



제427회국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈교섭단체 요건 완화 등〉

- 박홍근의원 대표발의(의안번호 제2208827호)
- 민형배의원 대표발의(의안번호 제2209226호)

2025. 7.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I. 제안경위·제안이유 및 주요내용	1
1. 국회법 일부개정법률안(박홍근의원안)	1
2. 국회법 일부개정법률안(민형배의원안)	3
II. 검토의견	5
1. 교섭단체 구성요건 완화(박홍근의원안 민형배의원안 제33조제1항)	5
2. 위원회에 교섭단체가 아닌 정당을 대표하는 간사 1명을 추가 (민형배의원안 제50조제1항 단서 신설)	11

I. 제안경위·제안이유 및 주요내용

1. 국회법 일부개정법률안(박홍근의원안)

가. 제안경위

1) 발 의 자 : 박홍근 · 남인순 · 이수진 · 오기형 · 박민규 · 박희승
김성환 · 임미애 · 이원택 · 김남근 · 김 윤 · 강훈식
염태영 의원(13인)

2) 제 안 일 : 2025. 3. 12.

3) 회 부 일 : 2025. 3. 13.

※ 의안번호 : 8827

나. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 20명 이상의 소속 의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 되고, 소속 의원이 20명 미만인 정당에 소속된 의원이나 무소속 의원은 20명 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있음.

다만 교섭단체 구성요건이 20명 이상으로 규정되어 있어 소수정당 소속 의원 또는 무소속 의원들의 교섭단체 구성이 구조적으로 어려워서 선거에서 드러난 유권자의 소수정당 지지를 무력화한다는 비판이 제기되고 있음. 현행 20명 기준은 300명의 국회의원 정원 대비 약 6.7%에 해당하는 비율인데, 이는 OECD 국가들과 비교하였을 때 매우 높은 편에 속함.

또한 교섭단체 구성요건의 변천 과정을 살펴보면, 제6대 국회부터 제8대 국회까지 국회의원 정원 대비 약 5% 내외에 해당하는 10명 이상으로 규정하고 있었으나, 제9대 국회부터 20명으로 강화되었음. 이는 1972년 10월 유신으로 국회가 해산되고 이를 대신하는 비상국무회의에 의해 1973년 2월 강압적으로 개정된 「국회법」에 따른 것으로, 의회의 자율성을 통제하고 새로운 정치 세력의 참여를 제한하기 위한 목적에서 비롯되었음. 이러한 교섭단체 구성요건의 강화는 유신체제의 권위주의적 통치 유산으로, 민주화된 현시점에서 원래의 수준인 5%의 비율로 원상 복구할 필요가 있음.

이에 교섭단체 구성요건을 15명 이상으로 완화하여 소수정당 소속 의원이나 무소속 의원의 참여를 확대하고, 유신체제에서 왜곡된 의회 기능을 민주주의 원칙에 맞게 복원하며, 선거에서 표출된 국민의 다양한 의사가 국회 의사결정 과정에 더욱 충실히 반영될 수 있도록 하려는 것임(안 제33조제1항).

2. 국회법 일부개정법률안(민형배의원안)

가. 제안경위

1) 발 의 자 : 민형배 · 안도걸 · 문정복 · 어기구 · 정성호 · 이성윤

민병덕 · 정춘생 · 김선민 · 서왕진 · 황운하 의원(11인)

2) 제 안 일 : 2025. 3. 21.

3) 회 부 일 : 2025. 3. 24.

※ 의안번호 : 9226

나. 제안이유 및 주요내용

교섭단체 구성요건을 10명 이상으로 완화하고자 합니다. 아울러 위원회에 비교섭단체 정당이 둘 이상이면, 그 대표로 간사 1명을 두는 내용도 담았습니다. 현재 교섭단체는 20명 이상 소속의원을 가진 정당이나 교섭단체 속하지 않는 20명 이상의 의원으로 구성합니다. 20명은 전체 국회의원 300명 중 6.7%입니다. 소수정당의 교섭단체 구성이 어렵고, 거대 양당의 국회 운영 독점이 문제로 제기됩니다. 견제와 균형 유지가 어렵다는 지적이 있습니다.

실제로 교섭단체 제도를 둔 외국과 비교해도 과도한 제약입니다. 독일 하원의 경우 의원정수 622명의 5%인 31명 이상, 이탈리아 하원은 의원정수 630명의 3.2%인 20명 이상, 일본 중의원은 의원정수 500명의 0.4%인 2명 이상 등으로 구성합니다.

이에, 교섭단체 구성요건을 20명에서 10명으로 하향하고, 위원회에 교섭단체가 아닌 정당이 둘 이상 있는 경우에는 그 대표로 간사 1명을 추가로 두도록 하고자 합니다. 소수정당의 국회 내 발언권을 보장하고 정치적 책임성 및 국회 운영상 정당 간 타협과 견제를 강화하기 위한 것입니다(안 제33조제1항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 교섭단체 구성요건 완화 (박홍근·민형배의원안 제33조제1항)

개정안은 교섭단체의 구성요건을 현행의 소속의원 ‘20명 이상’에서 ‘15명 이상’(박홍근의원안) 또는 ‘10명 이상(민형배의원안)’으로 완화하려는 것임(안 제33조제1항).

[표-1] 개정안 조문대비표

현행	박홍근의원안	민형배의원안
제33조(교섭단체) ① 국회에 <u>20명</u> 이상의 소속 의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 <u>20명</u> 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.	제33조(교섭단체) ① ----- <u>15명</u> ----- ----- ----- ----- <u>15명</u> ----- ----- -----.	제33조(교섭단체) ① ----- <u>10명</u> ----- ----- ----- ----- <u>10명</u> ----- ----- -----.
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)	②·③ (현행과 같음)

교섭단체란 일정 수 이상의 의석을 가진 정당에 소속된 의원들이 국회의 활동을 효율적으로 수행하기 위하여 「국회법」에 따라 구성하는 원내정당 또는 정치단체로,

소속 의원들의 의사를 사전에 수렴하여 의견을 조정하는 교섭창구로 기능함으로써 복잡한 의회 상황에서 조직적인 의정활동을 통해 정당이

추구하는 정책의 효율적인 추진에 기여하고, 각 교섭단체 상호 간의 협의와 조정을 통해 위원회와 본회의의 원만한 의사진행을 가능하게 하는 역할을 함¹⁾).

현행법 제33조에 따르면, 국회에 20명 이상의 소속 의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 되고²⁾, 소속 의원이 20명 미만인 정당에 소속된 의원이나 무소속 의원의 경우에도 20명 이상으로 하여 따로 교섭단체를 구성할 수 있음.

교섭단체에 대하여는 국회법 및 국회관계법률에 따라 ① 연간 국회 운영 기본일정 작성, 개회 및 의사일정 작성 등 국회의장의 권한 행사와 관련하여 협의권(교섭단체 대표의원)이 부여되고³⁾, ② 위원회 운영에 있어서는 위원장의 권한 행사와 관련한 협의권(간사)이 부여되며⁴⁾, ③ 교섭단체 소속 의원의 입법활동을 보좌하는 교섭단체 정책연구위원을 둘 수 있게 되는 등 원내 활동에 대한 지원이 확대됨.

그 밖에도, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제5조⁵⁾에 따른 방송통신위원회 위원 추천권, 「선거관리위원회법」 제4조⁶⁾에

1) 국회사무처, 「국회법 해설」(2024.7.), pp. 159-160 참조

2) 제22대국회 정당별 국회의원 수: 더불어민주당 170명, 국민의힘 108명, 조국혁신당 12명, 개혁신당 3명, 진보당 3명, 기본소득당 1명, 사회민주당 1명, 새로운미래 1명, 무소속 1명 (2024. 8. 9. 기준, 국회홈페이지 의원현황 정보)

3) “[표-2] 「국회법」에 따른 교섭단체 대표의원의 역할” 참조

4) “[표-7] 「국회법」 상 간사의 역할” 참조

5) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제5조(임명 등) ② 위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아 제1항에 따른 임명을 한다. 이 경우 국회는 위원을 추천할 때 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다.

6) 「선거관리위원회법」 제4조(위원의 임명 및 위촉) ② 시·도선거관리위원회의 위원은 국회의원의 선거권이 있고 정당원이 아닌 자 중에서 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 사람과 당해 지역을 관할하는 지방법원장이 추천하는 법관 2인을 포함한 3인과 교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자 중에서 3인을 중앙선거관리위원회가 위촉한다.

다른 각급 선거관리위원회 위원 추천권 등 각종 법정기구의 구성과정
에 참여하게 되고, 「정치자금법」 제27조제1항7)에 따라 배분·지급되는
정당에 대한 국고보조금의 배분액이 증가하는 등의 효과가 있음.

[표-2] 「국회법」에 따른 교섭단체 대표의원의 역할

■ 국회의장과 교섭단체대표의원 협의사항

1. 본회의장 의석배정(국§3)
2. 연간 국회운영기본일정 수립(국§5의2)
3. 국회사무총장 임면(국§21)
4. 국회선출직 공직자(헌재재판관, 중앙선관위 위원)의 선출안 제출(국§46의3①)
5. 대통령당선인이 지명하는 국무총리후보자에 대한 인사청문 실시를 위한 인사청문특위 설치(국§46의3①후단)
6. 정보위원회 위원의 선임 또는 개선(국§48③)
7. 본회의중 위원회의 개회(국회운영위원회 제외)(국§56)
8. 상임위 구성 전 특별위원회의 인사청문 실시(국§65의2③)
9. 본회의 개의시간 변경(국§72)
10. 본회의 비공개 결정(국§75①)
11. 의사일정의 변경(국§77)
12. 안건에 대한 위원회 심사기간의 지정(국§85①1호·2호)
13. 법제사법위원회의 체계·자구심사기간의 지정(국§86②)
14. 위원회에서 심사보고한 법률안이 1일이 지나지 아니하였을 때, 본회의 당일 의사일정으로 상정여부 결정(국§93의2)
15. 동일의제에 대한 총 발언시간 결정 또는 교섭단체별 발언자수 결정(국§104③·④)
16. 비교섭단체 소속 의원의 발언시간 및 발언자수 결정(국§104⑤)
17. 본회의 개의 중 5분자유발언 허가(국§105①)
18. 5분자유발언의 발언자수 및 발언순서 결정(국§105③)

7) 「정치자금법」 제27조(보조금의 배분) ①경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭
단체)제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로서 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분
의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.

②보조금 지급 당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상이 아닌 정당으로서 5석 이상의 의석을 가진 정
당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석이 없거나 5석 미만의 의석을 가진 정당 중 다음 각 호의 어느 하나에
해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다.

1. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당의 경우에는 국회의원선거의 득표수 비율
이 100분의 2 이상인 정당
2. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당 중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로
서 의석을 가진 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회
의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이
득표한 득표수 비율이 100분의 0.5 이상인 정당
3. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로
실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거
또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당

19. 검직으로 인한 의원사직과 위원장사임에 대한 표결 방법 결정(국§112조⑤)
20. 의원의 발언 중 비밀·안보사항과 관련된 부분에 대한 회의록에의 불게재 결정(국§118①)
21. 국무총리·국무위원의 출석요구에 대한 국무위원·정부위원의 대리 출석·답변 승인(국§121④)
22. 대정부질문 시 신체장애 의원 질문시간 추가(국§122의2③)
23. 대정부질문 시 의제별 질문의원 수 결정(국§122의2④) 및 교섭단체에 속하지 아니하는 의원의 질문자 수 결정(국§122의2⑤)
24. 긴급현안질문시간(120분) 연장 결정(국§122의3⑤)
25. 폐회 중에 의원으로부터 정부·행정기관 기타에 대하여 서류제출 요구가 있을 때 이에 대한 협의(국§128③)
26. 국정조사요구서 제출에 따른 조사를 시행할 조사위원회 결정(국감조§3③)

■ 국회의장과 교섭단체대표의원 합의사항

1. 산회한 당일 회의재개(국§74②)
2. 안건에 대한 위원회 심사기간의 지정(국§85①3호)
3. 안건의 신속처리규정 적용 배제(국§85의2⑧)
4. 예산안 등의 본회의 자동부의 규정 적용 배제(국§85의3②)
5. 법제사법위원회 체제·자구심사기간 경과 안건에 대한 본회의 부의여부(국§86④)
6. 원안과 직접 관련 없는 내용에 대한 수정 동의 허용(국§95⑤)
7. 교섭단체대표연설 추가 실시(국§104②)
8. 전자장치를 이용한 기명·무기명 투표 실시(국§112⑨)

개정안은 현행법이 교섭단체의 구성요건을 ‘20명 이상의 의원’으로 설정하고 있어 국회의 구성에서부터 의사진행에 이르는 의사결정 과정에서 교섭단체 구성이 어려운 소수정당 소속 의원이나 무소속 의원의 참여가 제한되는 측면이 있으므로, 교섭단체 구성요건을 완화하여 국회 의사결정 과정에서 소수정당의 참여를 확대하고, 국민의 다양한 의사가 국회 의사결정에 반영되도록 하려는 취지임.

참고로, 교섭단체 구성요건에 관한 「국회법」 연혁을 보면, 제헌국회에서 ‘의원 20명 이상’으로 최초 도입된 이래 양원제를 채택했던 제5대국회에서 ‘민의원 20명 이상’, ‘참의원 10명 이상’으로 규정되었다가, 제6대국회에서 제8대국회까지는 ‘의원 10명 이상’으로 완화되었으며,

제9대국회(1973년) 이후에는 다시 ‘의원 20명 이상’으로 상향되어 현재에 이르고 있음.

[표-3] 교섭단체 구성요건의 연혁

대 별		의원정수(명)	교섭단체 구성요건
제헌 ~ 제4대	제헌	200	20명 이상
	제2대	210	
	제3대	203	
	제4대	233	
제5대	민의원	233	20명 이상
	참의원	58	10명 이상
제6대 ~ 제8대 (1963 ~ 1972)	제6대 ~ 제7대	175	10명 이상
	제8대	204	
제9대 ~ 제22대 (1973 ~ 현재)	제9대	219	20명 이상
	제10대	231	
	제11대 ~ 제12대	276	
	제13대 ~ 제15대	299	
	제16대	273	
	제17대 ~ 제18대	299	
	제19대 ~ 제22대	300	

자료: 국회사무처, 「국회법해설」(2024.7), p.155

[표-4] 교섭단체 수 : 제13대 ~ 제22대(2025. 4월 현재 기준)

구 분		13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대	21대	22대
교섭 단체 수	최초 구성	4	3	3	2	2	2	2	3	2	2
	최종	2	4	3	3	2	2	3	4	2	-

자료: 국회도서관, 「통계로 보는 국회 72년 한눈에 보기」(2020) 및 열린국회정보포털 “교섭단체 현황”

개정안은 원내에서 소수 정당의 영향력을 강화하고자 하는 취지와

국회 운영의 효율성 측면 등을 종합적으로 고려하여 교섭단체 구성요건의 적정 수준을 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

참고로, 교섭단체 구성요건을 ‘10명 이상’으로 완화하려는 취지의 「국회법 일부개정법률안(2024.7.30, 정춘생의원 대표발의, 의안번호 2378)」 및 「국회 교섭단체 완화를 위한 국회법 개정 촉구에 관한 청원(배순희 외 51,246인, 청원번호 제28호)」이 현재 국회운영위원회에 계류 중이므로, 동 개정안과 함께 검토되어야 할 것으로 보임.

[표-5] 교섭단체 구성요건 완화 관련 계류안건 현황

	국회법 개정안			국회 교섭단체 완화를 위한 국회법 개정 촉구에 관한 청원 (접수일 24.8.19)
	정춘생의원안 (발의일 24.7.30)	박홍근의원안 (발의일 25.3.12)	민형배의원안 (발의일 25.3.21)	
교섭단체 구성요건	10명 이상	15명 이상	10명 이상	10명 이상
시행일	공포한 날부터 시행			-

2. 위원회에 교섭단체가 아닌 정당을 대표하는 간사 1명을 추가 (민형배의원안 제50조제1항 단서 신설)

개정안은 위원회에 교섭단체가 아닌 정당이 둘 이상 있는 경우 해당 정당의 소속 위원들을 대표하여 간사 1명을 추가로 두도록 하려는 것임(안 제50조제1항 단서).

[표-6] 개정안 조문대비표

현 행	민형배의원안
제50조(간사) ① 위원회에 각 교섭단체별로 간사 1명을 둔다. <단서 신설>	제50조(간사) ① ----- -----, 다만, 교섭단체가 아닌 정당이 둘 이상 있는 경우에는 해당 정당의 소속 위원들을 대표하여 간사 1명을 추가적으로 둔다.
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

현행법에 따르면 위원회에 각 교섭단체별로 간사 1명을 두는데, 위원회에서 호선하여 선임하고, 이를 본회의에 보고함.

간사는 위원회에 소속된 위원 중에서 각 교섭단체별 의사를 대표하여 위원회 운영에 관하여 위원장과 협의하는 위원으로,

위원회에서 간사는 ①위원회의 의사일정과 개회일시에 관하여 위원장과 협의하고(제49조제2항8), ②위원장이 사고가 있을 때에는 위원장

8) 제49조(위원장의 직무) ② 위원장은 위원회의 의사일정과 개회일시를 간사와 협의하여 정한다.

이 지정하는 간사가 위원장의 직무를 대리하며(제50조제3항9), ③ 위원장이 궐위된 때에는 소속 의원 수가 많은 교섭단체 소속 간사의 순으로 위원장의 직무를 대리하고(제50조제5항10), ④의안·청원의 자동상정제외에 관하여 위원장과 합의하는(제59조의211) 등의 역할을 수행함.

[표-7] 국회법상 간사의 역할

☐ 위원장과 간사 협의사항

- 이해충돌 우려가 있는 안건 등에 대한 회피 허가(국§32의5②)
- 위원회의 의사일정 및 개회일시 결정(국§49②)
- 안전조정위원회 조정위원 선임(국§57의2⑤)
- 소위원회에서 심사 중인 안건과 직접 관련된 안건을 전체회의에 상정하지 않고 해당 소위원회로 바로 회부(국§58④)
- 위원의 발언시간 결정(국§60①)
- 회부된 법률안에 대한 입법예고(국§82의2①)
- 예결위: 종합정책질의 시 각 교섭단체별 대표질의 또는 교섭단체별 질의 시간 할당(국§84③)
- 법사위: 체계자구 심사에 있어서 제안자의 취지설명과 토론 생략(국§86①)
- 법사위 체계자구 심사 지연 법률안의 본회의 부의 요구(국§86③)
- 국무위원 등의 대리 출석 · 답변 허가(국§121④)
- 폐회 중 위원의 서류제출요구를 정부 · 행정기관 등에 대해 요구(국§128③)

☐ 위원장과 간사 합의사항

- 안전조정위원회 활동기한(국§57의2②)
- 제1교섭단체가 둘 이상인 경우 조정위원의 수 결정(국§57의2④)
- 의안의 자동상정 간주 미적용(국§59의2)

☐ 위원장 직무대리 및 직무대행

- 9) 제50조(간사) ③ 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지정하는 간사가 위원장의 직무를 대리한다.
- 10) 제50조(간사) ⑤ 위원장이 위원회의 개회 또는 의사진행을 거부·기피하거나 제3항에 따른 직무대리자를 지정하지 아니하여 위원회가 활동하기 어려울 때에는 위원장이 소속되지 아니한 교섭단체 소속의 간사 중에서 소속 의원 수가 많은 교섭단체 소속 간사의 순으로 위원장의 직무를 대행한다
- 11) 제59조의2(의안 등의 자동 상정) 위원회에 회부되어 상정되지 아니한 의안(예산안, 기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안은 제외한다) 및 청원은 제59조 각 호의 구분에 따른 기간이 지난 후 30일이 지난 날(청원의 경우에는 위원회에 회부된 후 30일이 지난 날) 이후 처음으로 개최하는 위원회에 상정된 것으로 본다. 다만, 위원장이 간사와 합의하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 위원장 사고시 : 위원장이 지정하는 간사가 직무대리(국§50③)
- 위원장 궐위시 : 소속 의원수가 많은 교섭단체의 간사가 직무대리(국§50④)
- 위원장이 개회 또는 의사진행을 거부·기피하거나 직무대리를 지정하지 않아 위원회 활동이 어려울 때는 위원장이 소속하지 아니하는 교섭단체 소속의 간사 중에서 소속 의원수가 많은 교섭단체 소속인 간사의 순으로 직무대행(국§50⑤)

□ 그 밖의 역할

- 위원장은 본회의 심사 보고 시 소위원회 위원장 또는 간사로 하여금 보충 보고(국§67③)
- 위원회 회의록에 위원장 또는 위원장을 대리한 간사가 서명·날인(국§69③)

개정안은 위원회에 교섭단체가 아닌 정당이 둘 이상 있는 경우에는 그 대표로 간사 1명을 추가로 두도록 하여, 위원회 의사 운영에 있어서 소수정당의 발언권을 제고하고, 정당 간의 타협과 견제를 강화하려는 취지로 보임.

다만, 개정안은 소수정당의 대표성 및 위원회 운영의 민주성 제고라는 기대효과와 함께 교섭단체가 아닌 다양한 정당들의 의사와 이해를 단일하게 대표하는 간사의 선임이 현실적으로 어려울 수 있다는 점, 간사 수가 증가함에 따른 의사결정 지연 및 비효율 우려 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

문 의 처

02)6788-5014