



제417회국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈불체포특권 제한을 위한 제도 개선〉

- 최수진의원 대표발의(의안번호 제2201337호)
- 임종득의원 대표발의(의안번호 제2202405호)

2024. 8.

국회 운영 위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	2
III . 검토의견	4
1. 개정안의 주요내용	4
2. 체포동의안 처리시한 단축 및 도과 시 가결 간주(최수진의원안) ..	6
3. 체포동의안 표결방식의 변경(임종득의원안)	8
※ 참고자료	10

I. 제안경위

[최수진의원 대표발의안]

가. 발 의 자 : 최수진 · 조정훈 · 박충권 · 이종배 · 김민전 · 임이자
김예지 · 최형두 · 구자근 · 박준태 의원(10인)

나. 제 안 일 : 2024. 7. 3.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 4.

※ 의안번호 : 1337

[임종득의원 대표발의안]

가. 발 의 자 : 임종득 · 김석기 · 김예지 · 김기웅 · 김형동 · 권성동
김상훈 · 강선영 · 김태호 · 김승수 의원(10인)

나. 제 안 일 : 2024. 7. 30.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 31.

※ 의안번호 : 2405

II. 제안이유 및 주요내용

[최수진의원 대표발의안]

현행법에 따르면 국회가 체포동의를 요청받은 경우 국회의장은 처음 개의하는 본회의에 이를 보고하고 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 표결하여야 함. 나아가 체포동의안이 동 기한 내에 표결되지 아니하는 경우에는 그 이후에 최초로 개의하는 본회의에 상정하여 표결하도록 규정하고 있음.

헌법에서는 행정부의 수사권 오남용으로부터 국회의원과 국회의 기능을 보호하기 위한 제도로 국회의원의 불체포특권을 규정하고 있지만, 현행법에 규정된 표결 기한 및 방법이 사실상 동료 국회의원을 보호하기 위한 장치로 사용된다는 비판도 제기되고 있는 상황임.

이에 체포동의가 요청되는 경우에는 이에 대한 표결을 본회의에 보고된 때로부터 48시간 이내에 실시하도록 하고, 그 기한 내에 표결되지 아니하는 경우에는 체포동의안이 가결된 것으로 간주함으로써 국민의 대표인 국회의원의 청렴성과 책임성을 제고하려는 것임(안 제26조제2항).

[임종득의원 대표발의안]

현행법은 의원의 체포동의안을 인사에 관한 안건으로 보아 무기명 투표로 표결하도록 하고 있음. 또한, 국회의장은 국회가 체포동의를 요청받은 후 처음 개의하는 본회의에 이를 보고하고, 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 이를 표결하도록 하면서 기간 내에 표결되지 아니하면 그 이후에 최초로 개의하는 본회의에 상정하도록 하고 있음.

그러나 현행법이 아닌 한, 회기가 계속되면 불체포특권이 계속 적용되고 미표결의 방법으로 체포동의안이 표류되어 임기만료 폐기가 되는 등 동료 의원들을 비호하는 수단으로 오용됨으로써 행정부의 부당한 압력으로부터 국회의 대의 기능을 보호하고자 하는 불체포특권의 취지가 훼손되고 있다는 지적이 있음.

이에 체포동의안을 인사에 관한 안건에서 제외하고 기명투표로 표결하도록 함으로써 표결에 대한 책임성 제고 및 불체포특권의 오용을 방지하고자 하는 것임(안 제26조제2항 및 제112조제5항).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

각 개정안은 「대한민국헌법」 제44조¹⁾가 보장하고 있는 불체포특권이 국회의원의 범죄에 대한 수사를 가로막는 수단으로 활용되는 것을 예방하는 등 불체포특권을 제한하기 위하여,

① 의원 체포동의안의 국회 처리시한을 ‘본회의 보고 후 24시간 이후 72시간 이내’에서 ‘본회의 보고 후 24시간 이후 48시간 이내’로 단축하고, 처리시한 내에 표결되지 않는 경우에는 해당 체포동의안이 가결된 것으로 간주하며(최수진의원안),

② 체포동의안에 대한 표결방식을 현행 ‘무기명투표’에서 ‘기명투표’로 변경하려는 것임(임종득의원안).

[표-1] 체포동의안 처리 관련 개정안의 주요 내용 정리

구 분	현 행	개 정 안	
처리시한	본회의 보고 후 24시간 이후 72시간 이내	본회의 보고 후 24시간 이후 48시간 이내	최수진 의원안
처리시한 도과 시	처리시한 이후 최초로 개 의 하 는 본 회 의 상 정 · 표 결	해당 체포동의안이 가 결 된 것 으 로 간 주	
표결방식	무기명투표	기명투표	임종득 의원안

1) 「대한민국헌법」 제44조 ① 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니한다.

② 국회의원이 회기 전에 체포 또는 구금된 때에는 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 중 석방된다.

[표-2] 개정안 조문대비표

현 행	최수진의원안	임종득의원안
제26조(체포동의 요청의 절차) ① (생략) ② 의장은 제1항에 따른 체포동의를 요청받은 후 처음 개의회는 본회의에 이를 보고하고, 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 <u>72시간</u> 이내에 표결한다 . 다만, 체포동의안이 <u>72시간</u> 이내에 표결되지 아니하는 경우에는 <u>그 이후에 최초로 개의회에 상정하여 표결한다</u> .	제26조(체포동의 요청의 절차) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- ----- <u>48시간</u> ----- ----- <u>48시간</u> ----- ----- -- <u>체포동의안은 가결된 것으로 본다</u> .	제26조(체포동의 요청의 절차) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- ----- <u>기명투표로 표결한다</u> . ----- -- <u>기명투표로 표결한다</u> .
제112조(표결방법) ① ~ ④ (생략) ⑤ 대통령으로부터 환부(還付)된 법률안과 그 밖에 인사에 관한 <u>안건</u> 은 무기명투표로 표결한다. 다만, 겸직으로 인한 의원 사직과 위원장 사임에 대하여 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 한 경우에는 그러하지 아니하다. ⑥ ~ ⑨ (생략)	제112조(표결방법) ① ~ ⑨ (현행과 같음)	제112조(표결방법) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ----- ----- <u>안건</u> <u>(제26조에 따른 체포동의안은 제외한다)</u> ----- ----- ----- ----- ----- ⑥ ~ ⑨ (현행과 같음)
◦ 시행일: 공포한 날부터 시행 ◦ 적용례 - 이 법 시행 이후 국회에 체포동의가 요청되는 경우부터 적용(최수진의원안) - 이 법 시행 이후 체포동의안이 본회의에 보고된 경우부터 적용(임종득의원안)		

2. 체포동의안 처리시한 단축 및 도과 시 가결 간주(최수진의원안)

현행법은 의장이 정부로부터 체포동의를 요청받은 후 처음 개 의하는 본회의에 이를 보고하고 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 이를 표결하도록 하면서, 본회의 보고 후 72시간 내에 표결이 이루어지지 않은 경우에는 그 이후에 최초로 개 의하는 본회의에 상정하여 표결하도록 하고 있는데,²⁾

개정안은 국회가 체포동의안의 처리시한을 본회의 보고 후 48시간 이내로 단축하면서, 그 처리시한 내 표결하지 않을 경우 해당 체포동의안을 가결된 것으로 간주함으로써 신속한 체포동의안 처리와 함께 ‘국회의 제식구 감싸기’ 등의 비판을 해소할 것으로 기대됨.

다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 개정안과 같은 ‘가결 간주규정’이 헌법상 명시된 국회의원의 불체포특권 제한 요건인 ‘국회의 동의’를 충족한 것으로 보기 어렵다는 의견이 있으므로 이를 감안할 필요가 있음.

즉, 헌법 제44조제1항³⁾에서는 회기중 국회의원의 체포 또는 구금의 요건으로 ‘국회의 동의’를 명시하고 있는 바, 이는 국회의 동의로 불체포특권을 그 특정한 경우에 한하여 배제하려는 것으로, 국회의 구체적인 의사 확정이 없음에도 이를 국회가 동의한 것으로 간주하는 것은 헌법의

2) 「국회법」 제26조(체포동의 요청의 절차) ② 의장은 제1항에 따른 체포동의를 요청받은 후 처음 개 의하는 본회의에 이를 보고하고, 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 표결한다. 다만, 체포동의안이 72시간 이내에 표결되지 아니하는 경우에는 그 이후에 최초로 개 의하는 본회의에 상정하여 표결한다.

3) 「대한민국헌법」 제44조 ① 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기중 국회의 동의없이 체포 또는 구금되지 아니한다.

불체포특권 규정의 명시적 의도에 반한다는 의견⁴⁾이 있으므로 이를 고려할 필요가 있음⁵⁾.

아울러, 현행법상 일정 기한이 지나면 해당 안건이 본회의에서 가결된 것으로 간주하는 입법례도 없음을 고려할 필요가 있음.

즉, 「국회법」은 탄핵소추안(제130조제2항⁶⁾) 및 해임건의안(제112조 제7항⁷⁾)의 경우 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 표결하도록 하고 기한 내에 표결하지 아니한 해당 안건은 폐기된 것으로 간주하는 등 법정기한 내 본회의 표결이 이루어지지 않는 경우 ‘부결’을 간주하는 규정은 있으나, 개정안과 같이 법정기한 내 본회의 표결이 이루어지지 않는 경우 ‘가결’로 간주하는 규정은 없음.

둘째, 우리 위원회에는 개정안과 유사한 취지로 체포동의안에 대한 가결 간주규정을 신설하는 내용의 「국회법 일부개정법률안(김기현의원 대표발의, 의안번호 제1635호)」이 계류 중이므로, 향후 법안심사 과정에서 이를 병합하여 함께 논의할 필요가 있음.

[표-3] 체포동의안 가결 간주규정 관련 개정안 비교

구 분	개정안	김기현의원안(제1635호)
가결 간주규정 신설	처리시한(본회의 보고 후 48시간 이내) 도과 시	해당 의원이 불체포특권 포기서약을 의장에게 서면으로 제출 시

4) 김선태, 「국회의원의 면책특권·불체포특권 제한입법의 헌법적 한계」, 헌법학연구 제10권 3호(2004. 9.), 2004, p.39

5) 참고로, 2016년에 구성된 국회의장 직속의 ‘국회의원특권내려놓기추진위원회’에서도 불체포특권 남용 방지 방안으로서 국회법상 체포동의안 처리 기한(본회의 보고 후 72시간 이내)을 경과할 경우 가결된 것으로 간주하는 방안이 논의되었으나, 현행 헌법상 무리가 있다는 의견이 제시되어 현행법과 같이 체포동의안 처리 기한이 경과한 경우 다음번 회의에서 상정하여 표결하도록 의무화하는 방안으로 의견이 정리된 바 있음.

6) 「국회법」 제130조(탄핵소추의 발의) ② 본회의가 제1항에 따라 탄핵소추안을 법제사법위원회에 회부하기로 의결하지 아니한 경우에는 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 탄핵소추 여부를 무기명투표로 표결한다. 이 기간 내에 표결하지 아니한 탄핵소추안은 폐기된 것으로 본다.

7) 「국회법」 제112조(표결방법) ⑦ 국무총리 또는 국무위원의 해임건의안이 발의되었을 때에는 의장은 그 해임건의안이 발의된 후 처음 개의하는 본회의에 그 사실을 보고하고, 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 무기명투표로 표결한다. 이 기간 내에 표결하지 아니한 해임건의안은 폐기된 것으로 본다.

3. 체포동의안 표결방식의 변경(임종득의원안)

현행법 제112조제5항⁸⁾은 본회의에서의 투표 중 인사에 관한 안건은 무기명투표로 표결하도록 규정하고 있고, 현재 국회의원 체포동의안은 인사에 관한 안건으로 보아 이를 무기명투표 방식으로 표결하고 있음.

[표-3] 현행 국회법상 본회의 안건 표결방식

구 분	내 용	근거규정
전자투표	원 칙	국§112①
무기명투표	국회에서 실시하는 각종 선거	국§112⑥
	대통령으로부터 환부된 법률안	국§112⑤
	인사에 관한 안건	국§112⑤
	신속처리안건지정동의	국§85의2①
	법제사법위원회 체계·자구심사 지연 법률안에 대한 본회의 부의요구	국§86③·④
	무제한 토론의 종결동의	국§106의2⑥
	탄핵 소추 여부	국§130②
기명투표	헌법개정안	국§112④

무기명투표는 소위 비밀투표에 해당하는 것으로, 누가 ‘가’ 또는 ‘부’를 표시하였는지 알 수 없으므로 국회의원이 정당의 의사에 기속되거나 외부의 압력에 구애되지 아니하고 자신의 진의를 표시할 수 있다는 장점과 함께 무기명에 따라 투표의 책임성이 확보되지 아니하고 민의가 투표결과와 반드시 일치할 것을 담보할 수는 없다는 단점이 있음.

8) 「국회법」 제112조(표결방법) ⑤ 대통령으로부터 환부(還付)된 법률안과 그 밖에 인사에 관한 안건은 무기명투표로 표결한다. 다만, 겸직으로 인한 의원 사직과 위원장 사임에 대하여 의장이 각 교섭단체 대표 의원과 협의한 경우에는 그러하지 아니하다.

이에 개정안은 체포동의안을 기명투표로 변경함으로써 국회의원 개개인의 투표에 대한 정치적 책임을 명확하게 지우는 효과가 있을 것으로 기대되나, 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요하다고 보임.

첫째, 「대한민국헌법」 제44조가 보장하고 있는 국회의원의 불체포 특권은 원래 행정부의 부당한 억압으로부터 자유로운 국회 기능 및 회기 중 의원의 의정활동을 보장하려는 목적으로 규정된 것이므로,

체포동의안에 대한 표결 시 국회의원이 정당의 의사에 기속되거나 외부의 압력에 구애되지 아니하고 자신의 소신에 따라 진의를 표시하는 것을 보장하기 위해서는 무기명투표로 표결하는 것이 보다 바람직하다는 의견이 있을 수 있음.

둘째, 국회의원의 불체포특권은 국회의 ‘체포동의’와 ‘석방요구’로 구성되어 있는바, 개정안에 따라 ‘회기 중’ 국회의원의 체포 또는 구금을 동의하기 위한 체포동의안 표결방식이 기명투표로 변경되는 경우에는 「국회법」 제28조⁹⁾에 따른 ‘회기 전’ 체포 또는 구금된 국회의원의 석방요구에 대한 의결도 이와 동일하게 기명투표로 변경하는 것이 법체계상 정합성 측면에서 타당하다고 보임.

문 의 처
02)6788-5016

9) 「국회법」 제28조(석방 요구의 절차) 의원이 체포 또는 구금된 의원의 석방 요구를 발의할 때에는 재적의원 4분의 1 이상의 연서(連書)로 그 이유를 첨부한 요구서를 의장에게 제출하여야 한다.

참고 1

국회의 체포동의안 처리 절차

제 출

- 검사가 체포 또는 구속영장 청구
- 관할 법원 판사가 영장 발부 전에 체포동의요구서를 정부에 제출
- 정부는 체포동의요구서 사본을 첨부하여 국회에 체포동의 요청(국§26①)

본회의 보고

- 체포동의를 요청받은 후 처음 개회하는 본회의에 보고(국§26②)

본회의 심의

- 「국회의원(○○○) 체포동의안」으로 상정
- 정부의 체포이유 설명(법무부장관)
- 질의·답변
- 신상발언(신청시)

의 결

- 무기명투표(국112§⑤)
- 같은 사건에 대하여 2인 이상의 체포동의가 있을 경우 일괄상정은 가능하나 표결은 안건별로 각각 실시
- 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 표결하되, 그 기간내 표결되지 않은 경우에는 그 이후에 최초로 개회하는 본회의에 상정하여 표결(국§26②)

정부에 통지

참고 2 국회의 체포동의안 처리 현황

- 지난 제16대국회부터 제21대국회까지 정부는 총 44건의 체포동의 요청을 하였고, 이 중 10건 가결, 16건 부결, 4건 철회, 8건 폐기, 6건 임기만료 폐기되었으며, 입법기별 국회의 체포동의안 처리 현황은 아래의 표와 같음.

[표] 제16대 ~ 제21대국회 입법기별 체포동의안 처리 현황

(단위 : 건)

구 분	가결	부결	철회	폐기	임기만료 폐기	합계
제16대국회 (2000-2004)	-	7	2	6	-	15
제17대국회 (2004-2008)	-	1	-	-	-	1
제18대국회 (2008-2012)	1	-	-	2	-	3
제19대국회 (2012-2016)	4	2	2	-	3	11
제20대국회 (2016-2020)	-	2	-	-	3	5
제21대국회 (2020-2024)	5	4	-	-	-	9
합 계	10	16	4	8	6	44

출처: 국회의안정보시스템