

## 27. 국회의원과 정부간의 권한쟁의

<헌재 2007. 7.26. 2005헌라8, 국회의원과 정부간의 권한쟁의 사건, 판례집 19-2>

### 가. 사건의 배경

이 사건은 국회의원들이 국회의 조약의 체결·비준에 대한 동의권의 침해를 이유로 대통령을 상대로 청구한 권한쟁의심판에 있어서 권한쟁의심판청구에 ‘제3자 소송담당’이 허용되지 아니하고 국회 이외의 국가기관에 의하여 국회의원의 심의·표결권이 침해될 수 없다는 이유로 해당 권한쟁의심판청구를 부적법하다는 이유로 각하한 사건이다.

대한민국 정부는 2004년 쌀에 대한 관세화 유예기간을 연장하기 위하여 세계무역기구(WTO) 회원국들과 사이에 쌀협상을 하여 ‘대한민국 양허표 일부 개정안’을 채택하게 되었는데, 그 과정에서 이해관계국인 미국, 인도, 이집트와 사이에 쌀에 대한 관세화 유예기간을 연장하는 대가로 위 나라들의 요구사항을 일부 수용하는 내용의 이 사건 합의문을 작성하였다.

정부가 이 사건 합의문을 제외한 채 위 양허표 개정안에 대해서만 국회의 비준동의절차를 거치자, 국회의원인 청구인들은 피청구인인 대통령이 이 사건 합의문을 국회의 동의 없이 체결·비준한 행위는 국회의 조약 체결·비준 동의권과 청구인들의 조약안 심의·표결권을 침해하는 것이라는 이 사건 권한쟁의심판을 청구하였다.

### 나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 7인의 재판관의 다수의견으로 다음과 같이 이 사건 권한쟁의심판청구는 부적법하다고 판단하였다.

이 사건의 쟁점은 ① 국회의 구성원인 청구인들이 국회를 위하여 국회의 권한침해를 주장하여 권한쟁의심판을 청구할 수 있는지, 즉 권한쟁의심판에 있어 이른바 ‘제3자 소송담당’이 허용되는지 여부와 ② 국회의원의 심의·표결권이 국회의장이나 다른 국회의원이 아닌 국회 외부의 국가기관에 의하여 침해될 수 있는지 여부이다.

우선 첫 번째 쟁점인 권한쟁의심판에 있어 이른바 ‘제3자 소송담당’이 허용되는지 여부에 관하여 본다. 헌법 제60조 제1항은 “국회는 …… 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.”라고 규정하고 있으므로, 조약의 체결·비준에 대한 동의권은 국회에 속하고, 그 권한의 침해를 다투는 권한쟁의심판의 당사자는 국회가 되어야 할 것이다.

국회의 구성원인 국회의원이 국회의 조약에 대한 체결·비준 동의권 침해를 주장하여 권한쟁의심판을 청구할 수 있기 위해서는 이른바 ‘제3자 소송담당’이 허용되어

야 한다. 소위 ‘제3자 소송담당’이라고 하는 것은 권리주체가 아닌 제3자가 자신의 이름으로 권리주체를 위하여 소송을 수행할 수 있는 권능으로서 이는 예외적으로 법률의 규정이 있는 경우에만 인정된다.

국회의 의사가 다수결에 의하여 결정되었음에도 다수결의 결과에 반대하는 소수의 국회의원에게 권한쟁의심판을 청구할 수 있게 하는 것은 다수결의 원리와 의회주의의 본질에 어긋날 뿐만 아니라, 민주적인 방법으로 토론과 대화에 의하여 의사를 결정하려는 노력 대신 모든 문제를 사법적 수단에 의해 해결하려는 방향으로 남용될 우려도 있다. 국가기관의 부분기관이 자신의 이름으로 소속기관의 권한을 주장할 수 있는 ‘제3자 소송담당’을 명시적으로 허용하는 법률의 규정이 없는 현행법 체계하에서는 국회의 구성원인 국회의원이 국회의 조약에 대한 체결·비준 동의권의 침해를 주장하는 권한쟁의심판을 청구할 수 없다.

다음으로 두 번째 쟁점인 국회 외의 국가기관에 의한 국회의원의 심의·표결권의 침해가능성 여부에 관하여 본다. 국회의원의 심의·표결권은 국회의 대내적인 관계에서 행사되고 침해될 수 있을 뿐 다른 국가기관과의 대외적인 관계에서는 침해될 수 없는 것이므로, 국회의원들 상호간 또는 국회의원과 국회의장 사이와 같이 국회 내부적으로만 직접적인 법적 연관성을 발생시킬 수 있을 뿐이고 대통령 등 국회 이외의 국가기관과 사이에서는 권한침해의 직접적인 법적 효과를 발생시키지 아니한다.

결국, 피청구인 대통령이 국회의 동의 없이 조약을 체결·비준하였다 하더라도 국회의원인 청구인들의 심의·표결권이 침해될 가능성은 없다.

이와 같은 법정의견에 대하여 재판관 송두환은 다음과 같은 반대의견 통하여 국회의원에게 국회를 대신한 제3자 소송담당을 인정할 수 있다는 견해를 밝혔다.

정부와 의회가 다수당에 의해 지배되어 의회의 헌법상 권한이 행정부에 의해 침해되었거나 침해될 위험에 처하였음에도 불구하고 의회의 다수세력이 의회의 권한을 수호하기 위한 권한쟁의심판 등 견제수단을 취하지 않음으로써 의회의 헌법적 권한이 제대로 수호되지 못하고 헌법의 권력분립 질서가 왜곡되는 상황 하에서는, 의회 내 소수파 의원들에게 일정한 요건 하에 국회를 대신하여 국회의 권한 침해를 다룰 수 있도록 하는 법적 지위를 인정할 필요가 있고, 그 구체적 방안으로서 이른바 ‘제3자 소송담당’을 인정할 필요가 있다. 이 사건과 같은 권한쟁의심판에 있어서 적어도 국회의 교섭단체 또는 그에 준하는 정도의 실체를 갖춘 의원 집단에게는 ‘제3자 소송담당’을 인정하여 권한쟁의심판을 제기할 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 다. 사후경과

위 2005헌라8 사건이 결정된 직후 국회의원과 대통령 등 간의 권한쟁의(2006헌

라5) 사건에서 위 사건에서 문제된 쟁점이 또 다시 문제되었다. 2006헌라5 사건은 국회의원들인 청구인들이 정부가 국회의 조약 체결·비준에 대한 동의를 받지 아니하고 한·미 FTA(한미 자유무역 협정) 협상을 진행하는 일련의 행위 등으로 인하여 청구인들의 조약 체결·비준에 대한 동의권한을 침해당하였다고 주장하며, 이에 대한 위헌확인 결정을 구하는 사건이었다. 이 사건의 법정의견은 위 2005헌라8 사건과 동일한 이유에서 부적법 각하의 결정을 하였다.