



제429회국회(정기회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈윤리특별위원회 상설화〉

■ 신장식의원 대표발의(의안번호 제2212176호)

2025. 9.

국회 운영 위원회

수석전문위원 김상수

목 차

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

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 신장식 · 김선민 · 박은정 · 차규근 · 김준형 · 강경숙
최혁진 · 서왕진 · 황운하 · 이해민 · 백선희 · 김재원
의원(12인)

2. 제 안 일 : 2025. 8. 14.

3. 회 부 일 : 2025. 8. 18.

※ 의안번호 : 12176

II. 제안이유 및 주요내용

국회의원은 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여야 하며, 국회의 명예와 권위를 유지하기 위하여 윤리의식을 제고하여야 함. 이러한 노력의 일환으로 제13대 국회에서 「국회의원 윤리강령」(1991.2.7.) 및 「국회의원 윤리실천규범」(1991.5.8.)을 제정하여 의원이 지향하여야 할 윤리적 기준을 제시했으며 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 국회법을 개정(1991.5.31.)하여 윤리특별위원회를 상설화한 바 있음. 하지만, 제20대 국회에서 국회법을 다시 개정(2018.7.17.)하여 상설로 구성되던 윤리특별위원회를 비상설특별위원회로 변경함. 이에 따라 위원 임기와 위원장의 임기 및 선거 등에 관하여 상임위원 및 상임위원장

관련 규정을 준용하던 조항이 삭제되었고, 위원정수와 구성에 관한 조항도 삭제되면서 운영에 관한 사항만 국회 규칙에 위임하고 있음. 윤리특별위원회가 비상설화 되면서 위원회 구성이 지연되고, 구성에 있어서 비교섭단체가 배제되는 등 기존보다 후퇴했다는 지적이 있음.

이에 윤리특별위원회를 상설화하고, 위원회의 구성을 법에 명시하여 위원회 구성의 지체로 의원의 자격 및 징계에 관한 심사에 공백이 발생하지 않도록 하고, 의석수 비율에 따라 위원회를 구성하도록 하여 원활한 심사가 이뤄질 수 있도록 하는 등 심사의 적시성과 전문성을 강화함으로써 국회의원의 윤리의식 및 국회에 대한 국민의 신뢰를 제고하고자 함(안 제46조 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 비상설 특별위원회인 윤리특별위원회를 상설 특별위원회로 전환하려는 것임(안 제46조, 제49조의2 및 제157조).¹⁾

[표-1] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제46조(윤리특별위원회) ① 의원의 자격심사·징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 제44조제1항에 따라 윤리특별위원회를 구성한다. <u><신설></u>	제46조(윤리특별위원회) ① ----- ----- -----윤리특별위원회를 둔다.
③ (생략) <u><신설></u>	② 윤리특별위원회는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성한다. 이 경우 위원의 선임은 정당별 국회의석수의 비율에 따라 정한다. ③ (현행과 같음)
<u><신설></u>	④ 윤리특별위원회에 대해서는 제44조제2항 및 제3항을 적용하지 아니한다.
<u><신설></u>	⑤ 윤리특별위원회 위원의 임기와 위원장의 임기 및 선거 등에 관하여는 제40조제1항 및 제2항, 제41조제2항부터 제5항까지를 준용한다.
⑥ 윤리특별위원회의 운영 등에 관하여 이 법에서 정한 사항 외에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.	⑥ -----구성과 운영----- ----- -----

1) 개정안 제49조의2제3항은 윤리특별위원회의 상설화를 반영하여 위원회 개최 횟수를 달리 정할 수 있는 위원회에 윤리특별위원회를 명시하려는 것이고, 개정안 제157조제1항도 마찬가지로 윤리특별위원회의 상설화를 반영하여 비상설인 윤리특별위원회 미구성 시 징계 요구 회부 시한을 삭제하려는 것임.

현행	개정안
제49조의2(위원회 의사일정의 작성기준) ① · ② (생략) ③ 제2항에도 불구하고, 국회운영위원회, 정보위원회, 여성가족위원회, 특별위원회 및 예산결산특별위원회의 경우에는 위원장이 개회 횟수를 달리 정할 수 있다.	----. 제49조의2(위원회 의사일정의 작성기준) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- ----- 특별위원회, 예산결산특별위원회 및 <u>윤리특별위원회</u> ----- -----.
제157조(징계의 요구 또는 회부의 시한 등) ① 의장은 다음 각 호에 해당하는 날부터 폐회 또는 휴회 기간을 제외한 3일 이내에 윤리특별위원회에 징계(제155조제10호에 해당하여 요구되는 징계는 제외한다. 이하 이 항에서 같다) 요구를 회부하여야 한다. 다만, <u>윤리특별위원회가 구성되지 아니하여 본문에 따른 기간 내에 징계 요구를 회부할 수 없을 때에는 제46조에 따라 윤리특별위원회가 구성된 날부터 폐회 또는 휴회 기간을 제외하고 3일 이내에 징계 요구를 회부하여야 한다.</u> 1. ~ 3. (생략) ② (생략)	제157조(징계의 요구 또는 회부의 시한 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. <단서 삭제> 1. ~ 3. (현행과 같음) ② (현행과 같음)

윤리특별위원회는 국회의원의 자격심사 및 징계에 관한 사항을 심사하는 특별위원회인데, 2018년 7월 17일 「국회법」 개정으로 비상설 특별위원회로 전환되기 전까지는 상설 특별위원회로 운영되었음.²⁾

당시 윤리특별위원회를 비상설 특별위원회로 전환한 취지는 제20대 국회 후반기 원구성 협의 결과에 따라 상임위원회인 ‘교육문화체육관광위원회’를 ‘교육위원회’ 및 ‘문화체육관광위원회’로 분리하여 상임위원회를 1개 늘리면서도, 상임위원회와 상설 특별위원회를 합친 수는 종전과 동일한 18개³⁾로 유지하기 위한 것으로 보임.

상설 특별위원회와 달리, 비상설 특별위원회는 「국회법」 제44조⁴⁾에 따라 본회의 의결이 있는 경우에만 구성되고, 본회의 의결 시 정한

2) 참고로, 개정안은 2018년 7월 17일 「국회법」 개정 이전 조문으로 되돌리면서, 정당별 국회의석수의 비율에 따른 위원 선임 규정(안 제46조제2항 후단 신설)을 추가하고 있음.

<윤리특별위원회 비상설 전환 관련 개정 전후 비교(2018. 7. 17. 일부개정 및 시행)>

개정 전	개정 후
제46조(윤리특별위원회) ① 의원의 자격심사·징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둔다. ② 윤리특별위원회는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성한다. ③ 윤리특별위원회는 의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 제46조의2에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 청취하여야 한다. 이 경우 윤리특별위원회는 윤리심사자문위원회의 의견을 존중하여야 한다. ④ 윤리특별위원회에 대해서는 제44조제2항 및 제3항을 적용하지 아니한다. ⑤ 윤리특별위원회 위원의 임기와 위원장의 임기 및 선거 등에 관하여는 제40조제1항 및 제2항, 제41조제2항부터 제5항까지의 규정을 준용한다. ⑥ 윤리특별위원회의 구성과 운영에 관하여 이 법에서 정한 사항 외에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.	제46조(윤리특별위원회) ① 의원의 자격심사·징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 제44조제1항에 따라 윤리특별위원회를 구성한다. ② 삭제 ③ 윤리특별위원회는 의원의 징계에 관한 사항을 심사하기 전에 제46조의2에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 청취하여야 한다. 이 경우 윤리특별위원회는 윤리심사자문위원회의 의견을 존중하여야 한다. ④ 삭제 ⑤ 삭제 ⑥ 윤리특별위원회의 운영 등에 관하여 이 법에서 정한 사항 외에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

3) 16개 상임위원회 + 2개 상설 특별위원회 ⇨ 17개 상임위원회 + 1개 상설 특별위원회

4) 「국회법」 제44조(특별위원회) ① 국회는 둘 이상의 상임위원회와 관련된 안건이거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 특별위원회를 구성할 때에는 그 활동기간을 정하여야 한다. 다만, 본회의 의결로 그 기간을 연장할 수 있다.

③ 특별위원회는 활동기한의 종료 시까지 존속한다. 다만, 활동기한의 종료 시까지 제86조에 따라 법제사법위원회에 체계·자구 심사를 의뢰하였거나 제66조에 따라 심사보고서를 제출한 경우에는 해당 안건이 본회의에서 의결될 때까지 존속하는 것으로 본다.

활동기간의 종료 시까지만 존속하며 본회의 의결로 활동기간을 연장할 수 있음.

[표-2] 비상설 특별위원회 및 상설 특별위원회 비교

구 분	비상설 특별위원회	상설 특별위원회
예시	윤리특별위원회 정치개혁 특별위원회	예산결산특별위원회
구성 시 본회의 의결 필요 여부	○	×
활동기간 제한 여부	○ (본회의 의결로 정하되 연장 가능)	×
법적 근거 (「국회법」)	제44조(특별위원회) 제46조(윤리특별위원회)	제45조(예산결산특별위원회)

비상설 특별위원회로 전환된 이후 윤리특별위원회 구성 및 운영 현황을 살펴보면, 제20대국회 후반기에는 2019년 7월부터 2020년 5월까지 약 11개월간, 제21대국회에서는 2020년 5월부터 같은 해 8월까지 및 2022년 7월부터 같은 해 11월까지 약 8개월간, 제22대국회에서는 2024년 5월부터 2025년 8월까지 약 14개월간 윤리특별위원회가 구성·운영되지 못하였으며,⁵⁾ 해당 기간 동안 국회의원 징계안 등에 대한 심사가 이루어지지 못하는 등 국회의 윤리심사 기능이 중단됨.

5) 2025. 7. 29. 국회운영위원회에서 윤리특별위원회 구성결의안을 의결·제안하여 본회의에 계류 중임.

[표-3] 비상설 윤리특별위원회 구성 및 운영 현황

구 분	활동기간(연장 포함)	연장 횟수	미구성 기간
제20대국회 후반기 (2018. 5. 30. ~ 2020. 5. 29.)	2018. 7. 16. ~ 2019. 6. 30.	1회	2019. 7. 1. ~ 2020. 5. 29.
제21대국회 (2020. 5. 30. ~ 2024. 5. 29.)	2020. 9. 1. ~ 2022. 6. 30.	1회	2020. 5. 30. ~ 2020. 8. 31.
	2022. 11. 10. ~ 2024. 5. 29.	-	2022. 7. 1. ~ 2022. 11. 9.
제22대국회 (2024. 5. 30. ~ 2028. 5. 29.)	-	-	2024. 5. 30. ~

국회의원 징계안 등은 윤리특별위원회의 구성 여부에 관계 없이 발의가 가능한 상황에서 현재와 같이 윤리특별위원회가 비상설로 운영되는 경우, ① 윤리특별위원회가 적기에 구성되지 못하거나 그 활동기간이 연장되지 못하면 국회의원 징계안 등에 대한 심사가 이루어지지 못하는 상황이 나타날 수도 있음.

② 국회의 윤리심사 기능이 제대로 수행되기 위해서는 비상설인 윤리특별위원회를 반복적으로 구성하거나 활동기간을 연장하는 등 사실상 상설 특별위원회처럼 운영할 수 밖에 없는 점 등을 고려할 때, 개정안과 같이 윤리특별위원회를 상설화하는 것은 타당한 것으로 보임.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 윤리특별위원회 구성, 즉 위원의 선임에 관하여 정당별 국회의석수의 비율에 따라 정하도록 하면서 윤리특별위원회의 구성을 국회규칙에 위임하고 있음.

① 위원의 선임은 정당별 국회의석수의 비율에 따라 정하도록 「국회법」에 명시한 것은, 2022년 11월 국회운영위원회에서 의결·제안한 「윤리특별위원회 구성결의안」 주문에서 ‘위원 수는 위원장을 포함하여 12인(더불어민주당 6인, 국민의힘 6인)으로 한다’고 규정함에 따라 교섭단체인 더불어민주당 및 국민의힘 소속 의원만으로 윤리특별위원회가 구성되었고,⁶⁾ 2025년 7월 국회운영위원회에서 의결·제안한 「윤리특별위원회 구성결의안」 주문에서 ‘위원 수는 위원장을 포함하여 12인(더불어민주당 6인, 국민의힘 6인)으로 한다’고 규정하고 있어 해당 결의안이 본회의에서 가결된다면 교섭단체 소속 의원만으로 윤리특별위원회가 구성될 것으로 예상되므로, 교섭단체에 속하지 아니하는 의원도 윤리특별위원회의 위원으로 선임되도록 하여 의원의 자격심사 및 징계에 관한 심사에 참여할 수 있도록 하려는 취지로 보임.

다만, 현행 국회관계법상 상임위원 및 특별위원 선임에 관한 규정을 살펴보면, 상임위원의 경우 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 선임하도록 하고 있고, 특별위원(예산결산특별위원회·인사청문특별위원회·국정조사특별위원회의 특별위원 포함)의 경우도 상임위원과 마찬가지로 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 선임이 이루어지고 있는데,⁷⁾ 개정안에 따르면 윤리특별위원회의 특별위원 선임 비율만 교섭

6) 구성 당시 위원명단: 더불어민주당 6인(변재일·김희재·박주민·송옥주·이수진·이장섭) / 국민의힘 6인(이양수·김미애·노용호·백종현·엄태영·임병헌)

7) 「국회법」 제45조(예산결산특별위원회) ② 예산결산특별위원회의 위원 수는 50명으로 한다. 이 경우 의장은 교섭단체 소속 의원 수의 비율과 상임위원회 위원 수의 비율에 따라 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 위원을 선임한다.

제48조(위원의 선임 및 개선) ① 상임위원은 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 의장이 선임하거나 개선한다. 이 경우 각 교섭단체 대표의원은 국회의원 총선

단체가 아닌 정당이 기준이 되게 되므로, 상임위원 및 다른 특별위원 선임 기준과의 균형성 및 통일성 측면에서 개정안이 적절한 것인지를 논의할 필요가 있는 것으로 보임.

또한, ② 윤리특별위원회 구성을 국회규칙에 위임한 것은 2018년 7월 17일 개정 전 「국회법」 조문⁸⁾을 참조한 것으로 보임. 현재 윤리특별위원회 운영 등에 관해서는 국회규칙인 「윤리특별위원회 운영 등에 관한 규칙」에서 규율하고 있는데, 2018년 7월 17일 「국회법」 개정과 함께 「윤리특별위원회 운영 등에 관한 규칙」이 개정(2018. 7. 16. 일부개정, 2018. 7. 17. 시행)되기 전에는 해당 규칙에서 윤리특별위원회 구성에 관하여 규정하고 있었으나, 현행 규칙에는 구성 관련 규정이 삭제되어 존재하지 아니함.⁹⁾

이에 개정안은 윤리특별위원회의 상설화에 맞추어 「윤리특별위원회 운영 등에 관한 규칙」에서 구성 관련 사항을 규정하도록 하려는

거 후 첫 임시회의 집회일부터 2일 이내에 의장에게 상임위원 선임을 요청하여야 하고, 처음 선임된 상임위원의 임기가 만료되는 경우에는 그 임기만료일 3일 전까지 의장에게 상임위원 선임을 요청하여야 하며, 이 기한까지 요청이 없을 때에는 의장이 상임위원을 선임할 수 있다.

② 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원의 상임위원 선임은 의장이 한다.

④ 특별위원회의 위원은 제1항과 제2항에 따라 의장이 상임위원 중에서 선임한다. 이 경우 그 선임은 특별위원회 구성결의안이 본회의에서 의결된 날부터 5일 이내에 하여야 한다.

「인사청문회법」 제3조(인사청문특별위원회) ③ 인사청문특별위원회의 위원은 교섭단체 등의 의원수의 비율에 의하여 각 교섭단체대표의원의 요청으로 국회의장(이하 “의장”이라 한다)이 선임 및 개선(改選)한다. 이 경우 각 교섭단체대표의원은 인사청문특별위원회가 구성된 날부터 2일 이내에 의장에게 위원의 선임을 요청하여야 하며, 이 기한내에 요청이 없는 때에는 의장이 위원을 선임할 수 있다.

「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제4조(조사위원회) ① 제3조제3항의 특별위원회는 교섭단체 의원 수의 비율에 따라 구성하여야 한다. 다만, 조사에 참여하기를 거부하는 교섭단체의 의원은 제외할 수 있다.

8) 「국회법」 (2018. 7. 17. 개정 전) 제46조(윤리특별위원회) ⑥ 윤리특별위원회의 구성과 운영에 관하여 이 법에서 정한 사항 외에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

9) 윤리특별위원회 구성 관련 개정 전후 비교(2018. 7. 16. 일부개정, 2018. 7. 17. 시행)

것으로 보이나, 개정안에서 정당별 국회의석수의 비율에 따르도록 구성에 관하여 직접 명시하고 있으므로, 윤리특별위원회의 구성을 국회 규칙에 위임할 실익은 적어 보임.

둘째, 개정안 부칙 제2조는 윤리특별위원회 구성에 관한 특례로서, 처음 구성되는 윤리특별위원회 위원은 법 시행일부터 30일 이내 선임 하고, 처음 선출되는 윤리특별위원회 위원장은 윤리특별위원회 위원 선임 후 처음 개최되는 본회의에서 선거하도록 규정하고 있는데, 이는 윤리특별위원회의 위원 선임 및 위원장 선출이 법 시행 후 신속하게 이루어지도록 하려는 취지로 보임.

개정안 부칙 제3조는 법 시행 당시 비상설 특별위원회로 윤리특별 위원회가 구성되어 있는 경우 상설 특별위원회인 윤리특별위원회의 구성이 완료될 때까지 종전의 특별위원이 직무를 수행할 수 있도록 경과조치를 규정하고 있음.

[표-4] 개정안 부칙 특례

개정 전(「윤리특별위원회 구성 등에 관한 규칙」)	개정 전(「윤리특별위원회 운영 등에 관한 규칙」)
제2조(구성) ①윤리특별위원회(이하 “위원회”라 한다)는 위원장 1인을 포함한 15인의 위원으로 구성한다. ②위원장을 제외한 위원의 2분의 1은 제1교섭단체 소속의 의원으로 하고, 잔여 2분의 1은 제1교섭단체를 제외한 교섭단체소속의원수의 비율에 의하여 구성한다. 다만, 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원의 위원수에 대하여는 의장이 제1교섭단체를 제외한 교섭단체대표의원과의 협의하여 정한다.	제2조 삭제

부 칙

제2조(윤리특별위원회 구성에 관한 특례) ① 제46조의 개정규정에 따라 처음 구성되는 윤리특별위원회 위원은 이 법 시행일로부터 30일 이내에 선임하여야 한다.

② 제46조의 개정규정에 따라 처음 선출되는 윤리특별위원회 위원장은 제1항에 따라 윤리특별위원회 위원이 선임된 후 처음으로 개최되는 본회의에서 선거한다.

제3조(윤리특별위원회 구성에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 구성한 윤리특별위원회 위원은 부칙 제2조에 따른 구성이 완료될 때까지 그 직무를 수행한다.

그런데, ① 일반적인 비상설 특별위원회 위원의 선임 기한은 특별위원회 구성결의안이 본회의에서 의결된 날부터 5일 이내이고, 전반기 예산결산특별위원회 위원의 선임 요청 기한은 첫 임시회 집회일부터 2일 이내이며, 인사청문특별위원회 위원의 선임 요청 기한은 인사청문 특별위원회 구성 간주일부터 2일 이내인 점에 비추어,¹⁰⁾ 개정안 부칙

10) 「국회법」 제45조(예산결산특별위원회) ⑥ 예산결산특별위원회 위원장의 선거 및 임기 등과 위원의 선임에 관하여는 제41조제3항부터 제5항까지, 제48조제1항 후단 및 제2항을 준용한다.

제48조(위원의 선임 및 개선) ① 상임위원은 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 의장이 선임하거나 개선한다. 이 경우 각 교섭단체 대표의원은 국회의원 총선거 후 첫 임시회의 집회일부터 2일 이내에 의장에게 상임위원 선임을 요청하여야 하고, 처음 선임된 상임위원의 임기가 만료되는 경우에는 그 임기만료일 3일 전까지 의장에게 상임위원 선임을 요청하여야 하며, 이 기한까지 요청이 없을 때에는 의장이 상임위원을 선임할 수 있다.

② 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원의 상임위원 선임은 의장이 한다.

④ 특별위원회의 위원은 제1항과 제2항에 따라 의장이 상임위원 중에서 선임한다. 이 경우 그 선임은 특별위원회 구성결의안이 본회의에서 의결된 날부터 5일 이내에 하여야 한다.

「인사청문회법」 제3조(인사청문특별위원회) ①국회법 제46조의3의 규정에 의한 인사청문특별위원회는 임명동의안등(국회법 제65조의2제2항의 규정에 의하여 다른 법률에서 국회의 인사청문을 거치도록 한 공직후보자에 대한 인사청문요청안을 제외한다)이 국회에 제출된 때에 구성된 것으로 본다.

③인사청문특별위원회의 위원은 교섭단체 등의 의원수의 비율에 의하여 각 교섭단체대표의원의 요청으로 국회의장(이하 “의장”이라 한다)이 선임 및 개선(改選)한다. 이 경우 각 교섭단체대표의원은 인사청문특별위원회가 구성된 날부터 2일 이내에 의장에게 위원의 선임을 요청하여야 하며, 이 기한내에 요청이 없는 때에는 의장이 위원을 선임할 수 있다.

제2조에 따른 윤리특별위원회 위원의 선임 기한인 시행일부터 30일 이내는 지나치게 길어 보이므로, 국회관계법상 특별위원회 위원의 선임 기한을 고려하여 윤리특별위원회 위원의 선임이 신속하게 이루어지기 위한 적절한 선임 기한을 검토할 필요가 있는 것으로 보임.

또한, ② 현재 2025년 7월 국회운영위원회에서 의결·제안한 「윤리특별위원회 구성결의안」이 본회의에 계류 중인 상황으로, 법 시행까지 해당 결의안이 본회의에서 가결되지 아니하여 윤리특별위원회가 구성되어 있지 아니하는 경우에는 비상설 특별위원회인 윤리특별위원회의 존재를 전제로 한 부칙 제3조의 경과조치는 삭제할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5017