

정책연구용역 결과 평가서

※ []에는 해당되는 곳에 √표를 합니다.

정책연구과제명	사법부의 독립성 자율성 보장을 위한 예산안 편성절차 개선방안 연구			
과제 담당관	소속(직급)	울산지방법원 부장판사 법원행정처 예산담당관	성 명	한윤옥 조국제
연 구 자	한국행정학회(연구책임 오영민 동국대학교 행정학과 교수)			
연 구 기 간	2023. 12. 20. ~ 2024. 6. 20. (6개월)			
연 구 금 액	금60,909,590원정 (부가가치세 제외)			
계 약 방 법	<input checked="" type="checkbox"/> 경쟁입찰(협상에 의한 계약) <input type="checkbox"/> 2회 공고 후 수의계약 <input type="checkbox"/> 기타 수의계약			
연구결과	<p>○ 본 연구결과는, 법관증원 등 사법부의 인적 물적 시스템 확충과 사법부의 각종 사법정책 구현이 기획재정부의 예산통제에 종속되어 제한되고 있는 기존 실무현실이 우리 헌법상 삼권분립 및 사법부 독립의 원칙에 부합하는지 여부를 다각도로 검토하고, 사법부 예산편성 과정에서의 독립성을 확보하기 위한 법적 정책적 대안을 다룸</p> <p>○ 구체적으로, ① 각종 통계 분석을 통해 기존 실무현실이 사법부의 독립성을 실질적으로 저해하는 요소로 작용하고 있음을 밝히고, ② 비교법적 분석, 방대한 정무문헌 및 사료 분석 등 연구를 통해 기존 실무현실을 가능케 한 법률조항이 우리 헌법상 삼권분립 및 사법부 독립의 원칙, 재정민주주의에 부합하지 아니함을 입증하였으며, ③ 대안 제시와 함께 사법부 예산편성 독립법안에 대한 비용편익분석, 사법부 구성원 및 일반국민 등을 대상으로 한 설문조사 결과를 제시함</p>			
평가항목	상	중	하	
연구목적과의 부합성	○			
내용의 완결성	○			
구성, 체제의 적정성	○			
참고문헌의 충실도		○		
학술적, 실무적 가치	○			
제출기간 준수	○			
용역수행자의 성실성		○		
연구결과 활용가능성	○			
평과 결과 총평	별지와 같음			
공개 여부	<input checked="" type="checkbox"/> 공개 <input type="checkbox"/> 비공개			
비공개 사유	공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 <input type="checkbox"/> 1호 <input type="checkbox"/> 2호 <input type="checkbox"/> 3호 <input type="checkbox"/> 4호 <input type="checkbox"/> 5호 <input type="checkbox"/> 6호 <input type="checkbox"/> 7호 <input type="checkbox"/> 8호			
2024. 8. 26.				
법원행정처 정책연구용역심의위원회				

평가 결과 총평

◎ 아래와 같이 본 정책연구용역은, 법관증원 등 사법부의 인적 물적 시스템 확충과 사법부의 각종 사법정책 구현이 기획재정부의 예산통제에 종속되어 제한되고 있는 기존 실무현실이 우리 헌법상 삼권분립 및 사법부 독립의 원칙에 부합하는지 여부에 대해 다각도로 종합적 분석을 실시하였고, 이를 토대로 사법부 예산편성 과정에서의 독립성을 확보하기 위한 구체적 대안을 제시하고 관련 대국민 설문조사 및 비용편익분석을 실시하는 등 방대한 연구결과를 집약, 정리하였음.

이는 사법부가 추후 예산편성 과정에서의 독립성을 확보하기 위한 입법활동 등 각종 정책을 추진함에 있어, 이론적 역사적 근거자료로 활용될 수 있을 뿐 아니라 정책 추진 관련 대국민 홍보자료로서의 가치 또한 있는 것으로 보임

■ 사법부 예산편성 현황 및 문제점

○ 주요 내용

- 각종 통계분석을 통해 기획재정부의 예산통제 하에 사법부의 양적 성장 및 정책실현이 제한되고 있는 현상을 구체적으로 확인

○ 수행 내용

- 미국, 독일, 프랑스, 일본 등 주요국 사법부와 인력 및 예산비교를 실시하고 타국 대비 부족한 인적 물적 지원 하에 한국의 법관 업무량이 타국 대비 최소 2배 이상 많은 점, 그와 같은 점이 재판지연요소로 작용하고 있는 점 등을 각종 통계분석을 통해 밝힘
- 특히 기획재정부에 의해 예산이 삭감 내지 미반영되어 그 실시가 제한된 사법부 정책들을 개별적으로 확인, 분석하는 작업을 통해 일선 재판현장에서 확인되는 사법 관련 국민수요가 사법 관련 업무를 담당하지 아니하는 기획재정부의 예산판단

하에 국가정책에서 소외되고 있는 현실 및 그에 따른 부작용들을 밝힘

■ 해외국가의 사법부 예산편성 과정

○ 주요 내용

- 주요국(미국, 일본, 영국, 독일)에서 사법부 예산 편성권의 독립성 보장실태 연구
- 각 국가별 사법부 예산 관련 헌법 규정 실태 연구

○ 수행 내용

- 미국의 예산편성 절차 및 관련 법규 분석 검토를 통해 연방법원의 예산이 권력분립 원칙에 따라 원칙적으로 변경 없이 대통령의 예산안에 포함되어 국회의 심의를 받게 됨을 확인
- 2차 대전 패전 후 일본의 재정기본법 체계가 새로 구축된 과정에 대한 사료 분석 및 법규 검토 등을 통해 기존 일제의 내각 중심 법제와 미국식 예산관의 충돌 과정을 통해 일본 특유의 이중예산제도가 탄생하게 되었고, 일본의 이중예산제도 하에서 사법부 예산의 독립이 보장되고 있으며, 실제 사법부 제출 세출안이 일본 내각에 의해 감액되어 국회에 제출된 사례도 없음을 확인
- 독일의 경우 연방법원을 헌법상 독립기관으로 보고 있지 아니하여 우리 헌법과 구별되나, 독일 헌법상 독립기관의 경우 예산편성권의 독립을 보장하고 있음을 확인
- 기타 세계 각국의 비교헌법적 검토를 통해 사법부 예산독립에 관한 헌법규정을 두고 있는 국가사례(멕시코, 이라크, 볼리비아 등) 확인

■ 사법부 예산편성에 대한 법적 쟁점

○ 주요 내용

- 권력분립 및 사법부 독립 원칙에 대한 헌법적 요청과 이를 위해 필수적인 재정독립의 중요성을 논증하고, 사법부 및 재정에 대한 우리 헌법 및 법률의 제정과정 및 경위에 대한 분석을 실시
- 역사적 사례 분석 등을 통해 독립기관의 예산을 존중하는 취지로 국가재정법

제40조에 마련된 정부 감액시 의견청취 등 절차가 실제 독립기관의 예산 자율성 확보를 위한 실효성 있는 수단으로 기능 가능한지 여부 분석

- 사법부의 재정적 독립성을 둘러싼 국내 논의 및 이슈들에 대한 연혁적 검토 실시

○ 수행 내용

- 비교법적 검토 등을 통해, 우리 국가재정법 등 기존 법률이 국회의 예산심사권을 제약하는 등 재정권력의 불균형 상태를 야기하고 있고 헌법상 독립기관인 사법부의 독립성 또한 이를 통해 훼손될 위험성을 논증
- 사료 분석 등을 통해, 미군정기 국내 사법제도 형성과정에서 사법행정을 행정부로부터 독립시키고 법원의 독립성 보장을 위해 법관인사와 사법부 예산의 독립성이 중요함을 인식하고 이를 1948년 법원조직법(군정법령 192호)으로 법제화하였음을 확인
- 6. 25. 전쟁 중인 1951년 임시수도 부산에서 구 재정법이 제정되었는바, 구 재정법은 일본의 재정제도를 차용하면서도, 일본 재정법에서 재정민주주의를 실현하기 위한 중요한 요소인 ① 정부 예산안 결정 전 독립기관의 장의 의견을 사전에 구하는 절차 규정, ② 독립기관이 제출한 예산요구서를 기초로 의회에서 심사를 받을 수 있는 가능성을 보장하는 규정을 (의도적 또는 실수로) 각 누락하였음을 확인
- 일본 의회는 예산 증액권을 행사함에 있어 아무런 제약이 없으나, 우리나라에서는 정부의 동의 없이 국회의 예산심사과정에서 예산을 증액하거나 새로운 비목을 설치하는 것이 금지되어 있는바(현행 헌법 제57조, 이는 의원내각제 형태를 채택한 국가에서 의회가 예산심사 과정에서 재정권한을 무분별하게 행사하는 경우 정부가 일정한 통제를 가하기 위한 수단으로 의미가 있는 것이지, 대통령제 정부형태를 갖춘 국가에서 이와 같은 조항을 둔 국가는 찾기 어려운데, 제헌헌법 제정과정에서 최초 의원내각제를 전제로 형성된 헌법 초안을 국회 본회의 중 급히 대통령제로 변경하는 과정에서 위 규정이 남게 된 것으로 추측함), 재정민주주의를 실현하기 위한 일본 재정법의 위 규정들을 누락해 형성한 국내 재정법 구조와 맞물려 정부는 예산편성권, 예산제출권을 통해 사실상 ‘예산결정권’을 행사하고 있으며, 이는 국회의 예산심의권을 침해할 뿐 아니라 독립기관, 특히 사법부의 독립성 훼손의

위험성을 내포하고 있음을 논증

- 당시 법안 제안자인 재정경제위원장의 발언에 의할지라도 1951년 구 재정법 제16조와 제21조는 “재원이 없는 국가재정”을 운용하던 기존의 재정관리실태를 법규범으로 편입하여 정당화하기 위해 시급하게 마련된 것이었고, 행정부가 헌법상 독립기관의 고유한 사업을 감독하고 통제할 수 있다는 입법취지는 존재하지 않았음이 확인됨
- 사법부의 재정적 독립성을 둘러싼 국내 논의 및 이슈들에 대한 최근까지의 연혁적 검토를 통해 사법부의 예산 독립성이 사법부의 실질적 독립을 위한 중요 요소임에 대한 인식이 국내에서도 계속 존재해 왔다는 점 및 기존 국내 법제가 권력분립원칙과 사법부 독립을 위협하는 요인으로 작용하고 있음을 확인

■ 사법부 예산편성 독립을 위한 설문조사 및 비용편익분석 결과

○ 주요 내용

- 법관, 법원공무원, 일반국민들에 대한 설문조사를 실시
- 사법부 예산편성의 독립성을 보장하는 법률개정 관련 비용편익분석 실시

○ 수행 내용

- 법관, 법원공무원에 대한 설문조사를 실시한 결과 법원 내 사법부에 대한 인적 물적 지원이 부족하다는 공감대 및 그로 인한 과도한 업무량과 낮은 보수에 따른 고충, 이직 여부에 대한 고민에 대한 높은 응답율 등을 확인할 수 있었음
- 국민에 대한 설문조사를 실시한 결과, 일반국민들은 재판지연 상황을 크게 받아들이고 있으며, 재판지연요인으로 제시한 ① 외국 대비 2배 이상 많은 법관 1인당 사건수, ② 외국 대비 현저히 부족한 법관 1인 당 예산규모, ③ 국가예산에서 사법부 예산이 감소하고 있는 추세, ④ 사법부 예산에 대한 행정부의 개입으로 일선 재판 현장에서 그 수요가 확인된 개별 사법정책의 실현이 제한되고 있는 현상 등에 대해 부정적인 인식을 보임
- 결론적으로 사법부의 예산요구안을 행정부가 존중해야 한다는 점에 대해 일반 국민의 60.9%, 법관의 97.1%, 법원 공무원의 91.6%가 찬성의견을, 사법부의 예산이 행정

부에 의한 변경 없이 입법부에 전달되어야 한다는 점에 대해 일반 국민의 54.2%, 법관의 94.6%, 법원 공무원의 91.5%가 찬성의견을 나타냄

- 법안에 대한 비용편익 분석결과 사법서비스 개선에 대한 국민들의 지불의사가 비용보다 더 크게 나타났고, 사법부 예산 존중에 따른 법관 증원 등의 경제효과가 비용대비 높은 것으로 확인됨

■ 사법부 예산편성 독립을 위한 대안

○ 주요 내용

- 법적 개선방안 제시
- 정책적 개선방안 제시

○ 수행 내용

- 헌법개정으로 예산법률주의가 채택되더라도 사법부의 예산요구를 정부에서 변경 없이 원안 그대로 존중하여 반영하도록 입법으로 제도화할 필요성은 예산법률주의로의 개헌과 상관없이 유효함을 비교법적 검토 등을 통해 논증
- 가능한 법률 개정안은 미국처럼 독립기관 예산요구를 변경 없이 정부 예산안에 포함시키는 안과 독일처럼 정부의 감액의견에 대한 독립기관의 동의가 없으면 독립기관의 예산요구를 변경 없이 정부 예산안에 포함시키는 안임을 제시
- 기타 사법부 예산분석기능 강화 및 예산산출과정에서 국민참여 강화, 정부의 감액 시 그 감액 내용 대국민 공개, 토론회, 공청회 등 다양한 여론 수렴 장치를 통한 국민지지 확보 등 정책적 대안 제시