

# 사법감시

Justice Watch Newsletter

격월간 「사법감시」 / 제11호 / 1999년 2월 / 등록일 1996년 2월 23일 / 등록번호마-2428 / 발행인김중배

## 목 차

시 론 ..... 2

### 시민행문회

#### 새 정부 법무팀 1년 평가

- 국민의 정부, 검찰 1년의 평가 ..... 4
- 개혁관련법안에 대한 법무부 1년의 평가 ..... 10
- 토론요지 ..... 17

### 주장과 주장

#### 법무부와 박상천 장관은 인권옹호기능에 충실한가

- 법무부의 반인권적 태도를 비판한다 ..... 19
- 재야일부 주장에 대한 반론 ..... 21

### 사 료

#### 변호사의 법률서비스--현황과 개선점

- 실태조사 : 변호사의 법률서비스  
-얼마나 개선되었나 ..... 23
- 비교자료 : 선진 법률서비스란 무엇인가  
-미국 캘리포니아주의 경우 ..... 26

### 이것만은 고지자

- 법원과 조흥은행의 이상한 유착관계  
국민돈 1,600억원 날리는 그 내역 ..... 30

### 4개의 쟁점면역: 그 중간점검

- 도청·감청과 시민의 감시권 : 통신비밀보호법 ..... 32
- 인권위원회를 독립적인 국가기구로 ..... 33
- 부패방지법의 제정소식을 기다린다 ..... 35
- 인사청문회 도입 시급하다 ..... 36

1998년 활동보고 ..... 37

### 우리의 주장

- "법조인수 늘려야 한다." ..... 43
- 참여연대 검찰개혁 의견서 ..... 48

### 새정부 법무팀 1년을 평가한다

법무부와 검찰은 개혁의 걸림돌인가, 지렛대인가? 국가인권위원회, 준법서약제, 정치권사정, 사법개혁 등에 대한 국민의 요구를 외면하고 있는 법무부와 검찰의 지난 1년을 평가한 토론회 내용을 여기에 실는다.

### 변호사의 법률서비스, 얼마나 개선되었나

'수임료과다, 서비스부실, 권위적 태도, 윤리의식 부재' 등 변호사 법률서비스에 대한 소비자의 불만이 높다. 변호사 법률서비스 실태에 대한 소비자 보호원의 조사결과와 개선책을 살펴본다.

### 법원보관금과 공탁금 이자는 조흥은행의 뽕?

법원은 총 2조원에 달하는 법원공탁금과 보관금을 연 2%의 이자로 조흥은행에 맡기고 있다. 시중금리로 따졌을 때, 매년 1600 여억원의 국고가 축나고 있는 것이다. 법원과 조흥은행의 이상한 유착관계, 그 실체를 파헤친다.

### '법조인 수'를 늘려야 한다

법조인수가 늘면 법조인의 과다경쟁과 부정부패가 늘고 사법시험 합격자의 질이 낮아진다고 법조인은 걱정한다. 과연 법조인 수의 동결 내지 축소 주장에 담겨있는 진의는 무엇인가?

지난해 2월 제10호 이후 내부시정으로 발간하지 못했습니다. 깊이 사죄드리며, 정기구독을 신청하셨던 분들에게는 더욱 죄송합니다. 정기구독 기간은 순연되는 것으로 하겠습니다. 「사법감시」에 대한 지속적인 애정과 관심을 부탁드립니다.

# 또 법조계에 맡겨 둘 것인가

차 병 직 / 참여연대 협동사무처장

**대** 법원장은 신년벽두에 올해를 사법개혁 완결의 해로 선언하였다. 지난해 의정부 판사비리사건으로 치욕의 상처를 입은 데다, 임기 마지막 해를 맞은 대법원장으로서의 심기일전의 의욕을 보이지 않을 수 없을 것이다. 법원부터 솔선수범하여 개혁을 마무리 짓고, 다가오는 새로운 세기에는 더 이상 사법개혁이 논란의 대상이 되지 않도록 하자는 취지일 것이다. 그런가 하면 같은 날 검찰총장은 부정부패를 척결하여 21세기를 준비하자고 강조했다. 우리 사회에 만연한 부정부패를 뿌리뽑기 위해서는 검찰권 행사의 공정성이 전제되어야만 하는데, 검찰총장의 신년사에는 검찰권 독립성에 대한 신뢰회복의 바람이 내포된 것으로 선의의 해석을 하고 싶다.

그러나 법조계 수장들의 다짐이 있는 지 일주일의 채 지나지 않아 대전법조비리사건이 터지면서 모든 것을 무색케 하고 말았다. 성수대교 무너지자 삼풍백화점이 내려앉은 꼴이다. 한편에서는 이종기 변호사 사건은 과거의 일이고, 장부에 거명된 판검사들은 단순소개의 관행일 뿐이라고 냉소적 변명을 내뱉기도 한다.


하지만 대전사건이 과거의 사실에 불과한 것일까? 법조계가 지금 이 시간에는 깨끗하며, 앞으로는 그런 추문이 일어나지 않을까? 관행이라는 이름으로 법조계 내부에서 오고가는 정리는 반드시 뒤틀린 것일까? 안타깝게도 그렇지 못하다. 적어도 법조계의 속사정을 조금이라도 아는 사람의 입장에서는 대전사건은 충격적이거나 새삼스런 일이 아니다. 도처에서 발견할 수 있는 더러운 현상의 하나, 빙산의 일각에도 미치지 못하는 것일 뿐이다. 지금 이 순간에도 터져버린 사건에 무심한 채 다른 일들이 벌어지고 있는 곳이 법조계이다. 오늘 신문에 또 다른 사건이 보도되지 않은 것은 그런 비행이 없어서가 아니라 또 다른 사무장 김현이 나타나지 않았을 뿐이다.

법조계의 정화와 개혁의 논의가 본격화 된 것은 어제오늘의 일이 아니다. 해마다 사건마다 이어지는 지겨운 이 민주법치국가의 절곡이다. 그때마다 비판의 매질은 거세었고 자성의 목소리는 높았으며 대안은 백출하였다. 이제 더 이상 우리의

머리로는 고안해 낼 새로운 제도가 없을 지경이다.

도대체 왜 그럴까. 그토록 거듭하여 법조개혁을 외쳐대었던만 법원이나 검찰이나 변호사는 국민의 신뢰 회복은 커녕 돌이킬 수 없는 지경으로 곤두박질치고 있지 않은가. 그동안의 개혁이란 것은 아무것도 없었거나 아무 효과도 없는 결과를 초래하였다. 이제는 이런저런 개혁이 미봉책에 그치고 실패의 처참한 결과에 이르게 된 원인이 무엇인지 분명히 바로 보아야 할 때이다. 솔직하게 생각해 보면 짙이는 것이 하나 있다. 그것은 개혁다운 개혁을 항상 좌초하게 만든 장애물이 바로 법조계 자신이란 사실이다. 그동안 하나의 개혁안이 구체화 될 순간이면 그때마다 법조개혁은 법조인이 중심이 되어야 한다며 개혁의 수위를 끌어내리는 데 안간힘을 쓴 것이 변호사들이요 검사들이요 판사들이었다. 법학교육의 개편, 사법시험 합격자수, 법조일원화, 특별검사제, 인사제도, 고위 법관과 검찰관의 임명절차, 변호사 세제와 단체 구성에 대한 입법, 타당성 여부를 떠나 그 모든 것들이 어느 하나 법조계로부터 저항받지 않은 것이 없고, 따라서 제대로 개혁된 것조차 하나도 없다.

이것이 지금까지 우리 법조개혁의 개요이자 전부이다. 단기간의 수련으로 시험에 합격하고 자격을 획득하면 불안한 사회에서 독보적 안정과 균형을 확보한 철옹성에 들어설 수 있다고 믿는 소수 엘리트들의 힘을 현실적으로 실감할 수 있는 장면이기도 하다. 그리하여 법조계 각자의 영역에 맞게 맡겨 둔 결과가, 비록 부분적인 민주화와 질적 진전이 없는 것은 아니지만, 지금의 이 모습이다.

법조계의 진정한 개혁 없이는 새로운 시대의 개혁은 미완일 뿐이다. 법조계의 개혁은 국민의 신뢰를 회복하는 데 목표를 맞추어야 한다. 그런 개혁을 완성하기 위해서는 더 이상 개혁의 모든 것을 법조계에 맡겨 두어서는 안 된다. 이제는 주권자이자 법률 서비스의 수요자인 국민의 의사를 기준으로 개혁을 구상해야 한다. 그리고 그 실행은 과감하고 단호해야 한다. 

# 새정부법무팀 1년 평가

참여연대 사법감시센터는 1998년 12월 17일(목) 10시 30분 민주사회를 위한 변호사모임과 공동으로 [새정부 법무팀 1년 평가토론회]를 시민청문회 형식으로 개최하였다.

이 토론회는 최근 특별검사제, 국가인권위원회, 초법서약제, 실업자노동기입문제 등에 대해 법무부와 시민사회단체간의 이견이 좁혀지지 않고 있을 뿐만 아니라 정치권시정, 재벌비리, 사법개혁 등이 대한 검찰의 활동이 국민의 기대에 부응하지 못하고 있는 상황에서 지난 1년간 새정부 법무팀의 공적을 평가하고 법무팀과 시민사회단체간의 이견을 좁히기 위해 마련된 것이다.

이번 토론회는 법무부(장관)의 1년 활동 평가에 대해서는 이인호 민변사무처장이 검찰(총장)의 1년 활동평가에 대해서는 김기식 참여연대 정책실장이 기조발제를 하였고, 윤우현(민주노동 정책부국장), 남규선(민기법총무), 박찬운(변호사민변), 이태호(참여연대 사법감시국장) 등이 참가하여 각각의 장점과 시안에 대한 열띤 자유토론이 이루어졌다. 그러나 당초 지정토론자로 초청되었던 법무부의 검찰관계자가 불참하여 아쉬움을 남겼다. 발표 내용과 토론 요지를 여기에 실는다.

## 국민의 정부 「검찰 1년」을 평가한다

김 기 식 / 참여연대 정책실장, 이 태 호 / 참여연대 시민감시국장

### 1. 평가에 들어가며

**지**난 98년 한 해는 'TMF 국난의 도래와 역사상 최초의 정권교체'라는 두가지 근본적 개혁의 당위와 조건이 형성된 한 해였다.

검찰은 신정부가 요청받고 있는 국가개혁작업의 최선두에서 개혁의 견인차의 역할을 수행해야 할 '당위'와, 구정권 하에서 종종 정치적 도구로 이용됨으로써 개혁의 걸림돌이자 우선적인 개혁대상으로 지목되고

있는 '현실' 간의 모순 속에서 새정부의 첫해를 맞이하게 되었다.

김대중 대통령은 지난 4월 9일 법무부 업무보고에서 "검찰이 서야 나라가 선다"는 말로 검찰의 자기혁신과 함께 개혁과정에 정치적 고려 없이 제 역할을 다해줄 것을 강조했다.

이 평가는 "나라를 다시 세우기 위한 검찰 바로 세우기"차원에서 지난 1년간의 검찰활동을 되짚어 보자는 취지에서 정리된 것이다.

크게 네가지 측면 준수법기관이라 할 수 있는 검찰이 자신과 사법부의 비리에 대해 어떤 원칙을 가지고 수사에 임했는지 올해 검찰이 가장 역점을 둔 정치권 사정의 성과와 한계는 무엇인지, IMF국난을 초래한 원인제공자라 할 수 있는 재벌관련 수사는 어떠했는지 국민의 정부에 걸맞은 인권기준을 검찰이 과연 보여주었는지를 차례로 평가한 후 검찰 1년 활동에 대한 총평을 시도할 것이다.

## 2. 사법비리에 대한 대응

### 의정부 지법, 광주지법 뇌물비리 판사 잇단 불기소

이순호 변호사 과다수임사건으로 불거진 의정부 판사·변호사 비리 사건의 경우, 검찰이 초기의 수사의지 천명에도 불구하고 관련사실이 입증된 판사 15명 전원을 불기소하고 대법원에 자체징계토록 통보함으로써 결국 '가재는 개편', '초록은 동색'이라는 여론의 비난을 받았다.

당시 일선의 일부 검찰관계자들은 비리판사기소에 강한 의지를 보였으나 검찰 상층부의 의지에 따라 기소유에 방침이 정해진 것으로 알려지고 있다.

검찰은 또 참여연대가 지난 2월 24일 의정부지청에 고발한 6인의 판사에 대해서도 "받은 돈은 의례적인 떡값이며 대가관계가 희박하다"는 이유로 9월 11일 불기소 처리 통보를 해왔다. 이에 대해 참여연대는 "한번에 수수한 금액이 20만원 등 소액이라 할지라도 지속적으로 수수행위가 이루어져 한 피의자(뇌물판사)가 받은 돈이 수백만원 이상이며 뇌물을 제공한 변호사들이 피의자(뇌물판사)가 진행하는 재판에서 정기적으로 소송을 담당했으므로 포괄적인 대가관계가 인정된다"는 이유를 들어 항고했으나 역시 기각당했다.

한편 검찰은 광주지방법원 민사6단독 김전근 판사가 97년 2월 광주지법 순천지원 판사로 재직할 당시 전주지검 직원으로부터 피고인 보석석방을 대가로 수백만원의 뇌물을 수수한 혐의를 인지하고도 김판사가 사표를 제출했다는 이유를 들어 불기소처리했다. 이는 의정부 비리에 대한 불기소에 이은 또다른 봐주기식 수사라 할 것이다. 참여연대는 지난 7월 김판사에 대한

고발장을 광주지검에 접수, 광주지검의 기소여부가 주목되고 있다.

### 변호사법 적용을 둘러싼 논란끝에 사법비리 엄단 유야무야

한편 의정부 사건에 이어 범조비리 수사를 확대해 온 대검 검찰부는 7월 9일 범조비리사범 일제 단속 수사 결과를 발표하면서 브로커를 고용해 사건을 수임한 변호사 1백5명과 브로커 4백1명을 적발했으며, 이들 중 브로커 2백83명을 입건, 이 중 213명을 구속했으며 118명을 지명 수배했다고 밝혔다. 그러나 정작 105명의 변호사 중 단 한명도 기소하지 않고 이들의 명단을 대한변협에 통보해 정직·제명등 중징계토록 요청하는데 그치고 말았다.

검찰의 변명은 "6월 15일 1심에서 무죄판결이 내려진 의정부지원 이순호(李順浩) 변호사의 브로커고용 혐의에 대한 대법원의 확정 판결이 내려질 때까지 브로커 고용 변호사의 기소를 유보한다"는 것. 한편 법원은 6월 및 10월의 1, 2심에서 이순호 변호사에게 징역 8개월을 선고했으나 변호사법(제90조 관련) 위반혐의 부분에 대해서는 무죄를 선고함으로써 "브로커는 유죄, 브로커를 고용한 변호사는 무죄"라는 기막힌 판례를 만들어내었다.

이에 법무부는 "사건 브로커 고용 변호사는 7년 이하의 징역이나 5천만원 이하의 벌금형에 처하게 되며 법원과 검·경찰 공무원들이 취급사건을 변호사에게 알선 소개할 경우 금품수수나 상관없이 형사처벌을 받게 된다"는 내용을 포함하는 변호사법 개정안을 국회에 상정하겠다고 밝혔다. (그러나 정기국회에는 아직 상정되지 않고 있다.)

결과적으로 사법부의 기득권지키기에 가로막혀 법무부 및 검찰의 수사의지가 꺾임으로 해서 사상 초유의 사법비리 척결 기회가 유야무야된 사례라 하겠다.

### 자기 식구에게는 연없이 관대한 검찰

지난 7월 창원지검에서 전영배, 박종갑씨 등 검찰수사관들이 피의자신문 도중 폭행과 가혹행위를 일삼아 법으로 보장된 피의자인권을 유린하는 사태가 벌어졌

다. 더구나 이들은 이에 항의하던 사법연수원생마저 폭행했으며 담당 김재구검사는 이를 방조하였다. 이런 심각한 불법행위가 저질러졌음에도 불구하고 검찰은 전보 등 인사조치만을 취하고 별다른 법적 조치를 취하지 않았다.

지난 9월 검찰수사관 김용만씨가 만취상태에서 택시운전기사 등 시민을 폭행하고 파출소에서 난동을 부린 뒤 도주한 사건에 대해 검찰은 불구속 기소하고 2개월 정직 및 전보처분을 내리는 데 그쳤다. 일반시민의 경우 사소한 시비만 붙어도 공무원집행방해로 구속처리했을 사안을 불구속처리한 점과 사안의 성격상 당연히 파면조치해야 옳을 사건에 정직 2개월처분만 내린 것이다.

전주지점 공안부 주성영검사(40)는 지난 9월 4일 오후 9시경 전주 시내 모식당에서 유종근 전북 도지사가 마련한 회식자리에서 술을 마시던 중 사소한 시비 끝에 유지사의 비서실장 박영석씨(37)의 얼굴부위를 술병으로 때려 전치 4주의 증상을 입혔다. 그러나 주검사는 전보발령만 받았을 뿐 검찰은 불기소처리했다. 그 결과 유리병으로 머리를 내리치는 중대한 폭력행위를 한 검사에 대해서도 가벼운 내부 징계로 사건을 마무리했다.

97년 이후 고소, 고발을 받은 검찰직원 직무유기 95명, 직권남용 26명, 수사과정에서의 폭행 24명, 기타 73명 등 모두 218명 중 6명을 기소유예하고 55명은 혐의 없음, 나머지는 공소권없음 등의 처분을 하고 일부는 수사중인 것으로 드러나는 등 검찰직원에 대한 자기식구 챙기기식 행태가 심각한 지경에 있다.

### 3. 정치권 수사 과정

언론 보도에 따르면 김태정 검찰총장은 8월 각 지검장들에게 "멍석을 깔아 놓았는데 왜 제대로 놀지를 못하나. 여든 야든 가리지 말고 잡아넣어라"(한겨레21, 98.10.15)고 독려했다고 한다. 7월까지의 정치권 수사 결과가 미진했다는 반증이기도 하다. 그러나 8월 이후 본격화된 정치권 수사는 준비없는 수사의 한 전형을 보여주는 듯하다.

### 여론에 떠밀린 경성 재수사

경성비리 사건을 수사해 오던 검찰은 지난 7월말 경성 이재국 전시장과 정·관계 인사 15명의 친분관계 및 청탁 사실을 밝혀냈지만 "돈이 오간 구체적 혐의가 드러나지 않았다"는 이유로 이들의 명단조차 발표하지 않았다.

그러나 7월 30일 한나라당이 이 사건과 관련된 정치인 10여명의 실명을 공개거론하자 부랴부랴 휴가까지 취소해가며 재수사에 착수해 결국 정대철 국민의 부총재, 김우석 전건교부장관을 구속기소하는 한편, 황낙주 전국회의장, 이기택 전한나라당 총재대행에 대해 소환조치 하지 못한 상태로 내사종결했다. 특히 이기택 전의원은 국회의원 불체포특권을 가지지 않았음에도 불구하고 당사자가 소환에 불응한다는 이유로 아직까지 사법처리를 보류한 상태다.

### 수사 초기와 후기의 명명성, 여론에 따른 수사의 명명성

정치인 사정 초기 정대철 전의원이 4천만원 수수혐의로 전격구속되고 구속적부심도 기각되었던 반면, 이기택 전의원, 김윤환 의원 등은 거론 당시 의기양양했던 검찰의 모습과는 반대로 갈수록 소환이 지연되거나 기소여부가 불투명해져 가고 있어 9월초 수사착수 당시의 법적용과 후기의 법적용에 형평성을 잃고 수사강도에 기복을 보이는 것은 아니냐는 지적이 일고 있다.

또한 8월 1일 대통령의 성역없는 수사 지시, 청와대 비서진 및 국민의회 관계자들의 잇단 사정예고, 여소야대에서 여대야소로의 정치권 재편작업과 맞물려 정치인 수사가 본격화된 것은 오비이락이라 할 수도 있을 것이다. 그러나 지난 대선 비자금 수사유보과정에서 있었던 야당총재와 검찰총장 간의 정치적 설전, 정대철 의원에 대한 불기소 방침의 급작스런 변경과 의식적으로 계산된 구속 시점 선택, 청구비리 수사과정에서 보듯 과시적 수사상황 공개와 무책임한 마무리 등 여론을 지나치게 의식한 나머지 도리어 묵묵히 원칙을 고수하는 검찰의 상을 확보하는 데 실패하고 있다.

## 정치적 의혹을 남긴 무혐의 처리

한편 한나라당에서 자민련에 입당한 5선의 김종호 의원이 동아건설 최원석 회장으로부터 2억원을 수수한 사실과 관련해서는 소환조차 하지 않고 무혐의 처리하여 의혹을 사고 있다.

김종호 의원의 경우, 검찰은 평소 김의원이 동아건설 최원석 집안과 친분관계에 있고 청탁관련 해당 상임위원회에 있지 않아 대가성을 입증할 수 없다는 이유를 들고 있으나 소환조차 하지 않은 것은 공동정권 관계에 있는 자민련에 대한 지나친 배려가 아니냐는 의혹을 사기에 충분한 것이다.

한편, 같은 동아건설로부터 국회건교위원장 시절 1억 2천만원 받은 백남치 의원은 곧바로 구속영장 처리하여 국회 체포동의안이 국회에 접수된 상태로 김의원의 사례와 묘한 대조를 보이고 있다.

## 의도만 앞선 검찰 수사적 한계

검찰의 의도만 앞선 무능력의 사례는 총풍사태. 지난 10월 26일 총풍 사건 중간수사발표에서 검찰은 이례적으로 이회창 한나라당 총재 및 그 동생 이회성씨와 관련된 입증 안 된 의혹을 일일이 열거함으로써 무리수를 두고 있다는 빈축을 샀다. 한성기, 오정은, 장석중씨 등 3인방이 이회창 당시 한나라당 후보의 비선 조직이며 이회창 총재가 그 배후라는 검찰의 수사방향에 여과없이 노출됨으로써 검찰이 본연의 소임에서 이탈하여 정치공세에 치중한다는 인상을 주었다.

한편 검찰은 지난 11월 4일 또다시 검찰 고위관계자의 입을 빌어 "총격요청사건의 배후가 누구인지 알 수 있는 중요한 증거가 확보됐으며", "이 증거에는 당사자가 부인할 수 없는 결정적인 내용이 포함되어 있다"고 말함으로써 수사완료 이전에 오히려 수사대상을 긴장시켜 수사의 원만한 마무리를 스스로 가로막는 자승자박을 반복하고 있다.

검찰의 이러한 조급증은 경성, 청구 비리 수사에서도 반복되어온 것으로 근본적으로는 심증을 수사결과로 이끌어내지 못하는 미숙함과 무능력의 표현이라 할 수 있다.

## 정치권의 집단 보이콧이 수사의지 꺾어

지금까지 국회에 체포동의안이 제출되어 있는 의원은 5명으로 국민회의의 김운환, 정호선 의원, 한나라당의 백남치, 오세웅, 서상목 의원 등인데, 이들에 대한 체포동의안이 정치권의 사실상의 보이콧으로 처리되지 않고 있다. 게다가 야당의 경우는 표적사정 시비로 정기국회에서 긴급요청한 예산안 처리와 민생개혁법안 심의에 대책없이 불참하는 등 국회를 불모로 불법행위에 대한 정당한 법적절차를 방해하고 있다.

한편 체포동의안이 처리되지 않는 가운데 '회기중 불체포 특권'을 악용한 여야 의원들의 시간끌기가 계속되어 검찰수사에 막대한 지장을 초래하고 있으며 정기국회 직후 임시국회가 개최됨에 따라 정치권이 의도적으로 민생현안을 미루고 검찰수사를 지연시킨다는 의혹을 사고 있다.

이같은 상황전개는 검찰의 수사미숙과 더불어 필수불가결한 사정개혁을 어렵게 하는 핵심요인이 되고 있다. 게다가 여권 일각에서 사정대상의원들에 대한 불구속을 건의했다는 얘기가 흘러나와 여권이 국가가 정한 법적 절차를 정치적 타협수단화 한다는 우려를 낳고 있다.

## 4. 재벌 비리에 대한 대응

김대중 대통령은 지난 4월 9일 법무부 업무보고에서 "TMF 경제위기는 검찰도 책임이 있다. 검찰이 사명을 다해 정경유착 부정부패를 제대로 막았다면 이렇게는 안됐을 것이다... 또 기업가는 보호하고 사기를 올려줘야 하지만, 탈세를 하는 기업인이나 불로소득하는 사람들에 대해서는 엄정한 법집행을 해야 국민들이 위로를 받는다"고 밝힌 바 있다. 그러나 검찰의 경제비리 수사는 낙제점 수준이다.

### 살여있는 기업은 연 신다

김대중 대통령이 지시한 '엄정한 법집행'은 재벌바리에 대해서만큼은 예전과 다를 바 없이 담보상태에 머무르고 있다. 검찰은 과거 경제사정을 이유로 재벌기업에 대해 사법처리상의 특진을 베풀어 왔고 그것

이 제벌부실화와 경제위기의 한 원인이 되었다. 그러나 경제사정상 정상을 참작해야 한다는 논리가 천편 일률적으로 적용되어 광범위한 면책특권을 부여하고 있음이 확인되고 있다.

우선 "살아있는 기업은 안(못)치는 검찰의 한계"가 그대로 드러나고 있다. 기아, 청구 등 이미 '죽은' 기업에 대한 사법처리는 우여곡절 끝에 강행되었지만 기타 영업행위가 진행되고 있는 제벌기업들에 대해서는 갖가지 이유로 사법처리가 유보되고 있다. 특히 5대제벌의 불법사태는 사법처리의 대상에서 제외되고 있다. 기아 김선홍 회장의 경우 특경법 위반(업무상 배임, 횡령)혐의로 12년을 구형받고 7년의 실형을 선고 받았음에 반해 최근 빅딜논의로 막대한 국민세금과 예금이 투여되는 5대제벌의 내부거래-부실투자 등에 대해서는 공정거래위가 이미 사실관계를 모두 파악하여 과징금까지 부과한 바 있고 참여연대가 이를 고발했음에도 불구하고 검찰은 이렇다할 수사의지를 보이지 않고 있다.

**외화도미사범 엄벌 발표와 최순영 기소 유보**

김태정 검찰총장은 지난 7월 13일 기자간담회를 자칭, "부실기업주와 사회지도층의 재산은닉-해외도피행위에 대해 무자비할 정도로 엄단하겠다"고 발표한 후, "정부는 누가 얼마나 재산을 해외로 빼돌렸고 그 총액이 얼마나 되는지 상당한 정보를 갖고 있다"고 밝혔다.

그러나 "그 액수를 공개할 경우 국민들의 불만이 폭발할 정도"라던 이미 '파악한 해외재산도피'에 대해 검찰의 사법처리 실적은 거의 전무한 상태라 할 수 있다. 가장 대표적인 신동아그룹 최순영 회장의 경우 미화 1억 6천만불 어치의 해외재산도피를 검찰 스스로 공개적으로 확인하고도 아직까지 기소를 미루고 있다.

검찰은 신동아그룹 대한생명여 뉴욕 메트로폴리탄 생명사와의 외자유치협상 과정에 있다는 사실을 들어 기소를 유보하고 있으나, 검찰이 특정 제벌기업의 외자유치 협상을 걱정한다는 것 자체가 언어도단일 뿐만 아니라, "검찰의 명예를 걸고 끝까지 추적해 처벌하겠다"던 애초 검찰의 입장과 상반된다.

**공여한 수사방식**

증감원 조사 결과 진로 장진호 회장은 지난 88년 이후 거래기업인 진우기계와 진우통상 등에 자금을 빌려준 것처럼 위장·회계처리하는 수법으로 9백 91억 원 상당의 회사공금을 빼내 계열사 주식 매입과 그룹 운영비 등으로 사용한 것으로 드러났고, 이석희(미국 체류) 전국세청 차장을 통해 한나라당에 대선자금 1억 원도 제공한 것으로 드러났다. 검찰은 증감원 등의 고발이 있으면 수사하겠다고는 방침을 천명했으나 아직까지 입건하지 않았다.

**5. 인신구속 및 인권침해**

김대중 대통령은 스스로가 인권대통령이자 반인권적 통치에 대한 최대의 희생자임을 누차 강조해 왔다. 따라서 일반 국민들은 누구나 '국민의 정부'에 와서 인권상황이 현저히 개선될 것이라 예상해 왔다.

**국민의 정부에 부는 공안의 바람**

국민의 정부에 때아닌 공안의 바람이 불고 있다. 1998년 10월 21일 현재 시국 관련 구속자는 총 581명으로 김영삼 정권 초기인 93년 195명의 3배에 이른다. 이는 하루 평균 2.4명에 달하는 것이다. 또한 이미 개폐가 거론되고 있는 국가보안법 관련 구속자만도 311명으로 김영삼 정권 초기 105명의 3배에 달한다.

중요하게 지적되어야 할 것은 국가보안법 위반 사건 중 상당수가 의도적으로 부풀려지거나 과거에조차 문제가 되지 않았던 사건을 기소대상으로 삼고 있다는 점이다. 현직 구청장을 반국가단체 구성 혐의로 구속한 소위 영남위원회 사건을 두고 무리한 도감청에 의한 용공조작이라는 지적이 시민단체를 중심으로 제기되고 있다. 안양민주화청년운동연합 사건, 진보민중청년단체연합 사건 등 군소 청년단체들에 대한 무리한 수사는 이미 활동중단 상태에 있는 구조직들에 대한 제탕삼탕 우려내기식 수사라는 지적이다. 특히 안민청의 경우 안양시로부터 매월 50만원의 후원금을 받고 있으며 이인재 경기지사로부터 표창까지 받은 공개활동단체라는 것이다.



국민의 정부 들어서 새삼 시국사범 및 국가보안법 사범이 늘어나는 것은 대규모 시위사태나 급진적 활동이 급격히 늘어나서라기 보다는 공안검사 및 관련 업무 종사자들의 실적경쟁과 변하지 않는 구태의연한 냉전적 시각 때문이라는 지적이다.

### 수사기관의 인권침해 기소를 먼저 알아

지난 11월 법무부 국정감사자료에 따르면 지난 2년 동안 법무부와 일선검찰에 접수된 경찰, 안기부, 검찰 등 수사기관 직원들의 불법체포, 폭행, 감금, 직권남용은 모두 774건으로 이 중 기소된 사건은 1.8%인 14건에 그쳤다.

이에 반해 같은 기간 동안 일어났던 개인에 의한 705건의 인권침해사건 중 311건이 기소되어 기소율이 44%에 이르는 것으로 나타났다.

### 국민의 정부의 도감청 남용

영남위원회 재판과정에서 수사기관과 검사가 3년간 정당한 이유없이 사생활 일체를 녹취한 도감청 자료가 증거로 제출됨으로써 수사기관 및 검찰에 의한 국민인권침해가 커다란 사회적 쟁점으로 떠올랐다.

특히 98년도 상반기 중 긴급감청 639건 중 50%가 조금 넘는 불과 314건만이 법원에 허가서를 청구하고 나머지 325건은 허가조차 구하지 않은 채로 남용됨으로써 통신비밀보호법이 무력화되고 사실상 감청보호법으로 전락하고 말았다. 여기에는 안기부 등 대공수사기관의 국민인권침해 뿐만 아니라 통상적인 통신제한조치허가 요청과정에서 관리감독기능을 수행하도록 통신비밀보호법에 명시된 기관인 검사도 중대한 책임을 갖고 있다.

## 6. 검찰이 개혁되어야 나라가 산다

돌이켜 보면 지난 한 해는 검찰에게 과거 어느 때보다 의욕적으로 자율적 수사를 추진할 수 있는 여건이 조성되어 있었다. 대통령도 법무부 업무보고에서 "권력필요에 따른 검찰권 행사도 요청하지 않겠다. 국민으로부터 신뢰받고 존경받는 새로운 검찰상을 세워

달라"고 주문한 바 있고 과거 청와대 사정수석을 통해 하달되던 이른바 가이드 라인도 직접적인 형태로 강요되지는 않고 있는 것으로 알려지고 있다. 이점에서 검찰 자신도 어느 때보다 의욕적이고 자율적으로 수사에 임했음을 주장해온 터다.


그러나 검찰총장 이하 검찰 수뇌부가 정치적 풍향계와 여론 동향에 지나치게 민감했다는 평가를 피할 수 없다. 게다가 정치권 사정에 대한 무수히 많은 언급들에 비해 수사능력이나 일관성 면에서 한계를 보였고 정치권의 조직적인 비협조의 장벽을 넘어서는데도 현재까지는 역부족을 노정하고 있다.

그럼에도 불구하고 전체적으로 볼 때 검찰의 정치권 사정은 러비공 튀는식으로 한다는 평가 속에서도 비교적 단절없이 지속되면서 일상적 사정수사의 당위성을 국민에게 확인시켰고 이는 여론조사등을 통해서도 나타나고 있다.

검찰의 경제권 수사는 죽은 기업만 친다는 기존의 경제수사의 한계를 벗어나지 못함으로써 IMF 경제위기 책임 규명과 재벌개혁의 국민여망에 크게 못미쳤다고 판단된다. 특히 검찰의 지나친 법률 외적 고려는 문제로 지적된다.

온 국민에게 큰 충격으로 다가왔던 사범비리와 관련 검찰의 비리판사 불기소는 큰 오점을 남겼고 그나마 변호사 비리에 대한 집중수사마저도 변호사법에 대한 법조계의 직역이기주의에 기초한 편협한 해석으로 좌절당하고 말았다.

한편 국가인권위원회가 논의되는 국민의 정부 아래서 더욱 거세어지는 공안바람과 도감청 남용 사례는 인권대통령이 이끄는 정부와 검찰의 위신을 국제적으로 추락시키기에 충분한 것이었다.

아무래도 검찰과 관련하여 가장 개선이 안되고 있는 부분은 자기개혁 분야라고 해야 할 것이다. 검찰 직원에 대한 법적용 특혜가 계속 나타나고 있다. 연초에 여론에 못이겨 구성된 검찰제도개혁위원회는 이렇다할 가시적 계획을 제시하지 못하고 있다. 부패방지법 제정 과정에서 특별검사제 도입을 막으려는 법무부와 검찰의 로비가 조직적으로 이루어졌던 것으로 알려지고 있다. 

# 개혁관련법안에 대한 법무부 1년의 평가

이인호 / 변호사, 민변 사무차장

**우** 리 나라에서 처음으로 평화적 정권교체가 이루어졌고 더욱이 그 주인공인 김대중 대통령이 그 누구보다도 정치적 탄압과 핍박을 수 없이 겪어 온 당사자라는 것을 국민 모두가 잘 알고 있었기에 국민 모두는 이제는 우리도 인권 선진국으로 발돋움할 수 있는 기회가 왔다고 여겼고 이런 견지에서 인권에 관한 정부의 역할을 바라 마지않았다. 그래서 당연히 정부의 인권정책의 일차적 담당자인 법무부의 역할에 기대가 컸던 것 또한 사실이다.

준법서약제도의 도입, 특별검사제도의 도입, 국가인권기구 구성, 실업자의 노조가입인정 여부를 둘러싸고 법무부와 시민, 재야단체들은 많은 견해의 차이를 보여왔다. 민주사회를 위한 변호사모임은 법무부의 태도가 인권옹호기관으로서의 사명과 역할에 비추어 볼 때 미흡한 점이 많다고 생각하여 왔다. 특히 노동부가 노사정위원회 합의에 따라 실업자의 초기기업단위 노조 가입을 허용하는 내용으로 노동조합 및 노동관계조정법의 개정을 추진하려는 데 대하여 법무부가 강경하게 반대하여 정부의 개정안이 마련되지 못하고 있는 저간의 사정과 관련하여 민변은 지난 12월 3일 실업자의 노조결성, 가입을 제한해야 한다는 법무부의 주장은 아무런 타당한 근거가 없고 사실을 왜곡하는 것이라는 내용의 성명서를 발표하였다.

이에 대하여 법무부는 이례적으로 즉각 '재야 일부 주장에 대한 반론'이라는 제하로 반박 성명서를 발표하여, 법과 인권을 수호하기 위해 심혈을 기울이고 있는 법무부에 대하여 그동안 각종 현안에 대해 법무부가 이룩한 일은 무시하여 버리고 법무부가 반대하는 구체적인 이유를 충분히 검토하지도 않은 채 자신들의 주장에 어긋난다고 하여 무조건 반개혁적이라고

매도하였다고 주장하고 나섰다.

민변은 법무부가 민변과 다른 주장을 한다고 하여 반개혁적이라고 매도하였다고는 생각하지 않는다. 법무부가 민변의 성명서에 대하여 유감의 뜻을 표명하고 자신들의 주장을 밝힌 마당에 법무부의 그 동안의 태도와 성과에 대하여 공개적으로 토론하여 그 공과를 분명히 하는 것도 필요하리라 생각한다.

## 【실업자 노조가입에 대하여】

### 1. 서론

노동부는 노사정위에서 합의한 바에 따라 실업자의 노조 가입을 허용하는 내용으로 노동조합및노동관계조정법 개정안을 정부안으로 국회에 상정하려고 하였으나 정부안을 만드는 단계에서 법무부가 이에 강경하게 반대하고 있어 정부안이 만들어지지 못하고 있다.

실업자의 노조가입을 허용할 것인가의 문제는 1차 노사정위에서 합의가 되었지만 이행이 되지 않고 있다가 이번엔 2차 노사정위에서 합의가 되었고 노동부가 이를 구체적으로 입법화하려고 정부안을 마련하는 과정에서 법무부의 장벽을 만난 것이다.

실업자의 노조 가입을 허용하는 입법안을 노동부가 만들게 된 것은 우선 IMF 경제위기를 맞이하여 이를 극복하는 과정에서 노동계의 협조가 절실했던 정부, 재계가 노동계로부터 정리해고 허용 등 협조를 얻는 대가로 점차 늘어날 것이 확실한 실업자들이 자신들의 문제를 직접 고민할 수 있는 틀을 허용해야 한다는 논리를 수용한 것이었다. 다른 한편으로는 지난번 노동법 개정으로 노조 전임자 임금지급이 2002년 이후에

는 불가능하게 되는 등 종래의 기업별노조 형태로는 노동조합의 생존자체가 불가능해진 상황에서 이를 위한 타개책으로 노동계 스스로도 생존을 위해 노조형태를 기업별노조에서 산별노조의 형태로 전환할 수밖에 없게 되었는데 산별노조의 경우에는 조합원자격에 있어 취업, 미취업을 불문하고 그가 근로자(노동조합및노동관계조정법 제2조 1호 : 직업의 종류를 불문하고 임금, 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자) 이기만 하면 조합원으로 될 수 있는 것인데도 불구하고 위 법 제2조 제4호 "라"목에서 마치 현재 취업중인 근로자만 조합원이 될 수 있는 것처럼 규정하여 이를 제한하고 있는 것처럼 되어 있어서 이를 개정하여 미취업노동자(실업자 등)의 노조가입을 허용하여 산별노조 설립을 보다 촉진하고자 하는 노동계의 요구를 받아들여지게 되어 위 합의에 이르게 되었던 것이다.

사실 위와 같은 취지에서 본다면 노동부에서 마련한 안조차도 마치 취업을 했다가 실직한 근로자만이 노조에 가입할 수 있는 것처럼 보여져서 이 또한 미취업자에게 노조가입자격을 허용하는 근본 논리나 취지에 미치지 못함은 더 말할 필요도 없다.

하물며 실업자의 노조가입을 허용하지 말자는 법무부의 주장은 그 여러 가지 점에서 비판을 받고 있다.

## 2. 법무부 주장의 논거

법무부는 주로 첫째, 헌법과 노동법은 현재 취업중인 근로자만을 조합원으로 할 수 있으므로 실업자의 노조가입 허용은 헌법과 노동법체계에 위반되고 둘째, 실업자의 쟁의행위 등이 업무방해죄가 되지 않는 등 실업자들에게 노동법상의 면책특권을 부여하는 것이 되고, 이를 통해 대정부투쟁을 벌일텐데도 그것이 쟁의행위로 합법화되어 저지할 방법이 없으며 셋째, 외국의 경우에도 실업자가 노조원이 될 수 있다는 명문규정이 없다는 것을 그 이유로 들고 있다.

## 3. 법무부 주장에 대한 비판

위와 같은 법무부의 주장은 타당한가?

먼저 우리 헌법 어디를 보아도 조합원이 될 수 있

는 근로자를 현재 취업중인 근로자로 제한하고 있는 조항은 없다. 오히려 헌법 제33조는 근로자는 노동3권을 가진다고만 규정하고 있고 이에 따라 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제1호에서는 " '근로자' 라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다"고만 규정하고 있다. 우리 헌법은 어디에도 현재 취업중인 근로자만을 조합원이 될 수 있는 근로자로 제한하는 규정을 두고 있지 않고 노동조합 및 노동관계조정법에서도 근로자의 정의를 위와 같이 현재 취업중인 근로자로 제한하고 있지 않은데도 법무부는 아무런 명문규정 없이 해석에 의해 헌법이 이를 제한하고 있는 것처럼 주장함으로써 입법 자체를 제한하여 기본권을 제한적으로만 보장하려고 하고 있다.

둘째, 우리 노동법체계는 노조 형태를 기업별노조로 제한하고 있지 않고 오히려 산별노조형태를 지향하고 있고 법무부는 이러한 사실을 잘 알고 있을텐데도 이를 의도적으로 외면하고 있는 듯 하다. 87년 노동법이 개정되기 전에는 노조형태를 기업별노조로 제한하여 허용하고 있었으나, 법개정으로 노조의 형태를 개방함으로써 이제 노조형태는 전적으로 조합원들의 자주적인 의사에 좌우되게 되었으며, 오히려 법 제10조 제2항에서 설립신고서에 기재되는 노동조합에 "전국규모의 산업별 단위노동조합"을 포함하여 규정함으로써 산별노조를 허용하는 명문규정을 두었고, 지난번 법개정 때 노조 전임자 임금지급을 금지할 때, 그 주된 논거를 노조형태가 산별노조로 되어 있는 국가의 예를 들어 그 나라의 노조 전임자들은 특정사용자와 직접적인 근로관계를 맺고 있지 않아서 그들의 임금을 사용자가 부담하지 않고 노조에서 지급하고 있으므로, 우리나라의 경우도 이제는 노조 전임자의 임금은 노조 스스로 지급해야 한다면서 간접적으로 우리의 노조형태를 산별노조로 전환해야 한다는 것을 강조했고, 그 결과 노조전임자 임금 지급을 금지하는 규정을 두게 된 것이다. 이와 같이 우리 노동법체계는 기업별노조체계를 전제로 하고 있다기보다는 오히려 산별노조체계를 전제로 했다고도 볼 수 있는 것이다.

셋째, 또한 법무부는 의도적으로 쟁의행위의 개념을

왜곡하고 있다. 노동조합은 자신의 요구조건을 관철하기 위해 실력행사 즉, 쟁의행위를 할 수 밖에 없고 그 가운데 가장 강력한 것이 파업이다. 그리고 정당한 쟁의행위는 법에 의하여 정당한 행위로서 보호를 받는데 쟁의행위가 정당하기 위해서는 주체, 절차, 목적, 수단의 점에서 정당해야 한다. 주체의 면에서는 노조가 하는 것이어야 하고, 절차의 점에서는 교섭이라든가 조정이라든가 하는 법이 정한 절차를 준수해야만 하고, 목적의 점에서는 그것이 근로조건 유지, 개선을 위한 것이어야 하고, 수단의 점에서는 평화적이어야 한다는 것이다. 노조가 주도하지 않는 쟁의행위, 절차를 지키지 않은 행위, 정치적 목적을 달성하기 위한 행위, 폭력적인 행위 등 위 4가지 요건 중 단 한가지라도 결여된 쟁의행위는 정당하지 않은 것으로 평가되어 곧바로 노동조합및노동관계조정법위반은 물론 업무방해, 집회및시위에관한법률위반 등 관련 법규위반으로 처벌되게 된다. 결국 우리 법체계에서는 가장 강력한 쟁의행위인 파업의 경우조차도 작업을 거부하여 생산을 중단시킴으로써 사용자에게 압력을 가하는 외에는 더 이상의 수단은 없는 것이다. 예를 들어 생산수단을 점거한다면 이는 업무방해가 될 것이고, 신고나 허가없이 옥외에서 집회, 시위를 한다면 이는 쟁의행위의 정당성과는 별개로 집회및시위에관한법률위반으로 처벌받게 되는 것이다. 따라서 이러한 점을 본다면 설사 실업자노조가 생긴다 하더라도 법무부가 우려하는 행위를 쟁의행위로 할 수는 없고 설사 한다하더라도 곧바로 관련법에 의해 처벌받게 되어 있는 것이다. 그리고 실제에 있어 그렇게 처벌해 오고 있는 것이 현실이기도 하다. 이러한 점에서 사실 실업자만으로 조직된 노조가 있다 하더라도 그 노조가 하는 파업은 사실상 별 의미가 없는 것이다. 이러한 점을 누구보다도 잘 알고 있는 법무부가 마치 실업자노조가 생기면 쟁의행위라는 미명 하에 법의 보호를 받으면서 마치 무슨 행위든지 할 수 있는 것처럼 주장하는 것은 사실을 왜곡하는 것이라고 볼 수 밖에 없을 것이다. 넷째, 외국의 경우 실업자가 노조원이 될 수 있다는 명문 규정을 두고 있는 입법례는 물론 없지만 나아가 외국의 경우에 조합원이 될 수 있는 자격을 제한하는 규정을 두고 있

는 입법례는 더욱이 없다. 역사적으로나 일반적으로 확립된 견해는 노동자는 그가 현재 취업하고 있는 취업하고 있지 못하는 사용자와의 사용종속관계에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받는 노동자이기만 하면 그는 노동조합을 조직, 가입할 수 있고, 그 노동조합은 대체적으로 산별노조라는 것이다. 그런 견지에서 세계에서 유일하게 종전에 우리나라에서 고수하고 있었고 지금도 일본 노동자들이 스스로 선택하고 있는 기업별노조는 노조로 인정되지 않고 단순한 종업원조직으로 치부되고 있는 것이다.

헌법이 노동3권을 보장하고 있는 한, 노조형태의 선택은 전적으로 노동자들 자신에 달려 있는 것이고 산별노조의 경우는 그가 종업원인지 여부와 관계 없이 종업원이기 이전의 노동자의 자격으로 조합원이 되는 것이기 때문에 취업, 미취업은 그가 조합원이 되는데 아무런 장애 요인이 아닌 것이다. 그리고 역사적으로 보아 전세계적으로 가장 일반적인 노조의 형태는 바로 산별노조인 것이다. 그런데 이제 개혁, 개방을 주장하며 세계화를 이루려는 이 시점에 굳이 입법적으로 우리의 노조 형태를 기업별노조 또는 취업중인 종업원만을 조합원으로 할 수 있는 기형적인 산별노조(이를 산별노조라 부를 수 있는지도 의심스럽다)에 묶어 두려는 의도는 무엇인지 이 또한 의심스럽다. 자본은 개방하여 보다 자유롭게 해야 하지만 노동자는 어느 정도 제한해야만 한다는 취지인가.

결국 어느모로 보더라도 미취업자의 노조결성, 가입을 제한해야 한다는 법무부의 주장은 아무런 타당한 근거가 없고 그 근거가 되는 사실마저도 왜곡하고 있는 것이라고 생각된다.

더욱이 정부부처 중 주무부서인 노동부가 추진하는 일을 법무부가 제동을 걸고 있는 것도 의아하기 그지 없는 일이다. 노동문제에 관해 누구보다 잘 알고 있는 노동부가 별 문제 없는 것으로 보아 추진하는 일을 노동문제에 있어서는 어쨌든 열외자인 법무부가 나서서 간섭하고 있는 것인데 그 간섭의 방향이나 정도가 문제인 것이다. 법무부는 노동부가 추진하는 일에 있어 노동부에서 미처 고려하지 못한 법적인 문제를 제기하고 그로써 노동부가 이를 제차 검토하게끔 하면 즉

한 것이고, 실제 노동부는 법무부가 제기한 문제에 대하여 별 문제 없는 것으로 정리를 하여 계속 추진하기로 한 것인데 그럼에도 불구하고 법무부가 이를 끝까지 제지하려고 애쓰는 것은 법무부만이 국가와 사회의 안정을 걱정한다는 것이거나 또는 노동문제에 있어서조차 노동부는 실무적인 일만 처리하는 부서이고 모든 것은 법무부에서 최종적으로 결정해야만 한다는 것처럼 보여 이 또한 정부부처간의 균형에 있어 문제가 아니할 수 없다.

무엇보다 안타까운 점은 이번 실업자노조가입 허용 문제와 관련하여 법무부가 인권옹호기관으로서의 면모를 전혀 보여주지 못했다는 것이다. 일반적으로 바라는 노동문제에 관해 노동부가 제기하는 안에 대해 법무부가 인권옹호기관으로서 오히려 더욱 더 적극적으로 혹시라도 노동부의 안이 노동권 등 인권을 제한하는 것은 아닌지를 검토하여 보다 더 인권을 보장하는 방향이 될 수 있도록 역할을 했어야 했는데 법무부는 그 반대로 행동하고 있다는 것이다.

## 【 국가인권위원회 설치에 대하여 】

### 1. 서론

세계인권선언 50주년 기념일에 맞추어 제정을 추진해 온 인권법 제정이 기구성격을 둘러싼 법무부와 시민단체들 사이의 견해 차이로 논란을 거듭하다가 결국 내년으로 연기될 운명에 처하게 되었다.

최근 대통령이 직접 조율한 당정회의가 끝난 이후에도 법무부는 인권위원회의 위상을 특수법인으로 할 것을 주장하면서, 특수법인으로 할 것이 결정된다면 다른 모든 것을 양보할 수 있다고 하기도 하였다. 그러면 법무부가 그렇게 특수법인안에 집착하는 이유는 무엇인가?

### 2. 법무부연의 논거

우선 인권위를 국가기구로 하면 대통령을 정점으로 한 집권세력의 영향으로부터 자유로울 수 없다는 것을 들고 있다. 중립성과 독립성을 유지하기 어렵고 특히 권력기관에 대해 같은 정부기구 내에서 소신있는

비판과 감시가 곤란하다는 것이다.

또한 김대중 대통령이 제시한 유엔 권고안도 인권위가 정부와 실질적인 거리를 두면서 인권보장 업무와 수행상의 허점을 감시하고 보충할 수 있도록 '독립적'인 특수법인격의 설립을 권장하는 것으로 이해해야 한다는 것이다.

그리고 세계적으로 인권위원회가 모범적 활동을 하고 있다고 평가되는 호주, 영국, 뉴질랜드 등의 인권위는 모두 정부로부터 독립된 법인격을 갖고 있으며, 인도네시아 등 국가기구로 되어 있는 경우에는 정부의 영향력에서 벗어나지 못하고 있다는 것이다.

### 3. 법무부 인권법안의 문제점

법무부 인권법안의 문제점은 여러 가지 지적할 수 있을 것이나, 현재 논쟁의 핵심이 되고 있는 것은 인권위를 국가기구로 할 것인가, 특수법인으로 할 것인가의 문제이므로 이 부분에 초점을 맞추어 법무부안을 고찰해 보고자 한다.

인권위의 위상에 관한 논란도 결국은 어떻게 하는 것이 인권신장에 기여할 것인가에 대한 견해차이라 할 수 있다.

법무부가 특수법인안을 끝까지 고수하는 것은 아마도 인권옹호기관으로서 국가의 사법기구(예컨대 검찰, 법무부, 법원 등)가 존재하므로, 인권위는 국가의 사법기구의 빈 틈을 보완해 주는 성격의 단체로 이해하고 있기 때문이라고 여겨진다. 그렇게 볼 경우 또 하나의 국가기관으로 국가인권기구를 둘 경우 인권옹호기관인 국가 사법기구와 업무, 권한 등에서 충돌할 수 밖에 없고, 불필요한 국가기구를 또 하나 새로 만드는 것이 될 것이기 때문에 '특수법인'으로 하여야 한다고 하는 것이다.

그러나 우리의 인권위가 담당할 업무 중 가장 중요한 부분 중의 하나는 검찰, 경찰, 안기부, 군수사기관 등의 인권침해에 대한 감시와 시정기능이다. 지난 2년 동안 수사기관 직원에게 인권침해를 당했다고 검.경에 접수된 사건은 774건이나 된다. 그러나 이 중에서 기소된 건수는 14건에 불과하다. 독립성이 충분히 보장된 '국가기구'가 조사해야 할 필요성이 여기에 있

다. 향후 민주주의가 보다 성숙되고 이들 국가기관에 의한 인권침해 행위가 사라지는 그 때가 반드시 올 것이다. 하지만 아직까지는 우리 국민들이 이들 사법기관을 완전히 믿고 있지 못하다. 독립적인 국가기구가 아닌 특수법인이 단순히 여론의 힘에만 의지하여 이들 권력기관의 인권침해행위에 대한 예방, 시정기능을 할 수 있겠는가? 강제력도 없는 상태에서 민간기구가 이들 수사기관의 인권침해를 감시, 규제한다는 것은 현실적으로 어려운 일이 될 것이다.

세계적으로 모범적 활동을 하고 있는 호주, 뉴질랜드, 영국 등이 모두 '국가로부터 독립된 법인격' 형태로 구성되어 있기 때문에 우리도 그렇게 해야 한다는 것은 타당하지 않다. 호주, 뉴질랜드, 영국 등이 우리의 수사기관들처럼 인권유린행위를 벌여왔다는 말을 일찍이 들은 적이 없다. 이들 국가들에서의 인권위 활동의 핵심은 인종차별, 종족차별, 남녀차별 등 각종의 차별행위의 시정이었다. 그러나 우리의 경우에는 수사기관의 인권침해에 대한 시정기능이 인권위의 제1차적 과제로 부각되고 있는 것이다.

유엔권고안의 내용이 독립적인 특수법인에 더 합당한 것이라는 주장도 일면적이다. 유엔권고안의 내용은 국가권력으로부터 '독립'된 강력한 인권옹호기관을 상정하고 있는 것이고, 그 형태가 '특수법인'인지 '국가기구'인지는 각 나라의 형편에 맞추게 되는 것이다. 법무부가 주장하는 바와 같이 인권위를 국가기구로 하게 되면 어느 정도 국가공무원이 증가할 수 밖에 없으며, 정부내 다른 기관과의 기능의 중복으로 인한 문제가 발생할 소지가 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 이와 같은 문제 정도는 인권위를 설치하는 근본목적에 비추어 본다면 부차적인 것이고 충분히 수용할 수 있고 극복할 수 있는 문제라고 생각한다.

법무부안의 가장 큰 문제는 법무부안대로 설립된 인권위원회는 결국 법무부의 산하단체로 전락한다는 것이다. 법무부 수장만이 법무부의 인권위 장악을 노골적으로 드러낸 최초 시안에 비하여 법무부의 개입수단을 일부 개선한 것은 사실이나 인권위가 법인이라는 틀을 유지하고 있는 이상, 그 주무관청인 법무부가 주무관청으로서 존재하고, 여러 가지 통로를 통하여 사실

상 영향력을 행사하게 되므로, 결국 중국에는 법무부의 영향력에서 자유롭지 못한 기관이 될 수 밖에 없을 것이다. 인권위의 주 감시대상이 법무부가 관할하고 있는 수사, 교정기관이라는 점에서 이들 기관에 대한 인권위의 활동이 위축되고, 형해화될 수 밖에 없다는 결과는 너무도 명백하게 예견되는 것이다.

## 【준법서약서에 대하여】

법무부는 양심수를 석방함에 있어 정권교체 전에 해오던 사상전향제도를 폐지하는 대신 준법서약제라는 새로운 제도를 도입하였다. 이 새로운 제도가 사상전향제도에 비추어 민주주의 발전에 있어 일보 나아간 것이기는 하나, 이 또한 여전히 준법이라는 너무나 당연한 내용을 굳이 외부로 표출하게 함으로써 결국 자신의 사상, 양심을 표명할 것을 강제 당하지 않는다는 사상, 양심의 자유를 침해한다는 점에서 종전의 사상전향제도와 근본적으로는 다르지 않은 것으로 보인다.

우리 헌법은 자기양심에 어긋나는 신념이나 행동을 강요당하지 않고 자기양심에 따라 행동할 수 있는 양심의 자유를 보장하고 있다(헌법 제19조). 양심의 자유는 양심을 언어나 행동으로 표명하도록 강제당하지 않을 자유, 양심에 어긋나는 행동을 강요당하지 않을 자유를 포함한다. 그런데 사상전향제도는 양심의 자유를 본질적으로 침해하는 것이 되어 우리 헌법이념과 정면으로 충돌하는 제도이며, 민주주의 국가라면 용납할 수 없는 것이다.

사상전향제도의 실정법적 근거는 가석방심사등에 관한규칙(1978.7.4. 법무부령 제206호) 제14조 제2항에 "국가보안법위반 등 수형자에 관하여는 특히 그 사상의 전향여부에 대하여 심사하고 필요한 때에는 전향에 관한 성명서 또는 감상록을 제출하게 하여야 한다."고 규정된 데에서 찾을 수 있다. 그러나 위 가석방심사등에 관한규칙 중 전향제도와 관련한 부분은 법률에 어떠한 위임규정도 찾아볼 수 없다. 따라서 법무부령에 근거하여 전향제도를 실시한 것은 국민의 기본권은 '국가안 전보장·질서유지·공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다'고 규정한 헌법 제37

조 제2항의 기본권제한의 법률유보 조항에 위배되어, 법률상 그 효력을 인정할 수 없는 것이다.

또한 전향제도의 운용실태를 살펴보더라도, 전향을 거부하는 양심수에 대하여 독거수용, 접견제한 등 행형상 불이익을 주어왔을 뿐만 아니라, 전향을 강요하면서 고문 및 가혹행위 등의 인권침해가 지속적으로 행하여졌다는 국내외 인권단체들의 지적이 있었다. 결국 전향제도가 존재하는 한 인권침해 시비는 그칠 수 없다. 그러므로 전향제도 폐지는 민주주의 발전에 있어 일보를 내디딘 것으로 평가하고 싶다.

그러나 사상전향제도를 폐지한다고 하면서도 한편으로는 '준법서약서'를 받기로 한 부분에 대하여는 비판하지 않을 수 없다. 우리 헌법이 보장하고 있는 사상·양심의 자유는 자신의 사상·양심을 표명할 것을 강제당하지 않을 권리를 포함하는 것이다. 정부가 시행한다는 '준법서약'은 개인의 양심의 자유를 침해한다는 점에서 기존의 전향제도와 다를 바 없다.

또한 이제까지 일반 수형자에게는 석방의 조건으로 '준법서약'을 요구한 바 없었음에도 굳이 양심수에게는 석방의 조건으로 '준법서약'을 하라고 요구하는 것은 평등의 원칙에도 어긋나는 처사다.

또한 정부는 사상전향제를 준법서약제로 대체하면서 종래 사상범에게만 적용하여 오던 것을 집회및시위에 관한법률위반등 죄로 확대하였다. 개정된 가석방심사 등에 관한규칙 제14조 제2항은 "국가보안법 위반, 집

회및시위에 관한법률위반 등의 수형자에 대하여는 가석방 결정 전에 출소 후 대한민국의 국법질서를 준수하겠다는 준법서약서를 제출하게 하여 준법의지가 있는지 여부를 확인하여야 한다 <개정 98·10·10>"고 규정하고 있는 것이다. 따라서 종래 사상전향제의 적용대상이 아니었던 집회및시위에 관한법률위반 등의 수형자나 기타 노동, 시국 관련 수형자에 대하여 광범위하게 준법서약서를 요구할 수 있게 된 것이다. 사상, 양심의 자유를 침해하는 서약을 강제하는 범위가 넓어졌다는 측면에서 볼 때 종래보다도 더 계약된 규정이라 아니 할 수 없다.

### 【 특별검사제에 대하여 】

박상천 법무부 장관은 야당시절인 1996년에 검찰이 정치권력의 영향으로 권력형비리에 대한 철저한 수사를 회피하고 있음을 지적하고 '특별검사의 임용 등에 관한 법률안'을 제출한 바 있다. 그런데 올해 부패방지법안과 관련하여 박상천 장관은 특별검사제에 대하여 위헌이라며 반대입장을 표명했고, 이에 따라 국민회의도 특별검사제 도입을 백지화하기로 의견을 모았다. 결국 국민회의는 특검제와 고위공직자 비리조사처가 제외된 상태의 부패방지법안을 확정하였다.

법무부가 특별검사제도를 도입할 수 없다고 주장하

## 국민을 위한 사법개혁

「국민을 위한 사법개혁」은 참여연대 사법감시센터의 공동연구진이 사법100주년을 맞아 국민과 함께 하는 사법의 위상을 찾고자 만든 책입니다. 연구진은 이 책에서 사법구조의 실패와 문제점을 파헤치고, 외국의 사례를 풍부하게 들고자 노력했습니다. 쟁점마다 좌담회를 개최하여 각계의 폭넓은 의견을 청취, 수렴하였고, 그 결과를 모아 분명한 대안으로 제시했습니다.

참여민주사회시민연대 사법감시센터 지음

참여필진 : 김제원(변호사), 박원순(변호사), 박은정(이화여대 법학과 교수),

이창원(조선일보 사회부 기자), 차병직(변호사),

한인섭(서울대 법학과 교수), 황승홍(서울대 법학과 박사수료)



• 박영출 출판사 발행 / 284쪽 / 값 9,500원 • 문의 전화 : 02-3672-4462 팩스 : 02-3672-2478

는 논거를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 검찰의 기소독점주의를 침해하므로 위헌의 소지가 있다는 것이다.

둘째, 5공비리, 518사건 등 당시의 대통령이 직접 관련된 사건 수사를 위해 과거 특별검사를 주장하였으나 지금은 대통령이 직접 관련된 사건이 없으므로 특별검사제를 도입할 필요가 없다는 것이다.

세째, 한나라당 또는 시민단체 등에서 주장하는 특검제 안 중

- 국회가 특별검사를 선임하는 안은 국회 다수파 정당이 특별검사를 선임하게 되어 실제로는 정치적 중립을 지키기 어렵고

- 대통령 직속의 상설기구로 하자는 안은 야당이 그 중립성을 신뢰하지 않을 것이며 실적위주의 정치사건 수사로 정치적 불안을 야기할 것이라는 주장이다.

네째, 최근 특검제의 본국인 미국에서도 이에 대한 비판이 고조되고 있는 상황이므로 정규 검찰의 정치적 중립을 강화하는 방향으로의 개선이 타당하다는 것이다. 소위 고비용 저효율의 문제이다.

그러나 위와 같은 다소 원칙론적인 주장은 과거 야당시절에 특검제를 주장할 때에도 똑같은 문제를 갖고 있던 것이다. 결국 위와 같은 주장은 특검제를 반대하기 위한 형식논리에 지나지 않는다.


우선 검찰의 기소독점주의를 헌법이 보장하고 있다는 주장은 그 근거가 없다. 우리 헌법에는 검사의 영장신청권에 대한 간단한 언급 이외에는 '검찰제도'와 관련된 규정은 전혀 없는 것이다. 그 다음 지금은 대통령과 관련된 현안이 없으므로 특검제가 필요없다는 주장은 자신의 처지가 바뀌었으므로 특검제가 필요없다는 논리에 지나지 않는다. 특검제가 꼭 대통령이 관련된 사건만 다루는 것은 아니다. 그리고 현재는 대통령이 관련된 현안이 없을지라도 그런 현안이 언제든지 생길 수 있는 것 아닌가? 특별검사의 정치적 중립성을 담보할 수 있는가에 대한 의문자체는 특별검사의 임명과정 및 절차의 투명성을 확보하려는 노력으로 극복하여야 할 문제이다. 과거 박상천 장관이 야당시절에 특검제를 주장할 때에는 특별검사의 정치적 중립성을 보장할 수 있다고 생각했던 것 아닌가? 고비용, 저효율의 비판을

받고 있는 미국의 특별검사제도에 대한 비판 자체는 타당하고 이를 극복하기 위해 노력하여야 할 것이나 그것이 특별검사제 도입에 반대하는 사유가 되기는 부족한 것이라 생각된다.

다른 무엇보다도 박상천 법무부 장관이 야당 시절인 1996년 특별검사제 도입에 관한 법률안을 제출한 바 있다. 그런 박 장관이 앞장서 특검제 도입에 반대하는 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 결국 박상천 장관이 특검제 반대의 논리로 내세우는 것들은 모두 반대를 위한 형식논리에 지나지 않는다고 생각된다. 또한 자신이 처한 지위와 입장에 따라 변화하는 처세술로 설명될 수 밖에 없는 것 아닌가하는 생각이 드는 것이다.

1996년 10월 국민회의와 자민련이 '특별검사의 임용 등에 관한 법률안'을 제안하면서 밝힌 제안이유는 다음과 같다.

"국가의 형사소추권을 독점하고 있는 사정의 중추기관인 검찰이 정치적 중립성을 견지하지 못하고 형평을 잃은 수사를 하거나 권력형 비리에 눈을 감을 때에는 국가기강은 무너지고 부정부패는 구조화되며, 마침내 국민들은 법을 불신하고 사회는 가치판단의 기준과 행동의 규범을 상실한 채 혼란에 빠지게 됨은 동서고금의 역사가 보여주고 있다. 그 동안 우리 검찰은 국민의 기대와 신뢰를 저버린 채 정치권력의 영향권에서 벗어나지 못하고 정치적 사건처리에 있어서 형평성을 상실하고 권력형 비리에 대한 수사를 회피하여 온 것은 숨길 수 없는 사실이다.....(중략) 따라서 흐트러진 국가기강을 바로잡고 법에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위하여서는 정치적 사건과 권력형 비리사건 등을 수사할 경우, 정치적 중립성이 확보되고 독립적 지위에 있는 특별검사를 임명하여 처리하도록 하는 특별검사제도를 도입하고자 이 법률안을 제안한다."

새정부 들어서도 청구, 기아의 비자금 사건이나 증금사 인허가 비리 등 수많은 정경유착 의혹이 제기되었고, 여전히 검찰이 사건을 축소, 은폐하고 있다는 시민단체들의 비판을 받았다. 부패방지법의 핵심인 고위공직자비리조사처, 특별검사제의 도입 없이는 부패추방을 위한 노력은 그 한계를 가질 수 밖에 없다. 



# 법무부의 국가인권기구에 대한 평가

박찬훈 (변호사)

## 1. 기관의 평가

**그** 동안 법무부는 인권기구를 법무부의 산하 기구로 두어 그 독립적 활동을 제한하려는 데 초점을 맞추어 왔다. 최초의 시안에 의하면 법무부장관이 이사회를 장악하고 이를 통하여 인권위원회에 영향력을 행사하려는 의도가 명백하였다. 그러다가 시민단체(공대위)를 위시한 여론의 빗발치는 반대와 집권여당의 반대에 부딪혀 그 내용을 하나씩 양보하여 현재의 양상은 그 문제의 초점이 거의 국가기구나 특수법인이나로 좁혀진 상태이다. 그러나 이 대립은 단순할 것 같지만 이 대립의 함의는 상당히 크다. 우선 법무부의 수정안은 여전히 법무부장관의 인권위원의 인선에 대한 개입(1안: 법무부장관의 제청, 국회동의, 대통령임명; 2안: 국회의장, 대법원장, 법무부장관이 3인씩 추천, 대통령 임명)을 보장한다는 점에서 근본적인 한계를 그대로 유지하고 있다. 다음으로 인권위원회의 독립성을 보장하는 또 하나의 장치는 법률의 틀 안에서 내부 조직과 운영에 관한 사항을 자율적으로 정하는 것인데 법안은 거의 모든 사항을 대통령령에 위임하고 있고 이것은 필시 법무부의 소관업무가 될 것이므로 결국 법안안은 여전히 법무부의 산하기관안이라는 비판을 면키 어려운 실정이다.

## 2. 법무부안에 대한 국제인권법적 평가

법무부가 인권위원회의 법안을 만들면서 그 안의 정당성을 주로 국제인권법적 혹은 비교법적 시각에서 조명한 것은 매우 긍정적인 측면이다. 이 기회를 통하여 인권의 보편성과 국제화가 촉진되는 계기가 될 것이고 향후 인권기구의 활동(국제인권기구 및 NGO와

의 활발한 교류와 연대, 인권조약에 입각한 국가보고서의 작성시 위원회의 관여, 국제인권조약과 국제인권기구의 각종 결의이행 확인 등)에서 국제인권에 대한 상당한 관심이 촉발될 가능성이 있다.

그러나 법무부는 시안을 만들고 이를 홍보하는 과정에서 국제인권법의 본의와 취지를 의도적으로 왜곡하였다. 몇 가지를 보면,

(1) 유엔 핸드북이 기본적인 자료로 사용되고 있는데 이것은 유엔의 권고안이라고 보기는 어려운 것이다. 이것은 단순히 유엔 인권사무국의 가이드라인에 불과하다. 또한 인권기구의 조직과 기능에 대해서는 이 핸드북조차 그 다양성(문화적, 정치적, 역사적, 경

### 민가협 (남규선 총무)

**법** 무부의 국가인권기구 시안은 밀실에서 시민사회나 전문가와 상의없이 마련한 것이다. 공청회도 단 한번 열었고, 비판에 대한 수정안도 결국 법무부의 영향하에 두려는 발상에서 벗어나지 못하고 있다. 관료조직을 견제할 수 없는 국가인권기구라면 어떻게 제몫을 해낼 수 있겠는가?

또한 과연 정부가 사상전향제도를 폐지하였는가. 국보법위반으로 유죄 판결을 받은 자는 교도소내에서 불이익을 받고 가석방 선정대상에서도 차단되며 면회회수가 제한되는 등의 불이익을 받는다. 비전향자로 분류되기 전과 달라져야 하는데 그렇지 못하다. 보안관찰처분을 면제받기 위해서는 전향여부가 관건이 되고 있다. 사실상 전향제도는 여전히 남아 있다.

제적 이유로)을 인정하고 있고 어떠한 모델적 조직도 존재하지 않는다고 하고 있다. 따라서 우리가 이것을 사용하는데 있어서는 그 취지는 존중하더라도 여기에 엄밀한 필요는 없는 것이다. 특히 어떤 특정문구에 구속되는 것은 이 자료의 작성 취지에도 맞지 않다.

(2) 그럼에도 법무부는 특수법인안의 국제인권법적 근거를 이곳 para.70(Ideally, a national institution will be granted separate and distinctive legal personality of a nature which will permit it to exercise independent decision - making power.)의 separate and distinctive legal personality에서 찾고 있다. 그러나 이 문장에서 중요한 것은 위의 단어보다

도 그것을 수식하는 (즉 독립성을 강조하는) which 어휘가 중요한 것이다. 이것은 그 이후의 문장을 보아도 명백하다. 오히려 한 문장(This may be achieved by making the institution directly answerable to parliament or to the head of state)은 인권기구가 대통령이나 의회 소속의 국가 기구임을 암시한다.

(3) 영국, 호주 뉴질랜드 및 캐나다 등의 비교법적 검토하에 인권기구가 특수법인이라고 하는 것은 이들 기구에 대한 근거법의 규정 한두 개를 한국식으로 번역한 데서 오는 오해로 보인다. 예컨대 호주의 인권위원회 법 7조“The commission shall be a corporate body”라고 되어 있는데 이것을 한국식으로 번역하면 독립법인이 될 것이다. 그러나 호주의 정부조직을 이해하면 이것은 우리식의 독립법인이 아니고 독립행정관청(independent agency)이다. 호주는 139개의 IA가 있는데 인권위원회는 바로 그 하나이다.

### 민주노총 (윤우현 정책부국장)

**국** 민의 정부하에서 인권신장의 여부는 구속자 수를 통해서 알 수 있다. 노동자의 구속현황은 전두환, 노태우대통령 때와 다름없다. 오히려 김영삼대통령때보다 6배가 높아 400명이 넘고 있다.

그간 과정에서 정부의 앞 뒤 다른 발언들이 많았다. 법무부장관이 국정감사에서 노사정 합의와 관련해서 “구속수배자 최소화하겠다”, “올해 내로 해결해 보겠다”라고 말을 했었다. 그러나 구속수배자는 더 늘어나고 일방적으로 노사문제에 개입하고 있다. 외신기자회견에서 구속자석방과 사면복권에 대해 천명했으나 지켜지지 않았다. 정부측 대표가 나와서 합의했음에도 지켜지지 않았다. 가장 집요하게 반대하고 있는 쪽이 검찰과 법무부 쪽이다. 법무부는 전교조 문제, 실업자노조가입 문제 둘다를 반대하고 있다. 근로3권의 실현은 헌법상의 권리인데도, 기본적으로 노동자들을 공안적 시각으로 바라보고 있다. 지난 50년 동안 지속되어온 관벌화되어 있고, 기득권화되어 있는 상황을 해체하지 않으면 어렵다. 위로부터의 개혁의 한계가 법무부에서 여실히 드러나고 있다.

### 3. 인권기구의 올바른 방향

법무부는 다른 것은 다 양보할 수 있어도 특수법인은 양보 못한다고 한다. 그러나 이것을 법무부가 고집하는 한 김대중정부의 인권정책은 그 본질에 있어 과거와 다르지 않다는 것을 보여주는 것이다. 인권침해의 가능성이 있는 국가권력을 제대로 견제할 수 없는 인권기구는 하나의 장식으로 전락할 수 있는 것이다. 시민의 입장에서 다른 것은 다 양보해도 국가기구 구성은 양보할 수 없다. 그 이유는,

(1)인권기구의 목적은 국가권력에 의해 적극적으로 인권이 침해되는 것을 방지하고 예방하는 것이므로 그 속성으로 소극적 국가권력이어야 한다. 국가권력을 견제하는 것은 법제도적으로 속성이 다른 국가권력이지 않으면 안된다.

(2)한국 법률문화의 특수성에 비추어 인권기구가 제 몫을 다하기 위해서는 적극적 국가권력을 견제할 수 있을 정도의 독립성과 권한이 주어지지 않으면 안된다. 법인이 안기부나 검찰청 혹은 기무사와 같은 국가권력을 제대로 컨트롤하는 것을 바랄 수는 없다.

지난 12월 민주사회를 위한 변호사모임과 법무부간에 인권분쟁이 벌어졌다.  
여기에 민변과 법무부의 주장을 심는다.

## 법무부의 반인권적 태도를 비판한다

민주사회를 위한 변호사모임 / 회장 최영도

**노** 동부가 노사정위원회에서 합의한 바에 따라 실업자의 초기업단위 노조 가입을 허용하는 내용으로 노동조합 및 노동관계조정법 개정을 추진하려는 데 대하여 법무부가 강경하게 반대하고 있어 정부의 개정안이 만들어지지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다. 실업자의 노조 가입을 허용할 것인가의 문제는 제1차 노사정위원회에서 합의가 되었지만 이행되지 않고 있다. 이번 제2차 노사정위원회에서 다시 합의가 되었고 노동부가 이를 구체적으로 입법화하려고 정부안을 마련하는 과정이었다.

실업자의 노조 가입 허용 문제는 IMF 경제위기를 맞아 이를 극복하는 과정에서 노동계의 협조가 절실했던 정부와 세계가 노동계로부터 정리하고 허용 등 협조를 얻는 대가로 미취업노동자(실업자 등)의 노조 가입을 허용하여 산별노조 설립을 보다 촉진하고자 하는 노동계의 요구를 받아들여 위 합의에 이르게 되었던 것이다. 실업자의 노조 가입을 허용할 수 없다는 법무부의 주장은 여러 가지 점에서 우려된다. 아니 할 수 없다.

법무부는 헌법과 노동법은 현재 취업중인 근로자만을 조합원으로 할 수 있으므로 실업자의 노조 가입 허용은 헌법과 노동법 체계에 위반되고, 외국의 경우에도 실업자가 노조원이 될 수 있다는 명문규정이 없으며, 실업자에게 노동법상의 면책특권을 부여함으로써 정의행위를 구실로 대정부 투쟁을 벌여도 이를 지지할 방법이 없다는 것을 반대 이유로 들고 있다.

그런데 우리 헌법과 노동조합 및 노동관계조정법은 어디에서도 노동조합의 조합원이 될 수 있는 근로자를 현재 취업중인 근로자로 제한하고 있지 않다. 학계에서도 초기업단위 노동조합에 있어서는 실업자의 조합원 자격을 인정해야 한다는 것이 통설로 인정되고 있다. 그런데도 법무부는 아무런 근거 없이 헌법이 이를 제한하고 있는 것처럼 주장함으로써 헌법과 노동법에서 근로자의 기본권을 보장하고 있는 취지를 왜곡하고 있다.

그리고 외국의 경우 실업자가 노조원이 될 수 있다는 명문 규정을 두고 있는 입법례가 없다는 것은 실업자가 노조원이 될 수 없기 때문

이 아니라 오히려 실업자도 당연히 근로자로 인정하여 노동조합의 가입자격을 당연시하는 것으로, 실제로 외국에서는 실업자에 대한 노동조합의 결성과 가입에 대한 제한이 전혀 없다. 초기업단위 노동조합의 경우는 그가 종업원인지 여부와 관계없이 종업원이기 이전에 노동자의 자격으로 조합원이 되는 것이기 때문에 취업, 미취업은 그가 조합원이 되는데 아무런 장애 요인이 되지 않는 것이다.

또한 법무부는 실업자에게 조합원 자격을 인정하면 노동법 상의 보호를 바탕으로 대정부 투쟁을 벌여도 그것이 합법화되어 이를 지지할 방법이 없다고 주장하고 있는데, 이는 의도적으로 정의행위의 개념을 왜곡하고 있는 것이다. 노동법상 정당한 정의행위는 그 주체, 절차, 목적, 수단에 있어서 정당해야 한다. 즉, 그 주체가 노동조합이어야 하고, 수단이 평화적이어야 한다. 따라서 실업자노조가 생긴다 하더라도 법무부가 우려하는 상황은 결코 일어날 수 없음에도, 이러한 점을 누구보다도 잘 알고 있는 법무부가 마치 실업자노조가 노동법의 보호를 바

탕으로 무슨 국가전복행위라도 할 수 있는 것처럼 사실을 왜곡하여 주장하고 있는 것이다.

결국 어느 모로 보더라도 실업자의 노조결성, 가입을 제한해야 한다는 법무부의 주장은 아무런 타당한 근거가 없고 그 근거가 되는 사실마저도 왜곡하고 있어 그 저의가 무엇인지 매우 의심스럽다.

더욱이 정부부처 중 주무부서인 노동부가 추진하는 일에 법무부가 제동을 걸고 있는 것도 의아하기 그 지없는 일로 법무부가 이를 끝까지 저지하려고 애쓰는 것은 노동문제에 있어서조차 노동부는 실무적인 하위기구로 전략하고 모든 것을 법무부에서 최종적으로 결정해야만 한다는 것은 독선적인 아집이다.

더욱더 안타까운 점은 실업자노동가입 허용문제와 관련하여 법무부가 인권옹호기관으로서의 면모를 전혀 보여주지 못했다는 것이다. 사실 이와 같이 법무부가 일차적 인권옹호기관으로서의 책무를 방기하는 듯한 태도는 이전에도 이미 여러 차례 나타났는데, 소위 사상전향제를 대체한 준법서약제, 국가인권기구의 위상과 권한의 문제, 부패방지기본법 입안 과정에서의 특별검사제 도입 문제 등에 있어 법무부가 보인 태도가 그것이다.

우리나라에서 처음으로 평화적 정권교체가 이루어졌고 더욱이 김대중 대통령이 그 누구보다도 정치적 탄압과 핍박을 수없이 받아 온 당사자라는 점에서 우리 국민 모두는 이제 우리도 인권선진국으로 발돋움할 수 있는 기회가 왔다고 여겼

고 인권신장에 관한 정부의 역할에 큰 기대를 걸었었다.

그런데 법무부는 양심수를 일부 석방하면서 이전의 사상전향제도를 폐지하는 대신 준법서약제도를 새로운 제도를 도입하였다. 이 새로운 제도는 양심수에게 여전히 준법이라는 너무나 당연한 내용을 굳이 외부로 표출하게 함으로써 결국 자신의 사상, 양심을 표명할 것을 강제하여 사상, 양심의 자유를 침해한다는 점에서 종전의 사상전향제도와 근본적으로는 다르지 않은 것으로 보인다. 또한 이 제도 시행 이후에도 여전히 많은 양심수들이 감옥에 있고, 김대중 정권 들어 더 많은 양심수가 구속되고 있다. 그런데도 이러한 제도를 일차적 인권옹호기관인 법무부가 양심수를 석방하기 위한 제도라고 하며 도입한 것은 결국 진실을 호도한 처사일 수밖에 없다.

또한 그동안 경찰, 검찰, 안기부 등 오히려 인권을 옹호해야 할 국가권력 기관들에 의한 인권침해가 드물지 않게 일어나 이에 대한 시비가 계속되었고, 정권교체가 되자 인권에 관한 과거의 쓰라린 경험을 바탕으로 이를 시정하고자 국가인권기구를 설립하자는 여론이 형성되었다. 이에 따라 정부에서는 법무부가 주무부서로서 이를 추진해 오고 있는데, 이 과정에서도 박상천 장관은 독립성·실효성을 갖춘 국가기관으로서의 인권기구가 필요하다는 민간 인권단체들의 주장을 무시하면서 어떠한 설득력 있는 주장에도 귀를 막은 채 독선과 아집에만 빠져

자신의 그릇된 관점인 '특수법인 형태'의 주장에서 한치도 물러서지 않고 있다.

한편, 최근의 부패방지기본법안 입안 과정에서도 박상천 장관을 중심으로 하는 법무부 관리들은 특별검사제 도입을 "헌법이 보장한 검찰의 기소독점주의와 수사권 일원화 원칙의 근간을 뒤흔드는 위헌적 요소가 있다"고 반발함으로써 이를 포기하도록 하는데 '성공'하였다. 이는 국민회의가 야당 시절 특별검사제를 '검찰 수사권 독립의 관건'이라고 주장하던 것과는 정반대의 입장이다.

결국 이러한 여러 가지 점들을 종합해 볼 때 현 정부의 인권기능은 심각한 한계에 도달한 것으로 보이고, 그 주된 책임은 위에서 보듯이 정부의 일차적 인권옹호기관인 법무부와 박상천 장관에게 있다 할 것이다.

따라서 우리는 법무부장관이 이 제라도 태도를 바꾸어 위에서 언급한 문제들에 대하여 인권옹호기관의 장으로서의 책임을 다 해 주기를 촉구하며, 그것만이 우리나라가 인권국가로 발돋움하는데 기여하는 것임을 재삼 강조한다. 만일 더 이상 이러한 우리의 진심어린 충정을 또다시 왜곡한 채 독선과 아집에만 빠져 반인권적인 태도로 일관한다면 우리는 박상천 장관에 대하여 가능한 모든 수단을 동원하여 적극 대처해 나갈 것임을 천명하는 바이다.

1998. 12. 3.

이  
사

# 재야 일부 주장에 대한 반론

법무부

「민변」은 12월3일 법무부가 실업자 노조원 문제, 인권위의 정부기구화, 특별검사제를 반대하고 준법서약서를 폐지하지 않는다는 이유로 법무부와 법무부장관을 반개혁적이라고 매도하였다. 그리고, 「국민승리21」은 이 문제로 법무장관 아파트 앞에서 시위까지 획책하고 있다. 이 주장이 과연 옳은지 본다.

## I. 실업자 노조 가입문제

법무부는 공안사이드의 반대를 무릅쓰고 전교조 특별 입법을 지지하였다.

그러나 '해고자'와 '자발적 이직자'가 초기업단위 노조(즉 지역별, 산업별 단위노조)에 가입할 수 있도록 하는 방안에 대하여는 지역별, 산업별 초기업노조의 대량 설립과 이러한 노조에 해고자가 가입하여 주도권을 장악하게 될 것이므로 이를 반대하는 것이다. (이미 노동운동권에서는 산별노조 중심체제로의 전환과 해고자 가입에 의한 주도권 장악을 목표로 내세우고 있음)

이러한 법개정은

- ① 「기업별 단위노조」를 중심으로 노사협상을 하여 단체협약을 체결하는 우리 노동법 체계에 배치되고
- ② 모처럼 정착되어 가는 노사안정을 파괴할 것이다.

즉 산업별 노조를 중심으로 하는 영국, 독일 등과는 달리 기업별 노조중심으로 되어있는 우리체제에서 해고자들이 주도하는 지역별, 산업별 노조를 법률로 공인하게 되면, 결국 개별기업의 사업장 중심 현행 노사협상의 체제는 붕괴되어 노사간의 갈등과 혼란이 증폭될 것이다. (독일식 산별노조체제로의 전환은 ▲개별기업의 사정과 관계없이 획일적 협상타결을 해야

하므로 협상타결이 더욱 어려워지고 ▲그 결과 또한 능력주의 원칙과 배분적 정의에 위배될 뿐더러 ▲해고자가 주도권을 장악하여 노사협상이 정치투쟁으로 변모할 가능성이 있음)

일부 기업에서는 이번 개정안으로 인하여 해고자들이 다시 상급노조원으로 복귀하여 협상테이블에 마주 앉게 될 것이라며 「경총」에 항의하고 있음.

## II. 인권법 문제

최근 운영과 예산의 독립 등 당초 법무부안이 대폭 수정되었다.

인권위원회를 국가기구로 하면 ▲집권 권력으로부터의 독립성 유지가 어렵고 ▲정부내 다른 기관과 기능 중복으로 갈등을 야기할 것이 분명하며 ▲장관급 1명, 차관급 9명 등 고위직을 포함, 5명 이상의 국가 공무원 증원을 필요로 하는데 공무원 감축을 추진하는 현 상황 하에서 불합리한 공무원 증원이 과연 가능하겠는가.

영국, 뉴질랜드, 호주, 남아공 등도 모두 독립된 특수 법인 형태를 취하고 있으며 국가기구로 했던 인도네시아는 실패한 사례로 꼽히고 있다.

수사기관들의 반대를 무릅쓰고 인권위 설치를 추진하고 있는 장관에 대하여 타당성도 없는 국가기구를 내세워 반개혁적이라고 하는 것은 수긍할 수 없다.

## III. 특별검사제

5공비리, 5.18 사건 등 당시의 대통령이 직접 관련된 사건 수사를 위해 과거 특검제를 주장하였으나 지금

은 대통령이 직접 관련된 사건이 없다.

한나라당 또는 시민단체 등에서 주장하는 특검제 안 중

-국회가 특별검사를 선임하는 안은 국회 다수와 정당이 특별검사를 선임하게 되어 실제로는 정치적 중립을 지키기 어렵고


-대통령직속의 상설기구로 하자는 안은 야당이 그 중립성을 신뢰하지 않을 것이며 실적 위주의 정치사건 수사로 정치적 불안을 야기시킬 것이다.

최근 특검제의 본국인 미국에서도 이에 대한 비판이 고조되고 있는 상황이므로 정규 검찰의 정치적 중립을 강화하는 방향으로 개선하는 것이 타당하다.

#### IV. 준법서약서

법무부 장관은 60여년 지속된 「사상전향제」가 양심의 자유에 위배된다는 판단에서 이를 폐지하였다.

그리고 새정부 들어 2차례의 사면을 통해 1,500여명의 공안사범을 석방, 감형, 복권하였다.

「준법서약제」는 형기이전에 출소의 은전을 베풀면서 출소 후 외부적 행동이 국법질서를 존중할 것인지를 묻는 절차에 불과하다. 

1998. 12.

## 참여연대가 5대 재벌에 대한 소액주주운동에 나섭니다.

참여연대가 나라경제를 살리고 소액주주의 권익도 보호하기 위해 나섭니다. 참여연대는 5대 재벌을 상대로 국민10주 갖기운동을 통한 소액주주권 행사로 시민들이 참여하는 전면적인 재벌개혁운동을 실천하고자 합니다. 오늘의 경제위기는 총수들의 전형적인 경영과 불법내부거래를 통한 무분별한 사업확장 그리고 치입경영을 해온 재벌들에게 그 책임이 있습니다. 제일은행의 불법대출에 맞서 국민과 소액주주의 권리를 지켜낸 참여연대가 이제 5대 재벌에 대해 부실경영의 책임을 묻고자 합니다.

시민의 힘으로 재벌을 개혁할 수 있습니다.

평범한 시민의 손으로 부실경영과 부정부패로 나라경제를 위기에 몰아 넣은 재벌기업들을 뜯어고칠 수 있습니다.

시민들이 소액주주로서 주주권한을 행사하면 회사돈을 불법적으로 자식에겐 넘겨주는 총수의 전횡을 심판하고, 부실결렬사에 멋대로 자금지원을 해서 우리경제를 총체적 위기로 몰아간 부실경영의 폐해를 방지할 수 있습니다. 그리고 정경유착, 비자금, 뇌물로 물든 경영문로를 개혁하여 우리사회를 맑고 깨끗하게 만들 수 있습니다.

재벌개혁을 위한 국민 10주 갖기 운동에 동참해 주십시오.

여러분이 선정기업 중에서 한 종목을 선택하셔서 주식 10주 이상을 구입하고 참여연대에 주주로서의 권리를 위임해 주십시오. 주주총회에 참석하여 소액주주의 입장을 대변하고, 부당한 경영을 한 이사들에 대해서 손해배상을 청구하는 주주대표소송이나 이사해임청구 등 다양한 소수주주권을 행사할 것입니다.

단기 시세차익을 위한 주식투자가 아니라, 장기간 보유하면서 기업경영에 참여하여 대주주와 경영진의 횡포를 막고 투명경영과 책임경영을 실현하여 투자수익도 얻고 투명하고 책임있는 사회를 만들어가는 주주가 됩시다.

선정기업	주가(10/21현재)
(주)대우	2,900원
삼성전자(주)	51,000원
현대중공업(주)	23,000원
LG반도체(주)	10,500원
SK텔레콤(주)	528,000원

■ 후원금 : 하나은행 (이승희) 162-040867-00208 ■ 후원 및 소액주주 위임 연락처 : 02-723-5052 (이승희, 김은영)

변호사의 법률서비스: 현황과 개선점

[실태조사]

# 변호사의 법률서비스 -얼마나 개선되었나

한국소비자보호원 보고

**80**년대 이래 상품연관분야에서는 소비자의 권익신장이 상당부분 진전되었지만 전문서비스업분야, 특히 변호사법률서비스분야에서는 아직도 공급자위주의 거래관행이 지배적이며 이에 대한 소비자의 불만도 높다. 한국소비자보호원(이하 소보원)이 변호사법률서비스 이용 소비자를 대상으로 실시한 조사를 보면 '수임료 과다, 서비스 부실, 권위적 태도, 윤리관식 부족' 등이 소비자의 주된 불만사항으로 지적되고 있어 보다 저렴하고 소비자 중심적인 법률서비스 제공으로의 개선이 시급하다. 이는 또한 사법개혁의 과제와도 긴밀히 연관된 것으로 여기에 「변호사법률서비스 실태와 개선방안」(한국소비자보호원, 1998년 10월)요지를 실는다.

### - 주로 타인의 소개로 변호사 접촉

법률서비스 접근경로는 다른 사람의 소개가 67.3%로 가장 많았고, 변호사와 과거부터 알고 지내는 사이가 16.2%, 아무 변호사나 찾아가는 경우가 10.4%이다.

변호사를 소개한 사람은 80.8%가 친척, 학교동문, 동향인이었으나 경찰, 검찰, 법원 등 관계기관

직원인 경우가 9.5%, 사건알선자소개가 3.2%로 나타났다. 외국의 경우는 변호사단체나 일반정보제공 관련기관 등으로부터 변호사 안내정보를 제공하거나 전화번호부에 의한 안내도 활성화되어 있어 법률서비스에 접근할 수 있는 다양한 통로가 존재한다. 국내에서도 98년 4월부터 일부 지방변호사회에서 변호사 소개서비스를 개시하고 있다.

변호사 선택기준은 변호사의 능력(22.4%)보다 주로 소개자에 대한 신뢰(47.1%)에 의존하고 있는데, 전관예우를 기대하거나(6.4%) 관계기관의 권유를 거절하지 못하는 경우(2.7%)도 있었다.

### - 의뢰인 1/3만 계약서 교부받아

조사에 의하면, 서면계약서를 작성한 경우는 57.7%이며 42.3%는 구두계약을 맺은 것으로 나타났다. 특히 계약내용에 대해 설명을 듣고 계약서도 교부받은 경우는 전체 응답자의 31.4%에 불과하다. 이는 서면계약서의 작성·교부 및 계약내용 설명이 관행화 또는 의무화되어 있는 외국의 경우와 대비된다. 서울지방변호사회의 현행 사건수임표준계약서 내용에는 소비자 측에는 대체로 의무사항을 변호사측에는 권리사항을 강조함으로써 계약의 양

당사자 사이에 형평성을 결여하고 있다.

- “변호사보수기준 모른다”

응답자의 742%는 변호사 보수기준이 있다는 사실을 모르는 채 보수계약을 체결하고 있으며, 응답자의 773%는 보수계약 체결과정에서 변호사 측으로부터 “변호사 보수기준에 대한 설명을 듣지 못했다”고 응답하고 있다.

보수지급내역을 보면, 보수총액 중 착수금의 비율이 88.3%를 차지하고 있으며, 성공보수는 40.0%가 지급계약을 체결했으나 실제로는 21.9%만 지급한 것으로 나타나고 있다. 1심 변호사에게 실제 지급한 평균보수는 민사사건은 소송가액의 7.5%인 457만원, 형사사건은 507만원이다.

보수기준의 준수도에 대해서는 응답자의 27.4%가 ‘보수기준’에서 정한 보수기준총액을 초과했다. 보수내역별로는 착수금 지급자의 35.0%, 성공보수 지급자의 48.5%가 기준액을 초과했으며, 사건별로는 민사사건(42.2%)이 형사사건(6.8%)보다 보수표준액 초과지급자가 더 많은 것으로 나타났다.

응답자의 59.6%는 당해 사건의 난이도나 변호사의 노력 등에 비해 보수가 과다했다고 응답하고 있으며, 우리나라 “현행 변호사 보수수준은 국민소득 수준에 비하여 높은 편이므로 인하되어야 한다”는 주장에 대해서 응답자의 92.5%가 찬성하고 있다.

- 법률보험 도입엔 찬성론이 대다수

국내 손해보험사 중 일부보험사에서 부가형태로 법률보험을 담보하는 보험을 부분적으로 실시하고 있으나, 본격적인 의미의 법률비용보험은 미도입상태이다. 조사대상 손보사 11개사 중 7개사가 도입에 찬성하고 있고, 그 시기에 대해서는 ‘시장성 검토 후나 1.2년 후 또는 보수기준이 명확해지고 실제기준대로 운영되어질 때’ 도입할 수 있을 것이라고 응답하고 있다.

법률비용보험의 국내 전면 도입에 대해 60.1%가 조속히 도입되어야 한다, 25.2%가 도입의 긍정적인 검토가 필요하다고 보고 있어, 전체적으로 85.3%는 긍정적 입장을 취하고 있다.

- “절반의 변호사, 소송진행상황 잘 알려주지 않아”

응답자의 27.9%가 변호사의 설명이나 조언에 대해 불만을 나타내고 있는데, 소송이 진행될수록 그 불만은 높아지고 있다. 또한 소송진행상황을 적극적으로 알려주는 경우는 51.2%에 불과하며, 소비자가 물어야 알려주는 경우는 42.2%, 심지어 6.6%는 물어보아도 알려주지 않은 것으로 나타났다. 현행 표준위임계약서에 의하면 변호사는 사건처리과정에서 소비자가 청구할 때와 사건종료시에는 그 즉시 소비자에게 통지하도록 되어 있다. 외국의 경우, 변호사는 소비자에게 사건진행상황이나 결과 등에 대한 설명 및 통지가 관행화되어 있다.

응답자의 72.0%가 법률서비스 이용과정에서 피해·불만 경험이 있지만 이 중 63.1%는 아무런 항의조차도 못했고, 불만경험자(390명) 중 32.3%(126명)는 변호사측에 항의하는 수준에서 불만을 처리했고, 4.6%(18명)만이 소송을 제기하거나 또는 변호사단체·민원처리기관 등에 문제를 제기한 것으로 드러났다.

소보원 및 서울지방변호사회 등에 접수된 불만·피해(진정)유형의 대부분은 보수 등 금전 및 서비스 불성실 관련 유형인데 96년에서 97년 사이 한국소비자보호원에서 상담한 건수는 총 163건이다. 응답자의 20.9%가 1심소송 진행 중에 변호사를 교체했거나 또는 교체의사를 가진 것으로 나타났는데, 이 중 45.2%는 변호사의 불성실(무성의)·불친절을, 16.5%는 전문성 및 능력부족 등을 주요 이유로 지적하고 있다. 그러나 응답자의 56.8%는 변론과외가 있어도 손해배상청구 소송을 포기할 의



사를 갖고 있으며, 27.1%는 '변호사를 상대로 한 소송은 해박야, 패소할 것 같아서' 29.7%는 '변호사 선임이 불가능할 것 같아서' 대응을 포기 하겠다는 의사를 나타냈다.

### - 서면계약서 의뢰인에게 교부해야

서면계약을 원칙으로 하여 '계약내용을 소비자에게 충분히 설명한 후, 반드시 서면으로 계약을 체결하고, 계약서를 소비자에게 교부'토록 변호사법에 명시하거나 법률서비스 표준 계약내용의 개선이 필요하다.

또한 변호사의 권리보장에 치중하고 소비자는 주로 의무만을 부담하도록 정하고 있는 서울지방변호사회 사건위임표준계약서의 일부 조항을 계약쌍방의 형평성이 유지되도록 개선할 필요가 있다.

### - 형사사건에서 성공보수 불허되어야

현행 착수금의 일시전액선불방식은 중간 계약해지를 어렵게 만들고, 계약해지시 선불된 보수반환을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있어 현행의 방식을 계약금, 2회 이상 중간 정산 및 잔금 정산 등의 분할지급 방식으로 보수지급 체계를 개선하는 것이 필요하다.

성공보수는 재판의 성격이 승패보다는 윤리성, 인권보장 등의 특징을 갖는 가사, 형사사건 재판에는 부적절한 제도로서 재판의 기본취지를 저해할 우려가 있으므로, 이에 대한 성공보수 지급제도의 개선 검토가 필요하다. 미국의 경우 형사, 가사사건의 성공보수는 계약을 불허하고 있으며 프랑스, 독일 등은 "결과에 의존하는 보수규약을 원칙적으로 금지"하고 있다.

### - 영수증 발급 의무화해야

거래의 투명성 제고를 위해 변호사 보수 및 소송관련 제 비용 거래시에 세부내역이 기재된 영수


증 발급을 해야 한다. 미국은 보수 및 비용의 산정 기준, 금액, 보수비율 등을 기재한 계산 청구서를, 영국과 프랑스는 상세한 보수명세서를, 독일은 자필서명한 계산서를 통지·교부하도록 되어 있다.

변호사법률서비스 이용과정에서 불만이나 피해를 당해도 대다수의 소비자는 변호사에게 아무런 항의조차 못하는 상황으로 불만처리제도의 활성화가 필요하다. 한편 변호사법 제 59조에 의거하여, 변호사와 소비자간에 발생하는 분쟁을 조정하기 위해 각 지방변호사회는 분쟁조정기구를 설치, 운영하고 있음에도 불구하고 대다수의 시민들은 이것을 모르고 있는 것으로 나타나 분쟁조정기구에 대한 정보를 시민에게 적극적으로 알려나아가야 한다.

### - 고객에게 설명의무 다해야

변호사는 소비자와의 상호신뢰나 협조관계를 원만히 하고 소비자가 사건진행과정을 충분히 파악하여 장래의 상황에 적절히 대응할 수 있도록 하기 위해 소비자에게 필요한 설명이나 조언을 제공하는 서비스를 강화해야 한다. 또한 사건의 진행단계 별로 처리내용이나 상황 등을 소비자에게 수시로 고지하는 업무를 활성화한다.

### - 법률보험의 활성화 필요

우리나라는 아직도 다수 소비자들이 변호사의 법률서비스로부터 소외되어 있으며, 그 원인 중의 하나가 높은 수준의 변호사 보수이다. 이를 해소키 위한 방안의 하나로써, 소비자가 일정한 보험료를 내면 필요한 경우 법률서비스 제공 및 비용이 담보되는 제도를 강구해야 한다. 외국에서는 이미 소비자가 매월 보험료를 지불하는 대가로 법률자문, 소송방어, 고소 등의 법률서비스를 제공받고 비용도 담보받는 법률비용보험이 활성화되어 있다. 

[비교자료]

# 미국 변호사의 법률서비스는 어떠한가

임 지 봉 / 캘리포니아 버클리 법과대학원 박사과정

## 1. 변호사의 수임처리관행

### 일반 소비자들의 변호사 접근방법

**법:** 가장 많이 쓰이는 것은 다른 사람의 소개나 추천에 의한 방법이다. 따라서 변호사들은 각종 레벨의 변호사단체나 사고단체에 가입하여 네트워킹을 하는 노력을 한다. 각 주나 카운티의 변호사협회가 소비자의 요구에 의해 무료로 변호사를 소개해주는 referral service가 있다. 단, referral list에 올려지려면 일정 정도의 요구조건을 충족해야 한다. 그밖에 전화번호부의 변호사란이나 지역신문이나 정보지, 라디오나 텔레비전 광고를 통하기도 한다.

### 변호사와 의뢰인이 법률서비스

**취임:** 구두로 수임계약을 하는 경미한 사건의 경우를 제외하고

변호사가 계약서를 작성하고 의뢰인이 검토한 후, 수임을 원할 시 서명을 해서 계약서를 변호사에게 돌려줌으로써 계약을 완성한다.

### 의뢰인이 변호사에게 사건을 위

**임하는 절차:** 의뢰인이 변호사에게 전화를 걸어 5 내지 10분정도 사건의 개요를 이야기하고, 변호사가 그 사건을 맡을 수 있으면 직접 만날 약속을 한다. 이 때 면담료는 보통 시간별로 부과되며, 대개 처음 30분은 무료이다.

### 의뢰인과 변호사와의 관계:

변호사는 의뢰인이 항상 합리적으로 통제할 수 있을 정도의 정보를 제공하여야 하며, 중요사항은 변호사 자신이 아니라 의뢰인이 결정할 수 있도록 한다. 다음 약속을 정할 때에도 다음에 무엇

을 논의할 것인지를 문서로 남기고, 사건과 관련해 변호사가 발송하는 모든 문서에는 cc. client's name이 부기되어 의뢰인이 모든 문서의 공동 수취인이 되도록 한다. 변호사의 부제 중 의뢰인이 전화녹음 메세지만 남겼을 경우, 요즘에는 return call을 하는 추세이다. 의뢰인은 반드시 변호사와 직접 사건에 대한 논의를 한다는 것이 원칙이며, 사무장이라는 개념이 없고 officer manager는 기껏해야 사실에 관한 상담만 할 수 있다.

## 2. 변호사의 의뢰인에 대한 의무사항

변호사는 항상 고객에게 그 사건의 처리상황에 대해 의뢰인이 알고 있도록 고지할 의무가 있다. 소송비용이 1,000\$이 넘을

때는 사전에 서면에 의한 보수 약정서를 의뢰인과 작성하고 교환해야 할 의무가 있다.

### 3. 변호사 보수기준 및 체계

**변호사의 보수기준과 제도:** 변호사 보수의 본질과 액수는 법률이나 법원의 명령에 의해 정해지는 경우를 제외하고는 변호사와 의뢰인간의 보수에 관한 합의에 구속받는다. 변호사가 위법률조항을 지키지 않을 경우 그 보수에 관한 약정은 무효이며, 의뢰인은 변호사 보수를 '합리적인' 범위로 줄일 수 있다. 법에 의하면(캘리포니아 주 '사업과 전문직에 관한 법' 제6148항) 변호사가 의뢰인에게 서면의 계산 청구서를 보내야 하며, 의뢰인은 최소 30일 간격으로 계산 청구서의 제출을 요구할 수 있다.

변호사는 시간당 보수, project 당 보수 혹은 성공사례보수 중의 한가지 방법으로 보수를 책정 받는다. 시간당 보수가 가장 많이 쓰이는 방법이며, 성공사례 보수는 미국에서는 허용되고 있다. 단, 형사사건의 피의자 변론이나 가사사건에 관해서는 성공 사례보수를 받을 수 없도록 법에 정해져 있고, 주에 따라 상해사건, 의료분쟁과 이와 유사한

사건은 성공사례보수 비율에 제한을 두기도 한다.

**변호사에게 법률서비스 위임후 중도 해약할 경우 변호사 비용의 처리문제:** 변호사에게 법률서비스 위임후 의뢰인이 여러 가지 이유로 중도 해약할 경우, 변호사비용이 어떻게 처리되는가는 보수계약약정에서 의뢰인과 변호사가 미리 구체적으로 정할 수 있다.

이에 관해 약정서에서 미리 정하지 않은 경우, 의뢰인이 각 변호사마다 하나씩 열려진 '의뢰인 신탁계좌'에 돈을 예치하면, 시간당 보수의 경우 변호사가 그 사건을 위해 일한 시간만큼 그때 그때 의뢰인 신탁계좌에서 돈이 빠져나가므로, 중도해약의 경우라도 해약 전까지 일한 시간당 보수는 보통 받게 된다.

**변호사의 보수지불방법 및 영수증 지급여부:** 처음 일정정도의 선불이 지급된다. 그후 보통 한 달에 한번 정도 변호사가 의뢰인에게 청구서를 보내고 그 액수만큼 의뢰인이 예치한다.

### 4. 변호사 분쟁에 대한 소비자피해구제 제도

**변호사와 의뢰인 간에 분쟁이 발**

**생한 경우 소송 외적 분쟁조정기구 이용:** 일반적으로 주마다 소송 외적 분쟁조정기구가 존재한다. 캘리포니아주의 경우, 캘리포니아주 변호사협회가 변호사와 의뢰인간의 소송외적 분쟁조정을 위한 세 가지 프로그램을 운영하고 있다.

첫째, 변호사와 의뢰인간의 분쟁해결을 위해 조정(mediation) 프로그램을 두고 있다. 조정은 변호사와 의뢰인이 서로의 의견을 조율하고, 합의해나가는 비공식적 절차이다.

둘째, 변호사와 의뢰인간의 분쟁이 변호사 보수에 관한 것일 경우, 변호사 보수 중재제도(fee arbitration)를 이용할 수 있다. 이는 소송외적인 청문절차로서, 제3자가 의뢰인과 변호사가 제시한 사실을 조사해서 변호사 보수의 금액을 결정한다.

셋째, 의뢰인과 변호사 사이에 의견 불일치가 있는 경우가 아니라, 의뢰인이 변호사가 부적절하게 행동했다고 믿는 경우 캘리포니아주 변호사협회에 그 변호사를 상대로 소원을 제기할 수 있다.

**소비자 피해보상기준:** 위의 세 가지 경우, 조정과 변호사 보수에 관한 중재에서는 그 결과에 따라 소비자 피해보상이 이루어진다. 변호사를 상대로 한 소원

의 경우, 소원이 받아들여져도 변호사에게 징계만 내려질 뿐, 피해보상은 없으며, 의뢰인이 금전적인 피해보상을 받기 위해서는 변호사를 상대로 소송을 제기해야 한다.

### 5. 소송비용 지원보험 (법률구조보험)제도

일반소비자가 소송이나 법률 문제를 처리할 때 저렴한 비용으로 변호사의 법률서비스를 받을 수 있는 보험상품으로 캘리포니아에는 일반소비자가 소송이나 법률문제를 처리할 때 저렴한 비용으로 변호사의 법률서비스(Prepaid Legal Service)를 받을 수 있는 법률서비스공단이 있다. 이것은 정부나 의뢰인신탁계좌의 이자에 의해 일부 재정 지원을 받기 때문에 공보험적 성격이 강하다.

Prepaid Legal Service의 경우, 소비자가 부담해야 할 비용은 매우 낮다. 1987년 현재 천삼백만명 가량의 중산층 미국인이 Prepaid Legal Service에 가입해 있고, 다른 약 천칠백만명이 다른 종류의 단체법률서비스를 받고 있다. 1985년부터 1989년까지 상업적 마케팅 전략의 결과로 일반인들이 Prepaid Legal Service를 이용할 수 있는 길이 열려 있다.

### 6. 변호사협회의 업무와 변호사업의 광고문제

**변호사법:** 전미변호사협회는 변호사의 직업윤리에 관한 규범으로 1983년에 모델규칙을 만들었는데, 각주의 변호사협회의 변호사 윤리규범의 본보기로서 변호사들에게 직접적인 구속력은 없다. 각 주에는 이 규칙을 모델로 한 그 주의 변호사들에 대해 구속력을 가지는 윤리규범이 있다.

**변호사 개업절차 및 사무실 운영 형태:** 변호사로 개업하기 위해서는 그 주에서 변호사 자격을 따고 그 주변호사협회의 회원이 된 후, 자기가 원하는 형태로 개업하면 된다. 운영형태는 우리나라와 같이 크게 보아 변호사 단독사무실, 사무실을 2인 이상 운영하는 합동사무실, 법인 형태로 운영되고 있다. 미국에서는 2인 이상 운영하는 합동사무실은 넓은 범주에서 로펌의 형태에 보통 포함시킨다. 미국 전체 변호사의 72.9%의 변호사가 개업변호사이고 이 중 45%가 1991년 현재 단독 개업을 하고 있으며, 55%가 합동사무실을 포함하는 넓은 의미의 로펌형태의 변호사로 일하고 있다. 98.2%의 로펌변호사가 중소로펌에 소속되어 있고 1.8%의 로펌변호사만이 대로펌에서 일하고 있다. 대로펌에서

일하면 보통 연봉 \$70,000이상을 받으며 일할 수 있기 때문에 대로펌에 들어가기 위한 경쟁이 치열하다.

**변호사협회의 업무:** 변호사협회는 전국단위의 ABA, 각 주별로 state bar, 각 county별로 county bar가 있으며 각각의 종류에 따라 업무가 다르다. 전미변호사협회(American Bar Association, ABA)에서는 연방차원의 변호사들의 이익단체로서의 역할을 한다. 국회에 대한 입법청원이나 변호사집단을 위한 로비활동, 대법관 임명의 관여, 미국 전역의 공인 로스쿨의 지정 등의 일들을 하고 있다. 주변호사협회(state bar)는 변호사시험을 관장하고, 새 변호사들을 선발하며, 변호사회비를 징수하여 이를 가지고 각종 산하 위원회들을 통해 다양한 활동들을 벌여나가고 있다. 카운티의 변호사협회(county bar)는 주로 카운티의 이익이나 주민의 법률서비스와 관련된 활동들을 위원회를 중심으로 벌인다.

**변호사업의 직무상 광고 허용여부:** 1970년대부터 변호사업 광고 제한은 대중의 법률시장 정보 접근 기회를 제한하고 법률서비스의 가격과 질에 관한 변호사들 간의 경쟁을 제한함으로써 공중

에 위해를 초래한다는 주장이 제기되었다. 1977년부터 오해를 불러일으키는 변호사광고와 직접적 접촉에 의한 수입유인을 제외한 변호사업의 광고활동이 인정되고 있다.

**변호사의 변호사회 의무가입의무:** 변호사회에의 가입이 강제된 것은 주변호사회 뿐이다. 가입의 의무이기 때문에 변호사 회비 납부도 의무적이다. 캘리포니아의 경우 변호사 첫해의 회비가 \$450수준이며, 최소납부액이 해를 거듭할수록 올라간다. 현재 캘리포니아주에서는 젊은 변호사들을 중심으로 회비 액수에 대한 비판이 일고 있어, 이것이 중요한 사회문제로 관심을 모으고 있다.

## 7. 변호사수와 양성제도 및 수입

**변호사 수:** 미국의 변호사수는 절대적으로도 많고 전체인구수에서 차지하는 비율도 높으며, 상대적 비율(1/313, 1991년)도 계속해서 늘어나고 있다.

**변호사 양성제도:** 미국의 변호사 양성제도의 근간은 미국의 로스쿨제도이며, 현재 미국에는 ABA가 공인한 600여개의 로스쿨이 있다. 이 로스쿨을 졸업하

면 JD(Juris Doctor)학위를 주고 JD들은 미국의 각주에서 실시하는 변호사시험을 칠 자격을 가진다. 변호사가 되려면 각주가 시행하는 변호사시험 이외에 미전역에서 실시하는 변호사 직업윤리 시험인 MPRE(Multistate Professional Responsibility Examination)에도 합격해야 한다. 변호사에 따라서는 이 MPRE에 합격하고 2개의 주 이상에서 변호사시험에 통과하여 복수의 주에 변호사 자격을 가지고 활동하는 경우도 꽤 있다.

**변호사 1인당 연간 수입금액(평균):** 미국에서 변호사 1인당 연간 수입금액은 업무의 성격, 변호사 사무실의 운영형태 등에 따라 천차만별이다. 공적부분에서 일하는 변호사들은 약간의 차이는 있지만 대략 첫해 연간 수입금액이 \$30,000에서 \$40,000 사이이다. 사적 부분에서 일하는 변호사의 경우 연간 수입액은 소로펌의 경우 \$35,000 정도이고 초대형 로펌의 경우 \$70,000 정도이다.


## 8. 전직 판검사의 개업금지 제도

기본적으로 미국은 법조 단일화가 이루어져 있다. 판검사가 퇴임후 개업할 수 있는 것은 당연하다. 미국에서는 판검사의 수

도 많고, 판검사집단이 위계질서에 입각한 유대관계로 뭉쳐진 집단이 아니므로 전관예우의 특혜는 기대할 수 없고 또한 전직 판검사가 재직지역에서 일정한 기간동안 개업을 금지하는 제도도 없다. 판사가 사건 한쪽 당사자의 변호인과 동료였거나 친구 사이라면 그 사건을 맡을 수 없고, 다른 판사로 교체될 수도 있다.

## 9. 기타

**변호사대상 분쟁 사례 및 건수:** 변호사분쟁은 일차적으로는 주변호사협회의 조정이나 중재 등의 노력으로 해결된다. 미연방대법원에 제기된 변호사징계권은 대략 일년에 삼사백건 정도이고, 이 중 과반수가 주변협에 의해 변호사 자격정지나 근신의 처분을 받게 된다. 변호사대상 분쟁 사례는 꾸준히 늘고 있는 추세이며, 비공식적 통계는 매년 19%씩 증가를 보고하고 있기도 하다.

**변호사 배상책임보험과 현황:** 미국의 전체 주중에 Oregon주만이 변호사 배상책임보험 가입이 의무적이고 다른주에서는 자발적이다. 캘리포니아주에서는 1995년 현재 66%의 변호사들이 이 변호사 배상책임보험에 가입되어 있다. 

# 법원과 조흥은행의 이상한 유착관계

- 공탁금·보관금제도를 개선하라 -

장윤선 / 월간 참여사회 기자

(이 글은 참여연대에서 발간하는 <참여사회> 1998. 12월호에 게재된 것을 전재함)

**법**원보관금과 공탁금 이자는 조흥은행의 봉? 법원보관금은 민사예납금(소송·조정·비송·신청·집행 등 사건의 비용예납금), 경매(입찰)보증금, 경락(낙찰)대금, 각종 계약보증금 등 법원이 보관하는 세입·세출의 현금을 일컫는다. 법원은 지난 58년 공탁법이 제정되면서부터 공탁금을, 또 법원보관금과 송달료 등을 조흥은행에 값싼 이자로 예치해왔다. 조흥시스템의 한 관계자에 따르면 법원은 그동안 법원보관금 8,000억 원(98년 6월 말 기준), 공탁금 1조 1,000억 원(97년 말 기준), 송달비 600억 원(97년 말 기준) 등 총 2조여 원에 달하는 현금을 연 2% 이자로 조흥은행에 맡겨왔다고 밝혔다. 2조여 원을 시중금리로 계산하면 법원은 매년 1,600억 원의 이자돈을 조흥은행에 거저 안겨준 셈이다. 올해 국정감사자료로 제출된 법원공탁금 예치현황을 보면 제일은행, 농협 등 타 은행에 비해서도 조흥은행(77%)은 월등히 높은 예치율을 보이고 있다.

이에 대해 법원은 <법원보관금취급규칙> 제7조 “법원보관금은 재무부장관이 정하는 예금으로 예탁하고 그 예금에서 생긴 이자는 납부자 또는 환급을 받을 권리가 있는 자에게 지급하여야 한다”고 명시돼 있기 때문에 법원이 자율적으로 법원보관금의 이자율을 결정할 수 없다고 주장한다. 또 공탁금의 경우도 <공탁금의 이자에 관한 규칙> 제2조에 “공탁금의 이자는 금융통화위원회에서 정하는 별단예금의 최고 이자율로 한다”고 규정돼 있기 때문에 법원의 의사와 관계없이 공탁금의 이율이 결정된다고 밝혔다.

대법원 송무국 민사과의 황기현 사무관은 “오래 전부터 법원 내부 의견으로 법원보관금의 이율을 높일 수 없는냐는 불만이 나오기는 했지만 한국은행에서 별단예금

의 성격으로 법원보관금의 이율을 규정하고 있기 때문에 자신들로서는 어쩔 수 없다”고 토로한다. 실제 “법원은 아무런 힘이 없고 사실은 상급기관(재경부나 청와대)에 의해 이율이 정해지는 것이며, 이는 금융기관의 취지에 따라 좌우될 수밖에 없는 실정”이라고 털어놨다.

대법원 법정과의 박종인 사무관도 “공탁금 규정이 별단예금으로 관리되도록 돼 있기 때문에 법원이 이율을 인상하고 싶어도 금융통화위원회가 나서서 이율을 올려주지 않는 한 어쩔 수 없는 입장”이라며, “사실상 공탁금은 언제든지 인출금이 가능한 예금으로 관리해야 한다”고 말했다. 그는 또 “공탁금은 일반예금과 성질이 다르기 때문에 이에 대한 이율을 올릴 수 없는 것 아니냐”고 되묻는다. 보통예금은 1%인데 그나마 별단예금으로 2% 정도의 이율을 보장받는 것은 법원이 노력한 성과라는 것이다.

## 공탁금·보관금 이자, 한국은행과 무관

금융통화위원회에서 마련한 <통화신용정책 운용관련 규정집>의 금융기관 여수신 이율 등에 관한 규정에 의하면 별단예금은 원칙적으로 무이자다. 다만 이자지급 필요시 연 20%로 한다고 적고 있다. 사실상 은행에서 별단예금 계정은 ‘주인 없는 돈’을 일컫는 임시재정의 성격을 띤다. 따라서 은행에서 임시계정으로 취급하는 별단예금의 이율을 높일 수는 없는 것. 한국은행 정책기획부의 김인구 씨는 일단 법원의 문제를 지적한다.

“한국은행은 말 그대로 이율만 정합니다. 법원의 공탁금이나 보관금을 별단예금으로 예치하라고 법조문으로 강제한 적이 없지요. 공탁금의 경우 별단예금으로 하도

특 규칙에 명시돼 있기는 합니다만 법원의 노력으로 얼마든지 바꿀 수 있는 것이지요. 왜 한국은행 때문에 별단예금으로 예치한다고들 하는지 모르겠습니다. 어찌 어떠한 예금으로 법원보관금과 공탁금을 예치하라고 유권 해석한 바 없어요.”

그는 얼마 전 법원으로부터 우스꽝스러운 공문 한 장을 받았다며 그 일부를 소개했다. 법원의 주장은 별단예금의 이율이 낮으니 그 이율을 높여달라는 것. 한동안 법원의 공탁금 문제를 담당했던 한국은행 정책기획부 강준오 씨의 변이다.

“사실 이 문제는 법원과 조흥은행이 사적인 계약으로 해결할 문제이지 제도적으로 별단예금의 이율을 조정할 문제는 아닙니다. 법원이 금융통화위원회 앞으로 보낸 그 공문도 형식적 내용이라고 말하지 않을 수 없습니다.” 한 가지 조언한다면 그는 대법원이 이에 대해 일정한 조처를 취하거나 조흥은행이 전향적으로 사교하지 않는 한 해결되기 쉽지 않은 난제인 것 같다고 덧붙였다.

서울시 등 지방자치단체들도 각각 지방제정을 운용하기 위해 금고를 시중은행에 마련해두고 있다. 서울시·부산시는 상업은행, 인천시는 한미은행, 대전시는 하나은행 등 각기 다른 시중은행에 금고를 마련, 운용중이다. 사실 과거에 서울시를 비롯한 지자체도 법원처럼 별단예금으로 시중금을 관리한 바 있다. 그러나 지자체 실시 이후 시의회의 문제제기 등을 통해 예금종류를 바꿔 이율을 현실화한 것이다. 서울시를 예로 들자.

상업은행에 시중고를 두고 있는 서울시는 일반회계와 특별회계를 나누어서 재정을 분산예치하고 있다. 상업은행과 서울시는 서울시 제무회계규칙에 따라 정기에금과 보통예금으로 분리해 3년마다 새롭게 금고계약을 맺는다. 시중금리에 따라 연동되기는 하지만 대개 시중은행 금리가 9%대일 때는 10%, IMF로 인해 금리가 인상됐을 때는 12.8%, 최근엔 금리가 내려 11.5%의 이율을 적용받고 있다.

서울시 회계과 자금관리담당 박병한 씨는 “서울시 예금고 중 90% 이상이 정기에금으로 관리되고 있다”며 “대개는 1년짜리로 8.5%에서 9% 이율을 보장받고 있다”고 말했다. 실제 이번 국정감사에 제출된 시도금고 예치 및 이자율 현황에 의하면 전국적으로 자치단체가 적용받고 있는 이자율은 1~14.4% 범위다. 전남이 14.4%(제일은행)로 가장 높은 이자율을 적용받고 있으며, 강원

13.7%(농협), 대구 13%(대구은행), 서울 12.8%(상업은행) 등의 분포를 이루고 있다. 또한 지방자치체 실시 이후 제정난에 시달리는 자치단체들이 앞다퉈 이자 높은 은행을 찾아 다니는 바람에 사실상 은행들간의 새로운 경쟁체제가 생기기도 했다고 한다. 그러나 유독 연2% 이율로 무풍지대를 걷고 있는 조흥은행은 사실상 국회 등으로부터 법원과의 특혜의혹을 받기도 한다.

## 국감 때마다 지적해도 도루묵

하승수 변호사는 이런 문제에 대해 “대법관회의에서 얼마든지 바꿀 수 있는 조항을 지금까지 내버려뒀다는 것은 사실상 조흥은행과 법원 간의 결탁을 의심해볼 수 있을 만한 단서를 제공하는 셈”이라고 지적했다. 또한 해마다 국정감사에서 법원에 공탁금과 보관금에 대한 질의를 요청했던 조순형 의원실의 박석진 보좌관은 “국감 때마다 법원이 조흥은행에 이런 특혜를 쫓는다는 곤란하다고 지적해도 답변은 늘 ‘연구 검토하겠다’로 온다”며 사실상 국회가 할 수 있는 부분도 한계가 있는 것 같다고 푸념했다.

그는 공탁금과 법원보관금의 이자를 높이는 것은 당장에야 소송당사자들에게 돌아가는 이익이 있겠지만 그 보다는 결국 국민이 이익을 보게 되는 것이라며, 터무니없고 비현실적인 법원의 공탁금과 보관금 이자율은 하루빨리 현실화해야 한다고 주장했다. 한편 조흥은행 수산업장부 김재돈 과장은 “민원인이야 금리가 높은 쪽으로 고려해 달라고 조를 수 있지만, 시중금리는 자꾸 내려가는데 어떻게 이를 현실화 할 수 있겠냐”며 엉뚱한 답변을 한다.

수많은 민원인이 법원보관금과 공탁금에 넣어두는 돈은 이미 2조여 원을 넘어서었다. 한 은행에서 ‘임자 없는 돈’으로 여겨 최저 이율로 관리할 이유가 없는, 사실은 명백한 ‘주인 있는 돈’인 셈이다. 그런 국민의 돈을 법원이 소홀하게 관리하고 있다는 것은 심각한 문제다. 더구나 조흥은행과의 유착 의혹이 꼬리를 물고 있다는 점에서 법원은 이에 대해 해명할 필요가 있다. 더 이상 법원은 시민의 견제장치가 없다하여 예금이율의 현실화를 뒤로한 채 한 은행에 특혜를 주는 일은 없어야 한다.

이제라도 법원은 한국은행의 지적처럼 대면서비스 차원에서 예금종류를 바꿔 이율을 현실화 해야 하지 않을까? **이**

# 도청·감청과 시민의 감시권

— 통신비밀보호법의 쟁점과 개정방향 —

조시현 / 성신여대 교수, 국제법

**다** 른 사람의 행동을 훔쳐보고 남의 대화를 엿듣고 하는 것에 이끌이 난 사람들은 좀처럼 자신이 수사기관에 의한 도청과 감청의 대상이 된다는 사실을 믿고 싶어하지 않는다. 설사 그렇다고 해도 자신만 떳떳하다면 무엇이 두려우랴하는 태도로 자못 의기양양하기까지 하다. 도·감청에 걸려있는 정당한 권익이 사생활의 자유, 표현의 자유, 양심의 자유, 인간의 존엄성 자체에 이른다는 것은 법률교과서 에나 나올 법한 진부한 논쟁거리 정도로나 여기는 것 같다. 김영삼 정권때 제정된 통신비밀보호법(이하 통비법)이 새 정부가 들어선 다음 이른바 '총풍' 사건을 통해서 떠들썩하게 된 것은 이러한 사정을 바닥에 깔고 있다. 야당인 한나라당이 긴급감청의 허용여부에 초점을 맞춰 정치사찰의 의혹을 제기한 것에 대해 정부는 서둘러 법무부장관의 긴급감청 남용방지를 위한 특별지시와 영장심사를 강화하기로 한 전국법원장들의 회의를 거쳐 정부와 국민회의의 통비법 개정안을 내놓기에 이르렀다. 정부는 이 과정에서 "우리끼리 전화는 우리끼리만 들어요"라

는 내용의 담화문을 신문광고에 내기까지 하였다.

현행 통비법은 무엇보다 범죄 수사라는 필요를 이유로 법원의 영장을 받은 경우와 영장 발부를 기다릴 수 없는 긴급한 경우에 감청을 정당화하고 그렇지 않은 경우를 불법으로 하는 구조를 가진다. 그러나 인권과 범죄수사와 처벌이라는 상반된 요구를 조화시키기 위해 체포, 압수, 수색을 할 경우 영장을 요구하던 금세기 전에 확립된 인권보장의 원칙은 오늘날 새로운 통신수단의 발달과 이에 대한 국가기관의 수사로 심각한 도전에 맞닥뜨린다. 신체의 자유, 주거의 자유, 사생활의 자유 말고도 표현의 자유를 억압할 소지를 안게 되어 도·감청에 대하여 영장주의가 과연 타당인가하는 의문을 자아내는 것이다. 또한 누군가 자신의 대화를 엿듣고 있다는 가능성 자체는 다른 사람과의 관계를 크게 위축시키고 가슴속에 자신의 말과 생각을 지켜보는 파수꾼을 하나씩 들여놓고 있는 셈이 되어 온전한 인격형성이란 기대할 수 없게 된다. 더욱이 장기간의 감청은 유죄판결을 아직 받지 않았음에도 창살 없는 감옥에 사는

것과 마찬가지로 만들어 인간성마저 파괴시킬 우려가 있다. 이러한 점에서 유럽인권법원은 감청이 "민주주의를 수호한다는 명목으로 민주주의를 파괴할 수도 있는 위험"을 지적하며 "적절하고 효율적인 보장조치"를 요구하였다. 그렇다면 현행 통비법에서와 같이 그동안 영장발부기 같았던 법원과 간헐적인 국회의 감사만으로 시민의 정당한 권리 보장을 이룰 수 있는 것인가?

이를테면 통비법이라는 무대에는 수사기관, 법원, 무슨 배역인지 아리송한 국회만이 등장할 뿐 우리 모두일 수도 있는 도·감청의 피해자는 불안한 안색의 관객으로 남아있다. 통비법 개정에 관한 정부의 문제인식을 보아도 이른바 '영남위원회' 사건에서처럼 4년 넘게 감시당한 사람들의 이야기는 들리지도 않는다. 이 도·감청 극장에서 정작 펼쳐져야 하는 드라마는 수사기관과 언젠가 피해자가 될 수 있는 시민들의 줄다리기이다. 여기에서 회사의 기밀을 빼어내는 산업스파이 이야기나 빗쟁이들의 뒷조사는 차라리 간주곡에 불과하다. 법원과 국회는 마땅히 시민들 편에 서야하지만 시민들은



마냥 이들의 등뒤에서 잘 싸워주기만을 바라고 있을 수만은 없다. 통비법이 '도청허가법'이라는 악명을 벗고 명실상부한 통신의 자유를 보장하는 장치가 되려면 시민들은 자신이 감청되었는지 그렇다면 어떤 내용인지 감청 자체는 적법하게 이루어진 것인지 알아야 하고 또 밝혀낼 수 있어야 한다. 더욱이 불법이 있는 경우 법규위반자의 처벌과 손해배상을 요구할 수 있어야 한다.

이러한 감청사실을 통보받을 권리와 불법을 감시할 권리는 이를 지탱할 제도적 뒷받침을 요구한다. 수사기관의 판단에 따라 영장 없이도 감청이 이루어질 수 있

는 제도 아래에서 역감시의 권리가 효율적으로 보장하려면 수사기관이 감청에 관한 자료를 숨기거나 훼손할 수 없도록 하여야 한다. 자의적이고 불법적인 도·감청에 대한 올바른 해법은 감청기록을 보존하거나 감청기관을 제한하고 투명하도록 하는 법과 제도의 존재이유가 이러한 '역감시(逆監視)'의 권리의 실질을 담보하는데 있음을 솔직히 인정한 바탕 위에서 찾을 수 있다. 지금의 제도와 정부의 개정안만으로는 헌법이 보장하는 기본권을 적절하게 보장하지 못할 우려가 있을 뿐만 아니라 도·감청에 대한 민주적 통제와 인권보장책을 요청하고 있

는 국제인권기준에도 부합하지 않는다.

우리 사회에서 그러나 도·감청문제는 이에 대한 민주적 통제와 인권보장으로 끝나지 않는다. 식민지와 분단, 또 냉전과 독재의 역사 속에서 균형을 잃은 국가안보 관련 법제와 기구 그리고 감시 사회에 길들여진 우리 스스로가 바로 잡히지 않는다면 '큰 형님'(Big Brother)에 대한 두려움을 떨쳐버릴 수 없을 것이다. 도·감청에 대한 한나라당의 부산함과 정부여당의 대응을 지켜보면서 가끔은 엉뚱한 곳에서 인권개선의 물꼬가 트인다는 것을 확인하게 된다. **서**

## 인권위원회를 독립적인 국가기구로

배 경 내 / 인권운동사랑방

**세** 계인권선언 50주년 기념일을 하루 앞둔 지난 12월 9일, 김대중 대통령은 논란이 끊이지 않는 인권위원회 설치 문제를 매듭짓기 위해 박상천 법무부장관과 국민회의, 자민련 정책위원장 등을 청와대로 초청했다. 하지만 정작 해결의 열쇠를 쥐고 있던 김대중 대통령 자신의 명확한 소신은 밝혀지 않음으로써, 인권법 문제를 다시금 표류하도록 만들었다. 결국 12월 10일에 맞춰 제정될 예정이었던 인권법은 내년초 임시국회로 넘겨질 전망이

다. 국가기관에 의한 인권침해의 역사가 오랫동안 지속되어 왔던 한국사회에서, 더구나 IMF체제와 경제위기를 이유로 경제사회적 인권이 크게 후퇴하고 있는 시점에서 정부가 나서서 인권법을 제정하고 인권위원회까지 설치한다면 무엇보다도 인권단체들이 적극 환영해야 할 일이다. 그럼에도 불구하고 인권법 시안은 발표와 동시에 민간단체는 물론 여당인 국민회의 의원들로부터도 호된 비판의 대상이 되어왔다. 도대체 무엇이

문제인가?

지난 9월 25일 발표된 인권법 시안에 따르면, 재단법인 형태의 특수법인으로 인권위원회가 설치되고 인권위원회는 검찰·안기부 등의 국가기관과 다수인수용시설 직원에 의한 인권침해행위를 조사·구제하도록 되어 있다. 또한 인권위원의 임명제청권과 인권위원회의 운영감독권을 갖는 이사회에 법무부차관을 비롯한 관련 정부부서 차관 4명이 당연직으로 참가하고, 나머지 5인 미만의 선임 이사는 법무부장관이 제청하도록

했다.

이에 대해 인권위원회는 이사회회의 감독을, 이사회는 또 법무부를 비롯한 정부부처의 감시와 통제를 받을 수밖에 없어 인권위원회의 독립성을 크게 훼손될 수밖에 없다는 국내외적 비판이 잇따르자, 결국 법무부가 몇 가지 사항을 양보한 인권법 수정안을 내놓았다. 인권법 수정안은 △이사회제도 폐지 △인권침해행위의 유형 추가 △임시구제초차권고권 신설 등 당초 법안에 비해 다소 발전된 면이 없지 않지만, 본질적인 내용에 있어서는 원래 시안과 큰 차별성이 없다. 즉 △인권위원회의 특수법인화 고수 △법무부장관에게 인권위원 전원의 임명제청권 부여 △광범위한 조사의 한계 등 핵심적인 조항은 여전히 유지하고 있는 것이다.

인권위원회를 특수법인 형태로 설립하게 되면, 우리의 법현실상 주무관청인 법무부의 통제와 감시로부터 결코 자유로울 수 없게 된다. 또 인권위원 전원의 임명제청권을 법무부장관이 갖게 되면 법무부장관의 입맛에 맞는 사람들만 인권위원으로 추천될 것이 뻔하다. 더구나 인권위원회의 운영과 조직에 관한 대부분의 사항을 대통령령에 위임하고 있는데, 대통령령의 제·개정과정 역시 법무부의 주관 하에 놓일 수밖에 없다는 점을 고려해 볼 때, 결국 인권위원회는 법무부의 산하기관으로 전락할 수밖에 없는 운명에 놓여있는 것이다.

법무부가 다른 모든 것을 양보

하는 일이 있더라도 '특수법인안'은 양보할 수 없다고 고집하고 있는 이유는 바로 법무부의 통제 하에 인권위원회를 두려는 속셈 때문이다. 법무부는 이러한 속셈을 뒤로 감춘 채 '틈새론'이라는 허황된 논리를 내세우고 있다. 즉 기존 국가기구, 특히 법무부가 인권보장의 일차적 책임을 지고, 새로이 설립되는 인권위원회는 이의 '틈새'(shortcomings)를 보충하기만 하면 된다는 것이다. 그러나 국가기구의 궁극적인 책임이 인권보장에 있고 국가기구의 정당성을 판단하는 기준도 인권보장 여부에 있다는 점을 고려해 볼 때, 기존 국가기구를 감시·견제함으로써 인권보장의 틈새까지도 보완하는 책임은 당연히 국가기구가 져야 할 역할이지 결코 국가기구 외곽에 있는 특수법인이 수행하는 보충적인 역할로 이해되어서는 안된다. 또한 특수법인에 불과한 인권위원회가 검찰과 안기부와 같은 강력한 국가기관을 대상으로 인권침해 여부를 조사했을 때, 국가기관이 이에 순순히 응하기를 기대한다는 것부터가 어불성설이다. 더구나 법무부를 비롯한 기존 국가기관이 인권보장이란 본질적 의무를 망각하고 오히려 인권탄압의 도구로 악용되어 왔던 역사적 한계를 살펴볼 때, 법무부의 감독 하에 놓여있는 인권위원회가 인권보장의 보충역할이라도 제대로 할 수 있으리라 보긴 힘들다. 인권위원회가 제대로 기능하고 국민적 신뢰를 얻기 위해서는 독립성 확보가 최대 관건이기 때문이다. 결

국 인권위원회의 독립성을 보장하고 제대로 된 조사를 할 수 없려면 국가기구로 설립되지 않으면 안된다.

또한 법무부안은 국제인권법과 한국의 법체계를 통합, 인권에 관한 최고의 기준을 제시하는 '인권법'이라기보다는 단지 인권위원회의 설치와 구성, 운영 등에 관한 규정을 담은 설치법 수준에 불과하다. 더구나 법안이 상정하고 있는 인권개념이 국제인권기준은 물론 헌법이 보장하고 있는 인권개념에도 크게 못미치는 것이어서, 이러한 법안이 '인권법'이란 명칭으로 제정될 경우 인권개념의 협소화를 가져올 우려가 크다. 따라서 법안의 명칭도 '인권위원회 설치법'으로 변경되어야 마땅하다.

만약 법무부안이 지금과 같은 형태로 제정·공포된다면 유명무실한 법무부 산하기관 하나를 만드는 것 이상의 의미를 가질 수 없을 것이며, 오히려 인권위원회가 설치되어 있다는 이유만으로 정부에 면죄부를 부여하는 데 악용될 수도 있다. 따라서 제대로 된 인권위원회가 설치될 수 있도록 민간단체를 비롯한 시민사회의 끊임없는 비판과 감시가 뒷받침되어야만 한다. 이러한 감시와 비판 작업을 통해서만 법무부의 태도를 변화시킬 수 있고, 독립성과 실효성을 갖춘 인권위를 설립함으로써 한국이 새로운 인권의 시대로 나아갈 수 있음을 잊어서는 안된다.

이

# 부패방지법 제정 소식을 기다린다

이태호 / 참여연대 시민감시국장

**I**MF 경제위기가 정경유착과 부정부패로 인해 초래되었다는 데 이의를 달 사람은 거의 없다. 지난 한해 동안 정치권 비리와 공직비리의 부정부패 문제가 사회적 쟁점으로 떠오른 것은 이러한 사정과 무관하지 않다.

부정부패는 워낙 구조적이고 사회전반에 깊숙히 뿌리내리고 있는 관행화된 사회악이라 그 척결작업이 결코 수월치 않다. 역대 정권은 모두 집권초반에 '부패추방'을 내세웠지만 결과적으로 실패하고 말았다. 집권세력의 해결의지에 근본적인 문제가 있었지만 또 다른 이유는 '반부패의 제도화'에 실패했기 때문이다. 우리사회에서 부정부패의 근본문제는 견제받지 않는 "배타적인 정치적 경제적 권력의 존재, 그들간의 사익적인 권력남용과 도덕적 헤이, 이에 대한 사회전반의 냉소적 수용"이라는 열개로 이루어져 있다. 따라서 부정부패 추방운동은 국민개개인의 질서의식을 함양하는 따위의 의식개혁운동만이 아니라, 본질적으로 특권층과 (고위)공직사회의 도덕적 헤이와 권력남용에 대해 문제를 제기하고 그 권력을 제한하는 일련의 구조개혁-제도개혁의 과정이라 할 수 있다. 수년 전부터 부정부패에 대한 종합적인

제도개혁방안으로 제안되고 있는 것이 '부패방지법'의 제정이다.

현재 정치권의 주요논점으로 떠오른 부패방지법은 지난 95년의 노태우 비자금 사건 이후 참여연대가 꾸준히 펼쳐온 시민입법운동의 성과물이다. 당시 참여연대는 한국의 국가주도형 부실성장 시스템을 근본적으로 개혁하지 않으면 안된다는 전제 아래 정경유착과 특권층 비리를 강력하게 통제하는 종합법인 부패방지법의 성안에 착수했고, 96년 1월 공청회를 시작으로 입법운동을 본격화했다. 부패방지법은 고위공직자비리특별수사처의 신설, 돈세탁금지, 내부고발자(양심선언)에 대한 법적 보호, 뇌물죄의 처벌 강화 등의 내용을 핵심으로 하고 있다. 특히 고위공직자비리특별수사처는 독립적인 특별검사제를 의미하는 것으로 이 법의 독립성과 권력감시의 철저성을 가늠할 핵심적인 조항이다.


참여연대는 1996년 11월 국회의원 156명(과반수)의 서명으로 국회에 부패방지법안을 입법청원하는 한편, 사회원로 100인 성명, 3만여명의 시민서명, 20여 차례의 정책대안 토론회, 3당 총재 및 대선 후보들에 대한 질의, 국회 앞 릴레이 피켓팅 등 각종 방법을 동원한 여론화작업을 통해 이 법안

을 대선 시기 현 여당인 새정치국민회의의 당론이자, 김대중 대통령의 대선공약이 되도록 만들었고, 1998년 9월 15일 국회의원 서명의 최종마감까지는 238명(제직의 80%)에 달하는 여야의원들의 서명을 받아냈다. 지금 부패방지법 입법운동은 여론의 압력에 물린 여야정당들이 부패방지법의 통과에 원칙적인 찬성입장을 확인한 가운데 구체적인 조항에 대한 검토단계로 들어섰다.

그런데 부패방지법이 국회 법사위에 상정되어 구체적인 검토단계에 이르자, 야당시절 참여연대와 거의 똑같은 법안을 발의했던 국민회의가 부패방지법 안에서 특별검사제 부분(고위공직자비리조사처)를 제외하는 것을 공식당론으로 채택했다. 돈세탁금지 규정도 원안에는 포함되어 있던 "고액거래(2000만원 이상)에 대한 국제청 신고 의무규정"을 폐기함으로써 사실상 공문구로 전락한 상황이다. 게다가 이것마저도 지난 연말연초의 여야대치과정에서 개혁입법안에 대한 검토가 제대로 진행되지 못한 결과, 부패방지법은 올해 6월 정부가 발표할 부패방지 종합대책과 함께 국회에서 논의하는 것으로 사실상 연기된 상태에 있다. 제정이 유예된 이 6개월간, 관련 부처의 로비나 여야 각당의

또다른 수정안에 의해 어떻게 법안이 왜곡될 지 알 수 없는 상황이다. 특히 "내부고발자 보호 조항"이나 "예산 등 국가자산 운용 부정행위를 신고한 납세자에 5%를 보상하는 조항" 등에 대한 정부 부처의 로비가 예상된다.

제정단계에 이른 부패방지법안의 후퇴과정과 정치권의 태도변화는 기득권의 구조 내에서 스스로 그 특권을 제한하는 작업이 얼마나 힘들고 내키지 않는 일인지 극명하게 보여준다. 이는 부패방지법이 꾸준한 시민의 압력행사와

기득권 구조에 대한 치열한 문제제기를 통해서 만들어져야하는 이유이기도 하다. 참여연대는 온전한 부패방지법의 통과를 위해 지난해 이래 운영해왔던 시민로비단의 신년 캠페인 계획을 마련하는 중이다. 

## 인사청문회 도입 시급하다

이강준 / 참여연대 의정감시센터 간사


**‘인**사가 만사’라는 말이 있다. 우리는 역대정권의 잘못된 인사가 불러온 폐해를 뼈저리게 실감하고 있다. 지난 YS정권의 실패는 인사의 실패라 해도 과언이 아니다. 특히 YS정권은 검증 없는 독단적인 인사가 얼마나 위험한 결과를 가져올 수 있는지를 극명하게 보여 주었다. 국정을 이끌어 나갈 인물에 대해 정책적 능력과 자질, 도덕성을 가늠해 보는 것은 너무나 당연한 국민의 권리이다. 또한 인사청문회는 DJ의 대선 공약이었다. 그러나, DJ가 당선된 지 1년이 넘는 지금까지도 인사청문회와 관련된 제도적 장치는 마련되어 있지 않은 것이 현실이다.

참여연대에서는 이미 지난 98년 2월 12일 고위공직자의 인사청문회와 관련하여 '국회법개정안'과 '고위공직자인사위원회법'을 청원하였다. 국회의 임명동의를 필요로 하는 국무총리와 감사원장 등 17명의 고위 공직자의 검증절차는 국

회법 개정을 통해 즉시 시행하고, 안기부장·검찰총장 등 국회동의 절차가 규정돼 있지 않은 고위공직자의 경우 위헌소지를 피해 국무총리 직속기구로서 고위공직자 청문을 위한 고위공직자인사위원회 설치를 통해 검증절차를 마련할 것을 요구하였다.

그러나 이러한 국민적 요구에 대한 정치권의 반응은 실망스럽기 그지없다. 집권여당인 국민회의의는 지난 12월 7일 정치개혁방안을 확정하면서 국회의 임명동의가 필요한 국무총리 등에 대해서만 인사청문회를 실시하도록 하겠다는 안을 확정하였다. 이는 '국회에서 선출되거나 등의 절차를 거치는 고위직과 정치적 중립을 지켜야 할 기관장에 대해 인사청문회를 하겠다'는 애초의 대선 공약에서 크게 후퇴한 것이다. 한편, 한나라당은 JP 총리인준과 관련해서 여·야 정쟁이 한창일 때, 자신이 집권여당이었을 때 묵묵부답이었던 인사청문회법을 강력하게(?)

주장하고 나섰다. 국회의 임명동의의 필요로 하는 공직자와 국무위원·각 부처의 차관·안기부장 등 고위직 공무원을 모두 포함시키자는 주장이었다. 다분히 JP 총리인준 거부 등 정략적인 계산에서 나온 것이었다.

인사청문회를 실시하여야 하는 진정한 이유를 뒤로 한 채 그때 그때의 정략적 판단에 좌지우지되는 정치현실에 실망을 금할 수 없다. 고위 공직자의 인사에서 인사청문회가 필요한 이유로 '인력의 적재 적소 배치, 인사권 행사의 통제, 고위 공직자 임명과정에 국민의 참여' 등을 꼽아 볼 수 있다. 과거 군사정부 시절은 말할 것도 없고 민주화 이후 들어선 김영삼 정부에서도 인사권의 남용은 심각한 수준에 이르렀기 때문에 우리나라에서 인사청문회 실시는 국민적 합의에 도달해 있다고 판단된다. 다시한번 고위공직자의 인사청문회와 관련한 제도적 장치를 조속히 마련할 것을 촉구한다. 

# 1998년 사법감시센터의 활동

## 참여연대 사법감시센터의 1998년

사법감시센터의 1998년은 의정부 법조비리 사건으로 시작되었다. 참여연대는 2월 11일 의정부 사건을 사법비리의 구조적 일면이 불거져 나온 상징적 사건이라 판단하고 이에 대한 시민감시와 대안제시를 통해 사태의 미봉적 해결을 막고 총체적 법조비리 척결의 물꼬를 트기 위해 노력했다. 우선, 민주사회를 위한 변호사모임 등과 연대 기자회견을 추진하는 한편, 수사진행상황에 따라 사건과장을 축소하기에 급급한 수사진과 법조계에 시민의 목소리를 올바르게 신속하게 전달하기 위해 성명과 논평, 긴급 토론회 등을 꾸준히 발표, 개최하였다. 한편, 의정부 시민광장 등과 연대하여 시민 400여명의 고발을 받아 비리판사들을 직접 고발하였다. 이는 문제가 된 법조인들에 대한 검찰의 불기소, 대법원의 미온적 처리등에 대한 시민의 문제제기와 사법처리 의지를 보여주기 위한 것이었다.

그러나 검찰은 참여연대의 고발에 대해 지난 8월 불기소 처리한데 이어 항고마저 기각함으로써 판사에 대한 법적용과 일반시민에 대한 법적용에 있어 이중잣대를 적용하고 있음을 드러냈다. 한편, 법원 역시 지난 98년 6월 이순호변호사에게 뇌물죄만을 적용 8개월 집행유예를 선고했을 뿐, 브로커 고용관련 변호사법위반 혐의는 '무죄선고' 함으로써 "브로커는 처벌하되 브로커 고용자는 처벌하지 않는다"는 변호사법 축소적용 논란을 야기했다. 당시 법무부 장관이 약속했던 변호사법개정은 아직 국회에 상정조차 되지 않고 있다. 최근 대전법조비리 사건과 함께 새롭게 쟁점으로 떠오르고 있다.

의정부 비리사건 외에도 참여연대는 지난해 창원지검 검사와 검찰직원들의 피의자 폭행에 대한 고발, 광주지법의 판사수뢰에 대한 고발 등 법조계의 근절되지 않는 비리에 맞서 국민의 권리를 법적으로 대변하기

위한 노력을 계속하였다. 그 밖에도 국가인권위원회 구성, 변호사법 개정 등에 대한 대안제시 활동, 청주 모자 자살 사건에 대한 검찰권 남용의혹 현지조사활동, 새정부 법조팀 1년 평가 작업 등도 사법감시센터가 벌인 주요 사법개혁 사업들이다.

## 의정부 법조비리 사건 관련 활동

- 2월11일 판사들의 수뢰사실 보도에 대한 참여연대 성명
- 2월16일 의정부지원 판사 수뢰사건에 대한 2차 성명
- 2월17일 법조비리진상규명과 근절을 위한 공동대책위원회 발족 기자회견
  - 민주사회를 위한 변호사모임, 참여연대
- 2월18일 법조비리진상규명과 근절을 위한 공동대책위원회 집회, 서울지법앞
- 2월20일 대법원 특별조사단의 조사결과 발표에 대한 성명
  - 법조비리 진상규명과 근절을 위한 공동대책위원회
- 2월23일 의정부지원 비리판사 시민고발운동: 의정부 시청 앞, 의정부시민광장과 공동주최
- 2월24일 의정부지원 비리판사 고발(406명 시민명의) 기자회견 의정부시민광장과 공동주최
- 3월11일 검찰의 돈판사 축소수사 의혹에 대한 참여연대의 입장
- 3월16일 법조비리 근절을 위한 사법개혁과제 토론회 개최, 서울지방변호사회관 중회의실
- 3월20일 "검사장인사, 개혁의지가 안보인다" 성명
- 3월23일 성명 "검찰은 비리판사 전원을 즉각 기소하라"
- 4월25일 수뢰검사 처벌촉구서- 검사의 수뢰의혹, 업정수사로 의법초치해야
- 6월22일 이순호변호사 브로커 고용 관련 무죄 판결에 대한 성명 : 납득할 수 없는 법원의 비리 변호사 처벌 - 사건 브로커 뒤에 비리변호사 있다.

- 10월12일 의정부 뇌물판사 기소유예처분에 대한 항고
- 11월26일 의정부판사비리 항고 참고인조사 김형완 전 국장 출석
- 12월30일 정부 뇌물판사 항고 기각에 대한 재항고

명-정녕 범조인들은 집단 이기주의로 가는가?

**(고소·고발)**

- 8월7일 우리범조인 어디로 가는가 비리범조인에 대한 시민고발(광주, 창원)
- 9월15일 창원지검 검찰직원 및 김재구 검사 고발 참고인 조사 이태호 국장 출석
- 9월22일 광주지법 김진근 판사 수뢰혐의 고발 참고인 조사 이태호 국장 출석

**기타활동**


**(성명·논평)**

- 1월10일 학생운동전력있는 사법연수원생 판사임용거부에 대한 참여연대의 입장
- 2월6일 인권법제정과 국가인권위원회 설치 환영보도자료
- 2월11일 유서대필사건의 재수사와 재심요구 성명
- 9월29일 검찰직원은 법 위에 존재하는가? 검찰의 권력 남용과 독직행태를 규탄한다.
- 11월8일 법조계 변호인수 증원반대 입장발표에 대한 성

**(토론회)**

- 12월17일 새정부 법조팀 1년 평가 토론회: 민주사회를 위한변호사모임과 공동주최

**(조사활동)**

- 6월3일 청구검찰 모자자살사건 진상조사단 현장조사 

**참고자료 1**

**의정부수뢰판사 고발장**

- 피고발인
1. 김차동(서울지방법원 의정부지원 판사)
  2. 정병권(서울지방법원 의정부지원 판사)
  3. 임병일(서울지방법원 의정부지원 판사)
  4. 오승원(서울지방법원 의정부지원 판사)
  5. 서규영(서울지방법원 북부지원 판사)
  6. 진광엽(서울지방법원 의정부지원 판사, 현 프랑스 파견중)
  7. 그 외 의정부지원 관련 판사 전원

고발인들은 참여민주사회시민연대(참여연대) 소속 회원들로서 지난 9일 구속된 의정부 이순호 변호사 등으로 부터 사건과 관련해 금품을 수수하여 사회적 물의를 일으킨 피고발인들을 다음과 같이 고발하오니 엄정히 수사하여 처벌해 주시기 바랍니다. 아울러 이 고발장에서 특정된 피고발인들 뿐만 아니라 관련된 의정부지원 다른 판사들에 대해서도 수뢰혐의 여부를 철저히 수사해 주시기 바랍니다.

다 음

**1. 고발인의 지위**

참여연대는 1994년 9월에 창립된 단체로서, 시민들과 교수, 변호사, 공인회계사 등 전문가들이 모여 생활 속에

서 침해당할 수 있는 시민의 권리를 지키고, 불합리한 제도와 정책을 개선함으로써 우리사회에 참여민주주의를 실현하고자 하는 시민운동단체입니다. 올바른 사법을 만들기 위해 평소 검찰의 수사 및 기소, 법원의 판결 등을 모니터하며 시민을 위한 사법제도의 개혁을 모색하는 것도 그 업무의 하나였습니다. 고발인 김형완은 위 참여연대의 시민감사국장이고, 심병호는 참여연대 사법제자리놓기시민모임의 회장이며, 이재순은 위 모임의 총무입니다.

## 2. 범죄사실

최근 검찰을 뇌물공여 등 수임과정의 비리로 구속된 이순호 변호사의 은행계좌를 추적한 결과 피고발인들에게 돈이 교부된 사실을 확인했습니다. 이들은 변호사를 직접 만나거나 조흥은행 의정부지원 출장소 등 6-7개 은행에 개설된 계좌를 통해 무통장입금 방식으로 수차례에 걸쳐 많게는 수천 만원에서 적게는 수십 만원을 정기적으로 받아 왔다는 것입니다. 피고발인들은 나름대로 직무와의 관련성이 없다고 주장하지만, 관내 형사사건을 독점하여 수임하다시피 했던 변호사가 형사단독 판사들 계좌에 수시로 돈을 입금하였다는 것은 청탁성 뇌물이라고 보지 않을 수 없습니다. 과거 국정감사와 관련하여 야당의원에게 건내준 돈도 이른바 포괄적 뇌물이라는 이름으로 유죄가 선고된 것과 마찬가지로 일 것입니다. 돈을 교부한 변호사가 돈을 교부받은 판사의 심리중인 재판을 얼마나 수임했는지, 그 재판의 결과가 어떠했는지 등의 관계가 자세히 밝혀져야 할 것입니다. 그에 따라서 자신이 심리한 재판에 관여한 변호사로부터 돈을 받은 행위가 포괄적으로 직무관련성과 대가성이 있는지 확인될 것이기 때문입니다.

지금까지 주체적으로 확인된 피고발인들의 범죄사실은 다음과 같습니다.

- (1) 피고발인 김차동은 서울지방법원 의정부지원 형사단독 판사로 근무하면서 1997.9.경 마산고등학교 동문인 이순호 변호사로부터 1백만원권 수표 1매를 지급받는 등 수차례에 걸쳐 뇌물을 수수한 혐의가 있으며,
- (2) 피고발인 서규영은 1996.10.경 서울지방법원 의정부지원에 판사로 근무할 당시 이순호 변호사로부터 전세자금조로 1700만원을 지급받았고, 서울지방법원 북부지원으로 옮긴 뒤에도 의정부 서모 변호사로부터 금 5백만원을 지급받는 등 지금까지 직무와 관련하여 수차례 걸쳐 뇌물을 수수한 혐의가 있고,
- (3) 피고발인 정병권은 서울지방법원 형사단독 판사로 근무하면서 판사의 직무와 관련해서 수차례에 걸쳐 이순호 변호사로부터 돈을 받아 뇌물을 수수한 것으로 알려져 수사의 필요가 제기되고 있으며,
- (4) 피고발인 임병일은 위 지원 형사단독 판사로 근무하면서 이순호 변호사로부터 돈을 받아 직무와 관련한 뇌물을 수수한 혐의가 있으며,
- (5) 피고발인 오승원은 위 지원 가사단독 판사로 근무하면서 수차례에 걸쳐 변호사들로부터 수차례 돈을 받아 직무와 관련한 뇌물을 수수한 혐의가 있으며,
- (6) 피고발인 진광엽은 위 지원 판사로 근무하다 현재 프랑스에 파견 중인자로서, 위 지원 근무 당시 변호사들로부터 수차례 돈을 받아 직무와 관련한 뇌물을 수수한 혐의가 있습니다.

이상의 혐의사실은 언론의 취재내용과 참여연대에 들어온 제보내용을 기초로 한 것으로 일부에 불과합니다. 이 고발장에서 밝힐 수는 없지만 위에서 열거한 판사들 이외에도 수뢰의 혐의가 의심되는 판사들은 많습니다. 만약 계좌추적 등을 통해 좀 더 정밀하게 수사에 임한다면 분명히 많은 부분이 드러나리라고 확신합니다.

## 3. 변명과 항변

가. 그 동안 언론에 보도된 내용에 의하면, 피고발인들은 뇌물을 수수한 것이 아니라 금전을 차용하였다든지, 직무와 관련없이 관행으로 행해지는 실비를 받은 것에 불과하다고 변명하고 있습니다. 그러나 단순한 금전차용이라

면 차용증은 작성하였는지, 이자 및 변제기에 대한 약정은 하였는지 등이 밝혀져야 할 것이고, 빌려준 사람이 자발적으로 대여했는지 등에 관계 철저히 조사가 이루어져야 할 것입니다. 돈을 갚았다고 하는 경우에는 언제 어떤 방식으로 변제하였는지가 명확히 가려져야 할 것입니다. 만약 빌렸다는 돈이 대여자의 자발적인 의사에 의한 것이 아니고 대여조건을 차용자가 일방적으로 정했거나 아예 그러한 조건이 없었다면 기존의 판례대로 대여한 금액의 이자 상당액이 뇌물로 인정될 수도 있을 것입니다.

나. 뿐만 아니라 피고발인들을 포함한 일부 판사들은 "비리는 없고 관행만 있다"는 상식적으로 이해할 수 없는 논리를 펴고 있으며, 반성은커녕 수뢰사건을 기사화한 기자들에 대해서 법적 대응을 하겠다는 협박성 발언을 서슴지 않았습니다. 최근 일본의 검찰이 대장성 관리들이 받은 접대와 향응도 뇌물이라고 하여 수사를 확대하고 있다는 소식입니다. 그런데 의정부지원판사들이 미야3거리 빅토리아 홀에서 변호사들의 비용으로 수시로 술을 먹고 다녔는데, 이것은 뇌물이 아니란 말입니까.

#### 4. 결론

- 사법정의 확립에 전화위복이 되어야

고발인들로서도 이런 고발을 하는 것이 결코 기분좋은 일은 아닙니다. 우리는 우리가 신뢰하고 존경하는 사법부를 갖기 원합니다. 그리하여 법원의 판결에 승자와 패자가 모두 흔쾌히 승복하고, 판사들에게 감사와 격려의 편지를 하게 되기를 바랍니다. 그리고 피고발인들과 같은 판사는 소수에 불과하고, 주어진 여건하에서 정의의 실현에 진력하고 있는 판사들이 대부분이라는 사실도 잘 알고 있습니다. 따라서 사법부가 독립성과 자율성을 확보하고 지켜나가기 위해 시민들도 협력해야 할 의무가 있다는 것도 모를 리 없습니다.

그러나 문제의 판사들을 적당히 용서하고 관행이라는 이름으로 사건을 유야무야 서둘러 마무리한다면 사법부를 살리기는커녕 더 돌이킬 수 없는 파국으로 몰고가는 결과가 되고 말 것입니다. 아무리 고통스럽더라도 그것을 제대로 밝히고 책임있는 판사들을 처벌함으로써 새로운 출발과 국민의 신뢰를 보장할 수 있을 것입니다.

아마도 아무런 견제도 없이 온상속에 살아온 법관들에게 도덕성이 무디어졌을 가능성이 많습니다. 단순히 의정부지원에만 한정되지 않고 전국의 많은 지원에 파급되어있는 보편적인 문제일 수도 있습니다. 가려진 사실에 비하면 드러난 혐의는 빙산의 일각일 수도 있습니다. 그러므로 이번 사건을 계기로 윤리의식이 느슨해진 법조계 일반에 경종을 울리지 않고서는 진정한 사법개혁도 있을 수 없다는 판단 아래 고발조치하오니, 철저한 수사를 통해 관련자 전원에게 대해서는 엄벌에 처해주시길 바랍니다.

1998년 2월 24일

고발인 심병호 (인)  
김형완 (인)  
이재순 (인)

서울지방검찰청 의정부지청 귀중



## 참고자료 2

# 항고이유서

사 건 98형제 19831, 21309, 26493호

항고인 심병호

피항고인 진광엽 외 5

위 사건에 관하여 항고인(고소인)은 다음과 같이 항고이유를 밝힙니다.


요지는

① 전체적으로 1회에 수수한 금액이 20만원정도의 의례적인 소액에 불과하여 대가관계가 희박하다고 판단하였으나 첫째, 한번에 수수한 금액이 20만원이라 하더라도 대가관계가 인정되면 명백한 뇌물이다.

둘째, 수 차례에 걸쳐 지속적으로 수수행위가 이루어져서 전체적으로는 한 피의자가 받은 금액이 수백만원 이상이다. 이 정도의 금액은 결코 적은 금액이 아니며 사회상규상 용인의 범위를 넘어선다.

셋째, 피의자들이 일정한 재판업무를 담당하고 있었고 뇌물을 제공한 사람들은 변호사들로서 피의자들이 진행하는 재판에서 정기적으로 소송을 담당했다. 따라서 구체적으로 특정되지는 않으나 포괄적으로 대가관계가 있다고 볼 수밖에 없다.

만약, 검사의 불기소 이유처럼 대가관계를 인정할 수 없다고 단정하려면, 적어도 돈을 제공한 변호사마다 피의자들이 진행하는 법정에서 어느 정도의 재판이 계류중에 있었으며 일정기간동안 선고된 판결의 수와 내용이 어떠하며 그 기간동안 수수된 돈이 얼마인지 등을 상세히 조사한 후에야 가능하다. 그 정도의 조사가 진행되었다면 충분히 포괄적인 대가관계를 인정할 수가 있다고 본다. 그러나 검사는 구체적인 사실관계를 충분히 조사하지도 않고 불기소 결정을 하였다.

② 피의자들이 정계를 받았고 법관직은 사퇴를 하였다는 점에 대해서는 일반공무원들과 비교할 때 형평에 어긋난다. 일반공무원들의 경우 100만원정도의 뇌물수수로도 구속이 된다. 

## 참고자료 3

# 창원지검 진상조사보고서

문서번호 : 사법감시-98-0701

수 신 : 검찰총장


발 신 : 참여연대 사법감시센터(담당 : 김성태 간사 723-5302)

제 목 : 창원지검의 피의자가혹행위에 대한 참여연대 의견서

날 짜 : 1998.7.2(총 2쪽)

창원지검의 피의자 가혹행위에 대한 의견서

1. 국가의 법질서와 정의구현을 위해 노력하시는 귀청과 귀하에 경의를 표합니다.

2. 참여연대 사법감시센터(소장 한인섭 교수 서울대법학)는 격월간 '사법감시' 지를 발행하고, 법조인 자료실을 운영 하는 등 시민참여를 통해 사법민주화운동을 펼치고 있습니다.
3. 지난 6월 4일 창원지검에서 발생한 피의자에 대한 가혹행위 및 이에 항의하는 검사 직무대리 사법연수원생에 대한 폭행사건은 국민들을 경악케 하고 있습니다. 더구나 문제가 불거지자 검찰 관계자들이 이 사건을 축소, 은폐 하고 단지 술자리에서 있었던 우발적인 일인 양 처부하고 있습니다. 이는 아직도 검찰이 과거의 권위주의적인 관 행으로부터 헤어나지 못하고, 검찰개혁의 의지가 일선에 미치지 못하고 있음을 보여줬다고 생각합니다.
4. 참여연대 사법감시센터가 입수한 자료에 의하면, 창원지검에서 수사관들이 검사의 묵인 또는 방조 아래 "주먹으 로 피의자의 얼굴을 수없이 난타하고, 구두발로 피의자를 무자비하게 짓밟았으며, 구두를 벗어두고 피의자의 뺨 과 뒷통수를 때리기도 하다가 나중에는 의자를 들어 피의자를 내리 찍기까지 하는 등 1시간에서 3시간 정도 피 의자를 학대"하였고, 해당 계장은 "살살 때리면 효과가 없기 때문에 공포에 질릴 정도로 때려야 효과가 있다"고 까지 말했다고 합니다. 그 당시 검사 직무대리로 "왜 가혹행위를 하느냐"며 항의하다 오히려 동석한 박모, 전모 계장으로부터 폭행을 당했다는 것입니다.
5. 그런데 정작 우리를 더욱 전율케 하는 사실은, 상황이 이 지경인데도 수사지휘의 책임이 있다 할 창원지검의 임 모 부부장검사는 가혹행위가 "있을 수 있는 일"이라고 정당화하며 오히려 가혹행위근절을 요구하는 연수원생에 게 "너무 건방지다"라고 말하는가 하면, 윤모 부장검사는 "네 의도가 뭐냐? 창원지검에서 문제를 일으켜서 정치 인으로 나가겠다는 거냐 뭐냐?"라고까지 했다는 것입니다. 책임을 져야 할 지위에 있는 검찰간부가 검찰수사의 준법집행을 지적하는 연수원생의 정당한 주장을 의도적으로 폄하하고 왜곡한 것은 이들 간부의 수준이 과연 어 떠한 지를 단적으로 보여주고 있는 것이 아닐 수 없습니다.
6. 더구나 이들 연수원생들은 "창원지검에서 연수를 시작한 지난 달 초부터 이같은 가혹행위를 수십 차례 목격했으 며 일부 직원들은 고문도 서슴지 않았다", "가끔은 검사가 직접 피의자를 폭행하는 경우도 있는 등 대부분 검사 실에서 광범위한 가혹행위가 자행되고 있다"고 밝히고 있습니다. 우리는 사법연수원생들의 이같은 진술이 그들의 신분이나 지위를 감안할 때 대단히 신빙성이 있는 것이라고 판단하지 않을 수 없습니다.
7. 그 누구보다도 법의 집행과 적용에 엄격해야 할 검찰이 스스로 법의 기준을 무시하고 헌법과 법률이 규정한 피의 자의 권리를 유린하였다면, 그것도 고문까지 자행했다면, 법을 집행하는 국가공권력으로서 검찰의 국민적인 신뢰 와 권위는 하루아침에 물거품이 될 것입니다. 따라서 검찰은 이번 사건이 검찰의 신뢰를 저버리는 심각한 사안임 을 자각하고 철저한 진상의 규명과 책임자 처벌의 조치를 취해야 마땅하다고 봅니다. 담당수사관과 그 지휘 책임 이 있음에도 이를 묵인하고 방조한 담당검사는 마땅히 입건 수사하고, 나머지 상급 검찰관들에 대해서도 책임을 물어 엄중한 징계조치를 취해야 할 것입니다.
8. 폭행 수사관이나 특정 검사 몇몇을 다른 지역으로 인사조치하는 것만으로 이 사건이 무마될 수는 없습니다. 이번 사건은 지방경찰청에서 상습적이고도 일반적으로 이루어지는 관행이라는 점을 분명히 보여주었습니다. 따라서 이번 사건 관련자들을 엄단함으로써 그러한 잘못된 관행의 고리를 끊고 그야말로 인권을 존중하는 수사의 원칙 을 확립할 필요가 높습니다. 나아가 검찰의 총수인 검찰총장의 직접적인 책임표명과 아울러 재발방지의 다짐도 있어야 할 것입니다. 저희들은 이번 사건의 해결과정을 지켜보면서 만약 부족한 점이 있다면 관련자들의 고발, 여론의 환기 등을 통하여 반드시 책임자에 대한 처벌, 재발방지조치가 마련되도록 할 것입니다. 감사합니다. 

※이 글은 법조계의 사법시험 정원동결 주장에 대해 참여연대가 지난 '98년 11월 6일 발표한 글입니다.



# 법조인 수가 늘어야 하는 이유

## 1. 법조인 수가 늘면 과다경쟁으로 법조인의 부정부패를 부채질한다는 주장

그동안 법조계의 고질적인 병폐로 전관예우, 브로커 고용, 절대비관행, 실비관행, 급행료 등의 문제가 지적되어 왔다. 법조인수가 지금보다 적었던 10년 전, 20년 전에도 전관예우, 브로커 문제가 여전히 존재하였다. 울들어 대검 검찰부에서 브로커 변호사 수백명의 명단을 밝히고 변협에 통보한 것으로 안다. 그렇게 간단한 조사로 밝혀질 브로커 변호사가 활약하고 있는 것을 너무나 잘 알면서, 법조계는 왜 그동안 이런 비리구조를 그대로 존속시켜 왔는지가 의문이다.

변호사법, 검찰청법 등을 보면 법조인은 사회정의를 수호할 책임이 있다고 되어 있다. 그런데 법조인수가 늘면 법조계의 부정부패가 늘 것이라고 주장하는 것은 대단히 창피스런 일이 아닐 수 없다. 법조계는 스스로 부패를 척결할 의지와 능력이 없다는 것이다.

변협에서 수시로 의뢰인에게 질문서를 보내어, 당신 변호사가 충실하느냐, 누구의 소개(브로커)로 가지 않았느냐, 혹 부당한 요구를 하지 않느냐 하는 설문을 보낸 적이 있는가, 다시 말해 <고객만족도 조사>를 해본 적이 있는냐고 질문을 하고 싶다. 적어도 고객을 존중하는 조직이라면 <고객만족도 조사>는 필수적이다. 그런데 법조비리가 그렇게 문제되어도, 법조계에서는 고객만족도 조사는 한번도 실시하지 않았다. 법조계 부패는 그동안 국민이 알고, 법조인이 다 알고 있었다. 그런데도 <괄이 안으로 굽어> 서로 비리감싸주기를 하는 바람에, 처벌도 잘 안되고 지속되어 왔다.

법조인 비리 때문에 고통받는 것은 법조인이 아니라 국민이었다.

## 2. 경제불황 때문에 새로운 법률서비스가 창출되지 않으므로 정원 줄여야 한다는 주장

과연 변호사 업계가 겪고 있는 불황이 어느 정도인지 궁금하다. 그리고 대체로 불황을 느끼는 변호사는 경력이 짧은 젊은 변호사에게 해당되는 문제일 것이다.

기업의 경우 불황인 경우에는 제품의 판매가도 낮추고 고객서비스도 개선되는데 변호사업계에서 수임료를 낮추겠다고 발표한 것을 들어보지 못했다. 수임료를 낮추어 의뢰인을 유치하겠다는 발상은 대단히 인색하다.

그리고 IMF를 맞이하여 대국민 서비스 차원에서라도 변호사단체가 변호사 수임료를 자발적으로 인하하기로 결정하였다는 내용은 아직까지 들려오지 않는다. 변호사업계의 불황이라든가 법률수요가 많지 않다는 주장을 하기 전에 모든 기득권을 그대로 유지하려는 법조인들의 발상부터 전환할 때가 아닌가.

최근 고소득전문직 직종의 평균소득액이 발표되었다. 그 중 변호사의 연평균 수입이 2억을 상회한다고 한다. 물론 변호사들의 말대로 이 액수는 순수입이 아니라 매출액이다. 그런데 매출액을 정확히 신고하는 변호사가 몇 퍼센트나 있는가 먼저 자문해 볼 일이다. 그 발표도 기초자료가 납세액에 기한 것이기 때문에 현실을 정확히 반영한 것이라고 볼 수 없다. 변호사들 가운데 세법에서 규정한 대로, 돈 번만큼 세금을 내고 있다(실질과세)고 믿는 국민은 거의 없다.

지금 변호사의 초임이 내렸어도 500만원 정도라고 한다. 같은 전문가이고, 같은 수준의 능력을 가진 직종에 비해 너무 초임이 높다. 초임을 2-300만원으로 낮추

기만 해도, 새로운 변호사 일자리가 크게 생겨날 것으로 생각한다.

변호사 단체는 직역(職域)이 확대되기를 기다릴 것만이 아니라 요구하여야 하고, 동시에 스스로 직역확대를 위하여 노력하는 자세를 보여야 한다. 정부에서 공무원으로 근무하면서 법률업무를 담당하는 변호사가 몇이나 되는가. 입법부인 국회의 입법조사관 중에 변호사가 한 명도 없는 현실이다. 소비자보호단체에 변호사가 몇이나 되는가. 노동조합에 들어가서 활동하는 변호사는 얼마나 되는가. 회사에 직원으로 근무하면서 법률업무를 담당하는 변호사는 몇이나 되는가.

국가가 특정 직업의 수입을 보장해주기 위하여 공급량을 줄여야 하는가. 현재 변호사 못지 않게 더 전문적이고 고급두뇌라고 할 수 있는 과학인력의 실업사태도 해결하지 못하면서 유독 변호사업에 대해서만 수요공급을 조절할 필요가 있는가. 또한 어느 나라든 환자 발생수를 예상하여 의사를 배출하지 않고 있는 것과 마찬가지로, 수요·공급 조절은 법조인들의 특혜의식의 소산이라고 밖에 볼 수 없다.

한국의 법률수요가 법률문화의 차이 등으로 인하여 외국에 비해 적다는 주장 역시 설득력이 없다. 과연 법률수요가 없는 것인지, 아니면 잠재적인 법률수요는 엄청나게 많지만 변호사 사무실을 찾아갈 엄두가 나지 않는 것인지는 분명히 하여야 한다. 대부분의 사람들은 재판에 걸리기 전까지는 변호사를 찾으려고 하지 않는다. 바로 수입요에 대한 걱정 때문이다. 또한 변호사들 역시 사건수임과 연결되지 않는 법률자문은 돈이 되지 않는다고 생각하기 때문에 즐겨하지 않는다.

참고로 작년까지 법원에 제기된 민사본안건수는 1970년에 비해 무려 9배가 증가하였다.

### 3. IMF이후 법률수요가 줄었는데도 유능한 인재들이 사법시험으로 몰려 고급인력이 사장되고 그 결과 국가적으로 손해라는

## 주장

재능있는 학생들이 과학자가 되거나 예술가가 되거나 고루 분포가 되어야 한다. 그러나 현실은 가장 공부 잘한다는 학생들이 너도 나도 법조인이 되어서 불우한 이웃을 돕겠다고 얘기한다. 그 결과 과연 한국의 법치주의가 세계적 수준으로 발전하였는가. 제도적 민주주의가 확립되었는가. 한국에서 법조인이 된다는 것이 신분상승과 출세의 지름길로 기능하였기 때문에 가장 유능한 사람들이 모여있는 법조를 가지고 있으면서도 후진적인 법률문화가 만개하고 있는 것이다. 사법시험 합격인원을 늘리는 것은 이러한 현상을 타파하기 위한 첫 걸음이다.

### 4. 사법시험 합격자 증원으로 대학이 고시학원화하는 현상을 방지하기 위하여 합격인원을 줄여야 한다는 주장

이것 역시 법조인의 희소가치에서 비롯된 것이다. 인기가 없으면 사람들은 몰리지 않는 법이다. 현재 너무 부족한 법조인 수 때문에 이것이 해소될 때까지는 사법시험 정원을 늘리거나 줄이는 것과 상관없이 사법시험에 응시생이 몰리는 현상은 계속될 것이다.

원래 95년 사법개혁의 합의사항은 법조인의 수를 늘리고 법학교육제도를 개편하자는 것이었다. 그런데 법학교육제도 개편에 대해서는 법원, 변호사회에서 크게 반대하여 결실을 거두지 못하였다. 강화된 법학교육을 하겠다는데, 굳이 법조인들이 반대하는 이유는 무엇인가? 만일 새로운 법학교육제도가 실시되면, 법조인의 대량생산시대를 맞게 되며, 숫자를 줄이는 것은 더 이상 불가능하게 되기 때문이라고 생각된다.

사법시험의 응시자격을 법학 전공자로 제한하는데는 동감한다. 하지만, 지금 시험준비에 몰두하는 응시생을 위한 과도기간은 두어야 할 것이다. 대략 2003-2005년 정도부터 '법조인이 되기 위해서는 법과대학, 법과대학원을 나와야 한다.'는 원칙을 수립해야 한다.

## 5. 사법연수원생 수료생들의 취업도 어려워 변호사 실업자가 생기고 있다는 주장

사법연수원은 지난 10월 21일부터 수료생 취업지도 를 하고 있는데 주목적은 로펌들의 수료생 유치경쟁 과열을 해소하기 위한 것이다. 이를 통해서 알 수 있듯 이 극히 일부의 연수원 수료생들이 취업을 못한 것은 자발적 실업이지 구조적인 것이 아니다.

예를 들어 사법연수원 수료생들에게 정부부처의 사 무관으로 취업하려고 하면 할 사람이 있겠는지 묻고 싶다. 사법연수원 2년차는 사무관보다 한 계급 위인 서 기관 대우를 받았는데 강등되어 가계될 행정부 사무관 으로는 취업하지 않을 것이다. 또한 기업체에서 만일 과장대우를 해주고 월급 200만원을 준다고 했을 때에 그곳에 취업할 사법연수원 수료생들은 없을 것이다. 이 것이 IMF시대에 사법시험 합격자들이 겪는다는 '불우 한' 현실이다.

## 6. 사법연수원 시설의 수용한계주장

교육시설의 한계를 이유로 법조인 배출숫자를 줄여 야 한다는 주장은 세계 어느 나라에서도 들어보지 못 했다. 연수원 수용한계문제는 결국 예산문제인데, 현재 사법연수원생들에게 사무관과 서기관 대우를 하면서 봉급을 지급하는 것이 옳은 일인가. 오랫동안 고생해서 합격한 사법연수원생들에게 봉급을 주는 것이 안주는 것보다 낫다고 할 수 있지만 타당성은 없다고 본다. 이 들 가운데 대부분은 수료 후 변호사 개업을 할 사람들 인데 국가예산으로 급여를 지급하는 것은 법적인 근거는 있어도 합리적 근거는 없다. 변호사보다 더 필요한 의 사를 만들기 위해 인턴과 레저턴트 월급을 국가가 지 급하고 있지 않다.

## 7. 사법시험 합격자는 고급인력으로서 어느 정도의 수입보장은 당연하다는 주장

사법시험 합격자들이 고급인력인 점은 인정한다. 그

러나 그것은 사법시험 불합격자에 비해 그렇다는 것이 다. 그보다 더욱 고급훈련을 쌓은 과학인력은 대우도 훨씬 열악하고 많은 인력들이 실업상태에 빠져있으며, 해외취업으로 돌과구를 마련하려고 하고 있다. 그러나 정부에서는 이들에 대한 취업대책이 없다. 그런데도 만 일 정부에서 사법시험 합격자들에 대해서만 유독 일정한 수입을 보장해주기 위하여 사법시험정원을 줄이려 고 한다면 누구도 납득하지 않을 것이다.

## 8. 사법시험 합격자를 증원한 이후 합격생의 질이 낮아졌다는 주장

법조인들이 사법시험 합격자수가 증가한 이후 질이 낮아졌다는 주장을 많이 하는데 과연 그 근거가 무엇 인지 모르겠다. 사법시험에 갓 합격한 연수원생들을 법 조경력 10년 이상돼 기성 법조인들이 가르치거나 대 하면서 자기들의 과거실적을 망각한 채 질이 낮다는 주장을 하는 것은 아닌지 모르겠다. 지금의 학생들은 과거보다 훨씬 많은 양의 책을 읽어야 합격가능하고, 과거보다 외국어도 더 잘한다고 본다.

## 9. 미국의 경우 변호사망국론, 과학기술 퇴조와 산업생산력 약화의 원인을 1급 두뇌들이 변호사로 몰리는 추세에 둔다는 주장

미국의 100만명에 이르는 변호사수로 인한 폐단이 일부 있음을 인정한다. 그러나 미국의 변호사 숫자와 우리 나라를 비교하는 것은 마치 아프리카의 굶주리는 아이들보고 잘 사는 나라 아이들의 영양과잉으로 인한 비만의 문제점을 들어 설명하는 것과 다름없다. 미국의 예를 들어 감축론을 주장하는 것은, 마치 소말리아 사 람들에게 다이어트를 권고하는 격이다.

미국에는 비만이 문제일지 몰라도, 우리는 변호사과 소로 인한 고통(높은 문턱, 비용)을 겪고 있다. 다시 말 해서 미국은 우리와 상황이 근본적으로 다르다.



미국의 산업생산력 약화와 기술퇴조가 변호사 과잉 현상이 원인이라고 하는데 지금 미국 경제는 세계에서 가장 잘 나가고 있고, 기술수준 역시 세계최첨단이다. 오히려 국제적 경쟁력있는 미국변호사들의 해외진출로 인해 한국과 같은 나라의 변호사들이 걱정하고 있다. 또한 수많은 변호사들이 공익변론, 소비자 소송, 환경 소송 등으로 국민의 이익을 높인다.

1급 두뇌들이 변호사로만 물리는 현상을 걱정해야 할 나라는 바로 한국이다. 변호사의 희소가치 때문에 일정한 소득은 보장되어 있다는 점이 온갖 전공자들을 사법시험으로 몰리게 하고 있다. 만일 희소성으로 인한 일정한 수입보장이 변호사 직업의 매력이라 아니라 전문 지식과 지속적인 노력이 변호사로서의 성공여부를 좌우한다면 상황은 달라질 것이다. 즉 법학을 공부하고 조금만 노력하면 변호사 자격은 일단 취득할 수 있고, 변호사로서의 성공여부는 별개의 문제라는 인식이 일반화되면, 너도나도 사법시험으로 몰리는 현상은 해소 될 것이다.

10. GNP 대비 법조인 수 역시 한국이

**건강한 사법은 참여하는 시민이 있을 때 완성 됩니다**

참여연대 사법감시센터는 여러분의 관심과 참여로 운영됩니다.

- 법조인 자료실 운영을 위한 자료수집 및 정리
  - 「사법감시」등의 매체에 실을 원고 작성
  - 「사법감시」회원통신 등 우편발송업무
- 법률상담실 상담접수 및 사법피해자 지원활동

**결코 적지 않다는 주장**

GNP가 높은 경우 경제활동 등이 활발해서 상대적으로 법률수요가 증가할 수 있다. 그러나 반대로 GNP가 낮은 나라는 법률수요가 적다는 주장은 납득하기 어렵다. 예를들어 GNP가 낮은 나라는 상대적으로 법률문화가 후진적이고 법치주의 실현도가 낮다고 보아야 한다. 그렇다면 이런 나라는 경제활동에 수반되는 법률수요는 상대적으로 적을지 모르지만 인권침해라든가 억울한 피해를 당한 사람들의 법률적 보호 필요성은 오히려 더 높다고 보아야 한다. 우리 나라의 경우도 그동안의 경제성장에 따라 작년의 민사본안사건수가 1970년에 비해 9배가 증가하였다. 그런데도 법조인들은 변호사의 수를 제한하여 독점이익을 누리려고 하고 있다.

**II. 변호사보수가 변호사수와 무관하며, 변호사수가 많으면 오히려 소비자의 부담이 증대한다는 주장**

현재 변호사 수입료는 대한변협이 정한 기준과는 무관하다. 그리고 변호사 수입료는 경직되어 있어서 변호사 경력이나 능력과는 무관하게 요구된다. 변호사 수와 무관하다고 주장할 수 있는 근거는 여기에서 비롯된다. 그러나 이것이 고쳐져야 할 점이라는 것은 누구나 인정할 것이다.

변호사가 많으면 사건을 되려 부추겨 소비자부담이 증가한다는 주장도 현실을 왜곡하고 있는 것이다. 사실, 변호사보수에는 엄청난 거품이 들어 있다. 그 거품은 변호사보수의 보이지 않는 담합 때문이다. 경쟁이 격화되면 보수가 떨어지는 것은 수요공급법칙의 당연한 이치이다. 실제로 변호사가 많은 지역에서 변호사보수가 떨어지고 있는 증으로 안다. 경쟁의 조건이 마련되면, 결국 가격협정도 깨어지기 마련이다.

12. 한국 변호사의 보수가 높은 것이

## 아니라는 주장

미국의 심슨사건을 예로 들면서 한국 변호사의 보수가 높은 것이 아니라는 주장을 한다. 그러나 심슨사건의 변호사들은 형사사건의 가장 대가로 공인된 사람들이고, 다른 변호사와의 경쟁에서 이긴 사람들이다. 그렇다고 우리처럼 승소수당을 받는 것이 아니라, 투입한 시간, 돈 등을 환산하여 정확하게 내역을 공개한다. 미국의 변호사보수는 우리처럼(가끔은 영수증도 없이) 주고 받는 것이 아니라, 변호사가 매달 시간당 보수를 계산하여 청구하는 형식이다.

우리처럼 벌일도 안하고, 수 백만원에서 억대까지 받는 불합리한 경우는 거의 없다.

## 13. 현실적으로 공기업, 지자체에서 법조인을 채용하지 않으며, 유사법조인만도 2만명이 넘는다는 주장

보통 때 변호사들은 유사법조인들을 법조인과 유사하게 취급한 적이 없다. 그런데 유독 숫자 계산을 할 때는 유사법조인을 법조인처럼 취급한다. 유사법조인 수를 감안해야 한다면, 우선 법조인들은 유사법조인에 대한 자세부터 교정해야 할 것이다.


앞으로 고급공무원 중 30%를 개방형 채용을 하겠다는 정부 발표가 있었고 입법도 준비중이다. 만일 변호사 초임이 200-300만 정도가 되면 앞장서서 시민단체에 일하겠다는 변호사들이 나올 전망이다. 현재는 고소득의 유혹을 뿌리치기 어렵다. 변호사의 초임을 낮추면서 공익에 봉사하겠다는 사명감을 가지면 보다 낮은 직급에서 일할 수 있을 것이다. 현실적으로 판검사의 직급이 너무 높게 책정되어 공직자 사회에 위화감을 초래하며 행정고시 응시를 기피하게 만든다.

유사법조인은 미국에서도 Paralegals라 하여 많은 수가 있으며 대표적으로는 공증인의 경우 100만명을 넘고 있다. 또한 유사 법조인의 수를 평면적으로 단순 합산할 수는 없다. 가령 행정서사의 업무는 변호사 업무와

비교하기 곤란할 정도로 낮은 수준이며 세무사와 변리사 등도 세무조정과 특허출원 등 특정업무에 한정되어 있다. 현재 변호사의 90%이상의 대부분이 유사법조인의 주요업무가 아닌 승무분야에 종사하는 실정이다. 유사법조인이 담당하는 세무나 특허 등은 특히 국민의 생활과 직결되어 있으므로 국민은 양질의 서비스를 제공받을 수 있어야 한다. 단지 그 분야에서 경력이 있다고 해서 자격을 부여하는 현재의 체제로는 현상유지는 가능할 지 모르지만, 국민의 편익을 도모하는 개선으로 나아갈 전망은 없다. 변호사의 수가 늘어나면 자연히 이러한 분야로 진출하게 되어 국민들은 지금 보다 훨씬 상위의 법률서비스를 안전하게 받을 수 있게 될 것이다.

## 14. 법조인도 피나게 경쟁한다는 주장

그 동안 바람직한 경쟁의 모습도 있었고 그렇지 않은 부끄러운 경쟁도 있었다. 전문성의 경쟁, 친절함의 경쟁, 저렴한 가격경쟁으로 가면 좋은데, 여태까지 전관예우의 경쟁(누가 최근 옷을 벗었나), 브로커의 경쟁(브로커에게 북비를 얼마 주는가), 연고의 경쟁(어느 학교 나왔고 연수원 기수 어떠한가)만 있었다. 그런 경쟁은 이제껏 국민의 신체를 인질로 잡고 몸값을 흥정하는 것에 다름 아니었다.

요즘 경쟁풍토가 점차 형성되어가고 있는데 가장 중요한 요인은 역시 <숫자늘어나기> 때문이다. 숫자가 늘어나니 여러 좋은 점이 생겼다. 가령, 아직은 일부에 불과하지만, 점차 변호사 수입료가 인화되고 있고 의뢰인에 대하여 친절해 지고 있다. 또한 법원주변이 아니라, 아파트 전문 변호사도 생기고 시골에도 진출하고 다른 서울지역에 가는 모습도 본다. 전문성을 얻기 위해 대학원에도 많이 오고, 유학도 간다. 몇십 년간 내려오던 법조비리를 감시하는 풍토가 조금씩 생겨난다. 이러한 현상들은 국민의 입장에서 바람직한 것이다. 



\*이 글은 지난 2월2일 법무부가 밝힌 '검찰개혁안'에 대해 참여연대가 마련한 '검찰개혁대안'입니다.

## 참여연대 검찰개혁 의견서

1999년 2월 4일

**검**찰개혁의 필요성은 비단 대전비리 사건뿐 아니라 지난 수년간 절실한 국가개혁과제의 하나로 대두되어 왔었다. 특히 대전비리 사건 수사과정에서는 사상 최초로 검찰 내부에서 정치검찰에 대한 문제제기가 터져나오는 등 낡은 검찰제도와 그에 따른 부작용이 '폭발직전'에 이르렀음을 실감케 하고 있다. 검찰을 바라보는 국민의 시선이나 검찰 주변에서 터져나오는 제반 사건들은 검찰제도에 대한 근본적인 대개혁이 단행되지 않으면 안될 시점에 이르렀음을 웅변처럼 보여주고 있다. 기득권 유지 차원의 대응책을 넘어 이 나라 검찰제도를 기초부터 새롭게 재검토한다는 각오와 결단이 요구된다.

이런 기본인식 속에서 지난 2월 2일 박상천 법무부장관이 발표한 검찰개혁 방안을 평가해 볼 때, 그 발표내용이 아직까지도 문제의 본질에 접근하지 못하고 있음을 지적하지 않을 수 없다. 검찰 앞에 던져진 본질적인 질문에 대한 답을 회피하고 있기 때문이다.

우선 전관예우 및 법조 브로커 근절대책 등과 관련된 법무부 발표내용은 그동안 법조계 안팎에서 논의되어온 구체적 방안들이 어느 정도 수용되어 부분적 개선이 이루어질 것을 기대할 만하다고 본다. 그러나 참여연대가 요구해온 전관예우근절을 위해 가장 강력한 대책이라 할 형사사건수임제한규정은 받아들여지지 않았다. 문제의 근원이라 할 수 있는 형사사건변론 시스템 전체에 대한 개혁 역시 제대로 이루어지지 못하였다. 예컨대 미국식 PUBLIC DEFENDER제도가 도입되어 모든 국민이 기본적으로 형사변론을 받을 수 있도

록 하고 돈 있는 사람이 추가로 사선변호사를 선임할 수 있도록 하여야 한다. 형사사건에 관한 한 돈이 없다고 하여 변호사를 선임할 수 없고 적절한 변론을 받을 수 없는 상황은 근본적으로 개혁하여야 마땅하다. 따라서 단순히 국선변론을 확대하는 것만으로 부족하고 사법부소속으로 국선변호사를 대량으로 고용하여 모든 사건에 의무적으로 국선변론이 이루어지는 체제로 가야 한다.

더군다나 오늘날 요구받고 있는 검찰개혁은 이러한 미시적 대책을 넘어선 검찰의 정치적 중립성 확보를 위한 근본적 대안이 되어야 함에도 이에 대한 방안들은 거의 나오지 못하였다. 참여연대가 그 동안 요구해온 특별검사제, 고위공직자 비리조사처, 검찰총장에 대한 인사청문회 도입과 독립된 인사위원회 설치, 검찰심사회제도, 상명하복제의 폐지등 보다 근원적인 제도개혁에 대한 부분은 언급조차 없다.

근본적인 물음에 대한 책임있는 답변을 회피한 검찰개혁안은 국민들은 말할 것도 없고 그 구성원인 검사들조차 만족시킬 수 없다. 정당하게 제기되는 문제의 식조차 집단행동 또는 항명으로 물면서 그 뜻을 왜곡하는 것으로 오늘의 위기를 피해 나갈 수도 없다. 이에 참여연대 사법감시센터는 현 검찰의 구조적인 문제점을 개선하기 위해

1. 검찰의 정치적 중립성 확보 방안
2. 수사과정에서의 검찰의 민주성 확보 및 시민권리 보장 방안
3. 검찰 기소권 행사의 시민적 통제 방안



#### 4. 기타 검찰비리 근절 방안 등

4개 분야별 14개 핵심 개혁방안을 담은 검찰개혁의 현서를 발표한다.

그러나 이 모든 개혁방안을 논의하기에 앞서 문제의 실질적인 개선을 위해 선결되어야 할 것은 과거의 오도된 기득권에 연연해 하지 않는 검찰내부의 개혁의 지이며 이를 추상처럼 관찰할 개혁리더쉽이다. 새술은 그 술을 담을 만한 새 부대를 필요로 한다. 기득권에 연연해 하는 검찰총수와 타성에 젖은 검찰조직을 그대로 두고서는 어떤 개혁도 요원하다.

### 1. 고위공직자비리조사처 및 특별검사제 도입

**현황**

- ▶대검찰청 내에 중수부와 감찰부가 존재한다.
- ▶중수부에서 전국적인 사안이나, 정치적 사건등을 주로 다룬다. 중수부는 집권당 및 재벌의 부정부패와 관련된 사안에 대해서는 정치권력의 시너 역할을 해 왔으며, 표적수사 및 편파수사, 정치적 상황에 따른 형평성없는 사법처리로 국민적 의혹을 계속 받아오고 있다.
- ▶감찰부에서는 검사관련 비리에 대한 자체 조사를 실시한다. 지금까지 감찰부에서 내부의 비리를 적발해서 처벌한 실적이 거의 없으며, 상명하복의 검찰 조직 생리상 검찰내부에서 검사의 비리에 대한 감찰기능이나 사법처리를 기대하기 어렵다. 구체적으로 이번 대전 법조비리 수사에서 금품·향응을 수수한 것으로 밝혀진 검사들이 직무관련성이나 대가성이 없다는 이유로 사법처리를 하지 않았던 점에서도 분명히 드러난다.
- ▶법무부는 '검찰총장 산하에 비리조사처를 준독립기구로 설치' 해서 정치인, 고위공직자와 이와 연관된

경제인 사건, 법조계 비리수사의 공정성을 기하겠다는 입장이다. 그러나 검찰총장 산하의 '비리조사처'는 검찰부나 중수부와와의 관계나 독립성이라는 점에서 실효성을 기대할 수 없다.

**대안**

- ▶검찰조직과 별개의 상설적 고위공직비리 전담 특별수사기구인 '고위공직자비리조사처'를 대통령 직속으로 신설하여 특별검사를 통해 정치인, 고위공직자 및 사정기관의 비리 등에 대한 조사나 수사를 전담하도록 해야 한다.
- ▶참여연대는 대통령 직속 고위공직자비리조사처의 독립성과 정치적 중립성을 위해 그 기관장의 인선과정을 대법원장 추천으로 국회의 동의를 거쳐 대통령이 임명하는 방안을 제시한다. (참여연대 [부패방지법안] 고위공직자비리조사처 관련 조항 참조)

### 2. 검찰 인사의 독립성 확보: 검찰인사위원회의 실질화와 개방

**현황**

- ▶현행법에 의하면 '검사의 임명 및 보직은 법무부장관의 제청으로 대통령이' 하도록 되어 있다.(검찰청법 제31조)
- ▶검사의 인사에 법무부장관과 대통령이 직접 관여하는 구조에서 검찰인사에서 정치적 고려를 배제할 수 없어, 검찰의 정치적 독립을 기대하기 어렵다.
- ▶검찰 인사에서 상층부로 올라갈 수록 고위직에 임용되기 위한 정치적 로비가 극심해진다. 박상천 법무부장관 자신도 검사 생활의 대부분을 지방에서 근무하는 등 인사상의 불이익을 많이 당했으나 막상 본인이 법무부장관이 되고 난 후 검찰인사에 대한 청탁에서 자유로울 수 없음을 실감했다고 한다. (언론보도)

대안

- ▶ 검찰인사위원회의 실질화하고 시민단체 대표 등 외부 인사 참여를 확대한다.
- ▶ 현행 검찰인사위원회는 법무부장관의 자문에 응하기 위해 법무부에 설치하도록 되어 있다.(35조 1항)
- ▶ 검찰인사위원회를 검찰 산하에 두고 자문기구에서 의결기구로 격상하여 검찰인사에 대한 실질적 권한을 부여한다.
- ▶ 검찰인사위원회에 시민단체 대표나 이 분야의 전문가가 참여할 수 있도록 하여 검찰인사에 대한 투명성을 확보하고 검찰외부의 의견이 반영될 수 있도록 한다.
- ▶ 검찰인사에 대한 로비를 위해 정치권에 줄대거나 권력에 대한 알아서 눈치보기 등의 폐단을 없애기 위해서는 성실하고 능력있는 검사가 승진할 수 있는 분위기 조성하는 한편 인사에 대한 공정하고 객관적인 기준을 마련해야 한다.

3. 검찰총장 임명절차 개선

현황

- ▶ 현행의 검찰총장 임기제는 검찰총장의 임기를 2년으로 확실히 보장함으로써 검찰의 정치적 중립을 확보하기 위해 국민이 싸워 얻은 결실이었다.
- ▶ 그러나 임기제 이후에도 검찰총장직을 법무부장관이나 다른 고위직으로 진출하는 발판으로 삼아, 임명권자인 대통령이나 집권세력의 요구에 충실하는 권력 추수적 행태가 지속되고 있다.
- ▶ 현재의 검찰조직에서 오랫동안 근무하고 검찰총장에 까지 임명된 인사로부터 검찰의 독립성과 중립성에 대한 의지를 기대하기 어려운 것이 현실이다.

대안

- ▶ 검찰총장 인사청문회를 실시한다
- ▶ 검찰고위직에서 검찰총장을 임명하던 관례를 깨고 재야 법조인 중에서 민주적이고 강직한 인사를 검찰총장으로 임명하는 등 검찰총장의 인사를 개방한다.
- ▶ 검찰총장의 임기 중 다른 보직을 부여하거나 임명하는 것을 금지하고, 그것을 이유로 사퇴해서는 안된다.

4. '검사동일체원칙'에 대한 검찰청법 개정

현황

- ▶ '검사는 검찰 사무에 관하여 상사의 명령에 복종한다'(검찰청법 제7조)는 검사동일체원칙 규정하고 있다.
- ▶ '검찰 사무에 관하여 상사의 명령에 절대복종'(검찰청법 7조 제1항)하는 상명하복을 의무로 규정하고 있다.
- ▶ 이는 원래 통일된 형사정책의 수립, 사건처리의 일관성을 유지, 범죄에 효율적으로 대처하는 것이 목적이었으나 오히려 검찰내부의 민주화를 저해하고 공정한 검찰권 행사를 가로막는 역할을 하고 있다.
- ▶ 특히 이러한 규정이 형사사건의 수사, 공소의 제기 및 유지, 형집행 등 검사고유의 업무에 그대로 적용되어 단독관청으로서의 검사의 업무 처리를 고위층의 의사에 종속시킬 수 있는 근거로 작용하고 있다.
- ▶ '검찰총장이나 각 검사장 및 지청장은 소속검사의 직무를 자신이 직접 처리하거나 다른 검사로 하여금 처리'(검찰청법 7조 제3항)하게 할 수 있다.
- ▶ 이는 검찰고위층의 의도가 담당 주임검사의 의견과 배치될 경우 주임검사의 소신을 강압적으로 배제하는 도구가 되고 있다.

대안

- ▶ 검사가 헌법과 형사소송법에 규정된 대로 단독관청

으로서의 위상을 가질 수 있도록 검사동일체 원칙을 폐지한다.

- ▶이 경우 검사 개개인의 공소권 남용의 우려가 있을 수 있으나 이는 현재 검찰이 취하고 있는 기소독점권을 견제할 제도적 장치를 마련함으로써 충분히 견제할 수 있다. - 예컨대 재정신청제도나 검찰심사제 등 (이에 대해서는 후술)

#### 4-1. 검찰 내부결재제도 개선

##### 현황

- ▶검찰의 내부관행 중 내부 결재제도가 있다.
- ▶검사가 개개사건에 대해 일정한 서식에 따라 보고해야 하므로 일선 검사 업무의 30%는 보고업무라는 내부비판도 있다.
- ▶이는 일선검사의 사건처리를 상사검사가 검토함으로써 객관성과 통일적 법적용을 확보하기 위해 마련되었다.
- ▶그러나 현실적으로는 일선 수사검사의 의사를 제약하고 상급검사의 의사를 관철시키는 제도로 기능하고 있다.
- ▶사건처리에 대한 모든 책임은 서류상의 기명날인자인 수사검사이기 때문에, 사건처리의 문제가 생긴 경우 실질적인 결정권을 행사한 상급결재권자는 직접적인 책임을 회피할 수 있다.

##### 대안

- ▶상사의 결재 범위를 명확히 한정하고 절차를 간소화하며 담당검사의 전결범위를 확대한다.
- ▶검찰의부와 상급자의 부당한 간섭을 배제하고 간섭에 대한 책임소재를 확실하게 하기 위해 상급자의 결재사항은 반드시 서면에 의하도록 한다.
- ▶이 경우 역시 '공소권 행사의 객관성과 통일적 법 적용 확보'는 내부결재를 제한하는 대신 검찰심사회

등 외부적 심의-견제 장치를 둬으로써 보완될 수 있다.

#### 5. 각급 검찰청의 장의 법무부장관에 대한 '직보'규정 삭제

##### 현황

- ▶현행 검찰보고사무규칙에 의하면, '일정한 사건의 경우 각급 검찰청의 장은 상급검찰청의 장과 법무부장관에게 직접 보고'하도록 되어 있다.
- ▶보고해야 할 내용으로는 '법무부소속 공무원 범죄, 판사 또는 변호사의 범죄, 국회의원 또는 지방의원의 범죄, 4급이상 공무원의 범죄나 5급이하 공무원인 기관장의 직무관련 범죄, 외국인의 범죄와 그 중 국교관계에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사건, 공안사건, 각종 선거법 또는 국민투표위반사건, 정부시책에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사건, 특히 사회의 이목을 끌만한 중대한 사건, 재정결정에 의해 법원의 심판에 부하여진 사건, 범죄수사, 공소유지 또는 검찰정책의 수립, 운영에 참고될 사건' 이 있다.
- ▶이는 고위공무원, 정치인, 공안사범에 대한 사건을 정치적 공무원인 법무부장관에게 직보함으로써 정치적으로 이용될 소지가 있다.
- ▶또한 법무부장관이 직보계통을 통해 일선검사에게까지 직접 관여할 여지를 제공한다는 점에서 검찰의 독립성을 제약할 우려가 있다.

##### 대안

- ▶법무부장관에게 직접 보고하는 규정을 삭제한다. 단 광역공조가 필요한 사건의 경우 검찰총장의 직권으로 수사를 배당하도록 한다.
- ▶사건처리에 대한 법무부장관의 영향력을 배제할 수 있도록 사후 보고로 한다.

**5. 구체적 사건에 대한 법무부장관의 검찰총장 지휘권 폐지**

**현황**

- ▶ 현행의 검찰청법에는 '법무부 장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘감독하고 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘감독'하도록 되어 있다.(8조)
- ▶ 그러나 이는 검사동일체원칙에 따라 사실상 정치적 공무원인 법무부장관이 전국의 검사를 직접적으로 지휘하는 것과 같다.

**대안**

- ▶ 법무부장관의 검찰총장에 대한 지휘감독권을 폐지한다.

**II 수사과정에서의 검찰의 민주성 확보 방안 (국민의 권리 보장 방안)**

**1. 수사과정에서 변호사의 조력을 받을 권리를 확대**

**현황**

- ▶ 현행법은 피의자신문 시 변호인이 참여할 수 있는 권리를 명문으로 인정하지 않고 있다. 이로 인해 밀실수사 과정에서의 인권침해나 진술거부권의 제약 등 불법수사가 근절되지 않고 있다.
- ▶ 형사소송법은 검사가 작성한 '피의자신문조서'에 대해 특별한 사정이 없는 한 증거능력을 그대로 인정하고 있다.(형사소송법 312조 제1항) 변호인의 조력을 받지 못하고 위압적인 분위기에서 제대로 진술하지 못한 채 작성된 피의자신문조서가 그대로 증거능력을 인정받고 있다. 후에 법원에서 진실을 밝혀도 사실이 번복되기 어렵다는 점에서 검찰 수사과정에서 변호인의 조력을 받는 것이 반드시 필요하다.

**대안**

- ▶ 피의자 신문 시 변호인의 입회권을 보장하고 수사과정에서 변호인의 조력을 받을 수 있도록 제도적으로 보장한다.
- ▶ 검찰의 피의자신문조사 중 변호인이 입회하여 이를 제기했음에도 불구하고 받아들여지지 않은 부분에 대해서는 증거능력을 인정하지 않는다

**2. 사건기록 열람을 허용**

**현황**

- ▶ 사건이 불기소되어 종결된 경우, 사건관계자가 사건의 수사내용 및 결정이유를 알려고 하거나 검사의 불기소결정에 이의가 있어 당사자가 항고여부를 결정하기 위해 사건기록을 열람하기를 원해도 형사사건의 고발인이나 고소인이 당해사건에 대한 사건기록을 열람할 수 없도록 되어 있다. 다만, 고발인이나 고소인이 요구하는 경우에 한하여 불기소처분의 이유를 고지하게 되어 있으나, 현실의 이유고지는 지나치게 추상적으로 이루어질 뿐이어서 당해 사건과 관련한 실제적인 불기소처분의 이유를 당해 고발인등이 납득하기도 어렵게 되어 있다. 이러한 점은 또한 국민의 알권리 차원에서도 문제된다.
- ▶ 현재로서 종결사건 기록을 열람할 수 있는 유일한 방법은 그 사건기록이 다른 사건의 증거로 채택되어 법원으로부터 문서송부촉탁 또는 서증조사결정을 받는 경우뿐이다.

**대안**

- ▶ 현행의 불기소처분에 대한 이유고지제도를 활용하는 방안으로써, 구체적인 이유와 근거까지 반드시 기재하게 하여 동제도의 효용을 확보하도록 한다.
- ▶ 그러나 보다 궁극적으로는 당해 사건의 고발인, 고소인에 한하여 당해사건기록을 열람하게 하는 식으로

제도가 개선되어야 한다. 열람인을 제한한다면, 관계자의 사생활침해의 문제는 해결될 수 있다고 본다.

사건이나 김근태씨 고문 사건 등 제한적인 경우에만 활용되었다.

### 3. 검찰의 대민자세 전환

**현황**

▶검찰청에서는 아직도 검사 및 일반직원이 시민에 대해 고압적인 태도로 대하거나, 피의자는 물론 단순한 참고인으로 소환된 사람이나 고소·고발인에게 조차 욕박지르거나 위협적인 언사, 욕설 등 비인간적인 태도를 취하고 있다.

**대안**

- ▶검찰은 헌법에 보장된 '피고인의 무죄추정의 원칙'에 충실한다. 검찰윤리강령에 명시하고 위반시 징계 규정도 둔다.
- ▶검찰의 인권의식을 재고할 수 있는 다양한 방안을 마련한다.

**대안**

▶재정신청제도를 모든 사건으로 그 범위를 확대하도록 형사소송법을 개정한다.

### 2. 검찰심사외제도 도입

**현황**

- ▶우리 나라의 경우는 기소권을 검찰이 독점하고 기소, 불기소 처분 여부도 검찰이 결정하도록 하는 '기소 편의주의' 원칙을 채택하고 있다.
- ▶일반적으로 기소독점주의 국가는 부분적으로 기소법정주의를 통해 기소에 대한 검찰의 재량권 남용과 독점의 폐단을 방지하고 있다.
- ▶대부분의 형사사건은 검사의 수사단계에서 검찰 임의대로 종결되는 경우가 많다. 국민의 정부에 들어선 이후로도 의정부 및 대전 법조비리, 세칭 총풍·세풍, 개인비리 등에 대한 정치권 사정, IMF국난을 초래한 원인제공자라 할 수 있는 재벌관련 수사 등에서 사법처리에 대한 자의적인 기준 적용, 정치적 압력에 굴복하거나 준비없는 기소등 기소권을 오·남용한 사례는 많다.

**대안**

- ▶검찰의 기소권 행사의 적정성을 감시, 감독할 수 있도록 하는 데 국민참여의 길을 확대 한다.
- ▶일본의 '검찰심사회' 제도의 경우처럼 검찰기소에 대한 불복절차에 외부전문가들이 참여할 수 있도록 하여 검찰의 처분에 대한 투명성 확보하는 방안을 마련한다.

## Ⅲ 검찰의 기소권 행사의 시민적 통제 확보 방안

### 1. 재정신청제도의 전면적 확대

**현황**

- ▶1954년 형사소송법제정 당시 재정신청제도가 도입되었던 취지는 검사의 불기소처분이 권력층이나 기타 외부의 압력에 굴한 결과로 의심될 때 고소·고발인은 범죄유형에 상관없이 검찰의 불기소처분에 대한 당부를 구할 수 있도록 하여 검찰권의 자의적 행사를 제한하기 위해 마련된 것이다.
- ▶1973년 형사소송법개정을 통해 공무원의 직권남용에 대해서만 재정신청이 가능한 것으로 축소되어 재정신청제도가 전혀 제기능을 발휘하지 못하고 있다.
- ▶1973년 개정이후 재정신청제도는 1987년 부친 성고문

- ▶ 일본의 검찰심사사회제도는 상급심 검사 일부를 포함한 개방형 심사로 시민이 참여하도록 하여 불복 심사과정을 투명화하고 있다. 이는 검찰의 불기소처분의 적부에 대한 사후적 심사의 성격으로 여기에 참여하는 시민은 일반인 가운데 추천으로 선정한다.
- ▶ 고위공직자비리사건, 법조비리사건, 선거관련사건 등 특정사건에 대해서만 기소법정주의를 채택한다.

## IV 기타 검찰비리 통제 방안

### 1. 변호사법개정: 전관예우금지와 비리 연루된 판검사 변호사개업 제한

#### 현황

- ▶ 97년 한해 전국 각 지역변호사들의 형사사건 수임현황을 보면 연간 200건 이상의 사건을 맡은 전국변호사 21명 중 20명이 개업한지 1-3년 안팎인 판검사출신의 전관변호사들(대한매일 112)이다. 게다가 97년 한해 12개 지방변호사회의 형사사건수임변호사 순위별 상황에 따르면 사건수임건수 10위 이내의 변호사 가운데 판검사, 군법무관 출신이 75%를 차지하고 있다.
- ▶ 전관의 사건 성공률이 높아 의뢰인들이나 브로커들이 선호하는 것이 사실이지만 전관예우는 고액수임료를 부채질하고 있을 뿐만 아니라 합리적인 법논리가 아닌 전관의 연고에 의해 사법처리 및 적용을 하고 있다. 대다수의 국민에게 공정하고 객관적인 재판을 받을 권리를 침해하는 것이다. 게다가 고액 수임료를 지불할 능력이 있으나 없느냐에 따라 사법적 판단이 결정되어 '유전무죄, 무전유죄'라는 사법부 전체에 대한 국민적 불신을 초래하고 있다.
- ▶ 전관예우 금지와 관련 '판검사 및 군법무관이 퇴직 후 2년간 근무지 관할 구역의 형사사건만을 수임하지 못하도록 하는 형사사건 수임제한 방안'을 두자

는 시민사회단체의 입장에 대해 법무부는 위헌이며 형평성이 없다는 이유로 반대하고 있다. 전관예우의 관행을 근절하기 위해 같은 부서에서 일했던 동료 판,검사출신 변호사가 수임한 형사사건을 맡지 못하게 하는 등의 방안을 주장하고 있다.

- ▶ 1994년에서 1996년 사이 변호사 선임율은 평균 27.4%에 불과하며, (형사사건은 34.8%) IMF체제 이후 선임율은 더욱 낮아졌다는 보고가 있다.
- ▶ 현행 변호사법은 금고이상의 탄핵 또는 징계처분에 의하여 파면, 처분되지 않은 경우, 변호사 등록을 거부할 수 없도록 되어 있다.
- ▶ 작년 의정부 이순호변호사의 수임비리사건과 연루되어 정직등의 징계를 받고 사퇴했던 판검사 8명은 현재 변호사로 개업하여 활동 중이다.

#### 대안

- ▶ 변호사법 개정안에 '형사사건 수임제한'을 통해 전관예우를 금지조항을 도입한다. (법무부의 위헌주장에 대한 반론은 참여연대 1월 15일자 논평-별첨 참조)
- ▶ 나아가 미국식 PUBLIC DEFENDER제도를 도입하여 모든 국민이 기본적으로 형사변론을 받을 수 있도록 하고 돈 있는 사람이 추가로 사선변호사를 선임할 수 있도록 하여야 한다. 형사사건에 관한 한 돈이 없다고 하여 변호사를 선임할 수 없고 적절한 변론을 받을 수 없는 상황을 근본적으로 개혁한다.
- ▶ 변호사개업제한 규정을 개정하여 제직 중 위법행위로 징계를 받거나 사퇴한 비리판검사들의 변호사 개업의 가능성을 차단한다.
- ▶ 판검사에게 금품 및 향응을 제공한 변호사 및 브로커를 고용한 변호사에 대한 처벌규정을 마련한다.

### 2. 검찰의 인력 및 조직 재조정

## 현황

- ▶ 검찰에는 직접수사를 담당하지 않는 검사장급 고위직 검사가 많아 일선검사의 수사인력부족을 심화시키고 있다.
- ▶ 지검, 고검, 대검의 검찰 심급제가 검찰조직의 위계질서화를 강화하고 있다.

## 대안

- ▶ 고위직 검사를 포함한 모든 검사가 수사에 투입되도록 한다.
- ▶ 고등검찰을 해체하고 그 인력을 지방검찰에 충원하여, 지검을 강화시키고 항고사건은 경험이 많은 검사나 검사장이 담당하도록 한다.

### 3. 검사윤리강령개정

## 현황

- ▶ 검찰은 지난 12월 30일 검찰윤리강령을 발표했다. 검찰윤리강령의 내용은 구체성을 결여하고 있다. 정치적 중립과 공정 및 청렴과 명예, 인권보장과 적법절차의 준수 등 현재 검찰로서 안고 있는 중요한 문제들에 대해서 마땅히 그렇게 되어야 한다는 포괄적 선언만 할 뿐, 구체적으로 중립성이나 공정성의 기준

은 무엇이며, 어떤 행동이 그것에 어긋나는지에 대해서는 한마디의 예가 없다

- ▶ 윤리강령은 검찰의 윤리와 품위를 지키기 위해 개별적 행동에 대한 구체적 가이드라인을 제시하여야 한다. 그래서 국민 누가 보더라도 개개의 구체적 행동이 강령에 위배되는 것인지, 아닌지에 대한 판단이 설 수 있어야 한다. 또한 강령에 어긋나는 행동에 대한 처벌이나 벌칙도 명확히 적시되어야 한다.
- ▶ 미국의 법조윤리강령은 구체적인 내용까지 매우 세심하게 규정하여 그 분량만 해도 방대하다.

## 대안

- ▶ 검사들의 딱값, 전별금, 향응 수수 등의 허용범위와 한계에 대한 구체적 가이드 라인과 이를 어겼을 경우 처벌규정을 적시한다.
- ▶ 일체의 금품수수를 금지하고 특정액수 이상의 선물, 향응 등에 대해서는 신고 및 반환절차를 엄밀히 명시하며, 신고 혹은 반환하지 않을 경우 징계하도록 한다.(참여연대 부패방지법 중 공직자윤리관련 규정은 통상 촌지나 뒷돈으로 분류되는 일체의 금품수수를 금지하는 한편, 받을 수 있는 선물, 상품권, 음식, 음료의 액수와 종류, 허용되지 않은 선물, 상품권, 회원권등의 반환절차까지를 세세히 규정하고 있다.)

### 「사법감시」

통권 제11호 / 1999년 2월 • 등록번호 마-2428

발행인 김중배  
편집인 한인섭  
편집위원

박은정(이화여대), 차병직(변호사), 하태훈(홍익대), 이철수(이화여대), 한상희(국민대), 김동훈(국민대), 김재완(변호사), 황승홍(법학박사), 심병호(회원)

편집자문위원 남영진(한국기자협회회장), 실재우(고려대), 유현석(변호사), 한상범(동국대)  
통신원 권규대(변호사/부천), 김외숙(변호사/부산), 김철준(변호사/수원), 나영명(전국병원노련 편집부장), 문종운(변호사사무실 사무장), 박래군(인권운동사랑방 사무국장)

발행처 참여민주사회시민연대 사법감시센터  
110-734 서울시 중로구 안국동 175-3 안국빌딩 신관 3층  
대표전화 : 723-5300, • FAX : 723-5055, • 천리안/하이텔 : PSPD • 나우콤/유니텔 : 참여연대  
• 전자우편 : pspd@nownuri.net • 인터넷 홈페이지 : http://www.koreanet.org/~pspd/