

## 네팔의 사법제도와 법률가양성교육

김유나\*

이 논문은 네팔의 사법제도가 어떤 구조를 가지고 있으며, 그 구성원의 자격과 특징이 무엇인지를 살피고, 이를 뒷받침하고 있는 법률가양성교육을 분석한다. 2015년 헌법 제정과 법제 변동 상황에 대한 문헌분석을 통해 네팔의 사법제도에 대한 개관과 밑그림을 그린다.

네팔 사법제도는 연방국가임에도 불구하고 대법원을 정점으로 한 일원적 체제를 가지고 있으며, 권위주의체제에서 민주주의로의 이행 과정에 있어서 정치의 사법화 현상이 이뤄지고 있다. 그 과정에서 사법은 인권, 환경 등의 문제에 적극적 역할을 담당하고 있다. 또한 인도를 통해 들어온 영미법과 30여 년 전까지의 군주제의 영향이 현재에도 남아 영향을 끼치고 있는 것으로 평가할 수 있다.

사법기구의 구성은 행정과 사법의 인적자원이 중첩된 상태로 재판관을 총원하고 있으나, 재판관 임명에 있어서 민주적 정당성을 담보하기 위한 노력을 하고 있다. 사법기구에 있어서 재판관 임명권자의 변화를 통해 네팔의 통치체계의 변화를 개관할 수 있다. 가장 큰 특징으로는 법학사 자격을 통한 법조일원화를 이루고 있다는 점이다.

네팔의 법률가는 법학사의 자격을 기초로 법조일원화를 이루고 있으며, 대법관을 법률가 직역의 종착지로 삼고 있다고 볼 수 있다. 법학사의 교육은 대학이 담당하고 있으며, 법학사(LL.B.)와 인문·법학사(B.A.LL.B.)의 과정으로 양성중이다.

네팔의 사법제도는 헌정의 변화 속에서 사법의 독립을 강화하는 방향으로 변화하였으며, 그 과정에서 정치적 교착상태를 해결하기 위해 헌법제정과정의 준행위자로 기능하기도 하였다.

**주제어:** 네팔, 사법제도, 사법, 법률가양성, 사법교육, 법률가자격, 법학사

\* 한동대학교 공익법센터 연구원, 한동대 일반대학원 법학과 석박사과정(kyn@handong.edu)

\*\* 이 글의 논문심사과정에서 귀중한 의견을 주신 익명의 심사위원님들께 깊이 감사의 말씀을 드립니다.

## 목 차

- I. 들어가는 말
- II. 사법기구의 구조와 권한
  - 1. 법원
  - 2. 헌법상 위원회 제도
  - 3. 법무장관
  - 4. 네팔 사법제도의 특징
- III. 사법기구의 구성
  - 1. 대법원
  - 2. 고등법원
  - 3. 지방법원
  - 4. 법무장관
  - 5. 사법기구 구성의 특징
- IV. 법률가의 자격과 양성교육
  - 1. 네팔 법조협의회
  - 2. 국립사법아카데미
  - 3. 법학사 교육제도
  - 4. 법률가양성교육의 특징
- V. 맺음말

### I. 들어가는 말

네팔에 관한 국내외의 연구는 많지 않다. 특히 법제의 측면에서 네팔을 분석하는 것은 여러 가지 어려움이 있다. 2015년 헌법을 제정하기까지 입헌군주제를 거쳐 약 8년간의 임시헌법기와 이에 이르게 된 제1·2차 민중봉기 및 마오이스트 봉기 등을 통한 각 정치행위자의 주장과 법제의 변화를 모두 따라가기란 쉽지 않은 일이

기 때문이다. 또한 소위 선진국으로 불리는 국가의 법제 연구에 대한 선행연구와 관심의 정도에 비해 주어진 자료의 한계가 명확하기 때문이기도 하다. 그러나 다종족, 다언어, 다종교, 다문화 사회인 네팔은 매우 흥미로운 국가이며, 법제의 측면에서도 다양한 시도와 계속된 변화 및 다원주의적 특수성과 보편성의 특징을 연구할 수 있다.

군주제에 대항하는 민중봉기를 통해 드러난 인민들의 요구는 제헌의회로 하여금 ‘주권적(sovvereign), 세속적(secular), 포용적(inclusive), 연방적(federal), 민주적(democratic)인 공화국(republic)’에 적합한 정의의 시스템을 설계하도록 이끌었다. 이에 2015년 제정된 네팔의 헌법은 네팔이 포용적 민주주의를 수용한 연방 민주공화국임을 선언하고 있다.<sup>1)</sup>

네팔 헌법의 제정과정에서 가장 논쟁이 되었던 사안은 연방의 구획 및 개수, 자치의 수준, 정부의 구성과 형태, 선거제도, 사법제도 등이었다. 제1차 제헌의회(2008.5.28.~2012.5.28.)가 합의에 거듭 실패하고 임기를 마치게 된 이후, 선거(2013.11.19.)를 통해 구성된 제2차 제헌의회(2014.1.21.~2017.10.14.)는 네팔 대지진(2015.4.25.) 이후 극적으로 주요 3당의 16개조의 합의를 통해 2015년 헌법을 제정하기에 이르렀다.<sup>2)</sup>

네팔의 사법제도 역시 정치적으로 교차하는 흐름과 끊임없는 전환의 물결 가운데 선택의 기로에 놓여있었다.<sup>3)</sup> 사법제도의 설계와 관련하여서도 심급, 관할, 구조, 재판관의 선발과 임명, 사법의 독립, 사법심사 권한, 책임 등과 관련하여 많은 논의가 이뤄졌고 현재의 헌법이 제정되었다.

본 논문은 이러한 과정을 거쳐 제정된 2015년 헌법과 법률에 따른 네팔의 현재 사법제도를 분석하고 이를 뒷받침하는 법률가양성시스템을 연구한다. 먼저 헌법과 법률에 따른 사법기구의 구조와 그 권한을 살펴보고 이에 따른 사법권의 분배가 어떻게 이루어져 있는지를 본다(II). 또한 각 사법기구에 법률가 충원이 어떻게 이

1) 헌법 전문 및 제4조. 네팔은 독립적, 불가분적, 주권적, 세속적, 포용적, 민주적, 사회주의지향적, 연방 민주 공화국이다. 여기서 세속적이라 함은 종교와 전통적 문화의 보호를 포함한 종교와 문화의 자유를 의미한다.  
 2) Tripathi Hari Bansh, "The Constitution of Nepal: A Critique", NJA Law Journal, 2016, pp.115~116.  
 3) Shrestha Kalyan, "Nepali Judiciary: Achievements and Challenges", NJA Law Journal, 2007, p.2.

루어지고 있는지 법률가 구성과 그 특징 및 사법의 독립과 관련된 문제를 검토한다(Ⅲ). 마지막으로 사법제도 전체를 받치고 있는 법률가 자격 부여 제도와 법학 교육 제도가 실시되고 있는 모습과 특징에 대해 살펴본다(Ⅳ).

## Ⅱ. 사법기구의 구조와 권한

### 1. 법원

헌법 제11장은 사법권에 관한 장으로, 사법권은 헌법 및 법률과 알려진 사법 원칙에 의해 법원과 그 외 사법기구가 행사한다고 규정하고 있다(헌법(이하 법명 생략) 제126조 제1항). 같은 조의 제2항은 법원의 재판에 의한 결정과 명령을 준수해야 하는 의무를 규정한다. 헌법상 법원은 대법원(Supreme Court), 고등법원(High Court), 지방법원(District Court)으로 나뉘며(제127조 제1항), 그 외 사법기구들도 인정하고 있다.<sup>4)</sup> 네팔의 법원은 민사부와 형사부를 분리하고 있지 않으며, 법원과 인력의 부족으로 지역 단위의 사법기구와 준사법기구를 인정하고 있는 것이 특징이다. 또한 연방국가임에도 불구하고 사법구조는 연방과 주의 구분이 없이 일원적인(integrated) 체계로 구성되어 있다. 인도를 통한 영미법의 영향으로<sup>5)</sup> 대법원의 판례는 기속적이지만, 배심원제도는 존재하지 않는다. 그 외 헌법상 기구로 사법위원회와 사법서비스위원회 및 법무장관이 있다.

#### (1) 대법원

최고 법원<sup>6)</sup>으로서 대법원은 헌법과 법률에 대한 최종 해석의 권한을 가진다.<sup>7)</sup>

4) 제127조 제2항. 지역(Local) 단위에서 법률에 따라 사건을 해결하기 위한 사법기구(judicial bodies) 또는 대체적 분쟁 해결을 위한 기구가 구성될 수 있다.

5) Shrestha Kalyan, *op.cit.*, p.10.

6) 과거 1990년 헌법과 이전의 헌법에 의하면 군사법원은 대법원의 관할 하에 있지 않았고, 2007년 임시헌법에 의하면 제헌의회법원(Constituent Assembly Court) 역시 대법원의 밑에 있지 않았다. 그러나 2015년 제정 헌법은 예외없이 대법원의 최고 법원성을 인정하고 있어 특별법원을 포함한 모든 사법기구가 대법원의 관할하에 있다고 볼 수 있다.

대법원에 의해 확립된 헌법 및 법률의 해석과 법적 원칙은 소송 과정에서 지켜져야 한다(판례의 기속력 인정, 제128조 제4항).<sup>8)</sup> 법률의 전부 또는 일부가 헌법에 위반되어 부당하게 기본권의 향유를 제한하고 있는 경우 또는 법률의 전부 또는 일부가 상위 법률에 위배될 경우,<sup>9)</sup> 네팔 시민은 대법원에 헌법소원(petition)을 제출할 수 있고, 대법원은 법률의 효력 없음(무효)을 소급하여 또는 결정일부터 선언할 수 있는 권한이 있다(제133조 제1항). 기본권을 행사하기 위한 절차가 없거나, 제공되어 있는 절차가 부적절하거나 비효율적일 경우 또는 공공의 이익과 관계된 분쟁에서 헌법적·법률적 문제의 해결을 위해, 대법원은 기본권을 강화하기 위하여 필요하고 적절한 명령을 내리거나, 적절한 절차를 제공하고 분쟁을 해결하기 위한 권한을 가진다.<sup>10)</sup> 사법부가 행정부에 대해서까지 명령을 내릴 수 있는 것은 강력한 사법의 우위를 나타낸다.

헌법에 따라 대법원은 관할 하의 사건<sup>11)</sup>을 처리하고, 고등법원의 결정에 대한 상고를 심리하며, 확정을 위해 판결을 검토(review)<sup>12)</sup>하고, 판례를 변경(revise)<sup>13)</sup>

- 7) 제128조 제1항 및 제2항. 대법원은 또한 기록재판소이다.
- 8) 대법원에 의해 수립된 원칙이나 선례를 따르지 않거나 잘못된 해석을 적용한 경우 대법원은 하위법원의 판결이나 최종 명령을 검토하거나 변경할 수 있다(사법행정법(Administration of Justice Act, 2073(2016)) 제11조 및 제12조).
- 9) 네팔 법의 위계는 헌법 아래 연방의회(Federal Parliament), 주의회(State Assembly), 시 또는 마을의 회(Municipal or Village Assembly)에서 제정한 법의 순서로 이루어져 있다. 이 위계에 위반될 경우 헌법상 하위 법률은 효력이 없으며, 그 무효결정은 대법원에서 이루어진다. 연방국가임에도 법은 이러한 직선적 위계구조로 구성되어 있고, 사법 역시 연방과 주의 구분 없는 일원적 구조로 형성되어 있다.
- 10) 제133조 제2항. 이러한 특별 관할 하에서 대법원은 적절한 명령과 영장을 발행할 수 있다. 단, 대법원은 이러한 특별 관할로 인해 연방의회 또는 주의회의 내부 절차 및 연방의회 또는 주의회에 부여된 특권 위반과 처벌에 관련되어 시행되고 있는 절차에 간섭할 수 없다(제133조 제3항).
- 11) 10년 이상의 징역형이 내려진 사건, 고등법원이 법원 또는 재판기관에서의 결정의 전부 또는 일부를 파기한 경우에 3년 이상의 징역 또는 총합 500,000 루피 이상의 벌금이 부과된 경우 또는 청구금액이 2,500,000 루피 이상인 경우 및 연방 법률이 정하는 경우 대법원에 상고할 수 있다(사법행정법 제9조 제1항 (b)(c)호).
- 12) 어떤 결정 또는 최종 명령을 내린 법원은 해당 결정을 검토할 수 없지만, 대법원은 사법 결정이 내려진 이후에 재판에 있어 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 사실을 당사자가 알게 된 경우와 판결이 대법원의 선례 또는 대법원에서 선언한 법적 원칙에 반하는 경우 판결을 재검토(review)할 수 있다. 그러나 판결 또는 최종 결정이 이미 검토되었거나, 검토하려는 재판부보다 더 큰 재판부에서 내려진 판결 또는 결정, 헌법재판부에서 내려진 결정, 사법행정법 발효 이전에 기존법에 따라 검토된 경우 등에는 대법원도 판결 또는 결정을 검토할 수 없다(사법행정법 제11조).
- 13) 법에 의해 대법원에 상고할 수 없는 경우에 있어서도 ① 고등법원의 판결이나 최종 명령 중 심각한 헌법적·법적 실책이 있는 경우, ② 대법원에 의해 수립된 원칙이나 선례를 따르지 않거나 잘못된 해석을 적용한 경우,

하거나 논평 또는 최종 결정을 내린다(제133조 제4항). 헌법과 법률의 해석과 관련되어 공적으로 중요한 문제에 대해 고등법원이 대법원의 판단을 받는 것이 합리적이라는 의견과 함께 의뢰한 상고 역시 대법원의 관할에 속한다(제133조 제5항).

대법원은 관할 하에 있는 법원, 특별법원 또는 그 외 사법기구에 대해 사법행정과 관련된 문제를 관리·감독하며 필요한 지시를 내릴 수 있다(제128조 제3항). 실질적으로 동일한 문제가 대법원과 고등법원에서 심리 중일 경우 그것이 공적으로 중요한 사건일 때 대법원이 사건을 병합하여 함께 판결한다(제134조 제1항). 고등법원에서 형평성이 문제되는 경우 그 사유와 근거를 기록하고 다른 고등법원으로 이송을 명령할 수도 있다(제134조 제2항). 사법의 집행을 방해하거나 법원의 결정을 무시하고 반대하는 자는 법에 따라 법정모욕에 대해 대법원에서 절차가 진행될 수 있다.<sup>14)</sup>

대법원에는 헌법재판부(Constitutional Bench)를 두는데, 대법원장 및 사법위원회의 추천에 따라 대법원장이 지명하는 4명의 대법관으로 구성된다(제137조 제1항). ① 대법원에 제기된 헌법소원과 ② 연방, 주 및 지방 사이의 권한쟁의, ③ 연방의회나 주의회 의원의 선거분쟁이나 자격상실과 관련된 문제가 헌법재판부에서 다뤄진다(제137조 제2항). 또한 ④ 대법원에서 심리 중인 사건 중 심각한 헌법적 해석의 문제가 결부된 사항의 경우에도 대법원장은 헌법재판부를 지명하여 구성할 수 있다(제137조 제3항). 그 외의 헌법재판부의 기능과 관련한 내용은 대법원에서 결정된다. 대법원의 심리와 결정은 1인 대법관으로 이루어진 단독 재판부나 분과 재판부(Division Bench), 전원재판부 및 특별재판부에서 이뤄진다.<sup>15)16)</sup>

③ 정부 또는 공공 재산에 관한 분쟁에 있어 사건에 포함된 증거에 대한 평가가 적절하지 않아 공공재산이 유용되거나 손실된 경우, ④ 아이, 여성, 장애인, 지적장애자 또는 75세 이상인 자에 대한 적절한 대리가 없어 사법에 중대한 영향을 미친 경우에는 대법원은 고등법원의 판결이나 최종 명령을 변경(revise)할 수 있다(사법행정법 제12조).

14) 제128조 제4항. 대법원은 대법원, 고등법원 또는 지방법원 등에서의 법정 모욕에 대해 절차를 개시할 수 있으며, 고등법원은 고등법원 또는 지방법원 등에서의 법정 모욕에 대한 절차를, 지방법원은 지방법원과 그 관할 하에 있는 사법기구에 있어 법정 모욕에 대한 절차를 개시할 수 있다. 법정모욕죄는 1년 이하의 징역, 10,000루피 이하의 벌금 또는 적절한 명령이 부여된다. 그러나 피고인은 법원에 대한 사과를 통해 절차를 중지시키거나 감형, 형집행면제 등을 받을 가능성이 있다(사법행정법 제17조).

15) 대법원의 심리와 결정 이외의 권한은 전원재판부에서 이뤄지거나 대법원의 위원회에서 이루어진다(대법원법(Supreme Court Act, 2048(1991)) 제4조).

16) 재판부의 구성과 권한에 관하여는 Joshi Dipakraj·Katuwal R. Kumar, "Nepali Legal and Judicial System: An Overview", NJA Law Journal, 2014, p.71 참조.

(2) 고등법원

각 주(State)에는 고등법원을 두며(제139조 제1항), 현재 네팔에는 7개의 고등법원이 있다.<sup>17)</sup> 연방국가이지만 각 주의 고등법원은 주법과 연방법을 가리지 않고 관할하는 대법원의 하위심급이다. 주의 최고법원으로서의 기능은 없으며, 고등법원의 판결에 대한 상고는 대법원에 한다.

고등법원의 심리는 단독 또는 분과 재판부에서 심리한다.<sup>18)</sup> 헌법의 기본권 또는 다른 법적 권리를 행사하기 위한 절차가 없거나, 제공된 절차가 부적절하거나 비효율적일 경우 또는 공공의 이익과 관계된 분쟁에서 법적 문제의 해결을 위해, 고등법원은 필요하고 적절한 명령을 하거나 영장을 발급할 권한을 가진다(제144조 제1항 및 제2항). 대법원뿐 아니라 고등법원에서도 공공의 이익과 관련된 문제의 해결을 위한 명령 등의 권한을 가지게 된 것은 2015년 헌법에서 처음 도입된 것이다. 또한 연방법에 따라 관할을 가지는 사안<sup>19)</sup>에 대해 판결하며, 항소된 사건과 확정을 위해 회부된 사건을 판단할 수 있다(제144조 제3항).

관할 하급 법원에서 심리 중인 사건이 주법에 관한 문제이고, 사건을 해결하기 위해 그 주법과 관련된 문제를 해결하는 것이 필요하다고 판단하는 경우 고등법원은 사건을 가져와 전체 사건을 처리하거나 또는 그 문제만을 처리하고 1심 법원에 환송할 수 있다(제145조 제1항). 지방법원에서 형평성이 문제되는 경우 그 사유와 근거를 기록하고 다른 지방법원으로 이송을 명령할 수도 있다(제145조 제2항).

17) 고등 법원은 각 주의 주도(州都)에 두며(사법행정법 제5조), 헌법에 의해 네팔은 7개의 주(Province No. 1, Province No. 2, Bagmati Province, Gandaki Province, Lumbini Province, Karnali Province, Sudurpashchim Province)로 나뉜다. 각 주의 주도는 Birantnagar, Janakpurk, Hetauda, Pokhara, Deukhuri, Birendranagar, Godawari이다.

18) 사법행정법 제16조 제2항. 현재 11개의 재판부가 있다.

19) 지방법원의 판결에 대한 항소, 사법기관 또는 준사법기관에 의한 결정의 전부 또는 일부에 대해 지방법원이 내린 취소(파기)에 대한 항소, 공공재산과 관련된 분쟁을 포함하여 지방법원의 결정이 징역형이거나 또는 총합 100,000 루피 이상의 벌금이 내려진 경우 또는 청구금액이 500,000 루피 이상인 경우의 항소 등에 관할권을 가진다(사법행정법 제8조 제3항).

### (3) 지방법원

각 지방(District)에는 지방법원을 두며(제148조 제1항), 현재 네팔에는 75개의 지방법원이 존재한다.<sup>20)</sup> 지방법원은 관할하의 사건을 해결하고, 준사법기구의 결정 및 주법에 의한 지역 단위의 사법기관의 결정에 대해서 법에 따라 항소 법원이 되며, 인신보호영장<sup>21)</sup>과 집행금지영장<sup>22)</sup>을 발급할 수 있다(제151조 제1항). 주법에 따라 설립되는 지역 단위(local level)의 사법기구는 지방법원의 관할하에 있으며, 지방법원은 이러한 관할 사법기구를 감시·감독하며 필요한 지시를 내린다(제148조 제2항). 지방법원에서 사건이 최종 해결되는 경우가 전체 사건의 60%까지 되며, 약 240여명의 재판관들이 과중한 업무에 노출되어 있다.<sup>23)</sup>

### (4) 기타 법원, 사법기구 및 준사법기구

#### 1) 특별법원 등

특별한 유형과 성질의 사건을 심리하고 판단하기 위해 헌법 제127조에 규정된 법원과 사법기구 외에 연방법에 의해 특별법원을 구성할 수 있다. 단, 특정한 사건을 위한 특별 법원이나 사법기구, 재판소는 구성될 수 없다(제152조 제1항). 1년 이상의 징역을 수반하는 형사범죄는 법원, 특별법원, 군사법원 또는 사법기구 외의 어떤 기구의 관할에도 속하지 않는다.<sup>24)</sup> 현재 네팔에는 특별 법원(Special Court),<sup>25)</sup> 노동 법원(Labour Court), 행정 법원(Administrative Court), 채권

20) Supreme Court of Nepal (<http://supremecourt.gov.np/web/index.php/generalinfo>), (2021.4.28. 방문).

21) 지방법원은 그 지방의 관할 지역 하에서 어떤 사람이 불법적으로 구금되어 있을 경우 법적 권리의 집행을 위해 인신보호영장(*habeas corpus*)을 발급할 권한을 가진다(사법행정법 제7조 제2항).

22) 지방법원은 그 지방의 관할 지역 하에서 어떤 사람 또는 권위에 의해 법적 권리의 집행이 위반되거나 위반될 합리적인 의심이 있을 경우 집행금지명령(*injunction*)을 발급할 권한을 가진다(사법행정법 제7조 제3항).

23) George Varughes and Iain Payne, "Devolving the judiciary", *Nepali Times*, 2019.5.24. (<https://www.nepalitimes.com/opinion/devolving-the-judiciary/>) (2021.4.28. 방문).

24) 제152조 제2항. 헌법에서 군사법원(*military court*)을 언급하는 부분은 이 조항이 유일하다.

25) 네팔 정부는 특정한 종류의 사건에 대한 재판과 결정을 위해 사법위원회와 협의하여 토지관할과 위치를 지정하여 특별법원을 설립할 수 있다(특별법원법(Special Court Act, 2059(2002)), 제3조 제1항 및 제3항). 특별법원은 3명 이상의 재판관으로 구성되어야 하며(특별법원법 제3조 제1a항), 만장일치에 의해 판결하는 것이 원칙이다(특별법원법 제6조). 특별법원의 판결에 대한 상고는 대법원에 한다(특별법원법 제17조).



회수 재판소(Debt Recovery Tribunal), 세무 재판소(Revenue Tribunal), 외국인 고용 재판소(Foreign Employment Tribunal) 등이 있다.

## 2) 사법기구(judicial body)

헌법은 제11장의 사법권을 규정할 때 법원 외에도 기타 사법기구를 명시하고 있으며(제126조, 제127조 등), 제20조 제9항의 재판청구권에 대해서도 독립적이고 공평한, 정당한 권한을 가진 법원 또는 ‘사법기구’에 의해 공정한 재판을 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 헌법에 의한 사법기구로는 사법협의회(Judicial Committee)가 있는데, 마을이나 시 단위<sup>26)</sup>에서 법에 의해 분쟁을 해결할 권한을 가지며, 마을의 부의장 또는 시의 부시장과 함께 마을 의회나 시의회에서 선출하는 두 명의 위원으로 구성된다(제217조). 3명의 사법협의회 위원은 지역 단위에서 중재(mediation)를 위한 결정을 내리며, 조정을 하는 명령을 할 수 있다.

헌법에 따라 제정된 지방정부운영법(Local Government Operation Act, 2074(2017))은 사법협의회가 분쟁을 해결하고 중재를 할 수 있는 특정 문제들을 규정하고 있고,<sup>27)</sup> 이 경우 분쟁 당사자는 사법협의회가 아닌 법원에 제소를 할 수도 있다. 그러나 사법에 대한 접근이 어려운 네팔에서는<sup>28)</sup> 이 24개의 지정 사안 외에도 사법협의회를 통한 분쟁 해결의 경우가 많으며, 전문성이 부족한 사법협의회가 적절한 절차를 따라 분쟁을 정의롭게 해결하기에는 어려움이 많다. 현재 사법위원의 약 2% 정도만 법학 배경을 가지고 있을 뿐이어서 전문성을 기대하기 어렵고, 적절한 절차를 거쳐 분쟁을 해결하기 위한 교육도 부족한 실정이다.<sup>29)</sup>

26) 1990년 헌법에 의해 1999년 지방자치정부가 설립된 이후 (준)사법기구를 통하여 커뮤니티 단위의 중재가 이루어졌고, 2015년 헌법에 의해 공식·비공식의 사법 격차를 해소하기 위해 (준)사법기구가 법원과 함께 사법을 행사하는 것으로 되었다. 현재 네팔에는 753개의 시가 존재하며 각 시에 사법협의회가 있다.

27) 지방정부운영법 제47조. 13개의 특정 사안에 대한 분쟁 해결 권한과 11개의 특정 사안에 대해 중재를 통한 해결 권한이 있다.

28) 많은 부분의 개혁이 있었지만 여전히 인구의 상당 부분이 기본적인 정의에 대한 효과적인 접근이 어렵다. 사회경제적 발전 차이나, 성별, 인종 등의 불균형으로 인해 사법에 대한 접근의 용이함은 다르다. 특별히 여성, 소수민족, 문맹자 등의 취약한 집단은 사법에 대한 접근이 더욱 어렵다. 자세한 사항은 ISSAT, Nepal Justice Sector Assessment, (<https://issat.dcaf.ch/download/127627/207132>) 2017, (2021.4.28. 방문) 참조.

29) Krishna Man Pradhan, “Judicial committees: The teething problems”, The Himalayan,

### 3) 준사법기구(quasi-judicial body)

법에 의하여 특정 문제에 대해서 행정기구가 사법기능을 맡는 경우도 있는데, 이를 준사법기구라고 한다.<sup>30)</sup> 행정과 관련하여는 지방사무소(Chief District Office), 토지와 관련하여서는 토지세무소(Office of Land Revenue), 지방자치제와 관련하여서는 마을개발위원회(Village Development Committee), 노동문제와 관련하여서는 노동고용촉진부(Labour and Employment Promotion Department) 등이 있다.

## 2. 헌법상 위원회 제도

### (1) 사법위원회(Judicial Council)<sup>31)</sup>

재판관의 임명, 인사이동, 징계, 해고<sup>32)</sup> 및 사법 행정과 관련된 문제에 대해 헌법에 의한 추천과 조언을 하기 위한 기관이다(제153조 제1항). 대법원장이 사법위원회의 회장이 되며, 연방의 법과 정의부 장관(Federal Minister for Law and Justice), 대법원의 최선임 법관, 수상의 추천에 의해 대통령이 임명한 법학자, 네 팔 변호사 협회의 추천에 의해 대통령이 임명하는 최소 20년 이상의 경력을 가진(수석<sup>33)</sup>) 변호사로 구성된다(제153조 제1항 (a)~(e)호). 사법위원회의 구성원은 4년의 임기를 가지며, 대법관과 동일한 대우를 받는다(제153조 제2항 및 제3항).

2018.10.12. (<https://thehimalayantimes.com/opinion/judicial-committees-the-teethingproblems>) (2021.4.28. 방문).

30) Saroj Bista, "A Study of the Quasi Judicial Function of the Office of Land Revenue in Nepal", 2017.2.20. (<http://bistasarojlaw.blogspot.com/2017/02/quasi-judicial-bodies-in-nepal-study-of.html>) (2021.4.28. 방문).

31) 직역하면 사법협의회의로 볼 수 있지만, 사법(행정)위원회의 역할을 하고 있는바 사법위원회로 본다. 네 팔 윈어는 नया परिषद्로 직역하면 '정의 회의, 사법위원회'이며 네 팔 법 위원회(Law Commission)의 공식 번역이 Judicial Council이다.

32) 헌법에 의한 탄핵을 제외하고, 재판관이 부정을 통해 권한을 남용한 경우 법에 의해 사법위원회가 사건을 조사하고 소송을 제기한다(제153조 제6항).

33) 수석변호사는 대법원 또는 고등법원에서 법률실무자로 15년 이상 일한 자 중 법원과 사회를 위해 공헌을 세웠다고 대법원이 인정한 자를 말한다(네 팔 변호협회의법(Nepal Bar Council Act, 2050(1993)) 제21조).

사법위원회는 헌법의 비례적 포용 원칙 아래에서 후보의 경력, 지식, 능력, 정직성, 중립성, 전문성 및 도덕성, 법과 정의 영역에의 기여 등의 기준을 가지고 재판관을 추천한다.<sup>34)</sup> 특별히 대법관이나 고등법원의 재판관의 자리에 기존 재판관을 추천할 경우에는 일반 직무 감찰의 결과나 성과 평가 및 판결·결정의 비율과 대법원에서 부분적·전체적 파기 비율 등을 함께 살핀다.<sup>35)</sup>

사법위원회법은 재판관의 효율성, 직권남용이나 윤리규정의 심대한 위반 및 정직한 업무 수행 등의 기준을 정하고 있으며,<sup>36)</sup> 이러한 기준에 위반한 재판관에게 사법위원회는 경고를 할 수 있고, 경고에도 불구하고 시정되지 않을 경우 임명권자에게 해고의 권고를 할 수 있다.<sup>37)</sup> 이러한 역할을 위해 사법위원회 내에 사법 감시 및 관찰 위원회(Judicial Monitoring and Observation Committee) 및 조사 위원회(Enquiry Committee)를 둔다.<sup>38)</sup>

## (2) 사법서비스위원회(Judicial Service Commission)

연방 사법부의 관보 공무원에 대해 임명, 이전, 승진 또는 법에 따른 해당 공무원의 부서 조치를 취할 때 네팔 정부는 사법서비스위원회의 권고에 따라야 한다(제154조 제1항).<sup>39)</sup> 사법서비스위원회는 대법원장을 위원장으로 하며, 연방의 법과 정의부 장관, 대법원의 선임 대법관, 공공서비스위원회의 위원장 및 법무장관을 그 구성원으로 한다(제154조 제2항). 사법부분의 관보 공무원은 법무장관실에 소속되어 있는 정부변호사를 포함하며, 이러한 관보 공무원은 지방법원의 재판관이 될 수 있는 가능성이 있기 때문에 특별히 헌법에서 사법서비스위원회 규정을 둔 것으로 보인다.

34) 사법위원회법(Judicial Council Act, 2073(2016)) 제5조 제1항.

35) 사법위원회법 제5조 제3항.

36) 사법위원회법 제10조 내지 제12조.

37) 사법위원회법 제14조. 대법원장의 경우 헌법위원회가 한다(각주 55번, 67번 참조).

38) 사법위원회법 제16조 및 제19조.

39) 단, 연방 사법부에 있지 않은 자를 연방 사법부의 관보 공무원으로 새로이 임명하거나, 연방 사법부의 비관보 공무원을 관보 공무원으로 승진시킬 경우에는 사법서비스위원회가 아닌 공공서비스위원회(Public Service Commission)의 권고에 따른다(제154조 제1항 단서).

### 3. 법무장관(Attorney General)<sup>40)</sup>

헌법은 네팔 정부에 대한 최고 법률 자문가로서의 법무장관에 대하여 제12장에서 규정하고 있다. 법무장관은 네팔 정부와 그 외 당국에게 헌법 및 법적 문제에 대한 의견과 조언을 제공할 의무가 있다(제158조 제1항). 법무장관을 비롯하여 법무장관실에 소속된 정부변호사(government attorney)<sup>41)</sup>는 네팔 정부의 권리, 이익을 대변하며, 네팔 정부와 관계된 소송에서 네팔 정부를 대표한다. 법무장관은 네팔 정부를 대신하여 법원, 사법기구 등에 사건을 제기할지의 여부에 대한 최종 기소결정권을 가진다(제158조 제2항). 네팔 정부를 대리하여 제기된 소송을 철회하기 위해서는 법무장관의 의견을 반드시 얻어야 한다(제158조 제3항).

그 외에도 법무장관은 소송 심리 과정에서 법률 해석이나 대법원이 제시한 법적 원칙들이 지켜지고 있는지를 감시하며, 구속되어 있는 자가 비인간적인 취급을 받거나 그의 가족 또는 변호인을 만날 수 없다는 등과 관련한 항고가 있을 때, 이를 조사하고 관련 기관에 이러한 것을 방지하기 위해 필요한 명령을 할 수 있다(제158조 제6항 (b)(c)호). 법무장관의 이러한 기능, 의무 및 권한은 특정한 조건 하에 법무장관실에 속한 정부 변호사가 행사할 수 있다(제158조 제7항).

연방국가로서 각 주에는 주법무장관(Chief Attorney)을 두는데, 이는 주 정부에 대한 최고 법률 자문가이며, 헌법과 법률에 관한 의견과 조언을 주정부 및 당국에

40) Attorney General은 보통 법무장관 또는 검찰총장 등에 대응된다. 그러나 네팔 헌법상 법과 정의부(Ministry of Law and Justice)가 함께 규정(제138조, 제153조, 제284조)되고 있으므로 집행 권한을 가지는 내각의 장관의 역할은 별도로 존재(현재 네팔정부규칙(the Government of Nepal (Allocation of Business) Rules, 2064(2018))에 의하면 법과 정의 및 국회부(Ministry of Law and Justice, Parliamentary Affairs)가 존재한다)하며, 민사부와 형사부가 특별히 나뉘져 있지 않은 사법구조 상 Attorney General은 집행권한이 없는 법무장관으로 본다.

41) 정부변호사는 매년 공공서비스위원회(Public Service Commission)에서 주관하는 시험을 통해 선발되며, 사법서비스위원회(Judicial Service Commission)의 권고에 따라 인사이동, 승진 등이 이뤄진다. 현재 약 240여 명의 정부변호사가 있다. 정부변호사는 3급 공보 공무원인 지방정부변호사보(Assistant District Government Attorney)로 시작하여, 2급 공보 공무원인 부(副)정부변호사(Deputy Government Attorney) 또는 지방정부변호사(District Government Attorney), 1급 공보 공무원인 공동정부변호사(Joint Government Attorney) 및 특급 공보 공무원인 법무차관(Deputy Attorney General)의 순으로 구성된다. 민사부와 형사부가 나뉘져있지 않은 네팔의 법원구조상 검사의 역할을 포함하여 정부와 관련된 소송의 변호 일체를 하기 때문에 정부변호사로 불린다.

제공해야 한다(제160조 제5항). 법무장관실은 주법무장관실의 고용을 관리한다. 주법무장관은 고등법원 재판관과 유사한 대우를 받으며, 그 기능과 의무, 권한은 주법에 의해 규정된다(제160조 제7항).

#### 4. 네팔 사법제도의 특징

##### (1) 대법원을 정점으로 한 일원적 체제

네팔은 2015년 헌법 제정으로 인해 연방국가가 되었지만, 주법원과 연방법원이 분리되지 않고 일원적인 3심 체제로 구성되어 있다. 이는 헌법 아래 연방의회의 법, 주의회의 법 및 시 또는 마을 의회의 법이 위계적인 순서로 구성되어 있는 것과 관련이 있다. 연방과 주의 독자적인 이원적 법체계가 아니라 직선적 위계구조로 구성되어 있는 법의 위계에 따라 사법 역시 주와 연방이 분리되지 않은 채 일원적으로 구성되어 있다. 2015년에 제정된 헌법에서 네팔 역사상 처음으로 연방국가를 선언하며 연방제도를 도입하였지만, 법적 체계에 있어서는 아직 단방적 체계를 유지하고 있다고 평가할 수 있다.

대법원뿐 아니라 하위 법원에서도 헌법해석에 대한 권한(judicial review)이 있고, 대법원이 그 최종 해석의 권한을 가지며, 그 결정에 하위 법원은 기속이 된다. 별도의 헌법재판소를 두는 것이 아니라 법원에서 헌법분쟁을 처리하지만, 헌법소원이나 권한쟁의, 선거분쟁 및 중요한 헌법해석과 관련된 사안을 다루기 위해서 헌법재판부를 대법원 내에 두는 것이 특징이다.

헌법재판부 역시 2015년 제정된 헌법에서 처음 규정된 사안으로 대법원의 분화와 전문화를 통해 헌법과 관련된 사안에 집중하려는 태도로 평가할 수 있다. 헌법재판부는 네팔의 현실 정치 문제에 있어 최종적인 해결책으로 기능하는 경우가 많으며, 많은 정치적 분쟁이 사법적 해결을 목표로 제소되고 있다.<sup>42)</sup>

42) 최근 대법원의 헌법재판부는 수상의 권고에 따른 대통령의 하원의회의 해산이 위헌적이라며 정부에 13일 이내에 하원의회를 소집할 것을 명령하였다(2021년 2월 18일). "Nepal's Supreme Court reinstates dissolved House of Representatives", The Economic Times, 2021.2.23., (<https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/nepals-supreme-court-reinstates-dissolved-house-of-representatives/articleshow/81175008.cms> (2021.4.28. 방문))

## (2) 정치의 사법화 현상

네팔의 대법원은 적극적으로 헌법해석을 통한 판결로서 헌법수립과정에 주요한 참가자 역할을 하였다. 특별히 첫 번째 제헌의회의 임기와 관련하여 이를 세번째로 연장<sup>43)</sup>하는 임시헌법(2007)의 10번째 수정조항에 대하여 그것이 임시헌법의 전문에 나타난 주기적 선거의 원칙에 위배되어 위헌이라고 선언함으로써, 첫 번째 제헌의회를 종료시키고 두 번째 제헌의회의 선거가 이뤄지도록 하는 역할을 하였다.<sup>44)45)</sup> 이 두 번째 제헌의회에서 주요 정당 간 ‘16개조 합의(16-Point Agreements)’<sup>46)</sup>를 통해 새로운 헌법(2015년 헌법)을 제정하였다.

이러한 대법원의 초(超)사법적극주의는 10년간의 내전 이후 임시헌법기(2007년~2015년)를 거치는 과정에서 연속성과 영속성을 담보하는 기구로서 헌법제정의 준행위자(quasi-player)로서의 역할을 한 것으로 평가할 수 있다. 합의가 불가능한 정치적 교착상태에서 대법원이 헌법제정과정에 참여하게 된 것이다.<sup>47)</sup> 그러나 이러한 헌법제정에서의 역할은 전환기의 정의에 불과할 뿐 그 민주적 정당성을 담보할 수 없다는 한계가 있다. 네팔에서 나타나는 정치의 사법화 현상은 권위주의에

43) 첫 번째와 두 번째 임기 연장을 위한 임시헌법 수정조항에 대해 대법원은 필요성의 원칙(doctrine of necessity)의 한계 내에서 유효하다고 판결하였다(*Bijaya Raj Shakya v. Hon. President Rom Baran Yadav and Others* (2067) 52:8 NKP 149 1, *Balakrishna Neupane v. Office of the President and Others* (2068)534 NKP 545).

44) *Bharatmani Jungam v. Office of the President*, Writ No. 68-ws-00 14, at 4-5 (2011). 제헌의회에서 임시헌법 수정안의 형태로 이뤄진 헌법제정행위에 대해 그 임시헌법의 전문에 나타난 헌법원칙을 근거로 하여 사법기관인 대법원이 위헌판결을 내릴 수 있는지는 헌법제정권력의 한계와 권력분립의 문제 등과 관련하여 주요하게 검토되어야 할 문제로서 추후의 연구과제가 되어야 할 것이다.

45) 첫 번째 제헌의회의 임기가 끝난 이후 두 번째 제헌의회의 선거를 개최해야 했지만 정치적 교착상태가 계속되었고, 새로운 제헌의회 선거를 수행하기 위해 정치세력은 대행정부의 수립에 동의했다. 이 대행정부는 전직 장관들로 구성되었는데, 그 대표는 당시 현직 대법원장이었다. 사법부가 행정부의 역할을 맡게 된 것은 원칙적으로 권력분립의 원칙에 어긋나는 것으로 평가할 수 있지만, 당시 네팔의 정치 지형상 필요한 것으로 간주되었다. 제2차 제헌의회 선거를 진행한 후 대법원장은 사임하였다(Bhandari Narishwar, “Nepali Constitutionalism and Emerging Role of the Supreme Court in Its Amplification”, *NJA Law Journal*, 2015, p.66).

46) 대법원은 이 ‘16개 합의’와 관련하여서도 이행에 대한 임시명령을 내렸었지만(*Akhilesh Tripathi, Court v. Constituent Assembly*, *NEW BUSINESS AGE*, June 17, 2015.), 이에 관계없이 결국 새로운 헌법이 채택되었다.

47) Zhu, G.:Kouroutakis, A., A., “The role of the judiciary and the supreme court in the constitution-making process:The case of Nepal”, *Stanford Journal of International Law*, 2019, p.79.

서 민주주의로 이행하는 과정의 타협책으로 용인되는 것<sup>48)</sup>으로 볼 수 있다. 더욱이 1990년 다당제 민주주의가 복원된 이래 정치적 분열이 계속되고 정권의 변동이 거의 매년 일어나는 상황<sup>49)</sup>에서 정치의 사법화는 점점 가속화되고 있는 추세로 보인다.

### (3) 영국법과 군주제의 영향

인도를 통해 받아들인 영국법의 영향으로 볼 수 있는 것은 판례의 기속성, 법무장관 등이다. 물론 배심제도는 없지만 대법원의 최고법원성에 기초하여 대법원에서 확립된 헌법 및 법의 해석과 법적 원칙들은 기속력을 가지며, 이에 위반될 경우 법정모욕죄에 해당할 수 있으며, 대법원은 판례의 검토와 변경이 가능하다.

또한 2008년에 왕정폐지와 공화국 수립이 결정된 만큼, 군주제 하에서 구성되었던 제도가 유지되고 있는 것으로 평가할 수 있는데, 특별히 법무장관의 경우가 그러하다. 영국에서와 같이 국왕의 법률고문과 법정에서의 국왕의 대리인으로 기능했던 법무장관은 행정력을 가진 내각의 법과 정의부 장관과 구분되고 있으며, 국왕의 자문에서 네팔 정부의 자문으로 변화하였다. 검찰총장과 같이 기소여부의 결정 및 정부를 대리한 소진행을 할 수 있으나 내각의 구성원에 해당하지는 않으며,<sup>50)</sup> 행정집행권한은 없다.

### (4) 헌법상 기구로서 헌법위원회와 사법위원회

재판관의 임명, 인사이동, 징계, 해고 등을 위해 추천과 조언을 하기 위한 기관으로 헌법상 기구를 둔 것도 특징적이다. 대법관의 경우에는 넓은 정치적 스펙트럼을 가진 헌법위원회가, 재판관의 경우에는 행정영역, 입법영역 및 학계를 포함한 다양한 정치행위자를 가진 사법위원회가 사법행정과 관련한 문제를 다루게 된다. 특별히 헌법위원회는 상하원 의장을 포함하여 하원의 야당 당수까지 포함하고 있어 정

48) 정치의 사법화는 자유민주주의의 불확실성을 제어하려는 정치적 우회로 볼 수 있다. (이국운, “자유민주주의란 무엇인가?”, 『공법연구』, 2019, 108쪽)

49) 다당제 민주주의가 복원된 입헌군주제 시기인 1990년에서 2007년 사이의 17년간 수상은 15번 변경되었고, 연방민주공화국을 선포한 2007년 임시헌법부터 현재까지 14년간 수상은 10번 변경되었다.

50) 영국의 경우에도 법무장관은 내각의 장관에 해당하지는 않지만 내각에 참석 가능하다.

치적 합의를 통해 대법원장을 임명할 수 밖에 없는 구조로 되어있다.

사법을 대법원의 고유한 영역으로 두고 있지만, 이와 관련한 사법행정의 경우 헌법상 위원회를 통하여 이뤄지도록 하고 있다. 이러한 사법행정과 관련된 기구를 헌법상 기구로 보장하고 있는 것은 법관의 인사에 관한 중요성과 그 공정성을 담보하는 것의 적절성을 보여주고 있다고 할 수 있다. 또한 선출되지 않은 권력인 사법에 대한 민주적 정당성을 담보하는 기능도 하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

- (5) 이 외에도 대법원은 시민권과 관련하여 부계혈통주의를 부모양계혈통주의로 변경하거나,<sup>51)</sup> 성소수자(LGBTI)에게 평등권을 보호해야한다고 판결하여 동성혼의 합법화 가능성을 열거나,<sup>52)</sup> 전 장관의 부정부패에 대해 판결하는<sup>53)</sup> 등 판결을 통한 사회변화를 이끄는 역할을 하고 있다. 네팔에서 사법은 사회적·경제적 권리의 균열지점에 관여하거나, 민주적인 변화 및 정의의 실현을 위한 역할을 감당하고 있다.<sup>54)</sup>

51) *Tek Tamrakar v. Government of Nepal*, 2062, 47(6) NKP 680 (2005).

52) *Sunil Babu Panta vs. The Prime Minister and Council of Ministers et al*, 2064 BS/ Writ No. 917, year 2064 BS.

53) *Khum Bahadur Khadka vs. Commission for Investigation of Abuse of Authority*, [CIAA] Case No. 2063 CR-0478, 2068 BS.

54) Barun Ghimire·Prabin Subedi·Anurag Devkota, "Independence of the Judiciary in Nepal: Concept, Context and Concerns", *South Asia Judicial Barometer*, Forum-Asia:Law&Society Trust, 2017, pp.212~222.



### III. 사법기구의 구성

#### 1. 대법원

대법원은 대법원장(Chief Justice)을 비롯하여 최대 20명의 재판관으로 구성된다(제129조 제1항). 대법원장은 대법관으로 최소 3년 이상 일한 자 중에서 헌법위원회(Constitutional Council)<sup>55)</sup>의 추천에 의해 대통령이 지명한다(제129조 제2항 및 제3항). 대법원장의 임기는 6년이며,<sup>56)</sup> 대법원장은 대법원 및 하급 법원, 특별법원과 기타 사법기구의 행정을 효율적으로 수행할 최종적인 책임을 진다. 대법원장은 고등법원의 법원장 및 재판관과 지방법원의 재판관을 사법위원회의 추천에 따라 임명할 권한을 가진다(제140조, 제149조). 또한 사법위원회의 추천에 의해 고등법원이나 지방법원의 재판관을 다른 고등법원이나 지방법원으로 인사이동시킬 수 있는 권한이 있다.

대법관이 될 수 있는 자는 네팔 시민 중 ① 법학사를 보유하고, 고등법원에서 법원장이나 재판관으로 5년 이상 일한 자, ② 법학사를 보유하고, (수석)변호사로 15년 이상 일한 자, ③ 사법이나 법률영역에서 15년 이상 꾸준히 일한 뛰어난 법학자, 또는 ④ 사법부문의 1급 이상 관보 공무원으로 12년 이상 일한 자이다(제129조 제5항). 대법관은 사법위원회의 추천에 따라 대통령이 임명한다(제129조 제2항). 대법원장과 대법관, 사법위원회 구성원은 임명을 위해 국회 청문회를 거쳐야 한다(제292조).<sup>57)</sup>

대법원장과 대법관 및 사법위원회 구성원은 헌법과 법률의 심각한 위반이나 부적격, 직권남용, 성실하지 못한 직무집행 또는 윤리규정의 심각한 위반을 이유로 하원(House of Representatives)에서 의원 재적 사분의 일 이상이 제기하고 하

55) 헌법위원회는 대법원장 및 헌법 기구의 장을 선임하는데 있어 추천을 하기 위한 헌법상 위원회이다. 위원회 구성원으로 대법원장이 포함되어 있으나, 대법원장의 선출과 관련하여서는 네팔 정부의 법과 정의부 장관(Minister for Law and Justice)이 구성원으로 변경된다(제284조).

56) 제129조 제4항. 임기는 대법원장만 정해놓고 있으며, 대법관의 경우 임기규정은 없이 정년규정만 존재한다. 대법관의 정년은 65세이다(제131조 (b)호).

57) 대법관 후보에 대한 사법위원회의 추천이 결정되면 먼저 국회 청문회를 거치고, 이후 대통령에게 대법관 후보를 추천하여 대통령이 임명하는 순서로 진행된다(사법위원회법 제6조 제2항).

원과 상원(National Assembly)의 합동의회(joint session) 재적 삼분의 이 이상이 승인하는 탄핵에 의해 해임된다(제101조). 임명권자인 대통령은 대법원장이나 대법관이 신체적·정신적 질병으로 인해 의무를 수행하지 못하게 될 경우 대법원장의 경우 헌법위원회의 추천을 받아, 대법관의 경우 사법위원회의 추천을 받아 해임할 수 있다(제131조 (d)호). 또한 도덕적 문제가 관련된 범죄행위로 법원에서 처벌받을 경우에도 대법관은 해임된다(제131조 (e)호). 그 외 사직서를 제출하거나, 정년이 되거나, 사망의 경우 공석이 생기게 된다(제131조 (a)(b)(f)호).

대법원장과 대법관은 퇴직 후 어떠한 사무실이나 법원에서도 개업, 중재 또는 조정 참여할 수 없으며, 헌법이 정하는<sup>58)</sup> 외의 어떠한 공직에도 임명될 수 없다는 점이 특징이다.<sup>59)</sup> 퇴직 대법관의 변호사업무를 제한하는 것은 재조(在曹)와 재야(在野) 사이 깨지기 쉬운 균형(delicate balance between the bar and the bench)을 유지해야 한다는 이념에 의한 것이다.<sup>60)</sup> 이는 퇴직 후의 이해관계에 따라 재직 중의 공정함을 위협받을 원천을 차단하는 것으로 법률가 직역의 최종 종착지로서의 대법관의 역할을 강조하고 있는 것으로 볼 수 있다

## 2. 고등법원

7개의 주에 있는 고등법원의 법원장을 비롯한 재판관의 수는 연방법률에 의해 정해진다(제139조 제3항). 각 고등법원은 1인의 법원장을 비롯하여 10명 이상의 재판관으로 구성되며, 전체 고등법원 재판관의 수는 160명을 넘지 말아야 한다.<sup>61)</sup> 고등법원의 재판관은 사법위원회의 추천에 의해 대법원장이 임명한다(제140조 제1항). 고등법원의 법원장은 고등법원과 관할 법원 및 사법기구의 효율적인 행정에 대한 최종적 책임을 지며, 이를 위해 헌법과 연방법에 따라 관할 법원과 사법기구에 필요한 명령을 할 수 있다(제147조).

58) 은퇴한 대법원장 또는 대법관은 국가인권위원회(National Human Rights Commission)의 위원회장이거나 위원이 될 수 있다(제248조 제6항 (a)호).

59) 제132조. 단, 네팔 정부는 사법위원회의 협의를 거쳐 특정기간동안 대법관에게 사법 심리, 법적·사법적 조사이나 연구를 위임할 수 있다.

60) Barun Ghimire·Prabin Subedi·Anurag Devkota, *op.cit.*, p.210.

61) 사법행정법 제6조 제1항 및 제2항.

고등법원의 재판관이 될 수 있는 자격은 ① 법학사를 보유하고, 지방법원에서 재판관으로 5년 이상 일한 자, ② 법학사를 보유하고, (수석)변호사로 10년 이상 일한 자, ③ 법학이나 법 또는 사법과 관련된 영역에서 연구나 교육에 꾸준히 종사하여 10년 이상 일한 자, ④ 사법부분의 1급 관보 공무원으로 5년 이상 일한 자이다(제140조 제2항). 고등법원장은 이러한 자격을 가진 자 중 ①의 경우에는 지방법원 재판관으로서 매년 해결한 사건 중 상급 법원에서 뒤집어지거나 최종 결정 과정에서 파기된 사건들의 양과 질의 비율에 기초하여 평가하며, ②와 ③의 경우에는 근속연수, 전문적 연속성, 정직성, 전문적 품행 그리고 법과 사법영역에서의 기여에 기초하여 평가하고, ④의 경우에는 근속연수, 업무 수행의 기준에 대한 적합성과 평가에 기초하여 판단하여 임명한다(제140조 제3항).

고등법원의 재판관의 정년은 63세이다(제142조 (b)호). 고등법원 재판관은 부적격, 부적당한 행위, 직무의 불성실한 수행, 윤리규정의 심각한 위반이나 고의를 가진 직무집행의 경우 사법위원회의 권고에 따라 임명권자인 대법원장에 의해 제명될 수 있으며, 신체적·정신적 질병으로 의무를 수행하지 못하게 될 경우도 또한 같다(제142조 (c)(d)호). 도덕적 타락이 결부된 범죄로 판결을 받았을 경우에도 제명된다(제142조 (e)호). 그 외 사직서를 제출하거나, 정년이 되거나, 사망의 경우에도 공석이 생기게 된다(제142조 (a)(b)(f)호).

대법관과는 다르게 퇴직한 고등법원의 재판관은 자신이 재직했던 고등법원과 그 하위 법원을 제외한 고등법원과 대법원에서 일할 수 있다(제146조). 즉 퇴직한 고등법원과 그 관할을 제외한 고등법원, 대법원에서 중재 또는 조정 참여할 수 있으며, 개업 및 헌법에서 정하는 공직제한의 규정도 없다.

### 3. 지방법원

지방법원은 사법위원회의 추천에 의해 대법원장이 임명하는 재판관으로 구성된다(제149조 제1항). 지방법원의 재판관은 세 가지 영역에서 선발된다(제149조 제2항). ① 20%의 재판관은 법학사를 보유하고, 사법부분의 2급 관보 공무원으로 3년 이상 일한 자 중에서 근속연수, 자격과 능력에 기초하여 선발한다. ② 40%의

재판관은 법학사를 보유하고, 사법부분의 2급 관보 공무원으로 3년 이상 일한 자 중에서 공개경쟁시험에 의해 선발한다. ③ 나머지 40%는 공무원 외의 일반 시민중에서 공개경쟁시험에 의해 선발하는데 그 시험조건은 (a) 법학사를 보유하고, 변호사로 8년 이상 꾸준히 일한 자 또는 (b) 법학사를 보유하고, 사법 부분의 관보 공무원으로 8년 이상 일한 자 또는 (c) 법학사를 보유하고, 법학 교육이나 연구 또는 법과 사법 분야에서 8년이상 종사한 자를 대상으로 한다. 지방법원 재판관의 80%를 선발하는 ②와 ③의 공개경쟁시험은 연방법에 의해 사법서비스위원회가 주최하며, 서면과 구술시험으로 진행되고, 시험순위에 따라 사법서비스위원회의 추천<sup>62)</sup>이 결정된다(제149조 제3항).

지방법원 재판관의 정년은 고등법원 재판관과 동일하며, 부적격, 부적당한 행위, 직무의 불성실한 수행, 윤리규정의 심각한 위반이나 고의를 가진 직무집행의 경우 사법위원회의 권고에 따라 임명권자인 대법원장에 의해 제명될 수 있다(제149조 제6항 (c)호). 이 경우 혐의가 있는 재판관은 적절한 방어의 기회를 가지게 되며, 절차가 개시된 경우 그 절차가 종료되기 전까지 직무집행이 정지된다(제149조 제7항). 신체적·정신적 질병으로 의무를 수행하지 못하게 될 경우도 또한 같다(제149조 제6항 (d)호). 도덕적 타락이 결부된 범죄로 판결을 받았을 경우에는 제명된다(제149조 제6항 (e)호). 재판관이 재임 중에 저지른 범죄로 인해 해임되었더라도 범죄에 관한 연방법률에 따른 절차는 진행될 수 있다(제149조 제8항). 그 외 사직서를 제출하거나, 정년이 되거나, 사망의 경우에도 공석이 생기게 된다(제149조 제6항 (a)(b)(f)호).

#### 4. 법무장관, 주법무장관

대통령은 수상의 추천을 받아 법무장관을 지명하며, 그 임기는 당해 수상의 재임 기간 동안이 된다(제157조 제2항). 법무장관이 될 수 있는 자의 자격요건은 대법관의 그것과 동일하며, 법무장관의 대우 역시 대법관과 유사하고, 그 외 사안은 법으로 정해진다(제157조 제3항 및 제5항). 사직서를 내거나 사망하는 경우 및 수

62) 사법위원회법 제5조 제1항 (d)호.

상의 추천을 받아 대통령이 제명하는 경우에는 법무장관은 공석이 된다(제157조 제4항).

각 주의 주법무장관은 주의 관련 장관의 추천에 의해 주지사가 임명하며, 추천한 장관의 재임동안 임기를 지낸다(제160조 제2항). 주법무장관이 되기 위해서는 고등법원 재판관과 동일한 자격요건을 필요로 한다(제160조 제3항). 사직서를 내거나 사망하는 경우 및 추천한 장관의 추천을 받아 주지사가 제명하는 경우 공석이 된다(제160조 제4항).

## 5. 사법기구 구성의 특징

### (1) 행정과 사법의 인적자원 중첩

헌법상 각 법원의 재판관이 되기 위한 조건을 정리하면 [표1]과 같다. 각 조건별로 이론상 대법관까지 걸리는 연수는 [표2]로 표현할 수 있다. 법학사 취득 이후 법률가 자격시험을 거쳐 대법관에 이르기 위해서는 최소 15년 이상의 실무경험이 필요한데 반하여, 2급 관보 공무원은 13년, 1급 관보 공무원은 12년 또는 심지어 이론상으로는 10년 만에 대법관이 될 수도 있다. 지방법원 재판관의 60%를 법학사를 가지고 사법 부분에 종사하는 공무원에서 충원하고 있는 것과 더불어 이는 사법공무원이 재판관이 되기 쉬운 구조를 형성한다.

[표1] 재판관이 되기 위한 요건

법학사						
법률가 자격시험(변호사)		교육, 연구 등		관보공무원	관보공무원(2급)	관보공무원(1급)
8년	10년	8년	10년	8년	3년	5년
지방법원(40%)*	고등법원	지방법원(40%)*	고등법원	지방법원(40%)*	지방법원(60%)*	고등법원
5년	5년	5년	5년	5년	5년	5년
고등법원	고등법원	고등법원	고등법원	고등법원	고등법원	고등법원
5년	5년	5년	5년	5년	5년	5년
대법원	대법원	대법원	대법원	대법원	대법원	대법원
15년	15년	15년	15년	15년	15년	15년
12년	12년	12년	12년	12년	12년	12년
3년	3년	3년	3년	3년	3년	3년
8년	8년	8년	8년	8년	8년	8년
13년	13년	13년	13년	13년	13년	13년
18년	18년	18년	18년	18년	18년	18년
5년	5년	5년	5년	5년	5년	5년
10년	10년	10년	10년	10년	10년	10년
15년	15년	15년	15년	15년	15년	15년
12년	12년	12년	12년	12년	12년	12년

\*재판관의 40%를 공개시험으로 선발

†재판관의 40%를 공개시험으로, 20%를 자격과 능력에 기초하여 선발

[표2] 각 법원 재판관이 되기 위한 (이론상)최단기 연수

지방법원	8년
고등법원	13년
대법원	18년

현재의 재판관 충원 구조는 행정과 사법의 인적자원이 중첩되어 밀접하게 연결되어 있다고 볼 수 있고, 이는 공정성의 문제를 불러일으킬 소지가 있다. 물론 법률가의 수가 절대적으로 부족한 현실에서 법학사를 보유하고 사법부분의 행정을 담당하는 공무원들(정부변호사 등)이 재판관의 조건을 형성하기 쉬운 것은 사실이다. 그러나 공무원과 재판관의 연결은 정부가 당사자가 되는 소송 등의 경우 독립성(independency)과 중립성(impartiality)에 균열을 낼 수 있다. 법률가자격시험을 통하여 변호사(attorney)의 자격을 취득한 자의 실무경험을 바탕으로 하여 이들을 재판관으로 형성하는 법조일원화를 점차적으로 확대하는 것이 사법의 독립과 공정을 달성해나가는 방향일 것이다.

## (2) 임명권자의 변화와 사법위원회

사법기구의 구성과 관련하여 임명권자의 변화를 통해 네팔의 역사와 통치체제의 변화를 조감할 수 있다. 1962년 헌법에 따르면 주권은 왕으로부터 기인하므로, 모든 입법, 행정, 사법의 권한이 왕에게서부터 나온다.<sup>63)</sup> 그러나 1990년 헌법에 이르면 주권은 네팔 국민에게서 나오며, 국왕은 상징적인 존재가 된다.<sup>64)</sup> 사법권은 법원에 속하게 되나, 국왕의 행위에 대한 일체의 질문은 어떠한 법원에서도 불가능하였다.<sup>65)</sup> 이러한 입헌군주제 체제하에서는 국왕이 재판관을 지명하였다. 입헌군주제를 종식시키고 민주공화국을 선포한 2007년 임시헌법에 이르러서야 네팔의 수상과 대법원장이 재판관의 임명권자가 되며 더 이상 치외법권의 영역이 존재하지 않게 되었다. 현재의 헌법하에서는 대통령과 대법원장이 임명권자이다.

1990년 헌법에서 처음 등장한 사법위원회는 재판관의 인사와 관련된 문제에 대해 추천과 조언을 하기 위한 기관이다. 이전의 전제적 왕정에서 사법행정권은 대법원장과의 상의만 있다면 국왕이 마음껏 행사할 수 있었다. 그러나 다당제 민주주의가 복원되고, 당시 국왕의 재판관 지명에 대해 민주적 정당성을 부가하기 위해서 헌법상 기구로 만들어진 사법위원회는 대법원장, 법무부장관, 2명의 선임대법관,

63) 1962년 헌법 제20조 제2항.

64) 1990년 헌법 제3조 및 제27조 제2항.

65) 1990년 헌법 제84조 및 제31조.

국왕이 임명하는 법학자로 구성되었다. 공화국으로의 전환이 이루어진 이후에는 수상과 대법원장의 사법행정권 행사에 대해 대법원장, 법무부장관, 최선임 대법관, 수상이 지명하는 법학자, 네팔변호사협회에서 추천하고 대법원장이 임명하는 변호사로 구성된 사법위원회가 사법행정권 행사에 대한 추천을 하였다. 현재는 대법원장, 연방 법과 정의부 장관, 최선임 대법관 및 네팔변호사협회에서 추천하는 변호사와 법학자를 대통령이 임명하는 방식으로 사법위원회가 구성되어 있으며 대통령과 대법원장의 사법행정권의 행사에 민주적 정당성을 부여하고 있다.

### (3) 재판관 임명에 있어서 민주적 정당성

헌법위원회 및 사법위원회의 구성에 다양한 정치행위자(정치적 스펙트럼 반영<sup>66</sup>), 행정영역, 입법영역, 학계 등)를 포함하는 것은 재판관 임명 등에 있어 민주적 정당성을 강화시키는 요인이라 할 수 있다. 사법위원회는 헌법에 따른 비례적 포용원칙(principle of proportional inclusion)에 따라 재판관 임명을 위한 추천을 해야 한다.<sup>67</sup>

그러나 실제 운영은 이 원칙을 충실히 지키고 있지 않아 문제가 나타난다. 한 예로 2017년 1월 12일에 사법위원회가 80명의 고등법원 재판관을 추천하였고, 이들이 7개 고등법원에 임명되었다. 그러나 사법위원회가 추천한 재판관 중 약 84%가 카스(Khas)<sup>68</sup>로 구성되었고, 소수자 집단인 마데시(Madhesei),<sup>69</sup> 자나자티(Janajati),<sup>70</sup> 달리트(Dalit)<sup>71</sup> 및 여성은 과소대표되었다.<sup>72</sup> 이러한 편파적인

66) Zhu, G. & Kouroutakis, A., *op.cit.*, p.75.

67) 사법위원회법 제5조 제1항.

68) 철타리라고도 불린다. 네팔의 기존 지배층으로 군림하였던 산록지역 상층 카스트 힌두를 지칭한다. 인구의 약 31.25%를 차지한다(박정석, 네팔의 비주류 집단들, 민속원, 2020, 4쪽, 61쪽 등).

69) 평원사람이라는 의미로, 남쪽 테라이 평원지역에 사는 인도계 이주민들을 지칭한다. 인구의 약 19.87%를 차지하고 있다(박정석, 위의 책, 4쪽).

70) '토착민' 혹은 '부족민'을 뜻하는 용어로 힌두 및 카스트로서의 정체성을 거부하는 집단으로 구성된다. 인종적으로 몽골계통에 속하며 티베트-버마 어족에 속하는 언어를 사용하는 집단들을 말한다(박정석, 위의 책, 37쪽).

71) 과거 힌두 카스트 체계에 편입되지 못한 '불가촉천민'으로 취급되는 집단을 말한다. (박정석, 위의 책, 98쪽 이하)

72) "Judicial Council Gets Show Cause Notice", The Kathmandu Post, 2016.1.20., (<http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2017-01-20/judicial-council-gets-show-cause-notice.html>) (2021.4.28. 방문).



추천에 대해 정부변호사들은 보이콧하며 항의하기도 하였다.<sup>73)</sup>

헌법상 기구로 다양한 정치행위자를 포함하는 위원회를 구성하여 둔 것은 사법 행정권의 행사에 있어서 민주적 정당성을 담보하기 위한 것이다. 특별히 다민족·다언어·다종교·다문화 국가인 네팔에서 헌법상의 포용적 민주주의 원칙은 제1·2차 민중봉기 및 마오이스트 봉기를 통해 합의된 것이다. 사법행정의 영역에 있어서도 비례적 포용원칙에 따라 다양성과 차이를 반영하는 것이 필요하며, 사법위원회는 비선출 권력인 사법의 민주적 정당성을 담보하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

#### (4) 법학사의 자격을 통한 법조일원화

재판관이 되기 위한 가장 기초적인 자격조건에 법학사의 자격을 두는 것도 특징이다. 법률가자격시험을 통과하지 않더라도 법학사를 보유하고 학계에서 교육이나 연구를 하거나 사법부분의 공무원으로 일하는 경우 재판관이 될 수 있다. 물론 정부변호사가 되기 위해서는 공공서비스위원회의 시험을 통과하여야하고, 지방재판관을 선발하는데 있어서도 80%는 공개시험에 의해 채용을 진행하기 때문에 법학사자격만으로 법률가로 취급되는 것은 아니다.

그러나 고등교육의 수혜를 받는 사람이 적은 환경에서<sup>74)</sup> 법학사 자격은 법학에 관한 지식을 어느 정도 보증하기 때문에, 이에 법률실무에 관한 경험이 추가될 경우 재판관의 자격을 갖추 수 있다. 네팔의 법조일원화는 법학사의 자격을 보유한 자를 각종 법률가 직역의 기초로 삼는 것으로 볼 수 있고, 이러한 법률가양성교육은 대학이 담당하고 있다.

73) Dewan Rai, "Govt attorneys boycott hearings to protest appointment of judges", The Kathmandu Post, 2017.1.23. (<http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2017-01-23/govt-attorneys-boycott-hearings-to-protest-appointment-of-judges.html>) (2021.4.28. 방문).

74) 2011년 월드뱅크에서 조사한 학사 이상의 자격을 가진 인구의 수는 4.6%에 불과했다(<https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.CUAT.BA.ZS?locations=NP>). (2021.4.28. 방문)

## IV. 법률가의 자격과 양성교육

### 1. 네팔 법조협의회(Nepal Bar Council)

과거에는 대법원에서 변호사자격시험을 관장하고, 대법원의 징계위원회에서 변호사와 관련된 문제를 처리했었다. 1993년에 법률가의 이익을 보호하고 사회에 책임있는 서비스를 제공하기 위해 네팔 법조협의회법(Nepal Bar Council Act, 2050(1993))이 만들어졌다. 이로써 네팔의 법률가의 자격을 위한 시험은 법조협의회 직무에 속하게 되었다(법조협의회법 제8조 제1항 (a)호). 법조협의회는 독립적인 기구로서 자체 기금을 가지고 운영된다(법조협의회법 제3조 제2항 및 제10조 제1항). 법률가의 자격을 부여하는 것을 국가가 독점하고 있지 않고 독립된 기구를 통해 자율적으로 운영하고 있는 것이 특징이다.

법조협의회 구성을 살펴보면 법무장관이 법조협의회 회장이 되며, 네팔 변호사협회의 회장이 부회장이 된다(법조협의회법 제4조 제2항). 협의회의 구성원은 대법원의 등록관(Registrar),<sup>75)</sup> 트리부반 대학(Tribhuvan University) 법과대학의 학장, 5개 개발구역<sup>76)</sup>에서 법률가 선거인단에 의해 선출된 각 지역을 대표하는 5명의 수석 변호사 또는 10년 이상 경력의 변호사, 네팔 변호사협회가 지명하는 2명의 수석 변호사 또는 10년 이상 경력의 변호사로 구성된다.<sup>77)</sup> 5개 개발구역에서 선출된 5명의 변호사 회원은 5년의 임기를 가지며, 네팔 변호사협회가 지명하는 2명의 변호사 회원의 임기는 2년이다.<sup>78)</sup>

국립대학으로서 트리부반 대학의 법과대학 학장이 법조협의회 회원으로 포함되어 있는 것은 법학교육과 법학사의 자격이 사법제도 전체에 가지는 중요성을 나타낸다. 또한 네팔 전체 지역의 배분을 고려하여 각 개발구역에서 선출된 지역대표

75) 등록관은 대법관의 일반적 지시와 통제 아래에서 대법원의 최고 행정책임자가 된다(대법원법 제9조).

76) 5개의 개발구역(Five Development Region)은 2015년 헌법 이전에 나눠져있던 지역구분이다. 1990년 헌법 아래 제정된 법조협의회법의 개정은 2002년에 이뤄졌지만, 이후 제정된 현재의 신헌법에 의한 연방 체제를 반영한 조문으로 변경되지 않았다.

77) 법조협의회법 제4조 제1항. 따라서 법조협의회는 위원장과 부위원장을 포함하여 총 11명으로 구성된다.

78) 법조협의회법 제4조 제3항. 그 외 법무장관, 네팔 변호사협회장, 대법원의 등록관 및 트리부반대학 법과대학의 학장은 각각 직무의 임기에 따라 법조협의회에 속하게 된다.

성을 가지는 변호사를 회원으로 하여 법률가의 중앙집중현상을 극복하고자 한 노력이 보인다. 네팔 변호사협회는 협회장이 법조협회의 부회장이 되며, 2명의 회원을 지명할 수 있어 실질적으로 법률가 자격에 있어 큰 영향력을 끼칠 수 있다. 게다가 5개 개발구역에서 선거에 의해 회원이 선출되기 전까지 변호사협회가 최대 1년의 임기를 가지는 법률가를 지명할 수 있다(법조협회법 제4조 제5항). 이론상으로 11명의 회원 중 최대 8명까지 변호사협회의 영향하에 있을 수 있는 것이다. 결국 독립된 기구로 법조협회를 설립하였지만, 정부의 법무장관과 대법원의 등록관이 협회의 회장과 회원인 점은 법률가자격시험이 국가자격증으로서의 성격을 여전히 가지고 있다는 것이며, 법률가 자격을 부여하는 것에 변호사협회의 영향력이 크게 미치게 되는 점과 독립된 기구로 법조협회를 설립한 것을 통해서 과거 대법원을 통해 국가가 독점하였던 법률가자격부여를 민간의 영역으로 이전하는 중간 단계로 볼 수 있다.

법조협회는 법률가 자격시험을 주관하며, 법률 실무자(Legal Practitioner) 자격이 있는 자<sup>79)</sup>는 법조협회에 등록할 수 있다(법조협회법 제8조 제1항 (c)호). 그 외에도 법조협회는 법학교육의 표준을 향상시키기 위해 대학과 협의하여 적정한 법률가 양성 교육 기준을 제안할 수 있고(법조협회법 제8조 제1항 (i)호), 법률 실무자에게 실무경험을 제공함을 통하여 법률가의 명망을 유지하기 위해 필요한 교육을 할 수 있도록 규정을 만들 수 있다(법조협회법 제8조 제1항 (k)호). 또한 법률가가 윤리강령에 따르는지를 감독하고, 징계위원회(disciplinary committee)를 연다(법조협회법 제8조 제1항 (d)(e)호). 법조협회 내 징계위원회는 법원과 동일한 권한을 가지며 소환장을 발부하고 증거를 조사할 수 있고, 징계위원회의 결정에 대한 상고는 대법원에 제기하여야 한다(법조협회법 제11조).

법률가 자격시험은 법조협회 내의 법률가시험위원회(Legal Practitioner Examination Committee)에서 주관하며, 적어도 1년에 1회 이상 개최되며, 시

79) 법조협회법 제17조. 네팔 시민이며 법률가 자격 시험을 통과하고 범죄를 저지르지 않은 자 중에 ① 법학사를 보유하고, 재판관이나 정부변호사, 사법부분의 관보 공무원 또는 법학교육에 5년 이상 종사한 자, ② 법학사를 보유하고, 청구대행자(Pleader, Abhivakta)로 7년 이상 종사한 자, ③ 청구대행자로 15년 이상 종사한 자, ④ 법학사를 보유한 자의 경우 변호사협회에 법률 실무자로 등록(registration)할 수 있는 자격이 있다.

\* 청구대행자는 대법원을 제외한 법원과 기관 등에 출석하여 변론 및 변호를 할 수 있다.

험은 서면과 구술로 이뤄지는데, 구술시험의 평가는 총점의 10% 이내여야 한다(법조협의회법 제15조). 법률가 자격시험을 치르고, 등록된 법률가 이외에는 법정에서 변호를 할 수 없다(법조협의회법 제25조 제1항). 그러나 외국의 변호사는 법원의 허가를 받아 변호를 할 수 있으며, 어떤 지방(district)에서 법조협의회법에 의해 등록된 변호사가 10명 이하인 경우 정부 변호사가 당사자인 소송에서는 상대방사자를 대신하여 무자격자도 변호를 할 수 있는 예외가 있다(법조협의회법 제2항 및 제3항). 법률가의 수가 극히 부족한 상황과 법률가의 중앙집중현상으로 인한 예외규정이라 할 수 있다.

## 2. 국립사법아카데미(National Judicial Academy)

사법기관에서 일하는 재판관, 정부변호사, 공무원 및 법률 실무자의 역량 향상과 전문성 개발 및 법과 정의 분야의 연구를 수행하기 위한 기관이다(국립 사법아카데미법(National Judicial Academy Act, 2063(2006)), 제3조).<sup>80)</sup> 훈련이나 워크숍, 세미나, 심포지엄 등을 개최하거나 연구를 통하여 리포트를 발행한다(국립사법아카데미법 제5조 (a)항). 대법원이나 사법위원회, 사법서비스위원회 및 네팔법조협의회와 함께 재판관, 정부변호사, 공무원 및 법률실무자의 전문적 능력과 업무효율성을 향상시키기 위해 일한다(국립사법아카데미법 제5조 (d)항). 그 외에도 능력과 자격을 향상시키기 위해 법과 정의 분야의 훈련 프로그램을 개발하는데 있어 네팔정부와 국제기구 및 기관과 함께 일하기도 한다(국립사법아카데미법 제5조 (n)항).

사법아카데미는 독립적인 기구로서(국립사법아카데미법 제4조), 아카데미의 최고 기관으로 협의회(Council)를 두는데, 협의회의 회장은 대법관이며, 그 회원으로는 법과 정의 및 국회부의 장관, 국가기획위원회(National Planning Commission)의 부위원장, 국무장관, 2명의 대법관, 1명의 은퇴 대법관, 고등법원 재판관, 지방법원 재판관, 네팔변호사협회 회장, 트리뷰반대학 법과대학의 학장, 5년 이상의

80) 국립 사법아카데미는 최초로 2004년에 정부규정(Ordinance)으로 설립되었고, 2006년 법령에 의한 기관으로 되었다.

경험이 있는 법학교수, 법학사를 보유하고 15년 이상 법과 정의 영역에서 일한 여성·종족집단·달리트를 대표하는 3인 및 아카데미의 교장으로 이뤄진다(국립사법아카데미법 제6조). 사법과 행정, 재조와 재야, 현직과 전직, 학계와 소수집단대표 등을 포함하여 이해관계가 충돌할 수 있는 분야를 조율하고 각 영역의 협동을 통해 전체적인 법률가의 수준향상을 목표하고 있는 것이다.

실무를 진행하기 위해 최고위원회(Executive Committee)를 두는데, 위원회장은 아카데미의 교장이 되며, 그 위원으로는 법과 정의 및 국회부의 차관, 사법위원회장, 대법원 등록관, 법무장관실의 최선임 법무차관, 네팔 변호사협회장, 위원회에 의해 선임된 아카데미 선임 직원으로 구성된다. 사법아카데미는 또한 연구기관으로서 훈련과 학문 활동의 질을 향상시키는 데 도움을 주며, 사법부분의 법적이고 제도적인 개선방안을 제안한다.<sup>81)</sup>

### 3. 법학사 교육제도

헌법상 재판관의 자격을 규정함에 있어 법학사의 자격을 기본 요건으로 요구하고 있다. 법률가자격시험을 거친 변호사 이외에도 학계나 공무원사회 및 일반 시민에게도 지방법원의 재판관이 될 수 있는 시험을 보기 위한 최소한의 조건이 법학사의 자격인 것이다. 이처럼 네팔 사법제도의 가장 기초적인 시작점에는 대학의 법학 교육이 있다.

현재 네팔에는 14개의 대학이 있으며, 그 중 법학 교육은 3개 대학(Tribhuvan University, Kathmandu University, Purbanchal University)에서 담당하고 있다.<sup>82)</sup> 법학사는 두 가지 방식으로 취득할 수 있는데 3년의 법학사(LL.B.)과정과 5년의 인문·법학사(B.A.LL.B.)<sup>83)</sup> 과정이 있다.

81) 사법아카데미의 다양한 연구에 대해서는 Mulmi Shreekrishna, "Research and National Judicial Academy", NJA Law Journal, 2007, p.242 이하 참조.

82) 네팔 방송통신대(Nepal Open University)에도 법경영학도가 존재하기는 하나, 현재 법학 교수진은 존재하지 않아 실제로 법학교육이 진행되고 있지 않은 것으로 보인다. 미드웨스트대(Mid-Western University) 역시 현재 법학과를 개발중인 단계에 있다.

83) Bachelor of Arts & Bachelor of Laws.

이하에서는 국립대학인 नेपाल의 트리뷰반 대학 법과대학(Faculty of Law)의 교육과정을 통해 नेपाल의 법학사 교육을 살펴보고자 한다.<sup>84)</sup> नेपाल에서 가장 오래된 대학인 트리뷰반 대학의 총장은 국립대학으로서 이 대학의 상징적인 위치를 나타내는데, नेपाल의 수상이 총장직을 맡으며 부총장이 사실상의 총장 역할을 수행한다. 트리뷰반 대학의 법과대학 학장은 법조협회의 회원과 국립사법아카데미의 회원이 되며, 트리뷰반 대학의 법과대학 이사진에는 연방 법과 정의 및 국회의부의 장관, 대법원의 기록관, नेपाल 변호사협회 회장, 국립사법아카데미의 교장 등이 포함된다.<sup>85)</sup> 이를 통해 트리뷰반 대학이 단순한 국립대의 역할에 그치는 것이 아니라, 국가의 법률가양성교육의 담당자로서 기능하고 있으며, 이를 통해 각종 사법영역에 있어 시작점으로 기능하는 법학사의 자격과 관련한 법학 교육의 중요성을 알 수 있다.

5년의 인문·법학사 과정(B.A.LL.B.)은 이중 학위 프로그램으로 인문학사와 법학사를 취득할 수 있다. 2010년부터 시작된 이 과정은 고등학교를 졸업한 자가 입학시험을 통해 성적순으로 들어갈 수 있다. 트리뷰반 대학의 2개의 캠퍼스(Nepal Law Campus, Prithivi Narayan Multiple Campus)와 트리뷰반 대학의 산하(affiliated)<sup>86)</sup> 대학인 국립법과대학(National Law College)에서 인문·법학사 과정을 제공하고 있으며, 1년에 총 175명의 입학생을 받는다.<sup>87)</sup> 특기할 점은 22명의 자리를 적극적 우대조치에 의해 배분하는 것이다.<sup>88)</sup>

3년의 법학사 과정(LL.B.)은 학과에 상관없이 학사의 자격을 갖춘 자가 입학이 가능하다. 우리나라와 미국에서 대학원 단위의 로스쿨을 운영하는 것과 유사하게

84) 트리뷰반 대학 이외에 카트만두 대학 법과대학에서 법학사(LL.B)과정을 제공하고 있고, 피만잘 대학 산하의 카트만두 법학과와 차크라바티 하비 교육대 법과대학, 브라이트 비전 법과대학에서 인문·법학사 과정(B.A.LL.B.)을 제공하고 있다.

85) [https://tribhuvan-university.edu.np/faculty/1\\_5dba8be1a9f57](https://tribhuvan-university.edu.np/faculty/1_5dba8be1a9f57) (2021.4.28. 방문)

86) 산하 캠퍼스 및 제휴 대학은 모(母)대학(constituent)과 동일한 학위를 제공하지만, 모대학의 경우 대학 자체에서 직접 기금이 지원되고 운영되는 것과는 달리, 외부의 자금으로 운영된다는 차이점이 있다. 산하 캠퍼스나 제휴 대학은 사립이거나 지역 사회로부터 공공부조금을 받을 수도 있다.

87) 각각 Nepal Law Campus 70명, Prithivi Narayan Multiple Campus 35명, National Law College 70명의 입학생을 받는다.

88) 22명의 적극적 우대조치는 여성 4명, 토착민 4명, 마데시 4명, 달리트 2명, 장애인 2명, 소외지역 2명, 외국인 4명으로 구성된다.

학사를 졸업하고 다시 법학사 과정(LL.B.)으로 들어가야 한다. 트리부반 대학의 해당 법학사 과정에는 입학시험을 치르지 않고 있는데, 그 결과 현재 6,000명 이상의 학생이 재학중이다. 6개의 캠퍼스와 1개의 산하 캠퍼스에서 교육을 제공하고 있다.<sup>89)</sup>

#### 4. 법률가양성교육의 특징

네पाल의 대학에서 운영하는 법학사 양성 교육은 모든 법률가자격의 기초 단계가 된다는 점에서 매우 중요하다. 국립대학뿐 아니라 사립대학에서도 법학사 양성교육이 이뤄지지만, 법학 교육 프로그램만을 제공하는 독립된 법과대학만이 아니라 다른 대학과의 제휴(affiliate)를 통해 운영되고 있다.<sup>90)</sup>

대학원 단위의 로스쿨이 아닌 학사 단계를 법률가자격의 기초로 삼는 것은 교수진의 자격과 능력에 따른 것이다. 많은 경우 법학교육을 담당하는 교수들은 박사학위를 취득하지 않았으며 석사학위만으로도 교수자격을 갖출 수 있다. 현재 네पाल에서 운영되고 있는 법학박사과정은 트리부반대학에서 1999년에 시작되었으며 2019년 2월까지 108명의 학생이 입학하여 단 30명의 박사를 배출하였을 뿐이다. 이러한 단점을 극복하기 위해 전공에 관계없이 학사를 취득한 자에게 법학사(LL.B.) 과정의 입학자격을 부여하거나, 인문학사와 법학사의 이중학위과정을 통해 법학사교육을 일반 학사교육의 상위과정에 두려고 한 것으로 평가할 수 있다.

또한 사법아카데미를 두어 재판관뿐 아니라, 공무원 및 법률 실무가 등 법조 영역에 있는 구성원들을 계속적으로 교육하고 훈련하여 능력을 향상시키려는 노력을 하고 있다. 단지 법률가가 되었다는 것만으로 끝나는 것이 아니라 지속적인 훈련과 연구 등을 통하여 개인의 실력을 향상시키는 것과 함께 법률가집단 전체의 수준을 향상시키고 전문가집단으로서의 자체적 개선과 자정을 목표로 하고 있는 것이다.

89) Mahendra Multiple Campus, Mahandra Bindeshwori Multiple Campus, Nepal Law Campus, Butwal Multiple Campus, Prithivi Narayan Multiple Campus, Rajendra Khetan College.

90) Dipsikha Guragain-Yagyadi Acharya, "Legal education in Nepal", Lawyr.it, 2020.9.15. (<https://lawyr.it/index.php/articles/international-focus/1411-legal-education-in-nepal>) (2021.4.28. 방문).

## V. 맺음말

네팔의 사법권은 3심制的 일원적인 법원 및 사법기구에 부여되어 있다. 인도를 통해 들어온 영국법의 영향으로 대법원의 판례는 기속적이며, 헌법심사는 최종적으로 대법원 내 헌법재판부에서 판단한다. 마을이나 시 단위에서 분쟁을 해결하기 위해 헌법상 사법협의회라는 사법기구를 두고 있으며, 그 외에도 준사법기구를 인정하고 있다.

사법 행정과 관련된 문제에 대해 추천 및 조언을 하기 위해 헌법상 사법위원회 제도를 두고 있으며, 대법원장이 사법행정의 최종적인 책임을 진다. 네팔 정부에 대한 최고 법률 자문가로서 법무장관은 최종 기소여부를 결정하며, 소송에서 네팔 정부를 대표한다. 이러한 법무장관은 영국과 유사하며 국왕의 보좌에서 네팔 정부의 보좌로 역할이 변경되었다. 네팔의 대법원은 초사법적극주의를 통해 헌법수립 과정에 주요한 참가자 역할을 하였다. 이러한 정치의 사법화 현상은 점점 더 가속화되고 있는 것으로 보인다.

특징적인 점으로는 대법원장과 대법관이 퇴직 후 변호사 개업이나 중재, 조정 등에 참여할 수 없다는 것이다. 이는 법률가 직역의 최종 종착지로서의 대법관의 역할을 강조하고 있는 것으로 볼 수 있다. 고등법원 재판관 역시 자신이 재직했던 고등법원과 그 하위 법원에서 퇴직 후 일할 수 없다.

재판관이 되기 위한 조건은 법학사의 취득을 기초로 한다. 법학사를 가지고 법률가 자격시험을 통과거나, 관보공무원으로 가거나, 교육과 연구 등에 종사한 자 중에서 재판관이 선발된다. 이러한 구조는 공무원이 재판관이 되기 쉬운 층원 구조를 가지고 있어 공정성의 문제를 불러 일으킬 소지가 있다.

법률가의 자격시험과 징계는 독립된 기구인 법조협의회에서 담당하고 있다. 네팔은 관보공무원이 재판관이 되기는 하지만 법학사의 자격을 기준으로 법조일원화가 이루어져있다고 볼 수 있다. 물론 이 법조일원화는 법률가자격시험을 통과한 변호사의 경력을 바탕으로 하는 법조일원화로 점차 변화해야 사법의 독립을 더욱 강화시킬 수 있을 것이다.

재판관 임명에 있어서 민주적 정당성을 강화하기 위한 방법으로 다양한 정치행



위자들이 참여하는 위원회를 헌법상 기구로 두고 있는 것이 특징이다. 이를 통해 선출되지 않은 권력인 재판관의 인사 등과 관련된 사법행정의 문제를 독단적으로 처리할 수 없고, 헌법상으로 사법행정에 있어서 민주적 정당성을 보충하는 방식을 채택하고 있는 것으로 볼 수 있다.

국내외로 네पाल의 법제에 관한 연구가 드문 것은 자료의 한계도 있겠지만 관심의 부족에 따른 것도 있다. 선진 법제에 대한 연구를 통해 따라가기 바빴던 입장에서 이제 법제 교류의 주도적 주체가 된 우리나라는 선진법제에 대한 연구만으로는 부족하다. 그동안 학문적으로 소외되었던 지역에 대한 연구를 통해 선두적인 역할을 감당해야 한다. 입법지원 및 연구교류에 있어서 대상국의 법제에 대한 이해가 선재되지 않는다면 법제교류의 의미가 반감될 것이다. 본 논문을 통한 네पाल의 사법제도와 법률가양성교육에 대한 분석이 앞으로의 심화된 연구의 바탕으로 기능할 수 있을 것이라 희망한다.

## 참고문헌

### 1. 국내 문헌

박정석, *네팔의 비주류 집단들*, 민속원, 2020.

이국운, “자유민주주의란 무엇인가?”, 『공법연구』, 2019

### 2. 외국 문헌

Barun Ghimire·Prabin Subedi·Anurag Devkota, “Independence of the Judiciary in Nepal:” Concept, Context and Concerns”, South Asia Judicial Barometer, Forum-Asia:Law& Society Trust, 2017.

Bhandari Narishwar, “Nepali Constitutionalism and Emerging Role of the Supreme Court in Its Amplification”, NJA Law Journal, 2015.

Bhattachan, Krishna B., “Discourse on Social Exclusion and Inclusion in Nepal: Old Wine in a New Bottle”, in SIRE(ed.), *Identity and Society: Social Exclusion and Inclusion in Nepal*, 2009.

Dewan Rai, “Govt attorneys boycott hearings to protest appointment of judges”, The Kathmandu Post, 2017.1.23. (<http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2017-01-23/govt-attorneys-boycott-hearings-to-protest-appointment-of-judges.html>), (2021.4.28. 방문).

Dipsikha Guragain-Yagyadi Acharya, “Legal education in Nepal”, Lawyr.it, 2020.9.15. (<https://lawyr.it/index.php/articles/international-focus/1411-legal-education-in-nepal>), (2021.4.28. 방문).

George Varughes·Iain Payne, “Devolving the judiciary”, Nepali Times, 2019.5.24. (<https://www.nepalitimes.com/opinion/devolving-the-judiciary/>), (2021.4.28. 방문).

ISSAT, *Nepal Justice Sector Assessment, 2017*, (<https://issat.dcaf.ch/download/127627/207132>), (2021.4.28. 방문)

Joshi Dipakraj·Katuwal R. Kumar, “Nepali Legal and Judicial System: An Overview”, NJA Law Journal, 2014.

Krishna Man Pradhan, “Judicial committees: The teething problems”, The Himalayan, 2018.10.12. (<https://thehimalayantimes.com/opinion/judicial-committees-the-teethingproblems>), (2021.4.28. 방문).

- Mulmi Shreekrishna, "Research and National Judicial Academy", NJA Law Journal, 2007.
- Saroj Bista, "A Study of the Quasi Judicial Function of the Office of Land Revenue in Nepal", 2017.2.20. (<http://bistasarojlaw.blogspot.com/2017/02/quasi-judicial-bodies-in-nepal-study-of.html>), (2021.4.28. 방문).
- Shrestha Kalyan, "Nepali Judiciary: Achievements and Challenges", NJA Law Journal, 2007.
- The Economic Times, "Nepal's Supreme Court reinstates dissolved House of Representatives", 《The Economic Times》, 2021.2.23., (<https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/nepals-supreme-court-reinstates-dissolved-house-of-representatives/articleshow/81175008.cms>) (2021.4.28. 방문)
- The Kathmandu Post, "Judicial Council Gets Show Cause Notice", The Kathmandu Post, 2016.1.20., (<http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2017-01-20/judicial-councilgets-show-cause-notice.html>) (2021.4.28. 방문).
- Tripathi Hari Bansh, "The Constitution of Nepal: A Critique", NJA Law Journal, 2016.
- Zhu, G.:Kouroutakis, A., A., "The role of the judiciary and the supreme court in the constitution-making process:The case of Nepal", Stanford Journal of International Law, 2019.

논문 투고일: 2021. 04. 30.

심사 완료일: 2021. 06. 09.

게재 확정일: 2021. 06. 22.

[Abstract]

## Judiciary and Lawyer Education System in Nepal

Yuna Kim\*

This thesis examines the structure of the judicial system in Nepal, the qualifications and characteristics of its members, and analyzes the legal education that supports it. An overview and sketch of Nepal's judicial system are drawn through literature analysis on the constitutional enactment in 2015 and changes in the legal system.

Although Nepal is a federal state, its judicial system has an integrated structure with the Supreme Court as its apex. As Nepal is in the process of transitioning from an authoritarian to a democratic system, the judicialization of politics is taking place. In this perspective, the judiciary plays an active role in issues like human rights and the environment. In addition, it can be evaluated that the influence of the Anglo-American law that came through India and the monarchy which had been remained approximately 30 years ago is still influencing today.

The constitution of the judicial body is filled with judges in a state of overlapping human resources in the administrative and judicial branches. However, efforts are being made to ensure democratic legitimacy in appointing judges. Changes in the governance system in Nepal can be outlined through changes in the authority to appoint judges in the judicial body. The most important feature is that the unification of the legal profession is based on the Bachelor's degree in Law.

Legal professions in Nepal are unifying from the basis of the qualifications of a bachelor's degree in law, and the Judge of the Supreme Court is the final destination for the legal profession. The education for the Bachelor of Laws is in charge of the universities and is being fostered through the LL.B. and the B.A.LL.B.

**Key Words:** Nepal, Judicial System, Judiciary, Lawyer Education, Judicial Education, Lawyer License, Bachelor's in Law(LL.B., B.A.LL.B.)

\* Researcher, Handong Global University Public Interest Law Center / Ph.D. in Law Candidate at Handong Global University, School of Law