

입법과정에서의 문제점과 개선방안

홍 완 식*

목 차

- | | |
|---|---|
| I. 입법과정의 의의와 목표
1. 입법과정의 의의
2. 입법과정의 목표 | 4. 입법지원체제의 확대와 강화
5. 법안실명제의 실효성 확보 |
| II. 정부입법의 입안과정에서의 문제점과 개선방안
1. 입법계획의 수립
2. 법안에 대한 재정소요추계
3. 국민의 입법 의견 수렴
4. 규제영향분석
5. 법제처의 법령안 심사 및 법령의 정비·개선 | IV. 국회 위원회 심의·의결 과정에서의 문제점과 개선방안
1. 위원회 심의과정에서의 국민의 입법참여 확대와 투명성 강화
2. 위원회 회부제도의 문제점과 개선방안
3. ‘소위원회 중심주의’의 문제점과 개선방안
4. 전원위원회제도의 활성화
5. 위원회에 의한 행정입법 통제 |
| III. 의원입법의 입안과정에서의 문제점과 개선방안
1. 법안비용추계제도 활성화
2. 입법평가제도의 도입
3. 국민의 입법참여 확대와 입법과정의 투명성 강화 | V. 국회 본회의 심의·의결 과정에서의 문제점과 개선방안
1. 법안의 ‘날치기 통과’와 관련하여
2. 법안의 ‘무더기 통과’와 관련하여
3. 본회의 심의의 통제 및 활성화 방안
4. 법안 표결방식의 변경 |
| | VI. 맺음말 |

I. 입법과정의 의의와 목표

1. 입법과정의 의의

입법절차(Gesetzgebungsverfahren)라는 표현은 대륙법계 국가에서 주로 사용되는 개념이고, 입법과정(legislative process or law-making process)

* 건국대학교 법과대학 조교수

이라는 표현은 영미법계 국가에서 주로 사용되는 개념이다.¹⁾ 두 용어 모두 독일어 단어와 영어 단어의 번역용어로서 대륙법계와 영미법계의 특성을 지니는 표현이라고 볼 수 있는데, 우리의 경우에는 절차나 과정이라는 용어의 의미보다는 법률이 만들어지는 과정을 의미하는 것으로 받아들이면 되지 않을까 한다. 다만, 이 글에서는 용어의 통일성을 기하기 위하여 우리에게 보다 친숙한 입법과정이라는 용어를 사용하기로 한다.²⁾

입법과정에 대하여는 다음과 같이 공식 및 비공식적 절차의 포함여부 등을 기준으로 하는 개념정의가 일반적이라고 할 수 있다. 즉, 광의의 입법과정이란 법률을 제정하고 행정부를 감독하며 국민을 대표하는 입법부의 모든 기능과 활동뿐 아니라, 내각·관료·정당·압력단체 등 공식·비공식의 기관이나 세력이 의회를 중심으로 하여 입법을 둘러싼 운동이나 작용을 영위하는 전체적인 과정을 의미한다.³⁾ 이와 유사한 설명으로서 광의의 입법과정은 입법체계를 구성하는 입법의 모습 및 입법기관의 입법의사형성의 과정과 그를 둘러싼 인간과 조직의 행동을 의미하는 것⁴⁾이라고 이해되기도 하며, 입법과정을 조금 추상적으로 파악하여 “어떤 시점에서 어떤 시점까지의 입법체계의 운동(movement)”⁵⁾이라 하기도 하며, “국회의 구성조직을 중심으로 하여 이루어지는 국회의 제 과정”⁶⁾이라고도 한다. 이에 대하여 협의의 입법과정이란 입법과정을 기술적·절차적인 면에서 파악하는 것인데, 입법과정이란 일정한 입법

1) 김승환, “입법학에 관한 연구”, 고려대학교 법학박사학위논문, 1987, 7면.

2) 국회와 정부의 입법실무에서도 입법과정이라는 용어를 사용하고 있다. 『법령입안심사기준』, 법제처, 1996; 『국회법률안 입안기준』, 국회사무처 법제실, 2000; 『법제이론과 실무』, 국회사무처 법제실, 2006 등 참조.

3) 박영도, “입법과정연구의 입법학적 접근시각”, 『법과 사회』, 제10호, 1994, 173면.

4) 박영도, 『입법이론연구 II - 입법과정의 이론과 실제』, 한국법제연구원, 1994, 12, 13면; 한상희 “입법학: 우리의 과제와 방향”, 『입법학연구』, 창간호, 2000, 36면.

5) 우병규, 『입법과정론』, 일조각, 1970, 7면.

6) 정호영, 『국회법』, 법문사, 2004, 71면.

정책적 목표 하에 법률안이 기초되어 의회에 제출 또는 발의되고 의회에서 법률안에 대한 심의를 거친 다음 정부에 이송되어 국가원수의 서명·공포에 의하여 하나의 법률로서 효력이 발생되기까지의 모든 과정을 의미하는 것으로 본다.⁷⁾ 즉, 좁은 의미의 입법과정은 기술적이고 절차적인 관점에 한정하여 입법의 절차적인 과정으로서 법률의 경우 법률안의 제안, 법률안의 심의와 의결, 정부에의 이송과 공포, 발효 등 하나의 법률로서 효력이 발효하기까지의 과정을 의미하는 것으로 본다.⁸⁾ 입법 과정을 절차적인 의미에서만 파악하는 경우에 있어도 국회에 법률안이 제출되고 국회법에서 정한 절차에 따라 심의·의결되어 공포·시행되기까지의 형식적 과정을 협의의 입법과정으로 보고, 이러한 형식적인 입법과정을 포함하여 법률의 시행 후까지의 일련의 과정 즉, 입법자의 의사결정과정 전체를 넓은 의미의 입법과정으로 보는 견해도 있다.⁹⁾

입법과정의 개념정의를 함에 있어서 입법의 대상을 기준으로 입법과정의 광협을 분류하는 견해도 있다. 즉, 협의의 입법과정이라 함은 법률 제정절차를 의미하는 것으로 법률안이 국회에 제출되고 심사·의결되고 공포되는 국회에서의 법률제정절차를 중심으로 하는 법률제정절차를 의미하고, 광의의 입법과정이라 함은 입법부의 법률제정절차에 행정부의 법규정립절차인 행정입법과정과 자치단체의 법규정립절차인 조례와 규칙 등 국내 실정법 전반의 제정과정을 포함한다는 것이다.¹⁰⁾ 입법과

7) 김승환, 앞의 논문, 34면; 김영구, 『한국국회의 입법과정』, 삼보, 1991, 20면.

8) 유병훈·이상희, “우리나라의 입법과정에 관한 고찰”, 『법제』, 제528호, 법제처, 2001. 12, 43면.

9) 최운철, “의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토”, 『공법연구』, 제33집 제3호, 2005, 13면.

10) 임종훈·박수철, 『입법과정론』, 박영사, 2006, 3면; 정호영, 『국회법론』, 법문사, 2004, 71면에서는 입법과정을 국회의 구성조직을 중심으로 하여 이루어지는 국회의 제 과정으로 이해하고 있다. 즉, 입법과정에는 법률제정과정을 포함하여 예산안, 결산 등의 의안처리과정이나 의안처리를 둘러싸고 이루어지는 의사(議事)·기록·회의질서 등의 과정 및 국정감사·조사과정도 포함하는 것으로 이해를 하고 있다.

정을 대상으로 하는 연구분야인 입법과정론의 관점에서 본다면 입법과정론이란 입법기구 내에서의 입법정책의 형성과 입안의 단계 및 입법절차의 단계에 있어서의 제 사회세력의 영향력을 분석하고 입법과정의 민주성과 합리성을 평가하며 실효성 있는 입법을 추구하며 과학적인 입법론의 발견을 그 내용으로 한다. 따라서 입법은 정치적 성격과 법적 성격이 혼재하고 있으며, 중요한 것은 이들을 조화롭게 일구어 내는 입법계획의 수립과 집행이다. 일반적으로 입법계획은 ① 현상과 인식의 평가 ② 입법목적의 결정 ③ 법수단 내지 기술의 선택 ④ 효과의 예측 및 효율성 판단 ⑤ 법목적 및 수단의 정당성 판단 ⑥ 법목적 및 수단의 법체계내적 정합성 판단 ⑦ 입법절차의 선택 및 입법의 실천 등의 요소로 이루어진다. 그리고 입법과정 및 입법기술의 측면에서 중요한 것은 민주성과 전문성의 확보방안이라는 점이 중시될 필요가 있다.¹¹⁾

이처럼 다양한 입법과정에 대한 개념규정이 있기는 하지만, 실정법을 제정하는 입법과정은 입법에 관여하는 헌법기관간의 권한배분 및 상호통제를 그 내용으로 하고 있다. 전통적인 법학은 입법과정을 간과하고 입법과정의 산물인 법령만을 그 학문적 대상으로 하는데, 입법과정의 내용인 헌법기관간의 권한배분과 상호통제는 법치주의 하에서 헌법과 국회법, 헌법재판소법 등 법학의 대상영역에서 제외될 수 없는 것이다. 따라서 입법과정을 입법을 추진하는 세력과 그에 반대하는 세력과의 대립관계와 이해의 조정, 입법기관간의 실제적 기능이나 행동을 분석하고 기술하는 정치학의 대상으로만 여기는 것은 입법과정을 협소하게 이해하는 것이다. 입법과정을 법학적으로 분석하는 것은 물론이지만, 바람직한 입법 결과물인 법령이 산출될 수 있도록 입법과정을 법적으로 규율하고 통제하는 시스템의 발견과 제어가 법학적 논의의 대상이 됨은 물론이다.

11) 한상희, 앞의 논문, 36면.

2. 입법과정의 목표

입법과정에서 추구되어야 할 궁극적인 목표는 국민 대다수가 공감할 수 있으며 국가발전을 선도하고 국민의 법생활에 기여하는 내용의 법률들이 충분한 논의를 거쳐 적시에 입법하는 것이다.¹²⁾ 이러한 궁극적인 목표가 달성되기 위해서는 국민들의 입법에 대한 의견이 충실히 반영되고 의원들 간에 입법에 관한 의견이 자유롭게 발표되고 교환되며 타협과 설득을 통하여 국민들이 공감할 수 있는 법령이 산출되기 위해서는 입법과정이 민주적이고 효율적이어야 한다.¹³⁾ 우선, 입법과정의 정당성이 확보되기 위해서는 입법절차가 민주적이어야 한다. 입법과정을 개인이나 특정 집단이 독점한다면 법률의 내용도 문제가 될 수 있거니와, 그 내용이 타당하더라도 실제 집행과정에서 국민들에 대한 수용도가 저하될 수 있다. 그러나 민주성이 너무 강조된 나머지 결정과정에 참여자가 지나치게 많아지거나 결정이 지연되는 경우 효율성이 저하될 수가 있기 때문에, 입법과정의 효율성은 중요한 고려요인이다. 따라서 절차적 민주성은 결정비용과 함께 고려되어야 한다. 이론적으로는 결정의 한계비용과 절차적 민주성의 한계이익이 일치하는 점에서 최적의 입법관리가 이루어져야 할 것이다.¹⁴⁾ 현대 대의민주주의에서 국회가 항상 전체국민의 대표기관으로서 입법을 하는 것이 아니라 겉으로는 전체이익과 일반의사를 내세우면서 사실은 특수이익이나 부분이익을 실현하기 위해 입법을 하는 경우가 적지 않게 나타나고 있으며, 이를 방지하기 위해서는 헌법재판소가 입법의 결과뿐만 아니라 입법의 과정에 대해서도 적극적으로 개입하고 통제하는 것이 필요하다는 점¹⁵⁾이 지적되고 있다.

12) 임종훈·박수철, 앞의 책, 278면.

13) 임종훈·박수철, 위의 책, 13면.

14) 임명현, “입법관리의 실태 및 효율화방안”, 『법제연구』, 제27호, 한국법제연구원, 2002, 6면.

15) 정중섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2006, 824면.

입법기능의 담당자는 신속하고 능률적인 업무처리보다도 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여 신중하게 입법을 할 것이 요구된다¹⁶⁾는 의견도 있지만, 입법과정에서 민주성과 효율성은 어느 것 하나라도 경시할 수 없는 목표이다.

II. 정부입법의 입안과정에서의 문제점과 개선방안

대통령제 국가인 미국연방의 경우 행정부에는 법률안제안권이 없음¹⁷⁾과 비교하여, 우리 헌법은 정부의 수반인 대통령에게 법률안제안권을 부여함으로써 입법기능에 있어서 행정부의 주도적 역할이 강화되는 현상을 나타내고 있다. 최근에 와서야 의원입법의 양적 증대 및 활성화 현상이 보이기는 하지만, 정부는 전통적으로 정책 전문성과 방대한 자료 및 관료조직의 강점을 활용하여 양적 및 질적 측면에서 입법의 주도권을 행사해오고 있다. 정부가 제출하는 법률안은 각 중앙행정기관이 자기 소관사항에 대하여 입법을 추진하는 것이 일반적이며, 이 경우 법률안의 초안은 당해 법률의 집행을 담당할 소관부처에서 마련하고 법제처에서 이를 심사한다.

1. 입법계획의 수립

법제업무운영규정 제5조 제2항은 중앙행정기관의 장으로 하여금 당해연도 주요업무계획 등의 추진에 필요한 법령안의 연간 입법계획을

16) 장영수, “헌법상 입법권자의 임무와 역할”, 『한국헌정에 있어 입법권자의 권위회복을 위한 공법적 실천』, 국회법제실·한국공법학회, 2006. 11, 42면.

17) 실제로 있어서는 행정부의 요청에 의하여 정부가 입안한 많은 법률안이 의원입법으로 발의되고 있다.

수립하도록 하고 있으며, 동 규정 제8조는 이러한 부처입법계획을 종합하여 법제처에서 종합적인 정부입법계획을 수립하도록 하고 있다. 간단히 말해서 정부입법을 보다 계획적으로 하자는 것이며 특히 정부제출 법률안이 특정 시기, 특히 정기국회 기간에 집중되지 아니하고 연중 안배되도록 하자는 것이다. 이를 통하여 국민들의 실질적 입법참여를 가능케 하고 국회에서의 법률안 심의기간을 충분히 확보하도록 하고자 하는 취지를 지니고 있다. 정부는 국회법 제5조의 3에 따라 매년 3월 31일에 당해 연도에 제출할 법률안에 관한 계획을 국회에 통지하고 있는데 사실상 잘 지켜지지 않고 있다. 예를 들어 2000년도에서 2003년도까지 연도별 정부입법의 계획 대비 실적을 보면, 계획상으로는 9월 정기국회 이전에 63%, 정기국회 중에 37%를 제출하기로 하였으나, 실적은 정반대로 정기국회 이전에 23%, 정기국회 이후에 77%로 나타남으로써 법률안제출의 정기국회 집중현상이 뚜렷하다¹⁸⁾. 또한 2005년의 경우 당초 입법계획의 68% 정도만 계획에 따라 법률안이 제출되었고 특히 1·8월의 경우 당초 계획의 56%정도 의 법률안만이 국회에 제출되었다.¹⁹⁾ 또한 이러한 입법계획수립의 취지와 동일한 맥락에서 2003년 2월 4일에는 국회법 개정을 통하여 정기국회 기간 중에 위원회 또는 본회의에 상정하는 법률안은 다음연도의 예산안 처리에 부수하는 법률안에 한하도록 규정하고 있다.(법 제93조의2제2항) 그러나, 긴급하고 불가피한 사유로 위원회 또는 본회의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하도록 하는 예외규정을 단서에 두고 있기 때문에 동 규정의 실효성은 미미하여 많은 법률안은 역시 정기국회에 제출되고 있다. 정부가 연초에 국회에 통보하는 정부입법계획이 준수되어야 하며, 법률안에 대한 신중한 심의를 위하여 도입된 예산안과 관련되지 아니한 법률안의 정기국회기간 중 제출은 피해야 한다.

18) 임명현, 앞의 논문, 7면.

19) 임종훈·박수철, 앞의 책, 192면.

2. 법안에 대한 재정소요추계

법안에 대한 재정적 영향을 사전에 고려할 수 있도록 예측하는 방안으로서 최근 더욱 중요시 되는 것은 소요비용에 대한 사전검토를 제도화하는 것이다. 정부입법에서의 법안에 대한 재정소요추계제도는 1999년 10월 30일 법제업무운영규정의 개정을 통하여 제도화되었다. 즉, 대통령령인 법제업무운영규정 제11조 제2항에서는 법령안 주관기관의 장은 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 당해 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하여 이를 국무회의 상정안에 첨부하도록 규정하고 있다. 이와 같은 재정소요추계제도는 법령 입안시 국가의 재정부담능력을 고려하고, 나아가 예산편성시 주요 참고자료로 활용하는 등의 목적으로 도입된 것이다. 양적인 면에서 재정소요추계제도 도입후의 실적을 보면, 동 제도가 1999년도 10월 도입된 이래 2003년도까지 재정소요추계의 대상인 정부 제출 법률안 651건과 대통령령안 1,533건 중 재정소요추계를 실시한 것은 24건에 불과하였다. 또한 질적인 면에서도 재정소요추계에 대한 이해와 전문적 기법의 활용 없이 주먹구구식 추계가 많아 실제 법령안에 대한 기획예산처의 검토나 국무회의 심의자료로서 활용되기 어렵다는 점도 문제로 지적되고 있다.²⁰⁾

법제업무운영규정 제11조에 의한 ‘재정소요비용추계서’나 후술하는 국회법 제79조의2에 따른 ‘법안비용추계서’는 법률안이 시행될 경우

20) 이처럼 추계실적이 저조한 것은 재정소요추계를 담당하는 각 부처에서 추계를 할 유인과 강제가 부족하기 때문이라는 평가가 있다. 동 제도는 재정통제를 위한 것으로서 조직과 예산의 확대를 꾀하는 부처 입장에서 자발적으로 추계할 유인이 없고 오히려 과소추계의 위험이 있다는 것이다. 또한 추계를 하지 않았을 경우 이를 강제할 수 있는 제도적 장치가 전혀 없는 것도 중요한 요인이며, 기획예산처나 법제처에서 재정소요추계를 유도하려는 노력이 부족한 것도 저조한 비용추계 실적의 원인으로 지적되고 있다. 상세는 임명현, 앞의 논문, 8면 이하 참조.

소요될 것으로 예상되는 비용을 예측하자는 취지를 지니고 있다. 2006년 10월 4일에 제정된 국가재정법 제87조는 ‘재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정’이라는 제목 하에 “① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계년도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다. ② 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획예산처장관과 협의하여야 한다.”고 하여 법안비용추계제도의 법적 근거와 기본적인 절차 및 내용을 규정하였다. 앞으로의 과제는 동 제도의 실질적인 운용이며, 아울러 비용추계서의 정확성과 신뢰성을 제고할 필요가 있다.

3. 국민의 입법의견 수렴

국민의 입법의견 수렴은 우선 입법예고 및 입법예고안에 대한 의견제출을 통하여 수행될 수 있다. 입법예고제도는 법령안의 내용을 국민에게 미리 예고·공개하여 국민의 다양한 의견을 수렴하여 입법에 반영함으로써 입법과정에 대한 국민의 참여기회를 확대하고 입법내용의 민주화를 도모하며 법령의 실효성을 높여 국가정책을 효율적으로 수행하기 위하여 1983년부터 실시되어 왔으며, 1998년부터 제정·시행된 행정절차법 제41조에서 제44조에 규정되었다. 특히 입법예고제도의 실효성을 확보하기 위하여 법제처장은 입법예고를 하지 아니한 법령안의 심사요청을 받은 경우에 입법예고를 함이 적당하다고 판단될 때에는 당해 행정청에 대하여 입법예고를 권고하거나 직접 예고를 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 예고를 하지 않아도 되는 예외사항이 광범위²¹⁾하고 제출된 의견의 반영이 미진하다는 지적이 있다.

또한 입법참여의 한 방법으로 입법공청회제도를 들 수 있다. 그러나 공청회개최가 의무사항이 아닌 재량사항으로 규정²¹⁾되어 있고, 그 결과로 입법공청회의 개최는 미흡한 실정이다. 정부가 법률안을 제출하기 전에 공청회를 의무적으로 개최하도록 하고 일정 요건 하에 국민들에게는 공청회 개최요구권을 부여하는 규정을 신설하는 내용으로 행정절차법을 개정하는 것도 한 방법일 것이다. 즉, 국회법 제58조 제6항에서 위원회는 제정법률안 및 전부개정법률안에 대해서는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다는 규정을 두고 있는 것처럼, 정부입법의 경우에도 공청회를 의무적으로 개최하도록 하는 규정을 둘 필요가 있다. 정부에서 제출하는 법률안에 대한 입법공청회의 개최를 의무화하여 의원입법과 정부입법의 입법과정상의 균형을 맞출 필요가 있다.

4. 규제영향분석

중앙행정기관의 장은 입법을 통해 규제를 신설 또는 강화하고자 하는 경우 규제개혁위원회의 규제심사를 받은 후에 법제처장에게 법령안 심사를 요청하여야 한다(법제업무운영규정 제21조, 행정규제기본법 제10조). 규제심사를 하는 이유는 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모하기 위해서이다.(행정규제기본법 제1조) 규제심사를 받기 위해서 제출하는 규제영향분석서에는 ①규제의 신설 또는 강화의 필요성 ② 규제목

21) 행정절차법 제41조 제1항에는 입법예고의 예외사유로서 '1. 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우 2. 입법이 긴급을 요하는 경우 3. 상위 법령 등의 단순한 집행을 위한 경우 4. 예고함이 공익에 현저히 불리한 영향을 미치는 경우 5. 입법내용의 성질 그 밖의 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우'가 규정되어 있다.

22) 행정절차법 제45조 제1항 "행정청은 입법안에 관하여 공청회를 개최할 수 있다."

적의 실현가능성 ③ 규제외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부 ④ 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석 ⑤ 경쟁제한적 요소의 포함여부 ⑥ 규제 내용의 객관성과 명료성 ⑦ 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요 ⑧ 관련 민원사무의 구비서류·처리절차 등의 적정여부 등을 종합적으로 고려한 규제영향분석이 포함되어야 한다.

그러나 법률안에 대한 규제영향분석서를 각 부처가 작성하도록 하는 것은 규제영향분석의 질적 저하를 초래하고 영향분석서의 객관성에 의문이 제기될 수 있다. 대부분의 규제개혁대상은 경제적 파급효과가 낮은 행정절차적인 규제였으며 국가경쟁력을 좌우할 수 있는 중요한 규제들은 정치논리에 가려서 충분한 검토가 이루어지지 않고 있고, 규제 도입의 정책적 당위성만을 반복적으로 열거하고 있을 뿐 규제의 비용과 효과에 대한 계량적인 분석은 거의 이루어지지 못하고 있다는 점이 규제개혁제도의 문제점으로 지적되었다.²³⁾ 그리고 규제영향분석서가 규제개혁위원회에 제출되었다고 하더라도 안건의 심의를 담당하고 있는 현재의 규제개혁위원회와 국무조정실의 인력으로는 규제영향분석서에 대한 전문성 있고 심도 있는 심의를 기대하기 어렵다는 점도 문제로 지적되고 있다.²⁴⁾ 규제개혁 체감도에 관한 조사에 따르면, 정부의 규제개혁에의 의지는 높이 평가(70.3%)되지만 규제개혁의 성과에 대해서는 낮게 평가(37.9%)되고 있으며²⁵⁾, 규제개혁의 향후과제로서 ‘규제판단기준의 법제화’나 ‘규제개혁에 국회의 적극적 참여’가 필요하다는 의견²⁶⁾

23) 최종원, “규제개혁의 어제와 오늘 : 10년의 세월을 넘어”, 『2003년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2004, 595면.

24) 임명현, 앞의 논문, 10면.

25) 고동수, “2005년 규제개혁 평가 및 향후 추진방향”, 『2005년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2006, 768면.

26) 신중익, “규제개혁 추진평가 및 향후과제”, 『2003년도 규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2004, 618면.

이 있는 만큼, 입법과정의 측면에서는 규제개혁심사의 균형성 결여²⁷⁾ 및 규제개혁의 기준정비 및 제도화 등의 문제가 산적해 있다.

5. 법제처의 법령안 심사 및 법령의 정비·개선

소관 중앙행정기관으로부터 법령안 심사가 의뢰되면 법제처는 법률의 자구 형식, 체계뿐만 아니라 내용의 타당성 등에 대한 심사를 한다. 법안내용의 실질적인 사항에 대한 심사가능여부에 관하여 논란이 있을 수 있으며, 특히 법제처가 모든 정부법안의 정책적 측면에서의 타당성 및 재정소요추계서, 규제영향 분석서에 대한 심사를 하는 것이 가능한가라는 의문이 있다.

법제처는 제정 또는 개정된 후 오랜 기간 동안 법령의 주요 부분이 수정·보완되지 아니하여 해당 법령을 현실에 맞게 정비할 필요가 있는 경우, 국민에게 과도한 부담을 주거나 불합리한 법령을 정비할 필요가 있는 경우, 국내외의 여건변화에 대응하여 중요한 국가정책을 효율적으로 수행하기 위하여 법령의 검토·정비가 필요한 경우, 그 밖에 현행법령에 대한 검토·정비가 필요하다고 인정되는 경우 등에 있어서 법령을 검토·정비하도록 조치하여야 한다.²⁸⁾ 법령정비는 필요하며 취지도 좋지만, 법제처의 업무과중 및 정부부처 간의 시각차이나 부처 이기주의에 따른 비협조, 법령정비와 관련한 이해집단의 입장상충 등에 의하여 실효성은 미미하다는 지적이 있다.²⁹⁾

27) 현재 규제개혁심사는 정부입법과정에만 적용되고 의원입법과정에는 적용되지 않는다. 이러한 이유로 후술하는 소위 ‘절차회피적 법률안’이 나오는 것이다.

28) 법제업무운영규정(2004. 7. 29 일부개정 대통령령 제18493호) 제24조 제1항.

29) 법령정비위원회(법령정비총괄분과위원회 포함)의 개최 및 회의시간은 한 해에 1-2회, 회의당 약 1-2시간에 불과한 데도 1998년부터 2003년까지의 6년간 연평균 1,587건을 처리함으로써 줄속심의라는 비판을 면하기 어렵다는 지적이다. 임명현, 앞의 논문, 12면.

법령개선과제의 또 다른 일면은 법률용어의 개선이다. 우리나라의 법령에는 아직도 어려운 한자나 일본어식 용어의 잔재가 있다. 법률용어의 한글화 또는 개선사업은 법제처와 국회 등에서 문제점을 인식하고 사업을 이미 진행 중이다. 그 결과의 일부로 2003년 9월에는 법률표준화 기준을 법률안의 입안·심사에 활용하기 위하여 국회예규 제10호로 ‘법률용어의 표준화기준’, 국회예규 제11호로 ‘법률안의 표준화기준’ 등을 제정하기도 하였다.³⁰⁾ 그러나 법률용어의 한글화사업은 상당한 성과가 있기는 하지만 아직은 부족한 점이 많다.

Ⅲ. 의원입법의 입안과정에서의 문제점과 개선방안

국회의원이 법률안을 제출하는 ‘의원입법’의 경우에도 개별의원에 의하여 제출되는 경우가 있고, 국회의 위원회에 의하여 법률안이 제출되는 경우도 있다. 헌법에는 국회의 위원회가 법률안을 제출하는 경우를 명시하고 있지 않지만, 국회법 제51조(위원회의 제안)에서 “①위원회는 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안 기타 의안을 제출할 수 있다. ②제1항의 의안은 위원장이 제출자가 된다.”는 규정을 두고 있다. 이 경우는 국회 위원회의 위원장도 국회의원이기 때문에 국회의원이 법률안을 제출하는 방식에 포함되는 것으로 볼 수 있다. 위원회가 법률안을 제출하는 경우에는 국회의원 10인 이상의 찬성을 필요로 하지 않는다. 위원회가 법률안을 제출하기 위해서는 해당 위원회의 의결이 필요하기 때문에, 특별히 국회의원 10인 이상의 찬성을 요건으로 하지 않은 것으로 보인다.

의원발의 법률안은 말 그대로 본래의 의미에서의 의원발의 법률안이

30) 김광목, “국회 법률표준화사업의 추진경과와 내용”, 『법률용어 순화를 위한 국가기관합동행위』, 국회 법제실, 2004, 6면.

지만, 정부 또는 시민단체 등 제3자가 기초하여 제공하는 법률안 초안을 근간으로 의원이 입안하여 제출하는 경우, 정부가 마련한 안을 의원을 통하여 제출하는 경우 등이 있을 수 있다.³¹⁾ 의원이 발의하는 형식을 갖추고 있으나 실질에 있어서는 정부입법인 경우도 있다. 즉, 정부입법을 하는 경우의 복잡한 입법예고절차나 규제개혁위원회의 규제심사절차 또는 부처협의절차를 회피하기 위하여 국회의원에게 법률안의 제출을 부탁하는 경우가 있다. 이를 소위 “절차회피적 법률안”이라고 지칭하기도 한다.³²⁾ 이러한 법률안들은 그 경우를 구별하지 아니하고 의원발의 법률안의 형식을 지닌다. 또한 의원입법은 정부입법처럼 입안단계에서의 규제심사 등을 거칠 필요가 없기 때문에 법안입안단계에서의 분석과 평가가 이루어지고 있지 않다는 문제가 보완될 필요가 있다.

그간의 의안처리 통계 등을 보면 제14대 국회까지는 정부가 법률안을 제출하는 정부입법이 대체로 많다고 할 수 있는데, 이는 입법의 주도권을 정부가 행사하고 있었다는 사실을 증명해 주고 있다. 그러나 제15대 국회 이후에는 의원발의 법률안이 급격히 증가하는 추세에 있음을 알 수 있다. 정부제출 법률안이 대세였던 우리나라의 입법현실에서 의원발의 법률안의 증가는 우선 국민의 대표기관인 국회의 기능과 역할이 그 본연의 모습을 회복한다는 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 특히, 제16대 국회는 역대 국회 중 의원발의 법률안이 정부제출 법률안에 비하여 크게 증가하였음을 알 수 있는데, 제16대 국회의 총 제출법률안 2,507건 중에서 의원발의 법률안은 1,912건으로써 전체 법률안의 76%를 차지하고 있다. 이처럼 국회의 전문성 강화와 업무의 활성화로 인하여

31) 법제실, 『법제이론과 실무』, 2006, 국회사무처, 47면.

32) 민주당 김효석 의원의 ‘간접투자자산운용업법’이나 열린우리당 김종률 의원의 ‘기업구조조정촉진법’ 등의 경우가 정부입법보다 의원입법의 절차가 간단하다는 점을 이용하여 정부추진법안을 의원이 대신 발의하는 경우의 예로 거론되었다. 강원택, “17대 국회전반기 2년의 평가: 성과와 과제”, 『국회 운영 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?』, 참여연대 의정감시센터, 2006. 7. 13, 4면.

〈표〉 역대 의원발의 법률안과 정부제출 법률안 비교

시기 구분 (연도)	전체 법률 안	의원발의 법률안			정부제출 법률안		
		제출 건수	가결 건수	가결 률	제출 건수	가결 건수	가결 률
제헌국회(1948~50)	234	89	43	48%	145	106	73%
제2대(1950~54)	398	182	77	42%	216	137	63%
제3대(1954~58)	410	169	72	43%	241	85	35%
제4대(1958~60)	322	120	31	26%	202	44	22%
제5대(1960~61)	296	137	30	22%	159	40	25%
국가재건최고회의(1961~63)	1,162	554	514	93%	608	501	82%
제6대(1963~67)	658	416	178	43%	242	154	64%
제7대(1967~71)	535	244	123	50%	291	234	80%
제8대(1971~72)	138	43	6	14%	95	33	35%
제9대(1973~79)	633	154	84	55%	479	460	96%
제10대(1979~80)	129	5	3	60%	124	97	78%
국가보위입법회의(1980~81)	189	33	33	100%	156	156	100%
제11대(1981~85)	489	202	83	41%	287	257	90%
제12대(1985~88)	379	211	66	31%	168	156	93%
제13대(1988~92)	938	570	171	30%	368	321	87%
제14대(1992~96)	902	321	119	37%	581	537	92%
제15대(1996~00)	1,951	1,144	461	40%	807	659	82%
제16대(2000~04)	2,507	1,912	516	27%	595	431	72%
제17대(2004~현재)	5,006	4,273	701	17%	733	287	40%

※ 출전 : 의정자료집, 국회사무처, 2004; 의안처리에 관한 국회사무처의 통계 [http://search. assembly.go.kr/bill](http://search.assembly.go.kr/bill) (※ 제17대 국회는 2006년 12월 9일까지의 의안통계를 반영)

의원입법은 양적으로 성장·발전하고 있는 모습을 보여주고 있다. 그러나 의원입법의 양적인 성장은 긍정적인 면만 있는 것이 아니다. 의원발의 법안의 급증에 반비례하는 낮은 가결률은 의원입법이 충분한 사전검토나 준비에 의하여 발의된 것이 아니라 법안 제출실적을 올리기 위한 목적으로 제출된 것이 아닌가 하는 의문을 불러오기도 한다. 의원들이 발의하는 법안의 건수는 많으나 입법화되는 비율이 정부제출 법안에

비하여 낮은 이유를 이익집단의 압력에 못 이겨 마지못해 법안을 발의하는 경우와 입법의지는 없으면서 건수 올리기식으로 발의하기 때문이라는 평가도 있는 것이다.³³⁾ 따라서 이제는 의원입법안의 양적 증가를 질적 개선으로 전환시키는 준비와 작업이 필요한 단계에 접어들었다고 할 수 있다. 앞의 <표>에서 볼 수 있는 바와 같이 제16대 국회의 가결률은 의원발의 법률안이 27%이고 정부제출 법률안이 72%임을 볼 수 있는데, 의원발의 법률안의 수는 늘고 가결률은 저하되는 것에 대한 대책을 마련할 필요가 있다. 특히 의원발의 법률안의 가결률은 제11대 국회 이후 30%에서 41% 사이를 유지하고 있었는데, 제16대 국회에서의 가결률은 27%로 저하된 것으로 나타나고 있는 것을 볼 때, 이러한 대책마련은 시급하다고 할 수 있다.³⁴⁾ 이러한 현상은 17대 국회에 들어와서도 계속되고 있다. 제출된 의원발의 법률안은 2006년도 정기국회를 마감하면서 벌써 4,273건을 기록하고 있다. 16대 국회 전 기간 동안 제출된 의원입법 1,912건과 비교하더라도, 그 제출건수가 이미 2배를 넘어서고 있는데 이는 가히 폭발적인 증가세라고 할 수 있다. 이는 동일 법률에 대한 중복법률안이 상당히 많아서 법률안의 질적인 측면에서의 문제가 제기되기도 한다.³⁵⁾ 정부입법의 경우에는 중복법률안의 제출이 어려운 입법 과정을 제도화하고 있지만, 의원입법은 법률안의 내용에 약간이라도 차이가 있으면 중복제출을 막을 제도적 장치가 없기 때문에 법률안의 중복제출로 인하여 법률안의 가결률이 낮아지는 효과가 발생하기도 한다.³⁶⁾ 법안의 가결률은 의원입법 17%, 정부입법 40%로서 의원입법이

33) 김민전, “입법과정의 개혁”, 박찬욱·김병국·장훈 공편, 『국회의 성공조건』, 동아시아연구원, 2004, 276면.

34) 홍완식, “법령의 현황과 입법의 원칙”, 『국회도서관보』, 2004. 6. 72면.

35) 2006년 12월 11일 현재 108건의 국회법 개정법률안, 58건의 공직선거법 개정법률안, 56건의 조세특례제한법 개정법률안, 41건의 소득세법 개정법률안, 28건의 형법 개정법률안, 16건의 정부조직법 개정법률안 등 많은 중복법률안들이 국회에 제출되어 있다.

36) 임중호, “입법과정의 개선 및 발전방향”, 『입법과정의 현황과 개선방안』, 국회법제

나 정부입법이나 공히 낮은 가결률을 기록하고 있다. 여러 가지의 요인이 있을 수 있으나 대부분의 법안은 12월 임시국회 막바지에 처리되는 것이 통상적이기 때문에 그 이전의 법안처리통계는 큰 의미가 없을 것이지만, 정치과정의 경색이 입법과정의 장애와 지연을 초래하는 것도 낮은 가결률의 요인으로 볼 수 있을 것이다.

1. 법안비용추계제도 활성화

법안비용추계제도는 예산 또는 기금상 조치를 수반하는 법안에 대하여, 법안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 총비용 및 연도별 소요액을 추산하는 제도이다. 비용추계 결과는 법률안의 재정적 측면의 타당성을 검토하는 데 유용성이 있다. 이처럼 발의되는 법률안의 재정적 측면의 타당성을 검토하고자 예산상의 조치를 수반하는 의원발의 법률안 기타 의안의 경우에는 예산명세서 제출을 의무화하고 있다. 구 국회법에서는 예산상의 조치를 수반하는 법률의 경우에는 예산명세서를 아울러 제출(구 국회법 제79조 제2항)하도록 하고 있었는데, 비용추계서 첨부제도가 2005년 7월 28일의 국회법 개정을 통하여 새로이 도입되었다. 즉, 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)에는 “①의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다. ②정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.”고 규정되어 있다. 구체적인 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여

필요한 사항은 국회규칙으로 정하도록 하고 있다. 그러나, 역대 국회의 예산부수법률안에 대한 예산명세서 첨부실적을 살펴보면 제13대로부터 제16대 국회의 총 의원발의 법안수 3,942건 중 예산명세서가 첨부된 경우는 121건으로 총 법안수 대비 3.1%에 불과하였으며, 예산명세서의 내용도 신뢰성이 부족하여 실제 상임위원회의 법률안 심사에서 거의 활용되지 않았다.³⁷⁾

현재 정부에서는 재정소요추계서, 국회에서는 예산명세서라는 이름으로 법안에 대한 소요비용을 추계하고 있으나 지금까지의 운용실적이 극히 저조하고 추계내용도 객관성과 신뢰성이 떨어지고 있다. 따라서 동 제도의 실효성을 높이기 위해서는 재정소요법안임에도 불구하고 예산명세서가 첨부되지 않은 경우나 법률안 심사에 예산명세서가 활용되지 않는 경우 및 비용추계서에 의할 경우 정부재정에 미치는 영향이 막대하여 국가재정에 악영향을 미칠 것으로 판단되는 경우에는 전원위원회를 개최할 수 있도록 하는 방안을 제도화할 필요가 있다.

2. 입법평가제도의 도입

법안비용추계제도는 법률안에 대하여 법률의 시행시에 발생하는 비용을 사전에 측정하는 제도이기 때문에 비용추계의 범위, 내용, 방법, 효과 등에서 한계가 존재한다. 따라서 법률안의 구상단계뿐만 아니라 작성된 법률안을 포함하여 법률로 공포되어 시행된 결과 등 입법의 전 과정에 대한 여러 영역에서의 평가를 내용으로 하는 입법평가제도의 도입문제가 논의되고 있다. 입법자가 어떠한 법률을 입법하려는 경우에는 불확실한 예측에 의거하기보다는 이용가능한 경험적 자료와 경험칙을 활용하여 입법화로 인하여 예견되는 영향을 가능한 확실히 평가하여

37) 임명현, 앞의 논문, 14면.

야 한다.³⁸⁾ 이러한 점에서 어떠한 사안에 대하여 입법을 하려는 경우에는 사회현상에 대한 평가, 기존 법령에 대한 평가, 새로이 마련하는 법령에 대한 평가 등 입법자에게는 ‘예측’과 ‘평가’의 작업이 필요하다. 이러한 평가는 여러 분야, 여러 시점(視點), 여러 시점(時點)에서 진행되어야 한다. 입법평가는 넓은 의미로는 법규에 대한 평가를 포함하여 규범의 효과와 질적 향상을 위하여 입법자 및 입법과정에 대한 평가를 수행하는 것이고, 좁은 의미로는 법규에 대한 평가와 입법과정에 대한 평가라고 할 수 있다.³⁹⁾ 즉, 입법평가제도는 법령의 제정·개정에 따른 영향을 사전 및 사후에 분석하고 평가하여 그 결과를 입법에 반영하는 것을 의미하는 것으로, 입법평가제도는 법률의 입안부터 법률안 초안이 작성되고 법률안이 법률로서 시행된 후 국민에게 미치는 효과까지를 분석·평가하여 보다 나은 대안을 제시하는 제도를 의미한다. 입법평가제도는 법률의 규정이 낳는 모든 차원의 효과를 고려함으로써 법률의 질을 개선하는 것과 법률의 빈번한 개정에 따른 불안정성을 치유하는 것을 목적으로 한다.⁴⁰⁾ 이러한 입법평가는 입법에 대한 비평이나 단순한 통계와도 다른 것이며, 정책학의 분야에서 이론화·체계화되고 있는 정책평가의 이론이 입법학분야에 응용되고 있는 것으로 볼 수 있다. 입법평가의 기능은 첫째, 입법의 합리화 기능인데 과도한 규율을 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 간소하며 간단하게 이해될 수 있는 규율 체계를 만드는 것이다. 둘째, 정책의 타당성과 정당성 기능이다. 이는 결과의 예견가능성을 측정하고 이를 환류하는 과정에서 달성된다. 셋째, 입법평가제도는 여론과 행정, 재정, 사법적 통제의 도구가 되고 입법과정을 투명하게 함으로써 입법자의 의사결정을 지원함과 동시에 통제하는

38) 박영도, 「입법심사의 체계와 방법론」, 입법이론연구 IV, 한국법제연구원, 1996, 41면.

39) 최윤철·홍완식, 「입법평가제도의 도입방안에 관한 연구」, 법제처, 2005. 11, 21면.

40) 박영도, “입법관리로서의 입법평가의 제도화”, 한국입법학회 학술대회자료, 2006, 12, 16면.

기능을 지닌다.⁴¹⁾

법안의 정책적 결과를 검토하고 예상할 수 있도록 입법평가제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 입법평가제도는 법안 특히 의원 발의 법안이 ‘실적 올리기’ 식으로 남발되는 것을 막고 책임성과 공익성을 높이는 데 도움을 줄 것으로 기대되고 있다.⁴²⁾ 구체적으로는 입법평가의 법적 근거를 마련하는 방안과 입법평가기관을 의회 또는 정부에 설치할 것인가 독립기관화할 것인가의 문제 및 입법평가 전문가의 양성을 위한 제도화방안 등이 앞으로 논의되어야 할 과제이다.⁴³⁾

3. 국민의 입법참여 확대와 입법과정의 투명성 강화

의원입법의 입안과정에서는 이해관계인이나 전문가를 포함한 국민들이 적극적으로 참여하여 국민들의 다양한 의견을 최대한 수렴하는 한편 입법과정에서의 투명성을 강화하는 것이 바람직하다. 그러나 실제의 입법과정에서는 의원이나 소수의 전문가들을 중심으로 법률안이 입안되고 있다. 이러한 점을 보완하기 위해서는 의원입법도 정부입법과 같이 입안단계에서 입법예고와 공청회개최를 의무화하는 방안이 바람직하다.

헌법 제52조에 따르면 법률안제안권은 정부와 국회의원에게만 있을 뿐 정당에는 법률안제안권이 없지만, 실제로는 정당차원의 법률안이 의원의 이름으로 발의되는 경우가 많다. 이러한 이유로 국회와 정당의

41) 박영도, “입법평가제도에 관한 연구”, 『입법학연구』, 제2집, 2002, 59면.

42) 강원택, 앞의 논문, 5면; 박영도, “입법관리로서의 입법평가의 제도화”, 한국입법학회 학술대회자료, 2006. 12, 1면; 임중호, 앞의 논문, 41면; 정호영, “입법평가를 위한 법정제학적 접근방식에 관한 연구”, 중앙대학교 박사학위청구논문, 2004, 48면; 채수근, “의원입법과 법률안비용추계”, 『입법에 관한 국회의 책임과 역할』, 국회법제실·한국행정법이론실무학회, 2005. 5, 53면.

43) 상세는 최윤철·홍완식, 앞의 책, 121면 이하 참조.

입법계획을 연계할 수 있는 제도적 장치의 모색이 주장되고, 특정헌 법률안에 대하여는 각 개별의원에게 맡기기보다는 정당차원의 입법을 추진하여 단일한 법률안을 발의하는 제도적 보완방안의 검토가 제시되고 있다.⁴⁴⁾ 그러나 각 정당에는 연구소가 설치되어 연구인력이 있지만 대개는 정책문제에 대한 전문가이고 법제에 관한 전문인력을 거의 보유하고 있지 않으며, 재정여건 및 급변하는 정당여건상 다양한 분야의 전문인력을 안정적으로 확보하기가 사실상 어렵다는 점이 지적될 수 있기 때문에 ‘정당차원의 입법’을 추진하는 것이 바람직하냐는 반론이 제기될 수 있다. 한국의 정당이 정책정당으로서의 위상을 확보한 후에 ‘정당차원의 입법’이 논의되는 것이 바람직할 것이다.

입법예고는 국민의 알권리와 관련해서 ‘공개적이고 이성적인 토론의 형성을 통한 입법’이라는 입법원칙의 한 구현형태라는 설명이 있을 만큼 절차적으로 중요하게 여겨진다.⁴⁵⁾ 앞서 정부입법의 경우에는 행정절차법에 따른 입법예고제도가 있어서 의무적으로 시행되고 있지만, 의원입법의 경우에는 입법예고제가 의무가 아닌 임의적으로 운영되어 국민들이 법률안의 입안사실을 잘 알 수 없다는 점이 지적되고 있다. 따라서 국회법에서 도입한 입법예고제도의 취지를 실현하기 위하여 입법예고제도를 임의적인 사항이 아닌 의무적 사항으로 규정하고 관련 국회규칙을 제정하는 등 제도개선이 요망된다는 의견이 있다.⁴⁶⁾ 또한 우리 국회의 공청회 개최현황은 입법과정의 민주성을 가늠할 수 있는 척도로 볼 수 있을 것이다. 국회에서의 공청회개최의 활성화는 법률안 심사활동의 생산성을 높이는 중요한 요인으로 평가되고 있는 점을 본다면, 입법공청회는 투명성을 높일 뿐만 아니라 국회의 생산성 향상에도 긍정적인

44) 임종훈·박수철, 앞의 책, 188면.

45) 이상영, “입법의 원칙에서 본 한국의 입법자와 입법과정 분석”, 『입법학연구』, 창간호, 2000, 225면.

46) 임종훈·박수철, 앞의 책, 189면.

영향을 준다고 볼 수 있다.⁴⁷⁾

4. 입법지원체제의 확대와 강화

국회 내에서 의원입법을 지원할 입법지원기구의 확대와 인력의 보강이 필요하다. 현재의 입법지원조직으로는 국회도서관, 국회사무처 법제실, 위원회 전문위원실, 예산정책처, 정당소속전문위원, 정당정책연구소, 국회의원보좌진 등을 들 수 있으나, 의원입법의 입안과 검토를 담당하는 조직으로서는 부족하다는 지적이다. 또한 현재와 같은 입법지원체제의 문제점으로는 분산성, 중복성, 연계체제의 결여 등이 지적되고 있다.⁴⁸⁾ 입법과정의 내실화를 기하는 데 있어서 1차적으로는 많은 양질의 입법이 제안되어야 하며, 이러한 양질의 입법제안이 존재하기 위해서는 민생의 현안과 어려움에 대해서 지역주민과 관계 이익단체로부터 많이 듣는 것 역시 중요하다. 이를 위해서는 정책전문보좌기관의 양과 질을 강화하는 것이 대단히 중요하다는 점도 지적되고 있다.⁴⁹⁾ 즉, 행정부가 국회를 압도하는 행정부 중심의 권력적 편향성을 시정하고, 무엇보다도 국회 본연의 정책결정능력을 제고하기 위해서는 국회의 입법과정을 지원하는 조직을 확대·강화할 필요가 있다. 이러한 관점에서 국회의원이 입안마련의 기초로 삼고 있는 사실관계에 대한 정보를 보다 중립적이고 객관적 입장에서 분석하고 전달하도록 함으로써 국회 의사결정체제의 합리성 정도를 높여야 할 것이다.⁵⁰⁾ 제15대 국회부터 의원이 발의하

47) 임동욱·함성득, 『국회 생산성높이기』, 박영사, 2000, 177면.

48) 김광수, “의원입법의 영향과 책임성”, 『입법에 관한 국회의 책임과 역할』, 국회법제실·한국행정법이론실무학회, 2005. 6, 30면; 성선제, 『국회의 권능회복을 위한 입법권강화방안연구』, 국회운영위원회, 2004, 136면.

49) 김민진, 앞의 논문, 277면.

50) 박재창, “입법지원체제”, 박찬욱·김병국·장훈 공편, 『국회의 성공조건』, 동아시아연구원, 2004, 294면.

는 법률안이 획기적으로 증대된 것에는 입법지원의 활성화가 하나의 요인을 차지하고 있다는 분석⁵¹⁾을 보더라도 입법지원체제의 확대와 강화는 의원입법의 발전을 위한 중요한 기반이라고 할 수 있다. 앞으로의 발전방향은 입법과정의 질적 발전이라고 할 수 있는데, 이를 위해서는 확충되고 전문화된 입법지원체제가 그 바탕이 되어야 한다.

5. 법안실명제의 실효성 확보

법안실명제의 법적 근거는 2000년 2월 16일의 국회법 개정으로 신설되고 2005년 7월 28일의 개정으로 일부 수정되었다. 법률안실명제는 의원의 입법활동을 활성화하고 책임성을 제고시키기 위한 취지를 지니고 있는데, 의원입법의 발의시 발의의원과 찬성의원을 구분하여 표시하고 법률안 제명의 부제로 발의의원의 성명을 기재하도록 하는 제도를 의미한다. 법안실명제는 “의원이 발의한 법률안중 국회에서 의결된 제정법률안 또는 전문개정법률안을 공포 또는 홍보하는 경우에는 당해 법률안의 부제를 함께 표기할 수 있다.”고 하여 국회법 제79조 4항에서 규정하고 있다.

이러한 법안실명제가 명실상부한 실효성을 가지기 위해서는 개별의원의 입법활동에 대한 지원을 강화하는 동시에 의원들의 입법활동을 평가하는 시스템에도 변화가 있어야 한다는 의견이 있다. 종전의 경우 시민단체나 언론 등의 법률안 제안에 관한 의원활동 평가는 발의건수와 같은 양적인 측면에서 이루어졌는데, 이제는 질적인 측면에서의 평가가 필요하다는 것이다. 즉, 단순한 발의건수로 의원의 입법활동을 평가하는 방식에서 탈피하여 발의유형별로 제정법률안이나 전부개정법률안을

51) 1994년에 설립된 국회도서관의 입법조사분석실 및 국회사무처의 법제예산실에 대한 법률안 의뢰 및 검토와 회답은 의원들의 법안발의를 58%로 상승시켜 주는 역할을 하였다. 임동욱·함성득, 앞의 책, 163면.

발의한 경우에는 일부개정법률안보다 가중치를 주거나 가결된 법률안을 기준으로 하여 입법활동을 평가하는 등의 방안이 제시되고 있다.⁵²⁾

IV. 국회 위원회 심의·의결 과정에서의 문제점과 개선방안

1. 위원회 심의과정에서의 국민의 입법참여 확대와 투명성 강화

의원입법이 증대되고 활성화되었다고 할지라도 아직은 법률안의 입안을 행정부가 주도하는 현실을 감안할 때 법안심의과정의 충실화는 입법기능의 강화를 위한 최우선의 과제가 된다.⁵³⁾ 특히 제17대 국회 중반인 2006년 말에 법률안 제출건수가 이미 5,000건을 넘어서는 현상을 보더라도 제출되어진 법률안의 심사는 그 중요성을 더해가고 있다. 특히 우리나라는 상임위원회 중심주의를 채택하고 있기 때문에, 본회의 심의과정보다는 위원회 심의과정이 중요하다. 이처럼 위원회 중심주의가 법률안을 전문가 중심으로 효율적으로 심의하기 위한 제도라고는 하지만, 입법과정의 민주성 및 입법내용의 객관성 등의 측면에서는 문제가 있을 수 있다. 특히 위원회 심사에서 실질적인 역할을 담당하는 소위원회의 심의는 투명성이 부족하다는 지적을 받고 있다. 국회법 제58조 제5항은 이러한 점을 개선하기 위해 제정법률안 및 전문개정법률안에 대한 위원회 심사시 공청회를 개최하도록 의무화하여 국민의 입법과정에 대한 참여를 제도화하고 있다.

국회법에서는 이렇게 제정법률안 및 전문개정법률안에 대한 위원회 심사시 공청회개최를 의무화하고 있으나, 공청회의 개최현황은 우리에게 긍정적인 수치를 제시해주지 않는다. 제16대 국회 동안 제출된 총

52) 임종훈·박수철, 앞의 책, 190면.

53) 박찬표, 『한국의회정치와 민주주의』, 오름, 2002, 41면.

2,507건 중 공청회 개최된 법안 수는 136건으로 5.4%에 불과하다. 게다가 의결이 없는 한 반드시 공청회를 개최해야 하는 제정 및 전면개정 법률안은 제정 법률안 399건, 전면개정 법률안 78건으로 총 477건인바, 이중 공청회가 개최된 법안은 97건으로 전체 대상 법안의 20.3%에 그치고 있다.⁵⁴⁾ 제16대 국회와 비교하여 제17대 국회에서의 공청회 개최현황을 살펴볼 필요가 있다. 2006년 5월 2일을 기준으로 제정 및 전부개정 법률안은 총 78건이었는데, 공청회 개최건수는 46회(59%), 미개최건수는 32회(41%)로서 공청회 개최의 건수와 비율은 현저히 상승되었다. 이처럼 이전에 비하여 입법과정에서 공청회가 활성화된 것은 입법과정이 신중해지고 이해 당사자 및 전문가의 견해를 청취하려는 노력이 증대된 것으로 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 상당수의 공청회는 형식화되거나 낮은 참여율을 보이고 있다. 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 국회법에서 공청회의 개최를 의무화하고 있지만, 위원회 의결로 공청회를 생략할 수 있다는 예외규정을 적용하여, 17대 국회에서 41%가 공청회를 개최하지 않은 것으로 나타나고 있다. 공청회가 형식적인 통과 의례가 아니라 실질적인 국민들과 전문가의 의견수렴이라는 원래의 취지를 살리기 위해서는 이에 적합한 방안이 필요하다.⁵⁵⁾ 공청회를 생략할 수 있다는 단서조항을 삭제하고, 공청회에서 제시된 의견을 첨부하여 본회의에 보고토록 하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

2. 위원회 회부제도의 문제점과 개선방안

본회의 중심주의 하에서는 소관위원회 소속의원이 아니더라도 본회의 단계에서 모든 의원들이 법률안심의에 실질적으로 참가할 수 있지만,

54) 임명현, 앞의 논문, 15면.

55) 강원택, 앞의 논문, 5면.

위원회 중심주의를 입법과정의 기본적인 틀로 하고 있는 우리나라에서는 소관위원회 소속 의원이 아닌 의원은 타 위원회소관의 법률안에 대하여 심의에 참가할 수 있는 방법은 본회의 표결 이외에는 실질적으로 없다고 할 수 있다. 이는 대의민주주의 원리나 숙의민주주의에 대한 중대한 결함이라고 할 수 있다. 소관 위원회 소속의 소수의 의원들만이 심의에 실질적으로 참여하게 되는 이러한 ‘단일소관위원회원칙’의 문제점이 지적되고 있다.⁵⁶⁾

국회법은 법률안이 다른 위원회의 소관사항과 관련이 있는 경우에는 그 법률안을 관련위원회에 회부하고 의견을 듣도록 규정하고 있다. 관련 위원회가 소관위원회에 심사의견을 제시하여야 하는 시한은 소관위원회가 정한 시한이라고 하고 있으나 보통 법률안에 대한 심사를 완료할 때까지로 하고 있으며, 특별한 이유 없이 이 기간 내에 의견의 제시가 없는 경우에는 관련위원회의 의견을 기다릴 필요가 없이 바로 국회의장에게 심사보고를 할 수 있다(법 제83조, 제66조). 관련위원회는 소관위원회의 의사일정에 맞추어 심사의견을 제출하여야 하므로 상세한 심사를 주도적으로 할 수 없으며, 관련위원회의 심사의견의 반영 또는 검토여부에 관한 규정이 없기 때문에, 관련위원회의 심사의견이 기한에 맞추어 제출되더라도 소관위원회는 이 의견에 기속될 필요가 없다. 이를 조금 극단적으로 표현하면, 관련위원회의 심사의견은 있어도 그만 없어도 그만이고, 심사의견이 있더라도 반영해도 그만 안해도 그만이라는 것이다. 미국의회의 경우와 같이 관련위원회 심사의견을 전원위원회에 제출하도록 하여 그 구속력을 강화하거나, 법률안을 순차적으로 관련위원회에 회부하는 방법 등이 대안으로 제시되고 있다.⁵⁷⁾ 협상과 절충에 능하지 않은 우리 국회의 현실상 이러한 대안들은 ‘효율적인 의사진행을 방해하거나 지연시키는 효과’를 초래한다는 비난만을 받을 수 있다. 그러나

56) 임종훈·박수철, 앞의 책, 258면.

57) 임종훈·박수철, 위의 책, 264면.

이러한 대안들은 국회 입법과정의 본래 기능인 민의를 수렴하고 다양한 정당이나 이익집단들의 의견절충을 가능케 하고 각 위원회의 전문성과 의견이 반영되는 방안이라고 할 수 있다.

관련위원회 회부제도가 도입되고 통계가 작성되기 시작한 제13대 국회 이후를 살펴보면, 관련위원회에 회부하는 건수와 비율은 14대 국회(11.5%), 15대 국회(17.0%), 16대 국회(33.5%)를 거치면서 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 관련위원회가 의견을 제시한 건수와 비율은 14대 국회(28.5%), 15대 국회(18.3%), 16대 국회(10.3%)로서, 미미할 뿐만 아니라 그 비율이 지속적으로 감소하고 있다.

법률을 시행하기 위하여 재정이 소요되는 경우에는 예산결산특별위원회의 의견이 제시되는 것이 바람직하지만, 이러한 규정이 없다. 국가의 재정부담능력을 고려하지 않은 선심성 법안의 남발을 통제하기 위해서는 예산결산특별위원회의 의견제시를 의무화하는 등의 제도적인 보완이 필요하다.⁵⁸⁾ 이와 관련하여 국회법은 제63조에서 소관위원회는 다른 위원회와 협의하여 연석회의를 열고 의견을 교환할 수 있다고 규정하고 있으며, 특히 세입예산안과 관련 있는 법안을 회부받은 위원회는 예산결산특별위원회위원장의 요청이 있을 때에는 연석회의를 열어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 연석회의는 ‘의견은 교환하되 표결은 할 수 없는’ 회의체이기 때문에 단일위원회의 문제점을 해소하는 등의 효과를 실질적으로 기대하기는 어렵다. 입법과정에서 법적 체계 및 자구를 검토하기 위하여 법제사법위원회의 심사절차를 마련하고 있듯이, 재정이 소요되는 법률안을 심의하는 경우에는 예산결산특별위원회의 심사절차를 거치도록 할 필요가 있다.

58) 임명현, 앞의 논문, 16면.

3. ‘소위원회 중심주의’의 문제점과 개선방안

전술한 바와 같이 입법과정 중 본격적인 입법심의는 소관 상임위원회에서 이루어지고 있다. 그리고 상임위원회는 그 소관사항을 분담·심사하여 심의의 신중을 기하기 위한 목적으로 소위원회를 상설로 운영하고 있다. 그러나 국회의 소위원회는 운영 면에서 지나치게 폐쇄적이라는 평가를 받아 왔으며, 소위원회에서의 의안심의가 상당부분 공개되지 않는 점을 시정하기 위한 국회법 개정 관해서는 전술한 바와 같다. 소위원회 회의의 비공개도 문제이지만 속기록을 작성하지 않아 사실상 의사진행 내용을 알 수 없는 경우가 제16대 국회에서 개최된 소위원회 총 건수의 56.4%에 이른다. 이는 제15대 국회의 97.1%보다 크게 개선된 결과이기는 하지만, 여전히 소위원회의 절반 이상이 사실상 비공개되고 있다는 것을 의미한다. 소위원회의 실질적인 공개가 시급한 것으로 지적되고 있다.⁵⁹⁾ 소위원회의 폐쇄성을 시정하기 위한 국회법의 개정은 이루어졌지만, 실질적으로 소위원회의 법안심의가 개방적으로 운영될지는 두고 볼 일이다. 전체적인 입법과정도 마찬가지이지만, 소위원회의 운영현황을 지속적으로 관찰하고 필요한 경우 이를 개선하여야 하는 것은 입법자 스스로의 의무이기도 하다.⁶⁰⁾

4. 전원위원회제도의 활성화

전원위원회제도는 제헌 국회(1948. 6. 10)부터 제4대 국회(1960. 9. 25)까지 존치되었는데, 국회 본회의의 의결로 전원위원회의 심사가 대부분 생략되는 비정상적인 운영이 지속되다가 제5대 국회에서 국회법

59) 박재창, 『한국의회윤리론』, 오름, 2005, 56면.

60) 홍완식, “입법자의 법률개선업무에 관한 연구”, 『공법연구』, 제31집 제2호, 2002. 12, 281면 이하 참조.

개정(1960. 9. 26)을 통하여 폐지되었다. 이후 전원위원회제도는 제15대 국회 말에 국회법 개정(2000. 2. 26)을 통하여 다시 도입되었는데, 재도입의 취지는 상임위원회 중심주의의 문제점을 개선하고 안건의 심도 있는 심사와 국회의 원만한 운영을 제고하기 위한 것이다.⁶¹⁾ 지금까지 제헌국회 2회, 제2대 국회 4회, 그리고 제16대 국회 1회로 총 7회 개최되었다. 제16대 국회에서 개최된 전원위원회는 2003년 3월 ‘국군부대의 이라크 파병 동의안’을 처리하기 위한 것이므로, 법률안 심의의 신중을 기하기 위하여 전원위원회를 개최한 것은 전원위원회를 재도입한 2000년 이후 한 건도 없는 실정이다.

현행의 국회 위원회제도는 그 제도 자체나 운영 면에서 적지 않은 문제점이 드러나고 있으며, 입법 내용의 타당성을 확보하는 데 결함이 있을 수밖에 없다는 점이 지적되고 있다. 따라서 위원회 중심주의로 인하여 본회의의 법안심의가 형식화되는 것을 보완하기 위한 취지로 도입된 것이 전원위원회제도이다. 즉, 위원회 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안에 대해 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있으면 전원위원회를 개최할 수 있다. 이처럼 전원위원회는 해당 법률안에 대하여 관심이 있는 국회의원이면 누구나 참여해서 수정안을 제출할 수 있기 때문에 국민들의 다양한 의견이 입법과정에 반영될 수 있다. 이러한 점에서 전원위원회는 전술한 단일위원회제도에서 발생할 수 있는 소수의 횡포 또는 다수의 횡포를 방지할 수 있기 때문에, 전원위원회제도의 활성화는 중요하다. 예를 들어 미국 연방의회의 경우 연방정책과 관련하여 조세의 부과나 예산지출을 수반하는 공적 법률안(public bills)은 반드시 전원위원회(Committee of the Whole)에서 심사를 거친 다음 본회의에서 심의를 하고 있다는 점을 유념할 필요가 있다.⁶²⁾

61) 박봉국, 『국회법』, 박영사, 2000, 89면.

62) 임종훈·박수철, 앞의 책, 267면.

전원위원회의 활성화 대책으로는 국회법의 개정을 통하여 주요 법률안은 의무적으로 전원위원회를 경유하도록 하는 방안, 연석회의가 법률안을 절충하는 데 실패하거나 관련위원회의 심사의견을 소관위원회가 무시한 경우 관련위원회가 요청하면 개최될 수 있도록 규정하는 방안 등이 제시되고 있다.⁶³⁾ 다른 방안으로는 재적의원 4분의 1이라는 개최요건 외에 운영위원회에도 전원위원회의 개최를 요구할 수 있는 권한을 주는 방향으로 개선하는 것이 바람직하다는 의견이 있다. 국회운영상 필요하다고 생각할 경우 신속한 소집을 위해 운영위원회에 그러한 권한을 주는 것이 효율적이라는 것이다. 이와 함께 전원위원회의 심사방식은 조문별 심의방식을 도입하는 것이 바람직하다는 의견 등이 제시되고 있다.⁶⁴⁾

5. 위원회에 의한 행정입법 통제

우리나라의 행정입법의 문제점으로 지적되는 것은 위임의 목적이 명확하지 않는 것, 백지위임에 가까운 것, 국회에서의 분규를 두려워한 나머지 원칙적인 것까지 법시행령에 위임한 것, 별칙의 위임과 관련하여 문제가 있는 것, 수권법률에 위반한 혐의가 있는 것 등이며, 행정입법에 대한 의회의 통제는 거의 없는 상태였다고 평가된다. 따라서 국회의 민주적 대표기관으로서의 최고 입법기관성을 관철하고 의회주의를 활성화하기 위해서는 행정입법에 대한 의회통제방안이 진지하게 모색되어야 한다고 주장된다.⁶⁵⁾ 이러한 통제방안으로 2000년 2월 16일의 국회법 개정을 통하여 제98조의2는 중앙행정기관의 장은 법률에서 위임한 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정한 대통령령, 총리

63) 임종훈·박수철, 위의 책, 268면.

64) 김민진, 앞의 논문, 289-290면.

65) 서원우, “행정입법에 대한 통제”, 『의회에 의한 행정입법 통제』, 국회법제실·행정법이론실무학회, 2004, 21면.

령, 부령, 훈령, 예규, 고시 등이 제정, 개정, 폐지된 때에는 10일 이내에 이를 국회 소관상임위원회에 제출하여야 하며, 상임위원회는 법률에의 위반여부 등을 검토하여 통보할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 제16대 국회의 행정입법의 통보율은 극히 저조한 것으로 보고되고 있다. 따라서 의회에 의한 행정입법통제제도가 실효성을 발휘하지 못하기 때문에 몇 가지의 보완책이 제시되고 있다. 우선 행정입법검토를 위한 별도의 상설소위원회인 가칭 행정입법심의소위원회의 설치와 운영이 필요하다는 것이다. 아울러 행정입법심의소위원회(가칭)의 실질적인 운영을 위하여 첫째, 중앙행정기관의 장이 제출하는 행정입법을 행정입법심의소위원회가 접수하고, 둘째, 전문위원은 행정입법검토 결과를 행정입법심의소위원회 위원에게 제공하며, 셋째, 행정입법심의소위원회에서 행정입법을 심의한 이후에 심의결과를 중앙행정기관의 장에게 직접 통보하는 특례를 인정하고, 넷째, 중앙행정기관의 장은 행정입법 시정결과를 행정입법심의소위원회에 보고하도록 제도화하자는 의견이 있다.⁶⁶⁾

V. 국회 본회의 심의·의결 과정에서의 문제점과 개선방안

전술한 바와 같이 제5대 국회에서 국회법의 개정을 통하여 전원위원회제도가 폐지되고 국회 본회의에서의 법안심의기능이 약화되면서 제6대 국회 이후에는 국회가 상임위원회를 중심으로 하여 운영되었다. 상임위원회에서 채택된 안건은 본회의에서 대부분 그대로 의결되는 것이 일반화되었다. 이로 인하여 본회의의 의안심사는 형식화되어 국회의 의사를 최종적으로 결정하는 상징성만 지니게 되었고, 위원회에서 교섭단체 상호간에 이견이 있는 채로 가결된 법률안은 본회의에서의 소위

66) 이한규, “상임위원회 행정입법검토(국회법 제98조의2)의 운영현황”, 『의회에 의한 행정입법 통제』, 국회법제실·행정법이론실무학회, 2004, 163면.

‘날치기 통과’의 요인이 되는 등 국회 본회의에서의 파행현상⁶⁷⁾이 드러나게 되면서 본회의의 법률안 심의기능은 극도로 저하하게 되었다.

1. 법안의 ‘날치기 통과’와 관련하여

우리 국회의 입법과정을 보면 의회주의 반세기의 역사를 거치면서 의회주의원리가 현실정치에서 구현되지 못하고 다수파의 힘의 논리에 의한 강행처리나 소위 ‘날치기통과’ 등의 입법실태는 국민의 국회불신과 정치에 대한 냉소주의를 확산시키고 있다고 평가되기도 한다. 국회의사 결정에 있어서 다수결의 원칙이 이성적 토론과 타협, 소수의사의 존중을 전제로 하는 질적 다수결이 아니라 수적·양적 다수결로 퇴색되고 있는 정치상황에서는 더욱 입법절차의 정당성이 강조되며, 앞으로의 입법통제는 입법절차상 하자에 대한 통제에 중점을 두어야 한다는 것이다.⁶⁸⁾ 우리 국회에서 날치기가 횡행하고 합의의 전통이 약해 의사일정이 확정되지 못한 관계로 본회의가 개최되는 날이 많아졌고, 그 결과 회기 말에 무더기로 법을 처리하는 것이 관례처럼 되어 질 낮은 법을 양산해 낸다는 것이다.⁶⁹⁾

법안의 ‘날치기’와 관련하여 헌법재판소는 법률조항이 위헌인지의 여부를 판단할 때 입법행위의 결과물인 법률의 내용 이외에 입법행위의 과정이 헌법에 위반되었는지를 심사할 수 있는가 하는 문제가 수차례 제기되었다. 헌법이나 법률에서 법률의 입법과정에 대하여 규정하고 있다면 국회는 이러한 입법절차를 준수하여야 한다. 명시적인 입법절차에 대한 위반은 헌법재판소의 권한쟁의심판을 통해서 다룰 수 있다.⁷⁰⁾

67) 박봉국, 앞의 책, 89면.

68) 정만희, 『헌법과 통치구조』, 법문사, 2003, 252면.

69) 김민진, 앞의 논문, 274면.

70) 정종섭, 앞의 책, 823면.

1990년 7월 14일에 개최된 제150회 국회 제11차 본회의에서 국회의장의 직무를 대리한 국회부의장은 민주자유당에서 미리 마련한 ‘날치기강행 통과작전 시나리오’에 의하여 같은 당 소속 국회의원들이 겹겹이에워싼 가운데, 소형녹음기에 대고 의사봉도 없이 육성으로 개회선언을 한 뒤 26개 의안을 일괄상정하여 일체의 토론과 질의를 생략한 채 불과 33초 만에 의안을 가결 또는 폐기 처리하였다. 이러한 입법과정에 대하여 헌법과 법률에의 위반을 이유로 하여 의안처리행위의 당연무효를 주장하며, 헌법소원과 권한쟁의심판이 청구되었다. 우선, 입법과정에서의 이러한 법률안 날치기처리에 대하여 국회의원들에 의하여 입법권 침해로 인한 헌법소원심판이 청구되었다. 이에 대하여 현재는 “국회의원이 국회 내에서 행하는 질의권·토론권 및 표결권 등은 입법권 등 공권력을 행사하는 국가기관인 국회의 구성원의 지위에 있는 국회의원에게 부여된 권한이지 국회의원 개인에게 헌법이 보장하는 권리 즉 기본권으로 인정된 것이라고 할 수 없으므로, 설사 국회의장의 불법적인 의안처리행위로 헌법의 기본원리가 훼손되었다고 하더라도 그로 인하여 헌법상 보장된 구체적 기본권을 침해당한 바 없는 국회의원인 청구인들에게 헌법소원심판청구가 허용된다고 할 수 없다.”고 하여 국회의원은 개인의 권리구제수단인 헌법소원을 청구할 수 없다고 하여 기각결정을 하였다.⁷¹⁾ 또한 헌법재판소는 위의 동일한 사건에 대하여 제기된 권한쟁의심판청구사건에서 “헌법 제111조 제1항 제4호 및 헌법재판소법 제62조 제1항 제1호는 헌법재판소가 관장하는 국가기관 상호간의 권한쟁의심판을 국회, 정부, 법원 및 중앙선거관리위원회 상호간의 권한쟁의심판으로 한정하고 있으므로, 그에 열거되지 아니한 기관이나 또는 열거된 국가기관 내의 각급기관은 비록 그들이 공권적 처분을 할 수 있는 지위에 있을지라도 권한쟁의심판의 당사자가 될 수 없으며 또 위에

71) 현재 1995. 2. 23. 90헌마125.

열거된 국가기관 내부의 권한에 관한 다툼은 권한쟁의심판의 대상이 되지 않는다. 따라서 국회의 경우 현행 권한쟁의심판제도에서는 국가기관으로서의 국회의 정부, 법원 또는 중앙선거관리위원회와 사이에 권한의 존부 또는 범위에 관하여 다툼이 있을 때 국회만이 당사자로 되어 권한쟁의심판을 수행할 수 있을 뿐이고, 국회의 구성원이거나 국회 내의 일부기관인 국회의원 및 교섭단체 등이 국회 내의 다른 기관인 국회의장을 상대로 권한쟁의심판을 청구할 수 없다.”⁷²⁾고 하여 권한쟁의심판을 각하하였다.

그러나 헌법재판소는 1997년 7월 16일의 결정을 통하여 국회의원과 국회의장간의 권한쟁의 청구인적격을 부인하던 종전의 판례⁷³⁾를 변경하였는데, 국회의장이 야당의원들에게 본회의 개의일시를 국회법에 규정된 대로 적법하게 통지하지 않음으로써 그들이 본회의에 출석할 기회를 잃게 되었고, 그 결과 법률안의 심의 표결과정에 참여하지 못하게 되었다면 이로써 헌법에 의하여 야당의원들에게 부여된 법률안 심의 표결의 권한이 침해된 것으로 인정하였다.⁷⁴⁾ 이처럼 날치기입법 과정에 의하여 법률안 심의·표결권 침해를 주장하는 국회의원들의 권한쟁의 심판청구를 받아들인 것은 한편으로는 헌법재판소에 의한 적극적인 입법과정통제로 평가할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 헌법재판소는 그 날치기통과 입법이 국회법의 규정을 위반하였다고 하더라도 위헌무효로 볼 수 없다고 판단함으로써 날치기입법 방지의 실효성을 기대할 수 없다는 것이 문제로 지적되었다.⁷⁵⁾

국회에서의 입법과정이 대의제 원리를 부정하고 국가가 수행해야 하는 일반이익의 창출과 공공성원리의 실현과 정면으로 충돌하는 경우

72) 헌재 1995. 2. 23. 90헌라1.

73) 헌재 1995. 2. 23. 90헌라1.

74) 헌재 1997. 7. 16. 96헌라2.

75) 정만희, 앞의 책, 251면.

에는, 법치주의에서 말하는 법률은 합헌적 법률을 말하고 적법절차원리는 입법에도 관철되어야 하며 민주주의는 절차적 정당성을 가져야 한다는 점에서, 규범통제를 통하여 헌법적 심사를 하는 것이 필요하다고 할 것이다.⁷⁶⁾ 국회의 입법과정의 위헌성 논란을 조율할 수 있는 특별위원회의 설치를 제안하는 의견이 있다. 특히 법률안 등의 순조로운 진행을 방해하고 있는 경우에는 원내교섭단체의 합의를 거쳐 국회의장이 이를 심의하는 특별위원회를 구성하자는 것이다.⁷⁷⁾ 그러나 우리의 현실정치에 비추어 초당파적이고 객관적인 특위의 구성과 운영이 가능한지는 의문이고, 이러한 제도는 오히려 정치상황에 따라 입법의 사전검열이라는 역기능을 할 가능성도 있다.

2. 법안의 ‘무더기 통과’와 관련하여

법률안의 심의와 의결을 가능한 한 정기국회가 아닌 임시국회에서 하기 위한 여러 제도적인 장치가 마련되어 있음에도 불구하고, 많은 법률안이 정기국회 또는 연말에 개최되는 임시국회에 제출되고 있다.⁷⁸⁾ 연말의 짧은 일정에 많은 법안이 몰리다보니 어떤 경우에는 하루에 통과되는 법안의 수가 많아지고 그 내용에 대한 심사가 제대로 이루어지지 못하는 경우가 적지 않은 것이다. 전술한 바와 같이 우리 국회의 입법과정이 본회의의 중심이 아니라 위원회 중심으로 진행되기 때문에, 위원회에서 이미 심의된 법률안에 대하여 본회의에서는 심의보다는

76) 정종섭, 앞의 책, 825면.

77) 이국운, “한국헌정에 있어 입법권자 권위실추의 진단과 처방”, 『한국헌정에 있어 입법권자의 권위회복을 위한 공법적 실천』, 국회법제실·한국공법학회, 2006. 11, 76면.

78) 제15대 국회에서 법안의 월별제출현황을 보면 정기국회에 법안의 제출이 집중되어 있음을 알 수 있다. 예컨대, 5월에 제출된 법안은 단지 25건인데 반해, 정기국회인 11월에 제출된 법안은 620건에 이르고 있다. 김민전, 앞의 논문, 276면.

표결을 위주로 진행된다. 그러나 위원회에서의 법안심의의 문제점을 익히 살펴본 것처럼, 단일위원회제도의 문제점을 보완하기 위해서는 본회의에서도 어느 정도 법률안에 대한 심의가 필요하다.

역대 국회별로 하루에 법안을 가장 많이 처리한 건수를 보면 13대 국회가 33건, 14대 국회가 60건, 15대 국회가 82건, 16대 국회가 41건이었다. 아무리 위원회 중심주의를 택하고 있는 우리 국회의 입법과정이라고 하더라도, 법안의 내용은 고사하고 법안의 이름 정도도 기억할 수 없을 정도의 법안 ‘처리’ 상황에서 양질의 입법을 기대한다는 것 자체가 무리라는 평가가 있는 것이다.⁷⁹⁾ 본회의 중심주의나 위원회 중심주의나를 불문하고 본회의에서 하루 동안에 의결되는 법률안의 수가 이처럼 많다는 사실은 ‘줄속입법’의 혐의를 벗어나기 어렵다. 줄속입법을 통제하는 것은 물론이고, 중요한 입법사안의 경우에는 본회의 심의를 활성화하는 제도적 장치가 필요하다.

3. 본회의 심의의 통제 및 활성화 방안

입법과정에서 위원회 중심주의를 채택하고 있더라도, 본회의 심의를 활성화하는 것은 절대적으로 필요하다. 따라서 법률안 수정안의 제출요건을 삭제하거나 대폭 완화하는 것이 바람직하다. 법률안 발의요건보다 수정안 제출요건을 어렵도록 한 것을 시정해야 한다는 지적이다. 제5대 국회까지는 법률안의 심의는 독회의 절차를 두고 있었다. 제1독회에서는 위원장의 심사보고, 의안낭독, 질의응답과 대체토론을 하고, 제2독회에서는 의안을 축조낭독하면서 심의하였고, 제3독회에서는 의안전체

79) 김민전, 앞의 논문, 272면; 2006년 12월 22일의 국회 본회의에서는 110개의 안건이 ‘처리’되었는데, 110개의 안건 중 101개의 안건이 법률안이었다. 101개의 법률안 중 1건의 법률안만이 부결되고 100건의 법률안은 가결되었다. (이 중 부결된 조세특례제한법 일부 개정안은 임시국회를 다시 소집한 후인 12월 26일에 본회의에서 가결되었다.) 2006년 12월 26일의 국회공보 9-11면 참조.

대한 가부를 표결로 결정하였다. 그러나 실제로는 국회 본회의에서 축조 낭독하면서 심의한 예가 없었고, 실효성도 없어서 제6대 국회부터는 이러한 독회제를 폐지하였다. 그리하여 현 국회는 독회제도를 채택하고 있지 아니하다.⁸⁰⁾ 동시에 본회의에서 필요한 경우에는 독회제도를 통하여 조문별 심사를 할 필요가 있다. 다만, 모든 법안에 대하여 축조심의를 하는 것은 비효율적이기 때문에 운영위원회나 재적 4분의 1 이상의 찬성이 있을 경우로 한정하자는 의견이 제시되고 있다.⁸¹⁾

그러나 무엇보다도 중요한 점은 국회법 등에서 정하고 있는 입법과정과 절차는 위원회는 물론이고 본회의에서도 준수되어야 한다는 것이다. 의회는 입법과정을 통하여 단지 정책기능뿐 아니라 사회적 갈등의 통합 기능을 수행할 수 있느냐의 여부는 바로 입법과정과 절차의 준수 여부에 달려있다고 하여도 과언이 아니다. 다수파는 소수파에 대하여 충분한 토론과 설득을 다한 후에 의사절차에 따라 표결을 하여야 하며, 소수파도 역시 의사절차의 물리적 방해를 지양하여 입법과정의 ‘절차적 정당성’이 확보되어야 한다.⁸²⁾ 충분한 토론과 숙의가 없는 다수의 횡포는 국회를 비생산적이고 비능률적인 기관으로서 인식시키고 극단적으로는 ‘의회 무용론’으로 나타나게 된다.⁸³⁾

4. 법안 표결방식의 변경

국회 본회의에서의 표결방법은 국회법 제112조에 따라서 전자투표에 의한 기록표결로 가부를 결정한다. 다만, 투표기기의 고장 등 특별한 사정이 있을 때에는 기립표결로 가부를 결정할 수 있고, 중요한 안건으로

80) 박봉국, 앞의 책, 371면.

81) 김민진, 앞의 논문, 291면.

82) 박찬표, 앞의 책, 46면.

83) 이승우, “한국의 입법권자 본연의 소임을 다하고 있는가”, 『한국헌정에 있어 입법권자의 권위회복을 위한 공법적 실천』, 국회법제실·한국공법학회, 2006. 11, 11면.

서 의장의 제의 또는 의원의 동의로 본회의의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1이상의 요구가 있을 때에는 기명·호명 또는 무기명투표로 표결 하도록 규정하고 있다. 그런데, 의원 개개인의 투표기록을 확인할 수 없기 때문에 국회의 결정에 대한 책임의 소재를 분명하게 가릴 수 없다는 점에 문제를 제기하는 견해가 있다. 무기명투표를 하도록 하고 있는 경우가 아니라면, 의원활동에 대한 국민적 평가가 가능하도록 기록·공개하여야 한다는 주장이다.⁸⁴⁾ 우선 표결방법 중 이의유무를 묻는 방법을 변칙적으로 남용함으로써 표결의 익명성과 이로 인한 책임성의 결여를 초래해 왔다.⁸⁵⁾

VI. 맺음말

현행 법률의 수는 점차로 증가하고 있으며, 2006년 12월 31일 현재 1,163개의 법률이 시행되고 있거나 시행을 앞두고 있다. 제14대 국회는 총 656개의 법률을 통과시켰고, 제15대 국회는 총 1,120개의 법률, 제16대 국회는 총 947개의 법률을 통과시켰다. 이 중에는 폐지법률과 제정법률이 있기도 하지만 대부분 개정법률이란 점을 고려한다면, 국회는 매년 평균적으로 전체법률의 약 20%를 개정하고 있으며, 국회의원이 선출되어 임기를 마치는 4년 동안 전체법률의 약 80%를 개정하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 통계는 국회가 왕성하게 활동하고 있으며 법률을 시의적절하게 개정하고 있다는 긍정적 평가를 할 수도 있지만, 국회의원 4년 임기동안 약 1,000개의 법률이 개정되고 있다는 사실은 일면 충격적일 수가 있다. 제17대 국회에 들어와 가결된 법률은 2006년 12월 31일 현재 1,087개이다. 이런 추세라면 제17대 국회의 임기가 만료되는 때에는 현행

84) 김민진, 앞의 논문, 291면.

85) 박찬표, 앞의 책, 46면.

법률의 수보다도 훨씬 많은 수의 법률이 개정될 것으로 예측된다. 국민들의 입장에서는 법률이 많은 것도 문제지만, 자주 개정되는 것도 문제이다. 법률의 이해가능성 또는 수용도 등을 논하기 이전에 이렇게 ‘많은’ 법률⁸⁶⁾이 이렇게 ‘자주’ 바뀐다는 것은, 국민의 법생활을 혼란케 하고 법의 이념이자 목표로 제시되는 법적 안정성을 위협하고 있다. 관점을 달리하여 입법권자인 국회를 바라보게 되면, 이렇게 많은 법률을 제대로 만들고 고치는 것인지에 대한 의문이 생기지 않을 수 없다.

입법과정에서의 문제점과 개선방안을 논하게 되는 동기와 이유는 이러한 의문으로부터 출발한다. 우선 입법의 과정이 복잡하고 어려우며, ‘주권자’인 국민이 입법과정에 실질적으로 참여하는 정보와 기회가 적다. 대의민주주의의 원리를 주창하는 것만으로는 주권자인 국민들의 박탈감과 소외감이 너무 크다. 그러나 입법과정의 민주화·합리화·효율화라고 하는 제도적인 장치를 고안하여 이러한 제도가 제대로 운영되는 것을 감시하고 통제하는 방법 이외에는 뚜렷한 대안도 없다. 주요 외국에서는 법령개혁 또는 규제개혁을 추진하고 있지만, 이는 정치적인 안정과 입법과정의 민주화·합리화·효율화를 전제로 하는 것이다. 그 간 몇 차례에 걸친 국회법의 개정을 통하여 위원회에서 심의절차와 본회의에서의 심의절차가 정교해지고 엄격하게 보완되었다. 그러나 원칙적인 심의절차 등 입법과정에서 법조항의 본문에서 규정하고 있는 원칙보다는 단서에서 규정하고 있는 예외적인 절차를 적용하는 경우를 종종 볼 수 있다. 위원회의 의결을 통하여 많은 절차가 생략되고 있는 것이다. 따라서 국회법의 개정을 통하여 강화된 심의절차를 준수하려는 의원들의 자세와 더불어 국민적 감시와 통제가 항시 필요하다.

앞에서 우리나라 입법과정과 문제점 및 개선방안을 살펴보았으며, 획기적인 개혁보다는 점진적인 개선이 바람직하다는 전제 하에 몇 가지

86) 이는 흔히 ‘법률의 홍수’라고 표현되고 있다.

의 개선방안을 살펴보았다. 이를 전체적인 시각에서 보면, 우선 복합적이고 체계적인 정부입법과정에서 행정절차법은 입법예고라는 절차만을 규정하고 있으며, 정부입법의 일관되고 통일된 입법과정을 위해서는 미흡한 점이 많다. ‘법령 등 공포에 관한 법률’, ‘행정절차법’, ‘국회법’, ‘행정규제기본법’, ‘법제업무운영규정’ 등 비체계적인 규정을 종합조정하고 체계화할 필요가 있다는 점이 지적되고 있다.⁸⁷⁾ 또한 입법과정이 민주적이고 효율적으로 진행되어 적시에 적절한 법령이 입법되기 위해서는 입법과정 전반에 있어서의 국민의 참여 확대가 이념적으로는 물론이고 실질적으로 요청된다. 우리 국회가 폐쇄적이라고 평가받는 이유는 단순히 정보의 공개와 공유에 적극적이지 않기 때문일 뿐만 아니라, 입법과정에 일반시민을 실질적으로 참여시키는 일에도 소극적이기 때문이라는 지적이 있다.⁸⁸⁾ 그리고 로비활동에 관한 논의가 있다. 입법을 위한 로비를 입법과정의 국민참여의 중요한 수단으로 인정하는 견해가 있기도 하지만, 기업이나 이익단체의 부당하고 불법적인 이해관철수단이라고 하는 부정적인 인식도 있다. 현재와 같이 로비의 방법과 한계 등이 정해져 있지 않고 입법과정을 왜곡시키는 로비활동에 대한 규제가 없는 상태에서는 로비는 사실상 경제적·사회적 영향력이 강한 집단이 독점하는 결과를 초래하고 정치부패의 온상이 된다.⁸⁹⁾ 그러나 입법의 전체 과정에서 로비가 국민참여의 중요한 수단이기 때문에, 우리나라에 적합한 로비규제의 제도화는 우리나라 정치개혁에 있어 필수적이라고 평가되고 있다.⁹⁰⁾ 그러나 로비의 제도화는 이해집단의 경제력의 우열이 입법과정에 그대로 투영될 수 있기 때문에, 제도화하는 경우에는 이러한

87) 신상환, “정부입법과정의 발전적 법제화 방안”, 『법제연구』, 제22호, 2002, 242면.

88) 박재창, 앞의 책, 58면.

89) 권영설, “입법과정의 헌법적 조명”, 『입법과정의 현황과 개선방안』, 국회법제실·한국공법학회, 2005. 11, 18면.

90) 정중섭, “국민의 입법참여제도”, 『국민의 입법참여와 입법예고제』, 한국법제연구원, 1992, 29면.

문제점이 배제되고 장점만이 부각될 수 있도록 하는 제도의 형성과 운용이 필요할 것이다. 그리고 우리 국회의 입법과정은 파행적 국회운영과 의사결정에 있어서 형식적 다수결의 논리에 집착함으로써 진정한 국민의 정치적 의사가 제대로 반영되지 못하고 왜곡되기도 하였으며 소수의 의사가 존중되지 못한 결과 의회주의에 대한 회의론이 있음을 부정하기 어렵다. 또한 우리 국회는 이른바 ‘날치기입법’의 과정을 수차례 반복함으로써 국회입법에 대한 국민의 불신이 팽배해 있음도 부인할 수 없는 사실이며, 이로 인하여 입법절차의 하자통제를 포함한 국회입법의 통제문제가 대두되고 있다.⁹¹⁾ 국회는 이러한 국민의 불신을 씻고 신뢰를 회복하는 과제를 안고 있는데, 이는 법제도의 ‘변화’보다는 제도의 철저한 ‘준수’를 통하여 가능한 일이라고 생각한다.

입법권의 기능저하에 대한 대책으로는 다음과 같은 점이 제시되고 있다. 첫째, 오늘날의 국가행정의 전문화·복잡화에 따라 법률안의 발의에 있어서 집행부에 의한 발의가 의회에 의한 그것보다 더 많아지거나 비슷해지는 현상이 불가피한 것이기는 하지만, 의회는 그 심의기능 및 의결기능을 강화해 나가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 의원의 자질향상과 입법보조제도의 확충이 필수적이다. 둘째, 법률안의 발의는 공개를 원칙으로 하여 이해관계자와 전문가의 의견이나 여론을 최대한으로 수렴하는 것이 필수적이다. 입법자가 법률을 제정하는 과정이 공개되고 이러한 과정에 다양한 정치세력이 참여함으로써 입법이 민주적 정당성을 확보하게 된다는 점에서, 입법권의 기능약화에도 불구하고 입법권과 입법과정에 대한 중요성은 부정될 수 없다는 것이다.⁹²⁾ 또한 제17대 국회의 입법활동이 강화되고 증가하게 된 이유가 제16대 회기 중 변화·

91) 정만희, 『헌법의 기본문제』, 세종출판사, 2001, 69면 이하.

92) 이한규, “입법과정 개선에 관한 헌법적 고찰”, 고려대학교대학원 박사학위논문, 2001, 12. 37면; 김승환, “의원입법의 개선·발전방안모색”, 『의원입법의 발전방안』, 2004, 39면..

개정된 국회법 및 국회입법지원조직의 강화, 의원들의 의정활동 평가에 있어서 입법활동을 중시하는 사회적 변화, 제17대 국회에의 초선의원들의 대거 당선 등에 원인이 있기 때문에, 국회의 입법활동을 더욱 강화하는 방안으로는 입법지원조직의 확대개편, 법안심사공청회의 활성화, 전원위원회를 통한 법안심회의 활성화 등이 필요하다는 의견이 있다.⁹³⁾ 이와 유사한 맥락에서 법률안 심사의 생산성을 높이기 위해서는 법률안에 대한 관심이 증대되고 전문성이 확충되어야 한다고 하면서, 법률안 심사는 외부적으로 크게 활동이 드러나지 않는 만큼 정치적 상황에 따라 소모적 정쟁에 의해 소홀해지지 않도록 국민들이 꾸준히 감시해야만 법률안 심사의 생산성이 높아질 것이라는 지적도 있다.⁹⁴⁾ 앞서 살펴본 제도적 보완과 함께, 주권자인 국민을 대표하는 대의기관인 국회에 대한 ‘주권적 감시’와 ‘국민적 통제’라는 제도의적 보완이 필요한 이론의 여지가 없을 것이다. 입법자가 국가나 국민전체의 이익보다는 차기 선거에서 당선되고자 하는 자신의 이익만을 추구하여 입법권을 행사하게 되는 경우 나타나는 ‘대의의 실패(failure of representation)’가 발생⁹⁵⁾하는 것을 방지하기 위해서는 입법과정의 제도적 개선과 국민적 감시는 어느 하나도 소홀히 해서는 안 될 것이다.

(투고일 2006년 12월 10일, 심사일 2006년 12월 21일, 게재확정일 2007년 1월 2일)

주제어 : 입법, 입법과정, 법률안, 입법평가, 국회법

93) 가상준, “17대 국회의원들의 입법행태 평가”, 『의정연구』, 제21호, 한국의회발전연구회, 2006, 56면.

94) 임동욱·함성득, 앞의 책, 177면.

95) 정중섭, “한국 입법권자의 나아갈 길”, 『한국헌정에 있어 입법권자의 권위회복을 위한 공법적 실천』, 국회법제실·한국공법학회, 2006, 11.

[Zusammenfassung]

Probleme und Reformen der Gesetzgebungsverfahren

Wan Sik Hong*

Vorschriften über das Verfahren der Gesetzgebung entstammen unterschiedlichen Quellen. Zuerst Koreanische Verfassung §52 und §53 regeln das grundsätzliche Verfahren der Gesetzgebung. Das Parlamentsgesetz und das Verwaltungsverfahrensgesetz regeln das ausführliches Verfahren der Gesetzgebung. Das Gesetzgebungsverfahren beginnt mit der Gesetzesinitiative. Die Abgeordneten und die Regierung haben das Recht der Gesetzesinitiative. Der Gesetzentwurf wird eingebracht, indem der mindestens 10 Abgeordneten oder Regierung ihn dem Präsidenten des Parlamentes übersendet. Nach der Einbringung der Gesetzesvorlage ist das Parlament verpflichtet, sich mit der Gesetzesvorlage zu befassen. Gesetzentwürfe werden im Parlament im Beratungen behandelt. Der Schwerpunkt der Gesetzgebungsarbeit liegt in den Ausschlußberatungen. Die Ausschlußberatungen enden mit einer Beschluß und einem Ausschlußbericht. Gesetzentwürfe werden im Plenum abgestimmt. Nach der Schlußabstimmung im Plenum werden die Gesetzentwürfe die Gesetzesbeschluß. Ein Gesetz wird vom Präsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Gesetzblatt verkündet.

Stichwörter : Gesetzgebung, Gesetzgebungsverfahren, Parlamentsgesetz, Gesetzentwurf, Gesetzesfolgenabschätzung

* Ein Professor, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Konkuk Universität