

법관 문성호 탄핵소추안

의안 번호	0000
----------	------

발의연월일 : 2019. 1. .

발 의 자 : 000 의원 외 00인

주 문

헌법 제65조, 국회법 제130조, 법원조직법 제46조의 규정에 의하여 법관 문성호의 탄핵을 소추한다.

피소추자

성 명 : 문성호

직 위 : 법관

탄핵소추의 사유

헌법 제65조 제1항은 법관이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 법관 문성호(이하 '피소추자'라고 한다)는 아래에서 보듯이 그 직무집행에 있어서 헌법과 법률을 광범위하게 그리고 중대하게 위배하였다.

피소추자는 공무원의 공익실현의무 (헌법 제7조), 재판의 독립 원칙 (헌법 제 103조), 공정한 재판을 받을 권리 (헌법 제12조, 제27조) 조항 등 헌법을 위반 하였다.

또한 피소추자는 국가공무원법 제59조, 공직자윤리법 제2조의2 제3항, 부패 방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 ‘부패방지권익위법’이라 한다) 제7조, 법원조직법 제19조 제2항 등 법률을 위반하였다.

(다만 직권남용죄 등 형법 위반 사항은, 향후 피소추자에 대한 검찰의 기소가 있을 경우 공소장의 내용을 토대로 보완하는 것이 효율적일 것으로 보이므로, 이 소추안에는 별도로 포함하지 아니하였음)

이러한 피소추자의 헌법, 법률위반 행위는 다른 피소추자들과 함께 양승태 대 법원장(2011. 9. ~ 2017. 9.)에 의하여 박병대 법원행정처장(2014. 2. ~ 2016. 2. 대법관 겸임), 고영한 법원행정처장(2016. 2. ~ 2017. 5.), 임종헌(2012. 8. ~ 2015. 8. 기획조정실장, 2015. 8. ~ 2017. 3. 법원행정처 차장) 등을 거쳐서 내려온 포괄적인 지시와 활동방향에 따라 구체적인 실행행위를 분담한 것이다.

이는 법관으로서 요구되는 고도의 윤리의무 및 청렴의무를 저버린 것으로서 오로지 신뢰에 기반하여 사법주권을 위임해 준 국민의 기대를 배신한 것으로서 탄핵에 의한 파면결정을 정당화하는 사유에 해당한다.

이에 피소추자를 파면함으로써 헌법을 수호하고 손상된 헌법질서를 다시 회복하기 위하여 탄핵소추안을 발의한다.

구체적인 탄핵소추 사유는 다음과 같다.

다 음

1. 피소추자의 지위

피소추자는 2004. 2.경 사법연수원을 수료(33기)하여, 2004. 2. 법관으로 임용된 이래 창원지방법원 진주지원 판사, 수원지방법원 판사, 의정부지방법원 판사, 서울중앙지방법원 판사, 서울행정법원 판사를 거쳐 서울남부지방법원으로 전보되어 근무하던 중, 2015. 2. 경 법원행정처 사법정책심의관의 직위를 겸임하게 되었다. 이후 피소추자는 2018. 6.경 사법행정권 남용 의혹 관련자로 대법원 법관징계위원회의 징계 절차에 회부되었고, 2018. 12. 19. 대법원 법관징계위원회로부터 통합진보당 국회의원 행정사건 전원 합의체 회부 검토에 관여하였다는 이유로 견책 처분을 받았다. 피소추자는 본 탄핵소추안 발의일 기준으로 헌법 제101조 및 법원조직법 제5조에 따른 법관의 신분을 유지하고 있다.

2. 피소추자의 행위

가. 재판의 독립을 침해하거나 훼손한 행위

1) 한정위헌 취지의 위헌제청결정 사건에 대한 재판개입(2018.11.14.자 임종헌 공소장 108-112면)

가) 서울남부지방법원은 2015. 4. 10. 헌법재판소에 2011가합17886(2012카기 70001) 재직기간 확인 사건에 대하여 재판의 전제가 된 법률에 대하여 ‘한정

위헌 결정'을 구하는 취지의 위헌법률심판제청문을 접수하였다. 당시 법원행정처는 통합진보당(이하 “통진당” 이라고 한다) 정당해산 결정을 계기로 헌법재판소의 위상이 강화되고 동시에 대법원의 최고법원으로서의 위상은 약화되는 것을 우려하며 헌법재판소에 대한 다양한 견제 방안을 검토하고 있었는데, 위와 같이 일선 법원이 직접 ‘한정위헌’ 취지의 위헌제청결정을 한 것이 외부에 알려질 경우 ‘법원이 스스로 변형 결정의 일종인 한정위헌을 인정하고 있다’며 헌법재판소의 한정위헌결정의 정당성을 강화하는 논리로 이용될 수 있어 크게 우려하였다. 이에 법원행정처는 위헌법률심판제청신청인과 담당 재판부를 설득하여 담당 재판부로 하여금 ‘한정위헌’ 취지의 위헌제청결정을 직권취소하고, ‘단순위헌’ 취지의 위헌제청결정을 하게 하는 방법으로 재판에 개입하여 그 결정을 변경하기로 논의하였다.

나) 이규진은 피소추인에게 위와 같은 내용의 실장회의 논의결과를 전달하면서 ‘대법원장님의 최종 결심을 받아야 하니 보고서를 작성하되, 1안 직권취소, 2안 경정, 3안 방기로 하고 1안을 선택할 수밖에 없는 사유를 적절히 구성해 보라, 그리고 직권취소를 하게 되면 원결정문과 직권취소결정문을 아무도 봐서는 안 되니 결정문 검색 시스템에서도 검색이 되지 않도록 하는 전산상 조치도 가능한지 확인해 보라’고 지시하였다.

다) 이와 관련한 피소추자의 행위는 다음과 같다.

(1) 피소추자는 위 이규진의 지시에 따라 2015. 4. 12. 경 해당 위헌제청결정을 직권으로 취소하도록 해야 하는 이유와 원 결정문 및 직권취소결정문이 결정문 검색 시스템에서 검색이 되지 않도록 할 전산상 조치 방법에 대한 내용을 담은 ‘한정위헌 취지 위헌제청결정 확인 및 향후대책’ 문건을 작성하여 이를 이규진에게 보고하였다.

(2) 해당 문건은 이미 종결된 일선 법원의 재판(결정)에 개입하여 재판의 내용을 사후적으로 변경하고, 그 사실을 은폐하기 위한 것으로, 이처럼 구체적인 특정 재판의 결론의 변경을 검토하는 것은 사법행정의 한계를 넘어 위법하며, 해당 재판의 절차 진행 및 결론에 영향을 미쳐 법관의 재판상 독립을 침해하는 것이었다.

2) 통진당 국회의원 지위확인소송 항소심 대응 문건 작성 및 법원행정처 입장 전달을 통한 재판개입(2018.11.14.자 임종헌 공소장 123-127면)

가) 서울행정법원 제13행정부(재판장 반정우)는 2015. 11. 12. 통진당 국회의원 행정소송의 1심 사건(서울행정법원 2015구합50320)에서 ‘헌법재판소의 통진당 소속 국회의원에 대한 의원직 상실결정에 대해 법원이 다시 심리·판단할 수 없다’는 이유로 소 각하 판결을 하였다. 그런데 해당 판결은 법원행정처가 2015. 1. 7. 자 ‘통진당 행정소송 검토보고’ 문건을 통해 정리한 ‘법원행정처가 수립한 판단방법’에 정면으로 배치되는 판결이었다.

나) 위 판결 선고 직후 피소추자는 위 판결을 비판하고 항소심 대응계획을 검토하라는 지시를 받게 되었다.

다) 이와 관련된 피소추자의 행위는 다음과 같다.

(1) 피소추자는 ‘통진당 국회의원 행정소송 항소심 재판부에 설명 자료를 전달하는 등 항소심 재판부와 문제의식을 공유하기 위한 노력을 계속하겠다’는 내용을 담은 2015. 11. 12. 자 ‘통진당 국회의원 행정소송 결과보고(행정 11. 12. 선고)’ 문건을 작성하여 이규진에게 보고하였고, 이규진은 박병대, 임종헌, 이민걸 등이 참석한 처장 주재 실장회의에서 이를 보고하였다.

(2) 해당 문건은 헌법재판소와의 관계에서 사법부의 위상을 강화하기 위한 목적으로 법원행정처가 원하는 항소심 처리 방향을 재판부에 전달하는 방안을 검토한 것으로 사법행정의 한계를 넘어 위법하며, 항소심 재판에 영향을 미쳐 법관의 재판상 독립을 침해할 수 있는 내용이었다.

(3) 이후 2016. 2. 경 법관 인사이동으로 항소심 재판부(서울고등법원 제6행정부)의 구성이 변경되자 이민걸은 항소심 재판장 이동원에게 법원행정처의 입장을 전달하였고, 배석판사 이인석은 피소추인에게 연락하여 법원행정처의 의견을 물어보고 검토한 자료를 요청하는 등 문건에 기재된 대로 재판의 개입이 이루어졌다.

3) 통진당 국회의원 행정소송 상고심 전원합의체 회부 검토를 통한 재판개입 (2018.11.14.자 임종헌 공소장 133-134면)

가) 통진당 국회의원 이석기 등이 제기한 행정소송은 2015. 4. 27. 서울고등법원에서 항소 기각되었고, 이석기 등의 상고로 2016. 5. 12. 대법원에 사건이 접수되었다. (대법원 2016두39856) 그러자 임종헌은 양승태, 고영한과 함께 2016. 5. 경 이규진에게 ‘위헌정당 해산 결정에 따른 소속 국회의원직 상실 여부에 대한 판단권한은 사법부에 귀속된다는 점을 선언하여야 한다는 전제 하에, 위 선언을 대법원 전원합의체에서 할지 아니면 소부에서 할지 검토한 다음, 해당 검토 내용과 함께 이 상고사건에 대하여 대법원장 및 법원행정처장, 차장이 관심을 가지고 있다는 사실을 대법원 수석재판연구원 및 선임재판연구관에게 전달하라’는 취지로 지시하였다.

나) 이규진은 2016. 6. 초순경 피소추자에게 ‘위 선언을 대법원 전원합의체에서 할지 아니면 소부에서 할지 검토하고, 통진당 소속 국회의원의 임기가 만료된 상황에서 소의 이익이 있다는 논리를 검토해 작성하라’는 취지로 지시

하였다.

다) 이와 관련된 피소추자의 행위는 다음과 같다.

(1) 피소추자는 위 지시에 따라 ‘통진당 소속 국회의원의 임기 만료에도 불구하고 국회의원 세비 등 이익과 직결되는 부분이 있어 확인의 이익은 있는 것으로 판단된다’는 내용과 함께 전원합의체 회부의 긍정적·부정적 요소에 대한 검토 및 ‘위헌정당해산 결정에 따른 소속 국회의원의 의원직 상실 여부에 관한 판단 권한은 사법부에 귀속된다는 점을 선언하는 데는 소부 판결로도 충분하고, 전합 회부 사실이 외부에 공표될 경우 다수 언론의 관심을 유발하는 등으로 인해 전합 판결 외에 퇴로가 없을 수 있으니 전합 회부 사실 자체에 대한 보안 유지가 필요하다’는 취지의 내용이 담긴 2016. 6. 8. 자 ‘통진당 사건 전합 회부에 관한 의견’ 문건을 작성하여 이규진에게 보고하였고, 이규진은 이를 임종헌 등에게 순차 보고하였다.

(2) 해당 문건은 재판이 계속 중인 특정 사건의 소송 요건을 검토한 것으로 해당 재판에 영향을 미치는 내용이었다. 또한 전원합의체 회부 여부는 법원조직법 제7조 제1항 각호가 정한 사유에 따라 결정되어야 함에도 헌법재판소와의 관계에서 사법부 위상 강화를 위한 목적 하에 특정 사건을 전원합의체에 회부하여야 한다고 검토한 것으로, 상고심 절차 진행에 영향을 미칠 수 있는 내용이며 더 나아가 법관의 재판상 독립을 침해할 수 있는 내용이었다.

4) 통진당 지역구 지방의회의원 상대 제소 방안 검토를 통한 재판개입 (2018.11.14.자 임종헌 공소장 138 - 139면)

가) 임종헌은 통진당 재창당 움직임에 대한 견제 방안으로 ‘사법부가 주도적으로 나서서 통진당 지역구 지방의회의원을 제소하게 한 다음 의원직을 박탈하

는 판결을 선고한다'는 방안을 청와대 측에 제시하여 상고법원 도입 등 사법부 요구사항을 관철시킬 수 있는 대책으로 활용하고, 헌법재판소와의 관계에서 법원의 위상을 강화하기로 계획하였다.

나) 임종헌은 2015. 6. 경 이규진에게 '기존에 작성된 통진당 지역구 지방의원 상대 제소 방안 문건을 업데이트 해달라'는 취지로 요구하였고, 이규진은 그 무렵 피소추자에게 2015. 2. 12.자 '통진당 지역구 지방의원 대책 검토' 보고서를 수정·보완할 것을 지시하였다.

다) 이와 관련된 피소추자의 행위는 다음과 같다.

(1) 피소추자는 위 지시에 따라 해당 문건 파일에 2015. 6. 10.자 문화일보 보도 내용을 추가하고, 구체적인 제소방법에서 청구이유 주장 1항을 삭제하는 방법으로 2015. 6. 12. 자 '통진당 지역구 지방의원 상대제소' 보고서를 작성하여 이규진에게 보고하였고, 이규진은 이를 임종헌에게 보고하였다.

(2) 해당 문건의 내용은 사법부의 위상을 강화하고, 각종 정책 추진에 있어 청와대의 협조를 얻을 목적으로 사법부가 일방 당사자의 제소를 유도한 뒤 특정 의도에 맞춘대로 재판의 결론을 내리자는 계획을 구상하고, 그 시행을 위하여 소 제기 후보지역까지 검토한 것으로 법관의 재판상 독립 등을 침해하는 것이었다.

5) 통진당 비례대표 지방의회의원 행정소송 1심 재판의 예상 판결 결과 등에 관한 보고서 작성 및 선고결과 관련 보고서 작성을 통한 재판개입 (2018.11.14.자 임종헌 공소장 116-120면)

가) 전주지방법원 제2행정부(재판장 방창현)는 통진당 비례대표 지방의회의원

의원지위확인소송(전주지방법원 2015구합407)에 대하여 2015. 7. 22. 경 변론을 종결하고 2015. 9. 16. 판결 선고를 앞두고 있었다. 해당 재판부로부터 ‘본안 판단을 검토하고 있고 인용 쪽에 비중을 두고 있다’는 취지의 재판부 심증을 파악한 법원행정처 사법지원실 총괄심의관 심경은 재판부에 ‘판결 이유에 정당해산 결정으로 인한 소속 의원의 의원직 상실 여부를 판단할 권한이 법원에 있다는 점을 명시해달라’고 요청하였다.

나) 심경으로부터 위와 같은 요청을 한 사실을 보고받은 이규진은 판결 선고 전 피소추자에게 위 내용을 정리하고 판결 선고에 따른 파장 등을 분석하고 고 지시하였다.

다) 또한 이규진은 위 전주지방법원이 2015. 11. 25. ‘법원행정처가 수립한 판단방법’에 따른 판결을 선고하자 피소추인에게 위 판결 선고결과를 보고하라고 지시하였다.

라) 이와 관련된 피소추자의 행위는 다음과 같다.

(1) 피소추자는 위 이규진의 지시에 따라 2015. 9. 15. 경 전주지방법원 2015구합407호 사건 재판부가 청구를 인용할 것으로 예상된다는 점, 청구인용에 따른 예상 파장 및 언론 대응 방안 등을 기재한 ‘통진당 비례대표지방의원 행정소송 예상 및 파장 분석’ 문건을 작성하여 이규진에게 보고하였고, 이규진은 이를 임종헌, 박병대, 양승태에게 순차로 보고하였다.

(2) 해당 문건은 위법한 방법으로 파악한 재판부의 예상 판결 결과를 보고하고 그에 따른 파장 및 언론대응방안 등을 정무적으로 분석한 것으로, 사법행정의 한계를 넘어 위법하며 해당 재판의 절차 진행 및 결론에 영향을 미쳐 법관의 재판상 독립을 침해하는 것이었다.

(3) 또한 피소추자는 위 지시에 따라 ‘위헌정당해산에 따른 국회의원의 퇴직 여부를 판단할 권한이 법원에 있다는 점을 선언한 것은 권력분립 원칙의 진정한 의미를 정확히 파악하고 헌법재판소의 월권을 지적하였다는 점에서 적절하고, 서울행정법원의 판결(서울행정법원 2015구합50320)과 정반대의 취지로서 향후 법관을 상대로 한 헌법 교육 과정에서 활용하는 방안을 검토하겠다’는 내용의 2015. 11. 25. 자 ‘통진당 지방 의원 행정소송 결과보고(전주지법 11. 25. 선고)’ 문건을 작성하였으며, 위 문건은 이규진, 임종현, 박병대, 양승태에게 순차 보고되었다.

(4) 해당 문건은 특정 재판부의 판결 내용을 판결의 내용 자체가 아니라 ‘권력분립 원칙’ 및 정무적 관점에서 해석하고 평가하여 보고한 것으로, 사법행정의 한계를 넘어 위법하며 법관의 재판상 독립을 침해하는 것이었다.

나. 헌법재판소 파견 법관을 이용한 헌법재판소 내부 사건 정보 및 동향 수집 (2018.11.14.자 임종현 공소장 97-101면)

1) 임종현을 비롯한 법원행정처 관계자들은 2013. 11. 경 법무부가 헌법재판소에 통진당 정당해산심판을 청구하고, 2014. 7. 경 GS칼텍스 관련 재판소원 사건에 대해 헌법재판소가 최초로 법원 재판의 위헌 여부에 대해 본안 판단으로 나아가 인용 결정을 하려는 움직임이 있자, 헌법재판소에 국민의 관심이 집중되고 그 위상이 강화됨으로써 향후 헌법재판소가 한정위헌 결정을 양산하고 재판소원 제도를 도입하는 등 법원 재판에 영향력을 행사하려는 시도가 이어질 것을 우려하였다.

2) 이에 따라 임종현은 양승태, 박병대 등과 함께 법원행정처 내부에 팀을 구성하여 최고 사법기관으로서의 대법원의 위상을 유지하기 위해 헌법재판소를

견제할 방안을 검토하게 하고, 헌법재판소에 파견된 최희준 부장판사를 이용하여 헌법재판소에서 심리중인 민감한 사건들에 대한 재판연구관의 토론 및 보고, 헌법재판관의 평의 내용, 헌법재판소 사건 및 정책에 대한 동향 등의 내부 정보를 수집하기로 계획하였다.

3) 위와 같은 내용의 지시를 받은 이규진은 2015. 3. 중순경부터 지속적으로 최희준에게 헌법재판소 내부 비공개 문건 등을 입수하여 당시 헌법재판소 관련 업무를 담당하던 피소추자에게 보낼 것을 지시하였다.

4) 이와 관련된 피소추자의 행위는 다음과 같다.

가) 피소추자는 최희준으로부터 헌법재판소 심리 사건과 헌법재판소 추진 정책에 관한 비공개 정보와 자료를 전달받았는데, 이는 대법원의 위상을 유지하기 위해 헌법재판소를 견제할 목적으로 위법한 방식으로 수집된 것이었다.

나) 또한 피소추자는 이규진의 지시에 따라 입수한 자료를 기초로 2016. 7. 26. 자 ‘개헌을 포함한 사법부 관련 주요 이슈에 관한 현재 입장’ 문건을 작성하여 이를 보고하였는데, 해당 문건은 헌법재판소의 주요 정책에 대한 입장 및 논거를 정리한 내용이 포함되어 있었다.

3. 피소추자의 헌법과 법률의 중대한 위반 여부

가. 관련 규정

헌법 제7조 제1항은 국민주권주의와 대의민주주의를 바탕으로 공무원을 ‘국민 전체에 대한 봉사자’로 규정하고 공무원의 공익실현의무를 천명하고

있다(헌법재판소 2017. 3. 10. 선고 2016헌나1 결정). 이러한 공무원의 공익실현의무는 국가공무원법 제59조, 공직자윤리법 제2조의2 제3항, 부패방지권익위법 제2조 제4호 가목, 제7조 등 법률을 통해 구체화되고 있다.

즉, 국가공무원법 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. 또한 부패방지권익위법은 제2조 제4호 가목에서 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”를 부패행위로 규정하고 있고, 제7조에서 “공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 직무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다.”고 하여 공직자의 청렴의무를 규정하고 있다.

나아가 법관은 헌법 제7조에 따른 공무원의 공익실현 의무의 내용이, 사법권의 가장 본질적인 재판업무에 관한 대원칙인 헌법 제103조 재판의 독립원칙 규정을 통해 구체화되고 있다. 이 중 헌법 제103조는 “법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다”라고 규정하고 있는데, 여기서의 재판독립은 법원 외부세력으로부터의 독립뿐 아니라 법원 내부세력 특히 사법행정권자로부터의 독립도 포함된다.

헌법 제103조 재판의 독립원칙 규정은 그 자체가 목적이 아니라, 궁극적으로는 국민으로 하여금 공정한 재판을 받을 기본권을 확실하게 보장받을 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 있다”고 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 한정되어야 한다.

이와 달리 재판업무 자체는, 사법행정사무가 아니라 당해 법관의 독립된 재판권에 속하는 것이므로 법원행정처가 어떠한 형태로든 관여, 개입해서는 아니된다. 따라서 법관이 사법행정권자의 지위에서 사법행정을 함에 있어서는, 공익실현의무에 기초하여 그 어떠한 이유로도 일선 법원의 재판에 대하여 헌법 제103조에 따른 재판의 독립 원칙이 침해되지 않도록 하여야 한다. 그리고 그를 통해 국민의 공정한 재판을 받을 기본권이 최대한 보장될 수 있도록 하는 것은 피소추자 등 사법행정권을 담당하는 공무원의 당연한 헌법상 의무에 해당한다.

마지막으로 우리 헌법은 권력분립의 원칙을 명시적으로 규정하고 있지는 않지만 헌법 전문에서는 “자유민주적 기본질서”를 언급하는 한편 제1조에서 대한민국이 민주공화국임을 천명하고 있다. 그런데 헌법재판소에 의하면 이러한 민주주의 제도는 “기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립” 등 다양한 제도를 통하여 구체화 된다(헌법재판소 2014. 12. 19. 2013헌다1, 헌법재판소 2001. 9. 27. 2000헌마238, 헌법재판소 1990. 4. 2. 89헌가113 등). 따라서 권력분립제도는 우리 헌법질서의 중요한 일부라

고 할 수 있다. 특히 헌법재판소는 헌법이 규정한 헌법기관에 해당한다는 점에 비추어 볼 때 헌법재판소는 법원을 비롯한 다른 헌법기관으로부터 고도의 독립성이 요구된다고 할 수 있다.

나. 3차보고서의 판단기준

한편 3차보고서 19쪽에서는 의혹별 조사결과를 밝히면서 아래와 같이 평가기준을 밝힌 바 있다.

“정책결정을 통하여 실행행위로 나간 경우 뿐만 아니라 문서작성행위, 그 작성지시행위, 논의 과정, 정책결정행위 등도 사법행정권의 남용에 해당하는지 여부를 판단하고자 하였다”면서 “재판의 독립, 법관의 독립, 법관의 기본권을 침해·훼손하였거나 그러할 우려가 있는 행위에 대한 평가를 함에 있어 그 정도가 심한 것에 대해서는 사법행정권의 남용으로, 그에 미치지 않는 것에 대해서는 부적절로 분류, 평가하였습니다.... 이는 각 행위별 평가이며 각 행위자별로 인적 책임을 묻는 과정에서 다수의 부적절이 누적된 경우 남용과 같은 수준으로 평가될 수도 있을 것입니다.”

즉, 대법원 특조단 스스로가 “재판의 독립, 법관의 독립, 법관의 기본권 침해나 훼손 여부”를 기준으로 그 정도가 심한 것에 대해 사법행정권 남용으로 판단했다는 것이고 위 기준인 재판의 독립 등은 헌법규정에 해당하는 내용이므로, 결국 3차 조사단이 사법행정권 남용이라고 판단한 부분은 헌법을 중대하게 위반한 것이라고 볼 수 있다. 또한 3차 조사단은 위 헌법상의 기준에 비추어 정도가 남용에 미치지 않는 것을 부적절로 평가하였다는 것인데, 부적절로 평가된 부분도 다수의 부적절이 누적된 경우에 인적 책임

을 물을 때는 남용과 같이 평가할 수 있다고 보고 있다.

결론적으로 부실조사의혹을 받아 왔던 3차 조사단조차 사법행정권의 남용 또는 부적절로 판단한 행위는 법관의 독립, 재판의 독립 등 헌법가치의 중대한 위반으로 적어도 평가할 수 있다. 따라서 본 탄핵소추안에서는 이 기준을 주요한 평가기준으로 삼아 피소추자의 헌법 및 법률위반 여부를 구체적으로 살펴본다.

다. 전국법관대표회의 의결사항 기준

전국법관대표회의는 2018. 11. 19. 다음과 같은 행위를 중대한 헌법위반으로서 법관 탄핵 소추절차까지 검토되어야 한다고 의결함으로써, 법관탄핵의 판단기준을 제시하였다.

“법원행정처 관계자가 특정 재판에 관해 정부 관계자와 재판 진행방향을 논의하고 의견서 작성 등 자문을 하여 준 행위나, 일선 재판부에 연락하여 특정한 내용과 방향의 판결을 요구하고 재판 절차 진행에 관하여 의견을 제시한 행위”

한편 안동지원 판사들의 제안서 원문에 따르면, 이러한 행위 등은 명백한 재판 독립 침해행위라고 하였다.

그러면서 재판부가 사건 처리에 관하여 동료나 선배 법관에게 조언을 구하고 이를 참고할 수는 있지만, 합당한 결론을 도출하기 위한 순수한 의도의 조언이 아니라 '(헌법재판소 등과 비교하여) 법원의 위상 제고에 유리한지 여부'나 '행정부와의 원활한 협력 관계를 구축할 수 있는지 여부'는 절대 고려 대상이 되어서는 안되고 어떠한 선의의 의도나 명분을 갖다 대더라도 헌법이 요구하는 재판의 독립을 침해하는 것이라고 하였다.

또한 이러한 행위에 대하여 형사법상 범죄 행위로 포섭되지 않거나 기소되지 않았다고 하여 아무런 역사적인 평가가 이루어지지 않고 넘어간다면, 재판의 공정성에 대한 국민의 신뢰를 심각하게 무너뜨릴 수밖에 없으므로 탄핵이 필요하다고 평가하였다.

이처럼 법관들의 대표들이 모여서 스스로 제시한 이러한 법관 탄핵의 판단기준은, 충분히 합리적이고 헌법정신을 충실히 반영한 것이다. 따라서 법원의 3차 조사보고서 판단기준과 함께 특히 임종헌 공소장에 제시된 행위태양의 중대한 헌법위반 여부를 판단함에 있어 함께 고려되어야 한다.

라. 피소추자의 헌법 및 법률 위반 여부

피소추자의 행위는 앞서 제2항에서 본 바와 같이 크게 1) 재판의 독립을 침해하거나 훼손한 행위와 2) 헌법재판소 견제 목적의 내부 정보 수집으로 나누는바, 순차적으로 살펴본다.

1) 재판의 독립을 침해하거나 훼손한 행위

가) 피소추자는 서울남부지방법원이 2015. 4. 10. 한정위헌 결정을 구하는 취지의 위헌제청결정을 한 것에 대하여 해당 결정을 직권으로 취소하도록 하고 결정문이 검색 시스템에서 검색이 되지 않도록 할 방법을 정리한 문건을 작성하여 보고하였다. 이는 이미 종결된 재판(결정)의 변경을 검토한 것으로 헌법상 재판의 독립을 정면으로 침해할 수 있는 행위이며 그 자체로 사법행정권의 남용, 즉 헌법과 법률의 중대한 위반행위를 하였다고 판단된다.

나) 피소추자는 또한 헌법재판소와의 관계에서 사법부 위상 강화를 위하

여 통진당 국회의원 지위확인소송 항소심 재판부에 법원행정처가 원하는 처리 방향을 전달하겠다는 내용의 문건을 작성하였다. 이는 전국법관회의와 안동지원판사회의 제안서 원문이 말하는 ‘(헌법재판소 등과 비교하여) 법원의 위상 제고에 유리한지 여부’를 기준으로 ‘일선 재판부에 연락하여 특정한 내용과 방향의 판결을 요구할 것을 예정한 것’으로서, ‘어떠한 선의의 의도나 명분을 갖다 대더라도 헌법이 요구하는 재판의 독립을 침해하는 것’이다.

다) 피소추자는 통진당 국회의원 행정소송 상고심 전원합의체 회부 여부를 검토하는 내용의 문건을 작성하였다. 3차 조사단은 해당 문건과 관련하여, ‘대법원에 계속 중인 상고심에 대하여 사법정책심의관으로 하여금 전원합의체에 회부하는 것의 적절성에 대해 검토하게 한 것은 부적절한 것임. 행정처의 행정작용과 대법원의 재판작용은 엄격히 분리되어야만 재판작용이 독립적으로 제대로 기능할 수 있는 것이고, 행정처의 위와 같은 관여는 전원합의체 회부 권한을 가지는 담당 소부 소속 대법관의 재판에 관한 권한을 침해하거나 훼손할 가능성이 큼(조사보고서 166쪽)’이라고 보았다. 피소추자의 문건 작성 행위는 사법행정의 한계를 넘어 재판작용의 독립성을 침해하는 것으로서 헌법과 법률의 중대한 위반행위이다.

라) 피소추자는 김종복이 작성한 2015. 2. 12. 자 ‘통진당 지역구 지방의원 대책 검토’ [75] 보고서를 수정·보완하였다. 3차 조사단은 2015. 2. 12. 자 문건에 대하여 ‘그 전달이나 실행 여부를 떠나서 행정처 고위 간부가 지방자치단체로 하여금 지방의원을 상대로 행정소송을 제기하도록 개입하는 방안을 마련하는 것은 [75] 문건에서도 명시하고 있는 바와 같이 외부로 알려질 경우 감당하기 힘든 파장이 있을 수 있는 행위로 삼권분립의 원칙을 위협할 수 있는 심각한 사법행정권의 남용이라 할 것임’이라고 평가하였다. 피소추자는 [75] 문건에 2015. 6. 10. 자 신문기사 보도 내용을 추가하

고 청구이유를 수정하는 등의 방법을 통해 큰 틀에서 동일한 내용의 2015. 6. 12. 자 문건을 작성한 것으로, 이와 같은 문건을 작성한 행위는 삼권분립의 원칙을 위협하며 법관의 재판상 독립을 침해하는 것으로서 헌법과 법률의 중대한 위반행위이다.

마) 피소추자는 통진당 비례대표 지방의회의원 행정소송 1심 재판(전주지방법원 2015구합407)에 대하여 미리 파악한 재판부의 심증과 예상되는 판결에 따른 파장 등을 문건으로 작성하여 보고하였다. 3차 조사단은 이와 관련하여 ‘사법행정을 담당하는 법관들이 구체적인 사건의 담당재판장에게 판결에 어떠한 취지의 판단이 들어가야 한다는 요청을 하거나 정무적 판단에 기초하여 판결 선고기일을 연기해 달라고 요청하기 위하여 재판장에게 연락하고 그 과정에서 재판의 결론에 대한 심증을 파악한 것은 사법행정에 의한 재판개입사례로서 심각한 사법행정권 남용임’(조사보고서 165쪽)이라고 보았다. 피소추자가 작성한 문건은 이와 같이 부적절한 재판개입행위를 통해 입수한 정보를 담고 있는 것으로서 그 작성 행위 또한 심각한 사법행정권의 남용, 즉 헌법과 법률의 중대한 위반행위이다.

피소추자가 작성한 위 문건이 유출되자 법원행정처는 통진당 지방의원 행정소송에 법원행정처가 조직적으로 개입한 정황이 노출됨으로써 사법부에 대한 비판 여론이 높아지고 헌법재판소가 반발하는 상황이 발생할 것을 우려하여 처장 주재 실장회의에서 거짓해명을하기로 결정하였다. 이에 따라 피소추자는 ‘문건 작성 및 유출 경위’라는 해명자료를 작성하여, ‘해당 문건에 적힌 내용은 법원행정처의 공식적 의견이 아닌 주무 심의관의 개인적 의견에 불과하고, 주무 심의관이 작성한 후 법원행정처 내부 지휘라인에 보고한 바 없다’는 내용의 해명자료를 작성하여 기자들과 헌법재판소 관계자들에게 배포되도록 하였다. 그러나 해당 문건은 이규진이 작성한 ‘통진당 국회의원 행정소송’이라는 제목의 문건에 기재된 ‘법원행정처가 수립한 판

단방법'을 기초로 작성된 것이었던 바, '주무 심의관의 개인적 의견에 불과하다'는 내용은 명백한 허위사실이였다. 이처럼 피소추자는 법관의 재판상 독립을 침해한 법원행정처의 조직적 재판개입 행위를 은폐하기 위한 허위의 해명자료를 작성하는 등의 적극적 행위에 나아간 바, 이 또한 명백히 헌법과 법률을 중대히 위반한 행위에 해당한다고 할 것이다.

2) 헌법재판소 견제 목적의 내부 정보 및 동향 수집

피소추자는 헌법재판소를 견제할 목적으로 파견 법관 최희준으로부터 헌법재판소 내부 비공개 정보와 자료를 전달받고, 이를 기초로 하여 문건을 작성하였다. 최희준이 제공한 정보 중에는 헌법재판소법 제34조 제1항에 근거하여 공개하지 아니하는 정보로 규정된 '서면심리와 평의'자료가 포함되어 있었던 바, 피소추자는 공무상 비밀누설죄(형법 제127조)를 구성하는 행위를 통해 수집된 위법한 정보를 누설받아 대법원 조직의 이익을 위해 활용한 것으로 보아야 하고, 따라서 앞서 실시된 국가공무원법, 공직자윤리법, 부패방지권익위법을 명백히 위반한 행위이다.

또한 이는 헌법상 권력분립원칙에도 위배된다. 오늘날 대부분 민주주의 국가에서 채택하고 있는 권력분립원칙의 본질은 국가권력의 집중과 남용을 방지하여 국민의 권리를 보장하는 것이다. 우리 헌법은 국민주권주의를 온전히 실현하기 위하여 입법·사법·행정을 분리하고, 상호간 견제와 균형의 원리를 통해 권한이 남용되지 않도록 통제하고 있다. 따라서 사법부의 다른 기관인 헌법재판소의 기밀을 전달받은 피소추자의 행위는 사법부의 이익을 위해 권한을 남용하여 국민주권과 민주주의의 근간을 흔드는 것이다.

3) 결론

이상 살펴본 바와 같이 피소추자의 행위는 헌법과 법률의 중대한 위반행위로서 탄핵사유에 해당한다. 가사 개별 문건에 따라 그 작성행위 하나만으로는 헌법과 법률의 중대한 위반에 이르지 않는 경우가 있다 해도, 피소추자가 임종헌 등의 지시를 받거나 공모하여, 지속적으로 헌법상 재판의 독립, 국가공무원법상 공무원의 공정한 직무수행의무, 부패방지권익위법상 부패행위금지에 반하는 위와 같은 행위를 한 점을 고려하면 종합적으로 헌법과 법률의 중대한 위반행위를 했다고 판단하는데 부족함이 없다.

4. 탄핵의 정당성

가. 대통령 탄핵과의 차이

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 범위반행위에 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 법관이 메우는 것이 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, 피소추자들 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.

나. 형평성 원칙 위배 여부

한편 피소추자는 양승태 대법원장을 비롯한 고위법관들의 지시에 따른 것인데다, 이들이 법관 탄핵절차를 거치지 아니한 채 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 징계처

분에 의하여서는 최고수위가 정직 1년일 뿐이다. 그런데 이러한 사법농단에 관여된 법관들을 단지 법관 징계절차에 의하여 최고 정직 1년밖에 처분하지 못한다면 이 또한 사법 불신의 큰 요인으로 작용할 수 밖에 없다.

즉 사법농단에 관여한 피소추자는 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.

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

셋째, 이들을 영구히 재판업무에서 배제하지 않을 경우, 마치 위에서 시킨 대로 할 수 밖에 없었다는 식의 피해자 행세를 통해 동료 판사들 사이에 동정론이 형성될 소지가 있다. 게다가 대법원은 상관의 명령에 절대복종해야 하는 공무원이라도 중대하고 명백한 위법명령에 따른 행위는 강요된 행위로서 적법행위에 기대가능성이 없는 경우에 해당하지 않는다고 판단하였다. 하물며, 헌법에 의하여 독립성이 보장된 법관의 경우에는, 상관의 지시라고 하더라도 위법한 명령을 따르는 것은 어떠한 경우에도 면책이 될 수 없다. 그럼에도 피소추자로 하여금 재판장으로 계속 근무하도록 한다면, 국민의 법감정과도 맞지 않는데다가 나중에 법원에서 피소추자로부터 재판받게 되는 당사자나 대리인 변호사들로부터도 공정한 재판이 보장되는지 여부에 대하여 의심받게 될 것이다.

5. 결론

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 어길 리는 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.

피소추자에 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 국민들의 신임을 잃어 정상적인 재판업무를 수행하는 것은 불가능하다.

피소추자에 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 가차 없이 탄핵될 수 있다는 준엄한 헌법원칙을 재확인하게 될 것이다.

이에 000 의원 등 000명의 국회의원은 국민의 뜻을 받들어 법관 문성호에 대한 탄핵소추를 발의한다.

증거 기타 조사상 참고자료

1. 사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단 2018. 5. 25.자 조사보고서
2. 사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단 2018. 5. 25.자 조사보고서 첨부 문건 중 아래 가항 내지 다항
 - 가. [200] (160608) 통진당사건전합회부관련[문□□]
 - 나. [75] (150212)통진당지역구지방의원대책내부용
 - 다. [76] (150915)통진당지방의원인용파장분석(문□□) 수정(이규진)
3. 2018. 11. 14. 자 임종헌 공소장