



제417회국회(임시회)  
제1차 국회운영위원회

# 국회법 일부개정법률안

## 검 토 보 고

### <국회의 행정입법 통제 강화>

- 민형배의원 대표발의(의안번호 제2200246호)
- 천준호의원 대표발의(의안번호 제2200439호)
- 박주민의원 대표발의(의안번호 제2200834호)

2024. 8.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수



# 목 차

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| I . 제안경위 .....                       | 1  |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....               | 3  |
| III . 검토의견 .....                     | 7  |
| 1. 개정안의 주요내용 .....                   | 7  |
| 2. 「국회법」상 행정입법 국회 제출 및 검토제도 연혁 ..... | 14 |
| 3. 개정안의 입법취지 .....                   | 17 |
| 4. 주요 검토사항 .....                     | 19 |
| 5. 관계기관의 의견 .....                    | 23 |
| ※ 참고자료 .....                         | 25 |



## I . 제 안 경 위

### [민형배의원 대표발의안]

가. 발 의 자 : 민형배 · 이정문 · 김영배 · 정준호 · 이수진 · 문정복  
이연희 · 김용민 · 어기구 · 박홍배 의원(10인)

나. 제 안 일 : 2024. 6. 10.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 11.

※ 의안번호 : 246

### [천준호의원 대표발의안]

가. 발 의 자 : 천준호 · 부승찬 · 민병덕 · 이해식 · 박은정 · 허 영  
박성준 · 박용갑 · 한민수 · 정성호 · 김성환 · 이훈기  
김현정 의원(13인)

나. 제 안 일 : 2024. 6. 13.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 14.

※ 의안번호 : 439

[박주민의원 대표발의안]

가. 발 의 자 : 박주민 · 조 국 · 김남근 · 노종면 · 김선민 · 장종태  
황명선 · 김우영 · 이성윤 · 임미애 의원(10인)

나. 제 안 일 : 2024. 6. 24.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 25.

※ 의안번호 : 834

## II. 제안이유 및 주요내용

### [민형배의원 대표발의안]

대통령령·총리령·부령 등의 입법예고 전 국회 소관 상임위원회 제출을 의무로 신설하고자 합니다. 시행령 개정이라는 우회로를 통해 정부가 국회 입법권을 무력화할 수 없도록 하기 위한 것입니다.

헌법 제40조는 국회입법권을 명시합니다. 헌법 제75조와 제95조는 행정입법권을 규정합니다. 대통령령·총리령·부령 등의 행정입법은 상위 법률의 취지와 위임 범위를 준수해야 합니다. 국회 입법권에서 파생된 권한에 불과합니다.

현실은 상위 법률의 취지를 왜곡하거나 위임 범위를 넘어서는 사례가 많습니다. 법무부 인사정보관리단 설치, 행정안전부 경찰국 신설, 검찰 직접수사권 확대, 국정원 신원검증센터 설치 등이 대표적입니다. 삼권 분립 및 법치주의 원칙을 무시·무력화합니다.

이에 중앙행정기관의 장은 입법예고안을 사전에 국회에 제출하도록 하고자 합니다. 시행령이 위법하다고 판단될 때에는 상임위원회가 수정·변경을 요청하는 내용도 담았습니다. 국회 소관 상임위원회 중심의 행정입법 통제를 강화하기 위한 것입니다(안 제98조의2).

## [천준호의원 대표발의안]

헌법에서는 입법권이 국회에 속한다고 규정하여 국회의 법률 제정 권한을 분명히 하고 있는 한편, 법률에서 위임받은 사항의 집행 등을 위해 대통령령이나 총리령 또는 부령을 발할 수 있도록 하는 등 세분화·전문화·복잡화된 현실에 신속하고 탄력적으로 대응하기 위한 목적으로 행정입법에 대한 근거도 함께 두고 있음.

이처럼 대통령령 등은 법률에 종속되는 한계를 갖고 있음에도 불구하고, 법 취지를 왜곡하거나 위임 범위를 일탈하는 행정입법의 사례가 계속되고 있다는 지적이 있음.

입법권을 가진 국회는 행정입법을 통제할 권리와 의무를 가지고 있지만, 현행법상으로는 단순히 처리 의견을 권고할 수 있는 수준에 불과하고 정부가 이를 수용하지 않거나 회피해도 마땅히 구속할 수단이 없다는 비판이 있음.

이에 상임위원회는 소관 중앙행정기관의 장이 제출한 대통령령·총리령 및 부령이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 판단되는 경우 본회의 의결을 거쳐 정부에 수정·변경을 요구할 수 있도록 하고, 이 경우 정부는 요구받은 사항을 처리하고 그 결과를 국회에 보고하도록 하며 국회가 수정·변경 요구를 의결한 때로부터 6개월 후에는 해당 대통령령 등이 효력을 상실하도록 하여 국회의 행정입법에 대한 통제권을 강화하고자 함(안 제98조의2제4항 등).

## [박주민의원 대표발의안]

헌법에서는 입법권이 국회에 속한다고 규정하고, 동시에 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있도록 규정함. 또한 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있도록 규정하여 행정입법에 대한 근거를 두고 있음.

이것은 입법부가 법률로 세세한 행정 절차까지 정하는 것에 어려움이 있고 행정대응의 신속성과 탄력성을 높이기 위해서임. 그러나 대통령령 등은 어디까지나 법률에 종속되는 하위법령이므로 행정입법이 국회가 법률로 부여한 위임 범위를 일탈할 수 없음.

그럼에도 불구하고 대통령령 등이 법 취지를 왜곡하거나, 위임 범위를 일탈하거나, 국민의 자유·권리를 제한하는 등 법률에서 규정해야 할 사항까지 행정입법을 통해 규율하는 사례가 종종 발생하여 논란이 되고 있음. 법률이 정한 취지와 내용에 부합되지 않는 대통령령 등은 국회의 입법권을 무력화시키고 국민의 기본권을 과도하게 침해하는 결과를 낳을 수 있는 만큼, 국민의 대의기관인 국회가 이를 통제할 필요가 있음.

이에 상임위원회는 소관 중앙행정기관의 장이 제출한 대통령령·총리령 및 부령이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우 소관 중앙행정기관의 장에게 수정·변경을 요청할 수 있도록 하고 이 경우 중앙행정기관의 장은 요청받은 사항을 처리하고 그 결과를 소관

상임위원회에 보고하도록 하는 한편, 공포된 대통령령 등에 대해서도 의원 10명 이상의 연서로 법률 위반 여부 등을 소관 상임위원회에 검토 요구할 수 있도록 하는 등 국회의 행정입법에 대한 통제권을 강화하고자 하는 것임(안 제98조의2).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 개정안의 주요내용

현행 「국회법」 제98조의2에 따르면 중앙행정기관의 장은 법률에서 위임한 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정한 대통령령·총리령·부령·훈령·예규·고시 등이 제·개정 또는 폐지되는 경우 10일 이내(대통령령의 경우 입법예고 후 10일 이내에)에 소관 상임위원회에 제출하고,

소관 상임위원회는 이 중 대통령령·총리령·부령에 대하여 법률의 위반 여부 등을 검토하여 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 않는다고 판단되는 경우 대통령령·총리령의 경우 본회의 의결을 거쳐 정부에 송부하며, 부령의 경우 소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있도록 규정하고 있음.

각 개정안은 국회의 행정입법 통제를 강화하기 위하여,

##### ① 국회 제출 및 검토 대상 행정입법 범위 관련

민형배의원안은 국회 제출 및 검토 대상 행정입법 범위에 현행 대통령령에 대한 입법예고안 뿐만 아니라 총리령 및 부령의 입법예고안을 추가하고, 제출시기를 현행 입법예고를 ‘할 때’에서 ‘하기 전’으로 앞당기며, 입법예고안을 제출한 날부터 30일 이내에는 입법예고를 할 수 없도록 규정함.

천준호의원안은 현행과 동일함.

**박주민의원안**은 국회 제출 행정입법 범위는 현행과 동일하나, 검토 대상 행정입법 범위에 의원 10명 이상의 연서로 공포된 대통령령·총리령·부령에 대한 검토를 소관 상임위원회에 요구한 경우를 추가함.

② 행정입법 검토 결과 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 않는 경우

**민형배의원안** 및 **박주민의원안**은 상임위에서 소관 중앙행정기관의 장에게 행정입법의 수정·변경을 요청할 수 있고,

- 중앙행정기관의 장은 해당 요청에 대한 처리계획과 그 결과를 지체 없이 소관 상임위에 보고하여야 함(**민형배의원안**).

- 중앙행정기관의 장은 요청받은 사항을 처리하고 그 결과를 소관 상임위에 보고하여야 함(**박주민의원안**).

**천준호의원안**은 상임위에서 의장에게 제출한 검토결과보고서를 본회의 의결을 거쳐 정부에 행정입법의 수정·변경을 요구하여야 하고, 정부는 요구받은 사항을 처리하고 그 결과를 국회에 보고하여야 하며, 해당 행정입법은 본회의 의결일부터 6개월이 경과하면 효력을 상실하도록 함.

[표-1] 행정입법 검토 관련 현행 규정과 개정안 비교

| 구 분                        |    | 현 행                                                                                                                                                                                                | 민형배의원안                                                                                                                                                                                                       | 천준호의원안                                                                                                                                                                                                                                             | 박주민의의원안                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국회<br>제출                   | 대상 | 대통령령·총리령·부령·훈령·예규·고시 등                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                              |
|                            | 기한 | 제·개정 또는 폐지로부터 10일 이내<br>( <u>대통령령은 입법예고한 때에도 10일 이내</u> )                                                                                                                                          | 제·개정 또는 폐지로부터 10일 이내<br>( <u>대통령령·총리령·부령은 입법예고하기 전에도 제출</u> )                                                                                                                                                | 현행과 동일                                                                                                                                                                                                                                             | 현행과 동일                                                                                                                                                                                       |
| 의원<br>요구                   | 대상 | -                                                                                                                                                                                                  | -                                                                                                                                                                                                            | -                                                                                                                                                                                                                                                  | 공포된 대통령령·총리령·부령                                                                                                                                                                              |
|                            | 요건 | -                                                                                                                                                                                                  | -                                                                                                                                                                                                            | -                                                                                                                                                                                                                                                  | 의원 10명 이상의 연서                                                                                                                                                                                |
| 검토 대상                      |    | 대통령령·총리령·부령                                                                                                                                                                                        | 대통령령·총리령·부령과 그 <u>입법예고안</u>                                                                                                                                                                                  | 현행과 동일                                                                                                                                                                                                                                             | 현행과 동일                                                                                                                                                                                       |
| 행정입법이 법률 취지·내용에 합치되지 않는 경우 |    | <p>&lt;대통령령·총리령&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상임위의 검토 결과 보고서를 <u>본회의 의결</u>로 처리하여 <u>정부에 송부</u></li> <li>- 정부는 처리여부를 검토하고 <u>처리결과(검토결과에 따르지 못할 경우 사유 포함)를 국회에 제출</u></li> </ul> | <p>&lt;대통령령·총리령·부령 및 입법예고안&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>상임위</u>에서 중앙행정기관의 장에게 행정입법의 <u>수정·변경 요청</u></li> <li>- <u>중앙행정기관의 장</u>은 해당 요청에 대한 <u>처리계획과 그 결과를 지체없이 상임위에 보고</u></li> </ul> | <p>&lt;대통령령·총리령·부령&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상임위의 검토 결과 보고서를 <u>본회의 의결</u>로 처리하여 <u>정부에 수정·변경 요구</u></li> <li>- 정부는 수정·변경 요구에 대한 사항을 <u>처리하고 그 결과를 국회에 보고</u></li> <li>- <u>요구대상 행정입법은 본회의 의결일부터 6개월 후 효력 상실</u></li> </ul> | <p>&lt;대통령령·총리령·부령&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>상임위</u>에서 중앙행정기관의 장에게 행정입법의 <u>수정·변경 요청</u></li> <li>- <u>중앙행정기관의 장</u>은 해당 요청 사항에 대한 <u>처리결과를 상임위에 보고</u></li> </ul> |
|                            |    | <p>&lt;부령&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상임위에서 검토 결과를 <u>중앙행정기관의 장에게 통보</u></li> <li>- 중앙행정기관의 장은 <u>처리계획·결과를 지체없이 상임위에 보고</u></li> </ul>                                        | <p>※ 입법예고안 제출한 날부터 30일 이내에는 입법예고 불가</p>                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                              |

[표-2] 개정안 조문대비표

[illegible]

② 중앙행정기관의  
장은 제1항의 기간  
이내에 제출하지  
못한 경우에는  
그 이유를 소관  
상임위원회에 통지  
하여야 한다.

③ 상임위원회는  
위원회 또는 상설  
소위원회를 정기적  
으로 개최하여 그  
소관 중앙행정기관이  
제출한 대통령령·  
총리령 및 부령  
(이하 이 조에서  
“대통령령등”이라  
한다)의 법률 위반  
여부 등을 검토  
하여야 한다.

④ 상임위원회는 제3항에 따른 검토 결과 대통령령 또는 총리령이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단 되는 경우에는 검토의 경과와 처리 의견 등을 기재한 검토결과 보고서를 의장에게 제출하여야 한다.

②

제1항에 따라

③

· 부령과  
그 입법예고안-

④ —————  
—————  
—————  
—————  
대통령령  
등이 —————  
—————  
—————  
—————  
소관 중앙행정기관의  
장에게 수정·변경을  
요청할 수 있다.

④

대통령령

등이

③ 의원은 공포된  
대통령령·총리령·  
부령의 법률 위반  
여부 등에 대한  
검토를 의원 10명  
이상의 연서로  
소관 상임위원회에  
요구할 수 있다.

④ 상임위원회는  
제1항에 따라 소관  
중앙행정기관이  
제출하거나 제3항에  
따라 의원이 검토를  
요구한 대통령령·  
총리령 및 부령  
(이하 이 조에서  
“대통령령등”이라  
한다)의 법률 위반  
여부 등을 검토  
하여야 한다.

|                                                                                                          |                                                                                           |                                                                                                                             |                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>⑤ 의장은 제4항에 따라 제출된 검토 결과 보고서를 본회의에 보고하고, 국회는 본회의 의결로 이를 처리하고 정부에 <b>송부한다.</b></p>                      | <p>⑤ 제4항에 따라 수정·변경을 요청 받은 중앙행정기관의 장은 해당 요청에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</p> | <p>⑤ -----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>----- <b>송부하여 수정·변경을 요구한다.</b></p>                                   | <p>⑤ 상임위원회는 제4항에 따른 검토 결과 대통령령등이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 소관 중앙 행정 기관의 장에게 수정·변경을 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 요청 받은 사항을 처리하고 그 결과를 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</p> |
| <p>⑥ 정부는 제5항에 따라 송부받은 검토결과에 대한 처리 여부를 검토하고 그 처리결과 (송부받은 검토 결과에 따르지 못하는 경우 그 사유를 포함한다)를 국회에 제출하여야 한다.</p> | <p>⑥ 전문위원은 제3항에 따른 대통령령등을 검토하여 그 결과를 해당 위원회 위원에게 제공한다.</p>                                | <p>⑥ -----<br/>-----<br/><b>수정·변경 요구에 대한 사항을 처리하고 그 처리결과를 국회에 보고하여야</b><br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>-----<br/>--.</p> | <p>⑥ 전문위원은 제4항에 따른 대통령령등을 검토하여 그 결과를 해당 위원회 위원에게 제공한다.</p>                                                                                                         |
| <p>⑦ 상임위원회는 제3항에 따른 검토 결과 부령이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우에는 소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있다.</p>      | <p>&lt;삭 제&gt;</p>                                                                        | <p>⑦ 전문위원은 제3항에 따른 대통령령등을 검토하여 그 결과를 해당 위원회 위원에게 제공한다.</p>                                                                  | <p>&lt;삭 제&gt;</p>                                                                                                                                                 |

|                                                                                                                                                                                                                             |                    |                                                                                                                     |                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| <p>⑧ 제7항에 따라 검토내용을 통보 받은 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</p>                                                                                                                                  | <p>&lt;삭 제&gt;</p> | <p>⑧ 국회가 제4항과 제5항에 따라 대통령령 등이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하여 본회의 의결로 수정·변경을 요구한 경우 해당 대통령령등은 본회의 의결일부터 6개월 후 효력을 상실한다.</p> | <p>&lt;삭 제&gt;</p> |
| <p>⑨ 전문위원은 제3항에 따른 대통령령등을 검토하여 그 결과를 해당 위원회 위원에게 제공한다.</p>                                                                                                                                                                  | <p>&lt;삭 제&gt;</p> | <p>&lt;삭 제&gt;</p>                                                                                                  | <p>&lt;삭 제&gt;</p> |
| <p>◦ 시행일: 공포한 날부터 시행</p> <p>◦ 적용례</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이 법 시행 이후 제출되는 대통령령·총리령·부령·훈령·예규·고시 등과 대통령령·총리령·부령의 입법예고안부터 적용(민형배의원안)</li> <li>- 이 법 시행 이후 소관 상임위가 검토하는 대통령령·총리령·부령부터 적용(박주민의원안)</li> </ul> |                    |                                                                                                                     |                    |

## 2. 「국회법」상 행정입법 국회 제출 및 검토제도 연혁

### 가. 행정입법 국회 제출제도 신설(1997년)

행정입법의 국회 송부절차를 신설하여, 중앙행정기관의 장은 대통령령·총리령·부령 및 훈령·예규·고시 등 행정규칙이 제정·개정된 경우 7일 이내에 국회에 송부하도록 규정함.

### 나. 상임위원회의 행정입법 검토 및 통보제도 도입(2000년)

행정입법의 제정·개정 뿐만 아니라 폐지된 행정입법에 대해서도 국회에 제출하도록 하고, 소관 상임위원회가 대통령령·총리령 및 부령을 검토하여 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 않는 경우 소관 중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보하도록 규정함.

### 다. 중앙행정기관의 행정입법 미제출사유 통지 규정 신설(2002년)

행정입법 제출기한을 7일에서 10일로 연장하고, 제출대상을 행정입법의 실질적 검토주체인 소관 상임위원회로 변경하며, 제출기한 내에 제출하지 못한 경우 중앙행정기관의 장이 그 사유를 통지하도록 규정함.

## 라. 입법예고안(대통령령)으로 제출대상 확대 등(2005년)

대통령령의 경우 입법예고안도 10일 이내에 소관 상임위원회에 제출하도록 하고, 중앙행정기관의 장은 소관 상임위원회로부터 통보받은 내용에 대한 처리계획과 그 결과를 지체없이 소관 상임위원회에 보고하도록 규정함.

## 마. 국회법 개정안에 대한 대통령 재의요구(2015년)

2015년 제19대국회에서는 교섭단체간 합의 내용<sup>1)</sup>을 바탕으로, 상임위원회가 대통령령·총리령·부령 등 행정입법이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우 소관 중앙행정기관의 장에게 수정·변경을 요구하고, 소관 중앙행정기관의 장은 수정·변경을 요구받은 사항을 처리 후 그 결과를 상임위원회에 보고하도록 하는 내용의 「국회법 일부개정법률안(국회운영위원장 제안)」을 의결하였음.

[표-3] 제19대국회 개정안 조문대비표

| 국회법(법률 제12502호)                                                                 | 본회의 의결안                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제98조의2(대통령령 등의 제출 등) ①<br>· ② (현행과 같음)<br>③ 상임위원회는 위원회 또는 상설 소위원회를 정기적으로 개최하여 그 | 제98조의2(대통령령 등의 제출 등) ①<br>· ② (현행과 같음)<br>③ <u>상임위원회</u> 는 소관 중앙행정기관의 장이 제출한 대통령령·총리령·부령 등 |

1) 합의문: 5월 29일 본회의에서 대통령령·총리령·부령 등 행정입법이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 판단되는 경우, 국회가 수정·변경을 요구하고, 수정·변경 요구를 받은 행정기관은 이를 지체 없이 처리하도록 하는 국회법 개정안을 처리한다.

|                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>소관중앙행정기관이 제출한 대통령령·총리령 및 부령에 대하여 법률에의 위반여부등을 검토하여 당해 대통령령 등이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 판단되는 경우에는 소관중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관상임위원회에 보고하여야 한다.</p> | <p>행정입법이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우 <u>소관 중앙행정기관의 장에게 수정·변경을 요청</u>할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 <u>수정·변경 요청 받은 사항을 처리하고 그 결과를 소관 상임위원회에 보고</u>하여야 한다.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

이에 대해, 당시 정부는 「대한민국헌법」 제53조2)에 따라 국회에 재의요구(2015. 6. 25.)하면서 ① 국회 상임위원회가 행정입법의 수정·변경을 요청하는 경우 정부가 이를 그대로 따라야 하는지, 아니면 독자적으로 판단할 수 있는지 그 의미가 명확하지 않다는 점, ② 상임위원회가 요청한 대로 정부가 따라야 할 경우 정부의 행정입법권을 침해할 소지가 크다는 점,

③ 「대한민국헌법」 제107조제2항3)에서 규정한 법원의 행정입법 심사권을 위반할 소지가 크다는 점, ④ 정부가 국회 상임위원회의 요청에 따라 행정입법을 수시로 수정·변경할 경우 정부 업무 수행에 중대한 차질을 초래할 우려가 있다는 점을 그 이유로 제시하였고,<sup>4)</sup> 이후 임기 만료로 폐기되었음.<sup>5)</sup>

2) 「대한민국헌법」 제53조 ② 법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회 중에도 또한 같다.

3) 「대한민국헌법」 제107조 ② 명령·규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다.

4) 국회법 일부개정법률안(2015. 5. 29. 의결, 2015. 6. 15. 정부 이송)에 대한 재의요구서 참조

5) 2015.7.6. 국회법 개정안 재의의 건을 무기명 투표하였으나 투표 불성립(재적과반수 투표 미충족)되었음.

## 바. 대통령령·총리령은 본회의 의결로 정부에 송부(2020년)

상임위원회가 대통령령 또는 총리령이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단하는 경우 검토결과보고서를 국회의장에게 제출하고, 본회의 의결로 이를 처리·송부하도록 하며, 정부는 국회의 처리 의견을 검토하고 이에 따르지 못하는 경우 그 사유를 제출하도록 함.

### 3. 개정안의 입법취지

「대한민국헌법」은 국회의 고유하고 본래적인 입법권을 확인하면서(제40조), 행정부가 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 대하여 대통령령·총리령 및 부령을 제정할 수 있도록 규정하고 있음(제75조 및 제95조).<sup>6)</sup>

이는 행정기능의 확대, 전문화와 함께 복잡하고 다양한 사회환경 변화에 탄력적으로 대응하기 위한 것으로, 민주주의 원리에 따라 입법부가 본질적이고 중요한 사항은 법률에 규정하고, 행정부가 법률에서 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 세부적인 사항은 하위법령에 규정하기 위한 취지로 이해됨.

---

6) 「대한민국헌법」 제40조 입법권은 국회에 속한다.

제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

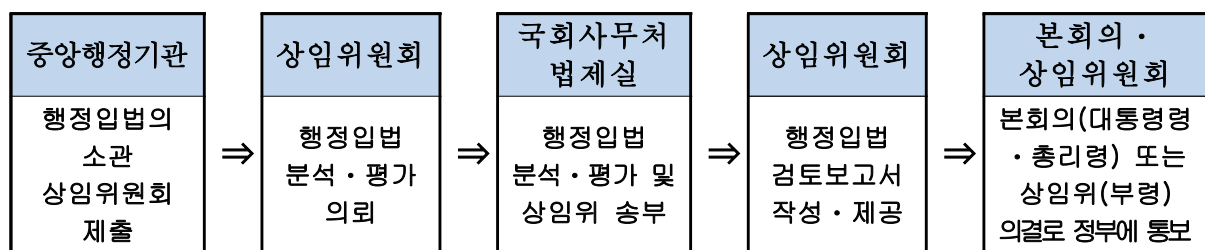
제95조 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.

다만, 행정입법이 법률에서 정한 취지와 내용에 합치되지 않으면 국민의 기본권이 부당하게 침해되거나 국회의 입법권을 무력화시킴으로써 의회민주주의 및 권력분립의 원칙이 훼손될 우려가 있으므로, 행정부는 행정입법 수권의 한계를 지켜야 하고, 국민의 대의기관인 국회는 행정부가 행정입법권을 올바르게 행사하고 있는지 살펴야 할 필요가 있음.

이에 개정안은 국회에 제출하여야 하는 행정입법 범위를 확대(민형배의원안)하고, 의원 10명 이상의 연서로 소관 위원회에 대한 검토요구제도(박주민의원안)와 행정입법에 대한 수정·변경 요청(요구)권 신설(민형배, 천준호, 박주민의원안) 및 행정입법 효력 상실제도(천준호의원안)등 현행 제도를 보완하려는 것으로, 국회의 행정입법에 대한 통제권을 강화하는 효과가 있을 것으로 기대됨.

참고로, 현재 국회의 행정입법 검토제도는 「국회법」 제98조의2 및 「행정입법의 분석·평가 업무 처리에 관한 규정」에 근거하여, 소관 중앙행정기관의 장이 제출한 행정입법을 상임위원회 전문위원이 법제실에 의뢰하여 분석·평가 후 송부받은 행정입법 검토결과를 상임위원들에게 제공하고, 상임위원회 심사 후 그 결과를 본회의 의결(대통령령·총리령) 또는 상임위원회 의결(부령)로 정부에 통보하는 방식으로 운영되고 있음.

[표-4] 국회의 행정입법 검토 과정



#### 4. 주요 검토사항

개정안에 대하여는 다음과 같은 사항에 대한 고려가 필요할 것으로 보임.

첫째, 국회에 제출하여야 하는 행정입법의 범위와 관련하여, 민형배 의원안은 현행 대통령령(입법예고안 포함)·총리령·부령에 더하여 총리령 및 부령의 입법예고안까지 확대하고 있음.

최근 4년간 제·개정된 대통령령·총리령·부령의 건수는 총 7,199건(연평균 1,800건)이고, 같은 기간 진행된 입법예고안은 총 7,831건(연평균 1,958건)으로, 개정안에 따를 경우 검토대상이 약 2배 가까이 증가한다는 점에서 충실한 행정입법 검토를 위한 지원역량 강화 방안<sup>7)</sup>도 함께 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

[표-5] 최근 4년간 대통령령·총리령·부령 제·개정 등 현황

(단위 : 건)

| 구 분      | 대통령령  | 총리령·부령 | 합 계(연평균)     |
|----------|-------|--------|--------------|
| 2020년    | 1,040 | 874    | 1,914        |
| 2021년    | 954   | 901    | 1,855        |
| 2022년    | 886   | 777    | 1,663        |
| 2023년    | 886   | 881    | 1,767        |
| 합 계(연평균) | 3,766 | 3,433  | 7,199(1,800) |

출처: 법제처 홈페이지 (법제업무정보-법령통계)

[표-6] 최근 4년간 대통령령·총리령·부령 입법예고 현황

(단위 : 건)

| 구 분      | 대통령령  | 총리령 | 부령    | 합 계(연평균)     |
|----------|-------|-----|-------|--------------|
| 2020년    | 1,018 | 96  | 860   | 1,974        |
| 2021년    | 1,089 | 114 | 852   | 2,055        |
| 2022년    | 971   | 77  | 759   | 1,807        |
| 2023년    | 1,120 | 89  | 786   | 1,995        |
| 합 계(연평균) | 4,198 | 376 | 3,257 | 7,831(1,958) |

출처: 국민참여입법센터 홈페이지 (통합입법예고-입법예고)

7) 현재 상임위원회 전문위원의 의뢰를 받아 행정입법 분석·평가 업무를 수행하고 있는 담당부서(국회사무처 법제실 법제분석평가과)는 정원 6명 중 현원 4명으로 업무를 수행하고 있음.

또한, 민형배의원안은 중앙행정기관의 장이 소관 상임위원회에 입법 예고안을 제출한 날부터 30일 이내에는 입법예고(입법예고를 생략하는 경우에는 법제처장에게 하는 심사요청)를 할 수 없도록 제한하고 있음.

이는 법률에서 정한 취지와 내용에 부합하지 않은 입법예고안에 대한 국회의 심사 기한 확보를 위한 조치로 보이나, 30일의 입법예고 제한에 아무런 예외사유를 두고 있지 않아 코로나19와 같은 감염병 확산 또는 천재지변 등의 사정이 발생하여 긴급한 제·개정이 필요한 경우 또는 단순히 표현·자구를 변경하는 경우 등에 대하여는 입법예고를 제한함에 있어 일부 예외를 두는 보완이 필요하다고 보임.

둘째, 행정입법에 대한 수정·변경 요청(요구)의 주체와 관련하여, 민형배의원안 및 박주민의원안은 소관 상임위원회에서 중앙행정기관의 장에게 수정·변경을 요청하고 있으나, 천준호의원안은 본회의 의결을 거쳐 정부에 수정·변경을 요구하도록 규정하고 있음.

소관 상임위원회에서 직접 대통령령·총리령·부령의 수정·변경을 정부에 요청하게 할 경우<sup>8)</sup> 보다 신속하고 효율적인 행정입법 통제가 이루어질 것으로 보이는 반면, 본회의 의결을 거칠 경우 행정입법에 대한 보다 신중한 통제가 이루어질 수 있다는 점 등을 고려하여 입법 정책적으로 결정할 필요가 있음.

---

8) 현행법은 대통령령·총리령은 검토결과보고서를 본회의 의결로 처리하여 정부에 송부하도록 하고 부령은 검토결과를 상임위원회가 정부에 통보하도록 되어 있으나, 민형배의원안 및 박주민의원안은 대통령령·총리령에 대해서도 부령과 같이 수정·변경을 상임위원회가 요청할 수 있도록 하고 있음.

다만, 지난 2020년 2월 18일 「국회법」 개정으로 대통령령 및 총리령에 대해서는 검토 결과에 대한 국회의 의사를 명확히 하고 정치적 정당성을 강화하기 위해 본회의 의결을 거쳐 송부하도록 규정한 점과,

상임위의 수정·변경 요청권에 대한 국회법 개정이 지난 2015년 대통령으로부터 재의요구된 바 있다는 점<sup>9)</sup>, 국회 전체를 대표할 수 없는 상임위 차원에서 수정·변경을 요구하는 것은 균형이 맞지 않는다는 의견<sup>10)</sup>과 다른 국가기관과의 권력분립이 문제되는 상황에서는 국회가 행위주체가 되어야 한다는 의견<sup>11)</sup>이 있다는 점 등을 함께 고려할 필요가 있음.

셋째, 개정안은 국회(또는 상임위)가 행정입법의 수정·변경을 요청(요구)한 경우 정부(또는 중앙행정기관의 장)는 해당 요청에 대한 처리 계획과 그 결과(민형배의원안) 또는 요청(요구)사항에 대한 처리결과(천준호의원안 및 박주민의원안)를 소관 상임위원회에 보고하도록 하고 있는데, 이와 유사한 취지의 규정에 대한 국회법 개정이 지난 2015년 재의요구된 바 있다는 점<sup>12)</sup>을 감안하여 검토할 필요가 있음.

9) “국회법 개정안은 ‘국회’가 아닌 그 ‘상임위원회’로 하여금 수정·변경을 요청할 수 있도록 규정하고 있는데, 국회 전체의 의사가 아니라 특정 상임위원회의 의사에 따라 행정입법이 수정·변경되도록 하는 것이므로 행정입법권 침해의 정도가 더욱 중하다고 볼 수 있습니다.” (대통령, 「국회법 일부개정법률안 재의요구서」, 2015. 6., p.6-7)

10) 장영수, 「행정입법에 대한 국회 통제의 가능성과 한계 : 국회법 제98조의2 제3항 개정의 위헌 논란을 중심으로」, 세계헌법연구(2015), p.168

11) 김하열, 「입법부와 행정입법과의 관계」, 제24회 변호사대회 심포지엄 자료집(2015. 8.), p.29

12) “법률은 수범자가 그 의미와 내용을 분명하게 알고 따를 수 있도록 최대한 명확하게 규정되어야 합니다. 그러나 국회법 개정안은 국회 상임위원회가 행정입법의 수정·변경을 요청할 수 있고 중앙행정기관의 장이 요청받은 사항을 처리하여 그 결과를 보고하도록 규정하고 있는데, 정부가 수정·변경 요청받은 내용을 그대로 따라야 하는지, 아니면 수정·변경 여부 및 그 내용을 독자적으로 판단할 수 있는 것인지 그 의미가 명확하지 않습니다. ... 정부가 행정입법의 내용에 관하여 국회 상임위원회로부터 요청받은 내용대로 수정·변경하여야 한다면, 국회 상임위원회가 행정입법의 구체적인 내용을 실질적으로 결정할 수 있게 됩니다. 이는 정부의 행정입법권을 침해하여 헌법에 위반될 소지가 크다고 할 것입니다.” (대통령, 「국회법 일부개정법률안 재의요구서」, 2015. 6., p.4-6)

넷째, 행정입법의 효력 상실과 관련하여, 천준호의원안은 본회의 의결을 거쳐 정부에 수정·변경이 요구된 대통령령·총리령·부령의 경우 본회의 의결일부터 6개월이 경과하면 효력을 상실하도록 규정하고 있으며, 이는 국회의 행정입법 수정·변경 요구의 실효성을 강화하는 효과가 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안에 따를 경우 효력이 상실되는 부분이 수정·변경을 요구한 특정 규정인지 행정입법 전체인지 명확하지 않은 측면이 있다는 점,<sup>13)</sup> 정부의 행정입법 수정·변경 여부와 관계없이 본회의 의결 후 6개월이 경과하면 일률적으로 해당 행정입법의 효력이 상실된다는 점, 헌법에서 행정입법의 제·개정 및 폐지 권한을 행정부에 부여하고, 이에 대한 최종적 심사권을 대법원에 부여하고 있다는 점<sup>14)</sup> 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다고 보임.

다섯째, 개정안의 부칙과 관련하여, 각 개정안은 모두 공포 후 즉시 시행되는 것으로 규정하면서 천준호의원안의 경우 아무런 적용례를 두지 않고 있는데, 개정안이 시행된 시점에 국회에 제출되어 있는 행정입법이나 입법예고가 진행중인 사항들에 대한 법적용상 혼란을 방지하기 위하여 민형배의원안 및 박주민의원안과 같이 적용례 또는 경과조치를 마련하는 것이 필요하다고 보임.

13) 만약, 수정·변경이 요구된 규정을 포함한 행정입법 전체의 효력이 상실될 경우 해당 행정입법이 규율하고 있는 영역에 대한 법정공백과 그로 인한 과도한 혼란이 발생할 수 있음.

14) 「대한민국헌법」 제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

제95조 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다

제107조 ② 명령·규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다.

여섯째, 우리 위원회에는 각 개정안과 유사한 취지로 국회의 행정입법 통제를 강화하려는 「국회법 일부개정법률안(장경태의원 대표발의, 의안번호 제1740호)」이 계류 중이므로, 향후 법안심사 과정에서 이를 병합하여 함께 논의할 필요가 있음.

## 5. 관계기관의 의견

법제처는 각 개정안의 내용에 대하여 아래와 같이 의견을 제시하였음.

첫째, 민형배의원안에 따른 국회의 입법예고안에 대한 사전통제와 관련하여, ① 상임위가 입법절차 개시 전 입법예고안의 내용을 확인·검토하여 수정·변경을 요청하는 것은 정부가 행정입법으로 형성할 내용을 사전에 통제하는 것으로서 행정입법권 침해 및 삼권분립 원칙에 위배될 소지가 있고,

② 국회의 입법예고안 및 공포안에 대한 이중 통제로 인하여 행정입법 공포 전·후 요청 내용이 일관되지 않거나 상충될 경우 집행 과정에서 혼란이 초래될 우려가 있고, 수시로 변경될 가능성이 상존하여 원활한 정책 집행과 행정입법의 법적 안정성이 저해될 우려가 있음.

둘째, 각 개정안의 국회(상임위)의 수정·변경 요청(요구)과 관련하여, ① 해당 요청(요구)이 정부를 기속한다고 볼 경우, 지난 2015년도 재의요구 이유와 동일하게 국회(상임위)가 행정입법의 내용을 결정하게 되어 행정입법권 침해 및 권력분립 원칙에 위배될 소지가 있고, 법원에 행정

입법의 구체적 규범통제권을 부여하고 있는 헌법에 위반될 소지가 있으며, 정부 정책의 효율성·일관성이 저해되어 정부업무 수행에 중대한 차질이 초래될 우려가 있음.

② 민형배의원안 및 박주민의원안의 경우 행정입법에 대한 수정·변경 요청의 주체가 상임위로 되어 있는데, 개정안에 따른 행정입법에 대한 수정·변경 요청(요구)은 입법부의 의사표시로서 행정부에 일정한 의무를 부여하므로, 본회의 의결에 따른 국회 전체 의사에 의해 이루어져야 하고 이를 상임위가 행하는 것은 타당하지 않음.

셋째, 천준호의원안에 따른 국회의 수정·변경 요구에 따른 행정입법 자동 실효와 관련하여, 이는 국회가 행정입법권을 직접 행사하도록 하는 것으로서 헌법상 행정부의 행정입법권을 박탈하여 권력분립 원칙에 반할 소지가 있고, 특정 사건의 행정입법 적용을 배제하는 법원의 심사권보다 훨씬 강화된 통제권을 국회에 부여하는 결과를 가져와 헌법상 법원의 행정입법 심사권에 위반될 소지가 있음.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5016 |

## 참고 1

## 제19대국회 『국회법 개정안』 재의요구 경과

### ☐ 제19대국회 『국회법 개정안』 심사 및 재의요구 경과

○ 2015. 5. 29. 교섭단체간 합의내용을 바탕으로 국회운영위원회 대안 의결 후 법사위·본회의 의결

\* 합의문: 『5월 29일 본회의에서 대통령령·총리령·부령 등 행정입법이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 판단되는 경우, 국회가 수정·변경을 요구하고, 수정·변경 요구를 받은 행정기관은 이를 지체 없이 처리하도록 하는 '국회법' 개정안을 처리한다.』

○ 2015. 6. 15. 정부이송, 2015. 6. 25. 정부로부터 재의요구(참고 2 참조)

| 당시 현행규정                                                                                                                                                                                                                                    | 본회의 의결안                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>상임위원회는 위원회 또는 상설소위원회를 정기적으로 개최하여 그 소관 중앙행정기관이 제출한 대통령령·총리령 및 부령에 대하여 법률에의 위반여부등을 검토하여 당해 대통령령 등이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 판단되는 경우에는 소관중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관상임위원회에 보고하여야 한다.</p> | <p>상임위원회는 소관 중앙행정기관의 장이 제출한 대통령령·총리령·부령 등 행정입법이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니한다고 판단되는 경우 소관 중앙행정기관의 장에게 수정·변경을 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 수정·변경 요구 받은 사항을 처리하고 그 결과를 소관상임위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>* 의안정리과정에서 '요구' 를 '요청' 으로 수정하여 이송</p> |

### ☐ 제19대 국회 임기만료 폐기

○ 제19대 국회가 종료됨에 따라 2016. 5. 29. 임기만료 폐기

### 국회법 일부개정법률안 재의요구안

2015년 6월 15일 국회에서 정부로 이송된 국회법 일부개정법률안에 대하여 정부는 다음과 같은 이유로 이의가 있어 헌법 제53조제2항에 따라 국회에 재의를 요구합니다.

## 이 유

### 1. 국회법 개정 및 이송 경과

- 국회 상임위원회가 행정입법에 대하여 수정·변경 요구권 또는 시정 요구권을 행사할 수 있도록 하는 내용의 국회법 일부개정법률안이 여러 건(2012. 7. 2. 이춘석의원 대표발의안, 2012. 7. 24. 유성엽의원 대표발의안, 2013. 5. 24. 민병두의원 대표발의안, 2013. 10. 10. 윤영석의원 대표발의안, 2014. 6. 20. 김영록의원 대표발의안) 발의되었습니다.
- 제332회 국회(임시회) 제1차 국회운영제도개선소위원회는 2015년 5월 1일 국회 상임위원회가 행정입법에 대하여 수정·변경을 요구하거나 시정 요구할 수 있도록 할 경우 정부의 행정입법권이 침해될 우려가 있다는 의견에 기하여 동 내용을 위원회안 제안 대상에서 제외하였습니다.
- 그러나 제333회 국회(임시회) 제1차 국회운영제도개선소위원회는 2015년 5월 29일 정부의 행정입법권이 침해될 우려가 있다는 의견이

제차 제시되었음에도 불구하고, 행정입법에 대한 국회 통제의 실효성을 제고한다는 취지로 국회 상임위원회가 행정입법의 수정·변경을 요구할 수 있도록 하고 중앙행정기관의 장은 수정·변경 요구 받은 사항을 처리, 보고하도록 하는 내용의 위원회 대안을 마련하기로 의결하였습니다.

- 같은 날 위와 같은 내용의 국회법 일부개정법률안이 국회운영위원회, 법제사법위원회 및 본회의에서 각각 의결되었습니다(이하 ‘본회의 의결안’이라 함).
- 국회의장은 2015년 6월 15일 「국회법」 제97조에 따른 의안정리 절차를 통해 본회의 의결안 제98조의2제3항의 ‘요구’를 ‘요청’으로 수정한 국회법 일부개정법률안(이하 ‘국회법 개정안’이라 함)을 정부에 이송하였습니다.

2. 국회법 개정안은 그 의미가 명확하지 않아 이미 해석상 큰 논란을 초래하고 있고, 그대로 시행된다면 집행 과정에서 많은 혼란과 갈등을 야기할 수 있습니다.

- 법률은 수범자가 그 의미와 내용을 분명하게 알고 따를 수 있도록 최대한 명확하게 규정되어야 합니다.
- 그러나 국회법 개정안은 국회 상임위원회가 행정입법의 수정·변경을 요청할 수 있고 중앙행정기관의 장이 요청받은 사항을 처리하여 그 결과를 보고하도록 규정하고 있는데, 정부가 수정·변경 요청받은 내

용을 그대로 따라야 하는지, 아니면 수정·변경 여부 및 그 내용을 독자적으로 판단할 수 있는 것인지 그 의미가 명확하지 않습니다. 그로 인하여 이미 해석상 큰 논란을 초래하고 있고, 국회에서조차 그 의견이 통일되어 있지 않습니다.

- 이와 같은 국회법 개정안이 그대로 시행될 경우 집행 과정에서 많은 혼란과 갈등을 피할 수 없을 것이고, 그 피해는 고스란히 국민들에게 돌아갈 것입니다.
- 따라서, 국회법 개정안의 의미와 취지를 명확히 하기 위해 국회에서 다시 한 번 논의할 필요가 있습니다.

### 3. 국회 상임위원회가 요청한 내용대로 행정입법을 수정·변경해야 한다면, 정부의 행정입법권을 침해하여 헌법에 위반될 소지가 큼니다.

- 현행 「국회법」에서 정부가 ‘통보받은 내용에 대한 처리 계획’을 보고하도록 하던 것을 국회법 개정안에서는 정부가 ‘수정·변경 요청 받은 사항을 처리’하도록 변경한 점, 본회의 의결안의 제안이유에서 입법목적은 행정입법에 대한 국회 통제의 실효성 제고를 위한 것으로 밝히고 있는 점, 본회의 의결안 중 ‘요구’를 ‘요청’으로 수정하면서 「국회법」 제91조에 따른 번안 절차가 아니라 「국회법」 제97조에 따른 의안정리 절차를 거친 점 등을 종합적으로 고려하면, 국회 상임위원회가 행정입법의 수정·변경을 요청할 경우 정부는 요

청받은 그대로 수정·변경해야 할 의무를 부담하는 것으로 해석될 가능성이 높습니다.

- 헌법은 입법권은 국회에, 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에, 사법권은 법원에 귀속시키는 권력분립의 원칙을 채택하면서(헌법 제40조, 제66조, 제101조), 대통령과 국무총리 및 행정각부의 장은 법률에서 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령 등 행정입법을 독자적으로 발할 수 있도록 규정하고 있습니다(헌법 제75조, 제95조). 즉, 법률에서 위임받은 사항과 법률의 집행에 필요한 사항을 어떠한 내용으로 규정할 것인지에 대해서는 행정입법의 제정권자가 스스로 판단하여 결정할 수 있도록 하고 있습니다.
- 그러나 국회법 개정안과 같이 정부가 행정입법의 내용에 관하여 국회 상임위원회로부터 요청받은 내용대로 수정·변경하여야 한다면, 국회 상임위원회가 행정입법의 구체적인 내용을 실질적으로 결정할 수 있게 됩니다. 이는 정부의 행정입법권을 침해하여 헌법에 위반될 소지가 크다고 할 것입니다.
- 더욱이, 국회법 개정안은 ‘국회’가 아닌 그 ‘상임위원회’로 하여금 수정·변경을 요청할 수 있도록 규정하고 있는데, 국회 전체의 의사가 아니라 특정 상임위원회의 의사에 따라 행정입법이 수정·변경되도록 하는 것이므로 행정입법권 침해의 정도가 더욱 중하다고 볼 수 있습니다.

4. 법원이 아닌 국회 상임위원회가 행정입법의 법률 위반 여부를 심사하고 그 판단에 따라 행정입법을 수정·변경하도록 한다면, 행정입법에 대한 심사권을 법원에 부여하고 있는 헌법에 위반될 소지가 큼니다.

- 헌법은 권력분립의 원칙을 채택하면서 국회·정부 및 법원에 귀속된 권한을 상호 견제하는 권한도 함께 규정하고 있는데, 헌법 제107조제2항에서는 명령·규칙이 헌법이나 법률에 위반되는지 여부를 법원이 심사하도록 규정하고 있습니다.
- 헌법상 근거가 없음에도 국회법 개정안과 같이 국회 상임위원회가 행정입법이 법률에 위반되는지 여부 등을 직접 심사하여 수정·변경 요청을 할 수 있다고 한다면, 행정입법에 대한 심사권을 법원에 부여하고 있는 헌법에 위반될 소지가 크다고 할 것입니다.
- 헌법 제107조제2항에서는 구체적 규범통제 방식을 채택하여 행정입법이 법률에 위반되는지 여부가 재판의 전제가 된 경우에만 법원이 심사권을 행사하도록 허용하고 있습니다.
- 그러나 국회법 개정안에서는 행정입법이 법률에 위반되는지 여부가 재판의 전제가 되지 않은 경우에도 국회 상임위원회가 행정입법을 심사하여 수정·변경을 요청할 수 있도록 규정하고 있는 바, 이는 헌법 제107조제2항이 구체적 규범통제만을 허용하는 취지에도 부합하지 않는 것으로 보입니다.
- 나아가 법원이 헌법상 부여된 심사 권한을 통하여 행정입법을 위헌이나 위법으로 판단하더라도 위헌이나 위법성을 선언할 뿐이고, 이를 구체

적으로 어떻게 바꿀 것인지는 다시 정부에 일임되어 있습니다.

- 국회법 개정안과 같이 국회 상임위원회가 요청한 내용대로 정부가 행정입법을 수정·변경하여야 한다면, 헌법이 법원에 부여한 심사권보다 훨씬 포괄적인 심사권을 국회 상임위원회에 부여하게 되는 것입니다.

5. 정부가 국회 상임위원회의 요청에 따라 행정입법을 수시로 수정·변경하여야 한다면, 정부 정책의 효율성과 일관성이 심각하게 저해되어 정부 업무 수행에 중대한 차질을 초래할 우려가 있습니다.

- 헌법에서 행정입법권을 정부에 부여한 것은 수시로 변화하는 정책 여건과 전문적 기술의 발전 등에 대응하여 신속하고 탄력적·전문적인 정책 추진이 이루어지도록 하려는 취지로 이해됩니다.
- 그러나 국회 상임위원회가 행정입법이 법률의 취지나 내용에 합치되지 않는다고 판단하여 수시로 행정입법의 수정·변경을 요청하고 정부가 요청받은 그대로 수정·변경해야 한다면, 정부 정책의 효율성과 일관성이 심각하게 저해되어 정부 업무 수행에 중대한 차질이 초래될 우려가 있습니다.
- 시행 중인 행정입법도 국회 상임위원회의 판단에 따라 언제든지 수정될 가능성이 있기 때문에, 전 국민에게 직접 영향을 미치는 규범인 행정입법의 예측가능성도 심각하게 훼손되어 국민 생활과 경제 활동에 큰 악영향을 미칠 우려가 있습니다.

## 6. 결 론

- 위에서 본 바와 같이, 국회에서 정부로 이송된 국회법 개정안은 그 의미가 명확하지 않아 해석상 큰 논란을 초래하고 있고, 정부의 행정입법권과 행정입법에 대한 법원의 심사권을 침해하여 헌법에 위반될 소지가 큼니다.
- 이와 같은 국회법 개정안이 그대로 시행된다면, 집행 과정에서 많은 혼란과 갈등을 야기할 뿐만 아니라 정부 정책의 효율성과 일관성도 심각하게 저해되어 그에 따른 피해는 결국 국민들에게 돌아갈 것입니다.
- 따라서, 국회에서 국회법 일부개정법률안에 대해 다시 한 번 논의할 필요가 있다고 사료됩니다.