

또한 피청구인의 행위가 무효임을 확인해주실 것을 청구합니다.

청구이유

1. 이 사건 심판청구에 이르게 된 경위

가. 청구인은 평소 건강보험재정문제와 관련하여 ‘재정통합’이 올바른 길이라는 소신을 가지고 있습니다. 그러나 청구인의 소속정당인 한나라당은 당초 여야 합의로 2002년초부터 시행키로 되어 있던 ‘건강보험재정통합방안’에 반대하여 ‘재정분리’안을 당론으로 결정한 후, 이를 2001년 12월 정기국회에서 통과시킨다는 방침을 정하게 되었습니다(관련기사 문화일보 2001. 11. 7, 중앙일보 2001. 11. 8. 첨부 - 입증서류 가. 및 나.).

나. 이에 한나라당 지도부는 보건복지위원회에서 유일하게 당론에 반대하고 있는 청구인을 동 위원회에서 강제사임시키더라도 당론을 관철하는 것이 불가피하다고 판단하게 되었고(관련기사 조선일보 2001. 12. 20, 한겨레 2001. 12. 22. 첨부 - 입증서류 다. 및 라.), 청구인은 국회의원의 양심과 소신은 지켜져야 한다는 믿음에 따라 2001. 12. 21. 오전 11시경 국회의장인 피청구인을 찾아가 사보임요청서 거부를 부탁하는 서한을 전달한 바 있습니다(관련기사 중앙일보 2001. 12. 21, 한겨레 2001. 12. 21. 첨부 - 입증서류 마. 및 바.).

다. 그러나 같은 달 22. 국회는 법인세 인하 반대토론과 관련되어 예산안 처리가 무산되자 다시 여야 강경대립으로 선회하게 되었고, 이 같은 상황에서 한나라당은 ‘건강보험분리법안’의 강행통과에 반대하여 소신을 굽히지 않고 있던 청구인을 보건복지위원회에서 강제사임키로 방침을 확정짓고, 급기

야 2001. 12. 24. 오전 한나라당 원내총무 이재오 등이 피청구인에게 사보임을 요청하는 서류를 피청구인에게 제출하였고, 피청구인은 이에 대해 약 1시간 30분 정도 거부하다가 결국 사보임요청서류에 결재함으로써 그 결과 청구인은 보건복지위원회에서 강제사임되고, 청구인대신 같은 당 박혁규 의원이 교체 투입된 채, ‘건강보험재정분리법안’을 심의·표결이 이루어지고 말았습니다.

라. 청구인은 위와 같이 ‘피청구인이 한나라당이 제출한 사보임요청서에 결재함으로써 청구인을 국회 보건복지위원회에서 사임시킨 행위’가 청구인의 국회의원으로서의 권한을 침해하였다고 판단하여, 이 사건 권한쟁의심판을 청구하게 된 것입니다.

2. 심판청구의 적법요건 등

가. 청구기간

이 사건 권한쟁의심판청구는 그 사유가 있음을 안 날인 2001. 12. 24.로부터 60일 이내에 제기된 것으로서 적법한 것입니다.

나. 청구인적격

헌법재판소법 제62조 제1항 제1호 소정의 ‘국회, 정부, 법원 및 중앙선거관리위원회 상호간의 권한쟁의심판’이라는 규정은 한정적·열거적인 조항이 아니라 예시적인 조항이며, 헌법 제111조 제1항 제4호 소정의 ‘국가기관’에 해당하는 지 여부는 그 국가기관이 헌법에 의하여 독자적인 권한을 부여받고 있는지, 헌법에 의하여 설치된 국가기관 상호간의 권한쟁의를 해결할 수 있

는 적당한 기관이나 방법이 있는지 등을 종합적으로 고려하여야 할 것인바, 이러한 의미에서 “국회의원과 국회의장은 위 헌법조항 소정의 ‘국가기관’에 해당하므로 권한쟁의 심판의 당사자가 될 수 있다”는 것이 귀원의 견해이며 (헌법재판소 전원재판부 1997. 7. 16, 96헌라2), 따라서 청구인의 권한쟁의 심판의 청구인적격은 인정됩니다.

3. 청구인의 침해된 권한 - 법률안 심의·표결권

가. 국회의원 개개인에게는 국회 본회의 및 위원회에서의 법률안에 대한 심의·표결권이 보장됩니다.

나. 국회의원은 국민에 의하여 직접 선출되는 국민의 대표로서 여러 가지 헌법상·법률상의 권한이 부여되어 있지만 그 중에서도 가장 중요하고 본질적인 것은 입법에 대한 권한임은 두 말할 나위가 없고, 이 권한에는 법률안 제출권(헌법 제52조)과 법률안 심의·표결권이 포함됩니다. 국회의원의 법률안 심의·표결권은 비록 헌법에는 이에 관한 명문의 규정이 없지만 의회민주주의의 원리, 입법권을 국회에 귀속시키고 있는 헌법 제40조, 국민에 의하여 선출되는 국회의원으로 국회를 구성한다고 규정하고 있는 헌법 제41조 제1항으로부터 당연히 도출되는 헌법상의 권한이며(헌법재판소 결정 1997. 7. 16, 96헌라2), 국회의 법안에 대한 일반의결정족수를 규정한 헌법 제49조, 표결의 자유를 보장하고 있는 제45조의 면책특권조항, 법안폐기금지에 관한 제51조에 의해서도 보장되고 있습니다. 한편, 국회의원의 법률안 심의·표결권은 국회의 다수파의원에게만 보장되는 것이 아니라 소수파의원과 특별한 사정이 없는 한 국회의원 개개인에게 모두 보장되는 권한입니다(위 헌법재판소 결정).

다. 위와 같이 헌법상 보장된 국회의원의 권한인 법률안 심의·의결권은 국회법에 의해서도 뒷받침되고 있습니다. 즉 법률안이 제출되면 국회의장은 이를 인쇄하여 의원에게 배부하고 전산망에 입력하여 의원이 이용할 수 있도록 하여야 하며 본회의에 보고하고, 법률안의 내용과 성질에 따라 소관상임위원회에 회부해서 심의하게 하며(국회법 제81조), 소관 상임위원회 법률안의 심사를 마치거나 입안한 때에는 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 하고(국회법 제86조), 상임위원회와 법제사법위원회의 심의·의결을 거친 법률안이 본회의를 통과하려면 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성을 요하게 하는 등(국회법 제109조)의 여러 규정이 그것입니다.

라. 피청구인의 이 사건 행위는 위와 같이 국회의원인 청구인에게 헌법과 국회법에 의해 보장된 법률안에 대한 심의·표결권(권한)이 침해하였습니다.

4. 피청구인의 권한침해행위의 위헌성

가. 개요

피청구인의 행위는 우리 헌법상 의회주의, 국회의원에 대한 자유위임의 원리, 국회의 상임위원회 중심 운영원리 등에 근거한 국회의원의 상임위원회 활동에서의 권한을 침해한 것인바, 그 위헌성에 대한 근거로서 의회주의의 의의 및 우리 헌법상의 의회주의, 국회의원의 지위, 위원회 제도의 의의, 기능, 지위 및 구성, 이 사건 행위의 근거가 된 국회법 제48조 제1항의 해석에 대하여 아래에서 차례로 살펴보도록 하겠습니다.

나. 의회주의의 의의 및 우리 헌법상의 의회주의

의회주의는 민주적으로 선거된 국회에서 다수결로 국가의 중요 정책을 결정하고 입법을 행하는 제도를 의미합니다(헌법재판소결정 1996. 11. 28, 96헌마207).

현대국가의 대규모·세분화·다양성·전문화의 경향에 따라 국민들은 선거제도를 통하여 자신들의 의사를 대표할 의회를 구성하여 이러한 의회로 하여금 국민들의 의사를 대표하여 여러 가지 입법 또는 국가정책을 결정하도록 하고 있습니다. 의회주의에 따라 구성되는 국회는 국민의 선거에 의하여 선출된 국회의원을 그 본질적 요소로 하는 합의체기관이므로(위 헌법재판소 결정, 96헌마207), 의회주의는 국민대표의 원리를 그 기본원리로 하고 있습니다.

우리 헌법은 제40조, 제41조, 제66조 제4항, 제67조에서 의회주의를 그 핵심으로 하는 대의제 민주주의를 통치구조의 기본으로 채택하고 있습니다.

다. 국회의원의 지위

현대의 의회주의 하에서의 국회의원은 국민의 대표자로서의 지위, 국회의 구성원으로서의 지위와 더불어 대부분 특정정당의 당원으로서 입법이나 국가정책의 결정에 있어 자신이 소속한 정당의 의사를 대표하는 지위를 가지고 있습니다. 이러한 다양한 지위를 가지고 있음에도 불구하고 우리나라의 국회의원은 헌법 제46조 제2항의 내용에 따라 국민의 대표자로서의 지위가 그 어느 지위보다 우선한다고 하여야 할 것입니다.

역사적으로는 유럽의 중세기 등족회의에서의 의원은 특정사회층의 이익이나, 특정지역의 이익을 대표하였던 까닭에 의회에서의 행동에 대하여 각각

선거민에 대하여 책임을 지는 명령적 위임(또는 기속위임)이었으나, 1791년 프랑스헌법에서 “의원은 전 국민의 대표자이고, 특정지역의 대표자가 아니며, 의원에 대하여 위임을 부여할 수 없다.”고 규정한 것을 위시하여 오늘날 독일·영국·프랑스·일본 등 자유민주주의국가에서는 거의가 헌법에 국회 의원을 전 국민의 대표자라고 규정하여 자유위임(무기속위임)하에 두는 제도를 채택하고 있는 것을 잘 알려진 사실입니다. 자유위임제도를 명문으로 채택하고 있는 대한민국 헌법하에서는 국회의원은 선거모체인 선거구의 선거인이나 정당의 지령에도 법적으로 구속되지 아니하며, 정당의 이익보다 국가의 이익을 우선한 양심에 따라 그 직무를 집행하여야 하며, 국회의원의 정통성은 정당과는 독립된 정통성입니다(헌법재판소 결정 1994. 4. 28, 92헌마153).

헌법 제7조 제1항의 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대해 책임을 진다.”라는 규정, 제45조의 “국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니한다.”라는 규정 및 제46조 제2항의 “국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.”라는 규정들을 종합하여 볼 때, 우리 헌법은 국회의원을 자유위임의 원칙하에 두었음이 명백합니다(헌법재판소 결정 1994. 4. 28, 92헌마153).

라. 상임위원회제도

(1) 상임위원회의 의의 및 기능

국회의 상임위원회는 일정 사항에 관하여 전문적인 지식을 가진 의원들로 하여금 의안을 예비적으로 심사·검토하게 하는 소회의제를 말합니다. 위원회는 방대한 안건에 대하여 전문적인 지식을 가지고 있는 의원들이 심사함으로써 심도있고 효율적인 심사를 통하여 본회의에서의 의안심의를 원활하

게 하고 탄력적인 국회운영을 가능하게 하는 기능을 하고 있습니다.

(2) 상임위원회 위원의 지위

현대 의회에 있어서는 상임위원회의 중요성이 더욱 커지고 있어 의회는 사실상 상임위원회 중심주의로 그 역할을 수행하고 있다고 하여도 과언이 아닙니다. 상임위원회가 국민을 대표하는 국회의원으로 구성되고 있고 위원회의 본 취지는 국회운영의 효율화에 있다고 보았을 때, 위원회의 구성원으로서의 상임위원의 지위도 크게 보아 의회의 구성원으로서의 국회의원의 지위와 다를 바가 없다고 보아야 할 것입니다. 따라서 세부분야와 관련된 상임위원회의 위원이라고 할지라도 정당의 대표자로서의 지위보다는 국민의 대표자로서의 지위가 우선된다고 보아야 할 것입니다.

(3) 위원회의 구성

위원회의 구성에 관하여는 국회법에서 규정하고 있으며 그 내용은 다음과 같습니다.

제48조 (위원의 선임 및 개선)

① 상임위원은 교섭단체소속의원수의 비율에 의하여 각 교섭단체대표의원의 요청으로 의장이 선임 및 개선한다. 이 경우 각 교섭단체대표의원은 국회의원총선거 후 최초의 임시회의 집회일부터 2일이내에 그리고 국회의원총선거 후 처음 선임된 상임위원의 임기가 만료되는 때에는 그 임기만료일전 3일이내에 의장에게 위원의 선임을 요청하여야 하며, 이 기한내에 요청이 없는 때에는 의장이 위원을 선임할 수 있다.

② 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원의 상임위원선임은 의장이 이를 행한다.

⑤ 위원의 선임이 있을 후 교섭단체소속의원수의 이동이 있을 때에는 의장은 위원회의 교섭단체별 할당수를 변경하여 위원을 개선할 수 있다.

⑥ 의장 및 교섭단체대표의원은 의원이 기업체 또는 단체의 임·직원등 다른 직을 겸하고 있는 경우 그 직과 직접적인 이해관계를 가지는 상임위원회의 위원으로

선임하는 것이 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있다고 인정하는 때에는 해당 상임위원회의 위원으로 선임하거나 선임을 요청하여서는 아니된다.

라. 국회법 제48조 제1항의 해석

(1) 국회법 제48조 제1항의 의미

국회법 제48조 제1항은 “국회의장이 각 교섭단체대표의원의 요청으로 상임위원회의 위원(이하 “위원”이라 한다)을 선임·개선할 수 있다.”고만 규정하고 있을 뿐, 상임위원회 위원을 ‘개선’할 수 있는 경우 또는 요건에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않습니다. 위원은 국회법 제40조 제1항에 의하여 2년간의 임기가 보장되고 있고, 국회의장의 위원에 대한 선임·개선에 관한 권한이 무제한적 재량권이라고 할 수는 없을 것이므로 이는 위원의 개선에 관하여 국회의장과 당해 위원과의 분쟁을 예측하지 못한 입법의 불비로 보아야 할 것입니다.

(2) 국회의장이 위원을 개선할 수 있는 경우

그렇다면 국회의장이 위원을 개선할 수 있는 경우 또는 요건은 헌법의 대의제·의회주의·국회의원의 지위에 관한 규정을 바탕으로 국회법 등 관련 규정의 취지를 살피 합리적으로 해석할 수밖에 없다고 할 것입니다. 즉, 국회의장이 위원을 개선할 수 있는 경우는 당해 위원이 위원회의 구성원으로서의 지위를 계속 유지하기에 적합하지 않다고 판단될 만한 불법 또는 부당한 사유를 가지고 있는 경우에 한한다고 보아야 하는 것입니다.

(3) 국회의원의 의원직 상실 사유

국회의원은 ① 4년의 임기만료(헌법 제42조) ② 선거소송에서의 선거무효

또는 당선무효의 판결 ③ 의원이 겸할 수 없는 직에 취임하거나 임기개시일 이후에 해직된 직의 권한을 행사한 때, 또는 의원이 법률에 규정된 피선거권이 없게 된 때에의 퇴직(국회법 제136조) ④ 의원 자신의 의사에 의한 사직(동법 제135조) ⑤ 국회의 의결에 의한 제명(헌법 제64조 제3항) ⑥ 자격심사에 의한 자격상실(동조 제2항) 등의 사유로 의원직을 상실합니다.

(4) 국회의원의 헌법 및 법령상의 의무

국회의원의 헌법상의 의무로는 제43조의 “국회의원은 법률이 정하는 직을 겸직할 수 없다.”, 제46조 제1항의 “국회의원은 청렴의 의무가 있다.”, 동조 제3항의 “국회의원은 그 지위를 남용하여 국가·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다.” 등의 규정이 있습니다.

한편, 국회의원의 국회법상의 의무로는 제29조의 겸직금지, 제146조의 모욕등 발언의 금지, 제147조의 발언방해 등의 금지, 제148조의 본회의 또는 위원회의 회의장안에서의 꺾연·의안과 관련 없는 신문·잡지 기타 간행물 등의 열독·휴대전화기를 사용·본회의의 회의장 안에서의 개인휴대컴퓨터 사용 등의 금지, 제155조의 징계사유에 해당하는 행위 등의 금지규정이 있습니다.

또한, 국회의원의 국회의원윤리실천규범상의 의무로는 윤리강령준수의무·품위유지의무·청렴의무·직권남용을 하지 않을 의무·직무관련 금품등을 취득하지 않을 의무·국가기밀을 누설하지 않을 의무·사례금을 수수하지 않을 의무·일정한 직에 겸직하지 않을 의무·겸직신고의무·회피의무·재산신고의무·기부행위 등을 하지 않을 의무·국외활동시 성실한 보고 또는 신고의무·정당한 이유 없이 장기간 해외활동이나 체류를 하지 않을

의무·회의출석의무·성실한 보조직원관리의무 등이 있습니다.

(5) 소결

국회법 제48조 제1항에 의하여 국회의장이 위원을 개선할 수 있는 경우는 위원이 위와 같은 국회의원의 헌법, 국회법, 윤리실천규범상의 의무사항을 불이행하거나 최소한 위원에게 이와 동일시 할 수 있는 정도에 이르는 사유가 있거나 또는 동조 제6항에서 규정하는 위원으로 선임할 수 없는 경우인 “의원이 기업체 또는 단체의 임·직원등 다른 직을 겸하고 있는 경우 그 직과 직접적인 이해관계를 가지는 상임위원회의 위원으로 선임하는 것이 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있다고 인정하는 때”에 한한다고 보아야 할 것입니다.

따라서 피청구인이 국회법 제48조 제1항에 근거하여 청구인을 강제적으로 사임케한 행위는 헌법 및 법률에 반하는 처사라고 아니할 수 없고, 무효임을 면치 못할 것입니다.

5. 결론

그러므로 피청구인의 이 사건 행위는 적법·정당한 사유에 의하지 않은 채 청구인의 법률안 심의·표결권을 침해한 것이라는 확인을 구하고, 또한 피청구인의 동 행위가 무효임을 확인해주시길 바라면서 이 사건 심판청구에 이르는 것입니다.

첨부서류

1. 입증서류

- 가. 문화일보 2001. 11. 7. 자
- 나. 중앙일보 2001. 11. 8. 자
- 다. 조선일보 2001. 12. 20. 자
- 라. 한겨레 2001. 12. 22. 자
- 마. 중앙일보 2001. 12. 21. 자
- 바. 한겨레 2001. 12. 21. 자

2. 소송위임장 1통

2002. 1. .

청구인의 대리인

변호사 장 유 식 (인)

헌법재판소 귀중