중국의 사법개혁 실시동향: 상하이시의 현황을 중심으로

중국 화동정법대학 법학 박사과정 문혜정

2014년 7월 12일 상하이시 정부는 사법개혁 실시와 관련한 구체적인 목표 및 실시방안을 발표하였다.
자료출처: http://url.lota.co.kr/jZW

들어가며

중국 헌법 제3조는 인민대표대회가 국가의 행정기관, 사법기관 및 검찰기관을 조직하고 감독한다고 규정하고 있다. 이처럼 중국은 3권 분립의 체제가 아니므로, 사법기관과 행정기관의 분리가 명확하지 않아서 많은 문제점이 제기되어 왔다. 시진핑 정부는 출범 이후부터 사법제도가 국가의 기초라는 점을 강조하며, 사법개혁의 필요성을 언급해 왔다. 2013년 11월 12일 중국 공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의가 《전면적인 개혁 심화와 몇 가지 중대 문제에 관한 결정》[1]을 통과시키면서 중국 정부 차원의 사법개혁이 본격적으로 시행되었다. 이후, 2014년 6월 15일 중국 정부는 6개 지역을 시범지역으로 지정하여 사법개혁을 추진한 후, 시범지역의 성과를 판단하여 시행범위를 전국적으로 확대하겠다고 발표하였다.

본 리포트에서는 중국 사법개혁의 실시배경 및 경과, 그리고 사법개

1) 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定.

혁 시험지구 중 하나로 선정된 상하이시의 사법개혁 실시사례를 살펴보고자 한다.

1. 중국 헌법상 사법독립의 의미

중국에서 사법의 독립은 중국 공산당의 지도로 실시되는 사법기관의 독립이다. 중국 헌법 전문에는 '중국은 공산당의 영도(領導, 지도)에 따라 중국 특색의 사회주의 길을 걷는다.'라는 내용이 명시되어 있다. 이는, 중국 공산당이 국가를 구성하는 입법부, 행정부, 사법부와 사회의 주요 기관, 단체를 영도한다는 뜻이다. 공산당이 사법부를 영도한다는 것은 기본적으로 사법부가 공산당의 정책이나 방침 등에 따라야 함을 의미하는 것으로, 공산당이 직접 재판에 관여하는 것을 의미하는 것은 아니다. 다만, 때에 따라서 정치적으로 민감한 사안의 경우에는 당이 직접 지시를 내리고 판사는 공산당의 결정에 따라 판결문을 작성하는 경우도 있다.

우리나라 헌법은 법원의 독립, 법관의 직무상 독립, 신분상 독립을 규정하고 있다.[2] 그러나 중국은 헌법 제126조[3]에서 법원의 독립만을 규정하고 있을 뿐, 법관의 직무상, 신분상 독립은 보장하지 않는다. 다만, 중국 법관법 제8조[4]는 법관이 법령에 따라 사건을 재판할 때, 행정기관, 사회단체 및 개인의 간섭을 받지 않는다고 규정하고 있다. 그리고 중국 민사소송법 제6조는 민사사건의 재판권은 인민법원이 행사하고, 인민법원은 법률에 근거하여 민사사건을 독립적으로 재판하고, 행정기관, 사회단체 및 개인의 간섭을 받지 않는다고 규정하고 있다. 또한, 중국 법원조직법 제4조는 법원은 법률이 정하는 바에 의하여 독립하여 재판권을 행사하며 행정기관, 사회단체 및 개인의 간섭을 받지 않는다고 규정하고 있다. 즉, 중국 법에서 규정하고 있는 법원의 독립이

---

2) 헌법 제101조, 제103조, 제106조.

3) **중국 헌법 제126조** 인민법원은 법률이 정하는 바에 의하여 독립하여 재판권을 행사하며, 행정기관, 사회단체 및 개인에 의한 간섭을 받지 아니한다.

4) **중국 법관법 제8조** 법관은 다음에서 열거하는 권리를 가진다.
(1) 법관의 직책을 이행함에 있어서 필요한 직권 및 직무조건을 가진다.
(2) 법에 의해 사건을 재판할 때 행정기관, 사회단체 및 개인의 간섭을 받지 않는다.
(3) 법정사유가 아니거나, 또는 법정 절차를 거치지 않으면 해직, 휴직, 면직 또는 처분을 받지 않는다.
(4) 노동보수를 받으며, 보험 및 복지를 향유한다.
(5) 인신, 재산, 거주지 안전을 법률에 의해 보장받는다.
(6) 연수에 참가할 수 있다.
(7) 심사를 청구하거나 고소할 권리를 가진다.
(8) 퇴직할 수 있다.

란, 행정기관, 사회단체 및 개인 등 법원 외부로부터 독립을 의미하는 것이고, 법관의 재판상 독립이 아니다.

2. 중국의 사법개혁 실시 배경

(1) 지방정부와 사법부의 관계

중국 헌법 제2조는 인민이 권력을 행사하는 기관은 전국인민대표대회와 지방의 각급 인민대표대회라고 규정하고 있다. 즉, 지방의 각급 인민대표대회는 지방의 최고 권력기관이며, 해당 지역의 인민정부와 행정기관, 재판기관, 검찰기관을 조직하고 감독한다. 각급 지방 인민대표대회는 각급 인민법원의 원장을 선출하거나[5] 파면할 수 있는 권한을 가지며[6] 각급 인민대표대회 상무위원회는 부원장 이하 일반 판사(审判员)를 임면한다.[7] 중국의 지방 각급 인민법원은 다른 행정기관과 마찬가지로 직속 상급 인민법원과 현지 지방정부로부터 이중의 영도를 받는다.

직속 상급 인민법원은 하급 인민법원의 업무를 지도 및 감독하고, 지방정부는 해당 지방 인민법원의 인사 및 재정을 책임진다. 즉, 인민법원의 인사와 재정은 그 지역의 지방정부에서 결정하고 이를 지방 인민대표대회에서 통과시키는 형식이다. 또한, 중국의 법관은 사법부 소속 독립기관이 아닌 상부의 지시를 따르는 행정공무원으로서의 성격이 강하며, 법관이 가지는 권한이나 권력도 크지 않다.

이처럼, 중국의 각급 인민법원은 사실상 지방정부의 하부조직으로 위치하며, 각급 지방정부는 인민법원의 예산, 법관의 인사, 급여 기타 복리후생 등에 관한 권한을 가진다. 따라서 현실적으로 인민법원이 재판시 지방정부의 간섭을 배제하고 중립성을 유지하는 것은 어려운 일이다.

(2) 각급 인민법원의 재판위원회 제도

중국 인민법원조직법 제10조는 재판위원회는 중대하거나 어려운 사건 및 기타 재판 활동에 관한 내용을 검토한다고 규정하고 있다. 동 조항에 근거하여 최고인민법원을 포함한 각급 인민법원에는 재판위원

5) 인민법원조직법 제34조.
6) 인민법원조직법 제35조.
7) 인민법원조직법 제34조.

회를 설치하여 운영 중이다.[8] 전국 인민대표대회 상무위원회는 최고인민법원 재판위원회의 위원을 임면하고, 각급 인민대표대회 상무위원회는 동급 인민법원 재판위원회의 위원을 임면한다.[9] 또한, 각급 법원의 법원장은 재판위원회의 회의를 주재하며, 당해 법원에 상응하는 인민검찰원의 검찰장도 회의에 참석할 수 있다.[10]

주목할 점은 여기서 의미하는 각급 인민법원의 재판위원회는 단순한 자문기구가 아니고, 실질적인 재판기관이라는 점이다. 각급 인민법원의 재판위원회가 실질적인 재판기관이라는 근거는 중국 민사소송법 및 형사소송법의 규정에서 확인 가능하다. 예컨대, 중국 민사소송법 제198조는 각급 인민법원장은 이미 법률효력이 발생한 당해 법원의 판결이나 재정(裁定)[11], 그리고 화해서(调解书)[12]에 명확한 착오가 있어서 재심이 필요하다고 인정하는 경우에는 재판위원회에 부쳐 토론하여 결정하여야 한다고 규정하고 있다. 아울러, 중국 형사소송법 제149조는 합의재판부에서 해결이 어렵고 결정 내리기 곤란하다고 생각되는 경우에는, 합의재판부의 제청과 법원장의 결정으로 재판위원회에 제기하여 토론 및 결정하도록 하며, 합의재판부는 재판위원회의 결정에 따라야 한다고 규정하고 있다.

종합하면, 각급 인민법원에 설치된 재판위원회는 직접 사건을 심리하고 판결하지는 않는다. 그러나 해당 사건이 재판위원회에 부쳐지는 경우, 실질적으로 담당 재판부는 재판위원회가 내리는 결정에 따라야 한다. 따라서 재판위원회는 단순한 사법 행정기구가 아닌 실질적인 재판기관으로 보는 것이 타당할 것이다.

(3) 법관의 자질과 도덕적 문제

중국 법관법 제9조[13]는 법관의 임용조건을 규정하는데, 2001년 중국

---

8) 법원조직법 제11조.
9) 인민법원조직법 제11조 제3항.
10) 인민법원조직법 제11조 제3항.
11) 재정(裁定)이란 인민법원이 사건을 심리하거나 판결을 집행하는 과정에서 재판업무를 원활하게 진행하기 위하여 내리는 결정을 의미한다.
12) 화해서(调解书)란 인민 법원이 작성한 양측 당사자의 합의 내용을 문서화한 법률 문서를 의미한다.
13) **중국 법관법 제9조** 법관은 다음에서 열거하는 조건을 갖추어야 한다.
(1) 중화인민공화국 국적자일 것.
(2) 연령 만 23세 이상일 것.
(3) 중화인민공화국 헌법을 수호할 것.
(4) 우수한 정치, 업무자질과 품행을 갖출 것.

법관법이 개정되기 이전까지 법관의 임용 시 필수요건은 첫째, 중국 국적자일 것, 둘째, 만 23세 이상의 신체 건강한 자일 것, 셋째, 헌법을 수호하고, 우수한 정치, 업무자질과 품행을 갖춘 자일 것이었다. 이처럼, 중국에서 법관이 되려면 사법고시에 반드시 통과해야 한다는 제도가 확립되기 전까지, 법관의 임용요건은 까다롭지 않았다. 실제로, 다수의 당, 군 행정기관의 출신들이 법관에 임용되거나, 법관으로서 소양과 자질이 부족한 사람들도 법관으로 임용되는 사례가 많았다. 이에, 중국 국민 사이에는 소송할 때 '꽌시(关系)[14]가 없으면 어떤 일도 이룰 수 없다.'(没有关系办不成事)는 생각이 보편화되는 등, 법관의 자질 및 부정부패가 사회적으로 큰 논란이 되었다.

중국 정부는 법관의 자질을 높이고, 오심 재판을 줄여, 법원에 대한 국민의 신뢰를 회복할 목적으로 1995년 제정한 법관법을 2001년에 개정하였다. 그리고 국가통일 사법고시를 통과해야만 법관시험에 지원할 수 있도록 법관임용 제도를 변경하였다.

한편, 중국에서 법관은 최고인민법원을 제외하고는 지방에서 채용하는 지방공무원 신분이며, 각 지방의 법원에서 재량권을 가지고 직접 법관을 선발한다.

이에 2002년부터는 중국에서 법관이 되려면 국가통일 사법시험 및 국가 공무원시험을 통과하고, 본인이 근무를 희망하는 법원의 개별 시험에도 합격해야 한다. 2002년 3월 시행된 제1회 중국 국가통일 사법시험에는 약 31만 명이 응시하였고, 합격자는 2만 4천 8백 명으로 합격률은 7.98%인 것으로 나타났다.[15]

---

(5) 신체 건강할 것.

(6) 대학에서 법학을 전공하거나 기타 학문을 전공하여 졸업하고 법률전문지식을 갖춘 자는, 근무 경력이 만 2년 이상일 것. 그 중 고급인민법원, 최고인민법원 법관의 경우 근무 경력 만 3년 이상일 것.
법학석사학위, 법학박사학위 소지자 또는 기타 석·박사학위 소지하고 법률전문지식을 갖춘 자는, 근무 경력이 만 1년 이상일 것. 그 중 고급인민법원, 최고인민법원 법관의 경우 근무 경력이 만 2년 이상일 것.
이 법이 시행되기 전에 임용된 법관들 가운데 (6)에서 규정한 자격을 갖추지 못했을 경우 교육을 받아 규정된 기한 내에 이 법에서 규정하는 자격조건에 부합되도록 하여야 한다. 그 구체적인 방법은 최고인민법원이 정한다.

14) 중국에서 꽌시(关系) 문화는 사회 전반에 다양한 형태로 존재한다. 꽌시(关系)의 꽌(关)은 관문을 뜻하고 시(系)는 연결을 뜻한다. 중국에서는 자기 사람을 뜻하는 쯔지런(自己人) 이라는 표현을 즐겨 사용한다. 그리고 사람들 사이에 쯔지런(自己人)이라는 표현을 사용할 만한 친한 관계가 형성되면, 서로 의리를 지키고 협력해야 한다는 생각이 널리 퍼져있다. 본래 중국의 꽌시(关系) 문화는 서로 도우며 협력한다는 좋은 의미이지만, 사회적으로 부정과 부패의 원인이 된다는 지적도 있다.

15) 中国青年报, 司法部部长: 国家司法考试10人参加约1人合格, 2005年 5月 30日.
http://zqb.cyol.com/content/2005-05/30/content_1123153.htm (방문일자 2017년 5월 29일)

3. 중국 사법개혁의 흐름

중국은 1997년 공산당 제15차 당 대회에서 의법치국(依法治国)[16]을 국가통치 및 정치개혁 방침으로 채택하였다. 그리고 1999년 제9기 전국인민대표대회 제2회 회의에서는 중국 헌법에 중화인민공화국은 법에 근거하여 국가를 다스리고 사회주의 법치국가를 건설한다는 조항[17]을 추가하는 방안을 통과시켰다. 이후, 1999년 10월 20일 당시 중국 최고인민법원장이었던 샤오양(肖揚)은 중국 사법개혁의 상징이라고 할 수 있는 '인민법원 5개년 개혁 강요'(1999년~2003년)를 공표하고 사법개혁 작업에 착수하였다. 제1차 인민법원 5개년 개혁 강요는 50개 항목으로 구성되어, 법원 인사관리제도의 개혁, 재판방식의 개혁, 법관법 개정, 국가통일 사법시험의 실시를 통한 법관채용 등의 내용이 포함되었다. 이후, 최고 인민법원은 2004년에 제2차 '인민법원 5개년 개혁 강요'(2004년~2008년)와 2009년에 제3차 '인민법원 5개년 개혁 강요'(2009년~2013년)를 발표하였지만, 만족할 만한 개혁성과를 거두지는 못했다.

이러한 배경 아래, 2013년 11월 12일 중국 공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의는《전면적인 개혁 심화와 몇 가지 중대 문제에 관한 결정》을 통과시켰다. 이전까지는 인민법원이 주체가 되어 중국의 사법개혁을 추진하여 왔다. 그러나 이번에는 중국 중앙정부 차원에서 사법개혁과 관련한 구체적인 목표 및 추진방향 등을 적극적으로 제시하였다는 점이 눈여겨 볼만하다. 특히, 결정에서는 사법의 독립에 대해서 직접 언급하고 있지는 않지만, 법의 지배를 확립할 것을 강조하고 있다. 즉, 지방 보호주의 문제나 법원의 행정화 문제 등을 해결하는 등 실질적인 사법개혁을 진행할 가능성이 열린 것이라고 볼 수 있다. 아울러, 동 회의에서는 개혁을 추진하고 감독하며 실행을 독려하기 위해서 당 중앙위원회에 '중앙 전면심화 개혁영도소조'(中央全面深化改革領導小組)를 설립하는 방안을 통과시켰다.

이후, 2013년 12월 30일 중공중앙정치국은 회의를 개최해 '중앙 전면심화 개혁영도소조'를 설립하였으며, 시진핑 주석이 조장을 역임하게 되었다. 2014년 6월 6일 '중앙 전면심화 개혁영도소조'는 제3차 회의를 개최하고《사법체제 시범개혁과 몇 가지 문제에 관한 기초의견》[18]

16) 의법치국(依法治国)이란 국가의 모든 통치행위는 법에 의거하여 실시되어야 한다는 의미이다.
17) 중국 헌법 제5조.

과 《상하이시 사법개혁 시점 공작방안》과 《지식재산권 설립과 관련한 방안》을 통과시켰다.

2014년 6월 15일 중국 정부는 상하이(上海), 광둥(廣東), 지린(吉林), 후베이(湖北), 후난(湖南), 칭하이(青海) 등 6개 성·시·자치구에서 사법개혁을 시범적으로 실시하고, 실시결과를 검토하여 사법개혁의 실시범위를 전국적으로 확대해 나가겠다고 발표하였다.[19]

4. 중국 상하이시 사법개혁 실시내용

(1) 사법기관 종사자 분류

중국에서는 법원에서 일하는 모든 구성원을 법관이라고 칭한다. 따라서 판사도 법관이고, 재판과 행정업무를 담당하는 공무원 및 서기관이나 집행관도 법관이다. 그러므로 법관 수의 통계만 보면 사건을 처리할 법관 수가 충분한 것처럼 보이지만, 현실적으로는 인원이 매우 부족하다. 즉, 처리해야 할 사건 수가 많은데, 사건을 처리할 법관이 부족한 '안뚜어런샤오'(案多人少)라는 모순적인 현상이 발생하게 된 것이다. 이에, 상하이시 정부는 《상하이법원 공작인원 분류관리방법(시행)》[20]을 발표하고, 사법기관 종사자를 법관 및 검찰관, 사법보조인력, 행정관리인력으로 분류하였다. 그리고 분류한 인원들이 무엇을 해야 하는 사람인지, 어떤 것을 해야 하는지를 밝히는 등 분류별 정의 및 책무를 명확하게 규정하였다.

(2) 사법기관 종사자 정원제 실시

중국 공산당에는 '중앙기구 편제위원회'[21]라는 조직이 있다. 중앙기구 편제위원회는 법관 편제의 확정, 법관의 보수·복리후생, 법률감독 등을 담당하고 있다. 중앙기구 편제위원회는 구역의 인구수를 고려하여 법원의 구성인원수를 결정한다.

---

18) 关于司法体制改革试点若干问题的框架意见.

19) 중국은 법이나 제도를 전국적으로 시행하기에 앞서 지역을 선정하여 일정기간 시범적으로 실시하여 문제점을 파악하고 제도를 보완한 후 전국적으로 확대하는 경우가 많다.

20) 上海法院工作人员分类管理办法(试行).

21) 중앙기구 편제위원회는 정치국 산하의 의사협조 기구로 국가 행정기구와 관리기구의 종합 지도방안을 제정하고 국무원 산하 부서와 기구의 권한 및 업무 조정, 성·시·자치구의 기구 설치, 인원 편제 등을 담당한다.

사법기관 종사자 정원제란, 사법기관 종사자 편제 인원 가운데 사건수, 관할 지역의 인구, 경제발전 상황 등의 요인을 고려하여 법관 및 검찰관의 비율을 결정하는 것이다.[22] 사법기관 종사자 정원제는 사건은 많지만 처리할 법관이 부족한 이른바 '안뚜어런샤오' 현상을 개선하기 위해서 도입되었다. 상하이시는 사법기관 종사자 편제 인원 중 85%를 사건에 직접 투입하고, 나머지 인원을 행정 인력으로 편입시키는 방안을 발표하였다. 구체적으로, 상하이시 사법개혁 시험대상 법원들이 사법기관 종사자 정원제도를 추진하여, 사법기관 종사자 편제 인원 가운데 법관, 심판보조원, 사법행정 인원의 비율이 각각 33%, 52%, 15%가 되도록 맞추는 것이다. 또한, 상급 사법기관의 법관 및 검찰관을 하급기관의 우수한 인재 중에서 선발하거나, 우수한 변호사나 법학자 등 전문 인재들 중에서 법관 및 검찰관을 공개 선발하는 제도를 마련하였다.

(3) 법관 및 검찰관의 사건처리 책임제 실시

중국에서는 법원의 재판위원회가 재판과정에 실질적으로 직접 개입하여 판결에 영향을 주는 경우가 많았다. 그리고 법에는 규정되어 있지 않지만, 법관이 상급자에게 혹은 하급 인민법원이 상급 인민법원에 안건의 처리 및 절차에 대해서 의견을 구하는 이른바, 칭스제도(请示制度)가 보편화되어 있었다. 이에, 법관이 독립하여 안건을 재판하지 못하고, 재판위원회나 상부의 지시에 따라 처리하는 것이 문제라는 의견이 제기되어 왔다.

상하이시 정부는 법관의 재판과정이나 검찰의 기소과정에서 부당한 압력이나 권력 행사를 방지하기 위해서 '사건처리 책임제'를 도입하였다. 법관은 임관되기 전에 사법직업 준수승낙을 하여야 하고, 본인이 처리한 사건을 책임진다. 주심법관은 간이절차(简易程序)로 진행하는 재판에서, 법에 따라 전반에 걸쳐 심리를 진행하고, 재판에 대해서 전적으로 책임을 져야 한다. 합의재판부 재판에서 주심법관은 합의재판부의 기타 구성원의 공동책임 부분은 물론이고, 기타 발생하는 모든 책임을 져야 한다. 특히, 상술한 법관 및 검찰관의 사건처리 책임제는 종신 책임제이기 때문에, 법관 및 검찰관은 퇴임 후에도 자신이 맡은

22) 正义网, 员额制有利于实现司法专业化职业化精英化, 2015年 12月 7日.
http://newspaper.jcrb.com/html/2015-12/07/content_201749.htm (방문일자 2017년 6월 18일)

사건에 대해서 책임을 져야 한다.

나가며

상하이 화동정법대학 쪼우롱(邹荣)교수는, 직할시인 상하이는, 사법기관이 비교적 집중되어 있고, 각 방면의 인재들이 모여 있는 등 중국에서 사법 개혁을 시범적으로 실시하기에 적합한 곳이라는 의견을 표명한 바 있다. 나아가 상하이시 고급인민법원의 추이야동(崔亚东) 원장은 상하이시에서 사법개혁을 실시한 이후 전체 안건 중 99.9%를 법관이 직접 심리를 끝내고 판결하였고, 재판위원회에서 처리한 사안은 0.1%에 그쳤다고 발표했다.[23)]

그러나 사법개혁 시행과 함께 사건처리 종신 책임제가 도입되는 등 법관 및 검찰관의 책임이 무거워지고, 업무의 부담이 더욱 가중되어 사직하는 법관이나 검찰관의 수도 늘어난 것으로 나타났다. 현재 중국 각 지역에서 시범적으로 시행 중인 중국의 사법개혁은 여러 가지 시행착오를 거치는 중이다. 그러나 중국 정부 차원에서 주도적으로 시행하고, 중앙정부가 지속해서 검토 및 감독하며 추가 대책을 마련해 나간다는 점에서 중국의 사법개혁은 의미가 있으며 향후 동향을 주시할 필요가 있다.

23) 新浪公司, 从六大关键数据看上海司法改革试点一年总结, 2015年 7月 24日.
http://news.sina.com.cn/c/2015-07-24/093832143200.shtml (방문일자 2017년 5월 29일)