

보 도 자 료

국무총리에 대한 탄핵심판 사건

2024헌나9 국무총리(한덕수) 탄핵

[선 고]

헌법재판소는 2025년 3월 24일 국무총리 한덕수에 대한 탄핵심판 청구를 기각한다는 결정을 선고하였다.

헌법재판소는 적법요건과 관련하여, 대통령 권한대행 중인 국무총리에 대한 국회의 탄핵소추에 적용되는 의결정족수는 헌법 제65조 제2항 본문에 따라 피청구인의 본래 신분상 지위인 국무총리에 대한 탄핵소추 의결정족수인 국회재적의원 과반수 찬성이므로, 이 사건 탄핵소추는 적법하다고 판단하였다.

본안과 관련하여, **재판관 4인**[재판관 문형배, 재판관 이미선, 재판관 김형두, 재판관 정정미]의 **기각의견**은 이 사건 탄핵소추 사유 중 특별검사 임명 법률안에 대한 재의요구권 행사 관련, 비상계엄 선포 및 내란행위 관련, 공동 국정운영 관련, 특별검사 후보자 추천 의뢰와 관련하여 피청구인이 헌법과 법률을 위반하였다고 볼 수 없고, 헌법재판관 임명 부작위는 헌법 제66조, 제111조 및 국가공무원법 제56조 등을 위반한 것이나, 그 헌법 및 법률 위반이 임명권자인 대통령을 통하여 간접적으로 부여된 국민의 신임을 배반한 경우에 해당한다고 단정할 수 없어 파면을 정당화하는 사유가 존재한다고 볼 수 없다는 것이고, **재판관 1인**[재판관 김복형]의 **기각의견**은 피청구인의 헌법재판관 임명 부작위도 헌법과 법률을 위반하였다고 보기 어렵다는 것이며, **재판관 1인**[재판관 정계선]의 **인용의견**은 이 사건 탄핵소추 사유 중 특별검사 후보자 추천 의뢰 및 헌법재판관 임명 부작위와 관련하여 피청구인의 헌법과 법률 위반이 인정되고 그 위반의 정도가 피청구인의 파면을 정당화할 수 있을 정도로 중대하다는 것이다.

여기에는 대통령 권한대행 중인 국무총리에 대한 국회의 탄핵소추에는 헌법 제65조 제2항 단서에 따른 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 요구되므로 이 사건 탄핵심판 청구는 헌법이 정한 탄핵소추 의결정족수를 충족하지 못하여 부적법하다는 재판관 정형식, 재판관 조한창의 **각하의견**이 있다.



2025. 3. 24.

헌법재판소 공보관실

사건개요

- 국회는 2024. 12. 14. 제419회 국회(임시회) 제4차 본회의에서 대통령 윤석열에 대한 탄핵소추를 의결하였고, 이에 피청구인은 같은 날부터 대통령의 권한을 대행하였다.
- 국회의원 170명은 2024. 12. 26. 피청구인이 대통령의 법률안 거부권 남용 행위를 조장·방치하고, 대통령 권한대행으로서 국회에서 선출한 헌법재판관 3인을 임명하지 않는 등 헌법과 법률을 위배하였다는 등의 이유로 ‘국무총리(한덕수) 탄핵소추안’을 발의하였다.
- 국회는 2024. 12. 27. 제420회 국회(임시회) 제2차 본회의에서 피청구인에 대한 탄핵소추안을 총 투표수 192표 중 찬성 192표로 가결하였고, 소추위원은 2024. 12. 27. 헌법재판소법 제49조 제2항에 따라 소추의결서 정본을 헌법재판소에 제출함으로써 이 사건 탄핵심판을 청구하였다.

심판대상

- 이 사건 심판대상은 국무총리 한덕수가 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위반하였는지 여부 및 파면 결정을 선고할 것인지 여부이다.

결정주문

- 이 사건 심판청구를 기각한다.

이유의 요지

1. 적법요건에 대한 판단

- 헌법 제65조 제2항 단서가 대통령에 대한 탄핵소추에 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성이라는 가중 의결정족수를 요구한 취지는, 대통령은 국가원수인 동시에 행정부 수반으로서(헌법 제66조 제1항 및 제4항) 대통령이 갖는 민주적 정당성의 비중, 헌법상 지위 및 권한의 중요성 등을 고려하여 탄핵소추가 신중하게 행사되도록 하기 위함이다. 국무총리는 헌법 제86조에 따라 그 임명

에 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하기는 하지만, 이는 국민으로부터 직접 선출된 대통령의 민주적 정당성과 비교하여 상당히 축소된 간접적인 민주적 정당성만을 보유하고 있어, 대통령 권한대행자로서 국무총리는 대통령과는 확연히 구분되는 지위에 있다.

- 헌법 제71조가 규정하는 대통령 권한대행은 헌법과 법령상으로 대행자에게 미리 예정된 기능과 과업의 수행을 의미하는 것이지, 이로써 ‘권한대행’ 또는 ‘권한대행자’라는 공직이나 지위가 새로이 창설되는 것이라 볼 수 없다.
- 여기에 해당 공직의 박탈을 통하여 헌법을 수호하고자 하는 탄핵심판 제도의 취지를 종합하면, 대통령의 권한을 대행하는 국무총리에 대한 탄핵소추에는 본래의 신분상 지위에 따라 헌법 제65조 제2항 본문에 의한 의결정족수를 적용함이 타당하다.
- 이 사건 탄핵소추는 국무총리에 대한 탄핵소추 의결정족수인 국회재적의원 과반수의 찬성으로 의결되었으므로, 이에 근거한 이 사건 탄핵심판청구는 적법하다.

2. 본안에 대한 판단

가. 재판관 문형배, 재판관 이미선, 재판관 김형두, 재판관 정정미의 기각의견

(1) 헌법 또는 법률 위반 여부

(가) 특별검사 임명 법률안에 대한 재의요구권 행사 관련

- 대통령의 법률안 재의요구권 행사에 대한 폭넓은 판단 재량, 국무총리 및 국무회의의 헌법상 지위와 성격 등을 고려하면, 피청구인이 대통령에게 재의요구권 행사를 적극적으로 종용 또는 권고하여 대통령으로 하여금 재의요구권을 행사하도록 하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 피청구인이 국무회의를 주재하여 특별검사 임명 법률안에 대한 재의요구안을 의결하였다는 사실만으로 대통령의 고유한 권한인 재의요구권 행사에 실질적 영향을 미쳤거나 이를 조장 또는 방치하였다고 단정하기 어렵다.
- 이 사건 기록에 의하면, 피청구인이 국무총리로서 대통령에게 법률안 재의요구권 행사를 적극적으로 종용 또는 권고하거나 재의요구권 행사 제한의 헌법적 한계 및 법률안의 이해충돌원칙 위반 여부를 충분히 알 수 있었음에도 불

구하고, 국무회의를 열어 대통령의 법률안 재의요구권 남용 행위를 조장·방치 하였음을 인정할만한 증거나 객관적 자료는 찾을 수 없다.

- 따라서 피청구인이 헌법 제7조, 제40조, 제49조, 제86조 등을 위반하였다고 볼 수 없다.

(나) 비상계엄 선포 및 내란행위 관련

- 이 사건 기록에 의하면, 피청구인이 비상계엄 선포의 절차적 정당성을 부여 하기 위하여 국무회의 소집을 건의하는 등의 적극적 행위를 하였음을 인정 할만한 증거나 객관적 자료는 찾을 수 없고, 국회의 비상계엄해제요구 결의 안이 가결된 이후, 대통령에게 국무회의 소집을 건의하지 않았다는 등의 소 추 관련 사실을 인정할만한 증거나 객관적 자료도 찾을 수 없다.
- 따라서 피청구인이 헌법 제7조, 제86조, 국가공무원법 제56조 등을 위반하였다고 볼 수 없다.

(다) 공동 국정운영 관련

- 피청구인이 발표한 담화문의 전체적 취지는, 비상계엄 선포와 해제 이후의 민심 수습과 안정을 위하여 행정부와 여당은 서로 협력하여 최선을 다하겠다는 의지를 국민에게 피력한 것으로 해석되고, 여기서 더 나아가 행정부와 입법부간 ‘독립성의 원리’에 의해 이루어지는 대통령제 정부형태를 몰각하려는 의도까지 있었다고는 볼 수 없다.
- 또한 피청구인이 위 담화에 근거하여 여당대표와 공동으로 국정을 운영하였다고 볼 만한 직접적 근거나 사례도 찾을 수 없다.
- 따라서 피청구인이 헌법 제7조, 제66조 제4항, 제74조 제1항 등을 위반하였다고 볼 수 없다.

(라) 특별검사 후보자 추천 의뢰 관련

- 피청구인이 대통령 권한대행으로서 특별검사 후보자 추천을 의뢰하지 않은 실질적 기간은 약 10일 정도에 불과하다.

- 특별검사후보추천위원회 구성이 헌법재판소에 계속 중인 권한쟁의심판 사건에서 문제되는 ‘특별검사후보추천위원회의 구성 및 운영 등에 관한 규칙’에 근거하고 있어, 피청구인은 위 추천위원회에의 특별검사 후보자 추천 의뢰의 적절성 및 그 영향을 검토할 시간이 필요하였던 사정이 엿보인다.
- 나아가 피청구인이 특별검사 후보자 추천 의뢰를 하지 않음으로써, 관련 수사의 지연을 초래하고 공범 도피나 증거인멸을 가능하게 하였다는 청구인의 주장을 뒷받침할 증거나 객관적 자료는 찾을 수 없다.
- 여기에 ‘특별검사의 임명 등에 관한 법률’(이하 ‘특검법’이라 한다) 제3조 제1항의 ‘지체 없이’의 의미나 기준에 대한 별도의 규정이 없고 이에 관한 선례나 학설, 판례 등도 귀일되지 않은 상황이었던 점 등을 종합적으로 고려하면, 피청구인이 헌법 제7조, 제66조, 제71조, 특검법 제3조 제1항, 국가공무원법 제56조 등을 위반하였다고 볼 수 없다.

(마) 헌법재판관 임명 부작위 관련

- 대통령은 국회가 헌법 제111조 제3항에 따라 재판관으로 선출한 사람이 헌법과 헌법재판소법에서 정한 자격요건을 갖추고 그 선출과정에 의회민주주의를 원칙으로 하는 헌법 및 국회법 등 법률을 위반한 하자가 없는 한, 헌법 제111조 제2항에 따라 그 사람을 재판관으로 임명할 헌법상 의무를 부담한다. 대통령의 권한을 대행하게 된 피청구인 또한 그러한 헌법상 작위의무가 있다.
- 국회가 헌법재판관으로 선출한 3인의 헌법재판관은 헌법과 헌법재판소법에서 정한 자격요건을 갖추고 있고, 그 선출과정에 의회민주주의를 원칙으로 하는 헌법 및 국회법 등 법률을 위반한 하자가 있다고 볼 수 없으므로, 피청구인은 국회가 선출한 위 3인을 재판관으로 임명하여야 할 헌법상 구체적 작위의무를 부담한다.
- 그런데 피청구인은 당시 재판관 선출을 둘러싼 여야의 대립이 극심한 상황에서 국회로부터 헌법재판관 선출 통지를 받기도 전에 국무회의나 담화문 등을 통하여 여야의 합의를 전제로 재판관을 임명하겠다는 취지로 발언하는 등 국회가 선출한 3인을 재판관으로 임명하지 않겠다는 거부 의사를 미리 종국적

으로 표시함으로써, 헌법상의 구체적 작위의무를 위반하였다.

- 따라서 피청구인은 헌법 제66조, 제111조 및 국가공무원법 제56조 등을 위반하였고, 이는 헌법상 탄핵소추사유인 ‘그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때’에 해당한다.

(2) 피청구인을 파면할 것인지 여부

- 대통령 권한대행인 피청구인이 헌법재판관 임명을 거부한 것이 헌법 제66조, 제111조 및 국가공무원법 제56조를 위반하였다고 하더라도, 피청구인의 헌법재판관 임명 거부가 현직 대통령에 대한 탄핵심판을 진행하는 헌법재판소를 무력화시키기 위한 목적 또는 의사에 기인하였다고까지 인정할 증거나 객관적 자료는 발견되지 않는다.
- 또한 당시 헌법재판관 임명을 둘러싼 정치적 갈등이 지속되던 와중에 현직 대통령에 대한 탄핵소추 의결로 피청구인의 대통령 권한대행으로서의 역할과 범위 등에 관한 논란이 계속되고 있었다는 점 등을 고려하면, 피청구인의 헌법 및 법률 위반이 임명권자인 대통령을 통하여 간접적으로 부여된 국민의 신임을 배반한 경우에 해당한다고 단정할 수 없다.
- 따라서 피청구인에 대한 파면 결정을 정당화하는 사유가 존재한다고 볼 수 없다.

나. 재판관 김복형의 기각의견

- 나는 특별검사 임명 법률안에 대한 재의요구권 행사, 비상계엄 선포 및 내란 행위, 공동 국정운영, 특별검사 후보자 추천 의뢰와 관련하여 피청구인의 헌법 또는 법률 위반을 인정할 수 없다는 재판관 문형배, 재판관 이미선, 재판관 김형두, 재판관 정정미의 기각의견에 동의하면서, 헌법재판관 임명 부작위와 관련하여서도 아래와 같은 이유로 피청구인의 헌법 또는 법률 위반을 인정할 수 없다고 생각한다.
- 헌법재판관 임명권 행사에 있어 대통령의 작위의무가 있더라도, 국회 선출 재판관을 선출 후 ‘즉시’ 임명해야 할 의무가 있다고 보기는 어렵다. 대통령

의 헌법재판관 임명권한의 행사 기한은, 국회 선출 재판관이 헌법과 헌법재판소법이 정하는 자격요건을 구비하였는지 여부나 선출과정에서 헌법 및 국회법 등 법률을 위반한 하자가 있는지 여부 등을 신중하게 확인하고 검토할 시간 등을 고려한 ‘상당한 기간 내’라고 해석하는 것이 타당하다.

- 피청구인의 구체적 작위의무는 피청구인이 국회로부터 재판관 선출 통지를 받은 이후 비로소 발생하는데, 피청구인은 국회의 재판관 선출 통지 후 피청구인에 대한 탄핵소추안이 가결될 때까지 국회가 선출하는 3인을 재판관으로 임명하지 않겠다는 거부 의사를 밝힌 적은 없는 점 등을 고려하면, 피청구인이 국회 선출 3인을 재판관으로 임명하지 않겠다는 거부 의사를 미리 종국적으로 표시한 것으로 볼 수 없다.
- 나아가 2024. 12. 26. 14:56경 국회에서 3인의 헌법재판관에 대한 선출안이 가결된 후 대통령을 수신자로 하여 재판관 선출을 통지한 다음날인 2024. 12. 27. 16:37경 피청구인에 대한 탄핵소추안이 가결된 경위 등에 비추어 보면, 헌법재판관의 자격요건 구비나 선출과정에서의 헌법 및 국회법 등 위반 여부를 검토할 상당한 기간이 경과하였다고 단정하기 어렵다.
- 따라서 피청구인의 헌법재판관 임명 부작위가 헌법 제66조, 제111조 및 국가공무원법 제56조 등을 위반하였다고 볼 수 없다.

다. 재판관 정계선의 인용의견

- 나는 특별검사 임명 법률안에 대한 재의요구권 행사, 비상계엄 선포 및 내란 행위, 공동 국정운영과 관련하여 피청구인의 헌법 또는 법률 위반을 인정할 수 없지만, 헌법재판관 임명 부작위와 관련하여 피청구인의 헌법 또는 법률 위반이 인정된다는 재판관 문형배, 재판관 이미선, 재판관 김형두, 재판관 정정미의 기각의견에 동의한다. 하지만, 특별검사 후보자 추천 의뢰와 관련하여서도 피청구인의 헌법 또는 법률 위반이 인정되고, 피청구인의 헌법재판관 임명 부작위 및 특별검사 후보자 추천 의뢰와 관련된 헌법 또는 법률 위반의 정도가 피청구인의 파면을 정당화할 수 있을 정도로 중대하다고 생각한다.
- 특별검사 후보자 추천 의뢰를 지연하면 ‘수사대상 사건 발생 시 곧바로 특별

검사를 임명하여 최대한 공정하고 효율적인 수사를 보장하기 위한' 특검법의 제정이유를 몰각시킬 우려가 있고, '특별검사후보추천위원회의 구성 및 운영 등에 관한 규칙' 조항의 위헌성 여부에 관하여 헌법재판소의 판단이 내려지기도 전에 그 위헌성을 미리 예단하여 특검법에 명시된 법적 의무를 이행하지 않은 것은 그 불이행에 정당한 사유가 있다고 보기 어렵다.

- 따라서 피청구인이 대통령 권한을 대행하면서 추천위원회에 특별검사 후보자 추천을 의뢰하지 않은 것은 특검법 제3조 제1항은 물론, 헌법 제7조 제1항, 제66조, 국가공무원법 제56조 등에 위반된다.
- 다음으로 피청구인을 파면할 것인지 여부에 관하여 보면, 피청구인은 대통령의 권한을 대행하는 국무총리로서 대통령의 직무정지라는 상황에서 불필요한 논란을 최소화하고 국가적 혼란을 신속하게 수습하여야 할 의무가 있음에도 불구하고, 오히려 위와 같은 헌법과 법률 위반 행위로 인하여 논란을 증폭시키고 혼란을 가중시켰으며 헌법재판소가 담당하는 정상적인 역할과 기능마저 제대로 작동할 수 없게 만드는 헌법적 위기상황을 초래하는 등 그 위반의 정도가 파면을 정당화할 수 있을 정도로 중대하다.
- 그렇다면 피청구인을 파면하여 임명권자인 대통령을 통하여 간접적으로 부여 받은 국민의 신임을 박탈함으로써 얻는 헌법수호의 이익이 피청구인의 파면에 따르는 국가적 손실을 압도할 정도로 크다고 할 것이므로, 피청구인을 파면하여야 한다.

재판관 정형식, 재판관 조한창의 각하의견 요지

- 대통령 권한대행은 대통령의 궐위·사고라는 비상상황에서 직무의 공백 및 국가적 기능장애상태 방지를 위하여 대통령의 권한을 대신하여 '대통령의 직무'를 수행하는 자이므로, 권한대행자의 지위는 '대통령에 준하는 지위'에 있다고 보아야 한다. 따라서 대통령 권한대행자에 대한 탄핵소추의 요건은 대통령의 경우와 동일하게 보는 것이 타당하다.
- 더욱이 이 사건 탄핵소추와 같이 대통령의 직무를 집행하는 대통령 권한대행에 대한 탄핵소추 사유에 국무총리로서의 직무집행에 대한 탄핵소추 사유가

함께 포섭되어 그 탄핵소추 여부가 판단되는 경우, 그 가결 여부는 헌법 제 65조 제2항 단서에 따른 탄핵소추 의결정족수(국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성)를 적용함이 타당하고, 이는 탄핵소추의 신중한 행사를 위하여 대통령에 대한 가중 의결정족수를 규정한 위 헌법조항의 취지에도 부합하는 해석이다.

- 특히 대통령 권한대행 체제는 대통령의 궐위·사고라는 국가적 비상사태에서 도입되는 체제이기에 그러한 체제 하에서 국가적 혼란 발생의 방지 등을 위하여 탄핵제도의 남용을 방지할 필요성이 더욱 크다. 또한 헌법은 국무총리를 국민이 직접 선출한 대통령이, 또 다른 국민의 대표기관이라고 할 수 있는 국회의 동의를 얻어 임명하도록 하고 있어(제86조 제1항) 그 민주적 정당성의 비중이나 헌법상 지위의 중요성이 결코 작다고 볼 수 없다. 따라서 대통령의 권한을 대행하는 국무총리에 대한 탄핵소추는 대통령만큼이나 신중하게 행사되도록 해석하여야 한다.
- 청구인은 국회재적의원 과반수의 찬성만으로 피청구인에 대한 탄핵소추안을 의결하였으므로, 이에 근거한 이 사건 탄핵심판 청구는 헌법이 규정한 탄핵소추 의결정족수를 충족하지 못하여 부적법하다.

결정의 의의

- 이 사건은 우리 헌정사 최초의 ‘대통령 권한대행 중인 국무총리’에 대한 탄핵심판청구 사건이다.
- 이 사건에서 헌법재판소는, 대통령과 구별되는 민주적 정당성의 크기와 해당 공직의 박탈을 통하여 국민으로부터 위임된 권한을 환수함으로써 헌법을 수호하고자 하는 탄핵심판 제도의 취지 등을 종합하면, 대통령 권한대행 중인 국무총리에 대한 탄핵소추 시 그 의결정족수는 헌법 제65조 제2항 본문에 따라 국회재적의원 과반수의 찬성으로 족하다는 점을 명확히 하였다.
- 재판관 4인은, 피청구인에 대한 이 사건 탄핵소추 사유 중 특별검사 임명 법률안에 대한 재의요구권 행사 관련, 비상계엄 선포 및 내란행위 관련, 공동 국정운영 관련, 특별검사 후보자 추천 의뢰 관련에 대하여는 청구인의 주장을 뒷받침하는 증거나 객관적 자료가 없다는 등의 이유로 피청구인이 헌법과

법률을 위반하였다고 볼 수 없다고 판단하였고, 국회가 선출하도록 되어 있는 3인의 재판관을 피청구인이 임명하지 아니한 것에 대해서는 헌법과 법률에 따른 구체적 작위의무를 위반한 것으로서 헌법과 법률에 위반한 때에 해당된다는 점을 명확히 하였다. 다만, 피청구인의 재판관 임명 거부가 현직 대통령에 대한 탄핵심판을 진행하는 헌법재판소를 무력화시키기 위한 목적 또는 의사에 기인하였다고까지 인정할 증거나 객관적 자료는 발견되지 않는 점 등을 고려하면, 대통령을 통하여 간접적으로 부여된 국민의 신임을 배반한 경우에 해당한다고 단정할 수 없어 과연 결정을 정당화하는 사유가 존재하지 않는다고 보았다. 재판관 1인은 위 재판관 4인의 기각 결론에 동의하면서, 헌법재판관 임명 부작위에 대해서도 피청구인의 헌법과 법률 위반을 인정할 수 없다고 하였다.

- 헌법재판소는 이 사건 심판청구에 대하여 재판관 5인이 기각의견, 재판관 1인이 인용의견, 재판관 2인이 각하의견이므로 헌법재판소법 제23조 제2항 본문에 따라, 이 사건 탄핵심판 청구를 기각하였다.