

보도자료

‘방송법 등’ 법률안 직회부 관련 권한쟁의 사건

[2023헌라2 국회의원과 국회 과학기술정보방송통신위원회 위원장 등
간의 권한쟁의]

[선 고]

[1] 헌법재판소는 2023년 10월 26일 ① 재판관 5:4의 의견으로, 피청구인 국회 과학기술정보방송통신위원회 위원장이 2023. 3. 21. 피청구인 국회의장에게 방송법 일부개정법률안(대안), 방송문화진흥회법 일부개정 법률안(대안), 한국교육방송공사법 일부개정법률안(대안)의 본회의 부의를 요구한 행위에 대한 권한침해확인청구를 기각하고, ② 재판관 전원의 일치된 의견으로, 피청구인 국회 과학기술정보방송통신위원회 위원장의 위 본회의 부의 요구행위의 무효확인청구 및 피청구인 국회의장이 2023. 4. 27. 개의된 제405회 국회(임시회) 제5차 본회의에서 ‘위 각 법률안 본회의 부의의 건’에 대해 가결을 선포한 행위에 대한 권한 침해확인청구 및 무효확인청구를 기각하였다. [기각]

[2] ①에 대해서는 피청구인 국회 과학기술정보방송통신위원회 위원장의 본회의 부의 요구행위가 법제사법위원회 소속 위원인 청구인들의 법률안 심의·표결권을 침해한다는 재판관 이은애, 이종석, 이영진, 김형두의 반대의견이 있다.

②에 대해서는 권한침해 사유가 헌법적으로 매우 중대하다고 볼 수 없으므로 피청구인 국회 과학기술정보방송통신위원회 위원장의 위 본회의 부의 요구행위의 무효임을 확인하지 아니하고, 선행 절차인 본회의 부의 요구행위에 존재하는 권한침해 사유만으로 후행 절차인 피청구인 국회의장의 가결선포행위가 청구인들의 권한을 침해한다고 볼 수도 없으므로 피청구인 국회의장의 가결선포행위가 청구인들의 권한을 침해하지 아니하며, 이를 전제로 하는 무효확인청구 역시 이유가 없으므로,

피청구인 국회의장에 대한 심판청구를 모두 기각한다는 재판관 이은애, 이종석, 이영진, 김형두의 별개의견이 있다.

[3] 피청구인 국회 과학기술정보방송통신위원회 위원장의 본회의 부의 요구행위에 대한 재판관 이은애, 이종석, 이영진, 김형두의 반대의견 및 별개의견에 대해서는, 법제사법위원회의 체계·자구 심사기간을 짧게 정하여 제3의 기관이 국회의 입법절차에 반복적으로 개입할 여지를 두는 것은 국회의 자율성을 훼손할 우려가 있으므로 국회 내에서 이를 해결할 수 있도록 하는 제도의 개선이 필요하다는 재판관 이영진의 보충의견이 있다.

| | | 5인(법정의견) (유남석, 김기영, 문형배, 이미선, 정정미) | 4인 (이은애, 이종석, 이영진, 김형두) |
|-----------------------------|-------------|--|-------------------------------|
| 과방위위원장 본회의 부의 요 구 행 위 | 권한침해확인청구 | 기각 | 인용(반대의견) |
| | 무 효 확 인 청 구 | 기각 | 기각(별개의견) |
| 국 회 의 장 가결선포행위 | 권한침해확인청구 | 기각 | 기각(별개의견) |
| | 무 효 확 인 청 구 | 기각 | 기각(별개의견) |



2023. 10. 26.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 청구인들은 제21대 국회의원으로서 국민의힘 소속 법제사법위원회(이하 ‘법사위’라 한다) 위원들이다.
- 피청구인 국회 과학기술정보방송통신위원회 위원장(이하 과학기술정보방송통신위원회는 ‘과방위’, 그 위원장은 ‘과방위 위원장’이라 한다)은 2022. 12. 2. 제400회 국회(정기회) 과방위 제12차 전체회의에서 ‘방송법 일부개정법률안(대안)’, ‘방송문화진흥회법 일부개정법률안(대안)’ 및 ‘한국교육방송공사법 일부개정법률안(대안)’(이하 ‘이 사건 각 법률안’이라 한다)에 대해 가결을 선포하였으며, 이 사건 각 법률안은 국회법 제86조 제1항에 따라 법사위에 회부되었다.
이에 따라 법사위는 2023. 1. 16. 제402회 국회(임시회) 법사위 제1차 전체회의에서 이 사건 각 법률안을 심사한 후 이를 법사위 법안심사제2소위원회(이하 ‘제2소위’라 한다) 회의에 회부하기로 결정하였고, 법사위 제2소위는 2023. 2. 22. 제403회 국회(임시회) 법사위 제2소위 제1차 회의에서 추가적인 논의를 위해 이 사건 각 법률안에 대해 계속 심사를 진행하기로 하였다.
- 법사위에서 이 사건 각 법률안에 대한 심사가 계속 중이던 2023. 3. 21. 피청구인 과방위 위원장은 법사위가 이유 없이 이 사건 각 법률안이 회부된 날부터 60일 이내에 심사를 마치지 아니하고 있음을 이유로 국회법 제86조 제3항 단서에 따라 ‘이 사건 각 법률안에 대한 각 본회의 부의 요구의 건’을 제404회 국회(임시회) 과방위 제1차 전체회의에 안건으로 상정하여 무기명투표로 표결하였다. 과방위 재적위원 5분의 3 이상이 찬성하여 위 안건이 가결되자, 피청구인 과방위 위원장은 같은 날 피청구인 국회의장에게 이 사건 각 법률안의 본회의 부의를 요구하였다.
- 이에 청구인들은 2023. 4. 14. 피청구인 과방위 위원장이 2023. 3. 21. 제404회 국회(임시회) 제1차 과방위 전체회의에서 ‘이 사건 각 법률안에 대한 각 본회의 부의 요구의 건’에 대해서 가결을 선포한 행위 및 피청구인 국회의장이 장차 개의될 국회 본회의에서 ‘이 사건 각 법률안 본회의 부의의 건’을 본회의 안건으로 부의·상정할 행위가 청구인들의 권한을 침해한다며 그 무효 확인 등을 구하는 취지의 이 사건 권한쟁의심판을 청구함과 동시에(2023헌라2), ㉔ 피청구인 과방위 위원장의 이 사건 각 법률안에 대한 본회의 부의 요

구의 효력정지를 구하고, ㉔ 피청구인 국회의장이 ‘이 사건 각 법률안 본회의 부의의 건’을 본회의 안건으로 상정하는 등 이후 절차를 진행하는 것의 금지를 구하는 취지의 가처분신청을 하였다(2023헌사386).

- 한편, 피청구인 국회의장은 이 사건 권한쟁의심판청구 이후인 2023. 4. 27. 제405회 국회(임시회) 제5차 본회의에서 국회법 제86조 제4항 단서에 따라 ‘이 사건 각 법률안 각 본회의 부의의 건’을 본회의의 안건으로 상정하여 무기명투표로 표결한 후 가결되었음을 선포하였다.
- 이에 청구인들은 2023. 6. 5. 피청구인 국회의장에 대한 청구취지를 피청구인 국회의장이 2023. 4. 27. ‘이 사건 각 법률안 본회의 부의의 건’에 대해 가결을 선포한 행위가 청구인들의 권한을 침해하여 무효임의 확인을 구하는 것으로 변경하였다.

▣ 심판대상

이 사건 심판대상은 ① 피청구인 과방위 위원장이 2023. 3. 21. 피청구인 국회의장에게 이 사건 각 법률안에 대한 본회의 부의를 요구한 행위(이하 ‘이 사건 본회의 부의 요구행위’라 한다) 및 ② 피청구인 국회의장이 2023. 4. 27. 제405회 국회(임시회) 제5차 본회의에서 ‘이 사건 각 법률안 본회의 부의의 건’에 대하여 가결을 선포한 행위(이하 ‘이 사건 가결선포행위’라 한다)가 청구인들의 권한을 침해하여 무효인지 여부이다.

[관련조항]

국회법(2018. 4. 17. 법률 제15620호로 개정된 것)

제86조(체계·자구의 심사) ① 위원회에서 법률안의 심사를 마치거나 입안을 하였을 때에는 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다. 이 경우 법제사법위원회 위원장은 간사와 협의하여 심사에서 제안자의 취지 설명과 토론을 생략할 수 있다.

④ 의장은 제3항에 따른 본회의 부의 요구가 있을 때에는 해당 법률안을 각 교섭단체 대표의원과 합의하여 바로 본회의에 부의한다. 다만, 제3항에 따른 본회의 부의 요구가 있었던 날부터 30일 이내에 합의가 이루어지지 아니하였을 때에는 그 기간이 지난 후 처음으로 개의되는 본회의에서 해당 법률안에 대한 본회의 부의 여부

를 무기명투표로 표결한다.

국회법(2021. 9. 14. 법률 제18453호로 개정된 것)

제86조(체계·자구의 심사) ③ 법제사법위원회가 제1항에 따라 회부된 법률안에 대하여 이유 없이 회부된 날부터 60일 이내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 심사대상 법률안의 소관 위원회 위원장은 간사와 협의하여 이의가 없는 경우에는 의장에게 그 법률안의 본회의 부의를 서면으로 요구한다. 다만, 이의가 있는 경우에는 그 법률안에 대한 본회의 부의 요구 여부를 무기명투표로 표결하되, 해당 위원회 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다.

⑤ 법제사법위원회는 제1항에 따라 회부된 법률안에 대하여 체계와 자구의 심사 범위를 벗어나 심사하여서는 아니 된다.

□ 결정주문

이 사건 심판청구를 모두 기각한다.

□ 이유의 요지

1. 법정의견(재판관 유남석, 김기영, 문형배, 이미선, 정정미)

가. 국회법 제86조 제3항의 의미

(1) 국회법 제86조 제3항은 법사위의 체계·자구 심사가 그 권한의 범위 내에서 기간 내에 신속하게 이루어지도록 함으로써, 입법절차가 지연되는 것을 방지하기 위한 목적으로 마련된 조항이다. 그런데 국회법 제86조 제3항은 ‘심사를 마치지 아니한 데 이유가 없을 것’을 법률안에 대해 본회의 부의 요구를 하기 위한 요건으로 정하면서도, ‘이유 없이’의 의미를 상세하게 규정하지 아니한 채, 소관 위원회 내에서 소관 위원회 위원장이 간사와 협의하거나, 이의가 있는 경우에는 본회의 부의 요구 여부를 해당 위원회 재적위원 5분의 3 이상의 찬성이라는 가중된 의결정족수를 통해 의결하도록 하는 절차적 요건을 두고 있다.

이에 더하여 국회법 제86조 제4항은 소관 위원회 위원장의 본회의 부의 요구가 있을 때에는, 국회의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 바로 본회의에 부의하거나, 협의가 없는 경우에는 부의 요구 이후 30일이 지난 후 개

의되는 본회의에서 본회의 부의 여부를 무기명투표로 표결하도록 정하고 있다. 이러한 국회법의 취지와 국회법 제86조 제3항 및 제4항의 내용을 종합하면, 국회법은 법사위의 심사지연에 이유가 있는지 여부를 둘러싸고 소관 위원회 내부 또는 소관 위원회와 법사위 사이에 이견이 발생한 경우, 일차적으로 소관 위원회 내에서 간사와의 협의 또는 의결절차를 통해 해결하도록 하고, 그 판단의 당부가 다시 국회의장과 교섭단체 대표의원과의 합의 또는 본회의에서의 표결이라는 국회 내의 절차를 통해 판단되도록 정하고 있다고 봄이 타당하다.

따라서 국회가 국회법 제86조 제3항 및 제4항이 정하고 있는 절차를 준수하여 법률안을 본회의에 부의하기로 결정하였다면, 여기에 헌법적 원칙이 현저히 훼손되었다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 국회 이외의 기관이 그 판단에 개입하는 것은 가급적 자제함이 바람직하다.

- (2) 또한, ‘이유 없이’ 유무에 대하여 실체적으로 판단한다고 하더라도, 국회법 제86조 제3항의 입법취지를 고려할 때 ‘이유’의 유무는 법사위가 ‘법사위의 책임 없는 불가피한 사유로 그 기간을 준수하지 못하였는지 여부’를 기준으로 엄격하게 판단하여야 한다. 다만, 법사위가 체계·자구 심사권의 범위를 벗어난 심사를 하면서 60일의 기간을 도과하였다면 이러한 심사지연은 그 자체로 이유가 없다고 할 것이다.

나. 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위에 대한 판단

이 사건 본회의 부의 요구행위는 국회법 제86조 제3항의 절차를 준수하여 이루어졌고, 그 정당성이 국회법 제86조 제4항이 정하고 있는 본회의 내에서의 표결절차를 통해 인정되었다. 따라서 피청구인 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위에는 국회법을 위반한 위법이 없다.

한편, 법사위 전체회의 및 제2소위 회의의 회의록의 기재내용에 의하면, 법사위는 체계·자구 심사권한을 벗어나는 내용에 대한 정책적 심사를 하면서 60일의 심사기간을 도과한 것으로 보이므로, 국회법 제86조 제3항의 ‘이유 없이’를 실체적으로 판단하더라도 법사위의 심사지연에는 여전히 이유가 없다.

이처럼 피청구인 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위는 청구인들의 법률안 심의·표결권을 침해하지 아니하였다고 판단되므로, 그 침해를 전제로 하는 이에 대한 무효확인청구는 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이유 없다.

다. 국회의장의 이 사건 가결선포행위에 대한 판단

선행 절차인 피청구인 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위에 권한 침해 사유가 존재하지 아니하는 이상, 그 하자가 후행 절차인 피청구인 국회의장의 이 사건 가결선포행위에 승계된다는 청구인들의 주장은 이유 없고, 직권으로 살펴보아도 피청구인 국회의장의 이 사건 가결선포행위는 국회법 제 86조 제4항의 절차를 준수한 것으로, 여기에 독자적인 절차나 내용상의 하자가 없다.

따라서 피청구인 국회의장의 이 사건 가결선포행위는 청구인들의 법률안 심의·표결권을 침해하지 아니하고, 그 침해를 전제로 하는 이에 대한 무효확인 청구 역시 이유 없다.

2. 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위의 권한침해확인청구에 대한 반대의견 및 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위의 무효확인청구와 국회의장의 이 사건 가결선포행위의 권한침해 및 무효확인청구에 대한 별개의견(재판관 이은애, 이종석, 이영진, 김형두)

가. 국회법 제86조 제3항의 의미

신속처리안건의 경우 이유 유무를 따지지 않고 법사위의 체계·자구 심사기간을 최대 90일로 정하고 있는 국회법 제85조의2 제3항과 달리, 국회법 제86조 제3항은 ‘법사위의 심사지연에 이유가 없을 것’을 소관 위원회 위원장이 법률안에 대해 본회의 부의 요구를 하기 위한 유의미한 요건으로 명시하고 있다. 이는 입법절차를 효율적이고 신속하게 진행할 수 있도록 하면서도 입법의 완성도를 높이는 역할을 수행하는 법사위의 체계·자구 심사권을 실질적으로 보장함으로써 국회 내의 각 위원회가 고유의 역할을 통해 입법절차를 균형있게 진행할 수 있도록 하기 위한 것이다. 따라서 ‘이유 없이’를 ‘법사위의 책임이 없는 불가피한 사유’가 존재하는지 여부를 기준으로 엄격하게 해석하여 이러한 요건을 사실상 무력화하는 것은 입법자의 의사에 반한다.

또한 법정의견과 같이 법사위의 심사지연에 대한 이유 유무의 판단이 소관 위원회 내에서의 절차를 통해 이루어진다고 해석할 경우, 소관 위원회가 심사기간이 도과된 법률안들 중 특정 법률안을 임의로 선택하여 본회의에 부의 요구하거나, 개별적 사정을 전혀 고려하지 아니한 채 심사기간 도과만을 이유로 법

률안을 본회의에 부의 요구할 수 있게 되어, 주요 법안에 대한 법사위의 체계·자구 심사권이 형해화 될 우려가 있다.

따라서 국회법 제86조 제3항의 ‘이유 없이’는 ‘60일의 기간 내에 법률안에 대한 체계·자구 심사를 마칠 것을 기대하기 어려운 객관적이고 합리적인 사유 없이’를 의미한다고 봄이 타당하다. 그리고 이에 대한 구체적 판단은 국회법의 취지, 국회의 입법 관행, 당해 법률안의 내용, 법률안에 대한 소관 위원회에서 구체적 심사 경위 및 내용, 소관 위원회에서 법률안의 의결에 이르게 된 경위 등 구체적이고 개별적인 사정을 종합적으로 고려하여 이루어져야 할 것이다. 다만, 심사절차를 통해 법사위가 입법절차를 지연시킬 고의나 의도를 가지고 있음이 인정되는 경우에는 그 자체로 합리적인 이유가 인정되지 아니한다고 할 것이므로, 법사위가 법률안을 안건으로 상정조차 하지 아니한 채 심사기간이 도과하거나, 법사위의 심사 내용이 체계·자구 심사권의 범위를 벗어났음이 명백하거나, 입법절차를 지연시킬 목적으로 이미 소관 상임위원회 단계에서 충분한 심사가 이루어진 사항에 대해 실질적으로 동일한 내용의 심사나 절차를 반복하는 경우에는 그 자체로 심사 지연에 이유가 있다고 볼 수 없다.

나. 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위에 대한 판단

- (1) 법사위 전체회의 및 법안심사제2소위원회 회의의 회의록에 의하면, 피청구인 과방위 위원장이 이 사건 본회의 부의 요구행위를 할 당시 법사위가 체계·자구 심사권의 범위 내에서 이 사건 각 법률안에 대한 심사를 계속하고 있었음이 인정된다. 또한 소관 위원회인 과방위에서의 심사 과정을 전반적으로 살펴볼 때, 과방위가 이 사건 각 법률안의 주요 쟁점인 이사의 수, 이사회 구성방법 및 사장의 선임 방식 등에 대해 구체적이고 충분한 심의를 하였다고 보기 어려워, 법사위 단계에서 법률안의 위헌성이나 체계정합성에 대한 심사를 계속하였어야 할 필요성도 인정된다. 나아가 법사위의 심사 당시 일부 위원들이 퇴장하여, 법사위가 이 사건 각 법률안에 대한 심사를 신속하게 진행하기 어려웠을 것으로 보인다.

이러한 점들을 종합해 볼 때, 법사위가 60일의 기간 내에 이 사건 각 법률안에 대한 체계·자구 심사를 마칠 것을 기대하기 어려운 객관적이고 합리적인 사유가 인정되고, 따라서 피청구인 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위는 국회법 제86조 제3항을 위반한 것으로 청구인들의 법률안 심의·표

결권을 침해한다.

- (2) 다만, 종전에 국회법 제86조 제3항의 ‘이유 없이’의 의미가 규명된 바가 없는 상황에서 피청구인 과방위 위원장이 나름의 해석을 전제로 이 사건 본회의 부의 요구행위로 나아간 데에는 참작할만한 사정이 있으므로 그 침해의 사유가 헌법적으로 중대하다고 보기 어렵고, 이 사건 본회의 부의 요구행위의 효력을 직접 판단하는 사법적 개입은 가급적 자제할 필요가 있으며, 권한 침해를 확인하는 결정만으로도 피청구인 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위의 위헌성을 해명하고 향후 유사한 행위의 반복을 억제하는 데에는 충분하다고 할 것이므로, 피청구인 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위에 대해서 무효임을 확인하지는 아니하기로 한다.

다. 국회의장의 이 사건 가결선포행위에 대한 판단

선행 절차인 피청구인 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위에 존재하는 권한침해 사유가 헌법적으로 매우 중대하다고 볼 수 없고, 피청구인 국회의장의 가결선포행위는 선행 절차를 그대로 따르는 피청구인 국회의장 단독의 행위가 아니라 ‘이 사건 각 법률안 본회의 부의의 건’에 대한 본회의에서의 별도의 심의 및 표결 절차를 거친 후 그 결과를 선포하는 행위이므로, 피청구인 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위가 국회법 제86조 제3항을 위배하였다는 이유만으로 본회의에서의 별도의 심의 및 표결 절차를 거쳐 이루어진 후행절차인 피청구인 국회의장의 이 사건 가결선포행위에 권한침해 사유가 발생한다고 볼 수도 없다.

또한 피청구인 국회의장의 이 사건 가결선포행위는 국회법 제86조 제4항의 절차를 준수하여 이루어진 것으로, 여기에 독자적인 내용상 또는 절차상의 하자도 존재하지 아니한다.

따라서 피청구인 국회의장의 이 사건 가결선포행위는 청구인들의 심의·표결권을 침해하지 아니하며, 그 침해를 전제로 하는 피청구인 국회의장의 이 사건 가결선포행위의 무효확인청구는 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이유 없다.

3. 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위의 권한침해확인청구에 대한 반대의견 및 과방위 위원장의 이 사건 본회의 부의 요구행위의 무효확인청구에 대한 보충의견(재판관 이영진)

국회법 제86조 제3항은 소관 위원회의 법률안 심의와 의결이 법률안에 대한 충분한 논의와 토론, 이견의 조정을 통해 이루어질 것을 전제로 하고 있다. 따라서 국회법 제86조 제3항이 입법취지대로 기능하도록 하기 위해서는, 소관 위원회가 법률안에 대한 심의 등 의사운영을 충실히 해야 한다. 이 사건의 반대의견에서 ‘이유 없이’의 의미가 확인된 이상, 앞으로는 소관 위원회 위원장이 국회법 제86조 제3항에 대한 자의적 해석에 근거하여 법사위의 심사지연 법률안에 대해 본회의 부의 요구행위를 하는 일이 반복되어서는 아니 될 것이다. 또한 이 사건 기록에 첨부된 법사위 전체회의의 의사일정에 의하면, 법사위에 회부된 날부터 60일이 도과될 때까지 심사를 마치지 아니한 법률안의 비율이 상당히 높다는 점을 확인할 수 있다. 국회법 제86조 제3항이 이러한 현실을 반영하지 못한 채 법사위의 심사기간을 60일로 짧게 정하고 있는 것은, 제3의 기관이 국회 내부의 갈등에 반복적으로 개입할 여지를 허용하는 것으로 국회의 자율성을 훼손할 우려가 있다. 따라서 국회법 제86조 제3항의 60일의 심사기간을 현실을 반영하여 개정하거나, 국회법 제63조에서 정하고 있는 연석회의를 활용하거나 별도의 위원회를 구성하는 등 소관 위원회와 법사위의 체계·자구 심사기간을 둘러싼 갈등이 국회 내에서 해결될 수 있도록 제도를 근본적으로 개선할 필요가 있다.

결정의 의의

- 2023헌라3 보도자료의 것 참조