



제417회국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈해임건의안 및 탄핵소추권 남용 방지를 위한 제도개선〉

■ 박준태의원 대표발의(의안번호 제2202264호)

2024. 8.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 개정안의 주요내용	3
2. 해임건의안 및 탄핵소추안 발의 시 사유 · 증거 구체화 등 ..	4
3. 국회의 탄핵소추에 대한 시효규정 신설	8
※ 참고자료	10

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 박준태 · 고동진 · 구자근 · 박충권 · 서명옥 · 조지연
김희정 · 이헌승 · 박덕흠 · 주진우 · 강선영 · 송석준
장동혁 의원(13인)

2. 제 안 일 : 2024. 7. 26.

3. 회 부 일 : 2024. 7. 29.

※ 의안번호 : 2264

II. 제안이유 및 주요내용

탄핵제도는 이념적으로 국민주권의 원리를 구현하고, 제도적으로는 국회의 행정부와 사법부에 대한 감독·견제기능과 헌법보장기능을 수행함. 따라서 국가가 가진 탄핵소추 발의 제도는 고도의 정치적 결단이 요구되는 사안으로서 그에 대한 국민의 대의기관인 국회의 결의는 가급적 존중되어야 함.

그러나 집행권력에 대한 탄핵제도를 정치적으로 오·남용하는 탄핵소추 발의로 인하여 권력분립의 원칙이 오히려 준수되지 못하고 있다는 비판이 있음.

이에 국회가 탄핵소추를 발의할 때에는 탄핵소추의 사유와 증거를 구체적이고 명확하게 제시하도록 하고, 탄핵소추의 권한을 남용하지 않도록 명시하여 소추 시효에 대한 규정을 둠으로써 국회의 탄핵소추 권한을 남용되지 않도록 하려는 것임(안 제130조제4항 및 제5항).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 국회의 탄핵소추권 및 해임건의권의 남용을 방지하기 위한 취지에서 ① 국회가 탄핵소추(해임건의)를 발의하는 경우 탄핵소추(해임건의)의 사유와 증거를 구체적이고 명확하게 제시하고, ② 행정권 및 사법권의 행사에 부당하게 관여할 목적으로 권한을 남용하여서는 아니되며 (안 제130조제4항 신설),

③ 국회는 탄핵소추의 기초가 되는 사실을 안 날로부터 3개월 내, 그 사실이 있는 날로부터 3년 내에 탄핵소추를 발의하도록 시효를 규정하려는 것임(안 제130조제5항 신설).

[표-1] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제130조(탄핵소추의 발의) ① ~ ③ (생 략) <신 설>	제130조(탄핵소추의 발의) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 국회는 탄핵소추를 발의할 때에는 탄핵소추의 사유와 증거를 구체적이고 명확하게 제시하여야 하고, 행정권 및 사법권의 행사에 부당하게 관여할 목적으로 탄핵소추의 권한을 남용하여서는 아니된다. 국무총리 또는 국무위원의 해임건의 또한 이와 같다.
<신 설>	⑤ 국회는 탄핵소추의 기초가 되는 사실을 안 날로부터 3개월 내에, 그 사실이 있는 날로부터 3년 내에 탄핵소추를 발의하여야 한다.
◦ 시행일: 공포한 날부터 시행	

2. 해임건의안 및 탄핵소추안 발의 시 사유·증거 구체화 등

「대한민국헌법」 제63조¹⁾는 국회가 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있는 ‘해임건의권’을 부여하고, 이는 국회재적의원 3분의 1 이상의 발의로 재적의원 과반수의 찬성을 통해 의결하도록 하면서, 해임건의의 사유에 관하여는 규정하고 있지 아니하고,

「국회법」 역시 국무총리 또는 국무위원의 해임건의안에 대한 표결 방법에 대하여만 규정²⁾하고, 그 사유나 증거제시의 정도에 대하여는 마련하고 있지 아니함.

한편, 「대한민국헌법」 제65조³⁾는 국회가 대통령, 국무총리 등에 대한 탄핵소추를 의결할 수 있도록 탄핵소추권을 부여하고, 이를 재적의원 3분의 1 이상의 발의와 재적의원 과반수의 찬성(대통령의 경우 재적의원 과반수의 발의와 재적의원 3분의 2 이상의 찬성)을 통해 의결되도록 하고 있는데,

탄핵소추의 경우 해임건의와 달리 그 사유로 ‘직무집행에 있어서 법률을 위배한 경우’를 규정하고, 「국회법」 제130조제3항⁴⁾은 탄핵소추 발의 시 ‘탄핵소추의 사유·증거, 그 밖에 조사에 참고가 될 만한 자료’를 제시하도록 규정하고 있음.

-
- 1) 「대한민국헌법」 제63조 ① 국회는 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다.
② 제1항의 해임건의는 국회재적의원 3분의 1 이상의 발의에 의하여 국회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다.
 - 2) 「국회법」 제112조(표결방법) ⑦ 국무총리 또는 국무위원의 해임건의안이 발의되었을 때에는 의장은 그 해임건의안이 발의된 후 처음 개의하는 본회의에 그 사실을 보고하고, 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 무기명투표로 표결한다. 이 기간 내에 표결하지 아니한 해임건의안은 폐기된 것으로 본다.
 - 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.
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.
③ 탄핵소추의 의결을 받은 자는 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지된다.
④ 탄핵결정은 공직으로부터 파면함에 그친다. 그러나, 이에 의하여 민사상이나 형사상의 책임이 면제되지는 아니한다.
 - 4) 「국회법」 제130조(탄핵소추의 발의) ③ 탄핵소추의 발의에는 소추대상자의 성명·직위와 탄핵소추의 사유·증거, 그 밖에 조사에 참고가 될 만한 자료를 제시하여야 한다.

개정안은 국회의 해임건의권 및 탄핵소추권이 남용되지 않도록 국회가 탄핵소추(해임건의)를 발의하는 경우 탄핵소추(해임건의)의 사유와 증거를 구체적이고 명확하게 제시하고, 행정권 및 사법권의 행사에 부당하게 관여할 목적으로 행사하지 않도록 명시적으로 규정하려는 것으로, 다음과 같은 사항을 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 보임.

첫째, 탄핵소추권은 국회가 대통령을 포함한 공무원의 위헌·위법 행위에 대한 ‘법적’ 책임을 묻기 위한 제도이므로, 헌법상 권력분립원칙에 위반되어 남용되지 않도록 행사될 필요가 있음.

즉, 현행법상 국회에서 탄핵소추가 의결되면 소추대상자는 소추의결서를 송달받은 때부터 헌법재판소의 탄핵심판이 있을 때까지 그 권한행사가 정지되고, 임명권자는 소추대상자의 사직원을 접수하거나 해임할 수 없게 됨.⁵⁾

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 있다는 의견⁶⁾을 감안하여 신중하게 행사될 필요가 있음.

5) 「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.

6) 박종식, 「탄핵제도와 국회 및 헌법재판소의 기능」, 경북대학교 박사학위 논문(2023), p.122

한편, 현행법 제130조제3항⁷⁾은 탄핵소추를 발의하는 경우 탄핵소추의 사유·증거 및 조사에 참고가 될 만한 자료를 제시하도록 규정하고 있는데, 헌법재판소는 “탄핵소추 사유는 형사소송법상 공소사실과 같이 특정하도록 요구할 수는 없고, 헌법재판소가 심판대상을 확정할 수 있을 정도로 사실관계를 구체적으로 기재하면 된다”고 판시⁸⁾하고 있음.

따라서, 국회에서 탄핵소추가 의결되는 경우 탄핵심판이 있을 때까지 소추대상자의 권한 행사가 정지되는 중대한 법적 효과가 발생하므로, 헌법재판소의 판시와 같이 그 사유가 공소사실에 이르지 않는더라도 가능한 구체적으로 기재될 필요가 있음.

다만, 현행 법체계상 탄핵소추를 발의하는 의원이 소추대상자에 대한 수사나 조사 권한이 없어 탄핵소추 사유와 증거를 구체적이고 명확하게 제시하는 데 한계가 있다는 점, 탄핵소추가 발의된 이후 필요한 경우에는 본회의 의결로 법제사법위원회에 회부하여 조사·보고하도록 하여 그 사유와 증거를 보완할 수 있다는 점 등을 감안해 종합적으로 결정할 필요가 있음.

7) 「국회법」 제130조(탄핵소추의 발의) ③ 탄핵소추의 발의에는 소추대상자의 성명·직위와 탄핵소추의 사유·증거, 그 밖에 조사에 참고가 될 만한 자료를 제시하여야 한다.

8) “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.”(헌법재판소 2017. 3. 10. 선고 2016헌나1 결정)

둘째, 해임건의권은 국회가 ‘행정부’에 대한 ‘정치적’ 책임을 묻기 위한 제도라는 점을 고려할 필요가 있음.

즉, 현행 「대한민국헌법」에 따르면 국회는 해임 ‘의결’이 아닌 ‘건의’를 할 수 있도록 규정하고 있고, 국회의 해임건의의 구속력에 대하여 견해의 대립이 있으나 헌법재판소는 “국회의 해임건의권은 대통령을 기속하는 해임결의권이 아니라, 아무런 법적 구속력이 없는 단순한 해임건의에 불과하다”고 판시⁹⁾하고 있음.

이와 같이, 법적 구속력이 존재하지 아니하는 국회의 해임건의권은 권한행사 정지 등 법적인 효과가 수반되는 ‘탄핵소추’와 비교하면 그 사유에 제한이 없고 요구되는 증거의 구체성과 명확성이 다소 완화된다고 볼 수 있다는 점, 현행 헌법이 국회에 해임건의권을 부여하면서 해임건의의 사유에 대하여 특별히 명시하고 있지 않다는 점,

해임건의의 대상은 국무총리 또는 국무위원 등 ‘행정부’를 대상으로 행사되는 것이어서 사법권의 행사에 부당하게 관여할 목적으로 행사되기는 본질적으로 어렵다는 점 등을 감안하여 개정안과 같이 탄핵소추와 동일하게 규율할 것인지 여부를 종합적으로 결정할 필요가 있음.

9) “국회는 국무총리나 국무위원의 해임을 건의할 수 있으나(헌법 제63조), 국회의 해임건의는 대통령을 기속하는 해임결의권이 아니라, 아무런 법적 구속력이 없는 단순한 해임건의에 불과하다. 우리 헌법 내에서 ‘해임건의권’의 의미는, 임기 중 아무런 정치적 책임을 물을 수 없는 대통령 대신에 그를 보좌하는 국무총리·국무위원에 대하여 정치적 책임을 추궁함으로써 대통령을 간접적이거나 견제하고자 하는 것에 지나지 않는다. 헌법 제63조의 해임건의권을 법적 구속력 있는 해임결의권으로 해석하는 것은 법문과 부합할 수 없을 뿐만 아니라, 대통령에게 국회해산권을 부여하고 있지 않는 현행 헌법상의 권력분립질서와도 조화될 수 없다.” (헌법재판소 2004. 5. 14. 선고 2004헌나1 결정)

3. 국회의 탄핵소추에 대한 시효규정 신설

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

개정안은 국회가 탄핵소추의 기초가 되는 사실을 안 날로부터 3개월 내, 그 사실이 있는 날로부터 3년 내에 한하여 탄핵소추를 발의할 수 있도록 시효기간을 규정하여 국회의 탄핵소추권 행사가 정치적으로 오·남용되는 것을 방지하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 「국회법」에 탄핵소추 시효규정을 마련하는 것에 대하여는 아래와 같이 의견이 대립되고 있으므로 이를 감안할 필요가 있음.

① 현행 「대한민국헌법」이 탄핵소추권 행사에 대한 특별한 시효기간을 두고 있지 않으므로 탄핵대상 공직자에게 위헌·위법행위가 발생하였고 이러한 사정을 국회가 인식하고 있더라도 그 공직자가 현직에 재임하고 있는 한 국회는 아무런 시간적 제약을 받지 않고 탄핵소추를 의결하는 것이 가능하다는 의견¹⁰⁾과

② 국회가 고위공직자의 위헌·위법행위를 인식했음에도 탄핵소추를 하지 않다가 추후에 문제삼는 것은 헌법질서 수호·유지라는 탄핵제도의 존재목적에 부합하지 않고, 독일의 경우 「연방헌법재판소법」에서 탄핵

10) 정종섭, 「헌법소송법」, 박영사(2008), p.398; 허영, 「헌법소송법론」, 박영사(2009), p.261

소추에 대한 시효(연방대통령은 3개월, 법관은 2년)를 두고 있다는 점 및 공무원에 대한 징계시효¹¹⁾와의 형평성 등을 고려하여 시효기간을 규정할 필요가 있다는 의견¹²⁾이 있음.

둘째, 개정안은 ‘국회’가 탄핵소추의 기초가 되는 사실을 ‘안 날’로부터 3개월 이내에 탄핵소추를 발의하도록 규정하고 있는데, 그 의미가 다소 불명확한 측면이 있어 법적용상 혼란이 발생할 우려가 있음.

즉, ‘국회’가 의미하는 것이 「국회법¹³⁾」에 따라 국회를 대표하는 국회의장인지, 탄핵소추안을 대표발의하는 의원인지 등 불명확한 측면이 있고, ‘안 날’은 특정 사실에 대한 객관적 시점이 아닌 그 사실이 발생하였다는 점을 실제 인식한 주관적 시점을 의미¹⁴⁾하므로 주체가 불분명하여 실제 시효기간 도과 여부를 판단함에 어려움이 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5016

11) 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

12) 성낙인, 「헌법학」, 박영사(2024), p.513; 박진우, 「탄핵제도에 관한 입법론적 연구」, 공법연구(2009. 10.), p.95

13) 「국회법」 제10조(의장의 직무) 의장은 국회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고 사무를 감독한다.

14) 참고로, 「민법」상 불법행위에 대한 소멸시효 관련 ‘안 날’의 의미에 대한 대법원의 입장은 아래와 같음. “민법 제766조 제1항에서 말하는 “손해”란 위법한 행위로 인한 손해발생의 사실을, “가해자”란 손해배상 청구의 상대방으로 될 자를 의미하고, “안 날”이란 피해자나 그 법정대리인이 위 손해 및 가해자를 현실적으로 구제적으로 인식함을 뜻하는 것이므로, 결국 여기에서 말하는 손해를 안 날”이란 불법행위의 요건 사실에 대한 인식으로서 위법한 가해행위의 존재, 손해의 발생 및 가해행위와 손해와의 인과관계 등이 있다는 사실까지 피해자가 알았을 때를 의미한다.”(대법원 1989. 9. 26. 선고 88다카32371 판결)

참 고

국회의 해임건의안 및 탄핵소추안 처리 현황

○ 지난 제16대국회부터 제21대국회까지 총 25건의 해임건의안이 발의되었고, 이 중 6건 가결, 2건 부결 및 17건이 폐기되었음.

[표] 제16대 ~ 제21대국회 입법기별 해임건의안 처리 현황

구 분		의 안 명	처리결과
제16대국회 (2000-2004)	8건	국무위원(보건복지부장관 차홍봉)해임건의안	폐기
		국무총리(이한동)해임건의안	폐기
		국무위원(행정자치부장관 이근식)해임건의안	폐기
		국무위원(통일부장관 임동원)해임건의안	폐기
		국무위원(국방부장관 김동신)해임건의안	폐기
		국무위원(통일부장관 임동원)해임건의안	원안가결
		국무위원(법무부장관 김정길)해임건의안	폐기
		국무위원(행정자치부장관 김두관)해임건의안	원안가결
제17대국회 (2004-2008)	2건	국무위원(국방부장관 윤광웅) 해임건의안	부결
		국무위원(농림수산식품부장관 정운천) 해임건의안	부결
제18대국회 (2008-2012)	1건	국무위원(통일부장관 현인택) 해임건의안	폐기
제19대국회 (2012-2016)	5건	국무총리(김 황식) 해임건의	폐기
		국무위원(법무부장관 황교안) 해임건의안	폐기
		국무위원(교육부장관 서남수) 해임건의안	폐기
		국무위원(법무부장관 황교안) 해임건의안	폐기
		국무위원(부총리 겸 교육부장관 황우여) 해임건의안	폐기
제20대국회 (2016-2020)	6건	국무위원(농림축산식품부장관 김재수) 해임건의안	원안가결
		국무위원(통일부장관 조명균) 해임건의안	폐기
		국무위원(국방부장관 정경두) 해임건의안	폐기
		국무위원(국방부장관 정경두) 해임건의안	폐기
		국무위원(행정안전부장관 진영) 해임건의안	폐기
		국무위원(행정안전부장관 진영) 해임건의안	폐기
제21대국회 (2020-2024)	3건	국무위원(외교부장관 박진) 해임건의안	원안가결
		국무위원(행정안전부장관 이상민) 해임건의안	원안가결
		국무총리(한덕수) 해임건의안	원안가결

- 지난 제16대국회부터 제21대국회까지 총 27건의 탄핵소추안이 발의되었고, 이 중 7건 가결, 1건 부결, 6건 철회 및 13건이 폐기되었음.

[표] 제16대 ~ 제21대국회 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
제19대국회 (2012-2016)	1건	행정자치부장관(정종섭) 탄핵소추안	폐기
제20대국회 (2016-2020)	5건	대통령(박근혜)탄핵소추안	원안가결
		기획재정부장관(홍남기) 탄핵소추안	폐기
		기획재정부장관(홍남기) 탄핵소추안	폐기
		법무부장관(추미애) 탄핵소추안	폐기
		기획재정부장관(홍남기) 탄핵소추안	폐기
제21대국회 (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(이희동) 탄핵소추안	철회
		검사(임홍석) 탄핵소추안	철회
		방송통신위원회 위원장(이동관) 탄핵소추안	철회
		검사(손준성) 탄핵소추안	원안가결
		검사(이정섭) 탄핵소추안	원안가결
		방송통신위원회 위원장(이동관) 탄핵소추안	폐기