

제400회국회 정치개혁특별위원회회의록 제 4 호

(정기회)

국 회 사 무 처

일 시 2022년9월29일(목)

장 소 국회운영위원회회의실

의사일정

1. 간사 개선의 건
2. 국회의원선거구획정위원회 위원 선정의 건
3. 국회법 일부개정법률안(홍익표 의원 대표발의)(의안번호 2100236)
4. 국회법 일부개정법률안(김기현 의원 대표발의)(의안번호 2100596)
5. 국회법 일부개정법률안(김성원 의원 대표발의)(의안번호 2100738)
6. 국회법 일부개정법률안(김승원 의원 대표발의)(의안번호 2101202)
7. 국회법 일부개정법률안(김태년 의원 대표발의)(의안번호 2101891)
8. 국회법 일부개정법률안(정청래 의원 대표발의)(의안번호 2102833)
9. 국회법 일부개정법률안(이형석 의원 대표발의)(의안번호 2103433)
10. 국회법 일부개정법률안(민형배 의원 대표발의)(의안번호 2104020)
11. 국회법 일부개정법률안(진성준 의원 대표발의)(의안번호 2106380)
12. 국회법 일부개정법률안(윤영덕 의원 대표발의)(의안번호 2109327)
13. 국회법 일부개정법률안(배진교 의원 대표발의)(의안번호 2111849)
14. 국회법 일부개정법률안(민형배 의원 대표발의)(의안번호 2111854)
15. 국회법 일부개정법률안(박주민 의원 대표발의)(의안번호 2111913)
16. 국회법 일부개정법률안(강민정 의원 대표발의)(의안번호 2111916)
17. 국회법 일부개정법률안(이해식 의원 대표발의)(의안번호 2112127)
18. 국회법 일부개정법률안(배준영 의원 대표발의)(의안번호 2114726)
19. 국회법 일부개정법률안(맹성규 의원 대표발의)(의안번호 2115996)
20. 국회법 일부개정법률안(김한규 의원 대표발의)(의안번호 2116447)
21. 국회법 일부개정법률안(정우택 의원 대표발의)(의안번호 2116569)
22. 국회법 일부개정법률안(전주혜 의원 대표발의)(의안번호 2116643)
23. 국회법 일부개정법률안(김진표 의원 대표발의)(의안번호 2117116)
24. 국회법 일부개정법률안(김진표 의원 대표발의)(의안번호 2117136)
25. 국회법 일부개정법률안(김상희 의원 대표발의)(의안번호 2117272)
26. 국회법제처법안(김승원 의원 대표발의)(의안번호 2103019)
27. 국회예산정책처법 일부개정법률안(맹성규 의원 대표발의)(의안번호 2115997)
28. 국가재정법 일부개정법률안(진성준 의원 대표발의)(의안번호 2106379)
29. 국가재정법 일부개정법률안(양경숙 의원 대표발의)(의안번호 2115962)
30. 국가재정법 일부개정법률안(맹성규 의원 대표발의)(의안번호 2115995)
31. 국가재정법 일부개정법률안(김진표 의원 대표발의)(의안번호 2117117)
32. 국회 공직자의 이해충돌 방지규칙 제정 의견 제출(의장 의견제시)
33. 윤리심사자문위원회 운영 등에 관한 규칙 제정 의견 제출(의장 의견제시)

34. 공직선거법 일부개정법률안(전주혜 의원 대표발의)(의안번호 2100065)
35. 공직선거법 일부개정법률안(장제원 의원 대표발의)(의안번호 2100177)
36. 공직선거법 일부개정법률안(권성동 의원 대표발의)(의안번호 2100651)
37. 공직선거법 일부개정법률안(곽상도 의원 대표발의)(의안번호 2102605)
38. 공직선거법 일부개정법률안(김은혜 의원 대표발의)(의안번호 2104209)
39. 공직선거법 일부개정법률안(김영배 의원 대표발의)(의안번호 2105892)
40. 공직선거법 일부개정법률안(박재호 의원 대표발의)(의안번호 2108033)
41. 공직선거법 일부개정법률안(이은주 의원 대표발의)(의안번호 2113343)
42. 공직선거법 일부개정법률안(민형배 의원 대표발의)(의안번호 2114624)
43. 공직선거법 일부개정법률안(강민정 의원 대표발의)(의안번호 2115991)
44. 공직선거법 일부개정법률안(김선교 의원 대표발의)(의안번호 2116256)
45. 공직선거법 일부개정법률안(정우택 의원 대표발의)(의안번호 2116272)
46. 공직선거법 일부개정법률안(노용호 의원 대표발의)(의안번호 2116739)
47. 공직선거법 일부개정법률안(김두관 의원 대표발의)(의안번호 2117155)
48. 정당법 일부개정법률안(김민철 의원 대표발의)(의안번호 2102386)
49. 정당법 일부개정법률안(이원욱 의원 대표발의)(의안번호 2102848)
50. 정당법 일부개정법률안(우원식 의원 대표발의)(의안번호 2103065)
51. 정당법 일부개정법률안(김승남 의원 대표발의)(의안번호 2103499)
52. 정당법 일부개정법률안(김영배 의원 대표발의)(의안번호 2105886)
53. 정당법 일부개정법률안(박재호 의원 대표발의)(의안번호 2108034)
54. 정당법 일부개정법률안(이은주 의원 대표발의)(의안번호 2113337)
55. 정당법 일부개정법률안(노용호 의원 대표발의)(의안번호 2116740)
56. 정치자금법 일부개정법률안(이원욱 의원 대표발의)(의안번호 2102847)
57. 정치자금법 일부개정법률안(우원식 의원 대표발의)(의안번호 2103066)
58. 정치자금법 일부개정법률안(김영배 의원 대표발의)(의안번호 2105888)
59. 정치자금법 일부개정법률안(박재호 의원 대표발의)(의안번호 2108030)
60. 정치자금법 일부개정법률안(이은주 의원 대표발의)(의안번호 2113336)
61. 정치자금법 일부개정법률안(노용호 의원 대표발의)(의안번호 2116738)
62. 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(김선교 의원 대표발의)(의안번호 2116259)
63. 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(정우택 의원 대표발의)(의안번호 2116269)
64. 법사위 체계·자구 심사 제도에 관한 공청회

상정된 안건

1. 간사 개선의 건 4
 - 간사(이양수) 인사 4
2. 국회의원선거구획정위원회 위원 선정의 건 4
3. 국회법 일부개정법률안(홍익표 의원 대표발의)(의안번호 2100236) 5
4. 국회법 일부개정법률안(김기현 의원 대표발의)(의안번호 2100596) 5
5. 국회법 일부개정법률안(김성원 의원 대표발의)(의안번호 2100738) 5
6. 국회법 일부개정법률안(김승원 의원 대표발의)(의안번호 2101202) 5
7. 국회법 일부개정법률안(김태년 의원 대표발의)(의안번호 2101891) 5
8. 국회법 일부개정법률안(정청래 의원 대표발의)(의안번호 2102833) 5
9. 국회법 일부개정법률안(이형석 의원 대표발의)(의안번호 2103433) 5
10. 국회법 일부개정법률안(민형배 의원 대표발의)(의안번호 2104020) 5

11. 국회법 일부개정법률안(진성준 의원 대표발의)(의안번호 2106380)	5
12. 국회법 일부개정법률안(윤영덕 의원 대표발의)(의안번호 2109327)	5
13. 국회법 일부개정법률안(배진교 의원 대표발의)(의안번호 2111849)	5
14. 국회법 일부개정법률안(민형배 의원 대표발의)(의안번호 2111854)	5
15. 국회법 일부개정법률안(박주민 의원 대표발의)(의안번호 2111913)	5
16. 국회법 일부개정법률안(강민정 의원 대표발의)(의안번호 2111916)	5
17. 국회법 일부개정법률안(이해식 의원 대표발의)(의안번호 2112127)	5
18. 국회법 일부개정법률안(배준영 의원 대표발의)(의안번호 2114726)	5
19. 국회법 일부개정법률안(맹성규 의원 대표발의)(의안번호 2115996)	5
20. 국회법 일부개정법률안(김한규 의원 대표발의)(의안번호 2116447)	5
21. 국회법 일부개정법률안(정우택 의원 대표발의)(의안번호 2116569)	5
22. 국회법 일부개정법률안(전주혜 의원 대표발의)(의안번호 2116643)	5
23. 국회법 일부개정법률안(김진표 의원 대표발의)(의안번호 2117116)	5
24. 국회법 일부개정법률안(김진표 의원 대표발의)(의안번호 2117136)	5
25. 국회법 일부개정법률안(김상희 의원 대표발의)(의안번호 2117272)	5
26. 국회법제처법안(김승원 의원 대표발의)(의안번호 2103019)	5
27. 국회예산정책처법 일부개정법률안(맹성규 의원 대표발의)(의안번호 2115997)	5
28. 국가재정법 일부개정법률안(진성준 의원 대표발의)(의안번호 2106379)	5
29. 국가재정법 일부개정법률안(양경숙 의원 대표발의)(의안번호 2115962)	5
30. 국가재정법 일부개정법률안(맹성규 의원 대표발의)(의안번호 2115995)	5
31. 국가재정법 일부개정법률안(김진표 의원 대표발의)(의안번호 2117117)	5
32. 국회 공직자의 이해충돌 방지규칙 제정 의견 제출(의장 의견제시)	5
33. 윤리심사자문위원회 운영 등에 관한 규칙 제정 의견 제출(의장 의견제시)	5
34. 공직선거법 일부개정법률안(전주혜 의원 대표발의)(의안번호 2100065)	5
35. 공직선거법 일부개정법률안(장제원 의원 대표발의)(의안번호 2100177)	5
36. 공직선거법 일부개정법률안(권성동 의원 대표발의)(의안번호 2100651)	5
37. 공직선거법 일부개정법률안(곽상도 의원 대표발의)(의안번호 2102605)	5
38. 공직선거법 일부개정법률안(김은혜 의원 대표발의)(의안번호 2104209)	5
39. 공직선거법 일부개정법률안(김영배 의원 대표발의)(의안번호 2105892)	5
40. 공직선거법 일부개정법률안(박재호 의원 대표발의)(의안번호 2108033)	5
41. 공직선거법 일부개정법률안(이은주 의원 대표발의)(의안번호 2113343)	6
42. 공직선거법 일부개정법률안(민형배 의원 대표발의)(의안번호 2114624)	6
43. 공직선거법 일부개정법률안(강민정 의원 대표발의)(의안번호 2115991)	6
44. 공직선거법 일부개정법률안(김선교 의원 대표발의)(의안번호 2116256)	6
45. 공직선거법 일부개정법률안(정우택 의원 대표발의)(의안번호 2116272)	6
46. 공직선거법 일부개정법률안(노용호 의원 대표발의)(의안번호 2116739)	6
47. 공직선거법 일부개정법률안(김두관 의원 대표발의)(의안번호 2117155)	6
48. 정당법 일부개정법률안(김민철 의원 대표발의)(의안번호 2102386)	6
49. 정당법 일부개정법률안(이원욱 의원 대표발의)(의안번호 2102848)	6
50. 정당법 일부개정법률안(우원식 의원 대표발의)(의안번호 2103065)	6
51. 정당법 일부개정법률안(김승남 의원 대표발의)(의안번호 2103499)	6
52. 정당법 일부개정법률안(김영배 의원 대표발의)(의안번호 2105886)	6
53. 정당법 일부개정법률안(박재호 의원 대표발의)(의안번호 2108034)	6
54. 정당법 일부개정법률안(이은주 의원 대표발의)(의안번호 2113337)	6

55. 정당법 일부개정법률안(노용호 의원 대표발의)(의안번호 2116740)	6
56. 정치자금법 일부개정법률안(이원욱 의원 대표발의)(의안번호 2102847)	6
57. 정치자금법 일부개정법률안(우원식 의원 대표발의)(의안번호 2103066)	6
58. 정치자금법 일부개정법률안(김영배 의원 대표발의)(의안번호 2105888)	6
59. 정치자금법 일부개정법률안(박재호 의원 대표발의)(의안번호 2108030)	6
60. 정치자금법 일부개정법률안(이은주 의원 대표발의)(의안번호 2113336)	6
61. 정치자금법 일부개정법률안(노용호 의원 대표발의)(의안번호 2116738)	6
62. 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(김선교 의원 대표발의)(의안번호 2116259)	6
63. 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(정우택 의원 대표발의)(의안번호 2116269)	6
64. 법사위 체계·자구 심사 제도에 관한 공청회	13

(14시04분 개의)

○위원장 남인순 의석을 정돈해 주시기 바랍니다.

성원이 되었으므로 제400회 국회(정기회) 제4차 정치개혁특별위원회를 개최하겠습니다.

참고로 오늘 회의는 국회방송에서 생중계되고 있음을 알려 드립니다.

그러면 의사일정에 들어가도록 하겠습니다.

1. 간사 개선의 건

○위원장 남인순 의사일정 제1항 간사 개선의 건을 상정합니다.

이 안건은 국민의힘의 추천에 따라 그동안 간사로 수고해 주신 김상훈 위원님을 대신하여 이양수 위원님을 우리 위원회의 간사로 선임하고자 하는 것입니다.

국회법 제50조에 따르면 위원회는 각 교섭단체별로 간사 1인을 호선하여 이를 본회의에 보고하도록 되어 있습니다만 그동안의 관례에 따라 해당 교섭단체에서 추천한 이양수 위원님을 우리 위원회의 간사로 선임하고자 하는데 이의 없으십니까?

(「예」 하는 위원 있음)

가결되었음을 선포합니다.

○ 간사(이양수) 인사

(14시05분)

○위원장 남인순 그러면 간사로 선임되신 이양수 위원님의 인사말씀을 듣도록 하겠습니다.

인사해 주시기 바랍니다.

○이양수 위원 안녕하십니까?

속초·인제·고성·양양의 이양수입니다.

남인순 위원장님 모시고 선배·동료 위원님들 뜻을 잘 받들어 위원회가 좋은 결과물을 낼 수

있도록 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

2. 국회의원선거구획정위원회 위원 선정의 건

○위원장 남인순 다음, 의사일정 제2항 국회의원선거구획정위원회 위원 선정의 건을 상정합니다.

공직선거법 제24조제4항에 따르면 선거구획정에 관한 사항을 심사하는 특별위원회는 국회의원선거구획정위원회 위원으로 중앙선거관리위원장이 지명하는 1명과 학계·법조계·언론계·시민단체·정당 등으로부터 추천받은 사람 중 8명을 선정하여 중앙선거관리위원장에게 통보하도록 되어 있습니다. 이에 따라 우리 위원회에서 국회의원선거구획정위원회의 위원을 의결로 선정하고자 하는 것입니다.

지금 위원님들 좌석에 배부된 획정위원회 위원후보자 명단은 위원장이 각 단체로부터 추천을 받아 이를 바탕으로 간사 위원님들과 합의하여 작성하였다는 말씀을 드립니다.

배부된 위원후보자 선정과 관련해서 의견이 있는 위원님 계시면 말씀해 주시기 바랍니다.

(「없습니다」 하는 위원 있음)

발언하실 위원님이 안 계시므로 의결하도록 하겠습니다.

공직선거법에 따라 우리 위원회가 선정하는 국회의원선거구획정위원으로 배부해 드린 유인물과 같이 중앙선거관리위원회 송봉섭 사무차장, 한국외대 법학전문대학원 박재윤 교수, 법무법인 길도 임부영 변호사, 대전대 혜화리버럴아츠칼리지 장선화 교수, 인하대 사회교육과 정상우 교수, 덕성여대 정치외교학과 조진만 교수, 인하대 정치외교학과 최준영 교수, 명지대 행정학과 최현선 교수, 인제대 공공인재학부 홍재우 교수 등 9인

으로 하고자 하는데 위원님 여러분 이의 없으십니까?

(「예」 하는 위원 있음)

이의가 없으시면 가결되었음을 선포합니다.

이번에 우리 위원회가 법정기한 내에 선거구획정위원 선정위원 선정을 완료한 것은 선거구획정위원 구성기한이 공직선거법에 명시된 2015년 이후 처음 있는 일로 매우 큰 의미가 있습니다.

법정기한 내에 객관적이고 합리적인 기준에 따라 여야 합의로 선거구획정위원을 선정할 수 있도록 애써 주신 전채수 간사님, 김상훈 위원님, 이양수 간사님을 비롯한 여러 위원님들께 깊은 감사의 말씀 드립니다.

이어서 법률안 등을 심사하도록 하겠습니다.

3. **국회법 일부개정법률안**(홍익표 의원 대표발의)
(의안번호 2100236)
4. **국회법 일부개정법률안**(김기현 의원 대표발의)
(의안번호 2100596)
5. **국회법 일부개정법률안**(김성원 의원 대표발의)
(의안번호 2100738)
6. **국회법 일부개정법률안**(김승원 의원 대표발의)
(의안번호 2101202)
7. **국회법 일부개정법률안**(김태년 의원 대표발의)
(의안번호 2101891)
8. **국회법 일부개정법률안**(정청래 의원 대표발의)
(의안번호 2102833)
9. **국회법 일부개정법률안**(이형석 의원 대표발의)
(의안번호 2103433)
10. **국회법 일부개정법률안**(민형배 의원 대표발의)
(의안번호 2104020)
11. **국회법 일부개정법률안**(진성준 의원 대표발의)
(의안번호 2106380)
12. **국회법 일부개정법률안**(윤영덕 의원 대표발의)
(의안번호 2109327)
13. **국회법 일부개정법률안**(배진교 의원 대표발의)
(의안번호 2111849)
14. **국회법 일부개정법률안**(민형배 의원 대표발의)
(의안번호 2111854)
15. **국회법 일부개정법률안**(박주민 의원 대표발의)
(의안번호 2111913)
16. **국회법 일부개정법률안**(강민정 의원 대표발의)
(의안번호 2111916)
17. **국회법 일부개정법률안**(이해식 의원 대표발의)
(의안번호 2112127)

18. **국회법 일부개정법률안**(배준영 의원 대표발의)
(의안번호 2114726)
19. **국회법 일부개정법률안**(맹성규 의원 대표발의)
(의안번호 2115996)
20. **국회법 일부개정법률안**(김한규 의원 대표발의)
(의안번호 2116447)
21. **국회법 일부개정법률안**(정우택 의원 대표발의)
(의안번호 2116569)
22. **국회법 일부개정법률안**(전주혜 의원 대표발의)
(의안번호 2116643)
23. **국회법 일부개정법률안**(김진표 의원 대표발의)
(의안번호 2117116)
24. **국회법 일부개정법률안**(김진표 의원 대표발의)
(의안번호 2117136)
25. **국회법 일부개정법률안**(김상희 의원 대표발의)
(의안번호 2117272)
26. **국회법제처법안**(김승원 의원 대표발의)(의안번호 2103019)
27. **국회예산정책처법 일부개정법률안**(맹성규 의원 대표발의)(의안번호 2115997)
28. **국가재정법 일부개정법률안**(진성준 의원 대표발의)(의안번호 2106379)
29. **국가재정법 일부개정법률안**(양경숙 의원 대표발의)(의안번호 2115962)
30. **국가재정법 일부개정법률안**(맹성규 의원 대표발의)(의안번호 2115995)
31. **국가재정법 일부개정법률안**(김진표 의원 대표발의)(의안번호 2117117)
32. **국회 공직자의 이해충돌 방지규칙 제정 의견 제출**(의장 의견제시)
33. **윤리심사자문위원회 운영 등에 관한 규칙 제정 의견 제출**(의장 의견제시)
34. **공직선거법 일부개정법률안**(전주혜 의원 대표발의)(의안번호 2100065)
35. **공직선거법 일부개정법률안**(장제원 의원 대표발의)(의안번호 2100177)
36. **공직선거법 일부개정법률안**(권성동 의원 대표발의)(의안번호 2100651)
37. **공직선거법 일부개정법률안**(곽상도 의원 대표발의)(의안번호 2102605)
38. **공직선거법 일부개정법률안**(김은혜 의원 대표발의)(의안번호 2104209)
39. **공직선거법 일부개정법률안**(김영배 의원 대표발의)(의안번호 2105892)
40. **공직선거법 일부개정법률안**(박재호 의원 대표

발의)(의안번호 2108033)

41. 공직선거법 일부개정법률안(이은주 의원 대표 발의)(의안번호 2113343)

42. 공직선거법 일부개정법률안(민형배 의원 대표 발의)(의안번호 2114624)

43. 공직선거법 일부개정법률안(강민정 의원 대표 발의)(의안번호 2115991)

44. 공직선거법 일부개정법률안(김선교 의원 대표 발의)(의안번호 2116256)

45. 공직선거법 일부개정법률안(정우택 의원 대표 발의)(의안번호 2116272)

46. 공직선거법 일부개정법률안(노용호 의원 대표 발의)(의안번호 2116739)

47. 공직선거법 일부개정법률안(김두관 의원 대표 발의)(의안번호 2117155)

48. 정당법 일부개정법률안(김민철 의원 대표발의)(의안번호 2102386)

49. 정당법 일부개정법률안(이원욱 의원 대표발의)(의안번호 2102848)

50. 정당법 일부개정법률안(우원식 의원 대표발의)(의안번호 2103065)

51. 정당법 일부개정법률안(김승남 의원 대표발의)(의안번호 2103499)

52. 정당법 일부개정법률안(김영배 의원 대표발의)(의안번호 2105886)

53. 정당법 일부개정법률안(박재호 의원 대표발의)(의안번호 2108034)

54. 정당법 일부개정법률안(이은주 의원 대표발의)(의안번호 2113337)

55. 정당법 일부개정법률안(노용호 의원 대표발의)(의안번호 2116740)

56. 정치자금법 일부개정법률안(이원욱 의원 대표 발의)(의안번호 2102847)

57. 정치자금법 일부개정법률안(우원식 의원 대표 발의)(의안번호 2103066)

58. 정치자금법 일부개정법률안(김영배 의원 대표 발의)(의안번호 2105888)

59. 정치자금법 일부개정법률안(박재호 의원 대표 발의)(의안번호 2108030)

60. 정치자금법 일부개정법률안(이은주 의원 대표 발의)(의안번호 2113336)

61. 정치자금법 일부개정법률안(노용호 의원 대표 발의)(의안번호 2116738)

62. 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(김선교 의원 대표발의)(의안번호 2116259)

63. 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안

(정우택 의원 대표발의)(의안번호 2116269)

(14시08분)

○위원장 남인순 의사일정 제3항부터 제63항까지 국회법 일부개정법률안 등 61건의 안건을 일괄하여 상정합니다.

구체적인 안건명은 배부해 드린 유인물을 참고해 주시기 바랍니다.

다음은 제안설명 순서입니다.

먼저 맹성규 의원님 나오셔서 의사일정 제19항 국회법 일부개정법률안, 의사일정 제27항 국회예산정책처법 일부개정법률안, 의사일정 제30항 국가재정법 일부개정법률안, 이상 3건의 법률안에 대하여 제안설명 해 주시기 바랍니다.

○맹성규 의원 안녕하십니까?

더불어민주당 인천 남동갑 맹성규 의원입니다.

존경하는 남인순 위원장님 그리고 위원님 여러분!

오늘 존경하는 여러 위원님을 모시고 국회법 일부개정법률안, 국회예산정책처법 일부개정법률안, 국가재정법 일부개정법률안 등 재정개혁 3법에 대하여 제안설명 드리게 된 것을 뜻깊게 생각합니다.

저는 지난 1년간 국회 예결위 간사로 일하며 국회가 실질적인 예산심의권을 가지고 있는가에 대해 많은 고민을 했습니다.

정기국회 예산심의 과정에서 22년 지출사업 8800여 개 중 예결소위에서 논의된 사업은 1700여 개에 불과했습니다. 또한 현행 헌법상 정부의 동의 없이는 단 1원도 증액할 수 없었습니다.

실집행률이 낮거나 부처 간 유사·중복되는 사업들이 관행적으로 편성되고 있습니다. 국회로 정부안이 넘어온 후에도 예산결산특별위원회가 1년 한시 특별위원회로 운영되는 데서 비롯되는 연속성과 전문성의 부족, 절대적으로 부족한 심사기간 등을 이유로 사실상 심의권이 제대로 작동하지 못하고 있습니다.

이제는 예산 편성·심의 과정상 구조적인 문제들을 바로잡아야 합니다. 이에 국회법 일부개정법률안, 국회예산정책처법 일부개정법률안, 국가재정법 일부개정법률안, 이상 총 3건의 개정안을 제안합니다.

먼저 국회법 일부개정법률안은 예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환하고 위원 정수는 30명, 타 상임위와의 겸직은 금지하는 내용을 담았

습니다. 이를 통해 예결위의 전문성과 연속성을 제고하고자 합니다.

또 예산결산위원회가 재정총량 및 위원회별 지출한도 등에 관해 재정총량심사를 하고 이 결과가 정부 안건과 함께 국가재정전략회의에서 논의 되도록 하는 국회 재정총량심사제도를 도입하고자 합니다. 지출한도 내 예산심사는 각 상임위에 재량을 부여하되 지출한도를 초과하는 경우 예산결산위원회가 종합·조정하도록 하였습니다.

두 번째로 국회예산정책처법 일부개정법률안은 중복보고서 제도를 도입하고 이를 국회예산정책처가 수행하는 방안을 담았습니다. 국회예산정책처가 기관·부처 간 중복사업에 대해 분석하고 효율적인 조정방안을 제시해 이를 예산심사에 활용하고자 하는 것입니다.

마지막으로 국가재정법 일부개정법률안은 모든 재정사업의 적정성 및 타당성을 5년마다 원점에서 재검토하여 사업지속 추진여부 등을 결정하는 영기준예산제도를 도입하는 내용입니다.

또 기획재정부가 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침 통보 전 국회예산결산위원회에 보고하도록 하고 각 중앙관서의 장은 예산요구서를, 기금관리주체는 기금운용계획안을 기획재정부 장관에게 보고하기 전 국회 소관 상임위에 보고하도록 하였습니다.

법안의 취지를 고려하여 적극적으로 검토해 주실 것을 간곡히 제안드립니다.

감사합니다.

○위원장 남인순 맹성규 의원님 수고하셨습니다.

다음, 강민정 의원님 나오셔서 의사일정 제43항 공직선거법 일부개정법률안에 대하여 제안설명해 주시기 바랍니다.

○강민정 의원 존경하는 남인순 위원장님을 비롯한 동료 의원 여러분!

더불어민주당 강민정입니다.

정당의 득표율과 의석점유율 간의 비례성을 높이기 위해 2020년 공직선거법이 개정되어 준연동형 비례대표제가 도입되었습니다. 당초 준연동형 비례대표제의 도입으로 소수 정당의 의석 확보가 유리해질 것으로 예상되었고 다당제가 확립될 것이라고 기대되었습니다. 그러나 지역구국회의원 선거에서 후보자를 많이 배출하는 정당이 비례대표국회의원선거의 후보자를 추천하지 않고 이른바 위성정당을 창당함에 따라 제도 도입 취지를

훼손하고 정치불신을 심화시키는 원인이 되기도 했습니다.

이에 본 개정안은 투표용지를 지역구국회의원선거 등을 위한 후보자투표용지와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거를 위한 정당투표용지로 구분하고 비례대표국회의원선거 또는 비례대표지방의회의원선거에서 후보자를 추천하지 않은 정당을 포함한 모든 정당의 기호와 정당명을 정당투표용지에 표시하도록 하고자 합니다.

또한 비례후보자를 추천하지 않은 정당에 의석이 배분된 경우 그 의석을 공식으로 함으로써 비례후보용 위성정당이 기대하는 실익을 제거해 위성정당 창당을 사전에 방지하고자 합니다.

지금은 정당이 비례후보를 추천하지 않으면 정당투표용지에 표기되지 않기 때문에 비례후보만 출마시키는 이른바 위성정당에 힘을 몰아줄 수 있습니다. 그러나 개정안에 따르면 지역구선거에만 참여하고 비례후보를 추천하지 않은 정당도 정당투표용지에 명기되기에 표의 분산이 일어나 위성정당 방식의 꿈수가 더는 통하지 않게 됩니다.

위성정당을 창당할 목적으로 지역구의원선거에만 후보자를 추천하고 비례대표의원선거에는 후보자를 추천하지 않은 정당에 사표 발생에 대한 정치적 책임을 묻고, 위성정당 출연으로 인해 악화된 비례성 문제를 해결할 수 있도록 위원장님을 비롯해 위원님들의 많은 관심과 협조를 당부드립니다.

감사합니다.

○위원장 남인순 강민정 의원님 수고하셨습니다.

다음 김승남 의원님 나오셔서 의사일정 제51항 정당법 일부개정법률안에 대하여 제안설명해 주시기 바랍니다.

○김승남 의원 존경하는 남인순 위원장님 그리고 선배·동료 위원 여러분!

더불어민주당 전남 고흥군보성군장흥군강진군지역구 김승남 의원입니다.

현행법에 따르면 정당은 중앙당과 시·도당으로 구성되며 시·도당의 사무소는 시·도당이 위치한 곳 한 장소에만 둘 수 있도록 되어 있으며, 그 외에 시·도당과 관계되는 별도의 사무소를 갖는 하부조직은 둘 수 없도록 규정하고 있습니다.

이는 중앙당 또는 시·도당의 하부조직을 둘 수 있도록 허용할 경우에 그 조직이 특정인의

사조직처럼 운영되거나 정당의 운영비를 증가시켜 정치구조를 고비용화할 수 있다는 지적에 따른 것입니다.

그러나 시·도당이 관할하는 각 지역위원회 등 늘어나는 당원들의 다양한 요구를 고려할 때, 특히 지역 간 이동거리가 장시간 소요되는 넓은 시도 지역의 경우 사무실 1개소로는 관할 구역의 지역 정당 사무를 효과적으로 수행하기 어렵다는 의견과 지역의 소멸위기 등 특수한 사정 등을 고려한 지역 균형발전 차원의 시도 문제를 다루는 정책연구소 설립의 필요성도 지속적으로 제기되어 왔습니다.

이에 시·도당의 원활한 운영을 위하여 필요한 경우 시도에 제2사무소 또는 정책연구소나 연수시설을 필요에 따라 1개 더 설치할 수 있도록 함으로써 시·도당이 관할 구역의 정당 사무를 보다 효과적으로 관리 운영할 수 있게 하는 한편 지역 주민과 당원들의 민의를 충실하게 반영할 수 있도록 하려는 것입니다.

다만 지금 논의되고 있는 지역당 설치 문제를 허용할 경우 이 법안 내용과 함께 정당 활동 활성화 차원에서 종합적으로 검토해 주실 것을 제안하는 바입니다.

아무쪼록 본 의원이 발의한 정당법 일부개정법률안에 대해 제안한 바와 같이 원안대로 개정될 수 있도록 여러 위원님들의 많은 협조를 부탁드립니다. 이상 제안설명을 마치겠습니다.

감사합니다.

○위원장 남인순 김승남 의원님 수고하셨습니다.

나머지 안건에 대한 제안설명은 단말기로 대체하도록 하겠습니다.

(제안설명서는 부록에 실음)

다음은 전문위원 검토보고 순서입니다만 효율적인 의사진행을 위하여 단말기에 수록된 검토보고서와 배부해 드린 검토보고 요약으로 대체하도록 하겠습니다.

(검토보고서는 부록으로 보존함)

다음은 대체토론 순서입니다만 대체토론 종결 후에 소위원회에 회부되는 것으로 미리 의결하도록 하겠습니다.

의사일정 제3항부터 제33항까지 이상 31건의 안건을 국회선진화소위원회로 회부하여 심사하도록 하고, 의사일정 제34항부터 제63항까지 이상 30건의 안건을 정치관계법개선소위원회로 회부하

여 심사하도록 하고자 하는데 이의 없으십니까?

(「예」 하는 위원 있음)

가결되었음을 선포합니다.

대체토론은 희망하시는 위원님에 한해서 답변 포함해서 5분씩 시간을 드리도록 하겠습니다.

위원님 질의에 답변하기 위해서 중앙선거관리위원회 박찬진 사무총장께서 출석해 있습니다. 참고해 주시기 바랍니다.

발언하실 위원님 계십니까?

(손을 드는 위원 있음)

잠깐만요, 두 분만 하실 건가요?

우선 두 분 먼저 시작하도록 하겠습니다.

그러면 순서에 따라서 존경하는 이탄희 위원님부터 질의하시도록 하겠습니다.

○이탄희 위원 위원장님 죄송하지만 제가 대체토론이 아니라 의사진행발언으로 간단하게……

○위원장 남인순 의사진행발언입니까?

○이탄희 위원 예, 간단하게 갈음하겠습니다.

○위원장 남인순 예, 의사진행발언 이탄희 위원님 해 주시기 바랍니다.

○이탄희 위원 저희가 지난 상반기 정개특위 할 때 여야 간사들 간의 협의를 거쳐서 심의를 했던 법안 중에서 마무리를 짓지 못하고 정개특위가 해산되면서 각 소관 상임위로 다시 돌아간 법안들이 좀 있습니다. 대표적으로 행안위로 많이 돌아갔는데 그 법안들을 저희 정개특위에서 다시 가져와서 심의를 할 수 있으면 좋겠습니다.

해당 법안들이 여러 가지 이유로 아예 검토가 안 된 법안도 일부 있기는 있습니다만 상당수의 법안들이 그때 간사님들이 심도 있게 협의를 하셔서 안건을 고른 다음에 나름대로 토의도 하고 했던 건들인데 결론을 내지 못해서 절차상 해당 상임위로 그냥 돌아간 것들이 좀 있거든요.

그래서 그런 법안들을 간사님들이 협의해 주시고 위원장님께서 관장해 주셔서 저희 하반기 정개특위에서 가능한 범위 내에서 가져와서 다뤘으면 좋겠다 이런 정도 의견 말씀드립니다.

○위원장 남인순 그 부분에 대해서는 간사 위원님들끼리 한번 협의를 하셔서요, 또 행안위원장님이랑도 협의를 해야 되는 사안이라서요.

○김영배 위원 추가로 의사진행발언 있습니다.

○위원장 남인순 예, 그러면 김영배 위원님 의사진행발언해 주시기 바랍니다.

○김영배 위원 김영배입니다.

제가 지난번에 조해진 위원님하고 지난 정개특

위의 간사였었는데요. 이탄희 위원님이 말씀하신 부분이, 이견이 있어서 안 됐다기보다는 지난번에는 지방선거를 앞두고 우선 급한 지방선거와 관련된 조항들 위주로 한 측면이 있어서 저희들이 사실은 시간에 쫓겨서 못 한 측면들이 많았습니다. 그래서 제 생각에는 크게 이견이 있을 것 같지 않은 그런 법안들이 꽤 많거든요.

그래서 한다면 아무래도 이번 우리 정개특위는 총선을 앞두고 있는 그런 정개특위이기 때문에 좀 더 종합적인 논의가 반드시 필요하다고 생각하기 때문에 두 간사님께서 살펴보고서 행안위하고 적극적으로 논의하시는 게 필요하다 저도 그 말씀 드리고 싶습니다.

○위원장 남인순 일단 두 분 의사진행발언이 있었는데요. 그 안건과 관련해서는 두 분 간사님께서 의논을 하셔서요. 그리고 행안위 위원장님과 협의를 해야 되는 그런 부분이 있습니다. 그래서 저희가 정개특위를 구성할 때 간사 간에 합의된 안건에 대해서는 추가할 수 있도록 이렇게 되어 있습니다. 그래서 그건 협의를 하셔서 이후에 말씀을 해 주시기 바랍니다.

그러면 대체토론 신청하신 위원님이 현재는 김영배 위원님하고 허영 위원님 두 분만 계신데요.

그러면 질의 순서에 따라서 존경하는 허영 위원님께서 먼저 질의해 주시도록 하겠습니다.

○허영 위원 질의보다는 의견을 말씀드리겠습니다.

먼저 계속해서 선거가 이루어진 이후에 선거구 확정 부분들이 그동안 한 5대 선거에서 늘 30일에서 50일을 남겨 놓고 선거구 확정이 이루어졌습니다. 법상으로는 1년 전에 선거구 확정이 이루어지도록 강제 규정으로 되어 있지만 늘 국회가 법을 어겨 왔었던 것이지요.

이번에는 꼭 내년 우리 정개특위 활동 시한인 4월까지 또 오늘 선거구확정위원회 구성을 의결했기 때문에 활발한 논의를 통해서 내년 4월까지 꼭 선거구 확정이 이루어졌으면 좋겠다고 하는 의견의 말씀을 일차적으로 드리고요.

두 번째로는 법안을 보는데 이번에 여러 자료 검토를 통해서, 원래 선거비용 보전제도가 만들어진 이유는 돈이 없어서 출마를 하지 못하는 후보들에게 선거공영제를 통해서 출마 기회와 민주주의를 확대하기 위해서 마련된 제도입니다.

그런데 기존 2004년 공직선거법이 마련된 이후에 선거 보전비용에 대한 데이터를 분석하다 보

니까 선거법 위반으로 당선 무효가 된 이후에 선거 보전비용을 반납하기로 되어 있는데 반납하지 않은 비율이 무려 50% 가까이 되었습니다. 그 금액이 400억 원이 넘는 상황이고 반납하지 않은 비율 중에서도 반납 촉구와 명령을 통해서 계속해서 반납을 촉구함에도 불구하고 반납 비율이 7.5%밖에 되지 않습니다.

이것은 우리 공직선거법이 반납을 강제하는 그런 조항이 없기 때문에 발생하는 문제기도 하고 출마자들의 도덕적 해이에 대한 논란과 국민적 비판이 심한 상황이고 심지어 이런 반납하지 않은 사람들이 최근에 지방선거에 출마를 해서 당선이 되는 그런 사례까지 있는 상황입니다.

그렇기 때문에 이번에 그러한 반납하지 않은 후보들이 있을 경우에 있어서는 선거공보에 그것을 의무 게재토록 하고 또한 아예 출마 자체를 봉쇄하는 그런 공직선거법 개정안이 이미 여야 의원 세 분의 법안으로 발의가 되어 있는 상황입니다.

이 차에 이번 우리 정개특위에서 이 부분에 대해서 반드시 법을 개정해서 국민들의 이런 정치권에 대한 불신의 문제들을 해결하는 데 실마리를 제공했으면 좋겠다는 말씀을 아울러 드리겠습니다.

이상입니다.

○위원장 남인순 질의는 아니시고 의견을 제시하신 거지요?

○허영 위원 예.

○위원장 남인순 알겠습니다.

그러면 다음 존경하는 김영배 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○김영배 위원 서울 성북갑의 김영배입니다.

사무총장님께 확인 겸해서 내용을 한번 같이 말씀을 드려 보겠습니다.

지난번 정개특위에서 4월 22일 날 정당법과 정치자금법 심사를 정치관계법심사소위에서 했었는데요. 지역당 설치 근거 마련과 관련해서 정리했던 내용을 기억하실 것으로 생각을 합니다.

주요 내용을 보면 우선 정개특위가 다시 열린다면 새로운 정개특위에서 최종적으로 정리를 하자 이렇게 해서 일단 정리된 내용으로 보자면 명칭은 지역당으로 하고 그다음에 중앙당, 시·도당, 지역당 이렇게 법정 정당의 체계를 갖추고 그 밑에 읍면동별로는 당원협의회를 둘 수 있는 근거를 두는 것으로 했고 그다음에 국회의원선거

구를 기준으로 사무실을 설치하도록 하고 그리고 지역당후원회를 설치하되 1년에 5000만 원 한도로 하고 1인당 최대 300만 원까지 낼 수 있는 것으로 하고 유급사무원은 1명 이내로 둘 수 있다 이렇게 정리가 됐었고, 사당화를 방지하기 위해서 위원장들을 민주적으로 선출해야 된다고 하는 규정을 두고 그다음에 지역당의 발기인 숫자나 법정 당원 수는 별도로 규정하지 않는 것으로 하고, 여기까지가 그 당시에 우리 소위에서 조해진 그 당시 간사님도 참여하셨고 제가 소위원장을 보면서 정리를 했던 내용인데, 맞지요?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 예, 그렇게 알고 있습니다.

○김영배 위원 그리고 그때 추가로 나중에 추가 정리를 좀 더 하자 해서 논의가 정리가 안 된 부분이 어떤 부분이나 하면 당원들의 교육 훈련이 매우 필요한데 이 부분에 대해서 정치자금법도 그렇고 선거법도 그렇고 기부 관련해서 여러 가지 문제점들이 법에 노정되어 있기 때문에 이 부분에 대해서는 논의가 더 필요하다 이런 이야기가 있었지요.

또 하나가 지역당 설치의 가장 중요한 논거 중 하나가 당원들이 풀뿌리 민주적 의사결정 구조를 가지는 것이라고 볼 때 당원총회라든지 당원들의 대의기관을 조금 더 분명하게 규정해 주는 게 좋지 않느냐라고 하는 문제가 있었는데 그건 최종적으로 정리를 다 못 했었거든요.

선관위에서 이 부분에 대해서도 좀 더 의견을 정리해 달라 이런 요청이 있었는데 기억하시지요?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 예.

○김영배 위원 그렇습니다. 그래서 그렇게까지 논의가 진행이 돼서 오늘 정개특위 신문근 전문위원의 법률안 검토보고 요약서 맨 마지막 페이지에 보면 지역당 설치에 대해서 그런 내용들을 즉 적시를 해 놓고 맨 마지막에 뭐라고 되어 있느냐 하면 ‘참고로 중앙선거관리위원회는 2021년 5월 달에 고비용 해소, 회계 투명성 확보 및 당대표에 의한 사당화 방지를 전제로 구·시·군당의 설치를 허용하는 내용의 정치관계법 개정 의견을 국회에 제출한 바 있다’라고 이렇게 적시를 해 놔거든요.

그래서 지금 사무총장께 여쭙보고 싶은 것이 이 내용이 틀리지는 않을 텐데 혹시 빠진 게 있는지하고 그다음에 지난번 중앙선관위가 21년 5

월 달에 제출했던 그 법안의 내용과 혹시 아까 제가 즉 이야기했던 지난번 정개특위에서 정리되었거나 아직 조금 쟁점이 남아 있는, 쟁점이라기 보다는 조금 더 논의해야 될 게 남아 있는 그 두 가지 내용 이외에 중요한 내용들이 있는지 거기에 대한 견해를 여쭙고 싶습니다.

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 저희들이 작년에 제출했던 것은 시·도당하고 구·시·군당하고는 겹치는 부분이 있고 그렇기 때문에 시·도당이 아닌 구·시·군당을 두자는 그런 안으로 의견을 냈습니다. 그래서 지금 위원님이 말씀하신 내용 중에서 크게 차이점이 있다고 하면 위원님은 시·도당을 두자는 취지이고 저희들은 시·도당이 아닌 구·시·군당을 두자……

○김영배 위원 다른 것은, 지금 제가 정리해 드린 것은 지난번 시·군·구당이 아니고 국회의원 선거구 단위로 지역당을 설치한다는 게 지난번 정개특위에서는 아까 선관위 내용과 다르다 그 말씀인 거지요?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 예, 쟁점은 저희 위원회에서는 시·도당까지는 얘기를 안 했고 또 위원님 말씀은 지역구 단위로 예전 같으면 지구당을 두자는 그런 취지인데 저희 같은 경우는 구·시·군별로 당을……

○김영배 위원 그건 다른 점인데 시간이 없으니까, 그러니까 큰 틀에서는 선관위에서도 지역당을 설치하는 데 동의하고 그렇기 때문에 지난번에 그런 법안을 냈었다 그런 의견인 거지요?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 예, 그렇습니다.

○김영배 위원 그래서 부작용에 대한 우려도 있으니까 그것은 추가로 논의를 하면 될 것 같아 이렇게 생각합니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 정희용 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○정희용 위원 경북 고령·성주·칠곡의 정희용입니다.

존경하는 허영 위원님 말씀에 덧붙여서 선거비용 보전받고 반납하지도 않았는데 또 출마하는 경우가 있는데 그걸 공보에 게재해서 제출마했을 때 알릴 수 있도록 하자, 저는 좋은 말씀인 것 같고 또 소급해서 적용도 해야 된다고 생각을 합니다.

지금부터가 되면 앞에 보전받고 비용을 소급하

지 않은 분이 또 출마했을 때 그 부분은 삭제되기 때문에, 소급 기간을 어느 정도 할지는 모르겠습니다마는 소급을 해서 적용해서 하는 게 맞다, 저는 허영 위원님 입장에 전적으로 동의하면서 그 부분 저도 의견을 밝혀 두고 싶습니다.

그리고 지구당하고 조금 다른 이야기일 수 있겠습니다마는 선거구 확정 관련해 가지고 지방의 인구가 계속 줄어드는데 이렇게 되면 이제 4개, 아까 김승남 의원님 제안설명 하셨습니다마는 4개 시군인데 까딱하면 5개 시군 이렇게 될 겁니다.

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 그렇습니다.

○정희용 위원 그러면 이게 대표성이 현격하게 떨어지거든요. 이 부분은 선관위에서 지금 어떤 고민을 하고 계시는지?

또 하나는 지난번에 저희가 광역의원들 정수 산정할 때 예를 들면 이런 겁니다. 전남이 인구가 150만 명인데 광역의원 정수가 55명입니다. 그런데 경북은 인구가 250만 명인데 광역의원 정수가 55명입니다. 물론 그 정수가 기존에 결정된 정수와 인구 수를 놓고 하다 보니까 그렇게 될 텐데 인구가 100만 명이 차이가 나는데 광역의원 수가 동일하다 이것도 좀 문제가 있는 거거든요. 이것도 대표성에 문제가 있는 겁니다. 그렇지요?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 예.

○정희용 위원 그래서 양쪽이 조금…… 국회의원은 땅이 넓어지는 것도 고려해야 된다, 광역의원들은 인구를 또 고려해야 된다, 약간 중복이 되기도 하겠지만 이런 부분에 대해서 선관위에서 검토한 게 있나 여쭙보겠습니다.

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 저희들도 그런 점에 대해서는 문제점을 인식하고 있고요. 그래서 지난번 선거구 확정했을 때 보고서 제출하면서 건의문으로 농산어촌 지역의 지역대표성 그게 지금은 ‘노력하여야 된다’, 어떤 선언적 규정으로 돼 있는데 이것을 좀 구체화시키자, 명시적으로 넣어 가지고 그것을 선거구 확정할 때 반영하자 그런 의견도 냈었는데요.

사실 농촌 지역이 인구가 줄어든다고 또 고령화되면서, 현재에서 주장하는 것은 2 대 1을 가장 중시하고 있고 그걸 지켜 달라고 하다 보니까 그걸 무시할 수 없다 보니까 위원님이 말씀하신 것처럼 농어촌 지역이 5개까지 이렇게 합쳐지고 그런 부분들이 있기 때문에 결국은 농산어촌 지역

을 하려면 도농복합제라든지 그다음에 농촌 지역만의 특별한, 선거인 수를 달리 규정한다든가 그런 부분들을 포함해서……

○정희용 위원 선관위 차원에서 따로 용역을 하거나 무슨 계획을 세워 봤습니까?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 비례대표제에 대해서 저희들이 용역을 준 게 있는데요.

○정희용 위원 비례대표 말고 지역 선거구 확정 관련해서는요.

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 선거구 확정과 관련해서도 지금 용역을 준 게 있습니다. 결과서가 아직 안 나왔는데요, 그것 나오게 되면 한번 말씀을 드리겠습니다.

○정희용 위원 그리고 광역의원 숫자 편차에 대해서도 한번 고민을 해 보시기 바랍니다.

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 예, 지난번에 지방선거 앞두고 그 부분이 상당히 논의가 됐었고 논란이 됐었고 얘기가 충분히 있었던 걸로 그렇게 알고 있습니다.

○정희용 위원 특정 시도에 가면 인구 5만 명에 광역의원이 2명이고 경북에 오면 5만 명에 1명이고, 이걸 좀 문제가 있는 거지 않습니까? 같이 검토를 해 주시길 부탁드립니다.

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 알겠습니다.

○정희용 위원 시간이 조금 남아서 그런데 선관위 보면, 이것 정치개혁특위에서 조금 논의의 이야기일 수 있겠습니다마는 저희도 선거 때 이렇게 해 보면 좀 힘이 센 사람한테는 경고 처분하고 끝나고 조금 약한 사람한테는 파고들고 이런 경향들이 있어요. 그래서 매뉴얼을 좀 만들어 가지고 경고 세 번 하면 어디 조사를 한다든지 불러서 대면조사를 한다든지 또 대면조사가 몇 번 이상 되면 검찰에 고발한다든지 이런 게 있어야 될 것 같아요. 친구가 어디 시·도당 선관위 사무처장하고 동기고 하면 다 빠지고 말이야. 그런 오해도 받습니다. 매뉴얼을 좀 제대로 만들었으면 좋겠어요.

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 좀 말씀드려도 되겠습니까?

○정희용 위원 예.

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 저희들이 조치하는 데 있어서 기준은 조사편람이라고 기준을 잡아 놓고 있습니다. 거기에서 위법 정도라든가 가벌성이라든가 시기라든가 또 이전의 전과,

위법행위 횡수라든가 그런 것들을 가지고 하는데요. 결코 저희들이 특정인에게 유불리하게 그렇게 하지는 않습니다. 물론 당하는 입장에서는 왜 나한테는 가혹하게 하고 상대 후보 측에는 약하게 하냐고 그러는데 저희들도 그 원칙을 가지고 있고 필요하면 심의반을 구성해서 별도의 심의를 해서 조치 기준을 정하고 있기 때문에 위원님 걱정하시는 만큼 편파적으로 하지는 않습니다.

○정희용 위원 제가 당해서 그런 건 아니고 그러지 말아야 된다는 이야기입니다.

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 예.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 이양수 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○이양수 위원 사무총장님께 여쭙게요.

선거구 획정이 법정시한을 못 지키고 계속해서 선거에 임박해서 결정되잖아요. 그것 막을 만한 대책이 됩니까?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 그것은 국회에서 적극적으로 협조를 해 주시지 않으면 선거구획정위원회에서 할 수 있는 한계가 있습니다. 지금까지 매 획정위 할 때마다 선거를 불과 얼마 안 남겨둔 시점에서 했던 것은 선거구획정위에서 할 수 있는 범위 이외의 것을 정해 줘야 되는데 예컨대 지역별 시도 정수라든지 또 선거상하 편차라든지 이런 것들은 법에서 명확하게 선거구획정위원회의 권한으로 두지 않고 있기 때문에, 국회 권한으로 보고 있고 그걸 국회에서 미리미리 해 줘야 되는데 안 해 주기 때문에, 여러 가지 국회도 국회 사정이 있겠지만 그러다 보니까 늦어졌고요.

그래서 저희들 입장에서는 그러면 이것을 법에다 명문으로 뒤 가지고 하게 하자, 그러기 이전에 국회에서 협의를 하셔서 가지고 해 주는 게 바람직하다고 생각하고요.

○이양수 위원 그런데 잠깐만요. 국회에서 그게 협의가 되냐고요? 1년 전에 상한·하한 이런 기준을 마련해서 획정위에 넘겨줘야 되잖아요?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 그렇습니다.

○이양수 위원 그런데 그 협의가 안 되잖아요. 그러니까 그것을 막을 방법, 국회가 무조건 법을 지켜야 된다고 하는 선언적 이야기 말고 선관위에 오래 근무하신 경험을 바탕으로 국회가 그렇게 1년 전에 해서 할 수 있는 방안이 있다면

어떻게 하면 좋을지 아니면 국회 말고 그 권한을 획정위에다 다 넘겨주든지 뭔가 대안이 필요하지 않을까요?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 그래서 대안으로 법에다가 명시적으로 넣는 것, 그래서 예전에 저희들이 선거구획정위원회가 구성되면 구성된 날로부터 일정 기간 안에 그러한 것들을 의무적으로 획정위에 넘겨주자 하는 안도 의견을 개진했었습니다, 물론 입법화되지는 않았지만요.

○이양수 위원 제가 보기에는 여야의 아주 첨예한 의석수라든지 이게 달려 있기 때문에 그냥 의회에다가 매번 4년마다 한 번씩 이렇게 책임을 묻고 대책 없이 넘어가고 넘어가고 계속 반복되거든요.

그래서 뭔가 저희들하고 의논해 가지 정말 안 지키면 안 되는 그런 장치를 하나 뒤야 될 거라고 생각하는데 동의하시나요?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 예, 참고로 자치구·시·군획정위원회는 법에서 획정위원회 권한으로 명확하게 명문으로 규정을 해 놓고 있습니다.

○이양수 위원 기초자치단체장하고 기초의원들의 경우에 제가 이렇게 일하는 걸 보니까 특정 당에 가입할 필요가 별로 없는 것 같더라고요. 국회의원이란지 도지사라든가 도의원은 상당히 면적이 광역이고 또 양당의 이념에 관계되는 그런 정치 활동을 하고 표결도 그렇게 하는 일이 상당히 있어요.

그런데 기초자치단체나 기초자치단체장은 민주당으로 뽑힌 분이나 우리 당으로 뽑힌 분이나 정의당으로 뽑힌 분이나 다 살림하는 분들이라 그렇게 정당공천제를 통해서 정당의 이념이나 정강이 반영돼야 되는 그것 아니라고 생각하는데, 그래서 정당공천제를 기초자치단체장이나 기초의원은 폐지해야 되는 게 저는 옳다고 보는데 총장님의 생각은 어떠세요?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 저희도 지방자치제도가 시행되면서 그런 부분들도 상당히 많은 논의가 됐었고요. 정당 공천을 하는 게 나은 건지 그렇지 않으면 위원님 말씀하신 대로 정당 공천을 배제하고 선거에 나오게 하는 게 맞는지 여러 가지 이견이 있을 수가 있고……

○이양수 위원 총장님의 생각을 묻는 거예요. 총장님은 어떻게 생각하고 계신가, 오랜 경험을 가진 총장님께서 어떻게 생각하세요?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 저는 지금 교육감선거가 교육의 정치적 중립성 때문에 정당의 관여를 배제하다 보니까 관심도가 떨어지는 것만큼 기초의원이나 기초장 같은 경우에도 정당 공천을 배제하면 그런 유사한 사례가 발생하지 않을까 하는 그런 염려도 가지고 있습니다.

○이양수 위원 지역당하고 지구당 같은 것 몇몇번 정개특위에서 계속 한번 다시 해 보자라는 그런 얘기가 많이 나오는데 거기에 보면 항상 전체가 부작용을 제외한 뒤에 그렇게 해야 된다고 돼 있거든요. 그런데 부작용을 제거할 수 있습니까? 과거에 지구당이 있을 때의 그 폐해 때문에 그걸 없었는데 지금 상황에서 다시 만든다고 했을 경우에 그 수많은 부작용, 돈이 많이 들고 정치가 과열되고 지금도 양당 정치 때문에 절단 나고 있는데 앞으로 지역에서 더 갈라치기가 심해지고 이럴 텐데 그런 부작용들에 대한 해결 방안이 있습니까?

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 그런 부작용이 있음에도 불구하고 저희들이 2004년도에 법을 개정하면서 지구당을 없애다 보니까 결국 시·도당이 만들어졌는데 시·도당만으로는 정당정치를 활성화시키는 데 한계가 있기 때문에 지구당을 운영하면서 야기됐던 여러 가지 문제점들을 최소화시키고 또 제도적 장치를 마련하고 지구당을 살림으로써 폐해보다는 장점이 더 많을 거라는 그런 생각들을 가지고 있기 때문에 저희들도 구·시·군당을 뒀다 되겠다 하는 거고요.

또 하나는 자꾸 지금 범법자를 만들어 내는 것의 하나가 시·도당만 두고 그 밑에 당원협의회를 둘 수 있도록 하면서 사무소는 못 두게 하다 보니까 현실에 있어서는 적발이 되지 않아서 그렇지 실질적으로 운영하는 그런 부분들이 있어 가지고 또 처벌되는 사례들도 있고 그렇습니다.

그래서 물론 지구당 운영에 따라서 여러 가지 과거에 많은 병폐들이 있었지만 그런 부분들을 해소해 가면서 또 살아 있는 정당정치 현실을 반영하기 위해서는 구·시·군당도 필요하다 그런 생각을 말씀을 좀 드리겠습니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

질의하실 위원님 계십니까?

존경하는 김상훈 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○김상훈 위원 총장님, 지난번 정개특위에서 아마 지구당 부활과 관련된 진지한 논의가 있었던

것 같은데 저도 어떤 교수님의 연구논문을 보니까 우리나라는 정당정치가 너무 범람하고 있는 것 같아요. 우리나라 전체 각 당 당원 수를 합치면 한 800만 정도 되는 것 같습니다. 인구 대비 16%예요. 중국 공산당 당원 숫자가 인구 대비 6%입니다. 독일·영국, 선진국에는 당원 숫자가 인구 대비 2% 정도 되는 것 같아요.

그래서 지구당을 하다가 왜 그것을 중단했는가에 대한 문제점은 잘 알고 계실 테고 그 부분은 정개특위 위원들만의 논의로 결론을 내릴 수는 없다고 보고 각 당 의원총회에서 진지하게 주제로 올려 가지고 한번 의견을 수렴해 보고 또 필요하다면 더 넓은 공감대 형성이 필요한 문제가 아닌가 하는 그런 생각이 듭니다.

어쨌든 이번 정개특위에서도 그 건에 대해서 논의를 하겠지만 그런 문제점이 있기 때문에 굉장히 진지한 숙의 과정이 필요하다 그렇게 판단합니다.

혹시 답변하실 내용 있으시면 해 주시지요.

○중앙선거관리위원회사무총장 박찬진 위원님 말씀에 공감되는 부분도 있고요. 한 번 없어진 제도를 새로 만드는 데는 여러 가지 심도 있는 논의가 필요하다고 그렇게 생각합니다.

○위원장 남인순 김상훈 위원님 수고하셨습니다.

더 이상 질의하실 위원님이 안 계시므로 토론을 종결하도록 하겠습니다.

다음 의사일정에 들어가기 전에 공청회 진술인착석을 위한 정리 시간을 잠시 갖도록 하겠습니다.

위원장 여러분께서는 잠시만 자리에서 기다려 주시기 바랍니다.

의사일정 제64항 공청회를 하기 전에 조금 잠깐 시간을 가져야 될 것 같습니다.

(장내 정리)

64. 법사위 체계·자구 심사 제도에 관한 공청회 (14시46분)

○위원장 남인순 의사일정 제64항 법사위 체계·자구 심사 제도에 관한 공청회를 상정합니다.

먼저 바쁘신 가운데 오늘 공청회에 참석해 주신 진술인 여러분께 위원회를 대표하여 감사말씀드립니다.

공청회 진행에 앞서 위원장으로서 한말씀 드리겠습니다.

그동안 법사위 체계·자구 심사와 관련하여 법사위 체계·자구 심사 권한을 폐지하고 현행 국회의 입법 지원 조직 등에 체계·자구 검토 기능을 부여함으로써 법사위의 월권 소지와 입법 지원 문제를 해소해야 한다는 견해와 법률안의 위헌적 요소를 사전에 방지하고 상임위원회 간 또는 정부부처 간 이견이 있는 사항을 조정하기 위해서는 현행 법사위 체계·자구 심사 제도가 유지되어야 한다는 의견이 제기되어 왔습니다.

이번 공청회에서 법사위 체계·자구 심사 제도와 관련한 여러 전문가들의 의견을 청취함으로써 정치적 이해관계를 떠나 법안 심사의 효율성을 높이고 법률의 품질을 제고할 수 있는 합리적인 제도개선 방안이 도출될 수 있기를 기대합니다.

그러면 참석해 주신 진술인 네 분을 소개하도록 하겠습니다.

소개를 받은 진술인께서는 잠시 자리에서 일어나셔서 인사해 주시기 바랍니다.

먼저 임지봉 서강대학교 법학전문대학원 교수님입니다.

정철 국민대학교 법과대학 교수님입니다.

최창호 변호사님입니다.

황도수 건국대학교 법학교수님입니다.

(인사)

진술에 들어가기에 앞서 공청회의 진행 방법에 대해 말씀드리겠습니다.

먼저 진술인들께서는 1인당 7분 범위 내에서 방금 인사하신 순서대로 진술하신 다음에 위원님들께서 진술인들과 일문일답 방식으로 토론하는 순서로 진행하겠습니다.

진술인들 상호 간에는 질의와 토론이 허용되지 않는다는 점을 말씀드립니다.

그러면 먼저 임지봉 교수님 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 임지봉 방금 소개받은 임지봉 교수님입니다.

진술 주제 발표문에도 있습니다만 결론부터 말씀드리면 저는 법제사법위원회의 체계·자구 심사권을 폐지하고 다른 개선 방안을 찾아보자는 것이 저의 결론입니다.

제가 그렇게 생각하는 이유는 과거 체계·자구 심사권이 우리 국회법에 도입되던 1951년과 지금 현재는 여러 가지 입법 환경이 많이 바뀌었다 하는 것이고요.

주제 발표문 9페이지에도 나오지만 체계·자

구 심사권의 연혁은 1951년 2대 국회에서 국회법 개정을 통해서 체계와 형식에 관한 심사를 법제사법위원회에서 하도록 했는데요.

그런데 그 심사를 한 후에 이것을 다시 소관 위원회에 회송하게 돼 있었습니다. 그래서 체계·자구 심사권이라는 것이 어떤 소관 위원회를 법제사법위원회가 지원하기 위한 그러한 보조적 기능이었다면 60년 9차 국회법 개정에서 이것이 회송하지 않고 법제사법위원회 다음에 본회의로 가는, 그래서 소관 상임위원회, 법사위, 본회의의 3중의 심의 구조가 만들어지면서 그 심사의 대상도 형식적인 면뿐만이 아니라 체계 심사라는 것을 이유로 들면서 내용에 관한 심사도 이루어지게 됐습니다.

그러면서 특히 이것이 2012년에 국회선진화법이라고 불리는 국회법 개정안이 국회를 통과하면서 더더욱 법사위의 체계·자구 심사권이 가지는 그러한 중요성이 강조되게 되면서 법사위에 의한 그러한 체계·자구 심사를 통해서 야당이 비토권을 행사하는 창구로 법사위의 체계·자구 심사권이 사용되게 됩니다. 그래서 많은 문제점들을 드러냈는데요.

방금 말씀드린 것처럼 특히 17대 국회부터 야당이 법제사법위원장을 맡는 것이 관행화되면서 야당이 반대하는 쟁점 법안에 대한 처리를 지연시키는 관문으로서 법사위의 체계·자구 심사체가 기능을 하게 됩니다. 일종의 문지기, 게이트키퍼 역할을 하게 된 것이지요.

그리고 최근으로 오면서 이것이 야당뿐만이 아니라 같은 정당이라 할지라도 법제사법위원회의 개인이 어떤 체계·자구 심사권을 가지고 자신의 입법권을 극대화하는 방향으로 이것을 사용하면서 이제는 위원회의 위원 개인이 게이트키퍼로서의 그런 역할을 하는 문제도 발생하게 됩니다.

그리고 무엇보다도 법제사법위원회는 고유 업무도 있지 않습니까? 법원이라든지 헌법재판소라든지 법무부라든지 감사원 등에 관한 고유 소관 업무를 갖고 있는데 체계·자구 심사 때문에 다른 업무에 과부하가 발생하게 되는 문제점도 있고요.

그다음에 법안에 대한 내용 심사 중에서 위헌 심사도 포함될 수 있는데 위헌 심사를 하려면 이것은 헌법이나 법률에 명시적인 근거가 필요한데 그런 근거 없이 위헌 심사라는 내용 심사가 이루어지는 것도 위헌의 소지가 있다는 점 말씀드리

고요.

그다음에 우리는 단원제 국회를 헌법에 규정했는데 법사위의 체계·자구 심사권을 통해서 법사위가 다른 상임위원회와는 달리 그 위에 올라서면서 상원의 역할을 하고 있어서 우리의 헌법 체계와도 맞지 않다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있습니다.

그리고 무엇보다도 다른 외국에 우리 국회법의 법사위의 체계·자구 심사권과 비슷한 유례를 찾아볼 수가 없습니다. 그런 점도 말씀을 드리구요.

그러면 제가 생각하는 개선 방안은 무엇이나, 일단은 물론 다른 진술인분들께서 말씀하시겠습니까만 체계·자구 심사제의 긍정적인 면이 없는 것은 아닙니다. 있는데, 제가 볼 때는 이런 문제점, 실이 더 크다고 생각하고요. 그래서 폐지를 하고……

그런데 이 체계·자구 심사제가 가지는 긍정적인 면으로 국회 여러 상임위원회에 걸치는 주제와 관련해서 법사위가 이런 권한을 가져야 된다는 그런 의견 그다음에 소관 정부부처 간의 의견조정을 위해서도 법사위가 한 번 더 체계·자구 심사를 해야 된다는 그러한 체계·자구 심사제의 긍정적인 면은 무엇으로 살릴 것인가, 그것은 우리 현행 국회법상의 상임위원회 간의 연석회의 제도라든지 혹은 전원위원회 제도를 활성화해서 살릴 수 있다고 생각하고요.

법사위에 의한 체계·자구 심사제는 폐지하는 대신에 체계·자구 심사에 대해서 법제실에서 많은 법제 노하우를 축적해 오고 있으니까요 국회 사무처 법제실 내에 이러한 체계·자구 심사를 전문으로 하는 그러한 전문기구를 뒤편 여기서 소관 상임위원회의 어떤 체계·자구 심사보고서를 올리고 소관 상임위원회에서 축조심사 등을 하면서 이를 검토해서 전문기구의 의견을 반영하거나 혹은 반영하지 않을 경우에는 반영하지 않은 이유까지 써서 그러한 보고서를 본회의에 올리는 식으로 하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

그리고 끝으로 말씀드리고 싶은 것은 법사위의 체계·자구 심사제와 관련해서 야당이 여당이나 다수당일 때는 이것을 지적하고 반대하는 경향이 있고 또 여당이 야당이나 소수당일 때는 체계·자구 심사권을 묵인하고 이것을 존속시키자는 그러한 주장을 하는 게 있는데요. 제가 볼 때는 체계·자구 심사권이라는 것은 이러한 정치적인 관

점에서 볼 것이 아니라 법안의 체계·자구 심사제라는 제도 자체의 기능이 원활히 발휘될 수 있도록 입법론적인 관점에서 이를 보는 그러한 관점의 전환이 꼭 필요하다고 생각합니다.

감사합니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

다음, 정철 교수님 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 정철 감사합니다.

저희 대한민국헌법은 국회에 입법권을 부여하고 있습니다. 국회는 이 입법권을 행사해서 대한민국을 실질적으로 지금까지 설계해 왔다고 볼 수 있습니다.

그렇지만 헌법은 국회의 입법권을 통제하는 수단을 가지고 있습니다. 그래서 대통령의 법률안 거부권과 헌법재판소가 위헌법률심사권을 통해서 외부적인 어떤 입법권에 대한 통제를 하고 있다고 여겨집니다.

그렇지만 국회는 제헌 헌법을 완성하고 대한민국을 법적으로 건국한 주역이기 때문에 국회 스스로도 이러한 헌법적 통제 이외의 국민의 기본권을 보장하는 의무를 헌법으로부터 직접 부여받고 있기 때문에 입법권을 자기 스스로 자제하는 헌법상의 의무를 부담하고 있다고 생각이 됩니다.

그렇기 때문에 지금까지 법제사법위원회가 행사해 온 체계·자구 심사권은 국회가 최고법인 헌법을 준수하면서 입법권을 행사하는지 여부를 스스로 확인하는 국회 자신의 의무를 지금까지 성실히 수행해 온 것을 반영한다고 생각합니다.

그렇지만 국회가 본회의 중심주의에서 벗어나 상임위원회 중심주의로 운영되는 것이 세계적인 흐름이고 이를 통해서 국회 입법권 행사의 효율성과 전문성을 강화하는 체계에 목적이 있었기 때문에 국회 내의 특정 위원회라고 볼 수 있는 법제사법위원회가 이러한 국회의 의무를 대신 수행해 왔다고 여겨집니다.

실제 법사위가 행사하는 체계·자구 심사권은 단순히 법률안의 형식성, 체계성, 자구 수정에 그치는 것이 아니라 특히 체계성과 관련해서는 상하위 법률 상호 간의 체계성, 즉 합헌 판단권이 포함되고 법률 상호 간의 체계성이라는 이러한 전체적인 시각을 발휘해서 입법안을 조망하는 기능이 포함돼 있다고 보고 이런 입장이 제가 조사한 바에 의하면 국회법 관련된 통설적인 입장으로 확인이 됩니다.

그렇기 때문에 국회 스스로 대통령의 법률안 거부권이나 헌법재판소의 위헌법률심사권을 통해서 위헌성을 비로소 인식하고 해소하게 된다면 국회가 제헌의 주역으로서 그 위상이 하락될 것 같고 국민의 불평과 원망도 감당하기 힘들 것 같습니다.

다음으로 법사위원회의 국회 내의 지위를 살펴 보도록 하겠습니다.

국회가 상임위원회 중심주의로 운영되기 때문에 입법권은 상임위원회가 실질적으로 행사하는 것으로 여겨지고 있습니다. 그렇지만 우리 헌법에는 입법권은 전체로서 국회가 행사하는 것이라고 규정돼 있고 소속 상임위 자체가 독자적으로 입법권을 행사하는 것이 아니라는 것은 주지의 사실입니다. 그래서 단지 상임위원회 제도는 말씀드린 효율성과 전문성을 향상시키기 위한 국회 법상의 운영 방식일 뿐이라고 여겨집니다.

그렇기 때문에 법제사법위원회와 다른 상임위원회 상호 간의 관계는 평등한 관계이고 법사위와 상임위 역시 그래야 한다는 것이 논리적인 귀결입니다. 그래서 상임위 상호 간의 평등의 원칙이 법사위가 체계·자구권을 행사함으로써 다른 상임위원회에 대해서 균립하는 권한을 행사하는 것이 아니냐 하는 이런 지적이 많이 있어 왔고 특히 정치적인 쟁점이 걸린 법안에서는 이러한 문제가 상당히 부각됐던 것 같습니다.

그렇지만 내부에 숨어 있는 진실은 헌법이 입법권을 통제하는 기능이 국회 내부에서 수행되고 있는 것이지 법사위가 제2원으로서의 상원의 역할을 한다는 그런 인식은 차제에 수정될 필요가 있지 않나 이런 생각을 해 보고 있습니다.

그렇지만 법사위의 권한이, 특히 쟁점 법안과 관련해서는 상당한 입법적 지연을 초래했고 특히 소위원회에 회부되는 법률안 같은 경우에는 평균 체류 기간이 79일을 넘겼기 때문에 이러한 문제점들은 상당히 수정을 요구한다고 보고 있습니다.

그래서 개선안과 관련해서는 법사위가 가진 체계·자구 심사권을 상임위원회로 이관해서 전문기관의 도움을 받으면서 체계·자구 심사권을 행사하는 방안이 여러 법률안에서 제안되고 있습니다.

그렇지만 이런 방식은 두 가지 측면에서 큰 문제점을 가지고 있다고 생각합니다.

먼저 입법안의 체계성과 형식성 심사 과정이

상임위 입법 과정에서 부차적인 문제로 취급받을 가능성이 높아진다고 예측됩니다. 지금도 각 상임위에서 체계·자구 심사권의 행사를 입법안의 형식적인 뒷마무리로 보는 경향이 높습니다.

두 번째로 법률은 일반성과 추상성을 지닌 법규범인데 상임위 주도의 입법 과정은 공동체 내부의 부분이익이나 특수이익에 함몰될 가능성이 높아지고 이러한 방식보다는 특정한 위원회를 통해서 전체 상임위원회를 조망할 수 있는 외부의 독립 위원회 방식으로 수행하는 것이 보다 효율적이라는 그런 생각이 듭니다.

두 번째로는 기존의 법사위 기능을 강화하면서 계속 부여하는 방안인데 가능은 하지만 문제가 해결되지 않는 그런 한계점이 있는 것 같습니다.

세 번째로는 저의 결론인데 특별위원회라는 제3의 위원회를 통해서 체계·자구 심사권을, 특히 체계성 심사와 관련돼 가지고 헌법 합치적 법률 그리고 법률 상호 간의 체계성을 보장하는 이런 위원회를 통해서 추구하는 방식이 가장 합리적인 방안이라고 판단됩니다.

감사합니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

시간을 잘 지켜 주셔서 감사합니다.

다음은 최창호 변호사님 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 최창호 안녕하세요? 지금 소개받은 최창호 변호사입니다.

우선 제가 법사위 체계·자구 심사권 관련 제도에 관한 의견을 발표할 수 있는 기회를 가지게 돼서 대단히 영광스럽게 생각합니다.

본 발표 관련 체계·자구 심사권의 발표 문안을 보내고 나서 이 내용을 가만히 생각해 보니까 체계·자구 심사권이라는 말을 참 잘 만들었다 그런 생각을 하게 됐습니다.

우선 체계라는 것은 멀리서 조망하는 망원경과 같은 그런 역할을 하는 것이고 자구라는 것은 현미경과 같은 역할을 하는 것이 아닌가, 그래서 숲과 나무를 다 보는 그런 역할을 한다 이렇게 생각을 합니다.

우선 입법이란 법규범 정립 작용을 말하는데 법규범이라는 것은 일반적이고 추상적 구속력을 가지고 강제력에 의하여 효력이 담보되는 국가의 의사 표시를 의미한다고 할 것입니다.

일반적 규범의 정립, 즉 실질적 의미의 입법 권한이 국회에 속한다는 것은 국회 중심의 입법,

국회 단독 입법의 원칙을 말하는 것이고 우리나라는 상임위를 중심으로 운영되고 있습니다.

법사위 관련해서 체계·자구 심사권이 논란이 되는 것은 법사위를 장악하지 못한 정당은 법사위의 권한 축소를 주장하고, 법사위를 장악한 정당은 법사위를 상원과 같이 운영함으로써 정국의 우위를 확보하려는 그런 역할을, 노력을 하고 있는 것으로 보여집니다.

법사위의 체계·자구 심사권은 다수당 또는 정부 여당의 법안 통과를 저지하는 효과를 가지고 있다고 평가되기도 하고 비토 포인트라든가 게이트키퍼, 2원으로서, 즉 상원으로서의 역할을 한다는 비판을 받고 있기도 합니다.

여야 가릴 것 없이 법사위 장악을 위해서 애를 쓰는 것은 결국 법사위의 체계·자구 심사권을 확보하기 위한 것이라고 보여집니다.

체계 심사라는 것은 법률안 내용의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부, 자체 조항 간의 모순 여부를 심사하는 한편 법률 형식의 정비를 말하는 것이고, 자구 심사라는 것은 용어의 적합성과 통일성을 심사하여 각 법률 간에 용어의 통일성을 기함으로써 법률 문언을 정비하는 것을 의미한다고 보아야 할 것입니다.

이 제도를 제안했던 2대 국회의 엄상섭 의원께서는 ‘모든 법률은 국가 전체의 법률체계에 통일·조화되어야 하고 전법과 후법의 관계, 일반법과 특별법의 관계, 법률 용어 및 조문 체계의 통일 등을 고려한 연후에 확정되어야 한다’라는 제안 이유를 밝히신 바가 있습니다.

위원회 절차는 생략하기로 하고, 양원제와 비교하는 내용을 말씀드리겠습니다.

우리나라는 단원제로 운영되고 있지만 일반적으로 강학상 양원제의 단점과 장점을 법사위 기능과 비교하여 보면 법사위 기능의 순기능과 역기능을 다음과 같이 설명할 수 있을 것입니다.

법사위 기능의 순기능으로서는 신중한 의안 처리로 기타 상임위의 경솔함과 급진성을 방지하고 의회 구성에서 권력분립 원리의 도입으로 다수당의 횡포를 방지하고 상임위와 정부 또는 이해관계집단의 이익이 충돌될 경우에 중재를 하는 이런 역할을 담당하고 있다고 할 것입니다. 특히 소관 부처 외의 다른 부처가 제 목소리를 내는 것이 용이하지 않은 현실에서 부처 간 이해관계를 조정하는 역할을 한다는 것이 장점으로 지적되기도 합니다.

한편으로 법사위 체계·자구 심사권의 폐지를 주장하는 역기능적 측면을 살펴보면 의안 처리의 지연·지체로 인해서 국정의 안정적 수행에 심각한 혼란을 초래한다는 것이고 다른 상임위와의 갈등 시 책임 소재가 불투명하고 법사위의 과도한 견제로 인해서 국민의 의사가 굴절될 수도 있다는 가능성이 지적되고 있습니다.

특히 법사위가 단원제를 채택하고 있는 우리나라 국회에 있어서 상원의 역할을 하면서 본질적인 내용을 수정하려 한다는 비난을 받고 있기도 합니다.

이에 대한 개선 방안으로는 다른 분들이 말씀하셨지만 전원위원회, 연석회의, 국회입법조사처 활성화, 공청회, 청문회, 전문위원의 검토보고서, 법제실의 적극 활용 이런 점들이 언급되고 있기도 합니다.

한편 법률안의 심의 과정에서 숙의 시스템의 제도화, 정당의 당론에 기속되는 것을 약화시켜 자유투표를 활성화하는 것이 필요하다는 의견이 지적되기도 합니다.

그럼에도 불구하고 저는 법사위의 체계·자구 심사권이 상당히 긍정적인 면을 가지고 있다고 보는데 이는 법률의 위헌 여부에 대한 사전 심사적 기능을 할 뿐만 아니라 다른 법률과의 상충을 심사하고 법률안에 대한 이해관계 상충을 조정하는 그런 기능을 한다는 점에서 상당히 긍정적으로 평가하고 있습니다.

특히 법안 내용이 여러 상임위원회와 중복되거나 방대한 예산을 필요로 하는 경우에는 다양한 여론 수렴, 위원회 간 이견 조정, 법안의 완결성 향상을 위하여 법사위의 심사가 필요하지 않은가라고 생각합니다.

물론 제도라는 것이, 민주정이 모든 정치적 권력의 문제를 해결하는 만능열쇠라고 볼 수도 없습니다. 영국에서 탄생·발전된 의회제도는 처음부터 어떤 특정 원리나 이념을 중심으로 발전되어 왔다고 역사적으로 보기도 어렵습니다. 하지만 우리나라 법사위의 상원적 기능은 단원제 의회의 지나친 급진주의적 획일성을 제어하기 위하여 숙의기관으로서의 존재 가치를 가질 수 있다고 생각합니다.

결론입니다.

민주주의는 원래 조금 시끌시끌하면서 절차가 진행되는 것이고 이해관계가 예각적으로 대립되는 사안, 막대한 예산이 투입되는 사안, 국가의

정책 방향에 큰 변동을 가져오는 사안은 소관 상임위에서의 심사만으로는 부족하므로 선불리 본회의에서 처리하기보다는 법사위 심사를 거치는 것이 바람직하다고 생각합니다.

법사위 심사는 다수의 횡포를 방지할 수 있는 최소한의 안전판이라는 견해 또한 있습니다.

법사위의 자리가 여야의 어느 정당에 배분되느냐에 따라서 법사위 체계·자구 심사권에 대한 평가가 달라진다면 이는 제도의 문제가 아니라 운영의 문제가 아니겠는가 하는 그런 생각을 해 봅니다.

여야의 입장이 바뀌고 소수당과 다수당의 입장이 바뀌었을 때 과연 어떠한 주장을 하였는지 심사숙고하여 역지사지함으로써 중지를 모으는 자세가 필요하지 않겠는가 하는 말씀으로 발표를 마치고자 합니다.

감사합니다.

○위원장 남인순 최창호 변호사님 수고하셨습니다.

다음, 황도수 교수님 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 황도수 안녕하십니까? 건국대학교의 황도수 교수입니다.

서론 부분의 맨 마지막 부분을 먼저 보겠습니다.

법사위의 체계·자구 심사권과 관련해서 제가 진술할 내용은 첫째, 현대국가에서 국회의 역할이 뭐냐 그런 관점에서 한번 살펴볼 생각이구요. 그중에서 위원회 제도가 도입돼 있는데 그 위원회 제도하고 법사위하고 어떤 관계인가 그런 것을 살펴본 다음에 질의를 요청하신 법사위 체계·자구 심사권이 폐지되는 것이 마땅한지 여부에 대해서 말씀드리고 마지막에 폐지할 경우에 개선 방안이 어떻게 될 것인지에 관해서도 말씀드리겠습니다.

현재 현대국가의 국회의 역할이 뭔지에 관해서 국회라는 것이 우리 헌법에 쓰여져 있듯이 민주공화국 중에서 공화주의를 구현하기 위해서 국회가 있다라고 이렇게 봐야 되고요.

공화주의는 다른 학자들의 의견이 있겠지만 제일 중요한 게 국가의 최고 의사결정을 합의체에서 한다는 이런 의미고요. 이때 합의체라는 개념이 혼자서 결정하는 것이 아니라 독임제가 아니기 때문에 민주 절차, 민주적 성격이 확실히 확보돼야 된다는 게 핵심이라고 볼 수 있습니다.

1번에, 개개 국회의원의 의사의 다양성이 존중되

어야 되고 국회의원들이 합의체에서 자유롭게 대화하고 토론하는 절차를 어떻게 국회에서 확보할 것인가가 제가 볼 때는 공화주의의 핵심이라고 볼 수 있습니다. 이런 관점에서 국회에서 권한을 특정한 어떤 기관에, 중앙으로 집중시키는 제도는 공화주의, 즉 민주주의를 위협할 수 있다는 점에서 아주 특별한 주의를 기울여서 설계되어야 한다는 게 저의 생각입니다.

게다가 이제 근대가 아니고 현대로 들어오면서 국회가 자본가들, 노동자 또 서민 대중의 이해관계의 충돌지가 되고 있는데요.

50페이지의 두 번째 문단입니다.

오늘날 국회에서의 대화와 토론은 근대국가에서보다 훨씬 더 강조될 필요성이 있고요. 때로 국회는 단순한 대화와 타협의 장소가 아니라 정치 투쟁의 장소가 될 수밖에 없다는 게 저의 생각입니다.

게다가 이제 현대국가로 들어오면서 국가의 역할이 커지면서, 근대는 자유방임주의, 야경국가였기 때문에 국가의 역할이 크지 않았는데 현대에 들어오면서 굉장히 역할이 커지면서—그 부분 맨 뒤의 줄 하나만 보겠습니다—현대국가에서 국회는 전문성과 신속성도 감당해야 되는 어떤 과제를 안고 있습니다.

라변입니다.

그런데 오늘날 국회 내부의 구조가 정당을 중심으로 변화하면서 민주주의 자체가 위협성에 처할 수 있는 가능성이 생겼는데—50페이지 맨 마지막 문단 보겠습니다—현대에 들어와서 양극화된 사회계층이 의회에서 대립하면서 자연스럽게 그들의 이해관계를 대변하는 단체로서의 정당이 발달하였고 따라서 여당과 정부를 견제하는 야당이 한 팀이 되고 또 정부를 방어하는 야당이 한 팀이 되는 어떤 대립 구조가 형성돼 있다고 보고 있고요.

51페이지입니다.

그런 점에서 정당이 정치의 중심이 되면서 정당은 정치전략, 당론 등을 핑계로 국회의원을 통제하고자 하는 욕구를 가지게 되었고, 이는 정당의 수뇌부가 국회의원들을 통제하고 국회를 지배하는 결과를 초래하고 있는 현상을 볼 수 있습니다.

국회의원에 대한 정당의 통제가 강화되면서 정당이 국회의원 의사결정의 독립성을 해치고, 정당정치는 곧 잘못하면 봉당정치의 나락으로 떨어질 위험성에 처해 있다고 보고요. 이는 국회의

핵심 이념인 공화주의, 즉 민주주의를 치명적으로 해칠 위험성이 있다고 볼 수 있습니다.

마지막 문단 보겠습니다.

결론적으로 현대국가에서 등장한 정당이 국회를 통제하는 권력을 강화하면서 실제 현실정치는 오히려 합의체 민주주의, 국회의원의 대화와 토론이 중심이 된 민주주의를 훼손하고 정당 수뇌부 중심의 권력정치, 봉당정치의 위험성을 키우고 있다는 게 오늘날 위험성이 있다고 보고 있습니다.

위원회의 관점에서 위원회가 뭐냐, 그냥 간단히만 보고 짚고 넘어가겠습니다.

가운데 부분에 위원회는 국회 본회의를 위한 예비적 심사기관이고요. 그런 면에서—그다음 줄입니다—본회의를 보좌하는 기관이다라는 거고요.

그다음 세모 표입니다. 국회 본회의의 전문성과 신속성을 보장하는 기구다라고 하고요.

마지막 문단입니다. 시간과 노력을 절약함으로써 민주적 대화와 타협, 정치 투쟁을 현실화하는 곳이다 이렇게 볼 수 있습니다.

그런데 위원회가 본회의하고는 달리 위험성도 있는데, 53페이지 마지막 세모 표를 보겠습니다.

위원회 구성에 대한 권한 등 위원회에 대한 정당의 통제력이 강화돼 있는 상태에서 정당 수뇌부에 의한 봉당정치가 쉬울 수도 있다고 하는 것도 지적될 만한 사항이고요.

요지로서 마지막에 질문하신 심사권 폐지 여부가 어떠나라는 것에 대해서 긍정적 기능과 관련해서 저는 거의 없다고 보는 입장인데 법률안의 위험적 요소를 사전에 방지한다고 하는데 헌법재판소에서 수많은 법률을 위헌 선고했는데 이들 법률은 모두 법사위의 체계·자구 심사를 거친 것들이었는데 여지 없이 위헌 결정이 선고됐다는 거고요.

그다음에 상임위원회 간, 정부부처 간 이견이 있는 사항을 조정할 필요는 어떻게 되느냐, 이게 법사위에서 해결될 문제는 아니고 이미 많이 말씀하셨지만 연석회의·전원위원회 등등등 제도가 있으니까 거기에서 해결할 걸 가지고서 쓸데없이 평계를 댄다 이렇게 보고 있습니다.

부정적 기능은 한두 가지가 아닙니다. 권한을 오남용한다든지 처리가 지연된다든지 실질적으로 상원 역할을 한다는 건데 저희 입장에서 볼 때는 이게 논리적으로도 문제가 있는 게 체계나 자구를 단순히 분명하게 하는 거냐 아니면—그다음 문단

이지요—법사위 체계·자구 심사권은 법률 해석에 영향을 주는 유의미한 입법 변경을 의미할 텐데 이는 법률 내용의 실질적 변경을 의미하는데 체계·자구의 정리 이것하고 개념상 맞지 않는다는 거고요.

이런 관점에서 볼 때—55페이지 줄 친 부분입니다—소관 위원회의 입법 내용과 법사위 입법 내용 사이에 충돌이 발생하는데, 적어도 법률 해석 가능성에서라도 충돌이 발생하는데—56페이지 두 번째 문단입니다—이 경우 법사위 결정이 소관 위원회보다 우위에 있어야 될 이유는 뭐냐, 위원회 제도의 핵심 기능이 전문성인데 법사위는 소관 위원회보다 더 전문적이나? 국회의원 자체가 입법 전문가인데 소관 위원회, 국회의원들이 입법 전문가가 아니냐, 국회의원이 소관 위원회에서 법사위로 소속을 변경하면 그 국회의원의 본성이 하루아침에 법 전문가로 변화하냐, 위원회 상호 간의 의견 충돌에서 법사위가 우위를 가질 이유는 뭐냐 이런 겁니다.

이런 관점에서 볼 때 마지막으로 제일 중요하게 뭐냐 하면 법사위를 통해서 봉당정치가 가능하다는 겁니다. 이런 면에서 볼 때 바람직하지 않고 폐지하는 것이 마땅하다는 게 결론이고요.

개선 방안으로는 여러 가지가 있는데 시간이 다 됐으니까 마치기로 하고요.

하나만 제시한다면, 61페이지 두 번째 문단입니다.

소관 위원회가 법사위에 법률안의 체계·자구 심사를 의뢰할 수 있는 제도로 바뀌라라는 거지요.

제가 조문까지 말씀드리면 ‘위원회는 법률안의 체계와 자구에 대한 심사를 위해서 법제사법위원회에 회부할 수 있다’ 이 정도만 하면 충분히 국회에서 원하는 정도는 얻을 수 있지 않겠는가 하는 생각입니다.

시간이 좀 늦어서 죄송합니다.

마치겠습니다.

○위원장 남인순 황도수 교수님 수고하셨습니다.

그러면 다음은 위원님들의 질의 순서입니다.

위원님들께서는 진술인을 지명하신 후에 질의해 주시기 바랍니다.

질의시간은 답변시간을 포함해서 5분입니다.

모든 위원님들 다 질의하실 거지요?

그러면 순서대로 하도록 하겠습니다.

먼저 맹성규 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○맹성규 위원 임지봉 교수님!

○진술인 임지봉 예.

○맹성규 위원 현행 국회 법사위 체계·자구 심사 제도의 문제점을 지적해 주시고, 특히 법사위가 쟁점 법안의 처리를 지연시키는 문지기 역할을 하고 있다고 지적해 주셨는데요.

구체적으로 체계·자구 심사 제도의 어떤 절차적 구조 때문에 그러한 문제가 발생했다고 보십니까?

○진술인 임지봉 원래는 51년에 국회법 2차 개정으로 체계·형식 심사를 도입할 때는 그야말로 자구, 어떤 법령 용어의 통일이라든지 이런 형식적인 면을 심사하려고 이걸 도입했는데 그 후에 체계와 자구 심사라고 했을 때 체계를 해석하면서 이 체계 안에 같은 법조항 내의 다른 조항과의 충돌 여부 또 다른 법조항과의 충돌 여부 또 심지어 헌법과의 정합성 여부까지도 체계심사에 포함시키는 것으로 해석하면서 이 체계·자구 심사는 것이 내용심사가 되어 버리고 현실적으로 사실은 법안을 법사위가 한 번 더 심사하는 게 되면서, 특히 16대 국회부터는 야당이 법사위원장을 맡게 되면서 야당에서 쟁점 법안에 대해서 상임위원회를 어렵게 거치고 올라왔는데 법사위 단계에서 다시 이것을 내용심사를 통해서 처리를 지연시키는 기능을 하면서 이게 일종의 정당 간의 법안 지연의 문지기 역할을 했다고 제가 표현을 했습니다.

○맹성규 위원 그러면 우리나라 법사위 체계·자구 심사가 OECD 주요국 등과 비교할 때 독특하고 예외적인 제도라고 진술하셨는데요. 외국의 경우 어떤 방식으로 체계·자구 심사가 이루어지고 있는지 간략히 말씀해 주시기 바랍니다.

○진술인 임지봉 우리처럼 의회 안의 상임위원회가 체계·자구 심사를 하는 나라는 없습니다. 없고, 특히 체계·자구 심사는 것이 의무적으로 되어 있고 한 경우도 없고요.

그다음에 제 발제문에 외국의 사례도 나와 있습니다만 굳이 가장 비슷한 예를 들자면 스위스의 법안기초위원회의 심사를 받도록, 본회의 표결 전예요. 그렇게 규정을 하고 있는데 스위스의 법안기초위원회의 목적은 법체계상의 모순을 제거하고, 그다음에 잘 아시는 바와 같이 스위스는 3개의 공용언어가 있지 않습니까? 그래서 세 가지 공용언어를 사용하는 스위스에서 법안이 세

가지 공용언어로 정확하게 표현되어 있는지를 기술적으로 검토하는 그런 위원회입니다. 그러니까 어떤 내용심사가 이루어지는 위원회는 아니라는 거지요.

그래서 요약해서 말씀드리면 법사위에 의한 체계·자구심사권이라는 것은 우리나라에만 있는 아주 독특한 제도라고 결론 지을 수 있겠습니다.

○맹성규 위원 황도수 교수님, 법사위 체계·자구심사권이 소관 상임위와의 관계에서 근본적으로 모순되는 제도라고 지적하셨어요. 그 이유가 무엇이고 그 모순성을 해소하고 실제 입법의 질을 높이기 위해서는 어떤 대안이 바람직하다고 보십니까?

○진술인 황도수 몇 가지 모순점인 게 같은 위원회인데 법사위를 반드시 거쳐야 할 이유가 뭐냐라는 거지요.

체계·자구심사권의 내용이 55페이지에 보듯이 단순히 그 내용을 분명하게 하는 정도라면 실질적으로 그 심사권은 무의미한 시간 낭비일 거고요. 그렇다면 체계·자구심사권은 최소한도 법률의 해석에 영향을 주는 만큼의 유의미한 입법 변경이라는 거지요. 그러면 입법 내용이 변경됐다 그러면 소관 위원회의 입법 내용하고 법사위의 입법 내용 중에 어떤 위원회의 권한이 더 높냐의 충돌 문제가 발생할 수밖에 없단 말이에요.

그래서 제가 이미 발제할 때 말씀드렸듯이 56페이지에서, 위원회 제도의 핵심이 전문성인데 소관 위원회가 더 전문적이나 법사위가 전문적이나라는 것하고, 그다음에 핵심적으로 소관위에 계시던 분이 법사위로 옮겨갔다고 해서 별안간에 법 전문가로 다 바뀌느냐, 그것도 아니더라는 게 제 생각이고요.

그다음에 결국은 이렇게 법사위처럼 권한이 집중되어 있으면 어떤 현상이 벌어지느냐 하면 56페이지 맨 밑의 부분에 나오는 게 제일 중요한 문제인데 법사위를 통해서 정당 수뇌부가 봉당정치가 가능하다는 거지요, 이런 입법은 안 돼, 된다는 갖다 법사위를 통해서 통제가 가능하기 때문에. 이런 면에서 볼 때 국회가 대화·토론하는 장소가 아니라 정당 수뇌부가 주무르는 장소가 될 수 있다는 점에서 제가 강력하게 반대하는 거고요.

대안이 있느냐에 관해서 58페이지에 보듯이 일단 국회의원 자체가 모두 다 입법 전문가란 말이에요. 그러니까 자기가 체계·자구에 관해서 스스로 연구해야 될 사람들이 왜 그 부분을 다른

사람한테 미루나라는 게 제 질문이고요.

그리고 국가는 이미 국회의원의 입법활동을 엄청나게 지원하고 있다고요. 입법활동을 위해서 보좌직원도 둘 수 있고 입법활동비도 따로 주고 특별활동비도 회기 중의 입법활동을 위해서 지원한다고 주고 있고 입법 및 정책개발비도 특별히 주고 있단 말이에요. 국회의원들이 이 돈 가지고 뭐 하느냐는 질문을 할 수 있고요. 위원회 상호간의 대립 문제는 연석회의, 전원위원회 등등이 많기 때문에 그런 것으로 해결할 수 있다는 게 제 생각이구요.

그래서 아까 마지막 결론으로 말씀드렸듯이 소관위 내에서 필요하면 법사위에다가 체계·자구 심사를 의뢰할 수 있다라는 방식으로 바꾸는 것이 옳다는 게 제 생각입니다.

○맹성규 위원 수고하셨습니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 신정훈 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○신정훈 위원 나주·화순 국회의원 신정훈입니다.

오늘 개정안이라 여러 전문가들 말씀에서와 같이 법사위 체계·자구 심사 제도 운영 과정에 대한 많은 문제점들을 느끼고 있고요. 또 오늘 좋은 의견들을 많이 들었습니다.

법률의 체계·자구 심사에 그치지 않고 정책적 내용까지 심사하고 있으며 또 주요 쟁점 법안에 대한 통과를 지연시키는 비토 수단으로 사용되기도 하는 그런 악영향들이 많이 제기되고 있습니다.

상임위에서의 충분한 논의를 거쳐서 여야가 함께 법안을 통과시켰음에도 불구하고 법사위의 벽에 막혀 최종 통과를 못 한 사례가 수도 없이 있었습니다. 헌법 어디에도 없는 상원 기능을 하는 것 자체가 위헌적이라고 생각합니다.

먼저 임지봉 교수님께 묻겠습니다.

교수님께서서는 법안에 대한 위헌심사는 체계 심사로 할 수 없고 명확한 헌법적·법적 규정이 있어야 한다고 하셨는데 그런데 체계·자구 심사 기능의 핵심은 위헌적인 법률을 걸러 내는 것입니다. 그리고 법사위의 위헌심사 기능을 강화해야 한다는 의견이 있습니다. 이에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

○진술인 임지봉 체계 심사라고 했을 때 체계라는 말을 사용하고 있는 헌법적·법적 원리 중에

체계정당성의 원리라는 게 있습니다. 그게 뭐냐 하면 법조항 간에는 충돌을 안 하고, 그러니까 같은 내용을 다른 법이 다르게 규율한다든지 이런 식으로 충돌이 있어서는 안 되고 서로 같은 법 내에서의 법조항끼리도 부합해야 되고 그다음에 다른 법률의 조항과도 이게 부합해야 된다는 이게 체계정당성의 원리인데 이 체계 심사라는 말에서 체계라는 말을 쓰면서 이 체계정당성을 헌법과 하위 법률조항 간의 체계정당성으로까지 무리하게 저는 확대시킨 게 아닌가, 제 발표문에도 있습니다만 국회법 해설이라는 책에 체계 심사에 위헌심사도 포함되는 것처럼 그렇게 규정을 하고 그걸 근거로 아마 체계 심사로서 법사위에서 위헌심사까지도 할 수 있다라고 이야기를 하는 것 같은데요.

어떤 법률의 위헌 여부를 심사한다는 것은 굉장히 중요한 권한입니다. 그렇기 때문에 위헌심사권이라는 것은 부여하려면 헌법에 근거 규정이 있어야 돼요. 헌법재판소가 법률에 대해서 위헌 심사를 할 수 있는 것은 헌법에 107조 1항이 있기 때문에 가능한 것인데 이걸 그런 헌법적·법적 근거 조항도 없이 그냥 국회법 해설서라는 책에서 국회법의 체계 심사 안에 위헌심사까지도 포함된다고 해석한다는 이유로 법사위에서 체계 심사를 하면서 위헌심사까지 하는 것은 저는 법사위의 권한을 헌법을 뛰어넘어서 확장하는 것으로서 위헌의 소지도 있다고 생각합니다.

○신정훈 위원 결론적으로 위헌 요소를 제거하는 것, 그런 기능을 수행하고 있는 것에 대해서 잘못됐다고 생각하시는 거지요?

○진술인 임지봉 예, 반대합니다.

○신정훈 위원 정철 교수님께 묻겠습니다.

교수님께서 제3의 특별위원회를 통한 체계·자구심사권을 행사하는 방안이 시대정신에 부합한다고 하셨습니다. 그 취지에는 동의하지만 이렇게 할 경우에 헌법위원회 역시 또 현재의 법사위하고 비슷한 역할을 할 우려가 없겠는지 그리고 현재 법사위의 체계·자구 심사 기능 그 자체가 문제라기보다는 제도를 악용하는 관행이 더 문제가 아닐까 하는 생각에 대해서 어떻게 생각하십니까?

○진술인 정철 위원님 말씀에 답변드리겠습니다.

지금 현재 체계·자구심사권을 행사하는 법사위 권한을 다른, 명칭을 바꿔서 특별위원회라는 걸 구성해도 비슷한 현상이 반복될 가능성이 있다

이렇게 말씀을 주신 것으로 이해합니다.

물론 타당한 지적이라고 생각이 됩니다마는 제가 생각하는 특별위원회 방식은 기존의 체계·자구심사권 중에서 체계성 심사에 더 집중하는 모델이라고 생각하고 있습니다. 그래서 지금까지 국회법 통설적으로 그다음에 관행적으로 국회가 수행해 온 체계성 심사 중에서 법률 상호 간에, 최고법으로서의 헌법 안에서 법률의 상호 관계를 정합적으로 체계성으로 맞추는 그런 헌법합치성 심사에 집중하는 모델이라고 생각하고 있습니다.

그래서 종전의 모델과는 다르게 평등하면서도 헌법의 위상과 최고법으로서의 기능을 통해서 기능적인 우위를 확보하는 것이지 상호 간의 평등성을 파괴하는 건 아니라고 생각하고 있습니다.

○신정훈 위원 마치겠습니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

다음 존경하는 장동혁 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○장동혁 위원 충남 보령·서천의 장동혁입니다.

임지봉 교수님께 질문을 드리겠습니다.

14페이지에 보면 법안에 대한 위헌심사는 체계심사로 할 수 없고 명확한 헌법적·법적 근거 규정이 있어야 된다고 하셨는데 다른 설명하신분의 발제문 36페이지를 보면 체계·자구 심사의 범위 내에 모든 법률은 국가 전체의 법률체계에 통일·조화되어야 하고 전법과 후법의 관계, 일반법과 특별법의 관계, 이렇게 법률체계에 통일·조화가 있어야 된다고 하는 건데 이 법체계의 통일과 조화 속에는 헌법도 들어가는 것 아니겠습니까?

그리고 어떤 법률이 명백하게 헌법의 기본질서나 헌법의 내용과 다르다면 그 부분에 대해서 국회에서 걸러 내야지, 그러면 그것이 위헌성이 있음에도 불구하고 국회에서 거르지 못하고 법이 만들어졌을 때의 그것은 생각하지 않으십니까?

○진술인 임지봉 방금 위원님께서 말씀하신 36페이지의 관련 법률과의 저촉 여부, 여기서의 법률에는 헌법은 포함되지 않습니다. 법률 간의 체계의 정합성의 원리라고 하기 때문에……

○장동혁 위원 그러면 헌법에 위헌적 요소가 거의 명백하거나 아니면 위헌의 소지가 많음에도 불구하고 그것에 대해서는 법사위에서는 판단하면 안 된다는 말씀이신가요?

○진술인 임지봉 상임위원회에서 철저한 축조심

사를 통해서 해야지 그걸 법사위에서……

○장동혁 위원 상임위원회에서 걸러지지 못한 부분도 있을 것이고요. 그래서 법사위에서 그 부분에 대해서 따로 심사해서……

상임위에서 걸러지지 못하고 위헌성 있는 부분이 있는데 여기의 법체계에는 헌법이 포함되지 않는다고 하는 건 동의하기 어렵습니다.

알겠습니다.

정철 교수님께 여쭙겠습니다.

제3의 특별위원회를 통한 체계·자구심사권 행사 방안의 문제를 말씀하셨는데 아까 다른 위원님도 말씀하셨지만 저는 그러면 법사위가 상원 역할을 한다, 법안이 지연된다고 하는 그 문제는 똑같이 발생할 거라고 생각하는데요. 법 체계·자구심사에 한정하는 그런 특별위원회를 말씀하신다고 하는데 법사위도 원래 그런 취지에서 그렇게 체계·자구심사권을 둔 것입니다. 저는 그것으로 해결된다고 생각하지는 않습니다.

○진술인 정철 답변드리겠습니다.

처음에 법제사법위원회는, 저희가 본격적으로 법률안에 대해서 위헌심사가 이루어진 것이 1987년 현행 헌법 때 88년에 헌재가 만들어지고 나서……

○장동혁 위원 제가 질의시간이 있어서요. 답변을 듣고자 하는 것은 아니고 저는 그런 문제 제기를 하는 것입니다.

그다음에 최창호 변호사님께 여쭙겠습니다.

41페이지 관련된 건데, 저는 체계·자구심사는 누군가는 반드시 해야 된다고 생각을 합니다. 누가 맡을 것이냐의 문제인데, 체계·자구심사가 체계·자구 심사에만 한정되지 않는다 이렇게 말씀을 하셨는데 저는 체계·자구 심사라고 하지만 그것을 넘어서서 다른 기능들을 하고 있는 이 법사위의 기능이 국회에서는 나름대로의 어떤 기능을 하고 있다고 생각을 하거든요.

상임위에서는 통과됐지만 상임위에서 통과된 그 이해관계가 국가 전체적인 다른 집단이나 다른 분야의 이해관계와 반드시 저는 일치하지 않는다고 생각합니다. 그 부분에 대한 조화와 통일도 필요하고요. 어떤 때는 상임위에서는 국가 전체적인 예산을 고려하지 않고 법안이 올라오는 경우들도 있습니다. 저는 그것에 대한 견제와 조정도 필요하다고 생각을 합니다. 그걸 상임위에서 다 했는데 왜 법사위에서 문제 삼냐고 할 수도 있겠지만 저는 그 부분에 대해서는 다시 한번 검

토는 필요하다고 생각을 하고요.

저는 체계·자구 심사권이 아까 체계·자구 심사권의 확보의 문제가 핵심이라고 하는 것에 전적으로 동의합니다. 여지껏 체계·자구심사권을 문제 삼았던 것들은 법사위 위원장을 갖지 못한 정당에서 그 문제 제기를 하는 경우들이 많았거든요.

저는 이 체계·자구 심사권의 문제는 법사위 전체에 대한 비판이고요. 핵심은 법사위가 협치를 상실했기 때문에 이 문제들이 계속해서 제기되는 것이라고 생각을 합니다. 엄격한 체계·자구 심사 외의 다른 기능들을 하면서 법사위가 제대로 협치를 이루어낼 수만 있다면 이것이 문제되지 않을 것이거든요. 그리고 국회의장과 법사위 위원장을 다른 정당들이 나누어 배분하면서 견제와 균형의 역할도 하고 있고 국회 내에서 입법 독주를 막는 역할도 하고 있는 부분들도 있습니다. 그런 부분들에 대해서 어떻게 생각하시는지 궁금하고요.

법안 심사가 지연되고 법안 통과가 지연된다고 하는데 법은 그것이 한 번 만들어지면 추상적·일반적 성격을 가지고 모든 사항을 규율해야 되기 때문에 저는 심사숙고해서 만들어져야 된다고 생각합니다. 급한 입법은 그것을 빨리 처리할 수 있는 다른 절차들도 마련되어 있습니다. 이에 대한 의견은 어떠신지 제가 여쭙습니다.

○진술인 최창호 한번 제도가 만들어지면 고치기가 어려운 것과 마찬가지로 법안이 한번 만들어지면 그것을 새로 고치거나 하는 것이 상당히 어렵습니다. 체계·자구 심사의 기능에 대해서 제가 모두에 말씀드린 바와 같이 체계, 그러니까 시스템 게레흐티호카이트(System Gerechtigkeit)라고 하는 독일 이론에서 나온 것인데 이것은 체계라는, 자구라는 단순히 그 의미가 아니라 지금 축소해서 해석하시는 교수님들도 계신데 저는 이것이 의미 변천을 통해서 헌법상의 체계 정당성, 적합성을 심사하고 자구에 관해서 명확성이라는 의미를 뒤서 법률의 위헌성을 해소하고 이해단체간의 이해를 조절하고 그다음에 타 상임위와 전체를 보는 시야에서 이해관계가 다를 수가 있기 때문에 한 번 더 걸러 주는 법사위의 이런 기능은 유지되어야 된다는 그런 입장을 가지고 있습니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 심상정 위원님 질의해 주시기

바랍니다.

○심상정 위원 정철 교수님께서, 아까 많은 분들이 이야기를 하셨는데 법률안의 헌법 합치성 심사를 위해서 헌법위원회를 두자고 대안을 제시를 해 주셨어요. 그런데 저는 법사위를 둘러싼 국회의 오래된 갈등이 체계·자구 심사의 실효성을 제고하는 방안과 무관하다고 보거든요. 그게 아니고 국회를 지배하고 있는 양당 과두체제에 이게 옵션으로 작동하고 있기 때문에 문제가 되는 겁니다. 그렇다고 제가 이 법률안이 헌법에 저촉되는지 또 다른 법률과 충돌되는지, 조항 간에 문제가 없는지 이런 것을 소홀히 하자는 건 아니에요. 그런데 지금 대한민국 국회가 상임위 차원에서 전문위원 시스템을 갖추고 있고 또 유능한 국회의원들이 있는데 이걸 못 하기 때문에 그러면…… 이게 체계·자구심사가 필요하다고 하면 국회의원들이 스스로 무능함을 입증하는 것이기 때문에 그만둬야 됩니다, 제가 볼 때.

70년이 지났잖아요, 이 제도가 도입된 이후에. 지금 죄송한 표현이지만 국회의원 중에도 법조인들이 지나칠 정도로 많아요. 법사위에만 있는 게 아닙니다, 각 상임위에 다 있습니다. 그리고 법사위도 결국은 전문위원들의 의견에 따라서 법사위원들이 이야기하는 거거든요. 그렇기 때문에 지금 현재 각 상임위에 있는 국회의 전문인력들이 그 보좌를 해야 되고 또 국회 체제로 있는 법제실의 기능을 좀 강화하면 되는 문제다 이렇게 생각합니다.

진짜 중요한 것은 양당이 체계·자구 심사라는 시대착오적인 잉여 권한을 가지고 정략적으로 이용할 기득권을 내려 놓을 결심이 필요한 것입니다. 그래서 오늘도 사실은 우리 전문가들을 이렇게 모셔서 토론하는 것 자체가 저는 사실 좀 부끄러운 생각이 많이 들거든요. 그런 측면에서 아까 정철 선생님께서 제시하신 헌법위원회는 이게 법사위가 상원 노릇하는 것을 넘어서서 국회의 입법권 자체를 침해할 수 있지 않나 이런 걱정이 됩니다. 어떻게 생각하십니까?

○진술인 정철 말씀드리겠습니다.

일단 국회의 입법 절차를 이렇게 이원화해서 단계별로 게이트 키퍼를 둬으로써 입법권 행사를 좀 지연한다는 것이 결국은 상임위의 어떤 국회의원의 자질을 의심하는 게 아니라 제가 말씀드린 것은 국회 내부의 입법 절차의 시스템을 이렇게 단계적으로 두는 것이 무리한 입법 추진을 막을 수

있다는 생각이 듭니다.

아무리 전문성이 있다 하더라도 상임위원회는 상임위원회 소관 업무를 중심으로 해서 국가를 조망할 수밖에 없기 때문에 외부의 전체적인 국가 예산과 다른 소관위원회를 함께 볼 수 있는 외부의 어떤 기관에서 전문적으로 헌법적 관점에서 국가 예산과 사회과제 입법에 필요한 재정적 수요를 같이 심사하는 것이 타당한 헌법 합치적인 법률이 나올 수 있는 국회 내부의 시스템이 아니고 그것을 갖춰야만이 입법권의 정당한 행사가, 헌법에 합치된 행사가 비로소 가능할 수 있고 입법권이 헌법 합치적으로 행사될 수 있는 국회 내부의 시스템이 마련될 수 있다고 생각합니다.

○심상정 위원 그런데 지금 말씀하시는 취지를 들어 보면 그건 자구심사 체계의 정도를 넘어서는 말씀을 하시는 거고요. 헌법에 합치한 법률, 당연히 법률이 헌법에 합치해야 되겠지만 우리가 만드는 법률은 헌법에 부합 이전에 대한민국 시민들의 이해와 요구를 조정하고 또 그 시대에 필요한 것을 하고 그걸 판단할 권한을 국민들이 부여한 게 바로 국회의원이고 입법권이거든요.

그러니까 지금 현재 국회의원들이 수준이 낮아서 종합적인 조망할 역량이 안 되고 해서 그런 기구가 또다시 필요하다 이런 말씀으로 들리는데 그거는 국회의 기능 또 국회의원들의 헌법적 역할에 대해서 경우에 따라서는 존중하지 않는 그런 발언으로 들립니다.

○진술인 정철 그렇게 해석될 소지가 있었다면 사과드리겠습니다.

제가 말씀드린 것은 개개의 역량은 다 탁월하신데 관점이 한정될 수밖에 없는 전문화된 위원회에서 활동하시기 때문에 발생하는 문제라는 말씀이었습니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 정희용 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○정희용 위원 경북 고령·성주·칠곡 출신 정희용 위원입니다.

네 분 말씀 잘 들었습니다. 바쁘신 시간 내서 뜻깊은 진술해 주셔서 감사의 인사를 드리겠습니다.

네 분 다 여쭙보고 싶지만 시간 한계가 있으니까 제가 우리 임지봉 교수님께 질문드리고 답변 듣고 하겠습니다.

저는 이렇게 생각합니다. 정개특위에서 우리 법사위 체계·자구 심사와 관련해서 이 논의가 이루어지는 배경이 무엇인가. 앞서 우리 존경하는 심상정 위원님도 말씀하셨습니다마는 이게 오랜 체계·자구에 대한 문제, 법사위에 대해 비판적 관점들이 있지 않습니까. 말씀하신 것처럼 상임위에서 올라온 내용을 가지고 월권행위를 한다. 또 하나는 의도적으로 지연을 시켜서 그런 지연에 대한 비판 이런 것 때문에 오래된 고민이 있어서 지금 우리가 정개특위에서 논의를 한다면 의견도 있을 수 있지만 아까 발제문에서 말씀하신 것처럼 2004년 17대 국회 이후로 야당이 법사위원장을 맡는 관행이 있었습니다. 예결위는 지금까지 야당 위원장이 지켜지고 있는 겁니다.

그래서 우리 교수님께서 생각하실 때 그러면 왜 법사위원장과 예결위원장을 야당에서 맡았는가, 교수님은 어떻게 생각하시는지 간단하게 답변을 들을 수 있겠습니까?

○진술인 임지봉 그게 제가 알기로는 아마 국회의장이 바뀌면서, 2년 만에 바뀌지 않습니다. 후반기 국회의장 바뀌고 그럴 때 국회의장과 법사위원장, 법사위원장은 법사위원회가 체계·자구 심사권이라는 강력한 권한을 갖고 있으니까 국회의장과 법사위원장을 같은 당에 몰아주는 것은……

○정희용 위원 그러니까요. 같은 당에 몰아주면 안 되기 때문에. 그런데 국회의장이라기보다는 정부와 정부의 어떤 입법권을 마지막 게이트키퍼를 하는 법사위의 수장 법사위원장과 정부의 예산을 마지막으로 다루는 예결위원장이 같은 성향인 정부와 여당일 경우에 국민들 또는 야당의 목소리가 반영이 안 될 수 있기 때문에 야당에서 하는 것이 국회 운영의 원칙, 대화와 타협, 견제와 균형, 이게 국민들이 보시기에는 더 안정감을 높인다 이렇게 생각했기 때문에 아마 그 앞에 국회의원들께서 그런 관행을 자리잡았던 것으로 생각이 됩니다. 교수님께서 그것 동의하십니까? 그래서 견제와 균형을 만들려고 했겠지요.

○진술인 임지봉 그게 처음에 16대 국회부터……

○정희용 위원 죄송합니다. 제가 마저 말씀을……

○진술인 임지봉 그렇게 법사위원장은 야당이 맡는 게 관행이 된, 출발은 그렇다고 생각을 해요.

○정희용 위원 제가 마저 말씀을 좀 드리겠습니다. 답변 중에 죄송한데요.

그러니까 민주당에서, 당명을 해서 죄송합니다

마는 민주당에서 문재인 정부 정권을 잡고 또 지난 2020년 국회의원선거 총선에서 압도적인 다수당을 잡으면서 사실은 야당에 양보하거나 야당의 목소리를 들어야 될, 국민의 목소리를 반영해야 될 법사위원장 공간을 가져가 버린 겁니다. 그래서 가져갔는데 그게 내재적 반성일 수도 있고 오래된 고민일 수도 있고 향후에 정권을 잃었을 때 이게 야당 몫인데 여당으로 가져왔기 때문에 여당으로 정권이 넘어, 반대로 그 당시 저희가 야당이었으니까 저희 쪽으로 정권이 넘어오면 법사위원장 자리를 내줘야 되는데…… 이런 고민에서 출발했을 가능성이 있거든요. 제가 단정 짓는 건 아닙니다. 여러 가지 가능성 중의 하나를 지금 이야기하는 거니까요.

그래서 제가 이야기하는 거는 그냥 제자리에 갖다 놓으면 된다. 그리고 운용의 묘를 살리면 되는 것이지 이거를 체계·자구 심사의 근원적인 문제점 찾아가서 월권, 어떤 지연술에 대한 비판, 이 문제를 너무 부각시켜서 할 필요가 없는 것이다. 과거에도 이것 잘 해 왔었는데.

그러면 이렇게 다수당에서 법사위를 운영하면서 잘 됐느냐, 우리가 다 보셨지 않습니까. 부동산 3법 통과시킬 때 국토위에서 안건조정위 넘어와서 법사위에서 어떻게 통과시켰는지 그리고 언론중재법 법사위에서 어떻게 통과시켰는지, 공수처법 개정해서 하면서 어떻게 법사위를 통과시키고 이번 최근에 검수완박법 통과시켰는데 법사위에서 어떻게 했는지, 이게 대화와 타협이 없는 겁니다. 그냥 수의 힘으로 일방적으로 밀어붙여서 법사위가 사실 무력화된 거지요. 이런 거에 대해서 비판의 지점이 있다.

저는 그렇게 생각을 하고 단원제 국회이기 때문에 법사위가 너무 힘이 커지는 것도 문제지만 단원제 국회이기 때문에 법사위가 제대로 운영이 되어야 된다는 생각도 저는 동시에 하고 있거든요. 저는 개인적으로 법사위의 운영이 좀 이렇게 심사내용과 심사기준이 좀 더 명백해지면서 지금 현재에서 보강해지는 형태로 가야 된다는 생각이거든요. 그래서 제 이런 입장에 우리 교수님 주실 말씀 있으시면 간단하게 말씀 주시는 것으로 마치겠습니다.

○진술인 임지봉 위원님 말씀에 저도 전적으로 반대하는 건 아니고요. 그런데 한말씀만 드리면 방금 말씀하신 대로 이제 법사위원장을 야당 의원이 맡는 게 관행화되면서 여당의 입법 독주를

법사위의 체계·자구 심사권을 통해서 견제를 하는 역할을 한 게 아니냐 그런 말씀을 하셨는데 제가 기본적으로 문제의식을 품는 거는 왜 그게 법사위여야 하느냐는 거예요. 법사위에 오기 전에 상임위원회에서는 야당이, 도저히 찬성할 수 없는 쟁점 법안에 대해서는 상임위원회에서 투쟁을 해야지요. 왜 같은 상임위원회인데 법사위한테 체계·자구 심사권 있다고 해서 또 다른 법사위원회라는 상임위원회에 가서 야당이 또 비토권을 행사할 생각을 합니까. 그렇게 되니까 어떤 일이 벌어졌느냐 하면 상임위원회에서 쟁점이 되는 사안에 대해서 상임위원회에서 ‘법사위가 있으니까’ 그러면서 법사위로 미루어 버리는 그런 일까지 벌어지는 거지요.

그렇기 때문에 법사위의 체계·자구 심사권을 없애는 것은 실질적으로 어떤 면에서는 상임위원회의 어떤 원활한 그리고 집중적인 어떤 법안 심의를 위해서도 저는 간접적으로 긍정적인 역할을 한다고 생각합니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

지금 허영 위원님 혹시 의사진행발언하시려고 하는 건가요? 왜냐하면 다음 질의시거든요.

○허영 위원 다음 질의인가요?

○위원장 남인순 예.

그러면 다음 존경하는 조해진 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○조해진 위원 저는 기본적으로 이 이슈가 우리 정치권, 우리 국회의 부끄러운 모습의 한 표본이라고 생각이 듭니다. 지금도 제도적으로는 분명히 법사위가 체계·자구 심사만 하도록 돼 있는데 그걸 우리 스스로가 어기고 있기 때문이거든요. 그것도 여야가 번갈아 가면서 거의 예외 없이 어기고 있고. 또 같은 당 안에서도 특정 안건에 대해서 반대하는 의원들은 월권을 하고 있고, 그러니까 국회가 입법권자로서 스스로 입법한 것을 스스로 지키지 않는 굉장히 모순되고 부끄러운 대표적인 케이스가 이 케이스라서 결국 이거는 우리가 입법했으면 입법자로서 스스로 지켜야 된다는 그런 정치적 합의 또 상호 간의 신뢰 또는 금도를 지키는 것, 이것이 핵심인데 우리가 그걸 못 하고 있다.

그걸 제도를 좀 더 정밀하게 만들어서 구현하고자 하는 건데 얼마나 정밀하게 정치하게 만들어야 이 정치적 가치를 뛰어넘어서 그걸 구현해낼 수 있을 것인가, 그리고 그게 바람직한 것인가,

정치적인 기본을 우리 스스로 못 하는 걸 우리가 법으로 만들어서 우리 발목을 우리가 죄어 가지고 구현하는 것이 바람직한 접근 방법인가에 대해서 굉장히 저는 회의적입니다. 그런 측면이 하나 있고.

그다음에는 지금 법사위의 체계·자구 심사 월권 때문에 법안 처리가 지연된다고 지적이 많이 있었는데 저는 지연의 문제도 있지만 우리 국회의 더 큰 고민의 대상은 존경하는 심상정 위원님 잠깐 언급하셨지만 법안 과잉, 과잉 입법 그리고 졸속 입법, 마구잡이로 막 그냥 자판기 찍어 내듯이 만들어 내는 것, 그것이 더 큰 문제라고 생각이 들고.

그런 측면에서는 법사위든 어느 상원이든 간에 체계·자구뿐만 아니라 내용의 적합성, 내용의 정확성·합목적성 그런 것까지도 검토하는 단계가 있지 않으면 이거는 과잉 입법 때문에 나라가 진짜 큰일 날 상황이다라고 생각을 해서, 저는 그래서 그 기능을 할 다른 대안이 없다면 상원도 만들어야 되는 것 아닌가 하는 생각을 하고 있습니다.

임지봉 교수님께 여쭙보고 싶은데 결국 체계·자구 심사 권한은, 기능은 필요한데 이거를 대안으로 해서 예를 들면 전원위원회 같은 데다가 맡긴다는 것도 대안에 아까 들어 있었던 것 같은데……

○진술인 임지봉 그러니까 상임위원회 간에 이해관계가 충돌하는 그러한 법안이라든지……

○조해진 위원 그런데 전원위원회가 사실은 본회의거든요. 그런데 본회의가 원래는 토론장이어야 되는데 지금은 연설장이거든요. 그리고 이 체계·자구에 대한 꼼꼼한 심사는 사실은 연설도 아니고 토론도 아니고 심사장이어야 되는데 몇몇 제한된 숫자가 머리 맞대고 해도 답이 잘 안 나오는 건데 많은 전체 의원이 모여 가지고 이걸 토론 내지 연설을 통해서 결론을 도출할 수 있을 것인가 하는 그런 의문이 하나 있고.

그다음에 사무처에다가 이관하는 문제는 그쪽으로 이관해도 그거는, 우리가 권한 이관으로 문제를 풀려는 접근 방식의 전제가 현재 권한을 갖고 있는 사람들은 선량하지 못한 관리자들이고 넘겨받는 쪽은 선량한 관리자들이라는 걸 늘 전제로 하는데 사무처의 실무 기구는 선량한 관리자라고 말할 수 있을 것인가, 그쪽에 넘겨주면 의원들이 상임위에서 하는 그 폐해를 반복하

지 않을 것인가, 담보할 수 있는 것인가 그런 의문이 좀 있습니다.

거기에 대해서 고견을 좀 부탁드립니다.

○진술인 임지봉 위원님 감사합니다.

전원위원회 제도와 상임위원회 간의 연석회의 제도를 활성화해서, 상임위원회 간 혹은 정부 부처 간에 이견 조정이 필요한 법안에 대해서는 법사위의 체계·자구 심사제를 폐지하는 대신에 연석회의 제도와 전원위원회 제도를 활성화하는 게 좋겠다고 제가 말씀을 드린 거고.

그런데 전원위원회 제도가 본회의처럼 어떤 차분한 심사, 심의를 하는 게 아니고 현실적으로는 연설장이다라고 말씀하셨는데 그건 위원님의 지적이 더 정확하시겠지요. 그런데 그거는 위원회 제도를 제대로 운영하기 위한 다른 방법에서 개선 방안을 찾으려면 되는 거지 그렇기 때문에 전원위원회 제도는 그런 역할을 못 할 거라고 미리 예단하기는 좀 힘든 면이 있지 않나 싶고요.

그러면 상임위원회 간의 연석회의 제도는 어떻습니까? 연석회의 제도를 많이 활성화해 가지고, 여러 상임위원회에 그 법안의 내용이 다 걸치는 거면 연석회의 제도를 통해서 상임위원회 간의 이견을 조정하고 이러면 굳이 법사위의 체계·자구 심사제가 없어도 되지 않을까 생각합니다.

그리고 제가 체계·자구 심사는 국회사무처 내에 전문기구를 두는 것이 좋겠다고 말씀드린 것은 미국도 그렇고 일본도 그렇고 지금 그렇게 하고 있습니다. 미국도 의회의 법제실에서 의원이나 상임위원회의 요청이 있을 때는 일종의 우리가 하는 체계·자구 심사를 해서 보고서를 제출하도록 돼 있습니다. 일본도 그렇고요.

그런데 그 나라들에서는 어떻게 하느냐? 그 법제실에서 한 내용대로 하면 이거는 상임위원회 위원인 국회의원의 입법권을 침해하는 게 되겠지요. 그러니까 법제실의 보고서를 기반으로 해서 다시 의원님들이 심사를 한다는 거지요. 심사를 해서 이걸 받아들이면 받아들여서 법안을 그렇게 고치면 되는 거고 받아들이지 않을 때는 받아들이지 않는 미반영의 사유, 이유를 적어서 본회의에 보고서 형태로 올리게 되는 거지요. 그렇게 되면 이제……

저는 그렇게 생각해요. 뭐냐 하면 다른 어떤 상임위원회나 특별위원회에서 체계·자구 심사를 하게 되는 것은 또 다른 문제의 반복이라고 생각합니다. 왜냐하면 그 위원회가 사실상 상원의 기

능을 하게 되겠지요. 또 그것은 상임위원회 소관 주의에도 반합니다.

상임위원회 소관주의라는 것은 상임위원회별로 소관 업무와 소관 기관이 있다는 거지요. 그리고 그 소관 사항에 대해서 어떤 상임위원회가 결정을 내리면 타 상임위원회는 그걸 존중해야 된다는 원칙이거든요. 그런 면에서 봤을 때 상임위원회가 다른 상임위원회의 결정을 뒤집는, 체계·자구 심사를 통해서 뒤집는 것은 상임위원회 소관주의에 맞지 않다고 생각하고 그러니까 상임위원회가 아닌……

○위원장 남인순 정리를 좀 해 주시기 바랍니다.

○진술인 임지봉 예.

법제실 내에 전문기구를 두는 것이 좋고 전문기구의 보고서도 의원들의 축조심사라는 법안심사에 참고용으로 제출되는 것이지 의원을 기속하는 힘은 없게 하는 것이 좋겠다. 그래야 의원의 입법권이 침해되지 않는다는 것이 제 생각입니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

저희가 답변 포함해서 5분 내로 하도록 돼 있기 때문에요, 그걸 참고해 주시기 바랍니다.

다음은 존경하는 허영 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○허영 위원 우선 본 위원의 생각을 좀 말씀드리면, 이 문제가 법사위의 체계·자구 심사권에 대한 공청회입니다. 그런데 국회 운영상에 있어서 법사위원장을 누가 맡았기 때문에 이런 문제가 발생하고 또 법사위원을 여야가 어떻게 맡고 해 가지고 발생하는 문제처럼, 국회 운영상의 문제처럼 오늘의 공청회가 이루어지고 거기에 대한 문제 진단들을 하는 것은 맞지 않다고 보고요.

법사위원회 체계·자구 심사권이 전체적인 국회의 입법권과 또 대통령이 거부권을 가지고 있고 유일하게 위헌심판을 할 수 있는 기능을 가지고 있는 헌법상 기구는 헌법재판소인데 이런 어떤 권한 분립 차원에 있어서의 헌법 정신이, 과연 법사위의 체계·자구 심사권이 그러한 헌법 정신에 부합하는가? 부합하지 않으면 이것을 바로잡기 위한 방법이 무엇인가 그 대안을 찾기 위해서 오늘 이 자리가 있다고 생각을 하고 있고요.

본 위원은 예전에 법조인이 한두 명 있을 때 필요성에 의해서 체계·자구 심사권이 생겼는데

이제는 국회의원들이 전문성도 충분히 가지고 있고 300명 국회의원들에게 입법을 할 때 체계·자구 심사가 필요 없을 정도의 전문성 교육을 국회 사무처가 해야 되고 또 지금 위원회에 법안이 상정되고 제안자의 취지 설명이 있고 전문위원의 검토보고가 있고 대체토론이 있고 축조심사가 있고 소위원회의 심사가 있고 찬반 토론이 있고 표결까지 가는 이 절차적 단계 단계마다 체계·자구가 위헌성 시비가 없고 또한 법률적 적합성과 통일성과 용어의 문제들을 그 과정 속에서 다 걸러 내는 방법으로 가는 것이 가장 중요한 방법이 아닌가 이런 생각을 해 봅니다.

최창호 변호사님도 그러한 의견을 가지고 계신 걸로 알고 있는데, 최창호 변호사님 생각은 어떻습니까?

○진술인 최창호 위원님 말씀에 상당 부분 동의합니다.

그런데 사실상 17대 이후에 국회의장과 법사위원장이 다른 당으로 배분이 되었기 때문에 이런 문제가 게이트키퍼로서의 역할을 한다, 상원이다, 시간이 지체된다 이런 문제가 있기 때문에, 사실은 법체계상의 문제로만 토론을 해야 되느냐 아니면 운영상의 문제까지 지적돼야 되느냐 이런 문제, 그래서 위원님께서서는 법사위 체계·자구 심사권이 헌법 정신에 부합하느냐 이런 지적을 하셨는데 저는 오히려 아까 말씀드린 바와 같이 체계·자구를 심사한다는 것 자체가 현미경으로 보는 것과 망원경으로 보는 것 이 두 가지 기능을 가지고 있기 때문에 누군가는 이 과정을 해야 되고 또 이해관계가 소관 위원회에서 해결되지 못할 때는 다른 단계를 하나 거치면 좋습니다.

그런데 우리나라는 미국이나 일본처럼 양원제가 아니고 단원제기 때문에, 미국 일본은 어떻게 합니다라고 하지만 상원이 있는 나라라고 우리나라라고는 다릅니다.

그러면 이 역할을 누군가는 해 줘야 되는데 다른 기관을 만든다, 다른 데로 넘긴다? 과연 밑에 만드는 기관의 소속 직원들이 선량한 관리자에 해당할 것이냐에 관한 문제에 이르기까지 다른 기구를 만든다 하더라도 거의 유사한 문제가 또 발생할 수 있다고 생각이 들고 이것은 결국 운영의 문제다, 협치의 문제다.

그리고 정당국가화가 되고 있음으로써 정당 수뇌부가 지시를 하면, 예전에는 헌법책에 통법부라고 해서 아주 헌법기관을 비난하는 이런 여론도

있었는데 헌법기관인 국회의원 스스로가 책임감을 가지고 결의를 하는 그런 운영의 문제로 해석돼야 될 것이 아닌가.

그리고 체계와 자구를 심사한다는 것은 의미 변천으로 해서…… 제가 아까도 말씀드렸지만 헌법 적합성의 원칙, 헌법 체계의 정당성의 원칙을 걸러 주는 아주 소중한 권한을 우리 국가가, 법사위원회가 갖고 있는 것이다. 이것을 운영의 묘를 잘 살려서 슬기롭게 국민의 기본권을 보호하고 헌법적 가치를 지키는 데 이용되어야 된다고 생각합니다.

○허영 위원 그런데 본 위원은 그 운영의 문제가 법사위의 체계·자구 심사권을 폐지함으로 인해서 국회의 협치가 더 잘 이루어진다는 차원에서 지적을 했던 겁니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 김영배 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○김영배 위원 서울 성북갑의 김영배입니다.

우선 제 생각을 조금 말씀을 드려 보겠습니다.

근본적으로 국회에 입법권이 있고 그다음에 정부의 대통령에게는 행정권이 있다, 우리나라 헌법에는 이렇게 되어 있고요.

그런데 미국 대통령제와 우리 대통령제가 다른 가장 큰 사항 중의 하나가 우리는 정부도 입법 발의권을 가지고 있습니다. 그렇다 보니까 이걸 제왕적 대통령제다 이렇게도 부르는데, 실질적으로 그동안 국회의 가장 큰 문제점 중의 하나를 본다면 사실상 통법부 아니냐 이런 비판들을 받았을 때가 많았습니다.

그리고 실제로 예산권도 대부분 정부에 속해 있고 감사권도 정부에 속해 있다 보니까, 정부가 입법 형성 과정에서의 초입과 대부분을 사실상 기획하고 관리하고 주도하는 이런 구조를 가지고 있다 보니까 입법권이 국회에 속한다고 해도……

우리나라 헌법에 보면 제3장이 국회고 제4장이 정부입니다. 국회가 먼저 나옵니다. 그렇기 때문에 미국식 대통령제의 경우에는 입법 발의권이 정부에는 없습니다. 그러다 보니까 사실은 입법권이 오롯이 의회에 있지 아니하다 보니까…… 그리고 입법 주도권이 사실상 행정부에 있는 현재의 구조적인 문제가 제가 볼 때 본질적으로 심각한 고민거리가 돼야 된다, 그래서 개헌의 필요성도 있고 개헌뿐만 아니라 입법권을 대폭 강화할 수 있는 각종 입법부의 여러 가지 행정적이고

조직적인 뒷받침이 돼야 된다 이렇게 저는 보고 있거든요. 그래서 그게 하나의 문제고.

두 번째는 지금 문제의 본질은 법사위도 그렇지만 교섭단체대표 중심으로 운영되는 현재의 우리 국회 운영 구조가 정쟁의 도구로 전락했다라고 하는 비판을 면할 수 없다고 저는 생각합니다.

그러다 보니까 법사위뿐만 아니고 사실은 보편 상임위에서도 단독 처리를 하거나 몸으로 막아서거나 하는 경우에 그 상임위의 합리적인 의사결정 과정을 거치는 것이 아니고 사실상 당의 의총이 됐든 뭐가 됐든 정당 지도부 주도로 정쟁의 도구로 사실상 국회가 전락했다 이런 한심한 비판을 스스로 할 수밖에 없는 상황 아니냐, 그게 저는 사실이라고 생각합니다. 지금 논의의 본질은 그거라고 생각해요.

그렇기 때문에 크게 보면 오히려 우리가 사실 정개특위에서 논의해야 될 지점 중의 하나가 그걸 어떻게 정쟁의 도구가 아니고 최대한 어쨌든 이 법사위에 있는 체계·자구 심사권이든 체계·자구를 심사해야 되는 기능을 강화하기 위한 실질적인 방안이 뭐냐 이런 것을 논의를 하면서도 그 전제가 돼야 될 정쟁의 도구로 전락한 이 문제를 어떻게 해결할 건지에 대해서 솔직하게 이야기하고 국민들과 공감도 이루고 우리가 실천도 해야 된다, 그래서 바꿀 건 바꾸고 그게 전제가 돼야 된다 이 말씀을 드리고 싶고요.

마지막으로 기능적으로 보자면 저는 체계·자구 심사가 이루어져야 된다고 생각해요. 그런데 그렇게 하려면, 지금 행정부 주도로 대부분의 법안들이 준비되고 발의가 되는데—중요한 정책들은 특히나 그렇고요—이것에 대당하는 국회의 심사 기능을 조직적으로 담보할 수 있는 기능 중에 정당 소속의 정책전문위원들이 각 상임위에 최소…… 미국식으로 따지면 미국은 한 상임위당 보통 적으면 100명, 많으면 300명까지 있다고 알고 있습니다. 그래서 3분의 2는 다수당, 3분의 1은 소수당이 자기 정당 소속으로 항상 거기에 정책전문위원들을 두고 있기 때문에, 행정부가 생각하는 안과 대당할 정도의 상당히 축적된 전문성을 이미 그 조직 자체가 보유하고 있기 때문에 그런데 우리는 아시다시피 정당 소속 정책전문위원이 한 명 달랑 있을까 말까 하고, 그것도 정부에서 파견되는 경우도 많고.

그다음에 나머지 입법처나 이런 데는 보면 대부분 정치적 중립을 기계적으로 이해하기 때문

에, 예를 들면 국가 재정의 역할이 더 필요하기 때문에 확대 재정을 해야 되느냐라는 논쟁을 놓고 볼 때 전혀 하나 마나 한 이야기만 반복하는 이런 보고서도 상당히 많은 게 현실입니다.

그래서 제가 임지봉 교수님께 여쭙보고 싶은 것은, 아까 제가 개헌 사항은 좀 말씀을 드렸고요. 실제로 아까 얘기했던 정책전문위원을 비롯한 기능 강화를 통해서 각 상임위가 물리적으로 제대로 심사할 수 있는 기능을 갖추지 못한 상태에서 체계·자구 심사권을 그냥 법사위에 두지 말고 상임위로 넘기자고 했을 때도 가능하다고 보시는지 그런 문제에 대해서 한번 의견을 여쭙고 싶습니다.

○진술인 임지봉 발표 시에도 말씀드렸습니다만 제가 생각하는 체계·자구 심사라는 것은 정책적 타당성에 관한 내용 심사가 아니고, 법령 간의 용어의 통일성이 있어야 되지 않겠습니까. 그런 용어의 통일성이라든지 혹은 내용에 있어서는 법령 간의 충돌이 없도록 체계 정당성을 살리는 그러한 심사에 국한해서 보기 때문에 그러한 정도의 체계 심사라는 것은 지금 상임위원회에서도 얼마든지 축조 심사 과정 등을 통해서 할 수 있다고 생각하고.

체계·자구 심사 말고 어떤 정책적 타당성에 대한 많은 지원을 위해서는 방금 위원님께서 말씀하신 대로 우리도 미국처럼 정책전문위원들을 상임위원회에 좀—제대로 된 정책전문위원들 말이지요, 어디서 파견 받지 말고—많이 배치해서 법안을 만들고 심사하는 방향으로 나아가는 것이 좋겠다고 생각합니다.

그리고 제가 2009년부터 국회입법지원 위원인 데요. 상임위원회에서 어떤 법안에 대해서 위헌인가 합헌인가에 대해서 자문의견서를 써 달라는 요청을 많이 받았습니다.

그렇기 때문에 제가 알기로는 지금 현재도 법사위에서 하고 있는 체계 심사에서의 위헌 심사를 상임위원회에서 하고 있거든요. 하고 있는데 법사위에서 다시 체계 심사라는 것을 이유로 위헌 심사를 또 한다는 것은 중복의 면도 있고 법안을 지연시키는 부정적인 결과로까지 이어질 수 있기 때문에 그 폐지와 보완에 대해서 말씀을 드린 것이었습니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 김상훈 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○김상훈 위원 감사합니다.

법사위의 체계·자구 심사권에 대해서는 여러 위원님들이 활동하고 계시는 각 상임위에서 심사를 마치고 의결한 내용에 대한 법사위의 체계·자구 심사권을 어떻게 할 것인가의 문제인데 지금 여러 민주당 소속 국회의원들께서 별도의 기구, 예를 들면 국회 법제지원처 또는 국회 법제처 또는 기존의 국회사무처나 국회 법제실에 이 법사위의 체계·자구 심사권을 넘겨서 검토하도록 하는 게 어떠냐 하는 그런 개정안을 많이 내셨어요.

결과적으로 이런 검토기구의 장은 국회의장이 임명하도록 되어 있는 겁니다. 의원 한 사람, 한 사람이 헌법기관인데 이런 경우에는 국회 스스로 헌법이 부여한 권한을 포기하는 게 아닌가 하는 생각이 들 정도로 서로 협의 또는 합의에 이르기 어려운 안들이 많이 발의가 돼 있다 이렇게 판단을 합니다.

정철 교수님께 질문을 드리고 싶습니다.

국회의장이 임명하는 별도의 검토기구에서 체계·자구 심사권을 갖는 게 아니고 제3의 상설특위에서, 우리 국회의원들로 구성된 특위에서 전문적으로 체계·자구 심사를 하는 것은 어떠냐 하는 대안이 오늘 발표 내용에 보니까 있어요. 이런 대안을 제시하시게 된 특별한 이유가 있으신가요?

○진술인 정철 저도 두 번째 안은 기존의 법사위의 기능 강화를 추진하는 방향으로 문제를 풀어 가는 것도 방법이라고 생각을 했는데 그런데 자꾸 법사위를 다른 상임위와의 관계에 있어서 평등하지 않은 상원으로 인식하는, 그러면서 법률안 입법 과정에 있어서 문지기 역할을 하면서 입법 절차를 원활하게 하는 것을 방해하는 이런 인식이 사라지지 않는 한 기존의 법사위에 대한 비판이 지속될 수 있기 때문에 차제에 똑같이 상임위원회 간에 평등원칙을 지키면서도 이것이 체계성 심사를 통해서 입법권을 헌법 합치적으로 행사하기 위한 것이라는 기능상의 강화를 위원회 명칭을 통해서 좀 더 부각시킴으로써 각 상임위 위원님들의 협조 내지는 이해를 구할 수 있는 방안이 아닐까 하는 그런 생각에서, 명칭은 단순히 그런 차원에서 제기했던 겁니다.

○김상훈 위원 자구·체계 심사권에 대해서 저는 가능하면…… 현재 국회의원들과 상임위원회가 있고 또 체계·자구 심사권과 관련된 개정안

대로라면 국회의원, 상임위원회 위에 체계·자구 심사권을 가진 전문기구가 있고 그 위에 국회의장이 있는 거예요, 이 전문 검토기구의 장에 대한 임명권·지휘 감독권이 국회의장에게 있기 때문에.

그래서 이것은 굉장히 공감대를 형성하기 어려운 안이라고 판단이 되고, 만약에 필요하다면 정철 교수님이 제안하신 국회의원들로 구성된 제3의 특별위원회에서 국회사무처의 도움을 받아서 체계·자구 심사권을 갖고 체계·자구를 심사하는 게 좋겠다 이런 판단을 하고 있습니다.

여야에서 정개특위를 통해서 많은 숙의 과정이 있어야 될 텐데 저는 원만하게 서로 협의해서 지금 상원이라고 표현되고 있는 법사위 위에 국회의장이 존재하는 이런 구도로는 가지 않기를 희망합니다.

이상입니다.

○위원장 남인순 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 이양수 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○이양수 위원 네 분 진술인님들 진술을 잘 들었습니다. 오늘 그동안 궁금했던 것들 그리고 몰랐던 것들도 아주 자세히 설명해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

그런데 국회의원으로 또 정개특위 위원으로서 진술인분들한테 좀 면구스럽고 송구스러운 것도 있는 것 같아요.

지금 법사위의 체계·자구 심사제도에 대해서 개정안을 내신 의원님을 보면 홍익표 의원님, 김승원 의원님 즉 해서 국민의힘 의원은 한 분도 안 계십니다. 그러니까 법사위원장을 가지고 있는 당의 의원은 이 법을 안 내요. 또 이번에 이 체계·자구 심사 법안을 내신 분들도 법사위원장을 당에서 가지고 있을 때는 이 법을 안 냈어요.

마치 우리가 지금 굉장히 정치개혁에 대해서 뭔가 진일보하기 위해서 모인 것 같지만 결국은 이것도 법사위원장을 가졌느냐 못 가졌느냐에 따른 당리당략적 행위 아닌가 싶어서 참 송구스럽고 죄송하고 그렇습니다.

어쨌든 이것이 테이블 위에 올라왔기 때문에 말씀드리면 저는 동전의 양면이라고 생각합니다. 어떤 제도가 현재 있는 데는 필요에 의해서 만들어졌을 것이거든요. 운영을 죽 하다 보니까 해오는 과정에서 필요해서 체계·자구 심사권을 만들었고 그걸 법사위에 뒀습니다. 그런데 있다 보

니까 이게 부작용이 있습니다. 그것을 운영할 때 정치적으로, 정략적으로 활용하는 사람들에 의해서 또 부작용이 생겨요.

사실 저도 이것을 수년 전부터 고민을 했었는데, 이번에 올라온 법안들이 의장님 밑에 어떤 기구를 설치함으로써 거기에다 체계·자구 심사권을 주는 것은 상대 당에서 법사위원장을 하고 있으니 거기서 이것을 뺏아서 우리 당이 가지고 있는 의장 밑으로 넣어야 되겠다 이런 식으로밖에는 안 보이기 때문에 이걸 좀 어렵다고 보고요.

과거에 제가 생각했던 것은, 지금 기획재정위원회가 있고 예결산위원회가 별도로 있습니다. 이런 것처럼 사법위원회를 뒀서 법무부라든지 검찰이라든지 이런 것을 기재위원회에서 기획재정부와 산하기관을 감독하듯이 사법위원회에서 법무부와 산하기관들을 감시·감독·견제를 하도록 하고, 예산 편성과 결산 이런 것들은 특별위원회를 대규모로 뒀서 검토를 하듯이, 법률이 17개 상임위에서 엄청나게 넘어오거든요. 그것을 예결산특별위원회처럼 법률안심사특별위원회 같은 것을 두고 거기에 많은 위원들을 예결위처럼 배정을 해서, 물론 겸임 상임위로 해야 되겠지요. 그러면 법사위가 상원이다 이런 것도 피할 수 있으면서 또 겸임 상임위니까 내가 이 상임위 하다가 그것도 할 수 있고 여러 가지를 좀 피해 나가면서도 할 수 있는 안이 아닐까 이런 생각이 드는데 오늘 교수님들께서 그 안에 대해서는 아직 말씀하신 분이 안 계셔서 혹시나 제가 생각하는 이 안에 대해서는 어떻게 생각하시는지, 다 여쭙보고 싶는데 그럴 수는 없고. 발언을 제일 적게 하신 분이 어느 진술인이신가요? 한 분만 좀……

최 진술인께서 해 주시겠습니까?

○위원장 남인순 황도수……

○이양수 위원 황도수 교수님께서 한번 해 주시겠습니까?

○진술인 황도수 저는 사실은 말씀하신 부분에 동의하는 게 뭐냐 하면 국회의장의 이쪽 행정, 국회사무처 쪽에다가 권한을 주는 것에 대해서는 반대라고 썼습니다.

60페이지를 보게 되면 특히 법률안 체계·자구 심사는 폐지해야 되는데 그걸 위해서 새로운 기구를 신설하자, ‘법사위가 잘못됐으니까 새로운 기구를 신설하자’는 의견에 반대한다고 썼어요. 국민의 세금이 아깝다고 얘기했고요. ‘혹여 그 새

로운 기구가 법률안의 체계·자구 심사의 국회의원 과실에 관해서 국회의원을 면책하기 위한 건 아니냐' 이런 식으로 써 났습니다.

그런 의미에서 볼 때, 제가 볼 때는…… 국회의원들이 입법 전문가 아니에요? 헌법 다 알고 계시고 법률 다 알아야지 국회의원 하는 것 아닌가요? 소관 위원회 위원들은 법체계 모르나요? 저는 그렇게 생각 안 합니다.

○이양수 위원 질문하시는 건 아니지요, 저한테?

○진술인 황도수 예, 아무튼 제가 볼 때……

답변을 그렇게 하겠습니다. 저희 국민의 입장에서, 저는 그런 입장에서 보는 게 그런 의미에서 굳이 한다면, 아까 말씀드렸듯이 굳이 그게 필요하다면 '법사위에다가 소관 위원회에서 의뢰할 수 있도록 한다' 하면 제가 볼 때 아무 문제 없는 것 아니냐. 그건 국회의원들이 스스로 결정하는 거고, 법사위가 그렇게 전문가라니까 법사위에서 해결해 줄 수 있는 것 아닌가 이렇게 생각합니다.

이상입니다.

감사합니다.

○진술인 임지봉 저도 한 말씀만 드려도 되겠습니까?

방금 위원님 말씀대로 실제로 '법제사법위원회를 분리해 가지고 사법위원회와 법제위원회로 따로 두자' 이런 주장을 하는 연구자들도 있습니다.

그런데 여기서 전제가 돼야 할 것은 그러면 법제위원회를 뒀을 때 거기서 하는 체계·자구 심사에서는 내용에 대한 심사를 안 해야 됩니다. 지금 법사위의 체계·자구 심사권이 문제되는 것은 말은 체계·자구 심사를 한다고 그래 놓고 사실은 내용을 건드리는 거거든요. 그렇기 때문에 저는 분리에도 찬성을 합니다. 그런데 그 대신 법제위원회에서 체계·자구 심사를 할 때 상임위원회를 통과한 법안의 내용을 건드리는 것은 저는 문제가 있다고 생각을 합니다.

○위원장 남인순 알겠습니다.

수고하셨습니다.

1차 질의가 끝났습니다.

혹시 보충질의하실 위원님 계십니까?

더 이상 질의하실 위원님이 안 계시면 질의를 종결하도록 하겠습니다.

바쁘신 와중에 오늘 공청회에 참석해 주셔서 훌륭한 의견을 주신 진술인들께 다시 한번 감사의 말씀을 드리면서 오늘 공청회에서 논의된 내

용은 우리 위원회의 법안 심사에 적극 활용하도록 하겠습니다.

위원님 여러분과 진술인 및 위원회 공무원 여러분 모두 수고하셨습니다.

회의를 마치기 전에 위원장으로서 한 말씀 드리겠습니다.

우리 위원회는 지난 8월 18일에 첫 회의를 개최한 이래 한 달 남짓한 기간 동안 선관위 업무 보고와 두 차례의 공청회를 실시하였습니다. 최초로 법정 기간 내에 선거구획정위원 선정을 완료하는 등 소기의 성과를 거두었습니다.

원활한 위원회 운영을 위해서 적극적으로 협조해 주신 위원님 여러분과 수석전문위원을 비롯한 위원회 직원 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

향후 우리 위원회 운영 방안에 대하여 간략히 말씀드리면, 10월 한 달간은 위원님들께서 속하신 상임위 국정감사 활동에 매진하신 후에 11월부터는 주 1회 정례적으로 소위원회를 개최하여 관련 법률안을 심도 있게 논의할 예정입니다.

국회 예산·결산 심사 기능 강화, 연동형 비례대표제 개선, 규제 중심의 선거운동 제도 정비 등의 분야에서 의미 있는 성과가 도출될 수 있도록 전재수 국회선진화소위원장님과 조해진 정치관계법소위원장님을 비롯한 소위원님들의 많은 수고를 당부드립니다.

이것으로 오늘 회의는 마치도록 하겠습니다.

산회를 선포합니다.

(16시23분 산회)

○출석 위원(17인)

강민국	김상훈	김영배	남인순
맹성규	문정복	신정훈	심상정
이양수	이용호	이탄희	장동혁
전재수	정희용	조해진	최형두
허영			

○위원 아닌 출석 의원(2인)

강민정 김승남

○출석 전문위원 및 입법심의회관

수석전문위원	박태형
전문위원	신문근
입법심의회관	이현정

○중앙선거관리위원회측 참석자

중앙선거관리위원회 사무총장	박찬진
-------------------	-----

○출석 진술인

임지봉(서강대학교 법학전문대학원 교수)

정철(국민대학교 법과대학 교수)

최창호(변호사)

황도수(건국대학교 교양대학(법학) 교수)