



제417회국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈권한쟁의심판청구 및 효력정지가처분 신청 시
해당 법안 표결 금지〉

■ 신동욱의원 대표발의(의안번호 제2200598호)

2024. 8.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 신동욱 · 김은혜 · 고동진 · 권성동 · 주호영 · 이종배
박상웅 · 강대식 · 백중헌 · 구자근 · 안상훈 · 김 건
박정하 · 유용원 · 이만희의원(15인)

2. 제 안 일 : 2024. 6. 18.

3. 회 부 일 : 2024. 6. 19.

※ 의안번호 : 598

II. 제안이유 및 주요내용

신속처리대상으로 지정되는 안건이나 법제사법위원회에서 체계 · 자구심사에 상당한 시일이 소요되는 안건들의 경우 해당 법안을 둘러싼 각계각층의 이해관계와 형평성, 체계 정합성 등이 복잡하여 더욱 심도 깊은 논의가 필요하다고 할 것임.

하지만 지난 21대 국회에서부터 다수결의 원칙을 빙자한 다수당의 일방적인 법안 처리 절차가 반복되면서 이 같은 쟁점 법안들이 충분한 논의를 거치지 않은 채 통과되는 사례가 빈번히 발생하고 있음.

이에 대한 법률적 구제책으로는 해당 법안의 심의 · 표결권을 침해 받은 국회의원이 소관 위원장 및 국회의장을 상대로 권한쟁의심판을 청구하고 효력정지가처분을 신청하는 절차가 있으나, 국회는 헌법재판

소의 효력정지가처분 결정 등이 내려지기도 전에 법안을 본회의에 처리하고 있는 실정임.

이는 「헌법재판소법」 제65조 및 소송 체계가 규율하는 가처분 제도의 근본 취지를 형해화하는 것이자, 삼권분립의 정신을 훼손하는 것임.

이에 신속처리대상 안건의 지정 및 심사 과정, 법제사법위원회의 체계·자구 심사 과정 등을 둘러싼 권한쟁의심판 청구 및 효력정지가처분 신청이 있을 경우 헌법재판소의 효력정지가처분 결정 시까지 국가 해당 법안의 표결을 금지하도록 함(안 제85조의2제8항 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 신속처리대상안건의 지정요구 및 지정과 단계별 심사 과정(제85조의2제1항부터 제7항까지)¹⁾, 체계·자구심사기간 지정법률안 및 체계·자구심사지연법률안의 심사 과정(제86조제2항부터 제4항까지)²⁾과 관련하여 권한쟁의심판의 청구 및 효력정지가처분 절차가 진행

- 1) **제85조의2(안건의 신속 처리)** ① 위원회에 회부된 안건(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 안건을 포함한다)을 제2항에 따른 신속처리대상안건으로 지정하려는 경우 의원은 재적의원 과반수가 서명한 신속처리대상안건 지정요구 동의(動議)(이하 이 조에서 “신속처리안건 지정동의”라 한다)를 의장에게 제출하고, 안건의 소관 위원회 소속 의원은 소관 위원회 재적의원 과반수가 서명한 신속처리안건 지정동의를 소관 위원회 위원장에게 제출하여야 한다. 이 경우 의장 또는 안건의 소관 위원회 위원장은 지체 없이 신속처리안건 지정동의를 무기명투표로 표결하되, 재적의원 5분의 3 이상 또는 안건의 소관 위원회 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다.
- ② 의장은 제1항 후단에 따라 신속처리안건 지정동의가 가결되었을 때에는 그 안건을 제3항의 기간 내에 심사를 마쳐야 하는 안건으로 지정하여야 한다. 이 경우 위원회가 전단에 따라 지정된 안건(이하 “신속처리대상안건”이라 한다)에 대한 대안을 입안한 경우 그 대안을 신속처리대상안건으로 본다.
- ③ 위원회는 신속처리대상안건에 대한 심사를 그 지정일부터 180일 이내에 마쳐야 한다. 다만, 법제사법위원회는 신속처리대상안건에 대한 체계·자구 심사를 그 지정일, 제4항에 따라 회부된 것으로 보는 날 또는 제86조제1항에 따라 회부된 날부터 90일 이내에 마쳐야 한다.
- ④ 위원회(법제사법위원회는 제외한다)가 신속처리대상안건에 대하여 제3항 본문에 따른 기간 내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 그 기간이 끝난 다음 날에 소관 위원회에서 심사를 마치고 체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회로 회부된 것으로 본다. 다만, 법률안 및 국회규칙안이 아닌 안건은 바로 본회의에 부의된 것으로 본다.
- ⑤ 법제사법위원회가 신속처리대상안건(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부되었거나 제4항 본문에 따라 회부된 것으로 보는 신속처리대상안건을 포함한다)에 대하여 제3항 단서에 따른 기간 내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 그 기간이 끝난 다음 날에 법제사법위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다.
- ⑥ 제4항 단서 또는 제5항에 따른 신속처리대상안건은 본회의에 부의된 것으로 보는 날부터 60일 이내에 본회의에 상정되어야 한다.
- ⑦ 제6항에 따라 신속처리대상안건이 60일 이내에 본회의에 상정되지 아니하였을 때에는 그 기간이 지난 후 처음으로 개의되는 본회의에 상정된다.
- ⑧ 의장이 각 교섭단체 대표의원과 합의한 경우에는 신속처리대상안건에 대하여 제2항부터 제7항까지의 규정을 적용하지 아니한다.
- 2) **제86조(체계·자구의 심사)** ② 의장은 제1항의 심사에 대하여 제85조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 심사기간을 지정할 수 있으며, 법제사법위원회가 이유 없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 바로 본회의에 부의할 수 있다. 이 경우 제85조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 경우에는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 해당 호와 관련된 안건에 대하여만 심사기간을 지정할 수 있다.
- 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, 의의가 있는 경우에는 그 법률안에 대한 본회의 부의 요구 여부를 무기명투표로 표결하되, 해당 위원회 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다.
- ④ 의장은 제3항에 따른 본회의 부의 요구가 있을 때에는 해당 법률안을 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 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 여부를 무기명투표로 표결한다.

중인 경우에는 헌법재판소의 가처분 결정시까지 국회 본회의에서 해당 법안의 표결을 금지하도록 하려는 것임.

[표-1] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제85조의2(안건의 신속 처리) ① ~ ⑦ (생략) <신설>	제85조의2(안건의 신속 처리) ① ~ ⑦ (현행과 같음) ⑧ 제1항부터 제7항까지와 관련한 권한쟁의심판이 청구되어 「헌법재판소법」 제65조에 따른 가처분 결정 절차가 진행 중인 때(가처분 신청서가 접수된 때를 포함한다)에는 본회의에서 해당 안건에 관한 표결을 할 수 없다.
⑧ 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 합의한 경우에는 신속처리대상안건에 대하여 제2항부터 제7항까지의 규정을 적용하지 아니한다.	⑨ ----- ----- -----제8항까지의----- -----.
제86조(체계·자구의 심사) ① ~ ④ (생략) <신설>	제86조(체계·자구의 심사) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 제2항부터 제4항까지와 관련한 권한쟁의심판이 청구된 경우에는 제85조의2제8항을 준용한다.
⑤ (생략)	⑥ (현행 제5항과 같음)

「헌법재판소법」은 국가기관 상호 간 권한의 유무 또는 범위에 대하여 다툼이 있을 때 권한쟁의심판을 청구할 수 있다고 규정하고(제61조³⁾), 권한쟁의심판의 청구를 받은 때에는 직권 또는 청구인의 신청에 의하여 중국결정의 선고 시까지 심판대상이 된 피청구인의 처분의 효력을 정지하는 가처분의 결정을 할 수 있다고 규정함(제65조⁴).

헌법재판에서 가처분은 본안사건에 대한 중국결정의 실효성을 확보하고, 잠정적인 권리보호를 위해서 일정한 사전조치가 필요한 경우 재판부가 행하는 잠정적인 조치⁵⁾로서 가구제제도(假救濟制度)로서의 성격을 가짐⁶⁾.

개정안은 신속처리대상안건 및 체계·자구심사지연법률안 등과 관련한 의사(議事) 과정에서 국회의원이 법률안 심의·표결권을 침해 받은 경우 국회의장이나 상임위원장 등을 대상으로 한 권한쟁의심판 청구와 함께 가처분을 신청하면 해당 안건에 대한 본회의 표결이 금지되도록 규율하여, 효력정지가처분 결정 전에 해당 법률에 대한 표결 절차가 진행되어 가결되는 사례를 예방하려는 취지임.

헌법재판소가 권한쟁의심판을 통해 국회의원의 심의·표결권 침해를 인정하는 경우에도 이미 국회에서 가결된 법률의 효력을 부정하지는 않고

3) 「헌법재판소법」 제61조(청구 사유) ① 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호간에 권한의 유무 또는 범위에 관하여 다툼이 있을 때에는 해당 국가기관 또는 지방자치단체는 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있다.

② 제1항의 심판청구는 피청구인의 처분 또는 부작위(不作爲)가 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 청구인의 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 있는 경우에만 할 수 있다.

4) 「헌법재판소법」 제65조(가처분) 헌법재판소가 권한쟁의심판의 청구를 받았을 때에는 직권 또는 청구인의 신청에 의하여 중국결정의 선고 시까지 심판 대상이 된 피청구인의 처분의 효력을 정지하는 결정을 할 수 있다.

5) 허영, 헌법소송법론(제17판) 2023, p.184-185

6) 박종보, 헌법재판과 가처분제도, 세계헌법연구, 2007.6., p.193

있다는 점⁷⁾⁸⁾을 감안할 때, 개정안은 심의·표결권이 침해된 의원들에 대한 구제의 실효성을 제고하는데 기여할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안은 다음의 사항을 고려하여 신중하게 검토할 필요가 있다고 봄.

첫째, 다른 국회의원들의 심의·표결권 침해 문제에 관한 것으로,

개정안에 따르면, 국회의원들이 헌법재판소에 신속처리대상 안건 및 체제·자구심사지연법률안 등에 관련한 권한쟁의심판 청구 및 가처분 신청을 할 경우 신청의 적법 여부 또는 이유 유무와 관계없이 헌법재판소의 가처분 결정 절차가 종료될 때까지 해당 안건에 대한 본회의 표결이 저

7) “헌법재판소는 국회의원과 국회의장의 권한쟁의 심판에서 입법과정의 절차적 위법성을 인정하는 경우에도 법률안 가결선포행위의 무효확인에 대해서는 기각결정을 일관되게 하고 있다. 1996년 노동법 사건, 2009년 미디어법 사건, 2023년 검사 수사권을 제한하는 검찰청법 사건 등 중요사건에서 ‘위법하지만 무효는 아니다’라는 판례를 유지하고 있다.” (김정현, 입법절차의 하자로 인한 권한쟁의심판, 법과사회 74호 (2003.10), p125)

8) 국회의원의 심의·표결권 침해를 인정한 권한쟁의심판 주요 사례 (국회입법조사처, [국회법 개정안 관련 조사분석(2024.8)] 및 헌법재판소 지능형통합검색 <https://isearch.court.go.kr>)

- 1997.7.16. 96헌라2 : 1996. 12. 26. 06 : 00경 개의된 본회의의 개의일시 변경통보 등 개의절차에 국회법의 규정을 명백히 위반한 흠이 있어 「국가안전기획부법중개정법률안」, 「노동조합및노동관계조정법안」, 「근로기준법중개정법률안」, 「노동위원회법중개정법률안」, 「노사협의회법중개정법률안」을 상정하여 가결선포한 것은 청구인들의 법률안 심의·표결의 권한을 침해했다고 인정한 사례
- 2009.10.29. 2009헌라8·9·10(병합) : 2009.7.22. 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 전부개정법률안」 본회의의 표결절차에서 표결의 자유와 공정성이 현저히 저해되어 국회의원의 표결권을 침해하였고, 「방송법 일부개정법률안」 표결절차는 일사부재의 원칙에 위배했다는 등의 사유로 국회의원의 심의·표결권을 침해했다고 인정한 사례
- 2010.12.28. 2008헌라7 (한미FTA 비준동의안에 관한 권한쟁의 사건) : 2008.12.18. 국회 상임위원회 위원장이 위원회 전체회의의 개의 직전부터 회의가 종료될 때까지 회의장 출입문을 폐쇄하여 회의의 주체인 소수당 소속 상임위원회 위원들의 출입을 봉쇄한 상태에서 상임위원회 전체회의를 개의하여 안건을 상정하고 소위원회로 안건심사를 회부한 행위가 회의에 참석하지 못한 소수당 소속 상임위원회 위원들의 조약비준동의안에 대한 심의권을 침해한 것이라고 판시한 사례
- 2023.3.23. 2022헌라2 (검사의 수사권을 제한하는 검찰청법 등 개정과 관련된 국회의원들과 국회 법제사법위원회 위원장 및 국회의장 간의 권한쟁의 사건) : 국회 법제사법위원회 위원장이 2022. 4. 27. 법제사법위원회 전체회의에서 「검찰청법 일부개정법률안(대안)」 등을 법사위 법률안으로 가결선포한 행위가 청구인들의 법률안 심의·표결권을 침해하였다고 본 사례

지되는 효과가 발생함.

그러나, 다툼이 있는 법률관계의 지위를 잠정적·임시적으로 정하는 가구제제도에 불과한 가처분의 신청만으로 해당 안건에 대한 표결을 금지하는 것은 신속처리대상안건 및 체계·자구심사지연법률안 등에 대하여 「국회법」 제85조의2 및 제86조에 따른 일정기간이 도과하면 본회의에서 표결로 심의·결정할 권리가 있는 다른 국회의원들의 법률안 심의·표결권을 침해하는 문제가 있다는 점을 고려할 필요가 있음⁹⁾.

둘째, 국회의 자율성 제한에 관한 것으로, 개정안에 따라 헌법재판소의 효력정지가처분 결정전까지 국회가 해당 법안의 표결을 할 수 없게 되면, 법률안 심의·표결 등 의사진행에 있어서 보장되어야 할 국회의 자율권이 사법부인 헌법재판소가 결정을 내릴 때까지 제한되는 문제가 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

셋째, 집행부정지 원칙에 관한 것으로, 우리나라의 권한쟁의심판제도 및 행정소송제도¹⁰⁾는 심판의 청구 또는 소의 제기만으로는 대상 행위나

9) 전문가 자문의견로는 다른 국회의원들의 법률안 심의·표결권을 제한하여 위헌의 문제가 있다는 의견이 있음(국회입법조사처, 국회법 개정안 관련 조사분석, 2024.8).

10) 「행정법」 제23조(집행정지) ① 취소소송의 제기는 처분등의 효력이나 그 집행 또는 절차의 속행에 영향을 주지 아니한다.

② 취소소송이 제기된 경우에 처분등이나 그 집행 또는 절차의 속행으로 인하여 생길 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요가 있다고 인정할 때에는 본안이 계속되고 있는 법원은 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 처분등의 효력이나 그 집행 또는 절차의 속행의 전부 또는 일부의 정지(이하 “執行停止”라 한다)를 결정할 수 있다. 다만, 처분의 효력정지는 처분등의 집행 또는 절차의 속행을 정지함으로써 목적을 달성할 수 있는 경우에는 허용되지 아니한다.

③ 집행정지는 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있을 때에는 허용되지 아니한다.

④ 제2항의 규정에 의한 집행정지의 결정을 신청함에 있어서는 그 이유에 대한 소명이 있어야 한다.

⑤ 제2항의 규정에 의한 집행정지의 결정 또는 기각의 결정에 대하여는 즉시항고할 수 있다. 이 경우 집행정지의 결정에 대한 즉시항고에는 결정의 집행을 정지하는 효력이 없다.

⑥ 제30조제1항의 규정은 제2항의 규정에 의한 집행정지의 결정에 이를 준용한다.

처분 등의 효력이나 집행 또는 절차의 속행을 정지하는 효과를 발생하지 아니하고, 헌법재판소 또는 법원에서 가처분이나 집행정지의 요건을 심사한 후 관련 결정을 하면 비로소 그 효과가 발생하도록 하고 있으므로,

개정안과 같이 헌법재판소의 가처분 신청에 대한 심사·결정 이전에 그 신청만으로 대상 행위나 관련 절차의 속행이 정지되도록 하는 것은 우리 법 체계가 예정하고 있는 집행부정지 원칙에 부합하지 아니함.

종합하면, 개정안은 신속처리대상안건 및 체계·자구심사지연법률안 등의 심의 과정에서 심의·표결권이 침해된 국회의원에 대한 구제의 실효성 제고라는 기대효과와 함께 다른 국회의원의 심의·표결권 보호와의 조화, 사법부에 의한 국회의 자율성 제한 및 집행부정지 원칙과의 합치 여부 등을 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있다고 보임.

문 의 처
02)6788-5014