

# 정치학 연구주제로서의 사법독립: 개념화와 측정의 문제를 중심으로

조무형 | 이화여자대학교

## | 국문요약 |

독립적인 사법부가 갖는 정치적 중요성에도 불구하고, 사법독립에 관한 기존의 논의는 법학을 중심으로 이루어져 정치학 내에서 충분한 관심을 받지 못했다. 본 논문은 정치학 연구주제로서 사법독립의 의미와 쟁점을 개념화와 측정의 문제로 구분하여 살펴본다. 우선 사법독립을 법원-법관의 독립, 법률적-실질적 독립, 외부적-내부적 독립, 이슈영역에 따른 정치적·경제적·사회적 측면의 독립의 네 가지 차원으로 개념화하여 사법독립에 대한 체계적인 개념적 틀을 제시한다. 또한 사법독립을 측정하는 지표들과 그 특징을 소개하고, 이를 활용한 경험적 분석을 통해 민주주의와 권위주의에서 나타나는 사법독립의 수준과 특성을 살펴본다. 분석 결과 민주주의에 비해 권위주의에서는 실질적 사법독립의 수준이 낮고, 이슈영역에 따라 불균등한 사법독립의 발전이 이루어지며, 사법독립 지표들 사이의 측정값의 편차가 크게 나타남을 발견하였다. 본 논문은 사법독립의 정치적 연구에 있어 구성타당성의 중요성, 정권유형별 사법독립 특성의 차이에 대한 고려, 사법독립과 정치경제적 조건 사이의 인과관계 분석의 필요성을 강조한다.

주제어 | 사법독립, 개념화, 지표, 민주주의, 권위주의

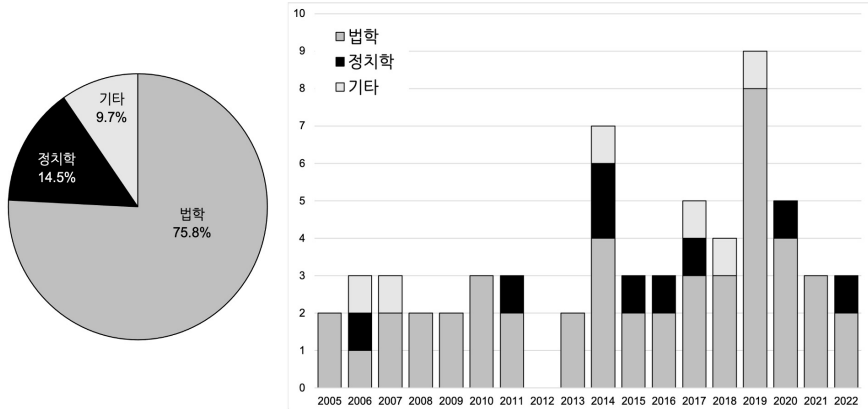
## 1. 서론

사법부의 독립성(judicial independence)이 갖는 정치적 중요성과 함의는 결코 작지 않다. 독립적인 사법부는 행정부와 입법부의 자의적인 권력행사를 견제함으로써 자유민주주의의 핵심원리인 삼권분립을 구현하는 데 필수적이기 때문이다. 또한 세계 여러 국가들의 정치사 및 헌정사에서 보듯이, 사법부의 독립성은 민주화, 경제발전, 시민사회의 성장과 같은 정치, 경제, 사회적 환경에 의해 영향을 받을 뿐 아니라, 통치자의 정치적 이해관계에 따라 높아지거나 낮아질 수 있다는 점에서 정치행위자들의 선택과도 밀접하게 관련되어 있다.

사법부의 독립성이 갖는 이러한 정치적 중요성에도 불구하고, 그동안 사법독립에 관한 국내 학계의 논의는 주로 법학 분야를 중심으로 이루어져 정치학적 관심을 충분히 받지 못했다. <그림 1>은 국내 학술 데이터베이스인 디비피아(DBPia)에서 “사법독립” 및 이와 동일한 의미의 단어<sup>1)</sup>를 키워드로 제시한 KCI(한국학술지인용색인) 등재 국내 학술지 논문들의 학문분야별 구분을 나타낸 것이다. 2005년부터 2022년까지 사법독립을 키워드로 제시한 논문은 총 62편이었으며, 이 중 47편(75.8%)의 논문이 법학 학술지에 게재된 반면 정치학 학술지에 게재된 논문은 9편(14.5%)에 불과했다.<sup>2)</sup>

- 
- 1) 검색에 사용된 키워드는 다음과 같다: 법원의 독립성, 사법 독립성, 사법권 독립, 사법권의 독립, 사법부 독립, 사법부 독립성, 사법부의 독립, 사법부의 독립성, 사법의 독립, 사법의 독립성. 본 논문에서는 “사법독립”이라는 개념 자체에 대한 국내 학계의 주목도를 확인하기 위해 이를 직접적으로 명시한 연구만을 검색하는 보수적인 접근법을 채택했다. 하지만 법치, 법의 지배, 삼권분립, 법의 공정성 등 사법독립과 관련된 다른 개념들을 포함할 경우, 해당 주제의 국내 연구동향에 대한 폭넓은 이해가 가능할 것이다.
  - 2) “기타”에는 신문방송학(4편), 인문학(1편), 지역학(1편), 부패학(1편) 학술지에서 발간된 6편(9.7%)의 논문이 포함되었다.

<그림 1> 사법독립 관련 KCI 등재 학술지 논문들의 학문분야별 구분, 2005~2022



미국의 경우 1960년대부터 행태주의가 확산되면서 법리학(jurisprudence), 공법학을 중심으로 이루어졌던 “법과 정치(law and politics)” 연구분야 내에서 사법정치(judicial politics)가 새로운 영역으로 부상했고(Whittington et al. 2008, 9), 사법부와 입법부·행정부 간의 관계, 법원이 구성되는 정치적 과정, 법관의 의사 결정에 영향을 미치는 이념적·전략적 요인에 대한 연구(Epstein and Knight 1997; Segal and Spaeth 1993)가 증가하며 사법독립에 관한 정치학적 연구가 발전할 수 있는 환경이 조성되었다. 이에 비해 한국의 경우 사법정치 분야의 발전을 추동할 만큼 정치학과 법학의 학제적 연계가 충분하지 않은 가운데 법원과 법관은 여전히 법적 행위자로 이해되어 왔고, 사법부의 독립성에 대한 연구 역시 법체계 및 사법부의 조직과 제도에 대한 분석, 헌법학적·법철학적 논의를 중심으로 이루어졌다. 다만 <그림 1>에서 보듯이 2014년을 기점으로 한국 사법독립의 현정사(최선 2020), 한국적 맥락에서 사법독립에 대한 비판적 검토(최선 2015; 최선·이지문 2014), 비교정치적 관점에서 사법독립의 정치적 결정요인에 관한 경험적 분석(강명세 2016; 조무형 2022) 등 사법독립을 주제로 한 여러 논문들이 국내 정치학 학술지에 출간되고 있으며, 이는 과거에 비해 정치학 내에서도 사법

독립에 관한 연구의 저변이 넓어질 가능성을 시사한다.

이러한 문제의식에 착안하여 본 논문은 사법독립이 정치학 분야의 연구주제로서 갖는 의미와 쟁점, 향후 과제에 대해 논한다. 구체적으로 본 논문은 사법독립을 정치학에서 연구할 때 발생할 수 있는 두 가지 근본적인 문제를 중심으로 사법독립을 살펴본다. 하나는 개념화(conceptualization)의 문제로서, 이는 다차원적인 의미를 갖는 사법독립의 개념을 어떻게 체계적으로 구분하여 이해할 것인가의 문제와 관련된다. 다른 하나는 측정(measurement)의 문제로서, 이는 경험적, 정량적 분석에서 사법독립을 변수로 활용할 때 발생할 수 있는 사법독립에 관한 지표들의 신뢰성(reliability)과 타당성(validity), 그리고 이들 지표들 간의 상관관계 및 호환성의 문제와 관련된다. 정리하자면 본 논문은 관찰불가능한 개념인 사법독립을 어떻게 조작적으로 정의하고 정량적으로 수치화할 것인가의 문제를 다루며, 이는 사법독립에 대한 개념적 합의와 경험적 분석이 아직까지 일천한 국내 정치학에서 사법독립 연구의 개념적 토대를 구축하고 사회과학적 엄밀성을 높이기 위한 기초작업으로서의 중요성을 갖는다.

사법독립에 관한 국내외의 정치학 및 법학 분야의 연구들을 종합하여 본 논문에서는 사법독립에 대한 개념을 다음의 네 가지 차원으로 제시하고자 한다. (1) “법원의 독립”과 “법관의 독립”으로 구분하는 기관의 독립과 판사 개인의 독립, (2) 헌법에 명시된 법률적(de jure) 독립과 법관의 행태를 통해 구현되는 실질적(de facto) 독립, (3) 사법부 외부로부터의 독립과 내부로부터의 독립, (4) 이슈영역에 따라 구분되는 정치적, 경제적, 사회적 측면에서의 사법독립. 사법독립 개념의 이러한 다차원적, 다층적 성격을 제시한 후, 본 논문에서는 국가들의 사법독립 수준을 측정하는 다양한 지표들을 소개하고, 이러한 정량적 지표가 발생시킬 수 있는 측정의 문제를 검토한다. 사법독립의 다양한 지표들이 포착하고 강조하는 사법독립의 요소가 항상 일치하는 것이 아닌 만큼, 이로 인해 동일한 개념을 측정함에도 서로 다른 결과를 발생시킬 가능성이 있는지를 살펴본다.

또한 본 논문은 사법독립의 개념과 지표를 적용하여 민주주의와 권위주의의 정

치체제에서 나타나는 사법독립의 다양한 양상들을 비교분석한다. 경험적 분석 결과, 민주주의에서와 달리 권위주의 국가에서는 여러 층위의 사법독립이 늘 함께 나타나지 않는 특징을 보였으며, 구체적으로 법원의 독립과 법률적 사법독립이 명시되어 있더라도 법관의 독립과 실질적 사법독립의 수준은 낮고, 정치적 측면에서의 사법독립이 성취되기 어려운 반면 경제적 측면에서의 사법독립은 상대적으로 더 두드러지는 것으로 나타났다. 또한 측정의 측면에서도 사법독립 지표들 간의 불일치와 편차가 권위주의 국가들 사이에서 더 크게 나타남을 발견하였다. 이는 민주주의에서 일반적으로 통용되는 사법독립에 관한 논의를 권위주의의 맥락에 일방적으로 적용하는 데 한계가 있음을 의미하는 것으로, 권위주의에서 사법부의 독립성을 연구하는 학자들이 개념화와 측정 모두에서 특히 유의해야 함을 시사한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 우선 II장에서는 사법독립의 개념화 문제에 집중하여 사법독립 개념을 체계적으로 이해할 수 있는 네 가지의 서로 다른 층위를 제시한다. III장에서는 정치학 분야에서 주로 개발되어 온 사법독립을 측정하는 주요 지표들을 소개하고, II장에서 살펴본 사법독립 개념과의 관련성 하에서 이러한 지표들의 특징을 살펴본다. IV장에서는 앞의 두 장에서 다룬 개념화와 측정의 문제를 적용하여 민주주의와 권위주의에서 나타나는 사법독립의 특징을 살펴본다. 이를 통해 민주주의와 권위주의에서 다양한 층위의 사법독립이 어떻게 나타나며, 사법독립의 서로 다른 지표들을 서로 다른 정권유형에 적용했을 때 일치성과 호환성이 높은지를 분석한다. 끝으로 V장에서는 논의를 정리하고 본 논문이 정치학에서의 사법독립 연구에 있어 갖는 함의를 제시한다.

## II. 사법독립의 개념화

사법독립 개념이 갖는 다차원적 성격과 이로 인한 개념화의 어려움에 대해서는 많은 학자들이 지적해 왔다. 대표적으로 콘하우저(Kornhauser 2002)는 사법독립이 학자들의 필요와 목적에 따라 다르게 이해되고 있고 사법독립 개념을 정의함에 있어 발생하는 혼란은 제거될 수 없다고 주장하면서 사법독립이 정말 유용한 개념인지에 대해 의문을 제기한 바 있다. 나아가 게이(Geyh 2014)는 사법독립 개념을 상황에 따라 수시로 형태를 바꾸고 다른 생물들을 삼키거나 흡수하면서 생존해 나가는 무형(無形)의 생물인 아메바(amoeba)에 비유하기까지 했다(Geyh 2014, 186). 이러한 어려움에도 불구하고 헌법학과 정치학에서는 사법독립을 보다 체계적으로 개념화하려는 노력이 꾸준히 진행되어 왔으며, 본 논문에서는 이러한 논의들을 종합하여 보다 체계적이고 경험적으로 측정 가능한 사법독립의 개념화를 제시하고자 한다.

### 1. 법원의 독립 대 법관의 독립

헌법학을 중심으로 가장 널리 알려진 사법독립의 개념화 방식은 사법독립을 “법원의 독립”과 “법관의 독립”으로 구분하는 것이다(권영성 2010; Larkins 1996). 법원의 독립은 기관으로서의 사법부가 조직과 운영, 기능의 측면에서 입법부나 행정부 등 다른 헌법기관으로부터 독립적인 위상을 확보하는 것을 의미한다. 이에 비해 법관의 독립은 법관 개인이 부당한 압력이나 통제를 받지 않고 헌법과 법률에 따라 양심에 근거하여 판결을 내리는 것을 의미한다. 법관의 독립이 갖는 이러한 성격은 구체적으로 “재판상의 독립”에 해당하며, 이러한 재판상의 독립이 가능하도록 법관의 인사, 자격, 임기를 법률로 규정함으로써 법관의 신분을 보장해 주는 “신분상의 독립” 역시 법관의 독립을 구성하는 하나의 요소이다.

법원의 독립과 법관의 독립을 구분하는 것은 기관으로서 법원의 독립성 획득이 필연적으로 법관 개인의 재판상의 독립을 의미하는 것은 아니라는 점에서 중요하다. 다시 말해 “독립적인 법원 내에서 종속적인 법관”, 혹은 “종속적인 법원 내에서 독립적인 법관”(Ferejohn 1998)이 존재할 가능성이 있는 것이다. 예를 들어, 피노체트(Augusto Pinochet) 군부독재 정권 시기에 칠레 대법원은 상대적으로 높은 수준의 조직적 자율성과 독립성을 누렸음에도, 사법부 내에 확립된 비정치성(apoliticism)의 문화로 인해 판사들이 군부정권의 정치적 결정이나 인권탄압에 제동을 거는 판결을 내리지 않음으로써 결과적으로 정권에 종속적인 모습을 보였다(Hilbink 2007). 반대로 파키스탄의 경우 2000년대 중반 무샤라프(Pervez Musharraf) 정권에 의해 법원의 권한과 독립성이 크게 약화된 상황에서도, 다수의 대법원 판사들이 정권에 대한 충성맹세 요구를 거부하고 무샤라프 정권의 정통성에 도전하는 중대한 판결을 내리는 적극성을 보였다(Kureshi 2021, 233). 법원의 독립과 법관의 독립의 구분은 양자가 함께 가지 않는 이러한 사례들을 이해하는 데 유용한 개념적 틀을 제공한다.

## 2. 법률적 사법독립 대 실질적 사법독립

법원의 독립과 법관의 독립이라는 전통적인 사법독립의 개념화 방식에 더하여, 21세기에 들어 정치학자들을 중심으로 사법독립을 법률적(de jure) 사법독립과 실질적(de facto) 사법독립으로 구분하는 방식이 확산되었다. 법률적 사법독립은 사법독립의 요소들이 개별 국가의 헌법에 명시적으로 보장되어 있는 상황을 뜻한다. 법률적 사법독립을 구성하는 요소들의 목록을 최초로 제시한 펠드와 보이트(Feld and Voigt 2003)는 법률적 사법독립을 구성하는 12가지 요소를 제시하고 이에 근거하여 국가들의 법률적 사법독립의 수준을 수치화하였다.

법률적 사법독립에 대한 이러한 논의는 정치학과 법학을 아우르며 활동하는 킨스버그(Tom Ginsburg), 엘킨스(Zachary Elkins), 멜튼(James Melton)의 주도

로 진행된 비교헌법프로젝트(Comparative Constitutions Project, 이하 CCP)에서 보다 정교하게 발전되었다. CCP는 세계 각국의 헌법 원문들을 수집하고 그 내용을 분석하여 법률적 사법독립을 구성하는 헌법 조항의 요소를 다음의 여섯 가지로 세분화하였다. (1) 사법독립에 대한 직접적 명시, (2) 판사의 종신임기 보장, (3) 판사의 임명절차, (4) 판사의 해임절차, (5) 판사의 해임조건, (6) 판사의 급여 보장(Melton and Ginsburg 2014, 195-196). CCP는 개별 국가의 헌법에 위의 여섯 가지 요소들이 얼마나 많이 명시되어 있는가를 통해 해당 국가의 법률적 사법독립의 수준을 파악할 수 있다고 보았다.<sup>3)</sup>

헌법에 명문화된 내용을 토대로 이해되는 이러한 법률적 사법독립은 법원의 독립과 법관의 독립의 요소들을 모두 포함하고 있다는 점에서 앞선 구분법과 차별화된다. 대한민국 헌법을 예로 들면, 제103조에서는 “법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다”고 명시하고 있는데, 이는 CCP가 구분한 여섯 가지 요소 중 첫 번째 요소인 사법독립에 대한 직접적 명시가 법관의 독립 중 재판의 독립과 대응됨을 보여준다. 또한 법률적 사법독립의 다른 요소인 판사의 임명절차, 해임절차 및 해임조건, 급여 보장은 법관의 독립 중 신분상의 독립과 대응되며, 대한민국 헌법 제104조, 105조, 106조에 이에 관한 내용이 명시되어 있다. 한편 대한민국 헌법 제107조에 명문화되어 있는 사법심사(judicial review)는 법률과 명령·규칙의 헌법 위반 여부를 사법부가 심사하도록 하고, 이를 통해 입법부와 행정부를 견제할 수 있는 권한을 사법부라는 기관에 부여하고 있다는 점에서 법원의 독립과 관련되는 개념이라고 할 수 있다.

3) 개별 국가의 헌법 원문을 토대로 법률적 사법독립의 수준을 파악할 경우, 영국, 이스라엘, 뉴질랜드 등 성문헌법이 존재하지 않는 국가들을 배제할 가능성이 있다. 이들 국가에서는 단일한 성문헌법 대신 여러 개의 일반 법률이나 관습률 등이 일종의 준헌법(quasi-constitution)으로 기능하고 있으며, CCP는 해당 국가의 헌법 전문가로부터 어떤 법률과 문서들이 헌법적인 효력을 갖는지에 대한 자문을 구한 후, 헌법에 준하는 해당 법률과 문서를 코딩한다고 밝히고 있다. 이에 대해서는 다음을 참조:

<https://comparativeconstitutionsproject.org/research-design-the-constitutional-chronology/>  
(검색일: 2023년 7월 27일)



법률적 사법독립은 명시적이고 관찰가능한 형태의 사법독립이라는 점에서 장점이 있지만, 사법독립의 헌법적 명시 및 제도적 보장이 사법부가 실제로 독립적으로 운영됨을 반드시 의미하는 것은 아니다. 일례로 북한의 경우 “재판소는 재판에서 독자적이며 재판활동을 법에 의거하여 수행한다”(159조)는 조항이 헌법에 존재하지만, 이러한 헌법상의 명시에도 불구하고 북한의 사법부가 정권으로부터 독립적인 판결을 내릴 만큼의 자율성을 충분히 획득할 것이라 기대하기는 어려울 것이다. 이에 따라 사법독립의 실재(實在) 여부를 판단하기 위해 법률적 사법독립과 구분되는 실질적(de facto) 사법독립 개념이 제시되었다.

실질적 사법독립은 행태적 차원의 사법독립으로서 판사들이 실제로 독립적으로 재판 행위를 하는지를 포착하는 개념이라고 할 수 있다. 린저와 스테이튼(Linzer and Staton 2015)은 실질적 사법독립을 두 가지 차원에서 개념화하였다. 하나는 자율성(autonomy)으로서 판사들이 외부의 압력을 받지 않고 중립적이고 불편부당한(impartial) 법의 해석을 통해 판결하는 것을 의미한다. 다른 하나는 힘(power)으로서 이는 자율성보다 더 적극적인 판사들의 행태를 수반하는 개념이다. 힘의 관점에서 상징하는 사법독립은 판사들이 단순히 자율적이고 중립적인 판결을 내리는 것을 넘어서, 자신의 판결을 통해 다른 헌법기관의 위법적 행동이나 법안을 거부할 수 있는 힘을 가져야 함을 의미한다. 말하자면 입법부와 행정부의 결정에 제동을 걸 수 있는 사법부의 힘이 실질적 사법독립에 있어 중요하며, 이는 사법부가 거부권 행위자(veto player, Tsebelis 2002)로서의 기능을 수행할 수 있어야 함을 의미한다.

실질적 사법독립은 판사들, 그리고 그들이 속한 조직으로서의 사법부의 행태적 측면에서 나타나는 독립성을 강조했다라는 점에서, 법관의 독립(특히 재판의 독립)과 법원의 독립 모두를 포함하는 개념이라고 할 수 있다. 결과적으로 법률적-실질적 사법독립의 구분은 앞서 살펴본 법원-법관의 독립의 구분과 일대일로 대응되는 것은 아니며, 서로 중첩되는 부분들을 포함하고 있다고 이해하는 것이 적절할 것이다.

### 3. 외부적 독립 대 내부적 독립

지금까지 살펴본 두 가지 구분법은 사법부의 “외부적 독립”을 강조한다는 점에서 공통점을 보인다. 즉 사법부가 외부의 기관들로부터 부당한 압력을 받지 않을 때 법원의 독립이 보장될 수 있고, 법관이 자신이 속한 조직의 바깥에 존재하는 행위자들로부터 자유롭게 판결행위를 할 수 있을 때 법관의 독립이 보장된다는 것이다. 이러한 법관의 독립, 특히 재판상의 독립은 행태적인 차원에서 실질적 사법독립 달성에 필수적이며, 이는 외부로부터 발생하는 압력과 위협으로부터 사법부와 판사를 보호하는 헌법적 장치들을 통해 강화될 수 있다.

이러한 사법부의 외부적 독립이 그동안 사법독립을 이해하는 핵심적인 개념으로 자리 잡아 왔지만, 이와 구분되는 사법부의 “내부적 독립”(internal judicial independence) 역시 사법독립의 개념화에 있어 고려되어야 할 요소로 부상하고 있다(Basabe-Serrano 2014; Sillen 2019).<sup>4)</sup> 내부적 사법독립의 개념을 제시한 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)의 2009년 판결(*Parlov-Tkalcic v. Croatia*)에 따르면, 내부적 사법독립은 “개별 판사들이 동료 판사들이나 법원장, 법원의 부서장 등 법원의 행정적 책임자들의 지시나 압력으로부터 자유로울 것”을 강조한다(Sillen 2019, 111). 또한 내부적 사법독립은 사법체계의 위계질서(judicial hierarchy) 하에서 하급법원의 판사에 대해 상급법원의 판사가 행사할 수 있는 영향력에 초점을 맞추기도 한다(Kapiszewski and Taylor 2008). 자신의 판결이 상급법원에 의해 뒤집힐 수 있는 가능성이 하급법원 판사로 하여금 독립적인 판결을 내릴 가능성을 제약할 수 있다는 것이다. 이러한 하급법원 판사들의 독립성은 상급 법원장들이 법관 인사권을 갖고 있다는 사실로부터 더욱 제약을 받게 될 수 있다. 하급법원의 판사들은 자신의 인사 및 승진 여부가 상급 법원장들에 달려있는 상황에서 이들의 성향이나 선호에 맞는 판결을 내리거나 이들이

4) 최선(2019, 75)은 사법독립을 “무엇을 독립시킬 것인가”에 관한 독립의 “주체”에 관한 문제와 “무엇으로부터 독립시킬 것인가”의 독립의 “대상”에 관한 문제로 나누고, 법원·법관의 독립을 전자로, 외부적·내부적 독립을 후자로 제시하였다.

행사할 수 있는 압력이나 영향으로부터 자유롭기 어려울 수 있기 때문이다.

사법부의 내부적 독립성에 관한 논의는 사법부의 위계적 구조와 사법관료화 현상이 심한 한국에서도 학계와 법조계를 중심으로 활발하게 이루어지고 있다(강일신 2020; 최선 2019; 하태훈 2013; 한상규 2018). 이러한 논의들은 공통적으로 사법부의 독립이 행정부나 입법부와 같은 외부의 압력에 의해서만 저해되는 것이 아니라, 법원 내에서 “법원장의 권한, 승진제도와 평정제도 및 인사제도, 법원행정처 조직과 같은 유무형의 압력요인들”(하태훈 2013)에 의해서도 훼손될 수 있음을 강조하고 있다.<sup>5)</sup> 사법부의 관료화 현상이 심화됨에 따라 하급법원의 판결을 뒤집거나 하급법원 판사들의 인사권을 갖고 있는 상급법원(장)의 영향력이 커지게 되었고, 이러한 위계적인 구조 속에서 개별 법관들이 자신의 범규범과 양심에 근거하여 독립적인 판결을 내리는 것이 쉽지 않다는 점도 지적되었다. 한국에서 발생했던 몇 차례의 사법파동에서 법조인들의 요구사항이 판사 임명과정에서 나타나는 폐쇄성과 배타성 철폐를 비롯한 사법독립의 증가였음을 생각해 볼 때, 사법부의 내부적 독립성은 외부적 독립성과 구분하여 이해해야 하는 사법독립의 중요한 요소라고 할 것이다.

#### 4. 이슈영역에 따른 구분: 사법독립의 정치적, 경제적, 사회적 차원

앞선 구분법들에 비해 상대적으로 덜 다루어진 사법독립의 개념화 방식은 사법독립의 성격을 기능 및 이슈영역에 따라 분류하는 것이다(Bodnaruk 2016). 독립적인 사법부의 핵심 기능은 통치자의 자의적인 권력 행사와 남용을 견제하는 것이지만, 이러한 기능은 정치적, 사회적, 경제적 차원에서 서로 다른 형태로 구

---

5) 한국의 경우 대법원장이 대법원을 제외한 모든 법원의 판사들을 임명하고 법원행정처를 지휘하는 역할을 맡는 등 사법부 내에서 강한 권한을 갖고 있다. 양승태 전 대법원장의 사법행정권 남용과 재판거래를 둘러싼 논란에서 확인할 수 있듯이, 하급법원의 판사들은 막강한 권한을 지닌 대법원장의 영향력으로부터 완전히 독립적이기 어려우며 이는 사법부의 내부적 독립을 저해할 수 있다.

현된다. 앞서 살펴본 바와 같이, 정치적 측면에서 사법독립은 입법부나 행정부의 위법적인 결정과 행동을 무효화시킴으로써 거부권 행사자로 기능할 수 있는 사법부의 역량으로 대표된다(Tsebelis 2002). 또한 독립적인 사법부는 시민적 자유와 인권을 보호하고 이를 훼손하려는 권력자의 시도를 저지할 수 있는 제도적 장치로 기능한다는 점에서 사회적 차원에서 정의될 수도 있다(Crabtree and Fariss 2015; Keith 2002; Keith 2012). 이러한 정치적, 사회적 차원에서의 사법독립은 견제와 균형, 법치주의, 개인의 자유와 권리 보호 등의 자유민주주의적 원리를 구현하는 과정에서 나타나게 된다.

이와 별개로 노스(Douglass North), 올슨(Mancur Olson) 등을 중심으로 발전한 정치경제 및 정치제도 분야의 연구들은 국가의 임의적인 강탈(expropriation)로부터 시민들의 재산권을 보호하는 제도적 메커니즘, 또는 그렇게 하겠다는 통치자의 신뢰할 만한 약속(credible commitment)의 기제로서 독립적인 사법부의 기능을 강조해 왔다(North and Weingast 1989; North 1990; Olson 1993; Olson 2000). 이러한 관점에서 사법독립은 시민들의 재산을 강탈하려는 국가 또는 정부의 자의적인 권력행사를 제약함으로써 재산권 보호와 계약 이행(contract enforcement)을 원활하게 해 주는 사법부의 속성으로 정의될 수 있다. 이러한 독립적인 사법부는 애쓰모글루와 그의 동료들(Acemoglu et al. 2001; Acemoglu and Robinson 2012)이 개념화한 포용적(inclusive) 정치제도에 해당하는 것으로서 국가의 경제성장에 기여하는 원동력이 된다(Acemoglu and Johnson 2005; Feld and Voigt 2003; Hayo and Voigt 2007; Voigt et al. 2015).

정치적, 사회적, 경제적 차원으로 구분된 사법독립의 개념은 완전히 상호배타적인 것이 아니며, 그런 점에서 이러한 분류방식이 사법독립이 표상하는 가치와 역할을 서로 다른 이슈영역에 따라 해석한 것에 불과하다는 의견이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 사법독립의 정치적, 사회적, 경제적 차원을 나누는 것이 유용한 이유는 이러한 구분이 민주주의와 권위주의에서 나타나는 사법독립의 서로 다른 양태를 보여주는 데 도움이 되기 때문이다. 대부분의 선진민주주의 국가

에서는 이슈영역에 따라 정의된 사법독립의 여러 속성들이 함께 나타나는 특징을 보인다. 즉 독립적인 사법부는 정치적으로는 통치자와 다른 헌법기관을 견제하고 경제적으로는 재산권 보호를 통해 경제성장에 이바지하며 사회적으로는 시민들의 자유와 권리를 수호하는 기능을 동시에 수행한다. 반면 권위주의 국가에서는 사법독립의 이러한 다양한 속성들이 선별적으로 나타나거나 일부만 발현되는 특징을 보인다. 권위주의 통치자는 사법부에 제약받지 않고 임의적으로 권력을 행사하거나 법원을 활용하여 반대세력을 약화시키고 시민들의 자유와 인권을 억압하는 일이 빈번하지만, 이와 동시에 경제영역에서는 경제성장 및 투자 유치를 위해 재산권을 보장하고 임의적인 강탈을 자제하는 방식으로 사법독립을 어느 정도 용인하기 때문이다(Moustafa 2007; Peerenboom 2009; Rajah 2012). 이는 권위주의 국가들에서 사법독립은 전면적이라기보다는 부분적으로 나타나며, 정치적, 사회적 영역에 비해 경제적 영역에서 상대적으로 두드러지게 나타남을 시사한다(McCarthy and Un 2017; Wang 2015). 이러한 주장에 대한 경험적 근거는 IV장에서 더 상세히 살펴볼 것이다.

### III. 사법독립의 측정

지난 20여 년간 학계, 연구소, 비정부기구 등을 중심으로 사법독립의 수준을 측정하는 다양한 정량적 지표들이 개발되어 왔으며, 이러한 지표들은 정치학을 위시한 사회과학과 경험적 법학연구(empirical legal studies) 분야에서 사법독립에 대한 연구 의제 확대에 크게 기여했다. 사법독립에 대한 국가 간(cross-national) 비교연구, 한 국가 내에서 사법독립 발전의 역사를 통시적으로 파악하는 연구가 가능해졌을 뿐 아니라, 사법독립이 발생시키는 정치경제적 효과 및 사법부의 독립성을 높이는 요인들에 대한 다양한 이론적 주장을 과학적으로 검증하는 작업이 활발하게 이루어지게 되었다. 사법독립의 정량적 지표는 학

문세계뿐 아니라 정책 영역에서도 적극 활용되고 있다. 국제연합(UN), 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF) 등의 국제기구, 미국 국제개발처(USAID)를 비롯한 서구 국가들의 정부기관은 개발도상국의 경제성장 및 민주주의 증진(democracy promotion)을 목적으로 사법부의 독립성 제고를 포함한 사법체계 개혁을 지원하는 다양한 프로그램을 진행하고 있다. 이 과정에서 사법독립의 정량적 지표들은 국가들의 현 상황을 진단하고 프로그램의 효과를 평가하는 데 유용하게 활용되고 있다. <표 1>은 사법독립 연구에서 폭넓게 활용되고 있는 사법독립의 대표적인 지표와 데이터의 목록을 정리한 것이다.

<표 1> 사법독립을 측정하는 주요 지표 및 데이터

지표	사법독립의 개념화	측정방법	시기
Keith	국가의 헌법이 고등법원 판사의 임기를 공식적으로 보장하고 판사들에게 관할권에 대한 독점적 권한을 부여하는가, 판사의 임명 자격이 구체적으로 언급되었는가, 법원의 재정적 자율성과 권력분립이 명시되어 있는가	개별 국가의 헌법 코딩	1980-2010
Melton & Ginsburg (CCP)	사법독립에 대한 직접적 명시, 판사의 종신임기 보장, 판사의 임명·해임절차, 판사의 해임조건, 판사의 급여 보장	개별 국가의 헌법 코딩	1960-2010
Howard & Carey	법원이 사법부 외부의 개인/기관에 의해 무력, 금전, 위협적이거나 부패한 방법으로 위협받거나 통제되지 않고 자유롭게 판결을 내리는 정도	미국 국무부 국가 보고서	1992-1999
CIRI	사법부가 정부의 다른 부서나 군부와 같은 다른 기관의 통제로부터 얼마나 독립적인가	미국 국무부 국가 보고서	1981-2011
XCONST	행정부의 의사결정 권한에 가해지는 제도화된 제약의 정도	내부 코딩	1800-2018
CIM	총 화폐 공급량에 대한 비(非)통화 화폐의 비율	개별 국가의 경제 데이터	1948-2008
Feld & Voigt	법률적 사법독립의 12개 요소, 실질적 사법독립의 8개 요소	전문가 서베이	횡단면

지표	사법독립의 개념화	측정방법	시기
PRS	법체계의 힘과 공정성	내부 코딩	1984-2021
GCR	사법체계가 정부, 개인, 기업의 영향력으로부터 얼마나 독립적인가	CEO 서베이	1995, 2000-2020
V-Dem	고등법원이 정부에 중요한 판결을 내릴 때 순수한 법적 관점에 근거하지 않고 정부의 의사를 반영하는 결정을 얼마나 자주 내리는가	전문가 서베이	1789-2022
LJI	사법부의 결정이 다른 정치행위자들의 선택을 제한할 수 있을 만큼 자율적이고 영향력 있는가	기존 9가지 지표에 대한 베이지안 잠재변수모형	1900-2015
Fraser Institute	사법독립에 대한 별도의 개념화 미제시	GCR, V-Dem, LJI 지표를 결합	1970-2000 (매 5년), 2001-2020
WJP	사법부가 정부에 대해 효과적인 견제와 감시를 실제로 행사할 수 있는 능력과 독립성을 가졌는가	전문가 서베이	2008-2022

출처: Ríos-Figueroa and Staton (2014, 112), Linzer and Staton (2015, 227)을 토대로 새로운 내용을 추가하여 필자가 재작성.

II장에서 살펴본 사법독립의 개념화와 관련하여 생각해 볼 때, 사법독립을 측정한 지표들은 다음의 몇 가지 특징을 갖는다. 첫째, 대부분의 사법독립 지표들은 사법부(법원) 또는 법체계가 다른 외부 기관 및 행위자들로부터 얼마나 독립적인지를 측정한다는 점에서 법관의 독립보다는 법원의 독립에 더 비중을 두고 있으며, 법률적 사법독립보다는 실질적 사법독립에 더 큰 관심을 둔다. 다만 앞서 살펴본 CCP와 키스(Linda Camp Keith)가 개발한 지표의 경우, 개별 국가의 헌법을 통해 판사의 임기, 임명 자격, 관할권 등을 측정하고 있으며, 이는 법관의 독립과 법률적 사법독립을 측정한다는 점에서 다른 지표들과 차별화된다.

둘째, 사법독립에 대한 모든 지표들은 사법부의 외부적 독립을 측정하고 있으며 내부적 독립을 측정하는 지표는 아직까지 개발되지 못했다. 개별 국가의 사법체계와 운영 방식이 상이하다는 점에서, 사법부 내부에서 판사들이 상급법원(장)

및 각종 제도로부터 얼마나 독립적인지를 일률적으로 측정하는 국가 간 지표와 데이터를 구축하는 것은 상당히 어려운 일일 것이다. 하지만 단일국가(single-N) 또는 지역 내 국가들(medium-N)로 분석수준을 좁혀 사법부의 내부적 독립성의 요인들을 식별하고 이를 측정가능한 지표로 발전시키는 작업은 향후 사법독립 연구의 발전을 위해 장기적으로 추진되어야 할 과제라 할 것이다.

셋째, 일부 사법독립 지표들은 사법독립의 특정한 이슈영역에 초점을 맞추어 그 수준을 측정하고 있다. 시민들의 재산권에 대한 법적 보호에 초점을 맞추어 사법독립의 경제적 측면을 측정하는 CIM<sup>6</sup>, 세계사법프로젝트(World Justice Project)의 법치주의 지수(Rule of Law Index)에서 측정하는 “국가의 강탈 없는 재산권의 보호” 변수 등이 대표적이다. 하지만 이러한 소수의 지표들을 제외한 대부분의 사법독립 지표들은 이슈영역을 명확하게 구분하지 않고 총체적 수준(aggregate level)에서 사법독립을 측정하고 있다.

넷째, 방법론적인 측면에서 행태적 차원의 실질적 사법독립은 직접적인 측정이 불가능하며, 이로 인해 많은 지표들은 전문가들을 대상으로 한 서베이를 통해 사법독립의 수준을 계량화하고 있다. 민주주의의 다양성(Varieties of Democracy, 이하 V-Dem) 데이터셋의 “고등법원 독립성(high court independence)” 변수, 세계경쟁력보고서(Global Competitiveness Report, 이하 GCR)에서 제공하는 사법독립 지표 등은 <표 1>에서 소개한 질문들에 대한 전문가의 답변을 토대로 개별 국가의 사법독립 수준을 측정한다(Coppedege et al. 2022, 171; Schwab 2018, 634). 또한 기존의 지표들을 결합하여 단일한 변수로 만들어진 사법독립의 지표들도 있다. 대표적으로 스테이튼과 그의 동료들(Linzer and Staton 2015; Staton

6) CIM(Contract intensive money)은 사람들이 자신의 재산을 은행에 얼마만큼 저축하고 있는지를 나타내는 지표로서, 측정 과정에서 사법부와 관련된 내용을 포함하지 않는다는 점에서 사법독립을 직접적으로 측정하는 지표로 보기는 어렵다. 하지만 “만약 사법부가 독립적이어서 시민들의 재산이 국가의 강탈로부터 보호받고 있다면, 시민들은 자신의 재산이 안전하게 보호될 것이라는 확신 하에 은행에 더 많은 저축을 하게 될 것”이라는 논리에 근거하여 사법독립의 경제적 측면을 포착하는 지표로 폭넓게 활용되고 있다 (Clague et al. 1999; Ríos-Figueroa and Staton 2014).



et al. 2019; Staton et al. 2022)이 개발한 잠재적 사법독립(latent judicial independence, 이하 LJI) 지표는 베이지안 통계의 잠재변수모형(latent variable model)을 사용하여 사법독립에 관한 기존의 아홉 가지 지표들을 통합하고, 각국의 사법독립 수준을 0과 1 사이의 값으로 변환하여 사법독립을 측정한다. 또한 프레이저연구소(Fraser Institute)에서 발행하는 “세계의 경제적 자유(Economic Freedom of the World)” 연례보고서에서는 GCR의 사법독립 지표, V-Dem의 사법부 관련 변수들, 스테이튼과 그의 동료들의 LJI 지표를 결합하여 사법독립을 측정한다.

#### IV. 개념과 지표의 적용: 민주주의와 권위주의에서의 사법독립

앞의 두 장에서 살펴본 사법독립의 개념과 지표를 적용하여 이 장에서는 민주주의와 권위주의 정치체제<sup>7)</sup>에서 나타나는 사법독립의 다양한 양상들을 살펴본다. 구체적으로 사법독립에 관한 다양한 지표와 패널데이터를 활용한 경험적 분석을 통해 다음의 세 가지 질문에 답하고자 한다. 첫째, 민주주의와 권위주의 국가들에서 법률적 사법독립과 실질적 사법독립의 수준은 시간에 따라 어떻게 변화했으며 양자 사이의 관계는 어떠한가? 권위주의 국가들에 비해 민주주의 국가들에서 법률적 사법독립과 실질적 사법독립의 수준이 모두 높게 나타나는가? 둘째, 이슈영역에 따른 사법독립의 성격을 분류한 II장의 논의와 관련하여,

7) 이 장에서 진행한 모든 분석에서 민주주의와 권위주의는 V-Dem 데이터의 “세계의 정치 체제(Regimes of the world)” 변수(v2x\_regime)의 값에 근거하여 분류되었다. 이 변수는 세계의 정치체제를 자유민주주의(liberal democracy, 3), 선거민주주의(electoral democracy, 2), 선거권위주의(electoral autocracy, 1), 폐쇄적 권위주의(closed autocracy, 0)의 네 가지로 구분하고 있으며(Coppedge et al. 2022, 287), 본 논문에서는 자유민주주의, 선거민주주의로 코딩된 국가들을 “민주주의”로, 선거권위주의, 폐쇄적 권위주의로 코딩된 국가들을 “권위주의”로 분류하였다.

권위주의 국가에서는 경제적 차원의 사법독립이 정치적 차원의 사법독립보다 더 주도적으로 발전하는가? 이러한 경향은 민주주의 국가들과 구별되는 권위주의 국가들의 특징이라고 할 수 있는가? 셋째, 사법독립의 서로 다른 지표들은 얼마나 일치하는가? 이러한 일치성의 정도는 민주주의와 권위주의에서 서로 다르게 나타나는가?

## 1. 법률적 사법독립 대 실질적 사법독립

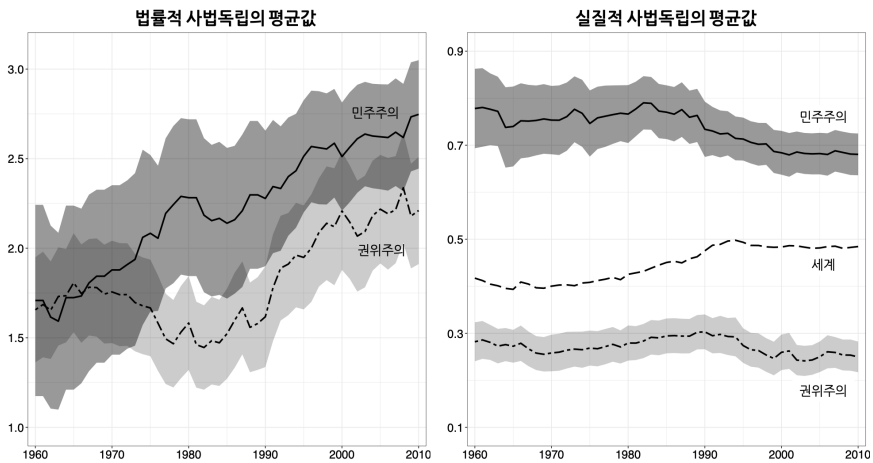
사법부의 독립성은 민주주의의 자유주의적(liberal) 요소에 해당하는 삼권분립, 견제와 균형, 법치주의 등의 원리와 긴밀히 조응한다는 점에서, 일반적으로 권위주의 국가보다 민주주의 국가에서 사법독립의 수준이 높을 것임을 예상하는 것은 어렵지 않을 것이다. <그림 2>는 1960년부터 2010년까지<sup>8)</sup> 민주주의와 권위주의에서 사법독립 수준의 시간적 변화를 나타내며, 이를 통해 사법독립의 발전에 관한 몇 가지 특징을 도출할 수 있다.

첫째, 법률적 사법독립의 경우 민주주의에서는 1960년대 중반, 권위주의에서는 1980년대 중반 이후 그 수준이 향상되어 왔고, 탈냉전 이후에는 민주주의와 권위주의 모두에서 상승하는 추세를 보였다. 이는 탈냉전 이후 민주주의, 법치주의, 입헌주의(constitutionalism) 등의 담론이 보편성을 얻으며 전 지구적으로 확산됨에 따라(Klug 2000; Law and Versteeg 2013) 정권유형에 관계없이 많은 국가들이 자국의 헌법에 형식적으로라도 사법독립에 관한 요소들을 포함시켰음을 의미한다(Ginsburg and Simpser 2013). 둘째, 민주주의 국가는 권위주의 국가보다 평균적으로 CCP에서 제시한 법률적 사법독립의 요소를 더 많이 갖고 있으나, 1970년대 중반부터 1990년대 초까지의 시기를 제외하고 법률적 사법독립 수준에 정권별로 통계적으로 유의미한 차이는 뚜렷하게 발견되지 않았다. 이는 민주

8) 법률적 사법독립에 관한 Melton and Ginsburg (2014)의 패널데이터는 2010년까지 측정되었으며, 그 이전 50년간의 변화를 추적하기 위해 1960년부터 2010년까지의 시간적 범위를 설정하였다.

주의와 권위주의 샘플의 95% 신뢰구간이 서로 중첩되는 것을 통해 확인할 수 있다. 셋째, 민주주의와 권위주의에서 사법독립 수준의 명확한 차이는 법률적 사법독립보다는 실질적 사법독립에서 발견된다. 이는 권위주의 국가들이 적어도 제도적인 차원에서는 민주주의 국가에 필적할 만큼의 사법독립을 발전시켜 왔음에도, 실질적인 차원에서의 사법독립 수준은 여전히 민주주의 국가에 비해 월등히 낮음을 시사한다.

〈그림 2〉 정권유형별 법률적 사법독립과 실질적 사법독립의 발전, 1960~2010



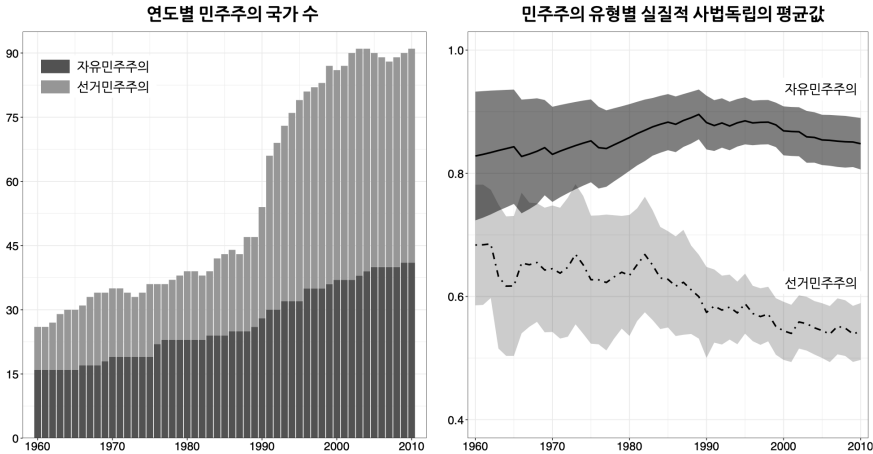
참고: 법률적 사법독립 데이터는 CCP(Melton and Ginsburg, 2014), 실질적 사법독립 데이터는 LJI(Staton et al. 2019)를 활용함. 직선(민주주의) 및 점선(권위주의)은 법률적, 실질적 사법독립의 평균값, 짙은 회색(민주주의)과 옅은 회색(권위주의)은 각각의 95% 신뢰구간을 나타냄.

넷째, 전 세계적으로 법률적 사법독립과 실질적 사법독립의 상승은 제3의 민주화 물결(Huntington 1991)이 시작된 1970년대 중반부터 본격화되어 탈냉전 이후 가속화되었다. 이러한 전 세계적인 사법독립 수준의 향상에 불구하고, <그림 2>의 오른쪽 그림에서 1990년대 이후 민주주의와 권위주의 세계에서 실질적

사법독립 수준이 감소된 것으로 보이는 것은 탈냉전 이후 등장한 신생민주주의 국가 및 신생독립국들과 관련되어 있다. 사법독립의 수준이 낮았던 권위주의 국가들이 이 시기에 대거 민주화를 이루고 민주주의로 분류되면서, 과거 선진민주주의 국가들을 중심으로 비교적 높은 수준을 유지하던 민주주의 세계 내 실질적 사법독립의 평균값이 감소하는 결과가 나타난 것이다.

이러한 해석을 돕기 위해 <그림 3>에서는 민주주의를 서구를 중심으로 한 안정적인 “자유민주주의”와 신생민주주의, 공고화되지 않은 민주주의를 포함하는 “선거민주주의”로 분류하여 각 유형별 국가의 수 및 실질적 사법독립의 평균값을 제시하였다. 왼쪽 그림에서 보듯이, 탈냉전 이후 민주화를 달성한 구(舊)권위주의 국가들이 새로이 선거민주주의로 분류됨에 따라, 선거민주주의 국가의 수는 1990년대 초중반에 급격히 증가하였다. 오른쪽 그림은 실질적 사법독립의 평균값을 자유민주주의와 선거민주주의로 구분하여 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면 자유민주주의 집단에서는 실질적 사법독립이 꾸준히 증가한 이래 탈냉전 이후에도 그 수준을 유지하는 데 비해, 선거민주주의의 경우에는 탈냉전 이후 그 수가 크게 늘었음에도 실질적 사법독립의 수준은 감소하는 추세를 보였다. 이는 탈냉전 이후 민주주의 세계에서 나타난 실질적 사법독립 수준의 감소가 자유민주주의보다는 권위주의에서 이행한 신생민주주의 국가들에 의해 주도적으로 발생했음을 의미한다. 한편 이들 국가는 민주화 이전의 권위주의 세계 내에서는 상대적으로 사법독립의 수준이 높았으며, 이들이 민주주의로 이행한 후 남겨진 “진성” 권위주의 국가들의 낮은 사법독립 수준으로 인해 탈냉전 이후 권위주의 세계에서 실질적 사법독립의 수준이 감소하는 모습을 보였다.

〈그림 3〉 민주주의 유형별 국가의 수 및 실질적 사법독립의 평균값



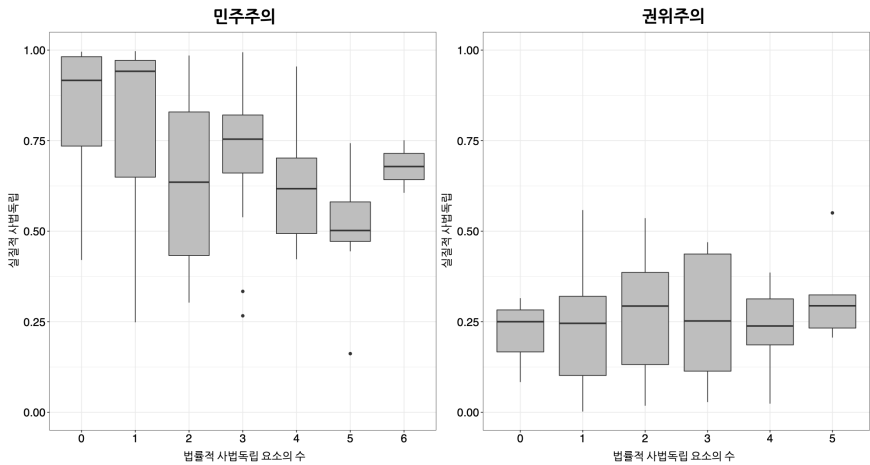
참고: “자유민주주의”와 “선거민주주의”는 V-Dem 데이터의 “세계의 정치체제” 변수의 값에 근거하여 분류하였음.

법률적, 실질적 사법독립과 관련하여 주목할 만한 또 하나의 특징은 <그림 4>에서 확인할 수 있는 것처럼 법률적 사법독립의 높은 수준이 반드시 높은 수준의 실질적 사법독립을 보장하지는 않는다는 점이다.<sup>9)</sup> <그림 4>는 2010년 기준으로 민주주의의 91개국, 권위주의의 76개국에서 법률적 사법독립 수준에 따른 실질적 사법독립 수준의 분포를 보여주는 상자그림(boxplot)이다. 민주주의의 세계에서는 법률적 사법독립과 실질적 사법독립 사이에 뚜렷한 선형적인 관계가 발견되지 않으며, 오히려 스위스, 오스트리아, 노르웨이, 아이슬란드 등의 국가들은 헌법에 명시된 법률적 사법독립 요소의 수가 적음(0)에도 불구하고 매우 높은 실질적 사법독립 수준을 나타냈다. 반면 아르헨티나, 네팔, 몰디브, 알바니아 등의 국가들은 법률적 사법독립이 상대적으로 높음(5)에도 실질적 사법독립의 수준은 그리 높지 않았다. 권위주의의 세계 역시 두 유형의 사법독립 사이에 명확한 방향성

9) 1960년부터 2010년까지 민주주의와 권위주의를 모두 포함한 전체 샘플에서 법률적 사법독립과 실질적 사법독립의 상관계수는 0.13으로 높지 않았다.

이 관찰되지 않았으며, 감비아, 우간다, 르완다, 스와질란드 등의 국가에서는 높은 수준의 법률적 사법독립(5)이 이에 상응하는 수준의 실질적 사법독립으로 이어지지 못하는 모습을 보였다.

〈그림 4〉 정권유형별 법률적 사법독립과 실질적 사법독립 사이의 관계 (2010년 기준)



## 2. 이슈영역에 따른 사법독립: 정치적 차원 대 경제적 차원

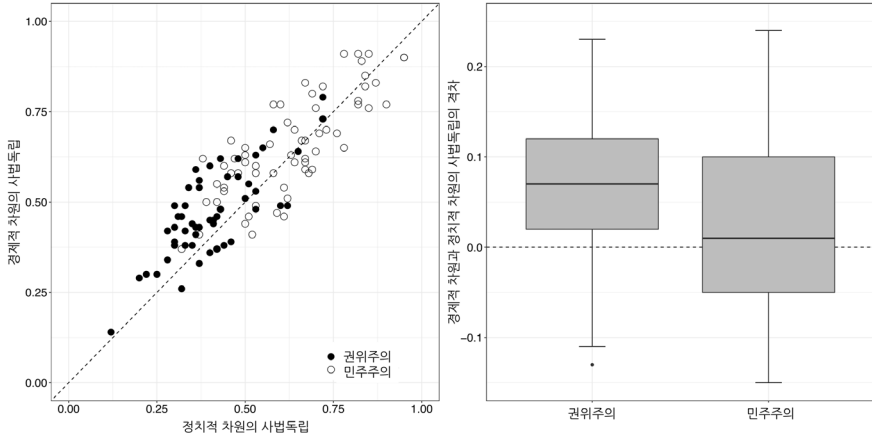
앞선 분석을 통해 민주주의와 권위주의가 법률적 사법독립에 있어 어느 정도의 수렴이 이루어지고 있는 반면, 실질적 사법독립 수준에서는 큰 차이가 발견됨을 확인하였다. 그렇다면 민주주의와 권위주의에서 사법독립의 차이는 서로 다른 이슈영역들 사이에서도 발생하는가? 세계사법프로젝트에서 발표하는 법치주의 지수 데이터를 사용하여, 여기서는 사법독립의 정치적 차원과 경제적 차원이 정권유형별로 어떻게 나타나는지를 살펴본다. 법치주의 지수는 단일한 데이터 내에서 정치적 차원과 경제적 차원의 사법독립의 속성을 구분하여 측정하고 있다는 점에서 본 논의에 활용하기 가장 유용한 데이터라 할 수 있다.

<그림 5>는 법치주의 지수의 2020년 횡단면(cross-sectional) 자료에 기초하여 민주주의와 권위주의에서 사법독립의 정치적 차원과 경제적 차원이 어떻게 다르게 나타나는지를 보여준다. 왼쪽 그림의 x축에 표시된 정치적 차원의 사법독립은 “사법부에 의한 정부권력의 제약(government power constrained by the judiciary)” 항목에 대한 국가별 점수를, y축에 표시된 경제적 차원의 사법독립은 “국가의 강탈 없는 재산권의 보호(property rights protection without government expropriation)” 항목에 대한 국가별 점수를 나타낸다. 두 변수 모두 0에서 1 사이의 값을 가지며, 점선으로 표시된 45도 선보다 위에 있는 국가들은 경제적 차원의 사법독립이 정치적 차원보다 높게 측정됨을 의미한다. 왼쪽 그림을 통해 민주주의 국가들(흰색 점)의 경우 45도 선을 기준으로 위아래로 비교적 균일한 분포를 보이는 데 비해, 권위주의 국가들(검은색 점)의 경우 45도 선보다 위에 위치한 국가들이 훨씬 더 많음을 알 수 있다.<sup>10)</sup> 이는 권위주의 국가들의 경우 경제적 차원의 사법독립이 정치적 차원의 사법독립보다 상대적으로 더 높은 평가를 받고 있음을 의미한다.

---

10) 45도 선보다 위에 위치하여 경제적 차원의 사법독립이 정치적 차원의 사법독립보다 높게 측정된 국가의 비율이 민주주의의 경우 53.0%(66개국 중 35개국)인 데 비해, 권위주의의 경우 79.2%(53개국 중 42개국)였다.

<그림 5> 정권유형별 정치적 차원과 경제적 차원의 사법독립 수준 (2020년 기준)



권위주의 세계에서 나타나는 경제적 차원의 사법독립의 상대적 우위는 <그림 5> 오른쪽의 상자그림을 통해서도 확인할 수 있다. 이 그림은 왼쪽 그림에서 경제적 차원의 사법독립에서 정치적 차원의 사법독립을 뺀 값(즉 왼쪽 그림에서 y축의 값과 x축의 값의 차이)의 분포를 정권유형별로 나타낸 것이다. 이 그림에서 보듯이 경제적 차원의 사법독립과 정치적 차원의 사법독립의 격차는 민주주의의 샘플보다 권위주의의 샘플에서 더 크게 나타나며, 독립표본 t-검정 결과 이러한 격차의 평균값은 두 집단 사이에서 통계적으로 유의하게 다른 것으로 나타났다 ( $p=0.013$ ).

### 3. 정권유형별 사법독립 지표들 간의 일치성

사법독립의 측정에 있어 발생할 수 있는 쟁점 중 하나는 사법독립의 지표에서 제공하는 관찰값들의 오차가 민주주의의 샘플보다 권위주의의 샘플에서 더 클 수 있다는 점이다. 일반적으로 민주주의에 비해 권위주의의 국가에서 정부의 투명성이 낮고 정보의 공개 정도 및 데이터의 신뢰도가 낮다는 점(Hollyer et al. 2011)을



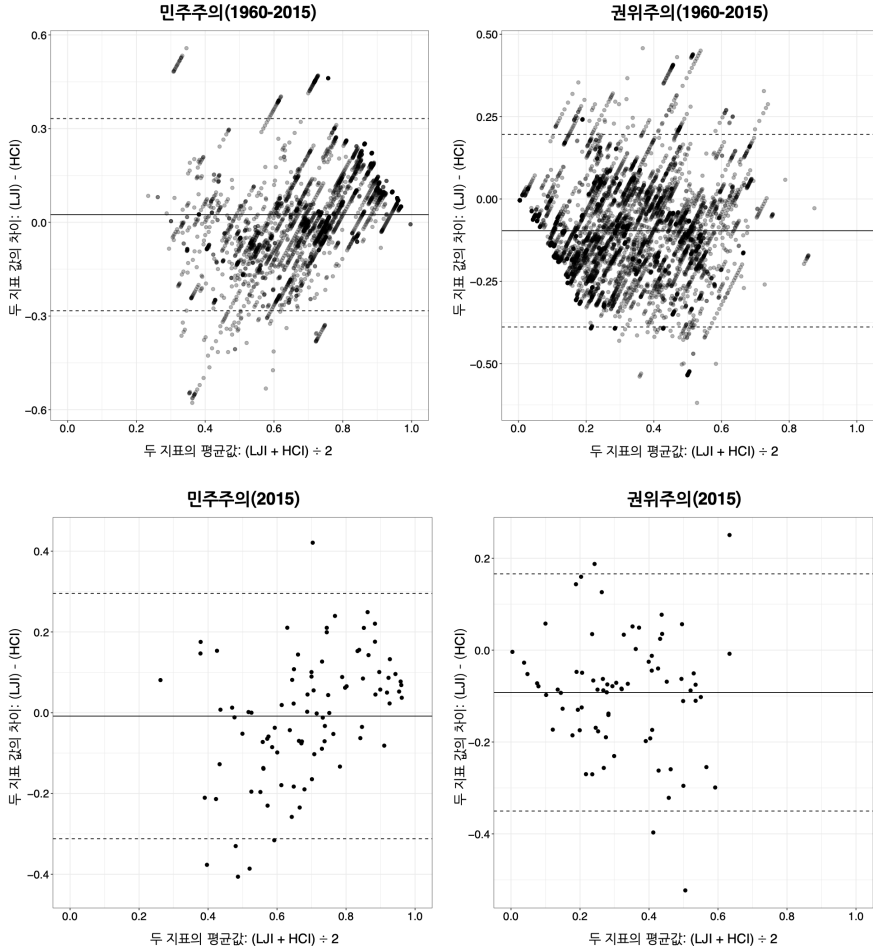
생각할 때, 사법독립의 지표들이 권위주의 세계에서 더 정확하지 않게 측정되었을 가능성, 이로 인해 사법독립을 측정하는 다양한 지표들 사이에 편차가 더 크게 나타날 가능성이 있다.

이를 살펴보기 위해 본 논문에서는 패널데이터에 포함된 국가의 수가 많고 시간적 범위가 넓어 사법독립에 관한 경험적 분석에서 가장 많이 활용되고 있는 대표적인 두 가지 지표인 LJI와 V-Dem의 “고등법원 독립성”(이하 HCI) 사이의 일치성을 비교하고자 한다.<sup>11)</sup> 국가들마다 1960년부터 (LJI의 마지막 측정연도인) 2015년까지 측정된 두 지표의 값들을 정권유형에 따라 민주주의와 권위주의로 분류한 후, 각각의 샘플에서 사법독립의 두 지표 사이에 얼마나 일관성이 높은지를 확인해 보았다.

<그림 6>은 LJI와 HCI 지표 사이의 일치성의 정도를 나타낸 블랜드-앨트먼 그림(Bland-Altman plot)이다. 블랜드-앨트먼 그림은 동일한 개념을 측정하는 두 가지 지표 사이에 일관성이 얼마나 높은지를 평가하는 통계적 방법으로 생의학, 분석화학 등의 자연과학에서 주로 활용되고 있다. 상단의 두 그림은 1960년부터 2015년까지의 패널데이터를 대상으로 한 결과이며, 하단의 두 그림은 2015년의 횡단면 자료를 바탕으로 민주주의 91개국과 권위주의 75개국을 대상으로 한 결과이다. 각각의 그림에서 x축은 개별 국가에서 측정된 LJI와 HCI 값의 평균을, y축은 두 지표 값의 차이를 나타내며, 가운데 실선은 두 지표 값의 차이(y축의 측정값)의 평균을 나타낸다. 실선을 기준으로 위아래에 있는 점선은 이 평균에 대한 95% 신뢰구간을 나타내는 상한선과 하한선으로서, 이를 벗어나는 경우에는 두 지표의 측정값 사이에 불일치성이 높음을 의미한다.

11) 0에서 1 사이의 값을 갖는 LJI와 달리 HCI는 -4에서 4 사이의 값을 갖기 때문에, 두 지표가 동일선상에서 비교 가능하도록 HCI를 0에서 1 사이의 값으로 변환(normalize)하였다.

<그림 6> LJI와 HCI 지표의 일치성을 비교하는 블랜드-앨트먼 그림



<그림 6>을 통해 다음의 몇 가지 특징을 도출할 수 있다. 첫째, 평균적으로 사법독립의 두 지표들 사이의 측정값의 편차는 민주주의보다 권위주의에서 더 크게 나타났다. 상단의 그림을 기준으로, 민주주의의 경우 LJI와 HCI 값의 차이

의 평균값(실선)이 0에 육박(0.025)하여 거의 일치하는 반면, 권위주의의 경우 -0.096으로 나타나 HCI가 LJI에 비해 다소 높게 측정됨을 확인할 수 있다. 둘째, 이러한 차이에도 불구하고 평균값에 대한 95% 신뢰구간을 벗어나는 관찰값의 빈도에 있어서는 민주주의와 권위주의의 샘플 사이에 큰 차이가 발견되지 않았다. 상단의 그림에서 95% 신뢰구간을 벗어나는 관찰값이 권위주의의 샘플에서 더 많이 발견되는 것처럼 보이나 이는 패널 데이터 내의 전체 관찰 수가 민주주의( $N=3,344$ )보다 권위주의( $N=5,659$ )에서 많기 때문에 나타난 것이며 실제 비율은 크게 다르지 않았다. 이는 LJI와 HCI 사이에 일치성이 민주주의와 권위주의의 샘플 모두에서 비교적 높게 나타남을 의미한다.<sup>12)</sup>

셋째, 민주주의의 샘플의 경우 블랜드-앨트먼 그림이 우상향하는 패턴을 보인다. 다시 말해, 민주주의의 국가들 중에서 사법독립이 평균적으로 높은 국가들의 경우 LJI가 HCI에 비해 더 높게 측정된 반면, 사법독립이 평균적으로 낮은 국가들의 경우 HCI가 LJI에 비해 더 높게 측정된 것이다. 이는 LJI를 사용할 경우 사법독립 수준이 높은 선진민주주의 국가들의 사법독립 수준이 HCI를 사용할 때에 비해 과대평가되는 반면, 신생민주주의 혹은 민주주의의 공고화를 이루지 못한 국가들의 사법독립 수준은 과소평가될 가능성이 있음을 의미한다. 권위주의의 샘플의 경우 민주주의의 샘플에서 나타나는 만큼의 뚜렷한 경향성이 발견되지는 않으나, 2015년 횡단면 자료를 토대로 한 우측 하단의 블랜드-앨트먼 그림이 다소 우하향하고 있어 민주주의의 샘플에서의 경향성과 반대되는 모습을 보인다. 이는 사법독립 수준이 낮은 권위주의 국가에서는 LJI가, 사법독립 수준이 높은 권위주의 국가에서는 HCI가 상대적으로 더 높게 측정됨을 의미한다.

이상의 분석은 사법독립의 지표들 간의 일치성에 관해 긍정적인 점과 경계해

---

12) 이는 부분적으로 LJI가 만들어지는 방법론적인 측면에서 기인한다. <표 1>에서 살펴본 바와 같이 LJI는 사법독립에 관한 기존의 9가지 지표들을 결합하여 만들어 낸 잠재변수(latent variable)이며, V-Dem의 HCI는 이 9개의 지표들 중 하나이다. 다시 말해 LJI의 값을 산출하는 과정에서 일정 부분 HCI가 포함되어 있고, 이로 인해 두 지표 사이에 어느 정도의 유사성이 발생할 가능성이 있다.

야 할 점을 동시에 제시한다. 방법론적인 이유에 기인하는 부분도 일부 있겠으나, LJI와 HCI 사이에 일치성이 비교적 높고 이상점(outlier)에 해당하는 관측값의 비율이 정권유형별로 크게 차이가 나지 않는다는 결과는 사법독립 지표들 간의 신뢰성(reliability)의 측면에서 유의미한 평가가 가능하다. 하지만 두 지표 사이의 편차가 민주주의보다 권위주의에서 더 크게 나타나고, LJI가 HCI에 비해 사법독립 수준이 높은 (선진)민주주의와 사법독립 수준이 낮은 권위주의라는 양극단의 국가들의 사법독립 수준을 과대평가할 가능성이 있다는 점은 어떤 지표를 사용하느냐에 따라 민주주의와 권위주의에서 사법독립 수준에 대한 평가가 달라질 수 있음을 의미하는 것으로 지표 사용에 있어 주의가 필요함을 시사한다. 아울러 위의 분석은 LJI와 HCI라는 사법독립의 특정한 두 지표 사이의 일치성 검토의 결과이며, 사법독립의 다른 지표들과도 비슷한 정도의 일관성을 보이는지의 여부는 향후 연구를 통해 추가적으로 검증되어야 할 것이다.

## V. 결론

본 논문은 사법부의 독립성이 그 정치적 중요성에도 불구하고 정치학 분야의 기존 연구에서 충분히 주목을 받지 못했다는 문제의식에 기초하여, 정치학 연구 주제로서 사법독립이 갖는 의미와 쟁점을 개념화와 측정의 문제를 중심으로 살펴보았다. 개념화에 있어 사법독립은 통상적으로 알려진 법원의 독립과 법관의 독립의 구분에 더하여 법률적·실질적 사법독립, 외부적·내부적 독립, 이슈영역에 따른 정치적·경제적·사회적 차원의 사법독립 등으로 나누어 생각해 볼 수 있으며, 이를 통해 세계 각국의 정치에서 나타나는 법원과 판사의 독립성을 이해하는 보다 체계적인 개념적 틀을 확립할 수 있음을 강조하였다. 또한 국가들의 사법부의 독립성을 측정하는 다양한 지표들과 이들의 특징을 소개하고, 이러한 지표들을 활용한 경험적 분석을 통해 민주주의와 권위주의라는 서로 다른 정권유형에

서 나타나는 사법독립의 수준과 특성을 살펴보았다. 그 결과 민주주의와 권위주의에서 사법독립 수준에서의 뚜렷한 차이는 법률적 사법독립보다는 실질적 사법독립에서 더 두드러지며, 권위주의의 경우 개인의 재산권 보호를 통해 경제발전을 달성하고자 하는 경제적 측면의 사법독립이 통치자의 권력을 제약하는 정치적 측면의 사법독립보다 더 주도적으로 발전함을 확인하였다. 아울러 사법독립의 대표적인 두 개의 지표에 대한 일치성 검사를 통해 민주주의보다 권위주의에서 측정값들 간의 편차가 크고, 각각의 정권유형 내에서 어떠한 지표를 사용하는가에 따라 사법독립 수준에 대한 과대·과소평가가 나타날 수 있음을 발견하였다.

본 논문은 정치학과 법학 분야에서 비교적 협소하게 발전해 온 국내의 연구들을 종합하여 사법독립의 개념적 차원을 체계적으로 제시하고 이를 측정하는 지표들을 소개했다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 성공적인 유형화의 조건인 상호배제(mutually exclusive)와 전체 포괄(comprehensively exhaustive)의 측면에서 본 논문이 충분히 성취하지 못한 지점에 대해서도 지적할 필요가 있다. 본 논문에서 제시한 사법독립의 네 가지 개념적 차원은 사법독립의 다양한 양상들을 다각도로 이해하고자 한다는 점에서 전체 포괄을 지향하지만, II장에서 지적한 바와 같이 각각의 차원이 중첩되며 상호배타적이지 않은 부분이 있다는 점에서는 한계를 갖는다. 또한 법원·법관의 독립을 구분하여 측정하거나 사법부의 내부적 독립을 별도로 측정하는 지표가 현재까지 존재하지 않는다는 점에서, 측정의 영역에서는 전체 포괄 요건을 충족하지 못한다는 한계가 있다. 이러한 지적과 비판은 사법독립을 연구하는 학자들이 후속 연구를 통해 더욱 정교하게 보완해야 할 것이다.

이러한 한계에도 불구하고 본 논문은 향후 정치학에서의 사법독립 연구에 몇 가지 중요한 함의를 제공한다. 우선 본 논문은 사법독립의 개념화와 측정의 문제에 천착함으로써 이 두 가지를 모두 포함하는 개념인 구성타당성(construct validity)의 문제를 환기시킨다. 즉 연구자가 사용하는 특정한 사법독립의 지표가 본인이 주목하는 사법독립의 개념을 정확하게 포착하는지에 대한 세심한 고려가

필요하다. 대부분의 사법독립 지표들이 측정하고 있는 실질적 사법독립은 법률적 사법독립, 법원의 독립, 법관의 독립과 일정 부분 관련되어 있으나 완전히 일치하지는 않으며, 이런 점에서 지표의 선택과 사용에 있어 사법독립 개념과의 정합성에 유의해야 할 것이다. 아울러 경제적인 측면에서 효율적인 법체계와 정치적인 측면에서 종속적인 사법부의 모습을 동시에 갖고 있는 싱가포르(Silverstein 2008; Rajah 2012)와 같이, 이슈영역별로 차등적인 사법독립의 발전이 나타나는 국가에서는 사법독립의 어떠한 개념에 주목하고 어떠한 지표를 통해 이를 측정하는지에 따라 매우 상이한 결과가 나타날 가능성이 있다는 점도 유념할 필요가 있다.

또한 본 논문은 민주주의와 권위주의에서 사법독립은 개념과 측정의 측면에서 구분되어 이해할 필요가 있음을 강조한다. 사법독립이라는 가치가 갖는 자유민주주의적 속성으로 인해 “권위주의 국가와 사법독립은 양립하기 어렵다”는 통념이 오랫동안 존재해 왔지만, 학자들은 이러한 통념에 도전하면서 일정 수준의 사법독립이 권위주의하에서도 존재하며(Cho 2020; Helmke and Rosenbluth 2009), 권위주의 정권이 민주주의 국가와 차별화된 동기와 목적으로 독립적인 사법부를 발전시키려는 유인이 있음을 규명해 왔다(Epperly 2019; Ginsburg and Moustafa 2008; Moustafa 2014). 본 논문은 이러한 학문적 노력의 연장선상에서 민주주의와 권위주의에서 사법독립이 갖는 공통점과 차이점을 개념화하고, 정확성과 타당성이 높은 지표로 이를 측정하는 것이 앞으로 이 분야의 중요한 연구과제를 제시하고자 한다.

끝으로 정치학에서 경험적 분석의 대상으로서 사법독립에 주목하는 본 논문은 그동안 주로 이루어졌던 사법독립에 대한 법철학적, 개념적, 이론적 논의에 뿌리를 두면서도, 보다 사회과학적인 관점에서 인과관계(causality)를 분석하는 사법독립 연구의 필요성과 의의를 강조한다. 본 논문에서는 민주주의와 권위주의에서 나타나는 사법독립의 특징과 양상을 드러내기 위해 정량적 데이터를 바탕으로 한 기술적 분석(descriptive analysis)에 주력했지만, 이러한 데이터를 활용하

여 사법독립이라는 “결과”에 영향을 미치는 정치적·경제적 요인, 사법독립이라는 “원인”이 발생시키는 정치경제적 효과를 분석하는 국가 간 통계분석, 실험연구, 사례연구 등이 국내외 정치학 분야에서 꾸준히 증가하고 있다. 이는 사법독립을 정치학 연구의 중요한 변수 중 하나로 다룸으로써 향후 다양한 정치학적 의제에 대한 풍성한 학문적 논의에 기여할 것이다. 나아가 이러한 연구들은 정치적 안정, 민주주의의 공고화, 효율적인 거버넌스 구축 등에서 어려움을 겪고 있는 국가들에게 독립적인 사법부 건설 및 이를 위한 제도개혁의 당위성을 설득하고, 이를 위해 어떠한 조건이 갖추어져야 하는가에 대한 해답을 제공할 수 있다는 점에서 현실적, 정책적 함의도 매우 크다고 할 것이다.

## 참고문헌

- 강명세. 2016. “사법부의 독립성을 위한 정치적 조건.” 『현대정치연구』 9집 2호, 63-86.
- 강일신. 2020. “사법의 민주적 정당성.” 『공법연구』 49집 2호, 109-125.
- 권영성. 2010. 『헌법학원론』. 파주: 법문사.
- 조무형. 2022. “정치경쟁과 정당체제 제도화가 사법부의 독립성에 미치는 영향: 보협이론의 재검토.” 『21세기정치학회보』 32집 3호, 85-114.
- 최선. 2015. “사법권 독립에 대한 비판적 검토: 독립과 책임의 조화를 중심으로.” 『한국정치학회보』 49집 1호, 205-226.
- \_\_\_\_\_. 2019. “권력분립 원리와 사법권 독립.” 『법과 사회』 60호, 67-95.
- \_\_\_\_\_. 2020. “사법권 독립의 헌정사: 민주화 이전까지 정치권력과의 긴장관계를 중심으로.” 『동서연구』 32집 4호, 169-193.
- 최선, 이지문. 2014. “법관 선임제에 대한 비판적 검토: 사법권 독립과 민주적 정당성을 중심으로.” 『동서연구』 26집 2호, 143-168.
- 하태훈. 2013. “사법에 대한 신뢰.” 『저스티스』 134-2호, 575-592.
- 한상규. 2018. “사법 불신과 법원 개혁: 1987년 민주화 이후 법원개혁의 성찰.” 『강원법학』 53호, 423-457.
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown.
- Acemoglu, Daron, and Simon Johnson. 2005. “Unbundling Institutions.” *Journal of Political Economy* 113(4): 949-995.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.” *American Economic Review* 91(5): 1369-1401.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2014. “Some Determinants of Internal Judicial Independence: A Comparative Study of the Courts in Chile, Peru, and Ecuador.” *International Journal of Law, Crime, and Justice* 42(2): 130-145.



- Bodnaruk, Karen. 2016. *Multidimensional Judicial Independence: Assessing Variation in Subject Matter Judicial Independence*. Ph. D. Diss., University of Georgia.
- Cho, Moohyung. 2020. *Rethinking Judicial Independence in Democracy and Autocracy*. Ph. D. Diss., Duke University.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson. 1999. "Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance." *Journal of Economic Growth* 4: 185-211.
- Coppedge, Michael, et al. 2022. "V-Dem Codebook v12." Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Crabtree, Charles D., and Christopher J. Fariss. 2015. "Uncovering Patterns among Latent Variables: Human Rights and De Facto Judicial Independence." *Research & Politics* 2(3): 1-9.
- Epstein, Lee, and Jack Knight. 1997. *The Choices Justices Make*. Washington D.C.: Sage.
- Epperly, Brad. 2019. *The Political Foundations of Judicial Independence in Dictatorship and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Feld, Lars P., and Stefan Voigt. 2003. "Economic Growth and Judicial Independence: Cross-country Evidence Using a New Set of Indicators." *European Journal of Political Economy* 19(3): 497-527.
- Ferejohn, John. 1998. "Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence." *Southern California Law Review* 72(2-3): 353-384.
- Geyh, Charles Gardner. 2014. "Judicial Independence as an Organizing Principle." *Annual Review of Law and Social Science* 10: 185-200.
- Ginsburg, Tom, and Alberto Simpser. 2013. *Constitutions in Authoritarian Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Ginsburg, Tom, and Tamir Moustafa. 2008. *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Hayo, Bernd, and Stefan Voigt. 2007. "Explaining De Facto Judicial Independence."

- International Review of Law and Economics* 27(3): 269-290.
- Helmke, Gretchen, and Frances Rosenbluth. 2009. "Regimes and the Rule of Law: Judicial Independence in Comparative Perspective." *Annual Review of Political Science* 12: 345-366.
- Hilbink, Lisa. 2007. *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Hollyer, James R., B. Peter Rosendorff, and James Raymond Vreeland. 2011. "Democracy and Transparency." *The Journal of Politics* 73(4): 1191-1205.
- Huntington, Samuel P. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kapiszewski, Diana, and Matthew M. Taylor. 2008. "Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America." *Perspectives on Politics* 6(4): 741-767.
- Keith, Linda Camp. 2002. "Judicial Independence and Human Rights Protection around the World." *Judicature* 85(4): 194-200.
- Keith, Linda Camp. 2012. *Political Repression: Courts and the Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Kornhauser, Lewis A. 2002. "Is Judicial Independence a Useful Concept?" In *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, edited by Stephen B. Burbank and Barry Friedman, 45-55. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Klug, Heinz. 2000. *Constituting Democracy: Law, Globalism, and South Africa's Political Reconstruction*. New York: Cambridge University Press.
- Kureshi, Yasser. 2021. "When Judges Defy Dictators: An Audience-Based Framework to Explain the Emergence of Judicial Assertiveness against Authoritarian Regimes." *Comparative Politics* 53(2): 233-257.
- Law, David S., and Mila Versteeg. 2013. "Constitutional Variation among Strains of Authoritarianism." In *Constitutions in Authoritarian Regimes*, edited by Tom Ginsburg and Alberto Simpser, 165-195. New York: Cambridge University

Press.

- Larkins, Christopher M. 1996. "Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis." *American Journal of Comparative Law* 44(4): 605-626.
- Linzer, Drew A., and Jeffrey K. Staton. 2015. "A Global Measure of Judicial Independence, 1948-2012." *Journal of Law and Courts* 3(2): 223-256.
- McCarthy, Stephen, and Kheang Un. 2017. "The Rule of Law in Illiberal Contexts: Cambodia and Singapore as Exemplars." In *Politics and Constitutions in Southeast Asia*, edited by Marco Bünte and Björn Dressel, 315-330. New York: Routledge.
- Melton, James and Tom Ginsburg. 2014. "Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence." *Journal of Law and Courts* 2(2): 187-217.
- Moustafa, Tamir. 2007. *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*. New York: Cambridge University Press.
- Moustafa, Tamir. 2014. "Law and Courts in Authoritarian Regimes." *Annual Review of Law and Social Science* 10: 281-299.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., and Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *The Journal of Economic History* 49(4): 803-832.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87(3): 567-576.
- Olson, Mancur, 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Peerenboom, Randall. 2009. *Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion*. New York: Cambridge University Press.

- Rajah, Jothie. 2012. *Authoritarian Rule of Law: Legislation, Discourse, and Legitimacy in Singapore*. New York: Cambridge University Press.
- Ríos-Figueroa, Julio, and Jeffrey K. Staton. 2014. "An Evaluation of Cross-national Measures of Judicial Independence." *The Journal of Law, Economics, & Organization* 30(1): 104-137.
- Schwab, Klaus. 2018. "The Global Competitiveness Report 2018." World Economic Forum.
- Segal, Jeffrey A., and Harold J. Spaeth. 1993. *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. New York: Cambridge University Press.
- Sillen, Joost. 2019. "The Concept of 'Internal Judicial Independence' in the Case Law of the European Court of Human Rights." *European Constitutional Law Review* 15(1): 104-133.
- Silverstein, Gordon. 2008. "Singapore: The Exception that Proves Rules Matter." In *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, edited by Tom Ginsburg and Tamir Moustafa, 73-101. New York: Cambridge University Press.
- Staton, Jeffrey K., Christopher Reenock, and Jordan Holsinger. 2022. *Can Courts be Bulwarks of Democracy?: Judges and the Politics of Prudence*. New York: Cambridge University Press.
- Staton, Jeffrey K., Drew Linzer, Christopher Reenock, and Jordan Holsinger. 2019. "Update, A Global Measure of Judicial Independence, 1900-2015." Harvard Dataverse.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Voigt, Stefan, Jerg Gutmann, and Lars P. Feld. 2015. "Economic Growth and Judicial Independence, A Dozen Years On: Cross-country Evidence Using an Updated Set of Indicators." *European Journal of Political Economy* 38: 197-211.
- Wang, Yuhua. 2015. *Tying the Autocrat's Hands*. New York: Cambridge University

Press.

Whittington, Keith E., R. Daniel Kelemen, and Gregory A. Caldeira. 2008. “The Study of Law and Politics.” in *The Oxford Handbook of Law and Politics*, edited by Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen, and Gregory A. Caldeira, 1-15. Oxford: Oxford University Press.

투고일: 2023.06.13.	심사일: 2023.07.21.	게재확정일: 2023.07.24.
------------------	------------------	--------------------

# Judicial Independence as a Research Agenda in Political Science: A Focus on Conceptualization and Measurement Issues

Cho, Moohyung | Ewha Womans University

Judicial independence, despite its political significance, has received limited attention within political science, with most discussions centered around the field of law. This article sheds light on the importance of studying judicial independence within political science, specifically focusing on conceptualization and measurement issues. A comprehensive conceptual framework for judicial independence is presented, which encompasses four dimensions: (a) independence of courts and judges, (b) *de jure* and *de facto* independence, (c) external and internal independence, and (d) political, economic, and social facets of independence. Next, indicators for measuring judicial independence are introduced, followed by empirical analysis to examine the level and characteristics of judicial independence in democracies and autocracies. The findings indicate that, in comparison to democracies, autocracies demonstrate lower levels of *de facto* judicial independence, an uneven development of judicial independence across different issue areas, and significant disparities among the measured values. This article emphasizes in the study of judicial independence the importance of ensuring construct validity between concepts and measurements, taking into account variations across different regime types, and conducting causal analyses to explore the reciprocal relationship between judicial independence and politico-economic conditions.

---

**Key Words** | Judicial Independence, Conceptualization, Indicators, Democracy, Autocracy