

# ‘사법행정자문회의’ 대법원 규칙안에 대한 의견서

민주사회를 위한 변호사모임

참여연대

## 1. 의견서 제출 취지

개혁안이라 부르기 어려운 <사법행정자문회의> 설치안 철회하고  
비법관 중심 상근기구 만들어야

- 지난 7월 5일, 김명수 대법원장이 대법원규칙 제정을 통해 사법행정에 관한 상설 자문기구인 <사법행정자문회의>를 설치한다고 밝힘. 국회의 논의가 진전되지 않은 상황에서 대법원이 우선 규칙으로 사법행정자문회의를 가동하려 하는 것으로 보임.
- 국회가 움직이지 않는 상황에서 불가피하게 규칙으로 사법행정과 관련한 기구를 만든다 하더라도, 그것이 국회 논의를 막는 퇴행이 아니라 개혁으로 나아가고자 하는 방향에 놓이기 위해서는 사법행정개혁에 진정으로 부합하는 합의제 사법행정 기구로서의 청사진과 가치가 담겨 있어야 함.
- 대법원은 2018년 국회에 <사법행정제도 개선에 관한 법률 개정 의견>을 제출한 바 있는데, 이에 대하여는 개혁안이라 부르기 어렵다는 비판이 강하게 제기되었음. 그러나 이번에 대법원이 내놓은 규칙안은 이런 비판을 수용할 의사가 전혀 없다는 입장을 확인시켜 주는 것으로, 개혁의 청사진과 가치는 찾아보기 어려움.
- 사법농단 사태로 ‘제왕적’ 대법원장의 권한 남용 실태와 그 폐해가 드러났음. 현재 대법원이 내놓은 규칙안으로는 대법원장의 사법행정권에 대한 ‘분산과 견제’라는 시대적 과제를 감당할 수 없음. 대법원이 입법예고한 ‘사법행정자문회의’는

위원 구성부터 대법원장의 영향력에서 자유로울 수 없는 구조이며, 분기별 한차례 개최되는 자문회의가 실질적으로 어떤 중요한 결정이나 판단(또는 자문)을 내릴 것을 기대하기 어려움. 결국 현재 대법원 규칙안에 의한 사법행정자문회의는 대법원장의 결정에 명분만 주는 거수기로 전락할 가능성이 매우 큼. 합의제 행정기구가 진정한 개혁기구가 되기 위해서는 심의·의사결정 및 집행 등 총괄권한을 갖는 기구가 설치되어야 함. 대법원 규칙안은 이런 내용을 전혀 담고 있지 못하고 있는바, 이와 관련한 논의는 국회를 통해 계속 이루어져야 할 것임.

## 2. ‘사법행정자문회의’ 설치에 대한 입장

### □ ‘사법행정자문회의’ 위상과 권한

#### 1) 관련 조항

제1조(목적) 중요한 사법행정사무에 관하여 대법원장의 자문에 응하기 위하여 대법원에 사법행정자문회의를 둔다. 제2조(기능) ① 사법행정자문회의는 아래 각 호의 사법행정사무에 관하여 대법원장이 부의하는 사항을 자문한다.
--

#### 2) 문제점

- ‘사법행정자문회의’ 설치 취지에서도 밝힌 바와 같이 사법농단 사태가 발생하게 된 근본적인 원인은 대법원장 1인에게 사법행정권한이 지나치게 집중되었기 때문임. 따라서 이를 분산시키고 대법원장을 견제할 수 있는 기구의 설치가 필요함. 그러나 ‘자문’기구는 이러한 목적을 달성하기에 그 위상과 권한이 매우 미미함. 실질적인 권한을 갖지 못하는 자문기구는 대법원장의 권한 행사를 정당화하거나 추인하는 기구로 형해화될 가능성이 높음.
- 김명수 대법원장이 설치한 ‘국민과 함께하는 사법발전위원회’(이하 사법발전위원회)와 ‘사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속추진단’(후속추진단)도 다수의견으로

사법행정사무의 '총괄기구'로서의 사법행정회의의 설치를 권고한 바 있음.

- 김명수 대법원장은 2019. 7. 5. 보도자료를 통해 '향후 사법행정에 관한 각종 의사 결정 과정에서 사법행정자문회의의 의견을 최대한 존중할 뜻'임을 밝혔음. 그러나 강제력 없는 자문기구의 권고안은 실효성을 담보하기 어려움.
- 사법행정권한의 분산을 목적으로 하는 기구의 결정사항은 대법원장의 '선의'에 따라 존중되는 것이 아니라 그 자체로 강제성이 담보되어야 당초 설치 목적을 달성할 수 있을 것임.

### 3) 결론

- 사법행정자문기구 설치는 철회하고, 그와 별개로 비법관 중심의 상급 총괄기구를 설치해야 함.
- 이와 같은 기구 설치를 위한 입법논의는 계속되어야 함.

## 3. 사법행정자문회의 규칙안에 대한 세부 의견

대법원이 제안한 '사법행정자문회의'는 근본적으로 위상과 권한 뿐만 아니라 그 세부내용에서도 여러가지 문제점이 있음

### □ '사법행정자문회의' 위원 구성

#### 1) 관련 조항

제3조(구성) ① 사법행정자문회의는 대법원장을 포함하여 10인의 위원으로 구성하며, 대법원장이 그 의장이 된다.

② 대법원장은 다음 각 호의 사람을 사법행정자문회의의 위원으로 임명하거나 위촉한다.

1. 전국법원장회의가 심급, 경력 등을 고려하여 추천한 법관 2인
2. 전국법관대표회의가 심급, 경력 등을 고려하여 추천한 법관 3인
3. 학식과 덕망이 있는 사람으로서 법관이 아닌 사람 4인

- ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 사법행정자문회의의 위원이 될 수 없다.
1. 대한민국 국민이 아닌 사람
  2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
  3. 정당의 당원
- ④ 대법원장을 제외한 사법행정자문회의의 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 법관인 위원은 연임할 수 없다.
- ⑤ 임기가 끝난 위원은 후임자가 임명 또는 위촉될 때까지 그 직무를 수행한다. 다만, 결원이 된 위원의 후임으로 임명 또는 위촉된 위원의 임기는 새로 시작한다.
- ⑥ 법관인 위원이 퇴직한 경우에는 위원직에서 해임된 것으로 본다.
- ⑦ 위원이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없다고 인정되거나 위원으로서의 자격유지가 부적합하다고 인정될 때에는 대법원장은 그 위원을 해임하거나 해촉할 수 있다.
- ⑧ 위원은 상근하지 아니한다.
- 제5조(회의의 소집 및 운영) ① 사법행정자문회의는 정기회의와 임시회의로 구분하되, 정기회의는 매년 분기별로 1회 개최하고, 임시회의는 의장이 필요하다고 인정하거나 위원 3분의 1 이상이 요구한 때에 의장이 소집한다.
- ② 의장은 회의 개최 7일 전까지 회의의 일시·장소 및 안건 등을 위원에게 알려야 한다. 다만, 긴급한 사정이나 그 밖에 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개의한다.
- ④ 회의는 공개하지 아니함을 원칙으로 한다. 다만, 사법행정자문회의의 의결이 있는 경우에는 이를 공개할 수 있다.
- ⑤ 의장은 필요하다고 인정하는 사람을 회의에 배석하도록 할 수 있다.
- 제6조(회의의 안건 및 의결) ① 의장은 제2조제1항 각 호의 사항으로서, 사법행정자문회의의 안건으로 부의할 필요가 있다고 인정하거나 사법행정자문회의의 위원 3분의 1 이상이 제안한 사항을 안건으로 부의한다.
- ② 의장은 필요하다고 인정하는 때에는 사법행정 담당자로 하여금 사법행정자문회의에 설명, 자료제출 그 밖의 필요한 협조를 하게 할 수 있다.
- ③ 의장은 필요하다고 인정하는 때에는 안건을 의결에 부칠 수 있으며, 이 경우 출석 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ④ 사법행정자문회의는 운영세칙에서 정하는 바에 따라 온라인 방식으로 의견을 수렴하거나 의결을 할 수 있다.

## 2) 문제점

● 과반 이상의 위원 구성에 미치는 대법원장의 과도한 영향력

- 대법원 규칙안에 따르면 사법행정자문기구는 대법원장 1인, 전국법원장회의 추천 법관 2인, 전국법관대표회의 추천 법관 3인, 학식과 덕망이 있는 사람으로서 법관이 아닌 위원 4인 총 10인으로 구성됨. 2명을 추천하는 전국법원장회의는 대법원장이 임명하는 법원장들로 구성되어 있음. 자문회의 비법관 위원 4명도 대법원장이 임명 또는 위촉하도록 되어 있음.
- 따라서 대법원장은 대법원장을 제외한 총 9명의 위원 중 6명에 대한 임명에 대해 직·간접적으로 영향력을 행사할 수 있으며, 위 6명 중 4명의 비법관 위원에 대하여는 구체적 자격조건 내지 별도의 선출절차도 전혀 없으므로 이에 대하여는 대법원장이 임명권의 전권을 행사하는 구조임. 나머지 3명의 위원은 모두 법관으로 사법행정 내에서 법원중심성을 극복하기 어려운 지위에 있음.
- 이러한 점을 종합적으로 고려하면, 사법행정자문회의는 대법원장의 권한을 분산하고 통제하기는커녕 오히려 대법원장의 친정체제를 강화하는 방식으로 기능할 가능성이 매우 높음.
- 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 출석, 즉 7명이 있어야 하며, 안건 의결의 경우 출석 과반수의 찬성으로 의결한다고 되어 있음. 그런데 현재 규정과 같이 법관이 위원의 과반 이상을 차지하고, 대법원장의 임명권이 미치는 위원들이 과반 이상을 차지하는 구조에서 과반수 찬성으로 의결할 경우, 대법원장의 의중과 다른 안건이 채택되기 불가능한 구조임.
- 외부위원이 실질적 견제 역할을 하기 위해서는 대법원장을 제외한 나머지 위원 중 적어도 과반수가 외부위원으로 구성되어야 하며, 그 임명권도 대법원장의 영향력으로부터 자유롭도록 구성하여야 함.

● 위원의 상근 여부

- 대법원 규칙안에 따르면 자문회의는 분기별 1회 개최되며 위원 모두 상근이 금지되어 있음. 위원 전원이 비상근하고, 정기 회의도 분기별 1회에 불과하다면, 안건이나 사안에 대한 이해가 부족하고 신속하게 판단하기 어려운 측면이 있음. 상근

조직이 기안한 사항을 추진하는 구조가 될 위험성이 큼. 이럴 경우 독점적, 폐쇄적으로 이루어져 온 사법행정 권한 행사의 투명성을 제고하고 민주성을 강화한다는 목적을 달성하기 어려움. 위원 중 적어도 1/3은 상근위원이어야 함.

### 3) 결론

- 사법행정의 투명성을 보장하고 재판받는 국민들의 시각을 반영하기 위해서는 민주적 통제, 견제와 균형의 원리가 작동하도록 사법행정자문회의가 구성되어야 함.
- 외부위원이 실질적 견제 역할을 하기 위해서는 대법원장을 제외한 나머지 위원 중 적어도 과반수가 외부위원으로 구성되어야 함.
- 외부 위원 추천과 위촉에 대한 절차나 기준이 마련되어야 함.
- 위원 중 적어도 1/3은 상근위원이어야 함.

## □ 분과위원회 및 법관인사분과위원회 설치

### 1) 관련 조항

제8조(분과위원회의 설치와 구성) ① 의장은 사법행정자문회의의 위원들의 의견을 들어 사법행정자문회의의 산하에 분과위원회를 설치할 수 있다.

② 분과위원회는 사법행정자문회의가 회부한 안건을 연구·검토한다. 다만, 의장은 사법행정자문회의의 개최 전이라도 사법행정자문회의의 효율적 진행을 위하여 분과위원회에 연구·검토할 안건을 회부할 수 있다.

③ 각 분과위원회의 위원은 5인 이상 15인 이하로 하고, 분과위원회의 위원장 및 위원은 대법원장이 임명 또는 위촉한다. 분과위원회의 소속을 변경하는 때에도 같다.

④ 분과위원회는 법관이 아닌 사람을 포함하여 구성할 수 있다.

⑤ 분과위원회 위원의 임기는 1년으로 하고, 연임할 수 있다. 다만, 위원이 궐위된 경우 후임 위원의 임기는 새로 시작한다.

⑥ 대법원장은 분과위원회 위원 임명 또는 위촉과 관련하여 공개적인 신청을 받거나 대법원의 기관, 각급 법원 또는 외부 단체 등에 추천을 의뢰할 수 있다.

⑦ 제3조제3항, 제6항부터 제8항까지 및 제4조제2항부터 제5항까지는 분과위원회에 준용한다. 이 경우 "사법행정자문회의"는 "분과위원회"로, "의장"은 "위원장"으로 본다.

- 제10조(법관인사분과위원회) ① 분과위원회 중 하나로서 법관인사분과위원회를 둔다.
- ② 법관인사분과위원회는 판사의 보직에 관하여 사법행정자문회의 또는 의장이 회부하는 사항을 연구·검토한다.
- ③ 대법원장은 다음 각 호에 해당하는 사람을 법관인사분과위원회 위원으로 임명한다.
1. 대법원장이 지명한 법관 1인
  2. 전국법원장회의에서 심급, 경력 등을 고려하여 추천한 법관 4인 중 2인
  3. 전국법관대표회의에서 심급, 경력 등을 고려하여 추천한 법관 4인 중 2인
- ④ 법관인사분과위원회 위원의 임기는 1년으로 하고, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 위원이 궐위된 경우 후임 위원의 임기는 새로 시작한다.
- ⑤ 법관인사분과위원회 위원장은 위원 중에서 대법원장이 임명한다.
- ⑥ 법관인사분과위원회의 간사는 법원행정처 인사총괄심의관이 된다.
- ⑦ 회의는 비공개로 한다.
- ⑧ 이 조에서 정하는 것 이외에는 분과위원회에 관한 규정을 준용한다.

## 2) 문제점

- 사법행정자문회의 산하에 안건의 연구, 검토를 위한 분과위원회를 설치할 수 있도록 함. 그리고 ‘법관이 아닌 사람을 포함하여 구성할 수 있다’라고 되어 있음. 외부 위원 참여를 강제하지 않고 있어 분과위원회가 기본적으로 법관으로 구성될 것이라는 점을 드러내고 있는 것임. 그나마도 법관인사분과위원회는 법관으로만 구성하도록 되어 있고 법관인사분과위원회의 간사는 법원행정처 인사총괄심의관이 된다고 명시하고 있음.
- 이는 사실상 법관들이 분과위원회를 장악하고, 이러한 분과위원회가 제출한 안이, 사실상 대법원장의 영향력 아래 있는 다수의 위원들이 장악한 사법행정자문회의에서 의결하게 되는 구조라는 중대한 문제를 갖고 있는 것임.
- 법관들이 법원행정처에서 근무하면서, 재판이 아닌 사법행정업무를 수행하면서 다수의 폐해가 발생하였음. 이를 방지하기 위해 법원행정처의 탈판사화가 중요한 개혁과제로 제시된 것임. 이러한 상황에서 사법행정자문회의 산하 분과위원회가 또 다시 법관들 중심으로 운영된다면, 기존의 법원행정처의 문제점을 그대로 답습하게 될 우려가 있음.

### 3) 결론

- 사법행정에 관한 연구, 그것이 법관인사에 관한 것일지라도, 법관들만이 가능하다고 볼 근거는 없음. 사법농단 사태로 법관들의 폐쇄적 문화, 특권주의, 조직보신주의가 여실히 드러났음에도, 법원은 여전히 이러한 문제점을 인정하지 않고 있음. 사법행정의 투명성을 보장하고 재판받는 국민들의 시각을 반영하기 위해서는, 법관인사분과위원회를 포함해 분과위원회 위원 구성과 운영방안에 대해 외부 위원 일정 수준 이상의 비중을 명시하고 실질적 참여를 담보할 수 있는 방안이 제시되어야 함.

## 4. 토론

2019. 7. 5. 대법원은 사법행정자문회의 설치와 더불어 법원행정처 탈판사화에 관한 입장을 밝힌 바 있음. 법원행정처 탈판사화 조치는 사법행정권한을 가진 별도 기구 설치와 긴밀하게 연관되어 있음. 이에 대법원 규칙안에는 포함되어 있지 않지만, 법원행정처 탈판사화에 대한 의견도 밝히고자 함.

### □ 법원행정처 탈판사화

#### 1) 대법원 계획

- 2018년 35명이던 법원행정처 소속 법관의 수를 2019년 1/3 줄여 23명으로 축소하였으며, 2020년에는 2018년의 절반 수준인 17-8명 수준으로 축소 예정.

#### 2) 문제점

- 김명수 대법원장은 법원행정처의 탈판사화를 공언하고서도 2018. 12. 국회에 제출한 법원조직법 개정안에서 탈판사화를 명시적으로 규정하지 않고 법률상 법원행정



처에 판사가 근무할 수 있는 조항을 남겨놓아 비판을 받은 바 있음. 대법원장이 밝힌 바대로 탈판사화가 이루어지더라도 대법원장 임기 내에 탈판사화를 완료할 수 있을지 불투명함. 대법원이 국회에 제출한 법원조직법 개정안에 법률상 법원행정처에 판사가 근무할 수 있는 조항이 엄연히 존재하는 상황에서 언제든지 역진될 가능성도 배제할 수 없음.

### 3) 결론

- 탈판사화는 법률에 반드시 명시할 필요가 있음. 법원조직법 제71조 제4항 개정안에 ‘판사’ 근거조항을 삭제해야 함.

2019. 8. 5.

민주사회를 위한 변호사모임  
참여연대