



제417회국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈의장·위원장의 중립 의무, 위원장·간사 합의를 통한
의사일정 결정 및 위원장의 모욕 금지 의무〉

■ 박준태의원 대표발의(의안번호 제2201783호)

2024. 8.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

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

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 박준태 · 조지연 · 장동혁 · 박충권 · 정희용 · 주호영 ·
구자근 · 김상욱 · 고동진 · 이현승 · 서명옥 · 주진우 ·
김미애 의원(13인)

2. 제 안 일 : 2024. 7. 16.

3. 회 부 일 : 2024. 7. 17.

※ 의안번호 : 1783

II. 제안이유 및 주요내용

국회의장과 상임위원회 위원장은 의사를 정리하며 질서를 유지함에 있어 공정하고 중립적이어야 함에도 불구하고 편파적으로 운영하고 증인·참고인 등을 모욕해 회의를 파행으로 이끄는 경우가 발생하고 있음.

아울러 위원회에서 이견이 첨예한 안건을 다루는 경우 위원장이 의사일정을 변경 후 약식 통보하는 등 현행 협의 절차가 비민주적·비합리적으로 운영되고 있다는 지적이 있음.

이에 국회의장과 상임위원장의 중립성에 대한 의무를 법률로 명확하게 규정하고, 위원장이 회의 진행 시 증인, 참고인 등을 모욕해서는 아니 된다는 내용을 명시하여 국회의 민주적 운영이 이루어지도록 하

는 한편, 위원회의 의사일정과 개회일시를 위원장과 간사가 합의하도록 하고 합의는 위원장과 간사가 서명·날인한 문서로 한다고 함으로써 위원회 운영의 민주성·합리성을 제고하려는 것임(안 제10조, 제49조, 제59조, 제146조 및 제155조)..

Ⅲ. 검토의견

1. 의장과 상임위원장의 중립의무 규정(안 제10조 및 제49조제1항)

개정안은 국회의장과 상임위원장의 중립성에 대한 의무를 법률로 명확하게 규정함으로써 국회의 민주적 운영이 이루어지도록 하려는 것임.

[표-1] 개정안 조문 대비표

현행	개정안
제10조(의장의 직무) 의장은 국회를 대표하고 <u>의사</u> 를 정리하며, 질서를 유지하고 <u>사무</u> 를 감독한다.	제10조(의장의 직무) ----- <u>중립적으로</u> <u>의사</u> 를----- ----- <u>국회의 사무</u> 를-----.
제49조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고 <u>의사</u> 를 정리하며, 질서를 유지하고 <u>사무</u> 를 감독한다.	제49조(위원장의 직무) ① ----- ----- <u>중립적으로</u> <u>의사</u> 를----- ----- <u>위원회의 사무</u> 를-----.

현행법 제10조 및 제49조에 따른 국회의장과 상임위원장의 직무·권한은 ① 국회(위원회) 대표권, ② 의사정리권, ③ 질서유지권, ④ 사무감독권 등임¹⁾.

개정안은 국회의장과 상임위원장이 의사를 정리하고 질서를 유지함에 있어서 공정하고 중립적이어야 함에도 불구하고 편파적인 회의 운영이 이루어지는 경우가 있다고 보아, 의사정리권과 질서유지권의 행

1) 국회의장의 국회대표권과 관련한 대표적인 권한과 직무로는 임시회의 집회 공고, 국회에서 의결된 의안의 정부 이송 등이며, 의사정리권에 관한 대표적인 권한·직무로는 어느 상임위원회에도 속하지 아니하는 사항의 소관 상임위원회 결정, 회기 전체 의사일정 및 당일 의사일정의 작성 및 변경, 세입예산안 부수법률안의 지정, 의안의 본회의 의결 후 자구정리권 등임. 또한, 국회의장의 대표적인 질서유지권은 회기 중 국회 안에서 경호권 행사, 회의의 질서유지, 본회의장 출입 제한, 공개회의시 녹음·녹화·촬영 및 중계방송 허용 등임. (국회사무처, ‘국회법해설’, 2024, pp.59~65 참고)

사에 있어서 중립성을 담보하도록 법률에 명확히 규정하려는 취지임.

다만, 법률에 중립성 의무를 명시한 경우에도 실제 운용상 그 의무를 준수하였는지 여부에 대하여는 여·야 각자의 입장에서 주관적 가치 판단이 다를 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

참고로 현행법은 의원이 국회의장으로 당선된 때에는 당적에서 이탈하도록 규정²⁾하고 있는데, 이는 국회의장이 직무와 권한을 행사함에 있어 특정 정파의 이해에 치우치지 아니하고 중립적인 입장에서 국가와 국민을 위해 국정운영에 초당적으로 임할 것을 제도적으로 보장³⁾하기 위한 장치의 하나로서, 2002년 3월부터 도입·시행되고 있음.

2. 위원장·간사의 합의로 위원회 의사일정 결정 등(안 제49조제2항 및 제59조)

개정안은 위원장이 위원회의 의사일정과 개회일시를 정함에 있어 간사와 ‘합의’하여 정하고 그 합의는 위원장과 간사가 ‘서명·날인한 문서’로 하도록 하며, 위원회에 회부된 의안에 대하여 긴급하고 불가피한 사유로 ‘의안 상정 제한기간의 적용을 제외’하려는 경우에도 위원장과 간사가 ‘합의’로 정하도록 하려는 것임.

2) 「국회법」 제20조의2(의장의 당적 보유 금지) ① 의원이 의장으로 당선된 때에는 당선된 다음 날부터 의장으로 재직하는 동안은 당적(黨籍)을 가질 수 없다. 다만, 국회의원 총선거에서 「공직선거법」 제47조에 따른 정당추천후보자로 추천을 받으려는 경우에는 의원 임기만료일 90일 전부터 당적을 가질 수 있다.

② 제1항 본문에 따라 당적을 이탈한 의장의 임기가 만료된 때에는 당적을 이탈할 당시의 소속 정당으로 복귀한다.

3) 국회사무처, ‘국회법해설’, 2024, p.86 참고

[표-2] 개정안 주요내용

구 분	적용제외 요건	
	현 행	개 정 안
위원회 의사일정 및 개최일시 결정 (제49조제2항)	□ 위원장이 간사와 협의하여 결정	□ 위원장이 간사와 협의*하여 결정 * 문서 서명·날인
의안 상정제한 기간* 적용제외 (제59조) * 위원회 회부일부터 - 일부개정법률안 15일 - 제정안, 전부개정법률안 및 폐지법률안 20일 - 체계지구심사를 위해 회부된 법률안 5일 - 법률안 외의 의안 20일	□ 긴급하고 불가피한 사유로서, 위원회 의결이 있는 경우	□ 긴급하고 불가피한 사유로서, 위원장이 간사와 합의하는 경우

[표-3] 개정안 조문 대비표

현행	개정안
제49조(위원장의 직무) ② 위원장은 위원회의 의사일정과 개최일시를 간사와 <u>협의하여 정한다.</u> <후단 신설>	제49조(위원장의 직무) ② ----- ----- <u>합의하여 정한다.</u> 이 경우 합의는 <u>위원장과 간사가 서명·날인한 문서로 한다.</u>
제59조(의안의 상정시기) 위원회는 의안(예산안, 기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)이 위원회에 회부된 날부터 다음 각 호의 구분에 따른 기간이 지나지 아니하였을 때에는 그 의안을 상정할 수 없다. 다만, 긴급하고 불가피한 사유로 <u>위원회 의결이 있는</u> 경우에는 그러하지 아니하다.	제59조(의안의 상정시기) ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- . ----- ----- -- <u>위원장이 간사와 합의하는</u> ----- -----.
1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음)

현행법은 위원장이 간사와 ‘협의’하여 위원회의 의사일정과 개회일시를 정하도록 하고, 위원회에 회부된 의안에 대하여 의안 상정 제한기간의 적용을 제외하려는 경우에는 ‘위원회의 의결’로 하도록 규정하고 있음.

개정안은 위원회에서 이견이 첨예한 안건을 다루는 경우 의사일정 및 개회일시의 변경·통보 과정에서 충분한 의견 조정이 이루어지지 않는 측면이 있고, 상정제한 기간을 지나지 않은 의안이 위원회의 의결로 상정·처리되는 경우에는 의안에 대한 심도있는 검토와 의견수렴이 이루어지기 어렵다고 보아,

위원장이 위원회의 의사일정 등을 간사와 ‘합의’하여 정하도록 하고, 그 합의를 서명·날인한 문서의 양식으로 하도록 하는 한편, 의안의 상정제한 기간 적용 제외 여부에 대하여도 위원장이 간사와 ‘합의’하여 정하도록 함으로써 위원회 의사일정 등의 결정과 의안의 상정제한 기간 적용제외 등에 있어서 절차적 정당성과 수용성을 제고하려는 취지로 보임.

「국회법」상 ‘협의’는 특정 사안에 대한 논의를 거치면 의견의 일치에 이르지 않더라도 절차를 준수하는 것으로 보는 반면, ‘합의’는 협상 당사자 모두의 의견이 반드시 일치하여야 하는 것을 의미하므로 협의에 비하여 절차적 엄격성을 강화하는 용례로 사용하고 있음.

[표-4] ‘협의’와 ‘합의’의 개념 및 국회법상 용례 비교표

	협 의	합 의
개 념	국회의장 또는 위원장 등이 각 교섭단체 대표의원 또는 간사 등과 국회운영과 관련한 사항을 논의하는 절차를 의미	협상 당사자 모두의 의견이 일치하는 것을 의미

	협 의	합 의
성 격	• 해당 사안에 대한 논의를 거치면 합의에 이르지 않더라도 절차를 준수한 것으로 봄	• 협의와 달리 합의는 반드시 의견이 일치하여야 함
용 례	• 의장이 각 교섭단체 대표의원 과 협의(의석배정, 국회운영기 본일정 작성, 회의 비공개, 의 사일정 변경 등) • 의장이 부의장 및 각 교섭단체 대표의원과 협의(정보위원회 위원 선임 또는 개선) • 의장이 국회운영위원회와 협의 (어느 상임위원회에도 속하지 아니하는 사항 소관 상임위원회 배정, 회기전체 의사일정 작성) • 위원장이 간사와 협의(위원회 의사일정, 개회일시) • 소관위원회가 다른 위원회와 협의(연석회의 개최) • 위원회가 국회운영위원회와 협 의(위원회 운영규칙 제정)	• 의장이 각 교섭단체 대표의원 과 합의(심사기간 지정요건, 안 건의 신속처리 미적용, 예산안 등 자동부의 미적용, 교섭단체 대표연설 추가실시 등) • 위원장이 간사와 합의(의안 등 자동상정 미적용, 안전조정위 원회의 활동 기간 90일 이내 별도지정 등)

자료: 국회사무처, 「쉽게 풀어쓴 의회용어」 (2018.7)를 참고하여 재구성

참고로, 1988년 이전의 국회법은 위원장이 위원회의 의사일정과 개회일시를 정하도록 하였으나, 국회 운영의 민주성을 제고하기 위하여 국회는 1988년 6월 13일 국회법 개정을 통해 의사일정과 개회일시를 정할 때 간사와의 협의를 거치도록 하고, 기존에는 의장이 필요하다고 인정한 경우 본회의 의사일정을 변경할 수 있도록 한 것을 의장이 교섭단체 대표의원과 협의하여 변경하도록 하는 등⁴⁾ 국회 운영의 주요사항에 있어서 협의의 원칙을 도입하였음.

4) 1988.6.15. 법률 제4010호로 전부개정되기 전의 「국회법」 제72조 (의사일정의 변경) 의원 20인이상의 연서에 의한 동의로 본회의의 의결이 있거나 의장이 필요하다고 인정할 때에는 의장은 의사일정의 순서를 변경하거나 다른 안건을 의사일정에 추가할 수 있다. 이 경우에 의원의 동의에는 이유서를 첨부하여야 하며, 그 동의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결한다.

이러한 기본원칙은 현재까지 유지되고 있는데, 일부 예외적인 경우(①의장-교섭단체 대표의원 간 합의: 심사기간 지정요건, 안건의 신속처리 미적용, 예산안 본회의 자동부의 미적용 등, ②위원장-간사 간 합의: 의안 등 자동상정 미적용, 안건조정위원회 활동기간 90일 이내 별도지정 등)에 있어서는 절차적 엄격성이 보다 강화된 ‘합의’를 거치도록 하고 있음.

개정안은 위원회 의사일정·개회일시 및 의안의 상정제한 기간 적용 제외 등의 결정에 있어서 절차적 정당성을 강화하고, 결정된 사항에 대한 수용성을 제고하는 등의 효과를 기대할 수 있을 것이나,

위원회 활동의 기본이 되는 개회여부 및 의사일정 등을 ‘합의’로 정하도록 엄격하게 규정할 경우, 원활하고 신속한 위원회 개회 및 효율적인 안건 심의가 어려워질 수도 있다는 점도 함께 고려할 필요가 있다고 봄.

종합하면, 개정안은 ‘합의’를 통한 절차적 정당성 확보 및 수용성 제고를 우선으로 할 것인지, 아니면 원활한 국회운영과 효율적인 의정활동을 위하여 ‘협의’ 방식을 유지할 것인지에 대하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

1988.6.15. 법률 제4010호로 전부개정된 「국회법」 제72조(의사일정의 변경) 의원 20인이상의 연서에 의한 동의로 본회의의 의결이 있거나 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 필요하다고 인정할 때에는 의장은 의사일정의 순서를 변경하거나 다른 안건을 의사일정에 추가할 수 있다. 이 경우 의원의 동의에는 이유서를 첨부하여야 하며, 그 동의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결한다.

3. 위원장의 증인 등 모욕금지 의무 규정 및 위반 시 징계(안 제146조제2항, 제155조제9의2 신설)

개정안은 위원장이 위원회에서 증인, 감정인 또는 참고인 등 위원회에 출석한 사람을 모욕하는 것을 금지하고, 이를 위반한 경우 징계할 수 있도록 하려는 것임.

[표-1] 개정안 조문 대비표

현행	개정안
제146조(모욕 등 발언의 금지) (생략) <u><신설></u>	제146조(모욕 등 발언의 금지) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② <u>위원장은 위원회에서 증인, 감정인 또는 참고인 등 위원회에 출석한 사람을 모욕하여서는 아니 된다.</u>
제155조(징계) 국회는 의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 그 의결로써 징계할 수 있다. 다만, 의원이 제10호에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거치지 아니하고 그 의결로써 징계할 수 있다.	제155조(징계) ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 8. (생략)	1. ~ 8. (현행과 같음)
9. <u>제146조를 위반하여 본회의 또는 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 하였을 때</u> <u><신설></u>	9. <u>제146조제1항을</u> ----- ----- ----- 9의2. <u>제146조제2항을 위반하여 위원장이 위원회에서 증인, 감정인 또는 참고인 등 위원회에 출석한 사람을 모욕하였을 때</u>
10. ~ 16. (생략)	10. ~ 16. (현행과 같음)

현행법 제146조는⁵⁾ 의원이 본회의나 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대하여 발언하는 것을 금지하고, 이를 위반한 때에는 징계할 수 있도록 규정하고 있음.

개정안은 상임위원회 위원장이 증인·감정인 등 위원회에 참석한 사람에 대하여 모욕적인 발언을 하는 문제가 있다고 보아, 위원장의 증인·감정인 등에 대한 모욕금지 의무 및 위반 시의 징계에 대하여 보다 명확히 법률에 규정하려는 취지로 보임.

다만, 현행법 제146조가 ‘의원’은 본회의 또는 위원회에서 ‘다른 사람’을 모욕하여서는 아니된다고 규정하고 이를 위반한 경우에 징계하도록 규율하여, ‘위원장’이 ‘증인, 감정인 또는 참고인 등 위원회에 출석한 사람’에 대하여 모욕하는 행위까지도 포함하여 그 금지와 위반 시의 징계에 관하여 규정하고 있다는 점을 고려할 때, 개정안과 같이 위원장에 대하여만 별도로 규정할 실익이 크지 않다고 봄.

문 의 처
02)6788-5014

5) 「국회법」 제146조(모욕 등 발언의 금지) 의원은 본회의나 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 하여서는 아니 된다.

제155조(징계) 국회는 의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 그 의결로써 징계할 수 있다. 다만, 의원이 제10호에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거치지 아니하고 그 의결로써 징계할 수 있다.

9. 제146조를 위반하여 본회의 또는 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 하였을 때