



제418회 국회 (정기회)
제19차 법제사법위원회

위헌적 비상계엄 선포를 통한 내란 행위의 진상규명을 위한 특별검사의 수사요구안

검 토 보 고

〈내란 행위의 진상규명을 위한 수사요구〉

■ 김용민의원 발의 (의안번호 제6226호)

2024. 12.

법 제 사 법 위 원 회

전 문 위 원 김 성 완

목 차

I . 제안경위	1
II . 주문 및 제안이유	1
III . 검토의견	7
1. 수사요구안의 취지 및 특별검사의 제도 유형	7
2. 수사요구안(상설특검법)에 따른 특별검사의 임명 및 활동	10
가. 수사대상	10
나. 특별검사후보자 추천권자 및 특별검사의 임명 절차	12
다. 조직 규모	14
라. 수사기간 및 재판기간	15

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김용민의원 외 169인
2. 제안연월일 : 2024. 12. 5.
3. 회부연월일 : 2024. 12. 5.

II. 주문 및 제안이유

주 문

윤석열 대통령은 2024년 12월 3일 계엄법 제2조제2항이 규정하고 있는 비상계엄의 요건에 부합하지 않는 위헌·위법적 비상계엄을 선포하였고, 계엄사령부 포고령 제1호를 통해 국회를 반국가세력으로 지칭하여 국회의 활동 등 일체의 정치활동을 금지함으로써 헌법이 국회에 부여하고 있는 계엄에 대한 국회의 통제 권한을 무력화하기 위한 시도를 하였으며, 비상계엄 해제 요청의 건에 대한 심사를 위해 국회 본청에 모여있는 국회의원들을 불법적으로 체포하기 위해 국회 본청에 무장한 군 병력을 투입하는 등 헌법에 의해 설치된 국회를 강압에 의해 전복시키거나 권능행사를 불가능하게 하는 국헌문란의 목적에서 일체의 유형력의 행사 또는 해악의 고지를 최종적으로 결정하였다는 점에서 내란의 우두머리에 해당함.

김용현 국방부장관은 전시·사변에 준하는 국가비상사태나 적과의 교전상태에 있지도 않음을 충분히 알고 있음에도 단순히 대통령에게 불리한 국내 정치 환경을 타개하기 위한 목적에서 위헌·위법적인 비상계엄 선포를 대통령에게 직접 건의함으로써 군의 국내 정치에 대한 관여를 금지하고 있는 헌법 제5조제2항 및 공무원의 정치적 중립성을 보장하고 있는 헌법 제7조제2항을 위반하였으며 비상계엄 선포의 건의, 계엄사령관 추천, 비상계엄 선포를 위한 국무회의 심의 참여 등 윤석열 대통령의 내란 모의에 적극적으로 가담하였음.

박안수 계엄사령관은 윤석열 대통령의 비상계엄 선포가 위헌·위법적이라는 점을 알고도 국회의 계엄에 대한 통제권한을 침해하는 위헌적 계엄포고령을 발표하였고, 또한 박안수 계엄사령관과 김용현 국방부장관은 윤석열 대통령의 지휘하에 군 부대를 국회에 투입하여 국회의장 및 국회의원에 대한 불법 체포와 본회의 무산을 시도하고 헌법기관인 중앙선거관리위원회 청사를 점령하는 등 내란에 가담하였음.

한편 12월 3일 비상계엄 선포를 심의한 국무회의에 참석한 국무위원들은 동 비상계엄이 헌법 및 계엄법에서 정하고 있는 요건에 부합하지 않는다는 점을 알면서 비상계엄의 선포를 심의 및 모의했다는 점에서 내란 모의 가담하였음.

국회에 투입된 특전사 1공수여단, 수도방위사령부 특임대 병력 등은 위헌·위법적 비상계엄의 해제를 위해 모인 국회의원들을 체포하기 위해 국회보좌진 및 국회직원에게 유형력을 행사하였고 국회 기물을 파손하였고, 헌법기관인 중앙선거관리위원회 청사와 연수원 등을 점령하여 당직자의 핸드폰을 압수하고 행동을 감시하였고, 선거관리위원회 청사 출입을 통제하는 등의 행위를 하였다는 점에서 내란 단순 가담자에 해당함.

위와 같은 의혹 등을 전반적으로 확인하기 위하여 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따라, 다음의 수사대상에 대하여 특별검사의 수사를 요청함.

1. 윤석열 대통령이 비상계엄의 요건에 부합하지 않는 위헌·위법적 비상계엄을 선포하고, 계엄사령부 포고령 제1호를 통해 국회를 반국가세력으로 지칭하여 국회의 활동을 금지함으로써 헌법이 국회에 부여한 계엄에 대한 국회 통제권한을 무력화하는 시도를 하였으며, 국회에 군 병력을 투입하여 국회의원들에 대한 불법 체포를 감행하는 등 내란을 총 지휘하였다는 의혹사건
2. 김용현 국방부장관이 위헌·위법적 비상계엄 선포를 윤석열 대통령에게 건의하고 계엄사령관 추천, 국무회의 심의 참여하여 비상계엄 선포를 모의하는 등 윤석열 대통령의 내란 모의에

적극적으로 가담하였다는 의혹사건

3. 박안수 계엄사령관이 위헌적 계엄사령부 포고령을 발표하고 군 부대를 국회에 투입하여 국회의원에 대한 불법체포를 감행하는 등 윤석열 대통령의 내란에 중요한 임무에 종사하였다는 의혹사건
4. 비상계엄 선포를 심의한 국무회의에 참석한 국무위원들이 위헌·위법적 비상계엄 선포를 심의함으로써 윤석열 대통령의 내란 모의에 적극적으로 가담하였다는 의혹사건
5. 국회에 투입된 특전사 1공수여단, 수도방위사령부 특임대 병력 등이 국회의원들에 대한 불법체포를 시도하였고 시민, 국회보좌진 및 국회직원 등에게 유형력을 행사하였으며 상해를 입혔고 국회 기물을 파손하는 등의 행위를 통해 내란에 가담하였다는 의혹사건
6. 국회 본회의 무산 및 체포 등을 위해 국회 경내에 실탄 소지 중무장한 계엄군, 전투용 헬기 투입, 장갑차 국회 진입 시도 등의 방법으로 내란목적의 살인 예비 음모 행위를 했다는 의혹사건
7. 무장한 계엄군이 국가 선거사무를 총괄하는 '헌법기관'인 중앙선거관리위원회의 청사와 연수원 등을 점령하고, 선거관리위원회 당직자의 핸드폰을 압수하였으며, 서버가 있는 선거관리위원회 청사를 출입통제하는 등 내란에 가담하였다는 의혹사건.
8. 조지호 경찰청장과 김봉식 서울경찰청장이 국회에 대한 출입 통제를 지시하고 국회의원 및 국회의원실 직원들의 출입을 통제하는

등 윤석열 대통령의 내란에 적극적으로 가담하였다는 의혹사건

9. 기타의 방법으로 제1호부터 8호까지의 내란 등 행위에 동조·방조한 사건 및 범죄은폐, 증거인멸한 행위

10. 제1호부터 제9호까지의 사건 등과 관련한 고소·고발사건

11. 제1호부터 제10호까지의 사건의 수사과정에서 인지된 관련사건

제안이유

윤석열 대통령은 위헌·위법적 비상계엄을 선포하였고, 국회를 반국가 세력으로 지칭하며 국회의 활동을 금지함으로써 국회의 계엄에 대한 통제권한을 무력화하기 위한 시도를 하였으며 국회의원들을 불법체포 하기 위해 군병력을 투입하는 등 친위쿠데타를 시도하였음.

김용현 국방부장관은 위헌·위법적 비상계엄 선포를 윤석열 대통령에게 건의하였고 계엄사령관을 추천하였음. 김용현 국방부장관을 비롯한 다른 국무위원들은 비상계엄 선포를 위한 국무회의에 참여하여 윤석열 대통령의 내란에 동조하였음.

박안수 계엄사령관은 국회 활동을 금지하는 위헌적 계엄사령부 포고령을 발표하였고 군 부대를 투입하여 국회의원에 대한 불법체포를 시도하였음.

국회에 투입된 군 병력은 국회의원에 대한 불법체포를 시도하였고, 국회보좌진 및 국회직원에게 대한 유형력을 행사하였으며, 국회기물을 파손하였음.

중앙선관위에 투입된 군 병력은 선거관리위원회의 청사와 연수원등을 점령하고, 당직자의 핸드폰을 압수하고 감시하는 등 유형력을 행사하였음.

이러한 일련의 행위들은 윤석열 대통령이 자신에게 불리한 작금의 정치상황을 타개하기 위해 국회를 반국가세력으로 치부하여 국가 헌법으로부터 부여받은 권한을 제대로 행사하지 못하도록 하는 내란 행위로서 이에 대하여 대통령이 인사권한을 갖는 검찰청 검사들의 중립적인 수사를 기대하기가 사실상 불가능한 상황임. 이에 특별검사의 수사를 통한 철저한 진상규명이 필요하므로 「국회법」 제79조 및 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제2조에 따라 위헌적 비상계엄 선포를 통한 내란 의혹의 진상규명을 위하여 특별검사의 수사를 요구하는 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 수사요구안의 취지 및 특별검사 제도 유형

- 동 수사요구안은 위헌적 비상계엄 선포를 통한 내란 행위의 진상규명을 위해 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」(이하 ‘상설특검법’)에 따른 특별검사를 임명하여 해당 사건을 공정하고 신속하게 수사할 것을 요구하려는 것임.

제안이유에 따르면, 윤석열 대통령은 위헌·위법적 비상계엄을 선포하고, 국회를 반국가세력으로 지칭하며 국회의 활동을 금지하는 한편, 군 병력 투입과 국회의원 불법체포 시도, 비상계엄에 관련된 국방부장관과 다른 국무위원 등의 행위, 중앙선관위 점거·유형력 행사 등을 하였는데, 이에 대해 대통령이 인사권한을 갖는 검찰청 검사들의 중립적인 수사를 기대하기 어려우므로, 본회의 의결을 통해 즉시 특별검사 임명절차가 개시되는 상설특검법에 따라 철저한 진상규명 및 해당 사건의 신속한 수사를 진행하게 할 필요가 있다는 것임.

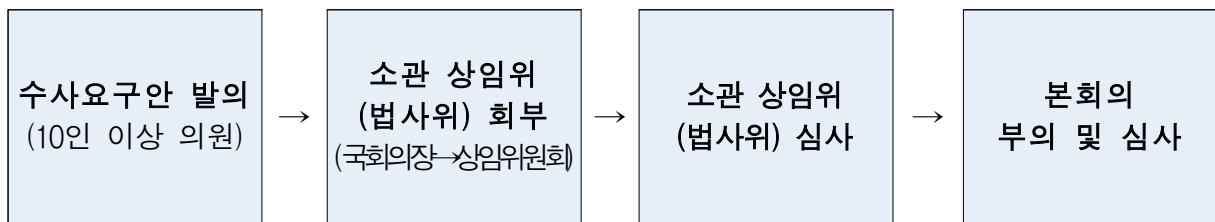
- 상설특검법은 국회가 정치적 중립성과 공정성 등을 이유로 특별검사의 수사가 필요하다고 판단하여 본회의에서 의결한 사건에 대해 특별검사가 해당 사건을 수사하도록 규정하고 있는 바,¹⁾ 수사요구

1) 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제2조(특별검사의 수사대상 등) ① 특별검사의 수사대

안은 국회 본회의에서 특별검사의 수사에 관한 의결을 하기 위해 전제가 되는 의안으로 이해됨.

- 수사요구안은 우리 위원회에 회부되어 심사를 거쳐 의결된 이후 본회의에 부의되며, 수사요구안이 본회의에서 의결되는 경우 동 수사요구안에서 정한 범위로 특별검사의 수사대상이 확정되고, 상설 특검법에 따른 특별검사의 임명절차, 특별검사 이하 조직의 규모, 수사기간, 재판기간 등이 적용됨.²⁾

[표 1] 수사요구안의 심사 절차



- 헌법재판소는 특정 사건에 대하여 특별검사에 의한 수사를 실시할 것인지, 특별검사에 의한 수사대상을 어느 범위로 할 것인지, 특별검사후보자의 추천권을 누구에게 부여하고 어떠한 방식으로 특별검사를 임명할 것인지에 관하여 국회의 폭넓은 재량이 인정되므로 국회가 특정한 사건에 관하여 특별검사를 임명할지, 그 수사대상은

상은 다음 각 호와 같다.

1. 국회가 정치적 중립성과 공정성 등을 이유로 특별검사의 수사가 필요하다고 본회의에서 의결한 사건
 2. 법무부장관이 이해관계 충돌이나 공정성 등을 이유로 특별검사의 수사가 필요하다고 판단한 사건
- 2) 이에 관한 자세한 내용은 2. 수사요구안에 따른 특별검사의 임명 및 활동(p. 10.) 참조

어디까지 설정할 것인지에 관하여는 검찰 기소독점주의의 적절성, 검찰권 행사의 통제 필요성, 해당 사건에 대한 국민적 관심과 요구 등 제반 사정을 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 결정한 바 있음.³⁾

- 한편, 현재 동 수사요구안의 수사 대상과 관련된 개별 특검법률안은 별도로 발의되지 않았는데, 특별검사제도의 유형에 대해서는 구체적인 대상 사건의 내용, 특별검사 임명절차, 사건의 규모와 소요기간 및 수사의 난이도 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항으로 보임.

3) 헌법재판소 2019. 2. 28. 2017헌바196

… 검찰의 기소독점주의 및 기소편의주의에 대한 예외로서 특별검사제도를 인정할지 여부는 물론, 특정 사건에 대하여 특별검사에 의한 수사를 실시할 것인지 여부, 특별검사에 의한 수사대상을 어느 범위로 할 것인지는, 국민을 대표하는 국회가 검찰 기소독점주의의 적절성, 검찰권 행사의 통제 필요성, 특별검사제도의 장단점, 당해사건에 대한 국민적 관심과 요구 등 제반 사정을 고려하여 결정할 문제로서, 그 판단에는 본질적으로 국회의 폭넓은 재량이 인정된다(헌재 2008. 1. 10. 2007헌마1468 참조). 특별검사후보자의 추천권을 누구에게 부여하고 어떠한 방식으로 특별검사를 임명할 것인지에 관한 사항 역시 사건의 특수성과 특별검사법의 도입 배경, 수사대상과 임명 관여주체와의 관련성 및 그 정도, 그에 따른 특별검사의 독립성·중립성 확보 방안 등을 고려하여 국회가 입법재량에 따라 결정할 사항이다. 그러한 국회의 결정이 명백히 자의적이거나 현저히 불합리한 것이 아닌 한 입법재량으로서 존중되어야 할 것이다. …

2. 수사요구안(상설특검법)에 따른 특별검사의 임명 및 활동

가. 수사대상

- 수사요구안은 수사대상으로 윤석열 대통령의 내란 총 지휘 의혹 사건, 김용현 국방부장관의 내란 모의 가담 의혹 사건, 박안수 계엄사령관의 내란 임무에 종사하였다는 의혹 사건 등 구체적인 의혹 사건에 대해 제1호부터 제8호까지 나열하고, 그 밖에 각 호의 행위에 동조·방조한 사건 및 범죄은폐, 증거인멸한 행위(제9호), 각 호의 사건 등과 관련한 고소·고발사건(제10호), 각 호의 사건의 수사과정에서 인지된 관련사건(제11호) 등으로 규정함.

[표 2] 수사요구안에 따른 특별검사의 수사대상

위헌적 비상계엄 선포를 통한 내란 행위의 진상규명을 위한 특별검사의 수사요구안
① 윤석열 대통령이 비상계엄의 요건에 부합하지 않는 위헌·위법적 비상계엄을 선포하고, 계엄사령부 포고령 제1호를 통해 국회를 반국가세력으로 지칭하여 국회의 활동을 금지함으로써 헌법이 국회에 부여한 계엄에 대한 국회 통제권한을 무력화하는 시도를 하였으며, 국회에 군 병력을 투입하여 국회의원들에 대한 불법 체포를 감행하는 등 내란을 총 지휘하였다는 의혹사건
② 김용현 국방부장관이 위헌·위법적 비상계엄 선포를 윤석열 대통령에게 건의하고 계엄사령관 추천, 국무회의 심의 참여하여 비상계엄 선포를 모의하는 등 윤석열 대통령의 내란 모의에 적극적으로 가담하였다는 의혹사건
③ 박안수 계엄사령관이 위헌적 계엄사령부 포고령을 발표하고 군 부대를 국회에 투입하여 국회의원들에 대한 불법체포를 감행하는 등 윤석열 대통령의 내란에 중요한 임무에 종사하였다는 의혹사건
④ 비상계엄 선포를 심의한 국무회의에 참석한 국무위원들이 위헌·위법적 비상계엄 선포를 심의함으로써 윤석열 대통령의 내란 모의에 적극적으로 가담하였다는 의혹사건
⑤ 국회에 투입된 특전사 1공수여단, 수도방위사령부 특임대 병력 등이 국회의원들에 대한 불법체포를 시도하였고 시민, 국회보좌진 및 국회직원 등에게 유형력을 행사하였으며 상해를 입혔고 국회 기물을 파손하는 등의 행위를 통해 내란에 가담하였다는 의혹사건
⑥ 국회 본회의 무산 및 체포 등을 위해 국회 경내에 실탄 소지 중무장한 계엄군, 전투용 헬기

위헌적 비상계엄 선포를 통한 내란 행위의 진상규명을 위한 특별검사의 수사요구안

투입, 장갑차 국회 진입 시도 등의 방법으로 내란목적의 살인 예비 음모 행위를 했다는 의혹사건

- ⑦ 무장한 계엄군이 국가 선거사무를 총괄하는 '헌법기관'인 중앙선거관리위원회의 청사와 연수원 등을 점령하고, 선거관리위원회 당직자의 핸드폰을 압수하였으며, 서버가 있는 선거관리위원회 청사를 출입통제하는 등 내란에 가담하였다는 의혹사건
- ⑧ 조지호 경찰청장과 김봉식 서울경찰청장이 국회에 대한 출입 통제를 지시하고 국회의원 및 국회의원실 직원들의 출입을 통제하는 등 윤석열 대통령의 내란에 적극적으로 가담하였다는 의혹사건
- ⑨ 기타의 방법으로 제1호부터 8호까지의 내란 등 행위에 동조·방조한 사건 및 범죄은폐, 증거인멸한 행위
- ⑩ 제1호부터 제9호까지의 사건 등과 관련한 고소·고발사건
- ⑪ 제1호부터 제10호까지의 사건의 수사과정에서 인지된 관련사건

나. 특별검사후보자 추천권자 및 특별검사의 임명 절차

- 상설특검법은 법무부차관, 법원행정처 차장, 대한변호사협회장(이상 당연직 3인), 제1교섭단체⁴⁾에서 추천한 2인, 그 외 교섭단체에서 추천한 2인(이상 위촉직 4인) 총 7인의 위원으로 구성된 특별검사 후보추천위원회(이하 ‘특검후보추천위’⁵⁾)가 15년 이상 법조경력인 인정되는 변호사 중 2인을 대통령에게 특별검사후보자로 추천함.

참고로, 수사대상이 대통령 또는 대통령의 가족과 관련된 경우, 추천 주체에서 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체를 제외하는 내용의 「특별검사후보추천위원회의 구성 및 운영 등에 관한 규칙 일부개정규칙안」(박성준의원 대표발의, 의안번호 2204595)이 본회의에서 의결되어 시행(2024. 11. 28.)됨에 따라, 추천할 수 있는 교섭단체가 2개에 미달하는 경우에는 교섭단체가 2명, 비교섭단체 중 소속 의원 수가 많은 2개 비교섭단체가 각각 1명씩 추천하게 됨.

4) 「국회법」에 따른 교섭단체로서 소속 의원 수가 가장 많은 교섭단체를 의미함.

5) 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제4조(특별검사후보추천위원회) ① 특별검사 후보자의 추천을 위하여 국회에 특별검사후보추천위원회(이하 이 조에서 “추천위원회”라 한다)를 둔다.

④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 국회의장이 임명하거나 위촉한다.

1. 법무부 차관 / 2. 법원행정처 차장 / 3. 대한변호사협회장

4. 그 밖에 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 국회에서 추천한 4명

「특별검사후보추천위원회의 구성 및 운영 등에 관한 규칙」 제2조(위원회의 구성) ① 국회의장은 특별검사의 수사가 필요하다는 본회의 의결 또는 법무부장관의 통지가 있는 경우 특별검사후보추천위원회(이하 “위원회”라 한다)를 구성하여야 한다.

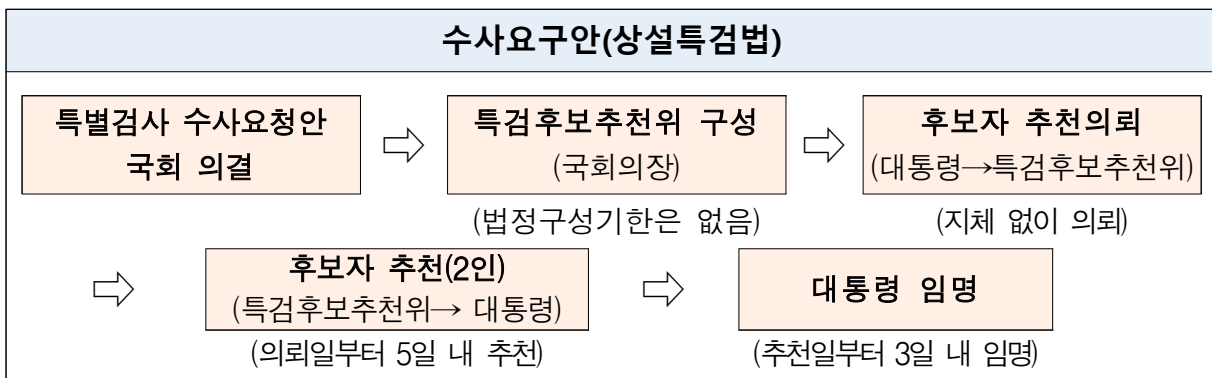
② 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제4조제4항제4호에 따라 국회에서 추천하는 4명의 위원은 국회의장이 교섭단체의 추천을 받아 임명 또는 위촉하되, 제1교섭단체 및 그 외 교섭단체가 각각 2명씩 추천한다.

[표 3] 수사요구안에 따른 특별검사 임명 시 후보자 추천

수사요구안(상설특검법)
○ (추천권자) 특별검사후보추천위원회 - 특별검사후보추천위원회가 15년 이상 판사·검사·변호사 경력 변호사 중 2인을 대통령에게 추천 ※ 특별검사후보추천위원회 - 국회의장이 임명·위촉하는 7인의 위원(당연직 3인, 위촉직 4인)으로 구성 - (당연직) 법무부차관, 법원행정처 차장, 대한변호사협회장 - (위촉직) 제1교섭단체 2인, 그 외 교섭단체 2인 ※ (2024. 11. 28. 본회의 의결사항) 수사대상이 대통령 또는 대통령의 가족과 관련된 경우, 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체를 제외 → 추천할 수 있는 교섭단체가 2개에 미달하는 경우, 교섭단체가 2명, 비교섭단체 중 소속 의원 수가 많은 2개 비교섭단체가 각각 1명씩 추천

- 상설특검법에 따르면, ① 국회의장은 특검후보추천위를 구성하고, ② 대통령은 지체 없이 특검후보추천위에 후보자 추천을 의뢰하며, ③ 특검후보추천위는 그 의뢰를 받은 날부터 5일 이내에 재적위원 과반수의 찬성으로 특별검사후보자 2인을 대통령에게 추천하고, ④ 대통령은 후보자 추천을 받은 날부터 3일 이내에 1명의 특별검사를 임명하여야 함.

[표 4] 수사요구안(상설특검법)에 따른 특별검사 임명 절차



다. 수사 및 공소 유지에 필요한 조직 규모

- 상설특검법에 따라 특별검사는 7년 이상 법조경력인 변호사 중 4명의 특별검사보후보자를 대통령에게 추천하고, 대통령은 이 중 2명을 특별검사보로 임명하여야 하며, 특별검사는 직무 수행에 필요한 경우 30명 이내의 특별수사관을 임명할 수 있고, 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 5인 이내의 검사와 30명 이내의 공무원(파견검사 제외)의 파견을 요청할 수 있음.

[표 5] 수사요구안에 따른 수사 및 공소 유지에 필요한 조직규모

구 분	수사요구안(상설특검법)
특별검사보	7년 이상 법조경력 변호사 2인 (후보자는 4인까지 추천 가능)
특별수사관	특별검사가 30인 이내 임명
파견 인력지원	① 5인 이내 파견검사 ② 30인 이내 파견공무원(파견검사 제외)

라. 수사기간 및 재판기간

- 상설특검법에 따른 특별검사의 수사준비기간은 20일 이내이고, 수사기간은 60일 이내이며, 수사기간에 대해서는 대통령의 승인을 받아 1회에 한하여 30일까지 연장할 수 있고, 특별검사가 공소제기한 사건은 제1심의 경우 공소제기일부터 6개월 이내에, 제2심 및 제3심에서는 전심의 판결선고일부터 각각 3개월 이내에 그 판결이 선고되어야 함.

[표 6] 수사요구안(상설특검법)에 따른 수사기간 및 재판기간

구 분	수사요구안(상설특검법)
수사기간	① 준비기간: 20일(수사금지 명시) ② 원칙: 60일 ③ 연장: 30일(대통령 승인사항, 1회)
재판기간	① 1심: 공소제기일부터 6개월 이내 ② 2심: 전심 판결선고일부터 3개월 이내 ③ 3심: 전심 판결선고일부터 3개월 이내

문 의 처

02) 6788-5060