법률가의 국회 입법과정에의 참가*

홍 완 식**

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 한국의 법령 현황과 법률안 제출 현황
1. 법령 현황
2. 법률안 제출 현황
Ⅲ. 한국의 입법과정 개관
1. 입법과정 전체
2. 정부제출 법률안의 입법과정
3. 국회발의 법률안의 입법과정
4. 비제도적 입법과정 — 시민입법, 국민발안, 입법청원, Lobby 등
Ⅳ. 법률가의 국회 입법과정에의 참가방법
1. 관련 헌법규정
2. 관련 법률규정 등
3. 국민으로서의 입법과정에의 참가
4. 법률전문가로서의 입법과정에의 참가
Ⅴ. 법률가의 국회 입법과정에의 참가현황과 개선방안
1. 법률가의 국회 입법과정에의 참가 현황
2. 국회 입법과정의 개선방안과 법률가의 입법과정에의 참가
Ⅵ. 결 론

Ⅰ. 서 론

법률가의 범위에 관하여 여러 의견이 있을 수 있지만 대개 법률가

* 이 글은 2008년 2월 23일 오사카 국제협력기구 국제회의실에서 개최된 Forum on East Asia Linkage(FEAL) 오사카대회에서 발표되었던 발표문을 수정・보완한 것임. 이번 FEAL 대회에서는 '법률가의 새로운 사회적 역할'이라는 대주제 하에 1주제 '입법・정치과정에서의 법률가의 역할', 2주제 'ADR과 교섭에 있어서의 법률가의 역할', 3주제 '사내변호사의 역할'의 각 분야별 주제를 두고 한중일 3국의 비교와 연대가능성이 모색되었다. 1주제 분야에서는 한국의 건국대학교에서는 홍완식 교수가 '법률가의 국회 입법과정에의 참가', 일본의 大阪대학교에서는 葉玉匡美 변호사가 '일본에 있어서의 입법프로세스와 법률가의 역할', 중국의 復旦대학교에서는 張光傑 교수가 '중국 행정입법과정에 대한 법률가의 관여'라는 주제로 발표하였다.

** 건국대학교 법과대학 조교수

란 법률을 연구하고 법률의 해석, 적용 등에 종사하는 전문가를 의미하며, 법률가는 법학자와 법학교수, 변호사, 판사, 검사 등 법학이론가와 법률실무가를 통칭한다. 법률가들의 업무와 역할은 전통적으로 법의 해석과 재판업무에 관련된 것이다. 즉, 법학이론은 주로 법해석학에 관한 것을 의미하고, 법률실무는 주로 재판업무와 관련된 것을 의미한다. 그러나 다양하고 복잡한 양상을 보이고 있는 현대사회에 들어와서는 법률가가 담당해야 하는 법률수요도 다양하고 전문적인 양상을 띠게 되었다. 법학이론도 법해석학뿐만이 아니라 법정책학, 법경제학, 법사회학, 입법학 등 다양한 이론적 수요가 발생하게 되었고, 법률실무도 전통적인 법률가의 역할인 재판관련업무 이외에 입법, M&A 등 기업법무관계, 무역협정이나 무역분쟁 등의 국제법무관계, consulting, negotiation, NGO관계 등과 관련하여서도 다양한 법무수요가 발생하게 되었다. 2008년의 FEAL 오사카대회의 통일주제인 '법률가의 새로운 사회적 역할'도 이러한 새로운 법률이론과 법률실무에서의 새로운 필요에 부응하는 법률가의 역할과 일정한 관련이 있다고 생각한다. 특히 입법과 관련해서는 어느 나라에서건 법률가의 역할의 중요성이 점차 강조되고 있다. 예를 들어 미국 연방의회의 입법지원조직인 CRS(Congressional Research Service) 등에서 다수의 법률가(Legislative Attorney)를 채용하여 법제업무와 연구업무를 담당케 하고 있는 것처럼 입법에 있어서의 법률가의 역할은 점점 그 자리를 넓혀가고 있다.

입법과정에 대하여는 다양한 개념정의가 존재한다. 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.[2] 이에 대하여 협의의 입법과정이란 법률안이 기초되어 의회에 제출 또는 발의되고

의회에서 법률안에 대한 심의를 거친 다음 정부에 이송되어 국가원수의 서명・공포에 의하여 하나의 법률로서 효력이 발생되기까지의 과정을 의미하는 것으로 본다.[3] 입법과정의 개념정의를 함에 있어서 입법의 대상을 기준으로 입법과정의 광협을 분류하는 견해도 있다. 즉, 협의의 입법과정이라 함은 법률제정절차를 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 포함한다.[4] 입법과정이 광의건 협의건 간에 입법의 결과물인 법률은 국민의 생활과 국가의 운영에 지대한 영향을 미치기 때문에, 법률가는 '이미 만들어진 법률'에 대한 해석에만 그 역할을 한정할 것이 아니라 '법률을 만드는 일'에도 그 역할을 확대하는 것이 바람직하다. '법률가'가 아닌 '정치가'만이 법률을 만들고 법률가는 그러한 법률의 해석과 적용만을 사명으로 알고 있다면, 이러한 국가에서는 법률가가 그 사명을 다하지 못하고 있는 것이며, 그러한 국가는 '올바른 법에 의하여 운영되는 국가'라고 하는 실질적 법치국가의 이상적인 모습이라고는 할 수 없을 것이다.

---

2) 박영도, "입법과정연구의 입법학적 접근시각", 「법과 사회」, 제10호, 1994, 173면.

3) 김승환, 「입법학에 관한 연구」, 고려대학교 법학박사학위논문, 1987, 34면; 김영구, 「한국국회의 입법과정」, 삼보, 1991, 20면; 유병훈・이상희, "우리나라의 입법과정에 관한 고찰", 「법제」, 법제처, 2001. 12, 43면.

4) 임종훈・박수철, 「입법과정론」, 박영사, 2006, 3면; 정호영, 「국회법론」, 법문사, 2004, 71면.

Ⅱ. 한국의 법령 현황과 법률안 제출 현황

1. 법령 현황

우리나라의 경우 법률의 수가 점차로 증가하고 있는데, 2007년 12월 31일 현재 우리나라에는 1,223개의 현행 법률이 있다. 또한 주로 법률의 시행령과 시행규칙에 해당하는 대통령령과 총리령 및 부령은 각각 1,612개와 73개 및 1,358개로 법률의 수를 상회하고 있다.[5)]

〈표 1〉 현행 법령 현황 (2007년 12월 31일 기준)

구 분		현행 법령의 수
헌 법		1
법 률		1,223
행정입법	대통령령	1,612
	총리령	73
	부령	1,358

출전: 법제처 http://www.moleg.go.kr.

정부수립 이후 지금까지 헌법은 한 번 제정되고 9차례 개정되어 총 10차례의 헌법이 공포되었고, 또한 총 8,836개의 법률이 공포되었다. 법령의 증감을 1978년도 이후의 통계를 통하여 살펴보면 법률, 대통령령, 총리령, 부령 등은 해마다 꾸준한 증가세를 유지하고 있다. 특히 시행 법률의 수를 보면 1978년에는 689개였으나 2007년에는 1,223개로 약 30년 동안 거의 2배가 증가하였다. 이러한 법령의 증가는 세계적인 현상이라고 할 수 있어서, 외국에서도 이러한 법령의 증가

5) 2008년 2월 8일에 검색된 가장 최근의 통계자료이다. 헌법 1개, 법률 1,223개, 대통령령 1,612개, 총리령 73개, 부령 1,358개를 포함하여 우리나라 현행 법령의 총 수는 4,267개이다. 이외에 하위법규인 훈령, 예규, 고시는 총 10,034개이다. 참고 http://www.moleg.go.kr. 이 숫자는 조례, 규칙 등의 지방자치입법은 제외된 것이다.

현상을 '법령의 홍수'나 '법령의 인플레이션'이라고 지적하고 있다. 이러한 법령현황에 대하여 "이러한 법령들이 과연 필요한가?"라는 의문과 "이러한 복잡한 법령들은 서로 모순되거나 충돌하지 않는가?"라는 의문이 제기된다. 즉, '법령의 필요성'과 '법령의 체계적합성'의 문제가 제기될 수 있는 것이다.

2. 법률안 제출 현황

제14대 국회에서는 총 656개의 법률이 통과되었고, 제15대 국회는 총 1,120개의 법률, 제16대 국회는 총 948개의 법률[6], 제17대 국회에서는 2008년 2월 8일까지 총 7,333개의 법률이 제출되고 이 중 1,637개의 법률이 통과되었다. 이 중에는 폐지법률과 제정법률이 있기도 하지만 대부분 개정법률인데, 제17대 국회에 들어와서 임기를 4개월가량 남겨놓고 있는 현재까지 제17대 국회 기간인 3년 8개월 동안 국회는 전체법률의 수인 1,223개보다 400여 개나 많은 1,637개의 법률을 입법하였다.

이러한 통계는 국회가 왕성하게 활동하고 있으며 법률을 시의적절하게 개정하고 있다는 평가를 할 수도 있지만, 국민들의 입장에서는 법률이 많은 것도 문제지만 자주 개정되는 것도 문제인 것으로 비추어진다. 법률의 이해가능성 또는 수용도 등을 논하기 이전에 이렇게 '많은' 법률이 이렇게 '자주' 바뀐다는 것은 국민의 법률생활을 혼란케 하고 법의 이념이자 목표로 제시되는 법적 안정성을 위협하고 있는 것이다. 관점을 달리하여 법률안의 발의권을 지니고 있는 정부와 국회를 바라보게 되면, 이렇게 많은 법률을 제대로 발의하고 심의하며 의결하는 것인지에 대한 의문이 생기지 않을 수 없다. 특히

6) 「의정자료집」, 국회사무처, 2004, 607면.

〈표 2〉 의원발의법률안과 정부제출법률안 비교

시기 구분(연도)	전체 법률안	의원발의 법률안			정부제출 법률안		
		제출건수	가결건수	가결률	제출건수	가결건수	가결률
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(1996～2000)	1,951	1,144	461	40%	807	659	82%
제16대(2000～04)	2,507	1,912	516	27%	595	431	72%
제17대 (2004～현재)*	7,333	6,236	1,142	18%	1,097	495	45%

출전: 「의정자료집」, 국회사무처, 2004; 국회의 의안정보시스템 http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp.

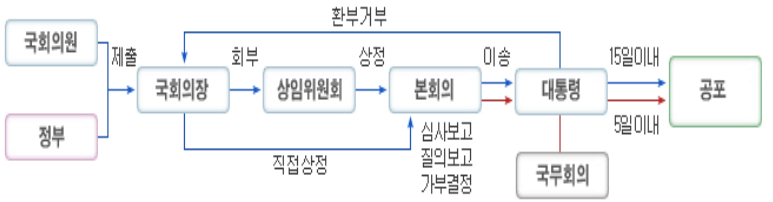
* 제17대 국회는 2007년 2월 8일까지 반영.

법률을 심의하고 의결하는 기관인 국회는 국민의 주권을 올바르게 행사하고 국민이 헌법과 법률에 따라 부여한 입법권한을 제대로 행사하는지에 관해서 의문을 가질 수 있다. 또한 입법의 과정은 '주권자'인 국민들이 이해하기에 복잡하고 어려우며, 국민이 입법과정에 실질적으로 참여하는 기회도 충분하다고 할 수 없다. 대의민주주의의 원리를 주창하는 것만으로는 주권자인 국민들의 박탈감과 소외감이 너무 큰 것은 사실이지만, 그러나 입법과정을 감시하고 통제하는 방법 이외에는 뚜렷한 대안도 없다.[7] 따라서 이러한 입법과정에 법률가가 참가함으로써 법률전문가로서의 전문성 강화, 민주제 보완, 대의제 감시의 측면에서 기여할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 한국의 입법과정 개관

1. 입법과정 전체

〈표 3〉 입법과정 전체 개관



출전: 국회사무처 홈페이지 http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp.

「헌법」 제52조에 규정된 것처럼 법률안 제출권은 국회의원과 정부에 그 권한이 부여되어 있으며, 국회 입법과정에 관한 사항은 헌법에

7) 홍완식, "입법과정에서의 문제점과 개선방안", 「일감법학」, 제12호, 2007, 291면.

그 대강이 규정되어 있고 국회법에 상세한 사항이 규정되어 있다. 이에 따르면, 법률안은 국회의원과 정부가 제출할 수 있으며, 국회의원이 법률안을 발의하기 위해서는 10인 이상의 찬성을 얻어 발의해야 한다. 정부가 법률안을 제출하려면 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 10인 이상의 국회의원이나 정부가 제출한 법률안은 국회의장에게 제출된 후에 소관 상임위원회에서의 심사를 거친다. 이후 법률안은 법제사법위원회의 체계·자구심사를 거친 후에 본회의에 부의되어, 심사보고·제안설명·질의 및 토론을 거친 후에 표결된다. 법률안이 국회 본회의에서 의결되면 정부에 이송되고, 이송된 법률은 15일 이내에 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에 의하여 공포된다. 만일, 정부에 이송된 법률에 대하여 이의가 있으면 대통령은 같은 기간 내에 이의서를 붙여 국회에 환부하고 재의를 요구할 수 있다. 재의요구된 법률안이 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 재의결되면 법률로서 확정된다. 재의절차에서 법률로 확정된 법률은 정부에 이송된 후 5일 이내에 대통령에 의하여 공포되지 아니할 때에는 국회의장이 이를 공포한다.

2. 정부제출 법률안의 입법과정

정부가 제출하는 법률안은 각 중앙행정기관이 자기 소관사항에 대하여 입법을 추진하는 것이 일반적이며 이 경우 법률안의 초안은 당해 법률의 집행을 담당할 소관부처에서 마련한다. 법안의 내용이 여러 중앙행정기관의 소관사항에 해당하는 때에는 공동으로 입안한다. 주무부처에서 법률안이 마련되면 관련 부처와의 협의를 거친다. 정부는 국가의 중요정책사항이나 국민생활에 중대한 영향을 미치는 주요법령을 입안하는 때에는 여당과 당정협의를 하며, 야당에 협조를 구하기도 한다. 정부는 입안한 법률안에 대하여 입법예고를 하는

것을 원칙으로 하고 있는데, 법령안의 입법취지, 주요내용 또는 전문을 관보・공보나 신문・방송・컴퓨터통신 등의 방법으로 널리 공고하여야 한다. 규제를 포함하고 있는 법률안의 경우에는 규제개혁위원회의 규제심사를 받아야 하고, 법제업무운영규정 시행규칙(총리령)에 따른 법제처의 사전심사를 받아야 한다. 법제처의 심사가 끝난 법률안은 차관회의와 국무회의의 심의를 거친다. 국무회의의 심의사항을 규정하고 있는 「헌법」 제89조 제3항에는 헌법개정안, 국민투표안, 조약안과 함께 '법률안 및 대통령령안'을 명시하고 있다. 국무회의에서 의결된 법률안은 대통령이 서명하고 국무총리와 관계 국무위원이 부서하여 대통령의 명의로 국회에 제출된다.

3. 국회발의 법률안의 입법과정

국회의원이 법률안을 발의하고자 하는 경우에는 국회의원 10인 이상의 찬성으로 법률안을 발의할 수 있으며, 의원이 법률안을 발의하는 때에는 발의의원과 찬성의원을 구분하되, 당해 법률안에 대하여 그 제명의 부제로 발의의원의 성명을 기재한다. 법률안을 발의하는 의원은 법률안에 발의이유서를 붙여 의장에게 제출하여야 한다. 일정 규모 이상의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안인 경우에는 필요한 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하도록 하고 있다. 의원발의 법률안은 말 그대로 본래의 의미에서의 의원발의 법률안이지만, 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.[8] 의원이 발의하는 형식을 갖추고 있으나 실질에

8) 국회법제실, 「법제이론과 실무」, 국회사무처, 2006, 47면.

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.[9] 국회의원이 법률안을 제출하는 개별의원에 의하여 제출되는 경우가 있지만, 국회의 위원회에 의하여 법률안이 제출되는 경우도 있다. 「헌법」에는 국회의 위원회가 법률안을 제출하는 경우를 명시하고 있지 않지만, 「국회법」 제51조에서 위원회의 법률안제출권을 규정하고 있다. 정부 각 부처에서 원안을 마련하여 법제처 심사를 거쳐 정부명의로 제출되는 정부입법과는 달리, 의원입법은 10인 이상의 찬성을 요하기는 하지만 사실상 개별적 독립기관인 의원 개개인의 주도로 법률안이 입안·발의되므로 그 제출과정에서의 독립성이 강하다는 특성이 있다.[10]

4. 비제도적 입법과정 — 시민입법, 국민발안, 입법청원, Lobby 등

(1) 한국에서의 시민입법운동은 1990년대 초반부터 시작되었다. 특히 1987년을 기점으로 하는 민주화운동 이전에는 사회운동 차원에서 제기되는 입법적 요구들이 제도권에서 입법의제로 다루어지는 경우는 거의 없었지만, 민주화 이후에는 활발해진 시민단체들에서 정부나 의회 또는 정당보다 먼저 특정한 법률의 제정·개정·폐지를 요구하는 시민입법운동을 적극적으로 벌이기 시작하였다. 특히 1989

9) 「간접투자자산 운용업법」이나 「기업구조조정 촉진법」 등의 경우가 정부입법보다 의원입법의 절차가 간단하다는 점을 이용하여 정부추진법안을 의원이 대신 발의하는 경우의 예로 지적된 바 있다. 강원택, "17대 국회전반기 2년의 평가 : 성과와 과제", 「국회 운영 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?」, 참여연대 의정감시센터, 2006. 7. 13, 4면.

10) 이한길, "제16·17대 의원발의 법안의 특성", 「의원입법의 발전방안」, 2004, 39면.

년 창립된 경제정의실천시민연합(경실련)은 의원면담, 정부부처방문, 입법의견서제출, 헌법소원, 입법청원 등의 입법청원운동을 활발히 전개한 대표적인 시민단체였으며, 금융실명제 도입을 위한 입법운동은 한국입법운동 가운데서 가장 성공적인 사례로 평가된다.[11] 참여연대도 홈페이지에 '의정감시센터', '국회감시전문사이트'를 운용하고 있으며, 특히 '입법운동'란에서는 입법공청회를 개최하거나 입법청원에 관한 논의를 전개하는 등의 시민입법활동을 하고 있다.[12] 입법에 대한 시민의 참여는 입법에 대한 통제에만 그치는 것이 아니라 각계 각층의 여러 의견을 통합하고 수렴하는 데에 효율적이며 법률의 민주적 정당성을 높이게 된다.[13] 최근 들어 이러한 시민입법운동은 법률가의 지원을 받고 있으며 이러한 시민입법운동은 입법에 대한 감시와 통제는 물론이고 법률의 질적 향상과 전문성 제고에 기여할 수 있다.

(2) 민주주의 국가에서 국가의사를 결정하는 방식에는 직접민주주의와 간접민주주의가 있으며, 직접민주주의를 실현하는 방법에는 대표적으로 국민투표, 국민발안, 국민소환 등의 제도가 있다. 국민발안이란 국민들이 직접 법률안이나 국민투표안을 발의하고 발의된 법률안 등을 국회에서 심의·의결하는 제도를 의미한다. 국민발안제도는 민주적 정당성에 직접적으로 근거한 법률이 입법될 수 있다는 긍정적인 측면이 있기도 하지만, 선동적인 정치인에 의해서 반민주적인 법률안이 제기될 위험성이나 대의제의 원리에 모순된다는 지적 등의 부정적인 측면[14]이 부각되고 있다. 한국에는 국민발안제도가

11) 홍일표, 「기로에 선 시민입법 — 한국 시민입법운동의 역사·구조·동학 —」, 후마니타스, 2007, 76면 이하.

12) http://www.peoplepower21.org.

13) 차병직, 「NGO와 법」, 이화여자대학교, 2002, 46면.

14) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2007, 977면; 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2007,

도입되지 않았다. 다만, 청원법과 국회법에 의하여 모든 국민은 국회에 입법청원을 할 수 있다. 국회에 제출된 입법청원 건수는 제14대 국회 261건, 제15대 국회 356건, 제16대 국회 433건[15]이며, 입법에의 실질적인 영향력은 크지 않다고 평가할 수 있다.

(3) 특정 입법을 위한 로비를 입법과정에 국민들이 참여할 수 있는 하나의 수단으로 보는 견해도 있지만, 기업이나 이익단체의 부당하고 불법적인 이해관철수단이라고 보는 견해도 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 된다는 평가도 있다.[16] 그러나 이와는 반대로 입법의 전체 과정에서 로비가 국민참여의 중요한 수단이기 때문에, 우리나라에 적합한 로비 규제의 제도화는 우리나라 정치개혁에 있어 필수적이라는 평가도 있다.[17] 현재 국회에는 '로비활동공개 및 로비스트 등록에 관한 법률안'[18], '로비스트 등록 및 활동공개에 관한 법률안'[19], '외국대리인 로비활동 공개에 관한 법률안'[20] 등이 발의되어 있지만, 2008년 5월에 제17대 국회의 임기만료로 폐기될 운명에 처해 있다.

942면.

15) 「의정자료집」, 국회사무처, 2004, 692면.

16) 권영설, "입법과정의 헌법적 조명", 「입법과정의 현황과 개선방안」, 국회법제실/한국공법학회, 2005. 11, 18면.

17) 정종섭, "국민의 입법참여제도", 「국민의 입법참여와 입법예고제」, 한국법제연구원, 1992, 29면.

18) 2006년 10월 11일 이은영 의원 대표발의.

19) 2005년 7월 13일 이승희 의원 대표발의.

20) 2004년 8월 26일 정몽준 의원 대표발의.

Ⅳ. 법률가의 국회 입법과정에의 참가방법

1. 관련 헌법규정

"대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다"(헌법 제1조 제2항)는 규정에 따라, 국민이 지니고 있는 주권에서 도출되어진 통치권력은 삼권분립의 원리에 따라 입법·행정·사법권으로 분할되고, 분할된 이들 통치권력은 각기 독립된 입법부·행정부·사법부에 의하여 행사된다. 이러한 삼권분립의 원리는 입법권은 국회(헌법 제40조)에, 행정권은 대통령을 수반으로 하고 있는 정부(헌법 제66조 제4항)에, 사법권은 법원(헌법 제101조 제1항)에 속하도록 하고 있는 우리 헌법 규정에 나타나 있다. 국민주권 원리와 대의제 원리에 따라 국회의 입법권은 정당화된다. 「헌법」 제40조는 입법권은 국회에 속한다고 하여 국회입법의 원칙을 규정하고 있다. 다만 국회입법의 원칙은 국회입법 독점주의를 의미하지 않는바, 행정청에 의한 행정입법과 지방자치단체에 의한 자치입법 등은 헌법규정이 정하는 바에 의하여 타 기관에 부여되어 있다. 「헌법」에서 법률안 제출과 심의, 의결, 공포 등에 관한 기본틀을 규정하고 있는 규정은 제52조와 제53조이며, 상세한 사항은 「국회법」 등의 법률에서 규정하는 방식을 취하고 있다.

2. 관련 법률규정 등

입법과정을 체계적으로 규율하는 단일법률은 존재하지 않고, 「행정절차법」, 「행정규제기본법」, 「국회법」, 「법령 등 공포에 관한 법률」 등에서 입법과정을 규정하고 있다.

정부제출 법률안에 관한 일반적인 사항은 「행정절차법」에 규정되

어 있고 규제심사와 관련된 사항은 「행정규제기본법」에 규정되어 있다. 또한 정부의 법제업무와 관련된 구체적인 사항은 대통령령인 「법제업무운영 규정」과 총리령인 「법제업무운영규정 시행규칙」에 규정되어 있다. 그리고 의원발의법률안과 국회에 제출되어진 모든 법률안의 심의와 의결에 관한 사항은 「국회법」에 규정되어 있다. 또한 헌법개정안과 조약 대통령령을 포함하여 국회에서 의결되어진 법률안의 공포절차 등은 「법령 등 공포에 관한 법률」에서 규정하고 있다. 이렇게 입법과정에 관한 비체계적인 법령을 종합하여 조정하고 체계화할 필요가 있다는 점이 지적되고 있기도 하지만,[21] 구체적인 법률안이 제출된 바는 없다. 구체적인 법제실무에 대해서는 국회에서는 2006년에 자체 발간한 「법제이론과 실무」를 참조하고 있고, 법제처에서는 2006년에 자체 발간한 「법령입안심사기준」을 참조하고 있다.

3. 국민으로서의 입법과정에의 참가

가. 입법예고에 대한 의견제출

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

21) 신상환, "정부입법과정의 발전적 법제화 방안", 「법제연구」, 제22호, 2002, 242면.

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 광범위[22]하고 제출된 의견의 반영이 미진하다는 지적이 있다.

나. 입법공청회

국민의 입법참여의 다른 한 방법으로는 입법공청회제도를 들 수 있다. 그러나 공청회 개최가 의무사항이 아닌 재량사항으로 규정[23]되어 있어, 그 결과 입법공청회의 개최는 미흡한 실정이다. 입법과정이 민주적이고 효율적으로 진행되어 적시에 적절한 법령이 입법되기 위해서는 입법과정 전반에 있어서의 국민의 참여 확대가 이념적으로는 물론이고 실질적으로 요청된다. 입법과정이 폐쇄적이라고 평가받는 이유는 단순히 정보의 공개와 공유에 적극적이지 않기 때문일 뿐만 아니라, 일반시민을 실질적으로 참여시키는 일에도 소극적이기 때문이라는 지적이 있다.[24] 정부가 법률안을 제출하기 전에 공청회를 의무적으로 개최하도록 하고 일정 요건 하에 국민들에게는 공청회 개최요구권을 부여하는 규정을 신설하는 내용으로 「행정절차법」을 개정하는 것도 한 방법이다. 즉, 「국회법」 제58조 제6항에서 위원회는 제정법률안 및 전부개정법률안에 대해서는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다는 규정을 두고 있는 것처럼, 정부입법의 경우에도

22) 「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.

23) 「행정절차법」 제45조 제1항 "행정청은 입법안에 관하여 공청회를 개최할 수 있다."

24) 박재창, "입법지원체제", 「국회의 성공조건」, 동아시아연구원, 2004, 58면.

공청회를 의무적으로 개최하도록 하는 규정을 둘 필요가 있다. 정부에서 제출하는 법률안에 대한 입법공청회의 개최를 의무화하여 의원입법과 정부입법의 입법과정상의 균형을 맞출 필요가 있다.

다. 입법운동

한국에서는 민주사회를 위한 변호사 모임의 공익소송위원회, 참여연대의 공익법센터, 환경운동연합의 공익환경법률센터 등 공익법운동이 전개되고 있다. 공익법운동은 주로 공익소송을 수단으로 하지만, 제도의 근본적인 변화를 활동내용으로 포함하고 있으며, "공익법운동은 NGO와 법률전문가가 결합해야 목적을 효율적으로 달성할 수 있다"[25]는 인식을 하고 있기 때문에 법률가의 입법과정에의 참가방법이 될 수도 있다. 예를 들어 '민주사회를 위한 변호사모임' 홈페이지에는 의견서 항목을 두어 법률안에 대한 의견을 게시하고 있고[26], 환경운동연합도 환경관련 입법에 대한 의견을 내고 있다.[27] 이외에도 소비자단체, 환경단체, 노동단체 등 시민단체들에서는 자체적으로 변호사를 채용하거나 자원봉사자로 참여하여 관련 법률안에 대한 의견을 적극적으로 개진하고 있다. 변호사들의 단체인 대한변호사협회도 중요한 법안과 관련해서는 많은 입법의견을 내고 있는데, 홈페이지 자료실에 '법률안의견서'라는 항목을 만들어 2000년 5월 18일부터 현재까지 579개의 중요 법률안에 대한 입법의견을 낼 정도로 활발한 입법참여를 하고 있다.[28] 거버넌스 시대에는 국가와 시민사회가 협의를 통하여 법규를 만드는 과정이 중시되기 때문에 일반국민들과 시민단체의 입법의견은 비중이 높아지고 있으며, 법률가들은

25) 차병직, 앞의 책, 46면.
26) 민주사회를 위한 변호사 모임 http://minbyun.jinbo.net/minbyun.
27) 환경운동연합 http://www.kfem.or.kr.
28) 대한변호사협회 http://www.koreanbar.or.kr.

비전문적이고 비체계적인 이들의 입법의견에 전문성과 체계성의 옷을 입히는 작업을 할 수 있으리라 생각한다.

4. 법률전문가로서의 입법과정에의 참가

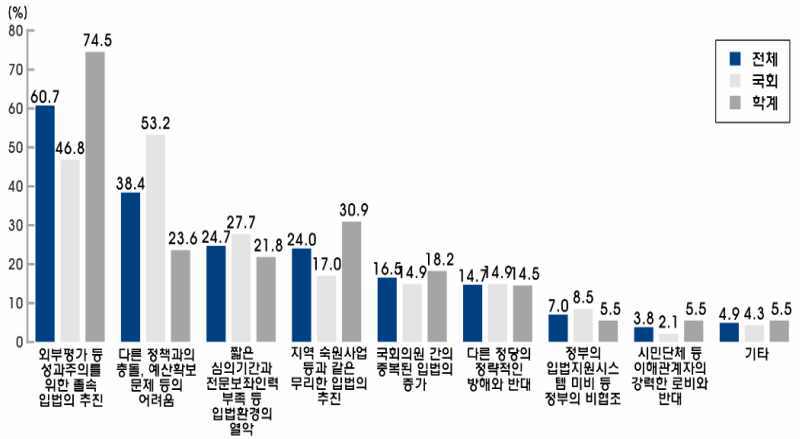
입법권의 주체는 국회이고 입법기관인 국회는 국회의원으로 구성되어 있으므로, 법률가가 국회의원이 되어 입법과정에 참가하는 것이 가장 직접적인 참가방법이다. 또한 법률가가 입법지원조직의 구성원이 되어 입법과정에 참가하는 것은 간접적인 참가방법이라 할 수 있다. 일본 국회도서관의 입법고사국, 미국 의회도서관의 의회조사국(Congressional Research Service; CRS), 독일 의회의 입법조사연구처(Wissenschaftliche Dienste; WD)와 같이 한국에도 다양한 입법지원조직이 있다. 한국 국회의 입법지원조직으로는 국회사무처, 국회 입법조사처, 국회도서관, 국회 예산정책처, 의원보좌조직, 국회상임위원회, 정당연구소 등이 있다.

최근 한국에서는 의원입법의 문제점과 관련하여서 입법과정에 법률가가 참가할 필요가 커지고 있다. 앞의 <표 2>에서 살펴본 바와 같이 최근 의원입법의 특징은 제출법률안의 양적 증가와 낮은 가결율이다. 특히, 제17대 국회에 들어서 제출된 법률안의 평균가결율[29]은 22%인데, 의원발의 법률안의 가결율은 18%이고 정부제출 법률안의 가결율은 45%이다. 의원발의 법안의 가결율이 저조한 근본적인 원인이 무엇인지를 질문한 결과(중복응답), “외부평가 등 성과주의를 위한 졸속입법의 추진”(60.7%), “다른 정책과의 충돌, 예산확보 문제 등의 어려움”(38.4%), “짧은 심의기간과 전문보좌인력 부족 등 입법환경의 열악”(24.7%), “지역숙원사업 등과 같은 무리한 입법의 추

29) 2008년 2월 8일을 기준으로 보면, 제출된 법률안은 총 7,333건이고 가결된 법률안은 총 1,637건으로 가결율은 22%이다.

진”(24.0%), “국회의원 간의 중복된 입법의 증가”(16.5%), “다른 정당의 정략적인 방해와 반대”(14.7%), “정부의 입법지원시스템 미비 등 정부의 비협조”(7.0%), “시민단체 등 이해관계자의 강력한 로비와 반대”(3.8%), 기타의 의견(4.9%) 등이 나타났다.[30] 제17대 국회의 운영에 대한 평가를 통하여 국회 입법지원조직의 역량강화 필요성을 지적하는 의견[31]도 입법과정에 법률전문가의 참가가 강화될 필요성을 나타내고 있다.

〈표 4〉 의원발의법률안의 낮은 가결율의 원인에 대한 의견조사



출전: 전학선・홍완식・허동원, “의원발의 법률안에 대한 입법부와 행정부의 협의방식에 관한 연구”, 법제처 연구용역보고서, 2007. 11, 70면.

30) 조사는 국회의원 299명 전원과 입법관련 학계의 전문가, 즉 공법학회, 입법학회, 입법정책학회 회원으로 한정하였으며, 조사는 한국사회여론연구소가 담당하였다. 조사방법은 온라인면접방식으로 실시되었으며, 조사시기는 2007년 제17대 정기국회 중이었던 2007년 10월 15일부터 10월 31일까지 보름간 실시되었다. 조사에 응답한 인원은 총 102명(국회의원 48명, 학자 54명)이었다. 전학선・홍완식・허동원, “의원발의 법률안에 대한 입법부와 행정부의 협의방식에 관한 연구”, 법제처 연구용역보고서, 2007. 11, 68면.

31) 이승재, “17대 국회 운영의 변화요인 분석”, 한국의회발전연구회, 『의정연구』, 제13권 제2호, 2007, 186면.

이러한 의원입법의 낮은 가결율을 부분적으로 해결할 수 있는 치유책으로, 법률가가 입법과정에 참가하는 방안이 있다. 법률가가 입법과정에 참가하는 것이 모든 문제를 해결할 수 있는 만병통치약은 아니라고 할지라도, 입법과정이 보다 더 신중해지는 것은 물론이고 다른 정책 및 법률과의 체계를 고려하여 상호 충돌되는 입법이나 중복입법을 피할 수 있을 것이다. 또한 법률가의 입법과정에의 참가는 '보다 개선된 입법과정'은 물론이고 입법과정의 결과물이라고 할 수 있는 '법률의 질적 개선'에 기여할 수 있을 것이다.

Ⅴ. 법률가의 국회 입법과정에의 참가현황과 개선방안

1. 법률가의 국회 입법과정에의 참가현황

가. 국회의원 중 법률가의 현황 등

법률가가 입법과정에 참가하는 가장 직접적인 방법은 법률가가 국회의원이 되어 입법을 하는 일이다. 대한변호사협회에 등록된 변호사는 현재 8,184명이며[32], 국회의원 중에서 변호사는 직업정치인 다음으로 많은 수를 차지하고 있는 직업군이다.

〈표 5〉 국회의원 중 변호사

	제13대 국회 (1988～92)	제14대 국회 (1992～96)	제15대 국회 (1996～2000)	제16대 국회 (2000～04)	제17대 국회 (2004～08)
의원수(A)	299	299	299	273	299
변호사수(B)	19	9	24	19	30

출전: 「제17대 국회의원 선거총람」, 중앙선거관리위원회, 2004, 438면.

32) 대한변호사협회 http://www.koreanbar.or.kr.

제18대 국회의원선거에 공천을 받기 위한 공천신청자들 중 변호사의 비율이 크게 증가하고 있는 것으로 집계되고 있다. 무소속을 제외하더라도 정당소속으로 공천을 받게 되는 변호사의 수는 지금까지의 역대 국회의원선거보다도 많을 것이라는 예측을 할 수 있다. 공천을 받은 변호사 중 어느 정도가 당선될 것인지는 모르지만, 공천을 받은 변호사의 수를 감안하여, 제18대 국회의 국회의원 중 변호사수는 제17대 국회의 국회의원 중 변호사수인 30명보다 많아질 것으로 예측되고 있다. 국회의원 중 법률가의 수가 많아지는 것이 바람직한 현상이냐에 대해서는 의견이 갈릴 수가 있으며, 이러한 현상은 국회의 전문성과 민주성의 양대 이념이나 목표와 관련하여 논의될 수 있다고 본다. 그러나 국회의 민주성을 저해하지 않는 범위 내에서 전문성이 강화될 수 있다고 한다면, 국회의원 중 변호사를 포함한 법률가의 참여의 증가는 순기능을 수행할 수 있으리라고 본다.

이들 변호사 국회의원은 국회의 법제사법위원회에 소속되는 경우가 많으며, 법제사법위원회에서 법률가로서의 전문성을 발휘하고 있다. 앞의 입법과정에서 살펴본 바와 같이 모든 법률안은 체계와 자구의 심사를 위하여 특별한 경우가 아닌 한 법제사법위원회를 거치도록 되어 있기 때문에, 모든 법안은 원칙적으로 법률가들의 손길을 거치도록 되어 있다. 국민들의 의사가 잘 대의되고 법률전문가의 전문성이 입법과정 중에 반영된다면, 이는 바람직한 일이라고 평가될 수 있을 것이다.

나. 입법보조기관에 근무하는 법률가 현황

국회사무처의 주된 기능은 법제기능이며 국회사무처에서 법제실무를 담당하고 있는 기관은 51명의 법제관이 근무하는 법제실이다. 국회사무처에는 총 13명의 변호사와 15명의 법학박사학위 소지자가 있다.[33] 법학박사학위 소지자는 국회의 상임위원회와 법제실 등에서

근무하고 있으며, 특채된 변호사들은 주로 법제실의 법제관으로 근무하고 있다.

〈표 6〉 국회사무처 법제실 조직도

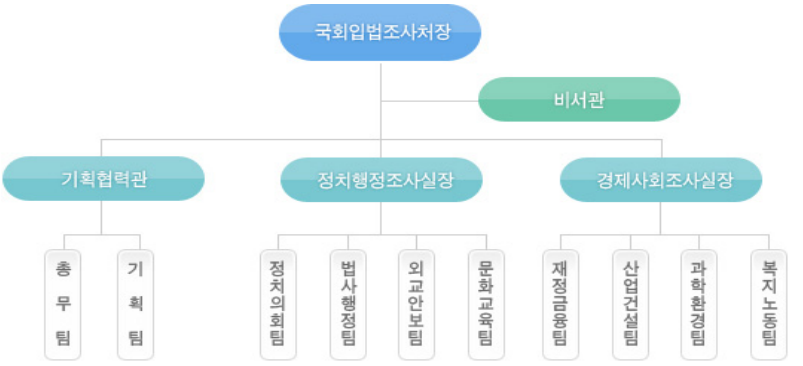
이외에도 국회에는 입법지원조직으로 예산정책처와 입법조사처, 국회도서관 등이 있다. 2004년 3월에 설립된 예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하는 조직이고 법률안에 대한 소요비용을 추계함을 통하여 법률안에 대한 재정적 영향을 사전평가한다. 1952년 국회도서실로부터 출발한 국회도서관은 국회의원을 포함한 입법참여자에게 입법활동과정에 필요한 정보와 자료를 제공한다.

2007년 11월에 설립된 국회 입법조사처에는 총정원 65인 중 입법조사관은 51명인데, 현재는 2인의 법학박사를 포함하여 37명의 입법조

33) 2008년 2월 5일 국회사무처 인사담당자와의 인터뷰.

사관이 충원되어 있다. 현재 2인의 변호사와 2인의 법학박사(헌법, 국제법)를 채용한다는 공고가 되어 있고, 이후 1인의 법학박사(상법 또는 경제법)를 채용할 계획이다.[34]

〈표 7〉 국회입법조사처 조직도



정부에서 정부법안검토 및 심사 등 법제실무를 담당하고 있는 기관은 법제처이다. 법제처에는 법제관 20인과 68명의 행정사무관이 있다. 이 중 9인이 법학박사 소지자이고, 20인의 변호사가 특별 채용되어 근무하고 있다.[35]

〈표 8〉 법제처 법제관 정원

구 분	행정법제국	경제법제국	사회문화법제국	법제지원단	총
인원(명)	6	6	5	3	20

위의 조사결과를 보면 법률가의 입법과정에의 참가는 점차로 늘어나고 있다. 국회의원 중 변호사의 수도 점차 증가하고 있으며, 입법보

34) 2008년 2월 5일 국회입법조사처 정치의회팀장과의 인터뷰.
35) 2008년 2월 5일 법제처 총무과 인사담당자와의 인터뷰.

조기관에서 변호사를 포함한 법률가의 수도 점차로 증가하는 경향을 나타내고 있다. 이러한 입법과정에의 법률가의 참가는 바람직한 현상이다. 전술한 바와 같이 현대국가에서는 법률의 수가 증가하고 있으며, 현대국가에서의 법률은 복잡성과 전문성이 내용적 특성으로 지적될 수 있다. 법률가가 모든 분야의 전문가가 될 수 없기 때문에 법률의 사안적합성을 유지하기 위해서는 각 분야의 전문가가 입법과정에 참가하는 것은 바람직하다. 또한 법률전문가가 입법과정에 참가하여 전체적인 법률체계의 적합성을 유지하고, 하위법규를 입법하며, 법률의 해석 및 법령의 집행과정에서 나올 수 있는 문제점을 사전에 제거하는 등 양질의 입법을 하는 데 기여하여야 한다.

다. 독일과 미국 의회의 입법지원조직 현황

대통령제 국가인 미국의 연방의회는 의정활동을 보좌하는 강력한 입법지원조직을 두고 있다. 미국 연방의회의 입법지원조직은 법제실(Office of Legislative Counsel), 의회예산처(CBO), 회계감사원(GAO), 의회도서관 소속의 의회조사국(CRS), 상임위원회의 정책보좌직원 등이 있다. 법제실은 의장 소속으로 초당적인 입장에서 의원들의 입법활동을 지원하는데, 주로 법률안의 초안작성을 담당하고 있다. 하원 법제실에는 35명의 법제관과 15명의 법제보조직원이 있으며, 상원 법제실에는 23명의 법제관과 8명의 직원이 있다. 법제관은 모두 변호사나 법학박사 등 법제전문가들이다. 또한 의회조사국(CRS)은 변호사, 경제학자, 교육전문가, 공학자, 보건문제전문가, 정보전문가, 국방 및 외교문제전문가, 정치학자, 행정학자, 물리학자, 사회문제전문가 등 각 방면의 전문직에 종사하는 전문인력을 포함하여 2006년 현재 729명의 정직원이 근무하고 있다. 의회조사국은 정치적으로 중립적인 입장에서 직접적으로 의회의 모든 의원들과 위원회를 대상으로 정책적 전문성을 제공하고 있다. 업무는 심층적인 정책분석,

배경보고서, 찬반토론, 사실자료, 과학·경제·통계·군사 입법문제의 분석, 법률연구, 입법연혁 등 의회의 모든 관심주제에 관하여 다양한 형태로 행해진다. 특히 미국법 분과 등 법률적 작업이 필요한 분야에는 변호사가 다수 채용되어 'Legislative Attorney'라는 이름으로 업무를 수행하고 있다.[36]

의원내각제 국가인 독일 연방의회에서의 의정지원조직은 상임위원회에 소속된 전문가 그룹 이외에, 의사지원처(Parlamentarische Dienste), 행정지원처(Zentrale Dienste), 입법조사연구처(Wissenschaftliche Dienste)의 3개 처로 구성되어 있다. 이 중 독일 연방의회의 입법지원업무를 수행하는 입법조사연구처는 1949년 독일연방의회의 출범과 함께 시작되어 1964년에 별도 기구로 조직되었고, 1970년에 상임위원회를 지원하도록 재조직되었다. 입법조사연구처는 정책분석 및 개선안 제시, 배경분석 및 조사, 입법지원 및 법률초안 작성, 현안에 대한 개관과 평가, 찬반논쟁 및 토론을 위한 기고, 연설을 위한 자료의 기록유지 및 정리 등 광범위한 영역에 걸쳐 지원활동을 행하고 있으며, 11개의 세부분과로 구성되어 있으며 총인원은 100명 정도이고 56명의 전문가 중 절반 정도가 법률전문가이다.[37]

라. 법률의 집행과 적용을 통한 입법과정에의 피드백

판사의 수는 「각급법원 판사정원법」에 의하여 현재 정원이 2,844명이고, 검사의 수는 「검사정원법」에 의하여 현재 정원이 1,942명이다. 사법부에 속한 판사와 행정부에 소속된 검사는 권력분립의 원칙상 입법과정에 직간접으로 간여할 수는 없지만, 법률의 적용과 집행과정을 통하여 입법과정에 피드백을 제공할 수 있다.

이와 관련하여 적절한 예가 될지는 모르겠지만 「성전환자의 성별

36) Congressional Research Service, *Annual Report Fiscal Year 2006*.

37) Deutscher Bundestag, *Wissenschaftliche Dienste*, 2006.

변경에 관한 특례법」을 둘러싼 입법논란을 통하여 법률집행과 집행과정에서의 문제제기가 입법과정에 '피드백'되는 사례를 볼 수 있다. 해부학적 성과 다른 성정체성을 지니는 성전환자들은 구 「호적법」에 따른 성별 및 성명의 변경을 법원에 신청하였는데 법원에 따라 이러한 호적정정은 불허[38]되기도 하고 허가[39]되기도 하였다. 성전환자의 성별변경이라고 하는 동일한 사안에 대한 법원마다의 다른 결정에 대하여 국민들은 혼란스럽게 생각하였고, 개별 판사의 성향이나 가치관에 따라 상이한 결정은 바람직한 모습은 아니었다. 결국 2006년에 대법원은 호적정정을 불허한 하급심결정을 파기·환송하는 결정[40]을 하였고, 이 판결을 계기로 성전환자의 성별변경허가신청에 대한 통일성을 기하기 위하여 2006년 9월 6일에 대법원 예규[41]의 형식으로 「성전환자 성별정정허가신청사건 사무처리지침」이 제정되었다. 대법원은 관련 법률이 제정 또는 개정되기 전까지 성별변경신청사건을 처리하는 통일된 기준을 마련하기 위하여 예규를 제정한 것이다. 즉, 1992년에 「호적법 중 개정법률안」이나 2002년의 「성전환자의 성별변경에 관한 특례법안」, 2006년에 「성전환자의 성별변경 등에 관한 특별법안」 등의 입법시도가 번번이 성공을 거두지 못하였기 때문에 대법원은 고육책으로 위에 설명한 대법원예규를 마련한 것이다. 이러한 법률집행과 법률적용과정에서의 문제해결을 위한 노력이

38) 수원지법 1990. 8. 21. 자90브10; 광주지법 1995. 10. 5. 자95브10.

39) 부산지법 가정지원 2002. 7. 3. 자2001호파997 등

40) 대법원 2006. 6. 22. 자 2004스42 전원합의체 결정. 호적상 여성으로 등재되어 있으나, 성장기부터 여성에 대한 불일치감과 남성으로의 귀속감을 나타내면서 성인이 된 후에는 오랜 기간 동안 남성으로서 살다가 성전환수술을 받아 남성의 외부 성기와 신체 외관을 갖춘 사람이 호적정정 및 개명 신청을 한 사안에서, 사회통념상 남성으로 평가될 수 있는 성전환자에 해당함이 명백하므로 호적정정 및 개명을 허가할 여지가 충분히 있다고 보아, 성전환자에 대한 호적정정을 허용할 근거가 없다는 등의 이유로 이를 불허한 원심결정을 파기한 사례.

41) 「호적법」이 폐지되고 「가족관계 등록에 관한 법률」이 제정됨에 따라 2007년 12월 10일에는 새로운 「성전환자 성별정정허가신청사건 사무처리지침」이 제정되었다.

입법과정에 반영이 될 수 있을지의 여부는 논외로 하더라도, 법률집행과 적용을 통한 입법과정에의 피드백은 유용하다는 점이 지적될 수 있다.

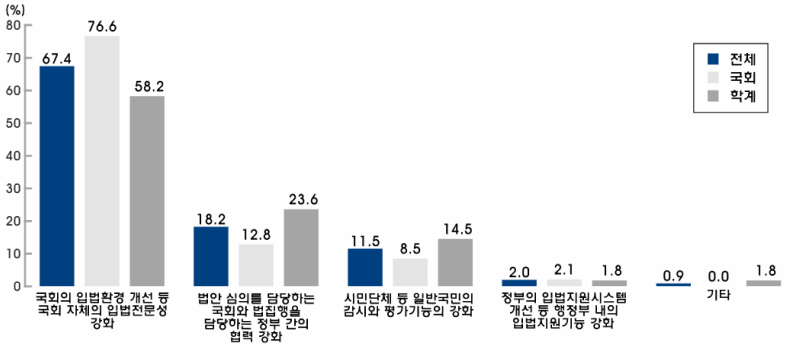
2. 국회 입법과정의 개선방안과 법률가의 입법과정에의 참가

현재의 국회 입법과정에 대한 개선방안으로는 법안비용추계의 활성화, 입법평가제도의 도입, 국민의 입법참여 확대와 입법과정의 투명성 강화, 입법지원체제의 확대와 강화, 법안실명제의 실효성 확보 등이 제시되고 있다.[42] 이와 관련하여 전문가조사에서는 국회 입법과정의 문제점을 개선하기 위한 방안으로서, "국회의 입법환경 개선 등 국회 자체의 입법전문성 강화"(67.4%), "법안심의를 담당하는 국회와 법집행을 담당하는 정부 간의 협력 강화"(18.2%), "시민단체 등 일반국민의 감시와 평가기능의 강화"(11.5%), "정부의 입법지원시스템 개선 등 행정부 내의 입법지원기능 강화"(2.0%) 등의 순으로 의견이 나타났다. 국회의원과 학자들 모두 국회 자체의 입법전문성을 강화하는 방안이 가장 필요하다고 지적하고 있다.

국회 자체의 입법전문성을 강화해야 한다는 응답자들을 대상으로 국회 자체의 입법전문성을 강화하기 위하여 가장 필요하고 구체적인 방안이 무엇인지를 질문한 결과(중복응답), "의원입법을 보좌할 국회 법제실의 기능·조직, 인력을 강화해야 한다"는 의견(78.8%)이 압도적으로 높게 나타났다. 또한 시민단체 등 일반국민의 감시와 평가기능을 강화해야 한다는 응답자들을 대상으로 일반국민의 감시와 평가기능을 강화하기 위하여 가장 필요하고 구체적인 방안이 무엇인지를 질문한 결과(중복응답), "외부 민간전문가의 참여확대 및 교류활성

42) 홍완식, 앞의 논문, 253면 이하.

〈표 9〉 입법과정 개선방안



출전: 전학선・홍완식・허동원, 앞의 보고서, 2007. 11, 71면.

화"(52.7%), "공청회 및 청문회 제도의 대폭 활성화"(50.0%), "입법평가제도의 도입"(48.7%) 등의 의견이 높게 나타났다. 기타 의견으로는 "입법관련 민간단체 및 연구지원 강화"(15.8%), "입법관련 정보의 공시기능 강화"(15.8%) 등이 나타났다. 국회의원의 경우에는 "외부 민간전문가의 참여확대 및 교류활성화"(100%),에 학자들은 "입법평가제도 도입"(62.5%)이 가장 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다.[43]

법률가는 입법과정에의 적극적인 참가를 통하여 국민주권원리와 대의제원리가 보다 충실히 실현될 수 있도록 입법과정에 전문성을 반영하여야 할 것이다. 법률가의 입법과정에의 참가는 사회현실을 잘 반영하는 정의롭고 효율적인 법률의 입법에 기여할 수 있을 것이다. 구체적으로 살펴보자면, 현대국가의 입법권의 기능저하에 대한 대책으로 제시되고 있는 방안 중에는 의회의 심의기능 및 의결기능의 강화와 입법지원조직의 확대가 있다. 이를 위해서 국회의원의 자질향상과 입법보조제도의 확충이 필수적이라고 하는데, 법률가의 입법과

43) 전학선・홍완식・허동원, 앞의 보고서, 74면.

정에의 참가는 이러한 점을 보완하여 줄 것으로 생각한다. 법률안의 발의에 있어서 법률전문가의 의견을 반영하는 것이 필수적이며, 법률안의 심의과정에서도 심의의 생산성을 높이기 위해서는 전문성이 확충되어야 한다. 이는 입법과정에 정치적 상황이나 당파적 전략이 지나치게 개입되는 것을 방지하여 보다 개선된 입법을 가능하게 할 것이다.

Ⅵ. 결 론

입법과정을 광의로 보건 협의로 보건 입법과정의 목표는 '좋은 법률'을 만드는 일이다.[44] OECD 차원에서의 규제개혁(regulatory Reform)이나 유럽연합 차원에서의 개혁(moderne Staat, moderne Verwaltung) 그리고 이를 달성하기 위한 방법으로서의 미국의 규제영향평가(Regulatory Impact Analysis; 약칭 RIA)나 독일과 유럽연합의 입법평가(Gesetezfolgenabschätzung; 약칭 GFA)가 주요 국가들에서의 개선된 입법을 위한 노력의 흔적이라고 할 수 있다. 이러한 노력에 법률가가 참여하는 것이 바람직하다.

보다 구체적으로는 '위헌법률'은 물론이고 '부실입법'이나 '졸속입법'이 되지 않기 위해서는 입법의 원칙이 준수되어야 하고,[45] '묻지마 입법'이나 '과잉입법'이 아닌 효율적인 입법이 되기 위해서는 입법평가가 수행되는 것이 바람직하다.[46] 이러한 작업은 해당 분야의 전문가와 법률가와의 공동작업을 통해서 수행되는 것이 바람직하며, 이러한

44) Karpen Ulrich(ed.), Evaluation of Legislation, European Association of Legislation, Nomos Verlag, 2002, S.5.

45) 상세한 것은 홍완식, "입법의 원칙", 「법제」, 법제처, 2006. 2, 참조.

46) 상세한 것은 홍완식, "입법평가의 현황과 과제", 국회법제연구회, 2007. 12, 109면 이하 참조.

작업을 통해서 입법된 법률은 사안적합성과 체계적합성이 최적으로 유지될 수 있다. '좋은 법률(better Regulation, gute Gesetzgebung)' 만들기라고 하는 입법과정의 궁극적인 목표가 달성되기 위해서는 주권자인 국민들의 입법에 관한 의견이 충실히 반영되고, 국회의원들의 활발한 토론과 신중한 입법심의가 필요하다. 이는 법률의 민주적 정당성이라는 점에서 대단히 중요하다. 다만 이러한 민주적 정당성이 왜곡되지 않는 한, 법률가의 전문성은 입법과정에 반영되어질 필요가 있다. 전술한 '부실입법'이나 '졸속입법'이 문제되는 작금의 입법상황에서는 입법과정에의 법률가의 참여가 필요하다. 이외에도 법률가의 시민입법운동에의 참여는 국회를 중심으로 하는 제도적 입법과정의 약점을 보완하는 기능을 수행할 수 있을 것이다.

한국에서도 Law School 제도가 도입되어, 2009년 3월에는 법학전문대학원이 개원하게 된다. 예비인가를 받은 25개 로스쿨은 다양한 교과과정을 개설하게 되는데, 대개의 법학전문대학원은 교과과정 중에 입법에 관한 교과과정을 두고 있다. 앞으로 정해질 변호사법의 내용과 로스쿨의 운영방향에 따라 입법관련 교과과정의 충실도가 결정되겠지만, 이전의 법과대학 체제에서는 거의 없던 입법관련 교과과목이 로스쿨의 교과과정에 포함되었다는 사실 자체는 입법학 또는 법정책학의 점증하는 중요성에 비추어 볼 때 고무적으로 평가될 수 있다. 법률가의 입법과정에의 참가가 개선된 법률을 입법하는데 보다 잘 기여하기 위해서는, 법률가의 양성에 있어서 입법에의 관심과 교육이 강화되어야 할 것이다.

(투고일 2008년 1월 15일, 심사일 2008년 1월 23일, 게재확정일 2008년 2월 1일)

주제어 : 법률가, 입법, 입법과정, 입법평가, 규제영향분석, 입법지원조직

[Abstract]

Lawyer's Participation in the Legislative Process

Wan-Sik Hong*

In Korea lawyers participate in the legislative process in several way. Lawyer participate in the legislative process as a member of the National Assembly and as a legislative attorney in the legislative bodies.

In order to support the legislation, the Secretariat of the National Assembly is established in the National Assembly. The National Assembly Research Service is established to support parliamentary activities related to legislative information. The Ministry of Government Legislation is responsible for the legislative affairs of the government. In house lawyer of the ministry legislation examine and review all legislative bills introduced by the executive branch. Also lawyers in NGO's play a important role in the legislative process recently in Korea. Lawyer's participation in the legislative process is useful, in order to be represented the people's will and to be made proper legal system. When drafting a Bill, legislators should not forget the importance of making the text as clear and simple as possible. The assistance of lawyer in the legislative process will often be incremental.

Key Words : Lawyer, Legislative Process, Legisprudence, Lawmaking, legislative attorney, Regulatory Reform, Evaluation of Legislation, Regulatory Impacts Analysis, Regulatory Impacts Assessment

* Assistant Professor, College of Law, Konkuk University