원장에게 전달하기로 하였다.<sup>73)</sup>

설문조사가 끝난 직후 대법원장은 2018. 12. 12. 최종 성안한 대법원 법률개정 의견을 국회 사법개혁특별위원회에 제출하였다. 후속추진단의 법원조직법 개정안과 달라진 핵심 부분은 사법행정회의의 위상을 ‘중요 사법행정사무에 관한 심의·의결기구’로 규정한 부분이었다.<sup>74)75)</sup> 결국 이 쟁점에 관한 최종적인 결정은 국회에서 이루어지게 되었다.

## 7. 소결

사법행정권 남용 사태를 계기로 법원 내에서는 사법행정제도 개혁에 관하여 그 어느 때보다 뜨거운 논의가 펼쳐졌다. 그 무렵의 전국법관대표회의, 사법발전위원회, 법원행정처는 관료적이고 권위적인 사법행정제도를 해체하고 재구성해야한다는 전체적인 방향에 있어서는 어느 정도의 합의가 있었다고 할 수 있다. 또한 구체적인 개혁 방안도 상당한 수준으로 논의되었다.

이러한 개혁 방안은 대법원의 자체적인 절차를 통해 대법원규칙 등으로 실현할 수 있는 영역과 국회의 입법이 필요한 영역으로 나누어 볼 수 있다. 다음으로는 법원 내에서 논의된 개혁 방안들이 어떻게 실행되거나 실행되지 못하였는지를 검토한다.

## IV. 개혁 과제의 실행과 평가

### 1. 입법이 완성된 개혁 과제

#### (1) 고등법원 부장판사 제도 폐지

국회는 2020. 3. 24. 법원조직법을 개정하여 법관의 관료화를 심화시킨다는 비판을 받아 온 고등법원 부장판사 제도를 폐지하였다. 법원조직법 제27조 제2항의 “부에 부장판사를 둔다.”는 규정을 삭제하고, 같은 조 제3항을 개정하여 ‘부장’이 아니더라도 부

72) 백서, 338-339면.

73) 백서 자료집 하권, 698-705면.

74) 백서, 340면.

75) 사법행정회의 구성방식에도 약간의 차이가 있다. 후속추진단안은 대법원장과 법관 위원 5명(대법원장 지명 1명, 전국법원장회의 추천 1명, 전국법관대표회의 추천 3명), 외부 위원 5명(사법행정회의위원추천위원회 추천 5인)으로 구성하도록 하였고, 대법원 최종안은 대법원장과 법관 위원 5명(전국법원장회의 추천 2명, 전국법관대표회의 추천 3명), 법원사무처장(비법관 정무직), 외부위원 4명(사법행정회의위원추천위원회 추천 5인)으로 구성하도록 하였다. 백서, 340-341면.

의 구성원 중 1인이 그 부의 재판에서 재판장이 될 수 있도록 하였다. 이로써 고등법원 부장판사 승진제도가 초래한 여러 난점들은 다소 해결될 수 있게 되었다.

또한 지방법원의 부에 관한 규정인 법원조직법 제30조 제2항도 개정되었다. 기존 조항은 “부에 부장판사를 둔다.”는 법원조직법 제27조 제2항의 규정을 그대로 준용하고 있었는데, 개정 조항은 “부에 부장판사를 둘 수 있다.”는 임의규정이 되었다. 나아가 고등법원 부의 구성원 중 1인이 재판장이 될 수 있도록 한 법원조직법 제27조 제3항도 지방법원의 경우에 준용하도록 하였다. 법조일원화로 다양한 경력의 법관이 임용되는 상황에서 지방법원의 부를 예전보다 탄력적으로 운영할 수 있게 된 것이다.

## (2) 윤리감사관 제도 개선

국회는 2020. 3. 24. 법원조직법 제71조의2(윤리감사관) 조항을 신설하였다. 공개모집절차를 거쳐 정무직으로 임용하는 임기 2년의 윤리감사관을 대법원에 두도록 하였다.<sup>76)</sup> 이러한 법개정은 법관이 윤리감사관을 담당하면서 엄정한 감사가 집행되지 못하였다는 대법원의 진단과 요청에 따른 것으로 보인다.

또한 대법원은 2021. 1. 29. 대법원 윤리감사관과 그 보좌기관 및 분장사무에 관한 규칙을 제정하였다. 윤리감사관은 대법원장의 지휘를 받아 법원 감사업무, 법관 및 법원공무원의 공직윤리에 관한 업무를 관장하도록 규정되어 있다.<sup>77)</sup>

## 2. 대법원에 의해 실행된 개혁 과제

### (1) 전국법관대표회의와 전국법원장회의의 상설화

대법원은 2018. 3. 7. 대법원규칙으로 전국법관대표회의를 공식화하였다.<sup>78)</sup> ‘사법행정 및 법관독립에 관한 사항에 대한 의견 표명 및 건의’를 임무로 하는 상설적인 회의체가 활동하게 되었다는 점에서 큰 진전이라고 하지 않을 수 없다.

대법원은 2018. 3. 7. 전국법원장회의 규칙도 제정하였다.<sup>79)</sup> 전국법원장회의는 그동안 임의적인 회의로 개최되고 있었는데, 이를 대법원규칙을 통해 명확하게 규정한 것이었다. 그 기능은 사법행정사무에 관하여 대법원장 또는 법원행정처장이 부의한 안건에 대한 자문하는 것으로 규정되었고(제2조), 법원행정처장이 전국법원장회의의 의장이 되며(제3조), 법원행정처 기획총괄심의관이 전국법원장회의의 간사를 맡게 되었다(제5조).<sup>80)</sup> 대법관인 법원행정처장이 전국법원장회의의 구성원으로서 의장을 맡고, 그 운영에 있어서도 법원행정처의 영향이 강한 구조라고 할 수 있다. 또한 각급 법원의 사법행정을 담당하는 법원장의 회의체가 대법원장 또는 법원행정처장의 자문기구가 된다는 것은 체계적 정합성의 측면에서 문제가 있어 보인다. 법원행정처 폐지 등이 진행되면 그에 따른 상당한 변화가 필요해 보인다.

76) 법원조직법 제71조의2.

77) 대법원 윤리감사관과 그 보좌기관 및 분장사무에 관한 규칙[대법원규칙 제2954호, 2021. 1. 29., 제정] 제2조 제1항.

78) 전국법관대표회의 규칙[대법원규칙 제2777호, 2018. 3. 7., 제정]

79) 전국법원장회의 규칙[대법원규칙 제2778호, 2018. 3. 7., 제정].

80) 전국법원장회의 규칙 제2조, 제3조, 제5조.

## (2) 사법행정자문회의의 설치

대법원은 2019. 8. 19. 대법원규칙으로 사법행정자문회의를 설치하였다. 종래 대법원장과 법원행정처에 의하여 독점적·폐쇄적으로 이루어져 온 사법행정에 관하여 그 투명성을 제고하고 민주성을 강화하기 위한 목적으로 설치하였음을 명시하고 있다.<sup>81)</sup> 사법행정자문회의는 일정한 범위의 '중요한 사법행정사무'에 관하여 대법원장이 부의하는 사항을 자문하는 제한적인 자문기구로서<sup>82)</sup> 대법원장과 법관 위원 5인, 외부 위원 4인, 총 10인으로 구성된다.<sup>83)</sup> 대법원장이 당연직 의장이 되고, 간사는 법원행정처에 근무하는 법관 또는 직원 중에서 의장이 지명한다.<sup>84)</sup>

사법행정자문회의는 분기별 1회 정기회의를 개최하고 일정한 경우 임시회의를 개최한다.<sup>85)</sup> 사법행정자문회의 산하에는 안건의 연구와 검토를 위한 분과위원회를 두고 있는데,<sup>86)</sup> 법관인사분과위원회는 필요적으로 설치하도록 규정하고 있다.<sup>87)</sup> 2019. 9. 26. 제1차 회의에서 재정시설분과위원회, 재판제도분과위원회, 사법정책분과위원회, 상고제도개선특별위원회를 설치하였고,<sup>88)</sup> 2019. 12. 12. 제2차 회의에서 '법원공무원 인사제도 개선 분과위원회'를 설치하였다.<sup>89)</sup> 2020. 9. 24. 제8차 회의에서 '법관평가제도 특별위원회'를 설치하였고,<sup>90)</sup> 2021. 9. 8. 제15차 회의에서 '법조일원화제도 분과위원회'를 설치하였다.<sup>91)</sup>

사법행정자문회의는 그 안건과 회의록을 대법원 홈페이지에 공개하고 있다는 점에서 사법행정제도의 투명화에 일정한 기여를 하고 있다. 또한 주요한 쟁점에 관하여 탄력적으로 분과위원회 내지 특별위원회를 설치하고 법원 내부, 외부의 인사가 참여하도록 구성하여 다양한 의견이 모일 수 있도록 한다는 장점이 있다.

그러나 현행 대법원규칙에 따른 사법행정의 골격은 사실상 기존의 구조와 크게 다르지 않은 상황이다. 대법원장이 여전히 사법행정권한을 전적으로 행사하고 법원행정처가 의사결정과 집행을 포괄하고 있다. 사법행정자문회의는 대법원장이 부의한 제한적인 사항에 대한 자문기구에 불과하다.<sup>92)</sup> 또한 법원행정처는 법원행정처장이 당연직 의장이

81) 사법행정자문회의의 규칙[대법원규칙 제2857호, 2019. 8. 19., 제정].

82) 사법행정자문회의의 규칙 제2조

83) 대법원장을 제외한 위원 9인은 전국법원장회의가 심급, 경력 등을 고려하여 추천한 법관 2인, 전국법관대표회의가 심급, 경력 등을 고려하여 추천한 법관 3인, 학식과 덕망이 있는 사람으로서 법관이 아닌 사람 4인으로 구성된다.

84) 사법행정자문회의의 규칙 제4조

85) 사법행정자문회의의 규칙 제5조

86) 사법행정자문회의의 규칙 제8조

87) 사법행정자문회의의 규칙 제10조

88) 대법원 홈페이지 > 사법행정자문회의 > 정보 > 회의결과 > 제1차 회의 결과요지(2019. 12. 11. 등록) (최종접속 2012. 9. 21.)

89) 대법원 홈페이지 > 사법행정자문회의 > 정보 > 회의결과 > 제2차 회의 결과요지(2019. 12. 21. 등록) (최종접속 2012. 9. 21.)

90) 대법원 홈페이지 > 사법행정자문회의 > 정보 > 회의결과 > 제8차 회의 회의록(2020. 10. 28. 등록) (최종접속 2012. 9. 21.)

91) 대법원 홈페이지 > 사법행정자문회의 > 정보 > 회의결과 > 제15차 회의 결과안내(2021. 9. 9. 등록) (최종접속 2012. 9. 21.)

92) 김영진, 사법농단 의혹사건에 대응하는 국회와 법원의 법원개혁방안 검토 -국민의 신뢰 제고를 위한 법원개혁의 방향성 전망을 위하여-, 법학논총 제33권 제1호, 국민대학교 법학연구소,

되는 자문기구인 전국법원장회의를 통해 다시 사법행정자문회의의 구성에 영향을 미치게 된다. 즉 법관 위원 중 2명이 전국법원장회의에서 추천한 법원장 내지 법원장과 유사한 경력을 가진 법관으로 채워져 과잉대표된다고 하지 않을 수 없다.

사법행정자문회의 외부 위원의 위촉 권한도 대법원장이 행사하는 구조로서 권한 분산을 통한 견제와 균형이라는 원칙을 실현한다고 말하기에는 부족한 점이 많다. 또한 당연직과 유사하게 대한변호사협회장, 한국법학교수회장, 법학전문대학원협의회 이사장이 위원을 맡고 있는데, 각 단체의 업무가 이미 상당하여 사법행정에 관한 의사결정에 집중하기 어려운 상황이라고 보인다.

즉 사법행정자문회의는 위상이나 구성의 측면에서 당초 사법발전위원회가 제시한 합의제 의사결정기구와는 거리가 먼 임시적 기구라고 평가할 수밖에 없다. 기존의 사법행정제도에 대한 근본적인 개혁이 이루어졌다고 볼 수 없기에 대법원규칙에 의한 현행 구조가 오랜 기간 고착화되는 것은 바람직하지 않다.

### (3) 법원행정처의 기능 분산 및 축소

대법원은 법원행정처 상근 법관의 수를 감축하고 그 업무를 담당할 전문인력을 채용하는 과정을 진행하고 있다.<sup>93)</sup> 법원행정처 상근 법관은 2018년 33명이었는데, 2019. 2. 정기인사에서 10명, 2020. 2. 정기인사에서 6명, 2021. 2. 정기인사에서 5명이 각 감축되어 12명이 남아있게 되었다.

또한 법원행정처는 2019. 2. 사법정책총괄심의관실을 폐지하고 중장기 과제 연구 업무를 사법정책연구원으로 이관하였다. 그러나 이러한 기능의 분리가 사법행정제도 개혁의 취지를 온전하게 달성할 수 있는지는 아직 확인하기 어렵고, 법원조직법에 규정된 법원행정처의 업무는 그대로이므로 언제든지 과거와 같이 돌아갈 수 있는 상황이다.

### (4) 각급 법원 사법행정구조의 변화

2019년 시범실시 이후 확산되고 있는 법원장후보 추천제는 특히 지방법원의 사법행정구조에 상당한 변화를 가져왔다. 지방법원 부장판사 중에서 동료 법관으로부터 능력과 성품에 대한 신망을 받는 후보자가 추천을 받고, 추천을 받은 3인 내외의 후보자 중 1인을 대법원장이 법원장으로 보임하는 방식이었다. 법원 내·외부에서 우려한 정치적 선거운동 등의 문제도 크게 드러나지 않았다. 법원장이 위계적인 구조에서 상급자에 해당한다는 인식에 큰 변화를 가져오면서, 각급 법원의 관료적 사법행정구조를 변화시키는 데에 상당한 역할을 하는 것으로 보인다.

또한 2018년 이후 진행된 사무분담위원회의 확산은 사무분담을 통해 사법행정권자가 일정한 성향의 법관을 선택하여 중요 사건을 담당하는 재판부에 배치할 수 있다는 의혹을 불식시켰다. 사무분담의 기준이 판사회회에서 실질적으로 토의되고, 그 기준에 따라 사무분담위원회에서 사무분담안을 작성하는 방식이 보편화되면서, 사무분담의 공정성과

395-396, 406면.

93) 대법원장 2019. 7. 5.자 담화문, “사법행정제도 개선 추진 상황 및 향후 계획에 관하여 드리는 말씀”.

투명성에 대한 인식도 많이 개선될 수 있었다.

### (5) 법관인사운영의 제도적 보완

2019년부터 지방법원에 경력대등재판부 제도가 도입되어 법조경력 16년 이상의 지방법원 부장판사 3인이 합의부를 이루어 재판을 하는 부가 생겨났다. 이러한 구조는 합의부 부장과 배석판사의 위계적인 구조를 점차 완화하는 효과를 가졌고, 2020년 이후로도 더욱 확산되고 있다.

2020년부터는 선발성 보직 중 6개 보직인사안(① 가사소년 전문법관 선발, ② 현재 파견연구관 선발, ③ 대법원 판사연구관 선발, ④ 사법정책연구원 연구위원 선발, ⑤ 사법연수원 교수 선발, ⑥ 고법판사 신규 보임)에 대하여 사법행정자문회의 산하 법관 인사분과위원회의 연구·검토와 사법행정자문회의의 자문을 거치는 법관인사운영방식이 도입되었다.<sup>94)</sup> 2021년부터는 위 6개 보직인사안에 ⑦ 지원장 선발, ⑧ 장기근무법관 선정까지 법관인사분과위원회의 검토 및 사법행정자문회의의 자문을 거치게 되었다.<sup>95)</sup>

2021년부터는 법관전보제도를 보완하는 장기근무제도를 도입하였다. 과거의 '지역법관'과는 다르게 서울·수도권에서도 전보인사를 감축할 수 있도록 하였다. 서울권은 서울남부지방법원, 서울북부지방법원 등 2곳, 경인권은 의정부지법 등 6곳, 그 외 지방권은 대전지법, 대구지법 등 35곳이 시행 대상 법원으로 지정되었다. 이 제도에 의하면 희망하는 법관들은 해당 법원에서 일정한 근무기간(서울권 5년, 경인권 7년, 그 외 지방권 7~10년)이 보장된다. 과거 대규모 전보인사를 진행하면서 전보인사 자체를 비공식적인 불이익의 수단으로 활용하여 재판의 독립을 침해한 사례들이 있었으나, 그러한 우려를 점차 불식시키기 위한 변화라고 할 수 있다.

## 3. 여전히 남아있는 개혁 과제

### (1) 사법행정 의사결정기구의 설치

그러나 여전히 사법행정제도 개혁의 실현은 더딘 상황이다. 대법원의 법률안 의견 제출 이후, 21대 국회에는 3개의 법안이 발의되었다.<sup>96)</sup> 각 법안이 모두 수평적 합의제 의사결정기구를 설치한다는 점에는 차이가 없다. 다만 회의체가 총괄기구인지 포괄적 심의·의결기구인지 여부, 외부 인사의 비율과 임명 방식, 법관독립위원회의 설치 여부 등에 세부적인 쟁점이 있을 뿐이기에 진지하게 합의점을 찾아 실제 입법으로 이어가는 노력이 필요하다.

다시 사법행정제도 개혁의 기본 원칙 중 권한 분산을 통한 견제와 균형의 원칙, 의사결정, 집행, 연구의 분리 원칙을 상기시켜보면, 대법원장과 합의제기구 중 누가 '총괄권한'을 가져야하는지에 구애될 필요가 있는지에 관한 의문도 있다. 오히려 총괄권한을

94) 대한민국 법원 홈페이지 > 대국민서비스 > 소식 > 보도자료/언론보도해명 > 대법원, 지방법원 부장판사 이하 인사 실시(2020. 2. 6. 등록) (최종접속 2021. 9. 20.)

95) 대한민국 법원 홈페이지 > 대법원 > 사법행정자문회의 > 정보 > 회의결과 > 제11차 회의 회의록(2021. 1. 29. 등록) (최종접속 2021. 9. 20.)

96) 이탄희 의원안(2020. 7. 6. 의안번호 1458), 이수진 의원안(2020. 9. 10. 의안번호 3726), 백혜련 의원안(2020. 9. 29. 의안번호 4341).

대법원장과 합의제기구 중 어느 한 쪽에 전속시킨다는 인식 자체가 과거의 권한 집중형 사법행정제도의 유산일 수도 있다. 사법행정사무 총괄권한이라는 개념 자체도 제5공화국 시절 1981. 1. 29. 개정 법원조직법 제7조의3에 “사법행정사무는 대법원장이 이를 총괄하며 사법행정사무에 관하여 관계공무원을 지휘·감독한다.”는 조항이 신설된 후에 등장한 것에 불과하다. 즉 총괄권한을 누가 가져야하는지 묻기보다 총괄권한이라는 것 자체를 과연 남겨두어야 하는지를 물어야 할 것이고, 이에 대한 대답은 총괄권한을 제거하고 해체하여 분산시켜야한다는 것이다.

나아가 회의체 구조가 명목상의 추이기구로 전락하지 않도록 하기 위한 장치들도 고려해야 한다. 지금의 사법행정자문회의처럼 1-3개월에 1회씩 개최되는 것이 아니라, 회의가 1-2주 정도의 짧은 주기로 정기 개최되어 사법행정을 상세히 관장할 수 있어야 한다. 또한 전체 회의체를 보완하는 분과위원회 등의 구성과 역량 배분이 적절하게 이루어져야 할 것이고, 상근을 하는 상임위원의 구성과 업무 범위를 조정하여 실질적인 의사결정을 가능하게 하는 동시에 전횡을 방지해야 한다. 또한 회의체의 다층적인 구성과 활동에 전국법관대표회의를 참여시키는 방법, 법관독립위원회의 상시적인 견제를 제도화하는 방법 등으로 균형을 이루도록 해야 한다.<sup>97)</sup>

## (2) 법원행정처 개혁

법원행정처의 개혁 방향에는 대체적인 합의가 있다고 볼 수 있다. 법원행정처를 폐지하고 사법행정 집행업무만을 담당하는 법원사무처와 대법원의 사무를 처리하는 대법원 사무국으로 분리·재편하는 것이다. 또한 법원사무처는 법관이 아닌 행정전문인력이 근무하고, 연구 기능을 분리하여 사법정책연구원이 독립적으로 담당하도록 하는 방향이다. 이 부분을 신속하게 추진하지 않는다면, 다른 과제들의 실현도 어려워질 수 있다.

## (3) 각급 법원 사법행정구조

현재 대법원에서 실시하고 있는 법원장후보 추천제도 대법원장의 인사권한에 의존하여 임의적으로 시행되고 있는 것에 불과하고 언제든지 축소되거나 중단될 수 있다.

각급 법원 판사회익은 여전히 자문기구이고, 사무분담위원회도 각급 법원의 임의적인 결정에 따라 운영되고 있다. 개별 법관의 독립과 공정한 재판을 위해서는 위와 같은 기구를 법률로 정한 심의·의결기구로 만드는 것이 반드시 필요하다.

## (4) 상설적 기구로서의 법관독립위원회

사법발전위원회와 전국법관대표회의는 모두 법관의 독립을 지키기 위한 상설 기구로서 법관독립위원회가 필요하다고 의결하였다. 이러한 기구는 법관의 독립을 침해하는 경우에 큰 역할을 할 수 있을 뿐만 아니라, 법관의 독립을 침해할 우려가 있는 다양한 제도의 개선을 이끌면서 사법행정권의 남용을 견제하여 국민의 사법에 대한 신뢰를 향

97) 류영재, 사법의 책무와 독립성을 조화시키기 위한 실천적 과제 제안, 법과사회 60호, 법과사회이론학회, 2019, 111면.

상시킬 수 있을 것이다.

#### (5) 법조일원화를 위한 준비

이러한 개혁의 전제 중 하나는 충분한 법관의 증원이다. 과중한 업무와 신속성·효율성의 강조는 관료적인 사법행정체계로 역행할 위험성을 증대시키는 요소이다. 법조일원화의 흐름에 맞추어 법관을 임용함에 있어서는 공정하고 투명한 절차를 거치는 것은 물론이다. 나아가 법원조직법 제42조 제2항은 오직 일정 기간의 법조경력만을 법관의 임용자격으로 규정하고 있으나,<sup>98)</sup> 전문성, 청렴성, 성실성, 다양성, 공익성 등의 가치를 충분히 고려해야 한다. 법관인사규칙<sup>99)</sup> 등에 규정된 이러한 가치를 법원조직법에도 반영해야 하는 것이다.

#### 4. 소결

사법행정제도 개혁 과정의 상당 부분은 입법 단계에서 멈추어 있다. 대법원규칙에 의해 조정된 지금의 사법행정제도는 결코 완성된 형태가 아니고, 이러한 방식이 지속되는 것도 적절하지 않다. 물론 법원 내부의 논리와 법원 외부의 요청을 조화시키는 작업이 쉽지는 않을 것이고, 남아있는 입법의 과정에서도 역시 여러 쟁점이 제기될 것으로 예상된다.<sup>100)</sup>

그러나 앞서 살펴 본 바와 같이 사법발전위원회, 전국법관대표회의, 후속추진단 등의 논의가 어느 정도 집약되어 있기에 논의의 출발점으로 삼기에 충분하다. 사법행정제도의 수평화, 분권화, 개방화라는 방향과 사법의 독립성, 중립성, 공정성이라는 가치를 조화시킨다면, 남아있는 세부 쟁점에 대한 합의가 불가능한 상황은 아닐 것이다.

#### V. 결론

이제 사법행정제도 개혁의 한 매듭을 지을 때가 되었다. 기존 사법행정제도의 수직적, 중앙집중적, 폐쇄적 구조에 대한 진단이 이루어졌다. 사법행정제도의 수평화, 분권화, 개방화라는 개혁의 방향에도 큰 틀의 합의는 존재한다. 물론 그러한 합의에 이르는 과정은 쉬운 길이 아니었고 치열한 토론과 논쟁 속에서 헌신했던 법관들이 있었다.

98) 법원조직법 제42조(임용자격)

① 대법원장과 대법관은 20년 이상 다음 각 호의 직(직)에 있던 45세 이상의 사람 중에서 임용한다.

1. 판사·검사·변호사

2. 변호사 자격이 있는 사람으로서 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 그 밖의 법인에서 법률에 관한 사무에 종사한 사람

3. 변호사 자격이 있는 사람으로서 공인된 대학의 법률학 조교수 이상으로 재직할 사람

② 판사는 10년 이상 제1항 각 호의 직에 있던 사람 중에서 임용한다.

99) 법관인사규칙 제6조(임용기준)

판사임용 대상자에 대해서는 법률지식 및 법적사고능력, 공정성, 청렴성, 전문성, 의사소통능력, 품성, 적성, 공익성 등을 참작하여 법관수급 사정에 따라 임용 여부를 결정한다.

100) 사법제도의 개선 과정에서 법원 내부와 외부의 영향과 변화 양상에 관하여는, 최선, “법관인사제도 변화에 대한 신제도주의적 분석”, 법과사회 제51호, 법과사회이론학회(2016) 참조.

다만 법원 스스로 개혁을 주도하는 시기는 지나간 것으로 보인다. 나름의 성과도 있었으나 분명히 커다란 한계가 있다. 논의와 연구도 많이 이루어졌으나, 그 합의는 시간의 흐름에 따라 조금씩 풍화되고 있다. 지금의 작은 성과들도 언젠가 예전으로 돌아갈 수 있는 시기이다. 그리고 사법행정제도 개혁이 멈춰선 그 지점에서 2년이 넘는 시간이 지났다.

제도는 원리와 현실의 결합이지만, 원리와 현실을 결합시켜 제도를 진전시키는 것은 결국 주권자인 국민이다. 그리고 이를 위해 핵심적인 역할을 해야 하는 기관은 국민의 대표자가 모인 국회이다. 이제 다시 개혁이 멈춘 그 자리에 모여 머리를 맞대고 입을 열어 지혜를 모아야 할 계절이다. 지난 5년 동안의 논의를 바탕으로 신속한 입법을 통해 다시는 퇴행하기 어려운 사법행정제도 개혁을 이루어내기를 간절히 소망한다. 적어도 최소한의 공통분모만이라도 입법을 할 수 있다면, 우리나라의 사법행정제도는 그만큼 더 나아가는 것이다.

독립성, 중립성, 공정성이 구현되는 사법부를 가지는 것은 국민의 권리이고, '이를 향한 발걸음은 결코 중단되어서는 안 되며 중단될 수도 없는 것이기 때문이다.'



---

[발제2] 지난 4년간 법원개혁 과제에 대한 우리 사회의 논의와 한계,  
향후 개혁 추진에 대하여

---

서선영(공익인권변호사모임 희망을만드는법)

## I. 들어가며

1. 지금 생각하면 까마득하지만 2017년은 한국 사회에서 그 어느 때 보다 개혁의 열망이 높았던 시기다. 사회 각 부분에서 의제를 제대로 잡고 추진 방법을 구체적으로 만들고 차분차분 개혁 과정을 밟아나간다면 범사회적인 합의를 통해 실제로 많은 것을 할 수 있을 것이라는 기대가 대기 가득히 있었다.

그런데 2017년의 이런 사회적 분위기와는 달리 법원 내에서는 뒤숭숭한 시간들이 이어지고 있었다. 2월 국제인권법 연구회를 겨냥한 것으로 짐작할 수 있는 ‘중복가입 전문 연구회 탈퇴’에 관한 법원행정처 방침이 게시되고, 법원행정처에 발령이 났던 이탄희 판사가 사직서를 제출했다. 양승태 전 대법원장의 재임 마지막 해였고 헌법재판소의 박근혜 탄핵 결정이 있기 직전이었다. 경향신문에서 법원행정처 판사의 사직과 ‘법관 블랙리스트’ 관련 보도가 나왔고 여러 의혹들이 있었지만 명확히 밝혀진 것은 없었다. 2017년 4월 1차 진상조사위원회(위원장 이인복)는 진상을 밝히지 않았다.

지금은 이 일들의 결론을 알고 있다. ‘사법 농단’이라 불리는 이 일은 이탄희 판사의 사직으로 시작했지만, 그 일이 한 사람의 일로 끝나지 않고 법원의 2차, 3차 진상조사로 이어질 수 있었던 것은 전국법관대표회의 개최, 사직서 제출, 금식 등 판사들의 진상추구 노력이 있었기 때문이다. 시민단체들도 블랙리스트에 대한 문제제기 등을 이어갔지만 적어도 최초의 단계에서는 판사들의 진상규명에 대한 집요한 노력이 사법농단이 밖으로 드러난 핵심적 동력이었다는 것은 분명하다. 물론, 더 크게는 2016년 겨울부터 이어진 큰 시대적 흐름이 있었기에 가능한 것이기도 했다.

2. 진상규명과 함께 ‘사법행정 개혁’이라는 제도개혁 이슈도 부각되었다. 그런데 대부분 개혁대상 권력기관의 개혁이 외부의 요구에 떠밀려서 진행되는 것과는 조금 다른 모습을 띄었다. 진상규명에 힘을 모았던 법관들은 제도개혁에 있어서도 사법행정 개혁이라는 의제를 강하게 제기하고 있었기 때문이다.

법원행정처의 전횡이 구체적 사실로서 외부에 드러난 것은 김명수 대법원장 취임 후 결정된 2차 추가조사 결과(추가조사위원회 또는 2차 조사위원회 조사결과)가 발표된 2018년 1월 22일이지만 법관들은 이전부터 직·간접적 경험으로 이들 문제의 심각성을 알거나 겪고 있었고(법원행정처의 법관 사찰이나 뒷조사 문건 작성 등의 구체적 내용까지는 알 수 없었을지라도) 이미 국제인권법 연구회의 ‘인사모’(인권과 사법제도 소모임)활동, 법관 인사제도에 대한 공동학술대회 등을 통해 사법제도와 사법행정에 대한 논의들을 시작해왔었다. 2017년 7월 24일 제2회 전국법관대표회의에서 ‘제도개선 특별위원회’(‘제도개선 특위’)를 구성하고 2017년 9월 11일 제3회 회의에서 사법행정 권한 분산 등 개혁의 기본 방향이 의결된 것에서 보듯이, ‘사법행정 개혁’은 법원 외부의 개혁요구에 떠밀려서 의제화된 것이 아니라 법원 내부 구성원들 스스로도 발굴하고 구상하고 있었다. 그와 함께 2017년 9월 25일 김명수 대법원장의 취임을 계기로 시민단체 등 법원 외부에서도 사법행정개혁, 법원행정처 탈판사화 등이 개혁의제로 정식화하고 외부인사가 참여하는 법원개혁기구 설치를 촉구하기 시작했다<sup>1)</sup>.

3. 과거 법원 내외부에서 이와 같은 개혁 목소리가 높았을 때 사법 개혁의 범정부적·사회적 목소리를 폭넓게 담기 위해 개혁기구를 대통령 자문기구의 형태로 설치하거나(1995 세계화추진위원회, ‘세추위’, 1999 사법개혁추진위원회, ‘사개추’), 대법원 산하에 설치하더라도 대통령과 대법원장이 사법개혁 공동 추진을 밝히는 방식(참여정부 시절, 대법원 산하에 사법개혁위원회, 즉 사개위를 설치해서 사법개혁의 기본 방향을 설계하고 구체적 추진은 대통령을 중심으로 행정부가 담당하는 형태의 합의)을 취했었다. 그런데 2017년의 법원개혁에서 문재인 정부는 김명수 대법원장을 임명한 것 외에 아무 것도 하지 않았다. 비단 ‘개혁 대상이 스스로 개혁할 수 없다’는 원칙을 언급할 필요도 없이, 이전 사법 개혁의 역사를 보더라도 이 정부의 태도는 의아한 것이었다. 대통령 스스로의 철학인지, 청와대 비서실의 의견인지 또는 그 밖의 어떤 경로가 이런 결정을 하게 했는지 알 수 없으나 법원개혁 또는 사법행정 개혁은 법원의 내부 문제나 사법 독립의 영역이 아님에도 문재인 정부의 이런 무위는 책임을 방기하는 것이었다.

대법원은 산하에 법원개혁기구를 알아서 만들고, 법안까지 알아서 만들었다. 결국 2018년 12월 대법원이 국회에 제출한 개혁안은 제왕적 대법원장 권한을 없애고 법원행정처를 탈판사화 한다는 법원개혁 과제의 핵심은 다 빠진 내용으로 제출됐다. 대법원

1) 2017. 9. 25. 민변 참여연대 [공동성명] “시민의 관점에서 시작하는 법원개혁이 절실하다. 외부인사가 참여하는 법원개혁기구의 설치를 촉구한다-신임 대법원장에 부쳐”

이 이런 과정을 밟아가는 동안, 법원 외부의 목소리는 이를 바로잡지 못했다. 셀프 개혁은 안 된다는 구호만으로는 진행되고 있는 현실을 바꿀 수 있는 구체적 힘이 되지 못했다.

4. 개인적으로는, 2018년 3월 말부터 11월까지 대법원이 만든 개혁기구인 ‘국민과 함께하는 사법발전위원회(‘사법발전위’) 제2 연구반에 전문위원으로 참여했다. 대법원 산하 기구에서 진행됐던 개혁 논의의 참여자이자, 내부 관찰자였다.

“보통은 이런 건의안을 보고서로 만들어 채택하면 위원회의 일이 종료된다. 그 보고서는 아직 법률이나 정책이 아니다. 후속 작업은 소관 부처의 일로 위임되어 버린다. 일을 넘겨받은 소관 부처는 입맛대로 당초의 보고서를 취사 선택하거나 심지어 물어 버리곤 했다. 그러다 보면 위원회 따위는 해서 뭣하냐 하는 회의감이 쌓이곤 했다<sup>2)</sup>”. 개혁기구의 건의안이 용두사미가 되는 일이 빈번히 벌어지는 상황에 대한 묘사다. 대법원장이 ‘사법발전위원회 건의실현을 위한 후속추진단’(‘후속추진단’)의 내용을 뒤집고 대법원장의 권한을 온존시킨 법안을 국회에 제출했을 때의 심정이 딱 이랬다. 이런 법안을 보려고 10개월 동안 그렇게 토론을 했던가 하는 회의감이 들었던 것도 위 문장에서 말한 것과 같았다.

20대 국회에 ‘사법개혁특별위원회’가 있었으나 법원개혁 논의는 제대로 되지 않았다. 21대 국회에도 법원조직법 개정안이 몇 건 올라와 있으나 토론되지 않고 있다. 대법원은 이제 개혁에 저항하는 기득 권력의 모습으로 확실히 굳어져 가고 있다. 최근 법조일원화를 개정하려는 과정에서 판사들이 국회를 다니며 입법 로비를 했다는 의혹들은 지금 법원행정처가 양승태 때의 법원행정처와 뭐가 다른가 하는 이야기까지 나오게 하는 지경이 되었다.

5. 법원 행정 개혁방안에 대한 여러 가지 상을 제대로 정하고, 이를 입법으로 완성하기 위해서 지금 여기서 무엇을 어떻게 해야 하는가. 2017년부터 진행됐던 일련의 과정에서 왜 그때 바로 잡지 못 했을까 하는 회한만을 남기지 않고, 그때 무엇을 했어야 했고 무엇을 놓쳤는가에 대한 냉정한 평가와 이제 어떻게 다시 바로잡아 나가야 하는가에 대한 방향을 제대로 세우기 위해서는 몇 가지 기록과 정리가 필요하다.

---

2) <사법개혁 리포트> 중 추천글 ‘사법개혁을 위한 열정과 성실성’(한인섭)에서 인용. 584면

## II. 개혁 의제 설정과 기본 구상

### 1. 법원/법관<sup>3)</sup>들의 의제 설정과 사법행정개혁 원칙 구상과 모색<sup>4)</sup>

#### 가. 전국법관대표회의 구상과 의결

전국법관대표회의가 2017년 6월 19일 개최된 이후 대표회의는 진상조사만이 아니라 사법행정 개혁을 위한 제도개혁의 필요성을 확인하고 제도개선분과위를 구성했다. 사법행정 권한 분산 등은 제도개선 특위 1분과에서 담당했고, 2017년 12월 4일 제4회 전국법관대표회의에 ‘사법행정 개혁방향에 관한 보고’(‘종합보고서’)가 제출됐다. 전국법관대표회의는 사법정책 수립에 국민과 법관들 의사 반영, 사법행정 절차의 투명화, 집중된 법원행정처 기능의 분산(법원행정처에 집중된 사법행정기능을 연구기능/의사결정기능/집행기능으로 분산), 법원행정처 구성 방식 변화(상근판사를 단계적으로 축소), 법관의 독립과 책임(상설 법관독립위원회 설치)을 의결했다.

#### 나. 전국법관대표회의 제도개선 분과의 사법행정 개혁 구상의 특징

전국 법관대표회의에 제출된 제도개선 분과의 종합보고서는 이후 사법발전위 연구반 논의 및 보고서, 사법행정 개혁 방향에 대한 법원의 기본 구상에 큰 영향을 미쳤다. 법관대표회의가 구체적으로 법원개혁의 상을 잡고 토론을 시작한 것은 높이 평가해야 할 것으로 생각한다. 그러나 시간이 흐르면서 어떤 원칙은 도그마처럼 언급되더니 오히려 사법행정기구 구상에 대한 상상력을 막는 ‘절대 원칙’처럼 잘못 이용되고 있기도 하다. 그러므로 구상의 골격과 특징을 좀 더 살펴볼 필요가 있다.

##### (1) 사법행정기능의 “연구기능/의사결정기능/집행기능” 분산 원칙 등장

3) ‘법원’, ‘법원 내부’ 이런 용어를 쓸 때마다 매번 곤혹스럽다. 법원조직법 제9조는 대법원장의 사법행정총괄권과 국회 의견 제출권을 규정하고 있다. 대법원장이 국회에 제출하는 자료는 ‘대법원’ 설명자료 등의 이름이 붙는다. 또는 최근 법조일원화에 관한 논쟁에서와 같이 ‘대한민국 법원’ -‘대국민 서비스’-보도자료는 대법원의 로고가 붙고 법원행정처를 통해 배포된다.[ 예. 대법원 2021. 7. 27. 보도자료 ‘법관 임용 법조경력에 관한 법원조직법 개정안 관련 설명자료’ (담당부서 사법지원실, 인사총괄심의관실/담당자 사법정책심의관 유제민, 인사담당관 강정현/공보관실 전화번호 3480-1451)] 이 입장은 ‘누구’의 입장인가. 판사회의의 입장도 아니고, 법관대표회의의 입장도 아니고, 대법관 회의의 입장도 아니다. 실질적으로는 대법원장과 법원행정처의 입장으로 봐야 한다.

그러나 한편으로 법원행정처와 대별되는 법관들의 논의를 지칭하는 것으로도 ‘법원’이라는 표현을 쓸때가 있다. 법원행정처의 입장과 법관들의 입장이 상충될 때는 더 난감하다. 사법농단 이후 어떤 글에서 ‘법원의’ 입장이라는 표현을 썼다가 그건 많은 판사들의 생각과 다른 ‘대법원장이나 법원행정처’의 입장일 뿐이라는 지적을 받은 적이 있다. 마땅히 방법을 찾지 못해서 이 글에서도 여전히 혼선이 있을 것이라는 점을 말씀드린다. 법원, 법관, 대법원 등 용어가 명확히 정리되지 않은 채 혼재되어 있다.

4) 법원 내부 개혁 구상의 상세한 과정은 공두현 교수님의 발제문에 포함되어 있으므로, 이 글에서 언급하는 내용은 가급적 생략하고 특징적인 부분과 짚어봐야 할 점을 중심으로 적었다.

제도개선 특위는 법원행정처에 집중된 기능을 분산해서 심의·의결기구를 통해 사법행정을 투명화한다는 원칙을 정식화했다. 이 원칙은 대표회의에서 “법원행정처에 집중된 사법행정기능을 연구기능/의사결정기능/집행기능으로 나누어 분산시켜야 한다”는 문구로 의결됐다. 애초에 “의사결정, 집행, 연구의 분리”라는 구상은 ‘법원행정처’의 권한 분산의 원칙으로 등장한 것으로 생각되는데, 향후 이 문구는 행정처만이 아니라 어떤 사법행정기구도 의사결정권한과 집행기능이 통합되면 안 된다는 도그마처럼 되어버렸다(고백을 하자면, 제2연구반 논의에 참여했을 때 ‘사법행정기구의 의사결정, 집행, 연구 분리 원칙’을 많은 전문위원들이 너무 당연한 전제처럼 이야기해서 필자 또한 이 원칙의 연원이나 근거에 대해 별로 고민이나 의문을 제기하지 않았다). 잠시 후 보겠지만 도그마로 형식화되어버린 이 문구는 오히려 사법행정의 근본적 혁신을 막는 이론적 자원으로 활용되었다.

## (2) 사법행정개혁 구상으로 미국식 법원형 사법행정시스템을 채택

제도개선 특위는 사법행정 개혁 기구에 대해 법관들로만 구성된 회의체가 사법행정을 담당하는 미국식 ‘연방사법회의’ 모델을 채택했다. 대법원장에게 집중되어 있는 사법행정권한을 분산하되, 사법행정 의사결정은 법관들로만 구성된 위원회에서 한다는 구상이었다. 단순하게 말하면, 법원 내부의 민주화에 가까웠다. 종합보고서는 “대법원장이 지명한 위원과 전국법관대표회의가 추천한 위원이 동수로 참여하는 9-15명의 법관으로 구성된 ‘법원행정위원회’ 도입을 제안, 법원행정위원회 의장은 사법행정의 최고 결정권자인 대법원장이 맡는 것이 바람직”하며, 그 의미는 “기존의 대법원장, 행정처장, 행정처 차장, 실장들로 이루어진 회의체를 대체하는 의미”를 갖는다고 정리했다.

본질적으로 사법행정은 법관에게 주어진 권한이 아니다. 사법행정에 관한 한 법관은 결정 주체가 대상이며 이해관계자다. 법관들이 독립해서 판단하도록 헌법이 부여한 권한은 재판이며 사법행정은 법관들의 독점 영역이 아니다. 결국, 어떤 모델을 택하는가는 우리 사회의 문화와 현실에서 어떤 것이 ‘더 바람직한가, 더 작동 가능한가’의 문제이지 사법부 독립의 문제나 합헌, 위헌의 영역이 아니다(물론 법관대표회의도 합헌, 위헌의 문제로 접근하지 않았을 것이다. 굳이 이 말을 하는 이유는 대법원은 사법행정기구에 비법관이 더 많은 것은 위헌이라는 주장을 계속 하고 있기 때문이다).

법관대표회의가 미국식 모델을 채택한 배경으로는 아마 우리 사회의 정치문화에 대한 불신, 다른 여러 위원회에서 정파적 입장이 가장 극단인 사람들이 위원이 되어 파행을 겪고 있는 현실에 대한 목격, 겉으로는 사법부 독립을 말하지만 상임위에서 구체적 사건에 대한 의견을 묻거나 재판 결과를 질책하는 등 재판 독립에 대한 수준 낮은 국회의원들의 모습 등으로 인해, 법관이 아닌 사람들이 사법행정에 개입하는 순간 그 모든 악몽이 법원으로 스며들 것이라는 우려가 작용했을 것으로 짐작된다. 진상규명을 끈질

기게 촉구하고 있는 법관들에 대한 신뢰도 영향을 미쳤을 것이다.

그러나 한편으로, 법관들은 사법행정이 본인들에 미치는 영향에 관해서는 이해관계자 집단이고, 사법행정은 법관이 제 3자적 입장에서 판단해야 사법영역이 아니라 행정영역이기 때문에 법관이라고 다른 집단보다 판단을 잘할 것이라는 근거도 빈약하다. 법원을 가장 잘 알기 때문에 사법행정을 잘할 수 있는 것도 아니다. 익숙하고 잘 알기 때문에 자신이 이해관계인 사안에 대해서도 결정 권한이 있어야 하면 다른 모든 영역에서 민주주의가 아니라 전문가주의, 관료의 지배가 우위적 가치를 점하게 될 것이다. 특히 법조 일원화가 정착되어 관료주의와 거리가 먼 미국과 달리 한국은 도제식 시스템과 관료적 문화가 뿌리 깊이 박혀 있기 때문에 미국과 달리 사법행정의 법관 독점은 위험하다. 그러나 법관들이 미국식 시스템을 개혁 모델로 채택하면서 우려했던 지점들도 무시할 수 있는 것은 아니다. 분명히 우리 국회는 법관 독립, 재판 독립에 대한 인식 수준이 낮다. 사법행정위원회를 만들 때 구성을 어떻게 할 것인지, 누가 위촉하게 할 것인지 등에 대한 합의가 쉽지 않은 이유이기도 하다. 유일한 정답은 없다. 위원회에서 어느 한 그룹이나 일방적으로 우위를 차지하지 않도록 하고, 사회에서의 정파적 대립이 위원회에 직접적으로 반영되거나 영향을 미치지 않도록 설계해야 할 것이고, 재판의 독립을 위태롭게 하는 사태가 발생하게 할 사전 사후 위험요소도 꼼꼼히 따져가며 현재 상태에서의 최선의 방법을 찾아가는 수밖에 없다.

부연하면, 국회에서 구체적 재판 결과를 문제 삼고 질책하는 등 재판의 독립을 침해하는 듯한 행태와 발언에 관한 법관들의 비판은 대부분 타당하다고 생각한다. 그러나 이런 문제를 어떻게 바로잡아야 할 것인가에 대해 생각해 보면 대법관(법원행정처장)이 국회에 가서 발언하고, 고위 법관인 법원행정처 차장이 국회의원을 찾아다니며 입법의 필요성을 설명하러 다니고, 법원행정처 기조실 판사들이 국회 출석하고, 판사가 자문관이라는 이름으로 국회에 상주하는 것만 없애도, 즉 법원행정처를 탈판사화하고 자문관 파견만 없애도 국회의원들이 구체적 재판에 대해 간섭하거나 대법관에게 의견을 묻거나 질책하거나 하는 일이 크게 줄어들 것이라 생각한다. 눈앞에 대법관이 앉아있으니 재판에 대한 의견을 묻는 것이고 구체적 재판 결과에 대한 정쟁이 더 상층하는 것이다. 법원행정처장 임기가 끝나면 다시 대법원에서 재판을 할 사람이니 상임위에 출석하고 있을 때 입장을 받아내는 것이 좋겠다는 생각이 들게 되는 것이며 눈앞에 판사가 있으니 재판을 물어보고, 잘 살펴보라고 말하고 싶은 욕망이 생기는 것이다. 국회 출입 사법행정 담당자가 판사가 아니라면 많이 줄어들 일이다.

### (3) 법원행정처 ‘탈상근 판사화’

제도개선특위 종합보고서는 행정처 상근판사 근무가 법원 관료화 심화의 원인이라는 점을 지적하고, 행정처를 탈상근 판사화해야 한다는 검토의견을 제시했다. 법관들의 구상

과 사법발전위 건의문, 후속추진단 모두 의견이 일치했던 부분이다. 의견이 나눠졌던 부분도 아니었고 개혁 논의 최초단계부터 후속추진단 법안 성안까지 일관되게 유지됐던 내용이었다. 그러나 대법원이 최종적으로 국회에 제출한 법안에는 이것도 빠졌다. 판사가 빠진 자리에 새로운 법률가를 충원해야 하는데 기재부가 예산을 배정하지 않을 수도 있으므로 법으로 명시할 수 없다는 것이 이유였다. 김명수 대법원장이 의지가 있으니 굳이 법으로 규정하지 않아도 임기 중 탈판사화를 할 것이라고도 했다. 법에 규정하지 않고 법원에 맡겼더니 어떤 일이 벌어졌을까. 올해 법조일원화 필요 경력을 5년으로 단축하는 법안을 통과시키기 위한 법원행정처 판사들의 활동이 바로 그 결과다. 상고법원 당시 법원의 모습이 재현된 것 같다는 이야기가 나오는 상황으로 돌아왔다.

## 2. 대법원 산하 개혁기구 발족 준비(실무준비단)와 문제의 시작

김명수 대법원장은 취임 후 '사법제도 개혁을 위한 실무준비단(실무준비단)'을 구성했다. 김명수 대법원장 취임 당시는 개혁의 책임자라는 기대가 높았고, 2차 조사위 결과가 나오기 전이었다. 또한 2003년 대법원에 '사법개혁위원회(사개위)'가 설치된 후 사개추위로 이어지며 사법개혁의 성과를 냈던 경험이 있었으므로 대법원 산하에 개혁기구를 설치하는 것 자체에는 큰 비판이 없었다.

그러나 2017년 11월 시작한 실무준비단은 그 구성에서부터 대법원의 사법개혁이 결국 좌초될 조짐을 보여줬다. 실무준비단은 향후 사법개혁 의제를 공식적으로 설정하고, 누구를 위원으로 해야 할 것인지 원칙을 세우는 등 향후 법원개혁의 틀을 잡아가는 조직임에도 실무준비단은 구성에서 법관 중심으로 법원개혁을 주도하겠다는 인식을 그대로 드러냈다.

우선 실무준비단에 외부인사는 1명도 포함되지 않았고, 법원행정처의 전횡으로 촉발된 법원개혁 목소리라는 것이 무색하게 단장을 법원행정처 차장으로 하고, 법원행정처 법관 5명, 각급 법원 법관 5명이라는 구성을 취했다(법원행정처라도 김명수 대법원장 하의 법원행정처는 괜찮다는 인식이었던 것 같다). 이런 구성은 사회의 광범위한 개혁요구를 담아낼 수 있는 그릇이 될 수 없었다. 법원개혁의 큰 그림과 주제는 무엇이어야 하는가에 대한 의제 설정에 있어서도 마찬가지였다. 학자로나 전문가들과의 간담회와 같이, 법원 외부의 목소리가 무엇인지 듣는 최소한의 절차도 없이 4개 의제를 확정했고, 이는 그대로 사법발전위원회 의제로 정해졌다. 이와 같이 법원개혁을 대법원장과 법관들의 민주화 정도로 협소화하고, 그것으로 충분하다는 인식은 김명수 대법원장 내내 이어진다. 실무준비단 구성은 그 시작이었다. 결국 이런 실무준비를 통해 만들어진 사법발전위원회는 실무준비단의 한계와 협소함을 그대로 이어받을 수밖에 없었다.

### Ⅲ. 사법발전위원회, 한계와 남긴 결과

1. 사법발전위원회의 의제를 뒷받침하는 철학은 외부의 자문을 구한다는 수준을 벗어나지 못했다. ‘국민과 함께하는’ 사법발전위원회라고 이름은 붙였지만, 법원이 예정하는 틀 내에서의 의견 청취 수준이었다. 법원개혁이 법원의 일이 아니라 우리 사회가 함께 만들어가야 할 과제라는 철학을 바탕으로 두고 진행된 2003년 사개위 규칙과 2018년 사법발전위원회 규칙을 보면 바탕에 흐르는 인식의 차이를 확인할 수 있겠다.

사법개혁위원회 규칙(2003)	사법발전위원회 규칙(2018)
<p><b>제2조 (사법제도 개혁의 기본이념)</b> 위원회가 심의할 사법제도의 개혁방안은 다음 각호의 요건을 충족시킬 수 있는 사법제도를 구현하기 위한 것이어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법치주의를 확립하고 정착시킬 수 있는 사법제도</li> <li>2. 사법의 민주적 정당성과 국민의 신뢰를 증진시킬 수 있는 사법제도</li> <li>3. 국민이 쉽게 이용할 수 있는 신속하고 공정한 사법제도</li> <li>4. 국민의 인권보장을 강화하는 사법제도</li> <li>5. 전문적 법률지식, 국제적 경쟁력 및 직업 윤리를 갖춘 우수한 법조인력을 양성할 수 있는 사법제도</li> </ol> <p><b>제3조 (임무)</b> ①위원회는 다음 각 호의 사항을 심의하고 그 결과를 대법원장에게 건의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사법제도 개혁을 위한 기본방침 및 그 실현방안</li> <li>2. 제1호의 기본방침 및 실현방안의 시행에 필요한 법령안의 입안</li> <li>3. 그 밖의 사법제도 개선에 관한 사항</li> </ol> <p>②대법원장은 제1항에 의하여 건의받은 사항을 대통령에게 제출한다.</p>	<p><b>제2조(위원회의 임무)</b> 위원회는 다음 각 호와 관련된 사항으로서 대법원장이 부의한 안건을 심의하고 그 결과를 대법원장에게 건의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 적정하고 충실한 심리를 위한 재판 제도 개선</li> <li>2. 재판 중심의 사법행정 구현을 위한 제도 개선</li> <li>3. 좋은 재판을 위한 법관인사제도 개편</li> <li>4. 전관예우 우려 근절 및 법관 윤리와 책임성 강화를 통한 사법신뢰 회복방안 마련</li> </ol>

이런 인식하에 있었기 때문에 위원 구성도 사법정책자문위원회보다 조금 더 큰 수준으로 구성했다(2기 사법정책자문위원회는 위원장과 6명의 위원, 사법발전위원회는 위원장과 10명의 위원, 그중 2명은 법관). 요컨대, 전 사회적 법원개혁 열망에 비추어 너무나 쪼그라든 형태의 조직으로 출발한 것이었다.



위원회 구성보다 더 문제인 것은 연구반(전문위원) 구성에서였다. 사법발전위원회 1연구반, 2연구반 중 법원개혁의 핵심적 요구였던 법원행정처 개혁은 제2 연구반이 담당했다. 그런데 제2 연구반 구성을 보면 총 13명의 전문위원 중 11명이 판사이거나 판사 출신이었다. 주무위원은 행정처 기획총괄심의관이었고, 2명의 간사도 행정처 심의관들이었다. 판사 출신 중 한 명도 행정처 출신이었다. 위원 중 한 명이 중간에 사임했는데, 양승태 시절 행정처에 근무했던 판사로 사법농단 문건 작성자임이 드러났기 때문이다. 판사 출신이 아닌 위원은 2명이었는데, 그중 한 명(발제자)은 전체회의에서 제2 연구반에 법관들이 너무 많다는 지적이 있어서 추가로 선임된 것이었다.

사법발전위원회 건의문 채택은 연구반이 보고를 하면서 건의문(안)을 올리면, 위원회에서 건의문을 단일안으로 채택하거나, 또는 2/3의 정족수가 충족되지 않아서 단일안이 되지 않으면 다수/소수의견으로 건의문을 결정하는 방식이었다. 추가 연구가 필요하면 건의문을 결정하지 않고 연구반에 추가 연구를 통한 추후 보고를 지시했다. 위원회는 한 달에 한 번 정도 모여서 연구반 보고서를 기초로 찬반 중심으로 토론을 하기때문에 연구반 보고서와 건의문 초안이 매우 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 이런 구조하에서, 행정처 개혁 보고서를 작성하는 회의체 구성이 행정처 일하고 있거나 일했던 사람이 총 5명이고, 2명을 제외하면 모두 법관이거나 법관 출신이었다는 것이다. 거기에 사법발전위원회 전체 간사는 행정처 기초실장이었다. 참으로 부적절한 구성이었다.

## 2. 운영의 문제 - 위원회 회의 전 충분한 검토시간 없이 결정되는 상황의 반복

위원회 전 위원들에게 배포되는 연구반 보고서는 충분한 시간적 여유를 갖고 제출되지 않았다. 논의자료인 연구반 보고서는 회의 전이 아니라, 회의가 끝난 후(건의문이 채택되거나 채택되지 않거나), 회의결과와 함께 홈페이지에 올라왔다.

말하자면, 위원들이 보고서에 대해 여러사람들의 의견을 듣고 충분히 고민할 시간이 부족했다는 것이다. 연구반 보고서가 회의 전에 공개되지 않으므로, 위원들이 여러사람들의 의견을 충분히 청취하고 올 수 있는 여건이 되지 않았고, 시민들도 회의 전에 자료를 볼 수 없었고 당연히 회의 전에 의견을 개진할 수 없는 구조였다. 활발한 토론이 가능한 개방적 구조가 아니었다.

## 3. 사법행정개혁에 대한 건의문

여러 가지 한계에도 불구하고 사법행정 개혁에 대한 건의문이 도출됐다. 특히 (가) 사법행정회의 설치, 법원행정처 탈판사화 등 중요한 내용을 담은 건의문이 7. 17. 결정되었는데 그 내용은 다음과 같다.

## I. (가칭) 사법행정회의의 권한 범위

1. (다수의견) 법원조직법을 개정하여, 사법행정에 관한 총괄기구로 (가칭) 사법행정회의를 설치하여야 합니다.

(소수의견) 법원조직법을 개정하여, 사법행정에 관한 심의의결기구로 (가칭) 사법행정회의를 설치하여야 합니다. 사법행정회의는 아래와 같은 사항을 심의의결하여야 합니다.

가. 대법원규칙 제개정 건의

나. 대법원 예규·내규의 제개정

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.

## II. (가칭) 사법행정회의의 소속 및 구성

1. 사법행정회의는 대법원장을 의장으로 하고 대법원에 둡니다.

2. 사법행정회의의 위원은 대법원장이 임명하되, 적정한 수의 외부인사가 참여함이 바람직합니다. 법관 위원 중 일정수는 전국법원장회의와 전국법관대표회의의 추천을 받아 임명합니다.

3. 사법행정회의는 산하에 분야별 상임위원회를 둘 수 있습니다.

## III. 법관인사 기구의 개편

1. 판사의 보직에 관한 심의기구로 법관으로 구성된 법관인사운영위원회를 둘 필요가 있습니다.

2. 법관인사운영위원회의 위원에는 전국법관대표회의의 추천을 받은 법관이 포함되는 것이 바람직합니다.

3. 법관인사 운영의 기본원칙을 법관들에게 구체적으로 공개하여야 합니다.

## IV. 대법원 운영조직과 법원행정처 조직의 분리

1. 최고 재판기관인 대법원을 운영하는 조직과 사법행정을 담당하는 법원행정처의 조직을 인적·물적으로 완전히 분리하여야 합니다.

2. 이를 위해 법원조직법을 개정하여 대법원에 사무국을 설치하는 근거규정을 두고, 대법원과 법원행정처를 장소적으로 조속히 분리하여야 합니다.

## V. 법원행정처(법원사무처)

1. 현행 법원행정처는 폐지하고, 사법행정에 관한 집행기관인 '법원사무처'를 설치하는 것이 바람직합니다.

2. 법원사무처에는 상근 법관을 두지 않고 그 업무는 전문인력이 담당하는 것이 바람직합니다.

3. 사법정책 및 재판제도에 관한 연구기능은 신설되는 법원사무처로부터 분리해야 합니다.

#### 4. 사법발전위에 대한 비판, 사법행정 개혁의 구체적 상에 대한 토론의 미약-시민단체의 경우

2018년 사법발전위에서 건의안이 만들어지고 있을 때, 시민사회 차원에서는 제도의 상의 구체적 모습에 이르는 내용까지는 활발한 토론이 이루어지지 않았다. 예를 들어 사법행정위원회 설치 관련해서 어떤 모델이 우리에게 적합한지, 구체적으로 어떻게 구성해야 할 것인지 등으로까지의 토론이나 입장은 없었다. 차성안 판사가 블로그에 제도개선 특위 자료를 공개하면서 제도개선특위의 구상에 대해 법조실무계, 법학계, 시민단체, 언론 등의 비판과 검증의 필요성을 주장했지만 반향이 크지 않았다.

다른 곳의 사정은 발제자가 알기 어려우므로 시민단체의 경우만 회고해보면 사법행정 개혁의 구체적 상에 대한 입장을 밝히는 등의 활동이 눈에 띄지 않는 점에 대해서는 여러가지 이유가 있겠지만, 크게는 두 가지 정도로 정리해볼 수 있을 듯하다(개인적인 짐작 수준의 평가다).

우선, 사법발전위 논의 틀에 대한 비판적 시각으로(법원행정처의 자장, 협소한 논의 틀, 구성의 문제)으로 사법발전위 논의 내용에 대한 촘촘한 팔로잉이나 밀접한 비판의 필요성에 대한 공감대가 없었다. 대법원이 자문기구로 논의하는 것과 별도로 범사회적인 사법개혁기구에서 다시 구체적 내용들을 논의해야 한다는 관점이 있었기 때문으로 보인다. 그렇기 때문에 사법발전위 진행시간표에 맞춰 구체적 개혁안을 논의하고 시민사회의 입장을 밝혀야 한다는 긴급한 활동도 진행되지 않았다.

(2) 시민단체 역량 상 한계의 문제도 있었을 것이다. 사법발전위원회가 발족하기 직전인 2018년 1월에 공개된 2차 조사위 보고서에서 드러난 내용(판사 사찰부터 재판 개입 등)이 일반적으로 상상할 수 있었던 악행의 수준을 뛰어넘는 것이었고 5월 특별조사위원회(3차 조사위원회) 보고서는 '사법행정권 남용'이라는 언어가 이 어마어마한 사태에 얼마나 빈약한 것인가를 인식하게 해줬다. 철저한 진상조사, 수사, 탄핵, 피해자 구제, 특별재판부 설치, 징계, 전모와 비공개 파일 모두 공개할 것 등 할 일이 너무 많았다.

시민단체에 상근자가 있지만 활동하는 대부분의 위원들은 자신들의 일을 하면서 자발적으로 시간을 내면서 글을 쓰고 회의를 참석하고 활동을 한다. 사법농단 사태에 TF를 꾸리고, 1인 시위를 하고, 긴급 회의를 하고, 집회를 하는 등 평상시의 두 세배의 비상적 활동을 했으나 이 모든 사안을 100% 대응하는 것은 불가능했다. 또한, 이런 사법농단 사태 앞에서 대법원이 스스로 개혁안을 만들겠다고 하는 상황에 대한 비판은 더 높아질 수밖에 없었고, 결과적으로 사법발전위의 구체적 권고안들은 특별한 관심의 대상조차 되지 못했다.

(3) 문제는 대법원 스스로 개혁을 할 수 없는 상황이 드러났으므로 범정부적 개혁기구를 만들어야 한다는 촉구의 목소리가 높았으나 문재인 정부는 그럴 생각이 없었던 점이다. 시민단체는 의지 없는 정부에 대해 촉구를 하고, 사법발전위원회는 계획대로 권고안을 만들어가고, 사회는 사법발전위 활동에 냉소적인 상황에서 사법발전위의 권고안의 구체적 내용에 대한 토론은 부재할 수밖에 없고, 대법원은 사법발전위 권고마저 존중하지 않은 법안을 성안하고, 이렇게 2018년이 흘러가 버렸다. 결국, 그 높았던 법원개혁 목소리와 분위기에도 불구하고, 공식적 기구의 법원개혁안으로 남은 것은 사법발전위원회 권고문밖에 없는 상황이 되었다(대법원이 만든 법안은 사법발전위원회 건의실현을 위한 후속추진단의 법안을 뒤집고 만들어낸 대법원-법원행정처 법안에 불과하다). 20대 국회와 21대 국회에서 법원조직법 개정안이 발의되었지만, 논의가 진척되지 못하고 있다. 핵심 쟁점 부분에 대한 합의를 어떻게 만들어낼 것인지, 이를 통해 어떻게 입법을 통해 결과를 만들어낼 수 있을 것인지에 대한 논의도 멈춰선 상태다. 이탄희 의원안에 대해서는 대법원이 명시적으로 반대 의사를 밝혔다. 2018년 사법발전위부터 이어진 혼선과 무력한 상황은 지금까지 이어져 오고 있다.

#### IV. 대법원의 법률안 성안 과정에서 있었던 일-후속추진단 법안 성안과 대법원이 이를 뒤집기까지

##### 1. 대법원에 추진단이 만들어진 과정

건의안은 추상적인 내용을 담고 있으므로 이를 구체적으로 법으로 만드는 과정에서 수많은 변수와 저항과 왜곡이 발생할 수 있다. 참여정부 때 대법원에서 사개위의 건의문을 성안한 이후 법안 성안 등의 후속추진을 위해 사법개혁추진위원회(사개추위)와 실무를 담당할 상근인력(사법개혁비서관)을 설치하고도 각계의 의견을 조율하고 또다시 의견을 청취하는 등 법안을 만드는 과정이 짧지 않았고 쉽지 않았다.

그런데 사법발전위 건의문이 통과된 후, 이것을 법으로 만드는 작업을 행정처가 이미 하고 있다는 내용의 언론 보도가 나왔다. 이에 대해 개혁대상인 행정처의 '셀프 개혁'에 대한 비판이 법원 내외부로부터 제기되었고, 사법발전위 회의(8월 21일 7차 회의)에서도 건의문을 어떻게 추진할 것인지에 대한 질의가 있었다.

사실, 가장 원칙적인 모습은 건의문에 대한 후속추진은 정부가 나서서 별도의 기구를 구성해서 추진하는 것이 옳았다. 대법원에서 법안을 만들어도 그것은 대법원의 의견일 뿐이다. 사법행정회의 설치를 위해서나 법원행정처의 탈판사화를 위해서나 일정한 예산이 투입되고 관련 부처 간 조정이 필요한 일이 생길 수도 있다. 대통령(또는 국무총리) 산하에 추진기구를 만들어서 범정부적·사회적 합의를 통해 정부안으로 법안을 성안하는 것이 가장 바람직한 모습이었을 것이다. 그러나 문재인 정부는 일관되게 법원개혁은

법원이 알아서 하라는 메시지를 내보냈고, 이 상황에서 할 수 있는 그나마 최선의 방법은 행정처가 독단적으로 법안을 만들지 않도록 대법원 산하라도 여러 외부인사가 참여하는 별도의 후속추진 기구를 만드는 것이었다. 2018. 9. 10. 전국법관대표회의도 별도의 추진단 촉구를 결의했다. 결국, 대법원장은 (1) 후속추진단 구성 (2) 법원행정처가 아닌 외부인사와 법관대표들이 참여하고 행정처는 운영지원 등 역할만 함 (3) 추진단이 성안한 법안은 정기국회 통과를 목표로 입법을 추진한다는 입장을 발표했다.

## 2. 추진단 법률안 성안과 대법원장의 뒤집기

(1) 사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속추진단(후속추진단)이 구성되고 추진단이 법안을 성안해서 제출한 후 대법원장은 갑자기 ‘법원 가족 여러분으로부터’ ‘구체적인 법률개정 방향에 관한 의견’을 듣는다는 예정에 없던 절차를 끼집어냈다. 그리고 추진단 성안 법안의 핵심 내용을 뒤집고 별도의 법률안을 만들어서 국회에 제출했다. 법안 성안 과정에서 법원행정처의 직접 개입을 배제하겠다거나, 투명하게 추진하겠다는 약속은 지키지 않았다. 1여 년의 사법발전위원회 활동 후 대법원이 한 선택은 결국 기존과 같이 대법원장(법원행정처)이 알아서 법안을 만들겠다는 것이었다.

(2) 사실 권력기관 개혁에서 이런 뒤통수 치기는 새로운 일이 아니다. “1998년에 나는 정부조직 경영진단의 일원으로 법무부/검찰에 대한 대대적 개혁항목을 내놓는 데 참여한 적이 있다. 그런데 그 경영진단 결과가 자신들의 구미에 맞지 않자, 법무부는 장관의 주도하에 그 경영진단 보고서의 공개화를 막았다. 그런 뒤 순전히 법무부 주도의 사법개혁추진위원회를 출범시켜 전혀 다른 방안을 사법개혁안으로 내놓았다. 그나마 그 개혁안들은 구체적인 추진계획을 마련하지 않아, 결국 김대중 정부하의 사법개혁은 용두사미가 되고 말았다<sup>5)</sup>”. 1998년으로부터 20년이 지났지만 별로 다르지 않다. 대법원이 펴낸 <국민과 함께하는 사법발전위원회 백서>를 보면, 후속추진단 성안한 개정안은 개요와 주요 내용만 1페이지로 정리했을 뿐, 구체적 법안은 기록으로 넣지도 않았다.

(3) 추진단안과 대법원장(법원행정처)안의 차이는 들여다볼 필요가 있다. 대법원이 사법행정개혁을 어느 수준으로 봉합하려고 하는지 보여주는 것이기 때문이다.

### (가) 사법행정회의의 권한

-추진단안: 사법행정에 대한 총괄기구/ 법원행정처안: 중요사항 심의 의결기구

-의미: 법원행정처안은 사법발전위 건의문 다수의견을 따르지 않음. 추진단안을 완전히 뒤집은 것. 대법원장의 사법행정총괄권은 존치시키겠다는 것.

5) <사법개혁 리포트> 585면, 추천의 글(한인섭) 중 인용

(나) 인적 구성

-추진단안: 법관과 비법관 5 대 5 / 법원행정처안: 법관 5, 법원사무처장(당연직) 1, 비법관 4

-의미: 법원행정처안은 대법원장이 임명하는 상근 집행기관인 사무처장을 행정회의의 당연직 위원에 포함시킴. 법원행정처는 자신의 법안에 대한 설명자료에서 사법행정 의사결정/집행 기구 원칙을 강조했는데(총괄기구안을 받아들일 수 없다는 논리로), 사무처장을 행정회의의 당연직 위원으로 포함시킴으로써 같은 문서에서 모순된 입장을 보여줌

(다) 법원행정처 탈판사화 명문으로 정하지 않음

-추진단안: 법원행정처 상근판사 근거규정 삭제/ 법원행정처안: 상근판사 근거규정 그대로 남김

-의미: 법원행정처는 예산을 핑계로 상근판사 근거 규정을 그대로 남겼음. 그러나 이는 부칙 경과규정으로 해결할 수 있는 문제였음.

**3. 관련된 이야기: '의사결정, 집행, 연구 기능 분산 원칙'의 도그마화와 이어진 왜곡들**

법관대표회의에서 법원행정처 기능 분산을 위해 의사결정, 집행, 연구기능 분리라는 원칙이 채택된 이래, 특히, '의사결정/집행' 분리라는 것은 의문을 제기하기 어려운 대원칙처럼 굳어졌다. 그런데 원래 이것은 제왕적 대법원장을 보좌하는 '법원행정처'의 실국장 회의에서 의사결정을 하고 이것이 법원행정처 판사들에 의해 집행되는 점을 개혁하기 위해 도입된 원칙이었다고 개인적으로는 이해하고 있다. 그런데 이후 이것이 형식화되고 왜곡되어 모든 사법행정기구는 의사결정 권한과 집행기능을 동시에 가지면 안 된다는 방식으로 이해되고 대법원장의 사법행정총괄권, 즉 집행 권한은 계속 유지되어야 한다는 구조로 이어져 결국 후속추진단의 법안을 뒤집는 과정에서 강력한 논거로 작용했다. 합의제 행정기구가 의사결정만 하고 집행 권한을 가질 수 없다면 결국 집행권은 계속 대법원장에게 유보될 수밖에 없다. 이런 논리 하에서라면 대법원장의 사법행정총괄권은 계속 유지되고 새로운 사법행정 기구가 생기더라도 이 기구는 집행에 관한 권한은 가질 수 없다. 제왕적 대법원장의 보좌기구인 법원행정처의 권한을 분산하려고 도입된 논리가 대법원장의 총괄권을 옹호하는 논리로 활용되는 모순적 상황이다.

예를 들어 이런 논리다. 사법발전위 다수의견은 “법원조직법을 개정하여 사법행정에 관한 총괄기구로 (가칭) 사법행정회의를 설치하여야 합니다”라고 건의했다. 건의안의 다수의견은 그 내용상 사법행정총괄권을 (가)사법행정회의가 갖는 것으로 해석해야 함이 마땅했고 후속추진단 다수의 의견도 마찬가지였다. 그런데 후속추진단의 일부 위원(소수의견)이 위 건의문은 의사결정-집행-정책연구로 분리한다는 원칙하에서 해석되어야 하고 건의문의 '총괄기구'는 총괄적 '의사결정' 권한만을 갖는 것이라고 하며 현재 대법원장에게 있는 나머지 권한(예컨대 국회 의견 제출권)은 여전히 대법원장에 유보된다는 주

장을 했다. 추진단 소수의견은 사법발전위 건의안의 내용은 “대법원장의 뇌를 사법행정 회의에 이식하는 것”과 같은데, 후속추진단의 다수의견은 “대법원장이 아닌 전혀 다른 사람을 세우는” 것과 같이 해석한다는 비유를 하기도 했다. 해괴하거나 억지스러운 논리였다.

그런데 결국 대법원은 건의문의 다수의견을 따라 성안한 후속추진단 법안을 뒤집고, 대법원장의 사법행정총괄권을 그대로 남겨두면서 사법행정회의는 일정 사안에 대한 심의결 권한을 갖는 것으로 권한을 축소 시키는 안을 제출했다. 사법발전위 다수의견에 명백히 반하는 것이었으나 “하나의 사법행정주체가 사법행정권한을 독점하지 않도록 사법행정에서 의사결정기능과 집행기능을 분리<sup>6)</sup>” 한다는 그 논리가 논거로 사용되었다.

사법행정기구 개혁의 핵심은 재판과 사법행정의 분리다. 의사결정과 집행의 분리가 아니다. 사법행정은 재판지원으로서의 본질에 철저히 하고, 법관은 사법행정의 의사결정에 관여하되 법관이 행정담당 관료가 되어서는 안 된다는 것이다. 의사결정과 집행의 분리라는 개념은 제도개선특위가 법관들만으로 구성된 합의제 기구를 상정하면서, 법관은 의사결정에만 관여해야만 하고 기존의 법원행정처 상근판사와 같이 상근하면서 사법행정 업무를 해서는 안 된다는 취지에서만 유효하다. 이것은 법관과 비법관으로 구성된 협치형 사법행정기구가 만들어졌을 때도 법관은 상근위원이 되어서는 안 된다는 한도에서는 여전히 의미가 있을 수 있다. ‘재판’, 즉 소극적이면서, 제3자적 입장에서 ‘판단’을 해야 하는 헌법적 책임을 부여받은 법관이 기획을하고, 국회의원을 찾아다니고 예산을 따내기 위해 기재부를 설득하는 등 사법행정의 실무에 투입되어서는 안 된다는 의미다.

이와는 달리, 법관이 아닌 사법행정가에 대해서는 의사결정권한과 집행권한이 분리되어야 할 이유가 없다. 협치형 사법행정위원회가 만들어진다면 사법행정위원회에서 결정한 사항은 상임위원이나 사법행정위원회의 집행기관(예컨대 법원사무처)등을 통해 집행되어야 하고, 정부나 국회의 협조가 필요한 업무는 이런 비법관 사법행정가가 직접 정부 관계자들과 협의를 하고 국회에 입법 필요성을 설득할 수 있다. 이것을 법관이 할 때 문제가 생기는 것이지, 사법행정에 대해 의사결정을 한 사람은 직접 실무적인 일을 해서는 안 된다는 의미가 아니다.

이 이야기를 길게 쓴 이유는 앞으로 법원조직법 개정이 논의되는 과정에서 대법원은 새로운 사법행정기구가 사법행정총괄권을 갖는 방식에 대해서 강한 반대를 할 것으로(즉 어떻게든 대법원장의 사법행정총괄권을 유지하려고 할 것으로) 예상되며 이를 뒷받침할 강력한 논거의 하나의 사법행정주체에 ‘의사결정권과 집행권한’이 귀속되면 안 된다는 언어들도 또다시 사용될 수도 있기 때문이다. 처음에 법관대표회의에서 이 이야기가 나왔던 맥락은 제거된 채 수학 공식처럼 반복되고 잘못된 해석을 덧붙여 활용될 가능성이

6) 2018. 12. 12. <사법행정제도 개선에 관한 대법원 법률 개정 의견 설명자료>

높다. 의문이 제기되지 않고 믿음처럼 계속 반복된 이 원칙이 지금에서는 오히려 사법 행정 기구의 근본적 개혁을 막는 이상한 상황이 되어버린 것이다.

‘의사결정과 집행기능의 분리’라는 이 문구는 그것이 최초로 제기되었던 맥락과 취지 만 남기되, 사법행정기구 전반에 대한 원칙이 될 수 없다. 이제는 사법행정에 관해서 언급되는 이 표현, 즉 ‘의사결정과 집행 분리 원칙’이라는 표현은 비판적 거리를 유지해 야 할 것으로 생각한다.

## V. 이후

### 1. 국회

20대 국회는 고등부장 폐지 하나만 입법하고 끝났다. 21대 국회에서 사법행정개혁에 관한 몇 개의 법원조직법 개정안이 올라와 있다(백혜련, 이수진, 이탄희, 최기상 안). 모두 민주당 국회의원이 발의한 것인데 사법행정위원회가 총괄기구인지 심의의결기구인지, 비법관 위원의 상근여부, 위원회 구성 등 가장 어렵고 핵심적인 쟁점에 대한 구상이 다르다. 논의가 본격적으로 진행되지도 못했다.

### 2. 사법행정자문회의의 활동

(1) 대법원은 대법원장 자문기구로 사법행정자문회의를 설치했다. 사법행정자문회의는 대법원이 구상하는 사법행정회의의 원형에 가까우므로(사법발전위원회에서도 법안이 빨리 통과되지 않을 것을 대비해서 대법원 규칙으로 사법행정자문회의를 설치할 것을 논의했었다) 이 자문회의가 어떻게 움직이는지 평가를 해봐야 한다.

(2) 사법행정자문회의의 성과가 전혀 없었다고는 할 수 없다. 고법 부장 관용차 폐지를 결정했고, 청각장애인 수어통역비용 국고지원도 의결했다. 그러나 법원의 관료화 등 문제에 대해서는 역할이 없다. 올해 7월과 8월 법조일원화 5년 단축법안을 놓고, 민변과 참여연대가 반대 입장을 내고 대법원이 그에 대해 반박하는 보도자료를 내고, 법원행정처 판사가 국회의원들을 만나는 등 참여한 상황 속에서도 사법행정자문회의는 아무런 존재감이 없었다. 대법원장과 법원행정처의 독단적, 관료적 사법행정에 대한 견제 기구로서의 역할은 전혀 못한 것이다. 사법행정기구가 대법원이 구상하는 것과 비슷하게 설치된다면 그 기구는 없는 것보다는 조금 낫지만 사법행정자문회의와 같이 대법원장의 제왕적 권력에 대한 견제 기능은 거의 할 수 없을 것으로 예상된다.

### 3. 법조일원화 5년 단축법안 추진과정을 통해 드러난 문제



5월부터 8월까지 법원행정처가 법조일원화 단축법안을 밀어붙이는 모습은 여러 면에서 과거 양승태 시절을 떠올리게 했다. 사법개혁의 일환으로 도입된 몇십 년의 논의를 뒤집는 법안을 추진하는 것에 대해 그나마 설치되어있는 사법행정자문회의도 거처지도 않았다. 의원입법을 통해 법안을 추진하고, 행정처 판사들이 국회의원들을 설득하러 다니며, 정보를 제대로 공개도 하지 않거나 왜곡된 정보를 제공하면서 밀어붙이는 모습은 '민주적 사법행정, 투명한 사법행정'과 정반대의 모습이었다. 사법행정이 이전처럼 되돌아갔다. 남은 건 '지금 행정처는 양승태 행정처가 아니다'일 뿐인가

## VI. 과제와 고민

### 1. 법안 성안 과정의 중요하고 어려운 쟁점들

사법행정기구 구성에서 대법원장의 사법행정총괄권은 어떻게 할 것인가. 상임위원을 몇 명으로 할 것인가(상임/상근 위원을 둘 것인가), 어떤 과정을 통해 임명할 것인가(추천위를 구성한다면 추천위원은 또 누가 추천하는가), 임명권자는 누구인가, 몇 명을 위원으로 할 것이며 그중 법관 위원의 비율은 어떻게 되어야 하는가.

이 모두에서 어려운 쟁점들인데, 이에 대해 다양한 의견들이 있다(3세션에서 그에 관한 발표와 토론이 있을 것이므로 구체적 내용에 대한 의견은 생략한다). 그런데 생각해보면, 이에 대해 집중적인 토론을 해본 기억이 없다. 사법발전위에서도 '사법행정기구를 설치하고 그 기구는 법관만이 아니라 비법관도 위원이 된다' 수준까지만 논의됐을 뿐이다. 후속추진단에서 논의를 했지만, 대법원장은 논의 기간을 한 달도 주지 않았다. 특히 후속추진단이 논의할 시점에는 지금처럼 여러의견들이 쌓이지도 않았었다.

### 2. 구체적이지 않으면 실행되지 않는다

이 쟁점들에 대한 합의가 있지 않으면 법안 통과는 어렵다. 이전 김영삼 정부 때부터 김대중 정부 때까지의 사법개혁 건의안을 만들어놓고 다 흐지부지된 것이 구체화(법안화)가 없었기 때문이다.

그런데 문제는 이 쟁점들이 간단치가 않다는 것이다. 가벼운 쟁점이 아니고, 앞으로 법원 행정의 큰 전환을 가져오는 것이므로 가볍게 접근해서도 안 되는 사안이다. 핵심은 사법행정기구를 권한도 없이 이름만 있는 기구가 아니라 그야말로 사법행정을 하는 기구의 위상으로 만드는 것이고, 법관이 사법행정관료로 일하는 것을 막는 것이고, 그 기구가 재판의 독립을 위태롭게 하지 않도록 만드는 것이다. 추상적인 대립항 개념(총괄과 심의의결, 상근과 비상근)으로 접근할 것이 아니라 다른 방식의 접근이 가능할지 등 여러 아이디어가 필요하고 짧지 않은 시간의 논의가 필요할 수 있다.

### 3. 어떤 경로로 해야 할 것인가

참여정부 시절 사법개혁에서 사법행정개혁 의제는 제외됐다. 시야를 넓혀보면 관료화 문제의 해결, 사법행정개혁은 법조일원화와도 연결되어 있다(참여정부 사법개혁은 사법행정 개혁을 직접 의제화하지 않고 법조일원화와 하급심 개선으로 관료화 문제를 해결하는 접근 방식을 취했다). 그리고 법조일원화는 법관 증원과 분리해서 생각할 수 없다. 법관이 증원되지 않으면 재판은 극도의 효율성을 추구하는 방식(판결문 빨리 생산, 짧은 시간 재판 등)을 추구할 수밖에 없을 것이고, 왕성한 체력의 젊은 법관들을 선호하는 것으로 연결된다. 도제식, 관료적 방식은 효율성이 높다. 로클럭 출신 중심의 법관 필요성도 계속 주장될 것이다. 대부분의 개혁과제가 서로 연결되어 있지만, 사법행정개혁(관료화 해소)/법조일원화 정착/법관 증원은 연결된 한 세트의 주제로 볼 수 있다.

그런데 이들 문제에 대해 또다시 별도의 기구가 만들어지기 전까지는 쟁점을 합의하기 어렵다고 해버리면, 기약이 없어져 버린다. 한편, 국회의원들 사이의 토론으로 맡겨버릴 수도 없다. 정기국회 일정 자체로도 바쁘지만 대선 정국이기도 하다. 국회의원들이 차분히 시간을 내서 이 쟁점들에 대해서만 토론을 할 시간을 내는 건 불가능에 가깝다. 사개특위 같은 기구를 만드는 것도 불가능해 보인다.

그렇다면 당분간은 입법의 기약이 없는 것일까. 우선 민주당 법원조직법 개정안들의 쟁점을 정리하고 합의하기 위해서 당 차원에서(또는 법원개혁 추진의 큰 틀에 합의한 당과 함께) 법원개혁추진 실무기구(학자, 실무가 등으로 구성)를 만들어서, 상설까지는 아니더라도 매주 1-2회 집중적으로 논의해서 합의를 도출하는 방안을 제안해본다. 이를 통해 당 차원(협의를 한 당 포함)의 합의안을 만들고, 이 안으로 다시 국회 입법 협의 절차(공청회, 법사위 논의 등)의 순으로 해서 경로를 밟아가는 건 가능하지 않을까. 구체적으로는 어느 정도 구체적 안이 이미 나와 있는 사법행정개혁 부분에 관한 법원조직법과 법조일원화의 제대로 된 정착을 위한 (제반 조건을 포함한) 법적 준비를 우선적으로 합의하고, 이후 법관 증원 등을 위한 연구 및 법안 성안 등의 순서로 하나씩 합의안을 만들어가는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

지금까지 여러 개혁들은 원칙이 없어서가 아니라 구체적 방법과 논의를 할 안정적 조직을 만들지 못해 좌초된 적이 많다. 그러나 참여정부의 모델(사개추위)만이 유일한 방법도 아니다. 현재 상태에서 입법 성과를 만들 방법을 다시 찾아야 한다. 바람직한 방법일지, 가능한 방법일지 확신은 없으나 이 방법 외에는 구체적 방안이 잘 떠오르지 않는다. 오늘 심포지엄을 통해 더 나은 지혜들이 모이길 바란다(끝).

---

[토론1] 2017년부터 2020년까지의 법원 자체 개혁 논의의 원형과 이론적 배경 -법관 2~3배 대폭 증원론에 대한 관심과 헌신을 호소하며-

---

차성안(서울시립대학교 법학전문대학원)

-목차-

I. 공두현 교수의 사법행정제도의 현황과 과제에 대한 지정토론

1. 사법파동을 모두 합친 것보다 더 컸던 변화의 시기
2. 기간의 설정 문제 - 사법행정권남용, 사법농단 사태의 시기 구분 문제
3. 연구, 의사결정, 집행 기능 분산론의 원형 - 미국 연방법원 사법행정구조
4. 미니행정처로서의 사법정책연구원, 사법연수원의 활용전략
5. 사법행정권 남용 사태 초기 전개과정
6. 전국법관대표회의 100인안과 30인안을 둘러싼 초기 논쟁과정
7. 사법행정권자가 빠져버린 전국법관대표회의와 추가적 합의제 위원회의 고안과정
8. 사무분담위원회와 법원장 추천제의 원형
9. 법관 2~3배 대폭 증원 - 모든 개혁방안을 무위로 돌릴 수 있는 법관 수의 부족

II. 서선영 변호사의 발제문에 대한 지정토론

1. 2017-2018년 법원내부 논의에서 전국법관대표회의가 미국식 모델을 채택한 배경
  - 가. 왜 미국 연방법원의 사법행정 구조를 모델로 하였는가?
  - 나. 유럽의 법원 사법행정은 사법평의회가 한다? 법무부가 한다!
  - 다. 유럽은 법무부가 사법행정을 하는데 어떻게 법관 독립, 재판 독립이 보장될까
  - 라. 법원 차원의 독립된 사법행정 조직을 가진 미국과 일본의 극단적 대비
  - 마. 구체적 대안을 말하는 연구를 찾기 힘들었던 '독해'의 경험
  - 바. 외부 참여 문제의 이슈화와 사법평의회 논의와의 접점
- 1-2. 법원 내부 민주주의는 매우 중요한 가치이다.
  - 가. 법원 내부 민주주의의 가치
  - 나. 법원 내부 민주주의와 사법행정의 층위의 세분화 필요성
2. 비교법적 연구방법론에 대한 겸손하고 성실한 천착의 필요성
3. 법원 과반수 vs. 외부 과반수 논쟁의 도식화를 심각히 우려하며
4. 구체적이지 않으면 실행되지 않는다.

## 본문

### I. 공두현 교수의 사법행정제도의 현황과 과제에 대한 지정토론

#### 1. 사법파동을 모두 합친 것보다 더 컸던 변화의 시기

논자마다 평가의 기준은 다르겠지만, 필자는 2017년 초부터 몇 년간 진행된 사법행정권 남용 혹은 사법농단이라고 불리는 사태와 함께 진행되었던 법원의 사법행정 제도의 개혁을 위한 논의과정은 대한민국 정부 수립 이후 사법부 역사에서 근본적 변화가 논의된 유일한 사례라고 평가한다. 기존의 사법파동이라 불리는 것들은, 법관의 독립성을 제대로 확보하지 못하던 법원의 저항이 결국은 패배와 타협으로 끝난 사례이거나, 일정한 성공을 거두었다고 하더라도 제약적 대법원장을 정점으로 하는 관료적 사법행정 구조가 가져오는 사법부 전반의 관료화에는 의미 있는 균열을 전혀 내지 못하였다. 2017년~2020년 동안에 쌓인 법원의 사법행정구조 개혁담론은 제약적 대법원장을 보조하는 상근법관으로 구성된 법원행정처를 중심으로 한 관료적 사법행정의 해체와 재구성에 관한 구체적 대안을 스스로 만들어내면서 일정 부분 실제 제도화를 이뤄내면서 진행되었다. 70년 사법부 역사에서 유일하게 사법행정의 본질적인 변화를 시도했고 일정 부분 성공했다. 위 시기의 경험은 이후 사법행정 개혁의 논의에 의미 있는 원형들을 제공하면서 상당한 기간 동안 영향을 미칠 것으로 판단된다.

특히 위 개혁담론의 핵심적인 사항들은 대부분 법률 등에 입법화되지 못했다. 발제자가 잘 지적하듯이, 국회 입법이 아닌 법원의 자체 입법권을 통하여 이루어진 불완전한 개혁은 언제든지 되돌려질 수 있다. 이후 위 시기의 사법행정 개혁담론을 실현하기 위한 구체적 입법들이 국회에서 활발히 논의되어 합리적인 형태로 실현되기를 희망한다.

위 시기의 법원의 개혁담론은 그 커다란 의미에도 불구하고 몇몇 소수의 연구를 제외하고는 이를 전체적으로 살펴보는 연구가 부족했는데, 발제문은 그 시기의 사법행정 개혁담론의 진행과정을 압축적으로 잘 정리하고 있다. 본 연구가 한국 사법부 역사에서 가장 중요한 시기로 기록될 또 기록되어야 할 위 시기에 관한 후속연구의 시발점이 될 수 있을 거라 기대하며, 발제자에게 깊은 감사를 표한다. 필자는 발제자의 전반적인 발제 내용에 대부분 공감하고 있어, 이하의 토론은 반론보다는 보완 설명이 되면 좋을 부분을 제시하는 형태로 진행한다.

#### 2. 기간의 설정 문제 - 사법행정권남용, 사법농단 사태의 시기 구분 문제

발제문 제목에서는 논의 시기를 2017~2018년으로 잡고 있다. 위 시기는 제약적 대법원장과 법원행정처의 사법행정 전담 상근법관, 법원장, 기획법관 등을 중심으로 한 수직적인 관료적 사법행정의 구조를 어떻게 개혁할지에 관한 담론의 원형이 형성된 시기이다. 따라서 2017년, 2018년을 중심으로 논의하는 것은 타당성이 있다.

다만, 김명수 대법원장 체제하에서는 위와 같은 사법행정 개혁의 원형이 형성되었을 뿐만 아니라 불완전한 형태이기는 하나 상당 부분 의미 있는 형태로 제도화되어 실행되었다. 여러 변화가 있지만 가장 중요한 변화는 전국법관대표회의와 그 하부 위원회들, 각급 법원의 직급별(배석판사회의, 단독판사회의, 부장판사회의), 전체 판사회의의 실질화, 각급 법원의 사무분담위원회의 신설, 사법행정자문회의와 그 하부 분과위원회들의 신설이다. 그리고 신설된 제도들은 그 실행의 경험을 통해 실무 차원에서 제도화되는 과정을 거쳤다. 이러한 모든 변화를 추동하는 역할을 한 전국법관대표회의와 그 하부 위원회들과 대표를 뽑아 보낸 각급 법원의 직급별 판사회의, 전체 판사회의는 2017~2018년 기간 동안 그 원형의 형성과 제도화, 안정화가 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나, 사무분담위원회와 사법행정자문회의와 분야별 분과위원회들은 그 설치 이후 1년간 운영되는 과정을 거쳐 제도화, 안정화되었다고 할 수 있다. 그리고 그 제도화, 안정화의 종점은 사법행정자문회의와 그 분과위들의 1년간의 운영이 마무리된 2020년 10월경까지로 잡는 것이 필요하다. 2017~2018년의 시기를 김명수 대법원장 체제하의 대안적 사법행정 제도 원형의 형성시기로, 2019~2020년의 시기를 원형의 제도화, 안정화의 시기로 구분해 볼 수도 있을 듯 하다. 다만 위 시기 구분은 모든 제도변화에 들어맞지는 않고, 개별 제도의 변화별로 세부적으로 다른 기간의 설정을 요한다.

발제문에서도 2019년 하반기에 출범한 사법행정자문회의를 언급하고 있는데, 2017~2018년 기간에 형성된 담론이 이후 일정한 형태로 제도화, 안정화되는 양상을 언급할 필요성을 느낀 듯하다. 2019~2020년 시기의 사법행정자문회의와 그 분과위들의 운영 경험은, 2017~2018년 담론의 결정체로서의 의미를 가지므로, 국회 입법 없이 자문기구 형태로 이루어진 한계에도 불구하고 보다 집중적인 분석이 이루어질 필요가 있다. 필자는, 2019년 10월에 출범된 사법행정자문회의의 사법정책분과위원회의 위원이자 분과위 하부의 장애소위 위원으로 2020년 10월까지 활동한 경험이 있다. 2019~2020년의 사법행정자문회의와 그 분과위의 운영 경험은 과연 합의제 위원회 형태의 사법행정이 실질적인 의사결정의 차원에서 법원행정처 등의 사무국에 종속되지 않은 형태로 가능한지, 그 구체적 형태는 어떠해야 하는지와 관련하여 반드시 참고할 필요가 있다. 특히 아래에서 언급하는 중앙단위 사법행정자문회의와 산하의 분야별 분과위원회의 관계설정, 특히 분과위원회의 경우 사무국 역할을 하는 법원행정처 지원조직과의 관계설정, 즉 실질적 정책생산과 의사결정을 분과위원회가 할지, 아니면 분과위원회는 사무국이 만들어준 정책안을 일부 수정, 보완해 통과시키는 거수기에 가까운 역할만을 할지의 문제가 추가적으로 검토되어야 한다. 이와 관련하여, 중앙단위 사법행정자문회의와 분야별 분과위원회의 경우 각각 상임위원이 없는 구조가 가지는 한계와 그 해결방안도 함께 논의될 필요가 있다.

### 3. 연구, 의사결정, 집행 기능 분산론의 원형 - 미국 연방법원 사법행정구조

발제자가 반복적으로 정리하여 제시하는 법원행정처 기능분산 개혁론, 즉 법원행정처가 모두 독점하는, 연구, 의사결정, 집행의 3가지 기능을 ① (법관과 비법관이 뒤섞인?) 사법정책연구원-사법연수원(연구), ② 합의제 위원회(사법행정자문회의와 달리 최고 의사결정기구로서 의결기능을 가진)(의사결정), ③ 비법관화된 행정처(집행)로 각각 나누어 분산시키는 기능 분산론의 원형은 어디에서 왔을까? 필자를 포함하여 법원행정처의 대안을 고민했던 법원 내부의 판사들은 중앙단위 사법행정 구조의 개혁의 대안으로 미국 연방법원의 사법행정구조를 원형으로 삼았다. 미국 연방법원의 사법행정 구조를 보면, ① 법원장들과 선출된 법관으로 구성된(대법원장도 의장 지위를 가지는 것에 불과한) 연방법관대표회의(Judicial Conference, 법관으로만 구성된 것임을, 또 총회 형태가 아니라 대의제 기구 유사하게 대표로 구성된 형태라는 점을 강조하기 위하여 필자는 법원 내부 담론 형성과정에서 연방법관대표회의라는 번역어를 사용했다)가 사법행정에 관한 최고 의사결정권을 갖고, ② 비법관화된 연방법원 행정처가 집행기능을 가지며, ③ 역시 비법관화된 전문연구자들이 포진된 독립된 연방사법센터가 연구기능을 가진다. 발제문에서 연구, 의사결정, 집행 기능분산론이 대두되게 된 배경을 간단히 언급해주면 좋을 듯 하다.

위 과정에서, 유럽의 사법평의회 구조도 논의되었으나, 별도의 독립된 사법행정조직이 없이 행정부의 일환인 법무부가 사법행정을 담당하는 기본구조를 가진 유럽 국가들의 특성으로 인하여 대안으로 채택되지는 않았다. 법관들과 국회의 관여하에 설치되는 유럽의 여러 국가들의 다양한 사법평의회가 법관임명, 징계 등 법관독립에 필수적인 사항에 관한 권한을 일부 행사하는 것은, 법무부의 사법행정 권한을 제한하고 견제하는 역할을 하는 것으로서 법무부가 포괄적인 사법행정권한을 가지는 것을 전제로 하는데, 한국에서 그러한 유럽의 법무부-사법평의회 구조를 가져오기는 어렵다고 보았다.

다만 이후 사법행정권남용이 사법농단으로 발전되어 명명되는 과정에서, 논의 초기에는 급진적으로 여겨지던 법관들만의 합의제위원회가 보수적인 안으로 여겨지기 시작했다. 법관들만의 합의제위원회로 충분할 것인가, 법관들의 Self Interest에 대한 견제는 어떻게 할 것인가 등에 관한 고민이 커졌다. 이후 사법행정권자와 선출된 법관대표의 이원적 구성으로 설계된 합의제 위원회에 외부 위원을 참가시킬지 여부, 그 경우 적절한 외부위원 숫자, 외부위원을 추천하는 방식에 대한 논의가 추가되었다. 이는 법관들 내부에서 견해의 분화와 의견대립을 가져왔다.

### 4. 미니행정처로서의 사법정책연구원, 사법연수원의 활용전략

필자는 사법정책연구원에서 2018년 2월부터 2020년 2월까지 법관연구위원으로 근무했다. 그 과정에서 행정처의 연구기능의 사법정책연구원로의 이관을 위한 TFT에 참여하기도 했다. 당시 법원행정처의 연구기능 이관과 관련하여, 논란이 된 쟁점 중 하나

로 단기연구과제라는 것이 있었다. 이는 국회의 비교법 자료나 특정한 분야의 연구검토 자료 요구나 법원행정처 자체의 정책개발, 집행을 위한 검토를, 행정처가 몇 일(극단적인 경우는 1~2일), 1~2주, 몇 주 등의 단기간을 검토기간으로 하여 의뢰하는 것을, 단기적인 “연구”로 보아 이관대상에 포함시킬 수 있는가의 문제였다.

이를 원하는 입장의 배경에는, 재판을 하지 않고 사법행정만 전담하는 법관들이 행정처에서 점점 빠져나가는 상황에서, 여전히 재판을 하지 않고 법관연수와 그와 관련성이 있는 사법행정만을 전담하는 법관들만으로 구성된 사법연수원이나 재판을 하지 않고 기획(기획연구위원)이나 연구(법관연구위원)만을 담당하는 법관들이 연구위원 중 절반가량을 차지하는 사법정책연구원을, 미니행정처로 활용하려는 의도가 있다. 기능분산론에서 연구, 의사결정, 집행은 그 경계가 명확하지만은 않아서, 법관연구위원이 특정 사법제도 개선방안에 대해 연구하고, 구체적 정책집행안과 세부 집행 지침을 작성하고, 그 과정에서 사실상 의사결정을 주도하는 것이 얼마든지 가능하다. 이번에 시도된, 법조일원화의 사실상 폐기 효과를 가져올 10년 법관경력 5년으로의 단축 시도도 그러한 한 예로서 설명될 수 있는 부분이 일부 있다. 사법정책연구원이 관련 연구를 의뢰받아 진행하여 5년 단축이 적정하다는 연구결과가 나오고 이후 법원의 개별 국회의원 로비를 통해 법안 제출까지 이어진 과정에서, 연구뿐만 아니라 이를 사법부 정책으로 추진하는 의사결정이나 구체적 집행방식의 논의과정에서 사법정책연구원이 일정한 역할을 담당했을 가능성이 존재한다.

사법정책연구원, 사법연수원을 ‘미니행정처’화해서, 다수의 재판하지 않은 상근법관이 사법행정을 할 수 있는 피난처, 망명처로 활용하는 전략은 실제 사법행정권 남용 사태에서 공개된 행정처 보고서에 이미 일정 부분 채택되어 문서화된 전례가 있기도 하다.

법원 외부의 학계, 사회단체, 언론 등은 이러한 ‘디테일의 악마’를 이용한 기능분산론의 무력화 전략, 행정처 비상근법관화를 회피하는 우회로 형성 전략을 현재 인지하지 못하고 있는 것으로 보이고, 앞으로도 이 부분을 제대로 된 관심을 가지지 않을 가능성이 높다. 따라서 앞으로 사법정책연구원, 사법연수원에 근무하는 상근법관 수를 증가시켜, 사실상 제2의 미니행정처로 만들려는 시도가 다시 시도될 가능성이 높고, 지금과 같은 형태의 학계, 사회단체, 언론의 무관심과 무지가 계속된다면 성공할 가능성도 높다. 이미 시도되어 일부 실현된 면도 존재한다. 미니행정처로 활용될 수 있는 기관은 재판을 하지 않는 법관이 상근한다면 얼마든지 확장될 수 있다. 예를 들어 법원도서관의 조사심의관도 재판하지 않고 사법행정만 전담하는 법관이라는 점에서 법원도서관도 미니행정처로서 활용될 잠재력을 가진다.

필자는 이런 사법정책연구원, 사법연수원의 미니행정처화 전략에 대한 우려에서, 전국법관대표회의의 사법정책연구원, 사법연수원 대표 등을 통해 관련 의안을 제안한 적이 있다. 위 제안은 이후 논의과정을 거쳐 정식발의되기는 하였으나 의안 자체는 매우 추상적인 형태로 의결되었다. 발제자가 각주 61)에서 소개한 2018. 11. 19. 정기회의 의결사항이 그것이다. 그 내용은 아래와 같다.

• 법원행정처 업무이관 •

1. 법원행정처의 사법정책연구원, 사법연수원 등에 대한 업무이관 논의는 투명하고 공개적인 방식으로 진행되어야 한다.
2. 2019년 법원행정처 상근판사 감축을 위한 법원행정처 정책 업무 이관 논의는 '수평적 합의제 기구에 의한 사법행정 의사결정', '사법행정 집행에서의 상근판사 배제'라는 사법발전위원회의 건의를 철저히 준수하는 범위 내에서 이루어져야 한다.
3. 사법정책연구원, 사법연수원의 의사결정구조 개선에 관한 논의의 필요성이 있음을 확인한다.

발제자가 이미 설명하고 있으나, 위 의안이 나오게 된 배경을 좀 더 설명해 주면 좋을 듯하다.

다만, 이에 관하여는 근본적 반론이 가능하다. 왜 법관이 재판할 하지 않고 사법행정을 전담하면 안되는가? 독일, 프랑스 등 다수 유럽국가에서 판사가 일정기간 동안 사법행정만 전담하는 예는 많다. 한국적 상황에서 사법행정 전담 상근법관의 필요성 혹은 위험성에 관한 논쟁은 가장 근본적인 논쟁이다.

필자의 의견은, 법관이 사법행정에 참여하는 것은 오히려 꼭 필요한 것이지만, 소수의 법관들이 재판을 안 하면서 사법행정만 전담하는 시스템은 관료사법의 구조가 너무 공고한 한국적 현실을 고려하면 법관의 관료화를 초래할 위험성이 크기 때문에, 재판을 하는 법관들이, 사법행정도 병행하는 구조가 바람직하다는 것이다. 그러한 병행을 가능하게 하기 위하여 필요한 것이, 재판하는 법관의 사법행정을 과외 일에 아니라 재판과 마찬가지로 중요한 일로 취급하여, 일정한 기간 또는 비율만큼 사건 배당을 중지하거나 감축해주는 제도이다. 법관등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규(이하 '배당예규') 제 10조2 제1항 제4, 5호, 동조 제2항은 전국법관대표회의 의장이나 법원행정처장 등이 각급 법원에 사건배당 중지나 감경 요청(이하 '배당중지 요청')을 할 수 있는 근거를 신설하여 이를 제도화하였다. 다만 이러한 배당중지 요청 제도를, 재판을 하면서 전국법관대표회의와 그 분과위, 사법행정자문회의와 그 분과위에 위원으로 참여하거나, 행정처 연구반에 참여하는 판사들에게도 적용할지 여부, 적용시 그 배당중지 비율 등에 관한 기준은 각급 법원별로 차이가 있다. 이 부분에 관한 후속연구와 제도개선이 꼭 필요하다.

## 5. 사법행정권 남용 사태 초기 전개과정

발제문은 2017. 2. 무렵의 사법행정권 남용 사태의 초기 전개과정에 대해 언급하고 있는데, 그 자세한 배경을 적을 필요는 없지만 최소한의 전개과정은 몇줄이라도 설명해 줄 필요는 있어 보인다. 관련하여 “권석천, 두 얼굴의 법원-사법농단, 그 진실을 추적하다, 창비, 2019” 등의 적절한 참고문헌을 소개해주면 좋을 듯하다.

## 6. 전국법관대표회의의 100인안과 30인안을 둘러싼 초기 논쟁과정



발제문에서 100인으로 전국법관대표회의를 구성하기로 한 2017. 9. 11. 대법원규칙 안 송부를 언급하고 있다. 2017년 초반에 모든 법원의 판사들이 참가하는 총회 형태의 판사회회의와 달리 대표로 구성되는 대의제 기구 유사한 전국법관대표회의를 창설하는 안을 고민했던 판사들은, 100인안과 30인안을 두고 고민했다. 100인안이 채택되게 된 배경에 대한 설명이 추가되면 좋을 듯 하다.

필자는 발제자가 각주 23번에서 소개한 제왕적 대법원장 권한의 분산을 위한 5대 입법과제라는 토론문을 작성하면서, 5대 입법과제 중의 하나로 “사법정책 최고결정 기관으로서 전국법관대표회의의 창설”을 주장했다. 이는 미국의 연방법관대표회의를 모델로 한 것이고, 기존의 판사회회의가 모든 판사가 참석하는 총회 형태로 운영되면서 구체적이고 실질적인 의사결정을 하지 못하고 각급 법원 법원장과 수석부장, 기획법관 등이 주도한 의사결정에 대한 거수기로 전락했다는 문제의식에서 출발했다. 더구나 전국단위 법관회의체를 위해서 더더욱 대의제 유사하게 대표로 구성되는 ‘판사’회의가 아닌 법관 ‘대표’회의를 만들어야 한다는 생각을 했다. 최초에는 최소한의 구체적인 의사결정을 위하여 20~30명 정도의 규모의 미국 연방법관대표회의와 유사한 전국법관대표회의를 구상하고, 동시에 분야별 분과위원회를 다수 만들어 굴리는 안을 구상했다. 이후 사법행정권 남용 사태가 갑자기 터지면서 즉각적인 전국법관대표회의 구성을 법관사회의 공론의 장에 해결 전략의 하나로 제시하면서, 필자를 포함하여 초기 전국법관대표회의 창설을 고민하고 주도했던 법관들 사이에서 30명안과 100명 안 사이의 논쟁이 있었다. 효율적이고 구체적 의사결정을 위해서, 그 산하에 분과위원회들이 필수적이라는 것과 별개로, 중앙단위의 최종의사결정 기구인 전국법관대표회의도 최소한 30명 내외를 넘지 않아야 실질적이고 구체적인 의사결정이 가능하다는 주장이 있었다. 그 반대편에는, 법관 대표성의 문제가 있었다. 전국에 수십개의 각급 법원과 지원이 존재하는 상황에서, 대표를 30명으로 제한하면, 배석판사, 단독판사, 지법 부장판사, 고법 부장판사 등으로 직급과 기수에 따라 위계화되어 있는 법관사회를 골고루 반영하는 균형있는 대표 구성이 어렵고, 특정 직급이나 기수의 판사가 과대표될 것이라는 현실적인 우려였다.

논의 과정을 거쳐 현실론으로서, 100명안이 채택되었다. 100명의 회의체가 구체적 의사결정을 하기 힘든 점을 고려하여, ‘전국법관대표회의 산하 운영위원회나 분야별 분과위원회들에서 구체적 정책대안을 형성해야 한다’는 위원회 적극 활용론이 100명안의 단점인 의사결정의 비효율성을 만회하기 위해 논의되었다. 다만 이후 논의과정에서, 운영위의 권한을 강화하는 안건에 대해 다수의 법관들이 경계심을 보여 운영위가 의사결정과 관련해서 가지는 권한은 매우 제한적으로만 인정되었다. 다만 분야별로 구성된 산하 위원회들이 중요한 역할을 하는 구조가 정착되었다. 국회의 본회의와 상임위원회 사이의 역할 분담 문제와 유사한 차원의 고민이기도 한데, 이는 사법행정회의 내지 사법행정자문회의와 그 하부 분야별 위원회의의 관계에 관한 고민과도 연결되어 있다.

## 7. 사법행정권자가 빠져버린 전국법관대표회의와 추가적 합의제 위원회의 고안과정

김명수 대법원장 체제하의 사법행정자문회의의 원형은 발제자가 잘 소개하고 있는 제 1회 전국법관대표회의 산하 제도개선특별위원회의 논의에서 구체적으로 형성되었다. 필자는 제1회 전국법관대표회의 제도개선특별위원회에서 활동하면서 사법행정자문회의의 원형이 된 합의제 위원회 형태의 원형을 설계한 보고서<sup>1)</sup>의 집필을 담당하였다. 당시 최고의사결정기구로 상정하였던 전국법관대표회의가 최종적 의사결정기관이 되기 힘들다는 점에 대한 고민이 컸다. 연방법관대표회의와 달리 대법원장, 법원장 등의 사법행정권자를 포함시키지 않는 형태로 전국법관대표회의가 구성되면서, 또 위에서 설명하듯이 30인안이 아닌 100인안이 채택되면서 전국법관대표회의를 최고의사결정 기구로 설정하는 개혁방안은 비현실적으로 보였다. 결국, 연방법관대표회의와 유사한 형태의 더 작은 규모의 합의제 위원회를, 사법행정권자와 법관대표를 절반씩 섞어 추가로 만드는 안을 구상하게 되었다. 전국법관대표회의와 법원장회의(대법원장 포함)이 절반씩 추천권을 행사하여 위원을 구성하고 미국연방법관대표회의처럼 대법원장을 의장으로 참여시키는 구조가 설계되어, 제도개선토론평의회를 통한 수차례의 토론을 거쳤다. 토론과정에서 외부위원 추가 문제를 포함하여 여러 쟁점들에 관한 논의가 이루어졌다. 위 논의 내용은 전국법관대표회의에 보고와 일정한 의안 형태로 상정되었다. 이러한 논의내용은 전국법관대표회의의 추가토론을 거쳐 발제자가 소개하고 있는 2017. 9. 11. ,2017. 12. 4.의 결의에 반영되었다.

김명수 대법원장 체제하에서 이후 사법발전위원회, 후속추진단 등에서 제안한 합의제 위원회나 국회 입법이 되지 않은 상황에서 자문기구로 설치된 사법행정자문회의 등은 모두 위 제도개선특별위원회의 합의제 위원회를 원형으로 한다. 명칭, 위원 숫자, 추천권의 배분과 추천방식, 외부위원 숫자와 추천방식 등의 세부적 사항은 차이가 있지만 그 기본 구조는 최초의 제도개선특별위원회의 원형에서 크게 달라지지 않았다. 국회에 제출되어 있는 합의제 위원회에 관한 법안들도 이 원형에서 크게 벗어나지 않는다. 전국법관대표회의 외에 별도의 합의제 위원회가 설계되어 최고의사결정기구로 제시된 과정에 관한 추가적 설명이 있으면 이후 논의과정에도 참고가 될 것으로 보인다.

## 8. 사무분담위원회와 법원장 추천제의 원형

발제문에서 언급하고 있는 제도개선 내용 중에서 가장 성공적인 사례를 꼽으라고 한다면, 독일의 사무분담위원회를 모델로 하여 도입한 각급 법원, 지원에 설치된 사무분담위원회이다. 법원장 추천제는 법원장 호선제를 원형으로 하고 있다. 발제자는 독일의 의결권을 가지는 사무분담위원회(법원장은 의장 역할을 하고 한 표를 가질 뿐임)가 한국에 자문위원회 형태로 제도화된 것과, 법원장호선제가 법원장 추천제로 대법원장에

1) 차성안, “대법원장과 행정처를 중심으로 한 중앙단위 사법행정 구조의 ‘합의제 위원회’로의 3단계 개혁방안”, 전국법관대표회의 제도개선특별위원회 1분과 개인보고서, 2017. 12. 1.

대한 자문의견 형태로 제도화된 것을 소개하고 있는데, 위 2개의 제도의 원형이 무엇인지 언급해 줄 필요가 있어 보인다.

필자는 앞서 언급한 5대 입법과제에 사무분담위원회와 법원장 호선제를 포함시켜 주장했는데, 그 중에서 사무분담위원회는 독일의 사무분담위원회를 모델로 하여 주장한 것이다. 법원장 호선제는 여러 국가의 법원, 혹은 국제법원에서 법원장을 선출하는 방식으로 법관들이 동료법관을 모두 후보로 하여 투표하는 방식이다. 당초 필자는 일반국민이 참여하는 법관선거제로 확대될 우려 때문에 법원장 호선제보다는 미국식의 법원장 순번제를 더 우선적으로 생각했었다. 다만, 법원장 순번제의 경우 잦은 인사이동이라는 한국적 특수상황을 극복하기가 더 어렵고, 법원장 호선제에 대한 깊은 고민을 한 다른 법관과의 토론과정에서 법관선거에 대한 우려도 기우라는 생각이 들어 법원장 순번제 대신 법원장 호선제를 5대 입법과제로 대신 넣었다. 필자는 미주리주 방식을 포함한 미국의 법관선거제에 관한 여러 논의와 지역의 법관선거에 자본, 이익집단의 자금이 지나치게 큰 영향력을 발휘할 (미국의 일부 법관선거 사례에서 상당 부분 현실화되기도 한) 우려 등으로 인하여 법관선거제 자체에는 회의적이거나, 더 생각해 볼 여지는 있다는 생각을 하고 있다.

## 9. 법관 2~3배 대폭 증원 - 모든 개혁방안을 무위로 돌릴 수 있는 법관 수의 부족

법관 증원도 아니고 법관 대폭 증원도 아닌, 법관 2~3배 대폭 증원이 필요하다. 사법행정의 관료화를 가져오는 제도화된 장치로서, 대법원장의 제왕적 권한, 사법행정만 전담하는 상근법관이 주도하는 법원행정처(법원행정처에는 훨씬 더 많은 비법관 직원이 존재한다) 등이 존재하나, 이런 장치들이 힘을 발휘하여 심각한 수준의 사법관료화를 가져올 수 있게 하는 중요한 배경으로는 효율성이 극단적으로 중요시되는 현실이 있다. '재판하느라 바쁘데, 재판하는 일선 법관이 무슨 사법행정을 할 여유가 있느냐', '사법행정 하는 전담 법관 뽑아서 날을 새면서, 행정처에서 숙식해가면서 최소한의 인원으로 사법행정을 하면 가장 효율적이다'는 식의 효율성 논리이다. 일본의 2배, 독일의 3~4배가 되는 법관 1인당 사건 수에도 불구하고 사건을 더 빨리 처리하는 한국법원의 서면 위주의 1분, 3분, 5분 재판은 이런 효율성을 극단적으로 중시하는 입장에서 보면 기적과 같은 훌륭한 일이다.

효율성 담론은, 사법개혁의 경우에도, 아니 사법개혁의 경우에 더더욱 힘을 갖는다. 사법개혁을 효율적으로 하기 위해서 비대화된 상근법관 중심의 관료화된 법원행정처를 가장 잘 활용한 것이 이용훈 대법원장 체제이다. 이용훈 대법원장 체제는, 재판제도와 법관임용제도, 법교육 제도에 있어 상당한 성과를 냈지만, 이를 주도한 법원행정처를 중심으로 한 관료적 사법행정 시스템을 더욱 정교화, 공고화하는 결과를 가져왔다. 그런 의미에서, 법조일원화 등 사법개혁 이슈를 밀어붙여 일정 부분 성공시키는 과정에서 법원행정처를 십분 활용한 사람들은 법관사회의 관료화의 주된 공범 중 하나이다.

효율성 담론의 극복이라는 근본적 변화의 기본 전제는 법관 수의 2~3배 대폭 증원이

다. 법관 수의 절대적 부족은 본질적 사법개혁에 저항하는 거의 모든 논리의 논거로서 활용될 수 있다. 법조일원화를 사실상 폐기하는 결과를 가져옴에도 법관 임용 경력 5년 단축론이 법관들 대다수와 법학전문협의회, 대한변호사협회, 그리고 민변 출신의 국회의원을 포함하여 적어도 절반에 가까운 국회의원들의 지지를 얻은 것도, 경력단축을 주도한 측에서 법관 수의 부족이라는 한계상황을 주된 논거로 활용하는 기민함을 보여주었기 때문이다. 그 논리적 기민함을 보인 주체들에는 기만적으로 그 논리를 이용하는 그룹과 진심으로 그 논리에 헌신하는 그룹이 혼재되어 있고, 그렇게 때문에 그러한 논리는 더욱 힘을 얻을 수 있었다. 법관 2~3배 대폭 증원이 이후 사법개혁 논의의 핵심 이슈가 되길 희망한다.

## II. 서선영 변호사의 발제문에 대한 지정토론

### 1. 2017-2018년 법원내부 논의에서 전국법관대표회의가 미국식 모델을 채택한 배경

#### 가. 왜 미국 연방법원의 사법행정 구조를 모델로 하였는가?

발제자가 매우 적절히 던진 쟁점으로, ‘2017-2018년 법원내부 사법행정 개혁 논의에서 법관대표회의가 미국식 모델을 채택한 배경’이 있다. 발제자는 재판독립에 대한 국회의 낮은 수준에 대한 우려를 들고 있다. 이 부분은 일정 부분 맞는 이야기이나, 단순화하기는 어려운 복잡한 논의의 사전 전개과정이 있다.

#### 나. 유럽의 법원 사법행정은 사법평의회가 한다? 법무부가 한다!

학계, 사회단체의 연구자나 활동가들이 여러 국가의 사법행정의 모습을 이야기할 때 자주 간과되는 부분이 대부분의 서구 국가의 경우 독립된 사법부 조직이 존재하지 않는다는 점이다. 발제자를 포함하여 법관들만의 사법행정에 대한 문제점을 지적하는 논자들은 유럽의 이러저러한 사법평의회 모델을 자주 언급한다. 그런데 유럽의 사법평의회는 일상적인 의미의 사법행정을 하는 조직이 아니다. 스페인의 경우 그 규모가 큰 편이어서 어느 정도 독립된 사법행정조직에 가까운 양상을 띄는 면이 있지만, 전반적으로 유럽에서 법원의 전반적인 사법행정은 행정부처 중의 하나인 법무부가 통상 관할 한다.

법무부에서 법원의 사법행정을 하는 사람은 애초부터 법관직이 아니라 법무부의 사법행정직에 지원하여 채용된 직업 관료도 있고, 검사들이 파견 나와 일하기도 하고, 판사들이 파견 나가 일하기도 한다. 유럽 대륙법계 국가에서 판사가 법무부 등으로 파견 나가 법원의 사법행정을 하는 것은 여러 국가에서 자주 관찰되는 양상이다. 독일의 경우 판사, 법무부 사법행정 요직, 주에 따라서는 검사 등을 왔다 갔다 하는 형태의 판사, 검사의 승진 코스는 주에 따라 오히려 일반적이기도 하다. 따라서 유럽의 법원 사법행정 모델은 그 자체로만 보면 사법행정을 매개로 재판의 독립을 침해할 우려가 매우 큰 시스템이다.

#### 다. 유럽은 법무부가 사법행정을 하는데 어떻게 법관 독립, 재판 독립이 보장될까

유럽 서구국가에서 그럼에도 불구하고 재판의 독립이 상대적으로 높게 보장되는 이유는, 이런 제도적 취약점을 보완할 다른 장치들이 많기 때문이다. 정치문화 차원에서 재판의 독립, 법관의 독립에 대한 존중이 확고한 편이라는 점은 정반대의 극단을 걷는 한국의 정당, 정치인들과는 극명한 대조를 이룬다. 물론 그 외에 제도적인 다른 보장책들이 존재한다.

독일의 경우, 1, 2심의 하급심 법원들의 사법행정은 16개의 주정부로 분산되어 각 주정부의 법무부 내지 내무부, 사회노동부 등(주별로 차이가 크다)가 담당하여, 중앙집권화의 우려를 원천적으로 차단할 수 있다. 한국의 법원행정처는 사실 어느 나라에도 없는 공공 사법행정기구이다. 독일로 치면, 16개 주의 법무부의 법원 사법행정업무 담당부서와 일부 법원내 민주주의 장치에 맡겨진 16개 주 법원의 사법행정업무 담당기구를 연방정부의 법원행정기구 및 연방법원들의 사법행정기구들과 하나로 합쳐야만 이런 조직이 만들어질 수 있다.

미국의 연방법원 조직이 1, 2, 3심 모두 연방법원의 심급을 구성하고, 사법행정에 있어 분산되어 있지만 본질적으로 어느 정도 중앙집권화된 형태를 취하고 있는 것과는 큰 차이가 있다. 독일의 연방법원은 단 한명의 주법원의 판사의 임명, 승진에도 직접적인 영향을 미치지 못한다. 더구나 독일은 5개 권역별로 법원이 분산되어 있다. 그리고, 사법행정 중 법관의 독립에 큰 영향을 끼치는 법관 사무분담은 독립된 선거로 구성되는 합의제 사무분담위원회의 의결에 맡기고 있다. 그 외에 법관협의회나 법관인사협의회 등의 장치가 법무부의 법관의 근무조건, 인사에 관한 권한을 일부 견제하는 역할을 맡는다. 연방차원의 법관임명은 특별히 헌법에서 위원회를 만들어 행정부가 일방적으로 좌지우지 못하고 여러 정당들의 견제와 합의(2/3 합의 요건)를 통해 이루어지도록 하고 있고, 이것이 주차원의 법관임명 제도에도 일정한 영향을 미치고 있다. 프랑스, 스페인 등의 경우 중앙단위에 국회와 법관이 함께 관여하는 사법평의회 등의 위원회를 만들어, 법관의 독립에 큰 영향을 미치는 법관의 임명, 인사, 징계 등에 관한 권한은 법무부가 아니라 사법평의회 등이 담당하게 한다. 유럽국가의 경우 법관이 한 법원에 임명되면, 본인의 동의를 없는 한 인사이동이 불가능한 법관부동성의 원칙과, 한 번 임용되면 까다로운 형태의 파면 심판이나 탄핵이 없는 한평생 정년까지 신분이 보장되는 신분보장 원칙이 확고하다. 반면 한국은, 일제시대 법률가에 대한 불신 등의 역사적 이유로 헌법에 규정된 10년 단위 재임용 제도가 역사적으로 법관의 독립을 반복적으로 침해, 위협해 왔고, 법관부동성의 “부”자도 법원조직법상 찾을 수 없어, 사법행정권자가 맘에 들지 않는 판사들을 인사권을 매개로 불이익을 가해온 오랜 역사적 경험이 있다.

이런 상황에서, 유럽의 “법무부의 법원 사법행정 총괄+법관 독립 영향 사안 사법평의회 일부 권한 행사 시스템”을 한국의 관료화된 법원의 사법행정 시스템에 대한 대안으로 생각하기는 어려웠다. 필자를 비롯해서 법원의 사법행정의 개혁을 고민했던 법관들이 기본적으로 가장 중요하게 생각한 것은, 법관의 독립, 재판의 독립이다. 이는 법관의 책임성을 부정하는 의미의 법관의 독립을 말하는 것은 아니다. 재판의 독립이 더 잘 보장되는 유럽 서구선진국이나 미국 등의 경우, 가장 기본은 법관의 독립이다. 그러나

한국은 불행한 역사적 경험으로 법원, 법관에 대한 사회단체, 학계의 불신이 매우 심하여, 사회단체, 학계조차 법관 재임용 제도의 폐지나 법관부동성 원칙 등에 결코 호의적이지 않다. 유럽, 미국의 법원, 법관에게 기본적으로 주어진 최소한의 안전판도 없는 상황에서, 한국의 법관에게 재판의 독립, 법관의 독립을 보장하기 위한 사법행정 시스템을 고안한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 또한, 한국은 전 세계적으로 유례가 없는, 제왕적 대법원장의 권한이 이를 보좌하는 상근법관 중심의 법원행정처를 매개로 하여 모든 법관의 직업적 커리어의 시작부터 출발까지 구석구석 안 미치는 곳이 없다.

이런 상황에서, 사법행정에 관한 새로운 기구를 만들어 거기에 권한을 주는 문제는 매우 신중하게 고민되어야 할 부분이었다. 유럽 서구국가의 사법평의회 모델이 다른 나라에 이식되어 성공적으로 안착된 사례는 쉽게 찾기 어렵고, 오히려 반대로 오히려 사법권 독립을 약화시킨 사례가 연구논문에서 논의되기도 했다. 가장 근본적으로는 사법평의회 모델은, 전형적인 관료조직 형태인 법무부가 법원의 사법행정을 총괄하는 것을 기본전제로 깔고 있는데, 이를 어떻게 한국적 상황에서 어떻게 소화할지는 도저히 어떤 구체적 제도적 상상을 할 수가 없었다.

#### **라. 법원 차원의 독립된 사법행정 조직을 가진 미국과 일본의 극단적 대비**

독립적 사법부 조직을 가지는 국가로 미국, 일본이 있었고, 법관의 독립, 법관의 관료화 등의 차원에서 양 국가는 양극단을 이룬다. 한국은 해방 이후 일본의 시스템을 철저히 따랐고 일정 시점에는 그를 넘어서는 높은 수준의 사법행정의 중앙집권화, 관료화를 이루어냈다. 법관들의 자체 사법행정을 기본구조로 가지는 독립적 사법부 조직을 가지는 시스템이 법관 독립을 언제나 잘 보장하는 것은 아니지만, 또 법관의 책임성 차원에서 많은 문제점을 도출하지만, 이런 법관이 주도하는 독립된 사법행정조직이 잘 운영되면 법관 독립, 재판 독립 보장에 효과적일 수도 있다. 미국 연방법원의 사법행정 구조가 그러하다.

해방기 미군정이 한국의 사법부의 사법행정 시스템을 설계할 때에는 법관회의 내지 판사회의의 역할과 비중이 의미있게 논의되었지만, 가인 김병로를 비롯한 초기의 사법부를 이끌던 법률가들은 그 방향성을 뒤틀어 일본의 매우 관료적인 사법행정구조를 채택했다. 다만, 미국의 영향으로 인하여, 판사회의 등의 법관 회의체가 일정한 형태로 제도화되어 법관의 관료화에 대한 저항체로서 살아남았는데, 실제로 한국 역사에서 법관의 독립을 침해당했을 때 그나마 의미있는 저항을 해서, 적어도 더 이상의 노골적 침해를 막는 역할을 한 것은 판사회의였다.

이런 상황에서, 법원행정처도 법무부가 사법행정을 하는 유럽보다는 법관들이 자체적으로 사법행정을 하는 미국을, 대법관이 수십 명에서 수백 명으로 권위가 떨어지는 유럽보다는 9명의 대법관이 엄청난 권위와 영향력을 누리는 미국을 사법부의 다양한 제도개혁의 모델로 바라봤다. 여러 필연과 우연의 결과로, 한국의 '사법연수원+사법정책연구원'은 미국의 연방사법센터와 적어도 그 기능면에서는 유사한 형태로 제도화되었고, 법원행정처는 미국의 연방법원행정처와 유사한 (그렇지만 집행 외에 의사결정과 연구기

능까지 모두 가진 훨씬 큰 권한을 가진) 기구로서 자리잡았다. 없는 것은 중앙단위의 연방법관대표회의(Judicial Conference)라는 사법행정의 최고 의사결정기구였다. 독립된 사법부의 자체 사법행정조직이 관료화되는 것을 막아줄 수 있는 가장 중요한 법원내 민주주의 장치가 결여된 것이다. 외부의 사법개혁 요구와 동시에 법원 내부 법관들의 사법행정 참여욕구의 증대에 따라, 양승태 대법원장 체제 후반기에도 미국연방법관대표회의의 하부 20여 개의 상임위원회가 사법행정에서 실질적 의사결정을 하는 것에 착안해, 사법행정위원회라는 것을 제도화하는 실험이 이루어졌다.

필자가 연방법원의 사법행정구조에 관심을 가진 것도 위의 사법행정위원회의 영향이 컸다. 그 과정에서 법원은 미국연방법원 외에 여러 주법원의 사법행정 구조에 대해서도 연구를 했지만, 사법행정권 남용 사태의 조사과정에서 드러난 것처럼 양승태 대법원장 체제하의 법원행정처는 법원행정처 차원의 선호도가 표시된 사법행정위원회 위원 후보 리스트를 미리 만들어 각급 법원에 제공하는 형태로 위 제도를 "manipulate"하려고 했다.

물론 그 이전에도 고 한기택 판사나 강한승 전 판사 등이 미국의 사법행정에 관한 깊이 있는 연구를 진행했었다. 법원행정처 차원에서 미국 연방법원 사법행정 구조를 한국 법원에 적용하여 관료화 문제를 해결할 가능성과 관련하여 연구, 검토를 한 적이 있다. 그때 문제로 지적된 것이 연방법관대표회의 산하 20~30개의 상임위원회가 실질적인 의사결정을 하는 메커니즘을 확인하기 힘들다는 것이었다.

#### 마. 구체적 대안을 말하는 연구를 찾기 힘들었던 '독해'의 경험

유럽의 사법행정구조의 구체적 실현형태에 대한 연구들도 일부 존재했으나, 깊이 있는 연구들은 거의 존재하지 않았다. 프랑스, 스페인, 이탈리아 등의 사법평의회 조직에 관한 일부 제한된 연구물은 그야말로 개관에 불과하여 그 구체적인 메커니즘을 확인하기 어려웠다. 특히 법무부가 사법행정을 기본적으로 하는 구조와 사법평의회가 어떻게 결합되어 작동하는지를 다양한 사법행정 층위별로 구체적으로 확인하고 싶었는데, 그런 연구는 찾기 힘들었다.

2016, 2017년의 격동적인 변화의 시기에서, 법원 내부의 법관들은 법원행정처를 대체할 구체적인 대안적인 사법행정기구를 구상해야 했다. 뜬구름 잡은 논의가 아니라, 몇 개월, 1~2년 뒤에 만들어 실제 작동시킬 구체적 사법행정기구의 구체적 모습을 그려내야 했다. 그런데 그 시기를 기준으로 하면, 사실 지금도 큰 차이는 없지만, 학계의 연구, 사회단체의 연구, 활동의 결과물, 그리고 더 중요하게 노무현 대통령-이용훈 대법원장 체제하에서 사개위, 사개추위의 논의 그 어떤 논의들도, 채택할 만한 혹은 최소한 참고라도 할 만한 구체적인 대안적 사법행정 조직을 제시하지 못하고 있었다. 심하게 이야기하면, 구체적인 대안적 사법행정 체계를 설계하는 데 쓸모 있는 연구가 거의 없었다.

이런 상황에서, 실제 작동양상을 구체적 분야별로 또 기구별로 상상할 수 있는 구체적 사법행정 대안을 제시할 때 참고가 된 것이, 적어도 중앙단위 사법행정구조의 경우

에는 연구-교육, 의사결정, 집행 기능을, 연방사법센터, 연방법관대표의와 그 하부 상임 위들, 연방법원행정처에 각 분산하는 미국연방법원의 사법행정구조였다. 그와 함께 각급 법원의 미시적 구조에는, 독일의 법관 사무분담위원회, 국제법원이나 일부 국가 법원에서 나타나는 법원장 순번제나 법원장 호선제를 연구, 검토하여 한국에 필요한 변용을 고민했다. 필자는 그런 논의들이 어떤 집약된 테제로 제시될 필요가 있다고 생각하여 이를 제왕적 대법원장 권한 분산을 위한 5대 입법과제로 묶었는데, 필자의 이런 구상은, 법관 사회가 오랫동안 자체 개혁안으로 논의해온 것들을 실제 실현하기 위한 법관 사회 내부의 여러 토론들을 반영해 구체화한 것이었다.

#### **바. 외부 참여 문제의 이슈화와 사법평의회 논의와의 접점**

현재 논의되는 사법행정회의 류의 중앙단위 사법행정 최고의회사결정기구의 모델은 미국의 연방법원의 사법행정구조를 참조하여 설계된 것이지, 유럽식의 사법평의회 모델에서 시작된 것이 아니다. 다만, 외부위원 참여라는 이슈를 끌어들이므로써, 유럽식의 사법평의회 모델과의 유사성이 일부 생겨나게 되었는데, 그 직접적 계기는 사법행정권 남용 사태가 사법부 자정능력의 부족함으로 사법농단으로 명명되며 확대된 과정이었다.

사람들은 과거의 분위기를 쉽게 잊어버리는데, 애초에 상근관료법관 중심의 법원행정처를, 일선법과들이 함께 참여하는 미국식의 수평적 합의제 위원회로 바꾸자는 구상은 적어도 2017년초까지는 법원 내외에서 매우 급진적 구상으로 받아들여졌다. 당시 논쟁의 과정에서, 필자는 5대 입법과제에 전국법관대표회의의 신설 및 최고의결기구화를 넣으면서, “이 안은 법관들의 자체 사법행정을 중심으로 한다는 점에서 보면 보수적인 안이다. 만약 법원이 이 안으로 개혁을 해내지 못하면 유럽식의 국회 등의 법원 외부세력의 광범위한 참여가 보장된 사법평의회 류의 개혁 논의가 밖에서 커져 갈 것이다”라는 이야기를 종종 했던 것도, 전혀 급진적이지 않은 구상을 매우 급진적으로 바라보는 그 당시의 분위기 때문이었다.

2017년 여름, 가을 동안 제1회 전국법관대표회의 제도개선특별위원회 제1분과에서 이루어진, 대안적인 중앙단위 사법행정 기구에 대한 논의에서, 이미 외부위원 참여의 필요성과 그 정도를 두고, 이미 법관들 사이의 의견분화가 발생하기 시작했다. 이후 사법행정권 남용 사태의 진상규명 과정에서, 상상할 수 없는 수준의 다양한 사법행정권자에 의한 재판의 독립, 법관의 독립 침해 사례들이 확인되었다. 이는 법관들 내부에서 극히 소수였던 외부 참여 필요성을 주장하는 법관들의 비중이 적지 않게 늘어나게 되는 결과를 초래했다.

### **1-2. 법원 내부 민주주의는 매우 중요한 가치이다.**

#### **가. 법원 내부 민주주의의 가치**

발제자는 제도개선 특위의 사법행정 개혁 구상을 “법원 내부의 민주화에 가까웠다”라고 평가한다. “그리고 본질적으로 사법행정은 법관에게 주어진 권한이 아니다.”라고 평



가한다. 맞는 이야기이다. 그러나 동시에, “법원 내부 민주주의를 강조하고, 본질적으로 사법행정을 법관에게 주는 입법적 결단은 절대악인가?”라는 질문을 던져볼 수 있다.

#### 나. 법원 내부 민주주의와 사법행정의 총위의 세분화 필요성

필자는 어떤 절대적 답이 있다고 생각하지 않는다.

그리고 위 질문에는 “사법행정”은 무엇인가라는 질문이 선행되어야 한다. 사법행정은 매우 다양한 총위로 구성되어 있다.

첫째, 필자는 법관의 임명 단계의 사법행정에서는 민주적 정당성을 최대한 늘리는 것에 찬성한다. 독일 헌법의 해석론 차원에서 보면 법관의 자기보충으로 위헌성이 제기될 만한 민주적 정당성의 결여가 한국의 일반 법관의 임명절차에 내재되어 있다고 생각한다. 물론 한국 헌법의 해석 차원에서 보면, 사법부의 민주적 정당성을 반드시 사슬이론에 기반한 인적 정당성의 연결고리로서만 생각해야 할 필연성은 없다. 다만, 법관의 임명과정에 일정한 민주적 정당성을 강화하는 것은 한국의 경우 필요한 측면이 있다는 점은 인정한다.

둘째, 필자는, 사법행정 중 사법개혁의 요소가 큰, 즉 법관들 내지 법원조직을 개혁의 대상으로 볼 필요성이 큰 사법정책 차원의 사법행정의 경우에는, 외부의 사법행정 참여가 정말 중요하다고 필요하다고 생각한다. 아예 주도권을 외부가 갖는 것도 나쁘지 않다고 생각한다. 그리고 사실, 이미 그렇게 할 수 있다. 수많은 근본적 사법개혁은 모두 국회 입법사항이다. 국회가 법률로 세세히 정하면 된다. 문제는, 국회는 그럴 역량과 의지가 없고, 국회는 개혁대상에게 개혁하라고 소리치는 데 익숙해져 있다. 시민사회는 자체적으로 혼자서 그런 구체적 대안을 만들어낼 역량이 없고, 학계의 일반적인 경향은 그런 식의 구체적 사법개혁안의 정책안을 짜거나 법안초안, 관련 기구 설계안을 제시하는 것을 ‘연구’로서 여기지 않는 것이다.

결국 현실적으로는 법원 구성원들이 다수 포함된 다양한 분야별 위원회를 만들고 그 개별 위원회별로 최대한 전문성과 의지가 높은 외부 인원을 넣어서, 위원회별로 법관들에게 개혁하라고 소리치는 구조를 만드는 것이 현실적이게 된다. 사법행정구조의 변화 차원은 별론이지만, 적어도 일부 재판제도나 법관임용 제도 개혁에서는 역대상 가장 큰 변화를 이루어졌다는 평가를 받을 만한 노무현 대통령-이용훈 대법원장 시기의 사개위, 사개추위도, 본질적으로 위와 같은 구조를 벗어나지는 못했다. 위와 같은 구조적 한계로 인하여 결국은 중요한 구체적 사법개혁의 디테일을 사법개혁의 대상인 법원, 법관들이 정하게 되었고, 결국은 법관들이 원하는 수준의 사법개혁이 진행되었다. 위와 같은 구조를 변화시키는 전략은, 국회, 학계, 사회단체의 사법행정 연구, 활동 역량의 강화 밖에 없는데, 오랜 시간이 걸릴 일로 보인다.

사법행정자문회의의 외부위원 구성 문제도 중요하지만, 사실 실질적인 영향력 차원에서는 하부의 분야별 분과위원회 내지 상임위원회의 구성에서 어떤 외부위원을 얼마나 넣어 어떤 역할을 맡길 것인가가 더 중요하다. 이미 미국 연방법관대표회의와 그 하부 20여개 상임위원회 간의 역학관계에서, 실질적으로 각 분야별 상임위원회가 실권을 행

사한다는 것이 많이 알려져 있다. 연방법관대표회의는 1년에 2차례 정도 회의를 통해, 분야별 상임위원회의 검토 내용에 대한 통과 여부에 관한 판단을 하는 곳이지, 구체적인 정책을 생산하는 곳이 아니다. 필자도 2019년 10월부터 2020년 10월까지 사법행정자문회의의 사법정책분과위원회와 그 산하 장애소위 위원으로 참가하면서 동일한 경험을 했다. 사법행정자문회의와 각 분과위원회의 관계설정은 정말 중요한 이슈로서 이를 둘러싼 다양한 구체적 질문들에 대해 철저히 검토할 필요가 있다.

셋째, 그러나 필자는 법원 내부 민주주의 장치를 통해 법관의 독립에 영향을 미칠 위험성이 큰 사법행정은 법관들에게 유보하는 것은 매우 필요하다는 생각을 가지고 있다. 왜 그러한가? 이론적 설명으로 답변할 수도 있지만, 사대주의적으로 답변하자면 많은 서구 선진국들이 그렇게 하고 있기 때문이다. 독일의 경우 법관 독립을 지키는 가장 중요한 원칙으로 법원내 민주주의가 강조되고, 사무분담위원회, 법관협의회, 법관인사위원회 등의 위원회 장치들이 이러한 역할을 한다. 이러한 법관 내부 민주주의가 강조되어야 할 분야로는 법관 사무분담, 배당, 인사 등이 있다. 구체적으로 어떤 법관이 어떤 유형의 재판을 사무분담으로 받을지, 또 구체적으로 어떤 사건을 배당받아야 하는지의 문제는 법원 내부 민주주의 장치를 통해 법관의 독립을 침해하지 않는 방식으로 결정되도록 해야 한다. 법관의 전보인사의 문제도 유사한 이유에서 법원 내부 민주주의 장치의 관여가 크게 설계되는 것이 낫다. 물론 전보인사를 줄이기 위한 법관부동성 원칙의 입법화 같은 노력이 국회 입법차원에서 먼저 선행될 필요가 있다.

넷째, 법관 징계의 경우에는 법관의 책임성과 독립성이 충돌하는 국면이라 쉽지 않은 영역이다. 법관 내부 민주주의를 통해 구체적 재판 결과를 이유로 한 법관에 대한 불이익 취급을 방지해야 할 필요성이 있지만, 동시에 법관들의 자기 식구 챙기기로 관대한 징계 관행이 형성되는 것을 방지할 필요성이 있다. 결국 어디에 중점을 두어야 할지의 문제로서, 입법적 결단이 필요한 영역이다.

## 2. 비교법적 연구방법론에 대한 겸손하고 성실한 천착의 필요성

발제자가 언급한 “의사결정, 집행, 연구 기능 분산 원칙”의 도그마화와 이어진 왜곡들과 관련하여, 필자도 당시 추진단의 다수, 소수 의견의 논쟁과정에 참여한 적이 있다.

‘의사결정, 집행, 연구 기능 분산 원칙의 도그마화’라고 발제자가 명명한 소수의견의 논리는, 도그마화라고 불릴만한 수준의 논의가 아니었다. 그것을 의사결정, 집행, 연구 기능 분산 원칙의 도그마화라고 불러주는 것은, 오랜 기간의 역사적 발전과정에서 미국 연방대법원의 사법행정구조가 안착시킨 의사결정, 집행, 연구의 기능적 분산론에 대한 모욕일 수 있다.

미국연방사법행정의 최고의사결정기구는 연방법관대표회의이고 그 권한은 당연히 모든 사법행정 분야에 걸치는 포괄적인 것이다. 미국연방법관대표회는 중앙단위 연방법관대표회의와 실권을 가진 20여개의 분야별 상임위원회의 상호작용 속에 의사결정이 이루어진다. 국회의 본회의와 상임위원회 구조와 유사한 면이 있다. 대법원장은 의장으로

서 역할을 하지만 의사결정에 있어서는 그냥 위원회의 위원 중 한명으로서의 권한만을 갖는다. 이런 미국의 의사결정, 집행, 연구 기능의 분산의 원칙에서 보면, 대법원장에게 사법행정 총괄권한 류의 그 어떤 포괄적이고 또 독립적인 사법행정 권한도 줄 필요가 없다. 대법원장과 대법관들을 오히려 사법행정의사결정에 떨어뜨려 놓는 것이 연방대법원의 판결의 신뢰성과 권위에 도움이 된다는 것이 미국 연방법원의 사법행정구조의 철학에 가깝다. 세세하고 구체적인 사법행정에 관여하다 보면 거기에서 발생하는 오류와 스캔들이 대법원장, 대법관에게 튀게 되고 그것은 가장 중요한 연방대법원의 재판 기능에 대한 불신으로 이어질 수 있기 때문이다. 미국 연방대법원이 규칙제정권을 갖지만, 대부분 연방법관대표회의와 분야별 상임위원회가 의사결정한 것을 토대로 만들어진 규칙을 별다른 반대 없이 통과시키는 권한이고, 최고의사결정기구로 명문화된 연방법관대표회의의 권한에 이렇다 할 실질적 제약을 가할 수준이 아니다. 다행히 한국 헌법은 대법원장에게 사법행정에 관한 최종의사결정권을 부여하고 있지 않아, 사법행정권한을 누구에게 줄지는 입법사항일 뿐이다. 대법관회의의 규칙제정권도 미국연방법원의 사법행정구조와 유사하게 실질적으로 행사되지 않는 형태로 제도화될 수 있고, 사실 이미 대법관의 극히 높은 재판업무 강도로 인하여 이미 대법원장과 법원행정처의 의사결정을 추진하는 형태로 운영되어온 측면이 크다.

소수의견의 연구, 의사결정, 집행의 기능분산론에 대한 아전인수식 해석에 대한 비판과 동시에 다수의견도 과연 미국연방법원 사법행정 구조에서 나타나는 의사결정(법관 주도), 집행(비법관), 연구(비법관)을 각각 다른 기구에 분산시키는 기능분산론의 세세한 부분들을 제대로 이해했는지는 의문의 여지가 없지 않다.

사법행정의 제도적 설계에 있어 꼭 필요한 것은 비교법적 연구에 기반한 성실함과 두려움 내지 겸손함이다. 어디에도 없는 기상천외한 제도를 가져오기보다는, 성공적으로 재판의 독립, 법관의 독립, 법관의 책임성이 보장되는 선진국가의 잘 작동되는 제도들을 그 나라의 맥락에서 세세히 살핀 후, 한국적 상황에 꼭 필요한 변용이 무엇인지를 고민하여 일부 수정하여 도입하는 것이 낫다. 어떤 새로운 제도가 어떤 결과를 가져올지 예측하는 것은 정말 쉬운 일이 아니고, 긍정적 효과와 함께 예상하거나 혹은 예상치 못한 부작용이 어디에서 어떻게 튀어나와 제도도입 취지를 손상시킬지를 고민해야 한다.

### 3. 법원 과반수 vs. 외부 과반수 논쟁의 도식화를 심각히 우려하며

필자는 다만 사법행정회의에서, 법관위원 혹은 법원 차원의 추천이 과반수이어야 한 다거나 혹은 그 반대로 외부가 과반수이어야 한다는 이슈에 지나치게 대립각이 세워지는 것을 매우 우려했고, 우려하고 있고 또 앞으로도 우려할 것이다. 나는 위 과반수 논쟁은 지나치게 단순하게 도식되어 양측에서 주장되고 있다고 생각하고, 각각의 논거는 합리적 의미의 논증에 기반하기보다는 낮은 확률의 추측과 단정에 기반하고 있는 면이 크다고 생각한다. 필자 또한 욕심을 더 드러내놓자면, 아무도 이야기하지 않고 있는 사

법정책연구원과 사법연수원의 탈상근법관화 논쟁(미국에서 연구-교육을 담당하는 연방 사법센터는 상근법관이 전혀 없고, 비법관으로 구성된다. 연방법원행정처만 탈상근판사 화되어 있는 것이 아니다)을 비롯해서, 급진적 차원에서 이야기할 요소들이 적지 않다.

그러나, 현재 국면에서 관료적 사법행정의 합의제 위원회로의 전환이라는 대원칙을 구체적인 법률로 입법화내지 못한다면, 그것만큼 나중에 욕먹을 것은 없다. 어느 쪽이든 오히려 이 쟁점은 양보하기를 권해본다.

#### 4. 구체적이지 않으면 실행되지 않는다.

발제자의 말이 정말 옳다. 구체적이지 않으면 실행되지 않는다.

발제자가 언급한 대로 “① 사법행정기구 구성에서 대법원장의 사법행정총괄권은 어떻게 할 것인가. ② 상임위원을 몇 명으로 할 것인가(상임/상근 위원을 둘 것인가), ③ 어떤 과정을 통해 임명할 것인가(추천위를 구성한다면 추천위원은 또 누가 추천하는가), ④ 임명권자는 누구인가, ⑤ 몇 명을 위원으로 할 것이며 그중 법관 위원의 비율은 어떻게 되어야 하는가”라는 쟁점에 대한 구체적 연구, 토론조차 제대로 되지 않고 있는 것이 안타깝게도 지금까지의 현실이었다.

그런데, 이런 질문을 다시 던질 수 있다. 위 5개의 쟁점은 토론되어야 할 중요한 구체적 쟁점들을 충분히 포괄하고 있는가? 그렇지 않다. 위 5개의 쟁점은 물론 토론되어야 하지만, 그 외에도 새로 설계하는 중앙단위 사법행정기구를 제대로 돌아가게 하기 위하여 우리가 토론해야 할 수많은 구체적 쟁점들이 있다.

예를 들어, 의사결정을 담당하는 사법행정회의와 그 산하 분과위 내지 상임위에 관한 구체적 쟁점들을 일부만 생각나는 대로 적어보자.

중앙단위 사법행정회의의 역할과 하부 분과위원회의 관계설정은 어떻게 할 것인가? 중앙단위 사법행정회의의 심의 강도는 그 회의 개최빈도, 심의시간 측면에서 어떻게 설정할 것인가? 하부 상임위원회 내지 분과위원회를 분야별로 몇개나 구성해야 하는가? 각 상임위 내지 분과위의 구성은 어떻게 할 것인가? 상임위를 뒷받침하는 사무국의 구성과 사무국 직원과 상임위원회 위원의 업무분장과 역할분담은 어떻게 할 것인가? 분야별 분과위 내지 상임위를 지원하는 사무국 조직과 (탈상근법관화된)법원행정처 조직은 동일한 인원으로 중첩적으로 구성될 것인가? 그 경우 집행기능을 담당하는 법원행정처 조직이 사실상 의사결정을 대체할 위험은 없는가? 구체적 논의주제별로 검토보고서와 정책안, 법안의 작성의 구체적 과정은 어떠해야 하는가? 사법행정회의와 그 분과위 차원에서 구체적 정책안, 법안은 어느 정도까지 직접 작성되어야 하는가? 사법행정회의와 그 산하 분과위원회의 의사결정에 기초한 집행 단계에서 (탈상근법관화된) 법원행정처는 어떤 역할을 하여야 하는가? 의사결정과 집행의 경계선은 어떠하여야 하는가? 법관의 전보인사에 관한 별도의 위원회를 사법행정회의 산하에 둘 것인가? 상임위원회 위원의 전문성과 단체 대표성은 어떻게 조화되어야 하는가? 인사 관련 위원회의 위원구성은 어떻게 할 것인가? 위원회에 올리는 인사안의 작성실무는 누가 담당하고 그 기준은 어떻

게 설정할 것인가? 통상적인 전보인사와 승진성, 발탁성 전보인사를 구분하여 다른 트랙을 설정할 것인가? 정책의 실행이 기재부, 법무부 등 행정부와의 협의를 요하는 경우 어떤 식의 협조시스템을 짤 것인가? 국회 입법이 필요한 경우 사법행정회의 결의사항을 입법으로 추진하는 과정에서 필요한 사법행정회의 내지 법원과 국회 내지 개별 국회의원의 의사소통 방식은 어떻게 제도화할 것인가? 사법행정회의 내지 그 분과위의 논의과제가 단기, 중기, 장기의 연구를 필요로 하는 경우 사전 작업으로서 연구작업을 어디에 어떤 방식으로 의뢰할 것인가? 사법정책연구원과 사법연수원과 사법행정회의 내지 그 산하분과위원회의 관계 설정 방식은 어떠해야 하는가? 사법행정회의 내지 그 산하 분과위의 사법정책연구원에 대한 연구과제 의뢰의 빈도, 방식, 결과 제출의 방식과 필요한 의사소통 과정은 어떻게 설계되어야 하는가?

끝도 없는 구체적 질문들이 존재한다. 더구나 이런 구체적 질문들이, 연구-교육 기능을 담당하는 (재판하지 않고 사법행정만 전담하는 법관들이 주도하고 있는) 사법정책연구원-사법연수원, 의사결정된 정책의 집행을 담당하는 (탈상근법관화가 되다 멈춘, 그러나 동시에 과연 사법행정의 전문성과 의지가 큰 비법관 직원을 법관 내외부에서 충분히 충원할 수 있는지도 걱정이 되는) 법원행정처와 관련하여 다시 제기되어야 한다.

이와 같은 구체적 질문들에 대하여 미리 토론하지 않고, 앞서 본 5개의 핵심 쟁점을 포함하여 영성한 구조형성을 위하여 필요한 몇 안 되는 쟁점에 관한 토론만으로 만들어지는 사법행정회의와 그 산하 상임위 내지 분과위는 제대로 기능하지 않을 가능성이 매우 높다. 마치, 법관임용 경력을 10년으로 높여두면 알아서 모든 것이 해결될 거라는 기대를 디테일의 악마를 통해 조금씩, 조금씩 갇아 먹어가다가 결국 5년 경력으로의 단축 법안이 통과 직전까지 추진되었던 것과 같은 일이 반복될 가능성이 높다.

법원의 사법행정은 법원 내의 엄청나게 많은 세세한 유형의 일상적 사항들을 다루고 있고, 그 분야별로 오랜기간 동안 발전해 온 그 나름의 작용 메커니즘이 존재하고, 이런 여러 메커니즘은 또 동시에 서로 상호 간의 얽힘을 통해 일종의 생태계를 형성하고 있다. 법관위원 vs. 외부위원 과반수 쟁점에 매몰되어 상당 부분 불필요하게 이념화되어 논의되어온 사법행정회의는 거대한 법원의 사법행정이라는 빙산의 일각이다. 그 빙산의 일각 밑에 존재하는 사법행정구조를 변화시키려면, 빙산의 일각 밑으로 파고 들어가 사법행정이라는 빙산의 구석구석의 구조를 살피면서 구체적 대안을 고민해야 한다.

현실적으로 이런 작업은 실패할 가능성이 커 보인다. 국회, 학계, 사회단체, 언론 어디도 이러한 작업을 할 만한 역량을 전문성과 의지 측면에서 갖고 있지 못하다. 기존의 각종 사법개혁기구들이 결국은 디테일로 갈수록 사법행정을 전담하는 법관들에게 의존하여 구체적 개선방안, 실행방안을 만들어낸 것도 이런 시민사회 역량의 절대적 열세로 인한 것이었다. 이런 구조가 계속되면 결국 사법행정이든 재판이든, 근본적인 변화에는 실패할 수밖에 없는 운명이다.

다만 성공가능성을 꽤 높일 수 있는 단기적인 전략 중의 하나로 기존에 법원이 사법행정과 관련하여 생산한 문서들을 체계적으로 정리하여 공개하도록 하는 사법행정 정보공개 운동이 있다. 중앙행정부처도 문서관리와 공개에 있어 문제점이 있겠지만, 사법부

의 문서관리 공개 시스템은 극히 후진적이다. 2017-2020년 기간 동안 법원 내부개혁에서 숨겨진 또 하나의 커다란 성과는 정보공개 중요성에 대한 인식의 증가이고, 과거와 비교하여 볼 때 상당히 많은 사법행정 관련 문서들이 공개된 측면이 있다. 그러나 이는 전국법관대표회의나 사법발전위원회, 사법행정회의 등의 새로운 기구를 중심으로 제한적으로 이루어졌고, 그것도 법원 내 구성원에 대한 공개의 수준에 비해 대외적인 국민 일반에 대한 공개의 수준은 훨씬 낮은 수준이었다. 법원행정처, 사법정책연구원, 사법연수원, 법원도서관, 법원공무원교육원, 각급 법원 사법행정 등과 관련하여 ‘사법행정 문서공개, 데이터베이스 구축 운동’이 대대적으로 이루어질 필요가 있다. 사법행정에 관한 충분한 정보가 축적되고 체계적인 데이터베이스화 되고, 여기에 사법행정권자 아닌 법원 내부의 구성원이나 일반 국민들도 자유롭게 접근할 수 있게 된다면 법원 사법행정을 둘러싼 연구이든, 활동이든 그 수준은 크게 올라갈 수 있다.

동시에 과거에 비해 훨씬 많이 공개되는 편인 사법행정 관련 자료조사 연구나 활동을 통해 제대로 소화하지 않고 있는 학계, 언론계, 사회단체 등 시민사회의 역량을 생각하면 이 역시도 비판적으로 느껴지기도 한다. 예를 들어 최근의 사법발전위원회, 이후 제도화된 사법행정자문회의와 그 산하 분과위원회는 별도의 홈페이지를 운영해서 제한적이거나 상당한 문서를 공개하고 있는데, 이를 체계적으로 분석하면 사법행정회의와 그 산하 분과위의 작동방식을 이해하는 데 큰 도움이 될 수 있다. 물론 공개된 문서 외에도 정보공개 청구나 사법행정자문회의나 그 산하 분과위원회에 참여한 법원 내외의 위원들, 사무국에서 지원업무를 담당했던 법원 직원이나 심의관(법관, 비법관 포함)에 대한 질적 인터뷰 등의 방법론을 통하여 추가적인 정보를 모아 볼 필요가 있다. 사법행정자문회의와 그 산하 분과위들은 분명 한계가 크지만, 적어도 1년간 다양한 사법부의 사법행정 이슈를 검토하고 일정한 의사결정을 통해 정책 변화를 주도하는 역할을 해왔다. 그 운영 메커니즘의 장단점을 잘 파악해 두면, 이후 국회 입법과 이어지는 하부 행정입법(사법부 자체 대법원 규칙, 내규 등 자체 입법권을 포함하여)을 통해 도입할 사법행정자문회의와 그 산하 분과위 내지 상임위를 어떻게 설계할지, 구체적으로 어떻게 운영할지와 관련하여 의미있는 시사점을 많이 얻을 수 있을 것이다.

생각해보면 이는 연구방법론의 변화와 또 연구결과물 형식의 대대적 변화를 수반해야 하는 작업이기도 하다. 민주화 이후 수십 년 동안 관료적인 법원행정처를 비판해온 적지 않은 연구결과물 중에 법원행정처를 대체할 대안적 중앙단위 사법행정기구의 구체적 모습을 현실적으로 구체적으로 제시한 연구나, 그와 관련된 구체적인 법원조직법 개정 초안이나 해당 기구 신설을 위한 하부 행정입법 초안 등을 찾기 힘들었던 과거의 ‘독해’의 경험이 떠오른다. 사법행정 개혁에서 연구란 무엇이어야 하는가?

발제자가 제안한 방안들을 포함하여 구체적인 논의를 이어갈, 아니 시작할 기구가 누구의 주도를 통해서든 만들어지기를 희망해 본다.

---

---

## [토론2] 법원 개혁의 구조적 틀과 정치적 동학

---

---

최 선(조선대학교 정치외교학과)

### 1. 한국에서 사법제도 개혁의 중요성 및 발제문의 의의

- 사법제도 개혁의 과제는 한국의 법치주의 안정과 민주주의 발전을 위해 반드시 해결해야 하는 문제임
- 1987년 민주화 이후 35년의 시간 동안 정치·사회적 영역에서 탈권위주의화가 진행된 것과는 대조적으로, 권위주의시기에 형성된 사법관료제는 여전히 지속되고 있음
- 김영삼 문민정부 이후에 진행된 사법제도 개혁을 위한 노력이 사법에 대한 국민적 불신을 해소해가는 단계에서 불거진 사법농단 사태는 사법에 대한 국민적 불신을 더욱 가중시켰음
- 민주주의 체제에서 갈등조정과 분쟁해결을 궁극적 목적으로 하는 사법에 대한 신뢰가 근본적으로 흔들리고 있는 위기적 상황이라 할 수 있으며, 이는 곧 한국 민주주의의 위기라고도 할 수 있을 것임
- 사법 신뢰의 위기적 상황에서 재판의 독립을 침해할 수 있는 위계적 서열구조의 사법관료제를 개혁하는 것은 매우 중요한 과제이며, 따라서 사법농단 이후에 진행된 사법제도 개혁을 평가하고 과제를 도출하는 두 발제문은 매우 중요한 의미를 가짐
- 공두현 교수의 발제문은 사법행정제도 개혁의 방향성을 제시한 후 법원 내부에서 진행된 개혁을 위한 노력의 과정을 면밀히 정리하고 그 성과와 한계에 대한 평가를 바탕으로 향후 과제를 도출하고 있으며, 서선영 변호사의 발제문은 개혁과정에 전문위

원으로 참여한 경험을 바탕으로 법원 내부에서 시작된 개혁의 물결이 법안으로 성안 되는 과정을 거치면서 축소되거나 퇴색되었던 문제를 비판적으로 검토하고 있음

- 또한 차성안 교수의 토론문은 법원 내부에서 진행된 개혁에 주도적으로 참여한 경험을 바탕으로 주요 쟁점에 대한 보완적 해설과 의제설정의 배경 및 논리 등 당시 개혁 과정을 종합적이고도 세밀하게 이해하는데 큰 도움을 주고 있음
- 토론자는 법학을 전공하지 않은 사회과학도의 시각에서 사법제도 개혁에 대해 한국의 헌정사와 헌법의 구조적 틀, 개혁 과정의 정치동학적 특성 등을 중심으로 간단한 실험적인 의견을 덧붙이고자 함

## 2. 헌정사와 헌법의 구조적 틀

- 한 번 정착된 제도를 변경하기 위해서는 많은 시간과 비용이 드는 것이 일반적이고, 이는 제도의 경로의존적 특성임. 사법제도 역시 경로의존성을 가지고 있으므로 사법 제도를 개혁하기 위해서는 많은 시간과 노력이 소요됨
- 더구나, 대법원장이 인사권과 행정권을 독점하는 것으로 규정하는 현행 헌법 하에서의 사법제도는 권위주의시기에 형성되어 민주화 이후에도 지속되고 있는 것임. 따라서 이러한 지속성을 가지는 제도를 개혁하기에는 많은 저항이 따를 수밖에 없음
- 1993년 김영삼 문민정부가 들어선 이후 '사법제도발전위원회'가 설치되면서 본격적인 사법부의 탈권위주의화를 위한 제도개혁의 긴 여정이 시작되었고, 그 과정에서 대법원장이 독점한 인사권과 행정권을 분산시키거나 견제하기 위한 제도 도입을 위한 논의가 여러 차례 진행되었음
- 그러나 대법원장에게 조직 장악의 권한을 부여하고 있는 헌법을 개정하지 않고서는 근본적인 개혁이 불가능했음. 물론, '법관인사위원회', '대법관제청자문위원회', '대법관후보추천위원회' 제도 등의 사례에서 일부 개선이 이루어지기도 했으나, 어디까지나 대법원장이 허용하는 범위 안에서만 견제가 가능한 보충적 수준에 그쳤음
- 이러한 문제의식은 문재인 정부 초기인 2018년 3월에 국회에 제출된 헌법개정안 제 104조에 대법원장의 인사권을 분산시키기 위한 '대법관추천위원회'와 '법관인사위원회'를 설치하도록 규정하는 것으로 이어지기도 하였음
- 한국의 사법관료제의 핵심은 인사권을 독점하고 있는 대법원장의 헌법적 권한이라



할 수 있으므로, 헌법 개정을 통해 이를 해결해야만 분권화 및 탈권위화가 가능함

- 물론, 현행 헌법 하에서 법률의 제·개정을 통해 대법원장이 보유한 행정권에 대한 견제와 권한 분산이 일정부분 가능하고, 사법농단 이후 이에 관한 제도개혁을 위한 논의와 실질적 성과가 일부 나타난 것도 사실이지만, 근본적인 변화라고 평가하기는 어려움

### 3. 사법제도 개혁의 정치동학적 특징

- 사법제도 개혁이 입법으로 완성되기 까지 여러 행위자들이 관여하게 되며, 그들 사이에 다양한 형태의 정치적 동학이 나타남
- 사법부의 탈권위주의화는 민주화 이후 사법제도 개혁의 중심적 과제였고, 이는 사법부에 대한 감시와 견제를 강조하는 입장과, 사법권 독립 및 자율성을 강조하는 입장 사이의 갈등을 야기했음
- 사법부 내부에서 개혁이 시도된 경우에는 사법부 고위층과 일반 법관들 사이에 갈등이 형성됨. 1993년 제3차 사법파동 당시 사법발전위원회, 2017년 사법농단 사태
- 사법부 외부에서 개혁이 시도된 경우에는 법원과 이에 대립하는 다양한 세력(국회, 정부, 대한변호사협회, 개혁추진위원회 위원 등) 사이에 갈등이 형성되고, 경우에 따라 정치권에서 여당과 야당의 갈등이 더해지기도 함
- 사법부 외부에서 개혁이 시도되는 대표적인 경우는 정부가 주도하거나 국회가 주도하는 경우로서, 정부가 주도한 경우는 1999년 김대중 정부시기 대통령 직속 자문기구로 사법개혁추진위원회를 두고 추진했으나 대통령의 의지가 강하지 않은 이유로 후속 조치가 이루어지지 않았으며, 노무현 정부시기에 대통령의 강력한 의지로 사법개혁위원회와 사법제도개혁추진위원회 등이 설치되어 개혁이 시도되었고, 입법적 결과를 가져오기도 했음
- 한편, 국회가 사법개혁을 시도한 경우는 2010년 이명박 정부시기 여야 합의로 국회에 사법제도개혁특별위원회를 설치하는 것으로 시작되었음. 이는 당시 여당인 한나라당의 좌편향된 사법부를 개혁하고자 하는 이해와, 야당인 민주당의 권력의 시녀로 전락한 검찰을 개혁하고자 하는 이해가 합치된 결과였고, 일부 입법에 성공했음
- 이러한 경험적 사례를 종합하면, (1) 사법부 고위층은 일관되게 개혁에 소극적이거나

개혁에 저항해 왔고, (2) 대통령의 의지나 국회의 의지가 강할 때 사법제도 개혁의 일부가 입법으로 완성될 수 있었음

- 사법농단 이후 진행된 사법제도개혁은 사법부 내부에서 시도된 개혁의 성격을 가지고, 개혁을 희망하는 일반 법관들과 이에 수동적으로 저항하는 사법부 고위층 간의 갈등이 나타난 반면, 정부와 국회의 제도개혁에 대한 의지는 약했던 것으로 평가할 수 있음

---

# 3부

---

---

## [발제1] 사법행정의 본질과 개혁방향

---

---

김도현(동국대학교 법과대학)

양승태 대법원장 체제 하의 사법농단은 일회적이고 우연적인 사건이 아니라 수십 년 간 누적되어온 우리 법원의 만성적이고 구조적인 문제들이 마침내 그 빙산의 일각을 수면 위로 드러낸 데 불과하다. 많은 법학자와 법률가들이 오래전부터 이들 문제를 인지하고 변화를 주문해왔지만,<sup>1)</sup> 사법행정을 책임진 법원은 몇 가지 지역적 사항 외에는 권력에 안주한 채 무사안일로 일관하다가 부지불식간에 사법농단 사태를 국민들 앞에 현출시킨 것이다. 법원만을 탓할 일은 아니다. 사법개혁의 틀을 짜는 것은 법원이 아니라 결국 국회의 몫이다. 사법농단 사태 이전은 물론이고, 이후로도 벌써 여러 해가 흘렀고 수차례 법률안이 성안·발의되었음에도 국회는 본격적인 논의에 들어가지 않은 채 역시 수수방관으로 일관했다. 이제 정치와 사법의 유착을 의심해야 하는 단계에까지 이르렀다.

이 발제문은 어떤 참신한 개념이나 이론을 담고 있지 아니다. 기다리다 못해 열린 오늘 심포지엄에서 발제를 맡게 된 것을 계기로 평소에 고민하고 발표했던 단편적인 생각의 조각들을 모아 정리해본 것에 불과하다. 발제문은 크게 세 부분으로 구성된다. 앞 부분에서는 필자의 전공과 거리가 있어 두려움이 없지 않지만 사법에 관한 헌법해석론을 전개해본다. 중반부에서는 우리 사법과 사법행정의 현실을 경험적 방법으로 개괄한다. 끝부분에서는 헌법규범과 경험현실의 논의를 기초로 사법행정 개혁의 윤곽을 소묘한다. 발제자는 주로 현실을 관찰·분석하는 데만 관심을 가져왔고 개혁안 제시에는 인색하였으나, 오늘은 맡은 역할이 있기에 큰 방향성만 제시해본다.

### 1. 헌법의 사법

---

1) 최대권, “사법권의 독립: 법사회학적 접근”, 『서울대학교 법학』 제32권 1·2호, 1991, 26-50면; 한상희, “법원행정처의 개혁방향”, 『민주법학』 제29호, 2005, 51-67면; 김도현, “사법개혁과 법관인사제도”, 『민주법학』 제29호, 2005, 69-96면; 이국운, “분권사법과 자치사법: 실천적 모색”, 『법학연구』 제49권 1호, 2008, 369-399면 등.

## 1.1 사법이란 무엇인가

모든 법해석은 일차적으로 법조문의 문언적이고 상식적인 의미에서 출발한다. 체계적 해석, 역사적 해석, 목적론적 해석, 나아가 정책론적 해석까지도 물론 가능할 뿐만 아니라 현대사회에서 그 중요성을 더해가고 있지만, 법조문의 명백한 의미에 어긋날 때에는 문리적 해석에 우선권을 넘겨주어야 한다. 추상적인 언어와 불확정적 개념들로 짜여 있는 헌법의 해석에서도 이 대원칙은 마찬가지로 타당하다. 그렇지 않다면 헌법도 법률도 존재이유를 상실한다.

‘사법(司法)’의 국어사전적 의미는 명확하다. “분쟁 해결을 위해서 법을 적용하여 일정한 사항의 적법성과 위법성 또는 권리관계를 확정·선언하는 행위”이다. 한마디로 ‘재판에서 법을 선언하는 것’이 사법인 것이다. ‘사(司)’라는 한자는 오늘날 ‘말을 사’로 그 뜻을 새기지만 고대 갑골문에서는 입 구(口)자에 손 수(手)자가 결합된 형태를 보인다고 한다. 입에 오른손을 갖다 대고 외치는 형상을 표현한 것으로 이해된다.<sup>2)</sup> 이러한 의미에서 ‘말을 사’(司)는 ‘말씀 사’(詞)와 서로 통하는 글자라고 할 수 있다.

사법에 해당하는 영어단어 ‘jurisdiction’은 라틴어 ‘ius dicere’에서 유래한 것으로, 역시 법을 선언한다는 뜻이다. 로마법 고전기의 전형적 소송방식은 두 단계 절차로 구성되었다. 하나는 고위 정무관인 법무관(praetor)의 면전에서 이루어지는 법정절차로, 법무관은 사건의 법적 쟁점을 결정하여 이를 방식서(formula)에 기재해주었다. 다음 단계는 일반인인 심판인(iudex) 면전에서 이루어지는 심판절차로, 심판인은 방식서에 기재된 법률문제 결정에 종속되어 사실관계를 확인하고 판결을 내려주었다. 이 가운데 첫 번째 절차인 법정절차에서 법무관이 법률문제를 결정하여 선언하는 행위가 바로 ‘ius dicere’였다.<sup>3)</sup> 이러한 방식서소송절차는 영미 배심재판에서 변론종결 후 법관이 배심원 설시를 통해 법률문제를 확인해주면 배심원단이 평의를 통해 유무죄를 판단하는 것과 유사한 측면이 있다.

이런 의미에서 최협의의 ‘사법’이란 사실관계의 확정을 제외한 법률문제에 관한 선언이라 할 수 있다. 그러나 일반적으로는 ‘재판’과 동의어라 할 것이다. 제국 말기 로마는 고전기의 방식서소송을 폐지하고 비상심리절차(cognitio extraordinaria)라는 소송방식을 널리 채택하였는데, 이는 법정절차와 심판절차를 하나로 통합한 것이었다. 사실문제와 법률문제를 한 명의 판사가 모두 결정하는 이 절차는 중세 교회법에 수용되었고 점차 세속법에도 영향을 확대하여 현대 대륙법계 소송절차의 기원이 되었다. 그리하여 오늘날 적어도 대륙법계 국가에서는 사실문제 확정을 ‘사법’의 개념에서 분리하기가 쉽지 않은 것이 사실이다.

이렇듯 문언적으로나 역사적으로나 ‘사법’작용은 ‘재판’작용을 말한다.<sup>4)</sup> 전공학자에

2) 정석원, “[문화가 흐르는 한자] 司法(사법)”, 동아일보 2003.8.26.

3) Peter Stein, *Roman Law in European History*, Cambridge University Press, 1999, 9면.

4) ‘국제사법재판소’(International Court of Justice)는 흔히 쓰는 ‘역전앞’이라는 표현과 마찬가지로 동어반복을 포함하고 있다. ‘사법’과 ‘재판’은 사실상 동의어이기 때문이다. 단지 ‘국제법원’이라고만 해도 의미의 전달에 아무 문제가 없지만 이제는 이미 굳어진 관용어이므로 고쳐

의한 정의에서도 사법은 “공정성을 가진 제3자로서의 법관이 헌법 및 법률의 해석·적용에 관한 다툼이 있을 때, 당사자의 제소를 기다려, 특별한 절차에서 행하는 최종적 구속력을 가진 법적 판단”으로 관념되고 있다.<sup>5)</sup> 그리하여 사법의 핵심적 속성은 우선 그 수동성(passiveness)에 있다. 사법은 누군가의 제소가 있을 후 비로소 ‘이 사건에서는 이것이 법이다’라고 선언하는 행위이다. 소의 제기가 없음에도 스스로 이니셔티브를 행사하여 법을 선언하는 것은 사법이 아니라 입법이요, 입법의 테두리 안에서 제한적으로 이니셔티브를 행사하여 정책을 결정하고 추진하는 것은 사법이 아니라 행정이다. ‘행정’의 국어사전적 정의에서도 이러한 능동성(activeness)이 뚜렷하다. “법 아래에서 법의 규제를 받으면서 국가 목적 또는 공익을 실현하기 위해 행하는 능동적이고 적극적인 국가작용”이 바로 행정이다.

사법행정도 누군가의 제소를 전제하지 않는다. 사법행정은 “사법기관인 법원의 인적·물적 시설을 운영하는 작용으로, 내용적으로 보아 법관 등의 인사행정, 법원의 조직·구성 등의 운영·관리, 물적 시설관리, 회계·예산·보수 등의 재무관리 등을 포함한다”라고 정의된다.<sup>6)</sup> 누군가의 제소를 기다려 법관을 임명하거나 법원예산을 편성·분배하거나 법원건물을 개축하는 일은 없다. 사법행정은 “능동적이고 적극적인 국가작용,” 곧 행정작용인 것이다. 가령 여성이나 소수인종 법관의 비율이 지나치게 낮을 때 적극적 우대정책을 펼쳐 상황을 개선하는 것을 사법이 아니라 전형적인 사법행정의 영역에 속한다.

앞의 사법의 정의에서 드러나듯이 사법은 ‘수동성’ 외에도 ‘중립성’과 ‘강제성’을 본질적 속성으로 삼는다. 소송은 3자구조를 전제한다. 두 당사자 사이에서 공정하고 중립적으로 처신하는 제3자가 필요한 것이다. 만약 제3자가 중립성을 상실하고 어느 일방의 편에 서게 되면 3자구조는 이제 2자구조로 전환되고 사태는 두 당사자 간의 투쟁으로 변모한다. 앞의 정의에서 “공정한 제3자로서의 법관”은 이러한 중립성을 표현한다. 또한 소송의 결론인 판결은 분쟁당사자의 합의와 무관하게 내려지는 강제적 결정이며, 이 결정에는 강제적 집행력까지 예정되어 있다. 설령 제3자의 중립성이 유지된다 할지라도 결정에 강제적 집행력이 수반되지 않으면 그것은 ‘중재’에 불과하고, 결정에 당사자들의 합의가 요구된다면 그것은 ‘조정’에 불과하다. 앞의 정의에서 “최종적 구속력을 가진 법적 판단”은 사법적 결정의 이러한 강제성을 표현한 것이다.<sup>7)</sup> 사법과 달리 행정에는 3자구조가 없다. 행정은 ‘수동성’은 물론, ‘중립성’도 ‘최종적 강제성’도 가지지 않는다. 사법은 행정과 명백히 구별되는 본질적 속성들을 가지고 있다.

## 1.2 사법은 사법행정을 포함하는가

부르기가 어렵게 되었다. 영어에서 ‘법원’을 가리켜 널리 ‘court of justice’라는 용어를 사용하는 것은 ‘궁정’이라는 뜻도 가지는 ‘court’란 단어의 다원적인 의미를 제한하기 위해서이다.

5) 이현환, 『사법권의 이론과 체계』, 유원북스, 2016, 105면.

6) 위의 책, 167면.

7) 흔히 강조하는 사법의 ‘민주적 정당성’ ‘전문성’ ‘독립성’은 사법 자체의 본질적 속성이 아니라, 근대헌정질서 하에서 비로소 요청되거나 발현되는 근대사법의 속성들이다. 김종철, “사법제도의 개정 필요성과 방향”, 『헌법학연구』 제16권 3호, 2010, 114면 참조. 이들 근대적 속성 중에 독립성은 사법의 본질과 직접적으로 연결되는데, 오늘날의 국가체제 하에서 사법의 독립 없이는 사법의 공정성·중립성이 담보되기 어렵기 때문이다.

사법과 행정에 관한 이러한 상식적인 뜻풀이를 강조한 이유는 그동안 우리나라의 일부 법률가들과 법학자들이 사법에 관해 상식과 동떨어진 개념을 당연한 듯이 주장해왔기 때문이다. 제21대 국회에 발의된 법원조직법 개정안 중에 사법행정위원회를 신설하여 기존에 대법원장이 독점하던 사법행정권을 합의제기구로 이양·분산시키는 것을 내용으로 하는 법률안<sup>8)</sup>에 대해, 대법원은 “헌법 제101조의 사법권에 사법행정권이 포함된다”는 이유로 위헌의 소지가 크다며 반대 입장을 개진했다.<sup>9)</sup> 사법행정위원회에 비법관 출신의 외부인사가 다수를 점하는 것에 반대하기 위한 논거였다. 하지만 이러한 논거는 ‘사법’과 ‘행정’의 상식적이고 문언적인 정의에도 반할 뿐만 아니라 논리적으로도 자가당착에 지나지 않는다. 헌법 제101조 제1항을 다시 읽어보자.

사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다.

사법권이 사법행정권을 포함한다면 조문상의 ‘사법권’을 ‘사법행정권’으로 바꾸어 읽을 때에도 명제의 타당성 또는 진리치는 조금도 감소하지 않아야 한다. 전부에 대해 진리인 것은 부분에 대해서도 진리이기 때문이다. 바꾸어 읽으면 이렇게 된다.

사법행정권은 법관으로 구성된 법원에 속한다.

여기서 “법관으로 구성된”이라는 문구는 법관 1인이 아니라 다수의 법관들을 전제하고 있음이 분명하다. 사법행정권은 대법원장 1인이 아니라 전체 법관들에게 속하게 되는 것이다. 그런데 현행 법원조직법은 “대법원장은 사법행정사무를 총괄하며, 사법행정사무에 관하여 관계 공무원을 지휘·감독한다”고 하여(제9조) 대법원장 1인에게 사법행정권을 집중시키고 있다. 동일한 취지의 조문은 1949년 법원조직법 제정 시부터 지금까지 이어지고 있으며, 또한 현행헌법 제101조에 해당하는 조문은 제헌헌법에서도 당연히 찾아볼 수 있다. 그러므로 사법권에 사법행정권이 포함된다고 해석하면 정부수립 이후 현재까지 모든 사법행정권이 위헌적으로 행사되어왔다는 결론에 이른다. 오늘날 미국의 연방사법회의(Judicial Conference of the United States)처럼 우리도 당장 대법원장과 법원장들과 일반법관들의 대표자들의 합의체를 구성하여 사법행정권을 행사하도록 해야만 위헌 소지를 없앨 수 있게 된다.<sup>10)</sup>

더 심각한 문제는 현재 대법원이 추진하고 있는 법원조직법 개정안이 전술의 사법행정위원회와 유사한 “사법행정회의”의 신설을 제안하고 있는 점이다. 사법행정위원회안과 대법원의 사법행정회의안의 주요 차이의 하나는 후자의 구성에서 법관위원들이 다수를 차지한다는 것이다. 사법행정회의는 대법원장, 법관위원 5명, 법원사무처장, 외부위원 4명으로 구성하도록 설계되어있다.<sup>11)</sup> 그런데 사법행정회의가 단순히 대법원장의 자문기

8) 의안번호 2101458, 「법원조직법 일부개정 법률안」(이탄희 의원 등 31인).

9) “대법원, ‘사법행정위 도입’ 여당 사법개혁안에 ‘반대’”, 「법률신문」 2020.9.17.

10) 연방사법회의에 대해서는 김도현, “법관지배형 사법행정의 분권주의적 기초: 미국연방사법회의의 현황과 역사”, 「법과사회」 제65호, 2020, 175-209면 참조.

11) 『국민과 함께 하는 사법발전위원회 백서』, 법원행정처, 2020, 338면 이하.

관이 아니라 사법행정에 관한 중요사항을 심의·의결하는 기관일진대, 그 구성에 법관이 아닌 법원사무처장과 외부위원을 포함시키고 있다는 것은 대법원 스스로 사법행정권이 사법권에 포함되는 개념이 아님을 자인하는 결과가 된다. 헌법 제101조의 사법권을 사법행정권으로 바꾸어 읽을 때 사법행정권은 “법관으로 구성된” 법원에 속하게 되므로, 비록 소수라 할지라도 법관 아닌 자가 사법행정권 행사에 실질적으로 참여하면 위헌이라는 결론에 이르기 때문이다.

헌법과 법률을 수호할 임무를 맡은 대법원 스스로가 위헌적 제도를 제안하는 이러한 자가당착에서 빠져나오는 길은 헌법상의 사법권에 사법행정권이 포함된다는 비상식적인 주장을 철회하고 사법은 재판작용이고 사법행정은 행정작용이라는 상식적 해석을 받아들이는 것이다. 그래야만 지난 70여년의 사법행정제도가 총체적 위헌이었다는 헌법해석을 피할 수 있고 대법원이 최근 제안한 개혁안의 위헌소지도 피할 수 있다.

### 1.3 법원이 행하는 모든 것이 사법인가

사법행정이 사법의 개념에 포함된다는 주장은 대법원만의 주장이 아니다. 저명한 헌법학자들도 이러한 주장에 동참한다. 가령 김철수는 사법권의 개념에 관하여 실질설과 형식설이 있다고 하면서 “사법권은 법원에 속한다고 할 때의 사법권은 형식적 의미”로 보아야 한다고 주장한다.<sup>12)</sup> 여기서 말하는 실질설이란 사법을 “법 아래에서 구체적인 쟁송사건에 대하여 무엇이 법인가를 심리·판단하는 국가작용”으로 이해하는 견해이며, 형식설은 “국가기관 중에서 입법기관 및 행정기관을 제외한 사법기관인 법원에 속하는 권한”으로 이해하는 견해이다.<sup>13)</sup>

그런데 이렇게 사법을 형식적 의미로 이해하여 ‘법원이 행하는 모든 것’이 곧 사법이라고 인정해버리는 견해는 헌법을 아무 의미 없는 장식적 규범으로 전락시키고 기성의 현실체제를 그대로 수용하는 ‘현실주의’로 귀결하고 만다. 김철수에 따르면 입법권도 행정권도 모두 형식적 의미로 파악되는데,<sup>14)</sup> 그 위에 사법권까지 형식적 의미로 파악해버리면 헌법원리로서의 권력분립은 단지 허사에 지나지 않게 된다. 헌법해석에서 기존의 헌법관행과 법률현실을 존중할 필요는 분명 있으나 이를 빌미로 무한정 확장해석해서는 아니 된다. 기성체제의 사회적 해악과 부작용이 현실존중의 이익보다 크다면 헌법의 최고규범성을 복원시키는 법해석이 반드시 필요해진다. ‘제왕적 대법원장제’로 불려온 한국의 기성 사법행정체제는 후술하듯이 헌법조문이 예정한 법관상을 침해하는, 적어도 침해할 위험성이 대단히 큰, 현실을 낳고 있다.

현대의 복잡다기한 사회문제 및 이에 대처하는 광범위한 위임입법과 행정부의 비대화 등을 감안할 때 오늘날 입법과 행정의 경계를 뚜렷이 구분하기란 쉽지 않은 것이 사실

12) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2000, 1161 및 1197면.

13) 이러한 형식설에 따를 때, 사법행정권을 법원에게서 박탈하는 법률을 국회가 만들면 그때부터 사법행정은 법원에 속하지 않게 되므로 사법권의 개념에서 제외된다. 따라서 대법원이 사법행정권은 법원에 속한다는 주장의 근거로 형식설을 취하는 헌법학자들의 견해를 원용한다면 그것은 또 하나의 자가당착이 된다.

14) 김철수, 앞의 책, 965 및 1112면.



이다. 입법, 행정, 사법을 형식적 의미로 파악하는 견해는 현대국가의 이러한 통치현실을 반영한 것으로 생각된다. 그렇지만 적어도 입법과 행정의 중핵에 해당하는 영역은 각각 엄연히 존재한다. 예컨대 죄형법정주의 원리상 범죄와 형벌을 행정이 정할 수는 없다. 또한 구체적이고 개별적인 행정처분을 입법으로 행하여서도 아니 될 것이다. 하지만 이러한 중핵영역의 바깥에는 어디서부터가 행정이고 어디까지가 입법인지 모호한 지대가 넓게 펼쳐져있다.

이러한 입법과 행정에 비해 사법은 형식적이 아닌 실질적 의미로 파악하기가 훨씬 용이하고 또한 그해야할 헌정원리상의 필요성도 있다. 사법작용에는 쟁송사건이라는 뚜렷한 절차적 구획선이 존재한다. 전술했듯이 이러한 '소극성'과 함께 또한 '중립성'과 '강제성'이 사법의 본질적 속성을 이룬다. 사법권은 그 외연을 비교적 명확하게 획정할 수 있는 것이다. 나아가 법관들이 행정권이나 입법권까지 전횡하도록 방치하지 말아야 할 필요성이 헌정원리상 요구된다. 법관들은 국민의 생명, 신체, 자유에 대한 최종적 결정권을 행사하면서도 헌법상 강력한 신분보장을 누리고 있어 국회의원이나 대통령과 달리 정치적 책임에서 면제되어있기 때문이다. 그러므로 국가권력 중에 적어도 사법권만은 다른 국가작용으로부터 명확히 구분되는 경계선 안쪽에 머물러야 한다. 만약 사법의 한계가 부재한다면 법관의 신분보장은 유지할 이유가 없으며 일반 공무원과 마찬가지로 탄핵이 아니라도 파면할 수 있어야 할 것이다.

사법과 사법행정을 준별해야 하고 사법행정의 본질이 사법이 아닌 행정이라면 “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다”는 우리 헌법조문(제66조 제4항)에 따라 사법행정권도 지금처럼 대법원장이 아니라 궁극적으로 대통령이 행사해야 한다는 해석이 나올 수 있다. 그러나 이렇게 순진하게 해석할 수는 없다고 본다.

사법의 소극성에 비해 입법과 행정은 모두 적극적인 국가작용이다. 입법은 헌법의 틀 속에서 적극성을 행사하고, 행정은 법률의 틀 속에서 적극성을 행사한다. 동일하게 적극성을 가진다는 점에서 양자 간의 경계선을 실질적으로 가르기가 대단히 어렵다. 따라서 헌법 제66조의 ‘행정권’은 입법권에 의해 제한된 행정권으로 이해해야 한다. 입법과 행정에 관해서는 사법과 달리 형식설의 관점을 인정하지 않을 수 없는 측면이 있는 것이다. 행정권에 대해서는 그 중핵을 침해하지 않는 한 의회가 헌법의 틀 안에서 광범위한 입법재량을 행사할 수 있다는 말이다. 그렇다면 사법행정은 입법을 통해 행정부에 귀속될 수도, 법원에 귀속될 수도 있다. 또는 현재 국가인권위원회처럼 행정부도 법원도 아닌 제3의 독립기구에 속할 수도 있을 것이다.

우리 헌법과 유사하게 미국 연방헌법도 제2조에서 “행정권은 연방대통령에게 속한다”라고 명시하고 있고 제3조에서는 “사법권은 하나의 대법원과 연방의회가 수시로 제정·설치하는 하급법원들에 속한다”라고 명시하고 있음에도 불구하고 사법행정권에 대해 헌법이 침묵하고 있는 것으로 해석된다. 그리하여 연방법률에 의해 사법행정권은 과거에 행정부에 속하였다가 지금은 행정부가 아니라 사법부에 속해있는 것이다.

물론 사법행정에 관한 입법은 헌법의 테두리를 벗어날 수 없다. 권위주의 체제 하의 역사적 경험을 겪은 현행 헌법은 사법행정권 가운데 법관임명권만은 대법원에 주고 있

다(제104조). 또한 대법원은 “법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 소송에 관한 절차, 법원의 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정”할 수 있다(제108조). 그러므로 이들 두 항목에 관한 한 입법재량은 축소된다. 특히 후자의 경우 “법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서”라는 한계가 주어졌지만 이는 규칙의 실체적 내용에 관한 법률우위를 선언하고 있을 뿐이며, 따라서 이를 구실로 대법원의 규칙제정권 자체를 박탈해버리는 입법은 할 수 없다고 해석된다.

하지만 제108조의 “사무처리”에 널리 사법행정 전반이 포함된다고 해석해서는 안 된다. 이 조문은 “법원의” 내부규율과 “법원의” 사무처리를 말하고 있을 뿐이고, 여기서의 법원은 헌법 제101조에 따른 사법권을 행사하는 기관, 즉 재판기관으로 읽어야 한다. 따라서 제108조의 “사무”에는 사건배당 등 재판과 관련한 법원행정만 포함된다고 새기는 것이 옳다. 이렇게 해석해야 법률의 미비를 틈타 사법과 행정의 경계선을 훼손하려는 시도를 막을 수 있으며, 또한 입법권과 재판권이 하나의 주체에 결합되는 위험도 줄일 수 있다.<sup>15)</sup> 물론 법률의 위임이 있는 경우에는 일반적 사법행정도 대법원규칙으로 정할 수 있을 것이다.

## 2. 사법행정의 모델들

역사를 돌이켜 볼 때 근대 초기의 헌정원리는 ‘사법행정도 행정이다’라는 원칙에 충실했다. 프랑스, 독일 등 대륙법계 국가는 물론이고 영국, 미국 등 영미법계 국가에서도 중세를 벗어나 19세기에 근대적 국가시스템을 갖추었을 때부터 사법행정은 오랫동안 행정부가 담당해왔다. 지금도 독일과 같은 나라에서는 사법행정을 법무부를 비롯한 행정부가 온전히 담당하고 있으며 좀처럼 변화의 조짐을 보이지 않고 있다. 사법행정의 전통적이고 고전적인 형태는 바로 ‘행정부형’ 모델인 것이다.

그런데 20세기에 이르러 미국은 1922년에 연방사법회의를, 1939년에는 연방법원행정처(Administrative Office of the United States Courts)를 설치함으로써 사법행정을 행정부의 책임에서 분리시켜 법원이 전담하는 체제로 전환했다. 그리하여 미국은 사법행정의 ‘법원형’ 모델을 대표하는 국가가 되었다. 여기서 ‘법원형’이란 법관들로만 구성된 회의체가 사법행정을 책임지는 형태를 말한다. 널리 우리나라도 법원형으로 분류할 수 있겠지만 엄밀히 말해 우리는 법원형이라기보다 ‘대법원장형’ 사법행정 체제라 불러야 할 것이다.

제2차 세계대전 이후 유럽의 여러 나라들에서는 사법행정의 전부 또는 일부를 행정부로부터 독립된 ‘사법위원회’(councils of the judiciary)로 전환하는 조치가 이어졌다. 국가에 따라 사법위원회는 법관인사권과 징계권 정도만 가지기도 하고(소위 남유럽 모델) 포괄적 사법행정권을 가지기도 한다(소위 북유럽 모델).<sup>16)</sup> 또한 사법위원회에는

15) “[재판권이] 입법권에 결합되어 있으면 시민의 생명과 자유를 지배하는 권력은 자의적일 것이다. 왜냐하면 재판관이 입법자이기 때문이다.” 몽테스키외, 하재홍 옮김, 『법의 정신』, 동서문화사, 2016, 179면.

법관위원이 다수를 점하는 경우도 있고 소수를 점하는 경우도 있으며 대등한 구성비를 가지는 경우도 있으나, 어쨌든 법관과 비법관이 함께 사법행정에 참여하고 있는 것이 일반적이다. 이러한 유형을 ‘독립기구형’ 내지 ‘협치형’이라고 부를 수 있겠다. 독립기구형은 유럽을 넘어 이제 세계적인 대세가 되어가고 있다. 최근에 사법위원회 시스템을 도입한 나라들은 법관인사를 비롯한 사법행정권 일반을 사법위원회에 부여하는 형태가 지배적인 듯하다.

전통적인 행정부형을 벗어나 법원형이나 사법위원회 모델로 전환한 이유를 한마디로 단정 짓기는 어려우나 대체로 사법의 독립과 사법부 권한을 강화하기 위한 조치로 이해할 수 있다. 유럽의 사법위원회 모델은 파시스트 체제 하에서 행정권에 의한 사법독립의 침해에 대한 반성에서 출발하였다. 미국이 법원형을 도입한 계기는 다소 복합적인데, 보다 중앙집권적인 사법행정의 모색과 법관들의 권한 확대 욕망이 결합되어 일어났다고 평가된다. 연방사법회의가 도입된 계기는 지방법원 간 법관들의 일시적 전보를 보다 용이하게 하기 위한 것이었다. 연방법원행정처가 도입된 것은 무엇보다 대공황을 맞이하여 법무부가 사법행정 합리화 정책을 펼치자 이에 반발한 법원이 독자적인 사법예산권을 확보하려는 데서 기인하였다.

우리나라에는 어떤 모델이 적합할까? 현재의 대법원장형 모델을 수정하여 미국식 법원형 사법행정시스템을 도입하는 것은 우리의 사법행정 현실과 부합하지 않는다. 미국식 모델은 연방주의(federalism)라는 특수 미국적 문화와 조직관행을 전제로 해서만 정상적으로 작동할 수 있는 형태이다. 강력한 신분보장을 받는 미국연방의 법관들은 종신으로 재직할 뿐만 아니라 임명 때부터 개별 항소법원·지방법원의 판사로 임명되어 원칙적으로 다른 법원으로 전보되지 않는다. 사법행정 시스템도 중앙의 연방사법회의가 각급 항소법원·지방법원에 대해 원칙적으로 명령·지휘권을 갖지 않는다. 이에 비해 우리는 후술하듯이 법원조직과 법원문화에 있어서, 그리고 사회 일반의 문화와 구조에 있어서도, 대단히 중앙집권적인 피라미드형 구조를 가지고 있다. 이러한 조직문화와 사회구조는 단시일에 바뀔 수 있는 게 아니다.

행정부형 사법행정 모델을 도입하는 것은 아마 누구도 바라지 않을 것이다. 물론 여전히 행정부형을 유지하고 있는 독일의 사례를 볼 때 행정부형 모델이 필연적으로 사법독립을 침해하는 결과를 가져온다는 논리는 성립하지 않는다. 행정과 사법 사이에 경계선을 명확히 세워 행정은 인적·물적 자원을 법원에 적절히 공급하고 사법은 헌법과 법률에 따라 독립하여 심판한다면 문제될 것이 없다. 하지만 역사적으로 정권에 의한 사법독립의 침해를 여러 차례 경험했던 우리 국민들은, 특히 공식적으로 행정부형 사법행정이 실시되던 시기가 일제강점기와 국가재건최고회의 시절이었음을 상기할 때, 행정부 모델에 대해 거의 자동적으로 거부반응을 보일 것이 분명하다.

아리스토텔레스는 모든 덕스러운 것에는 ‘중용’(mean)이 있다고 했다.<sup>17)</sup> 법관들이

16) 김도현, “법관에 의한 사법행정의 식민지화: 사법행정의 거버넌스 모델과 관련하여”, 『법과사회』 제59호, 2018, 177-213면; 한상희, “사법행정체계의 개혁”, 『경희법학』 제54권 2호, 2019, 57-106면.

17) 아리스토텔레스, 강상진·김재홍·이창우 옮김, 『니코마코스 윤리학』, 도서출판 길, 2011,

사법행정을 장악하는 것도 아니요 그렇다고 정부와 정치가 장악하지도 않는 형태, 법관들과 비법관들의 협치를 통해 사법의 독립성과 민주적 책임성을 동시에 도모할 수 있는 형태, 우리의 사법현실과 법감정에 어긋나지 않는 형태는 독립기구형 내지 협치형 사법행정시스템일 것이다. 독립기구형이라고 해서 반드시 국가인권위원회처럼 행정부에도 사법부에도 속해있지 않은 제3의 기구를 말하는 것은 아니다. 그 실질에 있어서 법원으로부터도, 정부와 정치로부터도 독립적으로 작동하는 형태라면 체제상 법원에 병치된다고 할지라도 독립기구형에 속한다. 어떤 체제를 구상할 것인가는 입법부의 재량에 해당한다.

### 3. 현실의 사법

#### 3.1 왜 사법과 행정의 분리인가

우리의 경험과 법감정을 감안하여 행정부형 모델을 배제한다고 할 때, 왜 굳이 법원으로부터 사법행정을 독립시켜야 하는가를 검토해보자. 이는 우리의 사법현실 아래에서 법원형 사법행정을 도입했을 때의 문제점에 대한 고찰이기도 하다.

우리 헌법상 법관 한 명 한 명이 헌법기관이고 사법권 행사에 관하여 최고로 고양된 지위를 누린다. 법관은 헌법과 법률과 양심에 따라 독립하여 심판할 뿐이며(제103조), 그 누구의 지시나 감독도 받지 않는다. 대통령은 물론이고 대법원장도 다른 법관의 재판에 대해 간섭할 수 없다. 대법원 판결은 당해 사건만 기속하며, 당해 사건이 아니라면 하급법원 판사는 대법원 판례에 반하는 판결을 얼마든지 내릴 수 있다.<sup>18)</sup>

법관 개개인이 이렇게 고양된 지위를 누리므로 심지어 배석판사라 할지라도 그가 정식법관인 한 재판장의 지시에 따라야 할 이유가 없다. 재판장과 배석은 합의부 재판을 위한 동료일 뿐이다. 재판장과 배석들 간에 의견이 합치되지 않으면 재판장도 배석판사도 판결문에 소수의견을 적시할 수 있어야 한다. 부장과 배석 사이의 위계적 상명하복 관계는 우리 헌법상 인정되지 아니한다.

그러나 우리 법원에서는 대법원 전원합의체 판결을 제외하면 소수의견이 기재된 판결문을 찾아볼 수 없다. 합의부 재판에서 ‘합의’는 명목에 불과할 뿐, 현실은 부장판사의 지시에 따라 배석 한 명이 판결문을 작성하고 부장의 결재를 받는 방식으로 행해진다. 나머지 배석판사는 자신이 담당하고 있지 않은 사건에 대해 관심을 가질 여유가 없다. 자기가 주심을 맡은 사건만 다루기에도 시간이 벅차다. 결과적으로 ‘합의’는 사라지고 사실상 지휘·명령만 남아있을 뿐이다. 이런 관행과 현실은 헌법 제103조에 부합하지 않는다.<sup>19)</sup> 근래 고법판사제도가 도입되면서 이들로 구성된 대등재판부가 확대되고 있

63-77면.

18) 순수하게 법적인 차원에서만 본다면 판례법의 법원성(法源性)은 부인되어야 한다.

19) 배석판사의 존재 자체가 위헌이라는 말은 아니다. 합의부 재판의 운영을 위해서는 재판장이 있어야 하고 배석판사가 있어야 한다. 재판장과 배석판사는 상하관계가 아니라 ‘동료’이어야

고,<sup>20)</sup> 지방법원에서도 항소부를 중심으로 부장판사들로 구성된 대등재판부가 부분적으로 도입되었지만, 실질적인 3인합의가 이루어지고 있는지는 의문이다. 여전히 소수의견을 쓰지 않고 있는 것을 보면 각자 자기가 맡은 사건만 처리하는 사실상의 1인재판부가 되고 있을 가능성도 없지는 않다.

그렇다면 단독재판은 독립적으로 행해지고 있는가? 직접적인 지시를 받는 부장은 없지만, 여기서도 고양된 지위에서 소신껏 재판을 진행하고 판결을 내리는, 헌법이 예정하는 법관상이 실질적으로 구현되고 있는가에 대해서는 대체로 부정적 평가를 내릴 수밖에 없을 듯하다. 양승태 대법원장 시절에 불거진 사법농단이나 재판거래와 같은 노골적인 외압에 법관들이 노출되어 있다는 점은 굳이 거론하지 않더라도, 정치적 민감성이 없는 일상의 사소한 재판에서도 법관들은 부장판사, 법원장, 수석판사, 나아가 대법원장과 법원행정처의 행정계 판사들의 영향력에서 완전히 자유로울 수만은 없는 구조 속에서 재판업무를 수행하고 있다.

우선 근무평정 제도가 있다. 1990년대 중반에 도입된 판사 근무평정 제도는 법원장 등의 주관적·정성적 평가 외에도 사건처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유, 실질처리건수, 종국률 등 객관적·정량적 지표를 평정기준으로 삼고 있다.<sup>21)</sup> 그리고 이러한 평정 결과는 판사의 연임은 물론이고 보직, 전보, 해외연수자 선발 등 다양한 법관인사에 반영되어왔다고 한다.<sup>22)</sup> 결과적으로 근무평정제도는 판사들로 하여금 상급법원의 눈치를 보지 않을 수 없게 할 뿐만 아니라, 되도록 많은 사건을 되도록 신속하게 처리하게끔 강요하고, 가능하면 자기 단계에서 사건을 종국에 이르도록 하는 방법을 강구하게 만든다. 판사들이 조정이나 화해, 소액사건 이행권고 등을 활용하여 사건을 종결처리하려고 노력하고 있는 것도 상당 부분 이러한 이유에 기인한다.<sup>23)</sup> 재판의 독립이 단지 최종판결의 결과적 독립뿐만 아니라 재판진행의 과정적·절차적 독립까지 포함하는 것이라면 근무평정제도 및 그것이 법관들에게 가하는 유형·무형의 압력 또한 사법권 독립의 침해를 구성한다 할 것이다.

여기에 더하여 법관들을 2-3년에 한 번씩 수도권 법원과 지방 법원을 주기적으로 전보시키는 관행도 사법독립의 중대한 침해요인이 될 수 있다. 지금도 매년 전체 법관의 3분의 1 정도가 다른 법원으로 전보되고 있다. 법관의 부동성(immovability) 원칙

---

하며 그 구분은 단지 법정에서의 역할분담일 뿐이다. 법원조직법상의 '부장판사'는 '부를 지휘·통솔하는 판사'가 아니라 '부의 재판장인 판사'를 뜻한다고 해석된다.

20) 법관인사규칙, 제10조.

21) 판사 근무성적 등 평정 규칙, 제5조.

22) 앞의 『국민과 함께 하는 사법발전위원회 백서』, 250-251면.

23) 대법원과 법원행정처의 조정 활성화 정책 하에서 민사사건의 조정회부 사건이 수소법원조정에서 70-80%의 조정성공률을 보이고 있는 것(기타 조정절차에서는 20-30%에 불과한 것과 극명하게 대비됨)은 조정회부 이전에도 소송 진행 중에 법원이 지속적으로 합의를 권유하다가 합의에 이를 것이 거의 확실시되는 경우 조정에 회부하여 조정성립조서를 작성하고 있다는 현실의 방증이 될 것이다. 김도현, "민사조정 통계의 법사회학적 해석", 『법과사회』 제45호, 2013, 333-358면 참조. 2019년도에도 전국지방법원의 조정회부사건 중 수소법원조정의 조정성립율은 75%에 달했다. 『사법연감』, 법원행정처, 2020, 825면. 다만 2010년대부터 수소법원조정사건수가 지속적으로 하락하고 있고 그 대신 조정담당판사 및 조정위원회 조정사건이 증가하면서, 조정회부 사건 중 수소법원조정의 비율이 2016년 이후 절반 이하로 떨어졌다는 점에서 조정의 본질에 보다 부합하는 방향으로 변화가 일어나고 있다고 판단된다.

이 세계적 표준인 점에 비추어 볼 때 이는 거의 유례가 없는 현상이라 하지 않을 수 없다. 징계조치나 법원조직개편 등의 예외적인 경우를 제외하면 본인의 동의 없는 타 법원으로의 전보는 법관독립에 대한 침해로 보는 것이 세계적 규범인 것이다.<sup>24)</sup>

우리 헌법도 법관은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다고 명시하고 있다(제106조). 물론 법원은 동의 없는 법관의 전보가 인사재량권의 행사일 뿐, 헌법상의 “불리한 처분”에 해당하지 않는다고 주장할 것이다. 전국의 모든 판사는 다 똑같은 판사이므로 어떤 근무지로 발령이 나더라도 불리한 처분이 아니라는 것이다. 하지만 이것은 형식논리에 불과하다. 그동안 지방으로 전보되어 법복을 벗은 수많은 판사들이 있었다. 1980년대 시국사건에서 피고인들에게 유리한 재판을 했다는 이유로 ‘좌천’당한, 또 이를 비판하는 글을 썼다고 ‘좌천’당한 판사들에 대한 기억이 우리 법원사에 또렷이 남아있다. 그런데 최근의 사법농단 사태에서도 이와 유사한 사례가 다시 불거졌다.<sup>25)</sup> 그렇다면 대법원장과 법원행정처 계선조직 판사들에 의해 비밀스럽게 운용되는 법관인사제도가 근무평정제도와 결합하여 법관의 재판외 행위뿐만 아니라 재판행위까지 영향력을 미치고 있을 위험성을 배제할 수 없게 된다. 민주화 이후 우리 사회에서 법관독립의 위기는 외부가 아니라 법원내부로부터 초래되고 있는 것이다.

이러한 문제점들의 배후에 존재하는 것이 법관들 간의 계서구조이다. 사법시험이 존치되던 동안 우리 법원은 사법연수원을 갓 수료한 또는 군법무관에서 갓 전역한 신참 법률가들 중에서 사법시험 성적과 연수원시험 성적이 가장 우수한 자원들을 임용하여 법관들의 계서구조의 가장 밑바닥에 배치해왔다. 그리고는 경향교류의 관행에 따라 이 법원 저 법원으로 전보시키면서 조금씩 ‘승진’시켜 계층의 사다리를 타고 올라가는 구조 속에서 법관들을 순차시켜왔다. 지방법원 좌배석-지방법원 우배석-지방법원 단독-고등법원 좌배석-고등법원 우배석-지방법원 부장-고등법원 부장-지법법원장-고등법원장-대법관-대법원장으로 이어지는 이러한 ‘승진’의 계서구조는 개개인이 가장 고양된 독립적 헌법기관이어야 할 법관들을 마치 행정부 관료조직의 일원인 것처럼 취급하는 결과를 가져왔다.<sup>26)</sup> 그리하여 전술한 배석판사제도가 보여주는 공식적 상명하복 체제와 더불어, 근무평정제도 및 각종 선발성 인사제도와 결합한 비공식적 상명하복 체제가 만들어졌다. 그중에서도 특히 선발성 인사가 이루어졌던 것은 차관급인 고등법원부장판사로서의 ‘승진’이라는 병목지점이었다. 승진에서 탈락하거나 기타 전보 과정에서 원치 않는 임지로 발령받는 등의 법관인사 조치는 경제적 요인과 더불어 경력 도중에 법복을 벗고 사직하는 관행을 지속시켰고 이른바 전관예우 의혹도 가중시켰다.

이러한 계서구조와 조직문화는 법원이 스스로 만든 것이거나 온존시켜온 것이다. 1994년 법원조직법 개정에서 각급 법원장과 고등·지방법원 부장판사의 임용요건이 삭제된 이래, 우리 헌법과 법률에는 더 이상 법관들 간의 직급체계가 공식적으로 존재하

24) “Judges: independence, efficiency and responsibilities”, Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum, Council of Europe, 2010, 제52조.

25) “비판글 썼다고 격오지 발령내고, ‘불리한 처분’은 아니다?”, 경향신문 2021.5.21.

26) 김도현, “한국 법관의 커리어 패턴 분석”, 「법과사회」 제31호, 2006, 165-186면.

지 않게 되었다. 대법원장과 대법관을 제외한 모든 법관은 단지 판사일 뿐이다. 공식적으로는 ‘승진’이 승진이 아니라 전보이고 보임일 뿐이다. 그럼에도 불구하고 우리 법원은 법원에 맡겨진 광범위한 사법행정 재량권을 이용하여 위험적인 상명하복 체제를 사실상 유지해온 것이다. 물론 법원의 개선 노력이 없었던 것은 아니다. 전술한 고등법원 판사 제도를 도입했고 무엇보다 김명수 대법원장 체제에서는 고등법원 부장판사 승진 인사를 행하지 않고 있다.<sup>27)</sup> 하지만 이 정도로 헌법이 예정하는 법관상이 실현되기란 쉽지 않다. 기존의 판사 중에서 선발하고 있는 고등법원 판사 보임 역시 일종의 승진성 인사로 작동할 가능성이 대단히 크다. 또한, 명칭보다 중요한 것은 실질이다. 고등법원이든 지방법원이든 합의부 재판에서 실질적인 ‘합의’가 이루어지느냐가 중요하다.

2021년 우리 법원은 법원조직법 개정을 국회에 제안하여 2026년부터 법조경력 10년 이상의 법률가를 법관으로 임용하도록 한 기존의 규정을 법조경력 5년 이상으로 하향조정하는 법률안이 국회 법제사법위원회를 통과하도록 만들었다. 결국 본회의에서 극적으로 부결되기는 했지만, 다른 중대한 법원조직법 개정안이 여전히 소위원회 단계에서 잠자고 있는 동안 이 개정안만 이례적으로 신속하게 상임위 단계를 통과했던 것이다. 법원은 10년 이상 경력으로는 법관을 지원하는 법률가 수가 적어져 법관수급에 문제가 발생할 것이라는 이유를 제시하지만, 내심으로는 법관 계서구조를 장래에도 유지하겠다는 의지의 발로라고 판단된다. 5년의 짧은 법조경력자를 임용하여 계서구조의 말단인 지방법원 배석판사에 배치하겠다는 뜻으로 읽히기 때문이다. ‘동료’법관을 임용하는 것이 아니라 상급자의 지시에 순종하는 ‘부하’법관을 임용하겠다는 것이다. 우리 법원이 합헌적인 법원구조로 개혁하려는 의지를 가지고 있는지가 근본적으로 의심되는 대목이다. 오랫동안 권력을 누려왔고 그 권력에 취해 있는 법원에게서 이제 더는 헌법실현의 의지를 발견하기 어렵게 되었다.

제반 사법행정정책을 입안하고 추진하는 주체가 재판업무를 담당하는 법관이라는 데 더욱 심각한 문제가 존재한다. 사법개혁의 기치를 내걸고 국회의원에 당선된 법사위 의원들이 법조일원화를 무력화시키는 법원의 제안을 일사천리로 통과시켜준 것은 그들을 상대하는 사법부 담당자들이 장래 자신들이 연루될 수도 있는 사건을 재판할 판사들이기 때문이 아니겠느냐는 일종의 ‘부패’ 의혹이 생길 수밖에 없는 것이다. 법원행정처의 수십 명의 판사들은 각급법원에 소속되어 있으면서 겸직의 형태로 법원행정처의 고위직을 독점하고 있다. 이들 자신이 조만간 현업에 복귀할 것이고, 설령 그렇지 않더라도 법관인사권을 비롯한 사법행정권을 중앙집중 적으로 행사하는 법원행정처라는 막강한 권력이 조직과 인맥을 통해 일선 판사들에게 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있다고 국민들에게는 비춰지는 것이다. 법원행정처 처장직이 원래 대법관의 몫이었다가 2005년 정무직으로 바뀐 후 불과 2년 만에 다시 원상태로 복귀한 것도 공식적인 개정 이유인 법원행정처장이 대법관회의에 참석할 수 있도록 한다는 데 있었지만, 국회의원들이 다른 대법관들에게 영향력을 행사할 수 있는 대법관을 상대역으로 삼고자 한 것은 아닐

27) 고등법원부장판사 승진은 법원조직법 개정에 의해 2021년부터 법률상으로도 완전히 사라졌다. 하지만 그전에도 고등부장은 고등법원 재판절차를 주재하는 재판장일 뿐, 법관경력 22년차 이상의 판사를 승진시키는 자리로 해석할 수는 없었다.

까 하는 의심을 떨쳐버리기 어렵다. 이러한 의혹 자체를 제거할 수 있는 방법이 있다면 그것이 최선일 것이다. 사법과 행정의 분리가 그것이다. 정치인과 법관 간의 사적 교류야 없을 수 없겠지만 적어도 공적으로는 그러한 분리의 외관을 유지해야 한다.

초집중의 중앙집권적인 법원조직과 판사들의 대단히 동질적인 집단구조를 고려할 때, 법관의 존엄과 재판의 독립을 보장할 수 있는 길은 사법과 행정을 분리하고 법관을 본래의 직분에 복귀시키는 것이다. 행정과 사법이 일체를 이루고 있으면 행정이 사법을 침해해도 이를 침해로 인식하지 못하는 경우가 흔하다. 대학교 동창, 연수원 동기, 직장 선후배 등으로 끈끈하게 얽혀있어서 무엇이 부당한 간섭이고 무엇이 부정한 청탁인지 선긋기가 애매하다. 하지만 행정과 사법이 분리되어 있으면 이러한 접근 자체가 어려울 뿐만 아니라, 설령 행정이 사법을 침해하려 시도하더라도 사법은 즉각 이를 인식하고 공개적으로 반발할 것이다.

기존의 법원 조직과 구조와 문화에 유의미한 변화가 나타나려면 법조일원화를 도입하고도 적어도 한 세대는 흘러야 할 것이다. 그전까지는 가능한 한 사법과 행정을 완전히 분리할 필요가 있다. 사법은 법관에게, 행정은 행정전문가에게 맡기는 것이다. 그리하여 사법과 행정 간에는 분리하되 상호 협력하고, 협력하되 상호 대립하는 관계가 만들어져야 한다.

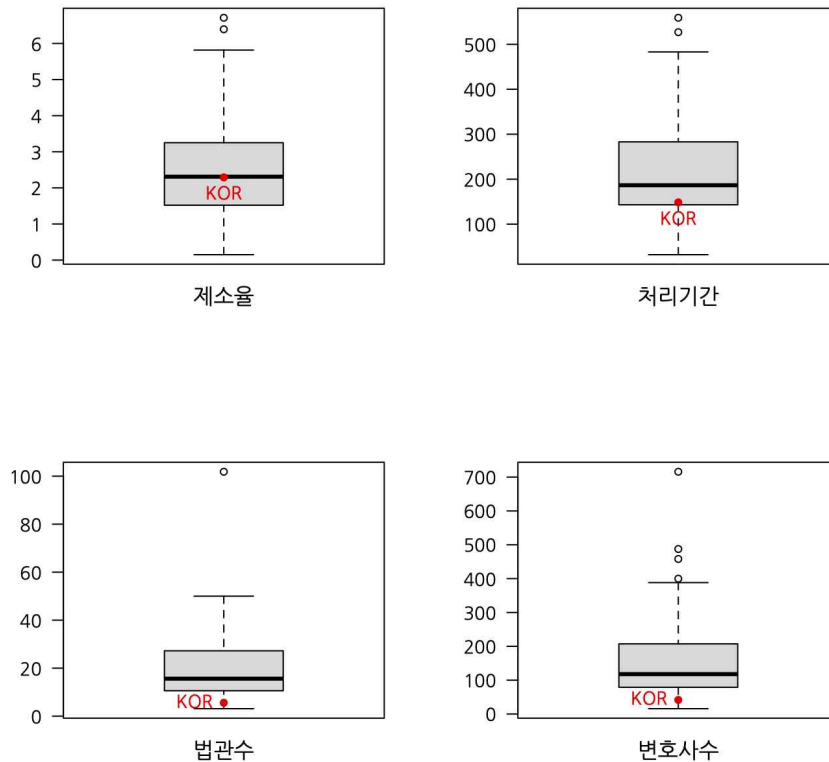
### 3.2 피해자는 누구인가

아래 그림들은 우리 사법의 현주소를 일목요연하게 보여주고 있다고 생각하기에 여기에 제시한다. 이들 상자수염그림(box-and-whisker plot)에서 가운데 굵은 실선은 관측치들의 중앙값(median)을 표시한다. 네모상자는 중앙값을 기준으로 양쪽으로 25%씩, 즉 전체 관측치의 50%에 해당하는 값들이 차지하는 영역이다. 네모박스 바깥으로 아래와 위에 그어진 수염은 이 50% 박스영역의 1.5배까지 벗어나는 관측치들이 차지하는 영역이다. 이마저도 벗어나는 극단적인 관측치들은 그 바깥에 작은 동그라미로 표시된다.

이 그림들은 유럽평의회 회원국들과 참관국들이 보고한 2018년도 유럽 각국의 사법 실태 데이터에 같은 연도 한국의 데이터를 추가해 비교해본 것이다. 한국을 포함해서 모두 52개 국가 내지 지역의 자료를 모은 것이다.<sup>28)</sup> 각 그림에서 한국이 차지하는 위치는 빨간색 점으로 표시했다. 좌상단의 '제소율'은 1년간 제기된 제1심 민사본안사건, 행정소송, 가사소송, 도산사건의 합계를 인구수로 나누고 100을 곱한 수치로, 인구 100명당 소송제기건수를 나타낸다. 우상단의 '처리기간'은 1년간의 민사본안 미제사건수를 처리사건수로 나누고 365를 곱한 수치로, 법원에 소가 제기된 후 제1심 판결이

28) European Commission for the Efficiency of Justice, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report: 2020 Evaluation cycle (2018 data)*, Council of Europe, 2020; 『사법연감』, 법원행정처, 2019; “변호사/공증사무소 현황”, e-나라지표, <https://www.index.go.kr>. 영국은 잉글랜드·웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드의 세 지역이 각각 개별적으로 자료를 제출하였다.





내려지기까지 대략 소요되는 일수를 나타낸다. 좌하단의 ‘법관수’는 인구 10만 명당 현직 정식법관(비법률가 판사, 파트타임 판사 등 제외)의 수를 나타낸다. 우하단의 ‘변호사수’는 인구 10만 명당 실무에 종사하는 변호사의 수를 나타낸다.<sup>29)</sup>

‘제소율’에서 보듯이 우리나라 법원에 제기되는 인구 100명당 소송사건수(2.29)는 유럽 국가들 중 정확히 중앙값을 차지하고 있다. 북유럽 국가들에 비해서는 높지만 동유럽 국가들에 비해서는 낮은 편이며, 대체로 프랑스 등 서유럽 국가들이 우리와 비슷한 양상을 보인다. 그럼에도 불구하고 우리 법원은 민사소송을 상당히 빠른 시일 내에 처리하고 있다. ‘처리기간’에서 보듯이 박스권 하단에 접하고 있는데, 이는 빠른 순서부터 배열할 때 상위 25%에 해당하는 수치다(148일). 이렇게 많은 소송사건을 이렇게 빨리 처리하려면 많은 수의 판사들이 필요할 것으로 예상되지만 ‘법관수’ 그림에서 보듯이 우리나라 인구대비 법관수는 50여개 국가 중에 거의 최저치에 해당한다(5.57). 영미법계 국가인 영국과 아일랜드를 제외하면 진짜로 최저치이다. 게다가 법률적 쟁점을 정리하고 증거를 일목요연하게 제출함으로써 판사의 업무를 도와줄 변호사의 수도 거의 최저치에 머물고 있다(41.63). 아제르바이잔 등 몇몇 동유럽 국가와 북아일랜드에 이어

29) 동일한 방법으로 2012년 데이터를 가지고 작업한 결과는 김도현, “소송증가는 계속될 것인가: 제소율과 경제요인의 관계 분석”, 『법과사회』 제48호, 2015, 249-279면 참조. 2012년 데이터에는 일본과 미국을 포함했던 점이 2018년 데이터와 다른 점이지만, 미국은 사법자원이 모든 면에서 풍부한 국가이고 일본은 완전히 그 반대편에 위치한 국가이므로 서로 상쇄되어 결과의 차이가 거의 없었다.

50여개 국가 중 변호사가 적은 순으로 5위를 점하고 있는데, 2012년 데이터에서 아제르바이잔에 이어 2위였던 것에 비해 그나마 상당히 증가한 것이다.

우리나라 국민들은 변호사의 도움도 제대로 받지 못한 채, 수많은 소송사건들을 빨리 빨리 처리해야 하는 판사들에 의존해서 힘겹게 소송행위를 수행하고 있다. 한국 법관의 업무능력이 비록 뛰어나다 할지라도 가용시간과 체력에는 한계가 있는 만큼 다수의 사건을 빠르게 처리하려면 단위사건당 투입되는 시간과 노력과 배려를 축소시키지 않으면 안 된다. 그 피해는 고스란히 일반 국민들에게 돌아간다. 변론기일에 법정에 출석해도 몇 마디 말도 못했는데 벌써 법정은 다른 사건의 심리로 넘어간다. 변론이 끝나고 판결문을 받아보아도 주문만 한 줄 적혀있을 뿐, 판결이유를 찾아볼 수 없다.<sup>30)</sup> 사법의 책무성(accountability)에 정면으로 반하는 이런 관행들을 만들어낸 것은 법원 자신이고 법관들이 수행해온 사법행정이다. 소송법상 판결 선고기간 규정 때문에 법관들을 채근할 수밖에 없다고 변명할 수 있겠지만 법원은 이 5개월 선고 규정을 훈시규정으로 해석한다.<sup>31)</sup> 또한 판사의 업무량을 줄이기 위해 법원이 법관의 대폭 증원을 요구했다는 소식은 들리지 않는다.

국민들뿐 아니라 일선에서 재판을 담당하고 있는 법관들도 이러한 사법행정의 피해자라고 하지 않을 수 없다. 관심을 기울여 사건을 살펴보고 싶고 당사자의 말을 가로막지 않고 들어보고 싶지만 미제사건을 줄이라는 윗선의 압력 때문에 그럴 여유가 없다. 야근과 휴일근무를 수시로 해도 사건을 ‘떼어내기’가 벅차다. 하지만 대부분의 판사들은 법관직이란 원래 이런 것이라고 여기고는 문제의식을 좀처럼 갖지 못한다. 초임판사 시절부터 늘 겪어오던 일인지라 기성 체제에 순치되어 있다. 법원이 법조일원화를 무력화시키고 5년 경력 법관들을 계속 임용하여 배석판사 제도를 유지하기를 바랐던 이유가 바로 여기에 있는 것이다.

과중한 업무량을 빠르게 처리하고 있는 우리 법관들에 대한 처우는 열악한 편이다. 아래 그림도 앞서 제시된 그림들과 마찬가지로 유럽 국가들과 한국을 비교한 것이다. 하지만 이번에는 판사로 처음 임용되어 받는 초임연봉의 수준을 비교대상으로 삼았다. 국가마다 경제상황이 제각각일 터이므로 연봉의 절대치를 비교하는 것은 무의미하다. 따라서 판사초임 연봉이 해당 국가의 근로자 평균연봉의 몇 배인가를 측정하여 그림으로 나타내본 것이다.<sup>32)</sup> 한국은 독일(DEU: 0.92) 다음으로 판사초봉이 낮은 국가로 드러났다(0.98).

언뜻 보면 우리나라가 법관들을 형편없이 열악하게 처우하고 있는 게 아닌가 여겨질 수 있지만, 여기서 판사초봉과의 비교대상은 근로자 평균연봉이지 근로자 평균초임연봉이 아니라는 데 주의해야 한다. 또한 평균 이상 수치를 보이는 국가들은 거의 동유럽 국가들이다. 개발도상국이라 할 수 있는 이들 나라들은 저임금 근로자들이 많아 근로자

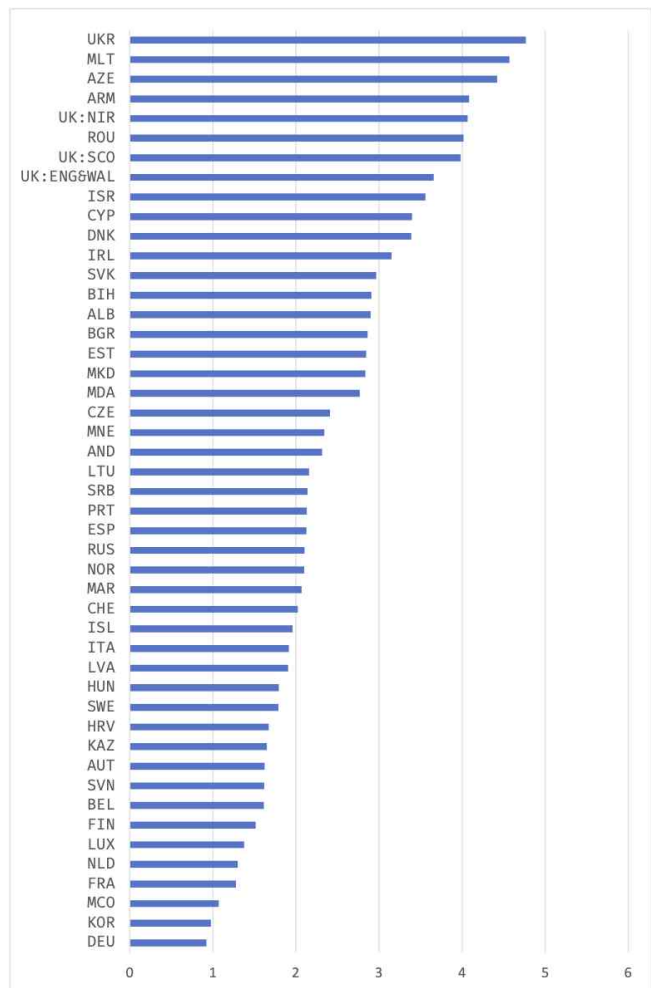
30) 소액사건심판법, 제11조의2 제3항. “이유를 기재하지 아니할 수 있다”라고만 되어 있지만 소액사건에서는 이유가 없는 판결문이 일반적인 듯하다.

31) 민사소송법 제199조, 대법원 2008. 2. 1. 선고 2007다9009 판결.

32) 한국 데이터는 최기성·이은수, 『2018 한국의 직업정보: 2018 KNOW 연구보고서』, 한국고용정보원, 2019에서 수집했다.

평균연봉이 낮게 나타나고 상대적으로 판사연봉이 높아 보이는 결과가 되었다고 해석된다. 우리의 비교대상은 서유럽 및 북유럽 국가들이어야 한다. 이들 국가들은 높아도 2 혹은 그 이하의 값을 가진다. 가령 프랑스(FRA)는 1.3이다. 게다가 이미 상당한 경력을 가진 법조인을 법관으로 임용하는 국가가 있다면 이들 국가는 판사초봉이 무척 높을 것이다. 우리의 자료에서 말타(MLT), 영국(잉글랜드·웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드), 이스라엘(ISR), 아일랜드(IRL), 노르웨이(NOR), 스위스(CHE) 등이 그러한 국가들이다.<sup>33)</sup> 반면 한국의 데이터는 표본추출을 통한 설문조사에 의해 수집된 것이고 최근의 경력법관임용의 효과를 반영하고 있지 않다.

그럼에도 불구하고 확실히 한국의 법관보수는 낮은 편에 속한다고 하겠다. 그림에서 드러나듯이 특히 초임판사들에 대한 처우가 열악하다. 하지만



이 그림은 판사초봉을 비교한 것이고 전체 판사들의 평균연봉은 나타나있지 않다. 짐작건대 서유럽 국가들에서도 근로자 평균연봉 대비 2배는 훨씬 넘을 것으로 보인다. 가령 프랑스의 경우 초봉은 근로자 평균의 1.3배이지만 최고법원 법관의 연봉은 3.4배인 것이다. 그런데 2018년 자료에서 한국의 전체 판사 평균연봉은 근로자 평균의 1.9배로 나타났다.<sup>34)</sup> 평균적으로 볼 때 아주 박봉이라고 하기는 어려우나 독립된 헌법기관으로서의 고양된 지위에 걸맞은 대우를 받아야 한다는 점에서 처우개선의 필요성이 있다.

이상의 사법현실 하에서 아직도 우리 법원에서는 매년 50-60명의 판사가 중도퇴직하고 있는 것이다. 그나마 2010년대 후반부터 중도퇴직자 숫자가 감소한 결과가 이 정도 규모이다. 아래 그림은 2000년부터 2019년까지 법관 현원 대비 중도퇴직자 비율을 백분율로 나타내 그 추이를 살펴본 것이다.<sup>35)</sup> 각 꼭짓점에 적힌 숫자는 해당 연도 중도퇴직자의 절대수치이다. 여기서 중도퇴직이란 대법관을 제외한 판사 중에서 정년퇴직이나 사망 이외의 사유로 퇴직한 경우를 의미한다.

이로부터 2000년대 중반 이후 법관들의 중도퇴직 비율이 전반적으로 하락하고 있음

33) European Commission for the Efficiency of Justice, 앞의 책, 68면.

34) 최기성·이은수, 앞의 책, 88-89면 참조.

35) 연도별 『사법연감』, “사법행정운영”편 별표 4-11 및 4-17에서 자료를 수집하였다.



을 알 수 있다. 그 원인으로서는 법원의 개혁 노력, 가령 고법판사제도의 도입과 대등재판부 확대, 고법부장승진 관행의 중단, 법원장 순환보직제와 원로법관제도의 도입 등을 거론하여야 하겠지만, 더 큰 원인은 외부적 경제여건의 변화에 있다고 하겠다. 사직하고 변호사 개업을 해도 예전처럼 많은 수입을 올리기 어렵기 때문일 것이다.

최근 감소추세이지만 여전히 50-60명의 판사가 매년 중도퇴직하고 있다는 것은 우리와 사법 및 사법행정제도가 대단히 유사한 일본과 비교해보아도 무척 높은 수치라 하지 않을 수 없다. 판사정원이 3900명에 달하는 일본에서도 매년 우리와 비슷한 숫자의 판사(판사보 포함)들이 퇴직하고 있지만, 그중 절반 이상이 정년퇴직이며, 중도퇴직하는 경우에도 정년을 1-2년 남겨두고 의원면직하는 사례가 다수여서 사실상 정년퇴직과 다를 바 없다. 그리하여 60세 미만의 판사가 중도퇴직하는 경우는 연간 10건 안팎에 지나지 않는다. 가령 2018년도 자료에 의하면 56명의 판사들이 재판소에서 퇴직하였는데, 그중 26명이 정년퇴직이 아닌 의원면직 또는 임기만료로 퇴직하였으며, 의원면직 및 임기만료자 중에 60세 미만인 경우는 단 8명이었다.<sup>36)</sup> 우리 법원에서 중도퇴직하는 판사들의 대다수가 지방법원부장판사급 또는 그 이하인 것과 큰 대조를 이룬다. 외부적 경제여건의 변화에도 불구하고 지속되고 있는 우리 법원의 높은 중도퇴직률은 과중한 업무, 경향교류에 따른 잦은 전보, 법관처우에 대한 불만, 소신껏 재판하기 어려운 사법환경 등이 그 원인으로 작용하고 있다고 생각된다.

중견 법관들의 중도퇴직은 공적 자원의 유출과 국가적 낭비를 가져올 뿐만 아니라 전관예우 의혹을 지속시켜 사법의 정당성을 저하시킨다. 경험 많은 법관을 다시 양성하는 데 법원은 많은 시간과 비용을 들여야 하고 국민들은 높은 변호사 비용을 지불해야 한다. 사법행정의 폐해는 법원 자신과 국민들을 모두 피해자로 만든다.

36) “裁判官人事情報 2/2 (元裁判官關係)”, <https://www.yamanaka-law.jp/cont10/123.html>  
참조. 일본판사의 정년은 우리와 마찬가지로 65세이다. 또한 자료에 의하면 판사퇴직 후 변호사로 개업하는 예는 극소수에 지나지 않았다.

## 4. 개혁의 방향

### 4.1 사법행정위원회의 구성과 권한

지금까지의 논의로써 사법행정의 개혁을 위한 대략의 방향은 이제 분명해졌다. 우리 헌법은 사법행정권의 소재에 대해 침묵하고 있다. 사법행정권을 법원에 줄 것인가 독립 위원회에 줄 것인가는 입법재량의 영역이다. 그러나 입법재량이라고 해서 무제한의 자유재량일 수는 없다. 책임성 있는 재량권 행사를 위해 입법부는 우리가 처한 현실을 정확히 인식하여야 하고 그 현실을 헌법원리와 헌법규정에 부합하는 상태로 만들기 위한 가장 적합한 수단을 선택하여야 한다. 사법에 관한 한 우리 헌법의 대원칙은 사법권 독립이다. 그런데 그 사법권 독립이 법관들에 의한 사법행정에 의해 사실상 침해되고 있었음이 드러났다. 이것을 바로잡기 위한 적합한 수단은 무엇일까?

전국의 모든 법원과 법관들이 단일한 피라미드 체제를 이루고 있는 한, 사법행정을 대법원장 1인이 아닌 법관들이 지배하는 회의체에 맡기는 것은 대안이 되지 못한다. 대법원장 대신 이제 엘리트 판사들이 사법독립의 위협요소가 될 공산이 크다. 사실 지금도 대법원장 혼자서 모든 사법행정을 수행할 수는 없다. 모든 권력은, 비록 전제권력이라 할지라도 ‘이너서클’의 적극적 동의와 상당수 구성원의 묵시적 승인이 없이는 작동하지 못한다. 철저한 분권주의와 개인주의에 기초하고 있는 미국의 사법시스템은 우리의 사정과 사뭇 다르다. 연방사법회의도 사법권 독립을 강화하기 위해서 만들어진 것이 아니라, 오히려 법관의 일시적 전보라는, 법관독립을 제한하기 위한 장치로 도입된 것이다.

또한 ‘정치의 사법화’가 날로 심각해지는 상황에서 법원형 사법행정은 대안이 되기 어렵다. 현대 법치주의 국가에서는 어떠한 정치적인 갈등이나 분쟁이라도 사법적 판단의 대상이 될 가능성이 상존하고 사법적 판단에 의해 무엇이 법인지가 선언된다. 확실히 정치의 사법화 현상의 이면에서는 법의 지배의 강화가 순기능으로 작동한다.<sup>37)</sup> 그러나 법관들이 사법행정을 지배하는 순간, 정치의 사법화는 이제 ‘사법의 정치화’를 야기할 위험성을 급격히 증가시킨다. 정치의 사법화는 법의 지배 강화라는 장점이라도 가지지만, 사법의 정치화는 해악만 발생시킬 뿐, 공적 이익이 거의 없다. 끊임없이 정치와 협상해야 하는 것이 행정의 운명이다. 법관들이 직접 정치와 협상할 때 어떤 일이 발생하든지 우리는 사법농단 사태를 통해 충분히 경험했다.

이 모든 위험을 최소화하고 현실을 헌법에 합치시키기 위한 가장 적합한 수단은 사법과 사법행정을 분리하는 것이다. 법관들이 행정을 지배할 수 없도록 제도를 설계해야 한다. 법관들이 사법이라는 본연의 책무에 충실할 수 있는 조건을 만들어야 한다.

법률개정 없이 당장 할 수 있는 일은 법원행정처 판사들의 겸임을 모두 해제하고 각 급법원으로 돌려보내는 것이다. 처장과 차장은 현행 법률상 어쩔 수 없겠지만 실장, 국장, 심의관 등의 판사겸임은 법률상 선택사항이다.<sup>38)</sup> 이들 자리를 행정전문가에게 돌려

37) 박은정, 『왜 법의 지배인가』, 돌베개, 2010, 238-240면.

주어야 한다. 법관인사의 내밀한 사항 때문에 이것이 꺼려진다면 이는 법관인사가 떳떳치 못한 방식으로 행해지고 있음을 자인하는 것이나 다름없다. 또한 현행법상 인사에 관한 최종 권한은 어쨌든 대법원장에게 있고 법원행정처 행정전문가들에게는 결정권이 없다.

입법을 통해 근본적으로 사법행정을 개혁하는 방법 중에는 독립된 위원회 방식이 우리에게 남아있는 유일한 대안이다. 그러나 사법행정은 단순히 행정이라 아니라 ‘사법’행정이다. 사법을 지원하는 행정인 사법행정에는 사법의 책무를 지는 자들의 목소리가 반영되어야 한다. 그래서 사법행정을 책임지는 위원회(이하 사법행정위원회)에는 법관위원들이 참여하는 것이 바람직하다. 다만 전술한 이유에서 이들이 지배적인 영향력을 가져서는 곤란하므로 위원수의 절반 미만의 숫자만 법관들에게 할당하는 것이 좋을 것이다.<sup>39)</sup> 백번 양보하더라도 법관위원과 비법관위원을 대등한 비율로 구성하여 법관위원들만으로는 안건이 통과될 수 없도록 해야 한다.<sup>40)</sup> 또한 법관은 언제나 재판이 본연의 임무이기에 상근위원이 될 수 없도록 할 것이다.

나아가 법원에는 법관 외에도 훨씬 많은 수의 법원공무원들이 재판실무를 보조하고 있으므로 이들의 목소리가 반영될 수 있는 통로도 열어둘 필요가 있다. 여기서 법원공무원이란 법원행정처가 폐지되고 설치될 사무처 공무원을 말하는 것이 아니라 일선 법원에서 일하고 있는 법원공무원을 말한다.<sup>41)</sup>

검사는 형사소송의 원고이므로 사법행정의 이해당사자인 것은 분명하지만, 사실상 검사동일체의 원칙이 우리 검찰의 현실임을 감안할 때 재판의 공정성과 독립성을 위해 현직 검사는 물론이고 최근에 검찰에서 퇴직한 자도 위원이 될 수 없도록 해야 할 것이다. 변호사로서 위원이 되는 경우, 상근위원은 변호사법상 겸직금지에 해당하여 당연히 변호사 업무를 볼 수 없지만(제38조), 비상근일지라도 소송사건을 수임하지 말아야 할 것이다. 비법관위원은 위원 전원을 상근하도록 하는 것도 이에 대한 좋은 방책이 될 수 있다. 또한 변호사의 경우, 위원 임명 전이라도 적어도 후보로 거론될 때부터, 그리고 위원 퇴직 후에도 당분간은, 사건수임을 하지 않는 것이 윤리적으로 바람직하다. 그렇지 않으면 일종의 후관예우 또는 전관예우의 우려가 생길 수 있다.

사법행정은 행정이므로 위원회 구성에 민주적 대표성이 법원의 경우보다 더 많이 반영되어야 한다. 민주적 정당성을 가지는 입법부와 행정부를 중심으로 하고 법원이 부분적으로 참여하여 위원회 구성에 관여하는 것이 바람직하다. 사법행정위원회는 입법부 및 행정부와 법원 사이에서 칸막이 역할을 수행해야 하는 만큼, 대통령이나 대법원장이 위원들을 직접 지명하거나 국회의원이 직접 위원으로 선출되는 일은 피해야 할 것이다.

38) 양승태 대법원장 시절 법원행정처에 근무하는 판사수가 35명 정도였는데, 2019년 말 기준으로는 23명으로 나타나 상당히 감소하였다. 최근의 개혁노력을 인정하지 않을 수 없는 대목이다.

39) 더욱이 법관위원들은 현장의 목소리를 대변하기에 비록 소수라 할지라도 비법관위원들을 ‘포획’함으로써 사실상 다수에 버금가는 영향력을 가질 개연성이 있다.

40) 동등한 비율은 전술한 국제 표준에 어긋나지 않는다. 앞의 “Judges: independence, efficiency and responsibilities” 제27조.

41) 한상희, “사법행정체계의 개혁”, 『경희법학』 제54권 2호, 2019, 57-106면, 특히 각주 61.

무엇보다도 사법권 독립 침해의 소지를 줄이기 위해서는 정부와 여당의 영향력의 힘이 위원회를 지배하지 못하도록 제도를 구상해야 한다.

위원회의 권한은 사법행정을 총괄하는 것이어야 할 것이다. 대법원의 사법행정회의안은 대법원장에게 여전히 사법행정의 총괄권한을 부여하고 있는데, 기존 체제를 계속 유지하려는 의사의 발로로 보이며, 비록 사법행정회의가 주요사항에 관하여 심의·의결권을 갖는다 할지라도 이것으로는 종래의 고질적인 문제들을 치유하는 데 한계를 가질 수밖에 없을 것이다. 사법과 행정의 보다 엄격한 분리를 위해서는 사법행정 총괄권한을 사법행정위원회로 귀속시켜야 한다. 전술했듯이 사법행정권을 어디에 귀속시킬 것인가는 입법재량의 문제이다.

인사행정 중에서 법관임명권한은 우리 헌법상 대법원장과 대법관회의에 남겨두어야 한다. 따라서 사법행정위원회는 대법원장과 대법관회의의 개별적·구체적 임명권한을 형해화시키지 않도록 유의해야 한다. 하지만 대법원장에 의한 법관임명권은 개헌이 이루어진다면 가장 먼저 개정되어야 할 헌법조항에 속한다. 이것이야말로 서로 동등해야 할 ‘동료’(collegium)로서의 법관조직을 상관과 부하의 상명하복체제로 만드는 출발선이었다. 물론 역사를 돌아볼 때 이러한 제도가 도입된 제5공화국 헌법의 취지를 이해할 수 없는 것은 아니다. 법관의 임기가 10년으로 제한되어 있는 것을 기화로 정권의 심기를 거스른 판결을 내린 법관을 연임에서 탈락시키는 일이 제1공화국 시절부터 이어져왔던 것이다.<sup>42)</sup> 하지만 민주주의가 정착된 사회에서는 법관의 임명에 관하여 보다 강한 민주적 정당성과 지역적 분권성이 요청된다. 대법원장이 모든 법관을 임명하는 제도는 다른 어떤 민주국가에서도 유례를 찾아볼 수 없는 제도이다. 이론적으로도 법관임명 그 자체는 사법독립과 별개의 문제이다. 대통령과 상원에 의해 정치적으로 법관이 임명되는 미국이 세계에서 가장 사법독립이 강하게 보장되는 국가인 것이다. 현행 헌법 하에서는 개별적 임명권은 대법원장에게 귀속시키면서도 법관임용에 관한 원칙과 정책은 사법행정위원회에서 결정하도록 함으로써 양자의 권한에 조화를 도모해야 할 것이다. 한편 우리의 경우 법관임명권이 대법원장에게 주어져있기에 덴마크처럼 사법행정 일반을 위한 위원회 외에 법관임명만을 위한 위원회를 따로 설치하는 것은 행정력의 낭비라고 판단된다.

중앙집권적인 우리 법원조직의 현실을 감안할 때 법관의 전보와 배치에 관한 사법행정위원회의 권한에도 일정한 절제가 있어야 할 것이다. “예컨대 서울중앙지법 형사합의부, 영장전담 판사의 인사를 정치적으로 할 가능성”을 염려한 대법원의 우려를 간단히 무시해버릴 수만은 없는 것이다.<sup>43)</sup> 각급 법원 내의 사무분장은 엄밀히 말하면 사법이

42) 법관의 임기제 역시 개헌에 임하여 개정되어야 할 헌법조항 중 하나이다. “중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 퇴직하게 할 수 있다”는 조항(제106조 제2항)이면 충분하리라 본다. 기타 경우는 법관징계제도를 활성화함으로써 대처할 수 있을 것이기 때문이다. 법관 임명 방식과 임기제에 관한 개헌 필요성에 대해서는 김종철, “사법제도의 개정 필요성과 방향”, 「헌법학연구」 제16권 3호, 2010, 129면 참조.

43) “대법원, ‘사법행정위 도입’ 여당 사법개혁안에 ‘반대’”, 「법률신문」 2020.9.17. 사실 기존 체제에서도 대법원장-법원장 라인이 보직인사의 전권을 쥐고 있다면 이런 위험은 여전히 존재한다.

아니라 행정이지만, 사법작용에 직접적으로 영향을 미치는 업무이므로 사법행정위원회가 구체적 사항까지 결정하는 것은 위험하다. 해당 법원의 판사회의 등을 통해 법관들이 자율적으로 사무분장을 결정하게 하여 권한을 분산시킬 필요가 있다. 또한 어느 법원에 누구를 배치할 것인가, 어느 법관에게 어떤 보직을 맡길 것인가도 법원 내 사무분장만큼은 아니더라도 사법권 독립에 영향을 줄 수 있는 사항이므로 위원회 산하에 인사분과위원회를 설치하여 전보안을 성안하도록 하되, 동 분과위원회는 예외적으로 법관이 다수를 점하도록 구성하여 정치나 행정으로부터의 압력을 차단할 필요가 있다. 이렇게 결정된 전보안은 원칙적으로 원안대로 존중하여야 할 것이다. 인사행정의 투명성을 위해서는 전원 법관으로만 동 분과위원회를 구성하는 것은 바람직하지 않다.

인사분과위원회의 경우와 달리 사법행정위원회 산하 다른 분과위원회들은 원칙적으로 비법관이 다수를 점하도록 구성하는 것이 바람직하다. 사법행정은 어디까지나 행정이기 때문이다. 소송법 개정의견 제출이나 소송규칙 개정 사항처럼 재판과 밀접히 관련되는 주제를 다루는 분과위원회라고 해서 법관 다수로 구성하는 것이 반드시 옳다고 할 수는 없다. 소송은 3자구조인지라 일반 국민과 변호사들에게도 주요한 관심사항이고, 따라서 법관들의 몫은 1/3 정도에 불과하기 때문이다.

분과위원회에서도 법관위원들은 당연히 비상근으로 참여할 것이 요청된다. 또한 미국 연방의 경우 연방사법회의 산하 위원회 구성에 대법원장이 사실상 전권을 가지고 있어서 대법원장의 권한이 지나치게 크고 자의적으로 행사되고 있다는 비판이 제기되고 있거니와,<sup>44)</sup> 이를 반면교사 삼아 분과위원회 구성의 권한은 대법원장이 아니라 사법행정위원회에 주어져야 할 것이다.

## 4.2 사법의 정당성 확보

지금까지 사법행정을 책임지는 위원회에 대하여 논의하였으나, 사법행정은 그 자체로 목적이 아니라 좋은 사법을 위한 수단일 뿐이다. 현대의 사법행정은 사법의 독립이라는 목적에 봉사해야 한다. 그런데 생각해보면 사법의 독립도 궁극적 목적은 아니다. 민주주의 국가의 다른 모든 국가권력과 마찬가지로 사법권도 국민들에게 만족스러운 서비스를 제공하는 데 궁극적 목적이 있다.

민주주의는 사법의 영역에서도 관철되어야 한다. 하지만 입법이나 행정에서 민주주의가 작동하는 방식과 사법의 영역에서 민주주의가 작동하는 방식에는 차이가 있다. 입법과 행정은 국민의 의사를 직접 반영하고 그 결과로써 국민에게 직접 책임지지만 사법은 그렇지 않다. 인민재판이 모든 재판의 먼 기원이기는 하지만 현대의 사법은 인민재판이 될 수 없다. 다원주의적 민주주의 국가의 사법은 민주주의가 다수결 독재로 흐르지 않도록 재판과정에서 소수자를 보호하고 인권을 수호하는 역할을 해야 한다. 이를 위해 사법은 의회와 정부로부터 독립되어야 하고 심지어 여론으로부터도 독립되어야 한다.

---

44) Dawn Chutkow, "The Chief Justice as Executive: Judicial Conference Committee Appointments," *Journal of Law and Courts*, vol. 2, no. 2 (2014), 301-325면.



따라서 사법은 재판의 결과에 책임지지 않는다. 판결서 주문을 법관의 징계사유로 삼을 수 없다. 민주주의가 사법에 관철되는 방식은 결과에 대한 책임이 아닌 과정에 대한 책임을 통해서이다. 재판과정이 공정했는가, 당사자의 목소리는 충분히 들었는가, 그 목소리를 반영해 설득력 있는 판결이유를 제시했는가, 이것이 민주사회에서의 사법의 책무이다. 공정, 배려, 합리적 설득이 없으면 사법의 독립은 전제권력으로 타락한다. 이러한 책무성이 실현될 때 비로소 패소한 당사자도 판결에 승복할 수 있고, 비로소 일반 국민들도 사법을 신뢰할 수 있다.

국민들의 신뢰와 지지를 얼마나 받고 있는가, 이것을 우리는 정당성(legitimacy) 믿음이라 부른다.<sup>45)</sup> 안타깝게도 우리의 현실사법은 정당성 믿음을 그다지 누리지 못하고 있다. 독립된 사법행정위원회를 설치한다고 해서 당장 정당성이 확보되는 것도 아니다. 국민들의 신뢰를 확보하려면 재판과정이 국민들에게 수궁할 수 있는 것이어야 한다. 법관들이 공정, 배려, 합리적 설득이 있는 재판을 할 수 있도록 사법행정이 운영되어야 한다. 그리하여 사법권 독립이 또다시 요청된다. 사법권이 독립되어 있지 못할 때 법관들은 소송당사자들이 아니라 소송 바깥의 외부세력을 바라보게 된다. 우리의 경우처럼 사건을 빨리 떼어내려 하고, 상급법원의 눈치를 보게 되고, 승진에 연연하게 되고, 변호사로 전직할 기회만 노리게 된다. 사법이 독립되어야 사법의 책무성도 진정으로 구현될 수 있고 사법의 정당성도 확보될 수 있다. 사법의 독립성과 책무성이 서로 대립하는 개념은 아닌 것이다.<sup>46)</sup>

우선 근무평정제도를 폐지할 필요가 있다. 지금처럼 사건처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유, 실질처리건수, 종국률 등의 양적 지표를 근무평정에 반영하면 사법독립의 침해 우려가 커진다. 특히 처리기간과 처리건수를 제외한 나머지는 재판의 결과에 직접 영향을 줄 수 있어 사법독립에 정면으로 반한다.<sup>47)</sup> 물론 사법행정을 위해서는 재판작용의 통계자료를 수집해야 하고, 이렇게 수집된 일반적 통계는 대내외에 공개하고 개별적 통계는 법관 개인에게 통보하여 자성의 기회로 삼도록 해야 한다. 하지만 처리기간과 처리건수라 하더라도 근무평정의 자료로 사용되면 상급자에 의한 재판진행 관여가 될 수 있다. 성실성, 청렴성, 친절성 등의 질적 평가도 상급자에 의한 간접적인 통제수단으로 남용될 가능성이 있다. 근무평정은 법관임기제로 인한 연임심사를 위해 도입된 제도이겠으나, 연임탈락은 직무를 정상적으로 수행할 수 없는 경우에 국한해야 하므로 전체 판사들을 대상으로 매년 수행되는 근무평정은 불필요한 낭비에 해당한다. 또한 장래 법조일원화가 정착하는 데에도 걸림돌이 될 수 있다. 변호사라는 자유직업에 장기간 종사해온 법조경력자에게 상급자의 평정을 주기적으로 받는 법관직은 매력이 떨어질 수밖에 없다.

대신에 지금은 거의 기능부전 상태에 있는 법관징계제도를 정비하고 활성화하여 법정

45) Max Weber, *Economy and Society*, Edited by Guenther Roth and Claus Wittich, University of California Press, 1978, 31-33면 및 212-215면.

46) 최유경, “헌법철학적 가치로서의 사법의 책무성”, 『법철학연구』 제18권 2호, 2015, 65-96면.

47) 박경열, “법관에 대한 ‘직무평정’과 ‘평가’: 독일 사례의 분석과 제언”, 『저스티스』 제179호, 2020, 46-98면.

이 법관 개인의 전제왕국으로 전락하지 않도록 방지해야 한다. 가령 다음과 같은 구상을 해볼 수 있다. 현재 대법원장, 대법관, 각급 법원장에게만 주어져 있는 징계청구권을 개방하여,<sup>48)</sup> 소송에 관련된 사안이면 관계인이, 일반적 사안이면 국민이면 누구나 징계 신청 할 수 있도록 한다. 이때 판결에 대한 불만으로 인한 신청 등 남용의 소지가 있으므로 각급법원의 행정기구(법원장 등)로 하여금 위법하거나 사소한 사안을 걸러낼 수 있도록 한다. 이 결정에 대해 신청인은 사법행정위원회에 불복할 수 있다. 징계혐의가 있다고 판단되면 법원별 행정기구는 사건을 징계위원회에 회부한다. 사법행정위원회도 신청인이 불복한 사건을 조사하여 징계위원회에 회부할 수 있다. 징계위원회의 결정에 따른 징계처분은 사법행정위원회 또는 대법원장이 한다. 징계처분에 대하여 해당 법관은 행정소송이나 특수한 절차의 징계소송으로 불복할 수 있다. 간략한 스케치에 불과하지만 이런 방식으로 징계제도를 활성화함으로써 사법의 독립성과 책무성의 조화를 도모할 수 있을 것이다. 그리고 법관의 연임심사에는 이러한 징계처분의 수준과 횟수를 활용하면 그것으로 충분하다고 본다.

경향교류에 의한 전보제도를 되도록 빠른 시간 내에 없애야 할 것이다. 사실 관료조직이 아닌 법원의 인사를 반드시 중앙집권적으로 해야 할 이유는 어디에도 없다. 당장은 어렵더라도 장기적으로는 법관들을 각 고등법원 및 지방법원별로 임명 시부터 분리하여 임용하고 본인의 동의 없이 다른 법원으로 전보되는 일을 최소화해야 한다. 고등법원판사의 임용에 있어서도 지금처럼 지방법원 판사들 중에서 ‘승진’시킬 것이 아니라 외부에 문호를 적극 개방하여 법조경력자들이 지방법원을 거치지 않고도 바로 고등법원으로 수평적으로 진입할 수 있도록 해야 할 것이다. 지방법원 수준에서도 위험적인 종래의 ‘도제식’ 배석판사제도를 폐지하여 단독판사 위주로 재판하도록 하되, 합의부 재판을 해야 할 경우에는 대등재판부에서 담당하도록 할 일이다. 이러한 개혁은 장차 법조일원화의 정착을 위해서도 반드시 필요하다. 10년 이상의 법조경력자들이 도제식 배석판사직을 위해 법관직을 지망하지는 않을 것이기 때문이다. 또한 이미 생활의 터전이 잡힌 경력자들이 가족과 헤어져 전국을 전전하기 위해 법관직을 지망하지는 않을 것이기 때문이다.

이상의 개혁에도 불구하고 여전히 근본적인 문제들이 남아있다. 우선 법관수가 매우 적다는 것이다. 결과적으로 법관 1인당 무척 많은 사건을 담당하게 되어 단위사건당 투입되는 인적·물적·시간적 비용과 관심이 그만큼 줄어들 수밖에 없다. 그 피해는 고스란히 국민들과 일선 법관들에게 돌아간다. 신속한 재판을 받을 국민들의 권리는 미제사건을 줄이라고 법관들을 압박해서 보장할 것이 아니라 충분한 수의 법관들의 존재에서 자연스럽게 달성되어야 한다. 재판의 질은 재판의 양보다 우선하는 가치이다.

전술한 유럽평의회 회원국과 참관국들의 인구 10만 명당 법관수의 중앙값(16)에 도달하기 위해서는 우리나라 법관수가 2018년 수치(5.57)보다 무려 2.9배가 필요하다. 중앙값은 차치하고 적어도 ‘박스권’에 진입하기 위해서는, 다시 말해 숫자가 작은 순으로 25% 수준에 도달하기 위해서라도 현재의 2배에 달하는 법관수가 당장 필요하다. 6

48) 법관징계법 제7조.

천명 가까운 법관수가 요구되는 것이다. 이는 퇴직자가 없다고 가정하고 매년 100명 정도 신규로 법관을 총원한다 해도 30년이나 걸리는 수치이다.

그런데 중도퇴직자 숫자를 줄이지 않으면 신규 채용 규모를 더욱 확대하지 않을 수 없게 된다. 현재 2% 내외를 유지하고 있는 법관 현원 대비 중도퇴직자 비율을 0%대로 낮추기 위한 사법행정 정책들을 찾아내서 지속적으로 실행해야 한다. 일단 법관에 임용되면 법관직을 천직으로 여기고 정년에 이르기까지 퇴직하지 아니하는 관행과 문화를 정착시켜야 한다. 한창 일할 나이에 퇴직하여 변호사 개업을 하는 것은 판사직에 있으면서 획득한 공적 자원을 변호사 개인의 사적 이익을 위해 유용하는 것과 다르지 않다. 사익이 공익을 편취하는 일종의 '부패'인 것이다. 사법행정은 가능한 한 판사들의 중도퇴직을 줄일 수 있도록 법관윤리의 확립에도 노력하여야 한다.

법관수의 대폭 증원을 위해서는, 그리고 법관들의 업무를 가중시키는 '나홀로 소송'을 줄이기 위해서는, 마땅히 풍부한 변호사 풀이 존재해야 한다. 전술한 유럽 국가들의 인구 10만 명당 변호사수 중앙값(120)에 도달하려면 2018년도 우리나라의 인구 10만 명당 변호사수(41.63)의 2.9배가 필요하고, 25% '박스권'(79)이라도 진입하려면 1.9배가 당장 필요하다. 휴업·미개업인 변호사까지 감안하면 6만 명 가까운 변호사 자격자가 요구되는 것이다. 이는 변호사 퇴출인력이 없다고 가정하더라도 지금처럼 매년 1500명의 신규 변호사를 배출해서는 20년이나 소요되는 수치이다.

법관수 증원은 물론이고 변호사수 증가도 사법행정이 독자적으로 결정할 수 있는 일이 아니다. 법관수는 법관정원법에 의해 정해지는 입법사항이다. 변호사수는 법학전문대학원을 관장하는 교육부와 변호사시험을 관장하는 법무부의 소관사항이다. 하지만 사법행정은 내부적으로 할 수 있는 것을 다 하면서 동시에 적극적으로 국회 및 정부와 협의하여 빠른 시일 내에 법관수와 변호사수를 배가시킬 수 있도록 노력해야 할 것이다. 물론 국회나 정부와의 접촉에는 법관들이 아니라 사법행정가들이 나서야 한다.

경험 많은 충분한 수의 법관들이 공정하고 배려심 깊고 설득력 있는 재판을 신속하고 독립적으로 진행한다면, 굳이 평정제도를 시행하지 않더라도 사법의 책무성은 자연스럽게 실현될 것이고, 굳이 공보관제도를 운영하지 않더라도 사법의 정당성도 자연스럽게 확보될 것이다.

---

---

**[발제2] 사법행정개혁 입법의 동향과 주요내용: 법원조직법  
일부개정법률안을 중심으로**

---

---

최유경(한국법제연구원)

### 1. 들어가며: 사법의 독립만을 보장하는 것의 한계

우리 헌정사상 사법(司法)은 여러 차례 개혁의 대상으로 인식되어 왔고, 90년대 중반부터 2000년대 중반 세 차례에 걸쳐 사법개혁 움직임이 본격화 되었다. 그러나 2017년 전후 세상에 드러난 사법농단 사태는, 민주주의와 법치주의는 물론 권력분립에 입각한 사법의 독립성이 더 이상 훼손될 수 없을 지경에 이르렀음을 진단받았음에도 여전히 치유되지 못한 채 공전하고 있다.

우리 헌정사상 사법부는 외부로부터의 독립을 지켜내기 위해 외롭고 처절한 노력을 기울여 왔음을 부정할 수는 없을 것이다. 다만 그러는 사이 주권자이자 헌법상 사법권의 위임권자인 국민의 접근까지도 어렵게 만들면서 역설적으로 법원 내부로부터의 독립에서 철저히 실패하였음을 자인하지 않을 수 없게 되었고, 법원과 법관의 독립으로 신성시되는 사법의 독립성은 고도의 법전문가(legal profession) 직역인 법관 스스로의 '책임(accountability)'을 외면한 헌법적 직무의 유기라는 일깨움이 필요한 상황이 아닌가 한다.<sup>1)</sup> 더욱 심각한 것은, 소위 사법농단에 관여한 법관에 대한 일련의 재판 결과들은 사법의 독립성에 대한 훼손에 명백한 징후가 존재함에도 불구하고 그 누구도 책임지지 않게 되는 결과를 초래하였고, 사법에 대한 국민의 "신뢰"는 그 만큼 회복되기 어려울

---

1) 사법의 책무성에 관한 대표적인 논의로는, Amy B. Atchison, Lawrence Tobe Liebert & Denise K. Russell, "Judicial Independence and Judicial Accountability: A Selected Bibliography," 72 S. Cal. L. Rev. 723(1999); Stephen B. Burbank, "The Architecture of Judicial Independence," 72 S. Cal. L. Rev. 315 (1999), "What Do We Mean by 'Judicial Independence'?", 64 Ohio St. L.J. 323(2003), "Judicial Accountability to the Past, Present and Future: Precedent, Politics and Power," 28 U. Ark. Little Rock L. Rev. 19 (2005), Judicial Independence, Judicial Accountability, and Interbranch Relations," 95 Geo. L.J. 909(2007); Charles Gardner Geyh, "Why Judicial Elections Stink", 64 Ohio St. L.J. 43 (2003), "Rescuing Judicial Accountability from the Realm of Political Rhetoric," 56 Case W. Res. Rev. 911 (2006); Susan Bandes, "Judging, Politics and Accountability: A reply to Charles Geyh," 56 Case W. Res. L. Rev. 947 (2006) 등 참조.

것으로 보인다.<sup>2)</sup>

통상 사법의 독립은, “사법작용이 갖는 본질과 기능 때문에 사법권에 대해서는 정치권력으로부터 중립적일 것이 요청”되고, 이 같은 원리가 재판은 물론 사법권의 구성이나 운영에서도 관철되어야 한다는 당위를 의미해 왔다. 이에 따라 사법의 독립은 주로 외부(특히 행정부)로부터의 독립을 중심으로 논의되면서 결과적으로 대법원 스스로 사법행정의 권한을 독립하여 전유토록 하고, 웬만해서는 그 누구도 사법행정에 관여할 수 없도록 구조화된 측면이 강하다.

그러나 2017년 초 드러난 사법농단은 역설적으로 사법부 스스로 그 구성원인 법관의 독립, 나아가 재판의 독립을 노골적으로 침해할 수 있음을 증명하고 말았고, 이는 고질적인 사법관료화 현상에 대한 우려 차원에서 소소한 개선만으로 치유할 수 없는 회복 불가능한 지점에 이르렀음을 자인(自認)케 하는 계기가 되었음은 부정하기 힘들 것이다.

물론 헌법상 사법의 독립성과 책무성 조화 방안을 논의함에 있어서는 한국적 특수성을 반영하되 사법의 독립성, 책무성, 민주적 정당성의 개념을 보다 정치하게 분리하고, 이에 대한 헌법적 이론 구성이 선결적으로 정립되어야 하는 문제는 여전히 남아 있다.<sup>3)</sup>

하지만, 우리 사회에서도 이미 ‘정치의 사법화’ 또는 ‘사법의 정치화’ 현상 빈번하게 언급되고 있는 만큼 (상대적으로) 민주적 정당성에 취약한 구조를 갖는 사법권의 구성 원리에서 법관의 임명, 인사, 평가, 징계 등을 비롯한 광범위한 사법행정의 주체를 누구로 할 것인지 여부를 둘러싸고 부분적으로나마 사법행정개혁 입법이 헌법 개정이 현실적으로 어려운 상황에서 법원조직법 개정으로 일부 반영될 필요가 있어 왔음 또한 사실이다.

이와 같은 견지에서 이 글은 2017년 사법농단 이후 사법행정개혁의 일환으로 제안된 법원조직법 일부개정법률안의 입법주요 내용을 살펴보고, 그 특징과 동향, 한계와 후속적인 입법 추진 방향 등을 검토해 보고자 한다.

## II. 사법행정개혁 입법 추진 동향과 흐름

2017년 사법농단 사태 이후 이를 입법적으로 해결하기 위한 노력은 크게 헌법개정과 법원조직법 개정을 통해 이루어진 바 있다. 두 가지 접근 방식은 공통적으로 제왕적 대법원장의 권한의 축소, 법원행정처를 주축으로 해 온 수직적·관료적 권력구조를 법관의 수평적 합의 기구 신설 및 비법관의 사법행정 참여 (내지 대체)로의 새로운 사법행정 거버넌스 구축으로 요약해 볼 수 있다.

2) 이 글은 “헌법철학적 가치로서의 사법의 책무성”. 법철학연구 제18권 제2호 (2015)를 바탕으로 사법의 책무 개념을 “국민으로부터 사법권을 위임 받아 이를 이행하는 사법권력의 주체가 그 책임이나 의무를 수행하고<sup>43)</sup> 그 과정과 이유, 결과에 대하여 책무요구자인 국민에게 보고·설명·해명하는 의무”로 일응 이해하고 작성하였음.

3) 이 같은 관점은 일부 법관에 의해 법원 내부에서 제기되고 있기도 하다. 류영재, “권력분립 원리와 사법권의 독립- 사법의 책무와 독립성을 조화시키기 위한 실천적 과제”, 2019 법과사회이론학회 춘계학술대회 자료집(2019.3.30.) 37면 이하.

이들 법안은 공통적으로 현행법이 대법원장에게 사법행정사무를 총괄하는 권한과 더불어 법관은 물론 (사실상 모든) 관계 공무원을 지휘·감독할 권한을 부여하고 있다는 데 문제의식을 공유하고 있다. 특히 대법원장 1인이 법관을 비롯한 관계 공무원의 인사권 전유하고 있어 지나친 권력 집중 현상을 초래하고 있으며, 결과적으로 재판의 독립성이 보장되어야 할 법관마저 관료화시키는 고질적인 문제를 발생시켰다는 데에 문제의식을 두고 있음을 볼 수 있다.

## 1. 제20대 국회에서의 사법행정개혁 주요 법안

### (1) 주광덕의원 대표발의안(의안번호 2011859, 2018.2.8.)

주광덕의원이 대표발의안은, 특히 2017년 논의되었던 헌법개정안에서 제안한 바 있는 ‘사법평의회’를 신설함으로써 판사에 대한 임명권, 대법원규칙제·개정권 및 예산 관련 업무 등에 관한 사항을 수평적으로 합의에 기초하여 보다 공정하고 투명하게 수립할 수 있도록 하는 것을 골자로 한다. 이 법안에 따르면, 사법평의회는 위원장 1인을 포함한 16인의 위원으로 구성되며, 위원장은 호선한다. 위원의 구성은 국회에서 선출한 8인 + 대통령이 지명한 2인 + 대법관회의에서 추천한 6인으로 구성되며, 그 임기는 6년이다. 다음과 같은 권한을 수행한다. 이 같은 내용의 사법행정개혁 입법은 이후 제안된 법안들도 영향을 미치고 있으나 법원행정처 등을 적극적으로 폐지하거나 그에 갈음하는 새로운 사법행정 기관의 신설 등에 이르지 못한 채 사법행정 기능의 일부를 사법평의회가 담당하도록 하고 있다는 점에서는 일정한 한계를 지닌다.

### (2) 안호영의원 대표발의안(의안번호 2015683, 2018.9.20.)

다음으로 안호영의원안은 대법원장을 정점으로 하는 현재의 사법부가 관료적 사법행정 체제의 전형적인 모습을 보이고 있으며, 대법원장의 지나친 법관 인사권이 결국 법관의 활동을 통제하고 인사자료 명목으로 법관에 관한 정보를 수집하는 등 법관의 독립을 심각하게 침해하게 되었음을 지적하면서 다음과 같은 내용을 골자로 개정안을 제시하고 있다.

- 대법관의 수를 26명으로 증원(안 제4조)
- 법원행정처 폐지: 사법행정사무 집행기구로서 사법행정위원회 사무처를 설치함(안 제19조)
- 사법행정위원회 신설: 법원의 인사·예산·회계·시설·통계·등기·가족관계등록·공탁·집행관·법무사에 관한 사무와 판례의 수집·간행, 사법제도연구, 판사 및 법원공무원의 교육·연수에 관한 사법행정사무에 관하여 의결을 거치도록 함(안 제9조)
- 판사회의 의결: 법원 또는 지원의 운영에 관한 내규의 제·개정, 판사의 사무분담 등

의 기본원칙 및 확정 등의 사항(안 제9조의2)

- 전국법관대표회의(신설): 판사회의의 법관대표로 구성되는 전국법관대표회의를 두고 사법행정위원회 위원의 선출, 대법원규칙의 제·개정에 관한 사항 등은 전국법관대표회의의 의결을 거치도록 함(안 제9조의3 신설).
- 고등법원 부장판사 제도 폐지: 재판장은 판사회의에서 정한 기준에 따라 차례대로 재판장이 되도록 함(안 제27조).
- 대법관후보추천위원회를 다양한 위원으로 구성하고, 대법원장이 지명할 헌법재판소 재판관 후보 추천을 위하여 헌법재판소재판관후보추천위원회 신설(안 제41조의2 및 안 제41조의3 신설)

### (3) 박주민의원 대표발의안(의안번호 2024449, 2020.1.2.)

한편, 박주민의원안은 <대법원의 사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속추진단>의 법원조직법상 개정안 등의 한계를 지적하면서, 보다 근본적이고 실질적인 사법개혁 방안이 필요함을 강조하는 듯 했다. 이 법안은 특히 대법원이 주도하고 있는 사법개혁안의 미비점을 보완하고자 법원의 사법행정 권한을 새로운 합의제 기구로 이관하는 한편, 신설되는 합의제 기구의 비법관 위원을 국회에서 선출토록 하고(민주성·정당성 확보), 법원행정처 내 법관인사위원회 폐지 등을 뒷받침하는 개정법률안을 제시했고, 그 주요 내용은 다음과 같다.

- 사법행정위원회 신설: 사법행정에 관한 총괄적 권한을 가지는 심의, 의결기구로서 합의제기관인 사법행정위원회를 도입(동 위원회는 대법원장을 의장으로 하고 대법원장은 가부동수 시 결정권을 가짐, 비법관위원은 국회에서 선출, 상임위원은 비법관위원만 임명 가능, 부위원장은 호선)(안 제19조, 제67조의2부터 제67조의7까지)
- 법원행정처 폐지: 사법행정위원회의 집행기구로 사무처 설치, 대법원 사무국 설치, 법원행정처장의 대외업무는 사법행정위원회 부위원장이 담당)(안 제10조, 제19조, 제67조의6, 제67조의7, 제70조 등)
- 전국법관대표회의의 근거규정 신설(안 제9조의3)
- 법관인사위원회 폐지(안 제25조의2)
- 고등법원부장판사제도 폐지, 지방법원부장판사제도 유연화(안 제26조, 제30조 등)

## 2. 사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속추진단의 법원조직법 개정안의 주요 내용

한편 사법부는 2018년 법원행정처 개편과 관련한 사법발전위원회 건의문을 통해 “법원이 그 동안 대법원장 및 상급 법관들이 근무하는 관료조직인 법원행정처가 법관의 인사를 포함한 사법행정권을 독점적으로 결정하여 집행하는 폐쇄적이고 관료적인 체제로 운영”되어 왔음을 인정하고, 집중된 사법행정권의 남용, 지나친 사법관료화 등으로 인해

법관의 독립과 국민의 공정한 재판을 받을 권리 등의 침해가 우려되고 있는 데 문제의식을 공유하고 있었던 것으로 보인다.

이에, 대법원은 법원행정처를 폐지하는 대신 사법행정의 총괄기구로서 법원 내·외부 인사들이 함께 참여하는 사법행정회의를 신설하여 사법행정에 관한 의사결정권을 수평적인 합의체로 분산시키고, 집행기관으로서 비법관만으로 운영되는 법원사무처를 신설하는 방안을 제시한 바 있다.

- 사법행정회의 신설: 사법행정의 총괄기구로 사법행정회의를 신설함(안 제9조, 제19조). 사법행정회의는 의장인 대법원장을 포함한 11명으로 구성하고, 대법원장을 제외한 위원들은 법관 5명과 법관이 아닌 사람 5명으로 구성함(안 제19조의1, 제19조의4).
- 전국법원장회의: 사법행정에 관한 자문 등을 위하여 각급 법원 법원장 등으로 구성된 전국법원장회의를 둠(안 제9조의3).
- 전국법관대표회의: 사법행정 및 법관독립에 관한 의견표명 및 건의 등을 위하여 판사들로부터 선출된 법관대표로 구성되는 전국법관대표회의를 둠(안 제9조의4).
- 사법행정회의 법관 위원의 대부분을 전국법원장회의 또는 전국법관대표회의로부터 추천을 거치도록 하고, 법관이 아닌 위원은 사회각계의 인사들로 구성된 추천위원회 추천절차를 거치도록 함(안 제19조의1, 제19조의2).
- 사법행정회의가 필요적으로 심의·의결 사항 특정(안 제19조의3).
- 법원행정처 폐지: 사법행정사무의 집행기구로서 법원사무처를 설치(안 제19조, 제19조의5). 법원사무처에는 법관을 두지 않도록 하고, 사법제도연구 기능을 법원사무처로부터 분리(안 제19조의5, 제68조, 제71조).
- 대법원 운영조직을 다른 행정기구와 분리하여 대법원 사무국 신설(안 제10조 제1항).
- 사법정책자문위원회 폐지: 사법행정회의와 기능이 중복되는 측면 등 고려(제25조 삭제).

### 3. 제21대 국회에서의 사법행정개혁 주요 법안

제20대 국회에서는 결국 법원조직법의 개정을 이루지 못하고, 사법행정개혁 입법의 과제는 고스란히 제21대 국회로 넘어오게 되었다. 그 무렵 사법농단의 실태가 드러난 지 3년이 지난 시점에서조차 여전히 대법원장의 사법행정권 남용을 견제할 제도적 장치가 여전히 마련되지 않은 상황이었으며, 특정 재판과 관련하여 고위직 법관들의 재판 거래 정황까지 드러난 상황의 심각성을 감안한다면, 사법시스템에 대한 민주적 통제 장치의 마련과 사법행정의 중립성 보장 등과 같은 실질적인 사법개혁 법안의 제안이 입법부 차원에서 보다 적극적으로 제시될 필요성이 컸다고 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

4) 그러나 주지하는 바와 같이 대법원은 사법행정권 남용 의혹 사건에 연루돼 검찰로부터 비위통



(1) 이탄희의원 대표발의안(의안번호 2101425, 2020.7.6.)

이탄희의원안은 제안이유서에서“비위 법관 개인에 대한 탄핵과 다양한 국민이 참여하는 개방형 사법행정위원회가 설치되어야 함”을 역설하면서, “제왕적 대법원장·법관의 관료화 문제 해결을 위해 법관 중심의 법원행정처를 폐지하고 비(非)법관 위원이 다수를 차지하는 사법행정위원회 신설할 필요”를 피력하고 있다. 특히 “사법행정의 영역과 재판의 영역을 엄격히 분리하여 비법관위원이 참여하는 사법행정위원회가 사법행정을 전담하도록 하고 대법원장 및 법관들이 재판업무에 전념하도록 하는 것은 사법부 독립을 침해하는 것이 아니라 헌법이 정한 사법권 독립, 재판의 독립을 현행 체제보다 더 강하게 보장하는 것”이라고 강조하고 있다. 본 개정안은 사법행정위원회 위원은 국회에 설치된 사법행정위원회위원추천위원회를 통해 선출하도록 하고 있어 민주적 정당성을 확보할 수 있는 방안을 결국 사법부 이외의 기관(입법부)에 의하고, 사법행정에 시민들의 의사가 반영될 수 있도록 하는 등 이른바 유럽의 여러 국가(독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등) 모델을 토대로 합의제 사법행정기구를 도입하고자 하는 노력으로 읽힌다. 그 주요내용은 다음과 같다.

- 법원행정처 폐지: 사법행정위원회를 집행기구로 함과 동시에 사법행정위원회 사무처 설치, 사법행정위원회의 대외업무는 사법행정위원회 부위원장이 담당(안 제19조, 제67조의8, 제67조의9, 제70조 등)
- 사법행정위원회 도입(신설): 사법행정위원회는 사법행정에 관한 총괄적 권한을 가지는 심의, 의결기구
- 사법행정위원회는 대법원장을 위원장으로 하며, 가부동수 시 결정권을 가짐과 동시에 상임위원은 비법관위원만 임명 가능하도록 하고 부위원장은 호선(안 제19조, 제67조부터 제67조의9까지)
- 사법행정위원회위원추천위원회(신설): 사법행정위원회 위원을 추천하기 위하여 국회에 사법행정위원회위원추천위원회를 신설하도록 함
- 전국법관대표회의 근거규정 신설(안 제9조의3)
- 법관인사위원회 폐지(안 제25조의2)

(2) 이수진의의원 대표발의안(의안번호 2103726, 2020.9.10.)

이수진의의원안 또한 법원행정처를 폐지하고, 사법행정의 특수성 및 전문성을 고려하여 대법원 내 사법행정사무를 포괄적으로 심의·의결하는 사법행정위원회를 설치하는데 있

---

보를 받은 법관 66명 중 대다수의 법관을 징계위원회에 회부하지 않았을 뿐 아니라 법관징계위원회 또한 비위통보 법관의 명단, 사유, 징계절차 불회부 사유 등을 투명하고 공개적으로 공개하지 않았고, 이에 따라 사법행정 개혁 필요성은 역설적으로 더욱 커지게 된 것으로 볼 수 있다.

어서 이탄희의원안과 큰 틀을 같이 한다. 한편 사법행정위원회의 위원은 법관 위원과 비(非)법관 위원을 동수로 구성하여 사법행정의 외부통제 및 관여를 가능케 하고자 한다고 밝히고 있다. 이에 따라 비법관 위원은 사법행정위원회위원추천위원회가 공모의 절차를 거쳐 추천한 재판제도 및 사법행정에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 법원 외부의 각계 위원들로 구성하는 방안을 제시하고 있다.

사법행정위원회는 판사의 임명·연임·퇴직·보직 등 인사와 관련한 기본원칙 승인 및 기본계획을 수립하고, 사법행정위원회 산하에 법관 전원으로 구성된 법관인사운영위원회가 구체적인 인사안을 심의토록 하면서, 부당한 인사·근무 평정·사무분담·사건의 배당 및 변경, 재판 관여 등의 방식으로 법관의 독립을 침해하거나 침해할 우려가 있는 사항을 시정할 수 있는 구제 절차로 법관독립위원회를 신설하고 있다.

- 법원행정처 폐지: 사법행정사무에 관한 심의·의결기구로서 사법행정위원회 도입(사법행정위원회는 위원장인 대법원장을 포함하여 12명 위원으로 구성, 비법관 위원 6명은 사법행정위원회위원추천위원회에서 선출, 집행기관으로서 법원사무처 신설 등)(안 제19조, 제19조의2, 제67조, 제67조의2로부터 제67조의7까지).
- 법관독립위원회 설치: 부당한 인사·근무 평정·사무분담·사건의 배당 및 변경, 재판 관여 등 법관 독립을 침해하거나 침해할 우려가 있는 사항을 심의하여 시정(안 제25조의3 신설).
- 전국법관대표회의 및 전국법원장회의 근거규정 신설: 사법행정위원회 법관 위원을 추천할 수 있는 전국법관대표회의와 전국법원장회의의 근거규정 마련(대법원장을 제외한 법관 위원 5명을 지칭하며 전국법관대표회의에서 4명, 전국법원장회의에서 1명의 법관 위원 추천)(안 제9조의2 및 제9조의3 신설).
- 각급 법원의 장은 각급 법원 소속 법관의 추천 결과를 반영하여 보함(안 제44조제3항).
- 법관의 타(他)국가기관 파견 또는 겸직 금지, 법관으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없도록 함(안 제50조).

### (3) 백혜련의원 대표발의안(의안번호, 2004341, 2020.9.29.)

백혜련의원안은 사법부의 관료화된 조직문화로 말미암아 사법행정권 남용의 우려가 크다고 지적하면서, 법원행정처는 폐지하는 대신 사법행정회의를 설치하고, 비법관으로 구성된 법원사무처를 설치함으로써 사법행정개혁의 골자를 마련하고 있다. 나아가 법관대표회의 상설화를 위한 근거 규정을 마련하여 사법의 민주성과 독립성을 보장하고자 한다고 밝히고 있다.

- 법원행정처 폐지: 사법행정사무 집행기구로서 법원사무처를 설치함(안 제19조)
- 사법행정회의 신설: 법원에 외부위원이 참여하는 사법행정회의를 신설해 법원의 사

법행정사무에 관하여 심의·의결하도록 함(안 제9조, 제9조의2, 제9조의3, 제9조의4 신설).

- 전국법원장회의와 전국법관대표회의 상설화: 사법행정 자문 및 사법행정회의에 건의할 사항을 심의하고, 사법행정회의 위원을 추천하도록 함(안 제9조의6, 제9조의7 신설).
- 전국법관대표회의: 판사회의의 법관대표로 구성되는 전국법관대표회의를 두고 사법행정위원회 위원의 선출, 대법원규칙의 제·개정 등에 관한 사항 등은 전국법관대표회의의 의결을 거치도록 함(안 제9조의7 신설).

### Ⅲ. 사법행정개혁 입법의 미해결 과제와 후속 논의의 필요성

#### 1. 사법행정개혁안의 비교

지금까지 살펴본 사법행정개혁 입법의 주요 골자는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 즉 대체로 위의 법안들은 사법행정개혁에 있어서 대체로 다음과 같은 쟁점에 대해서 큰 틀에서의 합의를 이루고 있다. 다만, 각각이 제시한 세부적인 제도와 틀, 구성은 조금씩 차이를 보이고 있고, 어느 법안을 채택하더라도 완결적이지만은 않은 아쉬움을 남기고 있다.

- 제왕적 대법원장의 권한 축소 및 분산: 사법부 관료화를 견제하고 완화시킬 수 있는 대안 마련 요구 → 법원행정처의 폐지 및 재판과 사법행정의 분리(독립된 법원 사무처 설치)  
→ 사법부의 탈권위주의? (권위, 권력, 권한(의 남용))
- 사법의 민주적 정당성 강화: 법관 위주의 인사제도를 비(非)법관 위원과 법관위원으로 공동구성된 새로운 위원회 제도 도입
- 사법 행정의 투명성 제고: 비위 법관 개인에 대한 장계, 탄핵 등이 엄정하게 이루어질 수 있는 방안 마련 필요

좀 더 상세한 논의와 비교를 위하여 제21대 국회에서의 법원조직법 일부개정법률안 가운데 이탄희의원안과 2018년 당시 대법원 산하 추진단(안)을 비교하면 다음 표와 같다.

구분	이탄희의원안	대법원안(추진단안)
법원행정처	폐지	폐지
신설기구	사법행정위원회	사법행정회의
집행기구	법원사무처(법관배제)	법원사무처(법관배제)
근거	법원조직법	법원조직법
구성 및 임기	대법원장 포함 12인 - 위원의 임기 4년(법관이 아닌 위원만 1차에 한해 연임 가능)	대법원장 포함 11인 법관위원 2년(연임불가) 비법관위원 3년(중임불가)
구성 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>사법행정위원회</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법관 3명(변호사자격 취득 후 10년 이상 관련 분야 종사한 자)</li> <li>- 변호사 4명(상임위원 2명 포함), - 그밖에 위원 4명(상임위원 2명 포함)</li> </ul> </li> <li>• <u>사법행정위원회위원추천위원회</u>(9인, 국회 산하, 위원장 호선) 국회의장이 임명·위촉 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법무부장관 추천 1인</li> <li>- 전국법관대표회의 추천 법관 3인</li> <li>- 대한변호사협회장 추천 1인</li> <li>- 대통령이 소석되거나 소속되었던 정당의 교섭단체 추천 2인</li> <li>- 교섭단체 이외의 교섭단체가 추천 2인</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>사법행정회의</u> 대법원장 지명 법관 1인 전국법원장회의 추천 법관 2인 전국법관대표회의 추천 법관 3인 법원사무처장 사법행정회의위원추천위원회가 공모+추천하는 비법관 5명(단, 여성위원 2명 이상)</li> <li>• <u>사법행정회의추천위원회</u>(대법원 산하, 대법원장 임명·위촉) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국회의장이 추천한 3인(1인 이상 여성)</li> <li>- 법무부장관</li> <li>- 대한변호사협회장</li> <li>- 한국법학교수회 회장</li> <li>- 법학전문대학원협의회 이사장</li> <li>- 법원공무원노조 교섭대표의 대표자</li> <li>- 그밖에 사회적 신망 有 3인(1인 이상 여성)</li> </ul> </li> </ul>
(사법행정위원회/사법행정회의)의 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보직과 전보(이 법에서 달리 정하는 경우는 예외)</li> <li>- 법원의 인사</li> <li>- 법원의 예산(예산요구서, 예비금 지출안 및 검토보고서의 검토 포함)</li> <li>- 회계·시설·통계·등기·가족관계등록·공탁·집행관·법무사에 관한 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법과 법률이 달리 정한 경우를 제외하고 사법행정사무를 총괄하며, 사법행정사무에 관하여 관계 공무원 지휘·감독</li> <li>- 대법원규칙 제·개정</li> <li>- 예산요구서·예비금 지출안·결산보고서의 검토</li> <li>- 대법원장의 국회제출의견 승인</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사법행정위원회의 규칙·제·개정</li> <li>- 대법원규칙 제·개정</li> <li>- 대법원예규 제·개정</li> <li>- 그밖에 사행정의 사무처리를 위하여 필요하다고 인정하는 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 판사보직에 관한 기본원칙 및 인사안 확정</li> </ul>
위원장	대법원장	대법원장
집행기관	법원사무처	법원사무처 각 법원에 사무국 설치
법관인사권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법관인사위원회</li> <li>- 대법원 산하 설치(법관으로 구성)</li> <li>- 구성과 운영은 대법원 규칙으로 정함(임기 위원장 1명을 포함한 11인(법관3인, 법무부장관 추천 검사 2 2명(판사신규임용에만 참여), 대한변호사협회장 추천 변호사 2인, 한국법학교수회 회장과 법학전문대학원협의회 이사장이 추천하는 법학교수 각 1인(총2인), 학식과 덕망이 있고 경험이 풍부한 변호사자격이 없는 2인(1인 이상 여성))</li> <li>- 인사에 관한 기본계획의 수립, 판하의 임명, 판사의 연임, 판사의 퇴직, 그밖에 대법원장이 중요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법관인사운영위원회</li> <li>- 사법행정회의 산하 설치(법관으로 구성)</li> <li>- 구성·운영은 대법원 규칙으로 정함(임기1년): 대법원장 지명 법관 2인, 법관대표회의 추천 법관 6인 중 사법행정회의 지명 3인)</li> <li>- 판사보직기본계획, 전보인사, 해외연수 등의 심의</li> </ul>
기타기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국법관대표회의: 각 기관별 판사의 수를 고려하여 각 기관별로 할당하되 100명 이상의 법관대표로 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국법관대표회의: 각 기관별 판사의 수를 고려하여 각 기관별로 할당하되 100명 이상의 법관대표로 구성</li> </ul>
인사원칙공개	인사원칙의 공개	인사원칙의 공개
파견금지 등	<p>파견금지: 법관은 다른 국가기관에 파견되거나 직위를 겸임할 수 없음.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법관으로서 퇴직 후 2년 이내 대통령 비서실 임용 금지</li> </ul>	사법행정회의(파견가능)

## 2. 사법의 책무성 강화를 위한 사법행정개혁의 근본원리와 방향성

현행 헌법은 제101조 제1항에“사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다.”고 규정하여 사법권이 원칙적으로 법원에 귀속되는 권한임을 밝히고 있다. 일반적으로 사법부의 구성원리 또는 헌법원리로는 민주성·독립성·중립성·공정성·능률성·경제성 등을 들기도 하며,<sup>5)</sup> 논자에 따라서는 전문성·독립성·민주성(또는 대표성)을 법원의 구성원리로 제시하

기도 하나,<sup>6)</sup> 그 으뜸에는 사법의 독립성이 있음은 분명하다.<sup>7)</sup> 이는 사법기능의 이행에 있어서 법관은 오로지 헌법과 법률만을 기준으로 삼아야 하고, 법원 외부는 물론 내부의 어떠한 영향이나 지시, 명령에 따라서는 안 된다는 천명이기도 하다. 그간 우리나라에서의 사법개혁은 민주적 정당성의 요청에서 자유롭지 않았고, 법원 내 관료화·권위주의로부터 사법행정의 분권화, 민주화, 수평화를 추구하는 제도의 정비가 필요하다는 논의를 중심으로 이루어져왔다.<sup>8)</sup> 그러나 작금의 사법농단 사태는 이미 우리 사법이 민주적 정당성의 확보만으로 치유되기 어렵고, 보다 본질적으로 사법의 독립과 상호보완적인 가치를 지니면서 결을 달리 하는 또 다른 개념으로서의 사법의 책무 개념에 의한 제도적 완결성을 갖추어야 함을 여실히 보여준 것으로 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

필자는 2015년도에 수행한 선행연구에서 사법의 책무성을 다음과 같이 규정한 바 있다.<sup>10)</sup>

*“국민으로부터 사법권을 위임 받아 이를 이행하는 사법권력의 주체가 그 책임이나 의무를 수행하고<sup>11)</sup> 그 과정과 이유, 결과에 대하여 책무요구자인 국민에게 보고·설명·해명하는 의무”*

이에 따르면, 사법의 책무는 일방적이고 소극적인 의무를 넘어 보다 적극적인 개념으로서 의무수행을 전제로 그 결과에 대하여(①사후성)‘설명하거나 답변할 수 있는(②설명가능성/답변가능성)’개념을 포함할 뿐 아니라<sup>12)</sup> 관련된 주체 간의 제한적인 법률적 양

- 5) 권영성, 헌법학원론(개정판) (법문사, 2010), 1079면. 반면 한수웅 교수는 사법기능의 유지와 보장을 위한 불가결한 요소로 독립성·객관성·공정성을 들고 있다.
- 6) 정종섭, “한국 법원제도의 변천과 과제”, 헌법학연구 제4집 제1호(1998); 송기춘, “대법원장의 대법관 임명제청권에 관한 헌법적 논의”, 민주법학 제23호(2003), 271-280면. 한편, 전문성은 사법의 독립 원칙을 실현하기 위한 기본적인 전제조건이므로 독립성과 전문성을 별도의 구성원리로 이해하기 보다는 오히려 독립성과 민주성의 원리와 두 원리의 공통된 원리로서의 전문성을 바탕으로 이루어진다고 설명하기도 한다. 한상희, “대법관 임명절차의 문제점과 개선방안”, 헌법재판관·대법관 어떻게 뽑을 것인가(2012. 8. 27.), 26-27면.
- 7) 최유경, “헌법철학적 가치로서의 사법의 책무성”, 법철학연구 제18권 제2호 (2015), 70면.
- 8) 정종섭, 위의 책(주 17), 1427면.
- 9) 미국에서도 종전에는 사법의 독립성과 책무성의 가치는 일반적으로 상호 긴장 관계에 놓인 것이며, 사법의 독립성은 그 자체로 헌법의 원칙 내지는 가치 그 자체라고 이해함과 동시에 사법의 책무성의 원리에 의하여 사법의 독립성이 저해될 위험이 있다는 주장에 동조하는 경향이 보편적이었다. F. K. Zemans, “Public Access: Ultimate Guardian of Fairness in Our Justice System” (JUDICATURE 4, 1996), 173-175면. 그러나 1990년대 후반부터 사법의 책무성은 사법의 독립성과 서로 상반되는 가치라기보다는 마치 ‘동전의 양면’과 같은 관계인데, 그 동안 동전의 앞면(독립성)에만 주목해 왔고 뒷면(책무성)에는 무엇이 그려져 있는지조차 관심이 없었던 것이라는 Stephen B. Burbank 교수의 주장과 그 전체적 취지에 동의하고 있는 Charles Gardner Geyh 교수의 연구 이후 두 가치는 상충하기 보다는 상호보완적인 것이라고 설명하고 있다. 최유경, 앞의 논문에서 재인용.
- 10) 그 개념 정립의 자세한 구성과 이론에 관하여서는 최유경, 앞의 논문 참조.
- 11) 사법의 책무를 개념화함에 있어서는 책임이나 의무의 수행에 있어서 그 방법이 적법하고 예견가능할 것 또는 정당하거나 위임의 범위 내일 것 등의 요건이 추가적으로 논의될 필요성이 있을 것이지만 본 연구에서는 이에 대해서 상세히 다루지는 않았다.

면관계보다는 상호 이해와 협력을 전제로 한 소통(커뮤니케이션)과 상호작용(③상호성)과 같은 포괄적인 다자관계를 지향하는 개방적인 개념으로 볼 수 있다.<sup>13)</sup> 즉 사법의 책무는 단순한 권한의 위임에 따른 의무의 이행을 넘어 '특정 활동에 대한 결과를 보고·설명·해명하는 과정'까지 포함되는 것으로서 사법권력은 위임 받은 권한의 이행 과정을 다른 국가권력 기관과 국민에게 설명하거나 **답변하여야 한다.**<sup>14)</sup>

다만, 우리의 사법부는 적어도 2017년 전후로 드러난 사법농단의 단초에 대하여 이를 충분히 설명하거나 답변한 것으로 보기 어려워 보인다. 이런 사정 속에서 지금까지 열거한 여러 법안들은 일부 해외 입법례와 사법행정 운영 방식에 관한 일부 고찰에 근거하여 새로운 제도화, 나아가 사법행정개혁을 시도하고 있는 것으로 읽힌다. 대체로 그 특성의 중심에는 지금까지 사법행정의 주축이자 전부라 해도 과언이 아닌 '법원행정처'의 과감한 폐지, 이를 대신할 사법행정권 집행 기구로서의 사법행정위원회(경우에 따라서는 사법평의회, 사법행정회의 등으로 명칭과 구성, 운영의 원리 등이 다소 상이함)의 설치, 법원사무처의 신설로 일부 사법행정 사무로부터 법관을 배제시키는 움직임으로 나타나고 있다. 이는 소위 제왕적 대법원장의 권한을 허용하고 있다 해도 과언이 아닌 현행 헌법과 법원조직법상의 핵심적인 조직 체계를 새롭게 구성하고, 재편하는 데 초점을 둔 것으로 일부 연구들을 통해 이미 사법평의회 또는 사법행정회의, 사법행정위원회 등의 명칭, 구성 방식이나 업무 등에 있어서 해당 법안을 상세히 분석, 비판하고 있기도 하다.<sup>15)</sup> 그 전취지에는 공감하는 측면이 없지 않지만, 과연 우리의 입헌민주주의 체계와 헌정사에 비추어 사법부를 견제할 수 있는 힘과 기능을 당장 국회 또는 비법관 출신의 외부 전문가에 맡기거나, 법관전체의 합의체로서의 특정한 기관을 통해 일거에 만족할만한 수준의 사법행정개혁이 이루어질 수 있을 것인지, 군사독재와 권위주의 체제 속에서 어렵게 지켜온 '그나마의' 사법의 독립마저도 새로운 외부 권력에 의해 더욱 위태로워지는 것은 아닌지에 대한 건설적인 비판과 재고 또한 필요한 시점이 아닌가 한다.

12) 책무성은 '설명책임'이라는 용어로도 사용되고 있으며 다른 주체에게 기업 및 조직 활동을 공개하고 설명하는 등 사회 구성원과의 원활한 커뮤니케이션을 전제로 한다고 하면서 특히 공적 서비스를 제공하는 기업의 경우 법적 윤리적 차원에서 운영 내용과 성과에 대한 평가를 받을 뿐 아니라 공적 서비스의 목표(공익)을 제대로 달성하였는가의 결과적 책무성까지 부여받게 된다고 설명하고 있는 선행 연구로는 배진아, 위의 글(주 32), 81면.

13) 이러한 세 가지 기준에 대해서는 III. 1. [표 1] 참조. G. Alan Tarr, 위의 책(주 3), 92-93면. 한편 김규태, "교육의 책무성 한계에 관한 법적 고찰", 한국교육 제32권 제4호(2005)는 책무성의 개념에는 '책임(responsibility)'과 '자격·권한의 부여(entitlement)'가 결합되어 있으며 책임은 책무성 개념의 핵심 조건이지만, 책임 그 자체가 책무성이라고 볼 수는 없다고 설명한다. 또한 이행요구자가 이행당사자에게 수행 기준과 권한을 부여하고 그것의 이행 여부와 결과를 평가하며, 이행당사자는 자신의 책임과 의무를 수행한 결과를 정기적으로 보고·설명·해명하는 행위를 의미한다고 보는 점에서 그 맥락이 유사하다. 그 외에도 "개인 혹은 조직이 제재나 보상의 활용을 통해 성과를 수정할 수 있는 권한을 지닌 자에게 그들이 수행한 과업을 정기적으로 설명하는 과정"으로 본 견해로는 G. Neave, "Accountability In Education", in the *International Encyclopedia of Education* Vol. 1 (Husen, T. and Postlethwaith, T. N. eds., 1985) 참조.

14) 최유경, 앞의 논문 78-79면.

15) 가령, 한상희, "사법행정체계의 개혁", 『법원조직법 개정의 바람직한 방향에 관한 긴급토론회』 자료집(2018.12.17.), 1-32면.

다만, 그렇다고 해서 앞서 소개하고 있는 사법행정개혁 법안들이 무용하다는 것은 아니다. 오히려 명백히 우리 사법부가 사법행정이라는 미명 아래 사법권력을 특정 법관의 인사, 전보, 무엇보다 사건 그 자체에 이르기까지 전횡적으로 행사할 수 있었다는 것을 보여준 이상, 어떠한 형태로든 이 거대한 권력을 분립하고 견제할 수 있는 장치를 마련하는 것은 헌법적 과제이자 주권자의 명령으로 이해해야 할 것이기 때문이다. 다만, 본질적으로 우리의 사법행정이 과연 제도적 설계의 결함 때문에 지금의 문제 상황에 놓인 것인지, 이를 운영하는 주체로서의 대법원장과 (법원행정처) 법관들, 나아가서는 법원공무원의 일탈인 것인지도 살펴봐야 할 것이다. 아무리 제도를 개선하고 탈바꿈 한다 하더라도 이를 운영하는 주체가 기존의 사법부 구성원에서 크게 벗어날 수 없는 것이고, 각각의 위원회의 구성, 업무, 의사결정의 방식 등을 아무리 합리적으로 개선한다 하더라도 사법의 독립성을 침해하는 위험이 발생할 가능성이 자동적으로 제거되는 것은 아닐 수 있다는 점을, 사법행정개혁 과정에서 반드시 우리 사회가 함께 숙고해야 하는 것이 아닌지 되묻고자 한다.

#### IV. 맺으며

끝맺음에 앞서 한국의 사법농단 사태 등과 관련하여 몇 차례 논의를 함께 했던 미국 연방판사를 지낸 Jeremy Fogel 교수는, 사법의 (민주적) 정당성 확립에 대하여 다음과 같은 도식으로 설명한 바 있다.<sup>16)</sup>

$\text{투명성(Transparency)} + \text{책임성(accountability)} = \text{정당성(Legitimacy)}$
----------------------------------------------------------------------------------

그 동안 우리나라에서의 사법개혁은 주로 사법의 민주적 **정당성**을 확보할 수 있는 다양한 방안을 고안하거나 형식적으로나마 견제와 균형의 원리를 강화하는 것에 초점을 두고 있었다. 다만 그것이 사법부의 정당성에 관한 논의라면, 반드시 (입법부나 행정부 수장을 결정하는 것과 같이) 법관 선출 방식을 선거제도 등과 같이 국민의 의사를 직접 반영하는 방식으로 달성해야 하는 것은 아닐 것이다. 설사 위에 적은 공식에 완전한 동의를 할 수 없다 하더라도, 우리 사법부가 적어도 사법농단 사태에 대한 수습과 책임을 감당하는 모습에 있어서 ‘투명성’과 ‘책임성’을 확보하지 못한 것만은 부정하기 어려워 보인다.

2017년 사법농단 사태가 보도된 이후 이미 4년이 지났음에도 불구하고, 이에 관여한 법관에 대한 사법처리 과정, 나아가 사법행정개혁을 위한 입법적 개선 움직임은 한없는 답 상태에 머물러 있기 때문이다. 그렇다면 최소한의 정당성마저 확보하기 어려운 상황

16) 이와 관련하여서는, UC BerkeleyLaw의 Judicial Institute과 저자가 2019년 5월부터 진행 중인 사법의 책임성 프로젝트의 일부 내용을 인용하고 있음.



에서 주권자인 국민은 이를 적절히 덮고, 또는 (앞으로는 이런 일이 없겠지 하며) 믿고 넘어 가면 되는 것인지, 입법부와 사법부에게 되묻지 않을 수 없다. 한국의 근대 사법의 역사는 불행하게도 이러한 역사를 반복해 갈 것으로 보인다. 입법부는 입법형성의 자유 속에서 사법행정 개혁을 위한 방향을 주로 법원행정처의 폐지 → 사법평의회와 같은 합의체 또는 이에 준하는 사법행정위원회 등의 신설 및 법원사무처의 신설 등을 주요 내용으로 하는 법원조직법 일부개정법률안을 제시하고 있지만, 애석하게도 현재의 입법적 개선 노력만으로 사법부의 구조적인 문제가 충분히 개선될 수 있을 것인지는 불투명해 보인다. 나아가 헌법과 법률 위반에 대한 종국적인 심판권이 법원의 고유한 기능이자 권한인 상황에서, 뫼비우스의 띠와 같은 구조적 모순 속에서 사법부 스스로 사법부의 독립성을 해하는 결과를 초래하고서도 무엇이 어떻게 잘못되었는지 가려내지 못하고 있다.

---

---

[토론2] '사법행정개혁' 입법의 방향 지정토론

---

---

박경열(수원지방법원 안산지원 판사)

1. 토론에 앞서 - '사법개혁의 골든타임이 지나고 있다'

- 지금은 사법행정구조 개혁을 위한 '국회의 시간'

그러나 국회는 이러한 논의와 입법을 **'적시'**에 행할 의지가 있는가? ('적시'를 강조하는 것은 사법농단 이후 이미 상당한 시간이 지나면서 당시 제기된 문제의식은 '집단 기억'에서 사라지고, 오랜 시간 관행으로 형성된 사법행정이 다시 그 자리를 굳건히 차지하기 때문. 이 괴리와 간격이 커질수록 새로운 사법행정구조에 대한 수용가능성은 줄고, 법원 안팎의 저항은 거세질 수밖에 없음)

1. 총론 - 사법행정위원회 도입의 필요성 등

가. 원칙적인 측면

- 사법농단 사태에 대한 반성적 고려로서, 법관들은 사법행정제도 개혁에 관하여 아래와 같은 원칙을 제시하였음

◎ 2017. 12. 4. 전국법관대표회의 의결사항

[사법정책 수립에 국민과 법관들 의사의 반영]

1. 국민에게 영향을 미칠 수 있는 중요 사법정책의 수립 시 다양한 방법으로 국민의 의사가 충분히 반영될 수 있어야 한다.
2. 가. 전국법관대표회의는 사법행정이 공정한 재판을 지원하는 역할을 수행하고 권한을 남용하지 않도록, 법관들의 의견을 모아 대표하는 역할을 수행해야 한다.

나. 전국법관대표회의는 민주성과 독립성이 요구되는 사법행정에 관한 위원회들이 실질적으로 운영되도록 하기 위하여 그 구성에 참여하여야 한다.

#### [사법행정 절차의 투명화]

사법행정 담당기관의 구성과 의사결정 절차가 투명하게 이루어져야 한다. 그 결과와 논의 자료는 투명하게 공개되어야 한다.

#### [집중된 법원행정처 기능의 분산]

1. 법원행정처에 집중된 사법행정기능을 연구기능/의사결정기능/집행기능으로 나누어 분산시켜야 한다.

2. 사법행정에 관한 기존의 수직적 의사결정구조를, 전국법관대표회의가 추천하는 위원이 반수 이상 참여하는 합의제 위원회에 의한 수평적 의사결정구조로 개선해야 한다.

### ◎ 2018. 9. 10. 전국법관대표회의 의결사항

#### [법원행정처 개편 방안에 대한 의견 표명]

1. 사법행정권의 남용을 방지하고 법관의 독립을 충실하게 보장하기 위하여 현행 사법행정구조에 대한 전면적인 개편이 필요하다.

2. 현재의 법원행정처를 폐지하고, 사법정책 및 사법행정에 관한 의사결정을 하는 회의체, 그 결정사항을 집행하는 집행기구, 대법원을 운영하는 조직인 사무국으로 분산해야 한다.

3. 법관의 인사에 관한 심의기구를 별도로 설치할 필요가 있고, 이는 다른 사법행정을 담당하는 기관과는 독립된 기관으로 운영되어야 한다.

4. 재판기관인 대법원을 운영하는 조직과 제2항의 집행기구는 인적, 물적으로 분리되어야 하고, 위 집행기구에는 상근 판사를 두지 않아야 한다. (이하 생략)

→ 이에 반해, 사법행정위원회에 관한 위헌론(헌법 제101조 위반 여부)은 헌법 제101조의 문언과 여러 헌법 원리, 비교법적 검토 및 위에서 살핀 법관들의 의사에 비추어 보아도 타당하지 않을 뿐 아니라 무용한 논의

#### 독일기본법 제92조

사법권은 법관에게 맡겨져 있다. 사법권은 연방헌법재판소, 기본법에 규정된 연방법원 그리고 주법원에 의해 행사된다.

∴ 헌법 제101조를 근거로 사법행정권이 법원에 속한다는 대법원의 주장(사법발전위원회 백서 하권 276면; 2020년 국회 의견서 등)은 타당하지 아니할 뿐만 아

나라 부적절

#### 나. 현실적인 요청

- 개방형 합의제 사법행정기구로의 전환은 사법정책에 관한 개방성과 사회적 수용 가능성을 제고하는 기능도 수행
- 대법원장을 비롯한 법관 사회가 위원회 제도의 설계와 구성에 있어서 전향적인 태도를 취할 현실적인 필요도 있음
- 사법행정위원회의 도입은 사법농단 사태의 반성적 고려에 기초한, 대체불가능한 선택지 ∴ ‘담대한’ 접근이 필요

#### 다. 또 다른 고려사항

- 새로운 사법행정구조로의 전환은 **비대해진 사법행정을 효율적으로 조정하고 기능을 분산하는 과정**이기도 함
- ‘사법행정’은 ‘사법’과는 분리되는 행정작용이지만, 다른 한편 **사법 독립을 침해할 위험성이 상존하는 권력 작용**

☞ 이는 사법행정위원회 모델을 설계함에 있어서 마찬가지로 고려하여야 할 요소

## 2. 각론의 문제

### 가.위원의 구성

- 사법행정위원회의 위원 구성은 위원회의 성격을 상징적으로 보여주는 문제임
- 법관수-비법관수의 비율 문제는 결국 정책적이고 정치적인 판단 사항에 해당. 비교법적으로 볼 때 유럽 각국의 위원 구성은 나라마다 차이가 있음. 이는 제도의 형성 과정에서 위원회 도입의 구체적인 동기와 계기, 권력분립의 지형과 양상, 법관 독립의 정도 등을 바탕으로 한 정치적 결단의 결과라 할 수 있음
- 따라서 위원 구성 문제에 모범 답안이 있는 것이 아님
- 이 문제에 논점이 집중되는 것을 경계 & 그럼에도 답을 구해야 한다면, 결국 제도개혁의 원칙과 취지를 살피는 것에서 시작해야 함
- 새롭게 사법행정위원회를 구성하는 우리로서는 ‘**사법의 독립**’이라는 원칙과 ‘**민주성**’ 내지 ‘**책임성**’이라는 또 다른 원칙이 조화와 균형을 모색하는 관점에서 위원 구성의 비율이 도출되어야 함
- 유럽평의회 ‘**법관: 독립·효율성 및 책임성에 관한 권고**’(2010)  
‘사법위원회의 위원 중 절반 이상이 사법의 모든 심급에서 동료들에 의하여 선택된 법관으로 충원되어야 하며, 이때 사법 내부의 다원성을 최대한 존중하여야 한다’
- 이러한 관점에서 보자면,

대법원案은 사법의 책임성과 민주성의 요청에 미흡(11명의 위원 중 4명만을 외부 위원으로 정한 것은 구색 맞추기라는 비판에서도 자유로울 수 없을 수 없고, 특히 법원사무처장이 당연직 위원으로 참여하는 것 역시 의결-집행 분리라는 원칙에 비추어 바람직하지 아니함)

반대로 이탄희 의원案(또는 이를 뒷받침하는 발제자의 제안)에서 제시하는 非法관 위원이 유의미한 다수(2/3 또는 법관위원은 의사결정에서 거부권을 행사할 정도의 수준에 머물러야 한다는 제안)를 차지해야 한다는 제안에 대해서는, 사법의 독립이 외부에 취약해질 가능성과 사법행정을 매개로 사법의 정치화가 심화될 것이라는 우려가 가능(전국법관대표회의의 구성과 운영 과정에서 확인되는 정치권의 반응 & 공수처장 추천위원 구성 과정에서 보인 위원 선정 과정의 논란과 어려움 등)

∴ 위원의 구성은 법관위원 / 비법관위원의 동수를 원칙으로 하되, 설령 어느 한 쪽이 다수가 되더라도 그 수적 우위는 근소해야 함

한편, 법원공무원들의 의사가 반영되어야 한다는 발제자의 의견에 적극 공감하며, 입법 과정에서 반영될 필요 있음

#### 나. 법관 위원의 구성

○ 사법행정위원회의 법관 위원 비율과 구성을 고려함에 있어서 중요한 전제 - 법관의 다수 참여가 문제된 것은 위계화되고 관료화된 법관 인사제도를 바탕으로, 대법원장의 인사권과 지명권을 바탕으로 추천된 법관이 다수 참여할 때 발생. 그러나 전국법관대표회의가 법관의 심급과 다양성을 보장하는 가운데 위원 추천에 관여한다면 이러한 우려는 상당히 해소되고 상쇄될 것임

○ ‘사법위원회의 위원 중 절반 이상이 ① 사법의 모든 심급에서 ② 동료들에 의하여 선택된 법관으로 충원되어야 하며, ③ 이 때 사법 내부의 다원성을 최대한 존중하여야 한다’

∴ 법관대표기구로서 자리 잡은 전국법관대표회의가 법관위원을 모두 선출하되, 법률 내지 하위 규칙에서 ‘선출 시 심급과 성별 등의 다양성이 반영되어야 한다’는 점이 포함되도록 함

#### 다. 위원 추천위원회의 소재 및 위원의 상근 여부 등

- 추천위원회 구성 - 국회 vs. 대법원  
공수처법 개정의 교훈
- 위원의 상근?
  - 위원 중 일부 또는 비법관위원 전원을 상근직으로 하자는 발제자와 이탄희 의원 안의 제안 취지는 충분히 이해할 수 있음. 실제로 상근위원이 존재하지 아니할 경우 사법행정위원회가 '총괄기구'로서 기능할 수 있을 것인지 의문이 제기될 수 있음
  - 상근직을 비법관위원 중 전원 또는 일부로 할 것인가는 사법행정위원회가 처리하여야 할 업무의 질과 양적 분석이 선행되어야 할 문제. 그런데 여기서 생각해야 할 전제가 있음. 사법행정위원회로의 전환은 **비대해진 사법행정을 효율적으로 조정하고 기능을 분산하는 과정**이기도 함
    - 의문1) 상근위원의 '상근직'으로서의 구체적인 역할은? 이들에 대한 지원조직의 구성되는 등 사법행정위원회와 법원사무처는 그로 인한 조직의 비대화는 피할 수 없을 것임
    - 의문2) 상근위원은 국가인권위원회 등 준사법기관의 조직체계를 참고한 것으로 보임. 사법행정조직 체계에 상근위원이 존재하는 것이 어울리고 타당할까?
- 이는 사법행정위원회의 실제 운영 체계, 특히 분과위원회의 위상과도 결부된 문제. 발제자의 제안과 같이 사법행정위원회에서는 분과위원회에 비법관위원들이 (다수) 참여하여 사법행정위원회 운영의 중심적 역할을 수행해야 함. 그렇다면 과연 위원회 자체에 상근위원이 필요할까?

#### 라. 권한과 역할

- 이른바 '총괄기구'로서, 사법행정 전반에 그 권한과 역할이 미침
- 특히 법관인사, 어떻게 할 것인가?
  - 법관인사의 수요: 임명, 연임, 전보(법원 이동, 비재판보직 등의 발령, 법원장 보임), 사무분담, 해외연수 선발, 승진
  - 사법농단 사태에서 확인된 왜곡된 인사권 행사의 사례: 전보(물이야기법관리스트), 승진(직접적으로 관계는 없지만 법관 인사의 관료화의 정점), 사무분담(판사들 성향을 문제 삼아 형사재판 맡기지 마라).
  - 승진: 법원 내 인사 관료화의 정점이자 핵심. 폐지
  - 전보: 전보는 필연적으로 법관의 독립성을 취약하게 함(부동의 원칙).따라서 전보 인사는 가급적 지양되고(전국법관대표회의의 2017, 2019년 의결사항) 장기근무제

도가 정착되어야 함. 그런데 우리 법원조직법은 근무평정을 전보인사의 기초자료로 쓰도록 함(제44조의2 제3항). 이는 마땅히 폐지 내지 개정되어야 할 규정. 전보는 '형평성'을 기초로 한 기계적인 기준에 따라야 함

- 사무분담: 큰 법원을 중심으로 (독일식)사무분담위원회 구성 운영 중. 단, 독일과 사무분담권자의 차이가 존재함(입법사항)
- 이를 제외하면 사법행정의 관점에서 남는 법관인사의 구체적인 형태는 임명, 고법판사 및 비재판보직과 법원장 보임
  - 임명, 연임 등에 대해서는 헌법 제104조 제3항과의 충돌이 없을 것을 전제로, 사법행정위원회가 법관인사위원회(법원조직법 제25조의2) 기능을 흡수하거나 산하 기구로 둘 수도 있음
  - 또한 고법판사 및 비재판보직 인사안과 법원장 보임에 대해서는 사법행정위원회가 일반원칙을 제시하고 산하 법관인사분과위원회의의 실행안에 대한 검토와 의결을 하면 됨

cf) 독일 법관선발위원회(Richterwahlausschuss)

- 설치 근거: 기본법 제98조 제4항('州는 州소속 법관 임명에 관하여 주법무장관이 법관선출위원회와 공동으로 결정할 수 있다')
- 이에 따라 16개 주 중 9개 주가 법관선발위원회가 사법행정권자와 법관 인사(임명, 승진 등)에 공동결정권 행사
- 베를린의 예를 들면, 총 12명의 위원 중 주의회 추천 8명, 법관대표 추천 2명, 변협 추천 변호사 1명 등 상임위원 11명 + 비상임위원 선발 대상 전문 법원 법관 1명으로 구성
- 실제로는 사법행정권자(법무부장관)의 임명 및 승진대상자 적격 정보 제공 → 선발위원회의 서면 심사를 통한 적합성 의견 제시(실제로는 사법행정권자의 결정에 보완 역할)

∴ 사법행정위원회가 법관인사에 어떤 권한을 가질지 추상적인 수준이 아닌, 위와 같이 구체적인 인사계기를 하나씩 나누어 논의함이 타당

법관 인사의 민주성 확보를 위한 본질적 접근: 법관 평가, 변호사를 포함한 소송관계인의 평가가 평정에 포함되도록 하는 것임

### 3. 나가며

- 사법행정구조 개혁의 필요성과 한계를 동시에 명확히 인식할 때 더 높은 차원에서의 '사법개혁' 논의가 가능하고 풍부해질 수 있다는 점을 명심할 필요가 있음. 즉, 사법행정구조 개혁으로 수렴되지 않는 중요한 사법개혁 과제들이 있다는 점을 잊지

말아야 함

ex) 법관대표기구의 법률기구화(구체적인 권한과 역할을 명시) + 법관독립위원회의  
설치 + 법관징계제도의 개혁 + 법관평가제도의 개선

○ 다시, 개혁의 '시의성' 문제를 제기함

- 사법행정위원회는 입법 형성의 대상임에도, 과연 국회가 국회가 사법행정구조 개혁에 관한 이니셔티브를 갖고 추진할 수 있을지 의문이 있음. 시간이 지나면서 사법개혁에 관한 정치적 해석과 논쟁이 더욱 거세질 우려. 따라서 '국회의 시간', 아쉽지만 그리 길지 아니함



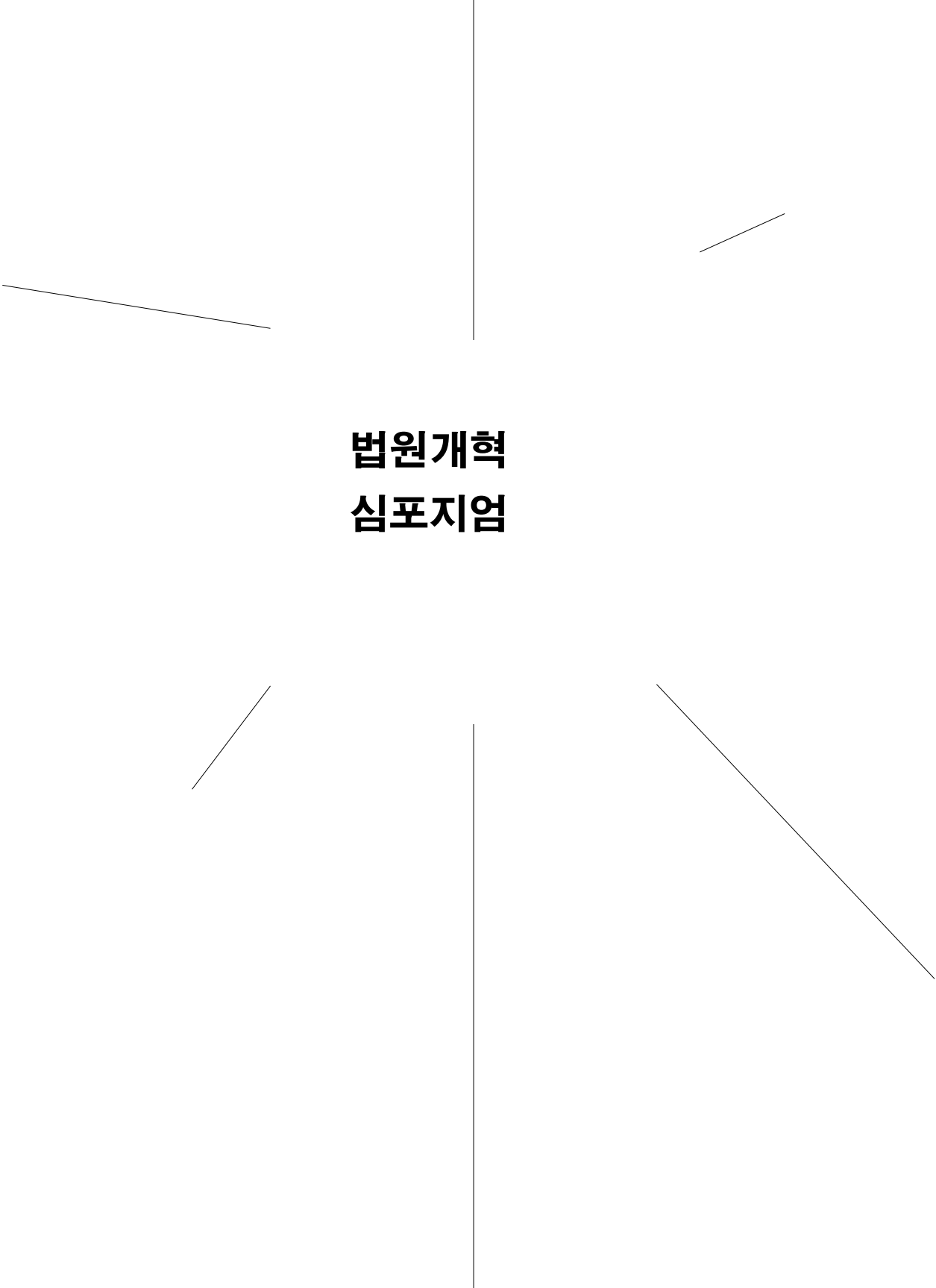












**법원개혁  
심포지엄**