

대통령 탄핵 정국의 전망 및 시사점

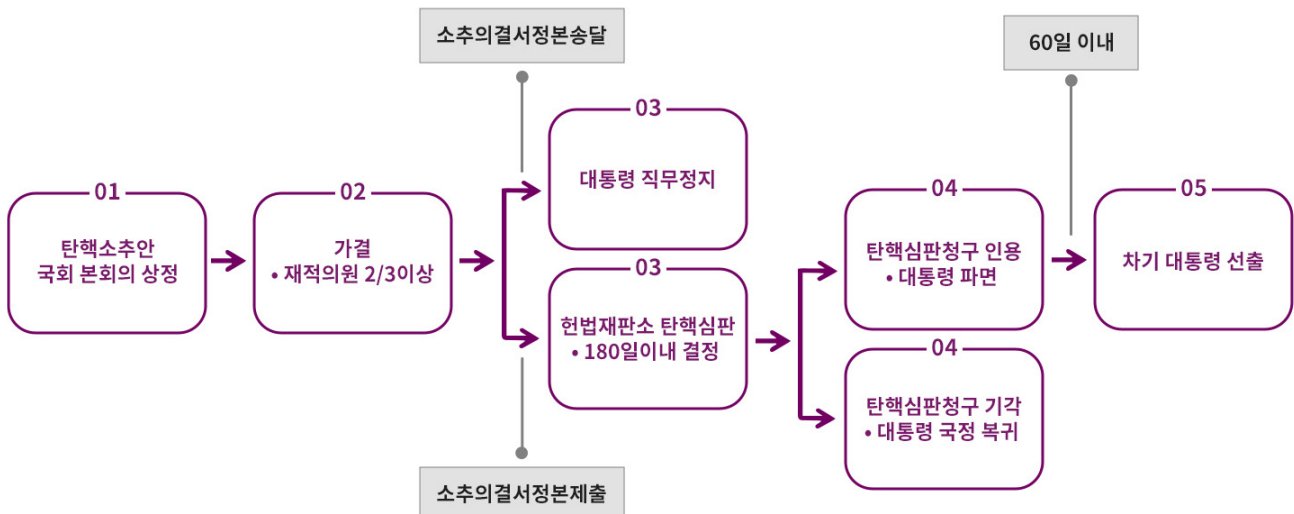
December 15, 2024

윤석열 대통령의 비상계엄 선포와 관련하여 더불어민주당 등 야6당이 발의한 탄핵소추안에 대하여, 2024년 12월 14일 17시경 국회 본회의에서 총 투표수 300표 중 찬성 204표, 반대 85표, 기권 3표, 무효 8표로 가결되었습니다.

이에 저희 법인에서는 이번 탄핵소추 가결 이후 예상되는 절차, 향후 대통령 직무정지에 따른 권한대행의 직무범위, 헌법재판소 심리 및 일정, 그리고 탄핵심판 기간 중 정부의 국정운영 방향 등을 비롯하여 고객분들께서 궁금해하실 수 있는 몇 가지 사항들에 대하여 Q&A 형식으로 정리하였습니다.

- 24. 12. 3. 22:25 대통령, 비상계엄 선포
- 24. 12. 4. 01:00 국회, 비상계엄해제요구 결의안 표결 → 가결
- 24. 12. 4. 04:30 대통령, 비상계엄 해제
- 24. 12. 7. 21:26 국회, 탄핵소추안 표결 → 표결 불성립
- 24. 12. 14. 17:00 국회, 탄핵소추안 표결 → 가결

1. 대통령 탄핵소추안 가결에 따른 향후 절차



2. 권한대행 체제로의 전환

Q 정확한 권한대행 개시 및 종결 시점은 언제인지

- 대통령실에서 소추의결서 정보를 송달받은 때부터 대통령 권한대행이 개시됨. 권한대행 기간은 추후 ① 헌법재판소(이하 ‘헌재’)가 탄핵심판청구를 인용하는 경우 새로운 대통령 임기 시작 시까지이고, ② 헌재가 탄핵심판청구를 기각하는 경우 권한대행은 그 즉시 종료함

Q 권한대행자는 누구인지

- 대통령 직무정지 시 국무총리가 권한대행 수행(헌법 제71조)
- 권한대행자의 순서는 국무총리 → 기획재정부 장관 → 교육부 장관 → 과기부 장관 → 외교부 장관 순(헌법 제71조, 정부조직법 제12조, 제26조)
- 향후 만약 권한대행자에게 쫓겨나 사고(탄핵소추안 가결 등) 발생 시에는 위 순서에 따라 다음 권한대행자가 정해지게 됨

Q 권한대행의 직무범위는 어떠한지

- 권한대행은 국군통수권, 계엄선포권, 조약 체결·비준권 등 대통령의 헌법과 법률상의 모든 권한을 위임받아 국정 운영 전반에 대한 권한을 행사할 수 있음. 헌법 및 법률상, 권한대행의 직무범위를 제한하는 규정은 없음
- 한편, 권한대행자는 선출직인 대통령과는 민주적 정당성 등에서 구별되는 만큼, 권한대행의 직무범위는 현상유지적인 수준에 그쳐야 한다는 견해가 다수임
- 그러나, 현상유지의 개념이나 정도가 불분명하고 권한대행의 직무범위를 제한하는 명시적 규정이 없는 이상, 권한대행의 ‘직무범위 내의 사항’인지 여부는 해당 직무의 내용, 급박한 사정의 유무, 당시의 정치적 여건 등을 종합적으로 고려하여 판단될 사항으로서 일의적인 판단이 어려움
- 참고로, 2016년 박근혜 전 대통령 탄핵 당시 황교안 권한대행은 문체부 제1차관, 주벨기에·유럽연합대사, 공정위 부위원장 및 상임위원, 방통위 위원, 대법원장이 지명한 헌법재판관(탄핵심판 결정 이후임)을 각 임명한 바 있고, 가석방도 시행하였음

Q 권한대행의 헌법재판관·상설특별검사¹ 추천 의뢰 및 임명이 가능한지

- 현재 공식인 헌법재판관 3인은 국회 추천 몫으로서 대통령 임명은 요식행위성 절차로 평가되고, 현재의 본질적 기능 회복을 위한 불가피한 수단으로서의 성격도 있으므로, 권한대행이 임명할 수 있다는 견해가 다수임

1 특별검사는 (1) 현재 시행중인 특검법에 따라 특정 상황 발생 시 특검을 임명하여 수사를 맡기는 상설특별검사(예: 세월호 특검)와 (2) 특정 상황 발생 시 별도의 특검법안을 발의하여 법률로 제정한 후 수사를 맡기는 일반특별검사(예: 박근혜 특검, 드루킹 특검 등)로 구분됨

- 상설특별검사를 통한 수사 여부는 국회 본회의 의결 등으로 정해지는 것이며(특검법 제2조), 후속절차인 대통령의 후보자 추천 의뢰·임명은 요식행위성 절차로 평가되므로, 권한대행의 상설특검 추천 의뢰·임명도 가능해 보임. 다만 실제로 권한대행이 상설특검 추천 의뢰·임명을 할지 여부는 현재로서는 불분명함

Q 권한대행의 법률안 재의요구(거부권) 행사가 가능한지

- 법률안에 대한 재의요구(거부권)는 선출직 대통령의 고유 권한이라는 시각도 있으나, 법적으로 권한대행의 거부권 행사가 제한되지는 않음
- 참고로, 노무현 전 대통령 직무정지 당시 고건 권한대행은 야당이 주도한 ‘사면법 개정안’, ‘거창 양민 학살 사건 보상 특별법’에 거부권을 행사한 바 있음

3. 헌법재판소의 탄핵 심리 및 결정

Q 헌법재판소 재판관이 6인에 불과한데, 심리를 시작할 것인지

- 원칙적으로 탄핵심판의 심리 정족수는 7인, 의결(인용) 정족수는 6인임(헌재법 제23조). 그러나 2024년 10월 헌재법 제23조 제1항(심리 정족수 7인)에 대해 효력이 정지되는 가처분이 인용됨으로써 현재는 6인 체제로 심리·결정 모두 가능한 상황임
- 다만, 6인 체제로 탄핵 여부 결정까지 하는 것에는 사안의 중대성 등에서 부담감이 클 수 있으므로, 정당성 확보를 위해 재판관 추가 임명 후 심리가 이어질 가능성도 있음. 만약 이와 같이 추가 임명이 이루어진다면, ‘6인 체제 심리 시작 - 재판관 추가 임명 - 변론갱신 절차’ 등을 거쳐 새로 임명된 재판관들도 심리 중간부터 참여하여 결정까지 내리는 구조가 될 것으로 전망
- 한편, 현재는 2024. 12. 11. ‘비상계엄선포행위 등 위헌확인 사건’에 대해 전원재판부에 회부하여 심리를 이미 개시한 바 있음

Q 헌법재판소 결정은 언제쯤 예상되는지

- 탄핵심판 사건을 접수한 날부터 180일 이내에 선고하는 것이 원칙이나(헌재법 제38조), 위 기간은 구속력이 없는 훈시규정임(헌재 2014. 6. 3. 선고 2014헌마433 결정 등). 실제로 180일 이내에 결정되지 않은 사건들이 다수 존재함
- 다만, 과거 대통령 탄핵심판의 경우 국정 공백을 최소화하기 위해 집중심리를 통해 신속한 결정을 하였음(노무현 전 대통령: 63일, 박근혜 전 대통령: 91일)
- 한편, 탄핵심판 청구와 동일한 사유로 형사소송이 진행되고 있는 경우 재판부는 심판절차를 정지할 수 있으나(헌재법 제51조, A 검사 탄핵심판은 형사소송으로 정지함), 이번 탄핵심판의 경우 사안의 중대성 및 여론의 동향 등에 비추어 절차정지 가능성은 낮아 보임

- 탄핵심판에는 형사소송 법령이 준용되고, 형사소송법 제312조 제1항 개정으로(2022. 1. 1. 시행) 관련자들의 검찰 피의자신문조서에 대해 피고인 증거부동의 시 관련자들이 모두 증인으로 출석하여야 되는 점 등에서 심리에 상당한 시간이 소요될 가능성 있으나, 2025. 4. 18. 대통령 몫인 재판관 2인(헌재소장 권한대행 포함)이 퇴직하는 만큼 가급적 그 이전에 결정하고자 할 것으로 예상됨
- 박근혜 전 대통령 탄핵심판에서는 변론 20차례, 증인 25명이 소환되었음

Q 헌법재판소에서는 주로 어떤 내용이 심리되는지

- 비상계엄이 통치행위로서 사법심사의 대상이 되는지, 비상계엄 당시 상황이 발동 요건(전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 등)을 충족하는지, 국회의 권한에 대해 특별한 조치를 할 수 있는지 및 실제 국회·국회의원에 조치를 하였는지, 선관위에 대한 특별조치가 헌법에 위배되는지 등을 심리할 것으로 예상됨

4. 향후 국회 및 행정부 운영 전망

Q 국회 전망은 어떠한지

- 야권에서는 탄핵 가결에도 불구하고 비상계엄과 관련된 상임위원회(국방위·행정안전위·정보위·국회운영위 등)를 통한 현안질의 및 청문회 등은 물론 국정조사, 특검법, 상설특검 등을 통해 적극적인 진상조사 활동을 지속할 것으로 예상됨
- 또한, 야당에서는 당론으로 채택한 중점추진법안 및 중도층 대상 법안 등의 처리에도 당력을 집중할 것으로 보임
- 한편 여·야 간 의석 수에 차이가 있기는 하나(20대 여당 128석, 22대 여당 108석), 박근혜 전 대통령 탄핵소추안의 국회 본회의 가결 이후부터 헌법재판소의 탄핵 인용까지 본회의 법안 처리 동향²을 분석해보면, 법안 처리에 있어 제20대 국회 기간 중의 다른 연도(2017년~2020년)와 비교했을 때 유의미한 차이는 없었음

Q 행정부 운영 전망은 어떠한지

- 비상계엄 사태로 장관이 공석으로 된 국방부·행안부·법무부 등은 차관 직무대행 체제로 운영될 것이며, 수사 또는 탄핵 대상으로 거론되는 국무위원이 장관으로 있는 행정각부 역시 차관이 주도할 가능성 있음
- 그밖에 여·야·정 비상경제협의체 등이 구성될 경우 국정공백 없는 경제 운영에 기여할 것으로 전망
- 참고로 박근혜 전 대통령 직무정지 당시 여·야·정 협의체를 구성하여 시급한 현안이었던 조류인플루엔자 확산 방지, 물가안정 대책 마련 등을 추진한 바 있음

² 국회는 본회의를 총 17회 개의하여 380여건의 의안을 처리함(단, 본회의가 모두 법률안 처리를 위해 개최된 것은 아님)

5. 정부 주요 정책 및 주요 규제기관들의 활동 기조 전망

Q 경제 분야 및 관련 정책은 어떠한지

- 비상계엄 사태 및 정국의 혼란으로 지난 12월 9일 금융·외환시장의 불안정성이 최고조에 달했으나, 예산안 및 세입예산안 부수법안 등의 통과 계획이 발표되면서 12월 10일부터는 금융·외환시장의 불안정성이 진정되고 소강상태로 전환됨
- 통상 정권 말기에 나타나는 레임덕 현상보다도 더 심각한 상황이 초래된 현 시점에서, 상황을 관리하는 것 이외에 새로운 정책을 추진하기는 어려울 것으로 보이고, 현 시점에서 가장 중요한 상황관리는 금융·외환시장 안정과 대외신용 관리일 것으로 보임
- 2025년도 경제정책 운용방안이 아직 발표되지 않았으나, 권한대행 체제 하에서도 시장주체들의 시금석이 되는 경제운용방안은 발표될 것으로 예상됨. 다만, 새로운 내용, 특히 경제 관련 법률 개정 계획이라든지 대형국책사업 추진계획 등은 포함시키기 어려울 수 있음

Q 외교 분야 및 관련 정책은 어떠한지

- 비상계엄 사태 이후 이미 고위급 행사 다수가 취소 또는 연기되고 있고 당분간 이러한 상황은 지속될 우려가 있음. 특히 정부 전체적으로 고위급 인사 동결이 결정될 경우 공관장 발령도 유예되어 적극적인 외교활동이 당분간 제약을 받을 수 있음
- 2025년 11월 한국에서 개최될 예정인 APEC 정상회의의 경우 아직 충분한 시간이 있어 호스트 역할을 담당하는 데 일정상 큰 문제는 없을 것으로 예상됨
- 한편, 내년 1월 취임하는 트럼프 미국 대통령 측도 상황이 정리될 때까지 당분간 한국과의 대화는 관망세를 유지한다는 입장인바, 안보 및 경제의 다방면에서 미국과의 조율이 필요할 것으로 전망됨

Q 주요 규제기관들의 정책 기조 전망은 어떠한지

- 검·경, 금융위·금감원, 공정위 등 주요 규제기관의 정책기조는, 이전 박근혜 전 대통령 탄핵 당시의 사례에 비춰볼 때, 인사 등 행정, 개별사건 처리 및 정책과 관련된 ‘일상적’ 업무들은 권한대행 체제 이전과 대체로 유사하게 수행될 것으로 전망됨
- **(검찰·경찰)** 탄핵소추안 가결로 대체로 관리형 모드로 전환될 것으로 전망됨. 검찰은 정치적으로 민감한 사안은 물론 기업비리에 대한 대규모 수사를 새로이 착수하기는 쉽지 않고, 탄핵 국면에 따른 사회질서 안정과 관련된 사건(예컨대 마약·사행행위·보이스피싱 등 사회적 폐해가 큰 민생 사건)에 집중할 것으로 보임. 경찰은 새 청장이 임명될 때까지 혼란스러울 것이라는 우려도 없지 않지만, 국가수사본부로 무게추가 옮겨지며 본부장이 내년 5월경까지는 수사를 주도할 것으로 예상됨
- **(금융위·금감원)** 현재 진행중인 금융위 관련 정책은 대부분 예정대로 추진될 가능성이 높아 보이며, 이미 금감원이 처리하고 있는 개별 제재 안건이 금융위에 부의될 경우 이에 관한 심의·의결도 통상과 같이 진행될

것으로 전망됨. 참고로 박근혜 전 대통령 탄핵 당시에도 내부인사 등 행정, 개별 사건 조사나 처리, 기존 정책과 관련된 일상적 업무에 관한 큰 변동사항이 없었음. 현재 대내외 경제상황이 녹록치 않은데다 2025년 1월 미국 트럼프 행정부가 가동되면 국제관계에 있어서도 불확실성이 크게 증가할 수 있는 점을 고려할 때, 금융감독당국은 금융시장 및 금융산업 안정을 위해 필요한 업무나 대책에 우선순위를 두고 주력할 것으로 보임. 다만 다른 부처나 기관 등과 협의가 필요한 신규 정책, 주요 공공기관장 인사 등은 다소 지연될 가능성이 있음

- **(국세청)** 과거 국세청은 정치적으로 민감한 시기에는 세무조사를 자제하는 등 소극적으로 운영하는 경향이 있었는데, 현 탄핵 국면에서도 기본적으로 그와 같은 기조로 세무행정이 운영될 것이라고 전망됨. 국세청은 연말 종합부동산세 납부, 연말정산 등 정규적인 당면업무 위주로 행정역량을 집중할 것으로 예상됨. 다만 현 정부의 정책기조에 따라 예정되었던 내년도 업무계획, 신규 정책의 일부는 유동적 상태가 될 수 있으므로 지속적으로 지켜볼 필요가 있음. 특히 최근 세수부족 등으로 세무조사가 강도 높게 진행되어 왔는데 정국이 안정되는 내년 하반기 정도에는 국채발행 등 다른 정책적 대안이 없다면 세무조사는 다시 강도 높게 진행될 가능성이 있음
- **(공정거래위원회)** 기존에 조사를 진행하고 있던 사건들에 대해 일정에 따라 심의 및 의결을 진행할 것으로 예상됨. 신고 사건에 대해 절차에 따라 조사를 진행하고, 기업집단 규제와 갑을관계 등 주요 이슈들과 관련해서도 기존과 같이 사건 처리 및 관련 정책이 추진될 것으로 보임. 다만 대규모 직권조사나 새로운 정책 추진은 자제할 가능성이 있음
- **(개인정보보호위원회)** 위원회의 성격상 탄핵 정국에 크게 영향을 받지 않을 것으로 예상됨. 위원회가 다루는 사건이나 정책들도 정치적으로 민감한 사안은 많지 않음. 탄핵 정국에서도 정상적으로 위원회 심의와 의결이 진행될 것으로 예측되나, 인공지능, 마이데이터 등 주요 정책의 추진이 다소 지연될 수 있음
- **(방송통신위원회)** 대통령 탄핵으로 인하여, 현재 진행 중인 방통위원장에 대한 탄핵 여부와 시기는 더욱 예측하기 어려워졌으며, 현재 공석인 상임위원들의 임명 시기도 불투명함. 2인 체제 의결의 절차적 위법성 논란까지 있는 상황이어서, 위원회 정상화는 당분간 쉽지 않을 것으로 전망되며, 이 기간 동안 새로운 조사나 중요한 처분, 의결이 이루어지기는 어려울 것으로 예상됨

For Questions or Comments

- 정성구 | 변호사 T. 02-316-4763 E. skcheong@shinkim.com
- 이창훈 | 변호사 T. 02-316-4645 E. chlee@shinkim.com
- 강신욱 | 변호사 T. 02-316-4059 E. sokang@shinkim.com
- 김광재 | 변호사 T. 02-316-1624 E. kjakim@shinkim.com
- 김성범 | 변호사 T. 02-316-4432 E. sbkim@shinkim.com
- 장대섭 | 고문 T. 02-316-4639 E. dsjang@shinkim.com

SHIN & KIM

법무법인(유) 세종

법무법인(유) 세종 뉴스레터에 게재된 내용 및 의견은 일반적인 정보 제공 목적으로 발행된 것이며, 이에 수록된 내용은 법무법인(유) 세종의 공식적인 견해나 구체적인 사안에 관한 법률의견이 아님을 알려드립니다.

The content and opinions expressed within Shin & Kim LLC's newsletter are provided for general informational purposes only and should not be considered as rendering of legal advice for any specific matter.

서울시 종로구 종로3길 17 디타워 D2 23층 (우)03155 T. 02-316-4114 <https://www.shinkim.com>
