

국회토론회

법관에게 책임을 묻는다

사법농단 관여 법관 탄핵의 의의와 필요성

일시 | 2018년 9월 27일(목) 오전 10시

장소 | 국회의원회관 제3세미나실

주최 | 더불어민주당 박주민 · 백혜련 국회의원

바른미래당 채이배 국회의원

민주평화당 천정배 · 박지원 국회의원

정의당 심상정 · 윤소하 · 이정미 국회의원

민중당 김종훈 국회의원

민주사회를 위한 변호사모임

민주주의법학연구회

참여연대

주관 | 양승태 사법농단 대응을 위한 시국회의

프로그램

- 10:00 사회 하태훈 참여연대 공동대표
- 10:05 공동주최 국회의원 인사말
- 10:20발제1 법관의 탄핵 - 절차와 실체**
 한상희 건국대 교수, 참여연대 사법감시센터 실행위원
- 10:40발제2 사법농단 사태에서 드러난 중대한 헌법 법률 위반**
 서기호 변호사, 민주사회를 위한 변호사모임 사법농단TF
- 11:00 토론1 송기춘 전북대 교수, 민주주의법학연구회
- 11:10 토론2 윤진희 뉴스1 기자
- 11:20 토론3 박정은 참여연대 사무처장
- 11:30 토론4 박판규 변호사, 前 판사
- 11:40 종합토론
- 12:15 폐회

목차

인사말 (박주민 · 백혜련 · 채이배 · 심상정 · 김종훈)	04
발제1 법관의 탄핵 - 절차와 실체 / 한상희	13
발제2 사법농단 사태에서 드러난 중대한 헌법 법률 위반 / 서기호	41
토론 “법관에게 책임을 묻다 - 사법농단 관여 법관 탄핵의 의의와 필요성” 에 관한 토론 / 송기춘	57
토론 토론문 / 윤진희	65
토론 토론문 / 박정은	69
토론 토론문 / 박판규	73

인사말 - 국회의원 박주민



안녕하십니까. 더불어민주당 은평갑 국회의원 박주민입니다. 바쁘신 와중에 ‘법관에게 책임을 묻는다’ 토론회에 참석해주신 내빈 여러분께 감사 인사를 전합니다.

지난해 초 촉발된 법원행정처의 판사 블랙리스트 논란은 나비의 날갯짓에 불과했습니다. 양승태 대법원장 시절의 사법 수뇌부는 상고법원 설치라는 숙원사업을 관철시키기 위해 사실을 바탕으로 판결하는 법

관 본연의 업무를 접어둔 채 정무적 판단에만 촉수를 곤두세웠습니다. 가장 정치적이 아니어야 할 재판부가 정치의 중심으로 뛰어든 셈입니다. 또한 정치적 거래를 위해 짚어 든 패가 재판거래였다는 점에서 양승태 코트는 직업윤리와 신념윤리를 모두 저버렸음을 만천하에 드러냈습니다. 대중 입장에서 재판은 자신의 인생을 좌우하는 일생일대의 사건인 경우가 많습니다. 누군가의 인생이 걸린 일을 거래의 수단으로 치부한 사법부에 대해 시민들이 분노하는 것은 당연한 결과로 보입니다.

안타깝게도 사법부의 자정작용을 통한 신뢰회복은 쉽지 않을 것으로 보입니다. 사법농단 수사에 적극 협조하겠다는 김명수 대법원장의 발언과는 달리 검찰이 청구한 영장의 약 90%가 줄줄이 기각되고 있습니다. 판사들의 영장 기각 사유 역시 석연치 않습니다. 대법관이 재판연구관의 보고서를 보고 그대로 판결하지는 않았을 것이라며 애초에 범죄 혐의가 없다고 예단하는 경우도 있고 특정 자료가 검찰에 넘어가면 법원에 부담되는 일이라며 영장을 기각하기도 합니다. 제 식구 감싸기에 급급한 상황을 틈타 급기야 판사가 기밀문건을 파쇄하여 증거인멸을 자행하는 상황까지 발생했습니다.

상황이 이렇다보니 현재 진행되고 있는 사법농단 수사가 제대로 될 것인지, 수사를 마치고 기소를 해도 법원이 사건을 심리할 때 제대로 된 판단이 이뤄질 수 있을지 많은 국민이 걱정하고 있습니다. 신뢰를 잃은 사법부는 존재의 의미를 잃은 것과 다를 바 없습니다. 양승태 코트의 사법농단에 대한 진상규명과 더불어 선출되지 않은

권력인 사법부를 제재하고 감시하는 일을 강화해야 한다는 요구가 빗발치는 것은 이 때문입니다.

사상 초유의 재판거래라는 사태를 명확히 규명하고 사법부가 새롭게 출발하기 위해서는 사법농단 의혹 해소가 반드시 이뤄져야 합니다. 이를 위해 지난달 「양승태 전 대법원장 재임기간 중의 사법농단 의혹사건 재판을 위한 특별형사절차에 관한 법률안」을 대표 발의했습니다. 법원의 제 식구 감싸기를 방지하기 위해 별도의 절차를 통하여 영장발부 전담 법관을 선정하고 심리를 담당할 재판부를 구성하며 관련 사건을 국민참여재판 대상에 둬으로써 공정하고 국민의 신뢰를 높일 수 있는 형사절차에 관한 특례를 규정하는 안입니다. 저를 포함한 민주당 법사위원들은 양승태 사법부의 사법농단 의혹과 관련해 국회 국정조사 추진을 촉구하는 기자회견을 진행하기도 했습니다.

양승태 전 대법원장 임기 중에 발생한 사법농단 사건이 속속히 드러나고 있는 상황에서 관련자에게 어떻게 책임을 묻고 사법부가 신뢰를 회복할 것인지 방향을 잡는 일은 무척이나 중요합니다. 오늘 토론회가 더 의미 있는 이유이기도 합니다. 많은 분께서 오늘 토론회를 개최하기 위해 애쓰셨습니다. 토론회를 주관하는 양승태 사법농단 대응을 위한 시국회의와 토론회를 공동주최하신 더불어민주당 백혜련 의원님, 바른미래당 채이배 의원님, 민주평화당 박지원·천정배 의원님, 정의당 심상정·이정미·윤소하 의원님, 민중당 김종훈 의원님을 비롯하여 민주주의법학연구회, 민주사회를 위한 변호사모임, 참여연대 관계자 여러분께도 감사드립니다.

오늘 토론회를 통해 사법부가 과오를 인정하고 국민 앞에 용서를 구하며 잃어버린 신뢰를 회복할 수 있는 길을 찾을 수 있기를 기원합니다.

다시 한 번 토론회에 참석해주신 모든 분께 감사드립니다.

인사말 - 국회의원 백혜련



안녕하십니까? 국회 법제사법위원회 소속 더불어민주당 경기 수원을 국회의원 백혜련입니다.

사상 초유의 ‘사법농단 사건’ 의혹으로 국민들의 심려가 매우 큰 상황에서 그 어느 때보다도 무거운 마음으로 이 자리에 섰습니다.

지난해 2월 ‘판사 블랙리스트 의혹 사건’ 이후 사법부는 스스로 3번이나 진상조사를 실시했음에도 결국은 검찰 수사까지 받게 되는 상황에 이르게 되었습니다.

조사를 거듭할수록 의혹이 해소되기는커녕 ‘법관 사찰’에 이어 ‘재판 거래’의 정황이 담기긴 새로운 문건들이 나타났기 때문입니다. ‘법관사찰’만으로도 엄중한데 ‘재판거래’라니 ‘점입가경’이 아닐 수 없습니다.

상고법원 도입을 위해 불법적으로 로비자금을 조성하고, 박근혜 정권의 입맛에 맞도록 재판에 개입했다면, 이는 부적절한 행태의 수준을 뛰어 넘는 엄연한 범죄입니다.

지난 6월 15일 김명수 대법원장께서 검찰 수사에 적극 협조하겠다고 했을 때만 해도 많은 사람들은 이제 순조롭게 사건의 실체를 밝힐 수 있을 것으로 믿었습니다. 그러나 ‘사법농단사건’ 관련해서 검찰이 청구한 압수수색 영장들이 영장전담 판사들에 의해 줄이어 기각되면서, 진상규명은 요원하게 되었습니다. 사법부가 시간을 끌고, 증거인멸을 방조 또는 묵인하고 있다는 지적마저 나오고 있는 실정입니다. 급기야는 검찰이 수사를 위해 압수수색영장을 청구하자 전직 수석재판연구관이 법원행정처에서 무단으로 반출한 문건들을 파쇄하고, 컴퓨터 하드디스크를 드라이버와 가위를 이용해 폐기하는 엽기적인 일까지 벌어졌습니다.

검찰 수사의 경우, 구속력은 없지만 검찰시민위원회가 기소여부에 대해 권고를 할 수 있고, 검찰 수사가 미진할 때는 국회가 특별검사를 두어 사건을 수사하도록 합니다. 이에 반해 체포·압수수색·구속영장 발부는 영장전담 판사의 고유한 권한으로, 어떠한

개입도 허용되지 않습니다. 국민들은 정녕 ‘제 식구 감싸기’가 아닌 정상적인 영장심사인지 사법부의 구성원인 법관들에게 묻고 있습니다.

사법부 신뢰의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않습니다. 사법부가 바로 민주주의와 정의의 최후보루이기 때문일 것입니다. 국민들이 법관들의 재판에 불신한다면, 법치주의는 그 뿌리부터 흔들릴 것입니다.

사법부는 지금까지 ‘법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다’는 문구에서 ‘독립’에 방점을 찍어 온 것이 사실입니다. 그러나 사법부가 ‘금과옥조’로 여기는 헌법 제103조는 주권자인 국민이 공정하게 재판받을 권리이자, 법관이 공정하게 재판할 의무를 명시한 것으로 재해석되어야 합니다.

우리 법관들은 외압에 맞서 사법부의 독립과 개혁 그리고 민주화를 위해 직을 걸고 항거했던 역사를 가지고 있습니다. 사법부가 ‘대한민국의 모든 권력은 국민으로부터 나온다’는 평범한 진리를 더 이상 외면하지 않기를 진심으로 소망합니다.

오늘 우리가 논의할 주제는 매우 무거운 내용입니다. 헌정질서 수호를 위해 국회가 사법부를 국정조사하고, 그 결과에 따라 ‘사법농단 사건’ 관련 법관들에 대한 탄핵을 검토할 필요가 있다는 비상한 문제의식에서 이 자리가 마련되었습니다.

우리 국민들은 위대한 촛불시민혁명으로 국정농단 세력을 헌법과 법률의 심판대에 세웠습니다. ‘적폐청산’에서 사법부라고 예외가 될 수는 없습니다. 잘못된 과거와의 단절 없이 제대로 된 ‘사법개혁’은 결코 가능하지 않습니다. 국회가 제 역할을 할 수 있도록 노력하겠습니다.

오늘 토론회에서 발표와 토론을 해주실 한상희 교수님, 서기호 전 의원님과 패널 여러분 그리고 바쁘신 와중에도 토론회에 참석해 주신 모든 분들께 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

인사말 - 국회의원 채이배



안녕하십니까? 바른미래당 국회의원 채이배입니다.

먼저 토론회의 발제를 맡아 주신 한상희 건국대 교수님, 서기호 변호사님 및 토론자로 나서 주신 송기춘 전북대 교수님, 윤진희 뉴스1기자님, 박정은 참여연대 사무처장님 및 박판규 변호사님 그리고 사회를 맡아 주신 하태훈 참여연대 공동대표님을 비롯하여 이 자리를 빛내 주신 내외 귀빈 여러분께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

사법농단 사태에 대해 국민적 관심이 집중되고 검찰 수사가 본격 시작된 지도 수개월이 지났지만 아직까지 진상규명이나 의혹이 제대로 해소되지 못하고 있습니다. 주지하다시피 사법농단 관련 검찰의 영장청구에 대해 법원은 90%에 가까운 영장기각률로 사법농단 의혹에 대해 해결 의지가 있는지 의심받고 있습니다.

양승태 대법원은 상고법원 설치를 위해 국회, 언론, 청와대 동향을 정보기관을 방불하게 할 만큼 치밀하게 분석하고 로비를 시도했습니다. 상고법원에 대해 부정적인 국회의원을 무마시키기 위해 지역구에 새로운 법원 청사를 지어주려 했습니다. 내부 반대자에 대해서는 적극적으로 인사권을 활용해 불이익을 준 정황이 발견되었습니다.

특히 법무부의 반대를 무마하기 위해서는 체포영장 발부 요건을 완화하려는 등 국민의 기본권을 거래의 수단으로 여겼습니다. 우리 근현대사의 가장 아픈 부분이고 현재 진행형인 위안부문제와 박근혜 청와대와 거래를 시도하는 등 대한민국의 역사마저도 상고법원 설치를 위한 미끼 수단으로 전락시켰습니다. 삼권 중 유일하게 선출되지 않은 권력인 사법부는 감시와 견제의 사각지대에서 급기야 사법 농단을 넘어 대한민국의 민주주의와 헌정질서를 유린한 사법 쿠데타를 시도한 것입니다.

이미 국민 열 명 중, 여섯 명 이상이 사법부를 불신하고 있습니다. 신뢰하지 않는 사법부가 내린 판결을 과연 국민이 쉽게 수긍할지 의문입니다. 국민 기본권의 최후의 보루자인 사법부에 대한 국민적 불신은 민주주의의 위기, 대한민국의 위기입니다.

삼권분립의 원리는 견제와 균형입니다. 입법부가 사법부의 일탈행위에 대해 견제할 수 있는 권한은 법관에 대한 탄핵소추권이 유일합니다. 헌법과 헌법재판소법에서는 ‘그 직무를 집행함에 있어 헌법과 법률을 위반한 때’라고 포괄적으로 규정하고 있습니다. 양승태 대법원 및 연루된 법관들의 행위는 현재까지 밝혀진 것만으로도 헌법을 유린하고 법률을 위반한 것이 명백합니다. 안타깝게도 국회에서의 연루된 현직 법관에 대한 탄핵논의는 아직까지 진지하게 논의되지 않고 있습니다.

오늘 ‘법관에게 책임을 묻는다’ 토론회는 대한민국 사법부를 바로 세우는 소중한 뜻 깊은 자리입니다. 연루된 법관의 형사 책임과는 별개로 민주주의 유린행위에 대해 책임을 묻는 것은 국회가 책임을 져야 할 것입니다.

다시 한 번 함께해 주신 여러분께 깊은 감사의 말씀 전합니다.

감사합니다.

인사말 - 국회의원 심상정



안녕하세요, 정의당 국회의원 심상정입니다.

최순실의 국정농단이 만천하에 드러났을 때, 어떻게 이런 일이 가능했는지 경악하던 날이 엇그제 같습니다. 한편으로는 이제야 그래서 그랬구나 하면서도 동시에 우리 행정부의 시스템이 이렇게까지 허술하다는 것에 한심해 했던 적이 있습니다. 그런데 박근혜 정부 시절, 사법부의 심장인 대법원에서도 정권의 입맛에 맞게 재판개입·재판거래·법관사찰을 일삼아왔더니 개탄스러울 뿐입니다.

일제강제징용 사건, 일본군‘위안부’ 사건, 쌍용자동차 사건, 전교조 사건, 원세훈 사건, 통합진보당 사건 등, 모두 하나같이 우리 국민이 납득할 수 없어 좌절했던 판결들입니다. 그래도 우리 사회가 신뢰할 수 있는 최후의 보루가 사법부라고 여겼는데, 그곳에서 규모를 가늠하기도 힘든 사법농단이 일상적으로 이루어져 왔다니 분노하지 않을 수 없습니다.

근본적인 사법개혁이 시급합니다.

첫째, 먼저 그동안의 사법농단 피해사례를 확인하고 바로잡아야 합니다. 사법농단 사건의 피해자들이 정의를 되찾는 것, 바로 그것이 사법개혁의 첫걸음일 것입니다. 지난 7월 관련된 법이 발의된 만큼 시급히 처리되어 시행되어야 합니다.

둘째, 법을 왜곡한 법관이나 검사를 강력하게 처벌하는 ‘법외범죄 처벌법’을 도입해야 합니다. 이 법은 제가 발의를 준비해왔고, 바로 발의할 예정입니다.

셋째, 법원행정처를 개혁해, 사법행정체계가 수평적이고 민주적으로 운영되도록 해야 합니다. 행정부와 독립적으로 운영되어야 하는 사법부를 감시한 ‘빅브라더’ 역할을 했던 법원행정처가 개혁되어야 법관의 독립도, 사법부의 독립도 가능해질 것입니다.

마지막으로 법관탄핵에 국회가 적극적으로 나서야 합니다. 선출된 권력인 대통령도 헌법을 위반하면 탄핵하는데, 선출되지 않은 권력 역시 법을 왜곡하고 주권자인 국민을 기만하려 한다면 단호히 그 책임을 물을 수 있어야 합니다.

오늘 토론회는 사법개혁을 위해 법관탄핵에 대한 구체적인 방안을 찾기 위한 자리입니다. 사법개혁을 통한 민주주의 실현의 길에 앞장서주신 ‘양승태 사법농단 대응을 위한 시국회의’, 그리고 토론회를 공동주최하신 백혜련·박주민·채이배·박지원·천정배·이정미·윤소하·김종훈 의원님께 감사드립니다. 또한 사법부의 새로운 변화를 위해 귀한 걸음을 해주신 내외빈 여러분께도 감사드립니다.

인사말 - 국회의원 김종훈



사법농단 법관탄핵, 올바른 법질서 세우는 길

법은 나라를 경영하는 최소한의 규칙입니다. 억울한 시민들이 찾는 마지막 보루이자 입법, 행정 권력을 견제하는 삼권 중 하나입니다. 하지만 양승태 전 대법원장과 법원행정처는 이 같은 헌법적 가치와 주권자인 시민 권리를 무참히 짓밟았습니다. 자신들의 이익과 목적을 위해 청와대와 거래하는 작태는 과거 군사독재시절에도 없던 일입니다.

양승태 사법농단의 주요 대상은 전교조, KTX 승무원, 쌍용차 노동자, 진보정당 공직자 및 당원 등 부당한 국가 공권력에 대항한 분들입니다. 위법한 권력에 고통 받은 피해자들에게 불법한 사법권력이 2차 피해를 가한 것에 다름 아닙니다. 정권이 바뀌고 일부는 구제됐지만, 여전히 많은 분들이 억울함을 호소하고 계십니다.

사법농단 실체가 밝혀지는 가운데 현 김명수 대법원장 체제의 대응도 이해할 수 없습니다. 진실규명 협조를 천명했음에도 영장이 기각되고 증거인멸 사태까지 들려옵니다. 사법농단 사태를 더 이상 사법부에 맡길 수 없는 이유기도 합니다.

우리는 이미 부정한 권력을 탄핵한 바 있습니다. 1700만 촛불시민들은 불의한 권력을 심판하기 위해 추운 겨울내 거리를 밝혔습니다. 대한민국헌법을 유린한 사법농단 법관들도 예외는 아닙니다. 탄핵을 비롯한 민형사상 책임을 져야 할 것입니다.

‘법관에게 책임을 묻는다’ 토론회는 사법농단을 자행한 법관들의 위법성을 밝히고 헌법과 법률에 따른 처벌을 따지는 자리입니다. 모쪼록 오늘 토론회가 사법농단 사태의 향후 방향을 제시하는 시간이 되기를 바랍니다. 끝으로 발제와 토론자로 선뜻 나서주신 분들께 감사드리며, 함께 해 주신 분들께도 인사말씀 전합니다. 고맙습니다.

법관의 탄핵 - 절차와 실체

한상희 / 건국대 법학전문대학원 교수, 참여연대 사법감시센터 실행위원

1. 탄핵제도

- 일반적인 정치과정 혹은 사법절차에 따라 소추하거나 징계절차로써 징벌하기 곤란한 대통령등의 고위직 행정공무원이나 법관과 같이 신분이 보장된 공무원이 그 직무와 관련하여 헌법 또는 법률에 위반하는 비리를 범한 경우 이를 특별한 절차-특히 의회의 절차-를 통해 소추하여 처벌하거나 파면하는 제도
- “헌법 제65조는 대통령도 탄핵대상 공무원에 포함시킴으로써, 비록 국민에 의하여 선출되어 직접적으로 민주적 정당성을 부여받은 대통령이라 하더라도 헌법질서의 수호를 위해서는 파면될 수 있으며, 파면결정으로 인하여 발생하는 상당한 정치적 혼란조차도 국가공동체가 자유민주적 기본질서를 수호하기 위하여 불가피하게 치러야 하는 민주주의 비용으로 간주하는 결연한 자세를 보이고 있다. 대통령에 대한 탄핵제도는 누구든지 법 아래에 있고, 아무리 강한 국가권력의 소유자라도 법 위에 있지 않다는 법의 지배 내지 법치국가원리를 구현하고자 하는 것이다.”(헌법재판소 2004. 5. 14. 선고 2004헌나1. 이하 별도 표기가 없는 한 인용은 이 결정의 것임)
- 영국 Norman왕조 시절의 Curia Regis에서 유래: 국왕의 권력을 견제하고 감독하는 장치

- 국왕의 명령을 받는 고위공직자들의 비행이나 무능을 징벌하기 위한 제도
- 14세기 Good Parliament: 하원 소추, 상원 심판의 틀 구축

국왕권력에 대한 민주적 통제라는 의미가 형성

- “탄핵은 단순히 일반적인 형사법 위반행위를 문제로 하는 것이 아니라, 국가나 정부의 유지에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 행위를 대상으로 함으로써, 중대한 정치적 목적을 추진하는 제도로 운용되었다”(이상윤, “미국탄핵제도의 헌법적 연구,” 공법학연구 7(4), 2006, 238면)

- 참고: 미국 Andrew Johnson 대통령(17대)에 대한 탄핵심판(1868)

· 본질:

- “헌법 제65조는 행정부와 사법부의 고위공직자에 의한 헌법위반이나 법률위반에 대하여 탄핵소추의 가능성을 규정함으로써, 그들에 의한 헌법위반을 경고하고 사전에 방지하는 기능을 하며, 국민에 의하여 국가권력을 위임받은 국가기관이 그 권한을 남용하여 헌법이나 법률에 위반하는 경우에는 다시 그 권한을 박탈하는 기능을 한다. 즉, 공직자가 직무수행에 있어서 헌법에 위반한 경우 그에 대한 법적 책임을 추궁함으로써, 헌법의 규범력을 확보하고자 하는 것이 바로 탄핵심판절차의 목적과 기능인 것이다.”

- “우리 헌법은 헌법수호절차로서의 탄핵심판절차의 기능을 이행하도록 하기 위하여, 제65조에서 탄핵소추의 사유를 ‘헌법이나 법률에 대한 위배’로 명시하고 헌법재판소가 탄핵심판을 관장하게 함으로써 탄핵절차를 정치적 심판절차가 아니라 규범적 심판절차로 규정하였고, 이에 따라 탄핵제도의 목적이 ‘정치적 이유가 아니라 법위반을 이유로 하는’ 고위공직자의 파면임을 밝히고 있다.”

- 의의: 국가권력 특히 행정 및 사법권력에 대하여 의회가 행사하는 일종의 국정통제권

- 민주적 정당성에 기반한 의회가 권력을 가진 행정부 또는 신분이 보장되는 사법관들을 통제하는 수단

- 법치주의에 기반한 국법질서 특히 헌정질서의 보호
 - 특히 탄핵은 기존의 사법절차 또는 징계절차로서 징벌하지 못하는 공무원의 위법행위를 제재함으로써 국법질서의 회복을 도모하는 절차임
 - 대통령 또는 고위직 공무원의 경우에는 징계절차가 없거나 그 실효력이 발생하지 않는 영역이며, 법관의 경우에는 징계규범이 존재하나 헌법상의 신분보장조항에 의하여 파면이라는 중한 징계를 할 수 없는 영역임
 - 이 점을 고려할 때 기존의 법관징계법상의 징계사유는 그대로 법관에 대한 탄핵사유로 적용하여야 하며 다만 그 “중대성”의 요건이 충족되는 경우에는 탄핵절차를 개시, 진행할 수 있는 것이라고 보아야 함.

- 외국의 경우(정종섭, 150-60)
 - 단일형-의회가 소추와 심판의 기능을 수행하는 경우:
 - 양원제: 하원 소추, 상원 심판 - 미국, 멕시코 브라질, 필리핀 등
 - 의회 + 의회가 구성하는 심판기관 - 일본, 프랑스
 - 하원 단독: 남아공(대통령은 하원에 의해 선출됨)

 - 분리형-의회가 소추, 다른 기관이 심판의 기능을 분점하는 경우
 - 독일, 오스트리아, 이탈리아, 타이완, 한국

 - 절충형- 의회 소추 → 다른 기관 심판 → 의회 파면:
 - 러시아, 몽골, 싱가포르, 인도네시아 등

2. 우리나라의 탄핵제도의 변천

- 유진오안 등 헌법초안에는 의회가 주축이 되어 탄핵소추, 심판 담당
- 제헌헌법에서부터 분리형을 채택하여 사법형의 탄핵심판제도를 구축

	1공 헌법	2공 헌법	3공 헌법	4·5공 헌법	현행헌법
탄핵소 추기관	국회(단원제)	국회(양원제)	국회(단원제)	국회(단원제)	국회(단원제)
탄핵심 판기관	탄핵재판소	헌법재판소	탄핵심판위원회	헌법위원회	헌법재판소
	재판장:부통령 대법관 5, 국회의원 5	9인의 재판관 법관자격자 국회, 대통령, 대법원장 각 3인 지명	위원장: 대법원장 대법원판사 3, 국회의원 5, 대법원장지명 3	9인의 재판관 법관자격불요 국회, 대통령, 대법원장 각 3인 지명	9인의 재판관 법관자격자 국회, 대통령, 대법원장 각 3인 지명

※ 형사사건과의 관계

- 탄핵심판은 동일한 행위를 대상으로 이루어지는 형사재판과는 다른 절차, 다른 목적을 추구하는 전혀 다른 심판임
- 이와 관련하여 헌재법 제51조 “피청구인에 대한 탄핵심판 청구와 동일한 사유로 형사소송이 진행되고 있는 경우에는 재판부는 심판절차를 정지할 수 있다.”라는 규정을 근거로 형사재판과 탄핵심판의 연계성을 유추하고자 하는 논의가 있으나 이는 양자의 본질을 제대로 이해하지 못한 것이라 할 수 있음
 - 행위(혹은 결과)에 대한 무가치판단에 기반한 형사책임의 추궁절차인 형사재판과는 달리 탄핵심판은 피소추자가 그 직(職)에 계속하여 재임하는 것이 우리 헌법질서 혹은 법질서에 비추어 합당한 것인가의 여부를 판단하는 것임
 - 따라서 형사책임보다는 징계책임에 근사한 것이라고 보아야 함: 이 양자는 동일한 것이 아니며 따라서 양자가 동시에 부과되더라도 이중처벌에 해당되는 것은 아니라고 해야 함(헌법재판소도 이중처벌금지원칙의 판단기준을 형식설에 맞추어 “어떤 행정처분에 제재와 억지의 성격·기능만이 있다고 하여도 이를 ‘국가형벌권의 행사’로서의 처벌이라고 볼 수 없다”고 하면서 이 양자의 구별가능성을 제시하고 있음(헌법재판소 2003. 7. 24. 2001헌가25))
- 실제 헌재법 제51조의 모태가 되는 탄핵재판소법 (법률 제101호, 1950. 2. 21. 제정) 제29조는 “탄핵재판소는 동일한 사유에 관하여 형사소송이 계속하는 동안은 재판을 중지할 수 있다”고 규정하고 있는데, 이의 입법취지를 당시 법제사법위원장이었던 이인익원은 다음과 같이 설명하고 있음
 - “탄핵재판은 탄핵재판대로 독립 불기(獨立 不羈)한 입장에 있습니다. 자주적인 입장에 있는 까닭에 결국은 탄핵재판과 같이 가겠지요. 그러한 경우에는

역시 기각하지 않으면 안 될 이유는 없겠지만 자주적 입장에서 역시 심판을 해서 기각재판을 할 것입니다.”¹⁾

- 요컨대 형사재판과 탄핵심판은 전혀 별개의 것-독립 불기(獨立 不羈)한 것으로 양자가 연계될 이유는 전혀 없다고 할 것임

※ 1989년 미국의 A. Hasings 연방판사에 대한 탄핵심판에서 탄핵소추위원(the House manager)은 다음과 같이 양자를 구별하였음

“형사절차와 탄핵은 근본적으로 서로 다른 목적을 지향한다: 전자는 범위 반자를 처벌하고 응보를 추구하기 위한 것이다. 반면 후자는 보정적(remedial) 절차의 첫 단계를 이룬다. 탄핵의 목적은 개인에 대한 처벌이 아니다. 오히려 그것은 적절하지 않는 관리들을 공적 신임의 대상이 되는 지위에서 끌어내림으로써 입헌적인 정부를 유지하는 데 있다.(to maintain constitutional government through removal of unfit officials from positions of public trust)”²⁾

- 바로 이러한 점으로 인하여 탄핵심판을 하기 위해 사전에 법원의 유죄판결이 확정될 필요는 없다고 보아야 할 것임.
 - 일본의 경우 탄핵재판소는 수형자의 인적 정보를 몰래 유출하여 직권남용죄의 혐의를 받았으나 불기소처분을 받은 판사보를 1977. 3. 23. 탄핵한 바 있음(이 판사보는 나중에 검찰심사회 및 동경고법의 부심판결정에 의해 기소되어 1979. 12. 26. 징역 10월, 징역 2년의 유죄판결을 받고 1987. 12. 24. 그 형이 확정됨)
- 형사재판의 경우 무죄추정의 원칙(헌법 제27조제4항)이 적용: 이로부터 그 유죄의 증명은 가장 엄격한 수준으로 요구되며, 의심스러울 때에는 피고인에 유리하게 판단되어야 함
 - 반면 탄핵심판은 피소추자가 당해 공직에 계속 재임하는 것이 헌법질서의 수호라는 관점에서 용납될 수 없거나 국민의 신임을 배신하여 국정을 담당할 자격을 상실하였는지의 여부에 대한 판단을 내리는 것임

1) 국회사무처, 제6회 국회정기회의속기록 제15호(1950년 01월 26일), 8쪽

2) U.S. Congress, Senate Committee on Rules and Administration, Procedure for the Impeachment Trial of U.S. District Judge Alcee Hastings in the United State Senate, Report to accompany S. Res. 38 and S. Res. 39, 101th Cong. 1st Sess. Feb. 2, 1989, S. Rept. 101-1 (Washington: GPO, 1989), p.19; S. N. Smelcer, “The Role of the Senate in Judicial Impeachment Proceedings: Procedure, Practice, and Data,” Congressional Research Service, 7-5700, 2010, p.3에서 재인용.

· 무죄추정의 원칙과 탄핵심판

- 헌법 제27조제4항은 “형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다”라고 하여 무죄추정의 원칙을 선언하고 있음
- 하지만 이 원칙은 형사피고인을 비롯한 개인 즉 사인(私人)에 대하여 적용되는 것임
 - 반면 탄핵심판의 경우에는 사인이 아니라 고위공직자라는 국가기관에 대하여 이루어짐: 개인적 기본권으로서의 무죄추정을 받을 권리는 국가기관인 고위공직자에 대해서는 적용되지 않는다고 보아야 함
 - 이는 노무현대통령탄핵사건 결정에서 헌법재판소가 피소추인인 대통령에게는 적법절차의 권리가 인정되지 않는다는 판단을 한 것에서 알 수 있음
 - “국회의 탄핵소추절차는 국회와 대통령이라는 헌법기관 사이의 문제이고, 국회의 탄핵소추의결에 의하여 사인으로서의 대통령의 기본권이 침해되는 것이 아니라, 국가기관으로서의 대통령의 권한행사가 정지되는 것이다.”
 - “따라서 국가기관이 국민과의 관계에서 공권력을 행사함에 있어서 준수해야 할 법원칙으로서 형성된 적법절차의 원칙을 국가기관에 대하여 헌법을 수호하고자 하는 탄핵소추절차에는 직접 적용할 수 없다”
- 또한 무죄추정의 원칙은 국가의 공권력(형사사법권력)으로부터 아무런 방어수단을 갖지 못한 개인을 보호하기 위하여 인정되는 것임
 - 반면, 탄핵심판의 경우에는 국회의 의결이라는 절차에 의하여 고위공직자(또는 그 직무를 맡고 있는 개인의 공무담임권)가 보호되고 있음
- 특히 민주적 정당성을 확보하고 국민의 중추적인 대의기관으로 설치되어 있는 국회의 의결을 거쳐 탄핵심판의 대상이 되어 있는 공직자에게 무죄추정의 원칙을 적용하는 것은 민주주의의 원칙에 어긋남

- 따라서 탄핵심판의 경우에는 무죄추정의 원칙을 적용하기보다는 고위공직자의 권한행사 내지는 고위공직자의 직무 수행에 대한 법치주의적 통제(헌법질서의 수호) 또는 민주적 통제(국민의 신임의 존속)라고 하는 헌법 원칙이 적용되어야 함

3. 탄핵의 요건

· 대한민국 헌법

제65조 ①대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

②제1항의 탄핵소추는 국회재적의원 3분의 1 이상의 발의가 있어야 하며, 그 의결은 국회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다. 다만, 대통령에 대한 탄핵소추는 국회재적의원 과반수의 발의와 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

③탄핵소추의 의결을 받은 자는 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지된다.

④탄핵결정은 공직으로부터 파면함에 그친다. 그러나, 이에 의하여 민사상이나 형사상의 책임이 면제되지는 아니한다.

· 대상자: 법관

- 전직자는 제외

- 헌법은 “법관”이라고 하고 있으나, 이를 광의로 해석하여 법관으로서의 직무를 수행하고 있는 대법관·대법원장도 포함된다고 보아야 할 것임

- 탄핵심판 계속 중에 임기만료 등의 이유로 퇴임한 경우에도 그 탄핵심판은 계속 진행된다고 해석해야 함

- 탄핵제도는 헌법수호를 위하여 그 피소추자를 파면하고 이를 통해 공직에서 일정기간(5년) 배제하는 것을 목적으로 하는 것이기 때문

- 특히 탄핵절차는 일종의 징계절차라 할 수 있으므로, 탄핵절차의 진행중에 법관이 사직을 원한다 하더라도 이를 허용해서는 아니 될 것임

1) 요건 1: 직무관련행위

· 직무관련 행위

- “직무집행에 있어서”의 ‘직무’란, 법제상 소관 직무에 속하는 고유 업무 및 통념상 이와 관련된 업무를 말함.
 - 따라서 직무상의 행위란, 법령·조례 또는 행정관행·관례에 의하여 그 지위의 성질상 필요로 하거나 수반되는 모든 행위나 활동을 의미.
- 이에 따라 법관의 직무상 행위는 법령에 근거한 행위-즉 재판업무의 수행 및 그에 부대한 업무의 수행행위-뿐만 아니라, ‘법관의 지위에서 법령 및 관례등에 따라 수행하는 직무와 관련하여 행하는 모든 행위’를 포괄하는 개념으로서,
- 법원행정처는 물론, 사법정책연구원, 사법연수원, 법원도서관에 근무하면서 행하는 업무 및 국회, 헌법재판소, 재외공관 등에 파견되어 수행하게 되는 업무도 포함한다고 보아야 할 것임.
- 더불어 헌법재판소는 대통령의 직무관련행위에 대하여 “각종 단체·산업현장 등 방문행위, 준공식·공식만찬 등 각종 행사에 참석하는 행위, 대통령이 국민의 이해를 구하고 국가정책을 효율적으로 수행하기 위하여 방송에 출연하여 정부의 정책을 설명하는 행위, 기자회견에 응하는 행위 등을 모두 포함한다.”고 하였는데, 이러한 판단은 의연히 법관에게도 적용가능할 것임.

· 재직중의 행위:

- “헌법 제65조 제1항은 ‘법관… 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서’라고 하여, 탄핵사유의 요건을 ‘직무’ 집행으로 한정하고 있으므로, 위 규정의 해석상 법관의 직위를 보유하고 있는 상태에서 범한 범위반행위만이 소추사유가 될 수 있다고 보아야 함.

2) 요건 2: 위헌·위법행위

· 헌법이나 법률에 위배하는 행위

- “헌법은 탄핵사유를 “헌법이나 법률에 위배한 때”로 규정하고 있는데, ‘헌법’에는 명문의 헌법규정뿐만 아니라 헌법재판소의 결정에 의하여 형성되어 확립된 불문 헌법도 포함된다. ‘법률’이란 단지 형식적 의미의 법률 및 그와 등등한 효력을 가지는 국제조약, 일반적으로 승인된 국제법규 등을 의미한다.”
- 법원의 유죄판결이 확정될 필요는 없다고 보아야 할 것임.

- 일본의 경우 탄핵재판소는 수형자의 인적 정보를 몰래 유출하여 직권남용죄의 혐의를 받았으나 불기소처분을 받은 판사보를 1977. 3. 23. 탄핵한 바 있음(이 판사보는 나중에 검찰심사회 및 동경고법의 부심판결정에 의해 기소되어 1979. 12. 26. 징역 10월, 징역 2년의 유죄판결을 받고 1987. 12. 24. 그 형이 확정됨)
- 증거의 정도(?): 형사소송법규의 준용?
 - 합리적 의심의 여지가 없음(beyond reasonable doubt)/ 명백하고 확신을 가지기에 충분함(clear and convincing) / 우월한 증거(preponderance of evidence)
 - 미국의 경우 특별한 증명법칙을 확정하지 않고 탄핵기관인 상원에 소속된 의원들의 재량적 판단에 일임함
 - 탄핵심판에서의 증거의 정도
 - 헌재법 제40조에서 “헌법재판의 성질에 반하지 아니하는 한도”라고 한 것은 이런 관점에서 해석되어야 함. 즉, 탄핵심판의 본질이 대통령직에 대한 민주적·법치주의적 통제에 있음을 예정한다면 무죄추정의 원칙에 따른 엄격한 증명에까지 나아갈 이유는 없을 것임.
 - 그렇다고 단순한 당사자간의 다툼을 해결하는 수준의 민사소송에서 요구되는 우월한 증거의 법칙에까지 나아가는 것은 무리가 있음.
 - 민주적 정당성과 정치적 통합의 상징으로서의 대통령직 및 그 직의 정치적·행정적 중요성에 비추어 볼 때 적어도 당사자사이의 증명수준이 아니라 사회적 합의를 이끌어 낼 수 있을 정도의 증명이면 충분하다고 보아야 함
 - 즉, “명백하고 확신을 가지기에 충분한 정도의 증명” 혹은 좀더 강한 수준의 “우월한 증거”(Overwhelming preponderance of the evidence)³⁾ 수준의 증거가 필요하다고 보아야 할 것임
 - 아래의 설명에서 보듯 미국의 경우에는 100명의 상원의원에 의한 심판이기 때문에 각 의원의 자유심증에 일임하고 있으나,
 - 우리의 경우에는 사법형의 탄핵심판제도를 취하고 있으며, 심판에 임하는 재판관도 9명에 불과한 만큼 그 증거의 수준은 미리 확정하는 것이 바람직하다고 할 수 있음.
- 이렇게 해석하는 것이 탄핵심판에 형사소송절차가 준용되도록 한 헌재법의

3) C. Black, Impeachment: A Handbook, 1974, pp.17-8.

취지에 부합할 것임.

- 이러한 논의는 증거관련 절차 모두에 적용된다고 보아야 할 것임
 - 특히 전문증거에 관한 법칙이나 불법획득증거의 법칙 등은 적용배제된다고 보아야 할 것이며 그 증명력은 재판관의 자유심증에 의하도록 하는 것이 바람직함.
 - 실제 헌법재판소는 박근혜대통령탄핵심판사건에서 변론과정에 증거법칙에 관한 논의가 진행되자 탄핵심판은 형사소송이 아니라는 이유로 전문증거법칙의 적용을 배제하고 재판관의 자유심증에 맡기기로 하였음. 하지만, 그 결정문을 보면 일반민사사건에 비하여는 보다 높은 증명력을 요구한 것으로 판단됨

※ 미국의 경우 닉슨대통령 탄핵사건을 계기로 탄핵사유에 대한 입증의 정도에 대한 논쟁이 제기되었으나 탄핵심판기관인 상원의 의원들이 자율적으로 판단하는 것으로 결정됨⁴⁾

- 미국헌법은 탄핵과 관련하여 try, crime, convict, conviction⁵⁾ 등 형사절차와 관련된 용어를 사용하고 있어 탄핵절차는 형사절차에 유사한 것으로 보아야 한다는 입장에서 입증 또한 "beyond reasonable doubt"라는 수준에 이르러야 한다는 주장이 있었음
 - Nixon대통령에 대한 탄핵이 진행될 때 미국연장하원의 소수파들은 탄핵소추를 담당하는 하원에서는 clear and convincing evidence를, 탄핵심판을 담당하는 상원에서는 beyond reasonable doubt evidence를 적용하여야 한다고 주장하였음
 - 이러한 주장은 연방법관인 Harry Claiborne에 대한 탄핵절차가 진행될때에도 반복되었음. 이때 이 주장의 근거는 미국의 탄핵제도가 본질에 있어서는 형사처벌이며 역사적으로도 그러해 왔다는 점과, 피소추인에 대한 탄

4) 이에 관하여는 Thomas B. Ripy, "Standard of Proof in Senate Impeachment Proceedings," CRS Report for Congress, No. 98-990, 1999, in:<http://wikileaks.org/wild.CRS-98-990> 참조. 이하의 서술은 이를 정리한 것임.

5) When the President of the United States is **tried** the Chief Justice shall preside: and no Person shall be **convicted** without the Concurrence of two thirds of the Members present.(U.S. Consti., Art. 1, Sec. 3, clauses 5)

The President,... shall be removed from Office on Impeachment for and **conviction** of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.(op.cit., Art. II, Sec. 6)

The trial of **all Crimes** except Impeachment, shall be by Jury...(op.cit., Art. III, Sec.2, clause 3)

핵결과는 심각한 것 grave이라는 점이었음

- 하지만 형사처벌을 중심으로 했던 영국의 과거 사례와는 달리 미국의 탄핵은 그 효과가 피소추자의 생명이나 자유, 재산의 박탈이 아니라 단지 파면에 그칠 뿐이라는 이유로 민사재판처럼 “우월한 증거”의 원칙에 의거하여야 하 것이라는 주장도 있었음. 이 주장은 다음과 같은 이유를 제시함
 - 상원이 합리적 의심을 넘은 증명이라는 기준을 사용한 적이 없음
 - 전자의 주장이 인용하였던 발언들은 의원 개인의 입장이지만 상원 자체적인 입장은 아니었음
 - 탄핵절차는 형사재판이 아니며, 부패한 관리를 공직에서 제거하는 것이 공공의 이익에 중요한 요소가 되어 있는 경우⁶⁾이며 따라서 여기에 형사적인 기준을 적용하는 것은 적절하지 않음
 - 탄핵된 이후에도 형사절차에 회부될 수도 있음
 - 역사적으로 상원은 각 의원들이 이런 사건들에 대해 개인적인 판단을 행사하도록 해 왔음.
- 결국 Harry Claiborne에 대한 탄핵심판을 담당했던 상원은 합리적 의심을 넘은 증명을 요한다는 안을 찬성 17표, 반대 75표로 부결시키고, 의장의 제안대로 의원들의 자유로운 선택에 맡기도록 함
 - 전국사법윤리위원회(the National Commission on Judicial Discipline and Removal)는 1993년의 보고서에서 합리적 의심 기준, 우월한 증거 기준, 그리고 명확하고 확신을 가지기에 충분한 증거 기준 세 가지를 설명하고, “최종 분석의 결과, 당 위원회는 각 상원의원들이 법관이자 배심원이라는 점을 인식한다. ... [상원의 결정]은 유죄 또는 무죄에 대한 상원의원의 별개의 판단들이 모인 총합이다: “모든 의원들은 증거를 분석할 때 최고의 기준, 중간기준 또는 최저의 기준을 확정할 수 있는 권한이 있다.”고 결론을 내렸음
- 이후 이렇게 의원들의 자유로운 선택에 맡기는 것이 미국 상원의 관행이 되었다고 함

6) 이들은, 탄핵이란 그 본성상 공공의 이익(사회의 이익)이 개인적인 피소추자의 이익에 훨씬 더 우선하며, 이 개인적인 이익은 연방하원의 의결과 상원에서 유죄의 확정(conviction)에 2/3이상의 의결 양자에 의하여 적절하게 보장되고 있다고 한다.

- ※ 통합진보당 해산심판사건의 경우에는 형사소송절차에 의거한 엄격한 증명(합리적 의심의 여지가 없는 증명)이 필요하다는 피청구인측의 변론이 있었으나 헌법재판소는 민사소송법의 예에 따라 증명을 하되 보다 신중하게 판단한다는 태협으로 나아갔음
 - 이는 위에서 말한 좀더 강한 수준의 우월한 증거의 수준에 해당함
 - 실제 정당해산심판의 경우에는 엄격한 증명이 필요함. 탄핵심판과는 달리 그 경우에는
 - 국회의 의결이 없다는 점에서 정치적 사전통제가 이루어지지 않았으며,
 - 국가기관의 권한행사에 대한 헌법적 통제가 아니라 사인의 자유영역(기본권)에 대한 국가적 제한이며,
 - 따라서 국가의 기본권의 최대보장의무라는 관점에서 무죄의 추정이라는 원칙이 적용되어야 할 당위성이 있으며
 - 징계적 성격의 심판이 아니라 처벌적 성격의 재판에 가까움
 - 따라서 양자를 평면적으로 대비시켜 판단할 일은 아님
- 정치적 무능력, 정책결정상의 잘못은 포함되지 않음
 - “대통령의 ‘성실한 직책수행의무’는 헌법적 의무에 해당하나, ‘헌법을 수호해야 할 의무’와는 달리, 규범적으로 그 이행이 관철될 수 있는 성격의 의무가 아니므로, 원칙적으로 사법적 판단의 대상이 될 수 없다고 할 것이다.
 - 헌법 제65조 제1항은 탄핵사유를 ‘헌법이나 법률에 위배한 때’로 제한하고 있고, 헌법재판소의 탄핵심판절차는 법적인 관점에서 단지 탄핵사유의 존부만을 판단하는 것이므로, (...) 정치적 무능력이나 정책결정상의 잘못 등 직책수행의 성실성여부는 그 자체로서 소추사유가 될 수 없어, 탄핵심판절차의 판단대상이 되지 아니한다.”
 - 이러한 판단은 법관의 경우에도 타당할 것이나 그 적용의 범위는 달리 하여야 할 것임. 즉, 법관이 법리 혹은 사실관계에 관한 판단상의 무능이나 가치관의 여하로 인한 판결상의 차이 등 그 직책을 수행하는 과정에서 나타나는 “성실성여부”는 소추사유가 되지 못한다고 보아야 할 것임.
 - 다만, 그러한 판단과정에 외부의 개입이나 영향이 발생하고, 법관이 이에

따라 자신의 판단을 달리한 경우는 별개로 보아야 할 것임

- 대통령의 경우에는 “정책결정”에 매우 큰 재량권이 부여되어 있을 뿐 아니라 다양한 정책의견이나 정책요소들을 고려하여야 할 의무가 부과되어 있기 때문에 그 정책권한을 “성실성”이라는 개념으로 포섭할 수 있음
- 반면, 법관의 경우에는 “법과 양심에 따라 독립하여” 재판을 하여야 하며, 그 양심 또한 법관으로서의 양심인 만큼, 당해 재판에서 의미있게 고려하여야 할 법과 법리, 그리고 법관의 양심을 구성하는 “조리(條理)”나 사물의 본성(Natur der Sache) 등 법관으로서의 재량의 범위를 벗어나서 자의적으로 판단하거나, 외부의 지시나 압력, 혹은 유혹 등에 굴복하는 것은 그 자체 “헌법이나 법률에 위배한 때”로 보아야 할 것임

- 일본의 경우

- 재판관탄핵법 제2조 탄핵에 의하여 재판관을 파면하는 것은 다음의 경우로 한다.
 1. 직무상의 의무에 현저히 위반하거나 직무를 심하게 태만히 한 때,
 2. 기타 직무의 내외를 불문하고, 재판관으로서의 위신을 현저하게 상실하게 하는 비행이 저질러진 때.
- 일본의 경우 1948년부터 2017년까지 탄핵소추가 청구된 사건이 19,814건이며 이중 탄핵소추된 것은 48건(총 9명의 재판관 대상), 탄핵소추유예처분을 받은 것은 12건(7명)이었음.
 - 소추를 청구한 주체별로는 최고재판소가 8건, 변호사가 2,666명, 그리고 일반국민이 894,243명이 소추청구에 참여하였음.
 - 청구의 사유는 다음과 같음

<표 1> 일본 탄핵사유로 주장되었던 사실(% , 총 19,814건)

제2조제1호 사유		제2조제2호 사유	
오판·부당재판	51.2	청탁·항응·수뢰	0.4
소송절차위반	14.7	지위이용	0.2
부당소송지휘	8.9	부당연동	2.4
조서부실기재	1.9	기타	2.1
심리지연	2.1		

재판서교부지연	0.1		
증거신청채부	2.8		
감독불이행	3.3		
기록취급부당	0.5		
부당조정화해	0.3		
기타	9.1		

- 소추된 9명의 재판관에 대하여 2건은 탄핵하지 않는 것으로 판단되고 나머지 7명에 대하여는 휴대폰으로 여성을 불법촬영한 행위, 법원직원인 여성의 성적 수치심을 해치고 스토킹한 행위, 수뢰한 때, 정치적 스탠들을 야기한 행위 등이 국민의 신뢰를 저버리고 판사로서의 명성을 실추시켰다고 보아 파면함⁷⁾

<표 2> 일본 탄핵재판소, 탄핵재판 사례

※ 일본 탄핵재판소 사건

No.	피소추자	탄핵소추제기일	판결선고일
소추사유			
탄핵재판소의 판단			
1	静岡지방재판소浜松지부판사	1948. 7. 1.	1948. 11. 27.
결근신고 해태, 경찰 등에 사건무마			
불파면: 재판 차질 없었고, 이익공여사실이 없어 탄핵에 이를 정도는 아님			
2	大月간이재판소판사	1948. 12. 9.	1950. 2. 3.
수사정보 유출, 위증교사			
불파면: 증거은닉 교사 사실 입증없음. 심각하지 않음. 탄핵에 이를 정도는 아님			
3	帯広간이재판소판사	1950. 8. 30	1951. 4. 6.
①검찰에 기소포기 압박, ②백지영장 교부, ③영장발부 부정, ④구인장 훼손, ⑤출근부 날인 해태			
파면: ①②④직무상 의무 현저한 위반, ③명예실추, ⑤탄핵사유해당안됨			
4	厚木간이재판소판사	1952. 7. 15	1952. 9. 30
항응 접대 받음. 조정절차에서 선처 요청			
파면: 명예 실추			

7) <http://www.sotsui.go.jp/data/index3.html>; <http://www.dangai.go.jp/lib/lib1.htm#himen-s52-1> (2018. 9. 10 열람)

5	京都지방법재판소판사보·간이재판소판사	1968. 2. 2.	1968. 3. 23.
전 총리 부패 사건에 관한 허위사실이 담긴 녹음 테이프를 기자에 배포			
파면: 정치관여로 명예실추			
6	東京지방법재판소판사보·간이재판소판사	1972. 5. 27.	1972. 11. 6.
파산 사건에서 골프클럽 1개, 양복 2벌 등을 수취			
파면: 국민의 믿음을 거역하고 명예를 실추			
7	東京지방법재판소판사·간이재판소판사	2001. 8. 9.	2001. 11. 28.
현금 수수 약속, 아동성접대 받음			
파면: 국민의 사법에 대한 신뢰 저버림			
8	宇都宮지방법재판소판사·간이재판소판사	2008. 9. 9.	2008. 12. 24.
법원 여성직원의 성적 수치심 손상, 스토킹			
파면: 판사로서의 양심과 품위 손상, 국민의 사법에 대한 신뢰 손상			
9	大阪지방법재판소판사보	2012. 11. 13.	2013. 4. 10.
열차 내에서 여성의 속옷을 동영상 촬영			
파면: 재판관으로서의 인권의식 부재, 국민의 존경과 신뢰를 배반			

- 미국의 경우 총 15번의 법관 탄핵 사건이 있었음.

<표 3> 미국 연방법관 탄핵사건 (출처: Wikipedia https://en.wikipedia.org/wiki/Impeachment_in_the_United_States#State_and_territorial_officials_impeached)

연도	이름	직위	탄핵소추사유	결과
1803	John Pickering	Judge (District of New Hampshire)	음주 및 불법한 판결	파면
1804	Samuel Chase	Associate Justice (Supreme Court of the United States)	정치적 편향 및 자의적 판결	기각
1830	James H. Peck	Judge (District of Missouri)	권한남용	기각
1862	West Hughes Humphreys	Judge (Eastern, Middle, and Western Districts of Tennessee)	연방 파지지 (정치적 편향성)	파면
1873	Mark W. Delahay	Judge (District of Kansas)	음주	사퇴
1904	Charles Swayne	Judge (Northern District of Florida)	관할지역내 거주 의무 위반 및 권한남용	기각
1912	Robert W.	Associate Justice (United States)	당사자로부터 부적절	파면

	Archbald	Commerce Court); Judge (Third Circuit Court of Appeals)	한 선물수령	
1926	George W. English	Judge (Eastern District of Illinois)	권한남용	사퇴
1933	Harold Louderback	Judge (Northern District of California)	부패	기각
1936,	Halsted L. Ritter	Judge (Southern District of Florida)	부패 및 조세포탈·검직	파면
1986	Harry E. Claiborne	Judge (District of Nevada)	조세포탈	파면
1988	Alcee Hastings	Judge (Southern District of Florida)	수뢰 및 위증방치	파면
1989	Walter Nixon	Chief Judge (Southern District of Mississippi)	위증	파면
2009	Samuel B. Kent	Samuel B. Kent Judge (Southern District of Texas)	성폭행 및 사법방해	사퇴
2010	Thomas Porteous	Judge (Eastern District of Louisiana)	재산허위신고	파면

- 우리의 경우에도 탄핵에 관한 명문규정은 없으나, 법관징계법에 일본과 유사한 징계사유를 명기하고 있어 이를 탄핵사유로 파악하는 것에는 큰 무리 없어 보임.

· 법관징계법상의 법관의 징계사유는 다음과 같음

1. 법관이 직무상 의무를 위반하거나 직무를 게을리 한 경우
2. 법관이 그 품위를 손상하거나 법원의 위신을 떨어뜨린 경우

· 일본의 탄핵사유와 비교할 때 “현저히” “심하게” “현저하게” 등의 문구가 없으나, 이 요건들은 탄핵사유의 “중대성”요건에서 다루게 되는 만큼 결국 양자는 동일한 것이라 해도 과언은 아닐 것임.

- 일본의 경우 이 요건들은 탄핵재판관의 재량적 판단사항으로 보고 있음

· 다만, 그 직무상 의무나 직무, 품위, 위신 등의 사항에 대한 구체적인 내용이 명기되어 있지 않아 별도의 해석이 필요함

- <법관윤리강령>은 법관징계법의 이런 한계를 보완함

· 법관의 기본적 사명을 자유·평등·정의의 실현, 민주적 기본질서와 법치주의의 확립, 사법권의 독립과 법관의 명예 유지, 국민의 신뢰와 존경 확보 등에 두면서

· 그 구체적인 윤리로 ①사법권독립의 수호(제1조), ②품위 유지(제2조), ③공

정성 및 청렴성(제3조), ④직무의 성실한 수행(제4조), ⑤직무의 활동준칙(제5조), ⑥경제적 행위의 제한(제6조), ⑦정치적 중립(제7조) 등을 들고 있음.

- 이와 같은 규율들은 헌법(제27조, 103조), 법원조직법(제44조의2(근무평정 기준으로서의 성실성·청렴성·친절성), 제48조(징계), 제49조(금지행위)), 법관징계법 등에 따라 법관에게 요구되는 “직무상의 의무”라고 할 것이며 이를 위반한 때에는 헌법 또는 법률을 위반한 것으로 일응 탄핵사유를 구성한다고 보아야 할 것임.

※ <공무원징계양정등에관한규칙>상의 징계양정기준은 1. 성실의무(직무태만 또는 회계질서 문란 등) 2. 복종의무 위반 3. 직장이탈금지위반 4. 친절공정의무위반 5. 비밀엄수의무위반 6. 청렴의무위반 7. 품위유지의무위반 8. 영리업무 및 겸직금지의무위반 9. 집단행위금지위반 등 9가지의 징계사유에 대하여 “비위의 도가 중하고 고의가 있는 경우”에는 파면의 사유로 하고 있음

- 일본에서는 오판이나 소송지휘의 문제도 탄핵사유가 될 것인가에 대한 논의가 있으나, 이는 결국 상술한 탄핵사유에 포섭되는 것으로 볼 수 있음

3) 요건 3: 범위반의 중대성

- “직무행위로 인한 모든 사소한 범위반을 이유로 파면을 해야 한다면, 이는 피청구인의 책임에 상응하는 헌법적 징벌의 요청 즉, 법익형량의 원칙에 위반된다. 따라서 헌법재판소법 제53조 제1항의 ‘탄핵심판청구가 이유 있는 때’란, 모든 범위반의 경우가 아니라, 단지 공직자의 파면을 정당화할 정도로 ‘중대한’ 범위반의 경우를 말한다.”

· ‘범위반의 중대성’에 관한 판단 기준

- 탄핵심판절차가 헌법의 수호와 유지를 그 본질로 하고 있다는 점에서, ‘범위반의 중대성’이란 ‘헌법질서의 수호의 관점에서의 중대성’을 의미

- ‘법위반 행위의 중대성(법위반이 어느 정도로 헌법질서에 부정적 영향이나 해악을 미치는지)’ v. ‘파면결정으로 인한 효과’ 사이의 법익형량
- 이 때 위반의 중대성이란 (헌)법을 중대하게 위반하였다는 의미가 아니라, (헌)법 위반행위가 대통령의 직무를 계속하지 못하게 파면해야 할 만큼 헌법을 위태롭게 하였거나 국민의 신임을 배신할 정도에 이르렀다는 의미임
 - 따라서 사소한 법위반이라 하더라도 그것이 헌법수호나 국민신임의 관점에서 바라볼 때 “중대”한 침해를 의미한다고 보여질 경우에는 탄핵에 의한 파면을 해야 함.

※ 대통령 탄핵의 경우

· 대통령 지위의 특수성:

- 국가의 원수이자 행정부의 수반이라는 막중한 지위, 국민의 선거에 의하여 선출되어 직접적인 민주적 정당성을 부여받은 대의기관
- 다른 탄핵대상 공무원과는 그 정치적 기능과 비중에 있어서 본질적인 차이: 대통령을 탄핵으로 파면하면 “국민이 선거를 통하여 대통령에게 부여한 ‘민주적 정당성’을 임기 중 다시 박탈하는 효과를 가지며”, “직무수행의 단절로 인한 국가적 손실과 국정 공백은 물론이고, 국론의 분열현상 즉, 대통령을 지지하는 국민과 그렇지 않은 국민간의 분열과 반목으로 인한 정치적 혼란을 가져올 수 있다.”

- 따라서 대통령의 경우, 파면결정을 하기 위해서는 이를 압도할 수 있는 중대한 법위반이 존재해야 하며, 이를 위해 국민의 선거에 의하여 부여받은 ‘직접적 민주적 정당성’ 및 ‘직무수행의 계속성에 관한 공익’의 관점이 파면결정을 함에 있어서 중요한 요소로서 고려되어야 함

· 법위반 행위의 중대성 여부 판단기준

- “대통령의 직을 유지하는 것이 더 이상 헌법수호의 관점에서 용납될 수 없거나 대통령이 국민의 신임을 배신하여 국정을 담당할 자격을 상실한 경우에 한하여, 대통령에 대한 파면결정은 정당화되는 것이다.”
 - 탄핵심판절차가 공직자의 권력남용으로부터 헌법을 수호하기 위한 제도라

는 점과 다른 한편으로는 파면결정이 대통령에게 부여된 국민의 신임을 박탈한다는 점이 함께 중요한 기준으로 제시

→ 이러한 기준은 법관탄핵의 경우에도 타당할 것이나 그 판단의 강도-정도-는 달리 하여야 할 것임

- 최고헌법기관으로 정부의 유일한 수반이자 국민의 선거에 의하여 선출된다는 점에서 최고성, 유일성, 민주적 정당성을 가지는 대통령과는 달리 법관은 복수의 헌법기관 중의 하나이며 그가 탄핵된다고 해서 사법 또는 재판의 업무가 중대한 차질에 직면하게 되는 것은 아니기 때문
- 이에 중대성 여부의 판단은 대통령 탄핵의 경우보다는 상당히 완화된 형태로 이루어져야 할 것임.

① 헌법의 수호:

- “파면결정을 통하여 헌법을 수호하고 손상된 헌법질서를 다시 회복하는 것이 요청될 정도로 대통령의 범위반행위가 헌법수호의 관점에서 중대한 의미를 가지는 경우에 비로소 파면결정이 정당화”
 - “대통령의 파면을 요청할 정도로 ‘헌법수호의 관점에서 중대한 범위반’이란, 자유민주적 기본질서를 위협하는 행위로서 법치국가원리와 민주국가원리를 구성하는 기본원칙에 대한 적극적인 위반행위를 뜻하는 것”
- 법관의 경우 국민의 공정·신속한 재판을 받을 권리의 보장과 사법권-특히 법관과 재판-의 독립이라는 헌법원칙과 밀접한 관련을 가지므로 “헌법의 수호”라는 법인은 이러한 두 헌법가치를 중심으로 판단하여야 할 것임
 - 이에 피소추 법관의 행위가 법을 의도적으로 왜곡·남용하거나 소송당사자 중 일방에 편파적이고 자의적으로 편중된 재판을 진행하거나 합리적인 이유 없이 의도적으로 재판을 지연하여 더 이상 정의의 원칙이 타당하지 않을 정도에 이르게 하는 등 국민의 공정·신속한 재판을 받을 권리를 심각하게 침해하여 더 이상 법관의 직무를 수행하게 할 이유가 없어진 경우
 - 다른 법관의 재판에 부당한 압력을 행사하여 그 독립성을 침해하였거나 혹은 스스로 법관·재판의 독립성을 포기하여 법과 양심에 의한 재판을 하지 못할 정도에 이른 경우 등이 헌법의 수호라는 관점에서의 중대성에 해

당하게 될 것임.

② 국민의 신임

· “공직자에게 부여한 국민의 신임을 임기 중 다시 박탈해야 할 정도로 대통령이 범위반행위를 통하여 국민의 신임을 저버린 경우”에 한하여 대통령에 대한 탄핵사유가 존재하는 것으로 판단됨

· ‘국민의 신임을 배반한 행위’란 ‘헌법수호의 관점에서 중대한 범위반’에 해당하지 않는 그 외의 행위유형까지도 모두 포괄하는 것으로서, 자유민주적 기본질서를 위협하는 행위 외에도, 예컨대, 뇌물수수, 부정부패, 국가의 이익을 명백히 해하는 행위가 그의 전형적인 예

- 대통령의 경우

①헌법상 부여받은 권한과 지위를 남용하여 뇌물수수, 공금의 횡령 등 부정부패행위를 하는 경우,

②공익실현의 의무가 있는 대통령으로서 명백하게 국익을 해하는 활동을 하는 경우,

③대통령이 권한을 남용하여 국회 등 다른 헌법기관의 권한을 침해하는 경우,

④국가조직을 이용하여 국민을 탄압하는 등 국민의 기본권을 침해하는 경우,

⑤선거의 영역에서 국가조직을 이용하여 부정선거운동을 하거나 선거의 조작을 꾀하는 경우 등

→ “대통령이 자유민주적 기본질서를 수호하고 국정을 성실하게 수행하리라는 믿음이 상실되었기 때문에 더 이상 그에게 국정을 맡길 수 없을 정도에 이르렀다고 보아야 한다.”

· 법관 탄핵의 경우

- 대통령의 경우에 열거된 예시들은 그대로 법관에 원용할 수 있다고 할 것임

· ①뇌물 수수, 공금횡령 등의 부정부패행위, ②명백하게 국익을 저해하는 행위, ③권한을 남용하여 다른 법관·법원의 재판에 개입하거나 부

당한 영향을 행사한 행위⁸⁾, ④법과 정의, 법령을 의도적으로 오·남용함으로써 국민의 기본권을 침해하는 행위⁹⁾, ⑤정치개입행위¹⁰⁾ 등은 사법권에 대한 국민적 신뢰를 저버리는 행위로서 의당 탄핵사유가 된다고 할 것임

- 아울러 ⑥성폭행, 음주, 재산허위신고, 불법사찰 등 그 언동이 법관으로서의 품위를 심하게 손상하거나¹¹⁾, ⑦지위를 남용하여 부당한 이익이나 편의를 얻는 경우, ⑧재판의 과도한 지연, 불성실한 진행·지휘, 두드러진 전관예우 등 재판의 공정성·신속성의 요청을 심각하게 침해하는 경우¹²⁾ 등도 사법에 대한 국민의 신임을 상실하기에 족한 행태라고 할 수 있을 것임.

4. 탄핵소추의 절차

· 법관 탄핵소추의 발의

- 국회 재적의원 1/3 이상의 발의
- 탄핵소추의 발의가 있는 때에는 국회의장은 발의후 처음 개의하는 본회의에 보고
- 본회의는 의결로 법제사법위원회에 회부하여 조사하게 할 수 있다.(국회법 제 130조제1항)

- 이때 법사위의 조사에는 국정감사및조사에관한법률이 규정하는 조사의 방법 및 조사상의 주의의무규정을 준용
- “국회가 탄핵소추를 하기 전에 소추사유에 관하여 충분한 조사를 하는 것이 바람직하나, [국회법은] 조사의 여부를 국회의 재량으로 규정하고 있음

8) 법관에 대한 사찰 및 인사조치, 국제인권법학회 등에 대한 영향력 행사 등은 그 예로 거론할 수 있을 것임.
9) 긴급조치선포행위에 이미 헌법재판소가 부정한 바 있는 통치행위성을 인정하여 국가배상책임을 부인한 대법원의 판결은 그 한 예에 해당할 것임.
10) 정치적 이해관계에 부응하여 재판의 지연 혹은 재판에의 영향력 행사 등과 같은 재판거래행위들은 여기에 해당할 수 있음
11) 국회의원, 변협 및 변호사, 민간단체, 민간인 등에 대한 사찰행위가 이에 해당할 것임.
12) 강제징용재판에 대한 자의적 연기행위는 이의 대표적인 사례임

므로, 이 사건에서 국회가 별도의 조사를 하지 않았다 하더라도 헌법이나 법률을 위반하였다고 할 수 없다.”

- 국정조사와의 연계가 될 수 있다면 그 (중간)결과를 정리하여 조사보고서에 갈음할 수도 있을 것임

· 법관 탄핵소추의 의결

- 의결은 피소추자의 성명·직위 및 탄핵소추의 사유를 표시한 문서(소추의결서)로 하며(제133조) 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 함

- 국회 본회의가 조사를 위한 법사위로의 회부를 의결하지 아니한 때에는 본회의에 보고된 때로부터 24시간 이후 72시간 이내에 탄핵소추 여부를 무기명 투표로 표결(국회법 제130조 제2항)

- 이 기간 경과시에는 소추안은 폐기된 것으로 간주(제130조 제2항 2문)

- 질의 및 토론절차의 생략

- “탄핵소추의 중대성에 비추어 국회 내의 충분한 질의와 토론을 거치는 것이 바람직하다. 그러나 법제사법위원회에 회부되지 않은 탄핵소추안에 대하여 “본회의에 보고된 때로부터 24시간 이후 72시간 이내에 탄핵소추의 여부를 무기명투표로 표결한다.”고 규정하고 있는 국회법 제130조 제2항을 탄핵소추에 관한 특별규정인 것으로 보아, ‘탄핵소추의 경우에는 질의와 토론 없이 표결할 것을 규정한 것’으로 해석할 여지가 있어 국회의 자율권과 법해석을 존중한다면, 이러한 법해석이 자의적이거나 잘못되었다고 볼 수 없다.”

- 의결의 방법

- 탄핵소추사유별로 의결하여야 하는가?
- “탄핵소추의결은 개별 사유별로 이루어지는 것이 국회의원들의 표결권을 제대로 보장하기 위해서 바람직하나, (...) 여러 소추사유들을 하나의 안건으로 표결할 것인지 여부는 기본적으로 표결할 안건의 제목설정권을 가진 국회의장에게 달려있다고 판단된다.”

- 미국의 경우 소추사유(charge)별로 의결: 클린턴의 경우 3개 사유
 - 탄핵소추의 의결은 재량행위: 대통령의 위헌·위법행위가 있다 하더라도 반드시 국회가 탄핵소추를 의결해야 할 의무는 없음(1996. 2. 29. 선고 93헌마186 결정. 금융실명제 사건)
- 탄핵소추의결과정에서의 적법절차의 원칙 적용여부
 - “국회의 탄핵소추절차는 국회와 대통령이라는 헌법기관 사이의 문제이고, 국회의 탄핵소추의결에 의하여 사인으로서의 대통령의 기본권이 침해되는 것이 아니라, 국가기관으로서의 대통령의 권한행사가 정지되는 것이다.
 - 따라서 국가기관이 국민과의 관계에서 공권력을 행사함에 있어서 준수해야 할 법원칙으로서 형성된 적법절차의 원칙을 국가기관에 대하여 헌법을 수호하고자 하는 탄핵소추절차에는 직접 적용할 수 없다고 할 것이고,
 - 그 외 달리 탄핵소추절차와 관련하여 피소추인에게 의견진술의 기회를 부여할 것을 요청하는 명문의 규정도 없으므로, 국회의 탄핵소추절차가 적법절차원칙에 위배되었다는 주장은 이유 없다.”
- 현재 결정의 문제점: 국회의 자율성?
 - 노무현대통령 탄핵심판사건의 경우 ①국회에서의 충분한 조사·심사가 결여, ② 투표강제, 투표내역공개, 국회의장의 대리투표 등의 부정, ③본회의 개의시각의 무단변경, ④투표의 일방적 종료선언, ⑤질의 및 토론절차의 생략·서면대체 등의 문제가 피청구인측에서 제시되었으나,
 - 현재는 이 모두가 사실이라고 볼 근거가 없거나 국회의 자율에 해당하는 것으로 판단
 - 국회의 자율성은 다른 국가기관은 최대한 존중하여야 하나, 이 탄핵소추의 경우에는 조금 다른 관점이 필요함
 - 탄핵소추는 국회에 의한 다른 고위공직자에 대한 탄핵을 발의하는 것인 만큼 나름의 대립당사자성을 갖추고 있음
 - 특히 탄핵소추가 이루어질 경우 피소추자는 권한행사가 정지되게 되는 만

큼, 그 효과가 결코 적지 않음. 반면 대통령의 경우 형사불소추특권의 보장
에서 보듯 직무수행의 계속성은 헌법적 가치임

- 따라서 탄핵소추 과정에 대한 국회의 자율성은 헌법재판소의 사법자제의 영역
으로 후퇴할 것이 아니라 명백하고도 중대한 위법사항이 있는가의 심판은 반
드시 하여야 할 것임

- 특히 적법절차의 요청은 현재는 탄핵소추의결에 대해서는 그것이 개인의 기본
권영역이 아니라 고위공직자의 권한에 대한 것이라는 이유로 부정하고 있으나,
대통령직을 수행하는 것 자체가 공무담임권이나 직업선택의 자유와 같은 기본
권과 직결되어 있는 만큼, 이 경우도 의연히 적법절차의 요청을 준수하는 것이
타당함

- 국회의 자체적 조사·심사절차도 원칙적으로 필요한 절차로 이해하여야 함.
 - 헌법재판소의 탄핵심판은 국회가 의결한 탄핵소추의결서에 기재된 사실관
계에 구속되는 만큼 그 사실관계의 확정은 탄핵에 있어 가장 중요한 요소
중의 하나임.
 - 따라서 검찰 혹은 특별검사에 의한 경우처럼 그 사실관계가 명확히 확정되
고 국회의 사실관계 특정이 단순히 그의 유형화 내지는 탄핵소추심판대상
의 선택에 불과한 경우가 아닌 한, 자체적인 조사·심사의 절차를 거치는 것
이 바람직함
 - 이는 국민들에 대한 정보공개라는 점에서도 의미 있음

- 탄핵심판의 청구 및 효과
 - 의결이 있으면 국회의장은 지체없이 소추의결서의 정본을 소추위원(법제사범위
원장)에게 송달 → 소추위원은 그 등본을 피소추자인 법관 및 헌법재판소에
송달

 - 탄핵심판청구의 효과
 - 소추의결서가 송달된 때부터 피소추자의 권한행사가 정지
 - 헌법 제65조제3항 “탄핵소추의 의결을 받은 자는 탄핵심판이 있을 때까지

그 권한행사가 정지된다.”

- 국회법 제134조(소추의결서의 송달과 효과)①탄핵소추의 의결이 있는 때에는 의장은 지체없이 소추의결서의 정본을 법제사법위원장인 소추위원에게, 그 등본을 헌법재판소·피소추자와 그 소속기관의 장에게 송달한다.
②소추의결서가 송달된 때에는 피소추자의 권한행사는 정지되며, 임명권자는 피소추자의 사직원을 접수하거나 해임할 수 없다.

5. 탄핵심판의 절차

- 소추위원(헌재법 제49조)
 - 국회 법제사법위원장
 - 국회가 임기만료로 해산되는 경우에도 탄핵심판절차는 계속됨: 이 경우 새로 구성되는 국회의 법사위원장이 소추위원의 지위를 승계
 - 소추의결서의 정본을 제출함으로써 심판을 청구
 - 변론에서 피청구인을 신문할 수 있음
- 심판의 절차
 - 구두변론에 의거함(제30조 제1항)
 - 제40조(준용규정) ① 헌법재판소의 심판절차에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 헌법재판의 성질에 반하지 아니하는 한도에서 민사소송에 관한 법령을 준용한다. 이 경우 탄핵심판의 경우에는 형사소송에 관한 법령을 준용하고, 권한쟁의심판 및 헌법소원심판의 경우에는 「행정소송법」을 함께 준용한다.
 - 피청구인에 대한 탄핵심판청구와 동일한 사유로 형사소송이 진행되고 있는 경우에는 재판부가 심판절차를 정지할 수 있다(제51조)
- 심판의 대상
 - 탄핵소추기관인 국회의 탄핵소추의결서에 기재된 소추사유에 의하여 구속됨

- “헌법재판소는 사법기관으로서 원칙적으로 탄핵소추기관인 국회의 탄핵소추의 결서에 기재된 소추사유에 의하여 구속을 받는다. 따라서 헌법재판소는 탄핵소추의결서에 기재되지 아니한 소추사유를 판단의 대상으로 삼을 수 없다.
- 그러나 탄핵소추의결서에서 그 위반을 주장하는 ‘법규정의 판단’에 관하여 헌법재판소는 원칙적으로 구속을 받지 않으므로, 청구인이 그 위반을 주장한 법규정 외에 다른 관련 법규정에 근거하여 탄핵의 원인이 된 사실관계를 판단할 수 있다.
- 또한, 헌법재판소는 소추사유의 판단에 있어서 국회의 탄핵소추의결서에서 분류된 소추사유의 체계에 의하여 구속을 받지 않으므로, 소추사유를 어떠한 연관관계에서 법적으로 고려할 것인가의 문제는 전적으로 헌법재판소의 판단에 달려있다.”

※ 소추사유의 추가 가능성: 탄핵심판이 진행되고 있는 동안 새로운 탄핵사실이 발생한 경우 소추사유를 추가할 수 있는가?

- 국회에서의 탄핵소추는 법관에 대한 심판인 동시에 소추사유를 특정하는 행위로서의 성격을 가짐
- 따라서 새로운 탄핵소추사유의 추가는 소추위원이 할 수는 없고, 국회가 동일한 정족수에 의한 새로운 의결이 있어야 가능할 것임: 이 경우 새로운 탄핵소추가 있다고 보아(따라서 별도의 본안전 판단이 필요함) 사건을 병합하는 방식으로 하는 것이 바람직함

· 심판의 결정

- 정족수: 탄핵소추가 이유 있는 때에는 재판관 6인 이상의 찬성으로 결정
- 각하결정, 기각결정
- 결정에 이르기 전에 피소추인이 파면된 경우 심판청구를 기각함(헌재법 제53조제2항): 탄핵의 목적이 달성되었다고 보기 때문
 - 사퇴의 경우?(cf. 독일 연방헌법재판소법 제51조: 절차의 개시와 진행은 연방대통령의 사직, 퇴임 ... 등으로 영향받지 아니한다.(정만희, 110면에서 전제)

- 결정의 효과:

- 공직에서 파면. 단, 민·형사상의 책임은 면제되지 않아, 별도의 민사소송이나 형사소추가 가능함(일사부재리에 해당되지 않음)
- 탄핵결정의 선고를 받은 날로부터 5년간 공무원이 될 수 없음(헌재법 제54조제2항)
- 사면대상이 되지 않는다고 보는 것이 타당:
 - 근거규정이 없을 뿐 아니라, 사면은 사법권에 대한 예외적 처분에 해당하는 만큼 좁게 해석할 필요가 있음

<별첨 자료>

※ 미국 주 법관에 대한 탄핵사례

연도	이름	직위	결과
1804	William W. Irvin	Associate Judge, Fairfield County, Ohio Court of Common Pleas	파면
1832	Theophilus W. Smith	Associate Justice, Illinois Supreme Court	기각
1901	David M. Furches	Chief Justice, North Carolina Supreme Court	기각
1901	Robert M. Douglas	Associate Justice, North Carolina Supreme Court	기각
1958	Raulston Schoolfield	Judge, Hamilton County, Tennessee Criminal Court	파면
1984	Paul Douglas	Nebraska Attorney General	기각
1994	Rolf Larsen	Associate Justice, Pennsylvania Supreme Court	파면, 공직취임금지
2018	Robin Davis	Associate Justice, Supreme Court of Appeals of West Virginia	사퇴
	Allen Loughry	Associate Justice, Supreme Court of Appeals of West Virginia	상원 심리중
	Beth Walker	Associate Justice, Supreme Court of Appeals of West Virginia	상원 심리중
	Margaret Workman	Chief Justice, Supreme Court of Appeals of West Virginia	상원 심리중

<표 4 > 미국 주 법관에 대한 탄핵사건(출처: Wikipedia

https://en.wikipedia.org/wiki/Impeachment_in_the_United_States#State_and_territorial_officials_impeached)

사법농단 사태에서 드러난 중대한 헌법, 법률 위반

서기호 / 변호사, 민주사회를 위한 변호사모임 사법농단TF 탄핵팀 분과

1. 사법농단 사태의 특징

가. 양승태 전 대법원장을 정점으로 한 조직적 범죄

2017년 법원의 1, 2차 조사가 이루어질때까지만 해도, 이탄희 판사의 사직 등을 통해 이슈화되었던 핵심은, 법관사찰, 법관 블랙리스트였다. 그리고 법원에서는 임종헌의 돌출행동 정도 수준으로 꼬리자르기를 하려고 했었다.

하지만 법원의 3차 조사를 통해 재판거래 의혹 문건이 등장하면서, 이 사건은 본격적으로 사법농단 사태라 불리기 시작했다.

그리고 검찰의 수사가 시작된 후 임종헌 전 차장의 사무실에 대한 압수수색을 통해 윗선의 관여흔적이 담겨있는 유에스비가 발견되면서, 양승태 대법원장을 정점으로 한 조직적 범죄라는 증거도 차츰 확보되기 시작하였다.

즉 외교부에 대한 압수수색 등을 통해 2013. 12.경 차한성 법원행정처장이 (2011. 10. ~ 2014. 2. 대법관 겸임), 김기춘 비서실장을 공관에서 만나서 강제징용 피해자 사건에 대한 사건처리를 미루는 등의 댓가로 법관의 해외파견 자리를 거래한 정황이 드러났다.

이는 그 후임인 박병대 법원행정처장(2014. 2. ~ 2016. 2. 대법관 겸임)의 위 사건 관련 2차 회동과 통진당 사건 재판에의 개입 등, 그 후임인 고영한 법원행정처장(2016. 2 ~ 2017. 5. 대법관 겸임)의 부산 문모판사 관련 재판의 개입 등 행정처장의 재판개입 의혹 수사가 본격화되었다.

이로써 2013년부터 2017년까지 임종헌의 윗선인 3명의 법원행정처장이 모두 사법농단 사태에 관여되어 있음이 확인되어 가고 있고, 이는 사법농단사태가 4년여동안 3명의 행정처장을 모두 임명, 지휘하여 왔던 양승태 대법원장의 총괄적이고 포괄적인 지시에 의한 것임을 충분히 추단케 하는 정황이 드러난 것이다.

더군다나 2018. 8. 24.경 이규진 양형위원회 상임위원이 윗선에 보고하고 지시 내용을 기재해 놓은 업무수첩이 발견됨에 따라, 임종헌 윗선의 지시, 관여에 대한 수사도 속도를 내게 되었다.

여기에 더하여 최근에는 2015. 3.경 양승태 대법원장 주재로 열린 전국법원장회의에서 미리 조성한 비자금 2억 7200만원을 각급 법원장에게 현금다발로 수천만원씩 나누어준 사실이 포착되었는데, 상고법원 관련 활동비로 지급된 정황에 따라 수사가 시작되었다. 이 부분이야말로 사법농단사태가 양승태 대법원장을 정점으로 한 조직적이고도 광범위한 범죄임을 추단케 하는 지점이다.

물론 영장전담판사들의 법원조직 보호, 제식구 감싸기를 넘어서서 사법방해, 증거인멸방조 의혹까지 전개될 정도여서 수사에 어려움이 있지만, 손바닥으로 하늘을 가릴 수 없고 이미 무너진 독을 막을 수 없다는 진리처럼 거스를 수 없는 대세로 되고 있다고 할 수 있다.

나. 형사범죄의 유죄 입증과, 헌법과 법률위반을 이유로 한 법관탄핵

현재 영장전담판사들의 편파적인 무더기 영장기각과, 법원행정처의 공언과 다른 수사에 대한 비협조적 태도 등 법원 내부의 분위기가 검찰에 대한 조직적 방어 차원으로 흐르고 있는 경향이다.

또한 대법원 판례가 공무원의 직권남용죄를 ‘구체적 권리행사방해의 결과가 발생하여야’ 한다고 엄격하게 해석하고 있는데다, 법원의 판사들 입장에서 볼 때 ‘재판거래, 재판개입’이 있었다고 인정할 경우 법원의 재판시스템 전체에 대한 전면적인 신뢰 붕괴로 이어질 것을 우려하여 법관사찰 의혹 수준을 뛰어넘는 이러한 결과까지는 인정

하고 싶지 않을 것으로 보인다.

이러한 점을 종합하여 볼때, 향후에도 수사과정에서 이러한 흐름은 이어져서 소위 물증의 확보가 힘들 것으로 보이고, 나아가 설령 기소되더라도 재판과정에서도 그러한 물증 확보 부족을 이유로 하여 ‘양승태 전 대법원장을 정점으로 한 조직적 범죄로서의 유죄판결’이 선고될 가능성은 그리 높지 않을 것이라는 우려마저 나타나고 있다.

게다가 이러한 상황을 예방하기 위하여, 일찍이 민변, 참여연대 등에서 적극 성안하여 제출한 특별재판부 설치 법안조차도 현재 국회에 계류중이지만 자유한국당의 반대 등을 이유로 통과 가능성이 높지 않아 보인다.

따라서 향후 형사상 범죄로서의 유죄 입증이 완벽히 되기 어렵더라도, 중대한 헌법, 법률위반의 측면에 초점을 맞추어 법관탄핵을 우선적으로 적극 추진할 필요가 있다.

박근혜 전 대통령의 경우도 법원의 1심 재판 시작 이전에, 먼저 국회의 탄핵소추의 결과 헌법재판소의 탄핵결정이 있었다. 2017년 3월 10일 탄핵결정을 통한 파면을 통해, 특검의 수사는 한층 더 탄력을 받아 2017. 3. 31. 구속영장이 발부되었고, 이후 기소까지 이루어졌던 경험을 상기해볼 필요가 있다.

참고로 탄핵에 있어서는, 헌법, 법률위반일 것을 그 요건으로 할 뿐 반드시 형사상 범죄로 기소되어 유죄판결을 받을 것을 요건으로 하지 않고 있다. 따라서 형사상 범죄로 인한 법률위반과, 그에 미치지 않지만 법률을 위반한 경우도 탄핵의 대상이 된다.

또한 대통령 탄핵과 달리, 탄핵소추 발의에 있어서 재적 국회의원 1/3, 탄핵소추의결에 있어서 1/2로 정족수도 완화되어 있기 때문에, 범여권의 주도적인 추진만으로도 충분히 가능한 상황이다.

다. 헌법재판소법 제53조 제1항의 요건

헌법재판소법 제53조 제1항에 따르면 ‘탄핵심판청구가 이유 있는 때에 파면결정을 선고한다’ 라고 하고 있으므로, ‘헌법, 법률 위반의 정도’와 ‘파면결정으로 인한 효과’ 사이의 법익형량이 필요하다.

그런데 헌법재판소는 대통령과 달리 법관 탄핵에 대하여는 파면결정으로 인한 효과가 상대적으로 덜하기 때문에 경미한 법위반행위에 의해서도 파면이 정당화될 가능성이 크다고 하여, 그 요건을 완화하고 있다(2004헌나1).

먼저 법관 탄핵으로 인한 부정적 측면, 즉 국가적 손실, 사법질서 혼란 등을 살펴보면, 법관의 경우는 대통령과 달리 그 수가 3,000여명에 이르고, 그 중 고등법원 부장판사의 숫자도 160여명에 이르며, 대법관의 경우조차도 13명에 이른다.

그리하여 설령 위 인원 중 극히 일부에 대하여 탄핵결정으로 결원이 발생하더라도 그 일시적인 공백을 동료 (대)법관이 메우는게 가능하기 때문에 그로인한 국가적 손실이나, 재판의 공백 등 사법질서의 혼란이 심각하게 발생하는 것은 아니므로, 대통령 탄핵의 경우처럼 상대적으로 중대한 법 위반일 것까지 필요하지는 않는다고 할 것이다.

그에 비하여 헌법, 법률위반의 정도를 살펴보면, 단순히 법관 1인의 개인적 비리가 아니라 양승태 전 대법원장을 중심으로 한 법원행정처의 조직적 범죄라는 점, 탄핵대상 법관들 역시 하급 공무원처럼 단순히 지시에 따르기만 한 것이 아니라 향후 출세가 보장된 법원행정처의 핵심 부서 등 근무를 통해 상고법원안 관철이라는 목표를 함께 공유하면서 각자의 행위를 분담하였던 점, 헌법상 결코 침해되서는 안될 재판의 독립, 공정한 재판을 받을 기본권에 관련된 것인 점 등에서, 헌법질서에 부정적 영향이나 해악을 미치는 정도가 상당하다.

한편 법관의 파면을 통해 얻을 수 있는 긍정적 측면 즉 헌법질서 수호와 국가적 이익, 특히 국민의 법원 재판에 대한 신뢰 확보의 필요성 역시 매우 크다고 할 것이다.

따라서 위와같이 헌법, 법률위반의 중대성이 클 뿐만 아니라, 법관 파면으로 인한 효과에 있어서도 부정적 측면은 적은 반면 긍정적 측면이 훨씬 크다고 할 것이므로, 법익형량을 해 보더라도 헌법재판소법 제53조 제1항에 따른 ‘탄핵심판청구가 이유 있는 때’에 해당한다고 할 것이다.

라. 형평성 원칙 위배 여부

한편 탄핵대상 법관들은 양승태 대법원장을 비롯한 고위법관들의 지시에 따른 것인 데다, 이들이 법관 탄핵절차를 거치지 아니한채 임기만료로 퇴직한 점 등을 고려할 때 이들에 대하여만 탄핵소추하는 것이 형평성 원칙에 위배되어 부당하다는 의견이 있을 수 있다.

그러나 첫째, 법관징계법에 따르면, 법관은 아무리 비위를 저지르더라도 징계처분에 의하여서는 최고수위가 정직 1년일 뿐이다. 그런데 이러한 사법농단에 관여된 법관들을 단지 법관 징계절차에 의하여 최고 정직 1년밖에 처분하지 못한다면 이 또한 사법불신의 큰 요인으로 작용할 수 밖에 없다.

즉 법관 000을 비롯한 사법농단 관여 탄핵대상 법관들은 정직처분으로 일시적인 재판업무 배제가 아니라 탄핵을 통한 영구적인 재판업무 배제조치를 하여야 할 필요성이 크다고 할 것이다.

둘째, 법원행정처를 거치는 동안 이른바 판사에서, ‘사법관료’로 변모해온 이들은, 심의관 단계에서부터 발탁되어 나중에 고등부장 승진이 사실상 보장되어 있고 나아가 법원장, 대법관까지 바라볼 수 있는 이른바 출세가 보장된 법관 엘리트들이다.

특히 적어도 징계회부 이전에 미리 재판업무에서 배제조치된 5명(이민걸, 이규진, 김민수, 정다주, 박상언)의 경우는, 법원 자체적으로 판단하기에 그 가담정도가 심각하다고 보아 이미 재판업무에서 배제된 것이다.

이들은 그러한 사정을 잘 알고 있기에 단순히 양승태 대법원장과 차한성, 박병대, 고영한 법원행정처장(대법관)의 지시에 따르기만 한 것이 아니라, 나아가 자신의 출세를 위해서도 적극적으로 사법농단에 가담하였다고 보아야 한다.

나아가 향후 검찰 수사를 통해, 권순일 대법관을 비롯하여 현재 평의내용 등 기밀 유출 혐의를 받고 있는 최희준 부장판사 등 탄핵대상자들이 더 확대될 가능성이 있다.

2. 헌법, 법률위반의 내용

헌법 제7조 제1항은 국민주권주의와 대의민주주의를 바탕으로 공무원을 ‘국민 전체에 대한 봉사자’로 규정하고 공무원의 공익실현의무를 천명하고 있다(헌법재판소 2017. 3. 10. 선고 2016헌나1).

이러한 공무원의 공익실현의무는 국가공무원법 제59조, 공직자윤리법 제2조의2 제3항, ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’(다음부터 ‘부패방지권

익위법'이라 한다) 제2조 제4호 가목, 제7조 등 법률을 통해 구체화되고 있다. 국가 공무원법 제59조는 “공무원은 국민 전체의 봉사자로서 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 한다.”고 하여 공정한 직무수행의무를 규정하고 있고, 공직자윤리법 제2조의2 제3항은 “공직자는 공직을 이용하여 사적 이익을 추구하거나 개인이나 기관·단체에 부정한 특혜를 주어서는 아니” 된다고 규정하고 있다. 부패방지권익위법은 제2조 제4호 가목에서 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”를 부패행위로 규정하고, 제7조에서 “공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다.”고 하여 공직자의 청렴의무를 규정하고 있다.

특히 법관은 헌법 제7조에 따른 공무원의 공익실현 의무의 내용이, 사법권의 가장 본질적인 재판업무에 관한 대원칙인 헌법 제103조 재판의 독립원칙과 헌법 제106조의 법관의 신분보장 규정을 통해 구체화되고 있다.

이 중 헌법 제103조는 법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다라고 규정하고 있는데, 여기서의 재판독립은 법원 외부세력으로부터의 독립뿐 아니라 법원 내부세력 특히 사법행정권자도 포함된다.

또한 헌법 제106조는 법관은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다라고 신분을 보장하고 있는데, 여기서의 불리한 처분이란 징계절차에 의하지 아니한 일체의 인사상 불이익 뿐 아니라 일상적인 법관 사찰, 자발적인 법관들의 연구 모임을 위축시키려는 조치 등도 포함된다.

그런데 헌법 제103조 재판의 독립원칙과 헌법 제106조 법관에 대한 신분보장 규정은 그 자체가 목적이 아니라, 궁극적으로는 아래에서 보듯이 국민으로 하여금 공정한 재판을 받을 기본권을 확실하게 보장할 수 있도록 하기 위함이다.

헌법재판소는 헌법상 명문으로 ‘공정한 재판’이라는 문구를 두고 있지는 않더라도, 헌법 제12조 제1항·제4항, 헌법 제27조 제1항·제3항·제4항에서 보장하고 있는 재판청구권에 공정한 재판을 받을 권리가 포함되어 있다고 하고 있다(헌재 1996. 12. 26. 94헌바1 참조).

한편, 법원조직법 제19조 제2항은 법원행정처의 업무범위에 대하여 “법원행정처는 법원의 인사·예산·회계·시설·통계·송무(訟務)·등기·가족관계등록·공탁·집행관·법무사·법령조사 및 사법제도연구에 관한 사무를 관장한다.”고 규정하고 있다.

따라서 이러한 사법행정 역시 앞서 언급한 헌법 제7조 공무원의 공익실현의무, 헌법 제103조 재판의 독립원칙, 헌법상 공정한 재판을 받을 기본권 실현을 보장하기 위해서, 재판업무의 보조, 지원업무로 한정되어야한다. 나아가 재판의 절차와 결론 등 재판의 본질적 영역에 대하여는 어떠한 형태로든 관여, 개입해서는 아니된다.

그렇다면 법관이 사법행정권자의 지위에서 사법행정을 함에 있어서는, 공익실현의무에 기초하여 그 어떠한 이유로도 일선 법원의 재판에 대하여 헌법 제103조에 따른 재판의 독립 원칙과 헌법 제106조의 법관의 신분보장원칙이 침해되지 않도록 하여야 한다. 그리함으로써 국민의 공정한 재판을 받을 기본권이 최대한 보장될 수 있도록 하여야 한다.

그럼에도 탄핵대상 법관들은 양승태 대법원장(2011. 9. ~ 2017. 9.)에 의하여 차한성 법원행정처장 (2011. 10. ~ 2014. 2. 대법관 겸임), 박병대 법원행정처장(2014. 2. ~ 2016. 2. 대법관 겸임), 고영한 법원행정처장(2016. 2 ~ 2017. 5. 대법관 겸임) 등을 거쳐서 내려온 다음과 같은 포괄적인 지시와 활동방향에 따라 구체적인 실행행위를 분담하였다.

즉 ① 공익이 아니라 오로지 고위법관들의 사익을 극대화하기 위하여 청와대와 박근혜 전 대통령에게 상고법원안의 국회 통과를 위한 협력을 구하면서 그 댓가로 이미 선고된 재판결과 중 정권에 협조한 사례를 제시하는 등의 방법으로 재판거래를 하고, 나아가 ② 청와대와 박근혜 전 대통령이 관심을 갖는 강제징용 사건 등의 재판들에 대하여서는 판결 선고 이전부터 여러 가지 형태로 구체적인 재판에 개입을 하였으며, 그 과정에서 ③ 상고법원안 반대 등 양승태 대법원장의 사법행정 방향에 비판적인 입장에서 서 있는 현직 법관들을 사찰하고 국제인권법연구회를 와해시킬 목적으로 중복가입해소조치를 하는 등으로 각종 불이익을 주었다.

이렇게 함으로써 탄핵대상 법관들은 양승태 대법원장을 비롯하여 이미 퇴직한 윗선의 고위법관들과 함께, 이와같이 헌법과 법률을 광범위하고도 중대하게 조직적으로 위반하였다.

3. 구체적인 재판개입 행위 사례

일제강제징용 사건

대법원은 강제동원 피해자들이 미쓰비시중공업·신일철주금 등 전범기업을 상대로 낸 손해배상 청구소송에서 지난 2012년 원고 승소 판결을 내리고도 이듬해 다시 접수된 재상고심의 결론을 미뤘었다.

법원행정처 사법정책실은 2013년 9월 ‘대일본 관계 악화’를 우려하는 외교부 입장을 강제징용 소송에 반영하는 계획을 짰다. 해당 문건에는 “외교부 입장을 ‘서면’으로 재판에 반영할 수 있는 방법을 신설하기 위해 노력할 예정”이라는 내용이 담겼다.

이에 따라 2015년 1월, 대법원은 ‘민사소송규칙’을 개정한다. ‘국가기관과 지방자치단체는 공익 관련 사항에 관하여 대법원에 재판에 관한 의견서를 제출할 수 있고, 대법원은 이들에게 의견서를 제출하게 할 수 있도록 한다’는 내용이다.

최근 외교부 압수수색 등 수사를 통해 이러한 과정에, 2013. 12.경 차한성 법원행정처장이 김기춘 비서실장을 공관에서 만나서 강제징용 피해자 사건에 대한 사건처리를 미루는 등의 댓가로 법관의 해외파견 자리를 거래한 정황이 드러났다. 이는 그 후임인 박병대 법원행정처장(2014. 2. ~ 2016. 2. 대법관 겸임)과 그 후임인 고영한 법원행정처장(2016. 2 ~ 2017. 5. 대법관 겸임) 시기까지 이어졌다.

위안부 사건

역사의 아픔까지 거래의 대상으로, 2016년 1월 초 작성된 이 문건에는 배춘희 할머니 등 위안부 피해자 12명이 일본 정부를 상대로 내겠다고 예고한 손해배상청구 소송을 분석하고 소송을 각하하거나 기각하는 게 마땅하다는 결론을 담은 것으로 전해졌다. 이를 두고 검찰은 ‘청와대 코드맞추기’를 한 것으로 의심하고 있다.

박근혜 정부는 2015년 12월 28일 ‘일본 정부와 군에 의해 조직적으로 자행된 범죄’라는 내용 없이 위안부 문제가 “최종적이고 불가역적으로 해결됐다”고 선언했다. 이로부터 이틀 뒤 서울중앙지법은 위안부 피해자들이 2013년 낸 조정 신청에 대해 일본 정부가 응하지 않아 불성립한다는 결정을 내렸다. 이에 피해자들은 손해배상청구 소송을 예고하고 2016년 1월 28일 소송을 제기했다.

문건에는 “한국 정부의 대외적 신인도, 외교적 마찰 등을 고려한다”는 대목도 등장하는 것으로 전해졌다. 배씨 등이 낸 소송은 심리가 단 한 차례도 열리지 않은 채 2년

6개월이 넘게 법원에 계류 중이다. 그 사이 소송을 재기했던 할머니 가운데 일부가 별세(12명 중 6명 사망)했으며 현재 생존 위안부 피해 할머니는 27명에 불과하다.

전교조 사건

임종헌 전 법원행정처 차장의 컴퓨터 하드디스크에서 2014년 10월 7일 날짜로 작성된 ‘(141007)재항고 이유서(전교조-Final)’ 문건에 따르면, 법원행정처가 고용부의 재항고 이유서를 대신 작성해주는 방식으로 재판개입한 의혹이 드러났다. 즉 위 문건이 작성된 날짜까지는, 고용부가 2014. 9. 9.자 서울고등법원의 집행정지결정에 대하여 대법원에 재항고 의사를 밝히기만 했을뿐, 재항고이유서 등 정식 서류를 접수하지 않은 상태였다. 그런데 위 법원행정처의 문건 작성 다음날인 2014. 10. 8. 고용부가 재항고이유서를 제출하였는데, 위 행정처 문건과 유사한 내용이 있다고 한다.

또한 임종헌의 ‘BH(청와대) 폴더엔 1심 보고자료’에는 행정처가 이 사건 1심 때부터 재판부와 긴밀히 연락하며 소송 진행 경과와 선고시기를 미리 파악하고, 이를 청와대에 ‘직보’한 정황도 추가로 드러났다. 즉 2013년 11월 서울행정법원 행정13부(재판장 반정우)는 전교조의 집행정지신청을 받아들여 법외노조 처분 효력을 1심 판결 때까지 미루는 결정을 했는데, 법원행정처의 ‘전교조 사건 보고자료’ 문건(2014년 1월 작성)에 따르면 “피고(고용부) 쪽 상황 볼 때 2회 기일 때 변론을 종결할 수 있을지 의문”이라며 “재판장 의견으로는 6~8월에 선고가 가능할 것으로 예상하지만, 피고 의견에 따라 앞당겨질 수 있다고 보인다”는 내용이 담겨 있다. 행정처가 재판장에게 재판 진행 상황을 직접 물어본 뒤, 이를 정리해 청와대에 보고한 것으로 추정할 수 있는 대목이다.

이 문건에는 “(정부의 노조 자격) 직권취소 결정은 법령상 근거 없이도 허용된다는 게 대법원 판례”라며 정부의 결정에 힘을 실어주는 부분도 나온다. 실제 1심은 ‘재판장 의견’대로 2014년 6월19일에 선고가 났는데, 재판부는 고용부의 전교조 법외노조 처분이 정당하다고 판결했다.

월세훈 사건

월세훈 전 국정원장에 대한 공선법위반의 점은 1심 무죄, 항소심 유죄(3년 실형), 대법원(전원합의체) 파기환송, 파기환송심 유죄(4년 실형), 상고기각으로 진행되었는데, 특별조사단에서 공개한 관련 문건을 보면, 법원행정처와 청와대 사이에 1심부터 파

기환송심에 이르기까지 지속적인 교감이 있었다는 것을 유추할 수 있다.

사법부의 2차 조사 결과 공개된 문건에는 원 전 원장 항소심 재판을 전후해 행정처와 청와대가 민감한 의견 및 정보를 주고받은 정황이 담겼다. 문건에는 원 전 원장이 법정구속되고 난 뒤 상고법원 도입 추진의 키를 쥐고 있던 우병우 당시 민정수석이 사법부에 큰 불만을 표시하며 신속하게 전원합의체에 회부해줄 것을 '희망'한 내용도 적혀있는데, 이 문건이 양승태 대법원장을 통해 재판부에 전달되었는지 몰라도 실제로 위 사건은 문건대로 전원합의체에 회부돼 5개월만에 신속하게 만장일치로 파기환송됐다.

한편 법원행정처가 1심에서부터, 꾸준히 원세훈 재판에 개입해 온 정황이 확인되었다. 법원행정처는 2013년 10월23일 원세훈 전 국정원장 1심 재판 최대 쟁점으로 떠오른 검찰의 공소장 변경 신청에 대한 법리 검토를 했다. 당시 사법지원실에서 작성한 것으로 보이는 이 문건에는 재판부가 변경을 허가·기각하는 ‘시나리오’를 나눈 뒤 그에 따른 법리와 파장 등을 상세히 분석한 내용이 담겼다고 한다. 해당 문건은 ‘현재로서는 받아들이지 않을 명분이 없다’고 결론 내린 것으로 알려졌는데, 실제로 일주일 뒤인 10월30일 1심 재판부는 공소장 변경을 허가했다. 재판부가 공소장 변경 신청 당일(10월18일) 공판검사로부터 검찰 수뇌부와 갈등 등을 담은 내용의 이메일을 전달받은 직후 당시 기획조정실장 임종헌에게 ‘직보’한 사실도 지난 5월 대법원 특별조사단 조사 결과 드러난 바 있다. 사법지원실이 해당 문건을 임 전 차장을 통해 전달받았을 가능성도 배제할 수 없다.

또한 박성준 당시 행정처 사법지원심의관은 2015년 2월9일 ‘국정원 선거개입 (원세훈) 사건 항소심 선고 보고’ 문건을 작성해 다음 날 임종헌 기조실장에게 보고했다. 2015년 2월9일은 원 전 원장의 대선 개입을 처음 인정한 2심 판결이 선고된 날이었다. 문건에는 “이 사건 파일의 증거능력 인정 여부가 절대적인 핵심 쟁점일 듯”, “과연 항소심 재판부가 본 것 같이, 한쪽 정당 후보자 선출일을 대선국면 시작점으로 볼 수 있을지”, “전체적으로 판단하여 전부 유죄 또는 전부 무죄로 봐야 하는 것 아닌지” 같은 상고심 쟁점이 담겼다.

문제는 재판업무 당사자가 아닌 법원행정처 심의관이 이 문건을 작성한 후 사건을 맡은 대법원 재판연구관에게 전달했는데, 나중에 5개월 후 대법원 전원합의체 13:0으로 파기환송될 때 위 문건에서 가장 중요한 쟁점으로 언급된 ‘디지털 파일의 증거능력’ 부분이 파기환송의 근거로 제시되었다. 이에 대해 특조단은 “보고연구관이 사

법행정 담당자가 작성한 문건을 검토보고서 작성에 참조한다는 것은 사법행정 담당자가 가지고 있던 사건에 관한 지식 내지 시작이 소송 외적인 통로를 통해 유입될 가능성을 배제할 수 없어 부적절하다”고 지적했다.

게다가 2015년 10월6일께 작성된 것으로 보이는 ‘원세훈 사건 환송 후 당심’ 문건에는, ‘재판장과 주심 판사와 통화한 내용을 정리한 것’이라고 적혀있다. 대법원 파기환송 뒤 심리 중인 재판의 진행상황, 심리범위 예측 등이 담겨있다. 이는 법원행정처가 파기환송 후의 재판에 대하여도 관리, 개입하여 왔음을 알 수 있는 증거임

통합진보당 사건

2016년 6월8일 작성돼 임종현 당시 행정처 차장에게 보고된 ‘통진당 사건 전합 회부에 관한 의견’ 문건은 통진당 국회의원들의 행정소송을 대법원 전원합의체에 회부할 경우 긍정적인 부분과 부정적인 부분을 검토했다. “전원합의체 판결은 득보다 실이 많다”는 게 문서의 결론이었다. 실제로 이 사건은 3년째 전원합의체에 회부되지 않은 채 소부에서 심리 중이다. 특조단은 “행정처의 행정작용과 대법원의 재판작용은 엄격하게 분리되어야만 재판작용이 독립적으로 제대로 기능할 수 있다. 행정처의 관여는 전원합의체 회부 권한을 가지는 담당 소부 소속 대법관의 재판에 관한 권한을 침해하거나 훼손할 가능성이 크다”고 평가했다.

이와 관련 최근 검찰조사에서, 김현석 당시 선임재판연구관이 위 전원합의체 회부 문건을 법원행정처로부터 받아서 유해용 당시 수석재판연구관에게 전달했다는 혐의를 받고 있다.

재판연구관은 대법원 재판의 사건 분석, 법리 검토, 판결문 작성 등을 도맡는 자리기 때문에, 문건 내용이 대법관들에게 보고돼 결정에 영향을 미쳤을 가능성이 크다. 실제 문건 전달 이후 대법원장과 대법관 3명이 전합 회부 여부를 검토하는 ‘전합소위원회’가 열렸는데, 유 수석연구관이 회의 참고용 자료를 보고했다.

이를 통해 양승태 대법원장에 의하여 임명된 대법원 재판연구관들이, 법원행정처를 통한 양승태 대법원장과 행정처장의 의중을, 각 대법관들에게 전달하는 형태로 대법원 재판개입의 통로로 활용되었음이 드러나게 되었다.

또한 박병대 전 대법관(전 법원행정처장)이 2015년 통합진보당 지방의원 지위확인소송의 선고기일 연기와 판결문 작성에 개입했다는 진술이 나왔다. 법원 자체 진상조사

단이었던 3차 조사단은 이같은 사실을 알면서도 지금까지 공개하지 않았다.

이규진 전 상임위원은 “개인적으로 방 부장판사를 잘 몰라서 그와 사법연수원 동기인 심모 전 법원행정처 사법지원총괄심의관에게 부탁해 박 전 대법관과 임 전 차장의 뜻을 전달했다”고 했는데, 이 부분은 실제로 재판부에 의해 실행됐다. 전주지법 행정2부는 2015년 9월16일로 예정돼 있던 선고기일을 그해 11월25일로 연기하고, 판결문에는 박 전 대법관 등의 지시대로 ‘지역의원의 지위확인 소송은 현재가 아닌 법원 권한’이라는 내용도 적시됐다.

이석기 사건 - 2015년 1월 18일 법원행정처 기획조정실은 '최민호 판사 관련 대응 방안'에 대한 문건을 작성. 현직 판사의 거물 사채업자로부터 2억 6천만 원 뇌물수수 자백을 알게되자 "메가톤급 후폭풍"이 예상된다면서 이를 덮기 위해서 "대법원에 계류 중인 이석기 의원 사건을 1월 22일에 선고"하는 방안을 제시함. 그런데 실제로 그 다음날인 1월 19일(월), 대법원은 출입기자단에 1월 22일(목)에 이석기 사건을 선고하겠다고 발표했다. 그리고 선고 사흘 뒤인 1월 25일, 법원행정처는 후속 문건을 작성하였다. 이 문건에는 "대응전략 주효해 사건 수습 국면"이라고 적혀 있다. 1월 22일에 이석기 의원 내란음모 사건을 선고해서 언론의 관심을 전환해야 한다는 "대응전략"이 실제로 실행됐다는 취지로 해석될 수 있는 문장임. 문건엔 심지어 "이번 사태 수습과 관련한 경험과 노하우 전수를 위해 위기 대응 자료 정리가 필요하다"고 등장한다. 모두 재판개입이 실제로 이루어졌다고 의심할 수 있는 정황들이다.

부산법조비리 사건

법원행정처 윤리감사관실은 2016년 9월 작성한 문건에서, 1심에서 무죄 선고를 받은 정모씨 사건에 부산고법 문모 판사도 연루됐다는 의혹이 있다고 지적한 것으로 알려졌다.

특히 문건에는 “문모 판사가 항소심 재판부의 심증을 유출한다는 등 관여한 게 사실인 것 같다”는 보고 내용과 함께 “공판을 한두 차례 더 진행할 필요가 있다”, “법원행정처의 개입이 노출되면 안 된다”는 등의 문구가 담겨 있는데, 실제로 재판부는 문건의 내용대로 변론을 재개해 선고를 연기하고 다음해 2월 16일 정씨에게 징역 8개월을 선고했다.

검찰은 이 과정에서 당시 청와대에 근무하던 현 전 수석이 관여한 것으로 의심하고

있다. 당시 상고법원 도입을 추진하던 법원행정처가 문 전 판사와 긴밀한 관계였던 현 전 수석의 눈치를 보느라 비위 의혹을 문제 삼지 않으려 했다는 것이다. 검찰은 해당 의혹을 폭로한 사업가 A씨 등을 소환조사하는 과정에서 정씨가 문 전 판사와 현 전 수석과 함께 어울려 다녔다는 진술을 확보한 것으로 전해졌다. 검찰은 현 전 수석에게 당시 문 전 판사에 대한 징계 절차에 영향력을 행사했는지 집중 추궁한 것으로 알려졌다.

산케이 가토 판결

법원행정처는 2015년 11월 16일, 일본 산케이신문 지국장 가토 다쓰야(52) 전 의 명예훼손 사건 관련 대외비 문건을 생산했다. 서울중앙지법 형사합의30부 재판장이 ‘선고 당일’ 읽어내려 갈 판결 이유가 대본처럼 쓰인 문건이다. 가토 전 국장이 쓴 기사는 허위사실로 확인됐다고 밝히고 판결서 이유에도 해당 보도의 허위성을 명백히 판시할 것으로 예정’이란 문구가 실렸다.

아울러 재판장이 선고 날 가토 전 국장을 준엄하게 꾸짖을 것이란 미래의 법정 풍경마저 담겼다. 문건에는 ‘일국의 대통령에 대해 사실관계 확인도 없이 허위 보도한 것에 대해 재판부의 엄중한 질책이 있을 것’ ‘매서운 질타 및 경고 메시지 전달’이라고 적혀있다. ‘언론 보도 등을 통해 허위사실 공론화’ 등의 문구도 있다. 법원행정처는 선고 결과까지 미리 알았다. ‘다만, 법리상 부득이하게 무죄 선고 예정’이라고 문건에 적은 것이다.

그런데 실제 한 달 뒤인 12월 17일 열린 선고공판은 ‘대본’ 문건과 판박이로 진행됐다. 선고공판 3시간 내내 서 있던 가토 전 지국장이 “다리가 아프다”고 앉고 싶다는 의사를 밝혔으나 재판장이 “서 있으라”고 거부해 ‘장시간 세워 벌주기’한 셈이란 뒷말도 나왔다.

당시 법원행정처는 양 대법원장 숙원사업인 ‘상고법원’ 추진에 대통령 협조가 필수라 보던 때라, 검찰은 사법 수뇌부가 대통령의 호감을 사기 위해 최대한 성의를 보이는 법정 광경을 연출하기 위해 재판부와 교감하며 재판에 개입한 것은 아닌지 의심하고 있다. 선고 석 달 전인 그 해 9월 작성된 ‘대법원장 현황보고’에도 ‘박 대통령 7시간 의혹은 허위란 취지로 판결문에 기재돼야 한다’는 내용이 담긴 것으로 확인돼 행정처가 지속적으로 이 재판을 챙긴 것으로 보인다.

통상임금 사건

검찰에 따르면 권순일 대법관이 청와대를 찾은 날짜는 2013년 9월4일이다. 권 대법관의 청와대 인사 접촉 이튿날인 5일 재판거래 대상으로 의심받고 있는 ‘통상임금’ 전원합의체 판결 공개변론이 열렸다.

‘사법행정권 남용 의혹 특별조사단’이 추가 공개한 문건 98건에는 ‘통상임금 경제적 영향 분석’과 ‘통상임금 판결 선고 후 각계 동향’ 등 2건의 문서가 포함됐다. 전자는 2013년 8월 통상임금 사건이 전원합의체에 회부된 직후 작성됐고, 후자는 판결 선고 다음 날 작성된 문건인데, 특히 후자는 “민정라인을 통해 판결의 취지가 잘 보고·전달되었음, 대법원이 정부와 재계의 고민을 잘 헤아리고 이를 심분 고려해 준 것으로 받아들임”이라고 자평했다” 이라는 문구가 있는 등 재판개입 의혹이 담겨있다.

이와관련 사법행정권 남용 의혹 특별조사단(이하 특조단) 역시, 지난 5월 25일 조사 보고서를 발표하면서 "(임종헌 전 법원행정처 차장의 PC에서) 청와대가 대법원의 통상임금 판결에 개입한 것으로 볼 수 있는 내용이 담긴 문서파일을 조사했다"고 밝힌 바 있다.

한정위헌제청 결정 개입사건

최근 검찰 수사과정에서 양승태 전 대법원장 시절 법원행정처가 양 전 대법원장의 지시를 받고 일선 법원의 위헌법률심판 제청 결정을 취소하게 한 정황이 확인됐다. 재판절차에 개입한 것 외에 일선 지방법원 재판부가 이미 내린 결론 자체에 법원행정처가 개입해 뒤집도록 한 사실이 확인된 것은 처음이다.

2015년 서울남부지법 민사11부는 이모씨가 낸 사립학교교직원연금법 사건에서 위헌 법률심판 제청 결정을 내렸다. 당시 대법원 심의관은 남부지법 민사11부의 결정을 법원행정처에서 현재로 전자공문을 발송하는 단계에서 우연히 알게 되어 대법원 수뇌부를 통해 보고했고 양 전 원장도 이를 알게 됐다. 불만을 품은 양 전 원장의 결정에 따라 법원행정처 간부가 재판장인 염모 부장판사에게 직접 전화를 걸어 결정을 직권취소하도록 요구했다. 양 전 원장 등은 “현재에서 ‘법원도 한정위헌을 인정한다’는 근거로 쓸 수 있다”는 점을 우려한 것으로 알려졌다.

당시 재판부의 결정은 이미 원고인 이씨에게도 송달돼 효력이 발생한 상태였다고 검찰은 밝혔다. 하지만 재판부는 본래 결정을 취소하고 대신 단순위헌 여부를 묻는 위헌법률심판 제청 결정을 내렸다. 재판부는 직접 이씨에게 연락해 결정 번복에 문제제기를 할지도 확인했다.

검찰은 법원행정처가 불법 재판개입 사실이 드러나지 않도록 전산정보국을 동원해 법원 내부 전산망인 ‘코트넷’에서 은폐하는 조치를 취했다고 밝혔다. 전산정보국은

결정문 제목 중 ‘결정’만 남기고 모두 가려 결정문 내용을 볼 수 없도록 했다.

현재의 기밀 유출 사건

최근 검찰 수사 과정에서, 이규진 양형위 상임위원이 현재에 파견되어 있던 최희준 부장판사를 통해, 박근혜 전 대통령 탄핵사건 심리 기간 중 임 전 차장으로부터 현재 내부의 평의 내용과 각 헌법재판관 발언 등의 정보를 수집해서 임종헌 전 차장을 거쳐 박병대 전 법원행정처장과 양승태 전 대법원장에게도 보고된 것으로 조사됐다.

당시 법원에서 이러한 현재의 기밀을 빼돌리는 행위를 한 것은, 상고법원의 도입을 통해 대법원을 정책법원화해서 향후 현재와의 최고 사법기관 위상경쟁을 함에 있어서 유리한 위치를 차지하려는 의도에서 비롯된 것이다. 실제로 2015년 10월 법원행정처 사법정책실은 ‘현재 관련 비상적 대처 방안(대외비)’ 문건을 작성했다. 당시 상고법원 법안 통과를 위해 총력 로비에 나서던 상황에서 문건은 상고법원이 도입되면 대법원이 ‘정책법원’의 기능을 해야 하는데, 이럴 경우 현재와 경쟁이 치열해질 것이므로 선제적으로 ‘현재 무력화’에 나서야 한다는 취지를 담았다. 이를 위해 현재에 급이 낮은 법관을 대법원장의 3명 현재 재판관 지명권 행사시 활용해야 한다는 내용도 담겼다.

4. 마치면서

사법농단으로 인한 재판거래, 재판개입, 법관사찰 등 오로지 고위법관들의 사익을 추구한 행위는 그 끝을 알 수 없을 정도로 광범위하고 심각하다. 국민들은 이러한 비리가 소위 법에 대해 가장 해박한 지식을 보유하고 있기에 설마 스스로 법을 어길리는 없을 것이라고 여겨왔던 법관들, 그래도 우리 사회에 마지막 믿을만한 최후의 보루라고 여겨왔던 법관들에 의하여, 그것도 사법부의 수장이라 불리는 대법원장을 정점으로 한 대법관 이하 고위법관들, 법원행정처의 엘리트 법관들에 의하여 저질러졌다는 점에 분노와 허탈함을 금치 못하고 있다.

탄핵대상 법관들에 대한 탄핵소추와 법관직으로부터의 파면은 법관 직무수행의 단절로 인한 국가적 손실과 사법 공백을 훨씬 상회하는 ‘헌법상의 재판독립의 원칙, 공정한 재판을 받을 기본권의 회복’을 위한 것이다. 이미 이들은 국민들의 신임을 잃어

정상적인 재판업무를 수행하는 것이 불가능하다.

이들에 대한 탄핵소추와 파면은 무너진 국민의 재판에 대한 신뢰를 가속화하는 것이 아니라 오히려 신뢰를 조금씩 회복하는데 기여할 것이다. 이 탄핵소추로서 우리는 대한민국 국민들이 이 나라의 주인이며 아무리 법관이라 할지라도 국민의 의사와 신임을 배반하는 헌법위배 행위에 대하여는 가차없이 탄핵될 수 있다는 준엄한 헌법원칙을 재확인하게 될 것이다.

“법관에게 책임을 묻다 - 사법농단 관여 법관 탄핵의 의의와 필요성” 에 관한 토론

송기춘 / 전북대학교 법학전문대학원 교수, 민주주의법학연구회

1. 법원의 구성원리

헌법상 법원의 구성원리는 전문성, 독립성, 민주성이라고 할 수 있다. 이러한 원리는 법원이 헌법과 법률을 해석하고 적용하여 구체적 분쟁을 종국적으로 해결하는 기능을 가지는 국가기관이라는 점에서 도출할 수 있다.

법원은 헌법과 법률을 해석하고 적용하여 구체적 분쟁을 해결하는 기관이므로 분쟁의 해결과 관련하여 사물의 시비선악을 옳게 분별하고 편벽되지 않고 균형 잡힌 안목과 헌법과 법률 즉 규범에 관한 전문적인 지식을 가져야 한다는 점에서 전문성을 가져야 하며, 이 점은 헌법 제27조 제1항(헌법과 법률이 정한 법관)과 제101조(자격 있는 법관)이라는 규정에서 확인할 수 있다. 법원조직이 분화되어 전문화되고 법관이 전문분야를 가지는 것은 전문성 향상에 기여한다고 할 수 있다. 하지만 아울러 업무량에 비례하여 적정수의 법관이 충원되어야 한다.

또한 법원은 대립하는 당사자가 존재하는 분쟁을 해결하는 기능을 수행하므로 당사자로부터 독립하여 공정하게 심판하여야 하고, 또한 법관 자신 이외의 어느 것으로부터 압력, 회유를 받아서는 안 된다는 점에서 법원은 독립성을 가져야 한다고 할 수 있다. 독립된 법원에 의해 공정한 재판을 받아야 당사자를 설득할 수 있으며 분쟁이 종국적으로 해결될 수 있을 것이다. 이러한 법원의 독립성은 법원의 구성(제104조), 임기보장(제105조), 신분보장(제106조) 등에 규정되어 있다. 정치권력, 사회적 권력으로부터의 독립 그리고 관료화-위계화된 법원 내부에서 대법원장의 인사권으로부터의

독립, 법관윤리의 확립 등도 필요하다.

법원은 분쟁해결 기관 가운데 국가기관이라는 점에서 그 권력은 언제나 국민으로부터 나오지 않으면 안 된다. 사법권도 국민이 직접 또는 국민의 대표에 의해 행사되지 않으면 안 된다. 헌법에서는 대법원장과 대법관의 임명에만 국민의 대표기관인 국회와 대통령이 관여하도록 하고 있으나, 모든 법관의 임명과정에서 민주성이 담보될 수 있어야 한다. 대법원장이 대법관회의의 동의를 얻어 법관을 임명하는 것은 매우 취약한 민주성을 가진 대법원장이 국민으로부터의 정당성을 확보할 여지가 없이 내부순환적으로 자기조직하는 면을 가진다고 할 수 있다. 민주성을 강화하기 위해서는 국민의 사법참여, 국민에 의한 법관의 선출이나 국민의 대표기관에 의한 구성, 법관에 대한 국민심사, 탄핵 등의 통제를 생각할 수 있다.

2. 법관의 독립성과 민주성: 법관의 독립의무

일반적으로 법원이 독립성을 철저히 확보하는 것은 국민의 공정한 재판을 받을 권리가 더욱 신장되게 하므로 그만큼 민주성이 증진된다 할 수 있다. 국민에 의한 법원 구성은 민주성을 증대시키면서 독립성도 강화할 수 있을 것이다. 이 경우 이 두 요소는 서로 보충적인 관계에 있다.

하지만 이 둘이 서로 충돌하거나 갈등하는 경우도 볼 수 있다. 우리 헌법에서는 민주성을 확보하기 위하여 대법원장이나 대법관의 임명에 국회와 대통령이 관여하도록 하고 있는데 이것은 정치적으로는 법원이 국회와 대통령에게 종속하는 계기가 되는 것으로 읽힐 수 있다. 민주성을 위한 제도가 독립성을 약화시키는 위험이 나타나는 것이다. 이러한 점을 염두에 두고도 헌법이 이를 법원 구성방법으로 택한 것은 헌법 제103조가 규정하는 독립의무가 있다는 점 때문이라고 본다. 대통령이 국회의 동의를 얻어 대법원장을 임명하는 순간 대법원장은 이제는 자신을 임명하는 데 관여한 기관의 영향으로부터 독립하여 그 권한을 행사하여야 한다. 대법관도 마찬가지이다. 법관도 대법원장과 대법관으로부터 독립하여 그 권한을 행사해야 한다. 독립의무는 실제로 소송당사자, 정치적·경제적·사회적 권력으로부터의 독립을 포함하며, 법원 스스로의 이해관계로부터도 독립해야 할 것을 요구한다. 또한 독립성을 확보하기 위해서는 어떠한 편향성에 대한 오해를 일으키는 언행조차도 삼가야 한다.

한편으로 법원의 독립성이 극단에 이를 경우 외부로부터 어떠한 민주적 통제도 미치

지 않게 됨으로써 민주성을 상실하고 부패할 가능성이 높아진다. 대법원장의 대법관 임명제청권이 법원의 독립을 강화한다고 하면서 이것이 법원의 서열화와 관료화를 촉진함으로써 오히려 민주성을 약화시킬 수도 있다. 간접적 정당성을 가지는 대법원장이 더욱 약한 민주적 정당성을 가지는 대법관회의의 동의를 받아 법관을 임명하여 민주성이 법원의 근저에서부터 약화되는 면을 가진다. 법원은 대법원을 최고법원으로 하지만 모든 법원은 독립되어 있다. 다만 법원조직법상 하급심은 당해사건에 관한 상급심의 판결에 구속될 뿐이다. 모든 법원은 대등하다. 따라서 하급법원의 법관이라 하여 국민주권주의에 바탕을 두고 민주적 통제가 작동하지 않는 방식으로 임명되어야 하는지 의문이다.

간혹 대법원장이나 대법관을 법조인을 선거인단으로 하여 선출하는 제도가 독립성을 강화할 뿐 아니라 민주적이라고 하는 이들이 있다. 법조인에 의한 선출방식은 전체법조인을 상징하는 대법원장을 직접 법조가 선출함으로써 전체법조인으로부터의 존경을 받을 수 있는 유능한 인사가 선출될 가능성이 높아지고 사법부의 민주화나 독립성을 강화하는 장점이 있으나, 선거운동의 과열화, 법조구성의 파벌화, 법원인사의 난맥상, 법조기능내부만의 선거로 인한 비민주화, 대법원장의 권위실추 등의 문제점이 지적된다. 그러나 이 경우의 장점으로 지적하는 사법부의 민주화는 오해이다. 법원의 민주화란 법조인들에 의해 대법관들이 선출됨으로써 법조인들을 존중하게 되고 그 결과 소송당사자들도 존중하게 된다는 점에서 언급되지만, 법조인들의 의사를 잘 반영하는 사법부라고 하여 민주성을 가지는 것은 아니다. 오히려 국민으로부터 아무런 권한도 부여받지 않은, 대표성 없는 이들이 국가기관을 구성한다는 점에서 가장 비민주적인 방법이라 할 것이다. 이 방법을 민주적 정당성을 확보할 수 있는 제도라고 하는 입장이 보이지만 의회에 의한 대법관의 선출을 간접적이거나 민주적 정당성을 가진다고 한 것에 비추어 보면 민주성에 대한 중대한 오해를 하고 있다고 본다.

3. 누구도 자기 사건의 재판관이 될 수 없다

“어느 누구도 자기 사건의 재판관이 될 수 없다(Nemo debet esse iudex in propria causa)”. 이는 불편부당(不偏不黨) 또는 편견 배제에 관한 원칙이라 할 수 있다. 공정한 청문에 관한 “양 당사자에게서 들으라(Audi alteram partem)”는 것과 함께 정의에 이르기 위한 절차에서 필수적인 원칙이다. 그러기 위해서는 자기가 재판하는 사건의 당사자와 관련이 있으면 재판에서 배제되어야 한다. 재판에서 제척, 기피, 회피

제도를 두는 것이 그러하다. 재판관은 어느 당사자로부터 뇌물을 받아서는 안 된다. 재판관이 자신이 재판하는 사건의 당사자와 일정한 관계가 있는 경우뿐만 아니라 이해관계가 있다는 의심을 받을 수 있는 상황이면 당해 사건의 재판에서 배제되는 것이 옳다. 제 아무리 훌륭한 재판을 한다고 해도 재판에 대해 초래되는 의혹을 피할 수 없기 때문이다. 그리고 이 원칙은 재판관이 사건의 재판에 어떠한 이해관계가 있으면 재판에서 배제되어야 한다는 것을 포함한다. 헌법에서도 법관의 독립을 규정하고 있으니 공정한 재판은 재판관이 당사자로부터만 독립하면 되는 게 아닌가 생각할 수 있지만, 재판을 어떻게 하느냐가 법관과 이해관계가 있는 것이라면 그 재판이 결코 공정할 수는 없다. 설마 그럴 리가. 그런데 우리는 그러한 현실을 마주하고 있다. 이른바 전관예우라는 현상은 사후에 제공되는 뇌물수수의 실질을 가진다.

지난 5월 29일 KTX 해고승무원들이 대법원 대법정에서 농성을 벌였다. 자신들의 해고사건 재판이 정치적 거래의 대상이 되었을지도 모른다는 의심을 할 만한 법원행정처 문서가 공개되었기 때문이다. 법학교수와 변호사들도 대법원 앞에서 재판거래에 항의하는 농성을 벌였다. 지난 5월 25일 ‘사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단’에 제출한 조사보고서에는, 법관이 자기가 재판하는 사건에 관하여 사건 당사자가 알지도 못하는 이해관계가 있을 수 있다는 점을 보여주는 수많은 사례가 등장한다. 법원행정처가 판사들의 활동을 감시하거나 뒷조사를 하는 것뿐만 아니라 특정 사건 재판부의 동향을 파악하고, 심지어 재판에 관여한 것으로 보인다. 원세훈 전 국정원장의 공직선거법 위반 사건에 관해서는 “대법원 판결 조속한 시점에 선고. 상고심을 최대한 조속히 진행하여 만일 결론에 재고의 여지가 있는 경우에는 최대한 조속히 선고하는 것이 바람직함.”이라고 하고 “우병우 민정수석이 향후 결론에 재고의 여지가 있는 경우 전원합의체에 회부해 줄 것을 희망한다”고 기재되어 있으며, 이 사건은 실제 대법원 전원합의체에 회부되었고 전원일치 판결이 내려졌다. 통상임금에 관하여 신의칙까지 적용하여 소급적용을 제한한 판결의 경우에도 “재판과정에서 대법원이 정부와 재계의 입장을 최대한 파악하고 이해하려고 노력한 것”으로 보며, “판결 선고결과에서도 대법원의 정부와 재계의 고민을 잘 헤아리고 이를 심분 고려하여 준 것으로 받아들임”이라는 내용이 담긴 문건도 발견되었다. 대법관들은 법원행정처의 문서에 그렇게 적혀 있다고 하여 자신들이 재판거래를 한 것은 결코 아니라고 한다. 그러나 적어도 겉으로 드러난 것은 적어도 대법원장이 정부와 재판을 가지고 거래를 하였는지 모르고 대법관들도 이와 무관하지 않을 것이라는 의심이 합리적이다.

이 조사결과도 충격적이지만, 이 조사결과가 사건의 진상을 있는 그대로 드러냈다고 믿기에는 한계가 있다. 법원행정처의 재판관련 권한남용의혹을 법원 관련인사로만 구성된 ‘특별조사단’에서 조사하였다. 현 법원행정처장이 단장이 되고 지방법원장, 윤리

감사관, 전국법관대표회의 당시 의장, 전산정보관리국장, 사법연수원 교수 등 6명이 참여하였다. 법원 내부의 문제에 대한 법원의 자체조사라는 입장이다. 그러나 법관이나 법원 나아가 대법원에 대한 의혹이 제기되고 있는 사안에 관하여 조사하는 방식으로는 결코 공정하다고 할 수 없다. 조사를 제3의 기관에 맡긴 것도 아니고, 내부조사단을 구성한다고 해도 좀 더 공정성을 담보하기 위해서 신뢰받는 외부인사가 참여할 수도 있었는데 그렇지 못하였다. 조사대상인 컴퓨터의 디지털포렌식 작업을 담당할 곳은 의혹의 핵심에 있는 임종현 전 법원행정처 차장의 친형과 관계가 있는 기관이었다. 공신력을 가진 기관으로서 택할 수 있는 최선의 선택이었다는 반론도 있으나 하필 임 전 차장의 컴퓨터에서 손상되거나 복구할 수 없는 파일이 유난히 많은 것은 어떻게 설명할 것인가. 누구도 자기 사건의 재판관이 될 수 없다는 원칙에서 보면, 조사 자체도 결코 공정하지 못했다고 할 수 있다.

4. 대통령 발의 개헌안에 담긴 대법원의 구성방식과 자기조직의 위험

2018년 3월 26일 대통령이 개헌안을 발의하였다. 이 개헌안에 대해서는 긍정적 평가가 주를 이룬다. 기본권 보장을 강화하고 권력분산을 추구하고 있으며 특히 지방분권과 지역균형발전을 위한 중요한 제도변화를 담고 있다는 점 때문이다. 개헌이 되지 않더라도 이 개헌안은 앞으로의 논의에 좋은 자료가 될 것이다. 그렇다고 개헌안의 모든 부분이 마음에 드는 것은 아니다. 가장 문제가 되는 것은 대법원 구성 부분이다. 특히 대법원 구성에 관한 개헌안은 법원에 대한 온갖 소문이나 범죄행위에도 불구하고 국가기관의 권력이 여전히 살아 있음을 보여주는 실례라고 생각한다. 이는 법원 스스로 개혁을 할 수 없고, 또 하지도 않을 것이라는 점을 확인하는 증거로 봐도 좋을 것이라고 생각한다.

개헌안 제104조는 대법원장은 국회의 동의를 받아 대통령이 임명한다(제1항)고 규정한다. 대법관은 대법관추천위원회의 추천을 거쳐 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하는데(제2항), 대법관추천위원회는 대통령 지명 3명, 대법원장 지명 3명, 법률로 정하는 법관회의 선출 3명 등 9명의 위원으로 구성된다(제3항). 제왕적이라 할 수 있는 대법원장의 권한을 일부 축소하였다는 평가를 할 법도 하다. 그러나 대법관 임명에서 비록 추천위원회를 통한다고 하지만 대법원장의 제청권을 유지하는 이 제도는 호의적으로 평가하기 어렵다. 이러한 방식은 당초 대통령 개헌안 마련을 위한 자문기구(국정기획위원회 국민헌법자문특별위원회)에서 대법원 구성방법

으로 전혀 예정하지 않았던 방안이다.

우선 제도 구성의 이론적 근거가 매우 약하다. 헌법 제2조는 주권은 국민에게 있고, “모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 선언하고 있다. 사법권 역시 국민으로부터 나온다. 특히 사법권은 국민으로부터 선출되지도 않고 그만큼 국민에 대해 책임을 질 기회가 없기 때문에 이러한 ‘국민으로부터 유래하는 정당화의 계기’가 확보되는 것은 더욱 중요하다. 법원 구성에서 민주적 정당성은 대체로 국회의 동의와 대통령의 임명에 의해 어느 정도 확보된다. 하지만 대법원장이 추천하는 후보자 결정에서 법원은 3분의 2의 결정권(대법원장과 법관회의의 위원구성권)을 가진다. 지금의 제도와 조금 달라졌지만 근본적인 변화는 아니다.

더구나 대법관 후보자의 추천과정에서, 대통령은 추천위원회 구성에 관여하는 반면 국회는 아무런 권한을 갖지 못한다. 그 이론적 근거가 뭘지 모르겠다. 게다가 대법원장이 합의기관인 대법원의 동료 구성원을 임명하는 절차에 추천위원회 위원의 3분의 1인 3명의 위원을 지명한다. 현재의 제도로 대법원장이 대법관 임명제청권을 행사하게 되면서 법원의 서열화와 관료화의 폐해가 나타나고 있다는 평가를 받기도 하는데, 비록 이보다 완화된 형태라고는 해도 대법원장이 대법관 임명절차에 상당한 영향력을 행사하도록 하는 것은 구성원의 대등성을 요소로 하는 합의기관의 구성방법으로 어울리지 않는다. 이렇게 해서는 법원의 관료화와 서열화의 문제가 제대로 풀리기 어려울 것이다.

대법관후보자의 추천과정에 법관회의가 관여하는 것도 바람직하지 않다. 최근 판사 블랙리스트 사건 때문에 법관회의가 매우 긍정적으로 보이는 활동을 하고 국민의 신뢰를 얻고 있어서 법관회의가 관여하는 것이 꽤 괜찮은 방법으로 보일 여지는 있다. 그러나 이것은 환상이다. 우선 재판을 담당하지 않는 법관회의가 헌법적 수준의 행정조직으로 등장하게 되는데, 이것을 만들 필요가 무엇인지 의문이다. 또한 법관회의 구성원인 법관 가운데서 대법관이 될 이들이 있고, 법관들 가운데서 임명되는 대법관의 몫을 키우기 위해서라도 법관회의가 자신들의 이해관계에 초연하여 활동할지도 의문이다. 아마 법관회의의 추천위원 선출과정에서 복잡한 득표활동이 벌어질 법하다. 이러한 추천과정을 거쳐 대법원을 구성하는 것은 대법원 조직구성 대부분의 힘이 이미 조직된 법원으로부터 유래한다는 것을 말한다. 이는 대법원이 상당 부분 사법부 내부적으로 조직되는 것이니 셀프(self) 조직방식이라 할 수 있다. 국회의 동의가 형식으로 전락하면 국민주권주의에 위배될 소지가 많은 국가기관구성 방법이다. 이처럼 국민으로부터의 정당성에 의해서보다는 내부순환적으로 구성되는 조직이 보수적이 되지 않을 수 있겠는가, 국민을 바라보겠는가?

5. 법관 탄핵의 가능성

형사처벌과 달리 탄핵은 '직무집행에서' '헌법과 법률을 위반한 때' 할 수 있다(헌법 제65조 제1항). 법관이 형사범죄에 관한 법률을 위반하였다는 판단을 하기에는 증거의 확보가 더더서 어려움을 겪고 있다. 그런 점에서 보면, 형사처벌보다는 탄핵심판이 오히려 더 적절한 대응방법이 될 수 있다고 본다. 범죄가 되는지에 대해 다툼이 있는 행위라 해도 오히려 헌법 위반 행위임을 인정하는 것은 상대적으로 수월한 경우가 적지 않기 때문이다. 특히 상당히 구체적인 증거가 확보된 몇 명의 법관을 대상으로 국회가 탄핵소추를 의결하여 직무집행을 정지시키는 것만으로도 법원에 대해 헌법이 부과하는 의무에 대해 각성하는 계기가 될 수 있을 것이다.

토론문 - 사법농단 관여 법관 탄핵의 의의와 필요성

윤진희 / 뉴스1 법조전문기자, 법학박사

법관탄핵 절차와 실체 그리고 사법농단 사태에서 드러난 구체적 헌법·법률 위반에 대해 발표를 해주신 한상희 선생님과 서기호 변호사님의 노고에 감사드립니다. 글을 읽으면서 법관 탄핵과 관련한 전반적인 이슈들을 거의 모두 살펴 볼 수 있었습니다. 사법농단에 관여한 법관들을 국민의 이름으로 탄핵소추하고 이를 통해 법관의 책임성을 강화할 필요가 있다는 큰 방향에서의 논의는 발제자 선생님들과 뜻을 같이하고 있습니다.

두 분 선생님들께서 개괄적인 모든 사안에 관한 많은 가르침을 주셨기 때문에 저는 언론인의 한 사람으로서 현재 대법원과 이를 수사하는 검찰에서 벌어지고 있는 세부적인 이슈를 중심으로 토론을 이어가겠습니다. 이하 평서문으로 작성합니다.

1. 법관 통제 · 책임성 강화 방안으로서의 탄핵제도

우리 사회에서 ‘사법부 독립’은 마치 금과옥조처럼 여겨져 왔다. 이는 과거 군부 독재 권력의 사법부 장악 시도에 대한 반성적 고려에 기인한다.

사법부 독립의 요체는 법관의 독립과 이에 따른 재판의 독립이다. 하지만 법원의 세 차례 자체조사 과정을 통해 알수 있듯 대다수 법관들은 사법부 독립을 ‘법원 외부로부터의 통제와 견제가 없는 상태’로 인식하고 있음을 드러냈다. 사법농단 사태를 세

상에 드러나게 하는 단초가 된 지난해 3월 국제인권법연구회 학술대회에서조차 다수 법관들이 법원 외부의 견제와 통제에 강한 우려와 거부감을 드러냈던 사실이 법관들의 사법부 독립에 대한 대체적 인식을 드러낸다고 볼 수 있다.

사법권이 절대적 권력으로 인식되고 있는 되고 있는 모양새이지만 사법권 역시 국가 권력의 한 축으로서 외부로부터의 견제와 통제를 받는 것은 마땅하다. 우리 헌법이 법관 탄핵제도를 법관에 대한 견제와 통제 장치로 고안하고 있는 것 또한 법원에 대한 외부의 견제와 통제의 정당성을 드러내고 있는 것으로 볼 수 있다.

사법농단 사태 해결에 미온적으로 비춰지는 김명수 코트의 행보와 잇따른 압수수색 영장 기각 등 법원의 자정기능 상실이라는 현 시점에서의 문제가 아니더라도 법관에 대한 외부의 견제와 통제 방안에 대한 논의는 반드시 필요하다. 헌법상 제도인 법관 탄핵이 법관들에 대한 통제장치로서 제 기능을 발휘해야 한다.

헌법상 법관 탄핵제도가 사실상 사문화 된 제도가 된 현 상황에서는 법관에 대한 견제와 통제는 대법원장의 인사권을 통해 이뤄질 뿐이다. 법관에 대한 통제가 법원 내 징계를 통해서만 가능할 경우 법관에 대한 견제와 통제는 사실상 불가능하다. 이는 최근 속속 드러나고 있는 사법농단 관여 법관들의 과거 행보를 통해서도 확인할 수 있다.

사법농단 관여 법관들이 이토록 참혹한 일들을 거리낌 없이 자행할 수 있었던 이유를 외부견제와 통제의 실질적 부재에서 찾을 수 있다. 인사평정권자이자 징계권자인 대법원장의 묵시적 지시와 이에 따른 법원 수뇌부의 지휘 통솔이 사법농단 관여 법관들의 ‘심리적 안전망’으로 작용했을 것으로 추론할 수 있다.

국민의 이름으로 파면을 결정하는 ‘법관탄핵’이 지니는 상징적 의미를 법관들이 현실로 받아 들일 수 있게 함으로써 ‘사법농단’이라는 비극이 되풀이 되는 것을 막을 필요가 있다고 판단된다.

2. 사법농단 본질 가리는 ‘법원-검찰 대립구도’ 바로잡기

사법농단 사건 수사를 위한 ‘압수수색 영장’이 줄줄이 기각되고 있다. 일반 재판과 달리 외부로 공개되지 않는 영장재판의 특성상 검찰과 법원의 상호 비방 중 어느 주장이 타당한지에 대한 정밀한 분석과 판단은 사실상 불가능한 상태다.

그럼에도 한 가지 확실한 것은 사법농단 사건 수사가 법원과 검찰의 대립구도라는 ‘외관’을 형성했다는 사실이다. 법원의 내밀한 정보를 들여다 볼 수 있는 검찰이 ‘꽃놀이패’를 쥐었다는 식의 여론몰이는 이미 법원 안팎의 ‘클리셰’로 자리매김했다.

문제는 이뿐만이 아니다. 수사과정에서 발생할 수 있는 검찰의 잘못에 ‘의도성’이 있다는 의혹도 제기되고 있다. 법원 안팎에서는 현재 검찰이 들여다보고 있는 사법농단 사건들이 결국에는 ‘죄가 안된다’ 즉 현행법으로는 처벌할 수 없는 문제다라는 이야기가 공공연하게 흘러나오고 있다.

다수 국민들이 사법농단 사태에 분노하고 있는 이유는 법관이 법관신분으로서 해서는 안 되는 ‘나쁜 행위’를 했다는 이유에서다. 국민의 관점에서는 현행법상 죄가 되는지 여부는 둘째 문제에 불과하다.

국민들은 사법농단에 관여한 판사들이 나쁜 판사들이고 이들에게 재판을 받은 것이 얼마나 모욕적인 것인지에 주목하고 있지만 법원은 현행법상 죄의 성립 여부에만 방점을 두고 있다. 또 이를 통해 검찰과의 대립구도를 형성하면서 사법농단 사건의 본질을 흐리고 있다는 느낌을 지울 수 없다.

이러한 의미에서 국회의 탄핵소추는 중대한 의미를 갖는다. 나쁜 판사들에 대한 국민의 심판이라는 ‘탄핵’이 논의돼야 소모적이고 정략적인 법원-검찰 대립구도라는 프레임이 타파할 수 있을 것으로 생각된다.

3. 탄핵 소추 대상과 실제 절차에 관한 소고

앞서 언급한 바와 같이 법관 탄핵은 국회가 국민의 이름으로 파면한다는 상징적 의미 외에도 법관에 대한 실질적 견제와 통제 장치로서 작동해야만 한다.

이를 위해 이번 사법농단 관여 법관들에 대한 국회 탄핵 소추가 성공적으로 이뤄질 수 있도록 제반 사정에 대한 정치한 분석이 필요할 것으로 보인다.

우선 우리 헌법은 ‘헌법 위반’과 ‘법률 위반’을 법관의 탄핵 소추 사유로 정하고 있다. 현재의 결정은 차치물론하더라도 국회 내에서의 소추안 의결을 위해서라도 탄핵 대상이 되는 판사들이 헌법 및 법률을 위반했다는 사실이 합리적으로 인정될 수 있을 정도의 ‘입증’을 담고 있는 소추안 마련이 필요하다.

우리 현행 법제상 영미식 사법방해죄와 대륙법계의 법 왜곡죄 등은 존재하지 않는다. 사법농단 관여 법관들의 잘못된 행위들을 의율할 수 있을 것으로 보이는 ‘직권남용 권리행사 방해죄’는 미수범은 처벌하지 않는다. 이 때문에 법관 탄핵 심판에서는 법률 위반이 아닌 헌법위반이 주된 심리 대상이 될 것으로 보인다.

지금까지 밝혀진 사법농단 사례들을 바탕으로 향후 탄핵심판을 예상해보면 ‘재판개입’ 여부 입증이 주된 심리 대상이 될 개연성이 높을 것으로 전망된다.¹³⁾ 검찰이 밝힌 재판개입 사례로는 ①서울남부지방법원의 위헌법률심판 제청 직권취소 ②전주지법 선고 연기 ③법원행정처 심의관의 재항고 이유서 대필 등이 있다. 국회가 탄핵소추안을 발의하기 위해서는 재판개입 정황이 비교적 명확한 사안들을 중심으로 탄핵 대상을 추려내야 할 필요가 있을 것으로 사료된다.

하지만 이 경우에도 법원 수뇌부의 재판개입에 대한 명시적 지시 여부 등 다시 한 번 실제적 사안에 대한 ‘입증’으로 원점 회귀한다는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 재판개입 문건 등을 작성한 실무자급 법관들도 사안의 중대성을 근거로 모두 탄핵 소추할 필요성이 있을 것으로 사료된다. 실제 문건을 작성한 실무자 ‘특정’의 문제를 해결할 수 있는 구체적 아이디어 역시 필요한 상태다.¹⁴⁾¹⁵⁾

-
- 13) 탄핵소추안이 발의 됐던 신영철 전 대법관의 탄핵소추안 역시 ‘재판개입’을 주요 소추 사유로 기재하고 있다.
- 14) 현재는 2017년 3월 파면 결정된 박근혜 전 대통령 탄핵심판에서 법률위반, 헌법위반 여부를 심리하기 위해 당시 수사를 계속하고 있던 박영수 특별검사팀 등으로부터 관련 수사자료 일체를 넘겨받은 전례가 있다.
- 15) 일각에서는 재판개입 문건 작성 등을 지시했을 것으로 추정되지만 이미 법원을 떠나 탄핵 소추 대상이 되지 않는 소위 ‘법원 수뇌부’와의 형평성에 대한 문제제기가 있는 것 또한 사실이다. 하지만 법관에 대한 탄핵소추는 법관으로서의 헌법 또는 법률 위반에 대한 외부 통제라는 상징적 의미를 갖는다. 이에 따라 ‘형평성’ 문제 등 다소 불합리가 있다는 점이 탄핵소추를 하지 않는 사유가 되는 것은 옹당하지 않을 것으로 보인다.

토론문

박정은 / 참여연대 사무처장

상상을 넘어서는 농단의 실태가 하나씩 드러나고 있지만, 법원의 3차례에 걸친 셀프 조사 결과나 법관들의 사안에 대한 인식은 국민들의 눈높이와 인식수준과 깊은 괴리를 보여주고 있음. 시민들은 헌정질서를 바로 세우기 위해 썩은 정권을 몰아내고, 법 위에 누구도 군림할 수 없다는 것을 보여주었지만, 법관들은 시민들의 인식 수준을 따라가지 못하고 있음.

지금까지 드러난 사건들만으로도 양승태 대법원장 시기 법관들이 외부의 감시와 통제 밖에서 어떻게 헌법을 유린하고 사법행정권을 남용했는지를, 정권에 최대 협조하고 있고, 국정운영의 파트너임을 보여주기 위해 법관의 독립성과, 공정한 재판을 받을 권리라는 헌법적 권리를 훼손했는지를 충분히 보여주고 있음. 애초 발단이 되었던 국제인권법연구회 모임 와해 시도나 판사 블랙리스트 논란은 깊고 광범위한 사법 농단의 일단이었을 뿐이었음.

그럼에도 이들 선출되지 않은 권력들은 어떤 사과 표명도 책임지는 자세도 보이지 않고 있음.

양승태 전 대법원장은 여전히 모르쇠로 일관하고 있음. 대법관들은 일찍이 6월 <사법행정권 남용 사태에 관한 대법관들의 입장>을 통해 “사회 일각에서 대법원 판결에 마치 어떠한 의혹이라도 있는 양 문제를 제기한 데 대하여는 당해 사건들에 관여하였던 대법관들을 포함하여 대법관들 모두가 대법원 재판의 독립에 관하여 어떠한 의

혹도 있을 수 없다”, “재판거래 의혹에 대하여는 근거 없는 것임을 분명히 밝히고, 이와 관련하여 국민에게 혼란을 주는 일이 더 이상 계속되어서는 안 된다”, “법원행정처는 대법원의 재판부와는 엄격히 분리되어 재판사무에 원천적으로 관여할 수 없도록 되어 있다”고 주장한 바 있음.

이에 앞서 각급 법원장들은 “합리적인 근거 없는 이른바 ‘재판거래’ 의혹제기에 대해 깊이 우려한다”는 입장을 밝히고, “사법행정권 남용 관련자들에 대해 형사상 조치를 하지 않기로 한 특별조사단의 결론을 존중”하면서 “사법부에서 고발, 수사 의뢰 등의 조치를 하는 것은 적절하지 않다”는 의견을 밝힌 바 있음.

양승태 대법원장 시기 차한성, 박병대, 고영한 등 법원행정처장을 역임했고 대법관이었던 이들, 법원행정처에 남아 있거나, 변호사로 전직한 연루 법관들, 그리고 제기되는 의혹 사건과 관계가 없고, ‘근거 없다’고 주장할 근거 역시 없으면서 입장문에 함께한 대법관들 등을 비롯해 지금까지 이들 중에 국민에게 사과하거나 책임을 자처한 이가 없음. 유일하게 사법행정권 남용에 대해 사과한 김명수 대법원장도 지난 9월 20일 밝힌 법원 제도개혁의 추진 방향과 그 내용에 있어서도 연루된 법관에 대해서 어떠한 조치를 취할지를 전혀 밝히지 않음.

양승태 사법농단 연루 법관에 대해 강제로 책임을 묻는 방법으로 검찰 수사에 의한 형사처벌이 있을 수 있음. 그러나 현 대법원장의 수사협조 약속에도 불구하고 법원 스스로 검찰 수사의 최대 장애가 되고 있음. 법원의 자료 제출 거부로 이어 방탄심사라 할 만한 영장전담판사의 검찰 영장청구에 대한 기각, 마치 범죄 혐의를 반박하는 듯 연이어 영장기각이 이어지는 사이에 유출된 문건이 인멸되는 일까지 벌어짐. 이 같은 법원의 태도는 사법농단이 끝난 것이 아니라 현재 진행형이라는 의미이기도 함. 수사 자체도 쉽지 않지만, 기소가 이루어진다고 해도 현 법원이 공정하게 사건을 심리할 것이라는 기대하기 어려움.

선출되지 않은 권력이면서 헌법상 신분이 보장된 법관에게 헌법과 법률 위반의 책임을 물을 방법은 국회의 탄핵소추안 의결과 현재의 탄핵결정 밖에는 없음. 이미 양승태 전대법원장을 비롯해 퇴임한 대법관들이 있으나, 연루된 현직 법관들만이라도 법관이라는 공적 신임의 대상이 되는 지위에서 끌어내리고 재판에서 영구배제 되도록

해야 함. 차제에 이러한 사법농단이 다시는 벌어지지 않도록 헌법위반을 경고하고 사전에 방지하도록 해야 함.

국회가 연루법관들에 대한 탄핵을 적극 추진하는 한편 검찰의 수사가 여의치 않은 상황에서 국정조사도 추진할 필요가 있음. 특별조사단이 공개한 수백 건의 자료는 키워드 검색으로 추출된 문건일 뿐 양승태 사법농단의 끝이 어디인지 실제 접근이 어려운 상태임. 법원 자료 접근을 강력히 거부하고 있을 뿐만 아니라 이미 대체로 파기된 상태일 수 있음. 이러한 정황도 제대로 조사되고 국민에게 알려져야 함. 일례로 유해용 전 판사의 증거인멸을 가능하게 해주었던 영장 기각과 그 사유 등 검찰 수사에 대한 법원 대응의 정황도 국정조사 과정을 통해 국민들에게 정보 전달이 이루어져야 함. 이러한 국정조사와 연루 법관들에 대한 탄핵소추는 반드시 선후관계일 필요는 없음.

현재 사법부는 대법원장의 진단대로 전대미문의 위기를 마주하고 있음. 국민의 입장에서 법관들이 양심에 따라 독립적으로 심리할 것이라는 기대가 매우 낮음. 그것은 국민에게는 엄격한 준법을 요구하면서 스스로의 위법적, 탈법적 행동에 대해서는 한없이 관대했던 법원이, 법관들이 자초한 위기임. 사법농단에 연루된 판사인지는 아닌지, 해당 판사가 이 사안을 엄중히 보고 있는지 아닌지 등을 재판에 회부된 이들은 선택할 수 없음. 사법농단에 연루된 법관들이 이들의 생사여탈권을 행사할 자격이 없음에도, 그들에게 법적 정의를 의탁한다는 것은 매우 불행한 일임. 사법부에 대한 신뢰의 위기는 사회 질서의 근간이 무너지는 위기의 문제임.

현재로서는 김명수 대법원장이 추진하겠다고 밝힌, 법원사무처의 비법관화, 고등법원 부장판사 승진제도 폐지 등 모든 법관의 동일 직급화, 판결문 공개 확대, 윤리감사관의 개방직화 등 법원개혁의 방향은 일단 긍정적임. 그러나 그것이 법원개혁의 모든 것이 될 수 없음. 사법(정책 결정과정)에 대한 국민의 접근과 참여 확대를 말하고 있으나, 그 방안은 여전히 모호하고, 사법발전위의 의제 또한 법관 중심성에서 탈피하지 못했기 때문임. 제한된 시간 내 막중한 역할을 해야 하는 '사법발전위원회 건의 실현을 위한 후속추진단'의 경우도 법관이 주요한 역할을 할 수 있을 것으로 보임.

양승태 사법농단에 대한 진상규명과 책임자 처벌과 더불어 중요한 것이 선출되지 않

는 권력을 어떻게 감시, 통제할 것이냐의 문제임. 물론 그 시작은 초유의 재판거래 의혹과 사법행정권 남용 문제에 대한 발본색원과 그에 따른 처벌이어야 함. 법원, 법관에 대한 민주적 통제를 위해서는 헌법 개정을 검토할 필요가 있으며, 행정부와 입법부, 시민사회가 함께하는 법원 개혁 논의가 시작되어야 함. 분명한 것은 법원 스스로 개혁의 주체가 될 수 없고 주도해서는 안 된다는 점임. 국민의 권리와 법치주의를 지키는 최후의 보루로서의 위상을 스스로 내팽개치고, 잘못을 시정할 여러 번의 기회마저 차버린 것이 바로 법원이었음.

토론문

박판규 / 변호사, 前 판사

한상희 교수님의 발제문에 보면, 1948년부터 2017년까지 일본의 경우 9명의 재판관이 탄핵소추되었고, 재판관탄핵재판소에서는 2명은 탄핵을 기각하였고, 나머지 7명에 대해서는 탄핵을 인용하여 해당 재판관을 파면하였다고 나와있습니다.

일본의 재판관탄핵재판소에서의 마지막 탄핵에 의한 파면은 2013. 4. 지하철에서 여성에 대한 몰카촬영으로 현행범 체포된 판사에 대한 것이었습니다. 그 바로 직전의 탄핵에 의한 파면은 2008. 12. 법원 여직원에 대한 스토키 행위를 한 재판관에 대한 것이었습니다.

대한민국의 경우 1948년부터 현재까지 법관에 대한 탄핵 파면은 물론, 탄핵소추된 사례도 전혀 없습니다.(유태홍 대법원장에 대한 탄핵소추안이 부결됨)

70년 동안 법관에 대한 탄핵소추가 9건에 불과하다는 것도 일본에서의 재판관 탄핵 제도의 실효성을 의심하게 하는데, 같은 기간 동안 우리나라는 단 1건도 없었다는 것은 우리 헌법상의 법관에 대한 탄핵제도가 사실상 사문화되었다고 보아도 무방할 것입니다.

우리나라가 사실상 탄핵제도를 사문화되었던 이유는 그에 의해 처리되어야 할 사건

이 발생한 경우 사법행정을 통해 판사직을 사직하도록 탄핵과 같은 결과를 만들었기 때문입니다.

이번 양승태 법원행정처의 사법농단 사건에서 사법행정의 위험성이 적나라하게 드러났지만, 우리 사법역사에 있어 사법행정은 갑자기 튀어나온 괴물같은 것이 아니라 우리사회의 변천과정에서 한국사회에 사법부가 적응한 결과입니다. 한국사회에 적응된 사법시스템하에서 법원의 사법행정은 탄핵제도를 대신하여 사실상 법관에 대한 탄핵 기능을 담당해 온 것입니다.

우리나라에서 2017년 현직 판사의 지하철 몰카사건이 발생했는데, 일본 재판관탄핵 재판소의 마지막 탄핵사건의 사례와 매우 유사합니다. 우리 대법원은 해당 판사에 대하여 2017년 말 감봉 4개월의 징계처분을 하였고, 해당 판사는 2018년 1월에 퇴직하였습니다. 결과적으로 해당사건의 판사가 그 직무를 더 이상 수행하지 않게 된 것은 일본과 동일합니다. 다만, 일본의 경우에는 5년간 변호사 업무를 담당하지 못하지만, 우리나라의 경우에는 변호사 등록과정은 별론으로 하고, 변호사 업무를 하는 것은 가능합니다.

이번 사법농단 사건은 지나치게 비대해진 사법행정이 법원의 본질적 업무인 재판과정의 개입한 것입니다. 이번 사건은 결국 사법행정을 최소화시키는 방향으로 가야 할 것입니다. 이런 측면에서 김명수 대법원장이 지난 9. 20. 입장문에서 밝힌 법원행정처의 폐지 및 사법행정조직에 상근법관을 두지 않기로 한 결정은 그 방향은 사법행정의 최소화의 관점에서는 매우 타당합니다.

반면에 그동안 사법행정이 실질적으로 담당하였던 법관에 대한 탄핵기능(징계나 재임용 탈락(재임용 심사 의뢰 전 사직의사 타진)은 앞으로는 실질적인 탄핵절차를 통해 이루어져야 할 것입니다. 이번 사법농단 사건을 계기로 사문화된 탄핵을 실질적인 제도로서 기능하도록 할 필요가 있습니다.

이번 사건에 관하여 법관탄핵절차에 착수하는 것이 사법신뢰 회복을 위해서 반드시 필요한 조치라고 생각합니다. 이번 사법농단 사건의 심각성에 대한 인식에는 큰 차이가 있는 분들이더라도 사법부의 신뢰붕괴에 대해서는 한마음으로 우려하고 있습니다.

그리고 그 신뢰회복을 위해서는 형사법적 처벌에 기댈 것이 아니라 헌법적 책무 위반을 이유로 한 탄핵절차가 가장 합당한 방식이라고 생각합니다.

물론 탄핵절차의 피소추자를 누구로 할 것인지, 어떤 사유를 탄핵사유로 할 것인지는 추후 논의해야 할 것입니다. 그 대상자와 관련해서 재판개입에 연루된 당사자들에 대해서는 그 지위고하를 막론하고 탄핵절차에 착수할 필요가 있습니다. 재판개입과정에서 직접 재판부에 의사를 전달한 사람, 의사를 전달하도록 지시한 사람, 의사를 전달해야 된다는 내용의 문건을 작성한 사람은 향후 다시는 재판을 할 수 없게 해야 된다고 봅니다. 그 관여자들 개인의 인품이나 지식과 상관없이 재판의 공정성에 대한 침해한 사람이 과거의 행위와 관계없이 앞으로는 공정한 재판을 할 것이라고 국민들과 재판당사자들에게 믿어달라고 할 수는 없을 것입니다. 그래야 이후에는 어느 누구도 이번에 밝혀진 여러가지 의혹과 유사한 지시를 할 수 없게 하고, 그 누구도 그런 지시를 수행하지 않을 것이기 때문입니다.

이번 사법농단 사건의 시작은 이탄희 판사의 사직서 제출이었습니다. 그 뒤 언론보도와 양승태 대법원장 시절의 1차 조사, 이에 항의하는 각급법원에서의 판사회의회와 전국법관대표회의 개최, 김명수 대법원장 취임 후 2차, 3차 조사가 이루어졌고, 현재 검찰수사가 진행중입니다.

현재 진행중인 검찰수사에서는 검찰이 청구한 압수수색영장에 대해 이례적인 기각율이 나오고 있습니다. 이것이 검찰측의 문제인지, 영장판사측의 문제인지는 제가 판단하기는 어렵지만, 이례적인 것은 맞습니다.

김명수 대법원장의 수사협조 약속이 있었고, 법원행정처의 임의제출이 이루어졌지만, 이에 대해서 충분한 자료가 제공되었는지에 대해서는 검찰과 법원행정처의 판단이 다른 것 같습니다. 이는 충분한 자료제공이 어디까지를 말하는지에 대한 견해대립이라고 생각되지만, 선별적 자료제공만으로는 사건의 전말을 알기 어려운 것은 분명합니다.

법원행정처는 이 사건의 전말을 밝히는데 소극적이었고, 선별적 자료제공을 통해 다른 부적절한 사법행정 남용행위를 외부에 드러내는 것을 완강히 거부하고 있습니다.

이러한 법원행정처가 아직까지 드러나지 않는 문제점을 모두 포함한 법원개혁작업을 수행할 것이라고는 도저히 기대하기 어렵습니다.

김명수 대법원장의 지난 9. 20.자 입장문의 방향성에 대해서는 전적으로 공감하나, 그 방향성을 공감하는 외부에서 법원개혁이 이루어질 수밖에 없습니다. 우리나라 권력구조상 그 외부라고 함은 국회가 되는 것이 타당하고, 결국 국회가 법원개혁을 주도하여야 한다고 생각합니다. 그것이 현재의 국회 내의 정당별 의석구조라는 본질적인 한계가 있더라도 다른 대안을 찾기 어렵습니다.

이제는 국회가 나서야 할 때라고 생각합니다. 국회에서 법원개혁작업을 주도할 경우 이 토론회의 주제인 법관탄핵이 인적 청산을 통한 사법부 신뢰 회복의 첫걸음이 될 것이라고 생각합니다. 이번 사법농단 사건의 해결을 위해서 국회내에서의 논의가 지금보다 훨씬 활발하게 이루어지기를 진심으로 희망합니다.

법관에게 책임을 묻는다 - 사법농단 관여 법관 탄핵의 의의와 필요성

발행일 2018. 09. 27.

발행처 양승태 사법농단 대응을 위한 시국회의

담당 참여연대 사법감시센터 김태일 간사(02-723-0666 jw@pspd.org)

※본 자료는 참여연대 홈페이지(<http://www.peoplepower21.org>) 및 각 공동주최 단체 홈페이지에서 다시 볼 수 있습니다.