



제 427회 국회 (임시회)
제 1차 국회운영위원회

국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈동행명령 대상 증인 확대 및 과태료 신설〉
■ 최민희의원 대표발의(의안번호 제2210712호)

2025. 7.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 동행명령 대상 증인 확대	3
2. 과태료 신설	8

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 최민희 · 권향엽 · 김문수 · 김 윤 · 김 현 · 박지원
박해철 · 송재봉 · 이광희 · 이병진 · 장종태 · 정동영
조인철 · 황정아 의원(14인)

2. 제 안 일 : 2025. 6. 11.

3. 회 부 일 : 2025. 6. 12.

※ 의안번호 : 10712

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 본회의 또는 위원회가 증인에게 출석을 요구할 수 있도록 하면서, 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 않은 경우에는 불출석 등의 죄로 고발하여야 한다고 규정하고 있음.

그러나 형사고발 절차는 증거수집, 사실관계 판단 등 장기간이 소요 되고 증인의 불출석에 대한 즉각적인 대응이 어렵다는 점에서 증인의 출석을 강제하기 위한 수단으로 적절하지 않다는 지적이 있음.

이에 불출석한 증인에 대한 동행명령을 국정감사나 국정조사를 위한 위원회의 경우에 국한하지 않고 상임위원회 전체회의 등 일반적인 경우로 확대하고, 불출석 등의 죄의 구성요건에 해당하는 자에 대하여

과태료를 부과할 수 있는 근거를 규정함으로써 국회에서의 증언 및 감정의 실효성을 제고하고자 하는 것임(안 제15조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 동행명령 대상 증인 확대

개정안은 정당한 이유 없이 출석하지 아니한 증인에 대하여 그 의결로 증인이 지정한 장소까지 동행할 것을 명령(이하 “동행명령”이라 함)하는 제도를 국정감사·조사를 위한 위원회에 국한하지 않고 위원회로 확대하려는 것임(안 제6조제1항).

[표-1] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제6조(증인에 대한 동행명령) ① <u>국정감사나 국정조사를 위한 위원회(이하 “위원회”라 한다)</u> 는 증인이 정당한 이유 없이 출석하지 아니하는 때에는 그 의결로 해당 증인에 대하여 지정한 장소까지 동행할 것을 명령할 수 있다.	제6조(증인에 대한 동행명령) ① <u>위원회</u> ----- ----- ----- -----.
② ~ ⑦ (생략)	② ~ ⑦ (현행과 같음)

현행 「국회법」, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 및 「인사청문회법」상 위원회(본회의·소위원회 및 반제외)에서 증인의 출석을 요구할 수 있는 경우는 ① 국정감사·조사, ② 안전심의, ③ 청문회¹⁾ 및

1) 「국회법」 제65조(청문회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안전의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 위원회 의결로 청문회를 열 수 있다.

제129조(증인·감정인 또는 참고인의 출석 요구) ① 본회의나 위원회는 그 의결로 안전의 심의 또는 국정감사나 국정조사를 위하여 증인, 감정인 또는 참고인의 출석을 요구할 수 있다.

④ 인사청문회²⁾가 있음.

그 중 국정감사·조사를 위한 위원회는 정당한 이유 없이 출석하지 아니한 증인에 대하여 동행명령을 할 수 있으며, 증인이 동행명령을 거부하거나 고의로 동행명령장의 수령을 회피한 때, 제3자로 하여금 동행명령장의 집행을 방해하도록 한 때에는 ‘5년 이하의 징역’에 처할 수 있도록 규율하고 있음.³⁾

「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」(이하 “국회증언감정법”이라 함)상 동행명령은 「형사소송법」에 따른 강제구인⁴⁾과 달리 증인의 자유의사에 의한 임의동행의 방법으로 집행되지만, 동행명령 거부에 대한 법정형을 벌금형 없이 징역형으로만 무겁게 처벌하도록 규정함으로써, 증인 출석요구 제도의 실효성을 확보하기 위한 수단이 되

「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제10조(감사 또는 조사의 방법) ① 위원회, 제5조제1항에 따른 소위원회 또는 반은 감사 또는 조사를 위하여 그 의결로 감사 또는 조사와 관련된 보고 또는 서류등의 제출을 관계인 또는 그 밖의 기관에 요구하고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구하고 검증할 수 있다. 다만, 위원회가 감사 또는 조사와 관련된 서류등의 제출 요구를 하는 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다.

2) 「인사청문회법」 제4조(임명동의안등의 심사 또는 인사청문) ②위원회는 필요한 경우 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취하는 등 증거조사를 할 수 있다.

다만, 인사청문회의 경우에는 「인사청문회법」 제19조의 준용규정에 따라 인사청문회 불출석 증인에 대하여 동행명령장을 발부한 사례가 있으므로(국회사무처, 「국회선례집」, 2024. p.410), 동행명령 대상 증인 확대에 관한 본 검토보고에서는 제외함.

대 별	위원회	불출석 증인		의결일	비 고
제18대	국무총리(김태호)임명 동의에관한인사청문특별	○○○	전 맨하튼 강서식당 사장	2010. 8. 25.	동행명령 거부
		○○○	전 태광실업 회장		
		○○○	전 김해시장		
	법제사법(검찰총장후보자 한상대 인사청문회)	○○○	행당동 토지 매수인	2011. 8. 4.	집행보류

3) 국회증언감정법 제13조(국회모욕의 죄) ② 증인이 동행명령을 거부하거나 고의로 동행명령장의 수령을 회피한 때, 제3자로 하여금 동행명령장의 집행을 방해하도록 한 때에는 5년 이하의 징역에 처한다.

4) 「형사소송법」 제152조(소환불응과 구인) 정당한 사유없이 소환에 응하지 아니하는 증인은 구인할 수 있다.

고 있음.⁵⁾

그런데, 현행법상 국정감사·조사를 위한 위원회만 동행명령을 할 수 있어, 국정감사·조사와 마찬가지로 증인의 출석요구가 가능한 안전심의회나 청문회의 경우에는 정당한 이유 없이 불출석한 증인에 대하여 동행명령을 할 수 없는 상황임.

이에 개정안은 국정감사·조사를 위한 위원회에 국한하지 않고 일반적인 위원회⁶⁾의 경우에도 증인이 정당한 이유 없이 출석하지 아니한 때에는 동행명령을 할 수 있도록 제도적 근거를 마련하려는 것으로, 「국회법」 등에서 규정하고 있는 증인 출석요구 제도의 실효성을 확보하기 위한 취지로 보임.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 동행명령 대상 증인의 범위와 관련하여, 최근 국회는 동행명령 대상 증인의 범위를 ‘국정감사·조사’에서 ‘중요한 안전심사 및 청문회’까지 확대하는 내용의 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률

5) 동행명령 의결 현황(제20대 ~ 제21대)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	계
국정감사	-	1	2	2	1	2	8	3	19
국정조사	66	-	-	-	-	-	5	2	73

6) 다만, 국회관계법상 위원회가 증인의 출석을 요구할 수 있는 경우는 ① 국정감사·조사, ② 안전심의, ③ 청문회이므로, 개정안과 같이 ‘위원회’로 규정하더라도 실제 동행명령이 가능한 경우는 증인의 출석요구가 전제되는 ① ~ ③만 해당하는 것으로 보임.

<개정안 동행명령 대상 증인 범위>

동행명령 적용대상 증인	현행법	개정안
국정감사·조사	○	○
청문회	×	○
안전심의	×	○

일부개정법률안」을 의결하여 정부에 이송하였는데, 정부가 해당 개정안에 대하여 ① 사실상 모든 절차에서 제한 없이 동행명령이 이루어질 수 있어 동행명령제도가 남용될 경우 신체의 자유가 침해될 소지가 크고 ② 형사처벌의 전제가 되는 중요한 안건심사의 범위가 모호하고 광범위하여 명확성의 원칙에 위배된다는 등의 이유로 재의를 요구함에 따라, 국회에서 재의를 부친 결과 해당 개정안은 부결되어 법률로 확정되지 못하였음.⁷⁾

따라서, 동행명령 대상 증인의 확대 여부 및 범위에 대해서는 최근 국회의 심의 경과 및 내용과 정부의 재의요구 이유 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

둘째, 법정형과 관련하여, 현재 국정감사·조사를 위한 위원회에서 증인이 동행명령을 거부하는 경우 벌금형 없는 5년 이하의 징역형으로 무겁게 처벌되는데, 안건심의 또는 청문회 등의 증인까지 동행명령 적용대상으로 확대하면 해당 증인도 동일한 법정형을 적용받게 되므로 국정감사·조사를 위한 증인과 안건심의·청문회 등을 위한 증인에 대한 법정형을 동일하게 적용하는 것이 타당한지에 대한 입법정책적인 결정이 필요함.

셋째, 현행 동행명령제도는 제9차 헌법개정으로 국정감사권이 부활되어 「국정감사 및 조사에 관한 법률」이 제정(1988. 8. 5. 제정·시

7) 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 일부개정법률안」 국회 심의 및 재의 경과

구 분	운영위 의결	본회의 가결	정부 이송	정부 재의요구	본회의 재의의 건 부결
일 자	2024. 10. 31.	2024. 11. 27.	2024. 12. 6.	2024. 12. 19.	2025. 1. 8.

행)됨에 따라 도입된 것으로, 당시 동행명령제도와 함께 도입된 검증제도도 국정감사·조사에만 인정되었으나 2003년 2월 4일 법 개정을 통하여 안전심의의 경우에도 검증을 행할 수 있도록 확대되었으므로 이를 참고할 필요가 있음.⁸⁾

넷째, 개정안과 유사한 취지로 동행명령 대상 증인의 범위를 확대하는 내용의 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 일부개정법률안」 1건이 국회운영위원회에 계류 중이므로, 개정안과 함께 심사될 필요가 있음.⁹⁾

8) 위원회의 효율적인 안전심의 등을 위하여 국정감사 및 조사뿐만 아니라 안전심의의 경우에도 그 의결로 검증을 행할 수 있도록 명시하는 것을 개정이유로 밝히고 있음. 참고로, 정당한 이유 없이 검증을 방해한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처함.

<검증 관련 개정 전후 비교(2003. 2. 4. 개정)>

개정 전	개정 후
제10조(검증) ①위원회는 감사 또는 조사 를 위하여 필요한 경우에는 그 의결로 검증을 행할 수 있다	제10조(검증) ①위원회는 안전심의 또는 국정감사나 국정조사 를 위하여 필요한 경우에는 그 의결로 검증을 행할 수 있다

9) 동행명령 대상 증인 범위 확대 관련 개정안 계류 현황

연 번	법률안	의안번호	대표발의자	주요내용
1	국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 일부개정법률안	4857	위성곤의원	동행명령 대상 증인의 범위를 안전심의 및 청문회를 위한 위원회까지 확대

2. 과태료 신설

개정안은 현행 국회증언감정법상 벌칙규정의 구성요건에 해당하는 행위에 대하여 과태료를 부과할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제15조의2 신설).

[표-2] 현행법상 벌칙규정 및 개정안상 과태료규정

구 분	현행법상 벌칙규정		개정안상 과태료규정	
	구성요건	법정형	구성요건	과태료
제12조 불출석 등의 죄	정당한 이유 없이 출석하지 아니한 증인	3년 이하 징역 / 1천만원 이상 3천만원 이하 벌금	정당한 이유 없이 출석하지 아니한 증인	3천만원 이하
	고의로 출석요구서의 수령 을 회피한 증인		고의로 출석요구서의 수령 을 회피한 증인	
	보고 또는 서류 제출 요구 를 거절한 자		보고 또는 서류 제출 요구 를 거절한 자	
	선서 또는 증언이나 감정을 거부한 증인이나 감정인		선서 또는 증언이나 감정을 거부한 증인이나 감정인	
	정당한 이유 없이 증인·감 정인·참고인의 출석을 방 해하거나 검증을 방해한 자		-	-
제13조 국회 모욕의 죄	증인이 본회의 또는 위원회 에 출석하여 증언함에 있어 폭행·협박, 그 밖의 모욕적 인 언행으로 국회의 권위를 훼손한 때	5년 이하 징역 / 1천만원 이상 5천만원 이하 벌금	본회의 또는 위원회에 출석 하여 증언함에 있어 폭행· 협박, 그 밖의 모욕적인 언 행으로 국회의 권위를 훼손 한 자	5천만원 이하
	증인이 동행명령을 거부하 거나 고의로 동행명령장의 수령을 회피한 때	5년 이하 징역	동행명령을 거부한자, 고의로 동행명령장의 수령 을 회피한 자	
	증인이 제3자로 하여금 동 행명령장의 집행을 방해하 도록 한 때		제3자로 하여금 동행명령장 의 집행을 방해하도록 한 자	
제14조 위증 등의 죄	선서한 증인 또는 감정인이 허위의 진술(서면답변을 포 함한다)이나 감정을 하였을 때	1년 이상 10년 이하 징역	허위의 진술(서면답변을 포 함한다)을 한 자, 허위의 감정을 한 자	1억원 이하

[표-3] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	제15조의2(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. <u>정당한 이유 없이 출석하지 아니한 증인</u> 2. <u>고의로 출석요구서의 수령을 회피한 증인</u> 3. <u>보고 또는 서류 제출 요구를 거절한 자</u> 4. <u>선서 또는 증언이나 감정을 거부한 증인이나 감정인</u> ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. <u>본회의 또는 위원회에 출석하여 증언함에 있어 폭행·협박, 그 밖의 모욕적인 언행으로 국회의 권위를 훼손한 자</u> 2. <u>동행명령을 거부한 자</u> 3. <u>고의로 동행명령장의 수령을 회피한 자</u> 4. <u>제3자로 하여금 동행명령장의 집행을 방해하도록 한 자</u> ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1억원 이하의 과태료를 부과한다. 1. <u>허위의 진술(서면답변을 포함한다)을 한 자</u>

현 행	개 정 안
	2. 허위의 감정을 한 자 ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 과태료는 위원회가 제15조제1항 본문에 따라 고발하기로 한 자에 대하여 국회의사무총장이 국회규칙으로 정하는 바에 따라 부과·징수한다.

현행 국회증언감정법 제12조부터 제14조까지는 벌칙으로 불출석 등의 죄(제12조), 국회모욕의 죄(제13조) 및 위증 등의 죄(제14조)를 규정하고 있음. 제15조는 본회의 또는 위원회는 증인·감정인 등이 불출석 등의 죄, 국회모욕의 죄 또는 위증 등의 죄를 범하였다고 인정할 때에는 고발하여야 하고, 검사는 고발장이 접수된 날부터 2개월 이내에 수사를 종결하여야 하며, 검찰총장은 지체 없이 그 처분결과를 국회에 서면으로 보고하도록 규정하고 있음.

개정안은 현행법상 형사고발 절차는 증거수집, 사실관계 판단 등에 상당한 기간이 소요되기 때문에, 증인 등이 불출석, 동행명령 거부, 허위의 진술 등의 위반행위를 하더라도 즉각적이고 효과적인 대응이 어렵다는 인식하에, 해당 위반행위에 대한 과태료 부과 근거를 신설함으로써 증인 등의 출석요구 제도의 실효성을 확보하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 벌칙규정과 병렬적으로 과태료규정을 신설하면서,

과태료(행정질서벌)의 부과 대상자 및 부과대상 위반행위를 현행 국회 증언감정법에 따른 벌칙규정(행정형벌)의 구성요건과 동일하게 규정하고, 과태료 상한액을 벌금의 상한액¹⁰⁾과 동일한 수준으로 정하고 있음.

그런데, 행정질서벌인 과태료는 행정법규 위반의 정도가 비교적 경미하여 간접적으로 행정 목적 달성에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 단순한 의무태만에 대하여 과하는 일종의 금전벌로서, 직접적으로 행정 목적이나 사회법익을 침해하는 경우에 과하는 행정형벌과는 차이가 있음.¹¹⁾

개정안은 동일한 의무위반행위에 대하여 과태료와 더불어 최후적·보충적인 제재수단인 벌칙을 병렬적으로 규정하고 있어 형사처벌과 함께 과태료도 부과 가능하여 이중적·중복적 제재에 해당할 소지가 있을 뿐만 아니라, 개정안에 따른 과태료 부과대상 위반행위는 현행법 및 개정안상 형벌로 처벌하여야 하는 범죄로 인식되고 있다는 점에서 행정질서벌의 성격에 부합하지 못하는 측면도 있어 보임.¹²⁾

10) 참고로, 현행법은 증인이 동행명령을 거부하거나 고의로 동행명령장의 수령을 회피한 때, 제3자로 하여금 동행명령장의 집행을 방해하도록 한 때에는 '5년 이하 징역'으로, 선서한 증인 또는 감정인이 허위의 진술(서면답변을 포함한다)이나 감정을 하였을 때에는 '1년 이상 10년 이하 징역'으로 벌금형 없이 징역형만 규정하고 있는데, 개정안은 각 징역형에 상응하는 벌금액의 상한액이라 할 수 있는 '5천만원 이하', '1억원 이하'를 과태료 상한액으로 설정한 것으로 보임.

11) 법제처, 「법령 입안·심사 기준」, 2024, p.599

12) 과태료 부과대상 위반행위의 일반적 유형으로는, ① 신고의무 위반, ② 장부(서류)의 작성·비치·보존의무 위반, ③ 허가증·등록증·면허증 등의 갱신 또는 반납 불이행, ④ 허가증·요금표 등 표지물의 게시의무 위반, ⑤ 자료·물건제출, 보고·출석·답변 등의 거부 또는 거짓 이행, ⑥ 검사·조사 또는 출입검사 등의 거부·방해 또는 기피, ⑦ 유사명칭 사용금지 위반, ⑧ 공공기관, 그 밖의 특수법인 등의 등기 또는 공고의 불이행, 규정·명령·지시 위반, ⑨ 겸업·겸영 또는 겸직 금지의무 위반, ⑩ 조사·측량 등을 위한 토지 등의 출입·사용의 거부·방해, ⑪ 사용료·수수료 등의 요금면탈과 승인된 요금 외의 요금 수수 등이 있음(국회사무처, 「법제기준과 실제」, 2024, pp.809~810).

둘째, 개정안은 위원회가 현행법 제15조제1항¹³⁾에 따라 고발하기로 한 자에 대하여 국회사무총장이 과태료를 부과·징수하도록 규정하고 있음.

그런데, 위원회와 별개의 기관으로서 위원회가 위반행위자를 고발하기 전까지 위반행위자와 행정상 직접적인 관계를 갖고 있지 않은 국회사무총장이 과태료 부과 대상 위반행위의 구체적인 양태 및 빈도 등을 파악하여 과태료를 산정¹⁴⁾·부과하는 데에는 한계가 있을 수 있으므로, 과태료 부과권자의 적절성에 대한 검토가 필요한 것으로 보임.¹⁵⁾

문 의 처
02)6788-5017

13) 국회증언감정법 제15조(고발) ① 본회의 또는 위원회는 증인·감정인 등이 제12조·제13조 또는 제14조제1항 본문의 죄를 범하였다고 인정한 때에는 고발하여야 한다. 다만, 청문회의 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 연서에 따라 그 위원의 이름으로 고발할 수 있다.

14) 「질서위반행위규제법」 제14조(과태료의 산정) 행정청 및 법원은 과태료를 정함에 있어서 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 질서위반행위의 동기·목적·방법·결과
2. 질서위반행위 이후의 당사자의 태도와 정황
3. 질서위반행위자의 연령·재산상태·환경
4. 그 밖에 과태료의 산정에 필요하다고 인정되는 사유

15) 참고로, 개정안은 ‘위원회’가 고발하기로 한 자만 과태료를 부과·징수하도록 규정하고 있는데, 현행 법상 고발주체는 본회의, 위원회, 재적위원 3분의 1 이상(청문회 한정)이므로, 형평성 측면에서 본회의 및 재적위원 3분의 1 이상의 경우에도 과태료를 부과·징수하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.