제417회국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

<동행명령 적용 증인 확대>

▣ 정청래의원 대표발의(의안번호 제2200718호)
▣ 김용민의원 대표발의(의안번호 제2200756호)
▣ 신정훈의원 대표발의(의안번호 제2202234호)

2024. 8.

국 회 운 영 위 원 회

수석전문위원 김상수

목 차

Ⅰ. 제안경위 · 제안이유 및 주요내용 ····· 1

1. 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 일부개정법률안(정청래의원안) · 1

2. 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 일부개정법률안(김용민의원안) · 2

3. 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 일부개정법률안(신정훈의원안) · 3

Ⅱ. 검토의견 ····· 5

※ 참고자료 ····· 11

Ⅰ. 제안경위·제안이유 및 주요내용

1. 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 일부개정법률안(정청래의원안)

가. 제안경위

1) 발 의 자 : 정청래·정진욱·이성윤·김용민·박균택·임오경 김승원·서삼석·이건태·박지원·서영교·장경태 모경종 의원(13인)

2) 제 안 일 : 2024. 6. 20.

3) 회 부 일 : 2024. 6. 21.

※ 의안번호 : 718

나. 제안이유 및 주요내용

국회는 국민의 뜻을 대변하는 헌법기관으로 「국회법」상 증인을 의결·국회에 출석하도록 해 국민의 뜻에 따라 진실을 규명하거나, 입법 및 현안 등을 확인하기 위한 청문회를 열 수 있도록 되어 있음.

그러나 최근 국회의 출석요구에 정당한 사유 없이 불출석해 국민의 뜻을 따르지 않는 일이 빈번하게 발생하고 있음에도 현행법상 불출석한 증인에 대한 동행명령 등을 할 수 없도록 되어 있어 청문회의 실효성이 없다는 지적이 많은 실정임.

이에 입법, 현안 등을 확인하기 위한 청문회에도 증인이 정당한

사유없이 불출석 할 경우 동행명령을 할 수 있도록 해 청문회의 실효성을 높이고자 함(안 제6조제1항).

2. 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 일부개정법률안(김용민의원안)

가. 제안경위

1) 발 의 자 : 김용민・이성윤・서영교・모경종・강유정・민형배
김용만・임미애・장경태・한준호 의원(10인)

2) 제 안 일 : 2024. 6. 20.

3) 회 부 일 : 2024. 6. 21.

※ 의안번호 : 756

나. 제안이유 및 주요내용

국회에서의 증언・감정 등에 관한 법률안은 국회에서의 안건심의 또는 국정감사나 국정조사와 관련하여 하는 보고와 서류제출의 요구, 증언・감정 등에 관한 절차를 규정하고 있음.

국회의 출석요구에 정당한 사유 없이 불출석하는 경우 동행명령 등을 할 수 있도록 되어있으나, 안건심의의 경우 동행명령 등을 할 수 없도록 되어 있어 안건심의의 실효성이 떨어진다는 지적이 있음.

이에 안건심의 시에도 증인이 정당한 사유 없이 불출석할 경우 동

행명령을 할 수 있도록 해 안건심의의 실효성을 높이고자 함(안 제6조 제1항).

3. 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 일부개정법률안(신정훈의원안)

가. 제안경위

1) 발 의 자 : 신정훈・박지원・박홍배・박정현・박희승・주철현 조인철・임미애・박용갑・차지호・채현일・정동영 박해철・박수현・복기왕・윤종오・강준현・한민수 김원이・황정아・양부남・정진욱・윤건영・임호선 송재봉・이상식・김문수・이건태・이학영・이광희 문금주・박선원・민형배・김영환・최민희・이재관 추미애・이기헌・김성회・정준호 의원(40인)

2) 제 안 일 : 2024. 7. 25.

3) 회 부 일 : 2024. 7. 26.

※ 의안번호 : 2234

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국정감사나 국정조사를 위한 위원회만이 그 의결로 해당 증인에 대하여 지정된 장소까지 동행할 것으로 명령할 수 있도록 하

고 있음.

그러나 국회에서 중요한 안건심의나 청문회 등에서 증인의 출석이 필수적인 경우에도 증인의 불출석으로 인하여 청문회 등의 실효성을 떨어뜨리고 국회의 역할을 제대로 수행할 수 없는 문제점이 있음.

이에 국정감사나 국정조사를 위한 위원회뿐만 아니라 중요한 안건심의를 위한 위원회나 청문회를 위한 위원회에도 정당한 이유 없이 동행명령을 거부하는 증인에 대하여 그 의결로 해당 증인에 대하여 지정된 장소까지 동행할 것을 명령할 수 있도록 하여 제도의 실효성을 확보하고자 함(안 제6조제1항).

Ⅱ. 검토의견

개정안은 정당한 이유 없이 출석하지 않은 증인에 대하여 그 의결로 증인이 지정한 장소까지 동행할 것을 명령(이하 “동행명령”이라 함)하는 제도를 국정감사·조사를 위한 위원회뿐만 아니라 ① 청문회를 위한 위원회(정청래의원안), ② 안건심의[1]를 위한 위원회(김용민의원안) 또는 ③ 중요한 안건심사 및 청문회를 위한 위원회(신정훈의원안)까지 확대하려는 것임.

[표-1] 개정안 동행명령 적용대상 범위

동행명령제도 적용대상	현행법	정청래의원안	김용민의원안	신정훈의원안
국정감사·조사 (국정감사·조사를 위한 청문회 포함)	○	○	○	○
청문회	×	○	×	○
안건심의 (안건심사를 위한 청문회 포함)	×	×	○	-
중요안 안건심사 (안건심사를 위한 청문회 포함)	×	×	-	○

[표-2] 개정안 조문대비표

현 행	정청래의원안	김용민의원안	신정훈의원안
제6조(증인에 대한 동행명령) ① 국정감사나 국정	제6조(증인에 대한 동행명령) ① ---------국정	제6조(증인에 대한 동행명령) ① 국회에서 안건심	제6조(증인에 대한 동행명령) ① 국회에서 중요한

1) ‘심의’는 본회의에서 안건에 대하여 심사보고 또는 제안설명을 듣고 질의 및 토론을 실시한 후 표결하는 일련의 과정을 의미하는 반면, ‘심사’는 소관 위원회에서 안건에 대하여 검토하고 논의하는 과정 전체를 말함. 증인 동행명령은 위원회에만 인정되는 권한이므로, ‘안건심사’라는 용어가 적절함.

현 행	정청래의원안	김용민의원안	신정훈의원안
조사를 위한 위원회(이하 “위원회”라 한다)는 증인이 정당한 이유 없이 출석하지 아니하는 때에는 그 의결로 해당 증인에 대하여 지정한 장소까지 동행할 것을 명령할 수 있다.	조사, 청문회 등을----------.	의 또는 국정감사나----------.	안건의 심사, 국정감사나 국정조사 또는 청문회 등을----------. 제5조에 따른 출석요구를 받은 증인이----------.
② ~ ⑦ (생략)	② ~ ⑦ (현행과 같음)	② ~ ⑦ (현행과 같음)	② ~ ⑦ (현행과 같음)

현행 「국회법」, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 및 「인사청문회법」상 위원회(본회의·소위원회 및 반 제외)에서 **증인의 출석을 요구**할 수 있는 경우는 ① 국정감사·조사(국정감사·조사를 위한 청문회 포함), ② 안건심의(안건심사를 위한 청문회 포함), ③ 청문회[2)]

2) 「국회법」 제65조(청문회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건의 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 안건의 심의 또는 국정감사나 국정조사를 위하여 증인, 감정인 또는 참고인의 출석을 요구할 수 있다.

「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

및 ④ 인사청문회[3]가 있음.

그 중 국정감사·조사를 위한 위원회는 정당한 이유 없이 출석하지 아니한 증인에 대하여 **동행명령**을 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.[4]

「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」상 동행명령은 「형사소송법」에 따른 강제구인[5]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 되고 있음.[6]

검증을 할 수 있다. 다만, 위원회가 감사 또는 조사와 관련된 서류등의 제출 요구를 하는 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다.

3) **「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.

대별	위원회	불출석 증인		의결일	비고
제18대	국무총리(김태호)임명동의에관한인사청문특별	○○○	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

4) **「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제13조(국회모욕의 죄)** ② 증인이 동행명령을 거부하거나 고의로 동행명령장의 수령을 회피한 때, 제3자로 하여금 동행명령장의 집행을 방해하도록 한 때에는 5년 이하의 징역에 처한다.

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

6) 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

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

이에 개정안들은 국정감사·조사를 위한 위원회뿐만 아니라 ① 청문회를 위한 위원회(정청래의원안), ② 안건심의를 위한 위원회(김용민의원안), ③ 중요한 안건심사 및 청문회를 위한 위원회(신정훈의원안)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 있어 보임.

첫째, 동행명령 적용대상 범위와 관련하여, 청문회까지 확대할지 아니면 안건심의까지 확대할지 입법정책적으로 결정할 필요가 있고, 김용민의원안은 '안건'으로 규정하고 있는 반면, 신정훈의원안은 '중요한 안건'으로 범위를 좁히고 있으나 동행명령을 거부하는 경우 형사처벌 대상이 되므로 보다 명확하게 규정할 필요가 있음.

다만, 현행 「국회법」상 '중요한 안건'을 대상으로 하는 공청회 및 청문회의 경우 중요한 안건의 범위를 폭넓게 해석[7]하고 있는 점을 고

7) 「국회법해설」에서는, ① 공청회 대상 안건과 관련하여 어떤 안건이 중요한 안건인가에 대해서는

려하면 실제 운영에 있어서 실질적인 차이는 적어 보이나, 그 해석에 있어서는 논란이 될 수도 있으므로 정리가 필요함.

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

셋째, 현행 동행명령제도는 제9차 헌법개정으로 국정감사권이 부활되어 「국정감사 및 조사에 관한 법률」이 제정(1988. 8. 5. 제정·시행)됨에 따라 도입된 것으로, 당시 동행명령제도와 함께 도입된 검증제도도 국정감사·조사에만 인정되었으나 2003년 2월 4일 법 개정을 통하여 안건심의의 경우에도 검증을 행할 수 있도록 확대되었으므로 이를 참고할 필요가 있음.[8)]

일정한 기준이 없으므로 위원회가 공청회 개최 여부를 결정한다고 설명하고 있으며, 청문회 대상 안건과 관련하여 중요한 안건인지 여부는 위원회가 결정하며 안건은 안을 갖추어 소정의 절차를 거쳐 제출한 의안(예: 법률안, 예산안·결산, 결의안, 동의안, 승인안 등. 다만, 임명동의안 제외), 청원 및 기타 사안(예: 각종 보고의 건, 진상파악의 건 등)을 의미한다고 해설하고 있음(국회사무처, 「국회법해설」, 2024, pp.313·318).

「국회법」 제64조(공청회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 <u>중요한 안건</u> 또는 전문지식이 필요한 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 사람 등(이하 "진술인"이라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다. 다만, 제정법률안과 전부개정법률안의 경우에는 제58조제6항에 따른다.

제65조(청문회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 <u>중요한 안건</u>의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 위원회 의결로 청문회를 열 수 있다.

8) 위원회의 효율적인 안건심의 등을 위하여 국정감사 및 조사뿐만 아니라 안건심의의 경우에도 그 의결로 검증을 행할 수 있도록 명시하는 것을 개정이유로 밝히고 있음. 참고로, 정당한 이유 없이 검

넷째, 법제적 측면에서, 정청래의원안 및 김용민의원안은 시행일을 '공포한 날'로 정하고 있는데,[9] 「법령 등 공포에 관한 법률」 제13조의2[10]는 국민의 권리 제한 또는 의무 부과와 직접 관련되는 법률은 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 공포일부터 적어도 30일이 경과한 날부터 시행하도록 규정하고 있으므로, 이를 감안하여 적정한 유예기간을 설정할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5017

증을 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 <u>감사 또는 조사</u>를 위하여 필요한 경우에는 그 의결로 검증을 행할 수 있다	제10조(검증) ①위원회는 <u>안건심의 또는 국정감사나 국정조사</u>를 위하여 필요한 경우에는 그 의결로 검증을 행할 수 있다

9) 신정훈의원안은 시행일을 '공포 후 3개월이 경과한 날'로 정하고 있으며, 법 시행 후 출석을 요구받은 증인부터 적용하도록 적용례를 두고 있음.

10) **「법령 등 공포에 관한 법률」 제13조의2(법령의 시행유예기간)** 국민의 권리 제한 또는 의무 부과와 직접 관련되는 법률, 대통령령, 총리령 및 부령은 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 공포일부터 적어도 30일이 경과한 날부터 시행되도록 하여야 한다.

참고자료

제21대국회 위원회 안건심사(청문회 포함) 시 증인 출석요구 사례

위원회	의결일	관련 안건	소속 및 성명
정무	2024. 1. 22.	민생현안을 비롯 김건희 여사 명품백 수수의혹 및 정치테러사건 등에 대한 긴급현안질의 관련	방기선 국무조정실장 등 6인
교육	2023. 3. 21.	정순신 자녀 학교폭력 진상조사 및 학교폭력 대책 수립을 위한 청문회	정순신 변호사 등 20인
	2023. 3. 31.	정순신 자녀 학교폭력 진상조사 및 학교폭력 대책 수립을 위한 청문회	정순신 변호사 등 23인
행정안전	2022. 8. 1.	경찰청 소관 업무보고	류삼영 총경
	2022. 11. 7.	이태원 참사 사고 관련 현안질의	이임재 전 용산경찰서장 등 3인
	2024. 1. 16.	이재명 더불어민주당 당 대표 테러 사건 초기대응과 경찰 수사 관련	우철문 부산경찰청장 등 2인
문화체육 관광	2020. 7. 14.	철인 3종경기 선수 가혹행위 및 체육분야 인권침해에 대한 청문회	김규봉 전 경주시청 트라이애슬론팀 감독 등 31인
농림축산식품 해양수산	2023. 4. 3.	「양곡관리법 일부개정법률안」 관련 현안질의	한국농촌경제연구원 원장 김홍상
산업통상자원 중소벤처기업	2021. 5. 17.	손실보상법 관련 입법청문회	조주현 중소벤처기업부 소상공인정책실장 등 2인
환경노동	2021. 2. 28.	산업재해 관련 청문회	노트먼조셉네이든 쿠팡풀필먼트 서비스(유) 대표이사 등 9인
	2023. 11. 16.	산업재해 관련 청문회	허영인 SPC 회장 등 2인

※ 국정감사・조사, 인사청문회 제외