



제417회 국회 (임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈교섭단체 의석 비율에 따른 상임위원장 배분 및
신속처리대상안건 지정범위 제한 등〉

■ 김희정의원 대표발의(의안번호 제2200165호)

2024. 8.

국회 운영 위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	4
1. 상임위원장 배분 시 교섭단체 의석비율 반영 등 배분 기준 마련	4
2. 신속처리대상안건의 지정 제한 및 신속처리대상안건 처리 절차 개정 ...	8
※ 참고자료	15

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김희정 · 고동진 · 안상훈 · 송언석 · 김소희 · 강승규
이성권 · 김미애 · 김은혜 · 조은희 · 백종현 · 최은석
강선영 · 한지아 · 조배숙 · 조지연 · 이양수 · 유용원
이만희 · 최수진 · 박정훈 · 서명옥 · 나경원 · 서일준
정연욱 · 임종득 · 김예지 · 송석준 · 김대식 · 박상웅
정성국 · 신동욱 · 최보운 · 이달희 의원(34인)

2. 제 안 일 : 2024. 6. 5.

3. 회 부 일 : 2024. 6. 11.

※ 의안번호 : 165

II. 제안이유 및 주요내용

견제와 균형, 여야 협치로 운영되어야 할 대한민국 국회가 거대 정당이 출현한 21대 국회부터 원 구성 때마다 의석수를 앞세운 다수당이 힘과 진영논리로 국회의 의회민주주의와 여야 협치의 전통을 훼손하고 있음.

특히, 국회의장을 배출한 거대 정당이 상임위 배분에 있어 법제사법 위원장을 맡는 것은 정당 간 견제와 균형, 협치의 국회 운영 원칙과 정신에 위배되는 일임. 국민의 대표기관인 국회를 민의의 전당이 아닌 특정 정당의 소속기관으로 전락시키고 그간 쌓아온 협치의 국회 운영 전통에 역행하는 것이기도 함. 따라서 법제사법위원장은 국회의장을 배출하지 않은 정당 소속 상임위원이 맡도록 하는 것이 순리임.

또한, 국회 운영위원장 역시 여당이 맡는 것이 1987년 민주화 이후에 한 번도 깨지지 않은 관례임. 이는 국회와 국정운영의 책임성과 안정성 측면을 고려한 역대 국회의원들의 경험과 지혜의 산물임. 국정운영의 최고기관인 대통령실 업무를 다루고 국회 운영 규칙을 정하는 국회 운영위원회의 직무와 소관기관의 성격을 고려할 때, 국회운영 위원회는 정치 공세의 장이 되거나 특정 정당의 힘과 진영논리에 그 운영이 좌우되어서는 안 됨. 따라서 국회 운영 전통과 관례와 직무의 성격 등을 반영하여 국회와 국정운영의 안정성과 책임성을 중시하는 여당이 국회 운영위원장을 맡는 것이 바람직한 순리임.

또 원 구성 시 상임위원장 역시, 원내 정당간 의석 비율을 반영하여 배분하는 것이 우리 국회의 전통이자 관례이고, 의회민주주의 정신과 운영은 물론, 총선 민심에 부합하는 국회 운영임.

이에 국회 운영위원회의 위원장은 여당 소속 국회의원 중에서 선출하고 법제사법위원회의 위원장은 국회의장을 배출하지 않은 정당

중 원내 다수 정당 소속 국회의원 중에서 선출하며, 상임위원회의 위원장 배분은 교섭단체 의석 비율을 반영하여 배분하도록 의무화함으로써 견제와 균형의 의회민주주의를 확립시키려는 것임(안 제41조).

또한 현행법에 따라 안건이 신속처리대상안건으로 지정된 경우 위원회는 180일 이내, 법제사법위원회의 체계·자구 심사는 90일 이내에 심사하여야 하도록 규정하고 있으나 이는 여·야간의 대화와 원만한 합의를 강조하고 있는 의회 정치의 근본적인 가치에 부합하지 않음

이에 신속처리대상안건으로 지정할 수 있는 안건을 국가안보, 외교 또는 경제위기와 관련된 안건이나 헌법재판소의 위헌결정에 따라 법률의 제정 또는 개정이 필요한 안건으로 제한하고, 위원회에서 신속처리대상안건 처리 시 위원장과 각 교섭단체 대표의원의 합의를 거쳐 처리되도록 하여 다수 정당의 안건신속처리제도 남용을 방지하려는 것임(안 제85조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 상임위원장 배분 시 교섭단체 의석비율 반영 등 배분기준 마련 (안 제41조)

가. 주요내용

개정안은 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 상임위원장을 각 교섭단체에 배분하도록 하는 한편, 국회운영위원회의 위원장은 여당 소속 국회의원 중에서 선출하고, 법제사법위원회의 위원장은 국회의장을 배출하지 않은 정당 중 원내 의원 수가 가장 많은 정당의 소속 국회의원 중에서 선출하도록 하려는 것임.

[표-1] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제41조(상임위원장) ① (생 략)	제41조(상임위원장) ① (현행과 같음)
② 상임위원장은 제48조제1항부터 제3항까지에 따라 선임된 해당 상임위원 중에서 임시의장 선거의 예에 준하여 본회의에서 선거한다.	② ----- <u>교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 각 교섭단체에 배분하며, 제48조제1항부터</u> ----- ----- ----- -----.
③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)
<신 설>	⑥ 제2항의 경우에 국회운영위원회의 상임위원장은 대통령이 소속되어 있거나 소속되었던 정당의 소속 상임위원 중에서 선출하고, 법제사법

현행	개정안
	<u>위원회의 상임위원장은 의장이 제20조의2제1항 본문에 따라 당적을 이탈할 당시의 소속 정당이 아닌 정당 중 의원 수가 가장 많은 정당의 소속 상임위원 중에서 선출한다.</u>

현행법은 상임위원장을 해당 위원회 위원 중에서 임시의장 선거의 예에 준하여 본회의에서 선거하고, 의장 및 부의장 선거와 마찬가지로 별도의 후보자 등록을 요하지 않는 호선(互選) 형태로 선출하도록 규정하면서, 특정 상임위원회를 대상으로 그 위원장의 배분에 관하여는 별도로 규정하지 아니함.

따라서, 관례적으로 교섭단체 또는 정당 간의 원 구성 합의를 통해 상임위원회를 배분하고 위원장으로 내정된 후보를 본회의에서 선출하는 형태로 상임위원장을 배분하였음.

개정안은 교섭단체 의석 비율에 따라 각 교섭단체에 상임위원장을 배분하되, 소관 사항 및 직무의 특수성을 고려하여 국회운영위원회의 위원장은 여당 소속 국회의원 중에서, 법제사법위원회의 위원장은 국회의장을 배출하지 않은 정당 중 원내 다수 정당 소속 국회의원 중에서 선출하도록 함으로써 국회 운영에 있어서 견제와 균형을 제고하려는 취지로 보임.

나. 검토의견

1) 교섭단체 의석비율에 따른 배분기준의 보완 필요

상임위원장 배분을 위한 교섭단체 또는 정당 간 합의 과정에서 교섭단체 의석 비율이 주요한 기준으로 활용되어 왔다는 점을 고려하면, 개정안은 이를 명문화함으로써 상임위원장 배분의 기준을 분명히 하고 그 예측가능성을 제고하려는 취지로 보임.

다만, 개정안에 따르면 상임위원장 배분 시 교섭단체 소속 의원 수의 비율 외 다른 요소의 고려 또는 적용 가능성이 원천적으로 배제되므로 향후의 여건 변화나 사정변경에 따른 탄력적 대응이 어려워질 수 있다는 점을 고려할 필요가 있고¹⁾,

개정안은 “교섭단체 소속 의원수의 비율에 따라” 상임위원장을 배분하도록 할 뿐 위원장 수의 구체적인 배분 산식에 관하여는 규정하고 있지 아니하므로, 적용상의 명확성을 제고하기 위하여 이를 보완할 필요가 있다고 봄²⁾.

1) 참고로, 제16대 및 제18대 국회에서는 비교섭단체 소속 의원을 상임위원장으로 선출한 바 있음.

2) 교섭단체 의석수의 비율에 따른 배분 시 소수점 이하 자리 값의 처리 등과 관련하여 보다 구체적인 산출기준이 필요할 것으로 보임.

2) 국회운영위원회와 법제사법위원회 위원장 배분기준의 법적 명문화 문제

국회운영위원회는 대통령비서실·대통령경호처 및 국회 운영에 관한 사항 등을 소관으로 하고, 법제사법위원회는 법무부·법제처 및 법률안·국회규칙안의 체계·형식과 자구의 심사에 관한 사항 등을 소관으로 하며, 각 상임위원회에서 의결된 법률안은 법제사법위원회의 체계·자구 심사를 거친 후 본회의에 상정할 수 있음³⁾.

개정안의 취지는 국회운영위원회와 법제사법위원회의 경우는 그 소관 사항 및 직무의 측면에서 국정 운영상의 중요도가 높고 견제와 균형성의 확보 필요성이 크다고 보아 별도의 상임위원장 배분 기준을 적용하려는 것으로, 상임위원장 배분을 비롯한 원구성 협상의 지연 및 이로 인한 국회 운영의 공백을 방지하는 효과가 있을 것으로 보임.

개정안과 같이 여당 또는 국회의장을 배출하지 않은 정당 중 원내 의원 수가 가장 많은 정당에 국회운영위원장과 법제사법위원장을 각각 배분하도록 법률에 명시적으로 규정할 것인지는 개정안의 기대효과와 현행 국회 원구성 협상의 취지를 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

3) 법제사법위원회의 법률안 체계·자구심사는 제2대 국회(1951.3.15. 국회법 개정)부터 도입됨

2. 신속처리대상안건의 지정 제한 및 신속처리대상안건 처리 절차 개정(안 제85조의2)

가. 주요내용

현행 「국회법」 제85조의2에서는 신속처리대상안건의 범위를 특정하고 있지 않고, 소관 위원회 또는 법제사법위원회에서 신속처리대상안건을 법률상 규정된 심사기일 이내에 심사를 마치지 않은 경우, 법률에 따라 각각 법제사법위원회에 회부되거나 본회의에 부의된 것으로 간주하고 있음.

개정안은 신속처리대상안건으로 지정할 수 있는 범위를 국가안보, 외교 또는 경제위기와 관련된 안건이나 헌법재판소의 위헌결정에 따라 법률의 제정 또는 개정이 필요한 안건으로 제한하고, 소관 위원회 및 법제사법위원회에서 신속처리대상안건 처리시 위원장과 각 교섭단체 대표의원의 합의를 거쳐 처리되도록 하려는 것임.

[표-2] 신속처리대상안건의 지정 및 처리절차와 관련된 개정안의 주요 내용

구분	현행	개정안
대상 안건	제한없음	1. 국가안보, 외교 또는 경제위기와 관련된 안건 2. 헌법재판소의 위헌결정에 따라 법률의 제·개정이 필요한 안건
처리 절차	법정심사기한 이내 위원회(법사위)에서 심사가 완료되지 않은 경우, 특별한 절차 없이 심사가 종료되고 신속처리대상안건은 법사위 회부 또는 본회의 부의된 것으로 간주	법정심사기한 이내 위원회(법사위)에서 심사가 완료되지 않더라도, 위원회(법사위)심사를 마치기 위해서는 위원장이 각 교섭단체대표 의원과 의무적으로 합의하도록 함

[표-3] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제85조의2(안건의 신속 처리) ① 위원회에 회부된 <u>안건(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 안건을 포함한다)</u> 을 제2항에 따른 신속처리대상안건으로 지정하려는 경우 의원은 재적의원 과반수가 서명한 신속처리대상안건 지정요구 동의(動議)(이하 이 조에서 “신속처리안건 지정동의”라 한다)를 의장에게 제출하고, 안건의 소관 위원회 소속 위원은 소관 위원회 재적의원 과반수가 서명한 신속처리안건 지정동의	제85조의2(안건의 신속 처리) ① ----- ----- <u>안건(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 안건을 포함한다)</u> 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 안건----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

현행	개정안
를 소관 위원회 위원장에게 제출하여야 한다. 이 경우 의장 또는 안건의 소관 위원회 위원장은 지체 없이 신속처리안건 지정동의를 무기명투표로 표결하되, 재적의원 5분의 3 이상 또는 안건의 소관 위원회 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다. <신설> <신설> ② (생략) ③ 위원회는 신속처리대상안건에 대한 심사를 그 지정일부터 180일 이내에 마쳐야 한다. 다만, 법제사법위원회는 신속처리대상안건에 대한 체계·자구 심사를 그 지정일, 제4항에 따라 회부된 것으로 보는 날 또는 제86조제1항에 따라 회부된 날부터 90일 이내에 마쳐야 한다. ④ ~ ⑧ (생략)	----- ----- -----. ----- ----- ----- ----- -----. 1. <u>국가안보, 외교 또는 경제위기와 관련된 안건</u> 2. <u>제58조의2에 따라 송부된 헌법재판소의 종국결정에 따라 법률의 제정 또는 개정이 필요한 안건</u> ② (현행과 같음) ③ 위원회는 신속처리대상안건에 대한 심사를 그 지정일부터 180일 이내에 마쳐야 한다. 다만, 법제사법위원회는 신속처리대상안건에 대한 체계·자구 심사를 그 지정일, 제4항에 따라 회부된 것으로 보는 날 또는 제86조제1항에 따라 회부된 날부터 90일 이내에 마쳐야 한다. 이 경우 위원회(법제사법위원회를 포함한다)가 심사를 마치려면 위원장이 각 교섭단체 대표의원과 합의하여야 한다. ④ ~ ⑧ (현행과 같음)

나. 안전신속처리제도의 개요

국회는 국회 내 폭력사태를 방지하고, 여야간 협치를 도모하기 위하여 2012년 국회법 개정을 통해 ① 의장의 심사기간 지정 제한, ② 안전 신속처리제(Fast Track), ③ 안전조정제도, ④ 예산안등 및 세입 예산부수법률안 자동부의제도 신설 등을 주요내용으로 하는 이른바 “국회선진화법”을 도입하였음.

국회선진화법 도입 전에는 의장의 심사기간 지정(소위 “의장 직권상정”)을 통해 여·야 대치로 안전이 위원회에 장기간 계류되는 문제를 해소하였으나, 국회선진화법 도입으로 의장의 심사기간 지정요건이 엄격하게 제한⁴⁾됨에 따라 “안전신속처리제도”가 쟁점안전에 대한 여야간의 장기간 교착상태를 해소할 수 있는 수단으로 기능하게 되었음.

법률안이 신속처리안전으로 지정되기 위해서는, 재적의원 또는 소관위원회 재적위원 과반수가 서명한 신속처리 대상안전 지정요구 동의(動議)를 의장 또는 위원장에게 제출해야 함. 의장 또는 위원장은 지체 없이 신속처리안전 지정동의를 무기명투표로 표결하고, 재적의원 5분의 3 이상, 또는 소관위원회 재적위원 5분의 3 이상의 찬성의결을 통해 신속처리안전으로 지정됨.

4) 국회법 제85조에 따르면, ① 천재지변의 경우, ② 전사사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우, ③ 의장이 각 교섭단체 대표의원과 합의하는 경우에만 심사기간을 지정할 수 있음.

소관 위원회가 신속처리안건에 대하여 그 지정일로부터 180일 이내에 심사를 마치지 못하면 법사위에 자동회부되고, 법제사법위원회가 해당안건을 90일 이내에 심사하지 못하면 본회의로 자동부의되며, 해당 안건이 60일 이내 본회의에 상정되지 않으면 그 기간 경과 후 처음으로 개의되는 본회의에 상정됨. 이처럼 안전신속처리제도는 국회가 최대 330일 이내에 신속처리안건에 대한 심사를 완료하도록 하고 있음.

다. 검토의견

안전신속처리제도는 안전에 대한 여야간의 면밀한 협의와 토의를 통해 안전을 처리하는 국회운영의 기본원칙에 대한 중대한 예외이므로, 개정안의 조치는 신속처리대상안건을 현행보다 제한적으로 운용하고 신속처리대상안건의 처리과정에서 여야간 합의를 의무화함으로써 국회의 안전숙의와 여야간의 협치를 유도하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 신속처리대상안건의 범위를 제한하는 방안에 대해서는, 현행 안전신속처리제도가 신속입법이 필요한 정책적 내용의 법안보다는

여야가 참여하게 대립되는 안건을 위주로 운영되고 있으므로, 국가 안보·외교·경제위기 및 위헌결정법률 정비와 관련된 안건 등 입법의 시급성이 인정되는 안건만을 신속처리대상으로 지정할 수 있도록 할 경우 안건신속처리제도의 실효성을 제고시킬 수 있을 것이라는 의견⁵⁾과,

신속처리대상안건의 범위를 법률에 규정된 특정한 안건으로 제한할 경우에는 안건신속처리제도의 활용가능성이 저하될 수 있다는 의견을 함께 고려할 필요가 있음.

둘째, 위원회 또는 법사위에서 신속처리대상안건의 심사시 위원장과 각 교섭단체 대표의원의 합의를 의무화하는 방안에 대해서는, 신속처리대상안건의 심사 과정에서 여야간 협치를 유도하는 제도적 장치를 마련하는 의미가 있다는 점,

현행 안건신속처리제도는 쟁점안건이 위원회에 장기간 계류되는 상황을 최소화하려는 취지로 신속처리대상 지정안건에 대해서는 일정기간이 경과하면 자동적으로 다음 심사단계로 진행하도록 설계되었다는 점,⁶⁾

5) 이와 같은 의견에 따르면, 안건신속처리제도가 코로나19나 경제위기와 같은 긴급입법이 필요한 법안의 신속처리 절차로 기능하기 보다는 소수당이 반대하는 입법을 처리하기 위한 수단으로 기능하고 있으며, 그 근거로 21대 국회에서 신속처리 대상으로 지정된 안건 4건 중 3건은 여야가 참여하게 대립하는 법안이며, 4건 모두 정치적 성격의 법안이라는 점을 제시함. 또한, 미국의회의 경우에는 신속입법절차(fast track)의 대상이 되는 범주를 무역협정 등 무역관련 안건이나 전쟁관련 안건 또는 핵무기비확산 관련 안건 등으로 제한하고 있다는 설명임.(국회입법조사처, 「제22대 국회 입법·정책 가이드북 I (정치·행정분야)」, 2024년 5월, pp.11~12.)

6) 안건신속처리제도는 여야 간 쟁점안건이 심의대상도 되지 못하고 위원회에 장기간 계류되는 상황을 최소화하기 위한 제도적 장치로서, 신속처리대상으로 지정된 안건에 대해서는 일정기간이 경과하면 자동으로 다음 단계로 진행하도록 하여 위원회 중심주의를 존중하면서도 입법의 효율성을 제고하고자 도입된 것이다.(헌법재판소 2016. 5. 26. 선고 2015헌라1 결정)

신속처리대상안건에 대하여 위원회 및 법사위 심사과정에서 위원장과 교섭단체 대표의원이 합의를 하도록 하는 것이 현행 국회법상 법률안 심사절차와 부합하는지 여부 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

요약하면, 국회선진화법이 국회운영전반에 관한 여야간의 포괄적 타협을 통해 도입된 제도인 점을 감안할 때, 안건신속처리제도의 개정과 같이 국회선진화법 체계에 변화를 초래하는 사항은 현행 국회선진화법 운영에 관한 검토 및 평가를 통해 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 보임.

문 의 처
02)6788-5014, 5015



- 제20대국회에서는 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회건설 등을 위한 특별법안」 등 9건의 법률안이 신속처리안건으로 지정되었음.
- 제21대국회에서는 「화천대유 ‘50억 클럽’ 뇌물 의혹 사건의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안」 등 4건의 법률안이 신속처리안건으로 지정되었음.

[표] 제20대 및 제21대국회의 신속처리안건 지정 법률안 현황

구분	법률안	발의일	신속처리안건 지정일	법사위 회부일	본회의 상정일
제20대 국회 (9건)	사회적 참사의 진상규명 및 안전사회건설 등을 위한 특별법안(박주민의원 등 11인)	16.12.19.	16.12.26.	17. 6.24.	17.11.24.
	사립학교법 일부개정법률안 (임재훈의원 등 11인)	18.12.24.	18.12.27.	19. 6.25.	20. 1.13.
	유아교육법 일부개정법률안 (임재훈의원 등 11인)	18.12.24.	18.12.27.	19. 6.25.	20. 1.13.
	학교급식법 일부개정법률안 (임재훈의원 등 11인)	18.12.24.	18.12.27.	19. 6.25.	20. 1.13.
	공직선거법 일부개정법률안 (심상정의원 등 17인)	19. 4.24.	19. 4.30.	19. 8.29.	19.12.23.
	고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안 (백혜련의원 등 12인)	19. 4.26.	19. 4.30.	19. 9. 2.	19.12.30.
	고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안 (권은희의원 등 10인)	19. 4.29.	19. 4.30.	19. 9. 2.	-
	검찰청법 일부개정법률안 (백혜련의원 등 19인)	18.11.12.	19. 4.30.	19. 9. 2.	20. 1.13.
	형사소송법 일부개정법률안 (채이배의원 등 11인)	19. 4.26.	19. 4.30.	19. 9. 2.	20. 1.13.

구분	법률안	발의일	신속처리안건 지정일	법사위 회부일	본회의 상정일
제21대 국회 (4건)	화천대유 '50억 클럽' 뇌물 의혹 사건의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(강은미의원 등 12인)	23.2.20.	23. 4.27.	(법사위 소관)	23.12.28.
	대통령 배우자 김건희의 도이치모터스 주가조작 의혹 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률안 (이은주의원 등 12인)	23.3.24.	23. 4.27.	(법사위 소관)	23.12.28.
	10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법안 (남인순의원 등 183인)	23.4.20.	23.6.30.	23.8.31.	24. 1. 9
	순직 해병 수사 방해 및 사건 은폐등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(박주민의원 등 24인)	23.9.7.	23.10.6.	(법사위 소관)	24. 5. 2

* 자료: 국회사무처