

좌담회

황제노역 논란, 지역법관제도의 축소가 답인가?

일시 | 2014년 5월 15일(목) 오후 2시

장소 | 국회 의원회관 제 2세미나실

주최 | 참여연대 사법감시센터·국회의원 박범계

프로그램

사회 임지봉 서강대 법학전문대학원 교수

14:00 인사말 박범계 새정치민주연합 의원

14:10 좌담1 **‘황제 노역’ 사건의 원인 및 배경**

성창익 변호사

정재호 한국일보 기자

한상희 건국대 법학전문대학원 교수

15:00 좌담2 **법관인사제도 개혁과 지역법관제도**

노영희 대한변협 수석대변인

성창익 변호사

이국운 한동대 법대 교수

한상희 건국대 법학전문대학원 교수

16:00 폐회

목차

발표1	황제노역 사건에서 드러난 문제점과 개선방향 / 성창익	04
발표2	‘황제 노역’사건의 원인 및 배경 / 정재호	08
발표3	향판이라는 증후 혹은 예후? / 한상희	11
발표4	지역법관제 고찰 및 개선 방안 연구 / 노영희	18
발표5	법관인사제도의 개선방향 / 성창익	27
발표6	지역법관제도의 입법적 보완 방향 / 이국운	31

황제노역 사건에서 드러난 문제점과 개선방향

성창익 / 변호사, 민주사회를위한변호사모임 사법위원회 위원

I. 최근 ‘황제노역 사건’ 에서 드러난 사법적 문제점

1. 벌금과 노역장 유치일수 사이의 환산기준의 결여

- 벌금의 환형유치에 관하여 현행 형법 제69조 제2항에서는 벌금을 납입하지 아니한 자는 1일 이상 3년 이하의 기간을 정하여 노역장에 유치하여 작업에 복무하게 한다고만 규정
- “법원이 벌금을 납입하지 못한 경우의 노역장 유치를 선언함에 있어 형법 제69조 2항의 제한을 받는 이외에 유치기간을 정함에 있어 법률상 아무런 제한을 받을 이유가 없을 뿐더러 원심이 본건에 있어 벌금 100,000원을 1일로 환산한 기간을 노역장에 유치한다는 선언을 하였다 하여 재량권을 남용한 위법이 있다 할 수 없다”(대법원 1970. 11. 24. 선고 70도1813 판결)
- 양형에 있어서 법관의 부당한 재량권 행사의 위험이 상존
- 벌금이 고액일수록 환산비율이 유리해지는 불평등 초래

2. 법관의 부당한 재판에 대한 견제 미흡

- 법관의 재판이 법에서 정한 제한을 벗어나지 않아 위법하지는 않으나 형평에 현

저히 어긋나는 등 실질적으로 부당한 경우 항소심에서 시정되지 않는 한 이를 시정할 마땅한 견제장치가 없음

- 검사의 부당한 공소유지의 경우에도 비슷한 문제점이 있음
- 사법권 독립이라는 헌법적 필요상 개별 재판에 대하여 직접 내외부에서 감찰하는 것도 적절하지 않거나 한계가 있음

3. 재판에 대한 연고주의의 작용

- 좁은 지역사회일수록 익명성이 결여되어 법관과 검사는 지연, 학연, 혈연, 지역여론에 노출됨
- 한 지역에서의 장기간 근무로 지역법관과 지역 유지층이 가까워질 위험
- 지역 유지층에 의한 지역여론 조작의 위험

4. 벌금 강제집행의 소홀

- 고액 벌금 미납에도 불구하고 출국금지나 강제집행 등의 조치를 취하지 않음
- 전반적으로 벌과금 집행률이 저조함(예를 들어 2013년도 검찰연감에 의하면 2012년도 벌과금 집행률은 7% 남짓에 불과)
- 잡무로 인식되어 검사의 업무 처리에서 후순위로 밀릴 가능성이 있음

II. 개선방향

1. 환형유치 시의 환산기준 등 양형기준의 설정

- 법률에서 환산기준 등 양형기준을 너무 자세하게 규정할 경우 개별적 사정을 고려한 실질적 정의를 구현하기 어려우므로 재량권 남용을 방지하기 위한 필요최소한의 기준만 법률에 규정하고 구체적인 기준은 양형위원회에서 정하는 양형기준표 등에 의하여 탄력적으로 정할 필요가 있음

- 양형기준을 벗어나는 환산기준 등에 대하여는 법관으로 하여금 의무적으로 판결 이유에서 특별한 사정을 설명하도록 함으로써 양형기준 준수를 유도하고 상급심 재판, 판결 공개 등을 통해 사후적인 평가자료로 삼을 수 있도록 함
- 노역장유치의 경우 벌금납입의 대체수단이자 벌금납입을 심리적으로 강제하는 수단도 되므로 벌금액에 비하여 노역장 유치기간이 너무 짧지 않도록 환산비율의 한계를 정할 필요가 있음
- 벌금 환형유치기간의 상한을 현재의 3년을 넘어 더 장기화하는 것은 벌금형을 장기 자유형화하는 문제가 있음
- 고액 벌금의 경우 벌금액 일부에 대하여만 3년의 한도에서 환형유치하고 그 잔액에 대하여는 시효가 남아있는 한 계속 강제집행은 할 수 있도록 하는 것도 고려해 볼 수 있음

* 2014. 3. 28.자 법원 전국 수석부장 회의에서는 다음과 같은 기준이 제시됨

◆ 원칙(특별한 사정이 있는 예외적인 경우를 제외하고는 원칙에 따름)

- 벌금 1억 원 미만 선고사건 : 1일 환형유치금액 10만 원

- 벌금 1억 원 이상 선고사건 : 1일 환형유치금액 벌금액 1/1,000 기준

◆ 예외

- 벌금 1억 원 미만 선고사건에서도 형법 제51조에 규정된 양형의 조건 등을 참작하여 사안에 따라 1일 50만 원 범위 내에서 적정하고 합리적인 노역장 유치기간을 산정할 수 있도록 함

- 특가법위반(조세, 관세, 뇌물), 특경가법위반(수재) 등 징역형에 고액 벌금형을 필요적으로 병과하는 범죄의 경우 벌금형 환형유치기간 하한 : 1억 원 이상 5억 원 미만 300일, 5억 원 이상 50억 원 미만 500일, 50억 원 이상 100억 원 미만 700일, 100억 원 이상 900일

- 위 범죄에 대한 벌금은 범죄 이익 박탈이라는 징벌적 측면이 강조되어 있는 점 등을 고려하여 위 원칙 범위 내에서 형법 제51조에 규정된 양형의 조건 등을 참작하여 환형유치금액을 정하되, 징역형의 실형이 병과된 사안에서는 피고인의 경제적 사정과 포탈세액 납부, 수뢰액 반납, 피해 변제 여부 등의 사정을 고려할 때 해당 구간의 유치기간 하한이 현저히 부당하다고 판단되는 경우 한 단계 낮은 구간의 기준 선택 가능

* 최근 국회에서 통과된 형법 개정안

- 형법 제70조에 2항을 신설하여 벌금 액수에 따라 환형유치기간을 차등 선고하게 함 : 벌금액 1억 원 이상 5억 원 미만인 경우 300일 이상의 유치기간을, 5억 원 이상 50억 원 미만인 경우 500일 이상의 유치기간을, 50억 원 이상인 경우에는 1,000

일 이상의 유치기간을 정하도록 함

2. 항소심 재판부 구성원의 대등화 등

- 항소심을 대등재판부로 구성하고 실질적인 3인 합의가 가능하게 함으로써 사실심의 중심을 강화하고 항소심 재판부 구성원 간에 서로 견제작용을 할 수 있게 함
- 합의부 구성원에는 지역법관이 아닌 법관이 포함되도록 하는 것이 바람직함
- 합의부 내 의견이 갈리는 경우 판결문에 소수의견을 기재할 수 있도록 하는 것도 생각해 볼 수 있음

3. 판결의 공개, 법관 평가 등

- 판결을 일반에 공개함으로써 법률가집단, 언론, 시민단체 등의 상시 모니터링이 가능하게 할 필요 있음
- 변호사들의 법관 평가 등 자료를 인사자료로 활용하여 재임용 등에 반영할 필요 있음
- 검사의 부당한 공소유지에 대하여는 내외부의 감찰이 좀 더 용이할 것임

4. 벌금 집행률 제고

- 벌금 집행을 위한 별도의 기구를 설치하거나 국세청에 이관하는 방안을 생각해 볼 수 있음
- 인사상 급여상의 인센티브와 연계할 수도 있을 것임 ㉠

‘황제 노역’ 사건의 원인 및 배경

정재호 / 한국일보 기자

I. 향판과 토호의 유착

- 황제노역 사건은 지역에서 힘 좀 쓴다는 허재호 전 대주그룹 회장의 개인적인 비리가 아닙니다. 속칭 '모래시계' 시절이나 가능했을, 드라마나 영화에서 보던 조폭과 언론, 지역 정관계를 주무르는 거물이 허 전 회장이었을 뿐, 현실에는 이런 사람이 이젠 거의 없다는 식으로 사건을 해석하면 제2의 허재호는 얼마든지 나타날 수 있다는 점을 주시해야 합니다.
- 사건 취재를 위해 당시 광주지역 법조인들과 경제계, 언론계 인사를 두루 접촉했습니다. 그 과정에서 알게 된 것은 현 사법부의 인사시스템 상에서는 광주 지역만의 문제가 아니라 전국 어디서건 비슷한 사건이 재발할 수밖에 없다는 사실이었습니다.
- 일부 법조인들은 과거 조선시대부터 귀향지가 많았고, 근현대사에서 정치적 시련이 많았던 전남지역의 역사적 특수성이 현 시대에서도 남았다는 점을 들며 전남 지역의 특수성이 만든 사건이라고 치부하기도 합니다. 이와 관련 전남지역 향판으로 가면, 지역 유지와 실세들이 다른 지역보다 더 많이 정을 내고 먼저 찾아오는 경우가 많다고 경험담을 털어놓는 고참급 향판들도 상당수 있었습니다.
- 그러나 여기서 알 수 있는 것은 전남지역이 조금 더 적극적으로 향판에 접촉한다는 사실과 함께, 다른 지역도 정도의 차이가 있을 뿐 향판에 대한 예우가 여전

히 존재한다는 팩트도 도출됩니다.

- 실제로 취재가 시작된 이후, 복수의 법조인들로부터 각기 다른 지역에서 벌어지고 있는 향판과 토호의 유착 관계에 대한 제보가 이어졌습니다. 경북 지역의 경우, 지역 출신(학연 지연 모두 포함) 향판과 변호사의 유착이 특히 심해 지역에서는 누구를 통하면 무조건 승소한다는 방정식이 있다는 제보가 있었으며, 경남 지역은 상공회의소를 중심으로 지역 경제인들이 향판을 비롯한 법조계 인사들과 정례적인 모임을 자주 가지면서 자신들과 관련 있는 소송에 영향력을 행사한다는 제보가 있었습니다. 또 특별시의 경우, 투명한 경제발전을 위한 위원회를 만들어 거기에 향판들을 참여시키는 방법으로 골프 접대를 하는 경우도 있다고 합니다.
- 광주 지역의 경우, 위에 밝힌 모임들은 물론이고 언론계와의 유착도 상당했습니다. 허 전 회장이 운영하는 광주일보를 중심으로 친 대주그룹 편 기자들은 허 전 회장이 그룹 소송을 주는 형식으로 친분을 맺은 지역 변호사들과 상당히 자주 친분을 다졌고, 그 자리에는 향판들도 멤버로 끼었습니다. 그리고 이들의 자리에는 예외 없이 허 전 회장을 통해 친분을 넓히려는 지역 경제계 유력인사들이 스폰서를 했고, 골프나 술자리를 통해 그들의 내밀한 정보를 공유하거나, 특정 사건에 대한 홍보 및 기사화를 도모했습니다. 이 모임에 끼지 못한 기자, 변호사, 향판들은 자연스럽게 불이익을 보는 경우가 많았다고 복수의 지역 관계자들이 전하기도 했습니다.
- 이들의 유착은 겉으로 드러나지 않는다는 게 특징입니다. 향판이 있는 재판부에 자신들과 관련 있는 사건이 배당되면, 전화 혹은 업무시간 외 식사 등을 통해 비공식적으로 자신들의 입장을 관철시켰고, 지역 언론의 의도된 침묵 속에 그렇게 사건은 친분을 유지하는 인원들에게 유리한 방향으로 흘러갔습니다.

II. 법관인사제도 개선

- 대법원은 이러한 향판의 문제점을 해결하기 위해 향판들도 다른 지역에서 순환 근무하게 하는 방안을 시행하기로 방침을 정했습니다. 지역법관들은 고법 단위 권역에서 퇴임 때까지 계속 근무해 왔는데, 광주지법에서 근무하다 부장판사 등으로 승진하면 부산, 대구, 대전 고법 관할 지역 중 한 곳의 법원으로 옮겨 최소

7~8년 근무하는 권역 외 '순환 근무'를 제도화하겠다는 것입니다.

- 이 같은 방침은 전국 수석부장판사 회의에서 공론이 모아졌으며, 법원조직법에 따라 대법원장이 결정하면 금명간 순환 근무 원칙에 대한 규정을 두는 쪽으로 제도를 보완해 시행하게 될 것으로 보입니다.
- 대법원의 이 같은 방침이 분명 필요한 조치인 것은 분명합니다. 지역법관들이 그동안 지역 내 장기 현안을 꼼꼼히 살펴 판결하고 지역의 사정을 판결에 능동적으로 반영하는 등 비교적 긍정적인 평가를 받은 부분도 있기 때문에 무조건적인 폐지가 능사가 아니기 때문입니다. 또 지역법관제를 폐지하고 무조건 순환 근무로 돌리면 경력 법조인 가운데 판사를 뽑는 '법조일원화' 정책은 절대 유지될 수 없다는 측면도 있을 것입니다.
- 하지만 과연 이 같은 외형적인 인사방안이 향판과 토호들의 고착 비리를 막을 수 있는 근본적인 해결책일까요?
- 핵심은 결국 지금까지 사법부 독립이라는 이름 뒤에 마음껏 외부활동을 해온 판사들의 행동과 생각을 견제할 적절한 조치를 설정하는 것이 될 것입니다. 무조건적인 규제가 아닌 예규 등을 통한 가이드라인 형성이 방법 말입니다. 앞서 밝혔듯 일부 향판은 공익적 목적의 위원회에 법률직 위원으로 임명돼 활동하면서 지역 유력자들과 관계를 맺는 경우가 많지만, 현 대법원 예규나 법원조직법 어디에도 이 같은 외부 활동을 규제하는 조항은 없는 실정입니다. 대법원이 이 부분에 대한 고민을 이어가야 할 것으로 보입니다.
- 이와 더불어 검찰처럼 고향이나 출신 학교가 있는 지역의 근무를 가급적 배제하는 '상피(相避)' 제도를 도입해야 할 필요성도 있습니다. 향판으로 근무경력이 길어지면 지연 학연이 아니라도 자연스럽게 토호들과 유착관계를 맺게 되지만, 향판 부임 초기에는 지연 학연으로 접근하는 것이 보편적이기 때문입니다. 애초 접촉 포인트를 줄이게 되면, 부작용에 대한 고민 역시 줄어들 수 있습니다.
- 대한민국 사회에서 가장 비판하기 어려운 직군은 판사입니다. 기자들 역시 판결에 대한 법리적, 경험적 이유로 비판은 하지만, 순수하게 판사 개인에 대한 비판 기사를 쓰는 경우는 여전히 드문 편입니다. 그러나 사법부 독립이라는 거부할 수 없는 명제 뒤에 판사들이 숨지 않도록, 법원 내외부에서 판사의 비윤리적인 행위를 막을 조치에 대한 발전적인 논의가 반드시 필요한 시점입니다. [㉠](#)

향판이라는 증후 혹은 예후?1)

한상희 / 건국대 법학전문대학원 교수, 참여연대 사법감시센터 실행위원

1.

향판(지역법관)은 없어져야 하는가? 최근 일당 5억원의 “황제노역”판결에 모두가 경악하는 와중에 갑자기 향판제도가 문제의 핵으로 지목되면서 비판의 십자포화를 맞았다. 지방에 오래 근무하던 향판(또는 향검)들이 그 지역의 토호들과 유착하여 봐주기식 판결(혹은 솜방망이 수사와 기소)을 서슴지 않는 작태가 속출한다는 것이다. 혹은 이 향판 출신의 변호사들이 전관예우의 특권을 누리며 법률서비스의 공급체계를 혼란에 빠뜨린다는 비판도 적지 않다. 급기야 법원행정처까지도 이런 비판에 편승하여 향판제도를 사실상 폐지하겠다는 의지를 밝히기에 이르렀다. 앞으로 향판의 신규 임용이나 갱신을 하지 않도록 해서 향판이 없어지도록 하겠다는 것이다. 또한 지역법관들을 7-8년마다 심사해서 부적절한 경우 다른 지역에 전보하거나 아예 부장판사로 승진할 때 다른 권역으로 발령 내는 등의 방안도 거론된다. 하지만 이러한 방책은 그것이 나오는 과정에서부터 한계를 안고 있다. 향판제도가 어떻게 기능하며 그 폐해는 어떤 양상으로 발생하며 또 그 원인은 무엇이며 해결방안은 어떠한 것이 있을 것 인지를 차근차근 따져가며 그리고 전방위적으로 의견을 수렴해 가며 결정하여야 할 사태를 이렇듯 성급하게 대안부터 내어 놓고 그 전후의 파생효과에 대해서는 그냥 입 닫고 있기 때문이다. 문제가 터지면 발 빠르게 원인 하나를 지목하여 여론을 집

1) 이 글은 발제자가 이미 발표하였던 중앙일보, “[시론] ‘황제노역’ 논란, 민주적 사법 세우는 계기 돼야”(2014. 4. 17)라는 글을 증보, 편집한 것입니다.

중시키고 이런저런 대책으로 미봉해 버리는 예의 우회전술이 여기서도 반복되고 있는 것이다.

2.

실제 향판의 폐해는 어제 오늘의 일이 아니다. 법률가들이 특권적·배타적 권력을 전유하고 이를 통하여 대중들 위에 군림할 수 있는 상황에서는 언제든지 발생할 수 있는, 예정된 부패의 양상이다. 법률가들이 자신에게 주어진 사법권력을 사회적 권력 혹은 그를 뒷받침하는 경제적 권력으로 확장하고자 하는 의지나 그것을 추동하는 동력이 존재하는 한 언제든지 나타날 수 있는 비리의 한 유형인 것이다. 그리고 이러한 권력에 대한 접근성이 제한적이고 따라서 그에 대한 대중적 감시가 불가능하거나 한정적으로 구성될 수밖에 없는 상황이라면 향판의 문제에서 엿볼 수 있는 비리나 부패의 양상은 필연적으로 발생하기 마련이라고까지 할 수 있다.

한 마디로 이 향판문제는 그 지역에 근무하는 일부 ‘영감님’들과 그들을 둘러싼 지역의 유력자들 사이의 공생적 후원관계가 그 원인이다. 법률가들이 권력을 확장하고자 하는 욕망을 가지고 있고 다른 한편으로는 이 권력을 자신의 이해관계를 실현하는데 동원하여야 할 필요성을 느끼는 소수의 경제권력이 상호 유착하면서 발생하는 것이 이 문제이다. 물론 예전에는 구체적인 사건을 중심으로 구체적인 ‘해결책’을 거래하는 전형적인 부정부패의 관행들-여기에는 전관예우에 의한 봐주기 재판도 포함된다-이 문제였다면 최근에는 이러한 노골적 부패양상에 더하여-혹은 그를 대체하며-‘직무와 관련’되어 있기는 하지만 ‘대가성’이 없는 후원관계가 두드러지게 나타난다. 친지나 동창 등의 인적 네트워크가 판검사들의 일상에 파고들어 ‘영감’의 권위와 지위에 어울리는 생활을 뒷받침하고, 판검사들은 알게 모르게 지역사회에 대한 이들의 영향력을 강화하는, 쌍방향의 후원체계가 그것이다. 이는 특히 향판과 같이 종신성을 가지고 상당한 기간 동안 계속 반복하여 이러한 관계를 존속시킬 수 있는 체제라면 더욱 유효한 유착방식이 된다. 처음에는 우호적 관계로 시작하여 경제적·사회적 지원으로 발전하고 경우에 따라서는 혈연적 네트워크와도 결합하는 복합적·다층적 상호후원관계가 구성되는 것이다. 그러나 그것이 모두는 아니다.

3.

이런 폐해는 막대한 권력을 가진 법률관료들이 있는 곳이라면 어디서나 나타난다는 데에 우리 사회의 고통이 존재한다. 전관예우가 조성하는 유전무죄, 무전유죄의 폐단

들은 지역을 넘어서서 우리 법원과 검찰에 편재하는 유착사례들이다. 법관의 ‘독립’이 아니라 도제식의 훈련과정에서 구축되는 ‘가르치고 모시는’ 관계가 철칙으로 작용하고 수습단계에 이르는 승진구조속에서 엄정한 상하의 규율은 검사동일체 수준을 넘어서는 법관동일체까지도 탐지될 수 있는 수준의 위계체제를 만드는 현재의 우리 법원구조는 그 단적인 예를 이룬다. ‘전관예우’라는 것이 상당수의 법관들에게는 의식의 수준이 아니라 무의식의 수준에서 그들의 행동을 지배하거나 통제하고 있는 것이다.

또 다른 유착은 계급사법의 경우에서 드러난다. 재벌총수에게는 한없이 너그러운, 집행유예 3년 징역 5년이라는 “재벌 3·5법칙”은 향판이 아닌 경판(서울지역법관)의 폐약이다. 법조문이나 법 이론을 떠나 기업에게는 더 없이 유리하고 노동자에게는 현저하게 불리한 판결들은 법원·검찰과 자본의 유착을 암시하는 징표이기도 하다. 헌법상의 기본권으로 보장되는 파업에 대하여 업무방해죄를 적용하고 손해배상청구를 받아들이는 법관들의 행태나 통상임금을 결정하면서 경제사정까지 고려하여야 하는 대법관들의 행태는 이러한 유착의 전형적인 예에 불과하다. 향판의 폐단이 지속적인 접촉관계에 의거한 보험형의 유착에서 나오는 것이라면, 이런 유형의 유착은 이미 사법구조의 한 부분으로 고착되면서 ‘법’의 이름으로 제도화되어 가고 있는 것이라는 점에서 차이가 있을 뿐이다.

실제 이런 유착은 사법의 ‘독립’이라는 이름 아래서 이루어지는 ‘정당한’ 것으로 인식된다. 과거 권위주의 체제에서의 법관들은 정치권력이 행사하는 강권력에 의해 물리적으로 복종하도록 훈육되었다. 그들은 애초부터 ‘독립’된 존재가 아니라 정치권력의 또 다른 손이 되어 그 심부름꾼이 될 목적으로 충원되고 또 양성된 것이다. 하지만, 신자유주의체제하에서 사법의 ‘독립’이 적어도 제도적 수준에서만은 제대로 구성될 것이 강제된 이래 법률가들은 기존의 정치권력 외에 제2의 숙주-자본-를 찾아나서고 있다. 마치 치안이라는 국가서비스가 ‘세콤’과 같은 사적 기업으로 사유화되고 구조구난의 국가업무조차도 ‘언딘’과 같은 사적 기업에 일임되듯, 사법서비스 역시 사적 이익이 소통하는 통로로서의 역할에 충실한 방향으로 이전하고 있는 것이다. 예컨대 과거 섭외사법업무에 중점을 두던 대형로펌들이 제5공화국 출범이래 계속되어 온 법률사무의 세계화작업에 편승하여 대기업 등의 경제사건으로 업무영역을 전환하면서 전관들을 대거 채용, 국가의 정책결정과정에서 깊숙이 개입하고 있는 양상은 이를 대변한다. 회전문을 타고 들어오는 대형로펌들의 전관들이 국가의 정책결정과정을 사유화하고 있는 것이다. 그리고 이는 법원이나 법관의 행태에서도 다르지 않게 나타난다. 이미 행정법은 민법적 사고에 의하여 지배당하고 노동법은 고용법이 되어 버렸으며 직업 법관에 의하여 포획되어 버린 헌법재판소는 헌법을 사법의 논리로 재단하는

상황이 비일비재하게 발생한다. 법이 그 자체로서 해석되고 집행되지 못 하고 언제나 상황논리에 의해 변형되면서 그 변곡점을 법관의 행태를 지배하는 사적 이해관계들이 점유하고 있는 현상이 우리의 법체계를 왜곡하고 있는 것이다.

그래서 더러 이런 유착을 변명하며 사실관계를 따져보면 그런 판결이 나올 수밖에 없다고 변호하거나 법이나 제도가 그래서 어쩔 수 없었다는 불가피론은 무의미하게 된다. 이런 변명은, ‘그렇게’ 사실관계를 따져보는 것, 법과 제도를 ‘그렇게’ 해석하고 적용하는 것 자체가 이 유착의 결과일 수 있다는 점을 은폐하기 때문이다. ‘얻어먹되 봐 주지는 말자’라는 것이 일부 향판이나 향검의 자기방어용 슬로건이었다면, ‘내게 유리한 것만 보고 판단한다’라는 것은 권력에 맞추어 자신의 사고 자체를 조정해 버린 법관과 검찰의 자기 보신형 슬로건이다. ‘봐 주지 말자’라고 하면서 후원자들이 보기 원하는 것만 보고, 법적 양심을 내세우면서 법조문으로부터 권력의 의지만을 읽어-현재적이든 잠재적이든-낸다. 그래서 이미 유착은 우리 사법체계의 한 부분이 되어 버렸다.

사법은 또 다른 의미에서의 국민의 대표기관이다. 미국의 헌법논쟁을 끄집어 낼 필요도 없이 법관은 국민의 법 의지와 법 감정을 대표하여야 함은 너무도 당연한 헌법원리이다. 하지만, 현재 우리 법원과 법관이 대표하는 ‘국민’은 점점 편협되고 편향된 존재로 축소되어 간다. 1990년대 중반 우리의 사법사상 최초로 시민사회가 주도하였던 사법개혁운동에서 가장 두드러지게 나타났던 의제가 ‘사법도 서비스다’라는 것이었다. 하지만 이 ‘서비스’는 당시 세계화추진위원회의 의지처럼 결국에는 신자유주의적 시장을 향한 서비스로 고착되어 버렸다. 그리고 이 과정에서 사법과 법원과 법관은 법경유착이라는 암울한 현실을 만들어내고 있다.

4.

그러기에 지역사회와 소통하며 안정적으로 재판할 수 있도록 한다는 향판제도의 순기능을 일거에 부정하고 나선 대법원의 태도는 재고되어야 한다. 지역에 터잡은 사법체계는 선진적인 사법체계를 가진 나라에서 대부분 채택하고 있는 체제다. 비교법적 차원에서는 우리식으로 중앙의 대법원장-법원행정처장이 수많은 승진의 사다리를 좌지우지하며 법관의 모든 것을 결정하는 철저한 중앙집권식의 인사체제 그 자체가 생소한 것이라 해야 한다. 문제는 법원의 이러한 변형된 인사체제가 법관에 대한 시민적-대중적 감시를 차단하게 만들며 따라서 법관들이 손쉽게 시민적 의사를 떠나 특수이익의 손에 귀속되게 만든다는데 있다. 근무평정과 인사가 중앙에 장악되어 있는 현실에서는 법관들이 지역이든 수도권이든 관계없이 중앙의 의사에만 신경을 쓸 뿐 정

작 사법서비스의 수요자인 일반시민들의 의사나 평가나 불만에 대해서는 주의를 기울일 이유가 소거되어 버리는 것이다.

향판의 경우도 마찬가지다. 우리의 경우에는 지역사법의 체제가 향판-향검-향변(향판-향검출신 변호사)의 강력한 연합을 구성하게 만들고 이런 연합체계에 지역의 유력자들이 유착하여 어떤 경우에도 그리고 어느 누구로부터도 견제 받지 않는 권력을 만들어내는 것이다. 실제 향판제도가 실시된 10년 전부터 이미 많은 사람들이 이를 우려하며 제도적인 대책을 마련할 것을 촉구하였다. 하지만 엘리트주의에 빠진 대법원은 대책 마련보다는 향판의 개인적인 비리의 차원에서만 이를 처리하고자 하였다. 향판의 문제가 구조에서 비롯한다는 사실을 모르지 않았을 대법원이 이를 굳이 무시한 것은 여러 이유로 읽을 수 있다. 그 첫째는 출세를 향한 경판들의 경쟁에서 스스로 물러서겠다고 자원하는 이들이 오히려 반가웠을지도 모른다는 추측이며 그 둘째는 첫째의 연장선상에서 대법원장이 독점하고 있는 강력한 인사권을 오히려 더 강화시켜 주는 것으로 파악했을런지도 모른다. 분명한 것은 향판이 안고 있는 구조적 문제를 구조의 문제가 아니라 개인적 비리의 문제로 치환함으로써 향판제도가 기존의 권력체계에 대한 결절점으로 작용하지 않도록 하겠다는 권력의지이다. 법관의 독립이나 법관의 양심에 따른 재판이라는 명분하에 지역에서의 유착이 중앙의 부담으로 드러나지 않는 한, 모르는 채, 못 본 채 하며 구조의 문제를 방치해 왔던 것이다.

다른 유형의 유착은 이런 미온적인 향판처방에 비할 바도 못 된다. 전관예우는 물론 재벌이나 정치권력 등의 거액에 대한 솜방망이 사법, 자본의 이익에만 봉사하는 사법이라는 전래의 비판에 대해서는 향판에 대해 보이는 정도의 반응조차도 찾기 힘들다. 아니 대법원 스스로가 법과 정의를 변형하여 정치권력뿐 아니라 경제권력의 이익에 까지 봉사함으로써 비판의 심판대에 올라서는 경우가 적지 않은 것이 우리의 현실이다.

이 지점에서 내년부터 본격 시행할 것으로 예정되어 있는 경력법관제는 향판이라는 예후로부터 자유롭지 못 하다는 점을 떠올릴 필요가 있다. 한 보도(한국경제, 2014. 5. 13)에 의하면 지난 6년간 임용된 경력법관 134명 중 세종이나 김앤장과 같은 로펌 출신이 27%에 달한다고 한다. 또 다른 로펌 출신이라 할 수 있는 검사출신 또한 38.1%이다. 성별비율은 남자가 81.3%이며, 출신대학은 소위 SKY라 불리는 '시장지배적' 대학이 70.9%에까지 이른다. 신규임용되는 법관의 구성 자체가 일반 시민사회를 대표할 수 있는 틀을 갖추지 못 하고 있는 것이다. 그리고 사법시험이 없어지고 법원 독자적인 법관임용체제가 사라진 현 시점에서는 법원의 이러한 대표성의 결여 현상은 더욱 강화될 조짐이 여기서 나타난다. 특히 로펌 출신의 법관들에 대한 통제가능성의 문제는 가장 심각히 고려되어야 할 문제지점을 이룬다. 자칫하면 역전된 전

관예우의 징후에 휘말릴 수 있기 때문이다.

5.

실제 법원이든 검찰이든 이런 유착은 주지의 사실이다. 누가 누구와 연결되어 있고 누구는 누구를 후원하는지, 어떤 사건에 어떤 전관이 있었는지, 고법부장이나 검사장으로 승진하기 위해 누가 무엇을 어떻게 하는지 알 만한 사람은 다 아는 것이 좁디 좁은 우리 법조사회의 현재 모습이다. 대법원등에서 검찰의 의지만 있다면 언제든지 적발하고 척결할 수 있다는 것이다. 그래서 황제노역-향판의 폐해-향판폐지로 이어지는 일련의 논의과정은 이 점에서 문제의 본질을 제쳐두고 그 결과지만으로 세간의 공세를 모면하려는 미봉책에 불과할 따름이다. 어쩌면 알면서도 눈 감고 보면서도 모른 채 하는 그 공모의 공동체 안에서 우리의 사법체계는 멍들고 부서지고 있는 셈이다.

황제노역의 사건이 단순한 향판의 문제에만 그치지 않음은 이 때문이다. 지역의 법조 3륜이라는 연합세력에 지역의 토호가 유착하듯, 중앙의 사법권력 역시 재벌과 정치권력이 유착하면서 엄청난 부정과 부패를 생산한다. 향판을 폐지한다고 해서 이 유착이 깨어지지 않듯, 얽히고 설킨 이 공고한 사법네트워크의 틀을 깨지 않는 한 권력을 위한 사법에서 우리 모두를 위한 사법을 이끌어내는 것은 정말 요원한 꿈에 불과해진다.

그래서 또 다른 사법개혁의 과제를 우리는 안게 된다. 그동안의 사법개혁이 정치권력으로부터 사법의 독립을 지향해 왔다면 이제는 그 사법을 우리의 것으로 자리매김하기 위한 개혁의 작업이 필요한 것이다. 법관과 검사의 임용에 시민대표가 참여할 수 있는 사법위원회(Judicial commission)의 제도를 도입하는 것은 그 한 방법이 된다. 물론 이를 위해서는 수많은 개선작업이 필요하지만, 현재의 체제에서도 각 지방법원 혹은 고등법원을 단위로 하여 사법위원회를 설치하고 여기서 법관에 대한 근무평정(이것이 꼭 필요한지는 별론으로 하더라도)의 작업과 근무지침에 대한 기준마련, 재임용·승진 등에 대한 의견제시 등의 업무를 담당하게 하고 이를 바탕으로 법원행정처를 거쳐 대법원장이 법관인사를 하게 하는 수준에서는 얼마든지 시행가능하다. 또한 이와 더불어 지역 사회내에 유효한 법공동체가 형성되도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 변호사의 수를 대폭 확장함으로써 지역 사회내에서도 어느 정도의 법률서비스‘시장’-특히 공급측면에서의-이 형성될 수 있게 하며, 법률가가 가지는 엘리트의식이 가로막고 있는 대중과 법률가간의 장벽을 조속히 해소하도록 하여야 한다. 그리고 이러한 법공동체를 중심으로 법원과 법관에 대한 감시와 견제의 틀을

마련함으로써 향판이 보이는 것과 같은 소수 법조의 연합이 전횡할 수 있는 여지를 제거해 버리는 것이 바람직하다. 물론 이와 같은 사법위원회제도나 법공동체의 형성은 향판뿐 아니라 경판이 보이는 또 다른 유착의 병리에 대해서도 유효한 처방이 될 수 있다. 요컨대, 지금 우리에게 닥친 것은 향판문제에 대한 미봉적 처방을 어떻게 할 것인가가 아니라, 민주적 사법을 이루기 위한 제대로 된 대안들을 어떻게 모색할 것인가의 고민거리이다. 향판문제의 해결이 대법원장이라는 가장 강력한 중앙권력을 재강화하는 역효과로 이어지도록 방치하는 것이 아니라, 향판문제로 드러나는 우리 법원의 폭넓은 유착의 문제를 제대로 교정해 내는 시민적 참여의 가능성을 모색하는 것이 우리의 당면과제라는 것이다. ㉞

지역법관제 고찰 및 개선 방안 연구

노영희 / 변호사, 대한변호사협회 수석대변인

1. 기존의 법관 선발 제도

- 사법연수원을 수료한 ‘법관 임용 신청자’ 중에서 선발되어 왔다.
- 사법연수원 성적을 주된 기준으로 사법연수원 수료자의 첫 임용지를 ‘중앙지방법원 → 동부지방법원, 서부지방법원, 남부지방법원, 북부지방법원 → 그 외 수도권 주요 법원 → 광역시 법원 등 지방’으로 배정하였다.
- 그 후, 서울의 경우 중앙지방법원, 동부지방법원, 서부지방법원, 남부지방법원, 북부지방법원은 석차에 상관없이 추첨 형식으로 배정하고, 나머지는 기존대로 배정하였다.
- 법관으로 임용된 후 ‘경향교류’ 원칙에 의거 2년 혹은 3년 동안 수도권과 지방을 교류하며 근무토록 하였으나 지역법관 혹은 향판의 예외가 존재하였다.
- 로스쿨의 도입으로 연수원 수료 후 즉시 판사로 임용되던 제도는 사라지고, 재판 연구관이라 불리는 ‘로클럭’ 제도가 운영되었으며, 법조일원화 제도가 도입되었다. 법조일원화 제도는 2013년부터 시작되었는데, 2017년까지는 3년 이상의 법조경력이 필요하고, 2018년부터 2019년까지는 5년 이상, 2020년부터 2021년까지 7년 이상, 2022년 이후에는 10년 이상의 법조경력이 필요하게 되었다.

II. 2004년 2월부터 지역법관제 도입

- 지역법관제[地域法官制]²⁾ - 법관의 신청에 따라 전국 법원을 순환근무하지 않고 지방에서만 근무하도록 하는 제도. 지방에서만 근무하는 판사이라는 뜻에서 향판제(鄉判制) 또는 향판(鄉判)이라고도 한다. 향판은 '서울 판사'라는 뜻의 경판(京判)의 상대어. 지방권에서 타 지역으로 전보를 희망하지 않는 법관을 지역 간의 인사이동 대상에서 제외하여 지방에서 장기간 근무하도록 하는 향판제는 이전부터 실질적으로 존재해왔다. 이는 대다수의 법관이 수도권 근무를 원하는 실정에서 그 수요를 충족시킬 수 없는 인사상의 문제점을 해결하기 위한 한 방편으로 이용되어 왔다.
- 2003년 12월 대법원에 설치된 법관인사제도개선위원회가 기존에 '관행적으로' 시행되어 오던 제도를 '지역법관제'라는 명칭으로 도입할 것을 건의, 법관 인사운용의 안정성을 확보하고 인사이동을 줄여 재판의 효율성을 높ی겠다는 취지에서 마련되었고, 대법원장이 이를 수용한 것이다. 2004년 2월부터 법관의 인사운용에 공식 도입되었다. 도입 취지는 법관 인사운용의 안정성을 도모하고 재판 업무의 효율성을 높이며, 법관이 안정된 생활을 할 수 있도록 하는 것이었다. 이에 따라 부산·대구·광주·대전고등법원의 관할 법원을 시행 지역으로 하여 법관의 신청을 받아 법원행정처의 심사를 거쳐 지역법관으로 지정하였다. 지역법관으로 지정되면 해당 지역에서 10년 동안 근무하여야 하고, 10년 뒤에는 해당 지역에서 근무기간을 연장할 수 있고 다른 지역으로 전보를 신청할 수도 있도록 하였다.
- 지역법관제는 대체로 지역 주민의 고충과 애로 사항을 더 잘 이해하고 지역 사정에 밝은 해당 지역 출신의 법관들이 재판을 함으로써 재판의 효율성과 판결에 대한 신뢰성을 높일 수 있고, 잦은 인사이동으로 인하여 재판이 지연되고 인수인계가 잘 이루어지지 않아 재판이 소홀해지는 것을 방지할 수 있으며, 같은 지역에서 장기간 근무함으로써 법관의 생활이 안정될 수 있다는 점 등이 장점으로 꼽혔다. 그러나, 반면에 지역법관제도로 인해 혈연·지연·학연을 통하여 지역민과 유착되어 편파적인 판결을 내릴 수 있는 점, 지역법관이 퇴임 후에 해당 지역에서 변호사로 활동할 경우에 전관예우의 폐해가 심화될 수 있다는 점 등이 계속하여 지적되어 왔다.

2) 인터넷 두산백과 정리 자료

III. 지역법관제 개선 방안

- 이른바, 전 대주그룹 회장의 ‘황제노역’ 사건으로 대법원은 그동안 끊임없이 문제가 되어 왔던 지역법관(향판) 제도를 개선 내지는 폐지하기로 했다.

2014. 3. 28. 전국 수석부장회의 보도자료

■ 대법원은 2014. 3. 28. 4층 401호 회의실에서 전국 수석부장 회의를 개최하였음

■ 법원행정처장은 인사말을 통해, 최근 법원과 관련된 일련의 사태들에 대하여, “과연 우리 법관 사회가 지금 상황의 이 엄중함을 절실하게 인식하고 있는지 함께 점검하고 냉철하게 현실을 진단해야 할 필요가 있다”, “과연 국민을 납득시킬 수 있는 재판을 하고 있는지, 국민의 눈높이에 어울리는 처신을 하고 있는지 스스로 돌아보아야 할 때다”고 강조함

■ 전국 법원의 수석부장들은, 환형유치 제도의 문제점에 대한 최근 언론 등의 비판을 겸허히 받아들여, 1억 원 이상 고액 벌금형을 선고하는 경우 환형유치 기간 하한을 정하는 등 개선 방안을 논의함. 각급 법원은 회의에서 논의된 기준을 바탕으로 형사실무연구회 등을 통해 세부기준을 마련하여 실천해 나가기로 함

■ 수석부장들은, 지역법관 제도에 대하여 국민이 가지고 있는 우려를 무겁게 받아들이고, ① 지역법관 제도를 폐지하는 방안, ② 지법부장 보임 등 일정 단계별로 의무적으로 타권역에서 근무하는 등 재판에 공정성이나 지역적 폐쇄성에 대한 부정적 인식을 불식시킬 수 있는 방안 도입을 건의함

대법원은 이러한 건의 사항을 포함하여 지역법관 제도의 폐해로 지적되는 문제를 해결하기 위해 전면적이고, 포괄적인 개선 방안을 마련하겠음

■ 수석부장들은, 최근 발생한 음주 물의 사건 등과 관련하여, 국민의 사법부에 대한 신뢰를 훼손할 수 있는 법관의 부적절한 처신에 대하여는 엄정한 조사와 그에 상응하는 조치가 필요하다는 데 인식을 같이하고, 소속 법원의 법관들로 하여금 직무 내외를 불문하고 품위를 유지할 수 있도록 주의를 환기시키기로 의견을 모았음

■ 수석부장들은 위와 같은 최근 사법현안에 대한 논의에 이어,

- ① '바람직한 법원 운영을 위한 수석부장판사의 역할'은 어떤 것인지에 관한 여러 가지 다양한 의견을 교환하고,
- ② '모두가 함께하는 사법행정'이라는 주제로 법관들이 자발적, 능동적으로 참여할 수 있도록 하는 사법행정 개선방안을 논의하였음

■ 수석부장들의 토의에 이어, 법원행정처 각 실국의 주요 현안 보고를 끝으로 전국 수석부장회의가 마무리될 예정임

1. 법원행정처장의 인사말씀

◆ 법원의 수 많은 판결 중 단 한 건의 판결이 사법작용 전반에 대한 국민의 신뢰에 결정적 타격이 될 수 있고, 단 한 사람의 법관에 의한 잠시의 일탈이 전체 법관의 명예와 자긍심, 법관들이 내리는 판단에 대한 신뢰에까지 커다란 상처를 입힐 수 있다는 것을 절감하면서, 과연 국민을 납득시킬 수 있는 재판을 하고 있는지, 그리고 국민의 눈높이에 어울리는 처신을 하고 있는지 스스로 돌아보아야 할 때라고 강조하였음

◆ 아울러, 전자소송의 확대, 법정 녹음의 전면 도입 등에 따른 재판 환경의 변화에 대비하여 법관들의 기존 업무 방식과 업무 내용에 대한 근원적인 점검과 재설계가 필요하다는 점을 강조하였음

◆ 또한, 법원이 사회와 소통하는 것은 아주 정상적인 법관 책무의 일부라는 점을 강조하면서, 법정 공간에서 당사자와 교감하고 절차진행을 납득시키는 일의 중

요성에 대하여도 법관들이 확고한 인식을 가지도록 각별한 관심을 기울여 달라고 당부하였음

2. 환형유치제도 개선 방안 논의

가. 환형유치 기간의 적정한 기준 마련

◆ 전국수석부장관사 회의 논의결과 다음과 같은 기준이 제시됨

◆ 원칙(특별한 사정이 있는 예외적인 경우를 제외하고는 원칙에 따름)

- 벌금 1억 원 미만 선고사건 : 1일 환형유치금액 10만 원

- 벌금 1억 원 이상 선고사건 : 1일 환형유치금액 벌금액 1/1,000 기준

◆ 예외

- 벌금 1억 원 미만 선고사건에서도 형법 제51조에 규정된 양형의 조건 등을 참작하여 사안에 따라 1일 50만 원 범위 내에서 적정하고 합리적인 노역장 유치기간을 산정할 수 있도록 함

- 특정범죄가중처벌등에관한법률위반(조세, 관세, 뇌물), 특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(수재) 등 징역형에 고액 벌금형을 필요적으로 병과하는 범죄의 경우 위 범죄에 대한 벌금은 책임에 상응하는 형벌부과라는 관점보다도 범죄 이익 박탈이라는 징벌적 측면이 강조되어 있는 점 등을 고려하여 위 원칙 범위 내에서 형법 제51조에 규정된 양형의 조건 등을 참작하여 환형유치금액을 정하되, 그 경우에도 아래 기간을 하회하지 않도록 함

	벌금형	환형유치기간 하한
1	1억 원 이상 5억 원 미만	300일
2	5억 원 이상 50억 원 미만	500일
3	50억 원 이상 100억 원 미만	700일
4	100억 원 이상	900일

- 다만 징역형의 실형이 병과된 사안에서, 피고인의 경제적 사정과 포탈세액 납부, 수뢰액 반납, 피해 변제 여부 등의 사정을 고려할 때 해당 구간의 유치기간 하한이 현저히 부당하다고 판단되는 경우 한 단계 낮은 구간의 기준 선택 가능

나. 향후 계획

◆ 각급 법원은 전국수석부장관회의에서 논의된 환형유치 기준을 바탕으로 각급 법원 형사실무연구회 등을 개최하여 구체적인 세부기준을 마련

◆ 법원은 전국형사법관포럼, 형사법연구회 등을 통해 환형유치와 관련된 문제의식을 지속적으로 공유해 나갈 예정

3. 지역법관 제도 개선 방안 논의

◆ 수석부장들은 지역법관 제도에 대하여 국민이 가지고 있는 우려를 무겁게 받아들이고, 국민의 우려를 해소할 수 있는 대책을 마련함으로써 사법부의 신뢰를 제고할 필요가 있다는 데 의견을 같이함

◆ 이와 관련하여 전국 수석부장들은 다음과 같이 재판에 공정성이나 지역적 폐쇄성에 대한 부정적 인식을 불식시킬 수 있는 방안을 건의함

- ① 지역법관 제도를 폐지하는 방안

- ② 지법부장, 고법부장, 법원장 보임 등 일정 단계별로 의무적으로 타권역 순환 근무를 도입하는 방안

◆ 대법원은 이러한 건의 사항을 포함하여 지역법관 제도의 폐해로 지적되는 문제를 해결하는 한편, 법관의 잦은 전보 인사에 따른 재판 차질 해소 등 재판의 효율성 제고와 같은 지역법관 제도의 장점을 유지하기 위한 전면적이고, 포괄적인 개선 방안을 마련하겠음

◆ 이를 위해 전국 법관의 의견을 수렴하고, 외부 위원이 참석한 위원회 논의를 거칠 예정임

4. 법관의 품위 손상에 대한 엄정한 대처

◆ 수석부장들은, 최근 발생한 음주 물의 사건 등과 관련하여, 사법부 존립의 기반은 국민의 신뢰와 지지에서 비롯되는 것으로 법관은 공적인 영역은 물론 사적인 영역에서도 품위를 유지하여야 한다는 데 의견을 같이 함

◆ 국민의 사법부에 대한 신뢰를 훼손할 수 있는 법관의 부적절한 처신에 대하여는 엄정한 조사와 그에 상응하는 조치가 필요하다는 데 인식을 같이하고, 소속 법원의 법관들로 하여금 직무 내외를 불문하고 품위를 유지할 수 있도록 주의를 환기시키기로 함

IV. 현재 진행 상황 - 지역법관제 개선 방안

- 대법원에서는 ‘지역법관제 개선 추진사항’이라는 제하로 다음과 같이 지역법관제 개선 방안에 대하여 준비하고 있다고 한다.

1. 지역법관제도 개선 연구반

1) 구성 배경

가) 지역법관제도 개선 방안 검토 배경

- (1) 지역법관제도는 여러 장점을 가진 제도임
- (2) 그러나, 국민은 지역법관 제도가 국민의 재판받을 권리를 충실히 보장하는 적절한 재판을 위해 제대로 기능하고 있는지 의구심을 갖고 있음
- (3) 대법원은 이러한 배경 하에서 사법부 내외부의 충분한 의견을 반영한 합리적 개선방안에 대한 검토를 추진하기로 하였음

나) 연구반 구성 배경

- (1) 지역법관 제도는 지역법관 뿐만 아니라 전체 법관 인사와 관련된 중대한 문제임
- (2) 따라서 전국의 법관들이 직접 고민하여 합리적인 개선방안을 모색하기 위해 연구반을 구성하였음

2) 연구반 구성

- (1) 서울·경인, 대전, 대구, 부산, 광주 각 권역별로 법관을 추천받아 10여명의 법관을 구성원으로 하여 연구반을 구성함

3) 연구반의 역할

- (1) 지역법관 제도의 현황과 문제점을 점검하고 그 개선 필요성을 검토함
- (2) 다양한 개선 방안을 발굴하여 체계적으로 정리하고 그 장단점을 비교분석함

4) 연구반의 현재까지 진행 상황

- (1) 2차례 정도 연구반 회의를 가졌고, 연구반에서 논의할 세부 쟁점을 확정하였음

2. 향후 계획

- 가) ① 연구반 논의 결과 도출 : 2014. 6.경까지 연구반 활동 예상
- 나) ② 사법부 내·외부 추가 의견 수렴
- 다) ③ 구체적인 개선방안 마련

- 실제로, 대법원에서는 지역법관제 개선에 대한 의지를 표명한 이래로 현실적으로 아직까지는 지역법관제를 해결할 수 있는 방안에 대하여 구체적인 방안이 나온 것이 아님을 알 수 있다.

V. 지역법관제 폐지

- 인간이라면, 누구나 사회적으로 다른 사람과 관계를 맺고 살기 마련이어서 자신에게 연고가 있는 지역에서 오랫동안 법관으로 근무를 하다보면 혈연·지연·학연을 통하여 지역민과 유착되는 것을 피할 수 없다.
- 따라서, 개선 방안이라고 하는 것이 얼마나 효과를 거둘 수 있을지 의심스러운 상황이다. 법관이 순환근무 함으로써 얻게 되는 이익과 지역법관제를 유지함으로써 얻게 되는 이익을 비교 형량하여 보면, 실제로 전자는 보다 공익적인 측면, 즉 대국민적 측면에서 보다 공정한 재판이 담보되고 지연, 혈연, 학연 등의 영향을 최소화하려는 노력이 전제되는 반면, 후자의 경우에는 주로 법관의 개인적인 이익을 꾀한다는 측면에서 순환근무를 유지함으로써 얻는 이익이 크고 공익적임을 알 수 있다.
- 기본적으로는 지역 법관제를 폐지하고 다만, 운용의 미를 거두는 것이 가장 바람직하다고 생각한다.

VI. 결론

- 대다수의 지역법관들이 무조건적으로 학연, 지연, 혈연 등의 영향을 받는다고 볼

수 없고, 공정하지 않은 판결을 내린다고 볼 수 없다. 하지만, 이른바 ‘황제노역’으로 불거진 ‘지역법관제’ 문제를 들여다보면 기본적인 사법불신과 그와 같은 불신에 걸맞은 결과가 도출되었다는 것을 인정하지 않을 수 없다.

- 결과적으로 수도권에서 근무하기를 선호하는 법관들에게, 약간의 혜택을 주어(맞은 인사를 하지 않고 연고지에서 근무하게 하는) 지방에서 근무하게 하는 식으로 제도가 운영된다보면 어떤 식으로든 현재와 같은 문제가 생기지 않으리라는 보장이 없다. 이와 같은 사법불신을 근본적으로 해결하는 방법은 지역법관제의 폐지라고 생각한다. ㉞

법관인사제도의 개선방향

성창익 / 변호사, 민주사회를위한변호사모임 사법위원회 위원

I. 최근 ‘황제노역 사건’ 에서 드러난 법관인사제도의 문제점

1. 지역법관제의 단점 노출

- 지역사회의 익명성 결여로 연고주의가 재판에 작용
- 지역에서의 근무기간이 오래될수록 각종 연고가 형성될 가능성이 더 커짐
- 조정위원 제도 등이 지역유지층과의 공식적인 교제 경로가 될 위험도 있음
- 선배 또는 동료 지역법관 출신의 그 지역 변호사와의 친분관계가 재판에 영향을 미칠 가능성이 있고, 재판 당사자가 그러한 친분관계를 이용하려 할 가능성도 있음
- 지역유지층에 의해 형성된 지역적 여론에 영향을 받을 가능성 있음
- 다양한 관점과 접촉할 기회가 적음

2. 합의부 재판부 구성의 문제

- 재판부 구성원 간에 경력의 차이가 많다 보니 대등한 3인간의 자유로운 토론에 의하여 결론이 도출되기보다는 재판장의 의사가 관철될 가능성이 큼

- 현재 전국의 고등법원에서 부분적으로 시도되고 있는 대등재판부의 경우에도 고등부장 제도가 존속하는 한 위와 같은 문제가 지속될 수 있음
- 과중한 업무부담으로 인하여 재판부 구성원 3인이 재판부의 모든 사건을 실질적인 합의를 할 수 있을 만큼 파악하기 어려움

II. 개선방향

1. 지역법관제의 폐지 또는 보완 및 평생법관제 등과의 조화

- 지역법관제는 잦은 인사이동을 줄여 재판의 지연을 막고 법관의 생활안정을 도모한다는 점에서 나름의 장점이 있고, 수도권 법관 인사에 숨통을 틔워주는 기능도 함
- 다만, 지역법관제하에서도 지금과 같이 법관의 사무분담을 자주 변경하는 경우에는 재판의 지연이 초래되기는 마찬가지임
- 법관의 잦은 이동은 법관의 생활안정을 해쳐 법조일원화와 평생법관제의 걸림돌이 될 수 있으므로, 주근무지를 정할 필요는 있음
- 법관의 절대 다수가 수도권 근무를 희망하지만 다 수용할 수 없는 현실을 고려하면 지역 근무를 장려할 필요가 있음
- 다만, 앞서 본 바와 같이 좁은 지역사회 한 곳에서만 오래 근무함으로써 생기는 단점을 극복하기 위해서는 종전과 같이 최소 10년을 좁은 권역에서만 근무하는 현재의 지역법관제는 바뀔 필요가 있음
- 지역법관을 공식적으로 지정하기보다는 지역근무 희망자를 법관 임용이나 인사이동 시 우선적으로 배려하여 희망 권역에 주로 근무하게 하되, 수도권 등 타권역과의 인사교류도 정기적으로 함으로써 법관으로 하여금 전국적 시각과 기준을 가지고 재판에 임할 수 있도록 함과 아울러 지역 법원의 법관 구성도 다양하게 할 필요가 있음
- 2014. 3. 28.자 법원 전국 수석부장 회의에서 제시된 한 방안처럼, 현재와 같은 법관 인사 시스템하에서는 잠정적으로 지법부장, 고법부장, 법원장 보임 등 일정한 단계별로 타권역 순환근무를 도입할 수도 있을 것이나, 궁극적으로는 법조일

원화와 평생법관제가 정착되고 법원인사가 1심과 2심으로 이원화되면 보직 변경이 줄어들게 될 것이므로 보직 변경에 따른 이동보다는 주로 희망 권역에 근무하다가 정기적으로 일정 기간 타 권역으로 전출하였다가 돌아오는 식으로 되어야 할 것임

- 재판부의 잦은 변경으로 인한 재판의 지연을 막기 위해서는 타권역 근무기간은 최소 2년 이상은 되어야 할 것임
- 아울러, 종전에는 법관들이 변호사 개업 등을 염두에 두고 다양한 분야의 업무를 맡아보려는 경향이 있었으나, 평생법관제하에서는 퇴직 이후를 염두에 둔 사무분담 변경 희망은 받아들여질 수 없고 법관의 전문성도 제고할 필요가 있으므로 일단 법관의 희망 등을 반영하여 사무분담을 정하였으면 그 이후에는 특별한 사정이 없는 한 사무분담 변경이 자제되어야 함
- 정도의 차이는 있을 수 있지만 지역법관제의 단점이 수도권 법원에서도 나타날 수 있다는 점에서, 더 근본적으로는, 법관의 재판업무도 판결 공개, 변호사의 법관 평가 등에 의하여 대내외적으로 사후 평가의 대상이 되게 하고 변호사를 비롯한 법원 외부 인사도 참여하는 법관인사위원회를 통하여 외부의 평가자료까지 재임용 등 인사자료로 활용되게 함으로써 법관의 공정성과 성실성을 유지하도록 할 필요가 있음

2. 합의부 구성원의 경력 강화

2-1. 1심 합의부의 경우

- 경력변호사 중에서 법관을 임용하는 법조일원화가 정착될 경우 원칙적으로 신규 법관은 1심 합의부에 배속되게 함으로써 1심 합의부로 하여금 실질적으로 신규 법관에 대한 교육 기능을 수행하도록 할 수 있을 것임
- 평생법관제하에서 1심 합의부의 재판장은 경력이 오래된 법관이 맡을 가능성이 많으므로 1심 합의부 구성원 간에 법조경력 차이가 상당히 날 수 있으나, 사법연수원 수료자나 군법무관 전역자가 바로 합의부 배석판사를 맡던 종전에 비하여는 배석판사의 법조경력이 길어져 어느 정도 실질적인 합의를 기대할 수 있음

2-2. 2심 합의부의 경우

- 평생법관제가 정착되고 법원인사가 1, 2심으로 이원화되면 1, 2심 법관(특히 재판장)의 경력에 큰 차이가 없게 되어 2심의 권위가 재판장 등의 경력에 의하여 뒷받침될 수는 없음
- 2심 판결의 권위는 오랜 법조 경력을 가진 3인의 법관이 함께 사건을 심리하고 대등한 자격으로 자유롭게 토론하여 결론을 도출하는 데서 찾아야 할 것임
- 그러기 위해서는 현재의 고법부장 제도를 없애고 대법원 재판부처럼 2심 합의부 구성원들이 재판연구원 조력하에 사건마다 재판장, 주심을 돌아가면서 맡고 합의도 실질적인 3인 합의가 되도록 할 필요가 있음
- 다만, 현재의 과중한 업무부담은 실질적인 3인 합의를 불가능하게 하고 평생법관제에도 걸림돌이 되고 있으므로 법관을 증원하여 업무를 분산시킬 필요가 있음 (이는 1심의 경우도 마찬가지임)
- 평생법관제하에서 고등부장 등 승진제도가 없어지면 법원 조직의 긴장감이 떨어질 가능성이 있으므로, 내외부의 법관평가 및 감찰 등을 통하여 법관의 독선과 업무 소홀 등을 방지할 필요가 더 커짐 [㉠](#)

지역법관제도의 입법적 보완 방향 : 사법정치학적 분석을 토대로

이국운 / 한동대 법학부 교수, 참여연대 사법감시센터 실행위원

1. 지역법관제도 폐지론 유감(有感)

얼마 전 한국 사회에는 광주지방법원이 지역기업회장인 피고인에게 일당 5억의 노역장 유치를 선고한 판결이 알려져 커다란 파장을 초래한 일이 있었다. 중앙 언론들이 판결을 ‘황제 노역 판결’로 명명한 뒤, 지역 법관(소위 향판)과 토호의 유착이라는 관점에서 대대적으로 보도했고, 오래지 않아 판결의 당사자인 해당 지역 법원장은 사표를 제출했다. 그 사표가 수리된 뒤, 박병대 법원행정처장(대법관)은 기자간담회를 갖고 지역법관제도의 폐지를 예고하는 듯 발언했다. 하지만 법원행정처장의 이와 같은 발언은 오랫동안 사법개혁에 앞장서 온 법학자들과 시민단체, 그리고 각 지역 언론들의 비판을 받았다. 그 이유는 크게 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 지역법관제도를 문제의 핵심으로 지목하는 태도가 책임의 원칙에 반하는 측면을 가지고 있다는 점이다. 후술하듯 지역법관제도는 누구나 선망하는 서울 근무를 포기한 판사들에게 역대 대법원장이 특정 고등법원의 순환 근무를 반대급부로 제공하는 데서 출발했다. 따라서 그 제도를 만들고 운영해 온 정치적 책임은 일차적으로 대법원장과 법원 지도부가 져야 한다. 지역법관제도가 사법부패의 중요한 요인임을 몰랐거나, 그런 줄 알면서도 그대로 두었다면, 당연히 대법원장 자신이 무능 또는 태만에 대하여 응분의 책임을 져야 한다는 것이다.

둘째, 지역법관제도를 토호와의 유착관계를 전제로 바라보는 시각이 일방적이라는 점이다. 재벌 총수에 대한 판결들에서 알 수 있듯이 그와 같은 속칭 ‘뽕주기 판결’은

국가적 차원에서도 줄곧 문제가 되어 왔다. 또 이번 사태의 이면에는 법관에게 지나친 재량권을 부여해 온 ‘환형유치제도’가 있다는 점도 간과하지 말아야 한다. 그럼에도 지역법관제도만을 문제 삼는 것은 은연 중 모든 판사가 2-3년에 한 번씩 이삿짐을 싸야 하는 중앙집권적 법관인사제도를 당연한 것으로 전제하고 있기 때문이다. 하지만 이런 접근은 법원 지도부의 입장에서 문제를 본 것일 뿐, 지역법관제도보다 중앙집권적 법관인사제도가 국민의 사법적 후생에 더욱 보탬이 된다는 입증에 토대를 둔 것은 결코 아니다.

셋째, 지역법관제도의 폐지를 거론한 것은 성급할 뿐만 아니라 대법원이 국민들 앞에 이미 천명한 법관인사제도의 개혁 방향과 모순된다는 점이다. 주지하듯 로스쿨 출신 변호사들이 법조경력 10년에 이르는 시점이 되면, 개업변호사들로부터 법관을 임용하는 법조일원화가 전면적으로 시행될 예정이다. 대체로 40세를 전후하여 판사로 처음 임용된 뒤 정년까지 법관으로 봉직하는 새로운 사법체제에서 2-3년에 한 번씩 임지를 옮겨야 하는 현재의 중앙집권적 법관인사제도가 유지될 수 있으리라고 기대하기는 어렵다. 그럼에도 지역법관제도를 폐지해야 한다면, 아예 로스쿨제도나 법조일원화도 포기하자는 주장이 아닌 다음에야 이는 대단히 시대착오적인 주장이 아니겠는가?

나는 현재의 지역법관제도를 하루아침에 폐지하기보다는, 오히려 차분하게 문제점을 보완하여 로스쿨 시대에 적합한 새로운 법관인사제도를 이끌어낼 모판으로 삼는 것이 옳다고 생각한다. 현행 헌법은 일반 법관의 인사권을 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 행사하도록 하고 있으나(제104조 제3항), 각 법원의 조직에 관해서는 확고하게 입법사항으로 못 박고 있다(제102조 제3항). 따라서 이를 엄격하게 해석한다면, 별다른 법률적 근거 없이 지역법관제도를 운영해오던 대법원이 급기야 지역법관제도의 폐지까지 언급하게 된 사태 자체를 헌법이 정한 국회 입법의 원칙에 모순되는 것으로 볼 여지도 있다. 이와 같은 맥락에서 나는 이제 지역법관제도의 보완을 위하여 입법권을 가진 대한민국 국회의 개입이 불가피한 시기가 되었다고 생각한다. 이하에서는 사법정치학의 관점에서 지역법관제도를 분석한 뒤, 헌법적 원리에 입각한 입법적 보완의 방향을 논의해 보고자 한다.

II. 지역법관제도란 무엇인가?

지역법관제도를 이해하기 위해서는 먼저 1960년대 후반부터 대한민국의 법원 조직

내부에서 운영되어 온 법관인사의 경향교류제도를 살펴보아야 한다. 법관인사의 경향 교류제이란 서울, 수원, 인천 등 수도권 지역과 그 외의 지역을 순환하는 지역 간 순환근무제로서 “수도권 지역의 법원에 임명 내지 전보된 판사들은 일정기간 근무 후 수도권 이외의 법원으로 전보되었다가 일정기간 근무 후 다시 수도권 법원으로, 수도권 이외의 법원에 임명 내지 전보된 판사들 중 상당수는 일정기간 근무 후 수도권 법원으로 각 전보되어 근무하는 것”을 말하며, 이는 평판사, 지방법원 부장판사, 고등법원 부장판사, 법원장으로 구분되어 실시되고 있다.³⁾ 이 제도는 다른 직역과 마찬가지로 법관들 중 압도적 다수가 문화시설이나 교육여건 등이 발달한 수도권 지역 근무를 선호함에 따라 판사 관료제 내부에서 인사의 형평성을 확보하기 위한 것으로 이해할 수 있다.

한국 사회에서 지역법관제도는 독자적인 제도적 위상을 가지는 본격적인 제도라기보다는 법관인사에 있어서 경향교류제도의 예외로 발생한 일종의 보조적 제도이다. 지역법관제도의 내용은 대체로 법관이 “수도권 이외의 법원으로 임명 내지 전보되어 근무하다가 전보대상이 되어도 그 관내 또는 수도권 이외의 다른 관내에서 계속 근무하기를 원하는 법관들은 원하는 관내에 계속 근무하며, 특별한 사정이 없는 한 수도권 지역으로 전보되지 아니하는” 것으로 요약된다. 후술하듯 전국을 단일한 판사 관료제로 운영하는 것이 현행 법원조직법의 취지라고 할 때, 법관인사의 경향교류제도는 그 예외에 해당하며, 지역법관제도는 그 예외의 예외라고 볼 수 있다.

현재 법원행정처가 운영하고 있는 지역법관제도는 종래 “향토 법관”제도로 암암리에 지칭되던 인사 관행을 ‘인사 운용의 안정성’, ‘재판업무의 효율성’, ‘법관의 생활안정’ 등을 이유로 지난 2004년 이후 공식화한 것이다. 그 골격을 살펴보면, 전보제한 기간은 10년, 전보 한계지역은 각 고등법원 관할 내로 하며, 절차적으로는 개별 법관이 근무선호지역 순서로 1-4지망을 적어내면 법원행정처의 심사를 거쳐 근무지역을 결정하는 것으로 알려져 있다.⁴⁾ 하지만 현재의 법률체계에서 지역법관제도 및 그 전제가 되는 법관인사의 경향교류제도의 제도적 위상은 그리 분명하지 않다. 법적 근거도 명백하지 않고 제도의 법적 형식과 효과에 관해서도 제대로 된 설명이 없다. 따라서 지역법관제도의 입법적 보완방향을 논의하기 위해서는 먼저 헌법적 관점에서 그 제도적 위상을 파악할 필요가 있다.

현행 헌법은 대법관이 아닌 법관의 인사권한을 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 행사하도록 하고 있다(제104조 제3항). 하지만 대법원 및 각급 법원의 조직이나 법관의 자격 등에 대해서는 국회의 법률제정권을 보장하고 있으므로(제101조 제3항,

3) 대한민국 사법 60주년 기념 학술심포지엄, 『사법부의 어제와 오늘 그리고 내일 (상)』, 사법발전재단 2008, 255면

4) 서창식, 지역법관(鄉判)제도 쟁점 평가 및 과제, 이슈와 논점 제610호, 국회 입법조사처, 2013. 2. 21. [표1]

제102조 제3항), 대법원장의 인사권한은 법원조직법 등에 따라 행사되어야 한다. 종래 법원조직법은 각 심급별, 각 지역별, 각 법원별로 판사 관료제를 분리하지 아니하고, 기본적으로 전국을 단일한 판사 관료제로 통일하여 운영하되, 대법원에 법원행정처를 두어 대법원장의 법관인사권 행사를 보좌하도록 해왔다. 법관인사에 관한 현행 헌법 및 법률의 취지는 단일한 판사 관료제를 전제로 법관의 임용, 승진, 전보 등에 있어서 근무 지역의 특정을 대법원장의 결정에 맡기되, 대법관회의 및 법관인사위원회(법원조직법 제25조의 2) 등을 통해 그 권한행사를 견제하려는 것으로 이해할 수 있다.

헌법 및 법원조직법의 이와 같은 태도는 일단 법관인사에 관하여 대법원장의 재량을 대단히 넓게 인정하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 실제로는 오랜 기간 판사 관료제 내부에서 굳어져 온 여러 인사 관행으로 인하여 대법원장의 재량권한이 상당 부분 제약되어 왔다. 특히 일반 법관의 승진과 보직 등에 관해서는 헌법이나 법원조직법상의 폭넓은 재량권한이 무색할 만큼 판사 관료제 내부의 인사 관행이 사실상의 인사 기준으로 작용해 왔던 것이다. 이러한 현상이 거듭되면서 흥미롭게도 판사 관료제 내부에서는 사실상의 인사 기준에 규범적인 의미를 부여하는 작업이 진행되었다. 2004년 법원행정처가 그때까지 암암리에 향판(鄕判)제도로 불리던 것을 지역법관제도로 바꾸어 공개적으로 시행하기로 했던 것은 그런 맥락에서 이해할 수 있다.

지금 한국 사회의 일반 시민들은 물론이려니와 언론인들을 포함한 사회지도층 인사들 가운데도 지역법관제도를 법률상의 제도로 알고 있는 경우가 상당히 많다. 그러나 이는 어디까지나 앞서 언급한 일련의 과정이 낳은 일종의 착시 현상이다. 현행 헌법 및 법원조직법 등은 원칙적으로 단일한 판사 관료제를 전제로 법관의 임용, 승진, 전보 등에 있어서 근무 지역의 특정을 대법원장의 결정에 맡기고 있을 뿐이며, 입법권자인 국회가 직접 법률에 의하여 지역법관제도와 같이 중요한 법관인사제도를 창설한 적은 전혀 없다. 굳이 이 제도들의 법적 근거를 찾는다면, 법원조직법 제41조 제1항에 따른 대법원장의 판사 보직권 행사나 동법 제25조2(법관인사위원회)의 제2항에서 '인사에 관한 기본계획의 수립에 관한 사항'을 법관인사위원회가 심의하도록 한 것 정도를 거론할 수 있다. 하지만 그 경우에도 지역법관제도의 입법 권한을 판사 보직권의 구체적인 행사와 동일시하거나, 인사에 관한 기본 계획의 수립을 제도의 입법과 혼동해서는 안 될 것이다.⁵⁾

5) 법관 인사에 관하여 대법관회의의 의결을 거쳐 제정된 대법원 규칙인 법관인사규칙도 경향교류제도나 지역법관제도 처럼 구체적인 인사제도를 규정하고 있지는 않다. 제8조(신규임용 판사의 배치) 신규임용 판사는 본인의 희망, 적성, 임용심사 결과 등을 고려하여 배치한다. 제9조(판사의 전보) 판사의 전보는 효율적이고 안정적인 직무 수행을 도모하고 인적 자원을 균형 있게 배치할 수 있도록 적절히 실시한다.

이렇게 볼 때, 현재 시행되고 있는 지역법관제도는 법관인사제도에 관하여 대대로 국회가 견지해 온 입법적 자제로 인해 광범위한 인사재량권한을 부여받은 대법원장이 그 재량권한을 구체화하는 과정에서 형성된 ‘사실상의 표준’(de facto standard)으로 이해해야 할 것이다. 다만, 그와 같은 ‘사실상의 표준’이 오랜 기간 판사 관료제 내부에서 형성된 인사 관행에서 유래한 것이고, 2004년 이후에는 대법원장이 이를 판사 관료제 안팎에 스스로 공표한 바도 있으므로, 비록 법률적인 의미의 제도가 아닐지라도 일단 판사 관료제 내부에서는 그에 대한 신뢰를 보호할 필요가 있을 것이다.

이처럼 법관인사의 경향교류제도나 지역법관제도가 ‘사실상의 표준’이라면 우선 대법원장이 그러한 제도를 공식화한 것이 국회의 입법권에 대한 침해가 아닌지가 문제될 수 있다.⁶⁾ 하지만 현행 헌법과 법원조직법이 법관인사에 관하여 대법원장에게 광범위한 재량권한을 부여하고 있고, 법관인사의 경향교류제도나 지역법관제도가 이 문제에 관한 국회의 입법적 자제와 관련을 가지고 있음이 명백하며, 적어도 판사 관료제 내부에서는 그에 대한 신뢰를 보호할 만한 필요성이 있으므로, 그러한 ‘사실상의 표준’이 존재한다는 사실로부터 곧바로 헌법상 국회의 입법권한에 대한 침해가 존재한다고 단정하기는 어렵다. 이런 관점에서 여기서는 일단 사법부가 운영하고 있는 지역법관제도가 헌법적 원리에 비추어 받아들일만한지를 사법정치학적 분석을 토대로 평가한 뒤, 이 문제에 관한 입법적 개입의 방향을 정하는 것이 바람직할 것이다.

III. 현행 지역법관제도의 평가 - 사법정치학적 분석을 토대로

2004년 법원행정처가 지역법관제도를 공식화한 이후 중앙 언론에서는 학연, 지연 등으로 얽힌 지역 토호들과 유착 관계가 발생할 가능성에 대하여 우려가 제기되어 왔으며, 이는 역대 국회의 국정감사를 통해서도 반복적으로 지적되었다.⁷⁾ 실제로 광주 지방법원에서는 2011년에는 선재성 전 광주지법 수석부장판사가 변호사에게 사건을 알선한 혐의 등으로 기소되기도 했고, 2013년 초에는 서남대학교 비리 관련 재판에서 이례적으로 보석이 허용된 것과 관련하여 일부 지역 법관의 부적절한 행태가 사회적 지탄의 대상이 되기도 했다.

6) 만약 사법부가 법원조직법 제44조의2(근무성적 등의 평정) 등에 근거하여 예컨대 격오지(隔奧地)에 근무한 판사들에게 근무평정에서 가점을 주는 방식으로 운영함으로써 현재의 법관인사의 경향교류제도나 지역법관제도와 유사한 결과를 만들어 왔다면, 근무평정 기준의 합리성 문제는 별론으로 하더라도, 이에 대해서는 국회의 입법권 침해 문제가 발생할 여지가 없을 것이다.

7) 특히 제17대 국회 노회찬, 김동철 의원, 제18대 국회 이한성 의원의 국정감사자료 참조

이러한 저간의 사정을 감안하여 양승태 대법원장은 2013년 2월 법관인사를 단행하면서 지역 법관이라도 ‘본인이 희망할 경우’ 각 권역별 인력수급 사정이 허용하는 범위에서 지역 간 인사교류를 활성화하는 방향으로 법관인사권을 행사했다. 이는 2012년 5월 대법원 법관인사제도개선위원회가 건의한 “지역법관이 희망할 경우 일정기간 동안 타 권역에서 근무할 수 있도록 하는” 등의 지역법관제도 정착 방안을 일부 수용한 것으로서, 사실상 지역법관의 비율이 상대적으로 높은 지역에 경향교류 법관을 많이 배치하여 지역별로 지역법관의 편중현상을 완화하려는 것으로 이해되었다.

이와 같은 변화는 2004년 이래의 지역법관제도를 일부 수정한 것이지만, 기본적으로 그동안 발생한 문제점을 편의적으로 미봉한 것에 지나지 않는다. 그 한계는 무엇보다 이 개선 방안이 지역법관 본인이 희망하지 않거나 각 권역별 인력수급 사정이 허용하지 않는 한 시행되기 어려우며, 또한 정반대로 대법원장이 지역법관제도를 폐지하고 기왕의 ‘사실상의 표준’을 전면적으로 배척하는 법관인사를 단행하더라도 이를 막을 수 있는 법적 장치가 없다는 점에서 뚜렷이 드러나고 있다.

이처럼 지역법관제도를 개선하려는 사법부의 노력이 한계에 부딪히고 있는 까닭은 법관인사제도에 관련된 헌법적 원리를 제대로 이해하지 못하고 판사 관료제 내부의 협소한 관점에 머무르고 있기 때문이다. 법관인사제도의 목표는 헌법상 삼권분립의 정신에 입각하여 법관의 독립을 해치지 않는 가운데 국민의 ‘공정하고 신속한 재판받을 권리’를 충족시키는 것이어야만 한다. 그러나 2004년 법원행정처가 지역법관제도를 공식화하면서 ‘인사 운용의 안정성’, ‘재판업무의 효율성’, ‘법관의 생활안정’ 등을 이유로 제시한 것에서 알 수 있듯이, 현행 지역법관제도는 법관 인사의 형평성을 유지함으로써 판사 관료제의 내부적 안정을 확보하려는 목적에 지나치게 집착하고 있다. 헌법적 원리를 도외시한 사법부의 협소한 시야로 인하여 지역법관제도의 폐해는 더욱 심해졌으며, 급기야 법원행정처장이 그 폐지를 언급하는 상황에 이르게 된 것이다.

여기서 문제가 이처럼 꼬이게 된 내력을 사법정치학의 관점에서 분석해 보자. 지역법관제도의 제도적 전제인 법관인사의 경향교류제도는 전국을 단일한 관료제로 통일하여 운영하는 과정에서 판사들이 수도권 근무를 압도적으로 선호함에 따라 여러 가지 문제가 발생하자 이를 극복하기 위하여 사법부 내부에서 자구책을 시도한 것이다. 즉, 법관의 근무 지역을 ‘수도권 vs 비수도권’의 비대칭적 양분 구도로 분리시킨 뒤, 양 지역의 교차 근무를 법관인사의 사실상의 기준으로 정함으로써 판사 관료제 내부를 안정시키고자 했던 것이다. 다른 선진 국가들의 법관인사제도를 살펴 볼 때, 법관인사의 경향교류제도는 도무지 그 유례를 찾기 어려운 제도이다.⁸⁾ 그럼에도 이 제도가 지금껏 시행되고 있는 것은 한국 사회에서 중앙집권적 관성이 얼마나 강력한지를

보여 주는 것인 동시에 공직 중의 공직이라 할 법관조차 그 관성에 편승하고 있음을 고스란히 증명하는 것이다.

앞서 설명했듯이 지역법관제도는 경향교류제도의 예외로 발생했다. 왜냐하면 그것은 근본적으로 경향교류제도의 혜택, 즉 수도권 지역에 근무할 수 있는 기회를 스스로 포기한 판사들을 대우하는 것에 관련된 제도이기 때문이다. 기실 판사 관료제 내부의 이해관계로만 보자면, 이처럼 스스로 수도권 근무를 포기하는 것은 판사 관료제의 안정에 상당히 기여한 것으로 볼 수 있다. 이에 대하여 대법원장이나 경향교류제도의 혜택을 누리는 다른 판사들은 그와 같은 포기에 대한 반대급부로서 특정 고등법원 관할 구역 내부에서만 근무할 수 있도록 보장하는 다른 혜택을 제공했던 것이다. 그러므로 지역법관제도는 국회의 입법적 자제로 인하여 대법원장에게 주어진 법관인사에 관한 광범위한 재량권한을 활용하여 판사 관료제의 구성원들이 경향교류를 포함한 순환근무에 관해 스스로 체결한 일종의 신사협정으로 보아야 한다. 앞서 언급한 대로 역대 대법원장들은 바로 그 신사협정의 내용을 법관인사에 거듭 활용함으로써 지역법관제도를 '사실상의 표준'(de facto standard)으로 격상시켰다.

대한민국의 판사 관료제 내부에서 지역법관제도가 발생한 과정에 대한 이상의 설명은 한 가지 의문을 낳는다. 만약 것처럼 지역법관제도가 판사 관료제 내부의 신사협정과 같은 것이라면, 법원행정처장이 나서서 지역법관제도의 폐지를 언급한 최근의 사태는 어떻게 설명될 수 있는가? 결론부터 말해서 그 이유는 판사 관료제 내부에서 신사협정의 토대가 된 권력의 균형이 깨졌기 때문이다. 법관인사의 경향교류제도와 지역법관제도는 법관인사의 형평성과 판사 관료제의 안정을 명분으로 대법원장의 법관인사권한을 판사 관료제의 구성원 전체가 분유(分有)하는 것이나 마찬가지이며, 그 토대는 대법원장, 경향교류제도의 적용을 받는 판사 집단, 지역법관제도의 적용을 받는 판사 집단 사이에 이루어진 권력의 균형이었다. 그런데 1980년대 이래 판사 관료제 내부의 분화가 거듭되면서, 여기에 흥미로운 변화가 발생했던 것이다.

수도권 근무를 포기한 뒤 지역법관제도의 적용을 받아 각 지역에서만 근무하는 판사 집단이 대구, 광주, 부산, 대전 고등법원 별로 형성된 것은 예상된 현상이었다.⁹⁾ 소위 '향판'(鄉判) 집단이 형성된 것이다. 하지만 같은 기간 경향교류제도의 적용을 받는 판사집단 내부에도 변화가 발생했다. 대부분의 판사들이 2-3년을 기준으로 수도권과 그 이외의 지역을 순환하여 근무했던 것에 비하여(비유컨대, '순판'(巡判) 또는

8) 간단히는 서창식, 해외 주요국의 법관 인사제도(지역법관제도)와 시사점, 이슈와 논점 제836호, 국회 입법조사처, 2014. 4. 25. 참조

9) 서창식 입법조사관에 의하면, 2014년 3월 현재 지역 법관은 전체 법관 대비 11%인 309명이며 권역별로는 대구 고법 45%, 대전 고법 34%, 부산 고법 28%, 광주 고법 25%에 이른다. 서창식, 앞의 글(2014) 1면의 [표]

順判)), 법원행정처를 중심으로 지방근무기간을 최소화한 뒤 사실상 수도권 지역에서
 만 근무하는 제3의 판사 집단이 형성되었던 것이다. 진정한 의미에서 소위 ‘경판’(京
 判)¹⁰⁾으로 부를 수 있는 이 제3의 판사 집단의 형성은 이들이 법원행정처 근무라는
 경력을 공유한다는 점에서 판사 관료제 내부에 대법원장의 실질적인 권한이 강력해
 진 것을 의미한다. 이들 가운데 상당수는 역대 대법원장들에 의하여 대법관을 포함한
 고위 법관직에 진출했고, 그렇게 될수록 묵묵히 수도권-지방 순환근무를 계속하는
 ‘순판’ 집단은 소외감을 느낄 수밖에 없었다.¹¹⁾

최근 일부 지역법관의 부패와 권력남용을 기회로 법원행정처장이 지역법관제도의 폐
 지를 언급하게 된 이유는 이런 맥락에서 설명이 가능하다. ‘경판’이 주도하는 대법원
 장의 일사 분란한 사법행정권한 행사에 지역법관제도의 보호를 받는 ‘향판’ 집단은
 갈수록 부담으로 작용할 수밖에 없다. ‘경판’ 집단의 입장에서 지역법관들은 수도권
 근무를 포기한 이유로 10년간 특정 고등법원 관할 구역 내에서만 근무하는 ‘특권’을
 누리는 것으로 비칠 것이기 때문이다. 따라서 법원행정처장의 그러한 언급은 더 이상
 대법원장과 ‘경판’ 집단에게 판사 관료제 내부에서 체결되었던 앞서의 신사협정을 지
 킬 이유가 남아 있지 않다는 의미로도 해석할 수 있다. 만약 앞으로의 전개과정에서
 판사 관료제 내부의 압도적 다수인 ‘순판’ 집단이 ‘경판’ 집단의 이러한 입장에 동의
 하게 된다면, 판사 관료제 내부에서 지역법관제도는 더 이상 유지되기 어려울 것이
 다. 다만, 문제는 그것이 새로운 분란의 출발점이 될 것이라는 점이다. 경향교류제도
 를 예외 없이 적용하는 문제를 두고 ‘순판’ 집단과 ‘경판’ 집단 사이에서 곧바로 격렬
 한 투쟁에 벌어지게 될 것이기 때문이다.

그러나 이 투쟁이 어느 쪽으로 귀결되든, 국민들의 입장에서는 재앙이 될 수밖에 없
 다. 대법원장의 법관인사권한을 배경으로 한 ‘경판’ 집단이 승리한다면, 대한민국의
 사법부는 소수의 ‘경판’들이 압도적 다수의 ‘순판’들을 관리하는 체제가 될 것이다.
 그렇게 되면, 과거 권위주의 시대에 그랬듯이 대법원장의 인사권한이 거슬리는 판사
 를 좌천시키는 방식으로 법관의 독립을 위협하는 수단이 될 수도 있다. 만약 판사
 관료제 내부에서 압도적 다수를 차지하는 ‘순판’ 집단이 승리한다면, 모든 판사가 이
 방인이 되어 2-3년마다 이삿짐을 싸야 하는 제도가 영구화될 수밖에 없을 것이다.
 물론 그 경우에도 몇 년 뒤 다음 대법원장 주위에 또 다른 ‘경판’ 집단이 형성될 것
 이며, 그로 인해 ‘순판’ 집단과 ‘경판’ 집단의 투쟁은 재연될 수밖에 없을 것이다.

10) 속칭이긴 하지만, 종래 ‘경판’은 흔히 향판이 아닌 판사들을 일반적으로 지칭할 때 활용되어 왔다. 하지만, 이는 잘
 못된 용례이다. 향판이 아닌 판사들은 이미 진정한 의미의 ‘경판’과 ‘순판’으로 분화했기 때문이다. 앞으로는 ‘경판’,
 ‘순판’, ‘향판’의 삼분법을 활용하는 것이 좋겠다.

11) 이 점에서 나는 1987년 민주화 이후 발생한 여러 차례의 사법파동에서 각 지방법원을 중심으로 판사회의의 소집을
 주도했던 판사들이 대체로 ‘순판’ 집단의 입장을 대변했던 것이 아닌가 짐작하고 있다.

이상과 같은 분석은 어디까지나 사법정치학의 관점에서 지역법관제도의 안팎을 살펴본 것이다. 하지만 그것만으로도 현재의 지역법관제도에 변화가 있으리라는 점은 분명히 알 수 있다. 지역법관제도 자체가 판사 관료제 내부에서 형성된 일종의 신사협정인데, 그 토대가 된 권력의 균형이 이미 깨졌기 때문이다. 그렇다면 입법권자인 대한민국 국회는 이 문제에 어떻게 대응해야 할 것인가? 물론 법관인사제도에 대하여 가능한 한 입법적 자제를 계속해 온 지금까지의 태도를 유지하여 사법부에게 맡겨둘 수도 있을 것이다. 하지만 그렇게 해서는 이 문제가 합리적으로 해결될 수 있으리라고 기대하기 어렵다. 무엇보다 판사 관료제가 스스로 만든 지역법관제도와 그 전제인 경향교류제도가 헌법적 원리에 비추어 대단히 불충분하기 때문이다. 앞서 지적했듯이 법관인사제도의 목표는 헌법상 삼권분립의 정신에 입각하여 법관의 독립을 해치지 않는 가운데 국민의 ‘공정하고 신속한 재판받을 권리’를 충족시키는 것이어야만 한다. 그러나 현행 지역법관제도는 이들 도외시한 채 법관 인사의 형평성을 유지함으로써 판사 관료제의 내부적 안정을 확보하려는 목적에 지나치게 집착하고 있는 것이다.

이에 더하여 지역법관제도에 대한 국회의 입법적 개입을 불가피하게 만드는 또 하나의 핵심적인 이유가 있다. 그것은 바로 로스쿨 체제가 출범한 이후 법조일원화를 전제로 설계되어야 할 새로운 법관인사제도의 대의에 현행 지역법관제도가 대단히 모순되기 때문이다. 사실 수천 명의 판사들을 대법원장 한 사람이 2-3년에 한 번씩 발령 내는 현재의 법관인사제도를 손보지 않은 채, 법조경력 10년 이상의 변호사를 판사로 임용하여 65세까지 근무하게 한다는 것은 어불성설이다. 이런 맥락에서 나는 현재의 지역법관제도를 하루아침에 폐지하기보다는, 오히려 차분하게 문제점을 보완하여 로스쿨 시대에 적합한 새로운 법관인사제도를 이끌어낼 모판으로 삼는 것이 옳다고 생각한다. 물론 이를 위해서는 개업변호사들 중에 판사 후보를 찾아내고 또는 지속적으로 검증할 수 있는 시스템이 반드시 갖추어져야 할 것이다.

IV. 지역법관제도의 입법적 보완 방향

이상의 논의를 토대로 지역법관제도의 입법적 보완을 추진할 경우, 일단 반드시 고려해야 할 사항을 몇 가지로 간추려 볼 필요가 있다. 먼저 입법의 목적으로는 법관의 독립을 해치지 않는 가운데 국민의 ‘공정하고 신속한 재판받을 권리’를 충족시키는 것을 분명하게 밝혀야만 한다. 나아가 이러한 목적에 비추어 대한민국의 사법체제에

등장했던 두 가지 제도적 극단을 우선적으로 배제해야만 한다. 그 하나는 판사의 근무지역을 인사권자가 일방적으로 정하게 하는 제도이고, 다른 하나는 개별 판사가 근무지역을 스스로 선택할 수 있게 하는 제도이다. 이는 입법의 기본 골격에 있어서 ① 법관의 전보 권한을 전적으로 대법원장 1인이 전적으로 행사하는 방안이나 ② 현행 경향교류제도와 지역법관제도를 그대로 입법화하는 방안은 처음부터 배제해야 한다는 의미이다. 현행 헌법이 대법원장 1인에게 법관 전체의 인사권한을 부여하고 있는 것에 대해서는 헌법개정론 차원에서 많은 개선방안이 제기되고 있으며, 그 기본 방향은 법관인사권한의 분권화, 민주화, 그리고 시민적 감시의 활성화로 요약할 수 있다. 이 점을 감안한다면, 헌법의 해석론이 허용하는 한, 그와 같은 방향으로 지역법관제도의 입법적 보완을 시도할 필요도 있을 것이다.

아울러 이상의 고려사항들과 함께 근본적으로 토론해 볼 문제가 있다. 그것은 도대체 판사를 2-3년에 한 번씩 이곳저곳으로 전보하는 것 자체가 법관의 독립을 지키면서 국민의 '공정하고 신속한 재판받을 권리'를 충족시키는 것과 양립할 수 있느냐는 질문이다. 주지하듯 판사는 특정된 지역적 관할범위 없이 권한을 행사할 수 없다. 지역적 관할범위는 사법권 행사의 전제 조건인 셈이다. 그렇다면 현재의 경향교류제도와 같이 판사를 자신의 관할 지역에서 제도적 이방인이 되도록 만드는 것은 어떻게 평가해야 할 것인가? 아예 헌법적 원리를 저버리기로 작정한 것이 아니라면, 도대체 어떤 논리로 대한민국 판사 관료제가 스스로로 만든 이 제도를 정당화할 수 있단 말인가?

지역법관제도의 입법적 보완은 지금까지와는 정반대로 판사는 자신의 관할 지역에서 최소한 평균 이상의 거주 경력을 가진 정주민이 되어야 한다는 명제를 원칙으로 삼아 추진되어야 한다. 지금까지 마치 원칙인 듯 적용되어오던 경향교류제도를 예외로 돌리고, 예외로 취급받던 지역법관제도를 원칙으로 삼아야 한다는 것이다.¹²⁾ 이렇게 원칙 자체를 바꾸어 놓으면, 대한민국을 제외한 주요 선진 국가들이 지역적 관할 범위를 전제로 법관을 임용하고, 그 변경을 극히 예외적으로만 허용하고 있는 이유에 비로소 동의할 수 있다. 나아가 판사의 임용과정에 시민들이 참여해야 한다거나, 판사의 판결과 언행이 지역주민의 지속적인 감시대상이 되어야 한다는 명제들도 정당화될 수 있게 된다.

그러면 이제 이와 같은 생각들을 전제로 지역법관제도의 입법적 보완을 위한 방안의 골격을 생각해 보자. 이하의 아이디어들은 향후 전개될 입법토론을 위하여 제도적 상상력을 불러일으키는 차원에서 내가 생각해 본 것이다. 판사 관료제 내부의 세 집단

12) 앞에서 현행 법원조직법의 취지를 전국을 단일한 판사 관료제로 운영하는 것으로 해석하면서, 법관인사의 경향교류제도가 그 예외이며, 지역법관제도는 예외의 예외로 설명했음을 환기할 것.

(경판/순판/향판)을 포함하여 이 문제에 관심을 가진 정당 및 사회단체 등의 활발한 논의를 자극하는 계기가 될 수 있기를 바란다.

우선 판사의 근무권역을 원칙적으로 고정하는 제도가 필요하다. 예를 들어 판사의 임기 10년 동안에는 처음 임용된 고등법원의 관할 범위(이하 '권역')에서 근무하는 것을 원칙으로 하자는 것이다. 이 경우 판사의 보직은 대법원장이 정하도록 하되, 다만 권역 바깥으로 판사를 전보할 경우에는 해당 판사의 의사에 반할 수 없도록 규정할 수 있을 것이다. 판사의 연임은 원칙적으로 당시 근무하는 '권역'에서 이루어지도록 하되, 특별한 사정이 있는 경우에는 대법원장이 대법관 회의의 동의를 얻어 다른 '권역'으로 전임할 수 있도록 하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다. 각종 전문법원을 통상법원조직에서 분리할 경우, 그 각각은 하나의 '권역'과 같이 취급하면 될 것이다. 이와 같은 제도는 당연히 사법행정에서 고등법원 단위의 분권화를 필요로 할 수밖에 없다. 이를 뒷받침하기 위해서는 각 고등법원, 즉 '권역'별로 그 내부의 법관 인사를 심의하기 위하여 법관인사위원회를 설치하는 것이 바람직하다. 나아가 대법원장의 고등법원장 임명에 있어서 대법관회의의 동의와 함께 국회 법제사법위원회의 청문절차를 거치도록 하고, 그 과정에서 해당 '권역'의 광역자치의회 또는 그 연합체가 의견을 제출하거나 직접 참여할 수 있도록 제도화할 필요가 있을 것이다. 또한 각 '권역' 단위로 전체 판사가 참여하는 광역판사회의회도 설치해야 할 것이다. 아울러 법관인사위원회의 소속과 구성에 있어서도 변화가 필요하다. 대법원 법관인사위원회를 대법원장 소속에서 대법관회의 소속으로 변경하고, 고등법원 법관인사위원회는 광역판사회회의의 소속으로 해야 할 것이다. 또한 이들 모두에는 비법조인이 과반수가 되도록 해야 할 것이다.

대법원의 감독 기능을 강화하는 것과 함께 권역별로 시민감시체제를 구축하는 것도 필요하다. 이를 위해서는 각 권역별로 변호사회 등을 통한 법관평가를 제도화하고, 각 권역별 법조윤리협의회에 비법조인이 과반수가 되도록 할 필요가 있다. 각 권역별 법조윤리협의회에 법관에 대한 징계요구 권한을 부여하는 것도 고려해야 한다. 이를 위해서는 장기적인 관점에서 각 권역별로 법조공동체의 조성할 필요가 있다. 예를 들어 변호사자격시험을 권역별로 분권화하고, 신참변호사에게 5년간 해당 권역에서 개업할 의무를 부여한 뒤(소송 대리는 전국 범위) 그 기간이 지난 다음에 전국변호사 자격을 부여한다면 권역별 법조공동체를 형성하는 모판이 될 수 있을 것이다.

변호사들 가운데 적합한 판사 후보를 찾는 작업과 부패한 판사를 걸러내는 작업이 제대로 진행되기 위해서 현실적으로 가장 중요한 것은 각 지역과 전문분야별로 조직된 변호사협회의 역할이다. 이를 위해서는 하루바삐 프로페셔널리즘의 입장에서 변호

사 협회를 재구성하는 작업이 본격적으로 시작되어야 한다. 하지만 그와 동시에 법관의 독립이 판사 개인의 보신을 위해 악용되는 폐습이 없어야 한다. 불편부당성에 합리적인 의심이 제기되고, 나아가 그 의심이 동료 법률가들인 변호사협회를 통해 확인되었다면, 판사직에 남아 있는 것을 불명예로 여기는 전통이 법률가집단 내부에 부활되어야 한다는 것이다. ㉞

[좌담회] 황제노역 논란, 지역법관제도의 축소가 답인가?

발행일 2014. 05. 15

발행처 참여연대 사법감시센터·국회의원 박범계

문의 참여연대 사법감시센터 02-723-0666 jw@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2014

※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.