

정책브리핑



정책브리핑 | 2024-43호 | 2024년 12월 11일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이한주 | idp.theminjoo.kr

즉각 사임/탄핵 가결 없는 12.3 내란 해법의 허구성

한상익(수석부원장-정치학박사)

《요약》

- 12.3 내란은 현직 대통령에 의한 친위쿠데타(self-coups)로서 극소수 장관 및 측근인 군인을 동원하여 자행한 내란
 - 국가의 최고지도자가 정부의 다른 구성요소들을 제거하거나 무력화하기 위해 극단적인 조치를 취하여 대한민국 영토에서 국헌을 문란하게 할 목적으로 저지른 내란 행위
 - 헌법상 계엄 발동 요건에 맞지 않아 발동부터가 위헌, 위법인 동시에 포고령에서 국회의 활동을 금지함으로써 발동 요건과 내용 모두 친위쿠데타이자 내란임이 명확함.
- 12.3 내란은 국회와 시민에 의해 바로 진압되었으나, 그 이후 집권당인 국민의힘은 즉각 사임/탄핵 이외 해법들로 내란 상태를 지속시키고 있음.
 - 대다수 국민들과 민주당을 비롯한 야당은 즉각 사임을 요구하고 이후 탄핵 소추를 발의, 의결을 시도
 - 내란 책임을 지고 있는 집권당의 표결 거부로 인한 표결 불성립으로 탄핵 실패
 - 국민의힘 TF의 시차를 둔 사임안은 내란죄를 인정하지 않고 실행력도 없는 무책임한 해법
 - 내란 수괴가 단기간이라도 국가원수로서 머물러 있고, 윤석열이 사임을 거부하거나 해당 시기 사임을 번복할 때 대안이 없음.
 - 국민의힘 일부 의원들은 임기단축 개헌을 통한 2026년 임기종료를 주장하고 있으나 이는 내란을 내심 기다려 온 공범이자 민주주의와 국민에 대한 모욕
 - 내란 수괴 윤석열이 반복해서 내란을 기도할 수단과 시간을 허용하고 있음.
- 탄핵을 최우선으로 실행하고 자진 사임, 개헌 등은 보조적 방법으로 검토
 - 내란 수괴가 권력을 가지고 있는 상태를 해소하는 것이 가장 중요한 급선무
 - 탄핵을 통한 직무 정지 이후 자진 사임, 개헌 등 다른 방법을 검토할 수 있을 것임.
- ▶ 키워드: 12.3 내란, 내란 상태의 해소 방안, 최우선 과제로서 대통령 탄핵,

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

□ 12.3 비상계엄 사태의 본질

- 12.3 비상계엄 선포는 대통령에 의해 국가 권력을 배제하여 국헌을 문란하게 할 목적으로 극소수 장관 및 측근 군인들을 동원하여 자행된 친위쿠데타(Self-Coups)
 - 친위쿠데타(Self Coups)란 국가의 최고 지도자가 정부의 다른 구성 요소들, 즉 의회, 법원 등을 제거하거나 무력화하기 위해 극단적인 조치를 취하는 것¹⁾을 가리킴.
 - 한국 형법은 ‘대한민국 영토의 전부 또는 일부에서 국가권력을 배제하거나 국헌을 문란하게 할 목적으로 폭동을 일으키는 것’(87조)로 규정
 - 1997년 4월 대법원은 전두환·노태우의 12.12 쿠데타와 비상계엄 행위에 대해 국헌 문란을 목적으로 하는 내란죄로 판시함으로써 쿠데타=내란임을 명확히 함.
 - 12월 3일 윤석열은 소수 국무위원과 사적 관계가 있는 군인들을 동원하여 비상계엄을 선포, 친위쿠데타를 기도했으나 국회와 시민들에 의해 좌절
- 12.3 비상계엄은 발동과 내용 모두에서 내란 목적의 친위쿠데타일 수밖에 없음.
 - 계엄 발동 조건은 ① 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태 ② 병력으로 군사상 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때
 - : 윤석열이 계엄 선포의 이유로 제시한 탄핵과 예산 삭감은 국회의 정당한 활동인 행정부 견제와 예산 심의로서 전시나 사변에 준하는 비상사태일 수 없음.
 - : 경찰로 대응할 수 없는 대규모의 사회적 혼란이 존재하지 않았으므로 공공의 안녕 질서를 군대로 유지할 이유는 없음.
 - 계엄에서도 국회의 활동을 정지시킬 수 없음에도 불구하고 포고령 1호에서 국회와 정당, 정치 활동을 금지한 것은 ① 정부의 다른 구성 요소들을 제거, 무력화하여 입법부라는 국가 권력을 배제하기 위한 시도 ② 헌법을 무력화할 목적으로 폭력을 행사하려 했음을 보여줌
 - : 포고령 자체가 12.3 계엄이 내란을 목적으로 한 친위쿠데타임을 확고하게 증명함.

□ 제기되는 해법들

1. 즉시 사임²⁾/탄핵

- 국민 대다수와 민주당을 비롯한 야당은 즉시 사임을 요구하였으나 윤석열이 일단 거부했기 때문에 탄핵을 해법으로 제시하고, 탄핵 소추 발의/표결을 시도하였으나 12.3 내란의 공동책임이 있는 집권당인 국민의힘 투표 거부로 표결 불성립

1) Cline Center (2021) *Coup d'État Project Dataset Codebook*, Cline Center for Advanced Social Research. Urbana-Champaign: University of Illinois, 23 February.

2) '하야'는 관직에서 스스로 사임하여 물러나는 것을 뜻하는 용어이나 공직을 관직으로 여기는 전근대적인 사고라는 비판을 감안하여, 이 글에서는 '사임'을 사용함.

- 민주당을 비롯한 야당 의원은 12.5일 탄핵을 발의하고 12.7 표결하였으나 집권당인 국민의힘의 조직적 투표 거부로 표결 정족수에 미달, 표결 불성립으로 즉시 탄핵 실패
- 국민은 여론조사에서 70%를 넘는 절대 다수로 즉시 탄핵에 찬성했고 12.7 탄핵안 표결일에 국회 앞에서 100만명 이상(주최측 추산) 집결하여 탄핵을 요구

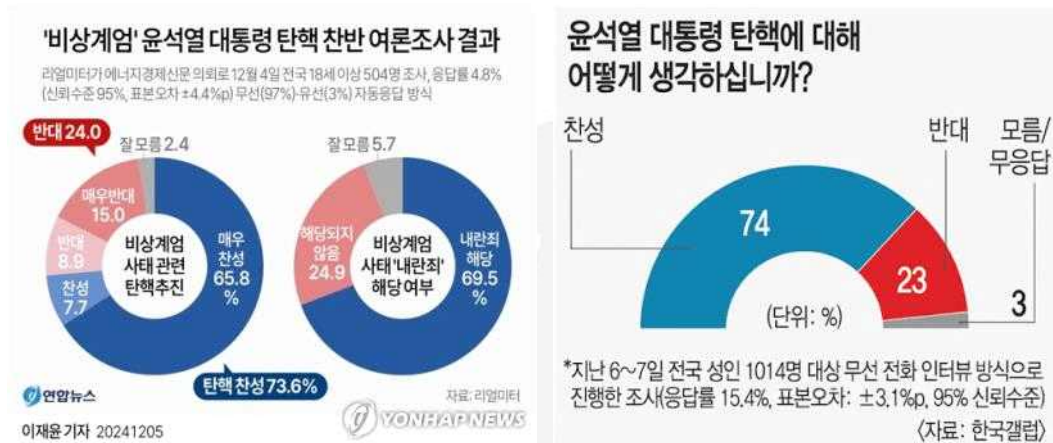


그림 1) 12.3 내란 이후 윤석열 탄핵에 관한 여론조사 보도(연합뉴스, 국민일보)

- 탄핵은 윤석열이 즉각 사임 요구를 거부하고 ‘당과 정부에 일임’이라는 무책임한 행동을 자행한 후 칩거하고 있는 현실에서 탄핵은 불가피하고 가장 효과적인 해법
 - ① 이미 내란을 일으킨 범죄자로서 국가원수 직위를 유지하고 있는 어처구니없는 현실을 타개하고 ② 내란 기도로 인한 경제 위기, 외교 안보 위기를 즉시 수습할 수 있으며 ③ 예기치 않은 안보적 급변 사태에 대응할 수 있는 국가 체제를 정비할 수 있음.
- 국가 체제와 안정을 중시하는 보수를 자임하고 있음에도 집권당인 국민의힘은 조직적 방해로 즉시 탄핵을 막았으나, 윤석열이 즉시 사임을 거부하는 한, 가장 빠른 시간내 탄핵하는 것만이 유일하고 가장 효과적 해법

2. 시차를 둔 사임

- 국민의힘 TF는 2월 사임, 3월 사임 등 3~4개월 시차를 두고 사임하는 안을 제기
 - 내란죄로 인해 아무리 보수적인 헌법재판소라도 인용이 거의 불가피한 ‘탄핵’이라는 낙인을 피하면서 국민의 거센 즉각 사임/탄핵 여론을 피해보자는 임시방편이자 당내 여러 요구에 대한 타협적 산물
- : 자신들이 배출한 대통령이 2회 연속 탄핵을 당하는 ‘탄핵 대통령 상습 배출 정당’의 이미지를 피하고 스스로 사임하는 모양을 취하고자 하는 교육지책

: 늘어나고 있는 당내 탄핵 찬성파를 붙잡아두고, 대책은 없으나 시간을 벌고자 하는 일부 의원들의 의사와 무조건적 탄핵 반대파까지 달래는 매우 어정쩡한 대책

○ 본질적으로 ‘내란의 죄’를 인정하지 않는 반헌법, 반법치적인 발상이며, 실행력을 담보할 수 없는 무책임한 안

- 내란을 주도한 내란 수괴가 단기간에 불과할지라도 ‘국가원수’이자 ‘행정수반’으로 단죄되지 않고 남아있도록 하는 해법이므로 기본적으로 반헌법적, 반법치적 발상
- : 국민의힘이 아직도 12.3 비상계엄을 내란이 아닌 하나의 ‘해프닝’으로 간주하고 있다는 증거로서 국민의힘이 반헌법적 내란 용인 정당임을 과시하는 꼴
- 사임의 주체는 현재 대통령직에 남아 있는 윤석열이기 때문에, 윤석열이 해당 시기 즈음하여 사임을 거부해도 아무런 대책이 없는 무책임한 안
- 아직 확정되지도 않은 윤석열의 구속을 전제할 뿐 아니라, 구속 상태가 헌법 71조가 규정한 ‘사고’에 해당한다고 자의적으로 헌법을 해석

○ 헌법 71조의 ‘사고’는 탄핵과 건강상/통신상의 이유로 직무를 수행할 수 없는 경우만 가리킨다는 것이 정설

- 대통령의 ‘궐위’는 ① 사망 ② 탄핵 결정으로 파면 ③ 피선거권 상실형 ④ 자진 사임 네 가지를 말하며 ‘사고’는 ① 질병/장기간 외유 등으로 직무 수행 불가능한 경우 ② 국회 탄핵 소추후 헌법재판소 판결 이전 기간의 두 가지임.³⁾
- 대통령이 면회가 가능한 ‘구속 수감’이 ‘사고’에 포함되는가는 헌법학적 논쟁이 있어 이 부분을 국무회의나 정당이 자의적으로 해석, 결정하는 것은 어불성설
- : 대통령 권한대행의 개시는 국무회의가 결정하지만, 권한대행의 사유가 있는가 하는 것은 헌법적 해석이므로 헌법재판소 또는 대법원의 관할임.

○ 윤석열은 자신의 직무를 계속 수행하고 나아가 제2의 내란을 획책할 수 있는 여러 방법이 존재

- 국민의힘이 탄핵을 거부하는 한, 윤석열은 ① 시차를 둔 사임안 자체를 거부하거나 ② 거짓으로 일단 받아들인 후 제2내란을 획책하거나 ③ 시차 도래후 사임을 거부하는 다양한 방법이 존재
- 구속되더라도 헌법재판소에 ‘사고’ 해석에 관한 헌법 소원을 걸거나 권한쟁의심판을 통해 자신의 권한을 유지하는 등의 방법이 있음.

3) 송기춘. (2017). 대통령의 사고 또는 궐위로 인하여 발생하는 헌법적 쟁점들에 관하여. 국가법연구, 13(2), 1-27.

3. 임기단축 개헌을 통한 2026년 임기 종료

- 윤석열과 내란 공범 수사를 받아야 마땅한 소위 국민의힘 ‘친윤’이 획책하고 있는 해법으로 대통령의 직무를 정지하지 않거나 구속을 통한 ‘사고’ 해석으로 윤석열의 임기를 1년 반 이상 보장하겠다는 안
 - 내란을 일으킨 주제에 사임이나 탄핵 없이 스스로 임기를 줄인 대통령, 정당으로 남겠다는 후안무치하고 몰염치하며 파렴치한 사고에서 나온 해법
 - : 12.3 계엄을 ‘준비 부족으로 인한 실수’로 간주하고 제2의 내란을 획책하거나, 그 어떠한 헌법적, 도덕적 의식 없이 오직 권력욕에만 몰두하는 반민주적이고 반국가적이며 비양심적인 사고의 발로
 - 민주국가, 법치국가의 정당, 국회의원들의 생각이라고는 도저히 생각할 수 없는 것을 뻔뻔하게 내미는 것 자체가 한국과 한국인에 대한 모욕
- 시차를 둔 사임안이 가지는 문제점을, 더 장기적이고 더 몰염치하며 더 위험스럽게 확대하는 안으로서 일고의 가치가 없음.
 - 윤석열은 제2, 제3의 내란을 기도할 충분한 시간과 권력을 유지하게 될 것이며, 설혹 일시 구속하더라도 1년이 넘는 재판 기간동안 계속 구금해야 하는 반인권적, 반법치적 상태가 지속
 - : 구속되더라도 권한쟁의심판 등으로 다시 대통령직에 복귀하는 경우 제2의 내란은 피할 수 없이 더욱 격렬하게 시도될 것이며 유혈 사태까지 초래할 수 있음.
 - 더구나 국가의 기본법인 헌법을 단순히 정치적 모략에 따라 다시 개정하게 됨으로써 한국을 전 세계의 웃음거리이자 외교적 외톨이로 만드는 몰염치한 사고
 - 현 시점에서 이런 안을 해법으로 제시하는 정당과 정치인은 민주주의와 국가의 적으로 규정하고 해산하거나 추방해야 할 것임.

4. 기타 - 탄핵 후 임기단축 개헌

- 기본적으로 헌법재판소에 대한 불신에서 기인하는 해법으로 일단 탄핵으로 대통령 직무를 정지해 놓고 헌법 개정으로 퇴임시키자는 것
 - 검찰에 대한 불신에서 출발해 헌법재판소에 대한 불신으로 발전하여 헌법재판소가 아닌 ‘개헌 국민투표’로 탄핵을 완성시키자는 논리
 - : 헌법재판소가 탄핵안을 기각할 risk를 봉쇄하자는 것으로서 일면 타당한 측면이 있음.
 - 정치와 정책 문제를 정치과정이 아닌 사법 과정으로 해소하려는 현상인 정치의 사법화⁴⁾가 한국 정치의 고질적인 문제이기 때문에, 정치 행위인 12.3 내란과 윤석열정부의 실정을 역시 고도의 정치 행위인 국민투표로 판결하자는 것

4) 정치의 사법화란 판사가 민주적 경쟁의 규칙을 변화시키거나 정치적 전략에서 주역을 맡는 현상으로서 민주주의에서 공동체의 정치 사안을 소수 사법 전문가에게 맡기는 폐해를 가져오기 때문에 민주국가의 정치에서는 바람직하지 않은 것으로 여겨지고 있다. Maravall, José María, "The rule of law as a political weapon." in José María Maravall & Adam Przeworski eds., *Democracy and the rule of law*, 2003, 안규남의 역 『민주주의와 법의 지배』서울: 후마니타스, 2008.

○ 개헌과정의 불확실성으로 인해 주된 방법이 아닌 탄핵 후 하나의 보조적 방안으로 검토할 가치는 있음.

- 헌법 개정은 개정의 법적 소요 기간, 정당과 이해당사자간 의견 조율을 위한 물리적 시간이 필요하여 헌법재판소 판결 기간내 가능할 것인가가 불확실함.

: 개헌은 발의-공고(20일 이상)-국회의결(60일 이내)-국민투표(30일 이내)의 과정을 거치게 되어 있어 국민투표 준비 등으로 포함하면 물리적으로 최소한 2개월 가까운 시간이 소요

: 일단 개헌이 합의하 추진되면 단순히 현 대통령 임기단축(부칙 조항)만을 규정할 것인지, 권력구조까지 바꿀 것인지, 이외 전문/기본권/사회경제/정부조직 등까지 바꿀 것인지 합의하는데 많은 참여자의 의견과 이해관계 조율에 시간이 필요

- 시간을 최소화하는 안에 합의할 수 있다면 탄핵의 보조적 수단으로서 검토

□ 즉각 탄핵을 통해 직무정지를 시키는 것이 최우선 과제

○ 현재 핵심 문제는 내란을 일으킨 범죄자가 아무런 사후 조치 없이 대통령으로서 권한을 가지고 있다는 것

- 중범죄자가 범죄를 저지를 수 있는 수단을 아무 조치 없이 보유하고 있다는 것은 법치국가에서 있을 수 없는 일

: 살상을 기도한 범죄자에게 칼을 맡긴 채로 자유롭게 행동할 수 있도록 놓아두는 것은 무법천지가 아니고서는 상상할 수 없는 일

- 현재 윤석열은 군통수권, 공직자 임면권, 외교권, 비상조치권 등을 보유한 상태로서, 이론적으로 대북 도발, 군대 동원 등을 통해 제2의 계엄 선포를 통한 내란 기도가 가능한 상태

: 이 상태를 종식시키지 않고서는 국민 불안과 경제 위기, 외교 위기를 진정시킬 어떤 수단도 존재하지 않음.

○ 우선 즉각 사임이나 즉시 탄핵을 통해 직무를 정지시킨 이후에야 자진 사임 유도든 헌법 개정이든 다른 해법을 검토할 수 있음.

- 탄핵은 우리 헌법이 국가 운영에 더 이상 참여할 수 없는 행위를 한 공직자의 직무를 즉각 중단시켜 헌정을 지속시킬 수 있도록 규정한 유일한 헌법적 수단

- 현재 즉각 사임이나 탄핵 이외의 해법을 내미는 것은 12.3 내란에 동조하는 것

- 국민의힘은 내란 동조 정당이 되지 않으려면 탄핵에 전폭적으로 협조해야 하며 그 협조만이 차기 선거에서 국민에게 선택을 호소할 수 있는 유일한 근거가 될 것임.

<끝>