

국민중심 5대 사법개혁안의 주요 쟁점과 개선 방향

Major Issues and Directions for Improvement in the Five Key Judicial Reform Proposals Centered on the People

김 재 윤*
Kim, Jae Yoon

목 차

- | | |
|--------------------|-----------------------|
| I. 들어가는 말 | V. 하급심 형사판결문 공개 범위 확대 |
| II. 대법관 수 증원 | VI. 압수·수색영장 사전심문제 도입 |
| III. 대법관후보추천위원회 개선 | VII. 마치며 |
| IV. 법관평가제도 개선 | |

이 논문은 2025년 10월 21일 더불어민주당 「국민중심 사법개혁 특별위원회」(위원장 백혜련 의원)가 제시한 5대 사법개혁안의 주요 내용과 쟁점을 체계적으로 분석하고 그 개선 방향의 제시를 목적으로 한다. 최근 사법농단 사태와 특정 정치적 사건에 대한 대법원판결을 계기로 사법부에 대한 국민적 불신이 심화된 상황에서, 개혁안은 사법부에 대한 국민의 신뢰 회복과 국민 중심의 사법구조 재편을 목표로 한다. 사법개혁안의 핵심 내용과 문제점, 그리고 개선 방향은 다음과 같다.

첫째, 대법관 수를 현행 14명에서 26명으로 증원하고 제1, 제2 연합부를 두는 방안은 상고심 사건의 과중한 부담을 완화하고 심리불속행 기각 중심의 운영으로 인한 권리구제의 한계를 개선하려는 취지이다. 이에 대해 하급심 역량 약화, 전원합의체 운영의 비효율, 정책법원 기능 위축, 제왕적 대통령제하에서 사법부 장악 우려 등의 문제가 제기된다. 그러나 논문은 대법관 증원은 상고심 충실화를 위한 조치이며 사실심 강화와는 별도의 정책 과제라고 본다. 또한 연합부 및 대연합부 구조는 헌법에 반하지 않으며, 오히려 다양한 의견 수렴과 속의를 가능하게 할 수 있다고 평가한다. 사법부 장악 우려에 대해서도 임명 구조 자체보다 법관이

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2026..63.27>

투고일: 2026. 2. 23. / 심사완료일: 2026. 3. 24. / 게재확정일: 2026. 3. 25.

* 건국대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

Professor, Law School, Konkuk University, Ph.D. in Law

헌법과 양심에 따라 독립적으로 재판하는 실질적 독립성 확보가 핵심이라고 지적한다. 둘째, 대법관후보추천위원회 개편안은 구성의 다양성과 투명성 강화를 목표로 한다. 위원 수를 확대하고 헌법재판소 사무처장, 지방변호사회 추천 변호사, 전국법관대표회의 추천 법관 등을 포함해 폐쇄적 인사 구조를 완화하려는 것이다. 비법조인 위원 비율이 여전히 낮다는 비판이 있으나, 대법관 직무의 전문성을 고려할 때 일정 수준의 법조 중심 구조는 불가피하다는 점을 강조한다. 셋째, 법관평가제도 개선과 관련하여 외부인이 참여하는 독립적 평가위원회 신설 대신, 대한변호사협회의 법관 평가 결과를 자질 평정에 반영하도록 하였다. 이는 사법 작용에 대한 최소한의 민주적 통제 장치로 평가된다. 다만 평정 결과의 전면 공개는 법관 사회의 동요와 독립성 침해 우려가 있으므로, 평정 결과 요지 고지 및 이의신청 제도 보완 등 절충적 개선이 필요하다고 본다. 넷째, 하급심 형사판결문 공개 범위를 미확정 사건까지 확대하는 방안은 재판의 투명성과 책임성을 강화하고 국민의 알 권리를 보장하려는 조치이다. 현재 형사판결문 공개는 확정판결에 한정되어 있어 실질적 공개 원칙이 충분히 구현되지 못하고 있다는 점을 지적한다. 마지막으로, 압수·수색영장 사전심문제 도입에 대해 실효성 부족, 형평성 침해, 수사의 밀행성 훼손 및 지연 초래 등의 우려가 제기된다. 하지만 이에 대해 현행 제도만으로는 전자정보 압수의 한계를 극복하기 어렵고, 사건의 특성을 기준으로 한 명확한 선별기준과 비공개 심문을 통해 형평성과 밀행성 문제를 완화할 수 있으며, 복잡한 사안에서 오히려 심리의 충실성과 효율성을 높여 수사 지연을 방지할 수 있다는 반론을 제시할 수 있다.

요컨대, 전체적으로 본 개혁안은 사법의 민주적 정당성과 책임성을 강화하려는 시도라는 점에서 의의가 있지만, 제도 설계와 운영 과정에서의 보완이 병행되어야 함을 강조한다.

[주제어] 사법개혁, 대법관, 대법관후보추천위원회, 법관평가제도, 판결문 공개, 압수·수색영장 사전심문제

I. 들어가는 말

한국 사법부에 대한 신뢰도는 OECD 국가 중 하위권에 속하며, 여러 조사에서 낮은 신뢰도를 보인다. 2023년 레가툼 변영 지수 분석에서는 사법 시스템에 대한 신뢰도 순위가 167개국 중 155위를 기록했다는 통계가 제시되고 있다.¹⁾ 사법부에

1) 조선일보, 신은진, “한국 공적 기관 신뢰 167국 중 100위... 특히 사법 시스템 신뢰 155위”, 2023. 3. 9, <<https://www.chosun.com/UBBRMR3LABDYZOGWOSMUM7RN4Q/#:~:text=%ED%95%9C%EA%B5%AD%20%EA%B3%B5%EC%A0%81%20%EA%B8%B0%EA%B4%80%20%EC%8B%A0%EB%A2%B0%20167%EA%B5%AD%20%EC%A4%91%20100%EC%9C%84,%EB%B0%9C%ED%91%9C%ED%95%9C%202023%20%EB%B2%88%EC%98%81%20%EC%A7%80%EC%88%98%EB%A5%BC%20%EB%B6%84%EC%84%9D%ED%95%9C%20%EA%B2%B0%EA%B3%BC%20%EC%9A%B0%EB%A6%AC%EB%82%98>>, 검색일: 2026. 2. 23.

대한 국민의 불신은 양승태 전 대법원장 시절 사법농단 사태에서 불거져 최근 조희대 현 대법원장 체제하에서 6~7만 쪽에 달하는 재판 기록에 대한 충분한 검토 없이 이루어진 이재명 대통령 후보에 대한 대법원 전원합의체의 유죄 취지의 파기환송 판결에서 최고조로 분출되었다. 이에 더하여 윤석열 내란 사건의 재판장인 지귀연 판사가 70년 넘게 적용해 온 날짜 단위 구속 기간 계산법²⁾을 시간 단위로 바꾸어 윤 전 대통령에 대한 구속취소 결정을 내림으로써 사법부에 대한 불신은 돌이킬 수 없는 지경에 이르고 말았다.

이러한 상황 속에서 국민의 법감정과 괴리되지 않는 투명하고 책임 있는 사법 체계로의 전환이 강력하게 요구되었고, 이에 따라 사법부의 신뢰를 회복하고 국민중심의 사법구조 개편을 위해 집권 여당인 더불어민주당은 2025년 8월 12일 ‘국민중심 사법개혁 특별위원회(위원장 백혜련, 이하 ‘사개특위’라고 함)’를 공식 출범시켰다. 2025년 10월 20일 사개특위는 몇 차례 내부 회의를 개최하고 전문가, 사법부 등 관련 기관의 의견을 수렴하여 대법관 수 증원 및 연합부 도입, 대법관추천위원회 개선, 법관평가제도 개선, 하급심 형사판결문 공개범위 확대, 압수·수색영장 사전심 문제 도입 등 국민 체감형 제도 개선이 포함된 「법원조직법 일부개정법률안」과 「형사소송법 일부개정법률안」을 발표하였다.

이러한 사개특위의 5대 사법개혁안에 대한 전적으로 찬성하는 견해도 있으나, “대법관 12명이 늘면 재판연구관도 수십 명 이상 늘 수밖에 없는데 사실심 약화가 우려된다. 현실적인 재판 여건이 함께 마련돼야 한다.”라거나, “사법부를 권력의 하수인으로 만들겠다는 사법장악 로드맵”이라는 비판적 시각도 상존한다.³⁾

따라서 이 글에서는 사개특위의 5대 사법개혁안에 대해 논의 배경, 주요 내용과 쟁점을 살펴보고, 어떠한 점에서 추가적인 보완이 필요한지 살펴보고자 한다.

2) 형사소송법 제202조의2(구속기간) ⑥ 법원은 구속 전 피의자심문을 위하여 검사가 제출한 서류와 증거물을 접수한 날부터 검사가 이를 반환받은 날까지의 기간은 제1항의 구속기간에 산입하지 아니한다.

3) 한겨레, 최하얀/김재운, “민주 ‘사법개혁안’ 발표...대법관 14명→26명으로 증원”, 2025. 10. 20, <https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1224396.html>, 검색일: 2026. 2. 23.

II. 대법관 수 증원

1. 논의 배경

대법관 수 증원 논의의 배경은 앞서 언급한 조희대 대법원장 체제하의 대법원이 이재명 대통령 후보자에 대한 전격적인 전원합의체 파기 판결에서 촉발되었다. 하지만 이러한 논란은 부차적인 것이고 근본적으로 대법관 수 증원은 상고심인 대법원에서 상고심 사건 적체 해소와 국민의 재판받을 권리 보장을 위한 조치라는 시각에서 바라보아야 한다. 현재 대법원은 14명의 대법관으로 구성되어 있는데,⁴⁾ 대법원장과 사법행정 업무를 담당하는 법원행정처장인 대법관을 제외하고 12명의 대법관이 대법관 3명 이상으로 구성된 소부에서 상고심 재판을 담당하고 있다. 최근 5년간 대법원 본안 접수 건수가 연평균 4만 4천 건이 넘고 대법관 1명이 연간 약 4천 건 이상을 심리하는 상황에서 국민의 권리구제(신속하고 충실한 심리를 통한 정당한 권리 보호)와 법령 해석의 통일(우리 사회가 지향하여야 할 법적 가치 기준 제시)라는 상고심의 두 가지 역할과 기능을 충실히 수행하기 어렵다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다.

이러한 상황에서 그동안 대법원은 고등법원 상고부 설치, 대법원에 대법관 외에 대법관 아닌 법관을 두어 대법관과 함께 심판권을 행사하는 대법원의 이원적 구성(1959년), 고등법원 상고부 설치(1961년), 상고허가제(1981년) 등을 도입, 폐지하면서 상고심 사건의 급증 문제를 해결하려 하였고, 1994년 7월 27일 ‘변형된 상고허가제’라고 불리는 심리불속행제도를 도입하여 현재에 이르고 있다.⁵⁾ 그런데 민사사건의 약 70%, 행정·특허사건의 약 75% 이상이 기각 이유도 모른 채 ‘심리불속행 기각(심리 없이 기각)’⁶⁾으로 처리되어 헌법이 보장하는 ‘국민의 재판 받을 권리’를 실질적으

4) 법원조직법 제4조 ② 대법관의 수는 대법원장을 포함하여 14명으로 한다.

5) 이재운, “대법원 입법외견(상고심사제 및 대법관 증원안)에 대한 비판적 분석과 효과적인 상고제도 개선안 모색”, 민사소송 제28권 제3호, 한국민사소송법학회, 2024, 197-200쪽.

6) 주의할 점은 ‘심리불속행 기각’이라는 명칭 때문에 심리를 아예 안 하는 것이라는 오해도 있지만 실제로는 대법관과 재판연구관들이 기록을 검토한 뒤 신속히 결정을 내리면서 항소심과 판단이 같아 별도의 판결 이유를 적지 않는 일종의 ‘간이 판결’에 가깝다. 그리고 심리불속행 기각판결의 이유는 대체로 “상고인의 상고이유에 관한 주장은 상고심 절차에 관한 특별법 제4조에 해당하여 이유 없음이 명백하므로 위 법 제5조에 의하여 상고를 모두 기각하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.”라는 내용의 정형화된 부동문자로 기재되어 판결문에 구체적인 이유의 실사가 되어 있지 않다.

로 침해하고 있다는 비판이 지속되고 있다.⁷⁾ 이에 그동안 상고제도 개선안으로 대법관 증원안, 대법원의 이원적 구성안, 고등법원 상고부안, 상고법원 설치안, 고등법원 상고심사제안, 상고허가제안, 상고심사제안 등이 제시되었으나 어느 하나 실현되지 않고 심리불속행제도를 유지하고 있다.⁸⁾

특히 대법관 수 증원과 관련하여 대한변호사협회는 2010년 대법관 수를 50명으로 증원하여 전문부로 개편할 것을 요구하는 결의문을 채택하기도 하였다.⁹⁾ 대법관 수 증원은 상고심 사건 심리의 질을 높이고, 사회 각계의 다양한 시각을 반영한 판결이 가능하게 함으로써 ‘국민으로부터 신뢰받은 대법원’으로서의 기능을 강화하려는 목적이 있다.

2. 법원조직법 일부개정법률안의 주요 내용

사개특위안에는 현행 14명인 대법관 수를 26명으로 늘리는 방안을 담았다.¹⁰⁾ 증원은 법안 공포 1년 후부터 3년간 매년 4명씩 총 12명을 늘리는 방식으로 진행된다. 늘어난 대법관으로는 제1 연합부와 제2 연합부라는 두 개의 실질적인 전원합의체(대법정)를 구성해 재판의 신속성과 전문성을 높인다는 구상이다. 특히, 법리적으로 중요하거나 사회적으로 파급력이 큰 사건의 경우에는 연합부의 대법관의 과반 동의로 대법관 전원의 3분의 2 이상이 참여하는 합의체를 구성해 심판할 수 있도록 했다(아래 <표 II-1> 참조). 백혜련 사개특위 위원장은 “실질적인 전원합의체 두 개 구조로 재편되는 것”이라며, “다음 대통령 역시 22명을 임명하는 것이고 현 정권과 차기 정권이 균등하게 임명하는 구조로 설계했다.”¹¹⁾라고 말했다. 해당 법안이 이번 정부에서 통과되면 이재명 대통령은 대법관 22명을 임명할 것으로 예상된다.

-
- 7) 연합뉴스, 황윤기, ““구체적 이유 뭐가요” 대법원 간 사건 70%는 심리불속행 기각”, 2023. 10. 8, <https://v.daum.net/v/20231008090440489?utm_source=chatgpt.com>, 검색일: 2026. 2. 23.
- 8) 개별 상고제도 개선안에 대한 상세한 설명으로는 김용섭, “상고제도의 합리적 개선방향”, 동북아법연구 제16권 제2호, 전북대학교 동북아법연구소, 2022, 315쪽 이하; 이재운, 앞의 논문, 197-237쪽; 윤남근, “우리나라 상고제도의 개선 방안 -상고법원안과 대법관 증원론을 중심으로-”, 인권과정의 제455호, 대한변호사협회, 2016, 49쪽 이하; 장주영, “대법관 증원을 통한 상고심 개편 방향”, 인권과정의 제447호, 대한변호사협회, 2015, 80쪽 이하 참조.
- 9) 대한변호사협회, 제20회 법의 지배를 위한 변호사 대회 결의문, 2010.
- 10) 2026. 3. 12., 법원조직법 일부개정을 통해 반영됨.
- 11) 법률신문, 김지현, “민주당, 재판소원 추진 ... 대법관 26명으로 증원”, 2025. 10. 20, <<https://www.lawtimes.co.kr/news/212411>>, 검색일: 2026. 2. 23.

〈표 II-1〉 법원조직법 일부개정법률안

현 행	개 정 안
<p>제4조(대법관) ① (생 략)</p> <p>② 대법관의 수는 대법원장을 포함하여 14명으로 한다.</p> <p>제7조(심판권의 행사) ① 대법원의 심판권은 대법관 전원의 3분의 2 이상의 합의체에서 행사하며, 대법원장이 재판장이 된다. 다만, 대법관 3명 이상으로 구성된 부(部)에서 먼저 사건을 심리(審理)하여 의견이 일치한 경우에 한정하여 다음 각 호의 경우를 제외하고 그 부에서 재판할 수 있다.</p> <p>1.~4. (생 략)</p> <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p>②~⑤ (생 략)</p>	<p>제4조(대법관) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- 26명-----.</p> <p>제7조(심판권의 행사) ① 대법원의 심판권은 다음 각 호의 경우를 제외하고는 대법관 3명 이상으로 구성된 부에서 먼저 사건을 심리하여 의견이 일치한 경우에 한정하여 그 부에서 재판할 수 있다.</p> <p>1.~4. (현행과 같음)</p> <p>② 대법원에 대법원장과 법원행정처장을 제외한 대법관의 2분의 1로 구성되는 제1연합부와 제2연합부를 둔다.</p> <p>③ 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대법원장과 각 연합부 대법관 전원의 3분의 2이상으로 구성하는 합의체에서 심판하며, 대법원장이 재판장이 된다.</p> <p>④ 대법관 전원의 의견으로 재판할 상당한 이유가 있는 경우에는 사건심리 중인 연합부 대법관(대법원장을 포함한다)의 2분의 1 이상의 동의를 얻어 대법관 전원의 3분의 2 이상의 합의체에서 심판하며, 대법원장이 재판장이 된다.</p> <p>⑤~⑧ (현행 제2항부터 제5항까지와 같음)</p>

3. 대법관 수 증원안에 대한 비판의 검토

3.1 하급심 재판역량 약화의 문제

대법관 수 증원에 대해 절대다수 사건은 사실심에서 확정되고, 사실심은 국민의 권리구제와 직결되기 때문에 대법관 수를 증원할 경우 하급심 재판역량이 약화된다는 비판이 제기된다. 즉 대법관 수 증원은 대법관을 보좌하는 재판연구관¹²⁾의 증원(대법관 1인당 8.4명)이 불가피한데, 현재 경력이 풍부한 사실심 법관 인력 감소가 불가피하다는 것이다. 2025년 10월 말 기준 재판연구관은 131명(법관 101명, 비법관 30명)

12) 대법원 재판연구관은 대법관을 보좌하여 사건의 심리와 재판에 필요한 법률적 연구를 수행하는 사법부의 핵심 실무 인력이다. 이들은 대법관이 내리는 판결의 기초가 되는 법률 검토와 의견 초안을 준비하는 역할을 한다.

이 배치되어 있는데 대법관 12명 증원시 추가로 부장판사급 재판연구관의 배치가 불가피하고, 이는 곧바로 사실심에 대한 인적, 물적 자원 투입이 줄어들어 사실심 재판에 대한 국민 불만이 초래되어 상고가 더욱 증가하는 악순환 결과를 초래할 수 있다는 우려이다.

그러나 이러한 비판은 대법관 수 증원과 사실심 재판역량 강화는 일정 부분 연동된 것이 사실이지만 정책적 효과를 달리하는 사안이라는 것을 간과하고 있다. 즉 대법관 수 증원은 상고심 사건 적체 해소와 현재 70% 이상의 본안 사건이 심리불속행 기각에 따른 대법원판결의 불신을 해결하기 위한 것이고, 사실심 재판역량 강화는 이와 별도로 1심, 2심에서 충실한 재판이 가능하도록 법관 증원, 법조일원화의 내실 있는 추진, 법관 직무연수와 평가를 통해 지속적으로 해결할 문제이다.

그동안 대법원은 대법관 수 증원에 대해 사실심 재판역량 약화를 이유로 지속적으로 반대를 해왔다. 그러나 지금까지 대법원을 포함한 사법부가 사실심 재판역량 강화를 위해 어떤 노력을 해왔고 어떠한 성과를 거두었는지 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 2003년 10월 노무현 정부에서 출범한 대법원 산하의 ‘사법개혁위원회’가 사실심 강화를 위해 속심제의 항소심제도를 사후심의 형태로 개편, 법조일원화 및 법관의 전문화, 제1심과 제2심의 법관인사 분리운영 방식 도입을 건의한 바 있으며,¹³⁾ 2009년에는 대법원장 직속의 사법정책자문위원회가 제1심은 단독심을, 제2심은 합의부를 원칙으로 하되, 경력 20년 이상의 중견법관을 대거 1심 판사로 발령, 항소심을 법률심의 형태로 개편, 고등법원이 없는 지역에 선별적으로 고등법원 지부 설치 등을 건의하였다.¹⁴⁾ 그런데 이러한 여러 안 중에 대법원이 적극적으로 수용하여 얼마만큼 실현된 것이 있는지 재 방문하지 않을 수 없다. 유의미한 성과는 2025년 1월 1일 시행된 「각급 법원 판사 정원법」 개정에 따라 2025년부터 2029년까지 판사 정원을 370명 증원하도록 한 것, 2013년 도입된 법조일원화 제도에 따라 신규 법관 임용에 법조경력을 5년 → 7년 → 10년으로 한 것을 법관 고령화와 재판 지연의 원인이라는 문제점이 발생하여 2024년 「법원조직법」을 개정하여 최소 법조경력을 ‘5년 이상’으로 다시 낮춘 것이다.

한편, 국민은 상당한 시간과 비용의 부담을 감수하고도 대법원에 상고하는 이유는

13) 한상희, “사법부의 독립성 제고와 합리적 사법작용”, 헌법학연구 제16권 제3호, 한국헌법학회, 2010, 425쪽.

14) 한상희, 위의 논문, 425쪽.

단지 ‘삼세판’ 범감정을 갖고 있어서가 아니라, 사실심 판결에 대한 불신에서 비롯된 것도 간과할 수 없다. 즉 국민은 사실심인 제1심, 제2심 소송절차에서 절차적 참여권이 제한되어 자신의 주장과 신청을 충분히 개진하지 못하거나, 개진하더라도 어떠한 심리과정을 거쳐 판단되는지 파악하기 어려우며, 증거의 증거능력 및 증명력에 관한 법원의 판단 근거가 명확히 제시되지 않고, 상대방의 위증 등 소송상 신의칙 위반행위에 대한 법관의 목인은 없었는지, 전체 재판절차가 법관에 의해 충실히 심리되고 있는지 확인할 수 없고, 전관예우 혹은 무전유죄에 의해 결론이 달라진 것은 아닌지 등에 대한 우려로 인해 사실심에 대한 불신이 야기되고 있다.¹⁵⁾ 이러한 불신의 해소는 단순히 사실심 법관 증원만으로 해결할 수 없고 재판 모든 과정에서 판사가 소송당사자로부터 신뢰를 확보하는 방안을 마련하여 실천할 때 가능할 것이다. 이러한 사실심 재판역량의 강화 노력 없이 단지 대법관 수가 증가하고 그에 따라 재판연구관 차출이 늘어나니 사실심 재판이 부실화되어 대법관 수 증원을 반대하는 것은 꼬리가 몸통을 흔드는 격의 반대논리가 아닐 수 없다고 본다.

3.2 전원합의체 심판의 비효율성 초래의 문제

헌법 제102조 제1항은 “대법원에 부를 둘 수 있다.”라고 규정하고 있어 대법원의 원칙적인 심리방식은 대법관 전원이 평등하게 참여할 수 있는 전원합의체이고 예외적으로 소부 개설을 할 수 있을 뿐인데, 대법관 수 증원은 복수의 소부 구성은 가능한 하나의 전원합의체(이른바 ‘One Bench’) 구성은 불가능하고, 설령 사개특위안과 같이 2028년까지 증원을 마쳐 총 26명의 전원합의체가 구성되더라도 토론과 설득에 너무 많은 시간이 소요되어 비효율적이라는 비판이 제기된다. 대법관 전원이 참여할 수 없다면 그 자체로 헌법이 예정한 전원합의체에 해당한다고 볼 수 없으며, 다양한 관점을 가진 대법관들이 전원합의체에서 충분히 논의하고 치열하게 토론하여 결론을 내려야 함에도 대법관 수 증원에 따라 전원합의체 구성이 어려워져 상고심 재판 형태가 예외적인 소부 심리로 굳어질 것이라는 우려이다.

그러나 이러한 비판에 대해서는 우선, 사개특위안에 따르면 12명의 대법관이 증원되어 총 26명의 대법관 가운데 대법원장과 법원행정처장이 제외된 24명의 대법관이 제1 연합부(12명의 대법관)와 제2 연합부(12명의 대법관)라는 두 개의 실질적인 전원

15) 한상희, 위의 논문, 426쪽.

합의체(대법정)를 구성하도록 하고 있으며(법원조직법 일부개정법률안 제7조 제2항), 법리적으로 중요하거나 사회적으로 파급력이 큰 사건이어서 대법관 전원의 의견으로 재판할 상당한 이유가 있는 경우에는 사건심리 중인 연합부의 대법관(대법원장을 포함한다)의 2분의 1 이상(즉 7명 이상)의 동의로 대법관 전원의 3분의 2 이상(즉 18명 이상)이 참여하는 합의체를 구성해 심판할 수 있도록 하고 있다(법원조직법 일부개정법률안 제7조 제4항). 이는 현재와 같은 One Bench 모델이 아닌 Two Bench 모델을 채택하고 대연합부(United Grand Panel) 구성을 가능케 한 것으로 전원합의체 구성이 불가능하다는 비판은 설득력이 약하다고 본다. 독일 연방법원의 예를 보더라도 독일 연방일반법원은 12개의 민사부(소부)와 5개의 형사부(소부)로 구성하고 법률 문제에 관한 모순적인 결론을 방지하기 위하여 대민사부(Grand Civil Panel)와 대형사부(Grand Criminal Panel)를 구성하여 해결하고 있다. 만일 민사부와 형사부 사이에 상이한 결론에 도달할 경우에는 대법원장과 대민사부 및 대형사부 판사들로 구성된 대연합부에서 판결하고 있다.¹⁶⁾ Two Bench 모델과 대연합부 구성은 입법자의 선택에 의한 것이며 헌법 제102조 제1항에도 위반되지 아니한다. 둘째, 헌법 제102조 제1항의 취지에 따른 상고심 심리방식은 원칙적 전원합의체 예외적 소부 심리라고 하지만 현재까지 대법원은 전원합의체가 중심이 아닌 소부를 중심으로 판결을 내려왔다. 실제로 전원합의체로 심판한 판결이나 결정은 1970년대는 물론이고 1980년대 16건, 1990년대 30건, 2000년대 50건으로 소수에 불과했다. 1980년대는 상고허가제가 시행되던 시기(1981. 3.~1990. 8.)로 상고심 사건이 현저히 적을 때이고 2000년에는 그 이전 시기보다 사건이 많았음에도 불구하고 전원합의체 사건 수는 급격히 증가하지 않았다. 따라서 그동안 대법원은 헌법 제102조 제1항의 취지와 다르게 운영해 왔음에도 불구하고 이제야 헌법 취지대로 운영하기 어렵다는 주장은 이해하기 어렵다고 본다. 셋째, 대법관 수 증원으로 대법관 전원이 참여하는 전원합의체 구성이 어렵고 구성된다고 하더라도 깊이 있는 토론과 합의가 어렵다고 하나, 연합부 대법관의 과반 동의로 대법관 전원의 3분의 2 이상이 참여하는 합의체는 최소 18명 이상 대법관으로 구성되어 합의체 구성에 큰 어려움은 없다고 보이며, 현재 14명의 대법관의 수보다 많이 늘어난 숫자라고 보기 어렵고, 더 많은 대법관이 참여함으로써 다양한 의견이 수렴될 수 있다. 또한 대연합부의 결정은 다수결로 이루어지므로 대법관 수가 기존 전원합의체보다 늘어난다고 하더라도 개별 소부나 각 연합부에서 일정 정도

16) 장주영, 앞의 논문, 89쪽.

검토가 이루어져 판결이나 결정 자체에 어려움이 발생하는 것은 아니고, 많은 인원으로 인한 토론과 합의 과정의 복잡성도 네트워크 기술의 급격한 발달로 해결될 가능성이 높으며, 오히려 합의 과정에서 대법관들의 다양한 가치관과 전문성이 반영될 수 있다고 본다.

3.3 정책법원기능에 역행하는 문제

대법원의 기능을 권리구제형과 정책법원형으로 구분하여 정책법원을 지향하는 것이 바람직하므로 대법관 수 증원은 정책법원기능에 역행한다는 비판이 제기된다. 이는 미국 연방대법원과 같이 낙태, 동성혼 등과 같이 법리적으로 중요하거나 사회적으로 파급력이 큰 소수의 사건에 집중하여 우리 사회가 나아가야 할 방향을 제시하는 정책법원의 역할을 강조하는 견해다.

그러나 이러한 비판에 대해 한편으로, 우리나라 대법원은 전원합의체 판결이나 결정을 통한 정책법원형이 아닌 권리구제형의 재판을 우선해 왔는데, 이를 외면한 채 정책법원기능에 역행한다는 것을 반대 논거로 제시하는 것은 앞뒤가 맞지 않는다고 본다. 즉 지금까지 대법원은 상고이유(형사소송법 제383조)에 해당하지 않는 ‘채증법칙위배로 인한 사실오인의 위법’이나 ‘심리미진의 위법’의 사유를 들어 원심판결을 파기하는 등 권리구제형의 재판이 주를 이루었고 전원합의체를 통해 법리적으로 중요한 견해를 변경하는 정책법원기능을 다소 소홀히 한 측면이 있다. 대법관 수 증원은 비판적 견해와 달리 현재 3개 소부에서 8개 소부로 증가를 가능케 함에 따라 상고심 사건 처리를 보다 원활하고 빠르게 할 수 있으며, 그에 따라 대법원의 정책적 판단이 필요한 더 많은 사건을 대연합부(현 전원합의체)에서 다룰 수 있어 정책법원기능을 보다 강화하는 데 기여할 수 있다고 본다.

다른 한편으로, 대법원의 정책법원기능의 강조는 비교법적 차원에서 미국 연방대법원을 상정하고 있으나, 우리나라 대법원과 차이점을 간과하고 있다. 즉 미국 연방대법원은 주법이나 연방법의 연방헌법 위반 여부를 심판함으로써 헌법판단을 중심으로 정책적인 판결이 다수를 이루고 있으나, 우리나라는 법률의 위헌심사를 하는 헌법재판소가 별도로 존재하고 있어 사회적·경제적 약자를 보호하고 사회통합에 도움이 되는 방향의 정책판단은 대법원이 아닌 헌법재판소가 중추적 역할을 담당하고 있다. 물론 대법원도 장래의 퇴직급여를 재산분할 대상에 포함한 판결,¹⁷⁾ 정기적으로 지급

되는 상여금을 통상임금 산정에서 제외하기로 한 노사합의가 근로기준법에 위반되어 무효이나 신의칙에 따라 무효주장을 제한할 수 있다는 판결,¹⁸⁾ 기존 판례상 ‘통상임금’ 판단요건으로 고정성 요건이 포함돼 있었는데 이를 더 이상 통상임금 판단의 필수요건이 아니라고 판단한 판결¹⁹⁾ 등 개별 사건에서 정책판단을 하고 있으나, 그 견수는 기대에 못 미치고 있다. 또한 그동안 전원합의체 판결이나 결정의 상당수가 시민 권리 확대 등에 관한 것이 아니라 민사적 법률쟁점을 정리하는 것이 다수였고, 사회적으로 중요하고 파장이 큰 키코(KIKO, Knock-In Knock-Out) 사건에서 13대0의 판결²⁰⁾이 나온 것을 보면 다양한 견해의 제시나 토론이 가능한지 의문이라는 지적도 있다.²¹⁾ 한마디로 대법원의 정책법원기능의 강화는 현재 대법원의 인적 구성, 항소심과 상고심의 성격, 상고이유, 전체 사법제도 등을 고려할 때 요원한 일로 그럴듯한 명분에 불과하다고 볼 수 있다.

3.4 제왕적 대통령제하에서 사법부 장악의 문제

마지막으로, 사개특위안과 같이 대법관 수를 매년 4명씩 3년간 12명을 증원할 경우 우리나라와 같은 제왕적 대통령제하에서 사법부 코드인사를 통해 사법부를 장악할 우려가 있다는 비판이 제기된다. 즉 이번 이재명 정부, 차기 정부, 차차기 정부에서 각각 4명의 대법관을 증원하는 것이라면 몰라도, 이번 정부에서 증원되는 대법관과 임기만료된 대법관을 포함해 22명을 임명하는 것은 대법원을 대통령의 사람들로 채워 제왕적 대통령에 의한 사법부 장악이라는 우려는 해소되지 않는다는 비판이다.

이러한 비판에 대해 물론 “다음 대통령 역시 22명을 임명하는 것”으로 문제되지 않는다는 목소리도 있다. 하지만 다음 대통령 역시 현 정부의 정치인이 당선된다면 그야말로 대법관 전원을 이념적 지향점이 같은 정부에서 모두 임명하게 되어 설득력이 약하다. 따라서 이 문제는 어느 정부에서 대법관을 얼마만큼 임명하느냐의 시각보다는 과연 사법부, 특히 대법원이 행정부, 입법부로부터 독립해서 운영되고, 될 수 있는가라는 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

17) 대법원 2014. 7. 16. 선고 2013므2250 전원합의체 판결.

18) 대법원 2013. 12. 18. 선고 2012다89399 전원합의체 판결.

19) 대법원 2024. 12. 19. 선고 2020다247190 전원합의체 판결.

20) 대법원 2013. 9. 26. 선고 2011다53683,53690 전원합의체 판결.

21) 장주영, 위의 논문, 93쪽.

이와 관련하여 헌법 제104조 제1항은 “대법원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.”라고 규정하고 있으며, 같은 조 제2항은 “대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.”라고 규정하고 있다. 이는 국민의 대표인 국회, 특히 국민들로부터 다수표를 얻은 다수당과 국민의 직접선거를 통해 선출된 대통령으로부터 동의와 임명을 받도록 함으로써 사법권력 역시 국민으로부터 나온다는 것을 분명히 한 것이다. 이를 두고 제왕적 대통령에 의한 사법부 장악이란 프레임을 씌우는 것은 “모든 권력은 국민으로부터 나온다.”(헌법 제1조 제2항 후단)라는 헌법가치를 정면으로 부정하는 것이다. 미국 연방대법원의 대법관 역시 대통령이 미국 상원의 인준을 얻어 임명하며 심지어 그 임기는 종신제이다.²²⁾ 미국 대통령이 민주당 출신이나 공화당 출신이냐에 따라 각기 다른 성향의 대법관이 임명되어 쟁점 사항에 대한 뜨거운 찬반 논의를 거쳐 판결을 내린다. 이를 두고 ‘미국 대통령의 연방대법원 장악’이라는 목소리는 찾아볼 수 없다.

따라서 문제의 핵심은 대법원장과 대법관의 임명 절차에 있는 것이 아니라 대법원장, 대법관, 법관으로 구성된 사법부가 정치적 영향력에 좌우되지 아니하고 “법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판”(헌법 제103조)함으로써 사법부의 독립성과 중립성을 얼마만큼 스스로 지켜내느냐에 있다. 실제로 양승태 전 대법원장 체제하에서 상고법원 설치와 관련된 사법농단 사태, 현 조희대 대법원장 체제하에서 당시 유력 대선 주자였던 이재명 전 당대표에 대한 공직선거법 위반 사건의 전원합의체 직접 회부와 극히 이례적인 속도로 진행된 졸속 판결²³⁾ 등을 보면 과연 대법원장과 대법관이 ‘독립’적이고 ‘중립’적인 판단을 한 것인지 의문이다. 사법부가 대통령 선거라는 축제의 장에서 심판자 역할을 넘어 대통령 후보를 스스로 ‘선택’하려 했던

22) The Constitution of the United States of America, Article II, Section 2.

“... he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, ...”

23) 대법원 2025. 5. 1. 선고 2025도4697 전원합의체 판결. 이 대법원의 전원합의체 판결은 항소심인 서울고등법원의 2025. 3. 26. 무죄판결을 두 달도 되지 않아 유죄취지로 파기환송함으로써 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 신속한 것이며, 제21대 대통령 선거일인 2025년 6월 3일을 채 한 달여 남겨둔 시점에서 이루어진 것이다. 특히 이 전원합의체 판결에서 반대의견을 낸 이흥구 대법관과 오경미 대법관은 문재인 대통령이 임명하였으며, 나머지 다수의견을 낸 오선준, 서경환, 권영준, 엄상필, 신숙희, 노경필, 박영재, 이숙연 대법관은 윤석열 대통령이, 마용주 대법관은 한덕수 대통령 권한대행이 임명하였다. 이러한 결과는 과연 대법원장과 대법관이 어느 대통령으로부터 임명받았는지를 떠나 과연 독립적이고 중립적인 판결을 내릴 수 있는가에 대한 근본적인 의문을 갖게 한다.

정치적 결정이라는 의심을 지울 수 없다. 이는 대법원 스스로가 사법부의 독립성과 중립성을 저버린 것이다. 결국 “대법원을 대통령의 사람들로 채워 제왕적 대통령에 의한 사법부 장악”이라는 비판은 어느 정권하에서도 마찬가지로 발생했고, 발생할 수 있는 것이므로, 이 문제를 해소하기 위해서는 사법부 스스로가 다양한 이념적, 지역적, 사회적, 종교적 색채를 가진 대법관 후보자를 양성해 내고 그 가운데 책임자를 대법원장이 제청하여 임명하도록 하며, 임명 후에도 오로지 헌법과 법률, 그리고 양심에 따라 독립적이고 중립적인 판결을 내리고자 노력해야 할 것이다. 사개특위는 이러한 점을 고려하여 “대법관을 임명할 때는 대법원이 성별, 지역, 경력 등이 다양한 대법관들로 구성되도록 하여야 한다.”라고 법원조직법 일부개정법률안 제41조 제2항 2문 신설을 제안하였다. 사법부의 신뢰는 사법부 스스로 만들어 내야 한다.

III. 대법관후보추천위원회 개선

1. 논의 배경

대법관후보추천위원회 개선은 사법 엘리트 중심의 폐쇄적 인사 구조를 개선하기 위한 것이다. 대법관 구성의 다양성과 관련하여 최근 10년간 임명된 대법관 후보자 다수가 특정 대학 출신의 50대 남성으로 집중되어 구성의 획일성에 대한 사회적 비판이 지속되었다. 이는 지금까지 대법관 후보 선정 과정에서 법조계 내부 추천에 치우친 결과이다. 이에 따라 사개특위는 추천위원회 구성에 시민사회, 학계 등 외부 인사를 포함하고, 후보 검증 절차를 투명하게 공개하여 대법관 인선 과정에 국민적 감시와 참여를 확대하려는 방향으로 개편을 논의하였다.

2. 법원조직법 일부개정법률안의 주요 내용

사개특위는 대법관후보추천위원회 구성 개편과 관련하여 추천위원회 위원 수를 기존 10명에서 12명으로 증원하였다. 법원행정처장은 위원에서 제외되고, 헌법재판소 사무처장과 지방변호사회장 과반수가 추천하는 변호사 1명이 새로 포함된다. 기존 ‘대법관이 아닌 법관 1명’ 몫은 전국법관대표회의가 추천하는 법관 2명(여성 1명

포함)으로 변경된다. 추천위원회는 성별, 지역, 경력 등이 다양한 대법관 후보자를 추천하도록 명시하였다. 위원장은 기존 대법원장 임명 방식에서 위원 간 호선으로 바뀐다(아래 <표 III-1> 참조). 논란이 된 국회 추천 인사는 포함되지 않는다.

<표 III-1> 법원조직법 일부개정법률안

현 행	개 정 안
제41조의2(대법관후보추천위원회) ① (생략) ② 추천위원회는 대법원장이 대법관 후보자를 제정할 때마다 위원장 1명을 포함한 10명의 위원으로 구성한다. ③ 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람을 대법원장이 임명하거나 위촉한다. 1. (생략) 2. 법원행정처장 <신설> 3. (생략) 4.~6. (생략) 7. 대법관이 아닌 법관 1명 <신설> 8. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명. 이 경우 1명 이상은 여성이어야 한다. ④ 위원장은 위원 중에서 대법원장이 임명하거나 위촉한다. ⑤ (생략) ⑥ 추천위원회는 제정할 대법관(제정할 대법관이 2명 이상인 경우에는 각각의 대법관을 말한다)의 3배수 이상을 대법관 후보자로 추천하여야 한다. <후단 신설> ⑦~⑨ (생략)	제41조의2(대법관후보추천위원회) ① (현행과 같음) ② ----- 위원장 1명을 포함한 12명의 위원으로 구성한다. ③ ----- 1. (현행과 같음) <삭제> 3. 헌법재판소 사무처장 2. (현행 제3호와 같음) 4.~6. (현행과 같음) 7. 전국법관대표회의에서 추천하는 법관 2명. 이 경우 1명은 여성이어야 한다. 8. 각 지방변호사회 회장의 과반수가 추천하는 변호사 1명 9. ----- 인권과 사회적약자를 위한 ---. ----- ④ ----- 호선한다. ⑤ (현행과 같음) ⑥ ----- 이 경우 추천위원회는 성별, 지역, 경력 등이 다양한 대법관 후보자를 추천하여야 한다. ⑦~⑨ (현행과 같음)

3. 대법관후보추천위원회 구성안에 대한 비판의 검토

3.1 대법관 임명에 헌법재판소의 입장이 반영되는 문제

사개특위안은 종래 국회 추천과 대한변호사협회 추천, 그리고 법관대표회의의 추천을 내용으로 하던 안에 비해 여러 측면에서 개선된 점이 눈에 띄지만, 그것만으로

충분하다고 말하기는 어렵다. 특히 법원행정처장을 제외하고 헌법재판소 사무처장으로 대체하는 것은 대법원장의 인사권 관련 영향력을 최소화한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으나, 대법관 후보자들의 면면을 정확하게 알고 대법관의 역할을 담당하기에 적절한지를 판단한다는 점에서는 법원행정처장이 더 적임자이며, 헌법재판소의 입장이 반영되는 것은 헌법에 근거가 없다는 비판이 제기된다. 법원행정처장이 더 적임자라는 견해와 관련해서는 대법원의 행정 전반을 관장하므로 일정 부분 수긍할 수 있으나, 법원행정처장이 대법관 후보자들의 면면을 너무 잘 알고 있어 법원행정처장의 의견이 다른 비법조인 위원 7명에 강력한 영향을 미칠 위험이 있다. 또한 대법관 후보 추천에 헌법재판소 입장 반영과 관련한 헌법상 근거가 없는 것은 사실이다. 하지만 헌법재판소 구성에 대법원장이 3명을 지명하여 큰 영향을 미치나, 반대로 헌법이나 법률의 규정이 부재하여 헌법재판소장은 대법원을 구성하는 대법관을 지명하거나 추천할 수조차 없다. 따라서 대법원과 헌법재판소는 각각 독립된 최고 사법기관으로 권한 분장과 상호 견제가 충실히 이루어지기 위해서는 사개특위안에서 제시한 바와 같이 법원조직법을 개정하여 헌법재판소 사무처장이 대법관후보추천위원회의 위원으로 참여하여 헌법재판소의 의견을 수렴하여 이를 반영할 필요성은 충분히 있다고 판단된다.

3.2 대법관후보추천위원회에 여전히 비법조계 위원 수가 부족한 문제

사개특위안은 추천위원회 위원을 종전 10명에서 12명으로 2명 추가한 것에 불과하고 법조계 위원 9명, 비법조계 위원 3명으로 여전히 비법조계 위원의 수가 부족하다는 비판이 제기된다. 이와 관련하여 추천위원회는 2011년 법원조직법 개정 후 현재까지 구성에 변동이 없으며, 법조 각 직역, 그리고 시민사회·학계·언론계 등을 대표하여 독립적으로 심사하고 있다. 사개특위안은 종전 법조계 위원은 7명에서 9명으로, 비법조계 위원은 3명으로 동일하다. 이는 대법관으로 상고심 재판을 담당하기에 가장 적합한 후보자를 심사함에 있어 이들의 전문성이 적절한 역할을 할 것으로 기대되기 때문이다. 다만 대법관으로서 전문적 법적 지식 이외에도 이들의 헌법적 가치에 대한 확고한 인식, 금전적·사회적 관계에서의 높은 윤리의식과 청렴성, 다양한 계층, 산업, 전문영역에 대한 열린 시각, 현대 사회 문제(예컨대 성평등, 인권, 기술·데이터, 환경, 노동 등)에 대한 균형 잡힌 관점 등을 갖추고 있는지 검증이 필요하다. 이에

종전 1명의 여성 위원에서 1명(여성 법관)을 더 추가하였으며, 인권과 사회적 약자를 대변할 수 있는 위원이 참여할 수 있도록 명문화하였다. 여전히 비법조계 위원의 수가 적은 것은 사실이나 비법조인 비율이 과도하게 높아지면 대법관이 수행하는 업무를 고려한 대법관후보자의 전문성에 대한 자질 검증의 한계를 노출시킬 위험성을 고려하지 않을 수 없는 불가피한 선택이라고 본다.

IV. 법관평가제도 개선

1. 논의 배경

현재 법관은 대법원장에 의하여 선발·임명되고 임명 후에는 매년 대법원장에 의해 평정이 실시되며(「법원조직법」 제44조의2 제3항), 대법원규칙인 「판사 근무성적 등 평정규칙」(이하 ‘평정규칙’이라 함)에서 평정대상, 평정기준, 평정절차, 평정결과 의 요지 고지 등을 규정하고 있다. 하지만 법관에 대한 평정자료는 공개되지 아니하고 그 결과 역시 원칙적으로 고지되지 아니한다.²⁴⁾ 이에 따라 법관평가제도에 대해 법관에 대한 평정 과정과 내용에 있어서 평정권자인 대법원장, 고등법원장 등의 주관이나 자의가 개입될 수 있고, 그 결과가 공개되지 않음으로 인해 법관의 독립성을 침해하는 결과를 가져올 수 있다는 점, 관료화된 법관인사제도를 바탕으로 한 법원 내부의 직무평정이 ‘사법부의 책무성’²⁵⁾을 구현하는 데 부족하다는 비판이 제기되었다. 이른바 ‘막달 판사’ 논란에서 상징되는 법관의 권위적인 직무 수행에 관하여 사법서비스의 수요자이자 재판청구권의 주체인 국민의 관점에서 법관을 평가하고 견제할 기회가 존재하지 않는다는 것이다.²⁶⁾ 이에 따라 사개특위는 법관 근무평정에 외부인이 참여하는 법관평가위원회 구성, 평정 결과의 공개 등을 논의하였다.

24) 판사 근무성적 등 평정규칙 제8조(평정자료의 비공개), 제9조(평정결과 의 요지 고지). 특히 제9조에 의하면 판사는 평정결과 의 요지를 고지하도록 신청할 수 있지만(제1항), 대법원장은 위 ‘신청에 따라 평정결과가 현저히 불량한 경우나 누적된 평정결과가 불량한 경우’에만 평정결과 의 요지를 고지한다.

25) ‘사법부의 책무성’은 사법부에 대한 견제나 통제를 내용으로 하는 것으로, 법의 지배, 공적 신뢰, 제도적 책임 등을 목표로 한다. 이에 대한 상세한 설명으로 최선, “판결문 공개제도와 사법부의 책무성”, 헌법학연구 제28권 제1호, 한국헌법학회, 2022, 427쪽 이하 참조.

26) 박경열, “법관에 대한 ‘직무평정’과 ‘평가’ -독일 사례의 분석과 제언-”, 저스티스 제179호, 한국법학원, 2020, 46-47쪽.

2. 법원조직법 일부개정법률안의 주요 내용

사개특위는 법관평가제도 개선과 관련하여 「정청래 의원 대표발의 법원조직법 일부개정법률안(제11774호, 이하 ‘정청래 의원안’이라고 함)」에서 제안하고 있는 외부인이 참여하는 15인 이내의 법관평가위원회, 평정 결과 공개를 채택하지 않고, 법관 근무성적 평가 중 ‘자질평정’ 부분에 대한변호사협회(지방변호사회 포함)의 법관 평가 결과를 반영하도록 하였다. 즉 실제 재판에 참여하는 변호사들이 느낀 판사의 청렴성, 친절성, 전문성 평가가 인사고과에 직접 반영되도록 하여 국민의 평가가 제도에 반영되는 구조를 구축했다.

또한 법관인사위원회 구성도 대폭 개선하여 기존에 대법원장이 대부분의 위원을 위촉하던 구조에서 벗어나, 전국법원장회의, 전국법관대표회의, 지방변호사회가 참여해 대법원장의 인사권을 견제하고 인사결정의 투명성을 높였다(아래 <표 IV-1> 참조).

<표 IV-1> 법원조직법 일부개정법률안

현 행	개 정 안
제25조의2(법관인사위원회) ①~③ (생략) ④ 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람을 대법원장이 임명하거나 위촉한다. 1. 법관 3명 2. (생략) 3. 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 2명 4. (생략) 5. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사의 자격이 없는 사람 2명. 이 경우 1명 이상은 여성이어야 한다. ⑤·⑥ (생략)	제25조의2(법관인사위원회) ①~③ (현행과 같음) ④ ----- 1. 법관 3명(대법원장이 추천하는 1인, 전국법원장회의에서 추천하는 1인 및 전국법관대표회의 1인) 2. (현행과 같음) 3. ----- 1명 및 각 지방변호사회 회장의 과반수가 추천하는 변호사 1명. 4. (현행과 같음) 5. ----- 인권과 사회적 약자를 위한 ----- ----- ⑤·⑥ (현행과 같음)
제44조의2(근무성적 등의 평정) ① (생략) ② 제1항의 평정기준에는 근무성적평정인 경우에는 사건 처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유 등이 포함되어야 하고, 자질평정인 경우에는 성실성, 청렴성 및 친절성 등이 포함되어야 한다. ③·④ (생략)	제44조의2(근무성적 등의 평정) ① (현행과 같음) ② ----- ----- 청렴성, 친절성 및 대한변호사협회가 취합한 각 지방변호사회의 법관평가 ---- ③·④ (현행과 같음)

3. 법관평가제도 개선안에 대한 비판의 검토

3.1 외부인이 참여하는 법관평가위원회 미 신설의 문제

정청래 의원안은 외부인이 참여해 객관적인 평가를 진행함으로써 사법부의 헌법수호와 독립성, 투명성, 객관성을 확보하기 위해 법관 근무평정을 위한 평가위원회의 신설을 제안하고 있다.²⁷⁾ 이와 관련하여 우선, 외부인으로 구성된 법관평가위원회가 법관에 대한 근무성적평정에 참여할 경우 평정 대상에 사건 처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유 등이 포함되어 있어 자칫 판결 내용 자체에 대한 평가가 이루어질 위험성이 있다. 둘째, 국회가 추천하는 사람 5명이 포함된다면 사법부의 정치적 중립성에 대한 심각한 위협을 끼치게 될 우려가 있다. 셋째, 평정 대상자는 모든 판사인데, 15명으로 구성된 법관평가위원회가 3,300여 명에 이르는 판사 전원에 대해 매년 평정을 한다는 것은 비현실적이다. 마지막으로, 비교법적으로 볼 때 독일의 ‘평정회의’도 평정의 통일성 확보를 위해 평정권자(고등법원장 및 지방법원장)들이 모여 평정 초안을 바탕으로 의견을 교환하는 회의일 뿐 외부인들로 구성된 법관평가위원회가 아니다.

따라서 사개특위는 이러한 문제점으로 인해 외부인이 참여하는 법관평가위원회를 신설하지 아니하고, 법관 연임 심사를 담당하는 법관인사위원회의 구성에 법관 3명을 대법원장이 추천하는 1인, 전국법원장회의에서 추천하는 1인, 전국법관대표회의의 1인으로 구체화하고, 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 2명에서 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 1명, 각 지방변호사회 회장의 과반수가 추천하는 변호사 1명으로 하여 각 지방변호사회의 입장을 반영하도록 하였다. 또한 종전 ‘각계 전문 분야’를 ‘인권과 사회적 약자를 위한 분야’로 하여 인권과 사회적 약자를 대표하는 외부 위원의 참여를 가능하게 하였다.

3.2 평정 결과 미 공개의 문제

정청래 의원안은 법관평가위원회에서 실시한 평정 결과를 공개하도록 하고 있다.²⁸⁾

27) 정청래 의원안 제44조의2 제1항에 따르면 국회 교섭단체가 의석 수 비율에 따라 추천하는 사람 5명, 법률가단체가 추천하는 사람 5명, 법원 내부 구성원 5명 등 총 15인 이내의 법관평가위원회를 두도록 하고 있다.

현재 법관에 대한 평정 결과는 그때마다 공개하지 아니한 채 연임 심사에 이르러 연임적격 여부가 문제 되는 판사에게 그 사유를 알려주고 있어(「법관인사규칙」 제17조 제1항), ‘문제가 되는 법관’은 그때가 되어서야 자신의 10년 치 평정 결과를 한꺼번에 확인하게 된다.²⁹⁾ 이에 따라, 평정 결과(상_우수, 중_보통, 하_노력필요, 미흡)에 관하여 확인되지 않은 내용이 비공식적인 경로로 법관 사회에 퍼지고, 이는 연임 심사를 앞둔 법관들로 하여금 대법원장, 고등법원장 등의 사법행정권자의 눈치를 살피게 하는 문제를 초래해 왔는데,³⁰⁾ 평정 결과 공개는 이를 해소하기 위한 입법적 조치로 보인다.

그러나 평정 결과의 공개는 다음과 같은 문제점이 있다. 하나는, 평정 대상자에게 평정을 공개하는 제도는 이미 2005년에 시행하였으나, 법관 사회 내부의 동요와 파장이 커 1년 만에 폐지한 전례가 있다. 명예감과 독립성을 중시하는 법관 사회에서 평정 결과 공개는 심각한 파장을 초래했기 때문이다. 다른 하나는, 현재도 ‘문제가 되는 법관’에게 평정결과요지고지 제도 및 연임 심사 시 평정자료 제공 요청을 통해 보충적으로나마 평정 하위자(해당 연도 평정결과가 현저히 불량한 경우, 누적된 평정 결과가 불량한 경우, 연임 심사에서 연임 적격 여부가 문제 되었음을 통지받은 경우)가 필요한 범위 내에서 스스로의 평정을 확인하고 의견을 제출할 수 있는 제도가 마련되어 있다.

이와 같은 제한된 범위 내에서 평정 결과의 공개는 평정 절차의 세 가지 특성인 ‘투명성’, ‘객관성’ 및 ‘개방성’이라는 측면에서 여전히 부족하다고 본다. 즉 평정 절차의 과정은 ‘투명’하고, 전체적인 평정의 결과를 알리고 다루는 방식은 ‘개방적’이며, 실질적인 불복 절차를 가능하게 하여 평정의 내용과 결과에 관한 ‘객관성’을 확보하기 위하여 노력해야 한다.³¹⁾ 따라서 정청래 의원안과 같은 평정 결과에 대한 공개는 아니더라도 법원조직법상 대법원장은 평정결과와 요지를 평정 대상 법관에게 고지하도록 하고(개방성 확보), 법관은 고지된 평정 결과에 대해 서면으로 이의신청할 수 있는(객관성 확보) 근거 조항을 마련할 필요가 있다고 본다.³²⁾

28) 정청래 의원안 제44조의2 제3항은 “대법원장은 제1항의 평정기준에 따라 법관평가위원회에서 실시한 평정 결과를 공개하며 연임, 보직 및 전보 등의 인사관리에 반영한다.”라고 규정하고 있다.

29) 판사 근무성적 등 평정규칙 제9조에 따르면 “판사는 대법원장이 정한 기간 내에 평정결과와 요지를 고지하도록 신청할 수 있”으며, “대법원장은 고지 신청을 한 판사가 ① 해당 연도 평정결과가 현저히 불량한 경우, ② 누적된 평정결과가 불량한 경우에 해당하는 경우 평정결과와 요지를 고지”하도록 하고 있으므로 매우 제한적인 범위 내에서 가능할 뿐이다.

30) 박경열, 위의 논문, 79쪽.

31) 박경열, 위의 논문, 79쪽.

3.3 변호사협회 법관평가자료의 평정 반영 문제

사개특위안은 대한변호사협회가 취합한 각 지방변호사회의 법관 평가가 반영될 수 있도록 하고 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 비판이 제기될 수 있다. 우선, 법관의 인사에 직접 영향을 미칠 수 있는 법관 평가는 외부의 개입이 최소화되어야 한다는 것이다. 변호사협회가 추천하는 변호사는 법원의 재판에 대한 직접적인 이해당사자라는 점에서 이해충돌의 문제가 고려되어야 하기 때문이다. 둘째, 변호사에 의한 법관 평가는 재판의 일방 당사자에 의한 평가로 승패나 소송 진행의 유불리에 따라 평가가 좌우될 염려가 있다는 우려이다. 마지막으로, 평가를 하는 변호사의 상대방 당사자, 특히 변호사를 선임하지 못하여 법관 평가를 할 수 없는 나홀로 소송 사건(예컨대, 민사사건을 중심으로 양쪽 당사자 모두 변호사가 선임되지 않은 사건, 한쪽 당사자만 변호사를 선임한 사건, 「민사소송규칙」 제15조에 따른 소송대리인이 참여하는 상당수의 사건 등)에서는 공정한 재판을 받을 권리 침해 및 차별의 문제가 발생한다.

이러한 우려가 일정 부분 타당한 측면이 있다고 하더라도 대한변호사협회가 취합한 각 지방변호사회의 법관 평가 반영의 문제는 사법작용에 대한 민주적 통제라는 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 즉 사법작용에 대한 민주적 통제란 법관의 판단이 비록 법적인 관점에서 볼 때 종국적이라 할지라도 그러한 종국적 결론에 도달하기까지의 과정에 대한 국민적 감시와 평가의 길을 열어두는 것을 의미한다.³²⁾ 하지만 우리나라의 사법제도에서는 이러한 국민이 참여하는 법관에 대한 감시, 평가 또는 통제의 장치를 찾아볼 수 없다. 우리나라와 달리 독일은 형사·상사·노동 재판 등 사법절차에 국민의 직접적인 참여 가능성이 열려 있는 점과 비교할 때,³⁴⁾ 주권자인 국민의 사법에 대한 감시와 통제의 질적 수준에 있어서 두 나라는 커다란 차이를 보이고 있다. 결국 이러한 차이는 사법권이 적정하게 수행되는지에 관한 시민적 감시와 평가의 계기를 만들어야 할 요청과 필요성이 크다는 점을 시사한다.³⁵⁾

그렇다면 독일과 같이 재판에 국민이 명예법관으로 직접 참여할 수 없다고 하더라

32) 같은 취지로 박경열, 위의 논문, 80-81쪽.

33) 한상희, 앞의 논문, 413쪽.

34) 독일 법관법(DRiG) 제1조는 “사법권은 직업법관과 명예법관(Ehrenamtlicher Richter)에 의하여 수행된다.”라고 규정하면서 제44조, 제45조에서는 명예법관의 임명·면직·의무 등을 정하고 있다. 또한, 독일 법원조직법(GVG) 제194조부터 제197조까지에서 정한 바에 따라 결론의 합의(Beratung) 과정에서도 명예법관은 직업법관과 동등한 권한을 갖고 참여한다.

35) 박경열, 앞의 논문, 88-90쪽.

도, 그리고 법관의 평가 절차에 평가위원으로 국민이 직접 참여할 수 없다고 하더라도 소송당사자의 대리인으로서 직접 재판에 참여한 변호사가 재판 과정에서 법관의 공정한 재판 진행, 소송관계인에 대한 친절성, 소송법상 절차 준수 등에 관한 의견을 취합하여 이를 법관의 자질평가에 포함시키는 것은 사법작용에 대한 ‘최소한의’ 민주적 통제라고 생각한다.

또한, 2008년경부터 대한변호사협회를 중심으로 한 법관 평가가 10년을 훌쩍 넘었고, 그에 따라 변호사의 주관적이고 자의적 평가가 아닌 객관적이고 과정지향적 평가가 이루어지고 있다. 즉 대한변호사협회의 「법관평가의 방법 및 평가결과의 공개 등에 관한 지침」에서 정한 법관평가표에 따르면, 소송관계인 일방을 편들거나 차별대우를 하지 않으며 불필요한 선입견이나 예단을 드러내지 않는 등에 관한 공정성 평가, 소송관계인에 대한 친절성 등 품위·친절성 평가, 개정시간 준수 등에 신속·적정성 평가, 소송법상 절차 준수 등에 관한 직무능력 및 성실성 평가, 구체적 사례 등 5개의 대분류항목과 10개 세부 문항으로 구성되어 있으며, 해당 문항별로 매우 우수(10), 우수(8), 보통(6), 미흡(4), 매우 미흡(2) 등으로 배점되어 있어 평가항목 대부분이 객관적이고 과정지향적 평가에 기초로 하고 있다.³⁶⁾

V. 하급심 형사판결문 공개 범위 확대

1. 논의 배경

헌법 제109조는 재판의 심리와 판결을 공개하도록 규정하고 있다. 그런데도 현행 판결문 공개는 민사판결문에 대해서는 2020년 민사소송법 개정을 통해 2013년 1월 1일부터 미확정 사건의 판결문까지 공개하고 있으나, 형사판결문에 대해서는 2011년 형사소송법 개정을 통해 ‘확정’된 사건의 판결서만 열람 및 복사를 허용하여 지금까지도 하급심 미확정 사건의 판결문은 공개되지 않고 있다. 이에 따라 확정되지 않은 사건의 형사판결문은 공개 대상에서 제외되어 국민이 재판 과정을 충분히 검증하기 어려우며, 사법에 대한 신뢰 저하 문제가 제기되고 있다. 특히 2013년 이전 확정된

36) 임태호, “법관 인사에 법관평가 결과를 반영하는 법원조직법개정안에 대한 비판적 검토”, 인권과 정의 제471호, 대한변호사협회, 2018, 108쪽.

형사판결문은 현행 규정상 열람·복사 대상에서 배제되어 있어 국민의 알 권리가 충분히 보장되지 못하고 있다.

또한 사법부에서 제공하는 판결문 공개 서비스는 실질적으로 ‘공개’라고 하기 어렵다. 예컨대 현재 사법부 판결서 검색 서비스를 통해 특정 쟁점에 대한 전반적인 판결을 검색하기는 까다로운 구조로 되어 있다. 사본 제공 신청을 하여 판결문 전문을 보려면 한 건 당 1,000원을 납부해야 한다. 이 때문에 엘박스(LBox), 케이스노트(CaseNote) 등 민간기업이 판결문을 수집, 정리, 데이터베이스를 구축해 하급심을 포함한 광범위한 판결문을 법률 검색 서비스로 제공하고 있다.

따라서 하급심 형사판결문을 미확정 사건까지로 확대하여 전면 공개하는 것은 재판의 논리와 근거가 국민에게 명확히 드러나고 법관의 판단 기준이 공개적 토론 속에서 검증됨으로써 재판에 대한 투명성과 공정성 및 책임성을 강화하고, 소송당사자의 인권을 보장함으로써 재판에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 데 필요하다.

2. 법원조직법 일부개정법률안의 주요 내용

사개특위안은 재판의 공개주의 및 국민의 알 권리 확대를 위해 형사사건 1심, 2심 판결문을 확정 전이라도 전면적으로 열람하고 복사할 수 있도록 허용하고 있다. 다만 재판에 중대한 영향을 줄 수 있다는 대법원 의견을 반영하여 “확정되지 아니한 사건의 경우 재판에 중대한 영향을 초래할 우려가 있는 경우”를 열람제한 사유로 추가하였다.³⁷⁾

〈표 V-1〉 형사소송법 일부개정법률안

현 행	개 정 안
<p>제59조의3(확정 판결서등의 열람·복사) ① 누구든지 판결이 확정된 사건의 판결서 또는 그 등본, 증거목록 또는 그 등본, 그 밖에 검사나 피고인 또는 변호인이 법원에 제출한 서류·물건의 명칭·목록 또는 이에 해당하는 정보(이하 “판결서등”이라 한다)를 보관하는 법원에서 해당 판결서등을 열람 및 복사(인터넷, 그 밖의 전산정보처리시스템을 통한 전자적 방법을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 판결서등의 열람 및 복사를 제한할 수 있다.</p> <p>1.~5. (생략)</p>	<p>제59조의3(판결서등의 열람·복사) ① -----선고된 사건의 판결서(확정되지 아니한 사건에 대한 판결서를 포함한다) --- 등본, 판결이 확정된 사건의 증거목록 ----- 정보(판결서 외에는 판결이 확정된 사건에 한정하며, 이하 -----, --- -----.</p> <p>1.~5. (현행과 같음)</p>

37) 2025. 3. 18., 형사소송법 일부개정을 통해 반영됨.

현 행	개 정 안
<신 설> ②~⑥ (생 략) <신 설>	6. 확정되지 아니한 사건의 경우 재판에 중대한 영향을 초래할 우려가 있는 경우 ②~⑥ (현행과 같음) ⑦ 제1항에 따른 열람 및 복사에 관하여는 제59조의2 제5항을 준용한다.
부 칙 <신 설>	제2조(판결서등의 열람·복사에 관한 적용례) 제59조의3의 개정규정은 2000년 8월 1일 이후 판결이 선고된 사건의 판결서등부터 적용하되, 구체적으로 열람·복사가 가능한 판결서등의 범위, 시기, 열람·복사제한신청권 행사 기간 등은 대법원규칙으로 정한다.

또한 판결서 열람·복사의 대상에서 제외되어 있는 2013년 이전 확정된 형사 판결서를 공개 대상으로 하되, 2000년 8월 1일 이후 판결이 선고된 사건의 판결서부터 적용하되, 판결서의 전자적 보관 여부, 판결서 비실명처리에 드는 시간과 비용 등을 고려하여 구체적으로 열람·복사가 가능한 판결서 등의 범위, 시기 등은 대법원규칙으로 정하도록 하였다(위 <표 V-1> 참조).

3. 하급심 형사판결문 공개범위 확대안에 대한 비판의 검토

사개특위안의 하급심 형사판결문의 전면 공개와 관련하여 사생활의 비밀 침해 우려, 열람을 통해 알게 되는 개인정보나 영업비밀 등 주요한 정보의 악용, 그리고 비실명 처리에 드는 비용 등을 이유로 반대하는 견해가 제시될 수 있다. 이와 관련하여 우선, 개인정보나 영업비밀 등 주요한 정보의 악용 문제에 대해서는 종전과 같이 이용자의 범위와 이용 시간을 제한하는 방식³⁸⁾으로 해결하기보다는 미국의 사례를 참고하여 개인정보를 판결문에 기록하지 않고 재판기록에만 기재하는 방안을 고려할 수 있다. 즉 판결문에 이름, 주민등록번호, 주소, 영업비밀 등의 주요한 정보를 판결 생성 시점에서 판사의 판단으로 삭제하고 대신 재판기록에 기재하여 별도로 관리한다면 판결문 비실명화에 드는 비용을 절감하면서 판결문의 공개가 이루어질 수 있고, 개인정보가 기록된 재판기록을 별도로 관리하여 공개를 제한적으로 시행함으로써

38) ‘판결문 검색·열람을 위한 특별창구 설치 및 이용에 관한 내규’에 따르면 일산 법원도서관에 있는 판결정보 특별열람실(6석)에서 법원이 보유하는 대법원 및 하급심 판결 모두에 대해 무료로 검색·열람이 가능한데, 판결서 출력·다운로드는 불가능하며 이용대상자는 법조인, 공무원, 공공기관 임직원, 기자 등으로 제한된다.

개인정보나 영업비밀 등이 공개되어 악용될 가능성을 차단하는 효과를 얻을 수 있을 것이다.³⁹⁾ 그리고 현행 형사소송법 제59조의3 제1항 제5호는 소송기록의 공개로 인하여 사건관계인의 명예나 사생활의 비밀 또는 생명·신체의 안전이나 생활의 평온을 현저히 해할 우려가 있는 경우, 소송기록의 공개로 인하여 사건관계인의 영업비밀(「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조 제2호의 영업비밀을 말한다)이 현저하게 침해될 우려가 있는 경우에 판결서등의 열람 및 복사를 제한할 수 있으며, 이에 덧붙여 사개특위안은 “확정되지 아니한 사건의 경우 재판에 중대한 영향을 초래할 우려가 있는 경우”를 포함하고 있다.

둘째, 비실명 처리에 드는 비용의 문제는 2006년 사법제도개혁추진위원회 논의 당시 인건비, 자재구입비 및 운영비를 포함하여 연간 약 330억 원이 소요되는 것으로 알려졌는데,⁴⁰⁾ 현재는 이보다 더 많은 비용이 소요될 것이다. 이러한 비용은 관련 국가 예산을 확보하고, 일반 국민 이용에 대해 수수료를 면제하면서도 영리 활용 목적의 열람과 일반 국민의 통상적인 이용량 초과시 수수료를 부과하는 등으로 해결할 수 있다고 본다.

마지막으로, 민·형사판결문의 전문적 확대로 엘박스 등 리걸테크 기업이나 극우 유튜브 등 특정 개인이 판결문을 다양 수집하여 법관 등 성향을 분석하거나 예측한 서비스를 제공하여 재판에 부당한 영향을 행사하거나 부당한 법관에 대한 비난의 자료로 활용될 가능성이 존재한다. 프랑스에는 법관 및 직원 신원데이터로 직무 평가, 분석, 비교, 예측을 금지하고, 이를 위반했을 경우 5년 징역 이하의 징역이나 300,000유로 벌금을 부과하는 형사처벌이 가능하도록 하고 있다(프랑스 형법 제226-16조 이하). 향후 우리나라에서도 실제로 이러한 문제가 발생할 경우 어떻게 대응할지 면밀한 검토가 필요하다고 본다.

VI. 압수·수색영장 사전심문제 도입

1. 논의 배경

최근 10년간 압수·수색의 통계를 살펴보면 2011년 108,992건 청구 대비 2023년

39) 박경신, “판결문의 공개의 필요성과 긴급제안: 판결문과 재판기록을 분리하자”, 사법제도개혁추진위원회 자료집 제13권: 연구보고서·참고자료 VI-9, 사법제도개혁추진위원회, 2006, 487쪽 이하.

40) 여미숙, “판결 공개 범위 확대 방안”, 사법제도개혁추진위원회 자료집 제13권: 연구보고서·참고자료 VI-9, 사법제도개혁추진위원회, 2006, 395쪽.

457,160건 청구로 419% 증가했다. 같은 시기에 체포영장, 구속영장 청구 건수는 40~50%가량 감소한바, 이는 강제수사의 핵심이 ‘체포·구속’에서 ‘압수·수색’으로 전환된 것임을 의미한다.⁴¹⁾ 압수·수색영장 발부율은 최근 4년간(2020~2023년) 평균 90%에 이르고 있다. 이에 압수·수색영장을 담당하는 판사들도 애매한 사안에서 영장 기각의 어려움을 토론했고 있다.⁴²⁾ 특히 정보통신기술이 발달한 현대 사회에서는 기업과 개인에 관한 대부분의 정보가 전자정보의 형태로 생성·보관된다. 이에 수사기관은 수사 초기 휴대전화, 컴퓨터, 태블릿, USB 등에 저장된 전자정보를 확보하기 위하여 총력을 기울이고, 그 과정에서 전자정보에 대한 압수·수색영장 청구가 급증하고 있다. 그런데 선별 없는 전자정보에 대한 압수·수색은 사생활의 비밀과 자유, 정보에 대한 자기결정권 등을 중대하게 침해할 우려가 있고, 언제든지 별건 수사로 이어져 피의자에 대한 부당한 압박 수단으로 활용될 위험성이 높다.

이러한 문제점으로 인해 대법원은 2023년 2월 3일 판사가 압수·수색영장 발부 심사과정에서 필요시 ‘대면심리’를 진행하는 것을 내용으로 하는 형사소송규칙 개정안을 입법예고했다.⁴³⁾ 하지만 충분한 사전 논의 없이 다소 급하게 추진되면서 법원 내부는 물론 언론, 정치권, 학계 등에서 찬반 논란이 야기되었고 끝내 성안되지 못하였다.

사개특위는 인권보호 중심의 형사절차 강화를 목표로 현재 압수·수색영장은 서면 심사만으로 발부되는 경우가 많아 피의자 측 의견이 반영되기 어렵다는 문제점을 고려하여 종전과 같은 형사소송규칙이 아닌 형사소송법 개정을 통해 압수·수색영장 사전심문제를 도입하기로 하였다.

2. 형사소송법 일부개정법률안의 주요 내용

사개특위안은 피의자나 참고인의 인권보호 강화를 위해 판사가 압수·수색영장 발부 전 필요하다고 인정하는 경우 당사자 등의 의견을 듣는 사전심문 절차를 도입함

41) 김면기, “압수수색영장 발부 심사와 헌법상 적법절차”, 형사법연구 제35권 제3호, 한국형사법학회, 2023, 245쪽.

42) 한겨레, 신민정/김미나, “구속·체포 영장 줄었는데...압수수색은 3.6배 늘었다”, <https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1079638.html>, 검색일: 2026. 2. 23.

43) 대한민국 법원, “형사소송규칙 일부개정규칙안 입법예고”, <<https://www.scourt.go.kr/portal/legislation/LegislationView.work?pageIndex=1&searchWord=&seqnum=434&gubun=1>>, 검색일: 2026. 2. 23.

으로써 압수·수색영장 발부 과정의 신중성과 균형성을 확보하고 국민의 기본권 침해를 최소화하고자 하였다. 다만 수사의 신속성을 보장하기 위해 심문 여부를 결정할 때 수사기관의 의견을 듣도록 하는 단서 조항도 포함했다(아래 <표 VI-1> 참조).

<표 VI-1> 형사소송법 일부개정법률안

현 행	개 정 안
<신 설>	제215조의2(압수, 수색의 심리) ① 압수·수색영장을 청구받은 판사는 필요하다고 인정하는 때에는 제106조부터 제109조까지에 규정된 사항에 관하여 영장의 발부 여부를 결정하기 전에 심문기일을 정하여 필요한 사람을 심문할 수 있다. 다만, 수사의 보안과 신속성을 위하여 영장을 신청 또는 청구한 수사기관의 의견을 들어야 한다. ② 제1항에 따른 심문의 실시에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

3. 압수·수색영장 사전심문제 도입에 대한 비판의 검토

3.1 선택적 심문절차의 실효성 및 형평성 문제

압수·수색영장 사전심문제 도입과 관련하여 우선 실효성 자체에 대하여 의문이 제기되기도 한다.⁴⁴⁾ 사전심문제는 수사의 밀행성 침해, 수사 지연의 초래로 실제진실 발견을 저해할 뿐이며 사전심문제의 도입을 통해 해결하려는 문제와 보장책은 현재의 형사소송법을 비롯한 각종 제도에 이미 충분히 구현되어 있어 형사소송법, 형사소송규칙, 각종 예규와 지침, 그리고 판례가 제시하는 적법절차의 준수를 하면 된다는 것이다.

그러나 현재의 관련 규정을 준수하면 전자정보 압수·수색과 관련한 여러 문제가 해결될 수 있다는 주장은 최근 대법원 판례가 실질적 피압수자의 법리를 고안하는 것을 볼 때 낙관론에 불과하며,⁴⁵⁾ 문제 되는 실효성은 제도의 섬세하고 정교한 설계와 운영을 통해 확보될 실무 운용상의 문제이고, ‘임의적’ 사전심문 제도가 효율적이고 공정하게 운영되기 위해서는 사전심문 시행 여부를 결정하는 기준을 합리적이고 명

44) 법률신문, 이용경, “현직 판사, ‘압수수색영장 사전심문 도입’ 형사소송규칙 개정안 비판”, 2023. 2. 15, <<https://www.lawtimes.co.kr/news/185372>>, 검색일: 2026. 2. 23. 기사에 따르면 “개정안은 그 실효성 자체에 의문이 있을 뿐 아니라 신속성과 밀행성이라는 수사의 본질을 도외시해 수사 대상자들의 증거인멸을 용이하게 할 우려가 크다.”라고 한다.

45) 대법원 2021. 11. 18. 선고 2016도348 전원합의체 판결; 대법원 2023. 9. 18. 선고 2022도7453 전원합의체 판결.

확하게 설정함으로써 해소할 수 있다고 본다.⁴⁶⁾

또한 형평성과 관련해서도 “판사가 편의에 따라 선택적으로 압수영장 사전 심문절차를 진행하는 것은 그 자체로 형평성에 반한다. 즉 변호인이 선임되어 참여하게 다루는 사건이나 권력자와 가진 자의 부패사건 등에만 선택적으로 적용된다면, 결국 서민이나 소시민들을 상대로 한 압수·수색영장은 쉽게 발부되는 반면, 전관 변호사를 선임한 돈 있고 힘 있는 사람들에 대한 압수·수색 사건만 심문기일까지 잡아 혜택을 주는 제도로 변질될 가능성도 농후하다.”⁴⁷⁾라는 것이다.

그러나 사전심문제가 정치인 등 권력자나 재벌이나 기업인 등 가진 자를 위한 제도라는 비판은 타당하지 않다. 이러한 비판은 사전심문의 선별 기준이 피의자가 권력자와 재벌인지 여부일 것이라는 점과 임의적 사전심문을 실시하면 마치 압수·수색영장이 발부되지 않아 강제수사가 이루어지는 일은 없을 것이라는 잘못된 전제를 하고 있기 때문이다.⁴⁸⁾ 2007년 형사소송법 개정으로 도입된 변호인의 피의자신문참여권 보장이 실질적으로 경제력이 있는 피의자에게 유리한 제도라고 하여 이를 도입할 필요가 없다는 주장은 성립되기 어렵다. 사전심문제의 시행 여부를 피의자의 유형을 기준으로 하는 것이 아니라, 사건의 특성을 기준으로 판단한다면 이러한 문제는 상당 부분 해소될 수 있다고 본다.⁴⁹⁾

3.2 선택수사의 밀행성 침해 여부 문제

사전심문제가 도입되면 압수·수색 정보나 수사 기밀이 외부로 유출되는 등 수사의 밀행성이 침해되어 관련자의 증거인멸을 가져올 우려가 제기되고 있다. 예컨대 통상 제보자는 피의자 주변 인물일 가능성이 있고, 법관으로부터 사전심문 통지를 받으면 피의자나 피압수자에게도 압수·수색영장 예정 사실이 노출될 수 있어 압수물 폐기나 은폐, 제보자 회유, 증거인멸 행위로 이어질 수 있고, 피의자 등에 대한 사전심문을 통해 영장청구 사실이 유출되는 것은 증거인멸을 조장하는 것으로 강제수사의

46) 한국형사법학회, 강제수사절차에서의 적정한 기본권 보장 방안에 대한 연구, 법원행정처, 2024, 38쪽.

47) 정웅석, “압수·수색영장 사전 심문제도 도입에 관한 비판적 고찰”, 형사소송 이론과 실무 제15권 제1호, 한국형사소송법학회, 2023, 52쪽.

48) 조기영, “압수·수색영장 사전심문제도의 도입 필요성”, 형사법연구 제35권 제3호, 한국형사법학회, 2023, 290쪽.

49) 조기영, 위의 논문, 291쪽.

본질에 반한다는 것이다.⁵⁰⁾

그러나 이러한 비판과 달리 수사의 밀행성은 영장전담판사의 피의자나 피압수자 등 관련자에 대한 기본권 보호를 위한 소송법적 기능을 강화해야 하는 이유가 된다. 현재는 수사의 밀행성을 이유로 압수·수색영장의 발부 단계에서 이해관계자인 피의자나 피압수자나 변호인의 참여가 원천적으로 불가능하고, 오직 수사기관이 청구한 서면만을 통해 영장 발부 여부를 심사하고 있다. 수사의 밀행성은 사전심문제가 허용되지 않을 이유가 아니라 오히려 서면뿐만 아니라 영장전담판사에 의한 대면심리라는 추가적 방법을 통해 피의자 등의 기본권을 강화해야 할 이유가 된다고 본다.⁵¹⁾

수사의 밀행성과 관련하여 사개특위안은 심문대상자를 특정하지 아니하고 압수·수색영장의 발부 여부 결정에 필요한 사람으로 규정하고 있어 피의자나 그의 변호인이 포함되는 것으로 해석될 여지가 있다. 그러나 형사소송법 제122조(영장집행과 참여권자에의 통지) 단서의 취지에 비추어 볼 때, 심문대상자에 원칙적으로 피의자나 그의 변호인은 포함되지 않은 것으로 해석하여야 한다. 범죄혐의, 필요성 및 혐의사실과의 직접 관련성 등 압수·수색영장의 발부 여부 결정에 필요한 사람은 영장을 직접 신청·청구한 수사기관이나 수사기관이 대동하는 관계인, 제보자 등을 의미하며, 피의자나 그의 변호인은 압수·수색의 피대상자나 그 참여자로 영장 발부 여부 결정에 필요한 사람이라고 보기 어렵다. 그리고 사전심문 절차도 법정에서 비공개로 진행된다면 수사의 밀행성이 침해되는 문제는 발생하지 않을 것이다.⁵²⁾

3.3 수사의 지연 초래 여부 문제

사개특위안과 같은 사전심문제가 도입되는 경우 압수·수색영장 발부 지연으로 인한 수사의 지연이 현재보다 더 심각해질 것이라는 비판이 제기된다.⁵³⁾ 사전심문제로 인하여 압수·수색영장의 발부가 지연되어 신속하게 전자정보 등 증거물을 확보하지 못하고 시간을 허비하여 증거인멸과 피해자나 관련자들에 대한 회유와 협박으로 인하여 수사의 지연은 물론이고 실제적 진실발견에 커다란 지장을 초래하리라는 것

50) 정웅석, 앞의 논문, 51쪽; 조광훈, “압수·수색영장의 ‘대면심리제도 도입’에 관한 비판적 검토”, 형사법의 신동향 제80호, 대검찰청, 2023, 163쪽.

51) 조기영, 앞의 논문, 292쪽.

52) 한국형사법학회, 앞의 연구보고서, 43쪽.

53) 정웅석, 앞의 논문, 50쪽.

이다.⁵⁴⁾

그러나 이러한 비판은 다음과 같은 이유에서 타당하지 않다고 본다. 먼저 앞서 언급한 바와 같이, 피의자나 그의 변호인은 원칙적으로 사전심문의 대상자가 아니므로 이들과 일정 조정 등에 시간이 소요되지 않아 압수의 신속성을 해치는 수사 지연의 문제는 발생하지 않는다. 또한 임의적 사전심문제는 압수·수색영장 발부 여부에 대한 심리의 난도가 높고 복잡한 소수의 사안에서 활용될 예정이고, 임의적 심문이 있더라도 심문 직후 영장 발부 여부에 대한 결론이 나올 것이기 때문에 그로 인해 수사의 지연이 초래되지 않을 것이다. 오히려 사안에 따라 사전심리를 통한 효율적인 심리가 가능해 압수·수색영장 발부 여부, 적정한 압수·수색의 범위 등을 숙고하는 시간이 단축되는 측면도 있을 수 있다.⁵⁵⁾ 현재와 같은 서면심리에만 의존할 경우 수사기관은 충분한 설명 기회를 얻지 못하여 영장 기각 후 재청구로 이어지는 사안도 있을 수 있는데, 영장 발부 여부의 적정성에 다툼이 있는 특정 사안에서 사전심리제를 통해 압수·수색의 범위를 적정히 정함으로써 불필요한 일부가 기각되고 나머지 부분에 관하여 영장이 발부되어 결과적으로는 영장재판에 소요되는 시간이 단축되는 경우도 있을 수 있다.⁵⁶⁾

VII. 마치며

지금까지 살펴본 사개특위안의 대법관 수 증원 및 연합부 도입, 대법관추천위원회 개선, 법관평가제도 개선, 하급심 형사판결문 공개범위 확대, 압수·수색영장 사전심문제라는 5대 사법개혁안은 단순히 제도 개선을 넘어, 사법부가 국민의 신뢰를 회복하고 민주적 정당성을 강화하기 위한 것이다. 사법의 투명성, 책임성, 참여성을 확대함으로써 국민이 체감할 수 있는 ‘열린 사법’, ‘국민의 사법’을 실현하는 것이 이번 사법개혁안의 핵심 목표라 할 수 있다.

그러나 검찰개혁과 마찬가지로 사법개혁 역시 쉽지 않다. 이미 노무현 정부에서

54) 조광훈, 앞의 논문, 162쪽.

55) 한지형, “압수·수색영장 발부 전 임의적 대면심리제도의 필요성 및 운용방안”, 압수·수색영장 대면 심리제도 논의 정책토론회 자료집, 참여연대, 2023, 16쪽.

56) 한지형, 위의 논문, 16쪽.

‘사법개혁추진위원회’가 만들어지고 장기간의 깊은 논의 끝에 여러 사법개혁이 이루어졌다. 그런데도 사법부의 ‘제왕적 대법원장’ 체제를 바꾸지는 못했고, 양승태 대법원과 박근혜 청와대의 유착은 ‘사법농단’ 사태로 불거졌다. 문재인 정부와 김명수 대법원은 사법개혁을 중심 과제로 추진하지 못했다. 일반 국민도 검수완박, 검수원복으로 점철된 검찰개혁에 관심을 집중했고, 사법개혁에는 큰 관심을 기울이지 않았다. 윤석열 정부에서는 검찰개혁은 개혁이 아닌 개악으로 왜곡되어 진행되었고, 사법개혁은 사법부에 유리한 압수·수색영장 사전심문제를 충분한 논의 없이 졸속으로 추진하려다 좌초하고 말았다.

물론 사개특위가 제시한 5대 사법개혁안이 모든 면에서 완벽하다고 말할 수 없을 것이다. 그러나 반대를 위한 반대, 기득권을 지키기 위한 반대는 역사의 진전이 아닌 퇴행을 불러올 뿐이다. 사법개혁안의 세부적인 부분에 간과할 수 없는 문제점이 없는지, 있다면 어떻게 이를 개선하는 것이 좋을지 다각도에서 논의할 필요가 있다고 본다. 악마는 디테일에 있다고 말한다. 정작 사법개혁의 기본적인 원칙이나 방향에는 충분히 공감할 수 있는데, 디테일, 즉 어찌 보면 사소한 것으로 보일 수 있는 문제가 전체 사법개혁을 실패로 만들 수 있음에 유념해야 한다. 열린 자세로 정당한 비판에 귀 기울여야 할 것이다.

참고문헌

1. 학술지

- 김면기, “압수수색영장 발부 심사와 헌법상 적법절차”, 형사법연구 제35권 제3호, 한국형사법학회, 2023, 241-270쪽.
- 김용섭, “상고제도의 합리적 개선방향”, 동북아법연구 제16권 제2호, 전북대학교 동북아법연구소, 2022, 315-352쪽.
- 박경열, “법관에 대한 ‘직무평정’과 ‘평가’ -독일 사례의 분석과 제언-”, 저스티스 제179호, 한국법학원, 2020, 46-98쪽.
- 윤남근, “우리나라 상고제도의 개선 방안 -상고법원안과 대법관 증원론을 중심으로-”, 인권과정의 제455호, 대한변호사협회, 2016, 49-84쪽.
- 이재운, “대법원 입법의견(상고심사제 및 대법관 증원안)에 대한 비판적 분석과 효과적인 상고제도 개선안 모색”, 민사소송 제28권 제3호, 한국민사소송법학회, 2024, 189-252쪽.
- 임태호, “법관 인사에 법관평가 결과를 반영하는 법원조직법개정안에 대한 비판적 검토”, 인권과 정의 제471호, 대한변호사협회, 2018, 93-110쪽.
- 장주영, “대법관 증원을 통한 상고심 개편 방향”, 인권과 정의 제447호, 대한변호사협회, 2015, 80-96쪽.
- 정용석, “압수·수색영장 사전 심문제도 도입에 관한 비판적 고찰”, 형사소송 이론과 실무 제15권 제1호, 한국형사소송법학회, 2023, 23-60쪽.
- 조광훈, “압수·수색영장의 ‘대면심리제도 도입’에 관한 비판적 검토”, 형사법의 신동향 제80호, 대검찰청, 2023, 138-202쪽.
- 조기영, “압수·수색영장 사전심문제도의 도입 필요성”, 형사법연구 제35권 제3호, 한국형사법학회, 2023, 271-303쪽.
- 최 선, “판결문 공개제도와 사법부의 책무성”, 헌법학연구 제28권 제1호, 한국헌법학회, 2022, 421-452쪽.
- 한상희, “사법부의 독립성 제고와 합리적 사법작용”, 헌법학연구 제16권 제3호, 한국헌법학회, 2010, 409-457쪽.

2. 자료집

박경신, “판결문의 공개의 필요성과 긴급제안: 판결문과 재판기록을 분리하자”, 사법제도개혁추진위원회 자료집 제13권: 연구보고서·참고자료 VI-9, 사법제도개혁추진위원회, 2006, 484-489쪽.

여미숙, “판결 공개 범위 확대 방안”, 사법제도개혁추진위원회 자료집 제13권: 연구보고서·참고자료 VI-9, 사법제도개혁추진위원회, 2006, 389-397쪽.

한지형, “압수·수색영장 발부 전 임의적 대면심리제도의 필요성 및 운용방안”, 압수·수색영장 대면 심리제도 논의 정책토론회 자료집, 참여연대, 2023, 4-25쪽.

3. 연구보고서

한국형사법학회, 강제수사절차에서의 적정한 기본권 보장 방안에 대한 연구, 법원행정처, 2024.

4. 웹자료

법률신문, 김지현, “민주당, 재판소원 추진 … 대법관 26명으로 증원”, 2025. 10. 20, <<https://www.lawtimes.co.kr/news/212411>>, 검색일: 2026. 2. 23.

_____, 이용경, “현직 판사, ‘압수수색영장 사전심문 도입’ 형사소송규칙 개정안 비판”, 2023. 2. 15, <<https://www.lawtimes.co.kr/news/185372>>, 검색일: 2026. 2. 23.

연합뉴스, 황윤기, “‘구체적 이유 뭘가요’ 대법원 간 사건 70%는 심리불속행 기각”, 2023. 10. 8, <https://v.daum.net/v/20231008090440489?utm_source=chatgpt.com>, 검색일: 2026. 2. 23.

조선일보, 신은진, “한국 공적 기관 신뢰 167국 중 100위… 특히 사법 시스템 신뢰 155위”, 2023. 3. 9, <<https://www.chosun.com/UBBRMR3LABDYZOGWOSMUM7RN4Q/#:~:text=%ED%95%9C%EA%B5%AD%20%EA%B3%B5%EC%A0%81%20%EA%B8%B0%EA%B4%80%20%EC%8B%A0%EB%A2%B0%20167%EA%B5%AD%20%EC%A4%91%20100%EC%9C%84,%EB%B0%9C%ED%91%9C%ED%95%9C%202023%20%EB%B2%88%EC%98%81%20%EC%A7%80%EC%88%98%EB%A5%BC%20%EB%B6%84%EC%84%9D%ED%95%9C%20%EA%B2%B0%EA%B3%BC%20%EC%9A%B0%EB%A6%AC%EB%82%98>>, 검색일: 2026. 2. 23.

한겨레, 신민정/김미나, “구속·체포 영장 줄었는데…압수수색은 3.6배 늘었다”,
<https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1079638.html>, 검색일: 2026.

2. 23.

_____, 최하얀/김채운, “민주 ‘사법개혁안’ 발표…대법관 14명→26명으로 증원”,
2025. 10. 20, <https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1224396.html>,
검색일: 2026. 2. 23.

5. 기타자료

대한변호사협회, 제20회 법의 지배를 위한 변호사 대회 결의문, 2010.

[Abstract]

Major Issues and Directions for Improvement in the Five Key Judicial Reform Proposals Centered on the People

Kim, Jae Yoon*

This article systematically analyzes the principal contents and controversial issues of the five judicial reform proposals presented on October 21, 2025, by the Special Committee on People-Centered Judicial Reform of the Democratic Party of Korea and suggests directions for their improvement. In the wake of the judicial corruption scandal and certain Supreme Court rulings on politically sensitive cases, public distrust toward the judiciary has deepened. Against this backdrop, the reform proposals aim to restore public confidence in the judiciary and to restructure the judicial system around the interests of the people. The core contents, main issues, and suggested improvements are as follows.

First, the proposal to increase the number of Supreme Court Justices from the current fourteen to twenty-six and to establish a First and Second Consolidated Panel seeks to alleviate the excessive caseload of the court of last resort and to overcome the limitations on rights protection resulting from the practice of dismissing appeals without full review. Critics raise concerns about the potential weakening of lower courts, inefficiencies in operating the Grand Bench, the erosion of the Supreme Court's function as a policy-setting court, and the risk of executive dominance over the judiciary under a presidential system. However, this article argues that expanding the number of justices is a measure designed to enhance the substantive review of appeals and constitutes a policy issue distinct from strengthening fact-finding at lower levels. It further contends that the proposed structure of consolidated panels and a Grand Consolidated Panel does not contravene the Constitution and may, in fact, facilitate broader deliberation and the incorporation of diverse viewpoints. With respect to concerns about executive control, the article emphasizes that the critical

* Professor, Law School, Konkuk University, Ph.D. in Law

issue lies not in the formal appointment structure itself but in ensuring the substantive independence of judges to adjudicate according to the Constitution and their conscience.

Second, the proposed reform of the Supreme Court Justice Candidate Recommendation Committee aims to enhance diversity and transparency in its composition. By increasing the number of members and including the Secretary General of the Constitutional Court, attorneys recommended by local bar associations, and judges recommended by the National Judges' Representative Council, the proposal seeks to mitigate the closed nature of the current personnel structure. Although some criticize the still limited proportion of non-lawyer members, the article underscores that, given the professional expertise required for the office of Supreme Court Justice, a certain degree of legal-professional predominance is unavoidable.

Third, regarding improvements to the judicial evaluation system, the proposal refrains from establishing an independent evaluation committee with external participants and instead provides that the results of judicial evaluations conducted by the Korean Bar Association be reflected in judges' performance assessments. This approach is regarded as introducing a minimum form of democratic oversight over judicial action. Nevertheless, full public disclosure of evaluation results may risk destabilizing the judiciary and infringing upon judicial independence. Accordingly, a compromise solution is suggested, such as notifying judges of summary results and strengthening procedures for objections and review.

Fourth, the proposal to expand the disclosure of lower criminal court judgments to include non-finalized cases is intended to enhance transparency and accountability in adjudication and to guarantee the public's right to know. Currently, disclosure is limited to final judgments, which, as noted, prevents the effective realization of the principle of openness in criminal adjudication.

Finally, with respect to the introduction of a pre-issuance hearing procedure for search and seizure warrants, critics point to concerns about limited effectiveness, inequality in application, the impairment of investigative confidentiality, and delays in investigations. In response, it may be argued that the existing system is insufficient to address the complexities of electronic evidence seizures; that clear selection criteria based on the characteristics of individual cases, coupled with non-public hearings, can mitigate concerns

regarding equality and confidentiality; and that in complex cases, more thorough judicial review at the warrant stage may enhance both the quality and efficiency of proceedings, thereby preventing unnecessary investigative delays.

In sum, the reform proposals as a whole are significant in that they seek to strengthen the democratic legitimacy and accountability of the judiciary. At the same time, their institutional design and practical implementation require careful supplementation to ensure both effectiveness and the preservation of judicial independence.

[Key Words] Judicial Reform, Justice of the Supreme Court, Supreme Court Justice Candidate Recommendation Committee, Judicial Evaluation System, Public Access to Court Records, Pre-issuance Hearing Procedure for Search and Seizure Warrants