

사법행정의 현황과 개혁의 방향

I. 들어가며

1. 사법행정의 의의, 존재이유와 위협성

가. 사법행정의 의의

법원은 재판하는 곳이다. 주장들이 다를 때, 공권력이 정당성을 갖지 못할 때 재판은 사실관계를 밝히고 위법여부를 판단하여 자력구제나 분노가 폭발하는 것을 막아주는 시스템으로 작동한다. 이 시스템은 권위를 존중받아 왔다. 공정한 재판이 항상 실현되는 것은 아닐지라도, 적어도 지향으로서는 법원의 중심에 자리잡고 있다고 여겨져 왔기 때문이다. 사법부는 행정부, 의회와 같이 국민이 직접 선거로 뽑은 사람들로 구성된 기관이 아니기 때문에 사법권력과 권위의 원천은 선출된 민주적 정당성이라기보다 재판의 공정성에 있다. 그러므로 재판의 공정이 무너지면 사법권력의 기반도 허물어진다.

재판의 공정성에 있어서 재판을 하는 법관의 독립은 필수적이다. 그러나 독립은 ‘법관’이라는 이름이 붙여지는 순간 저절로 생겨나는 자연적 속성이 아니다. 법관이 독립하기 위해서는 독립을 가능케 하는 제도가 있어야 한다. 법관의 독립을 위태롭게 하는 제도가 촘촘히 짜여진 조직이라면 그 누구라도 그런 조직의 생리와 무관하게 살기는 어렵다. 판사는 당연히 독립된 재판을 하는 사람이고 그렇기 때문에 재판 거래는 있을 수 없다고 말하는 사람들이 있는데 판사에 대해서만 그런 믿음을 가질 이유나 근거는 이미 사라졌다. 작년 한해 동안 재판거래, 재판개입, 블랙리스트 등 재판의 공정이나 법관의 독립과 양립할 수 없는 사건들이 매일 쏟아져 나왔다. 어떻게 이런 일들이 벌어졌고 그 원인은 무엇인가.

사법농단이 발생한 이유에 대해서는 여러 가지 분석들이 있다. 그 중 핵심적인 원인으로 언급되는 것이 관료적 사법행정이다. 사법행정이 무엇이기에 이런 사태의 주요 원인으로 언급되는 것일까. 사법행정 또는 법원행정은 재판 작용 그 자체는 아니지만 재판을 하고 법원을 운영하는데 필요한 행정작용(조직, 인사, 예산, 회계, 시설, 통계 등)을 말한다. 재판을 하기 위해서는 인적·물적 시설이 갖추어지고 운영되어야 한다. 각급 법원에 법관들을 배치해야 하고, 접수된 사건을 각 재판부에 배당해야 한다. 재판할 건물을 관리해야 하며 전자재판을 위한 시스템도 갖추어야 한다. 법관 등에게 법복도 대여해야 한다. 이런 것들은 재판 자체는 아니지만 법원이라는 조직을 유지·운영하기 위해서, 궁극적으로는 재판을 하기 위해 반드시 필요한 것이기도 하다. 그런데 이렇게 법원을 운영하기 위해 필요한 사법행정을 반드시 법원만이 하는 것은 아니다. 예를 들어 재판을 하기 위해서는 각급 법원이 어느 지역을 관할하는지를 정해야 하고, 각 법원에 판사를 배치해야 하는데 각 법원이 어느 지역을 관할할지는 법률 사항이다(‘각급 법원의 설치와 관할 구역에 관한 법률’). 판사의 수도 국회의 정하는 법률사항이다(‘각급 판사 정원법’). 이렇게 정해진 법에 따라 각급 법원에 배치할 판사의 수를 정하는 권한이 법원에 있을 뿐이다(‘각급 법원에 배치할 판사의 수에 관한 규칙’). 사법권도 주권자로부터 나오기 때문에 법원 운영에 관한 핵심 사항을 법으로 정하는 것은 당연한 것이다. 법원의 사법행정의 독립성이나 자율성도 법을 넘어설 수 없다. 헌법

제108조도 「대법원은 ‘법률에 저촉하지 아니하는 범위안에서’ 소송에 관한 절차, 법원의 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다」라고 하여 법원의 사법행정 자율성도 법률에 저촉되지 않는 범위내라는 것을 명시하고 있다. 재판과 법관의 독립은 헌법 사항이며 구체적 재판에 관해서는 국회가 절대 관여해서는 안되지만¹⁾ 법원의 사법행정에 대해서는 국회의 감시가 가능한 것도 그 이유에서다(국회법은 법원의 사법행정에 관한 사항을 법제사법위원회의 소관사항으로 규정하고 있다²⁾). 사법행정의 시스템을 어떻게 할 것인지, 사법행정총괄권을 대법원장에게 부여할 것인지 회의체에 부여할 것인지, 회의체에 법관이 아닌 위원이 다수로 참여할 수 있을지 등을 국회가 정하는 것은 당연히 위헌이 아니다.

나. 사법행정의 존재이유와 위험성

사법작용, 즉 재판작용은 소극적 성격을 갖는다. 재판은 소가 제기되었을 경우나 기소가 되었을 경우에만 시작된다. 법원이 스스로 사건을 기획할 수는 없다. 그런데 사법행정은 사법작용이 아니라 행정작용이다. 행정의 일반적 속성은 재판과 달리 기획과 적극적 속성이 있고(각급 법원에서 사법행정업무를 담당하는 법관을 부르는 명칭은 ‘기획’ 법관이다), 일사불란한 관료주의를 지향하며 조직을 구성하는 개개인의 독립성 보다 조직의 효율성과 신속성을 중요시한다. 사법과 행정은 대립하는 속성을 갖는다. 그렇기 때문에 사법행정, 즉 재판을 지원하기 위한 행정이 일반 행정조직의 행정과 같아서는 안된다. 일반 행정은 일사불란함을 지향하지만 재판이 일사불란해서는 안되며, 구성원(법관)의 독립이 행정의 관료주의에 의해 침해당하면 안되기 때문이다. 법관이 스스로를 헌법기관이 아니라 행정 조직의 상하급자로 인식해서는 안된다. 요컨대 법원의 사법행정은 철저히 공정한 재판, 재판과 법관의 독립을 위한 방식으로만 움직여야 하며 재판지원을 위한 활동에 머물러야 한다. 사법행정의 효율성이 재판지원이라는 한계를 넘어 고도화되면 사법행정의 존재이유였던 재판 자체가 위태로워진다. ‘사법<행정’이 되어버리면 행정이 재판의 독립과 법관의 영혼을 삼켜버리게 되며, 우리는 법관동일체의 원칙, 승진만을 바라보는 회사원으로서의 법관을 맞닥뜨리게 될 수 있다. 사법행정의 고도화는 그 자체에 위험성을 내포하고 있다.

사법행정은 재판, 법관의 독립과 밀접한 관련이 있을 수 밖에 없다. 사법행정 일부인 법관 인사행정의 경우 법관의 독립에 직접적 영향을 줄 수 있다. 또 다른 사법행정인 사무분담과 사건배당은 다른 행정에 비해 재판과 매우 가깝다. 따라서 재판에 영향을 미치려는 사람들이 노골적으로 재판에 직접 관여할 수 없을 때 사법행정을 재판 개입의 지렛대로 사용하려는 욕망을 갖게 되고, 우리는 이런 사례들을 많이 봐 왔다. 인사행정을 통해 판사들을 순치시켜 튀는 판사, 튀는 판결들이 나오는 것을 막는 방법, 중요한 형사사건이 있는 재판부에 특정한 성향의 판사를 의도적으로 배치해서 판결에 영향을 미치는 방법 등 각 사법행정마다 재판의 독립을 침해하는 우회적 방법들에 대한 사례들이 있다. 대한민국 헌법이 제정되기 전인 1946년에 벌써 당시 대법원장이었던 김용무가 자신을 증인으로 소환하려는 형사부 판사를 민사부로 전임조치하라고 법원장에게 지시했었다는 기록이 있다³⁾. 사법행정을 통한 재

1) 헌법 제103조 법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다.

2) 국회법 제37조(상임위원회과 그 소관) 제1항 2. 법제사법위원회 마. 법원·군사법원의 사법행정에 관한 사항

3) 이에 반발하여 현직 판검사들이 대법원장의 불신임안에 대해 80% 연명을 했었다. 김두식, 『법률가들』, 창비, 2018, 270-271

판개입의 역사는 오래고 깊다.

이렇게 사법행정은 행정 그 자체의 속성으로도 위협하고, 사법행정이 다루고 있는 것이 법관의 독립이나 재판과 밀접한 관련이 있다는 점에서도 위협하다. 그렇기 때문에 사법행정 시스템을 어떻게 구축하는가는 재판 자체 못지 않게 중요하다. 사법행정시스템은 관료주의가 아니라 법관의 독립을 보호하는 방향으로, 법관이 인사행정의 눈치를 보지 않도록, 사무분담 등을 통한 재판개입의 위험성이 없도록 만들어져야 한다. 그러나 현재 한국의 사법행정은 그와 정반대의 구조로 설계되어 있다. 그런 상황에서 누군가에게 사법행정은 어디로든 통하는 ‘만사형통’의 권한이었다.

2. 만사형통의 권한이었던 사법행정

2008년 서울중앙지방법원장이었던 신영철은 촛불집회 참가자들에 대한 형사재판 사건을 특정 재판부에 집중 배당했다. 최초 11건의 촛불집회 사건 중 8건이 특정 재판부에 몰아주기식으로 배당되었다. 이에 단독판사들이 반발했고 그제서야 무작위 시스템에 의해 배당을 했다. 대법원은 사건의 초반에는 “쟁점이 유사한 사건에 대하여 동일 재판부에 배당하는 것은, 여러 재판부에 배당할 경우 발생할 수 있는 재판부 간의 결론상의 상이 또는 양형 편차를 가급적 없애기 위해 오래전부터 이어진 법원의 관행”이라고 해명했다⁴⁾. 사법행정권 행사의 일환이었다는 것이다. 그러나 몰아주기식 배당만 한 것이 아니었다. 신영철은 야간 집회를 일률적으로 금지하는 집회및시위에관한법을 조항이 위헌제청되자 관련 사건들을 맡고 있던 단독판사들에게 전화나 메일을 통해 통상적으로 해오던 대로 판결을 내리라고 하여 사실상 유죄판결을 중용했다. 이에 대해 대법원은 진상조사단을 거쳐 공직자윤리위원회에 회부했는데 윤리위원회는 “사법행정권 행사의 일환으로 이루어진 것”이라고 규정한 후, 다만 “‘외관상’ 재판 관여로 ‘인식되거나 오해될 수 있는’ 부적절한 행위”라고 했다⁵⁾. 재판 관여로 ‘오해’될 수 있지만 역시 사법행정권 행사였다는 것이다.

그로부터 10여년이 지난 2018년, 3차에 걸쳐 이루어진 대법원의 진상조사 중 3차 조사위원회의 이름은 “사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단”(이하 ‘특조단’)이었다⁶⁾. 3차에 걸친 조사와 이후 검찰 수사과정에서 사법행정을 활용해서 재판에 관여한 사례들이 우수수 쏟아졌다. 신영철 재판개입 사건 이후 사건배당 예규를 개정하여 자동배당의 예외사유를 최소화한다고 밝혔지만 양승태 사법부에서 통진당 사건을 특정 재판부에 임의배당했다는 소식이 들려왔다⁷⁾. 배당이라는 사법행정을 이용한 재판 개입이 또 다시 반복된 것이다. 물론 배당

4) 뉴시스, 2009. 2. 24. 자

5) 연합뉴스, 2009. 5. 8. 자. 「‘신영철 사건’ 대법 윤리위 발표 전문」

6) 특조단은 조사의 목적을 ‘사법부 스스로의 힘으로 진상을 규명하고 이번 사안을 해결함으로써 사법부에 대한 신뢰를 회복’ 한다는데 있다고 밝혔지만 원세훈 사건, 통상입급 사건, 전교조 사건, 통진당 사건 등의 재판 개입과 관련한 문서를 확인하였음에도 그 진상을 제대로 조사하지도 않았다. 보고서 총평에서는 “실제 실행된 사례는 손가락으로 꼽을 정도이지만 작성된 문서들이 주는 충격이 큰 이유는 이와 같은 임중헌 차장이 선호하는 문서 스타일과 무관치 않음”이라고 하며 사법행정담당자의 문서 스타일의 문제로 축소시키거나 “재판에 영향을 실제 미칠 의도가 없었다고 하더라도 상고심의 절박한 상황을 해결하여야 한다는 미명 하에 판결을 거래나 흥정의 수단으로 삼으려고 한 흔적들이 발견되었음”이라고 하여 재판 거래를 “시도”나 “흔적” 정도로 농치면서 “영향을 실제 미칠 의도가 없었고 하더라도”라고 하여 변론도 잊지 않았다.

만이 아니었다. 법원행정처라는 행정조직은 노골적으로 특정 재판의 결과에 영향을 미치고 했는데 이것을 사법행정작용이라고 했다. 예를 들어 임종헌 공소장에는 법원행정처의 사법지원실에 근무하던 심의관이 특정 사건에 대한 검토 자료를 작성하여 사건 담당 법관들에게 전달하면서 ‘정상적인 사법지원 차원에서 참고자료를 전달’ 한다고 이야기했다는 내용이 있다.

신영철은 대법관 6년을 다 마쳤다. 그는 퇴임 인터뷰에서 외압 논란에 대해 “그런 의혹 제기 자체가 누구보다 법원을 사랑한 법원장의 인격에 대한 심한 모독”이라고 했다.⁸⁾ 사법행정이 만사형통의 권한이 된 데에는 10년 전 사법행정권 이름으로 행해진 명백한 위헌사태를 무기력하게 보내버린 것과 무관하지 않다. 이름을 배당이라고 붙이건, 사법지원이라고 붙이건 이들 사법행정은 재판을 지원한 것이 아니라 지배했다. 사법행정에 의해 재판이 이루어진 것이다. 재판을 청구한 사람들은 법원에서 재판을 받는다고 생각했는데, 사실은 재판이 아니라 사법행정에 의한 판결을 받아버린 것과 같다.

3. 포식자가 되어 버린 사법행정, 그 제도적 토대 들여다보기

만사형통의 권한으로 재판과 법관의 독립을 침해했던 사법행정은 무한한 확장력을 가진 포식자였다. 그런데 그 포식을 책임져야 할 단계에서 법원은 “이번 조사를 통해 드러난 사법행정권 남용사태를 분석하여 사법행정 담당자가 지켜야 할 실체적 규범을 마련할 필요가 있음”(특조위 조사보고서 184면)이라거나 “양승태 대법원장 시절 이전의 법원행정처는 그러지 않았다”와 같은 태도를 취하는 경우가 많다. 현재의 사법행정 타락을 사법행정 구조 자체의 문제점이라기 보다는 몇 명 사법행정 담당자의 윤리적 문제 내지는 사법행정의 범위에 대한 기준 미확립으로 인해 발생한 문제로 보는 것이다. 이런 시각에서는 사법행정제도의 근본적 변화 필요성을 인정하지 않는다. 대법원장이 달라졌으므로 같은 방식으로 사법행정을 운용하지는 않을 것이며, 문제가 드러난 부분을 조금만 고치면 된다는 것이다.

그러나 이런 일들이 반복되는 데에는 분명 그 제도적 토대가 있다. 신영철, 양승태, 박병대, 임종헌 등등 이런 사람들의 문제이긴 하지만, 이런 사람들만의 문제인 것은 아니다. 현재의 사법행정 시스템이 사법행정의 본래적 위험성을 증폭시키고 재판 개입을 쉽게 할 수 있도록 한 측면이 분명히 있다. 현 제도는 사법행정 타락을 유인할 수 있는 구조이자, 타락을 실행하기에 편리한 구조다. 제도로 모든 것을 막을 수는 없지만, 제도로 막을 수 있는 것은 막아야 한다.

이 글은 현 사법행정의 현황은 어떤지, 어떻게 바뀌어야 하는지 제도 그 자체를 들여다보는 것이 목적이다. 사법행정이라는 단어는 ‘사법행정권 남용’ 과 같이 ‘남용’ 이 함께 붙지 않으면 그 자체로는 아직 낫설다. 사법행정은 법원 인사, 배당, 직무 감독 등의 문제이기 때문에 법원이 알아서 할 문제라는 사고도 많다. 그러나 공정한 재판의 위태화는 사법행정의 타락과 멀리 있지 않았다. 사법행정을 지렛대로 재판개입을 했다는 것이 우리가 최근 확인한 사실들이다. ‘사법행정’ 이 익숙하지 않은 이야기이지만 이번에는 법원이 알아서 하게

7) 노컷뉴스, 2018. 12. 4. 자 「“양승태 사법부, 통진당 사건 특정 재판부에 임의로 배당했다”」

8) 권석천, 『대법원, 이의 있습니다』, 창비, 2017, 314

말길 것이 아니라 우리가 제대로 들여다봐야 한다. 현재 사법행정구조가 어떻게 설계되어 있고 운용은 어떻게 되고 있는지를 구체적으로 알아볼 필요가 있다. 따라서 이하에서는 II. 에서 우선 피라미드로 구조화되어 있는 한국 사법행정의 구조적 틀을 먼저 살펴보고 III.에서는 인사, 평정, 사무분담 등 재판과 법관의 독립에 미치는 영향이 큰 사법행정 부분의 구체적 운용현황을 확인한 후, 마지막으로 IV. 각각의 개혁방향을 생각해보고자 한다.

II. 한국 사법행정의 구조와 문제점

1. 구조의 기본 틀-대법원장을 정점으로 하는 피라미드형 구조

헌법은 제102조 제3항에서 대법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다고 규정하고 있다(법원조직 법정부주의). 이에 따라 법원조직법이 한국의 사법조직과 사법행정의 틀을 형성하고 있다. 한국 법원의 사법행정구조를 간단히 말하면 대법원장을 정점으로 하는 중앙집권적 피라미드형 관료적 사법구조라 할 수 있다. 사법행정총괄권이 대법원장에게 있고, 대법원장 직속 중앙 행정관료조직인 법원행정처가 있으며, 판사들의 보직권, 평정권도 모두 대법원장에게 집중되어 있다. 각급 법원의 사법행정사무를 담당하는 법원장도 대법원장이 보한다. 법원 승진구조의 핵심인 고등법원 부장판사(고법부장) 인사도 대법원장이 한다(법원은 2019년부터 신규 고법부장 보임은 하지 않겠다고 하였다⁹⁾). 대법원장의 사법행정총괄권, 법관들의 서열 및 승진구조, 그리고 그 속에서 법관들의 의식을 지배하는 조직의 구성원으로서의 정체성이 수직적 피라미드 구조를 받치고 있다. 이들 각 요소들이 서로 상승작용을 통해 법원조직의 특수한 폐쇄성을 형성한다.

2. 제왕적 대법원장의 권한

대법원은 최고법원이고 원칙적으로 3심제의 중심이다. 대법원장은 대법원의 심판권 행사에서 재판장이 된다¹⁰⁾. 대법원장은 전원합의체에서 재판장이 되는 것 외에는 다른 대법관과 똑같이 1/13의 판단으로 존재해야 한다. 이것이 재판에서의 대법원장의 지위이다. 그러나 사법행정에서의 대법원장의 지위는 막강하다. 대법원장 1극 체제라고 불러도 좋을 정도로 대법원장에게 모든 권한이 집중되어 있다. 대법원장의 권한을 구체적으로 들여다보면 아래와 같다.

가. 대법원장의 사법행정총괄권

법원조직법은 제9조에서 사법행정사무를 규정하고 있다¹¹⁾. 9조에 따르면 대법원장은 사법행

9) 2019. 1. 28. 고위법관 인사가 발표되었는데, 고법부장 ‘승진’ 발령 인사는 하지 않았다. KBS, 2019. 1. 28.자, 「판사 추천 법원장’ 수용 안돼...김명수 대법원장, 고위법관 인사」

10) 법원조직법 제7조 제1항

11) 법원조직법 제9조(사법행정사무) ①대법원장은 사법행정사무를 총괄하며, 사법행정사무에 관하여 관계 공무원을 지휘·감독한다.

②대법원장은 사법행정사무의 지휘·감독권의 일부를 법률이나 대법원규칙으로 정하는 바에 따라 또는 대법원장의 명으로 법원행정처나 각급 법원의 장, 사법연수원장, 법원공무원교육원장 또는 법원도서관장에게 위임할 수 있다.

정사무를 총괄하는 권한을 갖는다. 총괄권이라는 것은 사법행정의 모든 분야에 대해 대법원장이 권한을 갖는다는 것이다. 또한 대법원장은 사법행정사무에 관하여 관계 공무원을 지휘·감독한다. 대법원장은 사법행정사무의 지휘·감독권의 일부를 법률이나 대법원규칙이 정하는 바에 따라 또는 대법원장의 명으로 법원행정처장이나 각급 법원의 장, 사법연수원장, 법원 공무원교육원장 또는 법원도서관장에게 위임할 수 있다. 법원조직법 제13조에도 대법원장의 사법행정사무 관련 지휘·감독권을 정하고 있다. 그 내용은 ‘대법원장은 대법원의 일반사무를 관장하며, 대법원의 직원과 각급 법원 및 그 소속 기관의 사법행정사무에 관하여 직원을 지휘·감독한다’는 것이다.

사법행정사무를 관장하는 기구로 법원행정처를 두는데(법원조직법 제19조)¹²⁾, 법원행정처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원의 사법행정사무 및 그 직원을 감독한다(법원조직법 제67조 제2항¹³⁾). 한편 각급 법원장은 그 법원의 사법행정사무를 관장하고 소속 공무원에 대한 지휘·감독권을 갖는다. 고등법원장은 그 법원의 사법행정사무를 관장하며, 소속 공무원을 지휘·감독한다(법원조직법 제26조 제3항). 각급 법원장의 사법행정사무 관장에 관한 이런 유형의 조항은 특허법원(법원조직법 제28조의 2, 제3항), 지방법원(법원조직법 제29조 제3항), 지원(법원조직법 제31조 제3항, 지원장은 소속 지방법원장의 지휘를 받음), 가정법원(법원조직법 제37조 제3항), 가정법원 지원(법원조직법 제39조 제2항, 지원장은 소속 가정법원장의 지휘를 받음), 행정법원(법원조직법 제40조의 2, 제3항), 회생법원(법원조직법 제40조의 4, 제3항)에 각 규정되어 있다.

좀 복잡하지만 정리하면, 대법원장이 사법행정총괄권을 갖고 관계공무원의 지휘·감독권을 갖는데 사법행정사무의 지휘·감독권 일부를 법원장 등에게 위임할 수 있고, 대법원에 사법행정사무의 중심기관으로 법원행정처를 설치하고 처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원의 사법행정사무 및 직원을 감독한다. 대법원장이 보임하는 각급 법원의 장은 각각 그 법원의 사법행정사무 관장권과 소속 공무원의 지휘·감독권을 갖는다. 대법원장은 직접, 법원행정처를 통해, 각급 법원의 장 등을 통해 사법부의 전체 사법행정을 관리한다. 대법원장-법원행정처-각급 법원의 법원장으로 이어지는 중앙집권적이고 관료적인 사법행정구조로, 그 정점에 총괄권을 갖는 대법원장이 자리잡고 있다.

나. 대법원장의 인사권

대법원장의 사법행정권한 중 매우 중요한 것이 인사에 관한 권한이다. 대법원장이 갖고 있는 인사권은 판사의 임명, 연임, 퇴직 등 신분의 득실에 관한 것 외에 보직과 전보를 포함한다. 이 중 판사의 임명, 연임은 법관인사위원회의 심의와 대법관회의의 동의를, 퇴직은 법관인사위원회의 심의를 거치는 등 약간의 견제장치가 있지만 보직과 전보에 관한 대법원장의 권한은 특별한 견제장치도 없다. 현 법원조직법은 인사권을 대법원장에게 독점시키고 있다.

12) 법원조직법 제19조(법원행정처) ① 사법행정사무를 관장하기 위하여 대법원에 법원행정처를 둔다.
 ② 법원행정처는 법원의 인사·예산·회계·시설·통계·송무·등기·가족관계등록·공탁·집행관·법무사·법령조사 및 사법제도연구에 관한 사무를 관장한다.
 13) 법원조직법 제67조(법원행정처장 등) ② 처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원행정처의 사무를 관장하고, 소속 직원을 지휘·감독하여 법원의 사법행정사무 및 그 직원을 감독한다.

한국 법원은 서열화된 구조를 갖고 있기 때문에 승진, 근무지 결정 등이 대법원장에 독점되어 있다는 것은, 대법원장이 인사권을 가지고 손쉽게 법관들을 장악할 수 있다는 뜻이기도 한다. 대법원장이 인사를 통해 법관을 통제하거나, 법관 스스로 좋은 인사를 받기 위해 대법원장의 눈치를 살피는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 판사가 인사권자의 입맛에 맞는 재판물을 하게 되는 순간 재판의 독립과 공정성은 깨질 수밖에 없다. 사건 자체가 아니라 대법원장의 눈치를 살피며 내린 판결을 독립적이고 공정한 판결이었다고 보기는 어렵기 때문이다. 한국처럼 법관에 대한 인사 수요가 많은 것은 법관 독립의 측면에서 바람직하지 않다. 그런데 그 많은 인사수요가 견제되지 않은 채로 대법원장에 집중되어 있기 때문에 더욱 법관 독립은 위태로울 수 있다. 대법원장에게 독점되어 있는 인사권의 구체적 현황은 III. 이하에서 다시 살펴보기로 한다.

다. 대법원장의 평정권

판사들에게 평정은 매우 중요하다. 평정이 인사관리에 반영되어 발탁인사 등 승진 보직이 결정되기 때문이다. 재임용에 평정이 반영되기 때문에 판사직을 계속 유지할 수 있을지 여부에도 영향을 미친다. 이렇게 판사에게 중요한 영향을 미치는 평정의 기준을 설정하고, 평정을 실시하고 인사관리에 반영하는 권한도 대법원장에게 집중되어 있다(법원조직법 제44조의 2)¹⁴. 근무 성적을 평정한 후 대법원장에게 그 자료를 제출하는 평정자는 법원장 등인데 이들을 그 자리에 보한 사람도 대법원장이다. 판사도 사람인지라 평정에 신경을 쓰지 않을 수 없고 평정권자의 눈 밖에 나는 일을 가급적 삼가게 된다. 판사들은 법원장의 눈치를 보고, 법원장은 자신을 그 자리에 앉힌 대법원장의 뜻에 거스르지 않으려 한다. 결국 승진 인사 등에 반영되는 평정제도를 통해서 법관사회가 순치되고 동일체적인 조직으로 될 가능성이 높다.

이상에서 본 바와 같이 대법원장은 판사의 임명, 연임, 퇴직 등 판사 신분의 득실과 승진 등 보직, 전보, 배치, 평정권을 모두 갖고 있다. 대법원장이 인사권을 마음에 들지 않는 판사를 찍어내거나 괴롭히는 수단으로 활용하려고 하면 그로부터 자유로울 수 있는 판사는 거의 없다고 봐야 할 것이다.

라. 그 외 수많은 사법행정의 총괄

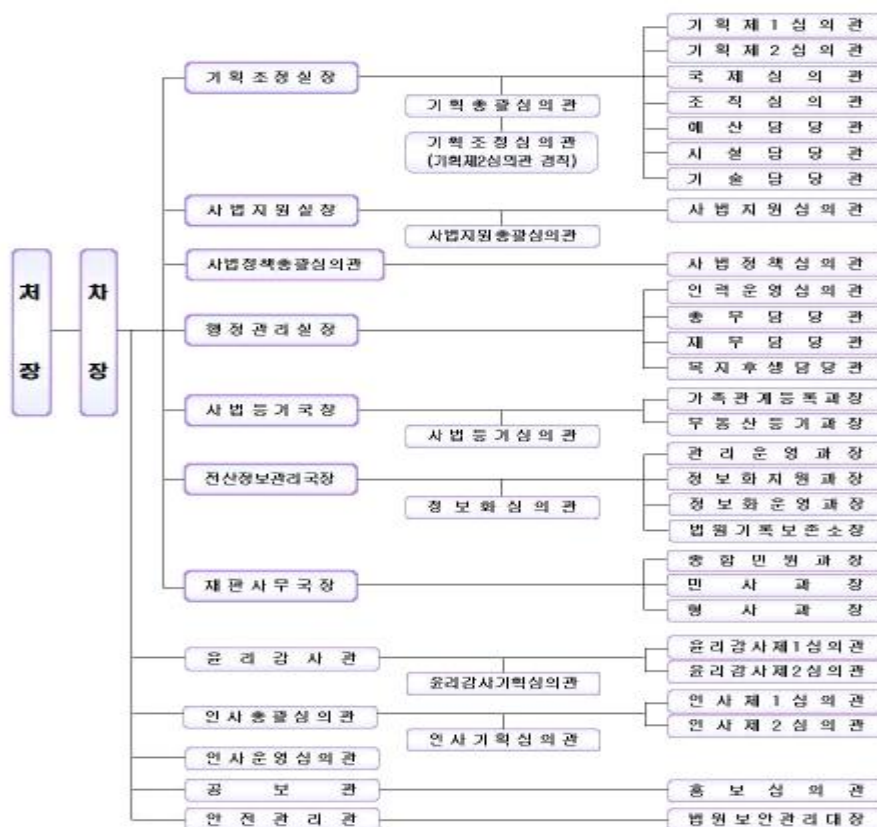
대법원장이 사법행정총괄권을 갖고, 사법행정을 담당하는 중심기관이 법원행정처이기 때문에 대법원장의 사법행정에 어떤 것까지 포함되어 있는지는 법원행정처에서 담당하는 사무를 들여다보면 좀 더 구체적으로 알 수 있다. 법원행정처가 다루는 사무는 ‘법원사무기구규칙’을 통해 확인할 수 있다. 이에 대해서는 3항의 법원행정처 부분에서 구체적으로 다루기로 한다. 결론부터 먼저 말하면 한국 법원의 사법행정은 너무나 방대하다. 이런 방대한 사법행정의 핵심 거점에 법관들이 포진하고 있고, 그 법관들 위에 대법원장이 있다. 제왕적 대법원장 구조이며 문제가 발생하지 않는 것이 이상하다고 할 정도이다.

3. 제왕적 대법원장 권한의 실행기구로서의 법원행정처

법원행정처는 대법원장의 사법행정사무총괄권을 보좌하는 기구다. 법원조직법 제19조는 법원행정처에 대해 사법행정사무를 관장하는 기구로(1항), 구체적으로 법원의 인사·예산·회계·시설·통계·송무·등기·가족관계등록·공탁·집행관·법무사·법령조사 및 사법제도 연구에 관한 사무를 관장한다고 규정한다(2항). 법원조직법 67조에서부터 71조에서도 별도의 장으로 법원행정처 처장, 조직등을 정하고 있다. 현재 법원행정처는 사법행정권을 남용하고 재판 개입과 거래를 실행한 중심 기구로 지목받고 있다. 법원행정처가 단순히 대법원장의 보좌기구였다는 것만으로는 이런 일들이 일사불란하게 행해진 것이 제대로 설명되지 않는다. 특히, 직접 범죄적이거나 위헌적인 행위를 수행한 법원행정처 상근 판사들의 행위는 더욱 이해되지 않는 측면이 많다. 판사라는 사람들이, 이런 위헌적이고 범죄적인 행위를 업무 수행 명목으로 행한데에는 법원행정처의 특수한 구조와 문화가 뒷받침되었다고 봐야 한다. 재판을 하지 않는 대법관(법원행정처장)과 고위 법관들, 엘리트로 인정받는 법관들이 상근을 하며 관료적 조직원으로 움직이는 법원행정처가 어떻게 위헌적 행위들의 중심처가 될 수 있었는지에 대해서 좀 더 구체적으로 들여다볼 필요가 있다.

가. 법원행정처 조직 개요

법원행정처 조직도 (2018. 2. 27. 현재)



법원행정처 조직구조는 법원조직법 제71조와 함께 법원사무기구에 관한 규칙에 근거를 두고 있다. 특히 법원사무기구에 관한 규칙 제2조에 의하면 행정처의 각 실·국의 구체적 분장사무가 별표에 자세히 규정되어 있다. 2018년을 기준으로(2019년 정기인사와 2019. 1. 29. 법원사무기구에 관한 규칙 개정으로 법원행정처의 조직 변경과 상근 법관의 축소가 있었는데 이는 법원행정처 폐지와 탈판사화의 사회적 요청 속에서 이루어진 것으로, 개편 작업에 들어가기 전의 행정처 구조와 상근법관 규모 등을 보여주기 위해 2018년 조직을 중심으로 서술한다) 행정처는 조직도¹⁵⁾와 같이 3실(기획조정실, 사법지원실, 행정관리실), 3국(사법등기국, 전산정보관리국, 재판사무국), 차장직속 사법정책총괄심의관, 윤리감사관, 인사총괄심의관(법관인사), 인사운영심의관(4급 이상 법원공무원 인사), 공보관, 안전관리관 체제였다. 법관은 처·차장 포함 34명이었고 차장, 기획조정실장, 사법지원실장, 윤리감사관은 고법부장급, 그 외 지방법원 부장판사와 중견법관들로 구성되어 있었다. 판사가 아닌 법원공무원은 일반직 772명, 임기제 40명, 별정직 57명, 청원경찰 7명이었다(2018. 4. 기준). 큰 조직이다. 2019년 정기인사와 규칙 개정으로 사법정책총괄심의관이 폐지되고 인사 제1,2심의관으로 구분되어 있던 것이 인사심의관으로 통일되었고¹⁶⁾ 겸임 형식으로 행정처에서 근무하던 판사가 10명 줄었다.

나. 재판을 하지 않는 대법관-법원행정처장

법원행정처장은 대법원장의 지휘를 받아 법원행정처의 사무를 관장하고, 법원의 사법행정사무 및 직원을 감독한다(법원조직법 제67조 제2항). 법원행정처장은 대법관 중에서 보한다(법원조직법 제68조 제1항). 대법관 중 1명이 법원행정처장이라는 말이다. 법원 전체의 방대한 사법행정사무를 실질적으로 수행하는 법원행정처장이 재판까지 할 수 없다. 법원행정처장은 재판을 하지 않는다. 즉 우리는 대법관 중에서 재판을 하지 않고 행정업무만 하는 대법관을 두고 있는 것이다. 많은 사람이 이 사실을 알면 놀란다. 재판하지 않는 대법관이 있다는 것은 이상하다고 생각하는게 자연스럽다.

문제는 법원조직법에서 명시적으로 대법관 중에서 법원행정처장을 보한다고 규정하고 있다는 것이다. 대법관이 법원행정처장이 된 연원을 보면, 검사였던 서영교가 1977년부터 법원행정처장을 하다가 전두환이 1981년 그를 대법관에 임명한 것이 최초이다. 참여정부 시절 임명된 이용훈 대법원장은 “대법관의 법원행정처장 겸직 관행을 깨겠다”고 하여, 2005년 12월 행정처장이 장관급 정무직으로 전환된 적이 있었다(2005. 12. 14. 법원조직법 개정)¹⁷⁾. 그러다가 2년 밖에 지나지 않아 다시 대법관이 법원행정처장이 되도록 법이 개정되었다(2007. 12. 27. 법원조직법 개정). 대법관의 법원행정처장의 겸임 여부에 따라 우리나라의 대법관 수는 14명에서 13명이 되었다가 다시 14명이 되었다. 다시 되돌린 것에 대해 공식적으로는 ‘법원행정처장을 대법관 중에서 임명하여 대법관회의에서 의결권을 행사할 수 있게 함으로써 “라고 하여¹⁸⁾ 대법관회의 의결권을 이유로 들었지만, 실질적 이유는 국회에 출석하는 행정처장이 ‘대법관급’이 되어야 일이 된다는 발상 때문이었다는 것은 많은 사람들

15) 「04-기초보고-재판지원 중심의 법원행정처 구현」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 4. 19.

16) 세계일보, 2019. 1. 29. 자 「‘사법농단 진원지’ 법원행정처 조직·구조 대대적 개편」

17) 세계일보, 2005. 9. 30. 자 「법원행정처장 제자리 찾나」

18) 2007. 12. 27. 법원조직법 개정 이유

이 하는 이야기다. 그래서 지금도 법원행정처장인 대법관은 재판은 하지 않는다. 법원행정처장인 대법관을 우리는 대법원에서 재판하는 모습이 아니라 국회에서 질문에 답하는 모습으로 뉴스에서 본다.

다. 법원행정처 차장-행정처 의사결정 전반에 관여하는 관료 판사

법원조직법은 법원행정처차장을 판사중에서 보하도록 규정하고 있다(법원조직법 제68조 제2항). 법원행정처 차장은 행정처의 의사결정 거의 모든 부분을 관여한다. 법원행정처 주요 회의는 매월 셋째주 목요일 오전 대법관 회의(대법원장 주재), 1, 4, 7, 10월 넷째주 화요일에 하는 분기 실·국장 회의(법원행정처장 주재), 매주 월요일 오전에 하는 주례 실·국장 회의(법원행정처 차장 주재), 매주 수요일 오전에 열리는 부장판사 회의(법원행정처 차장 주재), 기타 각 실국별 회의가 있는데(2018. 4. 기준) 차장은 부장판사 회의까지 주요 회의를 모두 참석하고, 매주 열리는 실·국장 회의와 부장판사 회의를 주재한다.

또한 법원행정처 차장은 소위 ‘대관 업무’를 한다. 차장은 기획 조정실을 통해 국회 등 대외 기관의 정보를 보고받고 관련 업무를 지시한다. 법원행정처 차장을 했던 임종헌은 대관 업무를 누구보다도 성실히 임했다고 알려져 있다. 의원들이 봤을 때 부담스러울 정도로 90도로 인사하는 모습도 종종 후배 법관들 눈에 띄었다고 한다¹⁹⁾. 법원행정처 차장은 대법관 제정 1순위로 언급되고 대법관이 되기 위해서는 국회의 동의를 거쳐야 하는데 이런 지위에 있는 차장이 대관업무를 하면서 국회의원과 친분을 쌓을 수 있는 구조다.

라. 법원행정처의 상근 법관들-엘리트 코스가 보장된 관료법관

법원행정처 근무는 한국 사회에서 엘리트로 인정받는 법관들 중에서도 엘리트로 여겨진다. 엘리트 중의 엘리트다. ‘각급 법원 판사 정원법’ 상 판사의 수가 3,214명인데(2014. 12. 31. 개정되어 2019년까지 매년 50명에서 90명까지 증원하는 것으로 규정하고 있음. 2019년 정기인사 이후 실총원은 2,905명) 행정처에서 상근하는 판사의 수가 34명이었으니(2018. 4. 기준) 판사의 약 1% 안에 드는 그룹이라고 볼 수도 있다. 판사들 사이에서 ‘왕당파’ ‘법원판 하나회’로 불린다는 이야기도 있다. 행정처 근무 경력이 있어야 고위 법관으로 승진할 수 있다는 것은 공공연한 사실이다. 이용훈·양승태 대법원장 시절 행정처에 근무한 판사 100%가 고법부장으로 승진했다²⁰⁾. 2012년부터 2017년까지 법원내 요직으로 불리는 서울중앙지법 수석부장 판사 19명중 17명이 행정처 출신이다²¹⁾. 수석부장판사는 각급 법원에서 사무분담과 사건배당을 한다. 어떤 행정처 출신 판사들은 다시 재판업무로 복귀한 다음에도 법관들 동향을 파악해서 행정처에 보고하는 ‘거점’ 법관이 되었다. 행정처 출신들이 법원 조직 전체에 영향을 주는 것이다.

김명수 대법원장은 후보 시절 “31년 5개월 동안 법정에서 당사자와 호흡하며 재판만 해온 사람입니다. 그 사람이 어떤 수준인지, 어떤 모습인지 이번에 보여드릴 것으로 기대합니

19) 주간경향, 2018. 12. 10. 자 「임종헌 전 법원행정처 차장의 ‘과욕’이 부른 참사」

20) 경향신문, 2017. 9. 21. 자 「[단독]재판하지 않는’ 판사, 사법부를 장악하다」

21) 한겨레, 2017. 3. 16. 자 「양승태 대법원장 취임 뒤…고법부장 승진자 41% ‘행정처 출신’」

다” 라고 했는데 국민들은 판사가 재판만 하는 사람이지 다른 무엇을 했어야 하는지 의아해 했다. 법원 가족’ 이 아닌 사람들은 왜 법관들이 행정업무를 하는 것을 이렇게 좋아하는지 잘 이해가 되지 않는다. 그러나 법원 내에서는 행정처로 발령 나면 주변에서 “영전” 을 축하한다. 어떤 기준으로 행정처로 발탁이 되는지 공개되지 않지만 선택받은 사람으로 여겨졌다.

현재 법원조직법은 실장, 국장, 심의관등을 판사로 보할 수 있도록 규정²²⁾하고 있다. 행정처에 판사가 상근으로 일하는 것은 문제가 많다. 문제는 행정처 출신들이 엘리트 코스를 밟게 된다는 것에만 있지 않다. 법관은 누구보다 독립적인 영혼을 가져야 한다고 하는데 이들은 행정처는 관료조직²³⁾이고, 일하는 동안 상명하복의 원칙이 지배하는 관료적 ‘습’ 이 묻는다. 행정처에서 일하는 기간 동안 이들을 정치인 등 외부 인사들과의 접촉이 잦고 자연스럽게 인맥을 쌓게 될 가능성도 높다. 끈끈한 관계와 ‘윗사람’ 에 대한 존경심은 어떤 조직 못지 않다. 박병대 전 대법관이 퇴임할 때 그가 행정처에서 이룬 ‘업적’ 에 대한 헌사가 담긴 책에는 “국장님을 모시는 동안 제가 느낀 심정을 한마디로 표현하자면 석가여래와 손오공입니다. 이른바 철학에서 말하는 창발적 진화의 순간입니다” 라는, 읽는 사람이 다 부끄러워지는 용비어천가가 가득 차 있다²⁴⁾. 판사들을 사찰하고, 재판개입하는 문서들이 지속적으로 생산되었던 행정처에서 이런 위헌적인 행위를 거부한 사람이 이탄희 판사 단 한명이었다는 것은 단순히 행정처가 관료조직이었기 때문이라는 것만으로는 설명되지 않는다. 선민의식으로 뭉쳐진 서로에 대한 끈끈함도 영향이 없지 않았을 것이다. 심의관들의 평점점수를 매기는 사람이 법원행정처 차장이기 때문에 불이익을 받고 싶지 않은 개인적 욕망도 작용했을 것이다(판사 근무 성적 등 평정규칙에 의하면 법원행정처 판사 중 실장급 이상은 법원행정처장이, 그 외 법원행정처 근무 판사는 법원행정처 차장이 평정하도록 규정하고 있다). 판사로서, 아니 적어도 최소한 시민으로서의 자의식도 없이 시키는 일을 ‘업무’ 라는 이름으로 수행했다는 점에서 행정처 판사 그룹이 심각하게 타락했었다는 것을 부인하기는 어렵다. 법원 요직으로 가는 중요 관문에 이상한 판사 집단이 존재했던 것이다.

마. 점점 확장된 법원행정처의 업무

법원행정처 업무도 점점 확장되었는데, 1977년 법원행정처 조직을 대거 확대하면서(1실 4국 12과) 기획조정실 신설하고 주요 보직(기조실장, 기조실 조정관 및 담당관 등)에 본격적으로 법관들을 배치하기 시작했다²⁵⁾. 중견 법관들의 행정처 근무가 늘어난 것은 행정처 업무가

22) 법원조직법 제71조 ④ 실장은 판사 또는 법원관리관으로, 국장은 판사·법원이사관·시설이사관 또는 공업이사관으로, 심의관 및 담당관은 판사·법원이사관·법원부이사관·법원서기관·시설이사관·시설부이사관·시설서기관·공업이사관·공업부이사관 또는 공업서기관으로, 과장은 법원부이사관·법원서기관·시설부이사관·시설서기관·공업부이사관 또는 공업서기관으로 보한다.

23) 행정처의 결재라인은 심의관-총괄심의관-실장-차장-처장(-대법원장)/심의관-총괄심의관-국장-차장-처장(-대법원장)이다. 「04-기초보고-재판지원 중심의 법원행정처 구현」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 4. 19.

24) 경향신문, 2017. 6. 5. 자 「[기자칼럼] 이 안쓰러운 헌사」

25) 1977년 기획조정실 신설, 1989년 법원행정처 차장 직속으로 인사관리심의관실 신설, 1990년 사법정책연구관실 신설(법원행정처가 처음으로 정책연구기능을 갖게 됨), 2006년 대법원 재판사무국 신설, 차장 직속 윤리감사관실 신설, 2009년 정보심의관실을 전산정보관리국으로 승격, 인사심의관실을 인사총괄심의관실로 개편, 2011년 사법정책실을 사법지원실과 사법정책실로 분리. 「04-기초보고-재판지원 중심의 법원행정처 구현」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 4. 19.

확대된 것과 분리되지 않는다. 법관 배치 시작의 계기가 된 기획조정실은 ‘대관’ 업무의 중심이다²⁶⁾. 대관업무가 재판 독립을 침해하는 행위로 변질되는 것이 쉽다는 것을 우리는 이번 사법농단 사태로 많이 접하고 있다. 몇십년 전부터 계속 확대되어 방대해진 법원행정처 업무에 판사가 편입되고, 법원의 사법행정을 담당하는 이들 판사들이 엘리트 중의 엘리트로 전망의 대상이 되는 기형적 구조가 수십년에 걸쳐서 점점 견고해져 왔다.

4. 각급 법원 자율성이 최소화된 중앙집권적 사법행정

가. 법원장

각급 법원의 사법행정사무를 담당하는 사람은 법원장이다. 판사의 보직권이 대법원장에게 집중되어 있는 것의 일환으로 법원장도 대법원장이 기수·서열에 따라 지명한다²⁷⁾. 서열구조상 법원장은 고법부장 바로 윗 단계에 해당한다. 법원장은 대법관 제청 대상 후보군이라 여겨져 왔는데, 대법관 제청 권한도 대법원장에게 있다(법원장은 재판 업무를 거의 하지 않고 사법행정만을 주로 하기 때문에 법원장에서 대법관이 된다는 것은 적어도 몇 년간 재판을 하지 않은 사람이 대법관이 된다는 것이다. 법원의 상층부로 가는 구조가 재판 중심이 아니라 사법행정 중심임을 보여주는 하나의 예이기도 하다). 대법원장은 자신을 법원장에 앉혀 준 사람이기로 하고, 앞으로 대법관이 될지를 결정하는 사람이기도 하다. 이러한 인사구조는 대법원장의 의사결정이 각급 법원의 법원장에게 아무런 비판 없이 수행될 가능성을 높여 준다. 중앙에서 각급법원으로 이어지는 하향적·수직적 사법행정이 이루어지는 기초다.

법원장은 재판 업무의 부담없이 법원의 인력 활용 등 사법행정사무를 관장하고 소속공무원을 지휘·감독하며 대법원장으로부터 위임받은 사무를 행한다. 이를 좀 더 상세히 서술하면 사무분담, 사건배당, 소속 판사 근무평정, 징계청구, 판사회의 의장, 소속 법관 해외연수 선발 관련 의견제시 또는 추천을 하는 권한 등이 있다. 판사들이 어떤 부에 배속되어 일을 하는가의 문제인 사무분담은 판사들에게 매우 중요할 뿐 아니라, 법원이 사건을 관리하는 방식으로 악용될 수도 있는데(정치적 영향력이 큰 형사사건이 집중되어 있는 서울중앙지방법원의 영장전담판사와 형사 합의부를 행정처 심의관이나 재판연구관 출신들이 독점하는 것이 문제되는 이유이다) 이런 사무분담을 결정하는 사람이 법원장이다. 신영철 사태, 즉 촛불재판 개입에서 문제가 되었던 법원장의 권한은 사건배당과 관련한 것이다. 이와 함께 근무성적 평정권도 대법원장에게 있다. 판사의 승진부터 재임용과 관련한 사법행정권한은 근무성적 평정권이다. 이렇게 각급 법원에서의 사법행정권한은 법원장에게 집중되어 있다. 판사들이 법원장의 눈치를 보게 만드는 구조다. 그렇기 때문에 2008년 신영철의 촛불집회 재판개

26) 법원 사무기구에 관한 규칙 별표 1의 1(2019. 1. 개정전)을 보면 기획 제1심의관이 하는 업무를 1. 사법행정, 법원의 조직 및 운영에 관한 집행 계획의 수립, 총괄, 조정 2. 국회, 행정부처 기타 대외관계 업무 3. 재판사무 등에 관한 감사의 계획·집행 및 관련사항의 처리 4. 실내 타 담당관의 분장사무에 속하지 아니하는 사항을 분장사무로 정하고 있었다(기획 1심의관실은 대법원과 법원행정처의 주요 행사 및 회의 기획 업무등도 하였는데 판사들이 국회에도 가야 하고, 행사준비도 해야 하는 일들로 바빴다).

27) 법원조직법 제44조(보직) ① 판사의 보직은 대법원장이 행한다.

② 사법연수원장, 고등법원장, 특허법원장, 법원행정처차장, 지방법원장, 가정법원장, 행정법원장, 회생법원장과 고등법원 및 특허법원의 부장판사는 15년 이상 제42조 제항 각 호의 직에 있던 사람 중에서 보한다.

입 사건에서와 같이 판사들의 평정권등 강력한 권한을 갖고 있는 법원장이 “위헌제청과 관계없이 현행법에 따라 처리” 하라고 독촉하는 것은(판사라면 누구라도 현행법에 따라 유죄 판결을 하라는 의미로 받아들일 수 밖에 없고, 그 의미를 알아채지 못하면 눈치가 없는 판사가 될 것이다) 단순한 개인 의견이 아니라 재판개입이 될 수 밖에 없는 것이다. 대법원장에서 법원장으로, 법원장에서 판사들 개개인으로 사법행정이 깊숙이 파고들어 재판에 영향을 미치고자 하면 미칠수 있는 취약한 구조이다.

나. 수석부장

수석부장은 각급 법원 사법행정업무에서 법원장을 보좌한다. 수석부장의 권한에 대해서 법원조직법은 법원장이 결위되거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때의 1차적 권한 대행자로 규정하고 있는데 (법원조직법 제29조 제4항, 제26조 제4항²⁸⁾ 준용), 실제 대부분의 법원에서 사건 배당을 주관하고 법원 내 각종 위원회(청사운영위원회, 예산집행심의외 등)의 위원장직을 맡는 등 각급 법원의 사법행정에서 차지하는 비중은 매우 크다. 2008년 촛불집회 재판개입 사건에서 신영철과 함께 특정 재판부에 사건 배당을 한 것으로 지목된 사람도 허만 당시 중앙형사수석 부장이다. 수석부장은 2003년까지는 일부 법원에서만 선별적으로 인사발령을 하다가 2004년부터는 모든 법원에 인사발령을 하고 있다. 수석부장은 엄밀히 말해서 각급 법원의 사무분담 영역이기 때문에 각급 법원 사무분담권자인 법원장이 지명하는 것이 맞으나, 현재는 대법원장이 일률적으로 수석부장 임명하는 방식으로 보임이 행해지고 있다. 고법부장 중 일부 선발 방식의 보임은 법원 관료화를 심화시키는 원인이 되고 있는데 고법부장 선발인원을 확보하기 위해 고법부장이 수석부장으로 배치되는 지방법원이 확대되었던 측면이 있었다는 지적도 있다. 수석부장 보임도 하향적·수직적 사법행정의 주요한 기반 중 하나다.

다. 기획법관과 공보관

각급 법원의 사법행정을 담당하는 법관으로 법원장, 수석부장 외에 기획, 공보법관이 있다. 기획법관은 2006년부터 5개 고등법원과 서울중앙지방법원에 둔 후 점차 확대되어 왔다. 법원은 기획법관을 둔 취지가 법원행정처와 각급 법원의 의사소통 창구와 판사회의 간사로 판사회의 활성화를 도모하는 역할이라고 하지만²⁹⁾ 실제로는 대법원장, 법원행정처의 수직적 의사결정이 각급 법원으로 이어지는 통로 역할을 하거나 일선 판사들을 감시·통제하는 수단으로 남용되었다. 예를 들어 서울중앙지법 기획법관었던 김 모 부장판사는 판사회의 의장 경선과 관련해서 서울중앙지법 기획라인이 의장 경선이 이루어지지 않은 것에 중요한 역할을 했다는 문건을 만들어 기조실에 보고하기도 했다는 내용이 알려졌다³⁰⁾. 주요 법원의 기획법관은 법원행정처 등 선망하는 보직으로 진출하는 요직으로 여겨져 사법행정의 재판 위위를 상징적으로 보여주는 존재였다. 김명수 대법원장은 기획법관제 개선방침을 밝혔지만 사실상 사무분담표에서 기획법관 직책만 빠졌을 뿐 기획업무와 기획법관은 여전히 유지되고

28) 법원조직법 제26조(고등법원) ④ 고등법원장이 결위되거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 수석부장판사, 선임부장판사의 순서로 그 권한을 대행한다.

29) 법원행정처, 『사법부의 어제와 오늘 그리고 내일(상)』 2008. 12.)

30) 한겨레, 2018. 5. 31. 자 「판사 복귀 뒤에도 'BH 설득 문건' 만들고...동료 법관 뒤 캐고...」.

있다³¹⁾.

각급 법원에는 공보관이 있는데 많은 법원에서는 기획법관이 법원 공보관의 역할을 겸임하고 있다. 공보관도 사법행정의 문제점을 그대로 담고 있다. 공보관도 단순히 판결을 쉽게 설명하는 역할을 하는 것이 아니라 기획 업무와 합체되어 법원장의 뜻을 대변하거나 언론에 법원행정처의 논리를 전파하는 등 폐해가 컸다는 비판이 다수다.

5. 정리

여기까지가 70여년간 우리 법원이 기본적 틀로 갖고 있었던 대법원장을 정점으로 하는 관료적 사법행정의 모습이다. 이 구조는 사법농단 사태에도 불구하고 아직 그대로다. 이 구조가 근본에서부터 바뀌지 않는 한 사법행정이 재판의 우위에서 판사와 재판의 독립을 침해할 가능성은 그대로 있다. 언제든 또다시 재판개입, 재판거래 등의 사법농단 사태가 재발할 수 있다. 거대한 피라미드가 있고 꼭지점으로 갈수록 많은 혜택과 권력을 누릴 수 있다면 자연스럽게 욕망이 발생한다. 그렇기 때문에 피라미드 자체가 없어져야 한다. 즉 대법원장의 사법행정 독점 체제, 승진구조, 법관이 자신을 관료로 인식하게 하는 보직구조가 없어져야 한다. 이 구조가 그대로 남아 있으면 판사로부터 재판을 받은 것인지, 사법관료의 결정을 받은 것인지 의심은 계속될 가능성이 높다. 사법행정의 전체 골격이 이렇게 사법행정 우위를 보장하는 구조이기 때문에, 몇 개의 사법행정 분야를 부분적으로 개선한다고 해서 문제가 없어질 수는 없다. 틀을 바꿔야 한다.

지금까지는 사법행정의 전체적 구조를 살펴봤다. 이제는 이런 구조하에서 분야별 사법행정이 어떻게 운영되는지 조금 더 세세하게 보기로 한다.

Ⅲ. 분야별 사법행정의 현황과 문제점

1. 법관 인사

가. 법관의 서열구조

법관들이 관료화되고 윗사람의 눈치를 보게 하는 핵심 매개에는 법관들 사이에 존재하는 촘촘한 승진구조가 있다. 서열구조가 있으므로 승진이 있고, 승진이 있기 때문에 평정권자의 눈 밖에 나지 않아야 한다. 승진구조가 있으면 인사권자가 조직을 통제하기도 쉽다. 하지만 이런 승진을 통한 조직 통제는 고스란히 재판청구권자의 공정한 재판을 받을 권리의 침해로 이어질 가능성이 크다. 독립해서 재판해야 할 판사들이 윗사람의 눈치를 보는 순간, 윗사람의 시선이 재판에 영향을 미치지 않을 수 없기 때문이다.

법으로만 따지면 현행 법상 법관의 직급은 대법원장, 대법관, 판사의 3가지로만 구성된다. 법원장, 고법부장, 지법부장은 직급이 아니라 보직 개념일 뿐이다³²⁾. 그러나 고법부장이

31) 한국일보, 2018. 6. 18. 자 「‘기획법관제’ 손본다더니...수뇌부 개혁의지 의문 품는 판사들」

32) 1994년 법원조직법 개정을 통해 법원장, 고등법원 부장판사, 지방법원 부장판사, 고등법원 판사 등의 직급을 폐지했다. 그러나 여전히 보수에서 직급과 비슷한 체계를 유지하고 있었는데, 2004년 ‘법관 등의 보수에 관한 법률’의 개정을 통한 단일호봉제를 시행으로 직급제가 공식적으로는 완전히 폐지됐다. 2004. 5. 22. 개정된 ‘법원관용차량관리규칙’의 개정이유에 의하면 ‘직급 개념으로서의 고등

‘직급’이 아니라는 것은 법에서일 뿐, 실질적으로는 법원내 계급구조가 존재한다는 것은 공공연한 사실이다. 일반적으로 법관 서열은 ‘지방법원 배석판사 → 지방법원 단독판사 → 고등법원 배석판사 → (대법원 재판연구관)→지방법원 부장판사(지법 부장) → 고등법원 부장판사(고법 부장) → 법원장 → 대법관 → 대법원장’의 단계로 이루어져 있다. 판사들이 각 심급을 왕래하면서 도제식으로 교육을 받는 구조이다. 이런 과정을 거치면서 헌법상 독립적 규범주체여야 할 판사들이 서로 대등하게 토론을 하는 것이 아니라 부장님을 ‘모시게’ 되고, 엘리베이터를 탈 때도, 밥을 먹으러 갈 때도 줄을 서서 가고 말하는 순서가 정해 지는 이상한 문화까지 형성된다.

나. 서열 구조의 핵심-고법부장

이런 서열구조의 핵심에는 고등법원 부장판사(고법부장)가 존재한다. 일정한 연차가 되면 순차적으로 부여되는 지법부장 직위와 달리 고법부장은 지법부장 중 일부만이 선발되기 때문에 인사권자에게 ‘발탁’되어야만 갈 수 있는 자리이다. 고위 법관이 되기 위해서는 고법부장이 되어야만 한다. 그렇기 때문에 고법부장 승진에서 탈락한 판사들은 더 이상 머무르지 않고 대거 사직을 하고 이는 전관예우까지 연결되기도 한다.

‘고등법원 부장판사급 이상의 법관의 보직범위에 관한 규칙’에 따르면 대법원장, 대법관, 사법연수원장 및 사법정책연구원장, 각급 법원장(중 일부), 법원행정처 차장, 대법원 수석재판연구관·선임재판연구관, 법원도서관장, 대법원장 비서실장, 법원행정처 실장, 사법연수원 수석교수 및 사법정책연구원 수석연구위원, 고등법원 및 특허법원 부장판사, 서울중앙지방법원 민사제1수석부장판사 등이 “고등법원 부장판사급 이상의 법관”에 해당한다(동 규칙 제2조. 동 규칙은 2019. 2. 1. 개정되었는데 개정전에는 서울중앙지방법원 모든 수석부장판사를 고법부장급으로, 2018. 1. 개정전에는 서울중앙·인천·수원·대전·대구·부산·광주지방법원의 수석부장판사가 고법부장급으로 규정하고 있었다). 고법부장은 전용차량이 제공되고(법원공용차량 관리규칙), 여비액수, 집무실 및 판사 면적에도 차이가 있다. 고법부장에게는 일종의 품위유지를 위한 편의들이 제공된다. 고법부장이 ‘법관의 꽃’이라 불리는 여러 이유중 하나이다. 2019년 정기인사 직후 고법부장급 이상 법관의 수는 135명이다. 고법부장 제도와 판사의 심급간 왕래 구조가 법관의 관료화를 조장하고 조기 퇴직, 전관예우 문제의 발생, 하급심의 심리 역량 저하로 이어진다는 지적은 계속 있어왔다. 그래서 양승태 대법원장 전임인 이용훈 대법원장은 2010. ‘법관인사 이원화’ 계획을 발표했다. 법관인사 이원화는 고법부장 발탁과 승진 구조를 없애고 법관을 지법판사와 고법판사로 이원화하여 고법부장 승진제도는 자연스럽게 폐지하고 고등법원 부는 기수나 경력 면에서 대등한 고법판사 3인의 대등 합의부로 구성한다는 것이었다. 이에 따라 2010. 제정된 법관인사규칙에 의하면 법관을 지법판사와 고법판사로 이원화하여 보임하고 특별한 사정이 없으면 지방법원 등으로 전보되지 않도록 하고 있다.³³⁾ 이후 2011. 2. 말 최초로 20명의 고법판사가 보

법원 부장판사 제도가 폐지되었음. 법관 단일호봉제 도입 이후 그 의미가 보직 개념임을 명확히 하고 '라고 하여 고등부장도 '법상으로는' 계급이 아니라 보직일 뿐이다.

33) 법관인사규칙 제10조(고등법원 판사의 보임) ① 고등법원(특허법원을 포함한다, 이하 같다) 판사는 상당한 법조경력이 있는 사람 중에서 지원을 받아 보임한다. ② 제1항에 따라 고등법원 판사를 보임하고자 하는 때에는 법관인사위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제11조(전보의 제한) 제10조에 따라 보임된 고등법원 판사는 특별한 사정이 없으면 지방법원, 가정법원, 행정법원 또는 회생법원으로 전보되지 아니한다.

임되었다(이후 계속 고법판사가 임용되어 2019년 이후는 서울고등법원에서, 2020년 이후는 지방 소재 고등법원에서 고법판사가 아닌 배석판사는 소멸될 예정이다. 2019년 정기인사 후 고법판사의 수는 170명이다).³⁴⁾ 그러나 2017년 안착을 목표로 한 이용훈 대법원장의 로드맵은 양승태 대법원장 시절 다시 후퇴했다. 고법부장 승진은 법관을 관료적으로 통제할 수 있는 효과적 수단이었었는데 이를 포기하지 않은 것이다. 고법부장 승진 제도를 계속 운영할 수 있음을 암시하는 공지글들이 법원 게시판에 올라오면서 법관인사 이원화나 고법부장 폐지는 물 건너 갔다는 이야기들도 나왔다. 양승태 이후 취임한 김명수 대법원장은 종래와 같은 고등부장 보임은 하지 않겠다고 밝혔다. 법관인사 이원화(고법부장 폐지)가 명확히 법에 명시되지 않고 법원의 의지에만 맡겨졌기 때문에 개혁은 후퇴와 재추진을 왔다갔다 했다.

다. 법관 인사 통제 시스템

법관 인사는 임명, 퇴직, 보직등으로 나누어진다. 법조 일원화에 따라 판사는 10년 이상의 법조 경력자 중에서 임용하지만(법원조직법 제42조 제2항), 경과규정에 따라 2017년까지는 3년, 2021년까지는 5년, 2025년까지는 7년 이상 법조경력자들을 대상으로 법관 임용이 이루어진다³⁵⁾. 대법원장의 법관 임명은 법관인사위원회의 심의를 거쳐 대법관 회의의 동의를 받아 임명한다. 법관 연임도 인사위원회 심의와 대법관회의의 동의를 받아야 한다(법관 임명에 대한 대법관회의 동의를 헌법사항이지만, 연임은 법률사항이다). 법관인사위원회는 인사에 관한 기본계획의 수립 외에 판사의 임명, 연임, 퇴직에 관한 사항을 심의한다. 판사 신분의 득실과 관련한 사항이 대상이다.

이에 반해 판사의 보임, 전보등에 대해서는 특별한 통제시스템이 없다. 법원조직법 제44조 제1항에서 판사의 보직은 대법원장이 행한다라고 규정하고 있을 뿐이다. 판사의 보직은 정기인사에서 법원별로 판사를 배치하는 것, 종래 선발성 인사로 분류된 특수보직 인사(대법원 재판연구관, 법원행정처 심의관, 사법연수원 교수, 헌법재판소 파견, 법원장과 수석부장, 지원장, 특허법원, 회생법원, 행정법원, 가정법원의 가사소년 전문법관), 해외 연수³⁶⁾ 등이 있다. 결국 판사들의 근무지를 정하고, 파견이나 승진과 발탁을 법원행정처 인사총괄심의관-차장-처장의 결재를 거쳐 대법원장이 최종적으로 결정하는 것이다. 판사의 임명, 연임, 퇴직도 대법원장이 하는 것이므로(임명, 연임의 경우 대법관회의와 법관인사위원회, 퇴직은 법관인사위원회의 심의를 거쳐야 하지만), 대법원장의 인사권은 실로 막강하다. 꼭 승진을 중요시하지 않더라도 전보로 비판적인 판사들을 힘들게 할 수 있는 방법은 매우 많다. 최근에 드러난 판사 블랙리스트 문건(‘물의 야기 법관 인사조치 보고서’)에서 인사평가를 조작해 지방으로 좌천시키려 한 것³⁷⁾이 그 대표적 예다. 대법원장의 막강한 인사권이 통제되지 않는 한 사법농단은 언제든 다시 발생할 수 있다.

34) 「01-기초보고-법관인사 이원화 정착을 위한 제도 개선방안」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 6. 8.

35) 2011. 7. 18. 개정 법원조직법 부칙 제2조

36) 판사들이 민감하게 생각하는 해외연수를 결정하는 해외연수선발위원회 위원장은 법원행정처 차장이다. 법원행정처 차장이 비판적인 판사들을 해외연수 선발에 있어 고려할 수 있는 근거가 되고 있다.

37) 한겨레, 2018. 11. 18. 자, 「[단독] ‘블랙리스트 판사’ 불이익 없었다더니…인사평가 조작해 지방 좌천」

2. 법관 근무 평정

판사들이 상급자의 눈치를 보게 되는 가장 대표적 제도가 근무성적 평정제도다. 근무평정은 1995년 도입되었는데 인사권자의 주관적인 인사운용을 배제하고 공정하고 객관적인 기준을 마련한다는 도입 취지와는 달리 평정 기준의 신뢰성과 공정성 시비가 지속적으로 제기되어 왔다. 또한 평정제도 자체가 오히려 사건의 부실한 처리를 조장한다는 지적이 제기되었다. 평정이 재판 독립과 관련해서 가장 문제인 점은 평정권자가 평정권을 판사들에 대한 관리의 수단으로 활용하고 법관들은 그에 예속될 수 있다는 점이다. 현행 근무평정은 법원조직법 제44조의2³⁸⁾와 ‘판사 근무성적 등 평정 규칙’ (이하 ‘평정규칙’)에 근거하여 실시하고 있다.

평정은 대법원장과 대법관을 제외한 모든 판사가 대상이다. 고등법원 부장판사급 이상의 법관과 경력 5년 미만의 법관은 근무평정 대상에서 제외되었으나 2012. 9. 11. 평정 규칙 개정으로 대상에 포함되었다(다만 현재도 이들은 등급 평정은 제외되고 서술식 평정만 실시). 평정자가 매년 1회(12월) 평정을 행한 후 대법원장에게 자료를 제출하면 대법원장이 평정자료를 보관하고 인사에 반영하는 시스템이다. 현 근무평정 제도는 평정 기준 및 방식의 문제, 평정권자의 문제, 불투명성의 문제, 평정 활용의 문제로 나뉘 볼 수 있다.

가. 평정 방식 및 기준의 문제

(1) 평정기준

법원조직법 제44조의 2에 따르면 평정기준은 대법원장이 마련하고 실시하는데, 평정기준은 ‘근무성적’ 평정과 ‘자질 평정’ 으로 나뉘며 ‘사건 처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유, 성실성, 청렴성 및 친절성’ 등이 평정 기준의 예시로 규정되어 있다. 구체적인 세부평가 항목과 기준은 다음 표와 같다³⁹⁾.

평정사항	세부 평가항목	평정기준	평가방법
근무성적	·법정에서의 소송진행 ·판결작성 ·사건처리	·근무성적은 사건처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유, 실질처리건수, 종국율 등 기준에 따라 재량 평가 ·평가의 근거에 관하여는 세부 평가 항목을 포괄하여 구체적, 개별적으로	항목별 서술식 평가 + 근거기재

38) 법원조직법 제44조의 2(근무성적 등의 평정) ① 대법원장은 판사에 대한 근무성적과 자질을 평정(評定)하기 위하여 공정한 평정기준을 마련하여야 한다.

② 제1항의 평정기준에는 근무성적평정인 경우에는 사건 처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유 등이 포함되어야 하고, 자질평정인 경우에는 성실성, 청렴성 및 친절성 등이 포함되어야 한다.

③ 대법원장은 제1항의 평정기준에 따라 판사에 대한 평정을 실시하고 그 결과를 연임, 보직 및 전보 등의 인사관리에 반영한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 근무성적과 자질의 평정에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

39) 「06-기초보고-법관평가제도 개선」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 9. 6.

		서술 기재	
자질	·법률지식 및 법적사고 능력 ·직무자세 ·전문성 및 발전가능성	·자질은 성실성, 청렴성, 친절성, 균형 감, 책임감 등 기준에 따라 재량평가 ·평가의 근거에 관하여는 세부 평가 항목을 포괄하여 구체적, 개별적으로 서술기재	
특기사항	·건강, 성격 및 품성 ·법원조직 적합성	·자질평정 항목에 포함되지만 평가결 과를 기재하기 어려운 항목임 ·항목별 특이사항 기재	항목별 서술기재
	종합평정	·우수, 보통, 노력필요, 미흡	등급식 평가
	종합의견	·종합평정의 근거 및 특이사항	서술기재
	인사참고사항	·인사에 참고할 수 있도록 하되 평정 사항은 아닌 내용만 기재	서술기재

위 지표 중 실질적으로 가장 중요하게 인식되는 것은 ‘처리율’이다. 그런데 처리율이 중요 지표가 되는 순간 판사가 사건의 충실한 심리보다 사건통계에 의존하게 되며 통계수치에 매달리는 현상이 발생한다. 사건을 ‘떼기’에 바쁘기 때문에 부실심리가 이루어질 수 있다. 또한 상소율, 파기율이 평정기준이 되므로 소신없이 기존 대법원 판결만 추수하는 현상이 나타나게 된다. 사건처리율, 실질처리건수, 종국율은 재판에 관한 것인데 이를 이유로 불이익을 주게 되면 재판 독립 침해의 문제가 발생할 수 있고 판사로 하여금 재판을 양적 성과를 중심으로 바라보게 한다는 문제도 있다. 구체적인 실례로, 조정·화해를 강권하거나 항소 취하를 조정·화해로 유도하여 조정율을 높이는 방법, 평정 시기 직전까지는 과다하게 사건을 처리한 후 평정 종료되면 사건처리를 소홀히 하는 경우, 상소가 예상되는 사건의 처리를 최대한 미뤄 후임자가 처리하도록 하여 자기 근무시 상소율을 낮추는 방법(심한 경우 인사이동 시기 전에 선고한 판결의 원본등록을 뒤늦게 함으로써 후임자 부임 이후 상소가 이루어지도록 하는 경우), 필요한 증인신청을 받아들이지 않고 심리를 종결하여 사건처리수를 늘이고 심리가 미진한 상태에서 종국 판단을 하는 경우 등⁴⁰⁾ 평가지표와 관련한 갖가지 폐단이 나타난다.

건강, 성격, 품성, 법원조직 적합성이라는 평가지표도 문제다. 결국 위에서 하는 말을 잘 듣고 각종 행사에도 적극적으로 참여하는 사람이 건강하고 성격과 품성도 좋다는 평가를 받을 것으로 예상된다. 법원조직 적합성은 무엇을 의미하는지도 모호하다.

(2) 평정방식-상대적 기준에 의한 절대평가 방식⁴¹⁾?, 상대평가의 문제

평정방식은 등급은 상(우수), 중(보통), 하(노력필요)의 3단계에 일정한 비율을 정해서 등급을 주는데 이 3단계 외에 연임심사에서 검증이 필요하다고 판단하면 ‘미흡’ 등급을 준다. 상(20%), 중(70%), 하(10%)의 권고비율이 있는 상대평가 방식이기 때문에 평정 대상 판사의 일정비율은 하(10%)에 들어갈 수 밖에 없다. 평정권자의 눈밖에 나서 하 등급에 들어가는 상

40) 「06-기초보고-법관평가제도 개선」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 9. 6.

41) 상(우수) 20%, 중(보통) 70%, 하(노력필요) 10%의 비율을 권고하면서도 소속법원 내 다른 판사와 비교할 필요가 없는 점에서 절대평가적 요소가 있다고 하여 ‘상대적 기준에 의한 절대평가 방식’이라는 모호한 용어를 법원에서는 사용하는데, 사실상 상대평가이다.

황이 발생하지 않기 위해 평정권자에게 예속된 법관들, 윗사람들에게 대들지 않는 무난한 법관들을 만들어내는 구조다.

나. 1인 평정시스템

평정자에 대해서는 평정 규칙에 별표로 평정대상자별 평정자가 규정되어 있는데 1인(예를 들어 각급 법원 근무 판사에 대한 평정자는 소속 법원장 또는 소속 지원장, 법원행정처에서 근무하는 판사 중 실장급 아래는 법원행정처 차장등)이 평정을 하는 시스템이다(평정규칙 제3조 제1항). 자연적으로 그 1인이 어떻게 평가하는가에 따라 법관의 앞길이 좌우될 수 있다. 나의 앞길을 좌우하는 사람이 싫어하는 것을 굳이 할 사람은 별로 없다. 여기에 합의부의 경우 재판장이 평정 참고자료로 배석판사에 대한 의견서를 평정권자에게 제출하고 이 의견서는 평정표에 첨부되기 때문에(평정규칙 제5조 제2항) 배석판사는 부장판사의 눈치를 보게 되어 합의부가 본래의 취지가 아니라 비정상적으로 운영된다. 꼭 평정을 할 때 뿐만 아니라 평상시에도 부장과 법원장은 평정권을 관리의 수단으로 사용하고 통계를 이용해서 압박하거나 전시성 행사를 강요할 수도 있다. 이렇게 각급 법원 판사들이 법원장을 중심으로 수직적으로 종속되고, 법원행정처와 대법원장이 전국 법원장들을 통제하게 되면 결국 대법원장이 정점인 수직적 관료화 구조가 완성하게 된다.

법관들 시각이 아닌, 당사자나 외부의 시각이 평정에 전혀 반영되지 않는 문제도 있다. 변호사회는 매년 법관평가를 실시하고 결과를 발표하는데 매우 심각한 사례들이 종종 보고된다(소송대리인에게 전화하여 “판결을 쓰기가 어려워 기각할 것이니 소 취하할 것”을 요구, 조정 기일에 원고에게 “이혼할 수 있는 방법을 알려주겠다”고 하면서, 원고에게 “피고의 집에 다른 여자를 데리고 들어가라. 같이 데리고 살면서 피고가 보는 앞에서 나쁜 짓을 하면 피고와 이혼할 수 있다”고 하였음 등)⁴²⁾. 그러나 이에 대해 법원은 변호사는 이해 당사자로 객관적이고 공정한 평가를 기대할 수 없다고 하며 사실상 무대응으로 일관하고 법관근무평정에 반영하지 않고 있다.

다. 불투명성 및 불복절차의 부재

평정결과에 대해서는 ①해당 연도 평정결과가 현저히 불량한 경우(미흡 등급) 또는 ②누적된 평정결과가 불량한 경우에 해당하는 판사가 ‘신청’을 한 경우에 평정결과의 ‘요지’를 고지하도록 규정하고 있다(평정규칙 제9조), 요지를 고지받은 판사가 2주 이내에 평정자료 제공을 요청하면 대법원장은 ‘해당 연도’ 평정자료 사본을 교부하고, 다시 이를 교부받은 판사는 2주 내에 의견서를 제출할 수 있다. 그러나 이 의견서는 평정자료와 함께 보관될 뿐 평정결과에 대한 이의로서의 효력은 갖지 못하며 연임심사에 활용될 수 있을 뿐이다. 평정결과의 공개도 제한되어 있고 평정대상자에게 실질적 방어권도 부여하지 않고 있다. 투명성도 없고 일방적 평정 후 방어권도 보장하지 않기 때문에 결과의 신뢰성도 없다.

라. 평정의 광범위한 활용

42) 「06-기초보고-법관평가제도 개선」, 국민과 함께하는 사법발전위원회 홈페이지, 2018. 9. 6.

법원조직법 제44조의 2 제3항에 의하면 대법원장은 평정결과를 연임, 보직 및 전보 등 인사 관리에 반영한다고 규정하고 있다. 평정이 판사 연임심사에서 사법행정권자의 눈에 가시인 판사를 걸러내는 방식으로 활용될 가능성이 있다는 점, 평정을 승진과 선발성 특수보직, 해외연수 법관 선발에 사용된다는 점 등은 평정의 활용에서 가장 문제로 지적받는 점이다.

(1) 비판적 판사를 찍어낼 수 있는 평정제도

판사의 연임과 관련한 조항인 법원조직법 제45조의2의 2항은 ‘근무성적이 현저히 불량하여 판사로서 정상적인 직무를 수행할 수 없는 경우’를 연임 탈락의 사유중 하나로 규정하고 있다. 구체적으로는 연임대상 10년 동안 매년 받은 상(우수), 중(보통), 하(노력필요), 미흡 등급을 점수로 환산해서 ‘집중검토 대상 커트라인’과 ‘부적격 대상 커트라인’을 걸러내어 이들에 대한 10년치 평정자료의 주요 부분을 법관인사위원회에 제공하여 연임 부적격 여부를 심사하게 하는 방식이다. 평정 기준 자체도 평정권자의 자의적인 평가에 의해 공정성이 의심받는 상황이고 매년 행해지는 평정에 대한 이의권도 없는 상황에서 이들 점수를 환산한 후 일정 점수 이하를 대상으로 연임 여부를 판단하기 때문에 연임 심사도 평정과 마찬가지로 불투명성과 공정성의 의심을 받는 것은 당연하다. 대법원장의 의중과 일치할 가능성이 높은 법원장이 평정권자이므로, 고분고분하지 않는 판사의 경우 평정점수가 계속 안 좋을 가능성도 높다. 평정점수라는 객관적 외양을 갖춰서 연임심사에서 사법행정권자의 눈에 가시인 판사를 찍어낼 위험이 현 평정제도에는 내재하고 있다.

(2) 승진, 선발성 특수보직 인사, 해외연수등에의 활용

평정은 고법판사 보임심사, 대법원 재판연구관이나 외부기관 파견 등 일부 선발성 특수보직 인사, 해외 연수법관 선발등에서도 활용된다. 단독 판사의 경우 해외 연수나 대법원 재판연구관, 각종 타기관 파견법관, 고법판사의 선발에서 평정이 중요한 기준이 되기 때문에 좋은 평정을 받기 위해 과당경쟁이 벌어지기도 한다. 지법 부장의 경우 고등부장 보임시 직전 근무평정 가중치가 높아 이를 둘러싼 경쟁이 매우 과도한 상태였다고도 한다.

3. 사무분담 및 사건 배당

가. 사무분담과 사건배당이라는 사법행정

각급 법원의 핵심 사법행정 중 하나로 사무분담과 사건배당이 있다. 사무분담은 각급 법원의 재판부 종류(합의부 및 단독판사)와 수, 배당순서, 법관 등의 배치, 단독판사와 합의부 재판장 보임 등을 정하는 사법행정이다. 사건배당은 접수된 사건에 대하여 담당재판부와 주심 판사를 정하는 것이다.

사건배당이라는 사법행정을 통한 재판 개입의 위험성에 대해서는 이미 신영철 중앙지방법원장이 촛불집회 사건을 특정 재판부에 몰아서 배당했던 사례에서 경험한 바 있다. 사무분담도 이런 위험성에서 떨어져 있지 않다. 최근 세상에 드러난 법원행정처의 ‘물의 야기 법관 리스트’ 문건에서는 눈엣가시 판사들에게는 인사 뿐만 아니라 법원의 주요 업무를 맡지 못하도록 사무분담에서 불이익을 주는 조치도 취했다는 것이 확인됐다⁴³⁾.

사무분담을 통해서도 뒤는 판결이 나올 가능성을 조적으로 관리할 수도 있다. 양승태 대법원장 시절 위와 같이 ‘물의 야기 법관’으로 찍힌 판사들에게는 형사부 배치가 부적합하다거나 영장 전담 등 주요 보직에 배치하면 안된다는 취지가 행정처를 통해 법원장에게 전달한 것으로 보도되고 있다. 관리해야 할 판사들에 대한 불이익 조치이면서 동시에 뒤는 판결이 나오지 않도록 관리하는 측면도 있다. 영장 전담재판부를 행정처 출신 위주로만 배치한다거나, 서울중앙지방법원 형사합의부와 같이 정치적 영향력이 큰 형사사건을 다루는 재판부가 사법행정라인의 의사가 관철되는 판사들로 구성될 경우 ‘관리’가 가능할 수 있기 때문이다. 실제 서울중앙지법의 형사부 판사 배치 계획과 해당 판사들의 이력을 기재한 ‘2017년 형사부 구성안’이라는 문건이 존재했다는 것이 이번 사법농단 사태에서 드러났는데, 이 문건에는 형사합의부와 형사항소부 재판장의 법원행정처, 대법원 재판연구관, 사법정책연구원, 사법연수원 교수 등 일선 재판부가 아닌 곳에서 근무한 경력이 적혀 있고 심지어 일부 배석판사에는 ‘김앤장 출신’이라는 문구까지 적혀 있었다⁴⁴⁾. 나. 항에서 상세히 보겠지만 각급 법원 사무분담은 각급 법원의 장이 정하도록 규정하고 있지만 주요 재판부 사무분담은 법원행정처를 통해 관리되었을 가능성이 있음을 보여주는 문건이다. 2017년 2월 정기인사에서 서울중앙지법 영장전담부와 형사합의부 소속 법원은 각각 66%, 77%가 법원행정처나 대법원 재판연구관 경력자였으며 2013~2017년 중앙지법 형사합의부 선거부패 전담 재판부 16명 중 법원행정처나 대법원 재판연구관 경력이 없는 법관은 한 명도 없었다.⁴⁵⁾

나. 사무분담 결정 구조 및 농단 발생의 원천적 위험

현재 사무분담은 법원조직법이 아닌 대법원규칙과 예규에 의해 규율되고 있다. 대법원 규칙으로는 ‘법원재판사무 처리규칙⁴⁶⁾’과 ‘판사회의의 설치 및 운영에 관한 규칙⁴⁷⁾’, 예규로는 ‘법관 등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규⁴⁸⁾’가 있다. 이 규칙과 예규에 따르면 (1) 각급 법원의 사무분담 결정권자는 해당법원의 장이고(법원재판사무 처리규칙 제4조 제1항), (2) 사무분담에 관한 ‘기본원칙’의 심의권은 판사회의가 갖고 있다(판사회의의 설

43) 한국일보, 2018. 11. 21. 자, 「양승태 사법부, 눈엣가시 법관인사 불이익 이어 주요업무도 배제」

44) 경향신문, 2018. 8. 1. 자, 「형사·영장 합의부 어떤 판사 배치할지 사전 보고받은 법원행정처」

45) 국민일보, 2017. 3. 27. 자 「“사법부는 ‘제왕적 대법원장제’…자기 목소리 못 내”

46) 법원재판사무 처리규칙 제4조(사무분담) ①각급법원(지원포함, 이하 같다)의 재판사무 등에 관한 사무분담은 해당법원의 장이 정한다

② 제1항의 사무분담을 정함에 있어서는 법관 기타 직원들 상호간의 업무분담이 공평하도록 하여야 하고, 사무분담을 자주 변경함으로써 업무수행에 지장을 초래하는 일이 없도록 하여야 한다.

47) 판사회의의 설치 및 운영에 관한 규칙 제6조(기능) ③판사회의는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

3. 판사의 사무분담에 관한 기본원칙

4. 사무분담이 확정된 후 특정판사에 대한 사무분담의 변경. 다만, 해당 판사의 이의가 있는 경우에 한한다.

48) 법관 등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규 제4조(사무분담의 확정)

① 각급 법원장 및 지원장은 법관 등의 인사로 인하여 그 법원 또는 지원에 근무하는 법관 등이 정하여지거나 변경되면 지체없이 법관 등의 사무분담을 정하여야 한다.

② 각급 법원장 및 지원장은 법관 등의 사무분담을 정함에 있어 판사회의의 심의를 거치거나 판사회의의 의가 없는 경우 법관 등의 의견을 들어 사무분담에 관한 기본원칙을 정한 후 그에 따라, 다음 각 호의 사항을 확정하여야 한다.

1. 재판부의 종류(합의부 및 단독판사)와 수, 명칭 및 배당순서

2. 법관 등의 배치 및 분담사무(이하 각호 생략)

치 및 운영에 관한 규칙 제5조 제1항 제3호). (3) 판사회의와 법원장의 사무분담 결정권의 관계는 각급 법원장이 사무분담을 결정할 때 판사회의의 심의를 거치거나 판사회의가 없는 경우 법관 등의 의견을 들어 사무분담에 관한 기본원칙을 정한 후 그에 따라 사무분담을 확정하도록 한다(법관등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규 제4조 제2항). 그러나 실제에 있어서는 사무분담의 기본원칙에 대해 판사회의의 심의가 이루어지는 곳이 많지 않고, 결국 구체적인 사무분담의 결정이 어떤 기준에 의해 이루어졌는지에 대한 알 수 없는 상태로 법원장이 구체적인 사무분담 결정을 한다. 앞서 본 바와 같이 법원장의 사무분담에 법원행정처가 개입하고 있다는 의혹도 있다.

이렇게 현행 사무분담 결정방식은 기준과 과정이 모두 불명확하기 때문에 특정 재판부의 경우는 승진코스로 여겨지거나 소위 ‘찍힌’ 법관은 갈수 없는 곳으로 여겨지는 등 사무분담의 공정성에 대한 법원 내·외부의 의심과 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 2014년 서울중앙지법 단독판사회의 의장을 맡으면서 현행 사무분담이 법원장의 자의를 배제하기 어렵다고 비판했던 판사는 양승태 대법원장 시절 ‘물이야기 법관’ 블랙리스트에 이름이 올랐고, 행정처는 서울중앙지방법원 단독판사회의 의장 선거에까지 관여하려고 했다. 최근에는 사무분담에 관해 각급 법원의 내규나 지침을 통해 개선을 시도하고는 있다. 예를 들어 부산고등법원은 2017. 12. 18. 전체판사회의 의결을 통해 사무분담위원회를 구성하기로 했고(2018. 2. 26. 기준), 서울중앙지방법원은 2018. 9. 「법관사무분담위원회 설치 및 운영에 관한 내규」를 제정해서, 당연직 위원으로 민·형사 수석부장판사와 선출직 위원으로 각 내부 판사회의에서 선출된 부장판사 3인, 단독판사 3인, 배석판사 3인으로 구성된 사무분담위원회를 설치하도록 했다.

다. 사무분담의 특수문제로서 전담재판부

사무분담 일반의 문제와 함께 사무분담 개선의 특수 문제로서 전담재판부의 문제가 있다. 전담재판부는 부패범죄, 선거범죄 전담 재판부와 같이 특정분야 사건을 전담하는 재판부를 말한다. 현재 법률상 근거가 있는 것으로는 성폭력 범죄 전담재판부가 있고(성폭력범죄의 처벌에 관한 특례법), 부패범죄, 선거범죄 전담 재판부 등은 특별한 예규에 근거를 두고 있다.⁴⁹⁾ 전담재판부의 일반적인 근거로는 「전문재판부의 구성 및 운영에 관한 예규」가 있다.

전문재판부(또는 전담재판부, 이하 ‘전담재판부’) 자체에 대해서는 장단점이 모두 있다고 볼 수 있다. Specialist, Generalist 중 어떤 법률가가 바람직한가라는 일반적 논쟁과도 관련이 있다. 노동법원 같은 전문법원이 없는 상황에서 전담재판부가 그 역할을 일정하게 담당한다는 긍정적 효과도 있고, 전문재판부의 구성 및 운영에 관한 예규도 ‘전문재판부의 설치에 그 운용에 따라서는 전문법원의 신설에 준하는 효과를 거둘 수 있으므로 각급 법원은 이를 점진적·지속적으로 확대하여 나가는 것이 바람직하다’고 규정하고 있다(제3조).

문제는 특정 전담재판부의 경우, 중요 권력관계 사건이 집중적으로 다루어진다는 점이다. 촛불집회 배당사건에서 보듯, 특정 시국사건을 특정 재판부에 집중 배당하는 것으로도 재판

49) 부패의 경우 ‘부패범죄 전담재판부 설치등에 관한 예규’, 선거의 경우 ‘선거범죄 사건의 신속 처리 등에 관한 예규’

개입의 문제가 지적되었는데, 부패, 선거, 영장 전담 재판부의 경우는 관리해야 할 사건이 사전적으로 특정 재판부에 사전적으로 집중 배당되는 것과 같은 효과가 생긴다. 부패 사건의 경우 특별히 전문성을 요하는 분야라고 보기가 어려운데 굳이 전문재판부를 설치한 것에 대한 의문이 제기되기도 하고, 이들 이들 재판부는 행정처 라인으로 구성된다는 비판도 지속적으로 제기되었다. 실제로 앞서 본 기사에 의하면 2013~2017년 중앙지법 형사합의부 선거·부패 전담 재판부 16명 중 법원행정처나 대법원 재판연구관 경력이 없는 법관은 한 명도 없었다. 사무분담 일반과 함께 전담재판부 폐지가 논의되는 이유이다.

라. 사건 배당

사건배당은 「법관등의 사무분담 및 사건배당에 관한 예규」 9조 이하에서 규정하고 있는데, 각급 법원장 및 지원장이 주관하고 각급 법원장은 수석부장판사에게, 지원장은 다른 부장판사 또는 수석단독판사에게 사건배당 사무를 위임할 수 있다. 쫓불재판 개입 이후 사건배당으로 재판개입할 가능성을 차단하도록 배당순서에 따라 자동배당하고 업무 부담의 현저한 불균형이 발생하는 등이 명백한 경우에만 재판장들과의 협의를 거친 후 다르게 배당(예규 제18조 제2항, 3항) 하도록 개선했다고 했지만 결국, 양승태 시절 ‘통진당 지위확인 소송’ 사건에 대해 또다시 배당 조작 시도 정황이 드러났다⁵⁰⁾. 제도를 고쳐도 어떻게든 구멍을 찾아내서 편법을 시도하는 사람들은 있다.

IV. 개혁방향

앞에서 언급한 사법행정 부분은 모든 것을 망라한 것도 아니다. 다루지 못한 사법행정부분도 많이 있지만 대표적인 몇 개만 살펴봐도 모든 것이 대법원장이라는 꼭지점으로 수렴되도록 견고하게 구조화되어 있다는 것을 곳곳에서 확인할 수 있다. 결국 이런 구조를 바꾸지 않고서는 사법행정이 재판의 우위에 서면서 재판을 지배하는 위험을 없앨 수 없다. 이와 함께 촘촘하게 줄세우는 서열화의 문제, 서열화의 기초자료로 등급을 매겨 평가하는 제도를 고치는 것도 함께 가야 한다. 재판의 공정과 관련해서 사무분담을 법원장이 독점하는 시스템도 조속히 개선되어야 한다. 개혁은 (1) 피라미드형 사법행정구조를 해체하는 것이 기본이 되어야 한다. 그러기 위해서는 대법원장의 제왕적 권한을 분산하고, 대법원장의 수족인 관료판사의 양성소가 되었던 법원행정처를 해체해야 하며, 이들 중앙집권적 결정이 각급 법원에 수혈되는 통로가 되었던 법원장 보임방식이 바뀌어야 한다. (2) 피라미드형 구조가 내면화 되도록 만드는 핵심인 서열식 인사구조가 개선되지 않고서는 피라미드형 구조를 해체하는 것이 제대로 효과를 거둘수가 없다. 인사 개선의 핵심은 ‘승진’ 구조를 없애는 것이다. 그러기 위해서 가장 시급한 것은 승진의 정점에 있었던 ‘고법부장’을 없애고, 지방법원과 고등법원의 이원화를 완성하는 것이 필요하다. (3) 독립적인 규범적 판단 주체가 아니라 성직에 여전히 목매는 판사상을 만들어내는 평정제도의 개선, 재판 공정성과 독립의 핵심적 사법행정이라 할 수 있는 사무분담 제도를 개선하는 것도 개혁의 중요한 과제이다.

1. 피라미드형 사법행정구조의 해체

50) 경향신문, 2018. 12. 4. 자, 「양승태·박병대, ‘통진당 소송’ 배당 조작 시도...“특정 재판장에 보내라” 실제 이뤄져」

가. 제약적 대법원장 권한의 해체 및 분산-대법원장의 사법행정총괄권 삭제 및 합의제 기구를 통한 사법행정

앞서 길게 살펴봤지만 한국 사법에 있어서 대법원장의 권한은 너무나 많다. 그런데 이 권한을 대법원장 1인이 의사결정해서 관철시키는 방식으로 구조화하고 있다. 이를 법원조직법은 ‘사법행정 총괄권’이라고 이름 붙이고 있다. 대법원장에게 집중돼 있는 제약적 권한을 분산하지 않고서는 제도적 개혁을 일부 한다고 하더라도 언제든지 다시 옛날로 회귀될 수 있다. 이용훈 대법원장 시절 법관인사 이원화를 도입했다가 양승태 대법원장때 폐지 수순을 밟는게 아니냐는 이야기가 나왔던 것이 멀지 않은 이야기다.

대법원장의 제약적 권한의 문제는 권한 자체를 떼어버리는 측면과 권한을 분산하는 측면으로 나누어볼 수 있다. 개혁이 필요한 것도 있고 법원조직법 개정으로 실행할 수 있는 것들도 있다. 이 중 법원조직법 개정으로 가능하면서 사법행정의 개선과 관련해서 시급한 것은 대법원장이 갖고 있는 권한을 분산하는 것이다. 대법원장 1인이 사법행정에 관한 모든 결정(모든 판사들에 대한 인사권, 평정권에서부터 국회에 대한 의견 제출, 예산건물 등등)을 하는 것을 여러 사람이 결정하도록 하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 위원회를 설치하여 사법행정에 관한 의사결정의 민주성을 확보해야 한다. 이 위원회가 단순히 대법원장의 의사결정과 집행권한을 추인하는 수준의 유명무실한 보좌기구가 아니라 실질적으로 제약적 권한 분산의 효과를 갖기 위해서는 회의체의 의사결정이 집행으로 관철될 수 있는 구조를 갖춰야 한다. 대법원장이 모든 의사결정권과 집행권한을 갖는다는 의미를 지닌 대법원장의 사법행정총괄권이 그대로 유지되는 한 어떤 조직을 만들어도 실질적으로 대법원장의 권한 분산의 효과를 갖고 오긴 어렵다. 따라서, 법원조직법 제9조의 대법원장의 사법행정총괄권 조항은 삭제되어야 한다. 또한 대법원장이 임명하는 집행기관이 위원회의 의사결정을 주도할 수 있는 여지를 둘 경우 회의체가 들러리 기구로 전락할 위험이 높아진다. 그러므로 사법행정에 관한 집행기구의 장(법원행정처장 또는 법원사무처장)은 위원회의 위원이 되어서는 안된다. 위원회의 위원 중 적어도 몇 명은 상근을 하는 위원이 있어야 한다. 아직 사법부의 사법행정은 너무 많다. 사법행정을 줄여나가는 결단과 실행도 당분간은 사법행정이라는 이름을 통해 행해질 수밖에 없다. 그렇기 때문에 몇주에 한번씩, 한달에 한번씩 열리는 비상근 구조로는 사법행정에 대한 장악력을 가질수도 없고, 결국 대법원장과 집행단위가 실질적으로 사법행정 의사를 기안한 것을 추인하는 기구로 전락할 수 있다. 회의체에 적어도 몇 명의 상근자는 꼭 있어야 하는 이유이다.

또한 구체적 재판과 달리 사법행정은 법관만이 해야 하는 것이 아니다. 지금까지 한국의 사법부는 자기들만의 세계에서 국민들에게 군림하며 권력에는 굴종하거나 거래를 하면서 주권자인 국민으로부터 독립해왔다. ‘독립’을 권력자가 아니라 주권자에 대한 거부의 언어로 사용해왔다. 재판은 독립해야 하지만 사법부는 법관들의 것이 아니다. 따라서 사법행정에 법관만이 아니라 주권자가 참여해서 함께 결정을 할 수 있어야 한다. 세부 주제는 많지만 대법원장의 제약적 권한 해체를 위한 개혁방안을 가장 간단히 정리하면 기존에 대법원장 1인이 하던 사법행정이 실질적 권한을 갖는 위원회를 통해 행해지도록 하는 근본적 전환이 있어야 할 것이다. 그 위원회는 주권자의 의사가 반영되도록 구성되어야 하며, 사법행정에

관한 실질적 권한을 가질수 있도록 설계되어야 한다.

나. 법원행정처 해체-탈판사화

법원행정처가 엘리트 중의 엘리트 코스로 대법원장에게 충성하는 관료법관의 양성소 역할을 해왔던 것은 위에서 상세히 봤다. 행정처는 법관 관료화를 상징하는 곳이자, 각급 법원의 관료화에 피를 공급하는 심장과 같은 곳이다. 판사는 재판하는 사람이라는 너무나 당연한 이야기가 법원에서만 전도되는 이상한 현상은 이제 바뀌어야 한다. 법원행정처는 사법행정에 관한 결정을 집행하는 지원기관이면 족하지 권력기관이 되어야 할 이유가 없다. 사법행정의 집행기관이어야 할 행정처가 권력기관이 된 것에는 행정처에서 판사가 상근하는 구조를 빼놓고 이야기할 수 없다. 고위 법관과 엘리트라고 자타가 언급하는 법관들이 모여서 서로 끌어주고 보은을 하며 특정한 계급 집단을 형성했다. 법관들을 촘촘히 사찰할 수 있었던 것도, 행정처가 법관들을 심리적으로, 실제로 지배하는 곳이 되었던 것도 판사들이 여기 모여 있었기 때문에 가능한 것이었다. 행정처에서 상근판사를 그대로 두면서 행정처를 폐지한다고 하는 것은 거짓말이다. 법원행정처는 단순 집행을 하는 지원기관으로 제자리를 찾아야 하며, 판사가 근무하지 못하도록 입법자가 명시하여야 한다. 당연히 대법관이 법원행정처장을 하고 있는 이상한 상황도 시급히 고쳐져야 한다. 근본적으로는 사법행정 수요가 대폭 줄어들어야 하고 그와 연장선상에서 법원행정처(사무처)가 하는 일도 축소되어야 한다.

다. 각급 법원의 사법행정은 자율적으로-법원장 호선제 등, 기획법관 폐지

중앙집권적이고 권력적인 사법행정은 각급 법원장 보임을 대법원장이 하는 구조에서도 비롯된다. 각급 법원의 자율적 행정이 아니라 윗선의 눈치를 보는 행정 또는 윗선의 의중이 내려 꽂히는 행정은 각급 법원 사법행정권자인 법원장과 보좌기구로서 수석부장, 행정을 담당하는 기획법관과 공보관 제도를 통해 이루어진다. 관료화가 각급 법원에서 완성되는 승진의 하부를 법원장등 각급 법원 행정구조가 굳건히 받히고 있는 제도이다.

그러므로 각급 법원 행정이 자율성을 갖기 위한 가장 우선적 과제는 법원장 보임방식을 바꾸는 것이다. 현재 법원조직법 제44조 제2항은 각급 법원의 법원장 보임을 대법원장이 보임하도록 하고 있는데 이 조항이 개정되어야 한다(법원장 보임을 어떻게 할 것인지에 대해서는 호선제, 순번제, 위원회 추천, 주민선거제 등의 안들이 제시되고 있다). 2018. 6. 국민과 함께하는 사법발전위원회는 ‘법원장 보임에 소속 법관들의 의사가 적절한 방법으로 반영될 수 있어야 한다’는 건의문을 대법원장에게 전달하였고, 9월에는 전국법관대표회의도 같은 취지의 내용을 의결한 바 있다. 법원장 인사가 기수와 서열에 따라 대법원장이 일방적으로 임명하는 방식에서 소속 법관들의 의사가 반영되는 방식으로의 변화가 필요하다는 것이 사법발전위 건의의 취지였다. 이에 따라 법원행정처장은 의정부지법과 대구지법에서 ‘법원장 후보 추천제’를 시범 실시해서 법원장 후보를 복수로 선정하면 2019년 정기인사에 추천된 법원장 후보 중에서 법원장을 임명할 계획이라고 밝혔다. 그러나 법원장 보임권은 법원조직법상 대법원장에게 있기 때문에 법이 개정되지 않는 한 여전히 최종적인 결정은 대법원장이 한다. 실제, 위 ‘법원장 후보 추천제’ 시범 실시에 따라 후보 추천을 받은 의정부지법과 대구지법 두 곳 중, 의정부 지방법원은 후보가 단수로 추천되었음에도 김명수 대법원장은

2019년 고위법관 인사에서 추천된 법관을 법원장으로 임명하지 않았다⁵¹⁾. 소속 법관들의 의사를 반영하여 법원장 후보를 각급 법원에서 추천하더라도 대법원장이 받아들이지 않으면 그만이라는 한계를 그대로 보여준 인사였다. 법원조직법에서 법원장에 대한 인사권을 대법원장에게 부여하고 있는 한, 최종적으로는 대법원장의 의중이 관철되는 인사는 필연적이라는 것이 이번 법원장 인사에서 확인된 셈이다. 각급법원 사법행정 담당자인 법원장에 대해 호선제 등을 도입하여 소속 법관들의 의사가 반영되도록 하는 방식은 중앙집권적 사법행정에서 각급 법원의 자율적 행정으로 가야 한다는 방향에서 중요한 의미를 갖는다. 그러나 법원장 후보에 대해 소속 법관들의 의사가 반영될 수 있도록 추천을 받거나 다른 방식의 보완을 하더라도 보임 ‘결정권’이 여전히 대법원장에게 있는 한 그 한계는 너무나 명확하다. 각급 법원 사법행정의 자율성이 제대로 보장되기 위해서는 법원장 인사를 각급 법원 단위에서 ‘결정’할 수 있도록 법원조직법이 개정되어야 한다. 또한 실제 사무분담의 문제이지만 보임의 방식으로 행해지는 수석부장 인사의 문제도 개선되어야 한다.

각급 법원의 사법행정 개혁과 관련해서 수석부장, 기획법관, 공보관 제도도 빼 놓을수 없다. 수석부장도 승진과 관료화를 조장하는 핵심 제도이다. 양승태 시절 고법부장 폐지가 후퇴하던 시기에는 고법부장 선발인원을 확보하기 위해 고법부장이 수석부장으로 배치되는 지방법원이 확대되었다는 지적도 있었다. 각급 법원의 사무분담이나 사건배당에 있어서 법원장의 위임을 받아 사무를 처리하는 수석부장이 꼭 필요하다고 보이지 않으며 재판관을 해야 할 판사가 행정업무만을 하는 것도 바람직하지 않다는 면에서 수석부장제도는 폐지하는 것이 맞다. 대법원장, 법원행정처와 각급 법원간 소통 역할을 수행한다는 명목의 기획법관의 폐해도 이번에 많이 드러났다. 소통이 아니라 일선 판사에 대한 감시와 통제 역할을 수행했고 그러면서도 주요 보직으로 진출하는 요직으로 여겨졌다. 기획법관제도 폐지하는 것이 맞다고 생각한다. 판결에 대한 국민의 알권리는 판결문 공개 확대 등의 원칙적 방향을 통해 실현하는 것이 맞고 굳이 판사가 공보관 역할을 담당해야 할 필요는 없어 보인다. 공보 업무가 꼭 필요한 것이 있다면 판사가 아닌 법률전문 행정인력이 담당하면 될 것이다.

2. 인사제도의 개선

가. 줄세우기 인사 없애기

(1) 고법부장 폐지

고법부장 제도는 법관 서열의 꽃이자 이에 도달하지 않으면 법관 옷을 벗어야 하는 승진제도에서의 중요한 분기점이다. ‘고등법원 부장판사급 이상’이라고 하여 명명하는 보직들(「고등법원 부장판사급 이상의 법관이 보직범위에 관한 규칙」)을 보면 법관의 승진구조의 상층부에 자리잡고 있는 보직을 파악할 수 있다. 법관들을 하나의 줄로 세워야 일률적으로 통제하기 쉬운데, 이런 줄세우기의 핵심에 고법부장 제도가 있다. 그러므로 승진에 목매는 법관, 동등하게 토론을 하는 법관들이 모인 곳이 아니라 위와 아래가 있는 법관 사회의 문화를 바꾸기 위해서는 고법부장 제도를 폐지하지 않으면 안된다. 고법부장으로 올라가지 않으면 대거 퇴직해서 전관예우가 발생하는 중요한 원인으로 지적되기도 하는 것처럼 고법부

51) 서울신문, 2019. 1. 29. 자 「판사 추천 법원장’, 절반만 임명...미완의 사법개혁」

장 제도는 단지 법관 내부의 문제가 아니라 모든 것에 영향을 미친다. 고법부장 제도를 폐지하지 않고서는 인사제도가 제대로 개혁될 수 없고, 인사제도가 개혁되지 않으면 몇 개 제도가 바뀐다 하더라도 법원 관료화의 큰 흐름은 강고하게 유지될 수 밖에 없다. 고법부장 폐지의 흐름으로 가는 것은 이미 이용훈 대법원장 시절부터 합의된 내용이었다. 그러나 법원조직법 개정이라는 제도적 뒷받침 없이 대법원장의 의지와 실행만으로는 언제든 후퇴할 수 있기 때문에(양승태 코트 시절과 같이), 법원조직법 자체를 개정해서 고법부장 폐지는 되돌릴 수 없도록 만들어야 한다(법원조직법 제27조 제2항 삭제, 고법부장이 재판장이 되도록 한 제27조 3항은 부의 구성원 중에서 재판장이 될 수 있도록 개정). 고법부장을 폐지하는 마당에 단지 신규 고법부장 보임만 하지 않을것이 아니라 기존 고법부장직과 특권(고법부장에게 제공되던 전용차량 등)도 유지할 필요도 없어 보인다.

(2) 법관인사 이원화 완성

고법부장 폐지는 법관인사 이원화와 연동되어 있다. 지방법원 배석판사에서 시작해서 지방법원과 고등법원 사이의 서열구조를 없애기 위해서는 지방법원과 고등법원을 오가며 승진하는 구조를 차단하면 된다. 이미 2010년부터 법관인사규칙을 통해 법관인사 이원화가 시작되었다. 고법부장+배석판사 구성에서 고법판사 3인의 대등재판부가 도제식이 아닌 대등합의를 하는 것은 재판의 충실화도 직결되어 있다(다만, 기존 고법부장이 있기 때문에 과도기에는 종전 고법부장과 고법판사 1-2의 재판부가 다수 있을 것이다). 지방과 고등을 오가지 않는 인사는 법관인사 이원화의 시작이며, 법관인사 이원화가 완성하기 위해서는 고법판사 보임이 또다른 승진 개념으로 운영되지 않도록 하는 문제, 법조 일원화에 맞춘 고법판사 임용 문제, 재판장 제도를 어떻게 운영할 것인지의 문제(고법부장 제도가 존재할때는 부장이 재판장을 맡았으나, 부장제도가 없어지면 재판장을 사건별로 정할지, 기간별로 정할지, 재판부내 3개의 소부를 구성할지 등의 문제가 있다), 대등 재판부가 활발한 토론과 합의를 통한 실질적 3인 합의의 방향으로 가는게 아니라 오히려 업무 부담의 증가로 2인 합의 구조⁵²⁾나 사실상 단독화로 귀결되지 않도록 제도를 설계하는 문제가 여전히 남아있다(현재 대법원 예규로 「고등법원 합의부의 운영에 관한 지침」이 있는데 ‘3인으로 구성된 합의부의 사건 중 재판장은 1/7, 고등법원 판사들은 각 3/7의 비율에 따른 사건들의 주심법관이 되고, 재판장이 주심법관인 사건들은 고등법원 판사들이 각 1/2에 관하여 부심법관이 되도록 하면서 다만, 고등법원 판사로만 합의부를 구성하는 경우에는 이와 달리 정할수 있다’고 정하고 있다).

(3) 발탁 인사비재판 업무 법관 대폭 축소 및 폐지

발탁인사도 관료화의 주요 원인이다. 단일호봉제 이후 공식적인 승진구조는 없지만 여전히 좋은 자리로 인식되는 곳으로의 발탁을 위해 평정에 목을 매거나 눈치를 살피는 등의 원인으로 발탁인사가 지목된다. 따라서 승진구조, 발탁인사라고 여겨지는 보직은 대폭 폐지·축소해야 하며, 폐지할 수 없는 것은 올바른 선발 기준을 정립해야 한다.

52) 법원조직법 제66조 제1항은 합의의 방법에 대해 ‘합의심판은 헌법 및 법률에 다른 규정이 없으면 과반수로 결정한다’고 규정하고 있기 때문에, 합의부에서 2인 합의로 재판하는 운용하는 것은 사실상 범위반 상태로 봐야 한다.

우선 승진구조의 관점에서 보면 「고등법원 부장판사급 이상의 법관의 보직범위에 관한 규칙」상의 보직중 판사가 담당하지 않거나 승진이 아닌 방식으로 운용되어야 할 제도가 대부분이다(예를 들어 법원장은 앞서 말한대로 호선제등을 통해 발탁보임에서 탈피해야 하고, 사법연수원장이나 사법정책연구원장, 법원행정처 처차장 등은 비법관화 방향으로 가야 한다). 고법부장은 당연히 폐지되어야 한다. 해외 연수에 평정이 반영되는 문제도 개선되어야 하고, 그 외 법원행정처 심의관, 대법원 재판연구관, 사법정책연구원 연구위원은 탈판사화의 방향으로 가야 한다. 지금 언급된 보직들만 없애거나 탈판사화를 해도 승진구조, 선발성 인사의 서열, 발탁 구조는 대폭 개선될 것이다.

재판 업무를 하지 않는 보직, 파견 법관은 대폭 축소되어야 한다. 2019년 정기인사에서는 비재판 보직 중 법원행정처 10명, 헌법재판소 3명, 대법원 재판연구관 1명 합계 14명이 비재판 보직 보임에서 축소되었다. 승진은 아니지만 선발성 인사로 분류되는 대표적 보직으로 법관의 해외기관 파견이 있는데, 양승태 코트 시절 이를 위해 재판거래를 했다는 것은 이미 아는 사실이다. 현재 법원 외 기관으로 파견된 법관은 외교부(제네바, 헤이그) 2명, 국제기구(ICC, HCCH) 2명, 국회 자문관 1명, 베트남 법원연수원 1명, 헌법재판소 9명, 감사원 1명, 금융정보분석원(고용휴직) 1명 합계 17명이다. 국회 파견 상근 법관의 존재는 국회의원의 재판 청탁의 통로가 될 수 있다. 국회와 대법원은 국회 파견 판사 제도를 없애겠다고 밝혔지만⁵³⁾ 파견 판사 두 자리 중(법사위 전문위원과 자문관 판사) 정작 재판 민원 창구로 지적받았던 자문관은 이번 정기인사에서도 그대로 유지하고 있다. 법안 조사나 심의 등 역할이 명확한 전문위원과 달리 자문관은 법원과 국회 사이의 연락 업무나 민원 접수를 주로 하는 것으로 알려져 있는데⁵⁴⁾, 이를 그대로 유지하는 것은 매우 문제이며 이해하기 어렵다.

나. 인사수요의 축소

한국 법원처럼 대규모 인사이동이 잦은 곳은 찾기 어렵다. 인사가 잦기 때문에 인사로 누르거나, 인사로 불이익을 줄 가능성이 높아지는 것이다. 따라서 인사 관련한 가장 근본적 개혁방향은 인사 자체를 대폭 줄이는 것이다. 법조일원화의 완성에 맞춘 권역별 임용, 향판(향판의 지역 권력과의 유착이 문제되나 이는 전국적 인사가 아니라 징계등의 문제로 접근해야 할 것이다), 평생 법관제(제임용 제도의 재검토), 더 근본적으로는 판사 임용의 문제까지(이는 개헌사항을 포함한다) 연구 및 개선되어야 할 부분이 많이 있다. 다만 여기서는 글쓴이의 역량상 인사수요 자체를 줄여야 한다는 방향만 언급하고 넘어간다.

3. 법관 평정 제도의 개선

법조인들은 기본적으로 성적에 민감하다. 법관들의 근무평정이 부적격 인사를 걸러내는 것이 아니라 발탁이나 선발에 이용될 경우 더욱더 성적에 민감할 수 밖에 없다. 현재의 법관 평정제도는 제도의 활용 측면(눈엣 가시인 법관을 찍어낼 수 있는 용도로도, 평정의 승진 및 발탁 활용을 통해 판사들을 순차시키는 용도로도 사용 가능한 방식), 1인 평가의 문제(법

53) 한국일보, 2019. 1. 18. 자 「대법, 판사출신 국회 전문위원 파견 중단...자문관은 그대로」

54) 위 한국일보 기사

원장등 사법행정권자의 눈치를 보게 만들며, 주권자들의 시각을 전혀 반영하지 않는 방식), 등급제·상대평가식 평정으로 누군가는 하위권에 들게 만드는 줄세우기 방식, 처리율과 통계에 의존하는 방식 등 여러 문제들이 총체적으로 결합되어 있다.

판사들을 업무 등급에 따라 ranking을 매기는 것은 여러모로 부적절하다. 이 ranking이 발탁 등에 이용되는 것은 더욱 불합리하다. 따라서 법관평정의 개선에서 가장 우선적으로 고려해야 할 방향은 평정의 활용을 최소화하는 것이다. 평정은 발탁이 아니라 법관직을 수행할 수 없을 정도의 부적격자를 걸러내는 정도로만 사용되어야 한다(물론 부적격자 배제를 위한 구체적인 운용에 있어서도 등급과 상대평가에서 일률적으로 몇%는 하위 평정을 주는 방식도 폐지해야 한다). 문제가 있는 판사는 징계로 접근해야 하며, 평정에 목매달지 않고 독립적으로 재판할 수 있도록 해야 한다. 처리율과 통계에 의존하는 방식은 궁극적으로 국민의 재판청구권을 침해하게 된다. 소위 ‘5분 재판’은 판사수의 부족도 중요한 이유이지만, 평정의 처리율도 한 몫을 하고 있다. 평정주체는 다양화되어야 하며(법원 내부가 아니라 외부의 시각까지 반영), ‘법원 조직 적합성’과 같은 평정기준도 바뀌어야 할 것이다. 또한 평정 결과는 평정 대상자에게 공개되고 이의와 불복이 가능하도록 투명하고 합리적으로 운영되어야 할 것이다.

4. 사무분담 제도의 개선

법원장이(수석부장과 함께) 재판부 구성과 법관 배치를 결정하는 현행 사무분담의 방식도 개선되어야 한다. 사무분담이 공평하게 이루어진다는 믿음을 주지 못하면서 국민에게 재판을 신뢰하라고 하는 것은 억박에 가깝다. 현행 사무분담은 대법원장과 법원장으로 이어지는 사법행정라인의 의사가 관철될 수 있는 구조이고, 법관의 사법행정권자에 대한 예측과 결과적으로 법관의 독립과 재판 청구권자의 공정한 재판을 받을 권리 침해의 위험을 내재하고 있다. 따라서 법원장 1인의 자의적 의사가 관철되는 방식의 사무분담 결정 구조를 합의제 방식에 의한 위원회에서 결정하도록 하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 선출된 위원으로 구성된 독립된 사무분담위원회를 설치할 법원조직법에 의하여 제도화하는 방안을 생각해볼 수 있다(사무분담위원회를 별도로 설치하는 것이 아니라 판사회의 산하 운영위원회에서 사무분담을 결정하도록 하는 방안도 있다⁵⁵). 그러나 사무분담은 판사들의 이해관계와도 직결되는 문제가 있는 만큼 최종적으로 판사회의의 다수결을 거치도록 하는 방식이 아니라 판사회의로부터도 독립적이어야 한다는 의견도 있다. 사무분담위원회는 법원장의 자문기관이 아닌 의결기관으로서의 위상을 가져야 할 것이다. 현재 서울중앙지방법원과 같이 사무분담위원회가 설치되어 있는 곳이 있는데, 이는 내규상 기구이며 최종 결정권은 여전히 법원장에게 있다.

전담재판부 중 부패, 선거 전담 재판부는 폐지하는 것이 옳다고 생각한다. 특히 부패 전담 재판부의 경우 전담을 설치할 만큼의 특수한 전문성이 요구되지 않는 반면, 권력자가 재판에 개입하려는 유혹과 위험이 가장 높은 곳이라는 폐해에 대한 지적은 계속 있었다. 선거

55) 참고로 독일에서도 사무분담을 ‘법원운영위원회’에서 판사들이 결정하는데, 독일의 법원운영위원회는 우리와 같이 판사회의 산하에 설치된 기구가 아니라 사법행정과 관련한 다양한 기구(법원운영위원회, 법관대표인사위원회, 법관협의회, 법관직무법원) 중 하나이다.

전담재판부의 경우 양형 편차를 줄여야 할 필요성이 다른 범죄보다 높다는 이유로 존치를 주장하는 의견이 있으나, 양형 편자의 문제가 반드시 재판부의 문제라고 할 수 없다는 반론이 있다. 특정 법관의 정치적 성향에 따라 영장 사건의 결론이 한쪽으로 치우치는 문제점으로 영장전담도 폐지해야 한다는 의견도 있다. 일률적 폐지에 대해 여전히 논의가 더 필요하다고 하면 적어도 특정 법원에 대해 반드시 부패 전담 재판부 등을 지정하도록 하는 예규⁵⁶⁾는 없애고 각급 법원의 사무분담위원회가 자율적으로 설치 여부를 판단하게 하는 것이 맞다고 보인다.

5. 그 외

사법행정 개혁에 있어 가장 시급한 문제이자 큰 줄기는 관료적 구조를 없애는 것(대법원장의 제왕적 권한 분산, 법원행정처 폐지와 탈판사화, 법원장 호선제 등 각급 법원 사법행정 자율화), 인사 서열구조 혁파(고등부장 폐지, 법관인사 이원화, 승진·선발·발탁 인사 대폭 폐지와 축소)이다. 법관들에게 ranking을 매기는 방식의 평정구조 개선과 사무분담의 공정성 확보도 필요하다. 이 글에서는 이 정도만 다루었지만 사법행정의 연구 및 개혁의 대상은 많다. 위에서는 고법부장 폐지만 다루었지만 부장제도의 전면적 폐지도 장기적으로 생각해볼 수 있다. 5분 재판을 없애기 위해 법관의 수도 증원되어야 하고, 1심은 단독법관화의 방향으로 제도를 만들어가 가는 것이 맞다고 생각한다. 사법연수원, 사법정책연구원의 개선의 문제도 있다.

사법행정만이 아니라 전체 사법개혁의 시각까지로 넓힌다면 대법관 수의 증원 및 대법관 구성의 다양화, 국민참여재판의 확대를 비롯한 다양한 개혁과제가 있다. 이 글은 이런 많은 과제중 아주 일부를 다룬 것에 불과하다.

Ⅶ. 결론

2009년 신영철 재판개입 사건때, 목소리들은 많았지만 결국 아무것도 바꾸어내지 못하고 우리는 양승태 시절을 거쳐 지금의 거대한 사법농단의 실체를 다시 보고 있다. 법원은 ‘사법행정권 남용 의혹’ 정도의 이름과 그 정도의 문제로 넘어가려 했을지 모른다. 사법행정권 남용이라 명명 속에 이 문제를 법원 내에서 권력자와 판사의 문제로만 보려고 하는 무의식이 엿보이기도 한다. 그러나 현재와 같이 사법행정이 재판보다 우위에 설 수 있는 구조에서는 사법행정권 남용은 그 자체가 공정한 재판의 침해로 직결될 수 밖에 없다. 판사들만의 문제가 아니다. 재판청구권자들이 고통을 받았으며, 사람들은 법원을 신뢰하지 않고 있다.

“법원의 진정한 모습은 피라미드가 아니라 독립적인 법관들이 점점이 모여 빛나는 ‘성단’ 과 같은 것이다⁵⁷⁾” 10년전 신영철 사건때 우리는 이런 법원을 만들었어야 했다. 그러나

56) 「부패범죄 전담재판부 설치 등에 관한 예규」에 의하면 1. 서울고등법원 2. 부산고등법원 3. 서울중앙지방법원 4. 대전지방법원 5. 대구지방법원 6. 부산지방법원 7. 광주지방법원의 법원장은 부패범죄 전담재판부를 지정하도록 규정하고 있다.

57) 문준영, 『법원과 검찰의 탄생』, (주) 역사비평사, 2010, 922쪽

무력하게 그 시간들을 보내버렸다. 사법농단이라는 거대한 부패 앞에서도 또 다시 어영부영 하다가 시간들이 흘러가고 있다. 그나마 다행인건 국회의 사개특위가 2019년 6월 30일로 연장되었다는 것이다. 이번에는 정말 사법행정 개혁을 이루어야 한다. 이런 사법농단 사태 앞에서도 아무것도 바꾸지 못한다면 그 다음은 언제가 될 것인가. 절박한 시점이다.