

총리의 불성실한 직무수행으로 인한 탄핵의 정당성¹⁾

1. 사건개요

청구인은 아이슬란드 국적으로 2006년부터 2009년까지 총리직을 역임하였다. 2008년 10월, 아이슬란드의 은행체계가 무너졌고 같은 달 6일에 청구인은 의회에 비정상적 금융시장상황 등으로 인한 재정지출권에 관한 법안(Act on the Authority for Treasury Disbursements due to Unusual Financial Market Circumstances etc.)을 제안하여 의회는 같은 날 이 법안을 채택하였다. 이 법은 금융감독당국에게 금융사업운영에 개입할 수 있는 권한을 주었다. 2008년 10월 7일과 9일에 금융감독당국은 아이슬란드의 가장 큰 세 은행의 운영권을 압수하였다.

같은 해 12월 의회는 세 은행의 붕괴 원인과 붕괴로 가게 된 과정을 조사하고 분석하기 위하여 특별조사위원회를 발족하였다. 특별조사위원회법 제1장에 따르면 위원회의 목적 중 하나는 아이슬란드에서의 금융 행위와 관련한 법과 규제를 실행하는 과정에 그 어떤 실수나 태만이 있었는지와 이 분야에서의 규제조사를 평가하고, 만약 그러한 점이 발견된다면 누구에게 책임을 물어야 할지를 결정하는 것이었다. 위원회는 범법활동을 조사하는 것이 그 목적은 아니었지만 잠재적으로 그러한 행위와 직무위반이 발견될 경우 검찰에 알릴 의무가 있었다. 특별조사위원회는 대대적인 조사를 벌이면서 개인과 금융기관 및 공공기관으로부터 정보를 수집하고 147명에 대한 공청회를 열었으며, 183명과 회의를 가졌다.

2009년 1월 26일 청구인이 이끌던 정부가 총사퇴하였고, 같은 해 2월 1일 두 개의 당이 연합한 새 정부가 들어섰다. 이 두 당은 2009년 4월 25일에 열린 선거에서 다수 의석을 차지했다.

1) *Haarde v. Iceland*, no. 66847/12, ECHR (2017. 11. 23. 결정).

청구인은 특별조사위원회에서 2009년 7월 2일과 3일에 증언을 하였고 2010년 2월 10일에 위원회는 청구인이 총리직 수행에 태만하였다는 결정을 내렸으며 청구인에게 이에 대해 서면응답을 할 수 있음을 알려주었다. 청구인은 2010년 2월 24일에 서면응답을 제출하였다.

2009년 의회는 특별조사위원회법 수정안을 통과시켰고 이 개정으로 인해 특별 의회심의위원회가 만들어지게 되었다. 위원회는 은행붕괴에 대한 특별 조사위원회의 보고서를 받아서, 이 보고서가 내린 결론에 대해 의회가 어떻게 행동할지에 대한 권고안 작성, 각료책임에 대한 입장 채택, 탄핵의 근거가 되는지에 대한 검토 등을 목적으로 하였다. 위원회는 2009년 12월 30일에 설립되었고 의회의 모든 정당을 대표한 9명의 위원들로 구성되었다.

의회심의위원회는 특별조사위원회의 보고서를 검토하였고 대학교수, 전현직 검사 등으로부터 각료책임에 대한 전문가의견을 들었다. 그 중 현직 검사 1명은 의회심의위원회 회의에 여러 차례 참여하여 각료들이 기소될 수 있는 가능성, 적용가능한 형법 규정, 관련 증거, 정식기소(indictment)와 관련된 규칙과 내용 등에 대해서 의견을 표하였다. 의회심의위원회는 각료들의 의무와 관련된 원본 서류들도 수집하였는데 정부 서신, 메모, 회의록, 이메일, 금융안정과 긴급계획에 대한 컨설팅 그룹과의 회의록 등이 포함되었다. 2010년 5월 18일 의회심의위원회는 청구인을 포함하여 문제가 된 시기에 정부각료를 지낸 16명에게 서신을 보내어 보고서의 결론에 대해 의견이 있으면 제출해 줄 것을 요청하였다. 위원회는 청구인을 포함하여 14명으로부터 답변을 받았고, 청구인은 2010년 6월 7일에 자신의 답변을 제출하였다.

2010년 9월 28일, 청구인은 변호사를 선임하였으며, 같은 달 30일 의회심의위원회의 탄핵절차 제안을 33대 30으로 승인한 의회의 투표결과가 공식적으로 청구인에게 통보되었다. 의회의 결의, 기소되는 명목, 의회심의위원회의 제안과 이에 대한 이유서까지 모두 의회 홈페이지에서 열람가능하였다.

10월 12일 의회는 위원회 조사 당시에 전문가로 참여하였던 현직 검사를

이 사건 탄핵사건 소추위원으로 임명하였다.

탄핵재판소법에 따라 이 사건을 판단하기 위하여 탄핵재판소가 구성되었고, 5명의 대법관, 1명의 지방법원 판사, 아이슬란드 대학 법학교수, 일반인 중에서 의회가 임명한 8명의 재판관들이 사건을 판단하였다.

2010년 11월 15일자 청구인의 서면요청에 따라 탄핵재판소는 11월 30일 청구인의 변호사를 변호인으로 지정하였다.

탄핵 소추위원은 2010년 12월 8일자로 청구인의 변호인에게 소추위원 측이 수집한 자료에 대해서 의견이나 요청이 있다면 알려달라고 서신을 보냈지만 변호인은 이에 대해 답장을 하지 않은 것으로 보인다.

2011년 4월 11일 청구인의 변호인은 소추위원 측이 특별조사위원회로부터 얻은 서류자료들이 저장된 USB를 받았다.

2011년 5월 10일에 청구인은 정식기소(indict)되었는데 혐의는 다음과 같다.

“1.1 아이슬란드의 금융기관과 국가재정에 드리운 심각한 위험을 직면하고도 총리로서의 의무를 심각하게 태만함. 그 위험은 총리가 알았거나 혹은 마땅히 알았어야 하고, 국가재정에 예상가능한 위험을 피하기 위해 현재 법에 기초하여 여러 조치, 입법, 일반적인 정부 지시 혹은 정부 결정을 취함으로써 대응이 가능하였음

1.2 국가가 직면하고 있는 금융위기에 대한 종합적이고도 전문적인 분석이 행정부 내에서 있을 수 있도록 총리 스스로 조치를 취하거나 혹은 다른 각료들에게 조치를 제안하는 방법으로 대응계획을 세우는데 실패함

1.3 2006년에 수립된 정부의 금융안정과 준비에 대한 자문단체의 업무가 목적에 부합하고 희망한 결과를 낼 수 있도록 하는데 태만함

1.4 국가를 대표하여 아이슬란드의 은행체계의 규모를 줄이기 위한 적극적 조치, 예를 들면 은행이 스스로 대차대조표를 줄이는 것 혹은 본사를 아이슬란드 외부로 옮기는 것을 지지하는 등의 계획을 수립하는데 태만함

1.5 영국에 있는 Landsbanki Island hf의 Icesave 계좌를 자회사로 옮기기

위한 적극적 조치가 취해지게 하거나 혹은 국가의 적극적 개입으로 이가 이루어지게 할 방법을 찾는 등의 방법을 찾아보는 것을 하지 않은 것

2. 2008년 2월부터 2008년 10월까지 헌법 제17조에서 규정하고 있는 중요한 정부문제에 관한 각료회의를 개최할 의무를 다하지 않음. 이 기간 동안 임박한 위험에 대해서 각료회의에서 논의된 부분이 거의 없음. 특히 2008년 2월 7일에 총리와 재정부 장관, 아이슬란드 중앙은행 이사회와의 회의 후, 또한 같은 해 4월 1일 다시 아이슬란드 중앙은행 이사회와의 회의 후, 그리고 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 중앙은행의 2008년 5월 15일 선언 이후에는 각료회의를 열어 이 문제를 논의할 이유가 있었으나 이 문제에 대해서 총리는 정식각료회의를 열거나 보고서를 제출하지 않았음.”

의회가 각료나 그 대행을 탄핵하기로 결정하였을 때 임기 중인 탄핵재판소 재판관들은 탄핵심판 중에 임기가 종료되더라도 판결이 나올 때까지 임기를 계속 할 수 있다는 내용의 탄핵재판소법 개정이 2011년 5월 10일부터 효력이 생겼다. 이는 원활한 사건심리가 목적이었고, 이 개정으로 인해 2005년 5월 11일에 임명되어서 6년의 임기 중이던 8명의 일반인 재판관들의 임기가 청구인의 탄핵심판이 종료될 때까지로 연장되었다.

2011년 10월 3일 탄핵재판소는 기소된 혐의 1.1과 1.2에 대해서는 청구인의 각하요청을 받아들였지만 나머지 혐의에 대해서는 각하요청을 기각하였다. 탄핵재판소는 또한 기소장의 내용에 관련해서는 형사소송법에 따른 형식과 구조를 갖추었고 사건 전체가 각하될 만큼의 결점은 찾기 어렵다고 판단하였다. 의회가 청구인에 대해서만 탄핵절차를 진행하기 위해 투표하였다는 주장에 대해서는 의원들은 자신들의 신념으로만 그러한 결정을 하는 것이라는 점을 명시하였다. 탄핵 사건에서 소추여부에 대해 결정할 권한을 가진 의회가 채택한 결의에 대해서는 탄핵재판소가 검토할 권한이 없다고 하였다.

2012년 4월 23일 탄핵재판소에서는 전원일치의 의견으로 세 건(1.3~1.5)의 혐의에 대해서는 청구인이 태만했다는 행위가 아이슬란드 금융기관이 처한

위험을 완화하거나 피할 수 있었을 것이라는 점을 소추위원 측이 증명하지 못했기 때문에 무죄를, 9명(5명의 직업 재판관, 4명의 일반인 재판관)의 의견으로 두 번째 혐의에 대해서는 청구인에게 유죄를 선고하였다. 탄핵재판소는 빠르게는 2008년 2월부터 아이슬란드의 상업은행과 국가 재산이 위험에 빠져있었다는 점이 입증되었으며, 청구인은 이에 대해서 인지하고 있어야만 했다는 판결을 내렸다. 탄핵재판소가 2008년 2월 1일부터 10월 6일 사이에 열린 52번의 각료회의의 회의록과 청구인과 다른 증인들의 증언을 검토한 결과 9월 30일과 10월 3, 5, 6일에 열린 회의를 제외하고는 관련 문제가 논의되지 않았다고 결론지었다. 따라서 헌법 제17조에 규정되어 있는 “중요한 정부문제”에 대해서 각료회의를 열어야 하는 의무를 다하지 못한 것이라고 판결 내렸다.

따라서 재판소는 헌법 제17조에 규정된 중요한 정부문제에 있어서 각료회의를 가져야 할 의무를 크게 태만하였으므로 각료책임법 제8조(c)를 위반하였다고 판결하였다.

청구인은 탄핵절차와 유죄판결이 유럽인권협약 제6조2)와 제7조3)하에서 보호되는 자신의 권리를 위반하였다고 주장하며 유럽인권재판소에 청구하였

2) 제6조 공정한 재판을 받을 권리

1. 모든 사람은 민사상의 권리와 의무, 또는 형사소추의 결정을 위하여 법률에 의하여 설립된 독립적이고 공평한 법원에 의하여 합리적인 기한 내에 공정한 공개 심리를 받을 권리를 가진다. 판결은 공개적으로 선고되며, 다만 민주사회에 있어서의 도덕, 공공질서 또는 국가안보를 위한 경우, 미성년자의 이익이나 당사자들의 사생활 보호를 위하여 필요한 경우, 또는 공개가 정의의 이익(interests of justice)을 해할 특별한 사정이 있다고 법원이 판단하는 경우 엄격히 필요한 한도 내에서 언론 또는 대중에 대하여 재판의 전부 또는 일부가 공개되지 아니할 수 있다.
2. 모든 형사피의자는 법률에 따라 유죄가 입증될 때까지는 무죄로 추정된다.
3. 모든 형사피의자는 다음과 같은 최소한의 권리를 가진다.
 - (a) 그에 대한 기소의 성격 내지 이유를 그가 이해하는 언어로 신속하고 상세하게 통보받을 권리.
 - (b) 자신의 변호의 준비를 위하여 충분한 시간과 편의를 가질 권리.
 - (c) 직접 또는 본인이 선택한 법적 조력을 통하여 자신을 변호할 권리, 또는 법적 조력을 위한 충분한 지불수단을 가지고 있지 못하다면, 정의의 이익을 위하여 필요한 경우에는 무료로 법적 조력이 부여될 권리.
 - (d) 자기에게 불리한 증인을 심문하거나 심문받도록 할 권리, 그리고 자기에게 불리한 증인과 동일한 조건으로 자신을 위한 증인을 출석시키고 심문받도록 할 권리.
 - (e) 법정에서 사용되는 언어를 이해하지 못하거나 또는 말할 수 없는 경우에는 무료로 통역의 조력을 받을 권리.

3) 제7조 죄형법정주의

1. 어느 누구도 행위시의 국내법 또는 국제법에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위를 이유로 형사상 유죄가 되지 아니한다. 어느 누구도 범죄가 행하여진 때에 적용될 수 있는 형벌보다도 중한 형벌을 받지 아니한다.
2. 이 조는 그 행위시 문명국가에 의하여 승인된 법의 일반원칙에 따라 범죄에 해당하는 작위 또는 부작위를 이유로 하여 당해인을 재판하고 처벌하는 것을 방해하지 아니한다.

다.

2. 관련 국내법 및 국제법

(1) 아이슬란드 헌법

제14조

각료들은 모든 행정 조치에 대해서 책임이 있다. 각료들의 책임은 법으로 규정된다. 의회는 각료의 업무상 행위에 대해 탄핵할 수 있다. 이러한 경우에 탄핵재판소가 관할권을 가진다.

제17조

각료회의는 새로운 입법안과 중요한 정부문제를 논의하기 위해서 열려야 한다. 각료가 문제를 제기하기 위해서는 각료회의가 열려야 한다. 공화국 대통령으로부터 요청을 받은 각료가 총리로 지명되어 각료회의를 주재한다.

(2) 아이슬란드 각료책임법

제8장

1. 위의 조항과 더불어 각료는 이 법에 따라 다음에 대한 책임을 진다.

생략

(c) 헌법에 어긋나는 조치를 시행하거나, 그러한 조치의 시행을 명령하거나, 그러한 조치의 시행을 허용하였다면, 혹은 헌법에서 명령한 조치를 시행하지 않았거나 시행이 되지 않게끔 하였을 경우

생략

제10장

마지막으로, 각료는 다음의 경우 이 법에 따라 유죄가 된다:

생략

(b) 그 행위가 법으로 명시적으로 금지되지 않더라도 국가의 자산을 위험에 빠뜨릴 수 있다고 예상가능한 일을 하거나 혹은 하계끔 원인제공을 하는 경우 또는 그러한 위험을 피하기 위한 조치를 하지 않는 경우

생략

제11조

이 법에서 규정된 범죄는 상황에 따라 직위해제, 벌금, 최대 2년간의 금고형에 처해질 수 있다.

형을 결정할 때에는 일반형법 제70장을 따른다.

각료가 일반형법 또한 위반하였을 경우에는 일반형법 제77장에 따라 합산하여 형이 정해져야 한다.

(3) 유럽평의회의회(Parliamentary Assembly of the Council of Europe)

“정치적 책임과 형사적 책임 분리”(결의안 1950(2013))

1. 민주주의와 법치주의는 정치인들이 내린 정치적 결정에 대하여 형사적으로 기소되지 않도록 실질적인 보호를 요구한다. 정치적 결정은 정치적 책임에만 귀속되어야 하고 이 정치적 책임을 최종적으로 판단하는 것은 유권자이다.

2. 유럽평의회의회는 유럽에서의 인권 현황에 대한 결의안 1675(2009)에서 면책특권 근절의 필요성을 밝혔듯이 모든 형태의 면책특권에 대해서 원칙적으로 반대하는 입장을 재확인한다. 따라서 정치인들은 사적 또는 공적 활동 중의 범법행위 혹은 부작위에 대해서 형사적 책임을 져야 한다.

3. 정치적 결정과 범법행위 혹은 부작위는 그 국가의 헌법과 형법에 의해 구별된다. 그리고 국가의 헌법과 형법은 베니스 위원회의 결론에 합치할 수 있도록 다음의 원칙을 존중하여야 한다.

3.1 정치적 실수나 차이를 벌하기 위해서 형사절차가 사용되어서는 안된

다.

3.2 정치인은 일반적인 범법행위에 대해서는 일반 국민들과 동일하게 형사적 책임을 져야 한다.

생략

(4) 비교법적 요소

정부부처 각료들의 형사책임 규제는 유럽평의회 회원국마다 다르다. 어떤 국가는 각료의 형사책임에 대해서 특별히 다른 규정이 없는데 이러한 경우 사건은 일반 검사들에 의해 처리되고 일반 형사법에 따라 형사법원에서 재판이 이루어진다. 다른 국가들에서는 사건 조사나 시작, 법원의 구성, 절차법에 있어서 각료들에게 특별절차가 적용된다. 후자는 종종 탄핵절차로 지칭되는데 여러 가지 방법으로 이해된다. 일반적으로 탄핵절차는 각료가 직무상 저지른 범법행위를 다루는데 사용된다.

직무상 저지른 범죄에 대해서는 일반적으로 국회가 관여를 하게 되는데 예를 들어 기소절차를 시작할 지 여부를 국회가 결정하는 방법으로 이루어진다. 이와 관련된 규정은 나라마다 다르지만 이러한 절차는 지정된 특별공무원, 의회 위원회 혹은 정해진 수의 의원이 이러한 절차를 시작할 수도 있다. 그러한 경우에는 의회의 기관이 임시위원회나 특별위원회를 통하여 조사를 시행하는 경우가 일반적이다. 각료에 대한 기소 결정권이 국회에 있는 몇몇 국가의 경우, 결정 후의 절차는 일반 검사와 형사법원에서 진행된다.

많은 유럽 국가의 법은 각료가 직무 중에 저지른 범죄에 대한 관할권을 가지는 법원에 대해서 특별규칙을 가지고 있다. 이러한 사건의 관할권을 가지는 탄핵재판소를 설립하거나 헌법재판소나 대법원과 같은 상위법원을 지정하여 사건의 관할권을 가지게 한다. 탄핵재판소는 보통 재판관 전부가 혹은 일부가 의원이거나 의회에서 지정된 사람이다. 일반 형사소송법이 보통 적용되지만 조금씩 변형이 있을 수 있다.

3. 판결요지

가. 법정의견

(1) 유럽인권협약 제6조 위반 주장

1) 재판 전 절차

의회심의위원회가 실시한 조사와 이에 따라 2010년 9월 11일 의회에 제출된 제안서의 목적은 각료책임법하에서 각료들이 자신의 의무를 저버렸음을 이유로 그들에 대해 탄핵절차를 실시할지 여부를 결정하기 위한 것이었다. 따라서 형법적 혐의를 결정하기 위한 것이 아니었다.

청구인의 주장은 조사과정에서의 결함으로 인해 의회심의위원회가 의회에 탄핵절차를 제안한 것은 합법적이지 않았으며 그 성격이 임의적이었고 정치적이었다는 것이 명확하다는 것이다.

유럽인권재판소는 우선 협약 체결국들이 정부각료들이 직무를 수행함에 있어서의 행위 혹은 부작위의 형사책임에 관한 문제에 대해서 헌법적 체계의 일환으로 다양한 방법을 채택해놓았다는 점을 지적한다. 이러한 차이점은 정부 각료들의 범죄행위가 쟁점이 되는 사건에 있어서 관련 형법조항의 구성, 조사와 재판을 하기 위한 사법적 및 절차적 처리방식, 제재에서도 보여진다. 또한 유럽인권재판소는 이러한 쟁점들이 각국의 고위관료들의 정치적 책임과 형사적 책임 사이에 적절한 균형을 맞추기 위한 중요하고도 민감한 문제를 포함하며 채택된 해결책들은 각국의 헌법적 질서안에서 견제와 균형이라는 복잡한 문제에 연결되어 있다는 점을 알고 있다. 따라서 우리 재판소의 역할은 협약국들에게 어느 특정한 모델을 강요하는 것이 아니다.

재판소는 연관된 헌법적, 입법적, 절차적 체계의 목적이 정치적 책임과 형사책임 사이에 균형을 맞추고 또한 처벌을 받지 않는 것과 또한 동시에 근

거 없이 형사절차에 의지하는 것을 피하기 위해서이지만 또한 이러한 절차의 오용이나 역기능의 위험이 도사리고 있다는 점을 인지하고 있다. 또한 재판소는 형사절차가 정적을 해하거나 정치적 분쟁에서 도구로 악용되지 않도록 보장해야 하는 중요성을 알고 있다. 따라서 유럽인권협약 제6조하에서 이러한 사건들의 상황과 절차를 검토하고 평가할 때에는 공정성 기준이 지켜졌는지를 확인해야 한다.

이번 사건에서 탄핵절차는 의회의 결정을 기반으로 이루어졌다. 아이슬란드 헌법과 관련 법률에서 정부각료를 탄핵소추할 권한은 의회에 있기 때문에 사안에 어느 정도는 정치적 성격이 포함될 수 있다. 이러한 점에 있어서 비교법적 관점에서 보았을 때 정부각료가 직무수행 중에 한 행위에 대하여 기소여부를 결정하는 데 있어서 의회가 관여하는 것이 그다지 드문 것은 아니다. 의회가 관여했다는 사실만으로는 협약 제6조에 따라 이의를 제기하기에 충분치 않다. 의회가 제기한 혐의에 대해서는 법정에서 검토하고 판단했다는 점을 염두에 두어야 한다. 또한 이번 사건에서 청구인이 유죄판결을 받은 혐의 역시 아이슬란드 헌법 제17조에서 요구되는 “중요한 정부 문제”에 대해서 각료회의를 가지지 않았다는 것인데 이러한 태만에 대해서는 객관적인 법적 의무가 적용된다.

의회심의위원회의 제안에 대한 의회의 투표에 대해서는 각 당의 선호사항이 투표에 영향을 주기는 하였지만 위의 요소들을 고려해볼 때 청구인이 탄핵소추에 이르게 된 절차 자체는 재판의 공정성이 훼손될 정도로 임의적이거나 정치적이지 않았다는 결론을 내린다.

청구인은 또한 자신의 변호인이 소추위원 측으로부터 증거서류들을 전달 받았을 때 그 서류들이 사건과 어떠한 관련성이 있는지 설명을 제공받지 못했기 때문에 기소된 혐의에 대한 내용을 이해하는데 방해받았고 이는 불분명하고 모호한 기소내용으로 인해 더 심화되었다는 주장을 하였다. 혐의와 관련된 아이슬란드 헌법 제17조와 각료책임법 제8조(c)항의 표현이 모호하다는 주장도 하였다. 청구인은 이러한 모든 결함으로 인하여 자신의 혐의와 관

련하여 충분한 정보를 제공받지 못하였고 따라서 변호를 준비할만한 적절한 기회를 가지지 못했다는 주장을 하였다.

당사자주의에 대한 권리는 상대방이 제출한 증거에 대해 알고 이에 대해 서면을 제출할 기회를 포함한다.⁴⁾ 또한 넓은 개념의 공정한 재판을 구성하는 요건 중 하나인 재판무기의 균등(equality of arms) 원칙은 당사자들 사이의 공정한 균형을 요구한다. 각 당사자는 불리한 입장이 되지 않도록 자신의 사건을 펼쳐 보일 기회를 가져야 하고 이는 상대방도 마찬가지이다.⁵⁾

청구인의 탄핵소추장을 보면 두 번째 혐의에 대한 예시들이 적혀있다. 또한 의회결의안에도 보충설명서가 포함되어 있다. 더 중요한 사실은 탄핵재판소에 사건을 제출할 때에 소추위원 측은 사안의 심각성을 고려해 볼 때 각료회의를 열었어야 할 의무와 이 중요성에 대해 주장하는 서면을 같이 제출하였다. 두 번째 혐의와 관련된 증거는 주로 각료회의록과 회의록에서 논의된 내용에 대한 증인신문서로 이루어져 있다. 따라서 청구인과 그 변호인이 두 번째 혐의를 이해하기에 충분한 정보가 제공되지 않았다고 볼 수 없다. 또한 사건은 2011년 6월 7일에 제출되었고 탄핵재판소에서 심리가 시작된 것은 그로부터 9개월 후이기 때문에 청구인이 변호를 준비하기엔 충분한 시간이 있었다고 보여진다. 게다가 우리 재판소는 사건관련조문과 관련하여서 “이 조문은 객관적인 기준에 의해 해석될 수 있는 표현이 쓰였고, 또한 적절한 변호를 할 수 있게끔 명확하다”라는 탄핵재판소의 의견에 동의한다.

청구인은 국내절차에서 적용된 절차법이 모호하였고 탄핵재판소가 이를 예상이 어렵고 일관적이지 않은 방식으로 적용하였다고 주장하였다. 일례로 자신의 변호인을 너무 늦게 지정했고, 소추위원 측이 증거를 모으는데 지나치게 긴 시간을 허용했다는 점을 들었다.

우리 재판소가 판단하기에 탄핵재판소법의 몇몇 조항은 특별조항으로 작동한 것이고 따라서 형사소송법의 일반규정보다 우선시되었다. 이 사건에서

4) *Fitt v. the United Kingdom* [GC], no. 29777/96, § 46, ECHR 2000-II와 *Čepek v. the Czech Republic*, no. 9815/10, § 44, 5 September 2013.

5) *Matyjek v. Poland* (dec.), no. 38184/03, § 55, ECHR 2006-VII와 *Nikolova and Vandova v. Bulgaria*, no. 20688/04, § 91, 17 December 2013.

적용된 절차법이 부정확하거나 청구인에게 불이익하게 적용되었다는 증거를 찾을 수 없었다. 변호인에 관련하여서도 청구인은 의회에서 탄핵표결이 있던 2010년 9월 28일에 변호인을 선임하였고, 탄핵재판소는 2010년 11월 30일에 동일한 변호사를 그의 변호인으로 지정하였다. 재판 전 조사기간에 청구인이 심문을 당하거나 구금되지 않았다. 게다가 변호인 지정은 탄핵소추되기 거의 반년 전, 주(main) 심리가 시작되기 15개월 전에 이루어졌다. 따라서 효과적인 법적 조력을 받을 청구인의 권리는 존중되었다. 소추위원 측이 증거를 수집하는데 지나치게 긴 시간이 허용되었다는 청구인의 주장은 증거로 입증되지 않는다. 전반적으로 판단할 때 소송규칙이 적용된 방식으로 인해 청구인이 공정한 재판을 받을 권리가 훼손되었다고 볼 수 없다.

마지막으로 청구인은 의회가 지명한 소추위원은 의회심의위원회 과정에서 청구인이 탄핵소추될 것인지에 대해 자신의 의견을 이미 표명하였기 때문에 탄핵재판소에서 소추위원의 역할을 맡기에 적절치 않다고 주장하였다. 하지만 유럽인권협약은 중립적인 소추위원을 지정받을 권리를 보장하고 있지 않다. 의회심의위원회의 목적 중 하나는 탄핵절차를 진행할 근거가 있는지를 판단하는 것이었다. 위원회는 두 명의 검사로부터 의견을 들었고 문제가 된 검사의 초기 업무는 기소권을 가진 기관이 실시한 재판 전 조사의 일부분이었다. 재판 전 조사의 고유한 요소 중 하나는 기소를 할 충분한 근거가 있는지를 입증하는 것이고 근거가 없을 경우에는 조사가 중단된다. 따라서 기소를 할 근거가 있는지와 유죄판결을 받을 가능성에 대한 검사의 의견은 무죄추정을 받을 용의자의 권리를 침해하지 않는다.

의회심의위원회, 의회, 검사가 사건을 다루는 동안 취한 조치나 일어난 일이 그 후 청구인의 절차를 불공정하게 만들 만큼 청구인에게 영향을 끼쳤다고 볼 수 없다. 재판 전 절차를 전체로 검토해 보았을 때에도 그러한 효과가 있었다고 할 수 없다.

2) 탄핵재판소의 독립성과 공정성

유럽인권협약 제6조 제1항의 목적에서 탄핵재판소가 독립적이라는 것을 입증하기 위해서는 재판관 임명 방식, 임기, 외부의 압력으로부터 보호책이 있는지 여부, 독립적으로 보이는지 여부 등을 고려해야 한다. 탄핵재판소가 공정성을 가지기 위해서는 재판관이 개인적인 편견으로부터 자유로워야 하며 이에 대해 합리적인 의심을 제거하기 위해 충분한 보장을 하여야 한다.⁶⁾

탄핵재판소법에 따르면 국회가 6년 임기의 8명의 일반인 재판관을 임명한다. 일반인 재판관은 정치적 문제에 있어서 통찰력을 제공할 수 있기 때문에 탄핵재판소가 이 사건에서의 쟁점들을 이해하고 검토하는데 있어서 일반적으로는 도움이 될 것이다. 하지만 유럽인권협약 제6조 제1항은 법원이 행정부나 당사자뿐만 아니라 의회로부터도 독립적일 것을 요구하고 있다. 그렇다고 하여 재판관들을 의회가 임명했다는 사실만으로 그 법원의 독립성이나 공정성을 의심할 수는 없다. 탄핵재판소법 제3장은 국회의원이나 공무원을 재판관으로 임명할 수 없다고 규정하고 있다. 물론 일반인 재판관을 임명하는데 있어서 각 당의 선호도가 반영되었을 수는 있지만 이것만으로는 그 법원의 독립성과 공정성을 의심할 수는 없다. 탄핵재판소법 제7장은 재판관이 되기 전에 모든 면에서 양심에 따라 공정하게 자신의 의무를 다할 것이고 법에 규정된 대로 최선을 다하겠다는 서약서에 서명을 해야 한다고 규정해 놓았다. 청구인 사건의 재판관들이 쟁점과 관련된 주제에 대해 그 어떤 정치적 연계가 있다거나 그들과 의회 사이에 다른 관계가 있다는 점이 증명된 적이 없다. 일반인 재판관들이 실제로 누구의 지시를 받았거나 혹은 편향적인 방식을 취했다는 점도 입증되지 못하였다.⁷⁾

의회의 결정으로 이미 임명되어 있던 일반인 재판관들의 임기를 청구인의 사건이 진행되는 동안 연장하는 탄핵재판소법이 개정되었다. 법개정이 없었더라면 일반인 재판관들의 임기는 재판 전 절차 중에 종료되었을 것이다. 의회가 탄핵재판소의 구성에 있어서 개입하였지만 상황을 고려해 보았을 때

6) *Findlay v. the United Kingdom*, 25 February 1997, § 73, Reports of Judgments and Decisions 1997-I, and *Ninn-Hansen*, cited above, pp. 343-44).

7) *Ninn-Hansen*, cited above, p. 345.

이는 충분히 정당화될 수 있다. 이를 대체할 유일한 다른 방법은 다른 일반인 재판관을 임명하는 것이었는데 이러한 경우 청구인의 사건을 판단하기 위해서 재판관을 임명하는 것이 되기 때문에 오히려 더 독립성과 공정성에 대해서 합리적인 의심을 할 수 있었을 것이다. 임기가 연장된 재판관들은 청구인과 관련된 사건이 일어나기 이미 몇 년 전에 임명되었다.

이 사건의 특정 상황들과 탄핵재판소의 특수한 성격을 고려하였을 때 탄핵재판소가 협약 제6조 제1항하에서 요구되는 독립성과 공정성을 갖추지 못했다는 증거가 없다.

3) 소결

청구인이 주장한 요소들에 대해 검토한 결과 이 사건 절차는 공정한 재판의 요건을 갖추었다. 따라서 협약 제6조는 위반되지 않았다.

(2) 유럽인권협약 제7조 위반 주장

청구인은 유럽인권협약 제6조하에서의 주장과 마찬가지로 유죄판결로 이어진 법규가 유럽인권협약 제7조하에서 모호하고 불명확하다고 주장하였다. 또한 탄핵재판소가 이러한 규정을 적용함에 있어서 각료회의에 대해 확립된 관습을 무시하였기 때문에 자신에게 전가된 형사책임을 예상할 수 없었다고도 주장하였다.

유럽인권협약 제7조가 보장하고 있는 것은 단순히 형법의 소급금지뿐만이 아니라 좀 더 보편적으로 오직 법률만이 범죄를 정의할 수 있고, 또한 형벌을 규정할 수 있다는 것과 용의자에게 불리하게 넓게 해석되어서는 안된다는 원칙이다. 범죄는 법률로 명확하게 정의되어야 한다는 것이 이러한 원칙에서부터 나온 것이다. 개인이 관련 법규정을 보고, 필요하다면 법원의 해석과 또한 법률적 조언을 받아서 어떠한 작위와 부작위가 형사책임으로 이어지는지를 이해할 수 있을 때에 이 원칙이 충족될 수 있다. 하지만 아무리 명확하게 법을 제정하였더라도 법원의 해석이라는 피할 수 없는 다른 요소가

있다. 각 사건에서의 사법적 해석이 범죄의 본질과 일맥상통하고 합리적으로 예상가능한 것이라면 유럽인권협약 제7조는 이러한 사법적 해석을 통하여 형사책임 규칙이 더욱더 명확해지는 것을 금지하는 것으로 이해되어서는 안 된다.⁸⁾

이번 사건에서 아이슬란드 탄핵재판소의 판결을 빌자면 아이슬란드 헌법 제17조와 관련해서는 역사적으로 볼 때 입법과 중요한 정부문제들이 각료회의에서 논의될 수 있도록 각료회의가 필요할 때마다 열리는 것이 필수적이라고 판단되었다.

따라서 아이슬란드 헌법 제17조는 정부가 어떻게 기능하는지에 대한 중요한 원칙을 정해놓았으며 헌법적 질서에서 중심되는 중요성을 가진다. 탄핵재판소가 판시하였듯이 청구인은 총리이자 정부 수장으로서 헌법 제17조가 제대로 준수되는지를 보장할 책임이 있다. 따라서 우리 재판소는 “중요한 정부 문제”라는 개념이 해석의 문제가 될 수는 있지만 쟁점이 되는 조항이 명확성이 부족하다 할 수 없다고 판결한 탄핵재판소에 동의한다. 이 사건의 상황에서는 탄핵재판소가 내린 결론과 마찬가지로 해석에 이견이 있을 수 없다고 판단한다.

우리 재판소는 청구인이 유죄판결을 받은 범죄가 법에 충분히 정의되어 있고 탄핵재판소의 이에 대한 해석 역시 범죄의 본질과 일치한다고 결론내린다. 따라서 청구인은 이 사건에서 적용된 헌법과 각료책임법하에서 자신의 행동이 형사책임으로 이어질 수 있다는 것을 충분히 예상할 수 있었다고 본다.

따라서 유럽인권협약 제7조는 위반되지 않았다.

(3) 결론

1. 재판관 만장일치로 유럽인권협약 제6조가 위반되지 않았다고 판결한다.
2. 재판관 6:1의 의견으로 유럽인권협약 제7조가 위반되지 않았다고 판결

8) *Vasiliauskas v. Lithuania* [GC], no. 35343/05, § 153-155, ECHR 2015.

한다.

나. 반대의견⁹⁾

유럽인권협약 제7조와 관련해서는 법정의견에 반대한다. 이번 사건은 공직자들의 권력남용과 오용을 막기 위해 고안한 견제와 균형이라는 헌법에서도 가장 복잡한 문제를 다루고 있다. 법치주의를 수호하기 위하여 권력남용과 오용에 대해서는 법적 책임을 묻고 있으며 탄핵의 형식으로도 법적 책임을 지운다. 하지만 절차적으로, 또 실체적으로 공직자들의 인권에 영향을 끼칠 수 있는 중요한 문제가 있다. 이러한 점에서 권력의 남용과 오용을 효과적으로 방지하는 것과 공직자들의 인권을 보호하는 것 사이에 적절한 균형을 맞추기가 매우 어렵다.

아이슬란드 헌법 제17조는 총리가 중요한 국가문제에 대해 논의하기 위하여 각료회의를 소집할 의무사항을 충분히 정확하고도 명확하게 정해놓았다고 할 수 없다. 총리였던 청구인은 국가경제에 있어서 금융위기가 끼치는 위험을 막거나 최소화할 도덕적 의무가 있었지만 아이슬란드 헌법 제17조는 총리에게 명확히 그러한 헌법적 의무를 부과하지 않았다. 청구인은 중요한 정부문제를 논의하기 위해 각료회의를 소집하지 않으므로 해서 형사적 책임을 질 수 있다는 점을 예상할 수 없었다. 따라서 유럽인권협약 제7조에 어긋난다.

9) Wojtyczek 재판관.