표지와 같은 면지

식 순

□ **일 시 :** 2013년 4월 15일(월) 10:30

□ **장 소 :** 국회 의원회관 제1소회의실

□ **주 제 :** 19대 국회 사법개혁, 어떻게 해야 하는가
국회 중심 사법개혁 평가와 대안

시 간	내 용
10:30–10:40	**개회 및 참석 내외빈 소개**
10:40–10:50	**인사말** • 문 병 호 (국회의원, 민주통합당 비상대책위원회 위원) • 서 영 교 (국회의원, 국회 사법제도개혁특별위원회 민주통합당 간사) • 김 중 남 (민주사법연석회의 공동대표, 전국공무원노동조합 위원장)
사 회	• 신 수 경 (새사회연대 공동대표)
10:50–11:10	**발 제** **사법제도개혁 국회 입법과정 평가와 문제점 및 19대 운영방안** • 이 창 수 (법인권사회연구소(준) 위원장)
11:10–11:50	**전문가 토론** • 한 상 희 (건국대학교 법학전문대학원 교수) • 박 주 민 (변호사) • 송 환 웅 ((사)참교육학부모회 부회장) • 이 희 완 (민주언론시민연합 사무처장)
11:50–12:20	**질의응답 및 전체 토론**
12:20–12:30	**정리 및 폐회**

□ **공동주최 :** 문병호 의원, 서영교 의원, 민주적 사법개혁 실현을 위한 연석회의

□ **참여/문의 :** 문병호 의원실 784-6150 서영교 의원실 784-7112
민주사법연석회의(간사단체 새사회연대) 2235-0062

목 차

발제문

국회의 (민주)사법개혁 과정 평가와 19대 국회 추진방안 ····· 1
이 창 수 (법인권사회연구소(준) 위원장)

토론문

1. 사법개혁-어떻게 할 것인가? ····· 23
한 상 희 (건국대학교 법학전문대학원 교수)

2. 사법개혁을 위한 실천, 이렇게 했으면 한다 ····· 29
박 주 민 (변호사)

3. 사법개혁 과정 평가와 추진방안에 대한 학부모의 생각 ····· 33
송 환 웅 ((사)참교육학부모회 부회장)

4. "국회의 (민주)사법개혁 과정 평가와 19대 국회 추진방안"에 대한 토론문 ··· 37
이 희 완 (민주언론시민연합 사무처장)

부록

부록 1 민주와 국민의 사법개혁을 위한 과제(안) ····· 3
부록 2 사법개혁의 방향과 이념 – 법치, 민주, 인권 ····· 7
부록 3 제19대 국회 계류 사법제도 관련 법률안 목록 ····· 11
부록 4 민주사법연석회의 소개 ····· 15

인사말

19대 국회는 강력한 검찰개혁으로 사법정의 실현해야

국회의원 **문 병 호** (민주당 비상대책위원회 위원, 부평갑)

민주화 이후 사법제도 개혁이 추진된 지도 어느 덧 20여년이 흘렀습니다. 1993년 대법원 '사법제도발전위원회'를 시작으로, 1999년과 2005년에는 대통령 자문'사법제도개혁추진위원회'가 만들어졌고, 17대, 18대 국회에서도 사법제도개혁특별위원회가 구성되어 사법개혁을 위해 노력했습니다.

하지만, 아직 갈 길이 멉니다. 그동안 형사사건 국민참여재판 도입, 형사소송법상 공판중심주의 도입, 전관예우 금지 등 일부 성과도 있었지만, 대검중수부 폐지, 기소독점권 문제 등 검찰개혁의 핵심의제는 검찰의 반대와 정권의 방조로 여전히 미완의 과제로 남아있습니다.

이명박 정부 검찰의 행태는 왜 검찰개혁이 시급한지를 보여주었습니다. 검찰은 2008년 광우병위험 쇠고기 수입에 항의하는 정당한 촛불시민들을 무려 1천여 명이나 기소했습니다. 용산철거민 참사, G20 포스터 쥐그림 사건 수사 등에서는 부당한 기소를 해 국민의 생존권과 표현의 자유를 짓밟았습니다.

누가 봐도 정치적인 이유로 노무현 전 대통령을 무리하게 조사하다 돌아가시게 만들었습니다. 최근 무죄가 확정된 한명숙 전 총리 사건을 비롯해, 정연주 전 KBS 사장 사건, 미네르바 사건, PD수첩 제작진 사건 등 검찰은 상식밖의 무리한 기소를 일삼다가, 모두 무죄로 판명나는 창피를 당했습니다.

반면, 검찰은 이명박 정부에 불리한 민간인 불법사찰, 내곡동 사저 매입의혹, 대통령 측근비리, 친인척비리, 한상율 전 국세청장 인사청탁 로비의혹 등은 축소수사, 부실수사로 많은 비판을 받았습니다. 뇌물, 접대 등 고삐풀린 검찰의 비리와 치부가 어느 때보다 많이 드러나기도 했습니다.

올해 3월22일 여야는 19대 국회 사법제도개혁특별위원회 설치를 의결하고, 4월8일 특위 구성을 마무리했습니다. 국민의 관심과 기대가 어느 때보다 높은만큼, 19대 국회 사법개혁특

위는 미완의 사법개혁, 특히 검찰개혁에서 성과를 내서, 사법정의를 앞당겨야 할 것입니다.

그런데, 18대 국회 사법개혁특위는 법조인 위주의 의원들로 구성되고 운영되어 사법개혁 추진에 한계가 많았다는 지적이 많습니다. 19대 국회 사법개혁특위에서는 광범위한 시민사회의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 구성과 운영에 변화가 있어야 할 것입니다.

부디 오늘 토론회에서 그간의 사법개혁 활동의 한계와 문제점이 충분히 논의되어, 19대 국회 사법개혁특위 활동에 반영될 수 있기를 바랍니다. 그래서 검찰이 권력의 시녀가 되어 부당한 정치 수사와 편파 기소로 시민과 정치적 반대세력을 탄압하는 악몽을 앞당겨 끝내는데 기여할 수 있기를 바랍니다.

항상 사법개혁운동에 앞장서 주시고, 오늘 귀한 자리를 마련해주신 민주사법연석회의 참여단체 동지들께 진심으로 감사드립니다. 깊은 식견으로 사법개혁 활동방향을 제시해주신 발제자, 토론자 여러분과 바쁘신데도 시간을 내어 참석해주신 시민여러분께도 고마움을 전합니다. 고맙습니다.

인사말

검찰개혁 없이는 우리의 미래도 없습니다

국회의원 **서 영 교** (민주통합당 중랑갑)

여러분 안녕하십니까?
민주통합당 중랑구(갑) 국회의원 서영교입니다.

오늘 「국회 중심 사법개혁 평가와 대안 토론회」에 참여해주신 여러 전문가 여러분들과 내·외 귀빈여러분들께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

이번 토론회는 19대 국회에서 사법개혁을 위해 무엇을 어떻게 해야 하는가에 대해 심도깊게 토론을 하기 위해 마련한 자리입니다.

지난 18대 국회에서 '사법제도개혁특별위원회'를 구성하여 사법개혁을 위해 많은 노력을 기울였지만 고위공직자비리수사처와 대검찰청 중앙수사부 폐지 등 검찰 개혁의 핵심 내용들은 여당과 검찰의 반대로 무산됐습니다.

이명박 정권은 검찰을 사유화하고 일부 검찰은 이에 동조해 '권력의 시녀'를 자처하면서 무수히 많은 희생양들을 만들어 냈습니다. '광우병 쇠고기 수입'을 반대하기 위해 촛불을 들었던 평범한 시민들, 생존권을 사수하기 위해 싸우던 용산철거민 등 한없이 약한 서민들이 바로 그들입니다.

그런 반면 이명박 대통령과 그의 일가와 실세들이 개입된 사건은 정치검찰을 통해 철저하게 조작되고, 정권유지를 위한 면죄부 수단으로 이용됐습니다. 민간인불법사찰, 내곡동사저 의혹, 대통령의 친인척비리 등 일일이 열거하기도 힘든 수많은 사건들이 축소, 은폐됐습니다.

무소불위의 권력을 휘두르던 검찰은 급기야 스폰서 검사, 브로커 검사, 벤츠검사, 그랜저 검사, 떡값 검사, 성추문 검사 등으로 이어지며 국민들에게 좌절과 분노를 안겼고, 사법부의 신뢰는 바닥으로 떨어졌습니다.

민주통합당은 이러한 검찰을 개혁하기 위해 △검찰 권한의 적정화 △검찰의 정치적 중립성 확보 △견제와 감시 수사시스템 구축 △피의자 인권 강화 등 4대 목표를 세우고, 실천과

제로 △고위공직자 비리수사처 설치 △검·경이 함께 참여하는 국가수사국 설치 △대검 중앙수사부 폐지 △법무부의 탈(脫) 검찰화 및 검찰의 대통령실 파견금지 실질화 △재정신청 대상의 확대 등 10대 실천과제를 발표했습니다.

검찰개혁 없이는 우리의 미래도 없습니다. 검찰개혁은 왜곡된 사법체계와 무너진 사회정의를 바로 세우는 첫걸음입니다.

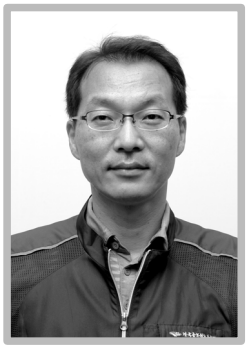
오늘 이 토론회가 민주당의 개혁안을 비롯한 다양한 사법개혁 방안에 대한 논의를 통해 19대 국회 사법개혁의 밑거름이 되어 주리라 기대해 봅니다.

끝으로 토론회 자리를 마련해주신 민주사법연석회의 참여단체와 더불어 사법제도개혁을 위해 19대 국회의 활동 방향을 제시해 주실 발제자, 토론자 여러분, 많은 참석자분들께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

인사말

국민과 함께하는 민주적 사법개혁 운동으로 나가야 합니다

김 중 남 (민주적 사법개혁 실현을 위한 연석회의 공동대표, 전국공무원노동조합 위원장)



19대 국회 4월 임시회의가 열리고 있습니다. 국회는 여야 합의에 따라 사법제도개혁특별위원회(이하 사개특위) 구성을 마쳤습니다. 국회가 본격적인 사법개혁 논의를 할 진용과 채비를 갖추어 가고 있다 하겠습니다. 때맞추어 오늘 그동안 국회가 주도했던 사법제도 개선의 입법과정과 성과를 평가하고, 민주성이 확보되는 국민참여형 사개특위 구성과 운영체계를 구축하여 명실공히 국민과 함께하는 사법개혁 논의와 추진을 하도록 국회에 촉구하는 장을 마련한 것은 그 의미가 크다 할 것입니다.

우리는 지난 18대 국회에서도 사법개혁 논의와 추진을 하였던 것을 잘 알고 있습니다. 당시 법제사법위원회 산하에 사개특위가 구성되어 2여년간 활동하였습니다. 법조일원화와 전관예우금지 등의 성과를 내기도 했고, 일정부분 노력을 기울였던 사실은 긍정적인 평가를 받을 만했습니다. 그러나 사개특위는 기간을 연장하면서까지 논의를 거듭하였으면서도 결국 사법개혁의 핵심은 건들지도 못했습니다. 특히 검찰출신 국회의원들과 검찰의 반대로 검찰개혁이 무산된 것은 매우 안타까운 일입니다.

그 성패는 무엇보다 국회의 진정성에서 찾을 수 있습니다. 18대 국회가 사개특위라는 조직을 만들었지만 정말 국민을 중심에 두고 사법개혁을 추진했느냐 하는데 대해서는 국민들은 공감하지 않습니다. 국민이 빠진 사개특위는 그저 절차에 따라 논의하고 안을 제시하는 기구에 불과했다고 해도 과언이 아닙니다. 국민의 참여와 민주성을 담보로 한 정당성을 갖지 못한 결과 강력한 추진력을 발휘할 수 없었고, 결국 반대세력에 부딪혀 좌초되었던 것입니다.

이번 19대 국회에서는 사개특위가 법제사법위원회 산하가 아니라 국회 내 특별위원회로 꾸려진 것은 그 시사하는 바가 큽니다. 사법개혁의 완수는 국민이 국회에 부여한 역사적 책무이자 권리입니다. 이번에는 반드시 국회가 진정으로 국민이 주인 된 민주적 사법개혁을 이룰 수 있도록 성심을 다하여 추진하여 주실 것을 정중히 요청드립니다.

오늘 이 자리를 함께 마련하고 애써 주신 문병호 국회의원님과 서영교 국회의원님께 깊은 감사를 드립니다. 사법개혁을 늘 함께 고민하고 노력해주시는 발제자와 토론자 여러분, 그리

고 바쁜 와중에도 관심을 가지고 토론회에 참석해 주신 모든 분들에게도 감사드립니다. 저희 전국공무원노동조합을 위시한 시민인권노동단체로 구성된 민주사법연석회의는 앞으로도 국민과 함께하는 민주적 사법개혁 운동에 최선을 다하겠습니다. 감사합니다.

발제문

이 창 수 (법인권사회연구소(준) 위원장)

국회의 (민주)사법개혁 과정 평가와 19대 국회 추진방안

이 창 수 (법인권사회연구소(준) 위원장)

법은 안정적이어야 함에도 불구하고 정지할 수는 없다. 그러므로 법에 관한 모든 사상은 안정성의 필요와 변화의 필요라는 대립적인 요구를 화해시키고자 투쟁해 왔다.

– 로스코 파운드[1)]

Ⅰ. 서론: 사법민주화로서의 사법개혁

최근 검사들의 각종 비리가 드러나면서 검찰개혁에 대한 국민적 요구가 어느 때보다도 높다. 특히 지난해 말 대선을 계기로 검찰개혁은 확실한 정책적인 과제가 되었다. 채동욱 신임 검찰총장은 인사청문회에서 '중수부 폐지' 등을 국회가 결정하면 존중할 것이라는 발언을 하는 등 전례 없이 몸을 낮추었다. 지난 3월 17일 이한구 새누리당 원내대표와 박기춘 민주통합당 원내대표는 '상설특검제 및 특별감찰관제의 도입과 대검 중수부 폐지, 법무부 주요 요직에 대한 검사 임용 제한, 검찰인사위원회 실질적 권한 부여, 비리검사 개업 제한 등은 금년 상반기 중 입법조치 등을 완료하고, 차관급인 검사장 이상 직급 규모 축소를 위한 조치를 연내에 완료한다'와 '국가청렴위원회 설치 검토를 비롯한 반부패 등의 제도개혁을 위해 사법제도개혁특별위원회를 설치하며, 위원장은 새누리당이 맡는다'고 합의했다.[2)]

최근 이러한 검찰개혁의 움직임은 검사·판사·변호사라는 이른바 법조와 법학 전문가들이 주도하고 있지 않고 정치권의 의제가 되었다는 점을 복기해 볼 필요가 있다. 대통령, 국회의원이 중심이 된 사법개혁은 '정치권'의 시각을 반영하는 경향을 보이고 있다. 정치권 주도의 사법개혁의 특징은 첫째, '(사법)제도(와 관련된) 개혁 또는 개선'을 목적으로 하고 그것은 관련 법률의 개정이라는 국회의 장에서 이루어진다. 둘째, 정치권 주도의 사법개혁은 공적 권한

1) Law must be stable and yet it cannot stand still. Hence all thinking about law has struggled to reconcile the conflicting demands of the need of stability and of the need of change.(*Roscoe Pound,* "Interpretations of Legal History"(법률사관), The Macmillan Company, 1923, p. 1)

2) 지난 4월 8일 여야는 사법제도개선특별위원회의 위원장은 새누리당 유기준 의원이 맡기로 합의했지만, 동 특위의 관할 대상에 대해서는 이견이 있다. 민주당은 청렴위원회 설치 검토 등 반부패 문제만 동 특위에서 다루고 나머지 검찰개혁은 상설위원회인 '법제사법위원회'에서 다루자고 주장하고 있어 논란이 예상된다.

을 가진 법원, 검찰, 경찰, 국회 및 대통령의 권한을 재구성하는 특징이 있다. 즉 사실상 헌법적 국가질서의 조정을 함의하기도 하다. 특히 후자의 시각에서 보면, 19대 국회는 '검찰개혁'을 '사법개혁'의 전부 또는 상징적인 개혁으로 보고 있다고 할 수 있다. 따라서 19대 국회의 사법개혁은 '검찰' 권력과 정치(권)과의 권한 투쟁적 성격을 띠고 있다. 예를 들어 상설특검 도입과 관련해 국회가 복수의 특검 후보자를 추천하고 대통령이 임명한다면, 이것은 국회의 권한이 높아지는 것을 의미하는 것이 아니라 국회의 검찰에 대한 강력한 통제 수단 중에 하나가 되어 현재의 비대하고 특권적인 준사법권을 행사하는 검찰을 약화시킬 수 있다. 이런 맥락에서 정치권 중심의 사법개혁은 바로 권한(법적 권위)의 힘과 범위를 조정하는 것이 본질이다.

그런데 헌법상의 삼권분립주의를 교조적으로 해석하지 않더라도 국회가 직접 검찰권을 과도하게 견제하는 것이 옳은 방향인지에 대해서는 의문을 가질 수 있다. 국회도 또한 권력기관적인 성격을 갖고 있기 때문이다. 위에서 말한 대로, 정치권 중심의 개혁 논의는 법률적인 형식으로 이루어지기 때문에 결국은 제도의 개선·변경·개혁일 수밖에 없다. 이런 제도주의적 개혁 방향은 현실적인 요구, 즉 사법개혁을 바라는 국민의 뜻을 반영해 그 결과를 국민 특히 사회경제적 약자인 국민에게 되돌려 줄 수 있는가의 문제도 제기된다.

우리 사회는 몇 차례에 걸쳐 정치 및 행정 권력이 주도하는 (사법)개혁을 경험했다. 간략하게 보면, 문민정부 때 세계화추진위원회의 개혁은 용두사미가 되었고 국민의 정부 때는 크게 진전되지 못했다. 참여정부에서 대법원을 중심으로 법조와 법학전문가 그리고 일부 시민단체들의 합의에 의한 포괄적인 사법제도의 개선이 이루어졌다. 그렇지만 과거의 (사법)개혁들은 공식 기관과 관련 당사자들의 이익을 조정하는 문제로 인식되어, 국민적인 여망인 근본적인 사법개혁에는 이르지 못한 한계가 있다.

즉 사법 분야의 개혁은 민주주의 진전 또는 군사정권을 극복하는 우리 사회 전체의 민주적 발전의 맥락에서 봐야 하는데, 유독 사법 분야는 민주화와는 상관없이 '국민을 위한 개혁'이라는 구호에도 불구하고 '국민에 의한 개혁'의 예외가 되어왔다. 법조 중심의 합의조정 모델이자, 정치권이 이해당사자인 법조들의 이해를 조정하는 합리적인 선택의 룰 속에서만 전개되었다. 이런 과정에서 검찰은 개혁에 저항했고 행정부 수반인 대통령도, 국민의 대표기관인 국회도 검찰개혁을 수행하는데 한계를 노정해왔다. 이런 면에서 사법개혁의 추진과정은 국민을 위해서, 국민에 의해서 달성될 민주주의 또는 민주화의 과정이라는 점을 명확히 할 필요가 있다.

Ⅱ. 사법개혁의 전개와 사법 과거청산

1. 참여정부 이전의 사법민주화 운동의 전개와 특징

사법개혁이 본격적으로 논의된 것은 80년대 초 부터다. 그 전에는 적극적인 의미에서 사법개혁을 성찰할 기회가 없었다. 4·19 직후 민주당 정권 하에서 기회가 있었지만, 3·15부정선거 이후 수립된 민주정부는 반민주행위자 처벌 등 몇 가지 정치적인 이슈로 접근했을 뿐 사법개혁에 대한 분명한 비전을 갖추었다고 보기 어렵다. 뒤이어 5·16쿠데타로 사법부는 오히려 독재 권력의 하수인으로 전락했으며, 특히 유신체제 이후에는 초헌법적인 긴급조치에 근거한 각종 정치탄압을 '사법판결'로 합리화시켜 주었다. 79년 박정희 유신독재체제가 무너진 뒤 12·12 사건을 통해 전두환 신군부가 등장하기 전까지 이른바 '서울의 봄' 시기에는 억눌렸던 개혁과 민주적 요구들이 분출됐다. 사법 분야도 피해갈 수 없었다. 이 당시의 사법개혁은 소수의 법조특권 계층이 독점해서 생긴 사회와의 간극을 메우기 위해 지연된 정의를 현실화하는 데 초점이 맞춰졌다. '사법부의 정화와 개혁'[3]이라는 용어가 사용되었다. 전두환과 노태우라는 군사정권이 다시 출현함에 따라 민중의 반군사독재 투쟁은 강화되었다. 이런 과정에서 '사법부의 개혁'은 민주주의 이념과 접목해서 '사법 민주화'[4]로 인식되었다. 87년을 전후한 민중노동자들의 각성과 반독재 타도 투쟁은 사법민주화의 핵심적인 내용으로 형사소송법상의 반민주적이고 반인권적 요소 제거에 초점이 맞춰졌다. 사법제도의 구조적인 개혁이라는 제도적 개혁론이 차츰 형사피의자, 특히 정치적 실천과정에서 양산된 양심수들의 사건을 변론하는 과정에서 사법개혁의 과제로 제기되었다. 이는 80년대 이후 변호사 수가 급증한 탓도 있으며, 민주사회를 위한 변호사 모임, 민주주의법학연구회, 법과사회이론연구회 등 개혁적인 변호사와 학자들의 조직화와 민주적 실천과도 상관관계가 있다. 과거에는 형사절차의 반민주적, 반인권적 요소를 제거하는 것이 사법개혁의 과제였을 뿐만 아니라, 이런 사법개혁을 추진하기 위한 새로운 민주정부의 형성은 법치주의 실현이라는 사법의 정상화 과제의 연장선상에 있었다.

---

3) 경향신문 1980년 9월 16일자는 "사법부는 과점체질을 과감하게 개선해야 한다"는 사설을 통해서 놀랍게도 △법조일원화 제도 도입 △로스쿨(사법대학원제) 도입 △변호사 수 대폭 증대 △시군법원 설치 등을 주장하고 있다. 이 사설은 이런 일련의 과정을 '사법부의 정화' 또는 '사법부의 민주화'라고 표현하고 있다. 이는 신군부가 아직 형성되지 않은 상태에서 이른바 서울의 봄 시기에 유신체제를 대체할 민주화가 하나의 의제였음을 암시해 주고 있다. 이때의 사법부의 민주화는 정식화됐다기보다, '사법부의 정화나 개혁'을 촉구했다고 볼 수 있다.

4) 조용환, 「사법민주화의 현황과 문제점」, 『법과사회』 창간호, '법과 사회'이론연구회, 창작과비평사, 85-86쪽 참조. 조용환은 법치주의와 사법부의 독립이라는 말은 중립적인 것이지만 어느 정도 적극적인 의미를 가질 수 있다고 전제하면서도 법 자체가 비민주적이거나 외형상 민주적인 법이라도 이를 해석·적용하는 사법부의 조직과 운영이 비민주적일 때도 인권이 보장되지 않는다(같은 책, 같은 논문, 85쪽)고 전제하고 사법을 민주화하는 것은 결국 사법을 누구의 편에 서게 하는 문제이고, 사법민주화의 두 전제를 '법치주의와 사법부의 민주화'로 보았다. 조용환의 이런 인식은 80년대 초기의 '사법부의 자정이나 개혁'이 민주화 이행기가 본격화되는 시점에서 정밀화됐다는 의미가 있다. 즉 입법에서의 법의지배 원리와 사법에서의 민주적 법 적용을 포괄하는 것을 사법민주화로 체계화한 인식이고, 사법부의 개혁이 주로 제도개선이라면 법치주의와 연관된 민주입법과 실질적인 개혁을 포괄해 사법민주화로 일컬을 수 있다.

그런데 80년대 들어서 민사사건이 급증하였고 지금까지도 여전히 높다. 김도현은 "1960년에 약 3만 건에 지나지 않던 사건 수가 2002년에는 100만 건을 초과할 정도로 증가했다는 점과 그 상승 경향이 1980년부터 시작되었으며 상승의 정도는 시간이 갈수록 확대되어 1980년대 추세선 기울기보다 1990년대의 기울기가 더 급하며, 나아가 2000년의 기울기는 1990년대 기울기보다 더욱 급하게 민사소송의 수직적 '폭발' 양상을 보이고 있다"[5]고 분석했다.[6] 그렇다고 이를 '소송폭발'(litigation exploit)로 단정 짓기는 어렵다.[7] 민사소송의 폭발적 증가의 문화적, 정치적, 경제적 요인들은 소송 증가와 별 관련이 없거나 일부만을 설명할 수 있을 뿐이며, 오히려 사회구조적인 원인에 있다는 분석이 있다.[8] 즉 한국 사회 및 한국 사법시스템의 미성숙한 근대성이 주된 원인이며, 따라서 폭발적인 소송 증가는 사법시스템이 제대로 갖추어진다면 다른 선진국과 비슷한 형태로 갈 것이라고 보고 있다.[9]

1980년대 이후 민사소송 등의 폭발적인 증가 현상은 법학교수와 시민사회 사법개혁 운동의 강력한 현실적인 근거를 제공했다. 1993년 문민정부가 들어서면서 사법개혁 논의는 엄밀한 의미에서 시민사회의 주제가 되었다. 1994년 시민사회의 사법개혁의 담론은 '사법의 민주화와 사법의 세계화'였으며, 이들의 주요한 요구는 과거의 '법률 관료'로서의 법률가의 상이 이제 '법률 서비스 공급자'로서의 법률가 상으로 재구성되어야 하며, 이를 위해서 사법시험 합격 정원제 폐지, 법률가의 수의 획기적 증원, 로스쿨 도입의 3대 과제를 제시[10]했다. 이들 과제 중 사법시험 폐지와 로스쿨 도입은 법조계의 반대로 채택되지 못하고 변호사 수 확대만이 확정되었다. 특히 로스쿨 제도에 대해서는 대법원이 도입 찬성입장을 밝혔지만[11], 법조계의 반발은 심각해서 최종 채택되지 못했다.

문민정부에서 사법개혁은 전두환과 노태우 전직 대통령의 수사 등의 문제로 논쟁되다가, 이때부터 본격적인 검찰개혁이라는 용어가 나오기 시작했다. 사법개혁에 사법부와 재판절차의 개혁뿐만 아니라 검찰개혁도 포함되기 시작했다. 즉 문민정부 말기부터 현재 우리가 말하는 총체적인 의미의 사법개혁의 흐름이 형성되었다고 평가할 수 있다.[12]

---

5) 김도현, 『한국의 소송과 법조: 어떻게 변화할 것인가』 ,동국대학교출판부, 2007, 34-35쪽.

6) 2009년 현재 민사소송(본안사건)의 접수건수는 1,133,537건이고(법원행정처, 『사법연감 2010』 , 2011, 514쪽), 2008년 현재 민사소송의 접수건수는 1,753,088건이다.(법원행정처, 『사법연감 2009』 , 2010, 485쪽) 따라서 민사소송의 증가 추이는 지속적이다.

7) 소송폭발(litigation exploit)은 미국의 월터 올슨(Walter Olson)이 자신의 저서 The Litigation Explosion: What Happened When America Unleashed the Lawsuit(1992)에서 미국의 소송 급증 현상을 설명한 말로 그 주요한 원인은 변호사의 성공보수 등을 위한 기획소송이라 했다. '소송폭발'은 변호사들의 경쟁을 전제한다는 점에서 1981년 이후 연간 변호사 배출 인원수가 100명을 넘고 현재 2,700명까지 배출되는 상황을 감안하면 변호사 수의 증가가 소송의 증대를 가져온다는 가설이 가능해진다. 그렇지만 한국의 민사소송의 현실을 보면 이런 가설로 한국의 소송현실을 설명할 만한 증거는 없다.(김도현, 위의 책, 53쪽을 참조) 황승흠도 비슷한 견해를 갖고 있다. 황승흠, 「한국사회의 소송폭발 현상과 사법개혁의 과제: 연구서설」 , 『성신법학』 통권 제5호, 성신대학교 법학연구소, 2006, 115-133쪽 참조.

8) 김도현, 위의 책, 같은 글, 63쪽.

9) 같은 책, 같은 글.

10) 같은 책, 같은 글, 52쪽.

11) 한국일보, 1995년 3월 17일

12) 참여민주사회시민연대(현 참여연대) 사법감시센터는 『국민을 위한 사법개혁』 을 통해 민간에서 정부와 사법부의 주도에서 벗어난 '민주사법'을 위한 종합적인 사법개혁의 제안들을 종합했다. 1996년 발간된 제안서는

김대중 정부는 IMF 외환위기로 출범하여 사법개혁을 추진할 만한 정치적·사회적 계기를 잡지 못했다. 법조, 검찰, 법원을 둘러싼 총체적인 사법개혁은 참여정부 때부터 시작되었고 어느 정도 제도적인 개선을 실현했다.

이 시기 사법민주화의 과제는 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 유신의 하수인역할에 머물렀던 사법부의 과거청산과 사법부의 정치로부터의 독립을 확보하는 일이었다. 둘째는 반민주·반인권 악법의 개폐였다. 사법부 독립은 이념적으로는 민주주의 또는 입헌주의로의 회복·복귀를 의미하지만 그 추진 축은 사법부 내부의 자성이었고, 다른 하나는 직선제 개헌 쟁취와 같은 총체적인 민주화운동의 분과로서 사법 분야의 내용을 채우는 일이었다. 법원 내부에서는 법관 개인의 사법부 독립 촉구[13]와 판사들의 집단적 의견 제출[14]로 이어졌지만, 제도개혁으로까지 이르지는 못했다. 특히 1999년 6월 19일에 있었던 서울지방법원 민사단독 소장 판사들의 회동에서는 최종 의견서는 채택되지 않았지만, '정치판사'들의 축출 내용도 포함되어 있었다는 점에서 사법부 개혁의 근거가 국민의 인권유린사건에 대한 주체적인 자각과 과거청산 인식을 갖고 있었다는 점은 중요한 의미가 있다.[15] 이런 법원 내부의 사법개혁 움직임은 사회민주화 운동의 확산에 기여했다. 또 이 시기의 사법개혁은 검찰과 법원 내부의 '정치적인 사법관료'에 대한 청산과 처벌을 분명히 인식하고 있었다는 점도 특징적이다.

당시 사법개혁은 정치민주화, 사회민주화 등의 흐름 속에서 '사법민주화'라는 흐름을 갖고 있었지만, 문민정부 등은 이런 흐름을 사법부와 검찰 수뇌부, 변호사 집단들의 총체적인 불신을 극복하기 위한 구색맞추기식 사법제도 개선에 그쳤다. 하지만 이 시기 소장 판사들과 재야의 민주적인 변호사와 학자들 및 시민단체의 사법개혁운동은 정치와 사회를 민주화하는 하나의 수단이자 목표로서 사법개혁을 뚜렷이 인식하고 있었다.

1995년부터 세계화추진위원회가 사법개혁을 본격 논의할 때의 논쟁과 주장들을 모은 것이다. 이는 그동안 법실무가, 특히 재조 검사와 판사 및 일부 변호사들이 독점했던 사법개혁의 의제가 법학교수 등을 포함한 재야 법실무가들의 논의의 한 축이 되는 계기가 되었으며, 또한 그 인식도 '법률서비스'에 초점을 맞춰 사법개혁을 추진하는 패러다임이 바뀌는 계기가 됐다고 평가할 수 있다.

13) 문홍수 당시 수원지방법원 부장판사는 법원의 법관전산망을 통해서 "사법개혁 촉구의 글"을 발표했는데 이를 동아일보가 1999년 2월 6일로 전제하면서 사회적인 폭발력을 가져왔다. 문 판사는 사법개혁의 대외적인 재판의 문제보다 사법부의 내부의 관료적인 인사시스템을 제기함으로써 사법민주화의 한 축인 법원내부의 인사제도의 민주화를 주장했다.

14) 1999년 6월 19일, 서울지방법원 민사단독판사 29인은 사법부 수뇌부가 전관예우 방지 대책 등 지엽적인 대안으로 미온적인 태도를 보이자, "판사들은 판결로써 말해야 했을 때 침묵하기도 하였고, 판결로써 말해서는 안되는 것을 말하기도 하였으며, 판결이라는 방패 뒤에 숨어 진실에 등 돌리기도 하였다"고 자기반성을 하고 사법부 개혁을 촉구하는 "사법개혁에 대한 우리의 의견"(서명자 총40명)을 대법원에 제출했다. 또 이 해 5월에도 판사들의 집단적인 의견 제출이 있었다.

15) 이날 참석한 소장 판사들은 의견서와는 별도로 '5공 후반기에 시국사건과 관련 많은 사람이 사법부에 의해 단죄됐으나 무죄로 판결한 것은 한 건도 없었으며, 외부 압력을 핑계로 단순 시위자에게 징역 5년 이상의 중형을 내린 무소신 법관들에게 책임을 물어야 한다는 주장과 함께, 문제가 된 판결을 재조명하는 작업 등이 필요하다는 의견도 논의되었다.(경향, 한겨레, 1999년 7월 1일자 참조)

2. 참여정부(2003.2~2008.2)의 사법개혁 과정의 특징과 평가

참여정부의 사법개혁은 정치적 행위자의 최고축인 대통령의 포괄적 및 (이해당사자의) 합의에 의한 사법개혁 방식으로 이루어졌다. 이것은 검사, 판사, 변호사 등 법조권력의 구조적인 개혁저항을 염려한 정치현실을 반영한 것으로 평가할 수 있다. 또 당사자들의 합의를 강조하면서, 법원에 대법원장 자문을 위한 심의기구의 형식으로 '사법개혁위원회'(2003.10.28 ~ 2004.12.31)를 설치해 사법 분야 전반에 관한 제도개혁(건의)안을 마련했다. 정부는 이 건의안을 종합적으로 추진하기 위해 대통령 자문기구로 '사법제도개혁추진위원회'(2005.01.18 ~ 2006.12. 31)를 설치하고 연구와 조사를 거쳐 2005년 8월 31일 '범죄피해자보호법'을 국회에 제출하면서부터 동년 10월 27일 '법학전문대학원설치·운영에관한법률', 12월 6일 '국민의 형사재판참여에 관한 법률' 등을 제출했다. 2006년 1월 5일에는 형사소송법 일부개정 법률안 7건과 군 사법개혁 관련 법률안 4건 등 20여개 법률안에 대한 국회 제출을 마쳤다. 하지만 일부 법률을 제외하고는 입법이 쉽게 되지 못했다. 예를 들어 주요 사법개혁 법률안인 이른바 '로스쿨법'의 경우는 2007년 7월 3일에, 형사사건의 국민참여재판제도는 2007년 4월 30일에서야 국회 본회의를 통과했다. 대법원과 청와대의 관련 기구에서 거의 3년 이상을 검토·토론·합의·의결한 사법개혁 법안들이 17대 국회에서 큰 난항을 겪은 것은 사법개혁에 반발하는 법조출신 의원들의 조직적인 반대와 비협조가 큰 원인이기도 했다.

사법개혁은 참여정부의 중요한 치적 가운데 하나다. 사법제도의 개선이라는 측면에서 보면 민주 법치 국가의 사법질서를 재구축하려는 포괄적이고 의도된 변화를 꾀하고 어느 정도 성과를 거두었다. 하지만 검경 수사권 조정 문제, 대법원 상고부 도입, 대검 중수부 폐지 등 경찰, 검찰, 법원 등 기관들의 이해가 첨예한 영역의 사법개혁은 이루지 못한 한계가 있다. 사법제도의 성과로 구술변론주의와 형사사건 국민참여재판제도, 로스쿨 제도의 도입이 이루어졌지만, 국회의 심의 과정에서 검찰과 변호사 단체의 조직적인 반대로 입법 자체가 지연되기도 했다.

또 공적변호인 또는 공공변호인 제도는 대법원 사개위에서 '연구는 하되, 도입은 장기적인 검토과제'로 건의했으며, 대통령 소속의 사개추위에서도 연구용역을 통해 4개의 법안 시안[16]을 마련했지만 법안 제출은 보류되었다. 다만 헌법 제12조 제4항의 형사 피의자의 체포, 구속 시 변호인의 조력을 받을 권리를 구체화한 형사소송법 개정을 통해서는 필요적 변호인 선임의 요건을 구속된 피의자로 확대하는 선에서 국선변호인 제도를 확대하는 것에 그쳤다. 이것은 '사법개혁'이 국민의 사법복지를 확대시키고 더 나아가 동등하고 실질적인 사법접근권이라는 헌법적 권리를 확장하지 못해 일반 국민들의 관심을 끌어내지 못한 전략적인 실패의 원인도 있다 하겠다.

그리고 대법원 사개위는 신속한 상고심 처리의 방안으로 하급심 강화와 항소심 합의부를

16) 법률구조위원회법률안, 공공변호인법률안(이상 연구용역자 조국 교수), 법률서비스이용지원법률안(연구용역자 신주영 변호사), 공적변호에관한법률안(연구용역자 정준영 판사)의 시안이 만들어졌다.

대등한 경력의 법관으로 구성하자고 건의했지만 그 구체적인 방안은 제시하지 않았다. 국회 심의과정에서 대법관을 증원하는 방안이 논의되자 법원은 고등법원 상고부 설치를 주장하는 등 혼선을 빚다가 상고심의 지연 재판 문제를 해결하는 방안을 마련하지 못했다는 점도 법전문가의 견해와 국민 법정서와의 간극을 드러낸 사례다.

또한 대법원의 사개위는 '사법개혁의 이념'으로 '사법의 민주화'[17], '복지사법의 정립' 등 5개 이념을 제시하고 '국민을 위한 사법개혁의 추진', '민주적이고 미래지향적인 자세' 등 4대 추진원칙을 제시[18]했다. 하지만 이런 이념과 추진 원칙에도 불구하고 법조와 법전문가 중심의 사개위 운영의 한계는 이후 입법과정에서 일부 법조출신 의원들의 조직적인 반대 상황에서 대다수 국민들의 개혁 여론을 조성하는데 한계로 작용했다.

그리고 참여정부는 포괄적인 사법개혁에 대한 전략적인 준비 부족과 관련 법조와 기관들의 합의와 타협 방식의 추진으로 인해 사법개혁 방안을 준비하는 기간이 길었으며, 집권 초기에 형성된 사법개혁 특히 검찰개혁의 추진동력을 상실했다. 처음부터 검찰 권력의 조직적인 반대에 부딪혀 결국은 검찰개혁을 완수하지 못한 전술적인 실패도 있다. 참여정부의 성과에도 불구하고 검찰과 법원의 사법운영과 경찰 등 형사사법의 현실에 대한 국민들의 평가는 비판적인 것을 넘어서 냉소적이거나 분노하는 실정이다. 이것은 제도개선 중심의 사법개혁의 한계를 드러내는 것이기도 하고, 상층 중심의 개혁이 미흡할 수밖에 없다는 점을 말해 준다.

3. 18대 국회(2008.6.~2012.6.) 사법개혁의 특징

18대 국회는 사법개혁에 별로 관심이 없는 이명박 대통령의 집권 하에서 17대 국회에서 처리 못한 사법개혁 과제들의 처리가 쟁점이 되었다. 이런 상황에서 사법개혁의 주도는 행정부나 사법부가 아닌 국회가 주도하게 되었다. 국회는 2010년 2월 18일 본회의에서 국회에 '사법제도(법원, 검찰, 변호사)개혁 특별위원회'(위원 총 20인, 법원소위 8인, 검찰소위 8인, 변호사소위 4인)를 동년 8월 17일까지 설치할 것을 의결했다. 두 차례 활동기한을 연장해 2011년 6월 30일까지 운영되었다. 제1차 사법제도개혁특별위원회는 여당 지도부의 무관심과 검찰의 조직적인 방해 로비로 인해 활동의 진척이 없다가, 주성영 한나라당 간사와 김동철 민주당 간사 간에 2011년 3월 10일 이른바 '6인소위[19]'의 합의가 되어 진척을 보였다. 이 특위에서 확정

---

17) 대법원의 사개위는 사법의 민주화를 "'사법의 민주화'로서, 이를 위해서는 사법에 있어서의 비민주적·권위주의적 요소를 타파하는 한편 국민의 기본권을 보장하고 민주적 질서를 확립할 수 있는 사법제도가 마련되어야 할 것이다. 이는 공급자 중심의 사법에서 수요자 중심의 사법으로의 변화를 의미하며, 구체적으로는 국민들의 법생활과 법의식을 선도하고 신뢰받을 수 있는 대법원 기능과 구조의 변화 및 대법관 구성의 다양화, 재판을 비롯한 사법과정에 있어서의 적법절차 보장, 사법기관 구성에 있어서의 민주적 정당성 확보, 사법기관의 조직 및 운영에 있어서의 관료적 요소 탈피, 국민의 사법참여, 사법의 독립성 강화 등의 모습으로 나타난다"고 설명하고 있다.(사법개혁위원회, "사법개혁위원회 자료집(Ⅶ): 국민과 함께하는 사법개혁 -사법개혁위원회 백서-", 2005, pp. 5-6.)

18) 위의 책, pp 5-9 참조하라.

19) 6인 소위는 이주영, 주성영, 홍일표(이상 당시 한나라당)와 김동철, 박영선(이상 민주당), 김창수(선진당)로 구성되었다.

한 사법제도 개혁은 검찰총장후보추천위원회, 대법관추천위원회, 공직퇴임 변호사에 대한 수임 제한, 법조일원화를 위한 법관임용 자격 강화, 압수수색 제도의 개선 등이다. 하지만 동 합의서에서 명시된 검찰개혁의 핵심 사항인 특별수사청 설치, 검찰시민위원회 설치, 대검 중수부 폐지, 변호사를 포함한 피의사실 공표죄 적용대상 확대, 피의사실 공표죄 고발 사건을 포함한 재정신청대상 확대 등은 처리하지 못했다.[20] 당시 검찰개혁 좌초에 대한 국민적인 비판이 높아지자, 국회는 2011년 8월 23일 제2차 사법제도개혁특별위원회(위원 8인) 설치안을 통과시켜 2012년 2월 22일까지 활동할 것을 결의하였지만, 위원조차 구성하지 못하고 해산되었다.

18대 국회의 사법개혁의 특징은 첫째, 국회가 사법개혁의 임무를 부여받았다는 점 둘째, 법조(특히 검찰)출신 의원들[21]과 검찰의 조직적인 개혁 반대가 노골적으로 드러난 정치투쟁이 전면화 되었다는 점 셋째, 국회 주무 상임위인 법제사법위원회가 아닌 특위를 구성해 활동했다는 점 넷째, 사법개혁 과제 중 검찰개혁이 국민적인 관심의 핵심에 섰다는 점이라고 할 수 있다.

4. 사법개혁과 사법과거청산의 문제

사법개혁은 민주주의의 확대라는 측면에서 '사법권력의 독점과 그로 인한 폐해 구조'를 해체하는 것을 의미한다. 특히 검찰개혁은 국민적인 여론 이외에도 최고통치자의 결단도 중요하다. 따라서 검찰개혁을 포함한 사법개혁은 집권 초기에 진행되어야 한다. 그렇지만 역사적인 관점에서 사법개혁은 민주주의 이행기를 완성하는 연장선상의 문제이다. 우리나라의 사법개혁의 핵심이 바로 민주주의로의 이행기(전환기) 과제인 과거청산을 배제한 채 일부 사법제도의 개선이 이루어졌다는 점이며 때문에 검찰, 경찰, 법원에 대한 불신이 사라질 수 없다.

사법개혁은 '정의'의 복원과 실현이라는 관점에서 이루어져야 한다. 따라서 검찰 등 사법개혁의 과제는 제도개혁 뿐만 아니라 인적 청산이 수반돼야 한다. 사법개혁은 과거 군사독재 정권 등 권위주의 정부 아래서 그 체제를 지탱하기 위해 자행된 기소와 판결의 비위와 불의를 시정하고 이에 가담한 사법실무가들에 대한 사법적 제재를 수반하는 일련의 정치적 행위이다.

---

20) 그럼에도 당시 시민사회는 국회 사법제도입법 대응을 위해 경제정의실천시민연합, 새사회연대, 민주사회를위한변호사모임, 참여연대, 전국민주노동조합총연맹 등 전국 115개 단체로 2011년 5월 2일 사법개혁 촉구 인권시민사회단체 공동대책위원회(약칭 : 사법개혁공대위)를 공식 출범시키고 활발한 활동을 벌였다. 사법개혁공대위는 국회 입법 감시와 의견서 제출, 검찰권남용피해 보고대회, 검찰반발 규탄 입장발표 및 기자회견 등을 진행했고 속보발간과 1인 시위 등을 꾸준히 전개했다. 1인 시위에는 김선수(사법개혁공대위 상임대표, 민변 회장), 정현백(참여연대 상임공동대표), 한상희(참여연대 운영위원장), 이창수(사법개혁공대위 상임대표, 새사회연대 대표), 김도현(새사회연대 정책위원장), 정희성(민주노총 부위원장), 류제성(민변 사무차장), 강남훈(전국교수노조 위원장), 우희종(민교협 상임의장), 고계현(경실련 사무처장), 김유환(사법개혁공대위 상임대표, 경실련 시민입법위원장), 염형국(공익변호사그룹 공감 변호사), 박미자(전교조 수석부위원장)이 참여했다.

21) 전직 판사, 검사, 변호사인 법조출신 국회의원이 14대 25명, 15대 41명, 16대 41명, 17대 54명, 18대 59명, 19대 43명으로 18대가 역대 가장 많은 비율을 차지한다. (경향, "법조인 출신 의원 15% 육박 '과다대표' 심각", 2013년 2월 1일자 참조).

사법개혁이 민주화 이행기의 주요 개혁과제 중의 하나라는 점에 유의해 볼 때, 사법개혁은 독재체제를 극복하는 과정 중의 하나이며 그 핵심은 과거의 사법적 잘못(judicial wrongs)을 시정하는 것을 의미한다. 이 경우 사법개혁은 관련 제도의 민주적인 변화만을 의미하지 않고 독재체제를 지탱하고 지지했던 사법 실무가들의 처벌과 청산을 의미하며, 또 잘못된 사법판단을 원상회복시키거나 무효화하고 그 피해자들의 법적 명예회복과 피해를 구제하는 과제를 포함한다. 이때 핵심은 경찰, 검찰, 법원 그리고 학교에 남아 있는 사법실무가들의 배제를 포함하며 경우에 따라서는 처벌하는 인적청산을 통해 앞으로의 사법정의를 실현하는 일이다. 이는 사법개혁의 정치적·인적 측면이다. 사법개혁은 사법을 지배하고 그 환경을 둘러싼 체제의 변경을 의미한다. 그런데 사법개혁의 정치적인 측면인 인적청산 문제와 잘못된 판결의 무효화는 그간 우리사회에서 도외시 되었다. 전자는 사법실무가들인 경찰, 검사, 판사들의 거부가 주된 원인이고 후자는 정치문제로 간주하려는 경향 때문이다.[22)]

따라서 1999년 서울지방법원의 판사들이 사법개혁을 요구하면서(비록 의견으로 채택되지는 않았지만), 전두환 독재 정권에 정치적으로 부역했던 이른바 정치판사들의 징계와 관련 판결문의 무효화 주장은 타당하고 올바른 개혁 방향이다. 검찰 역시 마찬가지다. 참여정부 하에서 경찰, 국방부, 국가정보원은 자체 과거청산위원회를 설치해 권력을 남용한 사건들의 진상조사를 실시하고 진실규명보고서를 작성하고 자기 성찰하는 기회를 가졌다. 물론 이 경우에도 관련자와 그 지휘책임자에 대한 사법정의는 이루어지지 않았다. 그런데 검찰은 이런 자성기구를 두어 검찰을 개혁하려는 의지조차 보이지 않았다. 이것이 검찰개혁의 핵심지점이고, 이를 현실화시키는 것이 과도하고 특권적인 검찰제도를 개혁하는 사법개혁의 방향이다.

22) 5.18민주화운동 등에 관한 특별법 제정도 이런 맥락에서 이해된다. 신군부의 군사변란 등에 대해 당시 검찰이 전두환, 노태우를 기소하지 않은 것을 재정신청으로 본다는 조항을 만들어 기소를 가능하게 했다. 김영삼 당시 대통령은 5.18 문제를 역사의 문제로 두자고 했다가 돌연 마음을 바꿔 입법에 찬성해 여당인 민자당에 '지시'를 내려 통과되었다. 이 법률의 제정은 검찰의 기소권에 대한 제한이고 비판이라는 면에서 '사법개혁'의 한 단면을 갖고 있지만, 체계적인 사법개혁이 아니라 정치적 타협과 결단의 산물이었다.

Ⅲ. 입법을 통한 법변동의 조건과 한계 : 18대 국회의 사법개혁 입법과정 평가

총체적인 사법개혁은 삼권분립이라는 형식적인 법이론에서 벗어나 역사적·국민적인 요구인 사법민주화라는 차원에서 제기된다. 따라서 사법개혁은 검찰, 법원, 경찰 등의 사법기관 간의 권한을 재분배하는 작업이면서, 각 사법기관의 위계적 수직적 조직(/인사)체계와 조직문화를 분권화/민주화하는 것도 포함된다. 이는 사법 분야에서 국가와 국민 관계의 민주적인 재구성이 이루어질 때 가능하다. 특히 수범자로서의 국민이 국정참여자/주권자로서의 국민의 지위를 확보하는 것은 기본권의 실질적인 보장을 통해 이루어진다. 따라서 사법개혁은 사법기관 내부 일부 구성원들의 자성 촉구, 개혁 선언이나 사법기관들의 미봉적인 대책 발표를 넘어 참여정부 때부터는 민주적 공론화의 장인 국회 및 대통령 등 정치권의 필수적인 의제가 되었다. 하지만 정치권과 관련 전문 집단 중심의 사법개혁은 사법현실을 크게 바꾸지 못했고 권위주의적인 사법 문화가 쉽게 바뀌지 않고 있다. 현 시기 사법개혁의 이념은 국민의 사법참여를 보장하는 일련의 과정과 절차를 확보하고, 국민 특히 사회경제적인 약자의 지위에 있는 이들의 사법접근권을 보장하는 사법복지와 사법 권리를 실질적으로 확대하고 공고히 하는 데 있다.

사법개혁 내용이 정당하려면 법이론적인 정당화와 국민의 요구에 부응하는 사회적인 타당성 그리고 국민의 참여가 보장되는 정치적인 민주성을 가져야 한다. 제도적인 측면과 대응해 보면 (사법실무가와 법학전문가 등 공론이) 합리적인 '사법·제도적인 대안'이어야 하고, 사법수혜자 또는 수범자인 국민의 피해를 치유·회복하고 앞으로 공정한 사법질서로 변화를 요구하는 (국민들의 일반적인 법의식)과 부합하는 '역사·경험적 사실의 평가'에 기반 해야 하며, (입법자 또는 정치인이) 국민 참여 등을 보장하고 촉진하는 등의 민주적인 제도운영을 통한 (형식적·절차적·결과적) 정당성을 확보한 민주적 '제도화 과정'이어야 한다. 이런 맥락에서 지난 18대 국회의 사법개혁 과정을 추적하고, (민주적인) 사법개혁을 위한 조건들을 추적해 본다.

1. 법이론적인 정당화: 합리적인 대안

18대 국회의 사법개혁의 내용은 참여정부에서 포괄적으로 마련한 사법개혁안 중 그 기간에 실현하지 못한 것을 추진하는 것이었다. 특히 고 노무현 대통령의 사망과 한명숙 전 총리에 대한 정치적 기소 등은 '정치검찰'의 '특권적인 검찰권력'을 제거하고 민주화시키는 것에 집중되어 있었다. 따라서 18대 국회의 사법개혁안은 크게 봐서 사법제도 개혁이라는 제도적인 변경에 집중되었다. 자체 사법개혁의 상을 갖고 있었다기보다는 참여정부와 민주당의 '정치적인 계기'와 검경 수사구조 조정 문제처럼 보이는 다수(경찰과 그 가족의 표)와 관련된 개혁의제가 집중 부각되었고 합리적인 대안 논의는 이루어지지 못했다. 특히 검경 수사구조 조정 문제를 놓고 검찰과 경찰의 권력 싸움에서 국회가 어느 편을 드는 방식으로 양상이 전개된

것은 오히려 검찰 개혁의 구체적 상인, '기소권과 수사권의 완전한 분리'라는 명확한 원칙을 갖고 있지 못한 상태에서 결국 검찰로부터 양해를 구하는 방식을 취해 사실상 수사구조의 개혁은 실패했다고 봐야 한다. 또 경찰에 수사권을 부여하는 방안이 제도적인 개혁 방안 중에 하나이기는 하지만, 검찰과 마찬가지로 공권력 집행기관인 경찰에 대한 민주적인 통제 문제와 경찰대학 폐지 및 경찰 간부의 충원 문제도 형사사법 개혁 중의 중요한 과제임에도 간과하거나 거의 다루지 못했다.

또 18대 국회에서 검찰개혁은 사법개혁의 핵심이었고 과도한 검찰의 특권을 분산하고 검찰 권력을 통제하는 것인데, 사개위와 사개추위에서 제안한 방안을 관철하느냐 그렇지 못하느냐에 집중했다. 검찰에 대한 외부 통제 방안으로 재정신청 확대, 기소배심제 및 외부의 검찰사정위원회 설치를 통한 검찰 직권남용 통제방안 등은 마련하지 못했다. 아울러 국가정보원의 수사권을 통제할 수 있는 적절한 방안도 마련하는 데 미흡했다.

국민 일반이 사법과 연결되는 '사법접근권' 확대, 즉 민사재판에서 변호인의 조력을 받고 사법에 공정하게 접근할 수 있는 공공변호사 제도의 도입 등 보편적인 사법서비스 제도의 도입도 검토되지 않아 개혁의 여론을 구체적인 정치적인 힘으로 결합시키지 못했다.

18대 국회의 사법개혁은 결국 이미 참여정부가 제시한 사법개혁 과제를 제기하고 일부 실현하는 제도주의적 접근에 그쳤다. 18대 국회가 시대적인 요구인 사법민주화를 위한 독창적이고 새로운 제안과 비전을 내 놓지 못한 것은 우리 역사상 국회가 주도하는 사법제도 개혁의 경험 축적이 거의 없거나 주요 정당들이 사법개혁에 대한 구체적인 추진 전략을 갖고 있지 못한 이유도 있다.

2. 사회적인 타당성: 국민의 법의식과의 근접

사법개혁은 제도개혁이면서, (정치적인 사법 관료 등에 대한) 인적청산 문제이기도 하다. 하지만 이것은 국회의 직접적인 역할은 아니다. 판사의 비리 등이 있을 때 국회는 법관 탄핵을 발의한 경험도 거의 전무한데다가, 국정조사도 상당히 자제된 측면이 있다. 이런 면에서 행정부의 무관심 속에 국회가 주도한 사법개혁은 국민적인 신뢰를 확보하는데 실패했다. 사법개혁 특히 검찰개혁에 대한 국민적인 여론은 상당히 높은 반면에 국회가 이것을 실현할 진정성을 갖고 있다고 믿는 국민은 많지 않다. 이것은 사법개혁이 전면적으로 제기된 17대, 18대 모두 전현직 법조인 출신 국회의원이 50명을 넘어 전체 국회의원 구성의 10% 중반대를 구성함으로써 국회의 국민적 대표성의 위기에 진원이 되고 있다는 사실에 비추어 봐도 쉽게 알 수 있다. 사법개혁과 관련해 국민은 '정의'를 묻는다. 한명숙 전 총리에 대한 정치자금 수사 등은 검찰의 정치적인 행태에 대한 비판도 있지만, 야당의 서울시장 후보에 대한 불법적인 정치개입과 공정성 훼손이라는 측면에서도 중요한 의미가 있었다. 그런데 정치권의 논의는 이런 '정치' 검찰, 그리고 미네르바 기소사건에 보여졌듯이 '정권수호' 검찰 등을 바로 잡고자 하는 법의식을 갖고 있었다. 궁극적으로 사법개혁은 사법정의를 실현하는 것이다. 따라서 정치검찰

의 퇴진과 청산의 지속적인 요구도 중요한 과제였다. 사법개혁에 대한 국민 일반의 감정은 분명히 검찰 등의 권력집중에 대한 우려도 있지만, 이로 인해 시정되지 않는 오만과 특권의식 그리고 불공정한 사법 운영에 대한 염려가 중요한 부분을 차지한다.

국민의 법의식은 역사적인 것이고 사실적인 것이지, 법적이거나 논리적인 것과 관련된 것은 아니다. 따라서 검찰과 법원의 잘못된 수사와 기소 또는 판결로 인해 고통 받는 사법피해자들은 그 사건의 시정을 요구한다. 따라서 검찰개혁은 법원과 검찰 그리고 경찰에 대한 인사위원회를 완전히 독립시키고 더 나아가 시민적인 개입이 가능할 때 피부로 느껴질 수 있다.

또 관련 법률로 규정을 만들고 일부는 행정법규로 위임하고 그렇지 않은 경우는 구체적인 사건에 따른 사법부의 자유 심증을 인정한 (사법 자제와 마찬가지로) 입법 자제적인 법기술도, 입법부에 대한 불신을 초래하고 나아가 사법의 정치화 현상이 두드러지면서 결국 정치적인 조정능력이 결여된 무능한 국회의 이미지를 낳고 있다.

3. 정치적인 민주성: 민주적인 입법추진

18대 국회가 주도한 사법개혁 과정에서 시민단체와 야당의 공조는 빈번하고 긴밀했다. 하지만 사법개혁은 시민단체와의 유기적인 협력 체계로만으로는 부족하다. 국회는 국민의 대표기관이지만 사법개혁과 관련해서는 일부 의원들의 헌신적인 노력의 결과다. 하지만 국민 일반이 입법 추진과정에 개입할 수 있는 여지는 전혀 없었다. 특히 사법피해자로 불리는 '불공정' 기소와 재판의 피해자들, 법적 정의가 좌절된 이들의 목소리가 개입될 여지는 거의 없었다. 또 노동단체, 노동조합, 사회적 소수자들의 목소리도 전달될 여지가 없었다. 더욱이 경제적인 약자들의 참여는 관행상 존재하지도 않았다.

로스코 파운드가 지적한 대로 '사법행정에 대한 대중 불만의 원인'에서, 대중들의 사법에 대한 불만은 법 그 자체에 대한 불신만큼이나 오래 되었다. 이것은 현대 민주국가에서도 쉽게 개선되고 못하고 있다. 국민의 관심이 높은 사법개혁을 국민의 대표체인 국회에서 주도적으로 논의하면서도 국민이 참여할 수 있는 방법은 형식적으로 보장된 '입법청원'만이 있을 뿐이다. 결국 몇몇 사개특위 위원들의 헌신적인 노력에도 불구하고 정당과 국회 그리고 정치가 불신받는 핵심은 바로 민주적인 입법절차가 부족했기 때문이다.

4. 제도와 제도 이외의 요소들의 고려: 사법의 문화와 관행

사법개혁의 과제는 단순히 제도개선으로 달성될 수 없다. 우리 사회에서 문제되는 부분은 검찰과 법관의 특권적인 지위를 보장하고 있는 현행 제도의 측면도 있지만, 그 권한을 행사하는 요건과 과정에서 모든 행정권력이 경찰이나 검찰의 고유권한에 속하고 사후 사법구제를 받는다는 점이다. 따라서 사법제도의 개선이 법적으로 이루진다고 해도 구체적인 사건에서는 검

찰, 경찰, 법원 등의 권한 행사 과정이 더 민주적이고 투명하고 합리적으로 되지 않으면 안 된다. 그러므로 18대 국회가 사법제도를 개혁하기 위한 행보를 보였다고 하더라도, 현실에 기반한 효율성 있는 사법개혁을 이루지는 못했다. 특히 검찰과 경찰의 조직 문화 자체가 국민들의 눈에서 보면 하위문화로 비춰질 때도 많이 있다. 사법제도 개혁은 국정조사와 국정감사 그리고 현안 질의를 통해서 비제도적인 관행도 철폐시키는 노력이 병행되어야 한다.

Ⅳ. 사법개혁 추진전략의 수정: 19대 국회의 사법개혁 추진방안

19대 국회에서 검찰개혁을 다시 논의하기 시작했다. 그런데 19대 국회의 책무가 검찰의 권력 남용을 통제하는 몇 가지 제도적인 개선에 머문다면 이것은 결국 독자적인 사법개혁의 상을 제시하지 못하고 사법개혁의 핵심이지만 하지 못한 숙제를 하는 것에 머물게 된다.

사법개혁은 시대에 맞아야 하고 그것은 민주주의의 실질적인 보장과 확대를 의미한다. 따라서 우리는 사법개혁에 대해 '자성'과 '비판'에서 '제도개선의 분권화'를 넘어 국민의 사법참여와 사법적인 수혜의 실질적인 보장과 확대라는 '민주사법'으로의 비전을 분명히 해야 한다.

참여정부는 행정부와 사법부가 주도적인 사법개혁안을 내 놓았다. 18대 국회는 행정부의 무관심 속에 국회가 중심이 되어 사법개혁을 추진했다. 19대 국회는 대통령의 선거 공약 가운데 검찰개혁 부분이 이미 제시되었지만 행정부가 법률안을 성안해 제출하는 방식이 아니라 여당인 새누리당을 통해서 국회에서 논의하는 방식을 취하고 있다. 만약 대통령 공약인 일부 검찰개혁 방안만을 다룬다면 사법개혁의 역사적인 임무를 방기하고 18대 국회처럼 용두사미로 끝날 가능성이 높다. 따라서 18대 국회와는 다른 추진전략과 추진동력을 확보해야 한다. 또 대법관과 헌법재판관 임명시 검찰 몫 등의 불합리한 인사 관행도 없애야 한다.

1. 19대 국회 사법개혁의 과제

19대 국회의 사법개혁 과제는 두 가지다. 하나는 참여정부에서 구상한 사법개혁 방안 중 처리되지 못한 방안과 박근혜 대통령과 새누리당의 대선 공약 사항인 검찰 개혁을 처리하는 것이다. 그리고 다른 하나는 실질적인 사법개혁을 위한 새로운 비전과 방안을 제시하고 실현하는 것이다.

19대 국회의 역할을 보면 첫째, 검찰개혁을 완수하는 국회다. 둘째, 국민의 사법복지와 사법서비스를 획기적으로 확대하는 국회다. 전자를 필요적 과제라고 하고 후자를 보충적 과제라고 부르기로 한다.

(1) 필요적(necessary or compulsory) 과제 – 검찰개혁

지난 3월 17일 여야 원내대표가 합의한 검찰 개혁 내용과 국가청렴위원회 설치가 실현되어야 한다. 이 합의 내용은 첫째, 상설특검제 및 특별감찰관제의 도입 둘째, 대검 중수부 폐지 셋째, 법무부 주요 요직에 대한 검사 임용 제한 넷째, 검찰인사위원회 실질적 권한 부여 다섯째, 비리검사 개업 제한 등을 올해 상반기 중에 입법완료하고 검사장 이상의 직급 규모를 연내에 축소한다는 것이다. 합의대로 하면 된다. 다만 상설특검과 특별감찰관제는 그 내용이 목적에 맞도록 실질적으로 검찰 권력을 분산하고 통제할 수 있는 성격으로 만들어져야 한다. 하

지만 대검 중수부 폐지는 법률로 명확하게 폐지해야 하고 이른바 검찰총장의 정치적인 개입을 실질적으로 막는 방향으로 해야 한다.

여기에 (가칭)'사법진실조사위원회법'의 제정을 강구해야 한다. 권위주의 정부 시절 검찰과 법원의 정치적 수사·기소·판결을 조사하고 관련자와 직접 책임자에 대해 적절한 사법적·행정적 조치를 취해야 한다. 검사와 법관의 직권남용 및 부패 사례, 불공정한 관행과 문화를 조사하여 입헌주의와 법치주의를 위반한 기소와 판결을 무효화하고 진실에 관한 조사보고서를 작성하며, 검찰총장, 대법원장 그리고 대통령이 피해자와 국민에게 공식 사과하고 극복방안을 제시하는 등의 후속조치를 해야 한다.[23)]

(2) 보충적 과제

보충적(complementary) 과제란 보완적(supplementary) 과제와는 달리, 하면 좋은 과제를 의미하진 않는다. 보충적 과제가 없다면, 필요적 과제도 그 효과를 제대로 발휘할 없는 과제들이다. 따라서 보충적 과제는 2차 과제라는 말이 아니라 반드시 해야 하지만 필요적 과제와 연동해서 생각해야 한다는 의미이다.

보충적 과제의 유형은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, (형사)사법기관 간의 민주성 둘째, 공권력 행사기관의 외부통제성와 투명성 셋째, 사법복지의 실질화(사법접근권의 보장)이다.

사법기관 간의 민주성과 관련해서 첫째, 검경 수사구조 개혁의 원칙을 분명히 하고 이를 실현하기 위한 로드맵을 구체화해야 한다. 둘째, 대법관과 헌법재판관 및 검찰총장에 비법조 법률전문가나 법률분야 경력자도 포함해야 한다. 셋째, 법원의 분권화로 법관과 직원을 지방법원별(/과도적으로 고등법원별)로 충원하고 법관의 직급을 폐지하고 법관 재임명제도를 폐지한다. 넷째, 합의부의 합의 비공개를 공개토록 하고 합의부 판사가 반대의견을 낼 수 있어야 한다. 다섯째, 자치경찰제도의 전면 실시와 자치경찰과 국가경찰과의 대등한 지위 확립이다. 여섯째, 경찰대학을 폐지하여 국민의 공정한 기회를 넓혀야 한다. 여섯째, 변리사 등 전문법조직역에 제한적 소송대리인 자격을 부여하고 관련 자격을 변호사 자격으로 통폐합해야 한다.

공권력행사기관의 외부통제성 및 투명성의 강화와 관련해서는 첫째, 헌법재판관 추천위원회를 도입해야 한다. 둘째, 헌법재판관의 정년을 70세로 연장해 대법관의 정년과 맞추어야 한다. 셋째, 국가정보원의 수사와 정보수집 과정의 위법성과 인권침해를 막을 수 있는 지휘체계를 강화하고 (가칭)'국가정보원 사정(Review)위원회'를 국회 내에 상설기관화하거나 그 수사기능을 배제하고 단순 정보처로의 전환을 적극 검토해야 한다. 넷째, 사법 고위직 인사의 전관예우 방지를 위한 (가칭)'퇴직 대법관 및 헌법재판관의 공익활동 지원에 관한 법률'을 제정

23) 대법원의 사개위는 활동 백서에서 그 추진원칙을 "종래 사법제도 및 사법운용에 있어서 미흡했던 부분을 직시하고 이를 개혁의 시발점으로 삼는 한편, 과거의 잘못을 청산한다는 부정적인 자세가 아니라 후손들에게 물려줄 국가질서를 새롭게 건설한다는 미래지향적인 자세에 입각하여 사법개혁이 발전적·긍정적 결실을 맺도록 노력하여야 한다"고 적시해 과거청산을 퇴행적이라고 판단하고 있어 결국 관련 책임자와 관련자 및 사건 자체를 망각 속에서 개혁하겠다는 발상을 드러내고 있다.(사법개혁위원회, 위 보고서, p. 6 참조)

해 상사중재 등의 공적 활동을 부과하고 예우하되, 영리활동을 제한한다. 다섯째, 법원장을 사법행정직으로 전환하고 심리에 관여하지 않으며 직접 선거로 선출하는 방안을 적극 검토해야 한다. 여섯째, 법관 및 검사 그리고 법원 및 검찰 직원들의 비위에 대한 사실을 공표하고 정기적인 반부패보고서의 작성과 공표를 의무화해야 한다.

사법복지의 실질화(사법접근권의 보장)와 관련해서는, 첫째, 공공변호사청을 도입해 국민의 사법서비스를 획기적으로 개선하고 국선변호제도와 법률구조공단의 법률지원 제도를 일원화한다. 둘째, 법률 공보험 제도 도입을 적극 검토한다. 셋째, 이른바 사법피해자 사건을 특별심리할 수 있도록 한시적인 '특별재판부'를 설치한다. 넷째, 법원과 검찰, 경찰 등의 조직에 시민들의 참여를 활성화한다. 다섯째, 노동전문법원 및 인권전문법원의 설립을 통해 사회적으로 신속하고 공정한 피해구제를 확보해야 한다. 여섯째, 대법원 판사를 증원하는 등 상고심의 신속한 처리방안을 강구해야 하며 소송법의 법정기일을 도과할 경우 그 이유를 설명하고 어떻게 진행되고 있는지에 대해 설명통지를 의무화해야 한다. 헌법재판소의 경우도 마찬가지다.

2. 추진 방법

사법개혁은 국민의 높은 관심에도 불구하고 실현되기 어렵고 또 시민참여가 보장되지 않아왔다. 반대로 시민 참여와 관련 전문가의 참여가 보장되지 않는 사법개혁은 국민적인 지지를 받기 어렵고 개혁의 추진동력도 확보하기 어렵다. 따라서 추진방법은 민주적이어야 한다. 또 그럴 때만이 사법민주화 또는 민주적인 사법을 위한 학습효과를 통해 사법을 둘러싼 문화를 달성할 수 있다.

국정에 참여할 권리는 헌법이 보장하고 있는 기본권이다. 윌리엄 코벳이 '모든 인간의 가장 위대한 권리'(the greatest right of every man)라고 하고, 제러미 왈드론이 권리 중의 권리(right of rights)[24]라고 표현한 입법(국정)에 참여할 권리는 민주주의를 실현하는데 필수적인 것이다. 사법개혁 입법과정에서도 마찬가지다. 이런 맥락에서 19대 국회의 입법 추진 방향은 시민 참여가 실질적으로 보장되어야 한다.

(1) 추진시기

검찰개혁은 19대 국회에서도 핵심적인 사법개혁 임무다. 어떤 면에서 검찰개혁은 각종 장애로 인해 지체되거나, 의도적으로 지연시킨 결과에 있다. 지연된 개혁으로 인해 검찰의 각종 비리가 나타나고 있다. 따라서 위에서 언급한 필요적 과제는 대통령의 공약과 관련이 깊을 뿐만 아니라 대통령이 정치행위자로서 유일하게 관심 갖는 분야다. 즉 정치적인 힘으로 실현할

24) Jeremy Waldron, Participation: The Right of Rights, Proceedings of the Aristotelian Society New Series, Vol. 98, (1998), p. 307. 왈드론은 입법에 참여할 권리가 권리 중에 권리라고 말하면서 이 권리가 다른 권리에 대해 도덕적인 우선권을 부여하는 문제가 아니라 합리적인 권리담지자가 자신이 갖고 있는 여타의 권리에 관해 동의하지 않을 때 권리에 기반한 관점에서 사적으로 적정하다고 보이도록 권리를 행사하는 문제라고 봤다.

수 있는 집권초기에 해야 한다. 여야가 합의한 대로 올해 상반기에 입법 완료하거나 연내에 실현해야 한다. 사법진실조사위원회법의 제정은 올해 내에 추진해야 한다. 다만 다른 과제들과의 추진 방법을 달리할 뿐이다. 추진방법에 대해서는 후술한다.

위에서 보충적 과제로 제시한 것은 국민과 전문가의 참여가 보장된 (가칭)'국민사법개혁위원회'의 검토와 토론을 거쳐 연내에 안을 만들고 2014년 6월 지방선거에서 여야가 공동의 공약으로 채택해 국민적인 합의를 이끌어 2014년 내에 입법화할 과제들이다.

(2) 추진 기구

통상적인 절차로 '특별위원회'를 두는 것이 바람직한가 또는 소관 상임위인 '법제사법위원회'에서 추진하는 것이 좋은가의 문제가 있다. '필요적 과제'는 법제사법위원회에서 다뤄 고유한 검찰개혁을 신속하게 처리하는 것이 필요하다. 특위의 경우는 논쟁과 토론의 꺼리가 많을 때 바람직하며, 검찰개혁에 대한 국민적인 합의와 대통령 등의 공약이 공론화된 상태에서 특위에서 심의한다면 지연되거나 또 다른 저항에 부딪힐 가능성이 높다.

또 '필요적 과제' 가운데 사법진실조사위원회법 제정은 법제사법위원회에서 추진하는 것보다, 국회 내에 별도의 '국민사법개혁기구'를 설치해 거기서 논의하는 것이 바람직하다. 아울러 '보충적 과제'들도 모두 이 기구에서 전담해야 한다.

'국민사법개혁기구'는 가칭 '국민사법개혁기구의 설치와 운영에 관한 특별법'을 제정하여, 국회의장 직속으로 두고 산하에 국민및시민사회위원회(국민), 전문가자문위원회(전문가), 의정활동위원회(의원)의 3개의 위원회를 두고 국민위원회는 대국민 의견 수렴을 취합해 의안을 형성하고, 전문가위원회는 조사와 토론회 등을 통해 의안을 작성한 뒤 그 의견서를 의원위원회에 제출한다. 의원위원회에서는 관련 개혁 법률안을 다른 상임위원회의 절차에 준해서 확정한 뒤 국회의장이 주재하는 전체회의에서 심의 확정하여 본회의에 회부한다. 이 기구의 설치는 2014년 12월 31일까지로 한다.

(3) 추진 경로

국민사법개혁기구는 필요에 따라 지방 순회토론회, 강연회, 홍보 등을 실시하여 국민적인 공감대를 형성해 나간다. 이를 통해 사법개혁을 포괄적이고 민주적으로 할 수 있는 추진동력을 형성하고 민주사법 체계의 제도적인 기틀을 마련한다. 또 각 정당들은 독자적으로 또는 국민사법개혁기구와 공동으로 관련 사업을 전개해 정치 불신을 줄여 국회의 사법개혁 입법의 도덕적인 정당성을 확보한다.

19대 국회 사법개혁, 어떻게 해야 하는가
국회 중심 사법개혁 평가와 대안

토론문

한 상 희 (건국대학교 법학전문대학원 교수)
박 주 민 (변호사)
송 환 웅 ((사)참교육학부모회 부회장)
이 희 완 (민주언론시민연합 사무처장)

사법개혁 - 어떻게 할 것인가?

한 상 희 (건국대학교 법학전문대학원 교수)

우리나라의 사법개혁은 선거제 민주주의로 이행하는 과정에서 나타나는 다양한 사법적 요청들, 특히 입헌주의의 확립을 위한 인권의 보장, 적정하고도 공정한 법절차, 이행기 정의 및 화해, 탈규제와 과대성장한 국가권력의 재조정 등을 중심으로 의제화되었다. 보다 민주화된 사회가 되기 위해서는 국가에 의해 행사되는 자의적 권력은 법으로 대체되어야 하며 이 법 또한 민주적으로 제정되고 공정하게 집행되어야 하며, 독립적으로 심판되어야 한다는 것이 그 요체였던 것이다.

하지만 이런 민주화의 과정에서, 과대성장된 국가권력을 '법'으로 대체한다는 것(즉 법의 지배의 실현)과 그것을 '사법권력'으로 대체한다는 것은 전혀 다른 문제이다. 한국의 법체계는 일본의 메이지체제에서부터 변형수입된 독일식의 관료주의적 법률가모델에 기반을 둔 것이었기 때문에 법의 지배는 자칫하면 관료적 법관 및 검찰의 지배를 의미하게 될 수도 있다. 한국민이 진정으로 원하는 것은 인민의 지배(Demo-cracy)이지 법률가의 지배(Juristo-cracy)는 아니다. 뿐만 아니라 민중의 민주항쟁을 소위 3김 세력과 노태우등 구집권세력간의 타협으로 종결지워버린, 불완전한 87년 체제의 한계는 인민의 지배가 실천되기에는 상당히 어려운 정치지형을 만들고 말았다. 민주적 정당성을 온전히 회복하지 못한 정치엘리트들에 의한 대의정치와, 길거리를 접수한 대중들에 의한 직접민주제적 요청들이 항시적으로 대립하며 충돌하였던 것이다. 여기에 1997년을 전후하여 IMF외환위기사태가 발생하고 이를 계기로 우리 사회에 급격히 침투하였던 신자유주의의 위력은 아직 제대로 형성되지도 못한 사법체계를 곧장 계급적 이해관계의 틀 속으로 밀어넣고 말았다. 대형로펌을 중심으로 형성되는 전방위적 로비력과 전관예우의 틀을 벗어나지 못한 채 국가권력을 사적 네트워크에 종속시켜 버리는 또 다른 형태의 민영화(privatization)의 행태들은 국가권력을 법률가의 지배로부터 자본친화적 법률의 지배로 떠 넘겨 버리는 일종의 계급사법의 현상을 필연화한다.

현재 한국에 있어서의 사법개혁의 궁극목표는 바로 이러한 점을 감안하여야 한다. 그것이 민주적 법의 지배의 실천으로 귀결되기 위해서는 법률가가 전유하던 사법체계를 극복하고 나아가 계급사법의 위험을 제대로 예방할 수 있는 대책이 요청된다. 향후의 사법개혁의 과정들이 국민에 대하여 열려 있을 뿐 아니라, 국민들이 적극적이고 능동적으로 사법과정에 참여할 수 있는 기회를 폭넓게 보장하는 사법을 지향하는 방향으로 그리고 그러한 방식으로 이루어져야 함은 이 때문이다.

대체로 사법개혁을 말할 때에는 접근성(accessibility), 경제성(expedition and timeliness), 공정·형평성(equality, fairness, and integrity), 독립성과 책무성(independence and accountability), 그리고 신뢰성(public trust and confidence) 등의 지향점을 전제로 한다.[25] 하지만 우리나라의 경우에는 이러한 이념들을 조금 수정해야 한다. 경제성, 효율성과 같은 지향점들은 우리의 사법개혁의 의제로부터 조금 벗어나 있기 때문이다. 현재의 수준에서는 무엇보다 중요하게 요구되는 것은 사법의 민주성이다. 이에는 접근성, 공정·형평성, 책무성과 신뢰성 등이 포함되겠지만 그 중에서도 책무성과 신뢰성의 강화를 통하여 시민의 사법참여와 사법통제를 최대화하고 이를 바탕으로 정치권력에 종속되었던 국가사법의 얼룩진 역사나 혹은 자본권력을 새로운 숙주로 삼고자 하는 계급사법의 암울한 미래를 과감히 털어버리는 사법의 혁신을 이루어내어야 한다.

그리고 바로 이런 의미에서의 그리고 이러한 사법체계에서는 법관의 법판단과 그 전제가 되는 법의 해석원리의 형성 또한 시민사회의 다양한 가치들을 반영하여 이루어지고 또 그에 따라 수정·변화되어야 한다. 사람들이 자신의 생활과정에서 형성하게 되는 다층적이고 다원적인 법감정과 법의식을 법원의 사법과정 속에 유효하게 편입하여 그때그때의 사회적 정의로 변환할 수 있는 사법적 의사결정체계가 형성될 수 있는 사법체제를 지향하여야 한다는 것이다.

현재의 사법개혁의 요청은 과거와는 달리 시민사회의 법적 수요를 어떻게 효율적으로 그리고 민주적으로 수용하고 이를 통하여 시민사회의 법감정을 제대로 반영하는 사법구조 및 법체계를 어떻게 생산해 낼 수 있는가에 집중되어 있다. 사법의 기능은 구체적인 사건에 대하여 법을 발견하고 선언함으로써 법목적을 실천하는데 그치지 않는다. 법적용이 이루어지는 사회생활공간은 유기적이며 항상 변화하는 존재다. 뿐만 아니다. 그 사회조차 다양한 개인과 집단들로 구성된다. 변화하는 사회 속에는 개별적으로 행동하는 구성인자들이 존재한다. 이들은 그들 나름의 가치와 지향을 위하여 법을 욕망한다. 사법은 여기서 사회질서와 법적 안정성으로 상징되는 '법의 욕망'과, 개별성과 일탈성으로 특징지어지는 '법에 대한 욕망' 사이의 조화적 통합을 다룬다.

요컨대, 형식적 법도그마만 반복재생산하는 과거의 법관료주의적 사법체계가 아니라, 법적 대표성을 가지는 전문가적 사법시스템을 구축할 것을 요구하고 있는 것이다. 그리고 이 요청은 전국을 단위로 하여 획일적·총체적으로 통일되는 단일의 법체계를 전제로 하지 않는다. 그것은 오히려 각각의 생활공동체를 단위로 형성되는 분권화된 법체계를 지향한다. 법원행정처로 상징되는 사법의 중앙집권화에 대한 반발은 그 한 예에 불과하다. 적어도 고등법원 단위의 지역법관제를 정착시키고 법관의 인사와 법원행정을 이 수준에서 분권화하는 한편 시민들이 참여하는 사법위원회(judicial commission) 체제를 통해 법원과 법관에 대한 평가와 인사의 일반적 지침을 마련, 집행하는 체제를 갖추자는 논의는 그 다음의 단계에 속한다. 검찰의 경우 지역검찰제를 근간으로 검사장 직선제의 요청이 이어지고 있음은 이에 해당한다. 그리고

25) Bureau of Justice Assistance, *Trial Court Performance Standards and Measurement System, Program Brief*(U. S. Dep. of Justice Office of Justice Programs, 1997), 3-6쪽 참조.

법조 양성과 충원의 분권화를 실현하는 동시에 그에의 진입장벽을 과감히 폐제함으로써 지역단위의 법공동체들이 다양하게 형성될 수 있는 기반을 확보하고 이를 통하여 그때그때 구체적인 생활이익들이 그대로 법과정에 반영되고 대표될 수 있는 틀—생활세계를 중심으로 형성되는 법공동체—을 구축하는 것은 종국의 단계에서 거론될 수 있을 것이다.

이러한 요청들은 사법의 민주적 개혁이라는 과제는 더 이상 사법관이 점유하거나 전유하는 영역이 되어서는 아니 된다는 당위명제로 변이된다. 사법개혁의 의제를 이렇게 시민의 지배라는 체제로 설정하게 되면 더 이상 법조인들이 사법개혁의 논의를 지배하는 상황은 존재할 수 없어야 한다는 것이다. 그것은 법리나 법제의 문제가 아니라 어떠한 국가적 의사결정의 과정을 민주적으로 통제하고 정치적으로 체계화하는 과정의 문제로 개혁의제가 이전하여야 하기 때문이다. 나아가 그것은 정치적 타협과 신자유주의로 변형된 87년 체제가 놓쳐 버린, 시민이 주인이 되어 사회를 재구성하는 가장 정치적인 의제이기 때문이기도 하다.

문제는 이러한 개혁의 요청이 실현되기 위해서는 무엇보다도 사법개혁의 담론을 이끄는 주체의 자기변혁이 절실하다는 점이다. 기존의 사법체계에 집착하기보다는(이 점에서 현재의 사법개혁논의는 실패의 의지를 담고 있다), 제로 베이스에서 새로운 패러다임에 의한 새로운 사법개혁의 아젠다들을 개발하고 탐구할 필요가 있다. 법조인이 아니라 경제논리에 따라 경제단체가 이끌어 나갔던 일본의 사법개혁논의가 거의 혁신에 가까운 수준의 개혁대안들을 확보할 수 있었던 것과 같고도 다른 맥락에서, 우리는 민주적 사법이라는 새로운 패러다임을 개발하고 시장경제가 아니라 모든 이의 삶에 봉사하는 우리 식의 사법개혁과정을 창출해 내어야 하는 것이다.

이런 요청을 전제로 할 때, 현재 국회를 중심으로 예정되고 있는 사법개혁의 전망은 여전히 비판적 수준을 벗어나지 못하고 있는 것도 사실이다. 시민사회의 사법개혁논의는 그동안 적지 않게 진행되어 왔지만, 이를 제대로 수렴하고 조정하여 시민사회의 사법개혁안을 정치영역에서 제대로 수렴할 수 있는 체제가 아직은 제대로 구축되어 있지 못하기 때문이다. 오히려 아직도 사법개혁의 논의는 법원과 검찰, 변호사 등 사법의 중추적 역할을 담당하고 있는 법조집단들은 기득권에 안주하고자 하는 성향을 보이고 있고 경우에 따라서는 사법개혁의 논의기회를 자신들의 숙원과제를 해결하는 기회로서 보는 경향(이는 과거 사법개혁추진위원회의 경우에 두드러진다)도 존재한다. 이 상황에서 사법개혁위원회의 구성이나 그 근거법령의 문제는 결코 가벼운 것은 아니라고 생각된다. 이에 사법개혁위원회의 운영과 관련하여 반드시 고려되어야 할 사항을 몇 가지 정리해 본다.

첫째, 사법개혁의 기구가 가장 진지하게 고려해야 할 요소는, 현재의 사법개혁의 요청이 과거와는 달리 시민사회의 법적 수요를 어떻게 효율적으로 그리고 민주적으로 수용하고 이를 통하여 시민사회의 법감정을 제대로 반영하는 사법구조 및 법체계를 생산해 낼 수 있는가에 집중되어야 한다는 점이다. 요컨대, 과거의 법관료주의적 사법체계가 아니라, 법적 대표성을 가지는 전문가적 사법시스템을 구축할 필요가 있는 것이다. 이에 사법개혁위원회는 그 논의를 제로 베이스에서 시작할 필요가 있다. 기존의 사법시스템을 구성하던 패러다임과는 다른 새로

운 패러다임이 요청되는 상황에서 새로운 제도를 새로이 설계한다는 마음가짐으로 사법개혁의 작업에 임해 줄 것을 바라는 것이다.[26)]

둘째, 바로 이 점에서 사법개혁의 문제는 법문제라기보다는 정책문제 혹은 체계디자인의 문제라는 점은 중요한 의미를 가진다. 환언하자면 그것은 법조인 특히 법(률)실증주의적 도그마에 충실한 실무법조인이 다루는 영역이 아니라, 효율성·민주성을 구체적인 제도나 절차로써 구현해낼 수 있는 능력을 가진 전문가의 영역이다. 통상적으로 어떠한 제도의 형성 또는 개정을 위한 대안의 설정은 현실의 정확한 진단과, 미래에 대한 개연성 있는 예측, 그리고 제도의 지향목표에 대한 당위적 확신의 3자의 결합을 기반으로 이루어져야 한다. 현재 문제로 되고 있는, 그래서 규제나 정서의 대상이 되어야 하는 사상들이 어떠한 것이며 그 원인은 무엇이며 원인과 표상으로서의 사상간의 인과연결은 어떠한 과정을 통하여 이루어지고 있는가가 그 첫째의 경우에 해당하며, 이것을 평가하는 준거로서의 정책목표는 보다 바람직한 상태에 대한 당위논리에 의하여 정당화되어야 한다. 뿐만 아니라 제도의 형성/개정의 결과에 대한 예측과 판단은 엄밀한 실증적 분석에 입각하여 이루어져야 한다. 현상을 그대로 유지할 경우의 미래의 결과와 현상을 제도로써 통제함으로써 얻을 수 있는 미래의 결과간에는 비용-편익 분석으로도 득이 되어야 하며 동시에 그 이득 역시 이 당위논리속에 포섭되지 않으면 아니된다. 이렇게 볼 때 현재의 사법개혁위원회의 구성은 이러한 역무를 소화하기에는 적절치 않은 듯이 보인다. 하지만, 그 능력의 갭은 전문위원과 분과위원회의 활동을 통하여 얼마든지 극복할 수 있다. 아직은 이 세부조직이 완비되지는 않아 무어라 판단하기는 어렵지만, 보다 열린 자세로 다양한 학문영역에서 다양한 분석과 평가를 모색하고 그 결과를 겸허히 수용할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 사법개혁기구는 최우선적으로 의제설정을 위한 공청회를 실시하는 등 다양하게 열린 방법으로 시민사회의 사법개혁의제들을 적극적으로 수렴하고 집약할 필요가 있다. 지난 사개추위의 경우 각 위원들이 의제를 개별적으로 제출한 후, 위원회의 회의를 통하여 의제를 결정하는 방식을 취하였으나, 이러한 방식은 다양한 의제를 상정함에는 도움이 되지만, 의제의 중요성에 따른 취사선택 및 논의비중의 구분이 어려워 경우에 따라서는 위원회의 업무를 과대하게 확장하고 이 과정에서 정작 중요한 의제에 집중적으로 할애할 자원이 사소한 의제로 확산되는 우를 범할 가능성이 있다. 이에 의제의 설정은 먼저 사법개혁에 참여하는 단위들을 중심으로 가능한 의제를 확보하고 이를 회의과정에서 1차적으로 여과하고 서열화한 다음, 가장 중요하다고 판단되는 의제를 3-4개 정도 추출하고 그 가상순위를 정한 다음 그에 대한 시민

26) 이런 관점에서 사법개혁기구에는 법조인의 참여는 최소화하여야 한다. 사법개혁은 법조를 위한 개혁이 아니라 시민들과 시민사회를 위한 개혁작업이 되어야 한다. 하지만 법조인들은 사법개혁의 과정에서 편협한 법기술적 지식을 동원하여 시민사회의 입을 효과적으로 봉쇄시켜 왔다. 그리고 이로 인하여 그동안 법조인들에 의해 주도되었던 사법개혁작업들은 의제설정에서부터 그 결정의 과정까지 왜곡되고 또 실패의 도정만 반복하였을 뿐이다. 그래서 예컨대, 사법개혁작업을 위원회체제로 진행할 경우 법조인들은 위원으로 참여하는 것이 아니라 전문위원의 수준에서 위원들의 업무를 보좌하는 수준으로 운영하는 것이 타당하다. 물론 이 전문위원 또한 법조인들과 함께 시민사회를 대표할 수 있는 사람들이 참여하여야 한다. 만일 이렇게 될 경우 사법개혁기구는 경우에 따라서는 시민배심(Citizen Jury)의 역할도 할 수 있을 것이다.

사회의 합의를 구하는 절차로 진행하는 것이 바람직해 보인다.

넷째, 사법개혁기구의 운영과정에서 빠져서는 아니 될 것은 모든 회의가 외부와의 긴밀한 연관 속에서 이루어져야 한다는 것이다. 방청을 포함한 의사의 원칙적 공개(회의진행상 어려움이 있다면 최소한 인터넷 중계의 방식을 택할 수도 있다)는 두말할 나위도 없을 뿐 아니라, 필요한 경우 관련단체·집단의 대표를 출석시켜 그들의 의견을 수렴할 수 있는 소규모의 청문도 전체회의수준 혹은 소위원회수준에서 수시로 행하여야 한다. 예컨대 경찰수사권독립의 문제가 의제로 상정된 경우 경찰 측의 의견을 들을 수 있는 기회가 있어야 한다는 것이다.

뿐만 아니라, 의제별 공청회의 실시는 필수적이다. 위원회가 나름의 초안을 구축한 연후에 이루어지는 공청회는 너무도 당연한 것이거니와, 의사의 진행과정에서 중간적 결론에 이를 정도로 대안이 가시화된 때에는 결정에 이르기 전에 공청회를 실시함으로써 그 타당성을 사전검증받는 기회를 마련하여야 한다.

다섯째, 무엇보다도 중요한 것은 위원회가 관련집단·단체 특히 시민단체들로 하여금 자체적인 공청회, 세미나 등을 개최할 수 있도록 지원하고 그 결과를 위원회로 수렴할 수 있도록 함으로써 위원회-관련집단·단체-시민들간의 의사소통의 통로를 유기적으로 확보할 필요가 있다는 점이다. 이를 위하여 위원회는 이들 집단·단체의 신청을 받아, 혹은 경우에 따라서는 용역의 형태로 특정주제에 대한 의견수렴의 비용을 지원하거나 그 편의를 제공하는 시스템을 확보할 필요가 있다.

사법개혁을 위한 실천, 이렇게 했으면 한다

박 주 민 (변호사)

사법개혁의 구체적인 내용에 대해서는 앞으로도 많은 논의가 있을 것이다. 그래서 여기서는 사법개혁을 위한 실천을 어떻게 했으면 하는가에 관한 개인적인 견해를 밝히도록 한다.

여야가 지난달 17일 합의한 반부패 및 검찰개혁 관련 의제는 아래와 같다.

■ 상설특검제 및 특별감찰관제의 도입과 대검 중수부 폐지, 법무부 주요 요직에 대한 검사 임용 제한, 검찰인사위원회 실질적 권한 부여, 비리검사 개업 제한 등은 금년 상반기 중 입법조치 등을 완료하고, 차관급인 검사장 이상 직급 규모 축소를 위한 조치를 연내에 완료한다.

■ 국가청렴위원회 설치 검토를 비롯한 반부패 등의 제도개혁을 위해 사법제도개혁특별위원회를 설치하며, 위원장은 새누리당이 맡는다.

그리고 지난 9일 새누리당 유기준 의원이 사법제도개혁특별위원회의 위원장으로 선임되었다.

위에서 보는 바와 같이 현재까지 합의된 사법개혁의 의제는 반부패와 검찰개혁에 관련된 것으로 한정되어 있다. 의제 자체가 한정되어 있으나 그 의제가 기득권을 겨냥하고 있는 만큼 개혁과제의 추진이 상당히 어려울 것으로 예상된다.

이러한 예상은 단순한 기우가 아니다. 18대 국회에서도 이런 일은 벌어졌기 때문이다. 2011년 3월 10일 국회 사법제도개혁 특별위원회 6인 소위원회는 대검중수부 폐지와 특별수사청 신설, 법조일원화 방안, 대법관 6명 증원, 전관변호사 수임제한 방안 등 검찰, 법원, 변호사 관련 사법개혁 합의사항을 발표하였는데, 이 중 검찰에 대한 개혁방안은 '대검중수부 폐지와 특별수사청 신설'에 불과했으나 이조차도 아무런 성과를 내지 못하였다.

그래서 이번에는 성과를 내기 위한 여러 가지 고민이 필요하다. 개인적으로 생각하는 것들은 이렇다.

■ 우선 발제자와 달리 개혁과제를 지금 당장 확장하는 것에는 크게 동의하지 않는다. 이번에는 이미 여야가 합의한 분야에 집중해서 제대로된 성과를 낳는 것에 집중하였으면 한다.

욕심 같아서는 이번 기회에 많은 의제들이 다루어졌으면 하지만 많은 의제가 다루기 위해서는 또한 많은 노력이 필요하다. 그러다 보니 넓고 다양한 주제를 다루게 되면 성과가 나지 않거나, 나더라도 각 개별 의제에 있어서는 상당히 불만족스러울 수 있게 될 수도 있다.

■ 다음으로 개혁을 요구하는 진영의 의견의 합치가 이루어졌으면 한다[27].

로스쿨 도입 등 사법개혁의 역사를 보면 개혁을 반대하는 진영에서는 개혁을 요구하는 진영의 입장차를 "이익" 대 "이익"의 충돌인 것처럼 주장하면서 개혁요구를 무산시키기도 하였다. 아직 제대로 된 논의는 이루어지고 있지 않지만, 몇몇 언론을 통해 보도된 바로는 상설특검의 인지수사권 유무나 임명방법 등과 관련하여 크지는 않지만 그렇다고 작지도 않은 차이가 있는 것으로 보인다(별첨 자료 참조). 이런 부분들에 대해 사전적으로, 그리고 과정적으로 많은 논의를 하여 입장차를 좁혀갔으면 한다.

■ 그리고 개혁의 성공적 추진을 위하여 개혁을 요구하는 시민단체들이 공동대응할 수 있는 단위를 만드는 것이 좋을 것 같다. 그리고 이 단위는 지속적으로 국회에 설치된 사법제도개혁특별위원회를 모니터링하고 압력을 행사해야 할 것이다. 또한 이 단위는 이름만으로 존재하는 다른 연대체들과는 달리 성과를 내기 위한 지속적이고 창의적인 활동들을 계속해서 벌여나가야 할 것이다.

■ 마지막으로 국민들의 관심을 지속적으로 촉구하고, 국민들의 열망을 조직해야 할 것이다.

위에서 언급한 바와 같이 이번 개혁은 검찰의 내부적 개혁에 그치는 것이 아니라 부패를 효과적으로 척결하기 위한 것이기에 개혁의 실질적 대상은 단순히 검찰이라고만 할 수 없고 부패세력이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 그 반발은 더욱 거셀 것이다. 이렇게 강한 반발에 맞서기 위해서는 국민들의 폭넓고 강한 지지가 반드시 필요하다. 국민들의 관심과 지지를 계속해서 이끌어 내려면 지속적인 대 시민사업을 고민해서 실천해야 할 것이다.

27) 물론 완벽한 의견의 합치는 가능하지도 바람직하지도 않을 것이지만 최대한 의견의 합치를 위해 노력했으면 하고, 작은 차이는 공공의 목적 달성을 위해 서로 간의 양보로 해결해야 할 것이다.

상설특검 제도 주요 검토 조항		
김선수안 – 3월 26일자 한겨레 기고문, 한상희안 – 3월 28일자 한겨레 기고문, 박경신안 – 3월 22일자 경향신문 기고문 김동철안 – 2012년 7월 4일 발의 ‘고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안’ 양승조안 – 2012년 7월 13일 발의 ‘고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안’		
1. 상설특검 성격(기구특검 vs. 제도특검)		
김선수	기구특검	
2. 상설특검 수사개시 조건(수사개시권)		
김선수	특별감찰관(예정)의 고발 / 국회(본회의 의결) 또는 법사위원장(위원회 의결)의 수사의뢰 / 법무부장관의 수사의뢰	독자수사개시권 없음
한상희	특별감찰관(예정)의 수사의뢰 또는 고발 / 국회 본회의와 국회 각 상임위원회 또는 각종 특별위원회의 수사의뢰 / 독자적 인지 또는 일반 시민단체 등의 고발 / 검찰 수사 사건 이첩요구 권한 부여	
박경신	인지수사권 부여	
김동철안	인지수사 / 고소고발 사건(3개월 이내 공소제기 여부 결정, 1회 한에 3개월 내 연장)	
양승조안	인지수사 / 국회의원 재적 1/3이상 결의로 수사요청 / 국민권익위의 고발	
3. 수사범위		
김동철안	고위공직자(퇴임 2년이내 포함)와 친족(배우자, 직계존비속, 형제자매)이 범한 범죄	범죄종류 제한있음
양승조안	고위공직자와 그 친족(배우자, 직계존비속, 형제자매)이 범한 범죄 / 국민권익위가 고발한 사건	범죄종류 제한 없음
4. 특검 임명절차		
김선수	〈추천위원회 복수의 후보 대통령에게 추천 → 국회 인사청문회 후 대통령 임명〉 또는 〈국회 추천 복수 후보 중 대통령 임명〉	사법부 임명 관여 안됨
한상희	국회 특별위원회 위원 2/3이상의 찬성 추천 후보를 대통령이 임명	
박경신	대통령의 영향력이 작용하지 않도록 함	
김동철안	위원장 포함 9명으로 구성된 추천위에서 2/3이상 찬성으로 2명 추천, 국회 인사청문회 후 대통령이 임명 추천위 위원중 9명중 6명은, 국회의장이 교섭단체와 협의하여 추천한 3인과, 국회의장이 법사위를 통해 추천한 3인으로 구성(형식적으로는 대통령이 임명)	

5. 상설특검 기구 구성 및 규모		
김선수	특별검사(검찰총장 직급 대우) 1명, 특별검사보(검사장 직급 대우) 2명, 검찰관(검사 직무 수행) 적정 인원, 수사관(검찰청 수사관 직무 수행) 적정 인원, 사무국 직원(행정 및 지원 업무) / 사건 의뢰 결정 시 특검보와 검찰관, 수사관 인원 증원 허용	
한상희	특별검사보 및 수사인력 충분히 확보 / 검찰로부터 파견받는 방식 아닌, 상설특검이 독자적으로 임면 / 필요시 금감원이나 국세청 등 인력지원 가능	
김동철안	처장 1인(정무직, 고비처 사무통할), 차장1인(특정직 공무원, 검사직무), 특별수사관(검사직무) 100명 이내, 수사관(검찰청 수사관 직무) 및 직원	
양승조안	처장 1인(정무직, 특별검사 지휘감독), 차장1인(특정직 공무원), 특별검사 3명 이내, 수사관(변호사자격자) 30명 이내, 사무총장 1명과 사무처직원	
6. 구성원 자격		
김동철안	고비처장, 차장, 특별수사관, 수사관으로 최근 3년 이내로 검사로 근무한 자는 임명금지	
7. 특검의 임기		
김선수	3년 정도, 중임 금지	
박경신	상당한 기간 / 감사원장이나 대법원장처럼 대통령 임기를 횡단할 수 있을 정도	
김동철안	고비처장 임기 5년, 중임 금지	
양승조안	고비처장과 차장 임기 5년, 중임 금지	

사법개혁 과정 평가와 추진방안에 대한 학부모의 생각

송 환 웅 ((사)참교육학부모회 부회장)

온 국민의 행복한 삶을 위하여 법의 안정성과 시대의 변화에 따른 적절한 대응은 꼭 필요한 일입니다. 특히 이 땅에서 자라고 있는 우리의 미래 청소년들의 진정한 교육을 위해서도 반드시 필요한 일입니다. 교육은 학교에서 수업시간에 혹은 문제를 풀며 정답을 찾는 일에서만 이뤄지는 일이 아닙니다. 우리 어른들과 사회가 일상적으로 보여주는 삶의 현장 그 자체가 실질적으로 우리 청소년들의 가치관과 삶의 태도를 자신도 모르는 사이에 생활문화화하게 만드는 것입니다.

세계적으로 모두가 동의하는 중산층의 절대적 기준은 없다고 합니다만, 경제협력개발기구(OECD)가 쓰는 중위소득(전체 국민을 소득 순으로 한 줄로 세웠을 때 정확히 중간에 있는 사람의 소득)을 기준으로 특정 가구의 월 소득이 중위소득의 50~150% 범위에 들면 중산층, 50% 이하는 저소득층, 150% 이상은 고소득층으로 분류하는 방식에 의하면, 우리나라의 중산층 비율은 1990년에 75.4%였지만 2000년 71.7%, 2005년 69.2%, 2010년 67.5%로 꾸준히 감소했다고 합니다. 그런데 스스로 중산층으로 여기는 사람은 46.4%이며 저소득층이라고 생각하는 사람이 50.1%에 달합니다. 양극화 심화와 흔들리는 직업 안정성 문제 등으로 중산층이 스스로 붕괴하고 있는 것으로 보입니다. 이 문제가 해결되지 않으면 우리는 물론 우리 아이들의 행복도 결코 이룰 수 없습니다. 사실은 고소득층조차 불안감을 느끼고 있는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 국가 지도자급이라 불리는 입법 사법 행정기관의 주요 인사들이나 대기업 업주들조차 불법행위를 일상적으로 저지르는 것을 보면 그렇습니다. 그런데 정말 걱정되는 일은 이런 일상 생활문화 속에서 자라고 있는 우리의 아이들은 자기도 모르게 그런 행동을 익히게 된다는 것입니다.

실제로 2012년 7월부터 10월까지 한국투명성기구가 청소년(15~30세)과 성인(31세 이상) 각 1천명을 대상으로 설문조사한 결과(2013. 2. 26. 발표)는 이를 잘 보여줍니다. '정직하게 사는 것보다 거짓말이나 불법을 통해서라도 부자가 되는 것이 중요하다'는 물음에 성인 30.1%가 동의한 반면에 청소년은 40.1%가 동의하고 있습니다. '부정입학과 취업 제안을 받으면 어떻게 하겠는가?'라는 물음에 대해서도 청소년54%가 받아들이겠다고 대답하고 있습니다. (성인 48.8% 동의) 그런데 청소년들의 이러한 가치관 형성에는 교육제도(76.6%), 가족과의 대화

(76.5%), TV·라디오(75.4%), 친한 친구와 동료들(72.6%), 신문(70.0%), 인터넷 뉴스(69.9%)가 그 영향을 미친 것으로 응답하였습니다.(복수응답) 돈의 가치를 다른 무엇보다 강조하고 그 과정보다는 결과만을 중시하는 사회 분위기와 기성세대의 생활모습이 자기도 모르는 사이에 청소년들에게 익혀진 것으로 생각됩니다.

그런데 더 안타까운 일은 이와 같은 환경 속에서 자라는 우리 청소년들의 피할 수 없는 과잉학습훈련이 정작 세계화 지식경제사회에서 필요한 고등교육 경쟁력 약화의 실질적 원인으로 작용한다는 점입니다. 2009년 PISA 평가는 물론 2011년 TIMSS 평가에서 우리는 모두 1, 2위를 차지하였습니다만 정작 20위권에도 들지 못했던 나라들(노르웨이, 프랑스, 독일, 스웨덴.....)보다 생산성이 떨어지고 있습니다. 분야별 점수는 좋지만 그 공부를 좋아하지는 않으며, 학습내용에 대한 역사적 문화적 가치와 의미 그리고 그 변천 과정 같은 것에 대해서는 전혀 관심을 두지 않고 오로지 정답 고르기에만 빠지다 보니 일상생활 속에서 일어나는 현상에 대한 이해조차 어려운 상황입니다. 그러다 보니 소위 일류대학을 진학했다는 학생들조차 어떤 문제나 상황에 대한 창의적 해결 방법을 찾아낸다든가 자기주도적으로 필요한 공부를 해낼 수 있는 능력은 거의 갖추지 못하고 있는 것입니다.

사회의 안정적 질서 유지에 의해 그야말로 '법 없이도 살 사람들'을 제대로 보호할 수 있도록 하기 위해서는 사법개혁이 정말 필요한 일이라 생각합니다. 말씀하신 대로 '사법개혁'이 국민의 사법복지를 확대시키고 더 나아가 동등하고 실질적인 사법접근권이라는 헌법적 권리를 확장하지 못한다면 일반 국민들은 인격은커녕 생존자체에 대한 불안감 때문에 위와 같은 상황에서 벗어날 수 없을 것입니다. 법과 그 운영이 소위 말하는 '가진 자'들만의 사악한 이익을 보호하는 체제에서는 준법의 생활화는 불가능합니다. 따라서 "국민이 사법참여를 보장하는 일련의 과정과 절차를 확보하고, 국민, 특히 사회경제적인 약자의 지위에 있는 이들의 사법접근권을 실질적으로 보장하는 사법복지와 사법권리를 확대"(발제문 8쪽)는 반드시 필요한 일이라 생각합니다. 한 걸음 더 나아가 법적 제도적 개선만이 아니라, 경찰 검찰 법원 등에 의해 이뤄진 그 구체적 실행과 적용과정을 투명하게 공개할 때 그 효과는 더욱 빛을 발할 수 있을 것입니다.

우리 청소년들은 정서적 안정감을 가지고 자신이 진정으로 하고 싶은 일을 즐겁게 해 나갈 수 있을 때 세계화된 지식경제사회에서 필요한 창의성을 발휘할 수 있을 것입니다. 우리는 모두 알고 있습니다. 행복은 아무도 보장해 줄 수 없다는 것을. 혹은 일류대학엘 들어가도 혹은 멋진 배우자를 만나도 혹은 아무리 거대한 유산을 물려받아도 그것이 우리의 행복을 보장해 주지 못한다는 사실을 말입니다. 행복! 그것은 누려본 사람만이 즐길 수 있을 것입니다. 일류대학에 들어간 후 혹은 결혼을 한 다음이 아니라 바로 이 순간부터 그리고 이 자리에서부터 행복을 누리는 삶을 살아간 사람이어야 앞으로도 행복한 삶을 살아갈 수 있을 것입니다. 특히

지식경제사회에서는 필요하다고 모두가 강조하는 창의적인 삶은 행복감을 느낄 때 발휘할 수 있을 것이며, 그에 대한 사회적 공감대가 형성될 때 그 힘은 더욱 발휘될 것입니다. 우리들 자신은 물론 '그'의 행복을 위해서라면 그 어떤 고통과 어려움도 기꺼이 받아드릴 수 있는 우리의 미래 희망인 청소년들을 위해서도 사법체제의 개혁과 공정한 적용은 반드시 필요한 일입니다.

“국회의 (민주)사법개혁 과정 평가와 19대 국회 추진방안”에 대한 토론문

이 희 완 (민주언론시민연합 사무처장)

별 지

부록

부록 1 민주와 국민의 사법개혁을 위한 과제(안)
부록 2 제19대 국회 계류 사법제도 관련 법률안 목록
부록 3 사법개혁의 방향과 이념 - 법치, 민주, 인권
부록 4 민주사법연석회의 소개

부록 1

민주와 국민의 사법개혁을 위한 과제(안)*

국민주도의 사법개혁 추진 기구의 설치

[제안1] 가칭 '사법개혁 국민위원회' 설치

민주적인 사법개혁을 위한 국민주도의 '국민적인·사회적인 합의기구'이자, 개혁의 청사진을 마련할 입법, 사법, 행정에 속하지 않는 가칭 '사법개혁 국민위원회' 설치

- 구성: 국회의원 대표, 각계 대표, 시민배심, 행정부/대법원 대표(법무부 장관, 경찰청장, 법원행정처장), 전문가(대통령 지명)로 약 20명 내외로 구성. 위원장은 비법조, 비국회의원.
- 활동시기: 새정부 출범 후 1년
- 실무위원회 또는 소위원회 설치
- 권한과 임무: 사법개혁 전반에 관한 과제 선정과 결정. 입법 필요 사항은 대통령이 국회에 제출하되, 국회 상임위 토론 없이 국회 본회의 표결.

낡은 것의 제거

[제안2] 사법구제절차의 특례에 관한 특별법(한시법) 제정

이른바 (민사) 사법피해자 사건과 정치 및 사회사건 중 과거 잘못된 수사, 기소, 판결의 무효화와 효과적인 피해 구제를 위해 재심의 특례를 적용하는 한시법 제정.

[제안3] 공권력 남용 조사청산 위원회 설치

경찰·검찰·법원의 조작·은폐된 사건을 진실을 밝히고, 인적청산을 위한 특별법 제정.

---

* 2012년 11월 14일 민주사법연석회의 주최 <18대 대선(예비)후보 검찰개혁 공약평가와 정책제안토론회>에서 이창수 민주사법연석회의 공동대표가 발표한 "국민과 민주의 포괄적인 사법(검찰·법원·경찰)개혁과제 제안 - 사법과거청산, 국민주권과 권익 확대, 사법권력 분권화" 중 사법개혁 주요과제 제안을 발췌해 정리한 것임. 이 내용은 민주사법연석회의의 초벌논의를 거쳐 작성, 발표된 것이며 계속 보완중임.

[제안4] 대검 중수부 폐지

[제안5] 로스쿨 입학 정원제 폐지

- 2015년 신입생부터 적용.

새로운 것의 형성과 강화

[제안6] 공공법률지원청(/위원회) 설치

- 대한법률구조공단 폐지, 대법원 중심의 국선변호인 제도 폐지, 민사사건 지원 확대, 법률 교육 강화
- 지방자치단체와 유기적·협력적 운영

[제안7] 공공법률서비스 보험제도 도입

- 소송 중심 문제해결을 지양하기 위해 평소에 변호사와 기타 전문법률가 상담기능을 강화

[제안8] 각급 법원장의 선거

- 고등법원과 지방법원의 법관 및 직원 인사 독립과 사법행정의 분권을 촉진하고, 재판과 사법행정을 분리
- 매 지방선거 실시때 재판장 선거 실시
- 법관의 정년연장과 강화

[제안9] 고비처 설치

- 국회의원, 광역단체장의 비리도 관할 대상에 포함
- 수사권과 기소권을 모두 가지되, 기소배심을 적용
- 고비처장의 선거

[제안10] 자치경찰제 실시와 경찰대 기능 개편

- 지방경찰청장, 경찰서장을 지방선거 때 직선 또는 지방자치단체장의 지명으로 개편
- 지방경찰 충원 등의 인사와 교육 훈련은 지방경찰청장이 담당하고, 치안은 경찰서장이 담당
- 경찰대는 축소하고 대학 기능에서 대학원 기능으로 전환
- 지방경찰청별 경찰학교 설치

[제안11] (가칭) 수사사정위원회 설치

- 검-경 수사 구조를 수사와 기소로 완전히 분리
- 경찰 수사의 인권침해 등을 통제하기 위해서 독립적인 외부 전문가와 시민사회로 구성
- 4년에 1회 이상은 모든 경찰서에 대한 수사를 사정할 수 있도록 함.

[제안12] 대법관, 헌법재판관 구성의 민주화

- 중기적으로 대법관과 헌법재판관의 (제한)선거를 검토
- 단기적으로는 추천위원회의 실질적 권한을 높이고 추천위원회도 시민배심 위원을 50%이상 구성

[제안13] 복수 법률가 제도 도입

- 현행 단일 변호사조직 제도의 독점적인 폐해를 극복하기 위해
- 지역별/영역별 복수 변호사조직 제도를 도입해 선택적으로 등록하도록 함.

[제안14] 법률위원회의 설치

- 행정부의 입법제출 기능 통일과 법제 발전을 위해
- 독립적인 전문가 등으로 구성하는 법률위원회를 설치
- 상시적으로 법률의 개정과 폐지 또는 신설을 검토, 조사, 연구하고 입법안을 마련.

부록 2

사법개혁의 방향과 이념 – 법치, 민주, 인권*

법치주의

돌이켜 보면 지금으로부터 10여 년 전까지는 법치주의, 혹은 법의 지배가 사법개혁 논의의 지도원리였다. 법이 지배하는 사회, 법적 판단이 법에 의해서만 이루어지는 사회를 지향하기 위해 우리는 각종 법률을 정비하고 법조를 개혁하고자 했다.

이것은 참으로 당연한 요구다. 법원이나 검찰의 법판단이 정치권력에 의해, 경제권력에 의해, 언론권력에 의해, 종교권력에 의해, 인맥관계에 의해 좌지우지되어서는 안 된다는 건 근대법의 출발점인 것이다. 권력자가 검사나 판사에게 전화를 걸어 피의자나 피고인의 처리에 압력을 행사하는 사태가 드물지 않게 존재하는 나라가 있다면 이는 근대법체계를 갖추지 못한 곳이라 하지 않을 수 없다.

하지만 우리 사회는 이 수준의 근대법질서조자 제 구실을 못하던 시절을 장기간 경험했다. 법은 법이고 현실은 현실이라는 자조 섞인 체념이 지배했고, 유전무죄·무전유죄·유권무죄·무권유죄라는 울분이 국민들을 침식시켰다. 언론·출판·집회·시위 등 헌법이 국민에게 부여한 당연한 기본적 권리도 실제로는 전혀 행사하지 못하는 경우가 허다했다.

그리하여 사법권의 독립, 검찰권의 독립이 우리의 개혁적 화두가 되었다. 정치로부터, 경제로부터, 사회적 관계로부터, 심지어 여론으로부터도 독립하여 양심과 법에 따라서만 판단하는 법률가상을 이상으로 삼고 그러한 법률가를 양성하고자 했다.

검찰총장의 임기를 보장하고, 검사의 직급을 단순화하고, 검사동일체 원칙을 검찰청법에서 적어도 법문상으로 폐지한 것은 이러한 요구를 직접 반영한 것이었다. 따지고 보면 사법시험과 사법연수원의 폐지도 장래의 법률가들을 한 곳에 몰아 교육시켜 비공식적 인맥관계를 형성하게 하는 고리를 끊어보자는 취지도 있었다.

공정하고 부패 없는 검찰을 위한 각종 공약들은 이런 의미에서 법치주의 철학에 기초한 것이라 하겠다. 나아가 준사법기관으로서의 검찰이라는 검찰 자신의 정체성 수립 노력도 법치주의적 틀 속에서 독립된 법판단자로서의 역할에 대한 긍지와 욕망의 표현이라고 볼 수 있다. 사법부인 법원의 독립에 준하는 강력한 독립성을 또 하나의 법판단자인 검찰이 가져야 한다는 뜻을 읽을 수 있는 것이다.

---

* 2012년 11월 14일 민주사법연석회의 주최 <18대 대선(예비)후보 검찰개혁 공약평가와 정책제안토론회>에서 김도현(새사회연대 공동대표, 동국대 법대 교수)가 발표한 "검찰개혁 공약 평가 기준 혹은 이념"으로 현 시기 민주적 사법개혁의 이념형을 제시함.

민주주의

그러나 민주주의가 보장되지 않는 곳에서 법치주의가 무슨 의미가 있겠는가? 독재와 법치가 결합할 때의 참혹한 비극은 그 무엇에도 비할 데 없을 것이다. 법조와 사법도 마찬가지다. 민주적 통제 없는 법조의 순수성, 사법의 독자성으로는 오히려 왜곡된 법질서를 가져올 공산이 크다.

2000년대 중반, 대개 참여정부 시절부터 사법개혁 및 법조개혁의 이념적 패러다임이 조금씩 변하기 시작했다. 이제 법조를 위한 법조가 아니라 국민을 위한 법조, 법조에 의한 사법이 아니라 국민에 의한 사법 논의가 등장하기 시작했다. 이는 비대해진 법조권력, 사법권력, 검찰권력에 대한 감시장치, 견제장치의 필요성에 대한 인식과 궤를 같이했다.

사법권력이란 것도 국가권력의 일부일 따름이고 따라서 그 권력은 국민으로부터 나오는 것이다. 국민들이 권력에 정당성을 부여하고 권력의 구성과 행사에 참여하는 것은 따라서 당연한 요청, 아니, 당연한 권리라고 하겠다.

국민의 형사재판 참여제도의 도입은 이러한 패러다임 쉬프트를 웅변하고 있다. 이렇게 볼 때 5년간의 실험적 성격으로 출범한 배심제도는 장차 사라지지 않고 더욱 확대되어 갈 가능성이 매우 크다. 실제 운영이 어떠하든 간에 법관인사위원회, 대법관후보추천위원회 등에 일정비율의 비법조인의 반드시 참여하도록 되어있는 것도 마찬가지로 이러한 참여적 성격을 가진다.

현실적 문맥에서 볼 때 대검 중수부 폐지와 고위공직자비리수사처의 신설은 비리척결이라는 법치주의 이념의 발로라기보다는 검찰에 대한 민주적 통제와 권력분산이라는 의미를 가진다. 나아가 검·경수사권조정과 법무부의 탈검찰화 공약도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 법치주의적 단견에서 보면 법률전문가인 검사가 더 많은 권한을 가지고 더 많은 곳에서 일하는 게 법의 지배를 위해 더 바람직할 수 있다. 하지만 민주주의의 관점에서는 권력의 집중은 언제나 권력의 남용을 가져오므로 이에 통제와 분산이 요청되는 것이다.

기소배심제 도입 공약은 검찰권한의 민주적 통제를 넘어서 국민의 민주적 참여를 동시에 추구하는 것으로 보인다. 모든 사건을 기소배심으로 처리하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않겠지만 주요 사건, 특히 고비처 사건과 연계하여 도입하는 것은 민주주의 이념의 실천과 교육의 장이 될 수 있을 것이다.

민주주의의 시각에서 볼 때 검찰의 준사법기관성은 단지 이데올로기일 뿐이다. 검찰은 사법적 판단만 하는 게 아니다. 사법의 특징은 그 수동성에 있는데, 그러나 검찰은 수사권과 기소권을 다 가지고 있어 결코 수동적 사법기관이 아니다. 검찰이 진정으로 준사법기관이고자 한다면 모든 실질적 권한을 내려놓고 경찰과 법원의 중간에서 영장 신청과 기소 및 공소 유지만 담당하는 방향으로 정체성을 확립해야 한다. 그렇지 않다면 당연히 강력한 민주적—대통령, 국회, 그리고 국민에 의한—통제에 노출되어야 한다.

법치주의에서 민주주의로 사법개혁의 패러다임 전환이 일어나고 있다고 해서 법치주의 이념이 무가치해진다는 말은 아니다. 민주주의적 통제와 참여가 이루어질 때 오히려 법의 지배, 법치주의가 더욱 보장될 수 있다. 이론적으로는 법치주의와 민주주의, 귀족정과 민주정은 서로 대립하는 양상을 보여야 하지만 현실은 그리 단순하지가 않다.

그리고 인권

법치주의가 그러했듯이 민주주의도 그 자체가 궁극적 목적이 아니다. 다수의 의사에 따라 입법과 법집행이 행해진다고 해서 그것이 곧 정의롭고 선한 통치를 만드는 건 아니다. 결국엔 인간의 존엄성이 도처에서 실현되는 사회, 일상생활 속에서 인권이 구현되는 사회가 통치의 최종 목표가 되어야 한다.

인권에 기초한 논의는 사법개혁에서 줄곧 있어왔다. 하지만 대체로 피의자·피고인의 인권, 재소자의 인권 등의 문제에 국한되는 경향이 있었다. 인권침해에 가장 크게 노출된 고위험군이 피의자, 피고인, 재소자들이므로 이는 당연한 일이긴 하다. 하지만 자유권과 사회권이 불가분성을 가지듯이 형사적 인권침해는 민사적·행정적 인권침해로부터 분리될 수 있는 성질이 아니다.

그리하여 예컨대 공공변호사 제도 도입은 우선 형사공공변호인에서 출발한다 해도 장기적으로는 경찰서·검찰청에만 상주할 것이 아니라 구청, 군청, 나아가 인근의 주민센터에서도 변호사를 만날 수 있는 방향으로 확대돼야 하지 않을까 한다.

생각건대 사법개혁 논의에 있어 민주주의에서 인권으로의 패러다임 전환은 아직 본격화되지 않은 듯하다. 다만 이번 대선에서 제기된 형사공공변호인 제도 공약은 새로운 패러다임을 알리는 메신저의 역할을 할 수 있지 않을까 한다. 이를 통해 온 사회에 인권이 넘쳐나는, 모두가 모두를 단지 인간이기 때문에 존중하고 사랑하는, 그러한 사법과 법조, 그런 사회가 이루어지는 단초가 되기를 조심스레 희망해본다.

인간존엄과 인권보호는 법치주의나 민주주의와 결코 무관하지 않다. 법치주의에서 민주주의로의 패러다임 쉬프트가 법치주의의 부정을 의미하는 게 아니듯 민주주의에서 인간존엄성 및 인권보호로의 패러다임 쉬프트도 민주주의를 부정하는 것이 아니다. 오히려 소수자의 인권을 보호하고 신장함으로써 법치주의와 민주주의가 진정으로 참된 법치주의, 참된 민주주의로 발전할 수 있는 것이다.

지금까지 사법과 법조 개혁을 둘러싼 이념적 지형을 소략하게 살펴보았거니와, 대선 후보들의 공약 평가에 있어 그 구체성과 실효성을 고려함과 더불어 이들 공약이 앞서 서술한 이념지향의 어디쯤을 향하고 있는지를 판단해보는 것도 유의미하다고 여겨진다. 이를 통해 어느 후보는 다소 과거지향적인 협소한 법치주의 패러다임에 머물러있다거나 어느 후보는 현재적 이념지향에 잘 부합하는 민주적 패러다임에 기초하고 있다거나 어느 후보는 미래지향적 비전과 철학을 가지고 공약을 제시하고 있다거나 하는 평가가 가능할 것이다. 물론 반드시 미래지향이 바람직하고 과거지향은 바람직하지 않다는 말은 아니다. 미래지향적 비전이 있다고 해도 현실과 유리된 탁상공론이거나 비용만 드는 불요불급한 사업이라면 차라라 공약이나 비전 없이 아무 일도 하지 않는 현상유지적 행정에 충실한 쪽이 더 나을 수 있다.

부록 3

제19대 국회 계류 사법제도 관련 법률안 목록*

1. 검찰 관련

수사 및 기소권 분산			
제출일자	법안명	주요내용	비고
2012.07.24.	고위공직자비리수사처설치 및 운영에 관한 법률안(김동철의원 등 36인)	고위공직자의 직무관련 부정부패를 수사하고 기소할 수 있는 독립적인 수사기관인 고위공직자비리수사처를 설치함	
2012.07.16.	고위공직자비리조사처설치 및 운영에 관한 법률안(양승조의원 등 10인)	고위공직자비리조사처를 설치함	
2012.09.06.	고위공직자비리조사처설치 및 운영에 관한 법률안(이상규의원 등 10인)	독립된 사정기구인 고위공직자비리조사처의 설치를 통해 권력형 비리를 철저히 수사하고 엄정한 기소를 담당하게 함	
2012.12.03.	공직자비리수사처설치 및 운영에 관한 법률안(이재오의원 등 13인)	고위공직자및 그 가족의 범죄행위 등에 관한 수사를 관장하는 공직자비리수사처를 대통령 직속으로 설치함	
2012.12.03.	공직자비리수사처설치 및 운영에 관한 법률안(이재오의원 등 13인)	고위공직자및 그 가족의 범죄행위 등에 관한 수사를 관장하는 공직자비리수사처를 대통령 직속으로 설치함	
대검 직접 수사기능 폐지			
제출일자	법안명	주요내용	비고
2012.0724.	검찰청법 일부개정법률안(박영선의원 등 126인)	대검찰청 중앙수사부 폐지, 법무부장관의 검찰총장 지휘, 감독 요건 제한 등을 통하여 검찰의 중립성과 독립성을 강화하도록 함	
검사 징계 관련			
제출일자	법안명	주요내용	비고
2012.07.24.	검사징계법 일부개정법률안(박영선의원 등 126인)	검찰의 수사권 또는 공소권 남용에 대한 징계사유를 구체화하고, 검찰총장의 청구 뿐만 아니라 법무부 감찰위원회의 의결에 의하여도 징계심의가 이루어질 수 있도록 함	
2012.09.27.	검사징계법 일부개정법률안(안민석의원 등 10인)	검사의 일반비리에 대한 징계시효를 3년에서 5년으로 연장함	

* 2013년 4월 12일 현재 '국회 법제사법위원회 (소관법률안)계류현황'을 새사회연대 정책위원회가 재구성함.

불기소처분 통제 강화			
제출일자	법안명	주요내용	비고
2012.07.24.	형사소송법일부개정법률안 (박영선의원등126인)	재정신청 대상을 불기소 처분된 모든 고발사건으로 확대 등	
2012.11.02.	형사소송법일부개정법률안 (김제남의원등10인)	재정신청 대상을 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률, 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률로 확대하고 모든 고발사건을 재정신청 대상으로 하고자 재정신청 기관을 고등법원에서 지방법원 합의부로 변경하고 공소유지 담당자를 검사에서 변호사로 변경함.	
검사파견 제한			
제출일자	법안명	주요내용	비고
2012.0724.	검찰청법 일부개정법률안(임내현의원 등 126인)	대통령실에 파견되었거나 대통령실 직위를 가졌던 자의 검사 재임용을 2년간 금지하고자 함	
2013.04.01.	검찰청법 일부개정법률안(김동철의원 등 13인)	검사가 퇴직 후 1년 이내에 대통령실 근무를 못하도록 제한하고 대통령실 퇴직 후 1년간 검사 임용을 제한함	
피의사실 공표 관련			
제출일자	법안명	주요내용	비고
2012.1205.	형법 일부개정법률안(박범계의원 등 10인)	피의사실을 공표하더라도 범죄확산 방지를 위하여 필요한 경우, 범인체포를 위하여 필요한 경우, 공공의 안전에 관한 사항으로서 국민이 알 필요가 있는 경우 등에는 처벌하지 않도록 함	
2012.12.05.	형사소송법 일부개정법률안(박범계의원 등 10인)	피의사실 공표죄에 대한 불기소처분에 대하여 피공표자의 의사에 상관없이 재정신청을 할 수 있도록 함	
2013.02.21.	형법 일부개정법률안(임내현의원 등 11인)	수사 공보업무 전담자를 지정하여 공표업무를 담당하게 하고, 중요 범죄이거나 추가 범죄의 예방 또는 아동 실종사건 등 공보담당 검사나 공보담당관이 발표를 한 경우에만 피의사실공표죄의 적용을 배제하고, 그 외의 경우에는 피의사실공표죄를 처벌하도록 함	
2013.02.21	검찰청법 일부개정법률안(임내현의원 등 11인)	대검찰청, 고등검찰청, 지방검찰청 및 지청에 수사와 관련한 사실에 대한 공표를 전담하는 공보담당 검사를 지정하도록 함	

2. 법원관련

공판 녹음 및 속기 관련			
제출일자	법안명	주요내용	비고
2012.12.10.	형사소송법 일부개정법률안(이원욱의원 등 13인)	공판정에서의 심리의 전부를 속기함과 동시에 녹음 또는 영상녹화하게 하고 공판조서의 기재내용에 이의가 있을 경우 이를 수정하도록 하며, 피의자 및 참고인에게도 영상녹화 요구권을 부여함	
국민의 형사재판 참여 관련			
제출일자	법안명	주요내용	비고
2012.11.07.	국민의형사재판참여에관한법률일부개정법률안 (최원식의원등15인)	주요 부정부패범죄와 경제범죄에 관한 형사재판의 경우 국민참여재판을 의무적으로 실시하도록 함.	
2013.02.07.	국민의 형사재판 참여에 관한 법률 일부개정법률안(서기호의원 등 11인)	국민참여재판 대상사건 중 사건당사자가 법관 또는 검사인 경우에는 피고인의 의사와 무관하게 원칙적으로 국민참여재판을 실시하도록 하는 등	
2013.03.12.	국민의 형사재판 참여에 관한 법률 일부개정법률안(서영교의원 등 12인)	성폭력범죄사건 또는 가정폭력범죄사건에 대해 여성배심원이 포함되도록 하고 국민참여재판의 실시 중 재판장이 행하는 배심원에 대한 사건설명의 경우 공소사실의 요지 등에 관한 객관적 사항만을 전달하도록 하는 등	
대법관 추천위원회 관련			
제출일자	법안명	주요내용	비고
2012.06.25.	법원조직법 일부개정법률안 (김동철의원 등 15인)	대법관후보추천위가 대법관 후보자를 추천함에 있어 대법관 구성의 다양성을 중요시하고, 추천위의 심사과정을 투명화하며, 검찰간부가 곧바로 대법관이 되는 관행을 없애고자 함.	
2012.09.20.	법원조직법 일부개정법률안 (이춘석의원 등 12인)	대법관후보추천위원회의 위원 구성을 국회추천 3명, 대법원추천 3명, 각계 전문분야의 학식 있고 덕망 있는 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 인사 3명 등 9명으로 하되, 각 추천 단계에서 여성 1명 이상을 포함하도록 함.	
항소법원 설치 관련			
제출일자	법안명	주요내용	비고
2012.08.29.	법원조직법일부개정법률안 (이춘석의원등12인)	항소법원을 설치함으로써 지방법원은 모든 사건의 1심을, 항소법원은 모든 항소심을 관장하게 함.	
헌법재판소 관련			
제출일자	법안명	주요내용	비고
2012.07.02	헌법재판소법 일부개정법률안 (이춘석의원 등 10인)	재판관의 임기가 만료되거나 정년이 도래하는 경우 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 계속 수행하도록 함	

2012.07.02.	헌법재판소법일부개정법률안 (이춘석의원등10인)	재판관의임기가만료되거나 정년이도래하는경우후임자가임명될때까지그직무를계속수행하도록함.	
2012.11.26.	헌법재판소법일부개정법률안 (전해철의원등16인)	국회, 대법원, 대통령이 헌법재판관을 선출, 지명, 임명할 때에는 재판관후보추천위원회를 국회, 대법원 및 정부에 각각 설치하도록 하고, 재판관후보추천위원회 위원의 구성을 법조인 등이 아닌 일반인으로 과반수 이상, 여성으로 3분의 1 이상이 되도록 함.	
군사법원 관련			
제출일자	**법안명**	**주요내용**	**비고**
2012.09.04	군사법원법일부개정법률안 (정부)	군사법원 양형위원회의 설치, 구성, 운영 및 양형기준의 효력 등에 관한 사항을 정함.	

3. 변호사 관련

법조윤리협의회 관련			
제출일자	**법안명**	**주요내용**	**비고**
2012.11.16.	변호사법일부개정법률안 (강창일의원등10인)	법조윤리협의회 9명 위원 중 시민단체가 추천하는 자가 최소한 3명 이상 위원으로 포함되도록 함.	
2012.11.26.	헌법재판소법일부개정법률안 (전해철의원등16인)	국회, 대법원, 대통령이 헌법재판관을 선출, 지명, 임명할 때에는 재판관후보추천위원회를 국회, 대법원 및 정부에 각각 설치하도록 하고, 재판관후보추천위원회 위원의 구성을 법조인 등이 아닌 일반인으로 과반수 이상, 여성으로 3분의 1 이상이 되도록 함.	
변호사 윤리 관련			
제출일자	**법안명**	**주요내용**	**비고**
2012.12.28.	변호사법 일부개정법률안(서기호의원 등 11인)	재판·수사업무에 종사하는 공무원과 친족관계에 있는 변호사는 그 공무원과 관련된 사건의 수임을 할 수 없도록 하고 수임에 있어 이러한 친족관계를 선점하지 못하도록 하며, 재판·수사업무에 종사하는 공무원은 친족관계에 있는 변호사에게 사건수임을 소개·알선·유인하지 못하도록 함	
2012.12.31.	변호사법 일부개정법률안(서기호의원 등 10인)	변호사 등록거부 및 등록취소 요건을 확대하고 그 기간도 5년으로 연장함	
2013.02.27.	변호사법 일부개정법률안(정갑윤의원 등 10인)	지방변호사회가 변호사로부터 수임사건의 건수와 수임액을 보고받은 경우 이를 대한변호사협회와 법무부장관에게 보고하는 등	

부록 4

민주사법연석회의 소개

1. 단체소개

- 단체명 : 민주적 사법개혁 실현을 위한 연석회의(약칭 : 민주사법연석회의)

- 소속단체 : 전국 57개 인권시민사회노동단체

거창평화인권예술제위원회, 구속노동자후원회, 동성애자인권연대, 민족민주열사•희생자추모(기념)연대회의, 민주언론시민연합, 빈곤과차별에저항하는인권운동연대, 사법피해자모임, 새사회연대, 언론소비자주권캠페인, 외국인이주노동운동협의회(경남이주민센터, 창원다문화어린이도서관, 경산외국인근로자센터, 광주외국인근로자 및 다문화가족센터, 대전이주외국인종합복지관, 목포이주외국인상담센터, 발안외국인노동자의집/중국동포의집, 부천외국인노동자의 집, 부천이주노동자복지센터, (사)지구촌사랑나눔, 서울외국인노동자의집/중국동포의집, (사)한국가족상담협회, 다문화가족상담센터, (사)한국이주민건강협회, (사)한국이주여성인권센터, (사)외국인노동자와함께, 서울외국인노동자센터, 성남이주민센터, 성동외국인근로자센터, 시화외국인노동자센터, 아산외국인노동자지원센터, 아시아인권문화연대, 안산외국인노동자의집, 양주외국인교회/다문화센터, 남양주시외국인복지센터, 외국인이주노동자인권을위한모임, 용산나눔의집, 용인이주노동자쉼터, 의정부 Exodus, 인천외국인노동자센터, 천안외국인노동자센터, 충북외국인이주노동자지원센터, 포천나눔의집), 용산참사진상규명및재개발제도개선위원회, 인권과평화를위한국제민주연대, 전국공무원노동조합, 전국교직원노동조합, 전국교수노동조합, 전국민주노동조합총연맹, 전국불안정노동철폐연대 법률위원회, 전국장애인차별철폐연대, 전국철거민협의회중앙회, 전북평화와인권연대, 정신개혁시민협의회, 참교육학부모회, 청주노동인권센터, 평화와통일을여는사람들(이상 57개 단체)

- 간사단체 : 새사회연대(02-2235-0062, nsociety@naver.com)

2. 주요활동 경과(2012년 10월~현)

2012년

10.25. 새사회연대, 사법개혁 관련 단체간담회 제안 및 진행

11.2. 민주사법연석회의(준) 준비모임

11.6. 민주적 사법개혁 실현을 위한 연석회의 출범 및 〈정치검찰 규탄•민주사법 쟁취 결의대회〉 개최
제1차 집행위회의

11.7. 검찰개혁 3대 요구 단체대표자 1인 시위(김중남 공무원노조 위원장)

11.8. 검찰개혁 3대과제 촉구 의견서 전달 및 검찰총장 면담 요구 기자회견
검찰개혁 1인 시위(정용건 민주노총 부위원장)

11.9. 검찰개혁 1인 시위(김도현 새사회연대 공동대표)

11.12. 검찰개혁 1인 시위(김도영 공무원노조 사법민주화위원장)

11.13. '고질적인 검찰비리 근절, 고비처 설치가 해답이다' 성명 발표
검찰개혁 1인 시위(최주영 참교육학부모회 부회장)

11.14. 18대 대선 (예비)후보의 검찰개혁 공약평가 발표와 정책제안 토론회 개최
제2차 집행위회의

11.15. 검찰개혁 1인 시위(유미자 사법피해자모임 회원)

11.16. 검찰개혁 1인 시위(이창수 법인권사회연구소(준) 위원장)

11.19. 검찰개혁 1인 시위(이원호 용산참사진상규명재개발제도개선위원회 사무국장)

11.20. 검찰개혁 1인 시위(정국정 사법피해자모임 총무)

11.21. 검찰개혁 1인 시위(정정훈 변호사)

11.22. '검사뇌물비리, 한상대 검찰총장 책임지고 사퇴하라' 성명 발표
검찰개혁 1인시위(김영관 공무원노조 전 사법민주화위원장)

11.23. 검찰개혁 1인시위(신수경 새사회연대 공동대표)
이창수 법인권사회연구소(준) 위원장, 연합TV newsY 인터뷰
제3차 집행위 회의

11.27. '검찰은 릴레이 회의쇼로 국민 우롱말라!' 성명 발표

11.30. 전국 85개단체와 국회의원 54명, "검찰 수뇌부 전면사퇴와 근본적 검찰개혁 촉구" 공동기자회견 개최
* 한상대 검찰총장 사퇴

12.2. 민주사법연석회의, 박근혜, 문재인 후보 검찰개혁안 발표에 대한 성명 발표 "검찰 외부통제 개혁 당연하다. 대검 중수부 즉각 폐지해야"

12.3. 전국 92개 단체, "정치검찰 수뇌부 총사퇴와 철저한 검찰개혁을 촉구하는 시민사회 공동기자회견" 개최

12.4. 민주사법연석회의, “뇌물수수, 성추문, 변호사 알선까지 또 터진 검찰비리! 최교일 서울중앙지검장은 즉각 사퇴하라.” 성명 발표

12.6. 새사회연대 “성범죄 피해자 사진유출 의혹받는 검찰, 제정신인가- 관련자는 즉각 자수하고 응분의 책임져야 한다“ 논평 발표

12.7. 새사회연대 논평 발표 “과거청산없는 정치검찰, 검찰개혁 인적청산이 급선무다- 유서대필사건 재심 개시를 앞두고“

12.10. 새사회연대 논평 발표 “문재인 후보 인권 10대 공약 발표 환영한다”

12.13. 민주사법연석회의 성명 발표 “벤츠 여검사 무죄, 국민은 납득할 수 없다. 법원, 검찰 등 민주사법의 과제를 재확인한다”

2013년

1.14. 13-01차 민주사법연석회의 집행위 회의

1.18. 민주사법연석회의 성명 발표 “이동흡 헌재소장 후보자, 특권, 권위주의의 전형 - 인권과 민주주의에 역행말고 후보직 즉각 사퇴하라”

1.22. 민주사법연석회의, 서기호 의원 소개로 국회 내 기자회견 〈인권과 민주사법 위협하는 이동흡 헌법재판소장 절대 안됩니다〉

1.23.~24. 민주적 사법개혁의 전망과 운동방향 논의를 위한 내부 워크샵

2.7. 민주사법연석회의 성명 발표 “검찰개혁 외면한 검찰총장 후보자 추천”

3.7. 민주사법연석회의 성명 발표 “대법원, 국민참여배심제 확대 긍정적 - 인권, 민생사안에 민사재판 확대해야“

3.14. 민주사법연석회의 공동성명 발표 “조중동 광고 불매운동은‘무죄’다” 및 기자회견 참가

3.22. 민주사법연석회의 성명 발표 “대검 공안부장 출신의 헌재 소장 부적절하다 – 헌법재판소장 및 재판관 지명에 대해”

3.25. 13-02차 민주사법연석회의 집행위 회의

4.2. 민주사법연석회의 채동욱 검찰총장 후보자 인사청문회에 즈음한 기자회견

4.15. 민주사법연석회의, 문병호 국회의원, 서영교 국회의원 주최 토론회 〈19대 국회 사법개혁 어떻게 할 것인가? – 국회 중심 사법개혁 평가와 대안〉