



발행일 2021년 9월 14일
발행처 국회입법조사처
발행인 김만흠 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

이슈와 논점

법원조직법 개정 논의와 향후 과제

김성호*

‘법조일원화’(法曹一元化)는 법관을 일정한 경력의 변호사 자격 소지자 중에서 선발하는 제도를 의미하며, 개정 「법원조직법」에 따라 2013년부터 전면적으로 시행되고 있다. 충분한 사회적 경험과 연륜을 갖춘 법조인을 법관으로 임용하여 법원이 국민으로부터 신뢰와 존경을 받을 수 있도록 한다는 제도 본래의 취지를 살리기 위해서는, 법관 선발기준을 다양화하고 평가방법 또한 법조경력에 초점을 맞추는 방식으로 개선하는 등의 제도 보완을 고려할 필요가 있다.

1 들어가며

법조일원화는 법관을 일정 경력의 변호사 자격 소지자 중에서 선발하는 제도를 의미한다. 지난 제18대 국회 당시 사법개혁특별위원회는 사법시험과 사법연수원 성적 위주의 법관 임용 방식에서 탈피하여, 검사나 변호사, 교수 등 다양한 경력을 지니고 사회경험이 풍부한 법조인을 판사로 임용해 법관 서열화 문제를 해결하는 한편 재판의 질을 높이기 위해 이 제도를 도입했다.

그러나 법조일원화 제도 도입 이후 그간의 시행 경과를 살펴보면, 10년 이상 법조경력자의 선발 비율이 매우 낮아 충분한 사회적 경험과 연륜을 갖춘 법조인을 법관으로 임용한다는 본래의 취지를 살리지 못하고 있다는 지적이 있다. 반면, 법원에서는 법조일원화를 시행하면서 경력법조인의 법관임용 지원이 충분하지 못한 상황이 계속되고 있어 현재의 법관 부족 문제가 앞으로 더욱 심해질 것으로 예상하고 있다.¹⁾ 이에 따라 제21대 국회에서는 법관임용

을 위한 최소 법조 경력을 10년에서 5년으로 단축하는 내용의 법원조직법 개정안이 여러 건 제안되었고, 관련 대안이 지난 8. 31. 국회 본회의에 상정되었으나 부결된 바 있다. 이 보고서는 법조일원화 제도의 시행 경과와 개정 논의를 살펴보고, 법원조직법 개정안 부결에 따른 향후 제도 운용 방향 및 과제에 관하여 살펴보고자 한다.

2 제도 시행 경과 및 개정 논의

(1) 제도 시행 현황

대법원은 2006년부터 단계적 법조일원화 계획에 따라 5년 이상의 법조경력자를 법관으로 일부 임용하여 왔고, 2011년 「법원조직법」 개정으로 2013년부터 법조일원화를 전면적으로 시행하고 있다. 이에 따른 법관임용 방식은 ‘일반법조경력자 임용’과 ‘전담법관 임용’으로 나뉜다. 전자는 「법원조직법」상 최소 법조경력 이상을 가진 자를 시험, 면접 등을

1) “반복되는 판사 과로사… ‘법관 부족’ 문제 심각”, 「법률신문」, 2021.7.

6. (최종 검색일: 2021.9.7.), <<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=171261>>.

통해 임용하고 일정기간 동안 배석판사로 근무하게 한 후 단독으로 재판 업무를 담당하게 하는 제도이며, 후자는 15년 이상의 법조경력²⁾(실무상으로는 20년 이상으로 임용)을 가진 자를 에세이작성, 면접 등을 통해 임용하여 곧바로 민사단독 사건 등을 전담하도록 하는 제도이다.³⁾

「법원조직법」은 대법원장과 대법관을 제외한 법관을 원칙적으로 10년 이상의 법조경력을 가진 자 중에서 임용하도록 하되, 부칙에서 2013~2017년까지는 3년 이상, 2018~2021년까지는 5년 이상, 2022~2025년까지는 7년 이상의 법조경력자도 법관으로 임용할 수 있도록 유예기간을 두고 있다. 이와 같이 판사임용을 위한 최소 법조경력요건을 단계적으로 높여 가도록 하는 경과규정을 둔 것은, 법조일원화의 전면적인 시행으로 인하여 초래될 법관의 인력수급에 대한 차질을 방지하여 법조일원화로의 원활한 이행을 확보하기 위한 것이다.⁴⁾

「법원조직법」 개정 전후의 법관임용 현황은 다음과 같다.

표 1 | 법관임용 현황

개정 법원조직법 시행 전		개정 법원조직법 시행 후	
연도	인원	연도	인원
2005	-	2013	103
2006	168	2014	83
2007	149	2015	111
2008	159	2016	109
2009	165	2017	161
2010	169	2018	39
2011	158	2019	83
2012	175	2020	155
합계	1,143	합계	844

자료: 사법정책연구원·법학전문대학원협의회, 「법조일원화와 법관 임용제도 개선방안」 공동학술대회 발표자료집, 2021, p.12-13.

(2) 개정논의 및 경과

앞의 표에서 나타나는 바와 같이 법조일원화제도

2) 「법관인사규칙」 제11조의2.
 3) 법원 법관임용 안내 웹사이트, (최종 검색일: 2021.9.7.), <https://judges.scourt.go.kr/appjudge/intro/Overview.work>.
 4) 헌법재판소 2016. 5. 26. 선고 2014헌마427 결정.

가 본격적으로 시행된 2013년 이후 신규 법관임용 인원은 그 이전에 비하여 상당히 감소하였다. 그 결과 충분한 수의 판사 임용이 이루어지지 않아 현원이 감소하는 경우도 발생하고 있다. 법원은 현재도 원숙한 경력법조인의 법관임용 지원이 충분하지 못한 상황에서 2026년부터 10년 이상의 경력자만을 대상으로 법관을 임용하는 것은 무리가 있다는 입장을 피력해왔다.⁵⁾ 법조계에서도 이미 각 분야에서 자리잡은 10년 이상의 법조경력자들이 상대적으로 낮은 보수와 과도한 업무량을 감수하고 법관임용에 지원하겠느냐는 우려가 있는 것이 사실이다.

표 2 | 현행 법원조직법에 따른 법관 인원 예측

연도	최소 법조경력	신규임용 인원	법관총원
2021	5년	150	3,115
2022	7년	40	3,088
2023		40	3,061
2024		60	3,054
2025		60	3,047
2026	10년	30	3,010
2027		30	2,973
2028		30	2,936
2029		30	2,919

자료: 법원, 법관 임용 법조경력에 관한 법원조직법 개정안 관련 설명자료(별첨 9), 2021, p.2.

법조일원화 제도 시행 이후 나타난 법조경력자의 법관 충원 부진과 이로 인한 법원의 사건 처리 지연 등의 문제를 해결하기 위해 제21대 국회에서는 판사 임용에 소요되는 최소 법조경력기간을 현행 10년에서 5년으로 축소하는 내용의 법원조직법 개정안이 여러 건 제안되었다.⁶⁾ 그리고 이들을 절충한 대안⁷⁾이 2021. 8. 31. 국회 본회의에 상정되었으나 부결되었다.

5) 사법정책연구원·법학전문대학원협의회, 「법조일원화와 법관 임용제도 개선방안」 공동학술대회 발표자료집, 2021, p.35-36. 2020년 사법정책연구원에서 실시한 법조재직경력으로 적절한 기간에 대한 설문조사에서 신입법관(118명) 중에서는 67.7%, 법관대표(76명) 중에서는 61.1%가 5년이 적정하다고 답한 바 있다(같은 책, p.33).
 6) 발의의원 및 의안번호는 다음과 같다: 홍정민 의원(10197), 전주혜 의원(10372), 정청래 의원(10762), 소병철 의원(10884).
 7) 이는 법관임용 지원을 위한 최소 법조경력을 5년으로 하고, 고등법원과 특허법원에는 10년 이상의 법조경력을 가진 판사를 보직하도록 하는 내용이다(의안번호 2112201).

3 제도 개선 과제

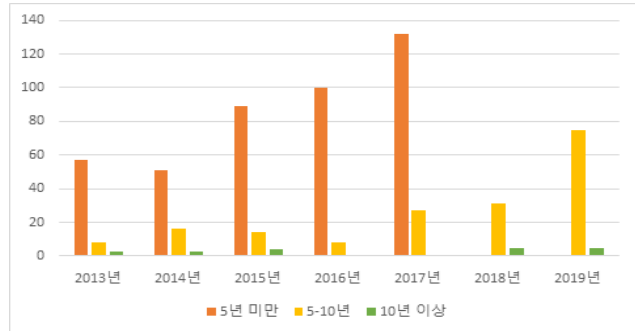
(1) 법원조직법 개정안 부결의 의미

현재 개정안 부결의 이유와 의미를 둘러싸고 다양한 해석이 나오고 있으나,⁸⁾ 이는 적어도 ‘법원이 최소 법조경력 5년으로 축소해야 하는 타당한 이유를 제시하여 국민을 설득하지 못한 결과’라는 지적에는 이의를 제기하기 어려울 것으로 생각된다. 법조일원화 제도가 그 도입취지대로 운용되지 못하는 가장 큰 원인은 인력수급 문제에 있다. 그러나 이러한 문제점은 단순히 일반법조경력자 임용 시 최소 경력기간을 다시 낮추어 인재 Pool(대상 범위)을 넓히는 것만으로는 해결될 수 없을 것이다.

법조일원화 제도의 도입취지를 고려한다면, 가능한 법정 최소 경력보다 더 많은 경력을 갖춘 법조인을 법관으로 임용하는 것이 바람직하다. 법조일원화의 모델 국가인 미국의 경우, 2017년에 조사된 자료⁹⁾에 따르면 연방 지방법원(District Court)과 연방 항소법원(Circuit Court)의 법관 평균임용 연령은 각각 50세와 50.6세이다.¹⁰⁾ 미국 연방헌법은 연방법원 판사의 임용요건으로 최소 법조경력을 규정하고 있지 않지만, 실제로는 로스쿨을 졸업하고 평균 20년 이상의 경력을 쌓은 법조인들을 법관으로 임용하고 있다. 미국의 연방법원과 우리나라의 지방법원 법관을 직접적으로 비교하기 어려운 측면도 있으나, 미국의 경우 신입법관은 법조경력 20년차를 기준으로 정규분포에 가까운 형태를 나타냄에 비해, 우리나라의 경우 상대적으로 저년차의 젊은 법조경력자에 치우쳐 있다.

2013년 이후 법관임용현황을 살펴보면 일반법조경력자 중 경력 10년 이상의 법조인이 법관으로 임용된 비율이 매우 낮다. 법조일원화가 시행된 후 지금까지 10년 이상의 경력자 비율은 10%에 불과하며, 2016년과 2017년에는 한명도 없었다.

그림 | 일반법조경력자의 법조 경력 분포



자료: 사법정책연구원, 「법조일원화 시대에 걸맞은 바람직한 법관 임용제도」, 2020, p.192의 표를 기준으로 저자가 구성.

실제 법원은 2017년까지 「법원조직법」 부칙의 경과규정상 하한인 3년에 근접하는 경력자 위주로 법관을 임용하고, 그 경력도 군법무관 또는 법원 재판연구원인 경우가 많았다. 또한, 법관의 임용당시 평균연령도 30대 중반 전후로 나타나고 있다.¹¹⁾ 이는 법원이 제도 시행 초기부터 충분한 사회경험과 경륜을 갖춘 법조인을 임용하기 위하여 노력하였다기보다는, 기존 시험성적 중심의 임용 관행을 유지한 채 법정 최소요건을 충족한 법조인 위주로 선발하였음을 보여준다는 지적이 있다.¹²⁾

이러한 관점에서 본다면, 법원을 포함한 정책입안자들은 이번 법원조직법 개정안 부결을 계기로, 장기 경력 법조인의 법관 지원을 늘릴 수 있는 방안에 관하여 중지(衆智)를 모으는 노력을 기울일 필요가 있다고 생각된다. 법조일원화의 정착을 위해서는 제도의 취지에 맞추어 다양한 배경과 경험을 가진 법조인이 주저 없이 법관직에 지원할 수 있도록 ‘충분한 사회적 경험과 연륜’ 그 자체를 평가할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다.

8) “문제는 법조 경력 연차가 아니다”, 「한겨레 21」, 2021.9.3. (최종 검색일: 2021.9.7.), <https://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/50872.html>; “법관 대란’ 발등의 불 “내년 신규 법관 73% 급감” 우려”, 「한국일보」, 2021.9.6. (최종 검색일: 2021.9.7.), <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021090513120003169>>.

9) Barry J. McMillion, “U.S. Circuit and District Court Judges: Profile of Select Characteristics”, Congressional Research Service, 2017.

10) 영국의 경우 1심 판사의 최소 법조경력기간을 5년으로 정하고 있다. 독일은 중신법관이 되기 위해 변호사 경력을 필요로 하지 않으며 평균 임용연령은 30대 중반이다.

11) 사법정책연구원·법학전문대학원협의회, 앞의 책, p.24.

12) 민변 “법조일원화 물각한 법조경력 완화 퇴행적 법원조직법 소위 통과 규탄”, 「로리더」, 2021.7.16. (최종 검색일: 2021.9.7.), <<http://www.lawleader.co.kr/news/articleView.html?idxno=6604>>.

(2) 제도 개선 과제

1) 선발방식의 개선

우선 시험방식의 개선이다. 현재는 법률서면 작성 평가 및 실무능력평가 면접으로 나누어 시험을 치르고 있는데, 이를 실무능력평가 면접으로 단일화하여 지원자의 부담을 줄이고, 문제의 내용 또한 긴 지문을 통해 지엽적인 사항까지 평가하는 것보다는 전문적인 지식과 소양을 검증하는 방향으로 개선할 필요가 있다.¹³⁾ 아울러 독일의 사례와 같이 사법시험(변호사시험) 성적이 다소 낮더라도 전문경력이나 전문분야 학위 등을 취득한 경우에는 이를 보완할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.¹⁴⁾

다음으로 법관지원자에 대한 평판조회(의견조회) 방식의 개선이다. 경력법조인의 입장에서 법관임용 지원 사실이 알려질 경우 입계될 인사나 성과평가 등에서의 불이익은 법관 임용지원을 포기하게 만드는 요인이 될 수 있다.¹⁵⁾ 이를 해소하기 위해서는 캐나다 브리티시컬럼비아 주의 사례와 같이 의견조회 과정에서 의견제공자로부터 지원자의 법관직 지원 사실에 관한 비밀을 유지하겠다는 약정서를 제출받아, 지원자의 의사에 반하여 해당 사실이 알려지지 않도록 하는 방안 등을 고려할 필요가 있다.¹⁶⁾ 또한, 현재와 같은 비정형적인 평판조회 방식 대신 대한변호사 협회를 통해 평판조회를 체계화하는 방안, 법관임용 자문위원회를 구성하여 이를 전문화하는 방안 등에 대하여도 검토해 볼 수 있을 것이다.

2) 임용기준의 세분화

다른 한편, 일반법조경력자의 임용 자격요건을 세분화하고 전형 방법 및 주된 임용기준에 차이를 두는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 가령, 일반법조경력자 임용을 위한 최소 경력기준을 5년~10년, 10~15년, 15~20년으로 나누고, 각 트랙(Track)의 선발 기준을 세분화(시험전형 위주로 선발, 시험전형과 경

력을 함께 고려하여 선발, 경력자체만을 기준으로 선발)하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또한, 선발이후에는 배석판사 의무 연한을 각 트랙에 따라 다르게(가령, 4년, 2년, 면제) 설계할 수도 있을 것이다. 이와 같이 트랙을 나누어 법에서는 각 트랙별 최소 임용비율을 정하고, 각각의 전형방법에 대해서는 대법원 규칙에 위임하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

4 나가며

법조일원화는 과거 사법시험 합격 후 사법연수원 졸업과 동시에 판사로 임용하는 제도의 문제점, 즉 판사의 사회경험 및 경륜 부족, 사법기관의 폐쇄적 엘리트주의, 관료주의 등을 개선하기 위해 국민의 요구에 따라 도입된 것이다. 법조경력 '10년'은 법관 지원자가 충분한 사회적 경험과 연륜을 갖추었는지를 판단하기 위한 입법적 결단이었다. 그러나 그간의 법관임용 현황을 보면, 법원이 제도 시행 이후에도 여전히 저년차 위주의 행정편의적 선발방식을 유지한 것이 아니냐는 비판으로부터 완전히 벗어나기는 어려워 보인다.

물론 유능하고 명망있는 인재를 확보하는 데 있어서 법조경력만이 절대적인 유일한 기준이라고 보기는 어려울 것이다. 또한 이를 위해서는 보수 및 연금 인상을 비롯한 각종 법관 처우의 개선도 동시에 검토될 필요가 있다. 법관인력의 확충을 능력과 소명 의식을 가진 법조인의 선의에만 의존할 수는 없을 것이다. 그러나 최소 법조경력, 완화나 법관의 처우개선 등에 대한 국민적 합의를 얻기 위해서는, 현행 법관 선발 방식에 충분한 경험과 경륜을 갖춘 법조인들의 지원을 주저하게 만드는 요소가 없는지 살펴보고 이를 개선하기 위한 노력이 병행되어야 할 것이다. 전면적 법조일원화의 성공적인 자리매김을 위해서는 이를 요구한 국민의 눈높이에서 바라보고 접근하는 것이 필요하다.

13) 사법정책연구원, 「법조일원화 시대에 걸맞은 바람직한 법관 임용제도」, 2020, p.183-185.

14) 사법정책연구원, 앞의 책, p.154-170.

15) 사법정책연구원, 앞의 책, p.199-200.

16) 사법정책연구원, 앞의 책, p.147-149.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

