



[ 요약본 ]

# 각국의 사법권 독립 침해에 관한 연구

## - 동유럽 국가를 중심으로 -

발행일 : 2026. 5. 18.

사법정책연구원 선임연구위원 이혜림

사법정책연구원은 2026. 5. 18. 「각국의 사법권 독립 침해에 관한 연구 - 동유럽 국가를 중심으로 -」 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. 요약본에는 각주와 참고문헌이 생략되어 있으므로, 관련 내용을 인용하실 때에는 본 요약본이 아니라 연구보고서의 해당 페이지를 인용해주시기 바랍니다. 연구보고서 전문은 사법정책연구원 홈페이지(<https://jpri.scourt.go.kr>)에 PDF 파일 형태로 게시되어 있습니다.



## 제1장 서론

권력분립은 국가권력이 형식적으로 분할되어 있다는 점만으로는 충분하지 않고, 분할된 권력 간에 실질적인 균형이 유지될 것을 요구한다. 이러한 맥락에서 사법권이 재판의 본질에 합치되도록 입법권과 행정권으로부터 독립성을 확보하는 것은 권력분립의 실질화를 위한 핵심 요건이라 할 수 있다.

제2차 세계대전 이후 세계인권선언을 비롯한 국제인권규범은 공정한 재판을 받을 권리의 핵심 요소로서 ‘독립적이고 공정한 법원’을 명시해 왔고 사법권의 독립은 법치주의의 기둥으로 자리매김하였다. 그러나 21세기에 들어서도 다수의 국가에서 사법권 독립은 지속적으로 위협받고 있다.

이러한 문제의식 아래 본 보고서는 사법권 독립 침해 논의가 축적된 EU 가입국 폴란드와 헝가리를 중심으로 사법권의 독립 침해 양상과 이에 대한 국내외의 대응을 검토하고, 베네수엘라, 멕시코, 이스라엘, 미국 등 상이한 정치·사법제도를 가진 국가들의 사례를 살펴본다. 또한 이를 바탕으로 각국의 사법권 독립 침해 양상을 분석하고 사법권 독립 위기에 대한 거시적 대응 방안을 모색하고자 한다.

## 제2장 사법권 독립 개관

### 제1절 사법권 독립의 의의와 내용

민주주의가 실질적으로 기능하기 위해서는 법치주의가 전제되어야 하고, 그 핵심에는 사법권의 독립이 위치한다. 베니스 위원회는 법치주의를 모든 공권력이 명확하고 평등한 법의 한계 내에서 독립적이고 공정한 법원에 대한 접근이 보장된 상태에서 행사되는 것으로 이해하고 있고, 이는 사법권의 독립이 국가권력의 자

의적 행사를 통제하고 인권을 보장하기 위한 필수적 요소임을 의미한다. 오늘날 법치주의는 국제사회가 공유하는 보편적 규범 원리로 자리잡았고, 그 핵심 요소인 사법권의 독립 역시 국제적 규범력을 갖는 기준으로 확립되었다.

국제적으로 확립된 기준에 따르면 사법권의 독립은 사법기관의 자율적 지위를 의미하는 제도적 독립과 판사 개인이 외부의 간섭 없이 법과 양심에 따라 판단할 자유를 의미하는 개별적 독립으로 구성된다. 제도적 독립은 입법·행정부 및 기타 외부 권력뿐만 아니라 법원 내부의 행정적·위계적 통제로부터의 자유를 포함하고, 사법행정·인사·예산 영역에서의 자율성까지 포괄한다. 한편 개별적 독립은 안정된 임기와 면직 제한 등 신분보장을 전제로 구체적 사건에서 오직 법과 양심에 따라 판단할 수 있는 결정의 독립을 핵심 내용으로 한다.

### 제2절 국제적 규범체계에서의 사법권 독립

세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 유럽인권협약 등 주요 국제 인권규범은 사법권 독립 보장을 국가의 의무로 규정하고, 위반 시 공정한 재판을 받을 권리의 침해로 구성한다.

한편 국제기구·전문가 단체·지역 협의체는 결의·원칙·지침 등의 형태로 사법권 독립의 구체적 기준을 발전시켜 왔다. 구체적으로는 UN의 「사법권의 독립에 관한 기본원칙(Basic Principles on the Independence of the Judiciary)」, 유엔인권이사회의 「사법부·배심원·참심원의 독립성과 공정성 및 변호사의 독립성(Independence and impartiality of the judiciary, jurors and assessors and the independence of lawyers)」 등을 들 수 있다. 전문가 단체의 기준으로는 국제변호사협회(IBA)의 「사법 독립에 관한 최소 기준

(Minimum Standards of Judicial Independence)», 국제판사협회(IAJ)의 「보편적 판사 헌장(Universal Charter of the Judge)», 유럽판사자문위원회(CCJE)의 「판사의 마그나 카르타(Magna Carta of Judges)」 등을 들 수 있다. 지역협의체도 영연방의 Latimer House 원칙, LAWASIA의 Beijing Statement 등 법적 구속력은 없으나 각 지역의 특수성을 반영한 기준을 제공하고 있다.

### 제3절 사법권 독립의 평가 메커니즘

아울러 사법권 독립의 평가 메커니즘으로는 베니스 위원회의 의견, 유엔인권이사회의 보편적 정례검토 및 특별보고관 제도, 구체적 사건에서 유럽인권재판소(ECtHR)·EU사법재판소(CJEU)·미주인권재판소(IACtHR) 등의 판례를 들 수 있다. 또한 세계 정의 프로젝트(WJP), 유럽사법위원회 네트워크(ENCJ) 등이 제시하는 사법 독립 관련 지표는 사법권의 독립성을 객관적으로 진단하는 도구로서 기능한다.

## 제3장 폴란드의 사법권 독립 침해 현황

### 제1절 폴란드 국가 개관

폴란드는 중·동부 유럽에 위치한 국가로 대통령 직선과 총리 중심의 내각 운영이 결합된 이원집정부제를 채택하고 있다. 제2차 세계대전 이후 공산주의 체제가 형성되었으나, 1990년대 초반 자유선거와 대통령 직선제를 도입하여 민주국가로 이행하였다.

2000년대 들어 폴란드 정치는 자유주의 성향의 시민연단(PO)과 민족보수 성향의 법과정의당(이하 PiS)을 중심으로 재편되었고, 2015년 이후 PiS가 연속하여 집권하였으나 2023년 총선에서 정권 교체가 이루어졌다. 현재는 대통령과 내각의 정치적 성향이 상이

한 분점정부 체제가 형성되어 있다.

폴란드 헌법은 사법권은 법원과 재판소에 속한다고 규정하고, 독립적이고 공정한 법원에서 신속하고 공개된 재판을 받을 권리와 판사의 신분보장을 명시한다. 사법체계는 일반법원·행정법원·군사법원·대법원으로 구성되고, 헌법재판소는 위헌심사와 헌법소원을 담당한다. 또한 사법권의 독립을 제도적으로 보장하기 위한 기관으로 국가사법위원회(이하 NCJ)를 두고 있다.

### 제2절 폴란드 사법권 독립 침해 과정

#### I. 헌법재판소

폴란드의 사법권 독립 침해는 2015년 총선을 전후한 정치적 권력 교체 국면에서 헌법재판소 재판관 임명을 둘러싼 갈등에서 본격적으로 시작되었다. 시민연단(PO)이 다수를 차지하던 7대 하원은 2015. 6. 25.자 헌법재판소법 개정을 통하여 7대 하원의 회기 전후로 임기종료가 예정된 헌법재판소 재판관들의 후임으로 5명의 재판관을 선출하였다. 이에 대하여 대통령은 이들의 선서 수령을 거부하였고, PiS가 다수를 차지하는 8대 하원은 2015. 11. 19.자 헌법재판소법 개정을 통하여 7대 하원이 선출한 헌법재판소 재판관 자리에 다시 5명의 재판관을 선임하였다. 헌법재판소는 일련의 판결을 통해 7대 국회 회기 중 임기가 만료된 헌법재판소 재판관의 선출 권한은 7대 국회가, 8대 국회 회기 중 임기가 만료된 헌법재판소 재판관의 선출 권한은 8대 국회가 가진다는 기준을 제시하였으나, 다수당과 대통령은 이를 따르지 않았다.

이후 2015. 12. 22.자 및 2016. 7. 22.자 헌법재판소법 개정으로 전원합의체의 출석·의결 정족수 상향, 심리 순서의 경직화, 심리 대기 기간의 장기화, 재판관 징계 및 해임 절차에서의 정치적 영향력 강화 등이 이

루어졌고, 이는 헌법재판소의 기능을 구조적으로 약화시켰다. 헌법재판소는 개정된 헌법재판소법에 대한 위헌심사에서 이러한 규정들이 권력분립과 사법권의 독립을 침해한다고 지속적으로 판단하였으나, 정부는 해당 판결의 공포를 장기간 거부함으로써 판결의 효력을 사실상 무력화하였다. 베니스 위원회 역시 위 각 개정으로 사법권 독립, 법치주의, 권력분립의 원칙이 침해되었다고 반복적으로 지적하면서 폴란드 정부에 대해 헌법재판소 판결의 존중, 재판관 임명 문제의 합헌적 해결, 헌법재판소 기능을 마비시키는 조치의 중단을 등을 권고하였다.

그럼에도 불구하고 다수당은 헌법재판소법을 폐지하고 헌법재판소의 조직 및 심판절차 등에 관한 법률 등을 제정하여 헌법재판소장 직무대행 제도를 도입하는 등 헌법재판소 재판부의 구성과 의사결정 과정을 변경하고, 논란이 되었던 8대 국회 선출 재판관들을 헌법재판소에 편입시켰다.

2017년 이후 다수당이 선출한 재판관이 헌법재판소 내에서 과반수를 차지하게 되면서 헌법재판소의 위헌심사 기초는 뚜렷하게 변화하였다. 헌법재판소는 NCJ의 구성 방식 변경, 판사 임명 절차에 대한 불복 절차 제한, 행정부의 사법부에 대한 권한 강화를 규정한 NCJ법 등에 대하여 연이어 합헌을 선고하였다. 특히 NCJ 판사 위원의 임기 단축과 하원에 의한 선출을 합헌이라고 판단한 판결은 이후 사법부 인사 구조 전반을 재편하는 핵심적 근거로 작용하였다. 나아가 헌법재판소는 EU사법재판소의 잠정조치와 판결, 유럽인권재판소의 판결에 대해 폴란드 헌법의 우위를 선언하며 그 국내적 효력을 제한하는 판결을 선고하였다.

## II. 대법원

폴란드 대법원의 독립성 침해는 2017년-2019년 대

법원법 개정을 통하여 제도적으로 공고화되었다. 그 주요 내용은 ① 대법원 판사의 정년 단축을 통한 인적 구성 변경, ② 대법원장 및 그 직무대행 임명 절차에서 행정부 영향력 확대, ③ 재판부 신설(징계·비상심리 재판부) 및 신설 재판부에 대한 광범위한 관할권 부여, ④ 확정판결에 대한 비상상고 도입, ⑤ 대법원 내부 규칙 제정권 등 사법행정에 대한 대통령 권한 확대 등을 들 수 있다.

먼저 개정된 대법원법은 대법원 판사의 정년을 70세에서 65세로 단축하고 이를 현직 대법원 판사에게 소급 적용하는 한편, 대통령이 정년 후 직무 계속 수행을 승인하는 제도를 채택하였다. 이에 대하여 베니스 위원회는 이러한 정년 제도의 변경은 사실상 기존 판사를 일괄적으로 퇴출시키려는 의도로 해석될 위험이 크고, 직무 계속 승인에 대한 대통령의 광범위한 재량권은 행정부가 사법부 구성에 직접적인 영향력을 행사할 위험을 높인다고 지적하였다.

다음으로 대법원장 임명 절차와 관련하여 2017. 12. 8.자 대법원법은 대법원 판사총회가 추천하는 대법원장 후보를 2명에서 5명으로 확대하고 대법원장 공석 시 대통령이 지정한 대법원 판사가 대법원장(또는 재판부장)의 권한을 대행하도록 하였다. 이에 대하여 베니스 위원회는 대법원 판사 정년 단축으로 대법원장 조기 퇴임이 예상되는 상황에서 대통령이 ‘선택한’ 인물에게 핵심 권한을 부여하는 제도는 긴급 상황에만 인정되어야 하고, 나아가 대통령 재량을 배제한 자동 승계 방식이 바람직하다고 권고하였다. 또한 2019. 12. 20.자 이른바 Muzzle Law를 통하여 개정된 대법원법은 대법원장 후보 선출을 위한 대법원 판사총회 정족수를 단계적으로 하향하고, 선출 실패 시 대통령이 직무대행을 지정하도록 규정하였다. 이에 대하여 베니스 위원회는 다수의 판사들이 후보자 선출 절차를

보이콧할 가능성을 제도적으로 차단하려는 시도로 해석될 수 있다고 평가하였다.

또한 2017. 12. 8.자 대법원법 개정으로 대법원에 판사 징계 사건 등을 전담하는 징계재판부(Disciplinary Chamber)와 선거·국민투표 등 정치적으로 민감한 사건과 비상상고를 관할하는 비상심리 및 공공사무 재판부(Extraordinary Review and Public Affairs, 이하 비상심리재판부)가 신설되었다. 이에 대하여 베니스 위원회는 두 재판부가 광범위한 관할권을 보유하고 신설 재판부의 장에게 광범위한 권한이 부여됨으로써 기존 재판부에 비해 사실상 우월적 지위를 가지게 되었으며, 국회에서 선출하는 판사 위원이 포함된 NCJ의 추천을 통해 임명된 판사들로 신설 재판부가 주로 구성되는 점은 신설 재판부에 다수당의 영향력이 커질 위험성을 증대시킨다고 우려하였다. 한편 2019. 12. 20.자 Muzzle Law를 통해 개정된 대법원법은 판사의 독립성 또는 임명의 적법성이 쟁점이 되는 사건의 관할을 비상심리재판부에만 인정하고 판사 임명의 적법성에 대한 심리 자체를 금지하며, 판사의 형사소추 및 구금 허가 사건에 대하여 징계재판부에 전속관할을 인정하였다. 이에 대하여 베니스 위원회는 위 법이 판사의 독립성에 대한 사법적 검증을 구조적으로 차단하고 같은 임명 경로를 가진 판사들이 자기 사건을 심리하는 점을 지적하였다. 이후 2022. 6. 9.자 대법원법 개정으로 징계재판부가 폐지되고 직무책임재판부가 신설되었으나 그 기능과 구성이 종전 징계재판부와 실질적으로 동일하여 기존의 우려를 해소하지는 못하였다.

한편 2017. 12. 8.자 대법원 개정으로 확정판결에 대한 비상상고(extraordinary complaint) 제도가 신설되었다. 이에 대하여 베니스 위원회는 비상상고 사유가 추상적이고 광범위하며, 이를 통해 확정판결의 사실인정까지 변경할 수 있도록 함으로써 기존 상소

체계를 우회하는 ‘변장된 항소’로 기능할 위험이 있고, 나아가 1997년 이후 선고된 모든 판결을 재개할 수 있게 됨으로써 법적 안정성을 증대하게 훼손할 수 있다고 지적하였다.

마지막으로 2017. 12. 8.자 대법원법은 대법원이 자체적으로 제정하던 절차 규칙의 제정 권한을 대통령에게 부여하였다. 이에 대하여 베니스 위원회는 대법원 판사 정원, 재판부 구성, 내부 조직 및 절차를 규율하는 규칙 제정 권한을 대통령에게 부여하는 것은 유럽 헌정 관행상 이례적이고 권력분립 원칙에 반한다고 평가하였다.

### III. 일반법원

2017년-2019년 사이에 이루어진 NCJ법·일반법원법 등 개정은 판사 인사와 법원 운영의 주요 부분을 행정부·다수당이 통제할 수 있도록 재설계하였다.

우선 NCJ법은 사법부가 선출하던 NCJ의 15명의 판사 위원을 하원이 선출하고, 종전 위원의 임기를 일괄적으로 조기 종료시키며, NCJ의 판사 추천 결의에 대한 불복 절차를 점진적으로 제한하였다. 이에 대하여 베니스 위원회는 NCJ 판사 위원이 하원에서 선출됨으로써 NCJ가 다수당의 영향력에 종속될 위험이 커졌고, 완화된 추천 요건과 위원의 전면적 교체로 NCJ 구성의 대표성·전문성·독립성이 훼손될 수 있다고 우려하였다. 위와 같이 개정된 NCJ법에 따라 구성된 neo-NCJ는 대법원 판사를 추천하였고, 대통령은 NCJ 결의에 대한 불복 절차 진행 중 해당 판사의 임명을 강행하였다. 이에 대하여 대법원은 일련의 판결과 결의를 통하여 neo-NCJ의 추천을 통해 임명된 판사로 구성된 재판부의 독립성 결여를 지적하였다.

사법행정 측면에서는 2017. 7. 12.자 일반법원법 개정을 통하여 법무부장관에게 법원장 임명·해임에 관

한 폭넓은 재량권, 정년 이후의 판사의 직무 계속 승인 권한 및 사건 무작위 배당 등 재판의 중립성과 직결되는 일반법원 절차 규칙 제정권을 부여하였다. 이에 대하여 베니스 위원회는 판사들이 행정부에 종속될 위험을 우려하면서 법무부장관의 권한 행사 과정에 사법부 또는 NCJ가 실질적으로 참여할 것을 권고하였다.

마지막으로 2019. 12. 20.자 Muzzle Law를 통한 대법원법, 일반법원법 개정으로 ‘사법기관 기능 방해’, ‘판사 임명 효력 또는 헌법기관 정당성 부정’, ‘독립 원칙에 반하는 공적 활동’이 징계사유로 신설되었다. 베니스 위원회는 위 법 개정이 판사의 표현의 자유를 과도하게 제한하고, 사법부가 자신의 독립성 여부를 판단할 수 없도록 하여 공정한 재판을 받을 권리를 침해하는 한편, 포괄적이고 추상적인 징계사유로 인하여 법률 명확성의 원칙 및 예측 가능성을 훼손할 위험이 크다고 평가하였다.

### 제3절 폴란드 사법권 독립 침해에 관한 국제재판소의 판단

#### I. 유럽인권재판소

유럽인권재판소는 Xero Flor w Polsce 사건에서 폴란드 헌법재판소 재판관 임명 절차의 위법성으로 인하여 해당 재판부가 유럽인권협약 제6조 제1항이 요구하는 ‘법에 의하여 설립된 법원’에 해당하지 않는다고 판시하였다. 유럽인권재판소는 대통령이 적법하게 선출된 재판관의 임명을 거부하고 이미 충원된 자리에 새로운 재판관을 임명한 행위가 헌법과 법률에 명백히 위반되고, 이러한 하자가 단순한 절차상 흠결을 넘어 사법권 독립과 권력분립의 본질을 침해한다고 보았다.

neo-NCJ의 추천을 통해 임명된 판사들로 구성된 대법원 재판부와 관련하여, 유럽인권재판소는 Reczkowicz

사건에서 징계재판부가, Dolińska-Ficek 사건에서 비상심리재판부가, Advance Pharma 사건에서 민사재판부가 각 유럽인권협약 제6조 제1항에서 요구하는 ‘법에 의하여 설립된 법원’ 요건을 충족하지 않는다고 판시하였다.

판사 징계와 관련하여, 유럽인권재판소는 Juszczyszyn 사건에서 독립성이 결여된 징계재판부가 판사의 직무 정지 및 급여 삭감을 명한 것은 공정한 재판을 받을 권리를 침해할 뿐 아니라 그의 직업적 명예와 사생활에 중대한 영향을 미쳐 유럽인권협약 제8조에도 위반된다고 판단하였다. Tuleya 사건에서도 유럽인권재판소는 반복적인 징계 절차와 불소추특권 해제, 직무정지가 신청인의 사생활과 표현의 자유를 침해하였다고 보아 유럽인권협약 제6조, 제8조, 제10조 위반을 인정하였다.

법원장 해임과 관련하여 유럽인권재판소는 Broda and Bojara 사건에서 법무부장관에게 법원장 해임에 관한 광범위한 재량을 부여한 제도 자체가 판사의 법원 접근권을 침해한다고 판단하였다. 또한 유럽인권재판소는 Grezęda 사건에서는 NCJ 판사위원의 임기를 법률 개정으로 조기 종료한 조치가 사법부 독립을 수호하는 NCJ의 헌법기관으로서의 성격에 반하고, 신청인의 권리를 침해하여 유럽인권협약 제6조 제1항에 위반된다고 판시하였다. 마지막으로 Wałęsa 사건에서 유럽인권재판소는 검찰총장을 겸하는 법무부장관에게 사실상 제한 없는 비상상고 권한을 부여하고, 이를 독립적이지 않은 비상심리재판부가 심리하도록 한 비상상고 제도가 유럽인권협약 제6조 제1항에 위반된다고 판단하였다.

#### II. EU사법재판소

EU사법재판소는 A.K. and Others 사건에서 neo-NCJ의 추천을 통해 임명된 판사들로 구성된 대법원 징계재판부가 판사 임명 방식과 제도적 구조상 ‘독립적이고 공정한 법원’ 요건을 충족하지 못할 가능성이 크다고

보고, 이 경우 국내법원은 EU법 우위 원칙에 따라 전속 관할 규정을 배제할 수 있다고 판시하였다. 또한 EU사법재판소는 A.B. and Others 사건에서 NCJ의 대법원 판사 추천 결의에 대한 사법심사를 차단한 관련법이 선결적 판결 절차와 효과적 사법보호를 침해한다고 판단하였다. 나아가 EU사법재판소는 W.Ż. 사건에서 판사의 임명·전보 절차의 하자로 독립성에 대한 합리적 의심이 해소되지 않는 경우 해당 판사의 결정은 ‘법에 의해 설립된 법원’의 결정으로 볼 수 없다고 하였다. 또한 Prokuratura Rejonowa 사건에서 EU사법재판소는 법무부장관의 재량적 판사 파견 제도가 판사의 독립성에 대한 합리적 의심을 초래할 수 있어 TEU 제19조 및 EU 기본법 헌장 제47조에 반할 수 있다고 보았다.

다음으로 EU사법재판소는 의무불이행 소송에서 판사 정년 단축과 정년 이후 직무 계속을 행정부 재량에 맡긴 제도가 면직제한 원칙을 침해하여 사법부 독립을 훼손하고, 판결 내용이나 선결적 판결 요청을 징계사유로 삼고 독립성이 결여된 재판부에 관할을 집중시킨 제도가 판사의 독립성과 선결적 판결 제도를 구조적으로 침해한다고 판시하였다.

#### **제4절 폴란드 사법권 독립 침해에 관한 국내외의 대응**

##### **I. 국제사회의 논의**

EU는 2016년부터 법치주의 보고서와 법치주의 프레임워크를 통해 폴란드의 사법제도를 지속적으로 감시하였고, 2017년에는 리스본 조약 제7조 절차를 개시하였으나 실질적 제재로까지 나아가지는 못하였다. 대신 EU는 예산과 법치주의를 연계하는 조건성 메커니즘을 활용하여 폴란드에 재정적 압박을 가하였다.

또한 베니스 위원회는 폴란드 정부의 사법개혁 관련 입법에 대한 의견을 통하여, UN 인권이사회는 보편적

정례 검토와 특별보고관 보고서를 통하여 폴란드의 사법권 독립 침해 현황에 관한 우려를 표명하였다. 아울러 유럽안보협력기구 산하 인권·민주주의 제도 사무국(OSCE/ODIHR), 유럽판사자문위원회(CCJE) 등 각종 국제기구도 폴란드의 사법개혁에 대하여 정치적 중립성 위협, 판사 임명 및 징계 절차에서의 행정부 영향력 확대를 비판하고 제도 전반의 재검토를 권고하였다.

##### **II. 폴란드 국내의 논의**

국내에서는 대법원 판사총회, 대법원 판사들과 판사단체 Iustitia가 사법개혁 관련 법률의 위헌성과 사법권 독립 침해를 비판하였고, 민간단체인 Free Court Foundation도 폴란드의 사법권 독립 위기를 국제사회에 알렸다.

2023년 총선 이후 새 정부는 사법권 독립 회복을 핵심 과제로 제시하고 개혁을 추진하였으나, 대통령의 거부권 등으로 관련 입법은 지연되거나 무산되었다. 국제기구들은 새 정부의 개혁 방향 자체는 긍정적으로 평가하면서도, neo-NCJ의 추천을 통해 임명·승진된 판사들의 지위 정리와 법적 안정성 확보를 위해 단계적·비례적 접근과 실효적 구제수단이 필요하다고 보았다.

#### **제4장 헝가리의 사법권 독립 침해 현황**

##### **제1절 헝가리 국가 개관**

헝가리는 중·동부 유럽에 위치한 국가로 의회민주주의적 공화제를 채택하여 대통령은 의회에 의해 선출되는 상징적 국가원수이고, 실질적인 국정 운영 권한은 총리에게 집중되어 있다. 헝가리는 제2차 세계대전 이후 소련의 영향 아래 공산주의 체제를 유지하다가 1990년 자유 총선을 통해 민주국가로 전환되었다. 이

후 2000년대 초반까지 비교적 안정적으로 의회민주주의 체제를 유지하였다.

2010년 총선에서 Viktor Orbán이 이끄는 Fidesz-KDNP 연합이 의회 재적 2/3 이상의 의석을 확보하면서 헝가리의 헌정질서 전반에 중대한 변화가 시작되었다. Orbán 정부는 2011년 기존 헌법을 대체하는 기본법을 제정하고, 선거·사법 등 주요 영역을 일반 법률보다 제·개정시 가중된 정족수를 요구하는 카디널법으로 규율하도록 하였다. 헝가리의 사법체계는 쿠리를 정점으로 한 다층적 법원 구조와 헌법재판소로 구성되며, 사법행정은 국가사법청이 담당하고 국가사법위원회가 이를 감독한다.

## 제2절 헝가리의 사법권 독립 침해 과정

### I. 헌법재판소

2011년 기본법 제정과 동시에 헌법재판소법이 제정되며 헌법재판소가 전면 재구성되었다. 기본법은 재판관 수를 11명에서 15명으로 늘리고 임기를 9년에서 12년으로 연장하였으며, 재판관들이 선출하던 헌법재판소장을 국회가 선출하도록 변경하였다. 또한 국가부채가 GDP의 절반을 초과하는 기간에는 핵심 재정 관련 법률에 대한 위헌심사를 제한하는 조항을 두었다. 베니스 위원회는 특히 ‘국가부채 GDP의 50% 초과’라는 조건이 장기간 충족될 경우 위 제한이 구조적·상시적으로 적용되어 헌법재판소의 기능을 약화시킬 수 있음을 지적하고, 나아가 부채 비율이 50%를 넘는 기간에 시행된 법률에 대하여는 이후 재정 상황이 개선되더라도 제한적 심사만이 가능하도록 규정한 기본법 경과규정은 기본법 제37조 제4항의 취지에 반한다고 보았다. 아울러 헌법재판소의 지위·권한·독립성 등 핵심 사항은 기본법에 명확히 규정하되 세부사항은 일반법으

로 규율할 것을 권고하였다.

더 나아가 Fidesz는 2013년 제4차 기본법 개정을 통하여 헌법재판소가 위헌으로 선언한 법률의 내용을 기본법에 편입시켜 위헌심사를 구조적으로 회피하는 전략을 사용하였다. 특히 헌법재판소가 2012년 기본법 경과규정에 대하여 형식적 하자를 이유로 무효로 선언하자 제4차 기본법 개정으로 헌법재판소가 기본법 또는 기본법 개정안에 대하여 절차적 요건에 대하여만 심사할 수 있도록 하였다. 또한 일반법원이 제청한 위헌심사 기간을 30일로 제한하여 실질적 심사를 어렵게 만드는 한편, 기본법 시행 이전 헌법재판소 결정의 효력을 상실시키는 부칙 규정을 두었다. 베니스 위원회는 제4차 개정이 정책적 영역까지 카디널법으로 규율하도록 하는 ‘카디널법의 남용’을 통해 선거를 통한 정책 교체 가능성을 약화시켰다고 평가하였다.

### II. 법원 행정

2011년 기본법과 법원조직법은 국가사법청(National Judicial Office, NJO)을 신설하여 사법행정 권한을 집중시켰다. 국회에서 선출되는 국가사법청장은 판사 임명 절차에서 후보자 순위를 변경하거나 공모를 무효화할 수 있고, 업무량 조정 등을 이유로 사건을 다른 법원으로 이송할 수 있으며, 각급 법원장과 간부를 임명·해임하고, 예산 편성·집행과 인력 배분을 주도하는 등 광범위한 권한을 가진다. 반면에 감독기관인 국가사법위원회(National Judicial Council, NJC)의 권한은 주로 국가사법청장의 결정에 대한 의견 제시·검토·제안에 한정되었다. 베니스 위원회는 2011년 법원조직법이 유럽에서 찾아보기 어려운 1인 중심 사법행정 모델로서 사법권의 독립을 심각하게 위협할 수 있다고 평가하면서 국가사법청장의 권한 축소 및 책임 강화, 실질적 견제 메커니즘 구축을 권고하였다. 또한 베니스 위원회는 쿠리

아(Curia) 원장 임용 요건에 ‘헝가리에서 판사로 근무한 경력’을 추가하여 당시 대법원장 András Baka가 쿠리아 원장에 임용될 수 없도록 한 것은 특정 개인을 배제하기 위한 표적 입법으로 의심될 수 있고, 판사 신분 보장과 사법권 독립 원칙에 반한다고 평가하였다.

이후 2012년 법원조직법 개정으로 국가사법청장의 권한이 일부 제한되고 국가사법위원회의 권한이 다소 강화되었으나, 베니스 위원회는 여전히 사건 이송 등에 관한 국가사법청장의 권한이 지나치게 광범위하다고 지적하였다.

또한 2020년 법원조직법은 쿠리아 원장에게 특정 사건에 대한 5인 재판부 구성 권한과 법 통일 소송 재판부의 구성·주재 권한을 부여하여 쿠리아 원장의 사법행정 권한을 강화하였다. 이에 대해 베니스 위원회는 위 규정이 재판부 구성의 독립성을 약화시킬 위험이 있다고 보고, 재판부 구성 기준의 명확화, 쿠리아 원장의 권한 축소 등을 권고하였다.

### III. 판사의 지위

2011년 판사지위법은 판사의 정년을 단축하고, 판사 임용·파견·전보·징계 관련 국가사법청장의 권한을 대폭 확대하였다. 이에 대하여 베니스 위원회는 최초 임용을 3년 기간제로 하고 평가를 거쳐 무기한 임기로 전환하는 규정, 본인의 동의 없는 전보를 허용하고 전보에 동의하지 않으면 면직도록 하는 규정 등에 대하여 판사의 독립과 면직제한 원칙에 위배될 수 있음을 우려하였다.

2012년 판사지위법 개정으로 판사 임용 절차에서의 제한적 사법심사 도입, 기간제 임용의 반복 제한, 강제 전보 시 공석 선택권 부여 및 자동 면직 규정 삭제, 전보에 대한 불복 절차 도입, 징계 절차에서의 청문권 보장 등 일부 제도 보완이 이루어졌다. 그러나 베니스 위

원회는 정년 단축으로 퇴직한 판사들의 실질적 원칙 복귀가 지연된 사례 등을 지적하였다.

### 제3절 헝가리 사법권 독립 침해에 대한 대응

유럽인권재판소는 Baka v. Hungary 사건에서 헝가리 기본법과 관련 법률에 따라 대법원장의 임기를 조기에 종료하면서 어떠한 불복 절차도 허용하지 않은 점이 유럽인권협약 제6조 제1항이 보장하는 법원 접근권을 침해하고, 기본법 경과규정을 통해 특정인을 대상으로 사법심사를 배제한 것은 남용적 입법에 해당한다고 보았다. 또한 유럽인권재판소는 해당 조치가 단순한 제도 개편이 아니라 비판적 의견 표명에 대한 보복적 조치에 해당한다고 보아 유럽인권협약 제10조 위반도 인정하였다.

EU사법재판소는 IS 사건에서 선결적 판결 요청은 TFEU 제267조에 따라 하급심 법원이 독립적으로 행사하여야 하고, 최고법원이 이를 통제하거나 그 이유로 판사에 대해 징계 절차를 개시하는 것은 EU법에 위반된다고 판시하였다. 또한 판사의 정년을 경과조치 없이 대폭 단축한 입법은 EU법상 평등대우 원칙에 위반된다고 판단하였다.

EU는 헝가리에 대하여 리스본 조약 제7조 절차를 개시하였으나 회원국 간 이견으로 제재 단계에까지 이르지 못하였다. 대신 2022년부터는 법치주의 조건성 메커니즘 절차를 가동하여 응집정책 관련 예산 등의 집행을 보류하여 헝가리에게 재정적 압박을 가하고 있다.

또한 베니스 위원회는 헝가리 정부의 사법개혁 관련 입법에 대한 의견을 통하여, UN 인권이사회는 보편적 정례 검토를 통하여 사법권 독립 침해 현황에 관한 우려를 표명하였다. 아울러 유럽 사법위원회 네트워크(ENCJ), 유럽평의회 의회총회(PACE) 등 국제기구는 사법부에 대한 행정·입법부의 영향력 강화를 지적하였다.

헝가리 국내에서는 폴란드와 달리 조직적 저항이 크지 않았으나, 국가사법위원회가 특정 판사 표적 공격·정치권의 사법부 개입 우려에 대해 성명서로 대응하였고, 판사협회 MABIE도 2025. 2. ‘법치주의를 위한 판사 행진’을 조직하였다.

## 제5장 그 밖의 국가의 사법권 독립 침해 현황

### 제1절 멕시코

2018년 멕시코 대통령 선거에서 집권한 Andrés Manuel López Obrador(AMLO)는 재판 지연, 구조적 부패, 정치권력과의 유착 등을 이유로 사법제도 개혁을 추진하였고, 2024. 2. 사법·선거제도 변경을 포함한 대규모 헌법 개정안을 연방의회에 제출하였다. 해당 개정안은 2024년 총선 이후 여당 연합이 헌법 개정에 필요한 의석수를 확보하면서 단기간 내에 입법되었고, 이후 관련 유기법과 법률들이 개정되면서 새로운 사법제도가 구축되었다.

2024년 헌법 개정을 통하여 연방대법원 판사 수는 11명에서 9명으로 축소되고 임기는 15년에서 12년으로 단축되었으며, 연방대법원 판사를 포함한 연방 판사는 국민의 직접선거로 선출하게 되었다. 이는 기존의 사법경력제를 대체하는 조치로 판사의 민주적 정당성을 강화한다는 명분 아래 도입되었다. 그러나 선거자금 이익집단·범죄 조직에 의해 조달될 가능성, 정권이나 여론에 우호적인 후보자가 선출될 가능성, 현직 판사의 대규모 퇴출과 동시에 충분한 경력과 지식을 갖추지 않은 후보자의 선출 가능성 등의 우려를 불러일으켰다. 또한 개정 헌법은 연방사법위원회를 폐지하고 판사에 대한 조사·소추·징계 권한을 포괄적으로 보유하는 징계법원을 신설하였다. 징계법원 판사 역시 선거로 선출된다는 점에서 징계 절차가 정치적 압박

수단으로 기능할 가능성이 높고 판사들의 위축효과를 초래한다는 비판을 받았다. 아울러 판사 보수를 대통령 보수 이하로 제한하고, 선거에 출마하지 않거나 낙선한 현직 판사에게 퇴직급여를 제한하는 규정은 사법경력·안정성과 신분보장 원칙을 약화시키는 조치로 평가되었다.

2025. 6. 실시된 최초의 판사 선거는 낮은 투표율과 높은 무효표 비율을 기록하였고, 선출된 연방대법원 판사 다수가 집권당과 정치적으로 밀접한 관계를 가진 것으로 보도되면서 이러한 우려가 현실화되었다. 미주인권위원회 등 국제기구 역시 판사 직선제와 현직 판사의 일괄적 임기 종료가 능력과 자격 중심의 사법 임용 원칙과 임기 보장 원칙을 침해하고, 사법부의 제도적 독립성을 근본적으로 훼손할 위험이 크다고 우려하였다.

### 제2절 베네수엘라

베네수엘라에서는 1970년대 후반 이후 경제 위기와 부패가 심화되었고, 이 과정에서 사법부 역시 부패와 후견주의, 비효율, 정치권력과의 종속 등으로 신뢰를 상실하였다. 이러한 상황에서 집권한 Chávez는 ‘전면적·원초적 권력’을 지닌 제헌의회를 소집하였고, 친Chávez 연합이 절대 다수를 차지하는 제헌의회는 ‘사법부 및 교정제도 재조직령’을 제정하여 사법부 비상사태를 선포하고 사법비상위원회에 광범위한 판사 임명·평가·인사 권한을 부여했다. 그 결과 적법절차·방어권 보장 없이 다수의 판사가 해임되었고, 그 자리는 대체·임시 판사로 충원되었다.

1999년 제정된 볼리바르 헌법은 적법절차와 법원 접근권을 명문화하고 헌법재판부를 설치하는 등 외형상 사법권 독립과 민주적 정당성 강화를 표방하였으나, 재판 지연 등을 이유로 판사 개인에게 민·형사상 책

임을 부과하고, 사법위원회를 헌법에서 삭제함으로써 사법부의 독립을 약화시켰다. 이후 최고재판소가 적법 절차 보장 없이 판사들을 해임하는 관행이 지속되었고, 그 결과 임시 판사들은 정치적 압력에 구조적으로 취약하게 되었다. 아울러 2004년 최고재판소법이 판사 정원 증원과 임명 정족수 완화를 규정함에 따라 친 정부 성향 판사들이 대거 임명되면서 최고재판소는 명백히 정권 친화적으로 재편되었다. 결과적으로 최고재판소—특히 헌법재판부—는 광범위한 헌법심사 권한을 활용하여 집권당의 정책과 권한 확대를 헌법적으로 정당화하는 역할을 수행하였고, 반대로 정권에 불리한 결정을 내린 판사들은 해임을 넘어 형사기소·구금 등 직접적 탄압에 노출되었다.

Maduro 정권에서는 이러한 구조가 한층 공고화되었다. 2015년 총선에서 야권이 의회 다수석을 확보하자 집권 세력은 최고재판소를 선제적으로 재편하였고, 재편된 최고재판소는 야권 의원의 당선 무효, 의회에 대한 ‘불복종 상태’ 선언, 의회 결의·입법의 포괄적 무효 선언 등을 통해 입법부를 사실상 마비시켰다. 나아가 최고재판소는 2017년 제헌의회 소집 및 2018년·2024년 대선의 정당성을 선언하였다.

이에 대하여 미주인권재판소, 미주인권위원회(IACHR) 등은 임시 판사 제도와 자의적 판사 해임이 사법부의 독립과 적법절차에 위배된다고 반복적으로 판시·권고하였다.

### 제3절 이스라엘

기본법(Basic Laws)이 일반 법률과 동일한 절차로 제·개정되어 최고규범성을 갖기 어려웠고, 상원, 연방제 등 권력 분산 장치가 존재하지 않는 이스라엘에서 대법원은 정부와 다수당에 대한 사실상 유일한 견제기관으로 기능해 왔다. 대법원은 기본권 제한의 법

률유보 원칙을 확립하고, 기본권 침해적 법률·행정 처분을 제한적으로 해석해 왔으며, 1995년 Mizrahi Bank 판결에서 기본법의 상위규범성과 위헌법률심사권을 선언하였다. 그러나 보수 정치세력 등은 사법권의 통제를 지속적으로 주장해 왔다.

2022년 말 출범한 Netanyahu 정부는 합리성 심사(reasonableness review) 폐지, 판사임명위원회 개편, 법률 우선권(override clause) 조항 도입 등 대법원의 권한 축소를 주요 내용으로 하는 사법개혁안을 발표하였다. 2023. 7. 사법기본법 개정으로 정부·총리·장관의 결정을 합리성 기준으로 심사하지 못하도록 하는 조항이 신설되었으나, 대법원은 2024. 1. 기본법도 헌정질서의 근간을 훼손하면 심사 대상이 되고, 해당 조항은 권력분립·법치주의를 중대하게 훼손한다는 이유로 무효로 선언하였다. 그러나 국회는 2025. 3. 사법기본법을 재차 개정하여 판사임명위원회를 법조인 중심에서 정치권 중심으로 개편하였다.

이에 대하여 EU, Amnesty International 등 국제기구는 이스라엘 대법원이 기본권 보호와 행정부 통제의 핵심 역할을 담당하였음을 지적하면서, 사법개혁으로 행정부에 대한 견제 메커니즘이 약화될 수 있다고 경고하였다.

### 제4절 미국

미국에서 사법부 독립은 건국 이래 핵심적인 헌정 가치로 자리매김하였다. 그러나 2025년 Trump 대통령 재선 이후 연방정부의 정책 관련 소송 중 행정부가 패소한 사건의 상당수에서 판결 불이행 또는 이행 지연이 확인되었고, 이는 과거 행정부에서 전례를 찾기 어려운 현상으로 평가되었다.

아울러 행정부와 정치권 일부는 자신들의 정책에 제동을 거는 판결을 선고한 판사를 정치적 적대의 대상

으로 지목하고 공개적으로 공격하는 양상을 보였다. 판사 개인에 대한 탄핵 주장, 조직적 온라인 괴롭힘, 협박성 발언 등은 판결에 대한 정당한 비판의 범위를 넘어 사법부에 대한 위협으로 작용하였다.

## 제6장 우리나라 사법제도에 제공하는 시사점

### 제1절 우리나라의 사법부 독립

우리 헌법은 사법권을 법관으로 구성되는 법원에 귀속시켜 사법부를 독립된 국가기관으로 규정하고(헌법 제101조 제1항), 이는 통상 법원의 독립, 법관의 독립, 재판의 독립이라는 세 측면으로 설명된다. 법원의 독립은 법원 조직과 운영이 외부 권력으로부터 자율성을 유지해야 한다는 제도적 전제이고, 법관의 독립은 신분보장을 통해 법관 개인이 외부 압력 없이 판단할 수 있도록 하는 개인적·집단적 자율성을 의미한다. 재판의 독립은 개별 재판이 다른 국가기관은 물론 법원 내부나 사회적 세력으로부터도 간섭받지 않아야 함을 의미한다.

한편 입법·행정부는 헌법에 따라 대법원장·대법관 임명 관여, 예산 심의·편성, 탄핵 및 사면 권한 등을 통해 사법부를 견제하지만, 이러한 통제는 사법부의 본질적 기능을 침해하지 않는 범위에서만 허용된다. 또한 정치의 사법화가 가속화되면서 사법부의 민주적 정당성과 책임성에 대한 요구도 확대되었고, 이에 따라 법관의 평정·재임용·징계 제도를 통해 책임성을 확보하려는 논의가 이루어져 왔다. 다만 독립성과 책임성은 본질적으로 긴장 관계에 있으므로, 책임성의 과도한 강조는 사법부의 자율성과 독립을 약화시킬 위험이 있다.

이러한 문제의식 속에서 우리나라의 사법개혁 과정을 개관하고, 최근의 사법제도 설계 및 재판의 방향을

20대 국회 이후의 관련 법률 개정안을 통하여 살펴보았다.

### 제2절 각국의 사법권 독립 침해 현황으로부터의 시사점

각국의 정치 체제·헌정 구조·사법제도는 상이하지만 각국의 사법권 독립 침해 사례에서 공통적으로 관찰되는 양상을 발견할 수 있다. 본 보고서에서 검토한 각국의 사법권 독립 침해 과정은 ‘입법을 통한 제도화’라는 공통점을 가진다. 나아가 일부 국가에서는 헌법 차원에서 사법제도를 변경하여 사법기관 통제의 구조적 고착화를 시도하였다. 이때 사법기관의 부패·정치화·비효율은 개혁의 정당화 논리로 동원되고, 정부 정책에 제동을 거는 판결 자체가 사법개혁 추진의 직접적 계기가 되기도 하였다.

이와 함께 관련 법률의 제·개정 과정에서 충분한 토론과 협의 없이 신속하게 처리되는 경향도 두드러졌다.

구체적 침해 태양은 대체로 판사 임명 제도의 변경, 사법행정·인사권의 장악, 재정적 통제, 여론·언론 등을 통한 공격으로 수렴한다. 먼저 판사 임명 절차의 변경, 정년 단축, 재판부 신설 등을 통하여 단기간에 인적 구성을 재편하고 친정권 인사의 유입을 제도적으로 촉진하는 방식이 가장 먼저 사용되었다. 동시에 징계·해임 제도를 활용해 판사들에게 위축효과를 유발하고, 사건배당·보직·전보 등 사법행정권을 통해 내부적 독립을 약화시키며, 예산·보수·연금 통제 같은 재정 수단으로 간접적 압박을 가한다. 최근에는 판사 개인을 대상으로 한 공개적 비난, 조직적 온라인 괴롭힘과 신변 위협처럼 ‘문화적·심리적’ 압박이 결합되어 실질적 독립을 훼손하는 양상도 강화되고 있다.

이러한 수단이 결합되면 사법기관은 외형상 존속하더라도 실질적으로 포획(capture)되어 권력 남용을 통제하는 장치가 아니라 정권의 합법성과 지속성을 강화

하는 도구로 전환된다.

위와 같이 사법권 독립이 침해되면 그 회복의 길은 매우 험난하다. 본 보고서에서 사법권 독립의 회복을 공식적으로 표방한 유일한 국가인 폴란드의 경우 EU를 비롯한 국제기구 및 국제재판소의 노력은 그 효과가 제한적이었고, 폴란드 내부의 정치 구조와 사법부의 인적 구성의 고착화로 사법제도의 정상화는 제대로 이루어지지 못하고 있다.

이와 같은 분석을 바탕으로 본 보고서는 사법권 독립 침해에 대응하기 위한 거시적 방안으로서 몇 가지 원칙적 시사점을 제시한다. 우선 사법권이 구조적으로 취약한 권력이라는 점과 실질적 민주주의를 위하여 사법권 독립이 갖는 역할을 분명히 인식할 필요가 있다. 다음으로 사법제도를 설계함에 있어 입법 과정의 개방성과 투명성을 확보하고, 사법행정 및 재정 전반에서 정치적 중립성과 제도적 자율성이 실질적으로 보장되어야 한다. 아울러 최근 빈번하게 나타나는 판사 및 사법부에 대한 조직적 공격과 위협에 대하여 제도적·사회적 대응 방안을 마련할 필요가 있다. 마지막으로 사법권 독립은 단일 국가의 문제에 그치지 않으므로 국제적 연대와 상호 감시를 통해서만 실질적으로 보호될 수 있음이 강조되어야 한다.

결국 사법권 독립은 자연적으로 주어지는 상태가 아니라 지속적인 제도 설계와 그 수호를 위한 부단한 노력을 통해서만 유지될 수 있는 취약한 헌정적 가치이다. 본 보고서에서 제시한 사례와 분석은 사법권 독립이 언제든지 침해될 수 있음을 환기시킴과 동시에 이를 보호하기 위한 제도적·사회적·국제적 노력이 얼마나 중요한지를 분명히 보여준다. 이는 특정 국가에 국한된 교훈이 아니라 현대 민주주의 국가 전체가 공유해야 할 보편적 과제라 할 것이다.