



제417회국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈불출석 절차 및 불출석에 대한 벌칙 신설〉

■ 정청래의원 대표발의(의안번호 제2201375호)

2024. 8.

국회 운영 위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정청래 · 이견태 · 백승아 · 박균택 · 김용만 · 이병진
손명수 · 이상식 · 김병주 · 강선우 의원(10인)

2. 제 안 일 : 2024. 7. 4.

3. 회 부 일 : 2024. 7. 5.

※ 의안번호 : 1375

II. 제안이유 및 주요내용

국회는 국민의 뜻을 대변하는 헌법기관으로 「국회법」상 국무위원 등을 국회에 출석하도록 해 국민의 뜻에 따라 입법 및 현안 등을 확인할 수 있도록 되어 있음.

그러나 최근 국회의 출석요구에 정당한 사유 없이 불출석해 국민의 뜻을 따르지 않는 일이 빈번하게 발생하고 있음에도 현행법상 불출석한 국무위원에 대한 처벌조항이 없어 실효성이 없다는 지적이 많은 실정임.

이에 국무위원 등이 정당한 사유 없이 불출석할 경우 처벌할 수 있도록 해 국회의 업무효율을 높이고자 함(안 제121조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 ① 본회의나 위원회의 출석 요구를 받은 국무총리, 국무위원 또는 정부위원(이하 “국무위원등”이라 함)이 부득이한 사유로 출석하지 못할 경우 불출석 사유서를 출석요구일 1일 전까지 제출하여 허가를 받도록 하고, ② 출석하지 않은 국무위원등에 대한 벌칙조항(3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금)을 신설하여 제재하려는 것임.

[표-1] 개정안 조문대비표

현행	개정안
<신설>	제121조의2(불출석 등의 죄) ① 제121조에 따라 요구서를 송달받은 국무위원 등은 부득이한 사유로 출석하지 못할 경우 출석요구일 1일 전까지 의장 또는 위원장에게 불출석 사유서를 제출, 허가를 득하여야 한다. ② 제121조제3항 및 제121조의2제1항을 위반하여 출석하지 아니한 국무위원 등은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

현행법 제121조¹⁾에 따르면 본회의 또는 위원회는 의결로 국무위원

1) 「국회법」 제121조(국무위원 등의 출석 요구) ① 본회의는 의결로 국무총리, 국무위원 또는 정부위원의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 그 발의는 의원 20명 이상이 이유를 구체적으로 밝힌 서면으로 하여야 한다.

② 위원회는 의결로 국무총리, 국무위원 또는 정부위원의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 위원장은 의장에게 그 사실을 보고하여야 한다.

③ 제1항이나 제2항에 따라 출석 요구를 받은 국무총리, 국무위원 또는 정부위원은 출석하여 답변을 하여야 한다.

등의 출석을 요구할 수 있으며, 출석 요구를 받은 국무위원등은 출석하여 답변을 하여야 함.

[표-2] 국무위원 등의 출석 요구(「국회법」 제121조)

구 분	방 법	대상자	효 과
본회의	• 의원 20명 이상이 이유를 구체적으로 밝힌 서면으로 발의 → 본회의 의결	• 국무총리, 국무위원 또는 정부위원 - 의장 또는 위원장의 승인을 받아 대리 출석 • 답변 가능 (국무총리→국무위원, 국무위원→정부위원)	출석 및 답변 의무
위원회	• 위원회 의결 (위원장은 의장에게 보고)	※ 의장은 각 교섭단체 대표의원과, 위원장은 간사와 협의 필요	

이는 국정 전반 또는 국정의 특정 분야나 현안이 되고 있는 중요한 사항에 대하여 질문하거나 안건의 심의 등을 위하여 필요한 때에는 국무위원등의 출석을 요구할 수 있도록 함으로써,

국회와 행정부 간의 관계를 보다 긴밀히 하여 정책의 수립·집행을 효과적으로 행할 수 있게 하는 한편, 행정부에 대한 비판·감시를 통한 견제 기능을 보장하려는 것임.

헌법 제62조제2항²⁾ 및 「국회법」 제121조제3항³⁾에서 국무위원등이 국회에 출석하여 답변하도록 의무를 부과하고 있으나, 회의에 불출석하는 경우에 제재 규정이 없어 그 실효성에 한계가 있다는 지적이 있음.

2) 「대한민국헌법」 제62조 ② 국회나 그 위원회의 요구가 있을 때에는 국무총리·국무위원 또는 정부위원은 출석·답변하여야 하며, 국무총리 또는 국무위원이 출석요구를 받은 때에는 국무위원 또는 정부위원으로 하여금 출석·답변하게 할 수 있다.

3) 「국회법」 제121조(국무위원 등의 출석 요구) ③ 제1항이나 제2항에 따라 출석 요구를 받은 국무총리, 국무위원 또는 정부위원은 출석하여 답변을 하여야 한다.

이에 개정안은 국무위원등의 불출석 사유서 제출 및 허가 절차를 규정하고 출석하지 않은 국무위원등에 대한 처벌규정(3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금)을 마련함으로써, 국무위원등의 불출석에 정당한 이유가 있는지 미리 절차적으로 확인하는 동시에, 국무위원등의 출석 의무를 실효성 있게 보장하려는 취지임.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 벌칙조항 신설과 관련하여, 개정안과 같이 처벌규정을 신설할지 여부는 국무위원등의 출석·답변 제도의 실효성 확보 측면, 정치적 책임을 지는 국무위원등의 자율권 인정 측면⁴⁾과 벌칙에 따른 형사책임의 정도를 비교형량하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

둘째, 법정형과 관련하여, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」상의 증인 불출석 관련 법정형⁵⁾ 중 징역형의 상한 및 벌금형의 하한을 적용하고 있으나, 국무위원등과 증인은 그 성질상 차이가 있다는 점을 감안하여 개정안의 법정형이 적절한지 여부를 논의할 필요가

4) 출석 요구를 받은 국무총리 및 국무위원 등은 헌법 및 「국회법」에 따라 법적 출석 의무가 있으므로, 정당한 이유 없이 이에 응하지 아니한 때에는 해임건의나 탄핵소추의 사유가 될 수 있음(국회사무처, 「국회법해설」, 2024, p.576).

5) 참고로, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」상 정당한 이유 없이 출석하지 않은 증인에 대한 법정형은 3년 이하의 징역이나 1천만원 이상 3천만원 이하의 벌금임.

한편, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」은 불출석 사유서를 제출하지 않은 증인에 대한 벌칙규정은 별도로 두고 있지 않음.

「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제12조(불출석 등의 죄) ① 정당한 이유 없이 출석하지 아니한 증인, 고의로 출석요구서의 수령을 회피한 증인, 보고 또는 서류 제출 요구를 거절한 자, 선서 또는 증언이나 감정을 거부한 증인이나 감정인은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 정당한 이유 없이 증인·감정인·참고인의 출석을 방해하거나 검증을 방해한 자에 대하여도 제1항의 형과 같다.

있음.

아울러, 개정안의 벌정형은 ‘3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’으로 징역형과 벌금형의 선택형으로 규정되어 있는데, 「법률안의 표준화 기준」(국회사무처 지침)에서는 ‘3년 이하의 징역’에 대한 적정수준의 벌금액으로 ‘3천만원 이하’를, ‘1년 이하의 징역’에 대한 적정수준의 벌금액으로 ‘1천만원 이하’를 제시⁶⁾하고 있으므로, 이를 고려하여 적정한 수준을 논의할 필요가 있음.

셋째, 불출석 사유서 제출 절차 등과 관련하여, 개정안은 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」상 증인 출석요구서 송달(출석요구일 7일 전 송달) 및 불출석 사유서 제출(출석요구일 3일 전까지 제출) 등의 절차를 참고한 것으로 보이는데,⁷⁾ 「국회법」 제121조에 따른 국

6) 「법률안의 표준화 기준」 제45조(벌정형) ③ 벌금형을 규정하는 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라 그 벌금액의 적정수준을 정한다.

1. 일반적으로 벌금액의 최고액을 규정하는 방식으로 규정한다.
2. 벌금형을 징역형, 금고형 또는 구류형과 선택형으로 규정하는 경우에는 다음 기준을 고려하여 벌금액을 징역형, 금고형 또는 구류형의 기간에 상응하도록 규정하되 범죄의 종류 및 죄질에 따라 가감한다.

징역	벌금
1년 이하	1천만원 이하
2년 이하	2천만원 이하
3년 이하	3천만원 이하
5년 이하	5천만원 이하

7) 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제5조(증인 등의 출석요구 등) ① 본회의 또는 위원회(국정감사나 국정조사를 위하여 구성된 소위원회 또는 반을 포함한다)가 이 법에 따른 보고나 서류등의 제출 요구 또는 증인·감정인·참고인의 출석요구를 할 때에는 본회의의 경우에는 의장이, 위원회의 경우에는 위원장이 해당자나 기관의 장에게 요구서를 발부한다.

④ 제1항의 요구서에는 보고할 사항이나 제출할 서류등 또는 증인·감정인·참고인이 출석할 일시 및 장소와 요구에 따르지 아니하는 경우의 법률상 제재에 관한 사항을 기재하고, 증인과 참고인의 경우에는 신문(訊問)할 요지를 첨부하여야 한다.

⑤ 제1항의 요구서는 늦어도 보고 또는 서류등의 제출 요구일이나 증인 등의 출석요구일 7일 전에 송달되어야 한다.

⑥ 제1항의 요구서의 송달에 관하여는 「민사소송법」의 송달에 관한 규정을 준용한다.

제5조의2(증인의 불출석 사유서 제출) 제5조에 따라 요구서를 송달받은 증인은 부득이한 사유로

무위원등의 출석 요구에는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」이 적용되지 않아 증인 출석 요구와 국무위원등 출석 요구 간 관련 절차에 차이가 있으므로, 이를 감안하여 절차 및 용어에 일부 보완이 필요한 것으로 보임.

구체적으로 살펴보면, ① 증인은 출석요구서를 「민사소송법」에 따라 송달하는 반면, 국무위원등은 「국회법」 규정을 근거로 출석을 요구하는 공문서를 시행하고, ② 증인은 송달기한이 법정사항인 반면, 국무위원등은 출석 요구 기한이 법령에 정해져 있지 않으며, ③ 증인은 대리출석이 인정되지 않는 반면, 국무위원등은 불출석을 전제로 일정 절차를 거쳐 대리출석이 인정⁸⁾됨.

따라서, 이와 같은 점을 감안하여 ① 송달을 다른 적합한 용어로 대체하고, ② 국무위원등의 출석 요구 기한을 설정하거나, ③ 불출석 사유서 제출 및 허가 절차는 「국회법」 제121조제4항에 따른 국무위원등의 대리출석·답변 승인 절차에 포함되는 하나의 과정으로 볼 수 있으므로, 제121조에 함께 규정하는 방안을 고려할 필요가 있음.

넷째, 법제적 측면에서, 벌칙규정의 구성요건인 처벌 대상(행위 주체)을 명확하게 규율하고 법문표현을 자연스럽게 정비하기 위하여 일부 자구의 수정이 필요해 보임.⁹⁾

출석하지 못할 경우 출석요구일 3일 전까지 의장 또는 위원장에게 불출석 사유서를 제출하여야 한다.

- 8) 「국회법」 제121조(국무위원 등의 출석 요구) ④ 제3항에도 불구하고 국무총리나 국무위원은 의장 또는 위원장의 승인을 받아 국무총리는 국무위원으로 하여금, 국무위원은 정부위원으로 하여금 대리하여 출석·답변하게 할 수 있다. 이 경우 의장은 각 교섭단체 대표의원과, 위원장은 간사와 협의하여야 한다.

문 의 처

02)6788-5017

9) 송달의 대체 용어를 포함한 법제적 측면의 수정의견은 다음과 같음.

개정안	수정의견
제121조의2(불출석 등의 죄) ① 제121조에 따라 <u>요구서를 송달받은 국무위원</u> 등은 부득이한 사유로 출석하지 못할 경우 출석요구일 1일 전까지 의장 또는 위원장에게 불출석 사유서를 <u>제출, 허가를 득하여야</u> 한다.	제121조의2(불출석 등의 죄) ① ----- --출석 <u>요구를 받은 국무총리, 국무위원 또는 정부위원</u> ----- ----- -----제출하여 그 허가를 받아야-----.
② 제121조제3항 및 제121조의2제1항을 위반하여 출석하지 아니한 <u>국무위원</u> 등은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.	② ----- -----국무총리, 국무위원 또는 정부위원----- -----.