

사법개혁을 위한 시민·사회단체 연대회의

수 신 사회부 및 법조출입기자
발 신 사법개혁을 위한 시민사회단체 연대회의
(담당 : 참여연대 사법감시센터 백미순간사 : 723-5302)
제 목 사법개혁추진위원회의 중간시안에 대한 의견서
날 짜 1999. 9. 8. (총 5 쪽)

‘사법개혁추진위원회’의 중간시안에 대한 의견서

1. 대통령의 지시에 따라 ‘총체적 사법개혁’을 위한 대안마련을 목표로 지난 5월 구성되어 활동해온 대통령 직속 사법개혁추진위원회(이하 사개위)가 발족한 지 4개월 만인 지난 9월 6일, 그간의 논의를 정리한 중간시안을 발표했다.

2. 출범 당시 사개위를 바라보는 국민들의 심정은 물에 빠진 사람이 한가닥 지푸라기라도 잡는 것에 비견될 수 있을 만한 것이었다. 우리 사법현실은 사법정의라는 면에 있어서 절망적인 상황이고 사법서비스의 측면에서는 21세기를 앞둔 우리사회에서 가장 낙후한 전근대적 영역이며 더 이상 자정을 기대하기 힘든 비민주적 성역으로 남아있었던 것이다. 이 점에서 사개위의 구성은 이 세기가 다 가기 전에 우리 사회의 사법서비스를 최소한의 수준으로 끌어올리기 위한 불가피한 결단으로 이해되었다. 특히 그간 사법개혁을 표방했던 여러 시도들이 법조계의 기득권의 장벽 앞에 무기력하게 무너져 내렸던 경험에 비추어볼 때, 이번 만큼은 법조계의 협소한 직역이기주의를 극복하고 대승적 차원에서 사법서비스의 소비자인 국민을 중심으로 삼고 넓은 사법구조에 과감한 개혁의 메스를 들이대야 한다는 것이 국민적 합의였다고 할 수 있다.

3. 사개위는 중간보고서에서 사법제도의 새로운 패러다임 구축을 사법개혁의 목표로 제시하고, 추진방향으로는 “국민을 위한 사법제도의 새로운 틀 마련, 수요자 중심의 법률서비스 체계로의 전환, 21세기 정보화, 개방화 사회에 대응할 수 있는 사법체계 구축”을 제시하고 있다. 이러한 목표와 추진방향은 사법부의 자체발전과제와 국민 대다수의 요구의 핵심을 균형있게 조화시키고 있는 것으로 평가된다. 또한 중간보고서의 주 내용을 이루고 있는 인신구속제도나 법률서비스의 개선문제와 판

런, 검경의 피의자 조사 시 변호사의 조력을 받을 권리의 인정, 공익변론의 확대 및 법률구조대상의 확대 등 그간 시민사회와 재야법조계에서 일관되게 제기되어온 대다수의 개혁의제들을 비교적 고루 다루고 있고 각각에 대해 진전된 개선안을 제시하고 있는 것도 다행스러운 일이다. 이번에 제시된 개선안은 사장됨 없이 법조계의 '현실론'의 벽을 뛰어넘어 반드시 실행되어야 할 것이다.

4. 그러나 이번 중간결과 발표를 보면 여러 긍정적인 면에도 불구하고 그 논의과정과 내용상에 한계와 문제점을 가지고 있음을 지적하지 않을 수 없다. 보고서는 사법개혁의 주된 과제이자 가장 치열한 논쟁이 예상되는 대부분의 쟁점을 아직 논의조차 하지 못하고 후반기 사업으로 미루고 있는 한계를 보이고 있다. 또한 “국민의 위한 사법개혁, 수요자 중심의 법률서비스 체계”를 방향으로 내걸고서도 사개위의 작업을 소수의 폐쇄적 논의로 한정할 채 범국민적인 여론수렴의 과정을 충분히 거치지 않은 절차적인 문제점을 여실히 보여주고 있다. 게다가 사법개혁과제의 극히 일부에 지나지 않는 분야에 관해 사개위가 발표한 개혁대안은 성과에 급급한 나머지 법조계의 기득권과 상충될 부분을 어정쩡하게 비껴간 탓에 추상적이고 모호한 과제의 나열에 그치고 있다.

5. 우선 중간보고서의 포괄범위와 관련, 사개위는 변호사, 검찰, 법원의 개혁과 관련된 주된 쟁점, 법조인수 확대와 법조인 양성제도와 관련된 쟁점, 참심제 배심제를 포함한 시민재판참여방안, 법조비리척결 방안 등 그간 가장 뜨거운 쟁점이 되어온 핵심적 개혁과제들을 지난 4개월간 제대로 다루지 못하였고 나머지 4개월이 과제로 떠넘기고 있어 이들 과제에 대한 실질적인 개선이 과연 가능한가 하는 의구심을 자아내고 있다. 특히 이들 과제는 법조계의 기득권 반발이 극심한 구조개혁관련 쟁점들로서 사법개혁추진위원회가 특별한 국민적 논의의 대책을 마련하고 국민의 사법개혁의지를 중심으로 돌파할 계획과 구상 없이 단순히 사개위 논의일정만 잡는 것으로는 도저히 합리적 해결방안을 찾기 힘든 난제들이라 할 것이다.

게다가 사법시스템 전반을 바꾸는 구조개혁 쟁점들을 접어두고 사법계 내부의 관행이나 미시적인 법률서비스의 개선과 관련된 쟁점들을 우선 다룬 것도 문제다. 사실 중간보고서가 다루고 있는 법률서비스 개선관련 쟁점들은 법률구조자체가 바뀌면 쟁점이 자연 해소되거나 그 문제의 해결방법이 크게 바뀔 수 밖에 없는 것들로서 논리적으로 후순위로 다루어야 마땅한 주제들인 것이다. 이러한 우선순위를 잘 알고 있을 사개위가 ‘능률적인 진행’을 이유로 ‘국민의 인권에 관련된 주제를 우선 토의했다’고 하는 것은 문제가 아닐수 없다.

6. 한편, 사법개혁보고서가 다루고 있는 인신구속제도의 개선, 법률서비스의 확대와 관련된 개혁방안들은 몇 가지 주목할만한 점에도 불구하고 법조계의 기득권을 효과적으로 통제하지는 못하는 방안이다. 주목할만한 점으로는 피의자 조사시 변호사

조력을 받을 권리 인정, 변호사 및 변호사단체의 공익활동 강화, 법률구조대상의 확대, 표준양형기준의 마련 등이 있다. 그러나 이들 개혁안들 역시 불필요한 단서조항을 붙여 여운을 남기거나 구체적인 실천방안을 명시하지 않는 등 기술실무적 행정편의적 고려에 기초해 단순 나열된 감이 없지 않다. 게다가 몇몇 핵심조항은 시민사회단체와 재야법조계의 주장을 외면하고 검찰과 법원의 이해관계만을 일방적으로 반영하고 있다. 특히 문제가 있는 부분은 다음과 같다.

①재정신청제도

사법개혁위원회는 현재 공무원의 직권남용과 독직 폭행 등에 한정되어 있는 재정신청제도 대상사건을 공무원 관련 범죄, 수사 및 재판기관 종사자·차관급 이상 고위공직자·국회의원 및 지방자치단체장 등 일정범위의 선출직 공무원의 모든 범죄로 확대하겠다고 밝혔다. 그러나 그동안 시민사회단체는 재정신청제도의 원상회복을 주장해왔다. 1954년 형사소송법제정 당시 재정신청제도가 도입되었던 취지는 검사의 불기소처분이 권력층이나 기타 외부의 압력에 굴한 결과로 의심될 때 고소·고발인은 범죄유형에 상관없이 법원에 그 당부의 판단을 구할 수 있도록 하여 검찰권의 자의적 행사를 제한하고자 마련된 것이다. 그런데 1973년 형사소송법개정을 통해 공무원의 직권남용에 대해서만 재정신청이 가능한 것으로 축소되어 재정신청제도가 전혀 제기능을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 재정신청제도는 모든 범죄사건으로 그 범위를 확대해야 한다. 그것은 독재정권이 우리 형사소송에 가한 상처를 근본적으로 치유하는 길이며 검찰권 남용을 막는 유용한 견제장치의 하나일 것이다.

②보호감호처분

기본적으로 보호감호처분은 형벌과 목적이나 집행방법에서 차이가 없고, 역사적으로 볼 때 폭압적 상황에서 제정되어, 인권유린의 도구가 되었다는 비판을 많이 받아왔다. 특히 매년 이루어지는 가출소심사권한은 행정부의 위원회에만 맡겨 보호감호기간이 결정되도록 하고 있는 법률의 내용은 위헌의 소지가 크다. 따라서 보호감호처분의 청구요건의 강화만으로 인권보호를 보장하기 어렵다. 보호감호처분은 원칙적으로 폐지되어야 하나, 만약 존치된다면 보호감호와 같은 보안처분의 결정과 구체적 집행기간이 반드시 법원의 통제하에 이루어지도록 해야 한다.

③법률구조공단

법률구조가 확대되어야 하지만, 그것이 곧 법률구조공단의 확대를 의미하는 것은 아니다.

법률구조센터의 설립과 자유로운 활동이 보장될 수 있도록 지원하는 것이 필요하며 법률구조공단과 민간 법률구조센터와의 선의의 경쟁을 유도함으로써, 시민을 위한 양질의 법률구조가 가능할 수 있다.

7. 사개위는 이번 중간보고서를 통해 “국민과 함께 하는 사법개혁, 수요자 중심의

법률서비스 체계를 방향으로 내걸었음에도 불구하고 실제로 논의의 과정에서는 국민여론을 수렴하고 이를 중심으로 산적한 개혁과제를 해결하려 하기보다는 폐쇄적인 위원회의 논의 속에 안주하여 법조계 각 영역간의 이해관계 조절이란 협소한 틀에서 사법개혁작업에 임했고 그 결과는 본질에 접근하지 못하는 활동으로 입증되었다. 이는 이미 사개위의 구성과정이 법무부의 주도에 의해 법조관련 인사가 과반수를 차지하는 인적 구성을 지니게 될 때부터 예상되었던 일이다. 국민의 입장에서 서서 근본적인 처방을 강구하기 보다는 기술실무적 논의의 덩어리에 걸려들고 말았던 것이다. 게다가 그 논의마저 제대로 국민 앞에 공개되지 않은 채 비공개로 진행됨으로써 국민이 논의에 참여할 길을 봉쇄하고 있다. 이대로 가다간 사개위가 국민의 사법개혁 열망을 수렴하는 창구가 되기보다는 오히려 사법개혁의지를 무마하고 그 기운에 찬물을 끼얹는 걸림돌로 작용할 우려마저 제기되고 있다. 이 점에서 사개위는 다음과 같은 문제점을 구조적으로 개혁하여 후반기 작업에 임하지 않으면 안된다.

①법조인 중심의 위원구성의 문제 - 시민대표로 전면적인 재구성 필요

위원회가 '법조계, 학계, 관계, 언론계, 여성계, 시민단체, 유사직역단체, 전문경영인 등 사회 각계를 망라하고 있다'고 하나, 기본적으로 개혁대상이어야 할 법조계가 위원회의 주류를 이루고 있다. 반면에 비법조계 위원 중 상당수는 법조문제에 대한 지속적인 활동경력과 전문성이 적어, 구체적인 논의에 직면해 비 법조계가 쟁점에 대한 주도권을 갖고 시민적 이해를 대변할 것을 기대하기 어렵다. 사개위는 건전한 시민의 상식을 대변하는 시민의 대표들이 압도적 다수가 되도록 재구성하고 전문성을 전문위원회등을 알차게 구성하여 위원회의 개혁안 마련을 보좌하도록 하는 것이 위원회의 본래 취지를 살리는 길이다.

②폐쇄적인 위원회의 운영의 문제: 토론 내용의 공개와 충실한 국민여론 수렴 필요
잘못된 사법제도의 피해자는 시민이고 사법개혁은 시민의 생활과 직결된 문제로서 활동에 대한 국민적 공개가 마땅하다. 현 위원회는 '회의록 공개 시 회의가 지나치게 외부의 압력을 받을 수 있다'는 이유를 들어 비공개를 주장하고 있다. 그러나 현 위원회의 논의는 세부 과제별로 회의일정이 짜여져 있어 이미 논의가 끝난 사안에 대해 공개를 한다고 해서 크게 외부에 의해 영향받을 리 없다. 더구나 사법서비스의 소비자인 시민이 개혁논의가 어떻게 진행되고 있는지 알고자 하는 것은 당연한 권리이며 시민의 세금으로 운영되는 위원회에서 정보를 공개하는 것이 마땅하다. 또한 사개위의 발표문을 보면 토론의 과정에서 충분한 여론 수렴을 거쳤다고는 하나 우리는 그 동안의 논의과정에서 도대체 어떠한 여론수렴이 있었는지 도저히 납득할 수 없다. 앞으로 남겨져 있는 주제에 대해서만큼은 논의의 과정을 투명하게 하고 논의결과의 신속한 공개와 공청회 여론조사 등 시민참여수단의 확보를 통해 지역이기주의의 관점이 아닌 시민적 입장에서 논의되고 그 개혁방향이 결정되기를 기

대한다.

③ 논의의 본말전도의 문제점 : 근본적이고 핵심적인 주제에 대한 충실한 논의 필요
사법개혁위원회는 표방하고 있는 목표와 방향을 성취하기 위해서는 사법시스템 전반을 바꿀 수 있는 중요하고도 긴급한 의제들을 우선적으로 논의해, 그 대략의 개혁방향을 먼저 정한 후 한층 더 구체적인 문제를 다루는 것이 순서일 것이다. 그러나 현재의 논의의 일정을 보면 논의의 우선순위가 뒤바뀌어 있다. 이것이 법조계 전반의 조직적 반발에 기인한 것임은 자명하다. 최대한 선의로 해석하려 해도 '법조계가 대다수인 위원회가 자기 인식의 낡은 틀을 못갠 채 사법개혁의 문제를 기술실무적으로, 미시적으로만 접근하고 있음을 증명하는 것에 다름아니다. 그러나 사개위와 대통령은 법조계 내부의 인식과 일반 국민의 인식에 얼마나 큰 정서적 실제적 간극이 존재하는지 명백히 인식해야 할 것이다. 법조계 내부의 기술실무적 업무조율로 이번 사개위 활동을 끝마치는 것은 법조계 전체의 공멸을 의미할 뿐임을 자각해야 한다.

8. 사법개혁을 할 수 있는 시간은 얼마 남지 않았다. 사개위의 활동시한으로만 따져 본다면 4개월이고 다가온 총선 등의 조건은 과단성 있는 구조개혁을 방해하는 장애물로 작용할 가능성이 높다. 대통령이 사법개혁에 진정한 의지를 가지고 있다면 사법개혁의 시대적 과제를 완수하기 위한 사법개혁 논의방식과 위원회 구성 및 운영을 근본적으로 개선할 특단의 결단을 내려야 할 것이다.

9. 우리 '사법개혁을 위한 시민사회단체 연대회의'는 주요 사법개혁 과제에 대한 사회원로, 제야법조계 간담회, 국정감사 법무관련 감사모니터링 활동, 사법개혁 시민대회 등 우리가 할 수 있는 모든 활동을 통해 금세기 안에 사법개혁의 오랜 염원이 달성될 수 있도록 시민의 힘을 결집해 나갈 것이다.

1999. 9. 9

기독교윤리실천운동, 경실련, 민가협, 민주노총, 민주주의법학연구회, 서울YMCA,
인권운동사랑방, 참여연대, 한국시민단체협의회, 한국노총, 한국여성정치연구소,
한국농업경영인중앙연합회, 행정개혁시민연합