



제438회 국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국회의장 및 법제사법위원장 선출 방식 개선〉

■ 윤재옥의원 대표발의(의안번호 제2219802호)

2026. 8.

국 회 운 영 위 원 회

수석전문위원 김경호

목 차

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

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 윤재옥 · 백종현 · 서천호 · 이달희 · 김 건 · 김기웅
이진숙 · 강대식 · 김상훈 · 김선교의원(10인)

2. 제 안 일 : 2026. 7. 7.

3. 회 부 일 : 2026. 7. 8.

※ 의안번호 : 19802

II. 제안이유 및 주요내용

우리 국회의 원(院) 구성은 법률에 명확한 배분 규정을 두지 않고, 교섭단체 간의 ‘대화과 타협’을 통해 견제와 균형의 원리가 작동하도록 배분해 온 오랜 관례와 전통에 기초해 왔음. 특히 국회를 대표하는 국회의장은 원내 제1당이 맡고, 입법 독주와 행정부 권력을 견제하기 위해 체계 · 자구 심사권을 가진 법제사법위원회장은 야당이 맡는 것이 대화와 타협을 통해 굳어진 우리 국회의 합리적인 원 구성 관례였음.

그러나 최근 다수당이 이러한 국회의 오랜 관례를 무시하고 의석수를 앞세워 국회의장은 물론 법제사법위원장까지 독식하는 파행이 반복되고 있음. 이로 인해 원 구성 때마다 극심한 정쟁과 소모적인 갈등이 발생하여 입법부 본연의 기능이 마비되고 국민적 불신을 초래하고 있음.

이에 국회의장은 소속 의원 수가 가장 많은 교섭단체(제1교섭단체)의 대표의원이 추천한 1명의 의원 중에서 선거하도록 명문화하여 의회민주주의의 대표성과 절차적 책임성을 확보하도록 하며, 법제사법위원장은 특정 정당이 국회의장과 법제사법위원장을 독식하지 않도록 국회의장을 배출한 교섭단체를 제외한 교섭단체 중 소속 의원 수가 가장 많은 교섭단체(제2교섭단체) 소속 의원 중에서 선거하도록 법제화함으로써, 향후 원 구성 협상 과정에서의 소모적 갈등을 막고 입법부의 견제와 균형 시스템을 복원하려는 것임(안 제15조제2항, 제41조제6항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 국회의 원 구성 방식과 관련하여, ① 의장의 경우 소속 의원 수가 가장 많은 교섭단체(이하 “제1교섭단체”라 함)의 대표의원이 추천한 1명에 대해 선거하고, ② 법제사법위원장은 제1교섭단체를 제외한 교섭단체 중 소속 의원 수가 가장 많은 교섭단체(이하 “제2교섭단체”라 함)의 소속 위원 중에서 선거하도록 하려는 것임(안 제15조제2항 및 제41조제6항 신설).

[표-1] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제15조(의장·부의장의 선거) ① 의장과 부의장은 국회에서 무기명투표로 선거하고 재적의원 과반수의 득표로 당선된다. <u><신설></u> ② (생략) ③ 제1항의 득표자가 없을 때에는 2차투표를 하고, 2차투표에도 제1항의 득표자가 없을 때에는 최고	제15조(의장·부의장의 선거) ① (현행과 같음) ② 의장은 소속 의원 수가 가장 많은 교섭단체의 대표의원이 추천한 1명에 대해서 선거한다. 다만, 소속 의원 수가 같은 교섭단체가 둘 이상인 경우에는 해당 교섭단체의 대표의원이 각각 추천한 1명의 의원 중에서 선거한다. ③ (현행 제2항과 같음) ④ (현행 제3항과 같음)

현행	개정안
득표자가 1명이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2명 이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 하되, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 다수득표자를 당선자로 한다. 제41조(상임위원장) ① (생략) ② 상임위원장은 제48조제1항부터 제3항까지에 따라 선임된 해당 상임위원 중에서 임시의장 선거의 예에 준하여 본회의에서 선거한다. ③ ~ ⑤ (생략) <신설>	제41조(상임위원장) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음) ③ ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ 제2항에도 불구하고 법제사법위원회의 위원장은 의장이 제20조의2제1항 본문에 따라 당적을 이탈할 당시 소속되었던 교섭단체를 제외한 교섭단체 중 소속의원 수가 가장 많은 교섭단체의 소속 의원 중에서 선거한다.

가. 국회의장 선출 방식 변경

국회의원 구성은 국회가 합의제 의결기관으로서 기능할 수 있도록 그 조직을 갖추는 절차임. 의장단과 상임위원의 임기가 2년이므로¹⁾ 4

1) 「국회법」 제9조(의장·부의장의 임기) ① 의장과 부의장의 임기는 2년으로 한다. 다만, 국회의원 총선거 후 처음 선출된 의장과 부의장의 임기는 그 선출된 날부터 개시하여 의원의 임기 개시 후 2년이 되는

년의 의원 임기 중 전반기와 후반기에 각각 이루어지며, 의장단 선출 후 각 상임위원회의 위원을 선임하고 상임위원장을 선출하는 것으로 완료됨.

이 중 의장단은 헌법 제48조²⁾에 따라 의장 1명과 부의장 2명으로 구성되나, 그 선출 절차와 후보자의 자격에 대해서는 헌법에 별도의 규정이 없음. 이에 현행법 제15조는 재적의원 전원을 대상으로 무기명 투표를 실시하여 재적의원 과반수의 득표로 당선되도록 정하고 있음.

다만, 실제로는 관례에 따라 제1교섭단체가 당내 경선 등을 통해 의장 후보 1명을 정하고, 부의장 후보는 제1교섭단체와 제2교섭단체가 각각 1명을 정한 후 본회의에서 선출하는 방식으로 운영되고 있음.

이에 개정안은 이러한 관례에 따른 의장 선출 방식을 명문화하여 의장 선출 절차의 예측 가능성을 높이고, 의장이 갖는 대표성과 절차적 정당성을 명확히 하려는 취지로 보임.

개정안은 다음과 같은 점을 고려하여 심사할 필요가 있음.

첫째, 현재의 의장 선출 방식은 관례에 따라 단일 후보가 내정되더라도 형식상 재적의원 전원을 대상으로 하는 선거이므로, 각 의원은 내정된 후보자 외에 다른 의원에 대해서도 투표할 수 있음.

그러나 개정안은 투표 대상을 1명으로 한정하여 다른 의원에 대한

날짜지로 한다.

제40조(상임위원의 임기) ① 상임위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 국회의원 총선거 후 처음 선임된 위원의 임기는 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기 개시 후 2년이 되는 날까지로 한다.

2) 「대한민국헌법」 제48조 국회는 의장 1인과 부의장 2인을 선출한다.

투표 자체를 배제하고 있으므로 제1교섭단체에 속하지 않은 의원들의 선택권을 제한하는 측면이 있고,

특히 역대 국회에서 제1교섭단체 소속이 아닌 의원이 의장으로 선출된 사례³⁾가 있다는 점을 고려하면, 이러한 방식은 제1교섭단체 소속 의원 수가 재적의원 과반수에 미치지 못하는 경우 논란이 될 수 있음.

둘째, 개정안은 후보자가 재적의원 과반수를 득표하지 못한 경우의 처리 방식을 정하고 있지 않음. 현행법 제15조제3항의 결선투표는 2차 투표까지 과반수 득표자가 없을 때 ‘최고득표자와 차점자’를 대상으로 하고 있어 단일 후보에 대해서는 적용될 수 없으므로, 투표 결과가 부결일 경우의 후속 절차를 보완할 필요가 있음.

셋째, 개정안에 따를 경우 절차적 명확성을 위해 제1교섭단체를 판단하는 기준일을 명시하는 한편, 현행법 제16조⁴⁾에 따른 보궐선거에 대해서도 별도의 기준일을 규정해야 할 것으로 보임.

넷째, 개정안은 의장 선거에 대해서만 후보자 확정 방식을 정하고 있는데, 의장과 부의장의 선거 절차를 동일 조문에서 규정하고 있는 현행 체계상 부의장에 대해서도 구체적인 규정을 둘 것인지를 함께 검토할 필요가 있음.

3) 제15대국회 후반기(1998년)의 경우 당시 원내 제1당은 야당인 한나라당이었으나 새정치국민회의와 자유민주연합이 연립 여당을 구성하면서 원내 제3당인 자유민주연합 소속 박준규 의원이 의장으로 선출되었고, 제16대국회 전반기(2000년)에는 원내 제2당인 새천년민주당 소속 이만섭 의원이 의장으로 선출되었음.

4) 「국회법」 제16조(보궐선거) 의장 또는 부의장이 궐위된 때나 의장과 부의장이 모두 궐위된 때에는 지체 없이 보궐선거를 실시한다.

나. 법제사법위원장 선출 방식 규정

현행법은 각 상임위원회의 위원장을 해당 위원회의 위원 중에서 임시의장 선거의 예에 준하여⁵⁾ 본회의에서 선출하도록 규정하고 있으나, 상임위원장 직위의 구체적인 배분 방식에 대해서는 정하고 있지 않음.

이에 상임위원장의 배분 역시 관례에 따라 교섭단체 간 협상을 거쳐 각 교섭단체가 내정한 후보자를 본회의에서 선출하는 방식으로 이루어져 왔는데, 그 과정에서 상임위원장의 수와 직위를 둘러싼 갈등으로 원 구성이 상당 기간 지연되는 일이 반복되었고⁶⁾ 이는 입법부의 기능 공백과 국민적 불신을 초래하는 요인으로 지적되어 왔음.

특히 법제사법위원회는 현행법 제86조⁷⁾에 따른 체계·자구 심사권을 가지고 있어 법률안이 본회의에 부의되기 전 마지막 관문으로 기능함에 따라, 법제사법위원회의 의사일정을 주관하는 위원장 직위를 어느 교섭단체가 확보하는지가 원 구성 협상의 큰 쟁점이 되어 왔음.

이에 개정안은 법제사법위원장을 제2교섭단체 소속 위원 중에서 선출하도록 함으로써, 해당 직위로 인한 원 구성 지연을 해소하는 한편 교섭단체 간 입법 절차상의 권한 배분을 도모하려는 취지임.

다만, 개정안은 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

5) 「국회법」 제17조(임시의장 선거) 임시의장은 무기명투표로 선거하고 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 다수득표자를 당선자로 한다.

6) 제13대국회부터 제20대국회까지의 현황을 보면, 임기 개시 후 원 구성이 완료되기까지 평균 41.4일이 소요되었음. 전진영·이구형, 「제21대 국회 원(院) 구성 일정과 쟁점」, 『이슈와 논점』 제1704호, 국회입법조사처(2020.4.), p.2

7) 「국회법」 제86조(체계·자구의 심사) ① 위원회에서 법률안의 심사를 마치거나 입안을 하였을 때에는 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다. (후단 생략)

첫째, 개정안은 전체 상임위원장 중 법제사법위원장의 선출 방식만을 정하고 나머지 위원장에 대해서는 규정하지 않아, 다른 직위의 배분은 여전히 교섭단체 간 협상을 거쳐야 함. 이에 원 구성 지연 방지는 입법 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 상임위원장 직위 전체의 배분 방식을 함께 검토할 필요가 있다고 보임.

둘째, 상임위원장은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 다수득표로 선출되는데, 제1교섭단체 등 과반수의 의원이 제2교섭단체가 내정한 후보자에 대해 반대하는 경우 정족수 미달로 위원장 선출이 무산될 가능성이 있음. 즉, 개정안과 같은 선출 방식을 규정하더라도 교섭단체 간 합의가 전제되지 않으면 그 실효성이 떨어질 수 있음.

셋째, 개정안에 따를 경우 법체계적 측면에서 다음과 같은 사항의 보완이 필요함. 먼저, 조문의 경우 별도의 항을 신설하는 대신 상임위원장 선거에 관하여 규정한 제41조제2항에 단서를 신설하는 방식이 더 적절하다고 보임.

또한, 제1교섭단체를 제외한 교섭단체 중 소속 의원 수가 같은 교섭단체가 둘 이상이어서 제2교섭단체를 특정할 수 없는 경우의 처리 방식을 함께 정할 필요가 있고, 의장 선거의 경우와 마찬가지로 제2교섭단체 판단의 기준일을 명확히 할 필요가 있음.

한편, 개정안과 같이 상임위원장 배분 방식을 명문화하려는 내용의 「국회법 일부개정법률안」 4건이 우리 위원회에 계류되어 있으므로, 개정안 심사 시 이를 함께 논의할 필요가 있음.

[표-2] 상임위원장 배분 방식 관련 개정안 현황

개정안	주요 내용
김희정의원안 (제2200165호, 2024.6.5.)	국회운영위원장은 여당 소속 의원 중에서, 법제사법위원장은 의장을 배출하지 않은 정당 중 원내 다수 정당 소속 의원 중에서 선출하며, <u>상임위원장 배분은 각 교섭단체의 의석 비율을 반영하여 배분함</u>
박홍근의원안 (제2200990호, 2024.6.26.)	상임위원장 수를 의석 비율에 따라 각 교섭단체에 배분하고 <u>제1교섭단체부터 배분된 몫만큼의 상임위원장을 우선적으로 가져가며</u> , 배분 기준에 따라 제출된 명단의 1인을 각 <u>상임위원회에서 무기명투표로 선출함</u>
김민전의원안 (제2210760호, 2025.6.12.)	상임위원장 배분 시 “ <u>정당별 배정지수</u> ”를 “ <u>정당별 소속 의원 수÷(1+ 정당별 배분받은 상임위원장 직위 수)</u> ”로 정의하고, 정당별 <u>배정지수가 큰 정당부터 순서대로 상임위원장 직위를 선택함</u>
이인선의원안 (제2217102호, 2026.2.26.)	상임위원장의 배분 방식을 구체화하여 ‘ <u>각 정당의 소속 의원 수를 그 정당이 이미 선택한 상임위원장 직위의 수에 1을 더한 수로 나눈 값</u> ’이 <u>가장 큰 정당부터 순서대로 상임위원장 직위를 하나씩 선택함</u>

문 의 처

02)6788-5014