

## 체계·자구 심사 관련 국회법 개정에 관한 소고 - 제21대 국회 전반기 계류 법안을 중심으로 -

최웅선\*·최희숙\*\*

### 국문초록

법제사법위원회 체계·자구 심사의 월권 및 입법지연의 비판으로 이에 대한 폐지 논의가 계속 있어왔다. 이에 대한 문제점을 개선하기 위하여 제21대 국회 전반기에 이를 폐지하고 별도의 체계·자구 검토 주체를 정하는 다수의 국회법 개정안이 발의되어 국회에 계류 중에 있다. 이에 본 연구는 계류 중인 법안을 중심으로 그간 논의의 주요 쟁점을 분석하여 개선점을 도출하고자 하였다.

결론으로 우리나라의 위원회 중심주의 하에서 법안의 세밀한 검토를 위해 체계·자구 심사는 폐지보다 존치가 필요하고, 법제사법위원회가 계속 수행하되 구체적 심사내용과 기준의 근거를 국회법 및 규칙에 마련하는 것이 필요하다. 또한 국회법에 회의개최 요구자 추가를 통한 전원위원회 활성화, 법제사법위원회와 소관 상임위원회 간 합동회의 개최, 법제사법위원회 심사결과 내용을 담은 체계·자구 심사결과보고서 신설 및 법제실의 법률안 입안 전 검토기능 강화를 개선안으로 제시하였다.

국가과학기술표준분류: SA0113, 입법

주제어: 법제사법위원회, 법안심사제2소위원회, 체계·자구 심사 폐지, 위헌심사

논문접수일: 2021년 11월 10일, 심사일: 2021년 11월 27일, 게재확정일: 2021년 12월 16일

\* 한국장애인개발원 경영본부장, 재활학 박사(account8@nate.com), 제1저자

\*\* 한국복지대학교 교양과 강사, 사회학 박사(hschoi11365@hanmail.net), 공동저자

## I. 서론

「국회법」 제36조(상임위원회의 직무)에 “상임위원회는 그 소관에 속하는 의안의 심사를 수행한다.”라고 하고, 「국회법」 제37조(상임위원회와 그 소관) 제2호에 법제사법위원회의 소관사항으로 “법률안·국회규칙안의 체계·형식과 자구의 심사에 관한 사항”을 규정하고 있다.

또한 「국회법」 제86조(체계·자구의 심사) 제1항에 “위원회에서 법률안의 심사를 마치거나 입안을 하였을 때에는 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다.”라고 하여 법제사법위원회의 체계·자구 심사를 거쳐야만 본회의에 부의할 수 있음을 규정하고 있다.

이때 ‘체계의 심사’란 법률안 내용의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부, 균형유지 여부, 자체조항 간의 모순 유무를 심사하는 동시에 법률형식을 정비하는 것이고, ‘자구의 심사’란 법규의 정확성, 용어의 적합성과 통일성 등을 심사하여 각 법률 간에 용어의 통일을 기함으로써 법률용어를 정비하는 것이다(국회사무처, 2016: 118).

그러나 이러한 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’에 관해서는 법안의 ‘체계·자구’ 심사의 권한을 넘어 법안의 ‘내용’에 관한 심사를 한다<sup>1)</sup>는 월권에 대한 비판과 정치적 목적으로 입법을 지연시키는 제도로서 기능을 한다<sup>2)</sup>는 비판이 있어왔다. 반면 법안의 사전적 위헌심사와 다른 법률과의 상충 여부 등을 심사할 필요가 있으며 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’이 이러한 긍정적인 역할을 한다는 옹호론도 있어 왔다(홍완식, 2020: 231).

이러한 가운데 제21대 국회가 개원하면서 여당(더불어민주당) 중심의 이른바 ‘일하는 국회’ 주장과 더불어 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’ 폐지에 대한 다수의

1) 제19대 국회(2013년 5월)에서 통과된 「유해화학물질관리법 전부개정법률안」의 경우 소관 위원회인 환경노동위원회는 화학물질 유출사고로 중대한 피해를 일으킨 기업에 대해 ‘전체 매출액의 10%’에 해당하는 과징금을 부과하는 내용으로 의결하였으나, 법제사법위원회의 체계·자구심사단계에서 과징금 부과기준이 ‘사업장매출의 5%’로 하향 조정되었고, 그대로 본회의에서 통과되었음. 이에 대하여 환경노동위원회 위원들은 법제사법위원회의 월권행위라는 비판성명을 발표한 바 있음(국회 의안정보시스템, 2020a).

2) 제20대 국회(2017년 12월)에서 통과된 「세무사법 일부개정법률안」의 경우 기획재정위원회에서 2016년 11월 30일 의결되었으나 2017년 11월까지 1년간 법제사법위원회 체계·자구심사가 완료되지 않은 채 장기 계류된 바 있음. 법제사법위원회가 동 법안을 계속 심사하지 않자, 기획재정위원회 위원장은 「국회법」 제86조제3항에 의거 이유 없이 회부된 날부터 120일 내 법제사법위원회가 체계·자구심사를 마치지 않았다고 보아 여야 간사와 협의 후 동 법안을 본회의로 직접 부의 요청하였으며, 2017년 12월 7일 의장이 본회의에 동 법안을 부의하여 의결하였음(국회 의안정보시스템, 2020a).

「국회법」 개정안이 발의되어 국회에 계류 중에 있다.

이에 따라 본 연구는 먼저 각종 문헌조사를 통하여 ‘체계·자구 심사권’ 폐지와 관련한 선행연구, 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사 가능여부, 법제사법위원회의 체계·자구 심사기준, 법률안의 헌법 합치성 등에 대한 이론적 검토를 하고, 다음으로 ‘국회 의안정보시스템’, ‘국회 회의록’ 등을 통하여 제21대 국회 전반기에 발의된 「국회법」 개정 사례와 계류 중인 안건에 대하여 주요쟁점별로 그간의 논의과정과 제기된 대안을 분석하여 ‘체계·자구 심사’ 제도의 개선점을 도출하고자 한다.

## II. 이론적 검토

### 1. 선행연구

그간의 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’에 대한 장기간의 논란에도 불구하고 이에 대한 연구는 많지 않은 상황이다.

이중 ‘체계·자구 심사’에 관한 법제사법위원회의 월권 및 입법지연의 요인을 분석하고 제도 개선에 중점을 두어 분석한 연구를 소개하면 아래와 같다.

이에 대한 첫 번째 연구는 김준규(2005) 연구였다. 동 연구에서 기존의 문헌 및 심사 사례 분석을 통하여 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’ 제도의 의의, 범위와 한계, 다른 위원회와 충돌한 주요사례, ‘체계·자구 심사’제도의 역기능적 측면과 순기능적 측면, 외국의 제도를 살펴본 다음, ①현행대로 유지하되 문제점을 보완하는 안, ②법제사법위원회 ‘체계·자구 심사’ 제도 폐지안, ③법제사법위원회를 법제위원회와 사법위원회로 분리하는 안으로 나누어 개선방안을 모색하였고, 연구자는 우선 현행대로 유지하되 문제점을 보완하는 쪽이 바람직하다는 입장을 피력하였다.

다음으로 정찬호(2011)는 제18대 국회 후반기 체계·자구 심사대상 384건을 대상으로 심사 과정을 분석한 결과, 4건 중 3건이 수정되었음을 확인함으로써 심사를 통해 법률의 품질이 제고되었음을 밝혔다. 또한 월슨의 정책유형 분류에 따른 접근 방식을 활용하여 법안심사제2소위원회에 회부되어 논의가 지속되는 요인을 분석하고 개선방안을 제시하였다.

또한 고상근(2017)은 제19대 국회 체계·자구 심사대상 2,574건을 대상으로 안건

의 ‘수정비율’ 및 ‘심사기준 별로 수정된 내용’ 등을 분석한 결과, 합헌성 유지, 입법 품질관리 및 법안의 완결성 제고라는 당초의 취지대로 운영되고 있으나, 한편으로는 법제사법위원회가 본연의 권한을 넘어서 법안의 실제 내용까지 심사함으로써 월권을 행하고 있으며, ‘체계·지구 심사’ 절차로 인해 법안의 신속한 처리가 지장을 받는다는 비판적 견해 또한 근거가 있는 주장임을 확인하고, 향후 ‘체계·지구 심사제도’는 이러한 긍정적인 면을 극대화하고 부정적인 측면을 최소화할 수 있는 방향으로의 재설계가 필요하다고 하였다.

마지막으로 가장 최근의 연구로 홍완식(2020)은 그간의 문헌과 법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사권’ 폐지와 관련한 최근의 「국회법」 개정안을 분석한 결과, ‘체계·지구 심사제도’ 자체를 반대하는 의견보다 법제사법위원회가 이러한 권한을 지니는 것에 대한 문제제기가 대부분이었음을 지적하고, 법제사법위원회에서 법제위원회를 분리하는 방안이 타당하다고 보았으며, 날로 증가하는 법안발의를 국회 스스로 검토할 수 있는 입법영향분석 기능을 법제 전담기구에 맡기는 대안을 제시하였다.

## 2. 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사 기능여부

그간 연구에서 ‘체계·지구 심사’와 관련하여 가장 논란이 되었던 부분은 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사가 심사범위에 포함될 수 있는가 여부였다.

이와 관련하여 국회사무처(2016)는 “법제사법위원회의 ‘체계·지구심사권’은 어디까지나 체계와 지구의 심사에 한정하고 법률안의 정책적 내용까지 실질적으로 심사할 수는 없으나, 법률안의 내용이 헌법에 위배되는 등 상위법이나 타법과 상충·저촉될 때에는 국가 법체계의 통일 조화를 위하여 체계심사의 대상이 된다.”(국회사무처, 2016: 119)고 하였다. 이는 법률안 내용까지 심사가 가능한가에 대한 표현이 다소 불분명하여 해석에 따라 논란의 여지가 있을 수 있다.

또한 이론적인 측면에서는 아래와 같이 상반된 두 가지 의견이 있다.

첫째, 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사가 심사범위에 포함될 수 있다는 것이다.

정찬호(2011)는 ‘체계·지구 심사’란 국가 법률체계의 통일, 조화 및 국민 기본권의 보장 등을 추구하는 것을 뜻하는 것으로, 법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’ 기능의 이론적 배경은 ‘법률안의 헌법 합치성 추구’라고 하였다. 또한 헌법에 위반된다

거나 기본권 침해의 소지가 있는 내용이거나, 다른 법률들과 충돌·저촉되거나, 심지어 같은 법률 내에서 조차 조항 간 모순이 발견되는 경우에는 실질적·정책적 내용일 지라도 체계심사의 범위에 당연히 포함되어야 한다고 하였다(정찬호, 2011: 13-14, 55).

둘째, 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사가 심사범위에 포함될 수 없다는 것이다.

박종현(2011)은 법제사법위원회의 ‘체계·형식·자구 심사권’에 대하여 관련 법조항의 연혁을 중심으로 실증적으로, 헌법의 원리 등을 바탕으로 목적론적으로, 현실의 상황에 비추어 정책적으로 해석하는 경우에도 법률안의 내용에 대한 실질적·정책적 심사를 수행하는 것은 인정할 수 없다고 하였다. 또한 법률안의 합헌성 판단 등 사전적 규범통제 권한을 법제사법위원회에 부여하여 실질적·정책적 심사를 가능하게 하였다는 내용은 역사적 자료상으로 발견하기 어렵고, 만약 이러한 권한을 일정 부분 정책적으로 인정하려 했다면 「국회법」이나 기타 법률에 사전적 규범통제의 의미 및 절차 등에 관한 규정을 마련했어야 했으며, 게다가 「국회법」을 전체적으로 보면 법제사법위원회의 체계심사는 본회의 의결 이전에 이루어지는데 아직 본회의에서 확정되지도 아니한 법률안에 대한 합헌성 심사를 일개 상임위원회에서 진행한다는 것은 어불성설이라고 하였다(박종현, 2011: 45, 48, 57).

홍완식(2020)은 ‘체계·자구 심사권’은 어디까지나 체계와 형식과 자구의 심사에 국한하고, 법률의 정책적 내용면까지 실질적인 심사는 할 수는 없다는 것이 일반적인 견해라고 하며, 법안에 대한 위헌여부를 심사하는 것은 매우 중요한 권한으로서 명시적인 법률 근거가 필요하며, 법안에 대한 위헌 심사여부가 필요하다고 필요성만 강조하여 명시적인 법적 근거도 없이 위헌심사권한을 행사하는 것은 바람직하지 못하며, 나아가서는 헌법과 「국회법」이 국회 또는 국회 법제사법위원회에 부여한 권한을 넘어서는 일이라고 하였다(홍완식, 2020: 241).

언뜻 위의 양 의견이 상호 대립되는 것처럼 보이나, 궤를 같이하는 중요한 시사점은 소관 상임위원회의 고유 심사권한을 침해할 우려가 있는 ‘체계·자구 심사’와 관련하여, 헌법에 위배되는 등 상위법이나 타법과 상충·저촉되는 내용에 대하여 명확한 심사기준과 법적 근거가 마련되어 심사가 진행된다면 법제사법위원회의 월권논란은 해소될 수 있다는 것이다.

### 3. 법제사법위원회의 체계·자구 심사기준

앞서 언급한 바와 같이 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사에 대한 ‘체계·자구 심사기준’이 명확해야 하지만 아직 이에 대한 이론적 연구 등 검토가 많지 않은 상황이다. 또한 현재 「국회법」에도 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’ 업무의 수행 근거만 규정되어 있을 뿐 세부적인 심사기준의 제시는 없다.

다만 과거 일부 유일하게 언급된 것이 법제사법위원회 내부 자료인 ‘국회 법제사법위원회 『체계·자구심사 편람』(2016.8)’의 ‘체계·자구 심사기준’인데 이 또한 외부에 공표된 공식문건이 아니라 법제사법위원회에서 실무경험이 있는 고상근(2017)의 연구에서 일부 언급된 부분만을 갖고 확인할 수 있을 뿐이다. 동 연구에서 언급된 ‘체계·자구 심사기준’을 살펴보면 ‘헌법 적합성 심사’, ‘체계 내적 정합성 심사’, ‘체계 외적 정합성 심사’, ‘사실적·정책적 심사’, ‘기술적 심사’, ‘자구심사’ 등으로 구분(고상근, 2017: 9-10)함으로써 헌법, 체계, 내용, 자구 등 ‘체계·자구 심사’에서 요구하는 핵심 분야를 다양하게 포함하고 있다.

다음으로 공식적인 심사기준으로 제시된 것은 아니지만 사례중심으로 좀 더 구체적인 심사기준을 유추할 수 있는 문건으로는 ‘국회 법제사법위원회 『2011.1.1. - 2012.5.29. 체계·자구 심사 우수사례 선집』(2012.5)’이 있다. 동 자료에서는 대목차로 ‘총칙규정’, ‘실체규정’, ‘보칙규정’, ‘벌칙규정’, ‘부칙규정’ 등 5개 규정으로 나누고 있으며, 이중 ‘실체규정’에 ‘헌법과의 관계’, ‘위임입법’, ‘법령의 소관사항’, ‘법률 상호간의 관계’, ‘조항 상호간의 관계’, ‘규정의 미비사항 보완’, ‘법률안의 자구’, ‘부처 간 입법충돌 및 이견 해소’ 등 구체적인 심사원칙과 사례를 제시하고 있다.

상기에 설명한 바와 같이 ‘체계·자구 심사’의 적정성을 평가하고 공신력을 제고하기 위해서는 그 심사기준이 명확해야 하지만 현재의 심사기준은 공식적으로 공개되지 않은 법제사법위원회의 내부규정 수준에서 머물러 있는 상황이다.

따라서 앞으로 좀 더 많은 이론적 연구 등 검토를 통해 명확하고 공신력 있는 ‘체계·자구 심사기준’을 수립하여 「국회법」 내지 국회규칙에 반영할 필요가 있다.

## 4. 법률안의 헌법 합치성

### 가. 체계심사와 위헌심사의 관계

법률에 대한 헌법 합치성의 중요성에도 불구하고 위헌심사가 ‘체계·자구 심사’에 포함되는지 여부에 대하여 정찬호(2011)는 긍정적으로, 박종현(2011)과 홍완식(2020)은 부정적으로 의견을 달리하여 보고 있다.

다만 이미 제2대 국회부터 ‘체계·자구 심사’가 법제사법위원회의 소관 사무로 규정된 이후 위헌여부 심사가 가장 중요한 심사항목으로 자리를 잡아 왔으며, 그 배경에는 권리장전을 헌법에 마련하고 있는 헌정국가에서는 결국 법률화된 모든 정책이 국민의 기본적 권리를 침해하는지 여부에 대하여 판단할 수 밖에 없다(박종현, 2011: 38)는 점을 고려할 때 ‘체계·자구 심사’를 통한 사전적 규범통제가 불가피하다는 측면이 있다. 또한 아래 <표 1>과 같이 매 국회마다 ‘국회의 법안심사 법률 반영 건수’ 규모의 증가에 따라 ‘헌법재판소의 위헌 및 헌법불합치<sup>3)</sup> 결정건수의 규모가 증가하는 경향을 고려할 때 법률안의 합헌성 유지, 입법품질관리 및 법안의 완결성 제고를 위해 법제사법위원회의 사전 위헌심사를 ‘체계·자구 심사’ 범위에 포함하는 것은 입법 정책적인 측면에서도 필요하다.

따라서 현 시점에서는 법제사법위원회의 위헌심사 기능의 가능 여부를 논하기 보다는 그간의 미비점으로 지적되었던 「국회법」에 법제사법위원회의 위헌심사 업무를 명시하여 법적근거를 마련하는 것이 더 중요하다.

<표 1> 국회 법률반영 및 헌법재판소 위헌결정 현황

(단위: 건)

구분	제13대 (1988.6. ~1992.5.)	제14대 (1992.6. ~1996.5.)	제15대 (1996.6. ~2000.5.)	제16대 (2000.6. ~2004.5.)	제17대 (2004.6. ~2008.5.)	제18대 (2008.6. ~2012.5.)	제19대 (2012.6. ~2016.5.)	제20대 (2016.6. ~2020.5.)
국회 법안심사 법률 반영건수	707	728	1,424	1,579	3,766	6,178	7,429	8,799

3) 헌법불합치 결정건수<sup>3)</sup>는 해당 법률이 사실상 위헌이기는 하지만 즉각적인 무효화에 따르는 법의 공백과 사회적 혼란을 피하기 위해 법을 개정할 때까지 한시적으로 그 법을 존속시키는 결정이므로 ‘위헌 결정건수’와 함께 분석 (네이버 지식백과, 2021a)

구분	제13대 (1988.6. ~1992.5.)	제14대 (1992.6. ~1996.5.)	제15대 (1996.6. ~2000.5.)	제16대 (2000.6. ~2004.5.)	제17대 (2004.6. ~2008.5.)	제18대 (2008.6. ~2012.5.)	제19대 (2012.6. ~2016.5.)	제20대 (2016.6. ~2020.5.)
헌법재판소 위헌 및 헌법불합치 결정건수	20	32	73	79	76	138	106	92

자료: “국회 의안정보시스템, 2021a; 헌법재판소 홈페이지, 2021” 참조하여 연구자가 정리

## 나. 헌법재판의 심사기준

아직까지 체계심사에 활용할 수 있는 위헌심사에 대한 구체적인 기준이 공개되어 있지 않으나, 위헌심사의 목적이 ‘법률의 헌법 합치성 추구’에 있음을 고려할 때, 그 기준은 헌법재판소가 기본권 침해여부를 판단하는 심사기준인 ‘헌법원칙’을 기본으로 하는 것이 타당할 것이다.

이는 아래와 같이 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째, ‘형식적 헌법원칙’으로 ‘법률유보원칙’과 ‘포괄위임입법금지원칙’이 있다.

둘째, 내용적인 측면을 판단하는 ‘실질적 헌법원칙’으로 ‘명확성원칙(법적안정성의 객관적 측면에서 도출)’, ‘신뢰보호원칙(법적안정성의 주관적 측면에서 도출)’, ‘비례성원칙(과잉금지원칙)’, ‘과소보호금지원칙’, ‘평등원칙’ 등이 있다. 이 중 ‘비례성원칙(과잉금지원칙)’은 어떤 사건이든 99% 적용되는 기본권 침해를 전제로 하는 가장 중요한 원칙이다(이부하, 2020a; 이부하, 2020b).

‘비례성원칙(과잉금지원칙)’과 관련하여 헌법 제37조 제2항에서는 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 그 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정하여 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙을 천명하고 있다.

따라서 기본권을 제한하는 입법은 입법목적의 정당성과 그 목적달성을 위한 방법의 적정성, 입법으로 인한 피해의 최소성, 그리고 그 입법에 의해 보호하려는 공익과 침해되는 사익의 균형성을 모두 갖추어야 한다는 것이고 이를 준수하지 않은 법률 내지 법률조항은 기본권 제한의 입법적 한계를 벗어난 것으로서 헌법에 위반된다(네이버 지식백과, 2021b).

### Ⅲ. 제21대 국회 전반기에 발의된 국회법 개정안 사례

법제사법위원회의 체계·자구 심사 권한과 관련한 논쟁은 2020년 5월 30일 제21대 국회 개원 이후 더욱 치열하게 진행되었다. 그 배경에는 여당(더불어민주당)이 2020년 4·15총선 결과 전체 의석 300석 중 과반의 180석(더불어민주당 163석 및 더불어시민당 17석)을 확보한 수적 우위를 바탕으로 18개 상임위원회 위원장 전부를 차지하게 된 가운데(최웅선, 2021: 165) 그간의 법률안 계류 또는 심사 지연의 원인이 법제사법위원회에서의 ‘체계·자구 심사’에 있는 것으로 보고, 이를 폐지하고자 하였기 때문이었다.

이와 관련하여 여당(더불어민주당)은 2020년 7월 14일 이른바 ‘일하는 국회법’인 「국회법」 일부개정법률안<sup>4)</sup>(이하 ‘김태년 의원안(’20.7.14. 발의)’)을 1호 당론으로 발의했는데, 그 주요내용 중 하나는 ‘법제사법위원회의 체계·자구 심사권 폐지’에 관한 것이었다.

이후 동 법안은 2020년 12월 4일 제382회 국회 제4차 국회운영개선소위원회 심사 이후 국회에 계류 중에 있다(2021년 10월 기준).

한편 제21대 국회 개원 이후 여당(더불어민주당)을 중심으로 ‘법제사법위원회의 체계·자구 심사권 폐지’와 별도의 체계·자구 검토 주체를 정하는 「국회법」 일부개정법률안이 아래 <표 2>에서와 같이 꾸준히 의원 발의로 있어 왔으며 이들 또한 국회에 계류 중에 있다(2021년 10월 기준).

4) 「국회법」 일부개정법률안(김태년의원 등 176인), 의안번호 2101891, 발의연월일 2020.7.14.

- 주요내용 : 가. ~ 라. (생략)

마. 법제사법위원회를 윤리사법위원회로 변경하고, 체계·자구 심사권을 소관에서 제외하고 의원 자격심사·징계에 관한 사항을 소관사항으로 추가함(안 제37조제1항제2호).

바. ~ 더. (생략)

〈표 2〉 체계·자구 검토제도 신설을 위한 국회법 개정안 현황

국회법 개정안	법사위 ‘체계·자구 심사’ 권한	체계·자구 검토 주체
[2100026] 이정문의원안(’20.6.1. 발의)	폐지	국회사무처에 의견 청취
[2100236] 홍익표의원안(’20.6.5. 발의)		국회법제지원처(신설)
[2100687] 박홍근의원안(’20.6.18. 발의)		국회사무처에 법제전담기구(설치)
[2010202] 김승원의원안(’20.6.30. 발의)		국회법제처(신설)
[2101891] 김태년의원안(’20.7.14. 발의)		국회규칙으로 정하는 전문검토기구
[2111849] 배진교의원안(’21.7.30. 발의)		국회사무처
[2111854] 민형배의원안(’21.8.2. 발의)		국회 법제실
[2111913] 박주민의원안(’21.8.4. 발의)		국회사무처 소속 법제전문기구
[2111916] 강민정의원안(’21.8.4. 발의)		각 상임위 전문위원(각 1인 추가 증원)
[2112127] 이해식의원안(’21.8.19. 발의)		국회사무처 소속 법제전문기구

출처: “국회 의안정보시스템, 2021b” 참조하여 연구자가 정리

이러한 가운데 2021년 7월 23일에는 교섭단체인 여당(더불어민주당)과 야당(국민의힘) 양당 간 합의를 통해, 앞서 발의된 법률안과 내용을 달리하는 법제사법위원회 ‘체계·자구 심사제도’ 개선안이 마련되어, 이를 반영한 「국회법」 일부개정법률안(이하 ‘추경호 의원안(’21.7.28. 발의)’<sup>5)</sup>)이 발의 되었다. 이의 주요내용은 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’은 그대로 유지하되, “체계와 자구의 심사 범위를 벗어나 심사해서는 안 됨”을 명확히 규정하는 것이었다.

‘추경호 의원안(’21.7.28. 발의)’은 국회운영위원회 회부 이후, 유사 내용의 「국회법」 일부개정법률안(이하 ‘한병도 의원안(’21.7.5. 발의)’<sup>6)</sup>)과 함께 2021년 8월 17일 제390회 국회 제1차 국회운영개선소위원회에서 심사되어, ‘추경호 의원안(’21.7.28. 발의)’을 중심으로 두 가지 법률안을 병합한 ‘위원회제출 대안(’21.8.25. 제안)’<sup>7)</sup>을 채택하는 것으로 의결되었다.

5) 「국회법」 일부개정법률안(추경호의원 등 21인), 의안번호 2111793, 발의연월일 2021.7.28.

6) 「국회법」 일부개정법률안(한병도의원 등 20인), 의안번호 2111321, 발의연월일 2021.7.5.

7) 「국회법」 일부개정법률안(대안)(국회운영위원장), 의안번호 2112202, 제안연월일 21.8.25.

- 주요내용 : 가. (생략)

나. 법제사법위원회는 회부된 법률안에 대하여 체계와 자구의 심사 범위를 벗어나 심사해서는 안 됨을 명확히 함(안 제86조제5항).

- 신설조문 : 국회법 제86조 (체계·자구의 심사) ⑤ 법제사법위원회는 제1항에 따라 회부된 법률안에 대하여

이후 동 안건은 2021년 8월 31일 제21대 국회 제390회 제1차 국회 본회의에 상정되어 ‘원안가결’로 의결되고 2021년 9월 14일 공포가 되었다.

다만 동 안건은 모처럼 여야의 합의에 의해 「국회법」 개정에 까지 이르렀으나 그 개정내용이 기존의 ‘체계·자구 심사’의 원칙을 법조문에 현행화 하는 것으로서 선언적 규정 이상의 의미를 갖기 어려우므로 그간에 제기되었던 법제사법위원회의 월권 문제 해소를 위한 실질적 효과를 기대하기 어려워 추가 논의가 계속될 것으로 예상된다.

따라서 다음 장부터는 제21대 국회 전반기에 발의되고 계류 중인 「국회법」 개정안의 법제사법위원회 ‘체계·자구 심사권’ 폐지와 별도의 체계·자구 검토주체를 정하는 방안에 대하여 주요 쟁점별로 분석하여 각각의 개선점을 도출해 보고자 한다.

## IV. 계류 중인 국회법 개정안의 주요쟁점별 분석

### 1. 체계·자구심사 관련 해외 사례

‘체계·자구 심사’는 국가별로 ‘위원회 중심’인지 ‘본회의 중심’인지에 따라 심사절차를 달리 가져가고 있다.

#### 가. 위원회 중심 사례

일반적으로 우리나라와 같이 ‘위원회 중심주의’를 채택하는 국가들의 경우 법률안의 ‘체계·자구 심사’는 소관 상임위원회의 축조심사 과정에서 이루어진다(정찬호, 2011: 48).

미국의 경우 우리나라와 같이 ‘위원회 중심’으로 법률안 심사를 운영하는 국가이지만 ‘체계·자구 심사’만을 담당하는 별도의 위원회를 두고 있지 않다. 대신 상·하원 각각의 소관 상임위원회가 법률안 내용에 대한 전반적 심사와 함께 체계·자구 심사를 동시에 수행하고 있다. 이때 상·하원별로 설치된 법제실(Office of the Legislative Counsel)의 지원<sup>8)</sup>을 받을 수 있다(국회 의안정보시스템, 2020a: 65).

체계와 자구의 심사 범위를 벗어나 심사해서는 아니 된다.

8) 법안심사과정에서 입법상의 자문이 필요하게 되는 경우에는 법제실의 지원을 받게 되며, 필요한 경우에는

한편 우리나라 법제실의 경우 법안심사 과정에서의 지원보다 의원발의 법률안에 대하여 발의 전 입안지원 업무를 중심으로 수행<sup>9)</sup>하고 있다.

반면 위원회의 법안심사 과정 중에 법률안의 대한 검토보고서 작성<sup>10)</sup> 등 입법지원원은 소관 상임위원회 또는 법제사법위원회 소속 전문위원을 중심으로 수행되고 있으므로 우리나라 국회의 법제실의 지원 기능은 미국의회의 법제실의 기능과 차이가 있다고 하겠다.

또한 미국은 상원 또는 하원 한곳에서 본회의 표결을 통하여 통과된 법안이 법률로 제정되기 위해서는 다시 다른 상, 하원을 통과해야 한다. 즉 최종적으로 양원을 모두 통과해야하기 때문에 상·하원 중복 검토로 ‘체계심사’ 및 ‘이해관계자 이견 조정’ 등 업무를 깊이 있게 수행할 수 있다(최웅선, 2021: 154; 유익한 미국정보, 2021 재인용).

그간 우리나라에서는 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’ 기능이 이러한 중복 검토 역할을 보완해왔다고 볼 수 있다.

## 나. 본회의 중심 사례

‘본회의 중심주의’를 채택하는 국가들의 경우 본회의에서 직접 법률안의 ‘체계·자구 심사’를 하되, 실무적인 뒷받침을 위해 ‘법제실’ 등 의회지원조직을 활용하거나, 우리나라의 경우처럼 법안을 심사하는 별도의 상임위원회를 두는 나라들도 있다(정찬호, 2011: 48). 그러나 이 경우에도 우리나라와 같이 고유의 소관기관 법률안과 타 상임위원회의 법률안 심사업무를 함께 수행하지는 않는다.

영국은 미국과 같이 상·하원이 설치되어 있으나 철저히 ‘본회의 중심’으로 운영하고 있다. 제안된 법률안은 제1독회 → 제2독회 → 위원회 심사 → 본회의 보고 →

담당 법제관이 법안심사 과정에 참여, 자문에 응하기도 한다(김준규, 2005: 880).

9) 국회사무처 법제실 조직안내 (<https://nas.na.go.kr>)

법제실에서는 국회의원 또는 위원회가 요청한 법률안의 입안 및 검토, 대통령령·총리령 및 부령에 대한 분석·평가, 국내·외의 법제에 관한 연구, 그 밖에 국회의원의 법제 활동에 관한 지원 등을 수행하고 있다.

10) 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 ~ ⑧ (생략)

⑨ 제1항에 따른 전문위원의 검토보고서는 특별한 사정이 없으면 해당 안건의 위원회 상정일 48시간 전까지 소속 위원에게 배부되어야 한다.

⑩ (생략)

제3독회의 5단계 심의 절차를 거친다. 본회의의 제2독회가 끝난 후 법률안은 ‘위원회 심사’ 단계에 들어가는데, 별도의 의결이 없는 경우 ‘법안심사위원회’에 자동적으로 회부된다. 동 ‘법안심사소위원회’는 우리나라 법제사법위원회가 법무부·법원·감사원 등 고유의 소관기관을 두고 있는 것과 달리, 철저히 ‘법안’만을 심사한다(정찬호, 2011: 29, 49-50).

반면 프랑스는 우리나라의 법제사법위원회와 같은 ‘헌법·법률·일반 행정위원회’가 있기는 하나, 여기서는 그 소관에 속하는 국가조직법·형법·민법·법원조직법 등 위원회 고유의 법만을 다룰 뿐, 타 상임위원회의 법률안에 대하여 심사하지는 않는다(정찬호, 2011: 50; 강정식, 2005: 1-2 재인용).

## 2. ‘체계·자구 심사권’ 폐지 여부의 판단

본장에서는 먼저 ‘체계·자구 심사’ 업무 자체의 존치 필요성에 대하여 살펴보고자 한다.

그간의 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’을 폐지하자는 의견의 근거로 소관 상임위원회의 심사권한을 침해하는 월권, 정치적 논란에 따른 옥상옥의 입법지연, ‘체계·자구 심사’는 극히 기술적이고 전문적인 분야로서 실제적 내용을 심사하는 것이 아니기 때문에 법률을 전공한 전문가 그룹이 해야 된다는 점 등을 들 수 있다(김준규, 2005: 873-874).

그러나 아래와 같은 이유를 고려할 때 ‘체계·자구 심사’ 자체를 폐지하는 것은 다소 무리가 있다.

첫째, ‘체계·자구 심사’ 기능이 세밀한 자구의 수정과 형식적인 체계 심사를 통하여 우리 법제의 수준을 높여 왔음은 분명하고, 우리나라 국회와 같이 단원제 위원회 중심주의 하에서 현실적으로 본회의에서는 법률안이 세밀하게 검토될 수 없기 때문에, 본회의의 통과 이전에 법률안에 대한 최종적인 검토가 요구된다(박종현, 2011: 51).

둘째, 다소 역기능적 측면에도 불구하고 여러 순기능을 가지고 유지·정착되어 온 제도를 일거에 폐지함으로써 개악의 상황이 되는 경우 원천으로 되돌리기 쉽지 않다.

셋째, 폐지 주장의 원인이 정치기능화의 문제에 있고, 이는 제도 자체의 문제보다는 우리나라 정치문화에서 비롯되는 것이기 때문에 정치 문화적 접근 속에서 해결방안을 모색해야 한다.

넷째, 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정 등 현행 제도의 순기능을 대체할 제도 모색이 어렵다(김준규, 2005: 884).

이러한 점을 고려할 때 우리나라 국회와 같이 단원제 위원회 중심주의 하에서 부족할 수 있는 법률안의 세밀한 검토를 위해 ‘체계·자구 심사업무’는 폐지보다는 존치가 필요한 것으로 보인다.

### 3. 체계·자구 심사 또는 검토 주체의 적정성 분석

‘체계·자구 심사’의 필요성을 고려하여 존치해야 한다는 관점에서 다음으로 결정해야 할 것은 심사 또는 검토 주체를 누구로 정할 것인가이다.

#### 가. ‘체계·자구’ 심사 또는 검토 업무를 의원이 아닌 별도 주체가 수행

제21대 국회 전반기에 여당(더불어민주당) 의원들이 발의한 「국회법」 개정안의 내용은 상기 <표 2> ‘체계·자구 검토제도 신설을 위한 국회법 개정안 현황’에서와 같이 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’ 권한을 폐지하고 ‘체계·자구 검토’를 위해 현행 국회사무처 법제실, 각 상임위 전문위원 등 내부조직을 활용하거나 국회법제지원처 등 별도조직을 신설하는 내용이다. 이와 관련하여 전문위원 검토보고에서는 조직 재설계나 인력충원에 대한 부담을 언급하고 있다(국회 의안정보시스템, 2020a: 71). 그러나 그보다 더 중요한 문제는 법제사법위원회의 체계·형식·자구 심사권을 의원이 아닌 별도 조직으로 이전시키는 것은 대의제 민주주의의 원리상 용납될 수 없다는 것이다. 그 이유는 법률안의 체계, 형식, 자구라 할지라도 이에 대한 심사는 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 법률 심사이고, 이를 국민 의사로 선출된 국회 의원들이 아닌 법제실의 전문위원 등이 수행하는 것은 대의제, 민주주의 원리상 인정될 수 없다는 것이다(박종현, 2011: 51).

또한 별도 조직에 심사권한을 부여하는 것이 아닐지라도, 체계·자구 검토권한을 의원이 아닌 전문검토기구와 같은 입법지원조직에 부여하는 것은 국회지원조직이 입법절차에 과도하게 개입하도록 함으로써 의원의 입법권을 훼손할 수 있다는 비판이 있다<sup>11)</sup>(국회 의안정보시스템, 2020a: 66).

11) 참여연대, (2020), 민주당 「일하는 국회법」에 대한 입법의견서 제출, p.13.

이러한 점을 고려할 때 현 시점에서 ‘체계·자구’ 심사 또는 검토 업무를 의원이 아닌 별도 주체가 수행하는 것은 적정치 않아 보인다.

## 나. 법제사법위원회가 ‘체계·자구 심사’를 계속 수행하되, 심사내용 및 기준의 법적근거 마련

앞서 살펴본 바와 같이 ‘체계·자구 심사업무’ 존치가 필요하다는 관점에서, 의원이 아닌 별도 주체가 이를 수행하는 것이 적정치 않다면 법제사법위원회가 계속 수행하거나, 소관 상임위원회가 수행하거나, 법제사법위원회에서 타 상임위원회 소관 법안의 ‘체계·자구 심사’만을 전담하는 법제위원회를 분리해야 한다.

그러나 소관 상임위원회가 수행하는 것은 우리나라 국회와 같이 단원제 위원회 중심주의 하에서 상임위원회가 정책적 내용심사와 ‘체계·자구 심사’를 동시에 수행하게 할 경우 법제사법위원회가 계속 수행하는 경우와 비교하여 법률안의 세밀한 검토를 위한 심사절차의 불가피한 축소에 따른 법안의 품질 저하 우려와 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정 기능의 부재에 따른 입법사각 지대 발생 우려 등을 고려할 때 현실적이지 못하다.

또한 법제위원회의 별도 신설은 법제사법위원회가 계속 수행하는 경우와 비교하여 그간 지적되었던 월권과 입법지연 문제를 해소한다는 보장이 없다.

따라서 법제사법위원회가 계속 수행하는 것이 제도 운영의 효과성이나 효율성 측면에서 타당해 보인다.

한편 현행 「국회법」에는 법제사법위원회가 ‘체계·자구 심사’를 한다는 업무수행 근거만 있을 뿐 심사내용 및 심사기준이 규정되어 있지 않아 월권에 대한 비판이 지속적으로 있어 왔다.

이와 관련하여 박종현(2011)과 홍완식(2020) 연구에서는 그간의 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’의 법률안의 실질적 내용에 대한 월권은 현 규정을 정확히 해석하지 않은데 원인이 있음을 지적하고 있다. 따라서 ‘체계·자구 심사’의 규정을 명확히 하여 더 이상 소관 상임위원회의 권한을 침해하지 않는다면 법제사법위원회가 ‘체계·자구 심사’를 계속 수행해도 무방하다는 것이다. 이때 규정을 명확히 하기 위해서는 ‘체계·자구 심사’의 구체적 내용 및 해석기준에 대한 법률의 조문화가 필요하다.

한편 이에 대한 법률반영과 관련하여 제21대 국회에 들어 국회운영위원회 국회운

영개선소위원회 심사<sup>12)</sup>에서 대안으로 병합되어 법률에 반영되지 못한 ‘한병도 의원안(’21.7.5.발의)’<sup>13)</sup>의 경우 「국회법」안 제86조 (체계·자구의 심사) 제2항에 “법제사법위원회의 체계·지구 심사 범위는 다음 각 호에 한정하고, 법률안의 목적과 정책적 내용까지 심사할 수 없다. 1. 체계심사의 범위 : 법률안 내용의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부, 자체조항 간의 모순 유무를 심사하여 법률 형식을 정비하는 것. 2. 지구심사의 범위 : 법규의 정확성, 용어의 적합성과 통일성 등을 심사하여 각 법률 간에 용어의 통일을 기함으로써 법률용어를 정비하는 것”의 조문신설을 시도함으로써 구체적 심사내용을 「국회법」에 반영하고자 하였다.

이는 비록 법률에 반영되지는 못하였으나 기존에 관행적으로 인정되었던 ‘체계·지구 심사’ 내용의 법제화를 시도한 것에 중요한 의미가 있다. 따라서 앞으로도 심사내용의 법제화를 위한 노력이 계속되어야 할 것이다.

다만 법률에 반영되어야 할 ‘체계·지구 심사내용 및 심사기준’은 이해관계자 의견수렴과 법조문의 정밀한 검토를 거쳐 마련되어야 해석의 차이를 해소할 수 있으므로, 먼저 관련 연구를 통해 법안을 수립하고 다음으로 법률반영을 추진하는 것이 순리일 것이다.

#### 4. 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정 기능 보완 방안

##### 가. 이견조정 기능의 필요성

법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’에서 이견조정 기능이 필요한 이유는 이익집단의 이해관계를 반영한 소관 상임위원회 간 또는 정부부처 간의 상반된 의견이 심사에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

현재 우리나라는 상임위원회 중심으로 운영되고 있어 소관 부처나 이익단체 등의 요구에 우호적인 반면 타 부처의 입장이나 소요예산 등을 충분히 고려하지 않는 경향이 있어(김준규, 2005: 877) 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견이 발생할 경우 이를 조정하는 법안심사 단계가 필요하다.

실제로 복수의 법률안이 각각의 소관 상임위원회에서 심의·의결되었지만 상호간

12) 국회의회의록, 2021, 『국회 제390회-국회운영소위 제1차 회의록』(2021년8월17일), pp.1-6.

13) 「국회법」 일부개정법률안(한병도의원 등 20인), 의안번호 2111321, 발의연월일 2021.7.5.

모순이나 충돌을 야기하는 경우가 발생하기도 하는데 이러한 경우 각 소관 상임위원회의 의견을 청취한 후에 법제사법위원회가 의견을 조정하는 경우<sup>14)</sup>도 있다(홍완식, 2020: 236; 임중훈 외, 2006: 241 재인용).

한편 이익집단의 이해관계에 따른 심사과정에 대하여 정찬호(2011)는 제18대 국회 후반기의 법제사법위원회 ‘체계·자구 심사’ 사례를 대상으로 ‘월슨(J. Wilson)의 정책유형 분류에 따른 접근방식’을 활용하여 분석함으로써 법제사법위원회 전체회의에서 바로 통과되지 않고 법안심사제2소위원회로 회부되어 논의가 지속되는 요인을 밝히고 개선방안을 제시하였다.

월슨은 “모든 인간 행위는 개인의 이익을 반영하는 것이며, 이러한 명제가 정책결정과정에도 적용된다.”라고 보며, 법률안 심사에서 논의되는 정책유형을 정책추진에 필요한 비용 및 편익의 분산정도에 따라 아래 <표 3>과 같이 4가지로 구분하였다.

<표 3> 월슨의 ‘정치적 비용편익분석모형’ 과 4가지 정책유형’

구분		편익	
		집중	분산
비용	집중	이익집단정치(비용과 편익이 모두 특정 이익집단에 편중된 경우)	기업가정치(규제가 적용되는 것은 특정 이익집단인 반면, 규제에 의한 혜택은 다수의 공중인 경우)
	분산	고객정치(정책결정으로 인한 편익은 특정집단에 집중되는 반면, 그 비용은 다수의 사람에게 분산된 경우)	다수결정치 (정책추진에 필요한 비용과 그에 따른 혜택이 광범위하게 분산되어 있는 경우)

출처: “정찬호, 2011: 22; 전진영, 2009: 39; Wilson, 2001: 441 재인용” 참조하여 재구성

분석결과 비용부담이 분산하는 ‘고객정치 유형’이나 ‘다수결정치 유형’은 대체로 법제사법위원회에서 즉시 통과하고, 비용부담이 집중하는 ‘이익집단정치 유형’이나 ‘기업가정치 유형’은 이익집단 간 이견조정을 위해 법제사법위원회의 제2법안심사소위원회에 회부된다는 사실을 밝혔다.

14) 제15대 제185회 정기국회의 제7차 법사위 회의(1997년 11월 14일)에서 농림수산위에서 의결한 ‘축산물관리법 개정법률안’과 보건복지위에서 의결한 ‘식품위생법 개정법률안’이 축산물도축 이전 단계까지의 위생검사 및 관리업무에 관한 소관을 각각 농림부와 보건복지부로 달리 규정하였음을 파악하고, 관계부처의 의견을 들은 후에 ‘축산물관리법 개정법률안’을 가결하고 ‘식품위생법 개정법률안’은 보류하였음. 이러한 사례가 두 법률안 상호간의 모순·충돌을 해결한 긍정적인 사례로 제시되고 있음.

또한 이와 같이 비용이 집중되는 두 가지 유형의 법안에 대한 법제사법사위원회 ‘체계·지구 심사’ 개선방안으로서 양자 모두 기본적인 차원의 법제사법위원회 ‘체계·지구 심사’ 기능은 최소한으로 유지하되, ‘이익집단정치’ 유형의 법안은 ‘전원위원회’의 적극적인 활용을, ‘기업가정치’ 유형의 법안은 ‘소관 상임위원회의 재심사’ 과정을 거치도록 하는 개선방안을 제시하였다(정찬호, 2011: 14, 19, 22, 26, 109).

이를 고려할 때 이견조정 기능이 법률안 심사에서 필수적이라는 점을 알 수 있으며, 그간 법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’가 이러한 기능을 수행해왔다고 볼 수 있다.

#### 나. 법제사법위원회의 법률안 이견조정 기능 폐지 시 보완방안

법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’ 권한을 폐지하는 「국회법」 개정안과 관련한 법제사법위원회 전문위원 검토보고서(국회 의안정보시스템, 2020a: 68)에서는 “현재는 법제사법위원회가 체계·지구 심사권을 매개로 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견 조정기능까지 수행해 왔으나, 법제사법위원회의 체계·지구 심사권이 폐지될 경우 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견 조정 기능이 약화될 수 있다는 지적이 제기될 수 있으며, 이를 보완하기 위하여 소위원회 심사 시 정부의 의견을 들을 수 있도록 하되, 일원적인 창구(예 : 법제처)를 통해 부처 간 이견을 통합·조정된 정부의견을 제출하도록 하는 방안을 검토할 수 있으며, 현행 국회법상 연석회의 제도, 전원위원회 제도 및 관련 위원회 회부 제도 등을 활성화할 필요가 있다”고 하였다.

그러나 정부의 의견 제출은 지금도 소관 상임위원회나 법제사법위원회의 법안심사 소위원회 개최 시 주무부처 및 관계부처 행정 관료가 참여한 가운데 정부의견을 종합적으로 수렴하여 심사를 진행하고 있으므로 재차 부처 간 이견을 통합·조정된 정부의견을 제출하는 제도를 도입하여도 실익은 제한적일 것이다. 또한 연석회의<sup>15)</sup>는 의견 교환만 가능하고 표결은 할 수 없어 이견 조정의 이행력을 담보하기 어려우며, 관련 위원회 회부는 관련위원회가 제시한 의견은 하나의 참고자료 정도에 그칠 뿐 충분히 고려되는 경우가 거의 없으며(김준규, 2005: 875), 더욱이 이견 조정은 소관 상임위원회 또는 법제사법위원회의 심사 막바지에 정리된 의견을 바탕으로 이견이 발생한 경우 사후에 조정하는 것이 효과적이나, 관련위원회 회부<sup>16)</sup>는 사전행위

15) 제63조(연석회의) ① 소관 위원회는 다른 위원회와 협의하여 연석회의(連席會議)를 열고 의견을 교환할 수 있다. 다만, 표결은 할 수 없다.

② ~ ④ (생략)

이므로 이 또한 이견 조정에 한계가 있다.

#### 다. 전원위원회 활성화

법제사법사위원회가 정책적 내용의 심사를 지양하고 ‘체계·자구 심사’ 본질적 의미의 업무에만 집중함으로써 그간 월권으로 간주될 수 있는 ‘상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정 기능’을 더 이상 법제사법위원회가 수행할 수 없게 된다면 이는 법안의 이견조정 부재로 입법의 사각지대가 발생할 수 밖에 없다.

이때 ‘전원위원회’ 활용이 대안이 될 수 있다.

‘전원위원회’란 의원 전원이 위원이 되어 주요 안건을 심사하는 위원회를 말한다. 전원위원회제도는 「국회법」 제정(1948.10.2.) 시 도입되어 6차례 개최된 적이 있으나 1960년 9월 26일 「국회법」 개정으로 삭제되었다가, 위원회 중심주의로 인하여 본회의의 의안심사가 형식화되는 것을 보완하기 위하여 제16대 국회에서 「국회법」 개정(2000.2.16.)으로 재도입되었다(국회사무처, 2016: 134).

그러나 ‘전원위원회’는 위원회 중심으로 운영되는 우리나라의 실정에서 활성화에 많은 제약이 있는 것이 사실이다.

다만 ‘전원위원회’는 심사결과에 따라 전원위원장을 제안자로 하여 수정안을 제출할 수 있으므로, 「국회법」 개정을 통해 보완책을 마련한 후에 시행한다면 ‘전원위원회’를 활성화하는 것이 최소의 부담으로 가장 효과적인 대안이 될 수 있다.

이를 위해서는 아래 <표 4>와 같이 현행 「국회법」에 “재적의원 1/4 이상”이라는 전원위원회 개최 요구자 요건에 “타 상임위원회에서 통과된 법률안에 대하여 전체 국회 차원의 이견 조정이 필요하다고 판단하는 ‘상임위원회 위원장’”을 추가하는 「국회법」 개정이 필요하다. 또한 위원회 중심으로 운영되는 우리나라 국회의 실정 상 의원 전원이 참여하는 구조에서 안건상정 요구가 남발될 경우 효율성의 문제가 있으므로 전원위원회 안건의 상정요건에 “교섭단체 대표의원이 합의한 경우”로 제한하는 내용을 「국회법」 개정을 통하여 반영한 후에 시행한다면 법제사법사위원회가 상임

16) 제83조(관련위원회 회부) ① 의장은 소관 위원회에 안건을 회부하는 경우에 그 안건이 다른 위원회의 소관 사항과 관련이 있다고 인정할 때에는 관련위원회에 그 안건을 회부하되, 소관 위원회와 관련위원회를 명시하여야 한다. 안건이 소관 위원회에 회부된 후 다른 위원회로부터 회부 요청이 있는 경우 필요하다고 인정할 때에도 또한 같다.

② ~ ⑤ (생략)

위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정을 할 수 없을 때 발생할 수도 있는 입법사각 지대를 해소할 수 있을 것이다.

〈표 4〉 전원위원회 관련 규정 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제63조의2(전원위원회) ① 국회는 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요 의안의 본회의 상정 전이나 본회의 상정 후에 재적의원 4분의 1 이상이 요구할 때에는 그 심사를 위하여 의원 전원으로 구성되는 전원위원회(全院委員會)를 개최할 수 있다. 다만, 의장은 주요 의안의 심의 등 필요하다고 인정하는 경우 각 교섭단체 대표의원의 동의를 받아 전원위원회를 개최하지 아니할 수 있다.	제63조의2(전원위원회) ① ----- ----- ----- ----- ----- 재적의원 4분의 1 이상이 요구할 때 또는 타 상임위원회에서 통과된 법률안에 대하여 전체 국회 차원의 이견 조정이 필요하다고 판단하는 상임위원회 위원장이 요구할 때 교섭단체 대표의원이 합의한 경우 ----- -----.
② 전원위원회는 제1항에 따른 의안에 대한 수정안을 제출할 수 있다. 이 경우 해당 수정안은 전원위원장이 제안자가 된다.	② (좌동)
③ ~ ⑤ (생략)	③ ~ ⑤ (좌동)

## V. 기타 체계·자구심사의 절차적 개선방안

이하에서는 법제사법위원회가 ‘체계·자구 심사’ 본질적 의미의 업무에만 집중한다는 가정 하에서 부족할 수 있는 부분에 대한 절차적 개선방안을 추가로 제시하고자 한다.

### 1. 법제사법위원회와 소관 상임위원회 간 합동회의 개최

현행 「국회법」 제66조(심사보고서의 제출) 제1항에서는 “상임위원회는 법제사법위원회까지 안건심사를 마쳤을 때에는 법제사법위원회의 체계·자구심사 내용이 포함된 심사경과 및 결과, 그 밖에 필요한 사항을 ‘심사보고서’ 서면으로 의장에게 보고하여야 한다.”<sup>17)</sup>라고 하고 있다.

이에 따르면 법제사법위원회의 법률안 심사 과정에서 내용이 수정되어 의결되면 소관 상임위원회는 추가 심사는 할 수 없고 의장에게 심사보고만 할 수 있다.

따라서 법제사법위원회의 수정안에 대하여 소관 상임위원회는 보완이나 수정을 할 수 없어 본회의에 그대로 상정하여야 한다. 아니면 소관 상임위원회는 법제사법위원회의 수정안을 수용하지 않고 심사보고를 유보<sup>18)</sup>할 수 있는데 이 경우 해당 안건은 국회 임기 만료로 폐기될 수밖에 없다.

다만 법제사법위원회가 ‘체계심사’를 위해 법률안 내용을 수정하고자 할지라도, 미 국회의회에서 상·하원이 의견이 일치하지 않을 때 조정과 협의를 위해 개최하는 ‘양원 합동회의’와 같이, 법률안 의결 전에 소관 상임위원회와 ‘체계심사’를 위해 어떠한 이유로 어떻게 수정할 필요가 있는지에 대하여 사전에 논의의 장을 마련하여 의견을 충분히 공유한다면 월권에 대한 충돌 문제는 줄일 수 있을 것이다.

즉 법제사법위원회의 법안심사제2소위원회가 수정안을 채택하기 전에 소관 상임위원회 소속 법안심사소위원회와 공식적으로 ‘합동회의’를 개최하는 것도 실제적인 방안이 될 것이다. 물론 현재도 「국회법」 제63조에 의한 연석회의를 통해 의견을 교환할 수 있으나 회의 개최 요건, 시기 및 절차, 협의결과의 효력 등에 대한 법적근거를 마련하여 제도화 한다면 법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’에 대한 수용도와 공신력을 높이는 좋은 계기가 될 것이다.

## 2. 법제사법위원회의 심사결과 내용을 담은 체계·지구 심사결과보고서 신설

현재 국회에서 법제사법위원회의 법률안 심사와 관련하여 정보를 제공하는 문건은 국회 의안정보시스템에 안건 심사 전 법제사법위원회에 전문위원이 제출하는 ‘체계·지구검토보고서’와 안건 심사 후 소관 상임위원회가 의장에게 보고하는 ‘심사보고서’이다<sup>19)</sup>.

17) 「국회법」 제66조(심사보고서의 제출) ① 위원회는 안건 심사를 마쳤을 때에는 심사 경과 및 결과, 그 밖에 필요한 사항을 서면으로 의장에게 보고하여야 한다.

② ~ ④ (생략)

18) 1999년 11월 29일 제15대 국회 제208회 정기회 제7차 환경노동위원회에서 환경개선비용부담법중개정 법률안을 수정의결하여 법사위에 ‘체계·지구 심사’를 의뢰하였고, 1999년 12월 28일 제209회 임시회 제1차 법사위에서 환경노동위원회가 수정한 내용을 삭제하여 수정의결하였는데, 2000년 1월 14일 제209회(임시회) 제1차 환경노동위원회에서 법사위의 수정내용을 법안의 본질적인 내용을 수정한 것으로 판단하여 같은 법률안에 대한 본회의 심사보고를 유보하기로 의결한바 있음(정찬호, 2011: 45~46).

이중 법제사법위원회의 심사결과 수정한 부분을 적시하여 제공하는 문건은 없다. 다만 의결유형 별로 ‘심사보고서’를 통하여 그 내용을 추정할 수 있을 뿐이다.

즉 법안내용의 수정이 있는 수정가결<sup>20)</sup>의 경우 소관 상임위원회가 수정한 부분은 심사보고서 내 수정안의 ‘수정이유와 주요내용’, ‘수정안 내용’, ‘수정안 조문대비표’를 통하여 그 정보를 알 수 있다. 그러나 법제사법위원회가 수정한 부분에 대하여는 ‘법제사법위원회 체계·자구심사 내용’에 “법제사법위원회 체계·자구 심사를 거쳤음”의 내용만 기재 되고 ‘체계·자구 심사’를 통하여 수정한 이유와 내용에 대하여는 별도의 언급이 없다.

이에 대한 자세한 내용은 아래 <표 5>의 ‘「자연재해대책법」 일부개정법률안 (정부안(20.6.25.제안)) 심사보고서’ 수정가결 사례를 살펴봄으로써 좀 더 자세히 확인할 수 있는데, 동 보고서에서 소관 상임위원회가 수정한 내용은 ‘수정안 조문대비표’의 개정안과 수정안의 비교를 통하여 확인할 수 있는 반면, 법제사법위원회가 수정한 내용은 ‘수정안 조문대비표’의 수정안과 ‘신·구조문대비표’ 개정안의 비교를 통하여 추정할 수 있을 뿐이다. 즉 변경내용을 살펴보면 수정안의 제61조 제3항의 “고의 또는 중대한 과실이 증명되지 아니하면”은 개정안의 “고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는”과 다르고, 또한 개정안의 제61조 제3항 단서 “다만, 「국가배상법」에 따른 책임은 면제되지 아니한다.”라는 문구가 추가된 것을 볼 때 이 내용을 법제사법위원회가 수정한 것으로 추정할 수 있을 뿐이다.

19) 국회 의안정보시스템, 2021, “▶ 법사위 체계자구심사정보 - 체계자구검토보고서, ▶ 소관위 심사정보-검토보고서, 심사보고서 <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchDetail.do> (검색일 : 2021년 9월 30일)

20) 수정가결 사례 : 「자연재해대책법」 일부개정법률안(정부), 의안번호 2101009, 제안연월일 2020.6.25. <자연재해대책법 일부개정법률안 심사보고서 (국회 의안정보시스템, 2020b)>

1. ~ 6. (생략)

7. 심사결과 : 수정가결

8. (생략)

9. 법제사법위원회 체계자구심사 내용 : 법제사법위원회 체계·자구 심사를 거쳤음

붙임 1. ‘자연재해대책법 일부개정법률안 대한 수정안’

○ 수정이유 및 주요내용 : (생략) ○ 수정안 내용 : (생략) ○ 수정안 조문대비표 : (생략)

2. ‘자연재해대책법 일부개정법률안

○ 일부개정법률안 내용 : (생략) ○ 신·구조문대비표 : (생략)

〈표 5〉 수정가결 사례 (자연재해대책법 일부개정법률안 심사보고서)

‘수정안 조문대비표’			‘신·구조문대비표’	
현 행	개 정 안	수 정 안	현 행	개 정 안
제61조(방재신기술의 지정·활용 등) ① (생략)	제61조(방재신기술의 지정·활용 등) ① (생략)	제61조(방재신기술의 지정·활용 등) ① (생략)	제61조(방재신기술의 지정·활용 등) ① (생략)	제61조(방재신기술의 지정·활용 등) ① (생략)
②정부는 방재시설을 설치하는 공공기관에 대하여 방재신기술을 우선 활용할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.	②정부는 방재시설을 설치하는 공공기관에 대하여 방재신기술을 우선 활용할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.	②정부는 방재시설을 설치하는 <u>제19조의5제1항 각 호의 공공기관(이하 이 조에서 같다)에</u> 대하여 방재신기술을 우선 활용할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.	②정부는 방재시설을 설치하는 공공기관에 대하여 방재신기술을 우선 활용할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.	②정부는 방재시설을 설치하는 <u>제19조의5제1항 각 호의 공공기관(이하 이 조에서 같다)에</u> 대하여 방재신기술을 우선 활용할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.
〈신 설〉	③ (중략) 공사업무 담당자는 <u>고의 또는 중대한 과실이 증명되지 아니하면</u> 방재신기술 활용으로 인하여 발생한 해당 기관의 손실에 대하여 책임을 지지 아니한다.	③ (중략) 공사업무 담당자는 <u>고의 또는 중대한 과실이 증명되지 아니하면</u> 방재신기술 활용으로 인하여 발생한 해당 기관의 손실에 대하여 책임을 지지 아니한다.	〈신 설〉	③ (중략) 공사업무 담당자는 <u>고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는</u> 방재신기술 활용으로 인하여 발생한 해당 기관의 손실에 대하여 책임을 지지 아니한다. <u>다만, 「국가배상법」에 따른 책임은 면제되지 아니한다.</u>

출처: 국회 의안정보시스템, 2020b.

다만 수정이유에 대하여는 ‘심사보고서’에서는 확인할 수 없으나 수정가결이 의결

된 2021년 3월 16일의 법제사법위원회 법안심사제2소위원회 회의록<sup>21)</sup>을 보면 “조금 매끄럽지 못한 문구 중에 ‘증명되지 아니하면’을 ‘없는 경우에는’으로 수정하고, 국가배상법에 따른 책임은 여전히 있다는 것을 사실주의적으로 표시하기 위해 ‘다만 국가배상법에 따른 책임은 면제하지 아니 한다’는 단서를 추가 한다.”라는 내용으로 수정이유를 일부 추정할 수 있을 뿐이다.

즉 ‘심사보고서’ 만으로 법제사법위원회 심사결과의 수정이유 및 수정내용을 확인할 수 없어 ‘체계심사’의 적정성을 외부에서 확인하기 어렵다.

따라서 만일 법률안이 법제사법위원회 심사결과 수정이 된 경우 이를 명확히 근거로 남길 수 있도록 심사결과의 수정이유 및 수정내용을 담은 ‘체계지구 심사결과보고서’를 신설하여 국회 의안정보시스템에 게시하고 소관 상임위원회에 제공하여 ‘심사보고서’에 참조하게 하는 것이 필요하다.

### 3. 법제실의 법률안 입안 전 검토기능 강화

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 국회 법제실의 경우 법안심사 과정에서의 지원보다 법안 발의 전 입안지원 업무를 중심으로 수행하고 있다. 즉 발의 전 국회의원의 입안의뢰에 따라 입법 정책적 측면과 법제 기술적 사항 등을 검토한 후 법률안 작성 기준에 따라 법률안을 입안하여 의원에게 회신하는 기능을 수행한다. 한편 의원발의 법률안 가운데 법제실을 거쳐 발의된 법률안이 절반 정도에 달한다. 매년 법제실을 거쳐 발의된 법률안이 증가하고 있지만 나머지 절반 정도는 법제실의 정식 검토 없이 발의된다(박철, 2018: 63-64).

이는 현재도 법제실의 기능이 제한적으로 운영되고 있음을 나타낸다.

그렇다고 현재 국회에 계류 중인 일부 「국회법」 개정안에서와 같이 법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’를 폐지하고 법제실에서 ‘체계·지구 검토’ 업무를 하는 것은 앞서 설명한 바와 같이 ‘체계·지구 심사’ 폐지보다는 존치가 필요하며, 의원의 입법 권의 훼손에 대한 비판, 책임회피 및 소신결여 등으로 법제실에서의 검토가 심사기능을 크게 위축시킬 수 있다는 우려를 감안할 때 현실적이지 못하다.

다만 법제실이 법안 발의 전 입안지원 과정에서 ‘체계·지구 검토’를 강화하거나,

21) 국회사무처, 2021 『국회 제385회-법제사법소위제1차 회의록』(2021년3월16일) pp.19.

현재는 선택적으로 되어있는 의원발의 법률안의 입안의뢰를 강행규정으로 의무화한다면 굳이 위원회 심사 과정에서 별도로 법제실에 검토를 맡기지 않더라도 진입단계부터 법률안의 품질제고가 가능할 것이다.

## VI. 결론

법제사법위원회 ‘체계·자구 심사’의 월권 및 입법지연의 비판으로 이에 대한 폐지 논의가 계속 있어왔다. 이에 대한 문제점을 개선하기 위한 대안에 대하여는 제21대 국회 전반기에 여당이 의석수의 상당한 수적 우위를 차지하는 정치 환경 하에서 교섭단체 여야 양당 간의 의견이 충돌하여 완전한 합의에 이르지 못하였다.

이러한 가운데 2021년 7월 23일 여야 양당 간 합의에 따른 「국회법」 제86조 제5항 개정<sup>22)</sup>(2021.9.14.)은 기존의 ‘체계·자구 심사’ 원칙을 법조문에 현행화 하는 것으로써 선언적 규정 이상의 의미를 갖기 어려우므로 그간에 제기되었던 법제사법위원회의 월권문제 해소를 위한 실질적 효과를 기대하기 어려운 것이 사실이다.

따라서 「국회법」 추가 개정에 대한 논의가 다시 시작될 수 있으므로 제21대 국회 전반기 여당(더불어민주당) 의원들이 발의하여 국회에 계류 중인 ‘체계·자구 심사권’ 폐지 관련 「국회법」 개정안의 쟁점에 대한 정밀한 분석을 통해 효과적인 개선방안을 도출할 필요가 있다.

분석결과 결론으로 앞서 ‘IV. 계류 중인 국회법 개정안의 주요쟁점별 분석’에서 제시한 바와 같이 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’는 해외에서 찾아보기 어려운 사례이나, 우리나라 국회와 같이 단원제 위원회 중심주의 하에서 부족할 수 있는 법률안의 세밀한 검토를 위해 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’은 폐지보다는 존치가 필요하다.

아울러 체계·자구 검토의 주체를 국회사무처 법제실이나 각 상임위원회 전문위원으로 할 경우 의원의 입법권 훼손에 대한 비판 및 심사기능 위축의 우려가 있으므로 법제사법위원회가 ‘체계·자구 심사’를 계속 수행하게 하되, 법안심사의 권한과 책임을 명확하게 하기 위하여 ‘심사내용’과 ‘심사기준’에 대한 근거를 「국회법」과 국회규

22) 「국회법」 일부개정법률안(대안)(국회운영위원장), 의안번호 2112202, 제안연월일 21.8.25.

- 신설조문 : 「국회법」 제86조(체계·자구의 심사) ⑤ 법제사법위원회는 제1항에 따라 회부된 법률안에 대하여 체계와 자구의 심사 범위를 벗어나 심사하여서는 아니 된다. <신설 2021. 9. 14.>

칙에 마련할 필요가 있다.

또한 그간 법제사법위원회의 월권으로 간주될 수 있는 ‘상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정 기능’을 더 이상 법제사법위원회가 수행할 수 없게 된다면 보완방안으로 ‘전원위원회’와 관련한 위원회 개최요구자 및 안전 상정요건을 추가하는 방향으로 「국회법」을 개정하여 ‘전원위원회’를 활성화하는 것이 필요하다.

다음으로 ‘Ⅴ. 기타 체계·자구심사의 절차적 개선방안’에서 제시한 바와 같이 ① 법제사법위원회와 소관 상임위원회의 사전 이견해소를 위한 ‘법제사법위원회와 소관 상임위원회 간 합동회의 개최’, ② 법제사법위원회의 심사결과를 명확히 근거로 남길 수 있도록 법제사법위원회 심사결과의 수정이유 및 수정내용을 담은 ‘체계자구 심사결과보고서’ 신설, ③ 입안지원 과정에서의 ‘체계·자구 검토’ 강화 및 의원발의 법률안의 입안의뢰 의무화 등 법제실의 법률안 입안 전 검토기능 강화가 필요하다.

이렇게 함으로써 우리나라 위원회 중심주의 국회 하에서 정책적 내용심사 중심의 소관 상임위원회와 체계·자구 심사 중심의 법제사법위원회의 균형을 통하여 최고 품질의 법률 생산과 각 위원회의 소임에 맞는 적합한 기능 수행을 기대할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강정식. 2005. “프랑스 의회의 법률안 체계·자구 심사 권한.” (미공개자료).
- 고상근. 2017. “국회 법제사법위원회 체계·자구심사제도에 관한 연구—제19대 국회 체계자구심사 결과 분석을 중심으로—.” 『의정논총』 제12권제2호, pp.5-42.
- 김준규. 2005. “법제사법위원회 법률안 체계·자구심사기능에 관한 연구.” 『입법연구논문집』, pp.857-886.
- 국회 법제사법위원회. 2012. 『2011. 1. 1 ~ 2012. 5. 29 체계·자구 심사 우수사례 선집』.
- 국회 법제사법위원회. 2016. 『체계·자구심사 편람』.
- 국회사무처. 2016. 『제20대 국회 국회의안편람』.
- 국회 의안정보시스템. 2020a. “[2101891]국회법 일부개정법률안(김태년의원 등 176인) - 위원회 심사 - 소관위 심사정보 - 「검토보고서」” [http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_N2V0LOQ7X1A4L1G1F1G8I4M9B7Q9B0](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_N2V0LOQ7X1A4L1G1F1G8I4M9B7Q9B0)(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 국회 의안정보시스템. 2020b. “[2101009] 자연재해대책법 일부개정법률안(정부) - 위원회 심사 - 소관위 심사정보 - 심사보고서「자연재해대책법 일부개정법률안 심사보고서」” [http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_M2Q0T0E6G2Z5N1X6G1B7Q0Y8N9W7D4](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_M2Q0T0E6G2Z5N1X6G1B7Q0Y8N9W7D4)(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 국회 의안정보시스템. 2021a. “제13대(1988-1992) 제20대(2016-2020) 처리의안통계” <http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 국회 의안정보시스템. 2021b. “[2112127]국회법 일부개정법률안(이해식의원 등 10인) - 위원회 심사 - 소관위 심사정보 - 「검토보고서」” [http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_J2Y1P0K8P1A0J1ZOW4U9H4Y7WOK7A8](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_J2Y1P0K8P1A0J1ZOW4U9H4Y7WOK7A8)(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 국회 의안정보시스템. 2021c. “[2112202]국회법 일부개정법률안” <http://likms.a>

- assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\_E2T1E0I8E1J8L1K4Y1K6W2J7M6X8G2(국회운영위원장) - 소관위 심사정보-위원회 의결안, 위원회 제출안” (검색일 : 2021년 9월 30일).
- 국회 의안정보시스템. 2021d. “[2110347] 고령친화산업 진흥법 일부개정법률안 (강기윤의원 등 10인) - 위원회 심사 - 소관위 심사정보 - 심사보고서「고령친화산업 진흥법 일부개정법률안 심사보고서」”[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_U2R1B0A5F2Q4Y1V8F0E9O4Q4N2P1K6](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U2R1B0A5F2Q4Y1V8F0E9O4Q4N2P1K6)(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 네이버 지식백과. 2021a. “헌법불합치 (환경경제용어사전, 한국경제신문/한경닷컴)” <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2066233&cid=50305&categoryId=50305>(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 네이버 지식백과. 2021b. “과잉금지 원칙 (시사상식사전, 박문각)” <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=66114&cid=43667&categoryId=43667>(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 박종현. 2011. “국회 법제사법위원회의 체계형식지구심사권.” 『법학연구』 제52권 제3호, 부산대학교 법학연구소, pp.31-59.
- 박철. 2018. “입법과정의 국회·정부 협력방안 - 의원입법 활성화에 따른 국회와 정부협력.” 법제처 2018 의원입법 세미나.
- 유익한 미국정보. 2021. “이민개혁법안 과연 의회 통과 할까? 미 의회 입법 과정 및 필리버스터 설명.” 유튜브 영상 (2021년 4월 11일).
- 이부하. 2020a. “헌법 (법치국가원리-헌법원칙-기본권 관련 기본개념)” 유튜브 영상 (2020년 3월 5일).
- 이부하. 2020b. “헌법 (비례성 원칙 / 과잉금지원칙) - 1” 유튜브 영상 (2020년 4월 12일).
- 임종훈 외. 2006. 『입법과정론』, 제3판, 박영사, pp.241.
- 전진영. 2009. “정책유형별 입법과정 비교분석.” 『한국정당학회보』 제8권제2호, pp.35-65.
- 정찬호. 2011. “국회 법제사법위원회의 '체계·지구 심사' 기능에 관한 연구-윌슨(J. Wilson)의 정책유형 분류에 따른 접근-” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 최웅선. 2021. “법안심사소위원회 심사권한 규정의 법적 개선방안 - 임대차 3법 개

- 정사례를 중심으로 -.” 『입법과 정책』 제13권제2호. pp.149-180.
- 헌법재판소. 2021. “판례·통계·법령-일반통계-위헌결정법률현황.” <https://www.court.go.kr/site/kor/stats/selectEventGeneralStats.do> (검색일 : 2021년 9월 30일).
- 홍완식. 2020. “국회 법제사법위원회의 체계·자구 심사권에 대한 고찰.” 『유럽헌법 연구』 제33호. pp.227-257.
- NATV 국회방송. 2015. “의사당사람들 1회 법제실” 유튜브 영상 (2015년 7월 12일)
- Wilson, James Q., and John J. Dilulio, Jr. 2001. American Government. Boston, MA: HoughtonMifflinCompany.

## A review on the revision of the National Assembly Act related to system and self-examination -Focusing on pending bill-

Choi, Woongseon\*·Choi, Heesook\*\*

### Abstract

Due to criticism of the legislative delay and overpower of the Legislative and Judiciary Committee's 'system and self-examination', there has been continuous discussion about its abolition. As a result of the analysis, it is necessary to preserve the 'system and self-review' under the committee-centered system of Korea and to prepare the basis for the specific review contents and standards in the National Assembly Act and Rules. In addition, revitalization of the 'All Committee' by adding persons requesting a meeting to the National Assembly Act, holding a joint meeting between the Legislative and Judiciary Committee and the competent standing committee, establishing the 'System and self-restraint review report' including the review results of the Legislation and Judiciary Committee, and drafting a bill in the Legislation Office Reinforcement of the review function before drafting was suggested as an improvement plan.

Field: SA0113. Legislation

Key Words: Legislative Judiciary Committee, 2nd Subcommittee for  
Legislation Review, Abolition of System and Word Review

---

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

\*\* Co-author, a lecturer of the liberal arts course at Korea National University of Welfare, Ph.D in Sociology