



‘法律案’에서 ‘案’자 떼기



김 상 옥 |
국회입법조사처 국토해양팀 입법조사관
sukim@assembly.go.kr

1. 들어가며

국회에서 근무를 시작한 지 갓 2년 밖에 지나지 않은 자가, 그렇다고 법률을 전공하지도 않은 자가 감히 복잡하고 오묘한(?) 입법과정에 대해 글을 쓴다는 것이 매우 부담스럽다. 그렇지만, 생각보다는 널리 알려져 있지 않은 국회 내 조직을 소개하고 일반적인 상식수준의 입법과정을 간단히 정리하여 우리 회원들께 제공한다는 측면에서 글을 쓰게 되었다.

특히 현재 국회 국토해양위원회에 계류되어 있는 3개의「물관리 기본법안」과 2010년 12월 8일 제294회 국회(정기회) 제15차 본회의를 통과하여 2011년 4월 30일 부로 시행되고 있는 「친수구역 활용에 관한 특별법」등 수자원공학과 밀접하게 관련된 법률이 많았던 점도 글을 쓰게 된 원인이기도 하다.

2년여 전 국회에 첫 출근을 했고, 첫 출근과 동시에 첫 야근도 했다. 보편적으로 ‘첫 출근’ 하면 생각나는 키워드는 ‘삼겹살’이나 ‘소주’ 등이지만, 국회로의 첫 출근은 그렇지 않았다. 그랬던 이유는 국회의 연간 일정과 무관하지 않다.

일반적으로 국회는 짝수 달에 임시회를 열고, 매년 9월 1일에 100일간의 정기회를 시작한다. 특히 정기회에서는 9월 10일부터 20일간 소관 상임위원회별로

국정 전반에 대한 ‘국정감사’를 행하며, 그 이후 다음 연도의 예산안을 심의·확정한다. 즉 보통 6월 임시회가 끝나고 나면, 7월과 8월은 국정감사 대비 및 예산안 심의 준비 기간이다.

필자가 첫 출근을 한 것이 7월말이었는데, 국정감사를 대비한 각종 정책에 대한 의원들의 조사요구가 가장 많은 기간이 7월과 8월이었고, 당시 4대강 살리기 사업과 관련하여 밀린 조사요구가 상당량이었으니, 첫 출근이 상당히 건전(?)할 수밖에 없었다. 물론 얼마 후 시간을 내어 첫 날의 부족한 부분은 넘치도록 보완되었지만. 급한 일을 정리하고 나니, 주위를 둘러볼 수 있는 여유가 생겼다. 생각보다 많은 입법부 공무원들이 생각보다 많은 조직에서 각자의 임무를 수행하고 있었다. 보통 ‘국회’ 하면 당연히 국회의원이 먼저 떠오르겠지만, 국회가 돌아가기 위해서는 그만큼 많은 직원들의 노력이 필요했다. 먼저 국회 내 조직을 간단히 알아보자.

2. 국회에서 일하는 사람들

뒤에서 보다 상세히 설명하겠지만, 필자가 속해 있는 국회 내 조직은 ‘국회입법조사처 경제산업조사실 국토해양팀’이다. 국회입법조사처는 국회에서 가장 늦게 탄생한 막둥이 조직으로 주요 임무는 입법 및 정책과 관련된 사항을 정당과 관계없이 중립적·전문적으로 조사하고 연구하여 그 결과를 국회의원과 소관 상임위원회에 제공하는 것이다. 따라서 필자의 주요 고객은 299인의 국회의원이며, 국토해양부의 건설수자원정책실, 해양정책국 그리고 해양경찰청과 관

련된 법률 및 정책을 담당하고 있다. 국회에는 국회 입법조사처 이외에 의장단, 상임위원회를 포함한 국회사무처, 국회예산정책처 및 국회도서관이 있다. 각각의 조직을 간단히 알아보자.

(1) 의장단

의장단은 국회의장, 2명의 국회부의장 및 의장비서실과 대변실로 구성된다. 제18대 국회의 전반기 국회의장은 김형오 의원이 맡았으며, 후반기는 박희태 의원이 맡고 있다. 또한 후반기 부의장직은 정의화 의원 및 홍재형 의원이 맡고 있다.

(2) 상임위원회 및 국회사무처

예산결산특별위원회 등의 특별위원회를 제외하면 모두 16개 상임위원회가 있다. 상임위원회는 의원들이 속해 있는 국회의 가장 핵심조직이다. 상임위원회 안에서 모든 법률안 및 예산안의 심사가 진행되며, 법안심사소위원회·예산결산기금심사소위원회·청원심사소위원회로 구성된다. 상임위원회를 지원하기 위하여 수석전문위원, 전문위원 및 입법조사관을 두고 있다. 상임위원회의 역할과 기능에 대해서는 많이 알려져 있으므로 이 글에서는 더 이상 부연하지 않아도 될 것 같다. 단, 현재 국토해양위원회는 위원장은 장관급 의원이고, 여당 간사는 최구식 의원, 야당 간사는 최규성 의원이다. 국토해양위원회의 경우 법안심사소위원회 위원장은 야당 간사가, 예산결산기금심사소위원회 위원장은 여당 간사가 맡고 있으며, 청원심사소위원회는 안홍준 의원이 맡고 있다. 이외에도 국회사무처는 장관급인 사무총장을 중심으로 입법차장, 사무차장이 있고 법제실(행정부의 '법제처'와 혼돈하지는 분들이 많으시다.), 의사국, 국제국, 관리국 등의 여러 조직으로 구성되어 있다.

(3) 국회도서관

국회도서관은 1963년 독립조직으로 발족하였으며, 국회의원에게 각종 정보를 제공함과 동시에 일반 국민에게도 많은 지식을 제공하는 기능을 담당한다.

학위논문을 작성한 경험이 있으신 분이라면, 모두 국회도서관에 논문을 발송하신 경험이 있을 것이다. 차관급 관장과 1실2국1관 및 국회기록보존소를 별도로 운영하고 있다.

(4) 국회예산정책처

국회예산정책처는 2004년 3월 3일 개칭된 조직으로 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하여 의정활동을 지원한다. 차관급인 처장을 두며, 예산분석실, 경제분석실, 사업평가국 등 2실1국1관에 18개 팀을 두고 있다.

(5) 국회입법조사처

국회입법조사처는 2007년 11월 6일 개칭하였으며, 개칭 당시 정원은 65명 현재는 101명이다. 차관급인 처장을 밑으로 3실1관14팀을 두고 있다. 3실은 정치행정조사실, 경제산업조사실, 사회문화조사실이고, 경제산업조사실의 경우는 재정경제팀, 금융외환팀, 산업자원팀, 국토해양팀으로 구성되어 있다. 상임위원회와 1:1로 대응되지는 않지만 거의 상임위원회 조직과 유사한 구조로 편성되어 있다.

주요임무는 의원 및 위원회의 조사요구에 대한 회답, 다양한 보고서 작성을 통한 현안에 대한 정책분석 제공, 의원연구단체에 대한 지원 등이다. 정치·경제·문화·사회 등 사회 전 분야에 걸쳐 박사 학위자, 변호사 및 입법고시 등의 공무원 공채자 등으로 구성되어 있다. 국회에서 '국토해양'이란 키워드를 부서 명칭으로 사용하고 있는 곳은 '국토해양위원회', 법제실 내 '국토해양법제과', 그리고 국회입법조사처 '국토해양팀'이 있다.

이현출(2010)에 의하면, 국회입법조사처 개칭 이래 2010년 11월 26일까지 접수된 조사회답은 11,375건이고 이에 대한 회답실적은 11,198건에 이른다(그림 1 참조). 직접 회답을 작성하는 조사관의 수가 정원에 비해 적은 것을 고려하면 2009년에는 조사관 한 명이 한 달에 약 8~10개의 보고서를 작성하지 않았나 싶다. 또한 그림을 보면 2008년 18대 국회 개원

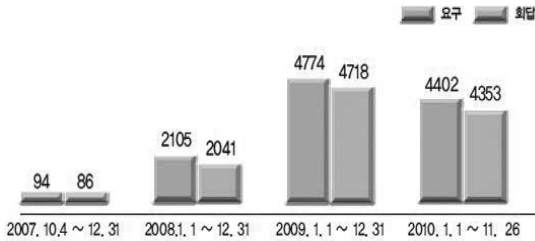


그림 1. 연도별 입법조사회담 요구 및 회답 실적 비교

이후 조사회답이 급격히 증가하였음을 알 수 있다.

필자가 속한 국토해양팀의 경우는 세종시 이전과 관련된 정책, 4대강 살리기 사업, 동남권 신공항 문제, 전세값 상승과 관련된 주택정책 등 특히 현안이 많아 다사다난(?)했던 것으로 기억된다. 단, 질의 의원, 내용, 회답서 등이 모두 대외비로 되어 있어 구체적인 내용을 신지 못하는 점 양해를 부탁드립니다.

국회입법조사처의 홈페이지 주소는 www.nars.go.kr이다. 여기에는 회답서를 제외한 각종 보고서를 모두 제공하고 있으니 관심있는 분들은 방문하시길 바란다. 8월 중엔 매년 발간하는 국정감사정책자료집이 발간 예정이다.

3. '법률안'이 '법률'이 되기까지

국회의 주요 임무는 법률의 제정 및 개정, 예산안의 심의 및 확정, 행정부에 대한 정책 등의 감사 등이라 할 수 있다. 이 중 입법과정에 관하여 상식적인 수준에서 최대한 간략히 설명해보고자 한다.

(1) 정부입법과 의원입법

먼저 법률은 정부와 의원이 제정하거나 개정할 수 있다. 전자를 '정부입법'이라 하고 후자를 '의원입법'이라 한다. 정부입법은 국회제출 이후의 과정은 의원입법과 동일하지만, 국회에 제출되기 이전에 당정협의, 입법예고, 규제심사, 법제처심사, 국무회의 심의, 대통령 재가 등의 주요 과정을 거쳐야 한다. 정

부입법에 대한 상세한 사항은 법제처에서 운영하고 있는 '정부입법추진포털'에서 상세히 제공하고 있으니, 필요시 참조하면 된다.

사실 과거 군사정권까지만 해도 정부가 제출한 법률안이 주류를 이루었던 반면 국회의원이 발의한 법률안은 소수여서 정부가 입법권을 주도하는 양상을 보이는 시기가 있었으나, 최근에는 의원의 입법 활동이 크게 증진되어 양적인 측면에서는 정부입법보다 압도적임을 알 수 있다. 제17대 국회의 경우 의원이 발의한 법률안 6,387 건 중 1,351건이 가결되었고, 정부가 제출한 1,102건 중 563건이 가결되었다(여기서 의원은 '발의'라는 용어로 정부는 '제출'이라는 용어로 적어야 함). 가결된 비율에 대해서는 여러 가지 원인이 있을 수 있어 부연을 줄인다.

의원입법의 초기과정인 법률안의 준비과정에서는 국회입법조사처, 국회예산정책처 및 국회 법제실의 기능이 활용될 수 있다. 발의하고자 하는 법률안의 타당성이나 법률제정 이후의 효과, 법률안과 관련된 이해관계의 분석, 해외사례 등의 내용적 측면의 검토는 주로 국회입법조사처에 의뢰해 의견을 검토 받을 수 있다. 또한 법률안이 가지고 있는 내용 때문에 발생하는 비용추계는 주로 국회예산정책처가 담당한다. 이런 과정을 거쳐 내용이 구체화되면 국회 법제실에 관련 내용에 대한 법률조문의 성안(成案)을 요청하거나 이미 작성된 법률안 초안의 문구를 검토 받을 수 있다. 단 이러한 과정은 의원입법절차의 의무사항은 아니나, 많은 의원들이 법률안의 제·개정 시 국회 내 지원조직을 활용하고 있으며, 의원입법의 경우 대표발의자를 포함하여 10인 이상이 해당 법률안에 찬성해야 발의가 가능하다.

(2) 국회의 제출, 회부 및 상정

정부는 앞서 언급한 절차를 거쳐 법률안을 국회에 제출할 수 있으며, 의원은 법률안의 준비단계를 거쳐 해당 법률안을 국회에 발의할 수 있다. 법률안이 국회 의사국 의안과에 접수되면 해당 법률안이 어느 상임위원회 소속인지 또 관련위원회는 있는 지 등을 판

단하여 해당 상임위원회에 배정하는 데 이를 ‘회부’라 한다.

상임위원회에 법률안이 회부되면 상임위원회의 일정에 맞추어 각각의 법률안의 상정계획을 수립하고 상임위원회 전체회의에서 회부된 법률안을 ‘상정’하게 된다. 법률안을 상정할 때에는 제안자의 취지 설명 이후 전문위원 검토보고를 듣고 대체토론을 진행하여 상정여부를 판단하게 된다. 따라서 해당 법률안에 대한 전문위원의 검토보고서는 법률안의 내용을 비롯한 전반적인 사항을 판단하여 기술하기 때문에, 상당히 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

(3) 법안심사소위원회, 축조심사 및 의결

상임위원회 전체회의에서 상정된 법률안은 바로 해당 상임위원회의 법안심사소위원회로 회부된다. 법안심사소위원회에서는 상임위원회 대체토론에서 토의된 내용을 비롯하여 해당 법률안이 가지고 있는 내용을 심도있게 심사하여 미비한 부분을 보완하는 등

의 심사과정을 거친다. 심사과정을 마친 법률안은 다시 상임위원회 전체회의에서 법안심사소위원회 위원장이 심사결과를 보고해야 하고, 해당 법률안을 조문별로 읽어가며 심사하는 축조심사를 거치게 된다. 단, 축조심사의 경우 「국회법」제58조제5항에 의하여 제정법률안이나 전부개정법률안이 아닌 경우 위원회의 의결로 생략할 수도 있다.

축조심사가 끝난 법률안은 원안대로 채택할 것인지(원안의결), 수정하여 의결할 것인지(수정의결), 아니면 폐기하거나 대안을 선택할 것인지(대안의결)에 대한 표결을 진행한다. 이 때 유사한 법률안이 존재하는 경우는 각 법률안을 병합 및 심사하여 위원회의 대안을 만들어 의결하도록 하는 것이 일반적이다.

여기서 잠깐 제18대 국회 국토해양위원회에 계류(회부, 상정 등의 용어를 총칭하여 ‘계류’로 칭하는 것이 일반적이다.)되어 있는 물관련 법률안을 살펴보기로 하자.

표 1. 제18대 국회 국토해양위원회에 계류된 물관련 법률안의 현황

법률안 명칭	대표발의자	회부일	상정일	비고
「4대강 사업 중단 특별법안」	강기갑 의원	2011.06.10	-	-
「하천법 일부개정법률안」	김성태 의원	2011.06.02	-	-
「하천법 일부개정법률안」	김기현 의원	2011.06.01	2011.06.22	소위원회
「하천법 일부개정법률안」	주승용 의원	2011.03.23	2011.06.22	소위원회
「하천법 일부개정법률안」	김우남 의원	2011.03.18	2011.06.22	소위원회
「하천법 일부개정법률안」	강기갑 의원	2011.11.26	2011.04.14	소위원회
「하천법 일부개정법률안」	정부제출	2010.10.05	2011.04.14	소위원회
「하천법 일부개정법률안」	윤영 의원	2010.05.18	2010.12.07	소위원회
「하천법 일부개정법률안」	김성순 의원	2009.12.29	2010.09.16	소위원회
「하천법 일부개정법률안」	황진하 의원	2009.11.06	2010.09.16	소위원회
「하천법 일부개정법률안」	권경석 의원	2009.10.19	2010.02.23	소위원회
「하천법 일부개정법률안」	김성곤 의원	2009.08.13	2010.02.23	소위원회
「하천법 일부개정법률안」	이진삼 의원	2009.08.03	2010.02.23	소위원회
「하천법 일부개정법률안」	유기준 의원	2009.03.04	2009.07.08	소위원회
「지하수법 일부개정법률안」	박민식 의원	2011.02.28	2011.06.22	소위원회
「지하수법 일부개정법률안」	김효석 의원	2011.02.14	2011.06.22	소위원회
「지하수법 일부개정법률안」	박순자 의원	2011.01.10	2011.06.22	소위원회
「지하수법 일부개정법률안」	안홍준 의원	2010.12.06	2011.04.14	소위원회
「지하수법 일부개정법률안」	노영민 의원	2009.12.11	2010.09.16	축조심사
「한국수자원공사법 일부개정법률안」	이명수 의원	2011.05.26	-	-
「한국수자원공사법 일부개정법률안」	이혜훈 의원	2010.05.11	2010.12.07	소위원회



표 1. 제18대 국회 국토해양위원회에 계류된 물관련 법률안의 현황 (계속)

법률안 명칭	대표발의자	회부일	상정일	비고
「담건설지원법 일부개정법률안」	정부제출	2011.05.25	-	-
「담건설지원법 일부개정법률안」	장윤석 의원	2009.11.06	-	축조심사
「담건설지원법 일부개정법률안」	이달곤 의원	2009.01.19	2009.07.08	소위회부
「담건설지원법 일부개정법률안」	정병국 의원	2008.10.10	2008.11.20	축조심사
「담건설지원법 일부개정법률안」	송광호 의원	2008.08.29	2008.11.20	축조심사
「담건설지원법 일부개정법률안」	이시중 의원	2008.08.29	2008.11.20	축조심사
「물관리 기본법안」	이병석 의원	2009.11.20	-	-
「물관리 기본법안」	이윤성 의원	2009.08.31	-	-
「물관리 기본법안」	김소남 의원	2009.03.03	-	-
「친수구역특별법 폐지법률안」	최규성 의원	2010.12.31	2011.03.07	소위회부
「친수구역특별법 폐지법률안」	권선택 의원	2010.12.30	2011.03.07	소위회부

* 「4대강 사업 중단 특별법안」: 「4대강 사업 중단 및 인공구조물 해체와 하천 생태계 복원을 위한 특별법안」
 * 「담건설지원법」: 「담건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」
 * 「친수구역특별법」: 「친수구역 활용에 관한 특별법」
 * 장윤석 의원이 대표발의한 「담건설지원법 일부개정법률안」은 「국회법」제58조제4항에 따라 법안심사소위원회에 직접 회부되었음
 * 2011.7.10 기준 현황임

(4) 법제사법위원회의 체계·자구 심사

소관 상임위원회에서 심사를 마친 법률안 중 본 회의에 부의(附議)하기로 결정된 법률안은 법제사법위원회로 회부되어 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다. ‘체계의 심사’란 법률안의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부, 자체 조항간의 충돌 여부 등을 심사하는 동시에 법률의 형식을 정비하는 과정이고, ‘자구의 심사’란 법 규정에 쓰인 용어의 적합성과 통일성 등을 심사하여 각 법률 간에 용어의 통일 등을 기하기 위한 것이다(국회 법제실, 2008).

(5) 본회의 의결 및 법률안의 공포

법률안의 소관 상임위원회 및 법제사법위원회를 거친 법률안이 본회의에서 의제가 된 때에는 그 법률안에 대한 심사결과 및 결과, 소수의견 및 관련위원회의 의견 등 필요한 사항을 본회의에서 보고해야 한다. 본회의에서는 심사보고 이후 법률안에 대하여 질의 및 토론을 거쳐 표결하고, 정해진 절차에 따라 최종적으로 의결된 법률안은 국회의장이 정부에 이송한다.

정부로 이송된 법률안은 이의가 없는 경우 이송된 지 15일 이내에 법률안을 공포함으로써 ‘법률안’은 ‘법률’이 되며, 정부는 해당 법률에서 필요로 하는 시

행령 또는 시행규칙을 제정하여 법률이 가지고 있는 내용이 본격적으로 시행된다.

(6) 법률제정의 소요기간

여·야간 또는 정부부처 간 등 이해당사자간의 의견이 없거나 협의가 쉬운 경우는 국회의 심의, 의결 및 공포에 소요되는 기간은 약 30일에서 60일 정도가 될 수 있으나, 그렇지 않은 장기 계류 법률안은 소요기간을 예측하기 어렵다. 또한 극히 많은 수의 법률안이 상임위원회에 계류되는 경우에는 더 많은 기간이 소요될 수 있다.

4. 나가며

글을 마치며 우리 분야의 연구자들에게 조금이나마 도움이 될 것 같아 그간 필자가 국회업무를 수행하면서 실수했던 사항을 몇 가지 요약하였으니, 필자와 같이 실수를 하지 않길 당부 드린다.

- ‘법률안’과 ‘법률’은 위에서 보시다시피 큰 차이가 있으므로, 이를 주의하여 사용하셔야 합니다.

- ‘법률’과 ‘법령’은 차이가 있습니다. ‘법령’이란 법률과 함께 시행령 및 시행규칙을 포함하는 용어입니다. 따라서 연구자가 다루고자 하는 내용이 법률이외에 시행령이나 시행규칙까지 포함하는 경우 ‘법률’이라는 용어를 사용하지 말고 반드시 ‘법령’이라고 적으셔야 합니다.
- 법률의 명칭은 고유명사입니다. 따라서 법률의 명칭은 띄워 쓰기도 일치하도록 적으셔야 합니다.
- 법률의 명칭을 적으시는 경우 ‘ㄱ’ 기호를 사용하시는 것이 좋습니다. 기호를 사용하지 않으셔도 틀린 것은 아니나, ‘ㄱ’를 사용하시는 것이 좋습니다.
- 법령을 연구보고서에 인용하시는 경우, 항상 현행 법령을 찾아보신 후 인용하시는 것이 좋습니다. 위에서 보시다시피 법률이 바뀌는 경우도 많고, 시행령이나 시행규칙도 생각보다 자주 바뀝니다. 기존 보고서만을 참조하여 연구 보고서를 작성하시는 경우 현행 법령과 다른 경우가 많습니다.

- 법률을 인용하는 경우 ‘조’, ‘항’, ‘호’, ‘목’의 서술 위계를 연구자가 이해하지 못하고 적는 경우가 있습니다.

나름 전공분야라는 수자원공학 관련 지식도 부족한 자가 입법과정을 적었으니 오죽하겠는가마는 그래도 독자들께 조금이나마 도움이 된 부분이 있었으면 하는 마음으로 글을 적어보았다. 국회에서 일어나는 모든 사안은 국회 홈페이지, 상임위원회 홈페이지, 인터넷 의사중계 등을 통해 공개되는 것이 원칙이다. 관심분야를 주의 깊게 찾아보면, 정책의 흐름을 파악하는 데 도움이 될 것으로 보인다.

마지막으로 최근 느낀 점 하나, 정책이나 법률을 주로 다루게 되다보니 전공과목이 더 궁금해지는 경우가 있다. 얼마 전 술자리에서 ‘수면곡선’에 대해 갑자기 설명할 기회가 있었는데, 상대방에게 쉽게 설명하지 못했다. 전문적인 영역을 쉽게 풀어내려면 많은 지식과 경험이 필요한 것 같다. 수자원 정책의 폭과 깊이가 확장되려면, 꼭 필요한 일이라 생각된다. ☞

참고문헌

1. 국회 법제실(2008) 입법이론과 법제실무.
2. 이현출(2010) 입법조사회답 3년의 실적과 추이, 국회입법조사처보, 통권 7호.