

사법비리와 영국의 ‘법조 옴부즈만’ 제도

UK's Legal Ombudsman system and its Implications in South Korea

문 성 호 (Moon, Sung Ho)*

ABSTRACT

This paper reviews and analyses the UK's complaining service system of Lawyers' Associations (esp. Barrister's Council) and the governmental Legal Ombudsman's Office as a possible and desirable alternative to support the numerous victims by unregulated judicial powers in South Korea. Japan has already attempted to reform her system since 2001.

Recently Korean government have restarted to reform the judiciary system. Nonetheless one of its most important tasks is almost intact and unnoticed, and it is the problem of the lawyers' corruption and wrong practices. In order to lessen the great distrust from the public and private sector against the existing judiciaries and lawyers' wrongdoings, the justice system should be reformed in the direction of 'justice of the people, by the people, and for the people.'

One of UK system's advantages is their independence from lawyers or their interest groups themselves in that the majority of each lawyer associations' disciplinary tribunal's members are the laymen who do not have the lawyer certification and that the Legal Ombudsman and every staffs of her Office too do not have it. However most of UK's client of this service system confuse it with the direct legal service which in fact are not legal aid but simple complaining procedure.

This article's conclusion is that South Korean lawyers' representative association really lacks the complaining system itself, let alone the legal ombudsman of UK's at government level, and that it is possible and desirable to adopt UK's legal complaining system and legal ombudsman into Korea with its own style.

Keywords : ombudsman, disciplinary system, judiciary reform

* 한국자치경찰연구소 소장

I. 머리말

법원, 검찰 및 관검사는 이 나라의 사법정의를 바로 세우고 시시비비를 제대로 가려주는 곳으로 되어 있으며, 실제로 법원에 가보지 않은 많은 국민들은 정말 사법부야말로 정의의 보루라고 생각한다. 헌법도 그렇게 규정하고 있다. 우리나라 헌법은 국민들의 기본권 보장과 정의구현 수단으로서 사법관련 조문들을 담고 있다. 그러나 헌법이 검찰과 법원 등 사법부에게 부여한 국민 기본권보장 임무는 실제 제대로 지켜지기는커녕 오히려 바로 그 검찰과 법원이 기본권을 유린하여 사법피해자들을 양산하고 있는 것이 현실이다. 이렇게 정작 관검사가 저지른 잘못과 그들의 비리로 인한 사법피해자들은 과연 누가 어떤 절차로 구제토록 할 것인가?

행정부 공권력에 의한 피해는 그나마 사법부에도라도 호소할 수 있으나, 정작 이를 맡아 법의 올바른 집행을 담당해야 할 검찰과 법원에 의한 사법피해자들의 경우, 검찰과 법원 내부의 상급기관에 호소하거나 불복 상소하는 방법 외에는 해결책이 없다. 가제는 게 편이라서 피해자들의 정당한 호소는 받아들여지지 않는다. 사법피해자들이 겪는 고통은 사실 그 사법비리가 밝혀져도 사법심사를 거칠 통로가 원천 봉쇄 되어 있다는 점에서 그 심각성이 더욱더 크다.

그간 법학교육이 법의 기술적인 측면에만 치중하다보니 법조윤리에 관하여 많은 문제점들을 노정해왔다고 보고, 법조인에 대한 윤리교육을 한층 강화하는 것이 중요하다는 시각¹⁾도 있지만, 변호사업무의 경우 법률지식을 도구로 하는 일종의 비즈니스, 즉 대가를 받는 법률서비스업무라는 점에 유의할 필요가 있다. 법의 형식 논리적 판단에 쫓겨 있는 법조계에서 변호사들이 오로지 승소하기 위하여 위증을 교사하는 등 온갖 형태가 난무하고 있음²⁾에 비추어보았을 때에도 윤리교육 강화

1) 「이영란 교수인터뷰」, 『유리스트』 2003. 5.

2) 변호사 비리문제를 비교적 잘 정리한 글은 다음을 제시해 볼 수 있다.

배성룡, 「변호사 수입 비리를 통해 본 법조계 부정부패의 구조: 내외적 비경쟁 융합구조」. 출처 : <http://www.clean.or.kr/bbs2/view.html?idx=474>

위택환, 「법률업자들의 탐욕에 중지부를 찍자!」, 『인물과 사상』 1998년 11월호.

위택환, 「언론보다 전문 직업인 집단이 더 문제다」, 『인물과 사상』 1998년 9월호.

손광운, 「브로커 변호사의 부패실태」, 『한국부패학회 학술대회 논문집』, 1998. (사법개혁국민연대 편, 『재판이나 개판이나 짜고치는 고스톱 청산을 위하여』, 정의로운재단, 2004에 재수록되어 있음).

신고산, 「전천후 인기의 비결-변호사수입료와 병원비를 내리려면」, 『월간 사회평론길』, 사회평론, 1994.

만으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 변호사윤리의 현실적합성이나 과 법조 서비스의 한 형태로서 변호사 업무에 대한 적정한 시장논리 및 그 규제 방식에 대한 기존 논의나 연구 역시 말 그대로 변호사나 법조인의 관점에만 치중된 측면이 있으며, 일반 시민이나 사법피해자 관점에서 실태를 분석 평가한 바탕 위에서 논리를 전개하는 연구는 드문 것이 사실이다.³⁾

3) 다음과 같은 기존 연구성과들이 있다.

권오승, 「변호사 보수에 관한 검토」, 『법과 사회』, 법과사회이론학회, 1995.
 김재원, 「변호사 업무의 윤리적 딜레마」, 『법과 사회』, 법과사회이론학회(구 법과사회이론연구회, 2003.
 김재원, 「변호사비용과 법조윤리-미국의 수입료 규제를 중심으로-」, 『법과 사회』, 법과사회이론학회, 1995.
 김철수, 「소송비용, 변호사비용, 변호사강제」, 『사법행정』, 한국사법행정학회, 1969.
 남효순, 「변호사와 의뢰인 사이의 법률관계」, 『법률가의 윤리와 책임』 (서울대학교 법과대학 편), 박영사, 2000.
 양승규, 「변호사제도의 개선방안」, 『서울대학교 법학』, 서울대학교 법학연구소, 1988.
 양창수, 「변호사의 과오와 책임」, 『법률가의 윤리와 책임』 (서울대학교 법과대학 편), 박영사, 2000.
 엄동섭·김천수·박영규·오종근·정태윤, 『변호사책임론』, 소화, 1998.
 오세립, 「판례연구 : 변호사비용과 당사자간의 약정의 효력-대법원 1986.8.19 선고 86다카 70 판결 법원공보 785호 57면 게재-」, 『사법행정』, 한국사법행정학회, 1987.
 이상욱, 「변호사책임과 제3자-특히 부당소송, 부당집행, 명예훼손을 중심으로-」, 『영남법학(고 최엽 교수 추모특집호)』, 영남대학교 법학연구소, 2000.
 이장현, 「한국변호사의 사회적 이동」, 『한국사회학』, 한국사회학회, 1970.
 이창희, 「변호사 보수의 적정성과 투명성」, 『법률가의 윤리와 책임』 (서울대학교 법과대학 편), 박영사, 2000.
 차봉호, 「변호사가 보는 법관, 법관이 보는 변호사」 설문 결과를 보고」, 『사법행정』, 한국사법행정학회, 1979.
 『한겨레 21』 (2000. 9. 21.) 제326호 「재판을 재판한다」
 최진구, 「변호사책임의 사적 구성에 관한 소고」, 『법학논총(송천 김명규 교수 및 둔촌 장석권 교수 화갑기념호)』, 단국대학교 법학연구소, 1997.
 최창규, 「변호사의 적정수에 대한 경제학적 이해」, 『법과 사회』, 법과사회이론학회, 1994.
 호문혁, 「송무변호사의 윤리와 책임」, 『법률가의 윤리와 책임』 (서울대학교 법과대학 편), 박영사, 2000.
 Moon Sung-Ho, "The Development of Korean Judicial System and its Future"(Asia Human Rights Course at Kwangju), Asia Human Rights Commission, 2004. 5. 15.

이 논문은 이같은 문제의식에 입각하여 우선 외국은 물론 우리나라에서도 법조인의 절대다수를 차지하고 있는 변호사의 잘못이 적지 않다고 보고, 이로 인한 피해 구제를 위한 제도개선 필요성에 대해 간략히 살펴본 다음, 영국의 변호사 잘못이나 비리로 인한 피해 구제 제도에 대해 소개하고자 한다. 영국은 예닐곱 분야에 걸쳐서 각각 구성되어 있는 각종 변호사협회 측이 자체적으로 변호사비리민원 처리제도를 두고 있는데, 이 논문에서는 그중 법정변호사협회가 운영하고 있는 제도를 중심으로 소개하고자 한다. 그 다음 각종 변호사협회와는 별개로 정부기관으로 운영되는 영국의 ‘법조 옴부즈만’ 제도를 우리나라에 변형시켜 도입할 수 있는 모델로서 제시하고자 한다. 법조 옴부즈만이라는 영국의 이 제도는 변호사협회와 마찬가지로 나름대로 법적 근거를 가지고 있으며 의회에 연례보고를 하도록 되어 있다. 필자는 최근 사법개혁추진위원회 측에서 모색하고 있는 법조윤리위원회 방안 역시 법조계 일색으로 구성하거나 그 산하에 둘 것이 아니라, 영국의 법조 옴부즈만 제도처럼 판사, 검사, 변호사 모두를 대상으로 하는 관련법 제개정 등의 정비를 통해서 법조계로부터 완전 독립된 형태로 설립토록 하는 것이 바람직하다고 본다.

II. 제도개선 필요성

변호사 비리와 부패 문제는 현재 진행되고 있는 배심제와 참심제 및 검찰 기소 독점주의 폐단 시정 등 판검사 중심의 사법개혁으로부터 상당히 멀리 벗어나 있는 실정이다. 2004년말까지 활동했던 대법원 산하 사법개혁추진위원회가 당초 설정했던 5개 분야에도 변호사제도 개혁문제는 포함되어 있지 않았다. 요컨대 변호사는 판검사와는 달리 민간 영역에 속해 있으므로 변호사 비리에 대한 자정노력과 개혁은 변호사 집단 내부에서 자율적으로 이루어져야 한다고 본 것이다. 다만 로스쿨 제도나 법조일원화 문제를 통한 간접적인 변호사 제도 개혁방안은 본격적인 논의에 들어가 있는 상태이다.⁴⁾

현재 변호사가 저지르는 비리와 부패로 인한 피해자들에 대한 구제는 사법절차에 의존해야 하는 형편이며, 현실적으로 이 문제는 판검사 비리와 부패와 마찬가지로

4) 우리나라 법조계를 대표하는 사법개혁위원회가 법조윤리 제고방안을 쟁점별로 정리한 것을 보면, 형사사건 수입금지, 법조윤리위원회 설립, 법관과 검사의 윤리강화, 변호사 징계절차 정비, 기타(형사사건의 성공보수 금지, 변호인 선임계 미제출에 대한 제재강화) 등을 제시한 바 있다. 사법개혁위원회, 제24회 회의 자료 「법조윤리 제고방안」, 2004. 11. 15.

로 동일한 법조계 인사들의 판단에 따르도록 되어 있다. 그래서 이들 피해자에 대한 제3자의 객관적이며 공정하고 실질적인 구제는 지극히 어려운 것이 사실이다. 사법피해자 그 중에서도 변호사 비리와 부패에 의한 피해자의 양산 사태를 최소화 하거나 이를 구제하기 위해서는, 기본적으로 변호사 단체의 회원 변호사의 비리와 부패를 제대로 가려내 올바르게 처리하는 역량이 갖춰져야 한다. 예컨대 대한변협 측이 앞장서서 사기꾼 변호사나 고의적 부실 변론을 한 변호사들에 대한 자격증 박탈 등 징계를 엄격히 해야 한다.⁵⁾ 이들에 대한 징계시효도 10년 이상으로 연장 하는 문제에 대해서도 적극 검토해야 한다. 어찌 보면 변호사 개개인의 잘못에 대해 또다시 사법적 심판을 거쳐 시정받도록 하는 것에 앞서서, 바로 이 변호사 자치단체가 올바로 세워짐으로써 법조인의 절대다수를 점하고 있는 변호사의 비리와 부패 문제를 자정할 수 있도록 하는 것이야말로 사법개혁의 요체이다.

의뢰인이 선임한 변호사의 고의적 부실변론, 승소하고도 한푼의 보상도 못 받게 한 변호사, 과도한 수입료, 원피고의 이중변론, 소송사기 변론 등과 같은 변호사 비리나 부패로 인한 피해의 경우에도 사법피해자 범주에 포함시킬 수 있다. 이때 이들에 대한 구제는 같은 법조인이 맡고 있으며 더욱이 앞서 지적한 변호사 자치라는 이름 아래 그 징계는 솜방망이에 그치고 마는 것이 우리나라 변호사 업계의 작금의 현실이다. 이런 법조계의 자기식구 감싸기는 경찰의 경찰범죄 처리 수준이나, 이른바 국회에서의 서청원 탈옥사건, 비리의원 구속 동의안 부결, 국회윤리위원회의 유명무실화 등과 하등 다를 바 없으며, 법조계에서는 오히려 더욱 더 교묘하며 지능적으로 이루어지고 있다고 봐야 한다.

이런 비리나 부패가 어쩔 수 없이 저질러진다 해도 이것을 적발하여 징계만이라도 제대로 이루어진다고 한다면 이것도 일정 정도는 사법비리나 사법부패 방지책이 될 수 있다. 그런데 현실은 이와 동떨어져 있다. 법관 및 검사에 대한 견책 이상 징계통계를 보면 1998-2003년이라는 6년 동안 6-2(1998), 0-2(1999), 0-2(2000), 0-0(2001), 0-0(2002), 0-9(2003)(앞 숫자는 징계판사수, 뒤 숫자는 징계검사수)로 되어 있다. 판사의 경우 의정부 법조비리가 있던 1998년에만 징계자가 있었을 따름이다. 주요 법조비리 사건 당사자가 징계 당하지 않고 사임하거나 가벼운 징계만 받고 변호사로 개업한 것만 봐도 1998년 의정부 법조비리 8명, 1999년 대전 법

5) 예컨대 2005년 인천지방변호사회장 경선대회에서 제시된 자정안은 첫째, 비리변호사에 대한 징계를 강화. 둘째, 법원 검찰 경찰 등 재직 시에 뇌물을 수수한 전력이 있는 사람에 대해 사무요원 등록 제한. 셋째, 과당 수입경쟁 자체 등으로 제시하고 이를 위해 조사위원회와 윤리위원회, 감찰위원회 등을 신설하거나 강화한다는 방침을 세웠다. 인천일보, 「인천변협의 자정선언 기대크다크」, 2005년 1월 27일. 그러나 이런 자정노력만으로 국민의 신뢰회복은 이미 힘든 상황임을 변호사 업계 스스로 잘 인식하고 있는 것으로 보인다.

조비리 8명, 1999년 조폐공사 파업유도사건 2명, 2000년 이용호 게이트 6명, 2002년 범박동 재개발비리 1명, 2002년 피의자 고문치사사건 2명, 2004년 인천지법 골프접대사건 2명, 2004년 춘천지법 향응사건 3명 등으로 나타나 있다.⁶⁾ (홍승면 2004, 석진환·황예량 2004). 제식구 감싸기로 일관한 것이다.

2004년 11월, 국민여론에 밀려 ‘법조윤리 제고방안’을 내놓게 된 사법개혁위원회 측은 법조비리의 원인을 변호사 시장의 불황에서 찾고 있으며, 법조비리의 양상으로 변호사 선임시 우대, 전관예우, 소개료, 실비·전별금·급행료, 소정의 변론 등으로 분석하였다. 그리고 법조브로커 실태는 형사사건, 교통사고, 산재사고, 의료사고, 경매 등으로 나누어 제시했다. 이어서 관검사 및 변호사 징계제도를 실태와 문제점을 소개하였다.

이중 현행 변호사 징계제도의 문제점은 피해자인 진정인이 징계에 관여할 기회가 막혀있다는 점, 선거로 선출되는 변호사협회장이 변호사징계에 소극적이라는 점, 징계조사가 형식적이라는 점(예산상, 정의적 이유), 징계 불회부나 관대한 징계에 대해 불복절차가 없다는 점, 징계양형이 관대하다는 점을 들고 있다. 마지막으로 사법개혁위원회 측은 법조윤리 제고방안으로서 개업 및 수입제한, 법관윤리의 강화, 브로커 근절방안(상시적 감시기구인 법조윤리위원회 설립), 소개금지규정의 홍보, 변호사 징계절차의 강화, 선임계 미제출 변호 금지, 형사사건 성공보수의 금지, 법관면담 규정의 실천 등을 제시하였다(홍승면 2004).

하지만 사법개혁위원회 측이 제시한 법조윤리위원회 설립방안은 많은 문제점을 안고 있다. 예컨대 법조윤리위원회 설립의 맥락을 보다 폭넓은 법조전체를 대상으로 하지 않고 단지 브로커 근절방안으로서만 제시한 것이라든지, 법률 소비자의 권익이나 공정거래 차원이 배제된 채 단지 법조계 일색(법관, 검사, 변호사 각 2명, 법학교수 및 외부인사 3명 등 총 9명)으로 구성토록 한 점이라든지, 그 기능으로 법조비리 해당인사 척결 기능과는 무관하게 법조윤리 현황파악이나 법조윤리 제고방안 마련 등에 국한토록 한 것이라든지, 이 법조윤리위원회가 단지 추상적으로 브로커 근절을 위한 감시기구로 자리매김해야 한다고 선언하는데 그친 점, 그나마 전문위원 보고에 이어 위원들 논의는 국민들 관심이 지대하여 보다 깊이 있는 논의가 필요하며 다음에 논의가 필요하다는 정도에 그치고 만 점 등이다. 결국 법조윤리위원회 설립 방안 제시는 이 기구에게 실질적인 법조비리 예방 및 척결기능을 맡기려 하기보다는, 다만 이 기구를 법조비리 근절을 바라는 국민들 입막음용으로 제시한 것에 불과하다는 점을 여실히 보여주고 있다. 이것은 부패방지위원회 산하

6) 이에 대해서는 석진환·황예량, 「법조비리, 이번에 뿌리 뽑자」, 한겨레신문 연재기사, 2004. 12. 9, 10, 11. 및 홍승면(2004), 법조윤리 제고방안, 사법개혁위원회 제25차 회의자료, 2004. 11.을 참고할 수 있다.

고위공직자비리조사처에 기소권 부여 여부가 논란이 되었을 때 법조의 한 축인 검찰 측이 여기에 대해 강력 반대했던 정황으로부터, 법조윤리위원회 방안 역시 유명 무실한 기능으로 전락할 수밖에 없는 징조를 읽어낼 수 있었다고 봐야 한다.⁷⁾

그럼 현행 제도의 철저한 시행을 넘어서 보다 개선된 해법은 무엇이 있는가? 한마디로 그것은 과거로 돌아가 기존 대한변협의 징계제도나 자정능력을 박탈하여 법무부가 다시 이를 제대로 행사토록 하는 것이 바람직하지 않거나 불가능한 상황에서, 변협 스스로 제대로 자정할 수 있도록 필요한 제도를 도입하거나 보완하는 것 외에는 달리 방법이 없는 것으로 보인다. 우리나라는 극히 예외적인 경우를 제외하고는 공공성을 지닌 법률전문직인 변호사의 잘못을 따지는 제도가 제대로 갖춰져 있지 않다. 한발 더 나아가 변호사의 잘못에 대해 소송을 내봤자 승소 가능성이 극히 희박하다는 일반인의 인식이 널리 퍼져 있기도 하다.

남은 대안이 있다면 그것은 변호사 자격증이 없는 외부인사가 각급 변호사협회 징계책임자가 되어 비리나 범죄를 심리하여 징계 결정을 내릴 뿐만 아니라, 이를 철저히 감독하는 법조 옴부즈만을 운영하고 있는 영국의 예에 비추어, 우리나라도 앞으로도 계속해서 변호사 협회가 징계를 결정하는 형식은 취하도록 하되, 실질적으로 그 심의 결정과정에서 변호사 아닌 제3의 객관적이며 공정하고 변호사업계로부터 독립적인 사람이나 기관을 통해 이를 담당하도록 하는 방안을 새롭게 도입할 필요가 있다. 즉, 어쩔 수 없이 변호사 업계자치권의 일정 부분을 국민의 위임을

7) 이것은 법률 소비자들을 배제하다시피 하면서, 공개적인 의견수렴 과정 없이 법조계 일색인 정부 당연직 인사가 과반수를 차지하도록 '사법제도개혁추진위원회 구성 및 운영에 관한 규정'(대통령령)을 공포한 것에서 그 이유의 일단이 잘 드러난다고 볼 수 있다. 앞으로도 사법관료 중심의 사법개혁론이 위주가 될 것으로 전망된다. 참여연대는 향후 사법개혁추진위원회 구성은 비법학계, 경제계, 노동계, 여성계 등 각계 대표들을 참여시켜 정부 대 민간을 1:2로 구성하고 각계 대표의 경우 지방의 이해를 대변할 수 있는 인사들을 포함해 사법의 지역분권도 도모해야 한다고 주장했다. 참여연대 성명서, "사개추위 밀실구성 및 운영방식 문제있다", 2004. 12. 27. 다른 한편 2004년 12월 27일 사법개혁위원회 제27차 전체회의는 관검사 등 전관 변호사의 사건수입을 중앙법조윤리협의회를 통해 2년간 감시하도록 하는데 합의했다. 이에 따르면 앞으로 관검사, 군법무관 출신 변호사는 퇴직후 2년간 형사사건과 산업재해·교통사고 손해배상등 일부 민사사건은 물론 내사나 불기소 사건에 대한 수입자료를 새로 구성되는 중앙법조윤리협의회에 제출토록 했다. 중앙법조윤리협의회는 법원과 검찰에서 이들 '전관'변호사의 수입사건 수사결과와 재판결과도 함께 제출받아 전관예우 관행이 있었는지 여부와 함께 사건의 불법수입 여부등을 감시하며 필요시 징계나 수사의뢰 등을 하도록 하자고 합의했다. 법관 및 검사윤리 규정도 유형화해 실천적 규범이 되도록 하고, 관검사 징계위원회에 외부인사를 참여시켜 투명한 징계절차가 이뤄지도록 하며, 변호사의 경우 의뢰인 등에게 징계를 청원할 권리를 부여해야 한다는데 의견을 모았다.

받은 정부가 회수하는 형태를 떨 수 밖에 없다.

우리나라도 이제 법원, 검찰, 변호사 업계 등이 더 이상 제식구 감싸기 식 비리법조인 징계라는 비판을 덜 받기 위해서는, 사법개혁위원회가 구상하고 있는 법조계가 자체적으로 징계를 강화토록 한다거나 법조계가 주도하는 법조윤리위원회를 설립 운영하는 것과 같은 이미 실패로 점철되어온 고식적인 방안에서 벗어나, 차제에 법조계로부터 독립적인 근원적인 제도 도입이 시급하다. 이를 위해 필자는 이른바 외부 인사의 징계위원 및 위원장 위촉과 ‘법조 옴부즈만’이라고 하는 영국식 제도의 도입을 제안하고자 한다.⁸⁾ 이하에서는 이 문제를 간략히 소개하고 우리나라에 도입하는 방안을 모색해 보고자 한다.

III. 영국의 변호사 비리민원 처리제도

1. 의의

영국의 경우 변호사를 포함한 법조 서비스에 대한 불만에 대해서 일반 제품이나 용역에 대한 고객 서비스와 그 A/S 차원에서 접근하고 있다. 요컨대, 변호사 관련 불만사항 등에 대한 민원처리 방식은 한마디로 말하면 일반 상품에 대해 우선적으로 해당 기업에서 A/S 처리를 정말 제대로 하고, 그래도 안되면 소비자 고발센터나 공정거래위 등에 호소하여 이를 시정토록 하는 제도와 유사하게 되어 있으며, 이것은 영국식 법조 옴부즈만 제도로 실현되고 있다.⁹⁾ 실제로 사무변호사와 법정

8) 영국이나 미국 아닌, 독일과 일본의 변호사 제도 및 그 개혁과 우리나라에 적용하는 방안에 대해서는 신우철, “감시하는 자를 누가 감시할 것인가?”-변호사징계에 관한 비교사법제도론적 일 고찰-(출처: <http://ynucc.yeungnam.ac.kr/~erectus/gung.html>) 안경환, 「영국법과 미국법의 비교연구(3)-변호사제도-」, 『서울대학교 법학』, 서울대학교 법학연구소, 1991 등을, 그리고 독일, 일본, 미국 등의 변호사 징계제도에 대해서는 오종근, 『변호사 징계제도』, 집문당, 2002.를 참조할 수 있다.

9) 영국의 공공분야 옴부즈만 종류는 은행, 건축협회, 부동산중개사협회, 장례협회, 회계사협회, 지브롤터 지역사회업무, 보건업무, 주택협회, 독립하우징협회, 보험업무, 투자업무, 법조업무, 지방자치업무, 북아일랜드 지역사회업무, 북아일랜드 경찰업무, 의회업무, 연금업무, 개인투자관리업무, 경찰비리민원조사위원회 업무, 스코틀랜드 법조업무 등을 망라하고 있다. 이 외에도 시민들 불만을 처리하는 기관으로는 부동산평가업무, 방송윤리위원회, 법조변호사비리민원 조사위원회, 아동보호 및 사회보장 평가를 위한 독립조사위원회, 토지등록·공공기록보관·기부제도 실태조사를 위

변호사를 합해 변호사에 대한 민원제기 전체건수는 연간 2만 여건을 상회하고 있다<표 1>.

<표 1> 영국의 변호사 민원제기 전체건수(2002/2003)

	소송의뢰건수	민원제기건수
사무변호사	89,045	22,830*
법정변호사	13,601	461
부동산변호사	780	126
법조행정직원	6,382	41
특허변호사	1,450	13

* 민원제기건 총수(14,880)와 문의 건수(7,950)를 합한 것임.

* 사무변호사와 법정변호사의 경우 고용된 직원에 대한 것도 함께 포함한 것임. 이중 다시 2003년 4월 현재 법조 옴부즈만에 제기된 민원건수는 3,119건이며 이중 처리된 사건은 1,554건이 처리가 아직 진행되지 않고 있는 상태임.

출처: 영국 법조 옴부즈만 2002/2003 연례보고서

<http://www.olso.org/AR2003/06-factsandfigures.asp#figure2>

<표 2> 민원제기 사유별 통계(2002/2003)

	2002/2003	2001/2002
민사건	34%	40%
계약상 분쟁	6.1%	
채무회복	2.7%	
이민관련	0.7%	
임대차	4.2%	
기타	6.5%	
대인상해 및 진료태만	10.6%	
변호사 직무태만	2.5%	
교통사고	0.7%	

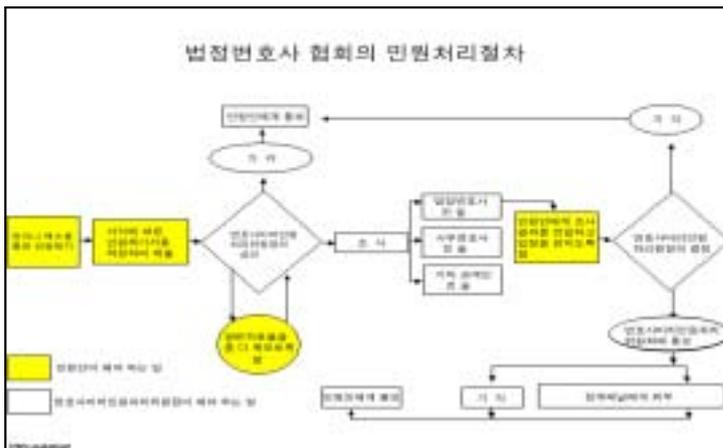
한 독립조사위원회, 북아일랜드 정세조사를 위한 민간감시위원회, 사무변호사 감독위원회, 교도소 및 보호관찰소 조사위원회, 부양지원조사위원회, 수로조사위원회 등이 있다. 이 모두가 자체 인터넷 홈페이지를 운영하고 있으며, 영국정부는 이를 하나로 묶어 <http://www.bioa.org.uk>라는 사이트를 통해 각분야 옴부즈만들을 자세히 소개하고 개별 옴부즈만 사무소에 링크해 들어갈 수 있도록 하고 있다. 영국의 의회 옴부즈만 및 경찰 옴부즈만에 대한 자세한 설명은 문성호, 「경찰부패와 경찰 옴부즈만: 각국 사례를 중심으로」, 『한국부패학회보』 제6호(2001. 1.), 143-74쪽을 참조하면 된다.

	2002/2003	2001/2002
부동산권	12.4%	12.7%
형사권	9.3%	7%
고용관계	4.8%	3%
가족법 관계	16.9%	16%
기타	7.2%	8%
경계선 분쟁	3.2%	2.3%
상속분쟁	10.0%	11%
잡다한 분쟁	2.3%	

출처: <http://www.olso.org/AR2003/06-factsandfigures.asp#figure2>

이렇게 변호사에 대한 불만과 잘못에 대한 보편화된 민원제기 실태와 처리절차 운영은 우리나라의 고질적인 변호사 비리나 부패를 방지하거나 시정할 수 있는 좋은 대안이 될 수 있다. 이때 이른바 영미법 체계와 우리나라가 바탕으로 하고 있는 대륙법 체계는 근본적으로 다른데 어떻게 영국 제도를 받아들일 수 있겠는가와 같은 논란은 전혀 소모적인 것에 불과하다. 그 정신과 원리를 보고 받아들이려는 자세가 보다 중요한 것이기 때문이다.

2. 변호사 비리 민원처리절차



출처: www.barcouncil.org.uk/document.asp?documentid=636

<그림 1> 영국 법정변호사협회 비리민원 처리절차

1) 의뢰자 입장의 반영

영국에서 법조 옴부즈만에게 호소하기 이전 단계로서 먼저 법정변호사(barrister)의 서비스에 잘못이 있는 경우 의뢰인은 이에 대해 민원을 제기(complaining)할 수 있으며, 민원제기 서식은 법정변호사협회 홈페이지에서도 다운받을 수 있게 되어 있다.¹⁰⁾ 물론 이 단계에서도 일반 상품 A/S와 같은 마인드가 철저히 관철되고 있다. 영국 법조계가 이와 관련된 법률을 제정하여 법조인에 대한 민원제기와 그 처리에 대해서 관련 규정과 절차를 마련해 운영하고 있는 점은 우리나라와 같다. 우리나라가 변호사법을 통해 이런 점을 규정하고 있다면 영국은 '1990년의 법원 및 법률서비스법'(Courts and Legal Services Act 1990) 제21-26조에서 법조 옴부즈만 제도에 대해 상세하게 규정하고 있다.¹¹⁾

이때 비리민원 혹은 불편불만 사항이 제기된 해당 변호사는 자신에 대해 제기된 민원인 측에 대해 다른 변호사를 내세워 자신에 대한 변론을 담당케 할 수는 있다(영국 법정변호사협회 홈페이지). 우리나라도 변호사 윤리장전, 감찰위원, 징계위원, 분쟁조정 등의 제도를 운영하고는 있으나, 민형사상 사법심판에 호소하는 것 외에도 영국과 같이, 통상적인 절차로 변호사를 비롯한 법조인들의 잘못에 대한 통상적인 민원제기를 통해 해결할 수 있도록 보장된 제도나 절차는 존재하지 않는다.

의뢰인은 법정변호사의 '직무상 잘못' 혹은 '부당한 서비스' 등에 대하여, 사무변호사와의 협의를 거쳐, 6개월 이내에, 법정변호사협회 측에 별도 비용을 들이지 않은 채 무료로, 민원을 제기할 수 있다. 여기서 '직무상 잘못'은 재판 진행상 잘못, 비밀 유지 지키지 못한 점, 신속하게 진행시키지 못한 점, 의뢰자의 요구나 이익에 반한 점들을 가리키며, 이에 대해서는 단순 경고에서 제명에 이르는 처벌을 내리며, 나아가 일정 기간의 자격정지, 벌금, 수입료 반환 등의 처분도 내릴 수 있다. '부당한 서비스'의 경우, 서류처리 지연, 사건처리 소홀 혹은 잘못, 의뢰인에 대한 중대할 정도의 무례한 태도 등을 말하며, 이에 대해서는 의뢰인에 대한 사과, 수입료 반환, 5천 파운드(한화 약 1천만원) 이하의 보상금 지급 등의 처분을 내릴 수 있다.¹²⁾ 그 외에도 판사,¹³⁾ 사무변호사,¹⁴⁾ 부동산변호사(부동산변호사협회), 법조행정직원(법

10) http://www.barcouncil.org.uk/documents/ComplaintsForm_Dec04.pdf
 11) Courts and Legal Services Act 1990(HSMO, UK),
 출처 : http://www.hmsogovuk/acts/acts1990/Ukpga_19900041_en_3.htm#mdiv21
 12) 법조 옴부즈만의 경우에는 해당 변호사협회 측에 대해 의뢰인에게 보상해야 하는 액수에 대해 상한선은 정해져 있지 않다. <http://www.olso.org/Isoexplained.asp>
 13) 판사는 2003년 폐지된 기존의 대법원부(Department of Lord Chancellor) 대신, 새로 만들어진 입헌사항담당부(Department for Constitutional Affairs)에서 담당한다.

조행정직원협회), 특허변호사(특허변호사협회) 등도 각각 구성되어 있는 해당 변호사협회에서 이를 담당하고 있다. 한편 공공기소국이나, 정부와 지방정부에 법무담당관실에 근무하는 변호사들에 대한 것일 경우에는, 해당 기관에 먼저 민원을 제기해본 다음 그 민원처리가 여전히 만족스럽지 못한 경우에 한하여, 변호사협회에 해당 변호사에 대한 민원을 제기할 수 있게 되어 있다. 그리고 위에서 제시한 '직무상 잘못'과 '부당한 서비스'라는 두 범주 외에 변호사의 직무태만 문제는 영국에서도 변호사협회에서 다루고 있지는 않으며, 이 문제에 대해서 의뢰인은 따로 해결책을 모색해야 한다.

2) 각급 변호사협회 민원처리위원 구성과 평결

현재 영국의 이 제도에서 각 분야의 각급 변호사협회에 설치토록 되어 있는 민원처리 절차 책임자인 '변호사 비리민원처리 위원장'(Complaints Commissioner: CC)은 반드시 변호사가 아닌 인사가 맡도록 되어 있으며, 변호사윤리 및 비리민원처리 위원장은 변호사 관련 민원에 대한 판결을 내림에 있어서 해당 변호사협회로부터 완전한 독립성을 가지고 있다. 법정변호사협회의 경우 2004년 현재 '변호사윤리 및 비리민원처리 위원회 위원장'은 마이클 스콧이 맡고 있다. 비리민원처리위원회 위원장은 조사를 통해 근거가 없다고 보게 되면, 물론 기각 결정을 내린다. 변호사윤리 및 비리민원처리 위원회 위원장은 민원 건에 대해 법정변호사, 사무변호사, 기타 증인을 심문할 수 있으며, 이들의 진술이나 언급은 반드시 민원 제기자에게 보내게 된다.

'변호사윤리 및 비리민원처리 위원장'이 해당 민원 건에 대해 나름대로 근거가 있다고 판단하게 되는 경우 PCC(Professional Conduct and Complaints Committee: 변호사윤리 및 비리민원처리 위원회, 우리나라의 변호사 윤리위원회, 분쟁조정위원회, 검찰위원회 등에 해당함)의 심리에 회부한다. PCC는 변호사협회의 한 기구로서 법정변호사, 협회 회원, 일반 시민대표 등으로 구성되어 있다. PCC 결정은 소속해 있는 '일반 시민대표'의 동의 없이는 해당 민원 건에 대한 기각결정을 내릴 수 없게끔 되어 있다. PCC가 해당 민원에 대해 나름대로 근거가 있다고 보면 그 최종 결정을 위해 징계위원회에 송부하여 해당 변호사에 대한 처분을 결정토록 하고 있다.

이때 근거가 있는 민원에 대해서 PCC는 직무상 잘못이나 부당한 서비스 혹은 양자 모두인 것인지 여부를 먼저 결정해야 한다. 부당한 서비스인 경우 PCC는 이

- 14) 사무변호사는 법조협회 및 사무변호사협회(Office for the Supervision of Solicitors: OSS)에서 담당한다.

를 판결팀(Adjudication Panel)에 회부한다. 이 판결팀은 '변호사윤리 및 비리민원 처리 위원장'이 의장을 맡고 있으며 2명의 법정변호사 및 시민대표 1인으로 구성되어 있다. 그리고 비리 혐의자로 지목된 해당 변호사는 이 판결에 대해 항고할 수 있다. 다른 한편 직무상 잘못된 경우 PCC는 첫째 비공식 심리, 둘째 즉심재판팀, 셋째 징계재판소 등의 세 개 기구 중 어느 하나에 회부하게 된다(이 중 뒤의 두 가지 경우에서 내려진 판결에 대해서 해당 변호사는 고등법원 판사에게 항고할 수 있다).

3. 변호사 징계내용의 공개제도

법정변호사협회 측은 중요한 징계결정 및 판결사항들에 대해서는 이를 홈페이지의 <징계평결 결과>("Disciplinary Tribunal Results")라는 난을 통해 평결이 있을 때마다 수시로 일일이 공개발표하고 있다.¹⁵⁾ 동협회 측은 2004년 9월 20일 이후 기존 공개항목에 대해 세부적인 위반내용, 해당 법정변호사가 위반 당시 소속해 있던 법무법인 이름, 고용 혹은 휴업 여부 등에 대한 항목까지 추가하도록 방침을 정했다.

이렇게 해서 현재 공개사항은 해당 법정변호사 이름, 개업여부 및 소속 법무법인명, 변호사 자격취득일과 출신 법학원명, 위반사항을 심리한 재판소명, 위반규정 조문, 세부적인 위반 내용, 징계결정 내용, 결정일자, 지위(항소가능 여부) 등으로 되어 있다. 2004년의 경우 1월에서 12월까지 최종 징계결정을 내린 96건(90여명에 이르는 법정변호사에 대한 징계내용)에 대하여 항목대로 자세한 내용을 웹사이트에 그대로 공개하고 있다. PCC(직업윤리와 민원처리 위원회, Professional Conduct and Complaints Committee) 측은 이런 사항들이 공적영역에 속하는 내용이기 때문에 이렇게 웹사이트를 통해 자세히 공개하는 것이 공익에 부합한다는 결론을 내린 바 있다.¹⁶⁾

이때 민원인은 협회 판결에 대해 협회에 대해 다시 항고할 수 있는 여지가 없다. 그러나 '변호사윤리 및 비리민원처리 위원장'이나 PCC는 추가 증거가 있는 경우 재심을 요청할 수는 있다. 그렇지만 민원인은 협회 판결에 대해 이의가 있는 경우, 법조 옴부즈만 측에 제소할 수 있으며, 이 법조 옴부즈만 민원제기와 처리 역시 무료로 이루어진다. 민원제기 방법과 표준 서식이 변호사협회 홈페이지 상에 제공되어 있다. 처리과정 내용은 당연히 민원제기자에게 자세하게 통보되며 대부분의

15) <http://www.barcouncil.org.uk/document.asp?documentid=617>

16) <http://www.barcouncil.org.uk/document.asp?documentid=617>

내용이 인터넷 홈페이지에 공개되고 있다.

이 제도에서 이색적인 점은, 앞서 지적한 것처럼 영국의 이 제도에서 '법정변호사가 당한 민원제기 건들에 대한 상담서비스 제도'(The Barristers' Complaints Advisory Service; BCAS)라고 불리는 비리나 부패관련 변호사의 권익옹호를 위한 일종의 법률구조제도라는 게 운영되고 있다는 점이다. 이 BCAS 제도는 의뢰인이 법정변호사협회 측에 대해 민원을 제기한 해당 변호사를 돕기 위해 자발적으로 지원하기 위해 나선 변호인 그룹을 일컬으며, 이들은 각 전문 분야별로 60여 명의 변호사들로 이루어져 있다.

이것은 우리나라에서 주로 인권변호사들이 억울하거나 소외된 이들을 지원하는데 반해, 영국에서는 이에 덧붙여, 법률서비스 분야에 있어서도 역시 법률 '소비자가 왕'이어서 오히려 변호사가 인권(?)변호사의 도움을 받아야 하는 상황에까지 나아가게 되었음을 잘 보여주고 있다. 의뢰인들로부터 부당하게 비리 변호사라고 민원을 제기 당한 변호사들을 돕기 위해 변호사들이 스스로 발 벗고 나서는, 우리나라로서는 낯설고 생소한 풍경이 벌어지고 있는 셈이다.

IV. 영국의 법조 옴부즈만 제도

1. 우리나라 옴부즈만 시행 실태

옴부즈만(Ombudsman)은 원래 스웨덴어로 대표자, 대리인, 후견인 등을 뜻하며, 행정기관에 의해 침해받는 국민의 자유와 권리를 국민의 대표를 통하여 신속공정하게 처리해 주는 제도이다. 스웨덴에서 1809년 사법민정관제가 창설된 이래 현재 세계 100여개국에서 이 제도를 시행하고 있다. 본래 옴부즈만 제도는 현대국가에서 행정기능의 확대강화 추세로 인해 행정에 대한 입법부와 사법부의 통제가 실효를 거둘 수 없게 되자 이에 대한 보완책으로 생겨났으며, 국회가 임명한 옴부즈만이 독립적이고 중립적인 입장에서 공무원의 권력남용 등을 조사 감시하는 제도로 발전하였다. 그러나 오늘날 이런 본래의 옴부즈만 제도는 여러 나라에서 다양한 형태로 응용되어 활용되고 있다. 우리나라에서도 현재 각급 정부기관, 정읍과 부천 등 지방자치단체, 시민단체 등에서 옴부즈만 등의 이름으로 국민의 불만이나 고충을 수집하고 그 해결책을 제시하는 경우가 흔하다.

대표적으로 한국형 옴부즈만이라고 자처하는 독립기관은 행정옴부즈만인 국민고

충처리위원회이다. 일반 행정기관에 예속된 옴부즈만 제도로서는 수년 전부터 시행되고 있는 각급 경찰관서의 청문감사관이 그 효시이다. 그 밖에 세무서의 납세자 옴부즈만, 환경부의 산하기관 감사를 담당하면서 시민옴부즈만 기능을 담당토록 한 제도, 검찰의 시민옴부즈만 제도, 해양경찰청의 직원옴부즈만 등이 눈에 띈다. 독일의회에서 운영하는 국방 옴부즈만을 우리나라 국회에도 도입하자는 논의도 있다.¹⁷⁾ (권세기 2003). 정부산하기관의 경우 건강보험심사평가원의 시민 옴부즈만, KOTRA의 외국인투자 옴부즈만, 국민연금관리공단에서 시민 옴부즈만 제도를 운영하고 있다.

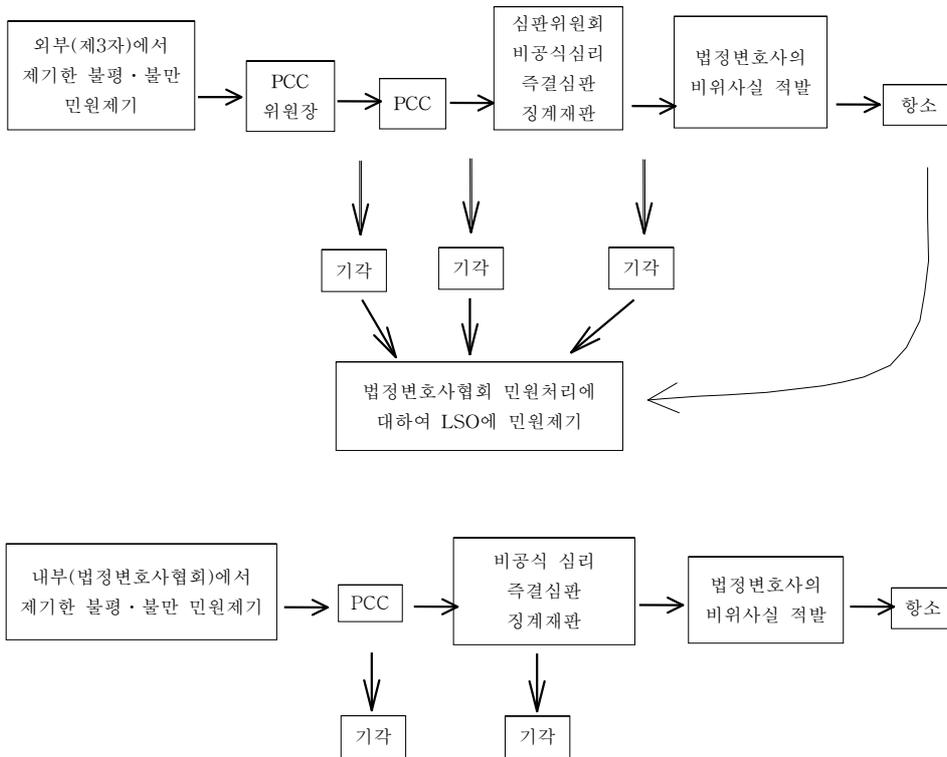
시민단체의 경우, 청소년 옴부즈만, 대선감시 시민 옴부즈만, 지방선거자금 시민 옴부즈만 등을 운영하기도 한다. 심지어 일반 업체에서도 옴부즈만 제도를 운영하기도 한다. 예컨대 홈쇼핑 채널의 시민 옴부즈만, 신문사의 독자나 방송사의 시청자 옴부즈만 제도 등이다. 한편, 중앙정부, 지방자치단체, 공기업, 은행, 병원 등이 채택하고 있는 청렴계약제의 경우, NGO 등 외부 옴부즈만 참여나 모니터링 활동이 관건으로 되어 있으나, 실제로는 9.5% 정도만 그렇게 하고 있다고 한다(반부패 국민연대 조사결과).

하지만 독립기관인 국민고충처리위원회를 비롯하여 우리나라의 모든 옴부즈만 제도에서 수사권과 기소권을 공히 제대로 갖춘 제도는 전무하다시피 하다. 부패가 거의 없는 나라인 핀란드의 경우, 검찰, 옴부즈만, 특별사법위원회 세기관이 모두 공히 수사권과 기소권을 보유하고 있어서 완벽한 견제와 균형 속에서 부패 발생이 크게 차단되고 있음에 비추어보았을 때, 기소독점주의 제도를 운영하는 우리나라 경우 옴부즈만 제도의 올바른 도입과 시행에는 근원적인 한계가 있을 수밖에 없다. 국가인권위원회나 고위공직자비리조사처 등도 검찰의 반대로 이 맥락에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

2. 영국의 법조 옴부즈만

1) 구성과 구조

17) 권세기, 「국회에 '국방옴부즈만'을 설치하자」, 『평화여성회 주최 전문가포럼』, 2003. 9. 23.



<그림 2> 영국 법정변호사협회 비리민원 처리절차와 옴부즈만
출처 : www.barcouncil.org.uk/documents/AnnexAMar04.doc

영국의 법조 옴부즈만 제도란 앞에서 설명한 것처럼 의뢰인들이 각급 변호사 단체의 민원처리 및 징계처리 절차나 내용에 대해 문제가 있거나 다시 불만이 있을 때, 다시 한번 더 호소할 수 있도록 하기 위해 마련된 제도이다. 이 법조 옴부즈만 제도는 영국의 독특한 제도이다. <그림 2>는 <그림 1>과 대동소이하나, 법조 옴부즈만과 연결되는 측면을 강조한 것이다.

물론 영국에서는 의회, 은행, 언론, 경찰 등 온갖 분야들에서 이 옴부즈만 제도가 나름대로 효율적으로 운영되고 있다. 그리고 법정변호사협회의 민원 책임자인 ‘변호사비리 민원 처리위원장’이 변호사 아닌 인사로 이루어져 있는 것처럼, 이 법조 옴부즈만도 철저하게 법조인 아닌 인사들로 이루어져 있음은 두말 할 나위가 없다.

영국의 이 법조 옴부즈만(Legal Services Ombudsman: LSO)은 직역하면 '법조업무담당 옴부즈만'이 될 것이다. 그러나 영국의 경우 법조일원화가 이루어져 있으며 실제 이 옴부즈만의 업무는 의뢰인과 각급 변호사 및 변호사협회 간의 분쟁과 관련된 민원을 처리하고 있으므로, 우리나라에서는 이를 '변호사 옴부즈만'이라고 불러도 무방하다.

영국의 법조 옴부즈만에서 근거법인 '1990년의 법원 및 법률서비스법'(Courts and Legal Services Act 1990) 제21조는 법조 옴부즈만은 대법원부(Department of Lord Chancellor : 현재는 입헌사항담당부 Department for Constitutional Affairs) 장관이 3년 임기(재임할 수 있음)로 임명하도록 규정하고 있다. 각급 변호사협회의 변호사윤리 및 비리민원처리 위원장과 마찬가지로 이 법조 옴부즈만 역시 변호사 유사자격자는 될 수 없으며, 법조 옴부즈만은 변호사 및 법조계와 완전 독립적인 위상을 갖도록 하고 있다.

현재 영국의 이 법조 옴부즈만은 자히다 만주어(Zahida Manzoor CBE) 여사가 맡고 있다. 이 법조 옴부즈만은 매년 의회에 대해 활동보고서를 제출하고 있다. 현재 직원수는 35명이며, 여기에는 전문성을 갖춘 조사관들이 포함되어 있다. 이 기관은 의뢰인들이 영국 변호사들에 대해 제기한 민원 건에 대한 처리 측면을 감독하는 것을 그 주임무로 한다. 이 기관의 장인 옴부즈만 본인을 포함하여 35명의 직원 그 누구도 어떤 형태로든 변호사 자격증을 가진 사람은 이 기관의 임직원으로 임명될 수 없게끔 되어 있다(영국의 법조 옴부즈만 홈페이지).

2) 업무처리절차

법조 옴부즈만의 권한은 해당 변호사협회로 하여금, 민원을 제기한 의뢰인에게 민원처리 잘못에 대한 보상을 하게 하거나, 수입료를 깎거나, 해당 변호사에 대해 징계조치를 내릴 수 있도록 지시할 수 있는 권한을 해당 법에 규정하고 있다. 예컨대 징계의 경우 법조 옴부즈만은 이렇게 징계권 그 자체는 가지고 있진 않으나 해당 의뢰인, 해당 변호사, 해당 변호사협회, 법조옴부즈만 등과 같은 민원 및 징계 처리 절차에 대한 사각거버넌스 구조를 통해 나름대로 형평성 있는 결과를 도출해 내고 있으며, 이는 보상액 지급이나 수입료 인하에 대해서도 마찬가지로 적용되고 있다.

한편, 의뢰인들이 법조 옴부즈만에게 민원을 제기하기 위해서는 다음 세 가지 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 변호사에 대해 해당 변호사협회에 민원을 이미 제기했어야 한다.

둘째, 해당 변호사협회로부터 어떤 결정을 이미 받아보았어야 한다.

셋째, 해당 변호사단체의 결정을 받은 지 3개월 이내에 옴부즈만 사무소에 다시 민원을 제기해야 한다.

법조 옴부즈만 사무소측에서는 이렇게 개별 변호사에 대한 민원 건을 의뢰인들로부터 접수하게 되면 이미 한번 민원처리 과정을 거친 해당 변호사협회에 대해 관련 파일 자료를 보내주도록 요청하게 된다. 이러한 자료요구 사실은 민원 의뢰인에게 통보한다. 실제로 법조 옴부즈만 사무소가 관련 파일을 받게 되면 옴부즈만 조사팀이 이를 검토하고 옴부즈만이 이를 다룰 지 여부를 확정하게 된다.

곧바로 이를 다루기로 하는 경우, 민원인께 옴부즈만 사무소 입장이 무엇인지를 통보하게 된다. 곧바로 다루지 않고 나중에 조사하게 되는 경우에도, 조사기간이 어느 정도일지에 대해 통보해 준다. 전혀 다룰 수 없는 경우 그 사유를 통보한다. 그리고 일련의 조사과정을 거쳐 조사보고서(민원 내용 요약 및 해당 변호사단체의 처리의 결정 내용이 제대로 된 것인지 여부에 대한 부분 등)를 해당 변호사와 소속단체에게 보낸다.

법조 옴부즈만 사무소에서, 해당 변호사협회에서 의뢰인이 제기한 민원을 잘못 다뤘다고 보는 경우 재심토록 조치한다(2003년 4월 1일에서 9월 30일까지의 경우가 비율은 전체 민원 제기 건수의 7%였음). 제대로 된 결정이 지체되어 해당 변호사협회가 민원인에게 보상하도록 법조 옴부즈만 사무소가 조치한 것은, 2003년 동기간 중 제기된 전체 민원 중 23%에 해당하였다. 옴부즈만 사무소 측은 이렇게 민원이 제대로 처리되었는지 검토하며, ‘해당 변호사 단체 직원이 무례하거나 아예 답변해 주지 않았다’, ‘이들이 민원 내용을 전혀 이해하지 못했다’, ‘민원 내용에 대한 조사를 거부했다’ 등과 같은 결론을 내리게 된다.

하지만 현재까지 영국에서는 옴부즈만이 해당 변호사에 대한 징계권까지 동원하진 않고 있으며, 대부분의 결정은 해당 변호사협회가 재심하도록 한 것이었으며, 조치 유형은 3분의 1 정도에 해당하는 민원 건들에 대해서는 보상조치, 수입료 인하조치, 해당 변호사 징계 요구 조치 등을 취한 것으로 나타났다. 이렇게까지 조치했음에도 불구하고 민원인이 해당 변호사 단체에 대해 불만이 있는 경우, 옴부즈만 사무소에 다시 가져갈 수 있다. 하지만 대체로 변호사나 변호사단체는 옴부즈만의 결정에 대해 이의가 있더라도 승복하고 보상토록 한 조치를 그대로 따른다. 결국 영국 제도에서는 일반적으로 옴부즈만 측에서 강제 집행까지 해야 할 필요성은 크게 대두하고 있지 않다.

<표 3> 법률분쟁관계 유형별 통계(2002/2003)

	2002	2003
잘못된 자문		11.5%
커뮤니케이션 문제		22.8%
지시 없이 소송한 것	1.5%	
잘못된 정보 제공	2.0%	
서신에 대해 잘못된 답변	1.2%	
지시를 이행하지 않은 것	9.5%	
제대로 알려주지 않은 것	6.3%	
기타	1.1%	
무례하거나 고압적인 것	1.1%	
소송비용문제		10.6%
조건부 수입료 문제	0.2%	
잘못된 정보	4.1%	
법률구조	0.7%	
기타	1.6%	
과다수입료	3.9%	
지연		8.9%
변호사 의뢰 종료문제		1.7%
위법행위(misconduct)		23.3%
비밀준수의무 위반	1.4%	
이해관계 충돌	4.3%	
배임이나 사기	9.4%	
미착수	0.7%	
기타	7.1%	
지시받기를 거부함	0.5%	
기타		5.1%
기타 태만 문제		14.0%
포괄적 태만	4.0%	
기타	0.9%	
영터리 처리나 판단	5.0%	
영터리 대변	4.0%	
압력을 가하거나 학대함		2.0%

출처: <http://www.olso.org/AR2003/06-factsandfigures.asp#figure2>

3) 업무처리실적

세부적으로 본다면, 법조 옴부즈만은 민원인이 재정적 손실, 고통, 불편, 그리고 이 셋의 각각의 조합에 대해 변호사 측에서 보상하도록 조치할 수 있다. 2003년

동기간 중 옴부즈만은 2건을 제외한 나머지 모든 민원 건에 대해 보상하도록 조치했다. 동기간 중 옴부즈만이 보상토록 한 평균액수는 4백 파운드(한화 약 80만원)였다. 2003년 10월 1일 현재 조사 중이거나 대기 중인 민원 건은 231건이었다. 2003년 동기간(4-9월) 중 3개월 이내에 처리 완료한 비율은 약 80%였다.

bb한편 2003/2004년도 연례보고서에 따르면 법조 옴부즈만이 시정을 요구한 건수는 683건이다. 이중 의뢰인이 제기한 민원처리를 전면 재검토토록 시정요구한 것은 124건, 각급 변호사협회가 보상하도록 한 건수는 556건, 해당 변호사가 보상토록 한 것은 3건이었다. 한편 보상토록 지시한 액수 통계를 보면 사무변호사(및 동협회)의 경우 499건에 총 196,208.10파운드, 건당 평균 425.85파운드였으며, 법정변호사(및 동협회)의 경우 9건에 총 4,700파운드, 건당 평균 522.22파운드였다. 이때 보상 명목으로 제시된 것은 민원처리 절차에 대한 불편, 고통과 불편, 고통 등 3개항으로 나뉘어져 있으며, 사무변호사(및 동협회)의 경우 불편 337건, 고통과 불편 103건, 고통 8건, 손실보상 1건 등으로 나타났다.¹⁸⁾

바로 전해인 2002-03년 기간 중의 경우, 법조 옴부즈만이 시정명령을 내린 것은 총 2,180건이었으며, 이중 20%인 440건에 대해서는 해당 법조단체 혹은 개별 변호사로부터 이의제기가 있었으며, 69%에 대해서는 이의제기가 없었다. 같은 해 법조 옴부즈만 측이 내린 보상금 지급조치와 관련하여, 사무변호사감독사무소(OSS) 측 은 50파운드에서 5,150파운드에 이르는 보상금(평균 271파운드. 사무변호사의 경우 지급해야 하는 보상금은 평균 300파운드에 달했음)을 지급해야 했으며, 법정변호사의 경우 500파운드에서 2,500파운드였다.

법조 옴부즈만 사무소 판결에 대해 민원인은 더 이상의 항소를 할 수 없게 되어 있다. 근원적인 실수가 있거나 다른 중대한 증거가 누락된 예외적인 경우 재심될 수 있을 따름이다. 물론 영국에서 다른 공공기관이 내린 결정과 마찬가지로 법조 옴부즈만 측의 결정도 사법심사의 대상이 되긴 한다. 단순히 법조 옴부즈만 사무소가 수행하는 일상적인 업무 그 자체에 대한 민원에 대해서는 당 사무소 회계행정과장에게 민원사항을 써보내면 되며, 그것은 그것대로 처리절차가 마련되어 있다. 그리고 '법률서비스위원회(Legal Services Commission: 우리나라의 법률구조공단, 국선변호인제도 등을 합한 제도라고 볼 수 있음), 법원업무, 판사' 등에 대한 문제나 비리 건들에 대해서도 법조 옴부즈만이 처리해야 하는 대상이 아닌 것으로 하고 있다.

영국의 법조 옴부즈만 사무소가 작성한 통계에 따르면, 사무변호사협회에 대해서는 민원건수가 2002년 1월 4,434건에서 2003년 9월 8,545건으로 급증했으며, 당시

18) Legal Services Ombudsman(2003), *Annual Report 2002/2003*, Legal Services Ombudsman. 93-4쪽.

시점에서 2년 이상 경과된 민원이 281건 있으며 이중 28건은 3년 이상 된 것이라고 보고하면서, 그 처리율이 매우 저조하며, 사무변호사에 관한 한 변호사민원처리 절차가 매우 불량하다는 점을 지적하면서 그 시정을 요구한 바 있다. 그 외에도 이 사무변호사협회의 경우 다른 많은 사항들도 불비한 것으로 지적되었다. 2002-03년의 경우 법조 옴부즈만 사무소에 제기된 법조비리 민원의 절대 다수는 사무변호사에 관한 것(89%)이었으며, 그 다음 법정변호사 관련이 10.3%, 부동산변호사 0.1% 등의 순서였다. 그 외의 변호사협회들에 대해서도 실태를 자세히 제시하고 있으나, 별 다른 지적 사항은 없다고 밝히고 있다.

4) 법조 옴부즈만 제도의 장단점

한편 영국의 법조 옴부즈만 제도가 갖는 장점은 첫째 각급 법조단체들로부터 완벽하게 독립적인 위상을 갖고 있다는 점, 둘째 옴부즈만에게 법조비리를 신고한 내용이 철저히 비밀로 지켜진다는 점, 셋째 무료라는 점, 넷째 신고한 법조비리에 대해 조사 및 수사가 이뤄질 수 있다는 점, 다섯째 법조 서비스를 받는 과정에서 당한 불편이나 고통 그리고 손해에 대해 보상받을 수 있다는 점, 여섯째 각급 법조단체들 내부의 법조비리 척결이나 제도개선을 도모토록 할 수 있다는 점 등이 손꼽히고 있다.

반면, 영국의 법조 옴부즈만 제도가 안고 있는 단점도 전혀 없진 않다. 즉 법조 옴부즈만 제도는 법조비리 신고처리 절차에서 최종 단계라는 점이 가장 큰 약점으로 지적되고 있다. 법조비리 신고자 및 제기자들은 법조 옴부즈만이 자신들을 위해 뛰어주는 변호사라거나 자신들의 권리를 대신 행사해주는 기관이 아니라는 인식을 미리부터 갖고 있어야만 한다. 그리고 이들과 법률 소비자들은 법조 옴부즈만 제도의 목적이 첫째 제기된 법조비리가 과연 각급 법조단체들에서 공정하며 철저하고 불편부당하게 처리되었는지 여부를 판단하며, 둘째 각급 법조단체들이 내린 결정들이 과연 합리적인 것인지 여부를 평가하고, 셋째 감독대상인 각급 법조단체들이 각종 법조비리 제기 건들에 대해 잘 처리할 수 있도록 하는 관행을 몸에 배이도록 압박을 가하는 정도에 국한하고 있다는 점 등에 유의해야 한다.

이 법조 옴부즈만 제도에 대한 법률소비자 고객의 만족도를 조사한 결과를 보면 우리가 상식적인 수준에서 능히 짐작할 수 있는 반응들이 나와 있다. 한 독립적인 기관이 1999년 3월과 2001년, 이렇게 두차례 실시한 조사를 보면,¹⁹⁾ 법조 옴부즈만의 사건 처리에 있어서 민원처리시간이 단축된 성과가 있지만, 그래도 슬한 처리단

19) 이것은 Customer Management Consultancy Ltd에서 실시한 *Satisfaction in a 'Super-Escalated' Complaint Environment*을 가리킨다.

계들과 지연과 불만요인들이 여전히 많이 남아 있음을 보여주었다. 이 두 시점 사이에 긍정적인 답변 비율은 17%에서 23%로 증가했다. 이 조사에서 난점은 법률 소비자들이 법조 옴부즈만의 업무 영역 및 법조 옴부즈만이 내린 조치들에 대해 혼동을 일으키고 있다는 점에서 비롯되고 있다. 즉 법조비리 민원제기자들 중 거의 절반(49%)이 법조 옴부즈만이 해줄 수 있는 부분에 대해 비현실적인 높은 기대치를 갖고 있었으며, 최초 각급 법조단체들에 제기했던 민원들이 처음부터 다시 법조 옴부즈만이 도맡아 처리해줄 것으로 오판하고 있었다.

<표 4> 자금조달별 통계

	2002/2003	2001/2002
개인부담	44.3%	43.4%
법률구조	20.6%	23.4%
무료	19.7%	20.5%
조건부	0.8%	0.4%
보험	1.2%	2.3%
노조	0.9%	0.7%
모름	12.0%	9.1%
비보험	0.4%	

출처: <http://www.olso.org/AR2003/06-factsandfigures.asp#figure2>

V. 우리나라 도입문제

1. 사법기관의 옴부즈만 시행실태

우리나라 법원의 경우, 최근에서야 비로소 사법에 대한 국민참여 방식으로 지극히 제한적이거나 배심제와 참심제 도입을 “추진”하고 있는 실정에 머물러 있다. 법조의 다른 한 축인 검찰은 2003년 7월 대전지검, 안산지청, 김천지청에서 시민옴부즈만 제도를 시범실시하기 시작했으며, 2004년부터는 서울중앙, 부산, 대구, 광주, 대전, 서울서부 등 전국의 8개 지검에서 확대시행 중이다.

검찰 시민옴부즈만제는 각 지검별로 신망이 높고 검찰행정에 식견 있는 시민 1~3명을 시민옴부즈만으로 위촉하며, 일반 시민들이 검찰에 대해 제기하는 불만사항들을 접수하고, 해당 업무 담당자나 상급자에게 시정을 요구하거나 의견을 제시토록 하고 있다. 검찰의 자체 평가에 따르면 이 제도의 장점은 국민이 쉽고 편안

하게 접근할 수 있으며, 불편불만 사항에 대해 신속한 조치를 기대할 수 있고, 선거로 선출되진 않았지만 나름대로 국민의 대표 자격으로 활동토록 함으로써 검찰 업무에 대해 국민의 참여를 확대시키는 효과가 있다고 본다(법률신문 2004. 11. 12).

우리나라 법조의 절대다수를 차지하고 있는 변호사업계 만은 법조 옴부즈만 설치운영 등의 차원에서 무풍지대로 남아 있다. 변호사 업계는 어떠한 형태의 옴부즈만 제도 도입도 허용치 않고 있다. 2005년 들어서서는 오히려 대한변협의 직역이기주의 행보를 가속화하고 있는 실정이다. 대한변협 측은 변호사 수입료에 부과하고 있는 부가가치세를 면제해달라며 관련법 개정 건의서를 국회 등에 제출한 것이다. 그동안 변호사업계는 법조계의 주요 현안과 관련해 공익성보다는 자신의 이익을 우선 챙기려 한다는 비판을 받고 있으며, 변리사·세무사·부동산공인중개사 등 인접 전문직 단체과도 영역 싸움을 벌이고 있다. 변호사 수 급증으로 인한 치열한 경쟁, 사무실조차 운영하기 힘든 변호사 속출, 수년 내 불가피해진 국내 법률시장 개방 등의 요인이 없는 것은 아니다. 하지만 제몫 챙기기에만 몰두한다면 국민들 지지를 얻기 불가능에 가깝다. 변호사들이 부가세를 내기 시작한 것은 1999년부터인데, 이제 와서 이를 되돌리자고 하는 것은 다른 서비스에도 점차 부가세를 매겨가고 있는 조세정책 흐름과도 맞지 않다.

2. 변호사 징계제도 강화 방안

결국 이제 우리나라도 변호사자치는 계속해서 허용하더라도, 일정 정도 정부와 국민들이 그 잘못을 실효성있게 감시하고 비리를 시정할 수 있는 제도 도입이 시급한 실정이다. 그 형태는 기본적으로 법조인 및 법조기관으로부터 독립된 기관으로서, 정부(대통령 혹은 법무부장관)가 임명하는 법조 옴부즈만 형태가 가장 바람직하다고 여겨진다. 영국에서는 법조일원화가 이루어져 있으나 우리나라는 그렇지 못하기 때문에 영국의 법조 옴부즈만 제도를 차라리 '변호사 옴부즈만' 제도라고 명명하여 변형시켜 도입하는 것이 우리 실정에 더 적합하다.

한편, 우리나라 사법개혁위원회는 2004년 11월 변호사 징계절차의 강화 방안을 제시한 바 있다. 변호사 징계제도 강화는 기실 변호사 옴부즈만 제도의 전제조건이라고 할 수 있다. 영국의 경우 법조 옴부즈만이 비리 변호사에 대해 직접 징계권을 갖고 있지 않은 채, 각급 변호사협회 자체적으로 징계권을 행사하도록 지시하는 수준에 있음을 앞에서 살펴본 바 있다. 따라서 우리나라도 변호사협회의 징계절차가 일반시민이 참여하는 형태가 도입되는 것은 그 이후 단계인 변호사 옴부즈만 제도 도입의 전제조건이 됨은 지극히 당연한 조치라고 볼 수 있다.

2004년 11월 당시 우리나라 사개위 전문위원 보고자료에 따르면 1970년 미국변

호사협회의 클라크 보고서, 2000년 일본의 사법개혁 등에서처럼 변호사 징계절차의 강화가 결국은 변호사 시장의 정상화를 가져오며 결국은 국민들은 물론 변호사에게도 이익이 될 것이라고 보았다. 일본의 개정변호사법을 본떠 국민의 징계청원권과 이의신청권을 부여하며, 동료 변호사가 징계대상 변호사에 대해 서면조사하는 데에서 벗어나 미국처럼 상근직원(1/2은 비변호사로 임명)이 심사토록 하고, 징계에 불복할 때에는 일본과 독일의 예에 따라 고등법원에 소송을 제기토록 하며, 징계조사기관의 전문화와 관련된 예산을 확보하고, 제명요건을 완화토록 하자는 방안을 제시했다.

변호사 제명의 경우 3년이 지나면 다시 변호사등록을 할 수 있으며(변호사법 제5조), 변호사법상 별도의 징계유형으로 영구제명이 있기는 하나 그 요건이 매우 까다롭기 때문에 영구제명이 아직까지도 전무한 실정이다.²⁰⁾ 따라서 사법개혁위원회 측은 이것이 외국에 비해 요건은 너무 엄격하고 효과는 너무 관대하다고 보고, 비위사실이 중대할 경우 바로 영구제명할 수 있도록 하고, 제명되었을 경우 재등록기간도 5년 이상으로 늦추자고 제안했다. 독일의 경우 제명되면 8년간 변호사등록을 할 수 없고, 미국은 주에 따라 변호사자격 회복이 아예 불가능하거나 매우 엄격해서, 2002년 변호사자격회복은 연 24명이었는데, 이는 변호사자격 박탈자 총 900명의 2%에 불과했다(홍승면 2004).

사법개혁위원회 측이 제시한 변호사 징계절차도는 다음 그림과 같다.

20) 그럼 변호사 징계제도의 실상은 어떤가? 변협이 징계는 이순호 씨 등 제명된 변호사 모두 검찰 수사로 혐의가 드러난 뒤 이후에야 비로소 제명처분했을 뿐이며, 변협 자체조사에 의한 경우는 전무하다시피 하다. 그리고 제명되었어도 3년이 지나면 다시 변호사 등록이 가능하므로 제명 조치는 그나마 실제 효과마저도 없다 (1987년 통일민주당 창당 방해 사건 당시 용팔이 김용남씨에게 자금을 댄 혐의로 제명됐던 이택돈 변호사, 사기죄로 실형을 살았던 백승권 변호사의 경우). 부패방지위원회나 국가인권위원회 창설 이전까지 대한민국의 대표적 옴부즈만으로 자처해온 국민고충처리위원회 위원장을 역임하고 변협 윤리위원회 위원장 재임 중에 있던 최종백 변호사가 대구대 비리와 관련하여 뇌물죄로 검찰의 수사를 받았으며 출국금지 당한 사례도 있었다. 그렇다면 우리나라 변호사단체의 어떤 점 때문에 변호사 비리와 부패를 제대로 예방하거나 처벌하지 못하게 되었는가? 한마디로 무용지물이 된 징계제도 때문이라고 해도 과언이 아니다. 예컨대 송무변호사의 경우 비리와 부패는 승소가 불가능한 사건의 수입, 잘못된 소송수행으로 인한 패소, 과다 수수료, 브로커의 개입, 승소를 위한 간계 등의 형태로 나타나며, 해당 변호사는 이에 대해 재판을 통한 민형사상의 책임과 함께 소속 변호사단체로부터 징계도 받게 되며, 징계에는 영구제명, 제명, 3년 이하의 정직, 3천만 원 이하의 과태료, 견책 등 5개 종류가 있고, 징계위원회의 징계의 심의 결정에 대해 이의신청은 법무부 징계위원회가 담당하도록 하고 있는데, 이같은 징계제도가 아무런 실효성도 발휘하고 있지 못하고 있는 것이다.

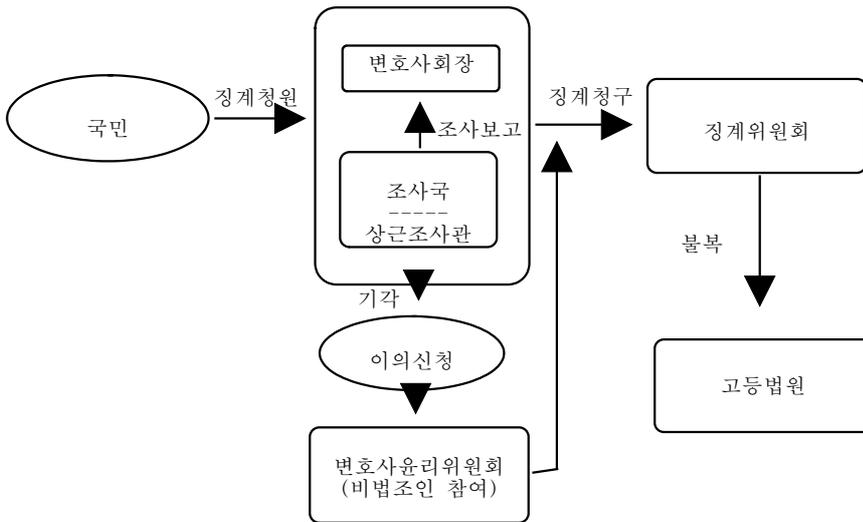


그림 3 사법개혁위원회 변호사징계강화방안

출처 : 홍승면, 「법조윤리 제고방안」, 사법개혁위원회 제25차 회의자료, 2004. 11.

3. 변호사 옴부즈만 제도 도입 필요성

사실 변호사 징계제도의 강화는 변호사 옴부즈만 제도 도입의 전제이기도 하지만, 영국의 경험에서 알 수 있는 것처럼 그 역도 그대로 성립한다. 왜냐하면 의뢰자의 징계요구 등 민원처리 과정에 대한 법조 옴부즈만의 치밀한 감시와 시정요구(최근 수년 동안 영국의 사무변호사협회의 민원처리 수준의 증진이 그 생생한 사례가 된다)로 말미암아 영국에서도 변호사 징계가 변호사나 각급 변호사협회 자체의 제식구 감싸기가 작동될 수 없게 만드는 측면이 강하기 때문이다.

과거 우리나라 법무부는 1993년 비리 변호사에 대한 징계 권한을 대한변협으로 이관한 바 있다. 의사협회의 경우에는 지금도 징계권은 없다. 그후 대한변협이 1996년까지 4년간 적발한 브로커 고용 건수는 겨우 9건이었으며 1997년 말까지 제명된 변호사는 4명에 불과했다. 1998년 우리나라 전국 개업변호사 수는 3천 4백 49명이며 이들 중 절반 이상이 브로커를 고용하고 있는 것으로 추산되었으나, 1%도 안 되는 수치만을 징계했을 따름이다. 징계의 강도도 턱없이 약했다. 그나마 공개 항목이나 공개 수준도 극히 저조한 실정이다. 그리고 이런 현상은 앞에서 본 것처럼

럼 회원수가 9,375명(준회원, 법무법인 구성원, 공증합동 포함)인 2004년 현재에도 크게 다르지 않은 것으로 나타나고 있다.

과거 민관 합동의 규제개혁위원회(당시 공동위원장 총리 김종필, 이진설)는 사업자 단체 규제 개혁안을 발표하면서, 사업자 단체의 복수화, 법령을 근거로 한 독점적 지위의 폐지, 강제적인 회원 등록 및 회비 부담 폐지 등을 제시한 바 있다. 당시 사업자 단체가 징계권을 행사한 것은 잘못이며 정부가 인정한 자격증 소지자에 대한 징계권은 정부에 있다고 밝힌 것이다. 이익집단에 대해 공정한 징계권 행사를 기대하기 어렵다는 게 당시 규제개혁위 측의 주장이었다.²¹⁾ 사실 변협의 경우에도 그동안 변호사법을 근거로 변호사를 징계해 왔으나 변호사 징계실적이 미약했으며 처벌내용도 지극히 가벼운 것으로 일관해왔다. 징계위원 구성 자체가 이를 잘 보여준다.

현재 우리나라 대한변협 윤리위원회 규정 제2조는 윤리위원을 대한변협 회원 중에서 10명 내지 40명을 임명토록 하고 있다. 한편 변호사 징계 규칙 제2조는 징계 위원회는 판사 1인, 검사 1인, 변호사 5인, 법과대학 교수 1인, 경험과 덕망이 있는 자 1인의 위원(총 9명 중 과반수인 5명이 대한변협 회원이며, 판검사 역시 우리나라에서는 향후 변호사 개업가능성이 있는 법조인이며 법과대학 교수나 이른바 경험과 덕망이 있는 자라는 범주 역시도 대한변협에 대해 동조적인 인사라고 봄이 타당할 것이다)으로 구성토록 규정하고 있다. 따라서 우리나라 제도는 그런대로 합리성이 갖춰져 있는 영국의 제도와는 거리가 멀다.

기본적으로 우리나라 변호사와 변호사협회 측은 오히려 변호사자치의 강화를 주장하면서 변호사 비리나 부패에 대해 자정에 의한 자체 징계를 주장하고 있다. 하지만 결과는 언제나 그런 것처럼 이들의 움직임이나 조치 수준은 국민들 신뢰회복과는 거리가 멀다. 결국 피해자들은 사법심판에 의한 구제를 추구하는 것 외에는 방법이 없으며, 하지만 사법당국에 대한 이런 호소가 실효성이 별로 없는 것도 사실이다.

21) 당시 규제개혁위원회에서 확정·발표한 <사업자단체 규제개혁추진안>(국무총리지시 제1998-29호, 1998. 11)은 대한변협 등 155개 국가자격사 사업자단체의 회원등록업무·징계권의 국가기관 이관 그리고 회원강제가입 폐지 및 복수사업자단체 허용 등을 골자로 하고 있었다. 당시 정부에서는 변호사단체의 복수·입의단체화 및 변호사 등록권·징계권의 국가환수 등을 내용으로 하는 변호사법 개정안을 1999년 2월 26일자로 국회에 제출한 바 있다. 하지만 이 개정안에 대해 법조계의 반발이 매우 강력했다(예컨대 “변호사법개정법률안 및 청원에 관한 공청회” 1999. 5. 25; 박승룡, “변호사법 개정 논의에 대한 검토,” 『민주법학』 15(1999), 277-279쪽 등).

VI. 맺는 말

결국 사법심판에 의하지 않으면서도, 그리고 변호사협회의 자치권을 정부가 회수하지 않고서도 가능한 해법이 무엇이 있는가를 새롭게 모색할 필요가 있으며, 이때 이 논문이 소개하고 있는 영국에서 운영하고 있는 변호사단체 소속의 민간인 변호사윤리 및 비리민원처리 위원장 및 변호사협회로부터 완전 독립성을 갖추고 있는 별도의 민간인 '법조 옴부즈만' 등과 같은 영국의 제도를, 우리나라에서도 나름대로 변형하여 도입한다면 매우 유용할 것으로 본다.

일본 변호사업계는 2001년 사법제도개혁심의회 의견서에 따라 2004년4월 징계제도에서 외부인사가 평결권을 갖도록 했으며, 의뢰자의 이익보호 견지에서 변호사회의 고충처리 개혁을 도모토록 하기 위해 각 지역별로 고충처리 기구를 신설운영하고 있다. 이것은 일본도 영국의 제도와 유사한 방향으로 나아가고 있음을 잘 보여주고 있다.²²⁾

우리나라의 경우 대한변협 내의 징계위원장 및 절반에 이르는 징계위원들을 변호사 자격이 없는 민간인으로 하는 문제, 한국형 변호사 옴부즈만 사무소를 과연 대한변협이나 법무부 산하가 아닌 별도 기관(예컨대 공정거래위원회 산하나 혹은 한국소비자연맹과 같은 위상)으로 설치할 것인가 하는 문제, 이들의 민원 제기 처리를 무료로 하는데 따른 부담을 결국 정부예산으로 귀착시킬 수 밖에 없는데 이 예산의 확보 문제 등이 제기될 수 있다. 그러나, 공정거래위원회, 대한변협, 법무부, 검찰청, 관련 시민단체 등이 모두 머리를 맞대면 이것은 해결하지 못할 문제는 절대 아니다.

나아가 법조삼륜 중에서 변호사집단만을 정부기관을 통해 감시토록 하는 것에 대해 위헌논의가 제기될 수 있다. 하지만, 영국의 법조 옴부즈만의 경우 직접적인 변호사 징계권 아닌, 각급 변호사협회 측에 대해 요구(권고 recommendation 형태로 되어 있긴 함)할 수 있는 권리를 법적으로 보장(각급 변호사협회는 법조 옴부즈만의 요구를 거의 그대로 수용하여 관련 징계절차를 밟고 있음)하고 있으며, 변호사가 공공성을 띠고 있다는 점에서, 그리고 급격하게 팽창되고 있는 변호사 수로 인해 변호사 비리가 급증하거나 그렇지 않더라도 이 문제가 크게 부각될 수 있

22) 일본의 사법제도개혁심의회 의견서, 「21세기 일본을 생각하는 사법제도」(국회 해외자료관 나혜숙 번역). 2001년 6월 12일. 이후 일본은 2004년까지 연차적으로 사법제도개혁추진본부라는 기구를 꾸려 연차적으로 사법개혁 관련 입법을 추진해 오고 있다.
http://www.nanet.go.kr/eyefriend/lawinfo/k03_foreinfo_read.html?nav=030500&gubun=03&seq=1726&page=1

며 이에 대한 감시 필요성이 증대되고 있다는 점에 비추어보았을 때, 그 수용가능성이 결코 낮은 않다고 판단된다.

한편, 이 논문에서 초점을 맞추고 있는 변호사보다 사법피해를 훨씬 더 많이 양산하는 것으로 알려져있는 판검사 비리를 대상으로 하여 수사권과 기소권을 갖는 별도의 사법기관(예컨대 고비처)을 설립하려는 시도는 정작 검찰 등 법조계 내부로부터 격렬한 반대에 부딪쳐 번번히 좌절 혹은 변질되고 있는 것이 우리나라 실정이다. 하지만 특검제의 사실상 상설화의 예에서 보는 것처럼 고비처나 변호사 옴부즈만의 도입도 그리 불가능한 것만으로 치부할 필요는 없을 것이다. 다만 우리나라 실정에 맞는 법조 옴부즈만 제도의 모델을 보다 정교하게 발전시키기 위한 모색과 노력이 절실하며, 이 점에 대한 검토가 미흡한 것은 이 논문의 한계라고 할 수 있을 것이다.

사법피해자 구제를 위해 정부기구를 통해 감시토록 하는 영국의 법조 옴부즈만 제도 도입은 범조일원화가 이루어지지 못한 우리나라의 경우 적지 않은 문제점들이 극복되어야 할 것으로 보며, 제대로 된 고위공직자비리조사처 등과 같은 판검사 감시기구 신설과 조화를 이룰 때 비로소 실효성이나 형평성 제고가 좀더 잘 이루어질 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 권오승(1995), 변호사 보수에 관한 검토, 법과 사회, 법과사회이론학회.
 권세기(2003), “국회에 ‘국방옴부즈만’을 설치하자”, 평화여성회 주최 전문가포럼 , 2003. 9. 23.)
 김재원(2003), 변호사 업무의 윤리적 딜레마, 법과사회이론학회(구 법과사회이론연구회), 법과 사회.
 김재원(1995), 변호사비용과 법조윤리 - 미국의 수임료 규제를 중심으로 -, 법과 사회, 법과사회이론학회.
 김철수(1969), 소송비용 , 변호사비용 , 변호사강제, 사법행정, 한국사법행정학회.
 남효순(2000), 변호사와 의뢰인 사이의 법률관계, 서울대학교 법과대학 편, 법률가의 윤리와 책임, 박영사.
 대한변호사협회(1999), “변호사법개정법률안 및 청원에 관한 공청회” 1999. 5. 25.
 문성호(2001), “경찰부패와 경찰 옴부즈만: 각국 사례를 중심으로”, 한국부패학회보 제6호(2001. 1.), pp. 143-74,

- 배성룡(2001), 변호사 수임 비리를 통해 본 법조계 부정부패의 구조: 내외적 비경쟁 융합구조. 출처 : <http://www.clean.or.kr/bbs2/view.html?idx=474>
- 박승룡(1999), “변호사법 개정 논의에 대한 검토,” 『민주법학』 15, 277-279쪽
- 사법개혁위원회(2004), “제24회 회의 자료 : 법조윤리 제고방안”, 2004. 11. 15.
- 석진환·황예랑(2004), 법조비리, 이번엔 뿌리 뽑자, 한겨레신문 연재기사, 2004. 12. 9, 10, 11.
- 손광운(1998), 브로커 변호사의 부패실태, 한국부패학회 학술대회 논문집(사법개혁 국민연대 편, <재판이나 개판이나 짜고치는 고스톱 청산을 위하여>, 정의로운재단, 2004에 재수록되어 있음).
- 신고산(1994), 전천후 인기의 비결 - 변호사수임료와 병원비를 내리려면, 사회평론, 월간 사회평론 길.
- 신우철, “감시하는 자를 누가 감시할 것인가?”-변호사징계에 관한 비교사법제도론적 일 고찰-(출처: <http://ynucc.yeungnam.ac.kr/~erectus/gung.html>)
- 안경환(1991), 「영국법과 미국법의 비교연구(3)-변호사제도-」, 『서울대학교 법학』, 서울대학교 법학연구소, 1991
- 양승규(1988), 변호사제도의 개선방안, 서울대학교 법학, 서울대학교 법학연구소.
- 양창수(2000), 변호사의 과오와 책임, 서울대학교 법과대학 편, 법률가의 윤리와 책임, 박영사.
- 엄동섭·김천수·박영규·오종근·정태윤(1998), 변호사책임론, 소화.
- 오세립(1987), 판례연구 : 변호사비용과 당사자간의 약정의 효력 - 대법원 1986.8.19 선고 86다카 70 판결 법원공보 785호 57면 게재 -, 사법행정, 한국사법행정학회
- 오종근, 『변호사 징계제도』, 집문당, 2002.
- 위택환(2000), 법률업자들의 탐욕에 중지부를 찍자!, 인물과 사상 1998년 11월호.
- 위택환(2000), 언론보다 전문 직업인 집단이 더 문제다, 인물과 사상 1998년 9월호.
- 이상욱(2000), 변호사책임과 제 3 자 - 특히 부당소송, 부당집행, 명예훼손을 중심으로, 영남법학(고 최엽 교수 추모특집호), 영남대학교 법학연구소.
- 이장현(1970), 한국변호사의 사회적 이동, 한국사회학, 한국사회학회.
- 이창희(2000), 변호사 보수의 적정성과 투명성, 서울대학교 법과대학 편, 법률가의 윤리와 4책임, 박영사.
- 인천일보, “인천변협의 자정선언 기대크다”, 2005년 1월 27일.
- 일본 사법제도개혁심의회 의견서(2001), 「21세기 일본을 생각하는 사법제도」(국회 해외자료관 나혜숙 번역). 2001년 6월 12일
- 쥬리스트(2003), 「이영란 교수인터뷰」, 『쥬리스트』 2003. 5.
- 차봉호(1979), ‘변호사가 보는 법관, 법관이 보는 변호사’ 설문 결과를 보고, 사법행

정, 한국사법행정학회.

최진구(1997), 변호사책임의 사적 구성에 관한 소고, 법학논총(송천 김명규 교수 및
등촌 장석권 교수 화갑기념호), 단국대학교 법학연구소.

최창규(1994), 변호사의 적정수에 대한 경제학적 이해, 법과 사회, 법과사회이론학회.

한겨레 21(2000. 9. 21.) 제326호 재판을 재판한다

호문혁(2000), 송무변호사의 윤리와 책임, 서울대학교 법과대학 편, 법률가의 윤리
와 책임, 박영사.

홍승면(2004), 법조윤리 제고방안, 사법개혁위원회 제25차 회의자료, 2004. 11.

외국문헌

Courts and Legal Services Act 1990(HSMO, UK),

http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1990/Ukpga_19900041_en_1.htm

Legal Services Ombudsman(2003), *Interim Report 2002/2003*, Legal Services
Ombudsman.

Legal Services Ombudsman(2003), *Annual Report 2002/2003*, Legal Services
Ombudsman.

Moon Sung-Ho(2004), "The Development of Korean Judicial System and its
Future"(Asia Human Rights Course at Kwangju), Asia Human Rights
Commission, 2004. 5. 15.

인터넷 홈페이지 자료

대한변협 홈페이지 www.koreanbar.or.kr

사법개혁위원회 www.scourt.go.kr/kj_p.html

영국 각급 옴부즈만 종합안내센터 www.bioa.org.uk

영국 법조 옴부즈만 홈페이지 www.olso.org

영국 법정변호사협회 홈페이지 www.barcouncil.org.uk

저자약력 : 저자는 성균관대 정치학 박사 출신으로 자치경찰이론 분야에 연구업적
이 많은 경찰전문가이다. 현재 자치경찰연구소 소장으로 활약하고 있
다. 주요관심분야는 경찰학, 의회정치, 범죄학 등이다.