

## 정보확산이론으로 설명한 국회 법률안 심사 과정 분석 -한국장애인개발원 설립 근거법 개정을 중심으로-

최웅선\*

### 국문초록

본 연구는 한국장애인개발원 설립 근거법 개정 심사사례를 중심으로 정보확산이론의 전문성 관점에서 개정안 준비부터 본회의 의결까지 정보제공과정에 대하여 분석을 하였다. 분석결과 8단계의 주요 정보제공과정이 확인된 가운데, 본 사례는 다양한 주체의 의견이 심사에 반영되어 본회의에 제공됨으로써 정보확산이론으로 설명될 수 있는 것으로 분석되었다. 또한 다양한 주체가 정보 공급자 또는 수요자로 전문성을 갖고 분업화를 이루어 본회의에 필요한 정보를 제공하고, 심사단계가 진행될수록 정보의 내용은 점차 정밀해지고 정확도가 높아지며, 각 심사단계에서 정보의 공급자 및 수요자는 법률안의 품질을 제고하여 다시 제공하는 전달자 역할을 하고 있고, 심사 과정에서 정부의 의견은 매우 중요한 것으로 나타나는 등 4가지 특성이 분석되었다.

국가과학기술표준분류: SA0113, 입법

주제어: 정보확산이론, 법률안 심사 과정, 법안심사소위원회, 상임위원회

## I. 서론

우리나라는 제헌국회에서 전원위원회 제도를 도입해 본회의 중심으로 국회를 운영하다가, 제6대 국회 이후 상임위원회를 중심으로 운영되고 있는데, 이는 의회운영의 전문화와 효율화를 위한 것이다. 국회에서 법안의 최종의결은 본회의에서 이뤄지지만 실질적인 심사는 각 상임위원회 별로 진행되며, 본회의에서는 토론 없이 표결을 통해 의결하는 것이 통상적이다. 또한 상임위원회에서도 소속된 모든 의원들이 모여서 모든 법안을 심사하는 것은 효율적이지 않기 때문에 법안심사소위원회를 구성해 실질적으로 법안을 심사하고 있다(김내영·이현우, 2014: 79).

이는 제20대 국회(2016~2020)의 법률안 처리현황을 보더라도 본회의를 거쳐 처리한 9,139건 중에서 부결된 2건을 제외한 나머지 대부분 안건은 상임위원회에서 의결된 내용 그대로 처리가 되었다는 점을 통해서도 사실을 확인할 수 있다(국회의안정보시스템, 2020a).

한편 1987년 6월 민주항쟁 이후 사회적 욕구 표출에 따른 법률수요 증가로 본회의 법률안 상정안건 처리규모는 제13대 국회(1988~1992) 938건에서 제20대 국회(2016~2020) 9,139건으로 대폭 증가(국회의안정보시스템, 2020b)하였으며, 이에 따라 법률안 심사의 위원회 의사결정과정에서 학문적 관심도 지속적으로 있어 왔다(권은실·이영환, 2012; 박윤희·박명호, 2013; 박윤희, 2014; 김내영·이현우, 2014; 장미경, 2016; 김현정·박나라, 2020).

그간의 연구는 손병권(1999)이 소개한 미국 의회조직에 대한 세 가지 이론(이하 “위원회 이론”)을 바탕으로 법률안 심사 과정에서 법안심사소위원회가 중추적인 역할을 하고 있음을 밝히는 것과 법률안의 통과 가능성에 영향을 미치는 행태적 요인 분석에 주력하였다. 특히 이중 정보확산이론에 따른 전문성 행태요인은 대부분의 연구에서 영향을 미치는 것으로 나타났고, 더욱이 권은실·이영환(2012)과 장미경(2016) 연구에서는 전문성 행태요인이 다른 위원회 이론의 요인에 비해 상대적으로 영향을 미치는 비중이 높은 것으로 나타났다.

특히 현대사회 들어서 다양한 사회적 이익갈등이 복잡해지고 다양해지면서 의회가 다루어야 할 입법의제도 폭발적으로 증가하고 있다. 입법의제가 과거에 비해서 양적으로 팽창하였을 뿐만 아니라, 그 내용적인 측면에서도 입법과정에서 전문적인 지식과 정보를 요구하고 있다. 이처럼 방대한 업무부담에 따른 노동분업의 필요성과 전

문적인 법률안 심사의 필요성에 대처하기 위한 의회의 제도가 바로 위원회 제도(전진영·박찬욱, 2012: 58)임을 고려할 때 전문성 행태 요인의 중요성은 더욱 강조된다고 할 수 있다.

이와 같이 전문성 행태요인이 위원회 심사 과정에서 법률안 의결에 중요한 역할을 함에도 불구하고 그간 연구는 전문성 행태요인에 대하여 직관적으로 하위범주 요인을 발굴하여 법률안 의결에 영향유무를 밝히는 것에만 편중되어 왔다.

그러나 우리나라와 같이 「국회법」에 따라 정형화된 법률안 심사체계를 운영하고 있는 상황에서는 단순히 전문성 행태요인이 무엇이 있는가의 확인보다 다양한 전문성 행태요인이 결합하여 어떠한 과정을 통해 본회의 의결에 어떻게 영향을 미치는가에 대한 전문화된 정보의 제공과정을 파악함으로써 우리나라의 법률안 심사 과정에 대한 정보확산이론의 타당성 확인과 함께 법률안 심사의 효과성을 높일 수 있는 정책적 함의의 도출이 가능할 것이다.

이에 본 연구는 제20대 국회에서 한국장애인개발원 설립근거법 개정을 위하여 2017년 5월 31일 양승조 의원 등 10인이 발의한 장애인복지법 일부개정법률안(이하 “양승조 의원안”)의 심사 사례를 중심으로 정보확산이론의 핵심 행태요인인 전문성 관점에서 법률 개정안 준비 단계부터 본회의 심의 의결까지 정보제공 단계별로 정보 공급자 및 수요자, 정보제공내용 등 정보제공과정에 대하여 아래의 두 가지 연구문제를 설정하여 분석하고자 한다.

연구문제 1. ‘양승조 의원안’ 사례에 대한 정보제공과정은 정보확산이론으로 설명될 수 있는가?

연구문제 2. ‘양승조 의원안’ 사례에 대한 정보제공과정이 정보확산이론으로 설명될 수 있다면 전문성 관점에서 어떠한 특성을 나타내는가?

‘양승조 의원안’을 분석대상으로 선정한 이유는 동 법률 개정안을 다루는 보건복지위원회는 일반적으로 전문적이고 복잡한 사안을 다루기 때문에, 보건복지위원회 소속 의원들에게 비교적 높은 수준의 정책 지식과 입법 전문성을 기대할 수 있으며(김현정·박나라, 2020: 69), 동 법률 개정안이 장애인단체 등 이해관계자의 의견을 수렴하여 성안한 의원발의로 시작하여 유사한 여타 법률 개정안과 함께 법안심사소위원회에서 병합심사에 의해 위원회제출 대안으로 제안되어 법률반영에 이르렀기 때

문에 다양한 주체에 의한 전문성 관점의 정보제공과정을 전반적으로 살펴볼 수 있고, 특히 한국장애인개발원은 장애인복지사업 전반을 수행하는 공공기관으로서 법률 개정안 내용이 장애인복지에 대한 전문적인 내용을 포함하고 있어 각각의 정보제공 주체가 정당이익이론(partisan theory)에서와 같은 정당이나 이익분배이론(distributive theory)에서와 같은 의원 개인의 이해관계에 구속되기보다 법률 개정안 심사 곳곳에서 장애인복지 전문성을 갖고 의사결정에 임한 경향을 보여 정보확산이론(informational theory)을 갖고 설명할 수 있다고 보았기 때문이다.

## II. 국회에서의 법률안 심사 과정

국회에서의 법률안 심사와 관련하여 「국회법」에 규정된 내용을 보면 국회의장은 접수된 법률안에 대하여 본회의에 보고 후에, 소관 상임위원회에 회부한다(국회법 § 81①). 상임위원회에서의 심사는 ‘입법예고 → 위원회 상정 → 제안자 취지 설명 → 전문위원 검토보고 → 대체토론<sup>1)</sup> → 소위원회 심사 → 축조심사<sup>2)</sup> → 찬반토론<sup>3)</sup> → 표결’의 절차를 거치게 된다(국회법 § 58①).

이때 소관 상임위원회는 제정 법률안과 전부개정 법률안에 대해서는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 하나 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다(국회법 § 58⑥). 또한 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 들어야 한다(국회법 § 58⑦). 소관 상임위원회에서 심사가 완료되면 법제사법위원회에 회부되어 체계·형식과 자구에 대한 심사를 받는다(이세정, 2018: 82~83). 법제사법위원회에서 심사가 완료되면 본회의에서 법률안에 대하여 심의를 통해 최종 표결을 하고, 국회에서 의결된 법률안은 국회의장이 정부에 이송하며(국회법 § 98①), 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포하며, 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일이 경과함으로써 효력을 발생한다(헌법 § 53①⑦).

이상은 「헌법」 및 「국회법」에서 규정한 법률상 법률안 심사 과정이다.

- 1) 안건 전체에 대한 문제점과 당부(當否)에 관한 일반적 토론을 말하며 제안자와의 질의·답변을 포함한다.
- 2) 의안심사의 한 형태로 제출된 의안 각 조항을 일일이 낭독하면서 조항별로 의결하는 심사방식
- 3) 의제에 대하여 찬반의 의견을 표명하는 것. 토론은 소견을 개진하는 데 그치지 아니하고 찬성 또는 반대의 이유와 수정의견을 제시하는 것도 가능(국회사무처, 2016: 103)

한편 상임위원회 회부부터 본회의 의결까지 법률안에 대한 심사·심의 절차를 좀 더 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

먼저 법률안이 소관 상임위원회에 회부 된 이후 상임위원회 첫 번째 전체회의에서 안건으로 상정되어 ①제안설명, ②전문위원 검토보고, ③대체토론, ④상임위원회 소속 법안심사소위원회에 회부 의결 순으로 진행된다.

여기서 의결된 안건은 다음으로 법안심사소위원회에 상정되어 ①전문위원 검토보고, ②소관 중앙행정기관(이하 “부처”) 차관 및 관련기관 의견청취, ③축조심사, ④법률안 의결(심사가 추가로 필요한 경우 계속심사 의결) 순으로 진행된다.

여기서 의결된 안건은 다음으로 상임위원회 두 번째 전체회의에 안건으로 상정되어 ①소위원회 위원장의 소위원회 심사결과보고, ②찬반토론, ③법률안 원안 대신 위원회제출 대안이 채택된 경우 비용추계 생략 의결, ④법률안 원안·수정안·위원회제출 대안에 대한 축조심사 생략 의결, ⑤법률안 의결 순으로 진행된다.

여기서 의결된 안건은 다음으로 법제사법위원회 전체회의에 상정되어 ①제안설명, ②전문위원 검토보고, ③대체토론, ④법률안 의결(체제·형식과 지구 심사가 추가로 필요한 경우 법제사법위원회 소속 법안심사소위원회에 회부 의결) 순으로 진행된다.

여기서 의결된 안건은 마지막으로 본회의 심의에 상정되어 ①소관 상임위원회 위원장의 심사보고 및 제안설명, ②질의 및 토론, ③표결을 통한 최종 법률안 의결 순으로 진행된다.

### Ⅲ. 이론적 검토

#### 1. 위원회 이론

위원회 이론의 소개는 손병권(1999)에 의해 아래와 같이 체계적으로 소개되었다.

첫째로 이익분배이론(distributive theory)은 무엇보다도 의회 내의 상임위원회 제도가 각 상임위원회 소속 의원들로 하여금 교환으로부터의 이익(gains from exchange)을 구가하기 위하여 존재한다고 주장한다. 동 이론은 상임위원회 제도를 수요(demand)측면에서 분석하고 있다. 상임위원회의 특정 의원들은 자기 자신들의 지역구의 이익에 대한 강한 수요자(demander)이며, 따라서 각각의 상임위원회

의 주체는 의회전체(혹은 본회의)나 정당이 아니라 각 상임위원회에 소속된 의원들의 지역구인 것이다(Shepsle, 1978; Shepsle and Weingast, 1995).

동 이론에 따르면 의원들은 자신의 재선을 달성하기 위해 지역구의 이해관계와 관련이 깊은 위원회를 선택하여 자신의 선거구 이익을 대표할 것으로 기대되며, 위원회의 수요적 측면에서 재선을 위해 이익집단의 이해관계에 보다 민감하게 반응할 것이다(박윤희, 2014: 230~231).

둘째로 정보확산이론(informational theory)은 의회가 본회의(혹은 의회전체)의 복지를 증가시키는 방향으로 조직되었다고 주장한다. 이익분배이론과는 대조적으로 정보확산이론은 상임위원회 제도의 기능 가운데 공급(supply)측면을 강조하고 있으며, 이때 공급은 바로 개별법안의 연구를 통하여 상임위원회에 의해 본회의에 제공된 정보(information)를 의미한다. 상임위원회는 개별이익의 요구자가 아니라 (정보)생산의 대리인이라고 주장하고 있다. 각 상임위원회의 주체는 본회의이다.

동 이론에 따르면 상임위원회는 본회의가 필요로 하는 정보를 제공하여 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 전문성을 기초로 관련 정보를 제공하고 있다고 보고 있다(권은실·이영환, 2012: 331).

셋째로 정당이익이론(partisan theory)은 의회 내의 정당이 의회에 구조를 부여하는 기본적인 제도라고 주장한다. 상임위원회 제도와 정당/상임위원회 관계에 대하여 정당이익이론은 다수당이 자기당의 이익을 증진시키기 위해서 의회를 구성한다고 주장한다. 개별 상임위원회가 다수당의 이익을 위해서 기능하는 한 다수당이 바로 상임위원회라는 대리인에 대해서 주체로서 기능하는 것이 정당과 상임위원회 간의 관계에 관한 정당이익이론의 골자이다(Kiewiet and McCubbins, 1991).

따라서 정당이익이론에서 위원회 개별의원의 활동과 투표는 소속정당에 의해 좌우된다고 본다(Cox and McCubbins, 1993).

다만 최근에는 위원회 이론의 한 관점이 절대적으로 적용된다는 시각에서 벗어나 위원회 이론들이 양립 가능한 것으로 보는 시각이 등장하고 있다(박윤희, 2014: 224).

한편 김현정·박나라(2020)의 연구에서는 국회의원 개인이 추구하는 정치적 동기를 재선, 권력, 정책지향으로 구분하는 페노(Fenno, 1973)의 이론을 기반으로 하여, 상임위원회의 의제설정과 관련한 전문성과 입법권력을 전제로 국회 내 상임위원회를 재선위원회, 정책위원회, 권력위원회 등 세 가지 유형으로 구분하는 싱클레어

(Sinclair, 1986)의 위원회 분류방식을 소개하면서 이에 대한 특성을 아래와 같이 설명하였다.

첫째, 재선위원회 위원들은 위원회를 통해 산출되는 법안들이 각자의 지역구의 이익에 도움이 될 수 있도록 함으로써 궁극적으로 재선을 도모한다.

둘째, 정책위원회 위원들은 위원회를 통해 정책 정보를 공유 및 확산시키고 궁극적으로 정책형성에 참여하는 것을 주된 목표로 한다.

셋째, 권력위원회 위원들은 위원회를 통해 의회 내에서 영향력을 행사한다. 이때 권력위원회는 정책위원회와 마찬가지로 광범위한 의제 관할권을 가지고 있어 재선 위원회에 비해 외부 집단으로부터 받는 압력의 수준이 높다. 단 권력위원회는 정치 의제와 관련하여 의회 전체의 이념 방향과 무관하게 반응할 수 있지만, 정책위원회는 정책 내용을 중요하게 다루므로 위원회 다수의 이념성향과 일치하지 않을 때 가장 많이 저항하게 된다.

## 2. 선행연구

권은실·이영환(2012)은 법안심사소위원회의 의사결정과정에서 나타나는 행태적 특징이 무엇인지 파악하고자 제17대 국회 보건복지위원회 30개 법안과 산업자원위원회 57개 법안의 법안심사소위원회 회의록을 대상으로 분석한 결과 모두 정보확산이론에 따른 전문성 범주가 압도적으로 많았으며, 정당이익이론에 따른 당파성 범주는 가장 낮은 빈도로 관찰되었다. 또한 하위범주로 실증 분석한 결과, 통계적으로 유의미한 결과가 나온 것은 이익분배이론에 따른 대표성 범주의 하위범주에서 ‘정부의 정책에 대한 비판과 반대’와 ‘전문성에 근거한 반대’가 높을수록 법률안이 통과할 확률이 낮아지는 것으로 나타났다.

박윤희·박명호(2013)는 의원발의 법안의 상임위원회 통과 결정요인을 밝히기 위해 제18대 국회 보건복지위원회 등 4개의 상임위원회 2,331건의 의원발의 법률안을 대상으로 분석한 결과, 개인적 요인으로 발의의원 소속정당의 집권당 여부변수, 공동발의자 수 변수, 우수입법의원 여부변수가 법률안 가결에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 정보확산가설 요인으로 발의의원이 소관 상임위원회 소속인 경우 법률안 가결에 정(+의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 정당이익가설 요인으로 위원장의 소속정당이 집권여당과 일치하는 경우 법률안 가결에 정(+의 영향을 미

치는 것으로 나타났고, 정책적 요인으로 법률안의 예산수반여부는 법률안 가결에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

박윤희(2014)는 세 가지 위원회 이론의 관점에서 상임위원회 입법과정의 다양한 특징을 이해하기 위하여 제18대 3곳의 상임위원회 법률안 개정 심사 과정에 대한 심층적 사례분석을 시도하여 분석한 결과 보건복지위원회에서 심사된 약사법 개정안은 이익분배이론, 외교통상통일위원회에서 심사된 국제개발협력기본법 제정안은 정보확산이론, 농림수산물위원회에서 심사된 농업협동조합법 개정안은 정당이의 이론에 관점에서 각각 잘 설명될 수 있음을 확인하였다. 다만 법률안 심사 과정은 단일의 이론적 시각이 배타적으로 적용되기 보다는 상호 중첩적으로 적용될 때 보다 높은 설명력을 지닌 것으로 나타나고 있다고 하였다.

김내영·이현우(2014)는 법률안 심사 과정에서 법안심사소위원회가 실질적 심사를 전담하고 있다는 점에 주목하여 제18대 국회의 농림수산물위원회에 회부된 760건의 법률안을 대상으로 상임위원회 및 법안심사소위원회의 법률안 심사 과정과 결과를 분석한 결과 대표 발의자가 법안심사소위원회 소속 의원들인 경우 상임위원회에서 법안가결률이 타의원들보다 높다는 점과 법안심사소위원회의 결정이 상임위원회의 법률안 심사에 가장 중요한 요인이라는 점을 밝혀냈다.

장미경(2016)은 소위원회 법률안 심사 과정에서의 의사결정이 어떠한 행태적 요인에 의해 영향을 받는가에 대하여 제18대 사법제도개혁특별위원회와 제19대 환경노동위원회 법안심사소위원회 회의록을 대상으로 위원회 이론을 근거로 하여 ‘당파성’과 ‘전문성’이라는 두 독립변수를 소위원회 의사결정요인으로 보고 분석한 결과, 두 소위원회 모두 전문성이 당파성에 비해 상대적으로 높은 비중으로 나타났고, 정보확산이론에 부합하는 전문성 행태의 비중이 클수록 여야의원 간 합의 가능성이 높아진다는 점과, 정당이의이론에 부합하는 당파성 비중이 클수록 여야의원 간 합의를 이루기가 어렵다는 점을 밝히며, 소위원회 활성화를 통해 정당중심의 협의보다 여야의원의 전문성에 근거한 토론과 합의의 기재를 만드는 것이 생산적 국회를 만드는 지름길이라 하였다.

김현정·박나라(2020)는 싱클레어(Sinclair, 1986)의 이론에 기반하여, 제19대 국회의 국토교통, 보건복지, 기획재정위원회를 재선, 정책, 권력지향 위원회로 분류하고, 제19대 국회와 제20대 국회의 의원발의 법률안 6,058건을 대상으로 각 위원회 소관 법률안 가결에 영향을 미치는 영향 요인을 분석한 결과, 재선 지향 국토교통

위원회의 경우 이익분배이론(distributive theory)의 요인인 법안 공동발의자 수와 정당이익이론(partisan theory)의 요인인 대표발의자의 여당 소속 여부 등 지역구 이익 확보에 중요한 다른 의원들과의 관계가 가결에 긍정적 영향을 미치며, 정보확산이론(informational theory)의 요인인 발의자의 본회의 중의투표자와의 이념 거리는 짧을수록 법안 반영에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정책 지향 보건복지위원회의 경우 국회의원들의 정책 전문성이 강조되기 때문에 대표발의자의 해당 위원회 소속 여부가 특히 더 유의미한 가결 요인으로 나타났으며, 권력 지향 기획재정위원회의 경우 정당 변수보다 본회의와의 이념 거리가 더 중요하게 나타났다. 또한 동 연구는 한국의 국회 상임위원회가 정부, 정당 지배에서 벗어나 실질적인 입법 기능을 발휘하고 있다는 관련 연구와 맥을 함께 한다고 하였다.

#### IV. 정보확산이론으로 설명한 국회 법률안 심사 사례분석

이하에서는 앞서 설명한 바와 같이 제20대 국회에서 한국장애인개발원 설립근거법 개정을 위하여 발의된 ‘양승조 의원안’의 심사 사례를 중심으로 정보확산이론의 핵심 행태요인인 전문성 관점에서 법률 개정안 준비 단계부터 본회의 심의 의결까지 정보제공 단계별로 정보 공급자 및 수요자, 정보제공내용 등 정보제공과정에 대하여 법률안 심사 순서별로 분석하고자 한다.

##### 1. 공공기관인 ‘한국장애인개발원의 설립근거법 개정’ 추진 배경

한국장애인개발원은 2008년 4월 11일 출범 이후 장애인복지 관련 조사·연구 및 정책개발 사업과 편의증진·BF인증, 인천전략 이행 국제협력 등 기관 고유사업과 직업재활·복지일자리·중증장애인생산물 우선구매지원, 장애아동 및 발달장애인지원 등 정부위탁사업을 수행하고 있었다.

그러나 한국장애인개발원의 설립근거에 대하여 규정한 법률개정 전 「장애인복지법」 제29조에는, 타 공공기관과 같은 구체적 사업내용의 명시<sup>4)</sup> 없이, “조사·연구

4) 타 공공기관 구체적 사업내용 언급 예시 : 한국보육진흥원의 설립근거법인 「영유아보육법」 제8조(한국보육진흥원의 설립 및 운영) ① (생략)

수행 및 정책개발·복지진흥·재활체육진흥” 등 설립목적만 규정(동법 제29조제2항)<sup>5)</sup> 되어 있었다.

이로 인하여 실제로 수행하고 있는 대부분 사업의 법적 근거가 없어, 사업의 안정적인 운영을 위한 우수한 인적·물적 자원 확보가 어려웠기 때문에 한국장애인개발원이 실제로 수행하고 있는 사업을 「장애인복지법」 조문에 새로이 추가하는 법률 개정이 필요하였고, 이에 대한 국회·정부·장애인단체 등 이해관계자들의 공감대가 형성되어 있었다.

## 2. 법률 개정안에 대한 준비단계에서 이해관계자 의견 수렴

### 가. 정보 공급자 및 수요자

이해관계자 의견 수렴에 대한 정보공급자는 장애인단체이다. 장애인단체는 장애인 회원으로 구성된 사단법인으로서 장애인복지사업의 이해가 깊어 장애인복지사업에 대한 정책개발과 사업이행 모니터링의 주요 주체로 참여하고 있기 때문에 장애인복지사업 전반을 수행하는 한국장애인개발원의 설립 근거법 개정에서 전문적인 의견 제시가 가능하다.

또한 이해관계자 의견 수렴에 대한 정보수요자는 ‘법률 개정안’을 성안하여 발의하는 대표발의 의원실이다.

### 나. 정보제공내용

한국장애인개발원은 장애인복지사업을 전담하는 정부 산하 유일의 공공기관이며 전문기관이기 때문에 설립근거 법률인 「장애인복지법」 개정을 위해 장애인단체에

② 진흥원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 어린이집 평가척도 개발 2. 보육사업에 관한 교육·훈련 및 홍보 3. 영유아 보육프로그램 및 교재·교구 개발 4. 보육교직원 연수프로그램 개발 및 교재 개발 5. 이 법에 따라 보건복지부장관으로부터 위탁받은 업무 6. 그 밖에 보육정책과 관련하여 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 업무

③ ~ ⑦ (생략)

5) 법률 개정 前 장애인복지법 제29조(복지 연구 등의 진흥) ① (생략)

② 제1항에 따른 장애인 관련 조사·연구 수행 및 정책개발·복지진흥·재활체육진흥 등을 위하여 재단법인 한국장애인개발원(이하 “개발원”이라 한다)을 설립한다.

③ ~ ④ (생략)

대한 의견수렴이 필수적이었다. 이에 따라 법률안 발의 준비단계에서 대표발의 양승조 의원실은 한국장애인개발원의 협조 하에 마련한 ‘법률 개정안’ 초안에 대하여 2016년 8월 31일부터 2016년 12월 26일까지 소관부처 담당부서인 보건복지부 장애인정책국이 주관하고 장애인단체 6개소가 참여한 ‘장애인정책협의체’ 2회, 한국장애인개발원이 주관하고 장애인단체 6개소가 참여한 ‘장애인단체 자문위원회’ 2회 개최6)를 통해 장애인단체로 부터 의견을 수렴하여 이를 반영한 ‘법률 개정안’ 조정안을 마련하고자 하였다.

당초에 대표발의 의원실은 장애인단체 의견 반영 前 ‘법률 개정안’ 초안에서 제29조의2 제1항의 설립목적은 개정 前 법률내용을 그대로 유지하고, 제2항의 사업내용은 아래 <표 1>에서와 같이 9개의 사업을 제안하였다.

그러나 이해관계자 의견수렴 과정에서 장애인단체는 설립목적의 ‘재활체육진흥’은 「장애인건강권법」7)에 규정된 명칭을 준용하여 ‘재활운동 및 체육진흥’으로, 사업내용에는 ‘장애인복지증진을 위한 중장기 발전계획 수립’, ‘전문인력 양성 등 재활운동 및 체육진흥을 위한사업’, ‘재난정책개발 등 장애인 안전대책 강화를 위한 사업’, ‘보조기기 지원과 활용촉진을 위한 사업’, ‘장애인의 사회적 인식개선을 위한 사업’, ‘발달장애인 권리보장 및 지원을 위한 사업’, ‘장애아동의 복지지원을 위한 사업’ 등 장애인복지 전 분야에 걸쳐 당초 ‘법률 개정안’ 초안에는 없었던 7가지 신규 사업내용을 추가로 제안하였다.

이에 따라 대표발의 의원실은 장애인단체 의견을 수용하여 반영·조정한 사업목적과 16가지 사업내용을 포함하는 ‘법률 개정안’ 조정안을 마련하게 되었다.

특히 장애인단체에 대한 이해관계자 의견 수렴 과정에서 주목할 점은 앞서 박윤희 연구(2014) 에서 지적한 양립되는 위원회이론 현상을 이 지점에서 확인할 수 있다

6) ‘법률 개정안’에 대한 이해관계자 의견수렴 경과

- '16.8.31. ‘장애인정책협의체’ 1차 회의 : ‘법률 개정안’ 초안에 대한 장애인단체 의견 수렴
- '16.9.6. ‘장애인단체 자문위원회’ 1차 회의, '16.11.15. ‘장애인단체 자문위원회’ 2차 회의 : 장애인단체에 대한 추가 의견 수렴
- '16.12.26. ‘장애인정책협의체’ 2차 회의 : ‘장애인단체 자문위원회’ 1차 및 2차 회의를 통해 장애인단체 의견을 수렴하여 마련한 ‘법률 개정안’ 조정안 논의

7) 장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률 (약칭:장애인건강권법)

제15조(재활운동 및 체육) ① 보건복지부장관은 의사의 처방에 따른 재활운동 프로그램을 장애인 또는 손상이나 질병 발생 후 완전한 회복이 어려워 일정기간 내에 장애인이 될 것으로 예상되는 사람들에게 제공할 수 있다.

② ~ ④ (생략)

는 것이다. 즉 장애인 회원으로 구성되는 단체의 성격상 각 장애인단체는 구성원의 장애유형 또는 선호하는 복지서비스 내용에 따라 장애인복지사업에 대하여 희망하는 내용이 각각 다르게 나타나기 때문에, 이를 반영하여 ‘법률 개정안’ 초안의 설립 목적과 사업내용을 조정하게 되었다. 따라서 ‘법률 개정안’에 대한 이해관계자 의견을 수렴하는 준비단계에서는 정보확산이론(informational theory) 관점의 주된 흐름과 함께 다양한 이익집단의 이해관계가 반영되는 이익분배이론(distributive theory)의 경향을 동시에 확인할 수 있었다.

〈표 1〉 개정 前 법률 및 장애인단체 의견반영 前·後 법률 개정안

개정 前 법률	법률 개정안	
	장애인단체 의견반영 前 초안	장애인단체 의견반영 後 조정안
제29조(복지 연구 등의 진흥) ①(생략) ②제1항에 따른 장애인 관련 조사·연구 수행 및 정책개발·복지진흥·재활체육진흥 등을 위하여 재단법인 한국장애인개발원(이하 “개발원”이라 한다)을 설립한다.	제29조(복지 연구 등의 진흥) (생략) 제29조의2(한국장애인개발원의 설립 등) ① 장애인 관련 조사·연구·평가 및 정책개발·복지진흥·재활체육진흥 등을 위하여 재단법인 한국장애인개발원(이하 “개발원”이라 한다)을 설립한다.  ② 개발원은 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. 장애인복지에 관한 정보의 수집·분석·관리, 조사·연구 및 정책개발  2. 편의증진 등 장애인복지 관련 교육, 홍보, 컨설팅 3. 중증장애인생산물 우선구매특별법 제9조부터 제10조까지에 따른 중증장애인생산물 생산시설 지정심사 지원, 같은 법 제12조에 따른 중증장애인생산물 업무수행기관의 업무	제29조(복지 연구 등의 진흥) (생략) 제29조의2(한국장애인개발원의 설립 등) ① 장애인 관련 조사·연구·평가 및 정책개발·복지진흥·재활운동 및 체육진흥 등을 위하여 재단법인 한국장애인개발원(이하 “개발원”이라 한다)을 설립한다.  ② 개발원은 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. 장애인복지에 관한 정보의 수집·분석·관리, 조사·연구 및 정책개발 2. 장애인복지증진을 위한 중장기 발전계획 수립 3. 편의증진 등 장애인복지 관련 교육, 홍보, 컨설팅 4. 중증장애인생산물 우선구매특별법 제9조부터 제10조까지에 따른 중증장애인생산물 생산시설 지정심사 지원, 같은 법 제12조에 따른 중증장애인생산물 업무수행기관의 업무

개정 前 법률	법률 개정안	
	장애인단체 의견반영 前 초안	장애인단체 의견반영 後 조정안
<p>4. 이 법 제21조에 따른 중증장애인직업재활 지원</p> <p>5. 이 법 시행령 제13조의2에 따른 장애인일자리 개발·지원</p> <p>6. 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 제13조에 따른 편의 시설 설치 촉진을 위한 자문 및 기술지원, 같은 법 제10조의2에 따른 장애물 없는 생활환경 관련 정책 지원</p> <p>7. 장애인복지에 관한 국제개발 등의 국제협력 사업</p> <p>8. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 사업 및 보건복지부장관 또는 지방자치단체나 그 밖의 자로부터 위탁받은 사업</p> <p>9. 제1호부터 제8호까지의 사업에 딸린 업무로서 정관으로 정하는 사항</p> <p>③~④ (생략)</p> <p>부칙 제1조 ~ 제2조 (생략)</p>	<p>5. 이 법 제21조에 따른 중증장애인직업재활을 위한 사업</p> <p>6. 이 법 시행령 제13조의2에 따른 장애인일자리 개발·지원</p> <p>7. 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 제13조에 따른 편의시설 설치 촉진을 위한 자문 및 기술지원, 같은 법 제10조의2에 따른 장애물 없는 생활환경을 위한 사업</p> <p>8. 장애인복지에 관한 국제개발 등의 국제협력 지원</p> <p>9. <u>전문인력 양성·교육·훈련, 프로그램 개발, 인식개선 및 서비스 지원체계 구축 등 재활운동 및 체육진흥을 위한 사업</u></p> <p>10. <u>장애인 재난관리체계 구축에 대한 정책개발 등 장애인 안전대책 강화를 위한 사업</u></p> <p>11. <u>보조기기 지원과 활용촉진을 위한 사업</u></p> <p>12. <u>장애인의 사회적 인식개선을 위한 사업</u></p> <p>13. <u>발달장애인 권리보장 및 지원을 위한 사업</u></p> <p>14. <u>장애아동의 복지지원을 위한 사업</u></p> <p>15. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 사업 및 보건복지부장관 또는 지방자치단체나 그 밖의 자로부터 위탁받은 사업</p> <p>16. 제1호부터 제14호까지의 사업에 딸린 업무로서 정관으로 정하는 사항</p> <p>③~④ (생략)</p> <p>부칙 제1조 ~ 제2조 (생략)</p>	

자료: 대표발의 의원실 및 소관부처 담당부서와의 회의자료를 참조하여 연구자가 정리

### 3. 대표발의 의원실의 법률 개정안 제안(발의·제출)

#### 가. 정보 공급자 및 수요자

법률 개정안 제안(발의·제출)에 대한 정보 공급자는 대표발의 의원실이다. 특히 본 연구 사례로 제시한 한국장애인개발원 설립근거법 개정을 위한 장애인복지법 일부 개정법률안을 대표 발의한 양승조 의원은 2004년 5월 제17대 국회부터 발의 시점인 2017년 5월 제18대 국회 전반기까지 장애인복지 분야 소관 상임위원회인 보건복지위원회 위원으로 참여하고 있었다.

또한 법률 개정안 제안(발의·제출)에 대한 정보 수요자는 국회 본회의 전체 의원(보건복지위원회, 법안심사소위원회, 법제사법위원회 의원 포함)이다.

#### 나. 정보제공내용

대표발의 양승조 의원실은 장애인단체로부터 이해관계자 의견을 수렴하여 마련한 ‘법률 개정안’ 조정안을 바탕으로 최종안을 성안한 후에, 2017년 5월 31일 양승조 의원을 대표로 총 10인의 의원을 발의자로 하여 「장애인복지법」 일부개정법률안을 발의하고 국회의장에게 제출하였다. 국회의장은 2017년 6월 1일 소관 상임위원회인 보건복지위원회에 이를 회부 하였다.

‘양승조 의원안’ 의안원문에는 제안이유로 그간 현행법상 사업근거 미약으로 사업의 안정적 수행이 어려워 한국장애인개발원 설립근거를 별도의 조문으로 신설하고자 함을 강조하고, 주요내용으로 장애인 관련 조사·연구·평가 및 정책개발·복지진흥·재활운동 및 체육 진흥 등을 위하여 개발원을 설립(안 § 29의2① 신설)한다는 것과 개발원의 사업으로 장애인복지에 관한 정보의 수집·분석·관리, 조사·연구 및 정책 개발 등 16가지를 규정하였다(안 § 29의2② 신설)(국회 의안정보시스템, 2020c).

### 4. 국회예산정책처의 비용추계 정보제공

#### 가. 정보 공급자 및 수요자

‘양승조 의원안’ 비용추계에 대한 정보 공급자는 국회예산정책처이다. 국회예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항을 연구분석·평가하고 의

정활동을 지원(국회법 § 22의2①)하는 국회 내 조직으로서 이중 법안비용추계과에서는 의원실에서 의뢰되는 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계를 담당하고 있다.

또한 ‘양승조 의원안’ 비용추계에 대한 정보 수요자는 대표발의 의원실, 보건복지위원회 의원, 법안심사소위원회 의원이다.

## 나. 정보제공내용

의원이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 함께 제출하여야 한다. 또한 국회예산정책처에 대한 비용추계요구서를 제출한 경우에는 위원회의 심사 전에 국회예산정책처의 비용추계서를 제출하여야 한다(국회법 § 79의2①). 다만 기술적으로 비용의 추계가 어려운 경우 등의 경우 비용추계서를 첨부하지 아니하고 그 사유서를 제출해야 한다(의안의 비용추계 등에 관한 규칙 § 3).<sup>8)</sup>

‘양승조 의원안’에 대한 비용추계와 관련하여 대표발의 양승조 의원실에서 2017년 5월 31일 국회예산정책처에 의뢰하여 2017년 6월 7일 ‘비용추계서 미첨부 사유서’(국회 의안정보시스템, 2020d)를 회답 받아 심사 전에 위원회에 제출하였다.

‘비용추계서 미첨부 사유서’에서 미첨부 사유는 “개정안의 시행으로 추가재정소요가 발생할 것으로 예상되지만, 향후 개정안에 따른 사업내용 및 범위 등을 구체적으로 예측하기 어려움이 있으므로 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조제1항제3호(의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우)의 미첨부 사유에 해당한다.”고 하였다(국회 의안정보시스템, 2020d). 이러한 의견에 따라 이후 위원회 심사에서는 재정소요에 대한 추가 논의는 없었다.

8) 제3조(비용추계서의 제출 범위) ①국회의원·위원회 또는 정부가 비용을 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하거나 위원회에서 수정된 의안이 비용을 수반하는 경우에는 비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우
2. 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우
3. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우

②제1항 단서의 규정에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 규정이 정하는 바에 따라 그 사유서를 제출하여야 한다.

## 5. 보건복지위원회 전문위원의 검토보고서 제출

### 가. 정보 공급자 및 수요자

‘양승조 의원안’에 대한 검토보고서의 정보 공급자는 국회법 제58조제9항에 따라 보고서 작성의무가 있는 보건복지위원회 전문위원이다. 보건복지위원회 전문위원은 위원회 공무원으로서 수석전문위원은 차관보급이고 전문위원은 이사관으로 관련분야 전문가로 임명된다. 이들은 상임위원회에 소속되어 법률안 심사에 필요한 검토보고서 작성뿐만 아니라 수정안 및 위원회제출 대안의 초안을 마련하는 등 심사에 필요한 제반 작업을 수행한다.

또한 ‘양승조 의원안’에 대한 검토보고서의 정보 수요자는 본회의 전체 의원(보건복지위원회, 법안심사소위원회, 법제사법위원회 의원 포함)이다.

### 나. 정보제공내용

전문위원의 검토보고서는 특별한 사정이 없는 한 해당 법률안의 위원회 상정일 48시간 전까지 소속 위원에게 배부하고(국회법 § 58⑨) 의안정보시스템에 게재하여야 한다. 이 검토보고서는 소속 위원이 안전을 용이하고 능률적으로 심사할 수 있도록 위원회에서 심사할 안전에 대하여 제안이유, 문제점, 이해득실, 그 밖에 필요한 사항을 조사·분석하여 작성한 보고서이다(국회사무처, 2016: 99).

‘양승조 의원안’과 관련하여 보건복지위원회 전문위원은 2017년 8월 중에 소관부처 담당부서의 협조를 통해 수집한 타 부처 등 관련기관 및 단체의견과 전문위원의 검토의견을 담은 ‘전문위원 검토보고서’를 작성하여 보건복지위원회 소속 위원에게 배부하였다(국회 의안정보시스템, 2020e).

동 보고서 내용 중 전문위원의 검토의견에서는 “구체적인 사업내용을 법률안에 담는 것이 입법경제적이지 못하고 개발원이 정부로부터 수탁하는 사업까지 법률에 규정하는 것은 상황에 따라 지정을 취소할 수 있는 개별법 취지에 부합하지 않는다”는 다소 부정적인 의견을 내었다(국회 의안정보시스템, 2020e).

## 6. 법안심사소위원회 심사를 위한 정부의견 제출

### 가. 정보 공급자 및 수요자

‘양승조 의원안’에 대한 정부의견의 정보 공급자는 소관부처 담당부서이다. 한국장애인개발원은 보건복지부로부터 설립인가를 받은 공공기관으로서 소관부처 담당부서인 보건복지부 장애인정책국의 예산 및 업무에 대한 관리 감독을 받기 때문에 소관부처 담당부서는 기관의 비전·사업과 예산 상황 등에 대한 깊은 이해를 바탕으로 법률개정에 대한 전문성 있는 의견을 제공할 수 있다.

또한 ‘양승조 의원안’에 대한 정부의견의 정보 수요자는 보건복지위원회 전문위원, 입법조사관, 법안심사소위원회 의원이다.

### 나. 정보제공내용

소관부처 담당부서는 ‘양승조 의원안’에 대한 정부의견으로 2018년 2월 중에 ‘소관부처 검토의견서’를 작성하여 위원회 행정실 입법조사관에게 제출하였다.

동 의견서 내용 중 검토의견에서 정부(소관부처)의 기본입장은 “증가하는 장애인 복지사업을 수행하고 있는 한국장애인개발원의 안정적 사업수행을 위하여 명확한 법적 근거 마련 등을 위한 개정의견에 공감하지만 개발원이 실제 수행하고 있는 사업 및 역할 확대를 위해 필요한 사업의 법적근거를 부여하는 방향으로 업무범위를 재조정 필요가 있다”고 하였고, 구체적으로 사업목적 및 사업내용의 수용여부에 대해서는 아래 <표 2>의 ‘쟁점별 검토의견’을 제시하였으며, 이에 대하여는 이후 법안심사소위원회 심사에서 정부(소관부처)가 제시한 의견 대부분이 수용되었다.

<표 2> 쟁점별 검토의견

주요내용	검토의견
○ (안 제29조의2제1항) 장애인 관련 조사연구평가 및 정책개발·복지진흥재 활동 및 체육 진흥 등을 위하여 장애인개발원을 설립함	<수정수용> ○ 현행법이 장애인 관련 평가 업무를 개발원의 업무로 규정하고 있지 않고, 장애인시설 평가 등의 업무를 실제 수행하고 있지 않으므로 개발원 사업으로 명시 곤란 ○ 장애인건강권법령에서 중앙장애인보건의료센터

주요내용	검토의견
	가 재활운동 및 체육 등의 장애인건강보건관리 사업 총괄 지원을 수행토록 규정하여 개발원 사업으로 명시 곤란 - 또한 문체부 산하 대한장애인체육회에서 장애인 체육 관련 조사·연구·평가 및 정책개발 업무를 수행하고 있어 개발원의 역할이 미미하고 업무중복 등 우려
○ (안 제29조의2제2항) 개발원의 업무 수행 범위를 정함(제1호~제16호)	<수정수용> ○ 개발원이 실제 수행하고 있는 업무 및 역할 확대를 위해 필요한 사업에만 법적근거를 부여하는 것에 동의 - 그 외에 업무중복 또는 개발원의 역할로 부적합한 사업은 수용 곤란
- 장애인복지증진을 위한 중장기 발전 계획 수립(제2호)	<수용곤란> - 중장기 발전계획은 정책사항으로 특정기관의 업무로 제한하는 것은 바람직하지 않고, 제1호의 장애인복지에 관한 조사연구 및 정책개발 기능과 중복
- 재활운동 및 체육의 진흥을 위한 사업(제10호)	<수용곤란> - 장애인 재활운동 및 체육 진흥 업무에 대한 개발원의 역할 미미 및 문체부 산하 대한장애인체육회에서 장애인 체육활동 관련 업무 수행
- 보조기기 지원과 활용촉진을 위한 사업(제12호)	<수용곤란> - 품질관리 실시 등 보조기기 업무는 국립재활원에서 수행하고 있으므로 개발원의 업무로 부적절
- 발달장애인과 장애아동의 권리보장 및 복지지원을 위한 발달재활서비스 인력자격 및 서비스품질 관리, 장애아동지원센터, 발달장애인지원센터 운영 등(제14호)	<수용곤란> - 발달장애인지원센터, 장애아동지원센터는 관련 법률에서 공공기관에 위탁할 수 있도록 하고 있어 개발원의 고유업무로 명시하는 것은 부적절함
- 제1호부터 제15호까지의 사업에 딸린 업무로 정관으로 정하는 사항(제16호)	<수용곤란> - 각 호에서 구체적으로 규정하고 있는 주요사업의 부수적인 업무를 또다시 정관으로 정할 수 있도록 하여 정관 규정만으로 개발원의 목적사업이 확대될 가능성과 이로 인한 관리 감독 곤란 우려
○ (안 제29조의2제3항) 국가, 지자체가	<수정수용> ○ 개발원에 대해서는 민간보조사업으로 경비가 지

주요내용	검토의견
개발원의 사업 및 운영에 드는 경비의 보조 및 출연할 수 있으며, 「조세특례제한법」에 따라 조세 감면 및 기부된 재산에는 소득계산 특례 적용	원되고 있으므로 출연금 지원은 부적합 ○ 개별법상 세제지원 규정이 있더라도 조특법상 규정 없이는 세제지원이 불가하여 조특법 관련 규정 삭제 * 조특법에 따라 개발원의 임차료 수익을 비용으로 처리하는 등 고유목적사업준비금 손금산입 특례가 적용(제74조) * 법인세법에 따라 개발원은 지정기부금 단체로 지정되어 기부금을 비용으로 처리할 수 있는 숨금불산입 특례가 적용되고 있음(제24조, 시행령 제36조, 시행규칙 제18조 및 별표 6의2)

자료: 소관부처 담당부서와의 협의자료를 참조하여 연구자가 정리

## 7. 법안심사소위원회 심사를 위한 전문위원 심사참고자료 제출

### 가. 정보 공급자 및 수요자

‘양승조 의원안’에 대한 전문위원 심사참고자료의 정보 공급자는 보건복지위원회 전문위원이며 정보 수요자는 법안심사소위원회 의원이다.

### 나. 정보제공내용

보건복지위원회 전문위원은 2018년 2월중 ‘전문위원 검토보고서’, ‘양승조 의원안과 최경환 의원안이 보건복지위원회에 회부된 이후 처음 상정된 첫 번째 전체회의에서의 대체토론 내용’ 및 ‘소관부처 검토의견서’ 등을 참조하여 ‘양승조 의원안’과 ‘최경환 의원안’을 병합하여 정리한 ‘법안심사소위 심사참고자료’를 작성하여 법안심사소위원회 소속 의원들이 심사에 활용할 수 있도록 제출하였다.

이때 ‘양승조 의원안’과 ‘최경환 의원안’ 등 2건의 법률 개정안에 대한 병합의견을 제시한 이유는 한국장애인개발원의 설립근거법 개정을 위해 2017년 5월 31일 양승조 의원이 대표 발의한 「장애인복지법」 일부개정법률안<sup>9)</sup> 발의 직전인 2017년 5월 24일에 유사한 내용의 「장애인복지법」 일부개정법률안<sup>10)</sup>이 최경환 의원에 의하여

9) 「장애인복지법」 일부개정법률안(양승조의원 대표발의), 의안번호 7129, 발의연월일 2017.5.31.

10) 「장애인복지법」 일부개정법률안(최경환의원 대표발의), 의안번호 7007, 발의연월일 2017.5.24.

대표발의(이하 “최경환 의원안”) 되었기 때문이다.

동 자료 내용 중 검토의견에서 “한국장애인개발원의 설립근거와 사업범위를 법률에 규정하는 것은 사업의 안정적인 수행에 기여할 수 있다는 측면에서 타당하다”고 하였고, ‘수정의견’으로 “양 개정안 중 최경환 의원안은 업무를 연구중심으로 한정하고 있어 개발원의 정관과 위탁사업을 총 망라하고 있는 양승조 의원안을 중심으로 업무범위 등을 정비하여 수정의견 제시”한다고 하였다. 또한 아래 <표 3>과 같이 양 개정안을 병합하여 ‘전문위원 수정의견’으로 정리한 각 조문별 ‘조문자료’를 법안심사소위원회에 제출하였다.

<표 3> 조문자료

최경환의원안	양승조의원안	전문위원 수정의견
제29조(복지 연구 등의 진흥) ①(생략)	제29조(복지 연구 등의 진흥) ①(생략)	
②(생략)	제29조의2(재단법인 한국장애인개발원의 설립 등) ① 제29조에 따른 장애인 관련 조사·연구·평가 및 정책개발·복지진흥·재활운동 및 체육 진흥 등을 위하여 재단법인 한국장애인개발원(이하 “개발원”이라 한다)을 설립한다.	제29조의2(한국장애인개발원의 설립 등) ① 제29조에 따른 장애인 관련 조사·연구 및 정책개발·복지진흥 등을 위하여 한국장애인개발원(이하 “개발원”이라 한다)을 설립한다.
③ 개발원은 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 장애인복지 관련 조사·연구·평가 및 정책 개발 2. 장애인복지 진흥 및 재활체육진흥 사업의 개발 및 운영 3. 장애인복지 증진을 위한 중장기 발전 계획 수립 4. 장애인복지 정책 관련 자료 수집 및 구축 5. 장애인복지 정책 과제에 대한 여론 수렴 6. 장애인복지 관련 국내외 전문가와의 정보교류 및 공동 연구	② 개발원은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 장애인복지에 관한 정보의 수집·분석·관리, 조사·연구 및 정책개발 2. 장애인복지증진을 위한 중장기 발전계획 수립 지원 3. 편의증진 등 장애인복지 관련 교육, 홍보, 컨설팅 4. 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제9조부터 제10조까지에 따른 중증장애인생산품 생산시설 지정심사 지원, 같은 법 제12조에 따른 중증장애인생산품 업무수행기관의 업무 5. 이 법 제21조에 따른 중증장애인직업재활지원 6. 이 법 시행령 제13조의2에 따른 장애인일자리 개발·지원 7. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제13조에 따른 편의시설 설치 촉진을 위한 자문 및 기술지원 8. 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 및 「교통약자의 이동편의 증진법」에	② 개발원은 법인으로 한다. ③ 개발원은 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. 장애인복지에 관한 정보의 수집·분석·관리, 조사·연구·정책개발 및 국제개발 등의 국제협력 사업 2. 장애인에 대한 사회적 인식개선 등 장애인복지 관련 교육, 홍보, 컨설팅 3. 중증장애인 직업재활지원 및 재정지원 장애인일자리 개발·지원 4. 중증장애인생산품에 대한 공공기관의 우선구매 촉진 지원 5. 편의시설 설치 기술지원, 장애물 없는 생활환경 인증 사업 등 장애인 편의증진 사업 6. 장애인 재난안전 대응 지침 개발 및 보급 등 장애인 안전대책 강화를 위한 사업 7. 그 밖에 장애인 복지와 관련하여

최경환의원안	양승조의의원안	전문위원 수정의견
<p>7. 국기와 지방자치단체, 공공기관 및 민간단체 등에서 위탁하는 사업</p> <p>8. 그 밖에 개발원의 목적달성을 위하여 필요한 사업</p> <p>④ (생략)</p> <p>부 칙</p> <p>이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.</p>	<p>따른 장애물 없는 생활환경을 위한 사업</p> <p>9. 장애인복지에 관한 국제개발 등의 국제협력 사업</p> <p>10. 전문인력 양성·교육·훈련, 프로그램 개발, 인식개선 및 서비스 지원체계 구축 등 재활운동 및 체육의 진흥을 위한 사업</p> <p>11. 장애인 재난안전 대응 지침 개발 및 보급 등 장애인 안전대책 강화를 위한 사업</p> <p>12. 보조기기 지원과 활용촉진을 위한 사업</p> <p>13. 강사 등 전문인력 자격관리 및 데이터베이스 구축, 교육 프로그램 인증 등 이 법 제25조에 따른 사회적 인식개선을 위한 사업</p> <p>14. 발달장애인과 장애아동의 권리보장 및 복지지원에 관한 다음 각 목의 사업</p> <p>가. 발달재활서비스 제공인력 자격 관리 및 서비스 품질 관리</p> <p>나. 「장애아동 복지지원법」 제8조에 따른 중앙장애아동지원센터 및 같은 법 제9조에 따른 지역장애아동지원센터의 운영</p> <p>다. 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제33조에 따른 발달장애인지원센터의 운영</p> <p>라. 그 밖에 발달장애인과 장애아동의 권리보장 및 복지 지원을 위하여 필요한 사업</p> <p>15. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 사업 및 보건복지부장관 또는 지방자치단체의 장이나 그 밖의 자로부터 위탁받은 사업</p> <p>16. 제1호부터 제15까지의 사업에 딸린 업무로서 정관으로 정하는 사항</p> <p>③ 국기와 지방자치단체는 개발원의 사업 및 운영에 드는 경비를 보조 또는 출연할 수 있으며, 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 조세를 감면하고 개발원에 기부된 재산에는 소득계산의 특례를 적용한다.</p> <p>④ 개발원에 대하여 이 법과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규정한 사항을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>부 칙</p> <p>제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조(재단법인 한국장애인개발원에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 「장애인복지법」 제29조제</p>	<p>국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업</p> <p>④ 국기와 지방자치단체는 개발원의 운영 및 사업에 드는 경비를 보조할 수 있다.</p> <p>⑤ (양승조의의원안과 같음)</p> <p>부 칙</p> <p>제1조(시행일) (양승조의의원안과 같음)</p> <p>제2조(한국장애인개발원에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정</p>

최경환의원안	양승조의원안	전문위원 수정의견
	2항에 따라 설립·운영되고 있는 재단법인 한국장애인개발원은 이 법 제29조의2제1항에 따라 설립된 재단법인 한국장애인개발원으로 본다.	에 따라 설립된 재단법인 한국장애인개발원은 제29조의2제1항의 개정규정에 따라 설립된 한국장애인개발원으로 본다.

자료: 보건복지위원회 및 소관부처 담당부서와의 협의자료를 참조하여 연구자가 정리

## 8. 법안심사소위원회 심사 시 참여자 의견 개선

### 가. 정보 공급자 및 수요자

‘양승조 의원안’에 대한 참여자 의견 개선의 정보 공급자는 보건복지위원회 법안심사소위원회 의원, 보건복지위원회 전문위원, 소관부처 차관이고, 정보 수요자는 보건복지위원회의 법안심사소위원회 의원이다.

### 나. 정보제공내용

법안심사소위원회는 소속 의원을 비롯하여 위원회 전문위원과 입법조사관 그리고 소관부처 및 관련부처 차관, 관계 실·국장 및 과장, 실무자 등이 참여하여 법률안의 제출배경 및 취지와 조문별로 상세한 심의가 이루어지는 실무중심의 기구이며, 관련 전문가들의 의견을 들을 수 있도록 하고 있어 현재 우리 국회의 법안 심의에 있어 핵심적인 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다(권은실·이영환(2012): 322).

또한 법안심사소위원회는 회부된 법률안에 대하여 수정안·대안의 제시뿐만 아니라 위원회안의 기초 등을 행한다(국회사무처, 2016: 101). 즉 유사한 법안들을 하나의 대안으로 묶어 처리하는 ‘병합심사’가 이루어지는 경우 당초 발의한 법률안은 ‘대안반영 폐기’되고 위원회가 제출한 대안이 채택되는 경우가 있는데, 이때 ‘위원회 제출 대안’이란 원안의 취지를 변경하지 않는 범위에서 그 내용의 수정이나 체계를 다르게 하여 원안을 대신할 만한 안으로 제출하는 것이다(고문현, 2018: 14).

2017년 6월 1일 ‘양승조 의원안(17.5.31.발의)’의 보건복지위원회 회부 이후 경과를 살펴보면, 2017년 8월 23일 제20대 국회 제353회 보건복지위원회 1차 전체 회의에서 ‘양승조 의원안(17.5.31.발의)’과 유사내용의 ‘최경환 의원안(17.5.24.발의)’이 상정되어 법안심사소위원회에 회부가 의결되었고, 2017년 9월 19일 국회

제354회 제1차 및 제2차 법안심사소위원회가 개최되었으나 이때 상정이 되지 않았고, 2017년 11월 21일 제354회 제3차, 11월 22일 제4차, 11월 23일 제5차 법안심사소위원회에서는 상정은 되었으나 상정안건 심사순서가 후순위에 있어 시간부족으로 심사조차 못했다. 이후 2017년 12월 18일 제355회 제1차 법안심사소위원회에서도 상정이 되지 않았으며, 2018년 2월 21일 제356회 제1차 법안심사소위원회에 상정되어 다음날인 2018년 2월 22일 제2차 회의에서야 ‘양승조 의원안’ 및 ‘최경환 의원안’ 2건의 법률 개정안이 심사가 되었다. 심사절차는 안건상정 후 전문위원 검토보고, 소관부처 차관의견 청취, 축조심사, 법률안 의결 순으로 진행이 되었다. 이때 전문위원은 ‘법안심사소위 심사참고자료’를 바탕으로 제안이유, 주요내용, 검토의견 및 ‘양승조 의원안’ 및 ‘최경환 의원안’을 병합하여 정리한 조문별 ‘전문위원 수정의견’을 보고하였고, 소관부처 차관은 “전문위원이 제시한 ‘법안심사소위 심사참고자료’의 검토의견과 전문위원 수정의견에 동의한다.”고 하였다.

법안심사소위원회의 축조심사 시 아래 <표 4>의 ‘사업내용 변경내역’과 같이 ‘법안심사소위 심사참고자료’의 ‘전문위원 수정의견’ 중 사업내용에 대하여 일부 의원의 의견으로 “「장애인복지법」 제29조의2 제3항제5호의 ‘장애물 없는 생활환경 인증사업’이 한국장애인개발원만이 지정되어 운영하는 것이 아니다.”라는 지적이 있었고, 이에 대하여 의원 간에 토론을 통해 동 내용을 ‘장애물 없는 생활환경 조성’으로 수정하는 것으로 협의가 되었으며, 이를 반영하여 ‘위원회제출 대안(18.5.28. 제안)’을 채택하는 것으로 의결하였다. 또한 병합심사 대상인 ‘양승조 의원안(17.5.31. 발의)’과 ‘최경환 의원안(17.5.24. 발의)’은 대안 반영 폐기하는 것으로 의결을 하였다 (국회사무처, 2018a: 7~9).

<표 4> 사업내용 변경내역

전문위원 수정의견	위원회제출 대안
제29조의2(한국장애인개발원의 설립 등) ① ~ ② (생략)	제29조의2(한국장애인개발원의 설립 등) ① ~ ② (좌동)
③ 개발원은 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. 장애인복지에 관한 정보의 수집·분석·관리, 조사·연구·정책개발 및 국제개발 등의 국제협력 사업	③ 개발원은 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. (좌동)

전문위원 수정의견	위원회제출 대안
2. 장애인에 대한 사회적 인식개선 등 장애인복지 관련 교육, 홍보, 컨설팅	2. (좌동)
3. 중증장애인 직업재활지원 및 재정지원 장애인일자리 개발·지원	3. (좌동)
4. 중증장애인생산품에 대한 공공기관의 우선구매 촉진 지원	4. (좌동)
5. 편의시설 설치 기술지원, 장애물 없는 생활환경 인증 사업 등 장애인 편의증진 사업	5. 편의시설 설치 기술지원, 장애물 없는 생활환경 조성 등 장애인 편의증진 사업 지원
6. 장애인 재난안전 대응 지침 개발 및 보급 등 장애인 안전대책 강화를 위한 사업	6. (좌동)
7. 그 밖에 장애인 복지와 관련하여 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업	7. (좌동)
④ ~ ⑤ (생략)	④ ~ ⑤ (좌동)
부칙 제1조 ~ 제2조 (생략)	부칙 제1조 ~ 제2조 (좌동)

출처: 국회사무처, 2018a, 『국회 제356회-보건복지소위 제2차 회의록』, (2018년 2월 22일) pp.7~9.

## 9. 본회의 심의 시 상임위원회의 심사 정보제공

### 가. 정보 공급자 및 수요자

‘위원회제출 대안’에 대한 심사정보의 정보 공급자는 소관 상임위원회(보건복지위원회) 위원장이고, 정보 수요자는 본회의 전체 의원이다.

### 나. 정보제공내용

본회의는 안건을 심의할 때 그 안건을 심사한 소관 상임위원회 위원장의 심사보고를 듣고 질의·토론을 거쳐 표결한다(국회법 § 93). 이때 재적위원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다(국회법 § 109).

‘심의’란 회의체에서 회의 형식에 따라 안건의 내용을 심사하고 논의함을 의미하는데, 현행 「국회법」에서는 본회의의 심사·논의를 ‘심의’라 하고 위원회의 안건에 대한 검토·논의는 ‘심사’라는 용어로 구별하여 사용하고 있다(국회사무처, 2016: 137).

본회의에서 법률안에 대하여 상임위원회 위원장은 소관 상임위원회에서 심사를 마친 안건이 본회의에서 의제가 되었을 때에는 위원회의 심사경과 및 결과와 소수의견 및 관련위원회의 의견 등 필요한 사항을 본회의에 보고하며, 이 경우 다른 위원으로 하여금 보고를 하게 할 수 있다(국회법 § 67①②). 이때 본회의 순서는 안건상장, 소관 상임위원회 위원장(일반적으로 위원장 대리 국회의원)의 심사보고 및 제안설명(일반적으로 서면으로 대체), 질의 및 토론(의원신청이 있는 경우), 표결을 통한 최종 법률안 의결 순으로 진행이 된다. 이때 심의는 제안된 안건을 소관 상임위원회별로 구분하여 진행이 된다.

‘위원회제출 대안’에 대한 안건은 2018년 2월 22일 제20대 국회 제356회 제2차 법안심사소위원회와 보건복지위원회 제3차 전체회의 심사를 통과한 이후, 2018년 5월 28일 제360회 법제사법위원회 제2차 전체회의 심사완료 후에, 동 일자로 제20대 국회 제360회 제5차 국회본회의에 상정되었으며, 보건복지위원회 위원장을 대리하여 김승희 의원이 심사보고 및 제안설명을 하였다(국회사무처, 2018b: 7, 28~29, 94, 123).

심사보고 및 제안설명 자리에서 김승희 의원은 “위원회 제출 장애인복지법 일부개정법률안은 양승조 의원, 최경환 의원이 각각 대표 발의한 2건의 법률안을 통합 조정한 것으로 그 주요 내용은 한국장애인개발원의 설립 근거를 마련하고 실제 수행되고 있는 사업을 고려하여 개발원의 사업 범위를 정비하는 것입니다”라고 하여 원안 내용과 함께 심사경과도 동시에 설명하였다. 다음으로 별도의 질의·토론은 없었고 표결에 따라 ‘위원회제출 대안’에 대하여 원안가결이 되었다. 또한 대안 반영에 따라 폐기하여 위원회에서 본회의에 부의할 필요가 없다고 의결한 ‘양승조 의원안’과 ‘최경환 의원안’에 대한 보고도 하였는데, 보고는 회의록에 ‘【보고사항】’의 ‘○의안심사’ 항목에 발의내용을 기재하는 방식으로 하였다(국회사무처, 2018b: 7, 28~29, 94, 123).

## V. 연구결과

### 1. ‘양승조 의원안’ 심사 과정의 주요 정보제공과정 검토

본 연구를 통해 ‘양승조 의원안’의 심사 사례를 중심으로 정보확산이론의 핵심 행태요인인 전문성 관점에서 법률 개정안 준비 단계부터 본회의 심의 의결까지 정보제공 단계별로 정보 공급자 및 수요자, 정보제공내용 등 정보제공과정에 대하여 검토한 결과 아래 <표 5>에서와 같이 8단계의 주요 정보제공과정이 확인되었다.

<표 5> ‘양승조의원안’ 심사 사례에 대한 8단계 정보제공과정

정보제공단계(시기)	정보공급자	정보수요자	정보제공내용
1. 법률 개정안에 대한 준비단계에서 이해관계자 의견 수렴 (2016.8.31.~2016.12.6.)	장애인단체	대표발의 의원실	대표발의 의원실이 한국장애인개발원과 협조하여 마련한 당초 ‘법률 개정안’ 초안에 대하여 장애인단체는 재활운동 및 체육진흥을 위한 사업 등 7가지 사업내용을 추가로 제안
2. 대표발의 의원실의 법률 개정안 제안(발의·제출) (2017.5.31.)	대표발의 의원실	본회의 전체 의원(보건복지위원회, 법안심사소위원회, 법제사법위원회 의원 포함)	국회의장에게 제출하는 의안원문에 법률개정 필요성과 장애인복지에 관한 정보의 수집·분석·관리, 조사·연구 및 정책개발 등 새로 조문으로 신설되는 16가지 사업내용 제안
3. 국회예산정책처의 비용추계 정보제공 (2017.6.7.)	국회예산정책처	대표발의 의원실, 보건복지위원회 의원, 법안심사소위원회 의원	개정안의 시행으로 추가재정소요가 발생할 것으로 예상되지만, 향후 개정안에 따른 사업내용 및 범위 등을 구체적으로 예측하기 어려움을 이유로 비용추계서 미첨부사유서로 회답
4. 보건복지위원회 전문위원의 검토 보고서 제출 (2017.8월중)	보건복지위원회 전문위원	본회의 전체 의원 (보건복지위원회, 법안심사소위원회, 법제사법위원회 의원 포함)	“구체적인 사업내용을 법률안에 담는 것이 입법 경제적이지 못하고 개발원이 정부로부터 수탁하는 사업까지 법률에 규정하는 것은 상황에 따라 지정을 취소할 수 있는 개별법 취지에 부합하지 않는다”는 전문위원 검토의견 제시

정보제공단계(시기)	정보공급자	정보수요자	정보제공내용
5. 법안심사소위원회 심사를 위한 정부 의견 제출 (2018.2월중)	소관부처 담당부서	보건복지위원회 전문위원, 입법조사관, 법안심사소위원회 의원	“양승조 의원안에 대하여 개정의견에 공감하나 개발원이 실제 수행하고 있는 사업 및 역할의 방향으로 업무범위를 재조정할 필요가 있다”며 사업내용 쟁점별로 수용여부에 대한 정부(소관부처) 의견 제시
6. 법안심사소위원회 심사를 위한 전문위원 작성 심사참고자료 제출 (2018.2월중)	보건복지위원회 전문위원	법안심사소위원회 의원	“한국장애인개발원의 설립근거와 사업범위를 법률에 규정하는 것은 사업의 안정적인 수행에 기여할 수 있다는 측면에서 타당하다”는 ‘전문위원 검토의견’을 제시하고, ‘양승조 의원안’을 중심으로 ‘최경환 의원안’을 병합하여 정리한 ‘전문위원 수정의견’ 제시
7. 법안심사소위원회 심사 시 참여자 의견 개진 (2018.2.22.)	법안심사소위원회 의원, 보건복지위원회 전문위원, 소관부처 차관	법안심사소위원회 의원	‘전문위원 수정의견’에 대하여 정부(소관부처 차관)가 동의하는 가운데 사업내용 중 ‘장애물 없는 생활환경 인증사업’을 ‘장애물 없는 생활환경 조성’으로 수정하는 것으로 협의가 되어 이를 반영한 ‘위원회제출 대안’을 채택하고 ‘양승조 의원안’과 ‘최경환 의원안’을 대안 반영 폐기하는 것으로 의결
8. 본회의 심의 시 상임위원회 심사 정보 제공 (2018.5.28.)	소관 상임위원회 (보건복지위원회) 위원장	본회의 전체 의원	보건복지위원회 위원장을 대리한 김승희 의원이 “위원회제출 대안은 양승조, 최경환 의원안을 통합 조정한 것으로 그 주요내용은 한국장애인개발원의 설립근거를 마련하고 실제 수행하고 있는 사업을 고려하여 개발원의 사업범위를 정비하는 것입니다” 라고 보고

## 2. 연구문제 분석결과

‘양승조 의원안’ 심사 과정의 8단계의 주요 정보제공과정에 대하여 분석한 결과, 첫 번째 연구문제 “‘양승조 의원안’ 사례에 대한 정보제공과정은 정보확산이론으로 설명될 수 있는가?”에 대하여는 정보확산이론에 따른 전문성 행태의 관점에서 볼 때 한국장애인개발원의 법적기능과 역할에 대하여 다양한 의견이 있는 가운데 장애인

단체 등 현장, 정부, 전문위원 검토 등 다양한 주체의 의견이 「국회법」이나 그간 관행화된 업무처리절차에 의해 정보화하여 법률안 심사에 반영되고, 법안심사소위원회의 전문적인 검토를 통해 최적의 위원회제출 대안으로 통합되어 본회의에 제공되었다. 따라서 상임위원회가 본회의의 합리적 의사결정을 위한 전문성을 기초로 하는 정보제공을 한다는 점에서 볼 때 ‘양승조 의원안’ 사례는 정보확산이론으로 설명되어지는 것으로 분석되었다.

두 번째 연구문제 “‘양승조 의원안’ 사례에 대한 정보제공과정이 정보확산이론으로 설명될 수 있다면 전문성 관점에서 어떠한 특성을 나타내는가?”에 대하여는 아래와 같은 특성을 가진 것으로 분석되었다.

첫째, 주요 정보제공단계를 살펴보면 법률 개정안 준비단계의 이해관계자 의견 수렴부터 본회의 심의 의결까지 각 단계마다 장애인단체, 대표발의 의원실, 국회예산정책처, 보건복지위원회 전문위원, 소관부처 담당부서, 보건복지위원회 위원장 및 의원, 법안심사소위원회 의원, 법제사법위원회 의원, 본회의 전체 의원 등 다양한 주체가 정보 공급자 또는 수요자로 위원회 제도 내에서 각 분야의 전문성을 갖고 분업화를 이루어 본회의에서 필요로 하는 전문화된 정보를 제공하는 것으로 나타났다.

둘째, 법률안 심사 과정에서 단계가 진행될수록 다양한 주체에 의해 정보가 제공될 뿐만 아니라 전 단계에서 제공된 정보는 이후 단계에서 심사를 통해 내용이 점차 정밀해지고 정확도가 높아진다. 실제로 ‘양승조 의원안’과 ‘최경환 의원안’은 보건복지위원회 첫 번째 전체회의에 동시에 상정되어 법안심사소위원회에 회부가 의결되고, 이후 전문위원은 양 개정안을 병합하여 ‘전문위원 수정의견’으로 정리한 ‘법안심사소위 심사참고자료’를 법안심사소위원회에 제출하고, 다음으로 법안심사소위원회에서 양 개정안을 병합한 ‘위원회제출 대안’을 채택한 이후 보건복지위원회 두 번째 전체회의와 법제사법위원회 의결을 거치는 과정을 살펴볼 때 심사 진행에 따라 단계별로 성숙해간다는 점을 알 수 있다. 결국 이러한 성숙 과정을 통해 본회의에서는 전체 참석의원이 수용할 수 있을 정도로 법안내용의 품질이 최고조에 이른 상황에서 심의가 이뤄지므로 법안심사소위원회나 소관 상임위원회에서 의결된 건은 본회의에서 대부분 가결이 된다.

셋째, 법률안 심사 과정 전 단계에서 정보의 수요자는 다음 단계에서 정보의 공급자가 될 수 있다. 일례로 법률 개정안에 대한 이해관계자 의견 수렴 단계에서 대표발의 의원실은 정보수요자이나 법률 개정안 제안 단계에서는 정보공급자의 위치에 선

다. 또한 법안심사소위원회의 심사 단계에서 소위원회 소속 의원 상호간 협의에 따라 법률안 내용이 확정되므로 소위원회 소속 의원은 정보공급자와 정보수요자가 동시에 될 수 있다. 이와 같이 각 단계에서 정보의 공급자 및 수요자는 자신의 위치에서 단순히 정보의 공급과 수요만을 하는 것이 아니라 법률안 내용의 품질을 제고하여 다시 제공하는 전달자 역할을 하고 있다.

넷째, 전문성 관점에서 가장 중요한 부분은 정부의 의견이다. ‘양승조 의원안’이 법률로서 반영될 수 있었던 가장 큰 이유는 정부(소관부처)가 법률준비 단계부터 장애인단체에 대한 이해관계자 의견수렴 과정에 같이 참여함으로써 개정 취지에 대하여 기본적인 공감을 갖게 되었고, 정부가 ‘양승조 의원안’의 일부 사업내용에 대하여 불수용 의견을 내었으나 이 또한 보건복지위원회 전문위원의 검토의견, 법안심사소위원회 심사를 거치면서 정부의견이 대부분 받아들여졌기 때문이다.

일반적으로 법안심사소위원회 회의록을 관찰해보면, 정부 측 행정관료는 법안 심의의 주요행위자가 아니라 배석자로서 참석하게 되지만, 의원들보다 더 중요한 영향을 미치는 것이 대부분이다. 의원들은 강한 비판과 반대를 통해 정부를 압박하지만 정부 측에서 이를 수용하지 않을 경우, 의안의 의결은 대부분 이루어지지 않기 때문이다. 이는 법안 심의에 있어서도 정부의 영향력은 사실상 막강하다는 것을 보여주는 것이다. 의원들이 심의하고 결정하는 회의체라 할지라도 실제 집행을 담당하는 정부의 동의 없이는 의안의 통과가 어렵다는 것을 보여주고 있다(권은실·이영환, 2012: 338). 이는 법률안 심사에 참여하는 모든 주체가 정부의 전문성을 인정한다는 것을 의미하므로 법률안 심사 과정에서 정부의 의견은 매우 중요하다.

## VI. 결론 : 시사점

본 연구를 통해 법률안 심사 과정은 정보확산이론이라는 한 가지의 ‘위원회 이론’ 내에서도 다양한 정보 공급자와 수요자들에 의해 다양한 방식으로 전문가 의견이 제출되고 검토된 후 정보화하여 국회 본회의까지 제공된다는 점을 알 수 있다.

한편 ‘양승조 의원안’ 사례분석은 정보확산이론 관점에서 주된 흐름을 확인할 수 있으나, 앞서 살펴본 바와 같이 법률 개정안 준비단계의 장애인단체에 대한 이해관계자 의견 수렴 과정에서 각 단체의 이해관계에 따라 설립목적과 사업내용을 조정하

점을 볼 때 이익분배이론과 같은 다양한 이익집단의 이해관계를 반영하는 경향도 확인되어 정도의 차이가 있을 뿐 복수의 ‘위원회 이론’의 관점이 적용될 수 있음을 보여주고 있다. 이는 한가지의 ‘위원회 이론’내 일정 이론도 타 이론과 상호보완적 작용을 통해 최적의 법률안으로 제출되어 본회의에서 의결된다는 점을 의미한다.

기존연구가 직관적으로 법률안 의결에 영향을 미치는 요인을 분석하는데 그친 반면 본 연구는 「장애인복지법」 일부개정법률안 중 대표사례인 ‘양승조 의원안’을 통하여 정보확산이론에 근거하여 정보 공급자와 수요자 등 구성요소와 정보제공내용 등 정보제공과정에 대하여 처음으로 분석함으로써 정보확산이론이 우리나라의 법률안 심사 과정에서 어떻게 설명될 수 있는지를 규명할 수 있다.

다만 본 연구에서는 분석범위를 「장애인복지법」 개정 1개 사례에 대한 정보제공과정에 한정하였으나, 후속연구를 통해 이외 다른 법률 개정안이나 다른 상임위원회의 사례까지 확대하여 정보제공 주체와 내용을 추가로 발굴하고 그 역할과 과정을 분석함으로써 법률안 심사의 효과성을 높일 수 있는 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 아래와 같이 몇 가지 사례를 고찰해볼 수 있다.

첫째, 의원입법을 준비하는 의원실에서는 먼저 국회입법조사처를 통해 제·개정 방향을 수립하고 국회사무처의 법제실을 통해 구체적인 법률안 검토의 입법지원을 받아야 하지만, 실제 의원발의 법률안 가운데 법제실을 거쳐 발의된 법률안은 절반 정도에 불과하다. 매년 법제실을 거쳐 발의된 법률안이 증가하고 있지만 나머지 절반 정도는 법제실의 정식 검토 없이 발의된다(박철, 2018: 64). 따라서 법제실 등과 같이 추가 발굴된 정보제공 주체에 대한 분석을 통해 법률안 심사 과정의 효과성 여부를 확인함으로써 이를 높이기 위한 다른 주체들과의 관계 모색도 가능할 것이다.

둘째, 「국회법」에 따라 상임위원회에 회부된 법률안에 대하여는 대 국민 의견수렴을 위해 10일 이상 입법예고를 하여야 하고(국회법§ 82의2) 입법예고에서 제출된 의견 중 법률안의 체계, 적용범위 및 형평성 침해 여부 등 중요한 사항은 소관 위원회의 전문위원이 위원회 또는 소위원회에 보고하여야 한다(법제처, 2017: 28). 그러나 그간 ‘양승조 의원안’ 사례를 포함한 대부분 사례에서 입법예고 마감 후 접수된 의견을 살펴보면 구체적 이유의 서술 없이 단순한 ‘찬성’ 또는 ‘반대’ 만 표시함으로써 위원회 심사에 유용한 정보를 제공할 수 없는 경우가 대부분이다. 이와 같이 입법예고를 통해 접수된 대 국민 의견이 중요한 입법정보임에도 불구하고 접수된 의견의 낮은 품질로 활용되지 못한 점에 대하여 정보확산이론에 따른 정보제공과정을 바탕

으로 추가분석을 통해 개선점을 확인함으로써 이에 대한 활성화 방안 모색도 가능할 것이다.

본 연구를 시작으로 정보확산이론에 따른 법률안 심사의 정보제공과정 논의가 활성화되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 고문현. 2018. “입법과정의 국회·정부 협력방안 – 의원입법 활성화에 따른 국회와 정부협력 방안: 최근 주요사회이슈에 관한 법안발의 및 통과 분석 중심으로” 『법제처』 2018 의원입법 세미나.
- 국회사무처. 2016. 『제20대 국회 국회의안편람』.
- 국회사무처. 2018a. 『국회 제356회-보건복지소위 제2차 회의록』. (2018년 2월 22일) pp.7~9.
- 국회사무처. 2018b. 『국회 제360회-국회본회의 제5차 회의록』 (2018년 5월 28일) pp.7, pp.28~29, pp.94, pp.123.
- 국회 의안정보시스템. 2020a. “의안검색-상세검색-제20대(2016-2020)” <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchDetail.do> (검색일 : 2020년 5월 29일).
- 국회 의안정보시스템. 2020b. “처리의안통계-제13대 국회(1988~1992). 제20대 (2016-2020)” [http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinish\\_Bill\\_Search.do](http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinish_Bill_Search.do) (검색일 : 2020년 5월 29일).
- 국회 의안정보시스템. 2020c. “[2007129]장애인복지법 일부개정법률안(양승조의원 등 10인) – 접수 – 의안접수정보 - 「의안원문」” <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>(검색일 : 2020년 5월 29일).
- 국회 의안정보시스템. 2020d. “[2007129]장애인복지법 일부개정법률안(양승조의원 등 10인) – 접수 – 의안접수정보 - 「비용추계서 미첨부 사유서」” <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>(검색일 : 2020년 5월 29일).
- 국회 의안정보시스템. 2020e. “[2007129]장애인복지법 일부개정법률안(양승조의원 등 10인) – 위원회 심사 – 소관위 심사정보 – 검토보고서 「장애인복지법 일부개정법률안 검토보고」” <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (검색일 : 2020년 5월 29일).
- 권은실·이영환. 2012. “국회 법안심의 의사결정 요인에 관한 연구-17대 국회 보건복지위원회, 산업자원위원회 법안심사 소위원회 회의록 분석을 중심으로” 『한국사회와 행정연구』 제23권 제1호. pp.317~341.
- 김내영·이현우. 2014. “법안심사소위원회의 영향력 분석 : 법안심의 결과를 중심으로”

- 『의정연구』 제20권 제2호(통권 제42호). pp.77~106. 박윤희·박명호. 2013.  
“의원발의 법안의 상임위원회 통과 결정요인 분석” 『의정논총』 제8권 제2호.  
pp.29~55.
- 김현정·박나라. 2020. “19대 국회 상임위원회 유형별 법안 가결 요인분석” 『국가정책연구』 제34권 제2호(통권 제2호). pp.61~92.
- 박윤희. 2014. “18대 국회 상임위원회 입법과정 사례 분석” 『한국정당학회보』 제13권 제2호(통권 27호). pp.219~254.
- 박철. 2018. “입법과정의 국회·정부 협력방안 – 의원입법 활성화에 따른 국회와 정부협력” 『법제처』 2018 의원입법 세미나.
- 법제처. 2017. 『2018 의원입법 지원업무 편람』.
- 손병권. 1999. “정당이익이론과 1961년도 미국 하원 규칙위원회 확대에 관한 투표 행태 분석” 『한국정치학회보』 제32권 제4호. pp.243~262.
- 이세정. 2018. “입법과정의 국회·정부 협력방안 – 국회의 법안심사 과정에서 정부의 역할과 개선방안: 부처간 조정과 국회 법안심사 단계 참여를 중심으로” 『법제처』 2018 의원입법 세미나.
- 장미경. 2016. “국회 소위원회 의사결정에 영향을 미치는 요인분석- 회의록에 나타나는 발언 행태를 중심으로” 국민대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 전진영·박찬욱. 2012. “제18대 국회 상임위원회의 입법권력 분석” 『의정논총』 제7권 제1호. pp.57~73.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 1993. Legislative Leviathan: Party Government in the House. Berkeley: University of California Press.
- Fenno, Richard. 1973. Congress in Committees. Boston: Little, Brown & Company.
- Kiewiet, D. Roderick and Matthew D. McCubbins. 1991. The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process. Chicago: The University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth A. 1978. The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House. Chicago: The University of Chicago Press.

Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast. 1995. "Positive Theories of Congressional Institutions." Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, eds. *Positive Theories of Congressional Institutions*. . Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Sinclair, Barbara. 1986). *The Role of Committees in Agenda Setting in the U.S. Congress*, *Legislative Studies Quarterly* 11(1): 35~45.

## Analysis of the review process of the National Assembly legislation explained by the committee informational theory – Focusing on the revision of the grounds for establishing the Korea Disabled People’s Development Institute –

Choi, Woongseon\*

### Abstract

This study analyzed the information provision process from the preparation of the amendment to the resolution of the plenary session from the perspective of the professionalism of committee informational theory, focusing on the review case of the revision of the foundation law for the establishment of the Korea Disabled People’s Development Institute. As a result of the analysis, while the major information provision process in the eighth step was confirmed, it was analyzed that this case could be explained as committee informational theory by reflecting the opinions of various subjects in the review and providing them to the plenary session. In addition, various subjects are divided into divisions with expertise as information providers or consumers to provide the necessary information for the plenary session. As the screening step progresses, the content of the information becomes more precise and more accurate. Four characteristics were analyzed, such as the role of a messenger that improves the quality of products and provides them again, and the opinion of the government appears to be very important in the review process.

Field: SA0113. Legislation

Key Words: The committee informational theory, Bill screening process,  
Legislation review subcommittee, Standing committee

---

\* Director General of Management, Korea Disabled People’s Development Institute, Ph.D in Rehabilitation

