

참여정부 정책보고서 목록 (77)

I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

II. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

사법제도 개혁

- 사법의 선진화, 민주화를 위한 참여정부의 여정 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡으려 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1장 국민을 위한, 국민에 의한 선진사법을 위하여	1
제2장 참여정부의 출범과 사법개혁	5
1. 사법개혁, 시대와 국민의 요구	5
2. 유시무종(有始無終), 참여정부 이전의 사법개혁	9
가. 문민정부 하의 사법개혁	9
나. 국민의 정부 하의 사법개혁	10
3. 사법참여 시대의 개막, 참여정부의 사법개혁	12
가. 사법개혁위원회와 사법제도개혁추진위원회	12
나. 참여정부 사법개혁의 특징	16
제3장 부문별 사법개혁방안 마련: 갈등을 넘어서 개혁으로 ...	22
1. 사법참여의 시대: 국민의 사법	22
가. 법학전문대학원 : 법조인 양성제도의 혁신	22
나. 국민의 형사재판참여제도 : 국민에 의한 사법	32
다. 사법서비스 개선 : 국민을 위한 사법	36
2. 법치주의의 확립과 확장	48
가. 형사소송절차 개선 : 53년만의 형사소송법 전면 개정	48
나. 법원의 기능 강화 : 상고제도의 개선과 노동법원의 설치	61
다. 군사법제도 개선 : 군사법원·군검찰의 지휘관으로부터 독립	65
라. 장기과제로 남은 사법개혁안들	68
제4장 사법개혁 법안의 입법과정 및 성과	70
1. 입법과정에서 사법제도개혁추진위원회의 활동	70
2. 사법개혁 법안의 국회 입법과정	80

가. 법관징계법 및 검사징계법 개정안	80
나. 형사소송법 개정안 등 법사위 소관 사법개혁 법안	83
다. 법학전문대학원 설치·운영법안	96
3. 입법성과: 길게는 60년, 짧게는 13년 노력의 중간 기착점	108

제5장 참여정부 사법개혁에 대한 평가 112

1. 의제설정 및 법률안 마련 과정에 대한 평가	112
가. 사법개혁 의제의 적정성 및 채택절차의 타당성	112
나. 사법개혁 추진기구의 적정성	116
다. 갈등의 조정에 관한 논란	121
2. 국회 입법과정에 대한 평가	123
가. 사개추위 활동의 국회 입법권 침해 여부	123
나. 정치적 이유에 의한 심의의 고의적 회피 또는 지연	124
다. 국회 운영상의 문제	126
라. 담당부처의 대국회 입법활동상 문제점	127

제6장 참여정부 사법개혁의 의미와 남겨진 과제들 128

1. 입법의 완성은 사법개혁 성공의 출발점	128
2. 제도의 성공적 정착을 위한 후속조치	131

- 부록 : 1. 사법개혁에 대한 참고자료 목록
 2. 사법개혁위원회 활동 개요
 3. 사법제도개혁추진위원회 활동 개요
 4. 사법개혁 평가 설문 답변 모음

제 1 장 국민을 위한, 국민에 의한 선진사법을 위하여

19세기말 우리나라 최초의 헌법이라고 할 수 있는 ‘열네 가지 큰 법(홍범 14조)’이 반포되면서 우리는 자유주의와 합리주의를 근간으로 한 근대적 사법시스템이 뿌리내릴 수 있는 기회를 갖게 되었다. 그러나 일제의 강점으로 인하여 우리의 사법제도는 민주주의 수호와 인권 보장이라는 본연의 기능을 수행하지 못하고 식민 지배를 위한 도구로서의 역할에만 충실했다. 이러한 일제하에서의 사법제도는 해방 이후에도 기본적으로 크게 변하지 않은 채 60년 이상 우리 사법제도의 기본 틀로 유지되어 왔다. 더욱이 암울했던 군사정권과 권위주의 정권을 거치며 우리의 사법은 ‘인권옹호의 최후의 보루’가 아닌 ‘정권유지를 위한 도구’로서의 역할에서 벗어나지 못했다는 비난을 함께 감수해야만 하는 등 실로 굴곡 많은 역사를 감내해 왔던 것이 사실이다.

이러한 부정적인 과거의 유산과 더불어 사법운용의 주체인 법조인들이 사법제도의 공정한 운용을 통해 사회적 갈등의 해결자로서의 역할을 다할 것이라는 국민들의 기대도 자주 깨어지곤 했다. 전관예우로 대표되는 왜곡된 법집행, 국민들의 접근을 가로막는 권위적 법집행 등을 겪으면서 국민들은 점차 법조인이 법치주의의 파수꾼이 아니라 일반인이 모르는 전문성을 무기로 법을 누리고 이용하는 ‘직업인’에 불과하다는 인식을 갖게 됐다.

이러한 역사가 필연적으로 결과한 것이 사법에 대한 국민의 불신이라는 것은 너무도 당연한 일이라 할 것이다. 대법원이 2003년 12월 18일부터 26일까지 전국의 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시한 ‘사법서비스·형사사법제도에 대한 국민의견 조사’에서 나타난 결과는 국민의 사법에 대한 불신이 어디에까지 와 있는지를 극명하게 보여주었다고 할 것이다. 조사결과 형사재판이 빈부격차나 사회적 지위에 관계없이 공정하게 이루어지고 있는가에 대해 83.7%가 부정적 답변을 하였고, 변호인 선임여부가 피고인의 형사재판 결과에 영향을 미치는가에 대해 93.5%가 영향을 미친다고 답변하였으며, 형사재판에서 전관예우가 존재하는가에 대해 84.3%가 존재한다고 답변했다

민주화 이후 사법에 대한 국민의 불신을 해소하고 국민을 위한 사법을 정착시키기 위한 노력은 참여정부 이전에도 있었다. 우리 사회가 민주화된 이후 매 정권시기마다 사법개혁은 의례히 개혁과제로 등장하였고, 개혁과제 중 핵심적인 위치를 차지하였다. 김영삼 대통령 시절에는 1995년 세계화추진위원회를 구성하여 개혁방안을 제시하였고, 김대중 대통령 시절에는 1999년 대통령자문기구로 사법개혁추진위원회를 구성하여 사법개혁을 추진하고자 하였다. 그러나 두 시기 모두 기본적인 개혁방안만 제시되고 구체적인 법률안 성안작업과 입법을 위한 후속 추진기구가 만들어지지 않아 결실을 맺지 못하고 사법개혁은 여전히 미완의 과제로 남겨진 바 있다.

“일 시작할 때 잘될지 걱정이 많았습니다.”

(2005년 1월 12일 사법개혁위원회 오찬 격려사 중에서)

“저도 겁이 나서 고민을 많이 했습니다. 과연 시작해서 마무리할 수 있을까 걱정을 많이 했습니다.”

(2007년 9월 19일 사법개혁 참여위원 오찬간담회 중에서)

“우리 사회가 자주 변하지 않는 것 같으면서도 저는 이번 사법제도 개혁에 대해서 여러 주체가 참여해서 이런 합의를 이루어내는 것을 보면서 ‘세상이 변하고 있구나.’ 이런 것을 느끼기도 합니다. 저도 좀 놀라고 있습니다. ……그래서 이렇게 어렵게 만든 것을 이제는 마무리를 꼭 지어내어야 할 거라고 생각합니다.”

(2006년 2월 9일 사개추위 민간위원 초청간담회 중에서)

이러한 역사적 배경 속에서 추진된 참여정부 하에서의 사법개혁이 시작에 있어서 결코 간단치 않았다는 것을 방증하는 노무현 대통령의 소회다. 실로 노무현 대통령이 예상한 바와 같이 개혁 추진과정에서 기득권 세력의 갈등과 저항은 급격하게 수면위로 떠오르기 시작했다. 가장 극적이고 격렬하게 발현되었던 것이 법원과 검찰로 대표되는 기관간의 대립이었다. 이러한 법원과 검찰의 갈등을 소모적인 대립으로 그치지 않게 하고, 오히려 치열한 논쟁을 통해 사법개혁을 위한 동력으로 이끌어낸 것은 바로 국민들의 사법개혁에 대한 절실한 요구였다. 국민들의 높은 사법개혁

요구와 이를 어떻게 수용할 것인가를 두고 벌어진 법원과 검찰의 논쟁이 역설적이게도 사법개혁의 열기가 꺼지지 않고 마침내 개혁의 완성으로 연결될 수 있도록 만든 기본 동력이 되었던 것이다.

참여정부가 추진했던 사법개혁은 '국민의 인권을 위한 사법' '국민이 주체적으로 참여하는 국민에 의한 사법' '선진사법의 구현'이었다. 이른바 '국민사법시대'를 열고자 하였던 것이었다. 이는 기존에 이미 제기되어 왔던 '국민을 위한 사법', '국민을 섬기는 사법'과는 본질적으로 다른 의미를 가진다. 엘리트 법조인이 사법의 주체가 되고 국민은 수동적으로 위함과 섬김을 받는 객체가 되는 것이 아니라, 국민이 직접 사법의 주체가 되는 것이다. 민주주의 사회에서 모든 국가권력은 국민으로부터 나오는 것이고, 사법권도 국가권력의 일부라고 할 때, 당연히 국민이 사법권의 행사에 주체적으로 참여할 수 있게 해야 한다는 것이 참여정부가 추진한 사법개혁의 궁극적인 목표였다.

많은 갈등과 어려움 속에서도 사법개혁은 전국민적 대화와 토론을 거치면서 많은 성과를 이루어내었다. 참여정부는 '참여사법 시대'의 개막을 위해 기존의 사법제도를 총체적으로 재검토하여 민주적이고 선진화된 사법시스템을 구축하고자 하였다. 민주국가를 구성하는 기본적인 시스템인 사법제도에 국민주권의 원리가 투영되고, 자유·평등의 헌법적 이념이 구현되며, 인류의 보편적 가치인 정의가 실현될 수 있도록 최선의 노력을 경주하였다. 선진화된 사법시스템의 구축을 위해 우리 사법제도의 근본적인 변화를 요하는 제도들을 도입했다. 법학전문대학원, 국민의 형사재판참여 제도, 형사소송절차의 개선, 양형기준 제도의 도입 등이 그것이다.

2006년 12월 22일 사개추위 위원 간담회 중에서 노무현 대통령의 다음의 발언은 참여정부의 시각에서 바라 본 '참여정부 사법개혁에 대한 평가'를 단적으로 대변해주는 좋은 예라고 할 수 있다.

“사법개혁안은 우리 민주주의를 한단계 높은 수준으로 끌어올리는 그런 제도개혁이자, 멀리 보면 중요한 민생법안입니다. 사법개혁안은 사법절차의 투명성을 높이고 시민참여확대와 국민권의 향상에 크게 기여할 것입니다. 사법개혁안이 여러 이해관계의 대립에도 불구하고 대화와 토론으로 이를 극복해 합의에 이른 점은 높이 평가해야 합니다.”

(2006년 12월 22일 사개추위 위원 간담회 중에서)

참여정부의 사법개혁이 비록 완전하다고 할 수는 없겠지만 사법의 미래를 위해 중요한 변화의 틀을 제공했다는 점에 대해 이의를 제기할 수 있는 사람은 없을 것이다. 그러나 이보다 더 중요한 것은 이러한 성과를 지속적으로 유지하고 발전시켜 나가야 한다는 것이다. 사법개혁의 결과로 어떤 제도는 새롭게 도입되는 것도 있고, 어떤 제도는 근본적인 변화를 초래하는 것도 있다. 여하한 제도의 성공적인 정착을 위해서는 철저한 준비가 필요하다는 것에 이견이 있을 수 없고, 끊임없는 개선이 필요하다는 것에 두말이 필요하지가 않을 것이다. 철저한 준비와 지속적인 개선이 없이는 제도의 정착이 있을 수 없고, 발전도 있을 수 없다.

참여정부 하의 사법개혁은 종결되었지만 대한민국의 사법개혁이 종결된 것은 아니다. 현재 시행되고 있는 제도들과 도입될 제도들, 그리고 현실적 여건의 어려움으로 인해 참여정부가 장기과제로 남겨둘 수 밖에 없었던 사안들 모두에 대해 지속적으로 평가와 연구가 이루어져야만 한다. 참여정부가 이룬 성과들에 대해 부족한 점은 보완하고, 더 고칠 것은 고치고, 버릴 것은 버림으로써 보다 완성된 제도를 설계해 나가야 할 것이다.

제 2 장 참여정부의 출범과 사법개혁

1. 사법개혁, 시대와 국민의 요구

사법개혁은 10여년 전인 김영삼 정부 시절부터 논의가 계속되었음에도 불구하고 실질적인 성과가 없었던 정치적 난제였다. 비교적 장기간 논의가 진행되었음에도 사법개혁이 부진했던 원인은 사법개혁이 한국특유의 구조적 모순과 결부되어 있다는 점에서 찾아볼 수 있다. 즉 한국사회가 급격한 변동과정을 거치며 국민국가 형성기의 과제가 제대로 해결되지 않은 상태에서 복지국가 구축기의 과제와 중첩되었고, 그 위에 다시 탈근대 및 세계화 시대의 과제가 덧붙여지는 형태로 개혁과제가 겹겹이 누적되어 존재한다는 것이다.[이국운, “사법서비스 공급자위원회의 한계,” 「공법학연구」(한국비교공법학회), 2007].

여기서 국민국가 형성기의 과제란 사법권력의 민주적 정당성을 확보하는 문제로서 식민지사법의 유제, 즉 사법내부에 잔존하는 봉건적 특권 및 특권의식을 청산하고 민주정치, 법 앞의 평등, 그리고 기본적 인권보장이라는 헌법적 요청이 사법제도 전반에 근본적으로 관철되도록 하는 것이다. 복지국가 구축기의 과제는 시민의 입장에서 사법적 후생의 양과 질을 획기적으로 증진시키는 문제다. 개발독재과정에서 왜곡, 축소된 사법관료제를 사법서비스시장의 확대와 사법적 복지제도의 확충을 통해 혁신함으로써 사법권력에 대한 시민적 접근 가능성을 높이는 것이 핵심이다. 마지막으로 탈근대화 및 세계화시대의 과제는 사회의 급진적 다원화와 지구촌화에 대응하여 사법시스템의 자율적 대응능력을 고양시키는 문제이다. 국가법, 국가사법의 최종적 권위를 우회하여 세계적 규모로 확대되고 있는 전문적 시스템들의 영역에 대하여 체계적이고 합당한 사법적 대응수단들을 확보하는 것이 일차적인 과제라 할 것이다.

이러한 구조적인 문제와는 별도로 사법개혁은 한국사회의 정치개혁, 경제개혁, 교육개혁, 행정개혁, 지방개혁, 재정개혁 등과 같은 다른 여러 개혁과제들과 중첩적 연계성을 가지고 있다는 측면에서 그 어려움이 있다고 할 것이다. 즉 사법개혁은 한국사회에서의 개혁과제 중 독립된 특수한 영역의 개혁이 아니라 한국사회 전체를 변화시키기 위한 총체적 개혁 중의 하나라고 이해되어야 하기 때문이다. 가령 법학 전문대학원제도의 경우 단순히 법률가의 양성이나 법학교육이라는 좁은 차원에서

파악되는 것은 바람직하지 않으며, 오히려 고등교육제도 전반, 시장규제기구 전반, 엘리트 충원양식 전반을 포함하는 총체적인 관점에서 추진되지 않으면 안되는 이유와 연관성을 가진다.

이러한 속에서 그간의 사법개혁은 가시적 성과를 내지 못했고 국민의 입장에서 소리만 요란했지 결론은 없는 일종의 정치적 소음으로 여겨져 왔던 것이 사실이다. 우리나라 사법제도는 해방 직후에 설계되고 도입된 일제의 유산이 상당부분 잔존하고 있는 제도의 골격을 그대로 유지하고 있다. 일제는 사법을 식민지통치를 위한 도구로 활용하였고, 군사독재정권은 정권의 유지를 위해 사법의 독립을 유린하였다. 대한민국이 민주주의 공고화단계로 진입한 지금에 있어서도 사법제도는 근본적인 개혁을 이루지 못한 채 미완의 개혁과제로 남겨져 있었던 것이다.

사법개혁은 우리사회의 국민적·시대적 요구이자 세계적 흐름

우리나라는 19세기말 흥범 14조를 반포함으로써 법치주의 원칙을 선포하고 독립된 재판기관을 설치하는 등 근대적 사법시스템을 도입하였다. 그러나 일제의 강점으로 사법은 본연의 역할을 수행할 기회를 잃고 암흑기를 맞게 되었다. 일제 강점기를 거치면서 서양의 제도를 변용한 일본식 사법제도가 거의 그대로 이식되어 적어도 외형적으로는 근대적 사법의 모습을 띠었다. 그러나 당시의 사법은 식민지배를 유지하고 한국인을 억압하는 통치수단으로서의 기능에 초점이 맞춰져 있었다. 이러한 사법제도는 1945년 광복 이후에도 일제의 잔재를 청산하지 못한 채 60년 이상 우리나라 사법제도의 기본 틀로 유지되어 오고 있다. 특히 군부독재와 권위주의정부 시절, 우리의 사법은 인권옹호의 최후의 보루라는 본래의 사명을 다하지 못하고 정권유지를 위한 도구로서 권력의 시녀라는 비판을 받기도 하였다.

이러한 비판과 반성을 통해 그 동안 법조인 선발을 위한 고시제도나 판검사 임용제도, 상고심·하급심의 기능설정과 관련된 심급제도, 법질서유지와 인권보장을 뒷받침하는 형사절차 및 법조인의 윤리와 역할 등과 관련하여 적지 않은 개선과 발전도 있었다. 그러나 다른 한편으로는 지금의 사법제도가 과연 올바른 내용으로 정립되어 있으며 21세기를 이끌어 나갈 미래지향적인 모습을 띠고 있는지에 대하여 근본적인 성찰을 할 기회는 갖지 못하였다. 그 사이 사회의 민주화, 국민의식의 향상, 경제발전 등으로 국민들의 사법에 대한 기대는 더욱 높아져만 갔고, 그에 비례하여 사법개혁에 대한 전국민적 요구는 더 커져왔다.

사법개혁에 대한 요구는 기본적으로 사법제도 자체의 낙후성뿐만 아니라 운영상

의 미비, 인적·물적 시설의 부족, 사법현실에 대한 부정확한 인식 등을 그 기본적인 내용으로 하고 있다. 이러한 의미에서 사법개혁은 무엇보다도 사법에 관련된 기존 제도 및 법률이 시대적 요청에 부응하고 있는지의 여부를 점검하는 것이 우선되어야 한다. 이는 사법의 기본 골격인 제도나 법률을 정비하지 않고 사법운영을 비롯한 나머지 요소들을 아무리 개선한다고 해도 그 한계가 있을 수 밖에 없기 때문이다. 나아가 급변하는 시대상황 속에서 인류 보편적 가치를 추구하고 국가의 지속적인 발전을 뒷받침할 수 있는 새로운 패러다임의 사법제도를 갖추어야 한다. 새로운 패러다임이 없이는 절차적 정당성을 바탕으로 한 갈등 해소와 사회토대 구축이라는 본연의 역할을 방기하는데 그치지 않고, 오히려 우리 사회의 문제점을 확대 재생산할 우려도 있는 것이다. 더욱이 법률시장 개방을 앞두고 있는 이 시점에서 사법개혁을 통하여 사법의 역량을 키우고 경쟁력을 확보하는 것은 시급한 과제라고 할 것이다.

최근의 세계적 흐름을 보더라도 사법개혁은 민주주의를 정착시키고 국가발전을 뒷받침하는 중요한 개혁프로그램의 하나로 인식되고 있으며, 많은 국가들이 사법개혁을 적극적으로 추진하고 있다. 세계은행은 전 세계에 걸쳐 사법개혁프로그램을 시행하는 것을 중요한 과제로 삼고 있고, 영국과 EU국가들은 형사절차를 비롯한 사법제도에 관한 개혁을 지속적으로 진행하고 있다. 또한 러시아를 비롯한 체제전환국이나 중국에서도 폭넓은 사법개혁이 이루어지고 있고, 독재정권에서 벗어난 멕시코, 브라질, 아르헨티나 등 중남미 여러 나라에서도 사법개혁의 사례를 볼 수 있으며, 아랍국가에서 조차도 사법개혁이 진행 중이다. 가까운 일본에서는 1999년부터 사법개혁 작업에 착수하여 로스쿨제도, 재판원제도 도입을 비롯한 가히 일대 변혁이라고 할 정도의 사법개혁의 성과를 이루었다. 이렇듯 변화된 국내외의 상황과 국민들의 요구, 그리고 미래지향적 관점에서 볼 때 사법개혁은 더 이상 미룰 수 없는 이 시대의 과업이라고 할 것이다.

사법개혁, 민주적이고 선진화된 사법시스템 구축을 위해

참여정부 하에서 사법개혁은 기존의 사법제도를 총체적으로 재검토하여 민주적이고 선진화된 사법시스템을 구축하는 것을 목표로 하였다. 민주국가를 구성하는 기본적인 시스템인 사법제도에 국민주권의 원리가 투영되고, 자유·평등의 헌법적 이념이 구현되며, 인류의 보편적 가치인 정의가 실현되어야 함은 재론의 여지가 없다. 이에 더하여 국제적 기준에 부합하고 국가발전을 뒷받침하는 미래지향적이고 선진화된 사법제도를 마련하는 것은 사법개혁의 궁극적인 목표라고 할 것이다.

참여정부는 이러한 사법개혁의 목표를 달성하기 위해서, 먼저 아직 우리의 사법 제도에 잔존하고 있는 비민주적·권위주의적 요소를 타파하고 인권보장을 강화하는 방향으로 사법개혁을 추진하고자 하였다. 인간으로서의 존엄과 가치가 보장되고 자유와 평등이 구현되는 사법제도를 마련하는 것은 사법개혁의 가장 기본적인 지향점이 될 것이다.

둘째, 공정한 사법권 실현을 통하여 법치주의를 확립하고 사법에 대한 국민의 불신을 해소할 수 있는 사법개혁을 추진하고자 하였다. 사법을 통하여 공정하고 효율적으로 분쟁이 해결되고 법치주의에 대한 믿음이 뿌리내릴 때 사법에 대한 국민의 불신도 해소될 수 있는 것이다.

셋째, 국민을 위한 사법에 머무르지 않고 주권자인 국민이 사법권의 주체가 될 수 있는 참여사법의 토대를 마련하고자 하였다. 우리의 사법이 국민주권주의 원리로부터 너무 떨어져 있어 민주적 정당성이 취약하고 이로 인하여 국민으로부터 신뢰를 받지 못하였다는 점에서 참여사법을 사법개혁의 목표로 설정하였다.

넷째, 폐쇄적이라고 평가받는 현재의 사법제도 및 법조계를 보다 투명하고 개방적인 방향으로 개선하고자 하였다. 사회의 민주화·다원화에 발맞추어 사법도 투명화·개방화되고 다양한 가치관을 반영할 수 있는 시스템을 갖추지 못한다면 국민이 믿고 다가오는 사법이 될 수 없다는 것은 자명한 사실이라고 할 것이다.

다섯째, 전문성·다양성을 갖추고 사법제도의 운영에 있어 국제경쟁력 있는 법률가를 양성할 수 있는 제도를 도입하고자 하였다. 제도만큼 중요한 것이 그 제도의 운영이라고 할 때, 사법제도의 운영을 담당할 법률가의 수준이 국민의 기대에 미치지 못한다면 사법개혁은 절반의 성과에 그치고 말 것이기 때문이다.

마지막으로 사법에 대한 접근성과 편의성을 높이고 사법서비스를 확충하여 실질적인 국민을 위한 사법제도로 거듭날 수 있는 방향으로 사법개혁을 추진하고자 하였다.

2. 유시무종(有始無終), 참여정부 이전의 사법개혁

유시무종(有始無終)의 사법개혁! 참여정부 이전의 사법개혁을 한마디로 표현하자면 시작은 있었으며 마무리를 짓지 못했던, 그러한 사법개혁이라 할 것이다. 우리 사회가 민주화된 이후 매 정권시기마다 사법개혁은 개혁과제에 있어 핵심적인 위치를 차지하였다. 사법개혁을 중심의제로 잡고 구체적인 논의를 시작한 것은 우리 사회의 민주화가 이루어진 김영삼 정부 이후부터라고 할 수 있다. 김영삼 대통령 시절에는 1995년에 세계화추진위원회가 구성되어 개혁방안을 제시하였고, 김대중 대통령 시절에는 1999년에 대통령자문기구로 사법개혁추진위원회가 구성되어 개혁방안들을 제시하였다. 그러나 두 시기 모두 개혁방안만 제시하였을 뿐 이를 구체적으로 실행할 후속 추진기구를 별도로 설치하지 않고 관련 정부부처에 맡김으로써 개혁방안을 입법하고 제도화하는 데는 실패하고 말았다.

가. 문민정부 하의 사법개혁

문민정부가 등장한 이후 윤관 대법원장은 취임 직후인 1993년 11월 3일 현승중 건국대학교 이사장을 위원장으로 하고 함정호 변호사를 부위원장으로 하는 법조계, 학계, 정계, 언론계, 사회단체 인사 등으로 구성된 사법제도발전위원회(이하 사발위)를 대법원에 설치하여 사법개혁에 관한 논의를 시작했다. 사발위는 △구속영장실질심사제도와 기소전 보석제도의 도입 등을 내용으로 하는 인권보호개선안, △시군법원과 고등법원 지부 창설 등을 내용으로 하는 국민편익 증진을 위한 제도 도입안, △서울 민·형사지방법원의 통합, 특허법원과 행정법원 등 전문법원의 설치, 예비판사제도와 법관근무평정제도의 도입 등을 내용으로 하는 사법의 공정성 확보를 위한 개선안, △대법원의 입법의견 제출권 도입, 법관인사위원회와 판사회의 설치 등 사법의 독립성을 강화하는 방안 등을 포함하는 사법제도개혁안을 마련하였다. 이에 대법원은 1994년 4월 14일 대법관회의를 거쳐 대법원의 사법개혁 6대 법안을 성안하였고, 법무부를 경유하는 정부입법의 방식이 아니라 대법원이 발의하고 국회법사위 여야의원이 제안하는 의원입법의 방식으로 1994년 7월27일 국회에서 통과시켜 법률을 개정하였다.

이 개혁작업에는 최초로 법조계 외에 각계를 망라한 인사들이 참여하였고, 대법원이 발의한 내용을 여야의원이 제안하는 의원입법 형식으로 법률을 개정하였다는

특징을 가지고 있다. 그러나 주로 법원 내부의 개혁에 중점을 두었을 뿐, 법조인력 양성제도 개선 등의 문제는 결론을 내지 못하고 장기연구과제로 미루는 등 사법의 전반적인 개혁에는 이르지 못했다.

이어 1995년 1월 출범한 범행정부적기구인 세계화추진위원회(이하 세추위)는 '법률서비스 및 법학교육의 세계화'를 추진과제로 하여 법조인 수(사법시험 합격자 수) 확대, 법학전문대학원(로스쿨) 도입방안, 변호사 보수의 적정화, 공익법무관 제도 및 공공변호사 제도 도입 등을 통한 법률복지의 확충, 법관임용방법의 개선 및 전문화, 법조인의 자질 향상과 직역확대, 법률서비스 시장 개방에 대처 등을 주요 의제로 논의하였다. 그러나 사법시험 합격자 수를 1996년 300명에서 500명으로 증원하고, 매년 100명씩 증원하여 1,000명까지 증원하며, 사법연수원 운영을 개편하는 것을 제외하고는 큰 성과 없이 활동을 종료하였다. 대통령의 의지를 바탕으로 하여 로스쿨을 도입하고자 하였으나 법조계의 강력한 저항으로 말미암아 실패하고 말았던 것이다.¹⁾

나. 국민의 정부 하의 사법개혁

1998년 김대중 정부에서 대통령자문위원회로 설치된 새교육공동체위원회(이하 새교위)는 11월에 법학교육제도개선 소위원회를 구성하고 법학전문대학원 도입에 관해 논의했다. 1999년 8월, 소위원회는 '법학교육제도개선 연구: 학사 후 법학교육의 도입'을 건의하였는데, 학부전공자를 대상으로 한 3년제의 법학전문대학원의 도입과 법률가에 대한 사회적 수요를 고려한 총 입학정원의 결정을 그 주요 내용으로 하였다.

이후 1999년 5월 대통령자문기구로 구성된 사법개혁추진위원회(이하 사개추)는 종합적인 사법개혁방안을 강구하여 2000년 5월 최종 건의안을 대통령에게 보고하였다. 사개추는 법무부가 주도하고 법관 2명을 포함한 법조인, 법학교수, 비법조인들이 참여하였다. 사개추는 공정하고 신속한 권리구제제도, 법률서비스의 질적 향상, 법조의 합리화·전문화, 법조인 양성제도의 개선, 법조비리 근절, 세계화 조류에의

1) 당시 대통령비서실 정책기획수석으로서 로스쿨 도입 논의를 주도했던 박세일 교수에 따르면 법조계의 반발이 상상을 초월했다고 한다. 로스쿨 도입이 대통령의 특명사항이었지만 청와대 안에서도 법조출신인 민정수석이 반대하였고, 대법원장은 직을 걸고 반대하였다고 한다. 박세일 교수는 사법시험을 한 번도 본 적이 없는데 6번이나 사법시험에 떨어져 로스쿨을 밀어붙인다는 문건이 돌기도 했다. 그리고 법조계는 비법조인이 개혁을 좌우한다면서 정면으로 반발하였고, 법조계 출신이 다수인 국회 법제사법위원회는 여야 가릴 것 없이 결사적으로 반대했다 (조선일보, 2006. 11. 22).

대응 등 6개 부분 34개 안건을 연구·검토하고 개혁방안을 마련하였다. 사개추는 사법개혁 주제의 대부분을 검토하고 개혁방안을 마련하였으나, 이후 이의 제도화를 위한 구체적인 추진체계와 일정을 확립하지 못함으로써 결국 이를 제도화하는 데는 성공을 거두지 못했다.

결과적으로 참여정부 이전의 사법개혁은 국민의 기대에 부응하는 종합적인 개혁에는 이르지 못했던 것이다. 그 주된 원인은 먼저 사법시스템의 기본골격을 어떻게 재구성할 지에 대한 기본적이고 체계적 접근이 부족하였다는 것이다. 이에 따라 종합적인 개혁플랜이 수립되지 못하였고, 논의가 산발적으로 진행됨으로써 결국 소기의 목적을 달성할 수 없었던 것이다. 다음으로 민간영역 및 관련 기관·단체를 망라한 총체적인 의견수렴 및 조정과정이 미비하였다는 점이다. 마지막으로 지적할 수 있는 것은 자문위원회에서의 논의가 개혁방안 제시에 그쳤으며, 구체적인 법제화 작업 및 추진을 할 수 있는 기구를 가지지 못했다는 점을 들 수 있다.

여기에서 주목할 것은 사법개혁과정에서 행정부와 사법부의 갈등, 관련 단체 및 여러 사회세력의 갈등이 종합적이고 체계적인 사법개혁에 걸림돌로 작용하였다는 점이다. 특히 사법개혁이 자신의 과거반성과 연결될 수밖에 없다는 점에서 사법부와 법조계는 사법개혁에 소극적이었고 경우에 따라서는 강력하게 저항하기도 했던 것이다. 이러한 사실은 향후 참여정부가 추진할 사법개혁에 대해 하나의 방법론을 제시한 것이라고 할 수 있다. 즉 사법개혁은 사법부와 행정부를 망라한 범정부 차원의 노력만으로 가능한 것이 아니라, 변호사단체, 시민단체, 학계·언론계·경제계·노동계 등 전 사회적인 역량이 모여지지 않고는 개혁을 이룰 수 없다는 점을 확 인식시켜준 계기가 되었던 것이다.

3. 사법참여 시대의 개막, 참여정부의 사법개혁

가. 사법개혁위원회와 사법제도개혁추진위원회

참여정부가 들어선 2003년, 10년이 넘는 기간 동안 되풀이하면서도 뚜렷한 성과를 내지 못하고 지지부진했던 사법개혁의 과제들은 다시금 현안으로 등장하였다. 대법관 제청·임명에 즈음하여 대법원 구성의 다양성을 주장하는 법원 내외의 목소리에서 비롯되어, 전면적인 사법개혁의 요구로 확대되었던 것이다. 이에 2003년 8월 22일 대통령과 대법원장의 사법개혁의 공동 추진 합의에 따라 참여정부의 사법개혁이 시작됐다. 참여정부의 사법개혁은 과거 정부의 실패를 거울삼아 대법원 산하에 사법개혁위원회(약칭 '사개위')를 구성하여 개혁방안을 마련하게 하였고,²⁾ 후속추진기구로 사법제도개혁추진위원회(약칭 '사개추위')를 구성하여 개혁방안을 구체화하는 법률안을 작성하도록 하였다.

사법개혁의 시작, 사법개혁위원회 설치

2003년 10월 28일 대법원규칙(사법개혁위원회 규칙)에 근거하여 대법원 산하에 법조계·법학계·행정부·언론계·경제계·노동계·시민단체·여성계 등 각계 각층을 대표하는 21명의 위원으로 구성된 사법개혁위원회(이하 사개위)가 설치되었다.

사개위에서 논의된 의제는 기본적으로 대법원장이 법원 내외의 여러 의견을 들어 부의한 것을 기본으로 하였고, 일부 의제는 사개위 위원들이 스스로 제안하여 채택한 것이었다. 구체적으로 대법원의 기능과 구성, 법조일원화, 법조인의 양성 및 선발, 국민의 사법참여, 사법서비스 및 형사사법, 공익소송, 징벌적 손해배상, 효율적인 분쟁처리, 재판기록 및 재판정보의 공개 등을 의제로 채택하였다. 이들 의제는 사법개혁 논의가 시작된 이래 사회적으로 공론화된 주제 중 시급하고 중요한 것을 중심으로 이루어져 있어, 사실상 사법개혁과 관련한 거의 모든 주제를 망라하고 있었다.

이러한 사법개혁의 각 의제는 개별적이고 독립적인 성격을 갖는 것이 아니라, 서

2) 사개위는 조준희 변호사를 위원장으로 법원행정처 차장을 부위원장으로 하고, 법원 대표 2명, 검찰(법무부) 대표 2명, 변협 대표 2명, 법학계 대표 2명, 시민단체 대표 2명, 언론계 대표 2명, 노동계 및 경영계 대표 각 1명, 여성계 대표 1명, 교육인적자원부 차관, 국회 법제사법위원회 수석전문위원, 국방부 법무관리관, 헌법재판소 사무차장 등 모두 21명으로 구성되어 1년 2월에 걸쳐 심도 있는 연구와 논의 및 경우에 따라서는 표결을 통해 건의문을 의결하였다. 사법개혁위원회의 구성과 조직에 대해서는 『사법개혁위원회 백서』, 17-22면.

로 중첩적이고 다면적으로 밀접하게 연관되어 있었다. 예를 들어 변호사 중에서 판사를 임용하는 법조일원화는 변호사 숫자의 증대와 함께 법조인 양성 시스템이 민간주도의 로스쿨 중심으로 전면적으로 변경되어야 한다. 또한 법조일원화가 되어야만 하급심을 강화할 수 있으며, 하급심이 강화되어야 대법원의 정책기능 강화를 위한 제도가 도입될 수 있다. 법률구조 및 법률서비스를 확대하기 위해서도 법학전문대학원의 도입이 전제되지 않으면 안된다. 국민의 형사재판참여 제도의 시행 역시 공판중심주의 및 인신구속 제도의 개혁이 필수적이라고 할 수 있는데, 이는 제한된 사법자원으로 공판중심주의를 제대로 시행하기 위해서는 중죄와 경죄를 구분하여 경죄를 상대적으로 신속하게 처리하지 않으면 안되기 때문이다.

사개위는 2004년 12월까지 존속하면서 27회의 전체회의, 25회의 분과회의, 2회의 소위원회, 2회의 공청회, 1회의 모의재판, 수차에 걸친 여론조사 및 설문조사 등의 활동을 통해 최종적으로 「사법개혁을 위한 건의문」을 채택하였다. 동 건의문은 △고등법원 상고부 제도 도입, 대법원 구성의 다양화, 하급심 강화를 내용으로 하는 대법원의 기능과 구성에 관한 건의, △법조일원화를 지향하는 법관임용방식 개선에 관한 건의, △법학전문대학원 제도 도입에 관한 법조인 양성 및 선발에 관한 건의, △배심제와 참심제가 혼합된 1단계의 국민재판참여 제도 도입을 담은 국민의 사법참여에 관한 건의, △형사사법제도·군사법제도 개선 및 법조윤리 확립 등을 내용으로 하는 사법서비스 및 형사사법제도에 관한 건의, △공익소송, 징벌적 손해배상, 효율적인 분쟁처리, 재판기록 및 재판정보의 공개에 관한 건의 등을 포함하였다. 뿐만 아니라 사개위는 6권의 자료집과 1권의 백서를 발간하여 그 성과를 간행물로 정리하였다.

사법제도개혁추진위원회의 설치와 법률 성안 활동

사개위는 2004년 10월 참여정부 이전의 사법개혁이 추진과정에서 추진기구가 설치되지 못함으로 인하여 제대로 결실을 거두지 못하였다는 점에 주목하였다. 이에 따라 사개위의 건의내용을 구체적·체계적으로 추진해 나갈 기구를 대통령 산하에 설치할 필요성이 있다는 건의문을 채택함으로써 후속추진기구인 사법제도개혁추진위원회(이하 사개추위) 탄생의 계기를 마련하였다. 사개위에서 한 사법개혁추진기구 설치 건의를 대통령이 수용한 결과 2004년 12월 15일 대통령령 제18599호 「사법제도개혁추진위원회규정」이 제정되었고, 이에 근거하여 대통령자문기구인 사개추위가 구성되었다. 사법제도개혁추진위원회규정의 시행일은 2005년 1월 1일이었지만

부칙에서 위원회의 설치준비를 위한 추진단의 구성 및 활동은 시행일 이전에 할 수 있다고 함으로써 사개추위 추진단 실무진의 일부는 동 규정 제정 직후부터 활동을 시작하였다. 사개추위는 2005년 1월 18일 위원들을 위촉하고 첫 번째 회의를 개최하였다.

사개추위는 2006년 12월 31일까지 한시적으로 존재하는 조직으로서 국무총리와 국무총리급의 민간인을 공동위원장으로 하고, 관계 부처 장관과 민간위원 등 총 20명으로 구성되었다. 그리고 위원회에 상정할 안건을 사전에 검토·조정할 차관급의 실무위원회를 두었고, 위원회의 사무처리와 조사·연구업무를 담당할 기획추진단을 별도로 설치하였다. 한편 참여정부는 대통령비서실에 사법개혁비서관직을 신설하여 사법개혁비서관으로 하여금 사개추위 간사의 직을 맡아 위원회 회의를 보조하게 하고, 사개추위의 기획추진단장 직을 맡아 연구와 실무지원 등을 총괄하도록 하였다. 그리고 법무비서관실의 행정관을 기획추진단의 간사로 참여하도록 하였다. 이는 사법개혁에 대한 참여정부의 강력한 의지의 표명이라고 할 수 있다.

사개추위는 2005년 1월부터 2006년 12월까지 본위원회 14회, 실무위원회 16회, 위원간담회 및 소위원회 18회, 외부전문가초청 토론회 46회, 연구회 31회, 공청회 7회, 해외시찰 9회, 여론조사 4회, 모의재판 4회 등의 활동을 통해 28개의 의결안건을 처리하였다. 대통령은 보고받은 사개추위 의결법안을 주무부처가 정부입법안으로 국회에 제출할 것을 지시하였고, 이에 따라 정부의 주무부처는 필요한 절차를 밟아 정부안으로 국회에 제출하였다. 사개추위의 의결을 거쳐 국회에 제출된 개혁방안은 13개이고, 법률안은 25개였다. 구체적으로는 △법률안 중 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률, 국민의 형사재판참여에 관한 법률 등 제정법률 7개, △형사소송법, 법원조직법 등 개정법률 16개, △상고심절차에 관한 특례법 등 폐지법률 2개였다.

사개추위는 일정한 주제에 대해서는 곧바로 이를 시행하는 법률안을 채택하지 않고 관련 법률안을 포함한 정책 자료로 채택할 것을 의결, 건의하였다. 정책자료로 채택한 의제는 △국민소송제도 도입 방안, △집단소송제도 도입 방안, △징벌적 배상제도 도입 방안, △기업 내 법률가 제도 개선 방안, △하급심 강화 방안, △법률구조제도 개선방안, △노동분쟁제도 해결 방안, △재판 외 분쟁해결제도 활성화 방안 등이었다. 동 안건들은 사개추위에서 장기검토 과제로 건의된 것으로, 위원회 논의 결과 대부분 장기적으로 제도를 도입함이 바람직하다는 데에 의견이 모아진 것들이었다. 그러나 동 안건들에 대해서 사개추위는 향후 각론에 대한 추가적인 검토와 구

체적 의견수렴 내지 의견조율, 제도 도입을 위한 여건조성, 관련 제도의 시행결과에 대한 분석 등을 필요로 한다고 판단하였다. 이에 따라 현 단계에서의 제도 도입을 전제로 한 법률안 형태의 의결은 적절하지 않다는 점에서 정책보고서의 형태로 의결하였던 것이다. 또한 사개추위는 사법개혁 방안 중 법률 시행이나 기타 제도적 개선 없이 해당 부처에서 시행할 수 있는 사안으로서, 이미 시행중이거나 시행예정인 내용은 보고서 접수로 진행상황을 파악하여 사법개혁 진행상황을 점검하였다. 그 내용은 △법조일원화 실시, △노동사건 조정 활성화 방안, △판결 공개 확대 방안, △변호사 공익활동의 활성화 방안, △형벌체계의 합리적 재정립 등이었다.

이러한 사개추위의 활동 속에서 2007년 말 현재, 국회에 송부한 사개추위 안건 13개 중 9개 안건이 입법완료되었다. 25개 사법개혁 법안 중 13개 법안이 국회에서 통과되었고, 나머지 12개 법안은 국회 소관 상임위에 계류 중이다. 미처리 법안이 12개나 되는 것은 군사법개혁 관련 법안이 6개, 고등법원 상고부 도입 관련 법안이 6개나 되는 등 안건별 부수 법안이 많기 때문이다. 입법완료된 9개의 안건은 △공판 중심주의적 법정심리절차 확립, △인신구속 및 압수수색·검증 제도의 개선, △범죄 피해자 보호, △국선변호의 확대, △형사소송법 개정안 등 재정신청 확대, △배심제 법안 등 국민의 형사재판참여 방안, △로스쿨 법안 등 법학전문대학원 도입방안, △법조윤리 확립방안, 재판기록 공개 개선방안, 양형제도의 개선 방안 중 양형기준제 도입·양형위원회 설립 등이다. 입법 미완료 안건 4개는 △군사법제도 개혁방안, △고등법원 상고부 도입방안, △경죄사건의 신속처리절차 도입방안, △양형제도의 개선 방안 중 양형조사관제 도입 등이다.

사법제도개혁추진위원회의 대국민 홍보

사개추위의 사법개혁 활동이 처음부터 원만하게 진행된 것은 아니었다. 법조계, 학계, 시민단체 중 일부 전문가들은 오랫동안 논의된 사법개혁에 대한 필요성은 인식하고 있었으나 참여의식이 부족하거나 이해관계에 매몰됨으로써 구체적인 사법개혁 방안이나 필요성에 대한 인식이 미흡하였다. 이러한 사법개혁에 대한 인식 부족은 특정 사안에 대해서는 자신들에게 유리하게 일정한 방향으로 유도하고자 하는 행동으로 나타났다. 한편 일반국민들의 사법개혁에 대한 요구가 높아 사법개혁에 대한 사회적 공감대 형성의 잠재적 기반은 조성되어 있었다. 그러나 일반국민들은 구체적인 사법개혁 방안에 대한 전문성 부족으로 인하여 직접적으로 참여하기가 어려웠고, 입법 추진의 시급성에 대한 인식도 부족하였다. 이에 따라 사개추위의 입법

제안 활동 못지않게 사법개혁의 내용과 그 정당성에 대한 홍보가 매우 중요한 과제로 대두되었다.

사개추위는 한편으로는 사회 각계각층의 다양한 여론을 수렴하면서, 다른 한편으로는 지속적인 홍보활동을 병행함으로써 사법개혁에 대한 국민적 공감대가 유지될 수 있도록 하였다. 사법개혁을 위해 마련된 법률안은 대부분 국민들의 개혁 요구를 반영한 것이었지만 일부 법률안은 국민들에게 다소 낯선 부분도 있었다. 사법개혁을 위한 노력이 실질적인 결실을 맺기 위해서는 올바른 법률안을 성안하는 것 못지않게 국민들에게 이를 정확히 알리고, 생소한 제도가 야기할지도 모르는 오해를 사전에 불식시키는 것도 중요한 과제로 대두되었던 것이다.

나. 참여정부 사법개혁의 특징

참여정부의 사법개혁 추진과정은 과거 정부의 추진과정과 비교할 때, △범정부적·범사회적 차원의 역량 결집, △개혁방향 설정과 추진의 결합이라는 2단계 추진체계를 통한 사법개혁, △다양한 의견의 민주적 수렴, △전문가로 구성된 실무지원체계, △참여사법의 지향이라는 특징을 갖고 있다.

범정부적, 범사회적 차원의 역량 결집

참여정부의 사법개혁추진은 범정부적 차원, 범사회적 차원의 역량 결집을 통해 이루어졌다는 점에서 참여정부 이전의 사법개혁과 확연히 구분된다. 사법개혁에 대한 시대적 요구와 국민적 여망을 바탕으로 사법개혁을 추진했다는 점에서는 이전의 사법개혁과 별반 차이가 없다고 할 수 있다. 그러나 참여정부에서 추진한 사법개혁이 대통령으로 대표되는 행정부와 대법원장으로 대표되는 사법부의 합의 하에 추진되었다는 점에서 본질적인 차이가 존재한다고 할 것이다. 뿐만 아니라 사법개혁 추진에 대하여 광범위한 각계각층이 참여하였다는 점에서도 그 차이점을 살펴볼 수 있다.

앞서 지적한 바와 같이 사법개혁은 단순히 사법부라는 한정된 국가조직이나 제도의 개혁이 머무르는 것이 아니라 행정부를 비롯한 정치권의 각성과 개혁을 동반하지 않을 수 없다. 또한 개혁의 파급효과가 사회전체로 확대될 수 있다는 점에서 부분적이고 제한적인 개혁이 아니라 전체적이고 종합적인 개혁으로 인식되어 왔던 것이 사실이다. 이에 따라 사법개혁의 성공 여부는 정확한 의제의 설정이나 일부 지도

자의 의지보다 범정부적이고 범사회적인 역량의 결집에 달려 있다고 해도 과언이 아닌 것이다.

지난 시기 사법개혁의 역사는 개혁추진 주체의 문제가 개혁의 성패에 어떠한 영향을 미쳤는지 잘 보여주고 있다. 사법부가 배제된 경우에는 사법부의 반대로 사법개혁은 무산되었고, 사법부가 포함된 경우라고 하더라도 사법부의 힘이 지배적인 경우에는 부분적인 개선에만 머물렀던 것이 지난날 사법개혁의 결과였다. 이러한 경험은 이해관계가 걸린 모든 집단이나 기관이 참여하는 사법개혁이 진행되지 않고, 부분적이고 지배적인 집단에 의해 개혁이 진행될 경우 그 개혁은 실패하거나 부분적인 성과에 그칠 수 밖에 없다는 것을 잘 보여주고 있다고 할 것이다.

참여정부는 이러한 과거의 아픈 경험들을 반면교사로 삼아 초기부터 관련기관들의 긴밀한 협력을 통해 개혁을 추진하고자 노력하였다. 이에 따라 사법개혁을 위한 행정부와 사법부의 긴밀한 협력이 가능하게 되었고, 모든 행정부 내 관련 기관이 사법개혁추진에 적극적으로 참여하여 추진하는 구조를 갖추게 되었던 것이다.

사법개혁의 2단계 추진

참여정부 사법개혁은 별도의 기구에 의해 기본방향 설정과 구체적 추진이 이루어지면서도 기구간의 밀접한 연계 속에서 이루어졌다는 점에서 그 특징을 보여주었다. 참여정부는 사법개혁의 기본방향 설정은 대법원 산하의 사개위에서, 구체적 추진은 대통령 산하의 사개추위에서 하도록 하였고, 아울러 이들 두 기구의 상호연계 하에 개혁을 진행하는 2단계 추진방식을 채택하였다. 2단계 추진방식은 과거의 실패를 되풀이하지 않기 위해 우리나라에서는 참여정부가 처음으로 시도한 것이었다. 이러한 추진방식은 사법의 독립성을 훼손하지 않으면서도 구체적인 입안이나 시행을 행정부가 추진하도록 함으로써 구체적인 성과가 담보되는 기틀이 되었다는 점에서 그 의미를 부여할 수 있다. 2단계 추진방식은 충분한 연구를 통하여 사법개혁 기본 방향을 설정하고 그 방향에 따라 구체적인 사법개혁을 추진하는 방식이다. 이러한 점에서 국민의 의사를 수렴하고 각 지역 및 단체 간의 의견을 조정하는데 매우 효율적이고 바람직한 구조라고 할 수 있을 것이다. 실제로 일본 역시 사법개혁을 추진하는데 있어 2단계 추진방식을 채택한 바가 있었다.

이러한 2단계 추진방식이 애초부터 원활한 관계설정을 통해 이루어진 것은 아니었다. 사법개혁이 2단계로 추진됨에 따라 필연적으로 사개위와 사개추위의 관계 설정이 문제로 제기되었다. 사개추위의 설립근거인 '사법제도개혁추진위원회규정'에

서는 사개추위가 사개위의 건의를 종합적이고 체계적으로 추진하기 위하여 구성되었음을 명시적으로 밝히고 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 사개추위가 사개위의 건의안을 구체화하는 조직이면서도 사개위와 비슷한 규모로 조직됨으로써 문제가 발생할 가능성이 존재하였던 것이다. 실제로 사개추위가 의결한 내용 중에는 사개위의 건의 내용과 달라진 사항도 일부 있었다. 그러한 사항들은 모두 사개위 건의안을 구체화하는 과정에서 발생한 문제점으로서 주로 법리적인 이유 혹은 입법추진 과정에서 담당 부처와의 갈등 조정이라는 이유에서 비롯되었다. 건의안을 구체적으로 추진하는 기구의 경우 실제 입법과정에서 여러 가지 많은 어려움에 봉착할 수 있고, 이를 돌파하기 위해서는 추진기구인 사개추위가 건의문에 근거하면서도 일정한 자율성과 독립성을 발휘하는 것이 불가피하기 때문이었다. 오히려 이러한 점은 추진과정에서 유연성을 발휘할 수 있음으로 인해 보다 효율적인 추진을 가능하게 했다는 평가도 가능하다.

다른 한편 사개위와 사개추위라는 두 개의 기구에 의한 단계적 추진으로 인하여 사법개혁 의제의 폭이 지나치게 광범위하였다는 것과 사법개혁 추진 기간이 예상보다 길어졌다는 것이 문제점으로 지적될 수 있다. 사법개혁 의제의 폭을 적확하게 선정하지 못했다는 것은 사법개혁 추진 동력을 분산시킬 수 있는 가능성을 내포하고 있다는 것을 의미한다. 이는 개혁의 동력이 한시적이고 제한적이라는 측면에서 볼 때, 개혁추진이 장기화됨으로써 개혁성과의 축소를 결과하였을 수도 있다는 점에서 문제점으로 지적될 수 있는 것이다.

다양한 의견의 민주적 수렴

사법개혁추진 전반에 걸쳐 다양한 의견의 민주적 수렴이라는 원칙이 일관되게 관철되었다는 점 역시 참여정부 사법개혁의 중요한 특징이라고 할 것이다.

먼저 다양한 의견을 수렴하기 위해 참여정부의 사법개혁 작업은 각종 위원회를 설치하는 형태를 통하여 진행되었다. 사개위와 사개추위에 다양한 위원회를 설치함으로써 관련 기관·단체의 대표자와 전문가 및 각계 인사가 위원으로 참여할 수 있었고, 이를 통해 다양한 의견이 집약적으로 수렴될 수 있는 구조가 형성되었던 것이다. 사법개혁 법안들은 법원, 검찰, 변호사, 학계 등 관련 직역의 이해관계가 충돌할 수 있는 많은 내용을 포함하고 있었다. 각종 위원회의 설치는 이로 인해 발생할 수 있는 갈등을 조정하고 해소하는 역할을 하였다. 각 위원회에 소속된 민간위원들은 갈등여지가 있는 사안에 대해 중립적이고 공익적인 관점에서 의견을 제시하였고,

이로써 관련 직역간의 이해관계가 심각한 대립으로 발전하는 것을 사전에 방지할 수 있었다.

한편 사개위와 사개추위는 개혁방안 또는 법안을 확정하는 과정에서 전문가들뿐만 아니라 일반시민들의 입장을 수렴하기 위하여 연구회, 전문가토론회, 공청회 등을 개최하였다. 사개추위에서 개최한 연구회, 토론회, 공청회만 하더라도 84회에 이르렀고 참여자는 400여 명에 이르렀다. 이는 한국 사법개혁사에서 찾아보기 힘든 광범위한 의견 수렴과정이었다고 할 수 있다. 참여정부의 사법개혁이 역대 다른 정부의 사법개혁과는 비교할 수 없을 정도의 성과를 이루어낸 것도 이러한 민주적이고 폭넓은 의견수렴과정이 있었기 때문이라고 할 것이다.

일각에서는 사개위와 사개추위의 개혁방안에 대해 수요자인 국민의 관점보다는 법률서비스의 공급자 지위에 있는 판사, 검사, 변호사, 대학교수 등의 관점이 우선시되었다는 비판을 제기하기도 했다. 그러나 사개위나 사개추위내의 위원 구성에 있어 법조직역보다는 비법조직역의 위원들이 더 많았고, 개혁방안을 마련함에 있어서도 국민의 관점을 중시하였다. 다만 구체적인 방안을 마련하는데 있어서는 판사, 검사, 변호사, 대학교수 등 사법담당자들의 전문성을 통할 수 밖에 없는 현실적인 문제가 존재했던 것이 사실이다. 그러나 이러한 문제는 주로 실무작업과 관련된 것으로 전문가들이 실무작업을 담당하였다고 해서 사법개혁의 기본방향이 그들에 의해 수정되거나 결정된 것은 아니었다. 기본적으로 사개위와 사개추위를 통해 채택된 개혁방안들은 국민의 관점에서 사법제도를 선진화하고자 하는 것이었으며, 직역적 이해를 반영한 것은 아니었다.

다른 한편 의사결정방식에 있어서도 사개위와 사개추위는 쟁점사안에 대해 전문적인 연구역량의 지원을 받아 충분한 자료를 검토하고, 열린 자세로 토론함으로써 가능한 한 합의를 이끌어내려고 하였다. 끝까지 합의에 이르지 못하는 사항에 대해서는 표결을 통해 결정하였다. 사개위와 사개추위가 조정이 쉽지 않은 쟁점에 대해서도 종국에는 결론을 낼 수 있었던 것은 표결로 결정한다는 원칙을 정하고 이 원칙을 준수했기 때문이었다. 민간위원들을 설득할 수 없는 무리한 주장은 결국 표결에서 지지를 얻지 못할 것이 명백하였기 때문에 이해관계 당사자들은 대화와 양보를 통해 타협안을 마련하기도 하였던 것이다.

전문가로 구성된 실무지원체계 마련

참여정부의 사법개혁 작업은 전문적인 실무인력을 충실하게 확보하여 진행하였

다는 점에서 또 하나의 특징을 보여주었다. 사개위는 판사, 검사, 변호사, 법학교수 등 전문가를 전문위원으로 위촉하여 구체적인 방안을 검토, 연구 및 정리하도록 하였다. 전문위원들이 각 의제별로 현행 제도의 문제점, 각국의 입법례, 구체적인 개선책 등을 연구하여 위원들에게 제공함으로써 위원회 운영의 효율성을 제고하였고, 합리적인 개선안을 결정하는데 합리성과 논리성을 담보하게 하였다.

사개추위는 최종 의결을 하는 장관급의 본위원회 이외에 사전 의견조정 및 실무적 논의를 하는 차관급 실무위원회와 구체적인 실무작업을 담당하는 기획추진단을 두었다. 사개추위는 법원, 법무부, 교육부, 법제처, 국방부, 행자부, 경찰청 등 관련 기관, 변협 등 관련 단체, 교수, 국내외 변호사 등 전문가집단 등으로부터 구성원을 확보하여 기획추진단을 구성하였다. 기획추진단은 구체적인 방안의 수립과정에서부터 최종의결 단계까지 지속적으로 실무적인 뒷받침을 할 수 있도록 하였고, 이해관계의 조정 및 전문성·현실성을 확보하는 역할도 담당하였다. 또한 기획추진단장은 사법개혁만을 전담하는 청와대 비서관직(사법개혁비서관)을 겸임함으로써 정부 내의 추진력 및 협조체제가 갖추어 질 수 있도록 하였다.

한편 실무추진단은 판사·검사·변호사·교수·행정부 공무원 등과 같은 전문가들이 주축이 되어 있었기 때문에 법원, 검찰 및 각 행정부에 대해 조직적인 역량을 투입할 수 있었다는 장점이 있었다. 그러나 일각에서는 이러한 이유로 사개추위 실무 및 지원업무를 담당하는 기획추진단이 지나치게 강하게 구성되어 위원들의 의사결정을 압도하였다는 비판을 제기하기도 하였다. 구체적으로는 기획추진단이 모든 의견을 조율하여 의안으로 제출할 것이 아니라 있을 수 있는 여러 안을 제출하여 위원들이 직접 토론과 협의를 통하여 결정하는 것이 전문가의 함정을 피하고 위원 구성의 다양성을 반영할 수 있었을 것이라는 지적이었다. 그러나 상기 주장과는 달리 기획추진단은 입장 차이가 있는 쟁점에 대해서는 복수안을 상정하여 위원회에서 토론과 표결을 통해 의결을 하도록 하였다. 뿐만 아니라 본위원회와 실무위원회 대부분의 회의가 보통 3시간 이상 걸렸고, 회의에서 치열한 토론이 진행되었으며, 표결도 빈번하게 실시되었다. 따라서 기획추진단이 위원회를 압도하였다는 비판은 구체적인 실행과정을 토대로 판단할 때 적확한 것이라고 할 수 없을 것이다.

참여사법 지향

우리 사회에서 사법권은 전문적인 법조인만이 행사할 수 있는 것이었고, 사법권 행사에 있어 일반국민은 객체 내지 대상으로만 여겨져 왔다. 국민이 주체가 되어야

할 사법권 행사에 있어 일반국민은 참여는 차치하고서라도 알기도 어렵고 또 감시도 할 수 없는 상태에서 수동적인 입장에 처할 수 밖에 없었던 것이다. 국민이 주체적으로 참여하는 사법, 즉 '국민에 의한 사법'은 기존에 이미 제기되어왔던 '국민을 위한 사법', '국민을 섬기는 사법'과는 본질적으로 다른 의미를 내포하고 있다. 후자의 경우 그 주체는 어디까지나 엘리트 법조인이고 국민은 그러한 엘리트 법조인의 위함과 섬김을 받는 수동적인 지위를 유지하는 것이었다. 그러나 민주주의 사회에서 모든 국가권력은 국민으로부터 나오는 것이고, 사법권도 국가권력의 일부라고 할 때, 국민이 사법권의 행사에 주체적으로 참여하는 것은 당연한 일이라 할 것이다.

국민주권주의의 사법작용에서의 발현은 국민이 법관과 함께 재판의 주체로 참여하는 형태로 나타난다. 국민이 재판에 참여하는 형태는 배심제와 참심제가 있으며, 선진각국에서는 각각의 역사와 문화에 따라 배심제 또는 참심제를 실시하고 있다. 우리나라에서도 민주화 이후 재판에의 국민참여제도 도입에 대한 요구가 있어왔고, 이에 사개위와 사개추위는 일반국민이 중죄 형사사건에 배심원으로 참여하는 제도를 도입하였다.

비록 참여정부에서 도입한 국민의 재판참여제도가 완전한 형태가 아니라고는 할 지라도 그 도입의 의미는 적지 않다고 할 것이다. 참여제도의 도입으로 법정에서 제출된 증거와 진술만으로 일반시민이 유무죄 및 양형을 판단하여야 하기 때문에 형사재판이 철저하게 공판중심주의적으로 운영될 수밖에 없다. 또한 재판용어와 진행이 일반시민이 이해할 수 있도록 쉽고 평이하게 이루어질 것이다. 나아가 여러 명의 일반시민이 재판에 관여하고 결정을 하기 때문에 담당 법관과의 연고 등에 근거하여 이루어지는 전관예우 등의 법조비리가 발붙일 여지가 없게 될 것이다. 아울러 배심원으로 참가할 가능성이 있는 일반시민에 대한 법교육이 강화되고, 배심원으로 참가한 일반시민들이 각자의 삶의 영역에서 그 경험을 전파하게 됨으로써 법치주의가 확산되는 효과도 가져올 수 있을 것이다.

한편 사개위와 사개추위는 참여사법의 구현을 위해서 많은 사법 인사기구 및 정책심의기구를 신설 또는 개선하였는데, 많은 인사기구와 정책심의기구에 '학식과 경험 있는 자' 또는 '학식과 덕망 있는 자' 등의 표현으로 일반국민 대표의 참여를 보장하였다. 이는 사법권력기관의 구체적인 인사와 정책에 대해서도 일반국민 대표의 참여와 감시를 가능하도록 함으로써 국민주권주의를 관철시키는 의미를 갖는다고 할 수 있다.

제 3 장 부문별 사법개혁방안의 마련: 갈등을 넘어서 개혁으로

참여사법시대를 열고자 했던 참여정부의 사법개혁은 그 지난한 역사만큼이나 어려움이 적지 않았다. 어려움의 대부분은 기존의 제도 하에서 자신의 기득권을 향유하기를 원하는 기득권 세력의 저항으로 인한 것이었다. 부문별로 개혁을 추진하는 과정에서 어김없이 기득권 세력의 갈등과 저항은 급격하게 수면위로 떠오르기 시작했다. 가장 격렬하게 발현되었던 것이 법원과 검찰로 대표되는 기관간의 대립이었다. 그러나 대립과 갈등 보다는 개혁에 대한 국민의 열망이 먼저였다. 법원과 검찰의 갈등을 소모적인 대립으로 그치지 않게 하고, 오히려 치열한 논쟁을 통해 사법개혁을 위한 동력으로 이끌어 낸 것은 바로 국민들의 사법개혁에 대한 절실한 요구였던 것이다. 국민들의 높은 사법개혁 요구와 이를 어떻게 수용할 것인가를 두고 벌어진 법원과 검찰의 논쟁이 역설적이게도 사법개혁의 열기가 꺼지지 않고 마침내 개혁으로 연결될 수 있도록 만든 기본 동력이 되었던 것이다.

1. 사법참여의 시대: 국민의 사법

가. 법학전문대학원: 법조인 양성제도의 혁신

(1) 추진배경

현재 법학교육은 전국의 90개 넘는 법과대학에서 이루어지고 있으나, 사법시험은 법학교육과 제도적으로 연계되지 못하고 있다. 사법시험 응시자격 및 응시횟수에는 특별한 제한이 없지만 2006년부터 법학과목 학점 35학점 이상 취득한 자에 한하여 사법시험 응시자격을 인정하고 있고, 고시학원에서의 학점취득도 「학점인정 등에 관한 법률」에 따라 가능하게 되었다.

법조인의 선발은 교육과정의 연장선상에서 이루어지는 것이 아니라 사법시험에 의해 이루어져 왔다. 사법시험 합격자는 별정직 공무원인 사법연수생으로 임용되어 대법원 산하의 사법연수원에서 2년간 실무교육을 받는다. 연수기간 중에는 연수생에게 5급 및 4급 공무원에 해당하는 급여가 지급되고 수료자에게는 변호사자격이

부여되고 있다. 연수원 수료자 중에서 일부가 예비판사 또는 검사를 지원하게 되는데, 법원과 검찰에서는 사법시험과 연수원에서의 성적을 가장 중요한 판단자료로 하여 지원자 중에서 예비판사 또는 검사를 선발하고 있다.

이러한 현행 법학교육은 법조인 선발시험인 사법시험이 법학교육과 연계되지 못함에 따라 ①대학법학교육과 법률가 양성이 단절되어 법학교육이 표류하고 법과대학이 고시학원화하고 있다는 점, ②대학법학교육 파행화의 결과 경쟁력 있는 전문 법조인의 부족을 초래하여 우리 사회의 다양한 분야의 법률수요에 부응하지 못하고 있다는 점, ③상당수 대학이 영세한 규모와 미흡한 학사관리, 낮은 전공과목 이수학점 등으로 인하여 내실 있고 다양한 법학교육을 하지 못하고 있는 실정이라는 점, ④법조인 양성교육의 지역간 불균형 문제가 심각하다는 점 등이 문제점으로 지적되어 왔다.

또한 법학교육과 연계되지 아니한 상태에서 이루어지는 법조인 선발시험으로서의 사법시험제도는 ①사법시험은 원칙적으로 법률가자격시험이어야 함에도 불구하고 실질적으로 판·검사 채용시험의 성격으로 운용되어 왔다는 점, ②응시자격 및 응시횟수에 제한을 받지 않고 누구나 몇 번이라도 사법시험에 응시할 수 있으므로, 과다한 응시생이 장기간 사법시험에 빠져 있는 폐해가 발생하였다는 점, ③법학뿐만 아니라 다른 분야의 대학교육에까지 파행적인 결과를 초래하고 있다는 점, ④법학교육 이외의 인문교양 및 전공지식이 결여된 상태에서 선발된 법조인이 사회의 다양한 법현상에 적용할 수 있는 응용력, 창의성이 부족하다는 점, ⑤1차 시험의 경우 객관식 시험만으로 미리 정해진 정원에 맞추어 합격자를 선발하는데 치중하여 지엽적인 암기식 문제로 집중되어 있다는 점 등의 문제점이 있는 것으로 지적되어 왔다.

나아가 사법시험으로 선발한 예비법조인을 국가가 획일적으로 교육하는 사법연수원제도는 ①사법연수생 1,000명 중에 700명이 변호사로 개업하는 상황에서 국가의 재정적인 부담으로 변호사를 양성하는 것이 옳은 것인가 하는 점에 대한 의문이 제기되고 있다는 점, ②유일한 법률가 양성 교육기관으로서의 사법연수원은 실무가를 위한 연수기능과 법률전문가로서의 소양을 위한 일반 교육기능이 혼재되어 있고, 실무가 중에서도 판·검사를 위한 연수에 치우쳐 있어 이론교육, 전문교육, 교양교육, 윤리교육 모두를 담당해야 하는 질적 부담과 함께 사법시험 합격자의 증가에 따른 양적 부담까지 안게 되었다는 점, ③사법연수생들의 판·검사 선호경향으로 말미암아 사법연수원이 또 다른 고시학원화하고 있고, 사법연수원의 교육목표와 대다

수 수료생의 진로가 불일치하며, 사법연수원에서의 교육이 법원 및 검찰실무에 치우쳐 있어 국제화·전문화된 법조인을 충분히 양성하지 못하고 있다는 점, ④사법시험 합격자들을 전부 예외 없이 모아놓고 사법연수원이라는 하나의 기관에서 2년간 교육시킴으로써 법조계 비리의 근본원인으로 지적되고 있는 법조인들끼리의 동료의식 및 폐쇄적 집단의식을 형성하고 있다는 점 등의 문제점이 있는 것으로 지적되어 왔다.

위와 같은 법조인 교육과 선발제도에서의 문제점으로 말미암아 법조가 사회에 대해 만족스러운 법률서비스를 제공하지 못했다는 것이 일반적인 평가라고 할 수 있다. 즉 현행 제도 하에서는 국민이 법률서비스를 이용하는데 용이하지가 않고, 그 이용에 있어서도 고액의 수입료로 인해 경제적·정신적으로 상당한 부담을 질 수밖에 없으며, 새롭게 발전된 전문분야에 대한 법률서비스 역시 만족스러울 만큼 제공되고 있지 못하다는 것이 일반적인 평가라고 할 것이다.

김영삼 정부 들어 이러한 문제점을 해결하기 위한 하나의 대안으로 로스쿨 제도의 도입이 처음으로 제안되었다. 1995년 당시, 김영삼 정부의 세계화추진위원회에서 '법률서비스 및 법학교육의 세계화'의 일환으로 미국식 로스쿨의 도입을 검토한 바가 있었다. 그러나 대법원과 합동으로 논의한 결과 대학교수 사이에서도 반대의견이 있었다는 점, 행정부 내 의견조율이 이루어지지 않았다는 점 등을 이유로 로스쿨 제도의 도입을 채택하지 않았다. 또한 1999년 9월, 김대중 정부의 대통령 자문기구인 새교육공동체위원회 내 법학교육제도연구위원회도 법학교육제도의 개선책으로서 '학사 후 법학교육'제도인 로스쿨의 도입에 관한 최종보고서를 제출한 바 있었다. 그러나 대통령자문위원회로 설치된 사법개혁추진위원회에서 로스쿨제도의 도입 대신 사법연수원을 한국사법대학원으로 전환하는 방안이 채택되었으나 시행되지는 못하였다.

그 동안 법학계와 시민단체는 기회가 있을 때마다 법조인양성제도의 개혁방안으로 로스쿨의 도입을 제창하였으나, 법원과 검찰 및 대한변협 등 법조실무계가 소극적인 입장을 취함으로써 로스쿨 도입은 번번이 최종적인 단계에서 채택되지 못하곤 하였다. 결국 로스쿨 제도는 첫 논의가 시작된 이래 10여년이 지나서야 도입될 수 있었다. 참여정부 들어 사법개혁위원회의 논의와 사법제도개혁추진위원회의 의결 과정을 거쳐 2007년 7월에야 로스쿨 설치·운영의 근거법이 국회를 통과할 수 있었던 것이다.

(2) 법학전문대학원 도입을 둘러싼 갈등과 조정

법학전문대학원 도입방안과 관련하여 사개위 단계에서는 법학전문대학원의 도입 여부가 핵심 갈등으로 대두하였고, 사개추위 단계에서는 법학전문대학원을 도입할 경우 입학생의 정원과 사후평가기구의 설치와 관련된 문제가 핵심적인 갈등으로 대두되었다.

도입 여부를 둘러싼 갈등

사개위 논의과정에서 현행 법조인 선발·양성제도로서의 사법시험과 사법연수원 제도의 문제점을 모두 공감하였으나 개선책에 대해서는 다양한 방안이 제시되었다. 구체적으로는 현행제도를 개선하는 방안, 국립사법대학원을 설치하는 방안, 법학부 4년 및 법과대학원 2년제를 도입하는 방안, 학사 후 법학전문대학원을 설치하는 방안 등이 제안되었다.

법학계 대다수와 시민단체는 로스쿨의 도입을 적극적으로 주장하였고, 그 동안 로스쿨에 소극적이었던 대법원도 로스쿨에 적극적인 입장을 취했다. 반면 법학계 소수, 법무부와 검찰, 대한변협 등은 소극적인 입장을 취했다. 사개위에서는 로스쿨 도입에 찬성하는 견해가 다수였고, 로스쿨 도입에 반대하는 것은 반개혁적인 것으로 몰리는 분위기였다. 그런 상황에서 법무부와 검찰이 2004년 9월 초경부터 로스쿨 도입에 찬성하는 쪽으로 입장을 변경하였고, 그에 따라 로스쿨 도입에 찬성하는 것이 더욱 압도적인 입장이 되었다.

이러한 속에서 사개위는 2004년 10월 4일 개최된 제21차 회의에서 법조인 선발 및 양성제도 개선방안에 대하여 표결을 실시하였고,³⁾ 당시 21명의 위원 중 16명의 위원이 표결에 참석하였다. 표결 결과, 법학전문대학원 도입방안이 13표, 현행제도 개선안이 2표, 기권이 1표로 법학전문대학원 도입방안이 위원 과반수의 출석과 출석위원 2/3 이상이 찬성을 얻어 단일의견으로 채택되었다.

1995년 로스쿨 제도의 도입이 처음으로 제안된 이후 10여년 만에 관련 직역의 광범위한 합의가 이루어진 것이다. 이러한 합의는 과거 로스쿨 도입 논의에서 경험한 바와 같이 직역 간의 이해관계로 인해 도입 논의는커녕 합의조차도 이룰 수 없었다는 점을 감안한다면 합의 그 자체만으로도 의미가 적지 않다고 할 것이다. 어떠한 형태의 법조인 양성·선발제도를 채택하더라도 완전할 수는 없고, 장점과 단점이 혼

3) 사법개혁위원회, 『사법개혁위원회 자료집(IV)』, 2005. 1, 193-205면

재되어 있을 수밖에 없으며, 이를 결정하는 것은 정책적 선택의 문제라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 법조계가 참여한 사개위에서 법학전문대학원 도입방안이 채택되었다는 것은 최소한 범정부적 차원에서 법학전문대학원 도입에 대한 합의가 이루어짐으로써 추진 초기부터 그 실현 가능성을 높였다는 평가가 가능할 것이다.

한편 사개위에서 합의된 안을 토대로 사개추위에서 법안을 성안하여 국회에서 심의하는 과정에서도 심각한 갈등이 대두되었는데, 주로 변호사를 겸직하는 국회의원들이 법학전문대학원의 도입에 강력하게 반대하였다. 2006년 4월 임시국회에서 열린우리당과 한나라당 교육위원회 간사는 법학전문대학원 도입 법안을 처리하기로 합의하였다. 이 당시 양당 간사는 법안 내용에 대한 심의도 사실상 마친 상태였으나, 한나라당이 사립학교법 재개정과 연계시키면서 처리가 지연되었다. 그러한 과정에서 법안 심의 자체가 중단되게 되었고, 이러한 상황에 대하여 보수언론조차도 '변호사협회의 여의도지부'⁴⁾, '변호사단체의 철밥통'⁵⁾을 지키려는 시도라고 신랄하게 비판하기도 하였다. 이후 국회 교육위원회 위원들이 교체되고, 변호사를 겸직하는 한나라당 소속 국회의원들이 강력하게 반대함으로써 법학전문대학원 도입은 사안의 시급성에도 불구하고 그 처리가 연기되어야만 했다.

입학정원을 둘러싼 갈등

법학전문대학원을 도입하는 경우 입학정원을 어떻게 설정할 것인지에 대한 갈등이 있었는데, 먼저 입학정원의 설정 여부가 쟁점으로 떠올랐다. 이는 법학전문대학원의 설립을 준칙주의로 설계할 것인가 아니면 인가주의로 설계할 것인가와 연관되어 있었다. 준칙주의를 채택하는 경우, 사전에 입학정원을 설정하지 않고 설립기준만을 마련하여 그 기준에 부합하는 모든 학교에 대해서 설립을 허용하게 된다. 반면 인가주의를 채택하게 되면 입학정원을 설정해 놓고 설립기준을 충족하는 학교 중에서 입학정원의 범위 안에서만 설립을 허용하게 된다.

주로 법과대학교수들과 시민단체가 입학정원의 설정에 반대하는 입장을 취하였다. 이들은 법학전문대학원을 도입하는 취지가 집중적인 교육을 통해 법조인을 양성하는 것이기 때문에, 이러한 교육의 목적과 기준에 부합하는 모든 학교에 대해서 설립을 허용하는 것이 타당하다는 것이었다. 반대로 주로 변호사단체와 법원 및 검찰 등 법조실무계는 입학정원의 설정이 필요하다는 주장을 피력하였다. 이들의 주장은

4) 「동아일보」, 2006. 11. 23자 사설.

5) 「조선일보」, 2006. 11. 22자 사설.

법조인 수의 급격한 증가는 심각한 사회문제를 야기할 수 있고 법조인의 질을 저하시킬 우려가 있다는 것이었다. 이 때문에 교육의 질을 담보할 수 있고 법조인에 대한 사회의 수요를 감당할 수 있는 범위에서 적절하게 입학정원이 설정되어야 한다는 것이었다. 이러한 상반되는 주장의 대립 속에서 사개위는 기본적으로 인가주의에 입각하여 입학정원을 설정하는 것으로 정리하였고, 사개추위도 이러한 내용으로 법안을 마련했다. 국회에서도 입학 정원의 설정 여부에 대한 논란은 계속되었다.

한편 법학전문대학원의 입학정원을 설정한다고 할 경우에도 그 책정 주체와 방법 및 절차가 쟁점이 되었다. 이와 관련해서는 입학정원을 아예 법률에 규정하는 방안을 주장하는 사람도 일부 있었으나, 대학원의 정원규모는 정책의 문제로서 수시로 상황변화를 반영하여 변경할 수 있어야 하기 때문에 법률로 규정하는 것은 타당하지 않다는 것이 일반적인 견해였다. 따라서 주무부처인 교육인적자원부 장관이 입학정원을 책정하는 것이 타당하다는데 합의를 하였고, 이 점에 대해서는 별다른 이견이 없었다.

다른 한편 법학전문대학원의 입학정원은 곧 한 해에 배출되는 법조인의 수와 직결되기 때문에 그 책정과정에서 이해관계가 있는 부처 및 기관과의 협의절차가 필요했다. 현행 사법시험법 상으로도 사법시험의 선발예정인원은 사법시험관리위원회의 심의의견과 대법원 및 대한변협의 의견을 들어 법무부장관이 정하도록 하고 있다. 배출되는 법조인의 수는 법원과 법무부 및 대한변협 등 법조직역과 밀접한 이해관계를 가지며, 또한 법과대학과도 이해관계를 가진다고 할 것이다. 이러한 사정을 고려하여 사개위는 교육인적자원부 장관이 법무부장관, 법원행정처장, 대한변협회장, 사단법인 한국법학교수회장과 협의하여 법학전문대학원의 입학정원을 정하도록 하였다.

이후 법안을 국회에서 심의하는 과정에서 대한변협과 사단법인 한국법학교수회는 국가기관이 아니고 이해관계를 가진 민간단체에 불과하므로 협의대상으로 하는 것은 부적절하다는 지적이 제기되었다. 이에 국회 교육위원회 법안심사소위원회에서는 입학정원을 교육인적자원부 장관이 법무부장관 및 법원행정처장과 협의하여 정하도록 하고, 대한변협 회장과 사단법인 한국법학교수회장이 의견을 제출할 수 있도록 하는 수정안이 제시되기도 하였다. 또한 교육인적자원부 장관은 입학정원을 정하기 전에 그에 관해 소관 상임위원 교육위원회에 보고하도록 하는 보완조치도 제안되었다. 이러한 내용의 수정의견이 로스쿨 법안에 반영되어 국회를 통과하였다.

입학정원과 관련 가장 첨예하게 대립했던 쟁점은 그 구체적인 규모에 관한 문제였다. 일부에서는 1년에 배출하는 변호사 수를 3,000명으로 하여야 한다고 주장하였고, 일부에서는 현재 사법시험 합격자 수인 1,000명을 약간 초과하는 정도에 그쳐야 한다고 주장했다. 전자는 주로 시민단체와 법학계의 주장으로서 현재 우리나라는 법조인의 절대적 부족으로 법률서비스 수준이 열악하기 때문에, 이의 개선을 위해서는 대폭적인 변호사의 증원이 필요하다는 것이었다. 반면 후자의 입장은 변협, 법원, 검찰 등 주로 법조계에서 주장했던 내용으로 매년 1,000명의 법조인을 배출하고 있는 현재에도 공급과잉상태라는 주장이었다. 또한 지나치게 많은 법조인의 배출은 사회의 과도한 소송화를 유발할 뿐만 아니라 법조인의 질을 저하시켜 심각한 사회문제를 야기할 수 있으므로 현재의 배출규모를 유지해야 한다는 것이었다.

입학정원의 규모 문제와 관련하여 사개위는 “제도의 초기 시행단계에서는 시행 당시의 사법시험 합격자 수를 기준으로 정원을 정하는 것이 바람직하다는 것을 다수의견으로, 제도 시행초기에 관한 별도의 규정은 불필요하다는 것을 소수의견으로 건의”하는 것으로 정리하였다. 그러나 이는 양자의 입장을 절충하지 못하고 다수의견과 소수의견으로 정리되었기 때문에 갈등이 해소된 것이라고 보기는 어려웠다. 이러한 속에서 사개추위는 추진단계에서 법학전문대학원의 입학정원을 법률에 규정하는 것은 현행 교육 관련법의 체계상 맞지 않기 때문에 정원 결정절차만을 규정하는 것으로 결정했다. 따라서 직접적인 정원 결정 문제는 결국 교육인적자원부 장관이 최종적으로 결정하도록 하였다.

약 2년을 끈 정원 문제가 합의점을 찾지 못하고 결국 교육인적자원부 장관이 최종적으로 결정하도록 한 것에 대하여 불명확성으로 인한 향후 갈등의 불씨를 그대로 둔 빈약한 결론이라는 비판이 있을 수 있다. 그러나 이 문제에 대해서는 다음과 같은 반론이 가능하다.

첫째, 정원문제를 둘러싼 쟁점을 우선적으로 해결하려고 하였다면 법학전문대학원 제도를 도입하는 것이 더 어렵게 되었을 것이라는 점이다. 즉 법학전문대학원의 도입 여부를 다시 처음부터 논의하는 것보다는, 도입을 전제로 하고 정원을 논의하는 것이 바람직하기 때문에 정원에 대한 논쟁은 시기적으로 법학전문대학원이 출범된 이후 시작하는 것이 옳다고 할 것이다.

둘째, 정원 규모에 대한 구체적인 숫자를 법률로 정하여 명시하는 것은 법률체계상 적절하지 않았다는 점이다. 대학원의 정원을 결정하는 문제는 운용상의 문제로

향후 상황변화에 따라 탄력적으로 대처할 필요가 크다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 법률안을 우선적으로 마련하고 법률이 통과되어 제도가 도입된 이후에 운용에 관한 사항은 해당 부처에서 결정하는 것이 적절했다고 할 것이다.

한편 법학전문대학원의 설치를 인가주의로 할 때 법학전문대학원이 인가 당시 설립기준을 충족한 경우라고 하더라도 설립한 이후에도 법조인을 양성하기 위한 충분한 여건을 유지하고 있는지에 대한 심사와 평가가 필요하다. 바로 사후평가기구가 필요한 이유이다. 실제로 법학전문대학원을 도입하고 있는 여러 국가에서는 사후심사기구를 두어 엄격하게 평가하고 기준에 미달하는 경우에는 인가취소 등의 강력한 조치를 취하고 있다.

사개위와 사개추위에서 논의할 때에도 사후평가기구를 설치하여야 한다는 점에 대해서는 다른 의견이 없었다. 다만 사후평가기구를 어디에 둘 것인가, 또 하나만 인정할 것인가 아니면 복수의 평가기구를 인정할 것인가 하는 점과 관련하여 법조계와 법학계의 입장이 첨예하게 대립했다. 법조계는 법학전문대학원의 인가를 담당하는 법학교육위원회가 교육인적자원부에 설치되므로 사후평가기구는 법조실무를 담당하는 대한변협에 설치되어야 한다는 입장이었다. 이러한 주장은 법조인을 양성하는데 배출된 법조인의 수준에 대해서 대한변협이 객관적으로 잘 평가할 수 있다는 점이 근거가 되었다.

사후평가기구의 수에 있어서도 복수의 평가기구가 인정될 경우, 평가기구 사이의 편차가 발생할 수 있어 평가의 객관성을 담보할 수 없으므로 하나의 평가기구만 인정되어야 한다는 입장이었다. 반면에 법학계는 사후평가기구를 대한변협에 두는 것은 법학전문대학원을 법조실무계의 지배 하에 두는 것으로서 부당하며, 교육인적자원부 장관이 인증하는 평가기구에서 법학전문대학원에 대한 심사를 담당해야 한다는 입장이었다. 또한 법학계는 사후평가기구가 반드시 하나만 인정될 이유가 없으므로 교육인적자원부 장관의 인증을 받기만 하면 복수의 평가기구를 인정해야 한다고 주장하였다.

사개위와 사개추위는 법학전문대학원의 인가는 교육인적자원부에 설치된 법학교육위원회가 담당하므로 사후평가기구는 법조실무계인 대한변협에 설치하는 것이 균형에 맞고, 또한 입법은 타협의 산물이라는 측면도 고려하여 사후평가기구는 대한변협에 설치하는 것으로 결정했다. 결국 국회 교육위원회 법안심사소위원회에서 사후평가기구는 대한변협에 설치하되, 평가위원회의 구성에서 비법조인 2인을 증원

하고 평가위원회의 권한 중 교육인적자원부장관에게 제재조치를 건의할 수 있는 조항을 삭제하는 수정안이 제안되어 법학전문대학원 법에 반영되었다.

(3) 성안된 법률안의 주요내용

사법제도개혁추진위원회는 2005년 5월 16일 “법학전문대학원 도입방안”을 의안 제8호로 의결하면서, 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률안과 함께 그 시행령안까지 의결했다. 이는 새로이 도입되는 법학전문대학원의 세부적인 모습까지 제시함으로써 법학전문대학원 설립인가를 받고자 하는 각 대학과 일반 국민에게 올바른 예측가능성을 부여하기 위해서였다.

사개추위는 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」안 제2조에서 법학전문대학원의 교육이념을 “국민의 다양한 기대와 요청에 부응하는 양질의 법률서비스를 제공하기 위하여 풍부한 교양, 인간과 사회에 대한 깊은 애정과 이해 및 자유·평등·정의를 지향하는 가치관을 바탕으로, 건전한 직업윤리관과 복잡다기한 법적 분쟁을 전문적·효율적으로 해결할 수 있는 지식과 능력을 갖춘 법조인을 양성함을 목적으로 한다”고 규정하였다. 즉 충실한 법학교육과 검증시험을 거쳐 법률의 효력이 미치는 다양한 분야에 대한 전문적인 능력과 지식, 그리고 직업인으로서의 책임의식을 가진 법률가를 배출하는 것을 법학전문대학원의 도입 취지 내지 목적으로 하였던 것이다. 다시 말해서 로스쿨제도의 도입은 질적으로 유능하고 바람직한 법률가를, 양적으로 다수의 다양한 법률가를 양성하는 것을 목표로 하고 있는 것이다.

사개추위에서 의결한 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률」안의 주요 내용은 다음과 같다.

항 목	주요 내용
학제	■ 3년제 전문대학원 석사과정
최초 입학 시기	■ 2008. 3. 1
설치 방법	■ 법학교육위원회의 심의를 거쳐 교육부장관이 인가
설치 주체	■ 4년제 일반대학(대학원대학 포함)
설치 기준	■ 최소 전임교원 20인 이상 , 경력 5년 이상 실무경력 교원 1/5 이상, 교원 1인당 학생수 15인 이하 ■ 법학전문도서관, 모의법정 등 설치
설치 대학의 법학부(과)	■ 법학전문대학원 설치 대학의 법학부(과) 폐지
학생정원	■ 총 입학정원 : 교육부장관이 법원행정처장, 법무부장관, 대한변협 회장, 한국법학교수회장 등과 협의하여 정함 ■ 개별 대학원 정원 : 대통령령에서 상한 제한
입학생 선발	■ 학부성적(GPA)과 적성시험(LEET)의 반영 의무화 ■ 비 법학 전공자 및 타 대학 출신자가 각각 1/3 이상 되도록 노력
법학교육위원회	■ 설치 : 교육부에 설치 ■ 기능 : 설치인가 심사, 인가기준 심의, 개별 대학원 입학정원 심의 등 ■ 구성(11인) : 법학교수 4, 법조계 4, 공무원 1, 일반인 2 ■ 의결정족수 : 대통령령에서 정함
교육과정	■ 교육과정은 대학 자율로 정하되, 이론과목과 실무과목, 가치관 교육을 체계적으로 구성
법학전문대학원 평가위원회	■ 설치 : 대한변호사협회에 설치 ■ 기능 : 법학전문대학원 평가 ■ 구성(11인) : 법학교수 4, 법조계 4, 일반인 3 ■ 의결정족수 : 대통령령에서 정함

나. 국민의 형사재판참여제도: 국민에 의한 사법

(1) 추진 배경

우리나라에 근대 사법제도가 도입된 이래 100여년 동안 직업법관제도가 유지되어 왔다. 직업법관제도는 공정하고 효율적인 사법시스템을 정착하는데 적지 않은 기여를 해 왔으며 안정된 제도로 정착되었다. 그러나 민주화·다원화·국제화의 커다란 흐름 속에서 국민들은 성숙된 역량을 바탕으로 “국민을 위한 사법”을 넘어 “국민에 의한 사법, 국민의 사법”으로 사법제도가 변화되기를 기대하였고, 이에 따라 국민들이 사법과정에 직접 참여해야 한다는 요청이 꾸준히 증가되어 왔다.

국민의 사법참여 제도에 관한 최근의 여론조사 결과를 보면, 80% 이상의 응답자가 일반시민이 직업법관과 함께 재판에 참여하는 제도의 도입에 찬성하였다. 또한 국민이 재판에 직접 참여하는 제도가 도입되면 보다 공정하고 신중한 재판이 이루어질 것으로 기대하고 있는 것으로 나타나기도 했다. 국민의 사법참여에 대한 적극적인 요구와 제도 도입에 있어서의 장점, 그리고 대부분의 선진민주국가에서 배심제나 참심제가 운용되고 있다는 세계적 추세 등에 비추어 볼 때, 국민의 사법참여는 거스를 수 없는 시대적 대세라고 할 것이다.

(2) 국민의 형사재판참여제도 도입을 둘러싼 갈등과 조정

형사소송법 개정안의 마련 과정과는 달리 국민 참여 재판제도의 도입을 둘러싼 사개위나 사개추위 내부에서의 갈등은 적었다고 할 수 있다. 재판은 전문적인 직업법관이 해야 한다는 일부 법조인들이 보여준 낡은 인식은 그 고루함과 논리의 부족으로 인해 새로운 제도에 대한 막연한 두려움의 표현이라고 밖에 평가받지 못했다. 오히려 문제는 국민참여재판에 대한 사회적 공론화가 다른 주제에 비하여 적었던 것이 아닌가 하는 것이었다. 배심제나 참심제로 대표되는 국민참여재판에 대한 사회적 관심은 다른 주제에 비하여 그리 오래된 것이 아니었다. 공식적인 의제로 채택된 것은 1999년의 사법개혁추진위원회 당시였고, 그 이전에는 일부 학자들이 제도를 소개하는 정도가 고작이었다. 1999년 공식의제로 채택된 이후에도 배심제와 참심제의 내용에 대한 국민적 공감대 형성을 위한 적극적인 노력이 이루어지지 않았다.

이와 같이 배심제나 참심제에 대한 사회적 공론화가 늦어지다 보니 제도에 대한 정확한 이해가 선행되지 않음으로써 뜻하지 않은 오해가 발생하기도 하였다. 국민

참여재판 제도는 세계적으로 대다수의 국가가 배심제와 참심제 등 다양한 형태로 시행하고 있는데, 주로 미국의 배심제만 상정하다보니 사개추위의 법률안을 미국식 배심제의 모방으로 간주함으로써 발생한 오해였다. 사개추위 법률안은 미국식 배심제를 참조하기는 하였지만 한국의 상황을 반영하여 독창적인 면을 상당히 많이 추가하였음에도 불구하고 독창적인 부분에 대해서는 제대로 검토와 평가를 받지 못하였던 것이다.

이러한 공론화의 부족에도 불구하고 사개위와 사개추위에서는 제도의 도입을 둘러싼 다양한 논쟁이 전개되었다. 먼저 사개위에서 국민의 사법참여로서 형사재판에의 참여제도를 결정하면서 참여하는 시민의 수를 어느 범위로 할 것인가를 두고 논란이 벌어졌다. 기본적으로 법원과 검찰 등은 참심제를 지향하는 경향을 보였고, 시민단체와 학계에서는 배심제를 지향하는 경향을 보였다. 배심제를 제대로 시행하기 위해서는 그 수가 9명 내지 12명이 되어야 한다는 것이 일반적인 견해라고 할 수 있다. 그런데 대법원이 사개위에서 처음에 제시한 안은 참여시민의 수를 5명 내지 7명으로 하는 것이었다. 이에 대해 배심제를 지향하는 위원들은 그 수를 12명까지 할 수 있도록 해야 하고 적어도 9명 이상은 되어야 한다고 주장했다. 결국 사개위는 회의를 정회하고 회의실 옆에서 의견조율과정을 거치는 등 우여곡절을 거쳐 참여시민의 수를 5명 내지 9명으로 하는 것으로 결정하였다.

사개추위에서 법률안을 성안하는 과정에서 참여시민의 명칭을 어떻게 할 것인가를 둘러싸고도 많은 논란이 있었다. 법원 측에서는 '사법참여인'이라는 명칭을 제안하였고, 검찰 측에서는 '시민법관'이라는 명칭을 제안하였다. 그 외에도 '시민판사', '시민재판관', '시민재판원', '배심원' 등의 명칭이 거론되었다. 일반적으로 '시민법관' 또는 '시민판사'라는 명칭이 검찰과 시민단체 및 변호사 등의 지지를 받았으나 법원이 결사적으로 반대했다. '법관'이나 '판사'라는 용어를 사용하는 것에 대한 반감이 작용하였다는 것이 일반적인 추측이었다. 법원의 강한 반발을 무릅쓰고 '시민법관'이나 '시민판사'라는 용어의 사용을 강행하는 것은 여러 가지 측면에서 무리가 따를 수 밖에 없었다. 이에 따라 참여시민의 명칭과 관련하여 전문가 여론조사를 실시하기도 하였고, 공청회에서 의견수렴을 하기도 했지만 결론이 나지 않았다. 결국 논란에 논란을 거듭한 끝에 영화를 통하여 국민에게 익숙한 '배심원'이라는 용어를 사용하기로 결정하게 되었다. 이 용어에 대해서도 법원 측은 처음에는 완전한 배심제를 도입한 것으로 오해할 소지가 있다는 이유로 반대했으나, 결국 참심제 국가인

프랑스나 중국도 배심원이라는 용어를 사용하고 있고, 우리가 도입하는 제도를 한국형 배심제라고 부를 수도 있다는 점을 고려하여 동의하게 되었다.

국민의 형사재판참여제도 도입 자체에 부정적인 입장을 가진 사람들도 일부 있었다. 이들은 어떤 형태로든 국민이 재판에 참여하는 것을 인정하는 제도는 국민의 '법관에 의한 재판을 받을 권리'를 보장한 헌법에 위반되어 위헌이라는 논리를 전개하였다. 그러나 많은 전문가들과 국민들은 완전한 형태의 배심제와 참심제를 당장 도입하더라도 법관의 재판참여가 보장될 뿐만 아니라, 상급심에서는 법관만에 의한 재판이 이루어지므로 위헌문제는 발생하지 않는다고 보았다. 이에 따라 사개위와 사개추위는 위헌 논란의 여지를 불식시키기 위해서 배심원의 평결에 대해 구속적 효력이 아닌 권고적 효력만을 인정하였고, 1심판결에 대한 불복제도를 현재와 동일하게 유지하게 하였다.

위와 같은 사개추위의 법률안에 대하여 철저한 배심제가 아니어서 개혁이 제대로 되지 못하였고 국민들로부터 지지를 받지 못하였다는 비판이 존재한다. 이러한 지적은 타당한 측면이 있다고 할 수 있다. 특히 배심원의 권한이 단지 권고적 권한에 그치고 있는 점, 중죄 등 일부 범죄에만 한정하고 정작 필요한 화이트칼라 범죄나 국가보안법, 노동법 위반 등 국민의 법감정이 재판에 투영되어야 하는 범죄가 제외된 점 등에 있어서는 상기 비판은 충분한 근거를 가진다고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 국민참여재판 제도를 대부분의 범죄에 대하여 전격적으로 실시하는 것이 타당하다고 하겠지만, 법원, 검찰, 변호사 등 실무계가 이를 받아들일 준비가 되어 있지 않았던 점 역시 고려되어야 한다. 이 제도의 도입으로 제도 자체가 갖는 민주적 정당성은 이미 확보되었다고 할 수 있다. 이에 따라 부분적으로 시행하면서 단계적으로 확대해 나가는 것이 오히려 저항을 줄이면서 전면적인 실시로 나아가는데 효율적인 방안이 될 수도 있을 것이다.

한편 국민의 형사재판참여 제도의 도입과정과 관련하여 특기할만한 것은 4차례에 걸쳐 모의재판을 시행했다는 것이다. 사개추위는 서울에서 2번, 부산과 광주 각 1번 등 모두 4차례의 모의재판을 시행했다.⁶⁾ 모의재판이었지만 배심원은 사개추위가 마련한 국민의 형사재판참여에 관한 법률안에 따라 지역주민 중에서 무작위로 선발되어 배심원선정절차를 거쳐 선정되었고, 판사, 검사, 변호사 등 관계자는 모두 현직의 법조인이었다. 결과적으로 모의재판은 초기 추진과정에서 부족했던 공론화

6) 4회에 걸친 모의재판의 준비자료 및 백서 등은 사법제도개혁추진위원회, 『사법선진화를 위한 개혁 - 자료집 제7권』에 수록

를 보완하는 역할을 함으로써 국민들이 참여하는 재판에 대한 오해를 불식시키는데 중요한 역할을 하였다.

(3) 성안된 법률안의 주요내용

사법제도개혁추진위원회는 2005년 5월 16일 “국민의 형사재판참여 제도 실시 방안”을 의안 제6호로 의결하면서, 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률(안)」을 의결했다. 사개추위는 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률(안)」 제1조에서 이 법의 목적을 “사법의 민주적 정당성과 신뢰를 제고하기 위하여 국민이 형사재판에 참여하는 제도를 시행함에 있어 참여에 따른 권한과 책임을 명확히 하고, 재판절차의 특례, 기타 필요한 사항에 관하여 정함”이라고 규정하였다.

사개추위에서 의결한 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률(안)」의 주요 내용은 다음과 같다.

항 목	주요 내용
명칭	<ul style="list-style-type: none"> ■ 형사재판에 참여하도록 선정된 사람을 ‘배심원’, 배심원이 참여하는 형사재판을 ‘국민참여재판’이라고 함
대상사건	<ul style="list-style-type: none"> ■ 살인, 강도 등 중죄 사건의 피고인이 신청하는 경우로 대상 한정
배심원의 수	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법정형이 사형 또는 무기징역·금고인 사건은 9인, 그 이외의 사건은 7인, 피고인이 공소사실의 주요부분을 인정하는 경우에는 5인
배심원 선정절차	<ul style="list-style-type: none"> ■ 배심원은 해당 지방법원의 관할 구역 내에 거주하는 국민으로부터 무작위로 선정 ■ 선정기일에 출석한 후보자에게 필요한 질문을 한 다음 기피신청을 거쳐 배심원을 최종적으로 선정
합의 방식	<ul style="list-style-type: none"> ■ 변론종결 후 배심원단은 재판장의 설시를 듣고 평의실로 이동하여 법관의 관여없이 독자적으로 평의하고 만장일치로 평결 ■ 배심원이 만장일치의 의견에 도달하지 못한 경우 법관과 함께 토의하고 다수결로 평결 ■ 배심원의 평결이 유죄인 경우 법관과 함께 양형에 관하여 토의하고 개별적으로 양형에 관한 의견을 개진 ■ 배심원의 평결과 양형의견은 법관을 기속하지 아니함

다. 사법서비스 개선: 국민을 위한 사법

(1) 법조윤리 확립

전관예우 개선 방안

국민의 사법에 대한 불신의 중요한 원인 중 하나가 전관예우(前官禮遇)의 문제이다. 전관예우란 법관이나 검사로 재직하다가 사임하면 최종 근무지에서 변호사로 개업을 하고, 이에 의뢰인들이 이들 전관변호사들에게 집중적으로 사건을 의뢰함으로써 퇴직 1년 내지 3년 사이에 막대한 수입을 올리는 그동안의 관행 또는 그러한 의혹을 말한다. 국민들은 판사나 검사에서 퇴직하여 변호사로 개업한 전관변호사들에 대해 어제까지의 동료 또는 선후배 판사나 검사가 일정한 편의를 봐주는 것으로 이해하여 집중적으로 사건을 의뢰하는 경향이 있어 왔다. 또한 이러한 국민의 기대를 노리고 사건브로커들이 전관변호사들에게 접근하여 물의를 일으키는 경우도 적지 않았다.

전관예우의 존재 자체에 대해 견해차이가 있는 것이 사실이다. 대부분의 법관들도 전관예우의 존재 자체를 부정하고 있다. 그러나 최근에 민주노동당 노회찬 의원이 현직 판사와 검사 및 변호사 378명을 상대로 설문조사를 실시한 결과, 응답자의 76%가 “형사재판에서 판·검사직 퇴직 직후 개업한 변호사가 그렇지 않은 변호사보다 더 유리한 판결을 이끌어낼 것”이라는 문항에 대해 그렇다고 답변하여 대다수 법조인들이 전관예우의 존재를 인정하고 있는 것으로 드러난 바 있다.

사개위에서 전관예우의 문제를 논의하면서 퇴임 대법관의 변호사 개업문제에 대하여 토론을 진행한 바 있다. 특히 전관예우의 문제를 해결하기 위한 우선적인 과제가 바로 대법관 퇴임 후의 변호사개업 제한 문제라는 데 인식을 같이하고, 이에 대한 심도있는 논의를 진행하였다. 그러나 퇴임대법관의 변호사개업제한에 대해서는 직업선택의 자유를 본질적으로 침해하여 위헌의 소지가 있고, 퇴임 대법관의 경우 현재 변호사개업 이외에 법률가로서 활동할 영역이 없다는 점을 근거로 한 반대의견이 강하였다. 그 결과 사개위의 건의문에는 포함되지 못했다.

한편 형사사건의 경우, 다른 사건과 비교할 때 사건을 담당한 검사나 판사가 변호사의 입장을 배려할 수 있는 여지가 많다. 이러한 이유로 전관예우의 문제는 보통 형사사건에서 심각하게 나타나게 된다. 따라서 이에 대한 본질적인 해결책의 하나로 판사 또는 검사가 퇴직 후 변호사로 개업하는 경우 퇴직일로부터 2년간 최종 근

무한 법원 또는 검찰청이 관할하는 형사사건의 수임을 금지하고, 그 위반에 대해 적절한 제재조치를 취하여야 한다는 방안이 제기되었다. 전관예우의 상술과 사건브로커의 농간으로 인해 변호사시장이 크게 왜곡되고 있기 때문에 전관변호사의 형사사건 수임을 금지시키는 것이 효과적인 해결책이 될 수 있다는 것이었다. 그러나 이 방안에 대해 법원과 검찰 측은 직업선택의 자유를 과도하게 제한함으로써 피해의 최소성 원칙에 위배하여 위헌의 소지가 있다는 점을 들어 강력하게 반대했다. 이에 따라 사개위는 법조윤리강화방안으로 제시된 대응책이 위헌 소지로 인해 논란의 대상이 되는 것이 바람직하지 못하다고 보고 형사사건 수임제한방안을 건의로 채택하지 않았다.

이러한 속에서 법원 측은 위헌논란으로부터 피해갈 수 있는 방안으로서 법조윤리 확립을 위한 상설기구로서 가칭 법조윤리협의회를 설치할 것을 제안하였다. 또한 전관예우 의혹을 불식하고 법조브로커 근절을 위한 방안으로 법관·검사·군법무관 출신 변호사로 하여금 퇴직 후 2년간 형사사건 및 교통사고·산재로 인한 손해배상사건의 수임경위 및 처리결과에 관한 자료를 변호사회를 통하여 법조윤리협의회에 제출하게 하는 방안을 제안하였다. 이에 사개위 위원들은 이 방안에 대해 전원일치로 동의, 채택하였다.

법조윤리협의회는 대법원장, 법무부장관, 대한변호사협회장이 지명한 9인의 위원으로 구성하되, 각 직역에서 지명하는 3인 중 1인 이상은 비법조인이 되도록 하였고, 대법원장, 법무부장관, 대한변호사협회장이 각자 지명한 판사, 검사, 변호사로 하여금 간사를 맡도록 했다. 법조윤리협의회는 주요한 기능은 전관변호사들이 제출한 수임자료 등을 분석하여 위법의 혐의가 있으면 수사 또는 징계 의뢰, 법조윤리 확립을 위한 주요정책의 결정과 건의, 법조윤리 현황에 대한 지속적인 감시, 법조윤리위반행위에 대한 대책강구, 관계기관에 필요한 자료요청 등이다. 또한 감시업무의 실효성을 높이기 위해서 위원회 내에 사무기구를 설치하는 내용도 건의문에 포함되었다.⁷⁾

한편 사개위가 건의한 위 방안을 사개추위에서 법률안으로 성안하는 과정에서 몇 가지 문제점이 제기되었다. 먼저 법조윤리협의회의 소속을 대법원, 법무부, 대한변호사협회 중 어디에 둘 것인가 하는 점이였다. 이에 기획추진단에서는 어느 곳에도 소속하지 않는 독립위원회 형태로 규정하는 방안을 마련했다. 그런데 대한변호사협

7) 사법개혁위원회, 『사법개혁을 위한 건의문』, 2004. 12. 31, 60-66면

회 측에서 법조윤리의 문제는 기본적으로 변호사의 문제이고 근거법도 변호사법이므로 법조윤리협의회는 당연히 대한변호사협회에 소속되어야 한다고 강력하게 주장했다. 그러나 법원 측이나 검찰 측에서는 법조윤리가 반드시 변호사만의 문제가 아니고 법조윤리협의회는 법조윤리 관련 법령 위반 판사나 검사에 대해서도 징계나 수사를 의뢰할 수 있으므로 법조윤리협의회를 대한변호사협회에 설치하는 것에 반대했다. 결국 타협책으로 법조윤리협의회는 어느 한 기관에 소속되지 아니한 독립 기구로 하되, 다만 위원장은 대한변호사협회장이 위촉한 위원 중에서 위원 과반수의 동의로 선출하도록 했다.

둘째, 법조윤리협의회에 수임자료를 제출하여야 할 전관변호사, 즉 공직퇴임변호사의 범위를 어떻게 할 것인가 하는 점이였다. 이 점에 대해 기획추진단은 사개위의 건의에 따라 판사와 검사 및 군법무관에서 퇴직하여 개업한 변호사로 하는 안을 상정했다. 이와 관련하여 경찰로 근무하다가 퇴직하여 변호사로 개업한 경우에는 어떻게 할 것인가 하는 점이 문제로 제기되었으나, 경찰의 경우 당연히 수임자료를 제출해야 하는 퇴임‘공직자’의 범위에 포함되어야 한다는 점에서 쉽게 의견의 일치를 보았다. 그러나 공직퇴임변호사의 범위를 모든 공무원의 직에 있다가 퇴직하여 변호사로 개업한 경우로 확대되어야 한다는 의견이 다시 강하게 제기되었다. 이에 대해 실무위원회와 본 위원회에서 많은 토론의 과정을 거쳐 모든 공무원의 직에 있다가 퇴직한 경우로 확대하는 것으로 의결하였다. 다만 공무원이라고 하더라도 사법연수생, 병역의무의 이행을 위하여 군인이나 공익법무관 등 공무원으로 근무한 자의 경우에는 전관예우를 받을 수 있는 지위에 있다고 볼 수 없어 그 범위에서 제외하였다.

셋째, 공직퇴임변호사만이 아니고 일정 건수 이상의 많은 사건을 수임하는 변호사의 경우에도 수임자료를 제출하도록 하여야 하는 것 아닌가 하는 점이 문제로 대두되었다. 이는 사개위에서 건의한 내용에는 포함되어 있지 않은 것으로, 실무위원회와 본 위원회에서는 이들 변호사를 ‘특정변호사’라고 하고 수임자료를 제출하도록 의결했다. 다만 몇 건 이상의 사건을 수임한 경우에 특정변호사로 볼 것인가 하는 점은 법률로 규정하기보다는 시행령에 위임하는 것이 타당하다고 결론을 내렸다. 넷째, 수임자료를 제출할 대상사건의 범위에 관한 것이였다. 기획추진단에서는 사개위의 건의에 따라 전관예우의 우려가 높고 브로커가 개입할 가능성이 많은 형사사건 및 교통사고·산재로 인한 손해배상사건의 수임자료를 제출하도록 하는 안을

마련했다. 그러나 실무위원회에서 전관예우의 우려는 위 사건유형뿐만 아니라 모든 사건에서 발생할 가능성이 있으며, 적어도 행정사건과 신청사건의 경우에는 수임자료를 제출하도록 하여야 한다는 지적이 제기되었다. 이에 대해 실무위원회의 논의를 거쳐 행정소송사건 및 행정심판사건을 그 대상으로 하는 것으로 추가하여 의결했으나, 본 위원회에서 다시 문제가 제기되어 모든 사건의 수임자료를 제출하는 것으로 의견을 모음으로써 오히려 제출대상범위가 대폭 확대되었다.

이러한 논의를 거쳐 사개추위가 의결한 방안은 사개위의 건의보다 일정한 범위에서 더욱 발전된 내용을 포함하고 있었다. 그럼에도 일부에서는 수임자료를 제출하도록 하고 징계나 수사를 의뢰하는 것만으로는 전관예우의 문제에 대해 실효성 있게 대처할 수 없고, 결국 미봉책에 불과하다는 비판을 제기하였다. 이들은 퇴임대법관의 변호사개업금지 또는 공직퇴임변호사의 개업지 제한 또는 형사사건 수임제한 등을 근본적인 대책으로 제기하였다. 그러나 이와 같은 방안들은 위헌논란에 휩싸일 것이 분명하고, 다양한 회피수단들이 개발되어 오히려 실효성을 거두기 어려울 것이라는 진단도 가능하다.

또한 퇴임대법관의 변호사 개업문제는 법률로 강제할 성질의 것이 아니라는 데 문제가 있다. 오히려 이 문제는 그들 스스로가 법률전문가로서 우리 사회의 진보를 위해 기여할 수 있는 대안을 강구하고, 변호사 개업을 자제하도록 하는 사회분위기를 조성함으로써 해결하는 것이 바람직하다고 할 수 있는 것이다. 구체적으로 대법관 인사청문회에서 후보자에게 퇴직 후 변호사로 개업하여 송무변호사로서 사익적 영리활동에 종사할 것인가를 확인하는 것이 이러한 문제를 해결하는데 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

전관예우로 인한 피해를 시정하기 위해 사개추위가 마련한 변호사법 등 개정법률안은 2006년 12월 22일 국회를 통과하여 2007년 1월 26일 공포되었고, 개정된 변호사법을 근거로 하여 2007년 7월 27일 법조윤리협의회가 출범하였다.

법관징계법과 검사징계법 개정안

전관예우와 함께 법조윤리와 관련하여 심각하게 문제가 되고 있는 것은 법관과 검사에 의해 발생하는 법조비리다. 법조비리사건이 발생할 때마다 비리에 연루된 법관과 검사에 대해 엄격한 책임을 반드시 물어야 한다는 요구가 거세게 일어났다. 그러나 현실은 비리에 연루된 법관이나 검사가 사표를 제출하면 이를 수리하여 의

원면직 처리함으로써 유아무야되어 버리곤 했다. 비위법관이나 검사에 대해 형사처벌이 이루어지 않음은 물론 비리행위에 상응한 징계도 제대로 이루어지지 않았던 것이다. 법관과 검사는 그 신분상의 특수성으로 인해 일반공무원법 징계규정의 적용을 받지 않고 별도로 법관징계법과 검사징계법에 의해 그 적용을 받는다. 그러나 실제로 징계가 이루어지는 경우는 극히 소수에 불과하여 제 기능을 발휘하고 있지 못하며, 징계위원회의 구성이 법관 또는 검찰 내부의 인사만으로 구성되어 온정주의적으로 운영될 수밖에 없다는 비판이 제기되어 왔다.

이에 따라 2003년 사개위는 법조윤리의 확립을 의제로 채택하였고, 그 중의 한 내용으로 법관 및 검사의 윤리의식 강화를 논의하였다. 사개위는 법관 및 검사의 윤리의식 강화와 관련하여 ①법관윤리규정 및 검사윤리규정을 보다 구체화하여 실천적인 규범이 되도록 함, ②법관 및 검사에 대한 징계 및 감찰기능의 활성화, ③법관징계위원회와 검사징계위원회에 외부인사의 참여, ④법관의 연임 여부에 대한 결정시 실질적인 적격심사가 이루어지도록 함, ⑤징계사유가 발생한 법관 및 검사에 대하여 반드시 징계절차가 이행되도록 하고 사직서 제출로 사안이 종결되는 관행의 폐지 등을 내용으로 하는 개선방안을 건의하였다.⁸⁾

사개위의 건의사항 중 법관윤리규정 및 검사윤리규정을 보다 구체화하여 실천적인 규범이 되도록 하는 방안과 법관 및 검사에 대한 징계 및 감찰기능의 활성화 방안은 법률의 개정이 필요한 사항이 아니라 법원과 검찰에서 자체적으로 시행할 사항이었기 때문에 사개추위에서 별도로 논의를 진행하지 않았다. 법관의 연임 여부를 결정하는데 있어 실질적인 적격심사가 이루어지도록 하는 방안과 관련하여서는 2005년 3월 24일 법원조직법을 개정하여 판사의 연임에 대해 대법관회의의 동의를 받도록 하였고(제17조 제1호), 연임발령을 하지 아니할 사유를 구체적으로 규정하였으며, 연임절차 등을 대법원규칙으로 정하도록 하였다(제45조의2). 나아가 대법원은 2005년 7월 6일 법관인사위원회규칙을 개정하여 법관인사위원회에 외부인사가 위원으로 포함되도록 하였으며, 판사의 연임 및 거부를 심의하도록 하였다. 따라서 이에 관해서도 사개추위는 별도로 논의하지 않았다.

사직서 제출로 징계절차를 종결하는 관행의 폐지와 관련하여 일반공무원의 경우에는 2005년 2월 24일 대통령훈령인 '비위공직자의 의원면직처리 제한에 관한 규정'이 제정되어 이에 의하여 규율되고 있다. 위 규정은 의원면직을 신청한 공무원이 중

8) 사법개혁위원회, 앞의 『사법개혁을 위한 건의문』, 60-66면

징계에 해당한다고 판단되는 비위와 관련하여 형사사건으로 기소 중인 때, 조사 및 수사기관에서 조사 또는 수사 중인 때, 각급 행정기관의 감사부서 등에서 내사 중인 때, 그리고 징계위원회에서 중징계의결 요구 중인 때 의원면직을 허용하여서는 안 된다고 규정하고 있다. 그러나 검사는 동 규정의 적용을 받으나, 법관은 위 규정의 적용을 받지 않는다. 이에 따라 사개추위는 법관의 의원면직 제한에 대한 입법화를 검토하게 되었다. 이 과정에서 일반공무원의 경우 법률이 아닌 대통령훈령으로 규율하고 있는데, 법관의 경우에만 법률로 규율하면 형평의 원칙에 반할 소지가 있고, 일률적인 의원면직의 제한은 직업선택의 자유를 침해할 가능성이 있으며, 자유의사에 반하는 노동을 강제한다는 비판을 받을 소지가 있다고 평가되었다. 따라서 사개추위는 이에 대한 별도의 법률안은 성안하지 않는 것으로 결정하였다.

결국 사개추위는 징계위원회에 외부인사를 위원으로 참여하도록 하는 내용의 법관징계법 개정안과 검사징계법 개정안을 마련했다. 참여인원수와 관련하여 검사징계법은 위원장 1인과 위원 6인 중 외부인사로는 변호사·법학교수 및 학식과 경험이 풍부한 자 각 1인, 총 3인을 명시적으로 규정하였다. 법관징계법은 외부인사의 수를 특정하지 않고 위원은 법관·변호사·법학교수 그밖에 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 임명하도록 규정하였다.

사개추위는 법관징계법과 검사징계법 개정안을 2005년 9월 12일의 본위원회에서 의결하였고, 정부는 2005년 12월 23일 위 법률안을 국회에 제출했다. 동 개정안은 2006년 9월 29일 국회 본회의에서 의결되어 같은 해 10월 27일 공포되었다.

(2) 판결문 및 재판기록 공개 개선방안

헌법 제109조는 “재판의 심리와 판결은 공개한다. 다만 심리는 국가의 안전보장 또는 안녕질서를 방해하거나 선량한 풍속을 해할 염려가 있을 때에는 법원의 결정으로 공개하지 아니할 수 있다”고 규정하고 있으며, 법원조직법 제57조도 같은 취지로 규정하고 있다.

재판공개 원칙상 모든 국민은 재판결과를 확인할 수 있는 가능성이 보장되어야 하고 재판의 신뢰도를 높이기 위해서도 판결·재판기록은 반드시 공개되는 것이 바람직하다고 할 것이다. 판결·재판기록의 공개는 재판내용의 확인을 통하여 사법절차를 보다 투명하게 하고 나아가 재판에 대한 국민의 신뢰를 제고하는데 기여하게 될 것이다. 그러나 판결문 및 재판기록의 공개가 갖는 이러한 의미에도 불구하고 그간 그 공개범위가 미흡했다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 2003년 12월 1

일 개최된 사개위 제3차 회의에서 '재판기록 및 재판정보의 공개'가 추가안건으로 제안되었고,⁹⁾ 2003년 12월 22일 개최된 사개위 제4차 회의에서는 '재판기록 및 재판정보의 공개' 안건을 논의의제로 채택하였다.¹⁰⁾ 이후 사개위는 분과위원회 및 전체 회의에서의 논의를 거쳐 2004년 12월 13일 개최된 제26차 전체회의에서 현재의 재판기록 및 재판정보의 공개가 미진하다고 보고 이를 확대하는 방안을 강구할 것을 내용으로 하는 건의문을 채택하였다.¹¹⁾

한편 판결공개와 관련하여서는 하급심판결의 경우 하급심판결공보 등의 수록범위를 점차 확대하고, 각급 법원의 웹사이트 등을 이용하여 신속하게 주요 최신판결을 비실명처리 후 공개하는 방안을 강구하도록 하였다. 다만 전면적 공개까지 이어지려면 프라이버시 침해문제의 발생방지를 위한 비실명처리비용이 막대하게 소요되므로 그와 연계하여 공개범위를 확대하여 나갈 필요가 있으며, 공개에 소요되는 비용은 원칙적으로 국가가 부담하는 것이 바람직하다는 점을 확인하였다.

재판기록의 공개와 관련하여서는 공개범위를 확대하는 방안을 강구하도록 하였다. 다만 기록공개가 제한 없이 확대될 경우 소송당사자의 프라이버시가 침해되거나 공개에 소요되는 비용이 엄청나게 증가하게 되는 등의 문제가 있으므로 프라이버시 보호문제나 비용문제 등 제반 여건을 고려하여 탄력적으로 시행해야 한다는 점을 확인했다. 특히 기소된 형사사건의 경우에는 수사 및 재판기록에 대하여 피해자 및 그 가족 등의 열람권을 합리적인 범위 안에서 확대 인정하되, 이를 법률로서 규정할 방안을 검토할 필요가 있다고 결정했다.¹²⁾

사개위의 이러한 건의에 따라 사개추위는 재판기록의 공개 확대에 관하여 형사소송법, 민사소송법, 가사소송법, 소년법, 가정폭력범죄의처벌등에 관한 특례법의 각 개정안을 의결하였으며, 판결문 공개의 확대에 관해서는 대법원이 마련한 공개 확대 방안을 보고받았다.

판결·재판기록 공개방안은 2006년 1월에 개최된 제9차 본위원회에서 처리되었다. 법률의 개정이 필요한 사항인 재판기록 공개 확대를 위해서 형사소송법, 민사소송법, 가사소송법, 소년법, 가정폭력범죄의처벌등에 관한 특례법의 각 개정안을 의결했으며, 판결공개방안은 법률의 제·개정이 필요 없기 때문에 법원행정처가 시행방안

9) 사법개혁위원회, 『사법개혁위원회 자료집』 (I), 2004. 5, 62-63면

10) 앞의 자료집, 68면

11) 사법개혁위원회, 『사법개혁위원회 자료집』 (IV), 2005. 1, 319-323면

12) 사법개혁위원회, 『사법개혁을 위한 건의문』, 2004. 12. 31, 68-70면

을 마련하여 사개추위에 보고하는 것으로 처리하였다. 한편 판결의 공개와 관련하여 대법원은 ①법원의 판결문 검색시스템을 외부인들이 사용하여 판결을 검색할 수 있는 특별창구를 마련하는 방안, ②사건번호를 특정하여 판결문 교부신청을 하면 개인정보를 삭제한 판결 파일을 신청인에게 이메일로 송부하는 방안을 2006년 5월부터 시행하겠다는 계획을 전해왔다. 그러나 이와 같은 대법원의 시행방안에 대해서 특별창구를 법원도서관에만 설치함으로써 이용대상자를 한정하고, 결국 전면적인 공개에 이르지 못한 것에 대한 신랄한 비판이 제기되었다. 이러한 비판이 한편으로는 일리가 있는 것은 사실이기는 하지만, 다른 한편으로는 이러한 비판에도 불구하고 대법원의 시행방안이 판결공개를 위한 제1보를 내디뎠다는 점에서, 그리고 이후 부족한 부분을 개선해 나갈 수 있는 틀을 제공했다는 점에서 상당한 의미가 있다고 할 것이다.

사개추위는 재판기록의 공개방안에 있어 형사확정기록의 공개, 피해자에 대한 형사재판기록의 공개, 민사기록의 공개로 구분하여 방안을 마련했다. 먼저 형사확정기록의 공개방안을 마련하면서 사개추위가 가장 중점을 두었던 사안은 현재 정보공개법에 의해 허용되고 있는 것보다 범위를 축소하거나 요건을 엄격하게 하여 개악의 결과를 초래해서는 안 된다는 점이었다. 이에 따라 원칙적으로는 누구든지 기록을 보관하고 있는 검찰청의 검사에게 권리구제, 학술연구, 공익적 목적으로 확정된 형사재판기록의 열람·등사를 신청할 수 있도록 했다. 다만 검사는 재판이 비공개로 진행된 경우, 국가안보, 선량한 풍속 기타 공공질서나 공공복리를 현저히 해할 우려가 있는 경우, 사건관계인의 명예나 사생활의 비밀 또는 생명·신체의 안전이나 생활의 평온을 현저히 해할 우려가 있는 경우 등 합리적인 사유가 있는 경우에는 그 열람·등사를 제한할 수 있도록 했다. 검사가 열람·등사를 제한할 수 있는 사유는 정보공개법의 규정을 그대로 따르는 것으로 했다.

또한 가해자에 대한 형사재판이 진행되고 있는 사건의 경우에는 피해자가 그 형사재판을 담당하고 있는 재판장에게 소송기록의 열람 또는 등사를 신청할 수 있도록 했다. 이에 재판장은 손해배상청구권 행사를 위해 필요한 경우 등 정당한 이유가 있고, 범죄의 성질, 심리의 상황 기타 사정을 고려하여 상당성이 있는 때에는 피해자 등에게 그 열람·등사를 허가할 수 있도록 했다.

한편 현행 민사소송법은 당사자 또는 이해관계를 소명한 제3자에 한하여 소송기록의 열람·등사를 허용하고 있는데, 당사자 등 사건관계인 이외에 일반인에게도 권

리구제, 학술연구, 공익적 목적이 있으면 확정된 민사소송기록의 열람을 허용하게 했다. 다만 심리가 비공개로 진행된 사건의 경우에는 일반인의 열람을 제한하였다.

재판기록 공개 개선에 관한 사개추위 의결 법률안들은 2007년 4월 27일 국회 본회의를 통과하였다.

(3) 법무담당관 제도 개선방안

사개위에서 대법원장이 제안한 다섯 가지의 심의안건 중 하나인 '사법서비스 및 형사사법제도'의 한 내용으로 '법조인력의 효율적 운영'이 포함되었다. 사개위가 '법조인력의 효율적 운영'을 논의의제로 채택한 배경은 다음과 같이 정리할 수 있다.¹³⁾

첫째, 사후적·치유적 법치주의에서 사전적·예방적 법치주의로 발전하여야 한다는 것이다. 각종 법률행위, 특히 공공기관의 행정행위에 있어서 사전적 법률검토를 통하여 적법한 행위를 함으로써 위법행위 및 법적 분쟁의 발생 자체를 억제하는 사전적·예방적 법치주의가 요청되고 있다. 사전적·예방적 법치주의의 도입은 공공기관의 행정행위에 대한 국민의 신뢰를 확보함으로써 사회통합에 기여하게 될 것이다.

둘째, 법률서비스 대상을 확대할 필요가 있다는 점이다. 송무분야 외의 다양한 분야에서 법률서비스에 대한 수요가 있음에도 불구하고, 현재까지는 송무분야 외의 법률서비스 수요에 적절히 대응하지 못했다는 것이 일반적인 평가라고 할 수 있다.

셋째, 변호사 수의 증가 및 법률서비스 수요자의 인식 변화 등 주변 여건이 변화하였다는 점이다. 사법시험 합격생 1,000명 시대의 도래로 변호사의 공급이 송무분야의 변호사 수요를 초과하기 시작하였고, 변호사 수의 증가로 인하여 저렴하고 간편하며 다양한 법률서비스 제공영역이 형성되기 시작했다. 또한 많은 분야에서의 분쟁과 갈등이 법적 문제와 법적 해결절차로 넘어오고 있고, 공공기관이나 기업 등의 의사결정과정에 법적 조언이 필요하다는 인식이 확산되고 있다.

이러한 배경 속에서 사개위는 2004년 10월 4일 개최된 제21차 전체회의에서 그동안 '법조인력의 효율적 운영'이라고 해왔던 안건명칭을 '법조인력의 효율적 활용'으로 바꾸었고, 이에 관하여 다음과 같은 내용의 건의문을 의결했다.¹⁴⁾

첫째, 법무담당관 제도의 개선이다. 법무담당관은 실질적으로는 정부, 공공기관 등에서 상시적으로 근무하면서 법률에 관한 자문 등 기타 법률 관련 업무를 담당하는 법률전문가를 말하며, 형식적으로는 정부, 공공기관 등에 설치된 법무담당부서

13) 사법개혁위원회, 『사법개혁위원회 자료집』 (VI), 2005. 1, 689-690면

14) 앞의 자료집, 195-196면

의 책임자를 말한다. 법무담당관의 주된 업무는 법령이나 주요정책 입안단계에서 그 법적 타당성을 검토하여 장관 등 소속 부서의 최고 책임자에게 법률적 자문을 하는 것이다. 가장 전형적인 법무담당관(General Counsel)제도를 실시하고 있는 국가는 미국이다. 미국의 연방정부조직을 규율하는 법률은 각 부처의 조직에 관한 항목에서 법무담당관을 필수직책으로 규정하고 대통령이 상원의 인준을 받아 각 부처의 법무담당관을 임명하고 있다. 법무담당관은 대체로 차관 또는 차관보급의 직위를 갖고 있으며, 장관과 개인적으로 돈독한 신뢰관계가 형성되어 있는 사람이 임명되고, 대부분 정무직이어서 정권이 교체되면 사직하거나 교체된다. 법무담당관의 가장 기본적인 업무는 각 부처의 법적 문제에 관하여 장관에게 법적 자문을 제공하는 것이다.

이러한 속에서 법무담당관 제도 개선의 내용은 법치행정의 구현을 위하여 법률전문가가 행정공무원으로 진출하는 기회가 확대되어야 하며, 이를 위하여 우선 중앙행정기관 및 광역지방자치단체에 개방형 직위로 법무담당관을 둔다는 것이었다. 또한 상당한 실무경력을 가진 변호사 자격자 중에서 법무담당관을 임용하여 해당 기관의 정책수립이나 법령입안 등에 관하여 법적 자문을 담당하도록 하는 것이 바람직하다는 것이었다.

둘째, 기업 내 법률전문가 제도의 개선이다. 분쟁을 사전에 방지하고 법률에 근거한 투명한 경영을 확보하기 위하여 기업 내에 법률전문가를 두고, 상시적으로 법적 문제에 대한 점검을 유도하도록 하는 것이 바람직하며, 앞으로 이를 제도화할 수 있는지 여부에 대한 연구가 필요하다는 것이었다.

셋째, 변호사에 대한 계속 교육 제도의 정비이다. 변호사의 전문화와 윤리의식을 제고하기 위하여 변호사에게 지속적으로 교육을 강화할 수 있는 제도의 정비가 필요하다는 것이었다.¹⁵⁾

사개위의 이러한 건의를 토대로 하여 사개추위에서는 '법조인력의 효율적 활용'에 관한 사개위의 세 가지 건의 중 우선적으로 법무담당관제도 개선방안을 먼저 마련하기로 하고 작업을 진행하였다. 현재 우리나라 법무담당관의 직무는 소속 부처에 따라 상이하나, 대부분 법령안의 심사, 소원심사, 소송사무, 법규의 편찬 및 발간 등 사후적·의례적 업무에 국한되어 있다. 또한 그 직위의 운용에 있어서도 전문성을 고려하지 않고 대부분 과장급의 초임 보직으로 운용하고 있어 해당 조직에서의 역

15) 사법개혁위원회, 『사법개혁을 위한 건의문』, 2004. 12. 31, 66-67면

할 비중이 높지 않은 편이다. 뿐만 아니라 법무담당관은 법률전문가가 맡는 것이 바람직함에도 사개추위가 2005년 9월 9일 조사한 바에 따르면, 중앙행정기관(법무부 제외) 등의 법무담당관 가운데 변호사자격 보유자가 보임된 경우는 교육인적자원부, 농림부, 보건복지부의 단 3개 부처에 불과했다.

사개추위는 법무담당관제도 개선방안을 마련하기 위해 정부 중앙부처 및 광역지방자치단체 등에 대하여 법무담당관제도 및 변호사임용 현황에 관한 설문조사를 실시하였고, 수차에 걸쳐 전문가토론회를 개최하였으며 중앙행정부처 등의 법무담당 공무원에 대한 면담조사를 실시했다.¹⁶⁾ 조사결과, 정부 부처의 법무담당 공무원들은 일반적으로 법무담당 부서의 직무와 권한이 조정·강화되어야 한다는 점에 대해서는 동의하였지만, 변호사 자격자로 보임하여야 한다는 점에 대해서는 경계하는 태도를 보였다. 사개추위 기획추진단은 이와 같은 의견수렴과정을 거쳐 2006년 1월 9일 개최된 실무위원회에 안건을 상정하여 의결하고, 1월 16일 본위원회에 상정하여 최종적인 방안을 확정했다.

법무담당관제도 개선방안을 마련하는 과정에서 문제가 된 주된 쟁점은 법무담당관의 소속, 직위 및 직급, 자격, 직무 등과 법무담당관제의 시행범위, 법률개정의 필요성 여부 등이었다. 이 중에서 우선적으로 문제가 되었던 쟁점은 광역지방자치단체에 대해서도 방안을 마련할 것인가 하는 점과 법률개정이 필요한가 하는 점이었다. 그러나 중앙정부가 지방자치단체에 대해 법무담당관제도를 개선하도록 구체적인 지침을 하달하는 것은 지방자치단체의 자율권을 침해할 우려가 있고, 지방자치단체의 사정이 각양각색이어서 일률적으로 규율하는 것도 부적절하다는 문제가 제기되었다. 이에 따라 우선적으로 중앙행정부처에 대한 방안만을 마련하기로 결정했다. 한편 법률개정이 필요한지 여부는 법무담당관의 직급을 어떻게 하는가에 따라 결정되는데, 차관보급(1급 상당 별정직) 이상으로 하게 되면 법률개정이 필요하고 그 이하로 하면 법률개정이 필요하지 않게 된다. 1급 이상의 고위직을 신설할 경우 정부와 국회 및 국민을 설득하기가 쉽지 않을 것이라는 점을 고려하여 당시로서는 법률개정이 필요하지 않은 범위 내에서 방안을 마련하기로 했다.

이러한 결정에 따라 사개추위는 법무담당관제도 개선방안의 시행을 위하여 2007년 1월 31일까지 정부 각 부처가 직제 및 직제시행규칙 등 관련 규정들을 개정하고, 기타 필요한 계획을 수립·시행할 것을 의결했다. 미흡한 측면도 많지만 법무담당관

16) 사법제도개혁추진위원회 기획추진단, 『법무담당관 제도 개선방안 검토자료』, 2006. 1.

을 개방형 직위로 하고 법률전문가로 보임하도록 하였으며 장기적으로는 변호사자격 보유자로 하도록 하였다는 점에서 의미 있는 출발이었다고 할 수 있다.

2. 법치주의의 확립과 확장

가. 형사소송절차의 개선: 53년만의 형사소송법 전면 개정

개정안 마련의 의의

우리나라에 서구의 근대적 형사사법제도가 도입된 것은 1895년 재판소구성법이 제정되면서부터였다. 그러나 아쉽게도 우리의 형사사법제도는 독자적 발전 과정을 밟지 못했으며 1910년 한일합방에 의하여 우리나라가 일본의 식민지가 됨으로써 일본의 식민통치를 위한 도구로 기능하게 되었다.

1945년 일제로부터의 해방과 정부 수립 이후 오랜 기간의 준비과정을 거쳐 1954년 3월 19일 제정 형사소송법이 국회에서 의결되었고, 같은 해 9월 23일 공포되어 10월 14일부터 시행되었다. 형사소송법 제정 당시 입법자들은 영미법계의 당사자주의 형사소송구조가 대륙법계의 직권주의 형사소송구조보다 민주적이라고 인식하였다. 이에 형사소송법 제정은 두가지 방향으로 진행되었는데, 하나는 일제치하에서 자행된 고문 등 인권유린을 방지하기 위한 형사재판의 민주화의 실현이었으며, 다른 하나는 일제치하에서 정치의 도구로 전락한 수사기관의 권한을 제약하는 것이었다. 그러나 당시의 우리나라의 현실적 여건을 고려하여 일단 직권주의를 기초로 하되 수사단계에서의 인권보호를 위해 영장주의를 채택하였고, 공판단계에서 전문법칙 등 증거법의 원리를 도입하여 영미법계 당사자주의의 장점을 가미했다.

현행 형사소송법은 1954년 제정된 이후 9차례 개정되었다. 그 과정에서 당사자주의 요소가 강화되었지만 기본적으로는 제정 형사소송법의 골격을 유지해 왔다고 할 수 있다. 또한 형사소송절차의 실제 운영에 있어서도 진실발견과 수사기관의 편의에 비중을 두어 피의자·피고인의 권리보장에 미흡하였던 것이 사실이다. 실제로 헌법이나 형사소송법상으로는 불구속 수사·재판이 원칙이었지만 현실에서는 오히려 구속 수사·재판이 원칙인 것처럼 운영되었다. 또한 국선변호의 범위가 제약되어 당사자주의 형사소송제도의 성공을 위한 필수조건인 변호사의 조력을 받을 권리가 제대로 확보되지 못하였으며, 수사기관이 작성한 조서의 증거능력이 인정되어 재판이 공판 중심이 아니라 조서 중심으로 이루어져 피고인의 방어권이 형해화되었다.

수사는 피의자를 구속한 상태에서 자백을 받는데 치중하였고, 재판은 수사기관에서 자백한 내용을 확인하는 것에 그치는 경우가 많았다. 이러한 사정으로 인해 수사

기관이 무리하게 자백을 받으려는 과정에서 인권침해가 발생하기도 하였고, 경우에 따라서는 고문치사의 사태가 발생하기도 하였던 것이다. 뿐만 아니라 사건 수에 비해 법관의 수가 지나치게 적어 항상 사건 당 심리시간이 부족하게 됨으로써 피고인은 재판부에 제대로 말도 해보지 못한 채 재판을 마쳐야만 했다. 이러한 상태에서 판결을 선고받은 피고인으로서 재판결과에 승복할 수 없었고, 이로 인해 사법에 대한 국민의 불신의 골은 깊어질 수밖에 없었다.

이러한 불신은 대법원이 2003년 12월 18일부터 26일까지 전국의 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시한 '사법서비스·형사사법제도에 대한 국민의견 조사'에서도 분명하게 나타났다. 조사결과 형사재판이 빈부격차나 사회적 지위에 관계없이 공정하게 이루어지고 있는가에 대해 83.7%가 부정적 답변을 하였고, 변호인 선임여부가 피고인의 형사재판 결과에 영향을 미치는가에 대해 93.5%가 영향을 미친다고 답변하였으며, 형사재판에서 전관예우가 존재하는가에 대해 84.3%가 존재한다고 답변했다.¹⁷⁾

이렇듯 형사재판에 대한 국민의 높은 불신으로 말미암아 그간 형사재판절차의 개선은 사법개혁이 논의될 때마다 가장 핵심적인 과제로 등장하였다. 사개위와 사개추위에서도 마찬가지로 가장 중요한 과제의 하나로 형사사법제도의 개선을 다루었고, 사개추위에서 의결한 내용 중에 가장 많은 비중을 차지한 것도 바로 형사소송법 개정과 관련된 것이었다.

사개위는 형사사법제도의 개선과 관련하여 형사사건 처리절차의 다양화(경죄사건의 신속처리절차), 인신구속제도의 개선, 변호인의 조력을 받을 권리의 실질적인 보장(국선변호제도의 개선), 공판중심주의적 법정심리절차의 확립, 양형제도의 개선, 범죄피해자의 보호방안(재정신청의 전면 확대 포함) 등을 건의했다. 사개추위는 사개위의 건의를 구체화하는 법률안을 마련하여 의결하였는데, 형사소송법의 개정과 관련된 내용은 국선변호제도의 개선, 범죄피해자의 보호(재정신청의 전면 확대 포함), 공판중심주의적 법정심리절차의 확립, 인신구속제도의 개선, 경죄사건의 신속처리절차, 고등법원 상고부 도입, 양형제도 개선 등이었다.

형사소송절차는 기본적으로 사법권력기관인 법원과 검찰, 그리고 피고인과 변호인의 입장이 첨예하게 대립하는 장이라고 할 수 있다. 형사소송법의 한 글자 한 글자는 바로 피고인의 인권과 직결되고, 나아가 법원과 검찰의 권한관계에 예민한 영향을 미친다. 따라서 형사소송법 개정과정에서는 한 글자 한 글자마다 법조직역의

17) 사법개혁위원회, 『사법개혁위원회 자료집』(Ⅲ), 2004. 5, 251-303면

이해관계가 첨예하게 대립하였고 각 직역의 입장을 고수하고자 심각한 갈등양상이 전개되기도 하였다.

사안에 따라서는 법원의 권한을 강화하여 법원에 유리한 것이 있는 반면, 법원의 권한을 견제하고 검찰의 권한을 강화하는 효과를 가져와 검찰에 유리한 것도 있었다. 예컨대 재정신청의 전면 확대, 구속제도 및 긴급압수수색제도의 개선, 공판중심주의 확립 등은 법원에 유리한 측면이 강하였고, 양형기준의 설정, 경죄사건의 신속처리절차 등은 검찰에 유리한 측면이 강하였다. 이러한 이유로 인하여 법원과 검찰은 자기 쪽에 유리한 주제의 경우에는 논의에 보다 적극적으로 대처하였고, 반면에 자기 쪽에 불리한 주제의 경우에는 논의를 지연시키고 소극적으로 대처했다. 이에 따라 사개추위에서 각 방안에 관한 법안을 마련하는 과정에서 법원과 검찰의 입장이 첨예하게 대립했다. 각 방안에 대한 논의의 첫 단계에서 법원과 검찰이 기획추진단에 제출한 방안은 워낙 입장 차이가 커서 이를 조정하여 하나의 방안을 도출해내는 것은 도저히 불가능할 것으로 보이기도 했다.

이러한 법원과 검찰의 갈등은 결과적으로 사법개혁의 방향이 피의자와 피고인의 인권보다는 양 직역의 이해관계 조정에 집중됨으로써 양 직역의 권한과 편의를 위해 피의자·피고인의 인권이 희생될 가능성도 배제할 수 없는 상황이었다. 예를 들어 피고인의 2심과 3심에서의 구속기간의 연장, 약식명령에 대한 정식재판 청구 시 적용되는 불이익변경금지 원칙의 폐지 등의 경우에 있어서 상기와 같은 부정적인 결과를 초래할 가능성이 높았던 영역이었다. 그러나 기획추진단의 모든 구성원들은 인내심을 가지고 연구와 토론을 거듭하였고, 나아가 실무위원과 본위원들의 진지한 토론을 거쳐 최종단계에서는 하나의 방안을 도출해 낼 수 있었다.

사개추위에서 의결한 형사소송법 개정안 중 ‘국선변호 확대, 재정신청 전면 확대, 범죄 피해자 보호, 고등법원 상고부 도입, 공판중심주의적 법정심리절차 확립, 인신구속 및 압수·수색·검증 제도의 개선, 경죄사건의 신속처리 절차 도입’은 2006년 1월 5일, ‘양형제도의 개선’은 2006년 4월 10일, ‘재판기록 공개’는 2006년 7월 19일 국회에 제출되었다. 국회에 제출된 형사소송법 개정안은 방대한 분량과 내용의 중요성으로 인해 심의에 난항을 겪다가 2007년 4월 30일에야 비로소 국회를 통과할 수 있었다. 사개추위 의결을 거쳐 정부입법안으로 국회에 제출되었던 형사소송법 개정안은 해당 조문만도 180여 조항이 넘는 방대한 내용으로서 전면개정에 준한다고 할 수 있는 내용이었다. 국회를 통과한 개정 형사소송법은 당사자주의 형사소송구조에

한 단계 가까이 갔다고 할 수 있다. 피고인의 좌석을 변호인의 옆으로 이동하여 검사와 대등한 위치에서 마주보게 함으로써 좌석배치에서부터 대등한 구조를 이루었고, 공판절차에서의 피고인신문을 증거조사 이후에 하도록 하였으며, 공판중심주의적 법정심리절차를 강화했다. 변호인의 조력을 받을 권리를 실질적으로 보장하기 위하여 국선변호제도를 개선하였고, 불구속수사 및 재판원칙을 충실하게 실현하기 위한 각종의 제도를 도입했다. 또한 구속영장 실질심사를 필요적으로 하도록 하여 국제연합 인권이사회의 개선권고를 이행하였고, 구속과 석방제도를 개선하였으며, 위법수집증거배제법칙을 명문화했다. 개정 형사소송법이 국제적 기준에 비추어 손색이 없는 선진형사사법을 모두 구현했다고 할 수는 없지만 그에 근접하고 있다는 평가는 가능할 것이다.

공판중심주의 확립방안

형사소송절차의 개정 과정에서 가장 큰 갈등은 공판중심주의를 중심으로 진행되었는데 형식적으로는 법원과 검찰의 갈등으로 표출되었다. 그러나 사법개혁의 처음 단계부터 법원과 검찰의 갈등이 기관간의 충돌 양상을 보인 것은 아니었다. 사개위 단계에서 검찰의 권한을 제한하는 형사소송절차 개정안이 논의될 당시 검찰은 심각하게 대응하지 않았는데, 이에 대해서는 검찰이 이전의 사법개혁과 같이 논의만 하다가 주무부처인 법무부로 과제의 추진이 이관될 것으로 판단하지 않았나 하는 예상이 가능하다. 그러나 사법개혁의 추진은 법무부로 이관되지 않았고, 사법개혁의 추진을 위한 사개추위가 구성되었다. 사법개혁이 본격적으로 추진되기 시작하면서 법무부와 검찰은 사안의 심각성을 깨닫고 적극적으로 대응하기 시작하였다.

사개추위에서의 검찰의 반발은 2005년 2월 17일 기획추진단 팀장회의에서 공판중심주의를 5월 회의에 상정하는 것을 결정하면서부터 시작되었다. 위 결정에 따라 기획추진단의 기획연구팀은 공판중심주의 관련 내용을 검토하기 시작했는데, 당시 대부분의 쟁점에서 검찰이 제시한 안이 소수안, 법원이 제시한 안이 다수안을 차지했다. 기획추진단은 내부 검토를 거쳐 4월 15일 관계 전문가들을 초청하여 공청회를 개최하였고, 4월 18일 그 결과를 실무위원회에 보고했다. 그러나 단일안을 마련하기에는 입장차이가 너무 커서 기획추진단에서는 기획추진단 내부의 다수안을 대부분 채택하여 4월 23일 1차 시안을 작성하였다. 당시 가장 쟁점이 된 부분은 조서의 증거능력, 조사자 증언제도와 관련 증언할 수 있는 조사자의 범위, 피고인 신문제도의 존치여부, 영상녹화물의 증거능력 등이었다. 1차 시안은 본격적인 논의를 하

기 위한 시안에 불과한 것이었다.

이 안을 바탕으로 4월 25일 본위원회와 실무위원은 간담회를 개최하였는데, 여기에서부터 검찰의 반발이 조직적으로 발생하기 시작했다. 동 간담회에서 법무부장관은 증거능력 관련 형사소송법 개정 문제를 성급하게 처리하는 것에 대한 우려의 뜻을 표시하였다. 또한 시안의 내용을 알게 된 검사들은 4월 27일부터 조직적인 반발을 하기 시작했는데, 검사들의 반발은 4월 29일 평검사회의에서 절정을 이루었다. 나아가 평검사들은 5월 3일 이 문제를 해결하기 위한 사개추위 한승헌 위원장과 법무부장관의 회동에 대해서도 밀신타협이라고 공격했다. 사개추위에 대하여 검사들은 깊은 연구도 없고, 여론 수렴과정도 없이 졸속처리하려고 하고 있을 뿐 아니라 국적불명의 제도를 도입한다고 혹평을 했다. 나아가 검사들은 언론에 릴레이 기고 형식으로 사개추위를 맹공격하는 등 조직적인 반발의 모습을 보였다.

검사들의 반발은 2005년 5월 9일 실무위원회에 공판중심주의 안건 상정 연기 요청으로 이어졌다. 이러한 검찰의 반발에도 불구하고 기획추진단은 실무위원회에 공판중심주의 확립방안 안건을 상정하였으나, 실무위원회에서 검찰은 다시 6개월 이상의 안건 연기를 공식적으로 요청했다. 6개월 이상의 연기는 개혁 작업의 성격상 곧 개혁의 포기를 의미하였기 때문에 이것은 사개추위 활동의 종료를 요구하는 것이나 마찬가지였다. 따라서 6개월 연기는 받아들일 수 없었고, 치열한 논란 끝에 2개월 안건처리를 연기하고 5명의 실무위원들로 소위원회를 구성하여 공판중심주의 확립방안에 대한 안건을 구체적으로 정리하기로 했다.

5인 소위원회가 구성되어 활동하기 시작하자 법무부장관이 직접 나서서 사개추위의 활동에 비판을 하기도 하였다. 뿐만 아니라 검찰은 외국 교수를 초청하여 강연을 하는가 하면 영상녹화제도에 관한 국제심포지움을 개최하는 등 사개추위를 전방위로 압박했다. 검사들이 이와 같이 집단적, 조직적으로 격렬하게 반발한 것은 사개추위의 소송절차 개선이 검찰개혁의 다른 주제, 즉 고위공직자 비리수사처 신설문제, 검경수사권 독립 문제 등과 연계되어 총체적인 검찰개혁의 일환으로 진행되고 있다고 의심하였기 때문이었다. 이러한 전방위적인 압박에도 불구하고 공판중심주의 확립방안을 심의한 5인 소위원회에서도 검찰의 입장이 크게 강화되지는 않았다. 이는 애초에 검찰의 입장이 소수안이었기 때문이었다.

한편 5인 소위원회 심의과정에서 법원의 입장이 크게 변하였다. 그동안 기획추진단에서 논의할 때 법원은 학계 및 변호사단체와 마찬가지로 수사기관 작성의 피의자

신문조서는 피고인이나 변호인이 그 내용을 인정하지 않는 한 증거능력을 인정하지 않는 입장이었다. 그런데 2005년 6월 17일 법원은 검사 작성의 피의자신문조서에 대하여 엄격한 요건 하에 증거능력을 인정하는 방안을 주장했던 것이다. 물론 현행보다 더 엄격한 조건에서 증거능력을 인정할 것을 주장한 것이긴 하지만 지금까지 주장과 비교해보면 엄청난 변화라고 할 수 있었다. 법원의 입장 변화는 일선 판사들의 의견을 청취한 후 이루어졌는데, 일선 판사들이 조서의 증거능력이 피고인의 진술에 의해 부정될 경우, 재판진행이 불가능할 것이라고 강력하게 문제제기를 하였기 때문이었다. 우리 법조에 뿌리 깊은 조서재판의 관행이 확인되는 순간이었다.

법원의 이러한 입장변화는 5인 소위원회의 논의에 변화를 몰고 왔고, 법원의 제안이 일종의 타협책 또는 절충안으로서 역할을 하면서 급속히 단일안이 마련되기 시작했다. 2005년 6월 24일 개최된 공청회, 6월 25일 개최된 한국형사법학회 학술회의에서의 여론수렴 등을 거쳐 단일안을 마련하기 시작했다. 그 과정에서 당시 대검찰청의 실무위원은 검찰의 입장에서 별도의 형소법 개정안을 실무위원회에 제출하였고, 앞으로 입법과정에서도 검찰의 입장을 관철시키기 위해 전 조직의 역량을 집중하겠다는 취지의 발언을 하였다. 사개추위가 분열될 수도 있는 순간이었다.

사개추위의 분열을 피하기 위해서 증거능력 관련 규정의 개정을 연기하고 나머지 부분만 의결하는 방안이 고려되기도 하였다. 그러나 개정의 연기는 곧 개혁의 중단을 의미하는 것이었고, 차후의 논의에 대비하기 위해서라도 검찰측의 의견을 확인할 필요성이 있었다. 이에 사개추위는 검찰측 안을 마련하도록 하였고 이 과정에서 다시 단일안 마련의 가능성을 확인할 수 있었다. 이에 기획추진단은 몇 차례의 5인 소위원회 회의를 더 열어 실무위원회 안건 상정 직전까지 최선의 노력을 다한 결과 검찰 쪽에서도 찬성하는 단일안을 마련했다. 이때가 2006년 7월 6일로 실무위원회 개최 5일전이었다.

5인 소위원회는 상당한 시간과 노력을 기울여 단일안을 성안했다. 이와 관련하여 한국형사법학회의 학술회의 당시 일부 교수들은 “검찰의 반발에 사개추위가 후퇴한 것이다, 개혁이 실종된 것이다”라고 비판하였다. 철저한 개혁이 되지 못했다는 것이다. 그리고 단일안 마련과정이 법원과 검찰의 기관 싸움으로 변질되기도 하였고, 피의자신문조서의 증거능력과 관련하여 법원과 검찰의 실무상 필요에 의하여 현재 상태로 봉합하는 결과를 낳기도 했다.

그럼에도 불구하고 단일안을 마련하는데 최선을 다한 것은 사법개혁의 동력을 유

지하기 위해서는 다른 방안이 없었기 때문이었다. 참여정부의 사법개혁은 단순히 형사소송법, 그 중에서도 공판중심주의만을 목표로 한 것이 아니었다. 가장 중요하게는 법학전문대학원 도입이 있었고, 국민의 형사재판참여 제도 도입이 있었다. 그리고 전관예우로 대표되는 법조비리를 발본색원하기 위한 법조윤리 확립방안이 있었으며, 다른 중요한 형사소송법 개정도 포함되어 있었다. 군사법개혁과 법원의 구조 개혁도 반드시 이루어야 할 개혁 사안이었다.

따라서 검찰이 공판중심주의를 이유로 사개추위에서 벗어나 사개추위의 법률안에 대하여 본격적으로 반대활동을 전개할 경우 사법개혁은 매우 어려운 상황에 봉착할 수 밖에 없었다. 법무부, 검찰이 일사분란하게 국회의원을 상대로 입법반대활동을 벌이는 경우를 상상해 보면 그러한 상황은 쉽게 예측될 수 있는 것이었다. 이러한 상황이 단순히 공판중심주의만이 아니라 다른 중요한 사법개혁 의제의 추진도 위기에 빠뜨리게 될 것은 불을 보듯 뻔한 것이었다. 따라서 공판중심주의를 중심으로 한 형사소송법 개정안 마련 과정에서 검찰의 반발을 적절히 극복하면서 법안을 마련하지 못한 것은 철저히 비판받아야 하겠지만, 갈등을 추스르면서 개혁을 추진할 수 밖에 없었던 상황 역시 충분히 고려되어야 하는 것이었다.

결국 문제의 해결은 어떻게 하면 어느 한 법조지역의 조직적·집단적인 반발을 극복하며 사법개혁을 진행할 수 있을까 하는 점에 있었다. 형사절차와 관련하여 피의자·피고인과 변호인의 관점이 곧 국민의 관점을 대변한다고 볼 수 있다. 따라서 피의자·피고인의 인권보호 및 변호인의 변호권의 보장이라는 관점을 충실히 할 필요가 있는 것이었다. 결국 이 문제는 국민의 관점에 철저히 입각하여 지역의 이해관계를 극복함으로써 해결할 수 밖에 없는 것이었다.

재정신청 전면 확대

현재 재정신청 대상범죄가 직권남용 등의 일부 공무원 범죄와 선거범죄 등 특별법으로 인정되는 범죄로 극히 한정적으로 인정되고 있는데, 이는 유신정권이 검찰의 입지를 강화하고자 하는 의도에서 탄생한 것이라고 할 수 있다. 재정신청이 인정되지 않는 범죄의 경우에는 검사의 불기소처분에 대해 검찰 내부의 항고와 재항고 절차를 거쳐 헌법재판소에 헌법소원을 제기하는 방식의 불복절차가 인정되고 있다. 그러나 검찰 내부의 구제절차나 헌법재판소에 의한 구제절차는 그 실효성이 의심을 받고 있으며 국민의 불만이 매우 비등한 상태이다. 그 동안 법학계와 시민단체 및 변호사단체는 범죄피해자 보호 관점에서 검사의 부당한 불기소처분에 대한 효율적

인 견제장치인 재정신청을 유신 이전의 시기와 같이 모든 범죄로 그 대상을 확대할 것을 주장해왔다.

재정신청의 전면 확대는 검찰의 불기소에 대한 법원에 의한 사후심사를 의미하기 때문에 검찰 측은 법원이 수사에까지 개입하려 한다며 강하게 반대했다. 그러나 검찰 내에도 고소사건으로 인한 부담을 검찰이 모두 부담하는 것보다는 법원이 최종적으로 결정하도록 하는 것이 검찰의 입장에서도 나쁠 것이 없다는 이유로 재정신청의 전면 확대에 찬성하는 견해를 취하는 입장이 다수 있었다. 그렇기 때문에 사개위와 사개추위에서 재정신청을 전면 확대하는 방안은 별다른 이견 없이 채택될 수 있었다.

헌법재판소는 초창기에는 관할사건이 적어서 불기소처분을 헌법소원의 대상으로 인정했다. 그러나 불기소처분에 대한 사후심사기능은 헌법재판소보다는 법원이 담당하는 것이 적절하였고, 헌법재판소 사건 중에서 불기소처분에 대한 헌법소원 사건의 비중이 지나치게 높아 헌법재판소의 부담으로 작용했다. 재정신청이 전면적으로 확대되면 불기소처분에 대해서는 법원의 재판에 의해 종결되고 헌법재판소의 헌법소원의 대상에서 제외되기 때문에 헌법재판소로서는 헌법적 가치 판단을 요하는 중요사건에 집중할 수 있게 된다. 이와 같은 이유로 인해 헌법재판소는 재정신청 전면 확대에 찬성하게 되었다.

인신구속제도 개선

인신구속제도 개선은 공판중심주의 못지않게 법원과 검찰의 대립이 심각하였던 분야였다. 구속영장의 본질적 성질에 대한 입장의 대립으로부터 시작해서 수사과정에서의 권한분배의 문제로까지 비화되어 양 기관의 갈등은 감정적인 대립으로 전개되기도 하였다. 최근 론스타 사건 혐의자와 FTA 반대 집회 참가자에 대한 구속영장 기각을 둘러싸고 벌어진 법원과 검찰 사이의 치열한 대립은 구속을 둘러싼 양 기관의 주도권 싸움 양상을 보여주었던 사례라고 할 것이다.

1995년 구속영장실질심사제를 도입할 당시 검찰이 조직적으로 저항하였고, 결국에는 필요적으로 실질심사를 하도록 하였던 것을 피의자 등이 신청하는 경우에 한하여 실질심사를 하도록 재개정하여 현재에 이르고 있다. 유엔의 시민적·정치적 자유에 관한 규약 위원회(자유권규약위원회)는 1999년 한국 정부의 보고서를 검토한 후 영장실질심사를 필요적으로 하도록 형사소송법을 개정할 것을 권고한 바 있다. 이에 대해서는 검찰도 다른 의견이 없었는데, 국회에서 심의하는 단계에서 피의자

가 적극적으로 원하지 않는 경우에는 실질심사를 하지 않을 수 있는 길을 열어놓아야 한다는 의견이 제시되기도 했다. 그러나 구속은 법관이 구금된 피의자를 신문한 후에만 가능하다는 것이 국제적 기준이고, 실질심사를 배제할 수 있는 길을 열어놓게 되면 남용될 우려가 있으므로 구속할 때에는 필요적으로 실질심사를 거치도록 하는 것이 당연하다고 할 것이다.

우리 사회에서는 예외적으로 운영되어야 할 긴급체포가 오히려 사전영장에 의한 체포보다도 더 많이 활용되어 긴급체포의 남용과 이로 인한 인권침해가 매우 심각한 수준에 있다. 이에 유엔 고문방지위원회와 자유권규약위원회도 한국에서의 긴급체포의 남용에 대해 우려하면서 그 개선을 권고한 바 있다. 다수의 형사법 교수들 역시 영장주의 원칙을 철저히 관철하기 위하여 긴급체포한 때에는 구속영장 청구시한인 48시간 이내에 석방한 경우에도 반드시 사후에 체포영장을 청구하여 법원에 의한 사후심사를 받도록 하여야 한다고 주장해 왔다. 그러나 검찰은 사후체포영장 청구에 대해 격렬하게 반대하였고, 사개위에서도 이 문제가 가장 심각한 문제 중의 하나로 등장하였다.

긴급체포제도의 개선 방안은 사개위의 마지막 회의에서 표결을 통해 결정되었다. 표결 결과 다수의견으로 △수사기관이 피의자를 긴급체포한 경우 지체 없이 법원에 구속영장을 청구하되, 48시간 이내에 구속영장을 청구하지 않으면 석방하여야 하며, △구속영장을 청구하지 않고 석방한 경우에는 그 사유 등을 법원에 송부하도록 하는 방안이 채택되었다. 소수의견으로는 △수사기관이 피의자를 긴급체포한 경우 모두 지체 없이 법원에 사후 체포영장을 청구하도록 하고, △체포영장의 청구시한은 6시간으로 명시하고 그 시한 내에 체포영장을 청구하지 않으면 즉시 석방하도록 하며, △사후 체포영장을 발부받은 경우에도 체포 시로부터 48시간 이내에 구속영장을 청구하여야 하고 그렇지 않은 때에는 즉시 석방하여야 하며, △수사기관에서 사후 체포영장을 청구하지 않고 석방하거나 사후체포영장을 청구하지 않고 6시간이 경과하여 석방한 경우에는 검찰은 정기적으로 법원에 석방사유 등을 통지하도록 하는 방안이 채택되었다.

사개추위에서는 다수의견에 따라 법안을 성안하였는데, 그 과정에서 긴급체포한 경우 구속영장을 청구할 때 '지체 없이' 청구하여야 하는지 아니면 '불필요한 지체 없이' 청구하여야 하는지 하는 점에 대해 입장이 대립되었다. 이는 긴급체포 후 실질적인 조사를 하고 구속영장을 청구할 수 있는지 여부에 대한 입장 차이에서 기인

한 것이었다. '지체'에 필요한 지체가 있고 불필요한 지체가 있는 것이 아니고, 필요한 지체는 지체라 할 수 없으므로 '지체 없이'라는 표현에는 이미 '불필요한 지체 없이'라는 의미가 내포되어 있으므로 '불필요한'이라는 수식어는 불필요하다는 지적이 있었으나, 검찰의 요구를 수용하여 '불필요한 지체 없이'라는 표현을 사용했다.

구속영장 심사단계에서의 조건부석방제도를 도입할 것인가를 둘러싸고도 심각한 논란이 전개되었다. 이에 대해 검찰은 강력하게 반대하였고, 법원과 학계, 그리고 변호사단체는 동 제도의 도입을 강하게 주장했다. 한편 판사의 구속영장 발부 또는 기각 등의 재판에 대한 불복방법으로서 항고를 인정할 것인가의 여부와 관련하여 검찰은 항고의 도입을 강하게 주장하였고, 반면에 법원과 변호사단체는 강하게 반대했다. 학계의 경우에는 영장재판에 대한 상급심에 의한 심사와 판례법리의 발전을 위해 항고가 도입되어야 한다는 입장과 영장재판을 본안화하고 피의자에게 불리하게 변경되는 것이므로 항고의 도입에 반대하는 입장으로 나뉘었다. 이에 대해 사개위에서 구속영장 심사단계에서의 조건부석방제도를 도입하는 것으로 결론을 내렸는데, 사개추위에서 검찰이 강하게 반대하여 결국 영장단계 조건부석방제도와 함께 영장에 대한 항고제도를 도입하는 것으로 절충했다.

양형제도 개선

양형은 형사재판의 마지막 단계라고 할 수 있다. 그러나 우리의 양형제도는 동일한 범죄에 대해 동일한 양형기준이 적용되어야 함에도 불구하고 법원별로 그리고 법관별로 동일한 범죄에 대한 양형에 편차가 있어왔다. 또한 경제범죄나 공무원범죄 등 일반시민의 입장에서는 중형이 선고되어야 할 범죄유형의 경우 대부분 상대적으로 가벼운 형이 선고되어 국민의 양형에 대한 불신이 매우 컸고, 이는 결과적으로 사법부에 대한 불신으로까지 발전했다. 이러한 문제를 해결하기 위해 양형기준을 설정하고 이를 공개함으로써 투명하고 공정한 양형을 실현하여야 한다는 주장이 제기되어 왔다.

양형기준의 설정에 대해 법원 측에서는 법관의 자유심증에 의한 양형을 침해할 우려가 있다는 이유로 반대의 입장을 취하였다. 변호사단체의 경우에도 구체적·개별적 사건에서 정상을 참작한 양형의 여지를 봉쇄할 여지가 있고, 전반적으로 양형을 상향시키는 결과를 초래할 가능성이 있으므로 양형기준 설정에 대해 상대적으로 소극적 입장을 취했다. 이에 반해 검찰은 법원의 양형재량을 억제하기 위해 양형기준 설정에 적극 찬성하였고, 학계와 시민단체의 경우에는 불합리한 양형편차 극복과

시민정서에 부합하는 양형을 위해 대체로 양형기준 설정에 찬성했다.

사개위는 특별법의 제정을 통해 양형위원회를 구성하고 참고적 효력의 양형기준을 설정할 것을 권고하였는데, 검찰이 사개추위 단계에서 양형위원회를 국회에 설치하고 미국식의 양형기준표를 작성할 것을 내용으로 하는 법안을 제시하여 논란을 초래했다. 기획추진단의 논의과정을 거쳐 개정된 법원조직법은 양형위원회를 대법원에 설치하고, 양형기준의 구체적 방식에 대해서는 규정하지 않고 양형위원회에서 결정하도록 했다.

한편 국회에서 논의되는 과정에서는 법원조직법 개정안에 양형위원회에 관한 규정뿐만 아니라 고등법원 상고부에 관한 규정도 함께 포함되어 있었는데, 이를 함께 의결할 것인가 아니면 먼저 합의에 도달한 양형위원회 관련 부분을 분리해서 먼저 의결할 것인가 하는 것이 문제로 대두되었다. 법원 측은 고등법원 상고부 제도의 도입을 바라고 있었고, 이에 따라 양형위원회 도입에 있어 소극적일 수밖에 없었다. 따라서 두 제도가 한꺼번에 도입되지 않고 법원에 불리한 양형위원회만 도입되는 것에 반대할 수밖에 없었다. 그러나 양형에 대한 국민의 불신이 워낙 강하고 이를 개선해야 한다는 요구가 강했기 때문에 결국 양형위원회 도입부분이 분리되어 2006년 12월 22일 국회 본회의에서 의결되었다.

경죄사건의 신속처리절차 도입

원래 경죄사건 신속처리절차는 무겁고 다툼이 있는 사건을 공판중심주의에 입각하여 철저하게 심리하기 위해 상대적으로 가볍고 다툼이 없는 사건을 신속하고 간이하게 처리함으로써 선택과 집중의 원리를 형사재판에 적용하기 위하여 도입하기로 결정된 것이다.

법원의 입장에서는 인력과 시설을 효율적으로 활용하기 위해 제도도입이 절실히 필요했고, 검찰의 입장에서는 기소단계에서 검사가 선택할 수 있는 절차가 추가로 신설되는 것이기 때문에 제도도입에 찬성했다. 검찰은 유죄협상절차를 도입하는 내용의 법안을 제시하기까지 했다. 그러나 유죄협상절차에 대해서는 국민적 공감대가 형성되지 않았고, 우리나라의 검사제도가 미국 등 선진국과는 상이하여 현 단계에서 이를 도입하는 것은 적절하지 않다고 결정했다. 한편 학계에서도 형사절차를 다양화하여 선택과 집중 원칙을 적용해야 한다는 입장에서 대체로 신속처리절차의 도입에 찬성했다. 그러나 변호사단체는 신속처리절차의 신설로 인해 변호권의 보호에 허점이 초래될 우려가 있다는 입장에서 제도 도입에 반대했다. 특히 약식명령에 대

해 정식재판을 청구한 경우 불이익변경금지 원칙을 적용하는 규정을 폐지하는 부분에 대해서는 피고인의 이익에 명백하게 반한다는 이유로 강하게 반대했다.

사개추위는 형사소송법 제4편 제3장으로 경죄사건 신속처리절차에 관한 장을 신설하고, 출석신속절차(출석당일재판절차 포함), 서면신속절차(현재의 약식절차), 즉시심판절차(현재의 즉결심판절차)를 도입하는 방안을 마련했다. 약식명령에 대한 정식재판 청구 시 불이익변경금지 원칙을 폐지하되, 다만 항소심 변론종결 전에 피고인을 구속할 수 없도록 했다.

사개추위 의결 형사소송법 개정안의 주요 내용

사법제도개혁추진위원회는 형사소송절차의 개선과 관련 ①2005. 3. 21. 제2차 본회의 및 같은 해 6. 20. 제4차 본회의에서 '범죄피해자 보호방안' ②2005. 3. 21. 제2차 본회의에서 '국선변호 확대 방안' ③2005. 5. 16. 제3차 본회의에서 '재정신청 확대 방안' ④2005. 7. 18. 제5차 본회의에서 '공판중심주의적 법정심리절차 확립 방안', '고등법원 상고부 도입 방안' ⑤2005. 9. 15. 제7차 본회의에서 '인신구속 및 압수·수색·검증 제도의 개선 방안', '경죄사건의 신속처리절차 도입 방안' ⑥2005. 11. 21. 제8차 본회의에서 '양형제도 개선방안' ⑦2006. 1. 16. 제9차 본회의에서 '재판기록 공개방안'을 도입하기로 의결하였다.

시기를 달리하여 의결된 위 안건들은 정부안 확정 과정을 거치며 대부분이 통합되어 2006. 1. 6. '국선변호 확대, 재정신청 전면 확대, 범죄 피해자 보호, 고등법원 상고부 도입, 공판중심주의적 법정심리절차 확립, 인신 구속 및 압수·수색·검증 제도의 개선, 경죄사건의 신속처리절차 도입'을 내용으로 하는 형사소송법 개정안이 국회에 제출되었고, 그 후 2006. 4. 10. '양형제도의 개선'을 내용으로 하는 형사소송법 개정안이 국회에 제출되었으며, 마지막으로 2006. 7. 19. '재판기록 공개'를 내용으로 하는 형사소송법 개정안이 국회에 제출되었다.

정부가 국회에 제출한 형사소송법 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

항 목	주요 내용
국선변호 확대	<ul style="list-style-type: none"> ■ 구속사건을 필요적 변호사건으로 규정하고, 법원의 직권에 의한 국선 변호인 선정 등을 신설 ■ 영장심문시 필요적 국선변호제도를 도입
재정신청 전면 확대	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재정신청 대상을 모든 범죄로 전면 확대
범죄 피해자 보호	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신뢰관계 있는 자의 동석제도, 범죄피해자의 진술권 확대 등
고등법원 상고부 도입	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제2심 판결에 대한 상고심을 대법원에 한정하는 규정을 개정하여 상고심인 고등법원에서도 상고사건을 심리할 수 있도록 함
공판중심주의적 법정심리절차 확립	<ul style="list-style-type: none"> ■ 증거개시제도, 공판준비절차를 도입 ■ 피고인신문을 반드시 증거조사 시작 전에 할 필요가 없도록 하는 등 피고인 신문제도를 개선 ■ 검사 등 수사기관 작성 조서의 증거능력 인정요건 강화, 영상녹화물조사자 증언에 대한 근거 조문 마련 등 증거법에 관한 개선 등
인신구속 및 압수·수색·검증 제도의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ■ 구속취소·보석·구속적부심사제도 등 다양한 석방제도를 피고인 석방심사제도와 피의자 석방심사제도로 구분하여 운영(석방심사제도) ■ 구속영장심사단계에서 구속영장을 발부함과 동시에 조건부로 석방할 수 있는 제도 도입(조건부 석방제도) ■ 영장항고제도 도입 ■ 긴급 압수의 대상과 기한 축소 등
경죄사건의 신속처리절차 도입	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사실관계가 단순하거나 증거가 명백한 범죄사건 또는 법정형에 벌금 등의 형이 포함된 범죄사건 등을 신속하게 처리하기 위하여 특별소송절차로서의 경죄사건에 대한 신속처리절차를 도입
양형제도의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ■ 양형자료 조사제도 도입
재판기록 공개	<ul style="list-style-type: none"> ■ 형사 확정기록의 일반공개 및 피해자 등에 대한 형사 재판기록의 공개에 관한 근거 규정 마련

나. 법원의 기능 강화: 상고제도의 개선과 노동법원의 설치

상고제도의 개선

소송절차에서 상고는 원심판결이 적법하게 확정된 사실을 전제로 법률적 관점에서 원심판결의 당부에 관한 판단을 구하는 불복신청을 말한다. 민사·형사·행정사건 등에 대한 상고심은 대법원이 담당하고 있다. 현재 대법원은 12명의 대법관이 1년에 20,000건이 넘는 상고사건을 처리하고 있다. 이러한 대법원의 과중한 사건부담으로 인해 법률심으로서의 대법원의 기능, 특히 정책법원으로서의 기능을 거의 발휘하지 못하였고, 구체적 사건에 대한 권리구제의 기능도 제대로 수행하지 못하고 있다는 비판을 받아왔다. 이를 개선하기 위해 대법원의 사건 부담을 대폭 감소시켜야 한다는 점에 대해서는 다른 의견이 없었지만 구체적인 개선 방안을 둘러싸고는 많은 논란이 있었다.

사개위에서는 '대법원의 기능'이라는 쟁점으로 대법원의 사건부담을 대폭 경감하여 대법원이 법률심으로서 법령해석의 통일 기능을 충실하게 수행할 수 있도록 하는 방안을 논의했다. 사개위에서 제시된 방안은 상고허가제 또는 상고이유제한 방안, 대법원의 2원적 구성방안, 고등법원 상고부 설치 방안, 대법관 증원 방안 등이었다.¹⁸⁾ 이 방안들 중 상고허가제 또는 상고이유제한 방안이 대법원의 사건부담을 경감할 수 있는 가장 근본적인 해결책이라고 할 수 있었다. 그러나 국민의 사법개혁요구에 부응하기 위해 구성된 사개위에서 국민들의 강력한 반대로 폐지되었던 상고허가제를 부활시키는 방안을 채택할 수는 없었다.

논의 초반에 법원 측에서는 2원적 구성방안을, 일부 학자와 시민단체는 고등법원 상고부 설치방안을, 변협 측 및 일부 위원들은 대법관 증원방안을 각각 지지했다. 그러나 논의의 진행과정에서 2원적 구성방안에 대한 지지가 거의 없자 법원 측은 고등법원 상고부 설치방안을 지지하는 것으로 입장을 변경했다. 그래서 고등법원 상고부 설치방안과 대법관 증원방안을 놓고 치열한 논쟁이 이루어졌다. 결국 이 문제는 위원들 사이에 합의를 보지 못하고 2004년 12월 13일 개최된 제26차 회의에서 표결을 통해 의결하게 되었다. 고등법원 상고부 설치방안이 10표, 대법관 증원방안이 6표를 획득하였다. 규정에 의하면 참석위원 3분의 2이상의 찬성을 얻어야 단일안으로 건의할 수 있는데, 어느 안도 그에 미치지 못하였으므로 고등법원 상고부 설치방안을 다수의견으로, 대법관 증원방안을 소수의견으로 건의하기로 의결했다.¹⁹⁾

18) 앞의 자료집, 139-173면

사개추위에서는 다수의견에 따라 고등법원 상고부 설치방안에 따른 법률안을 의결했다. 사개추위에서 의결한 법률안의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 대법원과 고등법원 상고부가 상고사건을 분장하게 됨에 따라 대법원에 직접 상고가 가능한 사건을 민사, 형사, 행정, 가사, 선거, 특허사건에 따라 나누어 규정했다. 민사와 가사사건은 소송목적의 값이 5억 원 이상인 사건, 형사사건은 사형·무기 또는 실형 3년 이상의 징역이나 금고가 선고된 사건, 행정사건은 중앙행정기관 또는 그 장이 피고인 사건과 청구가 인용됨으로써 변경될 경제적 가액이 5억 원 이상인 사건, 대통령이나 국회의원 등의 선거 관련 형사사건으로 그 선고 결과에 따라 당선 이 무효로 될 수 있는 사건, 지방의회 의원 등의 선거소송 및 당선소송사건, 주민투표소송사건, 특허사건 등을 대법원에 직접 상고할 수 있는 사건으로 규정했다.

둘째, 고등법원 상고부의 대법원으로의 직권이송, 대법원에 의한 직권이송, 당사자의 대법원에 대한 이송신청을 인정했다. 대법원에 직접 상고할 수 있는 사건에 포함되지 아니한 사건 중에서도 법령의 해석에 관하여 중요한 사항을 포함하고 있거나,²⁰⁾ 사회·경제적으로 중요한 의의를 갖는 사건²¹⁾에 대하여 고등법원 상고부 또는 대법원이 직권으로 또는 대법원이 당사자의 이송신청에 의하여 대법원으로 이송하여 대법원에서 판단할 수 있는 길을 마련했다. 특히 당사자에 의한 이송신청을 인정함으로써 당사자의 대법원 판단을 받을 기회를 보장했다.

셋째, 판례의 통일 등을 위하여 환송판결을 제외한 고등법원 상고부 판결에 대하여 제한적으로 대법원에 특별상고를 할 수 있도록 했다. 다만, 4심제의 방지를 위하여 특별상고이유를 헌법 위반이나 대법원판례 위반 등으로 제한했다.

넷째, 상고에 대한 심리불속행제도는 고등법원 상고부 설치 취지에 부합하지 아니하므로 「상고심절차에 관한 특례법」을 폐지함으로써 심리불속행제도를 폐지했다. 이로 인해 고등법원 상고부에서 3심 재판을 받는 경우 상고이유에 대한 법원의 판단을 받을 수 있으므로 오히려 보다 충실한 재판을 받게 되었다고 할 수 있다.

다섯째, 고등법원 상고부 구성의 독립성과 중립성을 강화했다. 상고부 법관을 선발함에 있어 외부인사가 참여한 법관인사위원회의 심의를 거쳐 대법관회의의 의결을 거치도록 했다. 고등법원 상고부에는 부장판사를 두지 아니하고 대등한 경력의

19) 사법개혁위원회, 『사법개혁위원회 자료집』 (IV), 2005. 1, 332-342면

20) 하급심의 판단이 기존 대법원 판례와 다르거나 새로 제정된 법령의 해석에 대한 하급심 판례가 엇갈린 경우 등

21) 다수 국민의 권리·의무에 직결되는 사건 등

판사로 재판부를 구성하여 보다 충실한 심리 및 합의가 이루어지도록 했다. 상고부 법관의 임기를 4년으로 규정하여 독립성을 강화하였으며, 상고부 법관의 자격을 법원장 및 고등법원 부장판사와 동일하게 10년 이상의 법조경력을 가져야 하는 것으로 규정했다. 대법원과 동일하게 고등법원 상고부의 판결에 소수의견을 기재하도록 하고, 고등법원 상고부에 재판연구관을 두도록 했다.

고등법원 상고부가 도입되면 대법원의 역량을 법적 가치와 기준의 제시가 요구되는 중요사건에 집중함으로써 대법원의 정책판단 기능을 강화하여 법치주의를 제고할 수 있다. 또한 대법원에서의 변론을 활성화하고 전원합의체 재판을 활성화하여 대법원의 최고법원으로서의 위상도 확립될 수 있을 것이다. 또한 고등법원 소재지마다 상고부를 설치함으로써 상고심에 대한 국민의 접근가능성을 제고하고 지방의 법률문화 제고에도 기여하게 될 것이다.

노동법원

현재의 노동권리분쟁 해결제도는 그 분쟁해결의 주체에 따라 노동위원회 및 법원으로 이원화되어 있다. 또한 노동위원회의 심판업무에 대하여 다시 행정소송을 제기하도록 함으로써 사실상 5심화되어(지방노동위원회→중앙노동위원회→행정법원→고등법원→대법원) 권리구제가 지연되고 있다. 이와 같이 현행 노동분쟁해결제도가 지나치게 절차가 복잡하고 지연되고 있다는 문제점 외에도 △노동위원회 판정의 실효성의 문제, △전문성의 결여 및 노동사건의 특수성에 대한 이해 부족, △자주적인 분쟁해결절차의 미정립 등이 그 문제점으로 지적되어 왔다. 이와 같은 문제를 해결할 방안이 무엇일지를 고민하는 과정에서 노사대표가 재판부에 참여하는 형태의 노동법원을 도입하는 방안이 모색되었다.

사개위는 각계의 의견수렴과 위원들의 논의를 거쳐 2004년 11월 1일 개최된 제23차 회의에서 장기개선방안으로 전문법원 또는 전문재판부 설치, 단기개선방안으로 중앙노동위원회 재심절차 임의화, 노동사건 재판에서의 조정절차 활성화 및 소송구조의 확대를 내용으로 하는 건의안을 의결하였다. 사개추위는 단기개선 방안 중 노동사건 재판에서의 조정절차 활성화는 별도의 입법적인 조치 없이도 실행이 가능한 안건으로 판단하여 구체적인 방안과 추진 현황에 대해 위원회가 법원으로부터 보고를 받는 방식으로 처리하였다. 한편 노동사건에서의 소송구조 확대와 관련하여 사개추위는 논의를 거쳐 노동사건의 경우에만 소송구조를 특별히 확대하는 것은 형평의 관점에서 문제될 소지가 있는 등 쉽지 않다고 보고 사개위에서 건의한 법률구조

제도 개선 방안을 마련하는 과정에서 포괄적으로 검토하기로 하였다.

중앙노동위원회 재심절차의 임의화 방안은 현행 제도를 개정하여, 지방노동위원회 또는 특별노동위원회의 구제명령·기각결정·중재재정에 대해 바로 행정소송을 제기할 수 있도록 함으로써 1심급을 단축하는 것을 그 내용으로 하였다. 사개추위는 중앙노동위원회 재심절차를 임의화하는 데 필요한 노동조합 및 노동관계조정법과 노동위원회법 개정안을 마련했다. 동 법률안은 지방노동위원회의 구제명령 등에 대해서도 행정소송을 제기할 수 있도록 관련 규정을 개정하는 것을 주된 내용으로 하였다. 사개추위는 동 법률안을 노동법원 도입 문제와는 별도로 바로 의결하여 주무부처인 노동부로 하여금 입법절차를 진행하도록 할 것인가 하는 점에 대해 검토한 결과, 노동법원 도입과 직결된다는 다수의견에 따라 노동법원 도입 방안과 함께 의결하였다.

사개추위의 노동분쟁해결제도연구회는 2006년 2월까지 법안연구소위를 구성하여 노동법원 도입을 위한 노동법원법 초안을 마련했다. 그리고 2006년 5월까지 3회의 회의를 개최하여 노동법원 도입을 위해 「노동법원법안(제정)」, 「법원조직법」과 「각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률」 개정안을 마련하였다. 노동법원법은 노동사건을 전속적으로 관할하는 노동법원을 설치하고, 노사관계의 특수성에 정통한 비직업법관이 노동법원의 재판부에 참여하여 노동사건의 전문성과 특수성을 재판절차에 반영할 수 있도록 하는 노동법원 제도를 도입하도록 했다. 노동법원의 도입에 대해서는 찬반양론이 팽팽하게 대립하였는데, 노동계와 노동법학계가 찬성론의 입장을 취하였고, 노동부와 노동위원회는 물론 법원과 검찰 및 경영계가 반대론의 입장을 취하였다.

이러한 속에서 사개추위는 2006년 11월 20일 개최된 제14차 회의에서 노동분쟁해결제도 개선방안을 의안번호 제26호로 의결하였다. 여기에는 중앙노동위원회 재심절차 임의화 방안과 노동법원 도입 방안이 포함되었다. 그러나 동 방안을 법률안으로 의결하여 노동부로 하여금 바로 입법절차를 진행하도록 할 것인지 하는 점에 대해서는 노동법원 도입 자체에 대하여 찬반양론이 팽팽하게 대립하고 있었다. 또한 주무부처인 노동부가 강력하게 반대하고 있는 상황에서 무리하게 입법을 추진하는 것에 무리가 있다는 판단을 내렸다. 나아가 2005년 사개추위가 의결하여 국회에 제출된 법률안들이 국회에서 처리되지 않고 있는 상황에서 무리하게 입법을 추진할 경우, 이미 국회에 계류 중인 법률안의 처리에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 보고

법률안으로 의결하지 않고 정책자료 채택의 형태로 의결했다.

다. 군사법제도 개선: 군사법원·군검찰의 지휘관으로부터의 독립

군사법제도의 개혁과제 중 가장 중요한 내용은 군사법원과 군검찰의 지휘관으로부터의 독립을 실현하는 것이라 할 것이다. 현재 군사법원은 국방부에 고등군사법원을 설치하고, 국방부·국방부직할통합부대·각군 본부 및 편제상 장관급장교(將官級將校)가 지휘하는 부대 또는 기관(보통의 경우 사단)에 보통군사법원을 설치하고 있다. 군판사는 국방부장관 또는 각군 참모총장이 임명하고, 국방부 또는 각군 본부에 소속한다. 재판관은 관할관인 지휘관이 지정하며, 재판부에는 관할관이 군판사 아닌 장교 중에서 임명한 장교를 심판관으로 참여시키도록 하고 있다. 나아가 관할관은 군사법원의 재판결과에 대해 형을 감경할 수 있는 권한이 있다.

군사법원과 군판사가 지휘관에 소속되고, 재판과정에 법률전문가가 아닌 장교가 재판부에 참여하며 더 나아가 지휘관이 군사법원의 재판결과에 대해 형을 감경할 수 있는 권한까지 가지게 됨에 따라 군사법원이 지휘관에 종속되는 결과가 초래되었다. 군사법원 재판부에 재판장으로 참여한 심판관이 재판부의 합의결과에 따르지 않고 혼자만의 의견을 재판결과로 선고하거나 부정한 청탁을 받고 관할관의 감경권을 남용하다가 전직 법무감이 구속된 사례가 발생하기도 했다. 이러한 사례에 비추어 군사법제도 개혁의 핵심은 군사법원과 군검찰의 지휘관으로부터의 독립이라고 하지 않을 수 없다.

한편 현재 군검찰은 국방부와 각군 본부에 고등검찰부를 설치하고 있고, 보통군사법원이 설치되어 있는 부대와 편제상 장관급장교가 지휘하는 부대에는 보통검찰부가 설치되어 있다. 군검사는 당해 군검찰부가 설치되어 있는 부대의 장에 소속하며, 부대의 장은 소관 군검찰사무를 관장하고 소속 군검사를 지휘·감독한다. 군검찰이 지휘관으로부터 독립하지 못하고 지휘관의 지휘·감독 하에 있기 때문에 지휘관은 자기 휘하에 있는 부대에서 발생한 사건이 자신의 진급평정에 막대한 영향을 미칠 수 있다는 점 때문에 이를 축소, 은폐하고자 하는 유혹을 떨치기 어렵다. 이러한 이유로 인해 군내 사망사고, 부조리를 비롯한 중요사건에 대한 수사가 제대로 이루어지지 않는다는 지적이 있어왔다.

외국의 경우 군사법원 또는 군검찰을 별도로 두는 국가도 있지만, 이를 별도로 두지 않고 일반법원에 특별부를 두고 법관의 일부를 군인으로 구성하는 국가도 있

다. 또한 아예 군사법원이나 군검찰을 별도로 두지 않고 군사건도 일반법원과 일반 검찰에서 관할하는 국가도 있다. 군사법원과 군검찰을 별도로 설치하는 국가의 경우에도 대부분 국방부장관 소속으로 일선지휘관으로부터 독립시키는 것이 일반적인 예이다.

사개위에서 일반장교에 의한 심판관제도에 대한 개선안으로 심판관제도의 폐지 방안, 심판관 자격을 사병(부사관 포함)까지 확대하는 방안, 민간판사가 재판장으로 참여하는 방안 등이 제시되었다. 또한, 관할관의 확인 감경권에 대한 개선안으로 평시에는 폐지하고 비상시에 부활하는 방안, 감경권한을 대폭 축소하여 감경사유를 구체적으로 기재하도록 하고 감경기준도 형량의 2분의 1로 제한하는 방안 등이 제시되었다. 군사법원의 설치 및 관할과 관련한 개선안으로는 평상시 군사법원을 폐지하고 비상시만 운영하는 방안, 1심 군사법원은 유지하고 항소심 군사법원은 폐지하는 방안, 군사법원의 관할을 순정 군형사범죄²²⁾로 국한하는 방안, 군사법원 재판부에 민간판사가 참여하는 방안, 군판사의 소속을 국방부로 하고 순회 군판사단을 운영하는 방안²³⁾ 등이 제시되었다. 군검찰의 독립성제고를 위한 개선안으로는 군검찰을 국방부 소속으로 하는 방안, 각군 본부에 검찰단을 창설하는 방안, 현행 제도를 유지하되 각군 본부 검찰부에 하급부대 검찰에 대한 지도권을 부여하고 검찰관 보직 시 심의위원회에서 심의하도록 하는 등 보완하는 방안 등이 제시되었다.²⁴⁾

사개위에서는 논의를 효율적으로 진행하기 위하여 군사법제도 개선방안의 마련과 관련한 소위원회를 구성하였고, 소위원회에서 정리한 쟁점을 중심으로 전체회의에서 토론과 표결을 거쳐 최종방안을 확정했다. 소위원회에서 심의하는 동안 국방부는 자신의 입장을 정리하여 제출하기도 하였으며, 국방부의 법무관리관도 위원으로 참여하였다.

소위원회는 군사법원에 대한 개선안으로 평시에 심판관제도 및 관할관의 확인 감경권을 폐지하는 안을 단일안으로 정리하여 제시했다.

군사법원의 조직과 관련하여 △국방부 소속 군판사단에서 순회재판을 실시하는 안²⁵⁾을 1안(국방부안)으로 △1심 군사법원은 1안과 같이 하되 항소심 군사법원을

22) 군형법위반 등 군인이 범한 경우에만 특별히 처벌하도록 규정되어 있는 범죄

23) 이에는 사단 단위 보통군사법원을 존속시키는 방안과 지역 단위의 보통군사법원으로 변경하는 방안이 있음

24) 사법개혁위원회, 『사법개혁위원회 자료집』 (VI), 2005. 1, 551-569면

25) 군법무관 또는 민간법조인력 중에서 군판사 선임, 군판사인사위원회 설치하고 군판사에 대한 인사권을 각군 지휘관으로부터 독립

폐지하는 안을 2안으로 제시했다. 군검찰 개선안으로는 △군검찰을 각 부대에 설치하고 소속 부대장의 개별적 사건에 대한 지휘권은 배제하고 일반적인 지휘권만 인정하며 각군 참모총장이 군검사에 대한 인사권을 행사하는 안을 1안(국방부안)으로, △군검찰을 국방부 소속으로 설치하고 군검사에 대한 인사권을 국방부에서 행사하는 안을 2안으로 제시했다.

2004년 11월 29일 개최된 사개위 제25차 전체회의에서는 소위원회로부터 위 내용과 같은 쟁점보고를 받고 모든 위원들이 쟁점에 대한 의견을 발표하는 형식으로 토론을 하고 나아가 투표까지 하여 건의안을 확정했다.²⁶⁾

사개추위에서 군사법원 및 군검찰의 독립을 실현할 구체적인 법률안을 만드는 과정에서 군사법원을 국방부 소속으로 하고 순회판사단을 운영하며 심판관제도와 관할관의 확인감경권을 폐지하는 방안에 대해서는 다른 의견이 없었다. 군사법원의 조직은 현재의 사단 단위 보통군사법원을 평시에 폐지하고 국방부에 고등군사법원을, 5개 지역에 지역군사법원을 설치하며, 군판사는 국방부에 소속하여 각 권역별 군판사단이 부대를 순회하며 재판을 실시하도록 했다.

군검찰의 조직과 관련하여 사개추위 기획추진단은 사개위의 건의를 충실하게 반영하여 군검찰을 국방부 소속으로 통합하는 법률안을 준비했다. 동 안은 각군 본부 고등검찰부를 폐지하고 1개의 국방부 소속 고등검찰단으로 일원화하며, 사단급부대의 보통검찰부를 폐지하고 국방부 소속 지역검찰단을 5개 지역으로 구분하여 설치한다는 것이었다. 또한 국방부장관은 군검사에 대한 인사권²⁷⁾ 및 일반적 지휘권을 갖되 구체적 사건에 관하여는 고등검찰단장만을 지휘·감독하도록 하였다. 그러나 위 방안에 대해 각군 일선지휘관들은 지휘권의 약화를 초래한다는 이유로 강한 우려를 표명했다. 이에 국방부는 기획추진단에서 준비한 위 방안을 제1안으로 하고, 국방부 소속으로 각군 검찰부를 설치하여 인사권은 국방부장관이 행사하되 군검찰에 대한 국방부장관의 일반적 지휘권을 각군 참모총장이 위임받아 행사하는 방안을 제2안으로 제시했다.

그러나 국방부가 일선지휘관들의 입장을 반영하여 제시한 제2안은 사개위의 건의에 정면으로 반할 뿐만 아니라 지휘관으로부터 군검찰을 독립시키고자 하는 개혁의 의미에 반하는 것으로서 도저히 수용할 수 없는 것이었다. 그리하여 사개위 건의의 본래 취지를 살리면서도 일선 지휘관들의 우려도 불식시킬 수 있는 방안을 모색

26) 사법개혁위원회, 『사법개혁위원회 자료집』 (IV), 2005. 1, 296-302면

27) 공정한 군검사의 인사를 심의하기 위해 민간인이 참여하는 군검사인사위원회를 설치함

하게 되었다. 그러한 방안으로서 국방부 소속 군검사를 각군 본부에 배속시켜 각군 참모총장의 지휘를 받도록 하는 방안, 국방부장관의 고등검찰단장에 대한 구체적 사건에 관한 지휘·감독권의 일부를 각군 참모총장에게 위임할 수 있도록 하는 방안 등이 고려되었다. 이에 사개추위는 최종적으로 국방부장관의 고등검찰단장에 대한 구체적 사건에 관한 지휘·감독권의 일부를 각군 참모총장에게 위임하는 방안을 본 위원회에서 만장일치로 채택했다. 국방부장관이 현실적 여건을 고려하여 대통령령을 통해 위임범위를 탄력적으로 결정할 수 있는 여지를 인정한 것이다.

사개추위가 의결한 위 방안에 대해 군 일각에서는 이 방안이 지휘관의 지휘권을 약화시키는 결과를 초래할 것이라고 불만을 표시하였고, 반면 사회의 다른 일각에서는 군검사의 일선 지휘관으로부터 완전 독립이라는 개혁과제를 후퇴시켰다고 비판했다. 그러나 군사법원을 별도로 두고 있으면서도 군검찰을 별도로 두지 않고 민간검찰에서 담당하도록 하고 있는 국가도 있는 것에 비추어 보면 일선 지휘관이 직접 군검사를 지휘·감독해야만 지휘권이 확보될 수 있다는 논리는 설득력이 없다고 할 것이다.

라. 장기과제로 남은 사법개혁안들

사개추위의 장기과제로는 국민소송제도 도입방안, 집단소송제도 도입방안, 징벌적 배상제도 도입방안, 기업내 법률가제도 개선 방안, 하급심 강화방안, 법률구조제도 개선 방안, 노동분쟁 해결 방안, 재판외 분쟁해결제도 활성화 방안 등이 있다. 그리고 이 장기과제는 모두 법안이 아닌 보고서 형태로 작성되었고 정책자료로 의결되었다. 즉, 주무 부처에서 앞으로 정책을 펴는데 참고할 것을 건의하는 형식이었다.

이와 관련하여 “왜 위 주제들이 장기과제로 분류된 것일까, 그리고 정책자료는 도대체 무슨 용도인가? 애초에 입법추진 의도가 없었던 것은 아닌가?” 등등의 의문이 제기될 수 있다. 그리고 이런 장기과제를 추진함으로써 오히려 사법개혁에 대한 반대세력을 더 많이 만들어 사법개혁의 집중도를 분산시킨 것은 아닌가 하는 의문점이 들 수도 있다.

애초 장기과제라고 하더라도 모든 주제를 정책자료로 처리할 예정은 아니었다. 사법개혁 과제 중 시급한 것을 우선적으로 해결한 다음에 그 동력을 받아 일부의 반대가 있다고 하더라도 장기과제를 입법으로 추진할 예정이었다. 위 주제 중의 대부분은 경제계와 관련이 있는 것이다. 집단소송제도, 징벌적 배상제도, 기업내 법률

가 제도 개선 방안, 노동분쟁해결 방안이 직접 관련이 있고, 재판외 분쟁해결제도 역시 경제계와 일정한 관련이 있다. 그리고 사법부나 검찰이 아닌 국가기관과 직접 관련이 있는 주제도 있는데, 국민소송제도 및 법률구조제도 개선 방안이 그것이다.

따라서 이 주제들은 모두 법원과 검찰, 변호사 등이 합의한다고 개혁될 수 있는 주제가 아니다. 바깥의 세력과 대립하는 주제들인데, 이들은 사법개혁에 합의한 적이 없는 집단이다. 경제계가 말할 것도 없지만 정부 부처의 경우에도 그들의 의견을 존중하지 않고는 개혁작업을 제대로 진행할 수 없다는 점에서 입법추진은 매우 힘든 과제라고 할 수 있다. 이에 더하여 사개추위는 사법부 내부의 문제에 대한 개혁방안을 국회에 제출하였으나, 여러 가지 이유로 입법이 되고 있지 않은 상태였다. 즉, 여야 간의 대립으로 인하여 입법추진 동력이 급속히 떨어지고 있었던 시점이었다.

이렇게 사개추위 2년차로 접어드는 시점에서 사개추위는 이미 제출된 법안의 입법화에 집중할 것인가 아니면 사법개혁의 새로운 영역이라고 할 수 있는 장기과제에 대하여 전력투구를 할 것인가의 기로에 서게 되었다. 장기과제 중에서도 국민소송이나 징벌배상과 같은 주제는 반대세력의 존재에도 불구하고 시도해 볼만한 충분한 가치가 있는 주제였다. 그러나 사개추위는 2006년 하반기 장기과제를 중심으로 정부부처나 경제계와 대립하는 것은 입법추진 동력을 분산시키고 또 사실상 추진동력의 상실로 입법화되기 어려울 것이라고 판단했다.

장기과제는 막연히 분류된 것이 아니라 법학전문대학원제도, 국민의 형사재판 참여제도, 형사소송법 개정과 같이 일정 정도 사회적 합의가 되어 있지 않은 주제로서 상당한 연구가 더 필요하다고 하여 선정된 것이었다. 그리고 다른 주제에 대한 법률안 마련이 끝나면 당연히 도입 방안을 연구할 예정이었다. 하지만 2006년 들면서 입법작업이 순조롭지 못하면서 입법추진 동력을 살리기 위하여 이미 만들어진 법률에 집중하지 않을 수 없었고, 그 과정에서 사회적 합의를 끌어내려는 노력은 사실상 어려움에 봉착했다. 경제계나 정부 부처와 대립하면서 설득해야 하는 지난한 작업이 기 때문이었다.

이 결과 장기과제는 정책자료로 건의하기에 이르렀는데, 그 “사개추위가 정책자료로 의결했다”는 의미는 장기적으로는 각 제도의 도입과 개선이 필요하기는 하지만, 아직 사회적 합의가 충분한 상태가 아니고 제도 시행에 따른 구체적인 문제점에 대한 분석이나 연구 등이 필요하므로 사개추위 단계에서의 연구성과를 담당 부처에 넘겨 앞으로의 입법에 근거자료로 삼아달라는 것이었다.

제 4 장 사법개혁 법안의 입법과정 및 성과

1. 입법과정에서 사법제도개혁추진위원회의 활동

사개추위는 대통령 자문기구이기 때문에 국회에 법안을 제출할 권한이 없다. 사개추위가 의결한 법안을 대통령에게 보고하면, 대통령은 주무부처에 위 법안의 입법추진을 지시하게 된다. 사개추위 위원이기도 한 주무부처의 장관은 대통령의 지시에 따라 사개추위가 의결한 법안을 필요한 절차를 밟아 정부안으로서 국회에 제출하게 되는 것이다.

입법을 위한 주무부처 지원

정부가 국회에 법안을 제출하기 위해서는 통상적으로 입안, 관련부처 협의 및 당정협의, 입법예고, 규제심사(규제개혁위원회의 심의), 법제처 심사, 차관회의 및 국무회의 의결, 대통령 재가 및 국회 제출의 절차를 거치게 된다. 사개추위 의결을 거쳐 주무부처에 보내진 법안은 그 부처에서 입안한 법안으로서 이후의 정상적인 절차를 거친 후 국회에 제출되었다. 그 과정에서 사개추위는 주무부처를 지원하여 입법절차가 원활하게 진행될 수 있도록 했다. 구체적으로는 관련 부처 협의, 규제심사, 법제처 심사, 차관회의나 국무회의 의결과정에서 일정의 점검, 자료의 제출과 설명, 부처간 이견 조정 등 필요한 역할을 수행하였다.

사법개혁 법안 중 법학전문대학원 법안은 교육인적자원부 소관이고, 군사법제도 개혁 법안은 국방부 소관이며, 나머지 법안은 법무부 소관이다. 개혁법안의 입법진행속도는 소관 부처가 어느 정도 열심히 하느냐에 따라 차이가 날 수밖에 없다. 개혁법안은 소관부처의 입장에서 볼 때 적극적으로 바라지 않는 내용도 다수 포함하고 있기 때문에 그 부처가 의도적으로 절차를 지연시키거나 내용을 변경하려고 할 가능성도 있다. 따라서 지속적인 점검과 독촉이 필요하게 된다.

법무부가 애초부터 관심을 가지고 적극적으로 추진하고 있던 범죄피해자보호법안은 사개추위에서 2005년 6월 20일 의결이 되어, 2005년 8월 25일 국회에 제출되었다. 또한 범죄피해자구조법 개정안은 사개추위에서 2005년 3월 21일 의결되어 2005년 10월 6일 국회에 제출되었다. 위 법안들은 사개추위 차원에서 대국회활동을 본격적으로 시작하지 못하고 있던 2005년 12월 1일 및 12월 8일에 각각 국회 본회의

에서 통과되었다.

사개추위는 애초에는 2005년 정기국회 초반인 9월 내지 10월까지 대부분의 법안을 국회에 제출하고 정기국회 말기나 예산안 처리를 위해 소집되는 연말임시국회에서 통과시킬 계획을 가지고 있었다. 그러나 정부 내부의 절차를 밟는 것이 예상 외로 길게 소요되어 대부분의 법안을 2005년 연말 내지 2006년 연초에 국회에 제출했다. 그리고 사개추위에서 의결이 늦어진 몇몇 법안은 2006년 4월 또는 7월경 국회에 제출되었다.

구체적으로 2005년 12월 6일자로 국민의 형사재판참여에 관한 법률이, 2005년 12월 23일자로 법관징계법과 검사징계법 개정안이, 2005년 12월 26일자로 군사법원의 조직 등에 관한 법률 등 일부 군사법제도 개혁 법안이, 2005년 12월 28일자로 고등법원 상고부 관련 법안이, 2006년 1월 5일자로 형사소송법 개정안과 군인사법 개정안 등 일부 군사법제도 개혁법안이, 2006년 3월 29일자로 변호사법 개정안이, 2006년 4월 11일자로 양형제도 개선 관련 법원조직법 개정안 등이, 2006년 7월 19일자로 재판기록 공개 관련 법안들이 각각 국회에 제출되었다.

사개추위 의결을 거쳐 정부안으로 국회에 제출된 사법개혁 법안은 대부분 국회 법제사법위원회(‘법사위’) 소관 법률이다. 국회 법사위는 원칙적으로 법무부, 법제처, 감사원, 헌법재판소, 법원과 군사법원의 사법행정, 국가인권위원회, 국가청렴위원회의 소관 업무를 담당하는데, 법원과 군사법원 및 검찰 등 수사기관 개혁과 직결되는 사법개혁 법안은 법사위 소관에 해당하게 된다. 사법개혁 법안 중 법사위 소관 법률이 아닌 법안으로는 교육위원회 소관인 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률안」과 국방위원회 소관인 「군인사법 개정안」²⁸⁾이 있을 뿐이다.

법사위 소관의 구체적인 법안들은 범죄피해자 보호와 관련한 범죄피해자구조법 개정안과 범죄피해자보호법안, 형사재판절차 개선을 위한 형사소송법 개정안, 법조윤리 확립을 위한 법관징계법·검사징계법·변호사법 개정안, 양형위원회 설치를 위한 법원조직법 개정안, 국민의 형사재판참여에 관한 법률안, 고등법원 상고부 도입을 위한 법원조직법 개정안 등, 군사법제도 개혁을 위한 군사법원법 폐지법률안 등, 양형조사를 위한 보호관찰등에 관한 법률 개정안 등, 재판기록 공개를 위한 민사소송법 개정안 등 23개 법안이다.

법사위는 소관 부처의 법안심사 등의 업무를 담당함과 동시에 모든 법률안의 형

28) 군사법제도 개혁 법안 중 군사법원과 군검찰의 조직법, 군형사소송법 등은 법사위 소관임

식·체계 및 자구의 심사에 관한 사항을 담당하고 있다. 모든 법안은 소관 상임위에서 의결된 후 법사위로 회부되어 체계·형식과 자구에 관하여 심사를 받게 된다. 법사위는 두개의 법안심사소위원회를 두고 있는데, 제1소위는 법사위 소관 법안들을 심사하고, 제2소위는 타 상임위에서 회부된 법안들을 심사한다.

법사위가 타 상임위로부터 회부된 법안을 심사함에 있어서는 단순히 체계·형식과 자구만을 심사하는 것이 원칙이다. 그런데 법사위는 그에 그치지 않고 구체적인 내용에 대해 이의를 제기하거나 수정하는 등 실질적인 심사를 하기도 하고, 심사 시기를 조정하거나 심지어는 심사 시기를 미루어 폐기되도록 하는 등의 방법으로 사실상 상원으로서의 역할을 수행하고 있다. 법사위의 이러한 행태에 대해서는 타 상임위의 동료 의원들조차 법사위의 월권이라고 강력하게 비판하고 있는 실정이다. 법사위의 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 법사위를 법제위원회와 사법위원회로 구분하여 사법위는 고유 법안을 심사하고, 소관 상임위를 통과한 법안은 법제위로 보내 진정으로 '체계·형식과 자구'에 대해서만 심사하는 것으로 개선되어야 한다는 방안이 제시되고 있기도 하다.

2004년 4월에 실시된 제17대 국회의원 총선에서 여당인 열린우리당이 과반을 차지하는 제1당이 되었다. 그런데 제17대 국회의 원구성을 위해 상임위원장과 상임위원을 배정하면서 법사위원장을 야당인 한나라당에게 넘겨주고 맡았다. 법안의 국회처리과정에서 법사위원장은 결정적인 역할을 하게 된다. 모든 법안은 법사위 의결을 거쳐야 하는데, 법사위에의 안건상정권이 위원장에게 있으므로 법사위원장이 안건상정을 아예 봉쇄해버리면 그 법안을 입법하는 것은 사실상 불가능하게 된다. 유일한 해결책은 국회의장이 처리시한을 지정해주고 그 시한 내에 처리하지 못하는 경우 직권으로 본회의에 상정하여 의결하는 것이다. 그러나 국회의장의 직권상정은 정치적 부담이 매우 커서 파국적인 상황에서 극히 예외적으로 활용될 수 있을 뿐이다. 열린우리당은 과반정당이 되었음에도 개혁법안 처리에 핵심적 역할을 수행하는 법사위원장을 한나라당에 넘겨줌으로써 개혁법안 처리에 심각한 차질을 초래하고 말았다.

법사위의 위원 구성은 여당인 열린우리당 8명, 한나라당 6명(위원장 포함), 민주노동당 1명으로 구성되었다. 그리고 법안심사제1소위원장은 열린우리당이, 법안심사제2소위원장은 한나라당이 맡는 것으로 했다. 상임위 구성은 원칙적으로 전반기와 후반기로 구분하여 2년 임기로 한다. 그리하여 제17대 국회 전반기 법사위 구성

은 위원장 최연희, 법안심사제1소위원장 최재천, 법안심사제2소위원장 장윤석으로 했다. 원내교섭단체는 각 상임위의 간사를 두는데, 열린우리당은 최재천 의원(2006년에 우윤근 의원으로 교체)이, 한나라당은 장윤석 의원이 각각 맡았다.

법사위는 모든 법안에 대한 심사를 해야 하기 때문에 고도의 전문성이 필요한 위원회라고 할 수 있다. 그러나 업무량이 매우 많으면서도 지역구 현안을 해결하는데 직접적으로 연결되는 업무는 많지 않아 국회의원들이 그다지 선호하지 않는 위원회 중의 하나로 평가받고 있다. 통상적으로 법조인 출신 의원들이 대부분 법사위원으로 지원하거나 발탁된다. 제17대 국회 전반기의 경우 15명의 법사위원 중 열린우리당의 이은영 의원(전국구)과 양승조 의원(후에 선병렬 의원으로 교체), 한나라당의 김성조 의원, 민주노동당의 노회찬 의원만이 법조인 출신이 아니고 나머지는 모두 법조인 출신이었다.

사개추위는 2005년 1월 설립 이후 2005년 3월부터 구체적인 법안을 의결하기 시작했다. 국회에 법안을 제출하는 것은 소관 정부부처의 권한이었으나 사개추위 의결 법안의 경우 법안을 직접 성안한 사개추위로서는 법안을 의결할 때 미리 소관 상임위원들에게 이를 설명해 줄 필요가 있었다. 사전에 소관 상임위원에게 법안에 대해 설명함으로써 법안이 국회에 제출되었을 때 발생할 수 있는 불필요한 논란과 잡음을 미리 예방할 필요가 있었던 것이다.

이에 따라 사개추위 기획추진단은 사개추위에서 법안을 의결할 때마다 법사위의 열린우리당 및 한나라당 간사를 비롯한 법사위원들, 그리고 때에 따라서는 법사위원장에게까지 사개추위 의결자료를 전달하고 법안내용에 대해 설명하면서 추후 국회에서의 입법에 대한 협조를 부탁했다. 여당의원들은 적극 협조하겠다는 의사를 밝혔고, 한나라당의 장윤석 간사는 법안심사는 국회의 고유권한이므로 법안이 국회로 넘어오면 국회 차원에서 잘 살펴볼 테니까 열심히 하라는 취지의 답변을 주었다.

사개추위는 2005년에는 법안을 성안하는 것에 몰두하여 대국회활동을 할 여력이 거의 없었다. 법안의 성안과정에서 각 직역의 이해관계가 첨예하게 대립되어 이를 조정하는 것만도 매우 벅찬 일이었다. 이 때문에 법안 마련과정에서 미리 국회의원들의 의견을 수렴하거나 여당과 당정협의를 수행하기는 어려웠다. 법안이 국회에 제출된 이후 여당 쪽에서 미리 당정협의를 하지 않은 점을 문제로 삼는 견해도 제기되었으나, 구체적인 내용이 확정되지 않은 상태에서 당정협의를 하기도 어려웠고 또한 그럴만한 여력도 없었다. 다만 사개추위 의결 후 법안 내용에 대해 법사위원들

에게 개별적으로 설명하고 이해를 구하였던 것이다.

사개추위가 정식의 법안 제출부처가 아님으로 인해 국회와의 관계에서 입장이 명백하지 못한 측면이 있었던 것은 사실이다. 사개추위는 정부 제출 법안의 마련과정에 실질적으로 관여한 입장에서 관련 국회의원과 전문위원에게 필요한 자료를 제출하고 법안의 내용을 설명하는 등의 지원업무를 담당했다. 사개추위 기획추진단은 공개회의인 상임위 전체회의 진행상황을 모니터했다. 나아가 법안심사소위에도 참석하여 위원들의 질문이 있으면 답변하거나 자료를 제공하는 등의 활동을 하고자 했다. 그런데 일부 야당의원이 사개추위 기획추진단의 법안심사소위 참석에 문제를 제기하여(2006년 9월 20일에 열린 소위 회의에서 박세환 의원 주장) 그 이후 입법진행에 부정적인 영향이 있을 것을 우려하여 소위 회의에는 참석하지 않았다.

입법과정에서 법조직역과의 갈등

앞서 밝힌 바와 같이 정략적 이해관계로 인해 국회에서 시급을 요하는 법안의 처리가 늦어짐으로써 사법개혁이 소기의 목적을 달성하는데 많은 어려움을 겪었다. 이와 함께 각 법조직역이 자신의 이해관계를 입법과정에서 관철하고자 시도함으로써 사법개혁 법안들이 표류하게 되는 결과를 빚기도 했다. 사개추위가 대국회 활동을 시작했던 초기에는 사법개혁 법안이 국회에 제출된 후 국회 입법과정은 비교적 수월할 것으로 예상했다. 사개추위 단계에서 각 법조직역의 이해관계를 조정하고 합의 과정을 충분히 거쳐 정부안을 마련했다는 자신감이 있었기 때문이었다. 그러나 그런 예상은 보기 좋게 빗나갔고 국회의 장에서 새로운 각축이 전개됐다. 각 법조직역은 자신의 입장을 국회에서 관철시키기 위해 다양한 활동을 전개했다.

첫째, 부처가 공식적으로 정부안을 부정하거나 다른 주장을 하지는 않았지만 소속 공무원들을 통해 개별적으로 의원을 접촉하게 하여 정부안과는 다른 입장을 전달하는 예가 있었다. 예컨대 여야를 불문하고 법사위원들은 검사들로부터 검찰이 사개추위에서 형사소송법 개정안에 합의한 것은 진의에 의한 것이 아니고 청와대의 위세에 눌려서 어쩔 수 없이 한 것이라면서 정부안과는 다른 요청을 하고 있다는 말을 전달받았다. 여야 지도부도 정부 부처로부터 정부안과는 다른 말이 나오고 있는데 어떻게 추진력이 생길 수 있겠느냐는 발언을 하기도 했다. 법무부는 장관자문기구인 형사소송법개정특별위원회의 논의 결과를 자료로 정리하여 국회에 제출함으로써 사개추위 의결 정부안과는 다른 의견이 법무부 내에 있음을 국회의원들에게 전달하기도 했다.

둘째, 정부안과 대립되거나 특정 직역의 이해관계를 대변하는 의원발의안이 국회에 제출되도록 하여 정부안의 심리를 지연·저지하거나 직역의 이해관계를 관철시키려는 예도 있었다. 형사소송법 개정안과 배치되는 의원발의안으로는 2006년 6월 22일자로 한나라당의 장윤석 의원이 대표발의하고 한나라당 의원 11명이 찬성한 「국민의 고소사건 재정심사 참여에 관한 법률안」, 2006년 9월 18일자로 한나라당의 권영세 의원이 대표발의하고 한나라당 의원 12명이 찬성한 「재정심사에 관한 법률안」이 있었고, 사개추위 단계에서 제외된 내용을 포함한 의원발의안으로 2006년 12월 27일자로 한나라당의 정종복 의원이 대표발의하고 한나라당 의원 53명이 찬성한 「공판중심주의 확립을 위한 형사절차 특례법안」이 있었다.

셋째, 국회의 심사과정에서 공개적으로 정부안을 임의로 수정하거나 정부안에 반대하는 입장을 밝히는 예도 있었다. 법원행정처장은 2006년 4월 17일 사개추위에서 5개 고등법원에 상고부를 두는 것으로 합의한 법안이 국회에 제출되어 있음에도 불구하고, 사개추위나 법안제출부서인 법무부와 아무런 상의도 없이 상고부를 서울고등법원에만 두는 것으로 법원의 입장을 변경했다고 법사위 전체회의에서 천명함으로써 전국을 떠들썩하게 만든 바가 있었다. 뿐만 아니라 법무부는 2006년 12월 12일 법사위 법안심사소위에서 형사소송법 개정안에 대한 심사를 하는 과정에서 몇 개 조항에 대해 정부안과는 다른 내용의 수정안을 문서로 작성하여 의원들에게 배포하고 나아가 의원들의 답변과정에서 정부안과는 다른 입장을 취했다.

사개추위의 해산과 사법개혁을 위한 결의문 채택

사개추위는 2005년 1월에 설립된 이래 사개위의 건의를 구체화하여 13개 방안, 25개 법률안을 성안하였고, 정부 주무부처가 이를 받아 정부법률안으로 국회에 제출했다. 대부분의 법률안은 2005년 10월부터 2006년 1월 사이에 국회에 제출됐고 재판기록 공개 개선방안 관련 법안을 2006년 7월 국회에 송부하면서 사법개혁 방안을 법안으로 구체화하는 작업을 모두 마쳤다. 이후 사개추위가 국회를 상대로 입법추진을 위한 각고의 노력을 기울였음은 앞에서 본 바와 같다. 그러나 사개추위가 규정에 따라 해산되기 직전인 2006년 11월 초 사법개혁 법안의 입법성과는 미미하기만 했다. 2006년 11월 현재 국회에 법안을 제출하고 10개월 내지 1년 정도의 시간이 지났음에도 비교적 간단한 6개의 법안만이 국회를 통과했을 뿐이었다. 범죄피해자구조법(법률구조법위의 확대), 범죄피해자보호법(민간피해자단체에 대한 정부의 지원 등), 군인사법(징계영창제도의 개선), 법관징계법과 검사징계법, 국선변호 확대를

위한 형사소송법 등이 그것이다.

2005년 10월에 제출된 법학전문대학원(로스쿨) 법안은 2008년 개교를 위해 2006년 4월 임시국회에서 교육위원회 열린우리당과 한나라당 간사 사이에 의결처리하기로 합의한 바 있었다. 위 합의에 따라 교육위원회의 법안심사소위는 법안의 내용에 대해서도 수정안에 합의까지 했다. 그런데 법안심사소위에서 의결하는 단계에서 한나라당이 사립학교법 재개정과 연계시키면서 심의가 중단된 이후 오히려 논의수준이 후퇴하여 로스쿨 도입 자체에 대한 의문이 제기되기도 했다.

한편 사법개혁 법안이 국회에서 신속히 처리되어 적기에 시행되어야 할 필요성이 존재함에도 불구하고 국회에서는 이런저런 이유로 법안 처리가 자주 지체되었다. 법안처리의 신속성은 사법개혁의 효율과 효과를 극대화하기 위해서 담보되어야 할 가장 중요한 조건이라고 할 수 있었다. 먼저 사법개혁 법안의 입법이 지연될 경우 어렵게 조정된 이해집단 사이의 갈등이 재현될 우려가 있었고, 앞으로의 정치일정 때문에 사법개혁이 또 다시 실패하지 않을까 하는 회의적 시각이 확산되어 국민에게 크나큰 실망을 안겨주게 될 우려가 있었다. 사법개혁은 국민적 요구사항이라 할 수 있는데, 이러한 국민의 요구에 부응하기 위해서도 신속한 입법이 필요했던 것이다. 특히 법학전문대학원 법안은 입법이 지연될 경우 정부의 입법예고를 믿고 법학전문대학원을 준비하고 있는 대학들은 물론 법학전문대학원에 진학할 계획을 갖고 있는 대학생들과 대학입시생 등 많은 국민들에게 심각한 혼란을 초래할 것임을 불을 보듯 명확했다. 그 밖의 법안의 경우에도 제도의 성공적 정착을 위해서는 그 시행을 위한 준비기간이 충분히 확보되어야 한다는 점에서 법안의 신속한 처리가 필요했다.

그러나 법제사법위원회인 소관 법안들은 방대한 분량과 시간의 절대적인 부족으로 인해 입법절차의 진전이 더디기만 했다. 2006년 정기국회에서 과연 얼마나 처리될 수 있는지 의문이 들었고, 결국 사개위로부터 시작해서 3년 넘게 진행되어온 사법개혁 작업이 무산되는 것이 아닌가 하는 위기감이 지배하기도 했다.

이러한 상황 속에서 사개추위는 2006년 말로 해산이 예정되어 있었다. 사개추위 기획추진단은 입법이 불확실한 상황을 타개하기 위하여 11월 이후를 비상 상황으로 규정하고 입법을 촉구할 수 있는 모든 대책을 강구하기로 했다. 그러한 대책의 하나로 사개추위는 11월 20일 마지막 본위원회의 회의를 마치고 국회에 대해 입법을 촉구하는 결의를 채택하여 위원 전원이 참가하는 기자회견을 개최하는 방안을 검토했

다. 이를 추진하기 위해서는 민간 측 본위원회와 실무위원의 의견을 수렴해야 했고, 이를 위해 2006년 11월 9일 긴급하게 민간위원 조찬간담회를 개최했다. 동 조찬간담회에는 장명수·신인령 위원과 신동운·남인순·정미화·신종원 실무위원이 참석했다.

민간위원 조찬간담회에서는 여러 대책 중에서 11월 13일 개최되는 실무위원회에서 입법촉구결의문 채택을 본위원회에 건의하고, 11월 20일 개최되는 본 위원회에서 결의문을 채택하고 기자회견을 하는 방안을 결정했다. 이에 따라 정미화 실무위원이 실무위원회에서 제의할 결의문 채택의 초안을 작성하고 실무위원회에서 본 위원회에 대한 건의를 제안하기로 했다. 이후 11월 13일에 개최된 실무위원회의 말미에 정미화 실무위원이 본 위원회에서 입법촉구 결의문을 채택하도록 건의할 것을 제안하였고, 참석한 실무위원 전원의 동의로 기획추진단이 실무위원회에서의 논의를 본 위원회에 보고하여 결의문이 채택될 수 있도록 하기로 했다. 이에 따라 기획추진단은 결의문을 미리 작성하여 본 위원들에게 송부하고, 일일이 연락을 취하여 결의문 채택 필요성을 설명함과 동시에 내용에 대한 검토를 요청했다.

결의문 초안은 수차례의 수정을 거쳐 한승헌 위원장에게 보고되었으나 위원장은 결의 부분을 좀 더 강하게 표현할 것을 주문했다. 그러나 국무총리와 정부 부처의 장관들도 결의문의 공동명의자가 된다는 점, 그리고 협조를 구하여야 할 국회에 대해 지나치게 강력한 표현을 사용하는 것이 득이 된다는 보장이 없다는 점 등을 감안하여 결국 무난하게 정리할 수밖에 없었다. 11월 20일 정부종합청사 대회의실에서 개최된 본 위원회에서 상정 안건과 결의문 채택에 대해 심의하였다. 기획추진단이 미리 마련한 초안을 기초로 논의한 결과 자구 수정 또는 상세한 수치를 기재해 넣는 정도의 수정을 가한 후에 결의문을 채택했다.

본 위원회를 마치고 총리실 기자브리핑실로 옮겨 공동위원장을 비롯하여 위원들이 참여한 가운데 기자회견을 개최했다. 기자회견은 공동위원장인 한명숙 국무총리가 인사말을 하고, 한승헌 공동위원장이 사개추위 2년의 성과를 설명한 후, 입법촉구 결의문을 낭독하고 기자들로부터 질문을 받는 순서로 진행되었다. 기자회견 중 단상에는 공동위원장을 비롯하여 관련 주무부처인 법무부장관, 법원행정처장, 교육인적자원부 차관, 국방부차관이 섰고 나머지 본 위원들은 단하의 좌석 맨 앞 열에 앉았다. 기자회견은 약 40분 정도 진행되었고, 기자들의 질문도 활발하게 이루어졌다. 기자들의 질문이 모두 끝난 후에 한승헌 위원장님의 제안에 따라 모든 위원들이 단상으로 나와 기자석을 향해 머리 숙여 인사를 하는 것으로 기자회견을 마쳤다. 기

사회권에 대한 언론의 보도는 꽤 활발하게 이루어졌고, 특히 국회의 임무방기로 사법개혁이 다시 좌초되어서는 안 된다는 취지의 보도가 많았다. 주요 일간지들은 사실로 국회가 사법개혁 법안을 처리할 것을 촉구하기도 했다.

결 의 문

지난 2년간 국민의 지대한 관심 속에 사법개혁추진 업무를 수행하여 온 사법제도개혁추진위원회가 2006년 12월 31일 그 임무를 종료하고 해산하게 됩니다. 사법제도개혁추진위원회는 2003년 대법원 산하에 설치된 사법개혁위원회가 건의한 내용을 토대로 30회 이상의 본위원회 및 실무위원회와 80여회의 공청회·토론회·간담회를 개최하여 사법개혁방안을 논의 한 결과, 25개의 법안을 마련하는 등 많은 성과를 거두었습니다. 1993년 사법개혁에 관한 논의가 본격적으로 시작된 지 13년 만에 실로 종합적이고 체계적인 사법개혁 방안이 마련된 것입니다.

우리 사법제도는 광복과 정부 수립 이래 법질서 확립과 인권보장이라는 중요한 기능을 수행하여 온 것도 사실이지만, 이제 민주주의의 신장과 경제발전에 따른 시대적 요청을 반영하고 국민의 신뢰를 제고하기 위하여 새로운 모습으로 거듭 태어날 시점에 이르렀습니다. 국제경쟁이 심화되는 이 시대에 세계 각국에서 지속적으로 사법제도를 개혁하여 국가발전의 원동력으로 삼고 있는 점에도 주목하지 않을 수 없습니다.

사법제도개혁추진위원회는 국제수준에 어긋나지 않으면서 우리나라 현실에 부합하는 사법개혁 방안을 도출하기 위하여 법조를 비롯한 관련기관 및 단체, 학계, 경제계와 노동계, 언론계, 시민단체 등 각계를 망라한 대표급 인사들이 한자리에 모여 진지한 토론과 협의를 거듭하였습니다. 그 과정에서 사법개혁에 대한 국민들의 관심과 열망을 확인하였고 이를 제도적으로 반영하기 위하여 최선을 다하였습니다. 그 결과 법학전문대학원(로스쿨)제도·국민의 재판참여제도·고등법원 상고부제도의 도입과 형사소송절차·군사법제도의 개혁 및 법조윤리 확립을 위한 방안 등을 의결하였으며, 이를 기초로 정부의 법률안이 마련되어 2005년도 후반부터 2006년 초에 걸쳐 국회에 제출되었습니다.

그 동안 국회에서 일부 법안이 처리되었지만 주요 사법개혁 법안이 정기국회의 막바지 단계인 이 시점까지도 결실을 거두지 못하고 있어 안타까울 따름입니다. 사법개혁에 대한 국민들의 강력한 요망과 높은 기대를 감안한다면 사법개혁의 지체로 인하여 사법시스템의 선진화가 좌절되고 사법불신이 더욱 깊어지지 않을까 걱정됩니다. 앞으로의 정치일정을 고려할 때 사법개혁 법안이 올해 처리되지 못하면 사법개혁 작업이 다시 좌초되는 것은 아닌지 우려되기도 합니다.

사법개혁 법안들은 사법의 민주화와 투명화 및 선진화를 위한 제도의 도입과 정비를 목표로 한 것으로서 정치적 쟁점을 포함하지 않아 정쟁의 대상이 될 여지가 없습니다. 법학전문대학원 법안의 처리가 늦어지면 수많은 투자를 한 대학들과 진로를 결정하여야 하는 고등학생·대학생 및 학부모들의 피해와 혼란은 그만큼 더 계속될 것입니다. 또한 인권보장수준 및 사법신뢰의 제고 그리고 국민의 사법과정에서의 참여를 확대하기 위해 법조계의 결단과 양보를 통해 마련된 법안들의 처리가 늦어지면 그로 인한 피해는 고스란히 국민들의 몫으로 남게 될 것입니다.

이에 사법제도개혁추진위원회는 위원들의 의견을 모아 다음과 같이 결의합니다.

1. 국회는 국민들의 여망을 존중하여 사법개혁 법안을 조속히 처리하여 주시기 바랍니다.
1. 대통령께서는 사법개혁 법안이 결실을 맺을 수 있도록 지속적인 관심과 노력을 기울여 주시기 바랍니다.
1. 정부의 관련부처, 법원, 변호사단체, 학계, 언론계 및 시민단체 등은 앞으로도 사법개혁 법안의 입법과 시행에 적극 협력하여 주시기 바랍니다.

2006. 11. 20.

사법제도개혁추진위원회

공동위원장 한명숙(국무총리), 한승헌(변호사)

위원	김신일(교육인적자원부장관)	김금수(전 노사정위원회 위원장)
	김성호(법무부장관)	송상현(국제형사재판소 재판관)
	윤광웅(국방부장관)	장명수(한국일보 이사)
	이용섭(행정자치부장관)	천기홍(대한변호사협회 회장)
	이상수(노동부장관)	신인령(전 이화여대 총장)
	장병완(기획예산처장관)	박삼구(금호아시아나그룹 회장)
	김영주(국무조정실장)	채이식(고려대 법무대학원장)
	김선욱(법제처장)	김효신(경북대 교수)
	장윤기(법원행정처장)	
	전해철(민정수석비서관)	

2. 사법개혁 법안의 국회 입법과정

가. 법관징계법 및 검사징계법 개정안

사개추위는 법관징계법과 검사징계법 개정안을 2005년 9월 12일의 본위원회에서 의결하였고, 정부는 2005년 12월 23일 위 법률안을 국회에 제출했다. 그런데 정부가 법관징계법과 검사징계법 개정안을 국회에 제출하기 전에 열린우리당의 선병렬 의원이 대표발의 하고 20명의 의원이 찬성한 법관징계법과 검사징계법 개정안이 2005년 11월 25일 국회에 발의되어 있었다. 의원발의 법관징계법과 검사징계법 개정안의 내용은 징계위원의 수를 6인에서 9인으로 증원하고 외부인사 중에서 징계위원을 임명할 수 있도록 하고, 징계사유에 판사 또는 검사로 임용된 자가 변호사의 직무를 수행할 때 행한 비위사실이 밝혀진 경우를 추가하며, 징계청구의 시효기간을 2년에서 5년으로 연장하는 것 등이다.

정부안과 의원발의안은 2006년 4월 7일과 4월 17일 법사위 전체회의에서 상정 및 제안설명·검토보고·대체토론을 거쳐 법안심사제1소위원회에 회부되었다. 법안심사제1소위원회가 위 법률안들에 대한 심의를 진행하고 있던 중(2006년 4월 24일과 7월 10일에 소위 개최)인 2006년 7월 중순경 현직 고등법원 부장판사와 검사 등이 법조 브로커로부터 금품을 수령하여 검찰의 수사를 받는 법조비리사건이 발생했다. 그 여파로 비리법조인을 철저히 징계하고 엄격하게 처벌하여야 한다는 사회여론이 거세게 일어났고, 법원과 검찰도 자체 법조비리대책을 발표하기에 이르렀다.

법사위 법안심사제1소위원회는 이와 같은 사회분위기의 변화에 따라 법관징계법과 검사징계법 개정안 심의에 탄력을 받게 되었다. 특히 소위원장인 열린우리당의 문병호 의원은 평소에도 법조비리대책에 대해 관심을 갖고 있었다고 밝히고, 다양한 방안을 제시하면서 매우 적극적으로 소위 논의를 이끌었다. 소위는 2006년 8월 16일과 9월 1일 정부안과 의원발의안을 묶어서 심의한 후 9월 15일 재심의를 거쳐 정부안과 의원발의안을 종합·정리하여 위원회 대안을 제시하기로 의결했다.

법안심사소위에서는 법관징계법과 검사징계법을 전면적으로 재검토하였는데, 그 과정에서 여러 쟁점들이 부각되어 많은 논란이 있었다. 먼저 징계위원회 위원수를 어떻게 정하고 그 중 외부인사의 수를 특정할 것인가 하는 문제였다. 국회 심의 결과 최종적으로 위원수는 현행대로 6인으로 하고, 외부인사의 수는 법관징계법과 검사징계법 모두 6인 중 3인으로 특정하는 것으로 결정되었다.

둘째, 징계청구의 시효기간을 어떻게 정할 것인가 하는 문제였다. 현행법은 징계사유가 발생한 날로부터 2년으로 규정되어 있는데, 이는 징계사유가 발생한 날로부터 2년(금품 및 향응수수, 공금의 횡령·유용의 경우에는 3년)으로 규정되어 있는 일반공무원(국가공무원법 제83조의2)과 비교하여 금품 및 향응수수 등의 경우 일반공무원보다 단기간이어서 부당하였다. 의원발의안은 위 기간을 5년으로 연장하고 있었는데 5년으로 할 경우 오히려 일반공무원에 비하여 지나치게 시효기간이 길어진다는 문제점이 제기되었다. 결국 3년으로 연장하는 것으로 결정되었다.

셋째, 징계사유에 관하여 공소제기된 경우 그 (형사재판)절차가 완결될 때까지 필요적으로 징계절차가 정지되도록 한 현행 규정의 문제점에 대한 해결책과 관련된 것이었다. 공소제기시 의원면직이 제한된 상태에서 징계절차가 필요적으로 정지되면 징계사유의 증명이 명백한 경우에도 법관이나 검사의 신분을 유지해주어야 하는데, 그로 말미암아 법관이나 검사의 직무를 계속 수행하게 할 것인지 또 급여를 계속 지급하는 것이 타당한 것인지 등등 여러 가지 불합리한 문제가 발생하게 된다. 이러한 문제는 공소가 제기된 경우라 하더라도 필요적으로 징계절차를 중지시킬 것이 아니라 일정한 경우에 징계절차를 진행시킬 수 있도록 하여 탄력적으로 대응하도록 함으로써 해결할 수 있을 것이다.

이에 따라 법관징계법의 경우에는 징계사유에 관하여 공소제기 시 그 절차가 완결될 때까지 징계절차를 정지할 수 있다고 개정하여 적용과정에서 탄력적 운영이 가능하도록 하였다. 검사징계법의 경우에는 필요적 정지를 규정한 현행 규정을 유지하고 단서를 추가하여 징계사유에 관하여 명백한 증명자료가 있거나 심신상실·질병 등의 사유로 형사재판절차가 진행되지 아니할 때에는 공소제기에도 불구하고 징계심의를 진행할 수 있도록 하는 것으로 결정되었다.

넷째, 검사의 징계종류의 조정문제였다. 법관징계법은 징계종류로 정직·감봉·견책으로 규정하고 있는데, 이는 법관의 신분보장에 관한 헌법 제106조 제1항(법관은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다)에 근거한 것이다. 검찰청법 제37조는 '검사는 탄핵 또는 금고 이상의 형을 받거나 징계처분 또는 적격심사에 의하지 아니하면 파면·퇴직·정직 또는 감봉의 처분을 받지 아니한다'고 규정하고, 검사징계법은 징계종류를 중징계와 경징계로 나누고 중징계는 면직·중직·감봉으로 하고 경징계는 중근신·경근신·견책으로 하고 있다. 국가공무원법

은 징계종류를 파면·해임·정직·감봉·견책으로 구분하고 있다.

우선 검사의 징계종류를 일반공무원과 달리 중징계와 경징계로 구분하고 중근신과 경근신을 징계종류로 추가한 것은 합리적인 이유가 없으므로 이를 삭제하는 데 이견이 없었다. 다음으로 검사의 징계종류에 해임이 명시되지 않고 면직만 규정되어 있는 것과 관련하여 문제 제기가 있었다. 국가공무원법이나 변호사법 등에 의하면 해임의 징계를 받은 경우에 일정한 제한이 가해지는 규정들이 있는데, 면직의 징계가 이루어진 경우 그와 같은 규정들의 적용을 면탈하는 결과가 된다. 법관의 경우에는 헌법상의 신분보장규정에 근거하여 해임이나 면직을 징계종류로 인정할 수 없지만, 검사의 경우에는 굳이 해임을 징계종류에서 배제할 이유가 전혀 없는 것이다. 그리하여 검사의 징계종류에 해임을 추가하기로 결정되었다. 한편, 법관이나 검사 모두 탄핵이나 금고 이상의 형의 선고를 받으면 파면되므로 징계종류에 파면을 추가할 필요는 없는 것으로 정리되었다.

다섯째, 징계절차가 개시되기 전이라도 검사의 직무집행을 정지하여야 할 필요가 있는 경우가 발생할 수 있으므로 이에 관한 규정을 마련하여야 한다는 점이었다. 중대한 비리행위가 포착된 검사가 아직 징계절차가 개시되지 않았다는 이유로 직무집행을 계속하는 것은 문제라고 하지 않을 수 없다. 이에 대처하기 위해 징계절차가 개시되기 전이라도 해임 또는 면직에 해당하는 징계사유가 있는 경우에는 검사의 직무집행을 정지할 수 있도록 규정을 마련하는 것으로 결정되었다.

이와 아울러 법관의 경우에도 같은 규정을 두어야 하는 것 아닌가 하는 문제가 제기되었다. 그러나 법관의 직무집행 정지를 법률로 규정할 경우 헌법상의 신분보장규정에 위배될 소지가 있게 된다. 중대한 비리행위가 포착된 법관이 재판업무를 계속 담당한다면 재판에 대한 국민의 불신이 극심할 것이기 때문에 법원으로서 인사조치 등을 통해 재판업무에서 배제할 수밖에 없을 것이다. 이러한 점이 고려되어 법관의 경우 직무집행 정지를 명문화하지 않는 것으로 결정되었다.

여섯째, 검사징계위원회가 징계의결 전에 검찰총장의 의견을 듣도록 한 현행 규정의 문제점에 대한 해결책이었다. 검찰총장은 징계의결요구권자이기 때문에 징계위원회가 징계의결 전에 다시 검찰총장의 의견을 듣도록 한 것은 불필요할 뿐만 아니라 징계위원회에 영향을 미칠 우려가 있어 부당한 측면까지 있다고 할 것이다. 검찰총장의 의견을 듣도록 한 부분을 삭제하는 것에 이견이 없었다. 다만 검찰총장은 징계의결에 앞서 의견을 제시할 수 있다는 규정을 추가하는 것으로 정리되었다.

일곱째, 징계절차 진행 등의 경우에 의원면직 처분을 제한하는 것을 명문화할 것인가 하는 문제였다. 감사의 경우에는 이미 대통령훈령의 적용을 받고 있어 법률로 굳이 명문화할 필요가 적었고, 법관의 경우에도 법원에서 내부규정을 만들어 적절하게 운영하는 것이 바람직하다는 의견이 주종을 이루어 결국 법률에 명시적으로 규정하지는 않는 것으로 결정되었다.

이러한 논의과정을 거쳐 법사위는 2006년 9월 18일 전체회의에서 소위의결에 따라 위원회 대안을 채택하였고, 동 법률안은 2006년 9월 29일 국회 본회의에서 통과되어 입법이 완료되었다.

법조비리사건의 발생으로 조성된 사회적 분위기 속에서 통과된 법관징계법과 검사징계법은 체계적이고 총체적인 검토를 통해 비교적 충실한 내용의 개정을 이루었다고 할 수 있다.

나. 형사소송법 개정안 등 법사위 소관 사법개혁 법안

2006년 2월 임시국회

사개추위 차원에서 본격적으로 대국회 활동을 할 수 있게 된 것은 주요 법안을 국회에 제출한 2006년 1월 이후부터다. 당시 국회는 2005년 12월 9일 국회의장 직권 상정으로 사립학교법 개정안을 처리한 것에 대해 한나라당이 장외투쟁을 벌이고 있던 상황이었다.

청와대와 정부는 당정협의를 통해 여당지도부에 대해 사법개혁 법안의 조속한 처리를 요청하는 한편 청와대 내부에 사법개혁 법안 처리를 점검하기 위한 TF를 구성하였다.

사개추위도 한승헌 위원장이 국회의장단과 여야 당대표, 원내대표, 정책위원장 등 지도부 그리고 관련 상임위원장인 교육위원장과 법사위원장 등을 면담하고 입법에 대한 협조를 부탁했다. 사개추위 기획추진단은 의결현황 자료집과 국회에 제출한 법률안 자료집, 그리고 『국민을 위한 사법개혁』이라는 제하의 홍보브로슈어를 국회의원들에게 전달하고 입법에 대한 협조를 부탁했다. 또한 국회 전문위원 및 입법조사관들이 검토의견서를 작성하는데 필요한 자료를 제공하였으며 법조직역 간 이견이 있는 내용을 조정하기 위하여 사개추위 기획추진단 내에 각 법안별 담당자를 정하고 담당 입법조사관과 협조관계를 유지하도록 했다. 사개추위 기획추진단 내부에는 입법점검 TF를 구성하여 매일 또는 1주일에 2회 정도 회의를 개최하여 상

황을 점검했다.

2006년 1월경 열린우리당 원내대표가 새로 선출된 이후 한나라당 원내대표와의 회담을 통해 한나라당이 장외투쟁을 종결함에 따라 2월 임시국회가 정상적으로 열리게 되었다. 정부와 열린우리당은 고위당정협의회를 통해 2월 임시국회에서 로스쿨 법안을 우선적으로 처리하고, 나머지 사법개혁 법안도 4월 임시국회에서 처리하기로 방향을 잡았다. 그러나 사립학교법 문제가 정리되지 않아 국회 일정이 원만하게 진행되지 않았고, 또 2월 임시국회의 경우에는 법안심의를 위한 일정 자체가 충분하지 못했다. 법사위 소관 법안 중 형사소송법 개정안 이외의 나머지 법안들은 상정조차 되지 못했고 2006년 2월 20일 형사소송법 개정안이 법사위에 상정 및 제안 설명이 되었지만 국선번호 확대 부분을 제외하고는 대체토론까지 이어지지는 못했다.

다만 국방위원회 소관인 군인사법 개정안(징계영창제도의 개선 방안 포함)만이 국방위를 통과하여 법사위로 회부된 후 2006년 2월 28일 법안심사 제2소위에서 의결되는 성과를 거두었을 뿐이었다. 상임위를 통과하여 법사위에 계류 중인 법안으로서 여야 간에 크게 이견이 없는 법안에 대해서는 법사위 전체회의를 거쳐 본회의에서 처리하고자 했으나, 이마저도 비정규직 법안의 처리에 반대하는 민주노동당 의원들이 법사위 회의실을 점거하여 법사위가 개최되지 못하는 바람에 2월 국회에서 법안처리가 이루어지지 못했다.

2006년 4월 임시국회

정부와 사개추위는 4월 임시국회에서 주요 사법개혁 법안을 처리하기로 방침을 정하고 최선의 노력을 기울였다. 5월말이 되면 17대 국회 하반기 원구성을 하게 되어 상임위원들이 교체될 예정이었던 바, 4월 국회는 전기 상임위 구성상태로 진행되는 마지막 국회였다. 상임위 구성이 바뀌게 되면 그 동안 이루어진 상임위원들에 대한 자료제공과 설명, 그리고 상임위의 회의진행과정이 무의미해지게 되고, 새로운 위원들에게 처음부터 자료제공 및 설명 등을 하여야 하며, 새로운 위원들이 제대로 파악하기 위한 시간이 필요하기 때문에 일정이 늦춰질 우려가 높았다. 법사위는 의원들에게 그다지 매력 있는 상임위가 아니어서 대부분의 법사위원들은 임기가 끝나면 다른 상임위로 가길 희망하고 있었다. 이에 사개추위는 법사위원들에게 다른 상임위로 가기 전에 사법개혁 법안을 처리하여 사법역사에 족적을 남겨달라고 요청했다.

4월 임시국회 개회 직후 지난 2월 임시국회에서 예정대로 처리되지 못했던 법안

들이 2006년 4월 6일 본회의에서 처리되었는데, 군인사법 개정안이 이때 본회의에서 의결되어 입법이 완료되었다.

법사위는 2006년 4월 7일 당시 계류 중이던 형사소송법 개정안, 국민의 형사재판 참여에 관한 법률안, 고등법원 상고부 법안, 군사법제도 개혁 법안, 법관징계법과 검사징계법 개정안 등 사법개혁 법안 모두를 상정하고 제안 설명 및 전문위원 검토 보고의 절차를 진행했다. 그리고 4월 17일 형사소송법 개정안, 국민의 형사재판참여에 관한 법률안, 고등법원 상고부 법안, 법관징계법과 검사징계법 개정안 등에 대해 대체토론을 실시하고 법안심사제1소위에 회부했다. 4월 18일 군사법제도 개혁 법안에 대해 대체토론을 실시하고 소위에 회부하고자 했으나, 오후 회의에 여당 위원들이 모두 불참하여 의결정족수를 채우지 못해 소위 회부 의결을 하지 못했다.

법안심사제1소위는 4월 24일 회의를 개최하여 형사소송법 개정안을 심사하였는데, 그 과정에서 최재천 소위원장도 다툼의 여지가 없고 개혁의 상징성이 있는 수사 기록에 대한 증거개시 관련 두 조항만을 우선적으로 처리하자고 제안하면서 법원과 검찰에 의견을 구했다. 이에 대해 검찰 측이 강력하게 반대하면서 소위에 사개추위에서 합의한 증거개시 관련 조항에 대한 수정안을 제출하기도 했다. 법무부가 입안하고 국무회의를 거쳐 제출한 법률안에 대해 대검찰청이 수정안을 제출한다는 것은 부적절하다고 하지 않을 수 없다. 위와 같은 검찰의 반대로 형사소송법 개정안의 처리는 더 이상 진전되지 못했다.

한편 고등법원 상고부 도입은 그 어느 법안보다도 법원이 중점을 두고 강력하게 추진하던 사항이었는데, 법사위원들 중에는 지역고등법원에 상고부를 둘 경우 지역 법관(소위 향판)의 병폐가 발생할 우려가 있기 때문에 굳이 고등법원 상고부를 두어야 한다면 서울에만 두는 방안을 지지하는 의원들이 있었다. 4월 17일에 열린 법사위 전체회의에서 법원행정처장은 시골고등법원에 상고부를 둘 경우 지역법관의 자질 부족과 우수법관 선발의 어려움, 열악한 시설, 상호토론의 현실적 어려움으로 인한 판례의 통일성 문제 등과 같은 이유로 우선적으로 서울고등법원에만 상고부를 두는 것으로 법원의 입장이 변화되었음을 공식적으로 밝혔다. 정부안은 사법권력의 분권화와 지역균형발전이라는 관점도 고려하여 사개추위에서 합의한 내용이었다. 이를 아무런 상의 없이 법원 측이 일방적으로 입장을 변경한 것에 대해 사개추위로서는 당혹스러울 수밖에 없었다. 한편 위와 같은 발언을 전해들은 지역의 법관, 변호사회, 언론들은 법원과 법사위원들의 중앙편중적이고 지역무시적인 태도를 강력

하게 비판했다. 4월 25일에 열린 고등법원 상고부 법안에 대한 법사위 주최의 공청회에서 법원 측은 결국 원래의 정부안 입장을 지지하였다. 이런 우여곡절을 거치면서 고등법원 상고부 관련 법안도 공청회 이상의 진전을 보지 못했다.

법사위의 위와 같은 진행과는 별도로 한나라당은 사립학교법 재개정문제가 해결되지 않는 한 법안심사 등 국회일정에 협조해줄 수 없다는 입장을 고수했다. 안상수 법사위원장은 4월 28일로 예정된 법사위에서 법안심의 자체를 거부했다. 대통령이 4월 29일 아침에 김한길 열린우리당 원내대표 및 이재오 한나라당 원내대표와 조찬 회동을 갖고 사립학교법 재개정과 관련하여 여당에 양보를 요청하였으나, 열린우리당이 이를 거부하여 4월 임시국회는 더 이상의 법안처리를 하지 못한 채 끝나고 말았다.

법사위원의 교체와 2006년 6월 임시국회

17대 국회 하반기 원구성을 2006년 5월 29일까지 마쳐야 했으나 지방선거와 여야 간 의견 차이 등으로 이 기한을 지키지 못했다. 진통을 겪은 끝에 2006년 6월 11일 경에야 여야 간에 상임위 구성에 합의를 하게 되었는데, 법사위는 위원장은 한나라당이 맡는 상태를 유지하고 위원수는 열린우리당 8명, 한나라당 6명, 비교섭단체 2명으로 조정했다.

원구성이 늦어짐에 따라 6월 임시국회는 6월 19일부터 30일까지 2주일 동안만 개최되었다. 열린우리당과 한나라당은 2006년 6월 14일 정책협의회를 갖고 6월 임시국회와 관련하여 “사법개혁 관련 법안(18개) 중 로스쿨 관련법 등 쟁점이 없는 법안과 국방개혁기본법 등의 처리에 최대한 노력하고 사학법도 진지하게 검토한다”는 등의 내용에 합의했다.

임시국회 개최 후 상임위원 배정과정에서 법사위원을 지명하는 의원들이 없어 법사위 구성에 난항을 겪었다. 특히 개정된 국회법 제40조의2는 “상임위원은 소관 상임위원회의 직무와 관련한 영리행위를 하지 못한다”고 규정하여 변호사 출신 의원이 법사위원이 되기 위해서는 변호사업무를 휴업해야만 하였다. 이로 인해 법조인 출신 의원들이 법사위원이 되기를 더욱 꺼려했다. 이에 따라 법사위원을 우선적으로 예결위에 배정하는 우대조치를 취하면서 법조인 출신 의원을 차출하는 등 우여곡절을 거쳐 6월 21일경 법사위 구성을 마치게 되었다. 위원장은 한나라당의 안상수 의원이 맡고, 열린우리당의 간사는 김동철 의원(2006년 12월경 이상민 의원으로 교체), 한나라당 간사는 주성영 의원, 법안심사제1소위원장은 문병호 의원(2007년 2

월 이상민 의원으로 교체), 법안심사제2소위원장은 나경원 의원(후에 이주영 의원으로 교체)이 맡게 되었다.

청와대와 정부는 사법개혁 법안의 처리를 중점관리대상으로 하여 관리했다. 사개추위 기획추진단은 새로운 법사위원들에게 법안 설명자료를 제공하고 개별면담을 통해 법안 내용을 설명하는 등 대국회활동을 전개했다. 이러한 속에서 이미 양당 정책협의회에서 합의된 바에 따라 로스쿨 법안과 몇 개의 사법개혁 법안이 국회에서 처리될 것을 기대되었다. 실제로 문병호 1소위원장은 사법개혁 법안 처리에 최선을 다하겠으며, 비회기 기간에도 매주 1회 정도씩 소위 회의를 개최하여 법안심사를 하겠다는 포부를 밝히기도 했다. 이와 같은 적극적인 태도는 매우 고무적이었다. 그러나 한나라당이 다시 개혁법안의 처리를 사학법 재개정과 연계시킴으로써 이러한 기대는 깨지고 말았다. 결국 열린우리당과 한나라당은 6월 임시국회에서 시급한 민생법안 5개만 처리하기로 합의했다. 합의 처리된 5개 법안 중에 국선번호 확대를 내용으로 하는 형사소송법 개정안(나경원 의원 대표발의안)이 포함되었는데, 이는 2006년 6월 30일 국회 본회의에서 통과되어 입법이 완료되었다.

2006년 8월 임시국회

문병호 소위원장은 비회기 기간 중에도 1주일에 한 번 정도 소위를 개최하여 법안심사를 진행하겠다는 계획을 세웠다. 그러나 비회기 기간 중에는 대부분의 국회의원들이 해외에 나가거나 지역구에 머물러 소위를 개최하더라도 의사정족수 이상의 의원들이 회의에 참석하는 것이 쉽지 않았다. 2006년 7월 10일 소위를 개최하여 법관징계법과 검사징계법을 심사하고 7월에 3회 정도 소위를 더 개최하는 계획을 세웠으나 이루어지지 못했다. 법사위의 경우 워낙 방대한 법안심사를 해야 하기 때문에 지역구까지 관리해야 하는 지역구 의원이 감당하기에는 어려운 면이 없지 않았다.

2006년 7월 중순경 현직 고등법원 부장판사와 검사 등이 법조브로커로부터 직접 금품을 수령하여 검찰의 수사를 받는 법조비리사건이 발생했다. 그 여파로 비리법 조인을 철저히 징계하고 엄격하게 처벌하여야 한다는 사회여론이 거세게 일어났고, 법원과 검찰도 자체 법조비리대책을 발표하기에 이르렀다. 이런 상황에서 사개추위는 법조비리에 대한 근본적인 대책은 사법개혁 법안의 입법이라는 점을 전면에서 내세워 언론에 홍보하고 국회의원들을 설득했다. 한승헌 위원장은 교체된 국회의장단과 열린우리당, 한나라당, 민주당, 민주노동당의 당대표, 원내대표, 정책위원장 등

3역을 직접 방문하여 자료를 전달하고 입법에 대한 협조를 부탁했다.

2006년 7월 28일 열린우리당과 한나라당의 원내대표는 회담을 가지고 8월 21일부터 임시국회를 열어 재산세 감면을 위한 지방세법 개정안 등 민생과 직결된 법안 등을 논의한다는 데 합의했다. 사개추위는 사법개혁 법안을 '민생과 직결된 법안'에 해당하는 것으로 보고 8월 임시국회에서 일부라도 처리될 수 있도록 노력했으나 아무런 성과도 거두지 못했다. 한나라당은 8월 이후 전효숙 헌법재판소장 인준문제로 국회를 다시 파행으로 몰아갔고 그로 말미암아 법안심의회가 제대로 진행되지 못했다. 8월 29일에 개최된 본회의에서 40여 개 법안 등이 처리되었으나 참여정부의 주요 개혁법안은 처리되지 못했다.

일부 논의가 진행된 사항도 있었는데, 2006년 8월 16일 개최된 1소위에서의 법관 징계법과 검사징계법 개정안 심사, 2006년 8월 24일 개최된 법사위 전체회의에서 양형위원회 설치를 위한 법원조직법 개정안을 검토보고와 대체토론을 통해 법안심사소위에 회부한 것, 2006년 3월 29일에 국회에 제출된 변호사법 개정안이 소관 상임위 문제로 운영위로 보내져 논의조차 되지 않다가²⁹⁾ 8월 28일에 개최된 운영위에서 소관 상임위를 법사위로 의결한 점 등을 들 수 있다.

2006년 정기국회 중 9월 이후

2006년 9월 1일부터 정기국회가 개최되었다. 원래 정기국회 일정은 9월 중 3주간 국정감사를 실시하고 10월부터는 안건을 처리하며 11월에 들어서는 예산심의회에 집중하는 것이 그동안의 관례였다. 그런데 한나라당 등 야당이 국정감사 시기를 한달 늦춰야 한다고 무리하게 요구하는 바람에 결국 국정감사 시기가 10월 11일부터 30일까지로 조정되었다. 그로 인해 안건심의회 시기가 뒤로 밀리고 기간도 단축되어 법안처리에 많은 어려움이 초래되었다.

법사위 1소위는 2006년 9월 1일에는 형사소송법 개정안 중 구속제도 개선, 국민의 형사재판참여에 관한 법률안, 법관징계법과 검사징계법 개정안을 심사하였다. 9월 15일에는 법관징계법과 검사징계법 개정안을 의결하고 양형위원회 관련 법원조직법 개정안을 심사하였으며, 9월 20일에는 형사소송법 개정안 중 공판중심주의 부분과 고등법원 상고부 법안 및 양형위원회 관련 법원조직법 개정안을 심사했다. 9

29) 변호사법 개정안의 원래 소관 상임위는 법사위이나 의안과 직접적인 이해관계를 가지는 위원이 소관 상임위원의 과반수를 가지는 경우 국회의장이 운영위원회와 협의하여 다른 위원회에 회부할 수 있도록 규정한 국회법 제81조 제3항에 근거하여 변호사법 개정안을 운영위에 회부해 놓은 상태였다.

월 20일에 열린 소위에서는 박세환 의원이 사개추위 관계자의 소위 출석을 문제삼았고, 이에 사개추위 기획추진단은 원만한 입법절차의 진행을 위해 소위 출석을 자제하는 것으로 의견을 모았다.

법사위 전체회의는 2006년 9월 18일에 법관징계법과 검사징계법 개정안을 의결하고 양형조사제도에 관한 형사소송법 개정안 등을 상정, 대체토론 후 소위에 회부했다. 그리고 9월 21일에는 군사법원과 군검찰의 조직법에 관한 공청회를, 9월 25일에는 형사소송법 개정안에 대한 공청회를, 9월 27일에는 국민의 형사재판참여에 관한 법률안에 대한 공청회를 각각 실시했다. 나아가 군사법제도 개혁 법안들을 9월 28일 법안심사소위로 회부했다.

정기국회 개회 당시의 상황은 법조비리 사건으로 여론이 들끓어 강력한 대책을 강구하여야 하는 분위기였다. 그리하여 법관징계법과 검사징계법 및 변호사법 개정안 등 법조윤리 확립방안을 담은 법안들의 심사가 촉진되었다. 한편 2006년 9월 말경 이용훈 대법원장이 지방법원 순시 중 구술주의와 공판중심주의를 강조하면서 검사의 조서는 버려져야 하고 변호사의 서면은 사람을 속여먹기 위해 쓰여진 것이라는 등의 발언을 하여 검찰과 변협이 이에 강력하게 반발하면서 공판중심주의가 여론의 주목을 받게 되었다. 국정감사 기간에는 법안 심의가 이루어질 수 없기 때문에 9월 29일에 개최된 본회의에서 국정감사 전에 처리해야 될 법안들이 처리되었고, 법관징계법과 검사징계법 개정안도 이 때 통과되어 입법이 완료되었다.

2006년 정기국회 중 11월 이후

국정감사 기간 중인 2006년 10월에는 상임위의 법안심사가 완전히 중단되었다. 사개추위는 2006년 말에 해산할 것으로 예정되어 있었는데, 11월 이후 12월 9일까지의 정기국회 기간과 예년의 예에 비추어 예산안 처리를 위해 소집될 것으로 예상되는 연말까지의 임시국회 기간이 사법개혁 법안을 처리하기 위한 마지막 기회라고 할 수 있었다. 이에 사개추위는 위 기간에 사법개혁 법안의 국회 통과를 위해 최선을 다했다.

11월 초순경부터 론스타 코리아 대표의 영장기각 사건을 둘러싸고 법원과 검찰이 심각하게 대립하였고, 검찰이 항고 및 재항고를 제기하는 등 갈등의 골이 깊어졌다. 이에 검찰은 불복제도가 인정되지 않는 것에 대해 문제를 제기하고 영장결정에 대한 항고제도의 도입을 강력하게 주장했다. 사개추위에서는 이 문제와 관련하여 영장단계의 조건부 석방제도를 도입하는 대신 영장에 대한 항고를 인정하는 방안을

마련해서 형사소송법 개정안에 포함시킨 바 있다. 영장단계에서 조건부석방이 인정되면 구속이나 석방이나를 경직적으로 결정하는 대신 출석을 담보할 수 있는 조건을 부과하여 석방함으로써 융통성 있는 처리가 가능하게 될 것이고, 또한 영장결정에 대한 불복으로서 항고를 인정함으로써 균형을 이룰 수 있을 것이다. 그렇지만 항고제도만을 인정하게 되면 이는 오로지 검찰만을 위한 제도개혁으로서 균형을 상실하게 될 것이다. 따라서 사개추위는 여러 사정을 감안하여 영장단계 조건부석방과 영장항고를 동시에 규정하는 형사소송법 개정안을 마련하였고, 법원과 검찰의 영장 갈등을 해소하기 위해서도 위 법안의 처리가 시급했다.

열린우리당과 한나라당 원내대표는 2006년 11월 16일 국방개혁법 등 주요법안과 각 상임위를 통과하여 법사위에 계류 중인 법안들을 11월 30일에 열리는 본회의에서 여야 합의로 처리하기로 했다. 사개추위는 사법개혁 법안이 주요법안에 해당한다고 보고 11월 30일 본회의에서의 처리를 부탁했다.

11월 8일, 법사위 제1소위는 형사소송법 개정안 중 경죄사건 신속처리절차와 군사법제도 개혁 법안을 심사하였고, 11월 27일에는 변호사법 개정안에 대해 의견접근을 이루었으며, 사법개혁 법안의 처리방안에 관하여 의견을 교환했다. 그 동안 소위에서는 사법개혁 법안을 심사하였으나 각각 의원들이 개별적인 의견을 나열식으로 개진하였을 뿐 논의가 수렴되지 않았다. 이에 효율적인 의견수렴과 처리를 위해 열린우리당과 한나라당에서 각각 1명 내지 2명으로 특위를 구성하여 비공개 협의를 진행하는 방안이 제시되었다. 1소위는 12월 4일 재차 위와 같은 내용의 사법개혁 법안의 처리방안에 대해 논의하였으나, 그 후 특위는 별도로 구성되지 않았다.

법사위 전체회의는 11월 22일 변호사법 개정안과 재판기록 공개에 관한 형사소송법 개정안 등을 상정하고 대체토론 후 소위에 회부하였고, 11월 28일 재판기록 공개에 관한 민사소송법 개정안 등을 상정하고 대체토론 후 소위에 회부했다.

11월 28일경 대통령이 전효숙 헌법재판소장 지명을 철회하면서 엮힌 정국이 풀리는 계기가 마련되었다. 11월 29일 양당 원내대표는 국방개혁법과 비정규직보호 3법을 12월 1일까지 처리하기로 합의했다. 이에 따라 12월 1일 본회의에서 위 법안 등 34개의 법안이 통과되었고, 정기국회 마지막 날인 12월 9일에는 추가로 29개의 법안이 통과되었다. 그러나 아쉽게도 사법개혁 법안은 사학법과의 연계와 법사위에서의 심사 미진 등의 이유로 전혀 처리되지 못했다.

2006년 12월 임시국회

12월 6일 양당 원내대표는 12월 11일부터 15일까지 예산안과 예산 부수법안을 처리하기 위해 임시국회를 열기로 합의했다. 그러나 한나라당은 임시국회 첫날인 12월 11일부터 국회일정에 불참하였고, 그 후 임시국회가 1주일 연장되어 12월 22일까지 열렸으나 위 합의는 지켜지지 않았다. 사개추위는 해산하기 전의 마지막 기회인 연말 임시국회에서 최대한의 성과를 내기 위해 최선의 노력을 다했다.

열린우리당은 이은영 의원 대표발의로 사립학교법 개정안을 제출하였고, 임시국회에서 사립학교법 개정안과 로스쿨 법안을 같이 처리하자고 주장했다. 그러자 이번에는 법조인 출신 의원들 중심으로 한 한나라당 의원들이 연계처리를 할 수 없다는 입장을 취했다. 언론을 통해서 사학법과 사법개혁 법안의 빅딜이 성사되는 것이 아닌가 하는 희망 섞인 보도가 나오기도 했으나 결국 빅딜은 성사되지 않았다.

법사위 1소위는 12월 12일 양형위원회 관련 법원조직법 개정안을 의결하였고, 고등법원 상고부 법안을 심사하였으며, 형사소송법 개정안 중 구속제도 개선과 공판중심주의 관련 조항을 축조심의 했다.

법사위 1소위는 12월 15일 회의를 개최하여 형사소송법 개정안 중 일부에 대해 논의하였으나 의결정족수를 채우지 못했고, 나아가 박세환 의원이 소위 회의에 법원 측이 참석하여 의견을 진술하는 것에 대해 문제제기를 하고 법원측의 퇴장을 요구하는 바람에 회의가 제대로 진행되지 못했다.

12월 18일 개최된 1소위에서는 고등법원 상고부와 예비판사제 폐지 관련 법원조직법 개정안과 형사소송법 개정안 중 약식명령에 대한 정식재판 청구시 불이익변경 금지 폐지 조항, 국민의 형사재판참여에 관한 법률안에 대해 심사하였으나 역시 의견을 모으지 못하고 산발적인 논의에 그치고 말았다.

12월 21일 개최된 1소위에서는 변호사법 개정안을 의결하고, 고등법원 상고부 도입과 양형위원회 설치를 포함하는 법원조직법 개정안 중 양형위원회 부분만 분리하여 별도로 의결했다. 양형위원회 부분의 분리의결에 대해서는 법원 측이 강하게 반발하였고, 소위원회들 사이에서도 의견이 갈려 결국 표결을 통해 4:3으로 어렵게 의결되었다.

결국 2006년의 마지막 국회일정인 12월 22일 본회의에서 변호사법 개정안과 양형위원회 관련 법원조직법 개정안이 통과되어 입법이 완료되었다.

2007년 2월 임시국회

2월 임시국회에서 법사위 소위에 계류 중인 법안을 처리하기 위해서는 2007년 1월중에 소위를 수 차례 개최하여 논의를 수렴해서 의결해야만 했다. 그런데 법사위의 안상수 위원장, 이상민 열린우리당 간사, 주성영 한나라당 간사, 문병호 제1소위원장이 1월 16일경부터 28일까지 함께 외국방문을 하게 되어 소위를 개최할 수 없게 되었다. 그런 와중에 2007년 1월말부터 열린우리당 의원들이 탈당을 시작하여 국회 사정이 크게 변했다. 2월 초에는 열린우리당 의원 23명이 함께 탈당하면서 한나라당이 제1당이 되었다. 로스쿨 법안을 제외한 주요법안은 여전히 법사위 소위에 계류 중이었으나 논의를 수렴하여 의결할 방도를 찾지 못하고 있었다.

2월 2일 법사위 1소위는 회의를 개최했으나 실질적인 논의를 진행하지 못했고, 2월 5일 개최된 회의에서도 사법개혁 법안에 대해 실질적인 협의는 이루어지지 못하였다. 다만 5일 열린 회의에서 열린우리당의 이상민·문병호 의원과 한나라당의 주성영·이주영 의원이 4인 특위를 구성하여 비공식적으로 사법개혁 법안의 처리에 대해 합의하고 결론을 내기로 결정했다.

2월 9일에는 대통령과 한나라당 강재섭 대표최고위원의 회담이 성사되어 “사법개혁 관련법, 사립학교법 등 주요 쟁점법안이 2월 임시국회에서 처리될 수 있도록 최선을 다한다.”는 것을 포함하는 내용에 합의했다. 한나라당의 법사위원들도 법사위에 계류 중인 법안들을 2월 국회에서 처리하겠다고 적극적인 태도를 보여 입법전망이 매우 밝았다. 4인 특위는 2월 13일 회의를 갖기로 했으나 이주영 의원이 불참하는 바람에 회의를 열지 못하였고, 2월 21일 10:00부터 18:30까지 회의를 열어 계류 중안 사법개혁 법안의 처리방향에 대해 논의했다. 법안심사소위에서 법안심사를 하는 경우 통상 법무부와 법원 측 관계자가 출석하여 각 기관의 입장을 밝히는 것이 보통인데, 위 회의는 논의의 효율적 진행을 위해 법무부와 법원 측 관계자의 참여를 배제하고 의원들과 국회의 전문위원 및 입법조사관들만 배석시킨 상태에서 진행했다.

위 회의에서 4인 특위는 국민의 형사재판참여에 관한 법률안과 재판기록 공개 확대 관련 법안은 원안을 존중하여 처리하는 것으로 합의하였다. 또한 형사소송법 개정안의 많은 사항에 대해서도 의견통일을 이루었고 의견이 갈린 사항은 소위에서 논의하여 처리하기로 합의했다. 고등법원 상고부 법안에 대해서는 대법관 증원안과 고등법원 상고부를 도입하되 정부안에 대한 수정안(대법원에 직접 상고하는 사건의 구별기준을 정부안은 소송물 가액과 선고형이나 수정안은 1심 단독사건과 합의사

건으로 함)은 소위에서 논의하기로 했다. 군사법제도 개혁 법안에 대해서는 정부안, 주성영 의원안(평시 군사법원과 군검찰 폐지), 박세환 의원안(관할관 및 심판관 제도 유지하고 군사법원과 군검찰을 군단 단위로 설치), 주성영 의원 수정안(관할관 및 심판관 제도 폐지하되 군사법원과 군검찰을 국방부장관 소속으로 하지 않고 각 군 참모총장 소속으로 함) 등이 대립했다. 양형조사제도 도입 법안에 대해서는 입법이 절박하게 필요하지 않으므로 보류하는 것으로 의견을 모았다.

2월 27일 열린우리당과 한나라당 원내대표와 정책위의장이 참여하는 협의에서 민생과 관련된 법안들과 사립학교법 개정안을 2월 국회에서 처리하기로 합의함으로써 사법개혁 법안 처리에 대한 기대감을 높게 했다. 2월 28일 4인 특위는 다시 회의를 개최하여 형사소송법 개정안에 대해 합의사항, 소위 회부사항, 추가 논의사항 등을 정리했다.

그 결과 ①원안 통과 대상으로 구인 후 유치제도, 신뢰관계자의 동석 제도, 비디오 증계장치에 의한 증인신문, 공판진행상황 통지 제도, 피해자의 법정 진술권 강화, 피해자 진술의 비공개, 구두변론주의, 집중 심리 제도, 증거재판주의, 위법수집 증거배제 법칙, 수사과정 기록 의무, 조사자 증언제도, 압수물 사전 폐기·환가보관 확대, 피고인 불출석 재판 확대, 재산형 집행의 효율성 제고 방안, ②수정통과대상으로 조서의 증거능력 체계 개선, 긴급체포 제도 개선, 체포·구속적부심사 제도 개선, 긴급압수·수색·검증제도 개선, 피의자의 진술거부권 고지절차 강화, 공판정의 좌석, 증거개시 제도, 공판 준비 절차, 수사과정 영상녹화 제도, 재정신청 전면확대, 법원 구속기간 갱신, 구속전 피의자신문 제도 개선, 변호인의 피의자 신문 참여, 피고인 신문 제도 개선, 재판기록 공개 등을 선정했다.

한편, 대법원의 사건 부담을 줄이기 위하여 일정 범위의 상고 사건을 담당할 고등법원 상고부 제도 도입, 양형 인자 조사를 수행하는 양형조사관 제도 도입, 현행 보석·구속 취소·구속 집행정지를 단일한 석방심사 제도로 통합하는 방안, 다양한 석방조건을 부과하여 구속영장 심사 단계에서 피의자를 석방할 수 있는 영장 단계 조건부 석방 및 영장항고 제도 도입, 즉결심판제도를 폐지하고 경죄사건의 신속한 종결절차 신설을 내용으로 하는 신속처리절차 도입 방안 등은 개정 대상에서 제외하기로 합의했다.

4인 특위에서의 집중적인 논의 결과 비로소 쟁점이 정리되었고 형사소송법안 국회처리의 가닥이 잡혀가기 시작했다. 그러나 사립학교법 개정안을 둘러싸고 한나라

당과 열린우리당 사이에 의견이 대립함에 따라 법사위 법안심사 제1소위의 일정조차 잡지 못하여 결국 더 이상 논의를 진전시키지 못하고 2월 임시국회가 허망하게 끝나고 말았다.

2007년 3월 임시국회

국회가 휴회중이던 3월 7일부터 3월 9일까지 안상수 법사위 위원장을 비롯한 법사위 위원 11명이 일본 법조계를 시찰했다. 법사위원들은 3일간의 일정으로 법무성, 일본 변호사연합회, 최고재판소 외에 히토비츠바시 대학(국립), 와세다 대학(사립)과 같은 로스쿨을 방문했다. 법사위 위원들의 관심은 일본의 로스쿨 제도에 대해 집중되었는데, 방문기관에서의 질의와 응답을 통해 로스쿨 도입에 관한 긍정적 공감대를 형성했다고 한다. 안상수 위원장이 일부 위원에게 사법개혁 법안 중 여야 합의 법안에 대해서 조속한 시일 내에 통과시킬 의향을 피력하는 등 법사위 위원들의 일본 방문을 계기로 법사위 소관 사법개혁 법안의 입법처리에 대한 기대가 높아졌다.

법사위 법안심사 1소위는 3월 26일과 27일 양일간 회의를 개최하여 형사소송법과 국민의 형사재판참여에 관한 법률안 등을 심의했다. 양일간 심의를 하며 의견이 모아지는 대로 원안의결, 수정의결, 추가 논의사항으로 정리하였다.

3월 26일 회의에서 원안 의결 내용은 인신구속 관련 조항 중 일부(긴급체포제도 개선 조항, 체포·구속적부심 제도 개선 조항 등), 범죄피해자 보호 조항들, 공판중심주의 관련 조항 중 일부(열람·등사 서류 등의 남용금지, 공판준비절차, 집중심리 제도 선언, 수사과정 기록의무, 위법수집증거 배제법칙 도입, 조사자 증언 등), 기타 사항 법무부 자체 개정안 중 일부 등이다. 수정 의결 내용은 인신구속 관련 조항 중 일부(석방조건 다양화, 긴급압수·수색·검증 개선, 피의자 진술거부권 고지 등), 공판중심주의 관련 조항 중 일부(수사기관의 빠짐없는 기록목록 작성의무 삭제, 증거 개시제도, 공판정 좌석, 공판준비기일 종결효과, 불출석 증인의 제재), 재정신청 전면 확대 관련 조항(신청 대상을 모든 범죄로 확대하되 고소사건으로 한정, 법원의 공소 제기 결정시 공소유지 주체를 검사로 수정, 재정결정 기간은 90일로 제한) 등이다.

3월 27일에는 당사자의 증거신청, 피의자신문조서의 증거능력, 법원 구속기간 갱신, 구속 전 피의자신문조서의 공판조서에 준한 작성, 변호인의 피의자신문 참여 조항 등에 관한 의견을 모았다.

2007년 4월 임시국회, 마침내 형사소송법 개정안·국민의 형사재판참여에 관한 법률안 국회를 통과하다

4월 3일부터 4월 30일까지 열린 4월 임시국회에서 4월 12일과 13일, 4월 16일부터 17일에 법사위를 개최하기로 하였는데, 사법개혁 법안에 관한 심사는 4월 16일부터 시작되었다.

4월 16일 법사위 1소위는 위원장 지시로 법무부와 법원행정처 관계자를 배제하고 입법조사관만 배석한 상태에서 심의되었다. 사법개혁 법안 중 재정신청 전면확대와 관련 일부조항, 법원구속기간 갱신, 구속전 피의자신문, 변호인의 피의자신문 참여, 피의자신문조서, 참고인 진술조서, 피고인신문 순서, 영상녹화물, 구속사유 추가 등의 조항에 관하여 수정의결이 이루어졌다.

4월 17일 법사위 1소위 역시 위원장 지시에 따라 법무부와 법원행정처 관계자를 배제하고 입법조사관만을 배석시켜 심의가 진행되었다. 이날 국민의 형사재판참여에 관한 법률안이 심의되었는데, 검사석과 피고인·변호인석을 법대를 향하여 정좌형(正坐型)으로 하고 증인석은 법정 좌측에 배심원석을 마주하도록 법정구조를 수정하였다. 또한 판사가 배심원의 평결결과를 고지하고 그와 다른 판결선고시에는 판결문에 그 사유를 기재토록 하는 등 일부조항에 대한 수정이 이루어졌을 뿐, 대체로 사개추위의 원안이 유지되었다. 재판기록 공개와 관련한 일부조항이 수정되었고, 영장단계 조건부 석방과 관련해서는 석방조건을 피해공탁 또는 담보제공으로 한정하여 도입하는 것으로 수정하였다. 또한 체포구속적부심사와 관련하여 법원의 심사기한을 '지체 없이'에서 '48시간 이내'로 수정 의결했다.

2007년 4월 26일과 같은 달 30일 개최된 법사위 전체회의는 주요 쟁점을 중심으로 다시 논의되었다.

4월 24일 법사위 1소위가 개최되어 소위에서 합의되어 통과된 조항을 법사위 전체회의에 상정기로 결정하였고 4월 26일에 법사위 전체회의가 개최되었다. 4월 26일 법사위 전체회의에 사법개혁법안 중 형사소송법 개정안, 국민의 사법참여에 관한 법안이 상정되었다. 이 때 법사위 일부 의원들이 재정신청 확대에 따른 문제점 등을 지적하였고, 고소 남용 및 선의의 피의자에 대한 보호책 마련이 필요하다는 의견을 제시했다. 이에 따라 안상수 위원장은 이상민 1소위 위원장에게 4월 27일 1소위에서 위원들이 지적한 문제점을 논의하고 보완을 거쳐 4월 30일 전체회의에 재상정할 것을 지시했다. 4월 27일 오후에 개최된 본회의에서 재판기록 공개 관련 법률

안들이 통과되었다. 같은 날 1소위를 개최하여 전체회의에서 지적된 사항을 논의할 예정이었으나 이상민 소위원장은 법사위원들과 의견을 조율하여 바로 4월 30일 오전 전체회의에 상정하였고 법사위 전체회의는 형사소송법 개정안, 국민의 형사재판 참여에 관한 법률안, 검찰청법 개정안을 심의하여 의결했다.

4월 30일 오후 2시에 본회의가 개최되었다. 본회의에 형사소송법 개정안, 검찰청법 개정안, 국민의 형사재판참여에 관한 법률안이 제1호 내지 제3호 의결안건으로 상정되었다. 본회의 개최선언에 이어 이상민 의원이 법사위 심사보고를 마쳤다. 그리고 마침내 형사소송법 개정안, 국민의 형사재판참여에 관한 법률안이 국회 의결을 거쳐 국회 본회의를 통과했다. 사법개혁의 3대 핵심 법안 중 로스쿨 법을 제외하고 나머지 두 개 법안의 입법이 완료되는 순간이었다.

4월 30일 사법개혁의 2대 핵심 법안이 국회를 통과한 것은 매우 중요한 의미를 가지는 것이었다. 그간 지지부진했던 사법개혁의 입법과정에 커다란 물꼬가 트인 것이다. 사법개혁의 험난한 여정 중 7부 능선을 넘는 순간이었다. 그러나 형사소송 절차와 관련한 사법개혁 안건 중 4월 국회에서 처리되지 못하고 장기심사과제로 보류된 안건도 있었다. 영장단계 조건부석방과 영장항고, 구속제도의 통합, 경죄사건의 신속처리절차 도입, 양형조사관제도 등이 그것이었다.

사법개혁법안의 각 법안들은 사법제도 전반에 걸친 큰 개혁의 마스터플랜 속에서 밀접한 연관성을 가지고 있다. 이러한 의미에서 형사소송법 개정안과 국민의 형사재판참여에 관한 법률안이 험난한 여정을 거쳐 국회를 통과한 것은 환영할 만한 일이었지만 몇 가지 사항들이 함께 처리되지 못하고 보류된 것은 아쉬운 대목이 아닐 수 없었다.

국회를 통과한 개정 형사소송법과 국민의 형사재판참여에 관한 법률은 2007년 5월 17일 정부로 이송되어 같은 달 22일 국무회의를 통과하였고, 2007년 6월 1일 공포되어 2008년 1월 1일부터 시행될 예정이다.

다. 법학전문대학원 설치·운영법안

법학전문대학원 법안의 국회 제출 및 국회 심의에서의 쟁점

사개추위가 법학전문대학원 도입을 위해 의결한 「법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률안」(이하 '법학전문대학원 법안')은 2005년 5월 16일 교육인적자원부로 보내졌다. 교육인적자원부는 입법예고, 부처 협의, 규제개혁위원회의 심의, 차관회

의, 국무회의 등의 일련의 정부 입법절차를 거쳐 법학전문대학원 법안을 2005년 10월 27일 국회에 제출했다.

정부 입법절차 진행과정 중 규제개혁위원회에 의한 규제심사에서 정원책정과 사후평가기구 등을 규제로 인식한 위원들이 이에 대해 이견을 제시했다. 사개추위는 교육인적자원부와 함께 정원책정 및 사후평가기구의 필요성과 합의에 이르게 된 경위 등을 설명하고 정부원안대로 처리해줄 것을 규제개혁위원회에 요청했다. 사개추위에는 국무총리가 공동위원장으로, 정부의 여러 부처 장관들과 민간위원들이 위원으로 참여하고 있었기 때문에 규제개혁위원회는 그러한 합의경과를 고려하여 논란 끝에 정부원안을 유지해 주었다.

법학전문대학원 법안은 2005년 11월 22일 소관 상임위원회인 교육위원회에 상정되었다. 그러나 동년 12월 9일 한나라당이 국회의장 직권상정에 의한 사립학교법 개정을 이유로 장외투쟁을 전개하는 바람에 더 이상 심의가 이루어지지 못했다. 이후 2006년 2월이 되어서야 열린우리당과 한나라당 원내대표 사이에 국회 운영에 합의를 함으로써 법학전문대학원 법안의 상임위 심의도 진행되었다. 이어 제정법으로서 공청회가 필요하여 2월 15일에는 교육위 주관으로 공청회가 개최되었다.

법학전문대학원 법안의 심의에서 여야 간에 주된 쟁점으로 등장한 사항은 정원책정절차, 정원규모의 법정 여부, 사후평가기구를 대한변협에 설치하는 것의 타당성 여부, 사후평가기구에 제재 건의 권한을 인정하는 것의 타당성 여부, 법학교육위원회와 사후평가위원회의 위원 수 및 비율 등이었다.

교육위 법안심사소위에서의 법학전문대학원 법안 내용 합의

사개추위는 법학전문대학원이 2008년에 신입생을 모집할 수 있도록 시기를 정하여 건의하였고 교육인적자원부도 위 일정을 지키고자 했다. 위 일정에 맞추기 위해서는 2006년 4월 임시국회에서는 법안이 처리되어야 했고 늦어도 6월 임시국회에서는 반드시 처리되어야만 했다.

이러한 사정을 이해하였기에 교육위 열린우리당과 한나라당의 간사는 2006년 4월 3일 사립학교법은 교육위원회에 상정하여 대체토론 후 법안심사소위에 회부하고 법학전문대학원 법안은 정원문제를 법안에 삽입하지 않은 상태에서 의결 처리하기로 합의했다.

몇 차례 심의를 거친 후 법안심사소위는 4월 17일 개최된 회의에서 법률안의 내용에 대해 최종적으로 합의했다. 정원책정절차에 대해서는 교육인적자원부 장관이

법무부장관 및 법원행정처장과 협의하여 정하되 대한변협 및 사단법인 한국법학교수회는 의견을 제시할 수 있으며, 정원을 확정하기 전에 국회 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 했다. 단 정원의 규모를 법률로 규정하는 것은 부적절하므로 채택하지 않았다. 사후평가기구는 인가와 평가의 분리 원칙에 따라 대한변협에 두되 사후평가기구의 제재권의 권한을 삭제하는 것으로 했다. 법학교육위원회와 사후평가위원회의 구성에서 학계나 법조계에 속하지 않은 인사 2명을 증원했다. 법안심사소위는 몇 가지 세부적인 사항을 더 포함한 법률안의 내용에 완전히 합의하였고, 합의에 따라 전문위원이 법안 내용을 수정하여 4월 19일에 열릴 법안심사소위에서 의결하기로 했다.

사립학교법 개정과의 연계와 심의 중단

2006년 4월 18일 개최된 교육위원회 회의에서 한나라당이 발의한 사립학교법 개정안이 상정되어 법안심사소위로 회부되었다. 그러나 4월 19일에 열린 법안심사소위에서 법학전문대학원 법안을 의결하기로 예정되어 있었으나 사립학교법 개정안 처리를 둘러싼 여야 간의 의견대립으로 법안의 의결이 무산되고 말았다. 그 후 한나라당이 일체의 법안 처리를 사립학교법 개정안의 처리와 연계하는 바람에 심의가 더 이상 진행되지 못했다.

국회의 전반기 원구성이 5월말로 만료됨에 따라 6월에 하반기에 원구성이 새롭게 이루어졌고, 교육위원들을 비롯한 각 상임위원회의 위원들이 변경되었다. 법학전문대학원의 2008년 개교를 위해서는 6월 임시국회에서 반드시 법안이 처리되어야만 했다. 그러나 인원수 배정문제로 인한 견해 차이로 새로 구성된 교육위는 법안심사소위조차 구성하지 못하였고, 한나라당이 여전히 사립학교법 개정을 다른 법률안의 처리와 연계함으로써 법학전문대학원 법안에 대한 심의는 전혀 진전되지 못하였다.

더군다나 하반기 원구성에 따라 새로 교육위원이 된 일부 야당의원이 종전 법안심사소위의 합의를 무시하고 법학전문대학원 도입 자체에 문제를 제기하면서 상황이 더욱 복잡하게 진행되었다. 특히 법조인 출신 한나라당 의원들을 중심으로 법학전문대학원 도입에 대한 반대기류가 강하게 형성되었다. 상임위 배정과정에서 교육위원장은 한나라당 의원이 맡게 되었는데, 제17대 국회의 전반기 교육위원장은 황우여 의원이었고 후반기 교육위원장은 권철현 의원이었다. 황우여 의원은 법조인임에도 불구하고 미국 로스쿨에서 공부한 경험이 있어 법학전문대학원에 대해 긍정적이고 우호적인 입장을 취했다. 그런데 권철현 의원은 법학전문대학원에 대해 소극

적인 입장을 취하였고, 그런 견해를 언론과의 인터뷰를 통해 밝히기도 했다.

교육위의 사정은 8월 임시국회에서도 마찬가지였고, 정기국회는 물론이고 정기국회 후 예산안 처리를 위해 소집된 12월 22일까지의 임시국회 기간에도 전혀 변화가 없었다. 법안심사소위조차도 구성되지 못한 상황이 지속되었다.

국회 교육위원들의 일본 방문 추진

일부 국회의원들을 중심으로 법학전문대학원 제도 반대론자들은 우리보다 먼저 로스쿨을 도입한 일본이 실패하였으므로 우리는 그 제도 도입에 신중하여야 한다는 견해를 제기하였다. 그러나 정작 일본에서는 법조인 양성제도로 도입된 로스쿨이 실패했으므로 이를 폐지하고 예전의 제도로 다시 돌아가야 한다고 주장하는 사람은 한 명도 없다. 단지 새로운 제도의 도입과정에서 이런저런 문제점, 특히 로스쿨 졸업자를 대상으로 한 신사법시험 합격률이 예상보다 낮게 나타남으로써 이를 조정하고 해결해야 하는 필요가 생겼다는 주장은 제기되고 있다. 실제로 일본에서는 위와 같은 문제점을 해결하기 위한 방안에 대한 논의가 있을 뿐이다. 로스쿨의 도입으로 인해 법학교육의 질이 향상되고 법조인선발이 과정으로서의 교육에 의해 이루어지는 긍정적인 효과가 나타나고 있는 것으로 평가하고 있다.

권철현 교육위원장과 교육위원들은 2004년에 법과대학원 제도를 도입하여 2006년에 첫 신사법시험을 시행한 일본을 방문하여 시찰한 후에 본격적으로 법학전문대학원 법안을 심의할 계획을 세웠다. 교육위원회는 2006년 11월경부터 일본 방문일정을 정기국회 회기가 끝난 후인 2006년 12월 10일부터 12일까지로 잡고 계획을 추진하였는데, 이는 정기국회 회기 중에는 법학전문대학원 법안을 처리하지 않겠다는 것을 의미했다. 교육위원장의 요청으로 교육인적자원부는 일본에 연락하여 문부성과 2개의 로스쿨(와세다, 게이요) 방문일정을 잡았다. 그런데 정기국회가 끝날 때까지 예산안 처리를 마치지 못하여 12월 11일부터 임시국회가 소집되는 바람에 위 일본 방문 일정은 취소되었다.

함께 일본을 방문하여 로스쿨을 시찰하였다고 하더라도 법학전문대학원 제도에 대해 찬성 입장인가 반대 입장인가에 따라 일본제도를 평가하는 것이 다르게 될 가능성이 높다. 이에 사개추위는 편향된 보고를 미연에 방지하기 위해 2006년 12월 13일 일본 오오미야(大宮) 법과대학원의 미야자와(宮澤節生) 교수를 초청하여 「일본 법과대학원의 현상과 문제점」이라는 주제로 강연을 들었다. 미야자와 교수는 일본 로스쿨 도입에 대해 전반적으로 긍정적으로 평가하고 낮은 신사법시험 합격률의 문

제점이 발생한 원인은 문부성이 규제완화 논리에 밀려 로스쿨 인가를 너무 많이 해주었기 때문이라고 밝혔다. 그리고 그 해결방안으로서 로스쿨 정원을 일률적으로 감축하고 신사법시험 합격자수를 3,000명으로 증원하는 시기를 앞당기는 방안을 제시했다.

정기국회가 끝날 무렵 열린우리당과 한나라당은 12월 11일부터 15일까지 임시국회를 개최하는 것으로 합의하였다. 이에 교육위원회는 임시국회가 끝나는 12월 19일부터 21일까지 일본을 방문할 계획을 수립하였고, 교육인적자원부는 방문기관과 면담대상자를 섭외했다. 그런데 임시국회가 12월 22일까지 연장되었고, 교육위원장은 어떤 일이 있더라도 위 일정에 맞춰 일본을 방문하겠다는 약속을 깨고 12월 18일 저녁에 방문일정을 취소한다고 교육인적자원부에 연락했다. 결과적으로 교육인적자원부로서는 두 차례나 국제적으로 큰 결례를 하게 되었던 것이다.

열린우리당과 한나라당의 모색

열린우리당은 2006년 12월 초경 이은영 의원 대표발의로 사립학교법 개정안(다만 한나라당이 강력하게 요구하고 있는 개방형 이사제 조항은 개정하지 않음)을 국회에 제출하고, 사립학교법 개정안과 로스쿨 법안을 같이 처리하자고 주장했다. 그러자 이번에는 법조인 출신 한나라당 의원들을 중심으로 두 법안을 연계처리를 할 수 없다는 입장을 취했다. 언론에는 사학법과 사법개혁 법안의 빅딜이 성사되는 것이 아닌가 하는 희망 섞인 보도도 있었으나 결국 그러한 빅딜은 이루어지지 않았다.

한편 한나라당은 2006년 12월 13일 '법학교육 및 법조인 양성제도 개선책을 마련을 위한 TF'(팀장 김기현 1정조위원장, 팀원 김성조·이주영·이재웅·이주호·김명주 의원)를 구성한다고 발표했다. 아울러 위 TF는 2006년 12월 중으로 법학교육 및 법조인 양성제도 개선책을 마련한 다음 공청회를 거쳐 2007년 2월 임시국회 기간 중에 정부안과 함께 심의, 처리될 수 있도록 최대한 노력한다는 계획을 발표했다. 그러나 위 TF는 2006년 12월이 끝날 때까지도 개선책을 제시하지 못했고, 2007년 2월 21일에서야 김기현 의원 대표발의로 사법시험법, 법원조직법, 검찰청법, 변호사법 개정안 등 4개 법안을 국회에 제출했다.

한나라당 개선안 검토

김기현 의원 대표발의로 국회에 제출된 사법시험법 개정안은 사법시험 합격자 수를 우리나라의 인구, 법조서비스에 대한 수요, 법조 유사직역과의 관계 등을 고려하

여 결정하는 조항을 신설하고, 응시횟수를 5회로 제한하며, 제2차 시험은 법조실무 능력의 검증을 목적으로 하는 논술형으로 실시하되, 사례해결형 문제를 포함하도록 했다.

법원조직법 개정안은 사법연수원을 폐지하고, 법원공무원교육원의 명칭을 법원교육원으로 바꾸어 법관에 대한 연수도 담당하도록 하며, 판사임용기준을 변호사로서 3년 이상의 근무경력이 있는 자로 제한했다. 검찰청법 개정안은 검사와 검사신규임용자 등의 연수 및 교육에 관한 사무를 관장하도록 하기 위하여 대검찰청에 연수원을 두고, 검사임용기준을 변호사로서 3년 이상의 근무경력이 있을 것으로 제한했다. 변호사법 개정안은 사법시험 합격자로 하여금 사법연수원에서 연수를 받도록 하는 것을 폐지하고, 2년 동안 변호사실무 위주의 실무수습을 받도록 하였고, 전문변호사 제도를 도입했다.

한나라당이 마련한 법원조직법·검찰청법 개정안의 요지는 판사와 검사 임용 후 직역별 연수를 실시하고 법조일원화를 도입한다는 것이다. 이는 법학전문대학원제도의 도입과 전혀 모순되지 않는 것으로 오히려 법학전문대학원이 도입되는 경우 판사·검사의 직역별 연수, 법조일원화의 필요성은 더욱 커지게 될 것이고 법학전문대학원 제도와 연계하여 더 효과적으로 운용될 수 있는 사항이다. 다만 검사임용기준보다는 판사임용기준을 더 엄격하게 하는 것이 바람직할 것이며, 이에 따라 판사 임용기준을 변호사로서 5년 이상의 근무경력이 있는 자로 강화할 필요성도 제기된다고 할 것이다.

변호사법 개정안 중 사법연수원을 폐지하는 것은 법학전문대학원 도입 시에도 반드시 이루어져야 할 내용이다. 다만 2년 이상의 변호사실무 위주의 실무수습 문제는 법학전문대학원 도입의 경우 3년차에 주로 실무수습 위주의 교육이 이루어질 것이므로 불필요하거나 대폭 축소될 것이다. 현실적으로 2년 이상의 변호사실무 위주의 실무수습을 시킬 수 있는 여건이 마련되어 있는지도 의문이다. 또한 전문변호사 제도가 굳이 도입 필요성이 있는지 의문이고, 전문변호사 제도를 도입한다고 하더라도 별도의 수련기관에서 3년 이상의 수련을 받는 것보다는 법학전문대학원에서 전공과정을 수료하도록 하는 방안이 보다 현실적일 수 있다.

한편 사법시험법을 그대로 유지하고 응시자격에 아무런 제한을 두지 않는 것은 법학전문대학원 제도와 전면적으로 배치되는 것이다. 법학전문대학원 제도를 도입할 경우 사법시험법을 폐지하고 변호사(자격)시험법을 제정하며, 변호사시험의 응

시자격을 법과전문대학원 졸업자로 한정하여야 할 것이다.

한나라당의 위 방안은 사법시험에 의한 법조인 선발이라는 구조를 그대로 유지하는 것으로서 근본적인 개선책이 될 수 없고 현재의 문제점을 제대로 극복할 수도 없다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대학 교육의 정상화 여부이다. 모든 대학생이 전공에 관계없이 고시학원에서 사법시험 공부에 매달려 대학 교육이 황폐화되는 폐단이 그대로 유지된다. 법학전문대학원 도입의 경우 학부 성적이 입학전형자료로 되기 때문에 대학 교육 정상화에 기여할 것이다.

둘째, 배출되는 법조인의 질 문제이다. 한나라당 안은 법조인 자격으로 사법시험 합격만을 요구하고 있어 인문적 소양이나 다양한 지식을 갖추지 못한 편협한 법학 지식만 습득한 법조인이 배출될 위험성이 있는 것이다. 이렇게 배출된 법조인이 다양한 분야에 전문적인 법조인을 요구하는 사회수요를 충족시킬 수 없다는 것은 당연하다고 할 것이다. 반면에 법학전문대학원 도입의 경우 다양한 분야의 대학 학부 전공자들이 법학전문대학원에 입학하여 집중적인 실무위주의 법학교육을 받기 때문에 상기의 사회수요를 충족시킬 수 있을 것이다.

셋째, 배출법조인 수의 문제이다. 한나라당 안은 사법시험 합격자 수 결정을 위한 추상적인 기준을 신설하고 있으나, 법무부장관이 대법원과 변협 의견을 들어 결정하는 구조를 유지하고 있어 법조직역의 입장만 반영되고 학계나 시민단체의 의견은 전혀 반영되지 않는다. 법학전문대학원 정원은 교육인적자원부 장관이 결정하므로 법조계뿐만 아니라 학계와 시민단체의 의견도 반영하는 것이 가능하다.

넷째, 지역균형발전의 문제이다. 한나라당 안은 법조인 배출 및 활동의 현재와 같은 수도권 집중 현상을 타개할 수 없다. 법학전문대학원 도입의 경우 인가 시 지역 배분을 고려함으로써 법조인 배출 및 활동에서의 지역균형발전을 꾀할 수 있을 것이다.

다섯째, 교육기간의 문제이다. 현재 사법시험을 준비하는 대학생들이 4년 만에 대학을 졸업하는 경우는 많지 않고 대부분 몇 년씩 대학을 더 다니고 있으며, 사법연수원 2년까지 수료해야 변호사로서 활동을 시작하게 된다. 법학전문대학원을 도입할 경우 4년 대학을 마치고 3년간의 법학전문대학원을 졸업한 뒤 단기간의 변호사 실무를 마친 후 변호사활동을 시작하게 된다. 이렇게 될 때 변호사로서의 활동을 시작하는 시기가 현재에 비해 오히려 평균적으로 빨라질 것으로 기대할 수 있다.

여섯째, 사회적 약자 배려의 문제이다. 사법시험 응시자격에는 제한이 없다고 하나 현실적으로 몇 년씩 고시학원과 고시원에서 공부에 매달리고 있는 점에 비추어 보면 상당한 정도의 경제적 부담이 있는 것이 사실이다. 법학전문대학원 도입의 경우 장학제도를 충실하게 갖추어야 인가될 수 있고, 또한 학비대출제도를 통해 사회적 약자도 법조인이 될 수 있는 길이 열려 있으므로 결코 현재보다 사회적 약자에게 불리하게 변경되는 것이라고 할 수 없다.

2007년 2월 임시국회에서의 논의

2007년 2월 임시국회가 2월 5일부터 3월 6일까지의 일정으로 소집되었고, 2월 9일 대통령과 강재섭 한나라당 대표최고위원 사이에 면담이 성사되어 주요 쟁점법안 처리에 최선을 다하기로 합의함으로써 법학전문대학원 법안 처리에 대한 기대를 높게 하였다. 교육위는 2007년 2월 21일에야 법안심사소위를 구성했다. 그러나 사립학교법 개정안을 둘러싼 열린우리당과 한나라당의 입장 차이로 말미암아 법학전문대학원 법안에 대해서는 전혀 논의가 진전되지 못한 채 2월 임시국회가 끝나고 말았다.

2007년 3월 교육위 위원들의 일본 방문

국회가 휴회중이던 3월 14일부터 16일까지 국회 교육위원회는 교육부의 로스쿨 담당 기구인 대학혁신추진단과 합동으로 일본을 방문했다. 방문단에는 권철현 교육위원장과 유기홍 의원, 임해규 의원, 이은영 의원, 김영숙 의원 등과 교육위 행정실의 전문위원, 교육부 공무원들이 포함되었다. 3일간의 일정 동안 일본 문부과학성, 도쿄대학 로스쿨, 게이오 대학 로스쿨, 동경한국학교를 방문하였는데, 로스쿨 제도에 대한 이해 및 도입 필요성에 대해 공감대를 형성하는 계기가 되었다. 일본의 문부과학성, 방문대학 관계자들은 제도 도입의 취지 및 배경을 설명하는 자리에서 일부 문제점이 있기는 하지만 로스쿨이 성공적으로 운영되고 있다는 점을 강조하였다. 이와 더불어 한국에서 로스쿨제도를 도입한다면 일본 제도의 운영상 문제점을 보완하여 시행하는 것이 필요하다는 말도 덧붙였다. 당시 일각에서 주장했던 바와 같이 일본 로스쿨 실패론과 달리 일본내 정부 관계자, 로스쿨 교수들은 일본 로스쿨 제도가 일부 문제점을 보완한다면 성공적이라는 생각을 견지하고 있는 것으로 확인되었다.

2007년 4월 임시국회에서의 논의

4월 초순부터 로스쿨 제도가 도입되어야 한다는 사회적 요구가 어느 때보다 강하게 제기되었다. 로스쿨 도입을 준비하기 위해 엄청난 투자를 한 대학들과 진로를 결정해야 하는 고등학생과 대학생 및 학부모들의 절박한 사정에 더하여 한미자유협정이 2007년 4월 2일에 타결되면서 국제적 경쟁력 있는 법조인이 배출되어야 하고 이는 로스쿨을 통해 가능하다는 여론이 비등하게 되었다. 단적으로 4월 6일자 조선일보는 “FTA 법률시장 개방 5년 뒤로 정해졌는데, 법안은 국회서 쿵쿵, 표류하는 로스쿨”이라는 제하로 로스쿨 제도 도입의 필요성을 조목조목 지적하였다. 또한 사법개혁 국민연대라는 시민단체 그룹은 3월 24일부터 장기간 여의도 국민은행 앞에서 사법개혁, 로스쿨 도입의 입법을 촉구하는 촛불집회를 열기도 했다.

4월 11일, 한나라당을 비롯한 6개 정당과 교섭단체 원내대표들은 대통령에게 개헌안 발의의 유보를 요청하면서, 4월 25일까지 국민연금법, 로스쿨 법 등이 상임위에서 타결되도록 최대한 노력하기로 국민 앞에 약속하였다. 한편 대한변협은 2007년 4월 12일경 국회에 법조인양성제도 개혁방안에 대한 입법청원을 하며 변호사법, 사법시험법, 법원조직법, 검찰청법 각 일부개정법률안을 제출했다. 사법시험 응시자격을 원칙적으로 법과대학 졸업생으로 한정하고 사법시험 응시횟수를 제한하며, 사법연수원을 폐지하고 변호사 자격을 변호사 연수원의 교육과정을 마친 자에게 부여하며, 판사와 검사의 임용을 일정한 경력의 변호사에서 선발하는 것이 주요 골자였다. 한나라당 김기현 의원 대표발의안과 궤를 같이하는 안이었다.

법사위는 4월 18일 한나라당 김기현 의원 대표 발의 4개 법안 개정안을 상정하여 대체토론을 했다. 법조인 교육문제를 함께 논의하여야 하는데 제출된 안은 종래와 다를 것이 없거나 낙후된 법학교육 개혁으로서 부족하다는 지적이 있었고, 법학교육과 사법시험과의 연계 문제를 해결하지 못하였다는 비판적 의견이 제시되었다. 4월 25일에는 김기현 의원 대표 발의안에 대한 국회 공청회가 개최되었다.

같은 날 열린우리당과 한나라당 정책위원회 의장 간 “교육위 법안심사소위에 상정되어 있는 정부안을 토대로 소위에서 수정안 내용을 포함하여 상임위와 법사위 및 본회의에서 표결처리”하기로 합의되어 로스쿨 법안의 4월 국회 처리에 청신호가 쬐였으나 법안의 국회 통과로 이어지지는 못했다. 법조인 출신 일부 의원들의 강력한 이견과 사학법과의 연계문제가 풀리지 않았던 것이다.

4월 임시국회기간 중 교육위원장 지시로 수석전문위원이 로스쿨 법 수정안을 검

토하기도 했다. 요지는 로스쿨의 총 입학정원을 2,500명으로 한다는 것, 학부를 존치한다는 것 등이었다. 그러나 교육위는 4월 임시국회에서도 정상적인 활동을 하지 못했다.

2007년 5월 국회 휴회, 6월 임시국회에서의 로스쿨 법 통과 필요성

로스쿨법 처리를 위해 5월 임시국회를 개원해야한다는 여론이 없지 않았으나 2007년 5월 국회는 계속 휴회 중이었다. 그러나 5월 들어 로스쿨 제도 도입에 대한 사회적 요구는 더욱 거세졌다. 조선·동아·중앙일보와 같은 보수언론은 물론 지상파 방송, 시민단체, 법학교수단체 등은 2009년 3월 로스쿨 개원을 목표로 할 경우 6월 임시국회가 마지막 처리시한으로 보고 국회를 압박해 들어갔다.

로스쿨 법 처리의 마지막 시한을 6월 임시국회로 잡았던 이유는 다음과 같다. 먼저 법학적성시험 시행, 설치인가 심사, 대학별 입학전형계획 발표 등 대학의 로스쿨 도입 준비에 절대적 기간(1년 6개월)이 필요하고 6월말까지 도입여부가 결정되어야 고등학교 3학년생들의 대학진학, 대학생들의 진로결정에 혼란을 막을 수 있다는 점이 첫 번째 이유였다. 가결이든 부결이든 로스쿨 법안의 처리가 미정인 채 6월 국회를 넘기게 되면 대학·학생·학부모들에게 극심한 혼란을 초래하고 정부정책에 대한 국민들의 신뢰는 심각하게 훼손될 수 있는 상황이었다.

두 번째로 국회에서 로스쿨 법안이 장기 표류됨으로써 로스쿨 준비대학의 인적·물적 손실 등 사회적 비용이 막심하다는 점이었다. 로스쿨 도입논의가 시작된 2004년부터 3년동안 국·공립 12개교, 사립 28개교 등 전국의 40개 대학이 로스쿨 인가기준을 구비하기 위해 신물건축과 시설확충에 투자하여 총투자액이 2,000여 억원에 이르고 있는 상황이었다.

세 번째로 로스쿨 법안의 도입이 무산되는 경우 한미간 무역자유협정 체결 이후 쇠도할 선진국 로펌에 밀려 국가 법률서비스체계가 붕괴될 우려가 있다는 점이었다. 사회적 요구에 부응하는 수의 법조인을 양성하기 위해서는 기존의 사법시험에 의한 선발, 사법연수원에 의한 법조인 교육으로는 감당하기 어렵고 법학교육과 연계되어야만 가능한데, 이러한 구도 하에서 설계되었던 것이 바로 로스쿨 제도였다.

2007년 6월 임시국회에서의 논의, 7월 3일 로스쿨 법 국회통과

6월 임시국회에서의 로스쿨 법안 논의는 정치과정의 역동성을 가장 전형적으로 보여주는 사례였다. 임시국회가 개원한 6월 4일의 다음날인 6월 5일 교육위 법안심

사소위 간담회가 개최되어 교육위원장이 로스쿨 법안의 논의를 요청하였으나 간사 회의에 안건이 포함되지 않았다. 강재섭 한나라당 대표와 정세균 열린우리당 대표는 교섭단체대표 연설을 하며 로스쿨 법안을 6월 임시국회에서 처리한다는 원칙을 천명했다.

6월 둘째 주에는 열린우리당 의원들의 탈당으로 교육위 법안심사1소위의 운영에 차질이 발생하는 일이 있었다.

6월 20일과 22일에 교육위 법안심사 소위가 개최되었다. 6월 20일 소위에 로스쿨 법안이 사립학교법 개정안과 함께 안건으로 상정될 예정이었으나 심의되지 못했다. 6월 22일 소위에서 로스쿨 법안은 6월 25일 한나라당 의원총회에서 당론을 결정한 후 6월 27일 첫 안건으로 상정해서 처리하기로 합의되었으나 6월 26일까지 한나라당 의원총회에서 당론이 결정되지 않은 상태였다.

6월의 마지막 주인 6월 27일, 법안심사소위가 개최되어 2006년 4월 17일 교육위 법안심사소위에서 합의한 안을 중심으로 본문 47조 및 부칙 2항 전체에 대해 수석전문위원이 조문별로 설명하고 소위위원이 검토하는 형식으로 심의를 진행했다. 이때 2006년 4월 17일 합의사항 중 평가위원의 숫자를 조정해야한다는 의견이 제시되어 변호사 2인을 1인으로 일반시민 4인을 3인으로 교육공무원 1인으로 수정되었다. 또한 6월28일 오전 중 양당대표가 6월 국회에서 처리하기로 합의할 경우 6월 28일에 소위를 개최하기로 하였으나 한나라당 지도부에서 9월 정기국회에서 처리하자는 의견을 제시하여 교육위에서의 처리가 미루어졌다.

6월 임시국회의 종료를 하루 앞둔 7월 2일 오후까지만 해도 로스쿨 법의 국회처리는 요원해 보였다. 7월 2일 오후 2시 국회 본회의 종료 후에 교육위 개회가 예상되었으나 사학법과 로스쿨 법안의 동시처리 문제가 합의되지 않아 끝내 개최되지 않았다. 이때까지 한나라당은 사학법 재개정안을 회기내에 합의처리하되 로스쿨 법은 법사위의 심도있는 논의에 맡겨 분리처리하자는 입장이었고, 열린우리당은 다음날인 3일 본회의에서 로스쿨법과 사학법을 병행처리하자는 입장으로 서로 차이를 좁히지 못하고 있었다.

6월 임시국회의 마지막 날이었던 7월 3일 오전까지도 로스쿨 법안의 국회처리는 불투명했다. 로스쿨 법안 통과와 물꼬가 트인 것은 임시국회 폐회를 7시간여 남겨두고서였다. 열린우리당 장영달 의원, 한나라당 김형오 의원, 중도통합민주당 강봉균 의원 등 각 원내 대표가 “사학법안과 로스쿨법안을 본회의에서 처리한다”는 내

용의 합의를 이룬 것이다. 그러나 로스쿨 법안 통과와 마지막 진통이 남아 있었다. 민주노동당 의원들이 교육위 회의장을 걸어 잠그고 법안 처리에 응하지 않는 한편 열린우리당 내 일부 의원들도 사학법 개정에 반발하는 기류가 없지 않았다. 오후 7시쯤엔 의원들이 대거 본회의장을 빠져나가면서 의결정족수가 부족해지는 상황까지 벌어졌다. 이에 장영달 열린우리당 원내대표는 오후 8시 20분 본회의 도중 의원총회를 소집, 2시간에 걸친 논란 끝에 표결을 통해 '직권상정 처리'로 결론을 내게 되었다. 6월 임시국회 종료를 5분 남겨둔 11시 55분에 "법학전문대학원 법안"은 본회의에 직권상정되어 본회의의 의결을 거쳐 "법학전문대학원 법률"로 국회를 통과하였다. 자정을 넘겼다면 본회의가 국회법상 자동산회됨으로써 법학전문대학원 법안이 다시 원점으로 돌아갈 수 있었던 순간이었다.

3. 입법 성과: 길게는 60년, 짧게는 13년 노력의 중간 기착점

사개추위는 2005년 1월 18일 발족한 이래 2년여의 활동기간 중 사개위 건의문에 기초하여 24개 사법개혁 안건을 의결했다. 그 중 13개 방안, 25개 법률안을 정부입법절차를 거쳐 2005년 8월부터 2006년 7월 사이에 국회에 송부했다.

2007년 6월 임시국회에서 법학전문대학원의 설치·운영에 관한 법률안이 국회를 통과하면서 사법개혁 안건 13개 중 모두 9개 안건이 입법을 완료하였다. 법안 수로는 13개 법안에 이른다. 국회 통과 법안에는 형사소송법 개정안, 국민의 형사재판 참여에 관한 법률안, 법학전문대학원의 설치·운영에 관한 법률안 등 3대 사법개혁 법안이 포함되어 있다. 이에 따라 로스쿨 제도의 도입, 형사소송법의 개정, 배심제도의 도입, 법조윤리 확립, 양형제도의 개선, 재판기록의 공개 등 대부분의 사법개혁 법안이 제도 설계, 입법의 단계를 넘어 법제화된 제도를 구체화하고 현실화하는 단계로 진입했다.

그러나 아쉽게도 2007년 말 현재까지 고등법원 상고부 도입방안, 군사법제도 개혁방안 관련 법안 등 몇 개의 사법개혁 법안이 아직 국회에 계류 중이다. 이 중에서도 특히 아쉬운 것은 군사법제도 개혁 관련 법률의 입법이다. 1993년부터 논의되어 온 군사법제도 개혁 논의를 법안으로 구체화한 것이 현재 국회 법사위에 계류 중인 군사법제도 개혁 법률안인데, 참여정부의 개혁과제들을 정리하고 있는 2007년 12월이 시점까지도 군사법제도 개혁 법안의 국회처리는 이루어지지 않고 있다. 군사법제도 개혁 관련 법안의 경우, 같은 당 소속의 법사위 위원들이 서로 상반되는 별도의 반대 법안들을 제출해 놓고 정부가 제출한 군사법개혁 법안의 처리에 강력하게 반대하고 있다. 그로 인해 쟁점이 좁혀지지 않고 오히려 확대됨에 따라 입법에 필요한 여건이 좀처럼 조성되지 않고 있는 것이다.

특히, 2008년부터는 개정 형사소송법과 국민의 형사재판참여에 관한 법률 등의 국회통과에 따라 민간 영역에서는 형사절차에 관한 개혁법률들이 시행된다. 이런 상황에서 군사법제도 개혁법률만 국회를 통과하지 못할 경우 인권과 형사사법 수준에 있어 군과 민간영역 간의 격차는 더욱 벌어질 것이다. 즉, 개정 형사소송법은 모든 피고인에 대해 변호인참여권을 확대하고 구속 피의자에 대한 필요적 심문제도를 두는 등 피의자와 피고인의 인권을 강화하는 방향으로 획기적 개선을 이루어 가고 있는데, 군사법제도만 과거의 제도를 그대로 고수하게 된다면 형사절차 영역에서의 인권보호수준 및 사법권 독립의 수준은 차이가 더욱 커지게 되고, 민간재판에에서

의 형사절차상의 차이로 인해 군사재판에 대한 신뢰는 더욱 추락할 우려가 크다.

이러한 상황들을 고려할 때 적어도 개정 형사소송법이 시행되는 2008년 1월 1일 이전에는 군사법제도 개혁 법률이 국회를 통과해야만 할 것이다. 아울러 아직 국회에 계류 중인 고등법원 상고부 도입 관련 법안 등 다른 사법개혁 법안들도 조속히 입법이 되어 10년 이상 끌어 온 사법개혁 작업이 성공적으로 마무리될 수 있도록 되어야 할 것이다.

2007년 12월 현재 참여정부가 추진한 사법개혁 법안들의 입법 현황은 아래표와 같다.

입법 완료된 법안

※ '07년 말 현재, 13건 입법 완료, 일부 입법 완료된 법안 포함시 16건

연번	법안명	사개추위 안건명	국회 본회의 의결
1	범죄피해자보호법	○ 범죄피해자보호방안	본회의 의결(05.12.1), 공포(05.12.23)
2	범죄피해자구조법		본회의 의결(05.12.8), 공포(05.12.29)
3	군인사법	○ 군사법제도 개혁방안 중 일부	본회의 의결(06.4.6), 공포(06.4.28)
4	법관징계법	○ 법조윤리 확립방안	본회의 의결(06.9.29), 공포(06.10.27)
5	검사징계법		〃
6	변호사법		본회의 의결(06.12.22), 공포(07.01.26)
(7)	형사소송법 중 일부	○ 국선변호 확대방안	본회의 의결(06.6.30), 공포(06.7.19)
(8)	법원조직법 중 일부	○ 양형제도 개선방안 (양형위원회 제도)	본회의 의결(06.12.22), 공포(07.01.26)
7	민사소송법	○ 재판기록 공개 개선방안	본회의 의결(07.04.27)
8	가사소송법		
9	가정폭력범죄등의 처벌에 관한 법률		
10	소년법		
(11)	형사소송법 중 일부	○ 인신구속 및 압수수색검증제도 개선방안 ○ 재정신청 확대방안 ○ 공판중심주의 법정심리절차 확 립방안 ○ 재판기록 공개 개선방안	본회의 의결(07.04.27)
11	검찰청법	○ 재정신청 확대방안	
12	국민의 형사재판 참여에 관한 법률	○ 국민의 형사재판 참여	
13	법학전문대학원 설치 ·운영에 관한 법률	○ 법학전문대학원의 도입	본회의 의결(07.07.03)

입법 진행 중인 법안

※ '07년 말 현재, 12건 입법 미완료

연번	법안명	사개추위 안건명	국회 제출	진행단계	비고
1	형사소송법	○ 경죄사건의 신속처리절차 ○ 고등법원상고부 도입방안	06.01.05	법사1소위	법사위, 장기심사과제로 분류
		○ 양형제도의 개선방안 (양형조사관 제도)			
2	보호관찰등에관한법률				
3	법원조직법				
4	각급법원의 설치 및 관할구역에 관한 법률	○ 고등법원상고부 도입방안	05.12.28	법사1소위	법사위, 장기심사과제로 분류
5	민사소송 등 인지법				
6	상고심절차에 관한 특례법 폐지 법률				
7	군사법원의 조직 등에 관한 법률				
8	군사법원법 폐지법률	○ 군사법제도 개혁방안 (군사법원 및 군검찰의 독립 관련)	05.12.26	법사1소위	법사위 의원간 이견
9	군검찰의 조직 등에 관한 법률				
10	군형사소송법				
11	군행형법				
12	장병의 군사재판 참여에 관한 법률	○ 군사법제도 개혁방안 (장병의 형사재판참여, 군행형제도 개선 관련)	06.01.05	법사1소위	.

제 5 장 참여정부 사법개혁에 대한 평가

1. 의제설정 및 법률안 마련 과정에 대한 평가

가. 사법개혁 의제의 적정성 및 채택절차의 타당성

사개위에서 채택한 사법개혁 의제는 대법원의 구성과 기능 개선, 법조일원화, 법조인 선발·양성제도의 근본적인 개혁, 국민의 사법참여, 형사사법절차의 근본적인 개혁, 군사법제도의 개혁, 법조윤리의 확립, 사법서비스 개선, 재판기록 및 재판정보의 공개, 공익소송 및 공익법률시스템의 구축, 효율적 분쟁처리제도, 징벌적 배상제도 등이다. 이들 개혁의제는 정부 각 부처와 시민사회 각계각층의 이해관계에 관련된 것들로서 그동안 공론화된 사법개혁 관련 의제를 대부분 포함하고 있다고 할 수 있다. 사법개혁 의제에 대해서는 일단 주요하게 공론화된 부분을 모두 포괄하여 적절했다고 보는 것이 일반적인 시각이다. 다만 몇 가지 쟁점이 개혁의제로 채택되지 못한 점에 대해서는 비판이 있기도 했다.

(1) 사법개혁 의제의 적정성

사법부의 과거청산 및 법원 내부의 개선 등

의제와 관련하여 첫 번째 비판은 사법개혁을 논의하면서 사법부의 과거청산에 대해서는 아무런 입장을 취하지 않았다는 점이 지적되었다.³⁰⁾ 그리고 법원 내부의 문제, 구체적으로는 법원의 관료화, 법관인사제도의 개혁이나 사법피해자 구제의 문제 등이 개혁의제에서 제외된 점도 비판의 대상으로 되었다.

사법개혁을 추진하면서 사법부의 과거청산 문제를 거론해야 한다는 것은 당연한 지적이라고 할 수 있다. 이 문제에 대한 사개위와 사개추위의 입장은 과거청산 문제는 대법원이나 다른 기관에서 독자적으로 해야 하는 문제이고 사개위와 사개추위에서 담당할 문제가 아니라는 것이었다. 이 작업은 그 자체만으로도 워낙 방대한 작업이기 때문에 사개위나 사개추위가 사법개혁의 일환으로 이를 다루는 것에는 어려움이 있을 수밖에 없다. 그리고 다른 여러 과거사 기구에서 법원의 확정판결에도 불구

30) 민주적 사법개혁 실현을 위한 국민연대, 『온 국민이 함께 가는 민주적 사법개혁의 길』, 필맥, 2006, 17-18면

하고 과거사를 정리하고 있는 것 역시 사개위나 사개추위가 굳이 이 문제를 의제에 포함시키지 않았던 이유 중의 하나이다.

뿐만 아니라 이론적으로는 법원의 경우 확정판결에 대하여 재심이라는 절차를 거쳐 과거사를 청산하여야 하는 바, 법원 외부에서 별도의 기구가 발족되어 개별 사건을 심리하는 것은 사법부의 독립을 침해할 위험이 있다. 따라서 이 문제를 해결하는데 가장 좋은 방법은 법원 스스로 이에 대한 입장을 밝히고 재심을 통하여 문제를 해결하는 것이라 할 수 있다. 필요한 경우에는 국회 차원에서 입법을 통해 해결하는 것도 좋은 방법이 될 수도 있을 것이다.

어쨌든 만일 과거사문제를 사법개혁의 일부로 포함시켰다면 사법개혁에 대한 법원 등 법조인의 동력은 현저히 떨어졌을 것이고, 과거사에 대한 입장차이 등으로 사법개혁 자체에 어려움을 몰고 왔을 것이라고 판단된다. 그리고 법원 내부의 문제는 일부 관련 있는 법조일원화나 하급심 강화 등의 방향으로 해결하는 것이 타당하다고 할 것이다. 이 문제는 일부 해결되고 있는 과정에 있었고, 만일 전면화 되었을 경우 검찰 조직의 개편 문제와 맞물려 자칫 법원이나 검찰을 배제하고 사법개혁을 해야 하는 어려움에 봉착할 수도 있었을 것이다. 사법피해자의 문제 역시 사개위와 사개추위가 개별사건의 신원을 해결하는 조직이 아니고 정책을 마련하는 기관인 이상 이를 담당하는 것은 부적절하였다고 할 수 있다.

검찰 조직 개편 및 검경 수사권 문제

의제와 관련한 두 번째 비판은 특히 검찰개혁과 관련하여 소송절차의 개혁만이 아니라 검찰 조직 자체의 개혁 문제를 포함시켰어야 한다는 것이었다. 그러나 대법원에 설치된 사개위에서 검찰 조직개편 문제를 직접적인 의제로 채택하는 데는 장애가 있을 수밖에 없다. 대통령과 대법원장이 대법원 산하에 사개위를 설치하기로 합의했다는 것 자체가 검찰조직 개편 문제를 사개위에서 다룰 사항에서 배제한다는 함의를 내포하고 있다고 할 수 있다. 검찰조직 개편의 문제가 매우 중요한 것은 사실이지만 이는 별도의 기구와 방법을 통해 해결하는 것이 바람직하며, 사개위 및 사개추위에서 다루기에는 부적절한 측면이 있다고 할 것이다.

한편 검찰과 경찰의 수사권 문제는 소송절차의 개혁 문제와 직접적으로 연결되어 있어 동시에 해결하는 것이 바람직하고 또 타당한 측면이 있다. 하지만 사개추위 출범 당시에는 이미 다른 곳에서 검경 수사권 문제를 다루고 있었고, 이것을 무리하게 사개추위에서 담당하도록 하는 방안이 현실적으로 없었다. 그리고 만일 이 문제를

사개추위에서 포함시켰다고 한다면 검경의 갈등 때문에 다른 문제까지 제대로 해결하지 못하는 우를 범했을 가능성도 배제할 수 없었다.

지나치게 많은 의제를 선택하였는지 여부

사법개혁 의제가 모두 연결되어 있고 또 총체적으로 접근할 수밖에 없는 한계가 있었다고 하더라도 참여정부의 사법개혁 과정에서 지나치게 많은 의제를 선택하고 해결하려고 한 것은 아닌가 하는 비판이 있었다. 너무 많은 의제를 선택하다 보니 정작 중요한 의제에 대해서는 집중하지 못하였다는 점, 의제의 광범위함으로 인해 이해관계의 폭이 넓어졌고, 결국 사법개혁에 반대하는 세력들을 확장시키는 결과를 가져왔다는 점 등이 주요한 근거로 제시되었다.

이 비판은 곧 의제는 적정했으나 의제해결과정에서 적정한 순서를 밟지 않았다는 비판으로 연결되었다. 사법개혁 의제는 그 자체로 중요성에 차이가 있고 가장 우선적으로 해결했어야 할 문제가 있는데, 사개추위에서는 모든 문제를 동일한 정도의 무게를 가지고 동시 병행적으로 해결하려고 했다는 것이 그 지적이었다. 구체적으로는 법학전문대학원 도입에 우선적으로 모든 역량을 집결하여 해결했어야 한다는 것이었다. 법학전문대학원이 출범하게 되면 완전히 새로운 형태의 법조인이 탄생하기 때문에 법조일원화, 하급심 강화, 형사재판의 실질화, 사법서비스 개선 등의 방안이 순차적으로 쉽게 될 수 있다는 것이었다. 뿐만 아니라 형사재판과 관련해서도 국민참여제도에 집중했어야 한다는 것이었다.

우선 사법개혁의 의제가 많았다는 것은 틀림없는 사실이다. 또한 일부 장기과제의 경우에 실제로 도입하는데 어려움이 있을 것임을 알면서도 무리하게 추진하여 일부 계층의 지지를 확보하지 못한 점은 비판의 대상이 될 수도 있다. 그러나 생애적인 사법개혁의 성격이 독립적으로 진행될 수 있는 개혁이 아니라, 정치·경제·사회 등 모든 분야의 개혁과 맞물려 진행될 수 밖에 없다는 점을 고려한다면 여러 주제가 동시에 논의되고 추진될 수밖에 없었던 것은 필연적인 결과라고 할 것이다.

다음으로 중요 과제에 대한 순차적 개혁을 하지 않았다는 비판은 사실과 약간의 차이가 있다. 이 문제는 개혁의 추진과정에서 발생했던 정치적 환경과 밀접한 관련이 있다. 한 예로 국회는 2005년 12월 소위 '사립학교법 파동' 이후 사실상 사보타지 상태로 돌입하였고, 이를 해결할 의지나 방안이 전무했다. 실제로 2006년 4월 열린우리당과 한나라당 양당은 교육위원회 소위에서 「법학전문대학원 설치운영에 관한 법률」을 의결하기로 합의한 바 있다. 그러나 사립학교법 개정 문제와 결부되면

서 모든 것은 백지화되었고, 그 결과 2006년이 끝날 때까지 일부 부차적인 사법개혁 법안을 제외하고는 주요 개혁법안들이 국회에서 제대로 처리되지 못하였다. 따라서 이 문제는 사후적으로 보면 옳은 측면이 있으나, 국회에서 정상적으로 입법절차가 진행되었다면 제기되지 않았을 수도 있을 것이다.

(2) 사법개혁 의제 채택절차의 타당성

사법개혁의 의제 설정 과정은 의제 설정이 과업의 거의 절반을 차지한다는 점에서 매우 중요하다. 즉, 의제 설정을 누가 어떻게 하느냐는 일종의 권력 작용으로 그 과정에서 보다 다양한 계층의 다양한 의견이 집약적으로 반영될 필요가 있다. 이는 의제 설정과정에서 일부 계층이 배제될 경우 사회적인 합의를 만들기 어려울 뿐 아니라 배제된 계층의 반발을 부를 수 있기 때문이다.

참여정부의 사법개혁 의제 선택 과정은 대법원장이 주도했다. 대법관 제청 파동 이후 대통령과 대법원장이 사법개혁 추진을 합의하면서 대통령은 대법원장에게 사개위에 대하여 주요한 사법개혁 의제를 부의하고 이를 검토할 것을 요청했다. 대법원장은 법원 내외에 사법개혁에 관한 여러 의견을 청취하고 그 주요한 내용을 의제로 부의했다. 대법원장이 부의한 의제는 대법원의 기능과 구성, 법조일원화, 법조인의 양성 및 선발, 국민의 사법참여, 사법서비스 및 형사사법 등이었다.

한편 사개위는 위원들의 제안을 받아 추가로 일부 의제를 채택했다. 추가로 채택된 의제는 공익소송, 징벌적 배상 제도, 효율적인 분쟁처리, 재판기록 및 재판정보의 공개 등이었다. 추가로 채택된 의제들은 재판기록 및 재판정보의 공개를 제외하고는 단순한 법조직역의 개선에 머무르지 않고 경제계와 정부 각 부처의 이해관계와 밀접하게 관련되는 것이어서 장기적인 연구과제로 채택되었다.

이러한 과정을 두고 사법개혁의 의제채택이 대법원장에 의해 주도됨으로써 왜곡된 결과를 초래했다는 비판이 있었다. 그러나 사개위에서 채택한 사법개혁 의제들은 우리 사회의 민주화 이후 사법개혁과 관련하여 사회에서 공론화되었던 주제를 대부분 포괄한 것이라 할 수 있다. 따라서 대법원장이 주도하여 사법개혁 의제를 선정하는 과정은 명시적으로 일부 계층의 의견을 종합하지 못한 점이 있다고 하더라도 그동안 쟁점이 된 거의 모든 의제를 담은 것으로 타당한 절차였다고 할 수 있다. 그리고 대법원장이 부의한 안건이 폐쇄적으로 논의된 것이 아니라 사개위에서의 논의를 통하여 확장될 수 있었다는 점 역시 사법개혁 의제의 적정성을 보장하는 하나의 안전판이었다고 할 것이다.

나. 사법개혁 추진기구의 적정성

참여정부의 사법개혁추진에 있어 사법개혁 추진기구의 적정성 문제는 추진기구를 법원이 주도하였는지 여부, 사법개혁을 법조인이 주도하였는지 여부, 국회와의 연결고리 확보 문제, 2단계 추진이 아닌 단일기구 설치가 바람직하지 않았나 하는 문제들로 정리할 수 있다.

추진기구를 법원이 주도했는지 여부

개혁의 대상인 법원이 오히려 개혁을 주도하는 모순된 형태를 띠었다는 비판은 사개위가 대법원 산하에 설치됨으로써 제기되었다. 사개위가 대법원 산하에 설치된 것은 국민의 강력한 사법개혁 요구에 직면하여 대통령과 대법원장이 합의하여 결정한 것이었다. 이에 따라 사개위는 대법원규칙에 근거하여 설치되었다.

당시 법률을 제정하여 대통령 산하 위원회로 구성하여야 한다는 견해도 있었으나 당시의 정치지형에 비추어 볼 때, 사법개혁추진기구를 법률로 구성할 경우 법률을 제정하는 것이 불가능했을지도 모르는 상황이었다. 이에 대통령과 대법원장은 국민의 절박한 요구에 부응하여 가시적인 조치를 취할 수밖에 없었고, 그리하여 실질적인 효과를 낼 수 있는 방안으로서 대법원에 사개위를 설치하는 방안을 채택하였던 것이다.

법학전문대학원이나 국민의 형사재판참여 제도의 도입은 법조계의 양보를 전제로 하는 것이었다고 할 수 있다. 과거 정부에서 학계와 시민단체가 법학전문대학원의 도입을 강력하게 주장했지만 실패한 것은 법조계의 반대로 말미암은 것인데, 사개위에서 법학전문대학원을 도입하기로 결정한 것은 법원과 법무부 등 법조계가 양보하여 법학전문대학원의 도입에 동의했기 때문에 가능했다. 또한 국민의 형사재판참여 제도 역시 기본적으로 사법영역에서의 국민의 주체적 참여를 인정하는 것으로 그 도입을 위해서는 법조계의 양보가 필요하였다. 이러한 방식으로 개혁의제가 채택되고 구체적인 방안이 마련된 점에 비추어볼 때 사법개혁 과정을 법원이 일방적으로 주도하였다는 비판은 절절한 평가가 아니라고 할 것이다.

사법개혁을 법조인이 주도하여 왜곡했는지 여부

사법개혁은 법조의 개혁을 의미하는 것으로 법조인은 원칙적으로 개혁의 대상이라 할 수 있다. 그러나 한편으로는 개혁작업을 하는 과정에서 법조인을 완전히 배제

해서는 사법개혁을 성공적으로 수행할 수 없다. 특히 최근 사법권력은 누구나 참여하고 관여할 수 있을 정도의 단계를 넘어 전문화의 단계로 진입하였다고 볼 수 있다. 일반인으로서 전문적인 영역에 들어가는 순간 사법관료의 현란한 논리에 휩싸일 수밖에 없는 것이 현실이다.

이런 단계에서 문제가 되는 것은 어떻게 사법관료의 힘을 통제할 것인가 하는 점인데, 여기에서 해법은 전문성을 뛰어넘어야 하는 것으로 귀결된다. 사법개혁의 기본 동력은 국민의 사법개혁 요구와 운동이겠으나, 거기에서 나아가 전문성을 뛰어넘을 정도의 추진동력을 가지고 전문성의 함정을 피해갈 수 있는 개혁적인 법률가를 주요 추진동력의 하나로 삼지 않으면 안되는 것이다.

참여정부의 사법개혁은 사법개혁 과정에 법조인의 참여는 필수적이지만 이들이 모든 논의를 좌우해서는 안 된다는 관점을 가지고 진행되었다. 과거의 경험에 비추어 보면 사법개혁을 추진하면서 법조를 개혁의 대상으로만 보고 개혁방안의 마련과 입법추진과정에서 법조를 완전히 배제하는 경우에는 법조의 강력한 반대와 저항에 부딪혀 개혁이 실패하였다. 반면에 법원이나 법무부 등 법조직역에만 맡겨두는 경우 역시 기득권을 누리는 집단이 자기개혁을 철저하게 진행하지 못하여 개혁이 실패하고 말았다. 이는 개혁의 성공을 위해서는 모든 것을 개혁대상에게 맡겨놓아도 안되지만, 개혁대상의 참여를 완전히 배제해서도 안된다는 것을 의미한다.

참여정부의 사법개혁 작업에 대한 비판 중의 하나는 사법개혁을 법조인이 주도하여 그 결과를 왜곡했다는 것이다. 즉, 사법개혁은 필연적으로 사법권력을 담당해 온 법조인을 대상으로 하여야 할 것인데, 이들이 사법개혁을 주도함으로써 사법개혁을 왜곡하였다는 것이다. 이 비판은 사법개혁을 시도할 때마다 언제든지 제기될 수 있고 또 일응의 정당성을 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 참여정부의 사법개혁에 대해서는 다음과 같은 사정도 참작되어 평가되어야 한다.

첫째, 사개위와 사개추위에서 법조인의 참여는 상대적으로 소수였다는 점이다. 사개위의 경우 시민단체나 노동계의 대표로 법조인이 참여하기는 하였지만 이들을 포함한다고 하더라도 법조인의 수는 전체 23명 중 10명에 불과하였다. 이 중에서 시민단체 및 노동계 대표를 제외하면 8명에 불과하여 전체 위원의 3분의 1 정도에 지나지 않는다.³¹⁾ 그리고 사개추위의 본 위원 중 민간위원은 위원장을 포함하여 법조인이 단 2명이었다. 법무부와 사법부 위원은 당연직으로서 활동하였지만 이는 다른

31) 법학교수를 법률가로 법조인의 일부로 포함시키고 헌법재판소 대표를 포함시키는 경우에는 그 숫자는 13명으로 과반이 넘게 된다.

행정부처에서 참여하는 것과 비교하여 큰 차이는 없었다. 따라서 사법개혁 과정에서 법조인이 다수를 점하여 모든 논의를 주도하고 사법개혁을 자신의 의도대로 왜곡했다는 것은 큰 설득력을 얻기가 어렵다.

둘째, 사개위와 사개추위에서 의결한 내용 자체가 법조인에 의한 사법개혁의 왜곡으로 나타나지는 않았다는 것이다. 비록 사개위와 사개추위가 마련한 사법개혁 방안이 완전한 것은 아니었지만 이는 당시의 역량을 반영하는 것으로서 당장 실현할 수 있는 사법개혁 법안을 마련할 목적에서 비롯된 것이지 의도적인 왜곡이 있었다고 보기는 어렵다고 할 것이다.

셋째, 실무진의 경우에도 사법개혁과 관련한 대표적인 시민단체들이 참여하였다는 점이다. 물론 사법개혁과 관련하여 주요 시민단체의 참여가 모두 보장된 것은 아니라고 할지라도 시민단체의 참여가 전제되지 않은 이전의 사법개혁과는 질적으로 다른 점이라고 할 수 있다.

한편 시민단체의 참여에 대해서는 다른 측면에서의 비판도 있었다. 시민단체의 사법개혁 요구가 점점 높아지고 그 결과 사법개혁 추진이 상승적으로 발전해야 함에도 불구하고, 사법개혁이 정부 주도로 이루어지고 시민단체 활동가들이 대부분 사법개혁에 참여함에 따라 시민단체의 사법개혁 활동이 상대적으로 약화되었다는 비판이 그것이다.

이 비판은 사법개혁 논의를 사개추위가 독점함으로써 사법개혁의 동력을 확산시키지 못했다는 지적과도 연결된다. 이 비판에 대해서는 사법개혁 논의가 사개추위에서 수렴된 것은 사실이나, 수렴된 논의가 적극적으로 사회로 확산되지 못했다는 점에서 검토의 여지가 있다고 할 것이다. 또한 시민단체의 참여가 사법개혁 활동을 약화시켰다는 비판은 사개추위에 시민단체 출신들이 대거 개입함으로써 시민단체로부터 생겨날 갈등을 이미 포섭하여 갈등을 관리하였다는 지적으로도 이어지기도 했지만, 이는 과장된 측면이 없지 않다.

국회와의 연결고리 확보 문제

국회와의 연결고리 확보 문제와 관련한 비판은 국회와 일정한 관련을 가졌다면 사법개혁 법안의 입법에 많은 도움이 되지 않았겠는가 하는 것이다. 이러한 지적은 사개위 구성 당시에도 어느 정도 예상되었던 부분으로서 사개위는 국회 법사위 수석전문위원을 위원으로 참여시키는 형태로 해결하고자 노력하였다.

다른 한편 국회의장 밑에 사법개혁추진기구를 둠으로써 사법개혁 법안의 마련과

동시에 국회 의결이 가능하도록 할 수 있었을 것이라는 의견도 있었다. 그러나 이 주장은 몇 가지 문제점을 가지고 있다.

첫째, 한상희 교수의 “우리 국회의 무능함, 무성의함을 감안한다면 어쩔 수 없을 런지는 모르겠지만 말입니다”라는 표현에서 단적으로 드러나듯이 국회에서 직접 사법개혁을 담당하는 것은 현실적으로 불가능한 측면이 있다. 특히 사법개혁과 같이 주요 법안을 마련하는 과정에서 법원과 검찰, 변호사 및 교수 기타 사회 각계의 의견을 종합하고 양보와 타협 속에 단일안을 만드는 것은 상당한 집중력이 필요한 작업인데, 우리 국회는 이러한 집중력을 발휘할 수 있는 구조가 아니라는 것이다.

둘째, 국회가 독자적으로 집행기능을 담당하지는 않는다는 점이다. 국회는 각각 성격이 분명한 정당이 모여 입법작용과 정책 판단 및 감시 기능을 수행하는 곳이지 국회 자체가 특수한 집행기능을 담당하지는 않는다. 국회가 강력한 집행기능을 가지고 행정부와 사법부 고유의 일에 개입하기 시작한다면 이는 삼권분립원칙에 위배될 가능성이 있다. 오히려 문제는 정당과의 결합 가능성이라 하겠다. 하지만 사법개혁을 추진함에 있어 사법부와 법무부, 검찰 그리고 변호사와 교수 등이 특정 정당과 결합하는 것은 사실상 상상하기 어렵다. 사법부의 독립과 정치적 중립성의 문제 이외에도 정당 활동에 직접 참여하는 것이 가져올 수 있는 과장을 예상할 때 이러한 주장이 설득력을 가지기는 어렵다고 할 것이다.

셋째, 국회의장 산하에 기구를 두는 것 역시 결국 모든 정당이 사법개혁의 기본 방향에 대하여 전적으로 동의하거나 혹은 해당 기구에서 정하는 방향에 동의하는 것을 전제로 가능한 방안이다. 따라서 해당 기구가 국회의원 중심으로 이루어질 수밖에 없을 것인데, 이것은 또 다른 정쟁의 대상이 될 가능성이 높다고 할 것이다.

결국 국회와의 연결고리를 확보했어야 했다는 비판은 일면 타당성이 있는 것으로 보일 수도 있으나, 현재와 같은 시스템에서 대통령 산하에 추진기구를 두고 이 기구에서 사법개혁 방안을 마련한 후 정부안으로 국회에 법률안을 제출하고 당정협의회를 보다 활성화하여 정당의 입법동력을 살리는 것 이외에는 달리 방안이 없었던 것으로 판단된다.

2단계 추진이 아닌 단일기구 추진의 가능성 검토

참여정부의 사법개혁을 2단계로 나누지 않고 단일기구를 통해 추진하는 것이 더 효율적이었지 않았을까 하는 문제제기다. 이는 사법개혁을 추진하는 과정에서 실제로 개혁이 지나치게 장기화됨으로써 개혁의 추진동력이 약화되는 문제가 발생하였

기 때문이다. 실제로 사법개혁이 논의가 된 것은 2003년 7월부터이고, 대통령과 대법원장이 사법개혁에 대하여 합의를 한 시기는 2003년 8월 22일이었다. 그리고 사개위가 구성된 것은 2003년 10월 28일이었고, 사개위는 2004년 12월 말 사법개혁을 위한 건의문을 채택했다. 그리고 사개추위는 2005년 1월 18일 구성되었으며, 대부분의 법률안을 2005년 말 국회에 제출했다. 결국 사법개혁의 요구가 터져 나온 후 조직 구성에 상당한 시간을 소요한 후 약 2년 4개월 만에 법률안을 제출하기에 이르렀던 것이다. 지나치게 장기간이라고 비판할 충분한 여지는 있다.

여기에서 동일한 하나의 조직 내에서 사법개혁의 방향에 대한 논의를 하면서 구체적인 내용이 확정되는 경우, 곧바로 입법안을 마련하는 작업을 벌이는 방안은 어떠했을까 하는 의문이 생길 수 있다. 최소한 법안 마련에 시간을 단축할 수 있기 때문이다. 그러나 이에 대해서도 다음과 같은 점을 고려하지 않을 수 없다.

첫째, 사법개혁의 역사는 항상 개혁의 기본방향에 대한 합의를 우선으로 하여 시작하였음을 보여주고 있다는 점이다. 개혁의 방향에 대한 기본적인 합의가 되지 않고 사법개혁을 추진하는 것은 매우 어렵다. 구체적으로 법학전문대학원의 도입 여부, 배심제의 도입 여부 등에 대하여 합의를 하지 않은 상태에서 법조인이나 법학교수들을 모아 구체적인 법안을 마련할 수는 없다. 이런 측면에서 논의 자체가 합의에 도달할 수 있을지 여부에 대한 확신이 없었던 점이 하나의 문제라면 문제라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 조직이 지나치게 비대화되는 경향이 있을 수 있다는 것이다. 즉 한편으로는 사법개혁의 기본방향에 대한 논의를 하는 조직이 필요하고, 다른 한편으로는 그 방향에 따라 구체적인 법안을 마련하는 조직이 필요하다. 그렇게 되면 사법개혁을 추진하는 기구가 지나치게 방대해지게 될 것이다. 처음부터 대통령 산하기구로 구성하는 것을 고려하지 않는 이상 대법원 산하에 이와 같은 조직을 구성하는 것은 상상하기 어렵다. 나아가 대법원 산하에 구성하는 경우 구체적인 법률안까지 마련하는 것은 대법원이 법안제출권이 없으므로 위헌의 문제까지 발생할 수 있는 난점이 있다.

셋째, 마지막 남은 가능성은 처음부터 대통령 산하에 사법개혁추진기구를 두고 일방으로 사법개혁의 방향에 대한 논의를 하면서 합의된 방향을 구체화하는 법안을 만드는 방안이다. 이 방안은 애초부터 고려의 대상이 되지 않았다. 이 방안 역시 지나치게 방대한 조직이 될 우려가 있고 사법개혁이 어느 정도까지 이루어질 수 있는

지를 예상할 수 없었기 때문이었다.

여하튼 이러한 지적들이 사후적인 비판이기는 하였지만 조직을 이와 같이 구성했다면 오히려 신속한 입법이 이루어지지 않았을까 하는 점에서는 차후 또 다시 사법개혁을 추진해나가는 데 있어서 고려해볼 여지도 있다고 할 것이다.

다. 갈등의 조정에 관한 논란

개혁이 성공하기 위해서는 갈등을 조정해야만 한다. 집권자의 의지와 계획만으로 사법개혁을 이룰 수 있다면 이는 개혁이 아니라 혁명일 것이다. 그러나 그러한 혁명은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 비록 더디고 느리지만 개혁대상조차도 참여하고 수긍하는 절차와 과정을 거쳐야 비로소 개혁이 성공적으로 이루어질 수 있을 것이다. 이를 위해 갈등의 조정이 불가피하다.

사개추위가 개혁방안을 마련하는 과정에서 법원이나 검찰, 변호사단체 또는 군지휘관 등의 반발에 타협하면서 개혁이 후퇴하였다는 비판이 있었다. 공판중심주의 확립을 위한 형사소송법 개정안의 내용을 검찰의 집단반발 후 변경한 것과 군검찰조직과 관련하여 국방부장관의 고등검찰단장에 대한 지휘감독권의 일부를 각군 참모총장에게 위임할 수 있도록 한 것 등이 대표적인 예로 지적된다.

우선 사개추위에서 개혁방안을 마련하는 과정에서 여러 가지 방안이 제시된 바 있으나, 이는 위원회에서 의결되어 최종적으로 확정되기 전에는 유동적인 것이었다. 최종적인 방안을 마련하기 위해 여러 가지 안이 제안되었고 치열한 토론의 과정을 수반했다. 사개추위는 국민의 관점에서 사법개혁을 추진한다는 분명한 원칙에 입각해 있었고, 최종적인 방안은 위원들의 치열한 토론을 통해 결정되었다. 따라서 애초에 어떤 확정적인 개혁안이 있었고 이것이 기득권 세력의 반발에 의해 좌절되었다고 하는 것은 과정에 대한 평가로서 적절하다고 할 수 없다.

한편 개혁이란 그 개혁대상을 완전히 배제한 채 진행해서는 성공하기 어려운 바, 그 개혁대상의 현실을 감안하여 함께 갈 수 있도록 내용을 수정한 것을 가리켜 후퇴라고 단정할 수는 없다고 할 것이다. 오히려 무리하게 원칙론만을 고집하다가 한 발자국도 나가지 못하고 좌초하는 것보다는 개혁의 취지를 살리는 한도에서 양보된 안을 관철시키는 것이 현명한 선택이 될 수도 있을 것이다.

사개추위의 개혁방안에 미진한 점이 많다는 점을 부정할 수는 없다. 그러나 개혁의 성공을 위해서는 한꺼번에 모든 것을 바꾸는 것이 아니라 점진적 단계를 밟아나

갈 수밖에 없는 경우도 있다. 큰 방향에서 보아 잘못된 것이 아니라면 만족할만한 속도로 가지 못한다고 하더라도 조금이라도 앞으로 나아가는 것이라면 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

2. 국회 입법과정에 대한 평가

사개추위가 의결한 법안이 정부안으로 국회에 제출되고 국회에서 통과됨으로써 입법이 완료될 때 사법개혁이라는 목표가 달성된다. 그런데 국회는 사개추위가 예상한 방향대로 움직이지 않았다. 아니 정확하게 말하면 누구도 예측할 수 없는 방향으로 움직였다. 형사소송법 개정안, 국민의 형사재판참여에 관한 법률안, 법학전문대학원 법률안을 비롯하여 13개 사법개혁 법안이 국회를 통과하였으나 실로 수차에 걸친 기대와 실망을 거친 후에야 이루어진 결과였다.

가. 사개추위 활동의 국회 입법권 침해 여부

사법개혁과 관련한 사개추위의 성안활동이 국회의 입법권 침해라는 주장이 일부 국회의원들로부터 제기되었던 적이 있었다. 사개추위가 성안한 법안이 정부안으로 국회에 제출되었을 때 일부 국회의원들은 대통령자문기구인 사개추위가 법안을 만들어 국회에 제출한 것은 국회의 입법권을 침해한 것이라는 주장이 그것이다. 그러나 이는 오히려 국회의원 스스로 자신들의 입법권을 부정하는 이해하기 힘든 주장이다. 사개추위 의결을 거친 것이라 하더라도 국무회의 등의 소정의 절차를 거쳐 정부안으로 국회에 제출된 것이다. 정부의 법률안 제출권이 보장되어 있고, 최종적인 입법 여부는 국회에서 결정하는 것이므로 사개추위 의결을 거쳤다는 이유로 인해 국회의 입법권을 침해할 여지는 전혀 없다.

입법권이 국회에 있음은 너무나도 자명하고 이를 부정하는 사람은 없다. 국회의원은 국회에 제출된 법안을 심사하여 처리함으로써 입법권을 행사하면 된다. 정부가 법안을 국회에 제출하기 전에 각계각층의 의견을 듣고 정부부처 간의 의견을 조정하는 것은 오히려 너무나 당연한 것이며, 정부의 의무이기도 하다. 이러한 과정이 국회의 입법권을 침해한 것으로 간주되는 것은 오히려 삼권분립에 대한 국회의 또 다른 침해라고 할 수 있는 것이다. 결국 이러한 주장은 국회의 일방적인 사개추위 및 참여정부에 대한 노골적인 적대감의 표시에 지나지 않는다고 할 수 있는 것이다.

다른 한편 대법원 산하 사개위에서 건의문을 채택하여 이를 대통령에 건의할 것이 아니라 국회에 건의를 했어야 했다고 하는 주장이 제기되기도 했다. 입법권이 국회에 있으므로 성공적인 입법이라는 관점에서 본다면 일견 타당한 지적으로 보일 수도 있다. 실제로 1993년 대법원 산하의 사법제도발전위원회가 법안까지 마련하여

국회 법사위에 제출하고 이를 법사위 발의로 입법한 예가 있기는 하다.

당시의 개혁법안은 주로 법원의 조직과 내부의 제도를 개선하는 것이 주된 내용이었기 때문에 대법원 산하 위원회에서 법안까지 성안하는 것이 가능했다. 그러나 이번의 경우에는 법원 조직이나 내부의 개혁에 그치는 것이 아니라 법조인 선발과 양성제도, 형사절차의 전반적 개선, 국민의 형사재판참여제도, 군사법제도 개혁 등 법원이 독자적으로 결정할 수 있는 한계를 벗어난 과제를 포함하여 사법제도 전반의 개혁이라는 총괄적이고 종합적인 과제를 다루었다. 이러한 이유로 대법원 산하기구에서 법안까지 완성하는 데는 한계가 있었고, 그렇기 때문에 사개위의 건의는 법안의 행태가 아니라 기본적인 방향만 확정된 것이었기 때문에 국회에 건의하는 것은 논리적으로 맞지않는다.

더욱이 사개위의 후속추진기구는 정부 각 부처와 사회 각계각층의 의견을 광범위하게 수렴하여 법안을 마련해야 하는데, 이러한 역할을 수행하기 위해서는 국회 산하기구보다는 대통령 산하기구가 보다 효과적일 수 밖에 없다. 사개추위의 역할이 각계 관계자들의 의견을 단기간에 집중적·효율적으로 모아 구체적인 방안을 마련하는 것이라고 할 때, 다양한 정치적 지향성을 가진 국회가 가지는 특성상 이러한 역할을 효율적으로 수행하기가 어렵기 때문이다. 국회에 설치하려 할 경우 설치 여부에 대한 다툼에서 시작하여 구체적으로 위원회 구성과 권한범위를 어떻게 할 것인가 등 모든 쟁점에 대해 정파 간의 입장 차이로 구성 자체가 불투명했을지도 모른다. 실제로 사개추위는 대통령 자문기구로 설치됨으로써 다양한 의견을 수렴하여 직역간의 첨예한 대립을 조정할 수 있었고, 이를 통해 법안을 마련할 수 있었다.

나. 정치적 이유에 의한 심의의 고의적 회피 또는 지연

사법개혁 법안은 정치적 다툼의 대상이 될 수 없고 되어서도 안된다. 사법제도를 민주화하고 선진화하는 것은 국민의 여망이며, 민주주의를 공고화하기 위한 가장 기초적인 제도화 작업이기 때문에 그러하다. 형사절차를 개선하여 피의자 및 피고인의 인권을 선진국 수준으로 향상시키고, 법학전문대학원 제도를 도입하여 다양한 전공의 법조인을 양성하는 것, 그리고 국민들이 재판에 직접 참여하는 것이 특정 정파의 이해관계에 의해 농단되어서는 안되는 것이다.

그러나 현실 정치의 영역에서는 모든 것이 정파적 관점에서 평가되었다. 대통령 산하 위원회에서 성안하였다는 이유만으로 위헌적이라고 공격하거나 심의를 지연

하는 명분이 되었다. ‘개혁’이나 ‘참여’라는 용어가 사용되었다는 것만으로도 내용조차 제대로 살펴보지도 않고 반대할 명분이 되기도 했다. 2005년 12월 사립학교법 개정안이 국회의장의 직권상정으로 처리된 이후에는 국회에 계류된 모든 법안이 사립학교법 재개정안의 처리와 연계되어 심의가 거부되었다. 사립학교법과 아무런 관련도 없는 사법개혁 법안이 사립학교법 재개정 문제가 해결되지 않는다는 이유로 심의조차 제대로 진전되지 않았던 것이다.

여야 사이의 합의가 파기되기도 일쑤였다. 로스쿨은 2008년에 도입할 예정으로 정책이 추진되었기 때문에 법안이 늦어도 2006년 4월에는 국회에서 처리되어야 했고, 여야 사이에도 이에 대한 공감대가 형성되어 교육위원회의 여야간사 사이에 4월 국회에서 로스쿨 법안을 처리하기로 합의했다. 이에 따라 로스쿨 법안의 내용에 대해서도 교육위 법안심사소위에서 수정안을 합의하고 의결만을 남겨놓은 상태였다. 그러나 야당이 사립학교법 재개정과 연계를 주장하면서 처리를 거부하여 로스쿨 법안의 법안심사소위 의결이 무산되었다. 합의한 후 불과 며칠 사이에 벌어진 일이었다.

사법개혁은 기본적으로 사법권력기관인 법원, 검찰 등 법조직역의 개혁을 목표로 한 것이어서 법조 직역의 저항을 뚫고 나아가야 하는 작업이다. 이러한 측면에서 국회는 법조 직역이 저항한다고 하더라도 국민의 관점에서 법조직역의 이해를 넘어 개혁해야 하는 것이다. 그러나 국회는 이러한 아주 기본적인 원칙조차도 지켜지지 않은 경우가 허다했다. 정파적 이해관계를 고려하여 법안처리를 거부하거나 지연시키는 일도 서슴지 않았던 것이다.

위와 같은 경우의 대표적인 사례가 국민의 형사재판참여 법안이다. 재판은 직업 법관만이 하여야 한다는 고정관념은 법조엘리트주의의 편협한 유산에 불과하다. 중죄 형사사건의 재판에 배심제나 참심제의 시민참여를 허용하는 것이 선진국 공통의 입법례이고, 예외였던 일본도 재판원 제도를 도입하여 2009년부터 시행할 예정이다. 국민의 형사재판참여제도가 도입되면 기본적으로 법원, 검찰, 변호사 등 법조 직역의 담당자들은 현재보다 힘들어지는 것이 사실이다. 그러나 사법의 민주화와 사법 영역에서의 국민주권주의의 실현 등을 위하여 법조 직역이 위 제도의 도입에 동의하여 법안을 국회에 제출할 수 있었다. 그런데 국민의 대표기관인 국회가 우리 국민의 수준을 폄하하면서 위 법안의 처리를 지연시킨 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 우리 국민은 정의와 연고에 약하고 위협에 쉽게 굴복하는 경향이 있어 형사재판에

서 공정하고 합리적으로 판단하기 어려울 것이라는 자학적 견해가 국민의 대표인 국회의원의 입에서 나올 때 아연해지지 않을 수 없었다. 사개추위가 네 번에 걸쳐 모의재판을 실시해본 결과 우리 국민은 형사재판참여제도를 도입하는데 충분한 자격을 갖추었고 실제로 재판에 참여하여 공정하게 판단할 능력도 있는 것으로 증명되었다. 배심원의 평결과정을 한번이라고 지켜보면 이런 주장은 나오지 않았을 것이다.

다. 국회 운영상의 문제

로스쿨 법안은 국회 교육위원회의 소관 법률이다. 제17대 국회 전반기 원구성 과정에서 교육위원회는 법안심사소위를 열린우리당 3명, 한나라당 3명 동수로 구성했다. 그렇기 때문에 양당이 합의하지 않는 한 어느 법률도 소위를 통과하기 어려울 구조였다. 2006년 6월에 하반기 원구성으로 상임위원들의 교체가 있었는데, 교육위원회는 법안심사소위의 각 정당별 위원배분에 대한 견해 차이로 2006년 말까지도 소위를 구성하지 못한 실정이었다.

전반기 교육위원들은 대체로 로스쿨의 도입 자체에 대해 동의하였기 때문에 법안의 내용에 대해서는 합의안에 도달할 수 있었으나, 사립학교법 재개정과 맞물리면서 처리만 유예된 상태였다. 그런데 후반기의 신임 교육위원 중에 로스쿨의 도입 자체에 대해 강력한 반대 입장을 견지하는 의원이 있어 전반기 교육위원들의 합의안이 무용지물이 되어 버렸다.

물론 국회는 법안에 대해 충분한 시간을 갖고 신중하게 심의하여야 한다. 그러나 신중한 심의를 했는지 여부는 국회에 계류된 기간의 길이에 비례하는 것이 아니라 실제로 심의에 투자한 시간의 길이에 비례한다. 국회가 무조건 오랜 기간 동안 법안을 계류시켜 놓는다고 해서 신중한 심의가 담보되는 것은 아닐 것이다. 아예 심의안건으로 올리지도 않거나 심의한다고 하더라도 아무런 준비도 없이 회의석상에서 생각나는 대로 한마디 하고 또 다음 회의에서 같은 행태를 반복하여 법안심의를 전혀 진행시키지 못한다고 한다면 아무리 오랜 기간 국회에 계류시키다하더라도 충실한 심의를 기대할 수는 없을 것이다.

사법개혁 법안의 내용은 이미 10여 년 전부터 요구되고 논의되어 왔던 것들이었다. 사회 전체적으로 장기간 논의되어온 과정을 무시한 채 국회에 무조건 오랜 기간 계류시켜야 한다는 주장은 책임회피에 불과하다고 하지 않을 수 없다.

국회의원 개개인이 심의에 앞서 충분히 준비하고 심의과정에서 합의도출을 위해 최선을 다했다면 어떠한 법안이라도 신속하게 처리하는 것이 가능했을 것이다. 특히 사법개혁 법안은 이미 법률안 성안단계에서 법원, 검찰, 변협, 학계와 시민단체 등의 의견을 충분히 조율한 상태였기 때문에 국회에서 국민의 관점에서 점검을 했다면 손쉽게 합의에 도달할 수 있었을 것이다.

라. 담당부처의 대국회 입법활동상 문제점

개혁법안의 국회통과는 그 해당 부처로서는 내키지 않을 수 있다. 국민의 요구와 사회분위기에 밀려 개혁법안을 국회에 제출하기는 했지만, 이면으로는 그 법안이 국회에서 처리되지 않고 무산되기를 바랄 수도 있다. 실제로 부처의 공식적인 대표자들이 개혁법안에 대해 다른 입장을 취하지는 않았지만, 해당 부처의 하위 구성원이나 전직 공무원 등 비공식적인 선에서 국회의원 개개인을 상대로 개혁법안의 무산을 위해 로비를 시도하는 경우도 없지 않았다. 실제로 열린우리당의 김한길 원내대표는 2006년 12월 29일 기자간담회에서 “정부안으로 국회에 넘어온 법안에 대해 관련 부처 공무원들이 다른 소리를 내고 다르게 작용하는 것은 문제가 심각하다고 생각한다”고 발언한 바가 있다.

한편 사개추위가 의결한 형사소송법 개정안을 법무부가 주무부처로서 법률안을 국회에 제출하는 과정에서 법무부장관의 자문기구인 형사법개정특별위원회가 다시 심의한 바 있다. 법무부장관이 위원으로 참여하여 의결한 법률안을 장관의 자문기구가 다시 심의하는 것은 적절한 것이라고 할 수 없다. 장관의 자문기구는 장관에게 안을 마련해 주어 장관이 위원으로 있는 사개추위에 제출하도록 하고, 장관이 사개추위에 참석하여 의결하는 과정에서 자문하는 것이 타당했을 것이다. 그런데 장관이 위원으로 참여하여 의결한 법안을 장관자문기구가 다시 심의하였고, 그 회의결과를 국회에 제출했다. 위 회의결과에는 장관이 참여하여 의결한 법안과 다른 내용을 지지하는 것으로 정리된 경우도 없지 않았다. 형사소송법 개정안 중 일부가 국회를 통과하지 못하고 보류되거나 수정되기도 했던 이유 중 하나라고 여겨진다.

제 6 장 참여정부 사법개혁의 의미와 남겨진 과제들

1. 입법의 완성은 사법개혁 성공의 출발점

참여정부의 사법개혁은 해방 이후 지금까지 형성된 사법시스템을 근본적으로 변화시켜 선진국 수준으로 발전시키는데 그 목적을 두고 추진되었다. 이러한 사법개혁의 목적을 달성하기 위해서 사법개혁 법안의 입법은 1차적 목표가 되지 않을 수 없다. 참여정부의 사법개혁이 앞선 정부에서의 노력과 차별화되는 이유는 논의 수준에 그쳤을 뿐 미완에 그쳤던 과거 정부와는 달리 제도의 설계에서 한 발 더 나아가 실제 법제화를 이루어 냈기 때문이다.

참여정부의 사법개혁은 사법개혁의 꽃이라고 할 수 있는 법학전문대학원 법안의 입법에 성공했을 뿐만 아니라 헌법개정보다도 어렵다는 형사소송법의 전면개정을 이루어냈다. 배심제도라고 하는 우리 근대사법사상 최초로 국민이 재판에 직접 참여하는 제도를 도입하는 성과를 거두기도 했다. 문민정부 이래 세 번째로 시도된 사법개혁을 통해 마침내 사법개혁이라는 기나긴 여정의 반환점에 이르게 된 것이다. 이로써 해방 이후 발전되어 온 우리의 국력, 경제력, 국민의 의식수준에 걸맞는 사법의 틀을 갖게 되었을 뿐만 아니라 사법선진국으로 발돋움할 수 있는 제도적 기초를 갖추게 된 것이다.

지난 2007년 9월 참여정부 사법개혁의 성과를 종합적으로 결산하는 “사법개혁 참여위원 초청 오찬간담회”가 대통령 주제로 있었다. 이 자리에서 대통령은 다음과 같이 참여정부의 사법개혁을 평가했다.

아마 사법개혁 하면 법이 한두 개인 줄 알았는데 30개가 넘는 법안이 패키지가었던 것 같습니다. 우리는 보따리로 국회에 보냈는데, 보따리를 풀어가지고 하나하나 다 들여다 봅니다. 보따리째로 '가' '부' 해서 해주는 줄 알았는데, 보따리를 풀어가지고 하나씩 하나씩 다 들여다보는 바람에 '저게 절반이나 될까' 했는데 거의 다 됐습니다.

지금 아마 고등법원 상고심 부분이 좀 지체돼 있고, 군 사법개혁 사안 조금 지체되고, 나머지 부분은 다 통과됐습니다.

단지 우리가 사법개혁 하면 법조인 선발과정과 양성과정에 주로 집중돼 있었는데 그래서 로스쿨이 주된 쟁점이었는데, 실제로 가만 들여다보면 민주주의 사법의 내용들, 국민들의 인권을 좀 더 보장하고 합리적인 사법제도, 수준이 높은 민주주의 사법제도를 만드는 내용들이 들어 있습니다. 변호사 하면서 저는 얼마 못 했습니다만 그러나 관심을 가지고 얘기 들었던 것 중에서 안 된 게 거의 없는 것 같습니다.

강학상으로 제기됐던 문제, 그 밖에 인권차원에서 제기된 문제, 이런 것들이 거의 다 해결이 됐습니다. 정말 큰 실적이 하나 남은 것이죠.

2007. 9. 19. 사법개혁 참여위원 초청 오찬간담회

노무현 대통령의 “많은 갈등과 어려움 속에서도 정말 큰 실적이 하나 남았다”라는 평가는 그 동안 고생했던 사법개혁 참여위원들을 격려하는 간담회라는 성격을 고려하더라도 충분히 정확한 평가라고 볼 수 있다. 참여한 의견의 대립과 무수한 갈등 속에서도 참여정부의 사법개혁은 전국민적 대화와 토론을 거치면서 그 어떤 정부도 이루어내지 못했던 많은 성과를 일구어 낸 것이 사실이기 때문이다. 이런 면에서 참여정부의 사법개혁이 비록 완전하다고 할 수는 없겠지만, 여하한 이유에서도 길게는 60년을 기다렸고, 짧게는 13년을 노력해 온 사법개혁의 중간 기착점을 참여정부가 마련했다는 사실은 누구도 부인하기 어려울 것이다.

물론 이러한 긍정적인 측면의 한편으로는 좀 모자란다 싶은 부분, 이것만은 해결했어야 하는데 라고 아쉬움이 남는 부분, 나아가 차기 정부에서 더 발전된 사법제도를 볼 수 있었으면 하는 기대 등 다하지 못한 개혁에 대한 미련이 남는 것도 사실이다. 그러나 참여정부의 성과는 더 나은 사법제도로의 발전을 위한 작은 틀이라고 보

는 것이 타당하다. 즉, 사법의 미래를 위해 중요한 변화의 틀을 제공한 첫걸음으로서의 의미가 있는 것이다. 국민을 위한, 국민에 의한 선진사법의 구현이라는 기치하에 시작된 참여정부의 사법개혁이 종착점이 아니라 새로운 도약을 위한 중간기착점이 되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다고 볼 수 있다.

2. 제도의 성공적 정착을 위한 후속조치

사개위와 사개추위가 마련한 사법개혁 방안 중에는 우리나라 사법역사상 처음으로 도입되거나 우리 사법제도의 근본적인 변화를 요구하는 법안들이 상당수 존재한다. 법학전문대학원, 국민의 형사재판참여 제도, 양형기준 제도 등이 최초로 도입되는 대표적 제도이고 형사소송절차의 개선, 법조윤리 강화, 고등법원 상고부 제도, 법조일원화, 군사법제도의 개혁 등은 우리 사법제도에 현격한 변화를 가져올 내용들이다.

이 중 일부만을 남겨 놓고 2007년 말 현재 대부분의 사법개혁 방안들이 국회를 통과하여 이미 법제화되었음은 앞에서 본 바와 같고 그 내용을 구체화하는 후속작업이 진행되고 있기도 하다.

이러한 제도의 성공적인 정착을 위해서는 끊임없는 준비와 개선이 필요하다는 것은 두말할 나위가 없다. 지속적인 준비와 개선이 없이는 제도의 정착이 있을 수 없고, 오히려 각고의 노력 끝에 마련한 개혁 법안들이 사장될 우려조차 없지 않다. 새로운 제도의 성공적인 정착을 위해서는 인적·물적 여건을 정비하고 이를 운영할 주체들에 대한 교육이 필요하며, 전 국민에게 적극적이고도 적절하게 홍보하고 자발적인 참여를 유도해야 할 것이다.

또한 사개위와 사개추위에서 마련한 사법개혁 방안은 완성된 형태라기보다는 과도기적 성격을 갖는다고 할 수 있다. 현재 시행되고 있는 제도들 및 법안통과로 도입될 제도들도 그 시행경과를 살펴보고 평가를 거쳐 부족한 점을 보완함으로써 보다 완성된 제도를 설계해야 할 것이다. 이러한 관점에서 지금까지 추진돼 온 사법개혁 방안 중 향후 추가로 검토하고 개선해야 할 사항들에 대해 살펴본다.

가. 대법원의 구성과 기능 개선

사개위가 출범한 직접적인 계기가 된 것은 대법원이 고위 법관 출신의 동질적인 대법관만으로 이루어져 사회의 다양한 가치와 사회소수자의 관점을 제대로 대변하지 못하고 있는 것에 대한 국민의 강력한 개혁요구였다. 대법원의 구성과정에 국민의 의사가 반영될 수 있는 구조를 마련하여 최고법원으로서의 대법원이 사회의 다양한 가치와 사회소수자의 관점을 제대로 대변할 수 있도록 하여야 한다는 것이 참여정부 사법개혁의 출발점이었다.

이러한 목적 하에 대법원장의 대법관 제청을 자문하기 위하여 대법관추천자문위원회를 설치하였고, 위 위원회가 대법원장에게 대법관으로 제청할 후보를 복수로 추천하는 방안이 채택되어 2004년 이후부터 운영되고 있다. 누구라도 대법관 후보를 대법원장에게 추천할 수 있고, 대법원장은 추천받은 후보를 자문위원회에 심의를 요청하여야 하는 것이다.

2004년 이후에 대법관 10명이 새로 임명되었는데, 그 중 2명이 여성이고 1명이 검사 출신이며, 나머지는 모두 법관 출신이었다. 대법관 임명 당시 변호사의 직에 있던 사람도 한 사람 있었으나 법관으로 근무하다가 퇴임 후 변호사활동을 한 지 얼마 되지 않아 법관 출신으로 보아도 무방하다고 할 수 있다. 기수와 서열을 파괴한 것으로 평가되는 경우도 2명 있었다. 그러나 변호사나 교수 등 법률전문가로서 장기간 활동하여 사회소수자의 입장을 대변할 수 있는 인사는 한 명도 대법관에 임명되지 못했다. 대법원 구성의 다양화라는 애초의 국민의 요구가 제대로 충족되었다고 볼 수 있는지에 대한 의문이 제기되는 대목이다.

현행 헌법을 유지할 경우 대법원 구성의 다양화를 실현하기 위해서 제도적으로는 자문위원회 제도를 실질적으로 운영하는 방법 이외의 다른 방법을 찾기 어려운 것이 사실이다. 자문위원회의 구성과 운영이 전적으로 대법원내규로 규정되어 있는데, 이를 법률로 규정하는 방안에 대해서는 신중한 검토가 필요하다.

한편 대법원의 과중한 사건부담을 경감함으로써 대법원의 정책법원으로서의 기능을 강화하여야 한다는 기본방향에 대해서는 다른 의견이 없었지만, 그 구체적인 방안과 관련하여서는 상당한 입장차이가 있어 왔다. 그래서 사개위도 단일의견으로 건의하지 못하였고, 고등법원 상고부 방안을 다수의견으로, 대법관 증원 방안을 소수의견으로 건의할 수 밖에 없었다. 이러한 속에서 사개추위는 다수의견의 입장에 따라 고등법원 상고부 제도를 도입하는 법안을 마련하여 국회에 제출했으나 아직 국회를 통과하지 못하고 있다. 고등법원 상고부 제도 도입과 관련해서는 하급심을 강화하고 장기적으로 항소심을 사후심화하는 내용의 하급심 강화 방안과 충돌하는 측면은 없는지에 대한 보다 면밀한 검토가 필요할 것이다. 또한 대법원과 헌법재판소와의 관계 설정을 현 상태로 유지하는 것이 타당한 것인지 하는 점에 대해서도 헌법 개정이 필요한 사항이기는 하지만 장기적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

나. 법조일원화

사개위는 경험이 부족한 법관의 재판에 대한 국민의 불신을 극복하기 위하여 장기적으로 전면적인 법조일원화를 지향하되, 현실적인 여건을 고려하여 단계적으로 법조일원화를 도입할 것을 건의하였다. 이에 대법원은 2005년부터 5년 이상의 법률전문가로 활동한 경력자를 대상으로 하여 법관신규임용을 실시하고 있다. 그 결과 2005년에 17명, 2006년에 17명을 각각 경력자로부터 신규 임용하였다. 나아가 대법원은 2012년까지 매년 신규 임용되는 법관의 50% 정도를 5년 이상의 경력자로부터 충원할 계획을 세우고 있다.

그런데 2년간 경력자로부터 신규 임용된 법관들을 살펴보면, 법관이나 검사로 근무하다가 퇴직 후 변호사활동을 하던 사람 혹은 검사로부터 임용된 사람의 비중이 높고, 처음부터 변호사로 활동하던 사람의 비중은 오히려 낮은 것으로 나타났다. 법관이나 검사로 근무하다가 퇴직 후 전관예우를 받으면서 변호사활동을 하다가 다시 법관으로 복귀하는 것은 다른 불신을 불러올 우려가 있고, 법조일원화의 본래의 취지에 부합하지 않는 측면도 있다고 할 것이다.

실력과 공익성, 인품과 능력을 갖춘 우수한 변호사들이 보다 많이 지원할 수 있도록 시행과정 상의 현상과 원인을 분석하고 이를 해결할 수 있는 제도적 장치를 개발할 필요도 있다. 법학전문대학원 제도가 도입되면서 법조일원화의 실시는 불가피해졌고 보다 앞당겨 시행할 수도 있을 것으로 예상된다. 이에 대한 준비도 필요하다고 할 것이다.

다. 법학전문대학원 제도의 차질없는 시행

2007년 7월 3일 법학전문대학원 법안이 국회를 통과함으로써 새로운 법조인 양성을 위한 제도적 기초가 마련됐다. 국민을 위한, 국민에 의한 선진사법 시스템을 뒷받침할 인적 기초가 마련된 것이다.

그러나 반세기의 역사를 지닌 사법시험 제도를 뒤로 하고 새롭게 도입되는 법학전문대학원 체제가 우리 사회에 제대로 뿌리내리기 위해서는 아직 넘어야 할 수많은 과제가 있다. 법학전문대학원의 교육과정과 교육방법의 개발도 필요하고, 법학전문대학원 입학전형방법과 적성시험의 개발도 필요하며, 변호사시험법도 마련되어야 한다. 빈곤계층과 소외계층이 법학전문대학원에 진학하지 못하는 사태를 막기

위한 제도적 장치는 다양한 변호사 배출을 위한 법학전문대학원 제도의 핵심 중의 하나라고 할 것이다. 이에 장기간의 교육과 고비용으로 인해 사회·경제적 약자가 법조인이 될 수 있는 길이 봉쇄되지 않도록 특별전형 입학제도와 장학제도 및 학비대출제도 등의 설계와 정비도 필요할 것이다.

현재 교육인적자원부(교육부)는 2009년 3월, 법학전문대학원의 개원을 목표로 후속추진 일정을 밟고 있다. 법률이 국회를 통과한 2007년 7월초부터 2007년 12월 현재까지 교육부는 시행령 제정, 법학교육위원회 구성·운영, 인가심사기준 마련 등 일정을 마쳤고 현재는 법학전문대학원 준비대학으로부터 인가신청접수를 마친 상태이다.

교육부는 2009학년도 법학전문대학원 총 입학정원을 2,000명으로 한다는 안을 마련하여 국회 교육위원회에 보고했다. 법학전문대학원 수료 법조인이 배출되는 2012년부터 기존 사법시험제도가 폐지될 때까지의 몇 년간은 양 제도가 병행되면서 신규변호사 인력이 급증할 것으로 예상된다. 사법시험 선발인원의 연차적 감축 조정과 변호사 시험의 탄력적 운영 등 동시배출로 인한 충격이 최소화되도록 관계 부처간 긴밀한 협조가 요청된다고 할 것이다.

또한 장기적으로 법조일원화, 법무담당관제도, 기업내 법률가 제도의 활성화 등 법학전문대학원 수료 법조인의 효율적 활용에 관한 진지한 검토가 뒤따라야 할 것이다.

법학전문대학원이 양질의 교육을 통해 다양한 지역과 분야에서 우수한 법조인을 양성·배출함으로써 법률시장 개방에 대비한 국제경쟁력 있는 법조인의 배출과 법률서비스의 질 개선 및 지역의 균형 있는 발전을 이끌 수 있도록 각계의 지혜와 적극적인 협력이 필요하다고 할 것이다.

라. 국민의 형사재판참여와 형사소송절차

국민의 형사재판참여제도의 도입은 사법의 민주적 정당성을 강화하고 투명성을 제고할 수 있는 획기적 계기를 마련했다는 점에서, 이번 형사소송법의 개정은 형사사법 선진화를 위한 확고한 기틀을 마련했다는 점에서 입법의 의의를 찾을 수 있다. 그러나 위 법률은 현재의 단계에서 입법되어야 할 최소한의 제도를 규정한 것으로서 국제적 기준에 비추어 보면 아직 크게 부족한 것이 사실이다. 이에 국민의 형사재판참여제도는 5년간 제1단계 제도를 실시한 후 이를 분석·평가하여 보완함으로써

완성된 제도를 도입할 예정으로 있다. 형사소송법의 개정은 사법권력기관의 재편을 내포하고 있고 또한 고도의 전문성이 필요하기 때문에 헌법 개정보다도 어렵다는 말이 있을 정도로 힘든 작업이었다. 그럼에도 형사소송 개정법 역시 어떻게 보면 과도기적 단계를 예정한 것이라고 할 수 있고, 완성된 형태의 국민의 사법참여제도가 도입될 때 전면개정을 통해 일신되어야 할 것이다.

형사소송법의 전면개정과 완성된 형태의 국민의 형사재판참여제도 도입을 5년 후에 실현하기 위해서는 대법원과 법무부 등 주무 부처는 물론 국회 역시 많은 준비가 필요할 것이다.

마. 군사법제도의 개혁

군사법제도는 남북분단의 상황과 너무 급격하게 개혁할 경우 야기될 큰 혼란 등을 고려하여 현 단계에서는 군사법원과 군검찰 체제를 유지하되, 일선지휘관으로부터의 독립을 위해 국방부장관 소속으로 하는 방안을 채택하였다. 그러나 이 방안은 어디까지나 과도기적인 단계라고 할 수 있다. 따라서 현재 국회에 계류 중인 정부안을 입법한 후, 그 후의 운영현황 등을 점검하여 시간을 두고 그 개선방안을 모색해 나가야 할 것이다. 구체적으로는 평시에는 군사법원과 군검찰을 폐지하고 일반법원과 검찰에서 군형사사건을 담당하는 방안과 군사법원과 군검찰을 유지할 경우 군형법 위반 사건 등 소위 순정군사법 사건만을 담당하도록 하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

바. 법조비리 대책

전관예우로 대표되는 법조비리를 예방하는 본질적인 조치는 전관변호사가 생기지 않도록 하는 것이다. 이는 법조일원화를 철저하게 시행하여 일정한 기간 활동한 법률전문가 중에서 엄격한 평가를 거쳐 법관을 선발하고 정년까지 법관직에 근무하도록 함으로써 달성될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 정년 전에 법관직을 퇴직하는 것을 불명예로 인식하게 할 수 있는 사회적 분위기를 조성하는 것도 전관예우의 문제를 해소하는데 많은 도움이 될 수 있을 것이다.

한편 법조비리 대책 중의 가장 상징적인 조치는 퇴임 대법관과 헌법재판관이 변호사 개업을 자제하는 것이라고 할 수 있다. 사개위에서 논의만 하고 건의문에 포함

되지는 못했지만 전관예우 등의 법조비리를 근본적으로 해결하고 국민의 신뢰를 회복하는 출발점은 역시 퇴직 대법관과 헌법재판관이 변호사 개업을 막을 수 있는 방안을 모색하는 것이 될 것이다. 사법부 최고의 지위에 있던 사람들이 퇴직 후 개인적인 영리를 위해 자신이 근무했던 기관에 계류 중인 사건을 수임하여 고액의 수임료를 챙긴다면 이것이 곧 전관예우의 상징이 될 것이고, 그로 말미암아 법조비리 예방을 위한 그 어떠한 제도가 도입되더라도 사법불신을 극복할 수 없을 것이기 때문이다.

변호사 개업금지를 법률에 의해 강제하는 것은 헌법 위반의 소지가 없지 않으나 그렇다고 이를 퇴직 대법관 또는 헌법재판관 개인의 양심에만 맡기는 것은 무책임한 방안이라고 할 것이다. 퇴직 대법관이나 헌법재판관 등이 생활이나 품위유지를 위해 변호사를 개업하지 않아도 되는 제도적 장치를 마련하는 것도 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

부 록

1. 사법개혁에 대한 참고자료 목록

<사법개혁 관련 자료집>

검찰, 『프랑스 형사소송법』, 2005

교육인적자원부, 『법학전문대학원 도입방안에 관한 연구』 (책임연구자 한상희),
2004. 11.

대검찰청, 『각국의 국민형사재판참여제도』 미국·영국·독일·프랑스·이탈리아·일본, 2005

대법원, 『사법제도개혁백서』 (상) I·II·III, (하) I·II, 1994

『국민과 사법』, 2000. 19. 23. 심포지움 결과보고서

『사법발전계획 추진현황과 향후 과제』, 2003. 1.

『법조인 양성, 그 새로운 접근』 - 공개토론회(2003. 7. 25.) 결과보고서 -

『바람직한 형사사법시스템의 모색』 자료집 (I)·(II)·(III), 2004

『해외사법소식(2004. 5.)』, 2004. 5. 18.

『국민의 사법참여제도의 헌법적 문제점』, 2004. 10.

대법원·한국형사법학회, 『형사재판, 어떻게 바뀌어야 하는가?』, 2003. 11. 24.

대한변호사협회, 『법조제도개혁연구보고서』 (I)·(II)·(III)·(IV), 2002

『법무담당관제도에 관한 공청회』, 2004. 2. 23.

“대법원의 기능과 구성 및 대법관 제청절차”, 『인권과 정의』 Vol. 335,
2004. 7, 6-52면

『대법관 선정의 올바른 기준은 무엇인가』, 2004. 7. 12.

『법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률의 올바른 입법에 관한 토론회』,
2005. 11. 30.

민주사회를 위한 변호사모임, 『사법개혁 의견서』, 1999. 12

『법원개혁을 위한 토론회』, 2003. 2. 14

『사법의 새로운 변화를 위하여 - 민주적 정당성과 책임성의 강화 -』, 2005.

6. 23

민주사회를 위한 변호사모임 사법위원회·참여연대 사법감시센터, 『수사과정에서의 변호인 참여권 확대』, 2004. 6. 8

- 민주적 사법개혁 실현을 위한 국민연대, 『온 국민이 함께 가는 민주적 사법개혁의 길』, 필맥, 2006
- 법무부, 『독일 형사소송법』, 1998
『프랑스 형사소송법』
- 법원행정처, 『21세기 사법발전계획』, 2000. 2.
『양형제도연구위원회 결과보고』, 2002
『양형제도연구위원회 결과보고 (II)』, 2004
『외국의 양형제도 연구』, 2003
- 법학교육제도연구위원회, 『법학교육제도 개선 연구 - '학사 후 법학교육'의 도입』, 1999. 8
- 법학전문대학원 교육과정분야 설치 및 인가 심사기준 연구팀, 『법학전문대학원 설치인가 심사기준(안) 공청회』, 2006. 5. 2
- 사법개혁위원회, 『사법개혁을 위한 건의문』, 2004. 12. 31
『법조인 양성 및 선발 공청회』, 2004
『사법개혁위원회 자료집』 (I)·(II)·(III), 2004. 5
『사법개혁위원회 자료집』 (IV)·(V)·(VI), 2005. 1
『일본 사법개혁 관련 자료』, 2003. 12. 1
『사법개혁위원회 자료집(VII) 국민과 함께하는 사법개혁 - 사법개혁위원회 백서』, 2005
- 사법개혁위원회 제2분과 전문위원 연구반, 『형사사건처리절차의 다양화 관련 참고자료』, 2004. 3. 29
- 사법개혁추진위원회, 『민주사회를 위한 사법개혁 - 대통령 자문위원회 보고서』, 2000
『사법개혁추진위원회 전문위원 보고서』 (상)·(하), 2000
- 사법연수원, 『형사사법제도 개선을 위한 법관세미나 자료』, 2004. 11. 22 - 25
- 사법제도개혁심의회(일본), 『사법제도개혁심의회 의견서 - 21세기의 일본을 받쳐주는 사법제도 -』, 2001. 6. 12
- 사법제도개혁추진위원회, 『사법선진화를 위한 개혁 - 백서』 (상)·(하), 2006. 12
『사법선진화를 위한 개혁 - 자료집』 제1권-제15권, 2006. 12

- 『국민의 사법참여 공청회 자료집』, 2005. 4. 15
- 『사법제도 개혁에 관한 오피니언 리더 조사 보고서』
(용역수행자 리서치 인터내셔널), 2005. 5
- 『군사법제도 개선 토론회 자료집』, 2005. 6. 16
- 『공판중심주의 확립을 위한 형사소송법 개정안 공청회』, 2005. 6. 24
- 『대법원 기능의 재정립을 위한 공청회』, 2005. 6. 29
- 『군사법제도 개혁방안에 관한 연구용역 보고서』 (책임연구원 이병래 · 이행규), 2005. 7. 4
- 『인신구속제도 개선을 위한 공청회 자료집』, 2005. 8. 22
- 『경죄사건의 신속처리절차 공청회』, 2005. 8. 25
- 『인신구속제도 자료집』, 2005
- 『양형제도 개선 전문가 토론회(I · II), 2005. 10
- 『국민참여재판제도에 대한 인식조사』 (책임연구원 구자숙), 2005. 12
- 『중죄형사피고인과 변호인의 국민참여재판 선호도 연구』 (책임연구원 이수정), 2005. 12
- 『참여재판에서 배심원에 대한 법관의 역할 - 주요범죄별 배심원 설치를 중심으로』 (책임연구원 김한균 · 이재희), 2005. 12
- 『국민참여 모의재판(2005년 8월 31일) 배심평의 내용 분석』 (책임연구원 이수정), 2005. 12
- 『형사절차 이분화의 필요성 및 각국 입법의 실태』 (책임연구원 임지봉), 2005. 12
- 『국민참여재판에 소요되는 인적, 물적 예산의 추정』 (책임연구원 이진국), 2005. 12
- 『노동분쟁해결제도』 (책임연구원 이화여자대학교 산학협력단), 2005. 12
- 『사법제도개혁추진위원회 의결현황』, 2005. 12
- 『재판기록공개 전문가 토론회』, 2005. 12

- 『국민을 위한 사법개혁』, 2006
- 『사법개혁 법률안』, 2006. 1. 5
- 『국민의 형사재판 참여제도』, 2006. 4
- 『국민의 사법참여 연구(I)』, 2006. 5
- 『국민의 사법참여 연구(II)』, 2006. 12
- 사법제도개혁추진위원회 기획추진단, 『형사사법 토론회 자료집』, 2005. 4. 18
- 『국민의 사법참여제도 외국의 입법례』, 2005. 4
- 『법조 및 법과대학 현황』, 2005. 4. 18
- 『법학전문대학원 제도 도입방안에 관한 공청회』, 2005. 4. 21
- 『법학전문대학원에 관한 주요 쟁점 검토』, 2005. 4. 25
- 『공판중심주의적 법정심리절차의 확립방안』, 2005. 5
- 『Dr. Lyons 발표자료 번역문 및 질의응답 내용』, 2005. 6
- 『범죄피해자 보호방안 토론회 결과』, 2005. 6
- 『경죄사건의 신속처리절차 전문가 토론회』, 2005. 6
- 『대법원의 기능 개선 전문가 간담회 결과』, 2005. 6
- 『경죄사건의 신속처리절차 전문가 토론회 II』, 2005. 7
- 『형사소송법 개정안 논의를 위한 실무위원회 소위원회 활동 경과』, 2005. 7
- 『인신구속제도 개선 토론회 I · II』, 2005. 7
- 『법조일원화 시행방안』, 2005. 7
- 『외국의 변호사시험 및 실무연수제도』, 2005. 11
- 『미국 로스쿨 실무교육 실태과약을 위한 출장결과보고』, 2005. 11
- 『유럽3국 선진사법제도 실태과약을 위한 출장결과보고』, 2005. 11
- 『법조일원화 진행현황』, 2005. 12. 12
- 『법무담당관 제도 개선방안 검토자료』, 2006. 1

- 『국외출장 결과 보고』, 2006. 1
- 『국민참여 형사모의재판 참관기』, 2006. 5
- 사법제도비교연구회 편, 『사법개혁과 세계의 사법제도』 [Ⅲ]·[Ⅳ], 사법연구지원
재단, 2006. 12
- 서울남부지방검찰청, 『영상녹화조사제도 개관』, 2005
- 서울대학교 노동법연구회, 『노동분쟁의 효율적 해결발안』, 2004. 10. 22
- 서울대학교 노동법연구회·한국노사관계학회, 『노동분쟁해결제도의 현재와 미
래』, 2005. 10. 28
- 서울지방변호사회, 『사법개혁에 대한 우리의 견해 - 법조인 양성 및 선발에 대하
여』, 2004. 7
- 서울지방변호사회·한국공법학회, 『법조인력에 의한 법무담당관의 전문화 제고
방안』, 2004. 4. 22
- 세계화추진위원회, 『「법률서비스 및 법학교육의 세계화」 주요자료집』, 1995.
12
- 울산대학교, 『군사법제도 운영 및 인권침해현황 실태조사』, 2004
- 日韓法學會, 『日韓兩國におけるロース쿨の理念と課題』(韓日法學會共同シンポジ
ウム資料集), 2006. 8. 26,
- 전국법과대학학장협의회, 『법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률 제정법률(안)
변호사자격시험법(안)』, 2005. 9. 9 - 9. 10
- 조선대학교 법과대학, 『로스쿨 도입의 현안과 그 해결방안에 관한 대토론회』,
2005. 2. 2
- 중앙노동위원회, 『독일의 노사분쟁해결제도』(연구담당자 장은숙), 2004. 12
- 참여연대 사법감시센터, 『주요 사법개혁 법률안에 대한 참여연대의 입장(1)』,
2005. 11
- “판결문 공개실태 조사결과”, 『사법감시 제27호』, 2006.
1, 2-15
- 『우리가 로스쿨을 말하는 이유 - 로스쿨 지지자의 편
지』, 2007. 1
- 한국법심리학회, 『시민참여재판에 관한 사회문화적 논의』, 2004. 5. 14
- 한국비교형사법학회·한국형사정책연구원·동아대학교 법과대학, 『제1회 동아시

아 형사사법 국제학술회의 - 형사사법의 정비방안 -』, 2006. 1. 17 - 1. 18
 한국성폭력상담소 외, 『간담회, 공판중심주의 관련 형사소송법 개정안과 여성폭
 력 피해자의 인권』, 2005. 6. 9
 한국형사법학회, 『한국형사법학회 2005년 하계학술회의 - 형사사법개혁의 주요과
 제』, 2005. 6. 25
 한국형사정책학회, 『국민사법참여 - 어디까지 왔나, 무엇을 해야 하나?』, 2006. 5.
 20

<단행본(국내)>

김상준, 『미국 배심재판 제도의 연구』, 이화여자대학교출판부, 2003
 김선수·박수근·이정, 『노동법원 도입의 법적 쟁점과 과제』, 한국노동연구원,
 2005
 김종구, 『형사사법개혁론』, 법문사, 2004
 문홍수, 『사법권의 독립』, 박영사, 2004
 박은정, 『노동분쟁해결제도연구 - 실태분석 및 입법론적 개선방안을 중심으로
 -』, 이화여자대학교 박사학위논문, 2005
 신동운, 『형사소송법』 제3판, 법문사, 2005
 신동운 편저, 『효당 엄상섭 형사소송법 논집』, 서울대학교출판부, 2005
 신동운·허일태 편저, 『효당 엄상섭 형법논집』, 서울대학교출판부, 2004
 신영복, 『나의 동양고전독법 강의』, 돌베개, 2004
 안경환·한인섭, 『배심제와 시민의 사법참여』, 집문당, 2005
 이완규, 『검찰제도와 검사의 지위』, 성민기업, 2005
 이재상, 『형사소송법』 제6판, 박영사, 2006
 임지봉, 『사법적극주의와 사법권 독립』, 철학과 현실사, 2004
 조국, 『위법수집증거 배제법칙』, 박영사, 2005

<단행본(외국)>

三井誠·酒卷匡, 신동운 역, 『입문 일본 형사수속법』, 법문사, 2003
 最高裁判所事務總局 刑事局, 『陪審·參審制度 スウェーデン編』, 2001
 最高裁判所事務總局 刑事局, 『陪審·參審制度 デンマーク編』, 2003

- 小森田秋夫, 『ロシアの陪審裁判』, ユーラシア・ブックレット No.53, 2000
- 丸田隆, 『裁判員制度』, 平凡社新書 232, 2004
- 後藤昭, 『實務家のための裁判員法入門』, 現代人文社, 2004
- Roark M. Reed · 井上正仁 · 山室惠, 정완 역, 『미국의 형사절차』, 한국형사정책 연구원, 2000
- Rolando V. del Carmen, 김성돈 역, 『미국 형사소송법』, 길안사, 1999

<논문 등>

- 김선수, “법학전문대학원의 도입과 사법개혁위원회의 활동”, 『법학전문대학원제도의 도입과 한림대학교의 대응방안』, 한림대학교 법학연구소, 2004. 4. 24
- 김창록, “일본 사법개혁 논의의 경과와 현황 - 법과대학원제도의 도입을 중심으로 -”, 사법제도비교연구회 제17회 연구발표회, 2004. 2. 4
- 김창석 · 이춘재 · 임지봉, “대법원이 창피하다”, 『한겨레21』, 2003. 7. 17, 26-37면
- 김평우, “사법개혁 어떻게 할 것인가 -재야법조의 사법참여 필요성과 실행방법 -”, 『인권과 정의』 Vol. 325, 대한변호사협회, 2003. 9, 24-45면
- 김행선, “미국 로스쿨의 운영실태”, 법률신문 2006. 3. 9.자
- 남인순, “개방서 시작되는 사법개혁”, 경향신문 2005. 3. 16.자
- 박경신, “O. J. Simpson 사건에 있어서의 배심제의 역할”, 『국민의 사법참여 연구(I)』, 사법제도개혁추진위원회, 2006. 5
- 박광배, “O. J. Simpson 재판에서의 사실인정”, 『국민의 사법참여 연구(I)』, 사법제도개혁추진위원회, 2006. 5
- 박상기, “검찰도 제도개선 주체가 돼야”, 동아일보 2005. 4. 29.자
- 박찬운, “일본의 사법개혁의 경과와 내용 그리고 특징 - 우리는 무엇을 배울 수 있는가” (상) · (중) · (하), 대한변협신문, 제91호(2003. 9. 29.), 제92호(2003. 10. 13.), 제93호(2003. 10. 27.)
- 변홍진, “5백일 현장 밀착 취재기, 누가 심슨을 무죄로 만들었나”, 『주간한국』, 1995. 10. 19, 12-19면
- 신동운, “공판절차에 있어서 피고인의 방어권 보장 -수사기록 열람 · 등사권 확보를 중심으로-”, 형사실무연구회 편, 『형사재판의 제 문제』 제4권, 박영사, 541-576면

- “경미범죄의 효율적 처리방안 -경미사건 처리절차의 재정비를 촉구하면서-”, 『형사정책』 제15권 제2호, 한국형사정책학회, 2003. 12, 9-45면
- “사법개혁추진과 형사증거법의 개정”, 『법학』 제47권 1호(통권 138호), 서울대학교 법학연구소, 2006. 3, 107-132면
- “독도와 사법개혁”, 중앙일보 2006. 3. 11.자
- 오대성, “미국의 배심제도 - 심슨사건과 우드워드사건을 중심으로 -”, 『법학논총 6』, 조선대학교 법학연구소, 2000. 12, 225-240면
- 유중원/임지봉, “올바른 대법관 인선 어떻게 할 것인가”, 『민주사회를 위한 변론』, 민주사회를 위한 변호사모임, 2003. 7/8, 7-41면
- 임기엽, “배심재판제도의 역할과 문제점”, 『일감법학3』, 건국대학교 법학연구소, 1998. 12, 69-88면
- 임기엽, “심슨재판으로 본 배심제도의 문제점”, 『법대논총 4』, 건국대학교, 1995. 12, 57-65면
- 장명수, “사법개혁, 국회가 서둘러야”, 한국일보 2006. 4. 14.자
- 장호순, “미국 언론의 심슨재판 보도”, 『저널리즘 비평 17』, 한국언론학회, 1995. 12, 70-77면
- 정미화, “사법제도개혁입법의 중요성에 대하여”, 『법조』 통권 595호, 법조협회, 2006. 4, 19-53면
- 조성환/송철복, “미 사법제도 구명낸 심슨 무죄판결”, 『뉴스 메이커 145』, 경향신문사, 1995. 10. 29, 43-52면
- 진봉헌, “국회서 낮잠 자는 사법개혁”, 경향신문 2006. 3. 14.자
- 채동배, “미국의 사법제도 소고 - 한국의 사법제도 개혁에 대한 권고안을 포함하여 -”, 『인권과 정의』 Vol.301, 대한변호사협회, 2004. 3, 6-31면
- 최선호, “심슨재판의 판사, 검사, 변호사, 배심원에 대한 일고”, 『부산지방변호사회지 14』, 1996, 183-186면
- 하태훈/채수영, “국민참여 참심·배심제”, 『시민과 변호사』, 서울지방변호사회, 2003. 11, 13-22면
- 한상훈, “국민의 형사재판참여에 관한 법률(안)의 주요내용과 과제”, 법률신문 2005. 5. 26.자
- “국민참여재판제도에 관한 몇 가지 오해와 진실”, 법률신문 2005. 12. 8.자

마크 휘태커(Mark Whitaker) 외, "O. J. 심슨 무죄판결 미국이 심판대에 올랐다",
『뉴스위크 한국판 199』, 중앙일보사, 1995. 10. 28, 14-41면

2. 사법개혁위원회 활동 개요³²⁾

1. 전체위원회

구 분	일 시	심 의 내 용
제1차	2003. 10. 28.	- 대법원장 부의 심의안건 상정
제2차	2003. 11. 17.	- 사법개혁위원회 운영세칙 의결 - 분과위원회 구성 - 전문위원 위촉 - 위원회 운영방식 논의
제3차	2003. 12. 1.	- 대법원장 부의 심의안건 설명 - 추가안건 발의
제4차	2003. 12. 22.	- 추가안건 채택 여부 논의 - 대법원의 기능과 구성, 법조일원화 및 법관임용방식 개선에 관한 기초보고 및 토론
제5차	2004. 1. 5.	- 법조인 양성 및 선발, 국민의 사법참여, 사법서비스 및 형사사법 제도에 관한 기초보고 및 토론 - 추가안건 채택 여부 논의
제6차	2004. 1. 19.	- 대법원의 기능과 구성에 관한 토론
제7차	2004. 2. 2.	- 법조일원화와 법관임용방식 개선, 법조인 양성 및 선발에 관한 토론
제8차	2004. 2. 16.	- 국민의 사법참여에 관한 토론 - 사법서비스 및 형사사법제도의 논점 및 심의순서에 관한 논의
제9차	2004. 3. 15.	- 사법서비스 및 형사사법제도에 관한 토론
제10차	2004. 3. 29.	- 국민의 사법참여 공청회 결과 보고
제11차	2004. 4. 19.	- 추가안건에 대한 기초보고 및 토론
제12차	2004. 5. 3.	- 대법관제청자문절차에 관한 논의
제13차	2004. 5. 17.	- 대법관제청자문절차에 관한 의결 - 대법원의 기능과 구성에 관한 논의

32) 사법개혁위원회, 『국민과 함께 하는 사법개혁 - 백서』

구 분	일 시	심 의 내 용
제14차	2004. 6. 7.	- 법조일원화에 관한 보고 및 토론 - 국민의 사법참여 모의재판에 관한 논의
제15차	2004. 6. 21.	- 모의재판 준비 상황 보고 - 인신구속절차의 개선에 관한 제2분과 논의 경과 보고 - 법조일원화 및 법관임용방식 개선에 관한 논의
제16차	2004. 7. 5.	- 법조일원화와 법관임용방식의 개선에 관한 건의안 의결 - 모의재판 준비상황 보고 - 전문법원 설치에 관한 제1분과 논의 경과 보고 - 인신구속절차의 개선에 관한 제2분과 논의 결과 보고 - 법조인 양성 및 선발에 관한 논의
제17차	2004. 7. 19.	- 국선변호제도의 개선 및 군사법제도의 개혁에 관한 제2분과 논의 결과 보고 및 토론 - 법조인 양성 및 선발에 관한 논의
제18차	2004. 8. 16.	- 군사법원 등 방문 결과 보고 - 노동법원 설치 관련 제1분과위원회 개최계획 보고 - 모의재판 준비상황 보고 - 법조인 양성 및 선발에 관한 토론
제19차	2004. 9. 6.	- 민사재판의 개선에 관한 제1분과위원회 결과 보고 - 노동법원 설치에 관한 제1분과위원회 결과 보고 - 배심·참심 모의재판 결과 보고 - 법조인 양성 및 선발에 관한 논의
제20차	2004. 9. 20.	- 법조인 양성 및 선발에 관한 논의
제21차	2004. 10. 4.	- 법조인 양성 및 선발에 관한 논의 - 법조 인력의 효율적 활용 및 징벌적 손해배상에 관한 제1분과위원회 결과 보고 및 논의
제22차	2004. 10. 18.	- 법조인 양성 및 선발에 관한 건의안 채택 - 군사법제도의 개혁에 관한 논의 - 국민의 사법참여에 관한 논의 - 사법개혁위원회 후속 추진 기구에 관한 논의

구 분	일 시	심 의 내 용
제23차	2004. 11. 1.	<ul style="list-style-type: none"> - 하급심 강화 방안(노동분쟁 해결절차의 개선) 및 공익소송 및 공익법률시스템의 구축에 관한 제1분과회의 결과 보고 및 논의 - 형사사건 처리절차의 다양화(경죄처리절차), 양형제도의 개선, 형벌체계의 합리적 재정립에 관한 제2분과회의 결과 보고 및 논의 - 국민의 사법참여에 대한 논의
제24차	2004. 11. 15.	<ul style="list-style-type: none"> - 국민의 사법참여 건의문 의결 - 군사법제도의 개혁에 관한 논의 - 하급심 강화(항소심의 기능과 구조의 개선)에 관한 논의 - 효율적인 분쟁처리제도(ADR)에 관한 논의 - 공판중심주의적 법정심리절차의 확립에 관한 논의
제25차	2004. 11. 29.	<ul style="list-style-type: none"> - 군사법제도의 개혁에 관한 논의 - 대법원의 기능과 구성에 관한 논의 - 법조윤리에 관한 논의 - 징벌적 손해배상에 관한 논의 - 범죄피해자의 보호에 관한 논의 - 재판기록 및 재판정보의 공개에 관한 논의 - 형사사건 처리절차의 다양화에 관한 논의 - 양형제도의 개선에 관한 논의 - 형벌체계의 합리적 재정립에 관한 논의
제26차	2004. 12. 13.	<ul style="list-style-type: none"> - 재판기록 및 재판정보의 공개에 관한 논의 - 형사사건처리절차의 다양화에 관한 논의 - 법률구조제도의 개선에 관한 논의 - 인신구속절차의 개선(긴급체포, 압수수색의 논점)에 관한 논의 - 대법원의 기능과 구성에 관한 논의 - 법조윤리에 관한 논의
제27차	2004. 12. 27.	<ul style="list-style-type: none"> - 대법원의 기능 및 징벌적 손해배상에 관한 건의문 의결 - 법조윤리에 관한 논의 - 법률구조제도의 개선에 관한 논의 - 인신구속절차의 개선 중 긴급체포 개선방안, 긴급압수·수색·검증 통제방안에 관한 논의

2. 제1분과위원회

구 분	일 시	심 의 내 용
제1차	2004. 2. 16.	- 대법관제청자문절차에 관한 논의
제2차	2004. 3. 29.	- 대법원의 기능과 구성, 법조일원화와 법관임용방식 개선에 관한 논의
제3차	2004. 4. 19.	- 대법원의 기능과 구성, 법조인 양성 및 선발에 관한 논의
제4차	2004. 5. 3.	- 법조인 양성 및 선발에 관한 논의
제5차	2004. 6. 7.	- 법조인 양성 및 선발에 관한 기본적 방향 논의
제6차	2004. 6. 21.	- 하급심 강화방안 : 전문법원 설치 여부에 관한 논의
제7차	2004. 7. 5.	- 추가안건 중 징벌적 손해배상에 관한 논의
제8차	2004. 8. 16.	- 추가안건 중 민사재판의 개선방안에 관한 논의
제9차	2004. 8. 30.	- 노동법원 설치에 관한 유관 기관·단체의 의견 발표 및 질의·응답
제10차	2004. 9. 20.	- 법조 인력의 효율적 운영에 관한 논의 - 징벌적 손해배상에 관한 논의
제11차	2004. 10. 4.	- 하급심 강화방안(노동법원의 설치) 및 공익소송 및 공익법률시스템 구축에 관한 논의
제12차	2004. 10. 18.	- 하급심 강화방안(노동법원의 설치)에 관한 논의 - 공익소송 및 공익법률시스템 구축에 관한 논의
제13차	2004. 11. 1.	- 하급심 강화 방안(항소심의 구조와 기능개선) 및 효율적인 분쟁처리제도(ADR)에 관한 논의

3. 제2분과위원회

구 분	일 시	심 의 내 용
제1차	2004. 2. 16.	- 형사사건처리절차의 다양화에 관한 논의
제2차	2004. 3. 29.	- 형사사건처리절차의 다양화에 관한 논의
제3차	2004. 4. 19.	- 형사사건처리절차의 다양화, 변호인의 조력을 받을 권리의 실질적 보장에 관한 논의
제4차	2004. 5. 3.	- 형사사건처리절차의 다양화에 관한 논의
제5차	2004. 6. 7.	- 국민의 사법참여 모의재판 실시에 관한 논의 - 인신구속절차의 개선에 관한 논의
제6차	2004. 6. 21.	- 인신구속절차의 개선에 대한 논의
제7차	2004. 7. 5.	- 국선변호제도의 개선에 대한 논의 - 군사법제도의 개혁에 관한 논의
제8차	2004. 8. 16.	- 범죄피해자의 보호방안에 관한 논의
제9차	2004. 9. 20.	- 범죄피해자의 보호방안에 관한 논의 - 긴급체포, 긴급압수수색에 관한 논의
제10차	2004. 10. 4.	- 형사사건처리절차의 다양화에 관한 논의
제11차	2004. 10. 18.	- 형사사건처리절차의 다양화(경죄처리절차)에 관한 논의 - 양형제도의 개선에 관한 논의 - 형벌체계의 합리적 재정립에 관한 논의 - 재판기록 및 재판정보의 공개에 관한 논의
제12차	2004. 11. 1.	- 공판중심주의적 법정심리절차의 확립에 관한 논의

4. 군사법제도개혁을 위한 소위원회

구 분	일 시	심 의 내 용
군사법원시찰	2004. 7. 23.	- 고등군사법원(국방부), 보통군사법원(포천 5군단) 시찰 및 현황청취
제1차	2004. 8. 16.	- 군사법제도의 개혁에 관한 논의
제2차	2004. 8. 30.	- 군사법제도의 개혁에 관한 논의

5. 공청회

○ 2004. 3. 22. 「국민의 사법참여」

- 인사말 : 조준희 사법개혁위원회 위원장, 박수혁 한국공법학회 회장
- 기조연설 : 최대권 서울대 명예교수
- 제1부 국민의 사법참여제도의 헌법적합성
 - 사회자 : 안경환 서울대 교수
 - 발표자 : 권영설 중앙대 교수, 황성기 한림대 교수
 - 토론자 : 김상준 부장판사, 김승대 헌법재판소 연구부장, 이종수 계명대 교수, 장석조 헌법재판소 헌법연구관
- 제2부 국민의 사법참여의 구체적 실현방안
 - 사회자 : 배종대 고려대 교수
 - 발표자 : 한인섭 서울대 교수
 - 초빙인사 : 시노미야 사토루(四宮 啓) 변호사(일변련 사법개혁조사실장)
 - 토론자 : 김성돈 성균관대 교수, 박찬운 변호사, 이완규 검사, 정현백 성균관대 교수, 차병직 변호사, 최완주 서울중앙지법 부장판사, 한규석 전남대 교수

○ 2004. 4. 26. 「법조인 양성 및 선발」

- 인사말 : 조준희 사법개혁위원회 위원장
- 사회자 : 이인재 사법정책연구실장
- 주제발표자 : 이광택 국민대 교수, 한상희 건국대 교수
- 지정토론자 : 김원찬 교육인적자원부 학술연구진흥과장, 김종철 연세대 교수, 문용호 부장판사, 우창록 변호사, 이석행 민주노총 사무총장, 이수형 동아일보 기자, 이승길 한국 경총 노동법제실장, 이태호 참여연대 정책실장, 정용상 부산 외국어대 교수, 진경준 검사

6. 모의재판

- 2004. 8. 25.(수) 15:00 ~ 18:00 배심원 선발 절차(Voir Dire)
- 2004. 8. 26.(목) 10:00 ~ 18:30 배심·참심 모의재판
- 서울중앙지방법원 민사대법정(나동 466호)

3. 사법제도개혁추진위원회 활동 개요³³⁾

1. 본위원회

구분	일시	장소	회의일정	배포자료
제1차	2005. 1.18(월) 16:30 ~ 17:30	대회의실	(1) 위원 소개 (2) 안건심의 및 처리 ○ 보고 안건 : 2건 ○ 의결 안건 : 2건	<보고 안건> (1) 위원회 활동 계획 (2) 법조인 양성 제도 개혁 추진계획 <의결 안건> (1) 위원회 운영규정(안) (2) 위원회 기획추진단 운영규정(안)
제2차	2005. 3.21(월) 15:00 ~ 18:30	대회의실	(1) 안건심의 및 처리 ○ 보고 안건 : 5건 ○ 의결 안건 : 2건	<보고 안건> (1) 위원회 활동 현황 (2) 사법개혁위원회 건의안 유형별 추진방안 (3) 일본 사법개혁 추진 경과 (4) 법조일원화 실시계획안 (5) 법조인 양성 제도 개요 및 세부 논점 <의결 안건> (1) 국선번호제도의 개선방안 (2) 범죄피해자 보호방안 (참고자료) (가) 대통령 말씀 요지 (나) 『사법제도개혁추진위원회 워크숍 실시 결과』자료집 (다) 법학전문대학원 관련 사법개혁위원회 논의 내용 및 미국·일본의 법조인 양성 제도 (라) 『제1회 국민의 사법참여 연구회』발표자료집 (마) 사법제도개혁추진위원회 실무위원회 제2차 회의 결과 (바) 사법개혁위원회 백서(『국민과 함께 하는 사법개혁』)
제3차	2005. 5.16(월) 15:00 ~ 19:05	대회의실	(1) 안건심의 및 처리 ○ 보고 안건 : 1건 ○ 의결 안건 : 3건	<보고 안건> (1) 위원회 활동 현황 <의결 안건> (1) 재정신청 전면 확대 방안 (2) 국민의 형사재판참여 제도 실시 방안 (3) 법학전문대학원 도입 방안 (참고자료) (가) 재정신청 관련 형사소송법 개정안 설명자료 (나) 선거사건 재정신청에 대한 검토 설명자료 (다) 국민의 형사재판참여에 관한 법률안 설명자료 (라) 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률안 및 시행령안 설명자료 (마) 4차 실무위원회 경과(실무위원 의견서 포함) (바) 4차 실무위원회 의안번호 제7호 관련 자료

33) 사법제도개혁추진위원회, 『사법선진화를 위한 사법개혁 - 백서 상권』

구 분	일 시	장 소	회의일정	배포자료
				<ul style="list-style-type: none"> ○ 공판중심주의적 법정심리절차의 확립 방안(설명자료 포함) (사) 공청회 자료집(2건) <ul style="list-style-type: none"> ○ 4월 15일 국민의 사법참여 공청회 ○ 4월 21일 법학전문대학원 도입방안 공청회 (야) 4월 25일 본위원회 간담회 결과 <ul style="list-style-type: none"> ○ 법학전문대학원, 국민의 사법참여, 공판중심주의적 법정심리절차 관련 (재) 4월 30일 사법참여 및 공판중심주의 워크숍 결과 (차) 4월 26일 ~ 4월 30일 일본 법학전문대학원 현지출장 결과 (카) 위원회 홍보 브로슈어(국문 및 영문)
제4차	2005. 6.20(월) 15:00 ~ 17:35	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 <ul style="list-style-type: none"> ○ 보고 안전 : 5건 ○ 의결 안전 : 2건 	<p><보고 안전></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 위원회 활동 현황 (2) 대법원의 기능에 관한 주요 쟁점 검토 (3) 노동사건 조정 활성화 방안 (4) 군 사법 제도 개혁 주요 논점 (5) 형사소송법 개정안 논의를 위한 실무위원회 소위원회 활동 현황 <p><의결 안전></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 군 사법 제도 개혁 방안(I) <ul style="list-style-type: none"> ○ 징계영창 및 미결구금 제도 개선 방안 (2) 범죄 피해자 보호 방안(II) <p>(참고자료)</p> <ul style="list-style-type: none"> (가) 징계영창 및 미결구금제도 개선 방안 설명자료 (나) 범죄 피해자 보호 방안(II) 설명자료 (다) 대법원의 기능 개선 전문가 간담회 결과 (라) 범죄피해자 보호 방안 토론회 결과 (마) Dr. Lyons 발표자료 번역문 및 질의응답 내용 (바) 경죄사건의 신속처리절차 전문가 토론회 자료
제5차	2005. 7.18(월) 15:00 ~ 19:50	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 <ul style="list-style-type: none"> ○ 보고 안전 : 4건 ○ 의결 안전 : 3건 	<p><보고 안전></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 위원회 활동 현황 (2) 법조윤리의 확립에 관한 주요 쟁점 검토 (3) 인신구속제도의 개선 주요 내용 (4) 경죄사건의 신속처리절차에 관한 쟁점 <p><의결 안전></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 공판중심주의적 법정심리절차의 확립 방안 (2) 고등법원 상고부 시행방안 (3) 군사법제도 개혁 방안(II) <p>(참고자료)</p> <ul style="list-style-type: none"> (가) 공판중심주의적 법정심리절차의 확립을 위한 형사소송법 개정안 설명자료 (나) 고등법원 상고부 설치 관련 법률안 설명자료 (다) 군사재판·군검찰의 중립성, 군사법경찰에 대한 통제권 강화 방안 설명자료 (라) 대법원 기능 개선 공청회 자료집 (마) 공판중심주의 확립을 위한 형소법 개정안 공청회

구 분	일 시	장 소	회의일정	배포자료
				자료집 (바) 군 사법 제도 개선 토론회 자료집 (사) 인신구속 제도 개선 토론회 자료집(I·II) (아) 신속처리절차 전문가 토론회 자료집 (자) 형사소송법 개정안 논의를 위한 실무위원회 소위원회 논의 경과 (차) 위원 간담회 결과 (카) 법조 일원화 시행 방안
제6차	2005. 9.12(월) 15:00 ~ 19:55	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안건 : 2건 ○ 의결 안건 : 3건	<보고 안건> (1) 위원회 활동 현황 (2) 법무담당관제도 개선 방안 쟁점 <의결 안건> (1) 법조윤리 확립 방안 (2) 인신구속 및 압수수색검증 제도의 개선 방안 (3) 경죄사건의 신속처리절차 도입 방안 (참고자료) (가) 법조윤리 확립방안 설명자료 (나) 인신구속 및 압수 수색 검증제도의 개선 방안 설명자료 (다) 경죄 사건의 신속처리절차 도입 방안 설명자료 (라) 법무담당관제도 개선 간담회 결과 (마) 법조윤리 전문가 간담회 회의 결과 (바) 인신구속 제도 개선 공청회 자료집 (사) 경죄사건의 신속처리절차 공청회 자료집
제7차	2005. 9.15(월) 15:00 ~ 16:05	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 의결 안건 : 2건	<의결 안건> (1) 인신구속 및 압수수색검증 제도의 개선 방안 (2) 경죄사건의 신속처리절차 도입 방안
제8차	2005.11.21(월) 15:00 ~ 19:15	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안건 : 3건 ○ 의결 안건 : 1건	<보고 안건> (1) 위원회 활동 현황 (2) 법학전문대학원 제도 관련 논점 (3) 노동사건 조정 활성화 추진 현황 <의결 안건> (1) 양형 제도의 개선 방안 (참고자료) (가) 양형 제도의 개선 방안 설명자료 (나) 외국의 변호사 시험 및 실무연수제도 (다) 양형제도 개선 전문가 토론회 자료집 (라) 선진사법제도 현황 파악 국외출장 결과 보고자료
제9차	2006. 1.16(월) 15:00 ~ 17:50	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안건 : 3건 ○ 의결 안건 : 2건	<보고안건> (1) 위원회 활동 현황 (2) 법조일원화 진행 현황 (3) 판결공개 확대 계획(안) <의결 안건> (1) 법무담당관 제도의 개선방안 (2) 재판기록공개 개선 방안

구 분	일 시	장 소	회의일정	배포자료
				(참고자료) (가) 법무담당관 제도의 개선 방안 설명자료 (나) 재판기록공개 개선 방안 설명자료 (다) 법무담당관 제도 개선 방안 검토자료 (라) 국외출장 결과 보고서(미국 / 영국 / 프랑스·스페인) (마) 연구용역 결과 보고서(4종) ○ 기업내 법률가 제도 개선 방안 ○ 변호사 공익활동의 활성화 방안 ○ 법률구조제도 개선 방안 ○ 노동분쟁해결제도
제10차	2006. 3.20(월) 15:10 ~ 16:35	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안전 : 3건 ○ 의결 안전 : 2건	<보고안전> (1) 위원회 활동 현황 (2) 변호사시험·실무연수제도 쟁점 (3) 장기과제 추진 현황 <의결 안전> (1) 사법제도개혁추진위원회 운영규정 개정안 (2) 사법제도개혁추진위원회 기획추진단 운영규정 개정안 (참고자료) (가) 국외출장 결과 보고서(유럽) (나) 연구용역 결과 보고서(9종 10책) ○ 징벌적 배상제의 도입방안 ○ 집단소송제(대표당사자 소송·단체소송)의 도입방안 에 관한 연구 ○ 국민소송제도의 도입방안 ○ 대체적분쟁처리제도(ADR) 도입방안 : 법무법인 수호 ○ 대체적분쟁처리제도(ADR) 도입방안 : 한국중재학회 ○ 국민참여모의재판 배심평의 내용분석 ○ 국민참여재판제도에 대한 인식조사 ○ 중죄형사피고인과 변호인의 국민참여재판 선호도 연구 ○ 형사절차 이분화 필요성 및 각국 입법실태 ○ 국민참여재판에 소요되는 인적, 물적 예산의 측정
제11차	2006. 5.22(월) 16:00 ~ 18:15	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안전 : 6건	<보고안전> (1) 위원회 활동 현황 (2) 판결공개 확대 방안 시행 보고 (3) 변호사 공익활동의 활성화 방안 (4) 국민참여 형사모의재판 개최 결과 (5) 국민소송제도 도입 방안 (6) 「형벌체계의 합리적 재정립」 추진 경과 (참고자료) (가) 실무위원회 제12차 회의 결과 (나) 국민소송제도 도입방안 참고자료 (다) 국민참여 형사모의재판 참관기 (라) 국민참여 형사모의재판 동영상 CD

구분	일시	장소	회의일정	배포자료
제12차	2006. 7.10(월) 15:00 ~ 17:50	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안전 : 5건 ○ 의결 안전 : 1건	<보고안전> (1) 위원회 활동 현황 (2) 노동분쟁해결제도 개선 주요쟁점 검토 (3) 기업내 법률가제도 개선 주요쟁점 검토 (4) 징벌적 배상제도 도입 방안 (5) 하급심 강화(항소심의 기능과 구조 개선) 주요쟁점 검토 <의결안전> (1) 국민소송제도 도입 방안 (참고자료) (가) 국민소송제도 도입 방안 설명자료 (나) 국민소송제도 도입 방안 공청회 자료집 (다) 국민소송제도 도입 방안 참고자료(전문가 토론회 등 자료집) (라) 징벌적 배상제도 참고자료 (마) 하급심 강화방안 연구용역 보고서 (바) 제13차 및 제14차 실무위원회 회의결과 참고자료
제13차	2006. 9.18(월) 15:00 ~ 17:30	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안전 : 1건 ○ 의결 안전 : 5건	<보고안전> (1) 위원회 활동 현황 <의결안전> (1) 국민소송제도 도입 방안 (2) 기업 내 법률가 제도의 개선 방안 (3) 하급심 강화 방안 (4) 집단소송제도 도입 방안 (5) 징벌적 배상제도 도입 방안 (참고자료) (가) 집단소송제도 참고자료 (나) 징벌적 배상제도 참고자료 (다) 제15차 실무위원회 회의 결과
제14차	2006.11.20(월) 10:00 ~ 11:20	정부종합 청사9층 대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안전 : 1건 ○ 의결 안전 : 3건	<보고안전> (1) 위원회 활동현황 <의결안전> (1) 노동분쟁 해결제도 개선 방안 (2) 법률구조제도 개선 방안 (3) 재판외 분쟁해결제도(ADR) 활성화 방안 (참고자료) (가) 노동분쟁해결제도 개선 방안에 대한 전문가 간담회 참고자료 (나) 법률구조제도 개선 방안 참고자료 (다) 재판외 분쟁해결제도 활성화 방안 참고자료 (라) 제16차 실무위원회 회의결과 (마) 연구용역결과 보고서 ○ 민사증거개시제도 도입 방안 ○ 행정형 ADR 정비 방안 ○ 공적 변호인 제도 도입 방안 ○ 법률서비스이용지원법(안)

구분	일시	장소	회의일정	배포자료
				- 피구조자 중심의 법률구조에 대한 연구

2. 실무위원회

구분	일시	장소	회의일정	배포자료
제1차	2005. 2. 4(금) 17:00 ~ 17:50	대회의실	(1) 위원 소개 (2) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안건 : 4건	<보고안건> (1) 위원회 활동 계획 (2) 법조인 양성 제도 개혁 추진계획 (3) 위원회 운영규정(안) (4) 위원회 기획추진단 운영규정(안)
제2차	2005. 3.14(월) 15:30 ~ 17:45	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안건 : 5건 ○ 의결 안건 : 2건	<보고안건> (1) 위원회 활동 현황 (2) 사법개혁위원회 건의안 유형별 추진방안 (3) 일본 사법개혁 추진 경과 (4) 법조일원화 실시계획안 (5) 법조인 양성 제도 개요 및 세부 논점 <의결 안건> (1) 국선변호제도의 개선방안 (2) 범죄피해자 보호방안 (참고자료) (가) 대통령 말씀 요지 (나) 『사법제도개혁추진위원회 워크숍 실시 결과』 자료집 (다) 법학전문대학원 관련 사법개혁위원회 논의 내용 및 미국·일본의 법조인 양성 제도
제3차	2005. 4.18(월) 15:30 ~ 18:30	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고안건 : 5건	<보고안건> (1) 사법제도개혁추진위원회 활동 현황 (2) 법학전문대학원에 관한 주요 쟁점 검토 (3) 법학전문대학원 교육방향 및 교육과정 (4) 국민의 사법참여 제도 논의 상황 및 주요 내용 (5) 사법참여재판에서의 공판절차에 관한 논의 상황 및 주요 내용 (참고자료) (가) 2차 사법제도개혁추진위원회 결과 요지(2005.3.21 회의) (나) 법학전문대학원에 관한 주요쟁점 검토 (다) 법조 및 법과대학 현황 (라) 「국민의 사법참여」공청회(2005.4.15) 자료 (마) 국민의 사법참여 제도 외국의 입법례 (바) 형사사법 토론회 자료집
제4차	2005. 5. 9(월) 15:30 ~ 20:45	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안건 : 1건	<보고 안건> (1) 위원회 활동 현황

구 분	일 시	장 소	회의일정	배포자료
			<ul style="list-style-type: none"> ○ 의결 안건 : 4건 	<p><의결 안건></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 재정신청 전면 확대 방안 (2) 국민의 형사재판참여 제도 실시 방안 (3) 공판중심주의적 법정심리절차의 확립 방안 (4) 법학전문대학원 도입 방안 <p>(참고자료)</p> <ol style="list-style-type: none"> (가) 재정신청 관련 형사소송법 개정안 설명자료 (나) 선거사건 재정신청에 대한 검토 설명자료 (다) 국민의 형사재판참여에 관한 법률안 설명자료 (라) 공판중심주의적 법정심리 절차의 확립을 위한 형사소송법 개정안 설명자료 (마) 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률안 및 시행령안 설명자료 (바) 4월 21일 법학전문대학원 도입방안 공청회 자료 (사) 4월 25일 본위원회 간담회 결과 <ul style="list-style-type: none"> ○ 법학전문대학원, 국민의 사법참여,공판중심주의적 법정심리절차 관련 (아) 4월 30일 사법참여 및 공판중심주의 워크숍 결과 (자) 4월 26일 ~ 4월 30일 일본 법학전문대학원 현지출장 결과
제5차	2005. 6.13(월) 15:30 ~ 19:20	대회의실	<ol style="list-style-type: none"> (1) 안전심의 및 처리 <ul style="list-style-type: none"> ○ 보고안건 : 5건 ○ 의결안건 : 2건 	<p><보고안건></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 위원회 활동 현황 (2) 대법원의 기능에 관한 주요 쟁점 검토 (3) 노동사건 조정 활성화 방안 (4) 군사법제도 개혁 주요 논점 (5) 형사소송법 개정안 논의를 위한 실무위원회 소위원회 활동 현황 <p><의결안건></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 군 사법 제도 개혁 방안(I) <ul style="list-style-type: none"> ○ 징계영창 및 미결구금 제도 개선 방안 (2) 범죄 피해자 보호 방안(II) <p>(참고자료)</p> <ol style="list-style-type: none"> (가) 징계영창 및 미결구금 제도 개선 방안 설명자료 (나) 범죄 피해자 보호 방안(II) 설명자료 (다) 대법원의 기능 개선 전문가 간담회 결과 (라) 범죄피해자 보호 방안 토론회 결과 (마) Dr. Lyons 발표자료 번역문 및 질의응답 내용 (바) 경죄사건의 신속처리절차 전문가 토론회 자료
제6차	2005. 7.11(월) 15:30 ~ 18:00	대회의실	<ol style="list-style-type: none"> (1) 안전심의 및 처리 <ul style="list-style-type: none"> ○ 보고 안건 : 4건 ○ 의결 안건 : 3건 	<p><보고안건></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 위원회 활동 현황 (2) 법조윤리의 확립에 관한 주요 쟁점 검토 (3) 인신구속제도의 개선 주요 내용 (4) 신속처리절차에 관한 주요 쟁점 <p><의결 안건></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 공판중심주의적 법정심리절차의 확립 방안

구 분	일 시	장 소	회의일정	배포자료
				(2) 고등법원 상고부 시행방안 (3) 군사법제도 개혁 방안(Ⅱ) (참고자료) (가) 공판중심주의적 법정심리절차의 확립을 위한 형사소송법 개정안 설명자료 (나) 고등법원상고부 설치 관련 법률안 설명자료 (다) 군사재판·군검찰의 중립성, 군사법경찰에 대한 통제권 강화 방안 설명자료 (라) 대법원 기능 개선 공청회 자료집 (마) 공판중심주의 확립을 위한 형소법 개정안 공청회 자료집 (바) 군사법제도 개선 토론회 자료집 (사) 인신구속 제도 개선 토론회 자료 (아) 신속처리절차 전문가 토론회 자료 (자) 형사소송법 개정안 논의를 위한 실무위원회 소위원회 논의 경과 (차) 위원 간담회 결과 (카) 법조 일원화 시행 방안
제7차	2005. 9. 5(월) 15:30 ~ 19:30	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안전 : 2건 ○ 의결 안전 : 3건	<보고 안전> (1) 위원회 활동 현황 (2) 법무담당관제도 개선 방안 쟁점 <의결 안전> (1) 법조윤리 확립 방안 (2) 인신구속 및 압수수색검증 제도의 개선 방안 (3) 경죄사건의 신속처리절차 도입 방안 (참고자료) (가) 법조윤리 확립방안 설명자료 (나) 인신구속 및 압수 수색 검증제도의 개선 방안 설명자료 (다) 경죄 사건의 신속처리절차 도입방안 설명자료 (라) 법무담당관제도 개선 간담회 결과 (마) 법조윤리 전문가 간담회 회의 결과 (바) 인신구속 제도 개선 공청회 자료집 (사) 경죄사건의 신속처리절차 공청회 자료집
제8차	2005.11.14(월) 15:30 ~ 19:40	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고안전 : 3건 ○ 의결안전 : 1건	<보고안전> (1) 위원회 활동 현황 (2) 법학전문대학원제도 관련 논점 (3) 노동사건 조정 활성화 추진 현황 <의결안전> (1) 양형 제도의 개선 방안 (참고자료) (가) 양형제도의 개선 방안 설명자료 (나) 외국의 변호사 시험 및 실무연수제도 (다) 양형제도 개선 전문가 토론회 자료집 (라) 선진사법제도 현황 파악 국외출장 결과 보고자료

구 분	일 시	장 소	회의일정	배포자료
제9차	2006.12.12(월) 16:30 ~ 18:00	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고안건 : 3건	<보고안건> (1) 위원회 활동 현황 (2) 사법개혁 관련 입법추진 현황 (3) 법조일원화 진행 현황
제10차	2006. 1. 9(월) 15:30 ~ 18:35	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고안건 : 2건 ○ 의결안건 : 2건	<보고안건> (1) 위원회 활동 현황 (2) 판결공개 확대 계획(안) <의결안건> (1) 법무담당관 제도의 개선 방안 (2) 재판기록공개 개선 방안 (참고자료) (가) 법무담당관 제도의 개선 방안 설명자료 (나) 재판기록공개 개선 방안 설명자료 (다) 법무담당관 제도 개선 방안 검토자료 (라) 국외출장 결과 보고서(미국 / 영국 / 프랑스·스페인) (마) 연구용역 결과 보고서(4종) ○ 기업내 법률가 제도 개선 방안 ○ 변호사 공익활동의 활성화 방안 ○ 법률구조제도 개선 방안 ○ 노동분쟁해결제도
제11차	2006. 3.13(월) 15:45 ~ 17:30	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안건 : 3건	<보고안건> (1) 위원회 활동 현황 (2) 변호사시험·실무연수제도 쟁점 (3) 장기과제 추진 현황 (참고자료) (가) 국외출장 결과 보고서(유럽) (나) 연구용역 결과 보고서(9종 10책) ○ 징벌적 배상제의 도입방안 ○ 집단소송제(대표당사자 소송·단체소송)의 도입방안에 관한 연구 ○ 국민소송제도의 도입방안 ○ 대체적분쟁처리제도(ADR) 도입방안(법무법인 수호, 전병서) ○ 대체적분쟁처리제도(ADR) 도입방안(한국중재학회, 장문철) ○ 국민참여모의재판 배심평의 내용분석 ○ 국민참여재판제도에 대한 인식조사 ○ 중죄형사피고인과 변호인의 국민참여재판 선호도 연구 ○ 형사절차 이분화 필요성 및 각국 입법실태 ○ 국민참여재판에 소요되는 인적, 물적 예산의 측정
제12차	2006. 5.15(월) 16:15 ~ 18:20	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안건 : 6건	<보고 안건> (1) 위원회 활동 현황 (2) 판결공개 확대 방안 시행 보고

구 분	일 시	장 소	회의일정	배포자료
				(3) 변호사 공익활동의 활성화 방안 (4) 국민참여 형사모의재판 개최 결과 (5) 국민소송제도 도입 방안 (6) 「형벌체계의 합리적 재정립」 추진 경과 (참고자료) (가) 국민소송제도 도입방안 참고자료 (나) 국민참여 형사모의재판 참관기 (다) 국민참여 형사모의재판 동영상 CD
제13차	2006. 6.12(월) 16:05 ~ 18:40	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안전 : 2건	<보고 안전> (1) 위원회 활동 현황 (2) 장기과제 쟁점 및 추진 일정
제14차	2006. 7. 3(월) 15:30 ~ 18:30	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안전 : 5건 ○ 의결 안전 : 1건	<보고 안전> (1) 위원회 활동 현황 (2) 노동분쟁해결제도 개선 주요쟁점 검토 (3) 기업내 법률가제도 개선 주요쟁점 검토 (4) 징벌적 배상제도 도입 방안 (5) 하급심 강화(항소심의 기능과 구조 개선) 주요쟁점 검토 <의결 안전> (6) 국민소송제도 도입 방안 (참고자료) (가) 국민소송제도 도입 방안 설명자료 (나) 국민소송제도 도입 방안 공청회 자료집 (다) 국민소송제도 도입 방안 참고자료(전문가 토론회 등 자료집) (라) 징벌적 배상제도 참고자료 (마) 하급심 강화방안 연구용역 보고서
제15차	2006. 9.11(월) 16:00 ~ 18:00	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안전 : 1건 ○ 의결 안전 : 4건	<보고 안전> (1) 위원회 활동 현황 <의결 안전> (1) 기업 내 법률가 제도의 개선 방안 (2) 하급심 강화 방안 (3) 집단소송제도 도입 방안 (4) 징벌적 배상제도 도입 방안 (참고자료) (가) 집단소송제도 도입 방안 설명자료 (나) 집단소송제도 참고자료 (다) 징벌적 배상제도 참고자료 (라) 국민소송제도 도입 방안 참고자료
제16차	2006. 11.13(월) 15:30 ~ 18:20	대회의실	(1) 안전심의 및 처리 ○ 보고 안전 : 1건 ○ 의결 안전 : 3건	<보고 안전> (1) 위원회 활동 현황 <의결 안전> (1) 노동분쟁 해결제도 개선 방안 (2) 법률구조제도 개선 방안 (3) 재판외 분쟁해결제도(ADR) 활성화 방안 (참고자료)

구분	일시	장소	회의일정	배포자료
				(가) 노동분쟁해결제도 개선 방안에 대한 전문가 간담회 참고자료 (나) 법률구조제도 개선 방안 참고자료 (다) 재판외 분쟁해결제도 활성화 방안 참고자료 (라) 연구용역결과 보고서 <ul style="list-style-type: none"> ○ 민사증거개시제도 도입 방안 ○ 행정형 ADR 정비 방안 ○ 공적 변호인 제도 도입 방안 ○ 법률서비스이용지원법(안) ○ 피구조자 중심의 법률구조에 대한 연구

3. 위원 간담회 및 소위원회 등

가. 법학전문대학원

- 사개추위 민간위원 제1차 및 제2차 간담회(2005. 3. 10. / 4. 1.)

나. 고등법원 상고부

- 사개추위 위원 및 실무위원 간담회(2005. 7. 4. 기획추진단)

다. 형사소송법 개정안 논의를 위한 실무위원회 소위원회

- 5인 소위원(신동운, 박상기, 정미화, 박병대, 이준보)
- 제1차 내지 제7차 회의(2005. 5. 20. / 5. 27. / 6. 3. / 6. 10. / 6. 17. / 7. 5. / 7. 6.)

라. 형사소송절차 개선을 위한 워크숍 및 간담회

- 공판중심주의 법정심리절차 확립 방안에 관한 사개추위 위원 간담회(2005. 4. 25.)
- 공판중심주의 법정심리절차 확립 방안에 관한 형사소송법 개정안 마련을 위한 워크숍(2005. 4. 30.)
 - 실무위원 : 신동운, 박상기, 박병대, 문성우, 이준보, 진봉헌
 - 전문가 : 이승호, 신양균, 박노섭, 박찬운
 - 법원·검찰 : 이상원, 이용구, 이동근, 차동언, 노명선, 이완규
- ‘형소법 개정안 검토를 위한 실무위원회 소위원회 활동현황’ 등에 대한 본위원 및 실무위원 간담회(2005. 7. 4.)

- 인신구속제도 개선 및 경죄사건 신속처리절차 도입을 위한 사개추위 실무위원·기획추진단 제1차 및 제2차 연석회의(2005. 8. 12. / 8. 17.)
- 경죄사건 신속처리절차 도입을 위한 사개추위 본위원·실무위원 연석간담회(2005. 8. 30.)
- 양형제도 개선을 위한 사개추위 실무위원 간담회(2005. 11. 2.)

4. 공청회

- 2005. 4. 15. 「국민의 사법참여 및 공판중심주의」
 - 주제발표 : 한상훈, 서보학
 - 지정토론 : 권영국, 김상겸, 남기덕, 서석호, 이용구, 이형준, 조국, 차동언
- 2005. 4. 21. 「법과전문대학원제도 도입방안」
 - 주제발표 : 문재완, 김홍구, 유승용
 - 지정토론 : 김재원, 김창록, 박종보, 정종휴, 김갑유, 오욱환, 안권섭, 노동일, 김기식
- 2005. 6. 24. 「공판중심주의 확립을 위한 형사소송법 개정안」
 - 주제발표 : 하태훈
 - 지정토론 : 강동범, 천진호, 박철, 이완규, 방희선, 황운하, 권영국, 김민영, 김형태, 이미경
- 2005. 6. 29. 「대법원 기능의 재정립」
 - 주제발표 : 유승용
 - 지정토론 : 김기덕, 민경식, 이호철, 김윤상, 김제완, 이인호, 이수형, 한승
- 2005. 8. 22. 「인신구속제도 개선을 위한 형사소송법 개정안」
 - 주제발표 : 김진욱
 - 지정토론 : 박찬운, 이상돈, 이국재, 신양균, 구회근, 차동언, 황운하, 박래균
- 2005. 8. 25. 「경죄사건의 신속처리절차를 위한 형사소송법 개정안」
 - 주제발표 : 서보학
 - 지정토론 : 이용구, 전강진, 하창우, 한영수, 황운하, 김재봉

- 2006. 6. 19. 「국민소송 제도의 도입 방안」
 - 주제발표 : 선정원
 - 지정토론 : 김명연, 김성태, 문성인, 박균성, 이승열, 이용걸, 이재권, 하승수)

5. 전문가 토론회 등

가. 법학전문대학원

- 2005. 1. 21. 일본 로스쿨(김창록, 정종휴 교수)
- 2005. 2. 4. 미국 로스쿨의 인증기준 및 인증절차(김정오 교수), 로스쿨 교수 요원의 확보(이국운 교수)
- 2005. 2. 17. 일본 로스쿨의 입학자 선별방법(이정 교수), 미국 로스쿨의 학생 선발방법(이재협 교수)
- 2005. 2. 25. 미국 로스쿨의 교과 과정과 교육 방법(김화진 변호사, 박종보 교수)
- 2005. 3. 3. 로스쿨의 표준교육과정(최준선 교수), 일본 법과대학원의 교과 과정(전병서 교수)
- 2005. 3. 24. 로펌·기업 변호사 초청 간담회(조성진, 박영립, 임성택, 성민섭, 김수목 변호사)

나. 고등법원 상고부

- 2005. 6. 4. 대법원의 기능 개선 전문가 간담회(정규상, 임지봉, 하태영, 한승, 이동근, 석동현, 황용환, 강동욱)

다. 형사소송절차 개선

(1) 공판중심주의적 법정심리절차 확립

- 2005. 3. 8. 증거개시·공판준비절차
 - 발표자 : 이용구 판사, 이완규 검사
 - 토론자 : 박찬운, 민영성, 신양균
- 2005. 3. 22. 집중증거조사 제도·증거조사 절차
 - 발표자 : 이상원 판사, 이완규 검사

- 토론자 : 변종필, 심희기
- 2005. 3. 24. 조서 및 영상녹화물의 증거능력
 - 발표자 : 오기두 판사, 김종률·이완규 검사
 - 토론자 : 심희기, 김호철
- 2005. 3. 31 피고인의 방어권 강화
 - 발표자 : 유해용 판사, 이완규 검사
 - 토론자 : 조국, 권오걸

(2) 인신구속제도 개선

- 2005. 6. 30. 제1차 전문가 토론회(이은모, 이경재, 이정원, 류전철, 천진호, 이국재, 차지훈)
- 2005. 7. 7. 제2차 전문가토론회(구회근, 금태섭, 강동범, 신양균, 정웅석, 이국재, 차지훈)

(3) 경죄사건의 신속처리절차

- 2005. 6. 7. 제1차 전문가 토론회(이용구, 전강진, 박광민, 송광섭, 조성용, 하창우, 한명섭, 황운하)
- 2005. 6. 21. 제2차 전문가 토론회(이용구, 이상호·전강진, 박노섭, 하창우, 황운하, 한영수)

(4) 양형제도 개선

- 2005. 1. 14. 1차 전문가 의견 청취(이동근 판사)
 - 법원의 양형제도 개선 계획
- 2005. 9. 26. 2차 전문가 의견 청취(백강진)
 - 법원의 양형정보시스템 구축 경과
- 2005. 10. 12 제1회 전문가 토론회(김형두, 이종철, 김재봉, 한영수, 민경식)
- 2005. 10. 18. 제2회 전문가 토론회(김혜정, 이호중, 민경식, 이종철, 오창익)

(5) 범죄피해자 보호방안

- 2005. 1. 19. 주무부처 설명 청취(김현철 법무부 인권과 검사)

- 2005. 6. 4. 범죄피해자보호법(안) 및 피해자 보호에 관한 형사소송법 개정안에 대한 평가 및 비판(이호중, 김용세)

라. 군사법제도 개혁

- 2005. 6. 16. 전문가 토론회
 - 주제발표 : 이행규
 - 지정토론 : 최재석, 송기춘, 강대영, 이계수, 윤종성, 오동석, 이동근, 윤장석, 류경환

마. 법조윤리 확립 방안

- 2005. 8. 23. 전문가 토론회(김재형, 오종근, 최경원, 손광운, 윤강열, 전석수, 이국운, 오정환)

바. 판결 및 재판기록 공개

- 2005. 12. 16. 전문가 토론회(여미숙, 문준필, 이종철, 하창우, 김배원, 이해완, 박경신, 시귀선)

사. 장기과제

(1) 변호사 공익활동

- 2005. 3. 전문가 의견 청취(장유식)
- 2006. 4. 13. 전문가 간담회(차병직, 오욱환, 한성희, 여남구, 유철형, 박현숙, 이철희)
- 2006. 5. 2. 실무토론회(오욱환, 한성희)

(2) 국민소송

- 2005. 3. 주민소송제도 전문가 의견 청취(하승수)
- 2006. 4. 17. 제1차 전문가 토론회(강재규, 김용찬, 문성인, 이승열, 정광근, 하승수)
- 2006. 5. 29. 관계부처 간담회(정한, 백윤정, 황민제)
- 2006. 6. 7. 제2차 전문가 토론회(선정원, 배진한, 박군성, 이승열, 하명호, 문성인)

(3) 재판외 분쟁해결절차(ADR) 개선

- 2006. 5. 2. 전문가 토론회(정선주, 유병현, 신현호, 김성수, 송길룡)

(4) 법률구조제도 개선

- 2005. 2. 3. 공적변호인 제도 및 계약제 법률구조 전담 변호사 제도(정준영)
- 2005. 2. 17. 법률구조공단의 법률구조 활성화 방안(김정선)
- 2005. 3. 10. 법률구조 통합에 관하여(김현철), 민간법률구조 법인 활성화 방안(2005. 3. 10. 박소현)
- 2006. 4. 24. 전문가 토론회(송봉준, 김준연, 김정선, 김상겸, 황필규, 여납구, 신주영)

(5) 법무담당관 제도 개선

- 2005. 7. 29. 제1차 전문가 간담회(김갑배, 박용성, 이경용, 임영철)
- 2005. 8. 19. 제2차 전문가 간담회(김갑배, 권해수, 한창훈, 이영환)
- 2005. 12. 19. 실무자 간담회(김일재, 이영환, 정상균)

(6) 기업내 법률가제도 개선

- 2006. 4. 10. 전문가 간담회(정병석, 김순석, 곽채기, 서봉규)
- 2006. 6. 21. 토론회(정병석, 양세영, 임덕용, 백윤재, 조치형, 김성현)

(7) 집단소송제도

- 2006. 5. 16. 전문가 토론회(오대성, 강해운, 김성수, 김주영, 박경신, 양세영, 임은경, 장주성, 전삼현)
- 2006. 6. 13. 미국 집단소송의 최근 동향 전문가 의견 청취(김홍엽)
- 2006. 6. 16. 일본에서의 집단소송제도 전문가 의견 청취(김상수)
- 2006. 7. 27. 중국의 집단분쟁 해결 제도 전문가 의견 청취(손한기)
- 2006. 8. 9. 중국의 대표인소송 제도 전문가 의견 청취(김주)

(8) 징벌적 배상제도

- 2006. 5. 30. 전문가 토론회(장재욱, 전삼현, 배금자, 박성근, 홍승면, 박

완기, 양세영, 임영제)

6. 모의재판

가. 제1회

- 2005. 8. 31. 서울중앙지방법원, 사개추위·대법원·대검찰청·대한변협 공동 주최
- 본 배심단 외에 기자배심단 운영

나. 제2회

- 2005. 12. 14. 부산지방법원, 사개추위·부산지방법원·부산지방검찰청·부산 지방변호사회 공동 주최
- 본 배심단 외에 기자배심단 운영

다. 제3회

- 2006. 4. 12. 서울중앙지방법원, 사개추위·서울중앙지방법원·서울중앙지방 검찰청·서울지방변호사회 공동 주최
- 본 배심단 외에 기자배심단 및 문화예술인 배심단 운영
- 참관기 공모

라. 제4회

- 2006. 11. 8. 광주지방법원, 사개추위·광주지방법원·광주지방검찰청·광주 지방변호사회 공동 주최
- 본 배심단 외에 기자배심단 운영 및 참관기 공모

7. 해외출장

- 2005. 4. 26. - 4. 30. 일본(법과대학원제도 등)
 - 한승헌 위원장, 홍기태 실무추진1팀장, 신인섭, 정원창)
- 2005. 9. 28. - 10. 8. 프랑스, 스페인, 영국(국민의 사법참여제도, 군사법 제도 등)
 - 김선수 기획추진단장, 이석수 실무추진2팀장, 이승억 운영팀장, 장낙원, 박균택

- 2005. 10. 1. - 10. 11. 영국, 이탈리아(양형제도 등)
 - 김현석
- 2005. 10. 17. - 10. 26. 프랑스, 스페인(경죄사건 처리절차 등)
 - 이승현
- 2005. 10. 18. - 10. 26. 미국(로스쿨 등)
 - 문재완, 김인회, 정한중
- 2005. 10. 22. - 10. 30. 미국(배심제도, 형사절차 등)
 - 유승용, 권익환, 김행선
- 2005. 12. 18. - 12. 25. 독일, 오스트리아(국민의 형사재판참여 등)
 - 한승현 위원장, 박상기 실무위원, 정미화 실무위원, 박광배, 김진욱, 김호석
- 2006. 7. 5. - 7. 14. 미국(미국 법과 사회 학회 참가 및 뉴욕주 배심재판 참관)
 - 기획획추진단 실무2팀 박광배, 한상훈
- 2006. 10. 13. - 10. 22. 호주, 뉴질랜드(형사절차 등)
 - 한승현 위원장, 김효신 위원, 김수창 실무추진2팀장, 이승억 운영팀장, 이동원, 최필재, 마석우

8. 연구회

가. 하급심강화연구회

- 제1차 회의(2005. 9. 26.)
 - 하급심 강화방안 용역 체결 및 주제별 안건 선별
- 제2차 회의(2006. 10. 31.)
 - 제1심 재판 제도 개선 방안과 법관의 전문화 방안 논의
- 제3차 회의(2005. 11. 28.)
 - 항소심의 사후심화, 1·2심 법관의 분리, 사실심 강화 방안 논의
- 제4차 회의(2005. 12. 19.)
 - 항소심의 사후심화, 1·2심 법관의 분리, 제1심 재판 제도의 개선방안, 법관의 전문화 방안 논의
- 제5차 회의(2006. 1. 23.)

- 특허쟁송절차의 정비, 하급심 강화 쟁점 분석 및 향후 방향 검토
- 제6차 회의(2006. 2. 27.)
 - 하급심 강화 안건 분류, 제1심 재판 제도의 개선 방안, 제1·2심 법관의 분리, 특허사건 관할 조정에 대한 의견 검토
- 제7차 회의(2006. 4. 3.)
 - 특허관련 쟁송절차의 개선, 전문위원 제도의 도입, 조세소송에 대한 전심절차의 개선 등 논의
- 제8차 회의(2006. 5. 1.)
 - 사실심리 강화에 대한 입법 방안, 사실심리 강화 방안, 법관의 전문화, 항소심의 사후심화 방안 논의

나. 노동분쟁해결제도연구회

- 제1차 회의(2005. 3. 30.)
 - 중앙노동위원회 재심절차의 임의화 관련 입법안(김홍영)
- 제2차 회의(2005. 4. 27.)
 - 노동사건에서의 조정활성화 방안 및 노동 관련 사건에서의 소송구조 확대 방안에 관한 검토(정재헌)
- 제3차 회의(2005. 5. 25.)
 - 노동분쟁의 형사적 처리 현황과 문제점(임재동)
 - 노동부 소관 노동분쟁 해결 제도(박화진)
 - 노동분쟁 해결 제도의 현황 - 법원(이재권)
 - 노동위원회 개요와 현황(류경희)
- 제4차 회의(2005. 6. 29.)
 - 노동분쟁 해결 제도에 대한 이용자측 의견(권영국, 조영길, 심종두, 박성우, 김둘레)
- 제5차 회의(2005. 7. 26.)
 - 영국의 노동분쟁 해결 제도(박은정)
- 제6차 회의(2005. 8. 31.)
 - 노동위원회 제도의 개선 방안(이철수)
 - 노동분쟁 해결 제도 검토의 기본 방향(정인섭)
- 제7차 회의(2005. 9. 28.)

- 노동분쟁해결제도 검토 방향 의견(임재동)
- 정책토론회 후원(2005. 10. 28.)
 - 서울대학교 노동법연구회, 한국노사관계학회 2005년 추계 정책토론회 「- 노동분쟁 해결 제도의 현재와 미래」 후원
- 제2기 연구회 1차 회의(2006. 4. 19.), 2차 회의(2006. 5. 10.), 3차 회의(2006. 5. 23.)
 - 노동법원법안 등 법안 심의

다. 사법참여연구회

- 제1회 연구회(2005. 3. 7.)
 - 1단계 국민 사법참여 제도의 시론적 검토(심희기)
 - 행동과학적 관점에서 본 국민의 사법참여(박광배)
- 제2회 연구회(2005. 7. 25.)
 - 국민참여 재판에서의 공판중심주의(한상훈)
 - 모의재판 배심평의 내용 분석 (박광배)
 - 국민참여 재판에서의 공판중심주의(이상원)
- 제3회 연구회(2005. 9. 15.)
 - 모의재판의 경과 및 평가(이영진)
 - 모의재판을 통해 본 국민참여 재판의 보완 방안(한상훈)
- 제4회 연구회(2005. 10. 13.)
 - 배심원 안내서의 일반적 구성내용(박광배)
- 제5회 연구회(2005. 11. 24.)
 - O.J. Simpson 사건에 있어서의 배심제의 역할(박경신)
 - O.J. Simpson 재판의 사실인정(박광배)
- 제6회 연구회(2005. 12. 15.)
 - 미국 형사소송절차에 있어 법관의 배심원 실시(김한균)
 - 국민참여 재판제 도입에 관한 재소자 태도 조사(이수정)
- 제7회 연구회(2006. 1. 26.)
 - 미국의 양형 배심제의 현황(김행선)
 - 미국 배심 양형 제도(김현석)
- 제8회 연구회(2006. 2. 23.)

- 배심단 선정 : Mastering Voir Dire and Jury Selection(이은로)
- 제9회 연구회(2006. 3. 23.)
 - 시민 사법참여의 현단계 - 어디까지 왔나, 어디로 가는가?(한인섭)
- 제10회 연구회(2006. 4. 27.)
 - 배심재판 법정변론 어떻게 할 것인가?(김상준)
- 제11회 연구회(2006. 6. 1.)
 - 미국 소송컨설턴트의 역할과 현황(김현석)
- 제12회 연구회(2006. 6. 27.)
 - 법관의 배심원 설시의 현실적 문제점과 개선책 살인죄에 관한 미국 캘리포니아주 배심원설시지침(김한균)
- 제13회 연구회(2006. 8. 24.)
 - 배심평결규칙의 범심리학적 제 문제 : 만장일치 규칙과 다수결 규칙(박광배, 이은로)
- 제14회 연구회(2006. 12. 8.)
 - 미국의 배심제 운용 실태와 우리나라에서의 도입 전망(차동언)

라. 집단소송연구회

- 회원 : 강해운 검사, 이승열 변호사, 전삼현 교수, 함영주 교수, 양세영 전경련, 임은경 한국YMCA
- 제1차 내지 제9차 회의(2006. 6. 1. - 2006. 8. 25.)

9. 외국 전문가 초청 강연

- 2005. 5. 3. 東京大 菅野和夫 교수
 - 일본 로스쿨 및 노동심판제도 도입 관련 초청 강연회
- 2005. 6. 3. 미국 배심전문가 Philip Lyons(J.D., Ph.D. Texas Regional Community Policing Institute)
 - 미국 배심제도 및 한국에의 도입 관련 초청 강연회
- 2006. 12. 13. 일본 오미야 법과대학원 미야자와 세츠오 교수
 - 「일본 로스쿨, 현황과 전망」 관련 초청 강연회

10. 여론조사

- 오피리언 리더 대상 사법개혁 인지도 등 여론조사
 - 2005. 4. 12.부터 2005. 5. 2.까지 국회의원, 대학 교수, 언론매체 종사자, 문화계·종교계·노동계 관계자, 중·고교 교사, 시민단체 관계자, 판사, 검사, 변호사 등 우리 사회를 대표하는 각계각층의 오피니언 리더를 대상으로 사법 제도 개혁과 로스쿨 제도에 대한 인지도 조사
 - 사법제도 개혁 내용 인지율은 65%, 사법제도 개혁 취지 공감율은 89%
- 일반 국민 대상 사법개혁 법안 인지도 등 여론조사
 - 2006. 3. 27.부터 같은 달 30.까지 일반 국민을 대상으로 여론조사 실시
 - 국민참여재판 제도 도입이 필요하다는 의견이 77.8%
- 국민의 형사재판 참여에 관한 여론조사
 - 2005. 11. 4. 부터 같은 달 9.까지 경희대학교 구자숙 교수 국민참여재판 제도에 대한 국민의식 조사 실시
- 중죄 형사피고인과 변호인의 국민참여 재판 선호도 연구
 - 2005. 12. 경기대학교 이수정 교수에게 의뢰하여 중죄형사피고인 및 변호인을 대상으로 국민의 형사재판에 대한 선호도 조사 실시

11. 연구용역

- 하급심강화방안(2006. 6. 고려대학교 법과대학 법학연구원)
 - 곽태철, 김용석, 김제완, 박경춘, 서경환, 정연순, 황용환
- 노동분쟁해결제도(2005. 12. 27. 이화여자대학교 산학협력단)
 - 이철수 교수(이화여대), 김홍영 교수(충남대), 조용만 교수(건국대)
- ‘Beyond a Reasonable Doubt’ 의 이론적·실증적 의미에 관한 연구(2005. 12. 조은경)
- 국민참여 모의재판(2005년 8월 31일) 배심평의 내용분석(2005. 12. 이수정)
- 참여재판에서 배심원에 대한 법관의 역할 - 주요 범죄별 배심원 설치를 중심으로(2005. 12. 김한균, 이재희)
- 국민참여 재판에 소요되는 인적, 물적 예산의 추정(2005. 12. 이진국, 박경래)
- 형사절차 이분화의 필요성 및 각국 입법의 실태(2005. 12. 임지봉)
- 군 사법 제도 개혁 방안에 관한 연구용역 보고서(2005. 7. 4. 법무법인

지평 - 이병래, 이행규 변호사)

- 대체적 분쟁 처리 제도(ADR) 도입 방안(2005. 12. 25. 전병서)
- 대체적 분쟁 처리 제도(ADR) 도입 방안(2005. 12. 25. 장문철)
- 행정형 ADR 정비방안 - 모델절차법(안) (2006. 8. 4. 김유환)
- 민사 증거개시제도 도입 방안(2006. 8. 4. 이규호)
- 법률구조 제도 개선 방안에 관한 연구(2005. 12. 호문혁, 조국)
- 법률구조 제도 개선 방안에 관한 연구보고서(2005. 12. 대한변협)
- 법률서비스이용지원법안 (2006. 6. 16. 신주영)
- 공적 변호인 제도 도입방안(2006. 9. 11. 정준영)
- 변호사 공익활동의 활성화 방안(2005. 12. 차병직, 문건영)
- 국민소송 제도의 도입 방안(2005. 12. 홍정선·선정원)
- 기업 내 법률가 제도 개선 방안(2005. 12. 20. 전남대학교 법률행정연구소)
- 집단소송제(대표당사자소송·단체소송)의 도입 방안에 관한 연구(2005. 12. 30. 오대성, 강태원, 함영주)
- 징벌적 배상제 도입 방안(2005. 12. 25. 이점인)
- 징벌적 손해배상법안(2006. 3. 27. 황희석)

12. 홍보활동

○ 총괄

(단위 : 회)

보도자료 배포	언론 간담회	신문기고· 방송출연 등	강연· 토론회	언론 광고	공청회	여론 조사	모의 재판	홍보물 제작·배포	총계
35	18	147	23	7	7	4	4	7	252

○ 보도자료 배포

일 시	배포처	내 용	비 고
05.01.19	법조기자 등	사법제도개혁추진위원회 현판식 및 제1차 회의 개최 ⇒ 1.19자 한국일보 ‘사개추위 활동 시작’, 외 경향신문, 동아일보, 매일경제, 문화일보, 세계일보, 서울경제, 연합뉴스, 한겨레, 한국일보, 주간동아(1.25.자)	
05.02.04	〃	사법제도개혁추진위원회 실무위원회 구성 및 1차회의 개최	
05.02.17	〃	사법제도개혁추진위원회 워크숍 실시 ⇒ 2.24.자 동아일보 ‘로스쿨 내년 3월 신청 접수, 10월께 확정, 사개추위 추진일정 발표’ 외 YTN, 경향신문, 국민일보, 매일경제, 서울신문, 연합뉴스, 중앙일보, 한겨레, 한국경제, 한국일보,	
05.03.05	〃	제1회 「국민의 사법참여 연구회」 개최 ⇒ 3.7. 연합뉴스 ‘사개추위, 국민의 사법참여 연구 본격화’ 외	
05.03.22	〃	사법제도개혁추진위원회 제2차 회의 결과 ⇒ 3.23.자 KBS ‘내년부터 변호사 출신 법관 본격 선발, 국민일보 ‘국선변호인제 영장단계부터 적용’ 및 조선일보 ‘피해자 조사때 가족 입회할 수 있어’ 외 YTN, 동아일보, 서울신문, 중앙일보, 한겨레, 한국일보 등 보도	
05.04.11	〃	「국민의 사법참여제도 방안」 공청회 개최 ⇒ 4.16.자 경향신문 ‘참·배심 재판 때 검사신문조서 증거로 안쓴다’ 외 SBS, MBN, 국민일보, 세계일보, 연합뉴스, 중앙일보, 한겨레, 한국일보 등 보도	
05.04.18	〃	「법학전문대학원 제도 도입 방안」 공청회 개최 ⇒ 4.22.자 중앙일보 ‘로스쿨 정원 3분의 1 이상 비법학, 타대학 출신 선발’ 외 KBS, SBS, MBC, YTN, 경향신문, 국민일보, 동아일보, 매일경제, 서울신문, 연합뉴스, 조선일보, 한겨레, 한국일보 등	
05.04.25	〃	일본의 사법개혁 관계기관 방문 및 실태 파악 추진	
05.04.29	〃	국민의 사법참여, 공판중심주의 법정심리절차 강화 방안 관련 오해 해명 ⇒ 4.29.자 오마이뉴스 ‘솔직히 검찰 반응이해하기 힘들다’ 외 문화일보, 한겨레,	
05.04.30	〃	피고인 신문제도 존속 합의 보도 등 관련 오해 해명	
05.05.05	〃	사법제도개혁추진위원회 4차 실무위원회 안건준비 상황 - 형소법 일부 개정관련 ⇒ 5.6.자 한국일보 ‘녹화물 증거는 3가지 복수안 마련, 외 KBS, SBS, 경향신문, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 연합뉴스, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 5.7.자 한겨레 ‘형소법 개정 논의 늦춰질 듯’ 외 연합뉴스, 한국경제, 한국일보, 5.9.자 국민일보, 동아일보, 연합뉴스, 중앙일보	
05.05.16	〃	5월 12일자 국법일보 보도관련 정정보도	

일 시	배포처	내 용	비 고
		⇒ 5.16.자 국법일보 ‘앞으로 변호사 변호업무만 정정보도합니다’ 정정보도 및 사과	
05.05.19	〃	「군사법제도 개혁방안」 관련 오보 정정 ⇒ KBS ‘사개추위, 군 사법개혁 의견 수렴할 것’ 보도 외 MBC	
05.06.03		기획추진단 전문가 초청 간담회 및 토론회 개최 ⇒ 5.27. 자 내일신문 ‘사개추위 공방 2라운드 예고’	
05.06.20	〃	사법제도개혁추진위원회 제4차 회의 결과 ⇒ 5.20.자 연합뉴스 ‘법정내 비디오중계 증인신문 모든 범죄로 확대’ 등, 내일신문 ‘징계영창은 군법무관이 사실상 최종 결정’ 등 보도	
05.06.24	〃	공판중심주의 확립을 위한 「형사소송법 개정안」 공청회 개최 ⇒ 6.24. YTN ‘조서 증거능력 제한 해야’, 외 CBS, 6.26.자 한국일보 ‘경찰, 김 형소법 개정안 반대’ 등 보도	
05.06.29	〃	「대법원 기능의 재정립」을 위한 공청회 개최 ⇒ 6.29.자 내일신문 ‘상고사건 5억·10년 형으로 제한’ 등 보도 외 YTN, 연합뉴스, 세계일보,	
05.07.19	〃	사법제도개혁추진위원회 제5차 회의 결과 ⇒ 7.19. YTN ‘군 검찰 독립, 강화 개혁안 발표’, 7.20.KBS ‘형소법 개정안·고등상고부 확정’, SBS ‘군검찰, 국방장관 직속으로 통합’ 중앙일보 ‘고법서도 상고심 다뤄’ 경향신문 ‘사법도 군 재판 배심원 참여’ 등 보도 외 국민일보, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 연합뉴스, 조선일보, 한겨레, 한국일보,	
05.08.22	〃	인신구속제도 개선을 위한 형사소송법 개정안 공청회 개최 ⇒ 8.23.자 중앙일보 ‘영장심사때 조건부 석방제 추진’ 보도 외 KBS, MBN, YTN, 연합뉴스, 한겨레, 한국일보, 8.24.자 KBS ‘사개추위, 영장단계 조건부 석방제도 도입’	
05.08.25	〃	「경죄사건의 신속처리절차」 공청회 개최 ⇒ 8.25.자 KBS ‘경미사건, 신속처리절차 신설’ 외 MBN, YTN, 연합뉴스, 8.26.자 국민일보 ‘경미한 형사사건 처리 빨리진다’ 외 국민일보, 동아일보, 세계일보, 한겨레, 한국일보, 법률신문	
05.08.29	〃	「국민참여 형사모의 재판」 실시 ⇒ 8.28.자 연합뉴스 ‘국민의 사법참여 모의재판 31일 개최’, 29.자 내일신문 ‘국민참여 형사모의재판 31일 개최’ 외 한국일보, 8.30. 연합뉴스 ‘국민이 법관, 사법참여 모의재판 개최’, 8.31.자 MBC ‘국민참여 형사모의재판 열려, 외 KBS, 9.1.자 한국일보 ‘국민참여 형사 모의재판 본보기자 체험기’ 외 YTN, 국민일보, 동아일보, 한겨레, 9.2.자 한국일보 ‘입심에 흔들린 배심평결’ 보도 외 국민일보, 및 9.7. 자 국민일보,	
05.09.14	〃	사법제도개혁추진위원회 제6차 회의 결과 ⇒ 9.14. 자 중앙일보 ‘부실하게 변론한 변호사 의뢰인이 징계요구 가능’ 보도 외 MBN, SBS, YTN, 경향신문, 국민일보, 동아일보,	

일 시	배포처	내 용	비 고
		매일경제, 서울신문, 연합뉴스, 오마이뉴스, 조선일보, 한겨레, 한국경제, 한국일보,	
05.09.16	〃	사법제도개혁추진위원회 제7차 회의 결과 ⇒ 9.20.자 중앙일보 ‘구속영장 발부된 형사 피의자 재판출석 서약 서로 석방 가능’ 외 SBS, YTN, 경향신문, 동아일보, 연합뉴스, 조선일보, 한겨레, 한국경제, 한국일보,	
05.11.22	〃	사법제도개혁추진위원회 제8차 회의 결과 ⇒ 11.22.자 KBS ‘사개추위, 양형기준제 확정’ 보도 외 YTN, 문화일보, 연합뉴스, 11.23.자 경향신문 ‘양형기준 크게 벗어나면 사유 기재’ 보도 외 서울신문, 중앙일보, 한겨레, 한국일보,	
05.11.29	〃	국민의 형사재판 참여 관련 보도자료 ⇒ 11.30.자 YTN ‘국민 85% 판사보다 배심재판이 공정- 사개추위의뢰 여론조사 결과’ 보도 외 CBS	
05.12.13	부산 지방법원 법조기자 등	「국민참여 형사모의재판」 실시 ⇒ 11.29.자 한겨레 ‘국민참여재판 12월 부산에서도’, 12.14.부산 KBS’부산 첫 국민참여 모의재판 열려 ‘ 외 부산일보, 부산MBC, PSB, 국제신문, 12.15.자 부산일보 ‘검사변호인, 배심원 설득 진땀’ 보도 외 부산KBS 부산MBC, PSB, YTN, 국제신문, 연합뉴스, 한겨레 등 다수 ⇒ 자세한 것은 별도 모의재판 관련 보고 참조	
06.01.17	법조기자 등	사법제도개혁추진위원회 제9차 회의 결과 ⇒ 06.1.17.자 연합뉴스 ‘재판기록 공개 대상·속도 개선’ 외 문화일보, 1.18.자 동아일보 ‘일반인도 판결문 볼 수 있다’ 외 국민일보, 경향신문, 서울신문, 중앙일보, 한겨레, 한국일보, 법률신문 등	
06.01.24	〃	사법제도개혁추진위원회 위원장, 국회의장 등 방문 ⇒ 06.01.27.자 법률신문 보도	
06.04.05	〃	「국민참여 형사모의 재판」 실시 ⇒ 4.12.자 KBS 외 YTN, MBN, MBC 라디오, KTV, 오마이뉴스 생중계, SBS 생방송 TV 연예 ‘모의재판 체험에 나선 스타들’, 연합뉴스, 4.13. 자 중앙일보 외 MBC, SBS, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 조선일보, 한겨레, 한국일보, 4.17.자 법률신문, 4.25.자 시사저널, 4.26.자 한겨레21 등 보도 법률신문 6.2.자 ‘국민참여 형사모의재판 참관기 공모 1등 당선작 게재 ⇒ 자세한 것은 별도 모의재판 관련 보고 참조	
06.06.16	〃	「국민소송제도 도입방안 공청회」 실시 ⇒ 6.20.자 한국경제신문, 경향신문, 국민일보, 연합뉴스, 쿠키뉴스 등 보도	
06.09.18	〃	「사법개혁 장기과제(5개) 의결 - 정책보고서 채택」 ⇒ 9.19.자 국민일보, 연합뉴스 등 보도	
06.11.03	광주지방법원 법조기자 등	「국민참여 형사모의재판」 실시 ⇒ 11.8. 광주 MBC, 광주 KBS, 광주일보, 전남매일, 광남일보, 전남일보 등 보도	

일 시	배포처	내 용	비 고
06.11.03	국무총리실 출입기자 등	「사개추위 2년 성과 설명 및 사법개혁 법안 입법 촉구 기자 회견」 ⇒ 11.20. 자 문화일보, KBS, MBC, SBS, 11.21.자 조선일보, 중앙일보, 한겨레 등 보도	
06.12.13	서울중앙지 방법원 법조기자 등	「일본 오오미야 로스쿨 미야자와 교수 ‘일본 로스쿨의 현황과 문제’ 강연회」 ⇒ 12.5자 한겨레, 서울신문, 법률신문 보도	
계		35회	

○ 언론간담회·브리핑

일 시	장 소	내 용	비 고
05.03.22	위원회 등	사법제도개혁추진위원회 제2차 회의 결과 브리핑	
05.05.17	위원회 등	사법제도개혁추진위원회 제3차 회의 결과 브리핑	
05.06.21	위원회 등	사법제도개혁추진위원회 제4차 회의 결과 브리핑	
05.07.19	위원회 등	사법제도개혁추진위원회 제5차 회의 결과 브리핑	
05.07.22	서초동(강희제)	법조기자 간담회 : 상반기 의결안건 설명 ⇒ 7.25.자 동아일보 출범 6개월 성과 및 위원장 인터뷰 기사 등 보도 외 경향신문, 국민일보, 서울신문, 연합 뉴스, 한국일보, 한겨레,	
05.07.28	국방부 인근	군사법제도 개혁 관련	
05.09.14	위원회 등	사법제도개혁추진위원회 제6차 회의 결과 브리핑	
05.09.16	위원회 등	사법제도개혁추진위원회 제7차 회의 결과 브리핑	
05.09.15	프레스센터	한승헌위원장초청, 언론재단포럼 : 위원회 활동경과 ⇒ 9.20.자 연합뉴스 ‘한승헌 사개위 위원장 KPF 포럼 간 담회 인사말’ 외 MBN	
05.11.22	위원회 등	사법제도개혁추진위원회 제8차 회의 결과 브리핑	
05.12.06	부산지방법원	부산, 국민참여 형사모의재판 및 사법개혁법안 설명 ⇒ 부산일보 기자 등 7명 참석	단장 등
05.12.14	부산	부산, 국민참여 형사모의재판 및 사법개혁법안 설명 ⇒ 부산 KBS 보도본부장, 부산일보 편집국장 등 7명 참석	위원장 등
06.01.25	서초동(이닝)	위원회 출범 1주년 기념, 기자간담회 ⇒ MBC 등 기자 11명 참석	위원장 등
06.01.17	위원회 등	사법제도개혁추진위원회 제9차 회의 결과 브리핑	
06.06.05	서초동(해청)	사법개혁 법안 국회 입법현황 및 어려움 ⇒ 황대일 기자 등 7명 참석	실무추진 1팀장 등
06.11.07	광주지방법원	광주, 국민참여 형사모의재판 및 사법개혁법안 설명 ⇒ 광주일보 기자 등 15명 참석	위원장 등
06.11.08	광주	광주, 국민참여 형사모의재판 및 사법개혁법안 설명 ⇒ 광주 KBS 보도본부장, 광주일보 편집국장 등 13 명 참석	〃
06.12.26	서울 서초동	사개추위 마무리 언론 오찬 간담회 ⇒ 법조출입기자 참석	〃
계		18 회	

○ 신문·방송 출연 및 인터뷰, 기고(단장 청와대 블로그 포함)

일 시	매체명	내 용	비 고
05.01.18	연합뉴스	사개추위 출범 및 사법개혁 관련 위원장 인터뷰	위원장
05.01.20	법률신문	사개추위 출범 및 사법개혁 관련 위원장 인터뷰	위원장
05.01.23	CBS	시사자키 오늘과 내일- 위원장님 사개추위 출범 및 사법개혁 관련 인터뷰	위원장
05.01.24	대한변협신문	‘로스쿨과 지역 균형발전’ 기고	진봉헌 위원
ㄷ	경향신문	‘자백감형제 도입 성공하려면’ 기고	기획 연구팀장
05.02.18	KTV	정책포커스 : 사법제도개혁, 현황과 과제	
05.03.16	경향신문	‘개방서 시작되는 사법개혁’ 기고	남인순 위원
05.04.27	KBS,SBS,MBC, 문화일보,내일신문 등	‘조서부인하면 증거 안돼’ 단장 인터뷰 등 형사소 송법 개정 초안 보도	
05.04.28	경향신문, 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레,한국일보 등	‘신문조서 증거능력 인정 않는다’ ‘피고인신문 폐 지’ 등 형사소송법 개정안 초안 보도	
05.04.29	동아일보	‘검찰도 제도 개선 주체가 돼야’ 기고	박상기 위원
05.05.02	국민일보, 경향신문, 동아일보, 매일경제, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보, 한국경제 등	‘검찰- 사개추위 힘만 뺀 마라톤 회의’ ‘검- 사개 추위 입장차 여전’ 등 사개추위 형사소송법 개정을 위한 내부 전문가 토론회 보도	
05.05.03	KBS,MBC,SBS,YTN, 내일신문, 문화일보	‘검찰 피고인신문 폐지 안한다’ ‘사개추위- 검찰 형사소송법 개정 의견접근’ 등 형사소송법 개정안 등에 대한 보도 및 관련 인터뷰	신동운 위원
05.05.04	국민일보, 경향신문, 동아일보, 매일경제, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보, 한국경제 등	‘검찰 피고인신문 폐지 안한다’ ‘사개추위- 검찰 형사소송법 개정 의견접근’ 등 형사소송법 개정안 등에 대한 보도	
ㄷ	MBC	형사소송법 개정관련 위원장 인터뷰 등 보도	
ㄷ	서울신문	형사소송법 개정 관련 위원장 인터뷰	위원장
05.05.09- 10.자	국민일보, 연합뉴스, 중앙일보, 한겨레	‘사개추위 주중 형사소송법 개정안 소위원회 구성’ 및 ‘소법 확정 시안 7월로 연기’ 등 보도	
05.05.15	SBS	한수진의 선데이클릭 : 사법개혁 및 위원회 소개	위원장 등

일 시	매체명	내 용	비 고
05.05.26	법률신문	‘국민의 형사재판참여에 관한 법률(안)의 주요내용과 과제’ 기고	2팀 한상훈
05.06.10	신동아	사법제도 개혁 관련, 위원장 인터뷰	
05.06.21	KTV	정책포커스 : 사법제도, 이렇게 달라진다	
05.07.13	KTV	’광복60년, 우리를 말한다 : 사법제도 개혁의 필요성 및 방향 등	
05.07.20	KBS	’형소법 개정안·고등상고부 확정 ‘등 보도 및 인터뷰	단장, 1팀장
05.07.24	YTN	사법제도개혁추진위원회 출범 6개월 관련 인터뷰	위원장
05.07.29	한겨레21	’김창석의 도전 인터뷰’ 사법개혁 관련 단장 인터뷰	단장
05.08.01	서울신문	’로스쿨 쟁점과 방향’ 단장 인터뷰	단장
05.08.05	KTV	KTV ‘이유라인’ (인물포커스) : 위원회활동현황, 단장인터뷰	
05.08.08	KTV	공직24시 : 사법제도개혁안추진(한승헌변호사)	
05.08.12	KTV	KTV특집 : 국민이 함께하는 재판(국민의형사참여재판제)	
05.08.16	뉴스메이커	국선변호사 제도 개선 관련 인터뷰	기획 연구팀장
05.08.22	MBN	사개추위, 영장단계 조건부 석방제도 도입 취지 등 인터뷰	2팀 김진욱
05.08.25	KBS	경범죄, 조사에서 재판까지 하루에 보도 인터뷰	기획 연구팀장
05.08.28	MBC	사법개혁 추진의 경과 등 인터뷰	기획연구팀 정한중
05.09.02	KBS	VJ특공대 : ‘국민의 사법참여모의재판’	
05.09.16	KTV	사법개혁관련 단장 인터뷰	
05.09.20	KTV	정책포커스 : 사법개혁의 방향과 쟁점을 진단한다	단장
05.10.19	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘재야생활과 공무원 생활’ 기고 ⇒ 05.11.09자 동아일보 ‘개혁대상이 참여 안하는 개혁은 실패’ 보도	단장
05.10.20	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 시리즈를 시작하는 이유’ 기고	〃
〃	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 나라마다 다른 법정구조’	〃
05.10.21	YTN	’박주현의 시사업클로즈’ : 진정한 사법개혁	단장
05.10.31	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 배심원	〃

일 시	매체명	내 용	비 고
		이라는 명칭이 결정되기까지’ 기고 ⇒ 05.10.31자 연합뉴스 ‘靑, 한국식 배심원 뒷얘기 공개’ 보도	
05.11.07	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘〈사법개혁리포트〉 단어 선택의 중요성’ 기고 ⇒ 05.11.08자 연합뉴스 ‘법원·검찰 갈등 표현 바꾸니 해소’ 보도	〃
05.11.10	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘〈사법개혁리포트〉 사법개혁과 지역균형발전’	〃
05.11.23	KBS 1라디오	‘안녕하십니까? 김인영입니다.’ 양형기준제 도입 등 인터뷰	단장
〃	중앙일보	논쟁과 대안 ‘누구는 구속... 누구는 불구속, 기준이 뭔가’ 좌담회 토론자 참석	기획 연구팀장
05.11.24	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘〈사법개혁리포트〉 제정 형사소송법 기초자에게 배운다’	단장
05.11.28	부산일보	‘지역균형발전 고려 로스쿨 숫자정원 결정’ 등 인터뷰	단장
05.11.30	중앙일보	‘로스쿨, 참·배심제 해외서 배운다’ 인터뷰	1팀 문제완, 정한중
05.12.01	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘〈사법개혁리포트〉 국민참여재판 배심원 수의 결정’	단장
05.12.08	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘〈사법개혁리포트〉 고등법원 상고부 제도에 대한 오해’ 기고	〃
〃	법률신문	‘국민참여재판제도에 몇 가지 오해와 진실’ 기고	한상훈
05.12.09	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘〈사법개혁리포트〉 영국 고용법원 재판 참관기	단장
05.12.14	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘〈사법개혁리포트〉 노동법원의 필요성	〃
〃	PSB부산방송 (12.17.방송)	사법개혁 관련 좌담회 토론자 참석	단장
05.12.15	부산일보, 국제신문	‘부산지법 찾은 한승헌 사개추 위원장’ 인터뷰 기사	위원장
05.12.20	PSB 라디오	국민참여 재판 관련 인터뷰	기획연구팀 이승련
05.12.21	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘〈사법개혁리포트〉 사개위 건의와 사개추위’	단장
05.12.27	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘〈사법개혁리포트〉 전관예우 개선방안’	〃
06.01.05	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘〈사법개혁리포트〉 로스쿨 입학정원 논의경과’	〃

일 시	매체명	내 용	비 고
06.01.10	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 군사법원 및 군검찰의 독립방안’	〃
06.01.16	중앙일보	사법제도개혁추진위원회 사법개혁 성과 등, 위원장 인터뷰	위원장
06.01.17	KBS	‘생방송 시사중심’, 사법개혁 관련 전화 인터뷰	1팀장
〃	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 사개추위, 2005년에 무엇을 했나?’	단장
06.01.20	KTV(1.27.방송)	특별한강의 : 사법제도개혁-무엇이 달라지는가	위원장
06.01.24	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 국민의 성원과 지지로 사법개혁안 만들어’ 기고	단장
06.02.01	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 형사소송법 역사와 사개추위 개정안 의의’ 기고	〃
06.02.08	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> O. J. 심슨사건에 대한 평가’ 기고	〃
06.02.10	청와대 홈페이지	‘사법개혁 입법 시급하고 절박하다’ 등 사법개혁 입법 필요성 관련 기고 ⇒ 2.14.자 부산일보 ‘靑, 사법개혁법안 조속처리 촉구’ 보도	단장
06.02.11	매일경제	‘한승헌 위원장, 사법개혁 대장정 선두서 이끌다’ 등 사법개혁 관련 인터뷰	위원장
06.02.14	MBN	사법개혁 관련 위원장 인터뷰	〃
06.02.16	KBS 라디오	‘안녕하십니까, 김인영입니다.’ 사법개혁 관련 전화 인터뷰	단장
06.02.21	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 범죄피해자 보호방안	〃
06.02.25	SBS	‘그것이 알고 싶다’, 사법개혁 관련 인터뷰	위원장
06.02.28	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 인신구속제도 개선 방안’ 기고	단장
06.03.07	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 긴급체포제도 개선’ 기고	단장
〃	YTN	사법개혁 관련 인터뷰	1팀장
06.03.09	법률신문	‘미국 로스쿨의 운영실태’ 기고	기획연구팀 김행선
06.03.11	중앙일보	‘독도와 사법개혁’ 기고	신동운 위원
06.03.13	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 2월 임시국회 아쉬움과 간절한 바람’ 기고	단장
06.03.14	경향신문	‘국회서 낮잠자는 사법개혁’ 기고	진봉헌

일 시	매체명	내 용	비 고
			위원
〃	YTN(3.15.방송)	사법개혁 관련 인터뷰	위원장
06.03.21	우리길벗(4월호)	'길벗이 만난 사람' 위원장 인터뷰	위원장
〃	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 '〈사법개혁리포트〉 양형제도 개선방안(上)' 기고	단장
06.03.29	〃	김선수의 「처음처럼」 '〈사법개혁리포트〉 양형제도 개선방안(下)' 기고	〃
06.04.01	법조지	사법개혁 관련 기고	정미화 위원
〃	시민과 변호사	사법개혁 관련 기고	단장
06.04.05	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 '〈사법개혁리포트〉 영장단계 조건부석방제도의 도입'	〃
06.04.07	KOREA PLUS(4.17.자)	사법개혁 법안 및 관련 Q&A, 단장 인터뷰	단장
〃	전주KBS	사법개혁 관련 인터뷰	위원장
06.04.11	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 '〈사법개혁리포트〉 석방제도의 통합과 다양화'	단장
06.04.12	오마이뉴스	모의재판 생중계 및 인터뷰 등	박광배
〃	MBC라디오	모의재판 녹화중계김미화의 세계는 지금: 모의재판 및 사법개혁 관련 전화인터뷰	김용택 (배심원, 시인)
〃	KTV	모의재판 녹화 중계시 인터뷰	김진욱
〃	KBS	모의재판 관련 인터뷰	단장
〃	YTN	모의재판 관련 인터뷰	단장, 홍보담당 정한중
〃	오마이뉴스	국민참여 재판 관련 인터뷰	단장
06.04.14	한국일보	'사법개혁 국회가 서둘러야' 기고	장명수 위원
06.04.17	시사저널(4.25.자)	모의재판 및 사법개혁추진 관련 보도	
〃	한겨레21(4.25.자)	국민참여 형사재판 소개 및 관련 좌담회 보도	2팀 박광배, 한상훈
06.04.24	대구MBC 라디오	'김재경의 여론 현장' : 고등상고부 등 사법개혁 관련 인터뷰	단장
〃	부산MBC 라디오	'아침의 발견' : 고등상고부 등 사법개혁 관련 인터뷰	1팀장
〃	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 '〈사법개혁리포트〉 공판중심주의 확립방안①' 기고	단장

일 시	매체명	내 용	비 고
06.05.01	형사정책연구원 소식지	사개추위에서 성안된 사법개혁 관련 법률안 소개 기 고	기획 연구팀장
06.05.02	청와대브리핑	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 공판중 심주의 확립방안②’ 기고	단장
06.05.03	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 공판중 심주의 확립방안③	〃
06.05.09	〃	김선수의 「처음처럼」 ‘<사법개혁리포트> 공판중 심주의 확립방안④	〃
06.05.25	KBS 라디오	‘안녕하십니까 이몽룡입니다’ 국민소송도입, 사법개 혁법안 국회통과 지연시 문제점 등에 관한 인터뷰	단장
06.06.01	법률신문	‘변호사 업무의 전문성과 변호사의 공익활동’ 기고	1팀 문재완
06.06.09	평화방송	‘열린세상 오늘 장성민입니다’ 사법개혁법안 처리 전망 등 사법개혁 관련 인터뷰	위원장
06.06.28	K-TV	로스쿨 법안 등 사법개혁 법안 설명 및 입법 추진 현 황(방송 : 6.30 22:00)	위원장
06.07.18	KBS 2TV	‘세상의 아침’ -배철수의 세상만사- 양형기준제 입 법취지 등 인터뷰(방송 : 7.20 07:20~7:40 사이)	단장
06.07.31	한국일보	‘공판중심주의 절실하다’ 라는 제목으로 형사소송 법 개정 촉구 칼럼 기고	기획 연구팀장
06.08.01	부산일보	‘지역균형발전을 위한 사법개혁’ 으로 사법개혁법 안 통과 촉구 칼럼 기고	단장
06.08.02	부산MBC라디오	‘생방송 시사터치’ 법조비리 예방책 등 사법개혁 입법 설명 인터뷰(방송- 18:35~)	단장
06.08.10	문화일보	‘수사-재판 유리알처럼...’ 법조비리 예방을 위한 사 법개혁칼럼 기고	문재완
06.08.17	한겨레신문	‘사법엘리트 주의의 병폐’ 법조비리 예방 위반 사 법개혁칼럼 기고	박상기 실무위원
06.09.01	KBS -1라디오	‘박인규의 집중인터뷰’ 사법개혁 법안 설명 및 입 법현황(14:30~15:00)	위원장
06.09.05	평화방송	‘열린 세상 오늘 장성민입니다’ 사법개혁 관련 법 안 입법 상황 등 인터뷰(07:30~07:45)	위원장
〃	부산 MBC라디오	‘아침의 발견’ 로스쿨 관련 인터뷰	단장
06.09.25	CBS 라디오	‘공지영의 특별한 인터뷰’ 인터뷰(16:05~17:00)	위원장
06.09.27	KBS -1라디오	‘안녕하십니까 이몽룡입니다’ 공판중심주의 위주 사법개혁 인터뷰(07:30~)	위원장
06.09.27	시사저널	사법개혁 관련 인터뷰(10월 2째주 발간)	위원장
06.09.28	한겨레21	사법개혁 관련 인터뷰(10월 2째주 발간)	

일 시	매체명	내 용	비 고
〃	미네르바	사법개혁 등 인터뷰(2006년 호)	위원장
06.09.29	원음방송	사법개혁 관련 인터뷰(07:35-07:50)	〃
06.11.10	광주 KBS 라디오	국민참여 형사재판 관련 인터뷰(08:30~)	김진욱
06.11.16	CBS 라디오	‘시사자키 오늘과 내일’ (19:35~) 사법개혁 법안 및 입법현황 설명 인터뷰	〃
06.11.21	KBS 라디오	‘라디오 정보센터 박에스터입니다’ 사법개혁 입법 현황 등 인터뷰	위원장
06.11.22	YTN	‘클로즈업’ 사법개혁 법안 및 입법 상황 관련 인터뷰(13:15~ 등 4회 방송)	위원장
06.11.23	불교방송	‘조순용의 아침 저널’ 사법개혁 입법 상황 인터뷰	〃
〃	MBC TV	’뉴스 현장 ‘ 사법개혁 성과 및 입법 현황 등 인터뷰	단장
06.11.24	내일신문	사법개혁 성과 및 입법 현황 등 인터뷰	위원장
〃	법률신문	사법개혁 성과 및 입법 현황 등	〃
06.11.27	세계일보	사법개혁 성과 및 입법 촉구 등	〃
〃	전북일보	사법개혁 성과 및 입법 현황 등	〃
〃	한겨레21	사법개혁 성과 및 입법 현황 등	〃
〃	KBS 국제방송	사법개혁 성과 및 입법 현황 등	위원장
06.12.01	MBN TV	‘뉴스 현장 정운갑의 Q&A’ 사법개혁의 성과와 입법 현황 인터뷰(15:00~)	〃
06.12.04	서프라이즈	사법개혁의 성과 및 이법 현황 인터뷰	〃
06.12.07	K-TV	‘이슈 추적’ 사법개혁 성과 및 입법 현황(방송 19:00~)	단장
06.12.08	월간 ‘말’	사법개혁의 성과 및 입법 현황 등 인터뷰(2006.1월 호)	위원장
06.12.09	CBS 라디오	‘시사자키 오늘과 내일’ (19:05~) 사법개혁 법안 및 입법 현황 설명 인터뷰	〃
06.12.12	K-TV	’강지원의 정책데이트 ‘ 사법개혁 성과 및 입법 현황	위원장
06.12.13	KBS TV	로스쿨 입법의 현황 등 인터뷰	위원장
〃	한겨레신문	사개추위 초청 일본 오오미야 로스쿨 미야자와 교수 ‘일본 로스쿨의 현황과 문제’ 강연회 후 미야자와 교수 인터뷰	미야자와 교수
〃	법률신문	〃	〃
06.12.16	평화방송	열린 세상 오늘 장성민입니다’ 사법개혁 관련 법안 입법 상황 등 인터뷰	위원장
계		147회	

○ 외부(언론기관 제외) 강연, 토론회 등

일시	장소	내용	비고
05.05.11	상지대	사법제도와 민주주의	위원장
05.06.25	충북대학교	한국형사법학회 주체 2005.하계학술대회 ‘형사사법개혁의 주요과제’ 토론회 참석	2팀 김진욱 기획연구팀 서보학
05.08.07	위원회	일본 오오사카 형사변호사단 위원회 방문 : 사법개혁법률안 등 한국사법개혁 추진 현황 설명과 토론	1팀 김인회 기획연구팀 정한중
05.08.29	인터컨티넨탈 호텔	변협주체 제55회 변호사 연수회 ‘형사소송절차개선의 문제점과 변호사의 역할’ 토론회 참석	정한중
05.10.28	롯데호텔	고려대 노동대학원 주체 ‘사법제도 개혁 추진현황’	위원장
05.11.09	자치인력개발원	고급간부과정, ‘한국사법제도 개혁의 과제와 전망’	위원장
05.11.22	경찰대학교	치안정책과정, ‘사법개혁의 방향’	위원장
05.11.23	변협회관	변협 및 소비자보호원 주체 ‘소비자에게 다가서는 변호사상’ 토론회 참석 ⇒ 11.23. 오마이뉴스 보도	정한중
05.11.25	서울경찰청	대화문화와 해학	위원장
05.12.09	중앙공무원교육원	고위정책과정, ‘사법제도 개혁 추진현황’	
05.12.19	대법원	비교형사법학회 ‘국민의 형사재판 참여 논의’ 발표자 참석	2팀 김현석
06.01.17	동아대학교	제1회 동아시아 형사사법 국제학술회의 ‘한국형사사법의 개혁동향’ 발표자 참석	신동운 위원
06.02.23	참여연대	참여연대 사법감시팀 등에게 사법개혁 법안 설명	1팀장 등
06.03.06	서초동	서울지방변호사회 회장 등에게 사법개혁 법안 설명	단장 등
06.03.10	전북대학교	평생교육원, ‘사법개혁의 방향과 전망’	위원장
06.03.22	경실련	경실련 사무총장 등에게 사법개혁 법안 설명	1팀장 등
06.04.03	한국일보	한국일보 편집국장 등에게 사법개혁 법안 설명	단장 등
06.04.10	여성단체연합	사법개혁 법률안 설명 및 입법 추진 상황 설명	1팀장 등
06.04.27	국민대학교	행정대학원 최고위지도자과정 ‘사법개혁 방향과 전망 등’ 강연	위원장
06.04.28	경남변호사회관	경남변호사회, 일본 구마모토변호사회 공동 세미나 ‘한·일 형사사법참여법률(안) 비교’ 발표자 참석	홍보 담당 정한중
06.05.20	서울대학교	한국형사정책학회 2006년 하계학술대회 ‘국민사법참여: 어디까지 왔나, 무엇을 해야하나?’ 발표자 등	한상훈,박광배,김현석
06.06.19	서울대학교	정책&지식 포럼 주체 - 사법개혁의 현황과 전망- 발제 및 토론자로 참석	1팀장, 한상훈

일시	장소	내용	비고
06.09.01	국회	주호영의원 주최 '로스쿨 도입' 공청회 토론자 참석	1팀장
계		23 회	

○ 언론 등 광고

일시	매체명	내용	비고
05.04.10	법률신문사	법학전문대학원 도입을 위한 공청회 개최 안내	
05.06.08	법률신문사	공판중심주의 확립을 위한 형소법개정안 공청회 개최 안내	
05.06.23	법률신문사	대법원 기능의 재정립을 위한 공청회 개최 안내	
06.04.05	법률신문사	제3회 국민의 사법참여 모의재판 개최	
06.04.10 ~12.31	전광판 광고	사법제도개혁추진위원회 소개 및 주요 개혁 법률안 홍보 연중 광고 게시	광화문 등 서울 시내 4곳
06.09.01 ~09.30	전광판 광고	사법개혁 홍보 영상물 전광판 정부광고 표출물 채택- 한국전광 방송광고협의회 회원들 1달간 광고 게시	전국
06.10.30	법률신문사	제4회 국민의 형사재판 참여 모의재판 개최	
계		7회	

○ 홍보물 제작·배포

일시	배포처	내용	비고
05.04	국회, 언론사, 유관기관(단체) 등	사법제도 개혁 및 위원회 소개(한글, 영문)	브로슈어
05.09	국회, 언론사, 유관기관(단체) 등	사법제도개혁추진위원회 의결 현황(1차)	홍보책자
05.12	국회, 언론사, 유관기관(단체) 등	국민과 함께 하는 사법제도개혁추진위원회	CD 및 비디오
05.12	국회, 언론사, 유관기관(단체) 등	사법제도개혁추진위원회 의결 현황(2차)	홍보책자
06.01	국회, 언론사, 유관기관(단체) 등	사법개혁법률안	홍보책자
06.03	국회, 언론사, 유관기관(단체) 등	국민을 위한 사법개혁	홍보책자
06.04	국회, 언론사, 유관기관(단체) 등	국민의 형사재판참여 제도	홍보책자
계		7 회	

4. 사법개혁 평가 설문 답변 모음³⁴⁾

□ 설문답변자

- 남인순(한국여성단체연합 상임대표, 사개추위 실무위원)
- 신동운(서울대 교수, 사개위 위원, 사개추위 실무위원)
- 이국운(한동대 교수)
- 이상수(한남대 교수)
- 정미화(변호사, 사개위 전문위원, 사개추위 실무위원)
- 한상희(건국대 교수)

1. 사법개혁의 주요 의제에 대한 평가

[설명] 사법개혁의 주요 의제는 대법원장님이 대법원 산하 사법개혁위원회에 부의한 안건과 사법개혁위원회가 자체로 마련한 것이 있습니다. 대법원장님이 부의한 안건은 (1) 대법원의 기능과 구성, (2) 법조일원화와 법관임용방식 (3) 법조인 양성과 선발 (4) 국민의 사법참여 (5) 사법서비스와 형사사법제도 등이었고, 사법개혁위원회가 추가한 안건은 (1) 징벌적 배상제도 (2) 공익소송 및 공익법률시스템의 구축 (3) 효율적인 분쟁처리제도(ADR) (4) 재판기록 및 재판정보의 공개 등 이었습니다.

한편, 사법제도개혁추진위원회는 (1) 범죄피해자 보호방안 (2) 국선변호제도 개선방안 (3) 재정신청 확대방안 (4) 국민의 형사재판참여제도 도입방안 (5) 법학전문대학원 도입방안 (6) 군사법제도 개혁 방안 (7) 공판중심주의적 법정 심리절차 확립방안 (8) 고등법원 상고부 도입방안 (9) 법조윤리 확립방안 (10) 인신구속 및 압수수색 검증제도 개선방안 (11) 경죄사건의 신속처리절차 도입방안 (12) 양형제도의 개선방안 (13) 재판기록 공개 개선방안 (14) 범무담당관제도 개선방안을 의결, 관련 법안을 마련하였고, (1) 국민소송제도 도입방안, (2) 집단소송제도 도입방안 (3) 징벌적 배상제도 도입방안 (4) 기업내 법률가제도 개선 방안 (5) 하급심 강화 방안 (6) 법률구조제도 개선방안 (7) 노동분쟁제도 해결방안 (8) 재판외 분쟁해결제도 활성화 방안 등에 대해서는 법안 마련에는 미치지 못하고 정책자료 채택을 의결하였습니다.

- 사법개혁의 주요 의제는 우리 사법제도의 현실에 맞게 제대로 설정되었다고

34) 이 자료는 2006년 12월 5일 실시한 '사법개혁 평가토론회'의 참석자들을 대상으로 미리 시행한 설문조사에 대한 답변을 정리한 것입니다.

보십니까?

[남인순] 그렇다

[신동운] 그렇다.

[이국운] 비교적 현실에 맞게 설정되었다고 생각. 하지만, 2003년 대법관후보추천과동의 영향 속에서 이루어진 까닭에 대법원장의 초기 의제설정이 상당히 ‘대법원’ 또는 ‘법원’ 중심으로 이루어졌음은 부인하기 어려움. 다른 관점에서는 의제설정이 주로 중앙의 시각에서 이루어졌다고 말할 수도 있음.

[이상수] 제대로 설정되지 못했다고 본다.

[정미화] 법원과 관련한 주요 개혁사항 중 법원의 구조나 재판과 관련된 사항, 형사소송과 관련된 사항은 충실하게 포함되어 있다고 보겠으나, 검찰의 수사 및 기소와 관련한 문제, 검찰과 경찰의 수사권 문제, 법원 내부의 인사 문제, 형사실체법의 재판문제, 민사에서의 주요한 개선책(소액사건, 집행, 가압류 및 가처분 문제 등)과 행정사건의 처리문제, 가사문제 등에 관해서는 의안을 내지 못한 점은 아쉬운 점이라고 보겠습니다.

의제의 설정은 법원의 주도하에 이루어졌기 때문에 정부의 주무부서(법무부와 국방부, 노동부, 교육부, 공정거래위원회 등)의 입장을 고려하여 송무와 재판관련 문제로 국한된 측면이 있어 아쉬운 점이 많고, 각계(전문가, 관련분야의 인사, 학계, 시민 및 사회단체 등)의 인사들의 의견을 충분히 망라하기 위한 시간의 한계가 있었다고 봅니다.

[한상희] 대체로 그러합니다.

o 사법개혁의 주요 의제 중 빠진 부분은 없었습니까?

[남인순] 잘 모르겠음.

[신동운] 검찰개혁 부분이 누락되었음. 고소·고발사건에 대한 대책이 누락되었음.

[이국운] 참여정부의 주요 국정방향이었던 지방분권, 균형발전 등의 시각이 포함되지 않은 것은, 지방사법의 강화 또는 하급심 강화의 관점에서 아쉬운 대목. 또한 형사사법제도의 개혁에 관해서도 ‘자치경찰제’, ‘수사권 조정’, ‘고위공직자 비리조사처’ 등의 문제들이 사개위-사개추위의 의제와는 별도로, 별도의 기구들에 의하여 논의된 것도 문제. 결과적으로 의제들 간의 조정이 이루어지지 않아 아무 것도 입법화되지 못하고 만 것.

[정미화] 상기 질문의 답변 참조.

[한상희] 우리나라에서의 사법개혁에 있어 가장 중요한 의제라 할 법률서비스 확충방안에 관한 논의가 빠진 것이 아쉽습니다.

o 사법개혁의 의제 중 당시 및 현재의 상황에 비추어 시급하지 않은 의제가 포함된 것은 없습니까?

[남인순] 없음

[신동운] 별로 없음.

[이국운] 시급하지 않은 것이라기보다는, 의제들 간의 우선순위가 제대로 정해져야 함. 가장 토대적인 문제인 법률가양성제도의 개혁을 초기에 결판내고, 그 결론 위에서 법조일원화와 법관임용방식이 토의되었어야 함. 이처럼 법원의 '주재자적 지위'가 조기에 확보되었다면, 공판중심주의 등의 문제는 개혁이 아니라 '정상화'의 차원에서 해결될 수 있었을 것. 대법원의 기능과 구성, 국민의 사법참여 등은 그 본질상 헌법적 토론이 전제될 수밖에 없는 것이며, 전자는 헌법재판소와의 기능조정, 후자는 관감사임용의 민주화와 연계될 수밖에 없는 것. 따라서 이 두 문제는 처음부터 위에서 언급한 우선순위를 모호하게 만들 위험이 있었고, 실제로도 그랬던 것으로 보임. 그밖에 추가된 의제들은 각각의 전문위원회를 구성해서 논의해도 되는 것들. 다시 말해, 법학전문대학원-법관임용-법원지위-공판정상화-대법원-사법참여-기타 특수한 주제들로 의제로드맵을 작성하고 진행했으면 좋았을 것.

- 결국 시급한 것을 해결하기 위해 중요한 것을 뒤로 미루는 잘못이 있었다고 생각.

[이상수] 빠진 부분이 많다. 국민의 입장에서 사법개혁이 제기되지 못했기 때문이다.

- 사법부의 자기반성에서 출발하지 못했다. 이는 사법과거청산 문제를 전혀 다루지 않은 것에서 명료하게 드러난다. 또 법조인의 수를 어떻게 늘릴 것인가에 대한 고민이 없었다. 전관예우, 법관관료주의 등 많은 문제의 소재가 되고 있는 법관의 서열승진제도의 폐지·극복에 관한 내용도 없다. 법원행정처의 비대화 문제도 제기되지 못했다. 전반적으로 기존의 틀을 유지하자는 기조에서 의제가 제기되었다고 본다.

- 제기되었더라도 매우 부실해서 제기한 보람이 매우 적은 것도 많다. 거의 대부분에서 그러하다. 배심제, 공판중심주의, 법학전문대학원 등 사법개혁 핵심과제에서 특히 그러하다.

[정미화] 처음부터 장기과제와 단기과제로 나뉘어 논의가 진행되었으므로 시급하지 않은 의제의 문제는 크게 부각되지 않았다고 봅니다. 다만, 군사법개혁은 그 개혁의 목표와 과제가 광범위한 측면이 있고, 장기과제는 정책자료로 활용할 정도라면 논의의 주제에서 배제시켜도 되었을 것이라고 생각됨

니다. 장기과제에 관한 논의를 대법원 혹은 사법제도개혁추진위원회에서 독점하다 보니 민간이나 국회에서의 입법활동이 3년 동안 제동이 걸린 것이 아닌가 하는 비판도 있습니다.

[한상희] (1) 대법원의 기능과 구성, (8) 고등법원 상고부 도입방안 (11) 경죄사건의 신속처리절차 도입방안, (3) 효율적인 분쟁처리제도(ADR), (8) 재판외 분쟁해결제도 활성화 방안 등은 사법개혁의 논의과정에서 처리하기 보다는 법원제도개선의 측면에서 검토되는 것이 바람직하였다고 생각합니다.

○ 시급하지 않은 의제가 포함되었다면 사법개혁 추진에 실무적으로 부담이 될 뿐 아니라 사법개혁 자체가 너무 덩치가 커져서 오히려 추진에 부담이 될 수 있습니다. 입법안을 마련한 것과 정책자료를 작성한 부분 중에서 이런 부분은 없었습니까?

[신동운] 국민소송 부분임. 행정부에 대한 개혁의 성격을 가지고 있어서 사법개혁과 다소 거리가 있었음. 행정부의 저항이 의외로 강력하였음.

[이상수] 모두 다 필요한 것들이었다고 본다.

[정미화] 법학교육제도개선이나 형사소송법 개정, 국민의 사법참여 등은 시의적절하고 포기할 수 없는 주제였으므로 이 부분의 덩치가 커진 부분은 불가피하였다고 봅니다. 그러나, 법원의 구조변경이나 형사소송법 중 양형제도, 경미사건 처리절차 등 기술적이거나 절차적인 부분은 주요한 사항의 입법을 기다려 후속작업으로 진행하였어도 되었을 부분이라는 반성이 있습니다.

○ 사법개혁의 주요 의제를 설정하는 과정은 적절했다고 보십니까? 특히 사법개혁의 주요 의제는 대법원장님께서 여러 의견을 수렴하여 마련한 것이 뼈대를 이루고 있습니다. 사회적으로 공론화된 과제를 선정하는 과정에서 여러 이해관계인들의 의견이 충분히 반영된 것으로 판단하십니까.

[남인순] 약간 그렇다.

[신동운] 적절하였다고 판단됨.

[이국운] 앞서 말했듯이, 의제의 망라성이나 시급성이 아니라, 기본적이고 일반적인, 근간이 되는 문제를 정면에서 먼저 해결하고 나머지는 그 기초 위에서 해결한다는 전략적 접근방식이 부족.

[이상수] 의제를 설정하는 과정은 매우 부적절했다. 대법원장의 주변인사들의 의견이 반영되었는지는 알 수 없으며, 문제제기 단계에서 국민차원의 공개된 공론이나 여론수렴과정이 전혀 없었다.

- 이해관계인의 의견이 제대로 반영되지 못했다.

[정미화] 법원이 주제를 선정하다보니 광범위한 의견수렴이 미흡하였다는 느낌이 들고, 국가의 다른 기관에 속하는 영역에 관한 부분이나 민간에서 강조하는 주제 등이 채택되지 아니하거나 순위가 밀린 느낌이 있습니다. 특히 민간에서 중요하게 생각한 주제등이 장기과제로 처리되었다는 측면에서 아쉬움이 큼니다.

[한상희] 의제설정을 위한 여론수렴의 과정은 적절하였다고 보는데, 그것을 수합하여 의제를 확정하는 과정에서는 어느 정도 자의가 작용한 것 같습니다.

의제를 확정하는 것은 여론수렴이나 의제해결방안의 모색보다 더 중요한 정치과정 중의 하나입니다. 사법개혁의 의제는 이 점에서 정치적·사회적 아젠다의 형성과정을 밟았어야 하지 않았나 생각합니다.

2. 사법개혁 추진 기구에 대한 평가

[설명] 사법개혁 추진은 대법원 산하의 사법개혁위원회와 대통령산하의 사법제도 개혁추진위원회로 나뉘어 진행되었습니다. 일본의 사법개혁추진과 유사한 구조(심의회 → 추진본부)를 취하고 있으나 내각제인 일본과는 입법의 추진에 차이가 있습니다.

o 대법원 산하 기구에서 사법개혁의 주요 의제 및 의제에 대한 추진 방향을 결정하고 대통령 산하 기구에서 이를 구체적으로 입법화 혹은 정책자료를 마련한 것이 바람직한 구조였다고 판단하십니까?

[남인순] 구체적인 추진력을 갖출 수 있다는 측면에서 바람직함. 동시에 입법화 과정에서 정치권을 설득하기 위해 국회의장 산하에 사법개혁추진자문위원회를 설치하는 것도 고려해봄직 함

[신동운] 추진에는 용이하였으나 입법과정에 난점이 발생하였음. 국회와의 관련성을 확립하는 방안이 필요함.

[이국운] 사법개혁의 태반이 ‘정치문제’ 이자 ‘입법문제’ 임을 고려할 때, 정상적인 정치과정을 역진하는 방식으로는 입법의 형태로 논의의 결과물을 확보하는 데에는 일정한 한계에 부딪힐 수밖에 없음.

- 더욱이 당정분리를 국정운영의 기본 방침으로 선언한 참여정부에서 이런 선택은 국회와 정당들을 사법개혁논의에서 배제시키는, 아니 국회와 정당들이 사법개혁논의를 정당하게 회피할 수 있는 명분을 주었던 것으로 평가. 내각제였거나, 과거처럼 당정일체의 국정운영이었다면 얘기가 달랐을

것.

[이상수] - 사법개혁추진위원회는 의제설정기능을 수행했는데, 그럼에도 불구하고, 지나치게 법조인 위주였기 때문에 의제설정에 한계가 있었다. 또 대법원장이 제기한 의제에 지나치게 구속되었다.

- 사개추위는 대통령 산하의 기구임에도 불구하고, 지나치게 사법개혁위원회의 건의문에 속박되었기 때문에, 새롭고 창조적인 역할을 수행하지 못했다. 심지어 건의문 보다 후퇴하는 법안을 만들었다(예컨대, 공판중심주의)

[한상희] 가능하였는지는 약간 의문스럽지만 국회에서 주관하였어야 했다고 생각합니다. 물론 우리 국회의 무능함, 무성의함을 감안한다면 어쩔 수 없을런지는 모르겠지만 말입니다.

위상이나 조직의 측면에서는 사실상의 국무회의로서 기능하도록 함으로써 위원회공화국이라는 세간의 비난을 대표하는 형태로 운영될 여지를 만들었다는 점이 지적되어야 할 것입니다.

o 지금까지의 사법개혁은 단일기구에서 사법개혁을 추진하였습니다. 즉, 대법원의 사법제도발전위원회(1993년), 세계화추진위원회(1995년), 사법개혁추진위원회(1999년) 등은 단일조직으로서 연구 및 방향 설정과 입법의 추진을 단일기구에서 하였습니다. 하지만 큰 성과가 없었던 것도 사실입니다. 이런 기구와 비교하여 평가할 때 이번 참여정부의 사법개혁 추진기구는 적절했다고 볼 수 있습니까?

[신동운] 법률안을 마련한 점은 괄목할 만한 성과라고 생각됨. 그러나 입법추진의 주체가 국회라는 점에서 유기적인 연결고리가 필요하였음.

[이국운] 종래의 기구들이 큰 성과를 거두지 못했던 것은 단일기구라서가 아니라 ‘정치문제’ 요 ‘입법문제’ 인 사법개혁의 본질을 외면, 우회하여, 행정내부입법논의 수준에서 이해하였기 때문. 사법개혁의 본질상, 그리고 민주화와 탈권위주의화가 급진전되는 상황에서 사법개혁은 제 정치세력을 망라하는 본격적인 정치토론, 입법투쟁을 경유하지 않을 수 없으며, 이를 회피하는 방식으로는 법학전문대학원제도의 시행과 같은 중대한 제도변혁을 달성하기 어려움.

[이상수] 바람직하지 않았다. 왜냐하면 사법개혁을 왜 추진하는지에 대한 방향은 대법원에서 나오지 않는다. (대)법원은 다소간 사법개혁의 주체가 될 수 있을지언정, 전체적인 기조에서 본다면, 개혁이 대상이다. 개혁을 요구하는 사람의 의사가 반영될 수 있는 기구가 만들어 져야 했다. 개혁의 기조를 정하는 일에 법조인이 과반을 차지해서는 안된다.

[정미화] 불가피한 측면이 있었다고 봅니다. 법원의 독립과 권력분립을 생각해

보면 법원이 주도권을 갖고 사법개혁의 주요 주제와 방향을 결정한 것은 어쩔 수 없는 선택이었다고 봅니다. 효율성의 측면에서 볼 때 정부에서 사법개혁추진 지원기구를 동시에 가동하여 사법개혁위원회에서 수시로 의결되는 건의안의 내용을 받아 입법안을 만들고 사법개혁위원회에서 이를 의결하여 국회로 보내는 법원과 정부의 합동위원회의 방식과 사법개혁위원회에서 실무위원회를 확충·가동하여 구체적인 법률안까지 의결한 다음 법사위에서 이를 의원입법으로 발의하여 입법하는 법원과 정부 및 국회의 합동위원회 방식을 채택하는 방식 등을 고려해 볼 수 있었을 것입니다. (그러나, 국회를 처음부터 참여시킬 경우 정파성 때문에 논의자체가 무산되었을 것이라는 생각도 들기 때문에 이것이 합리적인 방안이었다고는 생각되지 않습니다)

- o 애초에 단일 기구를 구성하여 사법개혁을 추진할 가능성은 없었다고 판단하십니까? 즉, 사개위와 사개추위를 겸하는 기구를 구성하여 일방 의논을 하면서 일방 구체적인 입법안을 마련하는 것이 오히려 합리적인 방안일 수 있다는 반론에 대한 의견은 어떻습니까?

[남인순] 단일기구를 중심축으로 하고, 사회적 합의와 정치권의 합의를 보조할 수 있는 기구를 두는 차원정도에서 필요함.

[신동운] 일단 전반적인 여론을 청취하고 결집하는 절차가 필요하다는 점에서 현재의 추진방식이 합리적이라고 생각됨. 의견수렴과 법안마련을 동시에 진행할 경우 이해관계의 조정이 벽에 부딪칠 수 있음.

[이국운] 실행추진기구로 사개추위가 구성되면서, ‘공론의 성격을 가져야 할 정치적 토론’이 법원-검찰의 힘겨루기로 변질된 것은 사실. 오히려 아래 설명하는 것처럼 대통령의 보좌기구로서 자리매김한 뒤, 바깥으로는 정치적 협상을 진행하면서 안으로는 구체적인 입법안을 마련하는 방식으로 갔으면 훨씬 나았을 것. 이런 관점에서 최선의 방식은 오히려 사개위가 끝나는 시점에 국회와 정당들에 적극적인 토론을 주문하고, 정치권에서 내놓은 대안들과 접점을 만들어가는 것이었어야 함. 달리 말하면, 정치권에 다가 먼저 사법개혁안을 내놓아 보라고, 일종의 입증부담을 지우고, 이를 역이용하는 방식으로 입법추진과정을 이끌고 갔어야 함. 사개위가 정해놓은 틀 속에서 사개추위가 구체적인 입법안도 만들고 이에 대한 모든 입증책임도 부담하는 방식으로는 정치적 부담이 너무 컸음. 이와 관련하여 아직 집권여당(?)이 힘이 있던 2005년 전반기에 대통령이 사법개혁의 총대를 메고 진두지휘를 했었으면 얘기가 달라질 수도 있었음. 이미 레임덕이 시작된 2006년 후반기에 그렇게 하는 것은 일종의 ‘정치적 구걸행위’로 폄하되기 십상.

[이상수] - 문제는 조직구조가 아니고, 국민의 요구를 어떻게 반영하는가이다. 현재와 같이 이원적으로 구성하더라도, 사개위 단계에서 국민의 의사가 충분히 반영된다면 문제가 없다. 사개추위는 어차피 실무적으로 법안화하는 작업 이상을 하지 못했고, 스스로도 자신이 역할을 그렇게 한정했다.

- 반대로 하더라도 마찬가지이다. 건의문은 건의문으로 참고하고, 사개추위가 주도적으로 새로운 안을 만들 수 있다고 한다면, 이 단계에서 국민이 충분히 의견을 개진하게 하면 된다.

- 조직 구조가 문제가 아니고, 문제의식이 문제이다.

[정미화] 아쉬운 측면이 있습니다. 그러나 처음부터 사개위와 사개추위를 겸하는 기구는 너무나 방대하기 때문에 현실적으로는 이러한 기구의 구성자체에 상당한 시간이 소요되고, 대법원 산하에서 이를 합리적으로 운영하는 것이 사실상 불가능하였을 것이라는 생각입니다. 위에서 본 것처럼 사개위와 사개추를 각각 구성하고 이를 동시에 가동하여 입법안을 수시로 의결하여 국회에 보내는 방안이 더욱 합리적이었을 것이라고 봅니다. 특히, 국가기관 간의 의견이 일치하는 않는 영역이 상당하였던 것이므로 개별적인 법률개정안을 단일한 기구에서 만들어 의결하도록 하였다면 국회에 법률개정안을 제대로 제출하기도 어려웠을 것으로 생각합니다.

[한상희] 실제 기구를 이원화함으로써 책임소재를 불명하게 만들고 경우에 따라서는 집행기구라는 이름으로 자의적인 판단여지를 부여하였다는 비판도 가능합니다.

대체로 기구의 이원적 운영은 예외적인 경우에만 허용되는 것이라 한다면 이번 사법개혁의 추진과정은 스스로 예외를 만들어 관료적 편의를 도모한 것이라는 평가도 가능할 것입니다.

○ 한편, 사법개혁위원회나 사법제도개혁추진위원회는 모두 위원회 구조로서 합의를 기본으로 하고 있습니다. 만일 합의가 되지 않으면 사법개혁의 추진이 되기 어려운 구조였다고 할 수 있습니다. 국민의 의견을 모아 사법개혁의 방향을 정하는 사개위는 위원회 구조가 적합하다고 하더라도 법률안의 성안과 입법을 추진하는 기구는 위원회 구조가 아닌 집행기구로서의 성격, 보다 중앙집권적인 구조를 가졌어야 하는 것이 아닌가 하는 의문점에 대한 의견은 어떻습니까?

[남인순] 사개추위 구조가 위원회 합의구조와 집행기구 성격의 기획단으로 구성되어 있어, 합의에 기초한 집행력을 가질 수 있는 구조였다고 판단됨.

[신동운] 바람직한 지적이기는 하나 현실적으로 이해관계 집단의 동의나 협조 없이는 사법개혁이 불가능할 것으로 전망됨. 극단적인 비상입법기구가 설치

될 경우에나 가능한 구상이라고 생각됨.

[이국운] 상당부분 동의함. 대통령의 직속기구이자 입법추진기구라면, 사개추위의 위원장은 사법개혁에 관한 한 대통령의 분신으로서 말 그대로 상징적인 사법개혁자였어야 함. 명망 있는 법조어른보다는 다소 강성으로 평가받더라도 새로운 사법체제를 상징하는 인물이었어야 하고, 그 지휘아래 일사분란하게 대외적 협상과 대내적 추진이 이루어졌어야 함. 말하자면 사개추위는 ‘사법개혁당’의 모습이었어야 하고, 이를 대통령이 정치적으로 책임지는 모양새였어야 함.

[이상수] - 성안과 입법 단계에서는 보다 적극적인 정치적 역할이 필요하다. 사개추위는 정치적 역할을 하지 못했다. 그렇기 때문에 입법단계에서 난항을 겪고 있다.

- 이는 대통령의 문제이기도 하다. 사법개혁이 현 정권의 주력사업인 만큼 대통령이 좀 더 관심을 가지고 있었어야 했다.
- 이럴 바에야 사법개혁의 과제를 차라리 국회가 감당했으면 어땠나 생각한다. 거듭 말하지만, 대법원은 사법개혁의 주체가 될 자격이 없다.

[정미화] 이 역시 불가피한 측면이 있습니다. 사개위는 개혁의 방향과 주요한 요점을 정리해 주었을 뿐 구체적인 법률안의 내용을 결정해 주지는 아니하였기 때문에 개혁의 정도와 구성을 결정함에 있어 위원회식의 논의 방식으로 각계의 의견을 취합하는 것은 어쩔 수 없었다고 봅니다. 사법부가 당사자로 참여하는 개혁에 행정부가 중앙집권적으로 위원회를 운영하였다면 그 정당성이 크게 훼손되었을 것입니다. 나아가, 현재의 상황으로 볼 때 사개추의 의견형성과정이나 의결과정에서 별다른 문제가 있는 것은 아니며 국회의 입법과정에 문제가 있는 것이므로 사개추의 운영에 문제가 있는 것처럼 논의하는 것에 대해서는 동의할 수 없습니다.

[한상희] 법률안의 성안과 입법추진은 사법개혁조직의 부수적 기능입니다. 그것을 이유로 조직을 이원화하는 것은 그리 바람직하지 않다 할 것입니다.

법안작성, 입법추진의 기능은 보조기구로서 혹은 청와대나 여당의 임무로서 부여할 수도 있었다고 봅니다.

○ 사법개혁위원회의 위원 구성은 국민의 사법개혁 여망을 제대로 반영한 적절한 구성이었다고 판단하십니까?

[남인순] 전문가 구성이 상대적으로 많았고, 법률 수요자의 입장을 반영할 수 있는 대표성이 적었음.

[신동운] 위원의 일원이었으므로 답하기 곤란함.

[이국운] 사법서비스 공급자 측에 지나치게 치중한 측면이 있음. 법학교수까지를 포함하면 약 3분의 2가량이 넓은 의미의 법률가집단 소속. 사개위를 국회를 겨냥한 일종의 입법실험장으로 이용하려는 생각이 있었다면, 오히려 순수 민간 위원들을 3분의 2로, 법조 각 지역 대표는 3분의 1로 한 뒤, 전문 위원단에서 마련한 사법개혁안들이 사개위원들을 설득할 수 있는지를 점검하는 것이 나았을 것.

[이상수] 아니다. 지나치게 법조위주이고, 보수일색이다.

[정미화] 사개위의 본회의 위원의 구성 중 민간부분의 구성에 학계의 위원들의 비중이 크고, 학식과 덕망이 있는 시민대표나 재야법조인의 비중이 적었다는 생각이 듭니다.

[한상희] 위원의 구성은 참여민주주의의 형식을 빈 ‘전문가민주주의’의 전형적인 예가 되어 버렸습니다. 민간인위원의 경우 어떤 집단이나 단체, 사회구성부분의 대표성을 가지지 못하고 단순한 대표단수로서의 지위를 가지는 사람이 위촉되었습니다. 그러다보니 집단의 의사를 수렴하고 그것을 대표하는 것이 아니라 자신의 즉흥적인 생각이나 느낌만을 대표하는 수준에 머물렀습니다.(이를 전문가민주주의라고 하지요) 소위 Constituency를 갖지 못하는 위원들이 마치 모집단을 대표하는 것처럼 하면서 자신의 의견을 내고 그것이 취합된 것을 국민의 이름으로 제시하는 형식을 취하였습니다. 심지어 차관인 위원인 경우 결석할 때 대리자를 출석시키지 못하는 상황에까지 이르게 되는 등, 철저하게 개인적 ‘대표’만으로 구성되었을 뿐 ‘진정한 대표’를 만들지 못하였다고 봅니다.

또한 위원의 구성은 사법개혁의 주체와 사법개혁의 대상이 혼동된 구성이었다고 생각합니다. 실제 사법개혁과 같은 과제인 경우 비법조위원들은 법조위원들의 법논리에 가려 자신의 의견을 제대로 만들어내지 못하는 경향을 보입니다. 하지만, 사법개혁의 궁극적 수혜자는 국민이라는 점을 감안한다면 국민을 위한 사법개혁을 위해서는 국민의 대표들이 주를 이루어야 했습니다.

그럼에도 이번의 위원구성은 법조직에 지나친 비중이 놓여짐으로써 개혁대상이 개혁에 나서는 전도된 양상을 보였다고 할 것입니다.

○ 사개위는 전문위원 시스템을 취하고 있었습니다. 전문위원들의 구성은 적절했다고 판단하십니까?

[남인순] 사법분야에서 현장실무경험을 갖춘 사람과 학계에서 이론적 역량을 갖춘 사람 등으로 구성되어 적절했다고 보여짐

[신동운] 우수한 전문가들로 구성되어 커다란 성과를 거둔 것으로 생각함.

[이국운] 앞서 말했듯이, 전문위원단을 오히려 법조 각 직역의 이해관계를 반영하는 창구로 삼아, 그 이해관계들이 전문적 토론에 충분하게 담기도록 하고, 이를 통해 도출된 단수 또는 다수의 잠정안들을 사개위원들에게 심의토록 하는 구조가 합리성의 면에서나 차후 국회의원들 및 시민들에 대한 설득력을 확보하는 면에서도 더 나았을 것.

[이상수] 아니다. 전문위원들이 너무 법조인 위주이다.

[정미화] 적절하였습니다. 다만, 전문위원에 학계에서 1분 정도 더 참여하였으면 좋았을 것이라는 생각입니다.

[한상희] 나름으로 적절하였다고 봅니다.

○ 사법제도개혁추진위원회의 위원 구성은 국민의 사법개혁 여망을 제대로 반영한 적절한 구성이었다고 판단하십니까?

[신동운] 위원의 일원이었으므로 답하기 곤란함.

[이국운] 정부측 위원들이 국무총리를 포함하여 각부 장관을 겸하고 있는 까닭에 행정부 내부의 설득은 용이해지는 측면이 있으나, 실질적인 논의가 제대로 이루어지지 않는 단점도 가짐. 결국 국회와 정당들의 설득이 관건이었다면, 앞서 말했듯이, 사개추위를 대통령-사개추위원장-기획추진단장으로 연결되는 단출한 집권적 구조로 구성한 뒤, 내각을 설득함에 있어서도 대통령의 권위를 통해 ‘위로부터’ 접근해 들어가는 것이 나았을 듯. 차선책으로는 차라리 국무총리를 사개추위의 위원장으로 삼아 행정부 내부의 설득을 맡기고, 실제의 리더십은 대통령-기획추진단장으로 연결된 라인에서 행사하는 것도 생각할 수 있었음.

[이상수] 위원구성과 상관없이, 위원회는 사개추위 활동에서 그다지 영향을 미치지 못했다. 위원회 차원의 토론이나 의견개진이 거의 역할을 하지 못했다. 거수기 이상은 아니었다고 본다. 실무추진단이 너무 과도하게 밀어붙였다.

[정미화] 그렇습니다.

[한상희] 사개위의 경우와 비슷합니다.

○ 사개추위는 기획추진단을 두고 있었습니다. 기획추진단은 법원, 검찰의 파견인력과 계약직 공무원으로 채용된 변호사, 교수 등을 중심으로 구성되어 기본적으로 합의를 중심으로 법안 마련이 이루어졌습니다. 이들의 구성은 현재의 수준에 적절한 것으로 평가할 수 있습니까?

[남인순] 걱정했음

[신동운] 일단 적절한 것으로 평가되지만, 관련 분야의 원로들이나 권위 있는 인

사들과의 유기적인 연결장치가 강화되었다라면 하는 아쉬움이 있음.

[이국운] 여기서의 합의는 결국 법조 각 직역간의 합의가 주가 될 수밖에 없으나 이는 결과적으로 직역들 간의 힘겨루기와 같은 부작용을 낳았고, 다시 그것은 정부안의 권위와 설득력을 떨어뜨리는 현상을 초래했음. 앞서 언급했듯이, 이런 갈등은 정상적인 정치과정에서 해결되도록 조기에 국회와 정당들을 개입시키는 것이 바람직했음. 그 경우에는 예컨대, Y당은 법원/법학교수의 입장에 가깝고, H당은 검찰/변호사회의 입장에 가깝다는 방식으로 전선이 정리될 수 있었을 것. 입법과정을 거칠 수밖에 없다면, 모두가 합의하고 만족하는 이상적 사법개혁은 결국 이와 같은 정치적 분열이 입법을 통해 결말지어진 뒤, 대통령의 거부권행사포기, 대법원장 및 법원조직의 수용 등과 같은 방식으로 달성될 수 있는 것.

[이상수] 아니다. 법조인이 지배하는 구조에서는 개혁의 힘이 나오지 않는다.

[정미화] 법원, 검찰, 변호사, 행정부, 학계 등의 기능적인 참여가 가능한 조직으로 구성되었으며, 최선의 조직체로 활동하였습니다. 시민단체의 실무적 참여가 아쉬웠을 수 있습니다.

사개추의 조직구성에 대해서는 대외적으로도 별다른 말이 없을 것으로 보이나, 그 지위가 애매하였기 때문에 문제가 되었습니다. 한시적 특별기구로서 독자적인 입법제안권을 가지는 합의제 위원회기구로 만들었다면(이 경우 특별법의 제정이 필요함) 주무부처의 법률안 제안과정에서 시간이 낭비되거나 국회에서 기구의 지위에 대한 일부 정치인의 공세가 제기되는 일이 없었을 것입니다.

[한상희] 지나치게 확대된 조직양상을 보임으로써 마치 위원회를 사무국이 압도하듯, 사개추위의 회의 자체를 압도하는 현상을 야기하였습니다. 기획추진단이 아니라 사무보조팀 정도로 하여 각 부문에서 제시되는 개혁안들을 정리하고 외부 전문가팀들에게 분석의뢰하고 이를 수합, 사개추위의 본격적인 논의에 회부하는 방식을 취하여야 했지 않았나 생각합니다

3. 의제 해결과정의 갈등 해소

□ 총괄 평가

- 사법개혁 작업은 기본적으로 법원, 검찰 및 변호사 등 법조 직역의 갈등에서 시작되었다고 볼 수 있습니다. 이들의 갈등에 사회 이해관계인들이 참여함으로써 갈등이 확산되는 양상을 보입니다. 이번 사법개혁 과정에서 전체적으로 법조 내부의 갈등은 확산되었다가 다시 수렴되어 발전적으로 정리

되었다고 볼 수 있습니까? 그리고 사회적으로 큰 주제였던 법학전문대학원 제도의 경우에 사회 내 갈등은 사개추위 과정에서 수렴되어 발전적으로 정리되었다고 판단하십니까?

[남인순] 정리되었다고 봄, 로스쿨도 발전적으로 정리되었다고 봄

[신동운] 갈등이 확산되었으나 수렴되었다고는 보이지 않음. 다만 갈등의 수렴은 현실적으로 곤란하고 정책적 결단의 문제임을 부각시킨 점에 성과가 있다고 생각됨. 로스쿨 제도는 발전적으로 정리된 것이 아니고 미봉책으로 그 해결을 국회에 넘긴 것으로 생각됨.

[이국운] 사법개혁 작업이 시작된 원인이 법조 각 직역 사이의 갈등 때문이었다는 진단에 동의하지 않음. 오히려 부분적으로는 법조 각 직역 사이의 갈등의 원인이 시민의 사법불신 및 이에 기반한 사법개혁요청임. 어떻게 대응할 것인가를 두고 법조 내부의 강온파가 제도적 수준에서 충돌하게 되었던 것이 아닌가? 때문에 법조 내부의 갈등해소가 사법개혁의 목표나 결과로 이해되는 것은 곤란. 사법개혁을 통해 시민의 사법불신이 어느 정도 진정 되어야만 그 부산물로서 법조 내부의 갈등해소를 기대할 수 있음. 물론 법조 각 직역 사이의 갈등이 반드시 사법불신 및 사법개혁요청에 기인하는 것만은 아님.

- 한편 로스쿨제도에 관해서 사회내 갈등이 수렴되어 발전적으로 정리되었다고 생각하지 않음. 실제로 갈등을 줄인 핵심요인은 사법개혁추진과정에서 자발적으로 이루어진 법학교수들의 대규모 상승이동. 이로 인해 법학전문대학원문제의 직접적 이해관계집단인 법학교수들 내부의 갈등은 비교적 수그러들었으나, 법학전문대학원제도 그 자체에 관하여는 ‘검찰-변호사회 대 법원-법학교수’를 축으로 갈등이 내연되고 있음.

[이상수] 아니다. 사개추위는 사회갈등을 수렴하거나 발전적으로 정리하는 역할을 전혀 하지 못했다. 심지어 공청회조차 허구적으로 진행되었다. 일방적인 설명만 있었을 뿐, 의견의 수렴태도는 발견할 수 없었다.

[정미화] 현재의 사법제도는 사회발전에 뒤져 있어 그 자체의 모순으로 인하여 국민들이 피해를 보고 있는 상황입니다. 따라서 합의제 회의를 통하여 각 직역의 입장을 객관적으로 표출하고 논의과정을 언론에 보도함으로써 국민의 여론 앞에서 갈등을 조정하는 것이 필요한 것인데, 지난 3년간의 사법개혁 논의와 활동은 이러한 원칙에 충실했다고 봅니다. 지난 13년간의 사법개혁에 관한 갈등이 사개위와 사개추의 논의과정에서 재검토 되었으며, 여론의 검증도 거쳤던 것이므로 이 과정을 ‘갈등의 증폭의 과정’이라고 볼 수 없고, ‘갈등의 조정 및 해소의 과정’으로 보는 것이 적절하다고 봅니다.

[한상희] 갈등의 발생-확산-수렴-해결의 과정을 거치는 양상을 보이기는 하였지만, 그 수렴, 해결과정이 지나치게 법조집단 내부에만 한정되어 있었다는 점이 문제적입니다. 공판중심주의와 같은 경우를 예로 들면 세간의 관심에도 불구하고 논의의 주체는 법·검의 갈등으로만 한정되어 버리고 그 과정에서 양자의 타협만으로 대안이 결정되었습니다. 이는 조직이기주의라는 비난을 면하기 어려울 것입니다.

로스쿨 제도 역시 마찬가지로 사개추위 내부적-혹은 법조집단 내부적으로만 처리되었을 뿐, 국민을 설득하고 이들의 합의를 이끌어내는 과정에 참여되었습니다. 그러다보니 현재의 단계에서도 국민들은 로스쿨이 무엇인지, 왜 해야 하는지도 제대로 모릅니다.

- o 원래 사개위 및 사개추위는 법조간의 갈등이나 사회 내 갈등을 합의를 통하여 해소하기 위한 조직입니다. 그리고 합의 과정에서 단일안을 마련한 것은 어느 정도 갈등이 해소된 것으로 볼 수 있습니다. 하지만 이후의 과정을 보면 사개추위를 벗어나는 순간 동일한 갈등이 다른 형태로 반복된 것으로 보여집니다. 사개위 및 사개추위의 합의가 진정으로 갈등을 해결하지 못했다고 보시는지, 그리고 만일 그렇다면 그 원인은 어디에 있다고 보십니까.

[남인순] 법조갈등은 당사자 간에 해결하기 힘든 문제임. 사회적 책임을 느낄 수 있는 구조가 사라지면 직역이기주의와 엘리트주의가 발동될 가능성 높음. 따라서 몇 가지 국민의 삶과 밀착된 이슈는 국민적인 지지를 만들어가야 했는데 미흡했음.(유전무죄 무전유죄/법조윤리/국민소송제/집단소송제 등)

[신동운] 대승적 차원에서 사법개혁에 협조하여야 하나 이를 추진하기 위한 구심체가 부족하였음. 또한 견제와 균형이 사고의 기본틀을 이루고 있는 법조인, 법률가의 기본인식도 주요요인으로 작용하였다고 생각됨. 보다 거시적이고 정책적인 관점에서 접근하는 비법률가, 기업가, 미래학자 등의 참여가 아쉬웠다고 생각됨.

[이국운] 사개추위를 벗어나는 순간 갈등이 반복되었다고 보는 것은 잘못된 시각이다. 사개추위가 갈등해소 기능을 하지 못했기 때문에 사개추위를 벗어나는 순간에 갈등이 시작된 것이다. 사개추위의 활동 자체가 문제였던 것이다.

[정미화] 사개위와 사개추위의 합의는 입법으로 확정되지 않는 경우 임시적으로 봉합되었던 갈등의 조정 및 해소책은 언제든지 후퇴할 수밖에 없는 상황이었습니다. 법조계의 보수적인 성향과 제도변경에 따른 불편함, 변경된 제도에 관한 확신감의 부족 등이 어우러져 새로운 제도의 도입 시 수반되는 각 직역의 반발이 입법으로 해소되기 전에는 언제든지 재발할 수 있는 상황이

었습니다. 사개추위의 합의 후 일어나고 있는 일부의 반발은 입법지연 시 의례히 발생하는 반발인 것이고, 입법으로 제도개혁이 기정사실화 하면 건전한 학문적 비판으로 변경될 성질의 것이라고 생각합니다.

[한상희] 그 논의의 틀을 사개추위 외부로 확산시키지 못한 데에 그 원인이 있다고 봅니다. 실제 단일안이 마련된 것이 갈등의 해소결과라고 볼 수도 있지만 대부분의 경우 지역간의 타협의 결과이거나 혹은 갈등이 회피된 경우입니다. 그리고 이러한 자폐적 결정의 과정을 만들게 된 구조 중의 하나가 위원들의 대표성 결여입니다. 의제가 제기되면 그것을 가지고 가서 보고하고 상의하며 나름으로 의견을 수렴할 모집단-자신의 선거구가 있어야 함에도 불구하고 사개위나 사개추위 모두가 법원·검찰·변협의 대표를 제외하고는 그러한 집단을 가지지 못하였던 데서 폐쇄적인 의사결정의 전형을 이루게 되는 현상이 발생하게 되는 것입니다.

□ 로스쿨 도입방안

○ 로스쿨 도입방안 검토단계에서 가장 큰 사회적 갈등은 무엇이었다고 판단하십니까?

[남인순] 찬성하거나 반대하는 사람들을 모두 충족시키려다보니 정원문제에서 갈등이 불거짐.

[신동운] 선발인원의 규모를 둘러싸고 기성 법조인 단체와 학계의 의견차이임.

[이국운] 로스쿨 도입여부는 사실상 사개위의 이전부터 법원이 전향적인 자세를 천명한 까닭에 법원+법학교수집단이 검찰 및 변호사회를 설득하는 게임이 었음. 이 과정에서 도출된 타협안이 총입학정원 문제를 둘러싼 다수/소수의 견의 공존.

[이상수] - 현재의 제도가 엄청난 문제가 있기 때문에, 도입 자체에 이의를 달 수는 없는 상황이다.

- 가장 큰 갈등은 숫자의 문제이다. 변호사의 수가 획기적으로 늘어야 한다는 전제에서 제도를 설계했어야 했다. 갈등의 구도는 법조특권을 유지하려는 법조계와 그것을 해체하려는 국민간의 대립이다. 사개추위는 전자의 편에 섰고, 그런 입장에서 법안을 만들었다. 갈등의 핵심적 뿌리는 이곳에 있다.

- 고비용 문제에 대해서도 충분한 고려와 대안이 포함되어 있었어야 했다. 그랬더라면 더욱 더 강력한 지지를 받았을 것이다.

[한상희] 변호사숫자가 가장 큰 문제입니다. 이로부터 정원의 문제가 발생하게 되고 그 과정에서 법안의 위헌성이나 문제점들이 파생하게 되는 것입니다.

o 구체적으로 도입여부의 결정이 가장 큰 갈등이었던지 아니면 다른 주제, 정원 문제 혹은 법학교육위원회나 평가기구의 구성 문제가 주요 갈등이었던지에 대한 의견은 어떻습니까?

[신동운] 정원문제가 가장 주된 요인이라고 생각됨.

[이상수] 전혀 아니다.

[정미화] 정원문제가 가장 큰 갈등이었다고 봅니다. 법학교육위원회나 평가기구의 구성문제는 부수적인 문제였다고 봅니다.

o 사회적 갈등이 사개위 및 사개추위 단계에서 잘 해소되었다고 판단하십니까? 그렇다면 그 근거는 무엇입니까?

[남인순] 어느 정도 해소되었음. 근거 : 사회적 공론의 장 형성, 법조간의 집중된 실무작업 구조

[신동운] 사개위 및 사개추위는 일종의 준비기관에 지나지 않는다는 점을 확인함. 국회의 입법 없이 성과를 기대하기 어려움.

[이국운] 사회적 갈등을 해소했다기보다는 비교적 잘 관리하는데 성공. 그 이유는 사개위/사개추위가 구사한 ‘시간 끌기 및 뒤로 넘기기’가 일정정도 작용하였기 때문. 즉 앞서 말한 다수/소수의견의 공존, 구체적인 총입학정원의 결정을 법률안에 담지 않고, 대통령령 및 추후 입법으로 넘긴 것 등. 이러한 전략은 결국 최대의 이해관계집단인 변호사회의 반대에너지 소모, 각 대학의 출혈경쟁 및 이로 인한 법학교수집단의 대거이동을 초래함으로써 이해관계집단 사이 또는 그 내부의 갈등을 관리될 수 있는 수준으로 저하시키는데 기여함.

[이상수] 전혀 아니다.

[정미화] 잘 해소된 것으로 봅니다. 공청회나 의견수렴과정에서 제기된 문제점 등을 충분히 반영하고, 절차적으로 분쟁이 될 부분(특히 정원이나 시설기준 등)은 제도 도입이후 시행과정에서 결정하도록 하는 등의 최선의 노력을 기울였습니다.

o 만일 사회적 갈등이 제대로 해소되지 않았다고 한다면 그 근거는 무엇이라고 생각하십니까?

[신동운] 법률개정안의 성안만으로 사회적 갈등의 해소를 기대하는 것은 무리임. 국회의 입법과정과 이후의 집행과정을 모두 아우르는 거시적 접근방법이 필요함.

[이상수] 개혁은 국민여론의 힘으로 부당한 기득권을 해체하는 과정이다. 사개추위는 이러한 관점이 없기 때문에 계속해서 기득권의 눈치만 보았다.

[정미화] 실무법조계에 대한 학계의 불신 및 학계의 사전적 과당경쟁입니다.

[한상희] 그렇지 않습니다. 갈등은 여전히 남아 있습니다. 변호사숫자에 대한 논의를 어느 곳에서도 하지 않았기 때문입니다.

○ 로스쿨 법안은 사회 내 갈등을 모두 해소하기 위하여 마련된 것으로서 쟁점을 모두 소화하고 있다고 판단하십니까?

[남인순] 어느 정도 해소, 정원규모를 명시하지 않았지만 정원을 둘러싼 갈등이 큼

[신동운] 취약계층의 보호, 사법의 지방분권화, 법조엘리트의 독점 방지 등에서 의미가 있다고 보이나, 정원문제를 둘러싼 지역이기주의의 극복에는 한계가 있다고 보임.

[이국운] 변호사자격시험제도나 변호사연수제도는 물론이고, 비전문법학진흥방안, 법학연구진흥방안 등 마땅히 연계, 고려되어야 하는 부문들이 제시되어 있지 않음

[한상희] 위의 답변과 동일

○ 사개위 및 사개추위 단계에서 로스쿨의 주요 쟁점 중 이를 정리하지 않아 다음 단계로 갈등을 이관한 내용이 있습니까?

[남인순] 정원, 법학교육위원회와 평가위원회의 역할과 위상

[신동운] 정원문제, 로스쿨의 배치 문제 등.

[이국운] 총입학정원의 규모에 관한 정치적 합의 및 변호사자격시험제도, 변호사연수제도의 구체적인 방안

[이상수] 아니다. 매년 배출되는 변호사 수의 문제, 과도한 인가기준문제, 고비용문제 등 중요문제가 미해결이다.

[정미화] 중요 쟁점은 전부 망라하여 논의하였습니다. 논의결과가 입법에 반영되지 않은 것은 다음 단계로 갈등을 이관한 것이 아니라 구체적인 여론을 수시로 반영하기 위한 입법의 유연성에 기인한 것으로 생각합니다.

○ 현재 로스쿨 법안은 국회 교육위에서조차 의결되지 않은 상태입니다. 국회에서 입법이 지연되는 이유는 무엇이라고 보십니까?

[남인순] 변호사 출신의 의원들이 많음. 반대하고자 하는 의원이 집요하게 문제제기. 대표집단의 여론분열(변호사/법학계)

[신동운] 기성 직업법률가들의 강력한 반발, 로스쿨 제도에 대한 이해의 부족 등이 요인이라고 생각됨.

[이국운] 위와 같이, 시간 끌기, 뒤로 넘기기의 방식으로 이해관계집단 사이 또는 그 내부의 갈등을 관리함에 따라, 로스쿨법안 및 후속법령을 포함하는 로스쿨관련 전 입법의 추진과정은 상대적으로 장기간이 될 수밖에 없었으며, 그로 인해 입법추진세력의 정치적 집중도 및 추진력도 손실될 수밖에 없었음. 예를 들어 공판중심주의의 실현과 관련된 법원-검찰 갈등이 본격화된 것 등. 아울러 앞서 언급한 대로 초기부터 국회와 정당들을 개입시켜 문제를 ‘정치화’ 하지 않았던 것도 큰 문제. 결국 입법추진의 가장 적기였던 2005년 정기국회를 야당의 사학법 연계전략에 밀려 놓친 이후에는 앞서 언급한 대로 시간이 가면 갈수록 일종의 ‘정치적 구걸행위’로 폄하될 수도 있는 모양새.

[이상수] 법조인들의 반발이다. 국회의원중 변호사들이 적극적으로 반대하고 있고, 다른 국회의원들도 법조계의 눈치를 보고 있기 때문이다. 여론으로 극복해야 한다.

[정미화] 정치적 공방에 의한 것이라고 봅니다.

[한상희] 여야 국회의원들의 정쟁, 정략적 직무유기로 인한 것이 가장 큰 요인입니다만, 그와 더불어 변호사 숫자에 대한 갈등 미해소와 국민적 이해도의 저하도 들 수 있을 것입니다.

□ 형사소송절차의 개정(공판중심주의, 인신구속, 경죄사건의 신속처리절차 등)

○ 형사소송절차의 개정 과정에서 가장 큰 갈등은 무엇이었다고 판단하십니까?

[남인순] 검찰이 작성한 피의자신문조서를 어느 정도까지 인정할 것인가. 공판중심주의와 폭력피해자 인권보호방안

[신동운] 법원과 검찰의 갈등구조임.

[이상수] 공판중심주의이다. 검찰의 거부를 극복해야 한다. 검찰에 대한 법원의 압도적인 우위가 확보되어야 한다.

[정미화] 증거법 개정문제입니다. 검찰에서는 공판조서의 증거능력 문제로 인하여 합의과정에서 여러 가지 어려움이 있었습니다.

[한상희] 공판중심주의입니다.

○ 특히 형사소송절차의 개정 과정에서 법원, 검찰 및 변호사의 갈등이 중요한 주제였는데 사개위 및 사개추위 단계에서 잘 해소되었다고 판단하십니까? 그

렇다면 그 근거는 무엇입니까? 만일 그렇지 않다면 그 이유를 밝혀 주십시오.

[남인순] 어느 정도 해소

[신동운] 비교적 잘 조정되었다고 생각함. 그러나 기존의 실무를 가능한 한 유지하려는 법원과 검찰의 공통된 인식이 보다 전향적인 갈등해소에 걸림돌로 작용하였다고 생각함.

[이상수] 그렇지 않다. 미봉만 하려고 했다. 이를 국민적인 문제로 제기하고 국민의 의사를 확인하자는 식으로 문제를 제기했어야 했다.

[정미화] 사개위에서 합의된 내용을 구체화하는 과정에서 검찰이 많은 이견을 제시하였던 것을 제외하고는 법원이나 변호사단체 등의 갈등은 거의 없었고, 이러한 이견은 논의과정에서 많은 부분이 합리적으로 정리된 것으로 알고 있습니다. 검찰도 수사의 실무상의 어려움으로 인한 염려 때문에 여러 가지 다른 의견을 제시하였던 것이고, 합의과정에서 이견의 폭을 상당히 좁혔으며, 과학수사를 위한 합리적인 방안을 모색하는 등 적극적인 자세로 협의에 임했기 때문에 이러한 이견조정과정을 ‘갈등’으로 보는 것은 적절치 않다고 봅니다.

[한상희] 외관상으로는 해소된 듯하나 그것이 법검의 일시적 타협의 결과로서만 구성되었다는 점에서 장기적인 갈등의 소지는 오히려 보다 심화시켰다고 봅니다.

- 형사소송절차의 개정 방안은 지금까지의 문제점 - 유엔 등에서 지적한 문제점 포함 - 을 모두 보완한 것으로서 바람직한 방안이라고 보십니까? 만일 그렇지 않다면 어떤 부분에서 문제가 있다고 보십니까?

[남인순] 비교적 바람직함.

[신동운] 긴급체포에 대해 영장주의의 확립을 기하지 못한 점이 문제됨. 이후 헌법적 논의대상으로 되어 사개추위의 전문적 식견과 기량에 부정적인 평가의 계기가 될 것으로 전망함.

[이상수] 변호사 수의 증가 없는 형사소송법 개정은 한계에 이른다. 경찰단계나 수사단계에서도 변호사의 조력을 받을 수 있어야 한다. 현재 우리나라에서 경찰단계에서 변호사의 조력을 받는 것은 0.06%라고 한다.

[정미화] 매우 바람직한 방향이었습니다. 형사소송법은 그 절차가 전반적으로 연계되어 있어 어떤 한 부분만을 강조하면 다른 부분에서 생긴 절차의 병목 현상이나 악용으로 인하여 제도의 본질이 몰각될 가능성이 많습니다.

[한상희] 타협이 아닌, 철저한 공판중심주의로서의 개혁방안을 제시하였어야 했

다고 봅니다.

- 형사소송법 개정안에서 반드시 포함되었어야 할 사안인데 이번 개정안에 포함되지 못한 내용은 무엇이라고 보십니까? 그리고 그 이유는 무엇이라고 판단하십니까?

[신동운] 고소·고발사건의 해결책을 마련하지 못한 점임. 수사절차와 공판절차에 공통적으로 관련되는 문제이지만 수사업무로 보고 ‘사법개혁’에 포함되지 않는다고 판단하였기 때문이라고 생각됨.

[이상수] - 검찰내부에 대한 민주적 통제의 문제를 포함해야 한다. 검사동일체 원칙의 폐지, 검찰인사위원회의 국민참여와 실질화, 국가범죄나 뇌물죄 등에 대한 기소법정주의(또는 적어도 대배심), 시민기소제 등이 도입되어야 한다. 검찰의 자의적인 권한행사가 적절히 견제되어야 한다.

- 검경의 수사권 분리가 좀 더 철저하게 이루어졌어야 했다. 적어도 검찰의 수사권에 상당한 제약을 가해야 한다. 검찰의 수사는 대부분 정치적이고 역작용이 크다. 역사적 경험을 통해서 볼 때 전체적으로 검찰 권력을 약화시키는 것이 우리사회의 민주주의에 부합한다.

[정미화] 경찰과 검찰의 수사권 조정 문제와 기소에 관한 국민의 통제, 부정기형, 형벌집행의 다양화, 행형 및 사면에 관한 부분, 공직자비리에 관한 특별한 수사 및 기소절차 등에 관한 내용입니다. 그러나 대법원이 중심이 된 사개위에서 이 부분까지 논의하기에는 적절치 않았다고 봅니다.

- 형사소송의 실무를 담당하고 있는 법원, 검찰, 변호사 단체의 합의와 학계, 시민단체 등의 지지를 받고 있는 형사소송절차 개정 방안이 국회에서 의결되고 있지 않은 이유는 무엇이라고 보십니까?

[남인순] 국회에서 충분히 논의되지 못함.

[신동운] 국회의원들이 정치 현안에 치중하여 역사의식과 장기적 비전이 결여되어 있기 때문이라고 생각됨. 특히 법사위원들이 자신들의 실무 당시의 경험을 주된 판단척도로 삼고 있는 점이 개혁의 장애사유로 작용하는 것으로 보임.

[이상수] 지지를 받고 있음에도 의결되지 않는 것이 아니고, 제대로 지지를 못하고 있기 때문이다. 사법개혁을 강력한 국민적 의제로 만들지 못했기 때문이다. 시민단체가 그나마 지지하는 것은, 눈썹만한 성취이지만, 그래도 한 걸음 더 나아가기 위한 것이다. 국민이 무관심한 것은 홍보의 부족에도 책임이 있지만, 개혁내용이란 것이 그다지 개혁적이지 못한 측면이 있기 때문이다.

[정미화] 정치적인 입장 차이와 법조인 출신 국회의원의 보수적인 입장견지가 그 원인이라고 봅니다.

[한상희] 형사소송절차 개정방안이 모든 부문의 지지를 받고 있다고 보지는 않습니다. 미완의 개혁 내지는 일종의 타협에 지나지 않는다는 점에서 그 추진 동력을 확보하지 못하고 있기도 할 것입니다.

□ 국민의 형사재판참여제도

○ 국민의 형사재판참여제도 도입 과정에서 가장 큰 갈등은 무엇이었다고 판단하십니까?

[남인순] 참심제와 배심제, 참여시민의 명칭, 수, 좌석배치 등, 평결방식

[신동운] 직업법관들의 거부감 및 저항임.

[이상수] 첫째는 검찰의 저항이다. 배심제는 검찰의 수사관행을 전면적으로 혁신시킬 것이다. 둘째는 판사의 소극성내지 저항이다. 배심제는 판사의 재판권에 대한 제약이다. 법원은 이점을 적극 시인해야 한다. 판사보다 국민이 더 정확하게 판단한다는 것을 시인해야 한다.

[정미화] 국민의 입장에서는 환영하는 것 같으나 실무법조계(특히, 변호사)의 이해부족 및 오해에서 기인하는 바가 크다고 봅니다.

[한상희] 법조 내부의 반대론을 이루게 되는 법관관료주의적 사고방식입니다.

○ 국민의 형사재판참여제도 도입 과정에서의 갈등 구조는 어떻게 형성되었다고 판단하십니까?

[남인순] 갈등양상이 비교적 적었다고 봄

[신동운] 사법권의 독립과 민주주의적 요청의 대립.

[한상희] 배심제와 같은 제도의 소개가 제대로 되지 않는 바람에 법조내부 혹은 법률전문가집단 내부에서의 논의만으로 국한되었던 점이 있고, 또 이런 담론을 형성하는 과정에서 시기상조론과 같은 논의들이 전사회적 의제설정을 가로막았다고 봅니다.

○ 구체적으로 법원 내부에서도 찬반론이 있었고, 검찰과 법원의 갈등, 변호사 내부의 갈등 등이 있었을 뿐 아니라 사회적으로도 어느 정도 의견이 양분된 것으로 보여집니다. 이러한 사실은 국민의 형사재판참여제도에 대한 공론 형성이 다른 주제에 비하여 적었던 것이 아닌가 하는 의구심을 불러일으킵니다. 이에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

[신동운] 공론화 과정이 짧았고 특히 전문가들을 중심으로 논의가 진행되었음.

[이상수] 제대로 된 배심제를 하면, 검찰, 법원, 변호사가 모두 개혁된다. 그렇기 때문에 법조는 모두 일치되게 배심제에 소극적이다. 법원도 배심제를 통해서 검찰과 변호사를 통제한다는 관점을 다소 죽이고, 대신 재판권을 국민에게 돌려준다는 관점을 가져야 한다. 국민적인 공론화가 덜 된 이유는 제대로 된 배심제를 하겠다는 진정성이 없기 때문이다.

[정미화] 법원 내부의 찬반론이 논의에 중요한 영향을 끼쳤다고 보지 않습니다. 사회적인 의견양분도 구체적으로 표출된 것은 아니라고 봅니다. 중요한 것은 이 제도가 미국에서만 시행되고 있다는 등의 사실과 다른 오해가 불식되지 않고, 배심원에 대한 불신도 만연하다는 것입니다. 그러나 몇 차례의 모의재판을 통하여 상당한 홍보와 제도의 이해가 이루어졌기 때문에 한시적인 참여재판의 시행을 통하여 전반적인 제도도입의 기반이 형성될 것으로 보는 것입니다.

- o 국민의 형사재판참여제도 도입방안 해결과정에서 사회적 갈등이 사개위 및 사개추위 단계에서 잘 해소되었다고 판단하십니까? 그렇다면 그 근거는 무엇입니까? 만일 그렇지 않다면 그 이유를 밝혀 주십시오.

[남인순] 모의재판 등을 통해 국민에게 홍보되면서 어느 정도 갈등 해소

[신동운] 배심원단의 평의에 권고적 효력을 부여한 것은 현행 헌법 하에서 부득이한 양보라고 생각되지만, 전원일치가 되지 못할 때 단순 다수결로 의견을 집약하도록 한 것은 국민참여재판제도의 실질을 형해화하는 취약점을 가지고 있다고 생각됨.

[이상수] - 그렇지 않다. 좀 더 적극적으로 홍보하는 것이 옳고, 이것이 한국사법제도의 대변혁이라는 것을 진심으로 설득함으로써, 여론을 획득했어야 했다. 지금은 그저 개혁하고 있다는 시늉을 내는데 그치는 것이 아닌지 의심하고 있다.

- 진정성이 드러나려면, 한시법으로 하지 말아야 하고, 적어도 뇌물죄 등 화이트 컬러 범죄의 경우 배심제로 재판받게 하겠다는 정도의 내용이 담겨 있어야 한다.

[정미화] 위에서의 답변을 참조해 주십시오. 사개추의 활동과 홍보가 매우 중요한 역할을 하였다고 봅니다.

[한상희] 이 부분에서는 거의 해소되지 않았다고 봅니다. 우선 배심제 자체가 심각하게 왜곡되어 거의 그 실체를 발견할 수 없는 상황으로 변질되었고, 또 그 적용대상마저도 중범죄 등으로 한정되어 실제 국민들이 참여하기 쉽고 또 그 필요성도 큰 화이트칼라범죄·공무원범죄, 정치범죄나 음란·풍속법

죄 등은 배제되어 국민적인 관심을 끌지 못하였던 점도 그 이유라 할 것입니다.

- 사개추위가 마련한 국민의 형사재판참여제도 도입방안은 우리의 실정에 맞는 바람직한 방안이라고 보십니까? 만일 그렇지 않다면 어떤 부분에서 문제가 있다고 보십니까?

[남인순] 국민 역량이 성숙되고 있어 바람직함.

[신동운] 바람직한 방안이라고 생각됨. 다만 저학력의 일반인들도 재판내용을 충분히 이해할 수 있도록 제도적 보완장치가 좀 더 정비되어야 한다고 생각함.

[이상수] 위에 거론된 대로, 이것이 진정으로 우리 법원의 구조를 바꾸는 것임을 명백히 해야 한다. 판사, 변호사의 증원 일정 등이 병행되어야 한다.

[정미화] 우리의 실정에 맞는 제도인지 아닌지는 시행 전의 단계에서 실증적으로 확인할 수 없습니다. 그러나 국민의 사법참여는 필수적인 것이므로 참심형태로 참여하든 배심형태로 참여하든 선택의 문제라고 봅니다. 몇 차례의 시험결과 배심형태에 대한 국민의 이해가 상당하고, 영화 등 미디어를 통하여 배심재판의 친숙도가 상당한 것으로 판명되었으므로 배심제도를 그대로 시행해 보는 것이 필요하다고 봅니다.

[한상희] 우리의 실정-국민의식-을 지나치게 비하하였다고 봅니다. 보다 본격적인 배심제를 도입하고 그것을 시범적으로 운영할 수도 있었는데, 여전히 법관관료주의의 틀을 벗어나지 못하는 바람에 전혀 배심제라 볼 수 없는 구조를 만들어 놓고 말았습니다.

- 국민의 형사재판참여제도에 반드시 포함되었어야 할 내용인데 이번 개정안에 포함되지 못한 내용은 무엇이라고 보십니까? 그리고 그 이유는 무엇이라고 판단하십니까?

[남인순] 참여시민의 명칭(시민법관), 이유 : 법조계의 엘리트주의

[신동운] 배심원단의 평결결과에 대한 법정에서의 공포.

[이상수] 뇌물죄 등 화이트칼라 범죄, 국가보안법, 노동법위반자에 대해서 국민적인 단죄와 평가가 가능해야 한다. 중죄 위주로 하겠다는 것은 배심제를 하지 않겠다는 의도로 읽힌다.

[정미화] 평결의 기속적 효과 및 평결정족수에 대한 아쉬움이 있습니다. 국민참여재판과 관련하여 2심의 사후심화에 관한 내용에 대한 연구와 무죄평결에 대한 검찰의 항소제한도 충분한 논의가 있었어야 한다고 봅니다.

○ 국민의 형사재판참여와 관련하여 일본에 비하여 우리 국민들의 참여와 지지도는 상당히 의미 있는 수준이라고 할 수 있을 정도로 높습니다. 그럼에도 불구하고 아직 국회에서 통과되지 않고 있는데 그 이유는 무엇이라고 판단하십니까?

[남인순] 공익적인 이슈는 이를 관철시키고자 하는 대표적인 집단이 형성되지 않으면 정치권에서 표류, 정치권은 국민의 사법에 대한 관심 저조

[신동운] 국민들의 인식이나 압력 정도가 국회의원들에게 체감될 수 있는 정도의 수준에 이르고 있지 못함. 전문가 중심의 논의에서 일반 시민들의 관심사로 확산시키는 데에 충분한 성과를 거두지 못한 점이 요인으로 생각됨.

[이상수] 법조인의 반발이 그 첫째이고, 제도의 불완전성에 의해, 여론의 강력한 지지를 받지 못한 탓이 그 둘째이다.

[정미화] 정치적인 문제인 것으로 생각됩니다.

[한상희] 국민들의 관심은 어느 정도 있으나, 그것이 이번의 사법개혁안에 어떻게 들어가 있는지에 대하여는 거의 모르는 실정입니다. 제대로 된 배심제를 만들어 국민들에게 실질적인 참여의 기회를 주고 이를 대대적으로 홍보하여야 할 것입니다.

○ 국민의 형사재판참여제도 도입방안과 관련하여 사개위는 1회의 모의재판을, 사개추위는 4회의 모의재판을 실시한 바 있습니다. 모의재판의 진행에 대하여 만족스러운 결과였다고 보십니까?

[남인순] 문제점 보완, 국민홍보 등의 효과

[신동운] 그다지 만족스럽지 못하다고 생각됨. 특히 증거조사절차의 취약성은 심각한 정도라고 생각되었음.

[한상희] 모의재판에 참여하는 배심은 만족할 수준이었으나, 여전히 법관, 검사, 변호사의 변론능력이 떨어진다는 느낌을 받았습니다. 논점을 만들고 배심을 설득하는 것이 미흡하다고 생각하였습니다.

○ 모의재판 진행과 관련하여 법관 및 검사, 변호사의 활약에 만족하시는지, 개선해야 할 부분은 무엇이라고 보시는지 적어주시기 바랍니다.

[남인순] 잘 모르겠음.

[신동운] 평이한 언어로 사안을 전달하는 데에 아직 한계가 있음. 직업법률가들이 차지하는 발언의 비중을 줄이고 시민들에게 진술할 기회를 보다 많이 부여하는 노력이 필요함.

[정미화] 변호사의 역할이 생각보다 미비하였습니다. 충분한 훈련이 필요하다고

봅니다.

- 배심원들의 재판에 임하는 자세 및 평의 자세, 평결 결과에 대한 생각은 어떤지 적어 주시기 바랍니다.

[신동운] 시민들은 대단히 진지하게 재판에 임함. 그러나 저학력자, 서민층의 행동양식을 분석할 수 있는 데에는 한계가 있었음. 평결결과는 다소 전문가적 판단과 달라질 수 있었음. 그러나 이는 검사, 변호인 등의 기량 미숙에도 기인한다고 생각됨.

[정미화] 매우 진지하였고, 국민의 의식은 생각보다 높은 수준이었습니다. 법률가들이 보지 못하는 측면의 합리적인 사고를 보여주는 경우도 많았습니다.

□ 고등법원 상고부 도입 방안

- 고등법원 상고부 도입방안은 대법원의 기능과 구성의 한 부분이었던가 사개위에서 다수 안건으로 채택되어 사개추위에서 추진되었습니다. 그만큼 갈등이 많이 있었다고 보여지는데 주된 갈등은 무엇이었다고 보십니까?

[남인순] 대법원 기능에 대한 비전 제시 부족, 상고부 설치 지역 규모, 3심제에서 4심제로 복잡해지는 것이 아닌가하는 불신

[신동운] 형사사법의 흐름을 거시적으로 보지 못하고, 개별사건을 중심으로 하는 미시적 접근방법에 기초하여 인권보장에 만전을 기하려는 종래의 법률가적 인식이 작용한 결과라고 생각됨. 상소제도 전반에 걸쳐서 비교법적, 연혁적 분석에 기초한 설득노력이 부족한 점도 갈등의 요인 가운데 하나라고 생각됨.

[이상수] 대법원에 사건이 넘치는 것은 심각한 문제이다. 하급심의 강화로 문제를 해소해야 하는데, 이는 범조계(특히 변호사)의 이익에 반하고, 판사들이 이에 편승하기 때문이다. 상고부를 만들어 사건이 더욱 넘치게 하는 것은, 오직 범조인에게만 유리한 해법이다.

[정미화] 사개추위에서의 갈등은 별로 없었다고 봅니다. 법원에서 심리불속행 제도를 없애고, 대법원에서 취급하는 사건을 상당수 조정하였기 때문에 제도의 변경에 따른 어려움은 크지 않을 것으로 예상합니다.

[한상희] 대법원의 위상과 관련하여 지나치게 대법원의 의지가 많이 작용하였다는 데서 갈등이 발생하였습니다. 전체 사법체계 속에서 대법원의 위상을 다루는 것이 아니라 그냥 대법원의 업무경감이라는 틀이 선행하게 됨으로써 논점이 빗나갔다는 느낌입니다.

○ 고등법원 상고부 도입방안 마련 과정에서 사회적 갈등이 사개위 및 사개추위 단계에서 잘 해소되었다고 판단하십니까? 그렇다면 그 근거는 무엇입니까? 만일 그렇지 않다면 그 이유를 밝혀 주십시오.

[남인순] 어느 정도 해결

[신동운] 기존의 삼세번 재판관념을 유지하고, 변호사 단체의 업권에 영향을 미치지 않으며, 사법의 지방분권화라는 점에서 갈등해소에 성공적인 방안이라고 생각함.

[이상수] 아니다. 상고부가 강화되는 것은 판사들에게 신분상승을 낳는지 모르지만, 재판의 증가, 상고사건의 증가를 낳는 것일 뿐이다. 하급심을 강화하고, 하급심이 존중되는 법원문화를 만들어야 한다.

[정미화] 합리적인 토의를 통하여 오해와 불신이 충분히 해소되었습니다.

[한상희] 이 부분은 사회적 갈등이 존재하는 부분이 아니었습니다. 단지 법원내 부적인 갈등이 존재하였고 이를 견제하는 외부의 시선이 있었을 뿐이었습니다. 그리고 그 과정에서 대법원의 의사가 그대로 관철되었을 뿐입니다. 갈등의 존재, 해소와는 다른 차원의 것입니다. 즉 국가기관의 권력행사가 있었고 이에 대한 사회적 견제가 있었고 그 결과 이 견제는 무시되었다는 일방적 의사처리과정만 존재하였을 뿐입니다.

○ 사개추위가 마련한 고등법원 상고부 도입방안은 우리의 실정에 맞는 바람직한 방안이라고 보십니까? 만일 그렇지 않다면 어떤 부분에서 문제가 있다고 보십니까?

[남인순] 바람직함.

[신동운] 단 한 곳의 최고법원에 연간 18,000건의 상고사건이 몰리는 한국 사법제도의 후진성을 극복할 수 있는 거의 유일한 방안이라고 생각됨.

[이상수] 아니다. 상고사건이 많아지는 것은 바람직하지 않다. 현재 법문화 하에서 불가피한 측면이 있다고 보지만, 장기적으로 상고사건을 어떻게 줄일 것인지에 대한 고민이 없다면, 이는 결국 법조인의 이익에만 봉사하는 것이 된다.

[정미화] 제도의 효율성에는 문제가 있다고 보나, 적어도 3심인 대법원 사건의 형식적인 심리에 관한 문제는 상당부분 해소될 것으로 기대합니다.

[한상희] 고법상고부의 안은 사법의 지방자치의 문제로 설정될 때에만 의미가 있다고 생각합니다. 중앙집권화한 체제에서는 사법구조와도, 국민의 법감정과도 부합하지 않는 제도라고 생각합니다.

○ 고등법원 상고부 도입방안이 국회에서 입법되지 못한 이유는 무엇이라고 판단하십니까?

[남인순] 잘 모르겠음.

[신동운] 기존의 관행에 안주하려는 직업법률가 출신 국회의원들의 인식, 그리고 상소제도의 취약성을 호소하고 설득하려는 대법원의 노력 부족이라고 생각한다.

[이상수] 국회가 잠시 과행이기 때문이다. 법조인의 눈치를 보고 있는 국회의원들이 통과시키지 않을 이유가 없다.

[정미화] 합리적인 이유가 없습니다. 정치적인 이유 때문인 것으로 생각합니다.

□ 군사법제도의 개혁

○ 군사법제도 개혁 과정에서 가장 큰 갈등은 무엇이었다고 판단하십니까?

[남인순] 군대 특수성을 어디까지 인정할 것인가? 지휘권문제

[신동운] 군 전투력의 확보와 법치주의의 확립.

[이상수] 군사법권에 대한 영향력을 유지하려는 지휘관들의 저항과 군사법권의 특수성을 유지하려는 군대 자체의 이해관계가 개혁을 막는 걸림돌이다

[정미화] 군사법원의 조직과 위상보다는 군검찰의 독립과 영창제도가 가장 큰 갈등이었다고 봅니다.

[한상희] 군사법의 문제를 군지휘의 문제 내지는 병력장악의 문제로 바라보는 군 내부의 시선

○ 특히 군사법제도 개혁 과정에서 군지휘권과 군사법권의 갈등, 구체적으로는 군지휘부와 군법무관들의 갈등이 컸다고 보여집니다. 이러한 갈등이 사개위 및 사개추위 단계에서 잘 해소되었다고 판단하십니까? 그렇다면 그 근거는 무엇입니까? 만일 그렇지 않다면 그 이유를 밝혀 주십시오.

[남인순] 군 지휘권을 어느 정도 보장하는 선에서 갈등 해소

[신동운] 미국식 군지휘체계, 군사법체계에 친숙한 군지휘부와 대륙법계 사법제도 하에 교육을 받은 군법무관들 사이에 빚어진 갈등이라고 생각한다. 인식의 출발점을 이루는 제도 자체가 크게 차이가 나서 갈등을 해소하는 것이 쉽지 않아 보임. 사개추위 단계의 개선안은 대륙식 모델로 선회하는 것이지만 충분하지 않음. 일시적 미봉책과 같은 수준이라고 생각됨.

[이상수] 아니다. 군법무관의 입장을 옹호하는 것만이 개혁이 아니다. 군사법정에 대한 국민의 통제, 군인의 인권에 대한 보호가 중요하다.

[정미화] 잘 해소되었습니다. 군에서 전향적인 태도를 보였기 때문입니다.

[한상희] 그런대로 정리된 듯한 느낌입니다.

- 군사법제도 개혁 방안은 지금까지의 문제점을 모두 보완한 것으로서 바람직한 방안이라고 보십니까? 만일 그렇지 않다면 어떤 부분에서 문제가 있다고 보십니까?

[신동운] 군 내부에서 외부와 차단된 군사법원이 재판함으로써 재판의 신뢰도에 의문이 제기되고 있음. 이에 대한 충분한 대비책이 마련되지 못한 점이 아쉬움.

[이상수] 아니다. 군사법원의 약화시키는 것이 큰 방향이 되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 현재의 개혁은 군사법원의 강화를 낳을 것이다.

[정미화] 개혁의 첫걸음을 떼었을 뿐입니다. 평상시의 군사법원 폐지나 군검찰의 독립적인 지위확립의 문제는 전향적으로 해소된 것이 아닙니다.

[한상희] 군검찰의 조직이 보다 잘 정리되었으면 하는 아쉬움은 있습니다.

- 군사법제도 개혁 방안에서 반드시 포함되었어야 할 사안인데 이번 개정안에 포함되지 못한 내용은 무엇이라고 보십니까? 그리고 그 이유는 무엇이라고 판단하십니까?

[신동운] 군사법원의 운용에 있어서 사법권의 독립이 충분히 담보되도록 심판관의 인사, 보직 등에 대한 장치가 보다 강화될 필요가 있었음.

[이상수] 군사법을 전반적으로 민간화하는 것이 바람직하다. 군사법원을 축소하고, 인적·물적 관할을 축소해야 한다.

[정미화] 탈영병과 양심적 징집기피자에 대한 처우, 대체형(복무)제도 등에 관한 논의가 필요했다고 봅니다.

- 군사법제도 개혁방안과 관련하여서는 국회에서 의원 발의 법률안이 상당히 많이 제출되어 있는 형편입니다. 최재천 의원안, 박세환 의원안, 주성영 의원안까지 상당히 복잡한 구조를 드러내고 있습니다. 이와 같이 국회의원 발의 법률안이 많이 제안되는 이유는 무엇이라고 보십니까?

[신동운] 군 전투력의 유지와 법치주의 확립의 양자 사이에 다양한 절충점이 설정될 수 있으며, 현재의 상황을 준전시상태로 볼 것인지, 평상시로 볼 것인지에 대한 인식차이가 크기 때문이라고 봄.

[이상수] 어느 의원이 어떤 법안을 제출하였는지 확인하지 못했으나, 군대의 이익을 옹호하려는 세력과 국민의 이익을 옹호하려는 세력가의 대립이 가능하다고 본다.

[정미화] 군에 대한 국민의 관심이 그만큼 높다는 것을 반영하는 것입니다. 사병들에 대한 부당한 사법제도의 개선은 정치적으로 민감한 과제라고 봅니다.

[한상희] 군사법 자체에 대한 이해가 다른데서 이런 다양한 안들이 나온다고 생각합니다. 다만 앞의 문제와 연관지워 답하자면, 군사법제도가 그 자체 사실상의 예외법원을 만드는 체제로 가서는 아니 된다고 생각합니다. 즉, 평상시는 일반법원의 관할 안으로 넣어야 됩니다. 이번의 사법개혁과정에서 이 부분이 관철되지 못한 것이 가장 아쉽습니다.

○ 군사법제도 개혁방안과 관련한 법률안이 국회에서 의결되지 못하는 이유는 무엇이라고 보십니까?

[신동운] 정치현안에 치중하여 거시적, 장기적 개혁과제에 소홀하기 때문이라고 봄.

[이상수] 사회의 전반적인 민주화에도 불구하고 군대 내부는 여전히 복마전이다. 국민의 감시와 통제가 거의 미치지 못한다는 점에서 그렇다. 군 사법에 대한 민간의 전면적인 참여가 된다면, 여론은 개혁을 지지할 것이다. 지금 국민은 군 사법의 개혁에 대해서 그것의 진보성을 전혀 체감조차 하지 못하고 있고, 이것이 무관심과 불통과의 원인이다.

[정미화] 전문성 부족과 국방부의 동의부재가 주요 이유라고 봅니다. 사개추위의 안은 전문성과 국방부의 참여가 동시에 확보된 것이므로 그대로 통과되어야 할 것입니다.

□ 장기과제의 해결 과정

[설명] 장기과제와 관련한 연구는 대부분 정책보고서를 채택함으로써 결론이 나게 되었습니다. 정책보고서로 채택된 장기보고서는 국민소송제도 도입방안, 집단소송제도 도입방안, 징벌적 배상제도 도입방안, 기업내 법률가제도 개선 방안, 하급심 강화방안, 법률구조제도 개선 방안, 노동분쟁제도 해결 방안, 재판외 분쟁해결제도 활성화 방안 등입니다.

○ 장기과제로 분류된 사법개혁 의제는 적절하게 선택된 것이라고 판단하십니까? 지나치게 많은 장기과제를 선택하였다는 비판이 있는데 이에 대한 생각

은 어떻습니까?

[남인순] 지나치게 장기과제로 설정한 것이 많음

[신동운] 의제 자체는 의미가 있으나 특히 행정부의 협조가 필요한 사안들은 ‘사법개혁’의 범주에 넣기가 쉽지 않아 보임.

[이상수] 장기과제의 핵심은 사법과거청산이다. 왜 법원과 검찰만 자신의 부끄러운 과거에 대해서 반성하지 않는가?

[정미화] 동의합니다.

[한상희] 징벌적 배상제도, 집단소송제도, 하급심강화 등은 가장 시급히 해결되었어야 할 과제였고 또 개혁이라는 명분에 가장 잘 어울리는 과제이기도 합니다만, 사개위, 사개추위의 타협체제가 감당하지 못한 것으로 보입니다.

- 이번에 도입되지 못하고 정책보고에 그친 장기과제 중에서 도입이 될 수 있었음에도 불구하고 도입되지 못한 것, 혹은 다음 기회에 가장 우선 도입되어야 한다고 보는 것은 무엇입니까?

[남인순] 집단소송제, 국민소송제, ADR

[신동운] 노동법원 문제를 좀 더 심도 있게 논의하고 의견수렴 할 필요가 있음.

[이상수] 공공변호사제도를 적극적으로 도입해야 한다. 소송 전 단계에서, 수사 단계 등에서 무상으로 법률서비스를 받는 것이 매우 중요하다. 공공변호사 제도는 국가에서 고용된 변호사로서, 시군구청과 경찰서등에 상근하면서, 국민의 일상적인 법률상담에 임하는 변호사이다.

[정미화] 국민소송제도, 징벌적 손해배상제도, 집단소송제도는 즉시 입법안을 국회에 제출해도 될 정도의 논의가 이루어진 것입니다.

[한상희] 위의 답과 동일합니다.

- 장기과제와 관련하여 핵심은 사회적 합의가 어느 정도 수준에 도달하였는가 하는 점이었다고 보여지는데 장기과제와 관련하여 사회적 합의를 위한 노력이 사개위 및 사개추위에서 충분히 이루어졌다고 판단하십니까?

[남인순] 후반기 과제로 설정되면서 사회적 합의를 이루려는 의지가 부족

[신동운] 재계와 노동계, 행정부와 사법부 등의 인식차이가 충분히 극복되었다고는 보이지 않음.

[이상수] 아니다. 국민적 공론화과정이 없이 이루어졌다. 사개위나 사개추위내의 합의는 사회적 합의가 아니다.

[정미화] 그렇습니다. 학계와 실무계의 의견이나 연구결과물이 충분히 반영되

었다고 봅니다(다만, 재계의 의견수렴은 미흡하였음).

[한상희] 위의 문제들에 대해서는 사개위나 사개추위에서 거의 사회적 아젠다로 담아내지 않았습니다.

4. 입법과정에 대한 평가

o 사개위의 논의와 사개추위의 방안 마련에 이은 입법추진이 있었음에도 불구하고 입법은 예상대로 평탄하게 진행되고 있지 못한 실정입니다. 특히 이번 사법개혁 논의는 행정부와 사법부, 변호사와 시민단체 및 각계각층이 참여한 광범위한 것이었는데 입법이 지연되고 있습니다. 입법에 가장 장애가 되는 요소는 무엇이라고 보십니까?

[남인순] 국회의 정치기능 상실, 법사위원 교체로 인한 학습 부족, 국민지지 여론 부족

[신동운] 개혁법률안들이 대통령의 임기 후반에 제출됨으로써 입법적 탄력성을 얻지 못한 점.

[이상수] 이번의 사법개혁 논의에서 각계각층이 광범하게 참여했다고 하는 것은 곤란한 평가이다. 이점이 사개추위의 근본적인 한계이다. 즉, 광범하게 참여하지 못한 것이 문제이다. 심지어 국회의원도 참여하지 못했다. 이러한 배제와 불참여가 입법에 장애가 되는 핵심 요소이다.

[정미화] 여당의 입법주도기능의 상실 및 야당의 정략화입니다.

[한상희] 시민사회의 합의 도출이 미흡하였다는 점입니다. 주로 법조 내부의 타협으로 일관하는 바람에 시민사회나 학계의 참여가 배제되었다는 점도 작용하였을 것입니다.

o 사개추위 활동과 관련하여 국회에서의 입법을 위해 무엇을 했어야 하는데 하지 못했던 점이 있다고 판단하십니까? 그렇다면 구체적으로 무엇을 했어야 한다고 생각하십니까?

[남인순] 국회의장 산하 자문기구 구성, 의원연구모임 또는 포럼 등을 미리 구성할 필요

[신동운] 정부와 여당의 긴밀한 협조가 필요함. 또한 법제사법위원회의 실질적인 상원화의 경향을 견제하는 장치가 필요함. 법사위의 지연활동을 감시하고 비판적으로 홍보하는 언론대책이 필요하였음.

[이상수] 마찬가지로, 사개추위는 자신이 사법개혁의 유일한 주체라고 과대평가하고 있다. 그리고 나머지는 사법개혁의 저항자로 규정한다. 이러한 태도로

는 아무것도 이룰 수 없다. 사개추위는 설득작업을 적극적으로 하되, 동시에 겸손하게 각계각층의 의견을 물어가면서 일을 했어야 했다.

[정미화] 심도 있는 당정협의를 부족했던 것이 아닌가 하는 생각이 있고(여당의 원들의 인식부족), 야당에서도 보수적인 율사출신 의원을 제외한 나머지 의원에 대한 우호적 여론을 형성하지 못한 부분이 있는 것처럼 보이는 측면이 있었습니다. 그러나 어찌되었건 여당의 입법에 대한 의지부족과 입법주도권 상실이 가장 큰 문제였다고 봅니다.

o 입법추진과 관련하여 다음에 다시 사법개혁이 시도되는 경우 어떤 준비를 해야 한다고 생각하십니까?

[남인순] 의원실을 대상으로 하는 설명, 대국민 홍보, 기자브리핑 강화, 주제별로 주력할 의원 포스트 설정, 정치권, 시민단체 등으로 국회에 범국민협의회 구성 제안

[신동운] 집권 초기에 입법적 탄력이 충분할 때 법률안을 제출할 필요가 있음. 이해관계 집단의 지연작전에 대비하는 조정역할을 강화할 필요가 있음.

[이상수] 법조인의 참여를 개혁과정에서 최소한으로 축소시켜야 한다. 그들이 주도권을 쥐어서는 개혁이 될 수 없다.

[정미화] 국회와 협의하여 법사위 소속 의원들의 의원입법으로 추진하는 것도 한 방법일 것으로 생각합니다. (국회에서의 정치개혁입법의 예 참조)

5. 사법개혁에 대한 총괄적인 평가

□ 총괄 평가

o 사법개혁 작업에 대한 총괄적인 평가를 매긴다면 어떻게 평가하시겠습니까?

[남인순] 짧은 기간에 법조간의 이해관계를 조정하면서 많은 연구와 논의를 이루어 냈

[신동운] 미완성의 작업으로 아쉽게 생각함. 다만 구체적으로 법률안을 성안함으로써 이후의 사법개혁에 대한 출발점을 확보한 점에 의미가 있음.

[이상수] 수우미양가 중에서 가에 해당한다.

[정미화] 입법이 이루어지기 전이라 총괄적인 평가를 매기는 것은 적절치 않다고 보지만, 입법안 확정과정까지만 평가를 한다면 90/100 정도는 될 것으로 생각합니다. 의견의 합리적인 조정이 충실히 이루어졌습니다. 입법이 되지 않는 것은 국회의 정치적인 상황 때문인 것이고, 사개추위의 입법역량이 부

족해서 그런 것이 아닙니다.

[한상희] 전반적으로 미흡한, 타협으로 일관한 개혁작업이었다고 생각합니다. 하지만, 그럼에도 불구하고 지금까지의 사법개혁 논의와는 달리 국민을 위한, 국민의 사법개혁이라는 테제를 확보하고 그 논의의 발판을 마련하였다는 점에서 상당한 시대사적 의미를 부여할 수 있을 것입니다.

이번의 사법개혁의 논의를 바탕으로 제2, 제3의 사법개혁작업이 지속되어야 할 것입니다.

□ 성공요인 및 실패요인 분석

○ 사법개혁이 성공하였다면 성공 요인은 무엇이고 실패하였다면 실패요인은 무엇이라고 판단하십니까?

[남인순] 부분적인 성공, 이유 : 정치권 대응이 늦게 이루어짐

[신동운] 일면의 성공은 법원, 검찰, 변호사, 학계의 여러 전문가들이 한 자리에 모여서 의견을 종합하여 법률안을 성안할 수 있었다는 점임. 실패의 요인은 대국회 설득작업이 취약하였다는 점임. 특히 국민의 관심을 집중시킬 수 있도록 정치쟁점화 하는 데에 실패한 점이 주요인이라고 생각됨.

[이상수] 국민의 사법개혁이 아니고, 법조인에 의한 것이었고, 내용적으로도 법조인 간의 이익조정이 중심이 되었기 때문이다.

[정미화] 절반의 성공이었다고 봅니다. 입법안을 마련하였다는 측면은 잘된 점이고, 정치적인 무기력 증으로 입법이 확정되지 않았다는 측면은 완전한 실패로 평가받는 부분입니다. 잘된 부분은 법원이나 법무부, 검찰, 변호사단체 등의 실무법조계가 국민의 참여 속에 원만한 대화를 통한 합의를 도출해 내었다는 것이고, 잘못된 부분은 국회의원을 논의의 과정에서 완전히 배제하였다는 점입니다.

6. 기타

○ 기타 사법개혁 과정에서 중요한 내용 중 누락한 부분이 있다면 적어주시기 바랍니다.

[남인순] 대국민 홍보전략 : 체감할 수 있는 내용으로 전달하는 것 부족

[신동운] 사법개혁작업은 집권 초기에 추진될 필요가 있었음. 법률안 제출시점이 늦어졌다는 점, 관련기관의 지연작전이 상당한 정도로 효과를 발휘하였다는 점 등이 주목됨.

특히 대법원에의 사건폭주는 세계에 유례를 찾아볼 수 없는 한국 특유의

병리적 현상임에도 불구하고 이에 대한 심각성의 인식이 부족하였음. 법조 단체의 직역이기주의로 인한 국민의 희생이 어느 정도에 이르는가 하는 점에 대한 분석과 홍보가 미흡하였음.

사법개혁을 마치 법원의 가려운 곳을 긁어주는 정도의 작업으로 폄하하는 일부의 인식을 극복하고 국민복을 위하여 추구하는 진지하고도 성실한 개혁노력이라는 점을 설득하는 노력이 필요함. 사법개혁은 법조직역 전문가들의 문제라는 인식을 극복하는 대국민 설득노력이 절실함.

[이상수] 사법개혁은 과거에 대한 반성에서 시작한다. 과거 사법피해자에 대한 사과와 보상이 있어야 하고, 사법부조리의 진실규명과 원인탐구가 있고 난 후에 비로소 사법개혁은 시작된다는 점을 명심해야 한다.

[정미화] 제1항에서의 답변을 참조해 주십시오.