

2023헌나1

행정안전부장관(이상민) 탄핵

행정안전부장관에 대한 탄핵심판 사건

종국일자 : 2023. 7. 25. / 종국결과 : 기각

〈행정안전부장관에 대한 탄핵심판 사건〉

2022. 10. 29. 서울 용산구 이태원동에서 발생한 다중밀집으로 인한 인명피해사고와 관련하여 피청구인이 재난예방, 재난대응 및 사후 발언을 함에 있어 헌법이나 법률을 위배하였다는 이유로 국회가 탄핵심판청구를 한 사안에서, 헌법재판소는 2023. 7. 25. 재판관 전원의 일치된 의견으로, 이 사건 탄핵심판청구를 기각한다는 결정을 선고하였다. [기각]

이에 관하여, 피청구인의 사후 재난대응은 국가공무원법상 성실의무를 위반한 것이고, 일부 사후 발언은 국가공무원법상 품위유지의무를 위반한 것이나, 법 위반행위가 중대하여 파면을 정당화하는 사유가 존재한다고 보기는 어렵다는 재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 별개의견, 피청구인의 일부 사후 발언은 국가공무원법상 품위유지의무를 위반한 것이나, 법 위반행위가 중대하여 파면을 정당화하는 사유가 존재한다고 보기는 어렵다는 재판관 정정미의 별개의견이 있다.

법정의견(5인) - 유남석, 이은애, 이종석, 이영진, 김형두 [기각]	
사전 예방조치	재해를 예방하기 위하여 노력하여야 할 국가의 의무를 규정한 헌법 제34조 제6항, 이를 구체화하여 재난 예방 등에 관하여 규정한 재난안전법 제4조 제1항, 제6조, 제22조, 제23조, 제25조의2, 제34조의8, 재난안전통신망법 제7조, 제8조를 위반하였다고 보기 어렵고, 국민의 기본권 보호의무의 근거가 되는 헌법 제10조, 공무원의 성실의무에 관한 헌법 제7조 제1항, 국가공무원법 제56조를 위반하였다고 볼 수 없음.

<p style="text-align: center;">사후 재난대응</p>	<p>재해의 위협으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 할 국가의 의무를 규정한 헌법 제34조 제6항, 이를 구체화하여 재난 및 안전관리 업무의 총괄·조정, 중앙재난안전대책본부(중대본) 및 중앙사고수습본부(중수본)의 설치·운영, 중앙재난안전상황실 설치·운영 등에 관하여 규정한 재난안전법 제4조 제1항, 제6조, 제14조, 제15조, 제15조의2, 제18조, 제74조를 위반하였다고 보기 어렵고, 국민의 기본권 보호의무의 근거가 되는 헌법 제10조, 공무원의 성실의무에 관한 헌법 제7조 제1항, 국가공무원법 제56조를 위반하였다고 볼 수 없음.</p>
<p style="text-align: center;">사후 발언</p>	<p>이 사건 참사원인 및 골든타임에 관한 발언은 부적절하나, 발언의 전취지, 표현의 상대방, 경위 등을 종합적으로 고려하면 재난 및 안전관리에 관한 국민의 신뢰가 현저히 실추되었다거나 파면을 정당화할 정도로 관련 기능이 훼손되었다고 보기 어려움.</p> <p>그 밖에 재난관리주관기관, 중대본 및 중수본 설치·운영, 압사·피해자 등 용어 사용, 유족 명단에 관한 피청구인의 발언은 기억에 반하거나 책임을 회피하기 위한 발언으로 보기 어려움.</p> <p>이를 종합하면, 사후 발언에 관해 탄핵사유가 인정되지 않음.</p>

별개의견(3인) - 김기영, 문형배, 이미선 [기각]	
사전 예방조치	법정의견과 같음.
사후 재난대응	국가공무원법상 성실의무 위반에 해당함. 그 밖에 헌법상 기본권 보호의무 및 재난안전법상 개별·구체적 의무 위반 여부에 대해서는 법정의견과 같음.
사후 발언	참사원인, 골든타임에 관한 발언 및 재난관리주관기관에 관한 일부 발언은 국가공무원법상 품위유지의무 위반.
파면을 정당화하는 사유	법 위반행위가 중대하여 파면을 정당화한다고 보기 어려움.

별개의견(1인) - 정정미 [기각]	
사전 예방조치	법정의견과 같음.
사후 재난대응	법정의견과 같음.
사후 발언	참사원인, 골든타임에 관한 발언 및 재난관리주관기관에 관한 일부 발언은 국가공무원법상 품위유지의무 위반.
파면을 정당화하는 사유	법 위반행위가 중대하여 파면을 정당화한다고 보기 어려움.

□ 사건개요

○ 2022. 10. 29. 토요일 서울 용산구 이태원동 해밀톤 호텔 서편의 골목길에 할러윈데이 (Halloween day)를 즐기려는 인파가 모여들었는데, 위 골목길은 평균 폭 4m의 티(T)자형의 내리막 경사로로, 골목길 위편에 '세계음식문화거리'가 있고, 아래편은 이태원역 1번 출구에 근접해 있다.

당일 17:00경부터 통행 인파가 늘면서 다중밀집 상태가 계속된 가운데 22:15 무렵 위 골목길에서 여러 사람이 동시다발적으로 넘어지면서 밀집된 사람들에게 눌림과 끼임이 발생하였고, 이러한 상황은 23:22경 해소되었다.

이때 발생한 눌림과 끼임에 의한 압력으로 사망자 총 159명, 부상자 총 320명의 인명피해사고가 발생하였다(이하 '이 사건 참사'라 한다).

○ 피청구인은 2022. 5. 12. 행정안전부장관으로 임명된 사람으로서, 국회의원 176인은 2023. 2. 6. 피청구인이 이 사건 참사와 관련한 사전 예방과 사후 재난대응 조치 및 관련 발언을 함에 있어 헌법과 법률을 위반하였다는 이유로 '행정안전부장관(이상민) 탄핵소추안'을 발의하였다.

○ 국회는 2023. 2. 8. 제403회 국회(임시회) 제4차 본회의에서 피청구인에 대한 탄핵소추안을 재적의원 299인 중 179인의 찬성으로 가결하였고, 소추위원은 2023. 2. 9. 헌법재판소법 제49조 제2항에 따라 소추의결서 정본을 헌법재판소에 제출하여 피청구인에 대한 탄핵심판을 청구하였다.

□ 심판대상

○ 이 사건 심판대상은 행정안전부장관 이상민이 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위반했는지 여부 및 파면 결정을 선고할 것인지 여부이다.

□ 결정주문

○ 이 사건 심판청구를 기각한다.

□ 이유의 요지

가. 행정각부의 장의 탄핵 요건에 관한 판단

○ 헌법 제65조는 행정각부의 장이 '그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때'를 탄핵소추사유로 규정하고, 헌법재판소법 제53조 제1항은 "탄핵심판청구가 이유 있는 경우에는 헌법재판소는 피청구인을 해당 공직에서 파면하는 결정을 선고한다."라고 규정하고 있다. 피청구인의 책임에 상응하는 헌법적 징벌의 요청 및 침해된 헌법질서를 회복하고 헌법을 수호하기 위한 탄핵심판의 제도적 기능에 비추어보면, '탄핵심판청구가 이유 있는 경우'란 피청구인의 파면을 정당화할 수 있을 정도로 중대한 헌법이나 법률 위반이 있는 경우를 말한다.

○ 행정각부의 장은 정부 권한에 속하는 중요정책을 심의하는 국무회의의 구성원이자 행정부의 소관 사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독하는 기관으로서 행정부 내에서 통치기구와 집행기구를 연결하는 가교 역할을 하므로, 그에 대한 파면 결정이 가져올 수 있는 국정공백과 정치적 혼란 등 국가적 손실이 경미하다고 보기 어렵다.

다만, 국가 원수이자 행정부의 수반으로서 선거에 의하여 선출되어 직접적인 민주적 정당성을 부여받은 대통령과 비교할 때, 행정각부의 장은 정치적 기능이나 비중, 직무계속성의 공익이 달라 파면의 효과 역시 근본적인 차이가 있다. 따라서 ‘법 위반 행위의 중대성’과 ‘파면 결정으로 인한 효과’ 사이의 법익형량을 함에 있어 이와 같은 점이 고려되어야 한다.

나. 피청구인의 사전 예방조치에 관한 판단

(1) 재난관리주관기관의 사전 지정에 관한 부분

○ 재난관리주관기관이란 재난이나 그 밖의 각종 사고의 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관으로, 재난안전법 시행령 제3조의2 [별표 1의3]은 다중밀집으로 인한 압사 등 인명피해 사고(이하 ‘다중밀집사고’라 한다)에 대한 재난관리주관기관을 별도로 분류해두지 않고 있다. 다만 재난관리주관기관이 지정되지 않았거나 분명하지 않은 경우 행정안전부장관이 정부조직법에 따른 관장 사무와 피해 시설의 기능, 재난 및 사고 유형 등을 고려하여 재난관리주관기관을 정하도록 한다.

이와 같이 재난관리주관기관이 특정되지 않은 재난 발생 시 사후적으로 재난관리주관기관을 지정할 수 있도록 하는 점을 고려하면, 피청구인이 이 사건 참사 발생 전에 재난관리주관기관을 지정하지 않았다고 하여 재난안전법 위반으로 보기는 어렵다.

(2) 재난안전법상 국가안전관리기본계획 및 집행계획 작성에 관한 부분

○ 재난안전법에 따라 국무총리는 국가의 재난 및 안전관리업무에 관한 기본계획(이하 ‘국가안전관리기본계획’이라 한다)을 작성하고, 관계 중앙행정기관의 장은 국가안전관리기본계획의 집행계획을 작성하여야 한다(제22조, 제23조 등).

이와 같이 국가안전관리기본계획의 수립은 기본적으로 국무총리의 수립지침 작성에서부터 시작되고, 이 사건 참사 발생 당시 적용된 ‘제4차 국가안전관리기본계획’(2020~2024년)과 그에 따른 ‘2022년 행정안전부 집행계획’은 법령에서 정한 작성시기에 따라 피청구인이 행정안전부장관으로 임명되기 전에 이미 작성된 것이다. 위 계획에 다중밀집사고가 특정되어 있지는 않았으나, 긴급 상황 발생 시의 대응계획 등이 마련되어 있었던 점까지 고려하면, 피청구인이 위 계획을 수정·변경하지 않았다는 이유로 재난안전법을 위반하였다고 볼 수 없다.

(3) 다중밀집사고 예방에 관한 부분

○ 재난안전법 제66조의11은 지역축제의 개최자로 하여금 안전관리계획을 수립하고 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하도록 한다. 피청구인은 위 조항에 근거해 안전관리계획 수립 대상 축제 중 대규모·고위험 축제에 대해 필요시 표본점검 실시, 미비점에 대한 개선·보완 시정 요청 및 조치결과 확인 등을 하였다. 또한 재난안전법 시행령 제73조의9 제5항에 따라 지역축제 안전관리 매뉴얼이 통보·공개된 사실도 있으므로 다중밀집사고 자체에 대한 예방·대비가 없었다고 볼 수 없다.

○ 이 사건 참사와 같이 주최자가 없는 행사에서 발생한 다중밀집사고는 재난안전법 제66조의 11이나 그에 근거한 매뉴얼이 명시한 적용대상은 아니므로, 이에 대한 별도의 구체적인 예방·대비조치를 마련하지 않은 것이 문제될 수 있다. 그러나 세계 각국의 압사사고 사례 대부분은 구조물, 시설물과 관련이 있거나 인파의 밀집·흐름 유인 요소가 있었던 경우였고, 다중밀집사고 발생 후 비로소 만들어진 예방 지침과 매뉴얼도 주최자가 있는 행사나 직접적인 관리자가 있는 구조물 내지 시설물 등과 관련된 것이었다. 경찰이 제작한 ‘수익성 행사 관리매뉴얼(2005년)’, ‘혼잡경비 실무 매뉴얼(2006년)’, ‘다중운집행사 안전관리 매뉴얼(2014년)’ 등도 주최자가 있는 행사를 그 적용 대상으로 하여 왔고, 행정안전부에 별도로 보고된 사실은 없었다.

이 사건 참사 발생 전 헬러윈 기간 이태원의 인파 밀집을 예상한 언론보도가 있었으나 그 내용이 다중밀집사고 자체를 예상하거나 우려했던 것으로 보기는 어렵고, 헬러윈데이 전후의 다중밀집사고의 위험성, 신고 전화의 내용에 대하여 이태원 지역을 관할하는 용산구청, 용산경찰서 등이 이 사건 참사 발생 전에 행정안전부나 피청구인에게 별도로 보고하지 않았다.

이러한 상황에서 피청구인에게 이 사건 참사를 사전에 방지하기 위해 중앙재난안전대책본부, 중앙사고수습본부를 설치하는 등의 조치를 미리 취할 것을 요구하기는 어렵다.

(4) 재난안전통신망 구축 및 연계에 관한 부분

○ 재난안전법 제34조의8 제1항, 재난안전통신망법 제7조 제1항 및 제8조 제1항은 행정안전부장관으로 하여금 재난안전통신망을 구축하고 그 운영·관리에 관한 사항을 관장하며 이를 위해 필요한 인력, 시설, 장비 등을 갖추도록 하는 의무 규정을 두고, 재난안전통신망법 제7조 제2항은 행정안전부장관으로 하여금 재난안전통신망을 지속적으로 고도화할 의무를 부여하고 있다.

재난안전통신망은 2014년부터 지속적으로 구축되어 왔으며, 2021. 5. 재난안전통신망 준공 및 개통이 있는 후에도 운영 기반 및 통신 인프라 고도화, 재난 현장 영상공유 플랫폼 구축 등 고도화 작업이 계속되고 있다.

○ 이 사건 참사 발생 당시 재난안전통신망 운영센터가 서울, 대구, 제주에 설치되어 365일 24시간 운영 중이었고, 다수의 기지국이 구축되어 있었다. 이 사건 참사 당시 행정안전부는 이태원동 인근 재난안전통신망 기지국의 용량확보 및 집중관제를 실시하고, 차량형 이동기지국을 이태원 근처에 배치하여 트래픽 상승에 대비하였다. 또한 재난 현장 및 비상 상황에서 사용기관 간 협업 업무를 수행하기 위하여 ‘재난안전통신망 운영 및 사용에 관한 규정’에 따라 모든 단말기가 공통으로 사용할 수 있는 ‘공통 통화그룹’이 지정되어 있었다. 행정안전부장관은 재난안전통신망 표준운영절차의 활용에 필요한 자원 확보 기준을 제시하고, 표준운영절차를 개발·보급하였고, 행정안전부는 2021년부터 이 사건 참사 발생 전까지 재난안전통신망 장애대응 모의훈련, 재난안전통신망 활용 훈련 등을 실시하였다.

○ 이 사건 참사 발생 당시 서울소방본부 119종합상황실은 재난안전통신망 구축 이전에 사용하던 무선통신망(TRS 방식)을 사용하고 재난안전통신망(PS-LTE 방식)을 사용하지 않는 등 재난안전통신망 사용이 미흡하였다.

그러나 이는 재난안전통신설비의 신규 도입·교체가 단계적으로 이루어져 종전의 무선통신망을 활용하는 지령장치가 모두 교체되지 않았기 때문으로, 피청구인의 재난안전통신망 구축·운영 의무 불이행으로 인한 문제로 보기 어렵다. 또한 재난안전통신망법에 따른 재난안전통신망의 사용 대상은 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이므로, ‘공통 통화그룹’에 대통령실이 반드시 포함되어야 한다고 볼 수 없다. 재난안전통신망법상 재난안전통신망 구축·운영의 책임과 재난안전통신망 사용의 책임은 구분되므로, 재난안전통신망의 미흡한 사용이 있었다라도 피청구인이 재난안전통신망 구축·운영의 의무를 다하지 못하였다고 보기 어렵다.

▲ 소결

그렇다면, 피청구인이 이 사건 참사의 사전 예방과 관련하여, 헌법 및 재난안전법, 재난안전통신망법, 국가공무원법 규정을 위반하였다고 볼 수 없다.

다. 피청구인의 사후 재난대응 조치에 관한 판단

[재난안전법 위반 여부]

(1) 중앙재난안전대책본부(이하 ‘중대본’이라 한다)와 중앙사고수습본부(이하 ‘중수본’이라 한다)를 설치·운영하지 않은 부분

○ 국민의 생명·신체의 안전을 보호하기 위하여 중대본과 중수본의 설치 근거를 마련하고 있는 재난안전법의 취지, 재난안전법과 동법 시행령상 관련 조항의 내용, 재난대응 수단 선택 시 고려 사항 등을 종합하면, 중대본과 중수본의 설치·운영 여부와 그 시기는 중앙재난안전대책본부장과 재난관리주관기관의 장이 재난의 유형과 피해 정도, 피해 확산 가능성 및 현장 상황 등 여러 요인을 종합적으로 고려하여 결정할 수 있다.

다만, 그 경우에도 중대본과 중수본의 설치·운영의 필요성과 시기에 대한 판단이 현저히 불합리한 때에는 재난안전법에 위반된 것으로 보아야 한다.

○ 피청구인은 2022. 10. 29. 23:20경 무렵 행정안전부 재난안전비서관으로부터 카카오톡 메시지를 통해 이 사건 참사 발생 사실을 처음 보고받았다. 그러나 현장 인근에 있지 않았던 피청구인이 위 메시지에 포함된 내용에만 기초하여 피해 상황과 규모를 제대로 파악하고 재난대응 방안을 결정하기에는 한계가 있었다. 피청구인은 2022. 10. 30. 00:12경 재난안전관리본부장으로부터 행정안전부 내부 상황판단회의에서 논의된 긴급구조통제단의 재난현장 긴급구조활동 내용과 피청구인을 중심으로 신속한 구급과 치료에 만전을 기하라는 대통령 지시사항을 보고받고, 01:05경 현장지휘소에 도착하여 소방재난본부장으로부터 현장 상황을 보고받았으나, 당시에는 긴급구조가 마무리되지 않았고 여전히 재난 원인과 유형, 피해상황 및 규모가

명확히 파악되지 않아, 피청구인이 다른 대응조치에 우선하여 중대본과 중수본의 설치·운영을 쉽게 결정할 수 있었다고 보기 어렵다.

○ 상황판단회의의 소집·운영은 피청구인이 지정하는 사람이 하는 것도 가능하고(중앙재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 규정 제8조 제1항), 피청구인의 지시로 재난안전관리본부장이 내부 상황판단회의를 주재하였으며, 이 상황판단회의의 종료 후 행정안전부 사회재난대응정책과를 중심으로 이 사건 참사를 수습한다는 방침이 정해진 점을 고려하면, 피청구인이 스스로 상황판단회의를 구성하는 등의 적극적 조치 없이 중대본의 운영보다는 실질적 초동대응이 우선되어야 한다고 판단한 것이 현저히 불합리하였다고 보기 어렵다.

○ 또한 피청구인이 이 사건 참사를 인지한 직후인 2022. 10. 29. 23:22경 군중의 놀림과 끼임 상태가 해소되어 심폐소생술의 실시 등 구조와 함께 환자 및 시신의 이송이 이루어졌으며, 피청구인이 현장지휘소에 도착하기 전까지 소방의 요청에 따라 경찰의 교통기동대, 차량 및 의무경찰 8개 중대 등이 지원되었던 점을 고려하면, 피청구인이 이 사건 참사 인지 후 곧바로 중대본과 중수본을 설치·운영하지 않아 긴급구조 및 긴급구조지원 활동이 본래의 기능을 제대로 수행할 수 없었다고 보기 어렵다.

○ 재난발생 현황 파악, 관계기관의 대처상황 파악, 내부보고, 관계기관의 협력체계 유지 등 초동조치 단계에서 중대본과 중수본이 수행하는 역할 내지 기능이 일정 부분은 실질적으로 수행된 것으로 보인다. 또한 2022. 10. 30. 01:50경 피청구인이 국무총리 주재 긴급대책회의에 참석하여 행정안전부를 중심으로 한 수습에 관하여 보고한 점, 곧이어 02:30경 대통령이 주재하는 긴급상황점검회의에서 국무총리를 중앙대책본부장으로 한 중대본 운영이 결정된 점, 행정안전부 훈령인 ‘행정안전부 중앙사고수습본부 구성 및 운영 등에 관한 규정’ 제14조 제1호에서 범정부 차원의 통합대응이 필요한 경우 중수본을 중대본으로 확대 운영할 수 있도록 하고 있는 점을 종합하면, 중수본에서 할 수 있었던 재난대응이 중대본 운영의 형태로 이행되었다고 볼 수 있다.

○ 재난안전법은 긴급구조기관과 긴급구조지원기관 간 공조체제 유지를 위한 협력이 가능하도록 긴급구조통제단장에 대하여도 중앙대책본부장 및 수습본부장과 유사한 권한을 부여하고 있으므로, 중앙대책본부장 및 수습본부장의 권한 행사가 없는 경우 긴급구조에 있어 기관 상호 간 협력이 불가능해진다고 볼 수는 없다.

○ 따라서 중대본과 중수본의 설치·운영에 관한 피청구인의 판단이 현저히 불합리하여 사회적 타당성을 잃은 정도에 이르렀다고 보기는 어려우므로, 피청구인이 중대본과 중수본을 보다 신속하게 설치·운영하지 않았다 하더라도 재난안전법 제14조, 제15조의2를 직접 위반한 것으로 볼 수 없다.

(2) 그 밖의 사후 재난대응 조치 부분

○ 재난안전법은 긴급구조기관과 긴급구조지원기관 사이의 역할 분담과 현장지휘·통제 및 협력 관계를 상세히 규정하고 있는데, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 인력·장비의 현장 배

치·운용이나 현장 접근 통제, 현장 주변 교통정리 등 재난 현장에서의 긴급구조활동에 있어서는 각급 긴급구조통제단장의 현장지휘에 따르도록 규정하고 있다.

그런데 긴급구조의 현장지휘와 관련된 행정안전부장관의 권한에 대한 직접적인 규정은 없다. 정부조직법 제7조 제4항에서 각 행정기관의 장에게 ‘중요정책수립’에 관하여 그 소속청의 장을 직접 지휘할 수 있도록 규정하고 있으나, ‘행정안전부장관의 소속청장 지휘에 관한 규칙’(행정안전부령)은 중요정책사항 등의 승인 및 보고, 예산에 관한 사항, 법령 질의 등에 관한 사항만을 규정하고 있어 이를 긴급구조와 관련하여 소방청장과 경찰청장을 직접 지휘할 수 있는 근거 규정으로 삼기 어렵다.

또한 피청구인이 소방청장 직무대리로부터 ‘사고현장 직접 확인’을 요청받은 외에 구체적인 지원 요청을 받은 바 없고, 소방재난본부장이나 서울경찰청장으로부터 특별한 협력요청을 받은 바 없는 이상, 피청구인이 현장에서 보다 적극적·구체적인 현장지휘·감독에 나아가지 않았다는 이유로 곧바로 재난안전법 제4조 제1항, 제6조에 따른 총괄·조정 의무를 이행하지 않았다고 보기 어렵다.

○ 피청구인은 2022. 10. 29. 23:31경 중앙재난안전상황실장에게 상황 파악 및 재난안전관리본부장을 중심으로 필요한 조치 시행을 지시하였고, 중앙재난안전상황실은 소방청의 구조보고, 경찰청의 상황보고 등 현장 상황을 지속적으로 취합하는 한편, 대통령 지시사항 등을 유관기관에 전파하고 주요 조치를 상황일지에 기록하는 등 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 초동조치 및 지휘 등에 필요한 업무를 수행하였다. 또한 2022. 10. 29. 22:20경부터 2022. 10. 30. 02:30 중대본이 운영되기 전까지 행정안전부 및 여러 지방자치단체 사이에 총 35건의 상황보고, 대응지시 등이 교신된 점을 고려하면 국가재난관리시스템(NDMS)의 구축·운영이 현저히 부실하게 이루어졌다고 보기 어렵다.

[국가공무원법상 성실의무 위반 여부]

○ 이 사건 참사와 같은 다중밀집사고에 대해서는 재난안전법상 재난관리주관기관이 사전에 명확하게 규정되어 있지 않을 뿐만 아니라, 제4차 국가안전관리기본계획이나 그에 따른 집행계획상 유형화된 재난의 예방·대비·대응 및 복구의 기준이 정해져 있지 않았으며, 주최자 있는 지역축제에 적용되는 안전관리계획의 수립·점검, 매뉴얼 등을 유추하여 적용할 수 있는지와 관련한 확립된 기준도 없었으므로 다른 재난의 경우와 동일한 수준의 체계적인 재난관리가 이루어질 것을 기대하기 어렵다.

○ 피청구인에게 이 사건 참사 상황에 대한 구체적 상황 보고가 즉각적으로 이루어지지 못하여 피해 상황 인식이 늦어진 측면이 있으나, 이는 2021년에 변경된 재난 대응 체계에서 소방의 대응기준에 연동하여 운영한 후 장·차관에 대한 직접 보고가 이루어지도록 함에 따른 보고 절차상 한계도 그 영향을 미친 것으로 보인다.

피청구인이 이 사건 참사 현장으로 이동하는 과정에서 관계기관의 보고를 받고 지시 및 협력요청을 계속하였던 이상, 피청구인의 재난대응 방식이 정부의 정책과 행정에 대한 공적 신뢰를

현저히 해할 정도로 직무를 불성실하게 수행하였다거나 유기한 경우에 해당한다고 평가하기는 어렵다.

[헌법상 기본권 보호의무 위반 여부]

○ 피청구인에 대한 재난상황 관련 보고, 피청구인의 지시 내용, 전반적인 재난대응 과정을 종합하여 볼 때, 재난대응기구로서 중대본 및 중수본의 설치·운영에 관한 피청구인의 판단이 현저히 불합리하였다고 보기 어렵고, 국민의 생명·신체의 안전을 보호하기 위한 조치가 필요한 상황이었음에도 피청구인이 아무런 보호조치를 취하지 않거나, 적절하고 효율적인 보호조치가 분명히 존재하는 상황에서 피청구인이 이를 이행하지 않은 것이 명백한 경우에 해당한다고 볼 수 없다.

○ 재난지역에 대한 국고보조 등의 지원에 관한 사항을 규정한 재난안전법 제66조에 따른 재난의 복구, 피해자에 대한 상담활동 지원은 국가와 지방자치단체 모두 그 지원의 주체가 될 수 있으며, 이 사건 참사 다음날 대통령은 서울특별시 용산구를 특별재난지역으로 선포하고 이 사건 참사 중대본은 사망자 장례비 및 유족과 부상자에 대한 구호금, 정부합동분향소 설치 등 조치를 발표하였고, 2022. 11. 30. 행정안전부에서 ‘유가족 협의회’ 등 지원을 위한 ‘행안부 지원단’ 설치를 발표한 점 등을 고려하면, 피청구인의 사후 대응이 국민의 기본권 보호의무 위반으로 평가할 정도에 이르렀다고 보기 어렵다.

▲ 소결

그렇다면, 피청구인이 행한 사후 재난대응 조치가 헌법과 재난안전법, 국가공무원법 규정을 위반하였다고 볼 수 없다.

라. 피청구인의 사후 발언에 관한 판단

[이 사건 참사 원인에 관한 발언 부분]

○ 피청구인은 ‘당일에 사람이 몰릴 것으로 예상이 됐었는데 이번 주말에 현장에 소방이나 경찰이 배치됐는지’에 관한 취재진의 질문에 ‘그전과 비교했을 때 특별히 우려할 정도로 많은 인파가 모였던 것은 아니고, 경찰이나 소방 인력을 미리 배치함으로써 해결될 수 있었던 문제는 아니었다’는 취지로 말하였다.

이는 사후에 확인된 객관적 사실에 부합하지 않으며, 경찰이나 소방의 인력 배치가 신속한 구조조치 등 효과적인 사고 예방 및 수습조치가 될 수 있는 점을 고려할 때 충분한 주의를 다하여 발언한 것으로 보기 어렵고, 전체적으로 국민의 오해를 불러일으킬 여지가 있는 것으로서 부적절하다.

○ 다만, 발언 시점이 이 사건 참사 발생 다음 날로 참사 현장의 인구밀집도 등에 관하여 정확한 정보를 수집·파악하기는 시간적 한계가 있었고, 이 사건 참사의 원인이나 경과를 왜곡할 의도가 있었다고 보기 어려우며, 신속한 정보제공에 무게를 두다 경솔한 발언에 이르렀다고 볼 여지가 없지 않고, 다음 날 설명자료를 배포하여 유감을 표시하고 유사한 발언을 더 이상 하지

않았던 점을 고려하면, 위 발언으로 인해 재난 및 안전관리 업무에 관한 국민의 신뢰가 현저히 실추되었다거나 파면을 정당화할 정도로 재난 및 안전관리 행정의 기능이 훼손되었다고 보기 어렵다.

[골든타임에 관한 발언 부분]

○ 피청구인의 ‘이 시간은 골든타임이 지난 시간이었다’는 발언은, 피청구인이 이 사건 참사 발생을 인지하기 전 또는 이 사건 참사 현장에 도착하기 전에 이미 인명 구조가 가능한 시간이 지난 상태였다는 의미로 이해될 여지가 있다.

피청구인이 이 사건 참사 발생을 인지한 때는 현장에서 피해자들의 놀림과 끼임이 해소될 무렵으로 구조가 본격화되는 때였고, 사망자들의 정확한 사망시각이나 생존자들의 개별 구조 시점을 현재까지도 명확히 특정하기 어려운 점, 피청구인이 이 사건 참사 현장에 도착한 때는 아직 중증환자 이송이 계속되고 있던 시점이었던 점 등을 고려할 때, 인명을 구조할 수 있는 시간이 지났다는 취지의 피청구인의 발언은 객관적 사실에 부합하는지 혹은 객관적으로 증명될 수 있는 것이었는지 의문이며, 피청구인의 위 발언이 부적절하였다는 점은 분명하다.

○ 다만, 위 발언은 피청구인의 이 사건 참사 현장 이동이 늦어진 점을 질책하는 국정조사위원의 질문에 답변하는 과정에서 이루어진 것으로 참사의 경과를 왜곡할 의도였다고 보기 어렵고, 위 발언 전에 국정조사위원이 다른 증인에게 ‘이번 참사의 골든타임이 언제인가’, ‘특수본에서 11시 내외라고 생각을 한다’는 취지로 질문한 사실이 있었던 점도 고려되어야 하며, 문제된 발언 후 국정조사위원의 지적을 받고 즉시 사과하고 유사한 취지의 발언을 다시 한 바 없다.

[그 밖의 발언 부분]

○ 이 사건 참사와 관련한 재난관리주관기관의 존재 및 지정 여부에 관한 발언은 다소 정돈되지 못한 것으로 보이나, 재난안전법령상 재난관리주관기관 지정절차가 별도로 존재하지 않고, 피청구인은 2022. 10. 30. 01:50경 국무총리 주재 긴급대책회의에서 이 사건 참사를 ‘행정안전부를 중심으로 수습하겠다’고 보고하였으며, 행정안전부는 재난관리주관기관에 관한 피청구인의 발언을 전후하여 실질적으로 재난관리주관기관의 업무를 수행한 점을 고려하면, 기억에 반하는 진술을 하였다거나 행정안전부장관의 역할을 이해하지 못하고 책임을 회피하려 한 것이라고 보기 어렵다.

○ 이 사건 참사의 사고수습을 위한 중대본 설치에 촛점을 맞추는 문제가 아니라는 취지의 발언은, 현장에서의 응급조치·구조가 중요함을 강조하고, 행정안전부가 재난관리주관기관으로서 중대본을 설치하는 다수 자연재난 사례에서 중수본을 따로 구성하지 않고 중대본을 구성한 바가 있다는 취지 등을 설명한 것으로, 행정안전부장관의 역할을 이해하지 못하고 책임을 회피하려 한 취지로 보기 어렵다.

○ 압사, 피해자 등 용어를 쓰지 말자고 누가 제안했는지 기억이 나지 않는다는 발언은 용어 사용의 지시에 관하여 확인해보겠다거나 기억이 나지 않는다는 취지여서 스스로 체험한 사실을 기억에 반하여 진술한 것으로 보이지 않는다.

○ 유족 명단에 관한 발언의 전체적인 취지는 ‘예산결산특별위원회 회의 이전에는 행정안전부가 위 현황 파일을 가지고 있는 것을 몰랐고, 위 회의 후 위 현황 파일의 보유 사실을 알았으나, 위 현황 파일은 유족 명단이 아니라는 주관적 판단을 하였으며, 비서진과의 의사소통 오류로 서울특별시가 유족 명단을 행정안전부에 제공하지 않은 것으로 오인했다’는 것으로 보인다. 위 발언은 예산결산특별위원회 회의에서의 발언이 사실에 부합하지 않고, 사고 직후 유족 명단을 확보하지 못한 점이 문제라는 질타를 받는 가운데 이루어진 것으로 일부 불분명한 점이 있으나, 발언 경과와 행정안전부의 사망자 현황 내지 유족 명단 확보 과정을 구체적으로 설명하는 취지로, 스스로 체험한 사실을 기억에 반하여 진술한 것이라거나 행정안전부장관의 유족 지원에 관한 책임을 회피하기 위한 것이라고 보기 어렵다.

▲ 소결

그렇다면, 피청구인의 발언들로 인하여 재난 및 안전관리 업무에 관한 국민의 신뢰가 현저히 실추되었다거나 파면을 정당화할 정도로 재난 및 안전관리 행정의 기능이 훼손되었다고 단정하기 어려우므로, 이 사건 참사 발생 이후 피청구인의 발언에 관하여 탄핵사유는 인정되지 아니한다.

마. 결론

○ 피청구인은 재난 및 안전에 관한 정책의 수립·총괄·조정을 관장하는 행정안전부의 장이므로 국민이 안전을 보장받아야 할 일상적이고 개방된 공간에서 발생한 사회재난과 그에 따른 인명 피해의 책임에서 자유로울 수 없다.

피청구인은 행정안전부장관으로서 대규모 재난의 대응과 관련한 비판을 겸허히 수용하고 이 사건 참사의 예방 및 대비, 사후 대응 과정에서의 미흡함을 반성하여 정부의 재난대응 역량을 보다 강화하고 전반적인 재난대응체제의 개선이 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하여야 할 책무를 부담한다.

나아가 이 사건 참사로 피해자와 유족이 겪는 고통과 슬픔을 함께 나누고, 진정한 회복을 위한 지원이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다는 점은 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐”한 우리 헌법 전문과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 국가의 재해 예방 및 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 노력의무를 규정한 헌법 제34조 제1항, 제6항에 따른 국가기관의 당연한 의무이다.

○ 이 사건 참사는 어느 하나의 원인이나 특정인에 의해 발생하고 확대된 것이 아니라, 종래 재난안전법령상 주최자 없는 축제의 안전관리 및 매뉴얼의 명확한 근거규정이 마련되지 않았고, 각 정부기관이 대규모 재난에 대한 통합 대응역량을 기르지 못했으며, 재난상황에서의 행동요령 등에 관한 충분한 홍보나 교육, 안내가 부족하였던 점이 총체적으로 작용한 결과이므로, 규범적 측면에서 그 책임을 피청구인에게 돌리기는 어렵다.

탄핵심판절차는 공직자의 직무수행에 대한 법적 책임을 추궁함으로써 헌법의 규범력을 확보하는 데 본래의 목적과 기능이 있으므로, 피청구인이 재난관리 주무부처의 장인 행정안전부장관으로서 재난대응 과정에서 최적의 판단과 대응을 하지 못하였다 하더라도, 재난대응의 미흡함을 이유로 그 책임을 묻는 것은 규범적 심판절차인 탄핵심판절차의 본질에 부합한다고 볼 수 없다.

○ 헌법과 법률의 관점에서 피청구인이 재난대응기구의 설치·운영 및 재난관리 총괄·조정 등에 관한 재난안전법과 공무원의 성실의무 등을 규정한 국가공무원법을 위반하였다거나, 국민의 기본권을 보호해야 할 헌법상 의무를 위반한 것으로 보기 어렵다.

□ 별개의견(재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선):

사후 재난대응에서의 성실의무 위반 및 일부 사후 발언의 품위유지의무 위반

○ 피청구인의 사후대응이 헌법상 기본권보호의무와 재난안전법상 개별적·구체적인 의무 위반에 이르지 않은 점은 법정의견에 동의한다. 그러나 피청구인의 사후대응이 국가공무원법상 성실의무 위반에는 해당하며, 피청구인의 일부 발언이 국가공무원법상 품위유지의무를 위반하였다는 점에서 법정의견과 이유를 달리한다.

가. 국가공무원법상 성실의무 위반 (사후 재난대응 관련)

○ 피청구인은 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의하는 국무위원이자, 행정안전부장관으로서 직무수행에 더욱 공익실현의무가 강조되며, 국가공무원법 제56조에 따른 성실의무를 부담한다.

또한 재난안전법 제6조는 “행정안전부장관은 국가 및 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무를 총괄·조정한다.”라고 규정하여 피청구인의 권한과 책임을 별도로 규정하고 있는데, 이 조항은 2014. 4. 16. 세월호 참사를 겪은 후 같은 비극을 되풀이하지 않기 위하여 여러 기관에 분산되어 있던 재난안전 기능을 통합하는 컨트롤타워를 구축할 목적으로 도입되었으며, 정부조직법상 행정안전부의 소관 사항인 ‘안전 및 재난에 관한 정책의 수립·총괄·조정’은 세월호 참사 이전 안전행정부의 소관 사항과 동일하게 규정되어 있는 점 등을 종합하면, 재난안전법 제6조에 따른 피청구인의 ‘재난 및 안전관리 업무의 총괄·조정’의 범위가 정부조직법상 소관 사항의 문언과 같이 ‘정책’적인 부분에 한정된다고 보기는 어렵다.

피청구인의 재난 및 안전관리 업무의 총괄·조정의 책임은, 재난현장에서 발생할 수 있는 관련 기관의 갈등을 조정하고, 원활한 협력이 이루어질 수 있도록 함으로써 재난관리의 공백이 발생하지 않도록 할 일반적인 조정과 지원의 책임을 포괄한다. 이는 재난안전법 제52조에 따라 재난 현장에서 긴급구조활동을 지휘하는 각급 통제단장의 구체적 지휘권한과 모순되거나 충돌하지 않고, 이를 적극적으로 보장하기 위한 의미를 지닌다.

이와 같은 재난안전법과 관련 법률상 인정되는 피청구인의 권한과 책임, 피청구인의 직무수행을 보좌하는 조직과 인력의 운영은 피청구인이 국가공무원법 제56조에 따라 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하였는지 여부를 판단하는 전제이자 준거가 된다.

○ 피청구인이 이 사건 참사 발생을 인지한 2022. 10. 29. 23:20경 받은 메시지만으로는 인명 피해의 규모나 현장의 상황을 명확히 판단하기는 어려웠다고 하더라도, 이 사건 참사가 대규모재난으로 인정하여야 할 심각한 재난에 해당한다는 점 내지는 신속한 상황판단이 필요하다는 점에 대해서는 곧바로 인지할 수 있었을 것으로 보인다. 그 직후인 23:21경 대통령은 ‘피청구인을 중심으로’ 모든 관계부처 및 기관에서 신속한 구급과 치료에 만전을 기하라는 취지의 최초 지시를 하기도 하였다.

그러나 피청구인은 그로부터 10분이 지난 23:31경에 이르러 중앙재난안전상황실장의 전화를 받고서야 현장상황 신속 파악, 본부장 중심으로 행정안전부 필요조치 즉시 시행 등을 지시하였고, 그로부터 18분 동안 아무 대응도 하지 않고 있다가 23:49경 재난안전비서관에게 전화를 걸어 사고현장 파악 및 현장 방문 준비를 지시하였는데, 이는 대통령 지시가 언론을 통해 보도된 때보다도 뒤였다.

피청구인은 서울 강남구 압구정동 자택에서 경기도 일산에 거주하는 수행(운전)비서가 오기를 기다려 현장으로 출발한 결과 2022. 10. 30. 00:42경 대통령실 위기관리센터에서 열린 대통령 주재 긴급상황점검회의에 직접 참석하지 못하였고, 00:45경에야 이 사건 참사 현장 인근에 도착하였으며, 현장지휘소에 도착한 것은 그로부터 다시 20분이 지난 01:05경이었다.

○ 피청구인의 재난 및 안전관리 업무의 총괄·조정 등 직무수행이 반드시 중앙재난안전상황실 또는 재난현장에서 이루어져야 하는 것은 아니지만, 피청구인의 사후대응은 총괄·조정 직무를 성실히 수행한 것으로 보기 어렵고, 긴급상황에서 재난 및 안전관리 총괄 조정 책임자에게 기대되는 모습이라고 볼 수 없으며, 평균적 공무원의 시각에서 보더라도 상식에 부합한다고 보기 어렵다.

나아가 사후대응 전반을 살펴보아도 피청구인이 즉각적이고 신속한 의사소통을 위해 적극적으로 노력한 사실을 찾기 어렵고, 피청구인의 지극히 원론적 지시는 현장의 구체적 위험에 관한 인식이나 급박한 위험에 대처할 수 있도록 하는 지도적 내용을 포함하고 있다고 보기 어려우며, 대통령의 지시 내용과 비교하여 보더라도 대통령의 지시를 보다 구체화하려 노력한 부분이 있다고 보기 어렵다.

○ 결국 피청구인은 이 사건 참사 발생을 인지한 때로부터 현장 인근, 현장지휘소 도착까지 약 85분에서 105분이라는 귀중한 시간을 최소한의 원론적 지휘에 허비하여 행정안전부는 물론 국가에 대한 국민적 신뢰를 손상시켰으며, 이로써 국가공무원법 제56조가 규정한 공무원의 성실의무를 위반하였다.

나. 국가공무원법상 품위유지의무 위반(참사원인, 골든타임, 재난관리주관기관에 관한 발언)

① 이 사건 참사원인에 대한 발언

○ 피청구인은 종전 이태원 헬러윈 행사의 다중밀집상황을 정확히 파악하지 못하였음에도 ‘그 전과 비교했을 때 특별히 우려할 정도로 많은 인파가 모였던 것은 아니’라는 취지의 발언을 했는데, 이는 객관적 사실에 부합하거나 경험적 사실에 기초하지 않은 것이었고, 참사 직후 퍼져 나간 확인되지 않은 소문과 결합하여 다중밀집 이외의 다른 원인에 의하여 인명피해가 발생한 것이 아닌가 하는 의혹까지 일으킬 수 있는 것이었다.

이 사건 참사가 ‘경찰이나 소방 인력이 미리 배치함으로써 해결될 수 있었던 문제는 아니었다’는 취지의 발언 또한 피청구인의 지위에서 할 수 있는 공적 발언에 요구되는 최소한의 객관적 근거에 기초한 것이라고 보기 어렵다.

결국 피청구인은 참사의 경위나 원인 등이 밝혀지지 않은 재난수습초기 단계에서 기초적 사실관계에 관한 확인이나 객관적 분석에 근거하지 않고, 국민들이 참사 발생의 원인을 오인하게 하거나, 피해 발생 및 확대에 관한 경찰이나 소방공무원의 의무나 책임을 회피하는 것으로 비춰질 수 있는 발언을 하였으며, 이는 재난 및 안전관리 행정에 대한 국민의 신뢰를 실추시키는 품위손상행위에 해당한다.

② 골든타임에 관한 발언

○ 이 부분 발언은 이 사건 참사의 진상규명과 재발방지를 위한 국정조사 기관보고에서 증인으로 한 것으로, 피청구인이 재난 및 안전관리업무를 총괄하는 지위에 있다는 점 및 이 사건 참사 발생 후 두 달 가량이 지나 이 사건 참사 발생의 경과에 대한 조사가 상당한 정도로 진행되고 있었던 점을 고려하면, 정부의 공식적인 입장으로 받아들여지는 것이었다.

그런데 피청구인은 이 사건 참사의 주요 경위와 관련된 객관적 근거가 없는 사실을 정부의 공식적 입장으로 오인될 수 있도록 발언하였고, 여기에 피청구인의 책임 회피 의도가 전혀 없었다고 보기 어렵다.

③ 재난관리주관기관에 관한 발언

○ 피청구인이 국정조사 1차 기관보고에서 한 재난관리주관기관 존재 및 지정 여부에 대한 답변은 이 사건 참사로부터 2달 가까이 경과한 시점에서 재난안전법상 재난관리주관기관의 의미나 역할 내지 재난안전법 시행령상 재난관리주관기관 지정의 의미를 명확히 인식하지 못한 데 기인하였거나, 이 사건 참사에 대하여 재난관리주관기관의 장으로서 부담하는 책임을 회피하려는 의도에 따른 것이다. 이는 재난 및 안전관리 행정에 관한 국민의 신뢰를 실추시킨 것이고, 이 사건 참사 대응과정의 사실관계에 관한 국민의 혼란을 초래하였으므로 품위손상행위에 해당한다.

○ 다만, 제2차 청문회에서 한 발언은 정돈되지 못하여 이해하기 어려운 부분이 있다고 하더라도 피청구인의 기억에 반하는 진술로서 위증에 해당한다거나 품위손상행위에 해당한다고 보기는 어렵다. 위 발언들을 제외한 다른 발언들도 품위손상행위에 해당한다고 보기는 어렵다.

다. 피청구인을 파면할 것인지 여부

○ 피청구인의 사후대응과 일부 발언이 국가공무원법을 위반한 것이기는 하나, 피청구인의 법률 위반 행위가 헌법질서에 미치는 부정적 영향이나 해악의 정도가 중대하여 피청구인에게 간접적으로 부여된 국민의 신임을 박탈하여야 할 정도에 이르렀다고 보기는 어려우므로, 피청구인의 파면을 정당화하는 사유가 존재한다고 볼 수 없다.

□ 별개의견(재판관 정정미):

일부 사후 발언의 품위유지의무 위반

○ 피청구인의 사전 예방조치 및 사후 대응이 위법하지 않고, 특히 사후 대응이 국가공무원법 제56조가 규정한 성실의무 위반에 해당한다고 보기도 어렵다는 점은 법정의견에 동의한다. 그러나 피청구인의 사후 발언 중 이 사건 참사원인, 골든타임에 관한 발언 및 재난관리주관기관에 관한 일부 발언 부분은, 재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 별개의견과 같이 품위유지의무 위반에 해당한다는 점에서 법정의견과 이유를 달리한다.

○ 행정안전부장관은 국가기관과 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무를 총괄·조정할 뿐만 아니라, 중요정책수립에 관하여 경찰청 및 소방청의 장을 직접 지휘하며 지방자치법, ‘국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률’, 소방기본법 등에 따라 지방자치단체 및 경찰, 소방의 권한이나 인사, 조직 등에 막강한 영향력을 행사하므로, 행정안전부장관이 국민과 언론이 지켜보는 가운데에서 하는 언행은 국민들의 생각과 사회 분위기에 보통의 공무원의 그것과 비교할 수 없는 큰 반향을 일으킨다.

○ 이 사건 참사 원인과 대처의 적절성이 논란이 된 와중에 피청구인이 한 발언은 책임을 회피하는 데 연연하는 것으로 보일 수 있는 언행이었고, 이는 참사의 피해자와 유족들뿐만 아니라 ‘정부가 국민의 생명과 안전을 지키기 위해 최선을 다하리라’고 믿고 기대하는 일반 국민들에게도 커다란 실망감을 안겨주는 것이었다. 피청구인의 이러한 언행은 재난 및 안전관리 행정에 대한 국민의 신뢰를 실추시키는 품위손상행위이고, 이로써 피청구인은 국가공무원법 제63조를 위반하였다.

○ 다만, 품위유지의무 위반만으로는 그 법 위반행위가 중대하여 피청구인의 파면을 정당화하는 사유가 존재한다고 볼 수 없다.

□ 결정의 의의

○ 이 사건은 우리 헌정사 최초의 ‘행정안전부장관(행정각부의 장이자 국무위원)에 대한 탄핵심판청구’ 사건이자, 대통령(2인)과 법관 탄핵에 이은 4번째 탄핵심판청구 사건이다.

○ 피청구인은 재난 및 안전에 관한 정책의 수립·총괄·조정을 관장하는 행정안전부의 장으로, 다중밀집으로 인한 인명피해사고인 이 사건 참사와 관련하여 사전 예방·대비, 사후 재난대응 조치 및 관련 발언을 함에 있어 헌법과 법률을 위반하였는지가 문제되었다.

○ 헌법재판소 전원재판부는 이 사건 탄핵심판청구를 기각하는 데 의견이 일치하였으나, 그 이유에 있어서는 3가지로 나뉘었다. 각 의견은 위법성 판단을 달리하였으나, 기각 결론에서는 의견이 일치한다.

○ [법정의견]은, 피청구인이 재난관리 주무부처의 장으로서 재난대응 과정에서 최적의 판단과 대응을 하지 못하였다 하더라도, 헌법과 법률의 관점에서 보았을 때 재난대응기구의 설치·운영 및 재난관리 총괄·조정 등에 관한 재난안전법, 공무원의 성실의무 등을 규정한 국가공무원법, 국민의 기본권 보호에 관한 헌법 규정을 위반한 것으로 보기는 어렵다고 보아 탄핵심판청구를 ‘기각’하였다.

○ 이에 대하여 [재판관 3인(재판관 김기영, 문형배, 이미선)의 별개의견]은, 피청구인의 사후 대응이 국가공무원법상 성실의무를 위반하였고, 피청구인의 참사원인, 골든타임에 관한 발언 및 재난관리주관기관에 관한 일부 사후 발언이 국가공무원법상 품위유지의무를 위반하였으나, 파면을 정당화하는 사유가 존재하지는 않는다고 보아(기각) 법정의견과 이유를 달리 하였다.

또한 [재판관 1인(재판관 정정미)의 별개의견]은, 피청구인의 참사원인, 골든타임에 관한 발언 및 재난관리주관기관에 관한 일부 사후 발언이 품위유지의무에 위반되나 법 위반행위가 중대하여 파면을 정당화하는 사유로는 볼 수 없어(기각) 법정의견과 이유를 달리하였다.