발간등록번호 31-9735020-000632-14

NARS 현안보고서 제261호 2015. 8. 19.

National Assembly Research Service

특별사면권의 남용 문제와 개선방안

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

현안보고서 Vol. 261

특별사면권의 남용 문제와 개선방안

이혜미(법제사법팀 입법조사관)

2015. 8. 19.

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

NARS

동 보고서는 아래와 같은 **절차**와 **외부전문가**의 자문을 거쳐 작성되었습니다.

구 분	내 용
주제 선정	2015. 1. 5.
초고 작성기간	2015. 4. 1. ~ 2015. 6. 14.
초안 검토	법제사법팀 박종희 팀장
실무위원회 검토	2015년 6월 23일(화) 오후 3시 – 실무위원: 김영일, 오명호, 이상팔 팀장
외부전문가 자문	1. 전문가: 고문현 교수(숭실대학교) 2. 요청일: 2015. 6. 18. 3. 답변일: 2015. 6. 23.
간행물 심의위원회 의결	2015년 6월 23일(화) 15시 – 위원장: 임성호 국회입법조사처장 – 위 원: 문병철 정치행정조사실장 김기흥 경제산업조사실장 이인섭 사회문화조사실장 박출해 기획관리관 이현출 정치행정조사심의관

요 약

특별사면은 민주적 정당성이 있는 대통령이 형 선고를 받은 자 중 일부를 특정하여 형 집행을 면제하거나, 형 선고의 효력을 상실하게 하는 통치행위로, 부적절한 형사판결을 교정하여 주권자인 국민을 보호하고, 시대적 요구를 반영하여 사회를 통합하는 것이 주된 목적이다.

대통령의 특별사면권은 불완전한 입법, 공정하지 못한 재판, 자의적인 법집행으로 인한 문제를 해결하기 위해 과거에서부터 오늘날까지 전통적 법 제도 속에 명맥을 이어왔지만, 한편으로, 형사사법 체계를 무력케 하고, 정치적 남용 또는 자의적인 권한 행사 가능성이 늘 위험인자로 작용하였다.

이러한 대통령의 특별사면권은 「헌법」 제79조, 「사면법」, 「사면법시행규칙」에 근거하여 행사되는데, 현행 법령에는 권한 행사를 위한 절차적 요건과 효과에 대한 규정을 두고 있을 뿐, 대상, 기준, 한계 등에 관한 실체적 요건과 제한에 관해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 즉, 특별사면의 절차로서 검사 또는 교정시설 장의 특별사면 제청, 검찰총장의 특별사면 상신의 신청, 사면심사위원회 심사 후 법무부장관의 대통령에 대한 상신, 국무회의 심의와 부서, 대통령의 명령이 필요하다는 내용과 특별사면이 행해지면 형의 집행이 면제(특별한 경우 형 선고의 효력 상실)된다는 내용 외에 별다른 내용이 없다.

그나마 대통령의 특별사면권 행사에 아무런 제한이 없어 권한이 남용될 수 있다는 비판이 제기됨에 따라 2007년 「사면법」 개정으로 사면심사위원회를 법무부장관 소속 하에 설치한 것이 권한 남용을 방지하기 위한 유일한 제한장치라 볼 수 있다.

역대 행해진 사면 현황을 살펴볼 때도 특별사면권이 쉬운 권한 행사의 수단으로 사용된 것을 볼 수 있다. 즉, 그간 우리나라에서 행해진 일반 사면은 9차례(일반감형, 일반복권 포함)에 걸쳐 행해졌던 것에 비해, 특별사면은 95차례(특별감형, 특별복권 포함)에 걸쳐 행해져 같은 기간 일반사면보다 특별사면이 행해진 횟수가 월등하게 많았다. 그 이유로는 국회의 동의를 받아야 하는 일반사면 보다 외부 통제 없이 행정

부 내부 절차로 행해질 수 있는 특별사면을 선택한 경우가 많았던 것으로 평가할 수 있겠다. 또한 특별사면의 사유와 대상자를 살펴보았을 때, 대외적인 명목은 국민대통합을 이유로 하면서도, 실제로는 유명 정치인, 공직자, 경제인 등이 대거 포함되어 일반 국민의 법감정에 부합하지 않은 사면이 여러 차례 이루어진 것이 사실이다.

결국 현행 특별사면제도의 문제점은 「헌법」과 「사면법」에 근거한 대통령의 특별사면을 정치적 결단에 의하여 행해지는 통치행위의 영역으로 보고, 특별사면권의 오·남용 방지를 위한 법률상 통제 장치가 제대로 기능하지 못하거나, 부족하다는 점이다. 즉, 현행 법령에 특별사면권 행사의 대상, 기준, 한계 등에 대한 규정이 없어 권한 행사의 객관성, 공정성이 담보되기 어렵고, 사면심사위원회가 그 구성 및 역할의 한계로 인해 내부 견제장치로서의 역할을 수행하지 못하고 있으며, 법원, 국회 등 외부 기관에 의한 통제에서도 자유로워 사면권 남용의 가능성이 매우 크다고 볼 수 있다.

이러한 특별사면제도의 문제를 해결하기 위한 실마리를 찾기 위해 외국(미국, 독일, 일본)의 특별사면제도를 살펴보면, 각 나라마다 조금씩의 차이가 있지만, 통치권자의 특별사면권을 인정하면서도, 권한 남용을 방지하기 위한 제한과 한계를 명확히 두고 있다는 점을 발견할 수 있다. 예를 들어, 미국은 살인 등 중범죄의 사면을 금지하고, 범죄피해자 등 사건 관련인에게 의견진술의 기회를 부여하고 있으며, 독일은 특별사면을 행정절차의 일환으로 보아 단계별 처리를 통해 절차를 진행하기 때문에 권한 남용의 소지가 매우 낮은 것으로 평가된다. 일본의 경우도 형 선고 후 일정 기간이 경과한 자만이 특별사면을 신청할 수 있고, 중앙갱생보호심사위원회(사면심사위원회)의 각 위원은 모두 양의원(兩議院)의 동의를 받고, 정치적 중립성 유지를 위해 동일 정당에 속한 자의 수를 제한함으로써 권한 남용 소지를 최소화하고 있다.

우리나라 역시 대통령의 특별사면권 남용을 방지하고 합리적인 사면권 행사가 가능하도록 하기 위해서는 「사면법」 개정을 통해 특별사면권 행사의 제한 및 견제장치를 마련할 필요가 있다. 일정 형기 미경과자는 특별사면권 행사 대상에서 제외하는 등 사면 대상의 제한을 설정하고, 사면대상자가 임의로 선정되는 것을 방지하기 위해 특별사면의 신청절차를 마련하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 또한 특별사면은

재판 결과를 변경하는 효력을 갖는 만큼 대법원장 및 범죄피해자 등 사건 관계인의 의견 청취를 의무화하고, 국회에 대한 보고 절차를 마련하는 등 통제 절차를 마련하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 더불어 사면심사위원회 위원은 대법원, 국회 등 외부기관의 추천을 받아 구성하되, 법조계 종사자뿐만 아니라 사회 각 분야의 의견을 대표할 수 있는 자를 위원에 포함시켜 사회적 통합 기능을 충실히 이행하도록 하는 방안, 심의서 및 회의록의 즉시 공개를 통해 투명하고 객관적인 회의 진행을 담보하는 방안도 고려해 볼 수 있겠다.

대통령의 특별사면권은 역사적, 정치적 산물로서 사회통합이라는 기능을 수행할 수 있는 중요한 권한이지만, 무제한적으로 행사되는 것은 헌법적 가치 질서와 형사사법 정의에 반한다. 「사면법」 개정을 통해 특별사면권 남용을 방지할 수 있는 다양한 제한 장치가 마련될 때, 특별사면권의 유용성, 필요성과 함께 정당성까지 확보될 수 있을 것이다.

차 례

□ 요약

Ⅰ. 서론 / 1

Ⅱ. 특별사면제도의 주요 내용 / 4

1. 개념 ····· 4
2. 성격 ····· 4
3. 사면제도의 기원 및 기능 ····· 5
   가. 기원 ····· 5
   나. 기능 ····· 6
4. 특별사면권 행사의 절차 ····· 7
5. 사면심사위원회 ····· 8
   가. 역할 및 기능 ····· 8
   나. 위원회의 구성 ····· 8
   다. 위원회의 회의 절차 ····· 9
   라. 심의서, 회의록의 작성 및 공개 ····· 9
   마. 사면심사위원회 회의 결과의 구속력 인정 여부 ····· 10
6. 특별사면권 행사의 법적 효과 ····· 10

Ⅲ. 사면권 행사의 현황 / 12

1. 역대 사면 내역 ····· 12
2. 2003년 이후 사면 대상자의 구체적 현황 ····· 12
   가. 노무현 정부 ····· 12

(1) 2003년 4월 30일자 특별사면 ····· 12
(2) 2003년 8월 15일자 특별사면 ····· 13
(3) 2004년 5월 26일자 특별사면 ····· 13
(4) 2005년 5월 15일자 특별사면 ····· 14
(5) 2005년 8월 15일자 특별사면 ····· 14
(6) 2006년 8월 15일자 특별사면 ····· 15
(7) 2007년 2월 12일자 특별사면 ····· 15
(8) 2008년 1월 1일자 특별사면 ····· 16
나. 이명박 정부 ····· 16
(1) 2008년 6월 4일자 특별사면 ····· 16
(2) 2008년 8월 15일자 특별사면 ····· 16
(3) 2009년 8월 15일자 특별사면 ····· 17
(4) 2009년 12월 31일자 특별사면 ····· 17
(5) 2010년 8월 15일자 특별사면 ····· 18
(6) 2012년 1월 12일자 특별사면 ····· 18
(7) 2013년 1월 31일자 특별사면 ····· 18
다. 박근혜 정부 ····· 19
(1) 2014년 1월 29일자 특별사면 ····· 19
(2) 2015년 8월 14일자 특별사면 ····· 19
3. 소결 ····· 20

Ⅳ. 현행 특별사면제도의 문제점 / 21
1. 특별사면권 행사의 요건과 한계 부재(不在) ····· 21
2. 특별사면 대상자 선정의 객관성・공정성 결여 ····· 21
3. 사면심사위원회의 구성 및 역할의 한계 ····· 23
4. 외부 견제 장치 미비 ····· 24

5. 범죄피해자 등 사건 관계인의 의견 수렴 불가 ····· 24

Ⅴ. 외국의 입법례 / 26

1. 미국 ····· 26
가. 총론 ····· 26
(1) 미국의 사면제도 ····· 26
(2) 이원적 사면제도 ····· 27
나. 대통령의 사면권 ····· 27
다. 각 주(州)의 사면권 ····· 29
(1) 사면권자 ····· 29
(2) 사면위원회의 유형 및 구성 ····· 30
(3) 사면 절차 ····· 31
(4) 사면권 행사의 제한 및 한계 ····· 32
(가) 대상의 한계 ····· 32
(나) 타 기관(입법부, 법원)의 의견 반영 및 보고 절차 마련 ··· 32
(다) 범죄 피해자의 권리 보장 ····· 33
라. 사면권에 관한 최근 동향 ····· 33
2. 독일 ····· 34
가. 일반사면과 특별사면의 구분 ····· 34
나. 특별사면권 행사 주체의 이원화 ····· 35
다. 특별사면의 절차 및 제한 ····· 36
라. 사면권에 관한 최근 동향 ····· 37
3. 일본 ····· 38
가. 은사(恩赦)의 의의 ····· 38
나. 정령은사(政令恩赦)와 개별은사(個別恩赦) ····· 39
다. 개별은사의 절차 ····· 40

라. 개별은사의 제한 ····· 41
마. 사면권에 관한 최근 동향 ····· 42
4. 시사점 ····· 43

Ⅵ. 개선방안 / 45
1. 특별사면 대상의 제한 설정 ····· 45
가. 대상범죄의 제한 ····· 45
나. 인적범위의 제한 ····· 46
다. 일정 형기 미경과자 등에 대한 제한 ····· 47
라. 소결 ····· 48
2. 특별사면의 신청 절차 마련 ····· 49
3. 사면심사위원회의 독립성 확보 및 기능 정상화 ····· 49
가. 국회, 대법원 등 외부기관의 의견을 반영한 인적 구성 ····· 49
나. 외부 위원의 참여 확대 및 다양한 분야의 전문가 포함 ····· 51
다. 사면심사위원회의 심의서 및 회의록의 즉시 공개 ····· 51
4. 사법부의 의견 청취 절차 또는 국회에 대한 보고 절차 마련 ····· 52
5. 범죄피해자 등 사건 관계인의 의견 진술 기회 부여 ····· 53

Ⅶ. 결론 / 54

□ 참고문헌

□ 부록
Ⅰ. 역대 사면 내역
Ⅱ. 유사제도 - 일반사면, 가석방

표 차 례

[표 1] 사면, 감형, 복권의 비교 ····· 11

Ⅰ. 서론

□ 대통령의 특별사면권은 「헌법」과 「사면법」에 근거하여 사법부의 판단을 변경하는 대통령의 권한으로, 법률과 재판의 불완전성을 보완하고, 사회적 통합을 이루려는 목적에서 인정되는 특수한 권한임

○ 민주적 정당성을 지닌 대통령이 사법부의 판단을 변경함으로써 부당한 형사판결을 교정하여 주권자인 국민을 보호하고, 시대적 요구를 반영하여 사회를 통합하는 기능을 수행하는 것을 그 목적으로 함

□ 특별사면은 절대군주시대 때도 인정됐을 만큼 오랜 역사적 배경을 가지고 있지만, 권력분립원칙에 위배될 소지가 있고, 법치주의의 본질적 요청인 법의 형평성을 깨뜨려 법에 대한 신뢰를 훼손시킬 수 있는 한계를 가지고 있음

○ 서양에서는 영국 절대군주의 은사권(恩赦權)에서 그 유래를 찾아볼 수 있고, 우리나라에서도 삼국사기의 기록에서 군주의 사면권에 관한 기록을 찾아볼 수 있으며, 현행 대통령의 사면권은 제헌 헌법에서부터 인정됨

○ 사면제도는 동서양에서 모두 오랜 역사적 산물로 여겨지며 오늘날까지 유용한 제도로 운용되고 있지만, 고도로 집중된 권력의 작용이라는 본질적 특성으로 인해 남용과 오용의 문제를 늘 내포하고 있음

□ 실제 대통령의 특별사면권 행사가 있을 때마다 사면대상자 선정이 객관적이고 공정하게 행해진 것인지 의문이 제기되었고, 경제인, 정치인, 공직비리사범 등이 법원의 유죄판결을 받은 후 얼마 지나지 않아 특별사면을 통해 석방되는 사례가 심심치 않게 발생하여 비판의 여론이 형성되기도 함

○ 정권이 바뀔 때 마다 보은(報恩)의 차원에서 대통령의 측근에 대한 사면이

이루어진다거나, 화해와 통합이라는 명목으로 정치인에 대한 사면이 이루어지기도 하고, 경제 활성화라는 명목으로 대기업 총수들에 대한 사면이 적지 않게 이루어짐

○ 이로 인해 '사회적 통합'을 이루기 위한 목적에서 인정된 대통령의 특별사면권이 오히려 사회적 갈등을 조장하는 결과를 가져온다는 비판적 여론이 지속적으로 형성됨[1)]

□ 이렇듯 대통령의 특별사면권 남용 문제는 꾸준히 사회적 문제가 되었고, 이러한 문제를 해결하고자 2007년 「사면법」 개정을 통해 특별사면의 적정성을 심사하는 사면심사위원회가 설치되었으나, 그 구성 및 역할의 한계로 인해 제 기능을 수행하지 못하고 있는 실정임

○ 현재 특별사면의 남용을 방지하기 위한 유일한 장치가 사면심사위원회라고 볼 수 있는데, 법무부장관 소속으로 설치된 심사・자문 기구에 불과하고, 회의 결과에 대한 구속력이 없어 적절한 기능 수행에 한계가 있다는 지적이 있음[2)]

□ 이에 이 글에서는 우리나라의 현행 특별사면제도의 주요 내용을 살펴보고, 그간 행해진 사면권 행사 현황을 바탕으로 우리나라에서 대통령의 사면권

1) 정대화, 「부적절한 사면은 안 된다」, 『경향신문』, 2005년 6월 29일자, 김지성, 「임기말 사면권 남용? 정부 75명 특별사면」, 『SBS 뉴스』, 2007년 12월 31일자, 양낙규, 「신·구 정권 특별사면 놓고 대립각 세우나」, 『아시아경제』, 2013년 1월 27일자, 박민식, 「특별사면 문제와 해법」, 『한국일보』, 2013년 2월 6일자, 이범수, 「興 고뇌에 찬 결단, 野 공약 파기」, 『서울신문』2015년 8월 14일자 등

2) 고문현, 「사면권 행사의 실태분석을 통한 사면권 통제방안」, 『공법학연구』 제11권 제2호, 2010, p.19., 박광현, 「대통령 사면권의 정당성과 한계」, 『법학연구』 제17집 제3호, 2014, p.349., 이영주 외, 『사면권 행사방법의 문제점과 개선방향』, 한국형사정책연구원, 2014, p.48., 조성호, 「국익 논리에 늘 휘둘린 靑 들러리 사면심사위」, 『세계일보』, 2015년 5월 3일자, 한정수, 「민변, 재벌총수·정치인 특사 반대…사면은 국민이 공감해야」, 『머니투데이』, 2015년 7월 15일자.

이 적정하게 행사되고 있는 것인지, 제도의 문제점이 있는지 여부를 살펴보도록 함. 또한 해외에서는 특별사면제도를 어떠한 방식으로 운영하고 있는지 입법례・운영례를 살펴보고, 대통령의 사면권이 보다 적절하게 행사될 수 있는 절차적, 내용적 통제방안을 모색하여 입법적・제도적 개선방안을 제시하고자 함

○ 이 글은 대통령의 사면권에 대한 선행 연구와 우리나라의 현행 법률, 현재 국회 계류 중인 법률안, 해외 입법례 등을 바탕으로 법해석적 고찰, 비교법적 고찰, 입법론적 고찰을 바탕으로 작성함

Ⅱ. 특별사면제도의 주요 내용

1. 개념

□ 특별사면은 죄를 범하여 형의 선고를 받은 자 중에서 일부를 특정하여 형 집행을 면제하거나 특별한 사정이 있는 경우 형선고의 효력을 상실하게 하는 대통령의 특권을 의미함(「헌법」 제79조, 「사면법」 제2조, 제3조, 제5조, 제9조)

○ 이는 전통적인 의미의 사면의 개념으로 협의의 개념임

○ 광의의 개념에는 특정인에 대한 형의 집행을 경감시켜주는 특별 감형(減刑), 특정인에게 형 선고의 부수적 효력으로 법령에 의해 상실되거나 정지된 자격을 회복시켜주는 특별 복권(復權)의 개념까지 포함됨

2. 성격

□ 대통령의 사면권은 고도의 정치적 결단에 의해 발동되는 '통치행위'의 성격을 갖는 것으로 평가됨

○ 통치행위는 국정의 기본방향이나 국가 차원에서 정책 결정을 하는 고도의 정치적 성격을 띤 집행부의 행위로 정의할 수 있음[3)]

○ 법원은 특별사면에 대한 일부무효 확인 사건에서 대통령의 사면권은 '고도의 정치적 결단에 의해 발동되는 행위로, 그 결단을 존중할 필요성이 있는 이른바 통치행위에 해당한다'고 판시한 바 있음[4)]

---

3) 성낙인, 『헌법』, 법문사, 2014, p.699.; 양건, 『헌법강의』, 법문사, 2014, pp.1166~1168.
4) 서울행정법원 2000.2.2.선고 99구24405판결, 서울고등법원 2003.6.5.선고 2002누266

3. 사면제도의 기원 및 기능

가. 기원

□ 서양에서의 사면은 함무라비 법전에서도 그 기록을 찾아볼 수 있는데[5], 오늘날의 사면권은 영국 절대군주의 은사권(恩赦權) 내지 은전권(恩典權)에서 유래된 것으로 알려져 있음[6]

○ 영국의 헨리 7세 때부터 의회가 관여할 수 없는 군주의 특권으로 보통법(Common Law)상 인정되었으며, 영국에서 발전한 보통법상의 은사권은 미국이 독립혁명을 통해 독립하면서 1787년 미연방헌법에서 최초로 성문화된 후, 각국 헌법상의 제도로 자리 잡게 되었음[7]

□ 우리나라에서 사면에 관한 최초의 기록은 삼국사기에서 확인할 수 있으며, 현행 대통령의 사면권은 제헌 헌법에서부터 인정되어 왔는데, 헌법상 사면권을 보장하기 위한 「사면법」은 제2호 법률로 제정됨

○ 삼국사기에는 고구려 유리왕 23년 태자를 책봉하여 내린 대사령(大赦令)의 반포를 시작으로 왕실의 경사나 지진 또는 축성(築城) 등 특별한 사유가 있을 때 시행된 것으로 기록되어 있음[8]

판결 등

5) 함무라비법전 제129조는 " 사람의 아내가 다른 남자와 함께 누워 있다가 붙잡혔으면, 그들을 묶어서 물속에 던진다. 단, 그 아내의 주인이 자기의 아내를 살려 주면(사면해 주면), 왕은 자기의 종(즉, 그 남자)을 살려 준다." 라고 정함 (최준, 「사면제도의 본질과 기능에 관한 연구」, 『법학연구』제19집, 제3호(2011년 12월), 2011, pp.232~233.)

6) 이금옥, 「대통령의 사면권 행사의 법적 문제와 통제」, 『헌법학연구』제5권 제2호, 1999, pp.435~436.

7) 강민국, 「대통령의 사면권의 문제와 개선 방안」, 경남대학교대학원 박사학위논문, 2012, pp.7~8.

- 우리나라 역사 속에서의 사면은 왕실 중심에 따른 은사(恩赦)적 사면, 농경사회의 특성을 반영한 사회 통합적 사면이 주를 이룸

○ 오늘날 형태의 사면권은 제헌 헌법에서부터 근거를 두었고, 「정부조직법」을 제1호로 제정한 후, 제2호의 법률로 「사면법」을 제정한 이유는 정부 수립과 동시에 새로운 나라를 이끌어 가기 위한 하나의 구심점이 필요하였기 때문인 것으로 평가됨[9]

나. 기능

□ 사면은 통치권자의 권력 강화를 위해 단행되는 것이 아니라 주권자인 국민보호, 사회유지, 부적절한 형사판결 교정, 시대의식을 현실적으로 구현하는 도구로서 기능함[10]

○ 첫째, 사면은 공동체의 유대를 강화하고 공익을 증진시킬 수 있음

○ 둘째, 사면은 최후의 수단으로서 형벌의 부당한 집행과 형사판결의 오류를 바로잡을 수 있음

○ 셋째, 사면은 빠르게 변화하는 법의식과 시대정신을 반영하여, 기존의 판결이나 법 적용에 영향을 미친 내용이 더 이상 의미를 가질 수 없을 때 사면을 통해 보다 높은 현실적 가치를 추구할 수 있음

8) 최준, 앞의 글, pp.232~233.
9) 이영주 외, 『사면권 행사방법의 문제점과 개선방향』, 한국형사정책연구원, 2014, p.29.
10) 김동련, 「사면권에 대한 현황 및 입법정책적 고찰」, 토지공법연구 제61집, 2013. p. 262.; 최준, 앞의 글, pp.246~247.

4. 특별사면권 행사의 절차

□ 특별사면은 ⅰ) 검사 또는 교정시설 장의 특별사면에 대한 제청, ⅱ) 검찰총장의 특별사면 상신의 신청, ⅲ) 사면심사위원회의 심사 후 법무부장관의 대통령에 대한 상신, ⅳ) 국무회의에서의 심의와 국무총리 및 관계 국무위원의 부서, ⅴ) 대통령의 명령의 절차로 진행됨

○ 검찰총장은 직권으로 또는 형의 집행을 지휘한 검찰청 검사의 보고 또는 수형자가 수감되어 있는 교정시설의 장의 보고에 의하여 법무부장관에게 특별사면 또는 특정한 자에 대한 감형을 상신할 것을 신청할 수 있음(「사면법」 제11조)

○ 형의 집행을 지휘한 검찰청의 검사와 수형자가 수감되어 있는 교정시설의 장이 특별사면 또는 감형을 제청하려는 경우, 관련 서류와 제청사유를 기재한 보고서를 제출하여야 함(「사면법」 제12조, 제14조)

- 관련 서류는 판결서의 등본 또는 초본, 형기(刑期) 계산서, 범죄의 정상(情狀), 사건 본인의 성행(性行), 수형중의 태도, 장래의 생계, 그 밖에 참고가 될 사항에 관한 조사서류임

- 교정시설의 장이 보고서를 제출하는 경우는 형 집행을 지휘한 검찰청의 검사를 거쳐야 함

○ 다음 법무부장관 소속인 사면심사위원회의 심사를 거쳐 대상자가 특정이 되면 대통령에게 상신을 함 (「사면법」 제19조, 제10조의2)

- 사면심사위원회는 특별사면 등 절차에서 핵심 역할을 담당하게 하기 위해 설치된 만큼, 아래 별도의 목차(5. 사면심사위원회)에서 살펴봄

○ 대통령은 국무회의의 심의를 거치고, 국무총리 및 관계 국무위원의 부서를 받아 사면을 명함(「헌법」 제89조 제9호, 제82조)

5. 사면심사위원회

가. 역할 및 기능

□ 사면심사위원회는 법무부장관 소속 하에 설치되어 특별사면 등에 대해 법무부장관이 상신을 하는 경우, 그에 관한 적정성을 심사 및 자문함 (「사면법」 제10조의2, 동법 시행규칙 제2조)

○ 2007년 12월 21일 「사면법」의 일부개정을 통해 신설되었는데, 일반사면이 국회의 동의를 거치도록 한 것과 달리, 특별사면은 법무부 장관의 상신과 국무회의 심의만 거치도록 규정하여 사면권이 남용될 수 있다는 비판이 있어, 사전적 통제 장치 기능을 수행케 하기 위해 마련됨

나. 위원회의 구성

□ 사면심사위원회는 법무부장관 소속으로 위원장 1인을 포함하여 9인의 위원으로 구성됨 (「사면법」 제10조의2제2항, 제3항)

○ 위원장은 법무부장관이 되고, 위원은 법무부장관이 임명 또는 위촉하되, 공무원이 아닌 위원을 4인 이상 위촉하여야 함

- 위원회 위원으로 임명 또는 위촉될 수 있는 자는 ⅰ) 법무부차관, 법무부 기획조정실장・법무실장・검찰국장・범죄예방정책국장・교정본부장・감찰관, 대검찰청 기획조정부장・공판송무부장, ⅱ) 판사, 변호사, 법학교수, 그 밖에 학식과 경험이 풍부한 자임(「사면법 시행규칙」 제3조)

□ 위원회 위원 중 공무원 아닌 위원의 임기는 2년이며, 한차례 연임이 가능함 (「사면법」 제10조의2제4항)

다. 위원회의 회의 절차

□ 사면심사위원회의 회의는 위원장이 소집하고, 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함(「사면법 시행규칙」 제7조)

□ 위원회는 법무부장관 요청에 따라 특별사면등 상신의 적정성 여부를 심사하고, 그에 관한 의견을 법무부장관에게 제출함(「사면법 시행규칙」 제9조)

□ 심사가 종결되는 경우 위원회는 심의서를 작성하며, 심의서에는 위원장 및 출석위원 전원이 서명 또는 기명・날인함(「사면법 시행규칙」 제10조)

라. 심의서, 회의록의 작성 및 공개

□ 사면심사위원회가 개최되면 간사는 회의록을 작성하고, 회의록에 위원장과 간사가 서명 또는 기명・날인함(「사면법 시행규칙」 제11조)

○ 회의록에는 회의 개요, 심사대상, 위원회의 심사의견, 그 밖의 주요 논의사항 등을 기재함

○ 위원회 심사과정에서 심사대상에 대한 특별사면 등 상신의 적정성에 관해 각 위원의 의견이 일치하지 않는 경우 회의록에 개별 위원의 의견이 기재됨

□ 위원회 심사가 종료되면 심의서가 작성되고, 심의서에는 위원장 및 출석위원 전원이 서명 또는 기명・날인함(「사면법 시행규칙」 제10조)

○ 심의서에는 위원회에서 특별사면등 상신의 적정성에 관해 심사한 결과에 따라 심사대상자별로 적정 또는 부적정 의견을 기재함

○ 심사과정에서 제시된 개별 위원의 의견은 심의서에 표시하지 않음

□ 사면심사위원회의 회의 개최 후, 사면심사위원회의 심사과정과 심사내용은

공개됨(「사면법」 제10조의2제5항)

○ 공개의 시기는 조금씩 차이가 있는데, ⅰ) 위원의 명단과 경력사항은 임명 또는 위촉한 즉시, ⅱ) 심의서는 해당 특별사면 등을 행한 후부터 즉시, ⅲ) 회의록은 해당 특별사면 등을 행한 후 5년이 경과한 때부터 공개함

마. 사면심사위원회 회의 결과의 구속력 인정 여부

□ 「사면법」과 동법 시행규칙에 의하면 사면심사위원회는 특별사면등에 대한 상신의 적정성을 심사하는 '심사·자문기구'라고 정하고 있고, 구속력을 인정하는 별도의 규정은 없음

○ 따라서 법무부장관은 특별사면등의 상신에 사면심사위원회의 심사를 반드시 거쳐야 하지만, 사면심사위원회의 심사 결과에 반드시 구속되지는 않음

6. 특별사면권 행사의 법적 효과

□ 특별사면이 행해지면 형의 집행이 면제되고, 특별한 사정이 있는 경우 형 선고의 효력이 상실됨(「사면법」 제5조)

○ 특별감형이 행해지면 형 집행이 감경되고, 특별복권이 행해지면 상실 또는 정지되었던 자격이 회복됨

□ 특별사면에 대한 대통령의 명에 따라 법무부장관은 검찰총장에게 사면장(赦免狀), 감형장, 복권장을 송부하고, 검찰총장은 관계 검찰청의 검사를 거쳐 지체 없이 사면장 등을 본인에게 부여함(「사면법」 제21조~제24조)

○ 검사가 사면장 등을 본인에게 내어준 경우 지체 없이 법무부장관에게 보고함(「사면법」 제26조)

<표1. 사면, 감형, 복권의 비교>

		대상자	국회의 동의	형식	효과
사면	일반사면	죄를 범한 자	○	대통령령	형선고의 효력 소멸, 공소권 소멸
	특별사면	형선고받은 자, 집행유예자	×	사면심사위원회회의+법무부장관 상신+대통령의 명령	형집행 면제, 형선고 효력상실(집행유예자 포함)
감형	일반감형	형선고받은 자	×	대통령령	형의 변경
	특별감형	형선고받은 자, 집행유예자	×	사면심사위원회회의+법무부장관 상신+대통령의 명령	형집행 감경, 형의 변경(집행유예자 포함)
복권	일반복권	자격이 상실 또는 정지된 자	×	대통령령	자격의 회복
	특별복권	자격이 상실 또는 정지된 자	×	사면심사위원회회의+법무부장관 상신+대통령의 명령	자격의 회복

Ⅲ. 사면권 행사의 현황

1. 역대 사면 내역

□ 대한민국 정부 수립 이후 행해진 사면 내역을 살펴보면, 일반 사면은 총 9차례(일반감형, 일반복권 포함)에 걸쳐 행해졌으며[11], 특별 사면(특별감형, 특별복권 포함)은 2015년 8월 현재까지 95차례에 걸쳐 행해짐 (부록 1. 역대 사면 내역 참조)

○ 특별사면의 사유는 대개 대통령 취임 기념, 광복절, 성탄절, 석가탄신일 등 국가 경축일 등을 기념하기 위해 행해졌는데, 세부적으로는 경제 살리기 및 새 일자리 창출 매진을 위한 사회분위기 조성, 국가·사회의 통합과 국민 대화합 도모 등을 사면의 이유로 삼음

2. 2003년 이후 사면 대상자의 구체적 현황[12]

가. 노무현 정부

(1) 2003년 4월 30일자 특별사면[13]

□ 참여정부 출범에 즈음하여 2003년 4월 30일자로 사면은 특별사면 992명,

11) 일반사면은 대한민국 정부 수립 이후 현재까지 1948년, 1961년, 1962년, 1963년 2차례(광복절 기념, 12월 16일 제3공화국 탄생 기념), 1981년, 1995년에 걸쳐 총 7차례 행해졌으며, 별도의 일반감형은 2차례(1950년, 1952년) 행해짐

12) 법무부가 배포한 보도자료를 바탕으로 제16대(노무현) 대통령 취임 이후 행해진 사면 내역을 살펴봄 - 법무부 홈페이지를 통해 외부에 사면대상자를 구체적으로 공개한 보도자료는 2003년 이후이며, 이전 자료는 현재 외부에 공개되지는 않음

13) 법무부, '특별사면 및 복권 실시', 2003년 4월 29일자 보도자료, 2003.

특별복권 432명에 대해 이루어짐

○ 대상자로는 노동사범(노동관계법 위반등)이 568명으로 가장 많았고, 그 뒤를 이어 학원사범[14](국가보안법위반 등) 364명, 집단행동사범(폭력행위 등) 343명, 대공사범(국가보안법위반 등) 149명으로 구성됨

○ 주요 대상자로 하영옥(민혁당 사건), 손준혁(6기 한총련 의장), 이홍우(민노총 사무총장) 등이 포함됨

(2) 2003년 8월 15일자 특별사면[15]

□ 제58주년 광복절을 기념하여 2003년 8월 15일에 이루어진 사면은 무기수 207명, 선거사범 170명 등 24,625명에 대하여는 특별사면(감형, 복권)이, 징계 공무원 125,164명에 대하여는 징계사면이 이루어짐

○ 주요 대상자로 홍인길(前 청와대 총무수석 비서관), 김정길(前 행정자치부장관), 김일재(구리시민연대 대표) 등이 포함됨

(3) 2004년 5월 26일자 특별사면[16]

□ 부처님 오신날을 기념하여 이루어진 2004년 5월 26일자 사면은 대북 송금 사건 관련자 6명 등을 포함하여 총 69명에 대하여 특별사면(복권)이, 징계 공무원 283명에 대하여는 징계사면이 실시 됨

○ 주요 대상자로 김윤규(현대아산주식회사 대표이사), 이근영(前 금융감독원장), 박상배(前 한국산업은행 부총재), 이기호(前 청와대 경제수석비서관), 임

14) 민혁당 사건 등으로 유죄판결을 받은 경우를 의미함

15) 법무부, '광복 58주년 경축 특별사면·복권 및 가석방 실시', 2003년 8월 12일자 보도자료, 2003.

16) 법무부, '「부처님 오신 날」 경축 특별사면·복권 및 가석방 실시', 2004년 5월 25일자 보도자료, 2004.

동원(前 국가정보원장), 강성철(민주노총 해고자 복직 투쟁위원회 조직국장) 등이 포함됨

(4) 2005년 5월 15일자 특별사면[17]

□ 부처님 오신날을 기념하여 이루어진 2005년 5월 15일자 사면은 불법대선자금 사건 관련 경제인 12명 등 총 31명의 경제인에 대해 특별사면(복권)이 실시됨

○ 대상자로는 불법대선자금 사건과 관련된 경제인 12명과 분식회계 등 관련 경제인(순수 분식회계 관련자 9명, 부실계열사에 대한 부당지원 관련자 10명) 19명이 포함됨

○ 주요 대상자로 강유식(엘지그룹 부회장), 김동진(현대자동차 부회장), 박찬법(아시아나항공 사장), 오남수(금호아시아나그룹 전략경영본부 사장), 신동인(롯데쇼핑 사장), 유홍근(前 동아건설 이사), 이성원(前 대우 전무) 등이 포함됨

(5) 2005년 8월 15일자 특별사면[18]

□ 광복 60주년을 맞아 이루어진 2005년 8월 15일자 사면은 특별사면 12,043명, 특별감형 567명, 특별복권 1,483명에 대해 이루어짐

○ 대상자는 일반 형사범 12,184명, 공안사범 및 선거사범 1,909명이었음

- 일반 형사범에는 불법대선자금 사건 관련자가 13명 포함되어 있었으며, 공안사범 및 선거사범에는 국가보안법 위반사범이 273명, 불법 노동・집단행동사범이 569명, 선거사범이 1,067명 포함되어 있었음

○ 주요 대상자로 정대철(16대 대선 당시 민주당 선거대책위원장), 김영일(16대

17) 법무부, ‘「부처님 오신 날」 경축 특별사면·복권 실시’, 2005년 5월 13일자 보도자료, 2005.
18) 법무부, ‘광복60주년 경축 특별사면 실시’, 2005년 8월 12일자 보도자료, 2005.

대선 당시 한나라당 중앙선대위 선거대책본부장), 이상수(16대 대선 당시 민주당 선대위 총무본부장), 김종필(前 자민련 총재), 김연배(한화그룹 부회장), 강성철(前 민노총 전해투 조직국장), 조현수(FTA 반대시위 관련자) 등이 포함됨

(6) 2006년 8월 15일자 특별사면[19]

□ 광복 61주년을 맞아 이루어진 2006년 8월 15일자 사면은 특별사면 96명, 특별감형 19명, 특별복권 27명에 대해 이루어짐

○ 대상자는 70세 이상 고령자 등(정치인 포함) 65명, 분식회계 , 부실계열사 부당지원 관련 경제인 17명, 집회시위 관련자 55명, 불법대선자금사건 관련자 5명이 포함되어 있었음

○ 주요 대상자로 강태운(前 민주노동당 고문), 김용산(前 극동건설 회장), 권노갑(前 민주당 국회의원), 이성호(김대중 前대통령 처남) 등이 포함됨

(7) 2007년 2월 12일자 특별사면[20]

□ 경제살리기와 국민통합을 위해 이루어진 2007년 2월 12일자 사면은 특별사면 146명, 특별감형 12명, 특별복권 276명에 대해 이루어짐

○ 대상자는 경제인 160명, 공직자 37명, 정치인 7명, 16대 대선 선거사범 223명, 경인여대 학내 분규사범 7명이 포함되어 있었음

○ 주요 대상자로 고병우(前 동아건설산업 회장), 김석원(前 쌍용그룹 회장), 박용성(前 두산그룹 회장), 임창욱(대상그룹 명예회장), 권영해(前 안기부장), 심완구(前 울산시장), 김봉호(前 국회부의장) 등이 포함됨

---

19) 법무부, '광복 61주년 경축 특별사면 등 실시', 2006년 8월 11일자 보도자료, 2006.
20) 법무부, '경제살리기와 국민통합을 위한 특별사면 등 실시', 2007년 2월 12일자 보도자료, 2007.

(8) 2008년 1월 1일자 특별사면[21)]

□ 2008년 1월 1일 이루어진 사면은 특별사면 43명, 특별감형 14명, 특별복권 18명에 대해 이루어짐

○ 대상자는 경제인 21명, 전(前) 공직자・정치인 등 30명, 공안사범(평택 미군기지 이전 반대사범 등) 18명 등이 포함되어 있었음

○ 주요 대상자로 김우중(前 대우그룹 회장), 이동원(前 대우 영국법인장), 성기동(前 대우 이사), 고석구(前 수자원공사 사장), 양윤재(前 서울특별시 행정2부시장), 김대웅(前 광주고검장) 등이 포함됨

나. 이명박 정부

(1) 2008년 6월 4일자 특별사면[22)]

□ 새정부 출범 100일을 기념하여 이루어진 2008년 6월 4일자 사면은 특별사면 199명, 특별감형 31명에 대해 이루어짐

○ 대상자는 70세 이상 고령자 52명, 1급 신체장애자 12명, 중증환자 21명, 임산부 및 유아대동자 4명, 부부수형자 5명, 벌금 미납부로 인해 노역장에 유치된 노역수형자 56명이 포함되어 있었음

(2) 2008년 8월 15일자 특별사면[23)]

□ 광복 63주년을 맞아 이루어진 2008년 8월 15일자 사면은 특별사면 10,198명,

---

21) 법무부, '특별사면·특별감형·특별복권 실시', 2008년 1월 1일자 보도자료, 2008.

22) 법무부, '정부, 불우 수형자와 생계형 운전자 대규모 사면 - 새로운 출발의 기회 제공', 2008년 6월 3일자 보도자료, 2008.

23) 법무부, '정부, 8·15 광복 64주년과 건국 60주년을 맞아 화합과 동반의 시대를 여는 대사면 실시', 2008년 8월 12일자 보도자료, 2008.

특별감형 178명, 특별복권 1,951명과 더불어 328,335명에 대한 징계사면이 함께 이루어짐

○ 대상자는 일반 형사범 10,416명, 선거사범 1,902명, 노동사범 9명, 모험수형자 702명 등이 포함되어 있었음

- 일반 형사범에는 정치인 12명, 공직자 10명, 지방자치단체장 12명, 경제인 74명, 영세상공인 204명, 언론인 5명 등이 포함됨

○ 주요 대상자로 권영해(前 안기부장), 권해옥(前 주공사장), 김운용(16대 민주당 국회의원), 문희갑(前 대구광역시장), 민오기(前 서대문경찰서장), 봉태열(前 서울지방국세청장), 김인규(前 마산시장), 김윤규(前 현대건설 대표이사), 김병건(前 동아일보 부사장), 방상훈(前 조선일보 사장) 등이 포함됨

(3) 2009년 8월 15일자 특별사면[24)]

□ 광복 64주년을 맞아 이루어진 2009년 8월 15일자 사면은 특별사면 1,947명, 특별감형 375명, 특별복권 7,145명에 대해 이루어짐

○ 대상자는 일반 형사범으로 농지법, 수산업법, 도로법 위반등 생계형 범죄 관련 사범이 주를 이룸

(4) 2009년 12월 31일자 특별사면[25)]

□ 2009년 12월 31일 이루어진 사면은 1인에 대한 특별사면이었음

○ 대상자는 당시 국제올림픽위원회(IOC) 위원(이건희)에 대한 특별사면 및 특별복권으로 2018년 동계올림픽 평창 유치를 위한 목적이었음

24) 법무부, '정부, 8·15 광복 64주년과 건국 61년을 맞아 서민경제 활성화를 위한 민생 특별사면 실시', 2009년 8월 11일자 보도자료, 2009.

25) 법무부, '이건희 IOC 위원 특별사면 및 특별복권 실시', 2009년 12월 29일자 보도자료, 2009.

(5) 2010년 8월 15일자 특별사면[26)]

□ 광복 65주년을 맞아 이루어진 2010년 8월 15일자 사면은 특별사면 72명, 특별감형 15명, 특별복권 2,406명과 더불어 5,685명에 대한 징계사면이 함께 이루어짐

○ 대상자는 과거 정부의 주요 인사 4명, 선거사범 2,375명, 전직 국회의원·공직자·지방자치단체장 59명, 경제인 18명, 외국인·불우 수형자 27명 등이 포함됨

○ 주요 대상자로 정한태(前 청도군수), 최준섭(前 연기군수), 변양균(前 청와대 정책실장), 김두기(前 영등포구청장), 김인주(前 삼성그룹 전략기획실장), 이학수(前 삼성그룹 부회장) 등이 포함됨

(6) 2012년 1월 12일자 특별사면[27)]

□ 2012년 1월 12일 이루어진 사면은 특별사면 72명, 특별감형 15명, 특별복권 2,406명과 더불어 5,685명에 대한 징계사면이 함께 이루어짐

○ 대상자는 생계형 범죄를 범한 자, 자영업자, 소상공인 등이 주를 이룸

(7) 2013년 1월 31일자 특별사면[28)]

□ 2013년 1월 31일 이루어진 사면은 특별사면 34명, 특별감형 3명, 특별복권 18명에 대해 이루어짐

○ 대상자는 전(前) 국회의장 2명, 전(前) 공직자·정치인 17명, 경제인 14명, 교육·문화·언론·노동계 및 시민단체 관련인 9명, 용산사건 관련자 5명,

26) 법무부, '광복 65주년 경축 특별사면 등 실시', 2010년 8월 13일자 보도자료, 2010.
27) 법무부, '2012년 신년 특별사면 등 실시', 2012년 1월 10일자 보도자료, 2012.
28) 법무부, '특별사면, 특별감형, 특별복권 실시', 2013년 1월 30일자 보도자료, 2013.

불우・외국인 수형자 8명이 포함됨

○ 주요 대상자로 최시중(前 방송통신위원회 위원장), 김효재(前 청와대 정무수석), 신정훈(前 나주시장), 천신일(前 세중나모여행 회장), 남중수(前 KT 사장), 손태희(학교법인 남성학원 명예이사장) 등이 포함됨

다. 박근혜 정부

(1) 2014년 1월 29일자 특별사면[29)]

□ 2014년 1월 29일 이루어진 사면은 특별사면 5,812명, 특별감형 113명에 대해 이루어짐

○ 대상자는 생계형 범죄를 저지른 형사범, 불우 수형자(고령자, 신체장애자, 중증환자, 유아대동자, 부부수형자)가 주를 이룸

(2) 2015년 8월 14일자 특별사면[30)]

□ 2015년 8월 14일 이루어진 사면은 광복 70주년을 맞이하며, 형사범 특별사면(감형, 복권) 6,422명, 불우 수형자 특별사면(감형) 105명 등에 대해 이루어짐

○ 서민 생계형 형사범, 중소・영세 상공인을 포함한 경제인, 불우수형자에 대한 특별사면과 더불어, 운전면허 취소・정치・벌점, 건설분야 입찰 제한 등 행정제재에 대한 특별 감면이 대대적으로 이루어짐

○ 주요 대상자로 최태원(SK그룹 회장), 김현중(한화그룹 부회장), 홍동옥(한화그룹 여천 NCC 대표이사) 등이 포함됨

29) 법무부, '2014년 설 서민 생계형 특별사면 실시', 2014년 1월 28일자 보도자료, 2014.
30) 법무부, '2015년 「광복 70주년 특별사면」 실시', 2015년 8월 13일자 보도자료, 2015.

3. 소결

□ 역대 행해진 사면의 횟수는 일반사면(9차례) 보다 특별사면(95차례)이 월등하게 많아, 특별사면권이 일반사면권 보다 더 쉬운 권한 행사의 수단으로 사용됨

○ 국회의 동의를 받아야 하는 일반사면 보다 국회의 동의 없이 행정부 내부적 절차로 행해질 수 있는 특별사면을 선택한 경우가 많은 것으로 평가할 수 있음

□ 일반사면적 성격을 띤 대규모 특별사면이 여러 차례 행해져, 일반사면과 특별사면을 구분하고 있는 헌법과 「사면법」의 취지가 몰각됨

○ 국민 대통합 등을 이유로 많게는 만 명 이상의 자에 대한 특별사면이 여러 차례 이루어짐

○ 범죄의 종류를 특정하여 해당 범죄를 범한 자 모두를 대상으로 하는 대규모 사면의 경우 사회적 파급 효과를 고려하여 일반사면을 통해 국회의 동의와 대통령령의 형식을 통해 사면을 하도록 법에서 정하고 있음

○ 그런데 특정 범죄자를 일일이 나열하는 특별사면의 형식을 빌려 대규모 인원에 대한 특별사면을 단행한 것은 법률이 정하는 목적에 부합하지 않는 이례적인 형태임

□ 국민대통합을 이유로 서민 등 사회적 약자를 고려한 특별사면도 있었지만, 정치 이념간 화해, 경제활성화 등을 이유로 특정 정치인·경제인 등을 대상으로 한 특별사면이 여러 차례 행해짐

○ 대외적인 특별사면권의 행사 명목은 국민대통합이었지만, 실질적으로 특별사면의 대상에 유명 정치인, 경제인, 공직자 등이 다수 포함되어, 일반 국민의 법감정에 부합하지 않고, 상대적 박탈감을 일으키는 사면 사례들이 발생함

Ⅳ. 현행 특별사면제도의 문제점

1. 특별사면권 행사의 요건과 한계 부재(不在)

□ 사면권은 대통령의 헌법상의 권리이지만, 사법 영역에 대한 행정기관의 행위라는 점에서 권력분립에 기초한 법치국가원칙의 예외 영역임[31)]

○ 따라서 사면권 행사는 보충적이고, 제한적인 범위 내에서 행해질 필요가 있으며, 사면권은 헌법상 원칙(평등의 원칙, 권력분립의 원칙 등)을 준수하고, 형벌의 목적과 사법권의 본질을 침해해서는 안 된다는 내재적인 한계가 있음

□ 그런데 현행 「헌법」과 「사면법」은 특별사면권 행사의 절차적 요건 외에 특별사면권 행사의 대상, 기준, 한계 등에 관한 실체적 요건과 제한 규정을 별도로 두고 있지 않음

□ 이로 인해 특별사면권 행사시 절차적 요건만 준수하면 적법한 사면이 될 수 있어, 사면권 행사시 법률을 통한 사전적 통제가 불가능하고, 사면권이 남용될 소지가 있음

○ 특별사면권 행사시 법률상 실체적 요건을 충족해야 한다거나, 사면권 행사 대상의 제한 또는 시기의 제한 등이 별도로 없기 때문에 대통령이 자의적으로 사면권을 행사할 수 있는 여지가 많음

2. 특별사면 대상자 선정의 객관성·공정성 결여

□ 특별사면은 형 선고를 받은 '특정인'에 대하여 행하는 것이기 때문에 사면의 대상자를 선정하는 부분이 매우 중요함

31) 정현미, 황지태, 『사면제도의 현황과 재조명』, 한국형사정책연구원, 2003, p.59.

□ 현행 「사면법」은 특별사면 시 대상자 선정을 위한 절차에 관해서는 규정하고 있지만, 어떤 자가 특별사면의 대상이 되는지에 대해서는 아무런 규정이 없음

○ 즉, 「사면법」은 검사 또는 교정시설장의 제청, 검찰총장의 신청, 사면심사위원회 심사 개최를 통한 대상자 특정, 법무부장관의 대통령에 대한 상신을 거치도록 절차를 정하고 있지만, 어떤 자가 특별사면의 대상으로 선정될 수 있는지에 대해서는 아무런 규정이 없음

□ 이로 인해 형 선고가 확정된 지 얼마 되지 않은 자가 특별사면의 대상이 되기도 하고, 정치적 고려에 의해 자의적으로 대상자가 선정되기도 하여 사면 대상 선정에 객관성, 공정성, 형평성이 결여된다는 논란이 제기됨

○ 특별사면이 잘못된 법집행으로 인한 문제를 교정하고, 사회적 통합을 이루는 역할을 수행해야 함에도 불구하고, 정치적 고려에 의해 대상자가 선정됨으로써 국민의 법 감정에 반하는 고위층 비리사범, 대기업 관련 경영인, 정치인 등에 대한 사면이 자주 행해짐

○ 또한 특별사면의 대상이 되지 않은 수형자로서는 어떤 근거에 의해 자신이 사면의 대상에서 제외된 것인지 알기 어렵고, 일반 국민들로서도 사면 대상자 선정의 공정성에 의문을 제기하는 사례가 발생함[32)]

32) 1997년 전직 대통령에 대한 특별사면이 이루어진 것에 대해 일반 국민이 특별사면이 위헌이라며 헌법소원을 제기한 바 있으나, 헌법재판소는 자기관련성, 직접성이 결여되어 부적법 각하 결정을 내림(헌법재판소 1998.9.30.자97헌마404결정). 당시 헌법소원을 청구한 청구인들은 전직 대통령이라는 이유만으로 특별사면의 대상으로 삼는 것은 그들보다 낮은 신분으로 가벼운 죄를 저지른 자들과의 관계에서 평등권을 침해한 것이고, 중형을 선고한 사법권의 본질을 침해한 것이므로 해당 특별사면이 위헌무효라고 주장하여 사회적 이목을 집중시킴.

3. 사면심사위원회의 구성 및 역할의 한계

□ 사면심사위원회는 대통령의 특별사면권 남용을 방지하기 위한 사전 통제 장치로서 기능을 수행하도록 하기 위해 법무부장관 소속 하에 설치됨

○ 2007년 12월 21일 「사면법」 일부개정을 통해 제10조의2에 설치 근거를 마련하였으며, 특별사면에 대해 법무부장관이 대통령에게 상신을 하는 경우 상신의 적정성 여부를 심사 및 자문하는 역할을 수행하게 함

□ 사면심사위원회가 특별사면 남용 방지를 위한 제어 기능을 수행하기 위해서는 위원회의 독립성과 위원회 결정에 대한 법적 구속력이 필요함

□ 그런데 현행 사면심사위원회는 법무부장관 소속으로, 위원장은 법무부장관이, 소속 위원은 법무부장관이 임명 또는 위촉하여 외부 기관이 위원회 구성에 관여할 수 없음. 또한 위원회가 심사·자문 기구에 불과하기 때문에 위원회 회의 결과에 대한 법적 구속력이 없어 기능 수행에 한계가 있음

○ 사면심사위원회의 구성은 총 9인으로 공무원 아닌 위원을 4인 이상 위촉하도록 정하고 있는데, 구성 위원은 모두 법무부장관이 임명하거나 위촉함

○ 법무부장관의 소속 하에 위원회가 설치되어 그 영향력 하에 위원회가 구성 및 유지되기 때문에 독립적인 기능을 수행하기 어려움

○ 「사면법」과 동법 시행규칙에서는 사면심사위원회를 '심사·자문기구'로 정하고 있을 뿐, 회의 결과에 대하여 별도로 구속력을 인정하는 규정을 두고 있지 않기 때문에 실질적인 견제장치로서의 역할을 수행하기 어려움

□ 또한 사면심사위원회의 위원 구성에 법조계 종사자가 다수로 배치될 수밖에 없어 사회 각 분야의 다양한 의견을 수렴하는데 한계가 있음

○ 현재 위원회 위원으로 임명 또는 위촉될 수 있는 자는 ⅰ) 법무부차관, 법무부 기획조정실장·법무실장·검찰국장·범죄예방정책국장·교정본부장·감찰관, 대검찰청 기획조정부장·공판송무부장, ⅱ) 판사, 변호사, 법학교수, 그 밖에 학식과 경험이 풍부한 자로 정하고 있어(「사면법」 제10조의2, 「사면법시행규칙」 제3조), 법조계 인사가 다수를 차지하기 때문에 사회의 다양한 의견을 반영하기 어려움

4. 외부 견제 장치 미비

□ 현행 「사면법」에 따르면 특별사면은 행정부 내부적인 절차를 거치고 최종적으로 대통령의 명령이 있으면 가능하기 때문에, 외부 기관에 의한 견제 장치가 전혀 없음

□ 특별사면권의 행사가 대통령의 고유한 권한인 통치행위라 하더라도 법치국가적 관점에서는 타 기관의 의견을 청취하고, 국민의 법감정을 반영할 수 있는 장치를 마련하여 사면의 공정성을 꾀할 필요가 있고, 독단적인 사면권 행사를 방지할 수 있는 외부 견제장치가 필요함

5. 범죄피해자 등 사건 관계인의 의견 수렴 불가

□ 특별사면이 이루어지면 원칙적으로 형 집행이 면제되는 등 재판 결과에 변화를 가져오고, 이는 범죄피해자를 대신하여 국가가 행한 형벌권을 제한하는 효과를 가져옴

□ 국가적, 사회적 법익에 대한 범죄가 아닌 개인적 법익 침해의 범죄인 경우 범죄피해자가 있기 마련이고, 범죄피해자는 형사소송절차 과정에서 참고인, 증인으로 참여하여 유죄 입증의 노력을 하게 됨

□ 그런데 현행 「사면법」 상 특별사면의 절차에는 범죄피해자 등 사건 관계인의 의견을 수렴하는 절차가 전혀 없기 때문에 재판 참여에 관여한 당사자가 모두 배제되는 결과를 가져와, 특별사면을 통한 사회 통합적 기능이 저해됨

○ 대통령의 통치행위라는 이유로 사법절차에 참여한 범죄피해자 등 사건 관계인이 어떤 의견도 개진할 수 없이 일방적으로 사면의 결과를 수용해야 하기 때문에 사법부 나아가 국가에 대한 신뢰를 저버리는 결과를 가져옴

Ⅴ. 외국의 입법례

1. 미국

가. 총론

(1) 미국의 사면제도

□ 미국은 연방헌법 제2조 제2항(대통령의 권한)에 사면에 관한 규정을 두고 있으나, 이를 제외하고는 별도로 사면의 종류, 절차 등을 정하고 있는 연방 법률은 없음

○ "대통령은 합중국에 대한 범죄에 관하여 탄핵의 경우를 제외하고, 형의 집행 유예 및 사면을 명할 수 있는 권한을 가진다."[33)]

□ 다만, 미국의 판례는 일반 사면과 특별사면을 구분하고 있는데, 일반 사면의 경우 우리나라와 같이 의회의 동의를 요하는 등의 절차를 요하지 않기 때문에 일반사면과 특별사면의 구별에 큰 의미가 없고, 오늘날의 사면은 대개 특별사면을 의미함

○ (일반사면 – Amnesty) 일정한 범죄를 행한 모든 사람들을 공식적으로 용서하는 주권행위임. 보통 정치범죄를 범한 집단, 계급 또는 개인에게 정부가 행하는 사면으로, 기소하거나 처벌하는 것보다 용서하는 것이 공공복리에 보다 유리하다고 여겨지는 범죄에 대해 행해짐

○ (특별사면 – Pardon) 특정인을 형선고로부터 해방시켜주는 주권행위임. 오늘날 사면은 대개 특별사면을 의미함

---

33) The United States Constitution, Article Ⅱ, Section 2, Clause1
- "The President …shall have power to grant reprieves and pardons for offences against the United States, except in cases of impeachment."

- 특별사면은 전면적 사면(absolute pardon), 조건부 사면(conditional pardon), 부분적 사면(partial pardon)으로 나뉨

(2) 이원적 사면제도

□ 미국은 연방국가체제이므로 연방(federal) 범죄에 대하여는 대통령이, 주(state) 범죄에 대하여는 주지사 등이 사면권을 행사할 수 있도록 하여 이원적 체제로 사면제도를 운영하고 있음

○ 연방범죄에 대한 대통령의 사면권은 미국 연방헌법 제2조에 근거를 두고 있음

○ 주 범죄에 대한 주지사 등의 사면권은 각 주마다 다양한 형태로 근거 규정을 마련하고 있는데, 대개는 각 주 헌법 또는 법률에서 사면권의 근거, 절차, 제한 등에 관한 내용을 정하고 있음

나. 대통령의 사면권

□ 미국 연방헌법 제2조 제2항(대통령의 권한)은 대통령의 사면권에 관한 내용을 정하고 있으나, 이는 근거 규정에 그치고, 사면권 행사의 구체적인 절차 등은 미국연방규칙(Code of Federal Regulation, 이하 'CFR'이라 함)에 그 내용을 정하고 있음

○ 다만, 위 규칙은 내부 지침에 불과하기 때문에 구속력이 있는 것은 아님[34]. 따라서 위 규칙은 대통령의 사면권 남용에 대한 간접적인 통제 기준으로 작용함

□ 미국연방규칙(CFR)에 따르면 현재 대통령의 사면권 행사를 위한 하부 절차는 법무부 산하에 있는 사면국(Office of Pardon Attorney, OPA)에서 담

34) 28 CFR §1.11

당하고 있으며[35], 그 구체적인 절차는 다음과 같음

○ (사면의 청원) 사면을 구하는 자는 법무부장관이 정한 양식에 필요한 정보를 기재하여 대통령 또는 법무부 사면국으로 사면을 신청함[36]

○ (사면의 청원적격) 사면의 청원은 구금이 종료된 날로부터, 구금되지 않은 경우에는 유죄 선고를 받은 날로부터 최소한 5년이 경과한 후에야 청원할 수 있음[37]. 또한 대통령의 사면신청은 연방법률위반 사건에 대해서만 가능함[38]

○ (청원의 조사 및 심사) 청원서 수리 후 사면국(OPA)은 필요한 조사를 행하고, 당해 사건을 담당한 연방검사와 판사의 의견을 들어 심사를 진행함. 필요한 경우 FBI를 포함한 관계 기관을 이용한 조사가 가능함[39]

○ (범죄피해자에 대한 통지) 범죄피해자가 있는 중범죄의 유죄선고에 대한 사면이 청구되어 조사 시 범죄피해자의 협력이 필요한 경우, 범죄피해자에게 사면의 청원이 제출된 사실, 피해자가 사면에 의견을 제출할 수 있다는 사실, 최종 절차 후 사면이 받아들여졌는지, 거부되었는지에 대한 사실을 통지해야 함[40]

○ (보고서 및 권고안의 제출) 법무부장관은 청원에 따른 관련 정보에 대한 심사가 완료되면, 관련 보고서 및 청원 수락이 바람직한지 여부에 대한 의견을 작성한 권고안을 대통령에게 제출함[41]

○ (청원자에 대한 결정 통지) 특별사면의 수락이 되는 경우 또는 사면이 거부되는

35) 28 CFR §0.35, §0.36 – 사면국(OPA)은 대통령의 사면을 위한 청원 접수 및 심사, 필요한 조사 개시 및 지시, 대통령에게 제출하기 위한 보고서와 권고안을 준비함

36) 28 CFR §1.1

37) 28 CFR §1.2

38) 28CFR §1.4

39) 28 CFR §1.6(a)

40) 28 CFR §1.6(b)

41) 28 CFR §1.6

경우 해당 사실을 청원자에게 통지함[42)]

다. 각 주(州)의 사면권[43)]

□ 미국의 각 주(州)는 다양한 형태로 사면제도를 운영하고 있음

○ 이하에서는 미국 각 주(州)의 헌법, 법률 등에 정하고 있는 사면결정권자, 사면의 절차, 사면권의 제한 등에 대한 내용을 살펴봄

(1) 사면권자

□ 각 주마다 사면권을 최종적으로 행사하는 사면권자가 다름. 대부분의 주에서는 주지사가 사면권자가 되지만, 사면위원회가 사면을 최종 결정하도록 정하고 있는 주가 있고, 주지사와 사면위원회가 함께 사면 결정을 내리도록 정하고 있는 주도 있음

○ (주지사가 사면권을 행사하는 유형) 사면권 행사의 원칙적인 형태로 볼 수 있는데, 주지사가 단독으로 사면권을 행사하거나, 주지사 소속 하에 설치된 위원회의 의견을 참조하여 사면권을 행사하기도 함[44)]

○ (사면위원회가 사면을 최종 결정하는 유형) 사면을 결정할 권한이 전적으로 사면위원회 등 특별위원회에 부여되어 있음[45)]

---

42) 28 CFR §1.7, §1.8

43) 지성우, 「미국의 사면제도에 관한 연구 - 州의 사면제도 비교를 중심으로」, 『미국헌법연구』제15권 1호, 2004, pp.129~161, 정현미, 『사면제도의 현황과 재조명』, 한국형사정책연구원, 2003, pp. 107~111, WWW.Pardon411.com

44) 주지사가 단독으로 사면권을 행사하는 대표적인 주는 Maryland(MD Constitution Art Ⅱ Section 20), West Virginia(WV Constitution Art 7, Sec11) 등을 들 수 있고, 비구속적 위원회의 의견을 참조하도록 하는 대표적인 주는 California(California State Constitution Art Ⅴ, Sec8), New york(NY Constitution Art Ⅳ, Sec 4, NY Consolidated Laws, Exc, Art, 2-A, Sec15~19)주 등을 들 수 있음

○ (주지사와 사면위원회가 함께 사면을 결정하는 유형) 주지사가 다른 공무원들과 함께 위원회의 구성원으로 활동하여 사면에 관한 결정을 내리거나, 주지사가 사면이 필요하다는 위원회의 권고를 통해 사면을 결정함[46]

(2) 사면위원회의 유형 및 구성

□ 사면위원회의 유형은 ⅰ) 독립된 사면 위원회[47], ⅱ) 가석방 및 사면을 모두 다루는 위원회[48], ⅲ) 주지사 소속 위원회[49], ⅳ) 기타 주지사가 사면위원회의 구성원이 되거나, 행정 각료와 사면을 협의하는 유형[50]으로 나눌 수 있음

○ 독립된 사면 위원회는 사면결정이 절차상 자주 이루어지는 가석방 결정과 구별되어 운영되는 반면, 가석방 및 사면을 모두 다루는 위원회의 경우 하나의 위원회가 사면과 가석방 모두를 심사하고 결정하게 됨

□ 위원회의 구성방식을 살펴보면, ⅰ) 주지사가 독립적으로 위원회 위원을 임명하는 주[51], ⅱ) 주(州) 입법부의 승인을 얻어 주지사가 위원회 위원을 임명하는 주[52], ⅲ) 위원의 임명권한을 교정국에 부여하는 주[53], ⅳ) 각료

45) 대표적으로 Georgia(Georgia Constitution Art Ⅳ, Sec2), Idaho(Idaho Constitution Art Ⅳ, Sec7) 주를 예로 들 수 있음

46) 예를 들어, Oklahoma 주에서는 사면위원회(주지사에 의해 임명된 3명의 위원, 주 대법원장 1명, 형사항소법원장 1명으로 구성)의 긍정적인 권고가 없는 경우 사면을 명할 수 없음(Oklahoma Const. Art. 6, §10)

47) Connecticut(Conn. Gen. Stat. § 54-124a), Colorado(Colorado Pardon and Clemency Law) 주 등

48) Arizona(Ariz. Rev. Stat. §31~401), California(Cal. Penal Code §4800~§4813) 주 등

49) North Carolina(N. C. Gen. Stat. Ch.147, §147-23), Kentucky(Ky. Rev. Stat. § 439.320) 주 등

50) Florida(Fla. Stat. Ann §940.01~§940.06), Nevada(Nev. Rev. Stat. §213.010) 주 등

51) Arizona(Ariz. Rev. Stat. §31-401), Colorado(Colorado Pardon and Clemency Law) 주 등

52) Connecticut(Conn. Gen. Stat. § 54-124a), Missouri(Mo. Rev. Stat. § 217.665) 주 등

의 동의를 얻어 주지사가 임명하는 주[54] 등으로 나눌 수 있음

(3) 사면 절차

□ 각 주마다 사면 절차에 차이를 보이고 있는데, 일반적으로 ⅰ) 사면의 신청, ⅱ) 사면 신청에 사면심사기관(위원회)의 조사 및 심사, ⅲ) 범죄피해자 등에 대한 사면신청 통지와 의견 반영, ⅳ) 사면의 최종 결정 및 통지, ⅴ) 사면 결과의 보고 절차를 거침

○ 사면의 신청에 의해 절차가 시작되는데, 일반적으로 모든 사법적인 구제절차를 거친 경우에만 신청할 수 있음

○ 각 주에 설치된 사면심사기관(위원회 등)은 사면신청에 대해 신청 여부가 적법한지, 사면이 타당한지에 대한 조사를 실시함

- 이 때 위원회가 독자적으로 심사를 진행하는 주가 있고[55], 신청인 본인이 출석하여 의견을 진술하는 절차를 마련한 주[56]도 있음

○ 사면신청이 있는 경우 범죄피해자 등 관련자에게 통보하여 사면심사 청문 절차에 참여하거나, 그 의견을 사면심사 과정에 반영시킬 수 있도록 함[57]

- 범죄피해자의 의견을 반영하는 절차를 마련한 주도 있고, 당해 사건 담당 검사와 판사의 의견을 수렴하도록 하는 주도 있음[58]

○ 사면심사기관의 조사 및 심사 등 관련 절차가 완료되면 최종 결정이 이루어

53) Idaho(Idaho statutes ch,2 §20-201) 주
54) Florida(Florida State Const. Art. 4. Sec.8) 주 등
55) Alabama(Ala. Code §15-22-23)주 등
56) Arizona(Ariz. Rev. Stat. §31-402)주 등
57) Alabama(Ala. Code §15-22-23), Arizona(Ariz. Rev. Stat. §31-402), Louisiana(La. Rev. Stat §15-572.4)주 등
58) Colorado(Col. Rev. Stat §16-17-102)주 등

지고, 청원자 등에게 결정에 대한 통지가 이루어짐

○ 대부분의 주(州)에서는 사면이 실시되는 경우 주지사, 사면심사위원회 등이 주(州) 입법부에 관련 사항을 주기적으로 종합 보고함

(4) 사면권 행사의 제한 및 한계

(가) 대상의 한계

□ 각 주(州) 마다 차이가 있지만, 일부 주(州)에서는 사면의 대상적 한계를 정하여, 특정 범죄에 대해서는 사면권을 행사할 수 없도록 정하고 있음

○ 예를 들어, Alabama, Iowa 주(州) 등에서는 살인 등 중범죄를 범한 자에 대한 사면을 배제하고 있고, California, Delaware 주(州) 등에서는 탄핵이 된 자는 사면 대상에서 제외함[59)]

(나) 타 기관(입법부, 법원)의 의견 반영 및 보고 절차 마련

□ 사면권의 제한 방안의 하나로 주 대법원 등 타기관의 의견을 반영하도록 하는 주가 있으며, 대부분의 주에서는 사면 실시 사항에 대해 주 입법부에 주기적으로 종합 보고를 하도록 하는 절차를 마련하고 있음

○ 예를 들어, California 주(州)는 중죄로 2번의 유죄판결을 받은 자에 대해 판사 4명이 동의하는 주(州) 대법원의 권고가 있어야 사면이 인정되며, 사면 실시 및 결정 내역에 대해 주 입법부에 보고를 해야 함[60)]

---

59) 특히 Delaware 주의 경우는 공적자금 횡령죄, 뇌물죄, 위증죄를 범한 자는 사면을 받더라도 시민권(civil rights) 중 공무담임권은 회복되지 않아 공직 임명이 제한됨 (74 Del Laws. c. 156 §1)

60) California Const. Art.5 §8

(다) 범죄 피해자의 권리 보장

□ 사면 신청에 따른 절차 진행에 범죄피해자의 의견을 반영하도록 정하여 범죄피해자의 권리를 보장하는 한편, 무분별한 사면권 행사를 제한함

○ 예를 들어, Louisiana 주(州)에서는 사면위원회가 피해자 또는 친족에게 사면 청문에 관한 사전 통보를 하여야 하고, 청문에 참석하여 진술할 수 있는 기회를 허용해야 한다고 정함[61]

라. 사면권에 관한 최근 동향

□ 미국에서는 대통령의 사면권 행사를 자중하는 분위기이지만, 최근에 대통령의 사면권 행사 남용이 문제된 몇몇 사건이 발생하기도 하였음

○ 국민적 관심이 컸던 대표적인 사건은 빌 클린턴 대통령이 재임 마지막 날에 140명에 대한 사면권을 행사한 사건과 조지 W. 부시 대통령이 부통령의 최측근인 스쿠터 리비(I. Lewis “scooter” Libby)에 대해 사면권을 행사한 사건을 예로 들 수 있음

- 빌 클린턴 대통령이 임기 마지막 날인 2001년 1월 20일, 임기만료를 불과 몇 시간 앞두고 사면권을 행사한 것에 대해 언론, 학계, 나아가 일반 국민들은 역사상 유례없는 사건이라는 비판을 하였음

- 조지 W. 부시 대통령이 부통령의 최측근인 스쿠터 리비(I. Lewis “scooter” Libby)에 대해 사면권을 행사한 사건에 대해서는 권력핵심부의 측근을 사면한 것으로 사면권 행사의 대상자 선정 결정에 문제가 있다는 여론의 비판이 있었음[62]

61) Louisiana Revised Stat. §5-572.4

62) 당시 부시대통령의 사면 결정에 대해 CNN이 실시한 여론조사에서 응답자의 72%가 부시대통령의 결정을 반대하였고, 19%만이 부시대통령의 결정에 찬성하였음 (Janet

□ 미국의 현직 대통령인 오바마 대통령은 제44대 대통령으로 취임한 이후 현재(2015년 7월 31일 현재)까지 총 6번에 걸쳐 사면권을 행사하였는데, 총 인원은 64명에 불과함.[63] 사면권 행사 여부에 대한 결정과 대상자 선정에 있어 매우 신중한 태도를 보이고 있는 것으로 평가되고 있음

○ 형기를 마치지 않은 자에 대한 사면은 제한하고, 유명인사, 사회지도층이 등이 아닌 일반인을 대상으로 하며, 테러, 국가안보 범죄, 폭력, 어린이 대상 범죄, 총기 범죄, 공공 부패 범죄와 중대한 경제범죄를 범한 자에 대해서는 사면권을 행사하지 않는 것을 원칙으로 함

2. 독일[64]

가. 일반사면과 특별사면의 구분

□ 독일에서 사면은 일반사면과 특별사면으로 구분되는데, 일반사면은 의회에서 법률로써 행하며, 대통령은 특별사면권만 가지고 있음

Hook, 'Bush Had Little to Lose, Points to Score with Conservatives', L.A. Times, July 3, 2007.)

63) 오바마 대통령의 사면(Pardon)권 행사는 2010년 12월 3일(9명), 2011년 5월 20일(8명), 2011년 11월 21일(5명), 2013년 3월 1일(17명), 2013년 12월 19일(13명), 2014년 12월 17일(12명)에 각각 이루어져 총 6번 행해짐. (The United States Department of Justice, Clemency Statistics(최종 검색일: August 14. 2015), <http://www.justice.gov/pardon/clemency-statistics>
감형(commutation)은 2011년 11월 21일, 2013년 12월 19일, 2014년 4월 15일, 2014년 12월 15일, 2014년 12월 17일, 2015년 3월 31일, 3015년 7월 13일에 각각 이루어져 총 7번 행해짐

64) 박진애, 「헌법에 합치하는 사면제도의 모색 : 독일 사면제도와의 비교법적 연구를 중심으로」, 『헌법학연구』제15권 제3호, 2009.; 정현미, 『사면제도의 현황과 재조명』, 한국형사정책연구원, 2003, pp.118~144.

○ 일반사면은 법률을 통해 선고된 형을 면제, 감형하는 등의 효력을 가져오며, 형면제법(Straffreiheitsgesetz)을 통해 사면이 이루어짐

○ 특별사면 역시 형면제, 감형의 효과가 있지만, 일반사면과 달리 형식적인 법률을 요하지 않고, 유죄판결이 확정된 특정 개별 사례에 해당하는 특정인에 대한 심사를 통해 사면이 이루어짐

나. 특별사면권 행사 주체의 이원화

□ 특별사면권은 권한행사의 주체가 이원화되어 있는데, 연방사건에 대해서는 연방대통령에게 사면권이 있으며, 그 외 사건에 대해서는 개별 주(州) 또는 시(市)의 권한으로, 권한의 행사주체는 각 주(州) 또는 시(市)의 헌법에서 정하고 있음

○ 「독일연방기본법」 제60조[65], 「독일형사소송법」 제452조[66] 등에 근거함

○ 연방사건 외의 사건에 대한 특별사면권 행사주체는 각 주(州) 헌법이 정하고 있는데, 주지사에게 사면권한을 부여한 경우도 있고, 주(州) 정부 또는 시(市) 정부에 사면권한을 부여한 경우도 있음[67]

---

65) 「독일연방기본법」 제60조 ① 연방대통령은 법률에 특별한 규정이 없는 한 연방법관, 연방공무원, 장교 및 부사관을 임면한다.
② 연방대통령은 개별적인 경우에 연방을 위하여 사면권을 행사한다.
③ 연방대통령은 이러한 권한을 다른 기관에 위임할 수 있다.
④ 제46조 제2항에서 제4항까지는 연방대통령에게 준용된다.

66) 「독일형사소송법」 제452조(사면권) 연방의 관할권이 행사되는 제1심에서 재판한 사건에 관한 사면권은 연방에 있다. 기타 사건에 관한 사면권은 개별 주에 속한다.

67) 예를 들어, Bayern, hessen 주의 경우 각 주(州) 헌법에서 주지사를 사면권자로 정하고 있고, Saarland는 주(州) 헌법에서 주(州) 정부를 사면권자로, Berlin, Hamburg는 시(市) 헌법에서 시(市) 정부를 사면권자로 정하고 있음

다. 특별사면의 절차 및 제한

□ 독일의 특별사면은 행정 절차의 일환으로 보아 단계별 처리 절차를 거치게 됨

○ (사면 절차의 개시) 유죄판결을 받은 자, 제3자의 사면청원 또는 재판부, 행형위원회, 교도소장 등 관청의 발의에 의해 사면절차가 개시됨

○ (청원 심사 및 조사) 사면관청 그 밖에 사면 청원을 담당하는 기관은 청원의 내용을 바탕으로 대상자의 사건 담당 재판부, 경찰청 등 수사기관을 통해 대상자의 인적, 직업적, 경제적 관계 등에 대한 조사를 실시함

○ (관계 기관의 의견 청취) 사면 청원에 기초한 사실적 사안에 대한 조사 외에도 대상자 사건을 담당한 법원의 의견, 행형위원회의 의견, 보호관찰을 받고 있는 경우 보호관찰관의 의견 등을 청취함

○ (사면 여부에 대한 결정) 조사가 완료되고 관련 기관의 의견서가 제출되면 사면관청은 사면 여부를 결정하는데, 이 때 최종 보고되는 보고서에는 대상자의 인적・경제적 사항, 잔여형기, 범행에 대한 기술, 담당 재판부, 선고형량, 피해배상 여부 등이 반드시 기재되어야 함

○ (사면 실시) 최종적으로 사면 결정이 되는 경우 사면관청은 당사자에게 결정 내용을 공지함. 이 때 사면에는 일정한 의무 부과를 조건으로 하는 것도 가능한데, 부과된 의무를 이행하지 않는 경우 사면을 철회하거나 반려하는 것도 가능함

□ 독일은 특별사면권을 제한하는 별도의 규정을 두고 있지는 않음. 다만, 사면권 행사를 위해서는 엄격한 절차를 거쳐야 하기 때문에 권한이 남용될 소지가 비교적 낮은 것으로 평가됨[68)]

68) 정현미, 『사면제도의 현황과 재조명』, 한국형사정책연구원, 2003, pp.142~144.

라. 사면권에 관한 최근 동향[69)]

□ 독일에서는 2007년 이른바 '독일의 가을(Deutscher Herbst)'이라 불리는 사건으로 유죄판결을 받은 크리스티안 게오르그 알프레드 클라(Christian Georg Alfred Klar)의 특별사면 논의에 대해 사회적 논쟁이 뜨거웠음

○ '독일의 가을'은 1977년 후반의 독일(당시 서독)에서 일어난 테러 사건을 통칭하는 말인데, 크리스티안 게오르그 알프레드 클라(Christian Georg Alfred Klar)는 독일 적군파(RAF)의 2세대 주역으로 활동하다 1982년 체포되어 유죄판결을 받음

○ 크리스티안 게오르그 알프레드 클라(Christian Georg Alfred Klar)는 몇 차례 특별사면 신청을 하였으나 기각되었고, 2007년 다시금 특별사면 신청을 하였으나, 2007년 5월 당시 연방대통령 호르스트 쾰러(Horst Köhler)는 클라가 보이는 뉘우침이 부족하다는 등의 이유로 특별사면신청을 기각함

□ 2007년 사면에 관한 사회적 논의가 진행되면서 사면은 법에 따라 이루어져야 한다는 견해, 사면 대신 법이 우선되어야 한다는 견해, 사면이 법에 우선한다는 견해 등 다양한 견해가 등장함

○ 사면은 법에 따라 이루어져야 한다는 견해(Gnade nach Recht)는 특별사면은 오직 사면법에서 정하는 원칙에 따라 이루어져야 한다는 의견이고, 사면 대신 법이 우선되어야 한다는 견해(Recht statt Gnade)는 특별사면제도는 봉건적 유물로 현대 법치국가에서는 위헌적인 제도이므로 폐지되어야 한다는 의견임

○ 사면이 법에 우선한다는 견해(Gnade vor Recht)는 사면이 법의 영역에서는 고려될 수 없는 다양한 요소들을 고려하여 형벌을 면제해줄 수 있어야 한다는

69) 박진애, 「헌법에 합치하는 사면제도의 모색 : 독일 사면제도와의 비교법적 연구를 중심으로 」, 『헌법학연구』제15권 제3호, 2009, pp.337~341.

의견인데, 대통령의 사면권을 극히 좁게 보고 있는 독일의 사면제도에 관한 이해에서 비롯된 견해로 볼 수 있음

□ 2007년 특별사면에 대한 논의가 사회적 관심을 불러일으킨 이유는 독일에서 사면은 매우 드물게 이루어지고, 사면에 대한 인식이 법치주의의 자기교정이라는 기능에 초점을 두면서 법치주의의 틀 내에서 인간적이고 정치적인 고려를 할 수 있다는 제한적 의미로 이해되고 있기 때문인 것으로 평가됨

3. 일본

가. 은사(恩赦)의 의의

□ 일본에서는 사면이라는 용어 대신 '은사(恩赦)'라는 용어를 사용하는데, 은사는 내각이 일왕의 인증을 거쳐 유죄 또는 형의 선고가 확정된 자에 대하여 그 효력의 전부 또는 일부를 소멸시키거나, 특정범죄를 범하고 아직 유죄 재판이 확정되지 않는 자에 대해 공소권을 소멸시키는 것임

□ 은사는 대사(大赦), 특사(特赦), 감형(減刑), 형 집행의 면제, 복권을 모두 포함함[70]

70) 「일본 헌법」 제7조(천황의 국사행위) 천황은 내각의 조언과 승인에 따라 국민을 위하여 아래의 국사에 관한 행위를 한다.
6. 대사(大赦), 특사(特赦), 감형(減刑), 형집행 면제 및 복권의 인증

제73조(내각의 직무권한) 내각은 다른 일반행정사무 외에 다음과 같은 사무를 행한다.
7. 대사, 특사, 감형, 형집행의 면제 및 복권의 결정

「은사법」 제1조(은사의 종류) 대사, 특사, 감형, 형집행의 면제 및 복권에 대하여는 이 법률이 정하는 바에 의한다.

나. 정령은사(政令恩赦)와 개별은사(個別恩赦)

□ 은사는 그 시행방법에 따라 정령은사와 개별은사로 나누어지는데, 정령은사(일반은사)는 형벌권이 발생하거나 유죄의 확정판결을 받은 불특정다수인에 대하여 정령(政令)[71]으로 죄의 종류나 형의 종류 및 기준을 등을 정하여 일률적으로 행하는 것으로, 대사(大赦), 감형, 복권의 세 종류가 있음[72]

○ 우리나라의 일반사면과 유사함

□ 개별은사는 유죄의 재판이 확정된 특정인에 대해 행하는 것으로, 행장(行狀), 위법행위의 염려가 있는지 여부, 본인에 대한 사회의 감정 기타 관련 있는 사항 등을 종합적으로 고려하여 행함. 특사(特赦), 감형, 형의 집행면제, 복권의 4가지 종류가 있음[73]

○ 우리나라의 특별사면과 유사하나, 개별은사를 상시은사(常時恩赦)와 특별기준은사(特別基準恩赦)로 구분하는 것은 차이가 있음

- 상시은사(常時恩赦)는 상시적으로 본인의 출원과 중앙갱생보호심사위원회의 심사, 은사의 결정으로 이루어지는 제도를, 특별기준은사(特別基準恩赦)는 통상 정령은사가 이루어지는 경우 정령은사에서 누락된 자를 개별적으로 구제하여 균형을 이룬다는 배려에서 보충적으로 이루어지는 제도를 의미함

71) 정령(政令)은 일본의 각종 법령 가운데 내각에 의해 제정된 명령을 의미함. 내각의 결정으로 성립하고, 일왕이 공포함(일본 헌법 제73조 제6호)

72) 일본「은사법」제2조, 제6조, 제9조

73) 일본「은사법」제4조, 제6조, 제8조, 제9조

다. 개별은사의 절차

□ 일본의 특별사면인 개별은사는 다음과 같은 절차로 진행됨

○ (중앙갱생보호심사위원회[74])에 신청) 교도소장, 보호관찰소장, 검사는 직권 또는 본인의 신청에 따라 중앙갱생보호심사위원회에 은사를 신청함[75])

- 이러한 신청은 신청에 따른 은사에 대한 신청이 이유가 없다는 판단으로 거부되었을 경우, 그 신청일로부터 1년을 경과한 후가 아니면 다시 신청을 할 수 없음[76])

○ (중앙갱생보호심사회의 심사) 중앙갱생보호심사회는 은사의 신청이 된 개개 사안에 대하여 사면의 대상이 되는지, 사면이 적합한지 등에 대한 심사를 함

- 신청 요건 충족여부, 사면 대상의 적합성 여부 등에 대해 심사함

○ (법무대신에게 특사의 신청) 중앙갱생보호심사회는 개개 사안에 대하여 심사를 거쳐 은사를 하는 것이 상당하다고 인정되는 경우, 법무대신에게 은사를 신청하는 것으로 의결한 후 법무대신에게 은사를 신청함[77])

○ (은사의 결정과 일왕의 인정 및 공포) 중앙갱생보호심사위원회로부터 은사의 신청을 받은 법무대신은 은사의 실시에 대해 각의(국무회의)를 청구하고, 내

---

74) 중앙갱생보호심사회는 갱생보호기관의 하나로 법무부에 설치되어 있으며, 그 권한 및 소관 사무로는 법무대신(즉, 법무부장관)에게 특사(特赦), 특정인에 대한 감형, 형의 집행면제 또는 특정인에 대한 복권의 신청을 담당하는 사무가 있음(일본「범죄자예방갱생법」제3조). 위 심사회는 위원장 및 4인의 위원으로 조직되는데, 위원장과 위원은 양의원(兩議院)의 동의를 받아 법무대신이 임명함. 이때 위원장 및 위원은 그 중 3명 이상이 동일한 정당에 속한 자로 임명될 수 없음(일본「범죄자예방갱생법」제4조, 제5조)

75) 일본「은사법」제12조, 동법시행규칙 제1조, 제1조의2

76) 일본「은사법시행규칙」제8조

77) 일본「은사법」제3조 제2항 제1호

각은 은사의 상당성 여부에 대해 논의하고, 은사를 결정함. 이를 일왕이 인증하면 개별 은사가 실시되어 은사의 효력이 발생함[78)]

라. 개별은사의 제한

□ 일본의 개별은사는 중앙갱생보호심사회에 신청을 통해 절차가 진행되는데, 이러한 신청은 형 선고 후 일정 기간이 경과한 후에만 가능함(「은사법 시행규칙」 제6조)

○ 은사의 신청은 구류 또는 과료는 6개월, 벌금은 1년, 유기징역 또는 금고는 형기의 3분의 1에 상당하는 기간(단, 그 기간이 1년 미만인 경우는 1년으로 함), 무기 징역 또는 금고는 10년이 경과한 후에야 가능함[79)]

---

78) 일본「내각법」제4조 제3항,「헌법」제73조 제7호, 제7조 제6호

79) 일본「은사법시행규칙」제6조 ① 특사, 감형 또는 형집행 면제의 출원은 형의 선고 후 아래의 기간을 경과한 후가 아니면 이를 할 수 없다. 다만, 중앙갱생보호심사회는 본인의 신청에 의해 기간의 단축을 허가할 수 있다.
1. 구류 또는 과료에 대해서는 6개월
2. 벌금에 대해서는 1년
3. 유기징역 또는 금고에 대해서는 그 형기의 3분의 1에 상당하는 기간(단기와 장기를 정해서 선고된 형에 대해서는 그 형의 단기의 3분의 1에 상당하는 기간). 다만, 그 기간이 1년 미만인 때에는 1년으로 한다.
4. 무기의 징역 또는 금고에 대해서는 10년

② 구금되지 않은 일수는 형의 집행을 마치거나 또는 형집행의 면제를 받은 후의 일수 및 가석방 중 또는 형 집행정지 중의 일수를 제외하고, 전항 제3호 및 제4호의 기간에 이를 삽입하지 않는다.
③ 전항의 규정은 형의 집행을 유예받고 있는 경우에는 이를 적용하지 않는다.
④ 제1항 단서의 신청을 함에는 원서를 그 신청에 관련된 특사, 감형 또는 형집행의 면제에 대해 상신할 수 있는 형사시설 혹은 보호관찰소의 장 또는 검찰관에게 제출하여야 한다.
⑤ 제1조의2 제2항의 규정은 제1항 단서의 신청이 있는 경우에 준용한다.

마. 사면권에 관한 최근 동향[80]

□ 일본의 개별은사 중 상시은사는 상시적으로 본인의 출원과 중앙갱생보호심사위원회의 심사, 은사의 결정으로 이루어지는데, 법률에 근거하여 합리적인 목적하에 제한적으로 이루어지는 것으로 평가되고 있으며, 최근에는 일정 기간 본인의 선행 유지 등 조건을 붙이는 조건부 은사제도 도입 논의가 진행 중임

○ 대표적인 상시은사 사례로 1973년 최고재판소가 일본 「형법」 제200조의 존속상해죄의 가중처벌을 위헌으로 판단한 것에 대해 은사가 행해진 경우와 성인으로 무기징역의 결정이 확정되어 복역하고 있는 자가 실은 범죄시에 18세 미만이었던 것이 밝혀져 감형을 한 사례가 있음

○ 무기형출소자에 대한 은사에 있어서도 평균 재감기간 또는 보호관찰기간이 상당히 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타남[81]

□ 또한 일본의 개별은사 중 특별은사는 정령은사(일반은사)에서 누락된 자를 개별적으로 구제하여 형평을 이루고자 정령은사가 이루어지는 경우 보충적이고 제한적으로 이루어짐

○ 정령은사를 보충하는 것으로 병행하여 실시되는 것이 일반적이기 때문에, 단독으로 특별은사가 행하진 것은 1952년 황태자즉위 은사가 유일한 것으로 알려져 있음

---

80) 이영주 외 2인, 「사면권 행사 방법의 문제점과 개선 방향」, 한국형사정책연구원, 2014. pp.149~153.

81) 1995년과 1996년의 개별은사의 운용상황에 따르면, 무기형출소자의 은사상신은 25건으로 은사가 상당하다고 판단된 것은 20건, 상당하지 않다고 평가된 것은 5건으로 나타났는데, 은사가 상당하다고 인정된 사례에서 평균 재감기간은 15년 10개월로 최단기간은 12월 7개월이었음. 또한 은사의 의결이 있기 까지 평균 보호관찰기간은 15년 5개월, 최단기간은 10년 8개월로 나타남(이영주 외 2인, 「사면권 행사 방법의 문제점과 개선 방향」, 한국형사정책연구원, 2014. p.150.)

4. 시사점

□ 각 나라마다 조금씩 차이가 있으나, 헌법 또는 법률상 규정에 의해 통치권자의 특별사면권을 인정하고 있고, 각 나라의 특성을 반영한 사면제도를 운영하고 있음

□ 특이점은 특별사면권을 통치권자의 권한으로 인정하면서도, 사면권 남용을 방지하기 위해 사면권 행사의 제한과 한계를 명확히 정하고 있다는 점임

○ 특별사면권 행사 대상의 제한

- 일본과 독일은 특별사면권을 행사할 수 있는 대상의 제한을 별도로 두고 있지 않지만, 미국의 일부 주(州)에서는 살인 등 중범죄, 탄핵에 대해서는 사면권을 행사할 수 없도록 정하여, 사면권 행사 대상에 제한을 두고 있음

○ 특별사면의 신청을 통한 절차 개시

- 미국, 독일, 일본 모두 특별사면의 신청에 의해 절차가 개시되는데, 모두 유죄판결을 받은 자의 신청을 통해 특별사면 절차가 개시될 수 있도록 정하여 하향식이 아닌 상향식으로 절차가 진행되도록 함
- 미국의 경우 사법적인 구제절차(ex. 항소 및 상고)를 모두 거친 이후에만 사면 신청이 가능하며, 일본의 경우 특사를 신청하는 경우 형 선고 후 일정 기간(구류 또는 과료는 6개월, 벌금은 1년, 유기징역 또는 금고는 형기의 3분의 1 기간, 무기징역 또는 금고는 10년)이 경과한 후에만 가능하도록 하여 신청 요건을 엄격히 제한하고 있음

○ 범죄피해자 등 관련인의 의견 진술 기회 부여

- 미국은 중범죄자 등에 대한 사면을 진행할 때, 범죄피해자에게 사면의

청원이 있었다는 사실을 통지하고, 자신의 의견을 진술할 수 있는 기회를 부여함

- 또한 최종 절차 후 사면 결과에 대해서도 통지하도록 하여, 범죄자 석방으로 영향을 받을 수 있는 범죄피해자의 권리를 최대한 보장함

○ 독립적이고 객관적인 사면위원회 구성

- 미국 주(州)에서의 사면제도를 살펴보면, 그 주(州)의 최고 통치권자인 주지사 외에 사면위원회가 사면을 최종적으로 결정할 수 있도록 정하고 있는 주(ex. Georgia, Idaho 등)가 있고, 사면위원회 위원의 구성에 주(州) 입법부의 승인을 얻도록 하는 주(ex. Connecticut)도 있음

  ◆ 사면위원회 결정에 구속력을 부여하여 독단적인 사면권 행사를 방지하고, 독립적이고 객관적인 위원회를 구성하여 위원회 결정의 공신력을 높임

- 일본은 중앙갱생보호심사회가 사면위원회의 역할을 수행하는데, 위원장 및 4인의 위원으로 조직되는 심사회의 각 위원은 모두 양의원(兩議院)의 동의를 얻어 법무부장관이 임명하도록 정하고, 정치적 중립을 유지하기 위해 3명 이상이 동일 정당에 속한 자로 임명될 수 없도록 정함

○ 타 기관(입법부, 법원)의 의견 반영 및 보고

- 미국 일부 주(ex. California)의 경우 사면권 행사를 위해 주(州) 대법원의 의견을 반영하도록 제한을 두고 있고, 독일 역시 특별사면 절차에 대상자의 사건을 담당한 법원 등 관계기관의 의견을 반드시 청취하도록 절차적 요건을 강화하고 있음

- 또한 미국은 주(州)에서 사면이 실시되는 경우 주지사, 사면심사위원회 등이 주(州) 입법부에 관련 사항을 주기적으로 보고하도록 정하여 사면 결정권자의 재량을 간접적으로 제한하고 있음

Ⅵ. 개선방안

1. 특별사면 대상의 제한 설정

□ 자의적인 사면권 행사를 방지하기 위해 대상범죄의 제한, 인적범위의 제한, 일정 형기 미경과자 등에 대한 제한 규정을 「사면법」에 명문화하는 방안을 고려해 볼 수 있음

가. 대상범죄의 제한[82)]

□ 현행 「사면법」은 사면권 행사의 대상에 대해 아무런 제한이 없기 때문에 살인죄, 성범죄 등 중범죄를 범한 자뿐만 아니라, 부패범죄, 특정경제범죄 등을 범한 자도 특별사면의 대상이 됨

□ 국민의 법감정상 용인하기 힘든 범죄를 범한 자가 특별사면의 대상에 포함되어 형집행을 면제받는 것은 사면제도의 목적인 사회통합 기능을 저해하고 오히려 사회 갈등을 조장할 수 있다는 점에서 바람직하지 않음

□ 어떤 범죄를 사면권 행사의 대상에서 제외할 것인지는 사회적 합의를 거쳐야 할 영역이나, 사회적 파급력, 해당 범죄의 위법성 및 죄질의 정도 등을 함께 고려하여 특정범죄에 대해서는 사면권 행사 대상에서 제외되도록 「사면법」에 명문화하는 방안을 고려해 볼 수 있음

82) 현재 제19대 국회에 발의된「사면법 일부개정법률안」은 총 14건인데, 그 중 7건의 개정법률안(오제세의원안, 이언주의원안, 강은희의원안, 심재철의원안, 문병호의원안, 윤상현의원안, 노웅래의원안)에서 특별사면권 행사 시 대상 범죄를 제한하는 내용을 담음. 각 법률안 마다 제한하는 대상 범죄에 차이를 보이는데, 부패범죄, 특정경제범죄, 반인륜범죄 등에 대한 제한을 예로 들 수 있음

나. 인적범위의 제한[83]

□ 「헌법」, 「사면법」에 별도의 규정은 없지만, 특별사면권은 사법부의 판단을 변경하는 효력을 가지고 있는 만큼 헌법상 법치주의 내에서 제한적으로 행해져야 하는 헌법내재적 한계를 가지고 있다고 볼 수 있음

○ 사면권 행사의 내재적 한계에는 통지권자가 자기 자신(자신의 측근을 포함)을 용서하는 이른바 '자기사면'이 허용되어서는 안 된다는 것도 포함됨

□ 이러한 헌법내재적 한계가 있음에도 불구하고, 「사면법」에 명시적인 제한 규정이 없다는 이유로 대통령 측근에 대한 특별사면이 행해져 사회적 논란이 야기됨

□ 특별사면권 행사 당시 대통령의 친인척 또는 특수관계에 있는 사람[84], 대통령이 임명한 정무직 공무원 및 공공기관의 장 등은 형사 법질서 준수 책임이 훨씬 크다는 점, 이른바 '자기사면'이 허용되어서는 안 된다는 점을 고려하여 특별사면권의 인적 범위를 제한하는 방안을 고려해볼 수 있음

83) 현재 제19대 국회에 발의된「사면법 일부개정법률안」(총 14건) 중 3건(이종걸의원안, 서기호의원안, 문병호의원안)에서 인적범위의 제한에 관한 내용을 담고 있는데, 각 법률안마다 범위에 차이가 있으나, 대통령의 친인척과 대통령이 임명한 정무직 공무원 등에 대한 특별사면을 제한하는 내용을 담음

84) 대통령의 친인척 등 대통령과 특수한 관계에 있는 사람의 비위행위에 대한 감찰에 관한 내용을 정한「특별감찰관법」은 제5조에서 감찰대상자를 ⅰ) 대통령의 배우자 및 4촌 이내 친족, ⅱ)대통령비서실의 수석비서관 이상의 공무원으로 정하고 있음

다. 일정 형기 미경과자 등에 대한 제한[85]

□ 특별사면은 '형을 선고받은 자'에 대해 형 집행을 면제함을 원칙으로 하는데, 사법부가 유죄로 판단한 판결 집행의 효력을 제거시킨다는 점에서 사법권을 제한하는 측면이 있음

□ 현재는 특별사면 대상에 기간의 제한이 없기 때문에, 이른바 '판결문의 잉크가 마르기도 전에' 특별사면을 받아 석방이 되거나, 특별사면의 대상이 되기 위해 상소를 포기하고 형을 확정하였다는 의혹이 제기된 사례들이 발생함

□ 사법권을 침해하는 특별사면권 행사를 금지하기 위해 형 선고 후 일정 기간이 경과한 자만이 특별사면을 받을 수 있도록 제한하는 방안을 고려해 볼 수 있음

○ 형 선고 후 얼마의 기간이 경과한 자를 대상으로 할지에 대해서는, 사회복귀라는 측면에서 동일한 효력을 가진 가석방의 요건을 참고해 볼 수 있음[86]

- 가석방은 무기징역(금고)은 10년, 유기징역(금고)은 형기의 3분의 1을 경과할 것, 벌금 또는 과료의 병과가 있는 경우 그 금액을 완납할 것, 개전의 정이 현저할 것을 요건으로 함(「형법」 제72조)

85) 현재 제19대 국회에 발의된 「사면법 일부개정법률안」 (총 14건) 중 4건(박영선의원안, 서기호의원안, 심재철의원안, 문병호의원안)에서 일정형기 미경과자 등에 대한 제한에 관한 내용을 담고 있음

86) 일본 「은사법 시행규칙」 제6조는 일정기간이 경과한 후가 아니면 특사 신청을 할 수 없도록 제한하고 있는데, 무기징역(금고)은 10년, 유기징역(금고)은 형기의 3분의 1, 벌금은 1년, 구류 또는 과료는 6개월을 경과할 것을 요건으로 함

라. 소결

□ 특별사면의 대상을 제한하는 방안으로는 대상범죄를 제한하거나, 인적범위를 제한하거나, 일정 형기 미경과자를 제한하는 방안을 상정해 볼 수 있는데, 대통령의 사면권을 존중하면서도 사면권 행사의 제한 기능을 수행할 수 있는 가장 현실적인 방안은 일정 형기 미경과자를 사면대상에서 제외하는 방안이라 사료됨

○ 우선, 특별사면의 대상에서 특정범죄를 범한 자는 제외하겠다는 규정을 「사면법」에 마련하는 경우 사면의 대상에서 완전히 배제되어 확실한 사면권 제한의 효과를 가져 올 수는 있지만, 어떤 범죄를 사면의 대상에서 제외할 범죄인지에 대한 의견의 일치가 어렵고, 시대적 상황에 따라 범죄의 경중에 대한 평가는 달라질 수 있음. 따라서 특정범죄를 사면 대상에서 완전히 배제시키는 것에 대해 신중한 접근이 필요함

○ 다음, 특별사면 대상에서 대통령과 특수 관계에 있는 자는 제외한다는 규정을 「사면법」에 마련하는 경우, 특별사면의 내재적 한계라 할 수 있는 '자기사면'을 명문으로 금지하게 된다는 점에서 타당한 측면이 있지만, 특수 신분이라는 이유로 불리한 취급을 받게 된다는 점에서 형평성 문제가 제기될 수 있을 것으로 보임

○ 마지막으로 일정 형기 미경과자를 사면의 대상이 되지 않는 것으로 「사면법」에 정하는 것은, 일정 부분 형벌이 집행되었다는 이유로 형사사법의 정당성이 담보되는 것인지 의문이 제기될 수 있는 것은 사실임. 그러나 일정 형기를 경과한 자만 대상이 될 수 있는 것으로 요건을 두는 경우, 특별사면이 사법권을 사실상 무력화하여 권력분립의 원칙을 침해한다는 비판을 봉합할 수 있고, 대통령의 무분별한 사면권 행사의 제한 기준이 될 수 있다는 점에서 가장 현실적인 대안으로 보임

2. 특별사면의 신청 절차 마련

□ 현행법상 특별사면은 대통령의 권한이기 때문에 사면대상자는 사면을 신청하거나 거부할 권리가 없지만, 사면대상자를 임의로 선정하는 폐단을 방지하기 위해 형 선고를 받은 자가 사면을 신청할 수 있는 절차를 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있음

○ 현행 「사면법」 상 특별사면은 검사 또는 교정시설장의 보고에 의한 사면의 제청으로 절차가 개시됨

○ 이는 검사 또는 교정시설장이 하향식(Top-down)으로 특별사면의 대상자를 선정하는 형태로 대상자 선정이 공정하지 못하다는 인식을 심어줄 수 있음

○ 형 선고를 받은 자의 신청을 통해 절차가 개시되도록 하는 경우(Bottom-up), 특별 사면 대상자 선정이 객관적이고 공정하지 못하다는 불신을 어느 정도 해소할 수 있고, 신청 당시 국민적 공감을 얻기 어려운 범죄자의 경우 스스로 신청을 자제하는 효과도 가져올 수 있을 것으로 보임

○ 참고로, 미국, 독일, 일본 모두 검사, 교도소장 외에도 유죄판결을 받은 자 등에게 사면을 신청할 수 있도록 허용하고 있음

3. 사면심사위원회의 독립성 확보 및 기능 정상화

가. 국회, 대법원 등 외부기관의 의견을 반영한 인적 구성[87]

□ 현행 「사면법」 상 사면심사위원회는 법무부장관 소속으로 설치되고, 위

87) 현재 제19대 국회에 발의된 「사면법 일부개정법률안」 (총 14건) 중 4건(박영선의원안, 서기호의원안, 이원욱의원안, 노웅래의원안)은 사면심사위원회 위원이 국회, 대법원의 추천을 받은 자 또는 지명된 자로 구성되도록 하는 내용을 담고 있음

원 9인 모두를 법무부장관이 임명(위촉)하고 있기 때문에 법무부장관의 영향력 하에 위원회가 구성 및 유지되어 독립적인 기능 수행에 한계가 있음

□ 사면심사위원회는 특별사면의 적정성을 판단하는 중요한 기능을 수행해야 하는 만큼, 국회와 대법원 등 외부기관이 위원을 추천할 수 있도록 하여 외부통제 기능을 강화하는 방안을 고려해 볼 수 있음

○ 입법부와 사법부가 위원 구성에 참여하는 경우 사면심사위원회가 법무부장관의 영향력에서 벗어나 독립적이고 객관적인 심사를 할 수 있을 것임

○ 한편, 이에 대해서는 대법원 보다 헌법재판소에서 위원을 추천받는 것이 더 바람직하다는 의견이 있음[88)]

- 대법원이 사면심사위원회의 위원을 추천하게 되는 경우 넓은 의미에서 자기 판결에 대한 관여가 될 수 있으므로, 국민의 통합 내지 대화합이라는 정치적 고려에 의해 행해지는 사면권 행사에는 재판에 관여하지 않은 정치적 사법기관의 수장인 헌법재판소가 관여하는 것이 타당하다는 의견임

□ 또한 사면심사위원회 소속에 대해서는 현재와 같이 법무부장관 소속을 유지하는 것보다는 대통령 직속으로 설치하는 방안을 고려해 볼 수 있음

○ 현재와 같이 법무부장관 소속을 유지하는 경우 사면심사위원회가 특별사면에 대한 법무부장관 상신의 적정성을 판단한다는 목적을 유지하고, 신속하게 절차를 진행할 수 있다는 장점이 있지만, 국회와 대법원이 추천한 위원으로 구성된 위원회가 법무부장관 소속 하에 있는 것은 조직 구조상 바람직하지 않음

○ 국가를 구성하는 3부(部) 또는 헌법 기관이 위원 구성에 관여하는 만큼 사면심사위원회 소속을 대통령 직속으로 하면 위원회의 위상이 높아질 수 있고, 위원

88) 고문현, 「특별사면제도에 대한 전문가 자문의견서」, 국회입법조사처 전문가 자문의견서 제출 자료, 2015.

회의 독립성이 현재보다 높아질 수 있으며, 위원회 회의 결과의 영향력도 높아질 수 있을 것으로 보임

나. 외부 위원의 참여 확대 및 다양한 분야의 전문가 포함

□ 현재 사면심사위원회는 9인의 위원 중 위원장은 법무부장관이 되고, 위원은 법무부장관이 임명(위촉)하되, 공무원 아닌 위원을 4인 이상 위촉하여야 함

○ 이에 대해 위원장이 법무부장관이 되고, 내부 위원이 법무부차관, 검찰 국장 등 위원회 회의에 막강한 영향력을 가질 수밖에 없는 자로 채워지는 것은 사면심사의 균형 및 견제 기능을 수행하기 어렵게 만들기 때문에 외부 위원의 참여 수를 현재보다 더 확대시켜야 한다는 필요성이 대두되고 있음

□ 사면심사위원회에 참여하는 외부위원의 수를 현재보다 늘리고, 법조계에 종사하는 자뿐만 아니라 사회 각 분야의 의견을 대표할 수 있는 자를 위원에 포함시켜 사회적 통합 기능을 충실히 이행하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있음

○ 특별사면이 사회적 통합을 이루는데 그 근본 목적이 있는 만큼 법률전문가뿐만 아니라 다양한 분야의 전문가가 참여할 수 있도록 하고, 일반 국민의 의견도 함께 수렴할 수 있는 기회가 제공될 필요가 있음[89]

다. 사면심사위원회의 심의서 및 회의록의 즉시 공개[90]

89) 예를 들어, 미국 South Carolina 주는 사면위원회 구성에 법률 전문가뿐만 아니라 사회학자, 심리학자, 정신의학자, 사회활동가 등 다양한 분야에서 활동을 한 자가 위원의 자격이 될 수 있다고 정하고 있음 (SC Code §24-21-10)

90) 현재 제19대 국회에 발의된 「사면법 일부개정법률안」 (총 14건) 중 2건(서기호의원안, 박명재의원안)은 사면심사위원회의 심의서 및 회의록을 즉시 공개하는 내용을 담고 있음

□ 현재 사면심사위원회가 회의를 개최한 경우 심의서는 해당 특별사면 등을 행한 후부터 즉시 공개하고, 회의록은 특별사면 등을 행한 후 5년이 경과한 때부터 공개함

□ 심의서는 회의 즉시 공개되고 있지만, 개별 위원의 의견 등이 별도로 기재되지 않고, 회의의 상세한 상황이 기재된 회의록은 특별사면 후 5년이 경과된 후에야 공개되기 때문에 사회적 책임에서 비교적 자유로움

□ 특별사면의 경우 사면의 대상자, 수형자 등 뿐만 아니라 일반 국민 모두 관심을 갖는 대통령의 통치행위이므로 심의서 뿐만 아니라 회의록도 즉시 공개하여 사면심사위원회 회의가 보다 투명하고 객관적으로 행해질 수 있도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있음

4. 사법부의 의견 청취 절차 또는 국회에 대한 보고 절차 마련

□ 특별사면권은 사법부의 판단인 재판의 결과를 변경하는 효과를 가져오기 때문에 당해 판결을 내린 기관의 수장인 대법원장의 의견청취를 의무화하여 사면권 행사에 신중을 기할 수 있도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있음

○ 참고로, 미국의 California 주는 주(州) 대법원의 권고가 있을 것을 사면의 요건으로 정하고 있고, 독일은 특별 사면 절차에 해당 사건을 담당한 법원의 의견을 청취하도록 하고 있음

□ 또한 특별사면권은 대통령의 권한이기는 하지만, 국가작용의 하나이고, 국회는 국정 전반에 대해 통제하고 견제할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문에 특별사면권 행사시 국회에 보고하는 절차를 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있음[91)]

○ 그간 일반사면적 성격을 띤 특별사면이 여러 차례 이루어진 점에 비추어, 무분별한 권한 행사를 사전에 방어하는 장치로 기능할 수 있을 것으로 보임

○ 다만, 국회의 동의를 요하는 일반사면과는 차등을 두어야 하므로 국정 통제, 견제 기능을 수행할 수 있도록 보고 절차를 마련하는 정도의 제한일 필요가 있음

5. 범죄피해자 등 사건 관계인의 의견 진술 기회 부여

□ 대통령의 특별사면이 행해지면 형 집행 면제로 수형자가 석방되는 등 판결의 효력에 변화를 가져오지만, 현재로서는 형사사법절차에 참여한 범죄피해자 등 사건관계인이 자신의 의견을 개진할 수 있는 절차가 없기 때문에 이러한 결과를 일방적으로 수용해야 함

□ 범죄피해자 등 사건 관계인의 의견이 전혀 고려되지 못한 채, 유죄의 확정판결을 받은 자의 형집행이 면제되는 것은 범죄피해자의 권리를 침해할 뿐만 아니라 사법권에 대한 신뢰를 져버리는 결과를 가져오고, 종국적으로 사면권 행사의 목적인 사회통합 기능을 저해함

□ 특별사면이 결정되기 전에 범죄피해자 등에게 관련 사실을 통지하고, 자신의 의견을 제출할 수 있도록 절차를 마련하여 범죄피해자 등 사건 관계인의 권리를 최대한 보장해 준다면, 사회갈등도 봉합할 수 있고, 특별사면의 결정에 더욱 신중을 기할 수 있을 것으로 보임

91) 현재 제19대 국회에 발의된 「사면법 일부개정법률안」(총 14건) 중 박영선의원안은 대통령의 특별사면권 행사 전 대상자 명단, 죄명, 형기 등에 대해 국회에 통보를 하도록 하는 내용을 담고 있음

Ⅶ. 결론

□ 특별사면권은 민주적 정당성을 지닌 대통령이 사법부의 판단을 변경할 수 있는 권한으로, 부적절한 형사판결을 교정하여 주권자인 국민을 보호하고, 시대적 요구를 반영하여 사회를 통합하는 기능을 수행해야 함

□ 특별사면권은 오랜 역사적 배경에 근거하여 과거에서부터 오늘날까지 전통적 법 제도 속에 명맥을 이어왔으나, 정치적 남용 또는 자의적인 권한 행사 가능성이 늘 위험인자로 작용해 왔으며, 법치주의에 대한 불신을 가져오는 요소가 되기도 함

□ 우리나라에서 그간 행해진 특별사면의 현황을 살펴볼 때도 특별사면이 행해진 횟수가 일반사면보다 월등하게 많아 특별사면권이 더 쉬운 권한행사의 수단으로 사용되었고, 국민대통합을 이유로 유명 정치인, 경제인, 공직자 등을 사면대상에 다수 포함시켜 일반 국민의 법감정에 부합하지 않는 사면이 여러 차례 이루어진 것을 볼 수 있음

□ 현행 특별사면제도의 문제점은 「헌법」과 「사면법」에 특별사면권 행사의 법적 근거만 규정되어 있을 뿐, 특별사면권의 오·남용 방지를 위한 법률상 통제 장치가 부족하다는 점임

○ 즉, 현행 「사면법」에는 특별사면권 행사의 대상, 기준, 한계 등에 관한 규정이 없어 권한 행사의 객관성, 공정성이 담보될 수 없고, 사면심사위원회의 구성 및 역할의 한계로 인해 내부 견제장치로서의 역할을 제대로 수행하지 못함. 또한 법원, 국회 등 외부 기관에 의한 통제가 불가능하고, 범죄피해자 등 형사절차에 참여한 사건관계인의 의견이 사면 결정에 전혀 반영될 수 없어 사면권 남용의 가능성이 크게 열려 있음

□ 외국(미국, 독일, 일본)의 특별사면제도를 살펴보면, 각 나라마다 조금씩 차이가 있으나, 통치권자의 특별사면권을 인정하면서도, 사면권 남용을 방지하기 위한 제한과 한계를 명확히 두고 있음

○ 예를 들어, 미국의 경우 살인 등 중범죄의 사면을 금지하고, 범죄피해자 등 사건 관련인에게 의견진술의 기회를 부여함. 독일은 특별사면을 행정절차의 일환으로 보아 단계별 처리를 통해 진행되기 때문에 권한 남용소지가 낮음. 일본의 경우 형 선고 후 일정 기간이 경과한 자만 특별사면을 신청할 수 있고, 중앙갱생보호심사위원회(사면위원회)의 각 위원은 모두 양의원(兩議院)의 동의를 얻으며, 정치적 중립 유지를 위해 동일 정당에 속한 자의 수를 제한함

□ 우리나라도 대통령의 특별사면권 남용을 방지하고, 합리적인 사면권 행사가 이루어질 수 있도록 「사면법」 개정을 통해 권한 행사의 제한 및 견제 장치를 마련할 필요가 있음

○ 즉, 특별사면권 행사의 제한과 한계를 법률에 명확히 하고, 사면대상자가 임의로 선정되는 것을 방지하기 위해 특별사면의 신청절차를 마련하며, 사법부의 판단인 재판 결과를 변경하는 만큼 대법원장 및 범죄피해자 등 사건 관계인의 의견 청취를 의무화하는 방안, 국회에 보고 절차를 마련하는 방안 등을 통해 사면권 남용 가능성을 최소화시킬 필요가 있음

○ 또한 사면심사위원회를 구성할 때, 대법원, 국회 등 외부기관의 추천을 통해 위원을 선정하고, 사회 각 분야의 의견을 수렴할 수 있도록 외부 위원 수를 늘리며, 사면심사위원회의 심의서 및 회의록을 즉시 공개함으로써 공정하고 투명하게 특별사면의 적정성을 판단할 수 있도록 할 필요가 있음

□ 대통령의 사면권은 역사적, 정치적 산물로서 사회통합이라는 순기능을 수행할 수 있는 중요한 권한인 만큼 앞으로도 유지될 필요가 있지만, 대통령의 사면

권이 무제한적으로 행사되는 것은 헌법적 요청이 아님

□ 대통령의 특별사면권이 법치국가적 요청에 맞게 엄정한 절차와 방법에 근거하여 투명하고 공정하게 행사될 수 있도록 제도적·입법적 보완을 해 나가야 함

참고문헌

[단행본 및 학위논문]

강민국, 「대통령 사면권의 문제와 개선방안」, 경남대학교대학원 박사학위논문, 2012.

고문현, 「사면에 관한 소고」, 국회입법조사처 전문가간담회 발표자료, 2015.

이영주 외, 『사면권 행사방법의 문제점과 개선방향』, 한국형사정책연구원, 2014.

정현미, 황지태, 『사면제도의 현황과 재조명』, 한국형사정책연구원, 2003.

정회철, 『헌법』, 여산, 2011.

National Governors' Association, *Guide to Executive Clemency Among the American States*, U.S. Department of Justice National Institute of Corrections, 1988.

[정기간행물 등]

고문현, 「사면권 행사의 실태분석을 통한 사면권 통제방안」, 『공법학연구』 제11권 제2호, 2010.

김동련, 「사면권에 대한 현황 및 입법정책적 고찰」, 토지공법연구 제61집, 2013.

김영수, 남광호, 「사면권행사의 한계와 사면법의 개정방향」, 『성균관법학』 제15권 제1호, 2003.

박광현, 「대통령 사면권의 정당성과 한계」, 『법학연구』 제17집 제3호, 2014.

박진애, 「헌법에 합치하는 사면제도의 모색 - 독일 사면제도와의 비교법적 연구를 중심으로」, 『헌법학연구』 제15권 제3호, 2009.

이금옥, 「대통령의 사면권 행사의 법적 문제와 통제」, 『헌법학연구』 제5권

제2호, 1999.

이혜미, 「현행 특별사면제도의 개선과제」, 국회입법조사처 이슈와 논점 제596호, 2013.

지성우, 「미국의 사면제도에 관한 연구 : 주의 사면제도 비교를 중심으로」, 『미국헌법연구』 제15권 제1호, 2004.

최준, 「사면제도의 본질과 기능에 관한 연구」, 『법학연구』 제19집 제3호, 2011.

[보도자료]

법무부, '특별사면 및 복권 실시', 2003년 4월 29일자 보도자료, 2003.

법무부, '광복 58주년 경축 특별사면·복권 및 가석방 실시', 2003년 8월 12일자 보도자료, 2003.

법무부, '「부처님 오신 날」 경축 특별사면·복권 및 가석방 실시', 2004년 5월 25일자 보도자료, 2004.

법무부, '「부처님 오신 날」 경축 특별사면·복권 실시', 2005년 5월 13일자 보도자료, 2005.

법무부, '광복60주년 경축 특별사면 실시', 2005년 8월 12일자 보도자료, 2005.

법무부, '광복 61주년 경축 특별사면 등 실시', 2006년 8월 11일자 보도자료, 2006.

법무부, '경제살리기와 국민통합을 위한 특별사면 등 실시', 2007년 2월 12일자 보도자료, 2007.

법무부, '특별사면·특별감형·특별복권 실시', 2008년 1월 1일자 보도자료, 2008.

법무부, '정부, 불우 수형자와 생계형 운전자 대규모 사면 - 새로운 출발의 기회 제공', 2008년 6월 3일자 보도자료, 2008.

법무부, '정부, 8·15 광복 64주년과 건국 60주년을 맞아 화합과 동반의 시대를 여는 대사면 실시', 2008년 8월 12일자 보도자료, 2008.

법무부, ‘정부, 8・15 광복 64주년과 건국 61주년을 맞아 서민경제 활성화를 위한 민생 특별사면 실시’, 2009년 8월 11일자 보도자료, 2009.

법무부, ‘이건희 IOC 위원 특별사면 및 특별복권 실시’, 2009년 12월 29일자 보도자료, 2009.

법무부, ‘광복 65주년 경축 특별사면 등 실시’, 2010년 8월 13일자 보도자료, 2010.

법무부, ‘2012년 신년 특별사면 등 실시’, 2012년 1월 10일자 보도자료, 2012.

법무부, ‘특별사면, 특별감형, 특별복권 실시’, 2013년 1월 30일자 보도자료, 2013.

법무부, ‘2014년 설 서민 생계형 특별사면 실시’, 2014년 1월 28일자 보도자료, 2014.

법무부, ‘2015년 「광복 70주년 특별사면」 실시’, 2015년 8월 13일자 보도자료, 2015.

김지성, 「임기말 사면권 남용? 정부 75명 특별사면」, 『SBS 뉴스』, 2007년 12월 31일자, 2007.

박민식, 「특별사면 문제와 해법」, 『한국일보』, 2013년 2월 6일자, 2013.

양낙규, 「신・구정권 특별사면 놓고 대립각 세우나」, 『아시아경제』, 2013년 1월 27일자, 2013.

이범수, 「輿 고뇌에 찬 결단, 野 공약 파기」, 『서울신문』2015년 8월 14일자, 2015.

정대화, 「부적절한 사면은 안 된다」, 『경향신문』, 2005년 6월 29일자, 2005.

조성호, 「국익 논리에 늘 휘둘린 靑 들러리 사면심사위」, 『세계일보』, 2015년 5월 3일자, 2015.

한정수, 「민변, 재벌총수・정치인 특사 반대…사면은 국민이 공감해야」, 『머니투데이』, 2015년 7월 15일자, 2015.

[NARS----------

[부록]

Ⅰ. 역대 사면 내역

구분 일자	일반 사면	일반 감형	일반 복권	특별 사면	특별 감형	특별 복권	비고(사유 등)
1948.9.27.	실시	실시	실시				정부수립기념
1950.12.28.		실시					
1951.1.1.				1,901	1,259		환도신년 기념
1951.10.17.					1		
1952.3.1.				3.616	2,218		
1952.8.15.		실시			3,227		
1953.12.31.				1,467	763		신년 기념
1954.2.17.					2		
1954.8.15.					2		광복절 기념
1955.1.1.				31	49		신년 기념
1955.3.25.				20			대통령 제80회 탄신 기념
1956.1.1.				1,155	1,062		신년기념
1956.8.15.				1,140	649		광복절 기념
1960.1.1.				14			신년 기념
1960.6.25.				6			
1960.10.1.				3,215	11,214		신정부수립 경축 기념
1961.6.6.	실시						5.16혁명 기념
1961.7.17.				77			제헌절 기념
1961.8.15.				4,051	7,088		광복절 기념
1962.3.15.						14	
1962.4.19.				65	7		4·19기념 학생사범

1962.5.16.	실시		실시	13,158	8,752		5·16혁명 기념
1962.8.15.				399	151		제17회 광복절 기념
1963.5.16.				72	41		5·16혁명 제2주년 기념
1963.8.15.	실시		실시	17			제18회 광복절 기념
1963.12.16.	실시			94		16	민정이양 기념
1964.5.16.				11	80		5·16혁명 제3주년 기념
1965.12.25.				37	19		성탄절 기념
1967.7.1.					1,476		제6대 대통령 취임 기념
1969.8.15.				795	1,748		제24주년 광복절 기념
1970.8.15.				308	3,267		제25주년 광복절 기념
1970.12.25.				73			
1971.7.1.				324	3,987		제7대 대통령 취임 기념
1971.10.1.				4	26		
1972.10.1.				7	20		
1972.12.27.				1,203	5,017		제8대 대통령취임 유신헌법 공포시행
1973.2.9.						1	
1973.8.15.				9	2		
1977.3.1.						2	3·1절 기념
1978.12.27.			실시	988	3,087		제9대 대통령 취임 기념
1979.8.15.						1	
1979.12.23				561	31		
1980.2.29.			575	116			
1980.9.1.	-	-	-	516	-	-	제11대 대통령(전두환) 취임 기념
1980.11.20.	-	-	-	2	-	-	
1981.1.23.	-	-	-	-	12	-	

1981.1.31.	131,000	-	-	-	-	-	징계공무원 징계사면, 대통령령 10194호
1981.3.3.	-	-	-	2,417	646	167	제12대 대통령(전두환) 취임 기념
1981.4.3.	-	-	-	58	23	2	광주민주화운동 관련자
1981.5.11.	-	-	-	60	-	5	석가탄신일
1981.8.15.	-	-	-	62	4	-	제36주년 광복절 기념
1982.1.1.	-	-	-	11	-	-	징계 변호사
1982.3.3.	-	-	-	1,419	545	238	대통령 취임 1주년 기념
1983.3.15.	-	-	-	-	2	-	미문화원 방화사건
1983.8.12.	-	-	-	77	10	551	제38주년 광복절 기념
1983.12.23.	-	-	-	36	-	142	성탄절 기념
1984.8.14.	-	-	-	43	2	671	39주년 광복절 기념
1984.10.2.	-	-	-	-	177	-	개천절 기념
1985.3.3.	-	-	-	1,615	512	-	대통령 취임 4주년 기념
1985.8.15.	-	-	-	-	4	-	40주년 광복절 기념
1987.7.10.	-	-	-	1,934	-	401	7·1 대통령담화 관련
1988.2.27.	-	-	-	4,548	835	992	제13대 대통령(노태우) 취임 기념
1988.12.21.	-	-	-	1,268	96	365	11.26. 대통령 특별 담화 관련
1990.4.12.	-	-	-	1	-	-	김현희
1991.2.25.	-	-	-	914	565		대통령 취임 3주년 기념
1991.5.25.	-	-	-	-	30	-	
1991.12.24.	-	-	-	4	-	1	
1992.12.24.	-	-	-	11	1	12	
1993.3.6.	-	-	-	36,850	1,076	2,987	제14대 대통령(김영삼) 취임 기념

1993.5.28.	-	-	-	81	-	-	광주민주화운동 관련
1993.12.24.	-	-	-	163	-	24	전교조 관련
1995.8.15.	-	-	-	1,587	426	528	제50주년 광복절 기념
1995.12.2.	2,585,000 (10,000)	-	-	-	-	-	대통령령 제14818호, 경미한 행정법규 위반자 및 징계공무원(10,000명)
1996.2.25.	-	-	-	23	1	-	대통령 취임 3주년 기념
1996.8.15.	-	-	-	6	-	5	51주년 광복절 기념
1997.10.3.	-	-	-	15	-	8	개천절 기념
1997.12.22.	-	-	-	25	-	-	전직 대통령 등
1998.3.13.	-	-	-	32,739	1,258	806	제15대 대통령(김대중) 취임 기념 (징계사면 166,334명 포함)
1998.8.15.	-	-	-	3,424	13	1,402	건국 50주년 경축 기념
1999.2.25.	-	-	-	6,208	12	1,088	대통령 취임 1주년 기념
1999.8.15.	-	-	-	828	7	256	54주년 광복절 기념 (징계사면 31명 포함)
2000.8.15.	-	-	-	27,029	810	525	55주년 광복절 기념
2002.7.10.	-	-	-	-	-	-	월드컵 경축 (운전면허벌점 등 감면 4,810,000명)
2002.12.31.	-	-	-	93	4	25	복역 중인 외국인 51명 잔형집행 면제 포함
2003.4.30.	-	-	-	992	-	432	제16대 대통령(노무현) 취임 기념
2003.8.15.	-	-	-	23,780	675	170	58주년 광복절 기념 (징계사면 125,164명 포함)
2004.5.26.	-	-	-	63	6	283	부처님 오신날 경축
2005.5.15.	-	-	-	25	-	6	부처님 오신날 경축
2005.8.15.	-	-	-	12,043	567	1,483	60주년 광복절 기념

							(운전면허 벌점 등 감면 4,207,152명)
2006.8.15.	-	-	-	96	19	27	61주년 광복절 기념
2007.2.12.	-	-	-	146	12	276	경제살리기와 국민통합
2008.1.1.	-	-	-	43	14	18	
2008.6.4.	-	-	-	119	31	-	새정부(이명박) 출범 100일 기념
2008.8.15.	-	-	-	10,198	178	1,951	63주년 광복절, 건국 60주년 경축(징계사면 328,335명, 소형선박 조종사 면허 취득결격기간 해제 500명)
2009.8.15.	-	-	-	1,947	375	7,145	64주년 광복절, 건국 61주년 경축
2009.12.31.	-	-	-	1	-	-	이건희 국제올림픽위원회(IOC) 위원
2010.8.15.	-	-	-	72	15	2,406	65주년 광복절 기념 (징계사면 5,685명)
2012.1.12.	-	-	-	595	185	165	
2013.1.31.	-	-	-	34	3	18	
2014.1.29.	-	-	-	5,812	113	-	
2015.8.14.	-	-	-	6,280	246	5,404	70주년 광복절 기념

자료 : 2015년 법무부 사전정보공표 (1980년대 이후 사면내역), 법무부 제출 자료 (2015.6.5.), 법무부 2015년 8월 13일자 보도자료 내역 재구성

Ⅱ. 유사 제도 - 일반사면, 가석방

□ 사회로 복귀한다는 측면에서 동일하지만, 별개의 제도로서 법적 근거, 대상, 절차, 효력 등에 차이가 있는 일반사면과 가석방에 대해 살펴봄

1. 일반사면

가. 의의

□ 일반사면은 범죄의 종류를 정하여 이에 해당하는 모든 범죄인에 대해 형 선고 효과의 전부나 일부를 소멸시키는 것, 형선고를 받지 않은 자에 대해서는 공소권을 소멸시키는 대통령의 권한을 의미함(「헌법」 제79조, 「사면법」 제2조, 제3조, 제5조, 제8조)

○ 이는 협의의 개념으로, 광의의 개념에는 형을 변경해주는 일반 감형(減刑)과 형 선고의 부수적 효력으로 법령에 의해 상실되거나 정지된 자격을 회복시켜주는 일반 복권(復權)의 개념까지 포함됨

나. 요건 및 절차

□ 일반사면은 대통령이 죄의 종류를 정하여 대통령령으로 행하기 때문에, 사면의 대상이 된 죄를 범한 자면 족하고, 별도의 요건을 요하지 않음(「사면법」 제3조, 제8조)

□ 일반사면은 ⅰ) 대통령이 일반사면을 실시할 대상 범죄의 선정, ⅱ) 국무회의의 심의와 국무총리 및 관계국무위원의 부서, ⅲ) 국회의 동의, ⅳ) 대통령령의 공포로 절차가 진행됨

○ 일반사면의 경우 국회의 동의를 받도록 하는 이유는 일반사면은 특정 죄를

범한 모든 자를 사면의 대상으로 하여 그 대상이 광범위하고, 파급효과가 매우 크기 때문에 민주적 정당성이 있는 국회의 동의를 얻도록 한 것임

다. 효과

□ 일반사면이 행해지면 형 선고의 효력이 상실되고, 형을 선고받지 않은 자에 대해서는 공소권이 상실됨(「사면법」 제5조)

○ 일반 감형이 행해지면 형이 변경되고, 일반 복권이 행해지면 상실 또는 정지되었던 자격이 회복됨

라. 특별사면과의 차이점

□ 특별사면은 '형 선고를 받은 자'를 대상으로 하기 때문에 죄명에 상관없이 모두 대상이 될 수 있지만, 일반사면은 '특정 죄를 범한 자'를 대상으로 하기 때문에 수사 및 재판을 통해 형 선고를 받았는지 여부를 불문하고 그 죄를 범한 모든 자가 사면의 대상이 됨

□ 특별사면은 국회의 동의를 요하지 않고, 대통령의 명에 따라 행해지지만, 일반사면은 국회의 동의를 반드시 필요로 하며, 사면의 형식도 대통령령을 공포하는 방식으로 한다는 점에서 차이가 있음

□ 특별사면은 형 선고를 받은 자를 대상으로 하기 때문에 형 집행이 면제되는 것이 원칙적인 효력인데, 일반사면은 형 선고를 받았는지 여부를 불문하므로, 일반사면이 있는 경우 형 선고를 받은 자는 형 선고의 효력이 소멸되며, 형선고를 받지 않은 자는 공소권 자체가 소멸되는 효력을 가져옴

2. 가석방

가. 의의

□ 가석방은 자유형을 집행 받고 있는 자가 개전(改悛)의 정이 현저하다고 인정되는 때에 조건부로 수형자를 석방하고 일정한 기간을 경과한 때에는 형의 집행을 종료한 것으로 간주하는 제도임(「형법」 제72조, 제76조)

나. 요건

□ 가석방은 징역 또는 금고의 집행 중에 있는 자가 무기에 있어서는 10년, 유기에 있어서는 형기의 3분의 1을 경과할 것, 벌금 또는 과료의 병과가 있는 경우 그 금액을 완납할 것, 개전의 정이 현저할 것을 요건으로 함(「형법」 제72조)

다. 가석방의 기간과 보호관찰

□ 가석방의 기간은 무기형에 있어서는 10년, 유기형에 있어서는 남은 형기로 하되 그 기간은 10년을 초과할 수 없음(「형법」 제73조의2제1항)

□ 가석방된 자는 원칙적으로 가석방기간 중 보호관찰을 받으나, 가석방을 허가한 행정관청이 필요 없다고 인정하는 경우 그러하지 않음(「형법」 제73조의2 제2항)

라. 절차

□ 소장은 가석방요건을 갖춘 수형자로서 교정성적이 우수하고, 죄를 뉘우치며,

재범의 위험성이 없다고 인정하는 경우 분류처우위원회[92]의 의결을 거쳐 가석방 적격심사신청 대상자를 선정함(「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙」 제245조)

○ 소장은 가석방 적격심사신청을 위하여, 수형자의 신원에 관한 사항(ex. 건강, 정신 및 심리 상태, 경력 및 교육정도, 교정성적 등), 범죄에 관한 사항(ex. 범행 시의 나이, 형기, 범죄횟수, 피해회복 여부 등), 보호에 관한 사항(ex. 동거할 친족, 보호자 등의 성명, 주소, 생활정도, 가정환경, 석방 후 돌아갈 곳, 석방 후 계획 등), 출소 후 보복범죄 가능성 등에 대해 사전 조사함(「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙」 제246조, 제247조)

□ 소장은 가석방 적격심사신청 대상자를 선정한 경우, 선정된 날부터 5일 이내에 가석방심사위원회[93]에 가석방 적격심사신청을 함(「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제121조, 동법 시행규칙 제250조)

□ 가석방심사위원회는 수형자의 나이, 범죄동기, 형기, 가석방 후의 생계능력, 생활환경, 재범의 위험성 등을 고려하여 가석방 적격 여부를 결정함(「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제120조, 제121조)

○ 가석방심사위원회는 위원장을 포함 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성되며,

---

92) 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제62조(분류처우위원회) ① 수형자의 개별처우계획, 가석방심사신청 대상자 선정, 그 밖에 수형자의 분류처우에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 교정시설에 분류처우위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 둔다.
「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙」 제97조(심의·의결 대상) 법 제62조의 분류처우위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.
4. 가석방 적격심사 신청 대상자 선정 등에 관한 사항

93) 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제119조(가석방심사위원회) 「형법」 제72조에 따른 가석방의 적격 여부를 심사하기 위하여 법무부장관 소속으로 가석방심사위원회를 둔다.

위원장은 법무부차관이, 위원은 판사, 검사, 변호사 등 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉함

○ 위원회 심사과정 및 심사내용은 공개되는데, ⅰ) 위원의 명단과 경력사항은 임명 또는 위촉한 즉시, ⅱ) 심의서는 해당 가석방 결정 등을 행한 후부터 즉시, ⅲ) 회의록은 해당 가석방 결정 등을 행한 후 5년이 경과한 때부터 임

□ 가석방심사위원회는 가석방 적격결정을 하였으면, 5일 이내에 법무부장관에게 가석방 허가를 신청하여야 하며, 법무부장관은 가석방심사위원회의 신청이 적정하다고 인정하면 가석방을 허가함(「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제122조)

마. 효과

□ 가석방기간 중에는 아직 형의 집행이 종료된 것이 아님

□ 가석방의 처분을 받은 후 그 처분이 실효 또는 취소되지 않고 가석방기간을 경과한 때에 비로소 형의 집행을 종료한 것으로 봄(「형법」 제76조)

○ 가석방 중 금고 이상의 형의 선고를 받아 그 판결이 확정된 때에는 가석방 처분은 효력을 잃음. 단, 과실로 인한 죄는 예외로 함(「형법」 제74조)

○ 가석방 처분을 받은 자가 감시에 관한 규칙을 위배하거나, 보호관찰의 준수사항을 위반하고 그 정도가 무거운 때에는 가석방처분이 취소될 수 있음(「형법」 제75조)

○ 가석방이 실효되거나 취소되면, 가석방 중의 일수는 형기에 산입되지 않기 때문에 가석방 당시의 잔형 기간의 형을 집행 받아야 함(「형법」 제76조 제2항)

□ 형의 집행을 종료한 것으로 보는데 그치며, 형 선고의 효력이 없어지는 것은 아님

바. 특별사면과의 차이점

□ 특별사면은 「헌법」과 「사면법」이 정한 대통령의 고유 권한이지만, 가석방은 「형법」에 근거한 법무부장관의 권한이므로 법적 근거와 권한 행사주체에 차이가 있음

□ 특별사면은 대상에 대한 별도의 제한이 없지만, 가석방은 무기징역(금고) 선고를 받은 자는 10년, 유기징역(금고) 선고를 받은 자는 형기의 3분의 1을 경과할 것을 요하는 등 법률상 요건을 충족한 자를 대상으로 하여 차이가 있음

□ 한편, 특별사면과 가석방은 모두 구금 상태에서 풀려나 자유의 몸이 된다는 측면에서는 동일하지만, 형기가 만료되는 시점까지 조건부로 풀려나는 가석방과 달리 특별사면은 별도의 조건 없이 구금 상태에서 해제될 수 있다는 점에서 차이가 있음

현안보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제260호	국가연구개발사업 기술료 제도의 현황과 개선과제	2015.7.29.	권성훈
제259호	김정일 · 김정은 후계체제 비교를 통한 김정은 통치리더십 분석	2015.6.25.	이승열
제258호	국가인권기구 국제조정위원회(ICC) 등급판정 보류: 내용, 경과와 권고사항	2015.6.18.	조규범
제257호	산업폐수 배출관리 현황과 개선방안	2015.6.9.	김경민
제256호	사업조정제도의 실효성을 위한 법률 개정 과정의 분석과 시사점	2015.6.8.	박충렬
제255호	농업인의 소규모 식품가공업 지원 조례 제정 현황과 개선과제	2015.6.5.	장영주
제254호	도시재생사업의 추진 현황과 개선과제	2015.6.4.	이창호
제253호	국가중요농업유산제도의 운영 현황과 개선 방안	2014.12.31.	배민식
제252호	해외건설 발전을 위한 정책과제	2014.12.31.	조주현
제251호	외국 주요 선박사고 조사와 사후 제도개선의 시사점	2014.12.31.	이상팔 배재현
제250호	항만분야 최소운영수입보장제도 적용현황 및 개선방안	2014.12.31.	서영재
제249호	학교안전교육의 문제점과 개선방안	2014.12.31.	조인식
제248호	도시 내 공동주택 노후화에 따른 정책적 과제	2014.12.31.	장경석
제247호	교원 명예퇴직 수용률 하락의 문제점과 개선방안	2014.12.30.	이덕난

호 수	제 목	발간일	집필진
제246호	「남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률」의 육아기 근로시간 단축제도에 대한 입법영향분석	2014.12.26.	한인상
제245호	우리나라 연금 체계의 현황과 과제	2014.12.24.	원종현
제244호	중소기업 수출지원 정책의 문제점과 개선방안	2014.12.24.	전은경
제243호	기존댐 재평가의 문제점 및 개선방안	2014.12.24.	김진수
제242호	공공기관 재무건전성 제고를 위한 과제	2014.12.23.	권순조
제241호	한·중·일 농식품의 상대적 비교우위 분석과 당면 과제	2014.12.19.	최세중
제240호	가계부문 에너지 이용실태와 에너지복지정책 방향	2014.11.5.	유재국
제239호	비투자형 크라우드펀딩 법제화의 쟁점과 입법적 개선과제	2014. 9. 11.	김정주
제238호	헌법개정절차의 쟁점과 개선과제	2014. 7. 30.	김선화
제237호	동의의결제도의 문제점과 입법과제	2014. 7. 28.	이건묵
제236호	독일 지방의회의원 선거제도의 특징 및 2014년 바이에른 지방선거	2014. 7. 22.	김종갑
제235호	항공사고조사제도의 쟁점과 향후 과제	2014.7.15.	김송주
제234호	아이돌봄서비스사업의 현황과 개선방안	2014.7.4.	조주은
제233호	자격시험에서의 공무원 경력인정제도의 문제점과 개선방안	2014.7.2.	김남영
제232호	기술영향평가제도의 현황과 개선과제	2014.6.20.	권성훈
제231호	지방자치단체장직 인수·인계 현황과 향후 과제	2014.6.9.	하혜영
제230호	국내 신·재생에너지 보급의 문제점과 개선방안	2014.5.27.	김건식

호 수	제 목	발간일	집필진
제229호	한류지수의 개선방향과 정책 활용도 제고를 위한 과제	2014.5.9.	김휘정
제228호	2013 칠레 대선 결과와 시사점	2014.5.2.	김영일 이정진
제227호	공익신고자 보호제도의 현황과 입법적 개선과제	2014.3.18.	박영원 이주연
제226호	「공직선거법」 제47조 제3항 및 제4항 국회의원 후보자 여성할당제의 입법영향분석	2014.2.12.	전진영
제225호	2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징	2014.1.27.	김영일 김종갑
제224호	국제사회의 대북제재 : 현황과 과제	2013.12.31.	이승현
제223호	「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상 가정폭력행위자 대상 상담조건부 기소유예제도의 입법영향분석	2013.12.31.	조주은
제222호	지방자치단체 옥외광고물 관리현황과 향후 과제	2013.12.31.	하혜영
제221호	군 영창제도의 쟁점과 개선방안	2013.12.31.	형혁규 김선화 김성봉
제220호	재판방송의 쟁점과 과제	2013.12.31.	조규범
제219호	미충족 의료 파악을 위한 미치료율 지표 개선방안	2013.12.31.	김주경
제218호	기초연금 도입 논의와 향후과제	2013.12.31.	원시연
제217호	가계 식품비를 이용한 식품 소비 복지지표의 개발	2013.12.31.	장영주
제216호	의료폐기물 관리제도의 문제점과 개선방안	2013.12.30.	김경민
제215호	장애인활동지원제도의 문제점과 개선방안	2013.12.30.	박주연
제214호	대학평가지표 개선방안 -퍼지 다기준 의사결정법을 이용하여-	2013.12.30.	조주현
제213호	코넥스시장의 현황 및 개선방향	2013.12.30.	김정주

호 수	제 목	발간일	집필진
제212호	「한국국제협력단법」 제18조의2(국제빈곤퇴치기여금)의 입법영향 분석	2013.12.27.	유웅조
제211호	주요국의 정치자금 투명성 관리제도	2013.12.26.	이현출 임채진
제210호	공공임대주택 재정지원의 쟁점과 과제	2013.12.26.	장경석
제209호	「최저임금법」 제6조5항[택시근로자 최저임금 산입범위]에 대한 입법영향분석	2013.12.26.	한인상
제208호	북한이탈주민 정착·지원정책의 현황 및 과제	2013.12.26.	이승현
제207호	국내 영화산업의 다양성 확보를 위한 과제	2013.12.20.	조형근
제206호	수도권 도시철도 요금체계의 문제점과 과제	2013.12.19.	박준환
제205호	「정보통신망법」상 임시조치 규정에 대한 입법영향분석	2013.12.18.	김유향 심우민
제204호	예비타당성조사제도의 쟁점 및 개선방안	2013.12.18.	조주현 정도영 박준환
제203호	북한 경제·핵무력 병진노선의 특징과 평가	2013.12.17.	김갑식
제202호	「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 일부개정법률안」의 규제영향분석	2013.11.29	김 준
제201호	천연가스 직도입 확대가 가스 및 전력 시장에 미치는 영향	2013.11.15.	유재국
제200호	남북경협의 현황과 과제: 정치·경제학적 접근을 중심으로	2013.11.7.	이승현
제199호	주방용 오물분쇄기에 의한 음식물류 폐기물 처리의 주요 쟁점 및 과제	2013.9.26.	이동영
제198호	주요국 의회의 의원에 대한 지원제도	2013.8.21.	김영일 전진영
제197호	법제화 커버드본드의 현황과 정책과제	2013.8.16.	김효연
제196호	핀란드 초·중등 교육제도의 특징 및 시사점	2013.8.5.	이덕난

호 수	제 목	발간일	집필진
제195호	연근해어선 감척사업의 현황과 개선방향	2013.7.29.	유제범
제194호	공동주택 층간소음의 현황과 개선 과제 -주택의 건설기관과 관리방안을 중심으로-	2013.7.24.	이창호
제193호	복지사업의 '중복' 및 '편중' 현황과 과제	2013.5.6.	이만우 김영수
제192호	수도권규제관련 해외정책 동향과 과제	2013.4.17.	이창호
제191호	군사법원법상 관할관·심판관제도 개선방안	2013.4.5.	한석현 이재일
제190호	일본 중의원 총선 결과 분석 및 자민당 정권의 주요 정책 전망	2013.3.13.	이현출 김유정
제189호	국가 수자원 조사 선진화 방안	2013.2.28.	이기하
제188호	국회의원 비례대표 선거제도 개선방안의 시뮬레이션 분석	2013.2.26.	김종갑
제187호	청년 고용현황과 정책과제	2013.2.20.	박기현
제186호	부가가치세 간이과세제도의 문제점 및 개선방안	2013.2.19.	서동국 허 원
제185호	김정은 정권 출범의 특징과 향후 전망	2013.1.18.	김갑식
제184호	유아교육·보육과정의 통합에 따른 문제점과 개선방향	2013.1.15.	전형진
제183호	「행정기관 소속 위원회의 설치운영에 관한 법률」상 중복 위원회의 설치제한 조항의 입법영향분석	2013.1.14.	박영원
제182호	「국회법」개정안 중 의안자동상정제와 안건신속처리제의 입법영향분석	2013.1.9.	전진영
제181호	「의료법」및「약사법」상 리베이트 제재 강화조항의 입법영향 분석	2012.12.31.	김주경
제180호	「아동복지법」상 학대 피해아동 보호의 문제점과 개선방안	2012.12.31	이여진
제179호	노동조합 및 노동관계조정법 상 근로시간면제제도 관련 조항의 입법영향분석	2012.12.31	한인상

호 수	제 목	발간일	집필진
제178호	MVNO 활성화 현황과 향후 과제	2012.12.31	이정윤 이승현
제177호	외국인학교·외국교육기관·국제학교의 주요쟁점과 과제	2012.12.31	유의정 이덕난
제176호	저작물 자유이용 활성화를 위한 과제	2012.12.31	조형근
제175호	문화복지의 동향과 문화복지사업의 개선 방향	2012.12.28	김휘정
제174호	국가영어능력평가시험(NEAT)의 주요 쟁점 및 개선방향	2012.12.27	이덕난 유지연
제173호	한·칠레 자유무역협정(FTA)의 수출효과 분석과 시사점	2012.12.26	최세중 김봉주
제172호	서비스산업의 발전을 위한 정책과제	2012.12.6	조주현
제171호	「근로기준법」 적용범위 확대 방안	2012.12.5	한인상
제170호	「산업재해보상보험법」상 특수형태근로종사자 가입 특례조항의 입법영향분석	2012.11.23	김 준
제169호	헌법재판관 공백방지를 위한 입법개선방안	2012.11.13	김선화
제168호	에너지·환경정책 관련 투자자 ISD 사례연구- 바텐팔 대 독일 정부의 경우	2012.11.8	최준영
제167호	2012 미국대선: 민주당과 공화당의 정책 비교	2012.11.5	이정진
제166호	「공직선거법」상의 SNS선거규제 조항에 대한 입법영향분석	2012.10.18	김유향 심우민
제165호	보건의료 취약계층 건강 보호 정책	2012.10.12	김주경
제164호	대체적 분쟁해결제도(ADR)법제의 주요 쟁점과 입법과제 : 조정을 중심으로	2012.9.14	이건묵
제163호	교육지원청 개편 정책의 쟁점 및 개선방안	2012.9.13	이덕난
제162호	국민연금급여의 국가 지급책임과 연계한 기금운용 개선방향	2012.8.24	원종현

호 수	제 목	발간일	집필진
제161호	선거방송의 쟁점과 개선방안	2012.8.22	김여라
제160호	한강 수계관리기금 관리정책의 개선방안	2012.8.8	김경민
제159호	형사조정제도의 운영 현황과 개선 과제	2012.7.13	이혜미
제158호	가정폭력 예방 및 피해자 보호정책 현황과 개선과제	2012.6.25	조주은
제157호	전력계통운영시스템(EMS) 운용 현황과 개선 방안	2012.6.15	유재국
제156호	제18대 국회 입법 활동 분석	2012.6.7	전진영
제155호	「위치정보보호법」상의 동의규정에 대한 입법영향분석	2012.5.31	김유향 심우민
제154호	국회 원구성 과정의 특징과 문제점	2012.5.17	전진영
제153호	실업통계의 문제점과 개선과제	2012.5.14	박기현
제152호	스마트TV의 현황과 정책과제	2012.5.10	조희정
제151호	IT 생태계 구조변화에 따른 IT 추진 체계 개편 방향	2012.4.25	조주현 정도영 유재국 김민지 박영원 조희정 심우민
제150호	경전철 사업의 문제점과 개선방안	2012.4.16	김형진
제149호	식품산업 산업연관분석과 정책방향	2012.4.6	장영주 정도영 김봉주
제148호	총액한도대출제도의 현황 및 개선방안	2012.3.27	권순영
제147호	국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향	2012.3.26	김종갑

호 수	제 목	발간일	집필진
제146호	디지털 환경에서 영상물 유통 규제 개선방안: 영상물 등급분류 제도를 중심으로	2012.3.23	조 형 근
제145호	문화외교와 국제문화교류 부문 정책수행체계의 개선방안	2012.3.13	김 휘 정
제144호	「기업구조조정촉진법」의 입법영향분석 - 경제적 효과를 중심으로 -	2012.2.21	원 종 현
제143호	북핵 일괄타결 협상안과 6자회담: 추진현황과 정책과제	2012.1.25	이 승 현

----------NARS]

현안보고서 제261호

발 간 일	2015년 8월 19일
발 행	임성호
편 집	사회문화조사실 법제사법팀
발 행 처	**국회입법조사처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 TEL 02 · 788 · 4710
인 쇄	경성문화사 (TEL 02 · 786 · 2999)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(http://www.nars.go.kr) 'NARS 발간물'에 게시되어 있습니다.

ISSN 2005-3215
발간등록번호 31-9735020-000632-14

Ⓒ 국회입법조사처, 2015

현안보고서 제261호

특별사면권의 남용 문제와 개선방안

NARS National Assembly Research Service

(우)150-703 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처) tel.02)788-4510(代)

www.nars.go.kr

ISSN 2005-3215