

국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률

일부개정법률안(대안)

검 토 보 고

I. 주요내용

- 위원회의 활동기한이 종료되어 위증 등의 죄에 대하여 고발할 위원회가 불분명한 경우에는 본회의가 의장 명의로 고발할 수 있도록 함(안 제15조제4항).
- 국회가 고발할 수 있는 대상기관을 ‘검찰’ 외에 ‘고위공직자범죄수사처 또는 경찰’로 확대함(안 제15조제1항 및 제15조의2제1항).
- 수사기관이 2개월 이내 수사를 종결하지 못하여 중간보고와 함께 수사기간 연장을 요청하는 경우 2개월 범위에서 연장할 수 있도록 하고, 수사기관이 수사기간을 초과하여 수사 중인 때에는 수사기관의 장에 대하여 해명·징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있도록 함(안 제15조의2제3항 및 제4항 등).

II. 검토의견

1. 이 법 시행 전 활동기한 종료 위원회의 고발에 대한 적용례 관련 (안 부칙 제2조)

안 부칙 제2조는 안 제15조제4항의 개정규정¹⁾을 이 법 시행 전에 활동기한이 종료된 위원회에서 위증 등의 죄를 범한 사람에게도 적용하도록 함. 이는 위원회의 활동기한이 종료되어 위증 등의 죄²⁾에 대하여 고발할 위원회가 불분명한 경우, 본회의가 의장 명의로 고발할 수 있도록 하는 내용을 이 법 시행 전의 사안에도 적용하려는 것임.

[안 부칙 제2조]

개 정 안
부 칙
제2조(활동기한 종료 위원회 고발에 관한 적용례) 제15조제4항의 개정규정은 이 법 시행 전에 활동기한이 종료된 위원회에서 제14조제1항 본문의 죄를 범한 사람에게도 적용한다.

이에 대해서는 헌법상 ‘형벌불소급의 원칙’ 등과 관련, 다음 사항 등을 고려하여 논의할 필요가 있음.

- 1) **안 제15조(고발)** ① 본회의 또는 위원회는 증인·감정인 등이 제12조·제13조 또는 제14조제1항 본문의 죄를 범하였다고 인정한 때에는 수사기관의 장(고위공직자범죄수사처장·검찰총장 또는 경찰청장을 말한다. 이하 같다)에게 고발하여야 한다. 다만, 청문회의 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 연서에 따라 그 위원의 이름으로 고발할 수 있다.
②·③ (생략)
④ 제1항 및 제3항에도 불구하고 위원회의 활동기한이 종료되어 제14조제1항 본문의 죄에 대하여 고발할 위원회가 불분명한 경우에는 본회의가 의장 명의로 고발할 수 있다.
- 2) 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조(위증 등의 죄) ① 이 법에 따라 선서한 증인 또는 감정인이 허위의 진술(서면답변을 포함한다)이나 감정을 하였을 때에는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다. 다만, 범죄가 발각되기 전에 자백하였을 때에는 그 형을 감경 또는 면제할 수 있다.
② 제1항의 자백은 국회에서 안건심의 또는 국정감사나 국정조사를 종료하기 전에 하여야 한다.

개정안 부칙과 관련, 종전 규정상 처벌이 불가능하였던 위증 등의 죄에 대한 처벌이 개정안에 따라 사후에 가능하게 되므로,³⁾ 진정소급입법 여부 및 형법불소급 원칙과 관련한 논의가 필요함.⁴⁾

아울러, 개정안이 진정소급입법일 경우, 진정소급입법은 i) 기존 법적 상태가 불확실하고 혼란스러워 보호할 만한 신뢰이익이 적은 경우, ii) 소급입법으로 인한 당사자의 불이익이 없거나 아주 경미한 경우, iii) 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상 사유가 있는 경우 등에는 예외적으로 허용될 수 있음.⁵⁾ 따라서, 개정안과 관련해서는 위증 등의 죄의 보호법익, 위증 등으로 훼손된 국회의 권위 및 기능, 위증 등을 한 사람의 신뢰보호 필요성 및 법적 안정성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있어 보임.

3) 대법원 2018. 5. 17. 2017도14749 전원합의체 판결은 “국회증언감정법은 국정감사나 국정조사에 관한 국회 내부의 절차를 규정한 것으로서 국회에서의 위증죄에 관한 고발 여부를 국회의 자율권에 맡기고 있고, 위증을 자백한 경우에는 고발하지 않을 수 있게 하여 자백을 권장하고 있으므로 국회증언감정법 제14조 제1항 본문에서 정한 위증죄는 같은 법 제15조의 고발을 소추요건으로 한다고 봄이 타당하다”고 판시한 바 있음.

4) 헌법재판소는 “형법불소급의 원칙은 “행위의 가벌성” 즉 형사소추가 “언제부터 어떠한 조건하에서” 가능한가의 문제에 관한 것이고, “얼마동안” 가능한가의 문제에 관한 것은 아니므로, 과거에 이미 행한 범죄에 대하여 공소시효를 정지시키는 법률이라 하더라도 그 사유만으로 헌법 제12조 제1항 및 제13조 제1항에 규정한 죄형법정주의의 파생원칙인 형법불소급의 원칙에 언제나 위배되는 것으로 단정할 수는 없다”고 판시한 바 있음. 나아가 당시 헌법재판관 4인의 합헌의견은 “진정소급입법이라 하더라도 기존의 법을 변경하여야 할 공익적 필요는 심히 중대한 반면에 그 법적 지위에 대한 개인의 신뢰를 보호하여야 할 필요가 상대적으로 적어 개인의 신뢰이익을 관철하는 것이 객관적으로 정당화될 수 없는 경우에는 예외적으로 허용될 수 있다”고 실시하였음. [참고] 헌법재판소 1996. 2. 16. 선고 96헌가2, 96헌바7, 96헌바13 결정 참조

5) 헌법재판소 1998. 9. 30. 선고 97헌바38 결정

2. 이 법 시행 당시 수사 중인 사건에 대한 적용례 등 정비

(안 부칙 제3조)

안 부칙 제3조는 이 법 시행 당시 수사 중인 사건에 대해서도 안 제15조의2⁶⁾에 따른 수사 중간보고 및 수사기간 연장 등을 적용하면서, 이 법 시행 당시 검사가 종전 규정에 따른 수사기한(2개월) 내에 수사를 종결하지 못하고 수사 중인 경우에도 이 법 시행일부터 1개월 이내의 수사기간과 추가 1개월의 연장 수사기간(총 2개월)을 부여하려는 것임.

다만, 안 부칙 제3조는 위원회의 활동기한 종료 등의 사유로 중간보고 등을 받을 위원회가 불분명한 경우, 본회의가 보고 등을 받고 수사기간을 연장하거나 필요한 조치를 요구할 수 있도록 하는 내용(안 제15조의2제5항 참조)이 명확히 규정되지 않은 측면이 있음.

따라서, 안 제15조의2제5항 본칙과 유사 내용으로 부칙을 추가하는 등 안 부칙 제3조의 전반적 내용 및 구조를 본칙 규정에 따라 정비하였

-
- 6) **안 제15조의2(수사기간 등)** ① 제15조제1항 또는 제4항에 따른 고발이 있는 경우에는 수사기관(고위공직자범죄수사처·검사 또는 사법경찰관을 말한다. 이하 같다)은 고발장이 접수된 날부터 **2개월** 이내에 수사를 종결하여야 하며, 수사기관의 장은 지체 없이 그 처분결과를 본회의 또는 위원회에 보고하여야 한다.
- ② 제15조제1항 또는 제4항에 따라 고발을 받은 수사기관의 장이 「형사소송법」 및 관계 법령에 따라 사건을 이송 또는 이첩하는 경우에는 지체 없이 그 이유를 본회의 또는 위원회에 보고하여야 한다.
- ③ 수사기관의 장은 특별한 사유로 제1항에 따른 기간 내에 수사를 종결하지 못하였을 때에는 본회의 또는 위원회에 중간보고를 하고 수사기간 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 의장 또는 위원장은 **2개월의 범위에서 수사기간을 연장할 수 있다.**
- ④ 본회의 또는 위원회는 수사기관이 제3항에 따른 중간보고 없이 제1항에 따른 기간을 초과하여 수사 중이거나 제3항에 따라 연장된 수사기간을 초과하여 수사 중인 때에는 소속 기관의 장에 대하여 본회의 또는 위원회에 출석하여 해명하거나 그 수사기관에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 소속 기관의 장은 지체 없이 필요한 조치를 하고 그 결과를 본회의 또는 위원회에 보고하여야 한다.
- ⑤ 위원회의 활동기한 종료 등의 사유로 제1항부터 제4항까지에 따른 보고 등을 받을 위원회가 불분명한 경우에는 본회의에 보고하여야 한다. 이 경우 의장은 제3항에 따라 수사기간 연장을 할 수 있고 본회의는 제4항에 따른 필요한 조치를 요구할 수 있다.

고, 법문 의미를 명확히 하기 위하여 일부 자구를 정비하는 수정의견을
국회사무처와 협의하여 다음과 같이 마련하였음.

[안 부칙 제3조에 대한 수정의견]

개 정 안	수 정 의 견
부 칙	부 칙
제3조(수사기간 등에 관한 <u>적용례</u> 및 <u>경과조치</u>) ① 제15조의2의 개정규정은 이 법 시행 당시 수사 중인 사건에 대해서도 적용한다.	제3조(수사기간 등에 관한 <u>적용례</u> 등) ① (개정안과 같음)
② 이 법 시행 당시 종전의 제15조 제4항에 따른 기간 내에 수사를 종결하지 못하고 수사 중인 경우 <u>검찰총장은</u> 이 법 시행일부터 1개월 이내에 수사를 <u>종결하고</u> 그 처분결과를 본회의 또는 위원회에 <u>보고하거나</u> 제15조의2제3항의 개정규정에 따라 본회의 또는 위원회에 <u>중간보고</u> 를 하고 수사기간 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 의장 또는 위원장은 1개월의 범위에서 수사기간을 연장할 수 있다.	② ----- ----- ----- <u>검사</u> <u>는</u> ----- ----- <u>종결하여야</u> 하며, <u>검찰총장은</u> <u>지체 없이</u> ----- <u>보고하여</u> <u>야 한다.</u> <후단 삭제>
<신 설>	③ <u>검사가 특별한 사유로 제2항에 따른 기간(이 법 시행일부터 1개월 이내를 말한다. 이하 같다) 내에 수사를 종결하지 못하였을 때에는</u> <u>검찰총장은 제15조의2제3항의 개정규정에 따라 본회의 또는 위원회에 중간보고를 하고 수사기간 연장을 요</u>

③ 본회의 또는 위원회는 검사가 제2항에 따른 중간보고 없이 같은 항에 따른 기간(1개월 이내를 말한다)을 초과하여 수사 중이거나 같은 항에 따라 연장된 수사기간을 초과하여 수사 중인 때에는 소속 기관의 장에 대하여 본회의 또는 위원회에 출석하여 해명하거나 그 검사에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 소속 기관의 장은 지체 없이 필요한 조치를 하고 그 결과를 본회의 또는 위원회에 보고하여야 한다.

<신 설>

청할 수 있다. 이 경우 의장 또는 위원장은 제15조의2제3항 후단의 개정 규정에도 불구하고 1개월의 범위에서 수사기간을 연장할 수 있다.

④ ----- 제3항에 따른 수사기간 연장 없이 제2항에 따른 기간을 ----- 제3항에 ----- 검찰총장에 ----- 해명하도록 하거나 ----- 검찰총장은 -----

⑤ 위원회의 활동기한 종료 등의 사유로 제2항부터 제4항까지에 따른 보고 등을 받을 위원회가 불분명한 경우에는 검찰총장은 본회의에 보고 등을 하여야 한다. 이 경우 의장은 제3항에 따라 수사기간을 연장할 수 있고, 본회의는 검찰총장에 대하여 제4항에 따른 필요한 조치를 요구할 수 있다.

3. 기타 체계·자구 정비(안 제15조의2)

안 제15조의2는 수사기관이 특별한 사유로 2개월 기간내에 수사를 종결하지 못한 경우 본회의 또는 위원회에 중간보고를 하고 수사기간 연장을 요청할 수 있도록 하고, 수사기관이 중간보고 없이 수사기간을 초과하여 수사 중이거나, 연장된 수사기간을 초과하여 수사 중인 때에는 소속기관의 장이 본회의 또는 위원회에 출석하여 해명하도록 하거나 수사기관에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있도록 하려는 것임.

다만, 수사기관이 본회의 또는 위원회에 ‘중간보고’를 하였더라도 의장 또는 위원장이 수사기간을 연장하지 않았을 수 있으므로, 수사기관의 장이 중간보고를 하였으나 ‘수사기간이 연장되지 않은 경우’에는 수사기간 초과에 대한 해명·징계 등의 조치를 요구할 수 있도록 할 필요가 있다고 봄.

또한, 안 제15조의2제4항 중 ‘소속 기관의 장’이 누구인지 다소 불명확한 측면이 있으므로, 개정안 다른 조항의 용례를 참고하여 이를 ‘해당 수사기관의 장’⁷⁾으로 수정하였음.

따라서 이러한 사항 등을 반영하여 일부 체계·자구를 정비하는 수정의견을 국회사무처와 협의하여 다음과 같이 마련하였음.

7) **안 제15조(고발)** ① 본회의 또는 위원회는 증인·감정인 등이 제12조·제13조 또는 제14조제1항 본문의 죄를 범하였다고 인정한 때에는 수사기관의 장(고위공직자범죄수사처장·검찰총장 또는 경찰청장을 말한다. 이하 같다)에게 고발하여야 한다. 다만, 청문회의 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 연서에 따라 그 위원의 이름으로 고발할 수 있다.

[안 제15조의2에 대한 수정의견]

개 정 안	수 정 의 견
제15조의2(수사기간 등) ① 제15조제1항 또는 제4항에 따른 고발이 있는 경우에는 <u>수사기관(고위공직자범죄 수사처검사·검사 또는 사법경찰관을 말한다. 이하 같다)</u> 은 고발장이 접수된 날부터 2개월 이내에 수사를 종결하여야 하며, 수사기관의 장은 지체 없이 그 처분결과를 본회의 또는 위원회에 보고하여야 한다.	제15조의2(수사기간 등) ① ----- ----- ----- <u>수사기관(「고위공직자범죄 수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제4조제2항에 따른 수사처검사, 검사</u> ----- ----- ----- -----.
② 제15조제1항 또는 제4항에 따라 고발을 받은 수사기관의 장이 「형사소송법」 및 관계 법령에 따라 사건을 이송 또는 이첩하는 경우에는 지체 없이 그 이유를 본회의 또는 위원회에 보고하여야 한다.	② (개정안과 같음)
③ <u>수사기관의 장</u> 은 특별한 사유로 제1항에 따른 기간 내에 수사를 종결하지 못하였을 때에는 <u>본회의</u> 또는 위원회에 중간보고를 하고 수사기간 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 의장 또는 위원장은 2개월의 범위에서 수사기간을 연장할 수 있다.	③ <u>수사기관이</u> ----- ----- ----- <u>수사기관의 장은</u> <u>본회의</u> ----- ----- ----- -----.
④ 본회의 또는 위원회는 수사기관이 제3항에 따른 <u>중간보고</u> 없이 제1항에 따른 기간을 초과하여 수사 중이거나 제3항에 따라 연장된 수사기간을 초과하여 수사 중인 때에는 소	④ ----- ----- <u>수사기간 연장</u> ---- ----- ----- ----- <u>해당</u>

<u>속 기관의</u> 장에 대하여 본회의 또는 위원회에 출석하여 <u>해명하거나</u> 그 수사기관에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 <u>소속 기관의</u> 장은 지체 없이 필요한 조치를 하고 그 결과를 본회의 또는 위원회에 보고하여야 한다. ⑤ 위원회의 활동기한 종료 등의 사유로 제1항부터 제4항까지에 따른 보고 등을 받을 위원회가 불분명한 경우에는 <u>본회의에 보고하여야</u> 한다. 이 경우 의장은 제3항에 따라 <u>수사 기간 연장</u>을 할 수 있고 본회의는 제4항에 따른 필요한 조치를 요구할 수 있다.	<u>수사기관의</u> ----- ----- <u>해명하도록</u> <u>하거나</u> ----- -----, ----- <u>해당</u> <u>수사기관의</u> ----- ----- -----. ⑤ ----- ----- ----- --- <u>수사기관의 장은 본회의에 보고</u> <u>등을 하여야</u> ---. ----- <u>수사</u> <u>기간을 연장할 수 있고, 본회의는 수</u> <u>사기관의 장에 대하여</u> ----- -----.
--	--

(수석전문위원 정 환 철)

3. 형벌불소급의 원칙은 “행위의 가벌성” 즉 형사소추가 “언제부터 어떠한 조건하에서” 가능한가의 문제에 관한 것이고, “얼마동안” 가능한가의 문제에 관한 것은 아니므로, 과거에 이미 행한 범죄에 대하여 공소시효를 정지시키는 법률이라 하더라도 그 사유만으로 헌법 제12조 제1항 및 제13조 제1항에 규정한 죄형법정주의의 파생원칙인 형벌불소급의 원칙에 언제나 위배되는 것으로 단정할 수는 없다.

4. 공소시효가 아직 완성되지 않은 경우 위 법률조항은 단지 진행중인 공소시효를 연장하는 법률로서 이른바 부진정소급효를 갖게 되나, 공소시효제도에 근거한 개인의 신뢰와 공시시효의 연장을 통하여 달성하려는 공익을 비교형량하여 공익이 개인의 신뢰보호이익에 우선하는 경우에는 소급효를 갖는 법률도 헌법상 정당화될 수 있다.

위 법률조항의 경우에는 왜곡된 한국 반세기 헌정사의 흐름을 바로 잡아야 하는 시대적 당위성과 아울러 집권과정에서의 헌정질서파괴범죄를 범한 자들을 응징하여 정의를 회복하여야 한다는 중대한 공익이 있는 반면, 공소시효는 행위자의 의사와 관계없이 정지될 수도 있는 것이어서 아직 공소시효가 완성되지 않은 이상 예상된 시기에 이르러 반드시 시효가 완성되리라는 것에 대한 보장이 없는 불확실한 기대일 뿐이므로 공소시효에 대하여 보호될 수 있는 신뢰보호이익은 상대적으로 미약하여 위 법률조항은 헌법에 위반되지 아니한다.

5. 재판관 김진우, 재판관 이재화, 재판관 조승형, 재판관 정경식의 합헌의견

가. 진정소급입법이라 하더라도 기존의 법을 변경하여야 할 공익적 필요는 심히 중대한 반면에 그 법적 지위에 대한 개인의 신뢰를 보호하여야 할 필요가 상대적으로 적어 개인의 신뢰이익을 관철하는 것이 객관적으로 정당화될 수 없는 경우에는 예외적으로 허용될 수 있다.

나. 진정소급입법이 허용되는 예외적인 경우로는 일반적으로, 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나, 법적 상태가 불확실하고 혼란스러웠거나 하여 보호할 만한 신뢰의 이익이 적은 경우와 소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 아주 경미한 경우, 그리고 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우를 들 수 있다.

다. 이 사건 반란행위 및 내란행위자들은 우리 헌법질서의 근간을 이루고 있는

자유민주적 기본질서를 파괴하였고, 그로 인하여 우리의 민주주의가 장기간 후퇴한 것은 말할 것도 없고, 많은 국민의 그 생명과 신체가 침해되었으며, 전국민의 자유가 장기간 억압되는 등 국민에게 끼친 고통과 해악이 너무도 심대하여 공소시효의 완성으로 인한 이익은 단순한 법률적 차원의 이익이고, 헌법상 보장된 기본권적 법익에 속하지 않는 반면, 집권과정에서 헌정질서파괴범죄를 범한 자들을 응징하여 정의를 회복하여 왜곡된 우리 헌정사의 흐름을 바로 잡아야 할 뿐만 아니라, 앞으로는 우리 헌정사에 다시는 그와 같은 불행한 사태가 반복되지 않도록 자유민주적 기본질서의 확립을 위한 헌정사적 이정표를 마련하여야 할 공익적 필요는 매우 중대한 반면, 이 사건 반란행위자들 및 내란 행위자들의 군사반란죄나 내란죄의 공소시효완성으로 인한 법적 지위에 대한 신뢰이익이 보호받을 가치가 별로 크지 않다는 점에서, 이 법률조항은 위 행위자들의 신뢰이익이나 법적 안정성을 물리치고도 남을 만큼 월등히 중대한 공익을 추구하고 있다고 평가할 수 있어, 이 법률조항이 위 행위자들의 공소시효완성에 따르는 법적 지위를 소급적으로 박탈하고, 그들에 대한 형사소추를 가능하게 하는 결과를 초래하여 그 합헌성 인정에 있어서 엄격한 심사기준이 적용되어야 한다고 하더라도, 이 법률조항은 헌법적으로 정당화된다고 할 것이다.

라. 위 법률조항은 헌정질서파괴범죄자들에 대하여 국가가 실효적으로 소추권을 행사할 수 있는 기간을 다른 일반국민들에 대한 시효기간과 동일하게 맞추으로써, 그 범죄행위로 인하여 초래되었던 불평등을 제거하겠다는 것에 불과하여, 위 범죄행위자들을 자의적으로 차별하는 것이 아닐 뿐만 아니라, 오히려 실질적 정의와 공평의 이념에 부합시키는 조치라고 할 수 있다.

재판관 김용준, 재판관 김문희, 재판관 황도연, 재판관 고중석, 재판관 신창언의 한정위헌의견

형사실체법의 영역에서 형벌은 바로 신체의 자유와 직결되기 때문에 적어도 범죄구성요건과 형벌에 관한 한, 어떠한 공익상의 이유도, 국가적인 이익도 개인의 신뢰보호의 요청과 법적 안정성에 우선할 수 없고, 공소시효가 이미 완성되어 소추할 수 없는 상태에 이른 뒤에 뒤늦게 소추가 가능하도록 하는 새로운 법률을 제정하는 것은 결과적으로 형벌에 미치는 사실적 영향에서는 형벌을 사후적으로 가능하게 하는 새로운 범죄구성요건의 제정과 실질에 있어서는 마찬가지이므로, 공소시효가 이미 완성된 경우에 그 뒤 다시 소추할 수 있도록 법률로써 규정하는 것은 헌법 제12조 제1항 후단의 적법절차의 원칙과 제13조 제1항의 형벌불소급의 원칙 정신에 비추어 헌법적으로 받아들일 수 없는 위헌적인 것이다.