



제418회 국회 (정기회)
제4차 국회운영위원회

탄핵소추 남용 방지에 관한 특별법안 검 토 보 고

〈국회의 탄핵소추 남용 방지 관련〉

■ 주진우의원 대표발의(의안번호 제2203965호)

2024. 10.

국 회 운 영 위 원 회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	2
III . 주요내용	3
IV . 검토의견	7
1. 총 괄	7
2. 제정안의 조문별 검토	14
3. 관계기관의 의견	31

I . 제 안 경 위

1. 발 의 자 : 주진우 · 강대식 · 강명구 · 강민국 · 강선영 · 강승규
고동진 · 광규택 · 구자근 · 권성동 · 권영세 · 권영진
김 건 · 김기웅 · 김기현 · 김대식 · 김도읍 · 김미애
김민전 · 김상욱 · 김상훈 · 김석기 · 김선교 · 김성원
김소희 · 김승수 · 김예지 · 김용태 · 김위상 · 김은혜
김장겸 · 김재섭 · 김정재 · 김종양 · 김태호 · 김형동
김희정 · 나경원 · 박대출 · 박덕흠 · 박상웅 · 박성민
박성훈 · 박수민 · 박수영 · 박정하 · 박정훈 · 박준태
박충권 · 박형수 · 배준영 · 배현진 · 백종현 · 서명옥
서범수 · 서일준 · 서지영 · 서천호 · 성일종 · 송석준
송언석 · 신동욱 · 신성범 · 안상훈 · 안철수 · 엄태영
우재준 · 유상범 · 유영하 · 유용원 · 윤상현 · 윤영석
윤재옥 · 윤한홍 · 이달희 · 이만희 · 이상휘 · 이성권
이양수 · 이인선 · 이종배 · 이종욱 · 이철규 · 이현승
인요한 · 임이자 · 임종득 · 장동혁 · 정동만 · 정성국
정연욱 · 정점식 · 정희용 · 조경태 · 조배숙 · 조승환
조은희 · 조정훈 · 조지연 · 주호영 · 진종오 · 최보운
최수진 · 최은석 · 최형두 · 추경호 · 한기호 · 한지아 의원(108인)

2. 제 안 일 : 2024. 9. 12.

3. 회 부 일 : 2024. 9. 13.

※ 의안번호 : 3965

II. 제안이유

우리 헌법상 탄핵심판제도는 민주주의 원리와 법치주의 원리를 바탕으로 국회에 의한 권력 통제와 헌법재판소의 탄핵심판을 통한 헌법의 수호를 그 본질적 기능으로 삼고 있음. 이러한 탄핵심판제도는 헌법과 법률로 정하는 요건과 절차를 준수하여 탄핵심판이 남용되지 않는 범위에서 신중하게 행사될 필요가 있음.

제16대 국회부터 제20대 국회까지 총 14건의 탄핵소추안이 발의되어 각 국회 입법기별로 평균 3건도 안되게 탄핵소추 권한이 신중하게 행사되어 왔으나, 제21대 국회에는 총 13건의 탄핵소추안이 발의된 바 있고 제22대 국회는 개원한지 3개월도 채 안된 시점에서 무려 7건의 탄핵소추안이 발의되는 등 최근 들어 탄핵소추 발의가 무분별하게 남발되어 국민적 우려가 심각한 수준에 이르렀음.

더구나 직무를 개시한 지 얼마 안 된 행정기관의 장을 연속적으로 탄핵소추하여 권한행사가 정지되도록 함으로써 해당 행정기관의 기능이 사실상 마비될 정도에 이르는 부작용을 초래한 바 있고, 검사가 국회

의원 자신이나 해당 국회의원이 소속된 정당에 대하여 수사를 했다는 이유로 객관적인 사실을 적시하지 않고 탄핵소추를 하는 등 탄핵소추 권한을 정치적으로 남용하는 사태로 인하여 헌법상 권력분립의 원칙이 심각하게 훼손되고 있다는 비판이 강하게 제기되고 있는 실정임.

이에 탄핵소추 권한 남용 금지의 원칙과 탄핵소추 발의 가능 시기, 보복 탄핵소추 발의의 금지, 탄핵소추 시효, 중복 탄핵소추 발의의 금지, 탄핵소추 발의자 소속 정당의 탄핵심판 비용 등의 부담 제도, 탄핵소추 발의자 소속 정당의 공탁금 납부 및 국고 귀속에 관한 규정 등 탄핵소추 남용 방지를 위한 여러 원칙 및 제도를 마련하여 탄핵소추 제도가 남용되는 것을 억제함으로써 입법부, 행정부 및 사법부 간에 견제와 균형의 원리가 제대로 작동되고, 헌정질서가 정상적으로 유지되도록 하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 탄핵소추 권한의 남용 금지의 원칙 명시(안 제3조)

탄핵소추 권한은 헌법상 권력분립원칙에 부합하는 범위에서 행사되어야 하며, 행정권 및 사법권의 행사에 부당하게 관여할 목적으로 행사해서는 아니 된다는 원칙을 명시적으로 규정함.

나. 탄핵소추 발의 가능 시기 명시(안 제4조)

탄핵소추 대상 공직자가 해당 공직의 직무를 개시하거나 헌법재판소의 탄핵심판 청구 기각결정으로 직무에 복귀한 날부터 6개월이 지나기

전에는 탄핵소추를 발의하지 못하도록 함.

다. 직무대행자에 대한 탄핵소추 발의 원칙적 금지 및 예외적 허용 시의 탄핵소추 요건 명시(안 제5조)

- 1) 탄핵소추 대상자의 궐위나 사고 등으로 그 권한을 대행하게 되는 경우 그 직무대행자에 대해서는 탄핵소추를 발의를 못하도록 하되, 직무대행 전의 직위가 탄핵소추 대상인 경우에는 탄핵소추를 발의할 수 있도록 함.
- 2) 직무대행자에 대하여 탄핵소추를 발의하는 경우로서 직무대행 직위에 대한 탄핵소추 요건이 직무대행 전의 직위에 적용되는 탄핵소추 요건보다 가중된 경우에는 그 가중된 탄핵소추 요건을 갖추도록 함.

라. 보복 탄핵소추 발의의 금지 규정 마련(안 제6조)

- 1) 국회의원은 자신이나 가족에 대하여 수사 중이거나 수사하였던 검사 등이나 재판 중이거나 재판하였던 법관에 대해서는 탄핵소추를 발의하지 못하도록 함으로써 탄핵소추와 관련하여 이해충돌 방지를 도모함.
- 2) 정당이나 정당 소속의 국회의원에 대하여 수사 중이거나 수사하였던 검사 등이나 재판 중이거나 재판하였던 법관에 대해서는 해당 정당 소속 국회의원은 탄핵소추를 발의하지 못하도록 함.

마. 탄핵소추 시효 제도 마련 및 탄핵심판 청구 요건의 강화(안 제7조)

- 1) 탄핵소추는 탄핵소추 사유가 있는 후 3년이 경과한 때에는 이를 할 수 없도록 하되, 그 기간 내에 국회의원의 임기가 만료된 때에는

새로 국회의원의 임기가 개시된 후 1개월이 경과할 때까지, 동일한 사유에 관하여 공소의 제기가 있는 때에는 사건의 판결이 확정된 후 1년이 경과할 때까지 탄핵소추를 할 수 있도록 함.

- 2) 국회는 탄핵소추를 의결하여 탄핵심판 청구를 할 때에는 탄핵소추의 사유와 증거를 구체적이고 명확하게 제시하도록 탄핵심판 청구 요건을 추가함.

바. 중복 탄핵소추 발의의 금지 규정 마련(안 제8조)

헌법재판소가 탄핵심판 청구 사건에 대해서 기각하는 결정을 한 경우에는 피청구인인 공직자에 대하여 해당 탄핵심판 청구 사유와 동일한 사유로는 중복해서 탄핵소추를 발의하지 못하도록 함.

사. 탄핵소추 발의자 소속 정당의 탄핵심판 비용 등의 부담 규정 마련
(안 제9조)

헌법재판소는 탄핵심판 청구 사건에 대해서 각하하거나 기각하는 결정을 하는 경우 탄핵소추 발의자가 소속된 정당에 고의 또는 중대한 과실이 있는 때에는 그 정당에 헌법재판소의 심판비용 및 그 밖에 탄핵심판 청구 및 수행에 소요된 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있도록 함.

아. 탄핵소추 발의자 소속 정당의 공탁금 납부 및 국고 귀속 규정 마련
(안 제10조)

- 1) 헌법재판소는 탄핵심판이 청구된 경우 탄핵소추 발의자가 소속된 정당에 대하여 탄핵소추 의결로 직무가 정지되는 공직자에게 직무

정지 기간 동안 지급될 보수에 상당하는 금액을 공탁금으로 납부할 것을 명할 수 있도록 함.

- 2) 헌법재판소는 탄핵심판 청구를 기각하는 경우에 그 심판청구의 기초가 되는 탄핵소추 발의가 권리의 남용이라고 인정되거나 탄핵심판 청구를 각하하는 경우에는 공탁금의 전부 또는 일부의 국고 귀속을 명할 수 있도록 함.

IV. 검토의견

1. 총괄

가. 탄핵제도 개관 및 현황

탄핵이란 일반적인 사법절차나 징계절차에 따라 소추하거나 징계하기 곤란한 행정부의 고위직 공무원이나 법관 등과 같이 신분이 보장된 공무원이 직무상 중대한 잘못을 범한 경우에 이를 의회가 소추하고 헌법재판소가 판단하여 해당 공직에서 파면하는 제도를 의미함¹⁾.

이는 국회를 통한 대의적 권력통제의 절차로서 헌법에 의해 특별한 보호를 받는 대통령, 법관 등 공직자라 하더라도 국회를 통해서 국민 앞에 책임을 지도록 하는 최후적 권력통제 수단이며 이들 공직자에 의한 헌법침해로부터 헌법을 수호하고 유지하는 수단으로 기능함.

우리나라는 1948년 건국헌법 이래 여러 차례 헌법개정을 거쳐 탄핵의 대상, 소추기관 및 심판기관의 변천이 있었으나 현재까지 탄핵제도를 계속 규정하고 있으며, 현행헌법은 탄핵의 소추기관과 심판기관을 나누어 국회에 소추권을, 헌법재판소에 심판권을 부여하고 있음.²⁾

[표-1] 우리나라 탄핵소추·탄핵심판 기관 변천사

구분	건국헌법	3차 개정	5차 개정	7차 개정	현행헌법
탄핵소추	국회(단원제)	국회(양원제)	국회(단원제)		
탄핵심판	탄핵재판소	헌법재판소	탄핵심판위원회	헌법위원회	헌법재판소

1) 장영수, 「헌법학」, 홍문사, p.1309; 헌법재판소 2004. 5. 14. 선고 2004헌나1 결정

2) 이른바 ‘사법형 탄핵제도’로서 이는 탄핵소추권 뿐만 아니라 탄핵심판권 또한 의회에 부여된 ‘정치형 탄핵제도’와 구별되며, ‘사법형 탄핵제도’의 대표적인 국가는 우리나라와 독일, ‘정치형 탄핵제도’의 대표적인 국가는 미국과 영국이 있음(김하열, 「헌법소송법」, 박영사, 2023, p.706)

현행 헌법상 탄핵소추 대상 직위를 살펴보면, ① 대통령 · 국무총리 · 국무위원 · 행정각부의 장 · 헌법재판소 재판관 · 중앙선거관리위원회 위원 · 감사원장 · 감사위원은 헌법에서 직접 명시³⁾하고 있으며, ② 경찰청장, 국가수사본부장, 방송통신위원회 위원장, 원자력안전위원회 위원장, 각급 선거관리위원회 위원, 검사, 고위공직자범죄수사처의 처장 · 차장 · 수사처 검사, 특별검사 · 특별검사보는 개별 법률에 탄핵소추 근거 규정⁴⁾을 두고 있음.

현행 헌법은 탄핵의 사유에 관해 ‘직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때’로 규정⁵⁾하고 있으므로, ‘직무집행’과 무관한 사생활이나 ‘헌법이나 법률’ 위반이 아닌 정치적 무능력이나 정책 결정상 잘못 등 직책수행의 성실성 여부는 소추사유가 될 수 없다는 것이 헌법재판소의 입장임.⁶⁾

3) 「대한민국헌법」 제65조 ① 대통령 · 국무총리 · 국무위원 · 행정각부의 장 · 헌법재판소 재판관 · 법관 · 중앙선거관리위원회 위원 · 감사원장 · 감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

4) 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제14조(경찰청장) ⑤ 경찰청장이 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배하였을 때에는 국회는 탄핵 소추를 의결할 수 있다.

제16조(국가수사본부장) ⑤ 국가수사본부장이 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배하였을 때에는 국회는 탄핵 소추를 의결할 수 있다.

「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제6조(위원장) ⑤ 국회는 위원장이 그 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제6조(위원장) ⑤ 국회는 위원장이 그 직무를 집행함에 있어 헌법이나 법률을 위반한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

「선거관리위원회법」 제9조(위원의 해임사유) 각급선거관리위원회의 위원은 다음 각호의 1에 해당할 때가 아니면 해임 · 해촉 또는 파면되지 아니한다.

2. 탄핵결정으로 파면된 때

「검찰청법」 제37조(신분보장) 검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분이나 적격심사에 의하지 아니하고는 해임 · 면직 · 정직 · 감봉 · 견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제14조(신분보장) 처장, 차장, 수사처검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 해임 · 면직 · 정직 · 감봉 · 견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제16조(신분보장) 특별검사 및 특별검사보는 탄핵 또는 금고 이상의 형을 선고받지 아니하고는 파면되지 아니한다.

5) 「대한민국헌법」 제65조 ① 대통령 · 국무총리 · 국무위원 · 행정각부의 장 · 헌법재판소 재판관 · 법관 · 중앙선거관리위원회 위원 · 감사원장 · 감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

6) 헌법재판소 2004. 5. 14. 선고 2004헌나1 결정

탄핵소추는 국회 재적의원 3분의 1 이상의 발의와 국회 재적의원 과반수의 찬성이 필요하고, 소추대상자가 대통령인 경우 국회 재적의원 과반수의 발의와 국회 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 필요함.⁷⁾

탄핵소추의 발의가 있는 때에는 국회의장은 즉시 본회의에 보고하고, 본회의는 의결로 법제사법위원회에 회부하여 조사하게 할 수 있음. 본회의가 법제사법위원회에 회부하기로 의결하지 아니한 경우에는 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 탄핵소추 여부를 무기명으로 표결하여야 하며, 이 기간 내에 표결하지 아니한 탄핵소추안은 폐기된 것으로 간주됨.⁸⁾

탄핵소추의 발의에는 소추대상자의 성명·직위와 탄핵소추의 사유·증거, 그 밖에 조사에 참고가 될 만한 자료를 제시하여야 하는데, 이는 탄핵소추 발의의 헌법 내재적 한계를 제시한 것으로 이해됨.⁹⁾

국회에서 탄핵소추가 의결된 후 소추의결서가 송달되면 피소추자는 헌법재판소에서 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지되며, 임명권자는 소추된 사람의 사직원을 접수하거나 해임할 수 없음.¹⁰⁾

7) 「대한민국헌법」 제65조 ② 제1항의 탄핵소추는 국회재적의원 3분의 1 이상의 발의가 있어야 하며, 그 의결은 국회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다. 다만, 대통령에 대한 탄핵소추는 국회재적의원 과반수의 발의와 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

8) 「국회법」 제130조(탄핵소추의 발의) ① 탄핵소추가 발의되었을 때에는 의장은 발의된 후 처음 개의하는 본회의에 보고하고, 본회의는 의결로 법제사법위원회에 회부하여 조사하게 할 수 있다.

② 본회의가 제1항에 따라 탄핵소추안을 법제사법위원회에 회부하기로 의결하지 아니한 경우에는 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 탄핵소추 여부를 무기명투표로 표결한다. 이 기간 내에 표결하지 아니한 탄핵소추안은 폐기된 것으로 본다.

9) 김하열, 「헌법소송법」, 박영사, 2023, p.734

10) 「대한민국헌법」 제65조 ③ 탄핵소추의 의결을 받은 자는 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지된다.

「국회법」 제134조(소추의결서의 송달과 효과) ② 소추의결서가 송달되었을 때에는 소추된 사람의 권한행사는 정지되며, 임명권자는 소추된 사람의 사직원을 접수하거나 소추된 사람을 해임할 수 없다.

탄핵심판은 국회 법제사법위원회 위원장이 소추위원이 되어 소추의결서의 정본을 헌법재판소에 제출함으로써 청구하고,¹¹⁾ 헌법재판소 재판관 6인 이상의 찬성으로 탄핵의 결정을 할 수 있으며,¹²⁾ 이 경우 피소추자는 공직에서 파면되나 민·형사상 책임이 면제되지 아니하고, 탄핵결정의 선고 받은 날부터 5년이 경과하지 아니하면 공무원이 될 수 없음.¹³⁾

한편, 지난 제16대국회부터 제22대국회(2024. 10. 10. 기준)까지 국회의 입법기별 탄핵소추안 발의 및 처리 현황을 살펴보면, 총 34건의 탄핵소추안이 발의되었고, 이 중 8건 가결, 1건 부결, 6건 철회 및 15건이 폐기되었으며, 현재 4건이 법제사법위원회에 회부되어 조사 중에 있음.

[표-2] 제16대 ~ 제22대국회 입법기별 탄핵소추안 처리 현황

구 분		의 안 명	처리결과
제16대국회 (2000-2004)	4건	검찰총장(박순용)탄핵소추안	폐기
		대검찰청차장검사(신승남)탄핵소추안	폐기
		검찰총장(신승남)탄핵소추안	폐기
		대통령(노무현)탄핵소추안	원안가결
제17대국회 (2004-2008)	3건	검사(최재경)탄핵소추안	폐기
		검사(김기동)탄핵소추안	폐기
		검사(김홍일)탄핵소추안	폐기
제18대국회 (2008-2012)	1건	대법관(신영철) 탄핵소추안	폐기

11) 「헌법재판소법」 제49조(소추위원) ① 탄핵심판에서는 국회 법제사법위원회의 위원장이 소추위원이 된다.
② 소추위원은 헌법재판소에 소추의결서의 정본을 제출하여 탄핵심판을 청구하며, 심판의 변론에서 피청구인을 신문할 수 있다.

12) 「대한민국헌법」 제113조 ① 헌법재판소에서 법률의 위헌결정, 탄핵의 결정, 정당해산의 결정 또는 헌법소원에 관한 인용결정을 할 때에는 재판관 6인 이상의 찬성이 있어야 한다.

13) 「대한민국헌법」 제65조 ④ 탄핵결정은 공직으로부터 파면함에 그친다. 그러나, 이에 의하여 민사상이나 형사상의 책임이 면제되지는 아니한다.

「헌법재판소법」 제54조(결정의 효력) ① 탄핵결정은 피청구인의 민사상 또는 형사상의 책임을 면제하지 아니한다.

② 탄핵결정에 의하여 파면된 사람은 결정 선고가 있는 날부터 5년이 지나지 아니하면 공무원이 될 수 없다.

제19대 국회 (2012-2016)	1건	행정자치부장관(정종섭) 탄핵소추안	폐기
제20대 국회 (2016-2020)	5건	대통령(박근혜)탄핵소추안	원안가결
		기획재정부장관(홍남기) 탄핵소추안	폐기
		기획재정부장관(홍남기) 탄핵소추안	폐기
		법무부장관(추미애) 탄핵소추안	폐기
		기획재정부장관(홍남기) 탄핵소추안	폐기
제21대 국회 (2020-2024)	13건	법무부장관(추미애) 탄핵소추안	부결
		법관(임성근) 탄핵소추안	원안가결
		행정안전부장관(이상민) 탄핵소추안	원안가결
		검사(안동완) 탄핵소추안	원안가결
		방송통신위원회 위원장(이동관) 탄핵소추안	철회
		검사(손준성) 탄핵소추안	철회
		검사(이정섭) 탄핵소추안	철회
		검사(이회동) 탄핵소추안	철회
		검사(임홍석) 탄핵소추안	철회
		방송통신위원회 위원장(이동관) 탄핵소추안	철회
		검사(손준성) 탄핵소추안	원안가결
		검사(이정섭) 탄핵소추안	원안가결
		방송통신위원회 위원장(이동관) 탄핵소추안	폐기
제22대 국회 (2024-2028)	7건	방송통신위원회 위원장(김홍일) 탄핵소추안	폐기
		검사(강백신) 탄핵소추안	법사위원회
		검사(김영철) 탄핵소추안	법사위원회
		검사(박상용) 탄핵소추안	법사위원회
		검사(엄희준) 탄핵소추안	법사위원회
		방송통신위원회 위원장직무대행(이상인) 탄핵소추안	폐기
		방송통신위원회 위원장(이진숙) 탄핵소추안	원안가결

나. 제정안의 주요내용

제정안은 총 12개의 조문으로 구성되어 있으며, 주요내용은 다음과 같음.

첫째, 탄핵소추 권한은 헌법상 권력분립원칙에 부합하는 범위에서 행사되어야 하며, 행정권 및 사법권의 행사에 부당하게 관여할 목적으로 행사해서는 아니된다는 원칙을 명시적으로 규정함(안 제3조).

둘째, 탄핵소추 대상 공직자가 해당 공직의 직무를 개시하거나 헌법재판소의 탄핵심판 청구 기각결정으로 직무에 복귀한 날부터 6개월이 지나기 전에는 탄핵소추를 발의하지 못하도록 함(안 제4조).

셋째, 직무대행자에 대하여는 그 직무대행 전의 직위가 탄핵소추 대상인 경우를 제외하고는 탄핵소추 발의를 금지하고, 이 경우 직무대행 직위에 대한 탄핵소추 요건이 가중된 경우에는 그 요건을 갖추도록 함(안 제5조).

넷째, 탄핵소추는 원칙적으로 탄핵소추 사유가 있는 후 3년이 경과한 때에는 이를 할 수 없도록 하고, 국회의 탄핵심판 청구 시 탄핵소추의 사유와 증거를 구체적이고 명확하게 제시하도록 함(안 제7조).

다섯째, 헌법재판소는 탄핵심판 청구 사건에 대해서 각하하거나 기각하는 결정을 하는 경우 탄핵소추 발의자가 소속된 정당에 고의 또는 중대한 과실이 있는 때에는 그 정당에 헌법재판소의 심판비용 및 탄핵심판 청구 및 수행에 소요된 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있도록 함(안 제9조).

여섯째, 헌법재판소는 탄핵심판이 청구된 경우 탄핵소추 발의자가 소속된 정당에 대하여 탄핵소추 의결로 직무가 정지되는 공직자에게 직무정지 기간 동안 지급될 보수에 상당하는 금액을 공탁금으로 납부할 것을 명하고, 탄핵심판 청구가 기각하거나 각하하는 경우 공탁금의 전부 또는 일부의 국고 귀속을 명할 수 있도록 함(안 제10조).

[표-3] 제정안의 조문 체계

조 문	주요 내용
제1조	목 적
제2조	다른 법률과의 관계
제3조	탄핵소추 권한의 남용 금지의 원칙
제4조	탄핵소추 발의 가능 시기
제5조	직무대행자에 대한 탄핵소추 발의 금지 등
제6조	보복 탄핵소추 발의의 금지
제7조	탄핵소추 시효 등
제8조	중복 탄핵소추 발의의 금지
제9조	탄핵소추 발의자 소속 정당의 탄핵심판 비용 등의 부담
제10조	탄핵소추 발의자 소속 정당의 공탁금 납부 및 국고 귀속
제11조	연대 부담·납부 책임
제12조	연대 부담·납부 책임에 관한 「민법」의 준용

2. 제정안의 조문별 검토

가. 목적 및 다른 법률과의 관계(안 제1조 및 제2조)

안 제1조 및 제2조는 해당 법률의 목적과 탄핵소추 및 탄핵심판에 관한 다른 법률과의 관계를 규정하고 있음.

[표-4] 제정안 조문대비표

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 무분별한 탄핵소추의 남용으로 인하여 행정, 수사, 사법, 감사 등 국가의 주요 기능에 마비사태가 초래되는 것을 방지하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 헌정질서가 정상적으로 유지되도록 하고, 국가 기능의 원활한 작동을 통하여 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.
제2조(다른 법률과의 관계) 탄핵소추 및 탄핵심판에 관하여 이 법에서 규정한 사항에 대해서는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

안 제1조는 제정안의 목적과 그 목적달성에 필요한 수단을 밝히고 있음. 구체적으로 제정안의 목적은 ‘헌정질서의 정상적 유지’와 ‘국가 기능의 원활한 작동을 통한 국민의 삶의 질 향상’이고, 이를 달성하기 위한 수단은 ‘탄핵소추의 남용으로 인하여 국가의 주요 기능에 마비사태가 초래되는 것을 방지하는데 필요한 사항’임.

한편, 안 제2조는 탄핵소추 및 탄핵심판에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하도록 규정하고 있는데, 현행법상 탄핵소추에 관하여는 「국회법」 제130조부터 제134조까지, 탄핵심판에 관하여는 「헌법재판소법」 제48조부터 제54조까지 등에서 규율하고 있으므로, 제정안과 「국회법」 및 「헌법재판소법」 상호 간 모순·저축을 방지하기 위한 취지로 이해됨.

나. 탄핵소추 권한남용 금지원칙 명시(안 제3조)

안 제3조는 국회가 탄핵소추 권한을 행사함에 있어 헌법상 권력분립의 원칙에 부합하고, 행정권 및 사법권의 행사에 부당하게 관여할 목적으로 행사하여서는 아니된다고 규정하고 있음.

[표-5] 제정안 조문대비표

제 정 안
제3조(탄핵소추 권한의 남용 금지의 원칙) 탄핵소추 권한은 헌법상 권력분립의 원칙에 부합하는 범위에서 행사되어야 하며, 행정권 및 사법권의 행사에 부당하게 관여할 목적으로 행사하여서는 아니 된다.

현행법상 국회에서 탄핵소추가 의결되면 소추대상자는 소추의결서를 송달받은 때부터 헌법재판소의 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지되고, 임명권자는 소추대상자의 사직원을 접수하거나 해임할 수 없게 됨.¹⁴⁾

이 경우 소추대상자는 탄핵심판이 있을 때까지 일정 기간 헌법과 법률이 부여한 자신의 권한을 행사하지 못함에 따라 국정운영에 상당한 차질이 발생할 수 있으므로, 국회의 탄핵소추권이 남용될 경우 국가기관 상호간의 견제와 균형을 통한 국가권력의 통제를 의미하는 ‘권력분립의 원칙’에 위배될 우려가 있음.

14) 「대한민국헌법」 제65조 ③ 탄핵소추의 의결을 받은 자는 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지된다.
「국회법」 제134조(소추의결서의 송달과 효과) ② 소추의결서가 송달되었을 때에는 소추된 사람의 권한 행사는 정지되며, 임명권자는 소추된 사람의 사직원을 접수하거나 소추된 사람을 해임할 수 없다.
「헌법재판소법」 제50조(권한 행사의 정지) 탄핵소추의 의결을 받은 사람은 헌법재판소의 심판이 있을 때까지 그 권한 행사가 정지된다.

따라서, 국회의 탄핵소추 권한이 권력 간의 견제와 균형의 본질을 넘어, 다른 헌법기관에 대한 부당한 개입이나 관여에 이르는 경우 탄핵소추안의 발의는 헌법적 한계를 벗어나게 되고, 이는 국회의 탄핵소추 의결절차 또는 헌법재판소의 탄핵심판 절차에서 탄핵소추권의 남용 여부에 관한 판단을 통해 통제됨.

이에 제정안은 국회의 탄핵소추 권한의 남용금지 원칙을 명시적으로 규정함으로써 헌법이 국회에 부여한 탄핵소추 권한에 내재된 헌법적 한계를 실정법에 확인하는 의미를 가진다고 보임.

다. 탄핵소추 발의 가능시기 명시(안 제4조)

안 제4조는 탄핵소추 대상 공직자가 해당 공직의 직무를 개시하거나 헌법재판소의 탄핵심판 청구 기각결정으로 직무에 복귀한 날부터 6개월이 경과하기 전에는 탄핵소추를 발의할 수 없도록 하려는 것임.

[표-6] 제정안 조문대비표

제 정 안
제4조(탄핵소추 발의 가능 시기) 탄핵소추 대상 공직자가 해당 공직의 직무를 개시(헌법재판소의 탄핵심판 청구 기각결정으로 직무에 복귀하는 경우를 포함한다)한 날부터 6개월이 지나기 전에는 탄핵소추를 발의하지 못한다.

안 제4조에 따르면 소추대상 공직자가 직무를 개시한 날(헌법재판소의 탄핵심판 청구 기각결정으로 직무에 복귀한 날)부터 6개월이 지나기 전에는 탄핵소추를 발의할 수 없도록 제한을 두고 있는데,

6개월이 경과하기 전 공직자가 그 직무집행에 있어 헌법 위반(기본권침해 등)이나 법률을 위반(형사법이나 공직수행 관련 법률 등)하여 탄핵사유를 명백히 충족하는 경우에도 그 공직자에 대한 탄핵소추가 원천적으로 불가능하게 되어 탄핵소추 남용 방지의 한계 설정이 헌법에서 정한 탄핵사유를 제한하는 것이 아닌지 검토가 필요함.

라. 직무대행자에 대한 원칙적 탄핵소추 발의금지 명시(안 제5조)

안 제5조는 소추대상자의 궐위나 사고 등으로 직무대행자가 그 권한을 대행하는 경우 그 직무대행자의 본래 직위가 탄핵소추 대상에 해당하는 경우를 제외하고는 탄핵소추를 발의할 수 없도록 하고(제1항), 이 경우 소추대상자의 탄핵소추 요건과 직무대행자의 그것이 상이한 경우에는 가중된 탄핵소추 요건을 충족하도록 하려는 것임(제2항).

[표-7] 제정안 조문대비표

제 정 안
제5조(직무대행자에 대한 탄핵소추 발의 금지 등) ① 탄핵소추 대상자의 궐위나 사고 등으로 직무대행자가 그 권한을 대행하게 되는 경우 그 직무대행자에 대해서는 탄핵소추를 발의하지 못한다. 다만, 직무대행 전의 직위가 탄핵소추 대상인 경우에는 탄핵소추를 발의할 수 있다.
② 제1항 단서에 따라 직무대행자에 대하여 탄핵소추를 발의하는 경우로서 직무대행 직위에 대한 탄핵소추 요건이 직무대행 전의 직위에 적용되는 탄핵소추 요건보다 가중된 경우에는 그 가중된 탄핵소추 요건을 갖추어야 한다.

현행 헌법상 탄핵소추의 대상이 되는 공직자는 ① 대통령, ② 국무총리, ③ 국무위원, ④ 행정각부의 장, ⑤ 헌법재판소 재판관, ⑥ 법관, ⑦ 중앙선거관리위원회 위원, ⑧ 감사원장, ⑨ 감사위원, ⑩ 기타 법률이 정한 공무원(검찰총장, 경찰청장, 방송통신위원회 위원장 등)이 있음.

그 중 업무의 독립성과 일신전속성을 본질로 하는 헌법재판소 재판관, 법관, 중앙선거관리위원회 위원 및 감사위원 등은 그 직위의 성질상 직무대행자가 있을 수 없으므로, 안 제5조가 적용되는 범위는 대통령, 국무총리, 국무위원, 감사원장, 검찰총장, 경찰청장 등이 해당함.

안 제5조제1항 본문은 국무위원 또는 행정각부의 장을 정부위원이 대행하는 경우¹⁵⁾(정부조직법 제7조제2항 및 제10조), 경찰청장을 경찰차장이 대행하는 경우¹⁶⁾ 및 방송통신위원회 위원장을 부위원장이 대행하는 경우¹⁷⁾ 등 직무대행자의 본래 직위가 탄핵소추 대상에 해당하지 아니한 경우에는 탄핵소추를 발의할 수 없도록 규정하고 있음.

그런데, 직무대행자는 원래의 대상자의 지위에서 대상자의 직무를 수행한다는 점에서 양자를 달리 볼 이유가 없으므로 헌법질서의 수호라는 탄핵의 기능에 비추어 직무대행자도 탄핵의 대상이 된다는 의견¹⁸⁾과

직무대행자에 대한 탄핵소추를 제한하는 경우 해당 직을 공식으로 두고 직무대행이 권한을 행사토록 함으로써 해당 규정이 남용될 가능성이 있다는 의견¹⁹⁾ 등이 있음을 고려할 필요가 있음.

한편, 우리 헌법은 다른 탄핵대상자와 구별해서 대통령에 대하여만 강화된 탄핵소추 발의요건을 규정하고 있으므로²⁰⁾, 제2항은 대통령의 궐위나 사고가 있어 국무총리 또는 국무위원이 대행하는 경우에만 적용될

15) 「정부조직법」 제7조(행정기관의 장의 직무권한) ② 차관(제29조제2항·제34조제3항 및 제38조제2항에 따라 과학기술정보통신부·행정안전부 및 산업통상자원부에 두는 본부장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 차장(국무조정실 차장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)은 그 기관의 장을 보좌하여 소관사무를 처리하고 소속공무원을 지휘·감독하며, 그 기관의 장이 사고로 직무를 수행할 수 없으면 그 직무를 대행한다. 다만, 차관 또는 차장이 2명 이상인 기관의 장이 사고로 직무를 수행할 수 없으면 대통령령으로 정하는 순서에 따라 그 직무를 대행한다.

제10조(정부위원) 국무조정실의 실장 및 차장, 부·처·청의 처장·차관·청장·차장·실장·국장 및 차관보와 제29조제2항·제34조제3항 및 제38조제2항에 따라 과학기술정보통신부·행정안전부 및 산업통상자원부에 두는 본부장은 정부위원이 된다.

16) 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제15조(경찰청 차장) ② 차장은 경찰청장을 보좌하며, 경찰청장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

17) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제6조(위원장) ④ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장과 위원회가 미리 정한 위원 순으로 그 직무를 대행한다.

18) 김하열, 「헌법소송법」, 박영사, 2023, p.722

19) 국회입법조사처, 「탄핵소추 남용 방지에 관한 특별법안 조사분석」, 2024, p.4

20) 「대한민국헌법」 제65조 ② 제1항의 탄핵소추는 국회재적의원 3분의 1 이상의 발의가 있어야 하며, 그 의결은 국회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다. 다만, 대통령에 대한 탄핵소추는 국회재적의원 과반수의 발의와 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

것으로 보이는데, 대통령에 대한 가중된 요건을 대통령 직무대행자의 경우에도 동일하게 적용하는 것은 해당 직무대행자의 지위와 직무를 고려할 때 적절한 것으로 보임.

마. 보복 성격의 탄핵소추 발의금지 규정 마련(안 제6조)

안 제6조는 ① 국회의원은 자신 또는 가족에 대하여 수사 중이거나 수사하였던 검사·수사처검사·경찰청장·국가수사본부장(이하 “검사 등”) 및 재판 중이거나 재판하였던 법관과 ② 정당이나 정당 소속의 국회의원에 대하여 수사 중이거나 수사하였던 검사 등 및 재판 중이거나 재판하였던 법관에 대해서는 탄핵소추를 발의할 수 없도록 규율하고 있음.

[표-8] 제정안 조문대비표

제 정 안
제6조(보복 탄핵소추 발의의 금지) ① 국회의원은 자신 또는 가족(「민법」 제779조에 따른 가족을 말한다)에 대하여 수사 중이거나 수사하였던 검사·수사처검사(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」 제8조에 따른 수사처검사를 말한다. 이하 이 조에서 같다)·경찰청장·국가수사본부장(「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제16조제1항에 따른 국가수사본부장을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 재판 중이거나 재판하였던 법관에 대해서는 탄핵소추를 발의하지 못한다. ② 「정당법」에 따른 정당(이하 “정당”이라 한다)이나 정당 소속의 국회의원에 대하여 수사 중이거나 수사하였던 검사·수사처검사·경찰청장·국가수사본부장 또는 재판 중이거나 재판하였던 법관에 대해서는 해당 정당 소속 국회의원은 탄핵소추를 발의하지 못한다.

안 제6조는 검사 등의 수사와 법관 등의 재판에 관련된 국회의 탄핵소추가 이루어지는 것을 금지하여 수사권과 재판권에 부당한 압력과 영향을 방지하려는 입법취지로 보여지나, 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 안 제6조제1항은 국회의원 자신 또는 가족에 대한 수사나 재판이 이미 종료된 경우에도 담당 검사 등과 법관에 대한 탄핵소추 발의가 기간의 제한 없이 일률적으로 금지하고 있는데, 헌법이나 법률에 위반되는 사항이 중대·명백한 사안에 대해서도 탄핵소추 발의가 금지되어 국회의원의 탄핵소추 발의 권한이 광범위하게 제한되는 측면이 있음.²¹⁾

둘째, 안 제6조제2항의 경우 정당 또는 정당 소속 국회의원에 대한 여러 수사와 기소가 이루어지고 있는 상황에서 수사 또는 재판의 사유나 그 결과 및 국회의원 본인에 해당되는지 여부에 상관없이 단순히 수사나 재판이 있다는 이유만으로 해당 정당의 소속 국회의원의 탄핵소추 발의를 제한하는 것은 해당 검사 등과 법관에 대한 탄핵이 사실상 불가능해지는 측면이 있음.²²⁾

21) 국회입법조사처, 「탄핵소추 남용 방지에 관한 특별법안 조사분석」, 2024, p.6

22) 예컨대, A검사가 국회 재적의원 3분의 2 이상의 의석수를 가진 B정당 또는 B정당 소속 국회의원을 수사한 경우, B정당 소속 국회의원을 제외하고는 탄핵소추 발의 정족수를 충족하지 못하므로 A검사는 사실상 탄핵의 대상에서 제외되는 측면이 있음.

바. 탄핵소추 시효제도 마련 및 탄핵심판 청구요건 강화(안 제7조)

안 제7조는 ① 국회의 탄핵소추는 원칙적으로 탄핵소추 사유가 있는 후 3년이 경과하기 전에 행사하여야 하되, 그 기간 내 입법기가 종료되는 경우에는 새로운 입법기 개시 후 1개월, 탄핵소추와 동일한 사유에 관하여 공소의 제기가 있는 때에는 판결 확정 후 1년이 경과하기 전 행사하도록 탄핵소추 시효제도를 도입하는 한편,

② 국회가 탄핵소추를 의결하여 탄핵심판을 청구하는 경우 탄핵소추의 사유와 증거를 구체적이고 명확하게 제시하도록 규율하려는 것임.

[표-9] 제정안 조문대비표

제 정 안
제7조(탄핵소추 시효 등) ① 탄핵소추는 탄핵소추 사유가 있는 후 3년이 경과한 때에는 이를 할 수 없다. 다만, 그 기간 내에 국회의원의 임기가 만료된 때에는 새로 국회의원의 임기가 개시된 후 1개월이 경과할 때까지 탄핵소추를 할 수 있고, 동일한 사유에 관하여 공소의 제기가 있는 때에는 사건의 판결이 확정된 후 1년이 경과할 때까지 탄핵소추를 할 수 있다.
② 국회는 탄핵소추를 의결하여 탄핵심판 청구를 할 때에는 탄핵소추의 사유와 증거를 구체적이고 명확하게 제시하여야 한다.

현행 「대한민국헌법」 및 「국회법」에는 탄핵소추에 대한 시효가 규정되어 있지 아니하므로, 국회는 탄핵소추 대상자가 공직에 재직하고 있는 한 언제든지 탄핵소추의 발의를 할 수 있는데,

안 제7조제1항은 원칙적으로 국회가 탄핵소추의 사유가 있는 후 3년 이내에만 탄핵소추를 할 수 있도록 시효기간을 규정하여 국회의 탄핵

소추권 행사가 정치적으로 오·남용되는 것을 방지하려는 취지로 이해되나, 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 탄핵소추에 시효제도를 마련하는 것에 대하여 ① 현행 「대한민국헌법」이 탄핵소추권 행사에 대한 특별한 시효기간을 두고 있지 아니한데, 헌법이나 법률의 중대한 위반행위를 한 자가 여전히 탄핵소추 대상인 헌법상 직무를 유지한다면 헌법질서를 수호하려는 탄핵제도의 취지에 부합하지 않으므로 시효기간을 규정할 필요가 없다는 의견²³⁾과

② 국회가 고위공직자의 위헌·위법행위를 인식했음에도 탄핵소추를 하지 않다가 추후에 문제삼는 것은 헌법질서 수호·유지라는 탄핵제도의 존재목적에 부합하지 않고, 독일의 경우 「연방헌법재판소법」에서 탄핵소추에 대한 시효(연방대통령은 3개월, 법관은 2년)를 두고 있다는 점 및 공무원에 대한 징계시효²⁴⁾와의 형평성 등을 고려하여 시효기간을 규정할 필요가 있다는 의견²⁵⁾을 감안하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

23) 국회입법조사처, 「탄핵소추 남용 방지에 관한 특별법안 조사분석」, 2024, p.6

24) 예컨대, 국가공무원의 경우 징계 사유에 따라 3년, 5년 및 10년의 징계시효가 규정되어 있음.

「국가공무원법」 제83조의2(징계 및 징계부가금 부과 사유의 시효) ① 징계의결등의 요구는 징계 등 사유가 발생한 날부터 다음 각 호의 구분에 따른 기간이 지나면 하지 못한다.

1. 징계 등 사유가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우: 10년

가. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제4조에 따른 금지행위

나. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄

다. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 아동·청소년대상 성범죄

라. 「양성평등기본법」 제3조제2호에 따른 성희롱

2. 징계 등 사유가 제78조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우: 5년

3. 그 밖의 징계 등 사유에 해당하는 경우: 3년

25) 성낙인, 「헌법학」, 박영사(2024), p.513; 박진우, 「탄핵제도에 관한 입법론적 연구」, 공법연구(2009. 10.), p.95
허창환, 「탄핵심판에 관한 연구」, 한국공법학회, 공법연구 제51집제4호(2023. 6.), p.98

둘째, 안 제7조제2항은 국회가 탄핵심판 청구를 할 때 탄핵소추의 사유와 증거를 구체적이고 명확하게 제시하도록 규정하고 있는데, ① 국회에서 탄핵소추가 의결되는 경우 탄핵심판이 있을 때까지 소추 대상자의 권한 행사가 정지되는 중대한 법적 효과가 발생한다는 점,

② 탄핵심판절차의 형사재판 또는 징계재판 유사의 본질에 비추어 탄핵대상 공무원의 절차적 권리 및 방어권을 최대한 보장할 필요가 있다는 점 등을 고려하면 탄핵소추의 사유와 증거는 가능한 구체적이고 명확하게 제시될 필요가 있음.

다만, 현행 법체계상 탄핵소추를 발의하는 의원이 소추대상자에 대한 수사나 조사 권한이 없어 탄핵소추 사유와 증거를 구체적이고 명확하게 제시하는 데 한계가 있으므로, 제정안의 실효성을 확보하기 위하여 탄핵소추안 발의 시 탄핵의 근거와 자료가 구체적이고 명백하게 제시되지 않은 경우 법제사법위원회의 조사절차를 필수적으로 거치도록 「국회법」 제130조²⁶⁾를 함께 개정하는 방안 등을 논의할 필요가 있음.

26) 「국회법」 제130조(탄핵소추의 발의) ① 탄핵소추가 발의되었을 때에는 의장은 발의된 후 처음 개의하는 본회의에 보고하고, 본회의는 의결로 법제사법위원회에 회부하여 조사하게 할 수 있다.
② 본회의가 제1항에 따라 탄핵소추안을 법제사법위원회에 회부하기로 의결하지 아니한 경우에는 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 탄핵소추 여부를 무기명투표로 표결한다. 이 기간 내에 표결하지 아니한 탄핵소추안은 폐기된 것으로 본다.
③ 탄핵소추의 발의에는 소추대상자의 성명·직위와 탄핵소추의 사유·증거, 그 밖에 조사에 참고가 될 만한 자료를 제시하여야 한다.

사. 중복 탄핵소추 발의금지 규정 마련(안 제8조)

안 제8조는 헌법재판소가 탄핵심판 청구 사건에 대해서 기각결정을 한 경우에는 피청구인이었던 공직자에 대하여 해당 탄핵심판 청구 사유와 동일한 사유로는 탄핵소추를 발의할 수 없도록 규정하려는 것임.

[표-10] 제정안 조문대비표

제 정 안
제8조(중복 탄핵소추 발의의 금지) 헌법재판소가 탄핵심판 청구 사건에 대해서 기각하는 결정을 한 경우에는 피청구인인 공직자에 대하여 해당 탄핵심판 청구 사유와 동일한 사유로는 탄핵소추를 발의하지 못한다.

안 제8조는 헌법재판소가 국회의 탄핵소추 의결에 따른 탄핵심판 청구 사건에 대해 기각 결정을 한 경우 해당 탄핵심판 청구 사유와 동일한 사유로는 탄핵소추 발의를 금지함으로써, 탄핵소추가 정치적으로 남용되는 것을 방지하려는 취지로 이해됨.

다만, 중복 탄핵소추 사유에 해당하는지 여부는 법률적 판단이 필요한 사항이므로 여·야간 이견이 발생할 수 있다는 점²⁷⁾ 및 「헌법재판소법」 제39조²⁸⁾(일사부재리) 규정에 따라 헌법재판소는 이미 심판을 거친 동일한 사건에 대하여는 다시 심판할 수 없다는 점 등을 고려할 경우 별도로 규정할 필요가 없다는 의견²⁹⁾ 등을 고려할 필요가 있음.

27) 예컨대, 대통령(박근혜) 탄핵소추의결서의 탄핵소추사유는 46페이지 분량의 32,761자에 달하였음.

28) 「헌법재판소법」 제39조(일사부재리) 헌법재판소는 이미 심판을 거친 동일한 사건에 대하여는 다시 심판할 수 없다.

29) 국회입법조사처, 「탄핵소추 남용 방지에 관한 특별법안 조사분석」, 2024, p.7

아. 탄핵심판 비용 부담 및 공탁금 납부 의무규정 마련(안 제9조 및 제10조)

제정안은 ① 헌법재판소가 탄핵심판 청구 사건을 각하하거나 기각하는 경우 발의자가 소속된 정당에 고의 또는 중대한 과실이 있는 때에는 그 정당에 심판비용 및 그 밖에 소요된 비용(이하 “심판비용 등”)의 전부 또는 일부를 부담할 수 있도록 하고(안 제9조), ② 헌법재판소는 탄핵심판이 청구된 경우 탄핵소추 발의자가 소속된 정당에 대하여 공탁금을 납부할 수 있도록 하며, 탄핵심판 청구를 기각하였으나 그 발의가 권리 남용이라고 인정되거나 탄핵심판을 각하하는 경우에는 공탁금의 전부 또는 일부의 국고귀속을 명할 수 있도록 하려는 것임(안 제10조).

[표-11] 제정안 조문대비표

제 정 안
제9조(탄핵소추 발의자 소속 정당의 탄핵심판 비용 등의 부담) ① 헌법재판소는 탄핵심판 청구 사건에 대해서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 결정을 하는 경우 탄핵소추 발의자가 소속된 정당에 고의 또는 중대한 과실이 있는 때에는 그 정당에 헌법재판소의 심판비용 및 그 밖에 탄핵심판 청구 및 수행에 소요된 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다. 1. 탄핵심판 청구를 각하하는 결정 2. 탄핵심판 청구를 기각하는 결정 ② 헌법재판소는 탄핵심판 절차가 종료되는 경우에는 제1항의 탄핵심판 비용 등의 부담에 관하여 직권으로 결정하여야 한다. 제10조(탄핵소추 발의자 소속 정당의 공탁금 납부 및 국고 귀속) ① 헌법재판소는 탄핵심판이 청구된 경우 탄핵소추 발의자가 소속된 정당에 대하여 탄핵소추 의결로 직무가 정지되는 공직자에게 직무정지 기간 동안 지급될 보수에 상당하는 금액을 공탁금으로 납부할 것을 명할 수 있다. ② 헌법재판소는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공탁금의 전부 또는 일부의 국고 귀속을 명할 수 있다. 1. 탄핵심판 청구를 각하하는 경우 2. 탄핵심판 청구를 기각하는 경우에 그 심판청구의 기초가 되는 탄핵소추 발의가 권리의 남용이라고 인정되는 경우

제정안은 헌법재판소로 하여금 탄핵심판이 청구된 경우 소추대상자의 직무정지 기간 동안 지급될 보수상당액을 공탁금으로 납부하도록 하고, 탄핵심판 청구가 각하 또는 기각될 경우 발의자가 소속된 정당의 고의 또는 중과실 등이 있다고 인정되면 그 정당으로 하여금 심판비용 등의 전부 또는 일부를 부담하게 하거나 납부한 공탁금을 국고에 귀속함으로써 무분별한 탄핵소추가 발생하는 것을 방지하려는 취지로 이해되나, 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 「헌법재판소법」 제37조제1항³⁰⁾은 헌법재판소의 심판비용은 국가가 부담하는 것으로 규정하고 있는데, 제정안 제2조에 따라 탄핵소추 및 탄핵심판에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하도록 규정해 탄핵소추 발의자 소속 정당에 심판비용 등을 부담시키는 것이 가능한 것으로 보임.

다만, 현행법이 헌법재판소의 심판비용을 국가부담으로 한 취지는 헌법재판소의 심판절차는 헌법을 보장하는 공익적인 소송의 성격이 강하고, 국가기관 또는 지방자치단체가 당사자가 되는 경우 그 비용은 결국 국가 또는 지방자치단체 예산에서 지출된다는 점³¹⁾,

탄핵심판절차는 헌법상 민주주의원리와 법치국가원리에 근거를 둔 것으로 본질적으로 공익적 성격을 갖는 것이고, 탄핵소추안의 발의 및 의결은 헌법질서를 수호하기 위한 국회 및 국회의원의 헌법상 권한이자 책무에 해당한다는 점을 고려할 필요가 있음.

30) 「헌법재판소법」 제37조(심판비용 등) ① 헌법재판소의 심판비용은 국가부담으로 한다. 다만, 당사자의 신청에 의한 증거조사의 비용은 헌법재판소규칙으로 정하는 바에 따라 그 신청인에게 부담시킬 수 있다.

31) 김하열, 「헌법소송법」, 박영사, 2023, p.234

둘째, 「헌법재판소법」 제37조제2항 및 제3항은 헌법재판소는 헌법소원심판의 청구인에 대하여 공탁금의 납부를 명할 수 있고, 헌법소원심판청구를 ① 기각하면서 그 심판청구가 권리의 남용이라고 인정하거나 ② 각하하는 경우에는 납부한 공탁금의 전부 또는 일부의 국고귀속을 명할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 헌법소원은 일반국민 모두가 청구할 수 있는 심판절차이므로 청구의 남용을 억제하기 위해 도입된 제도로 이해됨.³²⁾

다만, 앞에서 살펴본 바와 같이 탄핵심판은 헌법소원과 달리 객관적 헌법질서의 보호 및 헌법가치의 수호에 그 목적이 있는 것이므로, 탄핵심판이 기각 또는 각하된 경우 발의자 또는 소속 정당에 정치적 책임을 묻는 것과 별개로 공탁금을 납부하도록 하는 것은 적절하지 않다는 의견³³⁾이 있다는 점을 감안할 필요가 있음.

아울러, 헌법소원심판에 대한 공탁금 납부 및 국고귀속 규정은 관련 헌법재판소 규칙이 마련되지 않아 전혀 운용되고 있지 않는 것으로 파악되므로,³⁴⁾ 제정안에 따라 탄핵심판 공탁금 납부 및 국고귀속 제도를 도입하더라도 실효성이 크지 않을 수 있다는 점을 감안할 필요가 있음.

셋째, 제정안은 탄핵소추 ‘발의자’가 소속된 정당에 대하여 심판비용 등과 공탁금을 납부토록 하고 있는데, 헌법재판소의 탄핵심판은 국회 본회의의 탄핵소추 ‘의결’에 따른 것으로, 탄핵소추 의결에 찬성한 의원이 특정 정당에 속하는 의원에 국한되지 않을 경우 탄핵소추 남용방지를 위한 비용부담을 탄핵소추 ‘발의자’에만 한정하는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요함.

32) 김하열, 「헌법소송법」, 박영사, 2023, p.236

33) 국회입법조사처, 「탄핵소추 남용 방지에 관한 특별법안 조사분석」, 2024, p.7

34) 김하열, 「헌법소송법」, 박영사, 2023, p.237

자. 심판비용 및 공탁금 연대부담·납부 책임(안 제11조 및 제12조)

제정안은 탄핵소추 발의자가 소속된 정당이 둘 이상인 경우에는 안 제9조에 따른 심판비용 등과 제10조에 따른 공탁금의 납부에 대하여 발의자 총수에 따른 비율로 연대책임을 지도록 하고(안 제11조), 이에 관하여 「민법」상 연대채무 관련 규정을 준용토록 하려는 것임(안 제12조).

[표-12] 제정안 조문대비표

제 정 안
제11조(연대 부담·납부 책임) ① 탄핵소추 발의자가 소속된 정당이 둘 이상인 경우 각 정당은 제9조에 따른 탄핵심판 비용 등의 부담과 제10조에 따른 공탁금의 납부에 대해서 연대하여 책임을 진다. ② 제1항에 따른 각 정당의 부담 비율은 각 정당 소속의 탄핵소추 발의자 총 수에 따른다. 제12조(연대 부담·납부 책임에 관한 「민법」의 준용) 제11조의 연대 부담 및 납부 책임에 관하여는 「민법」 제413조부터 제416조까지, 제421조, 제423조 및 제425조부터 제427조까지를 준용한다.

안 제11조는 탄핵심판이 각하되거나 일정한 사실이 인정되어 기각되는 경우 헌법재판소의 결정에 따라 심판비용 등 부담과 공탁금 납부 의무가 발생하는 정당이 둘 이상인 경우에는 연대하여 책임을 지되, 발의자 수에 따라 각 정당의 분담비율을 결정토록 하려는 것임.

안 제12조는 각 정당의 부담·납부 책임에 관하여 「민법」상 연대책임 관련 규정인 제413조(연대채무의 내용), 제414조(각 연대채무자에 대한 이행청구), 제415조(채무자에 생긴 무효, 취소), 제416조(이행청구의 절대적 효력), 제421조(소멸시효의 절대적 효력), 제423조(효력의 상대성의

원칙), 제425조(출채채무자의 구상권), 제426조(구상요건으로서의 통지) 및 제427조(상환무력자의 부담부분)을 준용하려는 것임.³⁵⁾

3. 관계기관의 의견

헌법재판소 및 법제처는 제정안에 대하여 의견을 제시하지 않음.³⁶⁾

문 의 처
02)6788-5016

35) 「민법」 제413조(연대채무의 내용) 수인의 채무자가 채무전부를 각자 이행할 의무가 있고 채무자 1인의 이행으로 다른 채무자도 그 의무를 면하게 되는 때에는 그 채무는 연대채무로 한다.

제414조(각 연대채무자에 대한 이행청구) 채권자는 어느 연대채무자에 대하여 또는 동시나 순차로 모든 연대채무자에 대하여 채무의 전부나 일부의 이행을 청구할 수 있다.

제415조(채무자에 생긴 무효, 취소) 어느 연대채무자에 대한 법률행위의 무효나 취소의 원인은 다른 연대채무자의 채무에 영향을 미치지 아니한다.

제416조(이행청구의 절대적 효력) 어느 연대채무자에 대한 이행청구는 다른 연대채무자에게도 효력이 있다.

제421조(소멸시효의 절대적 효력) 어느 연대채무자에 대하여 소멸시효가 완성한 때에는 그 부담부분에 한하여 다른 연대채무자도 의무를 면한다.

제423조(효력의 상대성의 원칙) 전7조의 사항외에는 어느 연대채무자에 관한 사항은 다른 연대채무자에게 효력이 없다.

제425조(출채채무자의 구상권) ① 어느 연대채무자가 변제 기타 자기의 출채로 공동면책이 된 때에는 다른 연대채무자의 부담부분에 대하여 구상권을 행사할 수 있다.

② 전항의 구상권은 면책된 날 이후의 법정이자 및 피할 수 없는 비용 기타 손해배상을 포함한다.

제426조(구상요건으로서의 통지) ① 어느 연대채무자가 다른 연대채무자에게 통지하지 아니하고 변제 기타 자기의 출채로 공동면책이 된 경우에 다른 연대채무자가 채권자에게 대항할 수 있는 사유가 있었을 때에는 그 부담부분에 한하여 이 사유로 면책행위를 한 연대채무자에게 대항할 수 있고 그 대항사유가 상계인 때에는 상계로 소멸할 채권은 그 연대채무자에게 이전된다.

② 어느 연대채무자가 변제 기타 자기의 출채로 공동면책되었음을 다른 연대채무자에게 통지하지 아니한 경우에 다른 연대채무자가 선의로 채권자에게 변제 기타 유상의 면책행위를 한 때에는 그 연대채무자는 자기의 면책행위의 유효를 주장할 수 있다.

제427조(상환무력자의 부담부분) ① 연대채무자 중에 상환할 자력이 없는 자가 있는 때에는 그 채무자의 부담부분은 구상권자 및 다른 자력이 있는 채무자가 그 부담부분에 비례하여 분담한다. 그러나 구상권자에게 과실이 있는 때에는 다른 연대채무자에 대하여 분담을 청구하지 못한다.

② 전항의 경우에 상환할 자력이 없는 채무자의 부담부분을 분담할 다른 채무자가 채권자로부터 연대의 면제를 받은 때에는 그 채무자의 분담할 부분은 채권자의 부담으로 한다.

36) 우리 위원회는 지난 9월 26일 헌법재판소 및 법제처에 제정안에 대한 의견제시를 요청한 바 있음.