

<21대 국회, 사법개혁 5대 과제, 이것만은!>

민주사회를 위한 변호사모임
공익인권법재단 공감

1. 사법행정위원회 신설

① 현황 및 문제점

- ▲ 한국 법원의 사법행정구조는 대법원장을 정점으로 하는 중앙집권적 피라미드형 관료적 사법구조임. 대법원장 1인이 사법행정에 관해 모든 판사들에 대한 인사권, 평정권에서부터 국회에 대한 의견 제출, 예산·건물 등등 모든 결정을 내릴 권한을 가지고 있음.
- ▲ 대법원장의 사법행정총괄권, 법관들의 서열 및 승진구조, 그리고 그 속에서 법관들의 의식을 지배하는 조직의 구성원으로서의 정체성이 수직적 피라미드 구조를 받치고 있음. 이들 각 요소들이 서로 상승작용을 통해 법원조직의 특수한 폐쇄성을 형성함.
- ▲ 판사에게 중요한 영향을 미치는 평정의 기준을 설정하고, 평정을 실시하고 인사관리에 반영하는 권한도 대법원장에게 집중되어 있음. 판사들은 법원장의 눈치를 보고, 법원장은 자신을 그 자리에 앉힌 대법원장의 뜻에 거스르지 않으려 함. 결국 승진 인사 등에 반영되는 평정제도를 통해서 법관사회가 순치되고 동일체적인 조직으로 될 가능성이 높음.
- ▲ 법원행정처는 사법행정권을 남용하고 재판 개입과 거래를 실행한 중심 기구였음. 사법행정권 남용 사건을 계기로, 법원행정처 중심인 우리나라 사법행정제도에 대해 근본적인 개선이 필요하다는 공감대가 우리 사회에 확산되고 있음. 법원행정처에 대한 비판은, 법관들 중심의 폐쇄적인 구성, 계층화된 관료적 구조 등 인하여 불투명하게 운영되어 왔다는 것임.

② 무엇을 할 것인가

▲ 사법행정 또는 법원행정은 재판 작용 그 자체는 아니지만 재판을 하고 법원을 운영하는 데 필요한 행정작용(조직, 인사, 예산, 회계, 시설, 통계 등)을 말함. 재판은 독립해야 하지만 사법부는 법관들만의 것이 아님. 사법행정에는 법관만이 아니라 주권자가 참여해서 함께 결정을 할 수 있어야 함.

▲ 대법원장의 사법행정총괄권 삭제

법원조직법 제9조의 대법원장의 사법행정총괄권 삭제하여 제왕적 대법원장의 권한을 해체하고 분산할 필요가 있음.

▲ 법원행정처 탈판사화

행정처는 법관 관료화를 상징하는 곳임. 판사는 재판을 하는 사람이라는 당연한 이야기가 법원에서만 전도되는 이상한 현상은 더 이상 유지되어서는 안 됨. 법원행정처는 사법행정에 관한 결정을 집행하는 지원기관이면 족하지 권력기관이 되어야 할 이유가 없음. 법원행정처에 상근하는 판사를 없도록 해야 함.

▲ 합의제 기구를 통한 사법행정(가칭 ‘사법행정위원회’ 신설)¹⁾

- 대법원장의 사법행정총괄권을 삭제하고, 가칭 ‘사법행정위원회’ 신설하여 사법행정에 관한 의사결정의 민주성을 확보해야 함.
- 사법행정위원회에는 비법관 위원을 다수로 하여 민주성과 투명성을 담보하여야 함.
- 사법행정위원회는 법관 임용 및 평정·전보인사의 실시 등 법관 인사, 법원 조직 및 인력배치, 법관 감찰 및 교육, 재판절차 개선 등의 사법정책을 심의·의결함

1) ※ 세계 각국은 다양한 합의제 사법행정기구를 운영하고 있음

- 독일_ 베를린 주 법관선출위원회, 구성 : 의회 추천 8명, 판사 2명, 변호사 1명
- 프랑스_ 1949년부터 최고사법위원회를 설치하여 운영 중, 판사관할부는 외부위원이 다수
- 이태리_ 1959년부터 최고사법위원회를 설치하여 운영 중, 외부위원이 다수
- 포르투갈_ 1976년부터 최고사법위원회를 설치하여 운영 중, 외부위원이 다수
- 미국_ 1922년부터 연방사법부 내에 연방사법회의를 설치하여 운영 중, 위원인 법원장을 선거로 뽑음

2. 대법관 증원 및 구성 다양화

① 현황 및 문제점

▲ 대법관 구성의 다양성 부족

주로 고위법관 중에서 대법관 후보자 제청하여 대법관 구성이 획일화됨. 대법관 후보자 제청권마저 관료적 인사권의 연장선상에서 행사하여 대법원장을 정점으로 한 법관의 관료화가 강화되고 있음. 대법관후보추천위원회의 추천의 독립성이 담보되지 않음. 다양한 가치와 이념을 반영하지 못하여 대법원의 소수자 보호 기능 약화

▲ 권리구제 기능 미흡

대법관 1인당 연간 약 4,000건에 이를 정도로 업무가 과다한 상황에서 대부분 심리불속행으로 상고기각되어 당사자의 불만과 불신 누적됨. 대법관 간의 실질적 토론이 사실상 불가능하고, 재판연구관 보고서에 의존함. 사건 과다가 업무효율 높은 직업법관을 대법관으로 임명해야 하는 논리로 작용하고 있음.

② 무엇을 할 것인가

▲ 대법관 구성 다양화

- 대법관의 출신 지역, 학교, 성별, 연령 등의 형식적 다양성을 넘어 경험과 이념을 고려한 실질적 다양성 지향
- 대법관후보추천위원회 구성과 심사방식을 개선하여 추천의 독립성 제고

▲ 대법관 증원

- 충실한 상고심 심리와 대법관 다양화를 위하여 우선 최소한 50명 이상으로 대법관 증원 (*100명이 훨씬 넘는 최고법관으로 구성된 독일, 프랑스 등 최고법원에 비추어보면 50명도 적은 수임)
- 법원행정처장과 같이 재판하지 않는 대법관이 없도록 해야
- 대법관 증원에 따라 전원합의체 대신에 대법관 정수의 일정 비율로 합의체를 구성하여 대법원 판례 변경 등 논의
- 대부분의 상고사건이 대법원 소부에서 처리되는 현실을 고려하여 대법원 소부 자체를 좀더 다수의 대법관으로 구성하고 그 구성의 다양성도 제고

3. 국민의 재판청구권 확대

① 현황 및 문제점

▲ 불충분한 사실심 심리

거의 대부분의 사실심에서 5분 재판으로 대변되는 형해화된 변론 진행됨. 증거수집과 제출에 대하여 방법과 기회가 실질적으로 제한되어 있음. 법원은 사건 수의 과중으로 사실심 단계에서 충분한 기회를 당사자에게 부여하기 부담스러워하고, 신속한 처리만을 중시하는 관점이 강화되고 있음. 사실심 심리의 내용이 전문화되고 있으나, 이를 담보하는 법원의 전문성은 충분히 갖추지 못하고 있음

▲ 정식재판청구와 불이익변경금지

형사상 약식명령절차는 법원이 검사의 청구를 받아 발령하는 절차로, 이 과정에서 피고인의 주장은 전혀 반영되지 못함. 피고인은 약식명령에 불복하기 위해서는 정식재판청구를 하여야 하는데, 2017년 형사소송법 개정으로 기존 불이익변경금지원칙이 폐지되고, 현재는 형의 종류에 대한 불이익변경(예컨대 벌금형→실형 또는 집행유예)만 금지되어 있음. 불이익변경금지로 말미암아 약식명령을 발부받은 피고인은, 양형의 가중을 우려하여 정식재판을 청구하기보다 어쩔 수 없이 약식명령을 받아들이는 경우가 다수 발생하고 있음

▲ 소액사건개선

현재 소가 3천만원 이하의 민사사건은 특별한 사정이 없는 한 소액사건으로 분류되어 판결 이유의 미기재(소액사건심판법 제11조의2 제3항), 상고이유에 대한 특례(소액사건심판법 제3조) 등이 적용되고 있음

이에 따라 법원에서 판결문에 판결의 이유를 기재하지 않는 경우가 다수이고, 이 경우 패소한 당사자로서는 패소이유를 알기 위해 항소하는 불합리한 상황 발생

▲ 인지제도

재판유상주의의 관점에서 소가에 인지를 연동시키는 제도를 채택, 소가가 증가할수록 인지액도 올라가도록 정하는 한편 심급이 올라갈수록 인지액도 배가(항소장에는 통상인지액의 1.5배, 상고장에는 2배)되도록 함으로써 경제력이 없는 국민들의 재판청구권 행사를 과도하게 제한

▲ 소송비용부담

현재 민사소송법 등 관련 규정에 의하면, 인지·변호사보수·기타 소송비용은 패소자가 부담하는 것이 원칙. 소비자소송, 환경소송 등 공익소송 또는 의료소송과 같이 증거의 구조적 편재가 문제되는 소송에 있어서도 소송비용의 패소자부담원칙이 일률적으로 적용되어, 이러한 소송을 제기하려는 국민들은 상당한 부담을 느끼고 있음

② 무엇을 할 것인가

▲ 사실심의 충실화

- 법관 대폭 증원을 통한 사실심 충실화의 환경 조성
- 노동법원 등 전문법원의 도입
- 재판부 변동을 최소화하여 재판부의 심리 단절 방지
- 문서제출명령제도의 개선(민사소송법 제344조의 요건 완화, 민사소송법 제349조 내지 제351조의 명령불이행시 제재 실질화), 법원 밖 서증조사의 활성화 등 검토

▲ 정식재판청구와 불이익변경금지

- 불이익변경금지 재도입

▲ 소액사건개선

- 판결이유를 기재하지 않는 깡깡이 판결문 즉시 폐지(소액사건심판법 제11조의2 제3항 폐지)
- 기타 소액사건에 대한 특례를 순차적으로 폐지

▲ 인지제도의 개선

- 소가 이외에도 소송물의 성격과 종류에 따라 그 '공공적' 성격을 고려하여 인지액을 다양하게 책정(가령 행정소송, 노동소송 등의 특례)하고 인지의 상한액 도입
- 심급에 연동된 인지대상향제의 폐지

▲ 소송비용부담의 개선

- 공익소송 패소시 소송비용의 과도한 부담으로 공익소송이 위축되는 것을 방지하기 위한 공익소송 소송비용 부담 감면제도 도입
- 정보공개청구소송 소가(5000만원) 현실화 및 패소시 소송비용 부담 감면
- 특히 국가와 지방자치단체의 소송비용확정 청구와 집행 남용 방지 제도 마련

4. 판결문 전면적 공개 및 법관평가확대(실질화)

① 현황 및 문제점

▲ 공개재판주의 문제

공개재판주의는 헌법이 정한 원칙임. 주로 재판의 심리와 판결이 이루어지는 기일에 일반인의 방청가능성이 보장되는지 여부로 공개재판주의를 해석하는 문제

▲ 판결문 공개 문제²⁾

현행법이 확정된 판결의 판결문을 공개하도록 정하고 있으나 공개정도가 미흡함. 인터넷 등을 통해 쉽게 검색가능한 공개된 판결은 전체 대법원 판결의 3.2%, 각급 법원 판결의 0.003%에 해당함. 법원도서관을 통한 ‘판결정보 특별열람’ 서비스의 경우 검색가능한 컴퓨터는 4대 뿐이고, 90분동안 선고법원·사건번호만 적어온 뒤 따로 판결문 사본을 신청하도록 해 접근성이 떨어짐. 현재 대법원 ‘판결문 통합검색, 열람시스템’을 통해 검색가능한 판결서는 형사는 2013.1.1부터, 민사는 2015. 1.1.부터의 판결 중 확정된 판결만 해당되고, 판결서는 PDF파일 형식으로 제공되며, 파일 자체에서 단어검색 등의 편집이 불가능하며 판결서 다운로드에 수수료 각 1000원, 1회당 5개까지만 다운로드 가능

판결서에 대한 일반 국민의 접근성이 떨어져 판사의 도덕적 해이 발생(ex) 불법 촬영 피해자의 피해사실이 찍힌 사진을 그대로 판결문에 실음). 각 판결에 대한 국민의 알권리 제고 및 사법작용에 대한 국민의 적절한 감시를 통해 판결의 공정성과 투명성을 확보할 필요성이 제기됨

▲ 법관평가 문제

법관에 대한 평가가 법원 내부 상급자인 법원장 등의 평정주체에 의해서만 이루어져 재판을 받는 당사자인 국민의 평가를 중요하게 생각하지 않음.사건통계를

2) ※ 국회 입법조사처(2019. 4. 15. 이슈와 논점)

* 공개방법

① 미국 연방법원은 PACER나 개별 법원 홈페이지 등을 통해 ② 독일 연방법원은 개별 법원 홈페이지 등을 통해 ③ 일본은 법원 공동 홈페이지 등을 통해 판결서를 공개

* 공개범위 및 시기

① 미국 연방법원은 미확정 판결을 포함(선고 후 24시간 이내 공개)하여 판결서를 원칙적으로 공개하고 ② 독일은 미확정 판결을 포함 (선고 후 1~3개월 이내 공개)하여 선별된 일부 판결서를 공개하며(독일의 판결서 공개율은 연방대법원기준 약30% 정도) ③ 일본에서도 선별된 일부 판결서를 공개(최고재판소 기준 0.9%이고 하급심까지 포함하면 0.1% 정도)

통한 법관평가로 인해 판사가 상급자에게 성과를 보여주기 위한 재판진행을 하게 되는 경향이 발생하고 이로 인해 재판을 받는 당사자에게 불이익이 발생함. 상급자의 평가가 중요한 만큼 상급자의 재판개입에 대한 문제의식도 사라져 사법농단과 같은 사태가 수월하게 발생할 수 있는 토양이 형성되어 있음. 결과적으로 법관에 대한 국민의 민주적 통제가 어려움

② 무엇을 할 것인가

▲ 판결서 전면적 공개

- 20대 국회서 발의되었던 미확정 판결공개에 관한 민사소송법/형사소송법 개정(전 기간에 걸친 판결(미확정 판결 포함)에 대한 인터넷 열람/복사 기능 제공)
- 판결서 공개를 위한 비실명화 등 행정업무를 위한 항목지정 예산 확보

▲ 법관평가확대(실질화)

- 법관에 대한 외부 평가 기준 도입을 위한 법원조직법 개정(①법률 및 재판절차에 대한 지식을 갖춘 일반 국민으로 구성된 법관평가단을 통한 주기적 모니터링, ②변호사단체의 법관평가결과 반영, ③ 법관인사위원회 구성 다양화)

5. 비위 판·검사 탄핵 및 징계

① 현황 및 문제점

- ▲ 비위 판·검사에 대한 법원/검찰의 제식구 감싸기 만연
 - 변호사에 음란전화 판사 ⇨ 감봉 3개월 후 계속 근무
 - 고소장 위조 검사 ⇨ 징계 없이 사직 후 김앤장 변호사로 취업
 - 2015년 부산 스폰서 판사 ⇨ 징계 없이 사직 후 전관변호사로 활동
 - 사법농단 연루법관 66명 ⇨ 전원이 현직 판사로 계속 재직

- ▲ 비위 판·검사 탄핵은 헌법과 법률이 국회에 준 권한
 - 판사 징계는 최대치가 '정직 1년'에 불과함
 - 검사 징계는 검찰총장이 청구하지 않으면 개시할 방법이 없음
 - 사법선진국에서는 국회를 통한 '탄핵'이 활성화되어 있음³⁾

- ▲ 그러나 우리 국회는 헌정 사상(71년 간) 단 1명의 판검사도 탄핵하지 못함
 - 판·검사 탄핵 총 12번 시도 ⇨ 모두 부결되거나 표결도 못해보고 폐기
 - 지난 2년간 사법농단 연루법관 탄핵 시도했으나 실패

- ▲ 비위 판·검사의 계속 재직으로 사법불신이 최고 수준에 다다름
 - 2019년 OECD 사법시스템 신뢰도 설문결과 37개국 중 꼴찌

② 무엇을 할 것인가

- ▲ 비위 판·검사 탄핵
 - 21대 국회 개원 즉시, 법원/검찰에 재직 중인 비위 판·검사 정보 공개 요구
 - 공직 유지가 어려운 최소한의 비위판검사에 대해 신속하게 탄핵 소추하여 헌법재판소 탄핵 재판에 부의
 - 헌법재판소가 제시하는 기준에 따라 나머지 비위 판·검사 처분

3) ※ 국회 입법조사처(2018.10.)

미국 ⇨ 연방법관만 15차례 탄핵소추, 그 중 8차례 탄핵 의결

일본 ⇨ 재판관만 9차례 탄핵소추, 그 중 7차례 탄핵 판결

▲ 비위 판·검사에 대한 징계 확대

- 현행법에서 현직법관들과 검찰총장만이 징계를 청구할 수 있게 하는 조항(법관징계법 제7조 제1항, 검사징계법 제7조 제1항)을 개정하여 법무부장관·변협 회장 등 외부에서도 비위 판·검사에 대해 징계를 청구할 수 있도록 함.
- 현행법에서 법관징계위원회 위원 전원을 대법원장이 지명하도록 하는 조항(법관징계법 제5조 제1항)을 개정하여, 법관징계위원회 위원 구성에 법무부, 변협, 국회 등 다양한 기관이 참여하도록 해야 함