

V.

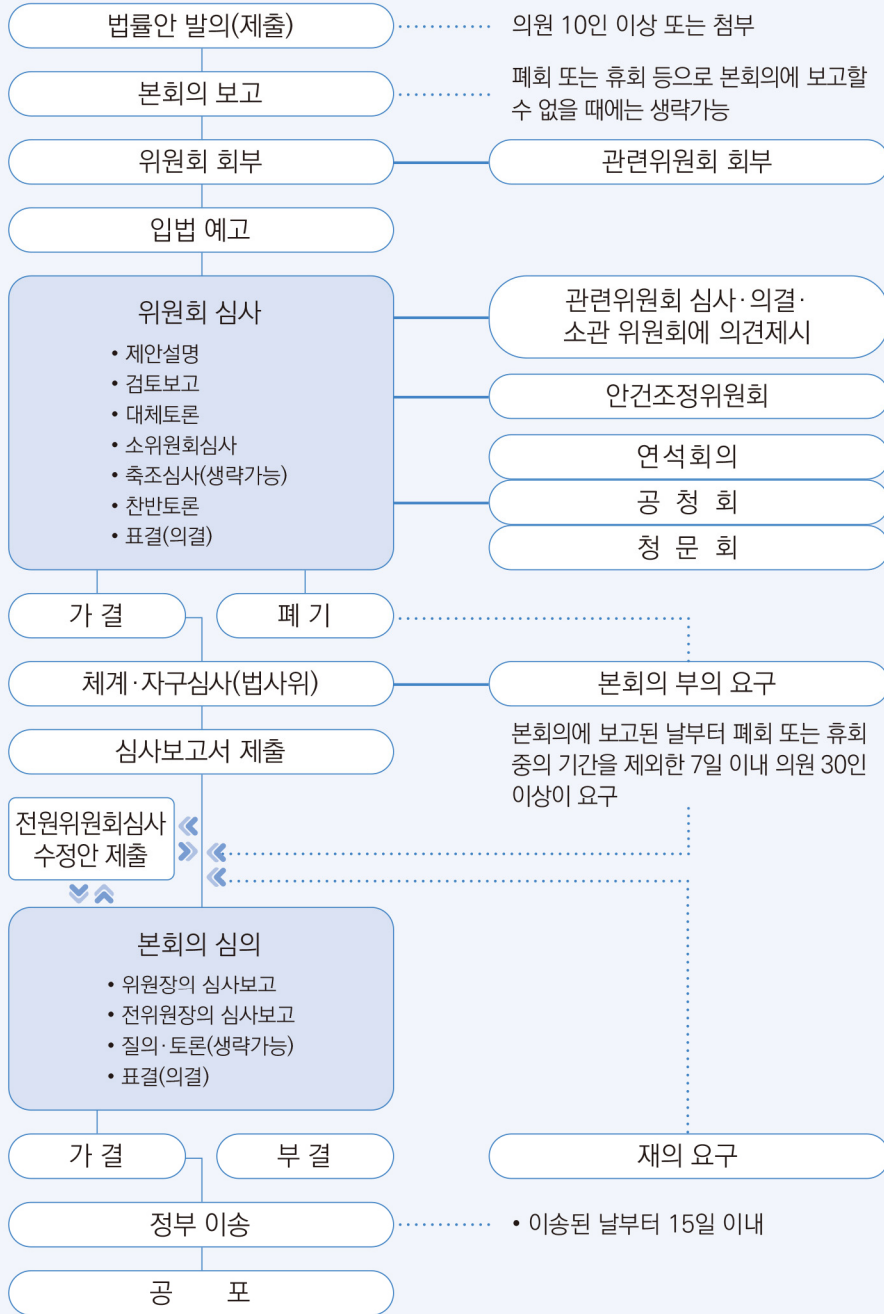
법률안의 국회심의



이 장에서는 정부에서 제출한 법률안의 국회 처리절차에 관하여 살펴보기로 한다.⁴⁷⁾ 정부 제출 법률안이 국회에서 원안대로 의결되는 경우가 드물고 대부분 수정의결 또는 대안의결 되기 때문에 국회의 심의과정에 대해서도 특별한 관심을 기울일 필요가 있다. 또한 최근 의원입법의 제출건수가 크게 증가하고 있고, 의결되는 비율도 지속적으로 증가하고 있으므로 의원입법의 처리절차도 함께 살펴보기로 한다. 정부제출 법률안이 국회에 제출되기까지의 절차는 앞에서 상세하게 다루었으므로 여기서는 의원발의 법률안이 제출되는 절차를 간략하게 살펴보고, 정부제출 법률안과 의원발의 법률안이 국회에서 심의·의결되는 과정을 살펴보기로 한다.

47) 정부제출 법률안 및 의원발의 법률안의 국회 심의과정에 관한 이 장의 주요내용은 『국회의안편람』(국회사무처 의사국, 2024)을 참고하였음을 밝혀 둔다.

법률안 심사절차



의원발의 법률안은 ① 의원이 직접 기초하는 경우 ② 정부 또는 제3자가 기초하여 제공하는 안을 근간으로 의원이 입안하여 제출하는 경우 ③ 관련 단체 등이 마련한 법률안 초안을 의원을 통하여 제출하는 경우 ④ 정당에 소속된 의원이 소속 정당의 정책 실무부서에서 입안한 법률안을 당무회의 등 소정의 당내 절차를 거쳐 발의하는 경우 등 그 입안과정이 다양하다.

가. 입법 준비

특정 분야에 높은 관심을 갖고 있는 의원 개인의 입법동기에 의하여 입법이 추진되는 경우가 일반적이지만, 정당 안의 정책기구의 결정 또는 정당 지도부의 지시에 따라 입법이 추진되기도 한다. 각 정당은 다소의 차이는 있으나 정책위원회 등 정책을 심의·결정하는 기구를 두고 있으며, 분야별로 당전문위원을 두어 정책개발에 힘쓰고 있다. 20명 이상의 소속 의원으로 교섭단체를 구성한 정당의 경우에는 국회 소속으로 정책연구위원을 두어 입법정책의 심의·결정 과정에 당과 국회와의 통로를 마련하고 있다. 또한 대국민 관계에서 전문가 및 일반국민의 의사를 수렴하기 위하여 당 차원에서 정책세미나 및 공청회 등을 개최하기도 한다. 한편, 2007년에 설립된 국회입법조사처는 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등의 다양한 입법정보서비스를 통하여 의원의 입법준비를 직접적·간접적으로 지원하고 있다.

나. 법률안의 기초

입법을 추진하려는 의원은 법제실무자에게 법률안의 기초를 의뢰하는 것이 일반적이다. 직접 보좌관에게 지시할 수도 있고, 외부 전문가에게 의뢰할 수도 있으나, 국회에는 의원발의 법률안의 기초 및 성안 등의 법제지원을 위하여 법제실이 설치되어 있다. 법제실에는 법제업무를 전문적으로 하는 법제관(변호사·박사 포함)이 배치되어 의원발의 법률안 입안 지원과 각종 입법정보의 제공역할을 담당하고 있다. 법제실의 입안지원을 받아 법률안을 발의하려는 국회의원은 법률안의 입법취지와 주요내용 등을 작성해서 법제실(소관 법제과)로 법률안 입안의뢰서를 제출한다.

다. 국회제출

법률안을 발의하는 의원은 그 안을 갖추고 이유를 붙여서 소정의 찬성자(발의자 포함 10명 이상)와 연서하여 의장에게 제출해야 한다. 이 경우 그 안에는 발의의원과 찬성 의원을 구분하여 표시하고 안 제명의 부제로 발의의원의 성명을 적는다. 이 때 발의의원이 2명 이상인 경우에는 대표발의의원 1명을 명시하되, 서로 다른 교섭단체에 속하는 의원이 공동으로 발의하는 경우(교섭단체 의원과 비교섭단체 의원이 발의하는 경우 포함) 소속 교섭단체가 다른 대표발의의원(비교섭단체 의원 포함 가능)을 3명 이내의 범위에서 명시할 수 있다(「국회법」 제79조).

의원발의 법률안의 경우에도 제안이유와 주요내용을 작성해야 하며, 일부개정법률안인 경우에는 신·구조문대비표를 첨부해야 하고, 예산 또는 기금상의 조치를 수반하거나 조세 특례를 신규로 도입하는 법률안인 경우에는 비용추계서(또는 비용추계요구서) 및 조세특례 평가 자료를 첨부한다(「국회법」 제79조의2제1항 및 제79조의3제1항).

02 위원회제안 법률안의 제출

가. 제안자

위원회는 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안을 제출할 수 있다. 이 경우에는 위원장이 제안자가 된다(「국회법」 제51조).

나. 소관 사항

상임위원회는 안건이 회부됨으로써 심사권이 부여되는 것이 아니라 소관 사항에 대하여 자주적인 심사권을 가지고 있으므로 그 소관에 관하여 의안을 스스로 입안하여 제출할 수 있다. 각 상임위원회의 소관 사항은 「국회법」 제37조에 명시되어 있다.⁴⁸⁾ 특정 사항에 대한

48) 상임위원회별 소관사항을 정리하면 다음과 같다(「국회법」 제37조).

1. 국회운영위원회: 국회 운영, 「국회법」과 국회규칙에 관한 사항, 국회사무처·국회도서관·국회예산정책처·국회입법조사처·국회기록원·대통령비서실·국가안보실·대통령경호처·국가인권위원회 소관 사항

법률안의 입안·심사를 위하여 본회의 의결로 특별위원회를 구성한 경우에는 그 범위 안에서 특별위원회도 법률안을 입안하여 제출할 수 있다.

다. 위원회제출 법률안의 유형

위원회에서 제안하는 의안은 입법실무상 “위원회안”과 “위원회제출대안”으로 구분하고 있다. “위원회안”은 위원회가 그 소관에 속하는 사항에 관하여 독자적으로 의안을 입안하여 제출하는 것이고, “위원회제출대안”은 원안의 취지를 변경하지 아니하는 범위에서 그 내용을 대폭 수정하거나 체계를 다르게 하여 원안을 대신하여 안으로 제출하는 것이다.⁴⁹⁾ 즉, “대안”은 원안의 존재를 전제로 하여 그 심사과정에서 원안을 폐기하고 그 대신으로 제출하는 것인데 비하여 “위원회안”은 원안의 존재 여부와는 관련이 없다는 점에서 그 차이가 있다.

2. 법제사법위원회: 법무부·법제처·감사원·고위공직자범죄수사처·헌법재판소 소관 사항, 법원·군사법원의 사법 행정에 관한 사항, 탄핵소추에 관한 사항, 법률안·국회규칙안의 체계·형식과 자구의 심사에 관한 사항
 3. 정부위원회: 국무조정실·국무총리비서실·국가보훈부·공정거래위원회·금융위원회·국민권익위원회·개인정보 보호위원회 소관 사항
 4. 재정경제기획위원회: 재정경제부·기획예산처·국가데이터처·한국은행 소관 사항
 5. 교육위원회: 교육부·국가교육위원회 소관 사항
 6. 과학기술정보방송통신위원회: 과학기술정보통신부·방송미디어통신위원회·원자력안전위원회 소관 사항
 7. 외교통일위원회: 외교부·통일부·민주평화통일자문회의 소관 사항
 8. 국방위원회: 국방부 소관 사항
 9. 행정안전위원회: 행정안전부·인사혁신처·중앙선거관리위원회 소관 사항, 지방자치단체에 관한 사항
 10. 문화체육관광위원회: 문화체육관광부 소관 사항
 11. 농림축산식품해양수산위원회: 농림축산식품부·해양수산부 소관 사항
 12. 산업통상자원중소벤처기업위원회: 산업통상부·중소벤처기업부·지식재산처 소관 사항
 13. 보건복지위원회: 보건복지부·식품의약품안전처·질병관리청 소관 사항
 14. 기후에너지환경노동위원회: 기후에너지환경부·고용노동부 소관 사항
 15. 국토교통위원회: 국토교통부 소관 사항
 16. 정보위원회: 국가정보원 소관 사항, 「국가정보원법」에 따른 정보·보안업무의 기획·조정 대상부처 소관의 정보 예산안과 결산 심사 관련 사항
 17. 성평등가족위원회: 성평등가족부 소관 사항
- 49) 예를 들어 도로교통법 일부개정법률안으로 정부제출 1건, 의원발의 3건이 행정안전위원회에 계류되어 있을 때 행정안전위원회에서는 이들 4건의 법률안을 통합하여 한 개의 위원회 대안을 제안할 수 있는데, 이 때 원안이라 할 수 있는 4건의 법률안은 모두 폐기되며, 대안의 제안자는 행정안전위원회 위원장이 된다.

라. 제안 절차

위원회에서 법률안을 제안하려는 때에는 이를 입안하기 위한 소위원회를 구성하고, 그 소위원회에서 마련한 내용을 위원회에서 질의·토론·축조심사를 거쳐 위원회안으로 채택(의결) 하거나, 위원의 동의(動議)로 제안된 내용을 위원회에서 직접 심사·의결 또는 소위원회로 하여금 심사·보고하게 한 다음 의결함으로써 위원회안을 마련하게 된다.

위원회제안 법률안이 예산 또는 기금상의 재정수반 요인이 있으면 비용추계서를 첨부해야 한다(「국회법」 제79조의2제3항). 또한 「조세특례제한법」에 따른 조세특례를 신규로 도입하는 법률안을 위원회에서 제안하는 경우 연간 조세특례금액이 국회규칙으로 정하는 일정 금액 이상인 때에는 국회예산정책처 등 국회규칙으로 정하는 전문 조사·연구 기관에 의뢰하여 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등 국회규칙으로 정하는 내용에 대하여 평가한 자료를 제출해야 한다(「국회법」 제79조의3제1항).

위원회에서 제출한 법률안은 이미 그 위원회에서 충분한 심사를 거쳐 제출된 것이므로 그 위원회에 회부하지 않는다. 다만, 의안의 내용이 불충분하다는 등의 이유로 다시 심사할 필요가 있다고 인정할 때에는 의장은 국회운영위원회의 의결에 따라 다른 위원회에 회부할 수 있다(「국회법」 제88조).

03 법률안의 국회 심의·의결

가. 법률안의 접수

법률안의 접수는 국회사무처 의사국(의안과)에서 담당한다. 정부제출 법률안의 경우에는 반드시 대통령이 서명하고 국무총리와 관계 국무위원이 부서하여 대통령 명의로 국회의장에게 제출될 것을 요구한다.⁵⁰⁾ 국회에서의 안건처리는 각 안건별로 이루어지므로 2개 이상의

50) 이와 관련하여 제헌국회 제1회 제57차 본회의(1948. 9. 4.)에서 「유엔총회정부대표파견에관한건」이 국무총리와 관계국무위원의 부서가 없다는 이유로 반려된 사례와 2001회계연도결산 등 대통령 명의 공문에 국무총리의 부서가

법률안을 1개의 공문으로 작성하여 제출할 수 없다. 법률안을 제출함에 있어서 비용추계서 또는 재원조달계획서 등 미비된 문서가 있는 경우 우선 접수하고 사후에 보완하는 것을 실무상 허용하지 않고 있으므로 제출 시 필요한 모든 자료를 완전하게 갖추어야 한다.

정부제출 법률안이 국회에 계류 중인 상황에서 같은 제명의 법률안을 다시 제출할 수 있는지가 문제될 수 있다. 법률안 제출권은 제출자의 고유 권한이기 때문에 이미 제출한 법률안의 국회심사가 지연되어 부득이하게 다른 내용을 개정할 필요가 있는 경우에는 같은 제명의 법률안을 다시 제출할 수 있다.⁵¹⁾ 그러나 같은 제출자가 같은 조항에 대하여 서로 다른 내용으로 개정안을 제출하거나 중복하여 같은 개정안을 제출하거나 이미 제출한 법률안에서는 삭제한 조항을 나중에 제출하는 법률안에서는 개정하는 내용으로 하여 서로 모순된 개정안을 제출하려는 때에는 제출자 의사의 단일성 요구에 반하고 국회의 회의 진행에 비효율을 가져올 수 있으므로 먼저 제출한 법률안을 철회⁵²⁾한 후 다시 제출하거나 수정안을 제출하는 방식을 취해야 한다⁵³⁾.

나. 본회의 보고

법률안이 접수되면 의장은 본회의에 이 사실을 보고한 후 위원회에 회부하게 된다. 다만, 폐회나 휴회 등으로 인하여 본회의에 보고할 수 없을 때에는 먼저 위원회에 회부하고(「국회법」 제81조), 추후 개의되는 첫 번째 본회의에서 그 때까지 접수된 법률안을 일괄 보고하게 된다.

없음을 이유로 반려(2002. 9.)된 사례 등이 있다.

- 51) 정부가 1993. 10. 30. 제출한 산림법중개정법률안이 1년 이상 심사가 완료되지 못한 상황에서 WTO협상 결과 관련 조항의 개정이 필요하게 되자 정부는 이미 제출한 법안과는 별도의 다른 내용의 법률안을 1994. 11. 28. 국회에 제출하였고 국회는 이를 각각 의결한 사례가 있다.
- 52) 법률안이 본회의 또는 위원회에서 상정되어 의제가 된 때에는 본회의 또는 위원회의 동의를 받아야 철회된다(「국회법」 제90조).
- 53) 「독점규제 및 공정거래에 관한 일부개정법률안」을 제출할 때에 2006. 7. 20. 제출하여 계류 중인 법안과 일부 규정이 중복 또는 상이하여 2007. 2. 7. 철회안을 제출하여 2007. 2. 21. 철회하고 해당 법률안을 제출한 사례가 있다.

다. 위원회 회부⁵⁴⁾

법률안을 “위원회에 회부한다”는 것은 의장이 발의 또는 제출된 의안을 심사할 권한이 있는 소관 위원회에 송부하는 행위이다. 의장은 법률안이 발의되거나 제출되면 이를 소관 위원회에 회부하되, 그 법률안의 내용이 다른 위원회의 소관 사항과 관련이 있다고 인정할 때에는 관련 위원회에도 이를 회부한다.

1) 소관 위원회의 결정

법률안을 심사할 특별위원회가 별도로 구성되어 있는 경우를 제외하고는 법률안의 소관 위원회는 「국회법」 제37조제1항에 따라 그 소관을 결정하되, 결정이 곤란한 경우에는 다음 사항을 참고하여 소관을 결정하게 된다.

가) 정부제출 법률안

정부제출 법률안은 그 법률안에 부서한 국무위원을 참조하여 그 소관 위원회를 결정한다. 다만, 대통령 직속의 감사원·국가정보원이나 각종 위원회, 국무총리 소속의 ○○○처 소관에 속하는 법률안은 모두 행정안전부장관이 부서하여 제출⁵⁵⁾하므로 이 경우에는 국무위원의 부서로 소관 위원회를 결정하지 않고, 「국회법」 제37조제1항에 따라 결정한다.

소관부처가 둘 이상이어서 둘 이상의 국무위원이 공동으로 부서하여 제출하는 법률안은 어느 부처 업무가 법안의 중심을 이루는지, 어느 부처의 업무비중도가 높은지 등을 고려하여 1개 위원회만을 소관 위원회로 결정한다. 공동 소관 법률을 개정하는 경우에도 개정하는 내용과 직접 관련된 위원회를 소관으로 결정한다.

나) 의원발의 법률안

의원발의 법률안은 그 법률안이 개정법률안인 경우에는 법률안 연혁을 참고하고, 제정

54) 위원회는 본회의의 예비적 심사기관이지만 현실적으로는 국회가 위원회중심주의를 채택하고 있기 때문에 입법과정에 있어서 위원회 심사과정이 차지하는 비중이 매우 크다. 특히 상임위원회는 법률안을 심사할 뿐만 아니라 스스로 법률안을 제출할 수 있으며, 상임위원회를 통한 법률안은 본회의에서 의의가 제기되는 경우가 거의 없기 때문에 대부분의 법률안은 상임위원회 단계에서 거의 입법화되고 있다고 해도 과언이 아니다.

55) 이에 관하여는 국무위원이 아닌 기관의 소관 법령에 대한 부서권자 부분(p.74)을 참고

법률안인 경우에는 법률안의 내용 및 주무부처와 「정부조직법」 및 부처별 직제 등 내용적·형식적 측면을 종합적으로 고려하여 그 소관 위원회를 결정한다.⁵⁶⁾

다) 국회의장의 소관 위원회 결정

법률안이 어느 위원회 소관에 속하는지가 명백하지 않을 때에는 의장이 국회운영위원회와 협의하여 회부하되, 협의가 이루어지지 않을 때에는 의장이 소관 위원회를 결정한다(「국회법」 제81조제2항).

라) 법률안과 관련된 특별위원회⁵⁷⁾가 있는 경우

법률안을 심사하기 위하여 특별위원회가 이미 구성되어 있거나 법률안이 수개의 상임 위원회 소관과 관련되어 특별위원회를 구성할 경우에는 특별위원회 구성결의안 주문에 따라 해당 법률안의 소관 위원회를 결정하고, 그 주문에 명시된 법률안만 해당 특별위원회에 회부한다.

의장이 법률안을 회부할 수 있는 특별위원회는 법률안 심사권을 가진 특별위원회로 제한된다. 어떤 특별위원회가 법률안 심사권을 가졌는지 여부는 그 명칭(예: 정치관계법 심의특별위원회, ○○○법률개폐특별위원회, 국회법개정특별위원회, ○○○법률안기초 특별위원회 등)이나 주문내용(예: ○○○법을 심사하기 위하여, 관련 법의 제정 또는 법적·제도적 보완 조치를 마련하기 위하여 등) 등을 고려하여 판단한다.⁵⁸⁾

2) 관련 위원회 회부

의장은 1개의 소관 위원회에 법률안을 회부하는 경우에 그 법률안이 다른 위원회의 소관 사항과 관련이 있다고 인정할 때에는 관련 위원회에도 이를 회부해야 한다(「국회법」 제83조제1항).

실무적으로 다음 기준에 따라 관련 위원회 여부를 판단하고 있다.

56) 「정부조직법」 상 어느 부처소관에도 속하지 않는 사항은 행정안전부 소관으로 규정하고 있다.

57) 국회는 수개의 상임위원회 소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다(「국회법」 제44조제1항).

58) 따라서 법률안 심사가 가능하다는 내용이 주문에 명시되어 있지 않은 특별위원회나 특정 사안을 조사할 목적으로 구성된 특별위원회에는 법률안을 회부할 수 없다.

가) 다른 상임위원회의 권한을 침해할 우려가 있는 경우

- 해당 법률에서 다른 상임위 소관 법률의 적용을 배제하거나 그 특례를 규정하는 경우
- 법률의 소관을 변경하는 경우
- 기금의 설치, 국유재산의 특례, 조세특례, 부담금 설치, 특별회계 설치, 토지이용규제 신설 등을 규정하는 경우

나) 여러 부처의 업무가 관련되어 있는 경우

- 2명 이상의 국무위원이 부서한 법률안
- 정부 직제에 규정되어 있지 않은 새로운 영역을 규정할 때 2개 이상의 부처업무와 관련이 있는 경우

의장이 관련 위원회에 안건을 회부할 때에는 관련 위원회가 소관 위원회에 그 의견을 제시할 기간을 정해야 하며, 필요한 경우 그 기간을 연장할 수 있다(「국회법」 제83조제2항). 소관 위원회는 관련 위원회로부터 특별한 이유 없이 기간 내에 의견의 제시가 없는 경우에는 바로 심사보고를 할 수 있다(「국회법」 제83조제3항). 관련 위원회의 의견제시가 있는 경우 소관 위원회는 해당 안건의 심사보고서에 그 요지를 의무적으로 기재하고, 위원장의 본회의 심사보고 시 관련 위원회의 의견도 반드시 보고해야 한다.

3) 심사기간 지정

위원회의 심사기간 지정은 위원회에 회부하는 안건 또는 회부된 안건에 대하여 의장이 심사의 기간을 지정하는 제도로서 종전에는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의를 하면 심사기간 지정을 할 수 있었다. 그러나 「국회법」 개정(2012. 5. 25.)으로 천재지변, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의한 관련 안건과 의장이 각 교섭단체 대표의원과 합의한 안건의 경우에만 심사기간을 지정할 수 있도록 심사기간 지정 요건을 한정했다(「국회법」 제85조제1항). 심사기간의 지정은 법률안을 위원회에 회부하거나 회부한 후에 할 수 있다.

의장은 해당 위원회가 이유 없이 심사기간 내에 심사를 마치지 않았을 때에는 중간보고를 들은 후 다른 위원회에 회부하거나 바로 본회의에 부칠 수 있으며(「국회법」 제85조제2항), 이유가 있다고 인정할 때에는 심사기간을 연장할 수 있다.

라. 위원회 심사⁵⁹⁾

1) 입법예고

위원장은 간사와 협의하여 회부된 법률안의 입법 취지와 주요 내용 등을 국회공보나 국회 또는 소관 위원회의 인터넷 홈페이지를 통해 입법예고를 한다(「국회법」 제82조의2). 이 경우 입법예고 기간은 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 일부개정법률안의 경우에는 10일 이상, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 15일 이상으로 한다(「국회 입법예고에 관한 규칙」 제4조).

2) 상정

위원회에 법률안이 회부되면 위원장은 간사와 협의하여 의사일정을 정한다(「국회법」 제49조제2항). 이 경우 긴급하고 불가피한 사유로 위원회의 의결이 있는 경우를 제외하고는 법률안이 위원회에 회부된 후 15일(제정법률안, 전부개정법률안 및 폐지법률안은 20일, 체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안은 5일)이 경과되지 아니하면 상정할 수 없다(「국회법」 제59조).

한편, 위원회에서 의안의 최초 상정 여부를 둘러싸고 여야 간의 충돌이 있었던 점을 고려하여 그와 같은 논란을 방지하기 위해 「국회법」 개정(2012. 5. 25.)으로 의안의 상정간주제가 도입되었다. 이는 위원회에 회부된 법률안을 위원장이 간사와 합의한 경우를 제외하고는 위에 따른 기간이 지난 후 30일이 지난 날 이후 처음으로 개최하는 위원회에 상정된 것으로 보도록 하는 것을 의미한다(「국회법」 제59조의2).

59) 위원회의 심사절차는 ①입법예고, ②위원회 상정 ③제안자의 취지 설명 ④전문위원의 검토보고 ⑤대체토론 ⑥공청회 또는 청문회 ⑦소위원회 심사 및 보고 ⑧축조심사 ⑨찬반토론 ⑩표결의 순서로 한다.

3) 제안자의 취지 설명

법률안이 위원회에 상정되면 제안자는 위원회에 출석하여 법률안의 제안이유와 주요내용 및 제안취지를 설명한다. 정부제출 법률안인 경우에는 국무위원이나 정부위원이 설명하고, 의원발의 법률안은 발의한 의원이 한다.

4) 전문위원 검토보고

상정된 모든 법률안에 대하여 전문위원의 검토보고가 이루어진다. 전문위원 검토보고는 소속 위원이 안전을 용이하고 능률적으로 심사할 수 있도록 하기 위하여 위원회에서 심사할 안전에 대하여 제안이유, 문제점, 이해득실 등을 조사·분석하여 작성·보고하는 것을 말한다. 해당 법률안의 위원회 상정일 48시간 전까지 소속 위원에게 배부한다(「국회법」 제58조제9항).

5) 대체토론(大體討論)

대체토론(General Debate)이란 안전에 대한 전반적인 문제점과 당부에 관한 일반적인 토론을 말한다. 현행 「국회법」은 대체토론의 범위를 제안자와의 질의·답변을 포함하는 넓은 개념으로 규정하고 있다(「국회법」 제58조제1항). 위원회가 법률안을 소위원회 또는 안전조정 위원회에 회부하는 때에는 반드시 대체토론이 끝난 후에 하도록 되어 있다(「국회법」 제58조제3항, 제57조의2제1항).

정부제출 법률안의 경우에는 국무위원 등을 대상으로 질의하며, 의원발의 법률안의 경우에는 발의한 의원을 비롯하여 그 법률안을 소관하는 주무부처의 국무위원이나 정부위원을 출석하게 하여 집행상의 여러 문제점에 관하여 질의할 수 있다.

6) 공청회·청문회

위원회(소위원회를 포함한다)는 법률안을 심사함에 있어 제정법률안이나 전부개정 법률안에 대해서는 공청회 또는 청문회를 개최해야 한다. 다만, 위원회의 의결로 생략할 수 있다(「국회법」 제58조제6항).

7) 소위원회의 심사 및 보고

위원회는 대체토론이 끝나면 안건을 소위원회에 회부하여 심사·보고하도록 해야 한다. 위원회에 회부된 법률안이 이미 소위원회에 회부되어 있는 안건과 직접 관련된 경우에는 위원장이 간사와의 협의를 거쳐 회부된 법률안을 상정, 제안자의 취지 설명, 전문위원 검토보고 및 대체토론을 하지 않고 바로 소위원회에 회부하여 함께 심사하게 할 수 있다(「국회법」 제58조제4항).

소위원회는 폐회 중에도 언제든지 회의를 소집하여 회부된 법률안을 심사할 수 있고, 회부된 법률안에 대하여 수정안·대안의 제시뿐만 아니라 위원회안의 기초 등을 하며, 그 의결로 의안의 심사와 직접 관련된 보고 또는 서류의 제출을 정부에 대하여 요구할 수 있고, 증인·감정인·참고인 출석도 요구할 수 있다(「국회법」 제57조제6항 및 제7항).

8) 축조심사(逐條審査)

축조심사는 법률안을 한 조항씩 낭독하면서 심사하는 것을 말하며, 법률안의 내용과 심사의 정도에 따라 필요할 경우 위원회의 의결로 생략할 수 있다. 다만, 제정법률안과 전부개정법률안은 반드시 축조심사를 거쳐야 한다(「국회법」 제58조제5항).

9) 찬반토론

찬반토론은 의제에 대하여 찬반의 의견을 표명하는 것이다. 토론은 단순히 의견을 말하는데 그치지 않고 찬성 또는 반대의 이유와 수정의견을 제시하는 것도 가능하다.

10) 표결

표결은 위원장의 요구에 따라 위원이 의제에 대하여 찬성 또는 반대의 의사를 표명하고 그 수를 집계하는 것이다. 위원회에서의 표결은 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(「국회법」 제54조).

「국회법」 개정(2012. 5. 25.)으로 위원회는 이견을 조정할 필요가 있는 안전(예산안, 기금 운용계획안, 임대형 민자사업 한도액안, 체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안 및 이미 안전조정위원회의 심사를 거친 안전은 제외)을 심사하기 위하여 일정한 요건 하에 안전조정위원회(이하 “조정위원회”라 한다)를 구성하여 해당 안전을 심사할 수 있다.

▶ **조정위원회의 구성 및 안전 회부**

조정위원회는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 구성하는데, 조정위원장 1명을 포함한 6명의 조정위원으로 구성되 제1교섭단체에 소속된 조정위원의 수와 제1교섭단체에 속하지 않는 조정위원의 수를 같게 해야 한다(「국회법」 제57조의2제1항·제3항·제4항).

▶ **조정위원회의 활동기한**

조정위원회의 활동기한은 구성일부터 90일로 하되, 조정위원회를 구성할 때 위원장이 간사와 합의하여 90일의 범위에서 따로 정할 수 있다(「국회법」 제57조의2제2항). 다만, 「국회법」 제85조의2제2항에 따른 신속처리대상안건을 심사하는 조정위원회는 그 안전이 법제사법위원회에 회부되거나 바로 본회의에 부의된 것으로 간주된 때에는 그 활동기간이 남아있다 하더라도 그 활동을 종료한다(「국회법」 제57조의2제9항).

▶ **조정위원회의 심사 및 의결**

조정위원회는 회부된 안전을 심사하고 조정안을 마련하여 재적 조정위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다(「국회법」 제57조의2제6항). 의결된 조정안은 소위원회 심사를 거친 것으로 보며, 위원회는 조정안이 의결된 날부터 30일 이내에 그 안전을 표결한다(「국회법」 제57조의2제7항).

조정위원회에서 활동기한 내에 안전이 조정되지 않거나 조정안이 부결된 경우 조정위원장은 심사경과를 위원회에 보고하고, 위원장은 해당 안전을 소위원회에 회부 (소위원회의 심사를 마친 안전은 제외)한다(「국회법」 제57조의2제8항).

「국회법」 개정(2012. 5. 25.)을 통해 도입된 안전신속처리(Fast track)제도란 여·야 간 쟁점 안건이 처리되지 못하고 위원회에 장기간 계류되는 문제를 해소하기 위하여 일정 의원 또는 위원이 안전의 신속처리를 요구하는 경우 위원회에서 안전 심사기간을 제한하고, 심사 미종료 시 다음 단계로 자동 회부하는 제도를 말한다.

▶ 신속처리대상안건 지정요구 및 지정

신속처리대상안건 지정요구 및 지정은 소관 위원회 심사단계와 법제사법위원회의 체계·자구 심사단계 모두에서 가능하다. 여기에서는 소관 위원회 심사단계에서의 신속처리대상안건 지정요구 및 지정에 한정하여 설명한다.

위원회에 회부된 안건에 대하여 신속처리대상안건으로 지정하려는 경우 의원은 재적의원 과반수가 서명한 신속처리안건지정동의를 의장에게, 안전의 소관 위원회 소속 위원은 소관 위원회 재적위원 과반수가 서명한 신속처리안건지정동의를 소관 위원회 위원장에게 제출해야 한다. 이 경우 의장 또는 안전의 소관 위원회 위원장은 지체 없이 신속처리안건지정동의를 무기명투표로 표결하되 재적의원 5분의 3 이상 또는 안전의 소관 위원회 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다(「국회법」 제85조의2제1항). 의장은 신속처리안건지정동의가 가결된 때에는 해당 안건을 신속처리대상안건으로 지정해야 하고, 위원회가 신속처리대상안건에 대하여 대안을 입안한 경우에는 그 대안을 신속처리대상안건으로 본다(「국회법」 제85조의2제2항).

▶ 신속처리대상안건의 심사절차

신속처리대상안건으로 지정된 법률안에 대해 위원회는 그 지정일부터 180일 이내에 심사를 마쳐야 한다(「국회법」 제85조의2제3항). 180일 이내에 심사를 마치지 않은 때에는 그 기간이 종료된 다음 날에 소관 위원회에서 심사를 마치고 체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회로 회부된 것으로 본다(「국회법」 제85조의2제4항). 다만, 신속처리안건지정동의가 의결되었다 하더라도 의장이 각 교섭단체 대표의원과 합의한 경우에는 신속처리대상안건의 지정 등 일련의 절차를 적용하지 않는다(「국회법」 제85조의2제8항).

마. 법률안의 통과 형태

1) 원안의결

말 그대로 위원회에서 정부 또는 의원이 제안한 법률안을 수정 없이 원안 그대로 본회의에 부의하기로 의결하는 것이다. 이는 내용상의 아무런 변경이 없음을 의미하며 문맥의 흐름을 바르게 하기 위한 단순한 자구의 변경이나 오자·탈자·한자의 한글로의 표기 등의 변경이나 법제사법위원회의 체계·자구 심사로 수정된 내용의 심사보고서 반영에 따른 변경은 원안의결로 본다.

2) 수정의결

법률안을 위원회에서 심사하는 과정에서 원안의 취지와 성격을 변경하지 않는 범위에서 원안의 내용, 체계, 형식 및 자구의 일부를 추가, 삭제, 변경 등을 하는 것이다. 수정안의 범위는 ① 문안의 내용 및 체계·자구의 변경 ② 문안의 추가 또는 삭제 ③ 제명의 변경 ④ 조·항 등을 분할하여 여러 개의 조·항 등으로 하거나 그 반대로의 통합 등 형식의 변경 등으로 요약할 수 있다.

3) 대안(代案)의결

대안은 원안과 일반적으로 그 취지는 같으나 내용을 전면적으로 수정하거나 체계를 전혀 다르게 하여 원안을 대신할 만한 내용으로 변경하여 제출하는 것으로서 일종의 수정안의 성격을 띤 것이다. 대안에는 위원회에서 원안이 심사되는 동안에 의원이 30명 이상의 찬성자와 연서하여 제출하는 “의원발의 대안”과 위원회에서 원안을 심사하는 과정에서 원안을 폐기하고 그 원안에 대신할 만한 새로운 안을 입안하여 위원장 명의로 제출하는 “위원회제출 대안”이 있다.⁶⁰⁾

대안의 범위를 요약하면 다음과 같다.

- ▶ 원안과 일반적으로 취지는 같으나 그 내용을 전면적으로 수정하거나 체계를 다르게 하여 원안에 대신할 만한 법률안으로 수정하는 경우

60) 통상 대안이라고 할 때에는 위원회제출대안을 의미하는 경우가 많다.

- ▶ 1건의 법률사항에 대하여 2건 이상의 법률안이 회부되어 2건 이상의 법률안을 각각 심사한 후 이를 통합하여 단일안으로 제출하는 경우⁶¹⁾
- ▶ 1건의 법률안이라도 그 내용을 수정할 때에 원안에 포함되지 않은 다른 조문의 내용까지 개정하려는 경우로서 수정의 범위를 벗어나 대안으로 제출하는 경우
- ▶ 의원발의 대안이 위원회에 회부되어 위원회의 심사과정에서 원안과 의원발의 대안을 모두 폐기하고 위원회의 대안으로서 제출하는 경우
- ▶ 1건의 법률안을 분할하여 여러 건의 법률안으로 하거나 여러 건의 법률안을 합하여 1건의 법률안으로 하는 경우
- ▶ 제명이 다른 법률안을 합하여 한 건의 법률안으로 하거나 개정법률안과 제정법률안을 합하여 제정법률안을 만드는 경우

4) 폐기

위원회에서 법률안을 심사한 결과는 “가결”(원안, 수정) 또는 “부결”(본회의에 부의하지 아니하기로 결정) 중 어느 하나이다. 위원회는 법률안의 본회의 심의에 앞서서 예비적 심사를 하는 것이므로, 위원회의 의결이 그대로 국회의 의사로서 최종적인 결정이 되는 것이 아니고 위원회에서 어떠한 의결을 하든 본회의에 부의하는 것이 원칙이다. 그러나 위원회에서 부결(본회의에 부의하지 않기로 의결)된 법률안은 본회의에 부의할 필요가 없다는 결정을 하였음을 본회의에 보고하고 본회의에 부의하지 않고 있다. 본회의에 부의하지 않기로 의결한 경우에는 ① 법률안이 위원회 의결과정에서 대안의 가결을 전제로 하지 않고 부결된 경우 ② 대안의 가결을 전제로 기존의 법률안을 본회의에 부의하지 않기로 의결된 경우 두 가지 형태가 있다.⁶²⁾

위원회에서 부결(본회의에 부의하지 않기로 의결)한 사실이 본회의에 보고된 날부터 폐회 또는 휴회 중의 기간을 제외한 7일 이내에 의원 30명 이상이 본회의에 부칠 것을 요구하면 그 의안은 위원회의 의결과 관계없이 본회의에 부의되며 이러한 요구가 없는 경우에는 위원회에서 부결된 법률안은 확정적으로 폐기된다(「국회법」 제87조).

61) 법률안의 경우 위원회대안이라고 하면 이 경우가 대부분이다.

62) 실무상 법률안을 위원회에서 순수하게 부결하는 경우는 소수이고, 위원회대안을 전제로 기존의 법률안을 폐기하는 경우가 대부분이다.

바. 법제사법위원회의 체계·자구 심사

1) 법률안의 상정

위원회에서 법률안의 심사를 마치거나 입안한 때에는 법제사법위원회의 체계와 자구에 대한 심사를 거친다.⁶³⁾ 법제사법위원회는 위원회로부터 체계·자구 심사를 위하여 법률안이 회부된 경우 긴급하고 불가피한 사유로 위원회의 의결이 있는 경우를 제외하고는 그 법률안이 회부된 날부터 5일이 지난 후에 상정할 수 있다(「국회법」 제59조). 법률안이 회부되어 5일이 지난 후에도 상정되지 않은 경우에는 위원장이 간사와 합의한 경우를 제외하고는 기간 경과 후 30일이 지난 날 이후 처음으로 개최하는 위원회에 상정된 것으로 본다(「국회법」 제59조의2).

2) 심사의 범위

법제사법위원회는 법률안에 대하여 체계와 자구의 심사 범위를 벗어나 심사하여서는 아니 된다⁶⁴⁾(「국회법」 제86조제5항).

법제사법위원회는 체계·자구 심사 결과 수정의견이 있으면 체계·형식과 자구에 대한 수정의결을 한 후, 그 심사결과를 법률안의 소관 위원회에 통보하고, 소관 위원회는 심사보고서에 이를 반영해야 한다.

3) 심사기간의 지정

의장은 법제사법위원회의 체계·자구 심사기간을 지정할 수 있다. 종전에는 체계·자구 심사기간의 지정은 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의를 거쳐 지정할 수 있었으나 「국회법」 개정(2012. 5. 25.)으로 천재지변, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 그와 관련하여 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의한 법률안의 경우와 의장이 각 교섭단체 대표의원과 합의한 법률안의 경우에만 심사기간을 지정할 수 있도록 그 요건이 강화되었다. 그 기간 내 이유 없이 심사를 마치지 않은 때에는 의장은 해당 법률안을 바로 본회의에 부의할

63) 체계심사란 법률안 내용의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부, 균형유지 여부, 자체 조항 간의 모순 유무를 심사하는 동시에 법률 형식을 정비하는 것을 말하고, 자구심사란 법규의 정확성, 용어의 적합성과 통일성 등을 심사하여 각 법률 간의 용어의 통일을 기함으로써 법률용어를 정비하는 것을 말한다.

64) 체계·자구 심사 중인 법률안에 대한 소관 위원회의 본회의 부의 요구 가능 기간을 120일에서 60일로 단축하고, 법제사법위원회가 체계·자구 심사의 범위를 벗어나 심사할 수 없음을 명시하는 내용으로 「국회법」이 개정(2021. 9. 14.)되었음.

수 있다. 이는 법률안의 본회의 심의가 법제사법위원회의 체계·자구 심사의 지체 때문에 지연되는 것을 방지하기 위함이다.

4) 심사지연 법률안에 대한 본회의 부의 요구

체계·자구 심사 중인 법률안에 대하여 법제사법위원회가 이유 없이 회부된 날부터 60일 이내에 심사를 마치지 않은 때에 해당 법률안의 소관 위원회 위원장은 간사와 협의하여 이의가 없는 경우 의장에게 그 법률안의 본회의 부의를 서면으로 요구할 수 있다. 그러나 간사와 협의하여 이의가 있는 경우에는 소관 위원회에서 본회의 부의요구 여부를 무기명으로 표결하되 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다(「국회법」 제86조제3항).

의장은 본회의 부의요구된 법률안을 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 본회의에 부의하되, 본회의 부의요구가 있었던 날부터 30일 이내에 합의가 이루어지지 않을 경우에는 그 기간이 지난 후 처음으로 개의회는 본회의 시 해당 법률안에 대한 본회의 부의 여부를 무기명투표(일반의결정족수)로 표결한다(「국회법」 제86조제4항).

신속처리대상안건 지정 시 심사절차(법사위)

「국회법」 개정(2012. 5. 25.)을 통해 도입된 안전신속처리(Fast track)제도는 법제사법위원회의 체계·자구심사 단계에도 적용된다. 다만, 신속처리대상안건으로 의결되었다 하더라도 의장이 각 교섭단체 대표의원과 합의한 경우에는 신속처리대상안건 지정 등 일련의 절차를 적용하지 않는다. 처리절차는 신속처리대상안건 지정 형태에 따라 다음과 같이 이루어진다.

▶ 위원회에서 신속처리대상안건으로 지정된 법률안의 경우

신속처리대상안건에 대한 위원회의 심사는 그 지정일부터 180일 이내에 마쳐야 하고, 그 기간 내에 위원회의 심사를 마치고 체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 경우에는 회부된 날부터 90일 이내에 심사를 마쳐야 한다.

한편, 지정일부터 180일 이내에 심사를 마치지 못한 신속처리대상 법률안은 그 기간이 종료된 다음 날에 소관 위원회에서 심사를 마치고 체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회로 회부된 것으로 본다. 이때 법제사법위원회의 체계·자구심사는 위원회로부터 회부된 것으로 보는 날부터 90일 이내에 마쳐야 한다(「국회법」 제85조의2제3항).

90일 이내에 심사를 마치지 않은 때에는 그 기간이 끝난 다음 날에 법제사법위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다(「국회법」 제85조의2제5항).

▶ 법제사법위원회 체계·자구심사 중 신속처리대상안건으로 지정된 법률안의 경우

신속처리대상안건에 대한 법제사법위원회의 체계·자구 심사는 그 지정일부부터 90일 이내에 마쳐야 한다. 90일 이내에 심사를 마치지 않은 때에는 그 기간이 끝난 다음 날에 법제사법위원회의 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다.

사. 심사보고서의 작성 및 제출

위원회는 안건의 심사를 마친 때에는 심사 경과 및 결과와 그 밖에 필요한 사항을 서면으로 의장에게 보고해야 한다(「국회법」 제66조제1항). 심사보고서는 ① 법률안의 발의 또는 제출 일자, 위원회 회부일자, 상정 및 의결 일자 등 주요 심사경과 ② 제안설명의 요지 ③ 전문위원 검토보고의 요지 ④ 대체토론의 요지 ⑤ 소위원회 심사내용 ⑥ 찬반토론의 요지 ⑦ 수정된 경우 수정안의 요지 ⑧ 원안가결, 수정가결, 대안반영 등 심사결과 ⑨ 소수의견의 요지 ⑩ 관련 위원회가 있는 경우 의견 요지 ⑪ 비용추계서 ⑫ 기타 사항 ⑬ 법제사법위원회의 체계·자구 심사내용의 순으로 작성하게 된다.⁶⁵⁾

위원회에서 심사한 결과 본회의에 부의할 필요가 없다고 의결하여 본회의의 의제가 되지 아니하는 의안에 대해서도 반드시 의장에게 심사보고서를 제출해야 한다.

아. 전원위원회⁶⁶⁾ 심사

전원위원회는 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중에서 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요 의안으로서 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최된다. 전원위원회는 재적위원 5분의 1 이상의 출석으로 개최하고, 재적위원 4분의 1 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

65) 그 밖에 원안가결의 경우에는 원안 및 대비표(일부개정 경우)를 붙이고, 수정안가결의 경우에는 수정안 본문 및 수정안조문대비표와 최종안의 본문 및 신·구조문대비표를 붙인다.

66) 전원위원회란 의원 전원이 위원이 되어 주요 안건을 심사하는 위원회를 말하는데, 위원회중심주의로 인한 본회의 심사의 형식화를 보완하기 위하여 제16대국회에서 도입된 제도이다.

자. 본회의 심의

본회의에 상정된 법률안은 소관 위원회 위원장의 심사보고, 전원위원장의 심사 보고(전원 위원회를 개최한 경우), 질의·토론 및 표결의 순으로 처리된다.

차. 법률안의 정부이송

국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다(「대한민국헌법」 제53조제1항). 본회의에서 의결된 법률안 가운데 서로 어긋나는 조항·자구·숫자나 그 밖의 사항에 대한 정리가 필요할 때에는 의결된 내용이나 취지를 변경하지 않는 범위에서 이를 의장 또는 위원회에 위임할 수 있다(「국회법」 제97조).⁶⁷⁾

1) 의안과의 법률안 확인

본회의에서 법률안이 의결되면 정부에 이송하기 전에 법률안의 조항, 자구, 숫자나 맞춤법 등에 오류나 누락 사항 등이 있는지 여부를 확인한다. 확인 사항은 다음과 같다.

- 인쇄과정에서 오자·탈자·누락 등 착오발생 유무
- 소관 위원회 수정사항 및 본회의 수정 시 그 내용의 반영 여부
- 법제사법위원회의 체계·자구 수정사항의 반영 여부
- 인용 법률 및 조항의 적합 여부
- 띄어쓰기, 부호, 한글·한자 표기, 맞춤법 등의 기준에 적합한지 여부
- 그 밖에 입법기준에 관한 사항

2) 소관 위원회 전문위원 확인

해당 법률안을 검토한 소관 위원회 전문위원은 의안과에서 소관 위원회로 송부한 정부이송확인용 법률안에 대하여 오자·탈자·누락여부 등과 해당 위원회와 법제사법위원회 및 본회의에서 수정된 내용이 정확하게 반영되었는지를 확인한 후 누락된 부분이나 추가로 반영할 사항이 있는 경우에는 이를 표시하여 법제사법위원회 최종 확인 시 정정하도록 한다.

67) 예를 들면 법률안 중 본회의에서 어느 조문을 삭제하여 의결하였을 경우 다음 조문부터 차례로 조문의 숫자를 정정한다든지 부적당한 법률용어를 고친다든지 상호 저촉됨이 없이 명백한 조항이나 자구, 숫자 등으로 정리하는 것이다.

3) 법제사법위원회 전문위원의 확인

법제사법위원회 전문위원은 해당 소관 위원회에서 법제사법위원회로 송부한 정부이송 확인용 법률안에 대하여 법률안이 정부에 이송·공포된 후 오자·탈자·누락 등 착오가 발견되는 일이 없도록 서로 저촉되는 조항·자구·숫자, 그 밖에 정리가 필요한 사항이 있는지 확인한다(「국회법」 제97조).

4) 국회의장의 이송 결재

의안과에서는 소관 위원회와 법제사법위원회의 해당 전문위원의 확인절차를 거친 정부이송 확인용 의안을 정리하여 최종 정부이송안을 작성한 후 의장결재를 받는다.

5) 법률안 이송

국회에서 의결된 법률안은 의장이 정부에 이송한다(「국회법」 제98조제1항). 법률안의 이송업무를 담당하는 의안과는 법제사법위원회 전문위원이 최종 확인한 법률안을 정리하여 공문과 함께 정부(법제처 법제정책총괄과)에 이송한다.