

## 법안심사소위원회 심사권한 규정의 법적 개선방안 - 임대차 3법 개정사례를 중심으로 -

최웅선\*

### 국문초록

본 연구는 제21대 국회의 임대차 3법 개정을 위한 법안심사 중에 법안심사소위원회가 설치되지 않은 상황에서 상임위원회에 안건으로 상정된 법률안의 소위원회 회부에 대한 규정이 임의조항인지 의무조항인지에 대한 논란이 제기됨에 따라, 선행연구 검토와 함께 미국의회와 우리나라 국회의 법안심사소위원회 제도의 역사와 국회법상 성격을 살펴보고, 임대차 3법 개정 사례를 통하여 제기된 논란을 분석함으로써 법안심사소위원회의 안정적 운영을 위한 법적 개선방안을 제시하고자 하였다. 결론으로 법안심사소위원회의 의무설치와 함께, 법률안의 심도 있는 심사를 위해 소위원회 회부를 원칙으로 하되, 위원장이 교섭단체의 간사와 협의하여 필요하다고 인정하는 때에는 의결로 상임위원회 전체회의에서 심사할 수 있도록 하는 것이 필요하며, 이를 위하여 국회법 제57조 제2항의 법안심사소위원회 설치를 의무조항으로 변경하고, 제58조 제2항의 안건 심사 시 소위원회 회부 의무조항에는 단서로 시급성 등을 고려해 필요한 경우 교섭단체의 간사와 협의하여 의결로 회부하지 않을 수 있다는 내용을 추가하는 법률개정을 제시하였다.

국가과학기술표준분류: SA0113, 입법

주제어 : 임대차 3법, 법률안 심사, 법안심사소위원회, 상임위원회

## I. 서론

우리나라의 법률안 심사는 상임위원회와 법안심사소위원회를 중심으로 운영되고 있다. 위원회의 심사는 위원 전원이 참석한 전체회의에서 하는 것이 원칙이나, 전체로서 본회의나 위원회는 규모가 너무 크기 때문에 안건 규모가 계속 증가하는 상황에서 계류된 의안을 충분하고 신중하게 심사하거나 상세하게 논의하기 어렵다. 따라서 의회업무를 효과적으로 수행하기 위하여 소위원회 제도가 발달하기에 이르렀다(국회사무처, 2011: 141).

우리나라의 소위원회 제도 중 가장 활성화된 영역은 법안심사소위원회이다. 이는 아래 <표 1>에서와 같이 의원 발의나 정부가 제출하는 법률안 규모가 매 국회 때마다 큰 폭으로 증가함에 따라 법률안 심사를 전담하는 법안심사소위원회의 역할이 지속적으로 확대되어 왔기 때문이다.

<표 1> 발의주체별 법률안 접수 추이

(단위: 건)

구분	제14대 (1992 ~1996)	제15대 (1996 ~2000)	제16대 (2000 ~2004)	제17대 (2004 ~2008)	제18대 (2008 ~2012)	제19대 (2012 ~2016)	제20대 (2016 ~2020)
의원발의	252 (27.9%)	806 (41.3%)	1,651 (65.9%)	5,728 (76.5%)	11,191 (80.4%)	15,444 (86.7%)	21,594 (89.5%)
위원장 제출	69 (7.7%)	338 (17.3%)	261 (10.4%)	659 (8.8%)	1,029 (7.4%)	1,285 (7.2%)	1,453 (6.0%)
정부제출	581 (64.4%)	807 (41.4%)	595 (23.7%)	1,102 (14.7%)	1,693 (12.2%)	1,093 (6.1%)	1,094 (4.5%)
총계	902	1,951	2,507	7,489	13,913	17,822	24,141

자료 : 국회 의안정보시스템, 2020a, “제14대(1992-1996) 제20대(2016-2020) 처리의안통계”  
<http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do> (검색일 : 2021년 5월 31일).

이에 발맞추어 우리나라 국회는 국회법 제57조(소위원회) 및 제58조(위원회의 심사) 개정을 통하여 소위원회 회의 공개 및 축조심사 의무화(개정 2000.2.16.), 법안심사소위원회의 설치근거 마련 및 월 2회 이상 개최 의무화, 안건의 소위원회 회부 의무화(개정 2019.4.16.), 법안심사소위원회 월 3회 이상 개최 의무화로 확대(개정

2020.12.22.) 등 법안심사소위원회가 제 기능을 다하도록 법적 기반을 마련해 왔다.

이러한 제도적 뒷받침에 따라 그간 제20대(2016~2020) 국회까지 발의된 법률안은 대부분 정밀하고 심도 있는 심사를 위해 각 상임위원회가 설치한 법안심사소위원회에 회부되어 심사가 진행되었고, 법안심사소위원회에서 의결된 안건에 대하여는 큰 수정이나 폐기 없이 상임위원회, 법제사법위원회 및 본회의에서 대부분 수용되어 법률로서 확정되었다.

한편 이와는 다른 방식의 법안심사과정이 제21대(2020~2024) 국회에서 발생하였다. 2020년 5월 30일 제21대 국회 개원 후 여당(더불어민주당)은 부동산대책 후속입법의 일환으로 전월세시장 안정을 위한 계약갱신청구권·전월세상한제·임대차 신고제 등 임대차 3법<sup>1)</sup> 개정을 추진하고자 하였다.

그러나 임대차 3법의 심사를 담당하는 국토교통위원회와 법제사법위원회의 소속 법안심사소위원회가 2020년 8월 25일이 되어서야 구성이 되었다. 이러한 이유로 임대차 3법과 관련하여 그 이전 시점인 2020년 7월 27일 법제사법위원회 안전상정부터 2020년 8월 4일 국회 본회의 의결까지 심사는 법안심사소위원회 회부 없이 이에 항의하는 야당(미래통합당) 의원들이 퇴장한 가운데 소관 상임위원회 또는 법제사법위원회 전체회의에서 여당(더불어민주당) 주도하에 임대차 3법 개정안이 통과되는 상황이 발생하였다. 당시 법안 심사과정에서 여야 의원 간에 「국회법」 제57조(소위원회) 제2항 ‘법안심사소위원회 설치’와 제58조(위원회의 심사) 제2항 ‘안건의 소위원회 회부의무’ 규정과 관련하여 법안심사소위원회의 법안 심사권한 즉 법안심사소위원회가 설치되지 않은 상황에서 소관 상임위원회 또는 법제사법위원회에 상정된 법률안의 법안심사소위원회 회부에 대한 규정이 임의조항인지 의무조항인지에 대한 거센 논란이 제기되었다.

이에 본 연구는 법안심사소위원회와 관련한 선행연구 검토와 함께 우리나라와 같은 대통령제 하의 국회를 운영하는 미국의회 특히 인구수에 비례하여 선출되는 하원을 중심으로 소위원회 제도의 역사와 법률안 회부 관련 소위원회 규정을 살펴보고, 다음으로 우리나라 법안심사소위원회 제도의 역사, 법안심사소위원회의 국회법 상

1) 임대차 3법은 계약갱신청구권·전월세상한제 도입을 위한 ‘주택임대차보호법’ 개정안과 임대차신고제 도입을 위한 ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률’ 개정안을 말한다. ‘주택임대차보호법’ 개정안은 2020년 7월 30일 국회 본회의를 통과한 데 이어 7월 31일 공포가 되었다. 또한 ‘부동산 거래신고 등에 관한 법률’ 개정안은 8월 4일 국회 본회의를 통과한 데 이어 8월 18일 공포가 되었다(네이버 지식백과, 2021).

성격 및 임대차 3법 개정 사례를 통해 제기된 법안심사소위원회의 심사권한에 대한 논란을 분석함으로써 법안심사소위원회의 안정적 운영을 위한 법적 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 선행연구

이제까지 법안심사소위원회와 관련하여 아래와 같이 다양한 연구가 시도되었으나 법안심사소위원회의 심사권한에 대한 논의는 일부에 그치었다.

먼저 권은실·이영환(2012), 박윤희·박명호(2013), 박윤희(2014), 김내영·이현우(2014), 장미경(2016), 김현정·박나라(2020) 연구에서는 정당이익 이론(partisan theory), 이익분배 이론(distributive theory), 정보확산 이론(informational theory) 등 미국의 위원회 이론을 중심으로 우리나라의 법안심사소위원회는 어떠한 이론에 부합하는가를 분석하고, 부합하는 이론 내에서 법률안의 가결비율을 높이는 행태요인이 무엇인가를 밝히는데 주력하였다.

다음으로는 우리나라와 같은 대통령제 하에서 국회를 운영하는 미국의회 소위원회 제도를 분석하고 우리나라 소위원회의 활성화를 위한 제언을 도출하기 위한 아래의 연구들도 있었다.

전진영(2009)은 미국 국회의 입법과정을 분석하고, 우리나라 국회에 대한 시사점으로 신속한 법안심사를 위하여 상임위원회 심사를 마친 법안을 그 성격에 따라서 구분되는 의안목록(예컨대 쟁점법안 목록, 비쟁점법안 목록, 예산안 목록 등)에 등재한 뒤 별도의 심사절차를 거치도록 하는 본회의 의안목록(calendar)제도의 도입과, 미국의회와 같이 상임위원회를 통과한 법안이 바로 본회의에서 심의될 수 있도록 우리나라 국회의 상시화를 제안하였다.

임성호(2010a)는 미국 국회의 소위원회 제도를 역사적으로 조망하고, 소위원회 제도가 정당정치에 영향을 받아왔음을 밝히고, 우리나라 국회의 소위원회 제도가 성공적으로 입법거버넌스를 도모해줄 수 있기 위해서는, 건전한 정당정치가 정착되어 적당할 정당 정체성(구심력)과 적당한 개별의원의 독립성(원심력)간에 균형이 이루어지며 상기 두 조건이 우선 충족되어야 한다고 하였다.

서정건(2015)은 미국 국회의 소위원회 운영사례를 심층 분석하고, 소위원회 활성

화를 위하여 우리나라의 정치적이고 비탄력적인 「국회법」보다는 미국처럼 내규 (legislative rules)로 소위원회의 기능과 운영을 정하는 것이 바람직하다고 하였으며, 제도가 미비 되어 있다면 제도 자체를 마련하는 일이 급선무이겠지만, 우리나라의 경우 현행 「국회법」 제57조 등에 소위원회 관련 내용이 규정되어 있는 만큼 이제는 그 활성화를 위한 실제적이고 전략적인 방안을 찾아야 한다고 하였다.

마지막으로 법안심사소위원회의 심사권한에 초점을 맞추어 분석한 연구는 2009년 국회사무처 의사과에서 발간한 「입법연구논문집」의 ‘소위원회 제도의 개선방안 연구’에서 본격적으로 분석된 바 있으며, 동 연구에서는 소위원회 안건 회부시 위원회 의결 필요여부, 안건의 필수적 소위 회부 등에 관하여 사례 중심의 분석을 시도하였다. 분석결과 심도 있는 안건 심사를 위하여 전체회의에 상정된 안건은 의무적으로 소위원회에서 심사하도록 하되, 위원장이 교섭단체의 간사와 협의하여 필요하다고 인정한 때에는 위원회의 의결로 소위원회 심사를 생략할 수 있도록 할 필요가 있다고 하였다.

### Ⅲ. 미국의회 소위원회 제도

#### 1. 미국의회 소위원회 제도의 역사

미국은 양원제 국가로서 미국의 50개 주를 대표하여 주당 2명씩 선출된 총 100명으로 구성하는 상원과, 인구수에 비례하여 선출된 총 435명으로 구성하는 하원으로 운영된다.

상원 또는 하원에 소속된 의원들은 자신이 발의한 법안을 무제한으로 소속 의회에 상정할 수 있다. 이러한 법안들은 관련 사안을 전문적으로 다루는 상임위원회에 회부가 된다. 상임위원회는 배정받은 법률안을 직접 심사하거나 상임위원회 산하 소위원회에 다시 법률안을 회부하여 심사토록 한다. 일반적으로 소관 상임위원회에 회부된 법률안의 실질적 심사는 대부분 소위원회에서 하게 된다. 소위원회에서는 법률안과 관련하여 정부기관의 의견을 수렴하고 입법청문회(legislative hearing)를 개최하게 된다. 입법청문회에서는 소속 의원들이 전문가, 법안지지자 및 반대자들의 의견을 수렴하여 법률안 심의 및 수정작업을 하게 된다. 소위원회의 의견을 받은 상임

위원회에서는 대부분의 경우 소위원회의 의결을 받아들여 간단한 의결절차를 통하여 해당 법률안의 본회의 상정여부를 의결한다. 상임위원회를 통과한 법률안은 법률안이 처음 발의된 상원 또는 하원에서 본회의 심의를 받게 된다. 본회의에서는 찬반 토론을 거친 후 과반수 이상의 의결로 본회의 통과 여부가 결정된다. 이렇게 상원 또는 하원 한곳에서 본회의 표결을 통하여 통과된 법안이 법률로 제정되기 위해서는 다시 다른 상, 하원을 통과해야 한다. 즉 최종적으로 양원을 모두 통과해야 하는 것이다(유익한 미국정보, 2021).

또한 상임위원회가 회기 중에 위원회로 회부된 법안을 30일 이상 계류시킬 때, 의원은 재적의원의 과반수의 서명과 함께 소관위원회의 심사권한 박탈 동의를 본회의에 제출하는 위원회 심사배제 요청(Discharge Petition)이 가능하다. 다만 위원회 심사배제 동의를 실제로 과반수의 서명을 받기는 매우 어렵는데, 그 이유는 의원들이 가능하면 소관위원회의 법안심사권을 침해하지 않으려 하기 때문이다(전진영, 2009: 12~13).

그간 미국의회의 소위원회에 대한 역사·제도적 분석에 대하여 임성호(2010a, 2010b)는 아래와 같이 상세하게 설명하고 있다.<sup>2)</sup>

먼저 소위원회 제도를 활성화하고자 하는 이유에 대하여 임성호(2010b)는 아래의 두 가지 관점을 소개하고 있다.

첫째, 기능주의적 관점으로서 보다 전문성 있는 법안심의에 필요하다는 이유, 상임위원회의 과중한 업무량을 분담시키는 데 필요하다는 이유, 각 의원의 정보처리 능력상의 비교우위를 살려 사회적 요구에 부응하는데 유리하다는 이유 등이다(French 1915, Haeberle 1978, Maass 1983, Krehbiel 1991).

둘째, 정치적 차원의 관점으로서 보다 많은 의원이 위원장직 감투를 쓰고자 하기 때문이라는 점, 각종 특수이익(이익단체 등 지역 구민이든)의 구체적 정책 요구에 응하는데 유리하다는 점, 개별 의원이 입법의제를 형성할 수 있는 독자적 힘을 갖게 해준다는 점 등이다(임성호, 2010b: 18).

또한 이와 관련하여 의회 상임위원회 제도와 소위원회 제도에 대해 기능주의적 설명이 일반론을 이룬다고 하였다. 즉 입법의제가 복잡·다양해지고 입법업무가 과중해짐에 따라 분업의 필요성이 느껴져 상임위원회 제도를 도입했고, 그 복잡성, 다양

2) 서정건(2015)은 임성호(2010b)의 미국의회 소위원회 제도에 관한 역사·제도적 분석은 정당 정치 발전사 관점에서 볼 때 더 이상 새로운 연구가 불가능할 만큼 포괄적이고도 상세하다고 하였다.

성, 과중함이 더욱 심해짐에 따라 보다 세밀한 분업이 필요해져 상임위 내에 소위원회(들)를 설치하게 되었다는 것이다(임성호, 2010a: 13).

다음으로 미국의회 소위원회 제도의 역사에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

미국의회의 소위원회 제도는 초기의 기능주의적 관점의 탄생에도 불구하고 그간 정치적 이해관계에 영향을 받아 활성화되기도 했고 반대로 축소되기도 했다. 즉 1970년대 초중반에는 보수적 상임위 위원장들을 견제하고 진보적 정책의제를 추진하려는 민주당 진보진영의 정치적 목적을 위해 소위원회 제도가 확대, 활성화되었다. 이 당시 모든 법안을 소위원회에 회부하도록 하는 강제조항까지 마련되었다. 1990년대 중후반에는 민주당이 장기 집권해온 의회체제를 혁신하고 보수적 정책의제를 밀어 붙이려는 공화당의 정치적 목적을 위해 소위원회 제도가 축소되었다. 이처럼 정당정치 맥락의 영향을 받아 급격한 변화를 겪어온 미국의회 소위원회 제도는 매번 개혁 직후에는 개혁 주체세력의 의도대로 한동안 작동했지만 시간이 흐르며 예기치 않은 부작용이 발생해 입법거버넌스를 오히려 저하시키는 역기능을 낸 면도 있다.

1970년대 개혁<sup>3)</sup> 이후 소위원회 제도가 입법과정을 너무 분화, 파편화시킨 결과로 상임위 위원장들의 자의적 권한은 견제되었지만 전체적으로 갈등범위가 확대되고 이익조정이 잘 되지 않아 혼란과 무원칙의 거버넌스 위기를 겪게 되었다. 1990년대 개혁<sup>4)</sup> 이후에는 소위원회 제도가 공화당 지도부의 강력한 구심력을 키우기 위해 축소되었고, 그 결과 공화당의 보수적 정책의제는 추진될 수 있었지만 결국 정치적 양극화에 따른 이분법적 대립과 교착을 심화시키는 데 일조하게 되었다(임성호, 2010a: 34). 따라서 그간 미국의회의 소위원회는 정당중심의 정치적 영향을 많이 받아 왔음을 알 수 있다.

우리나라는 입법외제의 복잡성과 업무량이 미국의회에 비해 그리 떨어지지 않을

3) 의원 1인이 위원장을 맡을 수 있는 소위원회의 수에 대한 제한을 명문화함. 소위원회가 소위원회 전문인력 통제 권한을 직접 행사하도록 함. 소위 위원장은 소관 상임위 다수당 의원들이(위원장이 아니라) 정하도록 함. 각 소위원회의 정책소관(관할권)을 명확히 규정함. 모든 법안을 소위원회에 회부하도록 강제조항을 둠. 극소수의 예외를 빼고 거의 모든 상임위가 소위를 설치하도록 함. 소위원회에 적절한 수준의 예산과 인력 지원을 제공함(임성호, 2010a: 29).

4) 각 상임위는 원칙상 5개의 소위원회만 설치하도록 함. 3개의 예외(Appropriations 13개, Government Reform and Oversight 7개, Transportation and Infrastructure 6개)만 허용함. 소위원회 수를 전체 115개에서 84개로 감소함. 각 소위원회의 관할권을 특수이익단체가 과도한 영향력을 발휘할 수 없도록 변경함. 소위원회 전문인력은 상임위 위원장이 조종하게 함. 의원 1인당 배정받는 위원회 수를 상임위의 경우 2개, 소위원회의 경우 4개로 제한함. 상임위와 소위원회 위원장의 재임연한은 6년으로 제한함. 상임위 위원장이 소위원회 위원장 지명권과 소위원회 전임인력 채용권한을 가짐(임성호, 2010a: 32).

텐데도 불구하고 현재까지 잘 활성화되고 있지 않다. 소위원회가 활동을 하는 경우에도 미국의회처럼 세부 정책영역별로 구성되지 않고 법안심사소위원회, 예결산심사소위원회, 청원심사소위원회 등으로 구성되고 있어 미국 경우와는 다른 분업체계를 보인다(임성호, 2010a: 14).

또한 미국의회는 대통령제 정부형태라는 공통의 정치환경에서 운영되는 의회라는 유사점에도 불구하고, 양원제로 운영될 뿐만 아니라 복잡한 의사규칙에 따라 입법과정이 운영된다는 측면에서 「국회법」에 따라 운영되는 우리나라 국회의 입법과정과는 근본적으로 매우 상이하다(전진영, 2009: p37).

## 2. 미국 하원의 법률안 회부 관련 소위원회 규정

미국은 법률이 아니라 의회에서 정한 의사규칙에 의하여 소위원회를 운영하고 있다. 이에 대한 관련 규정을 하원을 중심으로 상위법부터 소위원회 설치 규정까지 살펴보면 아래와 같다.

먼저 미국 헌법 ‘제1조(입법부) 제5절 제2항’에서는 “양원은 의사규칙을 정할 수 있다”고 규정<sup>5)</sup>(세계법제정보센터, 2021)함으로써 의회에 위원회 설치 및 운영에 관한 권한을 부여하고 있다.

다음으로 국회 하원 의사규칙 ‘X(위원회 구성), clause 1(상임위원회와 그 소관)’에서는 “(a) 농업위원회 Committee on Agriculture’부터 ‘(t) 세입위원회 Committee on Ways and Means’까지 각 상임위원회를 둔다는 것과, 각 상임위원회는 소관 및 관련 기능을 수행한다는 것과, 본 조에 열거된 상임위원회의 소관에 속하는 법안·결의안 및 여타 사안은 해당 상임위원회에 회부되어야 한다.”고 규정하고, clause 5(상임위원회의 위원 선임 및 구성)에서는 “하나의 위원회에는 5개 이하의 소위원회를 둘 수 있다.”고 규정<sup>6)</sup>(미국하원 홈페이지, 2021)함으로써 상임위원회와 소위원회 설치근거

5) 『The Constitution of the United States』

○ ‘Article. I. - The Legislative Branch’, ‘Section 5 - Membership, Rules, Journals, Adjournmen t’, “Each House may determine the Rules of its Proceedings, ~(생략)~”

6) 『“RULES of the HOUSE OF REPRESENTATIVES ONE HUNDRED SEVENTEENTH CONGRESS” PREPARED BY Cheryl L. Johnson, Clerk of the House of Representatives, FEBRUARY 2, 2021』

○ ‘RULE X (ORGANIZATION OF COMMITTEES)’, ‘clause 1 - Committees and their legislative jurisdictions’,

를 하원 의사규칙에 두고 있다.

반면 상임위원회와 소위원회 간의 세부적인 관계는 하원이 아니라 위원회별 의사규칙에 담겨져 있다. 각 위원회에서는 양원의 의사규칙에 위배되지 아니한 범위에서 위원회별 의사규칙을 제정하고 있고, 이 위원회별 의사규칙에는 소위원회·의회소집·정족수·표결·증언청취·조사·의사일정·출장·징계·위원회기록물에 관한 사항 등 세부사항이 규정되어 있다(국회사무처, 2009: 482).

법안심사소위원회의 심사권한을 확인할 수 있는 상임위원회와 소위원회 간의 법률안 회부와 관련한 상임위원회 의사규칙 사례를 살펴보면 아래와 같다.

먼저 미국의 에너지통상위원회 의사규칙 ‘X. 입법안 및 기타 안건의 회부’에서는 “위원회에 회부된 모든 입법안 및 기타 안건들은, 해당 사안을 위원회가 수령한 날로부터 2주일 이내에 전체위원회가 조치를 취하지 않거나, 재적위원 과반수 투표에 의해 전체위원회가 심리를 하지 않은 경우에는, 수령일로부터 2주일 이내에 적절한 소관 소위원회로 회부되어야 한다.”고 규정하고 있다(서울 국회도서관, 2008a: 9).

다음으로 교육노동위원회 의사규칙 ‘제17조. 법안결의안기타 사안의 회부’에서는 “(a) 위원장은 위원회로 회부된 법안결의안기타 사안을 적절한 소위원회로 회부하는 것과 관련하여 소위원회 의장과 협의하여야 한다. ∼(생략)∼. (b) ∼(생략)∼ 위원회 다수당 소속위원들의 표결을 통하여 위원회의 직접 심의 혹은 다른 소위원회로의 회부가 필요한 경우, 본 규칙에 따라 당해 소위원회로 이미 회부된 법안, 결의안 혹은 기타 사안은 해당 소위원회로부터 하시라도 회수될 수 있다”고 규정하고 있다(서울 국회도서관, 2008b: 14~15). 이로 미루어 볼 때 미국 하원 소위원회의 경우

---

“1. There shall be in the House the following standing committees, each of which shall have the jurisdiction and related functions assigned by this clause and clauses 2, 3, and 4. All bills, resolutions, and other matters relating to subjects within the jurisdiction of the standing committees listed in this clause shall be referred to those committees, in accordance with clause 2 of rule XII, as follows:

(a) Committee on Agriculture,

(1) Adulteration of seeds, insect pests, and protection of birds and animals in forest reserves

∼(생략)∼

(t) Committee on Ways and Means. ∼(생략)∼”

○ ‘RULE X (ORGANIZATION OF COMMITTEES)’, ‘clause 5 – Election and membership of standing committees’,

“(d)(1) –(생략)– a committee may have not more than five subcommittees.”

상임위원회의 결정에 따라 안전에 대하여 상임위원회 전체회의에서 직접 심사를 하거나, 심지어 소위원회에 회부된 안전에 대하여 회수까지 할 수 있게 되어 있음을 알 수 있다.

## IV. 우리나라의 법안심사소위원회 제도

### 1. 법안심사소위원회 제도의 역사

우리나라에서 법안심사만을 담당하는 소위원회는 2019년 4월 16일 「국회법」 개정<sup>7)</sup>에 따라 처음으로 설치근거가 마련되었으며, 그 이전까지는 특정안전이나 상설 소위원회 규정을 준용하여 법안심사소위원회를 설치하여 운영해 왔다.

이와 관련하여 그간 「국회법」의 소위원회 관련 규정이 정비되어온 경과를 살펴보면 아래와 같다.

먼저 4·19혁명 이후 권력구조를 대통령제에서 의원내각제로 개편하는 1960년 6월 15일 「헌법」 개정<sup>8)</sup>에 이어, 단원제를 양원제로 개편하는 1960년 9월 26일 「국회법」 전부개정<sup>9)</sup>에 따라 소위원회 설치규정이 처음으로 「국회법」 제52조(소위원회)에 신설<sup>7)</sup>되었다. 이때만 해도 설치근거만 임의조항으로 규정되었고, 소위원회의 유형이나 운영에 대한 구체적인 조문내용은 없었다.

이후 1991년 5월 31일에는 「국회법」 제57조(소위원회) 개정<sup>8)</sup>을 통해 특정안전심사소위원회와 3개 이내의 상설소위원회 설치가 임의조항으로 규정<sup>8)</sup>되었고, 소위원

7) 「국회법」 제52조 (소위원회) 위원회는 소위원회를 둘 수 있다.

8) 「국회법」 제57조 (소위원회) ①위원회는 특정한 안전의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다.

②상임위원회는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있다. 다만, 이 경우 소위원회의 수는 3개를 초과할 수 없다.

③상설소위원회의 위원장은 위원회에서 소위원회의 위원중에서 선출하고 이를 본회의에 보고하며, 소위원회의 위원장이 사고가 있을 때에는 소위원회의 위원장이 소위원회의 위원중에서 지정하는 위원이 그 직무를 대리한다.

④소위원회의 활동은 위원회가 의결로 정하는 범위에 한한다.

⑤소위원회는 폐회중에도 활동할 수 있으며 그 의결로 의안의 심사와 직접 관련된 보고 또는 서류의 제출을 정부·행정기관 기타에 대하여 요구할 수 있고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 그 요구는 위원장의 명의로 한다.

⑥소위원회에 관하여는 이 법에서 다르게 정하거나 성질에 반하지 아니하는 한 위원회에 관한 규정이 적용된다.

회 위원장의 선출, 운영방법 등이 추가되었다. 이때 특정한 안건이란 쟁점 사항이 많고, 전문적인 연구·검토, 심도 있는 심사가 필요하며 전체위원회에서 바로 의결하기에는 부적당한 안건으로서 소위원회를 구성하여 심사하는 것이 적합하다고 인정되는 안건을 말한다. 특정한안건심사소위원회는 안건이 특정되었다는 점에서, 필요할 때 일시적으로 구성된다는 점에 특징이 있다. 반면 상설소위원회는 위원회의 전문가 활용제도(국회법 § 43)의 도입과 함께 전문화의 요청에 부응하기 위하여 채택된 제도이다. 상설소위원회는 당해 소위원회 위원으로 하여금 안건에 대한 집중적인 조사·검토를 통하여 전문성을 발휘할 수 있도록 함으로써 위원회의 심사가 보다 실질적이고 충실하게 되도록 하는 데 그 취지가 있다(국회사무처, 2011: 144).

1998년 8월 29일에는 「국회상설소위원회설치등에관한규칙」이 제정되었는데 이는 상설소위원회의 설치 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 국회규칙으로서 국회운영위원회 등 15개 상임위원회에 3개씩 총 45개 상설소위원회 설치를 규정하고 있다.

2000년 2월 16일에는 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제2항 개정을 통해 ‘안건을 심사함에 있어 상설소위원회에 회부해야 한다.’는 의무조항과 ‘필요할 경우 특정한안건심사소위원회에 회부할 수 있다’는 임의조항이 신설되었다.<sup>9)</sup> 또한 동일자로 「국회법」 제57조(소위원회) 제2항 개정을 통해 정보위원회를 제외한 모든 상임위원회에 3개의 상설소위원회를 설치토록 의무화<sup>10)</sup> 하였다. 그러나 제15대 국회 통상산업위원회에서 3개의 상설소위원회(통상정책소위원회, 산업정책소위원회, 에너지·자원정책소위원회)가 설치된 것을 제외하고는 활용하지 못하였다(장미경, 2016: 6; 국회사무처 2010; 372). 이는 상임위원회가 그 소관에 속하는 사항을 분담하기 위해 상설소위원회를 설치할 수 있도록 규정하고 있음에도 불구하고 상임위원장과 소위원장의 불명확한 권한 배분, 교섭단체 이견 등으로 설치 및 운영이 거의 이루어지지 않았기 때문이다(국회사무처, 2011: 168).

⑦ (생략)

9) 「국회법」 제58조 (위원회의 심사) ① (생략)

② 상임위원회는 안건을 심사함에 있어서 제57조제2항의 규정에 의한 상설소위원회에 회부하여 이를 심사·보고하도록 한다. 다만, 필요한 경우 제57조제1항의 규정에 의한 소위원회에 이를 회부할 수 있다.

③ ~ ⑧ (생략)

10) 「국회법」 제57조 (소위원회) ①위원회는 특정한 안건의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다.

②상임위원회(情報委員會를 제외한다)는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 3개의 상설소위원회를 둔다. ③ ~ ⑧ (생략)

이에 따라 2005년 7월 28일에는 「국회법」 제57조(소위원회) 제2항 개정을 통해 ‘상설소위원회 설치’ 의무조항이 임의조항으로 변경되었다.<sup>11)</sup>

이후 2019년 4월 16일에는 「국회법」 제57조(소위원회) 제2항 개정을 통해 처음으로 ‘법안심사소위원회 설치’가 임의조항으로 규정되고, 제6항 개정을 통해 ‘월 2회 이상 개최’로 의무화되었다. 이러한 법률개정 배경에는 심사대상 법률안이 매 국회 때마다 큰 폭으로 증가함에도 불구하고, 제20대(2016~2020)까지 대부분 상임위원회에서 1개의 법안심사소위원회로 운영되고, 그 조차도 제 때에 개최되지 않아 안전상정조차 못해 폐기되는 상당수의 안건이 발생하였기 때문이다.<sup>12)</sup>

이와 함께 동일자로 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제2항 개정을 통해 종전의 ‘안건을 심사함에 있어 상설소위원회에 회부해야 한다.’는 의무조항과 ‘필요할 경우 특정안건심사소위원회에 회부할 수 있다.’는 임의조항이 합쳐져 ‘안건을 심사할 때 소위원회 회부하여야 한다.’는 의무조항으로 변경되었다.<sup>13)</sup>

2020년 12월 22일에는 「국회법」 제57조(소위원회) 제6항 개정을 통해 ‘법안심사소위원회 월 3회 이상 개최 의무’로 확대되었다.<sup>14)</sup>

- 11) 「국회법」 제57조 (소위원회) ①위원회는 특정한 안건의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다.  
②상임위원회(情報委員會를 제외한다)는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있다. ③ ~ ⑧ (생략)
- 12) 「국회법」 일부개정법률안(대안)(국회운영위원장, 의안번호 19611, 발의연월일 2019.4.4.  
- 제안이유 : 현재 각 위원회는 법안을 심사하는 소위원회를 두어 소관법률을 심사하고 있으나 상당수의 법률안이 소위원회에 상정되지 못하고 임기말 폐기되고 있으며, 실제로 제19대 국회에서 15,137건의 법안이 소위원회에 회부되어 그 중 10,292건만이 소위원회에 상정됨으로써 4,845건(32%)의 법안은 법안심사소위원회에서 논의조차 되지 못하고 폐기되었음, 이러한 위원회 운영은 국회가 국민으로부터 신뢰를 받지 못하는 원인이 되고 있음, 이에 상임위원회에 복수의 법안심사소위원회를 둘 수 있도록 하고, 매월 2회 개최하도록 하는 등 일하는 국회, 국민으로부터 신뢰받는 국회를 위한 제도적인 기반을 마련하려는 것임.  
- 개정조문 : 국회법 제57조 (소위원회) ① 위원회는 소관 사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있고, 필요한 경우 특정한 안건의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다. 이 경우 소위원회에 대하여 국회규칙으로 정하는 바에 따라 필요한 인원 및 예산 등을 지원할 수 있다.  
② 상임위원회는 소관 법률안의 심사를 분담하는 둘 이상의 소위원회를 둘 수 있다.  
③ ~ ⑤ (생략)  
⑥ 소위원회는 폐회 중에도 활동할 수 있으며, 법률을 심사하는 소위원회는 매월 2회 이상 개최한다.  
⑦ ~ ⑨ (생략)
- 13) 「국회법」 제58조 (위원회) ① (생략)  
② 상임위원회는 안건을 심사할 때 소위원회에 회부하여 이를 심사·보고하도록 한다.  
③ ~ ⑩ (생략)
- 14) 「국회법」 제57조 (소위원회) ① ~ ⑤ (생략)  
⑥ 소위원회는 폐회 중에도 활동할 수 있으며, 법률안을 심사하는 소위원회는 매월 3회 이상 개최한다.

## 2. 법안심사소위원회의 「국회법」상 성격

앞서 살펴본 바와 같이 2019년 4월 16일 「국회법」 제57조(소위원회) 제2항 ‘법안심사소위원회 설치’가 임의조항으로 처음 규정되기까지 법안심사소위원회는 상설소위원회와 같이 연중 계속하여 운영됨에도 불구하고 상설소위원회로 규정되지는 못하였다.

즉 상설소위원회의 구성과 운영을 위하여 1998년 8월 29일 제정한 「국회상설소위원회설치등에관한규칙」 제2조에서는 각 상임위원회 별로 설치되는 상설소위원회를 규정하고 있는 가운데, 동 규칙의 내용 대부분은 미국의회 소위원회와 같이 상임위원회 소관 사항에 대하여 정책영역별로 구분하여 구성되어 있으며, 법안심사소위원회의 내용은 포함되어 있지 않다.

일례로 「국회상설소위원회설치등에관한규칙」상 보건복지위원회의 상설소위원회는 보건의료소위원회, 사회복지소위원회, 식의약품안전소위원회 등 3개 상설위원회를 설치하도록 규정하고 있다.

그러나 제21대(2020~2024) 국회 보건복지위원회 소위원회 설치현황을 보면 제1법안심사소위원회, 제2법안심사소위원회, 예산결산심사소위원회 및 청원심사소위원회 등 4개 소위원회가 설치되어 운영되고 있다(국회 보건복지위원회 홈페이지, 2021). 이 중 법안심사소위원회의 경우 제20대(2016~2020) 국회에서 1개의 법안심사소위원회를 설치하여 운영하던 것을, 제21대(2020~2024) 국회에서 2개의 법안심사소위원회로 확대하고, 제1법안심사소위원회가 보건의료 분야 중 보건의료정책관과 보건산업정책국, 한의약정책관 소관 법률을, 제2법안심사소위원회가 공공보건정책관과 건강보험정책국, 건강정책국 소관 법률을, 식약처 법률의 경우, 제1법안심사소위원회가 총괄과 의약품 분야를, 제2법안심사소위원회가 식품 분야를 담당하고, 질병관리청은 제2법안심사소위원회가 전담(메디칼타임즈, 2020)하게 함으로써 보건복지위원회가 소관하는 사업에 대하여 정부 조직을 기준으로 구분하고 있어 미국의회나 우리나라 「국회상설소위원회설치등에관한규칙」과 같이 정책영역별로 구분한 경우와 차이가 있다.

다만, 국회운영위원회, 정보위원회 및 여성가족위원회의 법률안을 심사하는 소위원회의 경우에는 소위원장이 개회 횟수를 달리 정할 수 있다.

⑦ ~ ⑨ (생략)

한편 국회사무처(2011)에서는 안전심사 소위원회와 상설 소위원회를 아래 <표 2>와 같이 구분하고 있는데 이에 따르면 법안심사소위원회는 안전심사 소위원회에 속한다. 따라서 2019년 4월 16일 개정으로 「국회법」 제57조(소위원회) 제2항에 규정된 법안심사소위원회는 그간의 「국회법」에 따른 해석에 비추어 동법 같은 조 제1항의 안전심사 소위원회 중 법안심사를 전담하는 소위원회로 볼 수 있을 것이다.

<표 2> 안전심사 소위원회와 상설 소위원회 비교

구분	안전심사 소위원회	상설 소위원회
필요성	특정안전의 심사	안전심사의 전문성 강화
업무	소관 '안전'의 분담실시	소관 '사항 <sup>15)</sup> '의 분담 심사
근거	국회법 제57조 제1항	국회법 제57조 제1항 (2011년 당시 국회법 제57조 제2항)
실제운영사례	법률안심사소위원회, 예·결산 심사소위원회, 국정감사결과보고서 작성소위원회 등	제15대 국회통상산업위원회는 통상 정책, 산업정책, 에너지·자원정책소위원회 등 3개 상설 소위원회 구성하여 운영

출처: 국회사무처, 2011. “쟁점사례 분석을 통한 소위원회의 합리적 운영방안에 관한 연구”  
『2011년 입법연구논문집』, pp.167.

다만 위와 같은 해석에 의할 경우, 법안심사소위원회의 심사권한은 상임위원회의 결정에 의해 좌우될 수밖에 없다.

그 이유는 아래와 같이 관련 조문을 분석해 보면 분명해진다.

우선 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제2항은 “상임위원회는 안전을 심사할 때 소위원회에 회부하여 이를 심사·보고하도록 한다.”라고 되어 있다.

그러나 「국회법」 제57조(소위원회) 제1항은 “필요한 경우 특정한 안전의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다.”의 임의조항이므로 상정된 법률안을 특정안전으로 볼 경우 해당 안전에 대하여 상임위원회가 법안심사소위원회를 설치하지 않으면 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제2항 ‘안전의 소위원회 회부의무’ 규정은 실익이 없다.

설령 법안심사소위원회를 안전심사 소위원회로 보지 않더라도 「국회법」 제57조(소위원회) 제2항에서는 “상임위원회는 소관 법률안의 심사를 분담하는 둘 이상의 소위원회를 둘 수 있다.”고 하여 ‘법안심사소위원회의 설치규정’을 임의조항으

15) 「소관사항의 분담」은 「소관안전의 분담」과는 엄밀한 의미에서 구별되어야 한다. 이를 구별하지 아니하고 운영한다면 상설소위원회와 특정안전심사소위원회의 직무가 혼용되어 상설소위원회의 설치목적이 희석되기 때문이다.

로 하고 있기 때문에, 상임위원회가 법안심사소위원회를 설치하지 않으면 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제2항 ‘안건의 소위원회 회부의무’ 규정은 실익이 없으므로 마찬가지로 경우라 하겠다.

또한 「국회법」 제57조(소위원회) 제4항에 따르면 “소위원회 활동은 위원회가 의결로 정하는 범위에 한정한다.”라고 되어 있으므로 상임위원회 전체회의의 의결이 있거나 전체회의 의결에 갈음하는 교섭단체 간 합의가 있는 경우 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제2항 ‘안건의 소위원회 회부의무’에 불구하고 법안심사소위원회 심사를 생략하고 전체회의에서 바로 처리할 수 있다고 해석하는 것도 가능하다(국회사무처, 2011: 183).

반면에 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제2항 ‘안건의 소위원회 회부의무’를 엄격하게 물리적 해석에만 의존할 경우 상임위원회 전체회의에서 법률안 심사가 꼭 필요한 경우임에도 불구하고 상임위원회 심사권한 자체를 제한할 수도 있다.

따라서 법률안에 대한 정밀하고 심도 있는 심사를 위해 법안심사소위원회에서 심사하는 것을 원칙으로 하고, 상임위원회 전체회의에서의 법안심사를 하는 적용요건은 ‘심사내용이 경미하여 심도 있는 심사가 필요 없는 경우’, ‘특정정당의 반대가 없고 안건처리의 긴박성이 인정되는 경우’, ‘정족수 미달 등 소위원회 개최가 불가능한 경우’, ‘특정 정치적 이해관계로 소위심사 지연이 분명한 경우’ 에 ‘전체회의 의결에 갈음할 수 있는 교섭단체 간 합의가 된 때에만 엄격히 적용하는 것이 타당할 것이다(국회사무처, 2011: 184).

일례로 2012년 7월 34일 지식경제위원회 제2차 전체회의를 통과한 「중소기업창업 지원법」 일부개정법률안(김영환의원 대표발의)<sup>16)</sup>의 법안심사 과정을 살펴보면 당시 법안심사소위원회가 구성되지 않아 소위원회 회부의결 없이 상임위원회 전체회의에서 법안심사를 진행한 사례가 있다. 당시의 회의록을 보면 안건의 시급성이 인정되고 여야 교섭단체 간사 간의 합의<sup>17)</sup>가 있어 큰 논쟁 없이 상임위원회 전체회의에서 법안심사가 진행되었다.

16) 「중소기업창업 지원법」 일부개정법률안(김영환의원 대표발의), 의안번호 1900159, 발의연월일 2012.6.15.

17) 『국회 제309회-지식경제 제2차 회의록』(2012년7월24일), pp.3.

○ 위원장 강창일 : ~ (생략) ~ 아시다시피 우리 위원회에 소위원회가 구성되지 않아서 법률안을 소위원회로 회부하지 못하는 상황입니다. 따라서 여야 간사 간의 합의에 따라 오늘 전체회의에서 동 법률안을 처리하고자 합니다. 위원님들께서 양해해 주시기 바랍니다.

## V. 임대차 3법 개정사례

### 1. 임대차 3법 추진경위

#### 가. 부동산 시장 안정을 위한 임대차 3법 추진배경

2017년 5월 19일 문재인 정부 출범 이후 정부는 부동산 시장 안정을 위해 2020년 8월까지 총 23차례의 부동산 대책을 내었으며, 문재인 대통령 또한 2020년 1월 신년사, 7월 국회 개원연설 등을 통해서 부동산 안정의 의지를 강하게 피력하였다.

그러나 우리나라의 대표 부동산인 아파트 가격에 대하여 국민이 체감하는 시세는 지속적으로 상승한 것으로 나타났는데, 2020년 7월 21일 경제정의실천시민연합의 조사 자료에 따르면 문재인 정부 출범이후 2020년 5월까지 서울 아파트 값은 53%나 올랐다고 하였으며, 이의 원인은 문재인 정부 출범 초부터 도시재생 뉴딜으로 아파트 값을 폭등시켰고, 임대업자 에게 세금과 대출 특혜를 주어 이들이 주택사재기에 나서게 해 투기 세력을 양성했기 때문이라고 하였다(조선닷컴, 2020).

한편 2020년에 6·17 부동산대책<sup>18)</sup>과 7·10 부동산대책<sup>19)</sup>등 중요한 부동산 대책이 연이어 발표되었는데, 이는 대출규제나 부동산 세금 강화 등 부동산 소유주에 대한 의무를 부과하는 것으로서, 후속으로 임대차와 관련한 법적 보완이 없으면 그 부담이 세입자에게 주거불안과 주거비 부담으로 전가될 수 있다는 우려로, 여당(더불어민주당)은 전월세시장 안정을 위한 계약갱신청구권·전월세상한제·임대차신고제 등 임대차 3법의 후속입법을 조속히 추진하고자 하였다.

#### 나. 지난 제20대(2016~2020) 국회까지 더불어민주당의 임대차 3법 도입 노력

지난 제20대 국회에서도 더불어민주당은 계약갱신청구권·전월세상한제 도입을 추진하고자 하였으나 법안으로 반영되지는 못하였다.

과거 주택 임차인 주거안정을 위한 임대차 보장기간은 1981년 이전 6개월, 1981년 이후 1년, 1989년 이후 2년으로 증가하여 왔다. 그러나 이후에도 주택시장의 불

18) 부동산 시장의 풍선효과를 근절하기 위해 규제지역을 추가로 지정하고, 갭 투자를 원천 차단하기 위해 규제지역 내에서 전세대출과 처분 및 전입 의무 규제를 강화

19) 다주택자·단기거래에 대한 부동산 세제 강화, 서민·실수요자 부담 경감을 위한 공급 물량 확대 및 소득기준 완화, 등록임대사업자 폐지

안정 속에 임차인 주거불안과 주거비 부담이 가중됨에 따라 「주택임대차보호법」 개정을 통한 임대차 보장기간의 추가연장 논의가 제18대 국회부터 제20대 국회까지 꾸준히 있어 왔다(국토교통부, 2020).

그러나 이에 대한 법률 개정안은 심사과정에서 합의안 도출에 실패하거나<sup>20)</sup> 법안 발의에만 그쳐<sup>21)</sup> 임대차 보장기간의 추가연장은 시행되지 못하였다.

이렇듯 임대차 보장기간의 추가연장이 이루어지지 못한 원인은 이로 인한 임차인의 안정적 주거의 장점에도 불구하고, 임대인의 사유재산권 보장과 사적자치의 원칙에 대한 제한으로 입는 손해의 우려로 여·야간 합의에 이르지 못했기 때문이다. 더욱이 제20대 국회까지는 법안심사소위원회 심사의 의결방식이 「국회법」에 따른 다수결 원칙 대신 만장일치 관행으로 이루어져 왔기 때문에 소속 의원 중 한명이라도 반대하여 계류가 되면 임기 만료로 폐기될 수밖에 없었다.

#### 다. 제21대(2020~2024) 총선 결과 여당(더불어민주당)의 과반의석 확보에 따른 국회환경 변화

제21대 국회에 들어 여당(더불어민주당)은 2020년 4·15총선 결과 전체 의석 300석 중 과반의 180석(더불어민주당 163석 및 더불어민주당 17석)을 차지함으로써 각 상임위원회 및 소속 법안심사소위원회에서 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수 찬성으로 의결(국회법 § 54)하는 표결 구조상 당 차원에서 법률안을 추진하는데 유리한 위치에 서게 되었다.

또한 수적 우위를 바탕으로 제21대 국회 전반기에 18개 상임위원회 위원장 전부를 차지하게 되었는데, 위원장은 회의주관 뿐만 아니라 위원회의 의사일정과 개최일시를 교섭단체의 간사와 협의하여 정하는(국회법 § 49②) 권한을 갖고 있어 이 또한 법안심사에 유리하게 작용할 수 있었다.

20) 「주택임대차보호법」 일부개정법률안(박영선의원 등 10인), 의안번호 2000016, 발의연월일 2016.5.30. 『국회 제346회-법제사법안소위 제1차 회의록』(2016년11월15일), pp.28~34.

21) 「주택임대차보호법」 일부개정법률안(노회찬의원 등 11인), 의안번호 2006210, 발의연월일 2017.3.16. 「주택임대차보호법」 일부개정법률안(백혜련의원 등 14인), 의안번호 2006534, 발의연월일 2017.3.31.

## 2. 임대차 3법 개정 법안심사과정

### 가. 계약갱신청구권·전월세상한제 도입을 위한 「주택임대차보호법」 개정 추진

먼저 계약갱신청구권·전월세상한제 도입을 위한 「주택임대차보호법」 일부개정법률안이 추진되었다.

2020년 6월 11일 여당(더불어민주당) 백혜련 의원에 의해 계약갱신청구권·전월세상한제 도입을 위한 「주택임대차보호법」 일부개정법률안<sup>22)</sup>(이하 ‘백혜련 의원안(‘20.6.11.발의)’)이 대표발의 되었다. 이의 주요내용은 임차인의 계약갱신 요구권을 보장하여 현행 2년에서 4년으로 임대차 보장기간을 연장하고, 전월세상한제를 연계 도입하여 계약갱신 시 차임이나 보증금을 5%이상 증액하지 못하도록 하는 것이었다.

한편 ‘백혜련 의원안(‘20.6.11.발의)’의 심사는 제20대 국회 이전의 법안심사 절차와는 다른 방식으로 진행이 되었다.

즉 제20대 국회까지 일반적인 심사과정을 살펴보면, 발의된 법률안이 법제사법위원회 이외의 상임위원회 소관 법률인 경우 먼저 법률안이 소관 상임위원회에 회부된 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 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 비용추계서 제출 생략 의결, ④법률안 원안·수정안·위원회제출 대안에 대한 축조심사 생략 의결, ⑤법률안 의결 순으로 진행된다.

22) 「주택임대차보호법」 일부개정법률안(백혜련의원 등 18인), 의안번호 2100360, 발의연월일 2020.6.11.  
- 주요내용 : 임대차 계약갱신요구권과 전월세인상률상한제를 도입하여 임대인의 재산권과 임차인의 주거권을 균형있게 보호하려는 것임. 이를 위해 계약기간을 최초의 임대차기간을 포함해 최소 4년까지 연장할 수 있도록 하며, 이를 초과한 경우에도 임대인은 법에서 정한 사유가 있는 경우에 한해 계약갱신 거절통지를 할 수 있도록 하였음(안 제6조). 또한 주택임대차 계약을 갱신할 경우, 보증금 또는 차임을 이전 보증금 또는 차임의 100분의 5 범위 내에서만 인정하도록 함(안 제7조).

여기서 의결된 안건은 다음으로 법제사법위원회 전체회의에 상정되어 ①제안설명, ②전문위원 검토보고, ③대체토론, ④법률안 의결(체계·형식과 지구 심사가 추가로 필요한 경우 법제사법위원회 소속 법안심사제2소위원회에 회부 의결) 순으로 진행된다.

즉 타 상임위원회 소관 법률이 법제사법위원회에서 심사되는 경우 추가 심사가 필요하면 법안심사제2소위원회에 회부되어 심사가 진행된다.

한편 심사대상 법률안이 법제사법위원회 소관 고유 법률인 경우 해당 법률의 소관 상임위원회가 체계·지구 심사를 담당하는 법제사법위원회와 동일하므로 소관 상임위원회 심사와 법제사법위원회 체계·지구 심사가 동시에 진행된다. 즉 타 상임위원회 소관 법률안과 같이 상임위원회와 법제사법위원회의 두 번의 심사를 받지 않으며 법제사법위원회 심사만 진행된다. 일반적으로 법제사법위원회 소관 고유 법률은 법안심사제1소위원회에 회부되어 심도 있는 심사가 진행된다.

법제사법위원회에서 의결된 안건은 마지막으로 본회의 심의에 상정되어 ①소관 상임위원회 위원장의 심사보고 및 제안설명, ②질의 및 토론, ③표결을 통한 최종 법률안 의결 순으로 진행된다(최웅선, 2021: 151).

따라서 「주택임대차보호법」은 법제사법위원회 소관 고유 법률로서 제20대 국회까지는 관련 법률안이 발의되면 법제사법위원회 전체회의에 상정된 후 소속 법안심사제1소위원회에 회부하여 심도 있는 심사를 하게 하였다.

그러나 ‘백혜련 의원안(‘20.6.11.발의)’의 경우 법제사법위원회 전체회의에서 소위원회 구성이 되어 있지 않은 이유로 소위원회 회부 없이 야당(미래통합당) 의원들이 퇴장한 가운데 의결이 진행 되었다.

구체적으로 살펴보면, 2020년 7월 27일 제380회 법제사법위원회 제1차 전체회의에서 여당(더불어민주당) 윤호중 위원장은 ‘백혜련 의원안(‘20.6.11.발의)’ 등 108개 법률안을 심사대상 안건으로 상정하였고, 제안설명(서면으로 대체)→전문위원 검토보고→대체토론까지 완료가 되었다. 대체토론 완료 후 윤호중 위원장은 “위원님들께서도 잘 아시는 바와 같이 통상 국회법 절차에 따라 오늘 대체토론을 마친 법률안은 법안심사소위원회에 회부되게 되어 있습니다. 그러나 오늘 예정했던 소위원회가 아직 구성되지 못하고 있기 때문에 이제 대체토론을 마친 108건의 법률안은 전체회의에 계류시켜서 계속 심의해 가도록 하겠습니다.”라고 하였다.

이후 2020년 7월 29일 제380회 법제사법위원회 제2차 전체회의에서 윤호중 위

원장은 ‘백혜련 의원안(20.6.11.발의)’ 과 여당(더불어민주당)의 다른 의원 4명이 발의하고 정부가 제출한 총 6개 「주택임대차보호법」 개정안을 심사대상 안건으로 상정하고, 이들 내용을 조정·통합한 「주택임대차보호법」 일부개정법률안(대안)(이하 ‘주택임대차보호법 위원회제출 대안(20.7.29. 제안)’)<sup>23)</sup>을 의사일정에 추가하는 안건과 이를 심사대상으로 하는 안건을 상정하고자 하였다.

먼저 윤호중 위원장은 ‘주택임대차보호법 위원회제출 대안(20.7.29. 제안)’을 의사일정에 추가하는 안건을 상정하고, 이에 대하여 이의유무(異議有無)를 묻는 방식<sup>24)</sup>으로 의결을 하고자 하였으나, 이의가 있다고 하는 위원이 있어 찬성위원의 기립표결 방식으로 의결이 진행되었으며, 재적위원 18인 중 야당(미래통합당) 6인을 제외한 찬성 12인으로 동 안건은 ‘가결’이 선포되었다.

이에 대하여 야당(미래통합당) 김도읍 간사는 “미래통합당에서 ‘주택임대차보호법 위원회제출 대안(20.7.29. 제안)’에 대하여 국회법 제49조 제2항<sup>25)</sup>에 따른 의사일정 협의를 한 적이 없다고 하였으며, 「주택임대차보호법」이 법제사법위원회 소관 고유 법률이나 내용상 국토교통위원회 소관의 법률로 봐서 법안심사제1소위원회를 열어서 국토교통부·기획재정부와 함께 심사를 했던 것이 전통이고 관례”라고 하며 소위원회 회부를 주장하였고, 같은 당 전주혜 의원도 “그간 소위원회 구성에 대하여 위원장께 여러 차례 요청을 드렸음에도 받아들여 지지 않아 이번 심사는 명백히 「국회법」 위반이고, 소급입법의 위헌성 검토를 위해서나 2020년 7월 27일 대체토론을 마친 검토보고서의 법무부 의견에서도 각계의 의견과 현황을 토대로 심도 있는 논의

23) 「주택임대차보호법」 일부개정법률안(대안)(법제사법위원장, 의안번호 2102500, 제안연월일 20.7.29.

- 주요내용 : 임대인은 임차인이 임대차 종료 전 일정 기간에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못하도록 하고, 임차인은 계약갱신요구권을 1회에 한하여 행사할 수 있도록 하며, 갱신되는 임대차의 존속기간은 2년으로 봄(안 제6조의3제1항 및 제2항 신설), 차임 등의 증액 상한을 약정한 차임이나 보증금의 20분의 1의 금액으로 하되, 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도는 관할 구역 내의 지역별 임대차 시장 여건 등을 고려하여 20분의 1의 범위에서 조례로 달리 정할 수 있도록 함(안 제7조제2항 신설), 현재 대한법률구조공단 지부에 설치하도록 한 주택임대차분쟁조정위원회를 한국토지주택공사 및 한국감정원의 지사 또는 사무소에도 설치하도록 함(안 제14조제1항), 법무부장관이 국토교통부장관과 협의하여 주택임대차표준계약서를 정하도록 함(안 제30조).

24) 상임위원회는 의사진행의 효율성을 위하여 의제가 간단하고 특히 반대가 없을 것으로 보이는 상황에서는 위원장이 이의유무(異議有無)를 물어서 이의가 없다고 인정되는 경우 가결을 선포하는 약식의 방법을 사용할 수 있다(국회사무처, 2016a: 103~104)

- 의결사례 : (위원장) ~ 것으로 하려고 합니다. 이의가 없습니까? («예» 하는 위원 있음) 이의가 없으면 가결되었음을 선포합니다.

25) 「국회법」 제49조(위원장의 직무) ② 위원장은 위원회의 의사일정과 개최일시를 간사와 협의하여 정한다.

를 해야 된다는 주장이 이 보고서에 있음을 고려할 때 소위원회 회부는 필요하다”고 주장하였다.

반면 여당(더불어민주당) 백혜련 의원은 “이 주택임대차보호법은 제20대 국회 뿐만 아니라 그 전 국회에서도 개정 논의가 있었으나 전원합의체 식의 관행에 따라 ‘지금은 아니다.’라는 논리로 의결되지 않았음을 지적하고, 부동산 문제의 심각성을 고려, 국회가 결단을 내려 입법으로 뒷받침해야 할 때”라고 주장하였다<sup>26)</sup>.

다음으로 법제사법위원회 전체회의의 안건심사에 동의하지 않는 야당(미래통합당) 의원들이 퇴장한 가운데, 상정된 6개 「주택임대차보호법」 개정안에 대한 심사는 찬반토론→축조심사 생략의결→이의유무(異義有無)를 묻는 방식의 의결 순으로 진행되었으며, 의결결과 이들 안건은 ‘대안반영폐기’로 의결되었다. ‘주택임대차보호법 위원회제출 대안(‘20.7.29. 제안)’에 대하여 심사는 축조심사 생략의결→비용추계서 제출 생략 의결→이의유무(異義有無)를 묻는 방식의 의결 순으로 진행되었으며 의결결과 ‘대안가결’로 의결되었다.

이후 ‘주택임대차보호법 위원회제출 대안(‘20.7.29. 제안)’ 안건은 2020년 7월 30일 제21대 국회 제380회 7차 국회 본회의에 상정되어 ‘원안가결’로 의결되고 2020년 7월 31일 공포가 되었다.

## 나. 임대차신고제 도입을 위한 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 개정 추진

다음으로 임대차신고제 도입을 위한 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 일부개정 법률안이 추진되었다.

앞서 계약갱신청구권·전월세상한제 등 도입을 위한 「주택임대차보호법」은 「민법」의 특례법으로 법제사법위원회 소관인 반면 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」은 국토교통위원회 소관이다.

2020년 7월 6일 여당(더불어민주당) 박상혁 의원에 의해 임대차신고제 도입을 내용으로 하는 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 일부개정법률안<sup>27)</sup>(이하 ‘박상혁 의

26) 『국회 제346회-법제사법안소위 제1차 회의록』(2016년11월15일), pp.3, pp.13~14, pp.19.

27) 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 일부개정법률안(박상혁의원 등 19인), 의안번호 2101538, 발의연월일 2020.7.6.

- 주요내용 : 임차가구 현황 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역에 소재하는 주택의 임대차 계약(변경·해제계약 포함)을 체결한 경우 임대차 계약당사자는 보증금 또는 차임 등을 계약체결일로부터 30일 이내에 주택 소재지 시·군·구청에 신고하여야 함(안 제6조의2, 제6조의3).

원안(‘20.7.6.발의’)이 대표발의 되었다. 임대차신고제는 임차인이 임대인과 대등한 위치에서 임대조건 협상을 위해 정확한 임대차 시세정보 확인을 가능하게 하고, 과세형평성 확보<sup>28)</sup>를 위한 제도이다. 특히 분쟁발생 시 해결기준으로 활용<sup>29)</sup>되다는 점에서 계약갱신청구권·전월세상한제과 함께 시행되어야 할 중요한 제도이다.

‘박상혁 의원안(‘20.7.6.발의)’의 심사과정도 앞서 법제사법위원회와 같이 국토교통위원회 전체회의에서 소위원회 구성이 되어 있지 않은 이유로 소위원회 회부 없이 야당(미래통합당) 의원들이 퇴장한 가운데 의결이 되었다.

구체적으로 살펴보면, 2020년 7월 28일 제380회 국토교통위원회 제1차 전체회의에서 여당(더불어민주당) 진선미 위원장은 ‘박상혁 의원안(‘20.7.6.발의)’ 등 8개 법률안을 심사대상 안건으로 상정하였고, 국토교통위원회 전체회의의 안건심사에 동의하지 않는 야당(미래통합당) 의원들이 퇴장한 가운데, 심사는 제안설명(서면으로 대체)→전문위원 검토보고→대체토론→추조심사 생략의결→이의유무(異義有無)를 묻는 방식의 의결 순으로 진행되었으며 의결결과 대체토론 중에 있었던 여당(더불어민주당) 간사 조웅천 의원의 수정안 의견<sup>30)</sup>을 반영해 ‘수정가결’<sup>31)</sup>로 되었다.

이후 체계·지구 심사를 위한 2020년 8월 3일 제380회 법제사법위원회 제3차 전체회의에서 여당(더불어민주당) 윤호중 위원장은 ‘박상혁 의원안(‘20.7.6.발의)’과 「국민체육진흥법」 일부개정법률안(대안)(이하 ‘국민체육진흥법 위원회제출 대안(‘20.8.3.제안)’)<sup>32)</sup> 등 18개 법률안을 심사대상 안건으로 상정하였다. 그러나 이때

28) 과세형평을 위한 임대소득 과세확대 내용

- 2020년 5월 기준으로 임대 추계 731만 가구 중 임대차 실거래 정보를 확인할 수 있는 주택은 전체의 28% 수준인 약 205만 가구(확정일자 받은 가구)에 불과한 가운데, 임대인에 대한 임대소득에 대하여 2019년 귀속분부터 2천만원이하 임대소득에 대해서도 전면과세가 시행될 예정임(국회 의안정보시스템, 2020b).

29) 『국회 제380회-법제사법 제3차 회의록』(2020년8월3일), pp.52.

- 임대인이 실거주 목적으로 임대차계약 갱신을 거절한 경우에 쫓겨난 임차인이 ~중략~ 신고제가 되어 있을 경우는 그 신고된 내역을 보고 확인

30) 『국회 제380회-국토교통 제1차 회의록』(2020년7월28일) pp.25, pp.35

- 더불어민주당 간사 조웅천 의원의 수정안 제안

31) ‘박상혁 의원안(‘20.7.6.발의)’ 심사보고서 (국회 의안정보시스템, 2020b)

- 수정이유 및 수정 주요내용 : 임대차계약당사자 중 일방이 국가등인 경우에는 국가등이 신고하도록 추가하고, 신고를 받은 신고관청이 신고인에게 신고필증을 발급하도록 추가하며, 부칙 시행시기를 2021년 6월 1일부터 시행하도록 하고, 주택 임대차 계약 신고 등에 관한 적용례를 추가하며, 그 밖에 일부 자구를 수정함(안 제6조의2제1항·제4항, 제6조의3제1항·제3항, 부칙 제1조 및 제2조 등).

32) 「국민체육진흥법」 일부개정법률안(대안)(문화체육관광위원장, 의안번호 2102651, 제안연월일 20.8.3.

까지도 타 상임위원회로 부터 회부된 법률안을 심사하는 법제사법위원회의 법안심사제2소위원회 구성이 안된 상황이었다.

상기 18개 안건 중 ‘국민체육진흥법 위원회제출 대안(‘20.8.3.제안)’ 안건에 대하여 먼저 논의가 시작되었다. 심사는 제안설명(서면으로 대체)→전문위원 검토보고→대체토론 순으로 진행되었고, 대체토론 중에 야당(미래통합당) 김도읍 간사는 “함께 상정된 18개 법률안 중 ‘국민체육진흥법 위원회제출 대안(‘20.8.3.제안)’이 헌법과 법률에 배치되는 법조항을 포함하고 있어서 심도 있는 심사를 위하여 소위원회에 회부해야 한다.”고 주장하였으며, 같은 당 장제원 의원도 법체계 상 문제를 들어 동일한 주장을 하였다. 반면 여당(더불어민주당) 백혜련 의원은 “타 상임위에서 소위까지 거쳐 여야 합의로 올라온 법안에 대하여 이렇게 하라 저렇게 하라는 것은 월권이며, 의견일치가 안 된다면 표결을 통하여 결정하는 것이 맞다.”고 하였다.

이러한 의견들이 있는 후에 윤호중 위원장은 “대체토론을 마쳤습니다. 여기에 대하여 이견이 있어서 찬반의견이 엇갈리므로 찬반토론을 하겠습니다.”라고 찬반토론 개시를 선언하였다. 그러나 찬반토론이 시작하는 가운데 야당(미래통합당) 의원들은 표결을 전제로 하는 찬반토론에 이의를 제기하며 퇴장하였다. 이후 나머지 의원들의 토론이 이어지는 가운데 윤호중 위원장은 ‘찬반토론 종료’를 선언하고, 동 안건에 대한 심사는 이의유무(異義有無)를 묻는 방식의 의결 순으로 진행되었으며, 의결 결과 전문위원의 수정의견을 반영해 ‘수정가결’로 되었다.<sup>33)</sup>

다음으로 ‘박상혁 의원안(‘20.7.6.발의)’에 대하여 심사는 제안설명(서면으로 대체)→전문위원 검토보고→대체토론→이의유무(異義有無)를 묻는 방식의 의결 순으로 진행되었으며, 의결결과 대체토론 중에 있었던 법원행정처의 수정의견을 반영해 ‘수정가결’<sup>34)</sup>로 되었다.

이후 ‘박상혁 의원안(‘20.7.6.발의)’ 안건은 2020년 8월 4일 제21대 국회 제380회 8차 국회 본회의에서 국토교통위원회 수정안대로 ‘수정가결’로 의결되고 2020년 8월 18일 공포가 되었다.

33) 『국회 제380회-법제사법 제3차 회의록』(2020년8월3일), pp.35.

34) 『국회 제380회-법제사법 제3차 회의록』(2020년8월3일), pp.57.

- 수정내용 : 권리관계 정확성을 위해 개정안 6조의5 3항에 대해서 ‘신고의 절차를 완료한 때’라고 되어 있는 것을 ‘신고의 접수를 완료한 때’라고 해서 시점을 명확하게 함 (법원행정처 수정의견).

### 3. 법안심사소위원회 심사권한에 대한 논란의 쟁점

임대차 3법 개정 법안심사와 관련하여 여당(더불어민주당)은 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제1항35)에 따라 “위원회에서 제안설명→전문위원 검토보고→대체토론→축조심사→찬반토론→표결” 하도록 규정하고 있고, 「국회법」 제58조 제2항 “상임위원회는 안건을 심사할 때 소위원회에 회부하여 이를 심사·보고하도록 한다.”의 따른 ‘소위원회 회부’와 관련해서는 「국회법」 제57조(소위원회) 제2항 “상임위원회는 소관 법률안의 심사를 분담하는 둘 이상의 소위원회를 둘 수 있다.”에 따라 소위원회가 설치되어 있는 경우에만 해당하므로 소위원회가 구성하지 않은 상황이라면 전체회의에서 논의할 수 있기 때문에 「국회법」 위반이 아니란 입장이다.

반면 야당(미래통합당)은 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제2항에서 “상임위원회는 안건을 심사할 때 소위원회에 회부하여 이를 심사·보고하도록 한다.”라고 되어 있어 임의조항이 아니라 의무조항이라는 점과 국회사무처의 국회법 해설에서도 “제14대 국회에서 대체토론을 도입하면서, 대체토론을 거친 후에 안건을 소위원회에 회부하도록 함으로써, 소위원회의 안건심사가 심도 있고 내실 있게 되도록 하였다.”(국회사무처, 2016b: 272)<sup>36)</sup>는 언급을 볼 때 소위원회 회부는 의무조항이란 입장이다.

다만 여당과 야당이 각기 주장하는 바에 대하여, 법안심사소위원회가 설치가 되지 않은 상황에서 현행 「국회법」 제57조 제2항 ‘법안심사소위원회 설치’ 임의조항과 제58조 제2항 ‘안건의 소위원회 회부’ 의무조항만 갖고 해석을 하게 되면 법안 회부의무에 대한 논란이 있을 수 있으므로 이를 명확히 하기 위해 「국회법」 개정이 필요한 상황이다.

35) 「국회법」 제58조(위원회의 심사) ① 위원회는 안건을 심사할 때 먼저 그 취지의 설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 대체토론(안건 전체에 대한 문제점과 당부(當否)에 관한 일반적 토론을 말하며 제안자와의 질의·답변을 포함한다)과 축조심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다.

② ~ ⑩ (생략)

36) 제14대 국회 국회법개정(1994.6.28.)시 위원회의 안건심사과정에 대체토론 제도를 도입하면서 대체토론의 범위를 제안자와의 질의·답변을 포함하는 넓은 의미로 규정하였는데, 안건에 대하여 찬성·반대를 표시하는 찬반토론과는 구별된다. 그리고 대체토론을 거친 후에 안건을 소위원회에 회부하도록 함으로써, 소위원회의 안건심사가 심도 있고 내실 있게 되도록 하였다.

## VI. 결론

앞서 살펴본 바와 같이 미국은 초기에 기능주의 관점에 따라 소위원회가 설치되었으나 1970년대와 1990년대를 거치면서 정당을 중심으로 하는 정치적 영향에 따라 상임위원회와 법안심사소위원회의 권한의 비중이 변화되어 왔다. 즉 1970년대에는 소위원회 기능 강화를 위해 상임위원회에 회부된 모든 법안을 법안심사소위원회에 회부하도록 하는 강제조항을 의사규칙에 둔 경우도 있었고, 반면 1990년대에는 반대로 소위원회에 수와 기능을 제한하는 다양한 조치가 시행되기도 하였다.

현재는 중요법안의 경우 상임위원회 전체위원회에서 심사하기도 하지만, 대부분의 경우 소위원회에서 입법청문회(legislative hearing) 개최와 축조심사(mark-up)를 통해 법안을 심사한다(전진영, 2009: 8).

또한 미국은 의회가 자율권을 갖고 제·개정을 할 수 있는 의사규칙으로 법안심사 절차를 규정하고 있으나, 우리나라는 국회뿐만 아니라 국민에 대한 입법예고를 통한 의견수렴이나 법률의 정부 공포 등 수많은 이해관계자의 의사결정이 집합된 법률인 「국회법」에 따라 법안심사절차를 규정하고 있다. 따라서 미국의회 의사규칙의 경우 외부 환경에 변화에 신속적인 대응이 가능하고 상임위원회 별로 특성에 따라 정할 수 있는 장점이 있지만, 심사절차의 안정성, 통일성 및 예측가능성 측면에서는 법률에 의한 절차가 장점을 가질 수 있어 운영체계를 갖고 어느 방식이 우월한지는 논하기 어렵다.

한편 우리나라의 법안심사소위원회 제도에 대한 「국회법」 도입 과정을 보면 아래의 내용과 같이 정치적 차원의 관점보다 기능주의적 관점의 사례가 더 많이 확인되고 있다고 볼 수 있다.

우선 정치적 차원의 관점은 2000년 2월 16일 「국회법」 개정을 통해 ‘상설소위원회 설치’가 의무화 되었으나 교섭단체 이견 등으로 실제 활성화가 되지 않아 2005년 7월 28일 「국회법」 개정을 통해 ‘상설소위원회 설치’가 임의조항으로 변경된 사례로 확인할 수 있다.

한편 기능주의적 관점은 앞서 ‘법안심사소위원회 제도의 역사’에서 살펴본 바와 같이 1960년 소위원회 설치근거가 처음 「국회법」에 마련된 이후, 심사대상 법률안의 증가추이에 대응하여 이를 좀 더 심도 있고, 원활하게 처리하고자 하는 목적으로, 법안심사소위원회 법적 기반 마련을 위한 축조심사 의무화, 설치근거 마련, 개최 횟

수 의무화 등 다양한 조치들이 기능주의적 관점에서 취해진 것이라 볼 수 있다.

또한 2019년 4월 16일 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제2항 개정을 통해 ‘안전 심사 시 소위원회 회부’를 의무화한 것은 동일자로 「국회법」 제57조(소위원회) 제2항 개정을 통한 ‘법안심사소위원회의 설치’ 근거 마련과 함께 법안심사소위원회의 법안 심사권한을 강화하려는 입법취지가 있는 것으로 이해된다. 그러나 앞서 임대차 3법 개정사례에서와 같이 법안심사소위원회의 설치가 임의조항으로 규정된 상황에서는 같은 논란이 계속 제기될 수밖에 없다.

따라서 앞서 살펴본 바와 같이 미국의회 사례를 참조하고, 우리나라의 2019년 4월 16일 「국회법」 개정을 통한 법안심사소위원회 설치 근거 마련의 취지 및 2009년 입법연구논문집(국회사무처, 2009)의 상임위원회와 법안심사소위원회 간 심사권한에 대한 제안내용을 종합하여 보면 법안의 정밀하고 심도 있는 심사를 위해 법안심사소위원회에 회부를 원칙으로 하되, 위원장이 교섭단체의 간사와 협의하여 필요하다고 인정한 때에는 위원회 의결로 상임위원회 전체회의에서 심사할 수 있도록 「국회법」을 개정하는 것이 제21대 국회(2020~2024) 전반기 임대차 3법 개정 사례에서 제기된 논란을 해소하고 궁극적으로 법안심사의 기능주의 관점에서 효과성을 제고하는 방안이 될 것이다.

이를 위하여 아래와 같은 법적 개선방안을 제시할 수 있다.

먼저 법안심사소위원회의 설치 근거를 명확히 해야 할 필요가 있다.

「국회법」 제57조(소위원회) 제2항 ‘법안심사소위원회의 설치’를 현재 임의조항에서 과거 ‘상설소위원회의 설치’ 규정이나 현재 ‘청원심사소위원회’와 같이 의무조항으로 변경하는 것이 필요하다. 청원심사의 경우 국회에 제출되는 청원에 대하여는 헌법상 청원권의 실질적 보장을 위하여 「국회법」에 그 처리절차를 규정하고 위원회에 청원심사를 전담할 청원심사위원회를 두도록 의무조항으로 규정하고 있다(국회법 § 125)<sup>37)</sup>. 따라서 현재 「국회법」 제57조(소위원회) 제2항 “상임위원회는 소관 법률안의 심사를 분담하는 둘 이상의 소위원회를 둘 수 있다.”를 “상임위원회는 법률안 심사를 위하여 둘 이상의 법안심사소위원회를 둔다.”라고 의무조항으로 개정할 필요가 있다.

다음으로 상임위원회의 법안심사에 관한 규정을 명확히 할 필요가 있다. 즉 안전

37) 「국회법」 제125조(청원 심사·보고 등) ① 위원회는 청원 심사를 위하여 청원심사소위원회를 둔다.

의 시급성 등 상임위원회 전체회의에서 심사하는 것이 효과적인 경우 전체회의에서 법안심사를 할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다. 다만 이 경우 적용요건은 제한적으로 규정해야 할 것이다. 따라서 현행 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제2항 “상임위원회는 안건을 심사할 때 소위원회에 회부하여 이를 심사·보고하도록 한다.”를 “상임위원회는 안건을 심사할 때 소위원회에 회부하여 이를 심사·보고하도록 한다. 다만, 안건의 시급성 등을 고려하여 필요한 경우 교섭단체의 간사와 협의하여 의결로 회부하지 않을 수 있다.”로 개정할 필요가 있다. 또한 이 때 소위원회 회부 시 정밀한 법안심사를 위해 시행하는 축조심사 의무화 규정은 상임위원회 전체회의 심사에서도 동일하게 적용할 필요가 있다. 이를 위하여 「국회법」 제58조(위원회의 심사) 제5항 “제1항에 따른 축조심사는 위원회 의결로 생략할 수 있다. 다만, 제정법률안과 전부개정법률안에 대하여는 그러하지 아니하다.”를 “제1항에 따른 축조심사는 위원회 의결로 생략할 수 있다. 다만, 제정법률안, 전부개정법률안, 소위원회에 회부하지 않는 법률안에 대하여는 그러하지 아니하다.”라고 개정할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 국토교통부. 2020. “임대차 3법 시행, 안심거주기간이 2년 더?.” 유튜브 영상(검색일: 2020년 8월 7일).
- 국회사무처. 2009. “소위원회 제도의 개선방안 연구.” 『2009년 입법연구논문집』, pp.447-540.
- 국회사무처. 2011. “쟁점사례 분석을 통한 소위원회의 합리적 운영방안에 관한 연구.” 『2011년 입법연구논문집』, pp.133-209.
- 국회사무처. 2016a. 『제20대 국회 국회의안편람』.
- 국회사무처. 2016b. 『국회법 해설』.
- 국회 의안정보시스템. 2020a. “제14대(1992-1996) 제20대(2016-2020) 처리의 안통계.” <http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do> (검색일 : 2021년 5월 31일).
- 국회 의안정보시스템. 2020b. “[2101538]부동산 거래신고 등에 관한 법률 일부개정 법률안(박상혁의원 등 19인) - 위원회 심사 - 소관위 심사정보 - 심사보고서 「부동산 거래신고 등에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서」.” <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>(검색일 : 2021년 5월 31일).
- 국회 보건복지위원회 홈페이지. 2021. “보건복지위원회 - 위원회소개 - 위원회구성 - 소위원회.” <https://health.na.go.kr:444/health/guide/info0202.do> (검색일 : 2021년 5월 31일).
- 국회회의록. 2012. 『국회 제309회-지식경제 제2차 회의록』(2012년7월24일). pp.3.
- 국회회의록. 2016. 『국회 제346회-법제사법안소위 제1차 회의록』(2016년11월15일). pp.28-34.
- 국회회의록. 2020a 『국회 제380회-법제사법 제3차 회의록』(2020년8월3일). pp.52.
- 국회회의록. 2020b 『국회 제380회-국토교통 제1차 회의록』(2020년7월28일). pp.25. pp.35.
- 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.
- 네이버 지식백과, 2021. “임대차 3법 (시사상식사전, pmg 지식엔진연구소).” <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=5960413&cid=43667&categoryId=43667>(검색일 : 2021년 5월 31일).
- 메디칼타임즈, 2020. “국회 보건복지위 복수 법안소위원회 명단 '확정' (2020.10.21.).” <http://www.medicaltimes.com/Users/News/NewsView.html?mode=view&ID=1136682&REFERER=NP>(검색일 : 2021년 5월 31일).
- 미국하원 홈페이지, 2021. “RULES of the HOUSE OF REPRESENTATIVES ONE HUNDRED SEVENTEENTH CONGRESS.” PREPARED BY Cheryl L. Johnson, Clerk of the House of Representatives, FEBRUARY 2, 2021” <https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/117-House-Rules-Clerk.pdf>(검색일 : 2021년 5월 31일).
- 박윤희. 2014. “18대 국회 상임위원회 입법과정 사례 분석.” 『한국정당학회보』 제13권 제2호(통권 27호). pp.219-254.
- 박윤희·박명호. 2013. “의원발의 법안의 상임위원회 통과 결정요인 분석 - 18대 국회의 경우를 중심으로 -.” 『의정논총』 제8권 제2호. pp.29-55.
- 서울 국회도서관. 2008a. 『Rules of the Committee on Energy and Commerce 에너지통상위원회 의사규칙』. pp.4-28.
- 서울 국회도서관. 2008b. 『Rules of the Committee on Education and Labor 교육노동위원회 의사규칙』 pp.1-21.
- 세계법제정보센터, 2021. “미국헌법(Constitution of the United States) 원문본 (작성일 2021년 3월 18일).” [https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsIIinfo/ReadPage.do?1=1&AST\\_SEQ=1061&CTS\\_SEQ=28071](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsIIinfo/ReadPage.do?1=1&AST_SEQ=1061&CTS_SEQ=28071)(검색일 : 2021년 5월 31일).
- 서정건. 2015. “미국의회의 소위원회 운영사례 심층분석과 한국 국회에 대한 시사

- 점.” 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 유익한 미국정보. 2021. “이민개혁법안 과연 의회 통과 할까? 미 의회 입법 과정 및 필리버스터 설명.” 유튜브 영상 (2021년 4월 11일).
- 임성호. 2010a “미국의회의 소위원회 제도의 역사적 변천과 정치적 양면성.” 2010 선진 정책국회 구현을 위한 소위원회 활성화 방안 세미나. 서울. 대한민국
- 임성호. 2010b. “미국의회 소위원회 제도의 역사적 변천과 그 정치적 동학.” 『미국학논집』 제42집 제2호. pp.5-42.
- 장미경. 2016. “국회 소위원회 의사결정에 영향을 미치는 요인분석- 회의록에 나타나는 발언 행태를 중심으로.” 국민대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 전진영. 2009. “미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점.” 『현안보고서』 제56호. 국회입법조사처.
- 조선닷컴. 2020. “서울아파트값 진보정부서 최고 상승...盧 94%, 文 53% 올라-경실련, 93년 이후 서울아파트 34개 단지 가격 변화 조사-경실련(2020.7.21.).” [https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/07/21/2020072102418.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/21/2020072102418.html)(검색일 : 2021년 5월 31일).
- 최웅선. 2021. “정보확산이론으로 설명한 국회 법률안 심사 과정 분석 - 한국장애인개발원 설립 근거법 개정을 중심으로 -.” 『입법과 정책』 제13권 제1호. pp.147-181.
- French, B. L. “Subcommittees of Congress.” *American Political Science Review*. 9. 1915.
- Haeberle, S. H. “The Institutionalization of the Subcommittee in the United States House of Representatives.” *Journal of Politics*. 40. 1978.
- Krehbiel, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1991.
- Maass, Arthur. *Congress and the Common Good*. New York: Basic Books, 1983.

## Measures for Legal Improvement of the Regulations on the Review Authority of the Bill Review Subcommittee - Focusing on the case of the three laws on lease -

Choi, Woongseon\*

### Abstract

During the review of the bill for the revision of the three Laws on Lease of the 21st National Assembly, there was a controversy over whether the provision of the subcommittee of a bill proposed as an agenda to the Standing Committee was a voluntary clause or a mandatory clause. Accordingly, this study examines the history of the bill review subcommittee system of the U.S. Congress and the Korean National Assembly and analyzes the controversy raised through the case of the revision of the three Laws on Lease. It was intended to suggest a legal improvement plan for stable operation. In conclusion, in principle, the bill should be referred to the subcommittee for in-depth review, but if the chairperson deems it necessary in consultation with the secretary of the negotiating group, it is necessary to allow the review by a resolution at the full meeting of the standing committee.

Field: SA0113. Legislation

Key Words: The three Law on Leases, Legislation review, Legislation review subcommittee, Standing committee

---

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

