

법정책이슈브리핑

Law & Policy Issue Briefing

제2023-3호

발행일 : 2023. 10. 5. (목)

국회 입법과정에서 위원회 전문위원 검토 보고의 이해



이춘희 선임연구위원
(지평법정책연구소)
02-6200-0628
chy@jipyong.com

I. 들어가며

「국회법」 제58조 제1항은 국회 위원회의 안건 심사 절차를 규정하고 있는데, 위원회에서 법률안을 심사할 때는 전문위원의 검토보고를 반드시 들도록 명시하였다.¹⁾ 위원회에 회부된 법률안은 위원회 심사 전 이와 같은 전문위원의 검토 절차를 밟도록 하고, 위원회 심사과정에서 전문위원의 검토의견을 들도록 한 것인데, 국회 입법과정에서 중요한 의미가 있다. 올해 상반기 지평법정책연구소에서는 일반국민과 시민단체, 각종 협회 및 직능단체 등의 입법 관련 실무담당자를 위한 국회 입법절차 가이드 북을 제작했는데, 이 과정에서 위원회 전문위원의 검토보고가 중요한 절차로 조명되었고, 이것을 법정책이슈브리핑에서 다시 한번 심도 있게 다루어 볼 필요가 있다는 논의가 이루어졌다. 더욱이 전문위원 검토보고는 의원입법이 폭발적으로 증가하고 있는 작금의 상황과 전문위원 검토보고서의 중립성, 책임성 등에 대한 논란으로 국회 내부적으로도 관심이 높아져 비교적 최근 관련 주제에 대한 연구도 이루어진 바가 있다.²⁾ 이에 법정책이슈브리핑 제2023-3호에서는 국회 입법과정에서 위원회 전문위원의 검토보고 제도를 개괄적으로 알아보고, 관련한 입법 및 정책적 논의를 정리해 보고자 한다. 먼저 상임위원회 전문위원 검토보고 제도가 국회의 입법과정에서 어떤 의미가 있는지를 알아보고, 제도의 연혁, 운영, 기능 등에 대해 살핀 후, 전문위원 검토보고와 관련한 입법적, 정책적 개선논의를 검토해 본다. 이를 통해 전문위원 검토보고에 대한 일반인들의 이해를 돕고, 국회 입법과정에 대한 인식의 지평을 넓히는 데 기여하고자 한다.

¹⁾ 「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⁾ 김성조 외, 국회 입법지원조직 개선방안 연구-검토보고제도를 중심으로, 2020년도 국회사무처 연구용역보고서, 2020 참조.

II. 국회 입법과정에서 전문위원 검토보고의 의의

본격적인 논의로 들어가기에 앞서 국회 입법과정에서 전문위원 검토보고가 갖는 위상과 의의를 알아볼 필요가 있겠다. 국회 입법과정을 개괄적으로 정리해 보고, 실제로 전문위원 검토보고가 어떻게 이루어지는지 확인해 본다.

1. 국회 입법과정과 전문위원 검토보고

국회 입법과정에서 전문위원 검토보고의 위상을 파악하기 위해 국회 입법절차를 개괄해 보고, 위원회 심사 단계에서 전문위원 검토보고의 기능 및 중요성 등을 알아본다.

가. 국회 입법절차 개관

법률을 제·개정할 때는 헌법·법률에 규정된 일련의 절차를 거친다. 이는 크게 법률안의 입안·제출과정, 국회에서의 심사·의결과정 그리고 법률안의 정부이송 및 대통령의 공포라는 순차적인 단계로 구성된다. 특히 주요한 절차를 중심으로 그 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다.

(1) 법률안 제출

대한민국헌법 제52조는 “국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다”라고 하여 국회의원과 정부에 원칙적으로 법률안 제출권을 부여하고 있다. 그리고 「국회법」 제51조에서 위원회도 그 소속에 속하는 사항에 관하여 법률안을 제출할 수 있도록 하고 있다. 한편 의원발의 법률안은 의원 10명 이상의 찬성으로 의장에게 제출하여야 한다. 정부가 법률안을 제출할 경우에는 국무회의 심의를 거쳐 대통령 명의로 한다.

(2) 본회의 보고 및 위원회 회부

국회의장은 법률안이 발의되거나 제출되면 이를 개별 의원에게 배부(인쇄 또는 전산망 입력)하고, 본회의에 보고한 후 소관 상임위원회에 회부하여 심사하게 한다.

(3) 입법예고

위원장은 간사와 협의하여 회부된 법률안(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안은 제외)의 입법 취지와 주요 내용 등을 국회공보 또는 국회 누리집 등에 게재하는 방법으로 입법예고를 해야 한다.

(4) 위원회 심사

위원회는 제안자(발의의원 또는 소관 국무위원)의 취지 설명과 전문위원의 검토보고를 들은 다음 법률안의 당부와 문제점에 관하여 대체토론을 한다. 전문위원의 검토보고 및 대체토론이 끝나면 법률안을 소위원회에 회부하여 심사·보고하도록 한다. 소위원회 심사결과를 보고받은 위원회는 법률안을 조문별로 읽어가며 심사하는 축조심사를 하며, 마지막으로 원안의결, 수정의결, 폐기 또는 대안의결 여부에 대해 표결한다. 한편 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식이 필요한 안건을 심사하기 위하여 공청회 및 청문회를 개최할 수도 있다.

(5) 법제사법위원회 체계·자구심사

소관 위원회에서 법률안의 심사를 마쳤을 때는 이를 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다. 여기서 ‘체계의 심사’란 위헌 여부, 다른 법률과의 저촉 여부, 현행 법체계와의 정합성 등을, ‘자구의 심사’란 법률 표현의 통일성, 일관성 등을 심사하는 것을 의미한다. 법제사법위원회는 법률안의 체계·자구심사를 끝낸 후 그 심사결과를 소관 위원회에 통보하고 소관 위원회에서는 법제사법

위원회의 체계·자구심사결과를 반영한 법률안 심사보고서를 작성하여 국회의장에게 제출한다.

(6) 전원위원회 심사

위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등에 관하여 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있는 경우에는 의원 전원으로 구성되는 전원위원회를 개최하여 심사할 수 있다.

(7) 본회의 심의

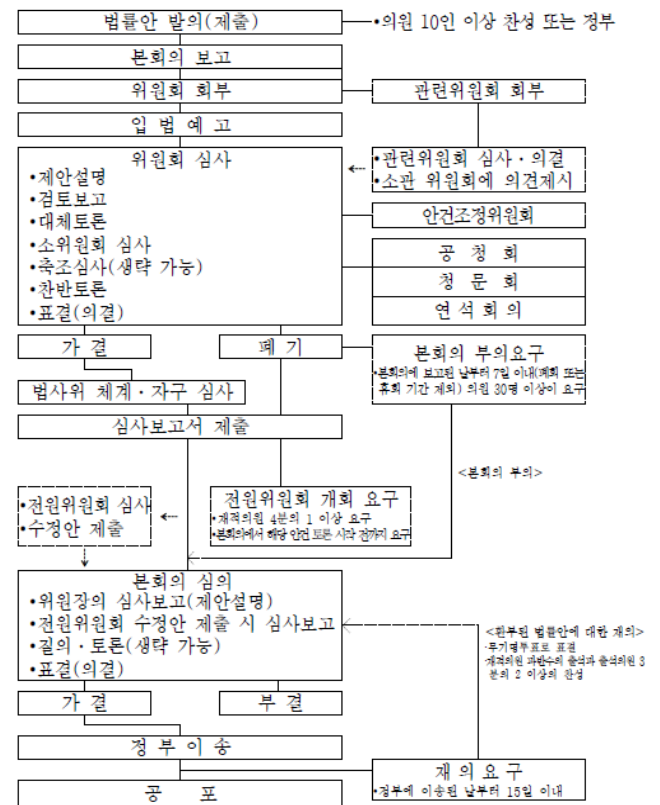
위원회가 심사를 마치거나 제안한 법률안이 본회의에서 의제가 된 때에는 위원장 또는 위원회의 소속 위원 중 위원장이 지명하는 위원이 그 법률안에 관한 사항에 관하여 본회의에 보고한다. 본회의에서는 심사보고 또는 제안설명을 들은 후 법률안에 대하여 질의·토론을 거쳐 표결하며, 의결된 법률안은 국회의장이 정부에 이송한다.

(8) 법률안 공포와 재의요구

대통령은 이송된 법률안을 15일 이내에 공포하여야 하나, 이의가 있으면 15일 이내에 이의서를 붙여 국회에 환부하고 그 재의(再議)를 요구할 수 있다. 대통령으로부터 재의가 요구된 법률안은 국회에서 소관 위원회에 회부되지 않고 바로 본회의에 부의되어 무기명투표로 표결하며, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 재의결되면 그 법률안은 법률로서 확정된다. 대통령은 확정된 법률을 지체 없이 공포하여야 한다.

이상에서 요약한 국회 입법과정은 대체로 아래 그림과 같이 정리할 수 있다.

[그림 1] 국회 입법과정도



* 신속처리대안건 지정 시 소관 위원회는 180일 법제사법위원회는 90일 이내 심사를 마쳐야 함.
출처: 국회 법제사법위원회, 21대국회 후반기 법제사법위원회 편람, 2022, 33쪽.

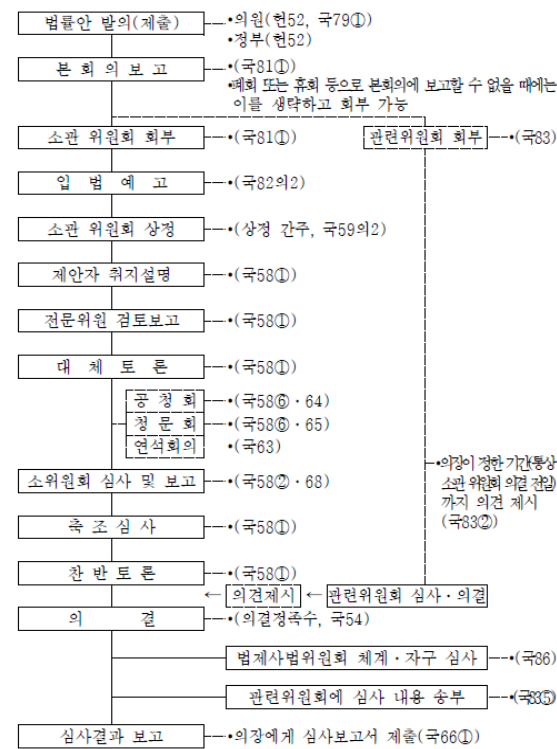
나. 위원회 심사와 그 중요성

앞서 간단히 본 바와 같이 위원회 심사는 일반적으로 제안자의 설명, 전문위원 검토보고, 대체토론, 소위원회 심사(축조심사 포함), 찬반토론, 표결 등의 과정을 거쳐 이루어진다. 그러나 위원회에서의 특수한 심사절차로 의안 자동상정제도, 안건신속처리제도, 안건조정위원회제도 등을 거치는 경우도 있다. 1963년 제6대국회 이후 법률안에 대한 실질적인 심사가 상임위원회를 중심으로 이루어지면서 위원회 심사 절차는 법률안의 생사를 결정하는 중요한 절차가 되었다(위원회 중심주의). 나아가 위원회에서의 법안 심사도 주로 소위원회 심사과정에서 주요한 결정이 이루어지기 때문에 법

안소위에서의 법률안 심사는 법률안 심의의 핵심이라고 말할 수 있다(소위원회 중심주의).

전문위원 검토보고는 이와 같은 위원회의 심사절차로 심사 대상이 되는 법률안에 대한 검토보고서를 작성하여 위원회에 제출하고 회의장에서 이를 보고하는 것이다. 검토보고서의 작성은 법률안에 대한 심사방향을 제시하고 관련된 정보를 제공하여 더욱더 전문적이고 능률적으로 법률안을 심사하게 하는데 그 목적이 있다.³⁾

[그림 2] 위원회 법률안 심사 절차도



출처: 국회 법제사법위원회, 21대국회 후반기 법제사법위원회 편람, 2022, 34쪽.

다. 전문위원과 검토보고

전문위원은 국회 위원회의 위원장과 위원의 입법 활동 등을

지원하기 위하여 위원회에 둔 국회의원이 아닌 전문지식을 가진 위원인데(「국회법」 제42조 제1항),⁴⁾ 국회의 입법지원을 위해 위원회에 둔 국회사무처 소속의 별정직(또는 일반직) 공무원이다. 국회는 원활한 기능 수행을 위해 국회사무처, 국회도서관 등 다양한 기관을 두고 있다. 이 중에 국회입법지원 기능을 담당하는 기관으로 국회사무처의 법제실, 위원회 전문위원실, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처가 있다.⁵⁾ 전문위원은 상임위원회 전문위원실에서 법률안에 대한 검토보고서 작성을 주된 임무로 수행한다. 위원회 전문위원실은 국회 기관 중 가장 오래된 것으로 1948년 제헌국회에서부터 존재했다. 그러나 이때부터 국회 입법과정에서 전문위원의 검토보고가 필요적 절차로 운용되지는 않았다. 전문위원의 검토보고를 필수적으로 듣도록 한 것은 1981년 국가보위입법회의에서 개정된 「국회법」(법률 제 3360호로 1981년 1월 29일 전부개정 되고, 같은 날 시행된 법률)부터이다. 당시 「국회법」 개정 내용들에 대해서는 신군부가 국회의 입법과 대 행정부 견제 기능을 약화하기 위해 행한 조치라는 평가도 존재한다.⁶⁾

라. 전문위원 검토보고의 기능

전문위원 검토보고서는 위원회 소속 위원들이 법률안 심의에 앞서 법률안의 개괄적인 내용을 파악하도록 돕고, 위원들의 입법에 대한 전문성을 고양한다. 또한 법률안에 관한 주요 쟁점 및 외국 입법례, 관련 데이터 등을 일목요연하게 파악할 수 있도록 하여 법률안 심사의 효율성을 높이는 데도 기여하는 측면이 있다. 그리고 위원회 법률안 심사 이후의 국회입법과정은 물론 법률안이 본회의를 통과한 후에도 입법 이유, 전문가의 의견, 주요 논의 등에 대한 참고자료로서

³⁾ 법제실무, 국회사무처 법제실, 2015, 23쪽.

⁴⁾ 「국회법」 제42조(전문위원과 공무원) ① 위원회에 위원장과 위원의 입법 활동 등을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)과 필요한 공무원을 둔다. 위원회에 두는 전문위원과 공무원에 대해서는 「국회사무처법」에서 정하는 바에 따른다.

⁵⁾ 그 외에 국회의원의 개인 보좌관 등도 입법지원 기능을 담당한다.

⁶⁾ 임성근, 정부 3.0 시대 국회 입법지원조직의 기능 강화 방안 연구, KIPA 연구보고서, 한국행정연구원, 2013-21, 2013, 31쪽; 서인석, 입법을 알아야 기업이 산다, 행복에너지, 2021, 273-277쪽; 이에 대해 대한민국 국회는 전문위원 및 전문위원 검토보고 제도가 정치적 중립성과 전문성을 바탕으로 의정활동을 지원하기 위해 제헌국회(1948년) 때부터 운영되어 왔으며, 국회 전문위원 제도가 폭발적으로 증가하는 입법 수요에 대응하여 법안 심사가 전문적이고 효율적으로 진행될 수 있도록 지원하기 위한 것이라고 공식 입장을 밝히고 있다(대한민국국회, 이견 이렇습니다, 2021. 12. 31., <https://blog.naver.com/assemmedia/222594563555>, 최종검색: 2023. 9. 26.).

가치가 높다. 한편 전문위원의 검토보고서는 위원회에서의 법안 심사 결과에 상당한 영향력을 행사한다는 것이 중론(衆論)이며, 국회 입법과정에서 법률안의 통과 여부를 가늠해 볼 수 있는 중요한 자료이다.

2. 상임위원회 전문위원 검토보고의 실제

전문위원 검토보고는 법률안에 대한 검토보고서를 작성하는 형식으로 이루어지고, 전문위원은 소속 위원회 회의에 참석하여 이를 보고한다. 전문위원의 검토보고서는 의안정보시스템 등 국회 누리집을 통해 공개되어 있어, 그 내용을 손쉽게 확인할 수 있다. 이하에서는 검토보고서 작성이 실제 누구에 의해 이루어지고, 어떻게 작성되고 있으며, 구체적으로 어떤 모습인지를 간단히 알아본다.

가. 검토보고서 작성 주제

앞서 본 바와 같이 법률안에 대한 검토보고서의 작성은 각 상임위원회 전문위원실에서 이루어진다. 위원회 전문위원실에는 수석전문위원, 전문위원, 입법심서관, 입법조사관 등의 공무원이 편성되어 있으며, 각 위원회의 특성에 따라 그 조직과 구성이 다르다. 「국회법」 제42조 제4항은 검토보고서를 위원회 전문위원이 작성하도록 규정하고 있다. 실제로는 (수석)전문위원의 지침에 따라 세부적인 내용은 담당 입법조사관이 초안을 작성하여 입법심서관 등을 거쳐 최종적으로 (수석)전문위원이 확정하는 과정을 통해 완성된다. 검토보고서 작성은 위원회 전문위원의 주된 업무 중 하나이다.

나. 검토보고서 작성 대상 및 시기

전문위원 검토보고의 대상은 원칙적으로 위원회의 심사 안

건 모두에 대하여 이루어질 수 있다고 보지만, 법률안, 예산안, 결산 및 예비비지출, 조약동의안, 청원 등의 안건이 검토보고의 대상이 되며, 그 밖에 위원회 의견제시의 건에 대한 검토보고가 있다. 그 외에도 행정입법, 기금운용계획안 및 기금결산, 국정감사의 시정조치에 대해서는 검토보고서를 작성하고 있다. 그러나 위원회에서 제안하는 의안에 대해서는 그 제안과정에 전문위원이 참여하는 것이 보통이므로 별도로 전문위원이 검토보고를 하지 않는다.⁷⁾

「국회법」 제59조(의안의 상정시기)에 의하면 위원회는 발의 또는 제출된 법률안이 그 위원회에 회부된 후 일부개정법률안의 경우 15일, 제정법률안, 전부개정법률안 및 폐지법률안의 경우 20일이 경과된 후 의사일정으로 상정되고, 같은 법 제58조 제9항에 의해 전문위원의 검토보고서는 특별한 사정이 없으면 당해 법률안의 위원회 상정일 48시간 전까지 소속 위원에게 배부되도록 하고 있다. 검토보고서는 위원회에 법률안이 회부되어 온 이후부터 담당 입법조사관이 관련 자료를 조사·수집하여 초안을 작성하고, (수석)전문위원이 그 내용을 확정하여 늦어도 그 법률안의 위원회 상정일 48시간 전까지 이를 위원회 소속 위원에게 배포한다.⁸⁾

다. 검토보고서 작성 방법 및 사례

전문위원 검토보고서의 작성과 관련한 국회 규칙으로 ‘전문위원 검토보고서의 작성 및 배부에 관한 규정’이 있다. 이에 따르면 전문위원은 검토보고서를 작성할 때 「국회법」 제42조 제2항에 따라 정치적 중립성을 유지해야 한다. 또한 객관성, 균형성, 전문성, 정확성, 명료성을 갖추어 작성하도록 했다. 검토보고서는 위 규칙이 제공하는 통일된 양식으로 작성해야 한다. 크게 제안경위/제안이유/주요내용 부분, 검토의견 부분, 참고자료 부분 등 세 가지 부분으로 나누어 볼 수 있

⁷⁾ 따라서 위원회 대안으로 통과된 법률안에 대한 전문위원 검토보고서는 찾아볼 수 없다. 그러나 대안 반영 폐기된 법률안들에 대한 검토보고서를 통해 간접적으로 관련 내용을 확인할 수는 있다.

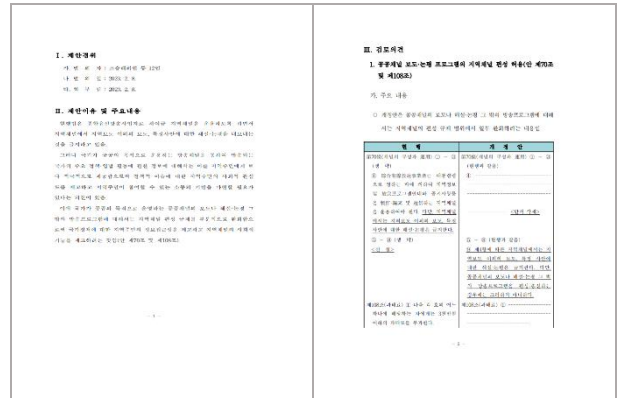
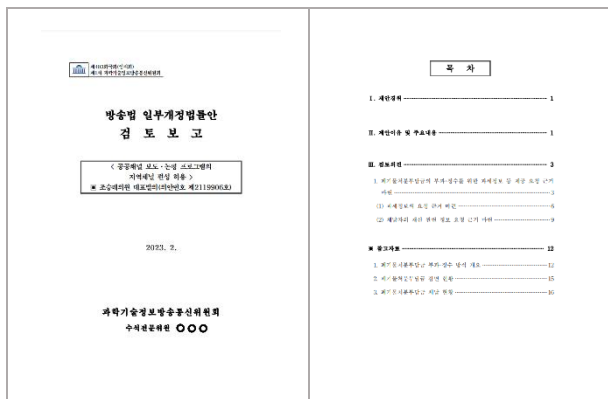
⁸⁾ 제14대국회 「국회법」 개정(1994.6.28.) 전에는 전문위원의 검토보고서가 법률안의 급박한 제출 등 여러 가지 이유로 해당 법률안 심사 전날 또는 당일에 위원들에게 배부되는 경우가 많아 위원들이 법률안을 충분히 검토할 시간적 여유가 없다는 문제점이 있었다. 제14대국회 「국회법」 개정 시 이러한 문제점을 개선하기 위해 전문위원의 검토보고서는 특별한 사정이 없으면 해당 법률안의 위원회 상정일 48시간 전까지 소속 위원에게 배부하도록 하였다.

다. 이 중 검토의견이 검토보고서의 핵심 부분이라 할 수 있으며, 객관적이며 중립적인 시각에서 최선의 결론이 유도될 수 있도록 검토되어야 한다. 검토되어야 할 내용으로는 안건의 내용소개와 연혁, 외국의 입법례, 관련법(다른 위원회 소관 포함)과의 상충여부, 위험성 여부, 안건내용의 타당성과 실효성, 대안의 가능성과 제시, 예산조치사항(특히 의원입법의 경우), 안건에 대한 수정의견 제출 시에는 수정의견 대비표 등이 포함된다. 한편 사안에 따라 다르기는 하나 문제점이 명확하고 법률안 심사 시 반영되어야 함이 바람직한 내용은 수정의견을 첨부하는 것이 통례이다. 그러나 중요한 내용이 아닌 단순한 자구의 수정만 필요한 경우에는 소위원회 심사 시 반영하거나 법제사법위원회의 체계·자구 수정 시 이를 반영하도록 협조 요청하는 경우도 있다.

검토보고서를 작성하기 위한 자료는 주로 관련 정부 부처, 시민단체, 협회 및 직능단체 등으로부터 수집되며, 특히 관련 정부 부처의 의견은 중요한 의미가 있다. 그 외 이해관계자나 전문가 등으로부터 의견을 받기도 하며, 국회입법조사처 등에서 작성한 조사·분석·연구 등의 내용도 주요한 정보의 출처가 된다.

실제 작성된 검토보고서의 모습은 아래와 같다.

[그림 3] 과기정통위 전문위원 검토보고(예시)



출처: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

3. 법률안에 대한 검토보고의 중요성

앞서 확인한 바와 같이 전문위원의 검토보고는 법률안만을 대상으로 하는 것이 아니라, 예산안, 결산 및 예비비지출, 조약동의안, 청원 등의 안건과 그 밖에 위원회 의견제시의 건에 대해 이루어진다. 그러나 법률안에 대한 검토보고서는 특히 중요하다고 말할 수 있다. 전문위원의 검토보고 내용은 대체로 위원회 단계의 심사에 그대로 반영되고, 검토보고서에서 지적한 사항들이 대개는 위원회의 심사과정에서 의원들의 주요한 논의 대상이 된다. 전문위원의 검토보고에서 지적되지 않은 문제점은 대체로 위원회나 소위원회에서 잘 거론되지 않는 경향성을 보인다고 한다.⁹⁾

III. 상임위원회 전문위원 검토보고에 관한 주요 논의

전문위원 검토보고 제도와 관련한 그동안의 주요 논의는 크게 서너 가지 정도로 정리해 볼 수 있다. 전문위원의 전문성 강화와 정치적 중립성에 대한 논의, 전문위원 검토보고의 영향력, 위원회 전문위원실의 조직역량 강화가 그것이다. 이하에서는 이에 대해 간단히 정리해 본다.

9) 박재창, 한국의회행정론, 법문사, 1995, 172쪽.

1. 전문성 강화 및 정치적 중립성에 대한 논의

가. 전문성 강화

상임위원회 전문위원들이 전통적으로 입법고시 출신의 입법관료로 구성되어 왔고, 국회사무처 내 인사를 통해 보직이 순환하다 보니 상임위원회 위원들의 전문성 부족을 보완할 만큼 충분한 전문성을 갖추었다고 볼 수 있는지에 대한 문제 제기가 지속해서 있었다. 일부 전문직 종사자나 행정 관료 출신, 법원 출신 위원회 공무원들을 뒤편으로써 전문성 강화를 도모하였으나, 입법관료 체제의 문제점을 시정할 정도의 효과가 있었다고 보기는 어려운 것 같다. 여전히 이들의 전문성에 대한 문제 제기가 지속되고 있는 형편이다. 전문성을 갖춘 인력의 확충과 동일한 상임위원회 또는 유사 분야에 장기 복무, 전문적 정보와 폭넓은 자료에 접근할 수 있는 환경 조성 등을 통해 전문성 강화를 도모해야 한다는 견해가 있다.

10)

나. 정치적 중립성

우리나라의 상임위원회 전문위원은 국회 입법관료들로 구성되어 있기 때문에 정치적 중립성이 필요조건이다. 「국회법」에서도 특히 이를 명시하고 있다.¹¹⁾ 그러나 국회 위원회 전문위원의 정치적 중립성 혹은 책임성에 관한 논란이 언론을 통해 보도되고 있다.¹²⁾ 하지만 현재 전문위원의 정치적 중립성에 관한 현실적인 통제 방안은 미비한 상황이며, 나아가 전문위원의 입법지원 기능이 효과적으로 수행되기 위해 정치적 중립성이 반드시 요구되는가에 대한 입법정책적 판단이나 논의도 아직 활발하게 이루어지지 않고 있다. 비교적 최근 수행된 관련 연구 결과에 따르면 우리 국회도 미국과 같이 전문위원 조직의 일부를 각 정당이 추천하는 관련 정책

혹은 입법전문가로 채용하는 방식 등을 통해 정치적 중립성 및 민주적 책임성을 높이자는 주장이 개선되고 있다.¹³⁾

2. 국회 입법과정에서의 영향력에 대한 논의

앞서 언급한 바와 같이 국회 전문위원이 검토보고서에서 특정 내용을 강조하게 되면 그것이 국회 상임위원회 법률안 심사과정에서 쟁점 사항으로 부상하게 될 뿐만 아니라, 소위원회 심사 결과에서도 전문위원의 검토 내용이 그대로 채택되는 경우가 많고,¹⁴⁾ 국회 전문위원이 심사과정에서 지적하지 않은 사항들은 대체로 위원회 심사 단계에서 거론조차 되지 않는 경향도 뚜렷이 발견된다고 한다.¹⁵⁾ 이것이 실증적으로 밝혀질 수 있을 것인가에 대한 연구도 여러 차례 시도되었다.¹⁶⁾ 이들 연구의 결론은 대체로 긍정적이었다. 그러나 전문위원의 검토보고가 입법과정에서 상당한 영향력을 가진다는 결론은 그 의미 부여에 일정한 한계가 있다는 지적이 있다. 즉 “만약 전문위원실의 검토보고가 입법 과정에서 결과에 아무런 영향력도 줄 수 없다면 검토보고 제도 자체가 무용지물이 되어버리는 것이고, 전문위원실의 검토의견대로 100% 심의 결과가 바뀐다면 국회의원에 의한 상임위 심의과정 자체가 불필요해져 버리는 것이기 때문”이라는 지적이다. 한편, 일반적으로 상임위 전문위원의 정책결정 영향력은 입법의 최종 결정권자가 아니라는 이유로 국회의원에 비해 잘 드러나지 않는데, 분석 결과 상당한 영향력을 행사하므로 간과되어서 안 되며, 다각도로 영향력을 분석하여 대책을 세우는 등 제도 개선의 노력이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.¹⁷⁾

3. 조직역량 강화 등에 대한 논의

10) 이소영, 국회 상임위원회 보좌인력 제도의 문제점과 개선방안: 미국 의회 상임위원회와의 비교 연구, 동서연구, 제28권 제1호, 2016, 30~33쪽.

11) 「국회법」 제42조(전문위원과 공무원) ② 위원회에 두는 전문위원과 공무원이 그 직무를 수행하는 때에는 정치적 중립성을 유지하여야 한다.

12) 예컨대, mbc뉴스, [스트레이트] 의원실에서 몸싸움... 검토보고서가 뭐길래, https://imnews.imbc.com/replay/straight/6323294_28993.html(최종 검색: 2023. 9. 26.)

13) 김성조의, 앞의 보고서, 124쪽.

14) 박재창, 앞의 책, 172쪽.

15) 김형섭, 홍준형, 국회 심의과정에서 전문위원 검토보고서가 정부 제출 법률안의 원안 채택에 미치는 영향에 관한 연구, 한국정책학회보, 제27권 제3호, 2018, 112-114쪽.

16) 배용근, 국회 상임위원회 전문위원 검토보고서의 영향요인과 발전방안-국회 상임위원회 직원의 인식을 중심으로, 의정논총, 제6권 제1호, 한국의정연구회, 2011년, 107쪽 이하; 김형섭, 홍준형, 위의 논문, 91쪽 이하; 김준엽, 論辯模型을 통해 본 國會專門委員 檢討報告의 影響力에 관한 研究: 位置情報의 利用 및 保護 등에 관한 法律案을 中心으로, 박사학위논문, 고려대학교 대학원, 2007 등 참조.

17) 김준엽, 논변모형을 통해 본 법률제정 과정에서의 전문위원 검토보고의 영향력에 관한 연구, 한국인사행정학회보, 제5권 제2호, 2006, 83쪽.

국회에서 처리해야 하는 각종 법률안과 예산안 등의 의안 규모가 해마다 큰 폭으로 증가하고 있음에도 불구하고, 국회 위원회 전문위원실의 조직 역량은 이렇다 할 변화가 없어 실효성 있는 입법지원 기능 수행이 가능한가에 대한 문제 제기가 있다. 이는 위원회 전문위원실의 전문성 강화 이슈와도 맞물려 제기되어 온 문제이다. 이와 관련하여 국회입법조사처의 확대·재편을 통한 조직역량 강화 방안이 제시되고 있다. 구체적으로는 입법조사처 소속 조사관의 인적 규모를 대폭 확대하는 방안 혹은 구조 차원에서 세부 팀들을 국회 각 상임위와 일대일로 매칭되게끔 변경하는 방안을 고려해 볼 수 있다고 한다.¹⁸⁾

그 외에 국회 전문위원실 외 입법지원조직인 국회사무처 법제실, 국회 입법조사처, 국회예산정책처 등의 업무와 전문위원실의 기능이 일부 중첩될 수 있다는 점도 문제점으로 거론되고 있다. 한편 전문위원의 비리와 관련한 논란이 발생하면서 전문위원 검토보고 제도를 폐지해야 한다는 주장도 일각에서 제기되고 있다.¹⁹⁾

IV. 나가며

법률의 제정 절차에서 우리나라와 같이 위원회 공무원인 전문위원의 검토보고를 반드시 거치도록 하는 것은 상당히 이례적인 입법례라고 할 수 있다. 그렇지만 이례적이라는 이유만으로 제도의 존폐가 논의되거나 비판의 대상이 되어서는 안 될 것이다. 정부형태나 권력분립, 국가권력규범의 운영은 나라마다의 고유한 역사적, 이념적, 경험적 사유에 의해 독특한 발전 과정을 거치기 마련이다. 위원회 전문위원 검토

보고에 관해서도 제도의 존폐나 개선, 발전을 위한 논란이 있으나, 그동안의 제도 운용 경험을 바탕으로 단점을 보완하고 장점을 진작시키는 방향으로 나아가는 것이 좋지 않을까 생각한다. 일부 학자에 의하면 전문위원 검토보고가 여러 정부 부처나 이해관계자들의 다양한 의견을 수렴하고, 그 수렴된 결과를 입법과정에 투영하여 이해관계의 조정, 국민의 입법과정 참여를 유도하는 것은 그 자체만으로도 충분한 제도적 의의를 찾을 수 있다고 말한다. 제도의 존립이나 장단을 떠나 일반국민의 입장에서는 국회의 입법과정에 적극적으로 참여하기 위한 하나의 수단으로 위원회 전문위원 검토보고에 대한 이해를 높이는 것이 필요하고 또 중요하다고 판단된다. 두서없이 부족한 글이지만 위원회 전문위원 검토보고에 대한 이해를 높이는 데 조금이나마 도움이 되었기를 희망해 본다. ■

¹⁸⁾ 김성조 외, 앞의 연구보고서, 125쪽.

¹⁹⁾ 참여연대, 국회 수석전문위원 황금열씨 수수, 일벌백계해야, 2020. 8. 28. (<https://www.peoplepower21.org/politics/1727695>, 최종검색: 2023. 9. 26.); 이상구, 믿기 어렵지만... 입법권한 없는 한국 국회, 프레시안, 2020. 3. 25. 기사(<https://www.pressian.com/pages/articles/284637>, 최종검색: 2023. 9. 26.).

● ● ○ 지평법정책연구소는 우리 사회의 법정책 관련 현안에 대한 보다자세한 분석이나 참고자료를 제시하고자 법정책이슈브리핑을
수시 발간합니다. 법정책이슈브리핑은 연구자 개인의 견해이며 지평법정책연구소의 입장과는 무관함을 밝힙니다.

(사)지평법정책연구소 · 법무법인(유) 지평



이공현 명예대표변호사
(지평법정책연구소 이사장)
02-6200-1770
leekh@jipyong.com



임성택 대표변호사
02-6200-1746
stlim@jipyong.com



윤영규 변호사
02-6200-1743
ykyun@jipyong.com



김진권 변호사
02-6200-1812
jkkim@jipyong.com



민창욱 변호사
02-6200-1841
cwmin@jipyong.com



이춘희 선임연구위원
(지평법정책연구소)
02-6200-0628
chy@jipyong.com

법무법인(유) 지평 뉴스레터는 일반적인 법률 정보를 고객에게 신속하고 정확하게 전달할 목적으로 제공되고 있으며, 이에 수록된 내용은 법무법인(유) 지평의 공식적인 견해나 구체적인 사안에 관한 법적 효력을 지닌 법률자문이 아닙니다. 구체적인 내용은 법무법인(유) 지평의 변호사 및 전문가와 상담하여 주십시오.

지평법정책연구소 · 지평 공공정책팀

서울 중구 세종대로 14 그랜드센트럴 A동 26층 (우)04527

Tel. 02-6200-1600 Fax. 02-6200-0800 E-mail. master@jipyong.com www.jipyong.com

법정책이슈브리핑 구독신청