



제418회 국회(정기회)
제19차 법제사법위원회

헌법재판소법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 탄핵소추 요건 구체화 〉

■ 김기현의원 대표발의(의안번호 제3726호)

2024. 12.

법 제 사 법 위 원 회

전 문 위 원 이 화 실

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김기현의원 등 23명
2. 제 안 일 : 2024. 9. 5.
3. 회 부 일 : 2024. 9. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

지난 2023년 2월 8일, 민주당의 주도로 이루어진 이상민 행정안전부장관에 대한 탄핵소추가 167일 만에 기각된 바 있고, 2024년 5월 30일에는 헌정사상 현직 검사 신분으로 첫 탄핵 대상이 된 안동완 부산지검 2차장검사에 대한 민주당의 탄핵소추도 기각된 바 있으며, 지난 8월 29일에는 이정섭 대전고검 검사에 대한 민주당의 탄핵소추도 9개월의 심리 기간을 거쳐 재판관 9명 전원 일치 의견으로 최종 기각되는 등 요건을 갖추지 못한 무분별한 탄핵소추 심판 청구 사건의 남발로 국정 혼란과 정치 불신이 가중되고 있는 상황임.

탄핵소추안이 국회 다수당의 주도하에 본회의를 통과하는 순간 해당 공직자의 직무는 최장 180일(6개월)간 정지되고, 그 기간 업무 기능의 마비로 국정 운영에 상당한 차질을 빚을 뿐만 아니라, 이로 인한 국가적 손실은 고스란히 국민의 피해로 전가되고 있음.

이에 요건을 갖추지 못한 ‘묻지마식’ 보복형 탄핵소추 남발을 방지하기 위해 탄핵소추의 요건을 보다 구체화하고, 탄핵소추를 주도하는

정당의 입증책임을 강화하는 한편, 명백한 탄핵소추 요건불비의 경우에는 15일 이내로 심사 기한을 단축해 신속하게 각하하도록 함으로써 헌법적 취지를 벗어난 정략적인 탄핵소추로부터 국정 운영의 안정을 도모하고자 함(안 제48조의2 신설 및 제53조제1항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 탄핵소추의 요건을 구체화하고(안 제48조의2 신설) 탄핵 소추 요건을 갖추지 못한 경우 또는 소추의결서 기재 자체로 피청구인의 직무집행에 관한 사실이 아님이 명백한 경우 심판 청구 접수일로부터 15일 이내에 구두 변론이 아니라 서면 심리 후 심판 청구를 각하하도록 하는 내용을 신설하고 있음(안 제53조제1항).

현행	개정안
<신설>	<u>제48조의2(탄핵소추의 요건) 탄핵의 소추는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.</u> <u>1. 탄핵 소추 사유에 해당되는 행위의 일시·대상·상대방 등 구체적 태양 및 직무와의 관련성 등이 특정되어 심판 대상을 확정할 수 있을 정도로 사실관계가 구체적일 것</u> <u>2. 탄핵 사유에 해당되는 행위에 대한 소명이 현저히 부족하여 단순한 의혹 제기에 불과한 경우가 아닐 것</u> <u>3. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 사유로서 헌법재판소규칙</u>

제53조(결정의 내용) <신 설> ① (생 략) ② (생 략)	<u>으로 정하는 요건</u> 제53조(결정의 내용) ① 탄핵심판 청구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 헌법재판소는 심판 청구 접수일로부터 15일 이내에 제30조제1항¹⁾에도 불구하고 서면심리 후 심판 청구를 각하한다. 1. 소추의결서 기재 자체로 피청구인의 직무집행에 관한 사실이 아님이 명백한 경우 2. 제48조의2에 규정된 요건을 갖추지 못한 경우 ② (현행 제1항과 같음) ③ (현행 제2항과 같음) 부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.
---	---

1) 제30조(심리의 방식) ① 탄핵의 심판, 정당해산의 심판 및 권한쟁의의 심판은 구두변론에 의한다.

2. 개정안에 대한 검토

가. 탄핵제도 개관

탄핵은 일반적인 사법절차나 징계절차에 따라 소추하거나 징계하기 곤란한 행정부의 고위직 공무원이나 법관 등과 같이 신분이 보장된 공무원이 직무상 중대한 비위를 범한 경우에 의회가 이를 소추하여 처벌하거나 파면하는 절차임²⁾. 탄핵절차는 탄핵소추와 탄핵심판의 두 절차로 구성되며, 이와 관련해서는 헌법, 「헌법재판소법」 및 「국회법」에 규정되어 있음.

(1) 탄핵소추절차

① 탄핵소추 발의 및 의결정족수

탄핵소추는 국회가 함. 탄핵소추는 국회재적의원 1/3 이상의 발의가 있어야 하며, 그 의결은 국회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 함. 다만, 대통령에 대한 탄핵소추는 국회재적의원 과반수의 발의와 국회재적의원 2/3 이상의 찬성이 있어야 함(헌법 제65조제2항).

② 탄핵소추절차

탄핵소추절차는 「국회법」에 규정되어 있음. 탄핵소추의 발의가 있는 때에는 국회의장은 발의된 후 처음 개의하는 본회의에 보고하고, 본회의

2) 헌법재판소 1996. 2. 29. 선고 93헌마186

는 의결로 법제사법위원회에 회부하여 조사하게 할 수 있음(제130조제1항).

본회의가 탄핵소추안을 법제사법위원회에 회부하기로 의결하지 아니한 때에는 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 탄핵소추의 여부를 무기명투표로 표결하며, 이 기간 내에 표결하지 아니한 때에는 그 탄핵소추안은 폐기된 것으로 봄(제130조제2항).

탄핵소추의 발의에는 소추대상자의 성명·직위와 탄핵소추의 사유·증거, 그 밖에 조사에 참고가 될 만한 자료를 제시하여야 함(제130조제3항).

탄핵소추가 의결되었을 때에는 국회의장은 지체 없이 소추의결서 정본을 소추위원(법제사법위원장)에게, 그 등본을 헌법재판소, 소추된 사람 및 그 소속기관의 장에게 송달함(제134조제1항).

③ 탄핵소추의결의 효과

탄핵소추 의결을 받은 자는 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지됨(헌법 제65조제3항, 「국회법」 제134조제2항).

(2) 탄핵심판절차

탄핵심판절차에 대해서는 「헌법재판소법」에 규정되어 있음.

① 심판기간

헌법재판소는 심판사건을 접수한 날부터 180일 이내에 종국결정의 선고를 하여야 함(제38조).

② 소추위원

탄핵심판에 있어서 검사의 역할을 하는 소추위원은 국회 법제사법위원회 위원장이 됨(제49조).

③ 변론·신문·증거조사

탄핵심판은 구두변론에 의함(제30조). 소추위원은 변론에서 피청구인(탄핵대상 공직자)을 신문할 수 있음(제49조제2항). 재판부는 사건의 심리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 직권 또는 당사자의 신청에 의하여 증인신문, 증거자료의 제출 요구, 감정, 검증 등의 증거조사를 할 수 있음(제31조).

④ 결정

탄핵심판 청구가 이유 있는 경우에는 헌법재판소는 피청구인을 해당 공직에서 파면하는 결정을 선고함(제53조제1항). 탄핵결정을 할 때에는 재판관 9인 중 6인 이상의 찬성이 있어야 함(제23조제2항). 탄핵사유에 해당되지 아니하는 때에는 심판청구를 기각하고, 탄핵결정선고 전에 당사자가 그 공직에서 파면된 때에도 심판청구를 기각함(제53조제2항).

(3) 탄핵의 효과

탄핵결정은 공직으로부터 파면함에 그치며, 민사상이나 형사상의 책임이 면제되지는 아니함(헌법 제65조제4항).

나. 검토의견

개정안은 「헌법재판소법」에 탄핵소추의 요건을 구체화하여 “1. 탄핵 소추 사유에 해당되는 행위의 일시·대상·상대방 등 구체적 태양 및 직무와의 관련성 등이 특정되어 심판 대상을 확정할 수 있을 정도로 사실관계가 구체적일 것, 2. 탄핵 사유에 해당되는 행위에 대한 소명이 현저히 부족하여 단순한 의혹 제기에 불과한 경우가 아닐 것, 3. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 사유로서 헌법재판소규칙으로 정하는 요건”으로 규정하면서, 탄핵심판청구가 이러한 탄핵 소추 요건을 갖추지 못하거나 소추의결서 기재 자체로 피청구인의 직무집행에 관한 사실이 아님이 명백한 경우 헌법재판소는 심판 청구 접수일로부터 15일 이내에 심판청구를 각하한다고 규정하고 있음.

헌법 제65조제3항은 탄핵소추 의결을 받은 자는 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지되는 것으로 규정하고 있으므로³⁾ 개정안은 해당 공직의 공백을 최소화하기 위해서 탄핵심판 결정이 신속하게 이루어지도록 하기 위한 것으로 보임.

다만, 적법요건 결여로 각하하는 경우에 대하여 규정하고 있는 현행 법 규정과 탄핵소추 관련 헌법재판소 결정을 고려하여 검토할 필요가 있는 것으로 보임.

3) 제65조 ③탄핵소추의 의결을 받은 자는 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지된다.

우선 각하는 신청이 절차적 요건을 구비하지 못했을 경우 실체적 심리에 나아가지 아니한 채 신청 자체를 배척하는 재판으로 현행법상 적법 요건 결여로 각하하는 경우에 대하여 규정하고 있는 것은 국가 기관 등이 당사자로 청구할 수 없는 헌법소원 심판청구사건의 사전심사절차가 유일함.

재판관 3명으로 구성되는 지정재판부를 두어 헌법소원심판의 사전 심사를 담당하도록 하고 헌법소원심판 청구가 부적법하고 흠결을 보정할 수 없는 경우 등에 해당하는 경우 지정재판부 재판관 전원의 일치된 의견에 의한 결정으로 심판청구를 각하할 수 있는 것으로 규정하고 있음. 헌법소원심판 청구 후 30일이 지날 때까지 각하결정이 없는 때에는 심판회부결정이 있는 것으로 보고 있음⁴⁾.

다음으로 헌법재판소는 “탄핵소추사유는 ‘공무원이 그 직무집행에

4) 제72조(사전심사) ① 헌법재판소장은 헌법재판소에 재판관 3명으로 구성되는 지정재판부를 두어 헌법소원심판의 사전심사를 담당하게 할 수 있다.

② 삭제

③ 지정재판부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 지정재판부 재판관 전원의 일치된 의견에 의한 결정으로 헌법소원의 심판청구를 각하한다.

1. 다른 법률에 따른 구체절차가 있는 경우 그 절차를 모두 거치지 아니하거나 또는 법원의 재판에 대하여 헌법소원의 심판이 청구된 경우

2. 제69조의 청구기간이 지난 후 헌법소원심판이 청구된 경우

3. 제25조에 따른 대리인의 선임 없이 청구된 경우

4. 그 밖에 헌법소원심판의 청구가 부적법하고 그 흠결을 보정할 수 없는 경우

④ 지정재판부는 전원의 일치된 의견으로 제3항의 각하결정을 하지 아니하는 경우에는 결정으로 헌법소원을 재판부의 심판에 회부하여야 한다. 헌법소원심판의 청구 후 30일이 지날 때까지 각하결정이 없는 때에는 심판에 회부하는 결정(이하 “심판회부결정”이라 한다)이 있는 것으로 본다.

⑤ 지정재판부의 심리에 관하여는 제28조, 제31조, 제32조 및 제35조를 준용한다.

⑥ 지정재판부의 구성과 운영에 필요한 사항은 헌법재판소규칙으로 정한다.

제28조(심판청구의 보정), 제31조(증거조사), 제32조(자료제출 요구 등), 제35조(심판의 지휘와 법정경찰권)

있어서 헌법이나 법률을 위배한' 사실로서 그 대상 사실을 다른 사실과 명백하게 구분할 수 있을 정도의 구체적 사정이 기재되면 충분하다"고 밝히고 있고, 최근에는 심판대상을 확정할 수 있을 정도로 사실관계가 구체화되어 다른 사실과 명백하게 구분할 수 있다고 보기 어려우므로 소추사유들은 특정되었다고 볼 수 없다고 결정한 사례도 있음.

그러나 이러한 판단은 탄핵심판에 대한 구두변론 등을 거쳐 실체적 요건에 대하여 이루어진 것으로 소추사유가 특정되었다고 볼 수 없다고 판단한 경우에도 기각 결정이 있었다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

< 탄핵소추 사유 관련 헌법재판소 결정례>

탄핵심판은 고위공직자가 권한을 남용하여 헌법이나 법률을 위반하는 경우 그 권한을 박탈함으로써 헌법질서를 지키는 헌법재판이고(헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1), 탄핵결정은 대상자를 공직으로부터 파면함에 그치고 형사상 책임을 면제하지 아니한다(헌법 제65조 제4항)는 점에서 탄핵심판절차는 형사절차나 일반 징계절차와는 성격을 달리 한다. 헌법 제65조 제1항이 정하고 있는 탄핵소추사유는 '공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한' 사실이고, 여기에서 법률은 형사법에 한정되지 아니한다. 그런데 헌법은 물론 형사법이 아닌 법률의 규정이 형사법과 같은 구체성과 명확성을 가지지 않은 경우가 많으므로 탄핵소추사유를 형사소송법상 공소사실과 같이 특정하도록 요구할 수는 없고, 소추의결서에는 피청구인이 방어권을 행사할 수 있고 헌법재판소가 심판대상을 확정할 수 있을 정도로 사실관계를 구체적으로 기재하면 된다고 보아야 한다. 공무원 징계의 경우 징계사유의 특징은 그 대상이 되는 비위사실을 다른 사실과 구별될 정도로 기재하면 충분하므로(대법원 2005. 3. 24. 선고 2004두14380 판결), 탄핵소추

사유도 그 대상 사실을 다른 사실과 명백하게 구분할 수 있을 정도의 구체적 사실이 기재되면 충분하다(헌법재판소 2017. 3. 10.선고 2016헌나1).

탄핵소추사유는 그 대상 사실을 다른 사실과 명백하게 구분할 수 있을 정도의 구체적 사실이 기재되면 충분하다. 그런데 이 사건 소추사유 중 범죄경력조회 무단 열람 등, 부정청탁금지법위반 부분, 골프장 예약 편의 제공, 수사 무마 의혹은 심판대상을 확정할 수 있을 정도로 사실관계가 구체화되어 다른 사실과 명백하게 구분할 수 있다고 보기 어려우므로, 위 소추사유들은 특정되었다고 볼 수 없다.[2024. 8. 29. 2023헌나4]

문 의 처

02)6788-5061

- ▶ 미국에서 대통령과 고위 공직자에 대한 탄핵사유 및 절차는 미국 헌법 제1조 제2항, 제3항 및 제2조 제4항 등에 규정되어 있음.

탄핵사유는 제2조 제4항에서 대통령, 부통령, 그리고 미국의 모든 공직자는 반역죄, 수뢰죄, 또는 그 밖의 중대한 범죄 등을 저지른 경우 탄핵될 수 있는 것으로 규정하고 있음.

탄핵절차는 하원의 탄핵소추(미국 헌법 제1조 제2항) 및 상원의 탄핵심판(미국 헌법 제1조 제3항)으로 구성됨.

제1조 입법부

제1항 (입법권)

이 헌법에 의하여 부여되는 모든 입법권은 합중국의회에 속하며, 합중국의회는 상원과 하원으로 구성한다.

제2항 (하원)

5. 하원은 그 의장과 그 밖의 임원을 선임하며, 탄핵권을 독점하여 가진다.

제3항 (상원)

6. 상원은 모든 탄핵에 대한 심판의 권한을 독점하여 가진다. 이 목적을 위하여 상원이 개회될 때, 의원들은 선서 또는 확약을 하여야 한다. 합중국 대통령에 대한 심판을 하는 경우에는 연방대법원장을 의장으로 한다. 누구라도 출석 의원 3분의 2 이상의 찬성 없이는 유죄판결을 받지 아니한다.

7. 탄핵 결정은 면직, 그리고 합중국에서의 명예직, 위임직 또는 유급 공직에 재직하는 자격을 박탈하는 것 이상이 될 수 없다. 다만, 이같이 유죄 판결을 받은 자일지라도 법률의 규정에 따른 기소, 재판, 판결 및 처벌을 면할 수 없다.

제2조 대통령

제4항 (탄핵)

대통령, 부통령 그리고 합중국의 모든 문관은 반역죄, 수뢰죄, 또는 그 밖의 중대한 범죄 등으로 탄핵을 받거나 유죄 판결을 받는 경우 그 직에서 면직된다.

5) 출처; 세계법제정보센터, 미국_헌법_번역본