[요약본]

국제적인 사법신뢰도 측정방식에 관한 연구

발행일 : 2018. 12. 28.

사법정책연구원 선임연구위원 한성수

사법정책연구원은 2018. 12. 28. '국제적인 사법신뢰도 측정방식에 관한 연구' 보고서를 발간하였습니다. 이 요약본은 사법정책연구원의 연구 성과를 보다 널리 알리기 위해 위 연구보고서의 핵심적인 내용을 알기 쉽게 요약한 것입니다. 자세한 정보를 원하시는 분은 연구보고서를 참조해주시기 바랍니다. 관련 내용을 인용하실 때에는 본 요약본이 아니라 연구보고서의 해당 페이지를 인용해 주시기 바랍니다. 연구보고서 전문은 사법정책연구원 홈페이지(http://jpri.scourt.go.kr)에 PDF 파일 형태로 게시되어 있습니다.



제1장 서론

우리나라 사법부는 국민의 신뢰증진을 위해 오랫동안 다양한 노력을 기울여 왔으나, 현재 사법부에 대한 국민의 신뢰는 매우 낮다는 평가를 받고 있다. 국민의 사법신뢰 증진문제를 다루기 위해서는 먼저 사법신뢰 수준에 대한 냉정하고도 정확한 파악과 평가, 진단이 선행되어야 한다. 그런데 문헌과 웹사이트에 나타난 각종 보고서와 통계자료에 의하면, 우리나라 사법부 또는 사법제도의 성과에 대하여 여러 국제기구와 국제적 연구단체에서 발표하는 다양한 지수들 사이에는 일부 사소한 차이를 넘어 현저한 순위 차이가 발견되는 경우가 있다. 이런 사실은 사법신뢰도를 비롯한 우리나라 사법제도 등의 성과 수준이 과연 정확히 어느 정도인지에 관한 기본적인 의문을 갖게 한다.

이런 의문을 해결하기 위해서는 먼저 여러 국제적인 사법신뢰도 측정지수가 생성되는 구체적인 절차와 방법, 각 지수의 특성과 한계가 무엇인지를 확인할 필요가 있고, 이를 통해 각종 측정지수 사이에 적지 않은 차이가 발생하는 원인이 무엇이며, 각종 측정지수의 실질적인 의미가 무엇인지를 밝히는 것이 필요하다. 이 연구는 위와 같은 의문에 대한 해답을 찾는 것을 기본 목적으로 한다. 나아가 이를 통해 사법신뢰도의 해석과 활용과정 및 사법신뢰 증진정책 마련 과정에서 참고할 수 있는 새로운 시각이나 시사점을 발굴 또는 확인하여 종합적으로 제시하고자 한다.

제2장 연구에 대한 개관

다양한 국제적인 사법신뢰도의 측정방법에 관한 비교, 분석을 내용으로 하는 선행 연구는 거의 발견되지 않는다. 개별 사법신뢰도 지수의 경우에도 이를 주어진 조건이나 전제사실로 받아들이고 신뢰도 지수 또는 신뢰수준을 증진시킬 방안을 모색하는데 중점이 있고, 사법신뢰도 지수 자체의 분석이나 비교에 관한 연구는 찾기 어렵다.

이 연구는 사법신뢰 수준을 측정, 발표하는 다양한 국제기구의 여러 지수 측정방법을 소개하여 각 지수 간 비교연구의 기초자료를 제공하고, 각 지수의 특성과 한계, 실질적 의미를 밝히려고 시도한다. 이를 위해 먼저 신뢰의 개념과 다차원 구조 등에 관한 일반이론을 소개한 뒤 이를 사법신뢰의 경우로 확장, 변용하는 시도를 한다. 특히 사법신뢰에 영향을 미치는 사법제도 특성에 대한 구체적인 평가지표를 발굴하는 과정에서 미국 국립 주법원센터(NCSC) 등이 마련한 사실심법원 업무기준을 원용하는 방식을 채택하고, 나아가 이를 기초로 경제협력개발기구(OECD)와 세계 사법정의 프로젝트(World Justice Project, WJP)의 법치주의 지수를 비교분석하는 등 각종 국제적 사법신뢰도 지수를 비교분석하는 하나의 틀 또는 기준을 제시한다.

한편, 이 연구에서는 국제적인 사법신뢰도 측정지수를 사법신뢰도 자체를 측정하는 지수의 범주와 사법신뢰에 영향을 미치는 하위 구성요인에 관련된 지표를 측정하는 지수의 범주로 구분하여 분석하는 방법을 시도한다.

앞의 범주에서는, OECD가 2013년 이후「한눈에 보는 정부」보고서 시리즈를 통해 발표하는 사법신뢰도 지수와 세계가치관조사(World Value Survey)가 wave 보고서 시리즈를 통해 발표하는 사법신뢰도 지수를 대표적으로 다루고, 뒤의 범주에서는 OECD가「한눈에 보는 정부」보고서에서 사법신뢰도 지수와 함께 발표하는 법치주의 정도, 사법제도나 법원의 효율성, 접근성, 대응성, 개방성과 투명성, 신속성, 효과성과 공정성 등에 관한 각종 사법 관련 지수들, 세계 사법정의 프로젝트(WJP), 세계은행(World Bank), 세계경제포럼(World Economic Forum), 국제경영개발대학원(International Institute for Management

Development, IMD) 등이 발표하는 법치주의 정도, 효과적일 뿐만 아니라 신속하고 저렴한 분쟁해결절차 여부, 사법제도 또는 법원의 독립성과 공정성 등에 관련된 지표들을 개별적으로 측정한 지수 등을 대표적으로 다룬다.

이 연구는 우리나라 사법제도에 대한 신뢰수준을 측정하는 여러 국제적 측정지수의 현황을 종합적으로 비교해서 살펴보고, 사법신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 구성요인과 부정적인 영향을 미치는 구성요인을 분류한 뒤, 이런 구성요인의 변화가 사법신뢰의 변화에 미치는 영향을 개략적으로 확인한다. 마지막으로 이상의 논의를 기초로 이 연구를 통해 얻을 수 있는 시사점을 사법신뢰도 지수의 해석과 활용 측면과 사법신뢰 증진정책의 측면에서 정리한다.

제3장 사법신뢰도의 측정

'사법신뢰도의 측정'을 논의하기 위해서는 무엇보다도 측정대상인 '사법신뢰', 그에 앞서 '신뢰'의 의미, '신뢰도 측정지수'의 의미 등을 명확히 하는 것이 필요하다. 이 장에서는 이에 관한 개관을 한다.

제1절 신뢰 일반론

신뢰의 개념 또는 정의는 이를 논의하는 학문의 영역이나 학자의 수만큼 다양하게 존재한다. 다만 다양한 신뢰 개념에 공통적이고 핵심적인 징표를 추출하면, 일반적으로 신뢰주체와 신뢰대상 사이의 '상호의존성', 신뢰대상이 신뢰주체의 기대에 맞추어 행위 하지 않을 '위험성', 신뢰주체가 이런 위험성을 인지하면서도 기꺼이 이를 감수하고 수용하려는 자발적 의지와 관련된 신뢰주체의 '취약성', 그리고 이런 자발적 의지에 동기를 부여하는 기초인 '명예에 대한 존중' 등이 거론된다.

또한 신뢰는 신뢰주체와 신뢰대상의 각 측면에서 단일 차원의 구조로 이루어진 것이 아니라 다양한 차원으로 구성된 복잡한 구조를 가지고 있다고 이해되고 있다. 즉, 신뢰는 신뢰주체 측면에서, 신뢰대상의 의도에 관한 인지를 내용을 하는 '인지적 차원', 신뢰대상에 대한 감정을 내용으로 하는 '감정적 차원', 나아가 위 두 차원의 유대에 따라 형성되는 '행위적 차원'으로 구성되어 있다고 보고 있는 것이다. 한편, 신뢰대상 측면에서 신뢰는, 신뢰대상의 기술과 재능, 지식, 여유 등을 포함하는 '능력', 신뢰대상이 신뢰주체를 위한 선의의 행동을 하기 원한다고 여겨지는 정도를 의미하는 '호의', 태도의 공정성, 언행일치 정도, 약속이행 등 신뢰주체가 수용할 수 있는 원칙을 신뢰대상이 어느 정도 준수하고 있는가에 관한 인식을 의미하는 '성실성' 또는 '일관성', 새롭고 중요한 정보를 상대방에게 정확하고 숨김없이 제공하고, 나아가 기꺼이 공유하고자 하는 태도를 의미하는 '개방성' 등으로 구성되어 있다고 보고 있다.

나아가 신뢰의 유형과 형태는 여러 가지 기준에 따라 분류할 수 있으나, 신뢰가 생성되는 경로나 조건에 따라 분류하는 경우와 신뢰대상에 따라 분류하는 경우 등이 일반적이다. 신뢰대상에 따라 유형화하는 경우, 신뢰는 다른 사람들과의 관계에서 나타나는 신뢰를 의미하는 '대인신뢰', 구체화된 제도로서 국가기관이나 조직 등 특정 제도나 체제에 대한 개인의 신뢰를 의미하는 '제도신뢰', 사회전체의 원칙이나 질서에 대해 개인이 갖는 신뢰를 의미하는 '원칙신뢰' 또는 '질서신뢰' 등으로 분류할 수 있다. 사법신뢰는 사법제도라는 특정 제도에 대해 국민이 갖는 신뢰를 의미하는 것으로서 제도신뢰의 일종에 해당한다.

한편, 흔히 신뢰가 없는 상태가 불신이고, 불신이 없는 상태를 신뢰로 생각할 수 있으나(신뢰와 불신의 단일차원성 또는 대칭성을 인정하는 종래 견해), 신뢰와 불신은 별도의 개념요소와 결정요인을 갖는 독립적 개념이라는 견해에 대해서도 관심을 기울일 필

요가 있다. 신뢰와 불신을 대칭적으로 보는 종래 입장에서는 불신의 감소가 곧 신뢰의 증진을 의미하므로, 신뢰 증진이 목표인 경우 불신의 감소를 위한 노력만으로 충분하고 이와 별도로 신뢰 증진을 위한 추가적인 조치의 필요성은 없다고 보게 되나, 만일 두 개념이 결정요인을 달리하는 서로 다른 독립적 개념이라면 불신의 제거가 곧바로 신뢰의 증진을 보장할 수 없으므로, 신뢰 증진을 위해서는 불신의 감소와는 별도의 노력이 필요하다는 결론에 이르게 되기 때문이다. 또한 신뢰가 높은 상태가 곧 불신이 낮다는 것을 의미하는 것도 아니므로 높은 신뢰에도 불구하고 불신의 감소를 위해 노력을 기울여야 할 경우도 상정할 수 있다.

제2절 사법신뢰의 의미와 측정방법 개관

'사법신뢰'는 '사법제도가 신뢰주체인 국민의 이익을 위하여 고유한 기능을 성실히 잘 수행하리라는 긍정적이고 지속적인 기대'를 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 사법신뢰 형성의 구성요인에는 신뢰 일반론에 따라 능력(성과) 이외에 호의, 성실성과 일관성, 개방성 등이 있는데, 이런 구성요인은 여전히 추상적이고 모호한 개념이다. 이 연구에서는 이를 측정가능 한 구체적 지표로 제시하기 위해 미국 국립 주법원센터(NCSC) 등이 사실심 법원의 업무평가를 위해 사용하는 업무기준(Trial Court Performance Standards, TCPS)을 원용하는 견해를 수용하였다. 위 업무기준(TCPS)은 사실심 법원에 대한 국민의 신뢰는 법원에 대한 접근성, 신속성과 적시성, 평등·공정·정합성, 독립성과 책임 등 4개 분야에 대한 국민의 인식을 통해 결정되는 것으로 보고 있다.

한편, '사법신뢰도 측정지수'는 '사법제도, 사법부 또는 법원에 대한 신뢰를 의미하는 사법신뢰를 측정대상으로 하여, 이에 대한 조작적 정의를 기초로, 양적(quantitative) 연구의 일종으로서 대인면접과 전화면접 등을 이용한 설문조사(survey) 기법을 통해 수집된 응답자의 응답결과를 일정한 척도로 측정하여 하나의 점수 또는 수치로 나타낸 것'이라고 할 수 있다.

이런 사법신뢰도 측정지수에는 개별 국가가 자국 국민과 사법제도를 대상으로 자체적으로 실시한 설문조사 결과 등을 기초로 발표하는 것과, 여러 국제기구와 국제적 연구단체 등에서 각국이 사법신뢰도의 상대적 수준을 파악할 수 있도록 지수의 국가 간 비교가능성을 확보하기 위해 일정한 측정방법과 절차, 측정척도를 이용하여 다수 국가를 대상으로 사법신뢰 수준을 측정한 지수가 있는데, 이 연구보고서는 후자를 연구대상으로 하고 이를 '국제적 사법신뢰도 지수'라 부르기로 한다.

그런데 국제적 사법신뢰도 지수에는 이미 설명한 것과 같이 사법신뢰도 자체를 직접 측정하는 것이 있는 반면, 사법신뢰를 구성하는 하위요인에 관련된 지표를 측정하는 것이 있다. 전자로는 OECD와 세계가치관조사(World Value Survey)가 발표하는 사법신뢰도 지수가 대표적이고, 후자로는 OECD, 세계 사법정의 프로젝트(WJP), 세계은행(World Bank), 세계경제포럼(World Economic Forum), 국제경영개발대학원(IMD) 등이 발표하는 법치주의 정도, 효과적일 뿐만 아니라 신속하고 저렴한 분쟁해결절차 여부, 사법제도 또는 법원의 독립성과 공정성 등에 관련된 지표들을 개별적으로 측정한 지수 등이 대표적이다.

제4장 사법신뢰도 측정지수

이 장에서는 OECD가 사법신뢰도를 포함하여 사법제도의 여러 성과에 대한 지표를 측정하여 발표하는 지수와 세계가치관조사(World Value Survey)가 측정하여 발표하는 사법신뢰도 지수를 비교, 분석한다.

제1절 OECD의 「한눈에 보는 정부」 보고서

OECD가 2009년부터 격년으로 정부의 미래 정책 결정과 정부의 국민에 대한 책무 유지에 도움을 주기 위해 OECD 회원국 등의 정부 수입, 지출, 고용, 복지 분야를 포함하여 정치체제 및 제도, 정부정책과 실행, 전자정부, 규제 등에 관한 30여 가지 성과지표를 측정, 비교하여 발표하는 시리즈이다.

이 보고서는 2013년 보고서부터 사법제도 또는 법원과 관련한 지수를 발표하고 있는데, 여기에는 '사법제도에 대한 신뢰도 지수' 이외에 발간연도별로 항목에 약간의 변동이 있으나, 대체로 정부권력 제한, 기본권 등을 내용을 하는 '법치주의 지수', 사법부문의 효율성, 사법서비스에 대한 비용충당능력, 사법서비스의 대응성(적시성), 사법제도와 법률정보의 접근성, 사법제도에 대한 시민요구 대응성, 사법제도의 효과성과 공정성 등을 내용으로 하는 '대시민서비스 지수'가 포함되어 있다.

이중 사법제도의 신뢰도 지수는 여론조사기관인 갤럽이 실시하는 갤럽 세계여론조사(gallup world poll) 결과를 원용한 것인데, 이 세계여론조사는 2005년부터 매년 세계 성인 인구의 99%를 포함하는 160여 개국에서 식량에 대한 접근성, 고용, 리더십 성과, 웰빙(well-being) 등 세계적으로 중요한 이슈에 관해 실시되어 온 여론조사로서, 설문에는 세계적으로 공통된 100여개의 질문과 함께 각 지역에 특화된 항목이 포함되어 있고, 모든 국가의 거주자들을 대상으로 같은 질문을 같은 방식으로 물어 연간 변화 추세를 파악하고 국가들 사이에 직접적인 비교를 가능하게 하고 있다.

2013년 보고서에 나타난 사법제도에 대한 신뢰는 덴마크, 노르웨이, 스위스, 핀란드, 스웨덴, 룩셈부르크 등 북유럽 국가들에서 가장 높은 것으로 조사되었고, 스페인, 멕시코, 칠레, 포르투갈, 슬로베니아와 우리나라가 가장 낮은 신뢰도를 나타내는 것으로 조사되었다.

2015년 보고서에서는 2007년과 2014년의 사법제도에 대한 신뢰도 지수를 조사, 발표하였는데, 덴마크와 노르웨이, 스위스의 경우에는 국민 중 80% 이상이 사법제도와 법원을 신뢰한다고 응답한 반면, 칠레의 경우에는 20%에도 미치지 못하는 국민만이 신뢰한다는 응답을 하였다. 2007년 이후 사법제도에 대한 신뢰도가 눈에 띄게 하락한 국가는 터키와 이탈리아로 나타났다. 한국의 사법제도와 법원에 대한 신뢰도는 2007년의 경우 29%, 2014년의 경우에도 27%로 매우 낮게 조사되었다.

한편, 갤럽의 세계여론조사 결과를 원용한 사법제도에 대한 신뢰수준 지수는 국가 간 비교와 시계열적 분석을 가능하게 한다는 장점이 있는 반면, 다음과 같은 점들이 한계로서 지적되고 있다.

첫째, 국가 간 비교를 위해 설계되었기 때문에 설문이 모호한 경향이 있다. 갤럽 세계여론조사는 사법제도에 대한 신뢰수준 조사를 위해 자국 '사법제도(judicial system)'와 '법원(courts)'에 대한 신뢰가 있는지를 묻는 하나의 항목만을 조사한다. 신뢰대상인 '사법제도'의 구체적인 의미나 해석기준, 범위 또는 구분 등에 관한 아무런 지침이 제공되지 않고, 신뢰 또는 불신하는 구체적인 내용이나 이유에 대한 추가적인 질문이나 확인절차도 없다. '사법제도'와 '법원'이 병렬적으로 나열되어 있어 '사법제도'는 사법부에 속하는 법원이 아닌 다른 기관(예컨대, 검찰, 경찰 등 수사기관이나 변호사 단체, 행정부에 속한 법무부 등)을 의미하는 것으로 해석될 여지가 있다. 설문대상에 성격이 다른 여러 제도, 기관이 섞여 있어 응답자가 그 중 특히 어느 것을 염두에 두고 응답을 한 것인지, 아니면 그 모든 것을 종합하여 응답을 한 것인지조차 알 수가 없다. 응답의 대상이나 법위가 응답자의 해석에 따라 달라질 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 이 경우 위 설문조사만으로는 신뢰 또는 불신의 대상을 특정할 수 없어 의미 있는 정책적 시사점을 찾기 어렵다는 문제가 있다.

둘째, 설문에 대한 응답은 “응답 스타일에 관한 문화적 차이를 최소화하고 국가 간 비교를 용이하게 한다”는 이유로 단순 이분법적인 응답(예 또는 아니오)을 하도록 되어 있는데, 이런 응답척도로는 정확한 신뢰 수준을 측정하기 어렵다는 반론이 있다. 조사결과의 신뢰성 확보를 위해서는 보다 다양한 응답 단계가 있는 척도가 필요하다거나 무응답의 처리방식이 조사결과를 왜곡할 가능성이 있다는 것 등이 그것이다.

셋째, 사법제도에 대한 ‘신뢰’를 묻는 질문과 ‘확신 또는 믿음’을 묻는 질문 사이의 미묘한 뉘앙스 변화나 서로 다른 응답척도의 문제와 같은 언어적, 설문구성 측면에서 국가마다 차이가 있을 수 있고, 국민의 공공기관에 대한 접근방식에는 각국의 특유한 문화적 요소가 영향을 미칠 수 있는데, 이런 조사방법론상 한계는 국가 간 사법제도에 대한 신뢰 비교를 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다.

OECD는 이와 같은 사법신뢰도 지수의 한계를 극복하기 위한 오랜 연구 끝에 2017. 11. 신뢰 측정을 위한 일반적 가이드라인을 발표하였는데, 이에 포함된 주요한 내용은, ① 측정대상이 되는 신뢰의 개념요소와 측정척도의 통계적 타당성 문제, ② 측정오차, 설문의 구체적인 문구, 응답형식, 설문의 문맥, 설문 방식, 응답 유형과 문화적 맥락 등에 관련된 문제를 포함한 문항설계에 참고하여야 할 핵심적 방법론, ③ 신뢰측정의 계획, 설문조사와 포본 설계, 문항설계, 그리고 실행에 이르는 각 단계에 관한 모범적인 신뢰측정 사례에 관한 구체적 규범 또는 지침, ④ 신뢰측정 결과의 해석 또는 분석에 관한 지침 또는 방법 등이다.

제2절 세계가치관조사의 wave 시리즈

세계가치관조사(World Value Survey)는 전 세계에 걸친 비교가능하고 대표적인 국가 차원의 설문조사를 통해 인간의 가치관, 규범과 신념의 국제적 변화를 보다 잘 이해하는데 기여하는 것을 목표로, 산업화된 사회에서 경제적, 기술적 변화가 일반대중의 기본적 가치관과 동기를 변형시킨다는 가설을 검증하고자 각국의 학자들이 모인 비상업적, 비정부 기구이다. 1981년 첫 번째 보고서인 wave 1이 발표되었고, 대략 3~5년 주기로 보고서가 발간되어 오고 있으며, 2019년에는 wave 7이 발간될 예정이다.

구체적인 조사방법과 관련하여, 현재 진행 중인 wave 7의 설문사항은 종래 측정대상이던 문화적 가치관, 성(gender), 가족, 종교에 대한 태도와 신념, 빈곤, 교육, 건강, 안전과 사회적 관용과 신뢰에 대한 태도와 경험, 다국적 제도와 지역과 사회들 간의 문화적 차이와 유사성에 대한 태도는 물론이고, 정의, 도덕적 원칙, 부패, 책무성과 위험, 이민, 국가안보와 국제적 거버넌스(governance)와 같은 새로운 주제들을 포함한 290개의 질문으로 구성되어 있다. 설문사항의 구성, 표집, 설문조사 방법과 자료수집 방법, 무응답의 처리, 설문조사의 대상과 규모 등 현장조사와 표본수집에 관한 구체적 절차는 세계가치관조사 협회가 고안한 규칙과 절차에 따라 이루어지게 되어 있다.

세계가치관조사의 wave 시리즈에 대해서는, 자료수집 기초가 되는 설문조사 실행이 국가별로 자발적 참여에 의존하고, 조사의 질과 실제 조사과정에 대한 집권적 통제가 이루어지지 못하기 때문에 자료의 질에 대해서 의문이 제기된다는 점이 한계로 지적되고 있다.

또한 각 wave 시리즈가 매년 또는 적어도 격년마다 정기적으로 발표되는 것이 아니고 3년에서 5년 단위로 부정기적으로 발표되고 있어 특정 국가의 특정 시점의 지수를 파악하기 쉽지 않으며, 각 wave 시리즈에서 사용하는 설문지의 질문문항의 범주(category), 내용이나 용어, 질문순서가 자주 바뀌어 시계열적 분석에 어려움이 있다는 지적도 제기된다.

또한 신뢰조사에서 사용되는 질문문항은 신뢰대상에 대하여 장기간에 걸쳐 안정적으로 축적된 포괄적 신뢰를 측정하는 데는 유용하나, 이와 반대로 단기적, 지역적, 일시적인 신뢰의 변화를 측정하는 데에는 충분치 않다는 비판적 연구도 있다.

그러나 보다 근본적으로 세계가치관조사가 측정하는 신뢰가 설문조사가 실시된 사회전반의 신뢰에 대한 태도에 관한 통찰을 줄 수 있을지는 모르지만, 그것이 내적 타당성을 갖춘 척도이거나 일반신뢰행동(general trust behavior)을 예측할 수 있는 척도가 될 수 있는지는 분명치 않다는 비판이 있다. 나아가 비록 세계가치관조사가 사용하는 신뢰에 관한 질문이 실제 상황에서 나타나는 신뢰를 측정하는데 적합한 것이라고 하더라도, 설문조사에 대한 응답결과와 실제 상황에서 나타나는 신뢰적 태도나 행동 사이에 통계적으로 의미 있는 관련성이 발견되지 않는다는 연구결과도 있다.

한편, 세계가치관조사가 발표한 우리나라의 사법신뢰도 지수를 살펴보면, 1981년부터 2014년 사이에 평균적으로 우리나라 국민 중 14%는 사법에 대해 매우 높은 신뢰를 가진 것으로 나타났고, 50%는 약간 신뢰하는 태도를 보였으며, 30%는 별로 신뢰하지 않는다는 입장을, 6%는 전혀 신뢰하지 않는다는 응답을 한 것으로 조사되었다. 요컨대 위 기간 중 평균적으로 우리나라 국민 중 64%는 사법은 신뢰할만하다는 긍정적 응답을 하였고, 36%의 국민은 신뢰하지 않는다는 부정적 응답을 한 것으로 평가된다.

사법에 대한 신뢰가 가장 높았던 기간은 wave 1(1981-1984)이었고, 가장 낮은 기간은 wave 5(2005-2009)이었다. wave 1부터 wave 5 사이 기간인 1981년부터 2009년까지는 사법에 대한 신뢰도가 전체적으로 27% 포인트 가까이 지속적으로 감소되어 왔는데, 이후 wave 6 기간인 2010-2014 사이에는 다시 전기 대비 16% 포인트 정도 신뢰도가 증가한 것으로 조사되었다.

제3절 OECD와 세계가치관조사의 사법신뢰도 지수 비교

두 기구가 발표하는 사법신뢰도 지수는 모두 특정 국가의 일정규모 국민을 대상으로 설문조사 방식을 통해 얻은 결과를 이용한다는 유사점이 있지만, 측정치 산출주체, 조사 목적, 발표 주기, 조사대상 국가범위, 구체적인 설문조사 방법과 규모, 설문의 구성과 내용 등에서 차이가 있다.

즉, OECD는 갤럽이 실시한 세계여론조사 결과를 원용하는 반면, 세계가치관조사는 각국의 대표적인 여론조사기관이 개별적으로 실시한 설문조사 결과를 이용한다. OECD는 각국 정부 활동에 대한 종합적인 평가 제공을 주된 목적으로 하고 있으나, 세계가치관조사는 경제적, 기술적 변화가 일반국민의 기본적 가치관과 동기에 미치는 영향을 분석하여 인간의 가치관, 규범과 신념의 변화를 이해할 수 있는 자료를 제공하는 것을 주된 목적으로 한다. OECD 보고서는 2013년 이후 격년으로 발간되고 있으나, 세계가치관조사의 wave 시리즈 보고서는 3~5년 간격을 두고 불규칙적으로 발간되어 왔다. OECD 보고서는 30여개 OECD 회원국과 일부 참관지위국을 대상으로 하고 있으나, 세계가치관조사는 전 세계를 대상으로 하고 있으며 wave 7에는 70~80개국이 포함될 것으로 예정되어 있다. OECD이 채용하는 갤럽세계여론조사는 일정 조건이 갖추어진 경우 전화와 인터넷 등 비대면조사를 원칙으로 하고 있으나, 세계가치관조사는 대면조사를 원칙으로 한다. 그밖에 구체적인 설문의 문구나 응답척도의 내용 등에서도 적지 않은 차이가 있다.

이런 차이는 결국 같은 국가를 대상으로 하더라도 사법신뢰도 수준이 서로 다르게 평가되는 원인으로 작용하였을 것으로 여겨진다.

제5장 사법신뢰 구성요인 관련 지표 측정지수

제1절 세계 사법정의 프로젝트의 법치주의 지수

세계 사법정의 프로젝트는 미국 변호사인 윌리엄 뉴콤이 2006년 미국변호사협회 협회장 발의로 설립한 비정부기구로서, 2010년부터 매년 세계 각국의 일반 대중들의 법치주의에 대한 인식과 경험을 수집하여 법치주의 지수(rule of law index)를 발표하고 있다.

법치주의 지수(rule of law index)는 일반인의 관점과 경험을 토대로 각 나라별로 법치주의가 어느 정도 실현되고 있는지를 나타내는 지표로서, 2017-2018 세계 사법정의 프로젝트 법치주의 지수의 경우 전 세계 113국에서 일반인 11만여 명, 전문가 3천여 명을 대상으로 한 조사를 통하여 정보를 수집하였다. 법치주의 지수는 2가지 설문(일반대중 여론조사, 관련전문가 설문)을 통하여 정보를 수집하고 분야별 지표를 측정한다.

2017년 우리나라의 종합순위는 20위(113개국), 종합 점수는 0.72(1점 만점)으로 전년보다 한 단계 하락하였다. 동아시아·태평양 15개국 중에서는 6위를 기록하였다. 2017년 분야별 순위 중 정부권력의 제한, 청렴도, 기본권, 질서와 안보 등 4가지 분야는 2016년도보다 높아졌으나 민사사법정의와 규제집행은 하락하였다. 다만 하락을 고려하여도 민사·형사사법정의 순위는 세계 15위, 17위로 다른 분야보다 순위가 높은 것으로 나타났다.

세계 사법정의 프로젝트의 방법론과 법치주의 지수에는 다음과 같은 장점이 있다고 알려져 있다. 즉, ① 법치주의 지수는 일반 대중과 전문가 모두의 의견을 반영하므로, 서로 다른 관점에서 법치주의에 대한 인식을 반영할 수 있고, 특정집단이 갖고 있는 편견을 반영할 가능성을 낮춰주며, ② 통계학적 검증을 기반으로 하여 전년도와 항목별 변화가 얼마나 있었는지를 비교할 수 있게 한다는 것이다.

반면, ① 설문사항을 통해 얻은 정보는 법치주의에 대하여 상대적으로 강함 또는 약함만을 나타내는 정도이고 구체적인 인과관계까지 설명하는 것은 아니며, ② 일반대중 여론조사는 대도시 3곳에서만 실시되기에 지방에 사는 사람들의 여론은 반영되지 않는다는 문제가 있고, ③ 일부 국가에서는 사회의 격변을 경험하는데 이 특정 기간 동안 정보가 수집되면 정확한 지표가 나오지 않을 경우가 존재하며, ④ 일부 국가들은 전문가가 한정되어 있어 측정오류의 문제가 발생할 수 있고 이 경우 추정치가 정확하지 않을 수 있고, ⑤ 일반대중 여론조사는 2년에 한 번 실시되고 일부 국가는 전문가가 한정되어 있기 때문에 법치주의 지수가 국가 내 작은 변화를 파악해내지 못할 가능성이 있다는 점 등이 한계로 지적되고 있다.

제2절 세계은행의 기업환경평가와 국정관리지수

기업환경평가(Doing Business)는 세계은행(The World Bank)이 2003년부터 기업환경에 대하여 매년 발간해오고 있는 보고서이다. 2018. 10. 31. 발표된 2019년 보고서의 경우, 전 세계 190개 경제단위를 대상으로 국가별 기업환경을 11개 지표로 나눠 기업 활동에 대한 규제정도를 파악한 뒤 종합·부문별로 기업환경평가 결과를 발표하였다.

사법제도와 관련한 지수는 법적분쟁해결 지표이다. 이 지표는 상업적 분쟁을 해결하는데 소요되는 시간과 비용, 그리고 사법절차의 질을 측정대상으로 한다. 기업환경평가(Doing Business)가 발표하는 법적분쟁해결 지표에서 우리나라는 전통적으로 좋은 평가를 받아왔다. 2010년 이래 전 세계 190개 경제단위 중 5위 이내의 최상위 수준을 유지하여 오다가 2012년부터 2014년까지 2위를 기록한 뒤 2015년에 4위를 기록하였으나 2016년에 다시 2위를 기록

한 후 2017년(2018년 연례보고서)에는 1위를 기록하였다. 2018년(2019년 연례보고서)에는 각 영역별 점수가 모두 전년도 수준과 같았고 2018. 5. 1. 기준으로 1위가 없는 2위로 평가되었다.

국정관리지수(Worldwide Governance Indicators, WGI)는 세계은행(The World Bank)의 전문가들이 1996년부터 200여개 경제단위를 대상으로 6개 분야에 대해 매년 발표하는 지수이다.

국정관리지수의 6개 평가 분야 중 사법제도와 관련된 지표는 법치주의 지수이다. 이 지수는 사회질서에 대한 신뢰와 준수 정도, 특히 범죄와 폭력의 피해 가능성은 물론이고 계약의 집행, 재산권, 경찰, 그리고 법원에 대한 인식을 반영한다.

우리나라는 1996년 백분위 순위로 71.36을 기록한 후 상당기간 70점 후반 대에서 80점 초반 대 수치를 기록하다가 2016년 이후에는 80점 대 중반 수치를 기록하고 있다. 2014년과 2015년의 세계 사법정의 프로젝트 법치주의 지수는 고임금 국가 중 10위권 초중반대인 것으로 나타났으나, 같은 연도의 국정관리지수의 법치주의 지수는 같은 국가군 중 20위권 중반대인 것으로 나타났다. 그러나 2016년과 2017년에는 두 지수의 순위 사이에 차이가 없어진 것으로 나타났다.

제3절 세계경제포럼과 국제경영개발대학원의 국가경쟁력 지수

세계경제포럼(World Economic Forum)은 스위스 제네바에 위치한 민간 국제기관으로서 1979년부터 소속기구인 세계 경쟁력 네트워크를 통해 매년 130여개 국가의 경쟁력을 평가해 국가경쟁력 보고서를 발간해 오고 있다.

세계경제포럼이 발표하는 국가경쟁력지수는 세계 최초의 국가경쟁력 지수로서, 2018년 보고서부터 12개 부문의 범주와 내용을 새로 설정하여 기본 요인(제도 및 인프라, 정보통신기술의 보급, 거시경제 안정성), 시장 요인(생산물시장, 노동시장, 금융제도, 시장규모), 인적자본 요인(보건, 기술), 혁신적 생태시스템 요인(기업 역동성, 혁신 역량)의 12개 부문을 평가한다.

새로운 국가경쟁력 지수인 GCI 4.0을 도입한 2018 보고서의 경우 평가 지표는 98개로서 이 중 54개는 정량(통계)자료, 44개는 정성(설문)자료로 구성되어 있다. 설문조사는 각국의 파트너기관을 통해 매년 해당국 기업의 최고경영자(CEO)를 대상으로 경영자 의견 조사 방식으로 이루어진다.

2018년 보고서의 국가경쟁력지수 GCI 4.0 중 사법제도와 관련이 있는 지표는 기본 요인 중 제도 부문에 속하는 평가지표인 사법독립성 지표, 규제 개혁에 관한 법률적 구조의 효율성, 분쟁해결 측면에서의 법체계의 효율성 지표 등이다.

2018년 보고서에서는 우리나라의 사법 독립성 지표를 100점 만점에 49.9점으로 평가하였는데 이는 140개 경제단위 중 63위에 해당하고, 규제 개혁에 관한 법률구조의 효율성 지표에 100점 만점 중 41.3점을 부여하여 140개 경제단위 중 57위를, 분쟁해결을 위한 법적제도의 효율성 지표에 100점 만점 중 50.7점을 부여하여 140개 경제단위 중 50위를 각 기록한 것으로 평가하였다. 2017-2018년 보고서에서는 비록 2018 보고서와 범주와 척도가 다르긴 하지만, 사법 독립성 지표는 7점 만점에 3.8점으로 평가하여 137개 경제단위 중 72위에, 규제 개혁에 관한 법률구조의 효율성 지표에 7점 만점 중 3.5점을 부여하여 137개 경제단위 중 56위에, 분쟁해결을 위한 법적제도의 효율성 지표에 7점 만점 중 3.8점을 부여하여 137개 경제단위 중 54위를 기록한 것으로 각 평가하였었다.

한편, 스위스 로잔에 사무소를 두고 있는 국제경영개

발대학원(International Institute for Management Development, IMD)은 1989년부터 매년 발표하는 국가경쟁력 연감을 통해 OECD 국가를 중심으로 국가경쟁력 순위를 발표하고 있다.

2018년판 국가경쟁력 연감은 세계 63개 경제단위를 대상으로 하여, 경제성과(국내경제, 국제무역, 국제투자, 고용, 물가), 정부의 효율성(재정 및 세제, 제도여건, 기업 관련 법규, 사회여건), 경영 효율성(생산성과 효율성, 노동시장, 금융, 경영활동, 태도와 가치관), 인프라(기초, 과학기술, 보건과 환경, 교육) 부문에서 341개 항목을 평가한다. 이 중 115개 문항이 설문항목이고, 경성자료인 통계자료는 143개이며, 나머지는 순위 산정에 포함되지 않는 배경자료들이다. 통계자료와 설문자료는 전체 평가항목 중에서 차지하는 비율에 따라 가중치를 부여받는다.

사법제도와 관련된 항목은 정부 효율성의 하위항목인 제도여건 부문 중 법치주의 지표와 사회여건 중 공평한 정의구현 지표 등이 있다. 2017년과 2018년 보고서의 경우, 법치주의 지표가 포함된 우리나라의 제도여건 지표에 대하여 각 63개 경제단위 중 29위, 공정한 정의구현 지표가 포함된 사회여건 지표에 대하여 42위와 38위로 평가하였다.

제4절 대륙별·지역별 사법제도 관련 지수

국가 간 가치와 태도조사를 위해 각 대륙에서 시행되고 있는 바로미터 조사(barometer surveys) 중 대표적인 것은 유럽연합 집행위원회가 실시하는 유로 바로미터(Euro Barometer)이다. EU 국가들의 사회적, 정치적 현안에 대한 유럽인의 여론을 파악할 목적으로 1973년부터 2년마다 실시하고 있다. 유로 바로미터 자료는 주로 유럽연합에 대한 태도, EU 정책에 대한 의견, 사회문화적, 사회정치적 지향에 대한 내용을 다루고 있다.

유로 바로미터를 기본모형으로 삼아 다른 대륙과 지역에서도 바로미터 조사를 실시하고 있는데, 남미 지역에서 18개국을 대상으로 수행되는 라티노 바로미터(Latino Barómetro), 아프리카 지역에서 수행되는 아프로 바로미터(Afro-Barometer), 아시아 지역에서 수행되는 아시안 바로미터(Asian Barometer) 등이 있다.

이런 바로미터 조사는 각 대륙이나 지역에 특수한 정치, 경제, 사회, 문화, 언어, 역사, 종교적 특성을 반영하여 특화된 질문문항을 구성하고 이를 이용하여 보다 정확하고 설득력 있는 신뢰수준 측정이 가능하다는 장점이 있다.

그러나 다른 한편으로는, 각 바로미터 조사가 해당 대륙이나 지역에 속한 국가만을 대상으로 삼고 있고, 각 바로미터 조사 사이의 측정방법이나 절차, 측정척도 등이 상이하며, 보다 근본적으로는 조사를 주관하는 기구나 단체의 조사 또는 관리역량이 앞에서 살펴본 전 세계적 국제기구나 연구단체만큼 충분히 검증되지 않은 경우 조사결과 자체를 신뢰하기 어려울 수 있다는 문제점이 있어 전 세계적으로 널리 활용되기에는 한계가 있다.

제5절 각 사법신뢰 구성요인 관련 지수의 비교

사법신뢰 자체가 아니라 이를 구성하는 하위요인에 관련된 지표를 측정하는 지수로서는 위에서 살펴 본 것처럼 OECD가 발표하는 법치주의 지수와 대시민서비스 지수, 세계 사법정의 프로젝트가 발표하는 법치주의 지수, 세계은행의 기업환경평가(Doing Business)와 국정관리지수, 세계경제포럼과 국제경영개발대학원(IMD)의 국가경쟁력 지수 중 각 사법제도 관련 지수들이 있다.

이런 각 지수들은 조사 목적, 발표 주기, 조사대상 국가의 범위와 규모, 조사항목, 조사방법과 자료수집방법 등에서 각기 다른 특성을 가지고 있다. 그 중 자료수집방법과 조사방법의 차이는 각 지수의 조사목적과 이를 반영한 조사항목의 차이에서 비롯된 것일 수도 있고, 자료수집과 조사상의 편의를 위한 것

일 수도 있다. 그러나 어느 경우이든 이런 차이는 같은 항목에 대한 조사라고 하더라도 조사결과에 적지 않은 차이를 가져오는 원인으로 작용할 수 있다.

제6장 우리나라의 사법신뢰 수준과 시사점

제1절 우리나라의 사법신뢰 수준

세계가치관조사의 wave 시리즈와 OECD의 「한눈에 보는 정부」시리즈는 모두 사법에 대한 신뢰 수준을 측정하고 있으나, 두 기관이 발표하는 우리나라의 사법신뢰 수준에는 언뜻 보기에도 현저한 차이가 있다. 앞에서 살펴본 내용을 통해 찾을 수 있는 원인 또는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 사법신뢰의 조사 대상을 어떻게 특정 하는가가 조사결과에 영향을 미쳤을 가능성이다. 신뢰의 대상이 달라지는 경우 그에 대한 신뢰 수준의 차이가 발생하는 것은 자명한 것인데, 두 지수가 조사하고자 한 신뢰의 대상은 이를 특정 하는 문구나 용어 자체가 다를 뿐만 아니라 일부 문구나 용어는 그 범위 역시 불분명한 것으로 보여 서로 다르게 해석될 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 설문의 구성이나 제시된 응답척도의 차이가 조사결과에 영향을 미쳤을 가능성이다. 응답척도의 경우만 보더라도 같은 질문에 대해 '예/아니오'의 2단계 척도가 제시되는 경우와 그 중간 단계의 응답척도가 제시되는 경우, 예컨대 '상당히/다소/별로/전혀'와 같은 4단계 척도가 제시되는 경우와 같이 척도의 크기가 응답의 타당도, 신뢰도, 응답의 편이성 등 조사결과에 영향이 미칠 수 있는 것이다.

셋째, 국제적으로 공신력이 있는 두 기관이 발표하는 신뢰 수준에 현저한 차이가 있다는 사실 자체로부터 타당성과 신뢰성을 갖춘 사법신뢰 수준의 평가는 쉽지 않은 과제라는 사실을 알 수 있다. 조사방법론 상의 문제해결 노력과 별도로 조사결과 사법에 대한 신뢰 수준 평가가 이루어지더라도 국가 간의 절대적 수준 차이나 그에 따른 순위 자체는 참고의 의미를 넘어 확대해석 하는 것에는 유의할 필요가 있다.

한편, 우리나라의 사법신뢰도에 관한 OECD와 세계가치관조사(WVS) 지수 사이의 현저한 차이와 달리, 사법신뢰 구성요인 관련 지표에 관한 OECD와 세계 사법정의 프로젝트(WJP)의 측정지수는 상호 비교가 가능한 대부분의 영역에서 매우 비슷한 값을 가지는 것으로 나타난다. 이는 대체로 다음과 같은 조사방법론상의 유사성에서 비롯된 것으로 여겨진다.

첫째, 두 측정지수는 OECD의 분류방법에 따른 '법치주의'와 '규제 거버넌스' 부문에서 하위지표가 외형상으로도 완전히 같다. 즉, 이 부문은 두 측정지수 모두 정부권력 제한, 기본권, 규제집행의 세 가지 하위지표로 구성되어 있다. 나아가 이 부문의 조사방법과 자료수집방법도 두 측정지수 모두 전문가와 일반인을 대상으로 하여 세계 사법정의 프로젝트가 개발한 5개 설문세트를 이용한다는 점에 공통점이 있다.

둘째, OECD의 분류방법에 따른 '대시민서비스' 부문 역시 두 측정지수의 하위지표는 조사항목의 명칭 자체가 다소 다르지만 실질적인 내용은 같다. 또한 조사방법과 자료수집방법 역시 두 측정지수 모두 세계 사법정의 프로젝트가 개발한 5개 설문세트를 공통적으로 사용하고 있다. 다만, OECD는 여기에 EU 집행위원회가 유로 바로미터(Euro Barometer)를 통해 수행하는 설문조사결과와 CEPEJ가 수행한 '2014 사법제도 평가'와 세계은행의 기업환경평가(Doing Business)의 통계자료 등 정량자료를 추가로 사용하는 차이가 있다.

다만, 거의 유일하게 두 지수 사이에 눈에 띄는 순위 차이가 발견되는 것은 OECD '대시민서비스'의 '효율성' 중 '소송비용' 항목인데, 이는 OECD는 순수 총 소송비용이 소가(訴價)에서 차지하는 비중으

로 지수와 순위를 산정한 반면, 세계 사법정의 프로젝트의 소송비용 관련 지수는 16개의 관련전문가 설문(QRQ)과 1개의 일반대중 여론조사(GPP) 내용을 기초로 한 것으로서, 조사방법과 사용한 자료의 내용과 성질이 서로 다르기 때문으로 추정된다. 이런 차이점에 주목한다면 소송비용 지표의 정량적 측면에서의 성과는 OECD 지수를 기준으로, 정성적 측면의 성과는 세계 사법정의 프로젝트(WJP)를 기준으로 판단할 수 있다.

요컨대, 우리나라에 대한 대부분의 OECD와 세계 사법정의 프로젝트의 사법신뢰 구성요인 관련 하위지표 측정지수가 비슷한 수준인 것은 이에 관한 조사항목이 실질적으로 같고, 조사방법과 자료수집방법도 같거나 매우 유사하기 때문으로 판단된다.

두 지수에 나타난 우리나라 사법신뢰 구성요인 관련 지표의 수준을 2013년부터 2017년 동안 확인 가능한 자료를 기초로 시간 흐름에 따라 정리하면, '효과적 민사분쟁절차'의 우월적 성과와 함께 '정부권력 제한'의 상승 추세에 이은 하락 추세가 눈에 띈다. '기본권 보호' 지표의 완만한 하락 추세도 확인할 수 있으나 '사법 독립성' 지표에 대한 두 지표의 상반된 평가는 추가적 검증이 필요하다.

우리나라 사법신뢰 형성에 긍정적인 요인과 부정적인 요인을 보다 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 사법신뢰 구성요인 관련 지표 중에서는 '대응성 · 적시성' 또는 '효과적 민사분쟁절차'와 같은 신뢰의 '능력' 차원과 관련 있는 요인이 지수 종류나 측정 연도에 관계없이 지속적으로 좋은 지수 값과 순위를 유지하고 있다.

둘째, '호의'와 관련된 TCPS 세부기준은 '친절, 응답성과 존경'인데, OECD나 세계 사법정의 프로젝트 지수 모두 사법부나 법원의 이런 측면과 직접 관련된 하위 지표 또는 측정지수를 찾기 어렵다.

셋째, '개방성'과 관련하여 우리나라에 대한 자료를 확인할 수 있는 지표는 2013년 보고서에 나타난 '소송비용(비용 접근성)' 정도이다. 그런데 앞에서 본 것처럼 객관적 통계자료 측면에서는 좋은 성과를 보였으나(OECD 지수), 실제 국민들이 인식하는 수준은 좋지 않았다(세계 사법정의 프로젝트 지수).

넷째, '성실성과 일관성'과 관련된 하위지표로는 '사법 독립성' 항목이 있다. 세계 사법정의 프로젝트 지수 상으로는 2013년에서 2015년 사이 눈에 띄는 개선이 있는 것으로 나타났다. 다만, 고임금 국가군에서는 개선 후에도 여전히 상위 50%에는 들지 못하는 상태이다. 한편 이 세계 사법정의 프로젝트 지수는 2015년에서 2017년으로 넘어가면서 다시 악화된 것으로 나타났는데, 이에 대한 OECD 지수의 미세한 개선을 감안할 때 어느 것이 통계적으로 유의미한 변화인지는 보다 면밀한 검증이 필요할 것으로 보인다.

다섯째, '법치주의'와 관련된 하위지표는 전 세계 국가를 기준으로 볼 때는 상위 30% 이내의 비교적 상위권에 속하지만, 고임금 국가군이나 OECD 국가를 기준으로 하는 경우 대체로 하위 50%에 속하는 낮은 순위를 나타냈다.

여섯째 2013년에서 2017년까지 보고서 내용 중 '법치주의' 항목과 관련하여 가장 눈에 띄는 순위 변화는 '정부권력 제한'의 지표에서 발견된다. 2013년에서 2015년에는 세계 사법정의 프로젝트와 OECD 지수 모두 이 지표가 눈에 띄게 개선되었으나, 2015년에서 2017년으로 넘어가면서 두 지수 모두 두드러지게 악화된 것으로 나타났다.

일곱째, '법치주의' 항목 중 '기본권 보호' 지표의 완만하지만 지속적인 하락 추세에도 유의할 필요가 있다.

제2절 시사점

사법신뢰와 관련한 각종 지수를 해석하고 활용하

는 과정에서 유의할 사항은 다음과 같다.

먼저, 측정대상과 범위의 확인과 관련하여, ① 무엇보다 해당 지수가 사법신뢰도 자체를 측정하는 도구인지, 아니면 그 구성요인 관련 지표를 측정하는 것인지를 확인할 필요가 있고, ② 어느 지수가 사법신뢰의 구성요인을 측정대상으로 삼는 경우 구성요인의 전부를 대상으로 삼고 있는지, 아니면 그 일부만을 대상으로 하고 있는 것인지 여부와, 만일 일부 구성요인만을 대상으로 하는 경우라면 사법신뢰의 여러 구성요인 중 어느 것과 관련된 지수인지를 파악하는 것이 지수에 대한 올바른 해석을 위한 전제가 되며, ③ 사법신뢰 구성요인에 관한 하위지표는 객관적인 수행 영역에서의 성과가 아닌 이에 대한 국민의 인식이나 평가를 중심으로 측정되는 것이라는 점에 유의하여야 한다.

다음으로 통계적 타당성과 신뢰성 확보와 관련하여서는, 사법신뢰 관련 지수가 조사하려는 항목을 타당하고도 신뢰성 있는 방법으로 측정하고 있는지를 확인할 필요가 있다.

마지막으로 조사방법론상 특성의 고려문제와 관련하여, 사법신뢰 관련 지수는 지수를 측정하는 각각의 목적이 있고, 이에 따라 측정대상의 개념화와 조작화를 비롯한 조사의 설계, 구체적인 조사방법, 자료수집방법과 조사항목 등 조사방법의 거의 모든 영역에서 차이가 있으며, 이에 따라 나름대로의 특성과 한계가 있는데, 이런 차이는 우리나라 사법신뢰 수준에 대한 평가에서 적지 않은 차이를 발생시킨 원인 중 하나가 되었을 것으로 여겨진다.

다음으로 사법신뢰 증진정책을 마련하는 과정에서 유의하여야 할 점을 정리하면 다음과 같다.

먼저 사법신뢰를 구성하는 다양한 하위요인에 대한 이해를 바탕으로 사법신뢰 증진문제를 종합적이고 체계적으로 바라보고 접근하는 자세가 필요하다. 즉, 하나의 하위 구성요인에 대한 개선정책만으로는 전체적인 사법신뢰 수준의 증진을 이루기 어렵다는 점에 대한 인식이 무엇보다 중요하다.

다음으로 사법신뢰 증진정책은 인지적 차원의 신뢰가 감정적, 행동적 차원의 신뢰와 서로 긍정적 영향을 미치는 선순환 구조를 만드는데 중점이 두어져야 한다.

나아가 사법신뢰 형성에서 중요한 것은 사법제도의 실제 성과(actual performance)보다는 국민에 의해 인지된 사법제도의 성과(perceived performance)라는 점, 즉, 사법신뢰는 사법제도가 실제로 수행한 성과에 대한 국민들의 인식이, 옳고 그름에 대해 국민들이 형성한 선호체계에 부합할 때 형성된다는 것을 이해하는 것이 필요하다.

한편, 사법신뢰의 유형과 관련하여, 지식 기반 신뢰와 과정 기반 신뢰의 경우 이 유형의 신뢰 증진을 위해서는 ① 정보수집비용의 감소, 즉, 사법제도와 사법적 활동에 대한 정보를 큰 비용을 들이지 않고 손쉽고 편리하게 수집할 수 있도록 할 것, ② 사법제도 또는 사법적 활동에 대한 충분한 정보제공, ③ 사법적 활동에의 참여를 통한 의사소통 기회의 충분한 부여 등을 목표로 삼아야 한다. 또한 제재 기반 신뢰의 증진을 위해서는 신뢰 침해 또는 훼손의 원인이 특정한 사법부 구성원 또는 조직에 있는 경우 신뢰주체인 일반 국민이 그 구성원 또는 조직에 대한 제재를 보다 직접적이고도 실효적으로, 그리고 손쉽게 할 수 있다고 믿도록 여건을 조성하는 것이 필요하다.

그밖에 신뢰와 불신의 관계에 대한 이해 역시 실효성 있는 사법신뢰 증진정책 마련을 위해 필요하다.

제7장 결론

사법제도 관련 각 지수들은 사법신뢰에 영향을 미치는 사법제도의 여러 가지 특성을 함께 평가하고 있다. 사법신뢰도 지수가 가치판단 또는 인식 영역에 속하는 사법 또는 사법제도라는 추상적이고 모호

한 대상 자체에 대한 신뢰수준을 직접 측정하려 시도하는 것과 달리, 사법신뢰 구성요인 관련 지표에 대한 측정지수는 사법신뢰에 영향을 미치는 구체적인 세부 구성요인을 분석대상으로 한다는 점에서 신뢰증진을 위한 정책적 시사점을 발견하는 데에는 더 유용한 측면이 있다.

사법신뢰를 구성하는 하위차원에는 효과성과 효율성, 신속성 등으로 대표되는 신뢰대상의 '능력' 이외에 사법제도의 공정성, 청렴성, 평등성, 접근가능성과 독립성 등을 내용으로 하는 '호의', '성실성'이나 '일관성', '개방성' 등의 가치가 존재하고, 이런 가치들에 대한 인식과 평가가 종합적으로 작용하여 한 사법제도의 신뢰수준이 결정된다. 위 지수들에 포함된 일부 측정항목에 대한 평가결과만으로 한 국가의 사법제도의 전체적인 신뢰수준을 판단하거나 측정할 수는 없는 것이다.

사법신뢰 구성요인 관련 지표에 관한 신뢰성 있고 객관적인 측정과 이를 종합한 사법신뢰 수준의 정확한 측정을 위해서는, 각 지표에 대해 보다 엄밀하고 객관적인 조사와 분석을 할 수 있는 방법론적 보완이 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 나아가 각종 사법신뢰 관련 지수를 해석하고 활용하는 과정 및 사법신뢰 증진정책을 마련하는 과정에서는, 사법신뢰의 다차원 구조와 다양한 유형의 존재 가능성, 신뢰와 불신의 상호관계 등에 관한 이론적, 경험적 이해를 기초로, 이상에서 살펴 본 것과 같은 각 지수의 특성과 한계를 고려하여 사법신뢰 수준을 정확히 파악한 뒤, 사법신뢰에 영향을 미치는 여러 구성요인의 특성을 반영한 구성요인별 개별적·미시적 정책과 종합적·거시적 정책, 단기정책과 장기정책, 양적 정책과 질적 정책이 조화를 이룰 수 있는 보다 다층적이고 체계적인 접근방법이 필요할 것으로 생각한다.