

노회찬 7주기 추모심포지엄

‘삼성 X파일’ 사건의 교훈과 개혁 과제

일시 | 2025년 7월 9일(수)

장소 | 국회 의원회관 제3세미나실

주최 | 노회찬재단, 노동당/녹색당/민주노동당

더불어민주당 김남근/조국혁신당 신장식/진보당 윤종오

기본소득당 용혜인/사회민주당 한창민 국회의원

주관 | 노회찬비전포럼

개회 7월 9일(수) 오전 10시

개회 및 인사

사회	박창규 노회찬비전포럼 운영위원장
인사말	조승수 노회찬재단 이사장
	권영국 민주노동당 대표
	이백윤 노동당 대표
	이상현 녹색당 대표
	김남근 더불어민주당 국회의원
	신장식 조국혁신당 국회의원
	윤종오 진보당 국회의원
	용혜인 기본소득당 국회의원
	한창민 사회민주당 국회의원

세션 ① 7월 9일(수) 오전 10시 30분

삼성 X파일 사건의 교훈과 재벌개혁 · 경제민주화

사회	조돈문 정의정책연구소 이사장
발표	전성인 전)홍익대 경제학부 교수
토론	박창규 노회찬비전포럼 운영위원장

세션 ② 7월 9일(수) 오후 1시 30분

삼성 X파일 사건의 교훈과 형사사법제도 개혁

사회 **김정진** 노회찬비전포럼 운영위원

발표 **박찬운** 한양대학교 법학전문대학원 교수
 여연심 민변 법원개혁소위원회 위원장

토론 **김준우** 법무법인 덕수 변호사
 성창익 전)민변 사법센터 소장

세션 ③ 7월 9일(수) 오후 3시 30분

재벌·대기업의 사회지배 영향력에 대한 시문조사 결과와 시사점

사회 **박정은** 전) 참여연대 사무처장

발표 **김봉신** 메타보이스(주) 부대표

토론 **최한수** 경북대 경제통상학부 교수

목차

인사말	조승수 노회찬재단 이사장	5
	권영국 민주노동당 대표	6
	이백윤 노동당 대표	8
	이상현 녹색당 대표	9
	김남근 더불어민주당 국회의원	11
	신장식 조국혁신당 국회의원	12
	윤종오 진보당 국회의원	13
	용혜인 기본소득당 국회의원	14
	한창민 사회민주당 국회의원	15
세션①	[발표문] 삼성 X파일 사건의 교훈과 재벌개혁, 경제민주화 전성인	18
	[토론문] 곤이부지자(困而不知者)가 되지 않기 위해 경제민주화 실현해야 한다! 박창규	26
세션②	[발표문] 국민을 위한 검찰개혁, 어떻게 해야 할까? 박찬운	34
	[발표문] 2025년 사법개혁의 방향 여연심	49
	[토론문] 새로운 검찰개혁을 위한 소고 김준우	64
	[토론문] 법원개혁 토론문 성창익	73
세션③	[발표문] 경제민주화 국민 인식 조사 김봉신	78
	[토론문] 재벌·대기업에 대한 국민 인식 조사 토론문 최한수	92



조승수 노회찬재단 이사장

안녕하세요.

평등하고 공정한 나라 노회찬재단 이사장 조승수입니다.

노회찬재단은 2019년 창립 이후 ‘평등하고 공정한 나라’의 비전 수립과 개혁 과제의 공론화를 핵심사업으로 추진하고 있습니다. 그동안 ‘6411 투명인간’들의 평등하고 공정한 나라를 위해 각종 실태조사와 정책연구, 토론회를 진행했습니다. 특히, 매년 7월 노회찬 추모주간에는 〈노회찬비전포럼〉과 함께 한국사회를 진단하고 진보의 미래를 모색하는 정책토론회와 심포지엄을 열고 있습니다.

“그날, 그 순간이 다시 온다하더라도 저는 똑같이 행동할 것입니다.”

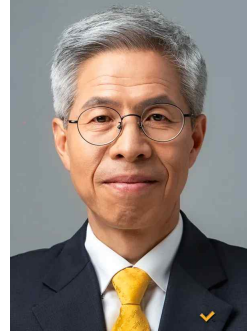
2005년 8월 18일, 제17대 국회 법사위 전체회의에서 민주노동당 국회의원 노회찬은 ‘삼성 X파일’에 떡값을 받은 것으로 나오는 전·현직 검사 7명의 실명을 공개했습니다. ‘나를 기소하라’며 거대권력에 맞섰던 노회찬은 기나긴 재판 끝에 의원직을 상실하면서도, “삼성 X파일 사건이 ‘정의’가 여전히 우리 사회와 역사를 지탱해나가는 좋은 가치임을 설명하는 사례가 되기를 바란다”고 당부했습니다.

올해 노회찬 7주기는 노회찬 의원의 ‘떡값 검사’ 명단 공개 20주년을 맞아, 삼성 X파일 사건의 교훈과 향후 개혁 과제를 논의하는 자리를 마련했습니다. 그로부터 20년이 흐른 지금 오늘의 대한민국은 더는 ‘삼성왕국’이 아니라 ‘민주공화국’이라고 할 수 있는가? 과연 재벌개혁과 경제민주화는 어디까지 왔는가? ‘법 앞에 만명이 아니라, 만인이 평등한 나라’를 위한 형사사법제도 개혁은 무엇인가?

언제나 6411 투명인간들의 곁에서 새로운 세상을 꿈꾸고 실천했던 노회찬 7주기를 맞아 열리는 이번 심포지엄에 공동주최와 발표, 토론을 맡아주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다. 노회찬 7주기 추모주간에 12.3 내란 이후 광장에서 함께 민주주의를 지켜내고 평등한 세상의 꿈을 나누었던 시민들의 관심과 참여를 부탁드립니다. 마지막으로 노회찬을 대신해 그가 꿈꾸었던 나라를 전합니다.

“만명이 아니라 만인이 평등한 나라”

2025년 7월 9일 노회찬재단 이사장 조승수



권영국 정의당 대표

반갑습니다. 민주노동당 대표 권영국입니다.

작년 6주기 심포지엄에서 ‘포기하지 않고 다시 일어나겠다’라고 말씀드렸는데, 대선을 거치며 우리 당이 다시 일어나기 시작한 것 같아 7주기를 맞는 마음이 조금은 가볍습니다.

2005년 8월 18일 노회찬 대표님께서 삼성 X파일의 ‘떡값 검사’ 실명을 공개한 것은 한국 사회에 크나큰 파장을 일으켰습니다. 검찰과 언론과 기업의 유착이 얼마나 끈끈한지, 그 카르텔이 얼마나 강고한지를 우리 앞에 낱알이 폭로했습니다.

노회찬 대표님은 검사 실명을 공개한 날 국회로 향하기 전에 마음을 정리하며 스스로에게 ‘후회하지 않겠느냐’고 물었다 합니다. 삼성과 검사라는 거대한 권력집단에 맞서겠다는 결정이 어떤 고초를 가져올지 충분히 예상하셨을 것입니다.

십수년 진보정당 건설 여정 끝에 마침내 국회의원이 된 지 불과 1년밖에 되지 않은 조선의 노회찬은 기꺼이 고난의 길을 택했습니다. 한국 사회의 성역을 분명하게 밝혀내고 그곳을 침범해야 했기 때문입니다. 그러지 않으면 한국 사회의 역사적 진보를 이룰 수 없었기 때문입니다.

2013년 결국 의원직을 상실하면서도 대표님은 “그날, 그 순간이 다시 온다 하더라도 저는 똑같이 행동할 것”이라고 말씀하시며 후배 정치인들에게 정치의 이정표를 남기셨습니다.

떡값 검사 실명 공개 20년. 떡값 받던 부패한 검찰은 여전히 권력집단으로 행세하며 한국 정치를 왜곡하는 중입니다. ‘왕국’으로 불렸던 삼성은 이제 ‘제국’이 되어 전세계에서 영향력을 행사하고 있습니다.

삼성의 정경유착 악폐습은 박근혜-최순실 게이트에서 판박이처럼 재현됐습니다. 경영권 불법 승계 의혹에도 삼성은 항소심 무죄로 빠져나간 일은 노회찬 대표님이 남긴 숙제가 여전히 유효하다는 사실을 확인하게 했습니다.

7주기를 맞아 열리는 오늘 심포지엄에서는 재벌개혁과 경제민주화, 형사사법제도 개혁 등을 검토합니다. 내란청산과 사회대개혁이라는 광장시민들의 열망을 받아안은 우리가 반드시 풀어야 할 문제들입니다.

아무쪼록 오늘 심포지엄이 충실하고 유익한 시간이 되기를 기대합니다. 소중한 심포지엄을 기획하고 준비하신 노회찬재단과 자리를 마련해주신 김남근·신장식·윤종오·용혜인·한창민 다섯 분 의원님들께 깊은 감사의 인사를 전합니다.

2025년 7월 9일

권영국 민주노동당 대표



이백윤 노동당 대표

노회찬의 이름을 기억하는 여러분께.

오늘 우리는 다시 노회찬의 이름 아래 모였습니다. 그 이름은 단지 한 사람의 삶이 아니라, 우리 사회가 마주한 근본적 질문과 실천의 역사를 뜻합니다. 노회찬은 노동운동가, 진보정당의 창당자, 그리고 국회의원이자 시민의 벗으로 평생을 살아왔습니다. 그는 “우리 서민들, 노동자, 농민 대표가 국회에 들어오기까지 50년이 걸렸다”는 말로, 진보정당의 국회 입성 그 자체에 담긴 의미를 일깨워주었습니다.

노회찬이 정치를 통해 꿈꾼 세상은 자본주의를 넘어선, 인간해방과 노동해방의 사회였습니다. 그는 항상 ‘보이지 않는 이들’의 편에 섰고, 사회적 약자와 민중의 삶을 정치의 중심에 놓으려 했습니다. 6411번 버스의 새벽, 청소노동자의 손을 잡던 그 손길, 그리고 “존재하지만 보이지 않는 정당”을 자책하던 그의 목소리는 여전히 우리 곁에 살아 있습니다.

2005년, 노회찬은 ‘삼성 X파일’ 사건을 통해 대한민국 권력 구조의 민낯을 드러냈습니다. 그는 국회 법사위에서 삼성으로부터 뇌물을 받은 검사 7인의 실명을 공개하며, “국민의 알 권리”와 “법 앞의 평등”을 외쳤습니다. 그러나 거대한 부정과 정경유착을 폭로한 그만이 처벌받고, 실제 불법자금 수수자는 단 한 명도 처벌받지 않는 ‘거꾸로 선 정의’의 현실이 드러났습니다. 이 사건은 단순한 과거사가 아닙니다. 오늘날에도 재벌과 권력, 검찰, 언론의 유착은 여전히 우리 사회를 옥죄고 있습니다.

삼성 X파일 사건의 현재적 의미는 분명합니다. 대한민국의 민주주의와 정의는 아직도 권력과 자본의 벽 앞에서 위태롭습니다. 국민의 알 권리, 권력기관의 투명성과 책임, 사회적 약자의 권리 보장 등은 여전히 미완의 과제로 남아 있습니다. 노회찬이 열었던 ‘판도라의 상자’는 우리에게 묻습니다. “법 앞에 만 명만 평등한 사회에서 정의는 어떻게 실현되는가?”

노회찬이 남긴 삶의 궤적과 질문은 오늘 이 심포지엄의 취지와 맞닿아 있습니다. 우리는 삼성 X파일 사건을 다시 성찰하며, 한국 사회의 구조적 개혁과제를 논의하고자 합니다. 정경유착 근절, 검찰·사법개혁, 언론의 독립, 그리고 사회적 약자 보호와 평등 실현을 위한 실천적 해법을 함께 모색해야 합니다.

노회찬은 “혁명은 일상의 변화가 축적될 때 가능하다”고 말했습니다. 오늘 이 자리가, 그리고 우리 모두의 작은 실천이, 한국 사회를 더욱 평등하고 공정한 사회로 나아가게 하는 첫걸음이 되기를 바랍니다.

감사합니다.



이상현 녹색당 대표

안녕하세요. 녹색당 대표 이상현입니다.

故 노회찬 의원 7주기 추모 심포지엄에 참석해주신 여러분들께 감사드립니다.

“가자 평등으로!” 광장에 모인 시민들이 목놓아 외치는 동안, 거대양당은 부자감세를 합의하고 재벌에 특혜를 주는 반도체특별법을 매만졌습니다. 윤석열 파면 이후 정권은 교체되었지만, 오직 성장을 향하며 대기업 자본의 배를 불리고 대다수 서민·빈자들의 허리띠를 졸라매게 하는 사회경제적 불평등을 유지·확대하는 기득권 보수양당 정치는 교체되지 않았습니다.

아직 고공에 머물러 있는 노동자들이 있습니다. 비용 절감을 위해 안전을 내버리는 일터에서 죽어가는 노동자들이 있습니다. 핵발전, 송전탑과 싸워야하는 지역 주민들이 있습니다. 광장을 가득 메웠던 노동자 시민과 사회적 소수자들의 구체적인 삶의 요구가 아직 광장에 머물러 있습니다.

광장 이후, 우리 사회는 달라야 합니다. 그래서, 더욱 신발끈을 꼭 매고 다시 뛰어야 할 진보정치의 사명이 지금 여기에 있습니다.

그런 점에서, 정치와 재벌의 유착 구조와 부패를 폭로하고 이를 바로잡으려 했던 ‘삼성 X파일’ 사건을 다시금 짚어보고, 재벌개혁과 경제민주화를 논의하는 것은 현재 우리 정치의 매우 중요한 과제입니다. 이번 심포지엄을 통해 우리는 기득권 정치경제를 해체하고 모두의 민주주의를 실현하는 길을 모색할 것입니다. 약자끼리 경쟁하게 하는 공정성이 아니라, 기울어진 운동장의 불평등 구조를 뜯어고치는 공정성을 세워낼 것입니다.

어느 날의 여름, 거대양당 후보 틈새에서 진보정당 정치인이 고군분투하고 있었던 은평구 한 선거사무실에서 故노회찬 의원님을 만났던 기억이 떠오릅니다. ‘유명한’ 정치인이라고 하면 놀랄만한, 여기저기 구김이 진 자켓을 입은 수수한 모습이었습니다. 아마 비슷한 모습으로 6411번 첫차 버스에 앉아 일터로 향하는 투명노동자들을 응시했을 동지의 얼굴을 그려보며, 오늘날 진보정치가 있을 자리를 생각합니다.

故노회찬의원의 뜻을 기리며, 앞으로 진보정치의 길을 뚫어가려는 모든 동지들께 존경과 연대의 마음을 전합니다. 녹색당도 그 길에 언제나 함께 하겠습니다.

행사 개최에 애쓰신 모든 분들 수고 많으셨습니다. 감사합니다.

2025년 7월 9일

녹색당 대표 이상현



김남근 더불어민주당 국회의원

안녕하십니까, 서울 성북을 국회의원 김남근입니다.

노회찬 의원님의 7주기를 맞아 뜻깊은 자리를 마련해주신 조승수 이사장님을 비롯한 노회찬재단 관계자 여러분께 감사드리며, 사회와 발표, 토론 자리를 빛내주신 모든 분들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 오늘 이 심포지엄은 단순한 추모를 넘어, 노회찬이라는 이름이 던진 정의의 물음과 실천의 유산을 되새기고 계승하는 시간이라 생각합니다.

올해는 지난 2005년 노회찬 의원이 '삼성 X파일 떡값 검사 명단'을 세상에 알린지 20주년이 되는 해입니다. '삼성 X파일 사건'은 대한민국의 권력구조가 어떻게 왜곡되어 있는지를 드러낸 상징적 사건이었습니다. 재벌, 검찰, 언론이 서로의 이익을 공유하며 견제와 균형의 원칙을 무너뜨린 구조의 민낯을 고스란히 보여주었습니다.

노회찬 의원은 그 구조에 맞서 당당히 법정에 섰습니다. 결국 의원직을 잃는 부당한 대가를 치렀지만, 그의 선택은 한국 정치사에 깊은 울림을 남겼습니다. 불의와 특권 앞에 결코 침묵하지 않았던 그의 실천은 지금도 정의의 상징으로 남아 있습니다.

오늘 심포지엄에서 다루는 '재벌개혁과 경제민주화', '형사사법제도 개혁', '재벌의 사회지배력에 대한 시민 인식'이라는 주제들은 모두 노회찬 정신을 되살리고 제도화하는 길에 놓인 과제들입니다. 특히 삼성 X파일 사건이 여전히 미완의 과제로 남아 있는 현실 속에서, 재벌권력의 사법·정치적 영향력을 해체하고, 경제권력이 국민 위에 군림하지 않도록 만드는 것은 시대적 과제이자 국회의 책무입니다.

오늘 이 자리에 함께해주신 모든 분들과 함께, 노회찬 의원이 생전에 걸어온 길을 기억하며, 그 정신이 지금의 국회와 사회 곳곳에서 다시 살아 움직일 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 정치가 정의로울 수 있다는 믿음을 행동으로 보여준 노회찬 의원의 뜻을 이어받아, 불의와 특권에 맞서 원칙을 지키고 실천으로 응답하는 정치를 만들어가겠습니다.

노회찬 의원의 정의와 상식, 사람을 향한 정치는 아직 끝나지 않았습니다. 그 뜻이 이 시대의 개혁과 연대의 언어로 이어지길 진심으로 기원합니다.

감사합니다.



신장식 조국혁신당 국회의원

안녕하십니까?

강자에게 정의를, 시민에게 권리를, 모두에게 평등하고 공정한 나라를! 조국혁신당 국회의원 신장식입니다.

2013년 2월14일, ‘삼성 X파일’ 사건의 대법원 최종판결로 의원직 상실 직후, ‘지금 한국의 사법부에 정의는 있는가! 사법부는 무엇을 위해 누구를 위해 존재하는가!’라며 일갈하시던 노회찬 의원님의 모습이 아직도 생생합니다.

‘삼성’과 ‘검찰’이라는 철옹성의 두 괴물과 온몸을 던져 싸웠던 한 정치인의 신념과 용기를 떠올려 봅니다. ‘평등하고 공정한 나라’를 향한 한 정치인의 치열한 삶의 흔적을 가슴에 담아 봅니다.

검찰독재시대가 종말을 고하고 있는 지금, 노회찬 의원님의 20년전 ‘삼성 X파일 떡값 검사 명단 공개’의 의미를 되새기는 오늘의 심포지엄을 매우 뜻깊게 생각합니다. 행사를 준비해 주신 조승수 이사장님을 비롯한 재단 관계자분들께 감사의 마음을 전합니다.

‘삼성 X파일’사건은 사법부의 보호막 안에서 대한민국의 재벌과 검찰, 언론이 어떻게 공생하며 국민과 법을 유린하는지 적나라하게 보여준 사건이었습니다.

20년의 세월이 흘렀습니다. 그동안 몇차례 정권도 바뀌고, 여러 개혁시도가 있었지만 번번히 실패했습니다. 개혁의 문턱은 높았고, 오히려 지난 3년간은 후퇴의 연속이었습니다.

재벌중심 경제구조는 여전히 공고하고, 기업의 지배구조개선 역시 제자리입니다. 검찰의 권력은 점점 강해졌고, 마침내 검찰독재정권을 창출하는데까지 이르렀습니다. 자본의 언론장악력은 커지고 있고, 정권으로부터의 독립은 요원합니다. 사법부 역시 조희대, 지귀연 사건에서 보여지듯 사법의 정치화로 인한 국민불신이 극에 다다르고 있습니다.

“8년전 그날, 그순간이 다시 온다하더라도 저는 똑같이 행동할 것입니다.”

결코 만만치 않은 개혁의 과제들 앞에서 노회찬 의원님의 ‘정치’를 떠올려 봅니다. 무엇보다 사회의 가장 낮은 곳에 있는 이들의 목소리가 국회에 닿을 수 있도록, 더욱 치열한 ‘정치’를 다짐해 봅니다.



윤종오 진보당 원내대표·국회의원

오랜 동지였던 고 노회찬 의원을 추모합니다.

고 노회찬 의원 7주기 추모 심포지엄에 함께 해 주신 분들께 진심으로 감사드립니다.

운동가이자 정치가였던 노회찬 의원은 대한민국에 진보정치가 왜 필요한지 보여준 사람입니다.

오래된 불판은 갈아야 한다며 진보정치가 새로운 불판이 되어 대한민국 정치를 근본적으로 개혁해야 한다고 역설했습니다.

노회찬의 눈은 국민을 향해 있었고, 입은 국민의 마음을 대변했으며, 발은 6411번 버스에 올랐습니다. 6411번 새벽 첫차를 타고 일터로 나서는 사람들.

그들의 눈 앞에, 그들의 손이 닿는 곳에, 그들의 소리가 들리는 곳에 진보정치가 있어야 한다는 것을 몸으로 실천했습니다.

그는 유불리를 따지지 않고 삼성 X파일 떡값 검사 실명을 공개해 사회의 환부를 드러냈고, 본인은 그 결과로 의원직을 상실했지만 낙심하지 않았습니다.

저는 20대 국회에서 노회찬 의원과 함께 일했습니다.

그와 가끔 밥을 먹으며 진보정당의 통합과 노동자와 서민을 위한 대한민국 정치의 변화를 함께 꿈꿨습니다.

저는 22대 국회에서 노회찬이 남기고 간 꿈이 실현되는 상상을 합니다.

민주개혁진보 야당들과 광장의 국민은 윤석열 내란정권을 탄핵하고, 정권을 교체했습니다.

새로운 정부에서는 삼성 X파일이 있게 했던 오래된 기득권을 걷어내고, 공정과 상식이 기반이 된 대한민국이 실현되기를 기대합니다.

오늘 토론회가 노회찬이 꿈꿨던 평등하고 공정한 대한민국을 만드는 밑거름이 되기를 바랍니다. 감사합니다.



용혜인 기본소득당 대표·국회의원

반갑습니다. 기본소득당 대표 용혜인입니다.

노회찬 7주기 추모 심포지엄 개최를 진심으로 환영하며, 뜻깊은 자리를 성심껏 준비해주신 노회찬재단과 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

올해는 故 노회찬 의원께서 삼성 X파일 떡값 검사 명단을 세상에 공개한 지 꼭 20년이 되는 해입니다. 당시 대한민국을 뒤흔들었던 삼성 X파일 사건은 권력과 자본, 사법 체계 사이의 유착 구조를 우리 사회 전체가 다시 바라보게 만드는 계기가 되었습니다. 또한 진실을 밝혀야 한다는 신념 하나로, 거대한 권력과 특권 구조에 맞섰던 故 노회찬 의원의 용기와 소신은 지금도 우리 사회가 나아가야 할 길을 분명히 비추고 있습니다.

그러나 그 이후 20년이 흐른 지금도 재벌개혁과 경제민주화, 사법정의 실현이라는 과제는 여전히 현재진행형입니다. 오늘의 심포지엄이 그간의 경과를 되짚고 삼성 X파일 사건이 던진 질문에 우리 사회가 얼마나 성실히 답해왔는지 점검하고 앞으로의 길을 함께 고민하는 소중한 자리가 되리라 생각합니다.

기본소득당은 또한 사람이 사람답게 사는 세상 그리고 권력이 보다 투명하게 작동하는 사회를 만들기 위한 의정활동에 매진하고 있습니다. 오늘 이 자리에서 나누어질 다양한 의견과 제안들이 앞으로 저희가 나아갈 길에 있어서도 귀중한 이정표가 될 것입니다.

끝으로, 이번 심포지엄이 故 노회찬 의원을 기리는 동시에 우리 사회의 개혁 과제를 함께 고민하고 연대의 뜻을 모으는 뜻깊은 시간이 되기를 바랍니다.

감사합니다.



한창민 사회민주당 대표·국회의원

지난해 벌어진 12.3 내란은 '삼성 X파일 사건'을 재조명합니다. 2005년 당시 법무부장관은 그 사건을 두고 '건국 이래 최대의 장장감언 유착사건'으로 규정했지만, 정작 유착의 고리는 손대지도 못했습니다.

세상에 진실을 알린 노회찬 의원은 시민과 함께 재벌개혁, 언론개혁, 사법개혁의 불씨를 지치며 혼신의 힘을 다했지만, 저들의 이익동맹은 공고했습니다. 전 국민에게 추악한 실체가 드러났음에도 장장감언 핵심 권력을 거머쥔 엘리트카르텔은 부와 가난이 대물림되는 세습자본주의를 완성했습니다. 경제민주화로, 경제개혁으로 여야가 교대해도 그들의 체제에는 어떠한 균열도 없었습니다.

지난 윤석열 3년은 엘리트카르텔을 보다 강화하는 폭정의 시간이었습니다. 이들은 헌법도, 의회도, 국민도 안중에 없었습니다. 무도한 권력에 맞서 노동존중, 생명안전, 검찰개혁, 언론개혁을 외치는 다수 시민의 저항은 날로 확산했습니다. 저들은 자신의 이익동맹이 위기에 처하자, 세습자본주의의 불평등이 양산한 극단세력과 결탁해 내란을 일으켰습니다. 장장감언 동맹의 X파일은 이름만 바뀌 계속되고 있습니다.

수십 년간 지속된 재벌대기업의 세습 체계, 이들과 결탁한 정치 세력, 금권의 칼잡이로 전락한 권력기관을 근원적으로 개혁하지 않고서는 진정한 내란 종식은 없습니다. 그런 점에서 내란을 겪은 후 우리 사회가 나아가야 할 재벌개혁, 경제민주화, 사법개혁의 방향에 대한 논의가 매우 중요합니다. 뜻깊은 자리를 마련해주신 노회찬재단과 노회찬비전포럼, 함께 힘 모아주신 제 정당, 발제와 토론 준비에 애써주신 모든 분께 깊은 감사의 인사를 드립니다. 오늘 논의된 개혁방향이 정책과 입법으로 이어지도록 의정활동에 최선을 다하겠습니다.

다시 그날 그 순간으로 돌아간다고 해도 같은 선택을 했을 것이라는, 노 의원님의 결연한 의지를 잊지 않겠습니다. 노회찬과 우리가 함께 꿈꾼 평등하고 공정한 나라, 새로운 공화국을 열기 위해, 우리 사회의 투명인간들과 뚜벅뚜벅 걸어가겠습니다.

세션 1

삼성 X파일 사건의 교훈과 재벌개혁 · 경제민주화

● ● ● ● ● ●

사회

조돈문 정의정책연구소 이사장

10:30-11:10 주제발표

전성인 전)홍익대 경제학부 교수

11:10-11:30 지정토론

박창규 노회찬비전포럼 운영위원장

11:30-12:00 종합토론

주제발표

삼성 X파일 사건의 교훈과 재벌개혁, 경제민주화

2025.7.9.

전성인
(前 홍익대 경제학부)

목 차

- 삼성 X파일 사건의 현재적 의미
- 재벌 개혁(1): 정경유착/법경유착의 해소
- 재벌 개혁(2): 회사법 및 소송 관행의 개혁
- 경제민주화(1): 약자를 지원하는 것이 성장정책
- 경제민주화(2): 관치경제에서 시장경제로

삼성 x파일 사건의 현재적 의미

3

삼성 x파일 사건과 국정농단 사건

논점	삼성 x파일 사건	국정농단 사건
발단	안기부 불법 도청기록 입수	최순실 태블릿 입수
보도	MBC / 월간조선	JTBC
핵심 사안	정경유착 (대선)	정경유착 (승계)
부수 사안	법경유착 (떡검)	법경/언경유착 (장충기 문자)
경제 권력	삼성	삼성
정치권력	이회창 대통령 후보	박근혜 대통령
유죄 확정	고발자들	행위자들

4

재벌 개혁(1): 정경유착/법경유착의 해소

7

정경유착의 원인과 해소 방향

- 정경유착의 원인
 - 정치권의 욕구:
 - 대선자금(차떼기),
 - 사적 이익(다스 소송비 대납, 승마)
 - 경제성장율에 대한 왜곡된 집착(역대 정권)
 - 재벌의 욕구:
 - 승계(거의 모든 재벌)
 - 재벌 지배구조 유지 (중간지주회사, 순환출자, 금산분리)
- 정경유착의 해소 방향
 - “욕구를 버리라”는 말은 거의 작동하지 않음
 - “감시를 강화하라”라는 말도 감시자 매수만을 부추길 뿐
 - 정치권의 권능 제한
 - 관치경제의 탈피와 시장경제의 구축
 - 재벌의 권능 제한
 - 권력 매수 행위에 대한 민사적 보정 수단 실효화 (민사적 환수제 도입, 로비스트 활동 규제)
 - 회사 이사에 대한 의무 강화 및 구제조치 실효화 (무효 및 부당이익 반환 법리 실효화)

8

법경유착의 원인과 해소 방향

- 검찰개혁의 지평을 넘어
 - 법경유착의 해소는 단순히 ‘검찰개혁’ 또는 ‘검경 수사권 조정’의 차원을 넘는 매우 방대한 과제
 - 단 한번도 본격적인 개혁 논의조차 부재했었음
- 로펌 업무영역에 대한 면밀한 검토와 규제
 - 전형적인 법조 관련 업무 이외의 업무영역 규제해야
 - 국가를 상대로 한 자문 등 로비스트 영역부터 우선 규제
 - 로펌 활동에 대한 윤리적 감시 강화
 - 증거조작, 자금세탁, 불법로비 등 중대범죄에 연루될 경우 로펌 조직 및 구성원에 대한 제재
- 법관의 독립성과 수월성 제고
 - 법관 종신제 도입 여부 검토해야
 - 일정 경력 이상의 법관은 종신 고용하되, 변호사 개업은 금지
 - 법관 전문화를 통한 수월성 제고
 - 회사법, 금융법 등 전문성이 요구되는 분야를 집중적으로 담당하는 전문 법관 양성

9

재벌 개혁(2): 회사법 및 소송 관행의 개혁

10

회사법 및 소송 관행의 개혁

- 이제까지 재벌개혁의 주요 수단은 공정거래법과 금융관련 법령이었음
 - 재벌의 제국건설(empire building)에 따르는 경제력 집중을 억제하는 것이 가장 중요한 정책 목표였음
 - 신흥 재벌인 네이버, 카카오, 두나무 등에 대해서는 아직도 이런 수단이 유효하지만
 - 삼성, 현대, SK 와 같은 전통적 재벌의 경우 '승계에 수반되는 불법행위'를 통제하는 것이 가장 시급한 과제
- 그러나 현재 가장 크고 깊은 사각지대는 '회사법 법리의 부실'과 '소송 및 사후관리 왜곡'임
 - 회사법에서는 신탁의 법리와 형평법상의 구제수단에 대한 깊은 이해와 제도 개선이 시급
 - 특히 무효의 법리 보완 및 손해배상 이외의 구제 수단에 관한 제도 개선 필요
 - 재벌 총수에 대한 집행유예, 가석방 및 특별사면 남발, 취업제한 제도 형해화를 방지할 필요
 - 특히 총수에 대한 가석방 및 특별사면은 정경유착으로 가는 지름길이므로 이에 대한 견제장치 시급
 - 예를 들어 특경법/특경가법을 위반한 재벌 총수에 대해서는 가석방 및 특별사면을 엄격히 제한하고, 취업제한을 '영향력 행사 제한'으로 확장할 필요

11

경제민주화(1): 약자를 지원하는 것이 성장정책

12

경제적 약자 지원을 보는 새로운 시각

- 왜 경제적 약자를 지원하는 것이 복지 정책이 아니라 경제 (성장) 정책인가?
- 전통적 시각:
 - 인도주의적 차원(혹은 공동체 차원)에서 경제적 약자를 지원해야 하지만, 도덕적 해이 가능성은 철저히 경계해야 한다.
- 새로운 (올바른) 시각:
 - 경제적 약자를 지원하는 것은 그들이 보유한 **인적 자원을 생산 현장에 투입하기 위한 성장정책**이다.
 - 물론 소비 활성화 등 충수요 진작 효과도 있음
 - 따라서 경제적 약자에 대한 지원은 단순한 생계 지원에 그쳐서는 안되고 **생산활동을 유지, 개척하는 것을 지원**하는 정책이어야 함.
 - 중소 자영업자에 대한 부채탕감은 이들의 생산활동 유지에 기여
 - 실업자/퇴직자에 대한 전직(轉職)훈련은 이들의 인적 자원은 새로운 생산 현장에 투입하는데 기여
 - 경제적 약자에 대한 지원을 중단한다고 하여 국가의 부양 부담이 감소하는 것이 아니라는 점을 깊이 인식해야 함
 - 경제적 약자에 대한 지원을 중단할 경우, 이들은 거의 확실히 극빈층으로 전락하여 국가의 복지정책 대상이 되고 이에 막대한 재원이 소요됨
 - 이를 감안할 경우 경제적 약자의 생산을 유지, 개척하도록 지원하는 것이 **국가의 복지부담도 감소시키고, 생산요소의 투입도 증가시키는 더 우월한 정책임**

13

경제민주화(2): 관치경제에서 시장경제로

14

왜 관치경제의 청산이 필요한가?

- 관치경제의 역사적 사명은 이미 종료된 지 오래
 - 관치경제는 관료의 수준이 민간의 수준을 능가했던 경제개발 연대에 주효했던 경제구조 형태
 - 현재 민간의 수월성은 관료와 유사하거나 이를 능가하는 수준이 되었으므로 관치경제의 효능은 종료됨
 - 관치경제는 오직 **정경유착을 위한 도구로서만 그 명맥을 유지 중**
- 관치경제 청산을 위한 주요 개혁 과제
 - 경제관료와 경제부처의 기능 개편:
 - 모피아는 청산하고 (금융위 사무처 해체)
 - 공정거래위원회는 확대 개편하고
 - 주식시장 불공정 거래 규제하는 자본시장 감시조직 확대 개편
 - 재벌의 핵심 사업과 1:1로 매칭되는 재정지원 사업 재검토
 - 산자부, 중기부, 과기부의 재벌 관련 사업에 예산지원 재검토
 - 시장 가격에 대한 직접적 통제 지양해야
 - 생필품 가격, 금리 수준에 대한 통제 지양하여 가격 기능 회복하고
 - 경제적 약자에는 별도의 지원책을 제공하는 형태로 변경

15

지정토론

곤이부지자(困而不知者)가 되지 않기 위해
경제민주화 실현해야 한다!

박창규 노회찬비전포럼 운영위원장

1. 화상 : 법원과 검찰은 만 명이 아니라 만인에게 평등한가?

○ 노회찬 의원은, 2004년 10월 4일 법제사법위원회 국정감사에서 법원과 검찰을 상대로 이렇게 질의했다.

“2004년 3월 대구지방법원의 판결 중에서 굉장히 저임금 업체가 폐업을 하게 되니까 ‘빠 빠지게 일을 시키고 60만 원도 안 주더니 이제는 기계를 빼돌렸다’ 이런 플래카드를 (노동자가) 붙였는데 ‘빠 빠지게 일 시키고 60만 원도 안 주었다’는 것이 명예훼손에 해당한다는 것입니다. 실제로 보니까 기본급으로는 60만 원을 안 주었는데 시간외근무수당까지 합하면 60만 원 넘게 주었다는 것입니다. 그래서 결과적으로는 ‘총액으로 60만 원 이상 주었는데 왜 60만 원을 안 주었다고 플래카드를 붙였느냐’ 이러면서 명예훼손으로 유죄판결을 내렸거든요. 또 유죄판결 이유 중의 하나가 ‘작업장 내부가 여름이 아니더라도 50도가 넘는다’라는 플래카드를 써 붙였는데 실제 50도가 안 된다는 이유로, 결국 작업장 조건이 너무 열악하다는 뜻인데 ‘섭씨 50도가 안 되는데 왜 50도가 넘다고 써 붙였느냐’ 해서 명예훼손이라고 유죄판결을 내렸습니다. 그런데 이에 반해서 근로기준법 위반사건과 관련해서는 거의 자유형이 10% 미만입니다. 이러다 보니까 (법원이) 가진 사람들 편을 드는 것 아니냐, 왜 사용자들은 솜방망이 처벌을 하느냐 하는 문제 제기들이 있는 것이거든요. 이런 데 대해서 어떻게 생각하십니까?”

“(대구지방법검찰청검사장님) 똑같이 경제가 어렵다고 하면서 근로기준법을 위반한 사용자들에 대해서는 굉장히 유연하게 탄력적으로 대응하라고 하면서 사실은 똑같이 먹고 살기 힘들어서 벌어진 노사분규와 관련된 사범들에 관해서는 엄중하게 처벌하라고 역으로 얘기를 하고 있단 말이지요. 문제는 뭔가 하면 노사분규도 역시 먹고사는 문제라는 것입니다. 노사분규가 권력 장악하기 위해서 벌어진 노사분규가 아니라는 것이지요. 그리고 여기 나와 있듯이 세원정공의 경우는 사용자가 타 지역에서 조직폭력배까지 동원하고 그 과정에 안타깝게도 노동자 1명이 분신까지 한 사건이었는데, 예컨대 사용자의 경우는 법을 어기더라도 경제회생을 위해서 탄력적으로 운용한다는 방침을 세우면서 노동자와 관련된 사건 같은 경우에는 사정이 능히 이해되더라도 법만 어기면 무조건 처벌한다는 식으로 집행하고 있지 않느냐는 그런 지적입니다.”

○ 또, 노회찬 의원은 2005년 9월 8일, 이용훈 대법원장 후보자 인사청문회에서 이렇게 질의했다.

“...판결문을 보면 양형과 관련해 ‘전문경영인으로서 한 직장에서 수십 년간 성실히 재직해온 점을 감안한다’, ‘3선 국회의원으로서 일하면서 국가와 사회에 기여했다.’ 이런 것들을 양형에 상당히 반영한다. 그런데 혹시 대한민국 판결문 중에 ‘피고인은 지난 수십 년간 저임금과 장시간 노동을 감수하면서 산업재해의 위험에도 불구하고 오랜 기간 동안 산업현장에서 노동자로 일해 온 점을 감안하여’ 혹은 ‘피고인은 농민으로서

어렵고 열악한 환경 속에서 열심히 농사를 수확 연간 지어 온 점을 감안하여' 등의 구절이 들어가 있는 것을 본 적이 있나?"

2. 노회찬의원의 경제민주화 정치: “위험사회를 막는 유일한 해법, 경제민주화”

○ 노회찬의원은 2012년 5월 말 시작된 19대 국회의 핵심의제에 대해 다음과 같이 말했다.

“경제민주화다. 6월 항쟁 25주년인데, 제2의 6월 항쟁, 제2기 민주화가 필요하다. 정치적 민주화는 진전됐지만 사회경제적 민주화는 정체되거나 후퇴한 면이 있다. 재벌과 대기업의 사회지배력이 훨씬 커지고 기업 간의 격차, 국민 간의 소득격차도 커져 이것이 건강, 교육의 격차 등 전 방면으로 확대되는 위험사회로 가고 있다. 1%만을 위한 경쟁사회가 낳은 학교폭력, 노인, 저출산 등 문제의 근본 원인을 해결하기 위해서는 사회경제적 민주화밖에 없다.” (노회찬, 2012.4.20, 프레시안 인터뷰)

○ 공정거래 집단소송제, 하도급거래 위반 징벌적 손해배상제 등

노회찬 의원, “출·퇴·세와 경제민주화가 맥을 같이 한다는 박근혜 후보의 말은 일제강점과 8.15 독립이 같다는 말”

노회찬 의원, “박근혜 후보가 경제민주화 말하려면 출·퇴·세에 대해 사과하고 단절의지를 말해야 한다”

통합진보당 노회찬 의원이 오늘 오전 한국신문방송편집인협회 초청 토론회의 박근혜 후보 발언과 관련, “출·퇴·세(세금은 줄이고 규제는 물고 벌질서는 세우자)와 경제민주화가 큰 틀에서 맥을 같이 한다”는 말은 일제강점과 8.15독일이 같다는 말”이라고 비판했다.

노회찬 의원은 “2007년 당시 박근혜 후보의 주장은 ‘공정거래법, 금전법, 개별 금융회사법 등에서 중복규제되고 있는 부분을 과감하게 단순화하고, 출자출액제한제도 즉각 폐기, 금산분리는 보다 더 완화가 필요하다고 했었다”

미 “2008년 금융위기를 거쳐 금융자본과 시장에 대한 탄압을 규제하고 사회양극화 해소를 위해 경제민주화가 필요하다고 생각되면 과거 자신의 출·퇴·세에 대해 국민에게 사과하고, 그것과의 단절을 분명히 해야 한다”고 말했다.

노회찬 의원은 “현재 우리 경제 상황에서 경제민주화 실현을 위해 재벌대기업의 경제력집중을 규제하고 분업체적 사업확장을 막아야 한다. 그리고 4대강 공사에서 드러난 재벌대기업 건설회사의 담합같은 행위에 대한 강력한 징벌조치, 중소기업 및 중소기업인 업종보호와 불공정 하도급 문제 해결을 위한 재벌 대기업에 대한 규제 및 처벌 강화 등 정부의 강력한 규제외의 방법도화가 절실히 필요하다”고 주장했다.

한편 노회찬 의원은 이날 토론회에서 박근혜 전 대표가 “우리금융저주 피각”, “차세대전투기 도입사업”, “한일정보보호협정 체결” 등을 다음 정부로 미루자고 한 답변에 대해서도 “대선 주자가 주요 현안을 다음 정부로 미루자고 말하는 것은 결국 자신의 임기가 불명확하다는 얘기다. 저금이라도 이러한 현안에 대해 분명한 입장을 밝히야 한다”고 주장했다.

-노회찬, 공정거래법·하도급법 개정해 경제민주화실현에 나선다

“공정거래 집단소송제” 도입 공정거래법 및 하도급법 위반행위에 3배 징벌적 손해배상 책임부과, 순환출자금지 및 출자총액 제한 등 내용 담아”

-노회찬, “공정위 수사권 강화와 함께 전속고발권은 폐지하고, 중소기업과 노동조합에 고발권 부여해야”

○ 성과공유제가 아닌 ‘대·중소기업 초과이윤공유제’ 법제화



* 2012.9.5 대·중소기업 초과이윤공유제 법제화를 위한 정책토론회 주최

〈대·중소기업 상생협력 촉진법 개정안 제안이유〉

제조업의 대·중소기업 간 영업이익률 격차가 확대되고 있으며, 자동차 산업의 중소기업 임금이 대기업 임금의 절반수준에 그치는 등 대·중소기업 간 양극화는 갈수록 심해지고 있음.

이러한 현실에서 현행법은 대·중소기업 상생협력을 목적으로 수탁기업(중소기업)이 원가절감 등의 목표를 달성할 수 있도록 위탁기업이 지원하고 그 성과를 수탁·위탁기업이 공유하는 성과공유제를 규정하고 있음. 그러나 이러한 성과공유제는 ... 성과가 발생한 2~3년 동안은 대기업과 중소기업 간에 성과를 나누지만 이후에는 중소기업이 낮아진 납품단가로 납품함에 따라 중소기업의 수익성에 부정적 영향을 미치는 한편, 중소기업의 원가정보나 기술의 유출 위험이 있고, 대·중소기업 간 교섭력 차이로 인한 비용전가 수단으로 악용될 가능성도 있음.

따라서 실질적인 대·중소기업 동반성장과 대·중소기업 양극화를 해소하기 위해서는 대기업의 이익을 협력 중소기업과 공정하게 배분하는 이익공유제를 도입할 필요성이 있으며, 이를 통해 중소기업의 기술력 향상과 고용질 개선 등을 이뤄야 함.

○ ‘정리해고 방지’(근로기준법 개정안) 법제화

- 2016년 7월 노회찬의원은 근로기준법 개정안을 발의해 다음의 5가지는 “긴박한 경영상의 필요”로 인정되지 않도록 개정안에서 규정했다. 1. 단순한 인건비 절감이나 노무관리의 편의 등을 위한 구조조정 내지 업무형태의 변경 2. 신기술의 도입 등 기술적 이유 3. 장래의 경영 위기에 대한 대처 4. 일시적인 경영 악화 5. 업종의 전환.

* 박창규, 2023, “ ‘사회적 소유’ 논의에 관한 소개와 제언”, 『보다정의』 8호, 정의정책연구소.

○ 노동자의 대표소송제 도입(상법 개정안) 법제화

- 과반수의 노동자로 구성된 노동조합이 있는 경우에는 회사의 노동조합, 노동조합이 없는 경우에는 해당 회사 노동자의 과반수를 대표하는 자도 대표소송을 제기할 수 있도록 법 개정

3. 경제민주화 실현 방향

1) 경제민주화 실현의 평가기준

- 노동권을 강화시키는 경제민주화
- 좋은 일자리와 보편적 복지를 통해 분배정의를 실현하는 경제민주화
- 중소기업/중소자영업을 보호하고, 실질적인 대-중소기업/기업-소비자의 상생을 실현하는 경제민주화
- 재벌 대기업의 경제력 집중을 완화하고, 재벌 총수일가의 전일적 지배체제를 해소하는 경제민주화
- 불공정행위를 근절하는 경제민주화
- 금융의 공공성을 강화하는 경제민주화

2) 노동자의 협상력 강화 방안

- 5인 미만 사업장으로 근로기준법 적용 확대
- 노조법 2, 3조 개정(노란봉투법)
- 업종별 단체교섭 활성화(단체협약 효력 확장)를 위한 제도화
(조합원 대표성에서 노동자 대표성으로)
- 노동자 작업중지권 보장
- 최저임금 수준 향상의 제도적 담보 방안(특수고용, 플랫폼 노동자 포함)
- 대-중소기업 초과이윤 공유제도
- ‘정리해고 방지’(근로기준법 개정안) 법제화
- 탄소중립위원회 개편: 대표성 제고(노동계 참여 보장)
- 중대재해기업처벌법 적용기업 확대
- 노동이사제 확대
- 노동자 대표소송제(상법 개정안)
- 노동자 교육훈련 강화 및 실업급여제도 확대
- 자영업자 및 플랫폼 노동자, 프리랜서 노동자의 노동권 확보
(모든 일하는 사람들을 위한 노동법 제정)
- 임금노동자와 자영업자의 이해충돌 회피제도 마련(가맹점주의 최저수익 보장 등)
- 이주노동자 노동권 및 작업장 안전권 보장

3) 시장 경쟁 구조 공정화 및 이해관계자 경영 확대

- 지주회사제도 개혁
- ‘살찐 고양이법’(최고임금법) 제정
- 공정거래 집단소송제 도입
- 이해관계자 경영과 기업의 사회적 책임 제도화

4) 생산수단 및 축적된 부(wealth)의 다양한 소유형태 촉진

- 협동조합 등 사회적경제 기업의 건물, 생산설비 등의 공동체 자산화 촉진사업 추진
- 식생활, 주거, 교육, 의료, 돌봄, 에너지 등 지역사회 공통자본의 자립을 위한 사회적 금융 활성화 지원

5) 지역불균등 발전에 대응

- 대형 유통산업 및 분공장 등에 의해 지역에서 창출된 소득과 부(wealth)가 지역 밖으로 유출되는 것을 막기 위한 「한국형 지역재투자 및 지역 재투자평가법」 제정
- 중소기업 및 소상공인과 저소득층의 금융배제 방지 및 기후위기 대응 금융 등을 위한 「지역공공은행특별법 제정!
- 지역 내 골목상권을 활성화하기 위해 「지역사랑상품권법」 개정
- 정부 및 지방자치단체의 ‘생활임금, 지역공동체 부 구축(Community Wealth Building) 등 사회적 책임조달’ 을 강화하기 위해 「조달사업법」 개정
- ‘재생에너지 발전’, ‘사회서비스 제공’, ‘로컬푸드의 생산 및 소비 순환’ 등 지역 공공사업의 활성화 및 좋은 일자리 창출을 위해 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 개정

6) 소득계층 및 지역 간 소득재분배 재원 확보에 기여하는 조세 개혁

- 사회연대기금 조성
- 소득세, 법인세 증세
- 금융투자소득세 실시
- 사회복지세 신설
- 종합부동산세 개혁 및 부유세 도입
- 탄소세 도입
- ‘소득세, 법인세의 지방소득세 추가 이양’ 및 ‘지방소득세의 지역 간 수평적 재정조정 제도’ 도입
- ‘지방교부세 (보통교부세, 특별교부세) 법정률 상향조정’(현재 19.24%)
- ‘(가칭) 지역균형발전교부금’ 설치·운영
- 지방소득세 납세지를 해당 원천소득 발생지로 변경하는 「지방세법」 개정

4. 마치며 : 곤이부지자(困而不知者)가 되지 않기 위하여 경제민주화 실현!

“이게 나라냐?”며 “새로운 대한민국을 만들자!”고 외쳤던 촛불시민혁명의 주역, 시민들은 촛불시민혁명 이후 아직 평등하고 공정한 대한민국을 실감하지 못했다. 촛불시민혁명 이후 **경제불평등은 더 심해졌고, 관리자 직종을 제외한 모든 직종의 임금은 제자리걸음**이었다. 정규직 대비 **비정규직 임금 비중**은 더 하락했고, **자영업자들은 빚더미에** 짓눌리고 폐업에 내몰리고 있다. **노동시장의 성차별**은 개선되지 않았고, **노동현장의 재해율**은 더 상승했다. **농업에 대한 박대**는 여전했다. **지역소멸 위험현상**은 더 심해졌다. 그러는 사이 **비정규직 관리자**들의 임금만 급격하게 늘었고, **금융자산 10억 원 이상을 보유한 부자들**도 해마다 늘어났다. **시중은행들과 지방은행들**은 코로나19 팬데믹 시기를 틈타 2020~2022년도 3년간 약 38조원의 당기순이익을 벌어들였다. 이제 우리는 ‘곤란함을 겪고도 깨닫지 못하는 자’(곤이부지자, 困而不知者)가 되지 않아야 한다. 우리는 한국사회의 ‘복합적 실천’의 우선적 개혁과제로서 불평등 이데올로기를 벗어나 평등사회의 대안에 대해 지금 이 시기에 더 심도 깊게 논의해야 한다.” (* 박창규, 2024.11, 함께맞는비포럼 후기)

삼성 X파일 사건의 교훈과 형사사법제도 개혁

● ● ● ● ● ● ●

사회

김정진 노회찬비전포럼 운영위원

13:30-14:30 주제발표

박찬운 한양대학교 법학전문대학원 교수

여연심 민변 법원개혁소위원회 위원장

14:30-15:00 지정토론

김준우 법무법인 덕수 변호사

성창익 전)민변 사법센터 소장

15:00-15:20 종합토론

주제발표

국민을 위한 검찰개혁 어떻게 해야할까

-현실적이고 실용적이며 광범위하게 지지받을 수 있는 검찰개혁-

박찬운 한양대학교 법학전문대학원 교수¹⁾

검찰개혁에 대한 발표자의 입장

1. 검찰개혁은 더 이상 미룰 수 없습니다

오랫동안 검찰은 수사와 기소, 공소유지에 이르는 막강한 권한을 쥐고 스스로 권력이 되었습니다. 편파적 수사로 국민적 신뢰를 스스로 무너뜨려 왔습니다. 검찰이 국민 위에 군림하는 구조는 단호히 바뀌어야 합니다. 검찰개혁은 대한민국 민주주의의 건강성을 되살리기 위한 필수적 과제입니다.

2. 수사·기소 분리, 그 취지에 공감합니다

검찰권의 비대화를 해소하고 권한 남용을 통제하기 위해 수사와 기소를 분리하지는 원칙에는 충분히 공감할 이유가 있습니다. 검찰은 직접 수사에서 손을 떼고 공소 제기과 유지에 집중해야 한다는 주장은 이제 국민적 요구가 되었습니다.

3. 그러나 이상만 좇아서는 안 됩니다

제도의 이상과 현실의 간극을 외면해서는 안 됩니다. 수사와 기소를 완전히 단절하면 수사 단계에서 벌어지는 편향과 오류를 제대로 바로잡지 못하는 사태가 발생할 것입니다. 경찰이 수사권을 독점할 때 권한 남용과 무책임은 검찰의 수사 남용보다 오히려 더 파괴적일 수 있습니다.

4. 검찰청 없애고 공소청 만들자는 게 개혁의 전부일 수 없습니다

지금 개혁 주류세력이 외치는 “검찰청을 없애고 공소청을 만들자”는 구호는 마치 간판만 바꾸면 모든 문제가 해결될 것처럼 국민을 오도합니다. 속전속결로 제도를 갈아치우는 방식으로는 정의도 신뢰도 얻을 수 없습니다. 그것은 개혁이 아니라 무모한 모험에 불과합니다.

5. 실제적 진실이 훼손되는 개혁은 개혁이 아닙니다

검찰의 경찰 수사 통제가 느슨해지고 보완 수사권마저 완전히 제거한다면 수사가 지연되고 실제적 진실의 발견은 위태롭게 됩니다. 피해자 보호와 신속한 정의 실현은 일대 위기에 처해 질 수

1) 한양대 법학전문대학원 교수(변호사), 인권위 상임위원, 경찰개혁위원, 경찰청 수사정책위원 역임.

있습니다. 이것이야말로 빈대 한 마리 잡기 위해 초가삼간을 태우는 격입니다.

6. 실용적이고 현실적인 수사 개혁이 필요합니다

검찰개혁은 검찰권 남용을 방지하기 필요하지만 국가의 범죄 억지 기능을 훼손해서는 안 됩니다. 수사구조는 간명하고 일선 현장에서 집행하기에 무리가 없어야 하며, 실무 혼란과 책임 공백이 되풀이되어서는 안 됩니다. 개혁은 현실적이고 실용적이며 국민 대다수가 받아들일 수 있어야만 제대로 뿌리내릴 수 있습니다.

7. 개혁은 과도하거나 복잡해선 성공하기 힘들다

지난 몇 년간 우리 수사구조는 매우 복잡해졌습니다. 현장 수사관도 제대로 절차를 따라가지 못합니다. 수사구조는 간단하고 명료해야 집행이 용이합니다. 지금으로선 검찰의 수사개시권만 완전 박탈(송치 후 보완수사 가능)해도 커다란 효과가 나타나는 구조개혁이 될 겁니다.

8. 개혁의 출발점은 형사소송법 개정입니다

개혁의 구체적 출발점은 우선 형사소송법을 개정하는 것입니다. 수사·기소 분리의 원칙을 형소법의 체계 속에 분명히 자리 잡게 해야 합니다. 그 핵심은 이렇게 요약될 수 있습니다. “경찰은 범죄의 혐의가 있는 경우 수사를 개시한다. 검찰은 경찰 수사의 적법성을 통제하며, 사건 송치 후에는 필요한 보완수사를 수행한다.” 이러한 원칙을 형사소송법의 기본 규정으로 삼고, 그에 맞춰 수사절차를 정비하며, 검찰청법과 관련 법령을 순차적으로 개정(제정)해 나가는 것이 올바른 개혁의 순서입니다.

9. 또 다른 암울한 미래를 만들어선 안 됩니다

검찰권 남용의 대표적 사례였던 조국 사건은 결코 다시 일어나선 안 됩니다. 그러나 그 방지책이 99%에 달하는 일반 형사사건의 실체적 진실 발견을 갉아먹고 정의 실현을 가로막는 또 다른 암울한 미래로 이어져서는 안 됩니다. 진실과 정의가 흔들리지 않는 검찰개혁만이 국민을 위한 개혁입니다.

10. 검찰개혁이 잘못되면 정권의 위기로 돌아올 겁니다

검찰개혁은 진보의 전유물이 아닙니다. 검찰개혁의 성과는 국민이 평가할 겁니다. 국민은 개혁으로 검찰권 남용이 억제되었는지, 국가의 범죄 억지 기능은 제대로 작동하는지의 기준으로 평가할 겁니다. 이 평가에서 멀어진다면 검찰개혁은 이재명 정부의 위기라는 부메랑으로 돌아오게 될 겁니다.

I. 원점에서 생각하기

1. 검찰, 무엇이 문제였는가

- 연간 형사사건은 약 180만 건(2022) 정도, 수사·기소 분리원칙으로 수사구조가 바뀌기 전까지는 절대 다수(99% 이상)의 사건은 경찰 수사, 검찰의 수사 통제(과거에는 수사 지휘) 와 보완 수사 → 기소 여부 결정
- 검찰 인지 사건(직접수사 사건)은 연간 2만 건 내외²⁾ → 이들 사건에서 수사권 및 기소권 남용의 문제가 주로 발생
- 검찰권 남용의 근본적 원인을 검찰이 수사권과 기소권을 동시에 갖고 있기 때문이라고 인식 → 개혁의 방향으로 수사·기소 분리 원칙 탄생

2. 수사·기소 분리의 문제점

- 1%의 검찰 인지사건(직접수사 사건)에서 발생하는 검찰권 남용 방지에는 효과가 있을 것으로 예상됨
- 그러나 99%의 일반 형사사건에서 실체적 진실 발견이 어려워지고, 경찰 수사에 대한 통제가 약화된다는 것이 비판의 핵심 → 그동안 수사·기소 분리에 의한 검찰개혁을 주창해 온 사람들은 이 문제의 심각성을 소홀리함

3. 우리가 고려해야 하는 근본적 의문

1% 사건에서 일어난 문제를 고치기 위해 70년 이상 형성된 수사 구조의 판을 바꾸는 모험을 해야 하는가? 그 사회적 비용을 어떻게 감당할 수 있는가?

4. 검찰 개혁의 방향

① 검찰 직접수사권을 폐지해 검찰권 남용을 방지하고 ② (일반)경찰 수사권을 적절하게 통제하며 ③ 실체적 진실 발견을 약화시키지 않을 것 → 확실하게 개혁하되 개혁의 방향과 내용은 방법은 현실적이고 실용적이며 광범위한 지지를 받을 수 있어야 함

2) 검찰 직접수사·인지사건 발생건수는 2020년에 29,795건, 2021년 18,312건, 2022년 17,187건, 2023년 16,674건으로 매년 감소하고 있다.

II. 문재인 정부 검찰개혁 무엇이 문제였는가

문재인 정부는 전반적으로 수사·기소 분리 원칙 하에서 개혁을 추진해 형소법과 검찰청법을 개정하고 검찰 견제를 위해 공수처를 만들었으나 여러 문제를 노정함, 전반적으로 수사절차는 복잡해지고 책임 관계는 모호해졌다는 비판이 많음

1. 수사권 조정 후에도 검찰 직접수사권(수사개시권) 존속

6대 범죄 존속 → 2대 범죄로 축소(검수완박) → 시행령으로 직접 수사권 확대(윤정부) → 검찰권 남용은 여전함

2. 경찰 수사종결권에 따른 수사 통제 약화

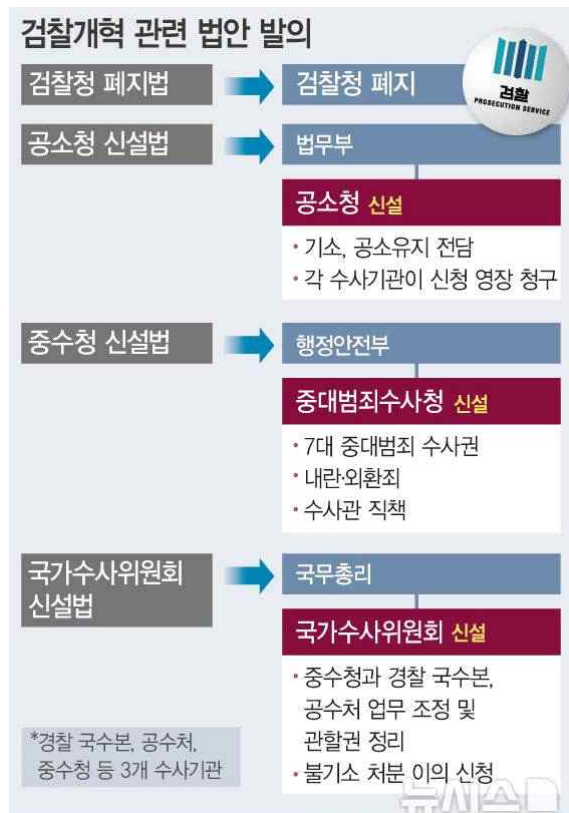
- 수사지휘권 폐지 → 경찰 수사종결권 → 경찰에 대한 수사 통제 약화
- 민생사건 수사의 난맥(수사 지연, 책임 회피), 경찰이 수사권의 주체가 됨으로써 새로운 전관예우 탄생(경찰관 출신 변호사)

3. 공수처 탄생과 한계

- 공수처가 수사하는 경우 수사기관 간의 수사권 경쟁이 나타나 수사절차 적법성 확보에 어려움을 줌 (예, 내란 사건)
- 범죄 유형별로 공수처의 권한이 달라(수사·기소 통합형 범죄, 수사·기소 분리형 범죄)로 공수처 설립의 취지를 살리지 못함
- 수사역량의 한계 노정

Ⅲ. 현재 논의 중인 검찰 개혁의 주요 방안

1. 민주당(김용민 의원 외 대표 발의)과 조국혁신당의 검찰개혁 대강



(뉴스 보도)



(조국혁신당 제공)

2. 두 당의 검찰개혁의 구체적 내용

■ 공소청 설치(민주당/혁신당)

- 현 검찰의 기능에서 수사권을 분리하고 기소 전담의 공소청으로 명칭 변경
- 공소청-지역공소청-지청
- 법무부의 외청
- 검사의 직무에서 수사는 완전 배제
- 기소/불기소, 영장청구, 검사의 각조 처분의 적정성 심의를 위해 공소심의위원회 설치(민주당)
- 공소제기/유지의 적정성 심의를 위한 기소심의위원회 설치(혁신당)

■ 중수청 설치

- 현재의 검찰 수사역량을 중대수사를 담당하는 중대범죄수사청(중수청)으로 이관
- 소속은 행안부(민주당), 법무부(혁신당)
- 중수청-지역중수청
- 담당 범죄는 중대범죄
 - 내란의 죄 및 외환의 죄와 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사범죄, 마약범죄 중 대통령령으로 정하는 범죄 → 민주당
 - 부패, 경제, 공직, 선거, 방위사업, 대형참사, 마약 범죄, 중대범죄와 직접 관련성이 있는 죄 → 혁신당

■ 국가수사위원회 설치(민주당)

- 수사기관 간의 조정, 수사의 적법성 통제, 사건 정보 접근성 증진을 위해 모든 수사기관의 통제기관으로 설치
- 국무총리 소속기관
- 11명의 위원으로 조직된 합의제 기구
- 주요기능
 - 수사기관의 수사에 있어 상호 협력·조정과 그 밖에 필요한 협의·조정
 - 수사기관의 수사사건 불송치 결정에 대해 이의신청된 사건에 대한 조사와 처리
 - 수사기관의 수사사무 감사 및 감사의뢰
 - 수사기관의 수사사무 담당 공무원의 주요 비위사건에 대한 감찰 및 감찰요구

■ 공수처의 기능 및 역량 강화

내란 수사를 거치면서 공수처의 기능 및 역량을 강화시키는 문제에 대해선 대체로 공감대가 형성되어 가고 있음

IV. 검찰개혁을 위한 과제

■ 수사·기소 분리 원칙에 따라 수사·경찰, 기소·검찰의 체제로 개편

■ 일반 형사사건의 실체적 진실 발견의 약화 가능성 최대한 지양

→ 만일 이 가능성이 높아지면 빈대 한 마리 잡으려고 초가삼간 태운다는 비판과 함께 국민 여론 악화가 우려됨

■ 중수청을 통한 검찰 특수수사 역량의 보존

→ 검찰 특수수사의 폐지와 함께 중대범죄 사건을 전문성 있게 다룰 수 있는 수사기관으로 변모해야

함

■ 공수처의 방향성 및 역량 재조정

■ 수사권/기소권 남용 억지와 수사권 경쟁 조정

- 수사기관(경찰/중수청/공수처) 수사권 남용 및 검찰의 기소권 남용을 유효적절하게 통제해야 함
- 복수의 수사기관에 의한 수사권 경합을 적절하게 조정/통제할 수 있어야 함

V. 구체적 논의

1. 수사·기소 분리 원칙의 적용과 한계

■ 문제 인식

- 수사 현실은 이제껏 일반 형사사건은 경찰이 담당, 검찰은 경찰로부터 송치를 받아 보완수사를 한 다음 기소 여부 결정
- 문제는 소수의 특수수사에서 자의적으로 수사권이 행사되고, 이에 더 잡아 기소권이 행사됨
- 문제의 핵심은 자의적인 수사 개시

■ 검찰 보완 수사권

- 수사·기소 분리 원칙의 교조화는 경계해야

검찰에 송치 사건의 보완 수사(직접 수사)를 부정하면 수사의 장기화, 사건 성격에 따른 보완수사 요구의 한계(구속사건 혹은 성범죄 등), 경찰의 의도적 부실수사 가능성(경찰의 수사 공개기) 등으로 실체적 진실 발견이 어려워질 가능성 있음-->이에 대해선 수사권 조정이 된 2021년 이후 수사 현실에 대한 실증적 연구가 필요함

*참고사항

현재 형소법은 일반적인 경찰 송치 사건에 대해서 검찰이 직접 보완수사를 할 수 없도록 되어 있음(형소법 제196조 제2항), 그러나 대통령령인 ‘검사와 사법경찰관 상호협력과 일반적 수사 준칙에 관한 규정’에 따라 이에 대해서도 직접 보완수사를 원칙으로 하고 있음(준칙 제58조 제1항) → 수사-기소 분리원칙 하에서 검찰의 보완수사를 막았지만 수사현실을 고려해 대통령령으로 법률과 다르게 규정한 것임

-검찰 수사는 송치 사건의 보완수사에 한해야

검찰이 보완수사의 필요성이 있다고 인정하는 경우 경찰에 보완수사를 요구하되, 검찰이 보완수사를 직접할 필요성이 있는 경우 이를 인정해야 함, 다만 그 한계는 송치사건과 동일성이 인정되거나 직접적으로 관련된 사건에 한해야 함(보완수사 인정론자 중에서도 수사의 방법에 있어서는 임의수사에 한정하자는 견해도 있음)

- 비교법적으로 보아도 검사가 보완수사를 아예 안하고 순수하게 경찰 송치사건의 기소여부를 판단하는 예는 발견되지 않음(검사는 중립적으로 판단만을 하는 사법기관이 아니라 국가의 의지를 관철하는 행정기관임)

■ 소결론(수사-기소 분리원칙의 적용)

- 경찰은 1차 수사(수사개시권) 전담, 검찰은 2차 수사(보완수사), 수사 통제 및 기소 전담 기관으로 재정립(형소법에 이러한 원칙을 수사의 원칙으로 명문화)

“경찰은 범죄의 혐의가 있는 경우 수사를 개시한다. 검찰은 경찰 수사의 적법성을 통제하며, 사건 송치 후에는 필요한 보완수사를 수행한다.”

- 검찰 수사개시권의 완벽한 폐지 → 현재 검찰청법과 시행령에서 예외적으로 인정하는 검찰 직접수사권 완전 폐지
- 검찰 송치 후 보완수사는 경찰에 보완수사 요구로 가능하나, 필요한 경우 직접 보완수사도 가능
- 검찰청을 폐지하고 공소청이라는 새로운 조직을 만드는 것은 재고해야 함, 헌법 제89조는 국무회의 심의 사항의 하나로 제16호에 검찰총장의 임명을 규정하고 있어, 공소청은 헌법에 부합하지 않는다는 견해도 있음 → 고검을 없애고 대검-지방검찰청(-지청)으로 검찰 조직을 단순화하는 것에는 큰 이론이 없음

2. 경찰 수사를 어떻게 통제할 것인가

■ 검찰 제도의 기원과 경찰 수사통제

- 비교법적으로 보면 검찰 제도는 경찰 수사의 통제와 깊은 관련이 있음, 이에 따라 대륙법계 국가(프랑스, 독일, 일본)는 대부분 검찰이 경찰의 수사를 통제하는 수사지휘권을 가지고 있음
- 경찰에 대한 수사 통제는 사법적인 방법 혹은 외부기관에 의한 통제도 가능하지만 사건 단위 통제는 검찰이 가장 효율적임 → 국수위법의 재고가 필요함

■ 경찰 수사종결권의 폐지 → 전진 송치

현재는 경찰이 불송치할 경우 고소인이 이의신청을 하면 검찰로 사건 송치(고발인에게 이의신청권을 주지 않아 아동/장애인 등 사건에서 반발이 있음) → 모든 사건을 검찰로 송치해 수사 통제를 강화해

야, 이렇게 되면 이의신청권은 사실상 필요하지 않음

■ 시정조치 요구의 강화

2021년 이후 검찰의 수사 통제에서 가장 중요한 권한은 수사 과정에서의 법령 위반 등에 따른 시정 조치 요구(형소법 제197조의3)임, 단 이 요건이 **법령위반, 인권침해, 현저한 수사권 남용**으로 되어 있어 수사 지연이나 소극적 수사에 대한 수사 통제의 근거로 삼기 어려움 → 이 권한을 더욱 강화해 경찰 수사를 통제할 필요 있음

■ 검찰의 수사 협력 명문화

- 검찰에 의한 수사지휘권이 현실적으로 어렵더라도 경찰이 수사 초기부터 기소권을 갖고 있는 검찰의 법률적 조언을 듣고 수사해야 하며 검찰도 필요한 경우 경찰에 조언해야 함 → 현재는 대통령령인 수사준칙에 협력 규정(제2장)을 두고 있음
- “경찰은 검찰에 수사와 관련해 법적 조언을 구할 수 있고, 검찰은 필요한 경우 경찰에 법적 조언을 할 수 있다”는 것을 형소법에 규정할 필요 있음

3. 검찰의 기소권 남용을 어떻게 통제할 것인가

- 현재 검찰에서 검찰 예규로 시행하는 수사심의위원회를 법률기관(형소법)로 격상해 운영
→ 한국형 기소 배심제(기소심의위원회)
- 구성은 각 지방검찰청(만일 공소청으로 바뀐다면 지역 공소청)에 ①일정 수의 심의위원 풀을 만든 다음 사건 심의 시마다 무작위로 구성(현재 수심위 운영방식) 하거나 ②국민참여 재판의 배심원 구성 방식과 같은 방법으로 일반 국민으로 구성하는 방식이 있을 수 있음
- 대상은 중대범죄, 사회적으로 중요한 사건 중 피의자 또는 지방검찰청의 장의 신청과 수심위의 결정으로 선정
- 기소심의위의 결정은 검사의 기소 여부 결정에 구속력 있음

*참고사항

일본은 기소심사회법에 따른 기소심사회가 각 지방재판소 단위로 설치됨, 무작위로 선발된 11명의 일반 국민으로 구성, 불기소사건에 대해 심사를 해 두 번에 걸쳐 기소상당으로 판단하면 강제 기소(2009년 개정)

4. 공수처를 어떻게 개혁할 것인가

■ 공수처의 성격과 위상 재조정

- 원래 공수처는 검찰 견제 기관으로 만들어짐, 검찰의 위상과 기능이 축소되면 그에 따라 변화(현상 유지/축소/폐지)해야 함 → 그렇지 않은 경우 공수처는 무소불위의 제2의 검찰이 될 수도 있음
- 공수처가 계속 존재한다면, 수사기관은 경찰(국수본), 중수청, 공수처로 나뉘어짐, 이 경우 수사권을 둘러싼 분쟁이 잦아질 가능성이 큼

■ 공수처의 개혁 방향(검경 수사구조가 현 상황을 유지하는 경우)

- 공수처는 작지만 강한 조직으로 개편
- 수사대상 범죄 재조정(대통령 내란, 외환죄)
- 수사대상 신분 재조정 → 고위공직자 범위 축소
- 수사·기소 분리 원칙의 예외 인정 → 수사권과 기소권 동시 부여

■ 소결론

- 검경 수사구조가 현 상황을 유지하는 경우 → 공수처는 제한된 범위 내의 공위공직자의 범죄에 대해 보충적 수사기관으로서 수사 및 기소를 동시에 할 수 있는 기관으로 자리매김
- 검찰이 공소청으로 기능/권한이 축소 조정되는 경우 → 공수처의 존립에 대해 논의/존속하더라도 소규모이어야 하고 수사·기소 동시 권한 부여는 적절치 않음

5. 중수청은 어떻게 만들 것인가

■ 현실적 필요성

검찰이 직접수사를 원칙적으로 하지 못함으로써 발생하는 잉여 수사 인력을 중수청으로 해소

■ 중대범죄에 대한 전문 수사기구

- 중대범죄

검경수사권 조정과정에서 경찰에 이관하지 않은 6대 범죄(부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 범죄)에 마약 범죄 추가해 7대 범죄, ② 경찰공무원, 검찰청소속 공무원, 공수처 소속 공무원, 중수처 소속 공무원이 범한 범죄 및 ③ 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄를 대상

*공수처가 폐지되는 경우 고위공직자 범죄도 대상범죄로 할 수 있음

- 소속

법무부 소속안(혁신당)은 검찰과의 유착이 우려됨, 행자부 소속안(민주당)은 자칫 제2의 국수본이 될

가능성이 큼 → 이 두 우려를 불식시키기 위해서는 **총리 소속으로 독립성 있는 수사기관**으로 만드는 게 바람직함

-성공의 관건

우수한 검사와 수사관이 중수청으로 이동해야 하는데, 현재 나온 안만으로 그게 가능할지 검토가 필요함, 만일 이것이 안되면 중수청은 현재 검찰수사 인력을 해소하는 한시적 조직이 될 수도 있음

6. 국가수사위원회(민주당)는 실효성이 있을까?

■ 수사 통제 방법의 실효성?

- 수사 통제를 수사절차 내에서 검찰을 통해 할 것인가? 아니면 새로운 국가기관을 만들어 할 것인가? → 국수위안은 후자를 택함
- 현재 수사기관의 불송치 결정에 대한 이의신청은 고소인이 신청만 하면 사건이 검찰로 송치되어 수사부실 여부가 검토됨, 국수위가 이런 정도의 실효성을 담보할 수 있을까?

■ 수사 통제 기관 조직 규모의 현실성?

법안의 기능을 실효적으로 달성하기 위해서는 거대 국가조직이 필요함, 법안의 국수위 기능은 크게 보면 수사절차에서의 이의신청, 수사기관의 감찰 등인데, 그 하나하나가 거대 조직을 만들어야 실효성이 있음, 예컨대 불송치 사건의 이의신청만 보아도, 연간 4만 건 이상(2021년 27,262건, 2022년 38,456건, 2023년 42,698건)을 처리하기 위해선 1천 명 이상의 사무처 인력이 뒷받침되어야 하고, 지방 조직도 필요함³⁾ → 이러한 조직을 이 정부의 임기 내 만들어 운용하는 것이 현실적으로 가능한가?

■ 수사기관 간 관할 경합의 실효적 해결 방안?

- 경찰, 중수청, 공수처 3기관 수사체제가 되는 경우, 수사기관 간에 관할 조정을 국수위 같은 행정조직을 통해 원활하게 할 수 있을까? → 국수위의 결정은 행정청의 처분으로 특별히 법률적으로 제한하지 않으면 항고소송 등 불복이 가능해 결정의 실효성도 문제가 됨
- 수사기관 간 관할 다툼은 법률 규정에 의한 '우선 관할 수사기관' 규정에 의해 해결하고, 법률 해석상 다툼이 있을 때는 법원에 의한 사법적 결정(48시간 내에 결정, 결정에 대한 항고 불허)을 받게 실효성 있는 방법임

■ 소결론

- 개개 수사 사건의 적법성 통제는 사건 단위로 수사절차 속에서 이루어져야 효과적임, 외부기관을

3) 한편 법안대로라면 국수위는 중수청, 해양경찰,공수처의 불송치결정에 대한 이의신청도 받을 것으로 보이는데 그 수는 현재로서는 예상하기 힘들지만 상당수가 되리라 예상됨

통한 이의신청 제도는 절차적 비효율이 있어 실효성이 낮음. 전건 송치 주의를 택하면 이의신청 제도 자체가 불필요함

- 굳이 만든다면 수사기관의 외부 감독기관으로서 영국의 IOPC(Independence Office for Police Conduct)와 같은 국가기관(수사감찰위원회)으로 만드는 것이 의미가 있을 것임-)문제는 이것도 현실적 가능성임, 문제인 정부 시절 경찰 수사권 남용 및 인권침해 방지를 위해 구상한 외부감독기관은 거의 논의도 못했음

7. 개혁 방법으로서 입법 절차는 문제가 없는가?

- 형사절차의 구조를 바꾸거나 영향을 주는 개혁은 일반법인 형소법 개정에 초점을 맞춰야 함 → 개별법을 제정해 형사절차를 개혁하는 경우 형소법의 규정과 충돌이 돼 형사절차에 혼란을 줄 수 있음
- 개별법의 내용은 형소법 규정을 바꾼 다음 일반법에 담기 어려운 것에 한해 최소화해야 함

****개혁의 구체적 출발점은 우선 형사소송법을 개정하는 것임, 수사·기소 분리의 원칙을 형소법의 체계 속에 분명히 자리 잡게 해야 함, 그 핵심은 “경찰은 범죄의 혐의가 있는 경우 수사를 개시한다. 검찰은 경찰 수사의 적법성을 통제하며, 사건 송치 후에는 필요한 보완수사를 수행한다.”** 이러한 원칙을 형사소송법의 기본 규정으로 삼고, 그에 맞춰 수사절차를 정비하며, 검찰청법과 관련 법령을 순차적으로 개정(제정)해 나가는 것이 올바른 개혁의 순서임

VI. 결론 -개혁의 대강-

이상의 논의에 근거해 검찰개혁의 주요 내용을 다음과 같이 제안하고자 함

- **형소법 개정을 통한 수사·기소 분리 원칙 확립** → 검찰의 수사개시권 완전 박탈, 검찰의 보완수사 허용, 검찰청 유지하되, 고검 폐지, 대검-지방검찰청(-지청) 조직 단순화
- **경찰 수사에 대한 검찰의 통제 강화** → 전건 송치/ 시정요구권 강화
- **전문수사기관으로서 법무부 소속 중대수사청 설치**
- **검찰의 기소권 통제를 위한 국민 참여형 기소심의위원회(한국형 대배심제) 설치**

- 공수처 존립 또는 기능의 재조정 논의 → 공소청 설치 시 공수처 존속 여부/ 위상 및 기능 재검토, 존립한다면 강소 조직으로 개편
- 수사기관의 수사권 남용 및 인권침해 방지를 위한 외부감독기구 설치
- 수사기관 간 관할 다툼 시 사법절차에 의한 우선 관할기관 지정 방식 도입

검찰개혁, 이것을 놓쳐서는 안 된다

-검찰개혁의 핵심 중의 핵심

오늘 저는 검찰개혁과 관련해 현재 나온 안에 대해 우려를 표한 바 있습니다. 우려의 핵심은 검찰권 남용을 방지해야 하지만 그렇다고 그 방지책이 경찰 수사권 남용을 키우거나 국가의 범죄 억지 기능(범죄에 대한 실체적 진실 발견 기능) 약화로 이어져서는 안 된다는 것입니다. 이 우려를 바탕으로 검찰개혁의 핵심인 검경 수사권 구조개혁의 내용을 간단하게 정리하면 다음과 같습니다.

1. 수사·기소 분리원칙의 적용

검찰권의 남용은 검찰의 직접 수사에서 비롯되었습니다. 이번 기회에 이 권한을 남김없이 떼어내 수사권의 주체는 경찰에 있음을 확인해야 합니다. 더 이상 특정 범죄를 검찰이 직접 수사함으로써 검찰 수사권 남용을 허용해서는 안 됩니다. 이러한 경찰 수사의 원칙은 형소법에 명확하게 규정함으로써 범죄수사의 원칙으로 삼아야 합니다.

검찰은 직접 수사를 하지 못하는 대신 경찰 수사의 적법성을 통제하면서 공소제기 및 공소유지의 역할을 담당해야 합니다. 여기서 분명히 해야 하는 것은 수사·기소 분리원칙은 수사와 기소의 역할 분담원칙으로 작용해야지 수사와 기소의 유기적 연결까지 배척하는 논리로 작용해선 안 된다는 것입니다. 검사가 경찰 수사과정을 통제하지 못하면 공소유지 자체가 어려워져 범죄인을 놓아주는 결과를 낼 수 있다는 것을 상기할 필요가 있습니다(예를 들면 검찰이 위법 수사가 일어나고 있는 것을 방치하면 거기에서 얻어진 증거는 공소제기 후 증거능력이 부인될 것이므로 피고인은 결국 무죄로 풀려날 것임).

2. 전전 송치의 원칙 확립

경찰이 직접수사를 전담하고 수사종결권까지 갖게 되면 필시 수사권 남용 문제가 생길 수 있습

니다. 이를 방지하기 위해서는 검찰의 수사 통제 기능이 살아 있어야 합니다. 수사 통제의 가장 기본적인 방법은 경찰이 수사한 모든 사건을 검찰로 보내 점검을 받는 것입니다.

문재인 정부 하에서 이루어진 검경 수사권 조정에선 종래의 전건 송치 제도를 폐지했습니다. 즉 이 조정에선 경찰에 수사종결권을 주고, 경찰이 불송치하는 경우 이해관계자의 이의신청에 의해 검찰에 사건을 송치하도록 했습니다.

그러나 이러한 경찰 수사종결권은 고발인의 이의신청을 배제함으로써 경찰 수사의 적법성이 제 때 검토되지 못하거나 경찰 인지 사건 중에서 일부의 사건이 암장된다는 비판이 있었습니다. 이번 검찰개혁에선 수사 사건의 적법성 통제를 높이기 위해 경찰이 수사한 모든 사건에 대해 검찰이 다시 검토할 수 있도록 전건 송치 원칙을 확립해야 합니다.

3. 시정요구권의 확대

경찰 수사 과정에서 검찰은 감시자의 역할을 충실하게 할 수 있도록 해야 합니다. 즉 검찰은 경찰 수사과정에서 일어날 수 있는 인권침해, 법령위반, 수사권 남용에 대해서는 이를 시정할 수 있어야 합니다. 문재인 정부 하에 이루어진 검경 수사권 조정도 이것을 형소법에 규정했습니다(제197조의 3). 검사가 경찰 수사의 문제를 발견하고 시정을 요구했음에도 경찰이 시정하지 않으면, 검찰에 사건을 송치하도록 해 검찰이 직접 수사해야 합니다(현재 그렇게 하고 있음, 형소법 제197조의 3 제6항).

현재 검찰이 시정조치를 요구할 수 있는 수사권 남용과 관련해선 법상 ‘현저한 수사권 남용’을 들고 있는데, 이는 경미한 수사권 남용은 해도 된다는 잘못된 사인을 주는 것이므로 ‘현저한’이란 요건은 빼야 합니다.

4. 보완수사권 확립

직접수사는 수사·기소 분리원칙 하에 경찰이 하는 것이지만, 경찰이 수사를 종료하고 검찰로 보낸 송치 사건에 대해서는 검찰이 필요하다고 인정하는 경우, 당연히 보완수사(검찰에 의한 직접 보완수사)를 할 수 있어야 합니다. 수사·기소 분리원칙을 주장하는 사람들은 이것마저 검찰이 해서는 안 된다고 주장하고 있고, 현재 나온 민주당 법안이나 조국혁신당 법안은 그런 주장을 반영하고 있습니다.

그러나 검찰이 직접 보완수사를 하지 않고 경찰에 그것을 요구하는 것으로만 하면 사건 처리는 지연될 수밖에 없습니다. 간단하게 참고인 조사만 하면 보완이 가능한 것도 경찰에 사건을 다시 보내 보완하도록 하는 것은 책임 수사를 회피함으로써 실제적 진실 발견을 약화시킬 수 있습니다. 더욱 구속사건과 같이 구속 기한이 임박한 사건에서 경찰에 보완수사를 요구하는 것은, 현실

적으로나 방법상으로나 모두 어렵습니다.

물론 검찰이 송치 사건에 대해 보완수사를 직접 하는 것을 인정한다고 해도 관련 사건 수사관 명분으로 별건 수사를 하도록 해서는 안 됩니다. 보완수사는 송치사건의 동일성 범위 내에서만 하도록 명확히 통제되어야 합니다.

5. 수사 과정에서의 검경 협조 의무의 구체화

수사·기소 분리원칙에 따라 검경이 상호 견제할 수 있는 토대를 만들어야 하지만 이와 함께 검경이 수사, 공소제기 및 공소유지 과정에서 상호 협력할 수 있도록 해야 합니다. 지금도 형소법 제195조에 검경의 상호협력 의무를 규정하고 있지만 이번 개혁에선 그 구체적 방법을 법률로 명문화해야 합니다. 경찰 수사 과정에서 검찰은 필요한 경우 법적 조언을 해야 할 권한과 의무가 동시에 주어져야 합니다.

여연심 민주사회를 위한 변호사모임
사법센터 법원개혁소위원회 위원장

1. 단상 - 삼성X파일 사건과 법원개혁 필요성은 어떻게 연결되는가

○ 2009년 2월 9일 삼성X파일 사건으로 기소된 노회찬 의원에게 징역 6월, 자격정지 1년, 집행유예 2년을 선고한 사람은 서울중앙지방법원 조한창 당시 부장판사였다. 1심 판결이 유독 눈에 들어온 이유는 이후 항소심과 대법원에서 모두 무죄로 판단된 허위사실 적시 명예훼손 혐의까지 모두 유죄라고 판단했다는 점, 항소심과 대법원에서 면책특권의 범위에 있다고 판단한 보도자료 배포에 대해서까지 반대로, 즉 면책특권의 범위내에 있지 않다고 판단했기 때문이다.

○ 조한창 부장판사는 서울중앙지방법원 형사 제13단독의 재판장으로 2009년 촛불집회로 인한 형사 재판 당시 재판의 전제가 되는 ‘집회 및 시위에 관한 법률’의 위헌성 문제가 강하게 제기되어 다수의 재판부가 위헌 결정을 기다리는 상황이었음에도, 신영철 당시 서울중앙지방법원장의 재판독촉(재판개입)에 충실히 응하여 집중적으로 배당받은 촛불 사건의 재판을 “성실히” 진행하고 중형을 선고하면서 유명해졌다. 헌법과 기본권, 공익에 대한 기본적 관점이 부족한 사람이 노회찬 의원의 사건 1심을 맡게 된 것은 불운한 일이었다.

○ 몇 년 후 조한창 부장판사는 다시 언론에 이름이 오르내렸다. 이번에는 사법농단 사건이었다. 서울행정법원의 수석부장판사였던 조한창은 법원행정처로부터 재판개입 문건을 전달받아 그 내용을 담당 재판부에 전달하는 등 재판개입에 적극적으로 관여하였다.

서울중앙지방법원 2024. 1. 26. 선고 2019고합130 판결

이규진은 2015. 1. 7.자 ‘통진당 행정소송 검토보고’ 보고서의 법원 이미지(CI, Corporate Identity) 및 작성자 부분을 삭제하고, 통진당 국회의원 행정소송에 대한 법원의 판단 방향에 관하여 ① 헌법재판소의 의원직 상실 결정의 효력을 둘러싸고 법적 지위에 관한 분쟁이 있으면 법원은 법률적 지위의 불안을 해소하기 위한 사법적 판단을 할 의무를 부담하고 있기 때문에 의원직 상실 여부에 관해 분쟁이 있는 이상 일반재판권에 따라 판단을 할 의무가 있으므로 소의 적법성이 긍정되어 기각 또는 인용이 되어야 하고 헌법재판소의 의원직 상실 결정이 처분성이 없다거나 확인의 이익이 없음을 이유로 각하하는 것은 부적절하며, ② 기각

4) 발제문의 주요 내용은 2024 한국인권보고서(발행처 민주사회를 위한 변호사모임)의 사법 분야 보고 중 법원 개혁 분야를 발췌, 정리한 것이다.

결정을 하는 경우에도 헌법재판소가 의원직 상실 여부에 관한 결정을 할 수 있다는 기각 이유는 부적절하며, ③ 사법부에 의원직 상실 여부에 대한 판단 권한이 있다는 법리에 대하여 검토하는 내용의 2015. 5. 26.자 ‘통진당 국회의원 행정소송’이라는 제목의 문건을 작성하였다.

2015. 5. 26. 임종헌은 다른 일정으로 인하여 당초 계획과 달리 조한창과의 식사 자리에 동행하지 않기로 하여 이규진 혼자 2015. 5. 26.경 스시호 강남역점에서 조한창을 만났고, 이규진은 위 2015. 5. 26.자 ‘통진당 국회의원 행정소송’ 문건을 전달하며 ‘법원행정처에서 검토한 문건을 줄 테니 그 내용을 파악해서 법리를 재판부에 전달해 달라는 취지로 요청하였고, 그 무렵 임종헌, 강형주에게 이를 보고하였으며, 피고인 박병대는 그 무렵 이규진으로부터 위와 같은 사실을 보고받았다.

라. 조한창은 이규진의 위와 같은 요청을 듣고 김문석 서울행정법원장에게 이규진으로부터 자료를 받아왔다고 보고한 이후 위 문건의 내용을 살펴보고 대략적인 내용과 취지를 파악한 다음 위 문건을 파쇄하였고, 위 문건 내용의 전달 여부에 관하여 고민을 거듭하다가 2015. 6. 하순경부터 2015. 7. 초순경까지 사이에 서울행정법원 부장판사들과의 회식 자리에서 서울행정법원 제13행정부 재판장으로서 통진당 국회의원 행정소송 1심 사건을 담당하고 있는 반정우에게 ‘각하 등에 법리적으로 문제가 있을 수 있으니 신중하게 검토해서 결정하라’는 취지로 말하여 위 문건의 내용을 다소 희석하여 말하였으나, 반정우는 조한창의 위와 같은 말을 귀담아듣지 않았다.

서울중앙지방법원 2024. 2. 5. 선고 2018고합1088, 2019고합68(병합), 2019고합176(병합) 판결

각주 14 : 직권도 없는 피고인의 이러한 위법·부당한 요구에 응할 의무가 없는 수석부장판사(=조한창)로서는 이를 거절할 수도 있을 것이고, 이에 응할 수도 있을 것인데, 거절할 수 있는 상황에서 응하는 것은 결국 국 피고인과 공모한 것과 다를 바 없다. 그런데 피고인이나 수석부장판사는 모두 재판장에 대하여는 직권남용권리행사방해죄가 성립하지 않는 점과 비교해 보더라도, 앞서 카토 타쓰야 사건에서 임성근이 피고인과 공모한 것으로 기소했던 것과 달리 이 부분 공소사실에서는 검사가 조한창을 피고인의 공범으로 기소하지 않고, 직권남용권리행사방해죄의 상대방으로 기소했다는 자의적인 이유만으로 피고인의 조한창에 대한 지시는 별도의 직권남용권리행사방해죄가 된다고 하는 것은 합리적인 결론이라 보기 어렵다.

○ 조한창은 내란 사태 이후 국민의힘의 추천을 받아 헌법재판관으로 임명되었다. 조한창이 했던 기존 판결의 내용이나 법리에 오류가 있기 때문에 대법관이나 헌법재판관에 적합하지 않다는 평가를 하는 것은 적절하지 않을 것이다. 문제는 조한창이 재판 독립에 관한 기본적 인식에 문제가 있는 인물이었다는 사실이다. 조한창이 그 내용을 전달했다고 하는 재판개입 문건은 통합진보당 관련 행정소송 과정에서, 법원과 헌법재판소 사이 법원의 권한이 우위에 있음을 전제로 하여 작성된 것인데 이는 법원과 헌법재판소에 대한 잘못된 인식을 엿볼 수 있게 해 주는 단초이기도 하다.

○ 질문은 이것이어야 한다. 사법농단 문제가 드러났음에도 그 관여자가 대법관이나 헌법재판관의 물망에 오를 수 있는 이유는 무엇인가? 재판의 독립은 어떤 방식으로 달성될 수 있으며, 재판 독립 침해에 대한 책임을 어떻게 물을 수 있는가? 사법농단 관여자가 적어도 고위 법관/재판관이 되지 않도록 견제할 수 있는 제도적인 방안은 없는가?

2. 법관의 책임성 강화를 위한 방안

가. 문제점

○ 최근 수년 사이에 한정해서 보면 법관의 책임성 강화와 관련한 논의는 사법농단 사태로부터 촉발되었다. 사법농단의 내용에 비추어 볼 때 이후 진행된 법관 징계를 비롯한 책임 추궁의 방식은 법원이 제 식구 감싸기 외에 어떤 목표도 가지지 않았다고 평가할 만했다. 감감이 징계, 봐주기 징계, 늦장 징계. 사법부가 제대로 책임을 묻고 반성하는 과정은 없었다고 보아도 무방하다. 탄핵 추진도 없었거나, 지나치게 늦었다.

[사법농단 관련 징계 현황] - 2023년 사법연감 中

대법원은 진상조사위원회(2017. 3. 24. ~ 2017. 4. 18.), 추가조사위원회(2017. 11. 20. ~ 2018. 1. 22.), 사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단(2018. 2. 12. ~ 2018. 5. 25.) 등을 구성하여 3차례에 걸쳐 자체 조사를 실시하였고, 대법원장은 2018. 6. 15. 13명의 법관을 징계절차에 회부하였다.

법관징계위원회는 심의를 거쳐 2018. 12. 17. 3명의 법관에 대하여는 징직, 4명의 법관에 대하여는 감봉, 1명의 법관에 대하여는 견책, 2명의 법관에 대하여는 불문, 3명의 법관에 대하여는 무혐의로 의결하였으며, 대법원장은 징계위원회의 의결내용에 따라 2018. 12. 27. 8명의 법관에 대하여 징계처분을 하였다.

한편, 검찰은 2019. 3. 6. 전·현직 법관 10명에 대하여 추가기소하면서, 대법원에 현직 법관 66명에 대한 비위 통보를 하였다. 검찰이 송부한 비위 통보의 내용 및 참고자료, 수사자료, 그 동안 법원행정처가 보유하고 있던 관련자료, 징계시효 도과 여부 등을 종합적으로 검토하여, 대법원장은 2019. 5.9. 10명의 법관을 추가로 징계절차에 회부하였다.

법관징계위원회는 2019. 6. 24. 심의기일에서 「법관징계법」 제20조제2항에 따라 관련 형사재판의 증거조사 결과 및 진행경과를 지켜보기로 하고, 이를 위하여 향후 심의기일을 추후 지정하기로 한 후 10명 중 2021. 2명, 2022. 1명은 임기가 각 만료되어 퇴직함에 따라 징계청구가 철회되었다.

이후 법관징계위원회는 나머지 7인 중 2022. 1. 10. 1명의 법관에 대하여 감봉, 1명의 법관에 대하여 견책, 1명의 법관에 대하여 무혐의로, 2022. 2. 7. 1명의 법관에 대하여 무혐의로 각 의결하였으며, 대법원장은 징계위원회의 의결내용에 따라 2022. 1. 24. 감봉 및 견책으로 의결된 2명의 법관에 대하여 징계처분을 하였다.

○ 사법농단 사태의 책임 추궁이 형사처벌 문제로 넘어가면서 그 밖의 법관 책임 문제. 개혁에 관한 논의가 사라지고 희미해졌다. 사법행정 개혁을 위한 법안이 여러 건 발의되었으나 제대로 추진되지 못하였다. 김명수 대법원장이 퇴임한 이후 취임한 조희대 대법원장은 그나마 김명수 코트에서 추진된 몇가지 개혁 조치를 과거로 되돌려버렸다. 그럼에도 별다른 사회적 반향은 없었다.

○ 그러다가 12·3내란 사태 이후 전례 없는 시간계산법을 활용한 윤석열 석방(재판장 지귀연 부장판사), 대통령 후보에 대한 초고속 전원합의체 파기 판결이 이루어지면서 법원 개혁 필요성이 다시 강

하게 대두되었다. 물론 이 문제는 국회 다수당 중심으로 대법관 증원이나 재판소원 도입 등으로 다소 협소하게 제기되기는 하였으나, 실제로는 재판/판결이라는 명목하에 이루어지는 위헌적, 반민주주의적인 행태를 어떻게 바로잡을 수 있을지에 관한 관심이 증폭되었다고 평가할 수 있다. 최근에는 판사의 접대 요구 혹은 판사에 대한 접대 사례 의혹, (공안사건에 대해) 형식적 합의절차마저 거치지 않은 합의부 판결 선고와 법정구속 사건 등이 잇따라 제기되면서 법관의 이런 문제들을 ‘대법원 윤리감사관’에게만 맡겨두는 것이 타당한지에 관한 고민을 불러일으켰다.

나. 개혁 방안 : 법관징계제도 개혁, 재판개입에 대한 형서처벌 근거 마련

○ 재판의 독립이나 법관의 신분 보장이 법관의 책임성을 묻지 못하는 근거가 될 수는 없다. 법관의 신분보장이 법관의 헌법이나 법률 위반, 직무상 비위에 대해 아무런 통제를 할 수 없는 수단으로 악용된다면, 주권자인 국민들의 재판청구권이라는 헌법상 기본권이 침해될 뿐만 아니라, 헌법과 기본권을 수호하기 위한 법관의 신분보장이 헌법과 기본권을 파괴하더라도 그 법관만은 아무런 책임을 추궁하지 않는 특권적 신분이 탄생할 우려가 있다. 이러한 위헌적 상황이 발생하지 않도록, 헌법은 법관의 신분을 보장하는 한편 탄핵을 통한 법관의 파면 또한 예정하고 있다. 즉, 헌법상 법관에 대한 탄핵은 법관의 위헌적 행위를 방지하고 헌법적 책임을 추궁할 수 있는 강력한 견제 수단이다.⁵⁾

○ 탄핵 이외에 법원 내에서 법관의 책임성을 강화하는 제도적 수단으로 법관평가제와 법관징계가 있다. 그러나 법원이 내부적으로 관료화될 경우 법관평가제와 법관징계는 특정한 법관을 법원 내에서 배제하는 방식으로, 또는 인사권자의 인사 수단으로, 또는 무거운 책임을 가벼운 징계로 무마하며 면죄부로 기능할 수 있다. 특히 법관의 평정 자료는 법관의 연임 여부 결정에서 중요한 자료이므로, 평정권자가 법관 평정을 악용하면 법관의 신분마저 위태로울 수 있다. 여기에 법원 밖의 문제제기는 전혀 수용하지 않는 법원의 내부적 관행은 법관평가제도를 더욱 불투명하게 만들고 있다.

○ 이러한 우려는 사법농단이 세상에 드러나면서 확인되었다. 법원행정처는 대법원장의 사법행정에 대해 비판적인 의견을 가진 판사에 대해 부정적 근무평정을 유도하는 자료를 만들어 각급 법원장에게 전달하거나, 인사에 불이익을 주었다. 법관의 책임을 강화하기 위한 제도가 법관을 숨여내고 괴롭히기 위한 수단으로 전락한 것이다. 사법농단 이후 진행된 법관 징계는 법원의 제 식구 감싸기의 전형을 보여주었다. 감감이 징계, 봐주기 징계, 시효를 놓친 부실 징계 등의 비판이 이어졌지만 법원은 부실을 사과하지 않았고 밀행적 처리를 밀어 붙였다.

○ 이와 같이 법관의 책임성을 강화하기 위한 여러 제도가 제대로 기능하지 못하는 것은, 이들 제도가 애초의 제도 설정 취지와는 달리 관료적 통제 도구로 사용될 수 있는 위험요소를 다수 가지고 있

5) 사법농단은 명백한 위헌적 행위이며, 이에 관련한 법관의 신분이 그대로 유지되는 것은 이들 법관에 의해 재판받는 청구권자를 심각한 위헌적 상태에 노출시키는 것이다. 그럼에도 사법농단 당시 20대 국회가 탄핵소추에 나서지 않은 것은 국회가 임무를 방기하여 위헌적 상황을 방치한 것이라 평가할 수 있다.

기 때문이다. 따라서 이러한 위험 요소를 제거하는 방향으로의 법관 평가 및 법관 징계 제도에 대한 개혁이 필요하다.

○ 법관에 대한 징계는 「법관징계법」이 규율하고 있다. 법관에 대한 징계사건을 심의·결정하기 위해 법관징계위원회를 두고, 위원장 1명과 위원 6명(법관 3명, 변호사, 법학교수, 그 밖에 학식과 경험이 풍부한 사람)은 모두 대법원장이 임명 또는 위촉한다. 징계청구권자는 대법원장, 대법관, 법원행정처장, 사법연수원장, 각급 법원장, 법원도서관장 등으로 한정되어 있다. 징계 시효는 3년이고 징계심의는 공개하지 않는다. 징계처분은 정직·감봉·견책 세종류이며 징계 최대치는 1년이다.

○ 사법농단이라는 중대한 사태가 발생했음에도, 법원은 사법농단 연루 법관 다수에 대해 그 시효가 도과하기까지 적절한 징계개시절차를 밟지 않았고, 일부 징계가 청구된 법관에 대해서도 봐주기 징계로 일관하였다. 법관 징계 위원을 모두 대법원장이 임명하기 때문에 징계결과가 독립적이지 않고 대법원장의 의중이 직·간접적으로 영향을 미칠 가능성도 배제할 수 없다. 징계청구권자가 한정되어 있기 때문에, 징계권자의 지근거리에 있던 비위 법관에게 적절한 징계절차가 이루어지지 않은 결과 징계 없이 사직 후 전관변호사로 활동하는 상황도 발생하였다. 사법 권력의 견제 수단인 법관 탄핵의 실질화와 함께 법관징계의 신뢰성 담보는 법관의 책임 강화와 사법신뢰, 즉 재판청구권자가 적어도 재판을 하는 사람에 대해서는 우려 없이 재판을 받을 수 있는 환경을 만드는 데 필수적이다.

○ 징계청구권자가 현행과 같이 대법원장, 대법관, 사법행정권자에 한정되어 있는 상황에서는 사법행정권자의 측근의 비위는 징계청구조차 되지 않을 수 있다. 또한 징계청구권자의 무능이나 부작위로 징계를 받아야 할 사람이 절차에서 빠져나갈 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 법관징계법의 징계청구권자를 확대하여, 법원 외부에서도 비위 법관에 대한 징계를 청구할 수 있도록 하여야 한다. 나아가 법관의 징계가 청구되는 경우, 당해 법관이 계속 재판 업무를 담당하는 것은 사법의 신뢰를 저하시키는 결과를 야기하게 되므로, 당해 법관에 대하여 재판 업무에서 배제할 수 있도록 하는 근거 조항을 둘 필요가 있다. 다만 정치적 사건에서 이러한 규율이 악용되지 않도록 하는 보완책도 함께 마련되어야 한다.

○ 또한 현 법관징계법은 위원명단, 심리 일정의 공개 등에 대한 규정이 전혀 없어 법원 편의적으로 운용되고 있는데 이를 일정 부분 공개하도록 하는 제도 개선도 필요하다.

○ 나아가 사법농단 관여자들에 대한 형사 재판의 경과에 비추어 볼 때 재판개입에 관한 별도의 형사 처벌 규정을 신설할 필요성도 제기된다. 판례는 직권남용죄는 애초에 행사할 직권이 존재하지 않는 경우에는 성립하지 않는다고 보고 있다. 이 판례를 바탕으로 구체적인 재판 작용에 대해서는 재판부 구성원 외의 누구도 개입할 수 없고 따라서 누군가 개입하는 행위를 했더라도 직권남용죄의 구성요건에 해당하지 않는다는 취지의 판결이 잇따라 선고되었다(양승태, 임종현 등에 대한 1심 판결). 직권남용죄를 개정하는 문제는 신중하게 접근해야 할 것이나 그와 별개로 재판 독립이라는 헌법적 가치

를 지키기 위한 방안으로 재판 작용에 개입하는 행위를 처벌하는 별도의 규정을 신설할 필요성이 있다.

○ 물론 법관평가나 법관징계제도 개혁을 통한 책임성 강화 조치는 최고법원이 의도적으로 잘못된 재판을 할 때에는 잘 작동하지 못할 것이다. 이로 인해 대법원 구성 변화, 재판소원 제도 도입 등도 함께 논의되는 것이다.

다. 법왜곡죄 신설 여부

○ 법왜곡죄 조항 신설 문제는 검찰의 정치적이고 의도적인 수사권, 기소권 남용에 대한 문제의식에서 출발하여 입법안이 논의되기 시작하였고, 최근에는 앞서 본 대통령 (당시) 후보에 대한 전원합의체 판결로 인해 논의가 활발해졌다.

○ 법왜곡죄의 구성요건 핵심은 법을 ‘왜곡’하여 적용하였다는 것이다. 죄형법정주의의 ‘명확성 원칙’은 법률이 처벌하려는 행위가 무엇인지에 대해 누구나 예견할 수 있도록 구성요건을 명확히 규정할 것을 요구한다. 법 왜곡죄의 경우 ‘법’을 ‘왜곡’하여 ‘적용’한다는 것이 어떤 행위를 지칭하는 것인지 명확하지 않은 문제가 있다. 사실의 왜곡과 달리, 규범의 왜곡이 어떻게 이루어지는지 해석하기 어렵기 때문이다. 물론 그 동안 발의된 입법안 중에서는 ‘법왜곡’의 의미를 다소 한정하여 정한 사례들도 있었다(예를 들어 증거를 조작하는 등의 행위).

○ 법왜곡죄를 두고 있는 국가들 중에서 법왜곡죄가 활발하게 적용되는 경우는 드문 듯하다. 대표적으로 법왜곡죄가 실질적으로 규범력을 가진다고 알려진 독일에서도 법왜곡죄로 기소하는 사례가 그렇게 많지는 않다고 알려져 있다. 나치 부역 법관들도 법왜곡죄로 처벌까지 받은 사람은 소수이다. 이는 일반적인 판결의 오류나 오판은 법왜곡죄의 처벌 대상이 아님을 시사한다. 독일의 경우 포괄적인 의미의 공무원 직권남용죄는 존재하지 않고 공직자의 다양한 직무 관련 범죄를 규정하고, ‘공직자로서의 권한 또는 지위 남용’을 하여 특정한 범죄(강요죄, 문서위조죄 등)을 저지르는 경우에 대한 가중적 처벌 규정을 두고 있다.

○ “독일에서의 법의 왜곡(Beugung des Rechts)이란 간단하게 표현하면 현행 실체법과 절차법에 대한 위반을 의미하고, 독일 형법 제339조는 ‘법’을 제정법을 의미하는 ‘법률’(Gesetz)이라고 표현하고 있는 것이 아니라 자연법을 포함하는 ‘법’(Recht)이라고 명시하고 있다. 따라서 법왜곡죄가 전제로 하고 있는 법은 실정법 뿐만 아니라 관습법 또는 초실정법적 규범도 포함하는 것으로 이해된다. 법왜곡죄의 구성요건이 전제로 하는 법왜곡 행위는 다양하다. 일반적으로 보면, ① 사건을 허위조작하는 경우, ② 법을 제대로 적용하지 않는 경우, ③ 재량권을 남용하는 경우, ④ 진실규명 의무를 위반하는 경우, ⑤ 허용되지 아니하는 처분을 명하는 경우 등이 법왜곡 행위의 대표적인 예이다. 물론 이러한 행위들이 법관이나 공무원 등의 고의에 기초하고 있어야 함은 당연하다.”[이진국, “독일 형법상 법왜곡죄의 구

○ 우리 형법상의 직권남용죄는 구성요건이 한정적이라는 문제가 있다. 특히 지위를 남용하는 경우에 대한 규정이 없고, 직권 남용의 의미가 아주 제한적으로 해석되고 있으며, 타인의 권리행사를 방해하거나 의무없는 일을 하게 하여야만 범죄가 성립한다. 자신의 지위를 이용하여 재판에 개입하는 행위(사법농단)나, 충분한 증거가 있음에도 이를 감추고 의도적으로 불기소하거나 무죄 판결을 하거나 또는 그 반대의 행위 등은 직권남용죄로 처벌하기 쉽지 않다. 그렇기 때문에 직권남용죄의 구성요건을 개정하거나 지위남용죄를 신설하지는 견해도 있다. 사건으로는 재판개입의 경우 지위를 남용하여 재판에 개입하는 자를 처벌하는 규정을 신설하는 규정은 고려해 볼 수 있다고 생각한다(예를 들어 특정한 지위를 가진 자가 개별 법관의 재판사무에 대하여 직·간접적으로 구체적 지시를 하거나 특정한 방향이나 방법으로 직무를 처리하도록 요구하는 행위나 특정한 방향이나 방법으로 직무가 처리되도록 할 의도로 의견을 제시하는 행위 등).

○ 같은 취지에서 검사와 법관의 고의적인 법왜곡 행위도 논의해 볼 여지는 있다고 생각한다. 예를 들어 최근 독일에서 확정된 판사의 법왜곡 범죄는, 바이마르의 가정법원 판사가 특정한 재판을 하고자 하는 의도에서(코로나 바이러스 전파에 대한 학교의 보호 조치를 종료하는 재판) 그러한 특정 판결을 내리기 위해 의도적으로 특정 학부모에게 소송을 제기하도록 권유/조력하고 보호 조치에 비판적인 전문가를 미리 섭외한 사례이다. 이러한 법관의 중립성 위반 행위는 사법농단 사태에서 전교조 사건의 국가측 서면을 보조한 법원행정처의 행태를 떠올리게 한다. 이런 행위를 처벌하기 위하여 법왜곡죄의 도입이 필요할 수도 있다. 참고로 임종헌이 법원행정처 심의관에게 전교조 사건의 국가측 서면을 첨삭하도록 한 행위는 1심에서 직권남용죄가 인정되기는 하였다. 그러나 만약 임종헌 등이 스스로 서면을 첨삭해 주었다면 직권남용죄조차 성립하지 않았을 것이다.

○ 다만 한국과 같이 정치의 사법화가 극심한 나라에서 법왜곡죄를 신설하는 것은 재판까지 정쟁의 늪에 빠뜨리는 것과 마찬가지로 결과를 낳지 않을지 우려스러운 면이 있다. 법관의 어떤 행위에 대한 형사처벌 규정이 미비한지 검토를 거쳐 필요성을 점검해야 한다.

3. 대법원 구성 개혁 - 증원과 다양성

가. 현황

○ 대법관 증원 논의에 불이 붙은 배경은 대통령 후보자에 대한 전격적인 전원합의체 파기 판결이라는 점에서 제기된 맥락이 다소 엉뚱하다. 재판 지연 문제를 비판/해결하는 국면에서 증원 필요성이 제기된 것이 아니라 지나치게 신속한 재판에 대한 비판적 차원의 해결책으로서 증원이 제기된 것이다. 그러다보니 현재의 증원 논의가 어떤 문제를 해결하고자 하는 것인지가 불분명한 문제가 발생하

고 있다(대선 후 이 문제가 잠잠한 이유 중 하나이기도 할 것이다).

○ 대법관의 정원은 「헌법」이 아니라 「법원조직법」이 규정하고 있는데 현재의 대법관 수는 대법원장 포함 14명이다(제4조 제2항). 대법원장과 사법행정업무만을 담당하는 법원행정처장인 대법관을 제외하면 실질적으로 상고심 재판은 12인이 담당한다. 1년에 대법원에 접수되는 사건수는 약 4만건 이상이다. 12명의 대법관이 실질적으로 이 사건들을 모두 심리하는 것은 불가능하다. 대법관 1인당 연간 처리해야 할 사건이 3~4,000여건 이상에 이르는 상황에서 소부 합의조차 제대로 진행되기 어렵다. 민사 및 행정 사건의 대부분은 심리불속행으로 종결된다.

○ 대법관 구성의 측면에서 보면 대법관 절대다수는 여전히 법관 출신, 남성 중심으로 구성되고 있다.

나. 대법관 증원 및 구성의 다양화

○ 충실한 상고심 심리를 위해서는 대법관의 수가 대폭 증원되어야 한다. 다만 이에 대해서는 상고심은 권리구제기능을 하기보다 정치적/정책적으로 중요한 사건이나 법령 해석에 관한 사건에 집중하는 것이 바람직하므로 대법관의 수를 증원하기보다 대법원이 실질적으로 심리하는 사건의 수를 대폭 줄이는 방안의 개혁(상고제도의 개혁)이 바람직하다는 견해도 있을 수 있다. 이 견해는 재판 당사자의 만족을 위한 충실한 재판은 하급심의 강화를 통해 달성될 수 있다고 한다.

○ 현재의 대법원은 두 가지의 기능을 모두 수행하고 있다고 할 수 있고 두 기능 중 어느 하나를 포기하거나 하급심에 넘겨야 할 필요성을 인정할 수 있는지는 의문이다. 이런 관점에서 현재의 대법관 수를 적어도 두 배 정도로 늘리고(대법관 24명), 8개의 소부를 구성하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 동시에 심리불속행 제도를 폐지하거나 개선하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 대법관을 대폭 증원하는 경우 전원합의체가 운영되기 어렵다는 지적이 있는데 이는 전원합의체 운영 방식을 변경하는 방안으로도 해결이 가능하다. 영역에 따라 두 개의 전원합의체를 운영하는 방안, 증원된 대법원의 전원합의체는 다수의 소부 구성원 1명씩으로 구성하는 방안 등을 생각할 수 있다.

○ 대법관 증원보다 더 중요한 것은 다양한 배경과 경력을 가진 대법관이 임명되도록 하는 것이다. 혹자에 따라서는 대법관을 증원하면 오히려 다양한 배경과 경력을 가진 대법관이 임명되기 어렵고, 상당한 경력의 법관 중에 선발하는 비율이 오히려 높아질 것이어서 법원의 보수화가 가속될 것이라는 우려를 나타내기도 한다. 충분히 가능한 우려이다, 그렇기 때문에 대법관 증원을 추진할 때에는 반드시 다양성을 확보하기 위한 방안을 함께 마련하여야 한다.

○ 대법원 구성의 다양화는 단순히 출신지역, 학교, 성별, 연령 등의 형식적 다양성만을 의미하는 것이 아니고, 다양한 가치가 상고심에 반영되어 치열하게 토론될 수 있도록 실질적 다양성을 기하여야 한다. 이를 위해 가령 대법관 수의 3분의 1 이상은 판사나 검사 이외의 경력을 가진 사람으로 구성

하도록 하는 등 제도적인 규율을 통해 다양성을 확보하도록 할 필요성이 있다.

○ 대법원장이 모든 대법관을 제청하는 방식은 민주적 정당성에 문제가 있을 뿐 아니라, 제왕적 대법원장의 바탕이 되기도 한다는 점에서 개혁이 필요하나 이는 헌법 개정사항이다. 궁극적으로는 헌법 개정을 통하여 대법원장의 대법관 후보자 제청권 폐지 또는 제한을 장기적 과제로 삼을 필요가 있다.

다. 대법관 후보 추천 절차의 개선

○ 「법원조직법」은 대법관 후보 추천을 위해 대법관후보추천위원회를 두도록 규정하고 있다(제41조의 2). 위원 구성은 위원장 포함 10명으로, 위원장은 대법원장이 임명하거나 위촉한다. 나머지 9명의 위원은 선임대법관, 법원행정처장, 법무부장관, 대한변호사협회장, 사단법인 한국법학교수회 회장, 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장, 대법관이 아닌 법관 1명, 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명(이 중 1명 이상은 여성)을 대법원장이 임명하거나 위촉한다. 추천위원회의 구체적 운영 등은 대법원 규칙으로 정하는데 회의 절차와 내용, 후보자 천거는 비공개로 하도록 명시하고 있다.

○ 대법원장의 대법관 제청권이 자의적으로 행사되는 것을 견제하는 유일한 기구로 기능하는 것이 대법관후보추천위원회이므로, 대법관후보추천위원회의 구성과 운영은 대법원장으로부터 독립성을 유지해야 한다. 그러나 위원 중 3명이 법관(그 중 2명은 대법관), 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부함 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명은 대법원장이 위촉하는 위원이므로 위원 중 6명은 대법원장의 영향력에서 자유롭지 못할 우려가 있다. 나아가 위원장도 대법원장이 위촉하거나 임명하며, 대법원 규칙인 대법관후보추천위원회 규칙에 따르면 대법원장은 피천거인을 제시한다(대법관후보추천위원회 규칙 제7조).

○ 이와 같이 현재 대법관후보추천위원회를 통해 추천위원회에 대한 대법원장의 영향력은 다양한 각도에서 발현될 수 있다. 2018년 대법관후보추천위원회 규칙의 개정으로 대법원장의 대법관 후보 심사 대상자 제시권은 삭제되었으나, 피천거인 중 명백한 결격사유가 없는 사람을 추천위원회에 제시하는 조항은 여전히 남아있다. 추천위원회가 대법원장으로부터 독립하여 추천기능을 수행하기 위해서는 구성의 개정, 대법원장의 피천거인 제시권 삭제가 필요하다.

○ 대법관의 임명 과정은 정보가 공개되어 국민들로부터 의견을 폭넓게 수렴할 수 있도록 해야 한다. 그러나 현재 대법관 후보 추천절차는 이와 반대로 추천위원회 절차와 내용의 비공개, 후보 천거의 비공개를 규정함으로써 후보자 검증 공론화를 막고 추천위 활동을 폐쇄적으로 만들고 있으므로, 이에 대한 개정이 필요하다. 대법관후보 추천위원회 관련 주요 개정 사항은 대법원 규칙이 아니라 법원조직법으로 명문화할 필요가 있다.

○ 추천위원회의 독립성을 제고하기 위해서는 추천위원회 구성과 위원장 임명 방식을 대폭 개정해야 한다. 법관이 3명이나 추천위원회에 들어갈 필요가 없고 더구나 사법행정기구의 장인 법원행정처장(대법관)이 당연직으로 대법관 후보자 추천에 관여하는 것은 적절하지 않다. 법원행정처장을 추천위 구성에서 삭제하고 전국법관대표회의가 추천하는 법관이 추천위에 들어가는 방식으로 개정할 필요가 있다. 위원장은 대법원장이 임명하거나 위촉하는 방식이 아닌, 위원의 호선방식으로 개정해야 한다. 대법원규칙에 규정되어 있는 대법원장의 피천거인 제시권을 삭제하고 법원조직법에 대법원장의 심사 대상자 제시 및 피천거인 제시를 허용하지 않는 규정을 둘 필요가 있다. 대법원장은 대법관 후보 제청시 추천위원회의 추천 내용을 존중한다고 규정하고 있으나, 특별한 사이 없는 한 추천위원회가 추천한 후보자 중 1인을 제청하도록 하여 추천위원회 결정의 기속력을 보다 강화할 수 있도록 하여야 한다.

○ 대법관 후보는 넓은 공론화를 거치는 것이 바람직한데 현 대법원 규칙은 이와는 반대로 밀행적으로 회의와 추천이 이루어지도록 규정하고 있다. 대법원 추천위원회 절차, 내용, 피천거를 비공개로 하는 대법원 규칙 제5조 제4항, 제6조 제2항은 삭제하고 법원조직법에 회의 참석자, 시간, 회의 경과, 후보자 결정 방식 등 추천위원회 회의 절차를 공개하도록 규정할 필요가 있다. 추천위원들의 명단, 경력사항은 임명 또는 위촉 시 공개하도록 하여 추천위원들의 책임성과 공정성을 강화를 도모해야 한다. 대법관 후보의 밀실추천은 대법관 후보 자격논란 등 여러 문제를 낳았다. 천거된 사람 중 심사동의자 명단을 공개하도록 법원조직법에 명시하면 밀실추천, 비자격자 추천 논란이 발생하는 것을 막고 대법관 임명의 공정성과 민주성을 제고할 수 있을 것이다.

○ 개인·법인 또는 단체가 제청대상자를 천거하거나 제청에 관한 의견을 제출할 수 있도록 규정하고 있는 대법원규칙을 법원조직법으로 명문화하고 피천거인에 대한 각계의 의견은 추천위원회의 심사자료로 삼도록 규정할 필요가 있다.

4. 사법농단 사태의 마무리 - 사법행정 개혁

○ 사법농단 사태 당시 공개된 수많은 보고서는 법원행정처의 판사들이 행정적인 업무라는 명목하에 권력에 유착하여 재판거래를 했을 강한 가능성을 암시하였다. 당시 압수수색영장에 대한 잇따른 기각과 사법부와 행정부의 최고위급 인사들이 은밀하게 협의했을 것으로 보이는 사안 자체의 특성으로 인해 직접적인 재판거래는 끝내 밝혀지지 않았다.

○ 사법행정 또는 법원행정(이하 '사법행정')은 주권자가 올바른 재판을 받을 수 있도록 재판을 지원하는 행정작용이다. 법관 인사, 조직, 시설, 회계, 법관 사무분담 등 사법행정은 재판을 하기 위한 필수적 토대이다. 그러나 사법행정은 재판 자체가 아니며, 사법행정이 재판에 관여해서는 아니 된다. 독

립이 필수적으로 요구되는 재판과, 일정한 관료적 상명하복의 원리로 움직이는 행정작용이 혼재되는 순간 재판의 독립성이 훼손될 수 있기 때문이다.

○ 한국의 사법행정권은 재판 지원 역할을 넘어 재판의 우위에 설 수 있는 위태로운 제도적 기반에 서 있었다. 현실에서도 사법행정이 재판보다 우위를 점하고 있는 현상이 계속되어 왔다. 재판보다 사법행정 관료를 오래한 법관이 능력 있는 법관으로 평가되어 승진의 우선순위를 부여받았고, 판사들은 법원 조직의 촘촘한 위계질서 내에 편입되었다. 법원조직법은 대법원장 1인에게 모든 사법행정권한을 집중시켜 놓았고 대법원장을 정점으로 하는 관료 조직으로서의 법원행정처는 사법행정 지원기관이 아니라 권력기관이 되었다. 법원장을 대법원장이 임명하기 때문에 각급 법원의 사법행정도 대법원장을 정점으로 하는 피라미드적 관료체계를 탄탄히 뒷받침했다. 대법원장만이 대법관 제청권을 가지고 있기 때문에 대법관회의에서의 견제도 어려웠다.

○ 사법농단 사태의 실체가 어느 정도 밝혀진 이후, 대법원장의 제왕적 권한, 특히 사법행정권을 분산하고 사법행정을 민주화해야 한다는 강한 문제제기가 있었다. 21대 국회에서는 아래 표 기재와 같이 사법부 관료화의 진원으로 지목된 법원행정처를 폐지 또는 개편하고 사법행정위원회를 설치하는 법안들이 발의되었지만 국회의 임기만료에 따라 모두 폐기되었다.

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2126681	2024-05-23	법원조직법 일 부개정법률안 (이탄희의원 등 10인)	법원행정처를 대법관인 처장 이외에는 사법행정을 주업 무로 하는 공무원 중심의 구성하게 함으로써, 부족 한 법관 인력을 재판업무에 집중하도록 하여 재판지연 해소와 재판독립 강화를 꾀하고자 함	임기 만료 폐기
2104459	2020-10-08	법원조직법 일 부개정법률안 (이탄희의원 등 11인)	사법행정위원회 산하에 법관전보인사 정원배분위원회(이하 '정원배분위원회')와 법관전보인사 법관배치위원회(이하 '법관배치위원회')를 신설하고, 정원배분위원회는 비법 관 위원을 다수로 하되 지방자치단체, 지방검찰청장, 지 방변호사회 등의 의견을 청취하여 정원배분안을 작성하 도록 하며, 법관배치위원회는 현행 사법행정자문회의 법 관인사위원회의 구성을 유지하여 전원 법관위원으로 하 되 회의는 비공개로 하고, 법관배치위원회에서 작성된 전보인사안과 법관배치안은 특별한 사정이 없는 한 사법 행정위원회에서 수정할 수 없도록 하려는 것임	임기 만료 폐기
2104341	2020-09-29	법원조직법 일 부개정법률안 (백혜련의원 등 10인)	(1) 대법원에 외부위원이 참여하는 사법행정회의를 신설 해 법원의 사법행정사무에관하여 심의·의결하도록함 (2) 전국법원장회의와 전국법관대표회의를 상설화해 사 법행정자문 및 사법행정회의에 건의할사항을 심의하고, 사법행정회의위원을 추천하도록함 (3) 판사회회의 법관대표로 구성되는 전국법관대표회의	임기 만료 폐기

			를 두고 사법행정위원회위원의선출, 대법원규칙의제·개정 에관한사항등은 전국법관대표회의의결을거치도록함 (4) 법원행정처를 폐지하고 사법행정사무집행기구로서 법원사무처를 설치함	
2103726	2020-09-10	법원조직법 일 부개정법률안 (이수진의원 등 35인)	(1) 법원행정처를 폐지하고, 사법행정사무에 관한 심의· 의결기구로서 사법행정위원회를 도입함 (2) 부당한인사·근무평정·사무분담·사건의배당 및 변 경, 재판관여 등 법관독립을 침해하거나 침해할 우려가 있는사항을 심의하여 시정할 수 있는 법관독립위원회를 설치함 (3) 사법행정위원회 법관위원을 추천할 수 있는 전국법 관대표회의와 전국법원장회의의 근거규정을 신설함 (4) 각급법원의 장은 각급법원 소속 법관의 추천결과를 반영하여 보함 (5) 법관은 다른 국가기관에 파견되거나 직위를 겸임할 수 없도록 하고, 법관으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니 한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수없도록 함	임기 만료 폐기
2101458	2020-07-06	법원조직법 일 부개정법률안 (이탄희의원 등 31인)	가. 사법행정에 관한 총괄적 권한을 가지는 심의, 의결기 구로서 합의제기관인 사법행정위원회를 도입 나. 법원행정처 폐지 다. 전국법관대표회의의 근거규정을 신설 라. 법관인사위원회 폐지	임기 만료 폐기

○ 대법원장의 사법행정총괄권 삭제 및 사법행정위원회 신설

: 대법원장 1인이 모든 권한을 행사하는 체제에서 시민이 참여하는 합의제 기구 체제로 변경하기 위
해서 법원조직법의 대법원장의 사법행정총괄권 조항을 삭제하고 사법행정위원회가 전체적인 사법행정
을 총괄할 수 있도록 해야 한다. 사법행정위원회 구성은 법관과 비법관이 함께 사법행정사항을 결정
하는 것이 사법행정의 민주화에 부합한다. 사법행정위원회의 의제 중 법관의 이익에 맞지 않거나 시
민의 요구에는 부합하지만 법관이 꺼려하는 내용도 있을 수 있고, 시민의 사법행정에 대한 인식과 법
관의 사법행정에 대한 인식차도 존재하기 때문에 법관과 비법관의 비율이 적절하게 분배될 필요가 있
다.

○ 법원행정처 탈관사화

: 관사 관료화의 핵심 조직으로 지목된 법원행정처를 탈관사화해야 한다. 김명수 대법원장은 법원행
정처에서 관사를 일부 줄이는 조치를 시행했으나(전임 양승태 대법원에서 40명에 육박하던 상근 법관
수를 2018년 33명 →2019년 23명 →2023년 10명으로 대폭 줄였다고 한다⁶⁾), 입법으로 뒷받침되지 못
하였다. 조희대 대법원장은 법원행정처 관사를 다시 늘리고 있다는 보도가 있었다.

- 법원장 호선제
- 법관의 파견 및 심판외의 직 겸임 금지

5. 국민참여재판 제도 개선(확대)

가. 국민참여재판 정상화 및 확대 필요성

○ 2008. 1. 1.부터 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」(이하 ‘국민참여재판법’)이 시행되면서 형사 재판에 국민참여재판이 도입되었다. 2012년에 이르러 국민참여재판의 대상 사건이 일부 확대되는 방향으로의 개정이 이루어졌으나, 그 이후 국민참여재판의 틀은 크게 변하지 않은 채 유지되어 왔다.

○ 국민참여재판은 사법의 민주적 정당성을 강화하고 시민의 상식이 재판에 반영되어 재판에 대한 신뢰가 제고된다는 장점이 있으나, 현행 국민참여재판제도는 그 재판 대상이 한정되어 있고 막연한 배제사유, 배심원 평결과 다른 직업법관의 판단 인정 등 아직 불완전하게 운용되고 있고, 접수건수 대비 실제 진행되는 비율도 낮아진 후에 회복되지 않고 있다.

[연도별 국민참여재판 접수, 처리 건수]

연도	접수	처리							
		국민참여재판		배제		철회		합계건수	미제
		건수	비율	건수	비율	건수	비율		
2008	233	64	29.8%	61	28.4%	90	41.9%	215	18
2009	336	95	30.8%	75	24.4%	138	44.8%	308	46
2010	438	162	39.1%	75	18.1%	177	42.8%	414	70
2011	489	253	51.2%	63	12.8%	178	36.0%	494	65
2012	756	274	40.5%	124	18.3%	278	41.1%	676	145
2013	764	345	43.3%	118	14.8%	334	41.9%	797	112
2014	608	271	44.4%	107	17.5%	233	38.1%	611	109
2015	505	203	38.6%	106	20.2%	217	41.3%	526	88
2016	860	305	38.9%	151	19.3%	328	41.8%	784	164
2017	712	295	37.2%	195	24.6%	304	38.3%	794	82
2018	665	180	28.8%	183	29.3%	261	41.8%	624	123
2019	630	175	28.0%	187	29.9%	263	42.1%	625	128
2020	865	96	12.4%	293	37.8%	387	49.9%	776	217
2021	767	84	10.7%	306	39.1%	393	50.2%	783	201
2022	811	92	11.3%	241	29.6%	480	59.0%	813	199
2023	674	95	13.0%	226	31.0%	407	55.9%	728	145

6) <https://www.joongang.co.kr/article/25220601>

○ 현행 제도는 국민참여재판의 대상사건이 아직 협소하고, 지원에서는 진행할 수 없으며, 법원이 국민참여재판을 배제할 수 있는 사유가 모호하고 추상적이어서 국민참여재판으로의 진입 자체가 한정되는 문제가 있다. 또한 평결과 배심원 결정의 갖는 중요성을 감안하였을 때 배심원 수를 지나치게 적게 규정하고 있는 것도 문제이다. 배심원의 평결과 다른 재판부의 판결이 가능하므로 국민참여재판을 무용한 절차로 만들어버린다는 비판도 있다. 국민참여재판 결과에 대한 검사의 항소율도 높아서 결국 국민참여재판을 거쳐 다시 법관만의 재판을 받게 되는 비효율을 낳고 있다. 이러한 문제들은 모두 국민참여재판의 실효성을 떨어뜨린다.

나. 개혁 방향

1) 대상사건의 확대

○ 국민참여재판법은 국민참여재판의 대상사건을 법원조직법 제32조 제1항에 따른 합의부 관할 사건, 미수·교사·예비·음모 사건, 이 사건들과 병합하여 심리하는 사건으로 규정 하고 있다. 합의부 사건은 사형, 무기 또는 단기 1년 이상의 징역 또는 금고에 해당하는 사건 외에 합의부에서 심판할 것으로 합의부가 결정한 사건(재정합의 사건)도 포함된다. 따라서 단독 사건도 재정합의 사건이 되면 국민참여재판을 받을 수 있기 때문에 단독 사건도 국민참여재판으로 진행되는 경우가 다수 있다. 이미 단독 사건도 국민참여재판의 대상사건이 되고 있는 상황에서, 사법의 민주적 정당성과 투명성 확보를 위해 도입된 제도가 국민참여재판이라는 것을 고려하면, 국민참여재판의 대상사건을 가급적 범죄사건으로 확대하도록 하여야 한다. 이와 병행하여 현재 지원 사건에서 국민참여재판 진행이 결정되면 지방법원 본원 합의부로 이송하도록 하는 규정을 개정할 필요가 있다. 이러한 개정은 지원 법정 개선과 함께 이루어져야 한다

○ 국민참여재판에서는 증거제출, 구두변론이 모두 법정에서 원칙적으로 진행되기 때문에 재판의 결과에 대한 신뢰도 높다. 이러한 취지를 고려하면 국민참여재판 대상사건을 합의 사건으로 한정할 이유가 없다. 결국 국민참여재판 대상의 한정은 재판청구권에 대한 고려보다는 예산, 법관 수 등의 한계에서 비롯된 것이다. 국민참여재판 대상사건을 전면 확대하는 것은 판사 수의 증원, 국민참여재판 확대를 위한 예산확보 등을 당연히 수반해야 한다. 국민참여재판의 안착을 위해 전담재판부 지정, 전담 직원 충원 등도 필요하다.

2) 배제결정 명확화

○ 현행 법령은 국민참여대상 사건이라 하더라도 ‘그 밖에 국민참여재판으로 진행하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우’라는 포괄적 배제사유를 규정하고 있어 국민참여재판에 대한 권리가 추상적이고 납득할 수 없는 이유로 제한될 가능성이 있다. 최근 간첩단 사건에서 피고인들이 국민참여재판신청이 배제된 사례들이 있었다. 물론 경우에 따라 국민참여재판에 대한 권리가 제한되어도 감수해

야 할 사건들이 있을 것이다. 대표적으로 성범죄 사건은 피해자가 국민참여재판에 반대할 경우 국민 참여재판을 진행하는 것이 타당한지 보다 신중하게 검토되어야 할 것이다.

○ 모호한 배제결정 제도 하에서는 국민참여재판이 더욱 필요한 중요 사건이 오히려 배심원 부담등을 이유로 배제의 대상이 되는 문제가 발생할 수 있다. 배제결정 사유는 최소한으로 제하고 현행과 같은 모호하고 추상적인 내용이 아니라 구체적인 사유(가령 피고인이나 피해자에게 불리하거나 공정한 재판이 저해된다고 인정될 명백한 경우)를 규정해야 할 것이다.

3) 평결의 기속력 확대

○ 배심원의 평결에 대해 현행 국민참여재판법은 기속력을 부여하고 있지 않다(국민참여재판법 제46조 제5항). 이처럼 기속력을 부인하고 권고적 효력만을 부여한 것은 직업법관에 의한 재판과 국민참여재판의 결과가 상이하었을 때 초래할 수 있는 혼란과 법적안정성의 저하 때문이라고 설명된다. 그러나 이는 지역사회의 건전한 상식과 다양한 가치관을 재판에 투영한다는 국민참여재판 제도의 기본적인 취지에 어긋나는 날 뿐만 아니라, 국민참여재판의 실효성을 떨어뜨리는 결과를 초래한다. 직업법관 3인에 의한 판단이 배심원들의 판단보다 합리적이라고 할 수도 없다. 적어도 배심원 전원의 의견이 일치하는 평결의 경우는 기속력을 부여하도록 개선할 필요가 있다.

4) 그밖의 국민참여재판 확대 방안

○ 신뢰성 확보를 위한 배심원 수 증원, 일정한 경우 검사의 항소 제한 등이 논의된다.

지정토론 새로운 검찰개혁을 위한 소고

김준우 변호사⁷⁾

1. 들어가며

문재인 정부 당시 시민사회는 검찰개혁의 주요 과제로 1) 공수처 설치, 2) 법무부의 탈검찰화, 3) 재정신청의 전면 확대, 4) 검사 작성 피의자신문조서 증거능력 인정 요건 강화, 5) 기소와 수사 분리 원칙에 입각한 검찰·경찰 수사권 조정을 제시했습니다. 그 외에도 형사공공변호인 제도 도입, 자치경찰제 도입, 경찰위원회 등을 통한 민주적 통제 강화, 정보경찰 폐지 등의 검찰개혁 과제도 제시되었습니다.

이 과제들 중 공수처는 입법화되었고, 법무부 탈검찰화는 시도되었으나 윤석열 정부에서 무력화되었습니다. 재정신청 전면 확대는 이루어지지 않았으며, 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력 문제는 형사소송법 개정으로 일단락되었습니다. 검경 수사권 조정은 검찰의 1차 수사권 범위를 축소했지만, 시행령 개정(이른바 검수원복)을 통해 상당 부분 무력화된 상황입니다.

이처럼 문재인 정부 시기 검찰개혁은 미완으로 그쳤는데, 여기에는 검찰의 저항도 분명히 존재했지만, 개혁의 밑그림이 촘촘하지 못했던 점도 분명히 존재했다고 생각합니다. 따라서 지금 다시 검찰개혁을 논의할 때, 더 강도 높은 개혁이 필요하다는 원론만 되뇌며 치밀한 로드맵을 그리지 못한다면, 개혁의 진정성과 올바른 방향에도 불구하고 국민적 공감대를 형성하지 못하는 개혁에 그칠 가능성이 큽니다. 발제자께서도 이러한 점을 우려하고 계신 것으로 생각합니다.

그렇다면 현 시점에서 가장 먼저 필요한 것은 지난 문재인 정부 시기 검찰개혁에서 부족했던 것이 ‘결의’나 ‘강도’만이 아닐 수 있다는 전제하에, 냉정한 회고와 섬세한 성찰에서 시작하는 것이 아닐까 싶습니다. 다시 말해, 지난 검찰개혁의 구상이 실현되는 과정에서 예기치 못했던 현실적인 어려움에 대해서도 솔직히 드러내고 평가하는 과정이 필요하다는 의미입니다. 특히 현재 국회 구성 및 잔여 임기를 고려할 때, 이번 검찰개혁은 속도나 강도보다는 완성도가 중요한 시점입니다. 그러한 점에서 발제문에서 제기된 검찰개혁 논의의 풍성함을 위하여 토론자는 부족하지만 개인적인 견해를 개진하고자 합니다.

7) 본 토론문의 견해는 토론자의 소속 단체들과 무관한 개인적인 의견임을 밝힙니다. 토론문 내용을 인용할 경우 토론자의 경력 사항은 표기하지 않고 ‘김준우 변호사’로만 해줄 것을 요청드립니다.

2. 공수처 문제

공수처는 한동안 여야를 막론하고 조롱의 대상처럼 취급되곤 했습니다. 공수처 설치 운동에 함께했던 사람으로서 이러한 사태에 대해 대단히 안타깝게 여겨왔습니다. 그런데 공수처가 입법될 당시에는 바른미래당 등 중도보수정당과의 타협 속에서 애초 구상과는 다소 다른 방식으로 출발했다는 점을 고려할 필요가 있습니다. 특히 초기 공수처 설치 당시에는 안정적인 시스템 정착을 위해 상당한 숫자의 경찰 차원에서의 인적·물적 지원이 있었는데, 윤석열 정부 집권 이후 이러한 지원이 모두 급격히 사라졌던 점도 함께 고려해야 합니다. 이 때문에 현 시점에서는 공수처의 역량을 강화하고 위상을 재조정하는 입법적 결단이 필요한 시점입니다.

공수처가 제대로 자리잡기 위해서는 우선 실제 공수처에서 근무했던 검사들을 포함하여 각계의 의견을 청취하는 것에서 출발할 필요가 있다고 생각합니다. 현재 국회 구성 상 제22대 국회 안에서만 처리해도 충분하기 때문에, 개혁 시점을 2026년 가을 정기국회 정도로 상정하고 보다 완성도 있는 안을 만들 때입니다.

사건으로는 우선 현재 공수처에 가장 시급한 것은 절대적인 인원 보충이 아닐까 싶습니다. 너무 많은 사건이 접수되기 때문에 이러한 고소·고발 사건을 단순 분류하고 처리하는 데도 상당히 많은 시간이 걸린다는 것이 중론이기 때문입니다. 또한 3년 3회로 제약되어 있는 임기 문제도 신분 안정을 위해서 변화가 필요하지 않을까 싶습니다.

두 번째로는 공수처의 수사 대상도 일부 조정하는 것을 검토할 필요가 있습니다. 공수처가 제기된 가장 큰 이유 중 하나는 부패 범죄에 대한 전문성 확보도 있지만, 임면권자의 눈치를 보지 않는 독립적 수사 의지와 구조의 형성이었다는 점을 간과해서는 안 됩니다. 즉, 특검이 일상화되는 한국 사회의 비정상적인 상황을 지속하지 않는다는 전제하에서 공수처의 설치 필요성과 당위성이 있었다고 토론자는 생각합니다. 통상 특검이 제기되는 이유는 1) 인사권을 가진 권력층에 대해 독립적인 수사·기소가 가능하겠느냐의 문제, 2) 검사가 연루된 범죄에 대해 공정한 수사가 가능하겠느냐가 가장 많이 제기된 이유였습니다.⁸⁾

그렇다면 현 시점에서 굳이 대통령이나 정치권이 직접 인사권을 행사한다고 보기에는 어려운 사법부 인사 중 일부(판사, 대법원장 비서실, 사법정책연구원, 법원공무원교육원의 정무직 공무원, 헌법재판관, 헌법재판소 사무처의 정무직 공무원) 같은 경우에는 굳이 수사 범위에 포함시켜야 하는지 정도⁹⁾

8) 한편 검찰권 남용을 통한 야당 또는 검찰개혁 세력에 대한 기소 남용을 이유로 특검이 제기된 경우는 없었습니다. 이는 다른 방식의 통제 방안이 필요하다고 여겨집니다.

9) 물론 공수처 입법 당시 양승태 사법 농단이라는 사건이 있었고, 이 때문에 판사, 비서실 등이 함께 수사 대상에 포함되었을 것입니다.

는 토론의 대상이 될 수 있지 않을까 싶습니다. 반면에 검사의 경우 고위공직자 범죄만이 아니라 모든 범죄 혐의 일반으로 수사 범위를 넓힐 수도 있다고 생각합니다. 라임 사태에 관한 검사 접대 사건에서 100만 원 미만의 접대를 받았다고 기소한 사건은 검찰이 내부 인사에 대한 공정한 수사 및 기소 의지가 없음을 보여준 대표적인 사례가 아닐까 싶습니다.

역으로 현 시점에서 광역자치단체장 및 교육감, 군 장성 등을 모두 수사 범위에 존치시킨다면 과연에만 있는 공수처에서 효율적으로 수사를 할 수 있을지에 대한 의문이 존재하며, 필요하다면 공수처를 과연 아닌 지역에도 확대 설치하는 방안도 고려할 필요가 있을 것입니다.

3. 법무부 탈검찰화, 재정신청 전면 확대, 피의자신문조서 문제

가. 법무부 탈검찰화

법무부 탈검찰화의 경우 제대로 자리를 잡기 전에 윤석열 정부에 의해 무화된 것이 사실입니다. 하지만 이와 별도로 문제인 정부 당시 법무부 탈검찰화 과정에서 실제 국·과장급을 바로 임용하는 데 일정한 인력난이 있었던 것도 부인할 수 없는 사실입니다. 향후 중단 없는 탈검찰화 과정을 위해서는 법무부 사무관, 서기관에 대한 정식 채용을 확대하고 검찰의 법무부 파견을 최소화하는 인사 조치가 동반되어야 할 것으로 보입니다. 사실 문제인 정부 초기 당시 국장급 인선이 되는 시험 기수는 사법연수원에서 300명이 배출되던 시기라는 점을 감안하면, 현재는 600~800명이 배출되던 시기의 기수가 국장급이라는 점을 감안할 때 임용의 재량 범위나 인재풀은 시간이 지나갈수록 넓어지리라 예상합니다.

나. 재정신청 전면 확대

재정신청 전면 확대의 경우 검찰의 불기소권 남용에 대한 대안으로 제기된 것입니다. 발제자가 제안한 기소대배심에 대해서는 숙의가 조금 더 필요할 뿐 아니라 개헌이 동반되어야 하므로 현재로서는 지체 없이 재정신청 확대 제도 도입이 필요한 것이 아닌가 생각합니다. 한편 문제인 정부 당시 검찰 개혁위원회(위원장 송두환)에서는 재정신청 전면 확대와 관련하여 1) 원칙적으로 모든 고발 사건으로 확대하되, 2) 오남용 가능성을 고려하여 고발인 중 재정신청권자는 ‘피해자 등 직접 이해관계가 있는 고발인’으로 한정하고, 다만 ‘공무원의 직무에 관한 죄’의 경우에는 이해관계 없는 고발인도 재정신청이 가능하도록 하며, 3) 법원에 의해 공소 제기가 결정된 사건에 대해서는 공소 유지를 검사가 아닌 공소 유지 변호사가 하도록 하는 개혁안(제6차 권고안)을 제시한 바 있습니다.

다. 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력 문제

검사 작성 피의자신문조서 문제는 이미 형사소송법 제312조 개정이 이루어지면서 오랜 조서 재판의 관행을 끊는 계기가 형성되었습니다. 이에 대해 검찰 등에서는 ‘재판이 장기화되고, 조직적 사기 범죄 등의 실제 규명에도 지장이 초래되는’ 현상이 벌어지고 있다고 우려하고 있는 것으로 보입니다. 그러나 애초에 이러한 법 개정은 기존에 형사소송법 제31조가 검사가 작성한 피의자신문조서의 증거능력 인정 요건이 다른 수사기관이 작성한 조서와 달리 완화된 형태로 규정되어 있어, 결국 공판중심주의를 충실히 구현하지 못하고 있다는 비판이 설득력을 얻었기 때문입니다.

현재 이 문제에 관해서는 당장의 선부름 변화는 지양해야 하며, 다만 개정 이후의 현황에 대해서 법원 및 변호사회 등의 견해를 청취하고, 부작용이 과도하다면 향후에 일부 개정 필요성이 있는지에 대해서는 논의를 해볼 수도 있지 않을까 싶습니다. 그런데 기존에 이에 대한 대안으로 전체 피의자신문조서 작성 과정을 영상 녹화한 경우에 한하여 증거능력을 인정하자는 견해가 존재했습니다. 그러나 이 또한 허위 자백 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 측면에서 문제가 있어서 쉽게 동의하기 어려운 측면이 있습니다. 만약 이러한 안이 성립하려면 조서 작성 단계 또는 수사 단계에서 변호인 입회를 의무화하고, 영상 기록을 봉인 즉시 사본을 피의자에게도 교부하는 등의 절차가 동반되어야 할 것으로 보입니다.

4. 기소·수사 분리 원칙에 따른 수사권 조정 문제에 관하여

가. 발제 내용에 관하여

최근 민주당 등에서는 기소권과 수사권의 완전한 분리를 위하여 검찰청을 기소청과 중수청으로 구분하자는 법안을 제안하고 있습니다. 이러한 견해는 검찰의 직접 수사권을 완전히 폐지하면서도, 현 단계에서 경찰의 특수 수사 능력이 충분히 갖춰지지 않았다는 점, 검찰청 소속 수사관들을 경찰청으로 변경하기 어렵다는 점을 고려하여 중수청을 설립하자는 발상으로 제출된 구상이라고 할 수 있습니다. 진보적 시민사회도 약간의 온도 차이는 있겠지만 기본적으로 이러한 입장을 지지하고 있습니다.

그리고 이러한 입장들에 관하여 발제자는 검찰에게 수사 개시권(1차 수사권)은 완전히 폐지하되, 여러 실무상 문제를 고려하여 보완 수사권(2차 수사권)은 유지하는 것이 타당하다는 입론을 제안하고 있습니다. 아울러 검찰청의 폐지는 개헌 사항이라는 점도 함께 지적하고 있습니다.

실제 기소와 수사권의 분리는 원칙이되, 실제규명 등을 위해 제한적 예외는 인정될 수 있을 것으로 보입니다. 일본의 경우도 작은 규모지만 수사와 기소권한을 모두 갖는 특수부가 존재하며, 한국의 경우 기소청과 중수청의 분리 구축이 되더라도 공수처나 특검처럼 기소·수사 기능이 통합되어 있는 조

적이 현존하게 됩니다. 기소·수사 분리는 추구해야 하는 지향이지만, 교조적으로 모두 적용하는 것은 맞지 않다는 발제자의 의견에 동의합니다. 문제는 이때 보완 수사의 범위를 어떻게 조정할 것인지의 문제이며, 이 점은 입법 과정에서 숙의가 필요할 것으로 보입니다. 실제 보완수사권이 인정될 필요가 있는 유형과 이에 상응하는 적정범위에 대해서는 각계의 의견을 두루 청취할 시점이 아닌가 싶습니다.

한편 발제자는 중수처(중수청)을 발족시킬 경우 중수청 직원에 대한 1차 수사권도 중수청이 갖는 것으로 제안하고 있는데, 자신의 조직 구성원에 대한 수사권을 갖는 것은 견제와 균형의 원리에 부합하지 않는 측면이 있으므로 경찰에게 맡기는 것이 타당하지 않나 싶습니다.

나. 고발인의 이의신청권 복권 문제

한편 기존 수사권 조정 과정에서 고발인의 이의신청이 삭제된 것에 대해 개악이라는 지적도 적지 않습니다. 즉, 형사소송법 제245조의 7을 개정하면서 ‘고발인을 제외한다’는 규정을 신설한 것에 대한 비판적 견해입니다.

제245조의7(고소인 등의 이의신청)

① 제245조의6의 통지를 받은 사람(고발인을 제외한다)은 해당 사법경찰관의 소속 관서의 장에게 이의를 신청할 수 있다. [개정 2022. 5. 9.]

② 사법경찰관은 제1항의 신청이 있는 때에는 자체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하며, 처리 결과와 그 이유를 제1항의 신청인에게 통지하여야 한다. [본조 신설 2020. 2. 4.]

애초에 이러한 개정의 취지가 검경 수사권 조정 차원이라기보다는 이의권의 남발, 민원 남용에 대한 통제 차원에서 이루어진 것은 아닐까 하는 고민도 있습니다. 이에 관하여 고발인 이의신청권을 모두 복권하는 방안과 절충적 견해로 성범죄, 장애인 피해 범죄, 공직자 범죄 등 피해자가 직접 고소하기 어렵거나 피해자 특징이 어려운 범죄에 한하여 고발인 이의신청권을 복원하는 방안이 가능할 것으로 생각됩니다.

한편 경찰의 수사 결과에 대해 고소 및 고발인이 이의신청을 할 때, 그 이의신청된 사건을 다시 경찰이 수사하는 것이 타당한지도 살펴볼 필요가 있습니다. 만약 최근 입법 동향처럼 검찰의 보완수사권을 전혀 인정하지 않는다면, 고소인 등의 이의신청에 대하여 누가 수사하는가라는 문제가 남습니다. 그렇다고 고소고발인이 이의신청한 단순범죄까지 모두 중수청이나 국수본으로 가져오는 것도 적절하지는 않은 듯합니다. 따라서 기존에 경찰에서 이미 불송치 처리한 사건을 고소·고발인이 이의신청한 경우에 대해서는 검찰이 2차 수사권을 가지는 현행 형사소송법 체계를 유지하는 것이 타당하지 않나 생각합니다. 결국 중수청 설치와 함께 기존 검찰의 수사권을 완전히 제거하는 입법방향은 현실적으로

적절하지 않아 보인다는 의미기도 합니다.

다. 경찰의 역량 강화를 위한 지원책 마련

민변 사법센터에서는 2021년 7월 30일부터 2021년 8월 22일까지 검·경 수사권 조정 이후 수사기관 경험 설문조사를 진행했습니다. 이때 수사 과정에서의 전반적인 경험이 수사권 조정 이전과 어떻게 달라졌느냐는 질문에 대해, 별 차이를 느끼지 못했다는 응답(27.6%)과 좋아졌다는 응답(4%)에 비하여 ‘매우’ 혹은 ‘조금’ 나빠졌다고 응답한 회원은 68%에 달했다는 점이 발표된 적이 있었습니다. 이러한 부작용은 (법무부 탈검찰화와 유사하게) 경찰이 아직 준비되지 않았다는 점을 드러낸 것이며, 검경 수사권 조정을 완성하기 위해 먼저 필요한 것은 추가적인 조정이 아니라 경찰의 역량 강화를 위한 방안을 마련하는 것일 수 있다고 생각합니다.

검경수사권 조정 이후 경찰도 수사역량 증진을 위해서 많은 노력을 했지만, 기본적으로 일은 많아졌는데 사람은 부족한 상황이 근본적으로 타개되었다고 보기 어려운 점이 있습니다. 변호사 경감 특채의 경우만 하더라도 매년 경쟁률이 하락하고 지역에 따라 미달사태가 나고 있는 상황이고 합니다.

라. 중수청 설립에 관하여

중수청 설립은 기존에 검찰이 직접 수사권을 가지고 있던 수사 범위를 경찰이 아니라 중수청에 넘기는 구상이므로, 경찰 역량 문제와는 관계가 없습니다. 그러나 새로운 조직을 설립하는 과정에서 생길 수 있는 부작용이 아예 없는 것은 아니기 때문에 밀도 있는 접근이 필요하다고 생각합니다. 검사가 아무도 파견되지 않으면 기존 수사관들만으로 조직을 꾸리게 되는데 여기서도 역량 결핍 문제가 발생할 수 있고, 검사를 대량 파견하게 되면 기존 질서와 무슨 차이가 있는지라는 질문이 돌아오게 됩니다. 수사를 하고 싶으면 검사직을 사직하고 중수청으로 가면 된다고 하는 것은 다소 탁상공론이 될 개연성도 배제할 수 없습니다. 그리고 거대한 중수청을 만들 것인지, 아니면 다양한 특수청을 설립할 것인지도 논의될 필요가 있습니다.

그래서 당장에 중수청 설립을 입법화하기보다는, 중수청 설립에 관한 논의를 1년간 진행하면서 그동안은 우선 검찰의 1차 수사권 범위를 재조정하는 것이 필요하지 않을까 싶습니다. 윤석열 정부 당시 시행령을 통해서 1차 수사권 범위가 편법적으로 확대된 것을 우선 되돌리고, 이러한 시행령 개정을 가능하게 했던 검찰청법 제4조 제1항 제1호 가목에서 ‘등’을 ‘중’으로 변경하는 것이 우선적인 과제가 아닌가 싶습니다. 이는 2022년 5월 당시 법 개정 과정에서 애초 민주당 법안 내용이기도 했습니다.

제4조(검사의 직무)

- ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다. [개정 2020. 2. 4., 2022. 5. 9.]

1. 범죄 수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항.

다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.

가. 부패 범죄, 경제 범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄

나. 경찰공무원(다른 법률에 따라 사법경찰관리의 직무를 행하는 자를 포함한다) 및 고위공직자범죄수사처 소속 공무원(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 파견 공무원을 포함한다)이 범한 범죄

다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄 (이하 생략)

마. 검찰 및 경찰 인사제도의 민주화·분권화

무엇보다 토론자는 개혁의 우선순위에서 중수청 설립보다는 1) 검경 수사권 조정 과정에서 경찰의 역량 증진, 2) 검찰 인사 제도의 개혁, 3) 경찰 수사에 대한 민주적 통제 장치 구축을 위한 경찰위원회의 실질화가 더 큰 의제라고 생각합니다. 1)은 앞에서 짚었고 나머지 두 가지 이야기를 해보겠습니다.

검찰개혁이 필요한 이유는 여러 가지가 있습니다. 거칠게 말하면 우선 기관에 과도한 권한을 부여하는 것은 인권침해적 수사를 가져올 수 있다는 측면에서 위험한 것은 사실입니다. 그런데 검찰의 수사권 남용 및 (불)기소권 남용은 문제지만 이 권한이 경찰에게 간다고 해서 권한 남용의 가능성이 사라지는 것은 아니라고 봅니다. 경찰이 검찰에게 사건을 송치하지 않은 채 과잉 수사를 할 수도 있고, 과소 수사(사건 암장)를 할 수도 있습니다. 때문에 검찰의 경찰에 대한 사법적 통제권을 어느 정도 부여해야 한다는 발제자의 문제의식에 동의하면서도, 정말 핵심적인 관건은 ‘인사권’이 아닌가 하는 생각이 앞섭니다.

검찰에서 무리한 수사를 하는 것은 1) 검찰 조직의 이해에 따른 경우, 2) 인사에 대한 영향을 고려한 경우, 3) 인사 외에 검사 개인의 이해관계 등을 고려한 부적절한 처신인 경우가 있을 것이라고 생각합니다. 특히 1)의 경우는 공수처 등으로 일부 해소될 수 있겠고, 3)의 경우에는 재정신청 등의 방법으로 통제가 가능하지만 2)의 경우가 가장 본질적인 문제라고 토론자는 인식하고 있기 때문입니다. 그런데 이러한 인사 문제와 수사의 불공정성 문제에 있어서 어쩌면 검찰보다는 경찰이 더욱 자유롭지 않을 것이라고 보여지기 때문입니다. 부당한 수사 압력에 대해서 검사는 차라리 신조를 지키다가 옷을 벗는 항명이라도 할 수 있겠지만, 경찰의 경우에는 직을 걸고 수사를 한다는 것이 더 어려울 수 있습니다. 즉, 경찰이야말로 인사상 불이익을 염려하여 과잉, 과소 수사를 할 가능성이 더 클 수 있습니다. 윤석열 정부에서 행정안전부에 경찰국장을 설치한 것은 경찰 인사 장악을 통한 권력의 수사 장악 가능성을 더 높인 정책이라고 할 수 있습니다. 이 점에서 저는 검찰 및 경찰 인사 제도에 관한 개혁이 오히려 중수청 설치보다 더 시급한 것은 아닌가 하는 견해를 피력하는 것입니다.

사실 중수부를 폐지하자고 했던 시민사회나 학계가 공수처 설치에는 적극적이었는데, 동일하게 중대 범죄에 대한 수사 및 기소 권한을 가진 두 조직의 차이는 결국 인사의 독립성입니다. 이러한 문제에 대해 검사장 직선제를 장기적인 대안으로 삼자는 견해가 있습니다만, 지역적으로 정치적 분포도의 차이가 큰 한국 사회의 현실에서 당장 검사장 직선제를 도입하는 것이 무리라는 반론도 만만치 않습니다.

돌아보면 문제인 정부 당시 대검찰청에 설치되었던 검찰개혁위원회(제11차 권고안)와 법무부에 설치되었던 법무·검찰개혁위원회(제18차 권고안)는 공히 검찰청법 제35조에 검찰 인사위원회에 관한 개정 의견을 제출한 바가 있었으나, 국회에서 개정 입법은 전혀 이루어지지 않았습니다. 이 당시 문제 의식은 흔히 특수통이 천안 이남은 내려가지 않는다거나, 각종 기관 파견이라는 우회로를 통해 엘리트 승진 코스를 거치는 방식의 오랜 검찰 내 로열로드가 폐절될 필요가 있다는 것입니다. 적어도 법관 인사와 같은 최소한의 순환 시스템이 마련될 필요가 있다고 생각합니다. 특히 검찰 인사위원회에 여당·야당 인사도 모두 일정 비율로 들어가도록 하자는 검찰개혁위원의 권고안이 밀도 있게 다루어져야 한다고 생각합니다. 결국은 대통령-민정수석-법무부 장관-검찰총장으로 이어지는 검찰의 인사권을 민주적으로 분권화하는 작업이 더 필요하다는 의미입니다. 사법부 개혁의 차원에서 제왕적 대법원장의 권한을 견제하기 위하여 사법평의회를 설치하자는 제안과 상응하여 검찰 인사 제도의 민주적 분권화도 필요하다는 의미입니다.

마찬가지 의미에서 검찰의 보완 수사권을 통해 경찰의 사건 암장을 막는 것도 중요하지만, 경찰위원회를 실질화하여 권력의 경찰에 대한 장악 시도를 막는 제도적 정비가 더 본질적일 수 있습니다. 문제인 정부 당시 설치되었던 경찰개혁위원회(위원장 박경서)는 경찰위원회 실질화안을 제출했는데, 당시 권고안에 따르면 현재 행정안전부 소속인 경찰위원회를 국무총리 소속으로 이관하고, 경찰청을 그 소속으로 두는 중앙행정기관으로 변경하여 기존의 경찰위원회와 법적 지위 및 성격을 달리 하도록 했습니다. 여기서 경찰위원회는 위원장 1명과 상임위원 2명을 포함한 9명으로 구성하고, 현재 국가인권위원회의 구성·임명 방법에 준하여 국회와 법원에 추천권을 부여하도록 했습니다. 위원회 회의도 주 1회 개최하고, 독립적인 사무 기구를 설치하는 방안이었습니다.

많은 분들이 강도 높은 수사권 조정을 통한 검찰개혁을 외칠 때, 검찰과 경찰의 인사 제도에 대한 대통령의 권한을 분권화하는 것이 더 실질적인 개혁으로 이어질 수 있다는 저의 견해가 소수 의견일지도 모르겠습니다. 그러나 이러한 근본적인 인사 권한의 조정 없이 검찰과 경찰, 또는 수사기관만의 권한 조정으로는 검찰개혁은 미완성이 될 수밖에 없다고 생각합니다.

5. 맺으며

문재인 정부 당시 2020년 총선 전까지는 원내 의석 분포에 따라 개혁안을 그대로 통과시키기가 어려운 상황이었습니다. 반면에 2020년 총선 이후에는 검찰개혁이 정무적 성격으로 이해되면서 국민적 공감대를 폭넓게 얻지 못한 상황이 되었습니다. 현 시점에서 이재명 정부는 원내 협조는 어렵지 않은 상황이지만, 검찰개혁을 바라보는 시선은 충분히 폭넓은 국민적 공감대가 구축되었다기보다는 정치적 성향에 따라 나뉘어져 있다는 점을 간과해서는 안 됩니다.

그래서 저는 검찰 및 경찰의 권한 남용을 효과적으로 제어하면서도, 동시에 어떠한 정치 권력도 이를 무분별하게 통제하기 어렵게 만드는 제도적 보완책(검찰 인사위원회 및 경찰위원회 실질화)을 동반할 때만이 국민적 공감대를 얻는 시민을 위한 검찰개혁이 되지 않을까 생각합니다. 다시 강조하지만 지금은 개혁의 속도가 아니라 완성도가 더 중요한 시점입니다.

성창익 전)민변 사법센터 소장

발제자께서 법원개혁 방안 전반을 잘 정리해 주신 것 같습니다. 총론과 각론에 관하여(특히 최근 법원조직법 개정안이 발의된 대법관 증원안을 중심으로) 제 의견을 보태면서 몇 가지 질문도 드리고자 합니다.

1. 법원 자체 개혁의 어려움

- 고 노회찬 의원께서는 사법개혁에도 많은 관심과 노력을 기울이고 다수의 사법개혁법안을 발의하여 현재도 사법개혁 논의의 단초를 제공하고 있음. 개인적으로는 2017년 6월에 노회찬 의원께서 공동주최하신 “법원개혁의 좌표찾기: 법원의 민주화와 법원행정처 개혁을 중심으로”라는 주제의 국회 토론회에서 사법행정의 민주화에 관하여 발제하고 “사법평의회”를 제안한 기억이 있음.
- 그러나 현재까지도 사법 행정을 비롯하여 법원의 구성과 운영에 특별히 개혁되었다고 할 만한 것이 없음.
- 촛불혁명으로 집권한 문재인 정부는 사법농단 사태 후의 법원개혁을 법원에만 맡김. 김명수 대법원장은 사법행정자문회의를 설치하고 법원행정처 일부 보직에 비법관을 임명하고 법원장 추천제를 실시하는 등 자체 개혁을 추진하였음. 그러나 그 개혁은 대법원장의 제왕적 권력을 그대로 둔 채 어중간한 시혜적 조치에 머물렀고 법률에 의한 입법으로 나아가지도 못함. 그 결과 조희대 대법원장 취임 후 그러한 조치들마저 대부분 폐기되고 사실상 예전의 제왕적 대법원장 체제로 회귀함.
- 그 와중에 작년 불법 계엄 이후 이어진 국가적 위기상황에서 윤석열 전 대통령에 대한 이례적인 구속취소 결정과 이재명 대통령 후보자에 대한 대법원 전원합의체의 초고속 유죄 취지 파기환송 판결이 이어져 법원에 대한 신뢰가 추락함. 역사의 고비에서 광장의 시민의 목소리를 소수 법관이 가로막을 수도 있음을 자각하는 계기가 되어 법원개혁에 전 국민적 관심이 쏠림.
- 최근 사법신뢰, 재판독립 등을 안건으로 전국법관대표회의가 열렸으나 안건 전부가 부결됨. 이는 법원 스스로의 자정과 개혁이 어려움을 보여줌.
- 사법제도는 국민의 자유와 권리를 보호하기 위한 것이고 사법권은 국민으로부터 위임된 것임. 그러므로 법원개혁은 법관 위주의 사고방식에서 벗어나 사법서비스 수요자이자 주권자인 국민의 관점으로 추진되어야 함. 애당초 법원에만 맡겨둘 성격의 사안이 아니고 대통령과 국회가 나서 추진할 국가적 과제임.

- 법관이 주인인 법원이 아니라 국민의 법원이 되기 위해서는 사법 행정이나 재판에 “시민의 참여”가 확대되어야 함. 국민의 자유와 권리를 보호하기 위한 도구적 장치인 사법권 독립 또는 재판 독립 보장이 “시민의 참여”를 막는 근거가 될 수 없음. 아울러 시민사회의 다양한 이념과 가치가 재판에 반영될 수 있도록 대법관을 포함하여 법관 구성의 “다양화”가 확보되어야 하고, 좀 더 실효적으로 국민의 권리 구제가 이뤄지도록 충분한 증원도 이뤄져야 함.

2. 구체적인 개혁 방안에 대하여

가. 상고심 개혁

- 대법원은 대법원에 오는 사건을 줄여 중요한 소수 사건에 집중하는 미국 연방대법원식 정책법원을 지향하는 방향으로 상고심 개혁을 추진하려고 함. 그러나 우리 국민들은 재판에서 억울함이 남지 않도록 최고법원에서 재판받을 권리를 보장받기를 바램. 이러한 상반된 요구 간의 타협으로 대법원은 상고를 제한하지 않되 실질적인 판결이유를 제시하지 않는 심리불속행 제도를 활용하여 대부분의 사건을 심리불속행 기각으로 종결하는 식으로 다수의 상고사건을 처리하고 있음.
- 그러나 국민 입장에서는 아무런 구체적 설명도 없이 단기간에 상고가 기각되면 대법원의 존재이유에 의문을 가질 수밖에 없음. 이러한 문제의식에서 대한변협에서도 일찍이 대법관을 50명으로 늘려 대법원의 권리구제 기능을 제고할 것을 제안한 바 있음(법률저널 2010. 4. 2.자 기사 참조). 최근의 더불어민주당의 대법관 증원 법원조직법 개정안도 이러한 연장선상에 있는 것임.
- 대법관 증원 폭과 증원 속도에 관해서는 논의의 여지가 있을 수 있겠지만, 대법관 증원은 기존의 상고제도를 크게 바꾸지 않으면서 대법원의 권리구제기능을 제고할 수 있는 간명한 방안이라는 점에서 우리나라 현실에서 가장 설득력 있고 도입이 용이한 상고심 개혁안이라고 할 수 있음.
- 또한 최소한 대법관 수가 고위법관 출신 위주로 대법원이 확일적으로 구성되도록 한 한 원인이었음을 고려할 때, 대법관 증원은 대법원 구성 다양화에도 유리함.
- 대법관을 다수 증원하면 전원합의체 구성이 어렵다는 반론이 있지만, 현재도 대법원 전원합의체 판결은 1년에 10건 안팎에 불과하고 사실상 대법원 재판은 3~4명의 대법관으로 구성된 소부에서 이뤄진다는 점에서 현실과 괴리된 반론임. 또한 관례 변경 등은 굳이 전원합의체가 아니더라도 독일 연방일반최고법원 등의 예처럼 분야별로 일정 수 이상의 대법관이 참여하는 대합의체 또는 연합부에서 심리하는 식으로 입법할 수 있음.
- 대법관 증원보다 하급심 법관 증원이 더 시급하다는 의견도 있지만, 지난해에 각급법원의 법관 수를 늘리는 관사정원법이 통과된 점을 고려할 때 이제는 대법관 증원을 논의하는 것이 균형에 맞음.
- 대법관을 다수 증원하면 일선 법관들이 재판연구관으로 다수 차출되어 하급심이 악화된다는 반론

도 있으나 비법관 재판연구관을 늘려서 해결할 수 있는 문제임.

- 다만 대법원 구성의 획일성으로 인한 위험성이 최근의 대법원 전원합의체 판결 사례에서도 확인되었듯이, 대법원 구성 다양화를 위한 보완입법도 미룰 수 없는 과제임. 대법관 구성이 고위법관 위주로 획일화되어 온 데에는 대법관직이 법관의 승진 코스인 양 대법원장의 헌법상 제청권이 관료적으로 행사된 데에 크게 기인함. 그 결과로 대법관들은 재판이나 사법행정에 관하여 자신을 제청해준 대법원장의 의사를 거스르기 어려운 것이 현실임. 궁극적으로는 개헌에 의해 대법원장의 대법관 후보 제청권을 폐지할 필요가 있지만, 그 전이라도 발제자의 말씀처럼 법원조직법 개정에 의해 대법관후보추천위원회의 구성과 운영을 보완하여 다양한 배경과 경력을 가진 대법관 후보가 추천되도록 할 필요가 있음.
- 대법관후보추천위원회가 대법원장의 영향력을 벗어나 실질적인 추천권한을 행사하려면 시민들의 의견을 대변하는 추천위원이 좀 더 많이 위촉될 필요가 있고, 그 방안으로 일정 수 이상의 추천위원을 국회가 추천하는 사람으로 위촉하는 방안을 생각할 수 있음(예를 들어 제20대 국회에서 안호영 의원 대표발의 법원조직법 일부개정안은 추천위원 중 4명을 국회가 추천하는 사람으로 위촉하도록 규정하였음). 다만 국회가 대법원 구성에 간접적으로라도 관여하는 것이 권력분립상 바람직하지 않다는 반론이 있을 수도 있을 것 같은데 이에 관한 발제자의 의견이 궁금합니다.
- 또한 대법원 전원합의체나 대합의체 또는 연합부, 소부의 구성과 관련해서는 법원조직법에서 너무 구체적으로 정하기보다 그 구성원 수의 최저한만 규정하고 구체적인 구성 및 운영은 대법원이 자율적으로 대법원 규칙으로 정하도록 맡겨 놓을 수 있을 것 같은데(예를 들어 앞서의 안호영 의원 법원조직법 개정안은 대법관 수를 26명으로 늘리면서 제7조 제1항 본문 전단에서 “대법원의 심판권은 대법원규칙이 정하는 바에 따라 대법관 전원의 2분의 1 이상의 합의체에서 행사하며”와 같이 규정한 바 있음), 이와 같은 입법 방식에 관한 발제자는 어떻게 생각하는지요?

나. 법관 책임성 강화

- 법원별로 옴부즈만을 두어 민원인들의 불만사항을 접수, 정리하여 법원 행정 담당자에게 전달하고 법관 징계 또는 법관 평정 자료로도 활용할 수 있을 것임.
- 또한 현재 비공식적으로 법원에 전달되고 있는 각 지방변호사회의 법관평가자료도 공식적인 법관 평정 자료로 활용할 필요가 있음. 변호사들은 해당 지역의 법원 재판에 가장 많이 참여하므로, 평가자의 수만 일정 수 이상으로 확보되면 해당 지역 법원에 대한 객관적 평가가 가능함.
- 법관 전보 등 일반 인사는 법관으로 구성된 인사위원회에서 심의하더라도 법관 임용과 법관 연임은 법관 구성 다양성 확보와 책임성 강화라는 측면에서 변호사, 시민 등 외부인까지 참여하는 인사위원회에서 심의하는 것이 바람직하다고 생각함. 특히 법관에 대한 탄핵과 징계가 제한적인 현실정에서 법관 연임마저 법관으로만 구성된 인사위원회에서 심의할 경우 심사가 온정적으로 흐를 가능성이 있으므로, 법관 임용에 준하여 심사의 객관성과 엄격성을 높일 필요 있음.

다. 사법행정 민주화

- 대법원장의 사법행정총괄권을 법원 내외부 인사가 함께 참여하는 합의제 기관인 사법행정위원회로 이전하는 데 원칙적으로 찬성함. 그 권한 이전이 실효성이 있으려면 사법행정위원회에는 외부위원 중 일정 수 이상을 상임위원으로 보할 필요 있음.
- 다만 사법행정권의 지방 분산도 중요함. 전국적으로 통일적으로 처리할 사법행정사항은 사법행정위원회가 담당하더라도 법원별로 처리해도 무방한 사항은 과감하게 각급 법원에 권한을 이전할 필요 있음. 법원별 판사회의 등을 활성화하여 해당 법원의 사법행정사항을 실질적으로 심의·의결하도록 하고, 법원장도 호선 등의 방식으로 자체적으로 선임하는 것이 사법행정 민주화 측면에서 바람직함. 법원장 선임방식을 법원별로 자체적으로 정하도록 할 수도 있을 것임.

라. 시민의 재판 참여

- 일반 시민이 배심원으로 참여하는 국민참여재판은 민사재판에도 우선 부분적으로 확대할 수 있을 것임. 집단소송이나 징벌배상을 정하는 데 국민참여재판이 적합할 수 있음.
- 참심재판이나 배심재판 등 다양한 형태의 시민 참여 재판이 법률상 가능하도록 하고 그 기속력에 관한 위헌 시비가 없도록 차제에 개헌 시에 헌법 제101조 제1항에 “다만, 국민은 법률이 정하는 바에 따라 배심 또는 그 밖의 방법으로 재판에 참여할 수 있다.”[국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서(2018), 377쪽 참조와 같은 문구를 넣을 수 있을 것임.

3. 법원개혁 추진 방법

- 대법관 증원은 현재 그에 관한 법원조직법 개정안이 발의되어 있는 상태이므로, 국회 공청회 등을 통하여 각계의 의견을 수렴하는 방식으로 내용을 확정하여 입법화하면 될 것임. 단, 대법관 증원은 대법원 구성 다양화와 함께 추진할 사안이므로, 국회 논의 시에 대법관추천위원회 구성 및 운영 등 개선안도 법원조직법 개정안에 추가되어야 할 것임.
- 사법행정 민주화를 비롯한 그 밖의 다양한 법원개혁 사안은 참여정부 시절의 사개추위처럼 대통령 산하에 위원회를 두어 법원을 포함한 각계의 의견을 수렴하고 내용을 성문화하여 성격에 따라 법률 또는 대법원규칙 등으로 입법화하는 것이 효율적일 것임. <끝>

재벌·대기업의 사회지배 영향력에 대한 시민조사 결과와 시사점

● ● ● ● ● ● ●

사회

박정은 전)참여연대 사무처장

15:30-16:10 주제발표

김봉신 메타보이스(주) 부대표

16:10-16:30 지정토론

최한수 경북대 경제통상학부 교수

16:30-17:00 종합토론

주제발표



노회찬재단

표창받고
공정한
나라

『재벌·대기업의 사회지배 영향력 관련』

경제 민주화 국민 인식조사

2025. 7. 9.

메타보이스(주) 부대표 김봉신

1장. 조사 개요

2장. 결과 요약

3장. 조사 결과



1장. 조사 개요

1. 조사 목적 및 설계

노회찬재단

1) 조사 배경 및 목적

- 故 노회찬 의원의 삼성 X파일 폭로 이후에도 정경유착 관련 사건이 발생했음
- 재벌과 대기업이 한국 경제, 정치, 사회에 미치는 영향 인식 분석 및 경제 민주화를 위한 과제 인식 확인
- 향후 경제 민주화 및 ESG 경영 확산을 위한 기초 자료로 활용

2) 조사 설계

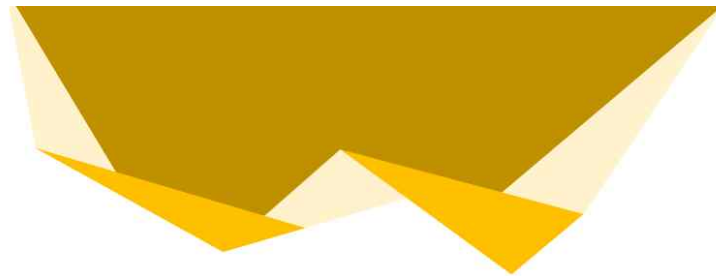
구분	내 용	구분	내 용
모집단	전국 만 18세 이상 남녀	응답률	8.0% (할당 초과 등 192건을 제외 12,710건 중 1,022명 조사 완료)
표본추출	성별, 연령대별, 거주 권역별 인구구성비에 따른 할당추출 (Proportionate Quota Sampling)	표본오차	95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%p$
표본크기	1,022명	자료수집 방법	등록된 패널 대상 웹 설문 링크가 포함된 이메일 발송
조사방법	온라인조사(Online Survey)	조사기간	2025년 6월 19 ~ 23일(5일간)

2. 응답자 특성

노화찬재단

구 분		조사완료 사례수		가중값 적용 사례수	
		사례수 (명)	비율 (%)	사례수 (명)	비율 (%)
전체		1,022	100.0	1,022	100.0
성별	남성	505	49.4	505	49.4
	여성	517	50.6	517	50.6
연령대 별	18~29세	156	15.3	155	15.2
	30대	151	14.8	155	15.2
	40대	173	16.9	177	17.3
	50대	202	19.8	198	19.4
	60대	184	18.0	179	17.5
	70세 이상	156	15.3	158	15.5
권역별	서울	192	18.8	191	18.7
	인천/경기	339	33.2	330	32.3
	대전/세종/충청	109	10.7	110	10.8
	광주/전라	96	9.4	98	9.6
	대구/경북	98	9.6	99	9.7
	부산/울산/경남	147	14.4	151	14.8
이념 성향 별	강원/제주	41	4.0	43	4.2
	진보	209	20.5	208	20.3
	중도	523	51.2	523	51.2
	보수	195	19.1	195	19.1
잘모름		95	9.3	96	9.4

구 분		조사완료 사례수		가중값 적용 사례수	
		사례수 (명)	비율 (%)	사례수 (명)	비율 (%)
전체		1,022	100.0	1,022	100.0
직업별	농/임/축/어업	15	1.5	15	1.5
	자영업	74	7.2	74	7.3
	경영/관리/전문/사무직	326	31.9	325	31.8
	서비스/판매/노무직	202	19.8	201	19.7
	전업주부	173	16.9	174	17.0
	학생	56	5.5	56	5.5
	은퇴/무직	158	15.5	158	15.5
	잘 모르겠다	18	1.8	18	1.8
월평균 소득별	200만 원 미만	116	11.4	117	11.4
	200~400만 원 미만	322	31.5	324	31.7
	400~600만 원 미만	254	24.9	255	25.0
	600~800만 원 미만	170	16.6	168	16.4
	800만 원 이상	117	11.4	116	11.3
	잘 모름	43	4.2	43	4.2
학력별	고졸 이하	283	27.7	284	27.7
	전문대 졸	118	11.5	118	11.6
	대학교 졸	482	47.2	481	47.0
	대학원 재/졸	110	10.8	110	10.8
	밝히고 싶지 않음/잘 모름	29	2.8	29	2.9



2장. 결과 요약

재벌, 대기업이 경제에 미치는 영향은 10명 중 6명이 긍정, 정치, 사회에 미치는 영향에는 절반 정도 긍정적이라 응답

- ☑ 재벌, 대기업이 한국 경제에 미치는 영향에 대해 과반인 57.7%가 긍정적이라 응답
- ☑ 정치, 경제에 미치는 영향은 응답자 절반에 가까운 49.0%가 긍정적이라 응답
- ☑ 경제뿐만 아니라, 정치 사회적 측면에서도 재벌 및 대기업에 대한 국민 의존도 낮지 않은 것으로 보임

[재벌, 대기업이 한국 경제에 미치는 영향]

(n=1,022, 단위: %)



메타보이스 (주)

[재벌, 대기업이 한국 정치, 사회에 미치는 영향]

(n=1,022, 단위: %)



7

재벌과 대기업의 국내 일자리 창출 성과, 3명 중 2명 가까이 크다고 평가
입법, 정책 건의 활동에 대해서는 3명 중 1명 정도만 긍정, 또 다른 3명 중 1명은 유보적 태도를 보여

- ☑ 재벌, 대기업의 일자리 창출 성과에 대해 3명 중 2명에 가까운 65.0%가 크다고 평가
- ☑ 입법, 정책 건의 활동에 대해서는 3명 중 1명 정도만 긍정,
- ☑ 경제적 성과에 대해서는 인정하고 있으나, 입법, 정책 건의 활동에 대해서는 유보적 태도도 있어 주목됨

[재벌, 대기업의 일자리 창출 성과]

(n=1,022, 단위: %)



메타보이스 (주)

[재벌, 대기업의 입법, 정책 건의 활동]

(n=1,022, 단위: %)



8

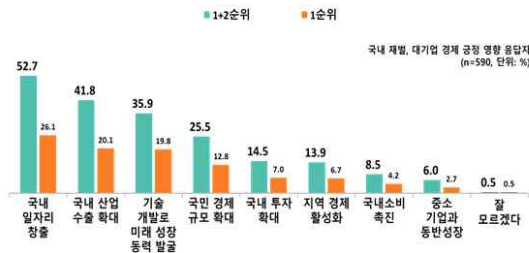
경제, 정치, 사회에 긍정적 영향을 미친 활동

노회찬재단

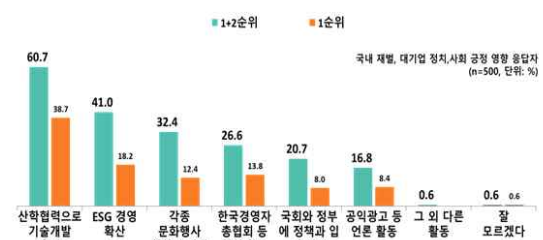
한국 경제에 긍정 영향 미친 활동, '국내 일자리 창출' 많고,
한국 정치, 사회에 긍정 영향 미친 활동, '산학협력으로 기술개발 촉진' 다수

- ☑ 경제에 긍정적 영향을 미친 활동으로 '국내 일자리 창출'을 꼽은 비율이 1+2순위 복수 응답에서 절반 정도로 나타남
- ☑ 정치, 사회에 긍정적 영향을 미친 활동으로 '산학협력으로 기술개발 촉진'을 꼽은 비율은 복수 응답에서 10명 중 6명이 선택해
- ☑ 2023년 통계청 기준 대기업 일자리 비율은 약 17%에 불과(중소 62%), 그렇지만 국민은 일자리 창출에 대기업의 영향이 있다고 인식
- ☑ R&D 개발에 있어서도 재벌/대기업의 영향을 크게 보는 것으로 나타남

[경제에 긍정적 영향을 미친 활동]



[정치, 사회에 긍정적 영향을 미친 활동]



M 메타보이스 (주)

9

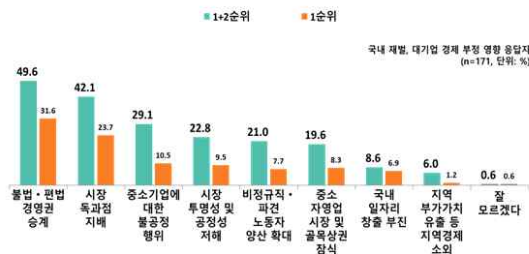
경제, 정치, 사회에 부정적 영향을 미친 활동

노회찬재단

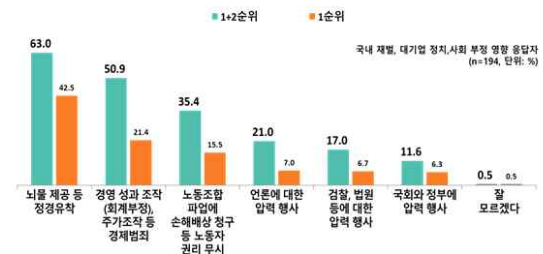
한국 경제에 부정적 영향 미친 활동, '불법/편법 경영권 승계' '시장 독과점 지배'
한국 정치, 사회에 부정적 영향 미친 활동, '뇌물 제공 등 정경유착' '경영 성과 조작' '주가조작' 등 선택

- ☑ 경제에 부정적 영향을 미친 활동: 불법/편법 경영권 승계, 시장 독과점 지배
- ☑ 정치, 사회에 부정적 영향을 미친 활동: 뇌물 제공 등 정경유착, 경영 성과 조작, 주가조작 등
- ☑ 불법/편법 경영권 승계와 시장 독과점 경제에 부정적 영향을 미친 활동으로 꼽음
- ☑ 삼성X파일을 통해 세상에 알려진 정경 유착 및 경제 범죄 또한 정치 사회에 부정적 영향을 미친 활동으로 꼽음
※ 7월 17일 삼성 이재용 회장 대법원 선고 예정(경영권 승계 및 그를 지배력 강화 목적 주식 시세 조종 혐의. 1심과 2심 무죄)

[경제에 부정적 영향을 미친 활동]



[정치, 사회에 부정적 영향을 미친 활동]



M 메타보이스 (주)

10

재벌, 대기업의 ESG 경영, '들어는 봤다' 절반 이상,
'직접 체감해 봤다'는 응답은 한 자릿수에 불과

- ☑ ESG 경영에 대한 인식은 확산돼 있는 편이나, 실제 직접 체감해봤다는 응답은 매우 저조
- ☑ 비인지(전혀 들어본 적 없다, 잘 모르겠다) 비율 또한 20~30%대로 적지 않은 비율
- ☑ 이 같은 인지/비인지의 비율은 '환경을 위한 경영 성과'와 '사회적 책임을 위한 경영 성과'와 '이해관계자 중심 경영 성과' 등 주요 3대 성과 모두에서 비슷한 정도로 나타나고 있음

[환경을 위한 경영 성과]

[사회적 책임을 위한 경영 성과]

[이해관계자 중심 경영 성과]

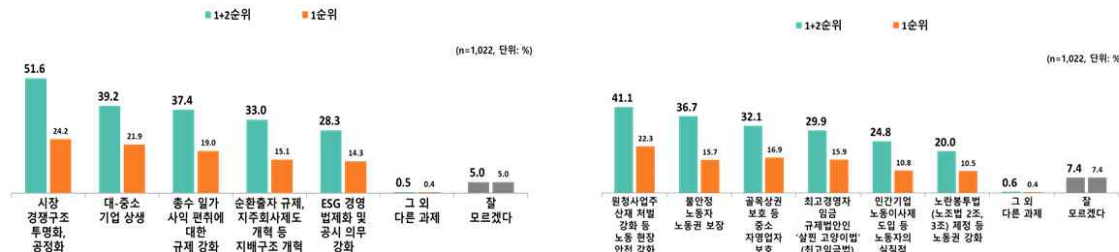


경제 권력 남용 방지, ESG 경영 및 경제 민주화 실현을 위해
'기업 투명성, 공정화' '노동현장 안전 강화' '불안정 노동권 보장' 과제 최우선

- ☑ '경제 권력 남용 방지 및 ESG 경영 실현을 위한 과제'로, '시장 경쟁구조 투명화 및 공정화' 1+2순위에서 선택한 비율이 절반 정도로 많고, '대중소기업 상생'과 '총수 일가 사익 편취에 대한 규제 강화' 등도 10명 중 4명에 가깝게 선택받음
- ☑ '경제 민주화를 위한 과제'로는, '노동 현장 안전 강화' '불안정 노동자의 노동권 보장', '중소 자영업자 보호' 등이 30% 이상 선택됨

[경제권력 남용 방지, ESG 경영 실현을 위해 과제]

[경제 민주화를 위한 과제]





3장. 조사 결과

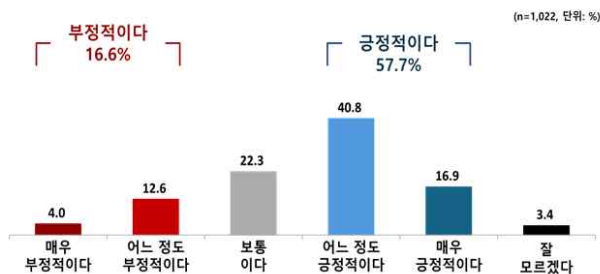
국내 재벌/대기업이 한국 경제에 미치는 영향 정도

노회찬재단

10명 중 6명 가까이는 국내 재벌과 대기업이
한국 경제에 긍정적 영향 미친다고 인식

- ☑ 재벌, 대기업의 한국 경제 영향에 대해 10명 중 5명 이상(57.7%)은 긍정적이라고 응답해, 부정적이란 응답(16.6%) 대비 우세
- ☑ 5명 중 1명(22.3%)은 보통이라고 응답했고, 잘 모르겠다는 응답은 3.4%임

Q. 귀하께서는 국내 재벌과 대기업이 한국 경제에 미치는 영향이 얼마나 긍정적이라고 생각하십니까, 부정적이라고 생각하십니까?



M 메타보이스 (주)

- 모든 성, 연령대, 권역별 변수에서 긍정적이라는 응답이 부정적이라는 응답 대비 우세
- 연령대가 높아짐에 따라, 긍정 응답 비율이 증가하는 경향을 보임
- 긍정적이라는 응답은 연령대 중 60대(68.2%), 70세 이상(74.1%)
성by연령대 중 60대 남성(67.1%), 60대 여성(69.2%) 70세 이상
남성(80.4%), 70세 이상 여성(69.6%), 권역 중 대전/세종/충청(64.0%),
부산/울산/경남(67.9%), 직업 중 전업주부(66.3%), 이념성향별로는 보수
성향자(72.9%)에서 전체 평균 대비 상대적으로 높은 비율을 보임

국내 재벌/대기업의 한국 경제에 긍정적 영향을 미친 활동

노회찬재단

‘국내 일자리 창출’ > ‘국내 산업 수출 확대’ 등 순으로 많이 선택해
1순위 응답의 분포도 1+2순위 복수 응답 순위는 같음

- ☑ 경제 긍정 영향 응답자(n=590명) 대상, 재벌, 대기업의 긍정적 활동, ‘국내 일자리 창출’ 52.7%(1+2순위)로 가장 높은 비율로 나타나
- ☑ 그다음으로는 ‘국내 산업 수출 확대’ 41.8%, ‘기술 개발로 미래 성장동력 발굴’ 35.9%, ‘국민경제 규모 확대’ 25.5%, ‘국내 투자 확대’ 14.5%, ‘지역 경제 활성화’ 13.9%, ‘국내 소비 촉진’ 8.5%, ‘중소기업과 동반성장’ 6.0% 순

Q. 그렇다면 귀하께서는 국내 재벌과 대기업이 다음 중 어떤 활동으로 한국 경제에 긍정적 영향을 미치고 있다고 생각하십니까? 영향이 큰 순서대로 두 개를 선택해 주세요.



- 국내 일자리 창출이라는 응답은 연령대 중 70세 이상(61.0%) 성by연령대 중 70세 이상 남성(62.1%) 권역 중 대구/경북(63.0%) 직업 중 자영업자(62.4%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 국내 산업 수출 확대라는 응답은 성by연령대 중 40대 남성(51.4%) 60대 여성(52.4%) 권역 중 광주/전라 거주자(54.5%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남

메타보이스 (주)

15

국내 재벌/대기업의 한국 경제에 부정적 영향을 미친 활동

노회찬재단

‘불법, 편법 경영권 승계’,
‘시장 독과점 지배’ 응답이 가장 많아,

- ☑ 경제 부정 영향 응답자(n=171명) 대상, 재벌, 대기업의 부정적 활동, ‘불법/편법 경영권 승계’ 49.6%, ‘시장 독과점 지배’ 42.1%로 대등
- ☑ 그다음으로는 ‘중소기업에 대한 불공정 행위’ 29.1%, ‘시장 투명성 및 공정성 저해’ 22.8%, ‘비정규직/파견 노동자 양산 확대’ 21.0%, ‘중소 자영업 시장 및 골목상권 잠식’ 19.6%, ‘국내 일자리 창출 부진’ 8.6%, ‘지역 부가가치 유출 등 지역경제 소외’ 6.0% 순

Q. 그렇다면 귀하께서는 국내 재벌과 대기업이 다음 중 어떤 활동으로 한국 경제에 부정적 영향을 미치고 있다고 생각하십니까? 영향이 큰 순서대로 두 개를 선택해 주세요.



- 불법·편법 경영권 승계라는 응답은 연령대 중 50대 (67.8%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남

메타보이스 (주)

16

국내 재벌/대기업의 국내 일자리 창출 성과 평가

노회찬재단

3명 중 2명 정도는 국내 재벌과 대기업의
일자리 창출 성과에 대해 '성과 크다'라고 긍정 평가

- ☑ 재벌, 대기업의 국내 일자리 창출 성과에 대해 3명 중 2명 이상(65.0%)은 크다고 응답해, 작다는 응답(11.8%) 대비 우세
- ☑ 5명 중 1명 가까이(19.8%)는 보통이라고 응답했고, 잘 모르겠다는 응답은 3.4%임

Q. 귀하께서는 국내 재벌과 대기업의 '국내 일자리 창출 성과'가 얼마나 크다고 혹은 작다고 생각하십니까?



M 메타보이스 (주)

- 모든 성, 연령대, 권역별 변수에서 크다는 응답이 작다는 응답 대비 우세
- 크다는 응답은 연령대 중 60대(75.7%), 70세 이상(73.7%) 성by연령대 중 60대 남성(73.4%), 60대 여성(78.0%) 70세 이상 남성(79.0%) 권역 중 서울(73.3%), 월평균 소득별로는 800만 원 이상 소득자(75.1%) 이념성향별로는 보수성향자(75.5%)에서 전체 평균 대비 상대적으로 높은 비율을 보임

17

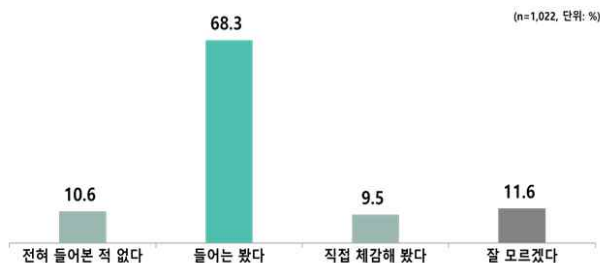
국내 재벌/대기업의 환경을 위한 경영 성과 체감

노회찬재단

10명 중 1명 정도만 직접 체감해 봤다고 해 저조하며,
들어는 봤다는 소극 인지가 3명 중 2명 정도

- ☑ ESG 중 E(Environmental), 환경을 위한 경영 성과에 대해 3명 중 2명 정도(68.3%)가 들어는 봤다고 응답한 반면, 직접 체감해봤다는 응답은 한 자릿수(9.5%)에 불과함
- ☑ 5명 중 1명 정도는 비인지(전혀 들어본 적 없다 10.6%, 잘 모르겠다 11.6%)

Q. 귀하께서는 국내 재벌, 대기업의 '탄소배출 감소, 재생에너지 사용, 자원 순환 등 환경을 위한 경영' 성과에 대해 직접적으로 체감해 봤거나, 들어보신 적이 있으십니까, 없으십니까?



M 메타보이스 (주)

- 환경을 위한 경영 성과에 대해 성by연령대별 변수를 포함한 모든 성, 연령대, 권역별 변수에서 들어는 봤다는 응답이 우세
- 직접 체감해 봤다 응답은 18~29세 남성(18.2%) 대학원 재/졸업자 (18.2%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 들어는 봤다는 응답은 40대 남성(77.4%) 자영업(74.5%) 월평균 소득 6~800만 원 미만(75.4%) 대학교 졸업자(75.2%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 전혀 들어본 적 없다는 응답은 18~29세 여성(17.8%) 월평균 소득 200만 원 미만(17.4%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남

18

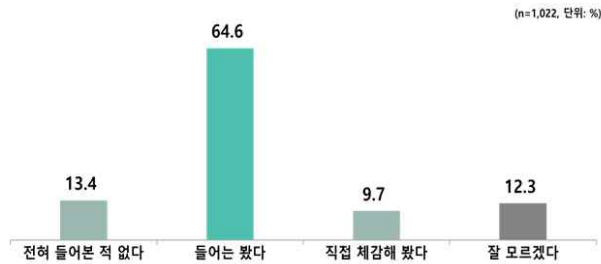
국내 재벌/대기업의 사회적 책임을 위한 경영 성과 체감

노회찬재단

10명 중 1명 정도만 체감해 봤다고 응답해,
들어는 봤다는 소극 인지가 3명 중 2명에 달해

- ☑ ESG 중 S(Social), 사회적 책임을 위한 경영 성과에 대해 3명 중 2명에 달하는 64.6%가 들어는 봤다고 응답한 반면, 직접 체감해봤다는 응답은 환경을 위한 경영과 마찬가지로 한 자릿수(9.7%)에 불과
- ☑ 4명 중 1명은 비인지(전혀 들어본 적 없다 13.4%, 잘 모르겠다 12.3%)

Q. 귀하께서는 국내 재벌, 대기업의 '인권 보호, 노동 관행 개선, 지역사회 발전, 소비자 보호 등 사회적 책임을 위한 경영' 성과에 대해 직접적으로 체감해 봤거나, 들어보신 적이 있으십니까, 없으십니까?



M 메타보이스 (주)

- 사회적 책임을 위한 경영 성과에 대해 성·연령대별 변수를 포함한 모든 성, 연령대별 변수에서 들어는 봤다는 응답이 우세
- 직접 체감해 봤다 응답은 18~29세 남성(16.7%), 40대 남성(15.9%), 학생(16.4%), 대학원 재/졸업자(20.1%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 들어는 봤다는 응답은 50대(71.0%), 50대 남성(71.0%), 50대 여성(71.0%), 60대 여성(72.6%), 70세 이상 여성(72.3%), 전업주부(72.3%), 월평균 소득 800만 원 이상(71.8%), 대학교 졸업자(71.0%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 전혀 들어본 적 없다는 응답은 18~29세 여성(19.9%) 전문대 졸업자(20.0%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남

19

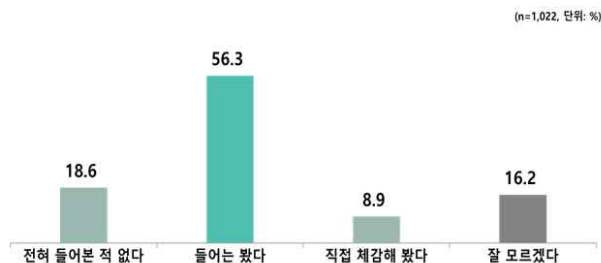
국내 재벌/대기업의 이해관계자 중심 경영 성과 체감

노회찬재단

직접 체감해 봤다는 응답은 8.9%에 불과
전혀 들어본 적이 없다는 응답도 5명 중 1명 정도

- ☑ ESG 중 G(Governance), 이해관계자를 중심에 둔 경영 성과에 대해 절반 이상(56.3%)은 들어는 봤다고 응답한 반면, 직접 체감해봤다는 응답은 앞선 응답들과 마찬가지로 한 자릿수(8.9%)임
- ☑ 3명 중 1명은 비인지(전혀 들어본 적 없다 18.6%, 잘 모르겠다 16.2%)

Q. 귀하께서는 국내 재벌, 대기업의 '주주, 직원, 소비자, 공급업체, 지역사회 등 이해관계자를 중심에 둔 경영' 성과에 대해 직접적으로 체감해 봤거나, 들어보신 적이 있으십니까, 없으십니까?



M 메타보이스 (주)

- 이해관계자를 중심에 둔 경영 성과에 대해 모든 성, 연령대별 변수에서 들어는 봤다는 응답이 우세
- 직접 체감해 봤다 응답은 18~29세 남성(20.8%), 30대 남성(15.1%), 대학원 재/졸업자(21.1%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 들어는 봤다는 응답은 60대(65.0%), 50대 남성(64.0%), 60대 여성(71.4%), 월평균 소득 800만 원 이상(64.6%), 대학교 졸업자(64.5%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 전혀 들어본 적 없다는 응답은 학생(27.7%), 월평균 소득 200만 원 미만(28.1%), 전문대 졸업자(26.8%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남

20

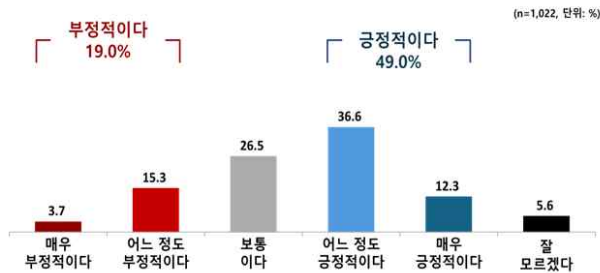
국내 재벌/대기업이 한국 정치, 사회에 미치는 영향 정도

노화찬재단

응답자 절반 가까이는 사회적 영향에 대해 '긍정적이다'라고 응답

- ☑ 재벌, 대기업의 한국 정치, 사회 영향에 대해 절반 가까이(49.0%)는 긍정적이라고 응답해, 부정적이란 응답(19.0%) 대비 우세
- ☑ 4명 중 1명은 보통이다(26.5%)라고 응답했고, 잘 모르겠다는 응답은 5.6%

Q. 귀하께서는 국내 재벌과 대기업이 한국 정치·사회에 미치는 영향이 얼마나 긍정적이라고 생각하십니까. 부정적이라고 생각하십니까?



M 메타보이스 (주)

21

- 모든 성, 연령대 변수에서 긍정적이라는 응답이 부정적이라는 응답 대비 우세
- 긍정적이라는 응답은 연령대 중 60대(56.5%), 70세 이상(59.9%) 성by연령대 중 18~29세 남성(56.4%), 60대 여성(64.8%), 70세 이상 남성(72.9%), 권역 중 부산/울산/경남(56.4%), 직업별로는 전업주부(57.2%), 월평균 소득별로는 6~800만 원 미만 소득자(55.5%), 학력별로는 대학원 재학/졸업자(58.3%), 이념성향별로는 보수성향자(63.3%)에서 전체 평균 대비 상대적으로 높은 비율을 보임

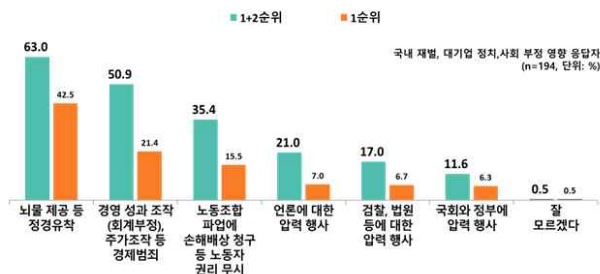
국내 재벌/대기업의 한국 정치, 사회에 긍정적 영향을 미친 활동

노화찬재단

산학협력으로 기술개발 촉진 > ESG 경영 확산 등 순으로 높아

- ☑ 정치/사회 긍정 영향 응답자(n=500명) 중 긍정적 활동으로 '산학협력으로 기술개발 촉진'(60.7%)을 가장 많이 선택
- ☑ 그다음으로는 'ESG 경영 확산' 41.0%, '각종 문화행사 협찬과 지원' 32.4%, '한국경영자총협회 등 협회 활동' 26.6%, '국회와 정부에 정책과 입법 건의' 20.7%, '공익광고 등 언론 활동' 16.8% 순

Q. 그렇다면 귀하께서는 국내 재벌과 대기업이 다음 중 어떤 활동으로 한국 정치·사회에 긍정적 영향을 미치고 있다고 생각하십니까? 영향이 큰 순서대로 두 개를 선택해 주세요.



M 메타보이스 (주)

22

- 산학협력으로 기술개발 촉진이라는 응답은 연령대 중 70세 이상(73.4%), 권역 중 대전/세종/충청(71.6%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- ESG 경영 확산이라는 응답은 연령대 중 30대(51.0%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 각종 문화행사 협찬과 지원이라는 권역 중 광주/전라(42.2%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남

국내 재벌/대기업의 한국 정치, 사회에 부정적 영향을 미친 활동

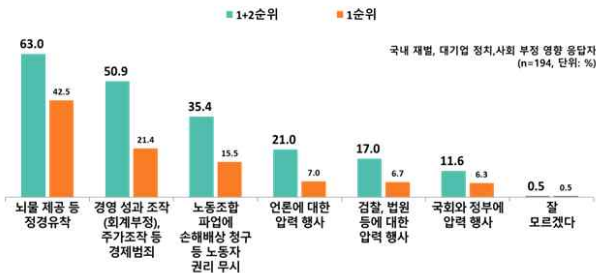
노회찬재단

뇌물 제공 등 정경유착, 경영 성과 조작(회계부정), 주가조작 등 경제범죄 등 대등

- ☑ 정치/사회 부정 영향 응답자(n=194명) 중 부정적 활동으로, '뇌물 제공 등 정경유착'(63.0%)을 가장 많이 선택했고, '경영 성과 조작(회계부정), 주가조작 등 경제범죄'도 50.9%가 선택해 높은 비율로 나타남
- ☑ 그다음으로는 '노동조합 파업에 손해배상 청구 등 노동자 권리 무시' 35.4%, '언론에 대한 압력 행사' 21.0%, '검찰, 법원 등에 대한 압력 행사' 17.0%, '국회와 정부에 압력 행사' 11.6% 등 순

Q. 그렇다면 귀하께서는 국내 재벌과 대기업이 다음 중 어떤 활동으로 한국 정치·사회에 부정적 영향을 미치고 있다고 생각하십니까? 영향이 큰 순서대로 두 개를 선택해 주세요.

➤ 뇌물 제공 등 정경유착이라는 응답은 남녀에서 모두 60% 이상으로 나타남



M 메타보이스 (주)

23

국내 재벌/대기업의 국회/정부 입법·정책 건의 활동 평가

노회찬재단

3명 중 1명만 긍정적이라 응답, 보통이란 유보 응답 34%로 적지 않아

- ☑ 재벌, 대기업의 입법, 정책 건의 활동에 대해 3명 중 1명(34.6%)은 긍정적이라고 응답해, 부정적이라 응답(23.2%) 대비 우세
- ☑ 3명 중 1명(34.0%)은 보통이라고 응답해 주목됨

Q. 귀하께서는 국내 재벌과 대기업의 '국회 및 정부에 대한 입법·정책 건의' 활동에 대해 얼마나 긍정적으로 평가하십니까, 부정적으로 평가하십니까?

- 긍정적이라는 응답은 연령대 중 60대(46.9%), 성by연령대 중 60대 남성(44.2%), 60대 여성(49.4%), 권역 중 대전/세종/충청(42.2%) 직업별로는 자영업(43.1%) 월평균 소득별로는 6~800만 원 미만 소득자(41.1%) 이남성향별로는 보수성향자(41.5%)에서 전체 평균 대비 상대적으로 높은 비율을 보임
- 부정적이라는 응답은 성by연령대 중 50대 남성(31.0%) 직업별로는 학생(30.5%) 월평균 소득별로는 6~800만 원 미만 소득자(31.2%)에서 전체 평균 대비 상대적으로 높은 비율을 보임



M 메타보이스 (주)

24

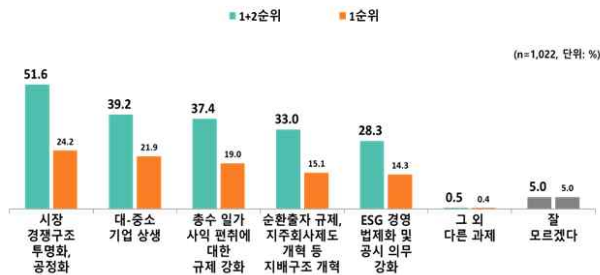
경제력 남용 방지 및 ESG 경영 실현을 위해 가장 필요한 과제

노회찬재단

‘시장 경쟁구조 투명화, 공정화’를 가장 많이 선택
‘대중소기업 상생’과 ‘총수 일가 사익 편취에 대한 규제 강화’도 10명 중 4명 가까이 선택해

- ☑ ESG 경영 실현을 위한 과제, ‘시장 경쟁구조 투명화, 공정화’ 51.6%로 가장 높게 나타나
- ☑ 그다음으로는 ‘대·중소기업 상생’ 39.2%, ‘총수 일가 사익편취에 대한 규제 강화’ 37.4%, ‘순환출자 규제, 지주회사제도 개혁 등 지배구조 개혁’ 33.0%, ‘ESG 경영 법제화 및 공시 의무 강화’ 28.3% 등 순

Q. 다음은 제별과 대기업 경제력 남용 방지와 ESG 경영 실현을 위해 사회 각계에서 주장해 온 과제입니다. 귀하께서는 다음 중 무엇이 가장 필요하다고 생각하십니까? 필요한 순서대로 두 개를 선택해 주세요.



M 메타보이스 (주)

- 시장 경쟁구조 투명화, 공정화라는 응답은 권역 중 대구/경북(59.3%) 직업별로는 전업주부(58.2%) 학생(58.7%) 학력별로는 대학원 재학/졸업자(58.4%) 이념성향별로 보수성향자(58.4%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 대·중소기업 상생이라는 응답은 권역 중 대전/세종/충청(47.7%) 직업별로는 자영업자(45.8%) 은퇴/무직자(45.5%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 총수 일가 사익편취에 대한 규제 강화라는 응답은 연령대 중 50대(46.0%) 권역 중 광주/전라(43.9%) 학력별로는 전문대 졸업자(45.8%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남

25

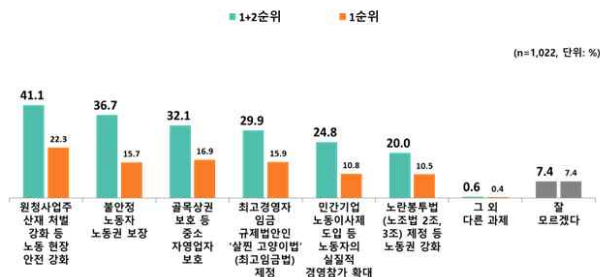
경제 민주화를 위해 가장 필요한 과제

노회찬재단

‘노동 현장 안전 강화’, ‘불안정노동자 노동권 보장’ 가장 많이 선택

- ☑ 경제 민주화를 위한 과제로 ‘원청사업주 산재 처벌 강화 등 노동 현장 안전 강화’(41.1%), ‘불안정노동자 노동권 보장’(36.7%) 선택 많아
- ☑ 그다음으로는 ‘골목상권 보호 등 중소 자영업자 보호’ 32.1%, ‘최고경영자 임금 규제법안인 ‘살찐 고양이법’(최고임금법) 제정’ 29.9%, ‘민간기업 노동이사제 도입 등 노동자의 실질적 경영참가 확대’ 24.8%, ‘노란봉투법(노조법 2조, 3조) 제정 등 노동권 강화’ 20.0% 등 순

Q. 다음은 경제민주화를 위해 사회 각계에서 주장해 온 과제입니다. 귀하께서는 다음 중 무엇이 가장 필요하다고 생각하십니까? 필요한 순서대로 두 개를 선택해 주세요.



M 메타보이스 (주)

- 노동 현장 안전 강화라는 응답은 성by연령대별로 50대 여성(48.9%) 70세 이상 남성(58.6%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 불안정노동자 노동권 보장이라는 응답은 성by연령대별로 40대 여성(44.5%) 50대 여성(47.1%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남
- 중소 자영업자 보호라는 응답은 연령대 중 70세 이상(38.4%) 성by연령대별로 60대 남성(41.4%) 70세 이상 여성(39.8%) 직업별로 자영업자(46.7%) 전업주부(39.4%) 월평균 소득별로 4~600만 원 미만 소득자(38.3%)에서 전체 평균 대비 높은 비율로 나타남

26



감사합니다.



서울시 영등포구 국회대로68길 23 정원빌딩 401호
mv@metavoice.kr
02) 429-2022

지정토론

재벌·대기업에 대한 국민인식조사 토론편

최한수 경북대 경제통상학부 교수

1. 발표 주요내용 요약

- ① 재벌의 경제적 기여에 대한 긍정 인식: 전체 평균 57.7%, 특히 60대 68.2%, 70대이상74.1%로 고령층에서 높게 나타남. 일자리 창출 성과 인정(65%)
- ② 정치·사회적 영향에 대해서도 긍정적 인식 높음.
- ③ 경제 정치 사회적 부정적평가는 '정경유착'(63.0%), '편법승계'(49.6%), '회계 및 주가조작'(50.9%) 등 (삼성 EFFECT)
- ④ ESG 경영성과에 대한 체감도 낮음: 전 연령대 평균 10% 미만, 특히 20대 여성은 환경 체감 7.6%, 사회책임 체감 7.0%, 이해관계자 체감 10.5%로 매우 낮음.

2. 전반적 평가

- ① 과거(예: 국정농단 시기)와 비교할 때 재벌에 대한 대중 인식은 다소 완화된 분위기: 앞으로 전세계적인 무역분쟁이 좀 더 심화될 경우 국가대표 기업론을 통해 재벌의 역할을 강조하는 분위기 형성 가능.
- ② 현실과 기대가 혼재된 인식: 일자리 창출에 대한 기여가 높다고 판단하고 있으나 실제 데이터로는 완벽하게 지지되지 않음 (물론 '좋은 일자리'로 한정하면 이해할 수 있음)

3. 세부 분석 및 문제 제기

- ① 재벌 이슈조차 20~30대 남녀 간 성별 격차가 존재
 - 20대 남성은 재벌의 경제 기여를 58.0%, 정치사회 기여를 56.4% 긍정 평가한 반면, 20대 여성은 각각 39.6%, 37.3%에 불과함.
 - 일자리 창출 평가에서도 20대 남성은 67.8%, 여성은 55.0%로 12.8%p 차이 존재.
 - ESG 성과 체감도에서 20대 남성(환경18.2%, 사회16.7%, 이해관계자20.8%)이 여성(7.6%, 7.0%, 10.5%)보다 일관되게 높음.

- ‘공정성 담론’의 성별 분기와 유사한 구조가 재벌 인식에서도 드러남. 재벌에 대한 인식은 사실 한국사회(경제) 인식의 미러

② ESG에 대한 국민 인식은 매우 단편적이고 체감도 낮음

- 전 연령대 평균 ESG 성과 ‘직접 체감’ 응답은 약 10% 내외에 불과.
- 20~30대 여성에서 체감률이 가장 낮으며, ESG의 존재 자체를 ‘들어본 적 없다’는 응답도 비중있음.
- 실제 기업들은 공시, 공급망, 지배구조(G) 개선등 ESG 전략을 고도화중이지만 국민 인식은 ‘사회공헌’ 중심에 머무름.
- ESG의 실질적 성과와 국민 인식 간 괴리가 크며, 정보 비대칭 해소와 시민 대상 ESG 교육 필요성이 제기됨.

4. 결론

- 국민은 재벌에 대해 복합적이고, 때로는 모순된 인식을 동시에 갖고 있음.
- 계층, 세대, 성별에 따라 재벌의 의미는 전혀 다르게 구성되고 있으며, 이는 한국사회의 균열구조를 그대로 반영하고 있음.
- 재벌개혁의 담론과 정책이 실제로 유의미한 사회적 개입이 되기 위해서는, 이같은 인식의 차이를 전제하고 다층적 정책설계가 필요함.