



제임법 일부개정법률안 및 제임법 전부개정법률안 검 토 보 고

〈제임에 대한 국회의 통제 강화 및 국회의원의 회의참석 보장 등〉

- 박선원의원 대표발의(의안번호 제2205196호)
- 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2206214호)
- 진선미의원 대표발의(의안번호 제2206251호)
- 윤호중의원 대표발의(의안번호 제2206265호)
- 임오경의원 대표발의(의안번호 제2206273호)
- 이원택의원 대표발의(의안번호 제2206277호)
- 장철민의원 대표발의(의안번호 제2206278호)
- 서삼석의원 대표발의(의안번호 제2206279호)
- 황명선의원 대표발의(의안번호 제2206280호)
- 황정아의원 대표발의(의안번호 제2206283호)
- 한민수의원 대표발의(의안번호 제2206284호)
- 서영교의원 대표발의(의안번호 제2206285호)
- 권철승의원 대표발의(의안번호 제2206294호)
- 복기왕의원 대표발의(의안번호 제2206295호)
- 한정애의원 대표발의(의안번호 제2206337호)
- 이용우의원 대표발의(의안번호 제2206367호)
- 김재원의원 대표발의(의안번호 제2206369호)
- 강득구의원 대표발의(의안번호 제2206370호)
- 이해식의원 대표발의(의안번호 제2206374호)
- 백혜련의원 대표발의(의안번호 제2206375호)
- 정준호의원 대표발의(의안번호 제2206377호)
- 조 국의원 대표발의(의안번호 제2206384호)
- 이용우의원 대표발의(의안번호 제2206387호)
- 정을호의원 대표발의(의안번호 제2206399호)
- 이광희의원 대표발의(의안번호 제2206402호)
- 정성호의원 대표발의(의안번호 제2206403호)
- 천하람의원 대표발의(의안번호 제2206413호)

■	모경종의원	대표발의	(의안번호 제2206420호)
■	민병덕의원	대표발의	(의안번호 제2206437호)
■	부승찬의원	대표발의	(의안번호 제2206440호)
■	박홍배의원	대표발의	(의안번호 제2206453호)
■	박정현의원	대표발의	(의안번호 제2206459호)
■	문정복의원	대표발의	(의안번호 제2206475호)
■	이소영의원	대표발의	(의안번호 제2206477호)
■	이정문의원	대표발의	(의안번호 제2206485호)
■	이인영의원	대표발의	(의안번호 제2206499호)
■	민형배의원	대표발의	(의안번호 제2206501호)
■	백승아의원	대표발의	(의안번호 제2206516호)
■	황 희의원	대표발의	(의안번호 제2206543호)
■	채현일의원	대표발의	(의안번호 제2206544호)
■	홍기원의원	대표발의	(의안번호 제2206552호)
■	용혜인의원	대표발의	(의안번호 제2206569호)
■	박상혁의원	대표발의	(의안번호 제2206575호)
■	권향엽의원	대표발의	(의안번호 제2206708호)
■	이수진의원	대표발의	(의안번호 제2206759호)
■	추미애의원	대표발의	(의안번호 제2206795호)
■	한창민의원	대표발의	(의안번호 제2206811호)
■	위성곤의원	대표발의	(의안번호 제2206814호)
■	차규근의원	대표발의	(의안번호 제2206817호)
■	임미애의원	대표발의	(의안번호 제2206843호)
■	양문석의원	대표발의	(의안번호 제2206900호)
■	이해민의원	대표발의	(의안번호 제2207024호)
■	강선우의원	대표발의	(의안번호 제2207104호)
■	임광현의원	대표발의	(의안번호 제2207238호)
■	고민정의원	대표발의	(의안번호 제2207380호)
■	서영석의원	대표발의	(의안번호 제2207383호)

2025 2.

국 방 위 원 회

수석전문위원 오 명 호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	3
III . 검토의견	58
1. 총괄적 검토	58
2. 계엄선포건의권 삭제 · 제한	65
3. 계엄선포에 대한 국무회의 동의규정 신설 등	68
4. 계엄선포에 대한 국회의 사전적 동의 신설 등	75
5. 국회에 대한 계엄선포 통고 등을 하지 않은 경우 계엄 선포의 무효 등	84
6. 계엄 선포에 대한 사후적 국회 승인(동의) 및 국회의장의 본회의 개의 의무 신설 등	91
7. 계엄 기간의 제한 및 그 연장에 대한 국회 동의 신설	102
8. 국회의 계엄해제 의결 후 계엄의 효력 상실 등	106
9. 계엄 선포 시 국회의 기능 보장 및 국회의원의 회의 참석을 방해하 는 행위 금지 명시 등	120
10. 계엄 시 국회의원의 정치활동 보장 및 체포 · 구금 금지 등	135

11. 계엄 시 군·경찰 등의 국회 출입 제한 등	143
12. 체포·구금된 국회의원의 계엄해제를 요구하기 위한 국회 회의 참석 조치 신설 등	147
13. 계엄 해제 이후 국회 보고	154
14. 그 밖의 개정사항	157
가. 재계엄 선포 금지 신설	157
나. 주요 공직자의 선포된 계엄에 대한 의견 표명 신설	159
다. 계엄사령관의 특별조치 공고에 대한 상임위원회의 해제 요구권 신설	162
라. 계엄에 대한 규범적 내용 교육 실시	164
마. 목적 규정의 수정 및 위헌·위법한 불법적 계엄 금지 명시	165
바. 계엄사령관의 임명 및 계엄사령관에 대한 지휘·감독	167
사. 재산의 파괴 또는 소각에 대한 보상, 보상기준 등	171
아. 비상계엄하의 군사법원 재판권·사법사무의 정상화	175
자. 계엄사령관의 관장사항 및 지휘·감독	180
차. 계엄사령관의 특별조치권의 범위 제한 등	185
카. 계엄 선포요건의 변경	190
타. 디지털 기본권 보장	194
파. 벌칙 등	195

I. 제안경위

연번	의안번호	제안자	제안일자	회부일자
1	2205196	박선원의원 등 10인	2024-11-04	2024-11-05
2	2206214	윤준병의원 등 10인	2024-12-05	2024-12-06
3	2206251	진선미의원 등 10인	2024-12-05	2024-12-06
4	2206265	윤호중의원 등 11인	2024-12-05	2024-12-06
5	2206273	임오경의원 등 11인	2024-12-06	2024-12-09
6	2206277	이원택의원 등 12인	2024-12-06	2024-12-09
7	2206278	장철민의원 등 15인	2024-12-06	2024-12-09
8	2206279	서삼석의원 등 27인	2024-12-06	2024-12-09
9	2206280	황명선의원 등 11인	2024-12-06	2024-12-09
10	2206283	황정아의원 등 13인	2024-12-06	2024-12-09
11	2206284	한민수의원 등 12인	2024-12-06	2024-12-09
12	2206285	서영교의원 등 11인	2024-12-06	2024-12-09
13	2206294	권칠승의원 등 11인	2024-12-09	2024-12-10
14	2206295	복기왕의원 등 11인	2024-12-09	2024-12-10
15	2206337	한정애의원 등 10인	2024-12-10	2024-12-11
16	2206367	이용우의원 등 11인	2024-12-10	2024-12-11
17	2206369	김재원의원 등 10인	2024-12-10	2024-12-11
18	2206370	강득구의원 등 10인	2024-12-10	2024-12-11
19	2206374	이해식의원 등 10인	2024-12-10	2024-12-11
20	2206375	백혜련의원 등 10인	2024-12-10	2024-12-11
21	2206377	정준호의원 등 12인	2024-12-10	2024-12-11
22	2206384	조 국의원 등 14인	2024-12-11	2024-12-12
23	2206387	이용우의원 등 11인	2024-12-11	2024-12-12
24	2206399	정을호의원 등 16인	2024-12-11	2024-12-12
25	2206402	이광희의원 등 10인	2024-12-11	2024-12-12
26	2206403	정성호의원 등 12인	2024-12-11	2024-12-12
27	2206413	천하람의원 등 12인	2024-12-12	2024-12-13
28	2206420	모경중의원 등 10인	2024-12-12	2024-12-13
29	2206437	민병덕의원 등 10인	2024-12-12	2024-12-13
30	2206440	부승찬의원 등 20인	2024-12-12	2024-12-13
31	2206453	박홍배의원 등 25인	2024-12-12	2024-12-13

연번	의안번호	제안자	제안일자	회부일자
32	2206459	박정현의원 등 11인	2024-12-13	2024-12-16
33	2206475	문정복의원 등 12인	2024-12-13	2024-12-16
34	2206477	이소영의원 등 11인	2024-12-13	2024-12-16
35	2206485	이정문의의원 등 11인	2024-12-13	2024-12-16
36	2206499	이인영의원 등 11인	2024-12-16	2024-12-17
37	2206501	민형배의원 등 11인	2024-12-16	2024-12-17
38	2206516	백승아의의원 등 11인	2024-12-16	2024-12-17
39	2206543	황 희의원 등 11인	2024-12-16	2024-12-17
40	2206544	채현일의의원 등 11인	2024-12-16	2024-12-17
41	2206552	홍기원의의원 등 12인	2024-12-17	2024-12-18
42	2206569	용혜인의의원 등 10인	2024-12-17	2024-12-18
43	2206575	박상혁의원 등 12인	2024-12-17	2024-12-18
44	2206708	권향엽의원 등 13인	2024-12-19	2024-12-20
45	2206759	이수진의의원 등 10인	2024-12-19	2024-12-20
46	2206795	추미애의원 등 15인	2024-12-20	2024-12-23
47	2206811	한창민의의원 등 10인	2024-12-20	2024-12-23
48	2206814	위성곤의원 등 10인	2024-12-20	2024-12-23
49	2206817	차규근의원 등 11인	2024-12-20	2024-12-23
50	2206843	임미애의원 등 11인	2024-12-23	2024-12-24
51	2206900	양문석의원 등 11인	2024-12-24	2024-12-26
52	2207024	이해민의의원 등 10인	2024-12-27	2024-12-30
53	2207104	강선우의원 등 12인	2024-12-30	2024-12-31
54	2207238	임광현의원 등 10인	2025-01-06	2025-01-07
55	2207380	고민정의의원 등 10인	2025-01-09	2025-01-10
56	2207383	서영석의원 등 11인	2025-01-09	2025-01-10

II. 제안이유 및 주요내용

1. 박선원의원안

현행법은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 발생 시 계엄을 선포할 수 있도록 하고 있음. 그러나, 현행법상 계엄 선포 요건은 지나치게 포괄적이라 자의적으로 해석될 여지가 있음. 실제로 2017년 계엄령 문건 사건 당시, 국군기무사령부는 사회질서가 교란되어 일반 행정기관만으로는 치안을 확보할 수 없는 경우 계엄 선포가 가능하다는 현행법 조항을 계엄 선포의 근거로 활용한 바 있음.

프랑스·독일·미국·영국 등은, 계엄을 선포하려면 의회의 동의를 받도록 하는 등의 통제 장치를 마련하고 있음. 이는 「계엄법」을 자의적으로 해석하거나 계엄권을 남용하는 문제를 방지하기 위함임.

이에 전시(戰時)가 아닌 경우, 계엄 선포 이전 국회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 국회의 사전 동의를 받도록 하고, 계엄 선포로부터 72시간 내에 국회 재적의원 과반수 인준을 받도록 하는 이중 장치를 마련하여 국회의 계엄 동의 절차를 확실히 하고자 하며, 계엄 상황에서 국회가 계엄 해제나 관련 논의를 위해 회의를 소집할 경우, 체포·구금된 국회의원도 회의에 참석할 수 있도록 함으로써 현행법 체포를 이유로 계엄 동의 권한이 박탈되지 않도록 보장하고자 함(안 제4조제1항 및 제3항, 제11조제4항 신설 등).

2. 윤준병의원안

「대한민국 헌법」 제77조제5항에서 대통령이 계엄을 선포하였을 경우 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하도록 규정하고 있으며, 제89조에서 계엄과 그 해제에 대한 사항은 국무회의의 심의를 거치도록 명시하고 있음. 현행법 제11조제2항에서도 대통령이 계엄을 해제하려는 경우 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있음.

그러나 「대한민국 헌법」에서 국회가 계엄의 해제를 요구한 때에 대통령은 이를 해제하도록 명시하고 있지만, 현행법상 계엄을 해제함에 있어 국무회의의 심의를 거치도록 한 규정은 계엄 해제를 지연시키거나 형해화하려는 의도로 악용될 소지가 있는 만큼 이에 대한 보완이 필요함.

이에 대통령이 계엄을 해제하려는 경우 국무회의의 심의를 거치도록 하되, 국회가 계엄의 해제를 요구한 때에는 국회에서 의결된 계엄 해제 요구안이 대통령에게 도달되는 즉시 계엄의 효력이 상실됨을 명확히 명시하여 계엄 남용이 발생하지 않도록 국회 통제를 강화하려는 것임 (안 제11조제2항 단서 신설).

3. 진선미의원안

현행 「계엄법」은 대통령의 계엄 선포 시 지체 없이 국회에 통고하도록 하고, 국회가 폐회 중일 때에는 지체 없이 국회에 집회를 요구하여야 한다고 규정하고 있음.

하지만 2024년 12월 3일 윤석열 대통령은 비상계엄 선포 이후 국회에 통고하지 아니하고 집회를 요구하지도 않았음. 오히려 군경을 동원해 국회 본회의 개의를 가로막았음.

이에, 「계엄법」 제4조에서 규정하고 있는 국회에 통고하는 절차와 집회를 요구하는 절차를 이행하지 않을 시 계엄 선포의 효력을 무효로 하도록 함(안 제4조의2).

4. 윤호중의원안

계엄은 국가긴급사태에 직면하여 정상적인 헌법보호수단으로 헌법을 수호하기 어려운 경우에 한하여 헌법질서를 수호하기 위하여 인정되는 강력하고 예외적인 헌법보장수단임. 동시에 입헌주의의 일시적 정지로 말미암아 입헌주의 그 자체를 파괴하고 국민의 기본권을 심각한 침해 내지 제한을 야기할 수 있으므로 계엄의 남용 또는 악용의 소지를 줄이기 위한 규범통제 장치를 마련하는 것이 현대 민주적 헌법국가의 통례임. 비교법적으로 프랑스·독일·미국·영국 등은 「계엄법」을 자의적으로 해석하거나 계엄권을 남용하는 문제를 방지하기 위해, 계엄을 선포하고자 하는 경우 의회의 동의를 받도록 하는 등 통제 장치를 두고 있음.

반면, 우리 현행법은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 발생 시 대통령이 계엄을 선포할 수 있도록 하고 있음. 그러나 계엄 선포 요건이 지나치게 포괄적이라 자의적으로 해석될 위험이 크다는 지적이 있음.

한편, 헌법 제77조에 따르면 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄 해제를 요구할 경우 대통령은 지체 없이 이를 해제하도록 하고 있음. 헌법이 정하는 바에 따라 계엄 선포는 대통령의 권한에 속하나 계엄 해제의 권한은 국회에 있음을 천명하고 있는 것임. 또한 계엄법 11조에 따르면 대통령이 계엄을 해제하려는 경우 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있음.

그런데 2024년 윤석열 대통령이 선포한 비상계엄을 해제하기 위하여 국회가 190명의 찬성으로 계엄해제요구 결의안을 가결하였음에도 불구하고, 윤석열 대통령은 새벽 시간이라 국무위원 소집이 늦어진다는 이유로 국무회의 심의를 지연시킴에 따라 헌법이 정한 국회의 계엄 해제 권한을 무력화시킬 수 있다는 우려가 제기되고 있음.

이에 전시(戰時)가 아닌 경우 국회의 사전 동의를 받아 계엄을 선포할 수 있도록 하고, 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 경우에는 국무회의 심의를 거친 것으로 간주하도록 함으로써, 계엄 선포가 남용되는 것을 막기 위한 안전장치를 마련하고 헌법이 규정한 국회의 계엄 해제 권한을 보장하도록 하려는 것임(안 제4조, 제11조제2항 후단 신설 등).

5. 임오경의원안

현행법은 국무회의의 심의를 거친 이후 대통령이 계엄을 선포하고, 이를 지체 없이 국회에 통고하도록 하고 있음.

그러나 2024년 12월 3일 대통령의 위헌·불법적인 계엄 선포를 위한 국무회의가 없었다는 의혹 등 절차적 문제가 제기되고 있는 한편, 참석한 국무위원 중 계엄에 반대한 국무위원이 있었던 것으로 확인됨. 또한, 대통령은 계엄령 선포 이후 이를 국회에 통고하지 않아 「계엄법」을 위반하고, 계엄령 해제를 위한 국회의 회의 진행을 방해함.

이에 계엄 선포를 하기 전에 국무회의를 거쳐 국무 위원 과반수 출석의 출석 국무위원 삼 분의 이 이상의 무기명 찬성투표를 받을 때에만 계엄령 선포가 가능하도록 하는 한편, 계엄령 효력은 국회에 통고서가 도달한 시점부터 발휘하도록 하여 위헌·불법적인 윤석열 친위 쿠데타 재발을 방지하려는 것임(안 제2조제5항, 제4조제1항).

6. 이원택의원안

「계엄법」에 따르면 계엄의 해제는 대통령의 권한으로 규정되어 있으며, 계엄의 유지와 해제에 관한 절차에 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있음.

그러나, 계엄의 유지 여부는 국민의 기본권과 민주주의의 작동에 중대한 영향을 미치는 사안으로, 신속하고 명확한 절차가 요구됨. 특히 계엄 상황에서 국회가 해제를 의결했음에도 불구하고 국무회의를 거쳐야 한다는 절차적 요건은 계엄 해제의 즉시성을 저해할 가능성이 있어 이에 대한 개선이 필요함.

이에 계엄의 해제 과정에서 국회의 의결이 이루어진 경우, 국무회의 심의 절차 없이 즉시 계엄을 해제할 수 있도록 하여, 불필요한 절차적 지연을 방지하고 국가 비상사태에서 국민의 기본권을 신속히 보호할 수 있는 법적 장치를 마련하고자 함(안 제11조제2항).

7. 장철민의원안

현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 계엄을 선포할 수 있도록 하고, 계엄 상황이 평상상태로 회복되거나 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 대통령이 계엄을 해제하도록 하고 있음.

그러나 국회가 본회의를 개의할 수 없는 경우 등 국회의 기능이 정상적으로 작동하지 않는 경우에는 국회가 계엄 해제의 요구를 하지

못하는 상황이 발생할 우려가 있어, 계엄이 선포된 상황에서도 국회의 기능이 유지될 수 있도록 관련 규정을 보완할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 대통령 및 계엄사령관은 국회의 기능을 방해하거나 정지시킬 수 없도록 명시적으로 규정함으로써 계엄 해제 요구를 위한 국회의 기능을 안정적으로 보장하려는 것임(안 제13조의2 신설).

8. 서삼석의원안

현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군사상 필요나 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 계엄을 선포할 수 있도록 하고 있음.

그런데 계엄이 선포되면 국민의 기본권에 중대한 제한이 가해지는 등 국민의 일상생활에 불편과 불안이 초래될 우려가 큼에도 불구하고 현행법에는 계엄의 반복적 선포를 제한하는 규정이 없어 이를 보완할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 대통령이 계엄을 해제한 경우 다시 계엄을 선포할 수 없도록 함으로써 계엄권의 남용을 방지하고 계엄 선포로 인한 국민 생활의 불편을 줄이려는 것임(안 제11조제4항 신설).

9. 황명선의원안

현행법에 따르면, 대통령이 계엄을 선포하더라도 국회가 재적의원

과반수의 찬성으로 계엄 해제를 요구할 경우, 대통령은 지체 없이 계엄을 해제하고 이를 공고하여야 함.

그러나 2024년 12월 3일, 대통령이 비상계엄령을 선포한 뒤 국회의원들의 출입을 통제하고 무장한 군인을 동원하여 국회에 난입하는 사태가 발생함에 따라 계엄령을 해제하기 위한 국회 본회의 표결 절차가 지연되었고, 헌법상 보장되는 국회의 기능과 권한이 심각하게 침해되었음

이에 계엄을 선포하기 위한 국무회의에서 재적위원 과반의 동의를 얻어야 하도록 명시하고 계엄이 선포된 경우 헌법에서 보장하고 있는 국회의원에 대한 정치활동을 보장하고자 함(안 제2조제5항, 제14조 등).

10. 황정아의원안

현행법에 따르면, 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있음.

그러나 2024년 12월 3일, 대통령이 비상계엄령을 선포한 뒤 국회의원들의 국회 출입이 통제됐으며, 본회의장에서 국회의원을 끌어내라는 명령이 있었다는 증언까지 밝혀졌음. 무장 군인을 동원한 국회 난입, 국회 출입 통제 등이 발생하면서 계엄령 해제를 위한 국회 본회의 표결 절차가 지연되었고, 헌법에서 수호하고 있는 국회의 기능과 권한이 심각하게 침해되었음.

결국 내란 범죄행위가 계엄이라는 명분 하에 이뤄진 바, 국헌 문란과

내란 행위가 다시는 발생하지 않도록 계엄을 선포하기 위한 심의 국무회의에서 심의가 아닌 재적위원 3분의 2 이상의 동의를 얻도록 규정하여 절차적 정당성을 강화하고, 국회에 대한 통고 전까지는 계엄령이 발효되지 않은 것으로 규정하고자 함. 또한, 국회가 계엄 해제를 의결할 경우 그 즉시 계엄이 해제된 것으로 보며, 계엄 시행 중에도 국회의원 등의 정치활동을 금지할 수 없도록 하고자 함(안 제2조제5항 등).

11. 한민수의원안

현행법은 국무회의의 심의를 거친 이후 대통령이 계엄을 선포하고, 이를 지체 없이 국회에 통고하도록 하고 있음.

그러나 2024년 12월 3일 대통령의 위헌·불법적인 계엄 선포를 위한 국무회의에서 상당수 장관들이 반대를 했음에도 대통령이 이를 무시하고 계엄 선포를 강행했음. 또한, 회의장에 회의록을 작성하는 의정관조차 없이 회의를 형식적으로 개최하는 문제가 발생했음.

이에 계엄 선포를 하기 전에 국무회의를 거쳐 국무위원 재적인원 3분의 2 이상의 무기명 찬성투표를 받을 때에만 계엄령 선포가 가능하도록 하려는 것임(안 제2조제5항).

12. 서영교의원안

최근 윤석열 대통령은 명확한 근거나 이유 없이 계엄령을 선포하여 전 국민을 불안하게 했고, 국가경제와 외교에 큰 악영향을 주었음.

또한, 국회에 특수훈련을 받은 군인을 투입해, 헌법에 근거한 국가 기관인 국회에 강압을 행사하여 계엄해제를 방해하는 등의 기능행사를 불가능하게 했음.

이에 대통령의 불법적인 계엄령 선포를 막고, 국회와 국회의원을 보호하여 궁극적으로 국민의 안전과 생명을 보호하고자, 계엄을 선포할 경우 국회의 승인을 받도록 하고, 계엄해제 시 국회가 의결하면 자동으로 해제되며, 계엄 선포 후 살인이나 폭행 등의 현행범이 아닌 이상 국회의원의 불체포특권을 보호하고, 계엄 시 군이나 경찰이 국회에 진입하거나 관계자들의 출입을 통제하지 못하도록 하고자 함(안 제7조의2 신설 등).

13. 권칠승의원안

현행법은 국회가 계엄 해제를 요구한 경우 대통령은 지체 없이 계엄을 해제하고 이를 공고하여야 함. 그러나, 국회가 계엄 해제를 요구하였음에도 불구하고 대통령이 계엄을 해제하지 않거나 국무회의 심의 등의 절차가 지연될 경우 현행법상 계엄 해제 여부를 조속히 확정할 방법이 없어 계엄 해제 여부가 불확실한 상황이 계속될 수 있음.

이에 국회가 계엄 해제를 요구하였음에도 대통령이 정당한 이유없이 계엄을 해제하지 않거나 계엄을 해제하기 위한 절차가 지연될 우려가 있는 경우에는 국회의장이 직접 계엄을 해제하고 이를 공고할 수 있도록 하여 국회의 계엄 해제 요구의 이행이 담보될 수 있도록 함.

또한, 계엄 시행 중에 국회의원의 본회의 또는 위원회 출석을 방해하는 행위를 처벌하는 규정을 마련하여 헌법 제77조제5항에 규정된 국회의 계엄 해제 요구에 관한 국회의원의 의결권을 보호하고자 함(안 제11조제4항, 제13조제2항 신설 등).

14. 복기왕의원안

현행법은 전시 및 사변, 이에 준하는 국가비상사태 시 공공의 안녕 질서를 유지하기 위해 대통령으로 하여금 계엄을 선포할 수 있도록 규정하고 있음.

하지만 선포의 절차에 대통령의 권한만 규정하고 있어 전시 및 사변 또는 국가비상사태 등 제한된 상황에서 선포되어야 할 계엄이 무절제하게 선포될 수 있고, 입법부의 견제 장치가 부족한 실정임.

또한, 계엄 선포 후 국회의원이 현행범일 경우 체포 또는 구금될 수 있는 조항이 있어, 계엄의 권한이 남용될 소지가 큼.

이에 계엄 선포 전에 국회의원 과반수의 동의를 의무화하고, 계엄 시행 중에 국회의원의 체포 또는 구금을 원칙적으로 금지하며 국회의원과 정당의 정치활동을 금지할 수 없도록 규정함으로써, 계엄의 요건을 강화하고 계엄이 반민주적으로 악용될 가능성을 방지하려는 것임(제2조제7항 신설 및 제13조 개정).

15. 한정애의원안

헌법과 계엄법에 따르면 대통령이 계엄을 선포하더라도 국회의 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령이 이를 해제하도록 하고 있고, 비상계엄 시에도 계엄사령관은 행정기관과 사법기관만을 지휘·감독할 뿐 국회의 활동에 대하여는 관여하지 못하도록 되어 있음.

그러나 2024년 12월 3일, 대통령이 비상계엄령을 선포하고, 이를 해제하려는 국회의 움직임을 차단하기 위해 국회 출입문을 봉쇄하거나 국회의장과 국회의원을 체포하기 위한 목적으로 의심되는 무장병력을 국회 본청에 투입하는 사태가 발생함.

한편, 헌법은 국회가 계엄 해제를 요구하면 지체 없이 해제하여야 한다고 규정하고 있음에도 계엄법에서 국무회의 심의절차를 거치도록 정하고 있어 국회의 해제요구에도 불구하고 국무회의 심의절차를 이유로 계엄 해제를 지연시킬 우려가 있음.

이에 국회의 해제요구에 따라 지체 없이 계엄을 해제하여야 한다는 헌법 조항의 취지를 감안하여 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 즉시 계엄을 해제하도록 하고 국회의 계엄해제 요구 결의안이 가결된 때부터 효력을 발생하도록 하는 등 계엄권의 한계를 명확히 하려는 것임(안 제11조제1항).

16. 이용우의원안

최근 있었던 비상계엄 상황에서 계엄 해제를 위한 국회 개의회가 있었음에도 불구하고 국회의원이 국회 출입을 저지당하는 사건이 발생했음.

이때문에 다수의 국회의원은 물론 심지어 국회의장도 국회를 월담하여 국회에 입장하는 사태가 발생했음.

이와 같은 사태를 방지하기 위하여 계엄 시행 중에도 국회의원의 국회 출입을 저지 또는 방해하는 행위를 하여서는 아니된다는 규정을 신설하고자 함(안 제13조제2항 등).

17. 김재원의원안

2024년 12월 3일, 대통령이 비상계엄령을 선포하고 이를 해제하려는 국회의 움직임을 차단하기 위해 국회 출입문을 봉쇄하고 시설을 파괴하며 국회의장과 국회의원을 불법으로 체포하기 위한 무장 계엄병력을 국회 본청에 투입하는 12.3 내란 사태가 발생함.

헌법과 계엄법에 따르면 비상계엄 시에도 계엄사령관은 행정기관과 사법기관만을 지휘·감독할 뿐 국회의 활동에 대하여는 관여하지 못하도록 되어 있음에도 불구하고, 내란 세력은 군대의 불법적인 동원을 통하여 헌법과 법률에서 보장된 국회의 영역을 명백하게 침범한바, 불법적인 계엄을 막고 국회의 정당한 입법과 대정부 견제 활동을 위한 조치들이 마련되도록 법률의 개정이 필요해 보임.

이에 「대한민국 헌법」에서 탄핵 소추의 대상이 될 수 있도록 열거하고 있는 국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·일정 직위 이상의 법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원과 현행법에 따라 계엄사령관의 지휘·감독을 받을 지방자치단체의 장 등 행정기관의 장으로 하여금 선포된 계엄이 헌법이나 법률을 위배하는지에 대한 의견을 3시간 이내에 신속히 표명하도록 함으로써 내란 사태에 대한 주요 공직자의 동조를 방지하고, 국민 불안을 조기에 안정시키며, 향후 선포된 계엄이 위헌이나 불법적인 것으로 판명될 경우에 대한 정치적 또는 법률적 책임을 물을 수 있는 장치를 마련할 필요가 있음(안 제4조의2 신설).

또한, 대통령, 국방부장관 및 계엄사령관(이하 “대통령등”이라 함)은 계엄이 선포된 경우에 국회의 기능과 보좌직원을 포함하여 국회의원의 활동을 방해할 수 없도록 하고, 국회의장과 그 직무를 대리 또는 대행하는 국회부의장(이하 “국회의장등”이라 함)은 계엄사령관의 지휘·감독이 행정기관과 사법기관을 넘어서 국회에도 적용되거나 계엄사령관이 행하는 포고령 등 특별조치권이 국회의 기능과 국회의원의 활동을 방해함이 명백한 때에는 대통령등에게 지체 없이 이를 중단하도록 요청할 수 있도록 하며, 해당 요청이 이행되지 않을 때에는 해당 계엄 전체가 당연 해제되어 국회의장등이 즉시 이를 공고할 수 있도록 하려는 것임(안 제13조의2 신설 등).

18. 강득구의원안

현행 계엄법 제9조는 비상계엄지역에서 계엄사령관이 군사상 필요할 때에는 체포·구금(拘禁)·압수·수색·거주·이전·언론·출판·집회·결사 또는 단체행동에 대하여 특별한 조치를 할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데, 이 권한의 남용으로 인해 헌법상 보장된 국회의 권한이 제약될 수 있음.

특히, 헌법상 국회는 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄 해제를 요구할 수 있음에도 대통령의 계엄령 발동과 계엄사령관의 포고령에 근거해 군경을 동원한 국회 봉쇄·점거와 국회의원에 대한 체포·구금을 통해 계엄 해제 의결권 행사가 원천 차단될 수 있음.

이에, 권한의 행사범위를 명확히 해 국회의 의결권을 보호하고 헌법정신을 수호하고자 함(안 제2조제5항, 제6조제3항, 제9조제1항 및 제11조제2항).

19. 이해식의원안

현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 계엄을 선포할 수 있도록 하고, 계엄 상황이 평상상태로 회복되거나 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 대통령이 계엄을 해제하도록 하고 있음.

그러나 국회가 본회의를 개의할 수 없는 등 국회의 계엄 해제 요구가

불가능한 상황이 발생할 우려가 있으므로 계엄 선포에 대한 국회의 동의를 없는 경우에는 계엄 선포의 효력이 자동적으로 상실되도록 하는 규정을 보완할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 대통령은 계엄 선포 후 48시간 이내에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받도록 하고, 국회의 동의를 받지 못한 경우 계엄 선포의 효력이 상실되도록 함으로써 계엄 선포에 대한 국회의 사후적 통제를 강화하려는 것임(안 제4조의2 신설).

20. 백혜련의원안

「대한민국 헌법」 제77조제3항에서 대통령이 비상계엄을 선포하였을 때에는 정부나 법원의 권한에만 관하여 특별한 조치를 할 수 있고, 국회 권한에 관하여서는 조치 할 수 없음. 그러나 현행 「계엄법」에는 계엄 시 국회의 기능과 국회의원 활동을 방해 할 수 없다는 내용이 부재하고, 계엄사령관이 국회 기능 및 국회의원 활동을 방해하여 계엄 해제 방해 등의 우려가 있음. 실제로 2024년 12월 3일 비상계엄 선포 이후 계엄사령관 등은 계엄 해제 권한을 갖고 있는 국회를 봉쇄하고 국회의원 출입을 막는 등 계엄 해제를 방해하였음.

이에 계엄 시에도 국회 활동은 방해할 수 없음을 규정하고, 계엄사령관은 국회 활동과 국회의원을 보호한다고 규정하여 헌법에서 보장하고 있는 국회의원의 정치활동을 보장하고자 함(안 제2조의2 신설).

21. 정준호의원안

현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태가 발생할 경우 계엄을 선포할 수 있도록 하고 국회가 계엄의 해제를 요구할 수 있도록 함으로써 비상사태 발생 시 신속한 대응은 물론이고 이에 대한 견제를 동시에 보장하고 있음.

그러나 체포·언론·집회·결사의 제한 등 계엄의 실질적 내용을 구성하는 계엄사령관의 특별조치에 대해서는 대통령이나 국방부 장관의 일반적 지휘·감독만을 규정하고 있을 뿐 해당 특별조치에 대한 민주적 견제 장치가 부재하여 국민의 기본권을 임의적으로 과도하게 침해할 수 있다는 문제가 있음.

이에 계엄사령관으로 하여금 특별조치를 공고할 경우 국회 소관 상임위원회에 즉시 통고하도록 하고 소관 상임위원회의 판단에 따라 해제를 요구할 경우 지체 없이 이를 해제하도록 함으로써 계엄사령관의 자의적인 특별조치를 제한하고 국민의 기본권을 보호하려는 것임(안 제9조제2항 신설 등).

22. 조국의원안

우리 헌법은 비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있고, 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 이를 해제하여야 한다고 규정하고 있음(제77조). 이는 전시·사변 또는 이에 준하는

국가비상사태에 대처하기 위해 대통령에게 국민의 기본권 제한 및 정부와 법원의 권한에 대한 특별조치만을 규정하고 있을 뿐 계엄으로 국회에 대하여 그 어떤 특별조치를 할 권한을 부여하지 않을 뿐만 아니라 국회로 하여금 계엄해제권을 부여하여 계엄에 대한 규범적 통제장치를 마련하여 두고 있음.

그런데, 2024년 윤석열 대통령이 비상계엄을 선포하고, 계엄군이 국회의 계엄해제요구 의결을 저지하기 위해 국회 경내로 진입하는 국헌질서를 무력화하는 시도를 자행한바, 국회의 계엄에 대한 규범적 통제의 실효성을 담보하기 위해 계엄법 개정이 필요함.

이에 계엄법에 명시적으로 계엄사령관의 관장사무에서 국회의 의정 활동을 방해하여서는 아니 된다는 점(제7조제3항 신설), 국회의원의 불체포특권으로 계엄포고령 위반의 현행범으로 체포, 구금할 수 없다는 점(제13조 단서 신설), 계엄군의 국회 내 진입에 국회의장의 승인을 얻도록 명문화(제9조제5항 신설)하고자 함.

또한, 비상계엄을 수행하는 계엄군이 헌법과 법률이 규정하고 있는 계엄의 규범적 의미를 제대로 인지하지 못한 채 작전을 수행하여 내란죄의 범행을 저지르는 경우가 없도록 각군의 위관급 이상 지휘관에게 계엄에 대한 규범적 내용에 대한 교육을 실시하고자 함(제2조의2 신설).

23. 이 용 우 의 원 안

현행 법률에 의하면 대통령이 계엄을 선포하였을 때에는 지체 없이

국회에 통고하여야 하고, 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체없이 국회에 집회를 요구하여야 함.

최근 선포되었던 비상계엄에서 윤석열 대통령은 국회에 계엄 선포 통고를 하지 않았음.

설사 국회가 통고 또는 집회 요구를 받았다고 하더라도 계엄 해제 논의를 위한 국회 개의 또는 집회 의무가 국회의장에게 부여되어 있지 않아서 국회의 계엄 해제 요구가 지연될 우려가 있음.

이에 대통령이 국회에 계엄 선포 통고를 하거나 집회를 요구할 경우에 신속하게 계엄 해제 요구를 논의할 수 있도록 국회의장에게 국회 개의 또는 집회 의무를 부여하고, 최근 선포되었던 비상계엄의 사례와 같이 대통령이 통고 또는 집회 요구를 하지 않았다 할지라도 국회의장에게 같은 의무를 부여하고자 함(안 제4조제3항).

24. 정을호의원안

윤석열 대통령은 지난 12월 3일, 반헌법적이고 위법적으로 비상계엄을 선포하고, 계엄군을 동원해 국회를 장악하며 전 국민의 기본권을 제한하고 행정·사법뿐만 아니라 입법까지 장악하려 했으나, 헌법에 따른 국회 재적의원 과반수 이상 190명의 참석의원 전원의 찬성으로 계엄 해제를 요구하고 의결하여, 반헌법적이고 친위 쿠데타적인 계엄령은 6시간만에 종결됐음.

대한민국 정부 수립 이후 계엄은 총 17차례로, 그 과정과 결과는

반민주적이고 폭력적이었으며, 권력강탈과 독재를 위한 수단으로 악용되었음. 그리고 우리 국민은 독재의 역사를 종식시키고, 민주주의를 회복시키기 위해 수많은 희생을 감내해야 했음.

이에, 계엄령이 권력강탈과 정권유지와 독재를 위한 수단으로 악용되지 않도록 계엄령의 선포와 해제, 지휘·감독과 관리 등에 대해 절차적 타당성과 집행의 절차 등을 강화하여 민주적 절차와 공정한 계엄관리를 이루도록 하고자 함.

25. 이광희의원안

현행법은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 발생 시 군사상 필요나 공공의 안녕 질서를 유지하기 위하여 계엄을 선포할 수 있도록 하고 있음.

하지만, 요건에 맞지 않는 무분별한 계엄 선포와 국회의 계엄 해제 요구에 대한 대통령의 지연 해제에 따른 국민의 기본권에 대한 중대한 피해가 발생하고, 위헌적인 포고령을 통해 계엄을 정치적으로 이용하려는 의도가 우려됨에 따라 계엄 선포와 해제 등에 대한 엄격한 기준이 필요함.

이에, 계엄 선포와 해제 시 국무회의의 심의·의결과 국회 통고 등 적법한 절차를 통해 계엄의 효력을 인정하고, 계엄의 범위를 명확하게 규정하여 계엄의 위헌적 사용을 제한하려고 함(안 제2조제5항, 제4조의2, 제9조, 제11조제1항 및 제3항).

26. 정성호의원안

헌법과 현행법에 따르면 대통령이 계엄을 선포하더라도 국회가 재적 의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령이 이를 해제하도록 하고 있고, 비상계엄시에도 계엄사령관은 행정기관과 사법기관만을 지휘·감독할 뿐 국회의 활동에 대하여는 관여하지 못하도록 되어 있음.

그러나 2024년 12월 3일, 대통령이 비상계엄령을 선포하고, 이를 해제하려는 국회의 움직임을 차단하기 위해 국회 출입문을 봉쇄하거나 국회의장과 국회의원을 체포하기 위한 목적으로 의심되는 무장병력을 국회 본청에 투입하는 사태가 발생함.

이에 계엄이 선포된 경우 대통령과 계엄사령관이 계엄 해제의 요구를 위한 국회의 정치활동과 국회의원의 자유로운 이동을 보장하도록 하고, 계엄 선포 후 국회의원을 제외한 이들의 국회 경내 출입에 관하여는 국회의장의 허가를 얻도록 규정함으로써 비상조치수단인 계엄권의 한계를 명확히 하려는 것임(안 제13조, 제13조의2 등).

27. 천하람의원안

제안이유

2024년 12월 3일 오후 10시 23분 윤석열 대통령은 대국민 긴급브리핑을 열고 위헌·불법적인 계엄을 선포하면서 스스로 내란의 죄를 범

한 것은 물론이고, 대내·외 경제적 여건을 악화시켜 환율, 주식 등 금융시장의 혼란을 유발하고, 실물경제의 하방 위험을 확대했음.

다음날 오전 1시 2분 국회는 재적의원 190인의 전원 찬성으로 대통령에게 계엄 해제를 요구하였고, 몇 시간 뒤 계엄은 최종 해제되었으나, 계엄 해제를 요구하는 과정에서 현행 계엄법이 지닌 다양한 허점이 노출되었으며, 계엄법에 명문화되지 않았으나, 다른 법률이나 기존의 판례 등을 통해 형성된 금지 행위를 군인과 경찰이 인지하지 못하여 현장에서 법률이 실효적으로 작동하지 못하는 한계를 보였음.

대한민국의 역사 속에서 많은 독재자가 계엄을 악용했으며, 2016년에서 2017년 사이 박근혜 대통령 탄핵 국면에서도 계엄 시도가 폭로되었던 점 등을 고려하면 2024년 윤석열의 내란을 계기로 드러난 현행 계엄 제도의 문제점을 전반적으로 보완하고, 근본적인 개편 방안을 마련해야 할 시점임.

이에 계엄 선포·해제의 요건 및 절차 정비, 계엄사령관의 관장·지휘·감독권의 명확화, 계엄 시 국회의원의 권한 보호, 계엄법 위반 시 내란죄 성립 등 계엄법에 대한 전반적 개편을 통해 계엄의 민주성, 정합성 및 효율성을 제고하려는 것임.

주요내용

가. 계엄 선포의 절차 개선 및 자동 해제 요구 도입(안 제2조)

1) 12월 3일 계엄 사태에서 드러난 현행 계엄 제도의 문제점은 계엄의

선포 주체인 대통령이 행정부 내에서 충분한 숙의 과정을 거치지 않아도 계엄을 선포할 수 있고, 입법부나 사법부에 의해서 견제받지도 않으며, 위법적인 계엄을 기습적으로 선포할 경우 계엄의 해제권을 보유하고 있는 국회의 대응을 방해할 수 있다는 점임.

- 2) 그러나 계엄 선포와 관련하여 사전적 절차인 국무회의 의결과 국회 승인을 의무화할 경우 회의 소집 지연에 따라 다른 국가의 선제공격이나 예기치 못한 자연재해에 대한 신속한 대응이 어려울 수 있는바, 현행 계엄법에 규정된 대통령의 국회 통고·소집 요구 시점을 계엄 선포 후가 아닌 계엄 선포 및 국무회의 심의 전으로 개편하고, 헌법 제76조를 참고하여 계엄 선포 후 24시간 이내 사후 승인을 의무화하도록 함.

나. 계엄사령관의 관장·지휘·감독권 명확화(안 제7조 및 제8조)

- 1) 현행 계엄법은 계엄사령관의 관장 사항을 행정사무와 사법사무로 한정하고 있고, 계엄 시 지휘·감독할 수 있는 기관 역시 행정기관과 사법기관으로만 명시하고 있어 입법부인 국회는 당연히 계엄사령관의 관장 등에 속하지 않는 것이나, 실제 계엄 상황에서는 계엄군의 장병 등이 법에 대한 무지 또는 고의적 왜곡으로 위법을 범하는 사례가 발생하였음.
- 2) 이에 계엄사령관의 관장·지휘·감독 범위에 입법부인 국회가 속하지 않는다는 점을 명시하여 실제 계엄 시 현장에서 발생할 수 있는 혼란을 예방하려는 것임.

다. 계엄의 해제 절차 정비(안 제11조)

- 1) 현행 헌법과 계엄법에 따르면, 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령이 국무회의의 심의를 거쳐 지체 없이 계엄을 해제하도록 규정하고 있으나, 12월 4일 국회의 계엄 해제요구가 가결되었을 당시에는 대통령은 ‘지체 없이’를 자의적으로 해석하고 국무회의 소집을 지연시키는 방식으로 계엄 해제를 지연시키는 문제점이 발생함.
- 2) 이에 계엄의 일반 해제와 달리 국회의 요구에 의한 계엄 해제는 국무회의 심의를 거치지 않고, 즉시 해제하도록 개선함.

라. 계엄 시 국회의원의 권한 보호(안 제13조)

- 1) 현행법상 계엄사령관은 국회의원에 대해 관장·지휘·감독할 수 없고, 현행범이 아닌 경우 체포 또는 구금할 수도 없지만, 12월 3일에서 4일 사이 당시 계엄사령관은 위헌·위법적인 포고령을 통해 정당 및 국회의 활동을 금지하고 포고령 위반을 현행범으로 보아 체포 또는 구금하고자 했으며, 일부 계엄군 및 경찰은 체포나 구금에 이르지 않는 않았으나 국회의원이거나 국회 소속 공무원의 국회 출입 및 이동을 제한함으로써 사실상 국회의 기능을 정지시키고 국회의 계엄 해제를 방해하고자 했음.
- 2) 이에 현행 계엄법상 규정된 계엄사령관의 특별조치권 행사 대상에서 국회의원을 완전히 제외하여 국회의원에 대한 체포 및 구금은 물론이고, 압수·수색·동원·징발도 금지하고, 국회의원의 거주·

이전·언론·출판·집회·결사 또는 단체행동을 제한하는 조치도 금지하며, 포고령 위반을 현행범으로 해석할 수 있는 제도상 허점을 보완하여, 계엄 시 대통령을 견제할 수 있는 유일한 헌법기관인 국회와 국회의원의 권한을 보장하려는 것임.

마. 계엄법 위반 시 내란죄 간주 도입(안 제15조 신설)

- 1) 현행 헌법, 계엄법 및 형법을 비롯하여 지금까지의 판례에 따르면, 계엄을 통해 국회의 권능 행사를 불가능하게 한 행위는 국헌문란 행위로서 내란에 해당하여 최고 형벌인 사형이나 무기징역까지 처벌할 수 있고, 국회의 회의를 방해하는 행위 역시 국회법상 처벌 대상이나, 계엄법 법문에 명시된 바가 없어 현장에서 혼란이 발생함.
- 2) 이에 국회의 사무를 관장·지휘·감독하거나 국회의원의 직무수행을 제한한 경우, 국회의 동의 없이 국회의원을 체포·구금·압수·수색·동원·징발하거나 국회의원의 거주·이전·언론·출판·집회·결사 또는 단체행동을 제한한 경우, 국회의 회의를 방해할 목적으로 회의장이나 그 부근에서 폭행, 체포·감금, 협박, 주거침입·퇴거불응, 위험한 물건의 휴대, 재물손괴의 폭력을 행하거나 이러한 행위로 국회의원이거나 국회공무원의 회의장 출입 또는 공무 집행을 방해한 경우 등을 모두 내란죄를 성립한 경우로 보아 형법상 규정에 따라 처벌하도록 함.

28. 모경종의원안

현행 「계엄법」은 국방부장관과 행정안전부장관의 계엄선포건의권을 규정하고 있음. 최근 윤석열 대통령의 비상계엄이 선포되었고, 해당 계엄은 김용현 국방부장관의 건의로 선포된 것으로 알려져 있음.

그러나 대통령이 실질적 국정통제권을 행사하지 못하는 상황에서는 국방부장관이 대통령에게 강압으로 계엄선포를 건의하고, 대통령이 그에 의해 계엄을 선포하는 사례가 발생할 수 있음. 또한 이 경우 헌법상 대통령 고유권한인 계엄선포권이 침해될 우려가 있음.

이에 「계엄법」에 명시되어 있는 국방부장관과 행정안전부장관의 계엄선포건의권을 삭제하여 계엄선포의 최종 결정권이 대통령에게 있음을 명확히 하고, 부당한 영향력 행사 가능성을 차단하려는 것임(안 제2조제6항 삭제).

29. 민병덕의원안

현행법에 따르면, 대통령이 계엄을 선포하였을 때는 지체 없이 국회에 통고하여야 함에도 지난 2024년 12월 3일 윤석열은 계엄을 선포하고 국회에 통고하지 않았음. 이와 같은 위헌적·위법적 계엄을 방지하기 위해 대통령의 계엄 선포 시 그 통고가 국회에 도달하여야 계엄의 효력이 발생하도록 명시하여 그 효력 발생의 요건을 더욱 엄격하게 할 필요가 있음.

한편, 헌법 제77조제3항에 따라 계엄 선포 시 대통령은 법률에 근거

하여 특별한 조치를 할 수 있으나, 「계엄법」 제9조제1항은 위 헌법 조항에 열거되지 않은 ‘단체행동’에 대한 계엄사령관의 특별조치권을 규정하여 이에 대한 위헌 논란이 계속되고 있음.

또한 이번 ‘12.3 내란사태’ 당시 비상계엄에 대한 국회의 적법한 해제 결의가 있었음에도 윤석열은 「계엄법」에 규정된 국무회의 심의를 지체 없이 실시하지 않았고, 위헌적이고 위법적인 계엄 상태가 일정 시간 이상 지속되었음. 이에 국회 결의 시 즉시 계엄이 해제될 수 있도록 「계엄법」을 새로이 규정해야 할 필요성이 대두되었음.

더불어, ‘12.3 내란사태’ 당시 국회에 침입한 군인 중 일부가 계엄 해제 결의를 저지하기 위해 국회의 집회를 방해했고, 국회의원을 계엄령 위반의 현행범으로 체포하려고 시도했음. 계엄 선포 후 그 해제 결의를 위한 본회의가 종료될 때까지 현행범인의 경우에도 예외적으로 국회의원을 체포 또는 구금될 수 없도록 하여 국회 기능을 보장해야 할 필요성이 큼.

이에, 계엄의 효력은 국회에 그 통고가 도달했을 때 발생하도록 하고, 계엄사령관의 단체행동에 대한 위헌적 특별조치권은 삭제하는 한편, 국회의 적법한 해제 결의 시 그 계엄의 효력이 상실되고, 계엄 선포 후 그 해제 결의를 위한 본회의 종료시까지의 국회의원의 체포 또는 구금을 제한하여 「계엄법」 전반을 정비하고자 함(안 제4조제1항, 제9조제1항, 제11조제1항, 제11조제2항, 제13조 등).

30. 부승찬의원안

지난 2024년 12월 3일 윤석열 대통령의 반헌법적인 계엄령을 통해 현행 계엄법은 계엄 선포와 해제 과정에서 국민의 기본권 보호와 민주적 의사결정 절차가 충분히 보장되지 못한다는 사실이 드러났음. 특히, 계엄 선포 이후 군 병력에 의해 국회의 권한이 제한될 수 있다는 점이 확인되었으며, 계엄 해제 이후에도 계엄 관련 지휘·감독 사항이 명확히 보고되지 않아 반헌법적·불법적 권력 남용이 있었다라도 그 사실관계 확인이 어려운 구조적 한계가 드러났음.

이에 계엄의 결정 과정에 국무회의 의결을 의무화하여 계엄 결정 대한 엄격성을 부여하고, 국회가 재적의원 과반수 찬성으로 계엄 해제를 요구한 경우 즉시 효력이 발생하도록 규정하여 계엄 해제 절차를 간소화하고 국회의 권한을 강화하고자 함. 또한, 계엄 해제 이후 대통령 및 관련 행정기관이 계엄 기간 중의 지휘·감독 사항과 사무 내용을 국회에 보고하도록 의무화하여 계엄 시 발생한 권력의 오남용을 바로 잡을 수 있도록 하고자 함.

아울러, 계엄 상황에서 국회의원이 체포 또는 구금된 경우에도 회의 및 표결에 참석할 수 있도록 하여 국회의원의 불체포특권을 실질적으로 보장하고, 국회의 민주적 계엄 해제 요구가 반헌법적이고 불법적으로 가로막히는 일이 없도록 하고자 함(안 제4조, 제11조의2 및 제11조의3 신설, 제13조 등).

31. 박홍배의원안

현행법은 전시 및 사변, 이에 준하는 국가비상사태 시 공공의 안녕 질서를 유지하기 위해 대통령으로 하여금 계엄을 선포할 수 있도록 규정하고 있음.

하지만 지난 2024년 12월 3일 윤석열 대통령의 반헌법적인 계엄령을 통해 국회 해산을 시도한 정황이 드러났음. 그러나 대통령의 국회 해산권은 헌법적 근거가 없는 초법적 행위로 과거 1987년 9차 개헌 과정에서 행정부의 의회해산권을 명시한 조항을 삭제한 바 있음.

이에 계엄령에 따른 포고령 등 후속조치로 국회 해산 시도를 원천적으로 차단할 필요가 있는바, 계엄법에 따른 어떠한 조치로도 국회를 해산할 수 없다는 점을 명확히 할 필요가 있음.

또한, 헌법 제77조제3항에 비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유 및 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다고 명시되어있음. 그러나 헌법에는 특별한 조치의 대상으로 규정되어 있지 않은 거주 이전과 단체행동이 계엄법에 추가되어 있음. 이러한 계엄법 규정은 헌법에 필요 최소한으로 규정한 기본권 제한 규정을 확대해석한 것으로 위헌의 소지가 있음. 이에, 계엄법 제9조(계엄사령관의 특별조치권)에 거주 이전의 자유 제한과 단체행동의 자유를 제한하는 규정을 삭제함.

또한, 현행법상 계엄은 대통령이 선포하되 국방부장관 또는 행정안전부 장관이 계엄의 선포를 건의할 수 있도록 하고 있음. 그러나,

경찰청 등 사회질서의 교란 여부를 판단할 수 있는 기관을 두고 있는 행정안전부 장관과는 달리 그러한 기능을 갖추지 못한 국방부장관의 경우에는 사회질서의 교란 여부를 판단하기 어려우므로 국방부장관은 적과 교전 시에만 계엄선포를 건의할 수 있도록 개정할 필요가 있음(안 제2조제6항, 제8조의2, 제9조제1항).

32. 박정현의원안

현행법에서는 대통령이 계엄을 선포한 경우 국회에 통고하고, 국회에서 해제를 요구할 때에는 선포와 마찬가지로 국무회의 심의를 거쳐 해제해야 함.

그러나 2024년 12월 3일부터 4일까지 지속된 위헌적인 계엄 당시, 제20대 대통령 윤석열은 국회의 계엄 해제 요구안이 의결된 이후 상당 시간 동안 해제하지 않았고, 해제 요구안 의결을 방해할 목적으로 국회의원 구금 등을 지시한 것으로 드러났음.

이에 국회에서 계엄 해제 요구안이 의결된 경우 국무회의에서 해제 의결 이전이라도 효력이 정지된 것으로 간주하도록 하는 한편, 현행법으로 체포된 국회의원의 경우에는 계엄 등을 논의하기 위해 국회가 소집된 경우에는 즉시 석방하도록 하여, 민주공화국의 입법부가 사법권과 행정권이 제한되는 계엄 시에 제 역할을 다할 수 있도록 하고자 함(안 제11조제2항 등).

33. 문정복의원안

2024년 12월 3일, 대통령이 비상계엄령을 선포한 뒤 국회 출입이 통제됐으며, 무장 계엄군이 국회의 시설을 파괴하고 국회의원을 끌어내기 위해 국회 본청에 진입하는 등 내란 사태가 발발함.

국회가 본회의 의결로 계엄의 해제를 결정했음에도 대통령은 이를 즉각 수용하지 아니하고 국무회의를 지연 개최하여 계엄 상황을 지속하는 등 현행법은 헌법이 보장한 국회와 국민의 권리를 보호하기에 미흡하다는 사실이 확인됨.

이에 국회가 본회의 의결로 계엄을 해제하면 자동으로 계엄이 해제될 수 있도록 함(안 제11조제4항 신설).

또한 위헌·불법 상황을 조기에 종식하고 국민 불안을 안정시키기 위해서는 「대한민국헌법」에서 탄핵 소추의 대상이 될 수 있도록 열거하고 있는 국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원과 사회적으로 주요 직위에 있는 교육감·「고등교육법」에 따른 대학의 총장 등으로 하여금 선포된 계엄이 헌법이나 법률을 위배하는지에 대한 의견을 신속히 표명하도록 함으로써 국민 불안과 비상 상황을 조기에 안정시키고, 내란으로 판명된 계엄에 동조하는 행위에 대한 책임을 물을 수 있도록 함(안 제4조의2 신설).

34. 이소영의원안

우리 헌법은 비상계엄이 선포되더라도 행정부나 사법부의 권한에 관해서만 특별한 조치를 할 수 있도록 하고 있으며, 입법부인 국회의 권한에 대해서는 어떠한 조치도 할 수 없도록 하고 있음. 또한, 헌법 제77조제5항은 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구할 경우 대통령은 계엄을 해제하도록 하고 있는바, 헌법이 보장하는 국회의 계엄 해제 요구 권한은 반드시 실질적으로 보장되어야 함.

그러나 지난 2024년 12월 3일 윤석열 대통령은 비상계엄을 선포하며 계엄사령부 포고령을 통해 ‘국회의 활동’을 포함한 일체의 정치활동을 금지하고, 계엄군을 국회에 진입시켜 계엄해제 요구를 위한 국회의 본회의 개최를 방해하였음. 뿐만 아니라 국회의원들의 국회 출입을 통제하여 본회의 출석을 방해하는 등 국회의 계엄해제 요구권이 실질적으로 행사되지 못하도록 무력화를 시도하였음.

위 사태를 통해, 대통령이 비상계엄을 선포할 경우에도 국회의 계엄 해제 요구 권한이 실질적으로 보장될 수 있도록, 계엄 시 국회의원의 국회 집회를 금지하거나 방해할 수 없다는 점을 확인적으로 재차 선언하고, 국회의원을 체포·구금함으로써 국회의 의결을 방해하는 행위가 불가능하도록 법적 근거를 명확히 할 필요성이 확인되었음.

이에 「계엄법」에 계엄해제 요구를 위한 본회의가 소집된 경우 국회의원이 현행범인이라도 체포 또는 구금되지 않도록 하고, 계엄 시행 중 어떠한 경우에도 국회의 집회를 금지하거나 방해할 수 없도록 하는

명시적인 규정을 두어 계엄 중 국회의 권한이 헌법에 따라 실질적으로 보장되도록 하려는 것임(안 제13조 단서 및 제13조의2 신설).

35. 이정문의원안

현행법은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 발생 시 계엄을 선포할 수 있도록 하고 있음.

하지만 2024년 12월 3일 윤석열 대통령이 비상계엄을 선포한 후 국회의 계엄해제요구 의결을 저지하기 위해 국회 출입문을 봉쇄하거나 국회의장과 국회의원 등을 체포하려고 시도하는 등 반헌법적·불법적 내란 행위를 자행한바, 계엄 선포와 해제 과정에서 국민의 기본권 보호와 민주적 의사결정 절차를 충분히 보장할 필요가 있음.

이에 대통령은 계엄 선포로부터 72시간 내에 국회 재적의원 과반수의 동의를 받도록 하고, 계엄해제 요구를 위한 국회의 기능과 국회의원의 활동을 방해할 경우 국회의장등은 대통령등에 이를 중단하도록 요청할 수 있으며, 해당 요청이 이행되지 않을 경우 계엄은 당연 해제되고, 계엄 상황에서 국회가 계엄 관련 논의를 위해 회의를 소집할 경우 체포·구금된 국회의원도 회의에 참석할 수 있도록 함으로써 계엄해제를 요구할 권한이 있는 유일한 기관인 국회의 기능을 수호하여 국민을 계엄으로부터 보호하고자 함(안 제4조제2항, 제13조, 제13조의2 등).

36. 이인영의원안

현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군사상 필요나 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 계엄을 선포할 수 있도록 하고 있음.

그런데 계엄은 국민의 기본권에 중대한 제한을 가하는 강력한 조치임에도 불구하고 현행법은 국무회의 심의만을 거치면 대통령이 계엄을 선포할 수 있도록 하고 있으며, 계엄이 선포된 경우 계엄 해제 요구 등을 위한 국회의 권한 및 기능의 보장에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 아니하여 이에 대한 문제가 제기되고 있음.

이에 대통령은 계엄 선포 전에 국회의 동의를 받도록 하고, 계엄 시 국회의 기능과 국회의원의 활동을 방해할 수 없도록 하며, 계엄사령관은 국회의 권한을 제한하는 조치를 발령할 수 없도록 함으로써 계엄 선포에 대한 국회의 사전적·사후적 통제를 강화하려는 것임(안 제2조의2 및 제8조의2 신설).

37. 민형배의원안

헌법에서 규정된 국회 계엄해제 요구권을 제대로 보장하고자 합니다.

2024년 12월 3일, 윤석열의 비상계엄 선포는 불법이자 위헌입니다. 첫째, 계엄 선포를 국회에 통고하지 않았습니다. 헌법과 「계엄법」에 명시된 국회 통고의무를 위반했습니다. 둘째, 계엄해제도 늦게 공고했습니다. 국회 계엄해제 요구 결의안 가결 이후, 3시간 반이 지나서야

계엄해제를 선포합니다. 국무회의 의결정족수가 충족되지 않았다는 이유입니다. 그 사이 시민들은 불안에 떨어야만 했습니다.

이에, 대통령이 계엄 선포 후에 국회에 통고하지 않을 경우 계엄 선포의 효력이 없도록 하고자 합니다. 또한 계엄해제 요구에도 불구하고 즉시 계엄을 해제하지 않으면 계엄이 해제된 것으로 간주하는 내용을 추가했습니다. 아울러, 국회의원이 체포 또는 구금되어 국회 회의에 참석하지 못할 경우, 원격영상회의를 통해 권한을 행사하도록 하는 내용도 담았습니다. 국회 의결권을 보호하고 헌법 정신을 수호하기 위한 것입니다(안 제4조의2 신설 등).

38. 백승아의원안

지난 2024년 12월 3일 윤석열 대통령의 반헌법적인 계엄령을 통해 현행 계엄법은 계엄 선포와 해제 과정에서 국민의 기본권 보호와 민주적 의사결정 절차가 충분히 보장되지 못한다는 사실이 드러났음. 특히, 계엄 선포 이후 군 병력에 의해 국회의 권한이 제한될 수 있다는 점이 확인되었으며, 계엄 해제 이후에도 계엄 관련 지휘·감독 사항이 명확히 보고되지 않아 반헌법적·불법적 권력 남용이 있었다 하더라도 그 사실관계 확인이 어려운 구조적 한계가 드러났음.

이에 본 개정안은 계엄의 결정 과정에 국무회의 의결을 의무화하여 계엄 결정에 대한 엄격성을 부여하고, 계엄 해제 이후 대통령 및 관련 행정기관이 계엄 기간 중의 지휘·감독 사항과 사무 내용을 30일 이

내에 국회에 보고하도록 의무화하여 계엄 시 발생한 권력의 오남용을 바로잡을 수 있도록 하고자 함.

아울러 계엄 상황에서 국회의원이 체포 또는 구금된 경우에도 회의 및 표결에 참석할 수 있도록 하여 국회의원의 불체포특권을 실질적으로 보장하고, 국회의 민주적 계엄 해제 요구가 반헌법적이고 불법적으로 가로막히는 일이 없도록 하고자 함(안 제2조제5항, 제11조의2, 제13조).

39. 황희의원안

「대한민국헌법」과 현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군사상 필요나 공공의 안녕질서 유지를 위해 계엄을 선포할 수 있도록 하고, 계엄이 선포되면 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유 등에 대하여 특별한 조치를 할 수 있도록 하고 있음.

그런데 계엄은 국민의 기본권에 제한을 가하는 중대한 조치임에도 불구하고 현행법은 국무회의 심의를 거치면 계엄을 선포할 수 있도록 하고 있고, 계엄의 기간에 대하여 규정하고 있지 않으며, 계엄 해제 요구 등을 위해 국회의 기능이 보장될 필요가 있으나 이에 대한 규정이 미비하고, 계엄 시 「대한민국헌법」에서 규정하고 있지 않은 거주·이전에 대한 조치를 할 수 있도록 하고 있어 이에 대한 문제가 제기되고 있음.

이에 대통령이 계엄을 선포하려는 경우 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장의 의견을 듣도록 하고, 국무회의의 의결을 거치도록 하여 계엄의

선포 요건을 강화하는 한편, 계엄 기간을 10일 이내로 제한하고 국회의 동의를 받은 경우에만 기간을 연장할 수 있도록 하여 계엄의 장기화를 방지하려는 것임.

또한 계엄 시에도 국회 및 정당의 기능이 보장됨을 명시적으로 규정하고 계엄사령관의 특별조치에서 거주·이전에 관한 사항을 삭제함으로써 국민의 기본권 제한을 최소화하려는 것임(안 제2조제5항 신설 등).

40. 채현일의원안

「대한민국헌법」과 현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군사상의 필요나 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 비상계엄을 선포할 수 있도록 하고, 비상계엄이 선포된 때에는 계엄사령관이 특별한 조치를 할 수 있도록 하고 있음.

그런데 「대한민국헌법」은 특별한 조치로 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관한 조치를 규정하고 있음에도 불구하고, 현행법은 「대한민국헌법」에서 규정하지 않은 거주·이전에 대하여도 특별한 조치를 할 수 있도록 하고 있어 위헌 소지가 있다는 지적이 있음.

이에 계엄 시 특별한 조치 중 거주·이전에 대한 사항을 삭제함으로써 국민의 기본권을 제한을 최소화하려는 것임(안 제9조제1항 전단).

41. 홍기원의원안

현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군사상 필요나 공공의 안녕질서 유지를 위하여 계엄을 선포할 수 있도록 하고, 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우 계엄을 해제하도록 하고 있음.

그런데 계엄은 국민의 기본권에 제한을 가하는 중대한 조치임에도 불구하고 현행법은 계엄 선포에 대한 국회의 사후적 통제에 관한 규정이 미비하고, 계엄 시행 중에 국회의 기능을 보장하는 명시적인 규정이 없으며, 국회가 계엄 해제를 요구한 경우 국무회의 심의를 신속하게 하도록 하는 규정이 없어 문제가 제기되고 있음.

이에 대통령이 계엄을 선포하려는 경우 국무회의에서 계엄 선포를 의결하도록 하고, 계엄 선포 후 국회의 동의를 받도록 하여 계엄 선포의 요건을 강화하려는 것임. 또한 대통령의 계엄 선포 통고가 있는 경우 국회는 즉시 계엄 선포에 대한 동의·해제 여부의 표결을 하도록 하고, 계엄 중에 국회의 기능과 국회의원의 의정활동이 보장됨을 규정함으로써 계엄 선포에 대한 국회의 사후적 통제를 강화하려는 것임.

더불어, 국회가 계엄 해제를 요구한 경우 즉시 국무회의에서 계엄 해제를 심의하도록 함으로써 계엄으로 인한 국민의 기본권 제한을 최소화하려는 것임(안 제2조제5항, 제4조제3항 및 제8조의2 신설 등).

42. 용해인의원안

제안이유

현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 국무회의의 심의를 거쳐 계엄을 선포할 수 있도록 하고, 계엄 상황이 평상상태로 회복되거나 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 대통령이 계엄을 해제하도록 하고 있음.

그러나 2024년 12월 3일, 현직 대통령은 전시·사변과 같은 비상 상황이 없었음에도 국가비상사태를 자의적으로 해석해 비상계엄을 선포함. 국무회의 심의, 국무위원 서명 등의 계엄 선포의 절차적 요건은 지켜지지 않았고, 군경을 동원해 국회 본회의 개의를 막는 등 국회의 계엄 해제권을 무력화하려는 시도마저 이뤄짐. 향후 이와 같은 위헌·불법적인 계엄선포가 반복되지 않으려면, 비상계엄 선포요건을 엄격히 제한하고 국무회의와 국회의 민주적 통제 권한을 강화해야 함.

우리나라처럼 대통령의 권한이 강력한 국가인 프랑스는 비상계엄의 선포요건을 외국과의 교전과 무장반란으로 엄격하게 제한하고 있음. 또한 계엄기간이 12일을 초과하는 경우, 의회만이 그 연장을 승인할 수 있다고 규정해 계엄에 대한 의회 차원의 강력한 통제절차를 명문화하고 있음.

이에 비상계엄의 선포요건을 전시·사변, 무장폭동 또는 반란에 국한하고, 계엄 전반에 걸쳐 국회와 국무회의를 통한 민주적 통제 권한을 강화하고자 하는 것임.

주요내용

- 가. 비상계엄의 선포요건을 전시·사변, 무장폭동 또는 반란에 국한함
(안 제2조제2항).
- 나. 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 시 국무회의의 심의를 거쳐 국무
위원 재적인원 3분의 2 이상의 무기명 투표로 의결하도록 함(안 제
2조제5항).
- 다. 계엄의 기간이 10일을 초과하는 때에는 국회의 동의를 얻어야만
계엄을 연장할 수 있도록 함(안 제2조제6항 신설).
- 라. 대통령이 계엄을 선포한 이후 72시간 내에 국회 재적의원 과반수
의 동의를 받도록 함(안 제4조제3항 신설).
- 마. 계엄의 선포 및 통고 절차를 거치지 않았을 경우 계엄 선포의 효
력을 무효로 하도록 함(안 제4조의2 신설).
- 바. 국회가 계엄의 해제를 결정한 경우, 대통령이 국무회의의 심의 없
이 즉시 계엄을 해제하도록 함(안 제11조제2항).
- 사. 대통령의 계엄 선포에 대한 책임성을 높이기 위해 국방부장관 또
는 행정안전부장관의 계엄 선포 건의 조항을 삭제함(안 제2조제6항
삭제).
- 아. 헌법에 규정되어 있지 않은 계엄사령관의 거주·이전에 대한 특별
조치권을 삭제함(안 제9조제1항).

43. 박상혁의원안

현행법은 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우 국무회의의 심의를 거쳐 계엄을 해제하도록 하고 있음. 하지만 2024년 12월 4일 새벽, 대통령 윤석열이 선포한 계엄에 대하여 국회가 계엄의 해제 요구안을 의결하였음에도 불구하고 대통령 윤석열은 새벽시간 국무회의 의결정족수 미달 등을 이유로 내세우며 계엄 해제를 지연시켰음. 지연된 시간동안 국가적 혼란이 계속 이어진 바, 향후 이러한 경우가 재발되지 않도록 규정을 만들 필요가 있음.

또한 대한민국 헌법에서는 대통령이 선포한 계엄에 대하여 국회가 해제를 요구할 수 있도록 하고 있고, 현행법 역시 계엄이 선포된 이후 라고 하여도 국회의원이 현행범인인 경우를 제외하고는 체포 또는 구금 되지 않아야 한다고 명시하고 있음. 하지만 지난 2024년 12월 3일 대통령 윤석열의 계엄선포 이후 국회 봉쇄를 비롯한 국회의원의 계엄 해제 표결 참여 방해 행위와 계엄군의 국회 진입 시도가 있었던 바, 계엄사령관으로 하여금 국회의원의 활동과 국회의 정상적인 운영을 보장하도록 이 법에 명시적으로 규정할 필요가 있음.

뿐만 아니라 계엄군의 국회 진입 과정에서 국회의 기물이 다수 파손되었음에도 현행법상으로는 국유재산 혹은 공유재산의 경우에는 보상을 하지 않도록 하고 있어 보상의 대상을 확대해야 할 필요가 있음.

이에 국회가 의결로 계엄의 해제를 요구한 경우에는 국무회의 심의 전이라 하여도 즉시 계엄의 효력이 중지되도록 하고, 계엄사령관은 국회

의원의 활동을 보호하도록 하며, 계엄으로 인한 재산 손실에 대하여 개인, 단체, 법인 또는 국·공유재산의 관리자가 보상을 요구할 수 있도록 함으로써 계엄으로 인한 국민의 기본권 제한을 최소화하고 대한민국 민주주의가 중단되지 않도록 하려는 것임(안 제9조의2제3항 신설 등).

44. 권향엽의원안

「대한민국헌법」과 현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군사상 필요나 공공의 안녕질서 유지를 위하여 계엄을 선포할 수 있도록 하고, 계엄이 선포되면 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유 등에 대하여 특별한 조치를 할 수 있도록 하고 있음.

그런데 계엄의 선포는 국민의 기본권에 제한을 가하는 중대한 조치임에도 불구하고 현행법에는 계엄의 기간에 관한 규정이 없고, 계엄 선포에 대한 국회의 통제 규정이 미비함. 또한 계엄 시 「대한민국헌법」에서 규정하고 있지 아니한 거주·이전에 대한 조치를 할 수 있도록 하고 있고, 계엄이 해제된 경우에도 필요한 경우에는 군사법원의 재판권을 1개월 내에서 연기할 수 있도록 하고 있어 국민의 기본권이 침해될 수 있다는 지적이 있음.

이에 계엄 기간을 7일 이내로 제한하고, 계엄 선포 및 계엄 기간의 연장 시 국회의 동의를 받도록 하여 민주적 통제를 강화하고, 계엄의 장기화를 방지하려는 것임. 또한 계엄사령관의 특별조치에서 거주·이전에

관한 사항을 삭제하고 계엄이 해제된 경우의 군사법원 재판 연기권을 삭제함으로써 「대한민국헌법」이 규정하는 국민의 기본권을 최대한 보장하려는 것임(안 제4조의2 신설 등).

45. 이수진의원안

제안이유

2024년 12월 3일, 윤석열 정권은 반헌법적 비상계엄을 선포하며 입법부인 국회의 권능과 선거관리위원회의 독립성을 훼손·침탈하는 헌정 파괴행위를 자행하였음.

우리나라의 경우 헌법과 계엄법을 통해 계엄제도를 두고 있지만, 역사적으로 독재적 권력의 유지나 군부의 권력 찬탈 등을 위한 수단으로 오·남용되고 있어 계엄 선포의 요건과 절차 등에 관한 규정을 정비할 필요성이 제기되어 왔음.

해외 입법례를 살펴보면, 대통령의 고유권한인 계엄 선포권에 대해 국회가 실질적인 견제 기능을 할 수 있도록 요건과 절차를 강화함으로써 계엄의 오·남용을 통제하고 있음. 특히 독일의 경우 연방의회의 재적의원 과반수의 투표와 투표의원 3분의 2 이상의 의결로써 긴급방위 사태에 대한 사전 확인을 거치도록 하고 있으며, 영국·미국·프랑스 등도 계엄 선포 시 의회의 동의 내지 승인을 거치도록 하고 있음.

이에 계엄의 자의적인 선포 등 오·남용을 방지하기 위해 계엄을 선포하고자 하는 경우 국회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2

이상의 찬성으로 사전 동의를 받도록 하고, 국회가 계엄의 해제를 의결하거나 계엄의 기간 연장을 부결하는 경우 계엄의 효력이 즉시 상실되도록 하는 등 계엄의 요건과 절차를 강화하고자 함.

주요내용

가. 계엄을 선포하거나 변경하고자 하는 경우 미리 국회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 동의를 받도록 하고, 다만 즉각적인 조치가 불가피하고 극복할 수 없는 장애로 국회의 집회가 사실상 불가능한 경우에는 48시간 이내에 동의를 받도록 함(안 제2조제5항).

나. 국방부장관과 행정안전부장관의 계엄 선포 건의권을 폐지함(안 제2조제6항 삭제).

다. 계엄의 기간을 10일 이내로 하고, 연장하고자 하는 경우 10일 이내의 기간을 정하여 미리 국회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 동의를 받도록 함(안 제2조제6항 신설 등).

라. 계엄의 선포 및 기간 연장의 동의를 받고자 하는 경우 대통령은 계엄의 선포 이유, 종류, 시행일시, 시행기간, 시행지역 등과 국무회의의 심의결과와 회의록을 국회에 보고하도록 함(안 제2조제8항 신설).

마. 계엄 선포의 절차를 거치지 아니한 계엄 선포를 무효로 하고, 계엄 선포 등의 경우에도 국회의 권능행사를 제한하거나 방해할 수 없음을

명시적인 규정으로 확인함(안 제4조의2 및 제8조의2 신설).

바. 계엄사령관의 특별조치 대상에서 “거주·이전”과 “단체행동권”을 제외하고, 특별조치의 내용은 국회에 보고한 계엄 선포 이유에 대한 대책으로서 필요한 최소한에 한하도록 함(안 제9조제1항).

사. 국회가 계엄의 해제를 의결하거나 계엄 기간의 연장을 부결한 경우 계엄의 효력이 즉시 상실되도록 함(안 제11조제2항).

46. 추미애의원안

지난 2024년 12월 3일 윤석열 대통령의 반헌법적인 계엄령을 통해 현행 계엄법은 계엄 선포와 해제 과정에서 국민의 기본권 보호와 민주적 의사결정 절차가 충분히 보장되지 못한다는 사실이 드러났음. 특히, 계엄 선포 이후 군 병력에 의해 국회의 권한이 제한될 수 있다는 점이 확인되었으며, 계엄 해제 이후에도 계엄 관련 지휘·감독 사항이 명확히 보고되지 않아 반헌법적·불법적 권력 남용이 있었더라도 그 사실관계 확인이 어려운 구조적 한계가 드러났음.

이에 본 개정안은 계엄 선포를 통한 국회의 권한 행사 방해를 방지하기 위해 계엄 선포 이후 국회의원의 국회 출입 방해 금지를 명문화하고, 계엄 해제 이후 대통령 및 관련 행정기관이 계엄 기간 중의 지휘·감독 사항과 사무 내용을 국회에 보고하도록 의무화하여 계엄 시 발생한 권력의 오남용을 바로잡을 수 있도록 하고자 함.

아울러 계엄 상황에서 국회의원은 계엄 포고령 위반으로 체포 또는

구금되지 아니하고, 국회의원이 체포 또는 구금된 경우에도 회의 및 표결에 참석할 수 있도록 하여 국회의원의 불체포특권을 실질적으로 보장하고, 국회의 민주적 계엄 해제 요구가 반헌법적이고 불법적으로 가로막히는 일이 없도록 하고자 함(안 제11조의2 및 제11조의3 신설 등).

47. 한창민의원안

현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군사상 필요나 공공의 안녕질서 유지를 위하여 비상계엄을 선포할 수 있도록 하고, 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우 계엄을 해제하도록 하고 있음.

그런데 비상계엄의 선포는 국민의 기본권에 제한을 가하는 중대한 조치임에도 불구하고 현행법에는 비상계엄의 선포 요건이 극도의 사회질서 교란 등으로 포괄적으로 규정되어 있고, 계엄 선포에 대한 국회의 사전적 통제에 관한 규정이 없으며, 계엄 시행 중 국회의 기능 보장이나 본회의 개의에 관한 규정이 미비하고, 위법한 계엄의 선포나 시행에 대한 벌칙이 규정되어 있지 아니하여 이에 대한 문제가 제기되고 있음.

이에 비상계엄 선포 요건을 무장 폭동 등으로 국가안보가 실질적으로 침해될 우려가 있는 경우로 제한하고, 계엄 선포 전에 국회의 사전 동의를 받도록 하며, 계엄 시행 중에 국회의원은 계엄 조치로 인하여 체포 또는 구금되지 아니하도록 하여 국회의 기능을 보장하는 한편,

요건 및 절차를 준수하지 아니하고 계엄을 선포·시행한 경우 이에 가담한 대통령, 국무위원 등은 무기 또는 15년 이하의 징역에 처하도록 함으로써 계엄권의 남용을 방지하고 계엄 선포에 따른 국민의 기본권 제한을 최소화하려는 것임(안 제2조의2 신설 등).

특히 현행 계엄법 제9조제1항의 경우 국민의 기본권을 제한할 뿐만 아니라 위헌적 요소가 있음. 헌법 제77조 제3항은 ‘비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다.’라고 규정하고 있어 ‘거주·이전’, ‘단체행동’에 대하여 제한할 수 있다는 내용이 없음. 그러나 현행 계엄법 제9조 제1항은 헌법상 근거 없이 ‘거주·이전’, ‘단체행동’에 대하여 특별한 조치를 할 수 있다고 규정하고 있는 바, ‘거주·이전’, ‘단체행동’에 대한 특별한 조치를 할 수 있다는 점을 삭제함.

또한 현행 계엄법 제9조제1항은 특별한 조치의 내용의 한계에 대해 명시하지 않은바, ‘제한적’으로 특별한 조치를 취할 수 있다고 규정함. 이는 헌법상 국민의 기본권을 제한하는 조치이므로, 특별한 조치를 하기 위하여 사전에 국회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 얻도록 함.

48. 위성곤의원안

최근 윤석열 대통령은 헌법과 법률에 위배하여 비상계엄을 선포하여 국가경제와 대외신인도에 큰 악영향을 주었음.

또한, 국회의 정치활동을 금지하고, 의료인을 포함하여 포고령을 따르지 않는 사람은 처단하겠다고 하는 등 권한을 넘어서 위헌 위법한 포고령을 내려 국회와 국민을 협박하는 한편, 무장한 군과 경찰을 동원하여 국회를 봉쇄·침입함으로써 국회의 계엄해제 요구권 행사를 방해하는 등 헌법기관의 기능행사를 불가능하게 하였음.

이에 대통령이 계엄을 선포하는 경우 12시간 내에 국회의 승인을 얻도록 강제하고(안 제4조제3항 신설), 국회의 해제 요구가 있는 경우 국무회의를 거치지 않고 지체 없이 해제하도록 하며(안 제11조제2항), 계엄을 통한 관장사항 및 특별조치에서 국회 및 국회의원은 제외함으로써 계엄해제 요구권 행사를 보장하고자 하려는 것임(안 제7조제3항 및 제9조제5항 신설).

49. 차규근의원안

우리나라의 계엄법은 일본이 프랑스의 국가긴급권을 모방해 1882년 제정한 계엄령에 기반하고 있음. 당시 일본의 계엄령은 일왕이 명령하도록 하고 있는바, 선포의 절차와 방식 등에 있어 민주적 과정이 빠져 있음.

특히 계엄 선포 시 국회에 통고만 하도록 한 조항에 대해서는 1949년 계엄법 제정 당시에도 문제 제기된 바 있음. 제헌 국회의원이었던 김장열 의원은 대통령이 비상계엄을 선포할 때 국회의 승인을 얻도록 해야 한다고 주장하면서, “민주국가인 우리나라에 있어서 대통령은 계엄을 선포한다고 하여 (일본과) 같은 규정으로 해석을 하고 본다면

결국 군민주의(軍民主義)를 재판하는 결정”이라고 강조하였음.

윤석열 대통령의 12·3 계엄선포의 경우에도 만약 국회의 승인을 받도록 한 규정이 있었다면, 국민 혼란과 경제 위기를 초래한 이번 계엄은 결코 선포될 수 없었을 것임.

따라서 이제라도 대통령이 계엄을 선포할 때 국회의 승인을 얻도록 하여(안 제4조제1항 개정 및 단서 신설) 일제의 잔재를 해소하고 민주적 절차를 법률로 명확히 규율하고자 하는 것임(안 제4조제1항).

50. 임미애의원안

현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군사상 필요나 공공의 안녕질서 유지를 위하여 계엄을 선포할 수 있도록 하고, 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우 계엄을 해제하도록 하고 있음.

그런데 국회의 계엄 해제 요구 등을 위해서는 계엄 시행 중에도 회의 참석 및 표결 등 국회의원의 활동이 보장될 필요가 있으나 현행법은 계엄 시행 중 국회의원의 활동으로 불체포특권만을 규정하고 있어 이에 대한 보완이 필요하다는 지적이 있음.

이에 계엄이 선포된 경우 계엄사령관은 국회의 운영과 국회의원의 활동을 방해할 수 없도록 하고 이를 위반한 경우 5년 이하의 징역이나 금고에 처하도록 함으로써 계엄 중에도 국회의 기능이 안정적으로 보장되도록 하려는 것임(안 제13조의2 신설 등).

51. 양문석의원안

현행법은 계엄 선포의 요건을 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 규정하고 있으나, 국가 비상사태라는 표현이 지나치게 포괄적이고 모호하여 계엄 선포 요건이 자의적으로 해석·적용될 소지가 있다는 지적이 제기됨.

또한, 국회가 계엄 해제를 결의하였음에도 불구하고 대통령이 계엄을 해제하지 않을 경우, 계엄 해제를 강제할 수 있는 법적 수단이 부재한 상황임.

이에, 프랑스, 독일 등 주요국 입법례를 참고하여 계엄 선포 요건을 ‘무력이 수반된 상황’으로 엄격히 제한하고, 계엄 해제에 관한 절차를 명확히 규정함으로써 계엄법의 남용 가능성을 차단하고자 하는 것임 (안 제11조제4항 신설 등).

52. 이해민의원안

현행 「계엄법」은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군사상 필요에 따르거나 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 선포할 수 있도록 하고 있음. 2024년 12월 3일 발생한 윤석열 대통령의 계엄 선포는 현행 「계엄법」상 민주적 통제 장치가 미흡하다는 문제점을 여실히 드러냈음.

이에 계엄 선포 시 국회 재적의원 3분의 2 이상의 사전 동의를 받도록 하여 민주적 절차를 강화하고, 국회의 승인을 받지 못하거나

계엄 해제가 의결된 경우 즉시 효력을 상실하도록 함. 또한 계엄 시에도 인터넷 접속과 디지털 통신의 기본권이 보장되도록 명시하되, 군사작전 수행에 직접적 지장을 초래하는 경우에 한하여 일시적, 부분적 제한이 가능하도록 함. 아울러 계엄사령관의 특별조치 위반을 이유로 한 현행범의 경우에도 국회의원은 체포, 구금되지 않도록 하여 국회의 권한과 기능이 침해되지 않도록 보호하고자 함.

이를 통해 계엄권의 자의적 행사와 남용을 방지하고, 비상시국에서도 국민의 기본적 권리와 의회민주주의가 보장될 수 있는 법적 근거를 마련하고자 함(안 제9조의7 신설 등).

53. 강선우의원안

현행법은 대통령이 계엄을 선포하려는 경우 국무회의 심의를 거치도록 하고 있으며, 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우 국무회의 심의를 거쳐 계엄을 해제하도록 하고 있음. 또한 계엄을 선포한 경우 국회에 통고하도록 하고 있으며, 계엄 시행 중 국회의원은 현행범이 아니면 체포 또는 구금되지 않도록 하고 있음.

그런데 계엄의 선포는 국민의 기본권에 제한을 가하는 중대한 조치이므로 계엄 선포가 신중히 결정되도록 국무회의 절차를 강화할 필요가 있고, 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에도 국무회의 심의로 인하여 계엄의 해제가 지연될 우려가 있으므로 이를 방지하는 규정을 마련할 필요가 있다는 지적이 있음.

또한 국회 통고 절차를 준수하지 않은 경우의 계엄 선포 효력을 명확히 규정하고, 국회의원이 계엄 해제 요구를 위한 국회 회의에 참석할 수 있도록 국회의원의 활동에 관한 규정을 보완할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 대통령이 계엄을 선포하려는 경우 국무회의에서 계엄 선포를 의결하도록 하고, 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우 국무회의 심의 전에 계엄의 효력이 즉시 정지되도록 하여 계엄권의 남용을 방지하려는 것임.

또한 국회 통고 절차를 거치지 않은 경우 계엄 선포의 효력이 없도록 하고 계엄사령관 등으로 하여금 국회의원이 계엄 해제 요구를 위한 회의에 참석할 수 있도록 조치하게 함으로써 계엄 선포에 대한 국회의 통제를 강화하려는 것임(안 제4조의2 신설 등).

54. 임광현의원안

현행법은 대통령이 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군사상 필요나 공공의 안녕질서를 유지하기 위해 계엄을 선포할 수 있도록 하고, 계엄을 선포하려는 경우 국무회의 심의를 거치도록 하고 있음.

그런데 계엄의 선포는 국민의 기본권에 제한을 가하고 국민의 일상 생활에 불편과 불안을 초래할 수 있는 중대한 조치임에도 불구하고, 계엄 선포를 심의하는 국무회의에 대하여 출석자나 발언 내용을 기록

하도록 하는 회의록 작성에 관한 규정이 없어 문제가 제기되고 있음.

이에 계엄 선포나 변경을 심의하는 국무회의는 출석자 및 발언 내용 등을 기록한 회의록을 작성하도록 하고, 대통령이 국회에 계엄 선포를 통고할 때에 국무회의 회의록을 국회에 제출하도록 함으로써 국무회의의 계엄 선포 심의 내용을 명확히 알 수 있게 하려는 것임(안 제2조 제5항 후단 신설 등).

55. 고민정의원안

대한민국 헌법과 현행법은 대통령이 국가비상사태 발생 시 법률이 정하는 바에 의해 계엄을 선포하고, 국회 의결로 이를 해제 요구할 수 있게 하고 있음. 그러나 계엄의 기간 제한이 없어 대통령이 장기간 계엄 상태에서 국민 기본권을 제한할 위험이 있다는 지적이 있음.

이에 프랑스 등 해외 입법례에 근거해 계엄의 기간을 최대 14일로 정하고, 이를 연장할 시에는 국회의 동의를 받도록 하려 함(안 제3조제2항 및 제3항 신설).

2024년 12월 3일 현직 대통령은 전시·사변에 준하는 국가비상사태가 없었음에도 비상계엄을 선포하고 국회에 통고조차 하지 않은 채, 군경을 동원해 계엄 해제 의결을 할 수 있는 국회를 침탈한 뒤 의원 및 직원 출입을 통제하려 함.

향후 이런 위헌·불법 행위가 반복되지 않게, 국회 심의 절차를 신속히 하고 국회 경비와 의원 투표 참여를 강화해야 한다는 지적이 있음.

이에 계엄령 선포 후 통고를 즉각적으로 하도록 하고, 국회 역시 이를 논의하는 회의를 신속히 열도록 하고자 하며, 계엄 상황에서 계엄군의 국회 경내 출입을 금지하고자 함(안 제4조제1항 및 제2항, 제13조의2 신설).

또 계엄군 등이 국회의원을 현행범으로 체포 또는 구금했을지라도, 국회가 계엄 논의를 위하여 회의를 소집한 경우 참석할 수 있도록 조치하게 하고자 함(안 제13조제2항 신설).

2024년 12월 4일 국회에서 계엄 해제가 의결된 뒤에도, 국무회의 심의가 지체돼 국민의 우려가 발생했고, 이러한 상황이 재발하지 않아야 한다는 지적이 많음.

이에 계엄 해제 의결 후 2시간 내 국무회의 심의를 하도록 하고, 그러지 아니하면 심의가 완료되는 것으로 간주하고자 함(안 제11조제2항 단서 신설).

현직 대통령은 부정선거를 의심하며 계엄군을 동원해 중앙선거관리위원회 등을 점령하고 직원을 체포하려 함. 계엄 발령 시 선거의 중립성, 공정성에 위협받을 수 있다는 우려가 제기됨.

이에 헌법기관인 중앙선거관리위원회와 공권력에 의한 국민 기본권 침해 구제 최후의 보루인 헌법재판소는 계엄사령관의 지휘·감독을 받지 아니하도록 하고자 함(안 제8조제1항 단서, 제2항 신설 등).

56. 서영석의원안

현행법은 대통령이 계엄을 선포하는 경우 그 기간을 규정하고 있지 않고, 최초 계엄을 선포할 때 국회에 통고하여야 하는 경우와 국회가 계엄의 해제를 요구하여 계엄을 해제하고 공고하여야 하는 경우를 제외하면 계엄의 권한을 견제할 수단이 부재함.

특히, 2024년 12월 3일 밤 윤석열 대통령이 위헌위법한 비상계엄을 선포하였을 때 국회가 계엄을 즉각 해제하지 않았다면, 국회 상임위원회와 수사기관의 수사 및 언론의 취재를 통해 드러난 사실을 고려할 때 위헌위법한 비상계엄을 해제할 방법이 없었다는 지적이 있음.

이에 대통령의 막강한 권력인 계엄에 관한 민주적 통제를 강화하기 위해 계엄을 선포한 때에는 24시간 이내에 국회의 동의를 받도록 하고, 시행기간을 정하도록 하며, 종류, 시행기간, 시행지역을 변경하고자 할 때에도 국회의 동의를 받도록 하는 한편, 대통령이 군사법원의 재판권을 연기할 수 있도록 하는 규정을 삭제함으로써 대통령의 계엄권 오남용을 방지하려는 것임(안 제2조 및 제3조, 제4조의2, 제12조).

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄적 검토

□ 헌법 제77조제1항은 “대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다”고 규정하고 있음.

「계엄법」은 계엄(戒嚴)의 선포와 그 시행 및 해제 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 하여 총 19개 조문으로 구성되어 있음.

[계엄법의 규정체계]

제1조(목적)	제2조(계엄의 종류와 선포 등)	제3조(계엄 선포의 공고)
제4조(계엄 선포의 통고)	제5조(계엄사령관의 임명 및 계엄사령부의 설치 등)	제6조(계엄사령관에 대한 지휘·감독)
제7조(계엄사령관의 관장 사항)	제8조(계엄사령관의 지휘·감독)	제9조(계엄사령관의 특별 조치권)
제9조의2(재산의 파괴 또는 소각에 대한 보상)	제9조의3(보상기준 등)	제9조의4(보상 제외)
제9조의 5(공탁)	제9조의6(보상청구권의 소멸시효)	제10조(비상계엄하의 군사법원 재판권)
제11조(계엄의 해제)	제12조(행정·사법 사무의 평상화)	제13조(국회의원의 불체포특권)
제14조(벌칙)		

□ 2024년 12월 3일 대통령의 비상계엄 선포와 2024년 12월 4일 국회의 비상계엄해제요구 결의안 의결 및 대통령의 비상계엄 해제 등이 이루어졌음.

이러한 일련의 과정에서 대통령의 계엄 선포에 대한 국회 통고 미이행, 경찰에 의한 국회의원 등에 대한 국회 출입 통제 조치와 무장한 계엄군의 국회의사당(본관) 내부 진입, 비상계엄 해제를 위한 국무회의 심의 및 대통령의 계엄해제 공고 절차의 지연 등이 발생하였음.

□ 이에 따라 계엄에 대한 사전적·사후적 통제 절차를 강화하여 계엄권의 자의적인 행사와 오·남용을 방지하고 계엄 시 국회의 헌법상 계엄해제요구 권한을 실질적으로 보장하기 위한 다수의 「계엄법 일부개정법률안」이 발의되었음.

□ 이와 관련하여 헌법 및 「계엄법」 등에 따른 계엄에 대한 사전적·사후적 통제절차를 살펴보면,

① 헌법 제89조제5호¹⁾는 계엄과 그 해제를 국무회의의 심의 사항으로 명시함으로써 계엄에 대한 사전적(사후적)²⁾·내부적 통제를 규정하고 있음.

1) 헌법 제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

1.~4. (생략)

5. 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 명령 또는 계엄과 그 해제
(이하 생략)

2) 계엄 해제에 대한 국무회의 심의는 사후적 통제임.

② 헌법 제77조제5항은 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다고 규정함으로써 계엄에 대한 국회의 사후적 통제를 규정하고 있음.

나아가 「계엄법」 제11조제1항은 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 대통령은 지체 없이 계엄을 해제하고 이를 공고하도록 하고 있는 등 계엄의 해제절차를 보다 구체화하고 있음.

이와 관련, 삼권분립 및 국회의 사후적 통제기능을 포함한 입법부의 자율적인 권한 행사 등을 실질적으로 보장하기 위하여 헌법 제44조는 국회의원의 불체포특권을 규정하고 있고³⁾, 「계엄법」 제13조(국회의원의 불체포특권)는 계엄 시행 중 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 체포 또는 구금되지 아니한다고 규정하고 있음.

③ 「계엄법」 제11조(계엄의 해제)는 대통령이 제2조제2항 또는 제3항에 따른 계엄 상황이 평상상태로 회복된 경우 지체 없이 계엄을 해제하고 이를 공고하여야 하고, 국방부장관 또는 행정안전부장관이 제2조제2항 또는 제3항에 따른 계엄 상황이 평상상태로 회복된 경우에는 국무총리를 거쳐 대통령에게 계엄의 해제를 건의할 수 있도록 사후적·내부적 통제를 규정하고 있음.

3) 헌법 제44조 ①국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니한다.

②국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방된다.

□ 다음으로, 계엄 또는 이와 유사한 긴급사태 등에 대한 해외 입법례를 살펴보면,

① 의원내각제를 채택하고 있는 독일은 헌법에 해당하는 독일기본법⁴⁾에서 규정한 계엄과 유사한 긴급방위사태를 규정하고 있고, 그 절차는 다음과 같음.

긴급방위사태의 확정은 연방상원의 동의를 얻어서 연방하원이 결정하고, 이 결정은 연방정부의 제의가 있을 다음 연방하원의 투표에서 적어도 재적의원 과반수 찬성을 포함하는 출석의원 3분의 2 이상의 득표를 필요로 함.⁵⁾

의회의 결정이 있으면, 연방대통령이 연방관보에 공포함.⁶⁾

② 프랑스의 헌법 제36조제1항은 “계엄령은 국무회의에서 법령으로 제정 발표하며, 그 연장은 국회(하원, 상원)의 승인을 받아야 한다”고 규정하고, 제2항에서 “계엄기간이 12일을 초과하는 경우 의회만이 그 연장을 승인할 수 있다”고 규정하고 있음.⁷⁾

③ 미국은 연방헌법에 국가비상사태에 관련된 조항⁸⁾을 가지고 있으나 계엄(martial law)에 대해서는 직접적인 규정이 없다는 법학

4) 독일 기본법 제115a조(방위상의 긴급사태의 정의 및 그 확인), 독일 기본법 번역본(국회도서관)

5) 다만 상황이 불가피하게 즉각적인 조치를 요구하고, 연방하원이 불가항력인 사유로 적시에 집회를 못하거나 의결을 할 수 없는 때에는 합동위원회는 적어도 재적의원 재적과반수의 찬성을 포함하는 출석의원 3분의 2 이상의 득표로 이와 같이 결정함.

6) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

7) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558.

8) 미국 헌법 제1조제9항(입법권의 제한) 인신보호영장에 관한 특권은 반란 또는 침략의 경우에 공공의 안전상 요구되는 때를 제외하고 이를 정지시킬 수 없다.

연구가 있음.⁹⁾

참고로, 미국은 긴급사태에 대비하기 위해 국가 긴급사태 선언의 절차를 정한 국가 긴급사태법을 1976년에 제정하였음. 국가 긴급사태법은 “대통령의 국가 긴급사태 선언 및 세부에 걸친 그 운용을 분명한 의회의 수권에 의하여 행할 것”을 주요 골격으로 함.¹⁰⁾

④ 의원내각제에 기반한 군주제를 채택하고 있는 영국은 성문헌법 전이 없는 불문헌법국가¹¹⁾로 ㉠ 보통법(common law)에 의한 관례상의 긴급권과 ㉡ 의회제정법에 의한 국가긴급법이 존재함.¹²⁾

구체적으로 살펴보면, ㉠ 영국 정부는 긴급 시의 급박한 필요가 있을 때에는 법률의 수권이 없더라도 관습법에 입각하여 긴급조치를 할 수 있고, 이는 사후 의회와 법원의 통제를 받음.

의회제정법에 의한 국가긴급법은 ㉡ 정부가 비상적 상황에서 비상조치를 한 경우에 의회가 그것을 불가피한 것이라고 인정하면

9) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558. 또한, 다른 연구에서도 “미합중국 헌법에는 전시를 포함한 국가 긴급사태에 있어서 집행부에 일시적인 권력의 집중을 인정하는 명문규정은 없다.”고 기술하고 있음. ※ 백운철. (2014). 미국의 국가긴급권에 관한 연구. 세계헌법연구, 20(2), 185-210.

10) 의회의 수권과 관련된 주요 내용으로는 ① 국가 긴급사태의 선언에 관해서는 의회의 양원 일치결의나, 대통령의 국가긴급사태 종료 선언의 어느 하나가 빠른 일자로 종료하고, 해당 긴급사태를 이유로 행사된 권한은 동 선언의 종료일 이후에는 행사할 수 없다. ② 의회는 국가 긴급사태의 선언 후 6개월 이내, 및 동 선언의 계속 중에는 6개월 마다 기간 만료 전에 긴급사태의 종료에 관한 양원 일치 결의의 심의를 행해야 한다. ※ 백운철. (2014). 미국의 국가긴급권에 관한 연구. 세계헌법연구, 20(2), 185-210.

11) 불문헌법(不文憲法)은 헌법적 사항이 형식적 헌법전의 존재 없이 일반법이나 그 밖의 규범에 따라 규정되는 것임. 이러한 헌법을 가진 나라는 영국이 대표적임. 불문헌법에는 관습헌법도 포함됨. 관습헌법과 헌법적 관습을 구별하기도 하지만 헌법재판소는 관습헌법과 헌법적 관습을 구별하지 않는 것으로 해석하고 있음. 헌법재판소는 수도를 헌법에 규정한 나라들의 예를 들어 수도를 헌법 사항으로 보고 ‘서울이 수도’라는 점이 관습헌법에 해당한다고 봄.

12) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558.

「책임면제법」(Indemnity Act)을 통과시켜 추인하는 제도가 대표적임.

- **국회입법조사처**는 원칙적으로 헌법에서 계엄의 요건을 정하고 있으므로 헌법기관의 사전동의나 사후승인을 정하려고 한다면 이는 헌법개정에 의해야 하는 것이 적절하다고 볼 수 있다는 의견을 제시함.¹³⁾

현행 헌법의 계엄규정은 국회의 계엄해제요구권을 두어, 국회의 사후적 통제가 가능함을 정하고 있고, 사전적 통제로서는, 헌법에서 계엄에 관하여 ‘법률’로 정하도록 하고 있어 국회가 계엄에 대해서 법률에 미리 제한하는 내용을 정하거나 부수적인 요건을 법률로 정하는 것은 가능할 것으로 보인다는 것임.¹⁴⁾

다만, 헌법을 개정하기 전에는 ‘기본권 제한의 법률유보원칙’에 따라 계엄법에서 기본적 제한 등을 정하는 ‘계엄포고령’에 대하여 국회의 사후승인이나 사전동의를 받도록 하여 의회유보사항으로 정하는 것은 입법정책적으로 결정할 사안으로 보인다는 것임.

또한, 현행 헌법은 국회가 계엄해제를 의결했을 때 대통령이 거부할 수 없도록 되어 있지만, 만일 현실적으로 거부할 경우를 대비하여 사후승인 규정이 필요한지 검토할 필요를 고려할 수 있다는 입장임.¹⁵⁾

13) 국회입법조사처, 계엄법 관련 입법조사 회답서, 2025. 1.

14) 이에 대해서는, 정상적인 국가기능이 불가능한 비정상적인 경우에 대처가 필요한 ‘긴급성’이 있을 때, 불의의 폭력이나 무력의 행사로부터 국가가 위기에 처하거나 위기상황이고 국회의 기능이 불가능한 경우에 사전동의가 규정되면 계엄이 필요한 경우에 긴급한 상황에 대처하지 못할 경우를 우려할 수도 있다는 입장을 함께 제시함.

15) 국회입법조사처, 계엄법 관련 입법조사 회답서, 2025. 1.

□ 국방부는 계엄 선포 이후 국회의원의 국회 출입 및 회의 방해 금지 규정·계엄 해제 이후 계엄관련 지휘·감독사항 등 국회보고·계엄 해제를 위한 국회 회의 소집 시 체포 또는 구금된 국회의원 참석 보장 조치 등의 신설은 국회 권한을 보장할 필요가 있다는 점에서 동의하고 있음.

다만, 국방부는 계엄 선포에 대한 국회의 사전적·사후적 동의권 신설, 국회에 대한 집회 미요구 및 계엄군의 방해로 인한 집회 불가 시 계엄 자동 해제 신설, 불체포특권 대상에 ‘포고령 위반의 현행범인인 국회의원’ 포함 규정 신설에 대하여는 헌법상의 사전적·사후적 통제규정과 불체포특권 대상에서 현행범인을 제외하고 있는 헌법 규정 등을 고려할 때 헌법 개정의 필요성에 대한 논의가 선행될 필요가 있다는 신중검토 입장임.¹⁶⁾

□ 따라서, 개정안들에 대하여는 계엄에 대한 사전적·사후적 통제 절차를 강화하고 계엄 시 국회의 헌법상 계엄해제요구 권한을 실질적으로 보장하기 위한 입법취지와 함께 헌법 및 현행법의 계엄에 대한 사전적·사후적 통제절차 강화의 필요성, 해외 입법례 및 법체계 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

16) 「국회법」 제58조제9항에 따른 법률안 위원회 상정 전 소속 상임위원회 위원에 대한 검토보고 배부일(2025년 2월 7일) 기준, 국방부는 2024년 11월에 발의된 1건의 개정안과 2024년 12월에 발의된 1건의 개정안에 대하여만 의견을 제출하였음.

2. 계엄선포건의권 삭제·제한(안 제2조제6항)¹⁷⁾

모경중의원안, 용혜인의원안, 서영석의원안 및 이수진의원안은¹⁸⁾ 국방부장관과 행정안전부장관의 계엄선포건의권을 삭제하려는 것임(안 제2조제6항 삭제).

박홍배의원안은 국방부장관의 계엄선포건의권을 적과 교전 상태에 있는 경우로 한정하려는 것임(안 제2조제6항 단서 신설)

[신·구조문대비표]

현행	모경중의원안 용혜인의원안 이수진의원안 서영석의원안	박홍배의원안
제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ⑤ (생략)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 국방부장관 또는 행정안전부장관은 제2항 또는 제3항에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 국무총리를 거쳐 대통령에게 계엄의 선포를 건의할 수 있다.<단서 신설>	<삭제>	⑥ -----, 다만, 국방부장관은 적과 교전 상태에 있는 경우에 한하여 계엄의 선포를 건의할 수 있다.

17) 모경중·박홍배·용혜인·이수진·서영석의원안 제2조제6항

18) 이수진의원안은 법 제11조제3항의 국방부장관 또는 행정안전부장관의 계엄해제건의권을 함께 삭제하려는 것임.(법 제11조제3항 국방부장관 또는 행정안전부장관은 제2조제2항 또는 제3항에 따른 계엄 상황이 평상상태로 회복된 경우에는 국무총리를 거쳐 대통령에게 계엄의 해제를 건의할 수 있다.)

□ 개정안들은 국방부장관과 행정안전부장관의 계엄선포건의권을 삭제하거나 국방부장관의 계엄선포건의권을 적과 교전 시에만 인정하려는 것으로, 현행 헌법에서는 대통령에게만 계엄 선포권을 부여하고 있다는 점에서 계엄법에서 행정안전부장관과 국방부장관에게 계엄선포건의권을 인정하는 것이 타당한지에 대하여는 법학계에서 지속적으로 의문이 제기되어 왔음.¹⁹⁾²⁰⁾

국방부장관과 행정안전부장관에게 계엄선포건의권을 부여하는 것이 타당하지 않다는 학설들의 논거로는,

첫째, 헌법보장수단으로서의 계엄선포는 헌법 제77조에 근거하여 대통령만이 행사하는 것이 바람직하다는 것임.²¹⁾

둘째, 대통령이 실질적 국정통제권을 행사하지 못하는 상황에서, 국방부장관을 비롯한 일부 군부세력 등이 대통령에게 강압으로 계엄 선포건의를 하고 대통령이 그에 의해 계엄을 선포하는 경우를 간과할 수 없다는 것임.²²⁾

□ 한편, 현행법에서 국방부장관과 행정안전부장관에게 계엄선포건의권을 부여한 입법취지는 계엄의 선포요건인 적과 교전 등의 전시상황 또는 사회질서가 교란되어 치안을 확보하기 어려운 상황 등에 관한 주무부처의 장관이기 때문이라고 볼 수 있음.

19) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558.

20) 김상겸. (2005). 계엄법에 관한 연구. 헌법학연구, 11(4), 323-356.

21) 김상겸. (2005). 계엄법에 관한 연구. 헌법학연구, 11(4), 323-356.

22) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558.

이에 박홍배의원안은 국방부장관의 계엄선포건의권을 적과 교전 상태에 있는 경우에는 인정하고 그 외의 경우에는 국방부장관이 사회질서 교란 여부를 판단하기 어렵다고 보아 계엄선포건의권을 제외하려는 입법취지에서 발의된 것으로 보임.

- 따라서 개정안들에 대하여는 계엄의 선포요건인 적과 교전 등의 전시상황 또는 사회질서가 교란되어 치안을 확보하기 어려운 상황 등에 관한 각 주무부처의 장관인 국방부장관과 행정안전부장관에게 계엄선포건의권을 부여한 현행법의 입법취지, 헌법상 대통령에게만 계엄선포 권한을 부여하였다는 점, 계엄선포건의권의 민주적 정당성을 벗어난 오·남용 가능성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

3. 계엄 선포에 대한 국무회의 동의규정 신설 등(안 제2조 제5항 · 제6항)²³⁾

□ 계엄 선포에 대한 국무회의의 의사정족수 또는 의결정족수를 명시하려는 개정안은 다음과 같음.

임오경의원안은 계엄 선포를 하기 전에 국무회의를 거쳐 국무위원 과반수 출석과 국무위원 3분의 2 이상의 무기명 찬성투표를 받을 때에만 계엄령 선포가 가능하도록 하는 것임(안 제2조제5항)

황명선의원안은 계엄을 선포하기 위한 국무회의에서 재적위원 과반의 동의를 얻어야 하도록 명시하려는 것임(안 제2조제5항)

황정아의원안은 계엄을 선포하기 위한 심의 국무회의에서 심의가 아닌 재적위원 3분의 2 이상의 동의를 얻도록 규정하려는 것임(안 제2조제5항)

한민수의원안 · 홍기원의원안 · 용혜인의원안은 계엄 선포를 하기 전에 국무회의를 거쳐 국무위원 재적인원 3분의 2 이상 찬성의 무기명 투표로 의결토록 하려는 것임.(안 제2조제5항).

□ 계엄 선포 · 변경 등에 대한 국무회의의 심의 · 의결을 거치도록 하거나 국무회의록 작성을 의무화하는 개정안은 다음과 같음.

강득구의원안은 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에

23)임오경 · 황명선 · 황정아 · 한민수 · 홍기원 · 용혜인 · 강득구 · 정을호 · 백승아 · 이광희 · 천하람 · 강선우 · 임광현 · 황희의원안 제2조제5항 · 제6항

는 국무회의의 의결을 거치도록 하려는 것임(안 제2조제5항).

정을호의원안, 백승아의원안, 황희의원안, 강선우의원안 및 홍기원의원안은 공통적으로 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 국무회의의 심의·의결을 거치도록 하려는 것임(안 제2조제5항, 백승아의원안·황희의원안 제2조제6항).

이광희의원안은 대통령이 계엄을 선포하거나 변경·해제하고자 할 때에는 국무회의의 심의·의결을 거치도록 하려는 것임(안 제2조제5항).

임광현의원안은 국무회의의 회의 일시·장소, 출석자의 수 및 성명, 발언 내용 등을 기록한 회의록을 작성토록 하려는 것임(안 제2조제5항 후단 신설).

□ 대통령이 계엄 선포·변경하고자 할 때에 별도의 절차를 규정한 개정안은 다음과 같음.

황희의원안은 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장의 의견을 듣도록 하려는 것임(안 제2조제5항 신설).

천하람의원안은 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 국무회의를 소집하는 동시에 그 사유서를 붙여 국회의 집회를 요구토록 하려는 것임(안 제2조제5항).

[신·구조문대비표 1]

현 행	임오경의원안	황명선의원안 임광현의원안	황정아의원안	한민수의원안 용혜인의원안
제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (생략)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (현행과 같음)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (현행과 같음)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (현행과 같음)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 국무회의의 심의를 거 쳐야 한다. <후단·단서 신설>	⑤ ----- ----- ----- ----- ----- - 국무회의 를 거쳐 국 무위원 과 반수 출석 에 출석 국 무위원 삼 분의 이 이 상 찬성의 무기명 투 표로 의결 하여야 한 다.	⑤ ----- ----- ----- ----- ----- - 거쳐 재 적위원 과 반의 동의 를 얻어야 -----. * 임 광 현 의 원 안 후 단 신 설 이 경우 국 무 회 의 는 회의 일시 · 장소, 출 석자의 수 및 성명, 발 언 내용 등 을 기록한 회 의 록 을 작성하여야 한다.	⑤ ----- ----- ----- ----- ----- ----- 거쳐 재적 위원 3분의 2 이상의 동의를 얻 어야-----.	⑤ ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----국 무 회 의 를 거쳐 국무 위원 재적 인원 3분의 2 이상 찬 성의 무기 명 투표로 의결하여야 한다. 다만, 국회가 계 엄의 해제 를 의결한 경 우 에 는 그 리 하 지 아 니 하 다. (※ 용 혜 인 의 원 안 만 단서 신설)

[신·구조문대비표 2]

현행	강득구의원안 백승아의원안 황희의원안 홍기원의원안 강선우의원안	정을호의원안	이광희의원안	천하람의원안
제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (생략)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (현행과 같음)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (현행과 같음)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (현행과 같음)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (현행과 같음)
< 신설 >	* 황희의원안 <u>⑤ 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장의 의견을 들어야 한다.</u>			
⑤ 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. < 단서 신설 >	⑤ ----- ----- ----- ----- <u>의결을</u> ----- -----. * 백승아의원안 강선우의원안 황희의원안(제6항) ⑤ ----- ----- ----- ----- <u>심의 및 의결을</u> ----- ----- <u>. 이 경우 의결은 국무회의 재적 구성원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.(※ 홍기원의원안 후단 신설)</u>	⑤ 대통령은 제2항 또는 제3항에 따라 계엄을 선포하거나 제4항에 따라 변경하기 전에 국무회의의 심의·의결을 거쳐야 한다.	⑤ ----- ----- ----- ----- <u>변경, 해제 하고자--</u> ----- ----- ----- <u>심의 · 의결을----</u> ----- ----- <u>. 이 경우 국무회의 규정 제6조를 준용한다.</u>	⑤ ----- ----- ----- ----- ----- <u>- . 이 경우 대통령은 국무회의를 소집하는 동시에 그 사유서를 붙여 국회의 집회를 요구하여야 한다.</u>

□ 헌법 제89조²⁴⁾는 계엄과 그 해제에 관한 사항은 국무회의의 심의를 거치도록 규정하고 있고, 「계엄법」 제2조(계엄의 종류와 선포 등) 제5항은 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있음.

헌법상의 “계엄과 그 해제”에 관한 국무회의 심의에 대하여 헌법학적으로 국무회의 심의결과가 법적구속력이 있다는 구속설과 국무회의는 심의기관이지 의결기관이 아니므로 대통령은 국무회의 심의 내용과 심의결과에 구속되지 않는다는 비구속설이 모두 제기되고 있음.²⁵⁾

또한, 헌법 및 「계엄법」은 “국무회의 심의”에 대하여 의사정족수 및 의결정족수 등을 포함한 구체적인 절차에 대하여는 명시적으로 규정하고 있지 않으나, 「정부조직법」 제12조제4항²⁶⁾의 위임에 따라 대통령령인 「국무회의 규정」 제6조(의사정족수 및 의결정족수 등) 제1항은 “국무회의는 구성원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석구성원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.”고 규정하고 있음.

□ 이에 따라 개정안들은 계엄선포에 대한 국무회의의 심의에 관한

24)헌법 제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

5. 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 명령 또는 계엄과 그 해제

25) 대통령이 국무회의의 심의를 거치지 아니하고, 헌법 제89조에 열거된 사항에 관하여 “국법상 행위”를 하였을 경우에는, 유효여건을 결여하였으므로 무효라고 보아야 한다. 다만, 국무회의는 의결기관이 아니라 심의기관이므로, 대통령은 국무회의의 심의결과에 구속될 필요가 없다. 하지만 대통령이 국무회의의 심의결과와 다른 국법상 행위를 할 경우에는 위헌·위법 문제를 야기할 수 있다. 이에 따라 대통령이 국무회의의 심의결과와 다른 국법상 행위를 하기는 어렵다.”(성낙인, 헌법개론(제14판), 법문사, 2024, p.283)

26) 「정부조직법」 제12조 ④ 국무회의의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

명시적인 의사정족수 및 의결정족수를 「계엄법」에 명시적으로 규정하거나 국무회의 심의 뿐만 아니라 의결 등을 거치도록 함으로써 계엄선포에 대한 행정부의 사전적이고 내부적인 민주적 통제 절차를 강화하기 위한 입법취지에서 발의된 것으로써, 그 취지는 타당한 측면이 있음.

□ 다만, 법체계 측면에서 「정부조직법」 제12조²⁷⁾에서 국무회의에 관한 주요 사항 등을 규정하고 있고 이 조항에서 위임한 「국무회의 규정」 제6조에서 국무회의의 의사정족수 및 의결정족수 등을 규정하고 있다는 점에서, 헌법 제89조 및 계엄법 제2조제5항에서 규정하고 있는 계엄과 그 해제에 대한 국무회의 심의에 적용되는 특별 의사정족수 및 의결정족수를 개정안들과 같이 「계엄법」에서 직접 규정하는 방안과 「정부조직법」 및 하위 법령에 명시하는 방안이 있을 수 있으므로, 현행 법체계와 대통령의 계엄 선포·변경에 대한 사전적 통제절차 강화 필요성 등을 종합적으로 고려하여 입법 정책적으로 결정할 필요가 있다고 보임.

참고로, 현행 헌법에서는 대통령의 계엄을 포함한 국가긴급권발동에 사전적 통제가 미흡하여 국무회의가 유일한 사전적 통제장치이므로,

27) 제12조(국무회의) ① 대통령은 국무회의 의장으로서 회의를 소집하고 이를 주재한다.

② 의장이 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부의장인 국무총리가 그 직무를 대행하고, 의장과 부의장이 모두 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 기획재정부장관이 겸임하는 부총리, 교육부장관이 겸임하는 부총리 및 제26조제1항에 규정된 순서에 따라 국무위원이 그 직무를 대행한다. <개정 2014. 11. 19.>

③ 국무위원은 정무직으로 하며 의장에게 의안을 제출하고 국무회의의 소집을 요구할 수 있다.

④ 국무회의의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

향후 헌법 개정 시에 사전적 통제절차를 마련하여야 한다는 헌법학 논의가 있음.²⁸⁾

28) 성낙인, 헌법개론(제14판), 법문사, 2024, p.268-269.

4. 계엄선포에 대한 국회의 사전적 동의 신설 등²⁹⁾

□ 박선원의원안은 전시인 경우를 제외하고 대통령이 계엄을 선포하고자 할 때에는 미리 국회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받도록 하려는 것임(안 제4조).

□ 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 사전적 동의를 규정한 개정안들은 다음과 같음.

윤호중의원안 · 이인영의원안은 전시인 경우를 제외하고 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 미리 국회에 동의를 요청하고 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받도록 하려는 것임³⁰⁾(안 제2조의2제1항),

복기왕의원안은 대통령이 계엄을 선포하기 전에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받도록 하려는 것임(안 제2조제7항).

한창민의원안은 대통령이 계엄을 선포하고자 할 때에는 미리 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받도록 하고, 제1항에 따른 국회의 동의를 받지 않은 경우 계엄을 선포한 지 24시간이

29) 서영교 · 이수진 · 위성곤 · 이해민의원안 제2조제5항 등, 복기왕의원안 제2조제7항 신설, 윤호중 · 이인영 · 한창민의원안 제2조의2 신설, 박선원 · 정을호의원안 제4조

30) 또한, 이 경우에 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 집회(集會)를 요구하여야 하고, 국회의장은 지체 없이 본회의를 개의하여야 하며(안 제2조의2제2항), 국회의장은 계엄 선포 동의를 요청받은 후 24시간 이내에 본회의에 이를 보고하고, 본회의에 보고된 때부터 72시간 이내에 표결토록 하려는 것임(안 제2조의2제3항).

되는 때로부터 계엄 선포는 효력을 상실토록 하려는 것임³¹⁾(안 제2조의2 신설).

□ 기타의 의사정족수 및 의결정족수를 규정한 개정안들은 다음과 같음.

이수진의원안은 대통령이 계엄을 선포하고자 할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 미리 국회의 동의(재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의2 이상의 찬성)를 받도록 하려는 것임.³²⁾

또한, 이수진의원안은 즉각적인 계엄의 선포 및 그에 따른 조치가 불가피하고, 국회의 집회(集會)가 극복할 수 없는 장애로 사실상 불가능한 경우에는 계엄 선포 후 48시간 이내에 국회의 동의를 받을 수 있도록 하려는 것임(안 제2조제5항 단서 신설).

이해민의원안은 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 국회 재적의원 3분의 2 이상 찬성으로 국회의 사전 동의를 받도록 하고, 예외적으로 국회의 집회가 불가능하거나 긴급한 경우에는 선포 후 24시간 이내에 국회의 승인을 받도록 하고 있음.³³⁾

31) 또한, 한창민의원안은 국회의장은 본회의가 정상적으로 개의되기 어렵다고 판단하는 경우 「국회법」 제73조의2에 따른 원격영상회의의 방식으로 제1항에 따른 국회의 동의를 위한 본회의를 개의할 수 있도록 근거규정을 마련하고 있음(안 제2조의2제3항 신설).

32) (이수진의원안 제2조제7항) 국회의 동의를 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

(이수진의원안 제2조제8항) 대통령은 제5항 본문 및 단서, 제6항의 국회의 동의를 요청할 때에는 제3조에 따른 계엄 선포 이유, 종류, 시행일시, 시행기간, 시행지역, 계엄사령관, 이 조 제5항과 제6조제2항에 따른 국무회의 심의결과 및 그 회의록을 국회에 보고하여야 하며, 국회가 폐회 중일 때에는 지체 없이 국회에 집회를 요구하여야 한다.

(이수진의원안 제3조) 대통령이 계엄을 선포할 때에는 그 이유, 종류, 시행일시, 시행기간, 시행지역 및 계엄사령관을 공고하여야 한다.

□ 별도의 의사정족수 및 의결정족수를 규정하지 않고 계엄선포에 대한 사전적 국회의 동의·승인을 규정한 개정안은 다음과 같음.

정을호의원안은 대통령이 계엄을 선포하고자 할 경우 사전에 국회에 통고하고, 국회의 동의를 얻도록 하려는 것임³⁴⁾(안 제4조).

서영교의원안·위성곤의원안은 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 국회의 승인을 받도록 하려는 것임(안 제2조제5항).

[신·구조문대비표 1]

현행	박선원의원안	정을호의원안	윤호중의원안 이인영의원안	한창민의원안
<신설>				
제 4 조 (계 엄 선포의 통고) 대통령 이 계엄을 선포하였을 때에는 지 체 없이 국 회에 통고 (通告)하여 야 한다.	제 4 조 (계 엄 선 포 에 대한 국 회 동의 및 통고) ① 대통 령이 계 엄을 선 포 하고 자 할 때에 는 미리 국회 재	제4조(계엄 선 포의 통고) ① 대통 령이 계엄을 선포하고자 할 경우 사 전에 국회 에 통고(通 告)하고, 국 회의 동의 (同義)를 얻 어야 한다.	제 2 조 의 2 (계 엄 선포에 대한 국회 동의) ① 대통 령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 미리 국회 에 동의를 요청하고 재 적의원 과반 수의 찬성으 로 국회의 동 의를 받아야	제2조의2(계엄 선포에 대한 국회 동의) ① 대통 령이 계엄을 선포하고자 할 때에는 미리 국회 재적의원 과반 수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 한

33) 이해민의원안 제2조의2(계엄효력의 상실)는 안 제2조제5항에 다른 국회의 승인을 받지 못할 경우 해당 계엄은 그 즉시 효력을 상실토록 규정하고 있음.

34) 정을호의원안 제4조는 “이 경우 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 집회를 요구하여야 하고, 국회의장은 회의를 소집토록 하려는 것임. 다만, 국회 폐쇄 등의 사유로 집회가 불가능한 때에는 국회의장은 대통령령에 따른 방법으로 회의를 진행할 수 있다”고 규정함.

② 제1항의 경우에 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 집회(集會)를 요구하여야 한다.	적 의 원 과 반 수 의 출 석 과 출 석 의 원 과 반 수 의 찬 성 으 로 국 회 의 동 의 를 받 아 야 한다. 다만, 전시인 경우에는 그러하지 아니할 수 있다.	② 제1항의 경우 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 집회(集會)를 요구하여야 하고, 국회의장은 회의를 소집하여야 한다. 다만, 국회 폐쇄 등의 사유로 집회가 불가능한 때에는 국회의장은 대통령령에 따른 방법으로 회의를 진행할 수 있다.	한다. 다만, 전시인 경우에는 그러하지 아니할 수 있다. ※ 안 제2조의2 제1항은 이인영 의원 안과 같음 ② 제1항의 경우에 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 집회(集會)를 요구하여야 하고, 국회의장은 지체 없이 본회의를 개의하여야 한다. ③ 국회의장은 제1항에 따른 계엄 선포 동의를 요청받은 후 24시간 이내에 본회의에 이를 보고하고, 본회의에 보고된 때부터 72시간 이내에 표결한다.	다. ② 제1항에 따른 국회의 동의를 받지 않은 경우 계엄을 선포한지 24시간이 되는 때로부터 계엄 선포는 효력을 상실한다. ③ 국회의장은 본회의가 정상적으로 개회되기 어렵다고 판단하는 경우 「국회법」 제73조의2에 따른 원격영상회의의 방식으로 제1항에 따른 국회의 동의를 위한 본회의를 개의할 수 있다.
--	--	---	---	---

[신·구조문대비표 2]

현행	서영교의원안 위성곤의원안	이해민의원안 복기왕의원안	이수진의원안
제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (생략)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (현행과 같음)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ (생략) ④ (생략)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 대통령이 계엄을 선포하거나 변경하고자 할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.	⑤ ----- ----- ----- ----- ----- -----거쳐 국회의 승인을 받아야-----.	⑤ ----- ----- -----국회 재적의원 3분의 2 이상 찬성으로 국회의 사전 동의를 받아야---. 다만, 국회의 집회가 불가능하거나 긴급한 경우에는 선포 후 24시간 이내에 국회의 승인을 받아야 한다.	⑤ ----- ----- -----거쳐 미리 국회의 동의를 받아야 한다. 다만, 즉각적인 계엄의 선포 및 그에 따른 조치가 불가피하고, 국회의 집회(集會)가 극복할 수 없는 장애로 사실상 불가능한 경우에는 계엄 선포 후 48시간 이내에 국회의 동의를 받을 수 있다.
⑥(생략)	⑥ (현행과 같음)	⑥ (현행과 같음)	⑥ (현행과 같음)
<신설>		* 복기왕의원안 ⑦ 대통령은 계엄을 선포하기 전에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 한다.	
<신설>		제2조의2(계엄 효력의 상실) 제2조제5항에 따른 국회의 승인을 받지 못할 경우 해당 계엄은 그 즉시 효력을 상실한다.	

□ 헌법 제77조는 “대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다”고 규정하고 있음.

그러나, 일각에서는 현행 계엄 선포 요건은 지나치게 포괄적이라 자의적으로 해석될 여지가 있다는 의견이 있음.

□ 해외 입법례를 살펴보면, 의원내각제를 채택하고 있는 독일은 헌법에 해당하는 독일기본법에서 규정한 계엄과 유사한 긴급방위사태를 규정하고 있고, 그 절차는 다음과 같음.

의원내각제를 채택하고 있는 독일은 헌법에 해당하는 독일기본법에서 규정한 계엄과 유사한 긴급방위사태를 규정하고 있고, 그 절차는 다음과 같음.

긴급방위사태의 확정은 연방상원의 동의를 얻어서 연방하원이 결정하고, 이 결정은 연방정부의 제의가 있을 다음 연방하원의 투표에서 적어도 재적의원 과반수 찬성을 포함하는 출석의원 3분의 2 이상의 득표를 필요로 함.³⁵⁾

의회의 결정이 있으면, 연방대통령이 연방관보에 공포함.³⁶⁾

미국의 경우, 긴급사태에 대비하기 위해 국가 긴급사태 선언의 절

35) 다만 상황이 불가피하게 즉각적인 조치를 요구하고, 연방하원이 불가항력인 사유로 적시에 집회를 못하거나 의결을 할 수 없는 때에는 합동위원회는 적어도 재적의원 재적과반수의 찬성을 포함하는 출석의원 3분의 2 이상의 득표로 이와 같이 결정함.

36) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

차를 정한 1976년에 제정된 국가 긴급사태법³⁷⁾은 “대통령의 국가 긴급사태 선언 및 세부에 걸친 그 운용을 분명한 의회의 수권에 의하여 행할 것”을 주요 골격으로 함.³⁸⁾

- 한편, 법학계에서는 계엄이 국가의 비상사태에 대한 국가의 긴급수단이라는 점에서 그 시급성을 인정하여 국회에 사후통고를 규정하고 있으나, 국회에의 통고가 제대로 이루어지지 않을 경우에 대한 어떠한 결과규정도 두고 있지 않고,³⁹⁾ 단지 계엄의 남용을 방지하기 위한 방법으로 「계엄법」 제4조제2항에서 지체 없이 국회의 집회를 요구하도록 한 것은 계엄에 대한 입헌주의적 통제수단으로서는 매우 미약하다는 지적이 제기되고 있음.

이러한 입장에 따르면, 헌법에서 국회는 국민을 대변하는 기관이고, 동시에 대통령의 권한을 통제하는 기관이므로 대통령은 계엄을 선포하는 과정에서 국회의 사전동의를 받을 필요가 있다는 것임.⁴⁰⁾

- 이에 개정안은 대통령이 계엄을 선포하고자 할 때 사전에 국회의 동의를 받도록 함으로써 계엄 선포의 사전적 통제절차를 강화하

37) 미국은 연방헌법에 계엄(martial law)에 대해서는 직접적인 규정이 없다는 의견이 있음.

38) 의회의 수권과 관련 주요 내용으로는 ① 국가 긴급사태의 선언에 관해서는 의회의 양원 일치 결의나, 대통령의 국가긴급사태 종료 선언의 어느 하나가 빠른 일자로 종료하고, 해당 긴급사태를 이유로 행사된 권한은 동 선언의 종료일 이후에는 행사할 수 없다. ② 의회는 국가 긴급사태의 선언 후 6개월 이내, 및 동 선언의 계속 중에는 6개월 마다 기간 만료 전에 긴급사태의 종료에 관한 양원 일치 결의의 심의를 행해야 한다.※ 백운철. (2014). 미국의 국가긴급권에 관한 연구. 세계헌법연구, 20(2), 185-210.

39) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

40) 김상겸. (2005). 계엄법에 관한 연구. 헌법학연구, 11(4), 323-356.

고, 계엄의 요건을 자의적으로 해석하거나 계엄권을 남용하는 문제를 방지함으로써 국민의 기본권 보장을 강화하려는 입법취지에서 발의된 것으로, 그 취지는 타당하다고 보임.

참고로, 헌법과 「계엄법」에서 대통령의 계엄 선포에 대하여 단순히 국회에 통고만 하여야 한다고 규정하기 보다는 승인을 추가하는 것이 바람직하다는 법학 논의가 있음.⁴¹⁾ 이 입장에 따르면, 국회의 승인을 추가했을 때 계엄을 빙자한 대통령의 자의적 행동을 방지할 수 있다는 것임.

또한, 국회에의 통지에만 머물지 말고 궁극적으로 ‘통지’를 ‘사후승인’으로 헌법과 계엄법에서 명문화하든가, 그렇지 않으면 한발 더 나아가서 ‘통지’를 ‘동의’로 개정할 필요가 있을 것이라는 법학적 논의도 있음. 이렇게 개정하는 경우에는 국가적 비상상황 하에서 국회의 소집이 제대로 이루어지지 않아서 발생할 수 있는 법적 혼란을 최소화할 수 있다는 것임.⁴²⁾

- **국방부**는 개정안에 대하여 계엄은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태 시 대통령이 선포할 수 있는 국가긴급권 제도로써, 국회의 경우 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제만을 요구할 수 있는 헌법 제77조 제4항 및 제5항 등의 취지에 비추어 볼 때, 개정안은 헌법에서 부여한 대통령의 계엄선포권을 법률로써 제한하는 것으로

41) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558.

42) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

헌법에 반할 우려가 있고, 계엄의 특성상 적시에 행사되지 않으면 그 목적 및 기능 등을 상실할 우려 또한 있다는 입장임.

- 따라서, 계엄 선포에 대한 국회의 사전적 동의절차를 신설하려는 개정안에 대하여는 계엄권의 남용을 방지하려는 입법취지와 총괄적 검토에서 살펴본 헌법 및 현행법의 계엄에 대한 사전적·사후적 통제절차 강화의 필요성, 해외 입법례 및 법체계 측면 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적인 결정이 필요하다고 봄.

5. 국회에 대한 계엄선포 통고 등을 하지 않은 경우 계엄 선포의 무효 등⁴³⁾

- 대통령이 국회에 대한 계엄선포 통고 등을 하지 않은 경우에 그 계엄선포를 무효 또는 효력이 없도록 보는 개정안들은 다음과 같음.

진선미의원안, 민형배의원안, 강선우의원안 및 용혜인의원안은 법 제2조(용혜인의원안만 제2조 포함) 계엄의 종류와 선포 및 제4조⁴⁴⁾에 따른 국회에 대한 계엄선포 통고 등을 하지 아니한 계엄선포는 그 효력이 없도록 규정하려는 것임(안 제4조의2 신설).

이수진의원안은 제2조부터 제4조까지에서 규정한 절차를 거치지 아니한 계엄 선포는 무효로 하려는 것임(안 제4조의2 신설).

황정아의원안은 국회에 대한 통고 전까지는 계엄령이 발효되지 아니한 것으로 보도록 규정하려는 것임(안 제4조제1항).

임오경의원안과 민병덕의원안 및 이수진의원안은 대통령의 계엄선포에 대한 통고가 국회에 도달한 때부터 계엄의 효력이 발생토록 하려는 것임(안 제4조제1항).

43) 임오경·이수진·황명선·황정아·민병덕·부승찬·임광현·고민정의원안 제4조, 진선미·민형배·이광희·용혜인·이수진·강선우의원안 제4조의2 신설, 천하람의원안 제2조제7항

44) 제4조(계엄 선포의 통고) ① 대통령이 계엄을 선포하였을 때에는 지체 없이 국회에 통고(通告)하여야 한다.

② 제1항의 경우에 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 집회(集會)를 요구하여야 한다.

이광희의원안은 계엄선포가 국무회의의 의결과 국회 통고 등의 절차를 거쳐야 효력이 발생토록 하려는 것임(안 제4조제1항).

천하람의원안은 이 법의 요건과 절차를 준수하지 아니할 경우 계엄의 효력이 발생하지 아니토록 하려는 것임(안 제2조제8항).

□ 부승찬의원안은 대통령이 국회에 집회를 요구하지 아니하거나, 계엄군 등의 방해로 국회가 집회를 하지 못하게 된 때에는 그 계엄은 해제된 것으로 보도록 하려는 것임(안 제4조제3항 단서 신설)

□ 그 밖에 황명선의원안은 국회에 대한 통고는 서면으로 하도록 명시하려는 것임(안 제4조제1항).

임광현의원안은 대통령이 계엄을 선포하여 지체 없이 국회에 통고할 때에는 제2조제5항 후단에 따라 작성된 국무회의 회의록을 국회에 제출토록 하려는 것임(안 제4조제1항).

고민정의원안은 대통령이 계엄을 선포하였을 때에 즉시 국회에 통고토록 하고, 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 즉시 국회에 집회를 요구토록 하려는 것임(안 제4조).

[신·구조문대비표 1]

현행	진선미의원안 민형배의원안 용혜인의원안 강선우의원안	이광희의원안	천하람의원안	이수진의원안
<신설>	제4조의2(계업 선포의 무효) 제4조에 따 른 절차를 거치지 아니 한 계업 선포는 그 효 력이 없다. *용혜인의원안 제4조의2(계업 선포의 무효) 제2조와 제4 조에 따른 절 차를 거치지 아니한 계업 선포는 그 효 력이 없다.	제4조의2(계업 효력의 발생) 계업 선포는 국무회의 의 결과 국회 통고 등의 절차를 거쳐 야 효력이 발생한다.	제2조(계업의 종류와 선포 등) ⑧ 이 법 에 따른 요건 과 절차를 준 수하지 아니 할 경우 계업 의 효력이 발 생하지 아니 한다.	제4조의2(계업 선포의 무효) 제2조부터 제 4조까지에서 규정한 절차 를 거치지 아 니한 계업 선포는 무효로 한다.

[신·구조문대비표 2]

현행	임오경의원안	부승찬의원안 황명선의의원안 임광현의원안	황정아의의원안	민병덕의원안 이수진의의원안 고민정의의원안
제4조(계엄 선포의 통고) ① 대통령이 계엄을 선포하였을 때에는 지체 없이 국회에 통고(通告)하여야 한다. <u><후단 신설></u>	제4조(계엄 선포의 통고) ① ----- ----- ----- ----- ----- --- 통고(通告)하여야 하며, 통고서가 도달한 때부터 효력을 발휘한다.	* 황명선의의원안 제4조(계엄 선포의 통고) ① ----- ----- ----- 서면으로 통고 -----. * 임광현의원안 제4조(계엄 선포의 통고) ① --- 하고, 통고할 때에는 제2조제5항 후단에 따라 작성된 회의록을 국회에 제출하여야 한다.	제4조(계엄 선포의 통고) ① -- ----- ----- ----- ----- ----- 이때 국회에 대한 통고 전에는 계엄령이 발효되지 아니한 것으로 본다.	제4조(계엄 선포의 통고) ① ----- ----- 이 를 지체 -----하고, 그 통고가 도달한 때에 효력이 발생한다. * 고민정의의원안 제4조(계엄 선포의 통고) ① ---- ----- ----- 즉시 ----- ----- ----- ----- ----- * 고민정의의원안 ② ----- ----- ----- ----- ----- 즉시 ----- ----- ----- -----
② 제1항의 경우에 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 집회(集會)를 요구하여야 한다. <u><단서 신설></u>	② (현행과 같음)	③ 제1항 또는 제2항의 ----- ----- 다 만, 대통령이 국회에 집회를 요구하지 아니하거나, 계엄군 등의 방해로 국회가 집회를 하지 못하게 된 때에는 그 계엄은 해제된 것으로 본다.	② (현행과 같음)	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

- 헌법 제77조제4항은 “계엄을 선포한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다”고 규정하고 있고, 「계엄법」 제4조(계엄 선포의 통고)제1항은 “대통령이 계엄을 선포하였을 때에는 지체 없이 국회에 통고하여야 한다”고 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 “제1항의 경우에 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 집회를 요구하여야 한다.”고 규정하고 있음.

그러나 2024년 12월 3일 대통령의 비상계엄 선포 시 국회에 대한 계엄 선포의 통고가 없었다는 점에서 헌법 제77조제4항 및 「계엄법」 제4조제1항의 절차를 위반하였다는 지적이 제기되고 있음.

국민의 대의기관인 국회는 헌법 제77조제5항의 계엄해제요구를 통해 대통령의 계엄 선포에 대하여 직접적으로 통제할 수 있는 헌법상 권한을 가지고 있으므로, 대통령은 계엄 선포에 대하여 헌법 제77조제4항과 「계엄법」 제4조에 따라 국회에 통고하는 절차 및 국회 집회요구 절차 등을 준수할 필요가 있음.

- 이에 개정안들은 대통령이 헌법 제77조제4항 및 「계엄법」 제4조에 따른 계엄 선포의 국회에 대한 통고 의무 및 국회 집회요구를 준수하도록 하고, 이를 이행하지 않았을 때에는 그 계엄이 법상 무효가 되거나 계엄군 등의 방해로 국회가 집회를 하지 못하게 된 때에는 그 계엄은 해제된 것으로 명시하려는 것으로, 국회가 헌법 제77조제5항의 계엄해제요구 권한을 실질적으로 행사하도록 하고, 이를 통해 국민의 기본권을 보호하고 헌정 질서를 수호하려는 입법취지에서

발의된 것이므로, 타당한 측면이 있다고 보임.

- 참고로, 국회입법조사처는 국회통고 등 절차를 위반하는 것이 국가 비상사태에 대한 절차의 핵심적인 절차를 위반한 것으로 계엄의 선포 자체가 원천무효가 되도록 하는 방안을 두는 것은 입법정책적으로 정할 수 있다는 입장임.⁴⁵⁾
- 한편, 부승찬의원안 제4조제3항 단서는 “다만, 대통령이 국회에 집회를 요구하지 아니하거나, 계엄군 등의 방해로 국회가 집회를 하지 못하게 된 때에는 그 계엄은 해제된 것으로 본다”고 명시하고 있으나, 국회의 의사 등에 관한 기본법인 「국회법」상 “집회”는 의원이 헌법과 국회법에 따른 회의에 참석하기 위하여 일정한 일시 및 장소에 모이는 것을 말하고,⁴⁶⁾ 「국회법」상 집회는 정기회와 임시회로 구분하고 있음.⁴⁷⁾

개정안의 취지가 폐회 중 임시회 집회를 하지 못하게 된 때와 더불어 정기회·임시회 중에 계엄군 등의 방해로 「헌법」 제77조제5항에 따른 계엄해제 요구를 위한 본회의 개의를 하지 못하게 된 때까지 포함하려는 것으로 보이므로, 개정안의 심사 시에는 이를 명확히 하기 위하여 “회기 중 본회의 개의를 하지 못하게 된 때”도 포함하는 방안을 함께 심사할 필요가 있다고 보임.

참고로, 국회입법조사처는 계엄선포시 국회집회 등을 방해하거나

45) 국회입법조사처, 계엄법 관련 입법조사 회답서, 2025. 1.

46) 국회사무처, 국회법해설, p. 26., 2024.

47) 「국회법」 제4조(정기회)·제5조(임시회)

국회의 업무를 방해하는 것은 바로 헌법의 위반사항이므로, 이러한 내용이나 사실이 발생하는 경우에는 무효인 계엄으로 본다고 정하는 것은 새로운 내용을 정하는 것이 아니라, 확인적 규정이 될 것이라는 입장임.⁴⁸⁾

□ 국방부는 부승찬의원안에 대하여 계엄 선포 후 대통령이 국회에 집회를 요구하지 않거나 계엄군 등의 방해로 집회가 불가할 경우 그 계엄은 해제된 것으로 본다고 규정하여 사실상 ‘자동 해제권’을 규정하려는 것인바, 이는 헌법상의 사전적 통제(국무회의 심의를 통한 계엄 및 그 해제) 및 사후적 통제(재적의원 과반수의 계엄 해제 요구)를 모두 거치지 않은 것으로, 헌법을 개정할 필요가 있는지에 관한 논의가 선행될 필요가 있다는 입장임.

또한, 국방부는 계엄군 등의 방해로 인하여 국회가 집회를 하지 못하는 경우 해당 계엄이 해제된다고 보는 것은 △헌법에서 규정하고 있는 국무회의 심의 내지 국회 의결 절차 등을 거치지 않더라도 국회의 집회를 방해하는 행위만으로 계엄 선포의 효력을 무효화시킬 수 있다고 해석될 우려가 있는 점, △각 표현의 의미 내지 범위가 명확하지 않아⁴⁹⁾ 사회적 혼란이 가중될 수 있는 점 등을 고려할 때 개정안에 대하여는 보다 신중하게 접근할 필요가 있다는 것임.

48) 국회입법조사처, 계엄법 관련 입법조사 회답서, 2025. 1.

49) ① 국회의 집회를 방해하는 주체로 설정한 ‘계엄군 등’의 의미

② 계엄군 등이 행하는 방해의 판단 기준

- 어느 정도의 방해 행위를 해제로 간주하는 방해로 볼 것인지 등

③ 이른바 ‘자동 해제’에 있어 해제 여부를 판단(결정)하는 주체

④ (가사 해제된 것으로 보더라도) 해제의 효력이 발생하는 정확한 시기

6. 계엄 선포에 대한 사후적 국회 승인(동의) 및 국회의장의 본회의 개의 의무 신설 등⁵⁰⁾

□ 계엄선포에 대한 사후적 국회 승인(동의)을 규정한 개정안들은 다음과 같음

박선원의원안 · 부승찬의원안 · 이정문의원안 · 용혜인의원안은 대통령이 선포한 계엄에 대하여 72시간 내에 국회 재적의원 과반수의 동의(부승찬의원안은 전시인 경우에는 제외)를 받도록 하려는 것임(안 제4조제2항 또는 제3항 신설).

황희의원안은 대통령이 계엄을 선포하였을 때에는 지체 없이 국회에 통고하여야 하고, 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받도록 하려는 것임(안 제4조).

이해식의원안은 대통령이 계엄 선포 후 48시간 이내에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받도록 하고, 국회의 동의를 받지 못한 경우 계엄 선포의 효력이 상실토록 하려는 것임(안 제4조의2 신설)

천하람의원안 · 권향엽의원안 · 서영석의원안⁵¹⁾은 대통령은 계엄

50) 박선원 · 부승찬 · 황희 · 윤호중 · 이용우 · 이정문 · 용혜인 · 위성곤 · 차규근 · 박정현 · 홍기원의원안 제4조, 이해식 · 권향엽 · 서영석의원안 제4조의2 신설, 천하람의원안 제2조, 황희의원안 안 제3조 및 제4조

51) 또한 서영석의원안은 제4조의2에 제2항부터 제5항까지를 다음과 같이 신설함

② 대통령이 계엄의 종류를 변경하고자 할 때에는 계엄을 변경하기 12시간 전까지 국회에 통고하여야 하며, 통고 후 24시간 이내에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 한다.

③ 대통령이 계엄 시행기간을 변경하고자 할 때에는 계엄이 종료되기 12시간 전까지 국회에 통고하여야 하며, 통고 후 24시간 이내에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아

선포 시부터 24시간 이내에 국회의 동의를 얻도록 하려는 것임⁵²⁾
(천하람의원안 제2조제7항 신설, 권향엽의원안 제4조의2 신설).

위성곤의원안은 대통령이 계엄 선포 후 12시간 내에 국회의 승인을 받아야 하고, 받지 못하면 선포된 계엄을 즉시 해제토록 하려는 것임(안 제4조).

차규근의원안은 대통령이 계엄을 선포하였을 때에는 지체 없이 국회의 승인을 얻도록 하고, 국회가 승인을 아니할 때에는 대통령이 계엄선포를 해제토록 하려는 것임(안 제4조).

홍기원의원안은 계엄 선포의 통고를 받은 경우 즉시 본회의를 개 의하여 계엄 선포에 대한 동의·해제 여부를 표결하되, 국회 재 적의원 과반수의 찬성으로 의결토록 하려는 것임(안 제4조)

□ 대통령의 계엄 선포 시 국회의장이 지체없이 본회의를 개의토록 하려는 개정안들은 다음과 같음.

윤호중의원안은 대통령의 계엄 선포 시 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 집회를 요구하여야 하며, 국회의장은 지체없이 본회의를 개의토록 하려는 것임(안 제4조).

야 한다.

④ 대통령이 계엄 시행지역을 변경하고자 할 때에는 계엄 시행지역을 변경하기 12시간 전까지 국회에 통고하여야 하며, 통고 후 24시간 이내에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동 의를 받아야 한다.

⑤ 제1항, 제2항 및 제4항에 따른 국회의 동의를 받지 아니한 경우 계엄의 선포, 계엄 종류의 변경 및 계엄 시행지역의 변경은 무효로 하며, 제3항에 따른 국회의 동의를 받지 아니한 경우 계엄은 기한이 도래한 때로부터 해제된 것으로 간주한다.

52) 또한 천하람의원안은 국회의 동의를 얻지 못한 계엄은 그 즉시 제11조제4항에 따라 해제 요 구된 것으로 보도록 하고, 이 경우 국회의 동의를 구하는 과정에서 고문·폭행·협박·구속· 기망 등이 있었을 때에는 그 동의를 효력이 발생하지 아니토록 하려는 것임(안 제2조제7항 신 설).

이용우의원안은 대통령이 국회에 계엄 선포 통고를 하거나 집회를 요구할 경우에 국회의장이 지체 없이 국회를 개의 또는 집회토록 하고, 대통령이 통고 또는 집회를 요구하지 아니한 경우에도 국회의장이 지체 없이 국회를 개의 또는 집회토록 하려는 것임(안 제4조제3항).

박정현의원안은 국회가 폐회 중일 때에는 국회에 통고하는 것과 함께 대통령이 국회에 집회를 요구한 것으로 간주토록 하고, 국회의장이 계엄 통고를 받은 즉시 회의를 소집하고 계엄 등을 논의토록 하려는 것임(안 제4조제2항 및 제3항).

[신·구조문대비표 1]

현행	박선원의원안 이정문의원안 이해식의원안 용혜인의원안	윤호중의원안 이용우의원안 황희의원안 부승찬의원안	박정현의원안 차규근의원안	홍기원의원안 위성곤의원안
제4조(계엄 선포의 통고) <신 설> ① 대통령이 계 엄을 선 포 하 였 을 때에 는 지체 없이 국 회에 통 고 (通 告) 하 여 야 한다. < 후 단 신설> <신 설>	제4조(계엄 선 포에 대한 국회 동의 및 통고) ② (현행 제 1항과 같음) ③ 대통령은 계엄이 선포 된 때로부터 72시간 내에 국회 재적의 원 과반수의 동의를 받아 야 한다. 다 만, 전시인 경우에는 그 러하지 아니 할 수 있다. ※이정문의원 안은 제2항 신설임(개정 내용 같음)	제4조(계엄 선 포의 통고) *황희의원안 ① ----- ----- ----- -----통고하 여야 하고, 국회 재적의 원 과반수의 찬성으로 국 회의 동의를 받아야 한다. *부승찬의원안 ② 대통령은 계 엄이 선포된 때로부터 72 시간 내에 국 회 재적의원 과반수의 동 의를 받아야 한다. 다만, 전시인 경우 에는 그러하 지 아니할 수 있다.	제4조(계엄 선 포의 통고) *차규근의원안 ① ----- ----- -----국회의 승인을 얻어 야-----. 국회가 승인 을 아니할 때에는 대통 령은 계엄선 포를 해제하 여야 한다.	제4조(계엄 선 포의 통고) *위성곤의원안 제4조(계엄 선 포의 승인) *위성곤의원안 ① ----- ----- ----- -----통고(通告) 하고 승인을 요청-----. ② (현행과 같음) *위성곤의원안 ③ 대통령은 계엄 선포 후 12시간 내에 제1항 에 따른 국 회의 승인을 받아야 하 고, 받지 못 하면 선포된 계엄을 즉시 해제하여야 한다.

현행	박선원의원안 이정문의원안 이해식의원안 용혜인의원안	윤호중의원안 이용우의원안 황희의원안 부승찬의원안	박정현의원안 차규근의원안	홍기원의원안 위성곤의원안
② 제1항의 경우에 국회의 폐회 중일 때에는 대통령은 지체없이 국회에 집회를 요구하여야 한다.	④ 제1항부터 제3항까지----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.	② ----- ----- ----- ----- -----집회를----- -----하고, <u>국회의장은 지체없이 본 회의를 개의 하여야 한다.</u>	② ----- ----- ----- ----- 국 회에 통고하는 것과 함께 대통령은 요 구한 것으로 간주한다.	
<신설>	* 이해식의원안 제4조의2(계엄 선포의 효력 상실) 대통령은 계엄이 선포된 때로부터 48시간 이내에 국회의 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 하며, 국회의 동의를 받지 못한 경우 계엄 선포는 효력을 상실한다.	* 이용우의원안 ③ 제1항 및 제2항에 의하여 통고받거나 집회를 요구받은 경우에 국회의장은 지체없이 국회를 개의 또는 집회하여야 한다. 제1항 및 제2항에도 불구하고 대통령이 통고 또는 집회를 요구하지 아니한 경우에도 같다.	③ 국회의장은 계엄 통고를 받은 즉시 회의를 소집하고, 계엄 등을 논의하여야 한다.	③ 국회는 제1항에 따른 통고를 받은 경우 즉시 본 회의를 개 의하여 계엄 선포에 대한 동의·해제 여부를 표결 하되, 국회 재적의원 과 반수의 찬성 으로 의결한 다.

[신·구조문대비표 2]

현행	천하람의원안	권향엽의원안	서영석의원안
제2조(계업의 종류와 선포 등) ① ~ ⑥ (생략) <u><신설></u>	제2조(계업의 종류와 선포 등) ① ~ ⑥ (생략) <u>⑦ 대통령은 계업 선포 시부터 24시간 이내에 국회의 동의를 얻어야 하며, 국회의 동의를 얻지 못한 계업은 그 즉시 제11조제4항에 따라 해제 요구된 것으로 본다. 이 경우 국회의 동의를 구하는 과정에서 고문·폭행·협박·구속·기망 등이 있었을 때에는 그 동의를 효력이 발생하지 아니한다.</u>	제4조의2(계업에 대한 국회 동의) ① <u>대통령은 계업이 선포된 때로부터 24시간 이내에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 한다.</u>	제4조의2(계업에 대한 국회 동의) ① <u>대통령이 계업을 선포한 때에는 국회 통고 후 24시간 이내에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 한다.</u> ② <u>대통령이 계업의 종류를 변경하고자 할 때에는 계업을 변경하기 12시간 전까지 국회에 통고하여야 하며, 통고 후 24시간 이내에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 한다.</u> ③ <u>대통령이 계업 시행기간을 변경하고자 할 때에는 계업이 종료되기 12시간 전까지 국회에 통고하여야 하며, 통고 후 24시간 이내에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 한다.</u> ④ <u>대통령이 계업 시행지역을 변경하고자 할 때에는 계업 시행지역을 변경하기 12시간 전까지 국회에 통고하여야 하며, 통고 후 24시간 이내에 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 한다.</u> ⑤ <u>제1항, 제2항 및 제4항에 따른 국회의 동의를 받지 아니한 경우 계업의 선포, 계업 종류의 변경 및 계업 시행지역의 변경은 무효로 하며, 제3항에 따른 국회의 동의를 받지 아니한 경우 계업은 기한이 도래한 때로부터 해제된 것으로 간주한다.</u>

- 헌법 제77조제1항은 “대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다”고 규정하고 있고, 동조 제4항 및 제5항에서 대통령의 계엄선포에 대한 국회 통고 및 국회의 계엄에 대한 통제를 위한 국회의 계엄해제 요구권을 규정하고 있음.

[헌법 제77조 계엄 규정]

헌법 제77조 ①대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 계엄을 선포할 수 있다.

②계엄은 비상계엄과 경비계엄으로 한다.

③비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다.

④계엄을 선포한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.

⑤국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다.

헌법 제77조에 따라 현행법 제4조제1항은 대통령이 계엄을 선포하였을 때에는 지체없이 국회에 통고하여야 한다고 규정하고, 동조제2항은 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체없이 국회에 집회를 요구하여야 한다고 규정하고 있음.

□ 개정안들은 헌법 제77조 및 「계엄법」에 의하여 대통령이 선포한 계엄에 대하여 국회의장의 본회의 개의 의무를 신설하고, 국회의 승인(동의)을 받도록 함으로써 대통령의 계엄 선포에 대한 국회 사후적 승인(동의)절차를 신설하려는 것임.

계엄은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력을 동원하는 긴급비상의 조치이고, 특히 비상계엄 하에서는 헌법 제77조제3항 및 제27조제2항⁵³⁾에 따라 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있고, 일반 국민이 군사법원의 재판을 받을 수 있음.

또한, 국회가 본회의를 개의할 수 없는 등 국회의 계엄 해제 요구가 불가능한 상황이 발생할 우려가 있으므로 계엄 선포에 대한 국회의 동의가 없는 경우에는 계엄 선포의 효력이 자동적으로 상실되도록 하는 규정을 보완할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있음.⁵⁴⁾

□ 해외입법례 살펴보면, 의원내각제에 기반한 군주제를 채택하고 있는 영국은 성문헌법전이 없는 불문헌법국가⁵⁵⁾로 보통법(common

53) 헌법 제27조 ②군인 또는 군무원이 아닌 국민은 대한민국의 영역 안에서는 중대한 군사상 기밀·초병·초소·유독음식물공급·포로·군용물에 관한 죄중 법률이 정한 경우와 비상계엄이 선포된 경우를 제외하고는 군사법원의 재판을 받지 아니한다.

54) 이해식의원 대표발의 계엄법 일부개정법률안의 제안이유 등.

55) 불문헌법(不文憲法)은 헌법적 사항이 형식적 헌법전의 존재 없이 일반법이나 그 밖의 규범에 따라 규정되는 것임. 이러한 헌법을 가진 나라는 영국이 대표적임. 불문헌법에는 관습헌법도 포함됨. 관습헌법과 헌법적 관습을 구별하기도 하지만 헌법재판소는 관습헌법과 헌법적 관습을 구별하지 않는 것으로 해석하고 있음. 헌법재판소는 수도를 헌법에 규정한 나라들의 예를 들어 수도를 헌법 사항으로 보고 '서울이 수도'라는 점이 관습헌법에 해당한다고 봄.

law)에 의한 관례상의 긴급권과 ㉠ 의회제정법에 의한 국가긴급법이 존재함.⁵⁶⁾

이중 의회제정법에 의한 국가긴급법은 정부가 비상적 상황에서 비상조치를 한 경우에 의회가 그것을 불가피한 것이라고 인정하면 「책임면제법」(Indemnity Act)을 통과시켜 추인하는 제도가 있음.

□ 이에 개정안들은 계엄의 중대성과 국민의 기본권 보장 등을 고려하여 대통령의 계엄선포에 대하여 신속히 사후적으로 국회의 동의를 받도록 함으로써 국회의 계엄선포에 대한 사후적 통제권을 강화하려는 입법취지에서 발의된 것으로, 그 취지는 타당하다고 보임.

참고로, 헌법 제77조제5항에 근거하여 국회의 재적의원 과반수 찬성으로 계엄을 해제할 것을 요구해도 대통령이 이를 거부하고 계엄을 속행한다면 비록 대통령에 대한 탄핵소추의 사유가 된다고 해도 국회로서는 속수무책일 수 있다는 법학적 논의가 있음.⁵⁷⁾

이 학설에 따르면, 국회의 해제요구권은 진정한 의미에서의 통제장치는 되지 못할 것으로 판단되므로, 이를 개선하기 위하여 계엄선포에 대한 국회의 승인권 인정과 승인을 받지 못한 경우의 효력 상실 등을 헌법과 계엄법에 규정함이 바람직하다는 것임.⁵⁸⁾

56) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558.

57) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558.

□ 국방부는 계엄 선포에 대한 국회의 사후적 동의권 신설에 대하여 계엄과 관련한 사전적·사후적 통제가 모두 헌법에 규정되어 있는 現 법체계상 개정안과 같이 국회의 사후적 동의(사후적 통제)에 관한 내용이 신설되어야 한다면, 이는 법률(계엄법 등)이 아닌 헌법에 규정하는 것이 타당하다고 사료되므로, 헌법 개정의 필요성에 대한 논의가 선행될 필요가 있다는 입장임.

□ 따라서 개정안에 대하여는 계엄의 중대성 등을 고려하여 계엄에 대한 국회의 사후적 동의절차를 신설하려는 입법취지와 함께 헌법 및 현행법의 계엄에 대한 사전적·사후적 통제절차를 보완할 필요성, 해외 입법례 및 법체계 측면 등을 종합적으로 고려하여 입법 정책적으로 결정할 필요가 있음.

□ 한편, 윤호중의원안·이용우의원안·박정현의원안과 관련하여 국회의 의사에 관한 사항을 규정하는 「국회법」은 제5조제1항과 제2항⁵⁹⁾에서 임시회의 집회 요구가 있을 때에는 집회기일 3일 전에 공고토록 하고, 예외적으로 내우외환·천재지변·국가비상사태 등의 경우 1일 전에 공고할 수 있도록 하고 있음.

58) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총 47, 517-558.

59) 제5조(임시회) ① 의장은 임시회의 집회 요구가 있을 때에는 집회기일 3일 전에 공고한다. 이 경우 둘 이상의 집회 요구가 있을 때에는 집회일이 빠른 것을 공고하되, 집회일이 같은 때에는 그 요구서가 먼저 제출된 것을 공고한다.

② 의장은 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 집회기일 1일 전에 공고할 수 있다.

1. 내우외환, 천재지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기가 발생한 경우

2. 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전 상태나 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태인 경우

따라서 임시회의 집회 요구가 있을 때에 국회의장이 즉시 본회의를
개회하기 위해서는 「국회법」 제5조제2항의 비상시 집행기일 1일
전 공고 규정에 대한 예외를 규정하는 방안도 함께 검토할 필요가
있다고 보임.⁶⁰⁾

60) 법체계상 「국회법」 제5조제2항의 비상시 집행기일 1일전 공고 규정이 개정될 경우에는 「계엄법」에서 이를 확인하는 차원의 명시적인 규정을 신설하는 방안도 함께 검토할 수 있을 것임.

7. 계엄 기간의 제한 및 그 연장에 대한 국회 동의 신설⁶¹⁾

권향엽의원안은 계엄 기간을 7일 이내로 하고, 대통령이 계엄 기간을 연장하고자 할 때에는 계엄이 종료되기 72시간 전까지 국회에 통고하여야 하며, 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받도록 하려는 것임(안 제3조 제2항 및 제4조의2제2항 신설).

서영석의원안은 계엄 기간을 7일 이내로 하고, 대통령이 계엄을 선포할 때에는 시행기간도 공고토록 하려는 것임(안 제3조).

황희의원안은 계엄 기간은 10일 이내로 하고, 대통령이 계엄 기간을 연장하려는 때에는 계엄이 종료되기 48시간 전까지 국회에 통고(通告)하여야 하며, 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받도록 하며, 제3항에 따른 국회의 동의를 받지 않은 경우 계엄은 기한이 도래한 때로부터 해제된 것으로 간주토록 하려는 것임(안 제3조제2항부터 제4항 신설).

용혜인의원안은 계엄의 기간이 10일을 초과하는 때에는 국회의 동의를 얻어야만 계엄을 연장할 수 있도록 하려는 것임(안 제2조제6항)

이수진의원안은 계엄의 기간을 10일 이내로 하여야 하며, 그 기간을 연장하고자 할 때에는 10일 이내의 기간을 정하여 미리 국회의 동의⁶²⁾를 받도록 하려는 것임(안 제2조제6항 신설)

61) 용혜인·이수진·서영석의원안 제2조 등, 황희·고민정의의원안 안 제3조, 권향엽의원안 제3조 및 제4조의2 신설

62) (이수진의원안 제2조제7항) 국회의 동의는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

(이수진의원안 제2조제8항) 대통령은 제5항 본문 및 단서, 제6항의 국회의 동의를 요청할 때에는 제3조에 따른 계엄 선포 이유, 종류, 시행일시, 시행기간, 시행지역, 계엄사령관, 이 조

고민정의원안은 계엄 기간은 최대 14일(전시 제외)로 하고, 대통령이 계엄 기간을 변경 또는 연장하려는 때에는 계엄이 종료되는 시점에서 3일 전인 72시간 전까지 국회에 통보하여야 하고, 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받도록 하려는 것임(안 제3조 신설).

[신·구조문대비표]

현 행	황희의원안	권향엽의원안 서영석의원안	고민정의원안	용혜인의원안 이수진의원안
제 3 조 (계 엄 선포의 공 고) 대통령 이 계엄을 선포할 때 에는 그 이 유, 종류, 시 행 일 시, 시 행 지 역 및 계엄사 령관을 공 고 하 여 야 한다. <신설>	제3조(계엄 선 포의 공고) ① (현행 제 목 외의 부 분과 같음)	*서영석의원안 제 3 조 (계 엄 선포의 공 고) ① ---- ----- ----- ----- -----시 행 지역, 시 행 기간----- ----- -----.	제 3 조 (계 엄 선포의 공 고 및 기 간) ① (현 행 제 목 외의 부 분 과 같음)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① ~ ⑤ (생략)
	② 계엄 기 간은 10일 이내로 한 다.	*공동개정사항 ② 계엄 기 간은 7일 이내로 한 다.	② 계엄 기 간은 최대 14일로 한 다. 단, 전 시에는 그 러하지 아 니한다.	⑥ 계엄의 기 간이 10일을 초과하는 때 에는 국회의 동의를 얻어 야만 계엄을 연장할 수 있다.

제5항과 제6조제2항에 따른 국무회의 심의결과 및 그 회의록을 국회에 보고하여야 하며, 국회가 폐회 중일 때에는 지체 없이 국회에 집회를 요구하여야 한다.

<신설>	③ 대통령이 계엄 기간을 연장하려는 때에는 계엄이 종료되기 48시간 전까지 국회에 통고(通告)하여야 하며, 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 한다.	제4조의2(계엄에 대한 국회 동의) ① (생략) ② 대통령은 계엄 기간을 연장하고자 할 때에는 계엄이 종료되기 72시간 전까지 국회에 통고하여야 하며, 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 한다.	③ 대통령이 계엄 기간을 변경 또는 연장하려는 때에는 계엄이 종료되는 시점에서 3일 전인 72시간 전까지 국회에 통보하여야 하고, 국회 재적의원 과반수의 찬성으로 국회의 동의를 받아야 한다.	*이수진의원안 ⑥ 계엄의 기간은 10일 이내로 하여야 하며, 그 기간을 연장하고자 할 때에는 10일 이내의 기간을 정하여 미리 국회의 동의를 받아야 한다.
<신설>	④ 제3항에 따른 국회의 동의를 받지 않은 경우는 계엄은 기한이 도래한 때로부터 해제된 것으로 간주한다.			

□ 계엄은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력을 동원하는 긴급비상의 조치이고, 특히 비상계엄 하에서는 헌법 제77조제3항 및 제27조제2항⁶³⁾에 따라 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있고, 일반 국민이 군사법원의 재판을 받을 수 있다는 점에서 국민의 기본권에 제한을 가할 수 있는 중대한 조치임에도 불구하고 현행법에는 계엄의 기간에 관한 규정이 없고, 계엄 선포에 대한 국회의 통제 규정이 미비하다는 지적이 제기되고 있음.

□ 계엄의 기간 제한 및 그 연장에 대한 국회의 승인에 관한 해외 입법례를 살펴보면, 프랑스의 헌법 제36조제1항은 “계엄령은 국무회의에서 법령으로 제정 발표하며, 그 연장은 국회(하원, 상원)의 승인을 받아야 한다”고 규정하고 있으며, 제2항에서 “계엄기간이 12일을 초과하는 경우 의회만이 그 연장을 승인할 수 있다”고 규정하고 있음.⁶⁴⁾

□ 이에 개정안들은 계엄 기간을 제한하고 그 기간의 연장 시 국회의 동의를 받도록 하여 계엄 기간에 대한 민주적 통제를 강화하고, 국민의 기본권을 제한하는 특별조치가 수반될 수 있는 계엄의 장기화를 방지하려는 입법취지에서 발의된 것으로, 그 입법취지는 타당한 측면이 있다고 보임.

63) 헌법 제27조 ②군인 또는 군무원이 아닌 국민은 대한민국의 영역 안에서는 중대한 군사상 기밀·초병·초소·유독음식물공급·포로·군용물에 관한 죄중 법률이 정한 경우와 비상계엄이 선포된 경우를 제외하고는 군사법원의 재판을 받지 아니한다.

64) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558.

8. 국회의 계엄해제 의결 후 계엄의 효력 상실 등⁶⁵⁾

□ 헌법 제77조제5항에 따라 국회의 계엄의 해제를 요구한 때에 즉시 계엄의 효력상실 등을 규정한 개정안들은 다음과 같음.

윤준병의원안은 국회의 계엄의 해제를 요구한 때에는 국회에서 의결된 계엄해제 요구안이 대통령에게 도달되는 즉시 계엄은 효력은 상실토록 하려는 것임(안 제11조제2항).

한정애의원안은 국회의 계엄의 해제를 요구한 경우에는 즉시 계엄을 해제하도록 하고 국회의 계엄해제 요구 결의안이 가결된 때부터 효력을 발생하도록 명시하려는 것임(안 제11조제1항).

이광희의원안은 헌법 제77조제5항에 따른 계엄의 해제가 요구되면 계엄효력은 즉시 상실토록 하고, 대통령이 계엄을 해제하려는 경우에는 국무회의의 심의·의결을 거치도록 하려는 것임(안 제11조)

박상혁의원안·강선우의원안은 국회의 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 경우에는 국무회의 심의를 거쳐 계엄을 해제하기 전이라도 계엄의 효력이 즉시 중지되도록 하려는 것임(안 제11조제2항).

이수진의원안은 국회의 계엄의 해제를 의결하거나 제2조제7항에 따른 계엄 기간의 연장을 부결한 때에는 그 계엄의 효력은 즉시 상

65) 윤준병·윤호중·이원택·황정아·문정복·서영교·권칠승·한정애·김재원·강득구·이광희·천하람·민형배·민병덕·홍기원·용혜인·박상혁·이수진·박정현·위성곤·양문석·이해민·강선우·고민정의원안 제11조, 정을호의원안 제17조

실토록 하려는 것임(안 제11조제2항).

민병덕의원안은 국회가 계엄의 해제를 결의한 경우에는 그 계엄의 효력이 즉시 상실된 것으로 보도록 하려는 것임(안 제11조).

박정현의원안은 국회가 계엄해제를 의결한 경우에는 대통령이 계엄을 해제하기 전까지 계엄의 효력은 정지토록 하려는 것임(안 제11조제2항 단서 신설).

□ 헌법 제77조제5항에 따라 국회가 계엄의 해제를 요구한 때에 계엄이 즉시 해제된 것으로 보는 개정안들은 다음과 같음.

황정아의원안 · 문정복의원안은 국회가 계엄 해제를 요구한 경우에는 그 시간부로 계엄이 해제된 것으로 보도록 하려는 것임(안 제11조).

김재원의원안은 국회가 요구하여 계엄을 해제하는 경우에는 국회 본회의 의결 즉시 계엄이 해제되도록 명시하려는 것임(안 제11조제2항).

서영교의원안은 국회가 계엄의 해제를 의결하면 계엄은 즉시 해제토록 하고, 대통령이 계엄 상황이 평상상태로 회복되면 국무회의 심의를 거치지 않고 지체없이 계엄을 해제하고 이를 공고토록 하려는 것임(안 제11조).

민형배의원안은 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 즉시 계엄

을 해제하고 이를 공고토록 하고, 다만, 국회의 계엄 해제 요구에도 불구하고 즉시 계엄을 해제하고 이를 공고하지 아니하면 계엄 해제 및 해제 공고를 한 것으로 간주토록 하려는 것임(안 제11조제1항).

천하람의원안은 국가가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 대통령이 즉시 계엄을 해제하고 이를 공고토록 하려는 것임(안 제11조제4항).

- 대통령이 정당한 이유 없이 계엄을 해제하지 아니한 경우에 국회의장이 계엄을 해제하고 이를 공고할 수 있도록 하려는 개정안들은 다음과 같음.

양문석의원안은 국가가 계엄의 해제를 결의한 경우에도 대통령이 정당한 이유 없이 계엄을 해제하지 아니한 경우에는 국회의장이 계엄을 해제하고 이를 공고할 수 있도록 하려는 것임(안 제11조제4항)

권칠승의원안은 국가가 계엄 해제를 요구하였음에도 대통령이 정당한 이유없이 계엄을 해제하지 않거나 계엄을 해제하기 위한 절차가 지연될 우려가 있는 경우에는 국회의장이 계엄을 해제하고 이를 공고할 수 있도록 하려는 것임(안 제11조제4항).

- 국가가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 국무회의 심의를 거치

지 아니하고 즉시 계엄을 해제토록 하려는 개정안들은 다음과 같음.

윤호중의원안은 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 국무회의의 심의를 거친 것으로 간주하여, 그 즉시 계엄 해제의 효력이 발생한 것으로 보도록 하려는 것임(안 제11조제2항).

이원택의원안 · 용혜인의원안 · 위성곤의원안 · 이해민의원안은 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 국무회의 심의를 거치지 아니하고 즉시(또는 지체 없이) 계엄을 해제토록 하려는 것임(안 제11조제2항).

고민정의원안은 국회가 계엄 해제 요구를 의결한 경우 대통령은 즉시 국무회의 심의를 완료하여야 하며, 국회의 의결이 있는 후 2시간 이내에 국무회의 심의가 완료되지 아니한 경우 심의가 이루어진 것으로 보고 대통령은 즉시 계엄 해제를 공고토록 하려는 것임(안 제11조제2항).

□ 국회가 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령이 즉시 국무회의를 소집하도록 하고, 이에 따라 계엄을 해제하려는 경우 국무회의 심의 또는 의결을 거치도록 명시하려는 개정안들은 다음과 같음.

강득구의원안은 대통령이 계엄을 해제하려는 경우에는 국무회의의 의결을 거쳐야 하고, 국회의 계엄 해제 요구가 있을 경우 즉시 국무회의를 소집토록 하려는 것임(안 제11조제2항)

정을호의원안은 대통령과 계엄사령관에게 국회가 계엄의 해제를 요구할 경우 동시에 국무회의 심의·의결을 거쳐 이를 해제하여야 하고, 계엄 상황이 정상상태로 회복된 경우에도 즉시 국무회의 심의·의결을 거쳐 해제토록 하려는 것임(안 제17조제1항).

홍기원의원안은 국회가 계엄의 해제를 요구한 때에는 즉시 국무회의를 소집하여 계엄 해제의 요구가 있을 때로부터 최단 시간 내에 국무회의 심의를 마치도록 하려는 것임(안 제11조제2항).

[신·구조문대비표 1]

현행	윤준병의원안	윤호중의원안	이원택의원안 용혜인의원안	김재원의원안
제11조(계엄의 해제) ① (생략)	제11조(계엄의 해제) ① (현행과 같음)		제11조(계엄의 해제) ① (현행과 같음)	제11조(계엄의 해제) ① (현행과 같음)
② 대통령이 제1항에 따라 계엄을 해제하려는 경우에는 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 〈단서 신설〉	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- -다만, <u>국회가 계엄의 해제를 요구한 때에는 국회에서 의결된 계엄 해제 요구안이 대통령에게 도달되는 즉시 계엄의 효력은 상실된다.</u>	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- -다만, <u>국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 경우에는 국무회의의 심의를 거쳐 친 것으로 간주하여, 그 즉시 계엄 해제의 효력이 발생한 것으로 본다.</u>	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- -다만, <u>국회가 계엄의 해제를 의결한 경우, 대통령은 국무회의의 심의 없이 즉시 계엄을 해제하여야 한다.</u>	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- -다만, <u>국회가 요구하여 계엄을 해제하는 경우에는 국회 본회의의 의결 즉시 계엄이 해제된다.</u>
③ (생략)	③ (현행과 같음)	③ (현행과 같음)	③ (현행과 같음)	③ (현행과 같음)

[신·구조문대비표 2]

현행	황정아의원안 박상혁의원안 강선우의원안	권칠승의원안 홍기원의원안	서영교의원안 문정복의원안	한정애의원안 박정현의원안 양문석의원안
제11조(계엄의 해제) ① 대통령은 제2조제2항 또는 제3항에 따른 계엄 상황이 평상 상태로 회복 되거나 국회가 계엄의 해제를 요구 한 경우에는 지체 없이 계엄을 해제 하고 이를 공고 하여야 한다. <단서 신설>	제11조(계엄의 해제) ① ----- ----- ----- ----- ----- <u>-회 복되 는 경우-</u> ----- ----- ----- ----- -----.	제11조(계엄의 해제) ① (헌 행과 같음)	제11조(계엄의 해제) ① <u>국 회가-----의 결하면 계엄 은 즉시 해 제된다.</u>	제11조(계엄의 해제) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>즉시-</u> ----- ----- - 다만, 계 엄의 해제는 국회의 계엄 해제 요구 결의안이 가 결된 때부터 효력을 발생 한다.
② 대통령이 제1항에 따라 계엄을 해제하려는 경 우 에 는 국무 회의 의 심의를 거 쳐야 한다. < 단 서 · 후 단 신 설 >	*박상혁의원안 *강선우의원안 ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----. 다만, 국회가 재적 의원 과반수 의 찬성으로	* 홍 기 원 의 원 안 ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- 이 경우 국가가 계엄의 해제를 요구한 때에는 즉시	② 대 통 령 은 제2조제2항 또는 제3항 에 따 른 계 엄 상 황이 평 상 사 태로 회 복 되 면 지 체 없 이 - ----해제 하고 이를 공 고 하 여 야 -----.	* 박 정 현 의 원 안 ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- 단, 국회가 계엄 해제를 의결 한 경우에는

	<u>계엄의 해제를 요구한 경우에는 국무회의 심의를 거쳐 계엄을 해제하기 전이라도 계엄의 효력이 즉시 중지된다.</u>	<u>국무회의를 소집하여 계엄 해제의 요구가 있을 때로부터 최대한 시간 내에 국무회의 심의를 마쳐야 한다.</u>	<u>대통령이 계엄을 해제하기 전까지 계엄의 효력은 정지된다.</u>
③ (생략)	③ (현행과 같음)	③ (현행과 같음)	③ (현행과 같음)
<신설>	④ <u>국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 그 시간부로 계엄이 해제된 것으로 본다.</u>	④ <u>국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에도 대통령이 정당한 이유 없이 계엄을 해제하지 아니하거나 계엄을 해제하기 위한 절차가 지연될 우려가 있는 경우에는 국회의장은 계엄을 해제하고 이를 공고할 수 있다.</u>	*양문석의원안 ④ <u>국회가 계엄의 해제를 결의한 경우에도 대통령이 정당한 이유 없이 계엄을 해제하지 아니한 경우에는 국회의장이 계엄을 해제하고 이를 공고할 수 있다.</u>
		*문정복의원안 ④ <u>국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 그 시간부로 계엄이 해제된 것으로 본다.</u>	

[신·구조문대비표 3]

현행	강득구의원안	이광희의원안	민병덕의원안	정을호의원안
제11조(계업의 해제) ① 대 통령은 제2 조제2항 또 는 제3항에 따른 계업 상황이 평 상 상태 로 회복되거나 국회가 계 업의 해제 를 요구한 경우에 는 지체 없이 계업을 해 제하고 이 를 공고하 여야 한다.	제 11 조 (계 업 의 해제) ① (현 행과 같음)	제 11 조 (계 업의 해 제) ① 헌법 제 77조 제5 항에 따 른 계업 의 해제 가 요구 되면 계 업 효력 은 즉시 상실한 다.	제11조(계업의 해제) ① -- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 회복된----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 단, 국회가 계업의 해 제를 결의 한 경우에 는 그 계업 의 효력이 즉시 상실 된 것으로 본다.	제17조(계업의 해제) ① 대 통령과 계 업사령관은 국회가 계 업의 해제 를 요구할 경우 동시 에 국무회 의 심의· 의결을 거 쳐 이를 해 제 하여야 하고, 계업 상황이 평 상 상태 로 회복된 경 우에는 즉 시 국무회 의 심의· 의결을 거 쳐 해제하 여야 한다.
<이 광 희 의 원안 신설>				
② 대통령이 제1항에 따 라 계업을 해제하려는 경우에 는 국무회의의 심의를 거 쳐야 한다.	② ----- ----- ----- ----- ----- 의결을----- -하며, 국회의 계업 해제 요 구가 있을 경 우 즉시 국무 회의를 소집하 여야 한다.	③ ----- -----제2 항에----- ----- ----- ----- ----- ----- -심 의 · 의결을- -----.	② ----- ----- ----- 본문에 따 라----- ----- ----- ----- ----- -----.	
③ (생략)	③ (현행과 같 음)			② (현행과 같 음)

[신·구조문대비표 4]

현행	천하람의원안 고민정의원안	민형배의원안	이수진의원안 이해민의원안 위성곤의원안
제11조(계엄의 해제) ① 대통령은 제2조제2항 또는 제3항에 따른 계엄 상황이 평상상태로 회복되거나 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 <u>지체 없이</u> 계엄을 해제하고 이를 공고하여야 한다.	제11조(계엄의 해제) ① ----- ----- ----- ----- 회복된 경우----- ----- ----- ----- ----- -----.	제11조(계엄의 해제) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----즉시----- ----- ----- ----- -. 다만, 국회의 계엄 해제 요구에도 불구하고 즉시 계엄을 해제하고 이를 공고하지 아니하면 계엄 해제 및 해제 공고를 한 것으로 간주한다.	제11조(계엄의 해제) ① ----- ----- ----- ----- 회복된 경우에는 지체 없이 국무회의의 심의를 거쳐----- ----- -----.
② 대통령이 제1항에 따라 계엄을 해제하려는 경우에는 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. <단서 신설>	*고민정의원안 ② ----- ----- ----- -. 단, 국회가 계엄 해제 요구를 의결한 경우 대통령은 즉시 국무회의 심의를 완료하여야 하며, 국회의 의결이 있은 후 2시간 이내에 국무회의 심의가 완료되지	②·③ (현행과 같음)	<삭 제> *위성곤의원안 ② 대통령은 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 지체 없이 계엄을 해제하여야 한다.

③ <u>국방부장관 또는 행정안전부장관은 제2조 제2항 또는 제3항에 따른 계엄상황이 평상상태로 회복된 경우에는 국무총리를 거쳐 대통령에게 계엄의 해제를 건의할 수 있다.</u> <u><신 설></u>	<u>아니한 경우 심의가 이루어진 것으로 보고 대통령은 즉시 계엄 해제를 공고하여야 한다.</u> ③ (현행과 같음) ④ <u>제1항 및 제2항에도 불구하고, 대통령은 국가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 즉시 계엄을 해제하고 이를 공고하여야 한다.</u>		<u><삭 제></u> ② <u>국회가 계엄의 해제를 의결하거나 제2조제7항에 따른 계엄 기간의 연장을 부결한 때에는 그 계엄의 효력은 즉시 상실된다.</u>
--	---	--	--

□ 헌법 제77조제5항은 “국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다”고 규정함으로써 국회가 계엄해제요구 결의안을 의결한 경우에는 대통령은 이를 해제할 의무가 있음.

이와 관련하여 헌법 제89조⁶⁶⁾는 계엄과 그 해제에 관한 사항은 국무회의의 심의를 거치도록 규정하고 있고, 「계엄법」 제11조제1항은 “대통령은 제2조제2항 또는 제3항에 따른 계엄 상황이 평상상태로 회복되거나 국회가 계엄의 해제를 요구한 경우에는 지체 없이 계엄을 해제하고 이를 공고하여야 한다”고 규정하면서, 제11조제2항에서 대통령이 제1항에 따라 계엄을 해제하려는 경우에는 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있음.

계엄해제에 대한 국무회의 심의 규정으로 인해 2024년 12월 4일 무장한 계엄군이 국회의사당 본관 건물 등에 진입해 있는 상황에서 국회가 12월 4일 오전 1시경 비상계엄해제요구 결의안을 의결하고 대통령에게 이를 통지하였으나, 국무회의 심의절차를 거친 계엄해제 공고는 국회 의결 후 3시간 이상이 지연된 후에야 이루어졌음.

□ 이에 개정안들은 국회가 계엄해제요구 결의안을 의결한 경우에 계엄의 효력 상실·해제 의제 또는 국무회의 심의를 거친 것으로 간

66)헌법 제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

5. 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 명령 또는 계엄과 그 해제

주하는 규정 등을 통해 계엄의 효력 상실 시점 등을 명확히 하고 신속한 계엄해제가 이루어질 수 있도록 하려는 입법취지에서 발의된 것으로써, 그 취지는 타당한 측면이 있다고 보임.

□ 국회의 계엄해제요구와 관련하여 국무회의 심의 및 계엄해제요구의 효력에 대한 헌법학의 논의를 살펴보면,

먼저, 국회의 계엄해제요구에 대해서조차 국무회의의 심의를 선행절차로 요구하는 것은, 계엄해제 요구에 대한 헌법과 계엄법상의 ‘지체없이 해제하여야 한다는’ 이행강제력의 퇴색뿐만 아니라, 국회의 의사실현을 국무회의의 심의에 기속(羈束)시키는 것으로서 문제가 있다는 헌법 학설이 있음.⁶⁷⁾

이 학설에 따르면, 헌법과 「계엄법」을 개정해서 국회의 계엄해제요구 시에는 국무회의의 심의절차를 거치지 않고 곧바로 계엄해제를 공고하여야 할 것이며, 동시에 ‘정상상태에 대한 판단권’과 결부하여 국회만이 계엄해제에 대한 판단권 내지 해제요청권을 가지게 하는 것이 민주적 정당성의 제고에 부합한다는 것임.⁶⁸⁾

다른 학설로는, 헌법 제77조제5항에 따른 계엄의 해제권자는 대통령이므로 국회의 계엄해제요구가 있었다하여 계엄해제의 효력이 발생할 수 없다는 학설도 있음.⁶⁹⁾

67) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

68) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

69) 김상겸. (2005). 계엄법에 관한 연구. 헌법학연구, 11(4), 323-356.

□ 국회입법조사처는 헌법 제77조제5항이 국회의 계엄해제요구가 있으면 대통령이 이를 해제하여야 한다고 정하고 있으므로, 국회가 해제요구를 하면 계엄의 효력이 확정적으로 무효가 된다는 것을 예상한 것임.

그러나 대통령이 즉시 국회의 요구에 부응하지 않고 계엄해제를 하지 않을 경우를 생각할 수 있는데, 실제로 1952년 5월 부산정치 파동과 관련하여 당시 이승만 대통령이 국회의 계엄해제요구에 응하지 않았던 헌정사적 전례가 있음

이에 국회입법조사처는 국회의 해제요구가 있으면 그 즉시 계엄은 효력을 상실한다고 규정하는 것이 필요하다고 볼 수 있다는 입장임.⁷⁰⁾

□ 따라서 개정안들에 대하여는 계엄의 효력 상실 시점 등을 명확히 하고 신속한 계엄해제가 이루어질 수 있도록 하려는 입법취지와 함께, 헌법 제77조제5항에 따른 국회의 계엄해제요구가 있으면 대통령이 계엄을 해제하여야만 한다는 점 및 헌법학적 논의 등을 포함한 법체체계적인 측면 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적인 결정이 필요하다고 보임.

70) 국회입법조사처, 계엄법 관련 입법조사 회답서, 2025. 1.

9. 계엄 선포 시 국회의 기능 보장 및 국회의원의 회의

참석을 방해하는 행위 금지 명시 등⁷¹⁾

□ 계엄 선포 시 국회의 기능을 보장하고 국회 및 국회의원의 활동에 대한 방해행위를 금지토록 하려는 개정안들은 다음과 같음.

장철민의원안은 대통령 및 계엄사령관이 국회의 기능을 방해하거나 정지시킬 수 없도록 명시적으로 규정하려는 것임(안 제13조의2 신설).

서영교의원안은 법 제7조(계엄사령의 관장사항)⁷²⁾의 사항은 국회 및 국회의원에게 미치지 않도록 하고, 법 제8조(계엄사령관의 지휘·감독)를 개정하여 입법기관은 계엄사령관의 지휘·감독 기관이 아님을 명시하려는 것임(안 제7조의2 신설 및 제8조)

김재원의원안은 대통령, 국방부장관 및 계엄사령관(이하 “대통령등”이라 함)은 계엄이 선포된 경우에 국회의 기능과 보좌직원을 포함하여 국회의원의 활동을 방해할 수 없도록 하고, 국회의장과 그 직무를 대리 또는 대행하는 국회부의장(이하 “국회의장등”이라 함)은 계엄사령관의 지휘·감독이 행정기관과 사법기관을 넘어서 국회에도 적용되거나 계엄사령관이 행하는 포고령 등 특별조치권이 국회의

71) 백혜련의원안 제2조의2 신설, 서영교의원안 제7조의2·제8조, 강득구의원안 제6조 및 제9조, 이광희의원안 제9조, 이용우·홍기원·황희·박홍배·이수진·이인영의원안 제8조의2, 조국의원안 제7조, 위성곤의원안 제7조 및 제9조, 부승찬·추미애의원안 제11조의2 등, 이정문·박상혁·한창민의원안 제13조, 권칠승의원안 제13조·제14조, 장철민·김재원·임미애·강선우의원안 제13조의2 신설, 정을호의원안 제19조

72) 제7조(계엄사령관의 관장사항) ① 비상계엄의 선포와 동시에 계엄사령관은 계엄지역의 모든 행정사무와 사법사무를 관장한다.

② 경비계엄의 선포와 동시에 계엄사령관은 계엄지역의 군사에 관한 행정사무와 사법사무를 관장한다.

기능과 국회의원의 활동을 방해함이 명백한 때에는 대통령등에게 지체 없이 이를 중단하도록 요청할 수 있도록 하며, 해당 요청이 이행되지 않을 때에는 해당 계엄 전체가 당연 해제되어 국회의장등이 즉시 이를 공고할 수 있도록 하려는 것임(안 제13조의2 신설 등).

이정문의원안은 제9조제1항에도 불구하고 대통령, 국방부장관 및 계엄사령관(이하 “대통령등”이라 한다)이 계엄이 선포된 경우에도 헌법 제77조제5항에 따른 계엄해제 요구를 위한 국회의 기능을 수호하고 국회의원의 활동을 보장토록 하고,

국회의장 또는 「국회법」 제12조에 따라 국회의장의 직무를 대리 또는 대행하는 국회부의장(이하 “국회의장등”이라 한다)은 대통령등이 제1항을 위반한다고 인정하는 때에는 대통령등에게 지체 없이 이를 중단하도록 요청토록 하며,

대통령등이 제2항에 따른 요청을 이행하지 아니하는 때에는 제11조 제1항에도 불구하고 계엄은 당연 해제되고, 국회의장등은 즉시 이를 공고할 수 있도록 하려는 것임(안 제13조 신설).

백혜련의원안은 계엄 시에도 국회의 기능과 국회의원의 활동을 방해할 수 없으며, 계엄사령관은 국회 기능을 수호하고 국회의원의 활동을 보호토록 하려는 것임(안 제2조의2 신설).

조국의원안은 계엄사령관이 국회의 의정활동을 방해하는 일체의 행위를 하지 못하도록 명시하려는 것임 (안 제7조)

정을호의원안은 대통령이 제4조에 따라 국회가 집회를 할 수 있도록

행정적 지원을 하고 국회의원의 신변을 보호토록 하려는 것임(안 제19조제1항),

이광희의원안은 계엄사령관의 특별조치권 대상에 국회 및 헌법기관은 제외토록 하려는 것임(안 제9조).

박홍배의원안 · 이인영의원안 · 임미애의원안 · 강선우의원안⁷³⁾은 공통적으로 계엄이 선포된 경우에도 국회의 기능과 국회의원의 활동은 방해할 수 없도록 하려는 것임(임미애의원안 제13조의2 신설 등).

또한, 박홍배의원안 및 이인영의원안은 계엄사령관이 국회 기능을 수호하고 국회의원의 활동을 보호토록 하려는 것임(이인영의원안 제2조의2 신설 · 박홍배의원안 제8조의2 신설)

그 밖에 이인영의원안은 계엄사령관이 국회의 권한을 제한하는 조치를 발령할 수 없으며, 국회의 권한을 제한하는 조치를 발령한 경우 그 조치는 무효로 하며, 특정 조치의 발령 또는 국회 폐쇄 등의 방법으로 국회의 집회 및 의결을 방해하는 경우 그 즉시 계엄의 효력이 정지되며, 계엄의 효력을 재개하는 국회의 의결이 있는 경우에 계엄의 효력이 재개될 수 있도록 하려는 것임(안 제8조의2 신설)

이용우의원안과 황희의원안은 계엄이 선포된 경우에도 국회의 입법권은 보장되며 국회의원과 정당의 정치 활동은 제한받지 아니하

73) 강선우의원안은 추가적으로 누구든지 계엄이 선포된 이후 국회의원의 국회 출입 및 회의를 방해하여서는 아니 된다고 규정하고 있고, 제2항을 신설하여 계엄이 선포된 경우 국회의장은 본회의가 정상적으로 개회되기 어렵다고 판단하는 때에는 「국회법」 제73조의2에 따른 원격영상회의의 방식으로 본회의를 개회하고 표결할 수 있도록 하고 있음.

임미애의원안 제14조제2항 · 강선우의원안 제14조제3항은 제13조의2(강선우의원안 제13조의2제1항)를 위반하여 국회의 운영이나 국회의원의 활동을 방해한 사람은 5년 이하의 징역이나 금고에 처하도록 하는 벌칙 규정을 같이 신설하려는 것임.

도록 하려는 것임(안 제8조의2 신설).

홍기원의원안은 계엄사령관이 군사상 필요를 이유로 국회의 기능과 국회의원의 의정활동을 제한할 수 없도록 하고, 계엄의 선포와 동시에 계엄사령관이 국회의 기능을 보호하고, 국회의원의 활동을 보장하기 위한 조치를 강구·시행토록 하려는 것임(안 제8조의2 신설).

박상혁의원안은 계엄사령관이 국회가 정상적으로 운영될 수 있도록 국회의원의 활동을 보호하고 국회의 기능을 수호토록 하려는 것임(안 제13조제2항).

이수진의원안은 국회의 권능행사와 국회의원의 활동은 계엄의 선포 등 어떠한 경우에도 제한하거나 방해할 수 없도록 하려는 것임(안 제8조의2 신설).

한창민의원안은 계엄이 선포된 경우에도 국회의 입법권은 보장되며, 국회의장은 본회의가 정상적으로 개의되기 어렵다고 판단하는 경우 「국회법」 제73조의2에 따른 원격영상회의의 방식으로 본회의를 개의할 수 있도록 하려는 것임(안 제13조제1항 신설).

위성곤의원안은 제7조에서 규정한 계엄사령관의 관장사항과 제9조에서 계엄사령관의 특별조치권과 관련하여 국회와 국회의원에게는 영향을 미치지 아니토록 하려는 것임(안 제7조제3항 및 제9조제5항 신설).

강득구의원안은 제6조 계엄사령관에 대한 지휘·감독 규정에도 불구하고 국회와 관계되는 사항에 대해서는 국회의장의 승인을 받도록

하고, 계엄사령관이 제9조 계엄사령관의 특별조치권을 행사할 경우에도 국회의회의를 보장토록 하며, 국회를 점거하여서는 아니되도록 하려는 것임(안 제6조제3항 신설 및 제9조제1항 단서 신설).

□ 국회의원의 국회 출입 및 회의를 방해하는 행위를 금지토록 하려는 개정안들은 다음과 같음.

권칠승의원안은 계엄 시행 중에 국회의원의 본회의 또는 위원회 출석을 방해하는 행위를 금지토록 규정하고, 이를 위반하는 경우에 대한 벌칙⁷⁴⁾을 규정하려는 것임(안 제13조제2항 및 제14조제3항 등).

부승찬의원안은 누구든지 계엄 선포 이후 국회의원의 국회 출입 및 회의를 방해하는 행위를 금지하고, 이를 위반하는 경우에 대한 벌칙⁷⁵⁾을 규정하려는 것임(안 제11조의2 신설 및 제14조제3항)

추미애의원안은 누구든지 계엄 선포 이후 국회의원의 국회 출입을 방해하지 못하도록 하려는 것임(안 제11조의2 신설)

74) 이를 위반하는 경우에 회의장이나 그 부근에서 폭행, 체포·감금, 협박, 주거침입·퇴거불응, 재물손괴의 폭력행위를 하거나 이러한 행위로 국회의원의 회의장 출입 또는 공무 집행을 방해한 사람은 7년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

75) 안 제14조 ③ 제11조의2를 위반하여 국회의원의 국회 출입을 방해한 자는 5년 이하의 징역이나 금고에 처한다.

[신·구조문대비표 1]

현행	장철민의원안 이정문의원안 강선우의원안	백혜련 의원안 추미애 의원안	김재원의원안	박홍배의원안 이인영의원안 임미애의원안
< 신 설 >	제13조의2(국회의 기능의 유지) 대통령 및 계엄사령관은 국회의 기능을 방해하거나 정지시킬 수 없다. * 이정문의원안 제13조(국회의 권한 및 기능 보장) ① 제9조제1항에도 불구하고 대통령, 국방부장관 및 계엄사령관(이하 “대통령등”이라 한다)은 계엄이 선포된 경우에도 헌법 제77조제5항에 따른 계엄해제요구를 위한 국회의 기능을 수호하고 국회의원의 활동을 보장하여야 한다. ② 국회의장 또는 「국회법」 제12조에 따라 국회의장의 직무를 대리 또는 대행하는 국회부의장(이하 “국회의장등”이라 한다)은 대통령등이 제1항을 위반한다고 인정하는 때에는 대통령등에게 지체 없이 이를 중단하도록 요청하여야 한다. ③ 대통령등이 제2항에 따른 요청을 이행하지 아니하는 때에는 제11조제1항	제 2 조 의 2 (국회의 권한 및 기능의 제한 금지) 계엄시에 도 국회의 기능과 국회의원의 활동을 방해할 수 없으며, 계엄사령관은 국회의 기능을 수호하고 국회의원의 활동을 보호하여야 한다. *추미애의원안 제11조의2 (국회의원의 국회 출입 방해 금지) 누구든지 계엄 선포 이후 국회의원의 국회 출입을	제13조의2(국회의 입법활동 보장) ① 대통령, 국방부장관 및 계엄사령관(이하 이 조에서 “대통령등”이라 한다)은 계엄이 선포된 경우에 국회의 기능과 국회의원의 활동(보좌직원의 활동을 포함한다)을 방해할 수 없다. ② 국회의장 또는 「국회법」 제12조에 따라 국회의장의 직무를 대리 또는 대행하는 국회부의장(이하 이 조에서 “국회의장등”이라 한다)은 계엄사령관의 제8조에 따른 지휘·감독이 국회에도 적용되거나 제9조에 따른 특별조치권이 제1항을 위반한다고 인정하는 때에는 대통령등에게 지체 없이 이를 중단하도록	제8조의2(국회의 권한 및 기능의 제한 금지) 계엄이 선포된 경우에도 국회의 기능과 국회의원의 활동은 방해할 수 없으며, 계엄사령관은 국회의 기능을 수호하고 국회의원의 활동을 보호하여야 한다. ※ 이인영의원안 은 제2조의 2 신설 *이인영의원안 제8조의2(국회의 권한 및 기능의 제한 금지) ① 계엄사령관은 국회의 권한을 제한하는 조치를 발령할 수 없으며, 국회의 권한을 제한하는 조치를 발령한 경우 그 조치는 무효로 한다. ② 계엄사령관이 특정 조치의 발령 또

	에도 불구하고 계엄은 당연 해제되고, 국회의장등은 즉시 이를 공고할 수 있다. *강선우의원안 제13조의2(국회의 기능 보장 등) ① 계엄이 선포된 경우에도 국회의 기능과 국회의원의 활동은 보장되며, 누구든지 계엄이 선포된 이후 국회의원의 국회 출입 및 회의를 방해하여서는 아니 된다. ② 계엄이 선포된 경우 국회의장은 본회의가 정상적으로 개의되기 어렵다고 판단하는 때에는 「국회법」 제73조의2에 따른 원격영상회의의 방식으로 본회의를 개의하고 표결할 수 있다.	방해하여서는 아니 된다.	요청하여야 한다. ③ 대통령등이 제2항에 따른 요청을 이행하지 아니하는 때에는 제11조 제1항에도 불구하고 그 전제가 되는 계엄은 당연 해제되고, 국회의장등은 즉시 이를 공고할 수 있다.	는 국회 폐쇄 등의 방법으로 국회의 집회 및 의결을 방해하는 경우 그 즉시 계엄의 효력이 정지되며, 계엄의 효력을 재개하는 국회의 의결이 있는 경우에 계엄의 효력이 재개될 수 있다. *임미애의원안 제13조의2(국회의 기능 보장) 계엄이 선포된 경우에도 계엄사령관은 국회의 운영과 국회의원의 활동을 방해하여서는 아니 된다.
제14조 (별칙) ① (생략)	제14조(별칙) ①·② (현행과 같음)			제14조 (별칙) ① (현행과 같음)
< 신설>	*강선우의원안 ③ 제13조의2제1항을 위반하여 국회의원의 국회 출입이나 회의를 방해한 자는 5년 이하의 징역이나 금고에 처한다.			*임미애의원안 ② 제13조의2를 위반하여 국회의 운영이나 국회의원의 활동을 방해한 사람은 5년 이하의 징역이나 금고에 처한다.

[신·구조문대비표 2]

현행	권칠승의원안 이광희의원안 이수진의원안 서영교의원안	부승찬의원안 강득구의원안 정을호의원안 박상혁의원안 조국의원안	이용우의원안 천하람의원안 황희의원안 홍기원의원안 한창민의원안 위성곤의원안
제6조(계엄사령관에 대한 지휘·감독) ①·②(생략) <신설>		제6조(계엄사령관에 대한 지휘·감독) ①·②(현행과 같음) * 강득구의원안 ③ 제1항에도 불구하고 계엄사령관은 국회와 관계되는 사항에 대해서는 국회의장의 승인을 받아야 한다.	
제7조(계엄사령관의 관장사항) ①·②(생략) <신설>	*서영교의원안 제7조의2(계엄사령관의 관장사항의 예외) 제7조의 사항은 국회 및 국회의원에게 미치지 않는다.	제7조(계엄사령관의 관장사항) ①·②(생략) *조국의원안 ③ 비상계엄 및 경비계엄 선포시 계엄사령관은 국회의 의정활동을 방해하는 일체의 행위를 하여서는 아니 된다.	*천하람의원안 제7조(계엄사령관의 관장사항) ①·②(현행과 같음)
<신설>	*이소영의원안 제13조의2(국회의 집회 방해 금지) 계엄 시행 중 어떠한 경우라도 국회의 집회를 금지하거나 방해하여서는 아니 된다.	제11조의2(국회의원의 국회 출입 및 회의 방해 금지) 누구든지 계엄 선포 이후 국회의원의 국회 출입 및 회의를 방해하여서는 아니	③ 계엄사령관은 어떠한 경우에도 국회의 사무를 관장하지 아니하며, 국회의원의 직무수행을 제한할 수 없다. *위성곤의원안

③ 제1항 및 제2항의 사항은 국회와 국회의원에겐 영향을 미치지 아니한다.

* **홍기원의원안**
제8조의2(국회 권한 및 기능의 보장)
① **계엄사령관은 군사상 필요를 이유로 국회의 기능과 국회의원의 의정활동을 제한할 수 없다.**
② **계엄의 선포와 동시에 계엄사령관은 국회의 기능을 보호하고, 국회의원의 활동을 보장하기 위한 조치를 강구·시행하여야 한다.**

***이광희의원안**
② 계엄사령관의
특별조치권 대상
에 국회 및 헌법
기관은 제외한다.

*이용우 · 황희의원
안 공통
제8조의2(국회의 기
능 보장 등) 계
엄이 선포된 경
우에도 국회의
입법권은 보장되
며 국회의원과
정당의 정치 활
동은 제한받지
아니한다.

② ~ ④ (생략) 제9조(계엄사령관의 특별조치권) ① ~ ④ (생략) <신설> 제13조(국회의원의 불체포특권) 계엄 시행 중 국회의원은 <u>현행범인</u>인 경우를 제외하고는 체포 또는 구금되지 아니한다. <신설>	제13조(국회의원의 불체포특권 등) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② 계엄 시행 중 누구든지 국회의원이 본회의 또는 위원회에 출석하기 위하여 본회의장이나 위원회 회의장에	② ~ ④ (현행과 같음) *박상혁의원안 제13조(국회의원의 활동 보장) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② 계엄사령관은 <u>국회가 정상적으로 운영될 수 있도록 국회의원의 활동을 보호하고 국회의 기능을 수호하여야 한다.</u> * 정을호의원안 제19조(계엄 선포에 대한 국회 동의 등) ① 대통령은 제4조에 따라 국회가 집회를 할 수 있도록 행정	제9조(계엄사령관의 특별조치권) ① ~ ④ (현행과 같음) *위성곤의원안 ⑤ 제1항부터 제4항까지의 사항은 <u>국회와 국회의원에게는 영향을 미치지 아니한다.</u> 제13조(국회의원의 불체포특권 등) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) * 한창민의원안 ① 계엄이 선포된 경우에도 국회의 입법권은 보장되며, 국회의장은 본회의가 정상적으로 개의되기 어렵다고 판단하는 경우 「국회법」 제73조의2에 따른 원격영상회의의 방식으로 본회의를 개의할 수 있다. ② 계엄 시행 중에도 국회의원의 국회 출입을 저지 또는 방해하는 행위를 하여서는 아니된다.
--	---	--	---

	<u>출입하는 것을 방해하여서는 아니 된다.</u>	<u>적 지원을 하고 국회의원의 신변을 보호하여야 한다.</u>
제14조(벌칙) ① · ② (생략) <u><신설></u>	제14조(벌칙) ① · ② (현행과 같음) ③ <u>제13조제2항을 위반하여 회의장이나 그 부근에서 폭행, 체포·감금, 협박, 주거침입·퇴거불응, 재물손괴의 폭력행위를 하거나 이러한 행위로 국회의원의 회의장 출입 또는 공무 집행을 방해한 사람은 7년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</u> ④ <u>제1항 및 제3항</u>----- -----. ⑤ <u>제1항 및 제3항</u>----- ----- --.	제14조(벌칙) ① · ② (현행과 같음) ③ <u>제11조의2를 위반하여 국회의원의 국회 출입을 방해한 자는 5년 이하의 징역이나 금고에 처한다.</u>
③ <u>제1항</u>에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다. ④ <u>제1항</u>의 징역형과 벌금형은 병과(併科)할 수 있다.		

□ 헌법 제77조제5항은 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다고 규정함으로써 헌법상 계엄에 대한 국회의 사후적 통제를 규정하고 있음.

이와 함께 헌법 제77조제3항은 비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 정부나 법원의 권한에 관한 특별한 조치를 할 수 있다고 명시하고 있어, 비상계엄 시 헌법상 국회에 대하여는 특별한 조치를 할 수 없음.⁷⁶⁾

특히, 계엄법 제7조(계엄사령관의 관장사항) 및 제8조(계엄사령관의 지휘·감독)에서도 비상계엄의 선포 시 계엄사령관이 모든 행정사무와 사법사무를 관장하도록 하고 있다는 점에서 입법기관인 국회가 계엄사령관의 관장사항 및 지휘·감독 대상에 해당되지 않음.

또한, 「국회법」 제13장 질서와 경호편에서 제148조의3 회의장 출입의 방해 금지 등을 규정하여, 누구든지 의원이 본회의 또는 위원회에 출석하기 위하여 본회의장이나 위원회 회의장에 출입하는 것을 방해하는 행위를 금지하고 있음.⁷⁷⁾

□ 그러나 계엄 시 계엄군 및 경찰 등이 국회의원의 회의 참석을 방해하거나 국회가 정상적으로 국회의사당에서 본회의를 개의할 수

76) 헌법 제77조 ③비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다.

77) 제148조의2(의장석 또는 위원장석의 점거 금지) 의원은 본회의장 의장석이나 위원회 회의장 위원장석을 점거해서는 아니 된다.

제148조의3(회의장 출입의 방해 금지) 누구든지 의원이 본회의 또는 위원회에 출석하기 위하여 본회의장이나 위원회 회의장에 출입하는 것을 방해해서는 아니 된다.

없는 경우 등 국회의 기능이 정상적으로 작동하지 않는 경우에는
국회가 계엄 해제의 요구를 하지 못하는 상황이 발생할 우려가
있어, 계엄이 선포된 상황에서도 국회의원이 헌법 제77조제5항에
따른 계엄해제 요구에 대한 회의와 투표에 방해 없이 참여할 수
있도록 하고 국회의 기능이 유지될 수 있도록 관련 규정을 보완
할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.

□ 특히, 2024년 12월 3일 대통령이 비상계엄을 선포하고, 이후 경찰이
국회 출입을 통제함에 따라 일부 국회의원이 「헌법」 제77조제5항
에 따른 계엄의 해제를 요구하기 위한 국회 본회의 참석을 하지
못하였고, 헌법 제77조제5항에 따른 비상계엄해제요구를 위한 국회
본회의 개의 전·후로 계엄군이 국회 경내 및 국회의사당(본관)
내부로 무단 진입했고, 이러한 방해행위로 인해 헌법상 보장되는
국회의 기능과 국회의원의 활동이 침해되었다는 지적이 제기되고
있음.

□ 이에 개정안들은 계엄 시에도 국회의 기능을 보장함과 동시에
국회의원의 출입 및 국회 회의 등에 대한 방해행위 금지를 「계엄
법」에서 명시함으로써, 국회의원들의 회의참석 및 의사결정이 방해
없이 국가이익을 우선하여 양심에 따라 이루어지도록 하고 국회의
계엄해제 요구 안건 등에 대한 자율적인 국회의 심의·의결을 보장
하려는 입법취지에서 발의된 것으로써, 그 취지는 타당하다고 보임.

□ 한편, 부승찬의원안·권칠승의원안은 국회의원의 국회 출입이나 회의
의를 방해한 사람에 대한 벌칙규정을 신설하려는 것으로, 「국회
법」 제148조의3(회의장 출입의 방해 금지) 규정이 있으나 이 규정
에 대한 벌칙 규정이 없어 법규의 실효성을 담보하기 충분치 않을
수 있음.

계엄 시행 시에 헌법 제77조제5항에 따른 국회의 계엄해제 요구를
위한 국회의원의 국회 출입 및 회의장 참석 등을 방해하지 못하도
록 실효성을 담보할 필요성이 특히 크다는 점에서, 위반행위에
비례하는 적절한 수준의 벌칙⁷⁸⁾을 「계엄법」에 신설하는 방안을
함께 검토할 필요가 있음.

이와 관련하여 개정안들의 심사 시에는 국회의원의 회의장 출입
등을 규율하는 「국회법」의 개정 동향도⁷⁹⁾ 함께 고려할 필요가
있음.

78) 「형법」 제7장 공무원의 직무에 관한 죄

제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람
의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌
금에 처한다.

제124조(불법체포, 불법감금) ①재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는
이를 보조하는 자가 그 직권을 남용하여 사람을 체포 또는 감금한 때에는 7년 이하의 징역과
10년 이하의 자격정지에 처한다.

②전항의 미수범은 처벌한다.

제125조(폭행, 가혹행위) 재판, 검찰, 경찰 그 밖에 인신구속에 관한 직무를 수행하는 자 또는 이
를 보조하는 자가 그 직무를 수행하면서 형사피의자나 그 밖의 사람에 대하여 폭행 또는 가혹
행위를 한 경우에는 5년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처한다.

79) 박용갑의원이 대표발의한 국회법 일부개정법률안(의안번호 2206288)은 “누구든지 의원의 본회
의 또는 위원회 출석, 국회 출입 등을 방해한 경우, 처벌할 수 있는 근거를 신설하는 것”을 주
요 내용으로 하고 있으며, 이외에도 다수의 국회법 일부개정법률안이 발의되고 있음.

□ 국방부는 계엄 선포 이후 국회의원의 국회 출입 및 회의 방해 금지
지를 규정하고, 이를 위반한 자에 대한 벌칙을 신설하려는 개정안
에 대하여 국회 권한을 보장하고 금지행위 위반자에 대한 처벌이
필요하다는 이유로 동의하고 있음.

10. 계엄 시 국회의원의 정치활동 보장 및 체포·구금 금지 등⁸⁰⁾

□ 계엄 시행 중 국회의원에 대한 정치활동을 보장토록 하려는 개정안들은 다음과 같음.

황명선의원안은 계엄사령관이 계엄 시행 중 국회의원에 대한 정치활동을 보장토록 하려는 것임(안 제14조 신설).

황정아의원안은 계엄 시행 중에도 국회의원 등의 정치활동을 금지할 수 없도록 하려는 것임(안 제13조제2항).

정성호의원안은 대통령과 계엄사령관이 계엄이 선포된 경우에도 헌법 제77조제5항에 따른 계엄해제 요구를 위한 국회의 정치활동과 국회의원의 자유로운 이동을 보장토록 하려는 것임(안 제13조제1항 신설).

□ 국회의 계엄 해제요구를 위한 본회의가 종료할 때까지 국회의원 체포 또는 구금을 금지하도록 하는 개정안들은 다음과 같음.

민병덕의원안은 계엄 시행 후 그 해제 결의를 위한 본회의가 종료할 때까지 국회의원이 체포 또는 구금되지 않도록 하려는 것임(안 제13조).

80) 황정아·정성호·민병덕·박정현·복기왕·천하람·부승찬·이소영·이정문·추미애·한창민·서영교·조국·천하람·이해민의원안 제13조, 황명선의원안 제14조

이소영의원안은 국회가 헌법 제77조제5항에 따른 계엄해제 요구를 위하여 본회의를 소집한 경우에는 현행범인이라도 그 본회의 종료 시까지 체포 또는 구금할 수 없도록 하려는 것임(안 제13조 단서 신설).

□ 계엄 시행 중 국회의원이 체포·구금 금지 또는 국회의 동의 요건을 신설하는 개정안들은 다음과 같음.

서영교의원안은 계엄 시행 중 국회의원은 형법상 살인죄 및 폭발물에 관한 죄 등⁸¹⁾의 현행범인인 경우를 제외하고는 체포 또는 구금되지 아니한다고 명시하려는 것임(안 제13조).

복기왕의원안은 계엄 시행 중에 국회의원의 체포 또는 구금을 원칙적으로 금지하고, 국회의원이 현행범인 경우 국회의 동의를 받아 체포 또는 구금될 수 있도록 규정하려는 것임(안 제13조).

천하람의원안은 제9조(계엄사령관의 특별조치권)에도 불구하고, 계엄사령관은 국회의 동의 없이 국회의원을 체포·구금·압수·수색·동원·징발하거나 국회의원의 거주·이전·언론·출판·집회·결사 또는 단체행동을 제한할 수 없도록 하려는 것임(안 제13조)

박정현의원안은 계엄 시행 중이라도 국회의원이 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중에는 체포 또는 구금되지 아니한다고 규정하려는 것임(안 제13조제1항).

81) 형법상 제6장 폭발물에 관한 죄, 제7장 공무원의 직무에 관한 죄 중 제124조, 제125조, 제13장 방화와 실화의 죄, 제24장 살인의 죄, 제25장 상해와 폭행의 죄, 제29장 체포와 감금의 죄, 제32장 강간과 추행의 죄, 제37장 권리행사를 방해하는 죄 중 제324조의2, 제324조의3, 제324조의4, 제38장 절도와 강도의 죄, 제42장 손괴의 죄 중 제367조, 제368조, 제369조

□ 계엄사령관의 특별조치·포고령 위반을 이유로 한 국회의원에
대한 체포·구금 금지를 신설하려는 개정안들은 다음과 같음.

부승찬의원안과 이정문의원안 및 추미애의원안은 국회의원이 계엄
시행 중 계엄 포고령 위반의 현행범인인 경우에 체포 또는 구금되
지 않도록 하려는 것임(안 제13조)

조국의원안·이해민의원안·한창민의원안은 국회의원이 계엄사령
관의 특별조치 위반을 이유로 한 현행범으로 체포, 구금되지 않도록
규정하려는 것임(안 제13조)

[신·구조문대비표 1]

현행	서영교의원안	조국의원안	천하람의원안	민병덕의원안
제13조(국회의원의 불체포 특권) <u>계엄시행 중 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 체포 또는 구금되지 아니한다. <단서 신설></u>	제13조(국회의원의 불체포 특권) ----- -----형법상 제6장 폭발물에 관한 죄, 제7장 공무원의 직무에 관한 죄 중 제124조, 제125조, 제13장 방화와 실화의 죄, 제24장 살인의 죄, 제25장 상해와 폭행의 죄, 제29장 체포와 감금의 죄, 제32장 강간과 추행의 죄, 제37장 권리 행사를 방해하는 죄 중 제324조의2, 제324조의3, 제324조의4, 제38장 절도와 강도의 죄, 제42장 손괴의 죄 중 제367조, 제368조, 제369조의 현행범인인----- -----.	제13조(국회의원의 불체포 특권) ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- - 다만, 계엄사령관의 특별조치 위반을 이유로 한 현행범으로 체포, 구금되지 아니한다.	제13조(국회의원의 불체포 특권 등) 제9조에도 불구하고, 계엄사령관은 국회의 동의 없이 국회의원을 체포·구금·압수·수색·동원·징발하거나 국회의원의 거주·이전·언론·출판·집회·결사 또는 단체행동을 제한할 수 없다.	제13조(국회의원의 불체포 특권) ----- -----후 그해제 결의를 위한 본회의가 종료할 때까지----- ---체포--- ----- -----.

[신·구조문대비표 2]

현행	황정아의원안 부승찬의원안 이정문의원안 추미애의원안	황명선의 원안	정성호 의원안	복기왕의원안 한창민의원안
제13조(국회의원의 불체포특권) 계엄 시행 중 국회의원은 <u>현행범인인</u> 경우를 제외하고는 체포 또는 구금되지 아니한다. <신 설> <신 설>	제13조(국회의원의 정치활동 보장) *부승찬·이정문의원안 ① ----- ----- ----- <u>현행범인(계엄포고령 위반의 현행범인은 제외한다)</u> ----- --. *추미애의원안 ② 국회의원은 계엄 포고령 위반으로 체포 또는 구금되지 아니한다. ② 계엄 시행 중에도 국회의원의 정치활동을 금지할 수 없다.	제14조(국회의원의 정치활동 보장) 계엄사령관은 계엄시행 중 국회의원에 대한 정치활동을 보장하여야 한다.	제13조(국회의원 정치활동 보장) ① 제9조 제1항에도 불구하고 대통령과 계엄사령관은 계엄이 선포된 경우에도 헌법 제77조 제5항에 따른 계엄해제 요구를 위한 국회의 정치활동과 국회의원의 자유로운 이동을 보장하여야 한다.	제13조(국회의원의 불체포특권) ① ----- ----국회의원은----- ----- ----- ----- ----- *한창민의원안 ③ 계엄 시행 중 국회의원은 계엄사령관이 발령한 조치를 근거로 체포 또는 구금되지 아니한다. ② 국회의원이 현행범인 경우 국회의 동의를 받아 체포 또는 구금될 수 있다. ③ 계엄 시행 중 국회의원과 정당 등의 정치활동은 금지되지 아니한다.

[신·구조문대비표 3]

현행	박정현의원안	이소영의원안	이해민의원안
제13조(국회의원의 불체포특권) 계엄 시행 중 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 체포 또는 구금되지 아니한다. <단서 신설>	제13조(국회의원의 불체포특권) ① ----- 중이라도 ----- ----- 회기 중에는 체포 -----.	13조(국회의원의 불체포특권) -- ----- ----- ----- ----- ----- 다 만, 국회가 헌법 제77조제5항에 따른 계엄해제 요구를 위하여 본회의를 소집한 경우에는 현행범인이라도 그 본회의 종료시까지 체포 또는 구금할 수 없다.	제13조(국회의원의 불체포특권) ----- ----- ----- ----- ----- 구 금되지 아니하고, 계엄사령관의 특별조치 위반을 이유로 한 현행범으로 체포, 구금되지 아니한다.

□ 헌법 제77조제5항은 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다고 규정함으로써 계엄에 대한 국회의 사후적 통제를 규정하고 있음.

또한, 삼권분립 및 입법부의 자율적인 권한 행사 등을 실질적으로 보장하기 위하여 헌법 제44조는 국회의원이 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니한다는 불체포특권과 회기 전 체포·구금된 국회의원에 대한 국회의 석방요구를 규정하고 있고,⁸²⁾ 「계엄법」 제13조(국회의원의 불체포특권)

는 계엄 시행 중 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 여부와 상관없이 체포 또는 구금되지 아니한다고 규정하고 있음.

또한, 「국회법」 제150조는 현행범인의 체포 등을 규정하여 경위나 경찰공무원은 국회 안에 현행범인이 있을 때에는 체포한 후 의장의 지시를 받도록 하고, 회의장 안에서는 의장의 명령 없이 현행범인 의원을 체포할 수 없도록 규정하고 있음.

□ 그러나 계엄 시 계엄사령관이 「계엄법」 제9조에 따른 특별조치권 및 이에 근거한 포고령 등을 통해 국회의원의 정치활동을 제한하고자 할 수 있다는 우려가 있음.

이 경우 계엄군 등이 국회의원을 포고령 위반에 대한 현행범인으로 체포·구금할 수 있다는 우려가 있고, 이로 인해 국회의원이 「헌법」 제77조제5항에 따른 계엄해제를 요구하기 위한 국회 본회의에 참석이 금지당함에 따라 계엄해제 요구를 위한 본회의 의결정족수(재적의원 과반수의 찬성)를 충족하기 어려워질 수 있다는 지적이 제기되고 있음.

□ 이에 개정안들은 계엄 시에도 국회의원의 정치활동을 보장하고 계엄 시 계엄사령관의 특별조치권에 근거한 포고령 위반 등을 이유로 현행범인으로 체포·구금되는 것을 미연에 방지함으로써 국회의원

82) 헌법 제44조 ① 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니한다.

② 국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방된다.

의 계엄해제 요구 관련 안전에 대한 국회 심의 참여를 보장하고
국회가 계엄해제 요구권을 자율적으로 행사할 수 있도록 하는 등
국회가 민주주의와 헌정질서를 수호할 수 있도록 하려는 입법취지
에서 발의된 것으로, 그 취지는 타당한 측면이 있다고 보임.

국회입법조사처는 계엄시 국회의원 불체포특권 개정과 관련하여
어떠한 범죄를 저지른 현행범인지에 대한 고민이 필요하다는 의견
도 있을 수 있다는 것임.⁸³⁾

- 국방부는 불체포특권 대상에 ‘포고령 위반의 현행범인인 국회의원’
을 포함하려는 개정안들에 대하여 ‘계엄 포고령을 위반한 현행범
인’만을 예외로 불체포특권을 보장하는 것은 현행범인의 경우 불체
포특권 대상에서 제외하고 있는 헌법과 부합하지 않는 것으로, 헌
법 개정의 필요성에 대한 논의가 선행될 필요가 있다는 입장임.

83) 국회입법조사처, 계엄법 관련 입법조사 회답서, 2025. 1.

11. 계엄 시 군·경찰 등의 국회 출입 제한 등⁸⁴⁾

서영교의원안은 군이나 경찰 등은 계엄사령관의 관장사항을 위해 국회를 출입할 수 없고, 국회의원이나 국회직원, 일반 국민들의 국회 출입을 통제할 수 없도록 하려는 것임(8조제1항 후단 신설),

조국의원안은 계엄사령관의 특별조치를 위반한 자가 국회 내에 있어 체포를 위해 국회로 들어올 경우 국회의장의 승인을 받도록 하며, (안 제9조)

정성호의원안은 계엄이 선포된 이후 국회 경내 출입(국회의원이 계엄 해제의 요구와 관련하여 출입하는 경우는 제외한다)은 국회의장의 허가를 얻도록 하려는 것임(안 제13조제2항).

고민정의원안은 계엄 시행 중에 계엄사령관의 지휘·감독을 받는 군인, 경찰, 정보·보안기관 직원 등은 국회 경내에 출입할 수 없도록 하려는 것임(안 제13조의2 신설).

84) 서영교·조국의원안 제8조, 정성호의원안 제13조제2항, 고민정의원안 제13조의2

[신·구조문대비표]

현행		고민정의의원안	서영교의원안 정성호의원안	조국의원안
제8조(계엄사령관의 지휘·감독) ① 계엄지역의 행정기관(정보 및 보안 업무를 관장하는 기관을 포함한다. 이하 같다) 및 사법기관은 지체 없이 계엄사령관의 지휘·감독을 받아야 한다. <u><단서 신설></u>			제8조(계엄사령관의 지휘·감독) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- 단, 입법기관은 그러하지 아니하며, 군이나 경찰 등은 계엄사령관의 관장사항을 위해 국회를 출입할 수 없고, 국회의원이나 국회직원, 일반 국민들의 국회출입을 통제할 수 없다.	
② (생략)			② (현행과 같음)	
제9조(계엄사령관의 특별조치권) ① ~ ④ (생략) <u><신설></u>	제13조의2(국회 출입 금지) 계엄시행 중에 계엄사령관의 지휘·감독을 받는 군인, 경찰, 정보·보안기관 직원 등은 국회 경내에 출입할 수 없다.	*정성호의원안 제13조(국회의 정치활동 보장) ① (생략) ② 계엄이 선포된 이후 국회 경내 출입(국회의원이 계엄해제의 요구와 관련하여 출입하는 경우는 제외한다)은 국회의장의 허가를 얻어야 한다.	제9조(계엄사령관의 특별조치권) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 제1항에 따른 계엄사령관의 특별조치를 위반한 자가 국회 내에 있어 체포를 위해 국회로 들어올 경우 국회의장의 승인을 받아야 한다. 다만, 국회의장이 사고(事故)가 있을 때에는 국회법 제12조 및 13조에 따른다.	

□ 「국회법」 제13장 질서와 경호편에서 제143조 의장의 경호권과 제144조의 경위와 경찰관을 규정하여, 의장은 회기 중 국회의 질서를 유지하기 위하여 국회 안에서 경호권을 행사하고, 국회의 경호를 위하여 국회에 경위를 두며, 경호업무는 의장의 지위를 받아 수행하되, 경위는 회의장 건물 안에서 경찰공무원은 회의장 건물 밖에서 경호토록 하고 있음.

또한, 제150조의 현행범인의 체포를 규정하여 경위나 경찰공무원은 국회 안에 현행범인이 있을 때에는 체포한 후 의장의 지시를 받도록 하고 있음.

[「국회법」 제13장 질서와 경호편]

제143조(의장의 경호권) 의장은 회기 중 국회의 질서를 유지하기 위하여 국회 안에서 경호권을 행사한다.

제144조(경위와 경찰관) ① 국회의 경호를 위하여 국회에 경위(警衛)를 둔다.

② 의장은 국회의 경호를 위하여 필요할 때에는 국회운영위원회의 동의를 받아 일정한 기간을 정하여 정부에 경찰공무원의 파견을 요구할 수 있다.

③ 경호업무는 의장의 지휘를 받아 수행하되, 경위는 회의장 건물 안에서, 경찰공무원은 회의장 건물 밖에서 경호한다.

제150조(현행범인의 체포) 경위나 경찰공무원은 국회 안에 현행범인이 있을 때에는 체포한 후 의장의 지시를 받아야 한다. 다만, 회의장 안에서는 의장의 명령 없이 의원을 체포할 수 없다.

□ 2024년 12월 3일 대통령이 비상계엄을 선포하고, 이후 경찰이 국회 출입을 통제함에 따라 일부 국회의원이 「헌법」 제77조제5항에 따른 계엄의 해제를 요구하기 위한 국회 본회의 참석을 하지 못하였고, 헌법 제77조제5항에 따른 비상계엄해제요구를 위한 국회 본회의 의결 전에 계엄군이 국회 경내 및 국회의사당(본관) 내부로 무단 진입했음.

□ 이에 개정안들은 계엄 시 군·경찰 등의 국회 출입 제한 등을 명시적으로 규정함으로써, 국회의원의 계엄해제 요구 관련 안전에 대한 국회 심의 참여를 보장하고 국회의장의 실질적 경호권 행사를 보장하려는 입법취지에서 발의된 것으로, 그 취지는 타당하다고 보임.

또한, 현행 「국회법」에서 제143조(의장의 경호권), 제144조(경위와 경찰관) 및 제150조(현행범인의 체포) 등을 명시하고 있으나, 계엄 시 출동한 군인 및 경찰들이 이를 인지하기 어려울 수 있으므로 「계엄법」에서 계엄 시 출동한 군 또는 경찰의 국회 경내 무단 진입을 금지하거나 필요한 사유가 있을 시에는 국회의장의 허가를 받도록 명시하는 방안을 함께 검토할 필요가 있음.

12. 체포·구금된 국회의원의 계엄해제를 요구하기 위한 국회 회의 참석 조치 신설 등⁸⁵⁾

박선원의원안, 이수진의원안 및 고민정의원안은 현행법인 국회의원을 체포·구금하고 있는 행정기관이 국회가 계엄 등과 관련된 논의 등을 위하여 회의를 소집할 경우 즉시 회의에 참석할 수 있도록 조치토록 하려는 것임(박선원의원안 제11조제4항, 이수진의원안·고민정의원안 제13조제2항 신설).

부승찬의원안, 백승아의원안, 추미애의원안 및 강선우의원안은 계엄사령관 및 행정기관이 국회의원을 체포 또는 구금한 경우에도 제11조제1항 등에 따라 국회가 계엄의 해제를 요구하기 위한 회의를 소집하는 경우 체포 또는 구금된 국회의원이 회의 및 표결에 참석할 수 있도록 즉시 조치토록 하려는 것임(안 제13조제2항 신설, 추미애의원안 제13조제3항 신설).

박정현의원안은 국회의원이 체포 또는 구금된 경우라도 제4조제3항에 따라 국회가 계엄 등을 논의하기 위해 회의를 소집한 경우에는 즉시 석방토록 하려는 것임(안 제13조제2항 신설).

이정문의원안은 계엄사령관 및 행정기관이 국회의원을 체포 또는 구금한 경우에도 제11조제1항 등에 따라 국회가 계엄과 관련된 논의 등을 위하여 회의를 소집하는 경우 국회의원이 회의에 참석할 수 있

85) 박선원의원안 제11조제4항 신설, 부승찬·백승아의원안·박정현의원안·민형배의원안·이수진의원안·추미애의원안·강선우의원안 제13조, 이정문의원안 제13조의2제2항 신설

도록 즉시 조치토록 하려는 것임(안 제13조의2제2항 신설).

민형배의원안은 현행법인 국회의원을 체포 또는 구금하고 있는 행정기관이 국회가 계엄 해제를 요구하기 위한 회의를 소집한 경우 국회의원 회의를(「국회법」 제73조의2에 따른 원격영상회의를 포함한다)에 참석할 수 있도록 조치토록 하려는 것임(안 제13조제2항 신설).

[신·구조문대비표]

현행	박선원의원안 이수진의원안 이정문의원안 고민정의원안	부승찬의원안 백승아의원안 추미애의원안 강선우의원안	박정현의원안	민형배의원안
제 1 1 조 (계 엄 의 해 제) ① ~ ③ (생 략) < 신 설 >	제11조(계엄의 해제) ① ~ ③ (현 행과 같음) ④ 현행법인 국회의원을 체포, 구금 하고 있는 행 정 기 관 등은 제1항 에 따라 국 회가 계엄 등과 관련 된 논의 등 을 위하여 회의를 소 집할 경우 즉시 회의 에 참석할 수 있도록 조치하여야			

	<u>한다.</u> ※이수진 의원 안 · 고민정의원 안 제13조 제2항 신설			
제 13 조 (국회의원의 불체포 특권) (생략)	제13조(국회의원의 불체포 특권) ① (생략)	제13조(국회의원의 불체포 특권) ① (생략)	제13조(국회의원의 불체포 특권) ① --- --- <u>중이라</u> <u>도</u> ----- ----- <u>회기</u> <u>중에는</u> <u>체포</u> ----- --.	제13조(국회의원의 불체포 특권 등) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)
<신설>	*이정문의원안 ② <u>계엄사령관</u> <u>및 행정기관은 국회의원을 체포 또는 구금한 경우에도 제11조제1항 등에 따라 국회가 계엄과 관련된 논의 등을 위하여 회의를 소집하는 경우 국회의원이 회의에 참석할 수 있도록 즉시 조치하여야 한다.</u>	② <u>계엄사령관 및 행정기관은 국회의원을 체포 또는 구금한 경우에도 제11조제1항 등에 따라 국회의 계엄의 해제를 요구하기 위한 회의를 소집하는 경우 체포 또는 구금된 국회의원이 회의 및 표결에 참석할 수 있도록 즉시 조치하여야 한다.</u>	② <u>국회의원이 체포 또는 구금된 경우라도 제4조제3항에 따라 국회가 계엄등을 논의하기 위해 회의를 소집한 경우에는 즉시 석방하여야 한다.</u>	② <u>현행범인 국회의원을 체포 또는 구금하고 있는 행정기관은 국회가 계엄해제를 요구하기 위한 회의를 소집한 경우 국회의원이 회의(「국회법」 제73조의2에 따른 원격영상회의를 포함한다)에 참석할 수 있도록 조치하여야 한다.</u>

□ 헌법 제77조제5항은 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다고 규정함으로써 계엄에 대한 국회의 사후적 통제를 규정하고 있음.

또한, 삼권분립 및 입법부의 자율적인 권한 행사 등을 실질적으로 보장하기 위하여 헌법 제44조는 국회의원이 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니한다는 불체포특권과 회기 전 체포·구금된 국회의원에 대한 국회의 석방요구를 규정하고 있고,⁸⁶⁾ 「계엄법」 제13조(국회의원의 불체포 특권)는 계엄 시행 중 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 여부와 상관없이 체포 또는 구금되지 아니한다고 규정하고 있음.

또한, 「국회법」 제150조(현행범인의 체포)에서 “경위나 경찰공무원은 국회 안에 현행범인이 있을 때에는 체포한 후 의장의 지시를 받아야 한다. 다만, 회의장 안에서는 의장의 명령 없이 의원을 체포할 수 없다.”고 규정하고 있음.

□ 그러나 일각에서는 계엄 시에 「계엄법」 제9조의 계엄사령관의 특별조치권에 근거한 포고령 위반 등을 이유로 국회의원들을 체포하거나 구금하여 국회의원들의 국회 회의 참석을 원천적으로 못하

86) 헌법 제44조 ① 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니한다.

② 국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방된다.

게 함으로써 국회의 계엄해제 요구권을 무력화시킬 수 있다는 우려를 제기하고 있음.

또한, 2024년 12월 3일 대통령이 비상계엄을 선포하고, 이후 경찰이 국회 출입을 통제함에 따라 일부 국회의원이 「헌법」 제77조제5항에 따른 계엄의 해제를 요구하기 위한 국회 본회의 참석을 하지 못하였다는 것임.

□ 이에 개정안은 국회의원을 체포·구금하고 있는 행정기관이 국회가 계엄 등과 관련된 논의 등을 위하여 회의를 소집할 경우 즉시 회의에 참석할 수 있도록 조치토록 함으로써 국회의원의 계엄해제 요구 관련 안전에 대한 국회 심의 참여를 보장하고 국회가 계엄해제 요구권을 자율적으로 행사할 수 있도록 하려는 입법취지에서 발의된 것으로, 그 취지는 타당하다고 보임.

□ 한편, 박선원의원안·이수진의원안·고민정의원안은 국회의원들의 범죄사실이 객관적으로 명백하지 않은 경우에도 계엄선포와 동시에 계엄포고령 위반 등을 이유로 현행범의 요건에 해당하지 않는 국회의원들이 부당하게 대거 현행범으로 체포·구금될 수 있다는 일각의 우려를 반영하여 현행범인으로 체포·구금된 국회의원의 회의 참석 조치를 신설하려는 것으로 보임.

현행범이라 함은 범죄의 실행중에 있거나 실행의 직후인 자를 말하고,⁸⁷⁾ 현행범의 가장 중요한 개념적 징표는 ‘시간적 근접성(접착

성)’이며, 범죄가 행해진 후 상당한 시간이 지나서 체포한 경우에는 현행범 체포로서 적법하다고 할 수 없음.

참고로, 헌법 제44조에서 현행범인 국회의원을 불체포특권의 보호 대상에서 제외한 것은 현행범은 범죄사실이 객관적으로 명백하여 현행범이 아닌 국회의원이 부당한 체포·구금이 될 위험이 없기 때문이라는 헌법학상 논의도 있음.⁸⁸⁾

□ 국방부는 헌법 제44조는 현행범인인 경우를 제외하고 국회의원은 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니하고 회기 전 체포 또는 구금된 국회의원은 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방된다고 규정하여 현행범인이 아닐 경우에는 불체포특권의 대상에 해당함을 명시적으로 규정하고 있다는 점에서 국회의 계엄 해제 요구를 위한 회의 소집 시 헌법 제44조에서 보장하는 국회의원의 불체포특권의 보장을 명확히 하고자 하는 개정안⁸⁹⁾의 취지에 동의한다는 입장임.

□ 따라서 개정안에 대하여는 국회의원들이 체포·구금 시에 계엄해제 요구 안전에 대한 회의 참석 조치를 통해 국회의 자율적인 심의를 보장하려는 입법취지와 함께 헌법상 불체포특권의 규정 및 취지

87) 「형사소송법」 제211조제1항. 준현행범도 현행범에 포함되는지 여부에 대하여는 긍정설과 부정설 모두 있음.

88) 김선택, 국회의원의 면책특권·불체포특권 제한입법의 헌법적 한계, 헌법학연구 제10권 제3호(2004), 13-45(36이하)쪽 등.

89) 국회가 계엄의 해제를 요구하기 위한 회의 소집 시 체포 또는 구금된 국회의원이 회의 및 표결에 참석할 수 있도록 조치를 규정한 개정안들을 의미함.

등을 종합적으로 고려하여 국회가 계엄의 해제를 요구하기 위한 회의 소집 시 체포 또는 구금된 국회의원이 회의 및 표결에 참석할 수 있도록 조치하도록 개정하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보임.⁹⁰⁾

90) 현행법인인 국회의원에 대한 회의 참석 조치를 신설하려는 개정안들에 대하여는 헌법의 불체포특권 규정과 국방부 의견 등을 종합적으로 고려하여 보다 심도있는 논의가 필요하다고 보임.

13. 계엄 해제 이후 국회 보고(부승찬의원안·추미애의원안 제11조의3 신설, 백승아의원안 제11조의2 신설)

개정안들은 계엄 해제 이후 대통령, 국방부장관, 계엄사령관 및 각 행정기관의 장이 계엄 기간 중의 계엄 관련 지휘·감독 사항과 사무 내용을 국회에 보고하도록 의무화하려는 것임.

[신·구조문대비표]

현행	부승찬의원안 추미애의원안 백승아의원안
<신설>	<u>제11조의3(계엄 해제 이후 국회 보고) 대통령, 국방부장관, 계엄사령관 및 각 행정기관의 장은 계엄 해제 이후 다음 각 호의 사항을 포함한 계엄 관련 지휘·감독 사항 및 사무 내용 등을 국회에 보고하여야 한다.</u> <u>가. 제6조제1항에 따른 국방부장관과 대통령의 지휘·감독 사항 및 제6조제2항에 따른 국무회의 심의 결과</u> <u>나. 제8조에 따른 계엄사령관의 지휘·감독 사항</u> <u>다. 제9조에 따른 계엄사령관의 특별조치 사항</u> <u>라. 제9조의2제4항의 조사서, 확인서, 사진 등 증명자료</u> <u>마. 제10조의 비상계엄하 군사법원의 재판 사항</u> <u>바. 그밖에 계엄 선포 이후 각 행정기관 및 사법기관의 사무 내용 및 지휘·감독 이행 사항</u> ※ 백승아의원안 제11조의2 신설 (개정내용 같음)

- 현행법 제6조부터 제9조까지의 규정은 계엄사령관에 대한 지휘·감독, 계엄사령관의 관장사항, 계엄사령관의 지휘·감독, 계엄사령관의 특별조치권 등을 규정하고 있음.

또한, 현행법은 계엄 해제 이후 정상화와 관련하여 제12조(행정·사법 사무의 정상화) 제1항에서 계엄이 해제된 날부터 모든 행정사무와 사법사무는 정상상태로 복귀토록 규정하고, 제2항에서 “비상계엄 시행 중 제10조에 따라 군사법원에 계속(係屬) 중인 재판사건의 관할은 비상계엄 해제와 동시에 일반법원에 속한다. 다만, 대통령이 필요하다고 인정할 때에는 군사법원의 재판권을 1개월의 범위에서 연기할 수 있다”고 규정하고 있음.

- 이에 따라 개정안은 국가비상사태로 인한 계엄기간 동안의 대통령 및 관련 행정기관이 계엄 기간 중의 지휘·감독 사항과 사무 내용을 국회에 보고하도록 의무화함으로써, 국회가 계엄 기간 동안에 헌법과 관계 법률에 부합하지 않는 권한 등의 오남용을 견제할 수 있도록 하고, 계엄 시에 헌법 및 「계엄법」 등의 요건과 절차 등 관련 법규 등을 준수토록 하려는 입법취지에서 발의된 것으로, 그 취지는 타당하다고 보임.

국회입법조사처는 계엄 선포 이후라도 계엄군에 편입된 부대의 규모와 종류에 대한 정보를 국회에 보고하게 하는 것은 집권자의 자의적 판단을 제한하고, 국회가 계엄의 성격을 파악하여 계엄해제의 필요성 등을 판단하는데 있어 중요한 요건이 될 수 있다고 볼 수

있다는 입장임.⁹¹⁾

- 국방부는 개정안이 게임사령관 및 게임사령관을 지휘·감독하는 대통령 또는 국방부장관에게 부여된 권한이 오·남용되지 않도록 게임 기간 중 지휘·감독한 사항과 사무를 국회에 보고하도록 하는 것이므로, 헌법과 법률에 따른 게임 시행이 이루어질 수 있도록 법적 근거를 마련하는 개정안의 취지에 동의한다는 입장임.

91) 국회입법조사처, 게임법 관련 입법조사 회답서, 2025. 1.

14. 그 밖의 개정사항

가. 재계엄 선포 금지 신설(서삼석의원안 제11조제4항 신설)

개정안은 대통령이 계엄을 해제한 경우 다시 계엄을 선포할 수 없도록 함으로써 계엄권의 남용을 방지하고 계엄 선포로 인한 국민 생활의 불편을 줄이려는 것임(안 제11조제4항 신설).

[신·구조문대비표]

현행	개정안
제11조(계엄의 해제) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제11조(계엄의 해제) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 대통령은 제1항에 따라 계엄을 해제한 경우 동일한 사유(포괄적인 취지가 동일한 경우를 포함한다)로 다시 계엄을 선포할 수 없다.</u>

□ 헌법 제77조제3항은 비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있도록 규정하고 있음.

이와 같이 계엄이 선포되면 국민의 기본권에 중대한 제한이 가해지는 등 국민의 일상생활에 불편과 불안이 초래될 우려가 큼에도 불구하고 현행법에는 계엄의 반복적 선포를 제한하는 규정이 없어

이를 보완할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있음.

이에 개정안은 대통령이 계엄을 해제한 경우 동일한 사유(포괄적인 취지가 동일한 경우를 포함한다)로 다시 계엄을 선포할 수 없도록 함으로써 국민의 기본권을 보장하고 해제된 계엄의 재선포로 인한 계엄권의 남용을 방지하기 위한 입법취지에서 발의된 것으로, 그 취지는 타당하다고 보임.

나. 주요 공직자의 선포된 계엄에 대한 의견 표명 신설(김재원
의원안 · 문정복의원안 제4조의2 신설)

김재원의원안은 국무총리 · 국무위원 · 행정각부의 장 · 헌법재판소 재판관 · 법관 · 중앙선거관리위원회 위원 · 감사원장 · 감사위원 및 제8조 제1항에 따라 계엄사령관의 지휘 · 감독을 받을 행정기관 또는 사법기관의 장은 선포된 계엄이 헌법이나 법률을 위배하는지에 대한 의견을 어떠한 방식으로든 3시간 이내에 표명토록 하려는 것임.(안 제4조의2 신설).

문정복의원안은 위헌 · 불법 계엄 시 국민의 불안을 신속하게 안정시키기 위하여 국무총리 · 국무위원 · 행정각부의 장 · 헌법재판소 재판관 · 법관 · 중앙선거관리위원회 위원 · 감사원장 · 감사위원 및 교육감 · 「고등교육법」의 대학 총장이 선포된 계엄이 헌법이나 법률을 위배하는지에 대한 의견을 어떠한 방식으로든 지체 없이 표명토록 하려는 것임(안 제4조의2 신설).

[신·구조문대비표]

현행	김재원의원안	문정복의원안
<신설>	제4조의2(계엄 선포에 대한 의견 표명 의무) ① 국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 및 제8조제1항에 따라 계엄사령관의 지휘·감독을 받을 행정기관 또는 사법기관의 장은 선포된 계엄이 헌법이나 법률을 위배하는지에 대한 의견을 어떠한 방식으로든 3시간 이내에 표명하여야 한다. ② 제1항에 따라 의견을 표명하여야 하는 법관, 계엄사령관의 지휘·감독을 받을 행정기관의 직위 및 범위에 대하여는 대통령령으로 정한다.	제4조의2(계엄 선포에 대한 의견 표명 의무) ① 위헌·불법 계엄 시 국민의 불안을 신속하게 안정시키기 위하여 국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 및 교육감·「고등교육법」의 대학 총장은 선포된 계엄이 헌법이나 법률을 위배하는지에 대한 의견을 어떠한 방식으로든 지체 없이 표명하여야 한다. ② 제1항에 따라 의견을 표명하여야 하는 법관의 직위 및 범위에 대하여는 대통령령으로 정한다.

- 개정안은 국무총리·국무위원과 행정기관의 장 등이 이미 선포된 계엄에 대하여 헌법이나 법률에 위배하는지에 대한 의견을 신속히 표명하도록 함으로써 내란 사태에 대한 주요 공직자의 동조를 방지하고, 국민 불안을 조기에 안정시키며, 향후 선포된 계엄이

위헌이나 불법적인 것으로 판명될 경우 이에 대한 정치적 또는 법률적 책임을 물을 수 있는 장치를 마련하려는 입법취지에서 발의된 것으로 보임.

- 개정안들에 대하여는 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태가 심야·주말 등에 발생할 수 있어 선포된 계엄이 계엄의 요건에 해당하는지에 대한 사실 판단 및 법리 해석 등에 일정 시간이 필요할 수 있다는 점에서 계엄 선포 시 3시간 이내 또는 지체 없이 신속히 의견을 표명하는 것이 어려울 수 있다는 의견이 제기될 수 있음.

또한, 개정안들은 주요 공직자가 헌법 및 각 기관·직위의 근거법에 따른 공식적인 의사결정·행정행위 등이 아닌 “어떠한 방식으로든 의견표명”을 하도록 한다는 점에서 그 방식이 추상적이거나 막연하다는 의견도 제기될 수 있는 점 등을 고려하여 면밀히 검토할 필요가 있음.

다. 계엄사령관의 특별조치 공고에 대한 상임위원회의 해제 요구권 신설(정준호의원안 제9조제2항 신설)

개정안은 법 제9조제1항에 따른 계엄사령관이 특별조치를 공고 후 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 통고하도록 하고, 국회 소관 상임위원회가 특별조치의 해제를 요구한 경우에는 계엄사령관이 이를 해제하고 공고토록 하려는 것임(안 제9조).

[신·구조문대비표]

현행	개정안
제9조(계엄사령관의 특별조치권) ① 비상계엄지역에서 계엄사령관은 군사상 필요할 때에는 체포·구금(拘禁)·압수·수색·거주·이전·언론·출판·집회·결사 또는 단체행동에 대하여 특별한 조치를 할 수 있다. 이 경우 계엄사령관은 그 조치내용을 미리 <u>공고하여야 한다.</u>	제9조(계엄사령관의 특별조치권) ① -- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>공고하고 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 통고하여야 한다.</u>
<신설>	② <u>계엄사령관은 국회 소관 상임위원회가 제1항에 따른 특별조치의 해제를 요구한 경우에는 지체 없이 이를 해제하고 공고하여야 한다.</u>
② ~ ④ (생략)	③ ~ ⑤ (현행 제2항부터 제4항까지와 같음)

□ 개정안은 계엄사령관의 특별조치에 대한 국회 소관 상임위원회의 해제 요구권을 부여함으로써 특별조치의 남용을 제한하고 국민의 기본권을 보호하려는 입법취지에서 발의된 것으로, 그 취지는 타당한 측면이 있다고 보임.

특히, 「계엄법」 제7조 이하에서 규정하고 있는 계엄현장에서 계엄사령관에게 부여되는 관장사항과 지휘·감독권 및 특별조치권 등에 대해 국회의 감시와 통제기능을 보장함으로써 계엄집행에 있어서의 민주적 정당성을 제고할 필요가 있다는 헌법 연구도 있는 점도 함께 고려할 필요가 있음.⁹²⁾

국회입법조사처는 국회가 계엄해제요구를 하지 않을 경우에도 헌법원칙상 법률유보사항인 기본권의 제한 등의 내용이 담긴 ‘계엄 포고령’ 등에 대해서 국회의 동의를 얻도록 하는 방안을 정하는 것은 가능할 것으로 볼 수 있다는 입장임.⁹³⁾

92) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

93) 국회입법조사처, 계엄법 관련 입법조사 회답서, 2025. 1.

라. 계엄에 대한 규범적 내용 교육 실시(조국의원안 제2조의2 신설)

개정안은 국방부는 각군 위관급 이상 지휘관에게 연 1회 이상 계엄 관련 법령에 대한 교육을 실시토록 하려는 것임.

[신·구조문대비표]

현행	개정안
<신 설>	제2조의2(위관급 이상 지휘관에 대한 계엄교육) ① 국방부는 각군 위관급 이상 지휘관에게 연 1회 이상 계엄 관련 법령에 대한 교육을 시행하여야 한다. ② 위 계엄법령에 대한 교육에 필요한 사항은 국방부령으로 정한다.

- 개정안은 비상계엄을 수행하는 계엄군이 헌법과 법률이 규정하고 있는 계엄의 규범적 의미를 제대로 인지하지 못한 채 작전을 수행하여 내란죄의 범행을 저지르는 경우가 없도록 각 군의 위관급 이상 지휘관에게 계엄에 대한 규범적 내용에 대한 교육을 실시하고자 하려는 것으로, 입법취지가 타당한 것으로 보임.

마. 목적 규정의 수정 및 위헌·위법한 불법적 계엄 금지 명시
(정을호의원안 제1조 및 제16조)

개정안은 법의 목적에 “민주적 절차와 공정한 계엄 관리를 위하여”를 추가하고, 불법적 계엄을 선포하거나 시행하지 못하도록 명시하려는 것임(안 제1조 및 제16조).

[신·구조문대비표]

현행	개정안
제1조(목적) 이 법은 계엄(戒嚴)의 선포와 그 시행 및 해제 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 <u>민주적 절차와 공정한 계엄 관리를 위하여</u> 계엄(戒嚴)의 선포와 그 시행 및 해제 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.
<신설>	제16조(불법적 계엄) 누구도 「대한민국헌법」 및 이 법에 규정된 계엄 선포의 사유·목적에서 벗어나거나 관련 절차를 따르지 아니한 계엄을 선포 또는 시행하여서는 아니된다.

□ 계엄은 국가적 위기를 극복하기 위한 안전장치로서의 순기능을 해야 됨에도 과거 군부독재세력의 권력찬탈이나 권력유지를 위한 방편으로 악용되기도 하였고, 이에 저항하는 시민들의 기본권을 제한하기 위하여 악용되었던 불행한 역사적 경험으로 인하여 계엄제도에 대한 국민들의 부정적 인식이 높다는 지적이 제기되고 있음.⁹⁴⁾

이에 개정안은 법의 목적에 “민주적 절차와 공정한 계엄 관리를 위하여”라는 문구를 추가하고, 추가적으로 불법적 계엄 금지를 명시함으로써 계엄제도의 본연의 취지인 국가적 비상적 상황하에서도 헌법의 수호와 국민의 기본권을 보호하고⁹⁵⁾ 계엄의 선포와 시행 등에서 민주적 절차 등을 준수토록 하려는 입법취지에서 발의된 것으로 보임.

한편, 목적규정은 해당 법률의 해석지침이 되므로 입법의 취지와 핵심 사항을 종합적·포괄적으로 표현하여 각 조항의 운용과 해석의 기준을 제시하는 역할을 할 수 있도록 하여야 하고, 목적 규정에 사용되는 단어, 문구 등의 표현을 선택함에 있어서는 목적 규정이 해당 법률의 정체성을 제시하는 역할을 한다는 점을 고려하여 적절한 표현을 사용할 필요가 있다는 점에서,⁹⁶⁾ “공정한 계엄관리”가 해석의 기준으로 작용하기에는 다소 모호한 측면이 있다는 점에서 의미를 명확히 하는 방안을 함께 검토할 필요가 있다고 보임.

94) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558.

95) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

96) 국회 법제실, 법제이론과 실제, 2019, pp. 255-257.

바. 계엄사령관의 임명 및 계엄사령관에 대한 지휘·감독(정을호 의원안 제5조·제6조)

현행법 제5조는 현역 장성급 장교에서 국방부장관이 추천한 사람을 국무회의 심의를 거쳐 계엄사령관으로 임명토록 하고 있으나,

개정안은 “계엄사령관은 합동참모의장 또는 현역 장성급 장교 중에서 국방부장관이 추천한 사람을 국무회의의 심의·의결을 거쳐 대통령이 임명”하도록 하고(안 제5조),

현행법 제6조는 계엄사령관이 계엄의 시행에 관하여 국방부장관의 지휘·감독을 받도록 하고, 다만 전국을 계엄지역으로 하는 경우와 대통령이 직접 지휘·감독을 할 필요가 있는 경우에는 대통령의 지휘·감독을 받도록 하고 있으나,

개정안은 대통령이 계엄사령관을 직접 지휘·감독토록 하고, 계엄지역이 2개 미만의 도(특별시, 광역시 및 특별자치도를 포함)인 경우 국방부장관이 지휘·감독할 수 있도록 하려는 것임(안 제6조).

[신·구조문대비표]

현행	개정안
제5조(계엄사령관의 임명 및 계엄사령부의 설치 등) ① 계엄사령관은 현역 장성급(將星級) 장교 중에서 국방부장관이 추천한 사람을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 임명한다.	제5조(계엄사령관의 임명 및 계엄사령부의 설치 등) ① 계엄사령관은 합동참모의장 또는 현역 장성급(將星級) 장교 중에서 국방부장관이 추천한 사람을 국무회의의 심의·의결을 거쳐 대통령이 임명한다.
제6조(계엄사령관에 대한 지휘·감독) ① 계엄사령관은 계엄의 시행에 관하여 국방부장관의 지휘·감독을 받는다. 다만, 전국을 계엄지역으로 하는 경우와 대통령이 직접 지휘·감독을 할 필요가 있는 경우에는 대통령의 지휘·감독을 받는다. ② (생략)	제6조(계엄사령관에 대한 지휘·감독) ① 대통령은 계엄사령관을 직접 지휘·감독한다. 다만, 계엄지역이 2개 미만의 도(특별시, 광역시 및 특별자치도를 포함한다)인 경우 국방부장관이 지휘·감독할 수 있다. ② 제1항에 따라 계엄사령관을 지휘·감독할 때 국가정책 및 대외관계에 대한 사항은 국무회의의 심의·의결을 거쳐야 한다.

- 실질적으로 계엄현장에서 계엄집행권을 행사하는 계엄사령관은 무엇보다도 위기적 상황에 직접적으로 대응하여 수습하는 일선의 지휘자로서 그 역할이 막중함.⁹⁷⁾

합동참모의장은 「국군조직법」 제9조제2항에 따라 군령(軍令)에 관하여 국방부장관을 보좌하며, 국방부장관의 명을 받아 전투를 주임무로 하는 각군의 작전부대를 작전지휘·감독하고, 합동작전 수행을 위하여 설치된 합동부대를 지휘·감독하는 권한을 지녔으며, 「군인사법」 제18조제2항에 따라 재임기간 동안 군에서 복무하는 현역장교 중 최고의 서열을 가지므로, 계엄사령관으로 임명할 수 있는 자

97) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

중의 하나로 합동참모의장을 명시하려는 입법취지는 타당한 측면이 있음.

- 다만, 전시 등의 국가비상사태 시 선포되는 비상계엄에 있어서 「계엄법」 제8조에 따라 계엄사령관의 관장사항은 비상계엄지역의 모든 행정사무와 사법사무를 관장토록 하고 있고, 제9조에 따라 특별조치권을 행사하는 등 광범위한 업무를 관장하고 특별조치권을 보유하고 있다는 점에서, 합동참모의장이 전시 작전부대의 작전지휘·감독 등과 계엄사령관으로서 업무를 병행하는 것은 과중한 업무부담이 발생할 우려가 제기될 수 있음.

특히, 전시 등으로 인한 비상계엄 하에서 합동참모의장이 계엄사령관을 겸할 경우 전시에 작전부대 등에 대한 작전지휘뿐만 아니라 계엄지역의 행정사무와 사법사무 등에 대한 권한을 겸함에 따른 부작용에 대한 우려도 제기될 수 있다는 점에서 합동참모의장이 아닌 고위급 장성(대장, 중장 순으로)을 계엄사령관으로 임명할 경우에는 권한의 균형 있는 배분이 이루어질 소지도 있고, 전시 상황 등에서 합동참모의장의 업무 과중 우려도 일부 해소할 수 있는 소지도 있는 점을 함께 고려할 필요가 있음.

국회입법조사처는 계엄사령관을 합동참모의장으로 하고 불가피한 경우에만 대통령이 다시 임명하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다는 입장을 제시하면서, 전시나 사변의 경우 합참의장은 우리 군에 대한 군령을 행사하여야 하기 때문에 임무를 맡는 것은 타당하지 않으므로 이 경우에는 합동참모차장, 육군참모총장 등의 순으

로 계엄사령관의 임무를 맡게 할 수 있다는 의견임.⁹⁸⁾

□ 다음으로 계엄사령관에 대한 지휘·감독과 관련하여, 개정안 제6조는 대통령의 계엄사령관에 대한 직접 지휘·감독을 원칙으로 한다는 점에서 계엄사령관에 대하여 국민의 투표로 선출된 대통령을 통한 민주적 정당성 확보와 민주적 통제를 할 수 있다는 점⁹⁹⁾에서 그 입법취지는 타당하다고 보임.

한편, 계엄사령관에 대한 지휘·감독에 관한 법학계의 논의를 살펴보면, 현행법 제6조는 계엄사령관에 대한 지휘·감독권한을 비록 형식적으로나마 국방부장관과 대통령에게 분할하고 있는 듯 규정하고 있으므로 국가위기상황에서 지휘·감독상 혼란의 원인이 될 소지가 있다고 보고 있는 입장이 있음.¹⁰⁰⁾

이 입장에 따르면, 국가적 위기상황의 극복을 위한 군사적 대응이라는 계엄의 속성을 고려할 경우에 실질적인 최고 권력기관인 대통령에게 계엄집행에 대한 지휘·감독권의 부여는 타당하다는 것임.¹⁰¹⁾

참고로, 독일의 경우는 군대에 관한 명령과 지휘권을 평상시에는 국방장관에게 부여하고 있으나,¹⁰²⁾ 긴급방위사태의 확인·공포 후에는 독일연방군에 대한 명령·지휘권은 국방장관으로부터 연방수상에게 이양됨.¹⁰³⁾

98) 국회입법조사처, 계엄법 관련 입법조사 회답서, 2025. 1.

99) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

100) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

101) 또한, “특히 대통령이 실질적인 통치권한을 제대로 행사하지 못하여 군부장악에 문제가 발생할 경우에는 무엇보다도 계엄현장에서 막강한 권한을 행사하는 군부에 의해 자칫 계엄상황을 빙자한 또 다른 형태의 국가적 혼란을 야기할 가능성을 배제하기 어렵다”는 우려가 있음.

102) 독일기본법 제65a조.

사. 재산의 파괴 또는 소각에 대한 보상, 보상기준 등(박상혁의원안 제9조의2·제9조의4, 정을호의원안 제10조·제11조)

정을호의원안은 재산의 파괴 또는 소각에 대한 보상과 관련하여 그 손실이 교전 상태에서 발생한 경우에도 보상하도록 하려는 것이고(안 제10조), 손실액의 산정을 현행의 파괴 또는 소각으로 인하여 재산이 멸실될 당시의 “과세표준”만 감안하도록 한 것을 개정하여 “과세표준 및 감정평가액”을 감안토록 개정하려는 것임(안 제11조).

박상혁의원안은 계엄사령관의 작전 수행에 따라 재산의 손실을 입은 개인, 단체, 법인 또는 국·공유재산의 관리자는 제2항에 따른 보상청구의 기간 안에 손실에 대한 보상을 청구할 수 있도록 하고, 법 제9조의4 “파괴 또는 소각으로 인하여 멸실된 재산이 국유재산이거나 공유재산인 경우에는 제9조의2제1항에도 불구하고 보상을 하지 아니한다”를 삭제하여 국유재산이거나 공유재산에 대하여도 보상을 하도록 하려는 것임(안 제9조의2 및 제9조의4)

[신·구조문대비표]

현행	박상혁의원안	정을호의원안
제9조의2(재산의 파괴 또는 소각에 대한 보상) ① 제9조제3항에 따라 발생한 손실에 대하여는 정당한 보상을 하여야 한다. <u>다만, 그 손실이 교전 상태에서 발생한 경우에는 그러하지 아니하다.</u>	제9조의2(재산의 파괴 또는 소각에 대한 보상) ①·② (현행과 같음)	제10조(재산의 파괴 또는 소각에 대한 보상) ① 대통령은 제9조제3항에 따라 발생한 손실에 대하여는 정당한 보상을 하여야 한다. <u><삭 제></u>

103) 독일기본법 제115b조. 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

② 국방부장관은 미리 보상청구의 기간 및 절차 등 보상청구에 필요한 사항을 10일 이상의 기간을 정하여 공고하여야 한다. <u><신 설></u> ④~⑤ (생략) 제9조의3(보상기준 등)① (생략) ② 손실액의 산정은 파괴 또는 소각으로 인하여 재산이 멸실될 당시의 과세표준을 기준으로 한다. ③ 제2항에 따른 과세표준은 대통령령으로 정한다. 제9조의4(보상 제외) 파괴 또는 소각으로 인하여 멸실된 재산이 국유재산이거나 공유재산인 경우에는 제9조의2제1항에도 불구하고 보상을 하지 아니한다.	② (현행과 같음) ③ <u>계엄사령관의 작전 수행에 따라 재산의 손실을 입은 개인, 단체, 법인 또는 국·공유재산의 관리자는 제2항에 따른 보상청구의 기간 안에 손실에 대한 보상을 청구할 수 있다.</u> ④~⑤ (생략) <u><삭 제></u>	제11조(보상기준 등) ① (현행과 같음) ② 손실액의 산정은 파괴 또는 소각으로 인하여 재산이 멸실될 당시의 과세표준과 감정평가액을 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 정한다.
---	---	---

□ 먼저, 정을호의원안과 관련하여 법 제9조의3(보상기준 등)제3항에 따른 과세표준은 동법 시행령에서 “1. 동산이 멸실된 경우에는 멸실될 당시의 「지방세법」 제10조의2부터 제10조의6까지의 규정에 따른 취득세의 과세표준”과 “2. 토지, 건물 그 밖의 토지의 정착물이 멸실된 경우에는 멸실될 당시의 「지방세법」 제27조에 따른 등록면허세의 과세표준”을 따르도록 규정하고 있음.

통상의 경우 과세표준은 감정평가액보다 낮은 경우도 적지 않으므로, 개정안은 손실 보상기준으로 과세표준 뿐만 아니라 감정평가액까지도 고려토록 하여 정당한 손실보상을 하기 위한 입법취지에서 제안된 것이므로, 그 취지는 타당한 측면이 있다고 보임.

□ 다만, 전시 등의 국가비상사태로 인해 계엄이 선포된 경우 국가경제에 악영향이 가고 전비 지출 증가 등으로 국가재정도 어려움을 겪는 것이 보편적이므로, 국가비상사태에서 감정평가 실시에 따른 행정부담·절차지연과 함께 국가재정 부담도 함께 고려할 필요가 있다고 보임.

□ 다음으로, 박상혁의원안은 2024년 12월 3일 대통령의 비상계엄 선포 후 계엄군의 국회 진입 과정에서 국회의 기물이 다수 파손되었음에도 불구하고, 국방부가 「계엄법」 제9조의4(보상 제외) 등에 근거하여 파괴된 국회 소관의 국유재산 등에 대하여 보상할 수 없다는 입장¹⁰⁴⁾을 보임에 따라, 이러한 문제를 해소하기 위한 입법취지에

서 발의된 것으로 보임.

현행법 제9조의4(보상 제외)는 제9조의2에 따른 재산의 파괴 또는 소각에 대하여 국가재정으로 보상금이 지급된다는 점에서 국가가 소유한 국유재산¹⁰⁵⁾에 대한 보상은 제외하려는 입법취지로 보이고, 공유재산¹⁰⁶⁾은 지방자치단체가 소유한 재산이나 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에서 선포되는 계엄에서 적지 않은 공유 재산이 파괴·소각될 수 있는 소지가 있고 국가가 지방자치단체에 연례적으로 적지 않은 지방교부금 등을 지급하고 있는 점 등을 고려하여 이를 불가피하게 보상에서 제외한 것으로 보임.

따라서 개정안에 대하여는 계엄 시 일부 군인이 파괴한 국회 소관의 국유재산에 대한 국방부의 적절한 보상조치가 필요하다는 개정 취지와 함께 현행 규정의 입법취지 및 국가비상사태 시의 국가재정 여건 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적인 결정이 필요하다고 보임.

104) 일각에서는 계엄의 무효 및 절차상 위헌·위법 등이 제기되고 있어 관련 사항이 수사 중이거나 재판 중에 있고, 법 제9조제3항에 따라 계엄사령관이 작전상 부득이한 경우에는 재산을 파괴 등을 할 수는 있으나, 법 제9조제4항에 따라 계엄사령관은 미리 그 사유, 지역, 대상 등 필요한 사항을 그 재산의 소유자, 점유자, 또는 관리자에게 통보하여야 함에도 불구하고 이러한 법상 절차가 없었다는 지적이 제기되고 있음.

105) 국유재산법 제2조(정의) 1. “국유재산”이란 국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 제5조제1항 각 호의 재산을 말한다.

106) 공유재산 및 물품 관리법 제2조(정의) 1. “공유재산”이란 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 제4조제1항 각 호의 재산을 말한다.

아. 비상계엄하의 군사법원 재판권·사법사무의 정상화(정을호 의원안 제15조·제18조, 서영석의원안 제12조)

현행법은 제10조제1항 각 호에서 규정한 내란·외환·살인 등의 죄를 범한 사람에 대한 재판을 군사법원에서 하도록 하고 예외적으로 계엄사령관이 필요한 경우 해당 관할 법원이 재판하게 할 수 있도록 하고 있으나, **정을호의원안 제15조**는 위의 죄들을 범한 사람에 대한 재판을 관할법원이 하도록 하고 예외적으로 계엄사령관이 필요한 경우 군사법원이 재판하게 할 수 있도록 하려는 것임.

또한, **현행법** 제12조제2항은 비상계엄 시행 중 제10조에 따라 군사법원 계속 중인 재판사건의 관할은 비상계엄 해제와 동시에 일반법원에 속하도록 하고, 다만, 대통령이 필요하다고 인정할 때에는 군사법원의 재판권을 1개월의 범위에서 연기할 수 있도록 하고 있으나, **정을호의원안 제18조** 및 **서영석의원안**은 군사법원의 재판권의 1개월 범위 내의 연기 규정을 삭제하려는 것임(서영석의원안 제12조제2항, **정을호의원안 제18조제2항**).

[신·구조문대비표]

현행	정을호의원안 서영석의원안
<u>제10조(비상계엄하의 군사법원 재판권)</u> ① 비상계엄지역에서 제14조 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 죄를 범한 사람에 대한 재판은 <u>군사법원이 한다. 다만, 계엄사령관은 필요한 경우에는 해당 관할법원이 재판하게 할 수 있다.</u> 1. 내란(內亂)의 죄 2. 외환(外患)의 죄 3. 국교(國交)에 관한 죄 4.公安(公安)을 해치는 죄 5. 폭발물에 관한 죄 6. 공무방해(公務妨害)에 관한 죄 7. 방화(放火)의 죄 8. 통화(通貨)에 관한 죄 9. 살인의 죄 10. 강도의 죄 11. 「국가보안법」에 규정된 죄 12. 「총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률」에 규정된 죄 13. 군사상 필요에 의하여 제정한 법령에 규정된 죄 <u>제12조(행정·사법 사무의 평상화)</u> ① 계엄이 해제된 날부터 모든 행정사무와 사법사무는 평상상태로 복귀한다. ② 비상계엄 시행 중 제10조에 따라 군사법원에 계속(係屬) 중인 재판사건의 관할은 비상계엄 해제와 동시에 일반법원에 속한다. <u>다만, 대통령이 필요하다고 인정할 때에는 군사법원의 재판권을 1개월의 범위에서 연기할 수 있다.</u>	<u>제15조(비상계엄하의 군사법원 재판권)</u> ① 계엄지역에서 제20조 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 죄를 범한 사람에 대한 재판은 <u>관할법원이 한다. 다만, 계엄사령관은 필요한 경우 군사법원이 재판하게 할 수 있다.</u> 1. 내란(內亂)의 죄 2. 외환(外患)의 죄 3. 국교(國交)에 관한 죄 4.公安(公安)을 해치는 죄 5. 폭발물에 관한 죄 6. 공무방해(公務妨害)에 관한 죄 7. 방화(放火)의 죄 8. 통화(通貨)에 관한 죄 9. 살인의 죄 10. 강도의 죄 11. 「국가보안법」에 규정된 죄 12. 「총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률」에 규정된 죄 13. 군사상 필요에 의하여 제정한 법령에 규정된 죄 * 공통개정사항(정을호의원안은 제18조 개정) <u>제12조(행정·사법 사무의 평상화)</u> ① 계엄의 해제와 동시에 모든 행정사무와 사법사무는 평상상태로 복귀한다. ② 비상계엄 시행 중 제15조에 따라 군사법원에서 계속 중인 재판사건의 관할은 비상계엄 해제와 동시에 일반법원에 속한다. <단서 삭제>

□ 헌법 제27조제2항은 “군인 또는 군무원이 아닌 국민은 대한민국의 영역 안에서는 중대한 군사상 기밀·초병·초소·유독음식물공급·포로·군용물에 관한 죄 중 법률이 정한 경우와 비상계엄이 선포된 경우를 제외하고는 군사법원의 재판을 받지 아니한다”고 규정하고 있음.

또한, 헌법 제110조제4항은 “비상계엄하의 군사재판은 군인·군무원의 범죄나 군사에 관한 간첩죄의 경우와 초병·초소·유독음식물공급·포로에 관한 죄 중 법률이 정한 경우에 한하여 단심으로 할 수 있다. 다만, 사형을 선고한 경우에는 그러하지 아니하다”¹⁰⁷⁾고 규정함으로써 비상계엄 선포 시 일반 국민에 대하여 군사법원이 군사에 관한 간첩죄의 경우와 초병·초소·유독음식물공급·포로에 관한 죄 중 법률이 정한 경우에 한하여 단심으로 처벌(사형은 단심에서 제외) 받을 수 있도록 하고 있음.

비상계엄이 발동된 경우에 일반 국민의 특정한 범죄에 대하여 헌법과 법률이 정한 법관에 의한 재판이 아니면서 대법원에도 연결되지 아니하는 단심제의 채택은 국민의 재판을 받을 권리를 사실상 봉쇄한다는 점에서, 이를 한정해서 해석할 필요가 있다는 헌법학계 논의가 있음.¹⁰⁸⁾

107) 헌법 제110조 ① 군사재판을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다.

② 군사법원의 상고심은 대법원에서 관할한다.

③ 군사법원의 조직·권한 및 재판관의 자격은 법률로 정한다.

④ 비상계엄하의 군사재판은 군인·군무원의 범죄나 군사에 관한 간첩죄의 경우와 초병·초소·유독음식물공급·포로에 관한 죄 중 법률이 정한 경우에 한하여 단심으로 할 수 있다. 다만, 사형을 선고한 경우에는 그러하지 아니하다.

□ 현행법은 제10조제1항 각 호에서 규정한 내란·외환·살인 등의 죄를 범한 사람에 대한 재판을 군사법원에서 하도록 하여 비상계엄하의 군사법원재판권을 규정하고 있으나, 이는 지나치게 적용범위가 포괄적이어서 문제의 여지가 있다는 지적이 제기되고 있음.¹⁰⁹⁾

이에 개정안 제15조는 법 제10조제1항 각 호에서 규정한 내란·외환·살인 등의 죄를 범한 사람에 대한 재판을 원칙적으로 관할법원이 하도록 하고, 예외적으로 군사법원이 할 수 있도록 함으로써 비상계엄하의 군사법원 재판권을 축소하고 국민의 기본권 침해의 오·남용 가능성을 사전에 최소화·예방하려는 입법취지에서 발의된 것으로 보임.

이와 관련하여 헌법학계에서는 비상계엄 지역 내 거주민에 대한 기본권 침해의 오·남용가능성을 사전에 최소화 내지 예방한다는 측면에서 무엇보다도 ‘제10조 각호의 1’ 부분을 입법적으로 제한·축소할 필요가 있다는 논의도 함께 고려할 필요가 있다고 보임.¹¹⁰⁾

□ 다음으로, 법 제12조제2항 단서는 “대통령이 필요하다고 인정할 때에는 군사법원의 재판권을 1개월의 범위에서 연기할 수 있다”고 규정하고 있음.

그러나 헌법학계에서는 이 군사법원재판연기권에 관한 규정이 비상

108) 성낙인, 헌법개론(제14판), 법문사, 2024, p.319

109) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

110) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

계엄 시를 제외하고 국민은 군사법원의 재판을 받지 않을 권리가 있으므로 위헌적인 규정이라는 지적이 제기되고 있음.¹¹¹⁾¹¹²⁾

이에 개정안은 군사법원재판연기권을 삭제함으로써 국민의 군사법원에서 재판을 받지 않을 권리를 보장하고 기본권 침해를 최소화하려는 취지에서 발의된 것으로서, 그 취지는 타당하다고 보임.

이와 관련하여 “비상계엄해제 후 1개월 이내의 기간 군법회의 재판권을 연기하는 것이 국민의 군법회의 재판을 받지 아니할 권리를 일시적으로 제한하는 것임은 분명하지만 그렇다고 하여 국민의 군법회의 재판을 받지 아니할 권리자체를 박탈할거나 그 권리의 본질적 내용을 침해하는 것은 아니다”라는 대법원 판례(1985. 5. 28. 81도1045)도 있었음.

111) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558. 김철수(헌법학개론), 허영(한국헌법론) 등도 같은 학설을 주장하고 있음. 국회입법조사처에 따르면, 김도창, 「비상계엄 해제 후 군법회의 재판권 연장의 위헌성 여부」, 『행정판례연구Ⅱ』, 1996, p.325; 양건, 「계엄 해제 후 군사재판권 연기규정의 위헌성」, 『이회창선생 화갑기념논문집』, 1995, p.101.도 위헌으로 보고 있다고 함.

112) 김상겸. (2005). 계엄법에 관한 연구. 헌법학연구, 11(4), 323-356.

자. 계엄사령관의 관장사항 및 지휘·감독(정을호의원안 제7조 및 8조, 고민정의원안 제8조)

정을호의원안은 계엄사령관의 관장사항을 비상계엄 시 현행의 “모든 행정사무와 사법사무”에서 “행정사무와 사법사무”로, 경비 계엄 시 현행의 “군사에 관한 행정사무와 사법사무”에서 “행정사무”로 변경하고(안 제7조),

계엄사령관의 지휘·감독과 관련하여 경비계엄 시에는 현행 “행정기관 및 사법기관”에서 “행정기관”으로 지휘·감독 범위를 축소하고, 계엄사령관이 계엄지역의 행정기관과 사법기관을 지휘·감독할 때는 주무장관과 행정구역 최고책임자의 의견을 청취토록 함(안 제8조).

고민정의원안은 계엄사령관의 지휘·감독 대상에서 헌법재판소 및 헌법에 따라 설치되는 선거관리기관(선거관리위원회)을 명시적으로 제외토록 하려는 것임(안 제8조).

[신·구조문대비표]

[illegible]

□ 먼저, 정을호의원안 제7조제1항의 비상계엄 시 계엄사령관의 관장 사항과 관련하여 현행의 “모든 행정사무와 사법사무”에서 “행정사무와 사법사무”로 변경하려는 것은 계엄사령관의 관장사항을 행정사무와 사법사무에 국한됨을 명시함으로써 “모든”이라는 용어에 근거하여 계엄사령관의 관장사항을 확대 해석·적용하려는 것을 방지하려는 입법취지에서 발의된 것으로, 그 취지는 타당한 측면이 있다고 보임.

헌법학에서는 사법사무는 원칙적으로 법원의 재판을 제외한 사법경찰·검찰·형집행 사무 등의 사법행정사무를 의미하는 것으로 해석하는 학설¹¹³⁾이 다수설이고, 비상계엄 시에도 법원의 재판에 관한 독립성과 국민의 기본권 등을 보장하기 위하여 “사법사무” 용어를 구체화하여 입법적으로 명백히 규정하는 것이 필요하다는 학설이 제기되고 있다는 점에서,¹¹⁴⁾ 이를 “사법행정사무”로 규정하는 방안의 타당성도 함께 검토될 필요가 있다고 보임.

□ 정을호의원안 제7조제2항의 경비계엄 시 현행의 “군사에 관한 행정사무와 사법사무”에서 “행정사무”로 변경하려는 것은 경비계엄 시 계엄사령관의 관장사항에서 “군사에 관한 사법사무”를 제외하려는 입법취지로 보임.

다만, 경비계엄은 비상계엄보다 완화된 형태의 계엄의 유형이므로,

113) 성낙인, 헌법개론(제14판), 법문사, 2024, p.267. 및 김상겸. (2005). 계엄법에 관한 연구. 헌법학연구, 11(4), 323-356. 등

114) 김상겸. (2005). 계엄법에 관한 연구. 헌법학연구, 11(4), 323-356.

계엄사령관은 군사에 관한 행정사무와 사법사무만을 관장한다는 점에서,¹¹⁵⁾ 일반 사법행정사무도 아닌 군사에 관한 사법사무까지 계엄사령관의 관장사항에서 제외할 필요성이 있는지에 대해서는 보다 심도있는 검토가 필요하다고 보임.

- 정을호의원안 제8조는 계엄사령관의 지휘·감독과 관련하여 경비계엄 시에는 현행 “행정기관 및 사법기관”에서 “행정기관”으로 지휘·감독 범위를 축소하려는 것(안 제8조제1항)으로, 헌법 제77조 제3항이 “비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다”고 규정하고 있다는 점에서 경비계엄 시에는 사법기관을 지휘·감독 범위에서 제외하려는 입법 취지로 보임.

또한, 계엄사령관이 계엄지역의 행정기관과 사법기관을 지휘·감독할 때는 주무장관과 행정구역 최고책임자의 의견을 청취토록 하려는 정을호의원안 제8조제2항은 계엄 시의 민주적 통제절차와 행정의 효율성 등을 제고하려는 입법취지이므로, 그 취지는 타당한 측면이 있음.

- 한편, 고민정의의원안은 계엄사령관의 지휘·감독 대상에서 헌법기관인 선거관리위원회 및 헌법재판소를 명시적으로 제외하려는 것으로, 계엄 시 선거의 중립성·공정성에 우려가 제기될 수 있는

115) 성낙인, 헌법개론(제14판), 법문사, 2024, p.267.

점을 고려하고 국민의 기본권 침해 구제를 위한 최후의 보루인 헌법재판소의 독립성을 보장하려는 입법취지에서 발의된 것으로 보임.

개정안과 같이 계엄사령관의 지휘·감독 대상에 해당하지 않는 헌법기관을 열거하는 방식으로 규정할 경우에는 계엄사령관의 지휘·감독 대상이 아닌 헌법기관인 국회도 명시적으로 열거대상으로 규정할 필요가 있는 점도 함께 고려할 필요가 있다고 보임.

차. 계엄사령관의 특별조치권의 범위 제한 등¹¹⁶⁾

정을호의원안은 계엄사령관의 특별조치권의 대상을 현행 “체포·구금(拘禁)·압수·수색·거주·이전·언론·출판·집회·결사 또는 단체행동”에서, “제한적으로 체포·구금(拘禁)·압수·수색을 실시할 수 있고, 거주·이전 등에 대하여 국무회의의 심의·의결을 거쳐”로 제한적으로 축소¹¹⁷⁾하는 동시에 국무회의 심의·의결 절차를 신설하고, 동원·또는 징발을 하는 경우에도 국무회의의 심의·의결을 거치도록 절차를 추가하려는 것임(안 제9조).

민병덕의원안은 계엄사령관의 특별조치권 대상에서 단체행동을 제외하려는 것임(안 제9조).

황희의원안, 채현일의원안, 권향엽의원안 및 용혜인의원안은 계엄사령관의 특별조치권 대상에서 거주·이전의 자유를 제외하려는 것임(안 제9조).

박홍배의원안·이수진의원안·한창민의원안은 공통적으로 계엄사령관의 특별조치권 대상에서 거주·이전의 자유와 단체행동을 제외하려는 것임(안 제9조)

이에 더하여 이수진의원안은 계엄사령관의 특별조치내용은 제2조제8항에 따라 국회에 보고한 계엄 선포 이유에 대한 대책으로서 필요한 최소한으로 제한하려는 것임(안 제9조제1항 후단 신설).

116) 정을호·민병덕·박홍배·황희·채현일·권향엽·용혜인·이수진의원안·한창민의원안 제9조

117) 또한, 정을호의원안은 특별조치권의 대상으로 현행 규정에서 포함하고 있는 언론·출판·집회·결사 또는 단체행동을 특별조치권의 대상에서 제외하고 있음.

또한, 한창민의원안은 계엄사령관이 그 조치내용을 미리 공고하고, 조치내용을 사전에 국회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 얻도록 하려는 것임(안 제9조제1항 후단 신설).

[신·구조문대비표]

현행	정을호의원안	민병덕의원안	황희의원안 채현일의원안 용혜인의원안 권향엽의원안	박홍배의원안 이수진의원안 한창민의원안
제9조(계엄사령관의 특별 조치권) ① 비상 계엄 지역에서 계엄 사령관은 군 사상 필요할 때에는 체포·구금(拘禁)·압수·수색·거주·이전·언론·출판·집회·결사 또는 단체 행동에 대하여 특별한 조치를 할 수 있다.	제9조(계엄사령관의 특별 조치권) ① 비상 계엄 지역에서 계엄 사령관은 군 사상 필요한 경우 제한적으로 체포·구금(拘禁)·압수·수색을 실시할 수 있고, 거주·이전 등에 대하여 국무회의의 심의·의결을 거쳐 특별한 조치를 할 수 있다. ② 비상계엄 지역에서 계엄 사령관은 법률에서 정	제9조(계엄사령관의 특별 조치권) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>결사에</u> ----- ----- ----- ----- ----- -----	제9조(계엄사령관의 특별 조치권) ① ----- ----- ----- ----- 체포·구금(拘禁)·압수·수색·언론·출판·집회·결사 -- ----- ----- ----- ----- - . ----- ----- ----- ----,	제9조(계엄사령관의 특별 조치권) ① <u>수색</u> ----- ----- <u>- 집 회 또는 결사 -</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- . 이 경우 조치내 용은 제2조 제8항에 따라 국회에 보고한 계엄 선포 이유에 대한 대책으 로서 필요한 최소한에 한 하여야 하며, ----- ----- -----
② 비상계엄				

지역에서 계 엄사령관은 법률에서 정 하는 바에 따라 동원 (動員) 또는 징발을 할 수 있으며, 필요한 경우 에는 군수 (軍需)로 제 공할 물품의 조사·등록과 반출금지를 명할 수 있 다. ③~④ (생 략)	하는 바에 따라 국무회 의의 심의· 의결을 거쳐 동원(動員) 또는 징발을 할 수 있으 며, 필요한 경우에는 군 수(軍需)로 제공할 물품 의 조사·등 록과 반출금 지를 명할 수 있다. ③~④ (현 행과 같음)			-. *한창민의원안 제9조 제1항 후단 신설 이 경우 계 엄사령관은 그 조치내용 을 미리 공 고하고, 사 전에 국회 재적의원 3 분의 2 이상 의 동의를 얻어야 한 다.
--	---	--	--	--

□ 헌법 제77조제3항은 “비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다”고 규정하고 있음.

이 헌법 규정에 근거하여 「계엄법」 제9조제1항은 “비상계엄지역에서 계엄사령관은 군사상 필요할 때에는 체포·구금(拘禁)·압수·수색·거주·이전·언론·출판·집회·결사 또는 단체행동에 대하여 특별한 조치를 할 수 있다. 이 경우 계엄사령관은 그 조치내용을 미리 공고하여야 한다”고 규정하고 있음.

법 제9조제1항에 대하여는 헌법 제77조제3항에서 규정하고 있지 않은 “거주·이전” 및 “단체행동”의 자유 부분을 계엄사령관의

특별조치권에 추가하여 규정하고 있어서 위헌 논란이 있음.¹¹⁸⁾¹¹⁹⁾

계엄법 제9조제1항에 대한 위헌설¹²⁰⁾은 헌법 제77조제3항이 계엄 선포로 인한 기본권 침해 방지를 위해 특별한 조치를 취할 수 있는 기본권을 한정적으로 열거했다는 견해임.

합헌설¹²¹⁾은 헌법 제77조는 특별한 기본권조치를 취할 수 있는 기본권을 예시적으로 규정한 것으로 보고, 전시상황에서 주민의 소개, 대피등을 시킬 필요성이 있으므로 합헌이라는 입장임.

헌법 제77조를 예시적 규정으로 보면서도 「계엄법」 제9조제1항 계엄사령관의 특별조치권 대상에서 ‘거주·이전의 자유’ 제한을 삭제하는 것이 필요하다는 개정필요설을 제기하는 학설도 있음.¹²²⁾

이와 별개로, 예측할 수 없는 비상적 상황을 전제하여야 하는 계엄 상황을 고려하여 일반적으로 비상계엄상황하에서 제한이 불가피한 기본권과 특수한 상황을 전제한 예외적인 기본권제한을 구분하여, 이 중 예외적·추가적인 기본권제한의 경우에는 국회의 동의나 승인을 조건으로 하는 등의 입법적 보완이 필요하다는 학설도 있음.¹²³⁾

118) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

119) 김래영. (2024). 비상계엄 하의 특별한 조치. 법학연구, 34(1), 603-636.

120) 위헌설의 입장에 있는 헌법학자로는 권영성교수, 허영교수, 강경근교수, 윤명선교수, 홍성방교수 등임.

121) 합헌설의 입장에 있는 헌법학자로는 김철수교수, 김계환교수 등임.

122) 김상겸. (2005). 계엄법에 관한 연구. 헌법학연구, 11(4), 323-356.

123) 김도협. (2010). 계엄제도와 그 개선방안에 관한 고찰. 세계헌법연구, 16(2), 15-38.

□ 이러한 헌법학적 논의를 고려하여 개정안들은 계엄사령관이 거주·이전의 자유 등에 대하여 국무회의의 심의·의결을 거쳐 제한적으로 특별한 조치를 취할 수 있도록 하고 국민의 거주·이전의 자유 제한에 대한 절차를 신설하고 단체행동 등의 기본권 침해를 최소화함으로써 위헌논란을 해소하려는 입법취지에서 발의된 것으로, 그 취지는 타당하다고 보임.

□ 참고로, 헌법 제77조제3항은 비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 따라 언론·출판·집회·결사의 자유에 대하여 특별한 조치를 할 수 있다고 하였으나, 정을호의원안 제9조는 “언론·출판·집회·결사의 자유”를 계엄사령관의 특별조치권의 범위에서 제외하려는 개정사항을 포함하고 있음.

카. 계엄 선포요건의 변경(용혜인의원안·한창민의원안·양문석의원안 제2조)

용혜인의원안은 비상계엄의 발동요건¹²⁴⁾ 중 상황요건을 현행 “전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태”에서 “전시·사변, 무장폭동 또는 반란”으로 명시적으로 제한하려는 것임(안 제2조제2항).

한창민의원안은 비상계엄의 발동요건 중 상황요건을 현행 “전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 적과 교전(交戰) 상태에 있거나 사회질서가 극도로 교란(攪亂)되어”에서 “무장 폭동, 반란, 전시의 군사적 위협으로 인하여 국가안보가 실질적으로 침해될 우려가 있어”로 제한하려는 것임(안 제2조제2항).

양문석의원안은 비상계엄 및 경비계엄의 발동요건 중 상황요건에 “무력이 수반된 상황이 발생한 경우”를 추가하려는 것임(안 제2조제2항 및 제3항).

124) 비상계엄의 발동요건은 상황요건, 필요요건, 목적요건 등으로 구분할 수 있음. 헌법 제77조제1항을 기준으로 ‘전시·사변 또는 국가비상사태’는 상황요건, ‘병력으로써’는 필요요건, ‘군사상 필요에 응하거나 공공의 안녕질서’는 목적요건에 해당한다고 볼 수 있음.

[신·구조문대비표]

현행	용혜인의원안	한창민의원안	양문석의원안
제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① (생략)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① (현행과 같음)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① (현행과 같음)	제2조(계엄의 종류와 선포 등) ① (현행과 같음)
② 비상계엄은 대통령이 <u>전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 적과 교전(交戰) 상태에 있거나 사회질서가 극도로 교란(攪亂)되어 행정 및 사법(司法) 기능의 수행이 현저히 곤란한 경우에</u> 군사상 필요에 따르거나 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 선포한다.	② ----- ----- <u>전시·사변, 무장폭동 또는 반란</u> -----	② ----- ----- <u>무장 폭동, 반란, 전시의 군사적 위협으로 인하여 국가 안보가 실질적으로 침해될 우려가 있어</u> -----	② ----- ----- ----- <u>곤란하며, 무력이 수반된 상황이 발생한 경우에</u> ----- -----.
③ 경비계엄은 대통령이 <u>전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 사회질서가 교란되어 일반 행정기관만으로는 치안을 확보할 수 없는 경우에</u> 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 선포한다.	③ ~ ⑥ (생략)	③ ~ ⑥ (현행과 같음)	③ ----- ----- ----- ----- ----- <u>확보할 수 없으며, 무력이 수반된 상황이 발생한 경우에</u> ----- -----.
④ ~ ⑥ (생략)			④ ~ ⑥ (현행과 같음)

- 2024년 12월 3일 비상계엄 선포와 관련하여 전시·사변과 같은 비상상황이 없었음에도 국가비상사태를 자의적으로 해석해 대통령이 비상계엄을 선포할 수 있다는 지적이 제기되고 있고, 강력한 대통령제를 채택하고 있는 프랑스에서는 계엄이 선포될 수 있는 상황요건을 외국과의 교전과 무장반란으로 제한하고 있다는 의견도 있음.

이에 개정안은 프랑스와 같이 비상계엄의 상황요건을 명시적으로 제한함으로써 비상계엄의 자의적인 선포를 제한하려는 입법취지에서 발의된 것으로 보임.

- 이와 관련하여 독일은 프랑스와 다르게 비상계엄의 상황요건으로 무력공격을 받는 경우, 무력공격의 우려가 있을 경우, 자연재해·사고 등의 국내혼란의 경우 등을 포함하고 있음.

또한 프랑스의 경우 대통령이 국회 다수당 출신인 경우에는 수상을 제약 없이 임명함으로써 강력한 대통령제를 실행할 수 있으나, 동거정부 하에서의 대통령은 의원내각제와 같이 명목상의 수상임명권을 가지고 있는 점도 고려할 필요가 있다는 점에서 우리나라의 대통령제와 똑같지는 않다는 법학적 논의도 고려할 필요가 있음.¹²⁵⁾

- 따라서 개정안과 같이 비상계엄의 상황요건을 전시·사변이나 무

125) 고문현, & 고문철. (2020). 계엄에 관한 연구. 법학논총, 47, 517-558.

장폭동 또는 반란 등으로 제한할 것인지에 대하여는 자의적인 비상계엄 선포가능성, 해외 입법례, 헌법 제77조제1항의 계엄의 상황요건인 “전시·사변 또는 이제 준하는 국가비상사태”와의 부합성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

타. 디지털 기본권 보장(이해민의원안 제9조의7 신설)

개정안은 계엄 시에도 인터넷 접속과 디지털 통신의 기본권은 보장토록 하고, 다만, 군사작전 수행에 직접적인 지장을 초래하는 경우에만하여 일시적, 부분적 제한이 가능토록 하려는 것임.

[신·구조문대비표]

현행	개정안
<신 설>	제9조의7(디지털 기본권 보장) ① <u>계엄 시에도 인터넷 접속과 디지털 통신의 기본권은 보장된다.</u> ② <u>다만, 군사작전 수행에 직접적인 지장을 초래하는 경우에만하여 일시적, 부분적 제한이 가능하다.</u>

- 디지털 기본권은 ‘디지털 형태로 이루어진 정보 혹은 디지털 정보에 관한 기본권’ 내지 ‘디지털 정보의 유통과 통제에 관한 기본권’으로 정의내릴 수 있음.¹²⁶⁾

디지털 기본권의 주요 내용으로는 인터넷 액세스권 혹은 인터넷 접근·이용권, 익명표현의 자유, 개인정보자기결정권, 잊혀질 권리,

126) 황성기. (2018). 디지털 기본권의 의미와 내용. 헌법학연구, 24(3), 1-38.

디지털 콘텐츠에 대한 지식재산권자의 권리가 있음.¹²⁷⁾

- 개정안은 계엄선포 시 법 제9조 계엄사령관의 특별조치권 등에 근거하여 디지털 기본권이 제한될 수 있다는 우려가 있기 때문에, 국민의 디지털 기본권을 보장하고 군사상 필요한 불가피한 경우에만 기본권 제한을 필요최소한으로 할 수 있음을 법에 명시하기 위한 입법취지에서 발의된 것으로서, 그 입법취지는 타당한 측면이 있음.

다만, 디지털 기본권에 대한 학술적 정의에 대한 논의가 적지 않으나, 디지털 기본권에 대한 명확한 정의에 대한 입법례가 없는 것으로 보인다는 점에서 관계 법률¹²⁸⁾에서의 정의 규정 마련이 선행될 필요가 있어 보이는 점도 함께 고려할 필요가 있음.

127) 황성기. (2018). 디지털 기본권의 의미와 내용. 헌법학연구, 24(3), 1-38.

128) 전기통신사업법 등.

파. 벌칙 등(정을호의원안 제20조, 천하람의원안 제15조, 한창민의원안 제14조 등)

정을호의원안은 안 제2조(계엄의 종류와 선포 등), 제4조(계엄 선포의 통고), 제16조(불법적 계엄)를 위반하거나, 이에 조력한 사람에 대하여는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고(안 제20조제1항), 안 제17조를 위반하여 계엄을 해제하지 아니하거나, 제19조를 위반하여 국회의원의 회의 참석을 방해한 사람에 대하여는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하려는 것임(안 제20조제2항).

천하람의원안은 안 제7조제3항 및 제8조1항을 위반하여 국회의 사무를 관장·지휘·감독하거나 국회의원의 직무수행을 제한한 자 등에 대하여 「형법상」 제87조(내란죄)로 처벌하려는 것임(안 제15조).

한창민의원안은 이 법에 따른 요건 및 절차를 따르지 아니하고 계엄을 선포하거나 시행한 경우 이에 가담한 대통령·국무총리 및 국무위원은 무기 또는 15년 이하의 징역에 처하도록 하려는 것임(안 제14조).

[신·구조문대비표]

현행	정을호의원안	천하람의원안	한창민의원안
제14조(벌칙) <신설>	제20조(벌칙) ① 제2조, 제4조 및 제16조를 위반하거나, 이에 조력한 사람에 대하여는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.	제15조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 「형법」 제87조의 죄를 범한 것으로 보며, 동조 각 호의 구분에 따라 처벌한다. 1. 제7조제3항 및 제8조제1항을 위반하여 국회의 사무를 관장·지휘·감독하거나 국회의원의 직무수행을 제한한 자 2. 제13조를 위반하여 국회의 동의 없이 국회의원을 체포·구금·압수·수색·동원·징발하거나 국회의원의 거주·이전·언론·출판·집회·결사 또는 단체행동을 제한한 자 3. 국회의 회의를 방해할 목적으로 회의장이나 그 부근에서 폭행, 체포·감금, 협박, 주거침입·퇴거불응, 위험한 물건의 휴대, 재물손괴의 폭력을 행하거나 이러한 행위로 국회의원이거나 국회공무원의 회의장 출입 또는 공무 집행을 방해한 자	제14조(벌칙) ① 이 법에 따른 요건 및 절차를 따르지 아니하고 계엄을 선포하거나 시행한 경우 이에 가담한 대통령·국무총리 및 국무위원은 무기 또는 15년 이하의 징역에 처한다.
<신설>	② 제17조를 위반하여 계엄을 해제하지 아니하거나, 제19조를 위반하여 국회의원의 회의 참석을 방해한 사람에 대하여는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.		
① ~ ④ (생략)	③~⑥ (현행 제14조①~④과 같음)		

- ☐ 정을호의원안과 천하람의원안 및 한창민의원안은 국회의원의 회의 참석을 방해한 사람 등을 포함하여 각각의 개정안에서 신설하는 절차·규정 및 현행 「계엄법」 등을 위반한 사람에 대하여 벌칙

규정을 신설하려는 것이므로, 해당 규정들의 신설이 법률안 심사 과정에서 반영될 경우에는 이와 연계하여 개정안의 벌칙을 신설하는 방안을 고려할 수 있을 것임.

또한, 개정안별로 위반행위에 대하여 상이한 수준(5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에서부터 무기징역 또는 사형까지)의 벌칙을 규정하고 있으나, 벌칙에서 정하는 형벌은 위반행위의 정도에 비추어 적절한 것이어야 하고, 해당 법률이나 다른 법률(형법 등)에서 동일하거나 유사한 의무 위반행위에 대한 처벌이 어느 정도인가를 충분히 고려하여 균형이 이루어지도록 하여야 한다는 점을 고려할 필요가 있다고 보임.¹²⁹⁾

문 의 처
02)6788-5304

129) 국회사무처, 법제이론과 실제, 2019, p.650.