



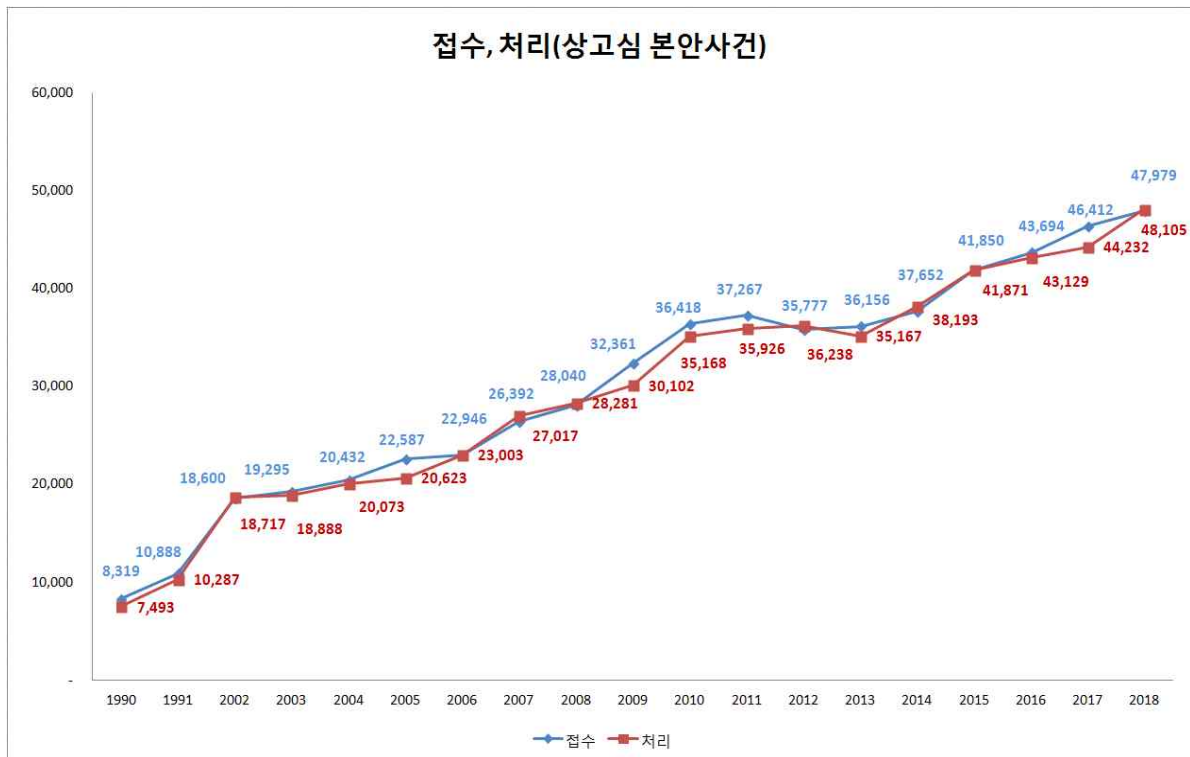
상고제도 개편 논의 안건 회의자료

2019. 9.

1. 검토 배경

▣ 상고제도 개편 필요성 및 시급성

- 2018년 1년 동안의 상고사건 접수건수가 **47,979건**인바(대법관 1인당 약 **3,998건**) 이는 1990년의 8,319건에서 **5.76배가 증가**한 것임 ⇒ 과도한 사건 부담으로 인하여 충실하고 신속한 심리가 어려움
- 질적으로도 과거와 달리 어렵고 복잡한 사건이 다수 접수되고 있음
- 현재의 **상고심이 정상적으로 기능하기 어려운 상황**이라는 점에 대하여는 공감대가 이루어진 상황 ⇒ 사법자원의 효율적 배분을 통한 대법원의 기능과 역할 회복의 필요성에 대한 사회 각계의 요구가 있는 지 오래임





▣ 상고제도 개편 필요성 논의가 다시 대두되고 있음

- 대법원장께서 주재한 ‘상고제도 개편 간담회’(2019. 7. 24.) 이후 상고제도 개편 논의에 대한 **국회와 언론의 관심**이 이전보다 높아진 상황
- 2019. 9. 3. 개최된 **상고제도 개편 토론회**(금태섭 의원실 주관 ‘상고제도 이대로 좋은가? 충실한 재판을 위한 상고심 개선 토론회’)에도 **언론과 법조계의 많은 관심**이 있었음

▣ 최종적인 입법까지 고려할 경우 조속히 상고제도 개편 논의를 시작할 필요성이 있음

- 상고제도 개편은 **입법을 통해서만 가능**함
- 제20대 국회에도 상고제도 개편과 관련한 법률안이 발의되어 있음
 - 안호영 의원 대표발의 법원조직법 개정안(15683): 대법관 증원 방안
 - 금태섭 의원 대표발의 상고심절차에 관한 특례법 개정안(16775): 고등법원 상고심사부 설치 방안
- 상고제도 개편 입법이 20대 국회에서 현실적으로 어렵다 하더라도 21대 국회에서 상고제도 개편 이슈가 재점화될 가능성이 높음
- 상고제도 개편에 관한 입법을 실제로 이끌어내기 위해서는 2020년 상반기까지 법원 내·외부의 다양한 의견수렴 절차를 거친 대법원의 상고제도 개편방안이 마련되어야 함 ⇨ 올해부터 상고제도 개편 논의를 시작할 필요가 있음

2. 상고제도 개편 논의의 역사와 현황

가. 기존에 시행하였거나 추진된 다양한 유형의 상고제도 개편 방안

① 상고허가제 방안



- 법률에 정해진 요건을 충족하는 경우에만 상고할 수 있도록 하고, 그 외에는 대법원의 상고허가를 받은 경우에만 상고가 가능하도록 하는 방안
- 1981. 3. ~ 1990. 9. 시행한 바 있음

② 고등법원 상고부 방안

- 일정한 기준(소가/선고형 또는 고등법원 항소 사건 등)을 두고 그 기준에 따라 대법원이 관할하는 사건과 고등법원 상고부에서 관할하는 상고 사건을 구분하는 방안
- 1961. 8. ~ 1963. 12.까지 시행한 바 있음

③ 상고법원 방안

- 대법원 소재지에 별도의 상고법원을 설치하고, 대법원이 모든 상고사건을 사전 심사하여 심판할 법원(대법원 또는 상고법원)을 결정하는 방안
- 제19대 국회에 법률안이 발의된 바 있음(임기만료로 폐기)

④ 고등법원 상고심사부 방안

- 고등법원에 상고심사부를 설치하고 해당 고등법원 상고심사부에서 상고심사를 하여 상고이유 없음이 명백한 사건의 경우에는 상고심 불송부결정을 하고 상고이유 없음이 명백하지 아니한 사건만 상고심으로 송부하는 방안
- 제20대 국회에 법률안이 발의되어 있음

⑤ 대법관 증원 방안

- 대법관을 증원하는 방안
- 제18대 국회 사개특위에서 논의된 바 있고, 제20대 국회에 법률안이 발의되어 있음



⑥ 대법원의 이원적 구성 방안

- 대법원에 대법관 이외의 대법원 판사를 배치하여, 대법관과 대법관 아닌 판사로 구성된 소부를 다수 설치하는 방안(구체적으로는 상고심사부를 두는 방안과 두지 않는 방안으로 나뉨)
- 1989년 대한변협이 위 방안으로의 개편을 건의한 바 있음

나. 각 방안의 구체적 내용 및 장단점

■ 별지 1과 같음

다. 기존 상고제도 개편 논의로부터의 시사점

- 기존의 상고제도 개편 논의의 경과를 살펴보면, 상고제도 개편이 성공하기 위해서는 다음의 요소가 갖추어져야 함을 알 수 있음
 - 특정한 상고제도 개편 방안을 미리 설정하여서는 안 되고, 다양한 방안에 대하여 열려있어야 함
 - 기존의 ‘고등법원 상고심사부’ 방안, ‘상고법원 방안’ 추진 경과가 주는 교훈
 - 법원 내·외부로부터의 충분한 공감대가 형성되어야 하고, 법조인 이외에 일반 국민의 동의와 지지를 받아야 함
 - 상고제도 개편은 사법제도 전반을 다루는 것으로서 법률 개정은 물론이고 헌법 개정 논의까지도 연결될 수 있음 ⇨ 반드시 법원 내·외부의 충분한 공감대와 함께 이루어져야 하고, 재판서비스의 당사자인 일반 국민의 동의와 지지가 있어야 함
 - 대법원·법원행정처의 일방적 추진이어서는 안 됨
 - 개선 방향이 올바르다고 하더라도 일방적 추진으로는 공감대를 얻을 수 없음



3. 상고제도 개편 논의 방식

가. 사법행정자문회의에서의 논의 필요성

- ▣ 상고제도 개편과 관련하여 사법부 내부에서 자체적으로 연구·추진하는 방안도 검토할 수 있으나, 다음과 같은 점을 고려할 때 **사법행정자문회의**에서 논의할 필요성이 있음
 - 사법부 내부 연구반과 외부 공청회 등 기존 방식으로는 법원 내부에 원활하게 논의를 공유하기 어려울 뿐 아니라 외부적 공론화로 연결하는 데에도 한계가 있음
 - 사법행정자문회의는 그 구성에 있어 법관과 비법관, 법원 내부와 외부를 두루 아우르는 기구로서 다양한 의견을 폭넓게 수렴할 수 있음
 - 사법행정자문회의는 중요한 사법행정사무에 관하여 자문을 하는 기구로서 법원 내부 문제뿐 아니라 국민들의 피부에 와 닿는 ‘근본 주제’도 다루어야 함 ⇨ 상고제도 개편은 재판제도 전반, 국민의 재판청구권과 밀접한 관련이 있는 중요하고 시급한 문제로서 사법행정자문회의가 다루기에 적합한 ‘근본 주제’에 해당함

나. 분과위원회로서 ‘상고제도개선특별위원회’ 구성 필요성

1) 구성 필요성

- 사법행정자문회의에 부의된 안건의 연구·검토를 위하여 산하에 분과위원회를 설치할 수 있도록 하고 있음(사법행정자문회의의 규칙 제8조)
- 상고제도 개편과 관련하여 분과위원회로서 ‘**상고제도특별위원회**’를 구성하고, 특별위원회에서 상고제도 개편 논의를 심층적으로 연구·검토하여 주도할 필요 있음
- 미국의 연방사법회의(Judicial Conference) 역시 산하에 여러 분야별 위



원회를 두고 있는데, 중요한 주제로서 **기간을 정하여 집중적으로 논의하여야 할 필요가 있는 안건에 관하여는 ‘특별위원회(Ad Hoc Committee)’를 설치하는 것이 통상적임**

2) 구성

▣ 법관 및 상고제도 관련 외부 전문가로 구성

- **위원**은 법관 및 상고제도 관련 외부 전문가로 구성하는 것을 고려할 수 있음. 다만, 법관 및 전문가 위주의 논의로만 흐르지 않도록 설문조사 등 대국민 의사를 묻는 방법도 적극 고려해볼 필요 있음
- **위원장**은 가급적 상고제도 관련 전문성이 있고 대내외적인 의사소통과 협력이 용이한 외부 전문가를 위촉하는 것이 바람직함 ☞ [참고] 2019. 7. 24. 개최된 ‘상고제도 개편 간담회’ 참석자 명단(**별지 2** 참조)

▣ 외부기관의 참여 통로 보장할 필요 있음

- 유관 외부 기관[**행정부(특히 법무부), 입법부(상고심 개편 관련 법률안을 제시한 의원실), 대한변협, 외부학회 등**]과도 협력할 필요성이 있음

▣ 간사 지명 및 별도의 운영지원단 구성 관련

- 다른 분과위원회와 같이 별도의 간사를 지명할 필요가 있음
- 특별위원회는 다른 분과위원회와 달리 행정처에 대응하는 소관 부서가 존재하지 아니하고, 행정처의 전 실국이 운영지원을 해야 할 필요가 있을 수 있음 ☞ 별도 운영지원단 구성도 검토할 필요 있음

3) 기능

- 각종 상고제도 개편 방안에 대한 장단점 등 검토
- 국민의 공감과 지지를 받을 수 있는 방안에 대한 검토



4. 사법행정자문회의 논의 사항

- ▣ 상고심 개편 논의를 사법행정자문회의에서 다룰 필요성 및 특별위원회 구성 여부
- ▣ 특별위원회를 구성하는 방안으로 의견이 수렴될 경우 추가 논의 사항
 - 특별위원회 위원 선정 관련
 - 규칙상 대법원장에게 위원장 및 위원에 대한 임명 및 위촉 권한이 있으나, 위원 선정과 관련하여 사법행정자문회의 위원의 의견을 적극 청취할 필요성이 있음
 - 특별위원회가 독립적인 활동을 할 수 있도록 보장하는 방안 논의 필요
 - 행정처(또는 별도 운영지원단)는 실무준비작업이나 운영지원에만 관여하고, 특별위원회가 성안할 상고심개편 안에 대해서는 직접 관여하지 않음
 - 특별위원회의 사법행정자문회의에 대한 보고 시한을 정할 필요성

5. 참고자료

- ▣ [별지 1] 상고제도 개편 논의의 현황
- ▣ [별지 2] 상고제도 개편 간담회 참석자 주요 경력 및 연구 내용 요지
<끝>

[별지 1] 상고제도 개편 논의의 현황

상고제도 개편 논의의 현황

1. 상고허가제
2. 고등법원 상고부
3. 상고법원
4. 고등법원 상고심사부
5. 대법관 증원
6. 대법원의 이원적 구성

상고제도 개편 논의의 현황

01 상고허가제

미국	일본	우리나라
<p>상고허가제 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연방대법원에 의하여 극소수의 사건만 상고 허가됨 - 상고허가 건수는 1년에 80건 내외 	<p>상고수리제 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> - 필수적으로 상고가 가능한 권리상고 이외에는 상고수리(허가)가 있어야 상고심이 판단 	<p>민사사건에 있어 헌법·법령·판례 위반의 경우에만 권리상고를 인정하고, 그 외에는 대법원의 상고허가를 받은 경우에만 상고 가능</p> <p>(상고허가제 실시: 1981. 3. 1. ~ 1990. 9. 1.)</p>

cf. 상고심사제: 상고허가 여부에 관하여 법원에 재량을 부여하지 않고, 다만 상고이유의 적법성 여부를 사전심사하여 상고기각결정 등의 간이 형식으로 처리

상고제도 개편 논의의 현황



01 상고허가제

장 점

- ▷ 국가적·사회적으로 중요한 법적 쟁점을 포함하고 있는 상고사건에 심리 집중
- ▷ 정책법원으로서의 역할 회복

단 점

- ▷ 대법원으로부터 판단을 받을 기회를 제한한다는 비판

상고제도 개편 논의의 현황



02 고등법원 상고부

● 고등법원 상고부 제도

- 1961. 8. 12.부터 1963. 12. 13.까지 운영(전국 고등법원에 4개의 상고부가 설치되어 운영)
- 2004년 사개위 다수의견으로 고등법원 상고부 제도가 채택(전국 5개 고등법원에 설치하는 방안)
- 일정한 기준(소가/선고형 기준 또는 고등법원 항소 사건)을 두고 그 기준에 따라, 대법원이 관할하는 상고 사건과 고법 상고부에서 관할하는 상고 사건을 구분

상고제도 개편 논의의 현황



02 고등법원 상고부

장 점

- ▷ 상고심의 정책법원 기능과 권리구제 기능을 분리함으로써 헌법이 요청하는 대법원의 역할을 회복하고 국민은 충실한 권리구제의 기회를 얻게 됨
- ▷ 상고심을 담당하는 법원이 각 지역별로 설치됨으로써 상고심 접근이 용이해짐

단 점

- ▷ 일부 사건에 관하여는 대법원으로부터 판단을 받을 기회를 제한한다는 비판
- ▷ 고등법원 상고부의 판단에 불복하는 경우 4심제처럼 운영될 우려
- ▷ 복수의 고등법원 상고부 사이의 판단이 상충될 경우 혼란을 초래할 우려

상고제도 개편 논의의 현황



03 상고법원

● 상고법원 제도

- 2015년 제19대 국회에서 상고법원 도입 법률안 발의
- 대법원 소재지에 별도의 상고법원 설치하는 방안
- 대법원이 모든 상고사건을 사전 심사하여 심판할 법원을 결정
 - 법령 해석 통일에 관련된 쟁점을 포함하거나 공익과 관련이 있다고 판단하면 대법원 심판 결정
 - 그 외 상고법원 심판 결정한 사건은 상고법원이 최종심으로 처리

상고제도 개편 논의의 현황



03 상고법원

장 점

- ▷ 상고심의 정책법원 기능(대법원)과 권리 구제 기능(상고법원)을 분리함으로써 대법원의 역할을 회복하고, 국민은 충실한 권리구제의 기회를 얻게 됨
- ▷ 상고법원은 한 곳에 설치되므로 고등법원 상고부에 비하여 법령해석 및 적용의 통일성을 기할 수 있음

단 점

- ▷ 대법원으로부터 판단을 받을 기회를 제한한다는 비판
- ▷ 상고법원의 판단에 불복하는 경우 4심제처럼 운영될 우려
- ▷ 상고법원에 양질의 사법자원을 배치함으로써 하급심의 약화를 초래

상고제도 개편 논의의 현황



04 고등법원 상고심사부

- 제18대 국회 사개특위 논의 중 2010. 6. 23. 대법원이 국회에 입법의견으로 제시
 - 심불제 폐지
 - 5개 고등법원에 8개 상고심사부를 설치하여 상고심사 전담
 - 원칙적 구술심문, 기일 정하여 결정 선고
 - 상고이유 없음이 명백한 경우에 상고심 불송부결정, 불송부결정에 이유 기재 및 즉시항고 허용
- 현재 제20대 국회에 발의되어 있는 ‘상고심절차에 관한 특례법’ 개정안도 고등법원 상고심사부를 설치하는 방안임

상고제도 개편 논의의 현황



04 고등법원 상고심사부

장 점

- ▷ 상고심사에서 걸러진 사건에 대한 상고심 역량 집중 가능
- ▷ 지방분권시대 요청에 부응하는 분산형 구조 → 지역 주민 접근성 강화
- ▷ 원칙적 구술심문, 불송부시 이유 명시 → 절차적 만족감 증대

단 점

- ▷ 상고심사부의 5개 지역 분산 배치는 심사기준 통일에 지장
- ▷ 연고주의 우려 및 사실상 4심제가 될 수 있다는 우려
- ▷ 대법원이 아닌 고등법원에서 상고심사를 하는 것에 대한 거부감

상고제도 개편 논의의 현황



05 대법관 증원

- 제18대 국회 사개특위 소위에서 상고제도 개선 추진 방안 중 하나로 논의
 - 대법관을 20명으로 증원
 - 제1부(민사·특허), 제2부(형사·행정)로 구성하여 각 부 전원합의체 운영
 - 두 합의체 간의 법령해석의 통일이 필요한 경우 전원이 참석하는 대법원전원 합의체(20명)구성
 - 제1·2부는 상고이유 유무를 사전 심사하는 지정재판부 운영(헌법재판소 사례)

상고제도 개편 논의의 현황



05 대법관 증원

장 점

- ▶ 중요한 법률문제에 대하여 대법원의 판단을 받을 수 있는 기회를 부여
- ▶ 재판청구권의 보장을 통한 국민의 법감정 충족

단 점

- ▶ 현재의 대법원 사건 수를 감안할 때, 소수 증원의 경우 상고제도 개선 효과 미미
- ▶ 다수 증원의 경우 통일적 의사 형성이 어렵고 전원합의체의 정상적 기능에 제약

상고제도 개편 논의의 현황



06-1 대법원의 이원적 구성(유형① 상고심사제 도입)



↓ 재구성



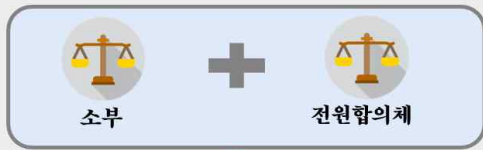
▶ 「상고심사부(대법원판사로만 구성 or 2원적 구성) + 소부 + 전원합의체」로 재구성

- ▶ 상고심사부는 본안심리에는 관여하지 않음
- ▶ 상고기각 여부에 대한 상고심사부 전원의 의견이 일치되지 않은 경우에는 본안심리에 회부
- ▶ 현행 심리불속행제도는 폐지

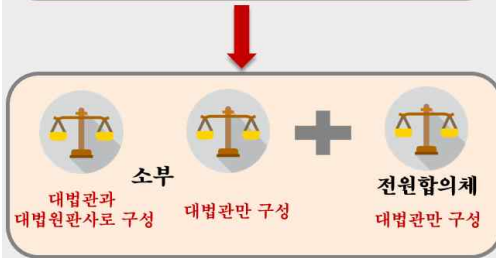
III. 상고제도 개편 논의의 현황



06-2 대법원의 이원적 구성(유형② 상고심사제 미도입)



▶ 「대법관과 대법원판사로 구성된 소부 + 대법관만으로 구성된 소부 + 전원합의체」로 구성 : 1959. 1. 13.부터 1961. 8. 11.까지 운영된 바 있음



- ▷ 1989. 12. 대한변협의 건의
- 10명 이내의 대법관과 40명 이내의 대법원판사를 두는 내용의 이원적 구성 방안
 - 대법관 1명과 대법원판사 2명으로 구성된 소부에서 심판하되, 대법원판사 2명의 의견이 일치하여도 대법관의 의견과 불일치하는 경우에는 대법관 소부 또는 전원합의체에 회부

상고제도 개편 논의의 현황



06 대법원의 이원적 구성

장 점

- ▷ 헌법 제102조 제2항에 근거가 있는 방안
- ▷ 대법원의 사건 부담을 합리적으로 조정하여 상고심 역량 집중 가능
- ▷ 상고심사 기준 통일 용이, 국민의 절차적 만족감 증대, 4심제 비판가능성이 적음

단 점

- ▷ 최고법원 재판부가 직급이 다른 법관으로 구성되는 모습
- ▷ 다수의 고위법관을 대법원에 배치함으로써 하급심 약화 초래
- ▷ 대법관과 대법원판사 사이에 실질적인 합의가 이루어질 것인지에 대한 우려

[별지 2]

상고제도 개편 간담회 참석자 주요 경력 및 연구 내용 요지

사 진	성 명	직 위	주요 경력 등
	정선주	서울대 법전문원 교수	<ul style="list-style-type: none"> 독일 Universitat zu Koln(Dr.Jur.) 대법원 사법정책자문위원 전문위원 한국민사소송법학회 부회장
			<p><상고제도 개편 방안에 관한 중전의 연구 내용 요지></p> <ul style="list-style-type: none"> 대법원의 주된 역할과 기능은 개별사건에서의 권리구제보다 법령해석의 통일 및 법의 형성발전이라는 공익의 추구에 더 무게중심을 두고 있음 최고법원으로서의 대법원의 기능 회복을 위해서 <u>상고허가제 도입이 필요</u>하고, 그와 동시에 사실심, 특히 제1심의 심리강화가 이루어져야 함
	이현환	아주대 법전문원 교수	<ul style="list-style-type: none"> 서울대 법학박사 한국공법학회 회장 사학분쟁조정위원회 위원장(현)
			<p><상고제도 개편 방안에 관한 중전의 연구 내용 요지></p> <ul style="list-style-type: none"> 헌법 제102조 제2항의 '대법관이 아닌 법관'을 활용할 필요가 있음 대법원에 상고심사부(가칭)를 설치하여 대법원판사를 두되, 각 대법원판사는 2~3인이 1인의 대법관의 배석판사로 재임하고, 각 대법관 하에 2~3개의 재판부를 두는 방안이 가장 적합함
	이인호	중앙대 법전문원 교수	<ul style="list-style-type: none"> 중앙대 법학박사 대법원 재판연구관(전문직) 한국인터넷자율정책기구 정책위원회 위원장(현)
			<p><상고제도 개편 방안에 관한 중전의 연구 내용 요지></p> <ul style="list-style-type: none"> 대법원의 최고법원성 복원을 위한 근본 해결책은 '전면적 상고허가제 - 사실심으로 서 1심의 획기적 강화 - 2심의 법률심화'이나 당장 실현되기는 어려움 불가피한 차선책으로서, <u>상고법원을 설치하되 대등재판부를 구성하여 전원의 의견 일치에 의한 재판을 할</u> 필요가 있음
	최희수	강원대 법전문원 교수	<ul style="list-style-type: none"> 고려대 법학박사 강원대 법학전문대학원장(현) 법학전문대학원협의회 이사(현)
			<p><상고제도 개편 방안에 관한 중전의 연구 내용 요지></p> <ul style="list-style-type: none"> '대법원의 재판을 받을 권리'는 헌법상 재판청구권의 내용 중 하나로서 <u>기본권임</u> 대법원이 상고사건의 폭주현상에 대처하고 <u>기본권 보장기관</u>으로서 제대로 기능을 수행하기 위하여는 <u>대법관의 대폭 증원을 검토할</u> 필요가 있음