

비상계엄사태 1년

다시 한국 민주주의를 생각한다

2025. 12. 2.(화) 14:00~17:00

서울대학교 아시아연구소 삼익홀(220호)



서울대학교
국가미래전략원
Institute for Future Strategy
Seoul National University

비상계엄사태 1년 다시 한국 민주주의를 생각한다

2025. 12. 2.(화) 14:00~17:00
서울대학교 아시아연구소 삼익홀(220호)

13:30~14:00	등록	
14:00~14:10	개회사	강원택 국가미래전략원장
	축 사	박병석 제21대 국회의장
14:10~14:40	대통령·국회 간 상호견제 및 협치	한정훈 국제대학원 교수
14:40~15:10	한국 정치의 유튜브 중독	한규섭 언론정보학과 교수
15:10~15:40	권력분립과 사법개혁	이효원 법학전문대학원 교수
15:40~16:00	휴 식	
16:00~16:40	토 론	좌장: 강원택 국가미래전략원장 김주형 정치외교학부 교수 이진순 재단법인와글 이사장 홍기태 제4대 사법정책연구원 원장
16:40~17:00	질의 응답	
17:00	폐회	

비상계엄사태 1년 다시 한국 민주주의를 생각한다

| 목 차 |

대통령·국회 간 상호견제 및 협치	03
--------------------------	----

한정훈 국제대학원 교수

한국 정치의 유튜브 중독	23
---------------------	----

한규섭 언론정보학과 교수

권력분립과 사법개혁	35
------------------	----

이효원 법학전문대학원 교수



서울대학교
국가미래전략원
Institute for Future Strategy
Seoul National University

비상계엄사태 1년

다시 한국 민주주의를 생각한다

대통령·국회 간 상호견제 및 협치

한정훈 국제대학원 교수



서울대학교
국가미래전략원
Institute for Future Strategy
Seoul National University



대통령, 국회 간 상호견제 및 협치

한 정 훈
(서울대 국제대학원 교수)
gurus72@snu.ac.kr

개요

- 비상계엄 이후의 전개와 원인
- 대통령-국회 간 협치의 중요성
- 영역별 협치의 지난 1년 평가
- 협치를 위한 미래 발전 방향

지난 1년: 비상계엄과 탄핵

- 2024년 12월 3일 비상계엄
- 2025년 4월 4일 윤석열 전 대통령 탄핵
- 2025년 6월 3일 제21대 대통령 선거: 이재명 후보 당선



사회적 반성

- 성숙한 민주주의로 평가되던 한국 사회에서 이런 사태를 야기한 한국 정치의 문제는 무엇인가?
- 유사한 사태를 되풀이 하지 않을 정치개혁의 방안은 있는가?

문제는 협치(協治)의 부재

- 윤정부의 비상계엄선포 논리: “국회 때문에 국정을 운영할 수 없다”
 - 정부 출범 이후 22건의 정부 관료 탄핵소추 발의, 22대 국회 출범 이후 10명째 탄핵 추진.
 - 국가 예산처리의 잘못으로 국가 본질 기능을 훼손, 대한민국을 마약 천국, 민생치안 공황상태로 만들며 국가 재정을 농락
 - 입법 독재로 사법 행정 시스템을 마비



협치(協治)란 무엇인가?

- 기존문헌의 정의
 - 협치는 여야가 공감하고 합의할 수 있는 정책 영역을 개척, 개발하고 확산시키는 정치다. 그리고 대립과 갈등보다는 협력의 정치문화를 구축하는 정치다(최준영 2022)
 - 행정부 주도로 이루어지는 일방적인 통치(government)에 대하여 비판적으로 대응하는 개념으로 주로 거버넌스(governance)라는 용어의 번역이다. 따라서 행정부는 물론 입법, 사법부, 비정부 행위자, 일반시민 등 여러 주체가 통치과정에 참여하여 연대와 소통하면서 상호 간 경험과 지식을 공유하고, 공공의 문제를 함께 해결하는 협력적 통치방식이다 (김흥주·강인호 2018)
- 결국 협치란 일방적 통치가 아닌 더 많은 대안적 논의 간 평화로운 소통을 통해 사회 내 집단적 결정에 이르는 것이라고 정의할 수 있다. 따라서 진정한 협치는 대안의 존재를 전제한다. 이는 단순히 하나의 안에 대해 찬반의 대결로부터 벗어난다는 것을 의미한다.

복수의 대안 간 소통이 필요한 현대 사회

- 행정부의 전문성과 입법부의 민주적 정당성 간 협치
 - 경제, 과학, 환경, 안보 등 고도의 전문성과 정보력을 요구하는 현대 사회문제들에 대한 해결책은 민주적 정당성이 뒷받침되지 않은 한 갈등에 노출될 가능성이 큼.
- 급속한 사회변화 및 시민 요구에 대한 신속한 대응
 - 디지털 시대, 빠른 경제변동으로 인해 정책결정의 속도가 중요해짐. 그러나 행정부의 신속한 대응에도 입법부의 승인이나 입법 없이 대응이 현실화되기 어려움.
- 빈번한 분점정부의 출현
 - 시민의 정당 충성도(loyalty)의 약화에 따른 빈번한 지지이동에 따른 분점정부의 출현
- 정치적 양극화
 - 정치적 선호의 극단화 속에 사회적 합의를 이끌기 위해서는 행정부와 입법부 공동의 대응체계 설계 필요
- 재정규모의 확대와 실행
 - 복지, 국방비, 공공투자 등 확대된 재정의 집행은 입법부의 예산 승인이 필수.

협치(協治)와 정부 유형론

- 이론적으로 대통령제는 다른 유형의 정부에 비해 협치에 불리
 - 대통령제는 행정, 입법, 사법의 권력분립과 상호 견제를 원리로 하기 때문에 의회를 중심으로 행정과 입법이 권력융합적 관계에 놓이는 의원내각제에 비해 필연적으로 국가기관 간 협력보다는 경쟁과 갈등이 수반됨.
 - 대통령제는 하나의 직위를 두고 경쟁하는 대안들은 대체적으로 두 개 정도에 수렴한다는 경향성으로 인해 (M+1법칙) 복수의 대안이 소통하기 어려운 구조이며, 상대적으로 하나의 대안에 대한 찬반 갈등이 빈번함.



현실적으로도 한국 사회 내 대통령-국회 간 부족한 협치

주요 영역	주요 문제
당정협치	- 집권당과 행정부 간 협의기구로 국무총리실 산하. - 당이 협의를 준비할 시간, 정보 부족 - 비정기성 - 당정정협의제, 여야당정협의체 등으로 확대하는 다양한 방안이 논의됨
인사청문회	- 대통령과 청와대의 후보자 검증 미비, - 정쟁으로 인한 능력검증보다 도덕성 흠집내기 치중, - 부적격 판단기준 부재
예산편성심의	- 예산 조정 가능성이 낮음. - 편성권과 심의권의 분리로 인한 정치 개입, - 짧은 기일 내 심의로 인한 불투명한 예산 배분
쟁점입법심의	- 반대를 위한 반대의 일상화, - 정부여당의 원안 고집 성향, - 합리적 비판과 토론 부족
국정조사감사	- 중복자료 요구 등 과도한 행정업무, - 전문성 부족, - 짧은 질의시간에 따른 파행, - 정쟁으로 인한 고성, 모욕 등의 언사

그러면, 비상계엄사태 이후 지난 1년 동안은 어떤 변화가 있었나?

사례: 영수회담

- 현 정부의 긍정적 노력
 - 윤석열 정부에서 예외적으로 2년 넘게 이루어지지 못함
 - 이재명 정부는 김대중, 노무현 시점과 유사하게 매우 빠른 야당 대표와의 만남이 이루어짐
 - 노무현 정부의 '대연정', 문재인 정부의 '여야정국정상설협의체', 윤석열 정부의 '여야정협의체' 제안 등이 대통령과 야당과의 협치를 위해 제안되었으나 모두 실패함. 그나마 '여야정국정상설협의체'는 1번 열리기는 했으나 '대연정'은 거절당했고, '여야정협의체'는 말 뿐이었음.

대통령	취임 후 첫 만남	만남까지 일수	내용
노태우	1988년 5월 28일 (1988년 2월 25일 취임)	92	야3당 총재 4자회담
김영삼	1993년 6월 15일 (1993년 2월 25일 취임)	110	여야 영수회담
김대중	1998년 2월 27일 (1998년 2월 25일 취임)	2	여야영수회담 개최
노무현	2003년 3월 12일 (2003년 2월 25일 취임)	15	한나라당 지도부 오찬
이명박	2008년 5월 20일 (2008년 2월 25일 취임)	84	손학규 통합민주당 대표 조찬
박근혜	2013년 4월 12일 (2013년 2월 25일 취임)	46	문희상 민주통합당 비상대책위원장 등 만찬
문재인	2017년 5월 19일 (2017년 5월 10일 취임)	9	5당 원내대표 오찬
윤석열	2024년 4월 29일 (2022년 5월 10일 취임)	719	이재명 대표와 영수회담
이재명	2025년 6월 4일 (2025년 6월 4일 취임)	1	여야대표와 오찬

자료원: 대통령 기록관 자료, https://www.pa.go.kr/online_contents/president/president19.jsp 외 BingKinds 데이터베이스 <https://www.bigkinds.or.kr/>

사례: 고위당정협의회

- 현 정부의 긍정적 노력
 - 최초 운영 시점: 윤석열 정부는 취임 2개월 이후부터 고위당정협의회 개최한 반면, 이재명 정부는 취임 1개월 이후부터 바로 시작
 - 시기적 정기성: 윤석열 정부는 일정 기간을 기준으로 정기적인 개최라고 보기 어려운 반면, 이재명 정부는 매1개월마다 정기적으로 고위당정협의회를 개최함

윤석열	내용	이재명	내용
2022년 5월 10일	취임	2025년 6월 3일	취임
2022년 7월 6일	물가, 민생안정 대책 및 입법계획	2025년 7월 6일	물가, 추경조기집행, 여름철 재난안전대책
2022년 7월 17일	유류세, 한미통화스와프, 증시, 물가안정, 외국인노동자, 코로나	2025년 8월 10일	한미관세협상 후속조치, APEC 정상회의 준비, 수재민 지원
2022년 8월 28일	수해피해지원대책, 추석민생대책, 코로나 방역,	2025년 9월 7일	노동안전, 자연재난대응, 정부조직개편,
2022년 9월 25일	잔혹범죄 대응, 쌀 수급, 양곡관리법, 환율 상승, 노동조합법 개정, 보이스피싱 근절	2025년 10월 12일	서울 주택시장 동향, 국정감사
2022년 10월 3일	정부조직개편, 심야택시난	2025년 11월 9일	2035 국가온실가스 감축목표, 국립대병원 관리, 폭설피해방지, 자본시장활성화
2022년 12월 18일	노동, 연금, 교육개혁		

자료원: 더불어민주당과 국민의힘 홈페이지 보도자료 검색, 저자 정리



그러나, 여전히 미비한 협치(協治)의 노력

사례: 인사청문회

- 내각 후보 지명과 구성이 상대적으로 빨리 이루어졌다는 긍정적 측면
- 여야 합의에 의한 결정이 증가했다는 긍정적 측면
- 그러나.....
- 대통령의 임명 강행 행태의 지속: 국회의 인사청문회 보고서 지연시 대통령의 임명 강행하는 행태는 변화가 없는 부정성
- 국회의 정책 검증 능력 부족의 지속: 내 인사청문회가 정책이나 전문성 검증보다 후보자 개인의 도덕성 문제에 집중된다는 한계

비교기준	윤석열	이재명
내각후보 지명완료	취임후 120일 (5월10일-9월7일)	취임후 70일 (6월4일-8월 13일)
내각 임명완료	취임후 147일 (10월4) (조규홍 보건복지부 장관 임명)	취임후 103일 (9월15일) (최교진 교육부 장관임명)
인사청문보고서 미채택	8/19 (42%) (국무총리, 법무부, 행안부, 문체부, 국토부, 외교부, 여가부, 교육부)	4/20 (20%) (국무총리, 통일부, 국방부, 국가보훈부)
인사청문 보고서 미채택 공통이유	- 후보 지명 단계의 검증이 필요한 개인적 도덕성, 불법행위 관련 문제 - 후보자의 자료 제출 미동의 및 불성실 제출에 따른 검증 미비 - 정책적 검증이나 전문성 검증 결과에 따라 미채택되는 경우는 거의 없음	
자료원: 국회 상임위원회 회의록		



사례: 타운홀 미팅

- 대통령의 지역별 현안 파악, 민심과 직접적인 소통 vs. 국회 패싱

사례: 국민의힘의 구태

- 국민다수와 유리된 국민의힘의 비상계엄사태에 대한 인식
 - “그 당시 상황 보면 언론사 방송사 다 군대가 안 갔고 국회랑 선관위만 갔거든요?” (윤상현 국힘 2024.12.11)
 - “국회에서 통과된 탄핵소추안이 헌법재판소에서 기각되면, 그 탄핵안을 발의·표결한 국회의원을 직권남용으로 처벌할 수 있는 법안을 여야가 공동 발의하자” (권성동 국힘 2024. 12. 19)
 - “일부 언론 보도에 의하면 민주당 의원들은 미리 알았다고 하는데, 그러면 알고도 방조한 그들이 내란 공범 아니냐” (나경원 국힘 2025.09.04)
 - “계엄군을 동원해 부정선거의 원흉인 선거관리위원회를 압수수색한 것이 폭동이나”며 “내란을 덮쳐워서 나라를 무너뜨리는 당신들이 내란” (황교안 2025.11.12) “우리가 황교안” (장동혁. 국힘. 2025.11.12)
- 대안 없는 반대를 위한 반대
 - 청문회 과정에서 청문대상 내용 검증보다 상대방 비난
 - “젊은 여자 수사관들이 실수한 것을 가지고 이것을 음모론처럼 몰아가는 것”이라며 “(분실은) 상식적인 수준이다” (주진우. 국힘. 2025.09.10)





사례: 더불어민주당의 균열 및 대통령 추종 경쟁

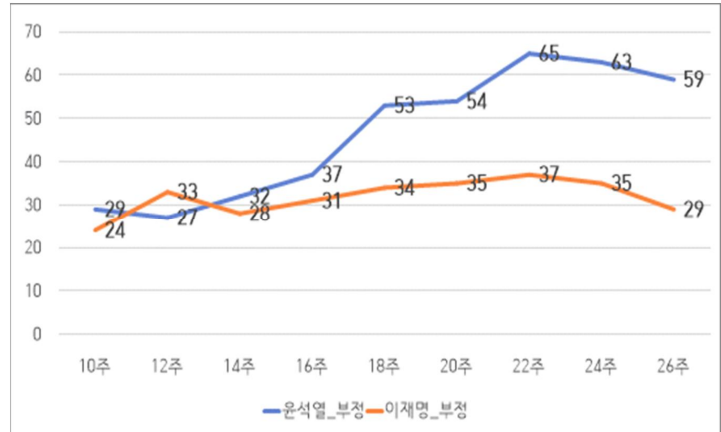
- 내란 처벌 vs. 정부조직개편
 - 김병기 원내대표의 3대 특검(내란, 김건희, 채상병)의 특검 수사 기간을 연장하지 않고 파견 검사 증원도 최소화 시도 vs. 정청래 당대표의 반대 – 금융감독위원회 설치 법과 거래 시도.
- 헌정질서 vs. 정치적 입법
 - 명·청(이재명·정청래) 갈등: 대통령실은 민주당이 추진하려던 '대통령 재판중지법'(국정안정법) 추진에 공개적으로 제동 (헌법84조)
- 입법의 행정견제 vs. 대통령 추종경쟁
 - 민주당 국회 법사위원들이 대장동 항소 포기 결정에 반발한 검사장 18명을 국가공무원법 위반 혐의로 경찰에 고발 vs. 김병기 원내대표 “뒷감당은 법사위에서 해야 할 것”

여론조사에 드러난 민심

국정지지율 비교

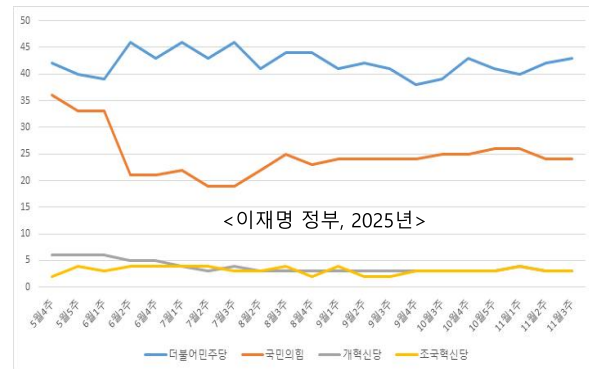
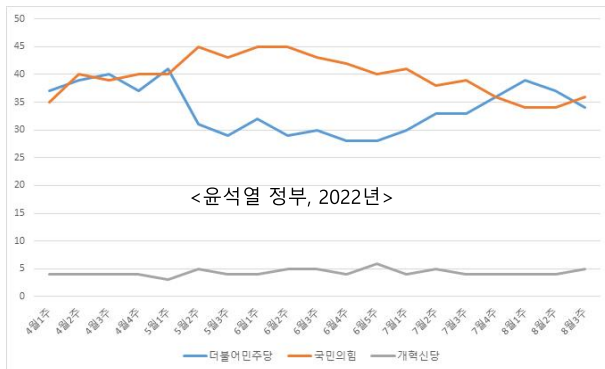
- 현 정부 국정운영에 대해 긍정적
 - 이재명 대통령의 국정운영에 대한 평가는 상승세를 기록하며 현재 24% - 37% 사이의 낮은 부정적 평가를 기록하고 있음.
 - 이는 과거 윤석열 정부가 취임 4개월이 지나면서 국정운영에 대한 부정적인 평가가 급격히 상승하여 50% 이상의 유권자로부터 부정적인 평가를 받았던 것과는 대조적임.

<집권 이후 3개월부터 국정지지율의 '부정' 평가 비교>



자료원: NBS 전국지표조사(엠브레인퍼블릭, 케이스탯리서치, 코리아리서치, 한국리서치 공동 전화여론조사)

정당지지율 비교



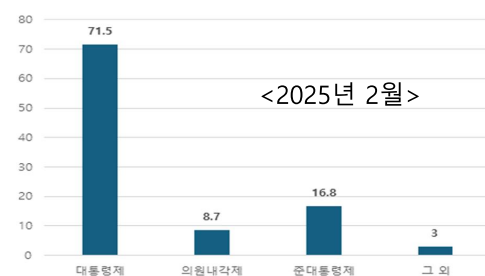
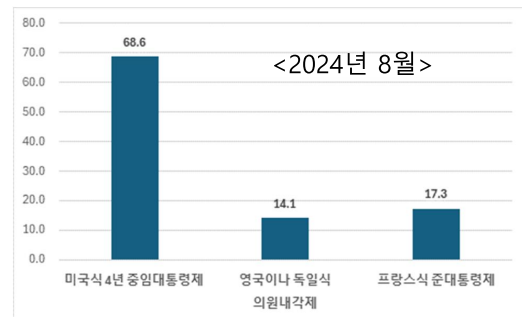


앞으로 개선 방향

- 지난 1년과 민심에 근거할 때, 최우선 과제는 국회, 정당활동이 단순한 정쟁이 아닌 정책 대안 경쟁으로 전환될 필요
- 추가적으로, 대통령과 국회의 제도적 권한 조정을 통해 협치를 유도할 수 있는 행위 유인(incentive) 개발
- 심리적으로 대통령과 국회가 '수인의 딜레마' 상황의 불신과 단기이익 주의에 빠지지 않고, 상호 간 신뢰의 회복과 장기적 이해를 개발

대통령의 권한 조정 방향

- 한국인들의 대통령제의 강한 선호 및 강한 대통령에 대한 선호로 인해 **권한 조정이 쉽지 않음**.
- 123국정과제 개헌안의 비일관성
 - 반면, 지난 9월 발표된 이재명 정부 123 국정과제의 제1과제가 '진짜 대한민국'을 위한 헌법 개정안은 **대통령의 책임강화와 권한 분산을 목표**
 - 그러나 제시된 개헌안들의 효과는 목표에 **일관되지 않음**
 - 예를 들어, 4년 연임제는 대통령의 책임 강화에 기여할 것으로 보이나, 8년 장기 집권 가능성과 결선투표제에 따른 민주적 정통성 강화로 대통령의 권한 분산보다는 권한 강화에 기여할 것.
 - 그 외에 감사원 소속이 국회이관, 대통령 거부권 제한, 비상명령 및 계엄 선포 시 국회 통제권 강화, 국무총리 국회 추천제, 중립성 요구 기관장 임명 시 국회 동의 의무화 등은 대통령의 권한 일부를 국회로 이전하는 효과
 - 그러나, '국회 독재'에 대한 주장을 고려할 때, 이러한 권한 이전이 대통령과 국회 간 협치에 긍정적인 기여를 할 것 인지 의문.



국회의 권한 조정 방향

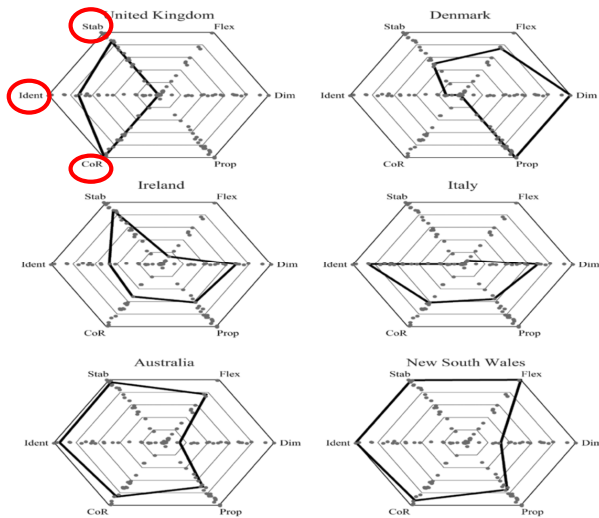
- 국회의 권한 조정에 대한 사회적 논의는 전무
 - 노무현 정부의 대연정 제안 이후 협치 실패에는 상당 부분 국회가 책임
 - 여당원의 대통령 추종경쟁이 여야 간 갈등, 국회-대통령 갈등으로 확산 (국회의원과 국무위원 겸직 등이 배경 / 단점, 분점 정부의 차이 없음. 단점정부는 집권당의 횡포 속 소수당 배제로 인해 갈등, 분점정부는 거대야당의 대통령과 경쟁 문제)
 - 대통령의 강경한 정책 리더십이 국회 내 여야 간 갈등으로 확산(정부 정책에 대한 여당의 지지와 이에 대한 야당의 반대를 위한 반대)
 - 따라서, 다음과 같은 제도적 개혁 방향을 고려할 필요
 - 첫째, 여당원이 대통령에 종속되는 행위유인을 제거 (겸직 금지, 공천권 독립 등 빈번히 논의됨)
 - 둘째, 국회와 대통령 간 갈등 속에서도 민생법안과 입법 안정성이 유지되어 한국 사회 내 정치적 대표성과 신뢰를 회복할 수 있는 메커니즘 고려 (새로운 시각 제안)

정책 대안 경쟁 속에서 대통령-국회 갈등 조정: 준의회제

- 준의회제(semi-parliamentarism)의 정의
 - 준대통령제, 권력분립형 대통령제, 반대통령제 등 다양한 용어로 정의되는 semi-presidentialism은 한국 사회에서 대통령의 권한 분산을 위해 많이 논의됨. 반면, 준의회제는 그동안 많은 주목을 받지 못함.
 - 준대통령제가 대통령의 권한을 대통령-수상에게 분산시키는 제도라면, 이론적으로 준의회제는 1) 행정부 수반은 선거로 선출되지 않고, 2) 의회는 선거로 선출되는 두 집단으로 나뉘고, 3) 행정부 수반의 생존은 의회 내 두 집단 가운데 어느 한 집단에 의존하는 정치제도로 정의됨 (Ganghof et al. 2018).
 - 준의회제의 대표적인 국가는 오스트레일리아, 일본임: 이들 국가에서 행정부 수반은 의회가 임명, 의회는 양원으로 구성, 수상에 대한 불신임투표권은 일본의 하원인 중의원과 오스트레일리아의 하원만이 권한을 지님.



다수결 원리 vs. 비례의 원리(trade-off)



자료원: Ganghof (2018) p.272, 그림1 인용

- 다수결주의 vs. 비례주의의 상충관계(trade-off)
- 3가지 다수결주의 지표는 대안인식가능성(Ident, identifiability), 책임의 명시성(CoR, clarity of responsibility), 내각의 안정성 (Stab, stability of cabinet)
- 3가지 비례주의 지표는 비례성(Prop, proportionality), 다차원성(Dim, dimensionality), 입법의 유연성(Flex, legislative flexibility)
- 해석:
 - 영국은 다수결주의, 덴마크는 비례주의 극단
 - 아일랜드는 혼합된 효과: 왜? 준대통령제, 중선거구에 PR을 선거제도
 - 이탈리아는 혼합된 효과: 왜? 준의원내각제, 선거전 경쟁연합의 형성을 조장하는 선거제도
 - 두 개의 오스트레일리아 준의원내각제 = 다차원성을 제외한 나머지 성과가 높음.

준의회제와 협치

- 수상-의회가 갈등 상황에 있더라도, 민생과 입법 안정성을 상원이 유지함으로써 정치적 신뢰를 쌓고 의회 내 여야 간 경쟁이 극단으로 치달지 않음.
- 의회의 수상 추종경향의 약화와 그에 따른 의회 내 여야 간 갈등 확산의 완화
 - 입법안정성
- 수상의 강경 정책 리더십의 약화와 그에 따른 의회 내 여야 간 갈등 확산의 완화
 - 양원의 권한 차별화로 입법 갈등이 정부-의회 갈등으로 직접적으로 전이되지 않음.

대통령과 국회 간 협치를 위한 방안: 준의회제의 한국적 수용

- 선거로 선출하는 대통령
 - 한국인의 대통령제에 대한 선호가 강한 상황에서 행정부 수반을 국회에서 선출하는 것은 매우 어려운 상황
 - 따라서, 준의회제와 달리 대통령은 선거로 선출
 - 다만, 여당 의원들의 대통령 종속을 막고, 대통령의 공천 개입을 막을 수 있는 제도적 고민은 필요
- 국회의원 유형(Type) 구분
 - 국회의 구성을 두 유형의 의원집단으로 변경
 - 일반적으로 이해되는 양원제일 수 있고, 또는 일원만을 유지하면서 두 집단의 선출방식을 구분
 - 예를 들어, 하원은 소선거구 단순다수제를 유지하고, 상원은 비례대표제로 선출하는 방식.
 - 행정부 견제 기능 (당정협의, 인사청문, 예산심의, 국정조사 감사 등)은 하원에만 부여하는 방식
 - 이를 통해 '국회 독재'와 같이 국회가 행정부와의 갈등으로 입법 기능이 와해되는 상황을 방지.
- 하원의 소선거구 단순다수 선출과 상원의 비례대표제 선출 및 권한 분산
 - 하원(권한의원)은 소선거구 단순다수결제를 통해 개인적 정책 책임성을 지닌 정치인 집단으로 구성하고, 입법권한은 물론, 대통령(행정부) 견제권한을 동시에 부여함. 다만 이들의 수를 축소하여 하원(권한의원)과 상원(입법의원) 간 경력적 차별성 부여
 - 상원(입법의원)은 전문성, 지역 대표성 등을 고려하여 중선거구제 비례대표제 정당명부제로 선출하고, 입법의 권한만 부여. 다만 이들의 수를 확대하여 입법 안정성 및 전문성 확보
- 예상되는 결과
 - 대통령제 아래서 대통령 후보로 성장하고자 하는 의원은 입법의원에서 시작하여 권한의원으로 자신의 능력을 확대하려는 유인 제공
 - 정당은 비례, 중선거구제를 통해 입법의원과 함께 성장, 제도화할 수 있으며, 소속 권한의원 가운데 대통령 후보를 추대할 수 있는 방식으로 변화.

결론에 대신하여

- 비상계엄이라는 초유의 사태가 발생한 배경 가운데 하나는 협치의 부재
- 지난 1년 협치의 노력은 대통령의 활동에서 일부 관찰됨. 그러나 여전히 대통령은 물론 국회의 협치를 위한 노력은 매우 미진한 상태임.
- 이러한 문제 해결의 단초는 대통령제 자체보다는 국회, 정당개혁에서 찾아야 할 것으로 보임. 이를 위해 준의회제 국가의 의회운영 제도의 일부를 한국 상황에 맞게 수용하는 것을 고려할 수 있음.



경청해주셔서 감사합니다!!

MEMO

[illegible]

MEMO

[illegible]

MEMO

[illegible]

비상계엄사태 1년

다시 한국 민주주의를 생각한다

한국 정치의 유튜브 중독

한규섭 언론정보학과 교수



서울대학교
국가미래전략원
Institute for Future Strategy
Seoul National University



유튜브 중독에 빠진 한국 민주주의

한 규 섭 (서울대 언론정보학과)

pollab



유튜브와 한국정치

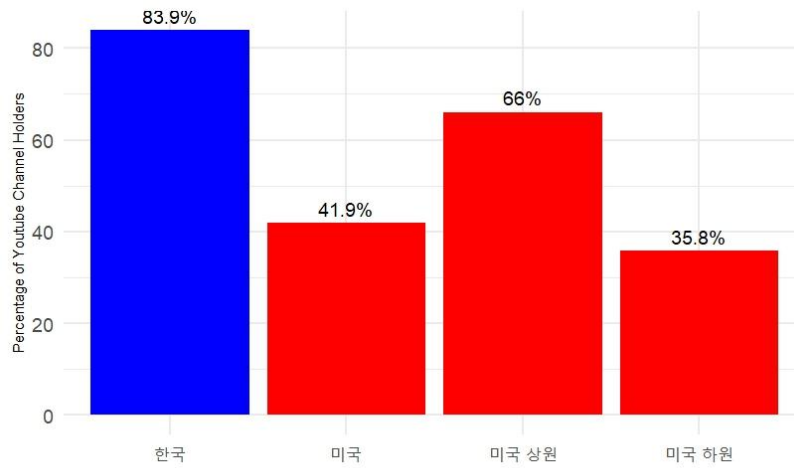
국회의원 유튜브 현황

- 정치권의 유튜브 의존·활용 사례들
- 유튜브 정치 확산의 긍정적·부정적 측면
 - 민의의 왜곡과 정치 극단화 강화
 - 유권자들과의 소통 기회 확장
- 분석 내용
 - 국회의원 운영 유튜브 현황
 - 국회의원 출연 유튜브



국회의원 유튜브 채널 활용: 한미 비교

자체 유튜브 채널



Summary

- 유튜브 계정 운영 의원 비율: 한국 (84%) > 미국 (42%) (상원 66%, 하원 36%)

1
pollab



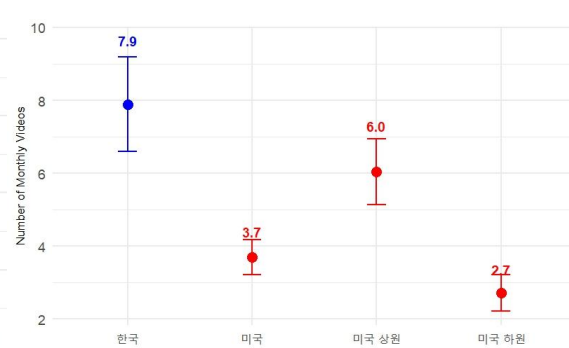
국회의원 유튜브 채널 게시물수: 한미 비교

자체 유튜브 채널

절대 게시물수



월 평균 증가세



Summary

- 게시물수: 절대적 게시물수 한국 (455개) < 미국 (620개) (상원 1055개, 하원 438개)
- 운영 기간 고려시 한국 (월 평균 7.9개) > 미국 (월 평균 2.7개 (하원) ~ 6.0개 (상원))
- 단기간 내에 한국 정치권의 유튜브 활용 의지가 급속하게 상승했다는 것을 시사.

2
pollab



국회의원 유튜브 채널 구독자수: 한미 비교

자체 유튜브 채널

절대 구독자수



월 평균 증가세



Summary

- 구독자수: 운영 기간 고려시 한국 (월 평균 구독자 증가수 704명) > 미국 상원 (227명)
- 단기간 구독자수 급증

2

pollab



국회의원 유튜브 채널 누적 조회수: 한미 비교

자체 유튜브 채널

절대 누적 조회수



월 평균 증가세



Summary

- 누적 조회수: 절대 누적 조회수에서도 한국 (8.1백만뷰) > 미국 (2.8백만뷰) (상원 7.3백만뷰, 하원 .9백만뷰)
- 운영 기간 고려시 압도적으로 한국 > 미국
- 미국과 비교하여 한국의 정치권 팬덤 현상이 심한 것으로 해석 가능

2

pollab



유튜브 활용 최상위 국회의원 (최상위 10인)

국회의원 유튜브 현황

		조회수 (회)			구독자수 (명)			동영상수	
1	정청래	4억4천만	더불어민주당	정청래	699000	더불어민주당	정청래	6150	더불어민주당
2	용혜인	2억8천만	더불어민주연합	김병주	516000	더불어민주당	서영교	5463	더불어민주당
3	유용원	2억6천만	국민의미래	박선원	509000	더불어민주당	조정훈	3923	국민의힘
4	이준석	1억5천만	개혁신당	용혜인	379000	더불어민주연합	유용원	3491	국민의미래
5	조정훈	8.9천만	국민의힘	박주민	374000	더불어민주당	김병주	2760	더불어민주당
6	서영교	8.7천만	더불어민주당	김민석	361000	더불어민주당	박주민	2412	더불어민주당
7	박주민	6.9천만	더불어민주당	주진우	346000	국민의힘	안철수	1739	국민의힘
8	서미화	6.4천만	더불어민주연합	추미애	312000	더불어민주당	용혜인	1729	더불어민주연합
9	김병주	4.9천만	더불어민주당	유용원	261000	국민의미래	전현희	1659	더불어민주당
10	박찬대	4.6천만	더불어민주당	김성희	239000	더불어민주당	김성희	1555	더불어민주당

Summary

- 누적 조회수, 구독자수, 게시물수 등 모든 기준에서 정청래 더불어민주당 대표가 1위 -> 22대 국회에서 유튜브 활용에 가장 적극적인 의원
- 초선인 용혜인 기본소득당 대표가 세 기준 모두에서 10위 권 내에 포진한 것이 눈에 띈다.
- 범여권 의원들의 활용도가 압도적으로 높은 가운데 야권에서는 유용원, 주진우, 안철수 의원 정도가 기준에 따라 10위권 내 포함.

2

pollab



국회의원 자체 유튜브 채널 활용: 회귀분석

자체 유튜브 채널

	Youtube Channel	ln(Subscriber)	ln(Views)	ln(Video)
상수항	1.863(1.395)	11.373(0.954)**	15.803(1.082)**	6.004(0.609)**
더불어민주당	0.734(0.385)*	1.485(0.246)**	1.535(0.279)**	0.947(0.157)**
더불어민주연합	0.326(0.766)	0.950(0.728)	1.718(0.826)*	1.317(0.465)**
조국혁신당	1.839(1.152)	1.397(0.711)*	2.108(0.807)**	1.088(0.454)*
여성	-0.020(0.456)	0.668(0.300)*	0.858(0.340)*	0.381(0.191)*
연령	-0.019(0.024)	-0.067(0.016)**	-0.069(0.019)**	-0.024(0.010)*
비례대표	-0.303(0.606)	-0.362(0.560)	-0.409(0.635)	-0.529(0.358)
재선	1.776(0.579)**	0.256(0.287)	0.478(0.325)	0.426(0.183)*
3선	1.218(0.598)*	-0.164(0.345)	0.170(0.391)	0.354(0.220)
4선 이상	0.612(0.534)	0.788(0.384)*	1.060(0.435)*	0.532(0.245)*
Adj. R2	0.095	0.197	0.183	0.188
N	299	253	253	253

Note. Cell entries are logit or OLS estimates with their s.e. in parenthesis. * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

Summary

- 체계적 분석시 모든 기준에서 범여당 > 야당 -> 더불어민주당/더불어민주연합, 조혁신당 > 국힘
- 초선 < 다선 (특히 4선 이상) => 정치 신인들보다 이미 영향력 높은 정치인들이 더 적극적 활용 => 유권자와의 소통 기회 확대라는 기대와는 거리가 있어 보임.
- 단 여성 > 남성. 여성 의원들이 적극적으로 유튜브 활용하고 있는 것으로 보여 기회 확대 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있는 측면 있음.

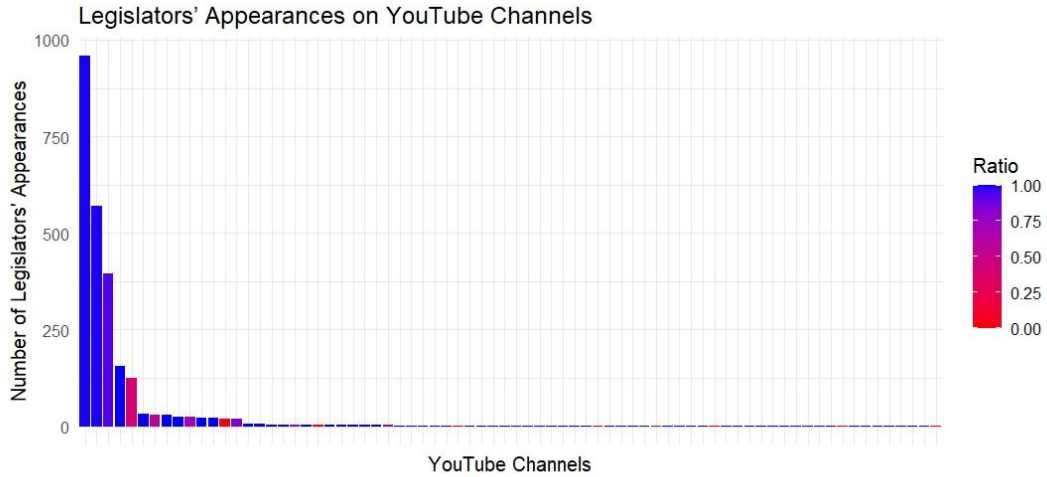
3

pollab



국회의원 유튜브 채널별 출연 빈도

유튜브 채널 출연



Summary

- 국회의원 유튜브 출연은 '검슨은 힘들다'가 압도적 1위: 22대 총선 이후 의원이 무려 958회 출연, 주말 빼면 매일 평균 2.3명이 출연. 전체의 거의 40%에 육박하는 비중.
- 1위와는 격차가 컸지만 '매불쇼'(570회·22.5%), '오마이TV'(395회·15.6%)가 2위권을 형성.
- 국회의원이 한 번이라도 출연한 채널은 74개였으나 최상위 3개 채널 점유율이 무려 76%에 달함
- 절대 다수의 유력 유튜브 채널들에서 범여권 대 범야권 출연 의원들의 비율에서 비대칭이 심했음.

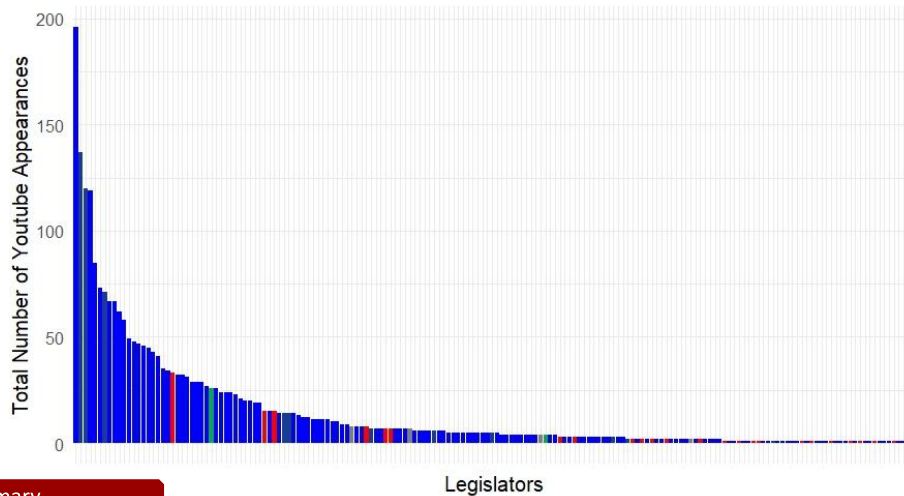
4

pollab



국회의원별 유튜브 출연 빈도

유튜브 채널 출연



Summary

- 매체 시장에서 3대 유튜버가 시장을 독점했다면 출연자 시장에서는 '4대 대장주' 존재. 전체 2534회의 국회의원 출연 건수 중 압도적 1위인 최민희 더불어민주당 의원이 한 명이 차지하는 비율이 무려 7.8%. 주말 제외하면 거의 이틀에 한 번꼴 출연.
- 총 100회 이상 유튜브 출연한 김준형 (137회·조국혁신당), 신장식 (120회·조국혁신당), 박지원(119회·더불어민주당)등 4인방이 차지하는 비율은 무려 23% => 전체 300명의 국회의원 중 4명이 시장의 4분의 1, 15명(5%)이 약 50%를 독점한 구조. => 유튜버가 유권자들과의 소통을 확대하는 효과 기대하기 어려워 보임.
- 결론적으로 영향력 있는 채널 수도 매우 제한적이며 유튜브 채널들이 섭외를 원하는 의원들도 특정 몇 명에 한정되어 있어 유명 유튜버들이 절대적으로 우월적 위치.



국회의원 유튜브 출연 요인: Bayesian Hierarchical Model

유튜브 채널 출연

	ln(appearance)
상수항	1.547(0.746)*
더불어민주당	0.662(0.252)**
더불어민주연합	-0.032(0.641)
조국혁신당	0.850(0.622)
여성	0.039(0.229)
연령	-0.004(0.013)
비례대표	0.388(0.568)
재선	0.182(0.222)
3선	0.134(0.299)
4선 이상	0.018(0.294)
Adj. R2	0.02
N	174

Summary

- 출연 기회가 일부 특정 의원들에게 집중되다 보니 소속 정당 외에 다른 변수들은 출연을 예측하지 못 함.

7
pollab



국회의원 영향력 분석: Bayesian Hierarchical Model

유튜브 채널 출연

	ln(조회수)			ln("좋아요")	
	Mean	SD		Mean	SD
상수항	-3.553**	1.043		-5.493**	1.213
더불어민주당	1.174**	0.409		1.695**	0.419
더불어민주연합	0.683	0.907		0.841	0.927
조국혁신당	1.157	0.876		1.135	0.889
여성	0.337	0.295		0.351	0.333
연령	-0.024	0.016		-0.032	0.020
비례대표	-0.089	0.785		0.292	0.847
재선	-0.132	0.283		-0.086	0.302
3선	0.209	0.383		0.250	0.452
4선 이상	0.844*	0.449		0.938*	0.439
ln(구독자)	1.103	0.038		1.031	0.039
Var(u _{0j})	1.646	0.282		1.832	0.318
Var(e _{ij})	3.650	0.106		3.744	0.111

Summary

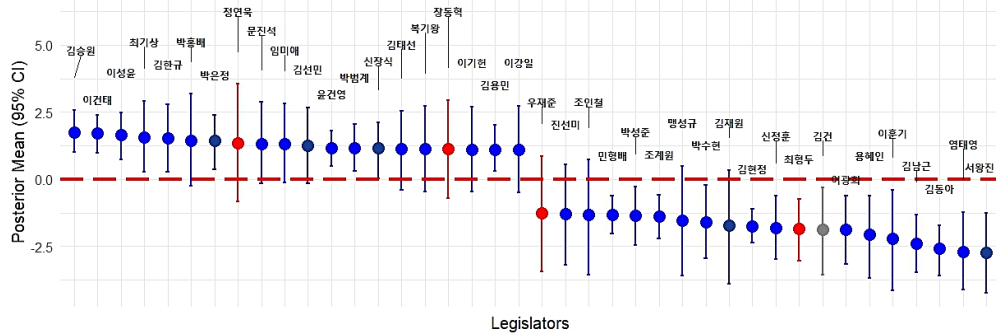
- 어떤 의원들이 출연했을 때 '임팩트'를 보였는지 분석. 채널 차원에서는 구독자수가 많은 영향력 있는 채널에 출연해야 조회수와 '좋아요'를 많이 받을 수 있었음. 의원 차원에서는 소속 정당과 '4선 이상' 의원들의 영향력이 유의미하게 컸음
- 영향력 있는 채널을 운영하는 유튜버들의 영향력이 막강해 질 수밖에 없는 밖에 없는 구조인 반면 유권자들과의 소통 기회 확충 효과는 제한적일 수밖에 없음.

pollab



국회의원별 영향력: 조회수 기준

유튜브 채널 출연



Summary

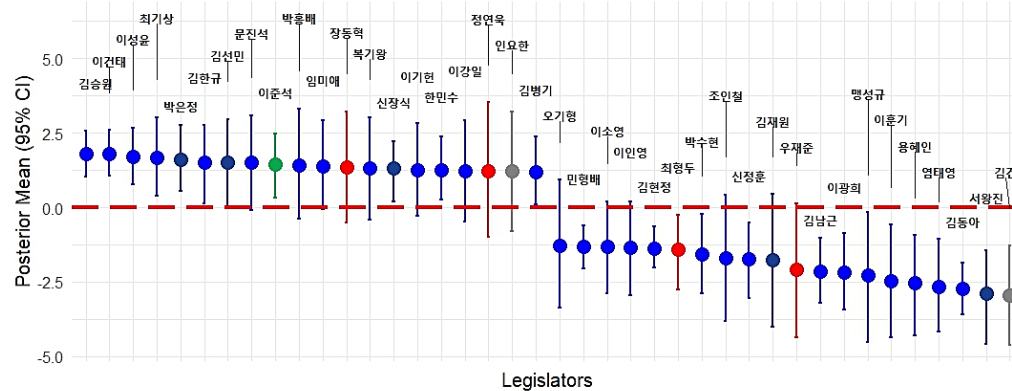
- 조회수 기준으로 가장 임팩트 있는 출연자는 김승원(더불어민주당), 이진태(더불어민주당), 이성운(더불어민주당), 최기상(더불어민주당), 김한규(더불어민주당), 박훈배(더불어민주당), 박은정(조국혁신당) 등 범여권 의원들이 1~7위를 석권.
- Top20 중 절대 다수가 범여권 의원들이었고 정연옥(국민의힘·8위), 장동혁(국민의힘·17위) 의원만이 범야권 중 Top20에 이름을 올렸음. 개혁신당 이준석 대표도 22위에 올라 범야권 중 최상위권 임팩트를 보임.
- 반면 출연빈도에서 압도적 1위를 차지했던 최민희 의원(더불어민주당)의 경우 여러 변수를 고려하면 조회수 기준으로 상위권의 임팩트를 보이지는 못 했음.

9 pollab



국회의원별 영향력: “좋아요” 기준

유튜브 채널 출연



Summary

- “좋아요” 기준으로 가장 임팩트 있는 출연자는 김승원(더불어민주당), 이진태(더불어민주당), 이성운(더불어민주당), 최기상(더불어민주당), 박은정(조국혁신당), 김한규(더불어민주당), 김선민(조국혁신당), 문진석(더불어민주당) 등 범여권 의원들이 1~9위를 석권.
- 이준석 개혁신당 대표가 10위에 이름을 올려 Top10에 포함된 것이 눈에 띄었고 장동혁(국민의힘·12위), 정연옥(국민의힘·18위), 인요한(국민의미래·19위) 등의 범여권 의원들이 Top20에 이름을 올렸음. 김병기 더불어민주당 원내대표도 20위에 이름을 올렸음.
- 반면 출연빈도에서 압도적 1위를 차지했던 최민희 의원(더불어민주당)의 경우 여러 변수를 고려하면 “좋아요” 기준으로도 상위권 임팩트를 보이지는 못 했음.

9 pollab



pollab
An Analytic Solution to Strategic Communication

kyuhahn@snu.ac.kr

MEMO

[illegible]

MEMO

[illegible]

비상계엄사태 1년

다시 한국 민주주의를 생각한다

권력분립과 사법개혁

이효원 법학전문대학원 교수



서울대학교
국가미래전략원
Institute for Future Strategy
Seoul National University



권력분립과 사법개혁

2025. 12. 2. 이효원

1. 국가와 권력분립

1-1. 국가권력과 주권

국가는 권력으로 존재한다. 국가는 권력에 의해 구성되지만, 권력을 행사하면서 스스로를 강화한다. 권력은 타자에 대해 자신의 의사를 관철시킬 수 있는 힘이며, 그 본질적은 폭력적이다. 현대사회에서 국가권력은 가장 강력하고, 그만큼 폭력적인 성격을 갖는다. 국가가 폭력적인 권력을 행사하는 것이 어떻게 정당화될 수 있을까. 개인이 자신의 자유를 제한할 수 있는 것은 자발적 ‘동의’에 의해서만 정당화될 수 있다. 자신에 대한 통치자는 자신으로부터 나와야 하기 때문이다. 국가권력은 국가를 구성하는 국민의 자발적 동의에 의해서만 정당화되고, 국민이 선택하고 그 권력을 위임한 국가기관에 의해서 행사되어야 한다.

국가권력은 주권자인 국민이 제정한 헌법에 의해서만 정당화될 수 있고, 주권이란 국가의 정치적 의사를 최종적으로 결정하는 힘이다. 우리 헌법은 제1조 제1항에서 “대한민국은 ‘민주’ 공화국이다”라고, 제2항에서 “대한민국의 ‘주권’은 국민에게 있고, ‘모든 권력’은 국민으로부터 나온다”라고 규정한다. 국가의 ‘모든 권력’은 국민으로부터 나오고, 이를 배출하는 주권 역시 국민에게 귀속된다. 국가가 권력을 행사한다는 것은 공무원이 행한 권한의 법적 효과를 국가에게 귀속시키는 의미이다. 국가는 국가기관과 그 공무원을 통해 권력을 행사하므로 국가의 차원에서 보면 권력은 분립될 수 없고, 분립되어서도 안 된다.

1-2. 권력분립

권력분립이란 국가권력을 기능에 따라 구분하고, 그 국가권력을 서로 다른 국가기관에게 배분하는 것을 말한다. 이는 국가의 내부적 권한행사의 방식이지 원래부터 독자적으로 분립되어 존재하는 것을 의미하는 것은 아니다. 헌법은 국가에게 권력을 부여하는 권원(權原)이며 권력분립을 통해 그 구성과 권한행사에서 조화롭게 협력할 수 있도록 하는 동시에 서로 권한행사를 통제하는 장치도 마련하고 있다. 국가는 헌법에 따라 권력을 행사할 때에만 정당화된다. 헌법을 위반한 국가권력의 행사는 야만의 폭력에 불과하다. 헌법은 단일한 국가권력을 기능적으로 분리하고, 국가기관을 구분하여 그 권력을 분배한다.

권력분립은 국가권력의 남용을 방지함으로써 개인의 자유와 권리를 보장하는 것을 1차적인 목적으로 하며, 그 권한을 적재적소에 안배함으로써 국가를 효율적이고 안정적으로 운영하도록 한다. 권력분립은 나라마다 역사적 조건에 따라 다르게 나타나며, 시대적 변



화에 따라 다양한 유형으로 나타난다. 권력분립은 전통적으로 입법권과 행정권을 기능적으로 어떻게 분배할 것인지에 따라 정부형태의 유형으로 구분되지만, 사법권은 그 독립성이 보장되어야 한다는 점에서는 공통적이다. 권력분립, 특히 3권분립은 국가에 선험적으로 존재하는 당위가 아니라 헌법이 역사적 현실에서 경험적으로 선택한 결과이다. 권력분립은 반드시 입법권, 행정권, 사법권으로만 구분해야 하는 것은 아니다.

권력분립은 고대 그리스의 민주정과 로마의 공화정에서 혼합적 통치형태에서 기원하였다. 즉, 왕, 귀족, 인민이라는 정치세력에게 국가권력을 분배함으로써 정치적 통합을 달성하고 국가를 유지하기 위한 것이었다. 로크는 국가권력을 기능적으로 4권(입법권, 집행권, 동맹권, 대권)으로 구분하고 최고권력인 입법권을 의회에게 부여하고, 나머지는 왕에게 부여해야 한다고 하였다. 몽테스키외는 국가권력을 3권(입법권, 행정권, 사법권)으로 구분하고, 입법권은 인민과 귀족의 대표인 의회에, 만민법에 속하는 국제질서에 관한 집행권은 군주에, 시민법을 집행하는 사법권은 특정한 신분과 결합되지 않고 인민에 의해 선출되는 법원에 부여해야 한다고 하였다. 몽테스키외는 사법권의 독립을 강조하여 3권이 서로 균형적으로 견제하도록 하였으며, 군주, 귀족, 인민에게 국가권력을 나누어 갖게 함으로써 혼합적 통치형태를 주장하였다.

2. 사법권의 독립

2-1. 헌법과 3권분립

권력분립은 주로 입법권과 행정권의 견제와 균형으로 실현되는데, 이는 정부형태로 구체화된다. 정부가 의회의 다수파로 구성되는 의원내각제에서는 국회와 정부가 긴밀하게 협력하고, 대통령이 국민에 의해 선출되는 대통령제에서는 정부가 의회로부터 강하게 독립된다. 현대국가에서는 정당이 국정의 중심축으로 작용하여 여당이 국회와 정부를 모두 장악하고, 입법권과 행정권이 통합되어 권력의 불균형이 강화되기 쉽다. 이때에는 국회와 정부가 법원의 권한행사에 개입할 위험이 커지고, 법원이 국회와 정부의 권한행사를 견제하는 것이 더욱 중요하다.

3권은 각자의 역할에 충실할 때 조화롭게 권력분립의 목적을 달성할 수 있다. 일반적으로 입법권은 다양한 의사와 이해관계를 새롭게 반영하여 미래를 선도하므로 국민에 의해 직접 선출된 국회가 담당한다. 국회의원은 신진대사를 촉진할 수 있도록 임기가 비교적 단기간이고 개혁적 성향을 갖는다. 행정권은 방대하고 복잡한 사안에 대해 전문성을 바탕으로 신속하고 효율적으로 집행하는 것이므로 전문적인 관료집단으로 구성되는 정부가 담당하는 것이 효과적이다. 사법권은 법률을 해석하고 적용하여 분쟁을 공정하게 해결해야 하므로 전문적 자격을 갖춘 법관으로 구성된 독립된 법원이 담당하는 것이 필요하다. 법원은 기존의 법질서를 유지한다는 측면에서 보수적인 성향을 갖는다.



대한민국 역시 1948년 헌법을 제정할 때부터 3권분립을 규정하였고, 현행 헌법도 기본적인 틀을 유지하고 있다. 헌법은 제3장 제40조에서 “입법권은 국회에 속한다” 라고, 제4장 제66조 제4항에서 “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다” 라고, 제5장 제101조 제1항에서 “사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다” 라고 규정한다. 이외에도 헌법은 제6장에서 헌법재판소를, 제7장에서 선거관리를, 제8장에서 지방자치를 통해 권력분립을 규정한다. 하지만, 제7장(선거관리)과 제8장(지방자치)는 본질적으로 행정권에 속하며, 제6장(헌법재판소)은 사법권에 속한다.

헌법은 정치권력과 사법권의 관계에 대해서는 특별하게 규정한다. 헌법은 제5조 제2항에서 국군의 ‘정치적 중립성’ 을, 제7조 제2항에서 공무원의 신분과 ‘정치적 중립성’ 을, 제31조 제4항에서 교육의 자주성·전문성·‘정치적 중립성’ 을 보장하고, 제114조 제4항에서 선거관리위원회 위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없도록 규정하며, 제20조 제2항에서는 “종교와 정치는 분리된다” 라고 규정한다. 하지만, 사법권에 대해서는 법관의, ‘독립’ 을 규정한다. 이는 법원이 정치와 분리되거나 정치적으로 중립을 지키는 것에 그치지 않고 독립되어야 하며, 정치권력이 사법권에 간섭하지 말아야 한다는 것을 전제로 법관도 정치에 관여하지 말 것을 규정한 것이다.

2-2. ‘사법권’ 의 독립

사법(司法)이란 구체적인 법적 분쟁이 발생한 경우에 독립적인 기관이 법을 해석하고 적용하는 것이다. 사법권이 분쟁을 해결하고 권리를 보호하기 위해서는 공정한 재판이 보장되어야 한다. 헌법 제101조 제1항은 “사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다” 라고 규정한다. 이때 ‘사법권’에는 법적 분쟁에 대해 헌법과 법률을 해석·적용하는 법관의 재판권이 핵심이지만, 이에 국한되지 않고 사법행정사무를 처리하는 권한도 포함된다. 법관의 재판권은 사법행정사무와 긴밀하게 관련되고, 사법행정사무 역시 신속하고 공정한 재판청구권을 실현하는 수단이기 때문이다. 헌법재판소는 헌법 제31조 제4항에서 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성을 보장하는데, 이때 ‘교육’에는 교육의 내용뿐만 아니라 교육기관을 운영하고 감독하는 교육행정도 포함된다고 판단하였다.¹⁾

사법권이 귀속되는 법원은 ‘법관으로 구성된’ 법원이다. 이는 법원은 직접 재판을 담당하는 법관이 중심이 된다는 것이지 반드시 법관으로만 구성된다는 의미는 아니다. 헌법 제27조 제1항은 “모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리가 있다” 라고 규정한다. 모든 국민은 ‘헌법과 법률이 정한 법관에 의하여’ 재판을 받을 권리를 가지므로 법원의 ‘재판’은 반드시 법관이 담당해야 한다. 사법행정사무에 대한 사법권은 반드시 법관이 직접 행사해야 하는 것은 아니지만, 반드시 ‘법관으로 구성된 법원’이 담당해야 한다.

1) 헌재 2009. 9. 24. 2007헌마117.



헌법은 사법권을 ‘법관으로 구성된 법원’에게 부여하는 것은 공정한 재판을 위해 법률전문가인 직업법관으로 하여금 법적 이성에 따라 사법권을 행사하라는 것이다. 재판이 공정하기 위해서는 사법권이 제3자적 지위에서 독립되어야 하고, 재판절차도 투명하고 객관적이어야 한다. 법치국가에서 재판이 공정하려면 법원이 제3자적 지위에서 독립적이어야 한다. 사법권의 독립을 보장하기 위해 법원이 정부나 국회로부터 독립되며, 재판에 관한 사항을 자율적으로 정할 수 있어야 한다. 사법권의 독립을 보장하기 위해서는 법원이 정부나 국회로부터 독립되며, 재판에 관한 사항을 자율적으로 정할 수 있어야 한다.

2-3. ‘재판’의 독립

헌법 제103조는 “법관은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다”라고 규정한다. 헌법은 직접적으로는 ‘법관의 심판’, 즉 재판의 독립을 규정한다. 사법권의 독립은 공정한 재판을 확보하기 위한 것이고, 이는 재판의 독립을 통해 실현될 수 있다. 사법권의 독립에서는 재판의 독립이 핵심이고, 법원이 국회나 정부로부터 조직적으로 독립되고 법관의 신분을 보장하는 것도 재판의 독립을 위한 것이다. 법원은 자신에게 속하는 사법권을 공정한 재판을 위해 행사해야 할 권한과 의무를 부담한다. 법원의 조직적 독립이나 법관의 신분보장도 그 자체로 보장해야 하는 것이 아니라 재판의 독립을 위해 보장해야 한다.

법관은 ‘그 양심에 따라’ 재판해야 하는데, 그 양심은 ‘헌법과 법률이 정하는 바에 의하여’에 종속된다. 이때 양심은 법관이 개인적으로 갖는 주관적 양심이 아니라 헌법과 법률을 객관적으로 해석하고 적용하는 직업적 양심을 말한다. 따라서 법관이 헌법 제19조에 의해 기본권으로 보장되는 양심의 자유와 직업적 양심이 충돌하는 경우에는 후자를 우선해야 한다. 한편, 헌법 제46조 제2항은 “국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다”라고 규정한다. 국회의원의 양심은 국민의 대표기관으로 다양한 이해관계를 수렴하여 독자적으로 국가이익을 판단하는 개방적 양심이지만, 법관의 양심은 사법권의 독립을 위해 외부의 영향을 배제하는 직무상 양심을 의미한다.

2-4. 법관의 신분적 독립

헌법은 대법원장의 임기를 6년으로 하고 중임을 금지하며, 대법관의 임기를 6년으로 하고 연임을 허용한다(제105조 제1항, 제2항). 법관의 임기는 10년으로 하며, 연임할 수 있도록 허용하며, 법관의 정년은 법률로 정하도록 규정한다(제105조 제3항, 제4항). 법관에 대한 임기보장과 정년제도는 법관의 신분적 독립을 강화하면서도 법관이 지나치게 고령화됨에 따라 관료화되는 것을 방지하기 위한 것이다. 헌법 제106조 제1항은 “법관은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다”라고 규정한다.

헌법 제106조 제2항은 “법관이 중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 퇴직하게 할 수 있다”라고 규정한다. 이는 공정한 재판



을 위해 법관을 퇴직시킬 수 있는 근거가 되지만, 그 요건과 절차를 엄격하게 규정하여 법관을 강제로 퇴직시킬 수 없도록 제한하여 법관의 신분을 보장하기 위한 것이다. 사법권의 독립은 법관의 신분적 독립을 포함하는데, 이를 위해서는 법관의 임기보장, 법관의 신분보장뿐만 아니라 법관에 대한 인사의 독립이 확립되어야 한다. 법관의 신분적 독립에 관한 사항은 재판권에 속하지는 않지만 사법권에 포함되고, 재판의 독립에 직접적으로 영향을 미치므로 법원이 독립적으로 결정할 수 있어야 한다.

2-5. 법원의 자율성

헌법 제102조 제3항은 “대법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다”라고 규정한다. 국회는 헌법에 위반되지 않는 범위에서 법원의 조직과 권한을 법률로 결정할 수 있다. 이는 법치국가를 실현하기 위한 최소한의 요구로서 국민의 대표기관인 국회가 법원의 조직과 권한을 법률로 명확하게 규정함으로써 정부를 포함한 외부의 간섭을 배제하기 위한 것이다. 국회가 법률을 통해 사법권의 독립을 침해할 수 있다는 것이 아니다. 헌법 제108조는 “대법원은 법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 소송에 관한 절차, 법원의 내부규율과 사무처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다”라고 규정한다. 이는 법원의 자율성을 보장하여 사법권의 독립을 강화하고 사법절차에 대한 전문성을 존중하기 위한 것이다.

이때 법원의 내부규율과 사무처리에는 ‘사법행정사무’가 포함되며, 이는 대법원이 규칙제정권을 통해 결정할 수 있는 사법권에 속한다. 대법원은 ‘법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서’ 규칙을 제정할 수 있으므로 법률의 직접적인 위임이 없어도 자율적으로 규칙을 제정할 수 있다. 이는 법규명령의 성격을 갖는 대법원규칙이 상위법인 법률을 위반해서는 안 된다는 것이지, 국회가 법률을 통해 대법원의 규칙제정권을 침해할 수 있다는 의미는 아니다. 헌법이 선거관리위원회는 ‘법령의 범위 안에서’ 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있도록 하고(제114조 제6항), 지방자치단체도 ‘법령의 범위 안에서’ 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 하는 것(제117조 제1항)과 비교된다.

헌법은 법원에게 법률이나 예산에 관한 독자적인 권한을 부여하지 않지만, 사법권의 독립을 존중하는 취지에서 법률적 차원에서 일정한 권한을 부여한다. 즉, 대법원장은 법원의 조직, 인사, 운영, 재판절차, 등기, 가족관계등록, 그 밖의 법원업무와 관련된 법률의 제정 또는 개정이 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다.²⁾ 또한, 정부가 법원의 예산을 편성할 때에는 법원의 예산을 독립적으로 계상하고, 대법원의 세출예산요구액을 감액하고자 하는 경우에는 국무회의에서 대법원장의 의견을 들어야 하고, 그 금액을 감액한 경우에는 그 규모와 이유, 감액에 대한 대법원장의 의견을 국회에 제출해야 한다.³⁾

2) 법원조직법 제9조 제3항

3) 국가재정법 제33조, 제40조 제1항, 제2항.

2-6. 재판청구권과 헌법재판

헌법 제27조 제1항은 “모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리가 있다” 라고 규정한다. 헌법이 재판청구권을 기본권으로 보장하는 것도 독립된 법원으로부터 공정한 재판을 받을 수 있도록 하기 위한 것이다. ‘헌법과 법률이 정한 법관’이란 헌법과 법률이 정한 자격과 절차에 의해 임명된 법관을 말하고, 개인은 이러한 직업법관에 의해서만 재판을 받고, 그 이외에 자에 의해서는 재판을 받지 않을 권리를 가진다. ‘법률에 의한 재판’이란 법관이 자의적으로 재판해서는 안 되고, 국회가 제정한 절차법이 정한 절차에 따라 실체법이 정한 내용대로 재판해야 한다는 것이다. 이때 재판에 적용되는 절차법과 실체법은 헌법에 위반되지 않는 법률이어야 한다.

헌법은 사법권을 일반재판과 헌법재판으로 이원화하여 제111조에서 규정하는 위헌법률심판, 탄핵심판, 정당해산심판, 권한쟁의심판, 헌법소원심판은 헌법재판소가 관장하도록 한다. 개인의 법률적 권리를 보장하는 수단이 일반재판이고, 헌법분쟁을 해결하여 헌법을 수호하는 수단이 헌법재판이다. 헌법은 제103조에서 “법관은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다” 라고 규정하는 것과 달리, 헌법재판에 대해서는 아무런 규정을 두지 않고 있다. 하지만, 헌법재판 역시 사법에 포함되므로 사법권의 독립이 보장되어야 한다.⁴⁾ 사법권의 독립은 개인의 재판청구권을 보장하기 위해서도 필수적이며, 재판청구권에는 법원에 대한 일반재판뿐만 아니라 헌법재판도 포함된다.⁵⁾

3. 사법개혁

3-1. 사법개혁이 필요한가

『대한민국 법원이 정치화되었다. 일부 법관들도 정치적 이념에 따라 공정한 재판을 진행하지 않는다. 대법원장은 특정한 정파적 이익에 따라 재판하고, 자신의 입맛에 맞는 법관을 대법관으로 추천하며, 일반 법관들에 대해서도 인사권을 무기로 재판에 영향을 미치고 있다. 법원의 재판은 국민의 신뢰를 잃어버렸다.』 만약, 이것이 주관적 평가가 아니라 객관적 사실이라면 대한민국은 더 이상 법치국가가가 아니며, 사법개혁은 반드시 필요하다.

사법개혁이란 법원의 사법권 행사에서 잘못된 부분을 고쳐서 개선하는 것이다. 이는 법원이 사법권을 제대로 행사하지 못한다는 것을 전제로 한다. 물론, 개혁할만큼 잘못된 부분이 없더라도 보다 나은 제도로 발전시키기 위해 사법개혁의 이름으로 개선하는 것도 가능하다. 대한민국의 법원은 민주적 법치국가를 발전시키는 과정에서 과오를 저지른 적

4) 헌법재판소법 제4조는 “재판관은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다”라고 규정한다. 하지만, 사법권의 독립은 국회로부터 독립을 통해 실현될 수 있으므로 이 내용을 법률로 규정할 것이 아니라 법원과 마찬가지로 헌법에 규정하는 것이 바람직하다.

5) 헌재 2014. 4. 24. 2012헌마2 ; 대법원 2018. 3. 22. 2012두26401.



도 있고 국민으로부터 불신을 받기도 했다. 사법개혁은 법원의 사법권 행사를 정확하게 진단하는 것에서 시작되어야 한다. 이를 기초로 문제점을 파악하고, 그 원인이 무엇인지를 제대로 찾아내어 이를 제거하는 효과적인 수단을 마련해야 한다.

정확한 진단이 제대로 된 처방을 내릴 수 있고, 그래야 사법개혁이 성공할 수 있다. 이 글에서는 최근 정치권에서 제기된 사법개혁에 대한 헌법규범적 기준과 한계를 설명하고자 한다. 즉, 현행 헌법의 틀 안에서 사법개혁에 관한 쟁점을 제시하고, 헌법합치적 사법개혁을 위한 규범적 기준을 검토하며, 헌법정책적 관점에서 사법개혁에 대한 헌법개정에 관한 논의는 제외한다. 또한, 사법개혁의 대상에는 법원뿐만 아니라 검찰과 변호사제도도 포함되고, 헌법재판소도 헌법재판이라는 사법권을 행사하지만, 여기에서는 현안으로 제기되는 ‘법원’의 사법개혁만으로 그 범위를 제한한다.

3-2. 주체

사법개혁은 법원이 스스로 추진하는 것이 바람직하지만, 주체가 스스로 객체화하여 개혁하는 것은 성공하기 어려운 것이 현실이다. 사법권은 주권적 의사에 근거하므로 사법개혁은 최종적으로 국민이 주체가 되어 추진되어야 한다. 하지만, 국민의 주권적 의사를 확인하기는 매우 어렵다. 대의제에서는 국민의 대표기관인 국회가 일반의사로 형성한 것이 사후적으로 국민의 주권적 의사로 간주될 뿐이다. 결국, 국회가 국민을 대신하여 사법개혁의 주체가 될 수 있다. 사실적 측면에서 국회의원이 무능하고 부패하였다고 하더라도 규범적 측면에서는 국회의 의사는 틀리지 않다. 따라서 국회가 사법개혁의 1차적인 주체가 될 수 있다.

국회에서는 다수결이 전체의사로 간주되지만, ‘민주’ 공화국에서 다수결은 필요조건이 하나일 뿐 충분조건은 아니다. 다수결은 그 적법성을 확인할 수 있을 뿐이고, 헌법적 정당성을 담보하지는 않는다. 국민의 다양한 의사와 이해관계가 충분히 숙의되지 않고 다수파가 일방적으로 결정하더라도 이를 수용할 수밖에 없는 것이 대의제의 한계이다. 국회가 제정한 법률은 헌법재판을 통해 무효화되기 전까지는 존중되어야 한다. 국회가 민주적으로 운영되지 않는 것은 최종적으로는 그런 대표자를 선출한 국민 자신의 몫이자 운명이다. 국회가 현실적으로 사법개혁의 주체가 될 수 있지만, 법원의 자율성을 배제하여 사법권의 독립을 침해해서는 안 된다.

3-3. 방식

사법개혁은 국민의 주권적 의사에 따라 추진되어야 하지만, 민주적 절차만으로 완성될 수 없다는 것을 유의해야 한다. 사법개혁은 인간의 문제를 포함하여 제도의 문제를 개선하는 것으로 귀결되므로 그 기본적인 내용은 국회가 법률을 제정하거나 개정하는 방식으로 추진되어야 한다. 하지만, 국회가 민주적 절차에 따라 사법개혁에 관한 법률을 제정한다고 하더라도 그것만으로 충분하지 않다는 것이다. 사법은 법을 해석하고 적용하여 정의를 실현하는 것이므로 사법개혁은 법적 이성을 찾아낼 수 있는 직업적 법률전문가의

관점이 반영되어야 성공할 수 있다.

대한민국은 민주적 법치국가를 지향하지만, 사법권은 권력분립과 법치국가를 직접적인 근거로 한다. 따라서 사법개혁은 ‘법치’의 방식에 따라 추진되어야 한다. ‘민주’는 인간에 대한 신뢰를 전제로 다수를 소수의 폭력으로부터 보호하는 것을 목적으로 한다. 다수결이 지배하는 국회의 영역에서는 ‘민주’가 우선적으로 적용된다. 한편, ‘법치’는 인간에 대한 불신을 전제로 소수를 다수의 폭력으로부터 보호하는 것을 목적으로 한다. 사법권을 행사하는 법원의 영역에서는 ‘법치’가 우선적으로 적용되고 ‘민주’는 ‘법치’가 보장되는 것을 전제로 그 범위에서만 적용되어야 한다.

3-4. 한계

헌법 제40조는 “입법권은 국회에 속한다”라고 규정하여 국회에게 법제도를 형성할 재량권을 부여한다. 국회는 헌법이 구체적으로 위임한 법률유보의 경우에만 그 법률을 제정할 수 있는 것이 아니라 입법권을 포괄적으로 부여받고 있다. 국회는 법률을 제정할지 여부, 언제, 어떠한 내용으로 제정할지, 행정명령에 위임할지 등을 재량을 결정할 수 있다. 다만, 국회는 헌법을 위반할 수 없고, 이는 입법재량을 일탈한 것으로서 허용되지 않는다. 이때에도 국회가 제정한 법률은 헌법재판에 의해 위헌임이 선언될 때까지는 법률로서 존중되어야 한다. 사법개혁은 구체적으로 법제도의 개선을 통해 실현되는데, 이때에도 그 실체법적 내용에 대해서는 다음과 같은 헌법적 한계를 가진다.

첫째, 헌법이 보장하는 사법권의 독립을 침해해서는 안 된다. 사법개혁은 사법의 관료화, 재판의 불공정성과 지연, 정치적 편향성 등을 개선하여 사법권의 독립을 강화해야 한다. 최근에 추진되고 있는 검찰개혁에 대해서도 수사의 지연과 공백, 정치적 중립성의 훼손이 초래되었다는 비판이 제기된다. 사법권의 독립은 검찰의 정치적 중립성보다 훨씬 중요한 헌법적 가치이고, 사법권의 독립이 무너지는 경우에는 국가권력뿐만 아니라 국민 전체가 회복할 수 없는 피해를 입게 된다는 것을 유의해야 한다. 추상적인 실패의 우려가 구체적인 개혁의 요구를 막을 수는 없지만, 사법개혁이 개악이 되지 않기 위해서는 사법권의 독립을 강화하는 결과로 귀결될 수 있어야 한다.

둘째, 사법개혁을 위한 법제도가 효과적이어야 한다. 사법제도는 사법적 구제절차를 통해 법치국가를 완성하는 수단이며, 역사적 현실을 제대로 반영할 뿐만 아니라 법적 정의를 견인할 수 있어야 한다. 사법개혁의 결과는 사회문화적인 현상과 밀접하게 관련되므로 쉽게 되돌릴 수가 없어 개악으로 귀결되는 경우에는 사법제도를 재건하기에 너무나 많은 시간과 역량을 쏟아야 한다. 사법개혁은 실험적으로 시도해서는 안 되고, 우리가 70년 이상 운영한 역사와 경험을 기초로 추진되어야 한다. 국가를 세우고 처음 사법제도를 디자인하는 것과 사법개혁을 하는 것은 차원이 다르다. 사법개혁을 위한 국가적 에너지와 비용을 소모적으로 낭비되지 않도록 필요한 범위에서 그 만큼 효과적인 법제도를 마련해야 한다.



셋째, 사법개혁이 특정한 정치집단의 이해관계를 반영해서는 안 되고, 전체 국민의 주권적 의사인 ‘일반의사’에 따라야 한다. 국민의 주권적 의사는 1차적으로 국회의 다수결을 통해 확인되지만, 최소한 특정한 정파적 이익을 실현하는 수단으로 왜곡되어서는 안 된다. 특히, 특정한 개인이나 사안에 직접 적용되는 처분적 법률이 헌법적 정당성을 갖추지 못한 채 사법개혁의 이름으로 제정되어서는 안 된다. 이는 헌법 제11조가 “모든 국민은 법 앞에 평등하다”라는 규정에 위반될 수 있다. 또한, 소급적 법률을 제정하는 것은 공익을 위해 필요한 경우에 한하여 엄격하게 제한하여 법치국가에 요구하는 법적 안정성과 예측가능성을 침해하지 않도록 해야 한다.

3-5. 구체적 쟁점

(1) 재판소원 도입

법원의 재판을 헌법소원심판의 대상에 포함시키는 것은 헌법에 위반될까. 헌법 제111조 제5호는 헌법재판소의 관장사항으로 ‘법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판’이라고 규정하고, 헌법재판소법 제68조 제1항은 헌법소원심판의 대상에서 ‘법원의 재판을 제외하고는’이라고 규정한다. 1987년 현행 헌법에서 헌법재판소를 설치하고 그 관장사항을 규정하면서 헌법소원심판의 대상에 대해서는 국회가 법률로 제정할 수 있도록 위임하였고, 국회는 재판을 그 대상에서 제외한 것이다. 이때 헌법소원심판의 대상에서 제외하는 것은 ‘재판’이지 ‘사법권의 행사’가 아니다. 즉, 재판소원은 금지되지만, 법원의 사법행정작용이 기본권을 침해한 경우에는 헌법소원심판의 대상이 된다.

헌법은 사법권을 나누어 일반재판은 법원에, 헌법재판은 헌법재판소에 분배하고, 규범통제에서는 명령·규칙에 대한 위법·위헌심사권은 법원에, 법률에 대한 위헌심사권은 헌법재판소에 분배하고, 위헌법률심판에서도 위헌법률심판제청권은 법원에, 위헌법률심판권은 헌법재판소에 분배하였다. 헌법은 헌법재판을 일반재판과 구별하고 그 역할과 기능을 구분하고 있지만, 헌법에서 직접 재판소원을 금지하거나 배제하는 것은 아니다. 법원의 재판 역시 기본권을 침해해서는 안 되므로 재판소원을 도입하더라도 그 자체가 사법권을 독립을 해치거나 헌법에 위반되지는 않는다. 국회가 헌법재판소법을 개정하여 ‘법원의 재판을 제외하고는’이라는 문구를 삭제하면 재판도 ‘공권력의 행사 또는 불행사’에 포함되므로 헌법소원심판의 대상이 될 수 있다.

재판소원을 도입하는 경우에는 헌법재판소법 제68조 제1항에서 ‘법원의 재판을 제외하고는’ 부분을 삭제하는 것으로는 충분하지 않다. 헌법재판소법은 헌법소원심판의 대상으로 ‘공권력의 행사 또는 불행사’로 규정하고, 법원의 재판뿐만 아니라 헌법재판소의 결정도 여기에 포함된다. 재판소원을 인정하게 되면 반드시 법원의 재판이 4심제로 되는 것은 아니지만 사실상 4심제로 이용될 수 있고, 헌법재판소의 업무도 급격하게 증가될 수 있으며, 신속한 재판을 저해할 수 있다. 또한, 헌법재판의 정치적 성격으로 인하여 사법권의 독립이 침해되는 결과를 초래할 수도 있다. 재판소원을 도입할 경우에는 그에 대

한 대책도 함께 마련해야 한다.

모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다(제27조 제3항). 민사재판은 심급마다 5월 이내에 선고해야 하고,⁶⁾ 선거범죄에 대해서는 1심은 6월, 2,3심은 3월 이내에 반드시 선고해야 하고,⁷⁾ 헌법재판은 180일 이내에 선고해야 한다고 규정한다.⁸⁾ 하지만, 헌법재판소와 대법원은 이를 훈시규정으로 해석하여 재판기간이 경과하더라도 신속한 재판을 받을 권리를 침해하지 않는다고 판단하였다.⁹⁾ 헌법재판이 청구된 지 10년 3개월이 지나 결정이 선고된 적이 있고,¹⁰⁾ 일반재판도 재판지연이 일상화되고 있다. 한편, 당사자에 대해서는 항소와 상고기간을 민사재판에서는 14일로, 형사재판에서는 7일로 제한하고 이를 초과하면 각하한다.

(2) 대법관 증원

대법관을 26명 내지 100명으로 증원하고, 전원합의체를 2개 이상으로 나누어 구성하는 것이 헌법에 위반될까. 헌법은 제102조 제2항에서 “대법원에 대법관을 둔다”, 제3항에서 “대법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다” 라고 규정하고, 법원조직법 제4조 제2항은 “대법관의 수는 대법원장을 포함하여 14명으로 한다” 라고 규정한다. 헌법은 대법원에 대법원장과 대법관을 반드시 두어야 하도록 규정하지만, 대법관의 수에 대해서는 국회가 법률로 정하도록 위임한다. 따라서 국회가 법원조직법을 개정하여 대법관의 수를 감원하거나 증원하는 것은 헌법에 위반되지 않는다.

최근 국회에는 대법관 수를 14명에서 30명 내지 100명으로 증원하도록 하는 것을 내용으로 하는 법원조직법의 개정안이 제출되었다. 현재 대법원은 민사사건의 약 70%, 행정 사건과 특허사건의 72% 이상을 본안 심리 없이 상고를 기각하는 심리불속행을 통해 종결하고, 1명의 대법관이 1년에 담당하는 사건 수가 무려 4,000건 이상이라고 한다. 또한, 대부분의 상고심 사건은 4명의 대법관을 구성된 소부에서 처리하고, 전원합의체에 회부되는 사건은 전체 상고사건의 0.02%에 불과할 정도로 극소수라고 한다.¹¹⁾ 또한, 상고심의 재판기간은 기록을 받은 날부터 5월 이내에 선고해야 하지만, 스스로 이를 훈시규정으로 해석하여 지키지 않고 있는 실정이다.

헌법재판소는 상고심절차에 관한 특별법이 규정하는 심리불속행제도와 소액사건심판법이 규정하는 상고허가제는 재판청구권을 침해하지 않는다고 판단하였다.¹²⁾ 하지만, 이는 심리불속행죄와 상고허가제가 위헌이 아니라고 판단한 것일 뿐, 재판청구권을 충실히 실현하는 것이라는 것을 의미하는 것은 아니다. 헌법이 심급제를 인정하고 법률이 대법원

6) 민사소송법 제199조.

7) 공직선거법 제270조.

8) 헌법재판소법 제38조.

9) 현재 2009. 7. 30. 2007헌마732.

10) 현재 2022. 5. 26. 2012헌바66.

11) naver, 폴리뉴스, 2025. 10. 21.자 기사 등

12) 2007. 7. 26. 2006헌마551 ; 2012. 12. 27. 2011헌마161.



에 상고할 수 있도록 하면서도 심리불속행을 원칙으로 하거나 상고를 허가제로 운영하는 것은 본말을 전도한 것으로 재판청구권을 지나치게 제한하는 것이다. 대법원의 업무부담이 과중하다면 재판인력을 늘여야지 상고와 그 심리를 제한해서는 안 된다.

대법관의 수는 심급제를 운영하는 현실을 고려하여 상고심 사건의 숫자, 대법관의 업무부담, 사건의 처리기간 등을 고려하여 국회가 최종적으로 결정할 수 있다. 다만, 대법관의 수는 신속하고 공정한 재판을 실현할 수 있도록 결정해야 하고, 정파적 이익에 이용하기 위해 대법관의 수를 증원해서는 안 된다. 한편, 헌법은 대법원을 1개의 최고법원으로 특정하고, 모든 관할사항을 통합하여 관할하며, 다만 부를 둘 수 있도록 규정한다.¹³⁾ 국회가 법원조직법을 개정하여 대법원의 전원합의체를 2개 이상으로 나누어 설치하는 것은 헌법에 부합하지 않는다.¹⁴⁾

(3) 법원행정처 폐지

법원행정처를 폐지하고, 그 대신 대법원장의 권력을 견제하고 외부인사의 참여를 확대하여 법원행정과 법관인사를 실질적으로 담당하게 하는 ‘사법행정위원회’를 설치하는 것이 헌법에 위반될까. 법원행정처를 폐지하는 것은 그 대안으로 제시하는 사법행정위원회의 구체적인 내용과 견련되는데, 이는 사법권의 운용을 위해 필요한 사법행정사무의 주체와 관할에 관한 문제이다. 이는 헌법 제101조 제1항에서 “사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다”라고 규정하는 것에 대한 해석과 사법권의 독립에 사법행정사무의 독립도 포함되는지에 대한 문제와 직결된다.

헌법은 제102조 제3항에서 “대법원과 각급법원의 조직은 법률로 정한다”라고 규정하여 대법원의 조직에 관한 구체적인 내용에 대해서는 국회가 법률로 정하도록 위임한다. 법원조직법 제9조 제1항은 “대법원장은 사법행정사무를 총괄하며, 사법행정사무에 관하여 관계 공무원을 지휘·감독한다”라고, 제19조 제1항은 “사법행정사무를 관장하기 위하여 대법원에 법원행정처를 둔다”라고, 제2항은 “법원행정처는 법원의 인사·예산·회계·시설·통계·송무·등기·가족관계등록·공탁·집행관·법무사·법령조사 및 사법제도연구에 관한 사무를 관장한다”라고 규정한다.

국회는 법원조직에 관한 법률을 제정할 수 있지만, 사법행정사무의 처리는 사법권에 속하고, 이는 법관으로 구성된 법원에 속한다는 것을 위반해서는 안 된다. 사법행정사무를 담당하는 기관에 대해서는 그 명칭이 무엇이든지 구성, 권한의 구체적이고 실질적 내용을 기준으로 위헌 여부를 판단해야 한다. ‘법관으로 구성된 법원’이 스스로 외부기관의 참여와 의견을 개방하는 것은 법원의 자율권으로 보장되지만, 국회가 외부인사가 중심이 되는 사법행정기관을 구성하여 법관의 인사를 포함하여 사법행정을 수행하는 것은 헌법에 위반된다. 이는 법관의 신분적 독립이나 대법원의 규칙제정권을 침해할 수 있

13) 헌법 제101조 제2항, 제102조 제1항.

14) 법원조직법 제7조 제1항, 제2항은 법원조직법은 대법원의 심판권은 원칙적으로 대법관 전원의 3분의 2 이상으로 구성되는 전원합의체에서 행사하도록 하고 예외적으로만 부에서 심판하도록 규정한다.

다. 다만, 대법원이 스스로 외부인사를 참여시키거나 대법원장의 권한을 약화시키는 것은 사법권의 독립을 침해하는 것은 아니다.

(4) 배심제·참심제 도입

형사재판에서 일반인이 기소나 재판의 과정에 참여하여 심판할 수 있도록 하는 배심제나 참심제를 도입하는 것이 헌법에 위반될까. 배심제나 참심제는 국민이 직접 재판에 참여함으로써 민주적 정당성을 제고하고 위한 것으로 주장된다. 배심제나 참심제는 법관이 아닌 일반인이 재판에 참여하는 것이 핵심이다. 헌법 제27조 제1항은 “모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다”라고 규정하여 재판청구권을 보장하는데, 배심제나 참심제는 헌법과 법률이 정하는 법관에 의한 재판이 아니다.

배심제는 형사절차에서 일반인이 배심원으로 기소 또는 재판에 참여하여 사실문제에 대해 평결하는 제도이다. 이는 영미법에서 발전되었는데, 배심원이 피고인을 재판에 회부할지 여부를 평결하는 기소배심(대배심)과 재판에서 피고인의 유·무죄를 평결하는 심리배심(소배심)으로 구분된다. 심리배심에서 배심원은 사실관계에 대해 평결하며, 법관은 그 평결에 기속되고 법률의 해석·적용과 양형에 대해서만 판단한다. 한편, 참심제는 독일과 같은 대륙법에서 발전되었는데, 일반인이 직업법관과 함께 재판에서 사실관계의 확정과 법률의 해석·적용에 참여한다.

헌법 제27조 제1항이 기본권으로 보장하는 재판청구권은 ‘헌법과 법률이 정한 법관’에 의한 재판이다. 이때 재판은 사실판단과 법률해석을 모두 포함하므로 배심제나 참심제를 통해 일반인이 재판에 참여하여 재판하는 것은 직업법관에 의해서만 재판을 받고, 그 이외에 자에 의해서는 재판을 받지 않을 권리를 침해하게 된다. 국회가 법률을 통해 배심제나 참심제에 참여하는 배심원에 대해 ‘법관’의 명칭을 부여한다고 하더라도 이는 헌법이 규정하는 직업법관에 포함되지 않는다. 따라서 국회가 법률을 통해 배심제나 참심제를 도입하는 것은 헌법에 위반된다. 다만, 배심원이 기소 여부만을 평결하는 기소배심은 배심원이 직접 재판에 관여하는 것이 아니므로 입법을 통해 도입할 수 있다.

국회는 2007년 ‘국민의 형사재판 참여에 관한 법률’을 제정하여 형사재판에서 국민 참여재판을 도입하였다. 이는 재판청구권을 침해하지 않는 범위에서 인정되므로 헌법을 위반한 것은 아니다.¹⁵⁾ 즉, 살인죄 등 중대범죄만 대상으로 하고, 법원은 피고인에게 국민참여재판을 원하는지 여부에 대한 의사를 확인하되, 재량으로 국민참여재판을 하지 않기로 결정할 수 있다. 배심원단은 변론을 종결한 후 전원일치로 유·무죄를 평결하고, 전원일치가 되지 않으면 법관의 의견을 듣고 다수결로 평결한다. 배심원단이 유죄평결을 할 경우에는 양형에 대해 의견을 제시하지만, 그 평결과 의견은 법관을 기속하지 않고 권고적 효력만 가진다.

15) 헌재 2016. 12. 29. 2015헌바63.



(5) 대법관후보추천위원회 개편

대법관후보추천위원회를 개편하여 그 구성을 다양화하는 하는 것이 헌법에 위반될까. 헌법은 제104조 제2항에서 “대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다” 라고 규정한다. 법원조직법과 대법원규칙은 대법관후보추천위원회에 대해, 대법원장은 대법관 후보자를 제청할 때마다 위원장 1명을 포함한 선임대법관, 법원행정처장, 법무부장관 등 10명의 위원으로 구성하며, 위원장은 대법원장이 임명하거나 위촉한다. 대법관후보추천위원회는 제청할 대법관의 3배수 이상을 대법관 후보자로 추천하고, 대법원장은 그 추천 내용을 존중하도록 규정한다.¹⁶⁾

최근 국회에 대법관후보추천위원을 현행 10명에서 15명으로 늘리고, 법조직역 출신이 전체 위원 구성의 반수를 넘지 않도록 하며, 여성 위원을 최소 4명 이상이 되도록 하는 법원조직법 개정안이 제출되었다. 대법관후보추천위원회의 조직과 운영에 대해서도 법원행정처의 폐지에 관한 문제와 마찬가지로 대법관후보추천에 관한 사무는 사법행정사무로서 ‘사법권’에 포함되므로 ‘법관으로 구성된 법원’이 자율적으로 결정해야 한다. 국회는 대법관후보추천에 대해 법률로 재판의 독립이나 대법원의 규칙제정권을 침해해서는 안 된다.

(6) 기타

사법개혁에 대한 쟁점으로는 법관평가제도의 개선, 하급심 판결문의 공개, 압수·수색 영장의 심문절차 도입, 내란특별재판부 설치, 대통령재판중지법 등이 제기된다.

첫째, 법관인사에서 변호사단체와 같은 외부기관의 평가를 반영하도록 하자는 의견이 있다. 헌법은 법관은 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 임명하고, 법원조직법과 대법원규칙은 법관의 인사에 관한 중요 사항을 심의하기 위해 법관인사위원회에 대해 규정한다. 법관인사위원회는 위원장 1명을 포함한 11명의 위원으로 구성되며, 위원장은 위원 중에서 대법원장이 임명하거나 위촉한다.¹⁷⁾ 법관의 신분보장은 법관인사와 직결되고, 이는 법관에 대한 평가를 전제로 한다. 법관의 신분이 보장되지 않으면 재판의 독립을 해치는 것으로 연결되고, 이는 사법권의 독립을 해치게 된다. 따라서 그 정도에 따라 다를 수는 있지만, 외부기관의 평가에 따라 법관인사를 하도록 강제하는 것은 사법권의 독립에 위반된다.

둘째, 형사사건의 1,2심 판결문을 확정 전이라도 전면적으로 공개하여 누구나 열람하고 복사할 수 있도록 하자는 의견이 있다. 헌법 제109조는 “재판의 심리와 판결은 공개한다. 다만, 심리는 국가의 안전보장 또는 안녕질서를 방해하거나 선량한 풍속을 해할 염려가 있을 때는 법원의 결정으로 공개하지 않을 수 있다” 라고 규정한다. 재판청구권은 공개재판을 받을 권리를 포함하고, 이는 공정한 재판을 보장하고 국민의 사법에 대한 신뢰

16) 법원조직법 제41조의2.

17) 법원조직법 제52조의2.

를 확보하기 위한 것이다. 공개재판을 받을 재판청구권도 헌법 제37조 제2항에 따라 국회가 법률로써 제한할 수 있는데, 그 공개의 범위를 확대하는 것은 사생활의 비밀과 자유 등 다른 기본권을 침해하지 않는 범위에서는 정당화될 수 있다.

셋째, 법관이 압수·수색영장의 발부 전 필요하다고 판단할 경우에 관련자를 심문할 수 있도록 하자는 의견이 있다. 헌법은 제12조 제3항에서 “... 압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시해야 한다”라고, 제16조에서 “주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다”라고 규정한다. 형사소송법은 구속영장에 대해서는 피의자를 심문하도록 규정하지만, 압수·수색영장에 대해서는 관련자의 심문을 규정하지 않는다.¹⁸⁾ 국회는 형사소송법을 개정하여 압수·수색영장에 대해서도 필요한 경우에는 사전에 관련자를 심문할 수 있도록 규정할 수 있다.

넷째, 내란전담재판부나 내란전담 영장재판부를 설치하자는 의견이 있다. 국회는 대법원과 각급법원의 조직에 관한 법률을 제정할 수 있고, 법원조직법은 각급법원으로 고등법원, 특허법원, 지방법원, 가정법원, 행정법원, 회생법원을 규정한다. 헌법은 예외적으로 특별법원으로 군사법원만 인정하고, 그 상고심은 대법원이 관할하도록 규정한다.¹⁹⁾ 국회는 법원조직법을 개정하여 일반법원의 종류를 확대할 수는 있다. 하지만, 내란전담재판부의 설치의 재판과 직접 관련된 사법행정사무로서 대법원의 자율성과 대법원규칙제정권을 침해할 우려가 있다. 또한, 이는 특정한 개인이나 사안에 직접 적용되는 처분적 법률이나 소급적 법률을 통해 특별재판부를 구성하는 것은 권력분립과 법 앞에 평등을 위반하게 된다.

다섯째, 현직 대통령의 재임기간 중에는 형사재판절차를 중지하도록 하자는 의견이 있다. 헌법 제84조는 “대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 재직 중 형사상의 소추를 받지 아니한다”라고 규정한다. 이때 대통령에 대한 형사상 소추에는 ‘공소의 제기’만 의미하는 것인지, 재판까지 포함하는 것인지는 명확하지 않다. 대통령이 공소의 제기를 받지 않으면 재판도 받을 여지가 없지만, 대통령으로 취임하기 전에 기소된 경우에는 그 재판이 중지되는지가 불명확하다. 대통령에게 형사상 특권을 부여한 것은 대통령의 직무수행을 보장하기 위한 것이므로 현직 대통령에 대한 형사재판을 중지하도록 법률을 제정하는 것 자체는 헌법에 위반되지 않는다. 다만, 국회가 특정한 개인이나 사안에 대해 정치적 목적으로 처분적 법률이나 소급적 법률을 제정하는 것은 법 앞에 평등을 위반하게 된다.

4. 결론

18) 형사소송법 제113조, 제201조의2, 제215조.

19) 헌법 제110조 제1항, 제2항.



사법개혁에서는 ‘개혁’이라는 언어가 도덕적으로나 논리적으로 강력한 명분을 앞세우기 때문에 그 개혁을 하자는 주장에는 반대하기 어렵다. 인류는 ‘개혁’이 개선이 아닐 개악으로 귀결된 사례를 여러 번 경험하였다. 사법개혁 역시 개선이나 개악으로 귀결되겠지만, 최소한 선(善)을 추구해야 한다. 민주 ‘공화국’에서 선은 개인이나 특정 집단이 독점할 수 없으며, 개별의사나 그 총합인 전체의사가 아니라 국민 전체의 이익을 반영하는 ‘일반의사’에 의해 도출되어야 한다. 국민이 갖는 다양한 이해관계나 극단적으로 분열된 정치적 이념을 하나로 수렴하여 ‘일반의사’를 도출하는 것이 과제이다.

권력분립은 국가기관을 구분하고 국가권력을 분배하는 것으로 완성되지는 않는다. 권력분립은 견제와 균형(check and blance)을 통해 실질화된다. 국가기관은 자신의 이해관계나 정파적 이익에 따라 국가권력을 행사할 위험이 있으므로 국가기관들이 서로 권력의 남용을 견제할 수 있어야 한다. 이는 국가기관 사이에 권력이 균형을 이루어야 가능하다. 다만, 이때 견제와 균형은 국가기관이 서로 균형(balance)적인 권력을 갖고 있으며, 다른 국가기관이 권한을 남용하지 않도록 살피고 점검하는 견제(check)라는 것에 유의해야 한다. 국회, 정부, 법원이 다른 국가기관보다 우월한 지위에서 압도하거나 그 권한행사에 개입하여 자신의 의도대로 움직이도록 통제하는 것은 아니라는 것이다.

정치의 사법화와 사법의 정치화는 모두 바람직하지 않다. 하지만, 정치의 사법화보다 사법의 정치화가 더욱 위험하다. 정치의 사법화는 정치권력의 남용을 법치를 통해 규율할 수 있지만, 사법의 정치화는 법원이 스스로 법치를 포기하여 사법권의 독립을 직접적으로 해치기 때문이다. 정치의 사법화는 민주의 법치화로, 사법의 정치화는 법치의 민주화로 치환시킬 수 있다. 민주의 남용이 법치의 남용보다 훨씬 위험하다. 민주가 궤도를 이탈하여 그 권한을 남용할 경우에는 법치가 바로잡을 수 있고, 그것이 법치의 사명이다. 법치 역시 완전할 수 없어 궤도를 이탈하여 그 권한을 남용할 위험이 있지만, 이때에는 민주가 법치를 바로잡을 수는 없다. 법치는 스스로 교정해야 하고, 그것이 법치를 완성하는 길이다.

MEMO

[illegible]

MEMO

[illegible]

MEMO

[illegible]