



제417회 국회(임시회)
제2차 법제사법위원회

사면법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈특별사면의 제한〉

■ 박주민의원 대표발의(의안번호 제645호)

2024. 8.

법 제 사 법 위 원 회

전 문 위 원 김 성 완

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 총괄적 검토	2
2. 쟁점별 검토	9
가. 특별사면·감형 대상 제한	9
나. 특별사면 명단 등 국회 사전보고	11
다. 사면심사위원회 소속 및 구성방법 변경	15
라. 사면심사위원회 회의록 즉시 공개	20
참고자료 1. 2000년대 사면 관련 통계	25

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 박주민의원 등 12인

2. 제 안 일 : 2024. 6. 19.

3. 회 부 일 : 2024. 6. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

「대한민국헌법」과 현행법에 따라 대통령 고유의 권한으로 행해지는 사면권이 법치주의에 따라 법의 형평성을 침해하지 않는 범위에서 행사되어야 함에도 불구하고 최근 대통령이 그 권한을 과도하게 행사하고 있다는 문제가 제기되고 있음. 최근에도 대통령의 장모가 가석방됨으로써, 사면권 제한에 대한 논란도 다시 한번 불거진 바 있음.

이에 특별사면의 대상자에서 대통령의 친족관계에 있는 사람과 대통령이 임명하거나 지명한 정무직공무원이었던 사람을 제외하고, 특별사면에 대하여 14일 전에 국회에 보고하도록 하며, 법무부장관 소속으로 되어 있는 사면심사위원회를 대통령 소속으로 하고, 사면심사위원회의 위원 중 일부를 국회와 대법원장이 선출 또는 지명하도록 하며, 회의록을 즉시 공개하도록 하여 사면의 공정성과 국민의 신뢰를 제고하도록 하려는 것임(안 제5조의2 신설 및 안 제9조, 제10조의2).

III. 검토의견

1. 총괄적 검토

- 넓은 의미에서 사면(赦免)이란, 국가원수의 행위로서 형(刑) 선고의 효력을 상실시키거나 형의 집행을 면제하는 등의 행위를 의미함. 사면은 사법부의 판단을 변경하게 되므로 권력분립원칙의 예외에 해당하며, 좁은 의미의 사면(이하 ‘사면’), 감형, 복권 등을 포괄함.

사면, 감형 및 복권은 「대한민국헌법」(헌법) 제79조와 「사면법」에 근거하여 실시되고 있음.

헌법

제79조 ① 대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 사면·감형 또는 복권을 명할 수 있다.

② 일반사면을 명하려면 국회의 동의를 얻어야 한다.

③ 사면·감형 및 복권에 관한 사항은 법률로 정한다.

사면법

제2조(사면의 종류) 사면은 일반사면과 특별사면으로 구분한다.

제3조(사면 등의 대상) 사면, 감형 및 복권의 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 일반사면: 죄를 범한 자
2. 특별사면 및 감형: 형을 선고받은 자
3. 복권: 형의 선고로 인하여 법령에 따른 자격이 상실되거나 정지된 자

제5조(사면 등의 효과) ① 사면, 감형 및 복권의 효과는 다음 각 호와 같다.

1. 일반사면: 형 선고의 효력이 상실되며, 형을 선고받지 아니한 자에 대하여는 공소권(公訴權)이 상실된다. 다만, 특별한 규정이 있을 때에는 예외로 한다.
2. 특별사면: 형의 집행이 면제된다. 다만, 특별한 사정이 있을 때에는 이후 형 선고의 효력을 상실하게 할 수 있다.

3. 일반(一般)에 대한 감형: 특별한 규정이 없는 경우에는 형을 변경한다.
4. 특정한 자에 대한 감형: 형의 집행을 경감한다. 다만, 특별한 사정이 있을 때에는 형을 변경할 수 있다.
5. 복권: 형 선고의 효력으로 인하여 상실되거나 정지된 자격을 회복한다.
- ② 형의 선고에 따른 기성(既成)의 효과는 사면, 감형 및 복권으로 인하여 변경되지 아니한다.

제8조(일반사면 등의 실시) 일반사면, 죄 또는 형의 종류를 정하여 하는 감형 및 일반에 대한 복권은 대통령령으로 한다. 이 경우 일반사면은 죄의 종류를 정하여 한다.

제9조(특별사면 등의 실시) 특별사면, 특정한 자에 대한 감형 및 복권은 대통령이 한다.

○ 광의의 사면에서 사면, 감형 및 복권은 다음과 같은 차이가 있음.

사면의 경우 형의 선고가 전제되어야 하는 것은 아니며, 사면 시 형 선고 효력의 전부 또는 일부 상실, 국가의 공소권 상실, 형 집행 면제 등과 같은 효과가 있음.

감형과 복권은 형의 선고를 전제로 하는데, 감형은 형을 선고받은 사람에 대하여 그 형을 경감하는 것이고, 복권은 형 선고에 따라 상실 또는 정지된 자격을 회복시켜 주는 것임.

○ 또한, 사면, 감형 및 복권은 그 대상자를 기준으로 일반(一般)에 대한 것과 특정인에 대한 것으로 나누어지는데, 흔히 전자를 ‘일반 사면’ 등으로, 후자를 ‘특별사면’ 등으로 표현함.¹⁾

1) 현행법은 특별감형을 ‘특정한 자에 대한 감형’으로 나타낼 뿐(제5조제4호 등), 특별감형, 특별복권이라는 표현은 사용하고 있지 않으나 이하에서는 편의상 특별감형, 특별복권으로 표현함.

- 「사면법」에 따르면, 일반사면과 특별사면은 그 대상자, 절차, 형식 및 효과 등에 있어 상이함.

일반사면은 ‘특정한 범죄’를 기준으로 그 죄를 범한 사람 일반을 대상으로 하며, 국회 동의를 얻어 ‘대통령령’의 형식으로 실시됨.

반면에, 특별사면은 형을 선고받은 ‘특정한 사람’을 대상으로 하며, 그 대상자 결정은 사면심사위원회 심사, 국무회의 심의 등을 거쳐 대통령이 행하는데, 이때 국회 동의를 필요로 하지 않음.

효과에 있어서도, 일반사면의 경우 아직 형을 선고받지 않은 사람이라면 국가의 공소권이 상실되고 이미 형을 선고받은 사람이라면 형 선고의 효력이 상실되나, 특별사면의 경우 이미 형을 선고받은 사람에 대하여 이루어지므로 공소권 상실의 문제는 없고 원칙적으로 형 면제, 예외적으로 형 선고 효력 상실의 효과가 있음.

<유형별 사면 비교>

구 분	대상자	절차·형식	효 과
일반사면	죄를 범한 사람	국회 동의 - 대통령령	· 형 선고 효력 상실 · 공소권 상실
특별사면	형을 선고받은 사람	사면심사위원회 심사 - 국무회의 심의 - 대통령의 명	· 형 집행 면제 · 형 선고 효력 상실

○ 「사면법」에 따르면 감형과 복권 역시 일반에 대한 것과 특정인에 대한 것으로 구분되므로, 이를 기준으로 절차, 형식 등에 차이가 발생함.

일반감형과 일반복권의 형식은 일반사면처럼 대통령령으로 하고,²⁾ 그 효과는 형의 변경과 자격의 회복임.

특별감형과 특별복권의 절차 및 형식은 특별사면의 경우와 같고, 그 효과는 형의 변경·경감과 자격의 회복임.

<유형별 감형 및 복권 비교>

구 분	대상자	절차·형식	효 과
일반감형	형을 선고받은 사람	대통령령	· 형의 변경
특별감형	형을 선고받은 사람	사면심사위원회 심사 - 국무회의 심의 - 대통령의 명	· 형 집행 경감 · 형의 변경
일반복권	자격이 상실 또는 정지된 사람	대통령령	· 자격 회복
특별복권	자격이 상실 또는 정지된 사람	사면심사위원회 심사 - 국무회의 심의 - 대통령의 명	· 자격 회복

2) 다만, 대상자 결정방식에는 차이가 있는데, 일반사면은 죄의 종류를 정하는 방식으로만 가능하나, 일반감형·복권은 죄의 종류를 정하는 방식 외에 형의 종류를 정하는 방식으로 대상자를 결정할 수 있음.

「사면법」

제8조(일반사면 등의 실시) 일반사면, 죄 또는 형의 종류를 정하여 하는 감형 및 일반에 대한 복권은 대통령령으로 한다. 이 경우 일반사면은 죄의 종류를 정하여 한다.

○ 사면 등 실시 현황을 보면, 국회 동의를 필요로 하는 일반사면 등은 1995년을 끝으로 실시되지 않고 있으나, 특별사면 등은 계속하여 실시되고 있음.

- 일반사면은 1995년까지 7회, 일반감형은 1952년까지 3회, 일반복권은 1980년까지 5회 실시된 바 있음.³⁾
- 특별사면은 2000년대 이후로도 2001년, 2011년, 2018년 3개년을 제외한 모든 해에 실시되었고, 특별감형·복권도 꾸준히 실시되고 있음. 2024년에도 설 명절과 광복절을 기념하여 특별사면·감형·복권이 실시되었음(참고자료 1. 2000년대 사면 관련 통계).

<연도별 특별사면·감형·복권 실시 여부>

구 분	특별사면	특별감형	특별복권	구 분	특별사면	특별감형	특별복권
2000	○	○	○	2013	○	○	○
2001	×	×	×	2014	○	○	○
2002	○	○	○	2015	○	○	○
2003	○	○	○	2016	○	○	○
2004	○	×	○	2017	○	○	○
2005	○	○	○	2018	×	×	×
2006	○	○	○	2019	○	○	○
2007	○	○	○	2020	○	○	○
2008	○	○	○	2021	○	○	○
2009	○	×	×	2022	○	○	○
2010	○	○	○	2023	○	○	○
2011	×	×	×	2024	○	○	○
2012	○	○	○	-			

주: 노란 음영은 특별사면·감형·복권 중 어느 것도 실시되지 않은 해

3) 일반사면은 1948년, 1961년, 1962년, 1963년(2회), 1981년 및 1995년에, 일반감형은 1948년, 1950년 및 1952년에, 일반복권은 1948년, 1962년, 1963년, 1978년 및 1980년에 각각 실시되었음.

- 개정안은 자주 활용되는 특별사면 등과 관련하여, ① 특별사면 및 감형의 대상에서 대통령과 「민법」 제777조에 따른 친족관계에 있는 사람과 대통령이 임명하거나 지명한 정무직공무원이었던 사람은 제외하고(안 제5조의2 신설), ② 특별사면을 행하기 14일 전에 대상자 명단 등을 국회에 보고하도록 하며(안 제9조제2항), ③ 사면심사위원회를 법무부장관 소속에서 대통령 소속으로 격상하는 한편, 사면심사위원회 위원 9명 중 3명은 국회에서 선출하는 사람, 3명은 대법원장이 지명하는 사람으로 위촉·임명하도록 하고(안 제10조의2), ④ 사면심사위원회 회의록을 특별사면을 행한 즉시 공개하도록 하려는 것임(안 제10조의2제6항).
- 특별사면의 기준이나 형평성 등이 사회적 논란의 대상이 되는 실정임을 감안할 때, 개정안은 특별사면의 대상을 제한하고 관련 절차를 강화함으로써 특별사면의 공정성과 형평성을 제고하려는 취지인 것으로 보임.

○ 이에 대하여는, 대통령의 특별사면권 행사가 고도의 정치적·정책적 판단에 따라 이루어지는 조치라고 이해되고 있다는 점,⁴⁾⁵⁾ 사면의 종류·대상·범위·절차·효과 등은 범죄의 죄질과 보호법익·일반국민의 가치관 내지 법감정·국가이익과 국민화합의 필요성·권력분립의 원칙과의 관계 등 제반사항을 종합하여 입법자가 결정할 사항으로서 입법재량 내지 형성의 자유가 부여된 것으로 볼 수 있는 점⁶⁾ 등을 함께 고려하여 개정안의 특별사면권 제한의 정도와 방법이 개별적으로 그리고 종합적으로 적절한 수준인지 등에 대한 충분한 논의가 이루어져야 할 것으로 보임.

4) 대법원 2018. 5. 15. 선고 2016두57984 판결.

5) 이러한 이유에서 사면은 사법권의 심사가 미치지 아니하는 통치행위라는 판결도 내려진 바 있음. 서울행정법원 2000. 2. 2. 선고 99구24405 판결.

6) 헌법재판소 2000. 6. 1. 선고 97헌바74 전원재판부 결정. “우리 헌법 제79조 제1항은 “대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 사면·감형 또는 복권을 명할 수 있다”고 대통령의 사면권을 규정하고 있고, 제3항은 “사면·감형 및 복권에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하여 사면의 구체적 내용과 방법 등을 법률에 위임하고 있다. 그러므로 사면의 종류, 대상, 범위, 절차, 효과 등은 범죄의 죄질과 보호법익, 일반국민의 가치관 내지 법감정, 국가이익과 국민화합의 필요성, 권력분립의 원칙과의 관계 등 제반사항을 종합하여 입법자가 결정할 사항으로서 입법자에게 광범위한 입법재량 내지 형성의 자유가 부여되어 있다.”

2. 쟁점별 검토

가. 특별사면·감형 대상 제한(안 제5조의2 신설)

1) 개정안의 내용

- 안 제5조의2는 사면을 행하는 대통령과 「민법」 제777조에 따른 친족관계에 있는 사람, 사면을 행하는 대통령이 임명하거나 지명한 정무직공무원이었던 사람에 대해서는 특별사면과 감형을 하지 못하도록 하는 내용임.

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제5조의2(특별사면 및 감형의 제한) 특별사면과 감형은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대하여는 하지 아니한다.</u> <u>1. 사면을 행하는 대통령과 「민법」 제777조에 따른 친족관계에 있는 사람</u> <u>2. 사면을 행하는 대통령이 임명하거나 지명한 정무직공무원이었던 사람</u>

2) 검토의견

- 현행법은 제3조(사면 등의 대상)에서 사면, 감형 및 복권의 대상을 정하고 있을 뿐 사면 등이 제한되는 대상은 규정하고 있지 않은데, 안 제5조의2는 대통령의 친인척(대통령과 「민법」 제777조에 따른 친족관계에 있는 사람), 대통령이 임명 또는 지명한 정무직공무원 등에 대하여는 특별사면 및 감형의 제한을 두는 것이므로, 법 적용의 형평성과 특별사면의 적정성을 제고할 수 있다는 점에 의의가 있는 것으로 보임.

민법

제777조(친족의 범위) 친족관계로 인한 법률상 효력은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 다음 각호에 해당하는 자에 미친다.

1. 8촌 이내의 혈족
2. 4촌 이내의 인척
3. 배우자

- 다만, 일정한 인적 관계 등을 기준으로 특별사면 등을 제한하는 경우 또 다른 형평성에 관한 문제가 제기될 수 있고, 헌법에서 부여한 대통령의 사면권을 과도하게 제한할 수 있다는 우려 등이 있다는 점을 고려하여, 안 제5조의2 신설 여부를 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

나. 특별사면 명단 등 국회 사전보고 (안 제9조제2항)

1) 개정안의 내용

- 안 제9조제2항은 대통령이 특별사면을 행하는 때에 그 대상자의 명단과 죄의 종류 등을 14일 전에 국회에 보고하게 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제9조(특별사면 등의 실시) (생략) <u><신 설></u>	제9조(특별사면 등의 실시) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② <u>대통령이 특별사면을 행하는 때에는 그 대상자의 명단과 죄의 종류 등을 14일 전에 국회에 보고하여야 한다.</u>

2) 검토의견

- 헌법 제79조에 따르면, 대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 사면·감형 또는 복권을 명할 수 있으나(제1항), 일반사면을 하려는 경우에는 국회 동의를 얻어야 하고(제2항), 사면·감형 및 복권에 관한 사항 등은 법률로 정하여야 함(제3항).

헌법

제79조 ① 대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 사면·감형 또는 복권을 명할 수 있다.

② 일반사면을 명하려면 국회의 동의를 얻어야 한다.

③ 사면·감형 및 복권에 관한 사항은 법률로 정한다.

○ 「사면법」은 헌법 제79조제3항에 따라 제정된 것으로,

특별사면에 대하여는 사면심사위원회 심사를 거친 법무부장관의
상신(제10조), 대통령의 실시(제9조) 등을 규정하고 있을 뿐,

국회에 대한 특별사면 대상자 보고 등 특별사면의 절차적 제한에
관한 사항은 규정하고 있지 않음.

사면법

제8조(일반사면 등의 실시) 일반사면, 죄 또는 형의 종류를 정하여 하는 감형
및 일반에 대한 복권은 대통령령으로 한다. 이 경우 일반사면은 죄의 종류를
정하여 한다.

제9조(특별사면 등의 실시) 특별사면, 특정한 자에 대한 감형 및 복권은 대통
령이 한다.

제10조(특별사면 등의 상신) ① 법무부장관은 대통령에게 특별사면, 특정한 자
에 대한 감형 및 복권을 상신(上申)한다.

② 법무부장관은 제1항에 따라 특별사면, 특정한 자에 대한 감형 및 복권을
상신할 때에는 제10조의2에 따른 사면심사위원회의 심사를 거쳐야 한다.

○ 안 제9조제2항은 특별사면을 실시할 때 그 대상자의 명단과 죄의
종류 등을 국회에 보고하도록 하여 대통령의 특별사면권 행사에
대한 사전적 견제장치를 마련함으로써,

견제와 균형이라는 권력분립의 원칙을 실현하고 사면권의 남용을
방지하려는 취지로 이해됨.

- 앞에서 살펴본 것처럼 국회의 동의를 얻어야 하는 일반사면은 1995년 이래 2024년 7월 현재까지 실시되고 있지 않으나, 특별사면은 대통령의 권한으로 형 집행 면제 등의 효과를 부여하게 되므로 비교적 많이 실시되고 있음(참고자료 1).

○ 안 제9조제2항에 대하여는, 헌법 제79조가 사면 등에 관한 사항은 법률로 정하도록 하고 있으므로 「사면법」에 특별사면권 행사에 대한 절차적 제한 등도 규정할 수 있다는 점, 특별사면은 헌법상 대통령의 권한이기는 하지만 국가작용의 하나이고 입법부인 국회는 국정 전반에 대한 통제·견제를 담당하므로 특별사면권 행사 시 국회에 보고하도록 하는 것은 적절한 면이 있는 점 등을 이유로 찬성하는 의견⁷⁾과 헌법은 일반사면에 대하여만 국회의 동의가 필요한 것으로 명시하고 있으므로 특별사면 실시 전에 국회에 보고하도록 하는 것이 헌법의 취지에 부합하는 것인지 검토가 필요하다는 점, 특별사면 대상자 등이 국회 보고를 거쳐 사전 공개될 경우 정치적 갈등이 발생할 수 있다는 점 등을 들어 반대하는 의견⁸⁾이 모두 있으므로, 양자를 함께 고려하여 심사를 진행할 필요가 있을 것으로 보임.

7) 이석민, 『사면권의 한계에 대한 헌법적 검토』, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2019.9. 81면 참조.

8) 「사면법 일부개정법률안」(의안번호 제1903477호, 제1903797호) 법제사법위원회 검토보고서, 이영주 외 3인, 『사면권 행사 방법의 문제점과 개선방향』, 한국형사정책연구원, 2014.2. 199~200면 참조.

- 참고로, 제16대국회는 대통령이 특별사면 등을 행할 때 국회의 의견을 듣도록 하는 내용의 사면법 개정안⁹⁾을 가결하여 정부로 이송하였으나 대통령의 특별사면권에 대한 헌법상 근거 없는 제한은 위헌 소지가 있다는 등의 이유로 대통령이 재의를 요구함에 따라,¹⁰⁾ 해당 법률안이 임기만료폐기된 바 있었음.

9) 사면법중개정법률안(홍사덕의원 외 146인, 의안번호 제163112호). 해당 법률안은 특별사면 외에 특별감형과 특별복권의 경우에도 대상자 명단 등을 국회에 통보하여야 한다고 규정하고 있었음.

현 행	개 정 안
第9條 特別赦免, 特定한者에對한減刑과 復權은 大統領이行한다.	제9조 ① 특별사면, 특정한 자에 대한 감형과 복권은 대통령이 행한다. ②대통령이 특별사면, 특정한 자에 대한 감형·복권을 행하는 때에는 그 대상자의 명단·죄명 및 형기 등을 1주일 전에 국회에 통보하여 그 의견을 들어야 한다.

* 2004. 3. 2. 본회의 의결, 2004. 3. 12. 정부 이송, 2004. 3. 25. 대통령 재의요구, 2004. 5. 29. 임기만료폐기

10) 사면법중개정법률안재의요구안(정부 제출)

다. 사면심사위원회 소속 및 구성방법 변경 (안 제10조의2)

1) 개정안의 내용

○ 안 제10조의2는 사면심사위원회의 소속을 법무부장관에서 대통령으로 변경하는 한편,

사면심사위원회의 위원 중 3명은 국회가 선출하는 사람을, 3명은 대법원장이 지명하는 사람을 각각 임명 또는 위촉하고,

사면심사위원회는 위원 6명 이상이 찬성하여야 의결할 수 있도록 하는 등의 내용임.

현행	개정안
제10조의2(사면심사위원회) ① 제10조제1항에 따른 특별사면, 특정한 자에 대한 감형 및 복권상신의 적정성을 심사하기 위하여 <u>법무부장관</u> 소속으로 사면심사위원회를 둔다.	제10조의2(사면심사위원회) ① -- ----- ----- ----- ----- <u>대통령</u> ----- -----.
② 사면심사위원회는 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 <u>구성한다</u> .	② ----- ----- <u>구성하되, 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명 또는 위촉한다.</u>
③ <u>위원장은 법무부장관이 되고, 위원은 법무부장관이 임명</u>	③ <u>위원은 대통령이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 위원 중 3명</u>

<u>하거나 위촉하되, 공무원이 아닌위원을 4명 이상 위촉하여야 한다.</u> ④ <u>공무원이 아닌위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.</u> <u><신 설></u> ⑤ (생략) <u><후 술></u> ⑥·⑦ (생략) ⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 사면심사위원회에 관하여 필요한 사항은 <u>법무부령으로</u> 정한다.	<u>은 국회가 선출하는 사람을, 3명은 대법원장이 지명하는 사람을 각각 임명 또는 위촉한다.</u> ④ <u>위원의</u>-----. ⑤ <u>사면심사위원회는 위원 6명 이상의 찬성으로 의결한다.</u> ⑥ (생략) <u><후 술></u> ⑦·⑧ (현행 제6항 및 제7항과 같음) ⑨ -----<u>제8항까지에서</u>----- <u>대통령령으로</u>-----.
--	---

2) 검토의견

- 현행법 제10조의2에 따르면, 법무부장관 소속인 사면심사위원회는 위원장인 법무부장관을 포함하여 9명의 위원으로 구성하고, 위원은 법무부부장관이 임명하거나 위촉하되 공무원이 아닌 위원을 4명 이상 위촉하여야 함.

「사면법 시행규칙」 제3조는 법무부장관이 임명 또는 위촉할 수 있는 위원의 유형으로 i) 법무부차관, 법무부 기획조정실장·법무실장·검찰국장·범죄예방정책국장·교정본부장·감찰관, 대검찰청 기획조정부장·공판송무부장과 ii) 판사, 변호사, 법학교수, 그 밖에 학식과 경험이 풍부한 자를 규정하고 있음.

사면법 시행규칙

제3조(위원의 임명 및 위촉) 위원회의 위원은 다음 각 호의 자 중에서 법무부장관이 임명하거나 위촉한다.

1. 법무부차관, 법무부 기획조정실장·법무실장·검찰국장·범죄예방정책국장·교정본부장·감찰관, 대검찰청 기획조정부장·공판송무부장
2. 판사, 변호사, 법학교수, 그 밖에 학식과 경험이 풍부한 자

- 참고로, 현재 사면심사위원회는 위원장인 법무부장관과 3명의 내부위원(법무부차관, 검찰국장, 대검찰청 공판송무부장) 및 5명의 외부위원으로 구성되어 있음.

<사면심사위원회 명단(2023. 8. 현재)>

연번	위원	구분
1	법무부 장관	위원장
2	법무부 차관	내부위원
3	검찰국장	
4	대검찰청 공판송무부장	
5	정00 변호사	외부위원
6	김00 교수	
7	최00 교수	
8	조00 변호사	
9	이00 교수	

자료: 법무부 홈페이지, 사면심사위원회 위원 현황 공개, 2023.8.

- 개정안은 사면심사위원회의 소속을 법무부장관에서 대통령으로 변경하고, 국회와 대법원이 사면심사위원회 구성에 참여할 수 있도록 하여 외부 인사의 참여도를 높이고자 하는 것으로, 사면심사위원회의 위상을 제고하고 사면심사의 균형과 견제 확보 측면에 의의가 있는 것으로 보임.
- 특히 개정안에서 사면심사위원회 소속을 현행 법무부장관에서 대통령으로 변경하는 내용이 위원회의 위상을 강화하고 독립적 지위에서 사면심사를 실시할 수 있게 하려는 취지인 점을 고려하면 사면심사위원을 국회와 대법원에서도 각각 선출·지명하게 하려는 경우 위원회를 대통령 소속으로 하는 것이 위원 추천 기관(국회, 대법원)과의 관계 등에 비추어 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

○ 다만, 위원회를 대통령 소속으로 변경하는 경우, 현행법에서는 위원회 설치의 목적을 “특별사면, 특정한 자에 대한 감형 및 복권 상신의 적정성을 심사”하기 위한 것으로 규정하고 있으므로¹¹⁾, “제9조에 따라 대통령이 하는 특별사면, 감형·복권의 적정성을 심사”하기 위한 것으로 변경하는 등 조문을 정리할 필요가 있을 것으로 보이고,

현행법 제10조(특별사면 등의 상신) 제2항¹²⁾에서는 법무부장관이 특별사면 등을 상신할 때 사면심사위원회의 심사를 거치도록 하고 있는 등 법무부장관 소속으로 사면심사위원회가 설치된 것을 전제로 진행 절차가 규정되어 있으므로 관련 규정도 함께 정비하는 방안을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

11) 「사면법」 제10조의2(사면심사위원회) ① 제10조제1항에 따른 특별사면, 특정한 자에 대한 감형 및 복권 상신의 적정성을 심사하기 위하여 법무부장관 소속으로 사면심사위원회를 둔다.

12) 「사면법」 제10조(특별사면 등의 상신) ② 법무부장관은 제1항에 따라 특별사면, 특정한 자에 대한 감형 및 복권을 상신할 때에는 제10조의2에 따른 사면심사위원회의 심사를 거쳐야 한다.

1) 개정안의 내용

- | 현행 | 개정안 |
|--|--|
| 제10조의2(사면심사위원회) ⑤ 사면심사위원회의 심사과정 및 심사내용의 공개범위와 공개시기는 다음 각 호와 같다. 다만, 제2호 및 제3호의 내용 중 개인의 신상을 특정할 수 있는 부분은 삭제하고 공개하되, 국민의 알권리를 충족할 필요가 있는 등의 사유가 있는 경우에는 사면심사위원회가 달리 의결할 수 있다. | 제10조의2(사면심사위원회) ⑥ --

-----. |
| 1. (생략) | 1. (현행과 같음) |
| 2. <u>심의서</u> 는 해당 특별사면 등을 행한 후부터 즉시 | 2. <u>심의서 및 회의록</u> 은-----
----- |
| 3. <u>회의록</u> 은 해당 특별사면 등을 행한 후 5년이 경과한 때부터 | <삭 제> |

2) 검토의견

- 현행 「사면법」상 사면심사위원회 심사과정 및 심사내용의 공개 범위와 공개시기는 제10조의2 제5항에 규정되어 있는바, i) 위원회의 명단과 경력사항은 임명 또는 위촉한 즉시, ii) 심의서는 해당 특별사면 등을 행한 후부터 즉시, iii) 회의록은 해당 특별사면 등을 행한 후 5년이 경과한 때로 정하여 정보공개 사항에 따라 그 시기를 달리 정하고 있음.

사면법

제10조의2(사면심사위원회) ⑤ 사면심사위원회의 심사과정 및 심사내용의 공개범위와 공개시기는 다음 각 호와 같다. 다만, 제2호 및 제3호의 내용 중 개인의 신상을 특정할 수 있는 부분은 삭제하고 공개하되, 국민의 알권리를 충족할 필요가 있는 등의 사유가 있는 경우에는 사면심사위원회가 달리 의결할 수 있다.

1. 위원회의 명단과 경력사항은 임명 또는 위촉한 즉시
2. 심의서는 해당 특별사면 등을 행한 후부터 즉시
3. 회의록은 해당 특별사면 등을 행한 후 5년이 경과한 때부터

- 개정안은 현행법상 사면심사위원회 회의록은 특별사면 등을 행한 후 5년이 경과한 때 공개하도록 하는 것을 특별사면 등을 행한 후 ‘즉시’ 공개하도록 하는 내용으로, 사면심사위원회 심사 업무의 공정성을 담보하고, 여론의 감시 등을 통한 사면권 남용 방지 및 국민의 알권리를 충실히 보장함에 의의가 있는 것으로 보임.
- 다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 사항을 고려하여 회의록의 즉시 공개 여부에 대한 논의를 진행할 필요가 있을 것으로 보임.

① 현행법상 회의록은 해당 특별사면 등을 행한 후 5년이 경과한 때부터 공개하고 있는 것과 달리 심의서는 특별사면 등을 행한 후부터 즉시 공개하도록 함으로써 위원회 심사 결과에 대한 일정 내용이 공개되고 있는 점을 고려할 필요가 있음.

- 참고로, 「사면법 시행규칙」 제10조에 따르면, 심의서는 위원회의 심사가 종료된 때에 작성하도록 하고(제1항), 심의서에는 개별 위원의 의견은 표시되지 않으나(제3항), 위원회에서 특별사면 등 상신의 적정성에 관하여 심사한 결과에 따라 심사대상자별로 적정 또는 부적정 의견을 기재(제2항)하도록 규정하고 있음.

사면법 시행규칙

- 제10조(심의서) ① 위원회의 심사가 종료된 때에는 심의서를 작성하여야 한다.
- ② 심의서에는 위원회에서 특별사면등 상신의 적정성에 관하여 심사한 결과에 따라 심사대상자별로 적정 또는 부적정 의견을 기재한다.
 - ③ 심사과정에서 제시된 개별 위원의 의견은 심의서에 표시하지 아니한다.
 - ④ 심의서에는 위원장 및 출석위원 전원이 서명 또는 기명·날인한다.
 - ⑤ 위원이 부득이한 사유로 서명 또는 기명·날인할 수 없는 경우에는 그 사유를 기재하고 위원장이 서명 또는 기명·날인한다.

② 사면심사위원회 회의록 공개에 관한 사항(제102조제5항)은 2011년 개정을 통해 도입되었는데,

당시 회의록을 즉시 공개하지 않고 특별사면 등을 행한 후 5년이 경과한 때 공개하도록 한 것은 공정해야 할 심사 업무가 공개

부담으로 인해 위촉되거나 여타의 지장을 받지 않도록 하기 위한 취지에서 비롯된 점¹³⁾을 고려할 필요가 있음.

- ③ 마지막으로, 현재 가석방심사위원회 회의록의 경우에도 가석방 결정을 한 후 5년이 경과한 때 공개하도록 하고 있는바(「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제120조제3항), 유사한 입법례 등도 함께 고려하여 논의를 진행할 필요가 있을 것으로 보임.

형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률

제119조(가석방심사위원회) 「형법」 제72조에 따른 가석방의 적격 여부를 심사하기 위하여 법무부장관 소속으로 가석방심사위원회(이하 이 장에서 “위원회”라 한다)를 둔다.

제120조(위원회의 구성) ③ 위원회의 심사과정 및 심사내용의 공개범위와 공개 시기는 다음 각 호와 같다. 다만, 제2호 및 제3호의 내용 중 개인의 신상을 특정할 수 있는 부분은 삭제하고 공개하되, 국민의 알권리를 충족할 필요가 있는 등의 사유가 있는 경우에는 위원회가 달리 의결할 수 있다.

1. 위원의 명단과 경력사항은 임명 또는 위촉한 즉시
2. 심의서는 해당 가석방 결정 등을 한 후부터 즉시
3. 회의록은 해당 가석방 결정 등을 한 후 5년이 경과한 때부터

13) “5년”은 사면심사위원의 임기가 2년이고, 한 차례 연임할 수 있다는 점을 고려하여 위원의 임기 중에는 회의록 공개로 심사활동에 영향을 받는 일이 발생하지 않도록 하기 위해 설정된 기간으로 제18대 국회 사법제도개혁특별위원회는 동일한 이유로 회의록의 공개시기를 “5년”으로 정한 바 있음[「사면법 일부개정법률안」(의안번호 제1903437호), 「사면법 일부개정법률안(의안번호 제1903477호, 제1903705호) 법제사법위원회 검토보고서 참조].

○ 법원행정처는 특별사면 대상 제한 및 국회 보고, 사면심사위원회 소속 및 구성 변경, 사면심사위원회 심의서 및 회의록 즉시 공개 등은 모두 입법정책적으로 결정할 사항이라는 전제하에,

안 제5조의2에 따른 특별사면 대상 제한 및 국회 보고 등은 국민 화합을 달성하려는 사면권의 기능을 제한하거나 헌법에서 부여한 대통령의 권한을 침해하는 것은 아닌지가 검토되어야 할 것이고,

안 제10조의2에 따른 회의록의 즉시 공개는 심의서 즉시 공개가 이미 이루어지고 있어 필요성이 크다고 보기는 어렵고, 회의록을 즉시 공개할 경우 심리적 부담으로 인하여 자유로운 의사표현을 할 수 없게 되므로 사면심사위원회의 공정한 활동이 방해받을 수도 있을 것으로 보인다는 점, 사면심사위원은 동법 제10조의2제6항에 따라 비밀누설금지의무를 부담하는데 회의록 즉시 공개가 이와 상충하는 것은 아닌지, 회의록에는 심사대상자의 전과나 범죄사실 등 민감한 정보가 담길 수 있어 그 공개 시 사건관계자에게 2차 피해를 유발할 우려는 없겠는지 등도 함께 검토되어야 할 것으로 보인다는 의견을 제시하였음.

문 의 처
02-6788-5052

참고자료 1

2000년대 사면 관련 통계

(단위: 명)

실시일자	일반 사면	특별 사면	일반 감형	특별 감형	일반 복권	특별 복권	특별 사면 및 특별 복권	비 고
'00.08.15.	-	3,881 (58)	-	810 (8)	-	525 (3)	23,148 (163)	광복 55주년 경축
'02.07.10.	-	-	-	-	-	-	-	월드컵경축 운전면허별점 등 감면 4,810,000명
'02.12.31.	-	54	-	4	-	25	39	복역중인 외국인 51명 잔형 집행면제 포함
'03.04.30.	-	38 (1)	-	-	-	431	955 (5)	제16대 대통령 취임 (공안사범 사면)
'03.08.15.	-	2,363 (502)	-	675 (10)	-	170	21,417	광복 58주년 경축
'04.05.26.	-	1	-	-	-	6	62	부처님 오신 날 경축
'05.08.15.	-	2,528 (62)	-	567 (20)	-	1,483 (1)	9,515, (19)	광복 60주년 경축 (운전면허 별점 등 감면 4,207,152명)
'06.08.15.	-	46	-	19	-	27	50	광복 61주년 경축 (건설업체 별점 삭제 등 4,390명)
'07.02.12.	-	28	-	12	-	276	118	경제살리기와 국민통합
'08.01.01.	-	8	-	14	-	18	35	
'08.06.04.	-	119	-	31	-	-	-	새 정부 출범 100일 기념 (운전면허 별점 등 감면 2,828,917명)
'08.08.15.	-	1,401 (8)	-	178	-	1,951	8,797 (16)	광복 63주년, 건국 60주년 경축 (징계사면 328,335명, 소형 선박조종사면허취득결격기 간 해제 500명)
'09.12.31.	-	1	-	-	-	-	-	
'10.08.15.	-	25	-	15	-	2,406	47	제65주년 광복절 기념 (징계사면 5,685)
'12.01.12.	-	595	-	185	-	-	165	
'13.01.31.	-	16	-	3	-	18	18	
'14.01.29.	-	516 (1)	-	113	-	-	5,296 (1)	운전면허 행정제재 감면 2,887,601명 등 행정제재 감면 총 2,896,499명

실시일자	일반 사면	특별 사면	일반 감형	특별 감형	일반 복권	특별 복권	특별 사면 및 특별 복권	비 고
'15.08.15.	-	877 (5)	-	246	-	1	5,403 (5)	제70주년 광복절 기념 (운전면허 행정제재 감면 2,200,925명 등 행정제재 감면 총 2,206,924명)
'16.08.15.	-	858 (6)	-	261	-	3	3,754 (6)	제71주년 광복절 기념 (운전면허 행정제재 감면 1,420,049명 등 행정제재 감면 총 1,422,493명)
'17.12.30.	-	852 (2)	-	245	-	17	5,330 (2)	2018년 신년 (운전면허 행정제재 감면 1,650,975명 등 행정제재 감면 총 1,652,691명)
'19.02.28.	-	819 (1)	-	243 (1)	-	89	3,227 (2)	제100주년 3·1절
'19.12.31.	-	569 (1)	-	153	-	2,159	2,293 (2)	2020년 신년 (운전면허 행정제재 감면 1,709,822명 등 행정제재 감면 총 1,712,422명)
'20.12.31.	-	556	-	153	-	8	2,307 (1)	2021년 신년 (운전면허 행정제재 감면 1,118,923명 등 행정제재 감면 총 1,119,608명)
'21.12.31.	-	642	-	131	-	369	1952	2022년 신년 (운전면허 행정제재 감면 980,780명 등 행정제재 감 면 총 983,051명, 전직 대 통령 포함)
'22.01.26.	-	-	-	-	-	2	-	2022년 신년 후속조치
'22.08.15.	-	495	-	87	-	7	1,104	2022년 광복절 (운전면허 행정제재 감면 592,037명 등 행정제재 감 면 총 593,509명)
'22.12.28.	-	9	-	2	-	1,342 (4)	20 (1)	2023년 신년
'23.08.15.	-	2,062	-	82	-	26 (4)	- (2)	2023년 광복절

※ ()는 국방부 소관

자료: 법무부, 「2024 법무연감」

참고로, 2024년에도 설 명절 기념 특별사면·감형·복권(2024. 2. 7. 980명 대상) 및 광복절 기념 특별사면·감형·복권(2024. 8. 15. 1,219명 대상) 등이 실시되었음.