

연구보고 94-5

立法理論研究(Ⅱ)

# 立法過程의 理論과 實際

1994. 12.

연구자 : 朴 英 道(수석연구원)

**한국법제연구원**



## 發 刊 辭

오늘날의 憲法秩序內에서의 입법의 의미와 기능은 민주적 질서 및 사회적 법치국가의 질서에서의 立法의 任務와 직결되며, 그곳에서 입법은 민주적 정당성과 민주적 절차를 통하여 공동사회의 기본적인 문제를 결정하며 결정된 것에 대한 合理化와 安定化를 도모하고 국민의 자유를 확보하는데 있습니다. 이와 같은 점을 인식하는 경우 무엇보다도 중요한 것은 그러한 立法을 定立하는 과정이 우선 민주화되고 합리화되어야 할 것입니다. 국민의 多元的 利益과 意思를 적정하게 조정하고 반영해가는 입법의 실질적 심의의 강화 내지 민주적 통제의 확보를 도모하며 다른 한편 現代積極國家가 요청하는 전문기술성과 능률성을 참작하면서 집행부가 議會를 통하여 국민의 이익과 의사를 통합하여 立法을 수행해가는 指導力과 責任性을 지니는 것이 매우 중요하다고 할 수 있습니다.

그러나 民主主義 國家構造下에서 입법의 진행은 정치나 사회의 상황에 대응하여 매우 복잡한 과정을 거치는 것이 보통이며, 특히 오늘날의 立法은 이를 추구하는 목적이 정치적·경제적·사회적으로 매우 복잡하고 多種多様하며 그 과정도 본질적으로 유동적이어서 이를 計劃的으로 체계화하는 것은 매우 곤란하다고 할 것입니다.

立法作用의 전과정이 법적으로 정비되고 완비된 기구하에서 올바르게 운영되어야 하는 것은 당연한 이치라 할 수 있으며, 立法의 모든 단계에서 어느 정도 개관할 수 있는 이론적 토대를 마련하는 것은 실제의 입법작업에 대단히 有用할 뿐 아니라 현실의 경제적·사회적 요청에 의한 立法의 必要性을 사전에 충분히 고려할 수 있다는 의미에서 법률의 效率性과 實效性을 개선하고 법의 질을 상승시키는 기능을 거둔다고 할 수 있습니다. 그러한 의미에서 法의 質을 높이고 입법과정의 民主化와 合理化를 도모함과 동시에 科學化를 위해서는 입법과정에 대한 심층적이고 체계적인 연구가 요구되고 있습니다.

이러한 문제인식하에 이 報告書는 입법과정의 연구를 입법부에 있어서의 제도적·절차적 法制定過程으로 파악하는 것에서 탈피하여 입법이 어떠한

動機·目的으로 입안되는가라는 입법정책의 형성과정과 法律案의 입안으로부터 제출에 이르는 과정 및 議會에서의 심의과정 등을 立法學的인 관점에서 체계화하고 종합화하고 있습니다. 아울러 이 報告書에는 입법의 민주화·합리화를 도모하고 있는 先進國家의 입법과정의 운용실태를 고찰함으로써 우리의 立法過程의 발전에 참고가 될 수 있는 방안을 분석하는 한편 우리의 立法過程에 대한 정확한 실태를 파악함으로써 입법과정의 민주화와 합리화를 위한 法的·制度的 方案을 제시하고 있습니다.

立法에 관한 체계화된 이론을 정립하고 입법적 작업을 위한 一般的 指針을 제시하려는 연구의 일환으로서 「立法理論研究(I)」에 이어 발간되는 이 報告書를 계기로 입법과정에 관한 연구가 學界·實務界에서 심층적으로 전개되어 앞으로 입법의 效率化와 計劃化를 도모하고 입법과정의 과학화와 객관화를 도모할 수 있는 연구가 더욱 활성화되기를 바라면서, 연구수행과정에 많은 수고를 한 研究者와 關係자료의 提供·諮問 등 협조를 해주신 관계자 여러분께 감사를 드립니다.

1994年 12月

韓國法制研究院  
院長 張明根

# 目次

第1章 序論	13
第1節 立法過程의 意義와 機能	13
I. 立法過程의 概念	13
II. 立法過程의 機能과 特徵	15
1. 立法過程의 機能	15
2. 立法過程의 特徵	17
第2節 立法過程研究의 範圍와 分析視角	20
I. 立法過程研究의 對象과 範圍	20
II. 立法過程研究 方法論	23
1. 傳統的 立法過程研究 方法論의 問題點과 限界	23
2. 立法過程에 대한 立法學的 研究方法論의 導入必要性	25
第2章 立法過程의 論的 段階構造	31
第1節 概說	31
第2節 立法政策의 形成과 立法計劃의 樹立	34
I. 立法政策의 形成	34
1. 立法政策의 意義	34
2. 立法政策形成의 主體	35
3. 立法政策의 形成要因과 動機	38
4. 立法政策形成의 具體的 樹立過程	40
II. 立法計劃의 樹立	44
第3節 法律案의 立案과 審査	46
I. 法律案의 立案	46
1. 草案의 準備	48
2. 要綱의 作成	50
3. 法律案에 대한 意見調整	51
II. 法律案의 審査	52
III. 法律案의 類型	54

1. 政府提出法律案의 경우 .....	55
2. 議員提出法律案의 경우 .....	56
第4節 法律案의 發案·審議 및 議決 .....	59
I. 法律案의 發案 .....	59
1. 法律案의 發案權 .....	59
2. 法律案의 發案節次 .....	61
3. 一事不再議의 原則 .....	64
II. 法律案의 審議 .....	65
1. 意義 .....	65
2. 法律案審議의 現代的 構造 .....	66
3. 法律案審議의 主體와 要素 .....	69
4. 法律案審議의 類型 .....	71
III. 法律案의 議決 .....	73
1. 法律案議決의 意義와 性格 .....	73
2. 議決의 方法 .....	74
第5節 法律案의 公布 .....	77
I. 公布의 意義 .....	77
II. 公布의 法的 性質 .....	77
III. 公布의 方法 .....	78
IV. 公布의 時期 .....	79
第3章 主要國家의 立法過程의 實際 .....	83
第1節 美國의 立法過程의 現況과 實態 .....	83
I. 意義 .....	83
II. 立法政策의 形成과 法律案의 作成 .....	83
1. 立法政策의 形成 .....	85
2. 立法計劃의 樹立과 法律案의 作成 .....	87
III. 法律案의 類型 .....	90
1. 實質的 提案者에 의한 類型 .....	91
2. 法律案의 性質·內容에 의한 類型 .....	91
IV. 法律案의 審査와 法制機構 .....	92
1. 法律案의 審査 .....	92
2. 法制機構 .....	93

V. 立法過程의 具體的 節次 .....	100
1. 法律案의 提出 .....	100
2. 法律案의 審議過程 .....	101
3. 法律案의 公布 .....	107
4. 大統領의 法律案拒否權의 行使 .....	108
VI. 美國의 立法過程의 特徵과 示唆點 .....	110
第2節 英國의 立法過程의 現況과 實態 .....	112
I. 意義 .....	112
II. 立法計劃의 樹立과 法律案의 作成 .....	113
1. 政府提出法律案 .....	113
2. 議員提出法律案 .....	115
III. 法律案의 類型 .....	115
1. 公的 法律案 .....	115
2. 私的 法律案 .....	116
3. 混性法律案 .....	117
IV. 法律案의 審査와 法制機構 .....	117
1. 法律案의 審査 .....	117
2. 法制機構 .....	119
V. 立法過程의 具體的 節次 .....	123
1. 法律案의 發案 .....	123
2. 法律案의 審議過程 .....	124
3. 法律案의 公布 .....	131
VI. 英國의 立法過程의 特徵과 示唆點 .....	132
第3節 獨逸의 立法過程의 現況과 實態 .....	134
I. 意義 .....	134
II. 立法計劃의 樹立과 法律案의 作成 .....	136
1. 政府提出法律案 .....	136
2. 議員提出法律案 .....	138
3. 立法準備段階에서의 作用要素 .....	139
III. 法律案의 類型 .....	140
1. 立法節次의 方式에 의한 類型 .....	140
2. 基本法의 變更有無에 의한 類型 .....	141
3. 聯邦과 蘭트間의 立法權의 配分에 의한 類型 .....	143

IV. 法律案의 審査와 法制機構 .....	145
1. 法律案의 審査 .....	145
2. 法制機構 .....	146
V. 立法過程의 具體的 節次 .....	148
1. 法律案의 發案 .....	148
2. 法律案의 審議·議決 .....	153
3. 法律案의 公布 .....	157
VI. 獨逸의 立法過程의 特徵과 示唆點 .....	159
第4節 프랑스의 立法過程의 現況과 實態 .....	161
I. 意 義 .....	161
II. 立法計劃의 樹立과 法律案의 作成 .....	162
1. 政府提出法律案 .....	162
2. 議員提出法律案 .....	164
III. 法律案의 類型 .....	164
1. 憲法的 法律 .....	164
2. 國民投票에서 채택된 法律 .....	165
3. 組織法律 .....	165
4. 豫算法律 .....	166
5. 國際協約 및 條約 .....	167
6. 授權法律 .....	167
IV. 法律案의 審査와 法制機構 .....	168
1. 法律案의 審査 .....	168
2. 法制機構 .....	169
V. 立法過程의 具體的 節次 .....	171
1. 法律案의 發案 .....	171
2. 法律案의 審議過程 .....	173
3. 憲法評議會의 合憲性審査 .....	178
4. 法律案의 公布 .....	179
VI. 프랑스의 立法過程의 特徵과 示唆點 .....	180
第5節 日本의 立法過程의 現況과 實態 .....	182
I. 意 義 .....	182
II. 立法計劃의 樹立과 法律案의 作成 .....	183
1. 政府提出法律案 .....	183



2. 議員提出法律案 .....	188
III. 法律案의 類型 .....	191
1. 政府提出法律案의 경우 .....	191
2. 議員提出法律案의 경우 .....	191
IV. 法律案의 審査와 法制機構 .....	193
1. 法律案의 審査 .....	193
2. 法制機構 .....	195
V. 立法過程의 具體的 節次 .....	203
1. 法律案의 發案 .....	203
2. 法律案의 審議過程 .....	205
3. 法律案의 公布 .....	209
VI. 日本의 立法過程의 特徵과 示唆點 .....	210
<b>第4章 우리나라의 立法過程의 實際 .....</b>	<b>215</b>
第1節 意 義 .....	215
第2節 立法過程의 構造 .....	217
I. 法律의 立法過程 .....	217
1. 立法計劃의 樹立 .....	217
2. 法律案의 作成 .....	218
3. 法律案의 提出 .....	227
4. 法律案의 審議 .....	229
5. 法律案의 公布 .....	240
II. 命令의 立法過程 .....	243
1. 概 說 .....	243
2. 大統領令의 立法過程 .....	244
3. 總理令·部令의 立法過程 .....	245
III. 自治法規의 立法過程 .....	246
1. 概 說 .....	246
2. 條例의 制定節次 .....	247
3. 規則의 制定節次 .....	262
第3節 우리나라의 法制機構 .....	264
I. 政府의 法制機構 .....	264
1. 法制處 .....	264

2. 各部處의 法務擔當官 .....	273
3. 自治立法 法制擔當官室 .....	273
II. 國會의 法制機構 .....	274
1. 委員會職員 .....	274
2. 國會事務處 法制豫算室 .....	275
3. 國會圖書館 立法調查分析室 .....	276
4. 議員補佐官 .....	276
5. 交涉團體 政策研究委員 .....	277
第4節 우리나라의 立法過程의 課題와 發展方向 .....	278
I. 概 說 .....	278
II. 立法過程의 民主化·合理化를 위한 制度的 方案 .....	280
1. 制度化된 立法計劃의 樹立 .....	280
2. 法令案作成에서의 相互協助體制構築 .....	281
3. 立法過程에 대한 國民參與의 擴大 .....	285
4. 國會審議機能의 活性化 .....	298
5. 로비制度의 陽性化問題 .....	308
6. 法令公布·弘報制度의 強化 .....	311
7. 法制機構의 內實化 .....	315
8. 自治立法過程의 民主化·活性化 .....	322
9. 立法過程에서의 法律專門家の 參與 .....	326
10. 立法學問의 開發 .....	328
第5章 結 論 .....	333
〈參考文獻〉 .....	337

# 第1章

## 序 論



# 第1章 序 論

## 第1節 立法過程의 意義와 機能

### I. 立法過程의 概念

일반적으로 「法過程」이란 법체계를 구성하는 법규범의 態樣 및 법기관의 作動과 그를 둘러싼 인간과 조직의 法行動의 總稱이라고 표현할 수 있다. 이러한 法過程의 관념에서 立法過程을 정의한다면 그것은 立法體系를 구성하는 입법의 態樣 및 입법기관의 입법사형성의 過程과 그를 둘러싼 인간과 조직의 立法行動을 의미하는 것으로 파악할 수 있다. 즉 立法府를 헌법에 의해 규정된 형식적인 議會的 機關(Parliamentary bodies)의 구성원으로서 선거되는 個人들의 집합이라고 정의한다면 그러한 개인들이 立法府 그 자체의 내부와 외부에서引出되는 規範的 期待의 점에서 상호작용하는 사회체계를 立法體系(Legislative System)라고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 따라서 立法體系에서는 단순히 입법자들 뿐 아니라 정치과정가운데 어떤 역할을 지니며 또한 그들과 相互作用하는 입법부 이외의 政治的 行爲者들 -선거구민, 압력단체, 로비스트, 집행부, 행정관료, 정당 등- 이 포함된다. 이러한 立法體系의 견지에서 볼 때 立法過程은 시간(time)과 공간(space)에 있어서 일정 時點으로부터 다른 時點으로의 입법체계에 있어서 運動을 의미하는 것이 된다.<sup>2)</sup>

이러한 관점에서 본다면 立法過程은 법률을 제정하고 행정부를 감독하며 국민을 대표하는 立法府의 모든 기능과 활동뿐 아니라 立法에 참여하는 한에 있어서 內閣·官僚·政黨·壓力團體 등 공식·비공식의 기관이나 세력이 의회의 場을 중심으로 입법을 둘러싼 운동이나 작용을 영위하는 總過程을 의미하는 것으로 파악할 수 있다.<sup>3)</sup> 그러나 立法過程의 관념을 이와같이 포괄적으로 파악하지 않고 技術的·節次

1) 立法體系(Legislative System)의 意義 및 機能에 관한 구체적인 내용은 John C.Wahlke/Heinz Eulau/William Buchanan/LeRoy C.Ferguson, 「The Legislative System : Explorations in Legislative Behavior」, 1962 및 山內和夫, 「立法システム(The Legislative System)」, 前野書店 1990 參照.

2) Malcolm E. Jewell/Samuel C. Patterson, 「The Legislative Process in the United States」, 3d.ed. 1977, p 3: 禹炳奎, 「立法過程論 -韓國과 歐美와의 比較-」, 一潮閣 1970, 7面

3) 「立法過程이란 광의로 볼 때 법을 제정하고 행정부를 감독하고 국민을 대표하며 국민에게 알리는 現代立法府의 모든 기능과 활동을 포함한다. 그것은 입법과정에 작용한 정당, 이익집단 그리고 여론 등과 같이 法制定과 政策公式化에 참여하는 한에 있어서 행정부와 사법부의 제반활동까지 포함한다」, Georg B.Galloway, 「The Legislative Process in Congress」, New York 1959, p.3. 또한 小林

的 觀點에 한정하여 어떻게 법률이 생겨나고 최종적으로 法律로서 성립되어 가는가 라는 입법의 節次的 過程(Legislative Procedure)으로서 정의하는 견해도 있다.<sup>4)</sup> 그런데 近代立憲主義國家에서는 국가의 입법행위는 權力分立原理下에서 입법부 즉 의회가 담당하였으며, 집행부와 사법부는 立法府에 의하여 정립된 법을 집행하고 입법된 법에 의거하여 裁判을 행하였다. 따라서 立法權은 立法府에 전속하며 다른 기관은 이에 관여할 수 없었다. 여기에서 입법부가 법을 定立한다는 것은 그 과정전부를 입법부가 장악하고 그 過程에서 국민의 정치적 의사가 討論을 거쳐 조정되고 형성되는 것을 의미한다. 따라서 立法過程은 입법부에 있어서의 法制定過程으로서 파악되었다. 사회적 신분과 단체를 대표하는 中世의 等族議會와 달리 국가의 영역에 통합된 국민을 대표하는 近代議會는 특정선거인, 당파, 단체의 대표가 아니므로 이들에게 구체적으로 구속되지 않게 되었으며, 근대헌법의 기본원리의 하나인 國民主權을 기초로 하는 선거를 통하여 구성되며 모든 國家作用의 기준이 되는 입법을 행하는데 近代議會의 헌법상의 위치가 있었다.<sup>5)</sup> 즉 의회의 立法形式인 법률에 의거하여 행정, 재판작용이 행해진다는 점에 權力分立制에 있어서 法律의 優位 = 의회의 優位性이 담보되었던 것이다.

그러나 현대국가에 있어서는 選舉權者의 범위확대, 政黨政治의 발전과 경제적 불평등의 구조적 심화에 의해 국민의 諸利益의 대립을 의회의 장에서 조정하는 것이 점차 곤란하여 짐과 아울러 國家의 활동영역이 積極國家狀況의 普遍現象化에 의해 급속히 확대되어 의회의 헌법상의 위치는 널리 국민적 기반을 얻어 점차 統治機構의 중추에 위치하면서도 憲法의 하위의 立法에 의해 또는 慣例 등에 의해 행정부의 우위가 진행되고 있다. 따라서 의회의 立法은 의회에 있어서 과정이 형식화되고 의회에 의한 行政統制도 形骸化되어 가고 있는 것이 현실이다. 특히 현대국가의 政策의 기본이 산업사회상황에 있어서 생활의 안정을 國民에게 보장하는 것을 목표로 하면서 정책의 쟁점이 技術的 次元의 그것이 지배적 경향으로 되고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 단계에서는 국가의 內外에 걸친 경제적·과학기술적 지식과 관리적 지식을 구사할 수 있는 官僚層이 사실상 정책의 기본을 企劃하고 국가의사결정을 형성할 능력을 구비하게 된다. 따라서 憲法에 있어서 의회의 位置 및 權限과 현실태와의 乖離가 일 반화하고 의회는 다양한 民意를 충실하게 국가의사의 핵심이 되는 議會意思의 결정

直樹, 「憲法講義(下)」, 東京大學出版會 1990, 487面 參照.

- 4) 「立法과정이란 일정한 立法政策的 目標下에 법률안이 起草되어 의회에 이송되어 國家元首의 서명·공포에 의하여 하나의 法律로서의 효력이 발생되기까지의 모든 過程을 의미한다」. 金承煥, 「立法學에 관한 研究 - 立法의 主體·原則·技術을 中心으로-」, 고려大 博士論文 1987. 7. 34面.
- 5) 議會主義 本質과 意義에 관한 상세한 것은 洪性邦, 「議會主義의 本質과 現代的 意義」, 翰林法學 FORUM 창간호, 1991. 12. 1 ~ 12面 參照.
- 6) 清水 陸, 「現代議會의 立法을 めぐる 狀況と 展望」, 公法研究 第47號, 1985, 4~7面.

에 반영할 수 없게 되어가고 있다.

또한 議會의 立法에 관해서도 급속한 산업발달, 도시화의 진전에 수반한 사회적·경제적 필요에 대응하는 立法은 우선 一般的·包括的 立法을 필요로 하면서도 그 대상으로 하는 분야와 사항 및 규율방법을 정하는 데는 풍부한 知識과 洞察力 뿐 아니라 법의 운용에 있어서 유연성을 고려한 積定한 構造設定이 요구되고 있으며, 이것은 결국 관료층이 수행하게 됨에 따라 行政府의 優位가 강조되고 있다. 그 결과 의회의 입법에 관한 행정부우위의 경향은 의회입법의 法案作成에 관하여 정부의 주도가 당연시되고 있으며, 성립법안의 대부분이 政府法案이 차지하는 경향을 띠고 있는 것이 사실이다. 이러한 시점에서 立法過程의 의미도 당연히 변모되지 않을 수 없다. 즉 종래와 같이 立法過程의 意味를 입법부에 있어서의 제도적·절차적 法制定過程으로 파악하는 것에서 탈피하여 입법이 어떠한 動機·目的으로 입안되는가라는 立法政策의 형성과정과 법률안의 立案으로 부터 제출에 이르는 과정, 의회에 있어서 審議過程 및 그 사이에 작용하는 각종 力學關係 등의 요소를 전체적으로 파악하여 고찰하는 것이 바람직하다. 이 점은 특히 오늘날의 입법 내지 법률이 「政治的 意思形成의 수단」, 「政策遂行의 도구」로서의 기능을 수행하는 것이라고 한다면<sup>7)</sup> 그러한 입법 내지 법률의 기능을 제대로 파악하기 위해서도 法形成過程의 일환으로서 입법 과정을 파악하는 시각은 반드시 필요하다.

## II. 立法過程의 機能과 特徵

### 1. 立法過程의 機能

#### (1) 葛藤의 處理와 政治社會의 統合化 機能

立法過程이라는 개념을 광의 또는 협의로 파악하든 그 관념에는 사회변화의 일반 과정과 관련하는 매우 動態的인 要素가 내포되어 있다. 이에 관련하여 입법과정을 고도로 조직화된 資本主義社會에서 점증하는 복잡성으로 인하여 초래되는 어려운 문제를 해결하는 방법으로서 규정하는 견해가 있다. 즉 立法過程의 기능은 법률제정 그 자체보다도 오히려 政治體系의 유지와 발전을 위하여 대립의 處理와 정치사회적 統合化에 이바지한다는 것이다. 따라서 시민사회에 있어서의 각종 部分的 利益의 대립을 인정하면서 그를 조절하고 특수한 目的의 모순을 인식하면서 그것을 초월하는

7) Theo Öhlinger, 「Planung der Gesetzgebung und Wissenschaft」, in : Ders.(Hrsg.), Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis, Wien/New York 1982, S.5.

올바른 것을 구하며 가능한 한 올바른 法에 의한 사회규율의 실현을 기하는데 국가적 행동으로서의 立法過程이 수행하는 기능이 있다고 한다.<sup>8)</sup>

확실히 민주주의국가에 있어서 民意가 입법에 반영되게 한다는 것은 국민주권의 원리를 지적할 것도 없이 가장 중요한 것이다. 그러나 民意, 국민의 의사라 하더라도 現代社會에 있어서는 점차 다원화·다양화하고 있으며, 무엇이 國民의 意思인가를 확정하는 것은 점차 곤란해지고 있다. 나아가 어떤 법률안에 대한 國民의 意思-여기서 국민의 의사란 구체적인 利害關係者의 의사이던 言論으로 대표되는 추상적인 여론이던 또한 與黨의 것이던 野黨의 것이던 당해 법률안에 대해서 表明되는 모든 의견을 말한다-라는 것을 생각하는 경우 고도로 전문화·분화되고 나아가 방대한 양의 法律案이 국회에 제출되고 있는 현상에서는 輿論을 양분하려는 중요한 법률안이 아닌 한 개개의 법률안에 대한 國民의 意思라는 것을 확정하려는 것 자체는 현실적으로 불가능하다. 따라서 立法過程은 이와 같이 多元化·多樣화된 의견을 조정하고 그것을 입법에 반영시킴으로써 결국 葛藤의 처리(Management of conflict)와 정치사회의 統合化(integration of the polity)에 이바지하는 기능을 수행하는 것이다.<sup>9)</sup>

## (2) 國民의 政治參與의 機會保障

立法過程은 국민의 정치참여의 기회를 보장하는 기능을 수행하기도 한다. 參與民主主義<sup>10)</sup>에 대한 이해의 폭에 따라 입법과정에서의 國民參與의 형태와 그 구체적인 방법이 다를 것이나, 統治作用에 행정작용과 사법작용이외에 입법작용이 포함되는 이상 立法作用에 있어서 국민의 참여가 논의될 수 있는 것은 당연할 뿐 아니라 매우 중요한 의미를 가진다. 특히 立法過程에 국민이 참여하는 것은 법률의 내용상의 正當性과 절차적 正當性을 획득하는데 기여할 뿐 아니라 법률의 實效性을 높이는데도 기여한다. 또한 국민의 입법참여는 입법에 필요한 專門化의 요청을 실현하며, 법 집행자와 법수령자사이의 의사소통을 원활하게 함으로써 새로운 立法的 補完을 가능하게 하는 법변동에 의한 사회변동에도 기여한다.<sup>11)</sup> 따라서 立法過程은 국민참여

8) Georg.B.Gallway, op.cit., p.9~15. ; 劉鐘海, 「韓國立法過程의 理念과 現實」, 思想과 政策 第24號, 1989.9., 158面.

9) 「立法過程은 컨센서스의 기반을 이룰 수 있는 最適의 代案을 모색하는 의미를 지닌다. 즉 그것은 政治的 過程의 성격에 갖는 것으로서 立法參與者와 關聯利害集團 나아가서는 社會構成員의 의사와 이해를 반영해서 상호간의 共通分母를 추출하는 여과과정을 의미하며 ……」, 具滋容, 「立法過程의 動態的 側面 - 議員發議法律案에 대한 比較事例研究」, 韓國行政學報 第19卷 2號, 1985.12., 183面.

10) 參與民主主義에 대한 자세한 내용은 鄭宗燮, 「우리나라 立法過程의 問題狀況과 그 對策」, 법과 사회 第6號, 1992, 17~18面. ; 同, 「國民의 立法參與擴大方案」, 韓國法制研究院 第3回 法制세미나(國民의 立法參與와 立法豫告制) 資料集, 1992.10., 12~30面 參照.



의 기회를 보장할 뿐 아니라 그러한 참여를 통한 長點을 발휘할 수 있는 장을 마련하는 기능을 한다.

### (3) 立法過程을 통한 少數者保護

민주국가에 있어서 국가의 중요정책은 의회내에서의 多數決의 산물인 법률과 그 밖의 決意의 형식으로 결정되고 집행된다. 그러나 그 多數決原則이 통용되기 위해서는 意思의 相異에도 불구하고 어떤 결정사항에 대한 합의가 추구되고 있고, 다수의 의견이 그 전원일치에 대한 代案으로 된다는 것에 대한 양해가 構成員相互間에 성립되어 있어야 한다.<sup>12)</sup> 그와 같이 볼 때 다수결은 의견의 상이를 있는 그대로 방치해두고 오직 算術的 方法만으로 다수의 의견을 결정하는 것이 아니라는 점을 인식할 수 있다. 따라서 다수결이라는 방법으로써 最終的인 意思決定을 하기전에 의견을 좁히기 위한 상호의 의견교환과 절충 또는 타협이라는 과정을 반드시 거쳐야 한다.<sup>13)</sup> 바로 이러한 과정은 소수자에게 소수자로서 활동할 수 있는 自由를 보장해줄 뿐 아니라 언제나 多數者가 될 수 있는 방법과 기회를 제공해주는 것이 된다. 여기에서 立法過程을 통한 소수자의 보호를 다수결원칙의 유력한 正當性의 근거로서 찾을 수 있는 것이다.

## 2. 立法過程의 特徵

일반적으로 立法을 문제로 하는 경우 司法, 行政이라는 다른 국가작용의 존재를 예상하여 그들의 區別을 전제로 하여 이것을 이해한다. 따라서 立法過程의 특징에 대한 이해도 司法過程 또는 行政過程과의 구별속에서 발견할 수 있다. 원래 司法過程 또는 裁判過程은 재판의 實踐過程을 문제로 하고 나아가 具體的 事件에 적용하여야 할 法을 발견하려는 법관의 意識過程에 주목하는 것이다. 따라서 司法過程에서는 적어도 원칙으로 이미 존재하는 法, 나아가 법규범으로서 정치적·사회적으로 拘束力을 인정하고 있는 法으로서의 효력있는 法을 전제로 한다.

즉 司法過程에 있어서 법관은 「존재하는 法」을 전제로 하여 그것을 발견하여 解釋適用한다는 심적 태도를 취한다. 그 한에 있어서 概念的·論理的인 方法이 우선한다. 그럼으로써 司法의 실천에 있어서 객관성이 확보되는 것이다. 그러나 立法過程

11) 자세한 것은 鄭宗燮, 前掲論文, 24~25面 參照.

12) Peter Häberle, 「Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitliche demokratischen Grundordnung」, Juristen Zeitung(JZ) 1977, S.241f.

13) 李康熾, 「民主國家에 있어서의 多數決原則」, 考試界 1982.12., 34面.

은 법을 定立하는 실천의 과정으로서 존재하는 법률을 적용하는 것이 문제인 것이 아니라 만드는 法律이 문제인 것이다. 물론 그곳에서 「存在하는 法」이 문제로 되지 않는 것은 아니나, 그것을 적용하는 것이 아니라 그것을 비판함으로써 새로운 法律을 만들려는 것이다. 그곳에 立法過程에 있어서 실천적 태도의 특수성이 있다.<sup>14)</sup>

그러나 이러한 인식에 의거하더라도 성문법의 制定과 裁判은 기능적, 실제적인 관점에서 보는 한 法の 形成이라는 같은 길을 걷는다는 사실을 否定할 수 없다. 그리하여 「立法過程과 司法過程은 헌법의 구체화과정의 일환이며, 국민의 基本的 合意에 의거하여 국민의 구체적 합의의 현실적·제도적 표현이라는 점에서는 同質의 것이다. 입법과정이 철저하게 정치적인 것이며 司法이 헌법 그 자체의 단적인 表現이라는 의미에서 양자는 이질적인 것이라는 생각은 타당하지 않다. 兩者는 헌법의 구체화를 목표로 협동관계가 성립하고 상호연계가 가능하다는 점에서 同質의인 것이다」라고 하여, 그 논거를 議會自體가 案出하는 立法은 거의 없고 의회는 국민생활의 諸準則을 변경하는 提案에 대한 贊否의 의논을 형량하고 그에 評定을 내리므로 立法과 유사하다는 점, 提案者에게 이른바 立證責任이 있다는 점에 구하는 견해도 있다.<sup>15)</sup>

물론 立法을 둘러싼 서로 대립하는 利益을 주장하는 當事者, 위원회의 청문 및 보고 등은 사법과정에 있어서 소송당사자, 證人訊問 및 판결에 가까운 것이라고 생각할 수도 있다. 그러나 ①立法過程에는 재판과정과는 달리 어떠한 證據節次도 존재하지 않으며, 다투어지고 있는 사실에 대해 어떠한 입증의무도, 입법상의 결정에 대한 어떠한 理由具備強制(Begründungszwang)도 존재하지 않는다.<sup>16)</sup> ②立法過程은 정기적인 選舉외에 끊임없이 외부로 부터의 압력·비판에 처하게 되며 그곳에 表明된 사회의 요청에 부응하지 않을 수 없는데 대해 司法過程은 외부로 부터의 정치적 압력에서 강력하게 보호되고 있다는 점이 다르다. ③法官에 의한 법의 形成은 본래적인 立法權의 행사가 아니라 원칙으로 成文法의 범위내에 있어서 限定的·部分的이다. 그것은 委任命令을 정하는 행정기관의 권한에 가까운 「委任된 權力」의 행사라고 할 수 있다.<sup>17)</sup> ④法院의 법형성은 구체적인 사건이 야기되면서부터 그 특정의 다툼을 해결하는데 중점을 두는 受動的인 활동인데 대해, 제정법은 구체적인 사건과 관계없이 일반적인 原則을 정하는 것을 그 목적으로 한다. 따라서 司法過程에서는 개념적·논리적 사고방법이 우선하는데 대해 입법과정은 목적성·기술성이 우선한다

14) 小野清一郎, 「立法過程の理論」, 法律時報 1963.2., 42面.

15) 栗城壽夫, 「立法と司法」, 法學教室 1986.5., 27面 ; 戶部信喜, 「憲法と議會政」, 東京大學出版會 1971., 246面.

16) Peter Noll, 「Gesetzgebungslehre」, Reinbek 1973, S.46, 94.

17) 小野清一郎, 前掲論文, 44面.

는 점에서 양자는 그 性格을 달리한다. ⑤司法過程은 현행법, 즉 이미 존재하고 있으며 현재 타당하는 법을 적용하여 사건을 재판하는 것인데 대해 立法過程은 정면으로 법을 정립하는 작용이라는 점에서 입법과정에는 사법과정보다 광범위한 形成의 自由를 지니고 있다는 점에서 양자는 그 성격이 다르다.<sup>18)</sup>

---

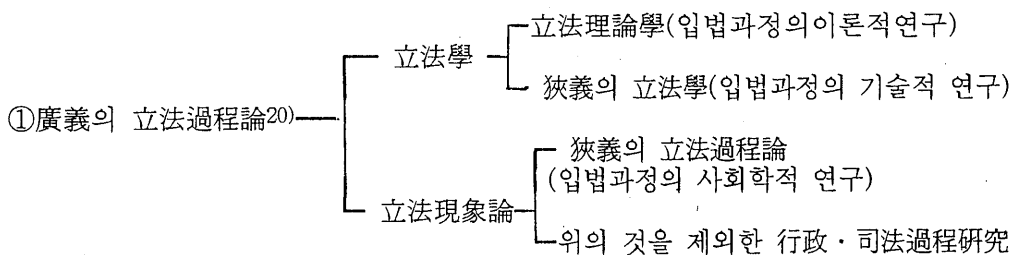
18) 그러나 이러한 差異에도 불구하고 司法過程이 法創造의 性格을 지니는 것은 불가피한 현상이며, 이 견지에서 法官의 憲法 및 法律解釋의 方式을 한층 具體的으로 검토하는 것이 필요하다. 자세한 것은 韓尙熙, 「司法決定行態에 관한 經驗的 研究」, 韓國公法學會 第37回 學術發表會, 1993.5.22., 15-22面 參照.

## 第2節 立法過程研究의 範圍와 分析視角

### I. 立法過程研究의 對象과 範圍

實定法을 정립하는 立法過程은 확실히 그 기능과 특징면에서 매우 動態的인 요소를 내포하고 있는 관념이라고 할 수 있다. 즉 立法過程은 그 절차의 각단계에 있어서 立法擔當者의 행위와 입법에 관여하는 각기관의 권한배분 및 그 협동관계, 나아가 立法의 全過程을 통하여 전개되는 당국자와 국민의 교섭대립관계 등에 주목하더라도 그것에는 政治的·政策的·制度的·技術的인 현상 뿐만 아니라 法的으로도 광범위에 걸쳐 다수의 법현상이 전개되고 있어서 그것을 體系的으로 연구하는데에는 매우 많은 어려움이 있는 것이 사실이다. 아울러 立法過程은 본질적으로 정치권력의 영향을 받기 쉬운 분야이기 때문에 그 움직임이 매우 다양하고 잡다하며 統一性이 결여되어 있는 분야이다.<sup>19)</sup> 따라서 立法過程研究의 대상과 범위를 정리하고 체계화하여 이를 확정하는 작업도 매우 곤란하며, 특히 이 研究는 논자의 문제관심에 따라 다양하게 전개될 수 있다.

어떻든 現在까지 논의되고 있는 주요 학자들의 立法過程의 연구범위를 살펴보면 다음과 같다.



19) 許宗美, 「우리나라 立法過程에 대한 法學的 考察」, 梨花女大 碩士論文 1990, 22面. 또한 「法律의 制定節次는 규범의 복합(헌법·법률·의사규칙)을 통해서 결정되고, 이러한 규정내에서의 節次는 다수의 기능 및 제도적 또는 비공식적 협동을 지니는 政治的 過程으로서 사회적 행위체계로서 나타난다」, Hermann Hill, 「Einführung in die Gesetzgebungslehre」, Heidelberg 1982, S.42f.

20) 池田政章, 「立法·立法過程」, 日本國憲法體系 補卷(宮澤俊義先生 還曆記念), 有斐閣 1971, 33面.

- ②立法過程研究<sup>21)</sup>
  - 立法政策의 발단·형성과정 연구
  - 法律案의 立案·제출과정 연구
  - 議會의 審議過程 연구
  - 法律의 解釋適用·사회에 대한 影響力 연구
- ③立法過程研究<sup>22)</sup>
  - 立法戰術研究(입법의 외부적 절차)
    - 입법기관·입법절차 분석
    - 입법의 영향력·통제 분석
  - 立法方法研究(입법의 내부적 절차)
    - 입법정책 분석
- ④立法過程研究<sup>23)</sup>
  - 內的 立法過程研究(법률의 動態的인 성립과정 연구)
  - 外的 立法過程研究(법률의 形式的 성립경위 연구)
- ⑤立法過程研究<sup>24)</sup>
  - 公式的 過程(헌법규정·의사규칙 등의 검토)
  - 非公式的 過程(법률형성 및 의결, 비공식적 의견교환유형검토)
  - 手段(시기·필요성 및 所要費用 등의 검토)

위의 간략한 도식에서 살펴보는 바와 같이 立法過程의 연구범위는 단순히 입법의 事實的 過程 뿐만 아니라 입법의 제도적·절차적 과정도 동시에 연구영역으로 포괄하는 매우 광범위한 분야를 그 對象으로 하고 있다. 즉 법률이 制定法의 일종으로서 매우 인위적인 작업 가운데 창조되는 국가사회의 법규범인 점에 착안하여 그러한 人爲的인 法律을 제정하는데 있어서 유의하여야 할 사정 등을 어떻게 하여 현실의 法律의 制定過程 가운데 담보할 것인가를 고찰하는 것 뿐 아니라, 法律이 議會에서 제정된다는 점에 착안하여 그러한 의회에서의 法律案의 심의·확정과정을 제도적으로 고찰하는 영역을 포함하고 있다. 나아가 그 法律이 사회에 어떻게 適用·解釋되어 사회에 어떠한 영향력을 부여하고 있으며 그러한 효력이 立法政策의 형성과 법률안의 입안에 어떻게 置換되고 있는가 등도 연구대상으로 포함하고 있다.

그러나 立法過程의 연구범위와 대상에 관한 것은 다음과 같이 입법과정의 研究視角을 어디에 중점을 두어 내용을 전개하는가에 따라 그 研究領域도 크게 달라지게

21) 淺野一郎, 「立法の過程」, ぎょうせい 1988, 94面.

22) Ulrich Karpen, 「Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland」, Zeitschrift für Gesetzgebung(ZG) 1991/4, S. 7.

23) Hermann Hill, a. a. O., S. 62f.

24) Werner Hugger, 「Gesetz - Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung. Ein Handbuch für Praxis und Studium mit einer Einführung von Carl Böretz」, Baden-Baden 1983, S. 33.

된다.

첫째는, 立法過程 -보다 정확하게는 입법의 사실과정- 을 動態的으로 정치학적·사회학적·심리학적으로 즉 因果的으로 고찰하려는 시각에서는 그 연구대상과 범위도 당연히 立法의 事實過程에 관한 실증적 연구에 한정된다. 따라서 이러한 시각에서는 立法過程研究는 「어떤 특정국가의 어떤 특정의 시기에 어떤 특정의 法律案이 어떠한 사회적 요구에 의해서 發案되어 어떠한 항쟁의 가운데 國會의 심의나 수정이나 표결을 거쳐 그 法律案의 운명은 어떻게 되었는가를 실증적으로 연구하는 개별적·구체적인 분석과 그로부터의 귀결인 抽象化·一般化된 결론의 제시, 「立法의 사실적 과정을 사회학적·정치학적인 동태의 면으로 부터 解明하려는 것」, 또는 「立法의 사실적 과정을 대상으로 그 外部的인 면 -사회적·정치적 과정- 과 내부적인 면 -의식적·사상적(정신적) 과정- 을 科學的으로 인식하는 것」 등이 기본적인 연구대상이 된다.<sup>25)</sup>

둘째는, 立法過程 -보다 정확하게는 입법의 법적 과정- 을 규범적으로 고찰하려는 시각에서는 그 研究對象과 範圍는 무엇보다도 우선 법단계설을 중심으로 하는 규범적인 동태적 고찰에 의거한 立法過程論에 한정된다. 따라서 여기서는 「입법과정에 대한 法學的, 특히 憲法學的인 그리고 동태적인 파악을 목적으로 한 연구」가 여기에 속하는 것으로 볼 수 있다.<sup>26)</sup>

그리하여 前者에 관해서는 특히 정치학·사회학·행정학 등의 분야에서 「立法의 動態的인 事實過程」에 초점을 두어 그 이론적 고찰과 실증적 연구에 의해서 구체적으로 수행되고 있으며, 後者에 관해서는 法學者 특히 헌법학자를 중심으로 「立法過程의 비교법적 연구를 통해서」 또는 「成立過程의 사례연구를 통해서」 주로 진전되고 있다. 그런데 「立法過程의 研究」는 궁극적으로는 양자를 혼동하지 않고 兩者가 함께 그 충분한 성과를 거두어야 하며, 각각의 연구성과가 그 일익을 담당하는 것으로서 그 必要性이 강조되지 않으면 안된다. 즉 立法過程의 연구범위를 단순히 입법의 事實過程研究에 한정하는 경우에는 법률이 창조되고 적용되는 法過程을 동태적으로 파악하는 장점이 있으나 입법과정의 論理的·制度的 파악이 소홀하여 지며, 立法過程을 법적 과정 즉 개별·구체적인 입법절차론에 한정하여 고찰하는 것도 역시 立法이 「그 정확한 起源 및 입법을 형성하는 諸要素를 각각 분리할 수 없는 合成作品(Resultät des Zusammenwirkens)」<sup>27)</sup>이라는 현재적 의미를 제대로 파악할 수

25) 岩井奉信, 「立法過程と立法過程研究 -立法過程の政治學」, 法律時報 1992.10., 23~28面.

26) 특히 이러한 研究로서는 新正幸, 「憲法と立法過程 -立法過程法學序說-」, 創文社 1988 이 주목되고 있다.

없다는 단점이 있는 것이다.<sup>28)</sup> 따라서 立法過程의 연구범위는 양자를 동시에 포괄하는 연구의 範圍와 그에 따른 分析視角을 정립할 필요가 있다.<sup>29)</sup>

## II. 立法過程研究 方法論

### 1. 傳統的 立法過程研究 方法論의 問題點과 限界

實定法을 제정하는 立法의 過程은 그 절차의 각단계에 있어서 立法擔當者의 행위 및 立法에 관여하는 각기관의 權限配分 및 그 協同關係를 파악하고 나아가 입법의 全過程을 통해서 전개되는 당국자와 국민의 交涉對立關係에 주목해도 그것은 政治的·政策的·制度的·技術的인 현상에 그치는 것이 아니고 광범위에 걸쳐 法學的으로도 무시할 수 없는 다수의 법현상이 전개되고 있다. 그러나 전통적으로 法學은 立法過程을 간과하여 그 연구의 주된 활동영역을 앞서 살펴본것 처럼 司法過程이나 行政過程 가운데 구하였다. 그리고 法學研究의 주류는 裁判이나 구체적인 행정작용에 관련하는 法解釋學의 분야에 있다고 생각되었던 것이다. 그러므로 法學의 연구대상은 오로지 제정된 法이며, 이미 제정되어 확립된 實定法을 다루어 그 추상화된 法原理의 테두리 가운데에서 구체적인 結論으로 논리적인 추측의 길을 모색하는 것이 法學의 주요한 임무로 되었다. 즉, 인위적인 制定法은 숙명적으로 缺陷이나 不備를 지니고 있다고 하여 그것을 사법이나 행정의 구체적인 법의 집행의 단계에서 몇가

27) Hans - Georg Heinrich, 「Gesetzgebung im Parteien und Verbändestaat」, in : Th.Öhlinger(Hrsg.), Methodik der Gesetzgebung, aaO., S.94.

28) 「①法學研究者(A)는 헌법이 정하는 통치기구를 근거로 國民主權의 원리에 입각한 구조를 기준으로 입법과정을 고찰하나, 政治行政學研究者(B)는 일반적으로 제도의 기본은 근거로 하더라도 國會에 있어서 정당간의 역학관계 -서로 대립하는 힘의 대항과 타협- 의 동태를 중시하여 국민차원의 시점을 缺如하고 있다. ②B는 야당의 영향력(viscosity)을 정부와 국회의 對抗圖式으로 입법과정을 파악하는 경향을 나타내면서 立法過程을 A에 비하여 미시적으로 분석한다. 반면 A는 입법과정과 관련한 制度의 운용실태에 관하여 유연한 고찰이 아무래도 결여되어 있다. 그러한 의미에서 B는 두드러지거나 거꾸로 規範의 構造에 대한 고찰이 충분하지 못한 결점이 있다. 결국 B는 立法過程에 있어서 야당의 기능을 높이 평가하며, A는 민의를 반영하지 않은 입법절차를 냉정하게 평가하는 것이다. 이러한 立法過程研究를 개별학문의 범주만으로 처리하려는 태도를 止揚하고 각각의 학문상호의 교류의 중요성이 강조되어야 할 것이다.……」, 清水 望, 「戰後立法過程論と立法手續改革論覺書」, 法律時報 1994.2., 10~11面.

29) 「立法過程을 통하여 완성된 法은 정치적 타협의 산물임과 동시에 法的 심사숙고의 결과이다. 立法過程은 의견상 憲法과 法律이 정한 바에 따라 움직이는 듯 하지만 法的으로 엄격히 제약된 形式的인 節次는 결코 아니다. 오히려 그것은 生動的인 變化可能性을 가진 동적 과정으로 이루어져 있어서 경우에 따라서는 法이 규정하지 않는 국면에서 實質的인 立法이 이루어지는 경우가 많다. 이러한 까닭에 立法에 대한 보다 실질적인 접근은 政治學的 또는 法學的 觀點의 어느 하나만을 추구하는 것으로 달성될 수 없으며 兩者가 모두 고려된 종합적 관점에서만 가능하다」, 崔松和, 「韓國의 立法機構와 立法者」, 法學(서울大) 第25卷 4號, 1984, 91面.

지 보완·수정하며, 구체적으로 妥當性있는 살아있는 法律의 운용에 노력하는 것이 法學의 기본적인 연구태도이었다.<sup>30)</sup>

따라서 이러한 法學의 입장으로 부터 본다면 법은 어디까지나 제정되어 확정된 客體이며, 법을 제정하고 법을 낳는 입법의 主體 그 자체에 대한 고찰은 다수의 경우 法學의 영역에는 어울리지 않는 것이 되었던 것이다. 그리고 立法論이나 立法의 동태를 파악하는 것은 政治學의인 것으로서 법학의 領域으로 부터 배제되어야 한다고 생각하였다. 물론 지금까지 憲法學에서도 議會制度나 選舉制度는 중요한 과제가 되어 제도의 운영절차의 法的인 해명이나 諸外國의 制度와의 비교에는 매우 많은 연구의 진전이 있다. 그러나 그것은 형식적인 法制度論 내지 比較法研究이거나, 또한 실제문제를 다루고 있어도 議會의 심의절차에 관한 法律 내지 議事規則의 부분적인 상세한 형식적인 해석을 주로 하는 것이며, 立法者의 意思形成過程의 발전을 法的으로 動態의으로 각절차의 단계를 종합적으로 체계화한 연구는 매우 적다. 또한 議會를 둘러싼 각당파의 정치세력의 움직임이나 選舉의 실태 내지 政勢의 조사·분석, 나아가서는 統計的인 비교검토에 의한 政治動向의 모색 등 政治學의인 실태조사도 매우 성행하고 있다. 뿐만 아니라 官僚機構나 政黨의 내부사정, 各種 利益團體의 활동상황의 조사등 정치학적인 실태관찰과 政勢分析의인 연구에는 현재 현저한 진보를 나타내고 있다.<sup>31)</sup> 그러나 이에 비교하여 立法過程에 대한 法學的, 특히 立法學的인 고찰은 매우 적다.

이미 사법과정 및 行政過程에 관하여 현대의 법학은 解釋學의 영역으로 부터 발전하여 社會學, 심리학, 통계학 기타 인접학문영역의 방법을 응용하면서 각각의 過程의 동태적인 현상을 종합적으로 客觀的인 사회사실에 의거한 자료를 통하여 파악하는 方向으로 연구를 진행하고 있다. 그러나 실제로는 法學은 지금까지의 法의 인식과 확립에 있어서 가장 기본적인 제1차적인 단계인 立法過程을 도외시하여 法의 구체적인 執行의 領域만을 취급하였다. 그 결과 法은 裁判이라는 공정한 절차·제도를 통하여 사회의 구체적인 생활사실 가운데 흐르고 있는 살아있는 法을 발견함으로써 실현되지 않으면 안된다고 믿었던 것이다. 그 때문에 재판작용에 관한 司法節次의 과정이 다른 行政이나 立法의 부문에 비교하여 가장 정확하게 法學的으로 체계화되고 制度化된 분야이었다. 나아가 또한 行政過程의 영역에서도 法學은 확립된

30) 金南辰, 「立法過程에 대한 法學的의 考察」, 司法行政 1967.2., 16~17면.

31) 대표적인 국내문헌으로는 劉鐘海, 「立法過程의 理念과 現實」, 思想과 政策 第24號, 1989.9.; 李政熙, 「韓國公益團體의 利益表出構造와 로비活動」, 韓國政治學會報 第24卷 1號, 1990.9.; 禹炳奎, 「立法過程과 利益團體」, 國會報 1991.8.; 具滋容, 「立法過程의 動態의 側面 - 議員發議法律案에 대한 比較事例研究-」, 韓國行政學報 第19卷 2號, 1985.12.; 韓貞一, 「韓國立法決定過程에 관한 研究」, 韓國政治學會報 第7輯, 1973.; 崔峯煥, 「議會政治의 理論과 實際」, 博英社 1986 등 參照.



行政의 선례나 裁量에 관한 經驗則 가운데에서 실제로 행해지고 있는 행정의 法을 발견하려고 노력하였던 것이다.<sup>32)</sup>

그런데 현재의 立法過程研究의 실정은 司法 또는 行政過程에 비하여 그 法的인 조직화 내지 체계화가 가장 미흡한 분야라고 할 수 있다. 더우기 立法作用은 憲法에 의거한 국가의 기본조직의 法的인 확립과 운영에 직결하는 것임에도 불구하고, 그것은 본질적으로 政治的인 것이며 法的 規律의 대상에는 해당되지 않는 것으로서 動態的이며 탄력성이 있는 政治學에 이를 맡기는 것이 상책이라고 생각하였다. 따라서 立法過程分野에 있어서의 주된 관심은 구체적인 어떤 法律이 만들어지는 사실경과의 분석, 즉 입법을 추진하는 세력과 그에 반대하는 세력과의 對立關係와 利害의 조정, 입법기관간의 실제적 기능이라는 事實이나 行動을 분석하고 기술하는 것으로 향하였다.<sup>33)</sup>

그러므로 거꾸로 보다 좋은 法律을 제정하여 적어도 그 不完全성을 제거하기 위해서는 우선 처음부터 立法이 어떠한 制度와 節次에 의해서 준비되어야 할 것인가라는 사고방향에 있어서의 立法過程 그 자체에 대한 연구는 司法過程이나 行政過程의 연구에 비해서 지금까지 충분하게 전개되지 않고 있는 실정이라고 할 수 있다. 특히 立法의 민주화·사회화를 촉진하고 사실에 즉응한 입법의 객관화·합리화를 확보하는 것이 중요한 과제로 등장하고 있는 현대의 立法狀況을 고려하는 경우 종래와 같은 전통적인 立法過程研究의 방법론으로서는 그러한 과제를 해결하는데 다수의 난관에 직면하게 될 것이다.

## 2. 立法過程에 대한 立法學的 研究方法論의 導入必要性

法律制定의 목적이 국민전체의 행복의 유지와 촉진에 있으며, 法律制定의 궁극의 주체가 주권자인 國民이라는 현대의 憲法原理에 의하면 그러한 立法作用의 全過程이 法的으로 정비되고, 법적으로 완비된 機構下에서 올바르게 운영되지 않으면 안 된다는 것은 國民의 당연한 要求라고 할 수 있다. 그것은 또한 法律의 制定이라는 기본적 과정이 충분히 整備되지 않으면 좋은 法律의 제정이나 그 구체적 施行을 기대할 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 법률자체가 완비된 立法制度 및 審議節次의 운영을 통해서 국민전체의 관심하에 충분한 검토가 가해져 國民이 납득할 만한 法律로서 제정되지 않는다면 다음의 司法이나 行政의 법집행의 단계에서 여하히 법률의 解釋이나 適用에 전력하더라도 國民의 기대를 만족시키는 충분한 성과를 거둘

32) 戶部信喜(編), 「現代의 立法(岩波講座 現代法 3)」, 岩波書店 1965, 210~211面.

33) 高見勝利 「あるべき立法者像と立法のあり方 - 立法學研究への一視覚-」, 公法研究 第47號, 1985, 95面.

수 없는 것은 당연하다고 할 수 있다.

社會의 實情에 즉응한 보다 좋은 立法을 행하지 않고 올바른 裁判이나 우수한 行政의 집행을 요구하는 것은 처음부터 무리이며, 나아가서는 法律運用上의 장애에 직면하게 될 것이다. 나아가 또한 法學上의 곤란한 문제나 法律解釋의 무리한 혼란은 立法의 不備나 缺陷에 의한 것임은 당연한 결과이다. 그렇다고 해서 法律의 解釋을 왜곡하여 목적달성의 필요에 의외의 論理를 도출하는 것은 결코 바람직한 法律의 解釋이라고 할 수 없을 것이다. 즉 法의 解釋이라 할지라도 그것은 결코 무제한의 것이 아니라, 法的으로 일정한 限界가 있는 것이며, 해석에 의해서 성문법의 缺陷을 시정하려 해도 그곳에는 어디까지나 法的으로 가능한 한도라는 것이 존재하는 것이다. 그렇다면 만약 立法의 단계에서 성문법의 缺陷이 제거된다면 裁判이나 行政의 法執行의 단계에서 자주 직면하는 많은 문제는 경험하지 않게 될 것이다. 그러나 현실적으로 立法의 단계에서는 다수의 정치적·사회적·경제적 등 각종 問題가 제대로 처리되지 않고, 그것이 法律問題로 모습을 대신하여 그대로 裁判이나 行政의 단계로 넘겨지고 있는 실정이다. 이러한 法의 교착상태를 근본적으로 해결하기 위해서는 우선 立法過程을 각종의 問題에 대처할 수 있도록 정비하여, 法的으로 질서지우는 것이 필요함은 말할 것도 없다.

이러한 의미에서 立法過程의 동태적인 발전 가운데 立法作用 그 자체에 준수하여야 할 法을 발견하여 확립하는 것은 이것 또한 司法過程·行政過程의 경우와 마찬가지로 現代法學의 가장 중요한 과제의 하나라고 하지 않을 수 없다. 즉 立法過程이라는 研究領域에 법학적인 종합적인 研究體系를 확립하는 것은 오늘날의 法學이 직면하고 있는 다수의 곤란한 法解釋上의 問題를 새로운 관점에서 해결하게 될 것이다.<sup>34)</sup> 어떻던 立法이 민주적인 것이어야 한다면 立法過程自體가 국민의 기대에 응하여 보다 좋은 立法을 행할 수 있게 그 組織·制度·節次 등을 법적으로 정비할 필요성이 있으며, 이를 위해서도 立法過程에 대한 法學的 考察은 더욱 요청된다.

그런데 이러한 시각으로 부터 종래 우리나라의 憲法學에서 입법의 절차에 관하여 행하여 진 고찰을 보는 경우, 그것은 압도적으로 靜態的이라고 할 수 있다. 즉 그곳에서는 법률의 제정절차는 통상 國家作用論 내지 國法形式論의 가운데에서 법률안의 발안·심의·의결, 법률의 公布 등의 각단계로 구별되어 취급되고 있으며, 그것은 動態的·發展的 고찰로 보이나 절차의 진행에 즉응한 고찰에 불과하다. 그 이유는 그것은 사실은 立法의 節次에 참가하는 기관의 정지상태에 있는 一般的·抽象的 權能을 입법의 진행순서에 즉응하여 개별적으로 단지 배열하는 것일 따름이며, 전혀

34) Werner Maihofer, 「Der Beitrag der Wissenschaft zur Vorbereitung von Gesetzen」, in : Ders.(Mitverf.), Theorie und Method der Gesetzgebung, Frankfurt am Main 1983, S.11f.

立法節次를 「운동하고 있는」 상태에서 파악하고, 그것이 적용되어 法律이 창설되는 「法過程」 즉 입법과정을 동태적으로 고찰한 것이 아니기 때문이다. 이 의미에 있어서 그것은 오히려 체계적으로는 立法組織論에 속하며, 실질적으로는 입법조직론 그 자체라고 하지 않을 수 없을 것이다.<sup>35)</sup>

여하튼 오늘의 立法過程分野에서 현재 행하여지고 있는 것은 기본적으로는 전통적인 방법론에 의한 議會의 조직·구성과 작용·절차에 관한 체계적이며 상세한 법적 고찰이다. 물론 그곳에는 運營의 實態에 상당하는 커다란 고려가 도모되고 있다. 그러나 方法論적으로는 어디까지나 정태적이며, 그러한 것으로서 그 자체 학문상 중요한 의의를 지니는 것은 물론이나 여기서 말하는 立法過程의 동태적 고찰이 행해지고 있는 것이 아니다. 이 점은 「議會制의 원리와 제도와 실태의 종합적 연구」라는 「議會制的 接近」을 취하는 입법과정의 비교법적 연구에 관해서도 마찬가지이다.<sup>36)</sup> 근래 立法事務에 직접종사하는 전문가에 의해서 立法過程에 관하여 실례를 풍부하게 하는 그 실태의 고찰을 필두로 제도적·절차적인 면을 포함한 「概觀」으로서 매우 유익한 연구가 행해지고 있으나,<sup>37)</sup> 그곳에도 위와 마찬가지로 실정이라고 하겠다.<sup>38)</sup>

이상 지금까지의 憲法學 또는 議會法學의 영역에서 입법과정의 정태적·법적 고

35) 新正 幸, 「立法過程學의 可能性」, *ジュリスト* 第955號, 1990.5., 107面.

36) 특히 이러한 研究成果로서는 丘秉朔, 「憲法學Ⅱ」, 博英社 1983, 625~745面 ; 比較立法過程研究會(編), 「議會における立法過程의 比較法的 研究」, 勁草書房 1980 등이 대표적이다.

37) 대표적인 것으로는 國會事務處 立法調査局, 「主要國議會의 立法過程과 法制機構」, 立法參考資料 第266號, 1989 ; 同, 「韓國立法過程의 諸問題」, 立法參考資料 第123號, 1970 ; 閔東基, 「議員發議法律案의 立案過程에 관한 考察」, 立法調査月報 1991.4. ; 朴奉國, 「國會의 立法過程과 實際」, 法制 第301號, 1990.5. ; 千炳浩, 「常任委員會 立法審査過程分析」, 立法調査月報 1988. 7·8. ; 金容九, 「立法過程에 影響을 미치는 諸要因에 관한 考察」, 立法調査月報 1984.5·6. ; 金 哲, 「國會의 法案審議實態와 改善方案」, 立法調査月報 1992.4. ; 鄭圭萬, 「韓國國會의 立法實態와 民主立法의 要件에 관한 小考」, 立法調査月報 1991.12. 등 參照.

38) 참고로 이러한 議會制的 接近을 취하는 연구방법론을 유형별로 나누어 보면 다음과 같다.

유형	관심대상	중심개념	추론	조사방법과 자료
制度論的 研究	의회제도 의회구조 의회기능	제도 입법절차	형식적 법적 논리적 역사적	각국의회에 관한 사례연구 법적 문서 선거기록
過程論的 研究	입법과정 결정작성 기능	권력 영향력 대표	귀납적 경험적 사실적	각국의회에 관한 사례연구 의회기록 집합자료(의회내부표, 전기적 자료) 정당·이익단체·행정의 제특징에 관 한 자료, 보고, 관찰
行動論的 研究	의원 태도 행동 입법결정	대표 입법 정치체계	논리적 연역적 관계적 이론적	각국议회의 사례연구 교차적 비교연구 집합자료, 선거관련자료

찰은 행하여 졌으나, 입법과정의 동태적·법적 고찰은 거의 행하여지지 않고 있다. 그러나 그렇다고 하여 본래 종래부터 행해진 立法節次의 정태적 고찰의 중요성을 부인하는 취지는 아니다. 그것은 앞서 서술한 것처럼 체계적으로는 立法組織論에 속하고, 실질적으로는 입법조직론 그 자체로서 헌법학의 주요 구성부분을 이루며, 그 자체 중요한 意義를 지니는 것인 점, 입법과정의 동태적 고찰은 그것을 前提로 그것을 기초로 하여 비로소 성립한다는 의미에서 立法過程의 동태적 고찰에 있어서 불가결한 것이라고 하지 않을 수 없기 때문이다. 그러나 그렇다고 하여 立法節次의 정태적 고찰로서 立法過程의 동태적 구조가 해명될 수 있는 것은 아니다. 여기에 전통적 헌법학의 方法論的 限界가 존재함과 아울러 그로부터 상대적으로 독립한 특수한 법학분야로서의 立法學的 觀點에서의 「立法過程研究」가 요청되는 이유도 존재하는 것이다.

즉 이제는 立法過程에 대한 科學의 役割을 높이기 위한 질적으로 새로운 접근을 시도하는 實踐的·實用的인 학문영역이 필요하기에 이르렀다. 이 관심은 특히 法學과 立法實務와의 상호작용을 높이기 위한 하나의 독립된 學問領域인 立法學의 발전과 아울러 점차 강해지고 있다. 특히 立法學的 側面에 있어서의 立法過程에 대한 考察은 다음의 두가지 관점을 특히 강조하여 분석한다. 첫째, 立法에 즈음하여 어떠한 점에 유의하여야 할 것인가를 고찰한다. 즉 그곳에서는 法律이 制定法으로서 매우 인위적인 作業 가운데 창조되는 國家社會의 법규범이므로 그러한 인위적인 작업에 있어서 유의하여야 할 사항을 發見, 確定하고 그러한 유의사항을 어떻게 법률의 制定過程 가운데 담보할 것인가를 고찰하게 된다. 둘째, 法律이 議會에서 制定된다는 점에 착안하여 그러한 議會의 실제의 역할, 활동을 평가한다. 이것은 종래의 立法機關으로서의 議會의 조직, 권한, 운영, 입법절차를 개별적으로 관찰하는 것이 아니라, 이들 개별적으로 나누어진 法分野를 立體化, 綜合化하여 분석하고 관찰하는 것이라 할 수 있다.<sup>39)</sup>

39) 「立法學의 입장에서 立法過程은 헌법에 규정되어 있는 立法에 관한 節次보다 당연히 넓은 개념이 아닐 수 없다. 그것은 憲法에 열거되어 있는 國會에서의 立法節次는 그 절차보다 더욱 다양하고 복잡한 過程을 거쳐서 성립되는 政治的 意思形成過程의 최종적 단계를 의미하는 것에 불과하기 때문이다. 바로 立法學의 입장에서 立法過程에는 그 입법절차만이 아니라 國會밖에서 또는 國會이전의 영역에서 이루어지는 立法過程도 포함되며, 그러한 立法過程도 헌법적 또는 헌법이론적 중요성을 갖고 있기 때문이다.」, 李康熾, 「立法學의 課題」, 現代公法學의 諸問題(尤堂 尹世昌博士 停年記念), 博英社 1983, 698面.

## 第2章

# 立法過程의 理論的 段階構造



## 第2章 立法過程의 理論的 段階構造

### 第1節 概 說

立法過程에 대한 폭넓은 法學의 참가, 즉 입법정책의 수립을 포함한 전입법과정에 대하여 法學이 관여하고 영향을 미칠 수 있기 위한 條件을 확보하는 것은 立法의 민주화·합리화를 위해서 대단히 중요한 것임은 이미 강조한 바 있다. 그러나 지금까지의 法學의 立法過程에 대한 관여는 법안제출시에 기초조건의 定式化 내지 개별 법률의 起草 및 법전편찬에 있어서 개별적인 法學者의 참가라는 모습으로 행해졌다. 그러나 이러한 法學의 參加形式은 오늘날의 立法의 發展段階에서는 매우 불충분하다.

특히 立法에 관하여 고도로 技術的·專門的인 측면으로 부터의 法律案이 대부분인 오늘날 그것은 정부·행정권의 측으로 부터 제출되어 政府主導下에 立法過程이 추진되고 있는 현실은 부정할 수 없는 사실이다. 헌법상 형식적으로는 어떠한 發案類型을 취하고 있는가를 불문하고 현대 立憲主義國家에서는 양적으로도 질적으로도 행정부에 의한 法律發案이 압도하며 실질적으로는 정부에 의한 發案獨占主義 경향이 나타난다. 뿐만 아니라 정부에 의해 발안된 法律案은 그 審議過程에서도 정당제의 발달과 아울러 政府와 與黨이 일체가 되어 입법을 수행하며 立法過程全般에 걸쳐 주도적인 역할을 거두고 있는 것이다. 특히 이러한 傾向은 사회관계가 복잡해지면서 고도로 技術的인 計劃을 점차 광범위하게 立法에서 요구하게 되면서 더욱 확대되고 있다.<sup>1)</sup> 따라서 이와 같은 立法狀況下에서 法의 質을 높이고, 입법과정의 合理化를 도모함과 동시에 나아가 입법과정의 民主化를 위해서는 立法過程에 있어서 法學의 역할을 높이기 위한 질적으로 새로운 접근이 요구되고 있다.

그러나 民主主義的 國家構造下에 있어서 立法의 進行은 결코 순조롭게 이루어지는 것은 아니다. 그것은 정치사회의 이해대립이나 대항관계가 복잡한 힘의 場에서 전개되는 과정이며, 具體的 立法過程에서는 법의 이념이나 국민의 意思와는 달리 전개될 가능성이 항상 불가피하게 존재한다. 물론 法律上으로는 憲法, 議事規則에 의해서 의사의 과정이 統一的으로 운영되지 않으면 안됨에도 불구하고 실제로는 立法目的의 선정으로 부터 法案의 제출, 나아가서는 審議·議決에 이르기까지 立法의 진

1) Hans Joachim Mengel, 「Grundvoraussetzungen demokratischer Gesetzgebung」, ZRP 1984, S.153f.

전이 그때마다의 政治나 社會의 움직임에 대응하여 매우 복잡한 과정을 거치는 것이 보통이며, 이것을 단순한 制度·節次로 삽입하는 것은 매우 곤란하다.

또한 議會에 있어서 議事節次는 형식적으로는 명백히 制度化되고 있으나, 立法目的의 선정이나 法案의 입안과정 등의 안건의 提出·發議에 이르기까지의 단계는 立法當局의 내부에서 진행되고 있으며 전혀 法制度化되어 있지 않고 대개의 경우 일반국민이 알 수도 없다. 그리고 立法의 실체는 案件이 議會의 審議에 회부되기 이전에 이미 복잡한 정치적·경제적·사회적 요인이 나타나고 있으며 그것이 議會의 審議의 場에서 공개되기 까지는 대체로 유착이 되고 있는 경우가 많다.<sup>2)</sup> 따라서 거의 모든 議案이 국회의원의 주도적인 활동에 의한다기 보다는 오히려 政府內部の 政策方針으로 결정되어 버리고 있으며, 또한 나아가 政黨 및 각종 利益團體의 운동이나 言論機關에 의해 형성된 輿論의 정치적 영향도 있어서 立法의 過程이 당초의 立法目的으로부터 예측할 수 없는 방향으로 움직여가기도 한다.

이와 같이 現代의 立法은 이것을 추구하는 要因이나 입법의 목적이 정치적·경제적·사회적으로 매우 복잡하고 다종다양하며 그 過程도 본질적으로 流動的이어서, 입법과정의 각단계를 통하여 法外의 복잡한 요인이 동시에 作用하고 있는 것이므로 이것을 計劃的으로 체계화하는 것은 곤란한 작업이라고 하지 않을 수 없다. 그러나 立法의 모든 단계에서 어느 정도 概觀할 수 있는 이론적 단계구조를 마련하는 것은 입법의 民主化·合理化를 위하여 대단히 중요한 작업이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 아울러 이러한 이론적 구조를 마련하는 것은 실제의 立法作業에 있어서 입법의 準備 및 준비작업의 共同處理를 위하여 대단히 유용할 뿐 아니라 현실의 경제적·사회적 요청에 의한 立法의 必要性을 사전에 충분히 고려할 수 있으며, 나아가 立法에 대한 利害關係團體나 專門家 등의 의견을 입법의 準備段階에서 참가시킬 수 있다는 장점을 지닌다. 또한 그것은 市民에 대한 효력, 國家機關에 대한 효력, 費用面에 대한 효력뿐만 아니라 法律이 자신의 主目標과 일치하는 효력, 法律이 사정에 따라서는 자신의 고유한 目標基準에 위반할 수 있는 원치않았던 부수적인 效果에 대한 效力, 法律이 다른 法律의 目標定立을 고려하여 中立的인가 또는 해롭게 影響을 미칠 수 있는 가에 대한 효력 등의 검토를 가능하게 함으로써 法律의 必要性和 법률의 效率性을 어느 정도 改善하고 적당한 水準으로 상승시키는 역할을 한다.<sup>4)</sup>

2) K.Eichenberger는 이러한 立法의 現實을 「去來民主主義(Verhandlungsdemokratie)」라고 表現하고 있다. Ders., 「Gesetzgebung im Rechtsstaat」, VVDStRL Heft 40, 1982, S.29f.

3) 「우리나라의 立法過程에서 문제되는 측면은 立法活動이 計劃的으로 이루어지고 있지 않다는 것이다. 현재 立法의 主導權을 거의 行政府가 장악하고 있는 까닭에 立法府가 자체적으로 積極的인 立法計劃을 수립한다는 것은 어려운 일이고 그렇다고 行政府에서 國會의 法案審議能力을 고려하여 立法計劃을 수립하고 있지도 않다. 그러므로 立法府의 通法府化現象은 더욱 심화되고 國會의 立法機能은 形骸化하고 있는 것이다.……」, 崔松和, 前掲論文, 93-94面.



그리고 立法過程에 일정한 이론적 단계구조를 정립하는 것은 의회에서도 行政府의 立法計劃, 즉 정부제출법안이 정치적 또는 기술적으로 적절한 것인가의 與否를 조사하고 확인함으로써 行政權을 통제하고 官僚立法의 弊害를 억제할 수 있는 토대를 마련하는 데에도 기여한다. 따라서 議會는 새로운 법률을 제정할 필요에 압박하거나 또는 法律이 성립한 가운데 현재 그 法律이 어떻게 運用되고 있는가 장래 어떠한 立法이 필요한가에 관하여 지속적으로 調査함으로써 그 立法機能을 발휘할 수 있게 된다.<sup>5)</sup>

- 
- 4) Joachim Vollmuth, 'Prüffragenkataloge als Instrument der Bedarfs und Wirkungsprüfung', in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung -Eine Lehr und Lernhilfe, Regensburg 1984, SS.187 ~202 參照.
  - 5) Gerald Kretschmer, 'Verfahrenweisen und Strukturprobleme der Gesetzesberatung', in : Waldemar Schreckenberger(Hrsg.), Gesetzgebungslehre -Grundlagen- Zugänge- Anwendung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1986, S.170~174.

## 第2節 立法政策의 形成과 立法計劃의 樹立

### I. 立法政策의 形成

#### 1. 立法政策의 意義

立法의 내부적 과정을 주도하는 것은 目的이다. 그러한 목적을 달성하기 위하여 법률을 제정하고 국가 및 국민의 행동을 規制함으로써 사회질서를 유지하고 제도를 형성한다. 그 目的에 적합한 것처럼 합리적으로 그 規制의 방법을 모색하는 것이 입법에 있어서 「政策」, 입법정책이다. 따라서 立法政策이란 입법에 있어서 국가적·사회적 목적의 추구이며, 그 합목적성을 확보하는 합리적 사유이다. 즉 立法政策은 「실정법을 기초로 하여 법의 이념을 실현시키려는 目的意識的 行爲」<sup>6)</sup>로서 그것은 실정법을 기초로 하여 무엇이 법의 理想인가의 인식을 전제로 한다.

그러나 政策은 그대로 立法으로 또는 法律案의 立案과 결부되거나 이행하는 것은 아니다. 政策 가운데 어떤 부분이 法律案의 立案으로 이행하는 것이다. 환언하면 政策을 法的인 관점에서 정리하고, 立法으로 하여야 할 것과 그렇지 아니한 것을 구분하여 그 가운데 立法化하여야 할 것이 法律案으로서의 형태를 취하게 되는 것이다. 政策을 形成하고 法律案을 立案한다는 것은 形成된 政策을 그대로 입법화한다는 것을 의미하지는 않는다. 政策 가운데에서 立法化할 것과 그렇지 아니한 것을 분리 선택하여 그 내용을 법적인 관점에서 검토하고 정리하지 않으면 안된다. 따라서 法律案의 내용으로서 하여야 할 사항을 법적 관점에서 정리하고 종합하는 것을 立法政策이라고 한다면, 그 立法政策을 통하여 수립된 내용을 體系的·具體的으로 실시하는 것을 「立法計劃」이라고 할 수 있다. 즉 立法計劃은 立法政策을 통하여 도출된 입법의도를 效率的으로 또한 計劃的으로 정립하려는 시도를 의미하며, 나아가 個別的 立法行爲를 어떻게 計劃的으로 또한 합리적인 基準에 따라 형성할 것인가라는 점을 그 課題로 한다.

결국 立法政策은 法官이 사건의 法的 處理에 즈음하여 개개의 具體的 事實 가운데에서 法規의 적용에 필요한 특정의 法的 事實을 「選擇·構成」하는 것처럼 立法者도 또한 복잡다양한 사회적 사실의 가운데에서 불필요한 異物質을 제거하고 「法的 規律에 필요한 충분한 만큼의 법적 사실을 선택하고」, 그것을 類型으로서 「파악하고 구성하는」 것이 필요하다는 의미에서 立法的 判斷의 科學化·客觀化를 도모하기 위

6) 小野清一郎, 前掲論文, 48面 ; 鄭永模, 「立法政策과 立法技術」, 國會報 1967.7., 80面 參照.

한 하나의 方法論(Methodik)이라고 할 수 있다.<sup>7)</sup> 따라서 이러한 立法政策의 수립·전개를 立法에 있어서 기본적인 要件으로 함으로써 입법시에 발생하는 立法의 不備·缺陷을 事前에 방지하게 되는 것이다.

## 2. 立法政策形成의 主體

立法政策의 形成은 다양한 과정을 거치므로 이에 관여하는 사람, 組織, 機關, 사회적 要素도 다양하다. 그러나 그것은 단지 복잡하게 얽혀있는 것이 아니라 立法政策을 형성해가는 경우에는 중심이 되는 핵이 있으며 그 중심에 각종의 힘, 요소가 상호 影響을 부여하면서 진행해 간다. 그 中心은 政策의 발단으로 부터 立法까지의 全過程을 통하여 거의 변경되지 않는다. 그와 같이 立法政策形成의 전과정을 장악하는 것이 여기에서의 立法政策形成의 主體이다.

그런데 이 主體는 立法으로 향하여 움직이는 主體이므로 法案을 입법기관인 國會에 제출할 수 있는 자 또는 적어도 그 權能에 커다란 關係를 가지는 者로 한정할 수 있다. 물론 法律案提出權을 지니고 있지 않더라도 立法政策의 形成에 참여할 수 있으나, 그러나 그것은 主體의 政策形成過程에 관계하고 影響을 부여하는 諸要素의 하나로 위치할 수 있는 것이며, 立法政策을 책임지고 形成하는 立法政策의 중심에 있는 主體라고 할 수는 없다.<sup>8)</sup> 즉 여기에서 말하는 立法政策形成의 主體란 첫째, 法案提出權을 가지거나 그것을 실질적으로 행사할 수 있는 입장에 있는 者이며 둘째, 立法政策의 形成으로 부터 立案, 議會의 審議까지 즉 立法過程의 전체에 걸쳐 책임을 지고 추진하며 또한 全過程을 장악하는 者, 立法過程을 주체적으로 담당하는 者라고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 이러한 意味에서 立法政策形成의 主體, 즉 주된 참여자

7) 그러나 立法政策의 관념은 목적에 대한 방법으로서 어디까지나 假說的인 이론이다. 따라서 立法政策이 무엇을 의미하며 어떠한 內容을 포괄하는가에 대해서는 많은 議議가 진행되지 않고 있는 실정이다. 이와 관련한 자세한 내용은 韓國法制研究院, 「立法理論研究(Ⅰ)」 - 立法基礎理論과 立法技術-, 1991, 108~136面 參照.

8) 立法政策形成의 중심에 있는 者란 정책의 정치적·경제적·사회적 중요성외에 主體가 정책의 결정 과정을 어느 정도 自律적으로 기동할 수 있는가(機動力), 주체가 정책의 原案에 스스로의 의지를 어느 정도 성취할 수 있는가(原案作成力), 그 주체가 설정한 원안을 어느 정도 최종적인 政策으로서 성립시킬 수 있는가(原案維持力)와 관련한다. 자세한 것은 行政管理研究センター-調査研究部, 「政策形成と行政官の役割」, 行政管理研究センター-1990, 24面 以下 參照.

9) 따라서 여기에서 말하는 「立法政策形成의 主體」와 「立法의 主體」는 그 의미가 다르다. 즉 입법의 주체란 法律을 제정할 수 있는 권한, 즉 입법권과 관련된 觀念인데 반하여 입법정책형성의 주체란 法律案의 입안에서 의회에서 심의에 이르기까지 입법의 全過程을 책임지고 추진하는 자를 말한다. 이와 관련하여 立法의 主體를 입법의 본래적 주체와 입법의 종속적 주체로 구분하여 前者는 헌법상 일반적·추상적으로 法律議決權을 가지는 합의제의 국가기관인 國會를 의미하며, 後者は 법률안의 의결 즉 입법의 본래적 주체의 意思決定을 목표로 하여 그를 수행하는 權能을 가진 입법수행자로서

(Hauptbeteiligte) 는 우선 法案提出權을 가지는 行政府와 議會가 된다.<sup>10)</sup>

### (1) 行政府

우선 어느 國家를 막론하고 立法政策은 相關분야의 業務를 담당하고 있는 行政府에 의하여 주도적으로 수행된다. 行政府가 立法政策을 주도할 수 있는 요인으로는 ①정부의 行政組織은 대부분의 일상적인 公共業務를 수행하면서 國民들의 日常生活에 밀접한 관련을 맺고 있다는 점, ②특정한 分野의 업무에 전념함으로써 축적한 專門性, ③행정조직의 繼續性, ④관련분야의 業務遂行과 相關한 利害關係者와의 상호협력의 토대가 어느 정도 확보되어 있다는 점 등을 지적할 수 있다.<sup>11)</sup> 그러나 실제로는 政府自體가 주도권을 가지고 政策提示, 立案을 행할 수도 있으나, 정부제출의 法案은 거의 각 行政廳이 각각의 所管事項의 범위내에서 분담하여 입안한 것이다. 즉, 立法政策의 形成·法案立案의 과정의 거의 전부를 각 행정청이 장악하고 있다는 점에서 정부외에 政策形成의 主體로서 各 部處도 들지 않을 수 없다.

아울러 행정부의 수반 특히 大統領制 정부형태하에서는 대통령이 입법정책형성과정에 결정적인 역할을 거둔다. 大統領은 제1의 立法者(Chief Legislator)로서 입법의 주도권을 장악하고 있으며, 立法過程에 있어서도 중심적인 역할을 수행한다.<sup>12)</sup> 특히 입법정책의 형성에 있어서 大統領은 연두교서 등 일련의 국정연설을 통하여 입법의 권고를 행함으로써 法案의 우선을 제시하여 입법정책의 형성에 결정적으로 참여한다. 또한 大統領은 입법적 리더들과의 접촉, 국민들과의 접촉 등 立法過程에 여러 중요한 영향력있는 資源을 이용하여 입법정책의 기초를 형성하는 등 立法政策의 형성과정에 결정적인 역할을 수행한다.<sup>13)</sup>

---

발안권·동의권·질의권·토론권을 가지는 자로서의 議員·委員을 의미한다는 견해도 있다. 자세한 것은 新 正幸, 前掲書, 98~108面 參照.

10) 立法政策形成의 참여자는 보는 관점과 입장에 따라 다양하게 설정·분류하고 있으나, ①의회·행정부·정당·관료·이익집단·선거인 또는 지방적인 압력 등을 제시하는 見解, ②의회·행정부·정당·선거인·로비스트·압력단체·사회단체 및 전문가집단 등을 제시하는 見解, ③의회·행정부 및 대통령·언론·로비스트 등을 제시하는 見解, ④의회·행정부·행정기구 및 사법부·이익집단·정당·개인 등을 제시하는 見解 등이 있다. 자세한 것은 禹炳奎, 前掲書, 4面 ; 崔峯煥, 前掲書, 107面 以下 參照.

11) 鄭正佶, 「政策學原論」, 大明出版社 1990, 153面.

12) Erwin C.Hargrove, 「The Power of the Modern Presidency」, 1974, pp.205~219.

13) 立法過程에 있어서 大統領의 영향력에 관한 자세한 분석은 山內和夫, 前掲書, 106~119面 參照.

## (2) 議會

議會는 立法權을 통하여 강력한 立法政策을 추진할 수 있다. 우선 議員은 원칙으로 개개인으로서 法案을 제출할 수 있으므로 개개의 議員이 立法政策形成의 主體가 될 수 있다.<sup>14)</sup> 그리고 院內의 조직인 委員會도 立法政策形成의 주체가 될 수 있다. 나아가 議員에 관해서는 각각의 의원이 소속하는 政黨 또는 會派가 관계한다. 政黨은 정책을 중심으로 하는 집단인 이상, 政策과 분리하여 존재할 수 없다. 政黨은 국민의 여론과 행정부를 연계시킬 뿐 아니라 특히 內閣責任制下에서는 행정부가 정당의 지도나 영향에 좌우될 정도로 상호간의 관계는 밀접하다.<sup>15)</sup> 또한 의회에 있어서 의원의 立法活動은 소속정당의 정책에 의거하는 것이고 중요한 議題에 관하여 의원은 거의 黨規와 黨意를 따르게 되어있는 것이 현실이다.

그리고 의회내의 정당지도자는 소속의원들의 活動에 관한 판단과 방향제시를 담당하고 있다. 이와 같이 政黨이 당기구를 통하여 입법정책형성에 미치는 영향이 크기 때문에 政策形成·立案은 확실히 政黨에 본질적인 것이며, 法案提出權은 없으나 실질적으로 立法政策形成의 主體인 것은 말할 것도 없다.<sup>16)</sup>

## (3) 기 타

이와 같이 立法政策의 形成은 위의 公式的 主體가 중심이 되어 추진하는 것이나, 그 主體만이 담당하는 것은 아니다. 특히 國家의 立法過程에서는 밀접하게 당해 立法內容에 이해관계있는 者, 團體, 組織 등이 존재하며 이들 이해관계자가 立法政策에 여러 모습으로 참여한다. 이들은 상호 영향을 미치면서 立法政策形成過程에서 각각의 역할을 한다.<sup>17)</sup> 우선 ①立法政策에 참여하는 非公式的 主體로서 「利益團體」가 존재한다.<sup>18)</sup> 이 利益團體는 立法政策過程에 개입하고 자기의 利益을 실현하기 위하

14) 議員들은 입법정책의 형성과 연관되는 情報나 政策判斷資料를 이익집단이나 선거인 또는 언론과의 교류를 통해 얻으며, 나아가서는 利益集團이나 사회단체로부터 다양한 立法政策形成의 보조를 받기도 한다.

15) 崔嶠煥, 前揭書, 115面.

16) 具滋容, 前揭論文, 185面. 또한 立法機能遂行에 있어서 정당의 역할에 관한 것은 閔東基, 「韓國國會의 立法機能遂行에 있어서 政黨의 役割」, 立法調査月報 1988.12., 1~17面 參照.

17) 「……利益集團이나 로비스트, 선거인이나 여론 또는 언론 등은 법률안의 立法을 직접적으로 담당하거나 수행하지는 않으며, 다만 立法에 영향을 미치는 『立法局外の 活動』을 보인다」, 李炳華, 「韓國國會의 經濟立法決定에 관한 研究」, 東國大 博士論文 1982, 34面.

18) 利益團體의 개념 및 그것이 입법과정에 미치는 영향 등에 관한 상세한 것은 崔嶠煥, 前揭書, 115~120面; 金容九, 「立法過程에 영향을 미치는 諸要因에 관한 考察」, 立法調査月報 1984.8., 1~10面;

여 立法政策을 유도하며 작용한다. 또한 이들은 그들의 立法目的을 위해 의원들이나 정당의 지도자 또는 간부와 접근하여 立法政策形成에 영향을 미치기도 한다. ② 또한 「輿論」도 立法政策형성의 비공식적 主體가 된다. 輿論은 또한 言論媒體와 밀접하게 결부되어 있으며, 言論媒體는 輿論을 형성하고 지도하며 輿論을 體現하는 등의 기능을 한다. ③ 아울러 「一般國民」도 입법정책형성의 主體가 될 수 있다. 다만 一般國民이 구체적으로 立法政策의 형성에 어떠한 영향을 미치는 가는 파악하기 어렵다. 그러나 國民主權의 原則上 公共性이 강한 성격을 가지는 立法政策에 관해서는 國民이 實質的 決定을 행하는 것이 원칙이다. 政策決定過程에 국민이 참가하는 기회를 될 수 있는 한 폭넓게 保障하는 것은 國民主權의 原理로 부터도 요청되는 것이다. 그러나 現實의 국민 가운데에는 그러한 과정에 참여할 수 있는 主體는 극히 소수에 불과하며, 또한 政策決定의 國民參加原則의 구체화가 民主的인 決定과 결부된다는 보장도 없다. 그러나 그럼에도 불구하고 公正한 節次로 積極的인 民意를 수렴할 수 있는 길을 모색할 수 있는 方法을 고안할 필요성은 있다.<sup>19)</sup>

### 3. 立法政策의 形成要因과 動機

立法政策形成의 발단은 정책의 主體가 당해문제에 관심을 가지며, 이것에 대한 어떠한 行動을 일으키는데 있다. 그러면 이러한 政策形成을 촉진하는 요인은 크게 社會的 要因과 主體的 要因으로 대별할 수 있다.

#### (1) 社會的 要因

우선 社會的 要因은 통상적인 경제적·정치적인 요인을 전부 포함한 넓은 의미의 要因을 말하며, 狀況的인 요인 내지 制度的인 요인이라고도 할 수 있다. 즉 그것들 한마디로 말하면 社會的·經濟的·政治的인 상황의 변화 내지 무변화이다. 변화에 의해서 새로운 對應策을 강구하게 되거나 解決을 시도하지 않으면 안되는 상황이 출현한다. 국민의 의식 즉 社會的인 意識, 動向 등도 여기에 포함되나, 意識의 變化

姜三載, 「로비행위가 議會의 의사결정에 미치는 영향과 그 規制에 관한 考察」, 國會報 1989.4.; 禹炳奎, 「立法過程과 利益團體」, 제29회 議政研究論壇 발표문, 1991.7.2. 등 참조. 또한 Otto Stammer, 「Verbände und Gesetzgebung」, 1965; Ludger Anselm Versteyl, 「Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung」, Diss. Bochum 1972; Warnfried Detting(Hrsg.), 「Macht der Verbände -Ohrmacht der Demokratie?」, 1976; Klaus von Bayme, 「Interessengruppen in der Demokratie」, 5 Aufl., 1980; Ulrich von Alemann/Rolf Gero Heinze(Hrsg.), 「Verbände und Staat」, 2 Aufl., 1981 등 參照.

19) 崔松和, 前掲論文, 121面; H.Hill, 「Impulse zum Erlaß eines Gesetzes」, Die Öffentliche Verwaltung(DÖV), 1981, S. 495f.

에 의해 요구되는 것도 변화하며 立法政策의 主體는 이에 대응을 하여야 한다. 社會에는 광범위에 걸쳐 각각의 가치가 존재하며 어떤 것은 固定的이며 어떤 것은 流動的이다. 이 가치에 대응하여 各種 利害關係가 존재하며, 각각의 실현 내지 비실현을 요청하며 회구한다. 그들 諸關係에 변화가 발생하면 어떠한 정책형성을 촉구하는 요인이 생겨난다.<sup>20)</sup>

社會狀況에 변화가 없는 것도 마찬가지로의 의미에서 어떠한 政策을 추진하는 요인이 된다. 立法政策의 主體는 일반적으로 어떠한 가치이념을 지니고 있으므로 어떤 방향으로 指導나 誘導를 하려는 노력, 시도의 契機를 지니고 있다. 따라서 대응하는 社會狀況에 변화가 없는 것은 보다 한층 그 시도를 하여야 할 狀況認識이 된다. 그리고 정책이 형성되는 시점의 정치적 환경이나 정책환경은 政策과 그 형성과정에 커다란 영향을 미치며, 정책의 내용이 특정의 政策形式을 요구하는 경우에도 정책형성에 커다란 영향을 미친다. 즉 그 시점의 정치적·사회적 환경에서 그 政策을 制定하기 위하여 필요한 정책형성과정을 통과하기 곤란하다고 판단되는 경우에는 그 政策을 형성하는 시도를 단념하거나 보류하여야 한다.

또한 어떤 政策을 실시했음에도 불구하고 狀況에 變化가 발생하지 않는 것은 그 政策의 失敗를 의미하므로 새로운 對應策을 강구할 필요가 발생한다. 물론 社會的 狀況 가운데에 있어서 變化와 無變化는 상대적인 것이며, 또한 다양한 국면에서 각기 다르게, 어떤 국면에서의 變化가 다른 국면에서의 無變化를 야기할 수도 또한 그 반대도 있을 수 있다.

## (2) 主體的 要因

主體的 要因이란 立法政策의 주체에 있어서 각종의 요인을 말한다. 主體的 要因은 사회적 요인과 상관관계에 있으며, 社會的 要因에 能動的인 작용을 할 것인가 또는 受動的으로 대처할 것인가에 따라 다음과 같이 나누어 진다.

첫째, 政策主體의 스스로의 판단에 의해서 政策을 형성하는 경우이다. 立法政策의 主體는 어떠한 사회적 요인에 대응하여 스스로 政策形成을 시작하는 경우가 많다. 즉 사회에 있어서 要求, 欲求 등을 찾아내어 스스로의 방침하에 立法의 필요성을 판

20) 「立法者は 원래 白紙狀態에서 立法을 하는 것이 아니라, 立法에 있어서는 우선 첫째로, 人間の 특성, 社會關係 둘째, 순수한 自然現象과 함께 생활과 노동을 뒷받침하는 自然的·社會的 條件 셋째, 法的 傳統이라는 제반조건을 고려하여야 한다. 그리고 立法者は 이러한 立法을 제약하는 기본적인 諸條件에 적합함으로써 가장 잘 그 立法目的을 달성할 수 있다는 것이다. ……立法者は 立法을 규정하는 이러한 「事實의 存在法則性」에 복종하여야 할 것이며, 그럼으로써 비로소 그 目的을 현실화할 수 있음과 동시에 立法을 조건지우는 事實에 대해서 유효한 作用을 할 수 있는 것이다.」, P.Noll, a.a.O., S.99f.

단하고 그를 위한 政策形成을 결정하는 경우이다. 구체적으로 살펴보면 議員의 경우에는 개인의 政治的 意思의 표명이라는 목적에서 이에 상응하는 立法政策을 수립하는 경우가 있으며, 行政機關에 있어서 본다면 각각의 일상업무로부터 行政需要가 파악되어 사회적 요구가 명확히 되면서 이에 대한 어떠한 施策이 필요하게 되는 경우가 많다.

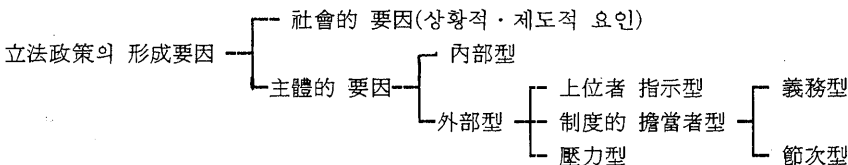
둘째, 主體가 어떠한 외부로부터 작용에 대응하여 政策形成을 개시하는 경우이다. 이 작용은 각각의 主體에 대응하여 조금씩 다르다. 예를 들면 政黨이나 議員의 경우에는 각종 壓力團體, 利益團體로부터의 陳情, 要請, 壓力이 많이 인정되며 국회에 있어서 請願도 같은 기능을 지니고 있다. 또한 선거민으로부터의 陳情도 있다. 言論媒體로부터의 지적에 의해 政策을 형성해가는 경우도 있다. 또한 다른 政黨 등이 어떤 사회적 요인에 대처하기 위하여 政策을 표명한 경우에 이에 대항하기 위하여 政策을 形成하는 경우도 있다.

나아가 他機關으로부터의 제언, 권고, 보고, 의견 등에 의해서 政策形成을 진행하는 경우가 있다. 審議會 등의 機關이나 이외에 法院의 判決에 의한 경우도 있다. 또 행정기관에 있어서는 특히 國際條約에 대응하여 法案立案이 필요하게 되는 경우 豫算이나 會計, 財政上的 필요에서 法案이 필요하게 되는 경우 등 특수한 경우도 있다. 이것은 外部로부터의 要求를 받아 대응하는 경우라고 할 수 있으나, 能動的인 측면과의 차이는 발단이 어디에 있는가라는 것 뿐이며 그 후의 過程은 변함없다. 政策形成의 要因은 이상과 같은 社會的 要因과 主體的 要因이 결합하여 복잡하게 교차하여 작용하며, 단순히 일방만이 要因이 되는 것이 아니라 兩者가 상호 영향을 부여하면서 하나의 動機가 발생하는 것이다.<sup>21)</sup>

#### 4. 立法政策形成의 具體的 樹立過程

立法政策을 수립하는 구체적 과정의 理論的 側面은 이미 「立法理論研究(I)」에서 상세히 검토한 바 있으나, 여기에서는 이미 살펴본 立法政策의 이론적인 측면이 현실의 立法過程에서 어떻게 展開되는가를 실제적인 면에서 살펴본다.

21) 이상의 要因을 종합하여 圖表로 제시한다면 다음과 같다.





### (1) 政府에서의 立法政策樹立

정부에 있어서의 立法政策, 즉 어떠한 재료가 法律로서 규제되어야 할 것인가의 여부에 관한 결정은 중요한 경우에는 政府에서 수행한다. 대개는 정부의 一般施政方針에 의거하거나 또는 행정상의 필요성, 경제적·사회적 요청, 이해관계단체나 전문가단체의 意見收斂에 의하여 행한다.

① 政府의 立法政策形成은 스스로의 판단으로 행정수요로 부터 입안하는 경우, 압력단체·이익단체 또는 지방공공단체등의 陳情에 의한 경우, 言論 등 輿論의 동향에서 대처할 것이 필요한 경우, 國會에서의 質疑 등으로 부터 입안이 촉구되는 경우, 政黨이나 議員으로 부터의 요청 등에 의하여 개시되는 경우 등이 있다. 또한 다른 機關으로 부터의 勸告 등에 의해 입안하는 경우나 所管事項에 관한 法院의 判決에 대응하지 않으면 안되는 경우 등도 포함된다. 그리고 정부의 首班이 政見, 政治的方針을 제시하여 이에 의거 정책의 기본적인 결정이 부여되는 경우가 있다. 또한 閣議에서 국제정세의 변화나 國民生活에 중대한 영향을 미치는 상황이 발생하여 이에 긴급히 대처할 필요성이 있는 경우에 政策決定을 행하는 경우도 있다. 그리고 與黨으로 부터의 요청에 의하여 政府가 기본적인 정책을 결정하고 해당 부처에 지시하는 경우도 있다. 調査會나 審議會에서 형성된 정책이 報告書로서 제출되어 그것을 정부로 부터 立案되는 경우도 있으며, 審議會와 같이 정식의 기관이 아닌 諮問機構에서 정책입안하여 그것을 받아 決定하는 경우도 있다.

② 이와 같이 형성된 政策은 구체적으로 담당자를 결정하고, 實態調査, 資料蒐集, 分析·檢討를 행한 후 문제점을 발견하고 해결방법을 고려하여 政策形成을 행한다. 이 단계에서 立法의 適否, 立法하는 경우의 범위·대상 등도 검토하고 法政策의 立案에 이른다. 담당부처의 소관사무를 초월하는 문제에 관해서는 전담팀을 결성하는 경우가 많다.

③ 部處內節次로서는 政策形成, 法案草案의 작성이 일단락되면 협의가 행해진다. 물론 政策形成과 法案立案의 과정은 명확히 구별될 수 있는 것은 아니므로 정책문제와 法案形成의 문제도 혼재하여 協議하게 된다. 부처내에 있어서 政策形成·立案過程에서도 다른 부처와의 조정외에 각각의 이해관계자와의 調整도 행해진다. 조정의 방법은 業界나 利益團體 등의 의견을 개별적으로 청취하여 조정하는 방법을 취하는 경우도 있으며, 각각의 業界團體에 관계하는 議員을 통하여 조정을 행하는 경우도 있다. 審議會에 자문하는 것도 하나의 방법이다. 審議會는 각각의 설치목적 또는 성격에 따라 政策形成을 補助하며 이에 협력하는 경우와 政策形成·立案을 실제로 행하는 경우가 있다. 立法政策의 형성과 관련시키는 경우 審議會는 (a) 個別的 政

策領域에 관여하는 審議會로서 정책실시의 기준, 절차 등에 관하여 심의하고 그 意見이 예산과정에 반영되는 경우, (b)個別的 政策領域에 관계하는 審議會로서 장래 예상되는 정책이나 제도변경에 대비하여 대규모 설계를 행하는 경우, (c)政策體系의 고차의 영역 내지 포괄적 영역을 취급하는 審議會로서 그 의견이 政治의 方向性을 제시하면서도 기대적 목표로서 취급되는 경우, (d)政治의 세계에 있어서 논쟁적 문제영역 내지 政策體系의 方式과 직결하는 問題領域을 다루며 그 정책의 실시에 즈음하여 政治의 諸資源이 동원되는 경우 등이 있다.

또한 행정부처내의 政策形成·立案과 병행하여 각부처간의 절충을 행한다. 이러한 조정과정을 거쳐 정책이 거의 확정되고 法案의 내용도 어느 정도 확정된다. 또한 각부처간의 절충에서 중요한 것은 豫算을 담당하는 부처이며, 政策·法律에 예산이 필요하면 사전에 협의하고 關係經費를 예산에 計上하지 않으면 안된다.

## (2) 國會에서의 立法政策樹立

議員立法은 의원이 법안을 작성하고 國會에 발의하여 행하는 입법활동이나 議員立法의 政策形成方式은 다양하며 실질적으로 그 정책형성을 누가 주체가 되어 행하는가에 의해서 다음과 같이 類型化된다. 아울러 議員立法의 경우에는 政府立法과는 달리 關係資料 및 전문지식이 부족한 상태에서 立案이 이루어지는 경우가 많다. 따라서 政策形成·立案過程이 어떠한 경로를 거쳐서 그리고 어떤 專門機關의 협력을 얻어서 이루어지느냐에 의해 그 立法의 質이 좌우된다.

①우선 政黨에 있어서 정책형성은 각정당에 거의 동일하게 설치되어 있는 政策擔當部署에서 행한다. 정책형성의 방법은 行政府의 경우와 같이 資料蒐集, 問題點의 검토, 立法의 타당성검토, 政策內容의 확정등을 거쳐 형성한다. 與黨의 경우에는 그 정책형성·결정과정에서 資料提供, 전문적·기술적 지식에 의한 助言, 草案과 代替案의 작성, 이익단체와의 접촉 등 광범하게 행정부의 보좌가 이루어진다. 그러나 野黨의 경우는 행정부를 이용할 수가 없기 때문에 實情把握, 法施行狀況 등에 관한 자료의 입수가 불충분하지 않을 수 없으며, 이것이 정책형성상의 커다란 문제점이다. 그리고 政黨의 정책형성은 一方의 政黨이 형성한 정책에 他黨이 동조하는 경우도 있으며, 超黨的인 입장에서 與野가 공동으로 정책형성을 하는 경우도 있다.

②오늘날의 政黨政治下에서 議員個人이 단독으로 또는 공동으로 議員立法을 하는 것은 매우 희박하며, 議員이 어떠한 정책을 표명하고 실현하려 해도 所屬政黨을 통해서 하지 않을 수 없으므로 개인적으로 政策을 입안해도 國會에서의 發議나 그 후의 審議 등에 있어서 정당의 도움이 없이는 수행하기 곤란한 상황이다. 議員의 정책형성·입안은 本人이 중심이 되어 행하는 것은 당연하나, 스스로 立案하는 경우에

도 私的集團, 秘書 등의 보좌를 받아 議員이 그것을 실현하는 경우가 많다. 작업은 우선 所在나 方針을 책정하는 것부터 시작하여 그 作業段階에서도 관련단체·기관·개인 등과의 절충·조정을 도모하여 政策形成을 진행한다.

형성된 정책에 따라 立案된 法案은 그대로 당해의원에게 의해서 國會에 발의되는 경우도 있으며, 또한 사전에 所屬政黨內部的 절차를 거쳐 발의되는 경우도 있다. 黨內節次에서도 본격적인 政策의 調整을 행하여 필요에 따라 미비한 점을 고치거나 그 過程에서 當初案이 대폭 수정되기도 한다.

③國會가 委員會中心主義를 취하고 있는 것은 주지의 사실이며 國會의 입법권도 실질적으로 本會議라는 기관보다도 委員會가 담당하고 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 委員會制度의 결정적인 역할은 방대한 數의 法案을 효율적으로 취급하기 위한 方法으로서 기능하므로 分業을 촉진한다는 점 및 法律作成자들이 직면하는 고도로 技術的이며 복잡한 문제를 효과적으로 처리하는 것을 가능케 한다는 점에서 專門化를 촉진한다는 점 등을 지적할 수 있다.<sup>22)</sup> 그리하여 委員會에서도 정책을 논의하고, 法案을 심사하고 결정한다. 위원회에 있어서의 立案은 超黨의인 입장에서의 정책형성·입안의 한 類型이라고 말할 수도 있으나 委員會라는 공적인 기관에서 진행되는 점에서 단순한 政黨間의 공동정책형성과는 다르다. 또한 委員會의 입안은 엄밀히 말하면 議會에 있어서 立法過程에 포함된다.

委員會立案의 발단은 그 소관사항에 관하여 調査하고 審査하는 것에서 문제점이 명확하게 되어, 이에 대처할 필요가 있다는 共同認識에 입각하여 委員會로서 공동으로 立案하는 것으로서 意思의 統一이 도모된다. 그러나 이것은 통상의 유형이며, 실제로는 여러가지의 契機가 있다. 일반적으로 委員會 立案의 경우는 입안의 의사가 결정되면 그것을 起草하기 위한 小委員會를 두며, 여기에서 草案을 작성하고 논의를 거쳐 대체적인 合意을 도출한다. 이들의 立案過程은 비공식의 회의를 통하여 이루어지는 경우가 많으나, 政黨化된 오늘날의 國會에서는 위원회의 구성원은 各黨을 대표하기 때문에 이 原案作成의 과정에서 각각의 黨의 승인을 받는 등 各黨의 政策形成節次를 답습하게 된다.

22) Malcolm E. Jewell/Samuel C. Patterson, 'The Legislative Process in the United States', 3ed., 1977, p.177-179. 또한 「委員會制度는 심의능률의 향상, 의원의 전문성활용, 용이한 타협을 통한 건설적 심의, 회의운영의 탄력성 등의 필요에 부응하는 제도이며 또한 委員會는 오랜 경험과 단련에 의해 획득된 소속의원들의 숙련됨을 통하여 議案의 심사가 전문화되어 있음으로써 立法府가 행정부의 通法府化하고 있다는 20세기의 경향을 저지시키는 주된 방어선으로 평가되고 있다.」, 全河聲, 「立法審査過程의 機能度 分析」, 國會報 1984.8., 112면.

## II. 立法計劃의 樹立

위에서 형성된 立法政策에 의거하여 立法計劃을 수립한다. 여기에서 立法計劃이란 입법정책을 통하여 도출된 立法意圖를 효율적·계획적으로 실현하기 위한 법수단이나 법기술 및 그 體系를 의미한다. 환언하면 政策을 法律로서 표현하기 위하여 정책 가운데 필요한 부분을 취사선택하고 법적인 구조가운데 構成하는 것이다.<sup>23)</sup> 그러나 立法計劃은 단순히 필요로 하거나 또는 적절한 法的인 수단이나 기술만을 구사하는 것이 아니라, 그 理論構成도 포함한다. 立法計劃의 수립은 法律案을 입안하는데 있어서의 기초이며 이른바 토대와 골격이다. 따라서 立法計劃의 수립에 있어서는 그 기초인 論理가 확고히 構成되지 않으면 안된다. 논리가 취약한 立法計劃의 수립은 그것에 의거하여 작성되는 法律案의 內容과 그 表現을 뒷받침할 수 없게 된다.<sup>24)</sup>

立法計劃을 수립하기 위해서는 일련의 준비작업이 필요하다. 즉 事實關係를 명확히 파악하고 分析하는 작업위에 現行法制上の 문제점을 발견하고 이것을 評價한다. 그 위에 代案을 모색한다. 그리고 그 代案은 어떠한 효과를 지니며 어떻게 가능한가 또한 어떻게 이론부여를 할 수 있는가 등의 論理展開에 입각하여 그 가운데 어느 代案을 選擇하고 주장하는 가를 결정한다. 따라서 立法計劃의 수립에 있어서 검토하여야 할 구체적인 내용은 ①어떻게 현상을 인식하고 그것을 어떻게 評價할 것인가, ②그 認識과 評價에 의거하여 어떠한 내용의 법수단이나 기술을 어떠한 目的으로 선택할 것인가, ③그 法手段·技術을 선택한 이유와 그것에 의해 어떠한 效果를 발생시킬 수 있는가, ④그 目的과 手段은 어떠한 법적인 논리와 결부되어 있는가, ⑤ 그 論理構成을 뒷받침하는 法的인 理論은 어떠한 것인가라고 말할 수 있다. 또한 이 구성에는 價値와 論理가 상호 영향을 미치면서 주요한 작용하고 있으며, 그 가운데 價値가 불명확하고 論理에 整合성과 說得力이 결여된다면 立法計劃은 유효하게 구성되었다고 할 수 없다.

그리고 立法計劃의 수립에 채택될 수 있는 수단·법기술은 복수일 수 있으나 그 가운데 어느것을 선택하는 가는 目的과의 관계, 실시가능성, 價値實現에 대한 적절성, 效果의 豫測과 評價, 사회·정치상황 등을 감안하여 결정하지 않을 수 없는 경우가 많다. 이것은 단순히 論理必然의으로 결론이 도출되는 것이 아니라, 각각의 長點과 短點을 비교·검토하여 판단하며 또한 그 判斷은 인간이 하는 것인 이상 情緒

23) 그러나 立法政策形成이 즉 立法計劃의 樹立인 경우도 많으며 또한 입법과정에 있어서 立法政策形成은 거의 立法計劃의 수립과 동의어로서 취급된다.

24) Klaus König, 「Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung」, Willi Blümel/Detlef Merten/Hermut Quaritsch(Hrsg.), Verwaltung im Rechtsstaat(Festschrift für Carl Hermann Ule), Köln/Berlin/Bonn/München 1987, S.130-131.

的인 요소나 性格, 好意 등에도 좌우될 수 있는 판단이다.<sup>25)</sup> 나아가 法手段이나 法技術은 현존의 것일 수도 있으며, 現存의 몇가지를 종합하거나 벗어난 것도 있다. 또한 새로이 구상된 것일 수도 있다. 그러나 法的인 手段인 이상 어떠한 새로운 要素가 부가되거나 現存의 것의 일부와 交代하거나 改良하는 것은 있을 수 있으나, 완전히 과거나 現在의 것으로부터 분리된 것이 발생하는 것은 거의 없다.<sup>26)</sup>

그리고 수립된 立法計劃은 法律案의 골격이므로 그에 필요한 성격을 지니지 않으면 안된다. 즉 그 立法計劃은 합리성을 지녀야 하며, 憲法에 위반하지 않아야 할 뿐 아니라 法律로서 실사가 가능한 것, 그 法律의 적용을 받는 측으로부터 본다면 遵守可能한 것이어야 함은 물론이다.<sup>27)</sup> 또한 확정된 입법계획은 그 결정을 導出하는 개개의 절차에 관하여 가능한 한 그것을 공개하고 그 결정에 이르는 근거를 가능한 한 상세히 公表할 것이 요구된다. 그렇게 함으로써 法律의 규범내용에 관한 이해가 용이하게 되며, 법원에 의한 입법자의사의 확정, 적절한 事後審査가 가능하게 되기 때문이다.<sup>28)</sup>

25) H. Hill에 의하면 選擇된 手段이 일반적으로 적절한가의 여부는 立法者가 그 認識手段을 다한 가운데 행하는 豫測, 즉 당해 수단에 의해서 立法者가 의도한 성과가 거의 확실히 達成될 수 있다는 目的達成의 개연성에 의거하여 판단하여야 할 것을 강조한다. 나아가 수단의 選擇에 즈음해서는 전술한 憲法上の 比例原則에 의해 특히 각각의 적절한 手段 중에서 當事者에 대해 최소한의 부담으로 달성할 수 있는 것이 우선되어야 함을 지적한다. Ders. 「Einführung in die Gesetzgebungslehre」, aaO., s. 74f

26) 이러한 法手段이나 技術의 구상을 발전시키는 것은 개개의 法手段에 관한 知識과 理論, 事實關係의 파악과 分析의 방법, 論理와 論理의 組合 能力, 洞察力 등이 있다.

27) 「立法에 즈음하여 憲法을 정점으로 하는 既存의 法體系와의 整合성을 도모하는 것은 立法者가 수행하여야 할 기본적인 과제이다. 특히 立法者에 대한 憲法上の 요청에 관하여 보는 경우 憲法의 개별규정이 立法者에 대해 실제 어느 정도 規範의인 구속력을 가지는가라는 문제는 원래 憲法解釋學의 영역이나 立法學에 있어서 중요한 문제는 이 憲法의 規範의인 의미를 立法者가 어떻게 파악하고 그것에 복종하는가라는 점에 있다」, Hans Schneider, 「Gesetzgebungslehre」, 2 Aufl., Heidelberg 1991, S.38f.

28) H.Hill, a.a.O., S.79f.

### 第3節 法律案의 立案과 審査

#### I. 法律案의 立案

法律案의 작성은 政策形成을 받아 개시되는 작업이다. 형성된 정책에 의거하여 법률안의 입안필요성을 검토하고, 필요하다고 판단한 경우에 法律案作成作業에 들어간다.<sup>29)</sup> 그러나 실제로는 정책형성과 法律案作成은 명확히 구분되는 작업이 아니며, 오히려 兩者가 혼재되는 것이 보통이다. 政策의 형성이나 그 간에 있어서 調整도 法律案을 작성하면서 행하는 경우가 많다. 즉, 調整되고 형성된 정책에 의거하여 法律案을 작성·수정하며 또한 이에 의거하여 政策調整이 행해진다는 순환과정을 거치면서 법률안이 作成되어 간다고 말할 수 있다. 앞서 살펴본 政策形成過程은 정책·법률안의 형성·입안의 전과정을 政策이라는 면에서 표면화를 시도한 것이며, 여기에서의 法律案作成의 過程은 그것을 법률안이라는 면에서 表面化한 것이다.

政策形成으로 부터 法案立案에 이르는 과정은 반드시 그 각단계가 명확히 구분할 수 있는 것은 아니나, 類型으로서 도식화한다면 ①政策을 형성하고 그 정립된 政策에 의거하여 필요로 하는 立法을 행하는 경우, ②처음부터 立法을 하기 위하여 정책을 형성해가는 즉 처음부터 法案의 立案을 지향하는 경우, ③政策形成의 결과 입법 조치를 강구할 필요가 없는 경우의 세가지로 구분할 수 있다. 어떻던 形成된 정책으로 부터 法案으로 이행하는 과정에는 다음의 몇가지의 요소를 고려하여야 한다.

첫째, 立法에 있어서는 우선 당해 법률의 必要性, 合理性, 당해 법률제정의 時宜性 등을 판단하기 위하여 다양하고 다량의 관계정보를 수집할 것이 필요하다. 그러한 정보로서는 ①立法化의 대상이 되는 情報 또는 그러한 문제의 경위, 상황에 관한 정보이다.<sup>30)</sup> 특히 여기에서 유의하여야 할 것은 그 정보 가운데 國會에 있어서 질의 및 이익단체 등에 의한 陳情이외의 것은 특정집단의 이익이나 정책으로 하지 않고 개별적인 이익으로 부터 「중립적인 성질」을 가져야 한다는 점이다. ②관련제도 또는 關係對應策의 경위, 實情에 관한 정보이다. 여기에서는 당해 법률안이 국회에서 심의되는 이상 과거의 국회에 있어서 질의나 국회의 부대결의 등에 관하여 지적된 사

29) 「法律案의 作成은 제가치의 권위적 배분을 구현하는 것이다. 그것은 한편으로는 시민에게 犧牲(Costs)을 과하면서 다른 한편으로는 그들에게 은혜(Benefits)를 부여하면서 권위적으로 사회를 위하여 資源을 분배 또는 재분배하는 것이다.」, David Easton, 「A Framework for political Analysis」, 1965, p.50.

30) 이것은 法律이라는 國法形式을 定立하는 것이 필요한가에 관한 情報의 문제이다. 즉 ①法이라는 國家의 強制力을 배경으로 한 실시가 필요한가 ②法이라는 일반적인 規範을 定立하는 것이 그 政策目的으로 부터 필요한가라는 관념이며 그 必要性이 인정되지 않으면 立法으로 이행하지 않는다.

항이 중요한 의미를 지닌다. ③보다 현실적인 立法化의 適時性 등 政治的 判斷에 관한 정보<sup>31)</sup> 등을 지적할 수 있다. 또한 이와 관련하여 立法에 즈음하여 일반적인 法律 기타 知識의 인식이 필요한 것은 당연하다.<sup>32)</sup> 그리고 이러한 情報의 필요성의 문제는 法律案의 作成 및 국회에서의 審議의 兩面에서도 발생하며 또한 情報가 필요한 것에 부수하여 그러한 情報에로의 接近方法 또는 수집된 情報의 취사선택의 방법의 필요성이라는 문제도 발생하게 된다.

둘째, 立法作業은 일정한 제도적으로 질서화된 組織에서 행해지는 작용이므로 法律案의 作成, 審議의 주체와 관련하는 관계조직간의 각종 連絡調整, 특히 정보의 수집과의 관계에서 이에 관련한 判斷·意見交換이 필요하게 된다. 이러한 연락조정, 판단, 의견교환 및 형성의 問題에 관해서는 그 자체 적절한 方式이 요청된다. 이 점은 특히 오늘날 국회에서 심의되고 성립되는 법률의 대다수가 政府提出法律案이라는 상황에서 본다면 그곳에서 법률안의 제출권자인 정부와 국회의 상호조정, 의사소통을 어떻게 도모할 것인가가 실제상 중요한 문제로서 대두된다.<sup>33)</sup>

셋째, 法律은 私人的 권리의무를 설정하는 것으로 부터 國家機關의 행동을 규제하는 것, 權利義務에 관해 규정하는 것으로 부터 行動의 誘導에 관해 규정하는 것 또한 일정한 利益의 配分에 관해 규정하는 것 등 다양한 역할을 거두고 있다. 이 점에서 당해관계자는 作成되고 審議되는 法律案에 관해서 그러한 狀況, 事情에 관한 정보를 수집하고, 나아가 필요한 판단을 形成하는데 있어서는 참작하여야 할 사정에 관하여 어떠한 모습으로 충분히 配慮할 것이 필요하다.

넷째, 立法에 있어서는 당해 법률의 制定理由, 당해 법률이 가지는 보다 상세한 意味內容 등에 관한 情報 등의 일정한 開示가 필요하다. 이 점은 法律은 한편으로는 執行을 예정하고 있으며 다른 한편으로는 국민·관련기관의 遵守를 요구하는 것이므로 法律案의 작성, 심의에 즈음하여 關係情報를 정리하고 일정한 公開를 하는 것은 관계자에게 이해시키기 위해서도 필요하며 이 점은 특히 立法者意思의 탐구에 즈음하여 필요하다.<sup>34)</sup>

이상의 점을 고려함으로써 政策은 法案으로 이행하나 이들 점에 있어서도 政策形

31) 이 情報는 法律로서의 「現實性」과 직결하는 문제이다. 그 내용은 여하히 正義에 적합한가, 法規範으로서 필요하더라도 實行이 가능한 것이어야 한다. 또한 널리 國民에게 받아들여지는 것이어야 한다. 나아가 國民의 法感情에 적합하며 合致할 것이 요구된다.

32) 이것은 ①法律이라는 節次를 취하는 것이 政策目的에 상응하는 것인가, ②그 내용은 正義나 憲法에 적합한 것인가, ③취하려는 法手段·法技術은 合理的이며, 法體系上 모순은 없는가 등을 인식하는 것이다. 이것을 肯定할 수 없으면 立法以外的 다른 수단을 취하던가 적어도 그 內容을 변경하지 않으면 안된다.

33) 江口隆裕, 「立法過程における意見調整システムとその限界」, 法學論集(北海道大) 第43卷 6號, 1992, 1277面.

34) H.Hill, 「Das Verhältnis des Bürger zum Gesetz」, DÖV, 1988, S.670.

성과 法案立案과는 밀접하며 혼재하고 있는 것은 말할것도 없다.

## 1. 草案의 準備

政策이 형성되면 法律案의 입안에 우선하여 몇가지의 準備作業이 필요하다. 실제로는 이들 작업은 政策形成의 과정에서 행해지며 정책형성의 準備作業인 것도 많으며, 또한 法律案立案過程에서 행해지기도 한다. 準備作業으로는 ①關係事實을 파악하여 立法事實을 확정하고, ②現行法制를 분석하며, ③外國의 立法例 등을 조사하여 현재의 法論理·法理論을 확인하는 것 등의 과정을 거치게 된다.

①關係事實의 파악, 立法事實의 確定은 형성되는 또는 형성된 政策의 기초에 있는 사실로부터 法的으로 의미있는 사실을 추출하고 立法의 관점으로 부터 그 事實을 확정하는 작업이다. 이 「事實」은 立法的으로 의미가 있는 사실이라는 점에서 단순한 諸事實, 社會的 事象인 사실과는 다르며, 立法政策 또는 이에 의거한 法律案의 내용을 기초지우는 사실이다. 즉 그것은 법률을 제정하는 경우의 기초를 형성하며 또한 그 合理性을 뒷받침하는 사회적·경제적·정치적 또는 과학적인 일반적 사실을 의미한다. 이러한 立法事實은 裁判이라는 법의 적용단계에 있어서 法解釋을 기초지우는 事實關係와 마찬가지로 생각할 수 있다. 裁判過程에 있어서는 법을 適用하는 전제로서 그 적용되는 法으로부터 볼 때 의미있는 事實關係를 확정할 것이 요청된다.<sup>35)</sup>

그 확정된 법적 사실에 대해 법을 적용하고, 紛爭을 해결한다. 이 法的 事實이 立法에 있어서 입법사실에 대응한다. 다만 立法事實은 立法政策을 근거지우는 이유있는 사실이므로 비교한다면 그 範圍는 立法事實의 측이 넓다고 말할 수 있다. 즉 그것은 立法을 필요로 하며 그 내용으로서 채용하는 法政策 또는 法手段을 裏面으로 하는 사실이며, 그 법정책 또는 법률안의 構成과 論理를 지지하는 사실관계이다. 따라서 立法의 客觀的 合理性을 담보하기 위해서는 이 事實의 인정 및 평가에 관하여 자의성이 배제되어야 한다. 또한 그것은 개별적·구체적인 事實이라기 보다 그 집적 내지 신중성의 면에서 巨視的인 事實의 의미를 지니는 것이 많다.<sup>36)</sup>

35) 裁判 특히 헌법재판과 관련한 立法事實의 판단에 관한 상세한 것은 時國康夫, 「憲法事實 - 特に憲法事實たる立法事實について」, 法曹時報 第15卷5號, 1963. ; 同, 「憲法訴訟における立法事實論の位置づけ」, Law School 第25號, 1980. ; 戶部信喜, 「憲法訴訟の理論」, 有斐閣 1989 등 參照.

36) 이러한 立法事實의 內容을 유형화하면 다음과 같다.

### 1. 立法의 長點에 관한 사실

- (1) 規制되는 권리·자유와의 관련에 있어서 선택된 立法目的의 성질·중요성
  - 規制가 실행된 경우에 어떠한 法益이 어느 정도로 실현되는가
  - 그것은 실질적으로 중요한 政府利益인가 아니면 단순한 利益인가



② 이들 事實關係의 인식에 의거하여 現行法制의 분석을 하게 된다. 現行法制는 어떻게 되어 있는가, 어떻게 운용되고 있는가, 어떠한 解釋을 하고 있는가를 파악하고 立法事實과의 관계에서 어떠한 문제점이 있는가, 現行法制에서 해결할 수 있는 방안은 없는가 등을 분석한다. 이러한 작업도 역진행방법을 취하는 경우가 있다. 즉 행정청이 法律을 執行하는데 있어서 現行法制度下에서 대처할 수 없는 상황이 발생한 경우에 여하히 現行法制 가운데 해결을 도모하려고 노력을 하더라도 여전히 그러한 狀況이 계속되면 그 상황의 把握이나 原因解明이라는 작업으로 이행하지 않을 수 없다. 그래서 파악된 事態를 法的으로 정리하고 의미있는 事實로 재편성하여 政策形成·立案으로 전개하게 된다.

③ 주요 외국의 立法例의 연구나 法理論의 탐구는 立法事實에 대응하는 法政策의 形成을 기초지우며 보강하는 것이다. 또한 이것은 現行法制의 分析과 연관된다. 법정책의 형성은 법이론의 구축을 수반하는 것이므로 현재의 法的인 論理나 法理論으로부터 분리되는 것이라고 할 수 없다. 그 理論을 구사하여 새로운 법정책을 구성하지 않으면 안된다. 또한 外國의 立法例는 그 法政策立案시에 중요한 시사도 되며 참고가 될 뿐만 아니라 그 이면에 있는 法理論도 理論構成에 참고가 된다. 現在의 법이론이나 논리의 검토·연구는 現행법제의 分析이기도 하다. 現行法制의 構成論理는 현재의 법논리에 입각하는 것이며 현재의 法理論에 기초를 부여한다. 따라서

- 
- 그것은 法益의 侵害를 방지하는 소극적인 목적인가 아니면 복지국가목표와 관련하여 실시되는 적극적인 목적인가

(2)立法目的實現의 可能性

- 규제의 목적이 실현하는 可能性은 어느 정도에 있는가
- 그 규제방법을 채용하는 것에서 보다 숨겨진 다른 方法에 의한 경우에 비해 어느 정도로 立法目的의 달성이 진전하는가

2. 立法의 短點에 관한 사실

(1)채용된 規制手段의 실행에 따른 권리·자유 의 제약정도

- 규제가 실행된 경우에 어떠한 권리·자유가 어느 정도 制約되는가

(2)規制의 實現可能性

- 規制가 전면적으로 실행되는 가능성은 어느 정도에 있는가
- 그것은 동일한 法目的을 달성하는 다른 수단과 비교하여 어느 정도로 제약의 엄격함을 증대시키는가

3. 立法의 長點과 短點의 均衡問題

(1)규제되는 權利가 중요한 것인 경우에는 보호되는 법익도 또한 중요한 것에 한정되고 있는가

(2)規制의 存在는 동일한 입법목적달성의 수단가운데 最低限의 것인가 아니면 합리적인 選擇의 하나나 최저한의 것이 아닌가

자세한 내용은 江橋 崇, 「立法事實論」, 戶部信喜(編), 「講座 憲法訴訟(第2卷)」, 有斐閣 1987, 79~81 面 參照.

그것을 분리하는 것은 곤란하며, 그곳에서 허용되는 範圍, 그곳에 포함되는 問題點이 새로운 法政策의 구축과 결부되는 것이다.

## 2. 要綱의 作成

草案의 준비가 이루어지면 그에 의거하여 法律案要綱을 작성한다. 要綱은 정책을 실정법체계 가운데 整合性を 지니게 실현하는 것으로서 立法政策을 구체화하여 法的인 加工·整序를 하는 것이다. 여기에 法的 表現을 가하여 形式을 구비하면 法律案이 된다. 법률안을 작성한 후에 이르러 그 法律案의 內容을 표시·설명하기 위하여 작성하는 것도 法律案要綱이라고 하나, 이러한 要綱은 법률안의 立案過程에서 立法政策에 의거하여 작성되는 法律案要綱과는 구별되어야 할 것이다. 要綱作成의 作業은 다음과 같이 행한다.<sup>37)</sup>

① 우선 立法政策을 法的으로 구체화한 내용을 그 細目도 포함하여 法的인 견지에서 정리한다. 이것은 이른바 정책의 내용을 法律에 즉응한 형태로 재구성하는 것이다. 法律의 모습을 하기 위하여 구체적인 細目を 정할 필요도 나온다. 그 구체적인 세목은 법기술적인 면이 강하므로 他法의 규정과 균형을 상실하지 않도록 合理的인 내용인가를 검토하여야 한다. 또한 법적으로 정리하는 것이므로 주요한 部分은 그 表現까지 확정할 필요가 있다. 주요부분의 표현이 固定化되지 않으면 그에 부수하는 部分의 表現이나 構成이 확정되지 않게 된다. 주된 부분이 確定되면 법률요건의 요청에서 어떠한 사항에 관하여 規定을 두어야 할 것이 명확하게 된다. 그 가운데 특히 의미를 부가하지 않으면 안되는 것이 있다면 그것도 確定해 둘 필요가 있다.

② 다음에 그 내용의 各項目間의 관계를 法的으로 整理하고, 동시에 法體系 가운데 다른 法令과의 관계를 정리한다. 나아가 이들 項目을 체계화하여 질서지우고 구성한다. 項目間의 調整은 상호관계를 어떻게 논리지우는가, 어떻게 해석하는가, 그것이 합리적인가라는 論理作業이다. 다른 法令과의 조정은 現行法體系 가운데 整合성을 갖추도록 하는 작업이다. 관련되는 법률을 파악하고 그 간의 解釋에 모순이 없는가를 검토한다.

③ 마지막으로 法律을 실시로 옮기는 작업이다. 要綱의 개별조항을 조문의 형태로 表現하고 用語를 정비하고 필요한 整理를 가하여 이들 규정을 立法趣旨나 目的에

37)「草案作成은 논리적으로 概念上の 段階와 表現上の 段階作業으로 나누어 생각할 수 있다. 개념상의 단계란 입법자가 원하는 바가 무엇인가를 確認하며 만약 立法者의 뜻이 불명확하거나 기타 不充分할 때에는 그것을 명확하게 하고 나아가 論理的으로 완전한 것으로 만드는 생각하는 段階이며, 표현상의 단계란 확인된 立法者의 뜻을 가장 적절한 방법으로 表現하는 단계이다.」, 崔大權, 「立法의 原則」, 法學(서울大) 第25卷4號, 1984, 83面.

즉응하여 배열하고 일정의 모습으로 기술하는 것이다. 또한 현재의 사회에 실시하는데 필요한 法律的인 調整事項도 정리한다.

### 3. 法律案에 대한 意見調整

#### (1) 法律案立案段階에서의 意見調整

법률안, 특히 중요한 法案을 제출하려는 경우에는 어떠한 형태로든 그 기본적인 생각을 미리 表明하고 그에 대한 여론 내지 관계자의 반응을 살펴볼 필요가 있다. 무엇이 重要法案인가의 판단은 일의적으로 명확하지 않고 당해 법률안의 내용의 輕重뿐 아니라 국민전체인가 특정의 範疇에 속하는 자인가라는 당해 법률안의 대상자의 범위, 그 대상자의 關心程度, 언론 등의 반응에 따라 다르나 어쨌든 법률안을 제출하려는 자는 이러한 要素를 감안하여 그 중요성에 따른 사전의 반응탐지를 행하여야 한다.

이러한 事前的 反應탐지의 구체적인 방법으로서는 관련 審議會에 대한 자문이라는 공식적인 방법 이외에 학식경험자나 관계자의 의견을 私的 懇談會나 여론조사라는 형식으로 하거나 나아가서는 言論에 대한 의도적인 전달이라는 비공식적 방법도 사용된다. 이에 대해서는 관계단체·관계자나 언론을 중심으로 한 「輿論」이 찬부를 포함한 의견을 표명하는 외에 與野黨도 어떠한 의견을 표명한다. 이 단계에서는 法律案의 내용은 확정적이지 아니라 변경가능성을 가지고 있기 때문에 이들 의견의 內容이나 強弱의 정도여하에 따라서는 국회에 있어서 성립가능성을 감안하여 法案作成의 단계에서 삽입하는 등 사전조정이 행해진다.

#### (2) 要綱案作成段階에서의 意見調整

각부처에서 법률안의 要綱이 확정되면 다음에 정부내에서의 法令協議라는 의견조정이 행해진다. 어떤 부처가 法律案을 국회에 제출하려는 경우 그것은 내각으로서의 행위가 되므로 閣議決定이 필요하게 된다. 따라서 각의결정에서 다른 부처의 반대가 있기 전에 미리 관계부처간의 意見調整을 할 필요성이 대두된다. 이 단계에서는 당해법률안과 타부처소관의 法令사이에 모순되거나 충돌하는 경우가 있는가를 검토하는 형식적인 조정외에 各部處의 소관사무와의 사이에서 실질적인 調整이 행해진다. 따라서 이것은 당해 법률안에 관하여 協議라는 형태로 부처간의 의견조정을 행하는 것은 즉 관계하는 업계나 이익집단을 대변하는 의견이 소관부처를 통하여 조정된다

는 의미이다. 환언하면 각부처는 그 所管에 속하는 업계나 이익집단에 대신하여 그 의견을 公益의 이름으로 주장하고 이들 공익의 충돌·조정 과정에서 최종적인 의견조정이 행해지게 된다.

### (3) 政府·與黨間의 意見調整

실제의 立法過程에서 법률안이 국회에 제출되기 이전에 여당내에 있어서 결정절차, 즉 국회사전절차가 중요한 의미를 가진다. 법률안을 國會에 제출하려는 각부처는 與黨議員들의 협조가 필요하게 되며, 이 단계에서는 여당 내지 여당의원 나아가서는 그 배후에 있는 이익집단의 의견이 法律案에 반영될 수 있게 된다.<sup>38)</sup> 여당이 國會에서 다수를 차지하고 있는 경우에는 법률안을 제출하기 이전에 여당과의 事前意見調整이 행하는 것은 다수결의 원칙상 그 후의 여당내부에서의 의견변경이 없는 한 野黨이 어떠한 의견을 표명하나, 제출된 법률안은 성립될 可能性이 거의 확실하게 된다. 그러나 이러한 政府의 의사결정에 여당의 의사를 반영한다는 것은 헌법상 적어도 국회의 立法機能을 상실시키지 않는 범위내에서만 허용되어야 할 것이다. 그 이유는 이러한 意見調整은 어디까지나 비공식적인 의사결정절차이며, 이를 의회기능의 일부로서 허용한다 하더라도 결국은 國會가 단순히 추인가관이 될 우려가 있으며 결국 官僚優位에 의한 의회기능의 저하를 초래할 수도 있는 것이다.<sup>39)</sup>

## II. 法律案의 審査

法律案의 審査라 하더라도 특별한 것이 있는 것이 아니라, 이념적으로는 앞서 살펴본 法律案의 作成過程을 다시 검토하는 것이다. 정책형성으로 부터 입법계획의 확정에 이르는 과정에서는 확실히 政策的인 價値判斷이 중요한 역할을 거두고 있으나, 審査는 법률안이 법률로서의 內容, 形式을 동시에 구비하고 있는가의 관점에서 행해지는 것이며, 기본적으로는 政策內容이나 價値에 관여하는 것은 삼가한다. 물론 法律的인 觀點에서 政策內容이나 價値가 合理性을 지니고 있는가의 검토는 가능하다.

본래 法律案이 전술한 思考過程을 거쳐 立法技術에 따라 작성된다면 특히 심사할

38) 이러한 의미에서 政府·與黨間의 의견조정을 둘러싸고 정당과 관료와의 癒着關係가 발생하게 되는 약점이 있으며, 따라서 이를 비판하는 견해가 있는 반면 政治學의 입장에서는 오히려 이를 적극적으로 評價하고 있다. 자세한 것은 岩井奉信, 「立法過程」, 東京大學出版部 1989, 38面 ; 小林直樹, 「立法學研究 -理論と動態」, 三省堂 1984, 60面 參照.

39) 이와는 반대로 政府·與黨에 의한 의견조정을 「政黨의 힘의 상승에 의한 議會機能의 場의 이동」으로 평가하는 견해도 있다. 曾根泰教·岩井奉信, 「政策過程における議會の役割」, 日本政治學會 年報, 岩波書店 1988, 173面 參照.

필요는 없으며, 그 의미에서 法律案의 立案에 있어서 審査는 절대 필요불가결한 것이라고 말하기는 어렵다. 그러나 실제로는 國家組織으로서도 實務로서도 審査라는 단계를 거치게 되어 있으며 또한 그 필요성도 인식되고 있다. 따라서 審査는 實際의 必要에서 행해진다. 그 실제적인 필요란 法體系의 統一性의 維持라고 말할 수 있다. 한 國家의 法制度는 성문법을 중심으로 하는 法文化아래에서 하나의 體系를 구성하며 개개의 法令은 그 가운데 다른 法令과의 조화를 도모하면서 效力을 지니고 있다. 개별 法令은 같은 형식을 지니고 일정한 規則에 표현방법에 따르며, 그 內容도 법체계가운데 모순없이 均衡되게 조정된다. 이러한 法文化를 담보하는 機構的인 保障이 심사기관의 존재이며 審査의 任務는 바로 이 점에 있다. 나아가 그 일환으로서 個別 法令의 法的 客觀性의 확보나 법률로서의 構成의 견고함의 보장이라는 審査의 目的, 役割이 존재한다. 보다 실질적인 견지에서 본다면 立法의 專門家로 부터 내용과 형식에 대한 철저한 檢討를 거침으로써 法律의 生命力이 유지된다.40)

法律案의 審査에 있어서 특히 留意하여야 할 몇가지 事項을 지적하면 다음과 같다.41)

①法定立經濟性(Rechtsetzungsökonomie)

- 現存하는 法素材의 해결을 위한 回顧도 또한 새로운 法의 形成에도 規律의 엄격한 審査의 필요성을 지향(규율밀도의 査定)
- 法定立主務官廳의 순서대로 命令에로의 委任을 고려하여 法律에 담을 내용에 대하여 상세하고 명확하게 필요한 規律의 깊이에 대한 정밀한 審査
- 法運用과 法律效力에 대한 지속적인 觀察의 확보 및 目標에 대한 效力의 喪失이나 부적절한 結果에 의한 즉각적인 失效 또는 修正

40) Klaus Leonhardt, 'Vom Gesetzgebungsauftrag bis zur Gesetzesverabschiedung', in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, aaO., S.48-51.

41) Carl Böhrer/Werner Hugger, 'Entwurfprüfung', in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, aaO., S. 265-269. 이와 관련하여 독일·스위스·오스트리아 등의 국가에서는 法律이라는 도구를 보다 效率의으로 또한 계획적으로 정립하려는 노력의 일환으로서, 즉 개별적 입법행위를 計劃的·合理的으로 일정한 기준에 따라 심사하려는 취지에서 일정한 審査基準目錄(Prüftabelle für den Test von Gesetzentwürfen, Checkliste Prüfung von Vorschriften)을 연방 및 각주마다 마련하여 立法에 철저를 기하고 있으며, 또한 입법연구를 진행하는 학자·실무가들도 나름대로의 審査基準目錄을 작성하여 입법작업에 즈음하여 이를 사용할 것을 권고하고 있다. 자세한 것은 Joachim Vollmuth, 'Prüffragenkataloge als Instrument der Bedarfs und Wirkungsprüfung', in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, aaO., SS.187~202 및 朴英道·朴秀憲(譯), '獨逸의 法令審査基準表', 法制研究 第3호, 1992, 185~200面; 同(譯), '오스트리아의 法令審査基準', 法制研究 第4호, 1993, 282~293面 參照.

## ②最善의 效果性(Wirkungsoptimalität)

- 法規範이 실행가능하며 준수가능할 것
- 그 法文化(법의식, 지배적인 도덕, 사회적 표상) 및 社會經濟的 여건과 調和될 수 있을 것
- 規範의 周知性
- 意味內容의 이해가능성, 법규범의 本文이 그때마다의 關聯集團에게 明確하고 이해가 가능할 것
- 使用에 모순이 없으며 例外的인 것은 가능한 한 特定될 것

## ③效率性(Effizienz)

- 經費와 效用利得間의 대체가능한 관계를 통한 法律의 必要性

## ④行政上 實用可能性(Verwaltungspraktikabilität)

- 行政上의 實用이 가능할 것
- 市民에 대한 친숙성
- 意圖의 最善性

## ⑤關與者에 대한 親熟性(Betroffenenfreundlichkeit)

- 正義에로의 近接性
- 理解性
- 受容性
- 豫測可能性과 안정성
- 負擔의 最小性
- 관여자에게 집중된 裁判과 行政節次

## Ⅲ. 法律案의 類型

위와 같은 과정을 거쳐 法律案이 확정되나 확정된 법률안을 立案의 동기 내지 目的을 가지고 분류하면 다음과 같이 유형화할 수 있다.<sup>42)</sup>

42) 淺野一郎, 「立法의過程」, ぎょうせい 1988, 156~163面. 또한 이를 내용적으로 ①體制選擇型 입법, ②公益型 입법, ③個別利益型 입법으로, 성립의지에 따라 ①斷乎成立 입법형 ②가능하다면 成立型 입법 등으로 나누는 견해도 있다. 자세한 것은 江口隆裕, 前掲論文, 1293~1295面 參照.

## 1. 政府提出法律案의 경우

### (1) 政策實施型

법률안은 광의로 보면 어떠한 政策을 실시하기 위한 것으로서 정책실시를 목적으로 하는 것도 다음의 세가지로 구별할 수 있다. 그러나 이들 유형은 명확히 구분될 수 있는 것은 아니며 複數의 類型에 해당하는 경우도 있을 수 있다. ①內閣이나 與黨의 정책결정에 의거한 것이다. 즉 여당이나 내각이 중요정책이나 기본정책을 결정하여 이를 所管部處에서 입안한다. ②행정집행상 필요한 施策을 입안하고 법안화하는 것이다. 그 계기는 다양하며 대개 行政廳 스스로의 필요성에 의해 입안하는 경우, 長官의 명령에 의하는 경우, 관련단체나 업계, 이익단체 등의 陳情에 의한 경우, 심의회의 권고에 의한 경우나 다른 특별한 기관으로 부터의 要請이나 勸告에 의한 경우 등이 있다. ③立案主體와 관련되는 것은 아니나 현행 법제도를 보완하려는 것이 있다. 적극적인 정책실시라기 보다도 制度의 유지·계속조치를 취하려는 것으로서 이 점에서 위의 ① 및 ②와 상대적으로 구분된다.<sup>43)</sup>

### (2) 法令整備型

이것은 法令의 형식이나 내용을 단순히 정비하기 위한 것 또는 다른 정책의 실시 에 수반하여 법령 이나 法制度를 정비할 것이 필요하여 입안하는 경우이다. 이는 특히 국가의 기본법인 憲法施行 직후에 필요하게 되며 헌법의 실시 에 수반하여 부적당한 規定內容을 정비하는 법령이 다수 입안된다. 이 외에 다른 법률의 制定·改廢에 수반하여 필요하게 되는 정비를 행하는 경우도 있다.<sup>44)</sup> 또한 법령의 형식적인 정비라기 보다도 運用上의 整備의 면이 강한 경우도 있다. 法律의 解釋에 견해가 나누어 지면서 행정, 사법상의 혼란을 초래하는 경우에 입법적으로 이를 해결하는 사례가 여기에 해당한다. 解釋規定을 두거나 새로운 규정을 두거나 현재의 모순되는 조항을 삭제하는 경우 등이나 이 措置는 경우에 따라 적절한 것을 채용한다. 또한 판결에 대응하여 조치하려는 경우도 널리 보면 整備의 범위에 포함된다. 전형적인 경우로는 違憲判決에 의거하여 법개정하는 경우이며, 위헌판결에 반드시 한하지 않

43) 예를 들면 限時法의 기간연장, 특별補調措置의 기간연장, 財政會計制度의 기술적 정비, 一定方針에 의거하여 행하는 정기적인 처리, 組織整理, 定員變更 등이 그 예이다.

44) 예를 들면 整理法이나 施行法의 유형이 있으며 국제조약의 발효에 따른 필요한 國內法의 정비를 행하는 경우, 豫算이나 會計와 관련하여 정리하는 경우, 用語를 정리하는 경우 등이 있다.

고 해석에 다툼의 여지가 있는 경우에 立法的으로 해결하는 경우도 있다. 이 해결에는 判決과는 반대의 입장에서 이를 명확히 하기 위한 입법을 하는 경우도 있으며, 정책의 정비적인 면보다도 적극적인 政策의 實施라는 면이 강조되는 것도 있다.

## 2. 議員提出法律案의 경우<sup>45)</sup>

### (1) 政策實現型

다수파의 정책실현을 도모하기 위하여 立案되는 것이며 거의 성립될 것을 추정하여 입안작업이 행해진다. 政策은 정당의 정책이 기본이며 희박하나 의원개인이 超黨派的으로 협동하여 제시하는 경우도 있다. 제안의 형식은 ①초당파적 제출 즉 모든 政黨이 공동하여 제출하는 형, ②與黨과 일부야당이 공동하여 제출하는 형, ③與黨이 제출하는 형으로 분류할 수 있다. 초당파의 경우에는 통상 委員會提出 法律案이 된다. 즉 각의원의 위원회가 제출하는 것이 되며 이 경우에는 제출자는 그 委員長이 된다. 여당이 단독으로 제출하는 경우도 성립할 可能性은 많으나 소수파의 반대로 성립하지 않은 경우가 있다.

政策實現型 가운데 특히 초당파제출의 것은 그 내용이 국민적인 기반을 지닌 것이 많다. 또한 政府가 대응하지 않거나 정부가 처리하는 것이 부적당한 것이므로 各政黨間의 조정을 필요로 하는 것도 많다. 이들 입안상의 특색은 입법과정에서 정부, 행정청과의 조정이 필요하게 된다는 점이다. 法律이 성립한 후에 그 집행을 담당하는 부처의 豫算上의 措置에 관해서는 관계부처의 의견을 청취하여 조정한 후에 法律案을 작성하게 된다. 입안작업에서 이 조정은 매우 중요한 비중을 차지한다.

### (2) 政策表明型

政黨, 특히 야당이나 의원의 정책·정견을 표명하기 위하여 작성하는 것이다. 기본적으로는 政策實現型과 같은 내용이나 성립될 여지가 당장은 없는 것을 전제로 하고 있다. 주로 야당이나 의원개인이 政策을 제시하는 수단으로서 이용하는 경향이

45) 議員提出法律案의 유형으로서 ①國會關係 입법, ②국민적 기반에서 制定되는 것이 적당하다고 생각되는 입법, ③政府의 의뢰에 의한 입법, ④관청의 소관다툼의 調整을 위한 입법, ⑤政黨의 政策을 표명하기 위한 입법, ⑥의원개인적인 關心에 의거한 입법, ⑦特定業界나 團體를 위한 입법, ⑧地域住民을 위한 입법 등으로 나누는 견해도 있다. 자세한 것은 田口 迪, 「議員提出法案의立法過程」, *ジュリスト* 第805號, 1984, 35~37면; 野中俊彦, 「議員立法」, *ジュリスト* 第955號, 1990, 101~102면 參照.



강하다. 提案은 야당인 정당이 행하는 것이 통상이며 복수의 야당이 共同提案으로 하기도 한다. 의원개인의 경우도 있으나 찬성자를 요한다. 현재는 政黨政治가 진전되고 개인으로 제안하는 경우에도 당의 승락을 필요로 하는 경우가 많아서 이 사례는 거의 없다. 政策表明의 내용으로서는 ①政策先取型이 있다. 새로운 문제에 시급히 대응하였다는 생각을 표명하고 이것이 분명하게 되어 政府·國會全體에서 거론되거나 각정당이 각각 그에 대응하는 정책을 제시하여 그 간의 조정, 나아가 정부와의 조정을 거쳐서 政策實現型의 입안에 이르게 된다. 정책제시만으로 중단되는 사례도 없지 않다. 政府·與黨으로서는 문제는 파악하고 있으나 각각의 사정에 의해 법률안의 입안을 할 수 없는 경우에 野黨側으로 부터 제시하는 경우 이는 정책선회의 성격을 지나게 되나 그 때문에 내용이 이상적으로 될 경향이 있다. ②代案으로서 제출되는 것이 있다. 중요한 문제에 관하여 정부·여당안에 대해 各政黨이 스스로 정책을 대안으로서 입안하는 것이다. 代案으로서 제출되면 정부·여당안의 가결에 대해서 否決되는 경우, 정부·여당안과 함께 廢棄되는 경우, 정부·여당안의 가결에 즈음하여 그 일부분이 修正의 형태로 삽입되는 경우 등이 있다. 또한 각정당이 안을 제시하여 그로 부터 政策實現型으로 이행하는 경우도 있다.

政策表明型의 입안에 있어서는 정부의 협력은 얻을 수 없는 것이 보통이며 그 점에서 정책조정의 필요는 희박하나 실제의 執行에 이르는 행정청의 의견이 반영되고 또한 그 전문적 지식을 활용해가는 면도 있다. 또한 代案으로서 극비리에 입안하는 것이 요청되는 경우도 있다.

### (3) 國會專屬型

이는 국회의 組織, 권한, 운영 등에 관한 것이나 國會議員이나 직원의 신분 등에 관계하는 것으로서 이는 국회가 自主的으로 입법한다. 물론 예산에 관계하는 것은 정부·예산관련부처와의 조정을 행한다. 이들 立法은 초당파적으로 행해지는 것이 보통이며 立案上의 특색은 별로 없고 거의 국회내에서 입안작업이나 조정이 완결된다.

### (4) 利益代表型

議員이나 政黨은 특정업계·단체·지역과 밀접한 관련을 가지는 경우가 많으며 그 이익을 실현하기 위한 입법도 많다. 압력단체, 이익단체, 지역적 사정 등 비판되기 쉬운 면도 가지고 있는 立法이다. 제출은 여당의 경우가 많으며 그런 면에서 성립할 可能性도 높으나 반드시 여당에 한정되지 않고 야당의 경우, 超黨派에 의한 경우도 있다. 또한 여당으로 부터 제출되나 野黨이 반대하지 않는다는 정도의 공동적

성격을 지니는 것도 있다. 내용으로서는 業界助成立法 등 어떤 업계를 특히 조성하는 것, 어떤 업종의 자격이나 업무범위를 確定·명확화하는 것, 特定地域의 진흥을 도모하는 것 등이 있다. 입안상의 특색은 이 類型 특유의 것으로서 열거될 정도의 것은 아니나 성립할 정도가 강하거나 政策表明에 가까운 가에 의해 政策實現型的 것과 政策表明型的 것으로 각각의 특색을 지니고 있다.

#### (5) 特殊事情型

특수한 事情이 발생하여 의원입법으로 맡겨진 경우이다. 대표적인 것으로는 행정청간의 조정이 없이 議員立法으로 되는 경우와 정부의뢰에 의한 議員立法의 경우이다. 前者는 행정청상호간에 각각의 정책을 조정할 수 없고 나아가 입법의 필요에 압박하는 경우에 議員立法에 맡겨지는 사례가 전형이다. 그 외에 憲法上的의 疑問에 의해 입법부의 판단을 맡기는 것, 정부가 대응을 주저하는 것, 提案을 정치적 판단에 맡기는 것 등이 있다. 後者는 의원입법의 활성화를 위하여 형식상 政府提案의 법안을 의원입법으로서 제출하는 것이며 제안은 물론 與黨議員이 한다. 이들의 입안에는 다소 정부의 담당행정청이 관련하고 있으며 실제로 있어서 原案作成, 국회에서의 답변도 그 擔當部處에서 행하는 경우가 많다.

## 第4節 法律案의 發案·審議 및 議決

### I. 法律案의 發案

法律案이 의회에서 심의·의결되기 위해서는 實定法上 각종의 요건을 충족하지 않으면 안된다. 즉, 그 法律의 發案이 正當한 權限이 있는 기관에 의해서 행해질 것, 發案의 절차가 유효할 것, 당해 法律案이 법률의 所管事項에 속할 것, 同一會期中에 동일법률안에 관하여 이미 議決이 행해지지 않을 것 등 각종의 사항이 있을 수 있다.<sup>46)</sup> 이러한 각종 요건은 개별구체적인 法律案에 관하여 그 실제적인 審議·議決이 행해지기 위한 것으로서, 議會의 組織이나 構成에 관한 사항에 유래하는 조직상의 요건 및 議事節次一般에 관한 사항(定足數·表決數·公開 등의 원칙)에 유래하는 일반적인 절차상의 것과는 다르다. 이들은 立法機關의 組織·構成에 관한 문제인데 대해 後者는 이미 조직된 立法機關의 존재를 전제로 그것이 어떠한 절차로 입법이 행해져야 할 것인가라는 手段 그 자체에 관한 문제이기 때문이다. 이하 立法過程 가운데 法律案의 發案과 관련한 事項을 살펴본다.

#### 1. 法律案의 發案權

法律案의 「發案(發議 또는 提出)」이란 의회에 대해 법률안의 審議·議決을 요구하는 것, 즉 의회에 대한 법률안의 審議·議決請求權이라고 할 수 있다. 그것은 법률안의 起草者가 입법기관에 대해 입법기관이 그 法律案에 관계하는 또는 그 法律案에 대해서 意思表示를 행할 것을·요구하는 것이다. 그것은 「형식적으로 본다면 文書에 의해서 확정된 法律案의 議會로의 送付이며, 내용상으로는 그 법률안을 議事規則에 따라 심리·의결하고 나아가 회부할 것을 申請(Antrag)하는 것」,<sup>47)</sup> 「입법에 즈음

46) 이러한 個別具體的인 立法過程에 있어서 당해 법률안에 관하여 審議·議決이 행해지기 위하여 구비하여야 할 사항을 訴訟法理論을 도입하여 「立法要件(Gesetzgebungsvoraussetzungen)」으로 정의하는 견해도 있다. 즉 법률안이 議會에 發議됨으로써 법률안은 의회에서 審理·議決되어야 할 상태인 「立法係屬」이 발생하며 당해법률안의 實體的인 심리·의결이 행해지기 위해서는 각종 요건을 구비할 것을 요한다. 그러한 要件으로서 法律案의 發案이 正當한 권한있는 기관에 의해서 행해질 것, 發案節次가 유효할 것, 當該法律案이 법률의 소관사항에 속할 것, 同一會期中에 동일법률안에 관하여 이미 議決이 행해지지 않고 있을 것 등의 사항이 있으며 이를 전제로 「立法要件」으로 규정하는 견해이다. 자세한 것은 新正幸, 前掲書, 145面 以下 參照.

47) Theodor Maunz/Günter Dürig, 「Grundgesetz Kommentar」, Bd. II, München 1991, Art. 76, S. 1f.

하여 立法裝置를 활동시키는 공적 권능이며, 그에 대한 反作用義務를 입법부에게 부과하는 권능」<sup>48)</sup>이며, 따라서 그것은 주요 立法過程을 개시하는 기점이 되는 행위로서의 性格을 가지며 그것에 의해 비로소 立法의 주제인 法律案이 초래되는 것이다.

그런데 近代憲法史上 군주주의적 색채가 강한 憲法에서는 法律發案權은 군주를 首長으로 하는 정부의 권한에 속하였으며, 의회의 발안권은 군주주의원리와 상용되지 않는다고 인식하였다. 그러나 民主主義의 발전에 수반하여 議會의 권한의 신장과 더불어 정부외에 議會에게도 發案權이 인정되기에 이르렀다. 그러나 그 경우에도 法律案의 발안은 본래 君主를 首長으로 하는 政府의 권한에 속하며 의회원의 法律發案은 군주의 정부와의 투쟁의 결과 議會가 쟁취한 것, 정부와 분배하여 가졌던 것으로 파악되어 議事의 처리에 있어서도 국법상 政府發案의 法律案에 다소 優先權이 부여되었다. 그것은 政治的으로는 무엇보다도 약화되어 가는 君主의 權力을 옹호하는데 있었으나, 그 理論的 根據로는 권력분립의 원칙하에서 法律案의 발안은 형식적으로는 「立法道程(Weg der Gesetzgebung)의 일부로서 「立法」에 속하나, 실질적으로는 立法에로의 「基因(Anstoß)」으로서, 「統治(Regierung)」에 속한다고 하였다. 따라서 政府의 發案이 원칙이며, 그 이외의 기관에 의한 發案은 「例外的 現象」이며, 정부에 의한 發案이야말로 「正規」이며 「正常」으로 간주되었던 것이다.<sup>49)</sup>

그러나 立法의 민주화는 의회의 內部發案의 승인에 그치지 않았으며 그것은 國民 그 자체의 영역에도 미치면서 法律發案에 國民이 참여하는 것을 인정하는 「國民發案制度」를 승인하였다. 이러한 國民發案의 승인은 정부이거나 의회이거나 여하튼 국가기관에 發案을 독점시키지 아니하고 國民에게 발안을 인정한다는 의미에서 「國家發案獨占主義」의 否定을 의미한다. 그러나 현실적으로 法律案의 발안권을 의회 및 政府에 동시에 부여하는 국가라도 실질적으로는 政府가 발안기관으로서 양적·질적으로 압도적인 지위를 차지하고 있는 것은 주지의 사실이다.

현대의 政府發案優位の 경향이 발생하게 된 이유로서 「分業化된 社會를 수반한 복잡한 현대대중국가에서는 모든 規範化는 매우 많은 특수한 자료와 상세한 지식을 전제로 하며, 그 한에서 行政府가 확실히 독점적 지위를 차지하기에 이르렀다는

48) Julius Hatschek, 「Deutsches Preussisches Staatsrecht.», Bd.2, 2 Aufl., 1930, S.22f. 또한 Hatschek는 發案을 외부적 발안과 내부적 발안의 두가지로 구별하면서, 「前者는 정부에 대한 관계에서 또는 立法過程에 참가하는 제2의 부에 대한 관계에서 議會에게 앞서 서술한 의미에서 행위하는 권능을 부여하며 또는 거꾸로 立法府에 대한 관계에서 또는 국민에 대한 관계에서 정부와 관련한 권한을 부여한다. 後者는 개개의원에게 동료의원에 대한 관계에서 동료의원에게 立法에 향한 행위를 하여야 할 義務를 할 권능을 부여한다」라고 주장하고 있다. Ders., Ebd., S.24f.

49) Hans Kelsen, 「Allgemeine Staatslehre.», Bern 1925, S.244-5. 【閔俊基(譯), 「一般國家學」, 民音社 1990, 327面】 ; Carl Schmitt, 「Verfassungslehre.», Berlin 1928, S.263. 【金箕範(譯), 「憲法理論」, 敎文社 1976, 331面.】 ; Konrad Hesse, 「Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland.», 15 Aufl., Heidelberg 1985, S.214-5. 【桂愷悅(譯), 「西獨憲法原論」, 三英社 1987, 252面】 .

점」,<sup>50)</sup> 「立法技術的으로는 19세기말부터 발생한 사회정세에 수반한 行政權의 擴大와 國會의 立法機能의 저하에 기인」<sup>51)</sup>하고 있다는 점 등이 지적되고 있다. 이러한 현대의 이른바 「政府發案獨占主義的 傾向」을 과거의 君主主義時代의 경향과 이론적으로도 실제적으로도 결국 同一하게 논할 수 없는 것은 명백하다. 그 이유는 國家理念에 있어서 자유국가로 부터 사회국가에로의 변천과 그에 수반한 國家機能의 확대, 그리고 그로부터 필연적으로 발생하기에 이른 立法의 社會化의 요청에 대응하여 그에 대처하기 위한 技術的인 社會的 分業의 필요성으로 부터 생겨난 것이기 때문이다.

즉 고도의 지식과 기술을 필요로 하는 現代의 立法, 특히 사회입법·정책입법에 있어서는 立法目的의 正當性 및 입법목적을 달성하기 위한 手段의 適合性의 판단은 본래 고도의 정치적 판단을 요한다고는 하나 방대한 立法資料에 의해서 立法事實의 탐구를 요하며 議員의 정치적인 직관이나 경험이 여하히 두드러진 것이라도 결국 그것만으로는 어느것도 할 수 없으며 여기에 필연적으로 立法의 탐구행위와 판단행위(표결, 의결)의 主體的 分離가 요청되며, 前者는 입법에 관하여 고도의 知識과 技術을 구비하여 적극적으로 입법자료·증거를 수집·분석·종합할 수 있는 能力과 地位를 가진 執行府에, 後者는 주권자인 국민을 대표하는 議會에 맡긴다는 기술적인 사회적 분업이 발생하기에 이르른 것이다.<sup>52)</sup> 원래 그러한 立法探究者와 立法判斷者의 주체적 분리·분업은 현재의 사회국가하에서 처음으로 수행된 것은 아니다. 그러한 현상은 自由國家하에서도 특히 議院內閣制를 취하는 국가에서는 이미 다소 발견된 현상이었다.

그러나 그러한 현상이 憲法上 형식적으로 어떠한 發案類型을 취하는 가를 불문하고 또한 議院內閣制를 취하는가의 여부를 불문하고 집약적으로 수행되기에 이르른 것은 무엇보다도 우선 現代民主主義國家에 있어서 국가이념의 自由國家로 부터 社會國家로의 변천과 그에 수반한 국가기능의 변모, 그리고 그로부터 필연적으로 발생하기에 이르른 立法의 社會化의 요청에 대응하여 그에 대처하기 위한 技術的인 社會的 分業의 필요성에 구하지 않을 수 없다.

## 2. 法律案의 發案節次

개별구체적인 立法過程에 있어서 당해 법률안의 發案이 설사 정당한 권한이 있는 기관에 의해서 행해지더라도 그 發案의 節次가 유효한 것이 아니면 法律案의 내용

50) Th.Maunz/G.Dürig, a.a.O., Art.76, S.2.

51) H.Mangoldt/F.Klein, 「Das Bonner Grundgesetz」, 2 Aufl., Bd.2, Berlin/Frankfurt am Main 1966, S.1726.

52) Christian Pestalozza, 「Gesetzgebung im Rechtsstaat」, NJW 1981, S.2084.

그 자체의 구체적 심의에 들어가지 않게 된다. 즉 개별구체적인 立法過程에 있어서 당해 법률안에 관하여 具體的 審議·議決이 행해지기 위해서는 형식면에서 단순히 發案이 정당한 권한이 있는 機關에 의해서 행해질뿐 아니라 發案의 절차가 유효한 것도 필요하게 된다. 法律案의 발안절차는 기술적인 문제로서 각국의 立場에 따라 매우 다양하므로 이를 어떤 정립된 理論構造에 의해 설명할 수는 없을 것이다. 다만 發案의 節次가 유효한 것이 되기 위한 要件 가운데 필수적으로 檢討되어야 할 몇가지 사항을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 法律案을 발안하는데에는 그 法律「案」이 일정한 文書로 조문의 형식을 구비하여 編成되어야 한다. 따라서 條文으로 정확히 정식화된 것이 아닌 단순한 「法律素材(Gesetzesmaterie)」 또는 「將來의 立法에 관한 단순한 指針」은 아직 「法律案」이 아니라 할 것이다.<sup>53)</sup>

둘째, 그 법률안에는 「提案理由」가 첨부되어야 한다. 어떠한 方式으로 어느 정도의 이유를 필요로 하는 가는 法律案의 形態에 따라 일정하지 않으며 그 전부를 통해서 필요로 하는 理由가 무엇인가를 확인하는 것은 쉽지 않다. 다만 일반적으로 말하면 文書의 形態로 발안의 이유의 基本이 인식할 수 있는 정도로 될 것을 요하며 그것으로 족하다. 좀 더 구체적으로 말한다면 ①當該 法律案提出의 주된 요인·목적(제안이유), ②當該 法律案의 內容과 編成의 기본사고(법안요강), ③그들과의 관계에 있어서 各條項作成의 基本理由(기본적 축조설명) 등이 이유의 必要的 記載事項이라고 할 수 있다. 이러한 發案의 「理由」는 취지설명의 단계에서 행해지는 「提案의 理由」, 「內容의 概要」 등 제반설명과 상응하여 立法過程에서 法的 主張을 기초지우는 이유이기 때문에 입법사실에 관한 판단의 表示行爲로서 立法過程에서 중요한 의미를 지닐뿐 아니라 法律로서 성립하는 경우에는 國會가 인정한 立法事實의 근간을 이루는 것으로서 그 후의 立法過程과 특히 그 법률의 改正 또는 폐지법률안의 審議에 있어서 중요한 의미를 지닌다. 뿐만 아니라 當該 法律案이 법률로서 성립하여 시행된 후에 憲法裁判에서 그 법률의 合憲性이 다투어지는 경우에는 그러한 國會가 인정한 입법사실과 동질의 일반적 사실이 法院에 의해 이른바 「立法事實」의 심사의 대상이 되며 國會가 인정한 입법사실 그 자체가 法院의 「立法事實」인정의 결정적인 자료로서 매우 중요한 의미를 지니는 점에 유의할 필요가 있다.<sup>54)</sup>

53) H.Mangoldt/F.Klein, a.a.O., S.1718~1719.

54) 현행 獨逸聯邦議會 議事規則(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, BGBl. I S.1237)은 議員이 法律案을 제출하는 경우 「간결한 理由書(Kurze Begründung)」를 첨부하도록 규정하고 있다(제76조 2항). 당초 理由書의 첨부에 관해서는 아무런 規定도 두고 있지 않았으나 第2立法期 第6會議(1954년 9월 10일)에서 종래의 관행과 달리 「간결한 理由書」가 첨부되어야 하는 것이 同規則 제 130조에 의거하여 議事規則委員會로부터 議長에게 보고되어, 이후 第9次改正(1969년 6월 18일)에 의해 議事規則上 명시되어 현재에 이르고 있다. 그러나 同規則에는 「간결한」이라고 규정하고 있어

세제, 議員發意法律案의 경우 소정의 찬성자의 蓮署를 필요로 하는 경우가 있다. 이것은 議員의 자의적인 법률안의 발의를 저지하고 그 濫用을 制裁하기 위한 것으로서 議事의 能率化라는 점에서도 시인될 수 있다. 그러나 이러한 요건의 설정은 한편으로는 필연적으로 立法統制의 강화를 가져오며 특히 법소정의 贊成者數에 미달하는 少數黨의 의원이 법률안을 발의하는 것을 사실상 불가능하게 하며 이미 發議의 단계에서 소수당의 立法活動을 제약하는 결과를 초래한다는 점에 유의하여야 한다. 議員의 자의적인 法律案發議의 남용을 방지하는 것은 그 나름대로 중요하나 그러나 소수의견을 보장하는 것도 그와 대등하게 중요하며 오히려 적어도 議事規則의 하나의 커다란 存在意義는 소수의견을 존중하고 그것을 보장하는 점에 있다고 할 수 있으므로 이 점에서 이러한 要件을 설정하는 것에는 문제의 소지가 있다.

네째, 委員會의 法律發案權에 관해서는 원래 委員會에 의한 법률안의 제출은 하나의 독립된 發案形式으로서 인정되지 않고 오히려 이른바 議員發案의 一種, 그 특수한 하나의 形態로 취급되는 것에 불과하다는 점이다. 委員會에 의한 법률안의 제출은 議員에 의한 법률안의 發議와 더불어 內部發案에 속하며 나아가 그 발단이 議員發議에 유래하는 것이 다수 나타나므로 그것을 이른바 의원입법의 일종으로 보는 것은 그 나름의 理由가 있다고 할 수 있으나, 그와 같이 파악하는 것은 충분하지 않다는 지적도 있다. 그 이유는 委員會는 의원에 있어서 各會派의 소속의원수의 비율에 의해서 구성되는 合議制의 기관이며 그에 의한 法律發案은 단순한 議員의 법률발안과는 다른 고유의 성질을 가지며, 그것을 단순히 「議員立法의 一種」으로 파악하는 것만으로는 이론상·실제상 그 독자의 存在意義를 상실하는 것이라 한다. 따라서 그 자체 독립고유의 하나의 發案形式으로서 취급할 필요가 있다고 한다.<sup>55)</sup> 특히 오늘날 위원회발안은 議員立法가운데 중심적인 위치를 획득하고 있으며, 그러한 점에서 委員會發案을 하나의 독립고유의 發案形式으로서 理論的으로도 實際的으로도 고찰할 필요가 점차 강하게 요청되고 있다고 하지 않을 수 없다.<sup>56)</sup>

서 그 方式·程度에 관해서는 명확하지 않다. 한편 聯邦政府가 제출하는 法律案에 첨부되어야 할 理由書에 관해서는 「聯邦各省職務通則2부(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Besonderer Teil II) 제43조에서 그 記載事項으로서 일반적으로 이른바 總論的 部分과 各論的 部分으로 나누어 前者에 있어서는 當該法律案作成의 원인 및 당해법률안의 基本思考 및 目的이, 後者に 있어서는 內容과 編成에 결정적인 이유의 記述下에서 각조항의 理由가 기재되어야 할 것으로 되어 있다. 자세한 것은 H.Mangoldt/F.Klein, a.a.O., II, S.1719.; Nobert Achterberg, 「Parlamentsrecht」, Tübingen 1984, S.322f 參照.

55) 특히 오늘날 議員의 法律發案은 현저히 政黨立法으로서의 성격을 강하게 띠면서 與野黨間의 의견 일치가 없는 한 成立될 가망은 거의 없고, 성립될 가망이 있는 것은 겨우 그것을 所管으로 하는 委員會에서 與野黨間에 의견일치를 보아 委員會가 성안으로서 결정하고 委員長이 제출한 法律案이며, 현재 議員立法으로 성립하고 있는 것은 이러한 委員會提出法案에 거의 限定되고 있다고 해도 과언이 아니다.

### 3. 一事不再議의 原則

法律案의 발안과 관련하여 준수되어야 할 주요한 원칙의 하나로서 一事不再議의 原則이라는 것이 있다. 즉 그것은 한번 否決된 안건은 同一會期中에 다시 제출 또는 발의하지 못한다는 원칙으로서, 同一會期中에 이미 議決된 것과 실질적으로 동일한 법률안을 發案하는 것은 부적법하게 된다. 이 原則은 英國議會에서 17세기초에 확립된 것으로서 그 후 많은 변화와 발전을 거치면서 각국의 議會法에 채용되고 있다. 그러나 이 원칙은 國家 또는 時代마다 그 適用範圍, 적용의 엄격성의 정도 등 현저한 차이가 있으며 따라서 그 구체적 내용도 固定的이 아니라 매우 유동적이며 그 일반적인 의의를 추출하는 것은 매우 곤란하나, 그 근저에는 議決의 法的 安定性이라는 근본이념·요청이 존재한다.<sup>57)</sup>

우선 一事不再議의 原則에 있어서 문제가 되는 것은 議會에서 하나의 法律案에 관하여 최종적 의결이 행하여 지고 그것이 확정된 후에 同一會期中에 별도의 法律發案에 의해서 법률안이 제출된 경우 기존의 의결된 法律案과 후에 제출된 法律案이 「一事」인가의 여부이다. 이 경우 법률안이 형식적으로 완전히 同一한 경우, 즉 완전히 同一한 法律案이 중복되어 제출된 경우는 물론 형식상 다른 경우에도 實質적으로 同一한가의 여부가 문제가 되며 實質적으로 同一한 경우에는 이 원칙이 적용된다는 것이다. 그런데 여기에서 「實質적 同一性」의 범위 내지 판정기준을 어디에 둘 것인가가 문제된다. 이에 관하여는 ①법률안의 規律事項을 기준으로 同一事項을 규율의 대상으로 하는 法律案은 실질적으로 同一하다라는 고찰방식, ②規律事項 뿐만 아니라 그것을 규율하는 취지·목적·태양을 기준으로 예컨대 동일사항을 규율 대상으로 하더라도 規律의 趣旨·目的·態樣을 달리하면 實質적 同一性이 없다는 고찰방식, ③규율사항, 취지·목적·태양뿐 아니라 나아가 客觀的인 사회적 조건도 一事의 판정기준으로서 파악하여 規律事項이 동일하며 또한 취지·목적·태양이 동일하더라도 客觀的인 社會的 條件을 달리한다면, 즉 사정변경이 있는 경우에는 「一事」가 아니라는 고찰방식 등 여러 유형이 있다.

원래 一事不再議의 原則이 문제되는 것은 새로이 별도의 法律發案에 의해 법률안

56) 현재 獨逸에서는 委員會에 의한 法律發案은 基本法 제76조1항에 반한다는 이유로 인정하고 있지 않다. 즉 제76조1항에서 말하는 「聯邦議會議員들」이라는 것은 法律發案權을 「일정수의 集團에서」 聯邦議會議員에 부여하는 취지이며, 聯邦議會 그 자체는 어떠한 法律發案權도 가지지 않으며 따라서 「聯邦議會는 發案權을 그 機關의 하나에 授權할 수 없다」는 것이다. 자세한 것은 Hans Peter Schneider/Wolfgang Zeh(Hrsg.), 「Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland」, Berlin/New York 1989, S. 859f.

57) Erskine May, 「Treatise on the law, privileges, proceedings and Usage of Parliament」, 19ed. 1976, p.368-371, 491-493, 558-559.



이 제출된 경우 당해 立法過程에 있어서 그것이 이미 의결된 法律案과 별개의 것으로서 의결할 가치가 있는 意義를 지니는가 이다. 그러한 관점에서 본다면 새로이 제출된 법률안이 이미 의결된 法律案과 단순히 규율사항에 있어서 관념적·추상적·형식적으로 동일한 것만으로는 부족하며, 그것에 내재하는 個別具體的인 규율의 취지·목적·태양을 세밀하게 실체적으로 파악할 필요가 있다. 따라서 가령 規律事項에 있어서 동일하더라도 그것에 내재하는 個別具體的인 규율의 취지·목적·태양이 다르다면 別個의 法律案으로서 가치있는 의의를 가지는 것이라 할 수 있다. 그리고 위의 ①과 ②의 기준은 法律案 그 자체에 관한 문제인데 대하여 ③의 基準은 법률안의 背景을 이루는 社會的 사실 그 자체의 문제로서 兩者는 밀접한 관계를 지니기는 하나 論理的으로는 어디까지나 차원을 달리하는 별개의 문제로서 이론상 명확히 구별되어야 할 것이다.

둘째, 一事不再議는 법률안에 관하여 본회의에서 「否決」된 경우에만 적용하는가 아니면 그 이외의 경우에도 적용되는가가 문제된다. 여기에서 問題가 되는 것은 위원회에서 本會議에 附議할 필요가 없다고 결정된 의안에 관한 문제이다. 일반적으로 委員會의 「決定」은 의안을 否決시키는 것과 전혀 성질을 달리하는 것이며, 그 이유는 委員會에서 의안을 可決 또는 否決하는 것은 議案의 豫備的 審査機關으로서 그것은 본회의에의 報告 및 본회의에 있어서 심의를 전제로 한 의결이며 따라서 委員會가 부결한 의안도 本會議에 부의할 수 있다.<sup>58)</sup> 따라서 「決定」은 본회의의 議決과는 달리 의안을 최종적 대외적인 구속력으로서 廢棄하는 것이며, 같은 議案을 폐기하는 결과가 되는 것이어도 否決의 경우와는 전혀 다르다. 이 점을 이론적으로 본다면 「決定」이 「否決」과 전혀 성질을 달리하는 것은 「決定」은 위원회가 본회의의 豫備的 審査機關으로서 의안의 내용에 관하여 실체적으로 審査하여 그것을 否決한다는 實體的 議決이 아니며, 그와는 전혀 성질을 달리하는 議案의 發案의 適法要件의 存否에 관한 判斷으로 볼 수 있다.<sup>59)</sup>

## II. 法律案의 審議

### 1. 意義

法律案의 審議란 제출권자가 제출한 법률안을 委員會 또는 本會議에서 審査 또는 審議하는 것뿐 아니라, 소관위원회에서 소관사항에 관한 法律案을 提案하는 것까지

58) 權寧星, 「憲法學原論(下)」, 法文社 1980, 309面.

59) 千柄浩, 「常任委員會 立法審査過程分析」, 立法調查月報 1988.7·8., 30面.

포함한다. 법률안의 審議에 있어서 質疑·討論·表決 등 적법한 立法節次를 거치는 입법작용은 議會主義의 본질에 속한다. 그 이유는 입법기능과 合議制原理는 의회주의의 본질적 원리 내지 요소를 이루는 것이고 立法上의 合議制原理는 이러한 질의·토론 등의 과정을 내포하기 때문이다. 이처럼 立法에 있어서의 審議는 입법의 本質的 節次를 이루는 것이며 이러한 절차를 거치지 아니한 立法은 입법의 본질적 절차를 결여한 것으로서 違憲으로 보아야 할 것이다.

또한 이 審議는 의회주의의 요소인 多元主義의 보장 및 이를 위한 少數者의 보호와 소수의견의 존중을 위한 것이기도 하다. 立法에 있어서 일정한 준비를 요구하고, 또한 일정한 形式을 갖추도록 하는 것은 이러한 절차를 거침으로써 사려깊은 신중한 立法을 행하게 하는 것임은 말할 것도 없고, 신중한 討論을 거쳐 이루어진 立法만이 국민의 진정한 의사를 제대로 집약할 수 있는 것이다. 또한 이러한 立法에서의 심의·의결등에 필요한 요건 등은 憲法 또는 議事規則에 의해 명시적으로 부여되어 있으며 그것을 부여하는 議事規則 그 자체는 「議會自律의 流出物(Ausfluß der Parlamentsautonomie)」이며, 또한 그것을 부여하는 憲法規定 그 자체가 「의회작용의 形成物(Ausgestaltungen der Parlamentsautonomie)」인 것이다.<sup>60)</sup>

## 2. 法律案 審議의 現代的 構造

### (1) 法律案 審議의 現代的 特徵

民主主義의 기본적인 고찰방식은 평등하고 자유로운 개개의 인간이 각자의 의견을 자유로이 표명하고 論議를 거듭하여 대립하는 의견과의 조정을 도모하며 最終의 人意思를 형성하는 한편 그 일치가 되지 않은 경우에는 多數決의 原理가 작용하며 다른 한편 소수의견을 존중하는 것이 요청된다고 할 수 있다. 그리고 이 생각은 議會民主主義下에서도 그대로 타당하며, 따라서 法律案의 審議에 관해서도 마찬가지이다. 이러한 인식에서 법률안의 심의는 제안된 法律案에 관하여 질의하고, 문제점을 명확히 하고 이를 요소로서 서로 논의하고 일치점을 발견하면서 의사를 형성함으로써 成案을 이룬다는 구조를 지닌다. 나아가 立案自體도 의원상호간의 의논을 거친 내용을 확정하고 성안을 얻어 立法한다는 방식이 당연하게 된다. 즉 審議는 의견을 교환하는 「討論」이 중요한 위치를 차지하게 되며 이에 의해 결론이 도출된다는 도식이다.

그러나 現在의 立法過程을 보는 경우 의회에 있어서 의원상호간의 논의를 거쳐

60) Th.Maunz/G.Dürig, a.a.O., Art. 40, Maunz, S.3.

立案을 하는 사례는 현실로 거의 없다. 의회전의 立法過程에서 법률안의 내용은 여러 세력, 주장, 의견 등의 妥協·調整이 도모되어 거의 확정되어 버린다. 그 결과 국회에 제출된 法律案은 이와같이 입안과정에서 실질적인 「審議」를 거친 것이라고 하지 않을 수 없다. 국회에 있어서 法律案의 심의는 정책표명을 제외하면 여하히 원안대로 신속하게 成立시킬 것인가가 중심이며, 그것은 또한 審議의 場에서가 아니라 의회운영의 장에서 실질적으로 결정되고 있다. 法律案審議의 중심인 위원회에서는 정부에 대한 質疑가 대부분을 차지하며 회파에 할당된 시간을 소화하기 위해 主張의 반복, 사실폭로 등으로 되기 쉽다. 黨議拘束의 존재, 의원간의 論議의 부재에 의해 타협이 성립할 수 있는 여건이 없는 것도 있다.

특히 오늘날 國會에 있어서 심의의 구조의 특징은 기본적으로 政府(여당)主導型이다. 즉 審議의 면에서 본다면 정부 또는 관료 대 의원 그것도 특히 野黨이라는 도식에서 政府提出法律案을 우선하며 또한 그것을 중심으로 심의하여 長官이나 정부위원에 대한 질의중심인 점에서 명확히 나타난다. 이것은 의회운영의 면에서도 政府提出法案의 성립을 우선하며 위원회의 심의에도 與黨이 실질적으로 참가하지 않고 즉 실질적으로는 「討論」없이 진행하는데도 나타난다. 또한 이러한 의회운영이 행하여짐으로써 對立의 격화는 審議의 강행과 심의거부, 지연이라는 대항수단으로 귀착하게 되는 것이다. 그리고 審議의 중심인 질의에 관해서도 주로 정부측에 대한 質疑를 중심으로 하며 專門的이며 축조적인 심사 및 건설적인 의견교환보다도 대립적인 意見表明이 다수의 경향이다.

이러한 구조를 지닌 국회에 있어서 審議는 과연 어떠한 기능을 거두어야 할 것인가가 문제된다. 우선 국회는 입법기관이므로 立法機能을 거두고 있는 것은 당연하나 이 입법기능은 기안으로 부터 調整·妥協을 거친 결론으로서의 입법이라는 의미가 아니라 최종적으로 國會에서 승인하지 않으면 법률로서 성립되지 않는다는 의미의 立法이다. 즉 입법과정에서는 국회는 정부 및 여당이 입안한 法律案을 심의하고 수정하고 승인하는 작용을 거두고 있다. 따라서 오늘날 국회의 審議는 법률안의 내용을 명확히 하며 문제점을 발견하는 것이며, 결론을 도출하는 것이 아니다. 그리하여 오늘날 국회에서의 심의는 法律案에 대한 질의를 통하여 국정전반, 특히 行政執行에 대한 감시의 기능을 거두는, 이른바 法律案에 대해 조사를 행하고 문제점을 명확히 하며 경우에 따라서는 재검토를 약속하는 기능을 거두고 있는 것이다.

## (2) 委員會中心主義

입안된 法律案은 국회에 제출되어 심의되며, 심의절차는 國會法·議事規則 또는 先例에서 정하는 바에 의하나 그 기초에는 의회절차의 전통이 있다. 물론 憲法의 정

신과 기본원칙은 여기에서도 기본적인 규범이다. 의회에서의 심의방식은 本會議에 중심을 두는 本會議中心主義(영국형)와 위원회에 중심을 두는 委員會中心主義(미국형)가 있다.<sup>61)</sup> 다수인으로 구성되는 합의체에 있어서는 그 審議를 효율화하기 위하여 소수의 위원으로 구성되는 위원회를 설치하여 그곳에 豫備的 내지 제1차적 심사 또는 조사를 행하게 하거나 권한의 일부를 대행하도록 하는 것이 技術的 必要에서 요청되고 있는 것은 사실이다. 그러나 委員會를 전체로서의 합의체의 가운데 어떻게 위치지우면서 대외적인 관계에서 어떠한 權能을 지니게 할 것인가는 매우 어려운 문제이다.

다만 오늘날과 같은 복잡·광범한 시대에서는 委員會의 권능이 점차 중요하게 되면서 法律案의 審議의 중점은 이른바 委員會中心主義가 채용되고 있으며, 本會議에서의 심의는 형식화되는 경향에 있다. 즉 위원회의 효용으로서는 ①委員會는 소수의 위원으로 구성되는 합의체이므로 심의가 간편하다는 점, ②다수의 위원회에 議員이 분산되므로 다수의 의안에 관해 동시에 회의를 개시할 수 있다는 점, ③위원에게 전문적인 知識經驗을 기대할 수 있다는 점, ④위원회의 會議는 대개 비공개이며 간략한 의사절차이므로 외부의 압력이나 번잡한 의사절차에 구속되지 않고 충분히 토론할 수 있다는 점, ⑤政黨의 통제력이 엄격하게 미치지 않는다는 점, ⑥회기종료후에도 활동할 수 있다는 점 등이다.<sup>62)</sup>

그러나 다른 한편 이러한 위원회제도는 ①議會政治는 공개의 장에서 간명한 토론을 생명으로 한다. 비공개적 장에서 전문적·기술적 논의는 국민들로 하여금 議會를 멀리하게 한다. ②소수자의 전문적·기술적인 審議의 결과가 본회의의 의결을 좌우하며 다른 대부분의 議員은 의안의 심의에 실질적으로 참여할 수 없다. ③政黨이나 壓力團體의 영향력이 더욱 강하여 진다. ④일반의원은 본회의에서 政黨指導者의 지시대로 기계적으로 투표하게 되며 위원회제도는 개개의 의원의 權利에 대한 극단적인 간섭이 된다. ⑤전문화의 결과 議案의 심의가 소관의 전문적 견지에서만 행해지며 전체적 통일이 곤란하게 되거나 國家財政的 配慮를 소홀히 하게 된다. ⑥의원이 충분한 능력을 가지지 못하고 官僚政治의 전통이 확립된 곳에서는 상임위원회는 관료의 지배하에 놓이게 되어 행정각부처의 일선기관화한다. 상임위원회가 官僚政治의 민주적 방어역할을 한다. ⑦委員은 전문적 견지에서 재임되는 것이므로 압력단체나 행정관청과 癒着關係가 발생하기 쉽다. ⑧비밀거래가 발생할 소지가 많다. ⑨責任을 불분명하게 한다는 등의 폐단을 초래할 우려가 있다는 비판도 강력하게 제기되고

61) 委員會制度의 유형에 관한 상세한 것은 圓藤眞一, 「憲法と政黨」, ミネルウア書房 1977, 67面; 梁用植, 「議會의 委員會制度」, 法制月報 1963.10., 24~37面 參照.

62) 委員會制度에 관한 상세한 것은 圓藤眞一, 「議員의 委員會制度」, 日本國憲法體系 第4卷(宮澤俊義先生還曆記念), 有斐閣 1962, 68面 以下 參照.

있다.<sup>63)</sup>

어떻던 오늘날의 의회정치는 위원회정치라고 할만큼 委員會制度는 사회의 다양한 요청에 대응하는 기능을 하고 있는 것은 부인할 수 없으나, 그러나 이러한 위원회제도로 인하여 本會議에 참석하는 議員들이 당해 법률안을 심사한 委員會所屬의 議員을 제외하고는 법률안의 內容이나 趣旨를 본회의에서 비로소 알게되는 경우가 많다는 점, 중요한 爭點法律案에 대해서는 黨議拘束으로 인하여 議員이 자주적으로 결정할 수 없다는 점, 本會議에서의 法律案上程이 사전에 여야간의 조정이 이루어졌다고 한다면 本會議의 審議는 形式化될 수 밖에 없을 것이다.

### 3. 法律案審議의 主體와 要素

#### (1) 審議主體

법률안의 심의주체로서는 우선 議會의 구성원인 議員을 지적할 수 있다. 의원은 본회의에 출석하며 위원으로서 委員會의 심사에 참여한다. 법률안의 제출이 거의 확고해 지므로 문제에 따라서는 行政廳의 입안과정에서 부터 의원은 담당분야의 法律案에 관하여 관심을 가진다. 제출전에 있어서도 담당부처로 부터의 報告를 받거나 相關단체나 지역주민의 意見을 수렴하거나 소속정당에서 검토하는 등 情報의 입수, 정리, 분석을 행한다. 이 단계에서 대강의 檢討를 마친다음 찬부를 결정하고 어떠한 目的設定을 할 것인가를 확정한다. 또한 審査를 통하여 찬부를 결정할 필요가 있는 경우에는 검토를 진행한다. 法律案에 대한 태도를 결정하고 목적이나 심사방법을 설정하는 것은 政黨이나 의원은 자신이 소속하는 委員會의 소관사항에 속하는 것에 관해서는 그 태도결정에 중심적 역할을 할 수 있다. 이 작업에는 政黨의 정책요원이 참여하고 보좌한다. 方針決定에 있어서는 의원은 자기의 선거구의 團體의 의향이나 선거인의 전반적 의향을 받아 협의, 진정, 절충, 조정의 과정을 거친다.

議員은 소속정당내의 지위에 따라 審議過程에서 거두는 역할이 다르다. 따라서 그 의원과 의향을 같이하는 利益團體 등의 의견, 의향의 실현가능성도 그 역할의 정도에 의존하게 된다. 역할은 대체로 국회운영관계, 위원회운영관계, 질의관계의 세가지가 있다. 이 외에 議員인 이상 의제의 찬부를 결정하는 投票가 있으나 이것은 모든 의원에 공통하는 것이다.

그리고 오늘날 國會에서 성립하는 법률안은 정부제출이 압도적으로 많은 비율을 차지하는 상황이 전개되고 있는 이상 국회에 있어서의 立法過程에 정부가 실질적으

63) 田畑 忍(編), 「議會制民主主義の研究」, 法律文化社 1978, 90面.

로 중요한 位置를 차지하는 것은 당연하다. 정부가 의회운영에 관여하는 것은 적어도 표면적으로는 있을 수 없으나, 政府가 제출하는 법률안을 여하히 效率的으로 성립시키는 가는 국회대책상의 최대의 관심이다. 이 의향을 받아 國會對策, 국회운영에 관여하는 것이 여당이며, 행정부이다. 與黨과 政府는 정기적으로 회의를 개최하여 국회대책상의 문제를 협의한다. 법률안심의일정의 調整, 여당내의 의견조정, 야당의 動向과 이에 대처하는 조치 등 또는 야당측의 요구나 여론의 動向을 감안하여 정책내용을 변경할 것인가의 여부에 관해서도 意見을 교환하며 결정을 한다. 이 방침에 따라 국회대책관계자를 중심으로 원만한 國會運營을 도모하고 또한 정부가 의도하는 바를 실현하려 한다. 또한 각위원회의 동향과 법률안의 심의상황을 파악, 修正要求 등에도 대처한다.

아울러 각부처에서는 法律案提出後로 부터 관계의원에게 설명하고 정보를 입수한다. 또한 여당과의 연락을 유지하면서 委員會의 심사일정을 파악하며 질의예정자의 질문을 수집하여, 審査의 촉진을 도모한다. 그리고 본회의에서는 답변안을 작성하여 會議의 원만한 진행을 도모한다.

## (2) 審議에 있어서 作用要素

법률안의 심의는 국회내에서 행해지나, 이를 둘러싸고 어떠한 관심을 지니거나 어떠한 反應이나 행동을 일어난다. 이러한 움직임은 審議에 있어서 어떠한 영향을 부여하기도 하며, 그 전형적인 것은 壓力團體, 이익단체이다. 이들은 그 이익의 옹호, 실현을 위하여 立案過程에서 부터 각각의 운동을 행하나 법률안의 審議에 있어서도 의원이나 정당에게 작용한다. 이들 단체의 영향력은 정당이나 의원개인에 대한 정치현금, 요청, 진정 및 그 단체를 옹호하는 構成員의 양이나 결속도와 안정성에 이들 행동의 효과는 比例한다. 대립하는 관련단체의 압력이 강력한 경우에는 그 간의 調整이 불가능하여 지면서 법률안의 審議를 촉진할 수 없게 되는 교착상태를 야기하는 경우도 있다. 반대로 운동이 효과적이면 法律案의 수정이 가능하게 되는 경우도 있다.

이외에도 이른바 院外行動을 조직하는 경우도 있다. 특히 야당을 지지하는 단체의 경우에 문제가 되는 法律案에 반대하거나 다른 조치를 취하여야 할 것을 주장하는 행동으로서 시위행진, 서명운동, 유인물배포, 여론조사등 다양한 手段을 사용하여 法律案의 審議에 영향을 미치려 하는 경우가 이에 해당한다. 一般國民(여론)은 소속단체로서의 행동을 하는 이외에는 審議過程에 영향을 미치거나 의사를 표명하는 기회는 거의 없으며, 다만 選舉에 있어서의 투표나 투표행동과 관련한 集會, 후원회적인場에서의 의사표명 등 이외에는 陳情이나 請願을 개인적으로 행하는 수 밖에 없다.

또한 극히 公聽會 등에서의 공술인으로서 원내에서 意思表明을 할 수 있기는 하나 실제상 특정의 규칙 등에 의해 결정되어 버리며 國民全體로 부터 본다면 별로 의미가 없다.

輿論은 언론기관과 밀접한 관련이 있으며, 심의과정에서 의원, 정당, 내각이 이를 무시할 수 없다. 그러나 반드시 言論機關에 나타난 여론에 따라서 審議過程에 대한 그 영향을 측정하는 것은 매우 곤란하다. 또한 국민의 추으로 부터의 審議參加로서는 수동적인 것이기는 하나 방청이 있으며, 이것도 審議에 대한 일종의 국민감시적 영향을 부여할 수 있다.

#### 4. 法律案審議의 類型

法律案이 일단 국회에 제출되면 심의절차는 개시되나, 여기에서는 그 법률안이 실제로 어떻게 그 節次를 운용하여 심의가 행하여 지는가를 살펴본다. 제출된 法律案의 각각은 전부 같이 심의되는 것이 아니라 법률안의 내용이나 양에 따라서 또는 政治狀況에 따라서 각각 다르게 심의된다. 法律案을 審議過程에서 어떻게 처리하는가에 관해서는 심의가 대립하는 의견을 표명하고 문제점을 명확히 하며 그 解決策을 모색하고 토론을 거쳐 타당한 결론에 도달하는 形態를 취하는 것이라면, 그 처리방법에서 차이가 발생한다는 것은 상정될 수 없을 것이다. 그러나 現實의 審議는 반드시 그러한 처리방식으로 되는 것이 아니라 몇가지의 유형이 있다. 그곳에서는 議事節次 또는 심의절차는 경우에 따라 생략되기도 하며, 또한 審議過程에 커다란 지위를 차지하는 質疑도 경우에 따라서는 법률안의 세부에 걸쳐 문제점을 명확히 하는 수단이 되기보다는 그 法律案과 거의 관련이 없는 사항에 관하여 시간을 소모하기도 한다.

이러한 심의실태가 이루어지는 것에 관해서는 몇가지의 原因이 있다. 제도적인 것으로는 우선 委員會中心主義를 지적할 수 있다. 法律案의 심의는 거의 위원회에서 행해지며 그곳에서 실제상의 취급이 결정된다. 또한 심사대상인 法律案을 보는 경우 政府提出法律案이 우선하여 취급되고 있는 점이다. 즉 정부제출법률안은 與黨과의 조정을 거친 것이며 여당으로서는 성립을 도모하여야 할 것이다. 따라서 政府·與黨으로서는 가능한 한 내용에 관계없이 신속하게 성립시키려 한다. 이에 대응하여 野黨은 각각의 입장에서 심사에 임하게 되며 그 결과 法律案의 처리에 類型化가 발생한다.

그리고 審査의 주체인 의원의 경우에는 소속정당의 결정에 강하게 구속되는 결과 각의원은 스스로의 良心에 따라 개인적인 의견에 입각하여 대응할 수 없게 된다. 물론 당의 결정과 개인의 견해가 일치하는 경우도 있으나 그렇지 않은 경우도 있다.

政黨은 위원회의 심사를 통하여 그 법률안에 대한 태도를 결정하며 어떠한 타협이 있는가를 모색하는 방법을 취하기 보다는 그 심사개시전에 이미 태도를 결정한다. 그 결정된 태도·방침에 따라 의원은 委員會의 심사에 임하는 것이 보통이다. 따라서 法律案의 취급은 이 사건의 태도결정여하에 따라 달라지게 된다. 이러한 관점에서 法律案의 심사과정을 다음과 같이 유형화할 수 있다.

### (1) 平穩型

이 경우는 政府提出法律案 가운데 전회파가 일치하여 찬성하는 것이 전형적인 예이나 一部野黨이 반대하고 있어도 거의 같은 樣態가 된다. 또한 경우에 따라서는 一部野黨이 찬성하게 됨으로써 그러한 사태가 되기도 한다. 즉 法律案의 내용과 야당의 贊否狀況에 의해서 결정된다. 나아가 간단한 내용의 法律案일 경우 모든 야당이 반대하더라도 그 반대가 적극적이 아닌 때 평온하고 신속하게 성립하는 경우도 있다.

議員立法의 경우에는 여당도 포함하여 초당파적으로 법률안을 제출하는 것이 그 전형적인 예이다. 與黨과 一部野黨이 공동으로 법률안을 제안하는 경우도 이에 준하며, 나아가 與黨이 제출한 법률안에 각야당이 이에 적극적으로 찬성하지 않더라도 묵시적인 了解를 나타내면 같은 사태가 될 수 있다. 여기에 해당하는 法律案의 심의는 취지설명, 질의일정, 시간 등이 매우 신속하게 진행되며 성립한다.

### (2) 條件型

이 유형은 정부제출법률안에 주로 많으며, 議員立法에서는 적다. 즉, 야당측이 당의 태도로서는 反對하나 그 성립에는 반대하지 않는 것이다. 따라서 質疑도 충분히 행하여 문제점을 명확히 함으로써 정부측의 행정상의 책임을 추궁하며, 성립에 즈음하여 어떠한 妥協도 하게 된다. 이 유형은 여야당이 첨예하게 대립하는 정도에 이르지 않은 法律案의 경우가 많다.

### (3) 對立型

이것은 여당과 야당이 대립하여 심의되는 法律案의 경우이다. 주로 정부제출의 경우가 많으며, 법률안의 내용은 사회에서 기본적인 견해가 대립하는 것이 많다. 또한 社會的으로 어떠한 대처를 하지 않으면 안된다는 인식에서는 일치하나 그 수단에 있어서 각종 利害나 理念 등이 결부되어 대립하는 것도 이 사례에 속한다. 이러한 對立型의 법률안심의는 여당측은 이를 성립시키려하고 법률안의 存在意義, 중대한



이해, 국익 등과 관련하여 강행방침으로 대응하는 경향에 있다. 이에 대해 야당측은 절대저지, 폐안을 지향하여 각종 手段을 사용하는 결과 타협·조정을 도모하는 것이 매우 곤란해 지게 된다.

#### (4) 放置型

이것은 제출된 法律案을 전혀 심의하지 않거나 일단심의를 하되 폐안되는 법률안의 경우이다. 이 類型에 포함되는 것은 議員提出法律案의 경우가 거의 대부분이다. 의원입법은 주로 政策表明型이 많고 직접 성립될 수는 없기 때문이다. 또한 여당제출의 法律案에도 마찬가지로 정책표명형이 있으며 이것은 야당과의 조정이 행해지면서 기본적으로는 見解를 달리하나 대립형의 법안으로 하는 것도 고려하는 경우가 많다. 이는 與黨으로서 법률안을 성립시킬 여건은 성숙되어 있지 않으나 提出하였다는 실적을 고려할 목적으로 하기 때문이다. 政府提出法律案에서 이유형에 속하는 것은 거의 없으나, 그 가운데 放置型으로 되는 것은 정부의 입장상 제출하지 않을 수 없으나 與黨도 반드시 찬성하지 않고 야당은 당연히 이에 반대하는 것이 전형적인 예이다.

### Ⅲ. 法律案의 議決

#### 1. 法律案議決의 意義와 性格

法律案의 議決은 발안된 法律案의 내용 및 정도에 관하여 심사하고 그 存否를 판단하는 것이다. 法律을 가결할 것인가의 여부는 審議를 통하여 국민적 合意가 형성되고 획득되었는가의 여부에 관한 國會의 判斷이며, 이것은 입법기관인 國會의 全權에 속하는 사항이라 할 수 있다. 이러한 議決에는 다음의 法的 效果가 발생한다.

첫째, 議決의 不可變更性이다. 이것은 하나의 案件에 관하여 일단 의결이 행하여져 그것이 확정된 경우에는 그 議決을 행한 機關은 당해 심의단계에서 스스로 그 의결을 撤回·取消하거나 또는 變更할 수 없다는 當該議決機關 그 자체에 향한 拘束力이다.<sup>64)</sup> 일단 확정된 議決에 일정의 瑕疵가 존재하는 경우에 그 취소·변경을 자유로이 할 수 있다면 하나의 審議段階에 있어서 最終性을 가지고 의결한 의미

64) 「議決의 不可變更性이란 議會는 그 法律議決을 최종표결의 후에는 당해입법절차에서 後續立法機關의 신뢰의 보호를 고려하여 결국 스스로 獨立으로 자기의 議決을 변경하고, 취소, 철회, 또는 폐지할 수 없다는 것을 의미한다.」, H.Mangoldt/F.Klein, aa.O., S.1720f.

는 없고 스스로 議決의 존엄을 손상할뿐 아니라, 나아가서는 후속심의단계의 수행도 현저한 지장을 받아 議決의 法的 安定性を 스스로 파괴하게 된다.

아울러 이 의미에서의 議決의 「不可變更性」은 의결의 法的 安定性を 확보하기 위하여 의결한 機關 그 자체에 향해진 당해심의단계에 있어서 의결의 不可變更的 拘束力이므로 그것이 인정되어야 할 범위·정도는 議決의 종류나 성질에 따라 다른 것이 된다. 즉 議院에 있어서 議決에는 法律案 등 독립의 실체를 포함한 이른바 獨立動議에 대한 기본적 의결도 있다면 그에 관한 修正動議에 대한 부수적의결도 있으며 또한 그러한 實體動議에 대한 의결이외에 의사의 節次·進行등에 관한 意思規則動議에 대한 파생적의결도 있다. 일반적으로 議決의 不可變更的 拘束力이 문제가 되는 것은 實體動議 특히 법률안에 대한 의결이며 그곳에서는 원칙으로 타당하다. 이에 대해 議事規則動議에 대한 파생적 의결에 관해서는 단지 한정적으로만 타당하다. 그 이유는 議事의 절차·진행에 관해서는 합목적성의 原理가 지배하며, 그에 관한 의결에 특히 節次의 確實성의 견지에서 그 法的 安定성이 강하게 요청되는 경우를 제외하고 그 不可變更的 拘束力을 형식적으로 관찰하면 본래의 목적인 합목적성이 저해되기 때문이다.

둘째, 議決의 內容的 拘束力이다. 즉 하나의 안건에 관하여 일단 議決이 행해지고 그것이 確定된 경우에는 그 판단내용은 同一會期中 유지되며, 後行行爲는 이미 확정된 議決의 판단내용에 구속되어 그것을 變更하는 것은 허용되지 않는다는 것이다. 이러한 내용적 구속력은 同一會期中 이미 議決된 것과 同一案件을 내용으로 하는 動議가 제출된 경우 그 동의를 適法要件이 결여된 것으로서 부적법하다고 하며 그 審議를 금지함으로써 확보된다. 따라서 이것은 ①이미 행한 의결의 後行行爲에 대한 내용적 구속력이므로 하나의 案件에 관하여 의결이 행해져 그것이 確定하고 있음을 전제로 한다. 그러므로 案件이 일단 제출되어도 그것이 그 후 撤回되거나 아직 議決에 이르지 않는 경우에는 원래 議決은 존재하지 않으므로 그 內容的 拘束力은 발생할 여지가 없다. ②또한 그것은 이미 행한 議決의 後行行爲에 대한 「內容的 拘束力」이므로 그곳에서 문제되는 것은 본래의 의미에 있어서 內容的 拘束力을 지닐 수 있는 議決, 즉 법률안 등 독립동의에 대한 基本的 議決 및 그에 대한 수정동의에 관한 부수적 의결이다.

## 2. 議決의 方法

### (1) 多數決原理

회의의 의사결정의 방법으로는 多數決의 原則<sup>65)</sup>이 채용되고 있으나, 다수결에는

絶對多數(absolute Mehrheit), 比較多數(relative Mehrheit) 및 特別多數(qualifizierte Mehrheit)의 구별이 있다. 절대다수는 과반수에 의한 다수결로서 회의 의사결정의 방법으로서 가장 원칙적인 것이다. 比較多數는 주로 선거의 경우에 널리 사용되는 방법이며 득표수가 상대적으로 많은 자를 당선인으로 하며 得票數가 투표수의 과반수에 도달할 것을 요건으로 하지 않는다. 特別多數는 특정의 수를 기준으로 회의의 의사를 결정하는 방법이다. 이것은 소수자의 보호, 현상존중 등 어떠한 특별한 의미를 지닌 의결에서 사용된다. 즉 絶對多數가 다수결의 원칙적인 방법인데 대해 특별다수는 예외적인 방법이라고 할 수 있다.

여기에서 절대다수라는 표현에는 棄權이나 無效投票를 포함한 표결의 과반수를 의미하는 것으로 이해되는 경우가 많다. 특히 기권이나 무효투표를 제외한 有效한 表決의 과반수를 요구하는 경우에는 單純多數(einfache Mehrheit)라는 표현이 사용된다.<sup>66)</sup> 이러한 단순다수는 可否의 결정이 찬성과 반대의 대립에서 행해지며 棄權이나 無投票가 반대투표와 함께 否의 가운데 합산되는 불합리를 피할 수 있다는 장점을 지니고 있으나, 반면 이론상 매우 소수의 贊成投票에 의하여 의결이 되는 것이 가능하기 때문에 이 방법을 채용하기 위해서는 높은 定足數를 전제로 할 것이 필요하다.

## (2) 可否同數의 問題

可否同數의 의미는 과반수의 원칙에 관한 單純多數의 방법을 취하는가 또는 그렇지 않은가에 따라 달라진다. 單純多數의 방법에 의하면 무효투표나 기권을 제외한 有效投票 중 찬성과 반대가 동수인 경우를 의미하며, 그렇지 않은 경우에는 찬성투표와 반대투표·무효투표 및 기권을 포함한 것과 同數인 경우를 의미한다.

어떻든 可否同數인 경우에 이를 해결하는 방법으로는 일반적으로 ①의장에게 表決權과 決定權을 부여하는 방법 ②의장에게 決定權을 부여하는 방법 ③의장에게 表決權만 부여하는 방법 등의 세가지가 있다. 의장에게 표결권과 결정권을 부여하는 문제에 대해 이를 贊成하는 견해로서는 의장도 의원인 이상 表決權을 가지는 것은 당연하다는 점, 의장의 표결권을 부정한다면 의장이 속하는 黨派의 세력을 부당하게 약화시킨다는 점, 의장은 일반의원보다 특별한 권한이 부여되어 있는 만큼 意思決定

65) 多數決原理에 관한 것은 張永洙, 「民主主義憲法에 있어서 多數決原理와 根本價值」, 公法理論의 現代的 課題(房山丘乘朔博士停年記念), 博英社 1991, 485~508면; 町田實秀, 「多數決原理の研究」, 有斐閣 1958 등 參照.

66) 예를 들면 현행 獨逸聯邦議會 議事規則 제48조 2항에서는 「기본법, 연방법을 또는 이 의사규칙이 달리 규정하지 않는 한 單純過半數로 결정한다」라고 하여 단순과반수를 明文化하고 있다.

의 기술적 방법으로서 법률이 決定權을 부여할 수 있다는 점 등을 지적한다. 그러나 이에 반대하는 견해로는 동일인이 同一議題에 관하여 이중의 의사표시를 함으로써 의원평등의 원칙에 위배된다는 점,議長이 속하는 당파에 유리하게 의사를 진행할 폐단이 있으며 실질상의 다수결원리를 파괴한다는 점 등을 지적한다.<sup>67)</sup>

### (3) 表決方法

表決은 회의의 의사결정에 직접 참하는 것을 말하며, 표결에 참가할 수 있는 자는 의회의 구성원인 議員에 한한다. 또한 표결에 즈음하여 會議場에 출석하지 아니한 의원은 표결에 참가할 수 없다. 이는 表決은 본래 표결을 선포할 때의 그 시점에 있어서 在席한 의원이 동시에 可否의 의사표시를 하는 것을 의미하기 때문이다(不在 表決의 禁止). 그리고 의원은 표결에 있어서 그 의사를 일단 표시한 후에는 어떠한 理由 또는 錯誤가 있더라도 그것을 변경 또는 정정할 수 없다(表決의 訂正의 禁止). 아울러 표결은 可 또는 否의 어느 것을 결정하는 것이므로 이에 條件을 붙여서는 아니된다. 여기에서 조건이란 의원이 의안에 대해 贊否의 의사로 표명하는 법률행위를 함에 있어서 그 행위를 하는 의원의 表決의 效果를 장래의 불확실한 사실과 연계시키는 것을 말한다(表決의 條件의 禁止).

表決의 방법으로는 起立, 舉手, 기명투표, 무기명투표, 異意有無를 묻는 방법 등 5가지 유형이 있으나 이는 의사규칙 등에서 자주적으로 결정된다.<sup>68)</sup>

67) 자세한 것은 國會事務處, 「國會法解說」, 1971, 228面 以下 參照.

68) 자세한 것은 國會事務處, 前揭書, 236~238面 參照.

## 第5節 法律案의 公布

### I. 公布의 意義

法規範의 实效性을 확보하고 그 法規範이 일반적으로 국민에 대해 현실로 그 구속력을 발동하기 위해서는 그 法令의 內容이 일반국민이 알 수 있는 상태에 놓여질 것이 前提要件이다. 이와 같이 法律의 현실적 효력은 그 周知를 통해서 발생하는 것이나, 국민 개개인에게 법률의 내용을 알리는 것은 사실상 불가능하므로 어떠한 사유로서 法律周知의 擬制로 하지 않을 수 없다. 法律案은 議會에서 可決되는 것만으로는 아직 法律로 되지 않고 法律이 되어야 할 것으로서 확정하는데 불과하다. 그 法律이 國법으로서 국민에게 遵守를 명할 수 있는 힘을 지니기 위해서는 적정한 節次를 거쳐 議決된 것임을 공증하는 행위가 필요하게 된다. 즉, 國民에 대해 현실의 拘束力을 지니기 위해서는 法律의 內容을 公示하는 절차가 필요하다. 이 公示行爲가 이른바 法律의 公布이다.

이러한 法律의 公布에 의하여 국민에게 법률을 알 수 있는 상태에 놓여지게 하며, 나아가서는 法律을 안 것으로 간주되어 이후 法律違反의 행위는 違法의 인식있는 행위로 되어 법률에 強制的 通用力을 지니게 하는데 있다. 이 의미에서 公布는 법령의 效力發生要件이라고 일반적으로 설명된다. 모든 法規定은 정식으로 公布되지 않으면 안되며, 그렇게 함으로써 그것은 비로소 存在하게 된다는 점, 따라서 公布는 법정립과정에 있어서 附加的(Zutat)인 意義를 지니는 것이 아니라, 本質的인 意義이자 不可缺의 構成要素(integrierender Bestandteil)로서의 意義 지닌다.<sup>69)</sup>

### II. 公布의 法的 性質

公布는 법형성절차의 최종적인 요건이나 그러나 다른 제요건과 대등한 가치를 지니는 本質的 要件이므로 법률은 질서에 적합한 공시에 의하여 비로소 효력을 지닐 뿐 아니라 존재하기에 이른다. 즉 모든 成文法規範은 그것이 질서에 적합한 公布(ordnungsgemäße Verkündung)가 되는 때 비로소 법유효적·법실효적·법구속적으

69) Friedrich Giese, 'Verkündung und Gesetzeskraft', AöR Bd.76, 1950-51, S. 464-482.; BVerfGE 7, 337.

로 될 수 있으며, 따라서 公布되지 않거나 질서에 적합하여 공포되지 않은 法律은 설사 그 성립에 참여한 기관에서 상호 이미 구속되어 있더라도 法律을 제정하는 국가와 법률내용 및 법률의 受範人과의 사이의 외부적 관계에 있어서는 아직 法律案에 불과한 것이다.<sup>70)</sup> 즉 民主憲法下에서는 국민은 그 대표자를 통해서 의회에 출석하여 법률의 제정절차에 참가한다고 생각할 때 法律은 의회에서 가결되는 때 법률로서 具體的 效力을 발생시킨다고 이해할 수도 있으나, 그러나 그러한 법률의결은 「法律內容의 確定(Feststellung des Gesetzesinhaltes)」이며, 공포는 「法律命令의 부여(Erteilung des Gesetzesbefehles)」이며, 법률의 효력발생요건으로서 全立法過程의 중심점에 위치한다.<sup>71)</sup>

### Ⅲ. 公布의 方法

법률의 공포는 官報에 의하여 행해지나 관보이외의 방법에 의한 법률의 공시가 公布라고 할 수 있는가가 문제된다. 입법론으로서 官報이외의 적당한 공포방법을 채용하는 것도 가능할 것이다. 法令의 周知를 의제하기 위하여 또한 법령을 알 기회를 제공하기 위하여 좋은 것이라면 현대는 情報社會이며 다양한 매체가 고려될 수 있다. 그러나 法令의 周知란 그러한 것이 될 수 없다. 또한 법령의 표시가 확보되어야 한다면 제3자에 의한 變更 등의 가능성을 고려하면 官報이상으로 공포의 의의·목적에 적합한 정확한 방법은 없다. 또한 관보의 보조수단으로서 다른 방법을 사용하

70) 「法律의 效力은 헌법 제40조 제5항에 의하여 公布日이로 부터 20일후 기타 법률이 정한 일에 비로소 발생하는 것이며 그것이 동조 제2·3항 소정의 사유와 절차로 인하여 法律案으로서 확정되었다 하더라도 그 확정만으로써는 당연히 그 效力이 발생하는 것이 아니다(1954.10.5. 大判 4287 刑上 16)」. 상세한 것은 金哲洙, 「判例敎材憲法」, 法文社 1980, 528面 參照.

71) Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., II, Art.77, S.5. 「공포는 立法機關의 可決에 의하여 潛在的 拘束力(virtuelle Rechtsverbindlichkeit)을 취득한 법률이 공포에 의하여 現實的 拘束力(aktuelle Rechtsverbindlichkeit)을 취득하는 것이다」, Z.Giacometti, 「Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts」, Bd.1, S.180. 한편 英美國家에서는 법률의 공포라는 제도는 존재하고 있으나 공포는 법률의 현실적 효력발생요건으로 되어 있지는 않다. 그곳에서는 法律의 公布란 소정의 立法過程의 완료시기와 법률의 현실적 효력발생시기가 원칙으로 一致하는 것이라고 이해한다. 그리고 日本에서는 공포의 성질에 관하여 공포란 法令의 成立節次가 아니라 이미 성립한 법령을 일반국민에게 알리는 表示形式으로 이해하는 견해가 있다. 즉 「公布의 성질은 공포의 목적과 밀접한 관계가 있다. 즉 법령공포의 목적이 법령의 正文을 일반국민이 알 수 있게 하는 상태에 두는데 있다. 그 목적의 첫째는 법령을 일반국민에게 알리는데 있다. 특히 국민의 權利義務에 관한것에 대해서는 일반국민에게 알리게 하는 節次를 취하지 않고서는 법령을 국민에게 적용하는 것은 불합리하기 때문이다. 둘째는 一般國民이 법령을 안 것으로 간주하는데 있다. 不特定多數의 국민에게 법령을 주지시키는 것은 실제상 불가능에 가깝다. 그래서 일정한 방식으로 공포함으로써 법령의 주지를 법적으로 擬制한다. 세째는 원본과 일치하는 법령의 正本을 일반국민에게 알리는데 있다」라고 한다 자세한 것은 山本德榮, 「法令公布の方法」, 憲法判例百選II(別冊 ジュリスト), 有斐閣 1988, 414~415面 參照.

는 것은 法令의 效力發生要件으로서의 공포의 시점이 불명확한 것이 된다. 따라서 문제는 어디까지나 법령의 효력발생요건으로서 公布를 위치하는데 있으며 법령의 주지와 효력발생요건을 분리하여 主權者인 국민을 위하여 실질적인 법령의 주지를 도모할 필요가 요청되고 있다.<sup>72)</sup>

#### IV. 公布의 時期

法律이 정하는 施行期日까지 공포되지 않은 경우에는 공포가 법률의 효력발생요건으로 되어 있으므로 公布의 時期가 문제된다. 또한 시행기일을 공포일로 관련시키는 경우에도 마찬가지로 문제가 된다. 公布時點에 관해서는 관보의 발행단계에 따라 ①公布權者가 공포의사를 결정한 때, ②法律이 게재된 관보의 일의 오전 0시, ③官報의 외부로의 발송절차가 완료한 때, ④一般國民이 관보를 열람할 수 있는 상태가 된 최초의 시점, ⑤각지방마다 관보를 열람할 수 있는 狀態가 된 각각의 시점, ⑥모든 지방에서 官報를 열람할 수 있는 상태가 된 시점 등 여러 견해가 가능하다.

법률을 일반국민에게 알릴 수 있는 상태에 두는 방법으로서 公布制度를 채용한 의미가 사실적 행위로서의 공포에 있다면 ①과 ③은 그 시점에서는 아직 일반국민에게 法律이 표시되었다고는 할 수 없으므로 공포시점으로서 채용하기 곤란하다. ④의 견해는 법률은 國民生活의 획일적 규범으로서 전국적으로 그 효력을 발생시켜야 할 것이라는 것으로서 同時施行主義를 취한다. 법률을 일반국민에게 알 수 있는 상태에 두는 것은 國民 한사람마다 실제로 법률의 내용을 알리는 것까지를 의미하는 것이 아니라, 法律周知의 의제로서의 법률을 알릴 수 있는 상태이다. 문제는 어느 정도의 상태를 타당하다고 할 것인가이다. 이에 대해 ⑤의 견해는 합리성있는 擬制이어야 할 것으로서 異時施行主義를 취한다. 즉 지방마다 적용법률이 다른 결과가 되며 불측의 사태가 발생할 우려도 있으나 現代의 交通手段에서는 그 지역차의 현

72) 「公式令의 폐지후는 법령공포의 방법에 관해서는 일반적인 法令의 규정을 결여하기에 이르러 것이며, 실제의 취급으로서는 공식령폐지후도 법령의 公布를 官報로 하는 종전의 방법이 행해져 왔던 것은 현저한 사실이기는 하나, 이를 가지고 직접 公式令 폐지후도 법령의 공포는 관보에 의한다는 불문율이 존재하고 있다고까지는 말할 수 없다. 今日에 있어서는 法令의 公布가 관보에 의하는 이외의 방법으로 행해지는 것을 절대적으로 인정하지 않는다고는 할 수 없다. 그러나 공식령폐지의 실제의 취급으로서는 法令의 公布는 종전대로 관보에 의해 행해지고 있으며, 특히 국가가 이에 대신하는 다른 적당한 방법으로 法令의 公布를 행하는 것이 명확하지 않은 경우가 아닌 한 법령의 공포는 종전대로 官報로서 행하는 것으로 해석하는 것이 상당하며 실사 사실상 法令의 內容이 일반국민이 알 수 있는 상태에 놓여지고 있다하더라도 아직 법령의 공포가 있었다고 할 수 없다」, 最大判 昭和 32年 12月 28日, 民集 第11卷 14號, 3461面. 또한 金哲洙, 前掲書, 537~538面 參照.

상도 수일간의 문제이며 國際私法的 問題를 국내에 반영하려는 것으로 평가할 수 있다. ⑥의 견해는 公布制度의 취지를 반영하여 확실적 규범으로서의 意義로부터 同時施行主義를 채용한다. 그러나 이미 법률을 알 수 있는 상태에 놓여진 지방에 관해서도 관보가 전국의 官報販賣所에 도달하기까지 법률의 效力은 발생하지 않으므로 이미 법률을 알고 있는 국민사이에 혼란이 발생할 소지가 있다. 각지방에 관보가 도달하기 이전에 報道 등의 사회적 공포에 의해 사실상 이미 법률을 알고있는 경우가 많기 때문이다.

결국 이 문제는 기본적으로 立法的 解決을 도모하여야 할 문제이나 공포를 법률의 效力발생요건으로 위치하면 법적 의미의 공포에 착안하여 ②의 견해가 타당하며, 그 후는 具體的인 事案에 관한 법률의 적용에 관한 문제라고 생각된다.<sup>73)</sup>

73) 우리의 현행법상 공포가 있는 것으로 인정되는 시기는 결국 「官報에 게재된 것으로 인정되는 시기」와 동일하다고 볼 수 있다. 그러나 어느 때를 官報에 게재된 시기로 볼 것인가에 관하여 견해가 대립되고 있다. 이에 관하여 종래 政府의 관행은 그 법령을 게재한 관보의 日付日의 오전0시를 관보가 발행된 날로 보아 오전0시이후에 행할 행위는 모두 새법령의 적용을 받는다고 보아 왔으나, 判例(1970.7.21. 大判 70 누 76 ; 1968.3.22. 서울 民事地法判決 67 가 4330)와 通說은 관보가 서울의 중앙보급소에 도달하여 일반국민이 이를 구독하고자 원하면 그것이 가능한 상태에 놓인 최초의 시점으로 보는 견해(最初購讀可能時說)을 취하고 있다. 한편 일본의 판례(最高裁 昭和 33年 10月 15日)는 「公布의 效力이 발생하는 시기는 官報가 일반적으로 발매배포를 위하여 大藏省 印刷局에서 관보판매소 등 외부로 향하여 발송된 최초의 시점이다」라고 판시하고 있다. 자세한 것은 金哲洙, 前掲書, 538面 參照.



## 第3章

# 主要國家의 立法過程의 實際



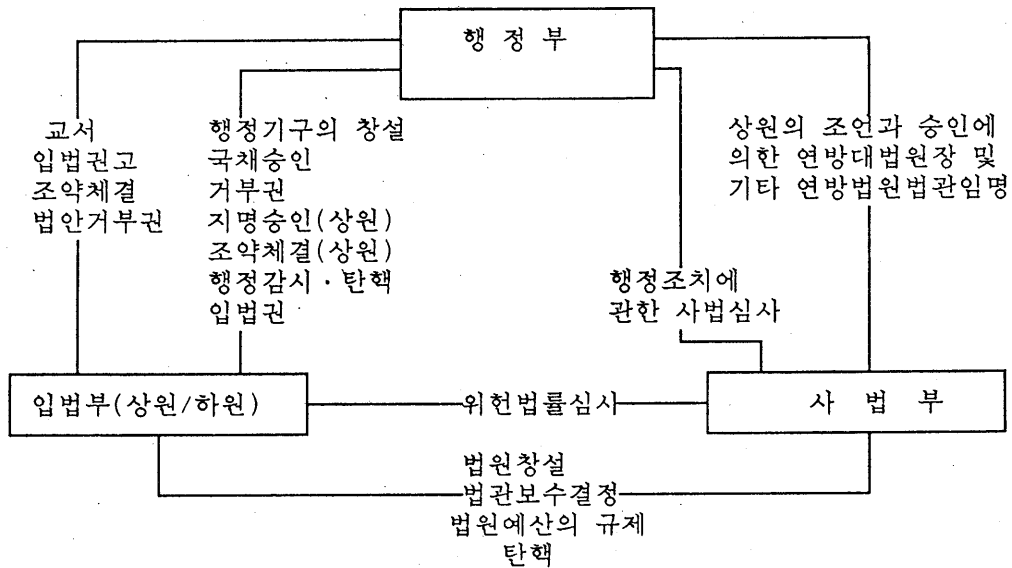
# 第3章 主要國家의 立法過程의 實際

## 第1節 美國의 立法過程의 現況과 實態

### I. 意 義

美國의 통치체제는 전형적인 權力分立原理에 기초하고 있기 때문에 입법권은 의회만이 가지고 行政府는 의회의 입법과정에 간섭할 수 없는 것이 원칙이다.<sup>1)</sup> 따라서 行政府는 法律案提出權이 인정되지 않는 것이 미국의 대통령제 정부형태의 기본 원리적 요소이다. 그러나 憲法은 동시에 국가기관상호간의 견제와 균형의 관점에서 行政府에 대해 立法過程에 대한 일정한 관여를 허용하고 있다. 즉 헌법상 立法權의 행사자로서 연방의회는 상원과 하원으로 구성되지만<sup>2)</sup> 사실상 行政府의 수반인 大統

1) 입법부·행정부·사법부의 抑制와 均衡關係를 도식화하면 다음과 같다.



Jay M.Schfritz, 『The Dorsey Dictionary of American Government and Politics』, The Dorsey Press 1988, p.91.

2) 미국의 연방의회는 上院(Senate)과 下院(House of Representatives)으로 구성되며, 上院은 各州平等하게 2명씩 6년의 임기로서 各州에 의해 선거되는 상원의원으로 조직되며 2년마다 3분의 1씩 改選된다. 下院은 各州의 인구에 비례하여 2년의 임기로 선거되는 下院議員으로 조직된다.

領이 의회의 第3院(The Third House of Congress)로서 참여하고 있는 것이다. 美國議會는 상하양원의 의사의 합치만으로는 최종적인 意思決定을 할 수 없으며, 대통령의 승인행위에 의해서 비로소 議會意思의 形成이 가능하다. 나아가 이 대통령의 승인행위는 형식적인 것이 아니라 양원의 의사에 대해 反對의 意思를 표명할 수 있다는 實質的인 것이다.<sup>3)</sup>

憲法은 이 대통령의 입법과정에 있어서 의사표명에 관하여 節次에 관한 것을 제외하고 實體에 관해서는 아무런 조건을 부여하고 있지 않다. 따라서 大統領은 독자의 판단에 의거하여 어떠한 문제에 관해서도 어떠한 이유에 의해서도 議會判斷의 是非를 결정할 수 있는 것이다. 물론 大統領의 意思가 반드시 최종적인 것이 되지는 않으나, 그와는 별도로 미국의회는 上院, 下院 및 大統領이라는 3院으로 구성되어 있다고 해도 과언이 아니다. 그리고 실제 大統領은 헌법에 규정된 立法的 指導力을 발휘하는 적극적인 수단으로서 정부측에서 법률안을 작성하여 의회내의 有力議員을 통하여 의회에 다수의 법률안을 제출하고 있으며 실제로 제정된 重要立法의 80%는 정부제출법안이 차지하고 있다. 물론 議員이 자신의 공약에 따라 議會法制機構의 지원을 받아 법안을 입안·제출하나 미국에서는 각종 壓力團體가 발달하여 그러한 단체는 전문분야의 지식정보의 제공에 그치지 않고 法律專門家를 고용하여 필요한 법안의 원안을 입안하여 의원을 통하여 제출하는 경우가 많다.<sup>4)</sup>

그리고 미국의 立法過程은 전형적인 위원회 중심주의를 채택하고 있다는 점이 특

3) 鄭萬喜, 「美國憲法上 權力分立의 原理」, 美國憲法研究 IV, 1993, 42面.

4) 참고로 미국에서의 法案과 관련한 壓力團體의 로비전술을 살펴보면 다음과 같다.

법안과 관련한 로비전술	사용하는 압력단체비율
청문회에서의 증언	99%
정부직원에 대한 의견표명	98%
정부직원과 비공식회견	95%
조사결과와 전문정보의 제시	92%
단체구성원의 활동보고	92%
정책집행의 구체화기도	89%
언론매체에 대한 호소	86%
입법화에 대한 정부직원과의 협의	85%
법안작성의 협조	85%
신쟁점에 대한 정부의 관심환기	84%
의원사무실의 방문	80%
규칙안작성의 협조	78%
법안의 영향에 대한 경고	75%
의견광고	31%
이의신청·테모	20%

색이다. 미국에 있어서 委員會制度는 입법과정의 결정적인 부분이 되고 있으며, 입법에 있어서 가장 중요한 審議過程은 위원회를 중심으로 행해진다는 의미에서 미국의 정치를 委員會政治(Committee Government)라고 한다.<sup>5)</sup> 이러한 위원회는 국가기능의 전문화에 대응하고 行政府에 대한 의회의 獨自性和 機能을 유지시켜주는 역할을 수행하며, 각 위원회는 각자의 영역에서 전문적 지식과 경험을 가지고 고도의立法能力을 개발하여 行政府에 대항하며 調查能力을 발휘하여 입법자료로 하는 동시에 行政府에 대한 유효한 統制機能을 행사하는 것이다. 따라서 委員會 中心主義의 의회를 운영하는 결과 미국은 입법조사 등을 補佐하는 기구가 가장 잘 정비되어 있으며, 이들 立法補佐機構는 「보이지 않는 정부(Shadow Government, Invisible Government)」라고 일컬어 질 정도로 의회의 立法活動에 커다란 영향력을 부여하고 있다. 아울러 政黨基盤이 약한 미국에서는 의원의 소속정당에 대한 구속력이 희박하며 따라서 입법활동도 거의 議員個人的 활동에 의존하고 있다. 이 점에 관해 政黨의 결속력이 약하기 때문에 의회에 의한 行政府의 통제가 제대로 기능하는 측면도 있으며, 이러한 측면이 議院內閣制하에서의 立法過程과는 다른 독특한 구조를 이루고 있는 점이 미국의 입법과정의 특색이라 할 수도 있다.

## II. 立法政策의 形成과 法律案의 作成

美國憲法 제1조제1항에서는 모든 입법권은 議會에게 부여하고 있다. 따라서 대통령이나 行政府의 각부장관은 직접 法律案을 제출할 수 없다. 그러나 간접적인 방법으로 行政府는 입법에 관여하고 있으며, 실제 연방정부 및 대통령은 第1의 立法者(Chief Legislator)로서 입법과정에 중심적인 역할을 수행하고 있다.<sup>6)</sup>

### 1. 立法政策의 形成

우선 議員提出立法의 경우 의원들의 입법정책형성은 주로 선거운동기간중 특정분야에 관한 法案을 제안하겠다고 選舉區民에게 약속한 것으로 부터 시작된다. 또한

5) Carol Hardy Vincent, 'The Committee System in the U.S. Congress', CRS Report for Congress, 1994.8.29., p.7.

6) 「대통령의 計劃은 연방의회에 제출되는 법안총수의 5%를 구성하는데 불과하나, 聯邦議會의 에네르지의 대부분을 소비하며 그리고 法制화된 公法의 최대수를 구성한다. 대통령은 立法에 있어서 최대의 원천이며 또한 그의 요구는 聯邦議會의 가장 중요한 作業分擔(workload)이다.」, Daniel Bermann, 'IN Congress Assembled : The Legislative Process in the National Government', 1964, p.70.

각 의원은 그가 議員職에 취임한 후 그의 경험을 통하여 현재의 법을 개정 또는 폐지하거나 새로운 법의 制定必要性을 인식하게 되어 立法政策을 형성하게 되는 경우도 있다.<sup>7)</sup> 한편 의원들은 선거구민과의 개인적 접촉(Personal contact), 우편(mail) 및 輿論調查(opinion polls) 등을 통하여 수집된 어떤 특별한 정책요구를 法制化할 것인지를 검토하여, 법률안의 작성에 유의미한 情報를 획득한다. 특히 의원들은 자신이 소속한 選舉區의 각종 단체 등의 請願權行使를 통하여 입법정책을 형성한다. 이러한 단체들은 자신의 이해와 관련된 法分野에 비상한 관심을 가지고 있을 뿐 아니라 또한 관련법분야에 대한 풍부한 知識과 情報 및 법률전문가를 보유하고 있어서 의원들은 이들이 起草한 法案을 그대로 제안하거나 수정하여 제안하는 경우가 많다.<sup>8)</sup>

그리고 行政府는 직접 법률안제출권은 없으나, 의원들의 立法政策形成에 결정적인 역할을 할 수 있다. 즉, 현행 美國憲法 제2조제3항은 「대통령은 연방의 상황에 관하여 수시로 合衆國議會에 보고하고 또한 필요하고 적절하다고 인정하는 施策의 審議를 合衆國의회에 보고하여야 한다(He shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient)」라고 규정하고 있다. 따라서 大統領은 이 규정에 의거 一般敎書(State of the Union Message), 豫算敎書(Budget Message), 經濟敎書(State of the Economy Message) 등의 일련의 교서(Presidential Message)를 통하여 연방의회에 대해 입법준비의 필요성을 권고할 수 있다. 대통령은 이들 교서에서 立法的 意思日程(legislative agenda)를 확정하면서 법률안의 우선을 제시하고 그리고 연방의회가 優先法案에 그 주의를 집중할 것을 촉구한다.<sup>9)</sup> 이러한 주된 敎書이외에도 대통령은 그 자신의 발의에 의하거나 또는 어떤 法律의 근거에 입각하여 特定法案問題를 취급하는 수많은 特別敎書를 의회에 제출하고 있다.

이러한 행정부의 意思傳達은 입법에 있어서 결정적인 역할을 하며,<sup>10)</sup> 이것은 해당

7) 張明根, 「美國聯邦法の 制定過程」, 法制月報 1975.8., 82面.

8) 「……많은 法案이 利益團體로부터 연역되는 것은 사실이다. 새로운 法案을 만들거나 현재의 법을 改正하기 위하여 많은 아이디어가 이익단체의 사무실에서 생겨나며, 후에 立法機關에의 제출을 위하여 기초되기도 한다. 또 다른 경우이지만 이익단체는 그들의 아이디어를 立法機關에 종사하는 친분 있는 議員이나 전문위원에게 법안의 실제적 기초를 위하여 제공되기도 한다. ……」, 張明根, 「美國에서의 利益團體와 立法過程(상)」, 法制 1977.9., 47面 參照.

9) Pendleton Herring, 「Presidential Leadership : the political relations of congress and the chief executive」, Greenwood 1968, p.11~12.

10) 이러한 敎書는 이와 관련되어 제정된 法律의 解釋에 소중한 지침이 되며 특정 법률의 立法背景을 설명하기 위하여 법원의 판결에도 자주 인용된다. 자세한 내용은 劉尙炫, 「美國의 法律制定에 관한 研究」, 法制 第83號, 1983.12.20., 31面 參照.

상임위원회에 회부되어 議員에 의해서 법률안으로 제안된다.<sup>11)</sup> 그리하여 해당위원회의 委員長은 제안된 행정부의 의사를 필요적절하다고 인정하는 바에 따라 敎書를 심사하여 이를 법률안으로 提案할 것인가의 여부를 심사하게 된다.<sup>12)</sup> 그리고 각 행정부처에서도 고도로 훈련된 法制擔當官으로 하여금 입법정책을 형성하게 하여 議會에 제안되는 법률안에 대해 만전을 기하고 있다. 특히 각 行政機關은 연방의회와의 연락을 담당하는 連絡官을 두어 입법정책의 수립에 참고가 되는 關聯情報를 의회로부터 수집하는 한편 법률안의 現狀 및 推進狀況에 관한 정보도 수집한다.

## 2. 立法計劃의 樹立과 法律案의 作成

### (1) OMB에 의한 立法計劃의 樹立과 調整

모든 法案은 오직 의원에 의해서만 제출될 수 있으나, 실제 立法政策의 형성 및 법률안의 수립 등은 행정부 특히 大統領이 주도권을 장악하고 있기 때문에 立法過程에서 대통령의 역할은 대단히 중요하다. 물론 대통령은 법률안문제에 있어서 補助機關의 도움없이 이를 처리하는 것이 불가능하며 이를 위한 보조기관이 대통령실의 管理豫算廳(Office of Management and Budget : OMB)이다. 이 OMB는 대통령의 지시하에 정부예산안을 마련하는 것 이외에 대통령의 計劃에 대한 전반적인 것을 관장하며, 특히 입법과 관련하여 立法審査部(Legislative Reference Division)는 각 정부기관의 입법계획을 조정·심사하는 中央立法調整機能을 수행한다.<sup>13)</sup>

이 OMB는 大統領의 입법에 대한 업무를 보조하며, 정부각기관에 대하여 법제사무와 관련한 의견을 綜合·調整하는 한편 의회를 통과하여 행정부로 이송된 法律案에 대해서도 조정과 심사를 행하는 등 행정부 각기관이 의회와 교섭하는 모든 작용을 철저히 規制하며, 법률안에 대해서도 단순한 법률적 검토 뿐 아니라 政策的인 검토

11) 敎書의 형식에 의한 勸告라는 적극적인 방법으로 대통령이 의회입법에 영향력을 행사하게 된 것은 금세기에 들어와서부터이며 그 先驅者는 루즈벨트(Theodore Roosevelt)이었다. 그 후 윌슨 大統領도 교서의 방법을 적극 활용하여 의회의 立法過程에 지도적 역할을 수행하였다. 또한 프랭클린 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)시대에는 議會와의 관계에 있어서 강력한 지도력을 발휘하였는데 그의 敎書는 특정문제에 관하여 입법의 필요성을 단지 勸告하는 것이 아니라, 요청되는 입법의 내용을 特定하였으며 그중 몇몇의 경우에는 법안의 草案까지 첨부하였다. 이러한 立法指導의 방법은 New Deal의 초기에 현저하였으며, 그 후에도 관행화하였다. 자세한 것은 Edward S. Corwin, 'The President : Office and Powers 1787~1984', 5th ed., New York 1984, p.324 參照.

12) 자세한 내용은 崔光弼(譯), 高漢實 「美國의 立法過程 -美國의 法律은 어떻게 만들어 지는가-」, 成和社 1976, 26~27面 및 張明根, 「美國의 立法機構 및 立法過程」, 法制 1980.8., 63面.

13) Horace E. Read/John W. MacDonald/Jefferson B. Fordham/William J. Pierce, 'Materials on Legislation', 3rd ed., New York 1973, p.308. 특히 OMB에 의한 입법의 調整·審査基準은 1972년 7월 31일에 발표된 OMB규정(CIRCULAR NO. A-19)에서 상세히 열거하고 있다.

토와 조정기능을 수행한다. 따라서 의회에 제출되는 모든 정부부처의 立法案은 먼저 OMB의 조정과 대통령의 승인을 얻어야 하며 법률안이 議會에 제출된 이후에 의회의 위원회는 제1차적으로 OMB를 통하여 어떤 법률안의 大統領의 立法計劃과의 관련성에 대한 견해를 구하고 있다. 결국 정부부처에 의해서 발의되는 法案은 의회에 제출되기 전에 각 부처간의 利害關係를 극소화하고 대통령의 立法計劃과의 조화를 도모하기 위하여 OMB의 조정을 받는 것이다.<sup>14)</sup>

#### ①立法計劃의 提出

우선 모든 기관은 매년 다음 議會에 제출할 입법계획(Legislative Programms)을 당해 기관의 매년 豫算案提出時에 이를 작성하여 OMB에 제출하여야 한다.<sup>15)</sup> 기간 내에 제출하는 것은 대통령이 豫算案·年頭敎書 또는 특별교서 및 입법계획을 마련하는데 있어서 대단히 중요하다. 아울러 제출되는 立法計劃에는 포함되어 있지 않으나, 당해 기관에서 적극적으로 조정중(under active Consideration)에 있는 立法計劃에 대한 개별목록 및 OMB에 입법계획을 제출하는 날로부터 2년내에 실효될 당해 기관의 關係法律 또는 법률규정에 대한 별도의 目錄 등도 아울러 제출하여야 한다.<sup>16)</sup> 또한 각기관은 立法案 또는 어느 입법을 지지하는 報告案에 대한 OMB의 심사를 요청함에 있어서 그 입법에 의한 責任을 수행하기 위하여 필요한 최초 5년간의 매년 소요예산의 견적서를 제출하여야 한다.

그리고 입법률안 또는 권고안을 마련함에 있어서 모든 기관은 現行法이 정한 요건과 일반적으로 적용될 수 있는 행정부정책 및 지시를 주의깊게 관찰하고 고려하여야 한다. 모든 기관이 제출하는 立法案과 報告案은 가능한 한 최대한로 적절한 건의 설명 또는 市民權, 환경에 대한 영향, 비용분석 등을 포함한 요건과 조화를 도모하는 규정을 포함하거나 첨부하여야 한다.<sup>17)</sup> 정부가 제안할 立法案 등에 대해 의회의

14) 자세한 것은 朴鉉旿, 「美國에 있어서의 法制事務處理基準」, 法制月報 1974.8·9, 59~67面 參照.

15) 立法計劃에 수록되어야 할 내용으로는 次期國會에 제출하고자 하는 모든 입법에 관한 사항, 失效가 예상되는 법률의 효력연장제안, 현행 법률의 廢止提案 등이 포함되어야 한다. 이들 사항은 당해 기관의 立法政策에 기초를 두어 大統領의 입법계획·예산 기타 관련정책을 고려한 것이어야 한다. H.E.Read /J.W.Macdonald /J.D.Fordham/W.J.Pierce, op.cit., p.309~310.

16) 이 立法計劃書提出에는 다음의 내용으로 제출하려는 법률안을 특정시켜야 한다. 즉 ①법률안의 각 조항의 분석, ②현행법제와의 대비, ③당해 기관에 의해 이미 제안된 法律案 또는 이미 의회에 계속 중인 法律案과의 대비, ④관계기관의 利害와 관련된 설명, ⑤그 제안을 추진함에 있어서의 관계기관과의 協助有無, ⑥중요한 경우에는 주 또는 지방정부에 미치는 영향, ⑦기타 法規 또는 행정부의 정책에 의하여 요구되는 사항 등이다. H.E.Read/J.W.Macdonald/J.D.Fordham/W.J.Pierce, op.cit., p.311.

17) 여기에서 ①市民權分野란 연방의 재정적 원조를 받는 모든 사업에의 평등한 참여와 이익을 규정한 民權法(Civil Right Act) 제5장, 주택에 대한 평등한 기회를 보장한 公法 90-284의 제8장·제9장(42 U.S.C. 3601~3631), 소수자사업에 대한 연방정부의 조달을 규정한 公法 85-536의 제2(8)조



조치를 촉진하기 위하여 각기관은 OMB가 충분한 시간을 가지고 이를 심사할 수 있도록 OMB에 대한 立法計劃書提出을 계획하여야 한다.

### ②立法案의 審査와 調整

그리하여 OMB는 각기관에 의하여 제안된 입법률안이나 보고안을 審査(Clearance)하며, OMB의 심사와 조정을 받지 아니한 입법률안이나 보고서는 의회에 제출할 수 없으며 또한 계속중인 法律案에 대해 증언할 수 없다. OMB에 의한 立法案의 심사는 정책과 관련한 문제의 복잡성, 중요성 및 그에 의하여 영향을 받는 기관의 수에 따라 數日부터 수개월에 이른다.<sup>18)</sup>

각기관으로 부터 심사요청을 받은 OMB는 다른 관계기관과의 協助를 도모하며, 적당하다고 인정할 경우에는 大統領과 협의하며 大統領을 위하여 大統領의 다른 보좌관과 의견을 조정함에 있어 必要한 措置 등의 기능을 수행한다.<sup>19)</sup> 또한 OMB는 관계기관에게 追加資料를 요청할 수 있으며, 의견교환을 위하여 기관간회의를 소집한다. OMB는 조정이 완료된 경우에는 관계기관이 당해 입법률안 또는 보고안을 議會에 제출하기 전에 반드시 고려하여야 할 사항과 그렇지 아니한 사항을 제시할 수 있다.

### ③審査 및 調整完了後의 措置

당해 기관이 OMB로 부터 조정을 받은 경우 각기관은 그들이 議會에 제출하려는 입법률안 및 보고안에 반드시 이를 반영하여야 한다. OMB로 부터 立法案이 大統領의 입법계획과 충돌한다는 조언을 받은 경우에는 그 입법률안은 議會에 제출할 수 없다. 또한 OMB로 부터 받은 조언을 修正할 필요가 있는 경우에는 OMB와 협의하여 이를 결정한다.

---

(15U.S.C.637), 聯邦事業과 연방과의 계약에 의한 사기업에서의 평등한 고용기회에 관한 行政府命令(Executive Orders 11246, 11478), 연방소유토지에 관한 이용계획·매각 또는 관리에 관한 行政府命令(Executive Orders 11512) 등을 포함한다. ②環境에 대한 영향분야는 공법 91-190(42 U.S.C. 4332)에 규정한 모든 聯邦政府의 작용의 환경에 대한 영향, 특히 인간환경의 질에 영향을 미치는 요소 등이며, ③費用에 대한 분석은 公法 89-554(5 U.S.C. 2953)에 규정된 각기관의 입법안 또는 보고안이 입법화됨으로써 초래되는 豫算增加와 人力增加에 대한 5년간의 전적, 公法 91-510 252(a) 및 (b)에 규정된 위원회가 마련한 전적과 행정부처가 마련한 전적과의 비교대조 등이다. 자세한 것은 朴鉉旿, 前揭論文, 62~63面 參照.

18) 경우에 따라서는 議會의 의사일정 또는 기타 사유로 매우 단시일내에 심사하여야 경우도 불가피하게 존재하며, 그럼에도 불구하고 各機關은 보고안과 증언안에 대해 OMB로 하여금 적어도 3日間の 심사시간을 부여하도록 모든 노력을 하여야 한다. 또한 各機關은 OMB에 대한 심사를 요청할 때 그 심사를 신속히 하여야 할 경우에는 議會의 일정 기타사정에 대해 설명을 요한다. H.E.Read/J.W.Macdonald/J.D.Fordham/W.J.Pierce, op.cit., p.310.

19) Otto J.Hetzel, 「Legislative Law and Process -Cases and Materials」, Virginia 1980, p.768.

## (2) 法律案의 作成

법률안의 작성은 고도의 지식과 경험을 요구하는 하나의 技術이라고 할 수 있다. 특히 美國法은 복잡다양한 구조와 형식을 취하고 있기 때문에 법률안의 작성에는 고도로 숙련된 기술이 요구된다.<sup>20)</sup> 그리고 美國에서는 비교적 구체화되지 않는 잠정적인 政策을 법률안으로서 표현하려는 경향이 있기 때문에 작성된 法律案의 草案은 후의 정책변화에 따라 심의과정에서 많은 부분이 재작성된다. 따라서 法律案 草案作成者들은 형식과 방법에 있어서 양보를 필요로 하는 상황을 고려하면서 法律案을 작성한다.<sup>21)</sup>

議員立法의 경우 법률안의 작성은 후술하는 각종 議會法制機構에서 법률안기초작업을 수행하고 있다. 동 기구의 職員은 법률가로서 장기간에 걸쳐 법률안기초업무만을 전담함으로써 行政府의 각부처보다 월등하게 전문성을 지니고 있으며 실제로도 미국의 立法技術을 선도해 가고 있다. 각의원은 누구든지 자유로이 이들 專門家와 접촉하여 立法政策의 방향을 제시하면 이들이 이를 적절한 法律用語로 바꾸고 법률안에 담을 내용을 정리하여 법률안의 형식으로 작성하며, 이 과정에서 이들 專門家들은 자유로이 의원들과 접촉하게 되어 있다.

行政機關의 경우 각부처별로 후술하는 필요한 法案을 기초할 수 있는 능력을 지닌 전문적인 인력으로서 法務擔當官과 法律諮問官을 보유하고 있으며 이들이 작성한 법률안을 草案(Draft Bill)의 형태로 의회에 제출하기도 한다.

## Ⅲ. 法律案의 類型

議會에 제출된 법률안은 그 법률안의 실질적 提案者 및 내용·성질에 따라 대체로 다음의 유형으로 구분될 수 있다.<sup>22)</sup>

20) 美國의 法令起草에 관한 상세한 것은 張明根, 「美國의 立法技術講座」, 法制月報 1975, 11. 12/1976. 1.2.: 同 「法令의 起草時 고려할 事項 - 美國 -」, 法制 第100號, 1984. 10.: 金基杓, 「美國의 法令制定過程과 立法技術」, 法制 第150號 ~ 第159號, 1986.2. ~ 5.: Gertrude Block, 「Effective Legal Writing」, 3rd ed., New York 1986: Robert L. Peabody/Jeffery M. Berry/William G. Frasure/Jerry Golman, 「To Enact a Law」, New York/Washington/London 1970: David Mellinkoff, 「The language of the Law」, Boston/Toronto 1963 : Reed Dickerson, 「The Fundamentals of Legal Drafting」, Boston/Toronto 1965 등 參照.

21) 이와 관련한 說明으로는 朴銳旿, 「法令審査制度에 관한 考察 -美國과 英國의 立法案草案作成比較-」, 法制月報 1975.2., 59~64面 參照.

22) 자세한 것은 國會事務處 立法調查局, 「主要國議會의 立法過程과 法制機構」, 立法參考資料 제266호,

## 1. 實質的 提案者에 의한 類型

### (1) 政府法律案(Administration or Government Bill)

법률안은 議員에 의해서만 제안될 수 있으나, 이는 실질적으로 政府가 기초하여 여당위원을 통하여 제출하는 것으로서 가장 중요한 立法方法이다.

### (2) 委員會法律案(Committee Bill)

이 유형은 다수의 同種法案을 위원회가 종합하여 제출하는 법률안으로서 주로 壓力團體가 이를 마련하는 경우가 많다.

### (3) 特殊利益法律案(Special Interest Bill)

이것은 의원과 개인적인 緣故가 있거나 특정 사적단체의 이익을 위한 法律案으로서 관련 특수이익단체가 법률가를 고용하여 법률안을 起草하여 제출하는 것이다.

### (4) 地方法律案(Local Bill)

지방자치단체에 관한 法律案으로서 의회에 대하여 許可와 要求에 관한 것이 그 대부분을 차지하는 법률안을 말한다.

### (5) 個人法律案(Private Bill)

이것은 정부에 대한 私人的 要求로서 제출되는 법률안으로서 연방의회에 제출되는 法律案 가운데 그 대부분을 차지한다.

## 2. 法律案의 性質·內容에 의한 類型

### (1) 支持가 미약한 法律案(Bills Lacking wide support)

이것은 이미 제출된 法律案에 대한 지지를 계속 기록에 남기거나 선거구의 有權者나 이익단체의 요구에 의하여 또는 言論의 관심을 끌기 위하여 제출되는 법률안

---

1989, 33面 및 金基杓, 前揭論文①, 24面.

으로서 매회기마다 제출되는 법률안의多數를 차지하나 보통 委員會에서 폐기된다.

## (2) 爭點이 없는 法律案(Uncontroversial Bills)

이것은 법률안의 내용에 대해 별다른 爭點이 없는 것으로서 이러한 것은 일반적으로 신속한 審議節次를 거쳐 별다른 토의없이 本會議를 통과하게 된다.

## (3) 重要 法律案(Major Bills)

국민전체에 중대한 영향을 미치는 法律案으로서 주로 대통령을 비롯한 행정부에서 정책을 구상하여 제출되는 법률안의 경우, 議會의 영향력있는 의원들이 자신이 지지하는 중요정책에 관한 법률안을 의회에 제출하는 경우, 立法의 필요성에 대해서는 공감하나 그 구체적인 問題解決方式에는 동의를 하지 않는 경우 등이 여기에 해당한다. 이러한 중요 법률안은 위원회 및 본회의의 審議過程에서 논의가 많으며 성립에는 많은 시간을 요한다.

# IV. 法律案의 審査와 法制機構

## 1. 法律案의 審査

미국의 制定法은 다수의 로마법체제국가에 있어서 보다 훨씬 더 상세한 경우가 많으며 광범위한 定義規定이 들어있다.<sup>23)</sup> 이와 같이 세부규정을 중요시하는 것은 여러가지 요소에 기인한다. 즉 多元的 社會構造와 고도로 발달된 경제체제, 그리고 聯邦制度 등으로 인한 입법소재의 복잡성, 法院에 의한 한정적 해석을 우려하는 입법자의 구체화의 욕망, 그리고 법률가의 抽象化作用의 수준저하 등에 그 원인을 찾을 수 있다. 그 필연적인 결과로서 법의 경직성을 방지하기 위한 사소한 改正이 비교적 쉽게 이루어지고 있다. 미국에서는 法律案을 종합적·체계적으로 심사하는 機構는 없으나, 다음에 검토하는 政府 및 議會의 법제기구의 전문가들이 법률안의 審査를 담당하고 있다. 특히 이들 법제전문가들은 연방의회 立法, 조사를 위한 補助機關

23) 美國法の 특색에 관한 것은 張明根, 「美國法の 효과적 연구(1)(2)(3)」, 法制 1979.5~7. 參照.

으로서의 역할을 할 뿐만 아니라, 법률안의 起草부터 위원회 또는 소위원회단계의 심의에 있어서도 필요로 하는 조사와 자료의 整備, 청문회 등에서의 준비, 兩院協議會에서의 조정에 이르기까지 배후에서 全立法過程을 주도하고 있다고 해도 과언이 아니다.<sup>24)</sup>

## 2. 法制機構

### (1) 政府의 法制機構

행정부의 입법활동을 보좌하는 法制機構로서 앞서 지적한 OMB이외에 정부각부처에서는 고도로 훈련된 法律諮問官과 法制擔當官이 있으며, 의회와 정부각부처간의 연락조정업무를 담당하는 議會連絡官을 두고 있다.<sup>25)</sup>

#### ① 管理豫算廳(Office of Management and Budget : OMB)

대통령직속기구인 管理豫算廳은 재정 및 입법적 정리, 여러가지 계획의 조정과 입안, 豫算編成과 기타 행정관리기능을 수행하는 미국행정에 있어서 중심적 역할을 수행하는 機關이다. 그 기본적 임무는 예산편성과 집행이지만 聯邦計劃의 실행을 평가할 책무도 아울러 담당하고 있는데, 구체적으로는 행정부서내의 조직상의 구조 및 관리절차의 심사, 大統領立法計劃의 조정, 行政命令(Executive Order)<sup>26)</sup> 및 布告

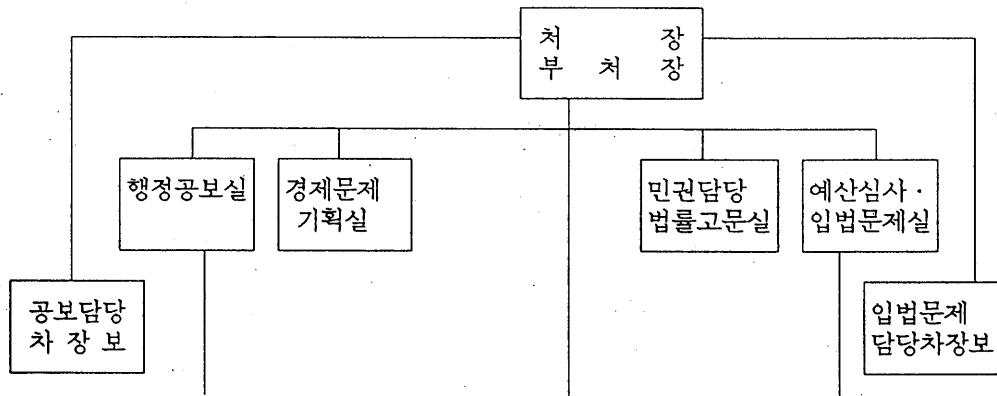
24) 崔峯煥, 「議會政治의 理論과 實際」, 博英社 1987, 183面 ; 李元鐸, 「美議會 委員會Staff의 擴張」, 國會報 1984.12., 104面.

25) 美國에서의 行政府의 法制機構에 관한 상세한 것은 張明根, 「美國의 立法機構 및 立法過程」, 法制 1980.8., 63~68面 參照.

26) 行政命令에 대해서는 그 定義 및 法的 根據에 대한 어떠한 명문규정도 없으나, 대체로 연방정부의 執行部公務員이 준수하여야 할 공식적이며 법적 구속력이 있는 大統領의 指示事項이라고 할 수 있다. 이러한 행정명령은 大統領의 법률안제출권이 제한된 미국에서는 매우 유용한 수단으로 사용되고 있다. 즉, ①懸案에 신속하게 적용할 수 있는 機動性이 있고, ②현상에 彈力的으로 적용할 수 있는 유연성이 있으며, ③어떤 정책에 대한 議會의 반대를 회피하거나 의회에 형성되는 反對勢力의 銳鋒을 물리칠 수 있다는 점 등에서 大統領에게 매우 유용한 정책형성수단을 제공한다. 그러나 이것은 적절하게 사용한다면 議會의 비능률을 보완하는 유용한 도구가 되나, 적정선을 넘는 경우 權力分立的 見地에서 의회의 立法權에 대한 도전적 요소를 내포하고 있다는 점에서 비판을 받고 있는 실정이다. 이와 관련한 상세한 內容은 Alan B.Morrison, 「OMB Interference with Agency Rulemaking : The Wrong Way To Write a Regulation」, Harvard Law Review Vol.99/5, 1986.3., p.1059~1074 ; Peter L.Strauss/Cass R.Sunstein, 「The Role of the President and OMB in Informal Rulemaking」, Administrative Law Review 38/2, 1986, p.181~205 參照.

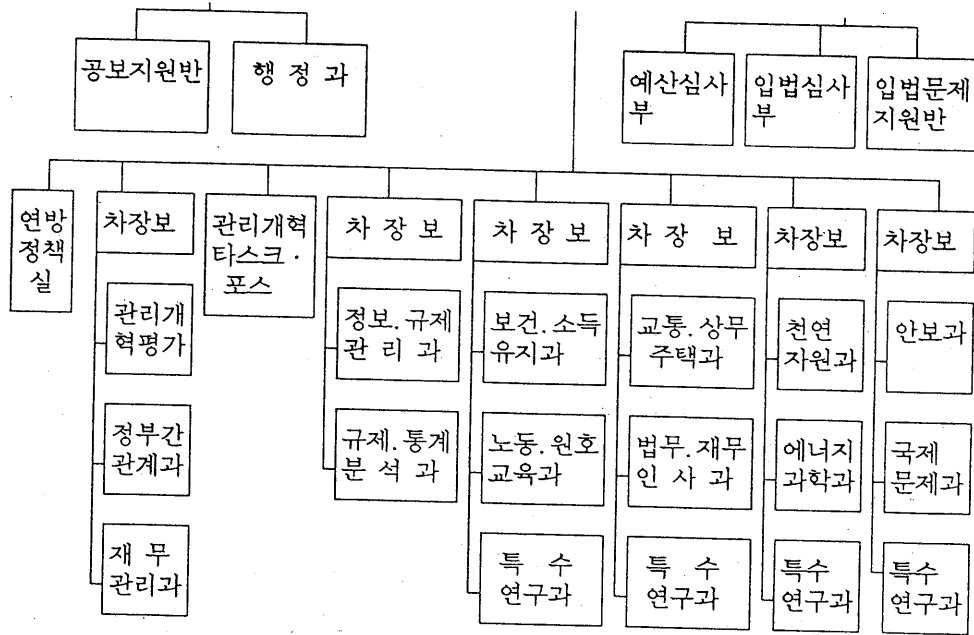
(Proclamation)의<sup>27)</sup> 작성과 조정, 연방업무통계의 立案과 調整에 관한 계획과 촉진, 모든 연방부서 및 행정청의 업무에 대한 大統領에의 조언 등을 수행한다. 모든 기관은 OMB의 審査와 調整을 받지않고 의회에 법률안이나 보고서를 제출할 수 없으며, 계속중인 법률안에 대하여 증언할 수도 없다.

이 OMB의 원형은 1921년의 豫算會計法에 의해 생겨난 예산국(Bureau of the Budget)으로서 1939년에 재무성소속에서 大統領 直屬機構가 되어, 1970년에 이르러 현재의 OMB로 개편되었다. OMB는 廳長·副廳長 아래에 크게 예산담당기구와 기구개편·관리담당기구로 나누어져 있으며,<sup>28)</sup> 豫算擔當機構는 4명의 차관보 아래 12개부가 있다. 이들 부는 그 소관에 속하는 정부각기관의 예산안을 사정하여 예산의 집행을 감독할 뿐 아니라 이들 기관에서 제출한 법률안에 대한 심사를 담당한다. 그 밖에 각차관보아래 각각 1개의 特殊研究部(Special Studies Division)를 두어 현안문제의 검토를 담당하게 한다. 그리고 機構改編·管理擔當機構에도 2명의 차관보아래 5개부와 연방구매정책실(Federal Procurement Policy)·관리개혁실(Management Reform Task Force)이 있다. 또한 副廳長直屬下에 행정공보실, 경제문제기획실, 민권담당법률고문실, 예산 및 입법문제심사실이 있으며, 특히 豫算 및 立法問題審査室에는 예산심사부와 입법심사부가 각각 설치되어, 前者는 대통령의 예산교서와 미국 예산개요 및 기타 문서를 작성하며, 후자 즉 立法審査部(Legislative Reference Division)는 의회에 제출하는 법률안·보고안·증언안 등을 심사하며, 또한 議會를 통과하여 행정부에 이송되어온 法律案에 대하여 대통령이 취할 조치에 대한 각기관의 建議案도 심사하는 기구이다.



27) 布告는 보통 행정명령과 구분하여 行政命令이 행정공무원 및 행정청에 대한 지시이므로 一般市民에게는 간접적 효력을 미치는 것이며 반면 布告는 일반시민을 대상으로 하므로 直接的 效力을 미친다고 하고 있으나, 실제적으로는 兩者의 區分은 엄격하게 이루어지지 않고 있다. 徐元宇, 「行政立法의 統制 -美國에서의 OMB에 의한 統制를 중심으로-」, 行政論叢(동국대) 第17輯, 1988, 133面.

28) OMB의 조직 및 기구에 관한 것은 俞 焘, 「財務行政論」, 法文社 1992, 30~32面 參照.



②法律諮問官室(Office of the General Counsel)·法制室(Office of the Legislative Affairs)

정부각부처에 설치된 法制機構로서 각부장관 및 그 부처의 법률을 자문하는 법률 자문관이 있으며, 당해 부처의 立法計劃의 추진에 관하여 장관에 조언하고 對議會關係의 연락유지와 의회에 과견된 부처의 連絡官을 감독하는 법제담당관이 있다.

③議會連絡官室(The Congressional Liaison Office)

각부처에 있는 의회연락관은 議會와 각부처간의 조정과 의회의 질문과 지역주민의 요청에 대한 첨병으로서의 역할을 한다. 이들은 委員會, 사적단체 기타 다른 부처로 부터 제출된 法律案 및 報告書를 심사하며, 입법과 관련하여 上院 또는 下院議員의 조치에 대하여 장관에 대한 조언과 법률안의 통과를 지원하기 위한 정보 및 전략을 제공한다. 또한 議事日程과 관련하여 위원회위원장과 협력을 도모하며, 상·하원의원의 질문에 대한 答辯을 위한 회합 및 法律案을 지지하기 위한 정보를 제공하는 등의 기능을 수행한다.<sup>29)</sup>

(2) 議會의 法制機構

미국의회의 특색 가운데 하나는 議院, 위원회 및 각의원의 입법조사 및 국정조사 활동을 보좌하는 체계가 세계에서 가장 정비되어 있다는 점이다. 이 점은 미국이 엄

29) 자세한 것은 張明根, 「法制連絡官」, 法制 1982.7., 43~44面 參照.

격한 權力分立主義를 채택하고 있는 결과 議院의 자율성이 강조되고 있다는 점, 委員會 中心主義의 의회인 점 및 정당의 구속력이 희박하여 議會活動이 의원개인의 활동에 의존하고 있는 점 등에서 기인한다.

各議院에 있어서 주된 立法補佐機構는 각원의 사무국외에 위원회Staff, 의원의 立法擔當秘書官<sup>30)</sup> 및 각원의 議會法制室이 있다. 또한 원외의 입법보좌기구로서 의회 도서관 입법조사국, 회계검사원, 의회예산국 및 기술평가국 등이 설치되어 있다. 이러한 의회진용은 聯邦議會의 활동에 대한 영향력이 매우 크며 이들을 「選舉에 의하지 않은 代表者(Un-elected Representatives)」라고 한다.<sup>31)</sup>

### ①委員會 Staff

위원회Staff는 1946년 및 1970년의 立法府改革法을 필두로 하는 제법률 및 각원의 결의에 의해 보장된 기구이다. 위원회Staff는 법률안의 기초(drafting bills), 조사의 실시(Investigating), 情報의 제공(Providing information), 로비스트와의 면접(Seeing lobbying) 등의 활동을 통하여 정책의 결정이나 행정감독의 이행에 적극적으로 관여한다. 이들은 그 직무수행과정에서 거의 매일 行政官僚와 접촉하여 장래의 입법, 공법률의 시행, 특정계획에 관한 정보, 예산할당 또는 행정감독에 관련하는 제반 문제를 토의한다. 下院에서는 현재 각상임위원회는 원칙으로 常勤Staff를 고용할 수 있으며, 이들 常勤Staff는 그 직종상 전문Staff와 사무Staff로 나누어 진다. 위원회 Staff의 任命權은 각위원회에 있으나 그 가운데 3분의1은 소수당측 위원에 봉사하는 Staff로서 그 임명을 위한 指名權은 소수당위원에게 부여되어 있다(下院議事規則 제11조제6항). 이러한 常勤Staff외에 각위원회는 議院의 예비비에서 의원의 결의에 의해 다액의 調査費의 지출을 인정하며 이 조사비에 의해 다수의 Staff를 고용하고 있다. 상원의 상임위원회도 下院과 마찬가지로 常勤Staff를 고용하는 권한을 지니고 있으나, 議院의 예비비로 부터 지출되는 각위원회의 조사비에 의한 Staff의 고용으로 통일되고 있다. 또한 이 가운데 少數黨Staff의 고용비율은 하원과 같다(上院議事規則 제27조).<sup>32)</sup>

30) 議員秘書의 주된 임무는 選舉民의 문제를 처리하는 것이다. 즉 선거민에 관한 社會福祉나 연방정부의 사업계획에 관한 情報의 요청, 선거민 및 이익단체, 行政機關에의 방문, 언론대책, 입법작업 등의 임무를 수행한다. 立法 및 調査機能은 1~2인이상의 입법비서(Legislative Assistant)가 행하며, 이들 입법비서는 위원회회부안건에 관하여 議員을 보좌하고 本會議의 발언원고를 작성하며 입법조사를 수행하여 법률안을 기초한다. 또한 法律案을 분석하거나 선거구의 신문에 게재하는 의원의 논설원고를 집필하기도 한다. Fred R.Harris/Paul L.Hain, 「America's Legislative Processes : Congress and the States」, Glenview 1983, p.334~335.

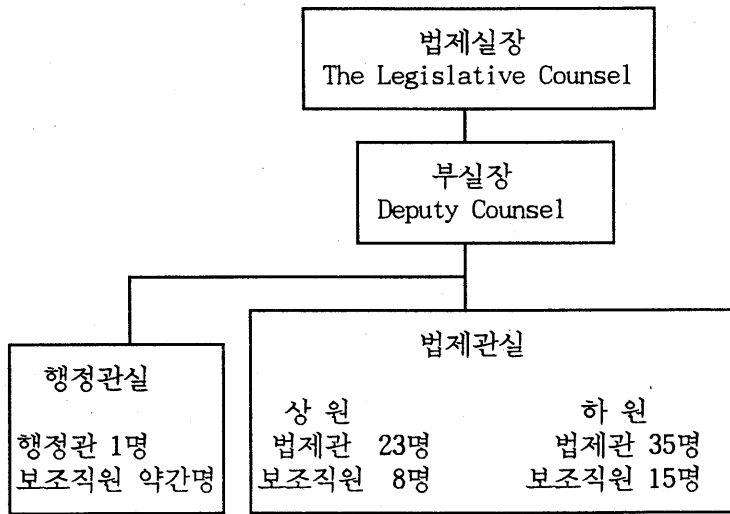
31) Harrison W.Fox, Jr./Susan Webb Hammond, 「Congressional Staffs : The invisible Force in American Lawmaking」, 1977, p.10.

32) 위원회Staff가 행하는 주요 業務는 ①법률안, 관계안건 기타 소관사항에 관한 聽聞會의 개최·준



②議會法制室(Office of Legislative Counsel)

의회법제실은 각원의 委員會 및 의원의 의회에 의해 법률안 및 수정안의 기초나 위원회보고서의 작성에 관하여 전문적인 입장에서 助言을 한다. 의회법제실은 上院과 下院에 각각 조직되어 운영되나 그 기본조직 및 기능은 대체로 비슷하다.<sup>33)</sup> 各法制官은 일정한 분야를 나누어 전문적으로 직무를 수행하며 직무상의 독립성이 보장되어 있다. 그 기능으로는 議員이 법률안을 작성할 때 그 草案作成 및 기타 법률문제에 대한 자문을 행하며, 常任委員會에 회부된 법률안의 立法過程에 구체적으로 참여한다. 또한 본회의 및 양원합동위원회에 참석하여 法制支援을 수행한다.



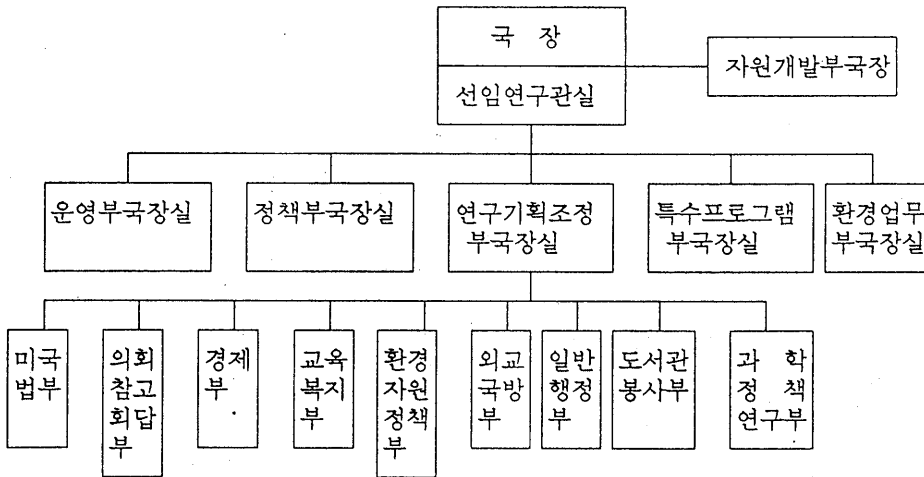
③議會圖書館 立法調查局

입법조사국(Congressional Research Service : CRS)은 의회도서관에 부속하는 고도로 전문성을 지닌 立法補佐機構로서 연방의회의 입법기능 및 국정감독기능 등을 종합적인 조사와 전문적인 관점에서 분석하고, 일반적인 情報提供을 한다. 이러한 임무하에 CRS는 연방의회각부문으로 부터의 調査, 분석 기타 정보제공의 의회에 응함과 동시에 그때마다의 重要問題를 해설한 간행물을 발행하여 학제적이고 종합적

비, ②法律案에 대한 기초조사·현행법 및 규칙·관행 등의 모순점 분석, ③法律案 및 修正案 작성의 보조, ④報告書作成, ⑤행정부 및 이익집단과의 連絡, ⑥입법에 관한 각종 弘報活動 등이다. 자세한 것은 安秉玉, 「主要國議會의 立法調查制度」, 立法調查月報 1990.7·8., 41面 參照.

33) 議會法制室의 조직 및 기능에 관한 상세한 것은 安秉玉, 前揭論文, 39面 ; 權大秀, 「主要國議會의 法制機構」, 立法調查月報 1993.6., 44~46面 參照.

인 방법으로 정책문제를 분석하고 있다.<sup>34)</sup> CRS는 의회의원, 위원회, 직원들로 부터 年刊 약 60만건이상의 자료 등 지원요청에 回答하며, 그 모든 업무에 있어서 비밀성 · 적시성 · 정확성 · 객관성 · 균형성 및 非黨派性을 유지하고 있다. 특히 CRS는 입법 과정과 관련하여 새로운 법안이 제출되기전 입법필요성의 評價로 부터 대통령의 승인 또는 거부를 위해 정부에 이송하기전 최종합의과정의 기술적 지원에 이르기까지 立法過程의 전과정에서 兩院의 議員, 委員會 및 지도자를 지원한다. 또한 CRS는 의원과 직원들의 관심있는 현안문제를 협의하기 위하여 국내외의 專門家를 찾아 확인하기도 하며, 의회의 다양한 관심사에 대하여 의원들이 專門家와 만나 논의할 수 있는 기회를 마련하기도 한다.<sup>35)</sup> CRS의 機構를 개관하면 다음과 같다.



#### ④기 타

會計檢査院(General Accounting Office : GAO)은 1921년 예산 및 회계법에 의거 연방의회의 行政監督機能을 보좌할 목적하에 행정부로 부터 독립한 기관으로서 설치된 입법부의 부속기관이다. GAO는 연방의회의 委員會의 요청에 의해 각부처의 회계검사와 각행정계획에 관한 분석·평가를 행하고 자발적으로 각부처의 활동에 관한 監査를 실시하여 이를 연방의회에 보고한다.<sup>36)</sup> GAO의 활동영역은 매우 광범위하고 행정부의 어떤 정책이 위원회나 의원들의 特定利益과 관련될 때 GAO에 자료를 요청할 수도 있다. 회계검사원장(Controllers General)은 15년 단임임기로 검사원장추천위원회의 추천에 의거하여 大統領이 上院의 승인을 얻어 임명하며, 특별한 사유나 탄핵 등의 사유로 의회의 합동결의에 의해서만 解任이 가능한 정치적으로

34) CRS에 관한 상세한 것은 國會圖書館 立法資料分析室, 「美議會調查局」, 參考資料 94-3 참조.

35) 입법과정에서의 CRS의 역할에 관한 상세한 것은 國會圖書館 立法調查分析室, 「議會調查局과 美國立法過程」, 參考資料 94-2, 17~23面 참조.

36) F.R.Harris/P.L.Hain, op.cit., p.335~338.

사유나 탄핵 등의 사유로 의회의 합동결의에 의해서만 解任이 가능한 정치적으로 중립적인 자리이다. 현재 회계감사원의 조직은 약 5,300여명으로 이중 대다수는 회계사·변호사·조직분석가 등 專門人力으로서 감사원장이 독립적인 人事制度로서 임명한다.

議會豫算局(Congressional Budget Office : CBO)은 연방의회가 1974년 의회예산·지출통제법을 제정하여 예산심의절차를 개혁한데 수반하여 동법에 의거 설치된 기관이다. CBO의 職務는 정책문제 자체를 자문하지는 않고 선택대안의 분석과 경제적 손익에 관하여 조사하는 기능을 담당한다. 즉, 聯邦議會가 세입법률안이나 세출법률안의 기초 및 심의를 행하는데 있어서 필요한 예산관련정보의 제공과 財務, 豫算 및 행정체계획에 관한 分析과 선택적 정책수단에 관한 情報를 제공한다. 또한 CBO는 이 직책하에 議會의 각위원회로부터 개별적인 분석의뢰외에 세입·세출의 현황조사, 법률안에 소요되는 5년간의 예산수요 및 물가상승에 미치는 영향예측, 정기적인 경제분석 등을 조사한다. 局長은 상·하원예산위원회의 추천으로 상·하원의장에 의하여 임명되며 任期는 4년이고 연임이 가능하다. CBO는 약 226명의 직원으로 8개부으로 구성되어 있다.

技術評價局(Office of Techonology Assessment : OTA)은 1972년 기술평가법에 의거 설치된 기관으로서 복잡하고 급격한 과학기술의 발달에 비추어 그 기술의 이용이 自然 및 人間の 생활환경에 미치는 영향에 관하여 분석·평가하며, 그 정보를 議會에 제공한다.<sup>37)</sup> OTA가 행하는 技術評價는 단기간에 완료하는 것도 있으나 보통 1년 이상의 기간이 소요되는 것이 많다. OTA는 의회의 兩院議員으로 구성되는 의회기술평가사회의 감독하에 있으며, 그 소관범위는 최근의 日常生活에 관한 문제로 부터 宇宙技術까지 매우 광범위하다. 局長은 OTA운영협의회(6인의 하원의원·6인의 상원의원·OTA국장으로 구성)에서 임명되며 任期는 6년이다. OTA는 200여명의 專門家들로 구성되어 10개분야(에너지·국제안보 및 무역·자원·식료품·인적 자원·통신·해상 및 환경·우주기술과 수송 등)의 대단위 政策分野에 의거하여 조직되어 있다.

37) Office of Technology Assessment, 「Annual report to the Congress」, Fiscal year 1993, p.8.

## V. 立法過程의 具體的 節次<sup>38)</sup>

### 1. 法律案의 提出

미국에 있어서 法律案의 提出은 원칙적으로 의회의 구성원인 議員만이 가지고 있다. 이것은 미국의 대통령제 정부형태가 행정부에 法律案提出權을 인정하지 않는 것을 본질적 요소로 하고 있기 때문이다. 그러나 이미 살펴본 바와 같이 大統領은 매년 1월 일반교서를 의회에 제출하여 立法計劃을 권고하고 그 후에도 수시로 의회에 敎書를 제공함으로써 행정부는 의회의 유력한 여당의원 등을 통해 법률안을 제출한다. 이러한 의미에서 실질적으로는 정부제안의 法律案이 의회에 상당수 제출된다.<sup>39)</sup>

38) 미국의 立法過程의 구체적 절차는 Edward F.Willett, Jr., 「How Our Laws Made」, United States Government Printing Office, 1980 및 國會事務處 政治法務課(譯), 「美國議會의 立法過程(1)(2)(3)」, 立法調査月報 1981.11/1982.3·4/1982.5·6 ; 禹在忠, 「美上下兩院의 法律制定過程」, 立法調査月報 1966.3. 등 參照.

39) 美國에서는 연간 보통 약 5,000건이상의 法律案이 제출되며, 성립하는 것은 200~300건에 불과하다. 이 가운데 약 반수는 문제가 없는 形式的인 것이며, 나머지 100~150건이 重要法案, 問題法案으로서 행정부, 유력한 이익단체, 議會多數黨의 지도자들이 제출한 법률안, 委員長名義, 소위원장명의로 제출되는 법률안, 사회적으로 贊否가 다투어진 문제를 다룬 법률안 등이 포함된다. 議會期(2년)는 두개의 회기(Session, 1년)로 나누어지며 1st Session에 제출된 것은 2nd Session이 끝날때 까지 남아있으나, 議會期의 종료와 함께 성립하지 않은 법률안은 전부 廢案이 된다. 아울러 많은 法律案은 성립을 기대하지 않고 選舉戰에서 공약한 정책을 촉구하기 위하여나 選舉區의 이익을 위하여 활발히 활동하였음을 과시하기 위하여 제출된다. 또한 새로운 아이디어가 장래 받아들여질 수 있도록 宣傳의 방법으로서 또는 단순히 利益團體로 부터의 압력을 받아 제출하는 것 또는 다른 法律案을 통과시키기 위한 측면으로 부터의 옹호를 위하여 제출되는 것도 많다. 참고로 美國議會에서의 최근의 입법현황을 살펴보면 다음과 같다.

대수(연도)	상하원 총제안 법률안수	입법현황		입법비율
		공익성	사익성	
99대 (85-86)	9,885	664	24	6.96%
100대 (87-88)	9,558	713	48	7.93%
101대 (89-90)	10,352	650	16	6.43%
102대 (91-92)	12,016	590	20	5.07%

법률안의 제출은 下院의 경우에는 사무처의 事務局長室(Clerk of the House Chamber)에 마련되어 있는 법률안접수함(hopper)에 당해 법률안을 투함함으로써 法律案을 제출할 수 있다. 법률안을 제출할 때에는 소속당의 지시나 委員會의 위원장의 허락을 받지 않으며 스스로 판단하여 필요하다고 인정되는 때에는 언제나 法律案을 제출할 수 있다. 上院의 경우에는 통상 법률안을 제출할 때에 3분간의 연설을 행한다. 그에 대해 異意가 제창되지 않으면 題名이 두번 낭독되어 그것으로 第2讀會가 된다.

議員이 제출하는 법률안수에는 제한이 없으며 순수한 의원입법의 경우에는 제안자의 이름을 붙이는 것이 일반적이다.<sup>40)</sup> 제출된 法律案은 의원의 사회자(presiding officer)에 의해서 委員會에 회부되며, 그 회부에 있어서는 법률안은 위원회의 관할권에 관한 상세한 規則에 구속된다. 위원회의 관할영역에서 비슷한 성질 또는 중복이 존재하는 경우에는 司會者가 법률안의 회부에 관하여 裁量을 행사할 수 있으며, 여기에서 입법의 운명에 영향을 미치게 된다.<sup>41)</sup> 또한 上院에서는 관할권을 둘러싼 갈등을 해결하기 위하여 本會議에서 다수결투표 또는 복수의 위원회에 법률안을 회부하는 결정을 내릴 수 있다. 그러나 이러한 사례는 거의 없다.

법률안은 財政關係를 제외하고 상·하양원의 어느 원에서 먼저 심의하던 관계없으며 보통 동일한 또는 유사한 法律案이 양원에 제출되어 병행 심의된다. 한편 聯邦憲法은 세입의 징수에 관한 모든 법률안은 하원에서 먼저 심의되어야 한다고 규정하고 있다(憲法 제1조제7항 참조).

## 2. 法律案의 審議過程

### (1) 委員會의 審議

법률안이 제출되면 직접 本會議에 상정되거나 복수의 위원회에 회부되는 일부 예외적인 것을 제외하고 자동적으로 그 主題와 관련된 위원회에 회부된다.<sup>42)</sup> 위원회

40) 각종압력단체가 法律案을 입안하여 의원에게 제출하는 경우 議員은 그러한 법안이 스스로의 목적에 합치하지 않음에도 불구하고 제출하는 경우가 있으며, 이 경우에는 法律案에 「要請에 의해(by request)」라는 문구를 첨부하여 그 점을 명확히 하여 제출한다(하원의사규칙 제22조6항).

41) 그리하여 法案의 제출자들은 특히 委員會의 승인을 획득하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 또한 누가 법안의 提出者인가 -위원회의 위원장인가, 多選議員인가 아니면 초선의원인가, 정당의 지도자인가, 다수의 聯邦議員이 지지하고 있는 것인가 등-에 따라 法案의 통과가 결정적이 된다.

42) 委員會에는 全院委員會, 常任委員會, 特別委員會 및 合同委員會가 있다. ①全院委員會는 본회의의 심의를 간략한 절차로서 효율적으로 수행하며 중요법안의 심의를 위하여 이용된다. ②特別委員會는 특정문제의 조사를 위하여 설치되는 위원회이며 법안의 심사는 행하지 않는다. ③合同委員會는 상하 양원의원 동수로 구성되며 특별위원회와 마찬가지로 특정문제에 관한 조사를 목적으로 한다. ④常任

의 관할에 관해서는 상당히 상세한 規則과 先例가 있어서 법률안의 회부에 있어서 재량의 여지는 거의 없다. 法律案이 일단 위원회에 회부되면 위원회의 議事日程表(Calendar)에 올려지게 된다. 대부분의 법률안은 이 과정에서 사장되어 더 이상의 진전을 보지 못하나 委員會의 심의를 거쳐 표결에서 통과된 法律案만이 본회의에 보고된다. 따라서 법률안이 본회의로 나아가기 위해서는 委員會의 두가지 단계, 즉 聽聞會(Hearing)와 委員會修正(Mark-up sessions)을 통과하지 않으면 안된다.

### ① 聽聞會段階

한 위원회에 法律案이 회부되면 우선 먼저 위원회전체회의에서 심의할 수도 있으나, 일반적으로 각위원회는 小委員會가 구성되어 해당 소위원회로 하여금 제출된 안건을 상세하게 審議하게 한다. 위원회에서 法律案의 심의가 행해지게 되면 委員長의 재량<sup>43)</sup>으로 청문회를 개최하여 이해관계인, 학식·경험자 등을 소환하여 法律案에 대한 의견의 진술을 들을 수 있다.

聽聞會制度는 의회의 입법이나 조사활동과정에서 이해관계있는 자를 직접 참여시킴으로써 광범위한 情報를 수집하고 일반국민의 정확한 여론을 반영시킴과 동시에 알권리를 충족시켜 줌으로써 立法過程에 대한 이해와 관심을 증진시키는 기능을 수행한다. 특히 美國과 같은 의회와 행정부의 상호독립에 기초한 大統領制에서는 청문회제도를 통해 의회활동에 정부를 참여시킬 수 있게 된다.<sup>44)</sup>

委員會는 의회활동의 중심을 이루는 것으로서 현재 상원에는 16개, 하원에는 22개의 상임위원회가 설치되어 있다. 위원회의 종류와 구성은 丘秉期, 「美國議會의 立法過程(中)」, 考試界 1983.4., 58~62面; 國會事務處 立法調查局, 前掲書, 17~24面 參照.

43) 위원회의 委員長은 청문회에서 결정적인 역할을 수행한다. 즉 그는 청문회일정의 조정, 證人의 인선, 위원회위원의 발언순서결정 등 聽聞會를 통제하기 위한 다양한 자원을 지니고 있으며, 따라서 法案이 청문회를 통과하는가의 여부는 委員長이 그것을 지지하는 가 또는 반대하는가가 중요한 의미를 지니고 있다. Leroy N. Rieselbach, 「Congressional Politics」, 1973, p. 247.

44) 이러한 聽聞會制度는 ①연방의회의원들 및 공중을 위한 敎育的 機能을 수행한다. 즉 전문가증인 및 입법에 있어서 구체화되는 정책에 의해 영향을 받는 사람들의 證言은 법안과 그 가능한 결과에 관하여 필요한 정보를 法律作成者들에게 제공하며 또한 이론적으로는 같은 정보를 關係市民에게 이용가능하게 한다. ②聽聞會는 그 관계자들 즉 증인들 및 질문을 하는 立法者들에게 그들의 견해를 제시할 수 있는 기회를 제공한다. 또한 그것은 委員會의 심의의 귀결에 이해관계를 지닌 사람들을 위하여 宣傳의 場을 제공한다. 그리하여 집단의 대변인들은 그들의 입장을 정당화할 수 있다. ③聽聞會는 다양한 관계자가 어디에 위치하는 가를 분명히 함으로써 또한 法案을 통과시키는데 충분한 관계를 유지하기 위하여 교섭을 통하여 무엇을 할 것인가를 확립함으로써 聯合의 현상을 촉진한다. ④聽聞會는 연방의회에 의한 政策決定을 정당화 또는 합리화하는데 이바지 한다. 즉 입법적 심의에 있어서 參加者들은 용인가능한 과정이 따른 후에 만약 결정이 도달된다면 그러한 결정의 결과를 구속적인 것으로서 한층 용인하는 傾向이 있다. ⑤청문회는 政策의 法制化를 위하여 전술적 목적을 획득할 수 있다. 즉 위원회 또는 소위원회의 재량에 의해 개최되는 장기적인 聽聞會는 정치적 상황이 명확히 사정될 때까지 결정작성이 지연된다. 법안의 심의를 연장함으로써 승리적인 연합을 확립하기

## ②委員會修正段階

청문회가 종료되면 법률안을 면밀히 검토·심의하는 委員會(또는 小委員會)의 수정단계(Mark-up Sessions)에 들어간다. 이 단계에서 法律案이 보고되는가의 여부 및 그것이 통과되는가의 여부가 결정되므로 매우 중요하다. 여기에서 중심적인 인물로서 활동하는 자는 委員長이다. 그는 법률안의 각부분에 관하여 의원간의 合意에 의한 일치를 도출하기 위하여 대립점의 타협을 도모하며 아울러 그를 위한 審議時間까지 조정한다.<sup>45)</sup> 위원회는 법률안을 무수정승인, 일부수정 또는 전면수정, 전면거부하여 그 勸告를 위원회에 보고한다. 어떤 경우에는 法律案을 대폭 수정하는 결과 그에 새로운 번호를 붙여 「clean Bill」이라는 입법의 별개의 부분으로서 이를 報告하는 것도 있다.

## ③報告段階

위원회수정단계에서 法律案의 修正이 완료되면 위원회는 본회의에 송부할 법률안에 대해 表決을 한다. 표결은 위원회소속의원의 過半數의 찬성이 있어야 하며, 위원회의 결의는 예비심사과정에 불과하고 최종 결정권을 의미하는 것은 아니나, 本會議은 위원회의 결정을 그대로 받아들이는 것이 일반적 경향이므로 위원회의 심의과정은 法律案通過에 있어서 결정적인 과정이라고 할 수 있다.<sup>46)</sup>

제출된 법률안을 하원의 특정위원회에서 보류시켜 本會議에 상정하지 않는 경우에는 다음의 세가지 구제방법이 있다. 즉, (1)下院議員 과반수의 동의를 얻어 그 法

---

위한 시간을 획득하게 된다. 그리하여 聽聞會는 모든 정보적, 정치적 및 전술적 이유때문에 法律作成過程의 중심적인 특징을 이룬다. 자세한 점은 William J.Keefe/Morris S.Ogul, 「The American Legislative Process : Congress and the States」, 1973, p.205~207 참조. 또한 미국의 聽聞會制度 및 聽聞節次에 관한 것은 朴種洽, 「聽聞會制度의 理論과 實際」, 朴東緒/金光雄(編), 議會와 行政府, 法文社 1989, 325~387면 ; 玄誠洙, 「美聯邦議會聽聞會制度의 運用節次」, 立法調查月報 1987.10. ; 李益成, 「美議會 聽聞會制度 考察」, 國會報 1987.1. 등 參照.

45) 委員會修正段階에 있어서 위원장의 역할에 관한 상세한 것은 山內和夫, 「立法システム」, 前野書店 1990, 152~153면 參照.

46) 委員會審議過程에서 상하원간의 주요 차이점으로는 ①下院에서는 법안의 위원회회부에 대한 下院議長의 결정에 이의를 제기할 수 없으나, 上院에서는 법안의 위원회회부결정에 대해 本會議에서 재심을 요구할 수 있다. ②下院에서는 의장이 1개상임위원회이상에 법안을 회부할 수 있으나 上院에서는 법안의 복수위원회회부에는 滿場一致의 동의를 필요하다. ③下院에서는 의장이 하원전체의 승인을 얻어 法案審議를 위한 임시위원회를 구성할 수 있으나, 상원의장이나 다수당원내총무에게는 이 권한이 없다. ④下院에서는 위원회를 회피하여 의안의 심의를 하는 것은 어려우나 上院에서는 비교적 용이하다. ⑤下院의 본회의는 법안의 가부결정에 있어서 위원회만큼 중요하지 않으나 상원의 本會議은 법안의 가부결정에 있어서 위원회와 마찬가지로 중요하다는 점 등이다. 金基杓, 前揭論文②, 26~27면 參照.

律案을 본회에 상정할 수 있다. 이를 Discharge Rule이라고 한다. 이 경우 소관 위원회는 더이상 법률안에 관여하지 못하고 직접 下院 本會議에서 토론하여 처리된다. (ㄴ)運營委員會(Rules Committee)에 의한 다른위원회의 회부조치이다. 그러나 소관위원회의 위원과 위원장을 무시하고 다른 委員會에 회부하는 것은 매우 어렵다. (ㄷ)議事節次의 停止(Suspension of the rules procedure)가 있다. 이는 의장과 의원 3분의 2이상의 동의를 필요로 하며, 단순히 비논쟁적인 案件을 신속히 처리하기 위해서만 이것은 유용하다.<sup>47)</sup>

委員會에서 심의·결정된 법률안은 보고서를 첨부하여 本會議에 송부한다. 보고서에는 法律案의 목적과 범위를 기술하고 委員會의 수정사항을 설명하며 현행법의 개정내용을 기록한다.<sup>48)</sup> 이 報告書는 즉시 인쇄되어 모든 의원에게 배부되며 議員들이 이에 찬성할 것인가 또는 반대할 것인가를 결정하기 위한 情報를 제공하는 것도 바로 이 보고서이다. 한편 같은 法律案에 대해 반대의견이 있는 경우에는 소수의견보고서도 작성·배부된다.

## (2) 本會議의 審議·議決

본회의의 심의과정에 있어서 上院과 下院은 각각 독자적인 토론의 규칙이 있다. 일반적으로 하원의 規則은 엄하고 다수파에 유리한데 반하여 상원의 규칙은 완만하며 소수파에게도 討論의 기회는 넓게 제공되고 있다. 하원의 의석수는 상원의 4배이상이 되므로 本會議의 심의과정은 正式會를 하지 않고 하원전체를 전원위원회(Committee of the Whole)로 변경시켜 토론하는 것이 관례이다. 그러나 上院에서는 의석수가 적으므로 하원에서와 같은 전원위원회로 회의 형식을 변경할 필요가 없다.

### ① 下院에서의 審議·議決

법률안의 하원에서의 심의·의결절차는 議事進行規則의 채택→전원위원회에서의

47) 그러나 이들 節次는 실행하기에는 곤란하나 방해하기에는 비교적 용이하다는 점 및 聯邦議會의 규범은 의원들이 법안에 대한 위원회의 권위를 방해하는 것을 고려하지 않고 있다는 점에서 實行可能性이 매우 희박하다. 위의 세가지 救濟方法의 실효성과 문제점 및 자세한 분석에 관해서는 山內和夫, 前掲書, 90~91面 參照. 또한 張明根, 「美國聯邦法の 制定過程②」, 法制月報 1975.9., 60~62面 參照.

48) 이 報告書는 위원회의 결정을 本會議에 전달하는 주요한 공식적인 수단이다. 委員會報告書는 상하 양원의 서기에게 제출되는 순서에 따라 일련번호가 붙여진다. 특히 이 보고서는 法案의 목적·이유·조문의 분석·수정내용·행정부의 의견 등이 포함되어 있어서 후의 法官이나 行政官 또는 市民에게 어떤 법의 내용이 문제가 되었을 때 중요한 참고자료가 된다. 자세한 것은 劉尙炫, 前掲論文, 35面.



討論·수정심의 및 처리→下院本會議의 최종표결 등의 과정으로 이루어 진다.

우선 委員會로 부터 본회의에 보고된 법률안은 의사일정표(Calendar)에 기재되며<sup>49)</sup>, 기재된 법률안 중 어떤 法律案을 어떤 순서에 의하여 처리할 것인가를 결정하는 것은 運營委員會(Rules Committee)이다. 특히 중요법률안들은 운영위원회가 인정하는 特別規則(special rule)에 의하여 우선적으로 처리되며, 이 특별규칙은 하원본회의에의 법률안상정의 승인과 그 法律案이 하원본회의에서 심의될 議事上의 條件을 정하는 것이 된다.<sup>50)</sup> 즉 이러한 중요 법률안에 대한 特別規則의 채택으로 법률안을 심의할 제조건을 결정한 후, 의장은 법률안을 全院委員會(Committee on the Whole)로 회부하여 토론과 수정심의 및 처리 등의 절차를 거치게 한다.

전원위원회에서의 代替討論(general debate)은 하원의 의사결정이 다수의견과 소수의견을 정당하게 존중하여 民主的 方法으로 이루어 지고 있다는 점을 의원과 국민에게 알리는 것으로서, 대체토론에 할당된 시간은 보통 소관위원회 또는 소위원회 위원장인 法律案의 본회의관리자(The Bill's Floor manager)와 반대자인 같은 위원회 또는 소위원회의 소수당간부의원사이에 균등하게 配分된다.

代替討論이 종결되면 수정안의 제안 및 처리가 있으며, 수정안의 제안자는 5분간 토론규칙에 의해 5分間 修正發言을 할 수 있으나, 전의원의 동의가 있으면 연장하여 발언할 수 있다. 수정안에 대한 토론은 비교적 단시간에 이루어지나 修正節次는 더 이상 수정할 부분이 없어질 때까지 계속된다. 이 수정과정은 매우 복잡하고 중요한 단계로서 法律案의 성립을 좌우하기도 한다.

이러한 수정절차가 끝나면 전원위원회에서의 表決을 거쳐, 그 결과가 하원본회의에 보고된다. 本會議는 전원위원회가 채택한 수정안을 토론없이 총괄적으로 투표하며, 전원위원회에서 폐기된 修正案은 본회의에 보고되지 않는다. 상정된 수정안이 처리되면 제3독회를 하며, 여기에서 法律案의 반대자가 법률안을 본래의 소관위원회로 再附議하는 동의를 할 수 있다. 再附議動議案이 거부될 경우 의장은 법률안 전체에 대한 最終表決을 하며, 표결결과 법률안이 가결되면 그 법률안은 上院에 이송된다. 이 시점에서 法律案(Bill)은 一院을 통과하였음을 나타내어 Act라는 명칭을 붙인다

## ②上院에서의 審議·議決

상원은 下院과 달리 그 심의·의결의 방법과 절차면에서 비교적 非公式的이며 非

49) 歲入歲出法案, 公法案으로서 지출을 수반하는 것은 「Union Calendar」에, 기타 公法案은 「House Calendar」에, 問題가 없는 法案은 「Consent Calendar」에, 私法案은 「Private Calendar」에 각각 등재된다.

50) 따라서 運營委員會는 법안의 연기와 상정에 관한 막강한 권한을 행사하며, 또한 여러 委員會間에 발생하는 분쟁의 비공식적인 중재역할도 수행한다. 이러한 중요한 역할을 하는 運營委員會를 지배하기 위하여 다수당은 다른 위원회보다 더 많은 議員을 이에 소속시키고 있다.

制度的이다. 본회의의 의사일정에서도 하원의 운영위원회와 같이 복잡한 規則 또는 節次도 없으며, 당지도자들간이나 위원장들간 또한 의원들간에도 권한이 비교적 평등하게 배분되어 있다.<sup>51)</sup>

우선 議事日程表는 모든 법률안이 기재되는 일반의사일정표(General Orders)와 공무원임명동의나 조약안 등이 기재되는 행정부의사일정표(The Executive Calendar)가 있다. 일반적으로 상원에서의 議事는 만장일치의결정(unanimous consent agreement)에 의하여 처리된다. 그러나 합의가 되지 아니하는 경우에는 法律案의 본회의상정을 요청하는 동의안이 제의되어 그것이 채택되면 本會議節次가 개시된다.

대체토론을 위하여 별도로 할당된 時間은 없으며 바로 수정절차에 들어가게 되며, 修正討論는 반드시 법률안과 관련이 있는 사항에 한정되지 아니한다.<sup>52)</sup> 법률안의 수정절차가 완료되면 滿場一致에 의해 결정되지 않는 한 최종표결을 한다.

### (3) 兩院合同協議會의 調整

법률안이 상원과 하원에서 다른 내용으로 통과하게 되거나 어느 一院이 타원의 법률안을 수락할 수 없을 때에는 이러한 兩院의 불일치를 조정하기 위한 제도로서 協議委員會(Conference Committee)가 설치된다. 즉 양원간의 이견과 대립을 제도적으로 調整하고 타협하게 함으로써 양원제하의 충돌을 회피하려는 法律上의 조정기관이 바로 협의위원회이다.

協議委員會는 원래 영국에서 16세기초부터 설치되었던 것으로 미국의회에서는 1789년 제1회기부터 채택하여 1852년에는 주요한 의회의 원칙으로 확립되었다. 이 委員會는 입법과정에서 효율적인 역할을 수행한다.<sup>53)</sup> 협의위원회는 하나의 委員會이기는 하나 실제로는 上下兩院 각각의 협의원의 집단으로 구성된다. 各院의 協議員은

51) 上院에서의 심의·의결절차의 특색으로는 ①滿場一致同意案을 협의·결정한다. ②다수당 및 소수당의 院內總務가 찬 일정표에 따라 의사진행협의간사가 법안을 상정한다. ③만장일치로 討論時間을 한정된 후 법안을 심의·수정한다. ④최종적으로 法案을 통과시키기 위하여 최종표결에 회부한다. 자세한 것은 金基杓, 前揭論文②, 30面 參照.

52) 이러한 討論의 융통성은 法案의 처리문제 뿐 아니라 상·하원간의 관계, 나아가서는 議會와 行政府의 관계까지 영향을 초래한다. 劉尙炫, 前揭論文, 38面 參照.

53) 그러나 兩院協議會制度에 대해서는 ①논쟁되는 부분에 한정하여 審議하는 것이 아니라 경우에 따라서는 새로운 立法을 하기도 하며, 兩院에서 이미 합의된 부분을 완전히 반복하는 決定을 내리기도 하기 때문에 시간낭비적인 요소가 많다는 점, ②양원협의회는 審議하는 내용에 대해 충분한 지식없이 投票에 의하여 결정함으로써 그 내용을 복잡하게 하거나 모호하게 한다는 점, ③秘密組織으로 활동함으로써 법안의 내용을 둘러싸고 壓力團體의 영향이 미칠 소지가 많다는 점, ④少數議員에게 지나친 권한을 부여하고 있다는 점 등의 이유로 批判도 많이 제기되고 있다. 자세한 것은 國會事務處 立法調查局, 前揭書, 24面 參照.

각각 다수결의 원칙에 의거 표결하며 그 결과에 의거하여 兩院協議會에서 일치하여 행동한다. 양원협의회의 의원의 임명권은 각원의 議長에게 있다. 이 경우 각원의 의장은 양원의 원내총무나 당해 법률안을 소관으로 한 委員會의 위원장 및 소수당지도부가 추천한 명부에 의거 協議員을 임명한다. 협의원의 수는 제한 없으며 또한 各院同數일 필요도 없다. 협의위원회에서 성안된 報告書는 각원의 본회의에 부의되면 이 단계에서는 이의가 있어도 수정할 수 없으며 오직 全體로서 可否를 결정할 뿐이며, 실제 거의 그대로 가결되고 있다.<sup>54)</sup>

### 3. 法律案의 公布

위의 협의위원회에서 작성한 妥協案은 다시 양원에 회부되어 본회의에서 가결되면 大統領에 이송된다. 한편 이송된 法律案에 대해 OMB는 각관계기관에게 그 기관의 견해와 大統領이 취하여야 할 조치에 대한 건의를 제출 받는다.<sup>55)</sup> 이러한 관계기관들로 부터 의견이 접수되면 OMB는 登錄法律案에 대한 비망록을 작성하여 관련기관들의 찬반의견과 함께 OMB자신의 分析意見을 기재하여 大統領의 서명에 관한 의사결정에 도움을 주고 있다.

大統領은 이송된 법률안에 서명을 함으로써 法律案은 법률로서 확정되며 확정된 법률안의 원본은 대통령으로 부터 연방정부의 總務處長(The Administrator of General Services)에게 보내져 발간하게 된다. 대통령이 거부한 法律案을 양원에서 3분의 2이상의 多數決로 재의결하여 법률로서 확정된 경우에도 그 법률은 總務處長에게 송부되어 발간을 하도록 한다.<sup>56)</sup>

54) 이 兩院協議會에서 주목되는 것은 법안에 관계하는 政府各部處의 전문가의 역할이다. 협의회의 모임에서 정부관리들의 조언은 立法過程의 초기단계에 있어서 보다 한층 비중을 둔다. 그 이유는 그들은 부처간의 입법의 진행단계에서 兩院間에 차이가 존재하는 경우에 機關의 우선순위를 명확히 할 수 있으며, 또한 만약 機關에게 불합리한 결과를 가져오는 수정안이 어느 議院에서 제출되어 통과할 가능성이 있으면 兩院協議會에서 이를 저지시킬 수도 있기 때문이다. 그리하여 大統領은 그 참모진들, 각부처의 담당자 또는 입법지도자들의 조언을 받아 書翰이나 電話로 양원협의회의 審議에 개입하고 있다.

55) 이송된 法律案에 대한 각기관의 견해를 표명하는 公文은 대통령이 결정을 내리는데 도움을 줄 수 있도록 다음의 사항이 기재되어야 한다. 즉 ①現行法과의 차이를 비롯하여 그 법률안의 주요 내용에 대한 분석, ②행정부제안법안이라면 行政府가 제출한 내용과의 대비, ③大統領이 취하여야 할 조치의 사유명시, ④최초연도의 所要經費內譯, 그에 따르는 지출과 절약 또한 최초연도의 전적과 대통령의 예산계획과의 관계, ⑤승인 또는 불승인에 대한 大統領에 대한 건의 등이다.

56) 總務處에서는 법률에 대하여 公法(Public Law)의 일련번호를 부여하고 의회의 해당 회기에 맞추어 法令集에 이를 수록한다. 의회를 통과하여 법률로서 확정된 것 중 일반적으로 적용되는 성질의 것은 모두 公法으로서 일련번호가 붙여진다. 공법의 일련번호는 각 의회의 회기별로 붙인다. 美國의 法令集編纂에 관한 상세한 것은 金基杓, 前揭論文④, 21~27面 參照.

#### 4. 大統領의 法律案拒否權의 行使

大統領이 의회의 법률안에 이의가 있을 때에는 법률안이 이송된 날로부터 10일 이내에 異議書를 붙여 발안된 의원에 환부하여 재의를 요구할 수 있다. 이 경우 兩院이 다시 3분의 2이상의 찬성으로 재가결하면 법률안은 법률로서 확정된다. 法律案이 대통령에게 이송된 후 10일 이내에 의회에 환부되지 아니할 때에는 그 法律案은 대통령이 이에 서명하는 경우와 마찬가지로 법률로 된다. 다만 聯邦議會가 휴회하여 그 법률안을 환부할 수 없는 경우에는 法律로서 확정되지 아니한다(憲法 제1조제7항의 2).

이러한 대통령의 法律案拒否權은 행정부의 자기방위의 수단으로서뿐 아니라 입법부에 대한 건전한 牽制를 위한 방책으로서 합법적인 권한이라기 보다는 오히려 정치적인 工夫로서 입법기관인 연방의회에 영향을 미치기 위하여 효과적으로 사용되고 있다.<sup>57)</sup> 따라서 大統領에 의한 거부권행사는 그가 반대하는 立法的 條項(legislative provisions)을 입법자들에게 재고시켜 입법적 소산(legislative provisions)과 대통령의 要望을 일치시키기 위한 하나의 수단을 제공하게 된다.

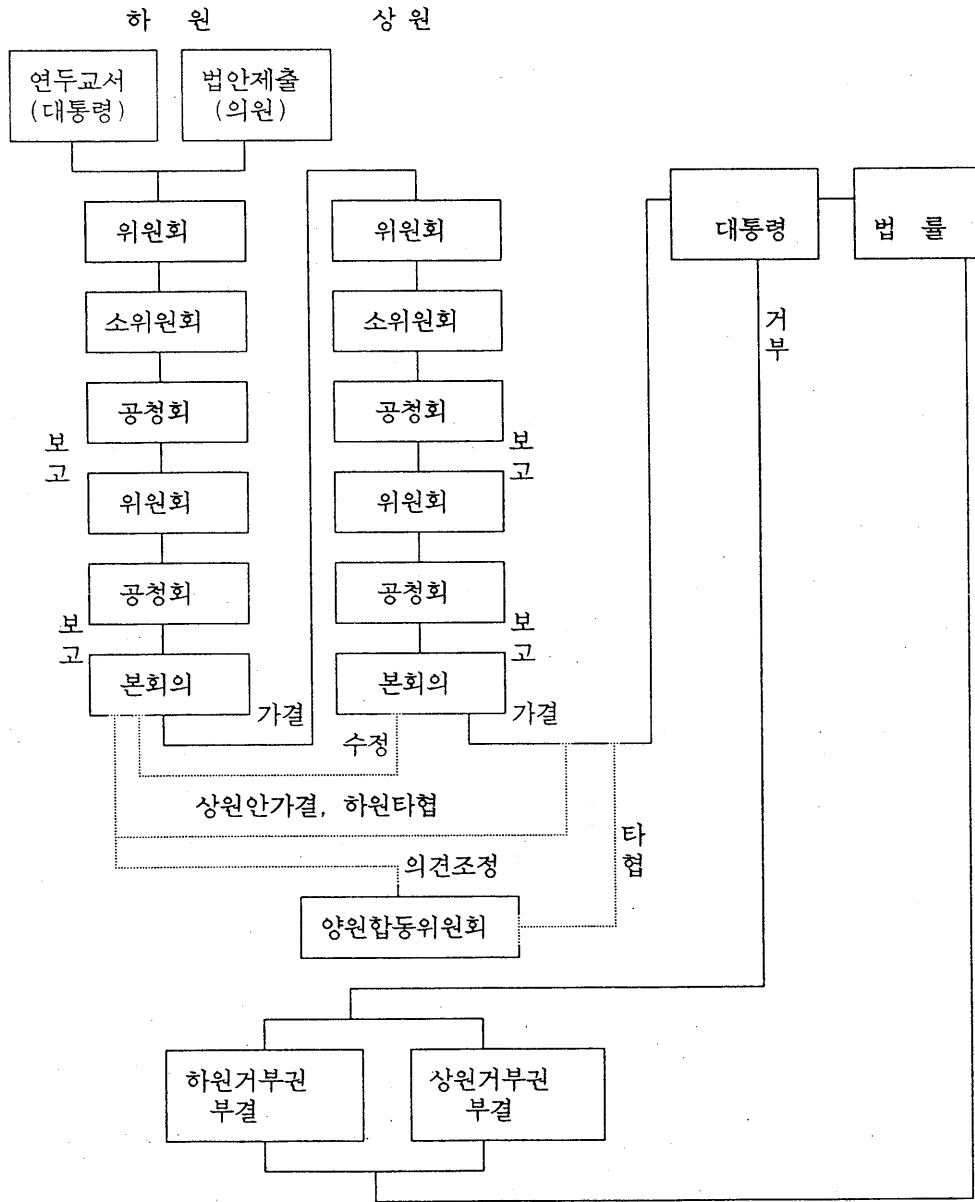
法案이 연방의회를 통과한 후 서명을 위하여 大統領에게 송부된 때 대통령이 취할 수 있는 태도는 헌법상 4가지가 있다. 즉 ①10일 이내에 서명하여 법안 등을 승인하는 것, ②10일간 贊否意思를 표명하지 않고 방치함으로써 소극적으로 법안 등이 법률로서 성립되도록 인정하는 것, ③승인하지 않는 경우에 10일 이내에 拒否理由를 첨부하여 법안 등을 발의한 의원에 환부하는 것, ④승인하지 않는 경우에 의회가 休會中이어서 10일 이내에 거부이유를 첨부하여 발의한 의원에 환부할 수 없는 경우 등이 있다.<sup>58)</sup>

이 가운데 ③의 경우가 일반적 還付拒否이며 ④의 경우를 保留拒否(Pocket Veto)라 한다. 대통령이 還付拒否를 한 경우 법률안은 처음 제안되었던 의원으로 환부되어 동법률안은 審査에 있어서 우선권을 가진다. 만약 再表決에 의하여 3분의 2이상의 찬성으로 재가결될 가망이 없으면 동법률안은 廢棄되거나 委員會에 회부된다. 그리고 보류거부에 의하여 거부된 법안에 대해서는 의회로 하요금 재심의할 기회가 완전히 박탈되어 버리기 때문에 법률로서 성립할 수 없다. 따라서 이 경우 거부권의 행사는 절대적인 것이 되어 絶對的 拒否權이라고 한다.<sup>59)</sup>

57) Richard A. Watson/Norman C. Thomas, 『The Politics of the Presidency』, 1983, p.271. 美國大統領의 법률안거부권의 沿革 및 行使現況에 관한 자세한 것은 西修, 『現代世界の憲法制度』, 成文堂 1974, 1~32面 參照.

58) 丘秉朔, 『大統領의 法律案拒否權論』, 司法行政 1989.5., 46面.

이상과 같은 미국의 立法過程을 도표로 표시하면 다음과 같다.



59) 美國에서의 이러한 保留拒否는 의회의 재심의 기회를 전적으로 박탈하는 것으로서 이것이 무제한행 사되는 경우에는 大統領은 무조건 의회보다 우위에 있게 된다. 본래 美國에 있어서 보류거부의 취지는 10일이내에 大統領이 자기 거부 의사를 환부하였음에도 불구하고 의회가 休會로 맞서 환부행위를 방해하는 경우에 大統領의 거부 의사를 존중하여 最終性을 부여한 것이다. 자세한 내용은 丘秉朔, 前揭論文, 50~51面 參照.

## VI. 美國의 立法過程의 特徵과 示唆點

이상과 같이 미국의 立法過程을 개괄적으로 살펴보았으나, 입법과정에 있어서 議會의 우위라는 당초 憲法이 예정하였던 상황은 크게 변모하고 있음을 엿볼 수 있다. 즉 立法過程의 실제에 있어서 大統領은 헌법상의 법률안거부권과 입법권고권 등을 적극 활용하여 議會의 立法過程에 결정적인 영향력을 행사함으로써 적극적인 立法指導者로서 위치하게 되었다. 따라서 대통령은 헌법상의 最高行政權者의 지위뿐만 아니라 最高立法者로서의 지위까지 장악하게 되어 議會에 대한 견제자가 아닌 스스로 의회권능을 행사하기에 이르른 것이다.<sup>60)</sup>

이러한 大統領의 의회권능의 행사와 관련하여 엄격한 권력분립제도하에 세계최강의 입법기관이라는 美國議會도 그 실체는 행정관료가 발안하여 의회에 송부한 의안을 단순히 추인하는 기관으로 변모하고 發議權뿐 아니라 審議權까지 그 실질을 상실하기에 이르렀으며, 이러한 상태로 부터 벗어나기 위하여 미국정부를 구성하는 第1部門(the first branch of the Government)으로서 미국의회가 그 지위에 상응한 능력을 회복하기 위한 시도를 단행하였다. 즉 제2차대전후 미국의회는 전쟁중의 행정부의 권한강화에 대응하여 의회가 강력한 國民代表機關으로서 그 권한을 유지하면서 본래의 기능을 충분히 발휘할 수 있게 입법에 관한 절차와 내부기구 등의 근대화를 검토하기 위한 「議會組織에 관한 合同委員會(Joint Committee on Organization of the Congress)」를 설치하여, 이 합동위원회의 조사결과를 토대로 1946년 입법부개혁법을 제정하였다.

이 법률은 의회의 업무부담을 경감함과 아울러 常任委員會를 정리하고, 행정에 대한 상임위원회의 입법적 감독권을 명확히 하였으며 기타 의회의 財政上의 권한강화, 상임위원회의 전문직원배치, 의회의 調查機關으로서의 의회도서관입법조사국의 기구 확대 등 의회의 기구 가운데 조사기능을 지닌 전문적 지식을 공급하는 보좌기구의 필요성을 인정하여 그 구체적 조치를 취한 최초의 입법이라는 의미에서 議會制度改革의 획기적 입법이었다. 그 후 특히 1960년대후반 부터 1970년대에 걸쳐 각종 사회변동에 따라 연방의원의 세대교체가 행해지면서 다시 議會改革이 단행되어 1970년에 입법부개혁법이 제정되어, 위원회체도의 정비, 연방의회의 정보원의 강화, 연방의회부속기구인 회계감사원의 권한강화, 委員會Staff의 충실, 연방의회의 예산통제권강화, 소수정당의 권리보호, 증인신문청구권, Staff의 배분, 委員會의 의사공개 등 미국 연방의회의 기본방향을 정하는 광범한 사항을 규정하였다.<sup>61)</sup>

60) 鄭萬喜, 「憲法과 議會政治」, 法文社 1991, 203面.

특히 1970년대이후의 연방의회의 내부조직 및 심의절차에 관한 개혁에서 무시할 수 없는 것이 위원회의 개혁이라 할 수 있다. 종래 美國議會는 본질적으로 대등한 양원제와 각원에 독자성이 강한 委員會制가 있으며 또한 政黨이 강한 응집력을 가지지 않은 배경하에 두드러진 통합력과 정책형성능력을 발휘하지 못하고 있다는 지적이 제기되어 왔다.<sup>62)</sup> 이 점에서 독자성을 지닌 委員會制, 강화된 소위원회제로 각 의원의 역할을 명확히 하고 전문적 지식과 기술을 개발하는 것이 주요한 과제로 등장하게 되면서 常任委員會의 재판, 의원의 위원회에의 공정한 할당, 委員會會議의 공개, 소위원회위원장의 권한강화가 규정되기에 이르렀던 것이다. 이리하여 立法過程에 있어서 의회의 권능이 대폭 강화되어, 법안준비·심의능력이 비약적으로 증대하였으나 반면 그러한 의회 가운데에서도 문제가 없는 것은 아니다. 현재에도 議員은 선거구민과의 접촉 및 선거비용자금모집에 몰두하고 있으며 그 결과 立法活動에 많은 시간을 투입하지 못하고 있으며 立法의 內容도 의례적인 것이 많으며 실질적 내용을 구비한 것은 대폭 감소되고 있는 실정에 있다.

어떻던 美國의 立法過程에서 도출되는 두드러진 특징적 요소인 전문화된 수많은 위원회와 고도로 훈련된 법률전문가들의 立法에의 적극 참여, 협상과 타협을 통한 의회운영 및 法律案의 審議, 입법에 필요한 관련정보를 망라하고 있는 각종 立法補助機構의 적극적 활용 등은 우리의 입법과정에서도 많은 시사를 제공하고 있다.

61) 美國의 議會改革의 연혁과 현황에 관한 것은 國會事務處 立法調查局, 「美國議會運營 現況」, 1994.5., 94~101面 參照.

62) 丘秉朔, 「美國議會의 立法過程(下)」, 考試界 1983.5., 85~86面.

## 第2節 英國의 立法過程의 現況과 實態

### I. 意 義

영국의 立法過程의 특징을 한마디로 말하면 議會가 「정치적 집행기관의 세부에 걸쳐 통제를 하는데 있다」<sup>63)</sup>라고 할 수 있다. 즉 입법은 議會的 機能이라기 보다는 政治的 機能<sup>64)</sup>으로 되어 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 그럼에도 불구하고 영국의 立法過程을 보는 경우 그 과정에서 議會의 역할은 대단히 크다.<sup>65)</sup> 즉 議會는 정부가 제출하는 法律案 내지 의원입법에 대해 한편으로 立法過程을 통하여 法律案의 효율화에 협력하면서, 다른 한편으로 議會主義 모국에 상응하는 의회주의가 행해지고 있다. 그러나 전반적으로 영국의 立法節次는 정부우선이며 政府中心이다. 정부 제출의 법률안은 약간의 수정이 있어도 原案의 실질적인 내용은 거의 변경되지 않고 議會를 통과한다. 이 점은 영국의 議事規則에서도 영국의 정부가 정당국가적 체제하에서 지배정당이 행정부의 제기능뿐 아니라 議會의 심의도 통제할 수 있다는 점을 대체로 긍정하고 있다.<sup>66)</sup> 이러한 정부의 권한강화로 인하여 영국에서는 입법에 대한 議會의 역할을 강조하는 형식적인 헌법이론은 후퇴하고 議會가 실제 어떠한 것을 행하며 또한 무엇을 기대할 수 있는가에 관해 經驗的이고 現實的인 평가를 도모하고 있다.<sup>67)</sup>

또한 議事運營上의 커다란 특징으로서 下院이 예산안이나 금전법안의 선의권, 하원의 의결만에 의한 법률의 성립 등 많은 국면에서 上院에 우월한 형태를 취하고 있다. 그리고 각료의 대부분이 下院議員중에서 선출되며 정부제출법률안의 대부분이 下院에 우선 제출되며 중요한 법률안의 심의의 대부분도 下院에서 행해지고 있다.<sup>68)</sup>

63) S.A.Walkland, 'The Legislative Process in Great Britain', London 1968, p.11.

64) J.A.G.Griffith, 'The Place of Parliament in the Legislative Process', Modern Law Review Vol.14, 1951, p.291.

65) 영국의 의회는 兩院制를 채용하고 있다. 즉 下院(House of Common)은 국민의 直接選舉에 의해 선출되는 의원으로 구성되며 임기는 5년이다. 上院(House of Lords)은 세습귀족·일대귀족·종교귀족·사법귀족 등으로 구성되며 議員으로서의 대우는 동등하다. 특히 上院은 영국전영토에 있어서의 民事事件 또한 잉글랜드·웨일즈·북아일랜드에 있어서 刑事事件의 최종법원으로서의 기능도 하고 있다. 아울러 英國議會의 1議會期는 총선거로부터 다음 총선거까지 최장 5년으로서 법률에 따라 연장도 가능하다. 하나의 議會期는 1년을 주기로 하여 몇개의 會期로 나누어 지며, 1會期는 매년 11월에 소집되어 다음해 10월에 정회한다.

66) Anthony H.Birch, 'The British System of Government', 8th ed., London 1990, pp.268~269.

67) 徐柱實, 「現代議會의 立法過程에 관한 考察 -英國議會를 중심으로-」, 釜山大論文集 第23輯, 1977.6., 42面.

68) 下院에서의 公的 法律案의 성립상황을 살펴보면 다음과 같다.



그러나 상원은 입법상의 작용을 전혀 수행하지 않는 것은 아니며 上院先議의 법률안(특히 정치적 논의가 없는 法律案 등)에 관해서는 상세한 심의를 행하고 있다. 또한 회기말에 하원의 부담을 경감하기 위하여 몇가지의 중요한 法律案이 상원에 우선 제출되는 경우도 있어서 上院은 하원의 보완적 역할을 충분히 거두고 있다. 아울러 영국의 議會는 본회의의 우월성이 인정되는 본회의중심주의를 채택하고 있어서 중요입법에 대해서는 모든 의원이 立法過程에 참여함을 원칙으로 하고 있다. 따라서 委員會는 순수한 예비심의기관으로서 立法過程상의 한 단계에 불과하다. 그러나 최근 議會業務의 증가에 따라 위원회제도가 활성화되는 경향에 있다.<sup>69)</sup>

## II. 立法計劃의 樹立과 法律案의 作成

영국의 경우 法律案의 작성은 정부를 구성하는 議員과 일반의원에 의해서 행해진다. 정부의 구성원에 의해 제출되는 법률안은 일반적으로 政府法律案(Governmental Bill)으로 부르며, 의원에 의해서 제출되는 법률안을 議員立法(Private Member's Bill)이라고 한다.

### 1. 政府提出 法律案

英國에 있어서는 단순히 정부에도 법률안 제출권이 있다는데 그치지 않고 議會에서 어떤 法律案을 심의할 것인가를 결정하는 것은 오히려 정부이며, 따라서 정부가 실질적인 決定權을 가지고 있다고 한다. 뿐만아니라 예외적인 경우를 제외하고는 政

회 기	공법률안		성립법(공법률)		
	정부제출	의원제출	하원선의	상원선의	합 계
'87~88	49	119	46	16	62
'88~89	37	142	30	16	46
'89~90	36	128	3	14	45
'90~91	52	121	51	18	69
'91~92	38	59	31	15	46
평균	42.4	113.8	37.8	15.8	53.6

69) 자세한 내용은 吉田善明, 「イギリスにおける議會政治の展開と展望」, 田畑 忍(編), 議會制民主主義の研究, 法律文化社 1978, 131~149面 参照.

府提出法律案을 議會에서 심의하게 된다고 까지 말하기도 한다. 이와같이 法律案의 제안에 있어서 주도적인 역할을 하는 정부는 입법의 기초단계에 있어서 法律案準備에 대응하는 방식은 대체로 다음의 세가지로 나누어 볼 수 있다. 즉 ①정부의 政策委員會를 통하여 작성하는 입법계획의 실질적 내용문제, ②정부의 立法委員會(Legislative Committee)를 통하여 작성하는 主要法律案의 실질적 형식과 표현, ③ 立法計劃委員會(Future Legislation Committee)를 통한 입법계획의 시기결정 등이다.

오늘날 政府에서의 입법준비의 관행은 다음과 같다. 즉 정부의 立法計劃委員會는 각부처에서 계획하는 새로운 政府法律案의 주요 원칙을 심의·검토하고 잠정적인 立法의 우선순위를 먼저 정한다. 그 다음에 정부의 입법위원회는 승인된 法律案을 자세히 검토하고 立法의 順位를 결정하여 議會의 심의일정에 맞추어 제안계획을 수행한다. 그런데 정부의 立法計劃委員會에서 어떤 法律案의 입안 승인을 받은 部處는 그 안을 타부처에 회람시킴과 동시에 적절한 정부의 政策委員會에도 회부한다. 이 단계에 있어서 정부의 실질적인 통제가 아주 강하게 작용하는데, 어떤 部處의 政策에 대하여 다른 부처들의 政策修正을 위한 압력이 정부의 정책위원회를 통하여 가하여 지기 때문이다.

그리고 立法計劃委員會에서 部處의 입법계획의 주요원칙이 승인되면, 利害集團(interest groups)과의 협의가 활발하게 행하여지게 된다. 그리하여 어느 部處의 입법계획이 정리되면 法律案을 기초하기 위하여 정부의 입법위원회에 의뢰하게 된다. 이 立法委員會는 전문적 위원회로서 法律案의 형식, 용어, 통용성 등에 대한 검토까지 하게 된다. 이 委員會의 회의에는 자기 부처의 法律案이 검토되는 경우 그 부처의 閣僚가 참석하며 議會關係法務官(Parliamentary Counsel)도 참석하게 된다. 이 위원회에서는 法律案을 검토하는데 있어서 法的인 側面만이 아니라 정치적·정책적 측면도 검토한다. 여기서 검토·정리된 法律案은 공표하기 전에 閣議에 상정하거나, 다시 政策委員會에 최종적인 검토를 하기 위하여 회부되기도 한다.<sup>70)</sup>

그런데 정부는 法律案準備에 있어서 法律案상에 나타난 정책, 法律案의 체제에 관심을 가지는 외에도 언제 法律案을 議會에 제안하느냐에 대하여도 많은 관심을 가지는데, 이 문제는 立法計劃委員會에서 議會의 매회기전에 결정하며, 또 그것은 일반적으로 최종적인 결정이 된다. 동 위원회는 일차적으로 年刊立法計劃을 회기별로 작성하고, 그 다음에 선거공약에 따르는 主要 政府法律案, 정치적으로 특별한 중요성이 없는 많은 양의 部處의 계획, 긴급한 입법을 위한 시간을 유보한 후에 사소한 部處의 法律案의 순으로 계획을 세운다. 또한 정부는 이 立法計劃의 試案을 Green Paper로서 발간하여 그 시안에 대한 輿論을 수집한다.

70) 그리고 1973년에는 公共法案委員會(Committee on Public Legislation)를 신설하여 기초된 政府法案의 體制를 재검토하고 있다. 이 위원회의 신설로 政策形成과 立法計劃上的 신중성을 보장하게 되었다고 한다.

이와같이 政府는 입법준비에 있어서 정부의 입법계획을 종합하고 각부처의 法律案을 조정하며, 또한 起草過程에 있어서 초안의 법적 체제, 정책적 검토, 입법시기등에 관하여 전문적으로 다루는 각종의 委員會를 설치하여 입법준비에 만전을 기하고 있다. 이리하여 정부는 法律案의 준비를 실질적으로 담당하고 있으므로 行政府를 제3의 입법기관(third house of the legislature)이라고 한다.<sup>71)</sup>

## 2. 議員提出 法律案

議員立法은 議會規則(Standing Order)에서 자유로이 제출할 수 있다. 의원입법은 政黨의 간부의 협력, 辯護士 등의 법률가의 원조하에서 작성되는 것이 일반적이다.

## Ⅲ. 法律案의 類型

英國議會에 있어서 법률안은 법률안의 성질에 따라 「公的 法律案(Public Bill)」과 「私的 法律案(Private Bill)」 및 「混性法律案(Hybrid Bill)」으로 나누어 진다. 또한 공적 법률안은 제안자별로 政府의 構成員에 의해 제출되는 법률안인 「政府法律案(Governmental Bill)」과 일반의원에 의해서 제출되는 法律案인 「一般議員法律案(Private Member's Bill)」으로 나눈다.

### 1. 公的 法律案

公的 法律案은 국가의 일반적인 정책에 관한 의안으로서 주로 사회전체에 영향을 미치거나 一般法을 개정하는 법률안을 말한다. 즉 범죄, 건강보건, 도로안전, 산업의 국유화 등과 같은 사항을 다룬 公共政策과 관련있는 법률안을 말하며, 그 適用對象 및 地域이 전국적인 것을 의미한다. 또한 공적 법률안 가운데 재정상의 지출·수입의 개정을 수반한 법률안을 金錢法律案(Money Bill)이라고 하며, 이는 政府만이 제출할 수 있다.<sup>72)</sup> 이러한 공적 법률안은 그 提案者에 따라 다시 다음의 형태로 나누어 진다.

#### (1) 政府法律案

행정부로부터 제출되는 법률안은 議院內閣制度, 즉 장관책임제의 원칙에 따라 법

71) 徐柱實, 前掲論文, 38面.

72) 어떤 법률안이 金錢法律案에 해당하는가의 여부는 下院議長이 결정한다. 金錢法律案은 하원의 의결에 의한 승인이 필요하며 上院은 실질적으로 이에 대한 修正權·否決權이 없다.

률안의 담당자인 長官은 그 법률안이 법률로서 성립될 때 까지 책임을 지지 않으면 안된다. 따라서 政府法律案의 작성은 정부·여당이 장기간에 걸쳐 연구한 것을 기초로 하여 작성되고 있으며 그것은 擔當長官이 중심이 되어 關係者의 協力을 얻어 작성되고 있다. 또한 법률안의 내용은 國王의 담화문, 정부의 정책, 선거공약 등을 구체화하는 것이 많으며 따라서 政府法律案을 작성하려는 경우에는 그에 앞서 그에 관한 白書(White Papers)를 제출하여야 하고, 그 이전에는 壓力團體와 집약된 여론 그리고 전문가로 구성되는 委員會·審議會 등의 보고서(Green Papers)를 제출하여야 한다. 만약 행정부가 法律案을 작성하는 단계에서 이러한 계기관의 報告書를 무시하거나 당연히 협력을 얻어야 할 諸機關의 협력을 얻지 아니한 경우에는 議會에서 대폭적인 수정을 당하게 된다. 이러한 政府法律案은 특별한 경우를 제외하고 모든 회의에서 다른 議事에 우선한다.

## (2) 一般議員法律案

이것은 각료가 아닌 上·下院의 일반의원이 제안하는 법률안으로서, 일반의원은 의사규칙에 의해 자유로이 법률안을 제출할 수 있다. 이 一般議員法律案은 주로 3개 이상의 장당의 지지를 받기 쉬운 것 또는 所屬政黨의 정책이라기 보다는 議員個人的 신념에 관계되는 것이 많다.<sup>73)</sup> 그러나 경우에 따라서는 정부가 제출하여야 할 法律案인데도 불구하고 여러 사정상 일반의원법률안으로 제출하는 경우도 있다. 그러나 일반의원법률안은 정부의 議會業務의 과중에 의한 압력, 정부측에서의 무관심, 起草의 어려움 및 동료의원들의 무관심 등으로 인하여 成立되는 예가 극히 드물다.<sup>74)</sup>

## 2. 私的 法律案

사적 법률안은 개인, 지방공공단체, 사기업 등에 특정의 權限 또는 利益을 부여하는 특수한 議案을 의미한다. 이러한 사적 법률안은 의원에 의해서 제출되는 것이 아니라 私的 法律(Private Act)의 제정을 희망하는 당사자에 의해 사적 법률안의 제출 허가를 요구하는 請願을 첨부하여 제출되며 특수한 절차에 따르는 議案이다. 이러한 사적 법률안은 일반의원법률안과 혼동하기 쉬우나 一般議員 提出法律案은 각료가 아닌 의원이 제출하는 법률안을 의미하는 것이므로 이는 公的 法律案이다.<sup>75)</sup> 또한 사적 법률안은 적용범위가 局地的이며 그 대상 또한 特定人에 한정된다는 점에서

73) 崔嶠煥, 前揭書, 150面.

74) F.J.Wright, 'British Constitution and Government', London 1967, p.53.

75) E.C.S.Wade/A.W.Bradley, 'Constitutional and Administrative Law', 10th Ed., London and New York 1985, p.180.

일반의원 법률안과 구별된다.76)

### 3. 混性法律案

혼성법률안이란 공적 법률안과 사적 법률안의 성격을 동시에 지닌 法律案으로서 비록 그 법률안이 政府에 의하여 또는 議員에 의하여 공적 법률안으로 제출되었다 하더라도 특정한 면에서 個人이나 團體의 私的 權利에 영향을 미치는 법률안을 말한다. 이러한 混性法律案은 주로 정부에 의해 제출되나 이러한 법률안의 선별은 대단히 어렵다. 이러한 혼성법률안은 주로 特別委員會(Select Committee) 등에서 특별한 절차에 따라 審議된다.77)

## IV. 法律案의 審査와 法制機構

### 1. 法律案의 審査

英國의 법체계는 프랑스·독일로 대표되는 대륙법계에 대하여 英美法系라고 일컬어지고 있음은 주지의 사실이다. 이 法體系의 특징은 그 기본적인 구조가 Common Law에 의하여 형성되고 있는 점이다. 따라서 議會의 입법활동에 의하여 정립되는 制定法은 어디까지나 Common Law를 보완하며 보충하는 역할을 담당하고 있다. 그러나 근래에는 사회정세의 급격한 변화로 인하여 새로운 法律分野의 정비와 기존의 법률분야의 강화를 요청하여 制定法의 역할이 점차 중요시되고 있다. 참고로 영국의 制定法의 종류를 살펴보면 다음과 같다.

입법형식	법령의 종류	
조약	Treaties (영국은 議會主權이기 때문에 조약이 국내법으로서 효력을 지니기 위해서는 기본적으로 의회에 의한 입법이 필요하다. 다만 예외도 있다)	
법률 등	Public General Acts 불특정다수인에게 효력을 가지는 법률	
	Local Act (광의)	Local Acts(협의) 특정철도나 항만의 건설법 또는 특정지방자치단체나 공익기업 등에 새로운 권한을 수권하는 법률
		Provisional Orders Confirmation Acts 법의 내용은 Local Act와 같으며 입법의 형식을 취하여 의회의 승인을 필요로 하나 실질은 행정명령

76) 私的 法律案 가운데 성립하는 件數는 1會期에 20~30건 정도이며, 一般法의 정비에 의하여 개인에 대한 것은 최근 거의 없다.

77) 權大秀, 「英國議會의 法律案審査過程」, 立法調査月報 1989.12., 50面.

입법형식	법령의 종류
	Personal Acts 특정개인의 離婚, 歸化, 改名등에 관한 처분적 법률
	General Synod Measures of the Church of England 國教會에 관련한 사항에 관한 법률로서 입법과정이 통상의 Bill과 다름
	Resolutions of the House of Commons 하원의 결의중에는 법적효력을 지니는 것이 있으며 예를 들면 연도의 Finance Act가 성립하기 까지의 4개월이내로 한정된 기간, Budget Resolution이 법률로서 효력을 가진다.
명령·규칙 등	Orders in Council, Orders of Council 우리나라의 시행령에 해당하는 것과 國王大權과 관련한 독립명령이 있음
	Regulations, Rules, Orders, (Directions), Warrants, Schemes 위임명령, 집행명령으로서의 시행규칙
	Special Procedure Orders 법의 내용은 Local Acts와 같음
	Directions 법률·명령의 수권에 의거하여 장관이 특정지방자치단체에 발하는 명령
	Rules of Court 각종법원이 각각 법원의 절차에 관하여 제정하는 규칙
	By-Laws 지방자치단체·大學등이 법률의 수권의 범위내에서 담당장관의 승인하에 제정하는 조례
	Proclamations 상원의 조언에 의거하여 國王이 시민에게 대하는 공고의 형식이며 법률로서의 성격을 지니는 것도 있음
	Lettes Patent 일반에게 자격이나 특권을 부여하는 형식으로서 大權에 의거 식민지법으로서의 성격을 지니는 것도 있음
	Royal Instructions 大權에 의거한 植民地總督에 대한 지시로서 실질적으로 식민지의 기본법적 성격을 지님
	Orders of Her Majesty, Orders by Her Majesty 大權 또는 법률의 위임에 의거하여 군대에 관한 勅令
	Royal Warrant 大權 또는 법률의 위임에 의거하여 군인연금에 관한 勅令
	Standing Orders 各議院이 각각의 결의에 의하여 제정하는 의사규칙
	Circulars, Memorandum, Minutes 장관이 지방자치단체등에 발하는 법령의 해석기준, 기본방침 등
Codes of Practice 指導, 指針	

현행 英國法의 특색은 제정법규정의 과도한 상세함(over-elaboration)에 있다. 이를 초래한 주원인으로는 制定法的 準則이 초래하는 구체적인 결과가 제정법의 규정 그 자체에 의해서 정확히 인식될 수 있다는 確實性(certainty)의 추구라고 할 수 있다.<sup>78)</sup> 이러한 直接的 確實性(immediate certainty)은 입법을 추진하는 정부나 議會를 위해서도 또한 시민을 위해서도 가능한 한 추구되어야 할 목표로 되었다.

즉 입법하는 측에서는 立法의 意圖가 법원이나 행정적 기관에 의해 왜곡되지 않고 확실히 실현되는 것이 중요하며, 市民에게는 자기의 권리·의무가 명확히 규정되어 國家機關에 의한 자의·억압의 여지가 배제되는 것이 중요하다. 그런데 그러한 견지에 의거한 직접적 확실성의 추구는 制定法의 樣式에 두가지의 특징을 가져왔다. 첫째는, 法文의 多義性(ambiguity)의 회피가 목적으로 되어 그를 위하여 細部에 걸쳐 많은 용어를 구사하면서 표현하게 된 점이다. 그러한 방식에서의 一義性(unambiguity)의 추구는 이해의 용이함과 양립하지 않는다. 둘째는, 규정의 망라성(exhaustiveness)이다. 각 제정법의 규정은 장래의 발생이 예측될 수 있는 모든 關聯性있는 사태를 명시적으로 규정할 것이 기대된다. 이러한 영국의 制定法의 양식은 일반적 원칙을 규정하는데 그치며 그 原則의 구체적 내용은 행정기관이나 법원에 맡기는 大陸法系의 제정법과는 현저히 대조적이다. 그리하여 영국에서의 법률안심사는 制定法의 形式을 개선하기 위하여 개개의 법률안을 심사하는데도 많은 노력을 기울이고 있다.

## 2. 法制機構

영국의 立法過程은 법률안의 작성을 담당하는 法制機構의 면에서도 특징적인 면을 나타내고 있다. 즉 영국에서는 法制業務를 담당하는 전문기구는 政府에 주로 설치되어 있으며, 議會內에서는 전문적이고 독립적인 법제기구는 없으며 다만 上·下 議員의 입법활동을 보좌하기 위한 기구로서 법제지원을 하는 부서가 있을 따름이다. 이것은 영국의 立法過程이 의원제출법률안보다 政府提出法律案을 중요시하고 있다는 점, 정부제출법률안의 경우는 의원제출법률안보다 매우 복잡하고 정교한 체제를 요하는 重要立法이라는 점 등에서 정부에 法制業務를 위한 전담기구를 설치한 것이라 볼 수 있다. 또한 영국에서는 內閣責任制를 채택하고 있기 때문에 정부제출법률안이 議會에서 부결될 경우 정부의 不信任으로 간주되어 그 결과 내각총사퇴 내지 議會解散으로 이어진다는 점에서 정부제출법률안의 立法準備에 만전을 기하려는 의도에서 정부의 立法計劃을 종합하고 개별 법률안의 법적 체제, 정책적 검토 등을 전

78) Michael Zander, 「The Law-Making Process」, London 1980, p.275.

담하는 기구를 두고 있는 것이다.

### (1) 政府의 法制機構

#### ① 立法委員會

입법위원회(Legislative Committee)는 法律案의 기초, 중요한 委任立法과 회기 동안의 입법계획의 수립 등을 진행하는 전문적 위원회로서, 上·下兩院의 지도자, 대법관, 국왕의 법률관계장관, 원내총무 및 제한된 수인의 閣僚 등으로 구성된다. 또한 이 委員會에는 법률에 책임을 지는 閣僚와 議會法律法務官도 참석한다. 동 위원회는 법적 및 정치적·전략적인 관점에서 법률안을 검토하며, 특히 法律案의 검토에 있어서 통상 정책상의 관점이 아니라, 전반적인 법률안의 構成, 적절한 법적 표현, 공정성, 部處의 의도를 수행하는데 있어서의 양식 그리고 기능하는 法律案으로서의 일반적인 受容性 등의 견지에서 이를 검토한다.<sup>79)</sup>

아울러 동 위원회는 法律案에 포함되어야 할 위임권한의 형식과 범위에 대해 委任權限의 결과로서 각부처에 의해 작성된 成文法規에 統制權을 행사한다. 즉 입법이 어느 정도 실질적인 委任立法條項의 내용을 포함하여야 할 것인가 또는 그러한 위임입법이 특히 財政條項을 포함한다면 어떻게 할 것인가를 결정한다. 특히 긴급 내지 임시입법하에서 작성되는 모든 命令, 다수의 부처에 영향을 부여하나 이들 부처의 이해관심이 직접협의에 의해서는 사정이 확실하게 될 수 없는 모든 成文法規, 하원의 성문법규특별위원회에서 비판받을 우려가 있는 모든 성문법규, 先例로 부터의 어떠한 이탈을 포함한 모든 성문법규 등은 그 법령에 관련하는 部處는 그 성문법규의 필요성에 관해 명령이 공포되기전에 委員會의 승인을 얻어야 한다.

#### ② 立法計劃委員會

이 위원회는 우선 각회기에 통과하여야 할 立法을 기초로 각 회기의 업무를 계획한다. 이 경우 집권당의 選舉公約을 이행하기 위하여 필요한 중요한 政府法律案에 관하여 입법계획을 수립, 입법상의 우발적 사건에 대비한 시간을 점검하며 政府가 정권을 유지할 것을 상정하여 중요한 政治的 法律案을 시험적으로 배려한다.<sup>80)</sup> 따라

79) Lord Morrison of Lambeth, 'Government and Parliament', 3rd Edition, London 1964, p.250. 또한 입법위원회는 중요한 성문법규의 체계적인 고려를 행한다. 즉 성문법규가 주요한 것인가 또는 논쟁의 여지가 있을 수 있는 경우에는 그리고 어떠한 自由의 原則이 포함된 경우에는 반드시 국민의 고유한 권리가 손상되지 않도록 하는 등 形式과 憲法的 妥當性에 관해서도 면밀한 검토를 한다.

80) 「입법계획위원회는 實行可能性이라는 지시로 무장하면서 정부의 法律案을 다가올 회기계획에 삽입하여야 할 것 등을 정리하는 곳」이다. Ders., Ebd., p.245.



서 동 위원회의 승인이 있어야 각 部處는 법률안의 기초작업을 진행할 수 있다. 동 위원회는 立法의 순위를 결정하는데 있어서 각부처의 압력을 받지 않기 위하여 소규모의 공정한 計劃機構로 설치되어 있으며, 그 委員도 상·하양원지도자 및 원내총무로 제한되어 있다.

### ③ 議會法律法務官室

이 기구는 法律案의 기술적인 형식과 표현에 책임을 지며 또한 각부처에 의한 성문법규의 기초에 어느 정도의 자문적인 영향력을 지니는 機構로서 財務部 산하에 설치되어 있다. 議會法律法務官室의 지위는 19세기에서는 비공식기관으로 단순한 법정변호사에 불과하였으나, 오늘날 특정한 정식의 法律案을 제외한 모든 法律案은 여기에서 기초된다. 이 부처는 입법계획의 정부통제를 전제로 기초상에 필요한 입법을 위한 면밀한 회기에정표에 따라 모든 法律案을 집중적으로 기초한다. 그리고 議會法律法務官室은 정부의 모든 법률안을 기초하므로 각부처상호간의 의견조정을 수행한다. 즉 특정부처의 法律案을 전체로서 그 구성과 형식에 적합하도록 하며, 특정부처의 요구와 다른 부처의 그것을 조화한다.

이 기구에 소속된 議會關係法務官(Parliamentary Counsel)은 현재 영국에서 法律案의 기초·심사에 중심적인 역할을 거두는 자이며, 그들은 법정변호사 또는 사무변호사의 자격을 지니며 法律案의 기초를 위하여 정부에 고용되는 상근직원이다.<sup>81)</sup> 의회관계법무관의 설치이후 정부제출법률안의 기초는 거의 전부 그들에 의해서 수행되고 있으나, 그 예외가 없는 것은 아니다. 즉 특정의 法律案의 기초가 外部의 자에 의뢰되는 것도 있다(외부에 의뢰할 것인가의 여부를 결정하는 것은 議會關係法務官의 주임의 권한이다). 또한 의원제출의 法律案의 기초는 그 法律案이 정부의 지원을 받는 경우에는 議會關係法務官의 기초원조를 받을 수 있으나, 그렇지 않은 법률안에 관해서는 당해의원이 자신이 스스로 專門法律家에 의뢰하여 기초한다.

議會관계법무관이 기초업무를 하는 경우에는 우선 當該法律案의 발의자(정부의

81) 議會關係法務官이라는 직책은 1869년에 설치되었다. 그 이전에 法律案의 기초는 입법을 발의하려는 政府 또는 개인의원에 의해 그 때마다 의뢰되는 법정변호사에 의해 행해졌다. 변호사는 반드시 法律案起草의 전문가가 아니므로 입법의 기술적인 면에 차이가 크고 法律案의 형식이 통일되지 않았다. 이에 19세기중반 법정변호사 H.Thring이 이러한 사태의 개선의 방법을 제창하여 스스로 기초한 Merchant Shipping Act 1854에서 자기의 提案을 실천하여 두드러진 성과를 보였다. 그 후 1860년 그는 내무부의 起草擔當官(Counsel to the Home Office)으로 임명되어 나아가 1869년 정부를 설득하여 정부의 각부처를 위하여 法律案起草任務를 담당하는 부서를 설치하였다. 자세한 것은 Anthony Stainton, 「Gesetzesvorbereitung in England. Hinweise zur Arbeitsweise des Parliamentary Counsel Office mit Bemerkungen zur formalen Seite der Gesetzgebung, in : Jürgen Rödig(Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, Berlin/New York/Heidelberg 1976, S.120f 參照.

담당부처 등)로부터 입법외도 기타 배경적 입법자료에 관하여 충분한 정보를 제공 받으며, 구체적인 法案의 작성에서는 전문직으로서 독립하여 작업한다. 作業은 주임의 지시에 의해 그때마다 편성되는 팀에 의한 共同作業의 형태를 취하며, 作業過程에서 정부의 담당부서와 협의하기도 한다. 이러한 議會關係法務官에 의한 기초작업의 일원화는 전문직에 의한 입법기술의 향상외에 입법문제의 취급방법, 용어 및 양식의 통일을 가져온다는 장점이 있다.

## (2) 議會의 法制機構<sup>82)</sup>

### ① 公法法制室

공법법제실(Public Bills Office)은 議會에 있어서 공적 법률안에 관한 의사절차에 관여하며 어떤 公的 法律案에 의해서 영향을 받게 될 모든 국민의 이익보호를 위해서 그리고 공적 법률안의 體系化를 위하여 정부가 제출한 모든 공적 법률안을 議會의 입장에서 보완하는 업무를 수행한다. 여기에 소속된 직원은 상임위원회와 대위원회에 파견되어 委員會의 法律案審議를 보조하고, 모든 公的 法律案을 당해 상임위원회와 위원장단에 배부한다.

### ② 私法法制室

사법법제실(Private Bills Office)은 議會에 있어서 사적 법률안에 대한 심의의 모든 단계에서 立法活動을 보조한다. 즉 사적 법률안에 관련된 청원 기타문서를 접수하며 사적 법률안의사와 관련된 당사자통고 및 회의경과보고서를 작성하며, 私的 法律案議事一覽表와 사적 법률안의사와 관련된 기타 사항을 간행한다.

## (3) 기 타

기타 법제업무와 관련하여 사적 법률안과 地方的인 법률안을 기초하거나 입법화하기 위하여 직업적으로 고용된 議會代理人(Parliamentary Agent)이 있다. 이들은 지방적·개인적 법률이나 議會 또는 정부관계자의 승인여부와 관련없는 臨時命令 또는 특별절차명령을 원하는 당사자, 이해관계자들에게 그 절차 및 방법 등에 관하여 諮問한다.

이러한 議會代理人은 사적 법률안, 임시명령, 특별절차명령의 추진이나 반대에 모두 종사할 수 있는 자와 그러한 법률안의 반대에만 종사할 수 있는 자의 두가지가

82) 南宮 哲, 「主要國議會의 法制機構」, 立法調查月報 1993.6., 59~60面.

있다. 그러나 議會代理人은 그 업무에 종사할 자격을 취득하고 하원의 私法法制室과 상원의 위원회, 사법법제실에 그러한 代理人登錄을 하여야 한다.

## V. 立法過程의 具體的 節次

### 1. 法律案의 發案

成文憲法을 지니지 않는 영국에서는 議會政治의 중심으로서 그 거두는 역할의 중요성에도 불구하고 정부는 직접 법률로서 규정되어 있는 國家機關이 아니다. 따라서 法律案은 각원의 규칙에 의거하여 下院議員 또는 上院議員에 의해서 제출된다. 따라서 의원에 의해서 발의된 법률안에 의한 입법이라는 의미에서는 전부 이른바 議員立法이라고 할 수 있으나, 실제로는 閣僚 기타 정부관리의 직책을 가진 議員에 의해서 제출되는 법률안을 정부제출법률안, 또한 정부의 관직을 지니지 않은 一般議員이 제출한 법률안은 일반의원제출법률안으로 하여 議事規則 기타 일반적으로도 구별되어 사용되고 있음은 이미 살펴보았다.

대부분의 경우 法律案은 하원에서 발의되고 있지만 원칙적으로 法律案은 上·下兩院에서 모두 발의될 수 있다. 그러나 예산지출이나 세제 등에 대한 法律案은 下院에서만 발의될 수 있다. 하원의 국민대표로서의 성격, 그리고 대부분의 각료들이 모두 下院議員이라는 점을 감안하다면 정치적으로 중요한 法律案은 하원에서 발의된다는 것은 당연하다.

한편 政府法律案의 경우는 앞서 살펴본 바와 같이 提案前段階에서 치밀한 입법계획을 수립하여 이에 의거하여 作成·發案된다. 그러나 일반의원제출法律案의 경우에는 下院에서 독특한 방식이 적용된다. 즉, 일반의원이 법률안을 제안하려면 ①一般議員法律案의 제안을 허용하는 투표에서 다수표를 획득하는 방법, ②일반의원이 下院의 승인을 받지 않고 사전에 통고함으로써 제안할 수 있는 방법, ③추첨에 의해 심의시간을 확보하는 抽籤法律案(Balloted Bill)에 의한 제안 등의 방법이 있다.<sup>83)</sup> ①의 경우는 제안의원은 10分規則(Ten Minutes' Rule)에 따라 10분간 제안설명을 하고 그 제안에 반대하는 의원도 10분간 반대발언을 하고나면 討論없이 찬반을 묻고, 여기서 찬성되면 그 法律案은 제안된다(下院議事規則 제19조). 이러한 과정은 특정 법률에 대한 改正意圖로서 행하여지는 것이 보통이며 동 규칙에 의한 動議는 차기 국회에서 法律案提案을 위한 議會內의 여론을 환기할 수 있는 중요한 기회를 부여

83) 상세한 것은 權大秀, 前揭論文, 47~49面 參照.

한다. ②의 경우는 전회기에 다른 절차로 제안되었던 法律案이나 후술하는 第2讀會를 거쳤으나 회기만으로 처리되지 못한 法律案을 재발의하는 수단으로서 사용된다(下院議事規則 제58조). ③의 경우는 하원규칙상 政府法律案이 모든 회의에서 우선한다고 규정하고 있기 때문에(제13조) 議會가 一般議員法律案을 심의할 수 있는 시간이 매우 제한되므로 일반의원이 제안한 法律案이 議會의 立法過程을 거치기에는 엄청난 시간상의 제약이 있기 때문에 이러한 시간상의 제약에 대한 優先權을 부여하는 취지에서 마련된 것이다.

이러한 추천과정을 통해 제안된 法律案은 제도적으로 입법화될 수 있는 가능성이 많으므로 압력단체 등이 그 추천과정에서 많이 작용하며, 政府次元에서도 어떤 명분상 정부입법으로 추진하기 곤란한 法律案이나 시간의 부족 등으로 추천된 소속의원을 통하여 立法化를 시도하기도 한다.<sup>84)</sup>

## 2. 法律案의 審議過程

영국의 議會는 가장 전형적인 본회의 중심주의의 議會이다. 즉 법률안은 본회의에서 三讀會制(Three Reading)에 의해 심의되며 양의원에서 단계별을 거쳐야 한다. 즉 제1독회(First Reading)→제2독회(Second Reading)→위원회단계(Committee Stage)→보고단계(Report Stage)→제3독회(Third Stage)의 각단계이다. 각 단계는 그 法律案의 내용에 의해 1일로 부터 數週間의 간격으로 심의되나, 下院에서는 보고단계와 제3독회는 통상 同日中에 행해진다. 또한 上院議事規則에서 각단계는 1일 이상의 간격을 두어야 한다는 취지를 규정하고 있다(上院議事規則 제43조). 다만 양원에서 예외적인 경우에는 1일로 전단계의 심의를 終了하는 경우도 있다. 이하 각 단계별의 심의과정을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 下院에서의 審議過程

#### ①公的 法律案

#### A. 政府提出法律案의 경우

#### (a)第1讀會

제1독회는 형식적인 것으로서 본회의장 서기관(Clerks at the table)에 의해 법률

84) 상세한 概要는 國會事務處 立法調查局, 「主要國議會의 立法過程과 法制機構」, 97~99面 參照.

안의 題名 등이 낭독되며 제2독회의 기일을 지정한다. 그 후 法律案은 議院의 명령에 의해 인쇄되어<sup>85)</sup> 公法法制室에서 이를 접수, 각의원에게 배부한다.

### (b)第2讀會

제2독회는 제1독회를 통과한 法律案의 취지 및 일반적인 내용설명이 행해지며, 그를 둘러싸고 政黨間의 논쟁이 개시된다. 그 실질적인 의사는 반대동의의 제출이 기본이며, 이 제2독회는 法律案의 可決與否와 관련을 지니는 매우 중요한 단계이다. 제2독회에서는 법률안의 목적을 달성하는 代替的 方法 및 법률안의 제규정을 시행하기 위하여 제안되는 대체적 수단을 포함한 法律案의 原則에 관한 광범위한 토론을 행한다. 수정안에 의해서 행할 수 있는 비판을 포함한 세부에 걸친 토의는 委員會段階 또는 報告會段階에 유보된다. 야당은 법률안의 제2독회의 동의에 반대하는 표결을 하는 경우 제2독회의 동의에 이유를 붙여 반대하는 修正動議 또는 일정기간 제2독회를 연기하는 수정동의를 제출할 수 있다. 이 동의안이 가결되면 法律案은 폐안된다.

下院에서 모든 법률안이 제2독회를 거치는 것이 아니라, 문제가 없는 법률안에 대해서는 第2讀會委員會(Second Reading Committee)에 회부할 수 있으며, 이 위원회의 권고에 의거하여 本會議에서의 제2독회의 절차를 실질적으로 생략할 수도 있다.<sup>86)</sup>

### (c)委員會段階

공적 법률안은 제2독회가 행해진 경우에 議院이 별도의 의결을 하지 않는 한 常任委員會(Standing Committee)에 회부된다.<sup>87)</sup> 議員은 법률안을 全院委員會(Committee of the Whole House) 또는 特別委員會(Select Committee) 등에 회부하는 동의를 제출할 수 있다. 國庫金支出法律案(Consolidated Fund Bill) 또는 예산법률안은

85) 제출된 法律案은 인쇄되어 행정기관의 일부인 Her Majesty Stationery Office(HMSO)를 통하여 일반에게 販賣된다. 이 센터는 주요도시마다 설치되어 있으며, 언론, 압력단체 및 국민은 그 法律案의 인쇄물을 구입하여 각각의 입장에서 批劄이나 支持表明을 한다. D.M.M.Scott/D.L.Kobin, 「O'Level British Constitution」, 1973, p.89.

86) 제2독회위원회는 상임위원회이며, 法律案의 제2독회를 행할 것인가의 여부를 권고한다. 제2독회위원회로부터 보고된 法律案의 제2독회를 요구하는 動議가 제출된 경우에는 동의는 직접 表決한다(下院議事規則 제66조). 이 제도를 도입하게 된 背景으로는 일반적으로 커다란 정책문제를 포함한 議案에 정당의 방침을 둘러싸고 대립이 발생할 가능성이 없는 法律案에만 적당한 것으로 간주되어 왔으나, 반드시 本會議의 시간을 절약하는 방법으로서 성공하지 않고 있다고 한다. 결국 본회의의 시간을 절약하는 것은 政府의 시간을 절약하는 것이며 절약된 정부의 시간은 보다 많이 정부를 위하여 이용될 수 있으며, 따라서 野黨에게는 유리하지 않기 때문이라 한다. 자세한 것은 Erskine May, 「Parliamentary Practice」, 19th ed. London 1976, p.503~504面 參照.

87) 委員會段階에서의 입법절차 및 위원회의 種類에 관한 상세한 것은 中村泰男, 「イギリス議會における立法手續の概要」, レファレンス 1978.11., 32~51面 및 權大秀, 前掲論文, 52~54面 등 參照.

전원위원회에 회부된다.<sup>88)</sup> 또한 法律案의 條文一部를 상임위원회에, 기타 부분을 전  
원위원회에 회부하는 動議를 법률안의 담당직원은 제출할 수 있다.<sup>89)</sup> 財政關聯法律  
案이외에 전원위원회에 회부되는 법률안은 매우 신속하게 통과시킬 것이 필요한 法  
律案, 위원회에서 상세한 검토를 할 필요가 없는 法律案, 제1급의 헌법적 중요성을  
지니는 法律案 등이다. 特別委員會에 법률안이 회부되는 경우도 있으나, 일반적으로  
특별위원회는 행정을 監察하고 그 결론을 의원에 보고함으로써 政府의 감독에 관한  
하원을 보좌하는 기능을 한다.<sup>90)</sup>

委員會가 심사에 들어가기 전에 本會議는 위원회의 심사에 관하여 지시를 할 수  
있다. 어떤 법률안에 관해 위원회단계와 보고단계의 일정이 정당간에서 조정이 이루어  
지지 않은 경우에는 審議를 촉진하기 위하여 담당각료는 法律案審議의 시간할당동  
의를 본회의에 제출할 수 있다(下院議事規則 제44조). 가결된 時間割當規則은 법률  
안의 잔여 심의단계에 대해 일정일수 또는 시간을 할당한다. 그 일수 또는 시간은  
법률안의 내용· 긴급성· 심의의 진행상황 등에 따라 다르나 本會議段階 및 全院委  
員會의 심의일정에 관해서는 의사일정위원회(Business Committee)에, 상임위원회  
의 심사일정에 관해서는 議事日程小委員會(Business Sub-Committee)에서 작성한다.<sup>91)</sup>

88) 全院委員會는 통상의 의미의 위원회와는 ①큰 단체에 의해서 설치되는 적은 단체가 아니라 그 名  
稱이 의미하는 바와 같이 議院의 모든 의원으로 구성된다는 점, ②의원전체에 의해서 구성되는 것이  
므로 전원위원회는 議院自身이 회의를 개최하고 있는 동안은 會議를 개최할 수 없다. ③全院委員會  
는 회의를 연장하거나 토론을 연장할 수 없다는 점이 다르다.

89) 이 분할회부의 방법은 財政法案에 대해서만 행할 수 있다. 자세한 것은 J.A.G.Griffith,  
『Parliamentary scrutiny of Government Bills』, London 1974, p.31.

90) 特別委員會는 특정문제에 관하여 조사하기 위하여 수시로 설치되는 것과 決算委員會 등 의사규칙  
에 의거하여 설치되는 것이 있다. 院의 議決에 의하여 증인을 출두시키거나 서류 및 기록을 제출하  
게 하는 권한을 가질 수 있으나, 원칙으로 법률안의 심의는 행하지 않는다. 또한 1979년부터 정부각  
부처관계의 12개의 特別委員會가 설치되어 있다. 이 특별위원회의 임무는 그 관계하는 정부각부처·  
공공기관의 지출, 행정 및 정책을 심사한다. 그리하여 特別委員會는 직접으로는 행정통제기능을 담  
당하나, 立法을 하는데 있어서 소재를 제공하는 장으로서도 커다란 역할을 거두고 있다. 특히 特別  
委員會는 압력단체나 여론의 대표 등 참고인의 의견을 물을 수 있으며 이러한 압력단체나 여론의  
대표가 特別委員會에서 행한 발언을 가지고 議員은 그 의견을 대변하여 法律案을 비판하고 있다. 자  
세한 것은 T.C.Hartley/ J.A.F.Griffith, 『Government and Law』, 1973, p.218. 또한 英國議會는 의사절  
차에 관하여 本會議中心主義를 채용하는 결과 위원회는 항상 의원에 종속하여 활동하여야 하며, 議  
院은 다수의 권한을 위원회에 수권하는데 동의하지 않고 있다. 그 결과 영국의회에서는 委員會中心  
主義하에서의 위원회가 가지는 심사(debate)와 조사(inquiry)라는 두가지의 임무가 委員會에 동시에  
수권되는 것은 원칙이 아니라, 특별위원회가 「調査를 위한 위원회」이며 全院委員會와 常設委員會가  
「심사를 위한 위원회」로 특징된다. 立法過程에서는 全院委員會와 常設委員會가 일반법률안심사에 관  
계하며 特別委員會가 일반법률안의 심사에 관여하는 것은 극히 드물다. 법안심사절차에 있어서 특별  
위원회는 간접적인 補佐機關에 불과하며, 후에 제정될 수 있는 법안에 관한 資料를 입수하여 議員의  
법안에 관한 의견을 명확히함으로써만 입법에 공헌하고 있다.

91) 이러한 강력한 審議促進節次를 'Guillotine'이라고 하며 정식으로는 時間割當規則(Allocation of  
time Order)이라 부른다. 이 절차는 최후의 수단으로서 사용되나 영국의 本會議中心의 입법절차에  
있어서 위원회와 본회의의 관계의 하나의 특색을 제시하고 있다. 자세한 것은 原度, 『イギリス下院  
における時間割當規則』, レファレンス 第211號, 1978.8.參照.

法律案을 위원회에서 심사하는 경우 위원장은 각조문의 번호를 붙여 순차적으로 각조문을 의제로 한다. 修正案이 제안되지 않거나 또는 위원장이 수정안을 의제로서 선택하지 않은 결정을 한 경우에는 委員長은 직접 본조문을 法律案의 일부로 하는 문제를 의제로 한다. 위원회에서 법률안의 심사중 만약 위원장이 어떤 條文 또는 附則의 원칙 및 그와 관련하여 발생하는 사항이 수정안의 토론과정에서 충분히 토의된 것으로 판단한 경우에는 委員長은 그 취지를 명시할 수 있으며, 條文 및 附則에 관하여 직접 표결에 붙이지 않으면 안된다.

법률안은 제2독회에서 원칙적으로 可決된 것이므로 그 法律案을 부정하거나 원칙을 역전시키는 修正案은 허용되지 않으며 중요한 조문을 삭제하는 修正案은 규칙위반으로서 허용되지 않으며 선택되지도 않는다. 그러나 문제되는 조문을 否決하는 것은 가능하다.<sup>92)</sup>

#### (d) 報告段階

전원위원회에 회부된 法律案의 審議를 종료한 경우 전원위원장은 직접 그 법률안에 관하여 보고한다. 修正이 없는 경우에는 직접 제3독회가 행해지나, 후일에 제3독회를 지정한다. 修正이 있는 경우 법률안의 담당의원(Members in Charge)이 法律案이 심의되는 일을 지정한다.

常任委員會에 회부되어 보고된 모든 법률안은 수정의 유무와 관계없이 보고에 의거 議院에서 심의된다. 이 심의단계를 報告段階라고 부른다. 수정안이 제시되지 않은 경우에는 제3독회가 직접 행해지거나 장래일자를 지정한다. 修正안이 제안된 경우에는 의원은 전원위원회와 같은 방법으로 심의한다. 다만 各條文이 다시 축조심의 되어야 한다. 새로운 條文이나 附則이 제안된 경우에는 법률안에 대한 수정안에 앞서 심의한다.

報告段階에서는 법률안은 전체로서 처리되며 축조심의되지 않는다. 따라서 보고단계에 있어서 修正案은 특정 조문에 대한 것이 아니라 법률안에 대해서 제안된다. 법률안에 대한 모든 수정안이 처리된 때 의장은 法律案擔當職員의 발언을 요구, 제3독회를 행하는 動議를 제출하거나 제3독회를 행할 일자를 지정한다.

92) 그러나 委員會에서의 이러한 逐條審議節次에 관하여 ①법률안중의 중요한 조문에 대한 討論은 결국 법률안의 일반원칙에 관한 토론으로 들어가게 되며 그 결과 제2독회에서 행한 討論의 반복이 된다. 특히 이러한 경향은 條文이 적은 법률안에 대해서는 강하다는 점, ②條文의 순서에 따라 심사되므로 순서우선의 條文에 소비되는 시간이 많아 후의 條文의 심사에 소비되는 시간은 적게 되는 形式的인 審査에 그치된다는 점 등의 결함이 지적되고 있다. Griffith, op.cit., pp.126, 129.

(e)第3讀會

제3독회에서는 지금까지의 각단계에서 修正을 받은 法律案이 최종적인 형태로 심사를 받는다. 제3독회에서는 字句修正이외의 수정은 행할 수 없으며 따라서 독자적인 수정이 행해지지 않으며 통상 定例的인 節次만 이루어 진다. 이리하여 下院에서의 절차를 종료한 法律案은 상원에 송부된다.

B. 議員提出法律案의 경우

一般議員이 제출한 法律案의 심의과정도 위의 政府提出法律案의 경우와 같은 순서로 진행되나, 각 단계별 심의과정에서 약간의 차이가 있다. 이미 살펴본 바와 같이 추첨, 10분규칙 및 의사규칙 제58조에 의해 一般議員이 법률안을 제출하여 회의장 서기관에 의하여 法律題名이 낭독되면 제1독회가 종료된다. 그러나 제2독회에서는 그 심의과정에서 정부·여당과 事前協助를 얻어야만 의제로 다루어 질 수 있으며, 法律案을 제안한 의원은 타의원과의 비공식적인 事前交涉을 하여야 원만한 심의 과정을 거칠 수 있는 등 많은 제약이 있다. 따라서 一般議員法律案의 경우 의사규칙상 매우 제한적으로 다루어지고 정부여당이 의사진행을 독점하기 때문에 異論의 여지가 없는 법률안이 아니면 각 審議段階를 모두 거쳐서 법률로서 성립할 가능성은 거의 없다. 그리하여 일반의원제출법률안은 그 중점이 통과에 있기 보다는 대중의 輿論을 환기시키는데 중점을 두고 있다.

②私的 法律案

사적 법률안의 심의는 私的議事規則(Standing Orders on Private Business)에 의하여 진행된다. 우선 사적 법률안의 請願이 제출되면 소정의 요건을 구비하였는가의 여부를 심사하며, 請願人 또는 그 代理人은 청원심사관(Examiners of Petitions for Private Bill)에게 이를 입증하여야 한다. 청원이 소정의 具備要件을 갖추지 못한 경우 그 청원은 의사규칙위원회(Standing Orders Committee)에 회부되어 세부적인 사항을 검토한 후 의원에 보고한다. 私的 法律案의 청원이 본회의에 제출되면 제1독회를 거친 것으로 간주되며, 제2독회에서는 제출된 法律案의 일반적인 문제를 포함한 광범위한 토론을 행한다. 委員會段階에서는 無反對法律案(Unopposed Bill)과 反對法律案(Opposed Bill)의 두가지로 구분되어 회부되는데 當該法律案에 대한 반대의원이거나 반대청원이 없거나 철회된 경우에는 無反對法律案委員會(Committee on Unopposed Bills)에 회부된다. 여기에서는 그 法律案이 공익에 반하는가의 여부에 대해서만 심사하며 그 결과를 本會議에 보고한다. 反對法律案은 특별위원회에 회부되어 民事裁判과 같은 준사법적 절차(Quasi-judicial Proceeding)방식으로 찬성측의 진술, 증인신청 및 증거제출, 반대측의 변론 등으로 행해진다.<sup>93)</sup>



이러한 委員會의 심사가 종료하면 제3독회를 거치며, 제3독회에서 승인되면 상원으로 회부되어 동일한 심의과정을 거치며 양원의 의견이 일치되면 國王의 승인으로 法制化된다.

## (2) 上院에서의 審議過程

### ① 法律案審議의 制約

上院은 법률안의 심의에 있어서 다음의 두가지 법적인 제약과 하나의 사실상의 제약을 받는다. 첫번째의 제약은 종래부터 확립되어 있는 하원의 財政特權(Financial Privilege)이며, 상원은 財政關係法律案을 先議할 수 없다. 뿐만 아니라 상원은 하원의원의 특권이라고 일컬어 지는 歲出法律案(Supply Bills)의 수정이 금지된다. 또한 金錢法律案(Money Bills)으로서 하원의장이 인정한 法律案은 1개월 이내에 하원에 반송하여야 한다. 만약 그 기간내에 반송하지 않을 경우 上院의 동의없이 國王의 재가를 받을 수 있다.<sup>94)</sup> 두번째의 제약은 일반의 公的 法律案에 관한 것이며 연속2회기에 걸쳐서 하원을 같은 내용으로 통과하고 적어도 회기종료 1개월전에 上院에 송부되어 상원에서 부결된 公的 法律案은 상원의 의견에도 불구하고 이를 國王의 재가를 받을 수 있다.

이상의 법적인 제약이외에도 法律案의 다수는 하원이 우선심의한다는 사실상의 제약이 있다. 그 이유는 대다수의 각료가 下院議員이며 각료는 자신이 관계하는 法律案을 스스로 제출할 것을 바라는 점 및 선거된 의원으로서 下院은 모든 財政法律案뿐 아니라 비교적 중요한 法律案의 전부에 대해 우선심의를 요구한다는 점이다.

이러한 議會活動의 사실에 의해 상원은 회기당초에는 장기간에 걸쳐 심의하여야 할 法律案을 가지지 않게 되며, 또한 회기후반에는 충분한 심의를 행하는 것을 요하지 않는 法律案을 단기간에 통과시키는 기능을 수행한다.

### ② 法律案審議의 特色

위와 같은 제약하에서 上院의 공적 법률안의 취급 및 立法過程에 대한 기여의 방식에 관해서는 하원의 그것과 다른 특색이 몇가지 있다.

우선 上院議員은 전부 세습, 성직상의 지위 내지 임명에 의한 의원이며, 하원의원과 같이 代表하는 선거민이 없으므로 항상 下院議員보다 많은 자유시간이 있다. 따라서 하원에 있어서 선의된 重要法律案에 관하여 상원은 정책 및 세부의 양면에 걸

93) E.C.S.Wade/A.W.Bradley, op.cit., p.189~190.

94) 그러나 法律案이 1개월 이내에 下院에 반송되는 한 그 법률안에 대해 상원이 원칙사항이 아닌 경미한 修正을 행하여, 下院이 이를 받아들인 경우에는 下院은 스스로의 특권을 포기한 것이 된다.

쳐 再檢討를 행할 기회를 제공한다. 이 점은 특히 하원에서 審議期間의 제약상 충분한 심의를 할 수 없는 法律案의 경우에 상원이 이를 보완하는 역할을 거두게 하는 것을 가능하게 한다.

또한 정치적 쟁점이 없는 長文의 기술적인 法律案은 자주 상원에서 선의되어 상세히 검토되면서 하원으로 송부된다. 이 결과 下院이 심의하는 경우에는 대단히 잘 정리된 法律案을 받게 된다. 또한 양심에 관한 사항을 포함하여 통상 自由投票에 맡기는 법률안에 관한 것은 대단히 논의가 많은 문제를 내포하므로 이러한 쟁점을 法律에 반영하는 장을 제공하는데 있어서 上院은 하원에 대해 優位를 차지한다.<sup>95)</sup>

### ③ 法律案의 審議節次

상원의 法律案에 관한 활동은 특히 정부가 下院에 제출하는 공적 법률안에 관한 활동과 본질적으로 다르나, 그것은 상원이 議會制度에서 차지하는 종속적인 정치적 역할을 반영하는 것이다.<sup>96)</sup> 그 결과 법률안의 세부에 걸친 심사를 행하는 上院의 委員會 및 보고단계가 특히 중요성을 지니고 있다. 그러나 여기에서도 상원의 과반 투표결이 最終決定에 도달하는 방법이 아니라는 점이 일반적으로 승인되고 있으며, 어떠한 경우에도 궁극적으로는 政府의 태도를 고려하여 修正案이 제출된다.

상원의 委員會에서 제안되는 수정안의 動議는 하원에서 하원의원의 동의와 본질적으로 변함이 없다. 修正案은 주로 법률안의 각부분에 대한 政府의 의도를 명확히 하기 위하여 제출되며, 거의 모든 修正案은 정부에 의해 설명이 부여되고 철회된다. 上院의 委員會의 의사의 주요한 가치는 그것이 下院의 단계에서 연기된 諸問題 또는 정부가 동의하지 않는 방법으로 下院에서 결정된 제문제를 최종적으로 처리하는 기회를 부여하는 것이다. 각단계별 審議節次를 구체적으로 검토하면 다음과 같다.

#### A. 第1讀會

上院議員은 통고 또는 제출허가없이 법률안을 상원에 제출할 수 있으며 제출의원은 질의시간종료후 議事日程에 들어가지 전에 기립하여 법률안의 제출과 법률안의 제1독회의 動議를 제출한다. 제1독회는 討論없이 종료하는 것을 통상으로 하며 법률안담당직원은 제2독회를 행할 날짜를 지정한다.

95) 이러한 法律案은 통상 일반의원제출법률안이며, 下院에서는 그 제출 및 審査에 각종 제약이 있으나 上院에서는 그러한 것은 없고 일반의원제출법률안의 審議期間은 실질적으로 무제한이며, 自由로 이 심의할 수 있다.

96) 상세한 것은 藤田晴子, 「イギリス議會における兩院の權限の差異」, レファレンス 第52號, 1954.5., 13面 以下 參照.

## B. 第2讀會

제2독회에서는 法律案의 原則이 심의되어 그 세부심의는 위원회단계에 넘긴다. 법률안은 제2독회통과후 議院이 별도의 의결을 하지 않는 한 全院委員會에 회부된다. 시급성있는 법률안 등은 議院의 의결에 의해 위원회단계를 생략하여 제3독회로 넘어갈 수 있다. 전원위원회는 조문의 세부에 걸쳐 심사를 하며 修正案이 있는 경우에는 우선 수정안을 처리한 후 문제를 표결에 붙인다. 수정안이 없는 경우에는 조문에 관하여 심사를 한 후 문제를 表決에 붙인다. 조문에 관한 심사를 한 후 附則, 全文 및 題名에 관한 심사를 하며 위원장은 수정을 가하거나 또는 가하지 않은 법률안을 議院에 보고하는 것 및 의원을 재개하는 문제를 표결에 붙인다. 전원위원회가 종료하고 委員長은 법률안의 심사결과를 의원에 보고한다. 법률안이 委員會에서 수정된 경우에는 보고단계는 후일로 연기된다. 수정없이 보고된 경우에는 법률안 담당직원은 제3독회일을 지정한다.

## C. 第3讀會

법률안의 제3독회는 최종심사단계로서 다툼이 없는 法律案에 관해서는 통상 그 의사는 간결하며, 직접 法律案의 제3독회를 행하는 동의를 형식적인 제출에 한정된다. 제3독회이전의 단계에서 상당한 논의가 발생한 法律案의 경우는 제3독회에서 토론을 행할 수 있으며 法律案은 최종적으로 재심사된다.

## 3. 法律案의 公布

議會를 통과한 法律案은 裁可(Royal Assent)를 요구하기 위하여 대법관에 의해 國王에 송부된다. 국왕의 재가는 勅許狀(Letters Patent)에 의해 認證되며 이것은 각원의 의장으로 부터 각각 의원에 통지된다. 회기말에 國王으로 부터 송부된 法律案의 재가에 관해서는 勅命委員(Lords Commissioners)의 1인에 의해 議會를 폐회하는 취지의 칙령전달과 함께 上院議場에 모인 양원의원에게 통지된다. 이러한 國王의 승인후 비로소 議會制定法(Acts of Parliament)으로서 성립되어 公布된다. 성립된 법률은 왕립인쇄국(Her Majesty's Stationary Office : HMSO)에 의하여 각각 인쇄 배포된다.<sup>97)</sup>

97) 私的 法律案은 법률안의 단계에서는 HMSO에 의하여 인쇄되지 않으며 법률로서 성립함으로써 비로소 인쇄된다. 영국의 法令資料를 검색하는 방법에 관한 상세한 것은 竹島武郎, 「イギリス政府・議會文書の調べ方」, 丸善株式會社 1989 참조.

## VI. 英國의 立法過程의 特徵과 示唆點

이상과 같이 英國의 입법과정은 法律案의 성질에 따라 그 심의절차가 다른데에 그 특징이 있으며 그 審議節次도 매우 복잡하고 다단계과정으로 이루어 지고 있다. 그리고 각단계마다 행정부의 정치적 영향력이 우위하고 있다. 이와 같이 立法過程이 행정부에 의해 현저히 집권적으로 통제되고 있는 결과로서 영국에서는 行政府는 과학적으로 계획된 法律案을 제출할 수 있으며, 또한 立法計劃의 준비로 부터 비판의 과정에 이르는 모든 단계에서 헌법의 범위내에서 강력한 정통화적, 통합적인 영향력으로서 기능하고 있는 것이다. 이러한 영국의 立法過程의 특색을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 議院內閣制를 채용하고 있는 영국에서는 長官責任制의 원칙이 확립되어 있으며 따라서 政府法律案의 담당자인 閣僚나 의원은 그 法律案이 법률로 성립되기 까지 책임을 지고 있는 점이 특색이다. 특히 政府法律案의 작성은 그 擔當閣僚를 중심으로 초안자(Draftman), 정부위원, 그리고 또한 이해관계자의 협력을 얻어 작성되고 있다. 그러나 그 경우에도 法律案이 제출되기 전단계에서 White Paper가 나오며 나아가 그 전제에는 여러기관(Departmental Commissions)으로 부터의 報告書가 제출된다. 그 때문에 정부의 法律案作成의 단계에서는 이들 보고서 등을 무시하거나 또는 당연히 협력을 얻지 않으면 안되는 제기관 등과 협력을 얻지않고 議會에 法律案을 제출하면 否決 또는 대폭 수정될 가능성이 많다. 그러나 그 경우에도 일단 議會에 法律案을 제출하게 되면 擔當閣僚는 본회의에서는 물론 위원회에서도 스스로의 책임으로 이를 설명하고 審議에 응한다는 점이다. 이 점은 정부위원 등 官僚主導型의 우리 입법에도 참고가 될 것이다.<sup>98)</sup>

둘째, 議會에 있어서 立法過程의 중심은 본회의, 전원위원회중심으로 부터 상임위원회 및 특별위원회의 활용이라는 방향으로 전환되고 있다는 점이다. 특히 그 중심이 되는 常任委員會는 문제별마다 전문적 지식을 지닌 의원이 선발되어 政府法律案에 대해 조사를 목적으로 전문가, 여론의 협력을 얻으면서 활동을 하고 있는 점은 우리의 委員會制度의 활성화에도 많은 참고가 될 수 있을 것이다. 아울러 위원회도 본회의와 마찬가지로 時間 및 討論의 제약에도 불구하고 그 활동이 매우 활발하며, 나아가 그 활동은 단순한 政策批判이 아니라 구체적인 法律案審議의 방향으로 행해지고 있는 점은 추상적인 정책비판에 그치고 있는 우리의 경우에 많은 참고가 될 것이다.

98) 丘秉朔, 「英國議會의 立法過程(下)」, 考試界 1983.5., 56面,

셋째, 상원에 있어서 法律案의 심의는 하원에 의석을 지닌 정부구성원이 출석할 수 없다. 따라서 法律案에 따라서는 그것이 예컨대 政府法律案의 경우라도 정부구성원이 없는 형태로 심의가 진행된다. 이 경우 의원이 무책임하게 法律案審議를 행할 수 없는 것도 참고가 되나 정부구성원의 출석없는 法律案審議는 관점을 지닌 여야 당의원에게 자유로운 審議를 전개할 수 있다는 장점이 있다.

넷째, 영국의회는 널리 議會政治라는 시점에서 한편으로는 立法過程의 중심이 政府에 있음을 승인하고 그에 협력하는 자세를 보이면서 다른 한편 委任立法에 대한 통제, 特別委員會를 통한 행정부에 대한 감독, 조사 등에서 보는 바와 같이 강력한 行政統制를 수행하고 있다. 즉 議會는 법률제정의 역할에서 行政統制의 역할로 그 비중이 변모하고 있다.

### 第3節 獨逸의 立法過程의 現況과 實態

#### I. 意 義

獨逸의 立法過程은 연방정부(Bundesregierung), 연방의회(Bundestag),<sup>99)</sup> 聯邦參議院(Bundesrat)<sup>100)</sup>의 상호 협력하에 이루어지는 매우 독특한 방식을 취하고 있다. 독일에서는 聯邦議會를 하원으로 그리고 聯邦參議院을 상원으로 하는 하나의 立法府가 구성되어 있는 것이 아니다. 연방의회도 연방참의원도 각각 독립된 聯邦의 最高機關인 것이다. 그러나 법제상 연방참의원은 이른바 兩院制議會의 第2院으로서 위치되어 있지는 않더라도 연방의 立法過程에서는 연방참의원의 협력은 불가결하다. 즉 독일에서는 연방의 法律은 연방의회에서 議決되나 법률이 최종적으로 성립하기 위해서는 연방참의원의 협력을 얻어야 한다. 또한 聯邦政府는 연방의회에 법률안을 제출하기 전에 그 법안을 연방참의원에 送付하여 그 의견을 요구하도록 규정하고 있다. 그리하여 입법에 관한 聯邦參議院의 역할을 보는 한 연방참의원은 실질적으로 第2院(Zweite Kammer)으로서의 기능을 거두고 있는 기관이라 할 수 있다.<sup>101)</sup> 그러나 政

99) 聯邦議會는 연방의 중심기관이며, 그 권한과 임무는 基本法에 유래한다. 연방의회는 法律을 제정하는 권한 외에 豫算의 확정권을 가지면서 연방행정에 커다란 영향력을 행사한다. 그리고 연방의회는 基本法에 규정된 기타의 권한에 의해서 聯邦各機關에 다양한 영향력을 행사하고 있다. 즉 聯邦大統領은 연방의회의원이 참가하는 연방회의에서 선출되며, 연방대통령이 基本法 또는 기타 聯邦法律에 고의로 위반한 경우에는 연방의회는 聯邦憲法裁判所에 소추할 수 있다. 聯邦首相도 연방대통령의 제의에 의거 연방의회에서 선출된다. 그리고 議員의 과반수로서 연방수상의 後任者를 선출한 위에 연방대통령에게 연방수상의 罷免을 요구하고 연방수상불신임을 표명할 수 있다. 그리고 聯邦議會는 연방헌법재판소 재판관의 半數를 선출하며, 연방정부감독의 권한을 행사한다. 독일연방의회에 관한 자세한 것은 Deutscher Bundestag Press und Informationszentrum Referat Öffentlichkeitsarbeit(Hrsg.), 「Der Deutsche Bundestag」, Bonn 1985 參照.

100) 聯邦參議院은 란트가 연방의 立法이나 行政에 협력하기 위한 기관이다. 연방참의원은 란트정부의 구성원으로 구성되며 란트정부가 任命한다. 연방참의원에는 任期가 없고 의원은 각자 부정기적으로 임명된다. 각 란트에서는 적어도 3票, 인구200만이상인 란트는 4票, 600만이상인 란트는 5票, 700만이상인 란트는 6票의 표결권을 가진다. 의원의 활동은 란트정부의 지시에 구속된다. 연방참의원에도 自律權은 인정되고 있으며, 1년의 임기로 의장을 선출하고 議事規則도 있다. 연방참의원의 권한으로서 법률의 發案權, 연방의회가 의결한 법률에 대한 同意權 및 異議提出權, 연방대통령이 입법의 緊急事態를 선포하는 경우의 동의권과 법률을 성립시키는 권한이 인정된다. 기타 연방정부의 聯邦強制에 대한 동의권, 연방정부로부터 事務處理에 관한 보고를 받을 권한, 연방대통령소추의 권한, 연방정부에 대한 一般行政規則發動의 동의권, 연방헌법재판소 재판관의 반수를 선출하는 권한 등이 있다. 자세한 것은 Ekkehard Handschuh, 「Gesetzgebung - Programm und Verfahren-」, Heidelberg 1988, S.88f 參照.

101) Dieter Wyduckel, 「Der Bundesrat als Zweite Kammer」, Die Öffentliche Verwaltung(DÖV), 1989, S.181f. 특히 후술하는 바와 같이 獨逸에서는 聯邦과 州의 관계나 州의 행·재정에 영향을 미

府와 議會가 상대적으로 독립하고 상호 대립한다는 본래의 議會制的 統治制度가 정부주도형으로 변모하고 있으며, 이 점은 입법에 있어서 政府提出法案이 차지하는 비율이 매우 높아지고 있는 점에서도 엿볼 수 있다. 立法作業이 점차 전문화되어 가고 있는 가운데 본래 法律執行者의 지위에 있는 정부가 현저하게 立法者로 등장하고 있으며<sup>102)</sup>, 실제의 立法作用과 관련하여 정부내부의 官僚의 비중이 높아지고 있다.

그리고 독일의 의회의 立法節次는 본회의중심주의인 英國과 상임위원회중심주의인 美國의 절충형이라고 할 수 있다. 즉 法案審議는 영국의회와 마찬가지로 3讀會制를 채용하며, 법안의 委員會審查는 미국의 경우와 같이 상임위원회에서 자율적으로 행하며 立法過程의 핵심적 부분을 구성하고 있다. 독일에 있어서 委員會審查는 영국의 경우와 달리 법안마다 설치되는 실질적 特別委員會에서 법안심의를 행하는 것이 아니며, 또한 그 심사의 범위도 本會議의 의사에 구속되는 것도 아니다. 이 점은 聯邦議會에 있어서 법안의 위원회회부는 영국처럼 第2讀會 종료후가 아니라, 第1讀會 종료후인 점에서도 알 수 있다.

아울러 독일에서는 聯邦政府內의 입법과정 -헌법상의 입법절차의 개시에 이르기까지의 法律案의 계획과 작성은 「聯邦政府職務規則(Geschäftsordnung der Bundesregierung : GOBReg.)」과 「聯邦各省職務通則 제1부(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil : GGO. I)」와 「同 職務通則 제2부(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil : GGO. II)」 등에서<sup>103)</sup> 法律草案의 작성, 준비작업의 共同處理 및 입법계획에 대한 이해관

치는 법률은 그 성립에 연방참의원의 同意를 요하도록 하고 있으며, 이러한 법률은 全法律的의 5~6할을 차지하고 있다. 따라서 연방과 주의 利害가 대립되거나 연방의회와 연방참의원의 政黨構成의 차이로 부터 연방참의원이 不同意·異議를 제시하는 경우 법안이 난항을 겪게 된다. 특히 문제가 되는 것은 政黨의 구성이다. CDU/CSU(기독교민주·사회동맹)와 FDP(자유민주당)의 연립보수정권하에서 聯邦議會와 聯邦參議院에서의 여야당구성이 비슷하였던 80년대에는 연방참의원의 부동의나 이의신청은 별로 없었으며 종래 1議會期에 수십회였던 양원협의회가 1회의기에 10회에 미달할 정도로 감소되었었다. 그러나 통일후 현재 聯邦議會에서는 야당인 SPD(사회민주당)이 주의회선거에서 약진하여 연방의회와 연방참의원의 여야당구성이 역전하였다. 이러한 상황에서 특히 聯邦參議院의 비중이 높아지고 있다.

102) 1989년말까지의 3년간의 第11회의기의 통계를 보면 제출된 全體 493件的의 법안중 연방정부제출이 240件, 연방의회의원제출이 159件, 연방참의원제출이 94件이었으며, 可決成立한 법안 213건중 연방정부제출 131건, 연방의회제출 39건, 연방참의원제출 6건이었다.

103) 獨逸의 聯邦職務規則은 「연방정부직무규칙(Geschäftsordnung der Bundesregierung : GOBReg.)」과 「연방각성직무통칙 제1부(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil : GGO. I)」과 「동 직무통칙 제2부(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil : GGO. II)」가 있다. 특히 GGO. I 은 일반행정기관의 事務指針으로서 작성의 조직·구성·업무배분 및 지침 등 일반적인 내용을 규정하고 있으며, GGO. II 는 法制事務에 관한 사항을 상세히 규정하고 있다. 그러나 이 規則은 법규범의 성격을 지니는 것이 아니라 단순한 內部的 行政命令(Interne Verwaltungsanordnung)에 불과하다. Klaus König, 「Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung」, in : Willi Blümel/Detlef Merten/Helmut Quaritsch(Hrsg.),

계단체의 意見聽取에 관하여 상세하게 규정하고 있다. 그러나 제도화된 立法準備節次는 존재하지 않고 나아가 중앙의 立法計劃機關 또는 法律準備機關은 존재하지 않는다.

## II. 立法計劃의 樹立과 法律案의 作成

### 1. 政府提出法律案

實務에 있어서는 입법의 계획, 즉 어떤 材料가 법률로서 규제되어야 할 것인가의 여부에 관한 결정은 중요한 경우에는 政府에 의해서 수행된다. 대개는 정부의 一般施政方針에 의거하거나 또는 執行府의 행정의 필요나 현실의 경제적·사회적 요청, 利害關係團體나 독립의 전문가단체의 제안에 의거한다.<sup>104)</sup> 政府草案의 작성은 주로 개별 소관성에서 參事官(Ministerialreferenten)에 의해서 수행된다.<sup>105)</sup> 일반적인 규정은 없더라도 실무에서는 立法準備에 세가지의 단계가 있다. 즉 입법의 豫備作業, 이른바 「참사관초안(Referentenentwurf)」의 작성 그리고 최종적인 政府草案의 작성이다.<sup>106)</sup>

#### (1) 立法의 豫備作業

입법의 예비작업, 즉 재료의 수집과 어떤 재료를 규제하는 基本原理의 작성 등은 管轄省의 입안에 맡겨진다. 다만 정치적으로 중요한 立法計劃의 작성에 관해서는 聯邦首相에게 보고될 수 있다(GGO II 제22조). 모든 경우에 모든 관계관청에 통지를 하고 豫備作業에 참가시킬 수 있다(GGO II 제23조 1항). 憲法의 解釋이 문제가 되는 때에는 연방내부성과 연방사법성이 관여하며(GGO II 제23조 2항의 2), 聯邦財務省은 또한 연방, 란트(Land), 또는 게마인데(Gemeinde)를 위한 經費가 문제가 되

---

Verwaltung Im Rechtsstaat. Festschrift für Carl Hermann Ule, Köln/Berlin/Bonn/München 1990, S.125f.

104) Ulrich Karpen, 「Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland」, Zeitschrift für Gesetzgebung(ZG) 1991/4, S. 23.

105) Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, 「Grundgesetz Kommentar」, Bd.III, München 1991, Art.76, S.5. ; K.König, a.a.O., S.127~129.

106) Ekkehard Handschuh, a.a.O., S.40~50 ; Rolf Herber, 「Die Vorbereitung eines Gesetzentwurfs innerhalb der Bundesregierung」, in : Werner Maihofer/Gustaf Lindencrona/Rolf Herber/Mans Jacobsson/Wolfgang Zeh/Björn Edqvist, Theorie und Methoden der Gesetzgebung, Frankfurt am Main 1983, S. 31~40 ; Fritz Ossenbühl, 「Verfahren der Gesetzgebung」, in : Josef Isensee/Paul Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd III, Heidelberg 1988, S.351~385.



는 모든 경우에 참가할 수 있다(GGO II 제23조 2항의 8). 의견이 일치되지 않은 경우에는 특히 소관관청에 관한 관할이 다툼이 있는 때에는 閣議가 결정한다(GGO II 제23조제3항).

법안의 예비작업에 즈음해서는 나아가 「*專門家集團* 및 *團體*(*Fachkreise und Verbände*)」에 의한 의견이 중요하다.<sup>107)</sup> 그러한 단체는 연방정부 각성에 설치되며, 주로 執行部의 전문관청에 학문적 조언을 부여하는 임무를 지닌다. 이 *專門家團體*의 임무, 선정방식에 관해서는 자주성을 부여받고 있으나(GGO II 제24조제1항), 政治的으로 중요한 의미를 가지는 사안에 관해서는 事前에 연방수상의 결정을 받아야 한다(GGO II 제24조제2항). 이들의 제안이 어느 정도 採用되는가는 당해 省의 재량에 맡겨지고 있다.

그리고 초안을 작성하기 전에 대개는 란트의 관할성과 연락이 진행된다(GGO II 제25조). 그곳에서 法律案의 공동처리의 의논이 진행되어 공통의 豫備草案이 작성될 수도 있다. 자주 란트 및 연방의 관계각성의 전문참사관에 의해서 共同委員會가 결성되어 그 심의의 결과 공동제안이 행해지는 경우도 있다. 최근에는 까다로운 法律의 재료를 준비하기 위하여 특별한 작업절차 -연방정부·각란트 및 연방의회 대표자가 共同審議를 위한 하나의 共同委員會(*Arbeitskreis*)를 결성하는 방법- 가 진행되고 있다.<sup>108)</sup>

그러나 특별한 준비위원회가 설치되는가의 여부, *專門家*의 의견을 청취할 것인가의 여부, 전문가의 제안이 어느 정도 採用될 것인가의 여부는 관할각성의 裁量에 맡겨진다.

## (2) 草案의 作成

각성의 관료에 의해 완성된 「참사관초안」은 聯邦의 관계관청의 승인을 얻는데 원칙으로 란트의 政府에 그 태도결정을 요구하기 위하여 송부된다. 초안이 란트의 이해에 관한 경우에는 이 節次는 強行的으로 규정되기도 한다(GGO II 제26조). 原案은 최종 결정을 위해 각의에 제출되기까지는 란트의 제안에 의거하여 자주 변경되

107) Klaus Leonhardt, 「*Vom Gesetzgebungsauftrag bis zu Gesetzesverabschiedung*」, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), *Praxis der Gesetzgebung. Ein Lehr- und Lernhilfe*, Regensburg 1984, S. 55f.

108) 이러한 共同審議會는 법률안이 연방참의원과 연방의회에서 거쳐야 할 과정을 평탄하게 하며, 兩院의 본회의와 위원회의 심의를 단축하기 위해서도 바람직하다. 즉, 共同審議會가 일치하여 법률안을 작성한 경우에는 이 법률안은 의회의 諸會議의 개별적 심의를 필요로 하지 않고 본질적·기본적인 변경이 행해지는 것 없이 채택되기 때문이다. H.Schneider, 「*Gesetzgebung*」, 2 Aufl., Heidelberg 1991, S.83.

는 것이 상례이다. 그러나 최종적인 政府草案은 사전에 두가지의 심사를 통과한 경우에만 확정한다. 두가지의 심사란 「法律의 形式性」을 심사하기 위한 연방사법성과 (GGOII 제38조), 「言語上的 表現方式」을 심사하기 위한 사단법인 독일언어협회 (Gesellschaft für deutsche Sprache) 이다(GGOII 제37조). 이들 절차가 완료한 후에는 비로소 초안은 聯邦內閣에 송부된다. 그 초안에는 법안을 제안하기에 이르러 動機와 그 지도원리 및 목적이 명시된 理由書를 첨부한다. 초안을 법률안으로서 제출한다는 聯邦政府의 결정에 의해 헌법이전의 입법과정은 종료한다.

## 2. 議員提出法律案

연방참의원에 의해서 또는 연방의회의 내부로부터 제출되는 草案의 작성은 어떠한 법적인 규제에도 따르지 않는다. 聯邦參議員草案은 대개의 경우 란트각성의 관료에 의해 작성된다. 聯邦議會內部로부터 발안되는 초안에 관해서는 실무상 특별한 慣行은 확립되어 있지 않다. 각정당은 초안작성을 위하여 공직의 「政黨補助官 (Fraktionsassistenten)」을 이용한다.<sup>109)</sup> 또한 연방의회의원은 후술하는 「學術總局」을 포함한 장대한 연방의회도서관을 이용할 수 있다. 나아가 주로 與黨議員은 각성관료의 협력을 얻고 있다. 그러나 의원초안을 내용상 또는 법형식상 준비하는데 즈음하여 各省官僚의 협력을 얻기 위해서는 관할장관의 승인이 필요하다(GGOII 제49조). 이에 대해 聯邦政府 또는 연방각성이 이미 연방의회의 법률안의 준비작업에 즈음하여 이에 전문적 지식을 제공하는 것은 憲法上 허용되고 있다고 말할 수 있다.<sup>110)</sup>

연방의회의 발안에 관련한 草案을 형식적 및 내용적으로 작성하는 때의 행정부의 협력과 병행하여 利害關係團體의 영향을 간과할 수는 없다. 이 방면으로 부터는 단순히 法的인 規制를 제창하는 것 뿐만 아니라, 법률안 전부를 완전히 작성하여 그와 이해관계있는 議員으로부터 제안되기도 한다. 이러한 利害關係團體가 연방의회의원에 부여하는 조언은 의원이 완전히 行政官僚의 판단에 종속하지 않는다는 하나의 장점도 있다.<sup>111)</sup>

109) 政黨補助官은 연방의회의 각 교섭단체의 立法 기타 活動을 지원할 목적으로 매년도의 聯邦議會豫算에 의거 각 교섭단체에 대해 지급되는 경비로서 고용된다.

110) 聯邦議會의 어떤 정당이 희망하는 협력을 거부하는 이유는 특히 聯邦政府가 그 규제되어야 할 재료에 관하여 스스로의 草案을 제출할 의도를 가지고 있는 경우 또는 政府가 전면적으로 내용을 거부하는 法律案의 작성을 정당이 희망하고 있는 경우 등이다.

111) Gerald Kretschmer, 「Verfahrensweisen und Strukturprobleme der Gesetzesberatung im Bundestag」, in : Wolfgang Schreckenberger(Hrsg.), Gesetzgebungslehre - Grundlagen - Zugänge - Anwendung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1986, S. 167~169.

### 3. 立法準備段階에서의 作用要素

입법준비에 대한 制度化된 規制가 없기 때문에 제단체나 이해관계단체가 관료 및 의원의 立法計劃에 많은 영향을 미치고 있다. 이러한 국가의사형성의 憲法外的 方式에서 특징적인 것은 입법준비에 대한 이해관계단체의 助言的 協力이다. 이 비공식 이기는 하나 무시할 수 없는 이해관계단체의 協力は 각성관료의 차원에서 집행되는 통상적인 業務에서 행해질 뿐아니라, 의회의 委員會에서의 입법준비에 있어서도 나타나고 있다. 또한 이 협력은 단순히 利害關係團體가 일방적으로 요구하는 것이 아니라, 의원도 또한 대립하는 利害의 범위와 중요성을 명확히 하기 위하여 이것을 희망한다는 점이다.<sup>112)</sup>

우선 政府提出法律案의 경우 이해관계단체의 대표자와의 협의는 원칙으로 이미 당해소관성의 관할부서의 「참서관초안」작성의 豫備作業에 즈음하여 -초안이 각의나 입법기관에 송부되기 직전에- 시작된다. 그러나 이해관계단체가 입법계획 및 초안 작성에 미치는 영향은 실무적으로 사회정책적인 의의를 지닌 立法計劃을 조기에 공표하고 法曹界의 학문적 토의에 맡긴다는 집행부의 전통적인 관행에 의해서 광범한 범위에서 조정되고 있다. 이와 같이 집행부가 관계의 전문가들에게 非公式的으로 상담하는 것은 헌법외의 立法過程의 중요한 요소이다.<sup>113)</sup>

학계 및 이해관계단체와의 共同作業에 의해 작성된 소관성의 「참서관초안」은 나아가 일반적 이익에 관한 計劃, 또는 특별히 중요한 계획이 취급되고 있는 한 보통은

112) Hermann Hill, 「Impulse zum Erlaß eines Gesetzes」, DÖV 1981, S.492f.

113) H.Schneider, aa.O., S.63. 이러한 憲法外的 立法過程에서 중심적 지위를 차지하는 것은 이미 1960년 이래 존속하는 독립의 제도, 즉 獨逸法曹會議(Die Deutsche Juristentag)이다. 이 조직은 법조의 직에 있는 자의 비정치적인 단체로서, 그 목표로서 표명되고 있는 것은 立法의 필요성과 가능성의 검토에 의한 法の 發展이다. 독일법조회의는 본래는 단순히 구속력이 없는 권고를 하는데 불과하다. 그러나 사실상은 이 制度는 오랜 전통 가운데 독립한 立法助言者로 발전하여 입법기관의 임무를 장려하고 立法計劃作成에 있어서 입법기관을 원조한다. 그러나 學界가 입법준비를 협동하여 수행하는 것은 독일법조회의만에 의한 것은 아니다. 각성의 행정은 이미 法政策的인 評價에 있어서 필요한 재료의 선별과 사실의 조사에 즈음하여 독립의 學問的 專門委員會를 참가시키는 것이 상례이다. 이 점에 관하여 중요한 영향력을 미치는 것이 「獨逸研究協議會(Der Deutsche Forschungsrat)」이다. 이 연구협의회는 행정상의 제도가 아니라 「독일의 研究를 대표」하기 위한 자율적인 학술기관이다. 대개 독일학술의 대표자로 부터 이루어진 이 단체는 입법과 행정의 국가적 조치가 학문적 인식에 의거하여 하여야 하는 모든 問題에 있어서 연방정부에 조언을 부여할 것을 임무로 하고 있다. 물론 연구협의회의 제안은 聯邦政府를 구속하는 것이 아니다. 그러나 연구협의회는 스스로의 제안과 권고가 그때 그때에 어떻게 취급되는가를 추후 檢討할 수 있다. 관할의 연방관청이 研究協議會의 제안을 거부한 때에는 거부의 이유를 밝힐 수가 있는 것이다. 그 외에 比較法을 위해서는 원칙으로 독립의 연구소의 감정도 구한다. 나아가 장기간에 이르는 立法計劃에서는 누구의 지지도 받지 않는 專門家의 위원회가 설치된다.

公開되어 모든 관계단체의 전문적 비판을 받는다. 立法計劃의 이 공개토의는 강력한 영향력을 지닐 수 있는 것이므로 學問的 公開性이 입법을 통제하는 기능을 하고 있다고 일컬어질 정도이다. 이들의 전문적 비판은 정부안작성전에 모든 관계단체에 작성된 法律案에 존재하는 곤란한 그리고 자주 다투어진 문제에 관한 태도를 決定하는 기회를 부여한다.

### Ⅲ. 法律案의 類型

#### 1. 立法節次의 방식에 의한 類型

##### (1) 正規法律

이것은 통상적인 立法節次에 따라 연방의회에서 의결되는 모든 법률을 말하며, 거의 모든 法律이 이에 해당한다.

##### (2) 非常法律

이것은 중대한 政治的 危機狀況 이나 전쟁 등 비상사태가 발생한 경우에 특별한 의결절차에 의거하여 성립되는 法律을 의미하며, 여기에는 다음의 두가지 類型이 있다.

##### ① 立法緊急事態(Gesetzgebungsnotstand)法律

기본법 제81조의 규정에 의하면 聯邦大統領은 연방수상 자신의 신임동의가 연방 의회의 過半數를 얻지 못하고 연방의회가 해산되지 않는 경우에 聯邦政府가 어떤 법률안을 긴급한 것이라고 표명했음에도 불구하고 聯邦議會가 이를 부결한 경우 및 聯邦首相이 어떤 법률안과 신임의 표명을 요구하는 動議를 결부시켰음에도 불구하고 그 법률안이 부결된 경우에는 聯邦政府의 신청에 의해 연방참의원의 동의를 얻어 그 법률에 관하여 立法緊急事態(Gesetzgebungsnotstand)를 선언할 수 있다고 규정하고 있다. 이 제도는 통상 정부가 긴급을 요하는 法律案에 관하여 그 조속한 성립을 기대하고 있음에도 불구하고 議會側이 그 심의를 지연시키고 있는 경우에 의회에 일정한 기간내에 그 法律案을 의결할 것을 요구하는 제도이다.

이러한 立法緊急事態가 선언되면 다음과 같은 효과가 발생한다. 즉 입법긴급사태가 선언된 法律案은 연방의회가 당해법률안을 다시 부결한 경우 또는 당해 법률안 가운데 聯邦政府가 수락할 수 없다고 표명하는 문언으로 채택된 경우에는 연방참의원이 당해 법률안에 대해 동의하는 한 그 法律案은 성립된 것으로 간주된다. 聯邦議

會에 법률안이 다시 제출된 후 4주간 이내에 그 법률안을 통과시키지 않은 때에도 같다(기본법 제81조제2항). 또한 어떠한 다른 法律案도 동일수상은 입법긴급사태가 최초로 선언된 후 6개월이내의 기간내에는 긴급사태의 법률로서 이를 통과시킬 수 있다.<sup>114)</sup>

## ②防衛事態(Verteidigungsfall)法律

이것은 戰時 등 이른바 연방이 武力으로 공격을 받거나 그 공격이 직접적으로 위협되고 있는 外部的 危機狀態에 처하였을 경우<sup>115)</sup> 연방의 입법에는 통상의 立法節次가 아닌 특별한 입법절차가 적용된다. 즉 방위사태에서는 연방정부가 긴급한 것이라고 표시하는 聯邦政府法律案은 연방의회로의 제출과 동시에 聯邦參議院에 송부된다. 연방의회와 연방참의원은 지체없이 이들 법률안을 일괄하여 심의한다. 어떤 法律에 연방참의원의 동의가 필요한 한 그 법률의 성립에는 연방참의원의 투표의 多數의 同意를 필요로 한다(기본법 제115조 참조).

## 2. 基本法の 變更有無에 의한 類型

### (1) 基本法을 변경하는 法律

독일기본법은 基本法の 문언을 명문으로 변경하거나 보충하는 법률에 의해서만 이를 變更할 수 있도록 규정하고 있다(기본법 제79조제1항). 이 법률은 聯邦議會議員의 3분의2 및 연방참의원의 표결수의 3분의 2의 동의를 필요로 한다(동조 제2항). 연방의 란트별편성, 입법에 있어서의 각란트의 원칙적 協力 또는 기본법 제1조 및 제20조에 규정된 基本原則 등에 영향을 미치는 이 기본법의 변경은 허용되지 않는다. 基本法の 개정절차를 보면 이른바 경성헌법에 속한다고 할 수 있으나, 실제로는 基本法이 1949년 5월 23일에 공포된 이래 현재까지 수십차례 改正이 행해지고 있다.

114) 이러한 立法緊急事態制度는 기본법제정이래 한번도 행사되지 않았으며, Konrad Hesse는 독일에 있어서 연방대통령이 입법긴급사태를 선언하지 않을 수 없는 입장에 처해진다면 그것은 獨逸에게 매우 불행한 사태라고 지적하고 있다. 또한 그는 이 立法緊急事態制度에 의해서 정치적 위기상황에 대처하려는 것에 대해 매우 비판적인 입장을 취하고 있다. 자세한 것은 Ders., 「Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland」, 15 Aufl., Heidelberg 1984, S.287 【桂禮悅(譯), 西獨憲法原論, 三英社 1987, 414面】.

115) 이러한 防衛事態의 확인은 연방의회가 연방참의원의 동의를 얻어 행한다. 이 確認은 연방정부의 요청에 의거하여 행해지며 聯邦議會在籍議員 과반수의 투표의 3분의2의 다수를 필요로 한다(기본법 제115조a). 그러나 聯邦議會의 집회가 불가능하거나 연방의회가 의결할 능력이 없는 경우 合同委員會(Gemeinsamer Ausschuss)가 전향의 확인을 행한다.

## (2) 基本法을 변경하지 않는 法律

이것은 일반적으로 보통의 法律(einfache Gesetz)이라고 하며 여기에는 연방참원의 同意를 요하는 법률(Zustimmungsgesetz)과 연방참원의 同意를 필요로 하지 않는 법률(Einspruchsgesetz)로 구분된다.

### ① 同意를 요하는 法律

이 법률은 연방의회 의결과 함께 聯邦參議院의 동의를 필요로 하는 법률로서 聯邦的 法律(föderatives Gesetz)이라고 일컬어 진다. 이 법률은 란트의 高權(Hoheitsrecht)에 관한 법률이다. 기본법 제84조1항에 의하면 란트는 연방법률을 고유의 사무로서 집행하는 경우에는 聯邦法律이 연방참원의 동의를 얻어 별도의 정함이 없는 한 관청의 조직 및 행정절차를 규율한다. 따라서 란트가 固有의 事務로서 집행하는 연방법률은 그것이 란트의 관청의 조직 및 행정절차를 규율하는 경우에는 聯邦參議院의 同意를 필요로 하게 된다. 이 이른바 동의를 요하는 법률은 다른 보통의 법률에 우월한다.

그러나 基本法에 의하면 연방이 입법권을 가지는 영역에 있어서 연방에 새로운 임무가 발생한 경우에 연방고유의 중급 및 하급의 관청의 설치에 관한 法律도 동의를 요하는 법률로서 열거할 수 있다(제78조제3항). 나아가 그 전부 또는 일부가 각 란트 또는 게마인데의 수입이 되는 租稅에 관한 聯邦法律(제105조제3항), 그것에 의해 聯邦이 소득세 또는 법인세의 일부를 요구하는 聯邦法律(제106조제4항)도 연방참원의 동의를 필요로 한다. 이 규제는 란트의 權利를 옹호하려는 것이다.

그런데 聯邦參議院은 법률의결을 접수한 후 3주 이내에 법률안의 合同審議를 위하여 연방의회 및 연방참원의 의원으로 조직된 委員會(양원협의회의)의 소집을 요구할 수 있다. 聯邦參議院의 동의를 필요로 하는 법률의 경우는 연방참원의외에 연방의회 및 연방정부는 기본법 제77조제2항에 따라 兩院협의회의 소집을 요구할 수 있다. 이러한 방법을 거쳐 법률안은 어떠한 경우에도 철저히 심의된다. 연방참원의 동의를 얻지않으면 안되는 법률이 성립하는가의 여부는 聯邦參議院이 이에 동의하는가의 여부에 달려있다.

### ② 同意를 요하지 아니하는 法律

聯邦參議院은 기본법 제77조제2항에 의한 절차를 종료한 후에 스스로의 입장을 인정시키기 위하여 聯邦議會에 의해서 의결된 법률에 대해 2주일 이내에 이의를 제출할 수 있다(제77조제3항). 이 경우 연방참원은 이의를 할 수 있으나, 聯邦議會는

이에 대해 일정다수로서 배척할 수 있다. 즉 異議가 연방참의원의 투표의 다수로서 의결된 경우에는 연방의회의원의 다수의결로 이를 각하할 수 있다. 聯邦參議院이 그 투표에 적어도 3분의 2이상의 다수로서 이의를 의결한 경우에는 聯邦議會가 한 각하는 연방의회의 3분의 2의 다수를 필요로 한다(제77조제4항). 또한 聯邦議會가 의결한 법률은 연방참의원이 이에 동의하고 제77조제2항에 의거하여 動議를 제출하지 않거나 제77조제3항의 기간내에 異議를 제출하지 않고 이를 철회한 경우 또는 그 異議가 연방의회에 의해 번복된 경우에 성립한다.

### 3. 聯邦과 란트間的 立法權의 配分에 의한 類型

연방과 란트간의 입법권의 배분에 관해서는 聯邦의 권한을 한정하고 잔여권한은 각란트에 소속시키는 방법을 취하고 있다. 이 경우 원리적으로는 聯邦과 란트는 그 소관영역에서 각각 自主적으로 그 권한을 행사한다. 기본법하에서는 연방의 立法府와 란트의 立法府사이의 권한의 배분을 행하고 약간의 사항은 오로지 중앙의 입법부에 기타 약간의 사항은 聯邦 및 란트의 경합적 입법권으로 하며, 잔여의 권한은 란트에 맡기고 있다. 그래서 여기에서 다음의 세가지 類型이 발생한다.

#### (1) 專屬的 立法(die ausschließliche Gesetzgebung)

이것은 聯邦에만 전속하는 입법으로서 그 입법의 대상은 연방만이 통일적으로 규제할 수 있는 領域에 속한다. 이 사항영역에서는 각란트는 聯邦法律에서 명문으로 위임이 있는 경우에만 또한 그 범위내에서만 立法의 權能을 가진다(기본법 제71조). 委任에 의거하지 않은 입법은 입법의 요청에도 불구하고 聯邦이 立法權을 행사하지 않은 경우에도 違憲이 되며, 무효가 된다.<sup>116)</sup>

#### (2) 競合的 立法(die Konkurrierende Gesetzgebung)

이것은 연방과 란트가 공동으로 가지는 立法이다. 이 경합적 입법사항의 범위에 있어서는 란트는 聯邦이 그 입법권을 행사하지 않은 동안 및 그 한도에서 立法의 權能을 가진다(기본법 제72조제1항). 聯邦은 이 경합적 입법사항의 범위내에서 다음

116) 이 專屬的 立法에 속하는 사항은 외교사무, 國防, 연방의 국적, 여권, 입국 및 이주, 범죄인인도, 通貨, 화폐제도 및 度量衡關係, 외국무역, 철도, 항공운수, 郵便, 電信 및 전화, 연방의 官僚, 상표, 저작권 및 출판권, 刑事警察 및 헌법보호의 사무에 관한 연방과 란트의 협력, 國際犯罪의 방지 및 聯邦用의 統計 등이 여기에 속하며 基本法 제73조에 상세히 규정하고 있다.

의 이유로 聯邦法律에 의한 규율이 필요한 사항에 한해 입법권을 가진다. 즉 ①어떤 사항이 개별 란트의 立法에 의해서는 유효하게 규율할 수 없는 경우, ②어떤 사항이 개별 란트의 立法에 의해서는 다른 란트 또는 란트전체의 利益을 침해할 우려가 있는 경우, ③法的 또는 經濟的 統一의 유지 특히 란트의 영역외에 미치는 생활관계의 統一性의 유지를 위하여 연방의 법률이 필요한 경우(동조제2항) 등이다.<sup>117)</sup>

또한 각란트는 이들 사항에 관해서는 聯邦이 그 立法權을 행사하지 않은 동안 및 그 범위에서만 입법의 권능을 가진다. 이것은 한편으로 競合的 立法事項에 관하여 연방이 이를 규율하지 않은 경우 란트는 그 사항에 관해 無制限으로 입법권을 행사할 수 있음을 의미한다. 동시에 이 사항에 관한 聯邦의 法律이 공포된 경우 그 새로운 聯邦의 法律과 저촉하는 란트의 법률이 이미 공포되어 있는 경우에는 당해란트 法律은 무효가 되며, 또한 장래에 향해서는 란트는 스스로의 立法에 의해 다만 연방의 법률을 보완할 수 있는데 불과함을 의미한다. 즉 일정 사항에 관하여 聯邦이 그것을 전속적으로 규율한 경우 란트의 立法權이 완전히 소멸하게 된다. 따라서 중앙 정부의 立法上의 要求는 대단히 클 가능성이 있게 된다. 이 競合的 立法事項은 매우 광범하여 연방의 立法權行使의 대상이 될 수 없는 경제생활의 영역은 거의 없다. 그리고 나아가 란트의 權能을 수호하려는 제도가 유효하지 않으면 실제로 聯邦의 권한은 무제한으로 확대되어 單一制의인 경향을 띠게 된다.

### (3) 大綱的 立法(Rahmenvorschriften)

이것은 聯邦이 법률로서 란트의 권한에 속하는 영역에 관하여 一般的이며 大綱的인 규정을 발표할 수 있는 것이다. 공공단체공무원의 權利, 신문, 영화, 狩獵制度, 국토계획, 등록 및 身分證明書의 제도 등이 여기에 속한다(기본법 제75조). 기타 法官의 신분에 관한 사항(동법 제98조제3항)도 여기에 속한다. 聯邦은 이 영역에서는 競合的 立法의 영역의 경우와 동일한 이유에 의해 聯邦法律에 의한 규율을 필요로 하는 사항에 한하여 立法權을 가진다. 또한 聯邦이 아직 입법을 하지 않은 동안 및 立法을 하지 않은 사항에 관하여 각란트가 무제한으로 立法의 權能을 가지는 것도 競合적 입법의 경우와 같다. 이 경우 란트의 立法權은 결코 소멸되는 것이 아니다. 그 이유는 大綱的인 規定을 정하는 것은 연방의 입법권에 속하나, 그에 따른 細目을 정하는 것은 란트의 立法權에 전속하기 때문이다.

117) 競合的 立法에 속하는 사항은 基本法 제74조에 열거되고 있다. 예를 들면 民法, 형법, 공공의 생활보호, 經濟에 관한 法律, 노동법, 사회보험 등이다. 기타 租稅도 여기에 속한다.



## IV. 法律案의 審査와 法制機構

### 1. 法律案의 審査

독일에서의 立法計劃의 수립 및 그에 의거한 구체적인 法律案의 작성은 앞서 살펴본 바와 같이 「聯邦各省職務通則 제2부(GGO II)」에 상세하게 규정되어 있다. 즉 동 규칙 제2장에서 「立法의 道程(Weg der Gesetzgebung)」라는 주제하에 연방정부가 연방의회에 法律案을 제출하기까지의 정부내에 있어서 절차 및 연방참의원의 態度決定을 위한 송부 및 그에 대한 연방정부의 대응등에 관한 절차에 관하여 매우 상세한 규정을 두고 있다. 특히 그 제2절의 「Fassung der Entwürfe」는 法律案의 作成에 관하여 그 형식은 물론 공포절차에 관해서도 구체적인 방법과 내용을 규정하고 있다.<sup>118)</sup>

그런데 이 규정에 의거하여 작성되는 法律案은 사전에 각성에서 마련되어 있는 法令立案審査基準表(Prüftabelle für den Test von Gesetzentwürfen)에 의거하여 필요성, 적합성, 실현가능성, 有用성과 비용 및 市民에 대한 친숙도 등에 관하여 정밀하게 檢討된 후에 작성된 것이다. 또한 聯邦次元에서도 이러한 심사기준표를 설정하여 입법에 만전을 기하고 있다.<sup>119)</sup> 어쨌든 법률안이 聯邦政府의 의결을 위하여 제출되기 전에 동 법률안은 聯邦法務省(Bundesministerium der Justiz : BMJ)에 의하여 聯邦政府의 통일적 의견의 집합으로 될 수 있게 하기 위하여 法形式性審査(Rechtsförmlichkeitsprüfung)를 받아야 한다.<sup>120)</sup> 이 BMJ에 의한 법형식성심사는 必要性審査(Erforderlichkeitsprüfung), 合憲性審査(Verfassungs- mäßigkeitsprüfung), 理解性審査(Verständlichkeitsprüfung) 및 統一의 形成(einheitliche Gestaltung) 등에 중점적으로 심사를 행하며, 이 심사는 BMJ내의 審査擔當官(Mitprüfungsreferaten)에 의해서 행해진다.<sup>121)</sup>

118) 자세한 내용은 Hans Schneider, 「Gesetzgebung」, 2 Aufl., Heidelberg 1991, S. 394~424 ; 金世新, 「西獨의 立法機構와 立法過程」, 法制 제45호, 1980.8., 42~54面 參照.

119) 聯邦 및 각란트에서의 法令立案審査基準表에 관한 것은 Joachim Vollmuth, 「Prüffragenkataloge als Instrument der Bedarfs und Wirkungsprüfung」, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, aaO., S. 178~199 ; H. Schneider, aaO., S. 426~428 ; 朴英道·朴秀憲(共譯), 「獨逸의 法令審査基準表」, 法制研究 제3호, 1992, 185~200面 參照.

120) 法形式性審査의 구체적 내용에 관한 것은 Bundesministerium der Justiz(Hrsg.), 「Handbuch der Rechtsförmlichkeit」, Köln 1991, S.23f ; Ludwig Göbel, 「Rechtsförmlichkeit in der Bundespraxis」, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), praxis der Gesetzgebung, aaO., S.104~114 參照.

121) 자세한 것은 Werner Huger, 「Gesetz - Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung」, Baden-Baden 1983 ; Herbert Haller, 「Die Prüfung von Gesetzen」, Wien/New York 1979 ; Klaus König, 「Zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes」, in : Dieter Grimm/Werner Maihofer(Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Opladen 1988, S.171~183.

## 2. 法制機構

### (1) 政府의 法制機構

독일에서는 行政府內에서 법제업무를 수행하는 독립된 법제기구가 없으나, 각성에서는 法制業務를 전담하는 전문가들이 일차적으로 법제업무를 수행하고, 聯邦次元에서의 총괄적이고 최종적인 법제업무는 聯邦法務省이 수행한다. 한편 독립된 법제기구는 없으나 앞서 살펴본 바와 같이 獨逸에서는 행정부의 立法節次의 개시에 이르기까지의 법률안의 계획과 작성에 관한 사항을 규정하는 「聯邦政府職務規則」, 「聯邦各省職務通則 제1부 및 제2부」 등이 있어서 모든 행정업무 및 법제업무의 原則·方法·節次를 통일하여 조화를 도모하고 있다. 아울러 聯邦法務省은 소관업무범위내에서의 입법준비 뿐 아니라 모든 연방정부의 법률안에 대하여 形式性審査를 행하는 권한을 가지고 있다.<sup>122)</sup>

### (2) 議會의 法制機構<sup>123)</sup>

독일에서는 議會內에 전문적이고 독립적인 법제기구는 없으나, 유럽국가의 의회가운데 委員會, 의원 및 각 교섭단체의 입법조사활동을 보좌하는 제도가 制度的으로 가장 잘 정비되어 있다. 즉 연방의회 사무처내의 學術總局의 전문요원은 전문적인 입장에서 各委員會 및 의원의 입법조사활동을 보좌하는 외에 각 교섭단체에 대해서는 그 제반활동을 보좌하는 Staff의 고용 기타를 위한 聯邦議會豫算으로 부터 교섭단체보조금이 교부되고 있다. 聯邦參議院의 경우에는 그 의원은 각란트의 首相이하의 각료이며, 그 활동의 보좌는 주로 각자의 란트정부의 官僚에 의존하고 있다. 또한 연방 참의원사무처는 資料·데이터處理部(Dokumentation und Datenverarbeitung)가 설치되어 그 직무는 議員 등에 대한 일반적인 문헌정보의 제공과 本會議 및 委員會의 의사에 관한 컴퓨터처리에 의한 회의록 색인작성 및 그 이용서비스를 한다.<sup>124)</sup>

#### ① 學術總局

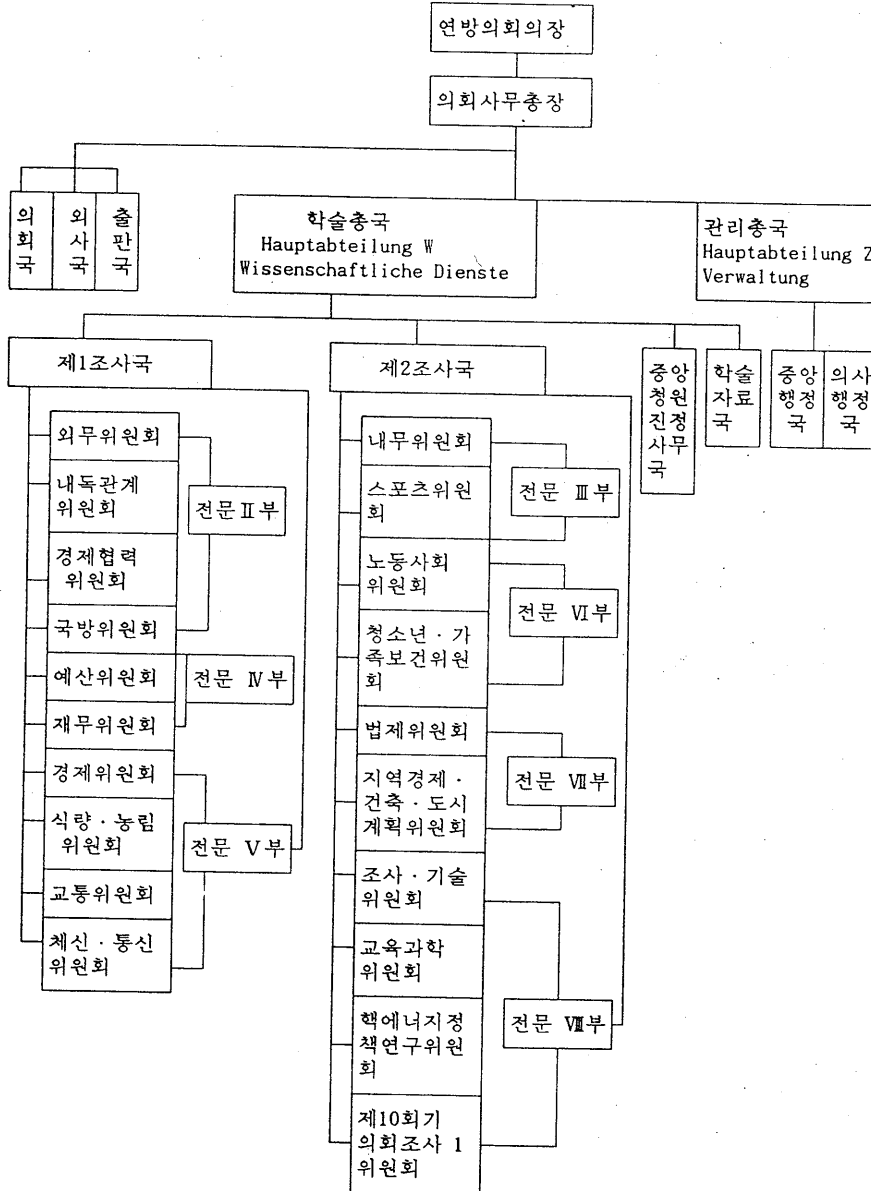
學術總局(Hauptabteilung wissenschaftliche Dienste)은 연방의회의 사무처에 소속

122) 聯邦法務省의 기구 및 조직에 관한 것은 金世新, 前揭論文, 44面 參照.

123) 聯邦議會의 法制機構 및 각란트의회 法制機構에 관한 상세한 것은 Norbert Achterberg, 「Parlamentsrecht」, Tübingen 1984, SS.313~321.

124) Sven Hölscheidt, 「Information der Parlamente durch die Regierungen」, DÖV, 1993, S.593f.

하여 委員會의 의사운영의 보좌기관과 입법조사기관으로서의 두가지의 임무를 동시에 지닌 조직이며, 1970년의 改革에 의해 종래의 각위원회와 의회정보자료기구가 統合되어 설치된 기관이다.<sup>125)</sup>



125) Wolfgang Zeh, 'Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages - ein Gesetzgebungshilfsdienst?', in : Jürgen Rüdiger(Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, Berlin/Heidelberg/New York 1976, S.174.

同局은 연방의회 및 연방의회위원회의 所管業務에 상응하여 각 분야에 걸쳐 책임을 맡고 있는 4개부서(학술자료국·제1조사국·제2조사국·중앙청원진정사무국)로 구성되며,<sup>126)</sup> 그 가운데 제1조사국과 제2조사국은 委員會運營의 보좌와 의원의 立法調查活動의 보좌를 직접 임무로 하며, 學術資料局은 주로 의원에 대한 문헌정보의 제공과 데이터의 처리를, 中央請願·陳情事務局은 그 소관사항에 속하는 請願 및 陳情에 관하여 조사하여 청원위원회에 의한 이들 처리를 보좌하는 임무를 담당하고 있다.

## ②委員會Staff

연방의회입법랑의 상당부분이 委員會에서 처리되며 따라서 연방의회사무처는 이들 委員會에 專門Staff를 배치하여 각종 위원회업무를 보좌토록 하고 있다. 그들은 議事日程과 관련된 필요한 자료를 수집하고 회의진행, 기록 및 보고서작성 등의 업무를 담당한다. 또한 이들 委員會Staff들은 행정부, 정당, 이익단체 및 일반국민들과도 業務와 관련하여 상당한 접촉을 하고 있다.

## V. 立法過程의 具體的 節次

### 1. 法律案의 發案

#### (1) 發案權

독일의 基本法에 의하면 연방법률은 연방의회에 의해서 의결되며, 법률의 발안 즉 聯邦議會에 대해 법률안을 제출하는 헌법상의 권능은 연방의 3개기관 즉 聯邦政府, 연방참의원 및 연방의회의원에 속해있다(기본법 제76조제1항). 연방의회내부로 부터는 法律案이 당연히 또한 직접 제출될 수 있는데 반하여 聯邦政府의 발안권과 聯邦參議院의 발안권은 특별한 방법으로 서로 결부되어 있다. 즉 兩機關은 어느 것도 타방의 참가없이 직접 연방의회에 법률안을 제출할 수 없다. 즉 聯邦政府는 사전에 초안을 연방참의원에 「態度決定(Stellungnahme)」을 요구하기 위하여 제출한 경우에만 法律案을 연방의회에 제출할 수 있다. 聯邦參議院의 적극적 또는 소극적인 태

126) 學術總局의 조직·기구에 관한 것은 Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, 「Deutscher Bundestag : Wissenschaftliche Dienste」, Materialien Nr.47, 1976 및 安秉玉, 「主要國議會의 立法調查制度」, 立法調查月報 1990.7·8., 44面の 도표 ;李世薰(譯), 「西獨의 立法補佐機構」, 法制月報 1975.3·4., 52~63面 參照.

도결정은 법적으로는 구속력이 없는 立法者에 대한 권고의 의의를 지닌다.<sup>127)</sup>

聯邦政府는 이 태도결정을 법률안에 부가하여 함께 연방의회에 제출할 의무가 있다. 이러한 聯邦參議院의 「최초의 투표권」에 의한 通過節次는 연방법률의 실시예 책임임을 지닌 각관트집행부의 專門的 知識을 연방의회의 심의를 위하여 가능한 한 조속히 실시하려는데 그 의미가 있다.<sup>128)</sup> 다른 한편 聯邦參議院은 스스로의 법률안을 聯邦政府를 경유해서만 연방의회에 송부할 수 있다. 따라서 연방참의원의 發案權은 제출권을 포함하지 않는다. 그러나 聯邦政府는 모든 경우에 연방참의원의 초안을 스스로의 의견을 붙여 聯邦議會에 제출할 의무가 있다.

## (2) 憲法の 實際에 있어서 法律案의 發案

헌법의 실체는 상술한 것과 같은 법률발안의 경우에 있어서 聯邦議會, 연방참의원 및 연방정부의 법률상의 同權과 거의 일치하고 있지 않다. 諸法律의 거의 대부분은 聯邦政府의 발안에 의거한 것으로서 연방정부가 법률발안의 분야에서 實務上 主役을 담당하고 있다. 그러나 연방정부의 법률발안상의 우월성은 「政府의 사실상의 發案獨占」을 결코 정당화하는 것은 아니다.<sup>129)</sup>

法律發案에 관하여 정부가 입법부에 대해 우위에 있는 이유는 여러가지가 있다. 이러한 현상의 기본적인 조건은 美國과 같은 權力分立原理에 철저히 지양된 獨逸憲法の 구조이다. 입법부에 미치는 집행부의 영향, 法律發案에 있어서 政府의 優越은 헌법상 부당하지 않으며, 오히려 기본법은 그러한 사태를 원칙적인 경우로서 그로부

127) BVerfGE 3, 12. 정부초안에 대한 聯邦參議院의 태도결정은 그 기능에 있어서는 정식의 立法節次에 대한 행정전문가단체의 제도화된 참가의 일종이라 할 수 있다. 이러한 연방참의원의 「최초의 투표」가 立法過程에 미치는 영향은 실제상으로는 원칙적으로 적절하게 이유불여진 개개의 제안에 의거한 行政法的, 法技術的인 개선에 진력한다.

128) Theodor Maunz/Reinhold Zippelius, 「Deutsches Staatsrecht」, München 1988, S.274. ; Hermann v.Mangoldt/Friedrich Klein, 「Das Bonner Grundgesetz」, München 1967, Anm.2 Art.76, S.415. 연방참의원의 태도결정에 의해서는 제1차적으로 綱領的·政治的인 시점이 제기되어서는 아니되며 란트고유의 執行部의 행정경험의 총계가 法律案과 대결되어 이에 작용되지 않으면 안된다.

129) 즉 단순히 제출된 法律案에 발안권자가 관여하는 비율을 비교한다면 별도의 양상을 노출하게 된다. 정부초안에 비교하여 聯邦議會內部로부터의 발안이 지닌 의의를 이해하기 위해서는 의회의 法律提案의 특수한 성질을 분명히 염두에 두지 않으면 안된다. 즉 본래는 政府의 發案임에도 불구하고 다만 연방참의원을 경유하는 절차를 생략할 목적으로 聯邦議會에 제출되는 與黨의 발안이 있다. 또한 어떤 法律의 계획에 다수를 확보하기 위하여 野黨과 함께 제출되는 제안이 있다. 나아가 與黨議員의 개인적인 견해를 관철하기 위하여 발안에 관련한 초안이 있다. 또한 내각에 이행시킬 수 없는 選舉公約을 준수하기 위하여 특정정당의 의원의 발안에 관련한 草案이 있다. 마지막으로 때로는 신중하게 작성되나 단순히 政府에 법률안의 제출을 강행할 목적으로 한 野黨의 발안과 관련한 초안이 있다.

터出發하고 있는 것처럼 보인다. 즉, 基本法 제77조제1항의 발안권자중에서 聯邦政府를 첫번째로 열거하고 있다. 물론 發案權者의 문언상의 순서로 부터 정부발안의 우월적지위를 인정하는 것은 허용되지 않는다. 그러나 權力分立의 原理가 엄격하게 적용되지 않고 있는 독일의 헌법생활에서 政治的 效果가 큰 예외적인 경우에만 법률발안의 가능성을 이용한다는 獨逸議會의 전통에서 비롯한다고 할 수 있다.

이 전통적 경향에 의거하여 분업화된 社會의 다층적인 규범적 질서는 專門家들에 의해서만 적절하게 수행할 수 있으며, 그러한 專門家들은 정부초안의 준비를 위하여 활동하는 각성의 官僚만이 필요한 전문지식을 가지고 있다. 그들은 경제적 또는 사회적인 연구를 수행하고 필요한 基礎事實을 입수하여 스스로의 行政經驗에 의거하여 정확한 판단을 할 수 있다는 것이다.

이에 대해 의원은 특수한 경우를 제외하고 원칙으로 專門家가 아니므로 적절한 판단의 형성에 필요한 諸事實의 자료를 얻는 것이 쉽지 않다. 따라서 法律案의 作成에 있어서 그들은 관료의 자발적인 협력에 의존하는 수 밖에 없다. 또한 연방의회와 달리 聯邦參議院은 란트의 관료들을 필요한 전문가로서 이용하고 있으나 聯邦參議院의 발안이 양적으로 적은 것은 지방적 이익을 대표하는 각란트에게 어떤 法律을 적극적으로 만든다는 共通의 意思를 형성하는 것이 쉽지않다는 점에 있다. 그 뿐 아니라 각란트가 어떤 행정기술적인 法律의 提案을 하는 점에 일치하는 경우에는 聯邦政府가 우선적으로 스스로 法律案을 立案한다는 점이다.

### (3) 發案節次

#### ①政府法律案

연방정부의 法律案은 태도결정을 요구하여 연방참의원에 제출되기 전에 審議와 決定을 위하여 각의에 제출되어야 한다(GGO II 제35조). 합의체로서의 聯邦政府에 의해 심의되어 승인된 법률안만이 입법기관에 송부될 수 있다. 결정된 法律案은 우선 의무로서 요구되고 있는 理由書(Begründung)<sup>130</sup>와 함께 聯邦參議院에 송부된다(기본법 제76조제2항).

연방참의원은 스스로의 태도결정의 권리를 3주간의 기간내에만 행사할 수 있다. 聯邦參議院이 이 기간내에 태도결정을 하지 않은 경우에는 연방정부는 연방참의원의 태도결정을 기다리지 않고 스스로 法律案을 연방의회에 제출할 수 있다. 정부초안은 연방참의원의장사무국이 수령한 후 聯邦參議院議長에 의해서 연방참의원의 관

130) GGO II 제40조에서는 理由書(Begründung)에 기재되어야 할 내용을 상세히 규정하고 있다. 즉, 聯邦法務省의 법형식성심사여부, 關係長官의 동의여부, 豫算措置 뿐 아니라 당해 법률안의 內容과 編成에 관한 기본사고, 原因 및 目的 등도 기재하여야 한다.

할의 각전문위원회에 심의를 위해 할당된다(연방참의원 의사규칙 제14조). 연방참의원의장은 연방참의원의 態度決定에 관한 勸告를 작성하여야 할 관할 위원회를 정한다. 실무에 있어서는 政府草案은 란트정부에 대해서 내부의 의견을 형성하는 기회를 부여하기 위해 管轄委員會의 심의기일결정전에 란트의 관할각성에 송부된다. 그것에 의해 란트는 관할제관청의 다른 意見을 미리 명확히 하고 委員會의 심의에 통일적인 의견을 제시할 수 있는 가능성을 모색한다.

연방참의원위원회의 회의는 本會議와 달리 공개되지 않으나(동규칙 제16조제4항), 여기에는 聯邦政府의 대표가 투표권없이 출석하고 법률안에 대한 政府의 입장을 설명할 수 있다(GGO II 제42조). 委員會는 전문가의 의견을 청취할 수 있다. 심의종료 후 관계각위원회는 聯邦參議院 본회의를 위하여 권고를 결정한다. 어떤 委員會가 정부안의 수정을 권고하는 경우에는 그 위원회는 理由書를 부기하여 조문의 형태를 취한 수정의 제안을 제출한다. 연방참의원 본회의 전에 란트의 政府는 원칙으로 위원회의 의사록의 송부를 받는다. 이리하여 란트의 정부는 聯邦參議院 본회의에서 표결에 관한 최종적인 태도를 확정할 기회를 지닌다.

란트의 각성 → 연방참의원의 위원회 → 란트의 각의라는 순서로 심의한 후 최후로 聯邦參議院이 원칙으로서 공개의 본회의에서 표결수의 다수에 의해서(기본법 제25조제2항) 연방정부의 法律案에 대해서 태도결정을 하여야 할 것인가의 여부 또한 필요한 경우에는 그것은 어떠한 내용의 것이어야 할 것인가에 관한 결정을 내린다(연방참의원의사규칙 제13조제2항).

法律案에 대한 연방참의원의 태도결정은 3주간의 기간경과전에 聯邦政府에 송부된다. 이 태도결정으로 부터 어떠한 결론을 도출했는가는 聯邦政府의 자유이다. 聯邦政府는 스스로의 법률안을 철회할 권리를 가진다. 그러나 연방참의원에 의한 거부도 聯邦議會로의 송부를 방해하는 것은 아니다. 다만 聯邦政府는 거부를 그 理由書와 함께 법률안에 부가하여 연방의회에 제출할 의무를 가진다. 聯邦參議院이 단순히 초안의 수정을 권고한데 불과한 경우도 마찬가지이다. 이 경우 聯邦政府는 처음의 초안을 연방참의원의 태도결정에 부합하여 스스로 수정할 권한을 가지지 않는다(GGO II 제45조제3항). 법률안의 理由書를 후에 변경하는 것도 허용되지 않는다. 聯邦政府가 연방참의원의 수정의 희망에 응하려는 경우에는 연방정부는 물론 그것을 연방참의원의 태도결정에 대한 答辯書(Gegenäusserung) 가운데 표시할 수 있다. 그 때문에 聯邦參議院의 태도결정은 처음의 정부초안의 -형식상의 변경이 아니나 내용상의- 변경을 할 수가 있다. 이에 반해 이 內容上의 變更이 연방참의원의 권고와 다른 경우에는 다음기회에 聯邦參議院에 이것을 송부할 것이 필요하다. 연방참의원의 권고에 대한 연방정부의 답변서는 연방의 관할성에 의해 작성되며 새로이 결정을 하기 위하여 閣議에 제출된다(GGO II 제45조제2항). 정부초안과 연방참의원의 태

도결정을 -경우에 따라서는 政府의 답변서를 부기하여- 聯邦議會議長에게 송부함으로써 정부초안의 발안절차는 종료된다.

### ② 聯邦參議院法律案

연방참의원의 법률발안은 주로 란트정부의 提議에 의거한 것이다. 물론 연방의 하나의 란트가 스스로 法律案을 직접 연방참의원의원에 의해 연방정부를 경유하여 聯邦議會에 제출할 수는 없다. 聯邦參議院草案은 연방참의원의 결의에 의해서만 성립한다. 따라서 이해관계있는 란트정부는 스스로의 제안에 관하여 연방참의원에서 多數를 획득하려고 노력하여야 한다. 경우에 따라서는 연방참의원의 委員會도 또한 법률안의 발안을 의도하고 있다.

法律案은 관할위원회에서 정부초안과 마찬가지로 취급되어 최종적으로는 연방참의원의 本會議에 심의와 표결을 위하여 제출된다. 표결수의 다수가 법률안의 제출을 요구하는 경우에는(연방참의원 의사규칙 제13조제2항 a) 초안은 聯邦議會로 송부되기 위하여 연방정부로 이송된다. 연방정부는 정부초안의 때의 연방참의원과는 달리 그 제안에 대한 자기의 견해를 표시할 義務를 진다(기본법 제76조제3항). 연방참의원과 달리 聯邦政府는 그 때에 명시적 기간에 구속되지 않는다. 그러나 이것은 법률안을 나아가 연방의회로 송부하는 시기가 聯邦政府의 임의라는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 聯邦政府는 자신의 견해를 붙인 법률안을 「적당한 기간내」에 聯邦議會로 송부할 의무를 진다. 「適當」이란 연방정부가 초안에 대해서 적절히 태도를 결정하기 위하여 필요한 기간이다. 이 態度決定은 소관성에 의해서 작성된다. 소관성은 필요한 경우에는 다른 관련각성의 의견도 구한다(GGO II 제45조2항). 표명하여야 할 태도결정에 관한 閣議決定 후 법률안을 聯邦政府의 의견과 함께 연방의회의장으로 송부한다.

### ③ 聯邦議會法律案

연방참의원이나 연방정부와는 달리 聯邦議會의 경우는 발안권은 기관주체로서의 연방의회에 속하는 것이 아니라, 단순히 개개의 연방의회의원에 속한다(기본법 제76조제1항).<sup>131)</sup> 이 차이는 기관으로서의 聯邦議會가 이미 법률발안의 수령자라는 것으로부터 설명된다. 연방의회의원이 실현의 목표도 없이 함부로 법률안을 제출하는 것을 피하기 위하여 聯邦議會 議事規則 제76조1항은 연방의회의원이 독립하여 법률을 제안하는 데에는 적어도 交渉團體 또는 연방의회의원 5%에 상응하는 수의 의원에 의해서 署名이 행하여져야 한다고 규정되어 있다. 발안권을 연방의회의 「數에

131) BVerfGE 1. 145(153).



의해서 결정된 그룹」별로 제한하는 것은 憲法에 합치하는 것이다.<sup>132)</sup>

聯邦議會議員에 의해서 발안된 법률안은 연방회의의원, 연방참의원의원 및 연방수상에게 송부된다. 실무에서는 草案은 대개의 경우 직접 관할의 위원회의 심의를 위하여 송부된다. 따라서 정부초안과는 달리 態度決定의 표명을 요구하기 위하여 연방참의원에 제출되는 것은 아니다. 그 때문에 정부는 실무상으로는 자기의 草案을 聯邦議會의 내부로 부터 의원으로 하여금 제출시킴으로써 연방참의원의 최초의 투표를 회피할 수 있는 것이다. 다만 이 절차는 權利의 남용이며, 따라서 憲法違反이라는 견해도 있다.<sup>133)</sup>

## 2. 法律案의 審議 · 議決

基本法에 의해 연방 법률은 연방의회에서 의결된다(제77조제1항)라고 규정하고 있으나 모든 法律案은 연방의회에 제출되어 의결되기까지 다음의 단계를 거치지 않으면 안된다.<sup>134)</sup>

### (1) 聯邦議會에 의한 第1讀會

제1독회에서는 연방의회에 의해서 승인된 長老會(Ältestenrat)<sup>135)</sup>의 제안에 의해 법률안의 大綱만이 토의된다(연방의회 의사규칙 제79조). 審議는 몇가지 부분으로 분할할 수 있으나 법률안에 대한 修正動議는 제1독회종료이전에는 제출할 수 없다(동 규칙 제78조). 다만 第1讀會에서 수정동의를 행하는 취지를 통고할 수는 있다. 제1독회에서는 법률안 그 자체에 관해서는 결국 어떠한 表決도 행해지지 않으며 그 法案을 위원회에 회부할 것인가의 여부에 관해 결정한다.<sup>136)</sup>

132) BVerfGE 1, 144(153).

133) 金鐵容, 「西獨의 立法過程과 實際」, 議政研究 제44집, 1991.1., 6面.

134) 그러나 聯邦의 정치적 관계를 규율하거나 聯邦立法事項에 관계하는 외국과의 條約과 유사한 조약(기본법 제59조2항)은 2독회로 할 수 있고(연방의회 의사규칙 제 78조), 追加豫算案은 1독회에서 최종적으로 처리할 수 있다(동 규칙 제95조).

135) 長老會는 연방회의의 가장 중요한 운영조직으로서 議長, 副議長 및 각 交渉團體(Fraktion)가 지명하는 23인의 議員으로 구성된다. 장로회는 의장의 의사운영에 협력하며, 議會의 활동계획 및 委員長의 선임에 대하여 교섭단체간의 양해를 성립시키는 것을 그 주요 임무로 한다(연방의회 의사규칙 제6조 참조). Hans Achim Roll, 「Der Ältestenrat」, in : Hans Peter Schneider/Wolfgang Zeh(Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York 1989, S.809~828.

136) Maunz/Dürig, Art.77., S.4.

## (2) 聯邦議會에 있어서 委員會의 審議

연방의회 의사규칙에 의하면 第1讀會가 종료한 후 법률안은 이를 위원회에 회부할 수 있다(제80조제1항)라고 규정하고 있으나, 통상은 委員會에 회부된다.<sup>137)</sup> 특별한 경우 즉 法律案의 내용이 2개 또는 그 이상의 위원회에 걸치는 경우에는 주관위원회를 결정하여야 한다(동조제1항). 이 경우 그 法律案이 중요하다면 어느 정도 각 위원회의 위원장사이에 격렬한 논쟁이 제기된다. 각위원회는 각각의 所管事項이 침해되지 않게 유의하며 나아가 각이익집단은 자신의 이익을 최대한 반영할 수 있다고 생각되는 委員會에 이를 회부하려고 압력을 행사한다. 다만 豫算을 포함한 법안은 전부 豫算委員會가 이를 심의하여야 한다. 또한 중요한 법률상 또는 헌법상의 문제를 제기하는 법률안은 전부 法務委員會가 심의할 수 있도록 하고 있다.

이 委員會의 立法活動은 제출된 법률안에 대해서 단순히 포괄적인 거부 또는 승인의 勸告를 하거나 개개의 문제에 대해서 단순히 修正의 태도결정을 하는데 그치는 것이 아니다. 오히려 커다란 經濟的 또는 社會政策的 意義를 지닌 법률안에 관하여 연방의회위원회가 독립하여 세목에 걸쳐 法律을 기초하는 경향이 나타난다. 그 결과 聯邦議會에 제출된 초안은 자주 관할성의 본래의 계획이 의도하는 것에 전혀 반할 수도 있는 적지않은 修正을 받게 된다.<sup>138)</sup> 委員會의 회의는 원칙적으로 非公開的으로 행하며(동 규칙 제69조), 위원회는 그 심의대상에 관한 情報를 위해 전문가, 이익대표자 기타 情報提供者(Auskunftsperson)으로 부터 공개청문회를 개최할 수 있다(동 규칙 제70조).<sup>139)</sup>

委員會에서의 심의가 종료하면 보고자가 결정되어 그 報告者는 그 법률안의 第2讀會의 시작에 본회의에 대해 위원회심의의 결과에 관해 구두 또는 문서로 보고를 한다(동 규칙 제66조).

## (3) 聯邦議會에 의한 第2讀會

제2독회는 일반적으로 제1독회의 종료후 2일정도 시작한다. 그러나 委員會의 심의가 제2독회에 우선하여 행해지는 경우에는 委員會報告書의 배포후 2일후에 시작한다

137) 各 委員會의 종류에 관한 상세한 것은 國會事務處 立法調查局, 「主要國議會의 法制機構와 立法過程」, 立法參考資料 제266호, 1989, 215~219面 參照.

138) W.Zeh, 「Das Ausschussystem im Bundestag」, in : H.P.Schneider/W.Zeh(Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, aaO., S. 1093f.

139) 獨逸에서의 公廳會의 기능과 실제적 효과에 관한 것은 Suzanne S.Schüttemeyer, 「Öffentliche Anhörungen」, in : H.P.Schneider/W.Zeh(Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, aaO., S. 1146~1159.

다(동 규칙 제81조). 委員會에서 가결된 법률안이 원안과 전혀 다른 것일 수도 있으나, 委員會에서 가결된 법안에 관하여 第2讀會에서는 개개의 조문에 관해 本會議에서 심의를 받는다. 원칙으로 일반적 심의는 행하지 않는다. 다만 聯邦議會가 허가한 경우에는 예외이다. 개개의 심의는 처음에 개개의 獨立規定에 관하여 행하며, 마지막으로 그 법률안의 全文 및 題名에 관하여 행한다. 개개의 심의의 종료후에 表決이 행해진다. 법률안에 대한 修正案 및 決議案은 그와 관련하는 안건의 심의가 종료하지 않은 경우에 하내 動議로서 이를 제출할 수 있다(동 규칙 제82조). 第2讀會에서 법률안의 수개의 부분 또는 그 전부에 관하여 일괄하여 表決할 수도 있다(동 규칙 제81조제4항).<sup>140)</sup>

#### (4) 聯邦議會에 의한 第3讀會

제3독회는 제2독회에서 法律案에 대해 어떠한 수정동의도 가결되지 않은 경우에는 제2독회의 종료후 바로 開會되나 修正動議가 가결된 경우에는 제2독회의 의결에 관한 인쇄물의 배포후 2일후에 개최된다(동 규칙 제84조). 이 第3讀會에서는 통상 다시 일반적인 토론이 행해진다. 제3독회에 있어서 修正動議는 교섭단체 또는 연방의회의원 5%에 상응한 議員의 찬성을 필요로 한다(동 규칙 제85조). 이 第3讀會의 주된 목적은 법률안을 완전한 것으로 하여 政黨에 대해서 최종적으로 일반적인 견해를 표명시키는데 있다. 제3독회의 끝에 法律案에 관한 최종적인 표결이 행해진다. 그것은 起立 또는 着席에 의한 표결이다(동 규칙 제48조). 여기에서 過半數의 찬성 투표가 있으면 연방의회의 업무는 일단 종료된다. 그러나 法律案이 연방의회에서 의결되어도 그것에 의해 직접 法律로서 효력이 발생하는 것이 아니라 나아가 聯邦參議院의 협력을 필요로 한다.

#### (5) 聯邦參議院의 協力(Mitwirkung)과 兩院協議會

##### ① 聯邦參議院의 協力權

입법절차에 있어서 연방참의원의 協力權과의 관련에서 연방의회에서 의결된 法律案은 연방참의원에 送付된다(기본법 제77조제1항). 이 경우 그 법률이 聯邦議會議員에 의해서 제출된 것과 聯邦政府에 의해 제출된 것을 불문한다. 만약 그 법률이 연방의회의원에 의해 발의된 것이라면 연방참의원을 처음 통과하게 되나, 연방참의원 제출법률안과 동등한 聯邦政府提出法律案은 연방참의원을 다시 통과하게 된다. 어느

140) Maunz/Dürig, a.a.O., S.4.

경우에도 연방참의원이 연방의회에서 議決된 법률에 대해 이에 찬성하는 경우에는 法律로서 성립한다. 이에 대해 聯邦參議院이 그 법률안을 그대로 찬성할 수 없는 경우에는 그 법률안을 접수한 때로부터 2주일 이내에 聯邦議會議員 및 연방참의원의원으로 조직된 법률안의 합동심의를 위한 委員會, 즉 兩院協議會(Vermittlungsausschuss)의 소집을 요구할 수 있다. 연방참의원의 同意를 필요로 하는 법률은 중요한 법률의 약 60%를 차지하며 이에 대해서는 연방참의원은 絶對的 拒否權을 가진다. 즉 이들 법률에 관해서는 연방참의원의 同意가 없으면 성립할 수 없다. 이들 법률에 관해서도 兩院協議會를 소집할 수 있다. 이 경우 연방참의원, 연방정부, 연방의회의 어느 부처도 소집을 요구할 수 있다. 다만 이들 법률에 관해서는 兩院協議會의 소집을 요구하는가의 여부에 관계없이 연방참의원의 同意가 없으면 성립할 수 없다.

기타 모든 법률에 관해서는 聯邦參議院은 양원협의회에 의해서 가능한 한의 타협의 方案을 강구한 후 비로소 이른바 停止的 拒否權을 행사할 수 있다. 즉 양원의 의견의 일치가 획득되지 않은 경우 만약 聯邦參議院의 이의가 연방참의원의 表決의 다수로서 의결된 경우에는 그 異議는 연방의회의원의 다수결에 의해 각하된다(기본법 제77조제4항). 연방참의원의원의 3분의 2이상의 다수로서 이의가 可決된 경우에는 연방의회의원의 투표의 3분의 2의 多數에 의해 각하될 수 있다. 연방참의원의 同意없이 법률은 성립할 수 없으므로 연방참의원은 第2院의 지위를 가진다고 할 수 있다. 따라서 연방의회와 연방참의원은 동시에 立法機關이라 할 수 있다.<sup>141)</sup>

그런데 聯邦參議院이 수차에 걸쳐 심의한 법률안에 대한 연방참의원자신의 결정은 연방참의원이 최초로 취한 입장에 커다란 영향을 받는다. 聯邦參議院의 입장이 연방의회에 의해 존중된다면 그 法律案은 연방참의원을 문제없이 통과할 수 있다. 만약 연방참의원의 勸告가 무시되는 경우에는 연방참의원은 필시 그 점을 중시할 것이다. 立法過程에 있어서 연방의회에 대한 연방참의원의 영향력은 특히 政府提出 法律案에 관해 강하게 제시된다. 立法過程의 최종적 단계에서 주요한 기관은 바로 이 兩院協議會이다.

## ②兩院協議會

독일의 양원협의회는 美國議會의 양원협의회와 유사한 것으로서 그것은 양원의 동수의 의원에 의해 구성하는 합동회의를 위한 상설위원회이다.<sup>142)</sup> 이 양원협의회의

141) Hans Heinrich Klein, 'Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland -die Zweite Kammer', Archiv des öffentlichen Rechts(AöR), 1983/108, S.329ff.

142) 兩院協議會의 구성·조직·기능 및 의사절차에 관한 상세한 것은 Max Josef Dietlein, 'Die besondere Funktion des Vermittlungsausschusses', in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, aaO., S.62~79 ; Ders., 'Zulässigkeitsfragen bei der Anrufung des Vermittlungsausschusses', AöR 106, 1981 ; Ders., 'Der Dispositionsrahmen des

構成과 議事節次에 관한 것은 「基本法 제77조에 의한 委員會(양원협의회)를 위한 聯邦議會 및 聯邦參議院의 議事通則(Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuß nach Art.77 des Grundgesetzes)」에 상세하게 규정되어 있다.<sup>143)</sup>

兩院協議會는 통상 연방참의원의 정식요청에 의거하여 소집되나, 회의는 비공개이다. 연방정부의 構成員은 회의에 출석할 권리가 있으나, 동시에 협의회의 의결에 의거하여 會議에 출석할 의무도 있다(동 의사통칙 제5조). 이 兩院協議會의 효용은 연방참의원이 그 拒否權을 행사함으로써 입법이 봉쇄되는 것을 저지하는데 있다.<sup>144)</sup>

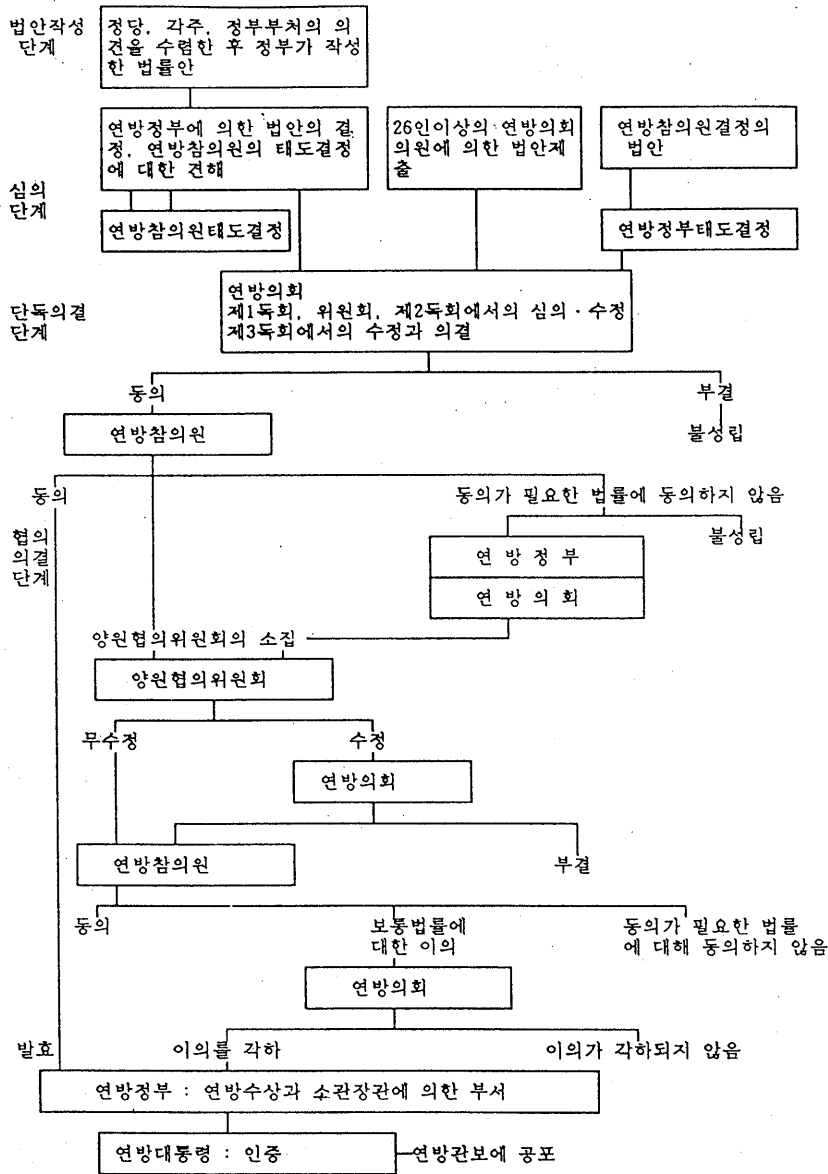
### 3. 法律案의 公布

聯邦議會에서 의결되어 연방참의원의 同意를 얻어 성립한 법률은 基本法 제82조1항에 의해 연방수상 및 그 法律案의 소관부처장관이 副署한 후 연방대통령이 이를 認證하고, 聯邦官報에 공포된다. 그리고 별도의 규정이 없는 경우에는 이 法律은 연방관보가 발행된 날로부터 14일이 경과함으로써 효력을 발생한다.<sup>145)</sup> 독일의 입법

*Vermittlungsausschusses*, NJW 1983, S.80f 參照.

- 143) 兩院協議會는 각란트로부터 선출되는 연방참의원의원 16명 및 政黨間에 있어서 의원수에 비례하여 배분되는 연방의회의원 16명에 의해 구성된다(의사통칙 제1조). 각 協議委員은 1명의 代理者(Stellvertreter)를 가진다. 양원협의회의 구성에 있어서 어느 정도의 安定性을 확보하기 위하여 또한 주요문제에 관한 專門家들의 특별의 위원회가 되는 것을 피하기 위하여 위의 議事通則 제4조에 의하면 각원은 그 協議委員 및 그 代理者를 소환(Abberufen)할 수 있다. 다만 소환의 방법에 의한 協議委員 또는 그 代理者의 경질은 연방의회의 같은 選舉期(입법기)에서 4회에 한해서만 가능하다. 연방참의원선출의 協議委員은 란트정부의 首相이나, 연방의회선출의 協議委員은 정당지도자이며 또한 중요한 위원회의 委員長인 경우가 많고, 그 동료의원에 協議會의 제안을 용인하게 설득하는 권위를 갖추고 있다.
- 144) 이 兩院協議會는 전입법의 3분의 1에 해당하는 법안에 대해 연방참의원의 견해를 수용하고 있다. 기타의 경우 協議會는 兩院의 중간적인 견해를 채용하며 聯邦議會의 견해를 지지하는 것은 회박하다. 兩院協議會의 연방참의원선출의 협의위원에게 유리한 그들의 技術的인 숙달은 양원협의회에 있어서 聯邦參議院의 영향력을 증대시키고 있다. 자세한 것은 J. Dietlein, 「Die besondere Funktion des *Vermittlungsausschusses*, aaO., S.72f.
- 145) 그런데 聯邦政府 또는 聯邦大統領이 승인하지 않은 법률을 연방의회가 의결하려는 경우에 署名의 요건으로서 그 법률의 내용에 관하여 裁量의 여지가 있는가에 관해서는 다름이 있다. 특히 문제가 되는 것은 연방대통령의 법률의 「認證(Ausfertigung)」이다. 여기에서 認證이란 공포하게 되어 있는 법률의 正文이 기본법에 따라 성립하였다는 증명을 의미한다. 이 경우 聯邦大統領은 그 법률이 合憲적으로 성립하였는가의 여부에 관해 심사할 권한을 가지나 이 法律의 「인증」을 실질적으로 해석하여야 할 것인가 또는 형식적으로 해석하여야 할 것인가는 實際上 또는 理論상으로 다름이 있다. 즉 聯邦大統領의 심사권은 그 성립이 기본법의 절차규정에 합치하였는가의 여부만 심사하는 形式的인 審査權이라는 주장과 그 심사권은 實質的인 合憲性 즉 그 법률이 내용적으로 기본법과 합치하고 있는가의 여부를 審査하는 권한이라고 하는 견해가 있다. 前者의 견해를 주장하는 논거로는 ①執行部の 입법부에 대한 개입은 基本法에 의해 명확히 제시되지 않고 있다는 점, ②聯邦大統領의 심사권은 헌법위반의 법률의 적용을 저지하기 위하여 憲法政治上 반드시 필요하지 않다는 점, ③基本法은 법률의 합헌성에 관하여 결정적인 특별한 憲法機關으로서 연방헌법재판소를 두고 있다는 점 등을 지

과정을 도표로 살펴보면 다음과 같다.



적한다. 이에 대해 後者の 견해의 논거로는 내용적으로 基本法과 합치하지 않은 법률은 그것이 기본법을 변경하는 경우에 한해 형식적으로 合法的으로 성립할 수 있는 것이기 때문이라고 하며, 實質의인 審査를 수반하지 않는 단순한 형식적인 합헌성의 심사는 전혀 불가능한 것이라고 한다. 결국 이 문제는 결국 基本法의 성격을 어떻게 평가할 것인가와 관련되나, 實際 의회에 의해 가결된 法律案이 공포되지 않은 사례 가운데 聯邦大統領이 違憲으로 간주하였기 때문에 공포되지 않은 예도 있다. 자세한 것은 Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art.82, S.2~3 參照.

## VI. 獨逸의 立法過程의 特徵과 示唆點

독일의 立法過程은 연방정부, 연방의회 및 연방참의원의 연대가 매우 강조되고 있다. 특히 聯邦參議院의 지위가 상대적으로 향상되어 第2院的인 성격을 지니면서 立法過程에 있어서 동의와 조정기능을 담당하고 있는 점이 특색이라 할 수 있다.<sup>146)</sup> 그리고 의회의 立法補佐機構가 제도적으로 잘 정비되어 있음에도 불구하고 聯邦政府에 의한 법률안의 제출이 다수의 비율을 차지하고 있는 시점에서 聯邦政府提出法律案에 대한 철저한 사전심사와 정밀한 검토작업은 우리에게 많은 示唆를 제공하고 있다. 즉 聯邦議會에 제출되는 법률안에 대해 직접책임을 지는 각성은 그 原案(Referentenentwurf)의 작성에 즈음하여 市民에 대한 효력, 國家機關에 대한 효력, 費用面에 대한 효력 뿐 만 아니라 법률이 자신의 主目標과 일치하는가의 문제 등에 관한 철저한 심사를 함으로써 立法을 효율적·계획적으로 수행하고 있는 점 및 法案의 準備를 위한 자료의 수집을 위하여 관련전문가집단의 조언·의견제시 등에 철저를 기함으로써 法律案을 둘러싸고 발생하는 이해의 대립을 충분히 調整하고 있는 점 등은 우리에게도 많은 參考가 되리라고 생각한다.

또한 정부내의 法案形成의 단계에서 聯邦首相官廳(Bundeskantleramt)은 정부의 방침을 결정하는 그 責任을 이행하기 위하여 법안에 관하여 그 起草부터 관계자와 교섭하고 그 法案이 首相의 정책과 일치하는가의 여부 및 論爭이 되는 부분에 대해 문제를 해결하는 등 全立法過程을 철저하게 감독하는 등 입법에 관하여 最終的인 調整者로서의 역할을 거두고 있는 점도 매우 주목되고 있다.

한편 聯邦議會는 정부에 대한 책임있는 批判者로서 그 책무를 충실히 수행하고 있으며, 법안의 심의에 있어서도 각 의원은 所屬政黨의 입장에만 고수하지 않고 중립적인 입장에서 최선의 解決策을 도출하기 위하여 공동노력하고 있다.<sup>147)</sup> 그리고 독일의 입법과정과 관련하여 특히 주목되는 것은 獨逸聯邦憲法裁判所의 역할이다. 연방헌법재판소의 광범위한 違憲法律審査權은 입법에 중요한 요소로 작용하고 있으며, 특히 그 判決은 의회의 立法過程에 보이지 않은 작용을 하고 있다. 즉 立法機關은 특별한 사정이 없는 한 광범위한 立法形成의 재량권을 가지나, 立法府가 제정한 법률이 최고의 가치규범인 憲法の 정신과 이념에 반하고 立法權의 한계를 명백하게 자의적으로 逸脫한 경우에는 憲法裁判所에 의하여 입법자의 形成的 裁量權은 제한

146) 「이러한 점에서 獨逸議會는 전문기관화한 委員會의 활동에 중점을 두고 있는 美國의 작업의회와 英國의 연설의회를 혼합한 統合議會(Integrationsparlament)라고 특징지을 수 있다」, 崔峯煥, 「西獨聯邦議會에 있어서의 立法過程에 관한 研究」, 行政論叢(동국대) 제15집, 108面.

147) Thomas Ellwein, 「Staatlich Steuerung in der Parlamentarischen Demokratie」, DÖV, 1984, S.748f.

을 받는다는 원칙<sup>148)</sup>을 유지하는 헌법재판소의 역할에 비추어 볼 때 憲法裁判所에 의한 立法過程의 영향력은 매우 중요한 意味를 지니고 있다고 하겠다.<sup>149)</sup>

---

148) BVerfGE 50, 290(337f).

149) 자세한 것은 裴俊相, 「憲法裁判所와 立法權者」, 法學論叢(한양대) 第9輯, 1992.10., 43面 以下 參照.



## 第4節 프랑스의 立法過程의 現況과 實態

### I. 意 義

프랑스는 강력한 大統領制에 의원내각제를 가미한 양제도의 절충적인 體制를 채용하고 있다. 다만 의원내각제적 요소를 지니고 있다 하더라도 英國이나 日本과는 달리 수상이하의 각료는 兩院의 의원을 겸직할 수 없다(헌법 제113조).<sup>150)</sup> 전후 제4공화국헌법에서는 議會中心主義를 채택하여 그 가운데에도 下院이 국정상 중요한 역할을 하였으며 上院에는 자문기관적인 권능만이 부여되었었다. 이에 대해 「合理化된 議會主義(parlementarisme rationalisé)」<sup>151)</sup>의 이름하에 의회에 대한 行政權의 우위가 확립된 제5공화국에서는 憲法은 법률사항을 한정하고(제34조) 그 이외에 관해서는 정부가 명령으로서 立法할 수 있게 하는 등(제37조), 의회의 입법권은 그 권한이 대폭 제한됨과 아울러 전통적인 議會主義에 입각한 법률은 국민의 일반의사의 표현이라는 체제에 중지부를 찍고 憲法評議會라는 새로운 헌법기관을 창설하여 법률과 兩院規制에 대한 위헌성심사를 할 수 있게 하였다.<sup>152)</sup>

또한 의회에서 채택될 수 있는 法案에서도 公權力의 조직에 관한 法律案, 프랑스 공동체간의 협정을 승인하는 法案 및 諸制度의 운영에 영향을 미치는 條約의 批准을 승인하는 法律案에 관해서는 大統領은 정부의 제안 또는 양원일치의 제안에 의거, 議會를 통하지 않고 이를 직접 국민투표에 회부하여 입법할 수 있다(제11조). 나아가 그것이 法律事項이라도 정부는 그 施政方針을 실시하기 위해 기간을 한정하여

150) 프랑스의 政府形態는 Maurice Duverger, 「*Institutions politiques et Droit Constitutionnel 2. le système politique français*», paris 1979 【金秉圭(譯), 政治制度和 憲法(제2권 : 프랑스政治體系), 三英社 1979】 參照.

151) 「合理化된 議會制」란 제5공화국헌법의 기초자들이 議會에 대한 정부의 통제를 강화하고 議事運營에 있어서 정부의 주도권을 확립할 것을 목적으로 議會에 대하여 대규모의 개혁을 단행하면서, 그 개혁에 의하여 변모된 의회제도를 말한다. 이 개혁은 議會改革으로서 중대한 의의를 가지나 의회자신의 주도에 의한 것이 아니라 행정부의 주도에 의하여 실현되었으며, 나아가 憲法에 명문으로 규정된 점에 특색이 있다. Maurice Duverger는 이 意味를 「이 세련되지 못한 表現은 제1차세계대전이 끝날무렵 1919년-1920년의 유럽국가의 新憲法典의 특징을 나타내기 위하여 고안되었으나 이들 헌법은 議院內閣制의 관행상의 제준칙을 상세히 법전화(codifier)하고 또한 兩院과 집행부의 상호균형을 유지하기 위하여 정밀하고 엄격한 기구를 고안하려 하였다. 이 최초의 合理化된 議會主義의 실험은 즉시 행해지지 않았다. 그 이유는 이들 憲法典의 대부분은 오래 지속되지 못하였기 때문이다. 그러나 이 용어는 第5共和制에 관하여 다소 다른 의미로 사용되고 있다. 그것은 오히려 議會의 의사절차(travail parlementaire)의 규율 및 立法節次에 관한 제준칙을 지칭하는 것이다. 확실히 그것은 信任問題 및 政府責任의 규율에도 사용되고 있으나 이것은 그다지 중요하지 않다」라고 피력하고 있다. Ders., 「*Les institutions de la Cinquième République*», Revue française de Science politique, vol.9, 1959, p.116.

152) 成樂寅, 「프랑스 第5共和國의 憲法上 政府와 議會와의 關係」, 考試界 1988.8., 35~36面.

정부의 명령의 한형식인 법률명령(Ordonnance)으로서 입법하는 권한의 위임을 議會에 요구할 수 있다(제38조). 이와 같이 프랑스의 立法過程에서는 정부의 개입은 매우 강력하나, 그러나 法案의 전부가 정부의 의도대로 가결되는 것은 아니며 兩院에 의한 수정후 가결되는 法案이 반수에 가깝다.

한편 제5공화국헌법에서는 兩院의 입법에 관한 권한은 下院에 豫算法律案의 先議權이 있는 것을 제외하고 그 이외의 경우에는 거의 양원이 평등하다.<sup>153)</sup> 다만 法案에 관하여 兩院協議會를 개최하여도 양원의 의사가 일치하지 않은 경우에는 그 法律案은 下院의 최종의결에 의해 성립한다(제45조). 그러나 이 하원의 最終議決權은 立法過程에 정부가 개입하고 또한 政府가 요구한 경우에만 행사할 수 있으며 下院은 자발적으로 이 권한을 행사할 수 없다. 그리고 法律案의 제출에 있어서도 議員提出法律案이 압도적으로 많으나, 심의과정에서 政府提出法律案이 우선심의되는 방식을 취하고 있다.<sup>154)</sup>

## II. 立法計劃의 樹立과 法律案의 作成

### 1. 政府提出法律案

프랑스에 있어서 정부제출법률안의 구체적인 立法計劃의 수립 및 法律案의 작성은 「法律案 및 官報에 공표되는 諸命令案의 작성에 관한 首相行政命令(élaboration des projets de loi et des textes publiés au journal officiel)」에서 상세히 규정하고 있다.<sup>155)</sup> 이 수상훈령은 法令案의 작성에 즈음하여 모든 정부기관에 공통적으로 적

153) 프랑스의 의회는 下院(國民議會, Assemblée Nationale) 및 上院(元老院, Sénat)으로 구성되어 있다. 下院은 국민대표기관이며, 국민의 直接選舉에 의해 선출되는 의원으로 구성되며 임기는 5년이다. 上院은 지방공공단체의 대표로서의 성격을 가지며 각 자치단체마다 자치단체선출하원의원과 자치단체내의 지방의회의원이 참가하는 間接選舉에 의하여 선출되며 임기는 9년이며 3년마다 3분의1씩 개선했다. 프랑스의 兩院制의 특색은 하원과 상원의 선출기반이 다르기 때문에 會派의 구성이 상당히 어렵다는 점과 兩院의 관계를 대등한 것으로 할 것인가 또는 하원우위로 할 것인가의 선택권이 政府에 부여되어 있다는 점이다. 議會는 연2회 개최되는 정기회를 중심으로 활동한다. 10월 20일부터 80일간 계속하는 第1會期에서는 주로 예산법안의 심의를 하며, 4월 2일부터 90일 이내의 第2會期에서는 일반법안심의회가 중심이 된다. 하원의원의 임기기간을 立法期(législature)라 한다. 프랑스의회에 관한 자세한 것은 國會圖書館 法制資料室, 「佛蘭西議會의 構成과 機構」, 外國의 法制資料 제3집, 1972 參照.

154) 참고로 1990년~1991년의 경우 法案提出件數는 258건이었으며, 이 가운데 정부제출법안이 64件, 의원제출법안이 194件이었다. 그러나 성립법안수를 보면 정부제출법안이 8할이상의 다수를 차지하고 있다. 한편 프랑스에서는 議會에 제출되는 법안은 정부제출법안의 경우라도 完成度가 그리 높은 편이 아니며, 여당내 또는 정부·여당간의 의견조정은 오히려 법안제출후에 委員會에서 행해지고 있다. 따라서 위원회심사의 단계에서 많은 與黨修正이 행해지며 정부자신이 수정을 행하기도 하는 등 法案에 대한 수정이 성행하고 있는 점이 특색이다.

용되는 業務指針으로서, 여기에는 법령안의 起草作業에서 부터 公布段階에 이르는 모든 작업과정 및 중요법령의 제정에 관한 작업계획, 法令案의 작성방법과 제출형식 등이 자세히 규정되어 있다. 따라서 行政府가 어떤 법률이나 중요명령을 제정하려는 경우 위의 업무지침에 따라 所管分野의 법령안을 작성하게 된다.

① 우선 모든 법령안은 행정부의 各省에서 입안되며, 법령안의 작성 또는 검토에 있어서는 同一長官의 소속하에 있는 수개의 부서의 관여가 필요한 경우에는 順次의 方法에 의한 관여를 억제하고 동시에 이루어지도록 한다. 各主務長官은 중요 법률에 대해서는 그 시행을 위한 諸法規의 제정에 관한 作業計劃(le programme de travail)을 수립하여 수상에 제출하여야 하며, 그 작업계획은 각 정부기관에 부과된 전체적인 業務量을 감안하여 현실적으로 작성되어야 한다.

② 각주무관청에서 작성된 法令案은 그 협의를 위하여 關係各省合同會議(réunions interministérielles)를 개최하여 의견을 조정하며, 意見이 조정되지 않을 경우에는 次上級代表者會議를 순차적으로 개최하여 의견을 조정하고 次官級會議에 이르도록 의견이 조정되지 않을 경우에는 수상주재하에 關係長官會議에서 이를 결정한다.

③ 이러한 절차가 종료하면 法令案에 소정의 구비서류를 첨부하여 법령안의 성격에 따라 이를 후술하는 內閣事務處(법제실) 또는 國參事院에 제출하거나 공포절차를 취한다.<sup>155)</sup> 내각사무처는 각성으로 부터 法令案을 접수하여 이를 심사·조정한 후 그 법령안을 一件書類와 함께 수상명의로 國參事院에 송부한다. 國參事院의 심의를 받아야 할 법령안의 제출문서에는 당해 안전에 관하여 國參事院에서 활동할 政府委員의 성명·직위·주소·전화번호가 명시되어야 한다. 國參事院은 내각사무처 또는 각성으로 부터 법령안을 접수하면 諸般節次에 따라 이를 형식 및 내용 등 모든 면에 걸쳐 세밀히 심사한 후 양원의 意見 또는 修正案을 첨부하여 당해 법령안을 내각사무처 또는 제안관청으로 회송한다. 아울러 경제적 또는 사회적 성격을 가진 모든 計劃 또는 政策에 관한 정부의 법률안은 의무적으로, 대통령법률명령안 및 법규명령안은 의무적 또는 임의적으로 國參事院은 심의에 앞서 내각사무처를 통하여 經濟社會評議會(Conseil Economique et social)의 자문을 거쳐야 한다.

④ 내각사무처는 國參事院의 의견이 접수되면 閣議에 이를 상정하여 의회에 이를 제출하거나 公布의 절차를 거쳐 당해 법령안에 대한 사무를 종결지운다. 各省에 회송된 國參事院의 의견이 접수되면 당해 법령안에 대한 國參事院의 의견대로 시행하

155) 同 行政命令의 전문소개는 韓錫範, 「프랑스에 있어서의 法律案 및 諸命令案의 作成에 관한 首相訓令」, 法制 제2호, 1976, 127~155面 參照.

156) 정부에서 제출하는 法律案, 헌법 제38조를 적용하여 제정하는 大統領의 법률명령안, 헌법 제37조2항에 의거하여 제정되는 法規命令案 기타 각의심의를 앞서 國參事院의 심의를 받아야 할 제법규명령안, 헌법 및 조직법에 관한 解釋質疑案件 등은 내각사무처를 통하여 國參事院에 회부되어야 하고, 그 이외의 안전으로서 국참사원의 심의대상인 것은 各省長官이 직접 國參事院에 회부한다.

여야 한다.

## 2. 議員提出法律案

프랑스의 上下兩院議員은 각 개인별로 법률안을 제출할 수 있으며, 各院의 의원은 동등한 권리를 가지고 있다. 의원제출법률안의 작성은 의원의 立法調查活動을 보좌하는 기관으로서 양원에 議事局(Services Législatif)이 설치되어 있으며, 그곳에서 자료정보의 제공을 행하는 외에 法律案 또는 修正案의 기초의 원조 및 일정기간에 관한 長期 또는 短期調查研究도 실시한다.

## Ⅲ. 法律案의 類型

프랑스에 있어서 法律에는 통상의 법률로서 一般法律외에 그 성격 및 효력의 면에서 일반법률보다 優越하거나 아니면 적어도 일반법률과 같은 規範이 존재하며, 또한 그러한 법률들은 일반법률과는 각각 다른 節次에 의하여 정립된다.<sup>157)</sup>

### 1. 憲法的 法律(Loi constitutionnelle)

憲法的 法律이란 헌법의 개정 등의 절차를 엄격히 하기 위하여 마련된 것으로서 憲法을 개정하려는 헌법적 법률에 대해서는 헌법 제89조에 규정된 소정의 절차를 거쳐야 한다. 즉 憲法의 改正을 내용으로 하는 법률안은 정부 및 의원이 제출할 수 있으며, 議員提出法律案의 경우에는 양원이 가결하여야 하며, 그 議決에는 상원과 하원이 대등한 권한을 가진다. 양원이 가결한 법률안은 다시 國民投票에 붙여 승인을 받아야 한다. 또한 정부가 발의한 憲法改正 法律案은 대통령이 국민투표에 附議하거나 또는 양원합동회의(Congrés)를 소집하여 유효투표 5분의 3의 다수를 획득하는 방법을 택하는 兩者擇一을 한다.

157) 프랑스의 法規範에 관한 상세한 것은 成樂寅, 「프랑스法規範의 段階와 構造」, 저스티스 제25권 2호, 1992.12., 97~116面 參照.

## 2. 國民投票에서 채택된 法律(Loi adoptée par référendum)

프랑스 헌법 제11조 1항에서는 「大統領은 관보에 공포된 국회회기중에 정부의 提案 또는 양원의 공동제안에 따라 公權力(pouvoirs publics)의 조직이나 共同體(communauté)의 협정승인 및 헌법에 반하지 않으면서 제도의 기능에 영향이 있는 條約의 批准을 부여하려는 모든 법률안을 국민투표에 회부할 수 있다」라고 규정하여 법률안에 대한 국민투표제를 마련하고 있다.<sup>158)</sup> 이러한 헌법규정에 의해 國民投票에 회부할 수 있는 대상은 행정부발안의 모든 法律案이지만 해당 법률안의 내용에 대해서는 개괄적이 아니라 限定的으로 규정하고 있다. 한편 이 규정을 통하여 國民投票에 회부할 수 있는 법률안의 내용은 한정되어 있지만 적용할 수 있는 法律案의 種類에 대해서는 어떠한 제한도 규정되어 있지 않으므로 법률안의 種類에는 구애받지 않는다.

이러한 法律案의 발안권은 내각과 양원이 모두 가지고 있으며, 兩院이 이러한 법률안을 발안하려는 경우에는 각원에서 동일한 문안에 대해 표결한 共同法律案이어야 한다. 그리고 양원이나 내각에 의해 발안된 법률안을 국민투표에 부의할 것인가의 여부에 관한 결정은 전적으로 大統領의 배타적 권한에 속한다. 有效投票의 과반수가 국민투표에 부의한 법률안에 대하여 찬성할 경우 당해 법률안은 확정되어 大統領이 이를 공포함으로써 법률로서의 효력이 발생한다. 이러한 國民投票制를 통하여 채택된 법률은 국민주권이 직접 표현된 법률이므로 후술하는 憲法評議會도 이 법률에 대한 合憲性審査를 할 권한이 없다.<sup>159)</sup>

## 3. 組織法律(Loi organique)

조직법률이란 憲法에 의하여 특징되어진 법률로서 諸公權力에 관한 규칙을 규정하는 組織法的 性格을 띤 법률을 말한다. 이러한 조직법에 관한 사항은 憲法에 규정되어 있으며<sup>160)</sup>, 헌법에 의해 조직법의 성격을 부여받은 法律案은 헌법 제46조에 규

158) 法律案에 대한 國民投票制의 세부적 절차·실시사례 및 관련문제점에 대한 자세한 분석은 朴仁洙, 「프랑스 第5共和國의 大統領權限(I)」, 全南大 論文集(법학·행정학 편) 제34집, 1989, 105~112面 參照.

159) 그러나 憲法評議會는 국민투표운동에 대해 포괄적인 諮問機能을 행사함으로써 매우 중요한 역할을 담당하며, 실체에 있어서 憲法評議會는 국민투표영역에서 발해졌던 모든 命令(décrets)에 관하여 자문을 행하고 있다.

160) 憲法에 규정된 組織法에 관한 사항으로는 대통령선거의 시행방법(제6조제2항), 각의에서 임명되는 관직의 명부(제13조제4항), 각료의 직과 겸임할 수 없는 직을 수행하는 자의 충원요건(제23조제2항),

정된 특별한 節次에 따라 제정된다. 즉 조직법률안은 제출후 15일이 지난 후 먼저 제출된 議院의 심의와 의결에 붙여지며, 兩院의 의견이 일치하지 않은 경우 그 法律案은 하원의 최종독회에서 그 의원의 絶對多數에 의하여 채택되지만 상원에 관계되는 組織法은 양원에 의하여 동일한 조문으로 가결되어야 한다. 따라서 上院에 관계되는 조직법률은 상원에 의해 채택되어야 하며 하원은 결코 그 法律案에 대하여 우선권을 가질 수 없다.<sup>161)</sup> 아울러 헌법은 조직법률은 憲法評議會의 합헌성선언후에만 公布될 수 있도록 규정하고 있다(제46조제5항).<sup>162)</sup>

#### 4. 豫算法律(Loi de finances)

프랑스는 영국·미국·독일의 경우와 같이 豫算의 존재형식을 법률로서 하고 있으며, 이러한 豫算法律은 그 절차가 조직법률처럼 특수성을 가지고 있다. 즉 예산법률안의 제안자는 首相(정부)이며, 헌법 제39조제2항의 규정에 따라 豫算法律案은 하원에서 우선 심의된다. 그리고 헌법 제47조의 규정에 의해 예산법률안의 표결은 組織法律<sup>163)</sup>로서 정하도록 되어 있으며, 豫算法律案의 제출후 40일의 기간내에 하원이 第1讀會의 심의에서 의결하지 않는 경우 정부는 上院에 이를 부의하며 상원은 15일 이내에 의결하여야 한다. 또한 동조 제3항에서는 「만약 議會가 70일의 기간내에 의결하지 아니하는 경우에는 法律案의 모든 조항은 法律命令으로 시행될 수 있다」라고 규정하여 이에 한 엄격한 기간을 정하고 있다. 그리고 豫算法律案에 대한 수정안 또는 부가적인 조항은 국고지출의 削除 또는 減少, 국고수입의 增加 또는 국고지출

각원의 권한기간·의원수·세비·피선거자격요건·피선거자격의 결격사유·겸직금지·의원의 권위시의 총원문제(제25조제1·2항), 의원의 표결수의 위임(제27조제3항), 국가의 세입과 세출을 규정하는 예산법률에 관한 주요조건(제34조제5항), 헌법평의회위원의 겸직금지(제57조), 헌법평의회 조직·운영·제소절차(제63조), 법관의 신분(제64조제3항), 법관임명에 관한 사법판최고회의의 의견 및 그 구성원(제65조제2·3항), 고등법원의 구성·운영·제소절차(제67조제3항), 경제사회평의회 구성·운영(제71조), 공동체의 집행위원회·상원·중재재판소 등의 구성과 운영(제82조제3항·제83조제6항·제84조제2항) 등이다.

161) 프랑스의 憲法現實에 있어서 1959년이후 헌법 제38조를 근거로 한 授權法律은 23개가 제정되었으며, 이 수권법률을 근거로 158개의 法律命令이 공포되었다. 그러나 공포된 法律命令중 2/3정도는 의회의 승인을 받지 못하였으며, 명시적으로 承認된 것은 20개정정도였으며 34개정도가 묵시적인 의미에서 承認을 받은 것이라 한다.

162) 憲法評議會는 1959년 부터 1989년까지 組織法律의 합헌성여부에 관하여 57건의 판결을 내린 바 있으며, 그 판결은 크게 일반적인 公權力의 조직에 관한 것, 法官 및 國會議員의 신분에 관한 것, 헌법 제34조7항에 규정된 立法事項의 補完에 관한 것 등 세가지로 분류될 수 있다. 특히 그 중 법관신분에 관한 조직법에 대한 判決이 주종을 이루고 있으며, 또한 그 57건의 판결 가운데 8건에 대해 違憲判決을 내렸다. 자세한 것은 南宮承泰, 「프랑스 第5共和國 憲法評議會의 人權保障에 관한 研究」, 東國大 博士論文 1990, 113面 以下 參照.

163) 「憲法 및 豫算法律에 관한 1959년 1월 2일의 조직법(Ordonnance N° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances)」

의 統制에 관한 경우이외에는 제출될 수 없도록 하고 있다(예산법률에 관한 조직법 제42조제1항).

## 5. 國際協約 및 條約(traités et accords internationaux)

헌법헌법 제53조에서는 평화조약, 통상조약, 국제조직에 관한 조약 또는 협약, 국가의 財政에 영향을 미치는 조약 또는 협약, 立法的 性質의 規程을 수정하는 條約 또는 協約, 신분에 관계되는 조약 또는 협약, 領土의 할양·교환·병합에 관한 조약 또는 협약 등은 법률에 의해서만 批准 또는 承認될 수 있다고 규정하고 있다. 조약의 비준 또는 승인은 下院에서 행하며, 하원이 조약의 비준 또는 비준되지 않은 국제협약의 승인을 요구하는 정부제출법률안을 수리한 경우에는 여기에 대해 表決 또는 修正案을 제출할 수 없다(하원의사규칙 제128조). 그리고 위의 제협약 및 조약은 헌법 제54조의 규정에 의해 憲法評議會의 합헌성심사를 받으며, 憲法評議會가 국제협약이 헌법에 위반하는 조항을 포함하고 있다고 선언한 경우에는 그 批准 또는 承認의 허가는 헌법개정후에만 행해질 수 있다.<sup>164)</sup>

또한 동법 제55조에서는 적법하게 批准 또는 承認된 조약이나 협정은 각조약이나 협정이 다른 당사국에 의해서 시행될 것을 조건으로 하여 그 公布後 「법률에 優先하는 효력(une autorité supérieure à celle des lois)」을 가진다고 규정하고 있다. 따라서 公布된 조약이나 협약은 국내법률보다 우월성을 부여함에 따라 法律보다 하위의 國內規範은 이에 따라야 한다.<sup>165)</sup> 그리고 일반 國際法規範과 마찬가지로 유럽 공동체법(les normes communautaires européennes)도 헌법 제55조의 규정에 따라 法律보다 상위규범으로서의 位相을 갖는다.

## 6. 授權法律(loi d'habilitation)

헌법헌법 제38조제1항에서는 「정부는 施政方針의 수행을 위하여 일정기간동안 원칙적으로 法律事項(domaine de la loi)에 속하는 조치를 法律命令(ordonnance)으로 발할 수 있도록 議會의 동의를 요청할 수 있다」라고 규정하고 있다. 여기에서 法律命令은 헌법이 정하고 있는 법률사항에 대하여 의회로 부터 立法權을 위임받아 일

164) 國際協約 및 條約에 관한 憲法評議會의 합헌성심사에 관한 구체적 절차 및 내용은 南宮承泰, 前揭論文, 140~151面 參照.

165) 이 점에 관하여 法律에 대한 條約의 優位를 상대적·우연적(relatif et contingent)인 성격을 띠고 있으며, 따라서 條約이나 協約에 반하는 법률이라고 하여 반드시 憲法에 반한다고 할 수는 없다라고 주장하는 견해도 있다. 자세한 것은 成樂寅, 「프랑스法規範의 段階와 構造」, 107面 參照.

정한 절차를 거쳐 행정부가 발하는 명령을 말한다.<sup>166)</sup> 의회로 부터 입법권을 위임받기 위하여 政府는 그의 계획을 집행하기 위한 目的과 일정한 期間을 정한 授權法律案을 의회에 제출하여야 한다. 이 法律命令은 헌법이 정하고 있는 법률사항에 대하여 발하는 명령이기 때문에 一般法律의 개념과는 구별되며, 또한 헌법 제37조에<sup>167)</sup> 규정된 獨立命令의 개념과도 구별된다.

法律命令을 위한 수권법률의 발안권은 오직 行政府에게만 속하며, 행정부가 수권법률을 발안하기 위해서는 一般法律의 제정절차에 의한다. 수권법률이 효력을 발생한 이후 行政府는 법률명령을 발하기 위하여 부여된 기간이내에 法律命令을 발하며, 행정부는 수권법률에 의하여 정하여진 일정한 기간이전에 의회에 法律命令에 대한 承認法律案(loi de ratification)을 제출하여야 한다. 이러한 授權法律에 의하여 발해지는 법률명령은 議會에 의하여 승인되기전까지는 命令으로서의 효력을 가지나 承認以後에는 법률로서의 효력을 가지게 된다.

#### IV. 法律案의 審査와 法制機構

##### 1. 法律案의 審査

프랑스에 있어서 法律案의 審査는 정부의 입법활동에 있어서의 최종적인 심사기관인 「內閣事務處(Secrétariat Général du Gouvernement)」와 행정부로 부터 독립된 기관으로서 헌법 기타 법령이 정하는 바에 따라 정부에서 제출하는 法律案은 물론 법적 문제가 介在된 중요정책사안이나 행정사무를 의무적으로 또는 임의적으로 심사하여 그 의견을 정부에 제시하는 「國參事院(Conseil d'Etat)」이 담당한다.

內閣事務處에서의 심사는 각성으로 부터 접수된 법률안이나 중요한 법률문제와 관련된 안건에 대해 형식적인 審査와 필요한 행정적 조정을 하는 등의 심사기능을 하며, 또한 國參事院에 회부한 법률안 등이 同院의 심사의견이 첨부되어 내각사무처로 반송되어 오면 當該 案件에 대한 관계각성의 정부위원합동회의를 소집하여 國參事院이 표명한 의견을 토대로 그 채택여부를 토의하여 공통적인 結論을 도출한다.

166) 法律命令(les ordonnances)의 意義·沿革 및 구체적인 發動節次와 발동사례에 관한 것은 朴仁洙, 「프랑스의 法律命令에 관한 小考」, 現代法の 理論과 實際(琴浪 金哲洙教授華甲紀念), 博英社 1993, 439~474面 參照.

167) 헌법 제37조: ①法律事項에 속하는 영역이외의 영역은 獨立命令의 性格을 지닌다. ②議會에 의하여 제정된 규범이 전항의 영역에 속한다면 당해 규범은 國參事院의 자문을 거친후 명령에 의하여 개정될 수 있다. 이 헌법의 시행이후에 제정되어질 이러한 規範은 憲法評議會가 전항에 의하여 獨立命令의 性格을 가진 것이라고 선언하는 경우에만 명령에 의하여 개정되어 진다.



國參事院에서의 심사는 정부제출법률안, 헌법 제38조를 적용하여 제정되는 대통령의 法律命令案, 헌법 제37조제2항에 의거하여 제정되는 法規命令案 등에 관하여 심사할 뿐 아니라 법적 문제와 관련된 重要政策事項이나 行政事項을 의무적 또는 임의적으로 심사하여 그 의견을 정부에 제시하는 자문적 역할(attributions consultatives)을 수행한다. 이러한 國參事院의 의견은 정부를 기속하지 않으나, 행정사안의 諮問의 경우 법률에서 어떤 행정결정을 함에 있어서 國參事院의 부합의견에 따라(Sur l'avis conforme du conseil d'Etat) 행하여야 한다고 명시된 안전에 대해서는 國參事院의 의견은 당해 長官을 기속한다. 그러나 법률상으로 國參事院의 의견에 정부가 그대로 따를 의무는 없으나, 실제상 國參事院에서 심의결정된 견해는 정부에 의해 거의 채택되고 있다.

## 2. 法制機構

### (1) 政府의 法制機構<sup>168)</sup>

#### ① 國參事院

프랑스의 國參事院(Conseil d'Etat)은 정부의 입법 및 행정에 관한 최고자문기관으로서의 諮問機能과 행정소송에 관한 최고법원으로서의 司法機能을 담당하는 행정부로 부터 완전히 독립된 국가기관이다.<sup>169)</sup> 國參事院은 이러한 두가지 기능을 통하여 行政府의 모든 행정활동의 합법성을 담보하는 기관으로서의 역할을 담당하고 있다. 國參事院의 사법기능은 일단 논외로 하고 그 입법기능의 면에서 살펴보면 國參事院은 정부의 助言者(conseiller du government)이며, 이에 의해서 법률사항 또는 행정입법행위, 개별적 행위에 관하여 그 意見을 구하는 것이 의무화되어 있다.<sup>170)</sup>

168) 政府의 法制機構에 관한 상세한 것은 韓錫範, 「프랑스의 法制機構 및 立法過程에 관한 考察」, 法制 제45호, 1980, 1~25面 參照.

169) 國參事院의 조직 및 기능에 관한 것은 韓錫範, 「프랑스 參事院의 組織 및 機能」, 法制 제2호, 1976, 96~126面 參照.

170) Jean Rivero, 「Droit Administratif」, 9ème édition, paris 1980, p.194. ①法律事項에 관해서는 국참사원은 정부가 그 발의권을 행사하는 경우에 조언자로서만 관여한다. 즉 政府提出法律案은 각 의에 토의되기 전에 의견을 구하기 위하여 國參事院에 부탁되어야 한다(헌법 제39조). 정부가 法律로 유보된 영역에 관하여 제정하는 授權을 받은 경우 정하는 법률명령에 관해서도 마찬가지로이다(헌법 제38조). ②行政立法權의 행사에 관해서는 두가지 경우가 있다. 행정입법이 行政立法事項(헌법 제37조)을 대상으로 하고 있으며 그것에 의해 이전에 당해사항에 관하여 제정된 法律을 改廢하게 되는 경우에는 국참사원의 의견이 요구된다. 이에 대해 행정입법이 법률을 補充하거나 그 適用을 確保하기 위하여 행해지는 의회입법적 영역(domaine législatif)에서는 특별시행령에 관하여 국참사원의 의견이 요구되는 것은 義務化된다. ③個別處分(décision particulière)에 관해서는 법령에서 국참사원의 관여를 규정하고 있다. 이러한 國參事院의 의견을 거칠 것이 의무화되고 있는 경우이외에는 정부는 행정입법, 개별처분에 관해서 언제라도 국참사원의 諮問

國參事院의 구성원은 세가지의 계층화된 신분으로 나누어지며, 상근직(cadre permanent)으로 傍聽官(auditeur)·調査官(mâtres des requêtes)·통상직의 評政官(conseiller d'Etat en service ordinaire) 및 위 계층을 정점으로 부회장(presidents de section) 및 부원장(vice president du Conseil d'Etat)이 있다. 기타 특별직 평정관(conseillers d'Etat en service extraordinaire), 政府委員(commissaires du gouvernement) 등이 있다. 國參事院에는 4개의 行政部會(sections administratives)가 있으며<sup>171)</sup>, 國參事院에 회부된 의견은 통상 소관부회가 담당한다. 문제가 두개 이상의 부회에 걸친 경우에는 意見에 대한 답신은 이들 부회가 합동하여 또는 각부회의 구성원으로 委員會를 조직하여 행한다. 매우 중요한 행위에 대한 의견은 國參事院總會(Assemblée générale du Conseil d'Etat)가 답신한다. 정부가 긴급을 요한다고 생각되는 法律案 및 법률명령안인 경우에는 상설부회(section permanente)가 담당한다.<sup>172)</sup>

國參事院의 법령안심의기간은 정부에서 법령안을 제출하는 경우에는 3주간으로 하고, 불가피한 사유로 그 기간을 단축하려는 경우에는 정상시의 添附書類 이외에 각종조사, 판례 등 필요한 참고서류를 첨부하여 당해 안전에 대한 國參事院의 의견이 회신된 후에는 가능한 한 빠른 시일내에 당해 법령안을 확정시킴으로써 國參事院에 요청한 심의의 긴급성을 현실적으로 입증하여야 한다. 國參事院의 의견과 매년 보고서는 政府가 특별히 별도의 결정을 하지 않는 한 公表되지 않는다.

## ②內閣事務處

內閣事務處(Secrétariat Général du Gouvernement)는 정부의 입법활동과 관련하여 國參事院의 입법활동에 관한 연락임무를 담당하는 기관으로서 설치된 것으로서, 특히 정부의 立法活動과 관련된 기구로서는 내각사무처의 事務總局 法制室(service législatif)이 있다.<sup>173)</sup> 법제실은 입법과정부·연구협조부·관보담당부·법령카드부의

을 받을 수 있으며, 나아가 調査檢討(étude)를 위촉할 수도 있다.

171) 4개의 행정부회는 社會部會(section sociale), 財政部會(section des finances), 內務部會(section de l'intérieur), 公土木部會(section des travaux publics) 등이다.

172) 國參事院의 자세한 법령안 심의절차는 國會事務處 立法調査局, 「主要國議會의 立法過程과 法制機構」, 立法參考資料 제299호, 1989, 182~183面 參照.

173) 內閣事務處의 사무총국(Cabinet du Secrétaire General)에는 法制室과 行政 및 財政管理局의 2대 기구로 구성되어 있으며, 그 기능은 ①大統領主宰의 각의나 首相主宰의 각료회의의 사무국을 구성하며 關係省廳 기타 행정기관과의 연락조정과 협의의를 거쳐 의사를 준비하며 그 결과를 관계각성청에 전달한다. ②議會立法이나 행정입법의 起案을 보조하거나 중개하며 法文의 내용적 검토와 관계성청·자문기관과의 연락조정을 행함과 아울러 官報에의 掲載 기타 공포수순을 확보하는 등 법제정과정의 전반에 관여한다. ③施政·行政全般에 걸친 운용방침이나 취급요령, 재량기준 등의 행정내규를 관계성청이나 기타 행정기관에 전달하며, 施政·行政의 통일성의 확보와 施策의 실효성을 도모하는

4개 機構로 구성되고<sup>174)</sup>, 특히 연구협조부는 國參事院의 자문기구의 체제에 따라 4개의 부서를 두어 部門別로 업무를 담당하고 있다.

법제실은 國參事院의 자문을 위하여 각성으로 부터 법령안이나 중요한 법적 문제와 관련된 行政案件을 접수하여 그 형식심사와 필요한 행정적 조정을 행한 후 그 심사결과를 首相에게 보고하여 승인을 얻은 경우 당해 안건을 수상의 명의로 國參事院에 회부한다. 아울러 國參事院에 회부한 법령안을 반송받아 그 채택여부를 토의하여 決定하여 각의에 상정하며, 각의의 의결에 따라 법령안을 정리하여 議會에 제출하거나 官報에 공포절차를 취한다.

## (2) 議會의 法制機構

프랑스의회에 있어서 의원의 입법조사활동을 보좌하는 기관으로서는 下院의 議事局(Services Législatif)에 연구·자료부와 외국자료부가 있으며, 상원의 議事局에는 입법연구부(Etudes Législatives)와 구주부가 있다. 또한 동국에서는 議員法制室과 같은 조직은 없다. 양원의 부는 의원등이 요구에 응하여 자료정보의 제공을 행하는 외에 法律案 또는 修正案의 기초의 원조 및 일정기간에 관한 장기 또는 단기조사연구도 실시한다.

## V. 立法過程의 具體的 節次<sup>175)</sup>

### 1. 法律案의 發案

#### (1) 發案權者

프랑스 헌법은 제39조제1항에서 법률안의 발안권은 首相(政府提出法律案)과 양원의 議員(議員提出法律案)에 있음을 규정하고 있다. 政府提出法律案(Projet de loi)에

---

것을 그 임무로 한다. 상세한 것은 韓錫範, 「프랑스의 法制機構 및 立法過程에 관한 考察」, 19面 ; 奧島孝康·中村紘一(編), 「フランスの政治 -中央執權國家の傳統と變容」, 早稻田大學出版部 1994, 72面 參照.

174) ①立法過程部는 법제실에서 심의된 법령안이나 행정안건의 국참사원으로의 회부 및 문서연락과 사후처리, 법령등의 각의상정, 국회제출 및 공표에 관한 사항을 담당한다. ②研究協助部는 법령등의 형식, 체제 및 유관기관간의 협조상황 등에 관한 형식적 심사와 입법시기 등 제반사항에 관한 행정적 조정 기타 법제도에 관한 연구업무를 담당한다. ③官報擔當部는 관보에 공표될 법령 및 법전의 편찬과 관보의 정정에 관한 사항을 담당한다. ④法令카드部는 각종법령의 분류별 카드화작업과 그 정리에 관한 사항을 담당한다.

175) 프랑스의 一般立法節次에 관한 것은 朴仁洙, 「佛蘭西의 一般的 立法節次에 관한 研究」, 月汀 曹定鎬博士 華甲紀念論文集, 1993, 277~295面 參照.

는 아무런 제한이 없으나(發案自由의 原則), 실제에 있어서는 大統領의 입법방향설정이 수상에게 영향을 끼칠 수 있다. 議員提出法律案(Proposition de loi)에 관해서는 상·하의원을 구별하지 않고 모든 議員이 행사할 수 있으며, 집단적으로 이를 제출할 수도 있으며 개별적으로 제출할 수도 있다. 아울러 修正案의 발안권도 행정부와 의회에 속한다.<sup>176)</sup>

政府提出法律案은 상원 또는 하원의 議案接受局(Bureau)에 선택적으로 제출할 수 있으며, 議員提出法律案은 발안자소속의회의 의안접수국에 제출되어야 한다. 제출된 법률안은 접수한 의회의 議長이 이를 본회의에서 공고한다(하원의사규칙 제81조제3항, 상원의사규칙 제24조제1항).

## (2) 議員提出法律案의 發案權制約

의원제출법률안에 대해서는 下院에서 부결되었던 의원제출법률안은 1년이내에 再發議될 수 없다는 제약외에 다음과 같은 헌법상 중대한 제약이 있다.

### ① 憲法 제40조에 의한 制約

현행 헌법 제40조는 議員提出法律案이 공공재원(ressources publique)의 감소를 초래하거나 公共負擔(charge publique)을 창설 또는 가중시키게 될 것이 예상되는 법률안인 경우에는 이를 受理하지 않는다고 규정하고 있다. 이 경우 하원에서 不受理請求는 행정부·재무위원회(Commission des finances)·모든 의원에 의해 행해질 수 있다. 法律案의 不受理에 대해 이의가 제기된 경우 財務委員會는 발안자와 행정부의 의견을 청취한 후 불수리여부를 결정한다. 修正案에 대한 불수리에 異議가 제기된 경우에는 하원의장이 재무위원회위원장이나 보고자 또는 당해 의회의안접수국의 諮問을 구한 후 불수리여부를 결정한다.<sup>177)</sup>

### ② 憲法 제41조에 의한 制約

프랑스憲法 제41조에 의하면 정부는 議會의 立法過程에서 그의 입법권한에 속하는 사항을 방어할 수 있는 수단을 인정하고 있다. 즉 의회법률의 전권사항이 아니거

176) 議員의 수정안발안권은 프랑스의회의 傳統的인 것이나, 行政府의 수정안발안권은 1958년 憲法에서 신설된 것이다.

177) 朴仁洙, 前揭論文, 280面. 上院의 경우도 대체로 유사하며, 또한 헌법 제40조에 의한 불수리는 1959년 1월 2일의 法律命令 제42조, 즉 歲出의 삭감 또는 폐지, 歲入의 증가 또는 창설, 公共支出의 통제확보를 위한 것을 제외하고 豫算法律案에 대하여 어떠한 부가조항이나 수정안도 금지한다는 규정에 의하여 보완되고 있다.

나 헌법 제38조의 규정에 의해서 委任된 事項을 의회가 법률안으로 제의하는 경우 그 不適合性(l'irrecevabilité)에 대해서 다룰 수 있는 권한이 정부에게 인정되고 있는 것이다.<sup>178)</sup>

議會立法의 부적합성에 대한 다툼은 양원의회의 議長과 政府가 견해의 대립이 있을 때 의회의 의장 또는 정부가 憲法評議會(Conseil Constitutionnel)<sup>179)</sup>에 제소하게 된다.<sup>180)</sup> 우선 정부에 의해 의원제출법률안의 부적합성이 제기되면 會議議長은 그 입장을 결정의 형식으로 표명한다. 이 경우 의장이 그 不適合성을 받아들인다면 당연히 法律案에 대한 논의는 종결되나, 그렇지 않은 경우에는 關連의회의장 또는 수장은 憲法評議會에 위헌법률심사를 제기한다. 憲法評議會는 위헌법률심사의 요청을 받은 法律案에 대해 서면심리절차를 거쳐 8일이내에 이유를 부기하여 違憲與否를 선언하게 된다. 憲法評議會에 의해서 부적합한 법률안으로 인정되면 當該法律案은 의회에서 논의할 수 없으며, 적합한 것으로 인정되는 경우에는 당연히 의회의 통상 立法節次를 거치게 된다.<sup>181)</sup>

## 2. 法律案의 審議過程<sup>182)</sup>

### (1) 委員會의 審議

法律案은 議員提出法律案의 경우에는 議案接受局의 수리가능성에 관한 심사후 그 심사를 위해 특별히 설치된 特別委員會 또는 所管常任委員會에 회부된다(헌법 제43

178) 憲法 제41조에 의한 위헌법률심사절차는 立法院에 의한 행정권의 권한침해를 방지하기 위한 것일 뿐 아니라 立法院의 特權(les prérogative du législateur)을 보호하기 위해서도 이용될 수 있다. 자세한 것은 韓堅愚, 「프랑스憲法院의 違憲法律審査」, 慶北大 論文集 제48집, 1989, 65面 參照.

179) 프랑스의 憲法評議會는 위헌법률심사권·국회의원, 대통령선거 및 국민투표의 審査權·법률사항 및 명령사항의 判斷·국가긴급사태에 대한 조치건의 대통령의 자문에 응답할 權限 등을 지니고 있는 헌법재판기관이다. 憲法評議會의 구성은 임명에 의한 9인의 재판관과 당연직 재판관인 전직대통령으로 구성된다. 임명에 의한 재판관은 임기9년으로 재임은 허용되지 않는다. 대통령, 하원의장, 상원의장이 각각 3명씩을 任命하며 3년마다 3명씩 교체된다. 憲法評議會의 구성·조직 및 권한에 관한 상세한 것은 憲法委員會, 「프랑스 憲法評議會」, 憲法裁判資料 제8집, 1983 ; 丘秉朔, 「프랑스 憲法評議院과 人權保障」, 法曹 1989.7., 40~54面 ; 成樂寅, 「프랑스 제5공화국의 憲法委員會」, 月刊考試 1988.8., 14~28面 ; 韓尙熙, 「프랑스 憲法委員會의 法的 性格」, 釜山産業大 論文集 제8집, 1987, 7~27面 ; 權亨俊, 「프랑스 憲法院의 法的性格」, 法學論叢(한양대) 제8호, 1991, 299~307面 등 參照.

180) 議會도 그 부적합성을 문제삼을 수 있기는 하지만 이 경우는 憲法 제41조의 적용에 의한 경우가 아니라 議會規則에 의하여 이루어지며 또한 憲法評議會에서 다루어지는 것이 아니다.

181) 이러한 違憲法律審査節次는 그다지 많이 이용되고 있지 않으며, 1959년 프랑스 헌법평의회가 개원한 이래 오늘날까지 11件的 사건이 이 절차에 의해서 違憲法律審査가 제기되었다.

182) 法律案의 심의과정에 관한 상세한 것은 Jean Laporte/Marie José Tuland, 「Le droit parlementaire」, paris 1986 참조.

조, 하원의사규칙 제81~5조, 상원의사규칙 제16조·제24조).<sup>183)</sup> 委員會는 예비기관이며 미국의 위원회와 같이 法律案의 개폐권이 없다. 위원은 委員會에 출석할 의무가 있으나, 다른 동료의원에게 대리출석시킬 수 있다. 실제로 委員會에 출석하지 않을 것이 예정된 위원은 그 취지를 미리 所屬會派에게 통지하여 그 회과는 위원의 代理出席者를 모색하려고 노력한다.<sup>184)</sup>

안건이 위원회에 회부되면 그 심사를 위하여 議事日程(L'ordre du jour)에 掲載된다. 이 의사일정의 작성에 관해서는 정부에게 우선적 결정권이 있으며, 議事日程에의 게재는 政府提出法律案 또는 정부가 찬성하는 議員提出法律案이 우선된다.<sup>185)</sup> 위원회에서 다수의견의 贊否가 명확하게 되면 위원회는 報告者(Rapporteur)를 선임하고 그 보고자를 중심으로 심사하며 法律案의 가결, 부결 또는 수정의 보고서를 작성하여 의원에게 제출한다.<sup>186)</sup> 이 단계에서 委員會는 법률안의 원칙 및 문언에 관해 논의를 개시하며, 修正案도 제출할 수 있다. 修正案의 提出은 어떠한 의원도 할 수 있으나 여기에는 法律案이 공포된 후 즉 법률안의 조문이 인쇄·배부된 후 修正案을 의장에게 제출하여 그것이 委員會에 회부되고 있을 것을 요한다. 또한 수정안은 1개조항만을 대상으로 하는 것에 한해서 수리하며 再修正案은 최초의 수정안의 취지와 모순되지 않는 범위내에서만 受理될 수 있다(하원의사규칙 제98조).

委員會는 안건의 소관장관에게 출석설명을 요구할 수 있으며, 長官은 제출한 법률안의 조문이나 제출된 修正案에 미치는 영향에 관하여 전문적 견해를 진술할 수 있다. 위원회의 심사결과 정부제출 또는 의원제출의 당초법률안은 하나의 法律案으로 대체된다. 이 문안은 원안과 동일하거나 다소 수정되거나 또는 원칙 및 형식에서 철

183) 프랑스의회의 위원회는 常任委員會(les Commissions générale)·特別委員會(les Commissions spéciales)·調査委員會(les Commissions denquèteet de Controle)·特殊委員會(les Commissions particuliers)가 있다. 각위원회의 機能과 特徵에 관한 상세한 것은 國會事務處 立法調査局, 前掲書, 152~154面 參照.

184) Emile Blamont, 「Les Techniques Parlementaires」, paris 1958 【吉田一郎/横田地弘(譯), フランス의議會技術, 白水社 1982, 57面】.

185) 프랑스의회제도에 있어서 議事日程의 作成에 행정부의 우월은 전통적인 것이다. 즉 憲法 제48조1항은 「의회에서의 議事日程은 행정부에 의하여 제출된 法律案이 행정부에 의해 수리된 議員發意法律案에 대한 토론을 포함하며, 순서는 行政府가 지정한 대로 우선적으로 정한다.」라고 규정하고 있다. 이 규정은 議會活動의 합리화를 위한 조치이며, 以前에 의사일정작성에 대한 議會主權에 반대하는 것이다. 그러나 이러한 行政府의 우월에 대해 행정부의 우선적 議事日程作成이 배타적·독점적인 의사일정작성이 아니라고 하여 行政府의 濫用을 경고하는 견해도 있다. 자세한 것은 朴仁洙, 前掲論文, 284面 參照.

186) 따라서 報告者는 위원회의 심의를 추진하는데 중요한 역할을 한다. 그는 보고서작성을 위해 委員會事務局을 구성하는 의회고유의 Staff補佐를 받으며 관계각부와 각종 압력단체 등과도 접촉을 가지고 필요에 따라 意見を 聽取한다. 또한 의원제출법률안에 대한 報告書는 법률안전체에 대하여 결론을 첨부하여야 한다. 그러나 정부제출법률안에 대한 報告書에는 채택 또는 기각된 수정안에 관해서도 기술하여야 한다.

저하게 修正될 수도 있다. 委員會의 심사는 비공개이며, 그 회의록도 公表되지 않는다(하원의사규칙 제86조, 상원의사규칙 제16조, 제19조).

## (2) 本會議 審議

本會議에서 심의되는 法律案에 관해서는 政府提出法律案과 議員提出法律案이 그 취급을 달리한다. 즉 의원제출법률안의 경우에는 委員會에서 수정된 후 法律案이 본 회의에 심의대상이 되는데 대해 政府提出法律案의 경우는 委員會의 수정의견의 유무와 관련없이 항상 그 原案이 심의대상이 된다(헌법 제42조제1항). 본회의에서의 法律案審議는 일반토의, 축조심의, 최종표결의 순서로 진행된다(하원의사규칙 제90조이하, 상원의사규칙 제42조). 또한 本會議의 심의절차는 討議의 생략 또는 제한절차에 의해 간략화할 수 있다(하원의사규칙 제103조, 상원의사규칙 제38조).<sup>187)</sup> 그리고 憲法原則上 본회의는 公開되나(헌법 제33조제1항), 首相이나 在籍議員 10분의 1 이상의 요구에 의해 각 의회는 비공개로 소집될 수 있다(동법 제33조제2항).

①法律案에 대한 一般討議는 필요에 따라 행해지며 정부로부터 설명을 청취하거나 또한 法律案을 付託받은 위원회의 보고가 제출됨으로써 개시된다. 그러나 제출한 法律案이 의회법률의 전권사항이 아니거나 헌법 제38조의 규정에 의해서 委任된 事項을 의회가 법률안 또는 수정안으로 제의하는 경우에는 그것을 확인하는 先決問題(question préalable)에 대한 토론과 표결이 진행된다. 先決問題動議가 가결된 경우에는 그 法律案은 부결된 것으로 본다. 의원제출법률안의 경우 發言者가 가장 먼저 발언한다. 의원이 발언하고자 할 때에는 의장에게 통지하여 許可를 얻어야 하며, 각 발언자는 소속교섭단체에 할당된 時間을 준수하여야 한다. 정부위원·위원회위원장과 보고자들은 그들이 발언을 요구할 때마다 發言할 수 있다. 의원은 언제라도 일반토의의 종결을 제안할 수 있으며, 이 경우 議會는 거수로 토의종결을 결정한다. 거수에 의해 의문이 있는 경우 기립과 착석에 의해 결정하며 의문이 계속되는 경우 一般討議는 계속되며 공개투표에 의하여 종결된다.

②축조심의에서는 각조문을 순차적으로 討議를 한 후 각각 표결에 붙인다. 또한 이 단계에서는 修正案의 심의도 행해진다. 우선 의원제출법률안에 대하여 소관위원회에서 否決 또는 無結論決定을 한 경우에는 일반토의종결이후에 즉시 의장이 이를

187) 심의의 간략화는 制限討論(debat restreint)과 無討論投票(vote sans debat)의 형식을 취한다. ①制限討論은 행정부나 소관위원회에서 해당회의의 議長에게 청구하며, 의장이 이를 의사일정에 반영한 경우에는 행정부·소관위원회위원장과 보고자·수정안발의자만이 간략하게 발언할 수 있다. ②無討論投票는 법률안의 제1독회시나 법률안이 타의회로부터 이송된 때 행정부나 위원회의 청구에 의해 행해진다. 무토론투표가 의사일정에 작성된 때에는 全體法律案이 즉시 투표된다.

의회에서 판단하게 한다. 소관위원회에서의 부결결정이 의회에서 채택된 경우 當該法律案은 부결된 것으로 간주되며, 그렇지 않은 경우에는 축조심의를 착수한다. 所管委員會가 무결론인 경우 의회는 축조심의의 진행을 결정하며, 찬성하는 경우 축조심의에 착수하며 반대하는 경우 法律案은 부결된다. 기타의 경우에는 축조심의는 즉시 착수한다.

修正案提出權은 정부 및 의원의 양측에 있으나, 의원제출의 修正案은 법률발안의 경우와 같은 제한을 받는다. 또한 정부는 委員會審議段階에서 제출되지 않았던 모든 수정안의 심의를 거부할 수 있다(헌법 제44조제2항).

③마지막 조항의 축조심의와 당해 조항에 관한 투표에 이에 法律案의 전체에 대한 표결이 개시된다. 法律案이 단일조문으로 되어 있는 경우에는 조문투표이전에 부가조항이 제출되지 아니하면 條文投票가 전체투표와 동일한 역할을 한다. 전체표결이 후에는 어떠한 부가조항도 수리될 수 없다. 表決은 출석의원 과반수의 찬성을 원칙으로 하고 표결시간전에 議院의 이사부에 대하여 定足數의 확정요구가 없는 한 의견은 출석자여하에 불구하고 존재한다. 투표는 本人投票를 원칙으로 하나(헌법 제27조제2항), 組織法律에 한하여 예외적으로 투표의 委任을 인정하고 있다.

그런데 축조심의의 투표의 경우에 政府는 다음의 방법으로 신속하게 정부의 의도하는 내용으로 法律案을 可決할 것을 요구할 수 있다. 즉 一括投票(Vote bloqué)라고 부르는 절차이며, 정부의 요구에 의해 정부제출수정안 또는 정부가 받아들인 수정안만을 더하여 심의중의 法律案의 전부 또는 일부를 한번의 表決로 의결하는 것이다(헌법 제44조제3항, 하원의사규칙 제98조제1항, 상원의사규칙 제42조제7항). 이러한 一括投票는 행정부가 선호하지 않는 모든 수정안을 토론없이 한꺼번에 제거할 수 있다는 점에서 행정부의 매우 실효적인 특권에 속한다.<sup>188)</sup> 일괄투표의 경우에는 政府發議의 원안이 그대로 확보된다.

### (3) 兩院協議會

프랑스의회에서는 下院 또는 上院의 어느 일원에 의해 투표되었다 하더라도 법률로서 확정되는 것이 아니다. 따라서 법률의 확정은 兩院合議에 의해서만 가능하다. 그러나 양원간의 불일치가 계속되거나 긴급한 경우에는 수상이 중재를 할 수 있으

188) 이러한 一括投票의 특징으로는 ①정부가 부적당하다고 생각하는 의원의 修正案을 배척할 수 있다는 점, ②정부제출법률안 또는 정부가 수락한 修正案을 첨부한 의원제출법률안을 表決에 불임으로써 의원의 법률안발의권 및 수정권을 박탈할 수 있다는 점, ③法文의 논리적 정합성을 옹호한다는 점 등이 있다. 프랑스 제5공화국초기에는 행정부에 의하여 일괄투표절차는 남용되었다. 一括投票에 관한 상세한 것은 朴仁洙, 前掲論文, 290面; 國會事務處 立法調查局, 前掲書, 163面 參照.



며, 仲裁의 결과에 구애받음이 없이 하원으로 하여금 이를 확정결의하게 할 수 있다.

### ①兩院合意에 의한 法律確定

헌법은 양원의 의결이 다른 경우에는 議決이 일치하기까지 원칙으로 몇번이나 兩院間을 往復(navette)한다라고 규정하고 있다(제45조제1항). 이 조항은 양원의 평등을 의미하며 양원간의 왕복을 法律確定的 절차로 하고 있다. 이러한 왕복에는 두가지의 원칙이 있는 바, 첫째는 法律案의 계속적인 독회과정에서 심의는 불일치되는 조항에 대해서만 행하여야 하며 기타 조항은 채택된 것으로 간주하며 修正案의 대상이 될 수 없다. 둘째는 各議院에서의 심의는 일반적 입법절차에 따라야 한다. 이것은 소관위원회의 회부, 쟁점사항에 대한 새로운 修正案의 제출가능, 본회의에서의 토론 등을 거쳐야 하는 것을 말한다.

### ②首相의 仲裁와 兩院協議會

法律案에 대한 양원간의 견해가 일치되지 않은 경우 수상은 이에 개입할 수 있다. 즉 首相은 법률안이 양의원에서의 2독회 이후에도 일치되지 아니한 경우 또는 양원에서 1독회만 행하여 졌더라도 긴급한 경우 兩院協議會(Commissions mixtes partitaires)의 개최를 요구할 수 있다(헌법 제45조제2항).

兩院協議會는 각원 7인의 협의원으로 구성되며 소관위원회의 추천에 의거 의원이 협의원 및 동수의 보충후보자를 지명한다(하원의사규칙 제11조, 상원의사규칙 제12조). 兩院協議會의 성안이 정부가 수락할 수 있는 내용이라면 정부는 이를 의회의 승인을 요구하기 위하여 兩院에 부의할 수 있다(헌법 제45조제3항). 양원협의회가 成案을 작성할 수 없는 경우 및 양원협의회의 성안이 兩院에서 승인되지 않은 경우에는 정부는 양원에 한번더 審議를 요구한 후 하원에 同法律案의 최종의결을 요구할 수 있다. 이 경우 下院은 當該法律案에 관한 양원협의회의 성안 또는 하원이 최후로 가결한 경우의 상태의 法律案 또는 上院에 약간의 수정안에 의해 수정된 法律案의 어느 것을 심의의 대상으로 할 수 있다(헌법 제45조제4항).<sup>189)</sup>

또한 정부는 兩院協議會의 성안을 양원에 부의하지 않을 수도 있으며, 또한 하원에 최종표결을 요구하지 않을 수도 있다. 이 경우 그 法律案은 양원의 議決이 일치하기까지 양원간을 왕복하게 된다.

189) 이러한 兩院協議會의 운영은 다소 복잡하기는 하나, 兩院에서 투표된 법률안을 종결시키는데 매우 유용한 역할을 하였다. 그러나 最近에는 양원협의회의에서의 합의가 어렵고 行政府가 하원의 최종확정을 위한 개입이 많아지고 있다.

### 3. 憲法評議會의 合憲性審査

憲法評議會(le Conseil constitutionnel)는 의회의 권한행사에 있어서 일탈을 방지하기 위하여 議會가 제정하는 법률에 대해서 그 合憲性을 통제하는 기능을 담당한다.<sup>190)</sup> 이러한 프랑스적 위헌법률심사제도는 법률의 成立過程을 통해서 각각 달리 행해지고 있으며, 제안된 법률안에 대한 憲法評議會의 통제는 이미 살펴보았으며, 여기에서는 법률안이 議決된 후의 통제부분을 살펴보기로 한다.

프랑스 헌법 제61조는 「組織法은 그 공포전에, 의회의 議事規則은 그 시행전에 憲法評議會에 회부하여야 하며 憲法評議會는 그 합헌성을 결정한다. 같은 목적을 위하여 法律은 공포전에 공화국대통령, 수상, 하원의장, 상원의장 또는 60명의 하원의원이나 상원의원에 의하여 憲法評議會에 제소될 수 있다」라고 규정하고 있다. 이러한 헌법규정에 의해 법률은 공포되기 전에 위헌심사가 행해진다는 점에서 이를 事前的·豫防的 심사방식으로 부르고 있다.<sup>191)</sup>

法律案이 組織法律案인 경우에는 수상이 憲法評議會에 회부하여 그 합헌성의 판단을 요구한다. 또한 通常法律案의 경우에는 대통령, 수상, 양원의장 및 각원의 의원 60인이상은 그 法律案副署前에 憲法評議會에 제소하여 합헌성에 관한 판단을 요구할 수 있다. 위헌법률심사청구의 時期는 「공포되기 전(avant sa promulgation)」으로서, 이것은 법률안의 형태로는 憲法評議會에 제기할 수 없고 반드시 法律로서 의결·확정된 것이어야 한다. 憲法評議會에 위헌법률심사가 청구되면 法律公布停止의 효과가 발생하며, 헌법평의회는 조직법률에 대해서는 違憲法律審査가 자동적으로 행해지므로 특별한 통지형식이 필요없으나, 一般法律의 경우에는 즉시 그 사실을 대통령, 수상, 양원의장에게 통지하여야 한다. 제소된 안건에 대해 憲法評議會는 1개월이내에 심리하여야 하며, 다만 정부가 緊急(l'urgence)을 요한다는 의사표시를 할 경우에는 8일이내로 재조정할 수 있다. 憲法評議會의 결정은 위원들의 보고·진술에 의거하여 이루어지며 그 理由를 부기하여야 한다.<sup>192)</sup> 작성된 憲法評議會의 결정은 관보에 掲載된다.<sup>193)</sup>

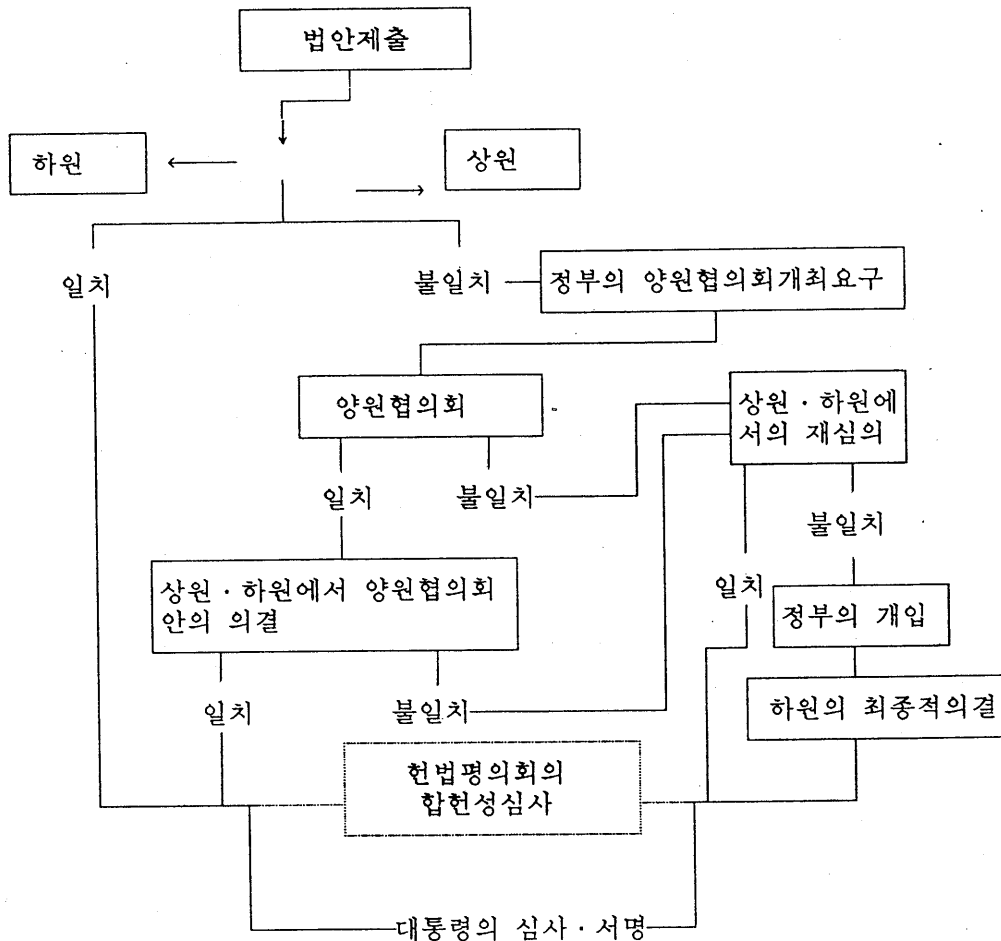
190) 프랑스의 憲法評議會의 違憲法律審査制度에 관한 것은 金東熙, 「프랑스제5공화국 憲法上の 憲法委員會」, 法學(서울대) 제44호, 1980.12. ; 洪準亨, 「法律의 合憲性統制에 있어 事前的·豫防的 統制方法에 관한 연구」, 亞洲大 論文集 제8집, 1986.2. ; 韓堅愚, 「프랑스 憲法院의 違憲法律審査」, 慶北大 論文集 제48집, 1989. ; 同, 「프랑스 第5共和國憲法院의 違憲法律審査制度와 그 現況(上)(下)」, 法曹 1990.7/8. ; 鄭在晁, 「프랑스의 違憲法律審査制度에 관한 연구」, 서울大大學院 碩士論文 1983 등 參照.

191) 洪準亨, 前揭論文, 239面.

192) 憲法評議會의 결정은 일반적으로 제소된 법률이 憲法에 합치하는가의 여부를 선언하는 식으로 이루어지나 「憲法에 반하지 않는다(le non-contrariété à la Constitution)」라는 식으로 선언되기도 한다. 韓堅愚, 「프랑스 第5共和國憲法院의 違憲法律審査制度와 그 現況(下)」, 法曹 1990.8, 13面.

#### 4. 法律案의 公布

의회 의 양원에서 가결된 法律案은 정부에 이송되어 15일이내에 大統領이 공포 (Promulgation)한다. 법률의 公布는 수상과 관계장관의 부서를 요하며 大統領이 이에 서명하고 官報에 게재하여 행한다(헌법 제10조제1항). 大統領은 이 기간내에 首相의 부서를 수반하여 의회에 法律案의 전부 또는 일부의 再議를 요구할 수 있으며, 이러한 재의요구에 대해 의회는 拒否할 수 없다(동조 제2항). 이상의 프랑스의 立法過程을 개관하면 다음과 같다.



193) 오늘날까지 35건의 의결된 組織法律이 위헌법률심사의 대상이 되어 憲法評議會에서 다루어 졌으며, 그 중 5건이 認容決定을 받아 법률로서 공포되지 않았다.

그런데 法律이 일단 공포되어도 정부는 그 공포된 법률에 대해서 그의 立法全權 事項을 보호하기 위한 수단은 여전히 가지고 있다. 즉 헌법 제37조2항에 의하면 首相은 공포된 의회법률이 행정부의 法律的 命令의 성격(un caractère réglementaire)을 가진 것이 아닌가의 심사를 憲法評議會에 요구할 수 있다. 공포된 법률의 違憲與否에 대한 이의는 首相만이 할 수 있으며, 수상은 그 사실을 다른 국가기관에 통보하지 않는다. 따라서 首相이 공포된 법률에 대해 憲法評議會에 위헌심사를 청구하는 경우 그 상대방인 피고는 존재하지 않는다. 首相이 제기할 수 있는 제기기간에는 아무런 제약이 없으나, 일단 憲法評議會에 제소되면 일정한 기간내에 憲法評議會는 결정을 내려야한다. 이 경우 憲法評議會가 위헌결정을 내리면 公布된 법률은 자동적으로 폐지되는 것은 아니지만 國參事院命令(le décret en Conseil d'Etat)에 의하여 法律內容이 변경되거나 폐지되기도 한다. 따라서 그때까지는 유효한 법률이기는 하나 退色된 法律로 남아있게 되는 것이다.<sup>194)</sup>

## VI. 프랑스의 立法過程의 特徵과 示唆點

프랑스의 法規範體系는 우리의 법규범체계에 익숙하지 않은 것이 있는가 하면 나아가서는 법규범의 段階構造가 상이하어 이들 법규범의 구조·체계 등에 관한 정확한 이해없이 프랑스의 立法過程에 대한 정밀한 검토는 불가능하다. 따라서 프랑스 法規範體系의 복잡성·다양성으로 인하여 立法過程을 일의적으로 명확하게 설정하는데에는 많은 어려움이 따른다. 어떻던 프랑스의 立法過程에서 가장 특징적인 것은 의회의 본질적인 권한인 立法權의 행사에 정부가 직접적으로 개입함으로써 議會立法權의 범위의 제약과 더불어 의회에 대한 政府의 優位를 헌법체도속에 확립시킨 점이라 할 수 있다. 정부는 法律案提出權을 가질뿐 아니라 의사일정의 확정에서도 정부의 우선권을 인정하며 法律案에 대하여 정부의 개입을 광범위하게 허용하고 있다. 나아가 입법권의 위임이 현행헌법 제38조에 의하여 法律命令이라는 이름으로 정식으로 허용됨에 따라 立法府의 지위와 권한의 격하는 가중되고 있다. 한편 현행헌법은 大統領의 지위와 권한의 실세화를 도모함으로써 수상이 이끄는 정부와 함께 大統領에게도 直接立法的 國民投票權, 法律再議要求權, 법률공포권, 헌법개정관여권,

194) 그러나 이러한 公布된 法律에 대한 위헌법률심사를 인정할 것인가를 둘러싸고 많은 논쟁이 제기되고 있는 실정이며, 憲法上 一般論으로는 이를 부정적으로 해석하나 그 公布된 法律이 행정부의 입법권한을 침해한 경우에는 肯定的으로 이해하고 있다. 자세한 논의는 韓堅愚, 前揭論文(下), 18~28面 參照.

행정입법에 관한 권한 등立法과 관련한 막강한 권한을 부여하고 있는 점도 두드러진 특색이라 할 수 있다.<sup>195)</sup>

그리고 프랑스의立法過程에서 또하나의 두드러진 특징으로는 國參事院과 憲法評議會의 기능과 역할이라고 할 수 있다. 國參事院은 헌법 기타 법령이 정하는 바에 따라 政府에서 제출하는 법률안 뿐만 아니라 법률문제와 관련되는 중요 行政事案에 대한 최고자문기구로서 立法過程에서 매우 중요한 기능을 수행하고 있으며, 이러한 事前立法統制機能은 행정부의 입법활동의 합법성의 유지를 보장하는 역할을 충실히 담당하고 있다. 한편 憲法評議會는 의회가 제정하는 법률에 대해서 그 合憲性에 관한 통제권을 법률의 성립과정마다 각각 다른 방법으로 행사함으로써 프랑스의 立法過程에서 중추적 작용(l'activité principale)을 담당하고 있다. 특히 憲法評議會의 위헌법률심사권의 적절한 행사는 형식적 의미의 合憲性統制 뿐만 아니라 실질적 합헌성통제로까지 그 확장되어 헌법의 最高規範性을 보장하고 국민의 기본권보장에 충실을 기하고 있는 점은 우리에게도 많은 參考가 될 것으로 생각한다.

---

195) 權亨俊, 「프랑스 第5共和國憲法上の 大統領의 地位」, 法學論叢(한양대) 제6호, 1989, 186面.

## 第5節 日本의 立法過程의 現況과 實態

### I. 意 義

日本의 立法過程은 議院內閣制에 의거한 정당정치를 보는 한 議員立法이 매우 적으며 관료주도하의 政府立法이 압도적 다수를 차지하고 있다.<sup>196)</sup> 그 결과 立法政策의 형성 및 法律案의 작성에 있어서도 행정부 특히 관료들에게 많이 의존하고 있는 실정이며, 실제로 立法의 중요한 부분은 거의 관료에 의하여 起草·立案되고 있는 실정이다. 이러한 입법에 있어서의 관료우위의 경향은 단순히 입법에 있어서 主導的인 位置를 차지하는데 그치는 것이 아니라, 政黨에까지 침투되어 있다. 그리하여 정당과 관료가 유착되어 政權與黨은 그 內閣을 통하여 관료통제를 행하며 여당의 정치의사에 입각하는 政策의 기본구상을 채용하고 있으므로 政府提出法律案은 처음부

196) 1993년 현재 日本에는 3,957건의 法律이 있으며, 戰後 평균하여 매년 약 100여건의 법률이 제정되고 있다. 이를 政府提案立法과 議員立法으로 나누어 보면 제안율에서는 정부제안과 의원입법의 비율이 약 7:3, 可決率은 정부제안입법이 약 87%를 차지하는데 반하여 의원입법은 衆議院이 약 36%, 參議院이 약 17% 정도로 매우 낮다. 1947년 5월부터 1992년 1월 현재의 법안의 제안·성립상황은 다음과 같다.

	중의원법	참의원법안	내각법안
제안건수(A)	2503	872	7124
성립건수(B)	907	145	6164
B/A × 100	36.2	16.6	86.5

정부입법이 의원입법보다 매우 높은 제안율과 가결율을 나타내고 있는 점에 대하여 일본에서는 ① 行政을 담당하는 各省이 법률의 집행, 운용을 통하여 사회경제정세의 변화에 대응한 문제점에 관한 정보를 수집하고 法律의 제정·개정을 필요로 하는 사회적 요청을 파악할 수 있는 유리한 위치에 있기 때문에 정부가 그러한 사회적 요청에 대응한 法律案을 작성·제안하기 쉽다는 점, ②의원내각제하에서 의회에서 다수당의 당수가 內閣總理大臣으로 선출되는 것이 통례이며, 다수당인 여당과 정부가 일체가 되는 상황에서 여당의원은 특별한 사정이 없는 한 政府를 통하여 법률안을 제안할 수 있는 경우가 많으므로 의원제안법률안의 다수는 野黨議員提案法律案이 되며, 그 결과 법률안의 성공율이 낮다는 점, ③야당의원이 제안하는 법률안이 성공율이 낮은 최대의 이유로서 豫算上的의 문제와 관련하여 직접 실시하기가 무리한 경우가 많다는 것과 法體系上 및 內容上 균형성을 상실한 법률안이 많다는 점 등을 지적하고 있다. 자세한 것은 五十風敬喜, 「議員立法」, 三省堂 1994, 30~31面 참조.

터 여당통제를 받고 있다고 할 수 있다. 그 결과 與黨은 정부를 통하여 정부입법을 여당의 議員立法의 모습으로 집약하고 있다고 할 수 있다.<sup>197)</sup>

그리고 議員立法은 기본적으로 정당의 정책을 반영하는 것이며, 현실적으로도 정당중심의 국회운영이 행해지고 政黨의 의원입법통제가 강하며 의원이 法律案을 발의하는데에는 소속정당의 機關決定을 거치게 되어 있다. 또한 의원은 政黨의 실질적인 구속력이 강하여 의원이 정당의 의사를 무시하여 독자적인 法律案을 제출하는 것은 현실적으로 불가능하다.<sup>198)</sup>

그러나 일본의 입법과정은 法律案이 국회에 제출되기 이전에 여·야당간, 입법부와 행정부간의 긴밀한 협조와 조정활동이 有機的으로 이루어지고 있으며, 여러 利益團體들의 주장이 법제화되는 경우도 많기 때문에 立法決定過程이 행정부에 의해서만 형성되는 것이 아니라 의원, 관료, 이익단체 등의 복합적인 상호작용에 의하여 이루어지고 있다.<sup>199)</sup>

한편 일본의 의회는 參議院과 衆議院의 양원으로 구성되어 있으며(헌법 제42조), 兩院은 전국민을 대표하는 선거된 의원으로 구성한다. 양원의 권한은 현대국가의 兩院制에 있어서의 일반적인 경향처럼 衆議院이 법적으로 優越한 양원제를 채택하고 있다. 그리하여 立法過程에서도 衆議院에서 가결하고 參議院에서 이와 다른 의결을 할 경우 衆議院의 출석의원 3분의 2의 다수결로 재의결할 수 있으며(제59조제2항), 衆議院의 양원협의회의 요구에 대한 거부(국회법 제8조제2항)를 인정하는 등 衆議院이 우월한 지위를 가지고 있다.

## II. 立法計劃의 樹立과 法律案의 作成

### 1. 政府提出法律案

#### (1) 法律案의 立案

정부에 있어서 立法計劃의 구체적 수립을 위한 실질적 기반은 各省廳의 하위단계에 위치하는 主務課에서 개시된다.<sup>200)</sup> 그러나 이 경우에도 입법에 필요한 情報은 다

197) 高見勝利, 「議會制と官僚制」, ジュリスト 第955號, 1990.5., 132面.

198) 小野善康, 「政黨と立法」, 公法研究 第47號, 1985, 65面.

199) 특히 일본의 立法過程에서는 특정정책분야에 중대한 影響力을 행사하는 이른바 「族」議員(省廳을 기본단위로 하는 정책분야에 일상적으로 강한 影響力을 행사하는 中堅議員)이 적극적으로 정책결정 권력의 중추적 역할을 담당한다. 族議員의 개념 및 그 활동에 관한 것은 岩井奉信·猪口孝, 「族議員の研究」, 日本經濟新聞社 1987, 20面 ; 清水 睦, 「委員會制度と族議員」, ジュリスト 第955號, 1990.5., 87面 이하 參照.

양한 경로를 통하여 얻는 것이 통상이며 이들 복합된 정보에 의거 法律制定 내지 改正의 사회적 필요성의 판단하에 법률안입안의 動機가 형성된다.<sup>201)</sup> 이들 各省廳의 課(室)이 정책을 입법화하는 경우에는 우선 주관과장(실장)이 중심이 되어 의견을 교환하고 이 意見의 교환에서는 법률안의 전체적 내용이 他省廳의 권한과 기본적으로 다른 경우에는 他省廳과 협의하여 최대한으로 양보가능한 범위, 여당에 대해 얻을 수 있는 가능한 수단, 부여되어 있는 時間, 여당의 公約과의 관계, 各省廳의 조정이 고려된다. 특히 중요한 法律案을 제출하려는 경우에는 그 기본적인 골격을 미리 표명하여 그에 대한 輿論 내지 관계자의 반응도 사전에 탐지·조정한다. 또한 경우에 따라서는 各省廳에 설치된 심의회의 자문을 받는다. 이들 審議會는 주로 특정의 소관사항에 관하여 大臣으로부터 자문을 받아 이에 答申하는 것을 주임무로 하고 있다. 各省廳은 소관심의회에서 答申후에 입안한 법률안에 관하여 그 내용을 설명하고 各委員의 의견을 청취한다.<sup>202)</sup>

이 단계에서는 法律案의 내용은 확정적인 것이 아니라 변화가능성을 지니고 있기 때문에 이들 의견의 內容이나 強弱의 정도여하에 따라 국회에서의 성립가능성을 감안하여 法律案作成의 단계에서 삽입하거나 사전의 의견조정이 행해진다.

## (2) 政府内の 意見調整

主管省廳에서 기초한 정부제출법률안은 「法令協議」 또는 「各省折衷」이라는 모습으로 정부내에서 의견조정이 행해진다. 이 법령협의에서는 당해 법률안과 他省廳의 소관법령과의 모순이나 상충이 있는가의 여부를 검토하는 형식적인 조정의에 各省廳의 소관사무와의 사이에 실질적인 조정이 행해진다. 省廳提出의 법률안이 豫算과

200) 이와 같이 各省廳의 하위단계로 부터 法律案이 입안되는 방식을 「Bottom - Up」방식이라 하고, 반면 內閣 내지 내각의 수반인 總理大臣으로부터 기본적인 입법방침이나 개요가 결정되어 순차적으로 하부기관에서 이를 具體化하는 방식을 「Top - Down」방식이라고도 한다. 자세한 것은 淺野一郎, 「立法の過程」, きょうせい 1988, 109~118面 參照.

201) 구체적인 情報로서는 일상업무에서의 問題提起, 국회에서의 質疑, 언론매체의 지적, 審議會 등의 제언, 이익단체·지방공공단체의 陳情, 타관청으로부터의 勸告, 법원의 판결, 野黨의 태도 등을 지적할 수 있다. 小島和夫, 「法律ができるまで」, きょうせい 1979, 22面.

202) 政府提出法律案 가운데에는 人事院과 같이 독립된 행정기관 또는 내각 또는 각행정기관에 설치된 審議會나 調査會 등의 자문기관으로부터 答申·권고·건의 등에 의거 법률안을 작성하는 경우가 많다. 이들 審議會 등에 법률안을 부의하는 경우에는 ①그 사무를 담당하는 행정기관이 작성한 要綱案을 심의회 등에 제출하여 그에 대한 審議會 등의 의견을 구하는 방식과 ②審議會 등에 심의의 목표표만을 제시하여 그에 대한 要綱이라는 형태로 答申을 구하는 방식이 있다. 현재 일본에는 약 200여 개의 심의회가 존재하고 있으며, 이들 심의회는 정당정치 가운데 판로기구를 통한 정권정당의 정책형성의 은폐된 장으로서, 특정업계의 이익대표 또는 압력단체의 은폐된 장으로서 활용되고 있다는 비판이 높다. 개별입법과정에서의 審議會의 구체적 운용상황에 관한 것은 阿部泰隆, 「日本の立法過程」, 法學セミナー 1992.8, 92~96面; 同, 「日本の立法過程管見」, 現代立憲主義の展開(下), 戸部信喜先生古稀記念, 有斐閣 1993, 305~332面 參照.



관계하면 大藏省, 그리고 기구정원에 관한 것은 總務廳과 각각 사전에 협의를 거듭하여 결론을 도출한다.<sup>203)</sup> 따라서 一省廳의 법률안이 複數省廳과 협의하여야 하는 경우에는 그 법률안의 主管省廳이 關係省廳과 완전히 조정되지 않는 한 여당심사를 거쳐 閣議決定後에 국회에 상정되는 것은 거의 불가능하다.

### (3) 內閣法制局審査

법령협의라는 모습으로 정부내의견이 조정된 法律案은 후술하는 內閣法制局에 의한 예비심사(下審査)를 받는다. 다만 이 경우에는 各省廳의 의견조정이 완료되지 않은 단계에서 內閣法制局審査가 행해지는 것도 있으며, 內閣法制局이 그 본래의 권한에 속하지 않은 各省廳間의 조정을 행하지 않을 수 없는 경우도 있다. 內閣法制局의 예비심사는 몇차례의 讀會를 거쳐 행해지며 심사의 내용은 제도개정·신설의 현실적 필요성, 政策目的과 施策의 수단의 균형·정합성유지 등 실질적인 내용면 뿐만 아니라 憲法을 필두로 하는 실정법체계와의 整合性이나 用字·用語를 포함한 법문의 표현, 조문의 배열 등 立法技術에 관련하는 것까지 광범위한 범위에 걸쳐 행해진다.

### (4) 政府·與黨間 意見調整

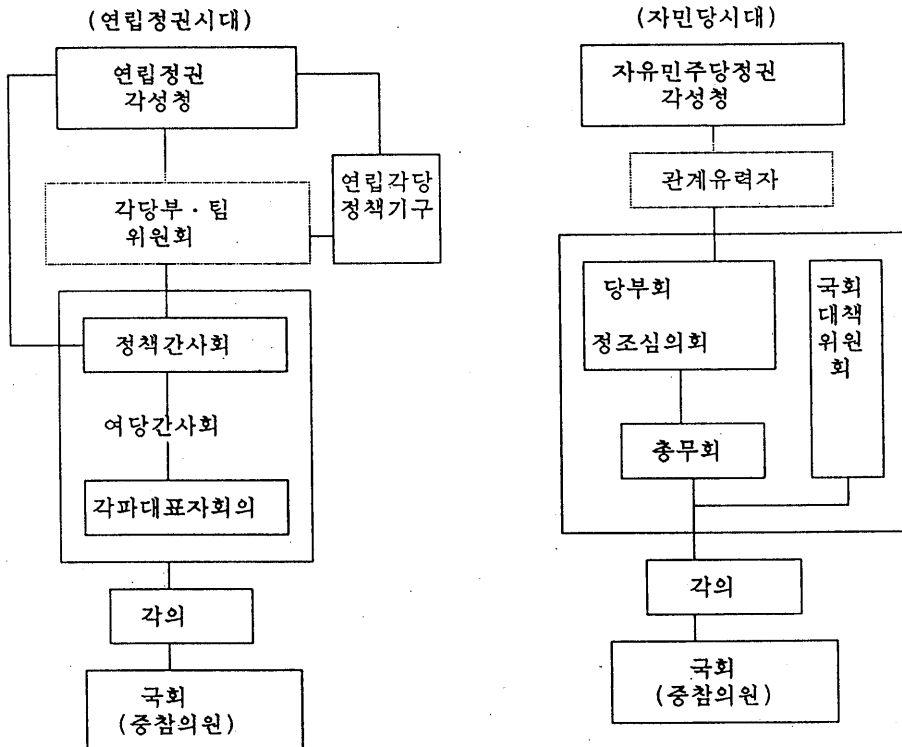
일본의 실제의 立法過程에서는 법률안이 국회에 제출되기 이전의 여당내에 있어서 결정절차인 國會事前節次가 매우 중요한 의미를 가진다. 법률안을 국회에 제출하려는 各省廳은 「與黨審査」라는 형태로 여당에 있는 관계부회 및 정책심의회나 총무회에서 당해 법률안의 了解를 얻어야 한다.<sup>204)</sup>

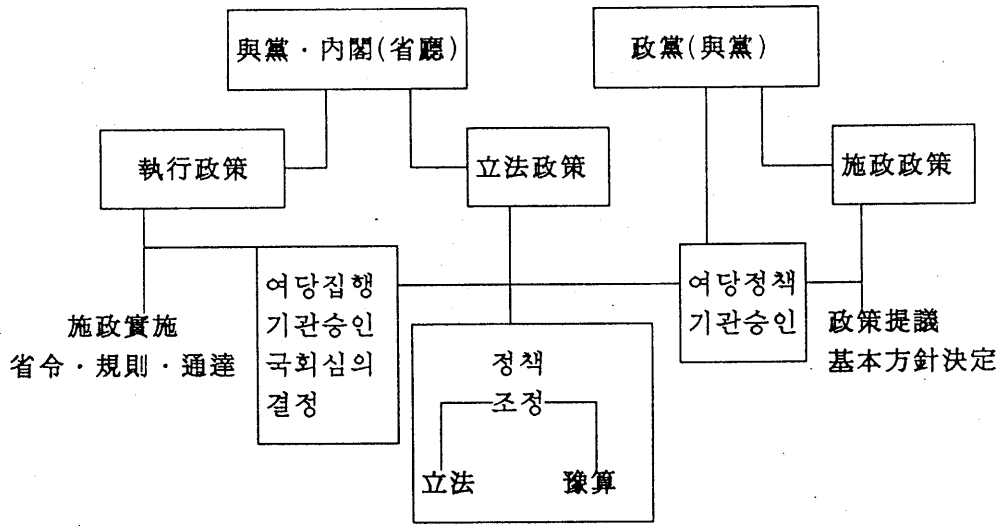
203) 政府内の 의견조정과 관련하여 各省廳은 정기국회에 제출할 예정법률안의 건명 및 요지를 매년 9월 20일까지 內閣官房에 제출, 그리고 예산관계법률안의 각의결정기한은 그것이 제정되지 않으면 예산참조에 열거된 사항의 實施가 불가능한 것에 관해서는 3주이내, 기타의 것에 관해서는 4주이내에라는 제도를 두고 있다. 또한 豫算을 수반하는 입법취급에 관한 처리는 예산관계법률이 된다고 생각되는 法律案에 관해서는 세입새출예산등의 개요에 관한 각의결정이 있을 때 신속하게 內閣法制局에 제출하여 그 下審査를 받을 수 있도록 대장성과의 예산절충과 병행하여 그 조정을 진행한다.

204) 종래의 自由民主黨정권시대에는 각성청은 각가의 시책에 관한 법률안을 관련 자유민주당 정무조사사회부회에 제출하였다. 이 關係部會審査는 부회장, 부회소속의원이 출석하여 省廳側으로 부터 주관 국장이하가 출석하여 법률안을 설명하였으며 法律案에 대해 강력한 반대에 의해 결론이 도출되지 않을 경우 省廳側은 주관국장을 선두로 반대부회원을 설득하거나 수정을 시도하였다. 그리고 부회심사가 끝나면 法案은 심의회심사를 하며, 여기에서 통과된 법안은 總務會에서 고도로 정치적인 인식 하에서 심사를 하였다. 그 후 각성청은 자유민주당 국회대책위원회에 법률안을 약식설명, 국회상정의 了解를 얻었다. 이와 같이 자유민주당의 입법심사는 정무조사사회부회→심의회→총무회→국회대책

따라서 이 단계에서는 여당 내지 여당의원, 나아가서는 그 배후에 있는 利益團體의 의견이 법률안에 반영된다. 그리고 야당에 대해서는 법률안의 국회제출전에 國會에서의 원만한 심의를 위하여 事前에 설명하기도 한다. 정부·여당과의 의견조정과정을 도표로 살펴보면 다음과 같다.

위원회 등의 순으로 각각의 기관의 입장에서 분권적으로 실시되었다. 그러나 그 가운데 정무조사회 부회심의회가 모든 심의의 기초였다. 자민당시대의 법률안심사과정에 관한 상세한 것은 村川一郎, 「自民黨の政策決定システム」, 教育社 1989, 270~280面 参照. 그러나 현재의 聯立政權下에서의 정부·여당간 의견조정체계는 政策幹事會→與黨幹事會→各派代表者會議 등으로 이루어지고 있다. 우선 ① 政策幹事會는 연립각당 및 회파의 정책책임자가 결집하여 연립여당으로서의 정책(정부제출법안 및 의원공동제출법안 등)을 討議하고 決定하는 기관이다. 이는 종래의 자민당의 정무조사회심의회 기능에 준하는 기관으로서 연립정권의 정책토대를 이루는 곳이다. ②그리고 정책간사회의 심의를 거친 후 연립여당의 各會派幹事會에 부의한다. 이 경우 관계성청담당관의 배석이 인정되나 이는 어디까지나 참고인 정도에 그친다. ③그 후 연립정권의 基本方針을 결정하는 최고협의기관인 각파대표자회의에서 안건을 최종적으로 결정한다. 상세한 것은 村川一郎, 「日本國政府の研究」, ぎょうせい 1994, 148~158面 参照.





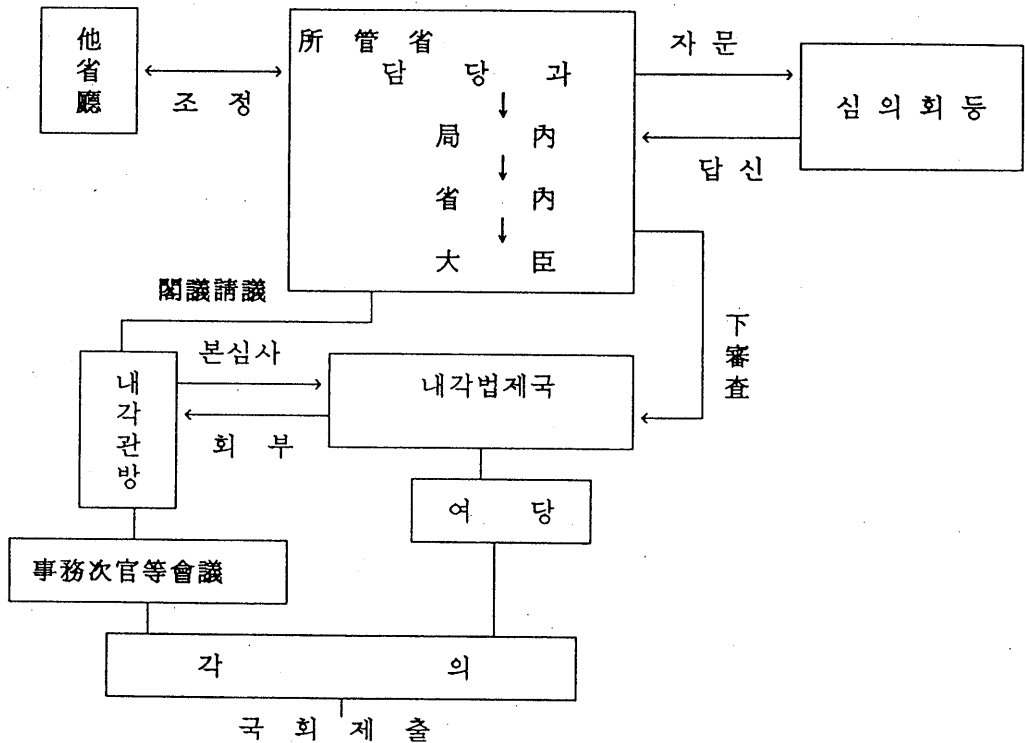
(5) 閣議決定

법률안은 각의에 제출되기 전에 事務次官會議에 부의된다. 이 회의에서는 담당사 무차관으로 부터 당해 법률안에 관하여 간단한 설명이 행해지며, 各省廳에서 의견이 있으면 이를 調整한다.205) 사무차관회의에서 법률안이 검토되면 각의에 請議하며, 內閣官房은 법률안을 內閣法制局에게 정규심사(본심사)를 위해 회부한다. 內閣法制局은 회부된 안을 예비심사(下審査)한 안과 대조하여 필요하다면 용자·용어 등의 補正을 행하고 그 결과를 內閣官房에게 회부한다. 이 보정은 內閣法制局的 직권으로 행하나, 내용에 관한 것은 原則으로 다루지 않는다. 閣議에서는 전원일치가 관행으로 되어 있으며, 각의결정이 있으면 당해 法律案을 국회에 넘기게 된다.206) 이상의 정부제출법률안의 입법과정을 살펴보면 다음과 같다.

205) 事務次官會議는 통상 내각관방부장관이 주회하며 내각법제국차장, 각성청사무차장, 경찰청장관 등으로 구성된다. 여기서는 內閣閣議決定 또는 그 了解를 얻지 않으면 안되는 안건 -주로 법률안, 정령안, 국제회의의 계획, 재해보고등- 을 전체적으로 조정한다. 그러나 事務次官會議 회부된 안건은 각성청이 이미 다수당과 정책조정이 완료된 것이므로 실질심의는 행하지 아니한다. 따라서 事務次官會議는 일본의 정책결정과정과정에 관한 한 커다란 정치적 의의를 지니는 기관이 아니라 어디까지나 행정부·내각의 補助機關에 불과하다.

206) 國家行政組織法 제11조는 「各大臣은 주임의 행정사무에 관하여 法律 또는 政令의 제정, 개정 또는 폐지가 필요하다고 인정되는 경우 案을 마련하여 內閣總理大臣에게 제출하여 閣議를 구하여야 한다」라고 규정하고 있다.

(정부제출법률안의 입법과정)



2. 議員提出法律案

의원제출법률안의 경우 서로 다른 정치적신조를 가지는 政黨이 그 정책실현을 지향한 立法活動의 산물이므로 그 형태도 다양하며 그 입법활동을 지배하는 통일적인 政策原理도 없다. 또한 개개의 의원제출법률안은 각기 다른 정책원리하에서 立案過程이 이루어지므로 상당한 절차적 주도성을 갖춘 정부제출법률안의 입안과정과는 다른 특색을 지니고 있다. 또한 議員提出法律案은 그 입법정책의 선택 및 입법내용의 결정에 있어서 당해 입법을 추진하는 政黨 및 議員에게 그 권한이 있으며, 따라서 후술하는 의원입법의 보좌기관이 그 정책의 시비를 가리는 것은 제도적으로 인정될 수 없다. 이는 政策決定과 그 입안과정의 양자가 동시에 이루어지는 정부제출법률안의 입안과정과는 다른 특색이다.

의원제출법률안의 立案動機나 그 법률안의 작성은 정당정치입법화 내지 소속

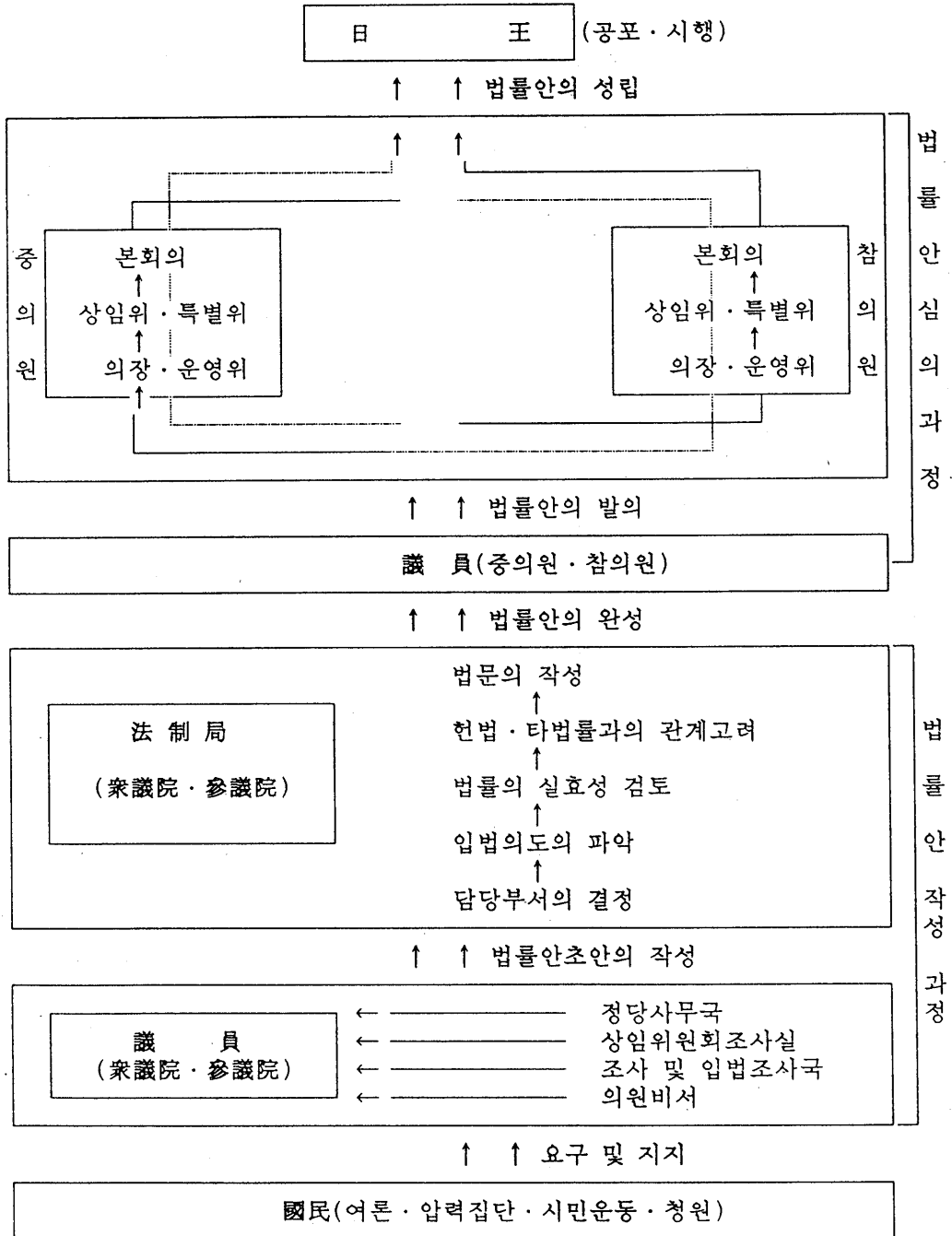
의원의 정책보좌 기타 업무에 종사할 목적으로 各政黨에 설치되어 있는 정책전담기구에 의하여 행해지는 것이 통례이다. 또한 法律案의 내용이 특정업체나 단체 등과 관련된 것일 경우에는 이들 업체나 단체로 부터 法律案 草案을 작성하기 위하여 필요한 자료의 제출이나 협력을 얻기도 하며, 경우에 따라서는 行政各省廳의 담당부서에 자료의 제출을 요구하여 협조를 얻기도 한다.<sup>207)</sup> 따라서 의원은 이들 기관이나 단체의 보좌 내지 협력을 얻어서 立法計劃을 수립하고 법률안을 작성한다.

그리고 의원들은 후술하는 의회의 공식적인 협력기관인 調查立法考査局과 각상임위원회의 調查室을 통하여 입법에 관련한 조사활동과 정보 등을 수집한다. 이들 기관은 소관사항에 속하는 基礎調查를 행하고 각 전문분야별 자료를 수집·정리하여 法律案作成의 토대가 되는 기초자료를 제공하기도 하며 경우에 따라서는 法律案 草案의 작성에 직접 관여하기도 한다. 법률안의 초안이 國立國會圖書館의 조사입법조사국, 각상임위원회의 조사실, 各省廳 기타 기관의 협력을 얻어 작성되면 그 다음 단계로서 의원은 자기가 소속한 議院法制局에 이를 제출한다. 議院法制局에서는 고도의 법률적 전문지식과 전문기술을 구비한 자들로 구성되어 있으며, 이곳에서 專門的이고 技術的인 견지에서 법문화작업을 완료한다. 그리하여 완성된 법률안이 의원에게 교부되면 議員은 법률안발의에 필요한 일정수의 의원의 찬성을 얻어 各院事務局의 議案課에 이를 제출한다.

그리고 후술하는 바와 같이 委員會에서도 법안을 제출할 수 있으며, 위원회에서 입안의 발단은 그 所管事項에 관하여 조사하고 심의하는 것에서 문제점이 발견되어 이에 어떻게 대처할 필요가 있다는 공통인식하에 委員會로서 공동으로 입안하려는 의사통일이 도모됨으로써 개시된다. 이러한 의사결정이 있으면 기초를 위한 小委員會를 설치하여 소위원회에서 안을 작성하여 논의를 거쳐 안을 확정한다. 소위원회에서의 起草過程에서 사무적 차원에서의 절충은 주로 議院法制局 및 당해사항을 소관하는 행정부의 담당부서, 상임위원회조사실 등이 보좌하며, 정치적 차원에서의 절충은 小委員會나 중심이 되는 委員이 담당하여 각각 작업을 진행한다. 이러한 절충의 결과 조정된 법안은 소위원회에서 정식으로 결정하여 委員會에 보고한다. 아울러 사전에 各黨의 승인을 얻거나 기초에 참여하지 않은 정당이나 회파에 대하여 설명을 행하기도 한다. 위원회에서 가결된 법안은 委員長提出의 법안으로서 해당 院에 발의한다.

207) 岩井奉信, 「立法過程」, 東京大學出版會 1989, 69面.

(의원발의법률안의 입법과정)



### Ⅲ. 法律案의 類型<sup>208)</sup>

#### 1. 政府提出法律案의 경우<sup>209)</sup>

##### (1) 政策實施型

이것은 內閣의 정책수행, 各省事務當局의 시책수행 그리고 기존법률체도의 정비와 결함보정을 주된 목적으로 제출하는 法律案을 말한다. 이 유형은 일반적으로 內閣提出의 형식을 취한다. 정당정치를 전제로 한 內閣責任制下的 일본의 內閣은 政黨內閣이므로 여당의 정책, 선거공약 등의 실현에 노력하지 않을 수 없으며, 內閣은 여당과 긴밀한 관계를 가지면서 법률안을 성안하게 되므로 政府提出法律案에는 이러한 유형이 많다.

##### (2) 法令整備型

이 유형은 憲法施行에 따르는 부속법률들의 정비를 비롯하여 법률의 제정·개폐, 국제조약·예산에 관련되는 것, 법률체도의 정비를 위하여 제출되는 법률안을 말한다.

#### 2. 議員提出法律案의 경우<sup>210)</sup>

##### (1) 國會關係法律案

이것은 국회의 自律性을 확보하기 위하여 국회의 조직·권한·운영에 관한 것, 議員의 신분에 관한 것, 國會職員·의원비서·국회보좌기관에 관한 것 등이 여기에 포

208) 法律案의 유형으로서① 내용에 의한 분류로서 體制選擇型立法·公益型立法·個別利益型立法으로, 성립의지에 따른 분류로서 斷乎成立型立法·가능한 한 成立型立法 등으로 분류하는 견해(江口隆裕, 「立法過程における意見調整システムとその限界」, 法學論集(北海島大) 43卷 6號, 1989, 1292~1295面), ②政策立法과 법령정비입법, 生理立法·예방입법·치료입법, 공익입법과 特殊利益立法 등으로 분류하는 견해(池田政章, 「立法過程の問題點」, 現代法 第3圈(現代の立法), 岩波書店 1965, 257面) 등이 있다.

209) 政府提出法律案의 유형을 ①국정집행상 필요로 하는 유형 ②정부·여당의 정책결정에 의거한 유형 ③審議會의 답신에 의거하는 유형 ④용어정리를 위한 유형 ⑤法院의 판단이 의거한 유형 등으로 나누기도 한다. 자세한 것은 淺野一郎(編著), 「國會 -制度のすべて-」, きょうせい 1990, 172~174面 參照.

210) 議員提出法律案의 유형을 ①국회관계법률 ②국민적 기반을 지닌 법률 ③초당파적 찬동을 얻은 법률 ④利益代表的인 법률 ⑤災害對策關係法律 ⑥특수사정에 의한 법률 ⑦政策表明法律 등으로 나누기도 한다. 淺野一郎(編著), 前掲書, 181~184面.

함되며 이외에도 의원의 選舉 및 政治資金關係 등도 포함될 수 있다. 이러한 국회관계 법률안은 超黨의으로 입안되어 제출되는 것이 관례로 되어 있다.

## (2) 所屬政黨의 政策實現型

이것은 소속정당의 정책실현 내지 정책표명을 위하여 제출되는 法律案으로서 의회내의 다수파의 정책실현을 목적으로 하는 것이라면 法律로서 성립될 가능성이 매우 높다. 반면 의회내 소수파는 정책의 실현을 직접적으로 기대할 수는 없으나, 그 政策을 표명하는 수단으로 法律案을 제출하기도 한다.<sup>211)</sup> 이 유형의 법률안이 議員提出法律案의 전형적인 것으로서 거의 대부분을 차지한다.

## (3) 內閣의 依賴에 의한 型

이것은 內閣內部的 사정, 즉 各省廳間의 권한배분 등에 관하여 關係省廳의 합의를 얻을 수 없는 경우 또는 立法內容에 관하여 정부내에서의 반대가 예상되는 경우에 內閣提出法律案으로는 할 수 없지만 정당을 통하여 의원발의법률안으로 하는 것을 말한다. 또한 政府가 주체로 되어 행하는 것보다는 국민적 기반에서 그 내용을 결정하는 것이 바람직하다고 판단되어 議員立法으로 하는 경우도 있으며, 그 내용에 관하여 憲法上 의문이 있기 때문에 입법화의 판단을 國會에 맡기는 것이 적당한 것일 경우에도 의원입법으로 한다. 또한 法律案의 내용이 射倖的이기 때문에 제안자체가 정치적 판단에 맡기는 것이 타당한 경우 및 그 規制內容이 엄격하거나 對應療法的인 대책이 담겨있어서 정부내에서 이 대응에 주저하는 경우에 議員立法으로 하기도 한다.<sup>212)</sup>

## (4) 기 타

기타 議員提出法律案 가운데에는 의원개인의 윤리관·도덕관 등을 배경으로 입안되는 경우, 특정한 業界나 團體를 위하여 법률안을 입안하는 경우, 의원의 선거기반인 地域의 개발 또는 지역에 관한 助成措置를 위하여 입안하는 경우 등 여러 유형으로 나누어 볼 수 있으나, 이들 유형은 관계의원의 所屬會派로부터의 적극적인 추진이 없으면 거의 실현될 가능성이 없다.<sup>213)</sup>

211) 이를 다시 超黨派立法型, 與黨單獨提案型, 與野黨共同提案型으로 구분하는 견해도 있다. 野中俊彦, 「議員立法」, *ジュリスト* 第955號, 1990.5., 102面.

212) 田島信威, 「議員立法の實態と機能」, *ジュリスト* 第805號, 1984.1., 146面.



## IV. 法律案의 審査와 法制機構

### 1. 法律案의 審査

일본에서의 法律案의 심사를 담당하는 주된 기구로는 후술하는 內閣法制局 및 議院法制局이 있다. 이들 기관은 각각 정부제출법률안과 의원제출법률안의 심사를 담당하는 중추적인 기관으로서의 역할을 담당한다. 아울러 法律案의 審査와 관련하여 중요한 역할을 수행하는 기관으로서 大藏省이 있다. 즉 各省廳은 늦어도 8월말까지 차기년도 예산요구서를 大藏省에 제출하나 동시에 그에 수반한 法律案의 개요적 자료를 첨부하는 것이 관례로 되어 있다. 大藏省은 各省廳提出의 예산을 수반하는 법률안의 개요적 자료를 주무국 法規課에 접수되면 그후의 차기년도 예산안사정에 참고자료로 한다. 이 경우 大藏省은 各省廳의 차기년도예산안의 査定과 병행하여 예산에 수반한 법률안의 핵심까지 大藏省의 입장에서 이를 심사하는 독특한 권한을 행사한다. 또한 議員立法에 관련하는 법률안은 처음부터 기존법률이라도 수정 또는 개정에서 예산을 필요로 하는 것은 大藏省主計局의 담당관이나 法規課의 了解를 얻지 않으면 안된다.<sup>214)</sup>

#### (1) 內閣法制局에서의 審査方法

內閣法制局에서의 법령안심사는 各省廳으로 부터 內閣總理大臣에게 제출되는 閣議請議書를 회부받은 후에 개시되나, 실제상으로는 사전에 豫備審査(下審査)를 거치게 되어 있다.<sup>215)</sup> 예비심사는 법률안에 대한 본심사와 달리 所管部長 또는 擔當參事

213) 한편 議員提出法律案은 야당제출법률안이 거의 대부분을 차지하며 야당제출의 의원법안은 作成의 동기 내지 역할이라는 점에서 정부법안에 대한 代案으로서 제출되는 것과 各黨의 적극적인 정책안으로서 제출되는 것의 두가지 유형이 있다. 한편 日本에서 의원입법의 현실적 문제는 관료지도형 내지 여당지도형의 것보다는 오히려 政府·與黨의 제출법안에 대한 野黨의 대안 내지 수정안에 중점을 두는 것이 의원입법의 진정한 의의를 찾을 수 있다는 지적이 많다. 자세한 것은 山下健次, 「現代日本の立法部」, 公法研究 第47號, 36面 以下 參照.

214) 아울러 예산안 및 예산관계법률안이 衆·參兩院委員會에 회부되면 여야당, 특히 野黨으로 부터 관계자에게 질문이 제출된다. 이 경우 內閣官房이 이를 수리하고 그 직후 관계각성에게 배분하며, 關係各省은 내각관방을 통하여 部局段階에서 조정을 도모하여 大臣答辯을 준비한다. 이 경우 관계성정은 大藏省主計局 法規課에게 답변내용을 보고하고 일단 그 요해를 얻게 되며 이것이 일반적으로 大藏省法令審査의 실태이다.

215) 본격적인 예비심사(下審査)는 정부제출예정법률안 리스트가 작성되는 매년 1월에 시작한다. 이 리스트는 各省廳으로 부터 제출된 법률안의 件名 및 要旨를 기초로 법률안제출시기 등에 관해 내각법제국 및 내각참사관실의 문서과장의 共同會議에서 마련한다. 이 회의에서 閣議豫定日 등이 협의되어

官으로 부터 이 법률안에 대해 각의청의를 해도 좋다는 취지만을 주지시키는 것으로 그친다. 이러한 예비심사로 부터 本審査로 이행한다.<sup>216)</sup>

본심사의 경우에는 담당참사관에 의한 원안설명, 이에 대한 질의, 응답, 토론, 各省廳擔當官에 의한 재검토, 원안의 수정 등의 방식으로 진행된다. 구체적으로는 讀會의 방식을 취하며, 이 독회는 간단한 또는 법적 문제점이 적은 법률안, 복잡한 법률안 또는 법적 문제점이 많은 법률안 등에 따라 數會의 독회가 행해진다. 아울러 當該法律案에 관련된 제도의 개정 또는 신설의 현실적 필요성에 대한 검토와 現行法體系와의 합리적인 조화성을 도모한다. 제1독회에서는 주로 정책목표와 수단의 균형·통합의 문제와 하위법령에의 委託의 요건과 범위, 각조문의 배열과 법률안전체의 구성·체제 등이 검토의 대상이 되며 제1독회에서 남은 문제점은 各省廳에서 재검토를 하는 한편 內閣法制局內에서도 상세한 검토가 진행된다. 특히 法律案·政令案의 입안심사에서는 헌법과 현행법제와의 관계, 입법내용의 법적 타당성, 조문의 표현 및 배열의 적부, 用字·用語 등 모든 각도에서 검토한다.<sup>217)</sup>

## (2) 議院法制局에서의 審査方法

법률안의 초안이 議院法制局에 제출되면 동국에서 당해 법률안의 목적 내지 중점

각의예정일에 대응하여 下審査의 기일이 제시된다. 또한 각의예정일은 예산관계법률안에 관해서는 豫算의 국회제출로 부터 3주 이내, 기타 法律案에 관해서는 그 최종기한으로 부터 4주 이내가 원칙으로 되어 있다.

216) 내각법제국에서의 법안심사와 관련하여 그 심사기준으로서 「內閣提出法律案의 整理에 관하여」라는 閣議決定이 있다(1963년 9월 13일 각의결정). 즉 ①법률의 규정에 의할 것을 요하는 사항을 그 내용에 포함하지 않은 法律案은 제출하지 않을 것, ②현재 法律의 규정에 의하여 법률사항으로 되어 있는 것중 國民의 權利義務에 직접적인 관계가 없고 그 의미상 본래의 法律事項이 아닌 것에 관해서는 법률의 규정에 의하지 않고 규정할 수 있게 조치할 것. 특히 國家行政組織法에 관해서는 자문적 또는 조사적인 審議會와 部の 설치는 정령으로 정하며, 행정기관에 설치하여야 할 국가공무원의 總數는 법률로서 규정하고 그 각성칭에의 배분은 政令으로 규정하도록 하는 등의 개정을 시급히 검토할 것, ③단순히 補助金의 교부를 목적으로 하는 규정을 법률로 두지 않으며, 현존하는 이 종류의 규정에 관해서는 廢止措置를 점차 도모하도록 한다. 이에 수반하여 장기적인 計劃 또는 視野에 의거한 보조에 관해서는 정부의 중요시책으로서 특히 이를 公的으로 할 필요가 있는 등 특별한 사유가 있는 것은 당해보조요강을 閣議로 결정하도록 하며, 기타의 것은 主務省廳과 대장성간의 협의하에 장기적인 계획 또는 시야에 의거한 보조임을 당해보조요강에 기재하여야 할 것이다. ④그 취지, 내용에 있어서 밀접한 관련이 있는 2개이상의 改正法律案으로서 付託되는 상임위원회가 동일하고 기타 사정에 의하여 통합하는 것이 적당한 것은 통합하여 제출한다. ⑤④와 관련하여 행정조직에 관한 法律案은 적어도 각부성별로 일괄하는 것으로 한다. ⑥①,③ 또는 ⑤에 의할 수 없는 특별한 사정이 있는 때에는 各省廳은 그 법률안의 제출에 관하여 理由를 구비하여 사전에 내각관방장관에게 설명하여 각의의 사전요해를 얻도록 한다. ⑦認許可事務의 정리 기타 행정간소화에 대한 국민일반의 요청에 부응하기 위하여 당면내각제출법률안의 건수정리를 도모함과 동시에 장기적으로 現行法令의 정리를 검토하여 추진한다. 小島和夫, 前掲書, 85~86面.

217) 자세한 것은 內閣法制局, 「法令審査事務提要」, 1977 ; 林修三, 「法令作成の常識」, 日本評論社 1975 ; 林修三·吉國一郎·角田禮次郎, 「例解 立法技術」, 學陽西方 1983 등 參照.

을 어디에 두는가를 검토하여 이를 심사할 擔當部署를 결정하여 동부서가 법률안의 심사작업을 개시한다.<sup>218)</sup> 담당부서를 정한 후 담당자는 당해 법률안을 제출한 議員과 입법취지 및 주요내용에 관한 논의를 하는 한편 관련자료를 검토한다. 또한 當該法律案의 실효성, 타당성 및 입법목적을 실현하기 위한 수단·방법 등을 모색하는 한편 헌법 및 타법률과의 모순·충돌을 고려하는 등 法律全體의 체계문제를 검토하여 하나의 법률안을 완성하게 된다.

## 2. 法制機構

### (1) 政府의 法制機構

정부의 법제기구인 內閣法制局<sup>219)</sup>은 내각제도의 창설에 수반하여 설치된 내각의 보좌기구로서 내각관계의 법제면에서 중요한 역할을 지니며, 內閣法制局法에 의하여 설치되어 내각법률고문의 입장을 견지하고 있다. 內閣法制局은 각의회 부의된 법률안·정령안 및 조약을 입안·심사하며 그에 의견을 첨부하고 필요한 수정을 가하여 內閣에 상신하며, 법률문제에 관한 內閣 및 內閣總理大臣·各省大臣에 대해 의견을 개진하며, 내외 및 국제법제 및 그 운용에 관한 조사연구, 기타 법제일반에 관한 업무를 담당한다(내각법제국설치법 제3조).

이를 위하여 內閣法制局에는 內閣이 임명하는 內閣法制局長官을 필두로 各省廳別로 업무를 담당하는 내부조직으로 나누어진다.<sup>220)</sup> 또한 동국에서는 일본국헌법관계의 조사자료에 커다란 중점을 두어 그를 위한 憲法資料調査室도 설치하고 있다. 內閣法制局的 각부는 부장 및 참사관으로 구성되어 있으며, 참사관이 당해부의 소관에 속하는 法律案·政令案의 입안심사사무를 담당한다.<sup>221)</sup> 법률안의 심사에는 각부소

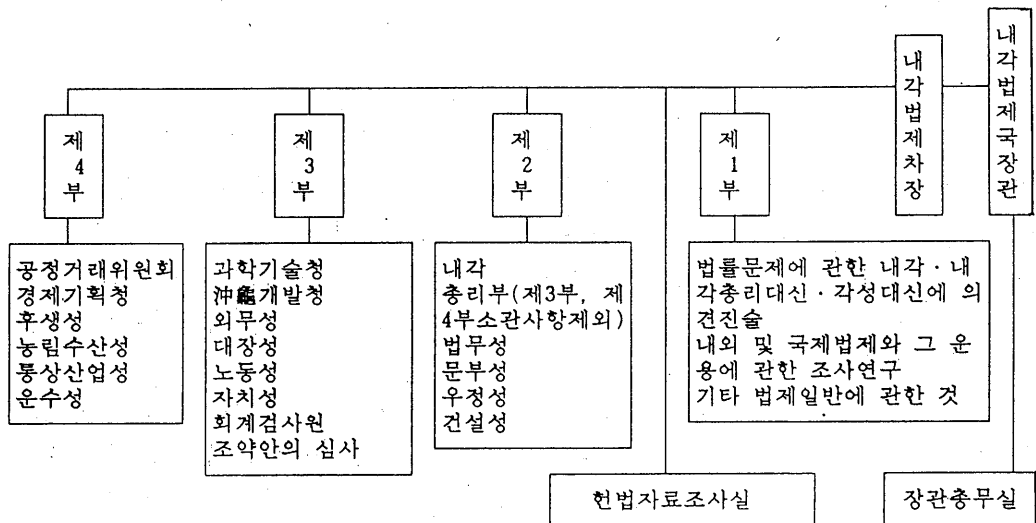
218) 議院法制局的 법률안심사방법에 관한 자세한 것은 陳正九, 「日本議員立法의 成立過程」, 立法調査月報 1989.4., 98~99面 參照.

219) 內閣法制局에 관한 상세한 것은 小島和夫, 前掲書, 60~98面 ; 申泰祐, 「日本の 法制機構와 立法過程」, 法制 제48호, 1980, 26~37面 參照.

220) 內閣法制局에는 4개부로 구성되어 있으며, ① 第1部는 헌법자료조사실 및 법률문제에 관해 내각 및 내각총리대신·각성대신에 대해 의견개진, 내외 및 국제법제와 그 운용에 관한 조사연구, 기타 법제일반에 관한 사항을, ② 第2部는 내각·총리부·법무성·문부성·우정성·건설성의 소관사항에 관한 법률안 및 정령안의 심사와 입안을, ③ 第3部는 과학기술청·沖繩開發廳·외무성·대장성·노동성 또는 자치성, 회계검사원의 소관사항에 관한 법률안 및 정령안의 심사와 입안, 조약안의 심사를, ④ 第4部에서는 公正取引委員會·경제기획청·후생성·농림수산성·통상산업성·운수성의 소관사항에 관한 법률안 및 정령안의 심사와 입안을 각각 담당한다.

221) 內閣法制局 參事官은 내각법제국이 독자의 유자격자를 채용하지 않으므로 각성청유자격자관료출신자로서 구성되어 있다. 통상 各省廳은 중견과장급을 4~5년 내각법제국에 파견하여 그가 各省廳提出法律案을 심사한다.

속의 參事官이 합동하여 수행하며, 심사에는 그 국회제출기간과의 관계상 단기간에 수행하지 않을 수 없기 때문에 실제로는 各省廳別로 담당하는 참사관에 의해서 심사가 행해지는 것이 통례이다.<sup>222)</sup> 이에 따라 각성청은 정기국회에 제출하려는 법률안의 건명, 요지를 적어도 9월 30일까지 내각참사관실에 제출하며, 내각참사관은 이를 각성청별로 정리하여 예산관계법률안, 비예산관계법률안으로 나누어 내각법제국에 송부하며 동시에 여당간부에게도 보고한다. 참사관의 심사단계에서 問題點이 발견된 경우에는 부장과 협의하여 검토를 하는 한편 他部の 참사관의 의견을 요구하여 필요에 따라 합의하거나 당국간부의 定例會議 또는 臨時會議에서 검토를 가하여 문제점을 해결한다.



## (2) 議會의 法制機構

일본의 국회에는 國會議員의 입법활동을 보좌하는 기구로서 議院法制局, 국립국회도서관의 調査立法考査局, 상임위원회의 調査室이 있으며, 이들 기구는 각각 수평적·독립적 위치에서 입법보조업무를 수행하고 있다.<sup>223)</sup> 이들 입법보좌기구의 기능상의 관계를 보는 경우 어떤 法律案이 각원 본회의에 상정되기 전에 그 법률안의 違憲·違法性與否 및 예산조치의 필요성에 관한 검토는 議院法制局에서 수행한다. 그리고 議院法制局은 법률안의 입안이나 법제상의 의견제시를 행하나 이는 常任委員會의 조사실이나 調査立法考査局에서도 행할 수 있다. 상임위원회의 調査室에서는

222) 劉尙鉉, 「日本の 立法過程」, 法制 제148호, 1986.2.10., 35面.

223) 자세한 내용은 國會事務處 立法調査局, 前掲書, 315~316面 參照.

국정조사, 보고서작성 및 이를 위한 기초조사를 행하나, 이 역시 조사입법조사국에서도 수행할 수 있다.

심의면에서 볼 때 상임위원회의 調査室은 예산자료와 국정조사자료를 수집·작성하여 의원과 위원회에 봉사하며, 議院法制局은 주로 위원과 위원회의 요구에 의해 법률안의 立案을 담당하며, 調査立法考査局은 광범위한 국내외의 입법관련자료 기타 참고자료를 수집·분석하여 제공한다.

#### ① 議院法制局

議院法制局은 국회법에 의거하여 설치된 의원입법을 보좌하는 가장 중요한 법제기구로서 內閣提出法律案을 관장하는 內閣法制局에 대응하여 각원에 설치되어 있다. 그 주요기능으로는 의원발의법률안 및 위원회제출법률안에 대한 資料調査와 이를 기초로 한 법률안의 기초작업, 의원·위원회제출법률안 및 內閣提出法律案과 그 수정안에 대한 위헌여부검토, 기존법령과의 관계검토, 예산조치의 필요성에 대한 타당성검토 등 의원입법의 보좌기능을 수행하는 외에 議員이나 委員會의 요구에 의하여 법률 및 법제상의 문제점에 대한 의견진술·제시를 함으로써 그 자문에 응한다.<sup>224)</sup>

各院의 法制局은 국장을 정점으로 하여 차장·부장·과장·참사 등의 조직으로 구성되어 있으며, 法制局長은 의장이 그 의원의 동의를 얻어 임면한다.<sup>225)</sup> 衆議院法制局은 5개의 부를 두고 있으며, 각부는 2개과를 두어 부의 업무를 분장하고 있다. 參議院法制局의 경우도 衆議院法制局의 경우와 거의 유사하다.

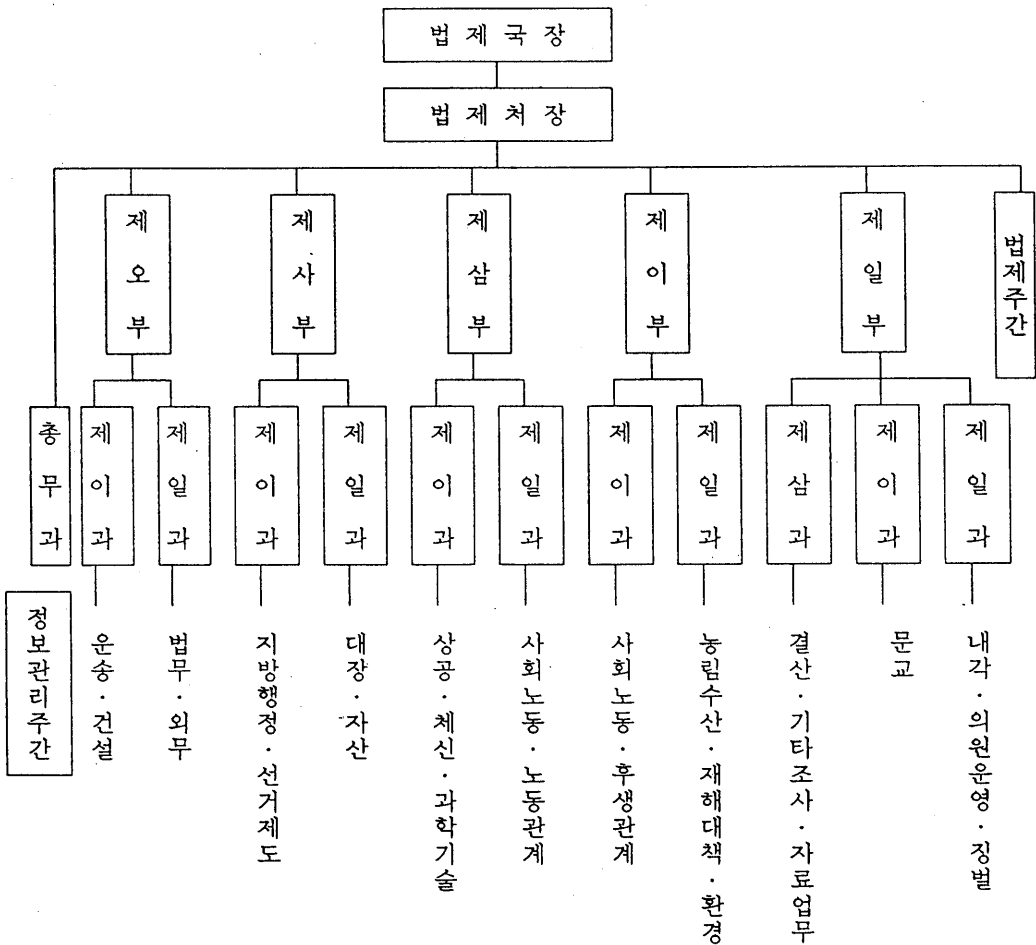
法制局內의 입안절차는 먼저 소관부서에서 일정기간의 검토를 거친 다음 과장주관아래 課審査를 거쳐 과단계의 안을 성안한다. 그 다음 부장심사·차장심사·法制

224) 議院法制局의 직무내용을 內閣法制局과 대비하여 보면, 내각법제국은 내각의 보좌기구로서 閣議에 회부된 법률안, 정령안 및 조약안의 헌법적합성, 법적 정합성 등을 심사하고 또한 法律問題에 관하여 내각등에 대하여 의견을 개진하는 것이 그 주된 임무이므로 내각법제국이 스스로 法律案 및 政令案을 기안하지 않는다. 이에 대하여 의원법제국의 직무는 議員發議法律案에 관하여 이를 기안하고 심사하여 법률안으로서 마무리하는 것을 그 주된 직무내용으로 한다. 의원법제국이 議員으로 부터 의뢰받은 法律案의 입안을 하는 경우에는 그 의뢰와 관련한 법률안은 그 기본적 구상·골자·대강인 것이므로 점차 그 내용이 구체적으로 고정되어 法律案要綱의 단계까지 할 수 있는 것을 의뢰 의원으로 부터 받아 이를 법률안으로서 마무리하는 것이 법제국의 임무로서 원칙적인 모습이나, 그러나 議員提出法律案의 성격상 의원법제국은 이러한 과정을 매우 신속한 단계, 즉 법률안의 기본적인 구상의 단계로 부터 기획하지 않을 수 없으므로 나아가 法律案의 작성에 이르는 배경의 실정조사는 물론 정책으로서의 合理性에 관해서도 검토를 행하여 법률안으로 마무리하는 과정을 취하는 것도 많다. 따라서 단순히 法律案의 입안작업이라는 것은 의원법제국이 법률의 조문으로서의 體制를 정비하는 것에 그치는 것이 아니다. 그리하여 의원법제국의 역할은 법률안의 작성에 관하여 말한다면 內閣提出法律案의 작성에 관하여 각성청과 내각법제국의 역할을 겸비한 것이라 할 수 있다.

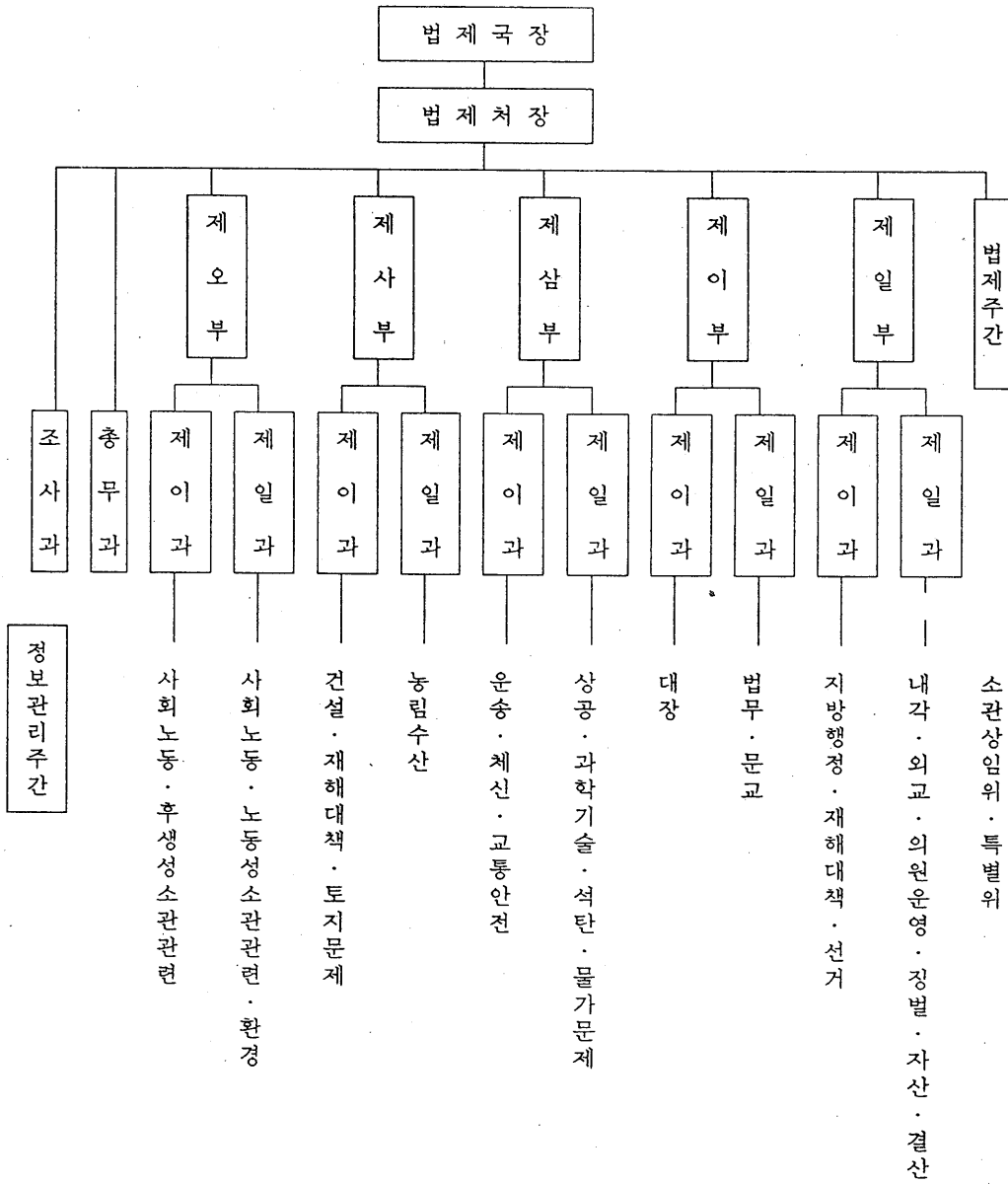
225) 議院法制局의 조직에 관한 상세한 것은 淺野一郎(編著), 前掲書, 294~295面; 南宮 哲, 「主要國議會의 法制機構」, 立法調査月報 1993.6., 47~59面 參照.

局長의 심사순으로 공동토의를 거치는데 어느 단계에서나 소관과의 參事全員이 참석한다. 法制局長의 심사를 마친 최종안은 의회의원에게 제출하며 依賴議員의 의견은 최종안확정전에 조정작업을 거쳤으므로 의회의원은 法制局案을 별다른 수정없이 최종적인 발의법률안으로 확정한다.

(참의원법제국의 기구)



(중의원법제국의 기구)



② 調査立法考査局

調査立法考査局은 의원의 입법활동과 국정심의를 보조하기 위하여 국립국회도서관에 설치된 기구로서, 그 주요업무는 양의원의 위원회 또는 의원의 요구에 응하여 국회에 제출될 法律案 기타 안건의 분석·평가, 위원회나 의원의 요구에 응하여 자

료의 수집·분석 등의 업무수행, 立法準備를 위한 의안의 기초, 국회의 업무가 방해당하지 않는 범위내에서의 行政·司法의 각부문 및 일반공중에게 수집자료의 제공 등을 담당한다(국립국회도서관법 제15조). 동국에서는 이러한 업무를 능률적으로 수행하기 위하여 전문조사원 및 100여명의 조사요원이 각각의 전문분야에서 조사·연구를 수행하고 있다. 이 조사국의 조사는 일본최대의 圖書館資料를 구사하고 있는 점에 특색이 있으며 이들 조사자료중에는 양서, 주요각국의 법령 및 의회자료, 정부 간행물등이 포함되어 있다.

調査立法考查局의 활동은 개개의 의원 및 각정당의 중앙사무기구와 兩院議事局으로 부터의 자료요구에 의한 조사활동과 이러한 요구에 대비하여 독자적인 조사활동의 두가지로 대별된다. 國會議員으로 부터의 문의중 간단한 것은 전화로서 신속하게 회답하거나 또는 질문사항을 취급한 문헌을 대여, 복사를 하며 필요한 경우에는 調査員이 국회의원에게 직접 설명한다. 그러나 복잡하고 난해한 내용의 조사의뢰에 대해서는 조사국이 독자적으로 작성한 文書로서 회답하며 조사에 있어서는 비밀을 준수하고 있다. 그리고 조사국은 국회의원의 의뢰에 의거한 조사외에 의뢰를 예측하여 조사업무를 계속적으로 수행하고 있으며, 그 성과물은 「レファレンス」, 「外國の立法」, 「海外ニュース・ガイド」, 「國會會議錄總索引」, 「國政統計ハンドブック」, 「日本法令索引」등의 간행물로서 발간되고 있다. 또한 이러한 정부서비스를 한층 충실하게 하기 위하여 당면한 國政課題에 관한 간결한 해석, 분석을 내용으로 하는 속보적인 자료와 조사보고서, 해외문헌의 번역 기타 자료를 수시로 刊行하고 있다.

조사국은 조사사무의 수준을 향상하고 그 효율적인 수행을 도모하기 위하여 종합 조사실외에 11개의 調査室을 두고 있으며,<sup>226)</sup> 각 조사실마다 동일분야의 1개과를 연계시켜 13개의 과가 설치되어 있다.<sup>227)</sup> 조사국의 요원은 국장·차장·전문조사원·주간·주임조사원·과장 등으로 구성되어 있으며,<sup>228)</sup> 專門調査員은 각전문분야에 관하여 국립국회도서관법 제15조제1호 부터 제4호에 규정하는 사무 가운데 중요한 사항을 다루며, 主幹과 主任調査員은 국이 소장하는 조사사무중 특히 중요한 사항의

226) 調査室은 (a)종합조사실, (b)법령의회자료조사실, (c)행정의회조사실, (d)행정법무조사실, (e)외교방위조사실, (f)재정금융조사실, (g)상공과학기술조사실, (h)농림환경조사실, (i)국토교통조사실, (j)문교조사실, (k)사회노동조사실, (l)해외사정조사실 등으로 구성되어 있다. 자세한 내용은 淺野一郎(編), 前掲書, 305面 參照.

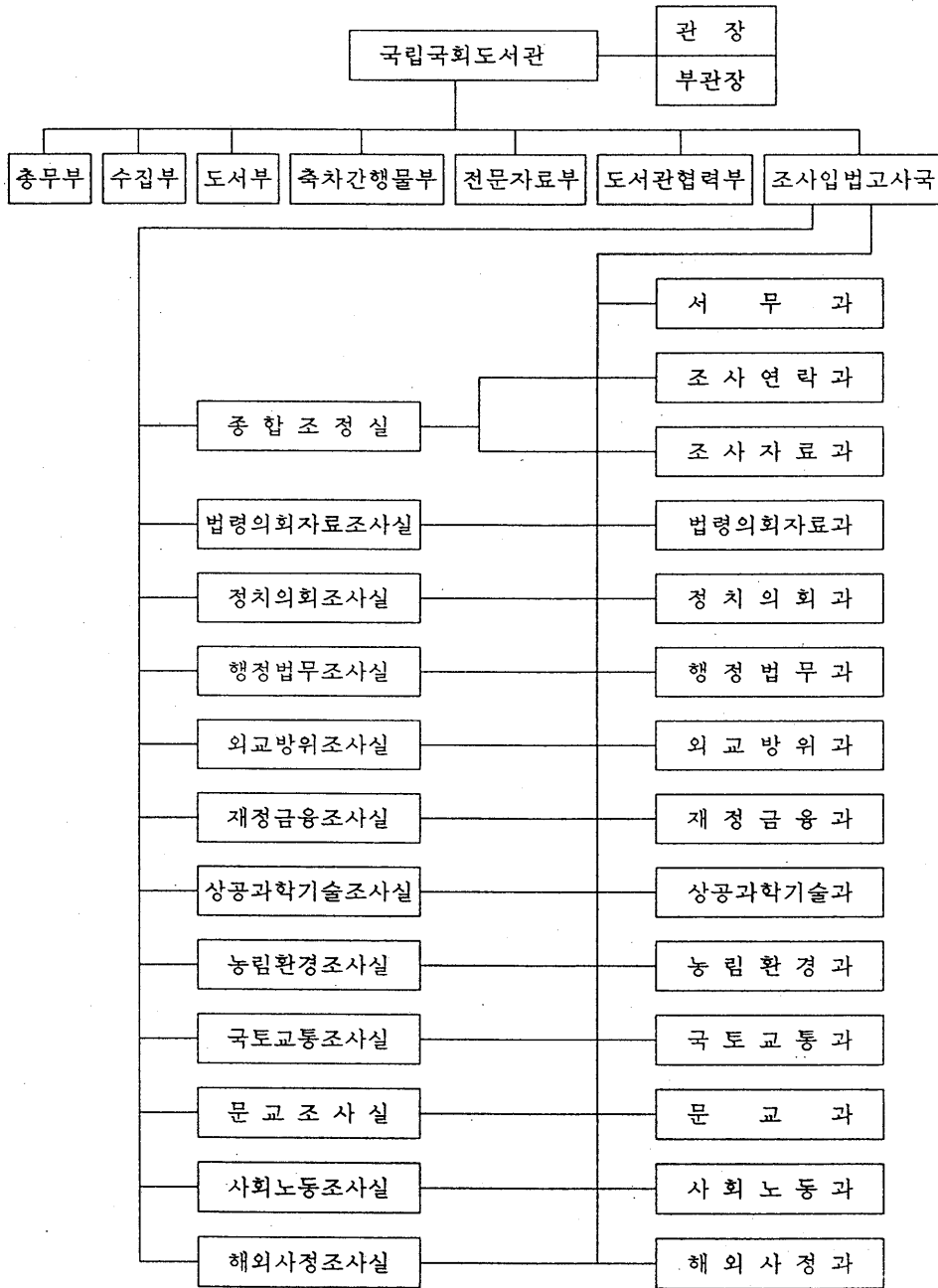
227) 13개의 課는 (a)조사연락과, (b)조사자료과, (c)법령의회자료과, (d)정치의회과, (e)행정법무과, (f)외교방위과, (g)재정금융과, (h)상공과학기술과, (i)농림환경과, (j)국토교통과, (k)문교과, (l)사회노동과, (m)해외사정과, (n)서무과 등이다. 이들 각과는 종합조정실이하의 조사실에 대응하는 것이며 서무과는 조사국의 국무의 기획 및 조정과 국내서무의 총괄, 國政審議의 참고간행물의 편집과 출판 및 배포, 兩議院의 본회의와 위원회의 회의록색인과 관련한 데이터작성과 입력데이터의 유지·관리, 데이터와 관련한 冊子索引의 작성등의 사무를 담당한다.

228) 상세한 것은 淺野一郎(編著), 前掲書, 303~307面 ; 安秉玉, 「主要國議會의 立法調査制度」, 立法調査月報 1990.7·8., 46面 參照.



기획 및 조정에 참여하여 그 일부를 총괄정리하며 또는 특히 중요한 사항의 조사업무를 수행한다. 그리고 각조사실에 대응하는 과의 課長은 당해 조사실의 주임으로부터 그 조사사무에 관하여 필요에 따른 지시를 받아 課의 업무를 수행한다.

### 조사입법고사국의 기구



### ③ 常任委員會 調査室

양원의 각 상임위원회에는 사무국소속이지만 거의 獨立的인 性格을 가진 조사실을 두고 있으며, 이곳에는 委員會나 議員이 발의하는 법률안 기타 의안등에 관하여 그 기초를 위한 調査와 參考資料의 작성 및 원안의 초안작성, 위원회에 회부된 안전에 提案理由·문제점과 기타 필요한 사항의 조사 및 참고자료의 작성, 所管事項에 관한 법률의 제정 및 개폐와 국정조사를 뒷받침하기 위한 조사 및 자료의 작성, 調査報告書의 원안작성, 회부안건의 위원회보고서작성 및 本會議에서의 위원장의 구두보고의 원안작성, 기타 소관사항에 관한 기초조사와 자료수집 및 정리 등의 업무를 수행한다(중의원상임위원회조사실규정 제5조).<sup>229)</sup> 各常任委員會 調査室은 1명의 전문원과 10인내외의 주임조사원·조사원으로 구성되어 있으며, 專門員(조사실장)은 그 소고하는 상임위원회의 상임위원장의 명을 받아 그 조사실의 조사원을 지휘감독하고 관리운영하는 책임자로서의 지위에 있다. 專門員은 상임위원장의 신청에 의해 사무총장이 의장의 동의 및 의원운영위원회의 승인을 얻어 임면한다. 주임조사원은 전문원을 직접보좌하며 전문원이 사고 또는 결원이 있는 경우에 그 직무를 대행한다. 주임조사원은 조사원중에서 상임위원장의 승인하에 조사실장의 신청에 의하여 사무총장이 임명한다.

상임위원회의 각조사실에 대한 국회의원의 질의는 각조사실의 실장(전문원)을 통하는 경우 또는 주임조사원을 통하는 경우가 있으나 간단한 것을 포함하여 직접담당조사원에 대해서 행하는 질의도 많다. 이 점에서 상임위원회조사실은 국회직원중 다른 부서보다도 매우 활용도가 높다. 또한 常任委員會調査室은 당해 소관의 위원회에 부의된 법률안 기타 안전에 관하여 국회의원의 위원회질의의 편의에 제공하기 위하여 解説 및 參考資料를 첨부한 법률안 등의 「심사자료」를 작성하여 당해 위원회의 委員에게 배포한다. 그리고 國會의 회기종료후에는 그 회기에서 당해 담당의 委員會에서 제안 내지 질의된 안전에 관하여 사항별로 정리한 「審議要錄」을 작성하여 보존한다. 아울러 各院의 조사실은 업무수행에 있어 상호 밀접하게 연락·협조하며 필요한 경우 資料交換과 合同調査研究도 수행한다.

229) 현재 常任委員會調査室은 중의원에서 16室, 참의원에는 14室이 있다. 중의원에는 18개 상임위원회가 있으며 各委員會 가운데 의원운영위원회와 징벌위원회이외의 각위원회는 조사실이 없다. 참의원에는 중의원보다도 調査室의 수가 적으며, 과학기술위원회·환경위원회·의원운영위원회·징벌위원회 등 4개의 상임위원회가 조사실이 없다. 이외에 參議院에서는 특별위원회의 심사 또는 조사에 관하여 보좌하기 위하여 특별위원회 제1조사실, 동제2조사실, 동제3조사실 및 토지문제등에 관한 特別委員會調査室이 있다.

## V. 立法過程의 具體的 節次

### 1. 法律案의 發案

일본의 立法過程에서 법률안의 발안권은 兩院의 議員과 內閣에 인정되고 있다. 그런데 議員이 소속의원에 의안을 제출하여 심의를 요구하는 것을 「發議」라고 하며, 內閣이 국회 또는 일원이 타원에 의안을 내고 심의를 요구하는 것을 「提出」이라고 한다.

#### (1) 議員提出法律案

법률안의 발안에 관해서는 憲法에 명문규정이 없고, 국회법에서 이를 구체적으로 규정하고 있다. 즉 國會法 제56조에서는 의원이 법률안을 발의하는데에는 衆議院에서는 의원 20인 이상, 參議院에서는 의원 10인 이상의 찬성을 요한다고 규정하여 일정수의 의원의 찬성을 요건으로 하여 議員立法의 발안을 제약하고 있다. 이러한 제약은 의원입법의 난립을 억제함과 동시에 政府法律案의 의사촉진을 도모하는 것이라 한다. 또한 豫算을 수반하는 법률안을 발의하기 위해서는 衆議院에서는 의원 50인 이상, 參議院에서는 20인 이상의 찬성이 필요하다. 그리고 委員會에서도 법률안의 발안권을 인정하고 있으며, 위원회도 그 소관사항에 관하여 法律案을 제출할 수 있고 그 경우 제출자는 委員長이 된다(국회법 제50조의2).<sup>230)</sup>

의원이 발의하는 경우에는 그 안을 구비하고 소정의 贊成者와 함께 연서하여 이를 의장에게 제출한다.<sup>231)</sup> 그리고 豫算을 수반하는 법률안에 관해서는 그 법률시행에 필요한 經費를 명백히 하는 문언을 갖출 필요가 있다. 이러한 법률안이 發議 또는 提出되면 의장은 그 의안을 인쇄하여 각의원에게 배포한다(중의원규칙 제28조,

230) 委員會提出法律案의 심의과정은 실제상 다른 법률안의 심의와 다르다. 衆議院에서는 위원회의 심사를 생략하여 직접 議題로 하는 것이 선례이며, 參議院에서는 규칙으로 원칙으로 委員會에 부탁하지 않고 본회의에 부의하게 되어 있다(참의원규칙 제29조의 2). 그리고 委員會提出法律案은 거의 전부가 전원일치로 가결성립한다. 또한 參議院의 調查會도 법률안을 제출할 수 있으나(국회법 제54조의 4), 현재 제출된 사례는 없다.

231) 의원이 제출하는 法律案에 대해서는 사전에 소속정당의 事前諒解나 承認을 얻는 것이 보통이다. 그러나 이것은 어디까지나 정당내부의 절차에 불과하며 法律上의 要件이 아니다. 따라서 소속정당의 諮問 내지 承認없이도 의원은 법률상 유효하게 法律案을 발의할 수 있으며 다만 당해의원은 政黨內의 책임을 지게 될 따름이다. 그러나 실제로 議員提出法律案은 정당내의 所定節次를 거쳐 법률안발의에 필요한 일정수의 의원의 찬성과 동의를 구하는 것이 보통이다.

참의원규칙 제24조). 그리고 議長은 그 의안배부와 더불어 議案審査의 능률화를 도모하기 위한 예비심사를 위하여 타의원에 송부한다(중의원규칙 제29조, 참의원규칙 제25조).

## (2) 政府提出法律案

한편 內閣에 법률안제출권이 있는가에 관해서는 헌법상 명문의 규정이 없기 때문에 異見이 없는 것은 아니나,<sup>232)</sup> ①헌법 제72조에서 法律案을 명기하지 않은 것은 국회의 유일의 최고기관·국가의 유일한 입법기관으로서의 지위에 비추어 議員의 提出權을 존중하는 취지에서 정면으로 「法律案」이라고 규정하는 것을 피하여 「議案」이라는 명칭으로서 이를 제시한 것으로 이해된다는 점, ②豫算의 경우와 달리 법률안에 관해서는 內閣의 제출권이 명시되어 있지 않은 것은 예산에 관한 헌법 제86조 및 제73조의 5호의 규정은 內閣에게만 제출권이 있고 議員에게는 제출권이 없음을 나타내는 특별한 의미가 있는 것이며 이들 규정이 法律案에 관해서는 內閣에게는 제출권이 없음을 의미하는 것이라고 해석할 이유가 없다는 점, ③헌법은 內閣責任制를 채택하여 內閣과 國會와의 공조를 인정하고 있고 內閣이 제출권을 가지더라도 국회의 자유로운 議決에 의해 법률이 성립하는 원칙을 깨뜨리는 것이 아닌 점, 설사 內閣에 이를 인정하지 않더라도 內閣總理大臣을 비롯하여 상당수의 국무대신은 의원직을 겸하고 있기 때문에 그 發案이 용이하므로 불인정의 실익이 없다는 점 등에서 內閣의 法律案提出權을 인정하고 있다.<sup>233)</sup> 또한 內閣法 제5조에서도 「內閣總理大臣은 內閣을 대표하여 內閣提出의 법률안을……국회에 제출한다」라는 명문규정을 두고 있다.

內閣은 양원 가운데 어느 議院에 먼저 법률안을 제출하여도 상관없으나 예산에 관련있는 법률안은 衆議院에 먼저 제출하는 것이 관례이다. 예비심사를 위하여 法律案은 제출일로 부터 5일 이내에 타원에 동일한 안을 송부하여야 한다(국회법 제58조). 그리고 內閣이 각의원의 회의 또는 위원회에 있어서 議題가 된 의안을 수정 또는 철회하기 위해서는 그 의원의 승낙이 있어야 한다(국회법 제59조).

232) 내각의 法律案提出權을 부정하는 견해는 「법률을 제정하는 것은 단지 국회의만의 권한에 속하는 作用이며, 그리고 법률안의 제출은 法律을 制定하는 작용에 속하는 것이므로 헌법 제41조에 의해 內閣總理大臣이 국회에 제출하는 의안에 法律案은 포함되지 않는다」고 한다. 현재 이 견해는 일본에서 소수설로 존재하고 있다. 상세한 것은 佐佐木物一, 「改訂日本國憲法論」, 有斐閣 1952, 270面; 酒井吉榮, 「國會の地位」, 清宮四郎/佐藤 功(編), 「憲法講座(3)」, 有斐閣 1964, 19面 參照.

233) 宮澤俊義, 「全訂日本國憲法」, 日本評論社 1978, 553面; 清宮四郎, 「憲法Ⅱ」, 有斐閣 1979, 417面; 戶部信喜/池田政章/彬原泰雄, 「演習憲法」, 靑林書院 1984, 413面; 佐藤 功, 「憲法(上)」, 有斐閣 1984, 870~871面; 小林直樹, 「憲法講義(下)」, 東京大學出版會 1981, 147面; 中村睦男, 「國會の地位」, 法學教室, 1988.11., 35面.

## 2. 法律案의 審議過程

국회에서의 법률안의 심의는 委員會中心主義<sup>234)</sup>를 채택하고 있으며, 헌법에는 위원회제에 관하여 특별한 규정을 두지 않고 이를 국회법, 의원규칙에 위임하고 있다.

### (1) 委員會의 審議

#### ① 付託

법률안이 발의 또는 제출되면 議長은 그 법률안을 적당한 위원회에 付託한다(국회법 제56조제2항). 부탁할 위원회를 결정하기 어려운 경우에는 議院運營委員會<sup>235)</sup>와 협의하여 이를 결정한다.<sup>236)</sup> 付託은 법률안이 발의, 제출 또는 송부된 당일에 행하는 것이 통례이다. 또한 參議院의 先例에서는 본회의에서 취지설명을 청취하는 것으로 결정한 法律案은 그 취지설명 및 질의가 종료한 후가 아니면 委員會에 부탁되지 않는 것으로 하고 있다. 특히 긴급을 요하는 것은 發議者 또는 提出者의 요구에 의하여 議院의 의결로 위원회의 심사를 생략할 수 있다(국회법 제56조제2항).

#### ② 豫備審查

법률안은 參議院 또는 衆議院 어느 곳에 제출할 수 있으나, 豫算을 수반한 법률안 등 다수의 중요법률안은 衆議院에 우선 제출하는 것이 관례이다. 이러한 법률안을 衆議院에서 심의하는 동안 參議院에서는 어떻게 하는가에 관하여 국회법 제 58조에서는 「內閣은 하나의 의원에 議案을 제출한 경우에는 예비심사를 위하여 提出日로부터 5일 이내에 타의원에 동일안을 송부하여야 한다」라고 하여 예비심사체도를 두고 있다. 따라서 衆議院에서 법률안이 심사되는 것과 병행하여 參議院에서도 심사

234) 委員會의 종류 및 구조에 관한 것은 清水 望, 「議會制度の課題 -委員會制を中心として」, JURIST 第859號, 1986.5., 33~40面 參照.

235) 議院의 운영에 대한 회파의 참가로서 議院運營委員會는 매우 중요한 기능을 담당한다. 國會法에 의하면 의사일정의 결정권한이나 본회의의 의사에 관한 사항의 결정권은 의장에게 있다(제55조, 제19조). 그러나 議長은 이러한 권한을 통상 의원운영위원회의 決定에 의거하여 행사하고 있다. 그러나 실제로는 本會議의 운영에 관한 교섭은 비공개의 이사회에서 실질적으로 결정되어 議院運營委員會는 이사회에서 결정된 것을 전달하는 기능만을 가지고 있다고 한다. 前田英昭, 「院內交涉團體」, 國會月報 1984.8., 61面.

236) 하나의 委員會에 복수의 법률안이 부탁되면 付託이 빠른 순서로 심사하는 것이 관례이며, 어떤 法律案을 특히 異論이 없어도 철저하게 신중심사하며 그다음 심사예정의 대결법안의 심사에 연기 또는 저지를 도모한다는 전술을 사용한다. 이러한 法律案을 「枕法案」이라고 한다. 藤本一美(編), 「國會機能論」, 法學書院 1990, 53面.

할 수 있다.

### ③趣旨説明・質疑

위원회에서의 法律案審議는 먼저 발안자 또는 제출자의 법률안에 대한 취지설명을 청취한 후 그에 대해 質疑와 討論을 시작한다. 취지설명은 법률안작성·제출의 배경, 동기 및 법률안의 개요를 설명한다. 內閣提出法律案은 국무대신 또는 정부위원이 議員發議法律案은 발의자가 취지설명을 한다. 타원제출의 법률안에 관해서는 他院의 위원장 또는 그 대리자나 발의자가 취지설명을 한다(국회법 제60조). 위원은 議題에 관하여 자유로이 질의하고 의견을 개진할 수 있으나, 委員長은 위원회에 있어서의 질의·토론 기타 발언에 대하여 시간제한을 할 수 있다(중의원규칙 제68조, 참의원규칙 제47조)

### ④公聽會・參考人・小委員會

委員會의 심의과정에서는 필요에 따라 公聽會를 개최하거나 참고인의 의견을 들어 전문적인 심사를 할 수 있다(국회법 제50조).<sup>237)</sup> 그리고 필요한 경우에는 委員會 가운데 소위원회를 설치하거나, 다른 위원회와 협의하여 연합심사를 행할 수도 있다(중의원규칙 제60조, 참의원규칙 제36조). 한편 법률안심의에 있어서 위원회중심주의를 채택하고 있는 일본의 國會法은 의원의 심의능력을 높이기 위하여 常任委員會에 전문지식을 가진 직원과 조사직을 둘 수 있게 하고(제42조), 특히 상임위원회의 조사기구로서 조사실은 중시되는데 특별위원회에서도 그 기능이 중시되어 이를 두는 경우도 있다.

### ⑤中間報告

한편 위원회의 심의를 촉진하는 방법으로 中間報告制가 있다. 즉 국회법 제56조의 3에서는 「각의원은 委員會의 심사중인 안건에 대하여 특히 필요한 경우에는 중간보고를 요구할 수 있다. 전항의 중간보고가 있는 案件에 대하여는 의원이 특히 긴급을 요한다고 인정하는 경우에는 委員會의 審査에 기한을 정하거나 의원의 會議에서 심의할 수 있다. 위원회의 심사에 기한을 정한 경우 그 기한내에 審査가 끝나지 아니한 경우에도 의원의 회의에서 이를 심의할 수 있다. 다만 의원은 委員會의 요구에

237) 일본의 公聽會制度는 국민의 의사를 반영하는 제도로서 인정하고 있으나, 그 본래의 機能을 발휘하고 있지 못한 실정이다. 공청회에서 의견을 진술한 자를 「供述人」이라고 하며, 학식경험자 또는 이해관계자 기타 공모에 응한 일반인으로 부터도 선정된다. 豫算과 중요한 歲入法案에 관해서는 공청회개회는 법률안의 성립을 위한 필요조건이다. 그 이외에는 정식의 公聽會에 대신하여 간소한 절차로 참고인을 초청하여 그 의견을 듣는 것이 많다.

의하여 심사기한을 연장할 수 있다」라고 하여 때로는 위원회의 심의를 中斷시키고 본회의에서 심의할 수 있게 하여 위원회중심주의에 중대한 제약을 가하고 있다.<sup>238)</sup>

#### ⑥ 修正案

위원회에 있어서의 修正案을 제출하는 경우에는 법률안의 제출과는 달리 일정수 이상의 찬성자를 요하는 제한이 없으며, 修正案은 위원 1인이라도 수정동의를 제출할 수 있다. 그러나 豫算을 수반하는 수정안에 관해서는 결국 內閣에 의견을 진술할 기회를 부여하게 되어 있으며(국회법 제57조의3), 經費文書도 첨부하여야 한다. 따라서 예산을 수반하는 수정안인가의 여부는 매우 중요하다.

#### ⑦ 討論·表決

質疑가 종료하면 토론이 행해지며, 討論은 의제가 된 법률안의 표결전에 자기의 贊否의 의견을 표명하는 것이다. 토론을 하려는 경우에는 사전에 위원장에게 통고하나, 討論의 순서에 관해서는 특별한 규정이 없다. 토론이 끝나면 委員長은 표결에 붙이는데, 수정안이 제출된 경우에는 그 수정안부터 우선 表決한다. 위원회에서 심사한 결과 本會議에 회부할 필요가 없다고 결정된 법률안은 廢案이 된다. 아울러 위원회의 법률안의 의결에 즈음하여 법률안에 附帶하여 정부에 대해 희망이나 요청을 표명하기 위한 부대결의를 할 수 있다.<sup>239)</sup>

#### (2) 本會議의 審議·議決

본회의에서의 법률안심의회는 委員會에서의 심의경과와 결과를 해당위원장이 보고함으로써 개시된다(국회법 제53조, 중의원규칙 제115조, 참의원규칙 제104조제1항). 경우에 따라서는 委員長報告에 이어 소수의견자의 소수의견보고가 행해지기도 한다(국회법 제54조). 위원회의 심사를 생략한 안전에 관해서는 우선 발의자 또는 제출자가 그 案件의 趣旨 및 內容에 관하여 설명하며(국회법 제54조, 참의원규칙 제88조, 중의원규칙 제73조의2), 예산을 수반한 법률안이 위원회의 審査가 생략된 경우

238) 이 제도는 委員會에 있어서의 의사운영이 파행으로 진행되는 경우의 타개책이 될 수 있으나, 때로는 反對意見이 강한 법안심의를 여당측에서 강제로 本會議에 넘기는 수단이 될 위험성이 있다는 지적이 많다.

239) 이 附帶決議는 법적으로는 政府를 구속하지 않으나, 정치적인 의미를 지는 것으로서 다수의 法案議決에서 채용되고 있다. 부대결의가 어느 정도 존중되는가의 여부는 政府와 國會와의 역학관계에서 판가름난다. 藤本一美(編), 前掲書, 59面.

에는 그 후 內閣의 의견진술이 행해진다(국회법 제57조의3, 참의원규칙 제107조의2).

본회의에서의 법률안에 대한 質疑와 討論은 위원회보다 제한되어 있으며, 그 질의·토론의 발언자수와 순위는 의원운영위원회 또는 의사협회의회에서 결정된다(중의원규칙 제137조, 참의원규칙 제116조). 법률안에 대한 수정동의에는 의원의 발의의 경우와 마찬가지로 數的 制約이 있으며, 예산의 증액 또는 예산조치를 수반하는 修正 動議의 경우에도 동일한 제약이 있다(국회법 제57조). 그러나 위원회의 수정안 즉 위원회의 보고가 수정의결보고인 경우에는 그 報告와 관련한 수정은 찬성자를 필요로 하지 않는다(중의원규칙 제143조제1항, 참의원규칙 제128조). 수정동의의 제출은 가능한 한 討論에 들어가기 전에 행해지는 것이 원칙이나, 실제로는 本會議에서는 원안에 대한 질의가 행해지는 것이 회박하므로 위원장보고 및 소수의견자의 보고에 이어 수정동의의 취지설명이 행해지는 것이 통례이다(중의원규칙 제116조).

質疑에 있어서는 동일의제에 관하여 3회 이상 걸쳐 하거나 의제의 범위를 벗어나거나 私見을 표명할 수 없으며(중의원규칙 제134조의2, 참의원규칙 제110조), 討論에 있어서는 먼저 반대자를 발언시키고 그 다음 찬성자가 발언하도록 하는 교차적 발언을 행한다(중의원규칙 제137조, 참의원규칙 제116조). 토론의 종료 또는 討論終結 動議가 가결되면 의장은 토론종료를 선언하고 법률안의 투표단계로 넘어간다.<sup>240)</sup> 의원제출법률안은 그 의원소속의원에서 可決 또는 修正可決되면 타원에 송부되고, 그 원에서 그대로 가결하면 법률로서 성립하게 된다.

### (3) 兩院協議會

一院에서 가결한 법률안을 他院에서 부결한 경우와 일원에서 송부한 法律案을 수정가결하고 그 수정에 먼저 의결한 의원이 동의하지 않은 경우에 관하여 헌법은 衆議院의 우월함을 인정하고 있다. 즉 헌법 제59조제2항에서는 「衆議院이 가결하고 參議院에서 이와 달리 의결한 법률안은 衆議院에서 출석의원 3분의 2이상의 다수로 재가결한 경우에는 법률이 된다」라고 규정하고 있다. 이 경우 衆議院의 재가결은 회기불계속의 원칙에 비추어 동일회기내에서 이루어진 것이어야 한다.

그러나 이러한 衆議院의 단독재의결제도는 兩院制의 이념에 비추어 반드시 바람직한 것이 아니므로 여기에 헌법 제59조제3항은 「법률이 정하는 바에 따라 衆議院

240) 일본에서의 本會議에서의 법안심의를 매우 형식적인 심의에 불과하다. 그 이유로는 본회의에서 議員들은 의제가 되어 있는 法案에 대해 관계 위원회소속의원이 아닌 한 거의 법안의 내용을 숙지하고 있지 않으며 또한 法案의 趣旨도 본회의장에서 비로소 알게되는 경우가 많기 때문이라 한다.



이 양의원의 협의회개최를 요구하는 것을 방해하지 아니한다」라고 함으로써 양원협의회제도를 인정하고 있다. 즉 법률안에 대하여 衆議院에서 參議院의 회부안에 동의하지 아니한 때 또는 參議院에서 衆議院의 송부안을 부결하고 또한 衆議院의 회부안에 동의하지 아니한 때에는 衆議院은 양원협의회를 요구할 수 있다(국회법 제88조제1항). 參議院은 衆議院의 회부안에 동의하지 아니한 경우에 한하여 그 通知와 동시에 양원협의회를 요구할 수 있으나, 중의원은 이 요구를 거부할 수 있다(동법 제88조제2항). 그리고 參議院이 선가결한 법률안을 衆議院이 부결한 경우에는 양원협의회를 개최할 수 없게 되어 있기 때문에 그 법률안은 廢案된다. 이 양원협의회에는 協議案에 대해 각의원의 협의원이 각기 3분의 2이상이 출석하고 出席協議員 3분의 2이상의 다수로 의결한 경우 성안된다(동법 제91조, 제92조). 그와 같이 성안된 경우 兩院에서 이를 각각 가결하면 그 성안은 법률이 된다.

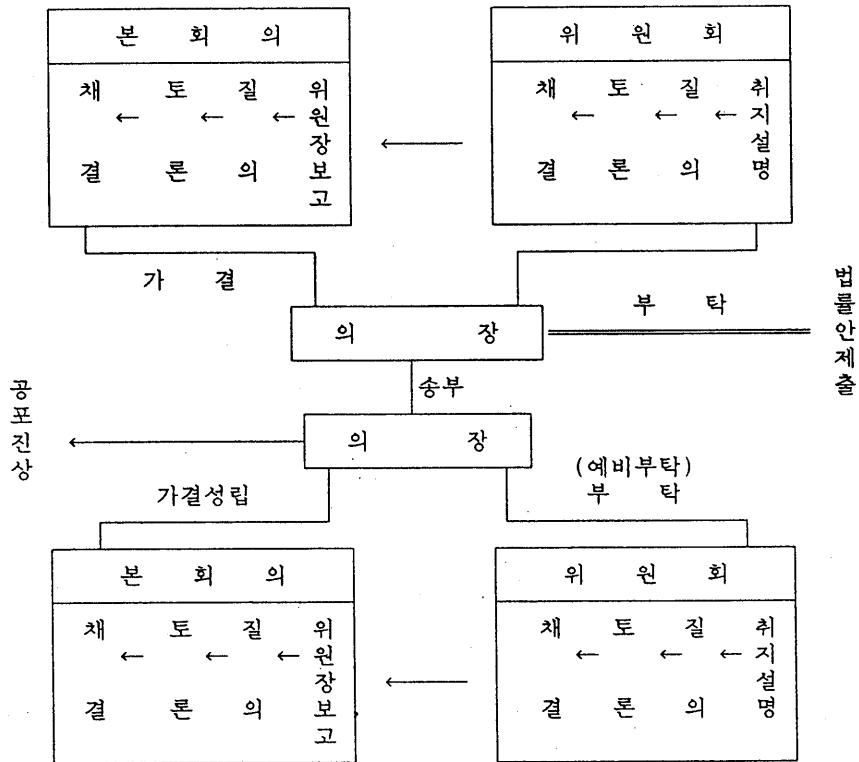
한편 參議院이 衆議院이 가결한 법률안을 송부받아 국회의 휴회중의 기간을 제외하고 60일 이내에 의결하지 않은 경우에 衆議院은 參議院이 그 법률안을 부결한 것으로 간주할 수 있다(헌법 제59조제4항).

### 3. 法律案의 公布

法律案이 국회에서 가결되면 법률로서 당해 법률안은 법률로서 확정된다(헌법 제59조제1항). 확정된 법률은 關係大臣의 서명과 內閣總理大臣이 연서하여 天皇이 공포함으로써 형식적 절차는 완료된다(헌법 제74조, 제7조).<sup>241)</sup> 법률안에 관하여 最終議決이 있는 경우는 그 원의 의장으로부터, 중의원의 의결이 국회의 의결이 된 경우에는 衆議院議長으로부터 內閣을 경유하여 天皇에게 제출되며 그 제출일로 부터 30일 이내에 공포하도록 되어 있다(국회법 제65조제1항).

241) 公布의 형식 및 문언·방법 등에 관한 것은 淺野一郎, 「法律·條例 -その理論と實際-, ぎょうせい 1984, 90~124面 參照.

### 국회의 법률안심의과정



### VI. 日本의 立法過程의 特徵과 示唆點

일본의 立法過程의 특징은 정부제출법률안의 우위의 경향하에 정부제출법률안 작성과정에 있어서 政府官僚機構內部的 情報·전문지식·기술을 동원하여 상호조정작용을 도모하는 등 주도면밀한 법률안이 실질적으로 작성된다는 점, 그 과정에서 與黨審査라는 조정협의승인의 「국회사전절차」가 관행상 정착하여 개입한다는 점, 국회의 위원회심의단계에서 大臣의 보좌역인 「政府委員(각성국장·부장·과장)」이 실질적 심의에 직접·광범위하게 관여하여 실질적으로 관료주도형이라고 일컬어질 정도라는 점 등이라 할 수 있다.<sup>242)</sup>

이와 같은 입법에 대한 行政府의 관료의 우위적 경향은 무엇보다도 현대입법의 전문성과 복잡성의 결과로 간주하고 있으나, 다른한편 立法府에서도 행정부에 못지

242) 山下健次, 前掲論文, 36面.

않게 입법기능 특히 법률안의 기초, 법률안의 심사 등을 수행하는 전문적인 機構와 人力이 정비되어 있다. 그러나 의회의 정당 및 관료와의 유착은 본래적인 議員立法이 야당위원의 법률안발의에 한정되는 경향을 띠고 있기 때문에 이들 전문기구가 제대로 활용되지 못하고 있는 실정이다.

그리고 의회에서의 立法過程에서는 발의 또는 제출된 법률안은 먼저 委員會의 심의를 거쳐 본회의 심의로 넘겨지고 위원회의 결정에 따라 법률안은 本會議에 넘겨지지 않고 폐안될 수도 있으므로 法律案審議에 있어서 위원회중심주의를 채택하고 있다. 따라서 이 위원회에서의 立法過程은 매우 중요한 의미를 지니고 있으나, 실제로는 이 단계이전에 이미 與黨의 법률안에 대한 의견이 결정되어 있기 때문에 委員會에서의 심의도 형식적 절차를 거치는 것과 다름이 없다고 한다. 그리고 本會議에서의 심의도 위원회에서의 심의 못지 않게 形式化되어 가는 경향을 띠고 있다. 이것은 제도상 위원회중심주의를 채택한 당연한 결과라고 할 수 있으나, 심의하려는 法律案의 내용에 관하여 그 법률안의 위원회심의에 관여한 의원이외에는 당해 법률안의 內容을 알 수 없다는 점, 議員들의 黨議拘束으로 인하여 스스로 자주적인 법률안 검토의 의지가 없다는 점과 本會議에로의 법률안상정이 이미 여야간에 調整이 이루어지는 경우가 많아 本會議審議의 형식화는 더욱 촉진되고 있다는 지적이다.<sup>243)</sup>

그리하여 立法過程에 있어서 의회의 기능을 회복하기 위하여 立法의 실질적 심의기능의 강화 내지 민주적 통제를 확보하려는 구상을 위하여 의원들의 당의구속의 완화, 소수파의 발언보장, 自由討論制의 도입, 공정회제의 활용, 審議日數의 증가, 의회조사기능의 확충, 실질적인 위원회중심주의로의 환원, 國會의 입법조사위원회의 설치, 本會議審議의 형식화개선, 의원의 국정조사권의 강화 등 위하여 많은 노력을 기울이고 있다.<sup>244)</sup>

243) 徐柱實, 「日本議會의 立法過程에 관한 考察」, 釜山大 日本研究 第2輯, 1982, 38面.

244) 현재 일본에서 논의되고 있는 國會改革에 관한 구체적인 사항으로는 (1)國會中心主義의 확립과 國會의 政策形成機能의 회복으로서 ①국회회기초에 각당당수의 정책연설실시 ②현안국정과제와 대응책을 논의하기 위한 「국정일문문제위원회」의 설치 ③위원회심사에 있어서 토의제도의 도입 ④본회의 토의에 대한 회망자의 참가 ⑤일방통행식 질의·답변제도의 개선 ⑥정부안과 야당의 대안과의 병행심사제의 도입, (2)政策形成에의 國會의 影響力強化方案으로서 ①법안화전의 정책과제에 관한 위원회에서의 논의와 위원회결의를 통한 위원회의 조사기능강화 ②국회에 대한 행정정보의 제공기능의 강화 ③입법보좌기구의 충실, (3)黨議拘束의 改善으로서 당의구속의 대상이 되는 사항의 범위확정, 당이구속의 시기와 내용한정 (4)開放된 國會의 實現과 國會의 情報發信機能의 強化方案으로서 ①위원회심사의 공개 ②본회의 및 위원회방청의 간소화 ③본회의 및 위원회개회예고와 공고 ④자유참관의 실현 ⑤국회TV중계의 실현 ⑥국회간행물의 판매확대 ⑦국정에 관한 각종정보의 집적과 간행 ⑧회의록등 기준간행물의 개선 ⑨온라인, 데이터베이스등에 의한 정보제공과 국회홍보센터의 설치 등을 지적하고 있다. 상세한 논의는 佐藤立夫, 「ポスト政治改革の參議員像」, 高文堂出版社 1993; 清水陸, 「現代議會制の憲法構造」, 勁草書房 1979, 166~179面; 藤本一美(編), 前掲書, 180~206面; 比較立法過程研究會(編), 「議會における立法過程の比較法的 研究」, 勁草書房 1989, 332~336面 參照.



## 第4章

# 우리나라의 立法過程의 實際



## 第4章 우리나라의 立法過程의 實際

### 第1節 意義

우리 憲法은 제40조에서 「立法權은 국회에 속한다」라고 하여 국회입법의 원칙을 선언하여 법률제정권이 國會에 있음을 명문으로 규정하고 있다. 그러나 헌법은 제88조에서 政府에게도 법률안제출권을 부여하고 있기 때문에 정부도 立法에 참여할 수 있음을 제도적으로 보장하고 있다. 특히 행정부의 수반인 大統領은 법률안제출권과 법률안거부권 및 大統領令制定權을 보유하고 있기 때문에 立法過程에 막강한 영향력을 가지고 있다. 그러나 입법기관으로서의 국회는 고유의 입법권을 행사하고 있으며, 議員들의 법안발의 및 심의로 집약되는 立法活動의 중추적 기관으로서 여전히 중요성을 가지고 있다. 그렇지만 國會는 행정부에 비하여 복합적인 현대사회의 문제나 정책을 다루는 기능과 체계 및 역량면에서 많은 취약성을 띠고 있음은 부인할 수 없으며, 의원이 독자적으로 法案을 발의하려해도 행정부와와의 사전협의없이는 적절하거나 성공적인 제안이 되기 어려운 경우가 많아지고 있다. 또한 우리의 경우 법안의 立案과 審議는 주로 의회와 행정부 및 정당 특히 집권여당의 활동과 상호작용에 의거하여 수행되고 있는 것이 현실이다. 行政府와 執權與黨의 관계는 당정협의제도와 당정협조전담부서의 운영 등으로 형태화되고 있으며 실제 대부분의 법률안의 입안이 이들 협의를 중심으로 이루어지고 있다. 이와 같이 政黨이 당기구를 통해 立法過程에 미치는 영향이 크기 때문에 사실상 의회내에서의 토의와 심의가 形式化되어가고 있다는 지적도 제기되는 실정이다.<sup>1)</sup>

한편 政府提出法律案의 경우에는 관련분야에 대한 풍부한 정보와 자료를 구비하여 초안의 작성에서부터 정부법안의 확정에 이르기까지 어느 정도 體系化·組織化되어 있어서 그 제출건수 및 통과율이 매우 높은 반면 議員發議法律案은 정당내적인 면 및 입법정보·자료수집의 취약성 등에서 그 제출건수 및 통과율이 정부제출 법률안보다 매우 저조한 실정에 있다. 그리고 國會에서의 심의과정에서는 우리나라는 위원회중심주의를 채택하고 있기 때문에 입법과정에 있어서 委員會가 차지하는 비중이 매우 크다. 특히 常任委員會는 중요한 법안을 심의하는 기구일뿐 아니라 스

1) 具滋裕, 「立法過程의 動態的 側面 : 議員發議法律案에 대한 比較事例研究」, 韓國行政學報 제19권2호, 1985.12., 185面.

스로 법안을 제출할 수도 있고, 또한 상임위원회에서 통과된 法案은 국회본회의에서 이의가 제기되는 경우가 거의 없기 때문에 대부분의 법안은 상임위원회단계에서 거의 立法化되고 있다. 그 결과 本會議에서의 법안심의기능은 상대적으로 형식화되고 있다.

아울러 行政機能의 확대에 의하여 입법사무가 질적·양적으로 증대됨에 따라 입법에 관한 전문적인 심사와 의견조정을 위한 法制機構가 정부 및 국회에 설치되어 법안의 草案作成 등의 과정에서 부터 관련입법정보의 제공에 이르기 까지 立法過程에 참여하고 있다.

그리고 행정기관이 정립하는 법규범인 命令에 대해서는 헌법 제75조에서 「大統領은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 委任받은 사항과 법률을 執行하기 위하여 필요한 사항에 관하여 大統領令을 발할 수 있다」라고 규정하고 있다. 또한 國務總理와 행정각부의 장도 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임이 있는 경우에 또는 직권으로 總理令 또는 部令을 발할 수 있다. 이러한 행정부의 명령의 立法過程은 후술하는 법률의 입법과정과 별로 다를 바가 없으나, 근래 行政立法의 증가에 따라 행정입법의 제정시 그 適正化를 도모하기 위하여 일련의 신중한 절차를 요구하는 등 행정입법에 대한 統制가 강화되고 있다.

한편 地方自治團體가 그 자치권에 근거하여 정립하는 자치입법에 대해서는 지방자치법 제15조에서 「지방자치단체는 法令의 범위 안에서 그 사무에 관하여 條例를 제정할 수 있다」라고 규정하는 한편 동법 제16조에서는 「지방자치단체의 長은 법령 또는 조례가 위임한 범위안에서 그 權限에 속하는 사무에 관하여 規則을 제정할 수 있다」라고 규정하고 있다. 그리고 「地方教育自治에관한法律」에 의하여 지방공공단체에 설치된 教育委員會는 법령 또는 조례의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 教育規則을 제정할 수 있는 권한을 인정하고 있다. 지방자치단체의 自治立法은 최근 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 급속도로 증가하고 있으며, 그에 따라 自治立法에 대한 관심도 매우 높아지고 있다. 그러나 現實적으로 지방자치단체의 가장 기본적이고 중요한 권한중의 하나인 自治立法權은 지방자치단체의 자주적 입법기능에 의하여 이루어 지기 보다는 국가의 법령이 개폐되면 그에 따른 준칙에 의거하여 개폐되는 등 여전히 國家主導型이며, 지방의회의 자치입법권행사에 있어서도 전문지식의 부족, 운영미숙 등으로 인하여 다수의 과제를 남기고 있다. 어쨌든 자치법규의 정립에 있어서도 통일적인 일련의 절차를 거치게 되며, 이들 自治法規의 입법절차는 헌법외에도 법령등공포에관한법률, 지방자치법, 지방교육자치에관한법률 등에서 비교적 상세한 규정을 두고 있다.



## 第2節 立法過程의 構造

### I. 法律의 立法過程

#### 1. 立法計劃의 樹立

현재 우리 나라에서는 헌법상 규정된 立法節次의 개시에 이르기까지의 법률안의 계획수립과 초안작성은 법률에 의해서 規律되고 있지는 않다. 물론 국회 및 행정각부처내에서는 法律草案의 작성, 준비작업의 공동처리 및 입법계획에 대한 일정한 지침 등이 존재하고 있으나, 制度化된 입법의 준비절차는 없다.

한편 정부에 있어서의 立法計劃의 수립에 관해서는 1990년 2월 28일 국무총리훈령 제237호로 「政府立法計劃運營規程」을 마련하여 법률안·대통령령안 등 하위법령안에 대한 입법계획의 수립 및 정책결정과 입안·심의 및 공포 등 立法活動의 전과정에 대한 협조체계를 구성하여 효율적인 立法을 도모하고 있다. 우선 各院·部·處·廳의 장은 매년초 주요업무계획 등 업무계획에 따라 당해연도중에 제정 또는 개정할 法律案 및 下位法令案을 상정하여 자체 연간입법계획을 수립하며, 동 계획에는 법령명·입법의 필요성<sup>2)</sup>·입법의 요지·입법추진일정<sup>3)</sup>·입법에 따라 예상되는 문제점·關聯法令 또는 下位法令의 제정 또는 개정계획을 포함하도록 규정하고 있다(동 규정 제6조, 제7조제1항). 아울러 이러한 立法計劃을 수립함에 있어서는 특정기간에 입법이 집중되지 아니하고 연중 고루 안배되도록 하며, 특히 豫算이 수반되는 법률안의 경우에는 가급적 정기국회에서 審議가 이루어지도록 유의할 것을 정하고 있다.

이러한 各院·部·處·廳의 장이 마련한 자체연간입법계획은 매년 2월말까지 法制處에 이를 제출하며, 법제처장은 제출된 입법계획을 종합하고 이를 「立法政策協議會」<sup>4)</sup>에 부의하여 해당 각원·부·처·청의 장의 의견을 들은 후 필요한 조정을 거

2) 입법의 필요성에는 ①종전의 制度運營實態, ②입법추진배경 및 관련단체 등의 立法에 관한 意見, ③입법으로 얻어지는 效果를 명시하도록 하고 있다(정부입법계획운영규정 제7조2항 참조).

3) 입법추진일정에는 ①立法時期, ②관계부처와의 協議計劃, ③입법예고 및 청문계획, ④黨政協議時期, ⑤법제처제출시기, ⑥國會提出時期, ⑦시행예정일을 명시하여야 한다(동 규정 제7조3항 참조).

4) 立法政策協議會는 법령안의 입안과 심의 및 공포 등 立法過程全般에 걸쳐 정부부처간 및 정부·정당간의 효율적인 業務協助를 위하여 국무총리소속하에 설치되어 있으며, 同 協議會는 법무부장관·정무제1장관·법제처장·국무총리 행정조정실장 및 심의안건과 관련되는 원·부·처의 장으로 구성한다. 협의회의 會議은 안건이 부의될 때마다 개최하며 審議案件의 소관 원·부·처의 장이 주재하

친 다음 정부입법계획을 작성하여 國務會議에 보고한다(동 규정 제8조). 보고된 입법계획에 따라 정부는 立法을 추진하여야 하며, 이러한 입법계획에 포함되지 아니한 긴급한 입법의 필요성이 발생한 경우에는 立法政策協議會에 당해사안을 부의하여 그 결정에 따라 입법을 추진할 수도 있다. 다만 경미한 사안에 대해서는 法制處가 법령안을 심사할 때 그 사유를 소명하고 입법을 추진할 수 있도록 하고 있다(동 규정 제9조제1항·제2항). 그리고 각원·부·처·청의 장은 法制處長에게 법령안의 심사를 의뢰할 때 입법계획대로의 이행여부 및 정부·정당간의 협의에 관한 사항을 첨부하여야 하며, 법제처장은 매분기말 현재의 立法推進狀況을 종합하여 이를 입법정책협의회에 부의하고 국무회의에 보고하도록 규정하고 있다(동 규정 제9조제3항·제4항).

한편 議員提案法律案의 입법계획에 대해서는 정무제1장관이 여당의원제안으로 입법추진하려는 법률안을 파악하여 연간입법계획을 수립, 國務總理에게 보고하고 이를 매년 2월말까지 법제처장에게 통보하도록 하고 있다. 또한 정부입법계획과 의원제안 법률안의 입법계획이 상호 중복 또는 상충되는 경우에는 立法政策協議會가 이를 조정하게 된다(동 규정 제10조).

## 2. 法律案의 作成

### (1) 政府提出法律案

#### ① 法律案의 立案

정부제출법률안은 주로 정부고위당국자나 政黨, 특히 여당의 정책적 지시에 의해서 입안된다. 한편 法律案의 개정은 감사원이나 각부 각부처의 요청 또는 관련단체, 이해관계인의 건의, 실무자·일선기관의 건의에 의해서 이루어지는 경우가 많다. 때로는 法院의 판결이나 憲法裁判所의 결정에 의해서 이루어지는 경우도 있으며, 헌법상 규정된 請願權行使에 의하여 입안되는 경우도 있다. 이러한 여러 경로를 통하여 발생한 입안의 동기는 당해 사항에 관하여 立法情報를 가장 많이 확보하고 있는 소관부처의 주무부서가 실무자회의를 통하여 立案與否를 결정한다. 이 단계에서 법률안이 고도의 전문성·기술성을 요하는 경우에는 관련연구기관이나 단체에 用役을 주거나 委囑을 하는 수가 있으며, 전문가들로 팀을 구성하여 입안하기도 한다. 특히 여기에는 외국입법례의 조사, 관계인·전문가의 의견수렴, 實務者의 작업과 국·과

---

고, 協議會는 그 기능수행을 위해 대통령비서실·정당정책부서관계자와 협의하여야 한다(동 규정 제4조, 제5조 참조).

장의 검토가 이루어지며 각부처의 法務擔當官이 최소한의 법기술적 사항을 점검한다.<sup>5)</sup>

이와 같은 검토를 거친 후 당해 법률안의 구체적인 原案作成을 위하여 법률안에 수록하여야 할 조문전체에 대하여 要綱과 分析書를 작성한다.<sup>6)</sup> 작성된 법률안의 요강에 대하여 의견이 있는 경우에는 이를 충분히 수렴하여 法律案의 기초에 착수하며, 여기서는 특히 조문전체에 대하여 수평적·수직적인 체계·형식·자구에 대한 검토를 행한다.<sup>7)</sup> 이렇게 작성된 草案은 관계기관·전문가 또는 이해관계인 등에 회람시켜 그 의견을 들어 修正이 필요한 부분은 이를 보완하여, 기초작업을 마무리 한 후 제안이유·주요골자 등을 명료하고 간략하게 정리하여 기술하는 등 법률안의 提案形式에 맞도록 성안한다.

## ②關係部處와의 協議

제정·개정 또는 폐지법률안이 부처의 자체안으로 起草·成案되어 다른 행정기관과 협의의 필요로 하는 사항이 있는 경우에는 立法豫告를 하기 전에 먼저 협의를 거쳐야 한다. 이 경우 각원·부·처·청의 장은 協議의 효율성을 제고하기 위하여 필요한 경우 관련되는 원·부·처·청의 관계실무자로 實務協議會를 구성하여 운영한다(정부입법계획운영규정 제12조제2항). 이러한 관계부처와의 협의는 立法過程이나 공포후 법률을 집행하는 과정에서 비로소 부처간의 의견이 노출되어 立法過程이 원활하지 못하거나 집행상에 애로가 발생하는 것을 방지하기 위한 사전조치라고 할 수 있기 때문에 매우 중요한 절차이다.<sup>8)</sup> 그리고 동일한 政策을 시행하기 위하여 관련법령과 유사법령을 2이상의 원·부·처·청에서 제정 또는 개정하고자 하거나 政

5) 한편 大統領과 國務總理의 지시가 있을 때에는 法制處가 직접 법률안을 기초하기도 하나(법제처직제 제1조1호), 이러한 경우는 그리 많지 않다. 張明根, 「韓國立法統制에 관한 研究」, 東國大 大學院 碩士論文, 1985, 15面 參照.

6) 법률안의 要綱 및 分析書에는 ①제정·개정·폐지이유, ②주요골자, ③입법효과, ④주요검토과제(찬성·반대의견 등), ⑤관련부처·기관 및 단체, ⑥관련부처와의 협의가 필요한 사항, ⑦예산조치 등을 기재하며, 또한 分析對比表를 첨부한다. 자세한 것은 國會事務處 立法調查局, 「法律案의 起草 및 審査基準」, 立法參考資料 제283호, 1992, 16面 參照.

7) 「水平的 檢討」라 함은 조문의 내용·표현의 적합성·통일성여부, 용어의 통일, 誤字, 탈자 기타 字句上의 問題와 다른 법률과의 표현방식통일, 引用條文 등을 검토하는 것을 말하며, 「垂直的 檢討」라 함은 憲法 기타 상하법령 상호간의 調和, 조문배열, 形式上의 일반원칙과 約束(基準)에의 適合性 등을 검토하는 것을 말한다.

8) 이와 관련하여 「部處間協議가 잘되지 아니할 경우 장관 또는 차관들의 전체적인 회의체인 상기절차에서 보다 심도있게 논의되도록 하여야 한다는 주장이 있으나, 법률안의 主務部處와 관계부처간의 협의가 중요한 것이고 직접적인 이해관계 없는 부처의 장관·차관은 다른 부처의 안건을 잘 알 수도 없는 것이고 執行에 대하여 책임을 질 것도 아니기 때문에 關係部處間의 協議가 이루어지지 않으면 다음 절차를 진행시키지 않도록 하는 것이 바람직스럽다고 본다」라는 지적도 있다. 자세한 것은 曹正燦, 「法制實務講座③」, 月刊 法制 제436호, 1994.4., 95面 參照.

府全體次元에서 입법의 필요성이 인정되는 사안에 대하여 관련되는 원·부·처·청 사이에 협의가 지연되는 경우에는 立法政策協議會에 이를 부의하여 중재·조정을 받아 입법을 추진한다. 다만 경미한 사안의 경우에는 법제처장이 이를 중재·조정한다(동 규정 제13조).<sup>9)</sup>

9) 關係部處와의 協議가 필요한 사항을 예시하면 다음과 같다. 또한 아래에서 예시한 것 이외에도 특히 罰則에 관한 법률안의 제정·개정에 대하여는 사전에 法務部長官과 협의하도록 차관회의에서 결정하여 운영해오고 있다.

협 의 사 항	협의대상부처	근거법령
예산 및 회계관련법령의 협의	경제기획원장관(예산) 재무부장관(회계)	예산회계법 제111조· 제112조
회계관계법령의 제정·개폐에 대한 의견표시	감사원	감사원법 제49조1항
공공요금의 결정등의 협의	경제기획원장관	물가안정및공정거래에 관한법률 제4조
경쟁제한을 내용으로 하는법령의제 정등의 협의	공정거래위원회	독점규제및공정거래에 관한법률 제63조
국유재산에 관한 법령의 협의	재무부장관	국유재산법 제13조
공유재산에 관한 법령안의 협의	내무부장관	지방재정법 제79조
무역에 관한 법령의 협의	상공자원부장관	대의무역법 제5조2항
산업안전보건에 관련된 규제시 협의	노동부장관	산업안전보건법 제9조
선거·정당관계법령등에대한의견 표시	중앙선거관리위원회	선거관리위원회법 제 17조1항
기금설치법률에 대한 협의	경제기획원장관	기금관리기본법 제2조
조세특례 및 감면법률에 대한 협의	재무부장관	조세감면규제법 제3조
법령으로 규정하는 서식의 승인	국무총리(총무처장관)	사무관리규정제74조
보고의무를 규정하는 법령의 협의	총무처장관	사무관리규정 제46조
관보의무제에 대한 협의	총무처장관	관보규정 제11조

### ③立法豫告

협의를 마친 법률안은 입법내용이 「법령안입법예고에관한규정」에서 규정하고 있는 사항이 포함될 때에는 立法豫告를 하여야 한다. 입법예고제도는 국민의 일상생활과 직접 관련되는 法令案에 대해 이를 국민에게 예고하여 국민의 입법참여기회확대·입법의 민주화 및 법령의 實效性을 높이려는 취지에서 1983년 5월 21일 대통령령(제11133호)으로 제정된 제도로서, 입법안의 제안을 주관하는 원·부·처·청의 장은 학사제도·공중위생·환경보전·농지 기타 토지제도·국토 및 도시계획·건축·도로교통·행정심판·국가시험·기타 다수 국민의 일상생활과 관련되는 중요분야의 사항에 대한 법령을 제정 또는 폐지하고자 하는 경우 반드시 이를 豫告하도록 규정하고 있다(동 규정 제3조).<sup>10)</sup>

立法豫告의 방법으로는 제정·개정하려는 법령안의 입법취지·주요내용을 항목별로 관보 또는 일간신문에 掲載하여 행하며 필요한 경우에는 당해 법령안의 초안을 함께 게재할 수도 있다(동 규정 제4조제1항). 豫告期間은 예고시에 정하며 특별한 사정이 없는 한 20일이상으로 한다(동 규정 제5조). 다만 당해법령안의 제정 또는 개정에 관하여 다른 행정기관등과 協議를 필요로 하는 경우에는 그 협의를 한 후에 입법예고를 하여야 한다. 이해관계인은 누구든지 예고된 法令案에 대해 법령안주관기관에 서면으로 의견을 제출할 수 있으며, 法令案主管機關의 長은 예고한 법령안에 대해 필요하다고 인정할 경우에는 공개청문을 행하고 이해관계인의 의견을 들을 수 있다(동 규정 제6조·제8조).<sup>11)</sup>

법령안을 예고한 때에 정한 意見提出期間안에 제출된 의견은 법령안 주관기관에서 이를 내용별로 분석하고 중요한 사항에 대한 의견의 제출이 있는 때에는 그 처리결과를 법률안·대통령안의 경우에는 國務會議 上程案에 첨부하고, 총리령·부령안의 경우에는 法制處에 제출하여야 한다(동 규정 제7조). 다만 당해 법령의 제정 또는 개정이 긴급을 요하거나 立法內容의 성질 기타 사유로 예고의 필요성이 없거

10) 따라서 豫告對象이 되는 법령의 형식은 법률·대통령령·총리령 및 부령이며, 이 중 법률은 政府提案인 경우에 한정된다. 그리고 이들 법령의 制定은 물론 개정·폐지까지도 예고대상이 되는 바 제정에 있어서 豫告를 한 법령이라 할지라도 그 개정내용이 국민의 日常生活과 관련되지 아니한 사항에 한정될 때에는 개정에 대한 예고를 생략할 수도 있다. 다만 制定時 입법예고를 실시한 법령은 폐지시에도 예고하는 것이 일관성이 있을 것이다.

11) 公開聽聞을 하고자 할 때에는 입법예고와 함께 공개청문의 일시·장소·공청사항·발언자수·발언신청 기타 필요한 사항을 公告하며, 공개청문회에서 발언할 자는 공개청문회개최일전 또는 당일에 선정한다. 법령안 주관기관의 장은 공청일전에 당해 공청사항에 관한 업무를 담당할 과장 이상의 직위에 있는 公務員 또는 法務擔當官을 청문관으로 지명하여 公廳에 관한 업무를 담당하게 한다. 그리고 공청결과는 법령안 주관기관에서 이를 분석하여 중요한 사항은 國務會議上程案에 첨부하거나 法制處에 제출하여야 한다.

나 예고하기 곤란한 경우, 상위법령의 단순한 집행을 위한 것이거나 예고함이 公益에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 경우에는 이를 생략할 수 있다.<sup>12)</sup> 그러나 이 경우에도 法制處長은 필요하다고 인정하는 때에는 당해 법령안 주관기관의 장에 대해 입법예고를 勸告하거나 당해 법령안 주관기관의 장과의 協議를 거쳐 직접 예고할 수도 있다(제3조제2항·제3항).<sup>13)</sup>

#### ④ 黨政協議

정부제출법률안의 경우에는 여당과 당정협의회의 협의과정을 거쳐 意見調整을 도모한다. 이러한 당정협의를 정부와 여당간의 立法政策 및 활동방향의 사전협의를 의미하며, 정부각부처와 여당정책부서의 所管分科單位로 이루어지는 실무당정협의회와 정부의 내각과 여당대표자 및 정책부서책임자단위로 이루어지는 高位黨政協議 등이 있다. 법령안에 대한 당정협회는 立法過程의 모든단계에서 계속적으로 이루어지나, 중요한 내용은 부처간협의를 끝나고 어느 정도 입법의 운곽이 잡힌 후에 이루어지는 경우가 많다. 특히 각원·부·처·청의 장은 법률안 및 국민생활에 중요한 영향을 미치는 대통령안을 입안할 때에는 立案起草段階 부터 입법활동전반에 걸쳐 정부·정당간에 실질적이고 체계적인 협조가 이루어지도록 하여야 한다(정부입법계획운영규정 제19조). 아울러 立法政策協議會는 입법에 관한 정부·정당간의 협조의 기본 방향 및 정당의 고위정책관계자와의 입법정책에 관한 협의를 실시한다. 각원·부·처·청의 장은 政黨의 정책실무자와 입법에 관한 일상적인 협조를 전담할 機構를 지정하여야 한다(동 규정 제19조제3항). 政府와 政黨은 입법의 우선순위 및 추진방법과 업무의 분담 등에 관하여 사전에 충분한 협의를 하며, 정부와 정당간의 立法業務協助는 정책사안별·법령별로 실무책임자를 지정하여 입안단계에서 부터 정부부처간의 협의단계 및 국회심의단계를 거쳐 당해 법령안이 公布될 때까지 실효성있게 실시한다.<sup>14)</sup>

12) 이와 관련하여 國務總理訓令 제118호 「법령안 입법예고제의 효율적 실시를 위한 훈령」(1983.6.20)에서는 입법예고로 말미암아 立法推進節次가 지연되어 국가정책수행에 차질이 생기는 일이 없도록 立法豫告와 병행하여 다른 입법절차는 계속 추진할 것을 규정하고 있다.

13) 그러나 실제 운영에 있어서 法制處의 담당법제관이 입법예고를 권고하고 主務部處에서 이에 따른 경우는 많았으나, 法制處長이 직접 입법예고를 실시한 사례는 거의 없었다. 曹正燦, 「法制實務講座 ④」, 月刊 法制 제437호, 1994.5., 62面.

14) 한편 黨政協助와 관련하여 국무총리훈령 제244호로서 「당정협조에 관한 처리지침」(1990.8.14)이 있다. 동 지침에는 ①行政府와 民主自由黨과의 협조로서 각원·부·처·청의 장은 법률안·국민생활에 중대한 영향을 미치는 대통령령안·중장기정책안·국민적 관심사항 및 주요 현안문제와 관련하여 민주자유당과의 체계적 협조를 위하여 당정협조를 위한 전담창구를 두고 협조사항별로 實務責任者를 지정하도록 하고 있다. 그리고 각원·부·처·청장의 장이 법률안이나 국민생활에 중대한 영향을 미치는 大統領令案을 입안할 때에는 정부공식심의기구(차관회의등)에 상정하기 전에 정무제1장관과

### ⑤ 經濟長官·次官會議

주무부처에서 작성한 법안이 경제안건인 경우에는 경제관계부처의 장관 또는 차관 등으로 각각 구성되는 經濟次官會議 및 경제장관회의를 차례로 거쳐야 하며, 이 과정에서 경제정책에 관한 관련부처간의 충분한 協議를 도모한다.15) 경제장관회의의 구성원인 각 부처는16) 상호간에 소관 법령안에 대하여 경제장관회의에서 최종 합의를 確認하게 되며17), 경제부처소관 법령안의 내용중 비경제부처와 필요적 합의를 거쳐야 하는 사항은 별도의 合意節次를 거쳐야 한다.18)

經濟次官會議는 경제장관회의에 제출된 의안과 경제장관회의로 부터 지시받은 사항을 심의하므로(경제차관회의규정 제1조) 경제장관회의에 회부된 議案은 먼저 경제차관회의에서 심의하게 된다.19)

---

협의, 민주자유당과 사전협조하되 특별한 사유가 없는 한 상정되기 3주전까지 협조하도록 규정하고 있다. ②行政府와 立法院 및 정당간의 협조로서 각원·부·처·청의 장이 의안을 국회에 제출할 때에는 國會에서 충분한 심의가 이루어질 수 있도록 시간적 여유를 두고 이를 提出하여야 한다라고 규정하고 있다.

- 15) 立法過程에 있어서 이러한 경제장·차관회의는 실제 운영상 몇가지 문제점이 지적되고 있는 바, ①특정의안의 경제장·차관회의 경유여부에 관하여 一般議案에 대하여는 그것이 아무리 경미한 내용이고 또 긴급한 내용일지라도 반드시 경유할 것을 요구하면서도 간사부처(경제기획원)의 필요에 따라서는 經由節次를 임의로 생략하는 사례가 있다는 점, ②경제장·차관회의는 적어도 주1회이상 소집하게 되어 있음에도 불구하고 上程議案의 수가 적다는 이유로 회의소집을 기피하는 사례가 있어서 입법을 지연시키고 긴급을 요하는 법령의 소관부처를 애태우게 하는 사례도 있다는 점 등이 지적되고 있다. 자세한 것은 曹正燦, 「法制實務講座④」, 67~69面 參照.
- 16) 經濟長官會議의 구성원은 경제기획원·재무부·농림수산부·상공자원부·건설부·보건사회부·노동부·교통부·체신부·과학기술처·환경처·외무부의 장관과 기타 국무총리가 지정하는 국무위원과 심의안건의 해당부 장관을 正會員으로 하며, 이들 각부처의 차관을 代理委員으로 하고 있다. 또한 한국은행총재·한국산업은행총재·농업협동조합중앙회회장에겐 出席發言權을 인정하고 있다(경제장관회의규정 제3조). 그리고 議長은 경제기획원장관이 되며, 회의는 정기회의와 임시회의로 구분되는데 定期會議는 매주 1회 소집하고 臨時會議는 수시로 소집하게 되어 있다(동 규정 제4조, 제5조).
- 17) 經濟長官會議의 議事는 위원 3분의 2이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 되어 있으나(동 규정 제7조), 실제로는 滿場一致制로 운영하고 있다.
- 18) 審議案件은 회의개최 3일전에 제출하여야 하나 긴급의 경우에는 예외를 인정하고 있다. 또한 안건이 2개부처이상의 소관사항이거나 협조를 요하는 사항일 경우에는 합의 또는 협조를 필한 후에 提出하여야 하고, 긴급안건 또는 합의·협조미필안건을 상정할 때에는 그 事由를 제시하여 제출할 수 있도록 하고 있다(동 규정 제6조).
- 19) 經濟次官會議의 구성원은 경제장관회의의 경우와 다소 다른 바, 경제차관회의의 구성원은 경제장관회의의 구성원으로 명시된 부처의 차관과 副總理가 지정하는 정무장관보좌관을 위원으로 하고 위원의 사고시 차관보 또는 기획관리실장이 대리 출석할 수 있다. 그리고 조달청·산림청차장·국무총리 행정조정실 제2행정조정관·한국은행 및 한국산업은행 부총재와 농업협동조합 부회장은 出席發言權을 가진다(경제차관회의규정 제2조). 기타 經濟次官會議의 의장 및 간사부처, 회의소집, 의사등은 경제장관회의의 경우와 거의 같다.

## ⑥ 法制處審査

위와 같은 제단계를 거치면서 법률안의 草案을 보완하여 비로소 주무부처의 법률안의 원안을 확정하게 되며, 주무부처에서 확정된 法律案은 정부의 법제기구인 法制處에 심사를 의뢰한다. 주무부처로부터 법안 심사가 의뢰되면 법제처는 法制官室과 법제관합동회의에서 당해 법안이 헌법과 상위법령에 저촉되거나 법령상호간의 중복규정으로 체계상의 혼란이 발생하거나 法令의 시행과 관련하여 문제점이 발생할 소지가 있는지의 여부를 심사하며, 下位法令과 관련법령의 개요를 미리 제출받아 일괄 심의를 한다(정부입법계획운영규정 제14조).

## ⑦ 次官會議·國務會議 審議와 大統領의 裁可

법제처의 심사가 완료된 법률안은 차관회의에 상정한다. 次官會議은 각원·부·처·청간의 협조를 긴밀하게 하며 國務會議에 제출된 의안과 국무회의로 부터 지시받은 사항을 심의한다.<sup>20)</sup> 차관회의에서 가결된 의안은 그 議決結果를 첨부하여 국무회의에 상정하고 否決된 의안은 국무회의에 상정하지 않도록 하되, 부결이유를 명시한 審議意見을 의안에 첨부한 경우에는 이를 국무회의에 상정할 수 있도록 하고 있다(차관회의규정 제6조). 차관회의에서 법안을 의결함에 있어서는 修正議決과 條件附議決이 있으며, 수정의결된 사항은 國務會議案件으로 준비된 법안원안에 차관회의수정사항을 첨부하여 국무회의에 상정한다. 그리고 조건부의결이 된 경우에는 國務會議에 상정하기 전에 관계부처간의 합의를 거친 후 修正案을 작성하여 이를 법안원안에 첨부하여 국무회의에 상정한다. 그러나 긴급한 의안의 경우에는 차관회의를 생략하고 바로 國務會議에 상정할 수 있다(국무회의규정 제5조제1항).

차관회의에서 가결된 법률안은 국무회의에 상정하며<sup>21)</sup>, 이 과정에서 관계부처 고위자의 최종적인 의견을 듣게 된다. 國務會議은 대통령·국무총리 그리고 국무위원으로 구성되는 합의제적 기관 또는 회의체기관으로서 정부의 권한에 속하는 중요정책을 심의하는 憲法上의 審議機關이다.<sup>22)</sup> 따라서 정부의 권한에 속하는 중요정책은 이 심의기관의 심의를 거쳐야 비로소 수립할 수 있고 거기에 의거하여 行政權의 行使도 가능하게 된다.<sup>23)</sup> 국무회의의 議案은 의결사항과 보고사항으로 구분하여 늦

20) 次官會議은 각원·부·처의 차관 및 차장으로 구성하고 경제기획원차관이 의장이 된다. 또한 행정조정실장·정무장관보좌관이 고정 배석자이며 서울특별시부시장 등 중요 직위에 있는 公務員은 수시로 배석하게 할 수 있으며 외청장은 소관사무에 관하여 出席·發言할 수 있다(차관회의규정 제2조, 제4조). 次官會議은 정례차관회의(매주 목요일 개최)와 임시차관회의로 구분하고 있다(동 규정 제5조).

21) 國務會議은 매주 월요일에 정기적으로 소집하는 定例國務會議과 필요에 따라 수시로 소집하는 臨時國務會議로 구분된다(국무회의규정 제2조).

22) 國務會議의 헌법상 지위에 관한 것은 徐柱實, 「國務會議의 憲法上 地位」, 考試界 1993.2., 43~60面 參照.





## (2) 議員提出法律案

### ①法律案의 立案

의원제출법률안의 起草는 당해 분야에 전문적 지식이 있을 경우에는 國會議員이 직접하는 수도 있으나, 대개는 당정책입안부서, 소속정당의 전문위원, 교섭단체소속 의원들의 立法活動을 보좌하기 위하여 교섭단체에 두는 정책연구위원, 국회의원 보좌관·비서관 등이 맡아 하거나 議員이 개인적으로 전문가에게 의뢰하는 경우도 있다. 또한 국회에는 의원제출법률안의 起草 및 成案 등의 법제지원을 위하여 立法調查局내에 법제담당관실이 설치되어 의원의 요청에 의해 법률안을 입안한다.<sup>26)</sup> 특히 의원입법의 경우 國會本會議 및 委員會에서의 질문·질의 및 답변자료, 국회각위원회에서의 현황보고·예산안·결산 등 심사자료, 행정부에 대한 서면질문, 국정감사 또는 국정조사 등을 통하여 관련 立法資料를 수집하여 법률안을 기초하게 된다.<sup>27)</sup>

의원제출법률안이라 하더라도 순수 議員發議 形式과 정부 또는 제3자가 기초하여 제공하는 것을 근간으로 의원 이름을 빌어 국회에 제출하는 경우가 있고, 政府가 마련한 안을 여당의원 이름 빌어 議員提出法律案의 형식을 취하는 경우도 있으며, 재야단체 등이 마련한 法律草案을 야당 이름을 빌어 제출하는 경우도 있다. 그러나 정당에 소속된 의원은 정당별로 법률안을 제출하는데 일정한 節次를 거치는 것이 필요한데 이를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

### ②草案의 審査

법률안기초에서 설명한대로 만들어진 초안은 黨專門委員, 교섭단체 정책연구위원 등 관련실무부서나 실무자가 이를 검토한 후, 당정책연구, 개발, 조정·협의부서에서 심사하여 당초안을 확정한다. 특히 與黨議員이 제안하는 법률안의 경우에는 정무제1 장관은 법률안의 내용을 법제처장에게 통보하고 立法政策協議會에 부의하며 그 결과를 당해의원에게 통보한다. 그리고 법제처장은 野黨議員이 제안한 법률안에 대해 국회에 제출된 즉시 그 내용을 검토한 후 입법정책협의회에 부의하고 관련되는 원·부·처·청의 장에게 통보하여 적절한 對應措置가 이루어질 수 있도록 한다. 다만 긴급한 사안에 대하여는 입법정책협의회에 부의하지 아니할 수 있다(정부입법계획 운영규정 제15조).

26) 尹在豊, 「우리나라 國會議員의 立法情報源에 관한 研究」, 議政研究 제15집, 1985, 19面.

27) 여당의 경우에는 政府와의 의견교환을 위하여 黨政協議會를 개최함으로써 관련부처의 실무자로 부터 입법정보를 얻을 수 있는 기회가 많으나, 野黨의 경우에는 이러한 기회가 국회의 위원회간담회 등에 한정되어 있다. 閔東基, 「議員發議法律案의 立案過程에 관한 考察」, 立法調查月報 1991.4., 10面.

### ③ 原案確定

당초안이 확정되면 이해관계인·전문가 등의 의견을 듣거나 公聽會 등으로 여론을 수렴·반영한 뒤, 여당의 경우 黨政協議를 거치고 각당의 공식적인 의결기관이나 의원총회에서 최종적으로 심의하여 당안으로 채택한다. 법률안이 黨案으로 확정되면 발의자를 결정하고, 贊成議員의 서명을 받아 의장에게 제출한다. 수개의 정당이 공동으로 법률안을 발의하는 경우에는 각 정당별로 법률안에 대한 確定節次를 거쳐야 하겠지만 각정당간에 이견이 있는 사항은 各黨의 代表者의 상호의견조정을 통하여 통일된 안을 만든 후에 각 정당별로 발의자를 내고 찬성자와 연서하여 제출한다.

## 3. 法律案의 提出

### (1) 提出權者

현행 憲法과 國會法은 법률안의 제출권을 국회의원과 정부에 있음을 규정하고 있다(헌법 제52조, 국회법 제79조). 그리고 국회의 委員會도 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안을 입안하여 위원장 명의로 제출할 수 있다(국회법 제51조). 법률안을 국회에 제출하는 것을 국회법에서는 發議, 提出 또는 提案 등의 용어로 표현하고 있으나 일반적으로 議員이 법률안을 제출하는 경우를 「발의」라고 하고, 政府 또는 委員會의 경우를 「제출」이라고 하며 이상의 경우를 모두 포함하여 「제안」이라는 용어를 사용하고 있다.

정부제출법률안은 國務會議의 審議를 거쳐 대통령의 명의로 제출하되, 국무총리와 관계 국무위원이 부서하여야 한다(헌법 제82조). 의원발의법률안은 발의자를 포함하여 議員 20인 이상의 찬성으로 연서하여 발의한다(국회법 제79조제1항). 이러한 법률안제출상의 요건부과는 법률안제출의 남발을 방지하고 豫算의 집행가능성의 검토를 거쳐 현실적 집행력이 있는 신중한 입법제안을 하도록 하기 위한 事前統制手段이라고 볼 수 있다.<sup>28)</sup> 常任委員會는 회부된 안건에 대한 심의뿐만 아니라 소관사항에 대하여 자주적인 심의권을 가지고 있으므로 그 소관에 관하여 法律案을 스스로 입안하여 제출할 수 있다.<sup>29)</sup> 본회의 의결로 특정사항에 대한 법률안의 입안을 위하여

28) 鄭在晃, 「國會的 立法權行使·立法節次遵守에 대한 法的 統制」, 考試研究 1992.9., 48面.

29) 위원회에서 제출하는 법률안은 입법실무상 委員會對案과 委員會案으로 구분하고 있다. 兩案은 위원회에서 그 소관에 관하여 법률안을 스스로 입안하여 제출한다는 점에서 차이가 없으나 原案의 존재(原案을 폐기함)를 전제로 한 것인지(對案), 아닌지(委員會案)에 따라 구분되며 이러한 구분은 관례가 되어 왔다. 위원회에서 법률안을 제안하고자 할 때에는 이를 입안하기 위한 小委員會를 구성하여 그 소위원회에서 마련한 내용을 위원회에서 질의·토론·逐條審査(조문심사)를 거쳐 議決하게

特別委員會를 구성한 경우에는 그 범위안에서 특별위원회도 法律案을 입안하여 제출할 수 있다.<sup>30)</sup>

## (2) 提出節次

법률안 제출권자가 국회에 法律案을 제출하기 위해서는 앞에서 설명한 법률안 기준단계를 거친 후에도 다음과 같은 절차를 필요로 하고 있다.

국회에 제출하는 법률안은 議事局 議案課에서 받아 의장의 결재를 얻은 후 인쇄하여 의원에게 배부하고 본회의보고 및 위원회회부 등의 절차를 밟는다. 政府에서 제출하는 법률안은 總務課에서 접수하여 의안과에 이송하며, 의원이 발의하는 경우에는 바로 의안과에서 접수하는 것이 慣例로 되어 있다.

법률안 접수시에 의안과직원들은 법률안이 ①소정의 形式 및 기재사항(발의자·발의일자·서명·인쇄·제안이유·주요골자·안내용·대비표등)의 준수여부, ②법률의 규정이나 제출절차의 하자유무, ③찬성자수·서명·첨부여부 등을 확인한다. 즉 政府提出法律案의 경우에는 관계국무위원의 부서여부와 관계부서에 배부하는데 필요한 부수 등을, 議員發議法律案의 경우에는 발의자를 포함하여 20인 이상의 찬성자의 연서와 예산관련법률안은 예산명세서의 첨부여부 등을 중점적으로 확인한다.

정부제출법률안의 경우에는 제출서에 법률안 700부를 첨부하고, 의원발의법률안의 경우에는 提案書(발의용지)에 법률안 3부를 첨부하여 제출하면 의안과에서 필요한 부수를 유인하게 되며, 委員會에서 제출하는 법률안은 위원회에서 본회의에 필요한 500부를 유인하여 의안과에 제출하고 있다(제출부수는 의원정수 등에 따라 변동된다). 의안과는 법률안을 접수하면 이를 發案登錄簿에 기재하고 그 요지서를 작성한 후 의장의 결재를 받는다. 의원발의 및 정부제출 법률안의 접수시 미비사항이 있을 경우에는 이를 보완케 한 후에 접수한다. 특히 議員發議法律案은 접수 후 해당법률안의 形式 또는 字句 등에 명백한 잘못이 있어 수정할 필요가 있을 때에는 발의의원에게 이를 알린 후 발의의원의 양해를 받아 이를 보완하기도 한다. 위원회에서 제출하는 법률안은 이미 그 委員會의 심사를 거쳤으므로 제안서식은 당해 법률안에 대한 위원회의 심사보고서로서의 역할을 겸하고 있으며 그 書式은 정하여져 있다.

---

나 위원의 동의로 제안된 내용을 委員會에서 직접 심의·의결 또는 小委員會를 구성하여 심사보고케 한 다음 委員會에서 의결하게 된다.

30) 特別委員會는 따로 소관이 있는 것이 아니고 특히 필요하다고 인정한 안건을 심사하기 위하여 국회의 의결로 설치되므로(국회법 제44조), 審査權은 회부안건의 범위내로 한정된다. 따라서 특별위원회는 그 심사안건에 대하여 修正案 또는 대안을 제출할 수 있고 特別委員會의 설치목적이 의안의 기초에 있을 때에는 의안을 입안·제출할 수 있다.

## 4. 法律案의 審議

### (1) 委員會 審査

#### ① 所管委員會 回附

의장은 법률안이 발의 또는 제출된 때에는 이를 인쇄하여 議員에게 배부하고 본회의에 보고하며, 소관위원회에 회부하여 審査가 끝난 후 본회의에 부의한다. 다만, 閉會 또는 休會 중에는 본회의보고를 생략하고 회부할 수 있다(국회법 제81조제1항).<sup>31)</sup>

위원회가 그 소관에 속하는 사항에 관하여 스스로 입안하여 제출한 법률안은 그 위원회의 심사를 거쳤으므로 다시 委員會에 회부하지 아니하고 바로 本會議에서 심의하는 것이 일반적이지만 법률안의 내용이 불충분하다는 등의 이유로 다시 委員會에서 심사할 필요가 있다고 인정할 때에는 의장은 國會運營委員會의 의결에 따라 이를 다른 위원회에 부의할 수 있다(동법 제88조).<sup>32)</sup>

의장은 소관위원회에 법률안을 회부하는 경우에 그 法律案이 다른 위원회의 소관 사항과 관련이 있다고 인정할 때에는 關聯委員會를 명시하여야 한다(동법 제83조제1항).<sup>33)</sup> 법률안의 회부에 있어 소관위원회와 관련위원회의 결정은 議長이 회부단계에서 판단하여야 하는 것이 원칙이나 법률안이 소관위원회에 회부된 후 다른 委員會로부터 회부요청이 있는 경우에도 議長이 이를 검토하여 필요하다고 인정할 때에는 같은 조치를 취할 수 있다. 의장이 관련위원회에 법률안을 회부할 때에는 關聯委員會가 소관위원회에 그 의견을 제시할 기간을 정하여야 하고 필요한 경우 그 기간

31) 최근(1994.6.28) 개정된 國會法에서는 안건의 상임위원회회부와 관련하여 의장이 의원에게 議案을 배부할 때에는 이를 電算網에 입력하여 의원이 이용할 수 있도록 하고, 아울러 위원회는 심사대상인 법률안에 대하여 그 입법취지·주요내용 등을 국회공보 등에 게재하여 立法豫告할 수 있도록 하는 등 의원 및 일반국민에게 주요 議案의 심의내용을 널리 주지시키는 제도적 장치를 마련하고 있다(국회법 제81조제3항 및 제82조의2 참조).

32) 다른 委員會란 법률안이 상임위원회에서 회부된 경우에는 特別委員會를, 특별위원회에서 회부된 경우에는 소관상임위원회 또는 다른 특별위원회를 말한다.

33) 法律案을 포함하여 국회에 제출되는 많은 의안은 여러 위원회의 소관사항에 해당되는 경우가 있으나, 그 동안의 국회법 규정에서는 어떠한 의안이든 1개 소관위원회만 회부토록 되어 있었고 단지 所管委員會의 회의로 열리는 연석회의제도 외에는 관련위원회가 의견을 전달할 수 있는 방법이 없어 당해 의안이 소관위원회에 통과된 후에 關聯委員會로부터 이의가 제기되기도 했다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 1991.5.31 개정된 國會法에서는 독일·미국의회에서 널리 활용되고 있는 복수 회부제도를 도입하여 의장이 안건을 委員會에 회부하는 경우 그 안건이 수개위원회의 소관사항과 관련이 있다고 인정할 때에는 어느 위원회가 所管委員會이고, 어느 위원회가 관련위원회인가를 명시하여 각 해당 委員會에 이를 모두 회부토록 하였다.

을 연장할 수 있으며 그 기간내에 의견의 제시가 없는 경우에는 그대로 審査報告를 할 수 있다. 相關위원회 의견은 소관위원회의 결정을 기속하지 않으며 그 심사를 함에 있어서 參考意見으로 활용될 뿐이다.

법률안이 2개 이상의 상임위원회의 소관사항과 관련이 있을 때에는 그 안건을 회부받은 所管委員會는 심사를 하기 위하여 相關위원회와 연석회의를 열고 의견을 교환할 수 있다. 그러나 표결은 할 수 없다. 연석회의는 해당 법률안의 所管會議로 한다(동법 제63조). 연석회의를 열려면 위원회 상호간에 協議에 의하여 결정하여야 하며, 연석회의를 열고자 하는 위원회의 委員長이 부의할 안건명과 이유를 서면으로 제시하여 다른 위원회의 위원장에게 요구하여야 한다. 연석회의에 議長은 소관위원회에 법률안을 회부하면서 相關위원회에 의견을 제시하도록 하는 법률안의 相關위원회 회부제도가 있다. 물론 相關위원회의 의견은 소관위원회의 의결을 기속하지는 못하지만 法律案審査에 있어 효율성을 높일 수 있는 제도이다.

위원회에 회부된 법률안은 그 제안자가 撤回할 수 있다(동법 제90조 참조). 의원발의 법률안에 있어서는 議員이 그가 발의한 법률안을 철회할 때에는 찬성자의 동의없이 철회할 수 있으며 발의자가 2인 이상인 때에는 발의자 전원이 청구하여야 한다. 물론 위원회에서 議題가 된 후에는 위원회의 동의를 얻어야 한다. 의원발의 법률안에 대한 발의자의 수정은 본회의 또는 위원회에서 의원이 修正動議를 낼 수 있기 때문에 인정하지 않고 있다. 그러나 議題가 되기 전에는 정정의 경우에 이를 허락하고 있다. 정부제출 법률안의 경우에는 정부가 그 제출법률안을 撤回 또는 修正할 때에는 그 청구만으로 할 수 있으나, 위원회의 議題가 되기 전에는 위원회의 동의를 얻어야 한다.

## ②委員會 上程

위원회에 법률안이 회부되면 위원장은 이를 議事日程에 넣어 위원장이 회의시에 상정하고 심사한다. 법률안의 심사에 관한 의사일정은 위원장이 幹事와 협의하여 정한다(동법 제49조제2항). 위원회는 발의 또는 제출된 법률안이 그 위원회에 회부된 후 3일을 경과하지 아니한 때에는 이를 의사일정에 상정할 수 없다. 다만, 특별한 사유로 委員會의 議決이 있는 경우에는 그러하지 아니하다(동법 제59조).

## ③提案者の 趣旨說明

법률안이 위원회의 의사일정에 상정되면 提案者는 그 위원회에 출석하여 제안취지를 설명한다.<sup>34)</sup> 趣旨說明은 그 안건이 위원회의 의제가 된 때에 그 심사의 최초

34) 「趣旨說明」이라 함은 안건의 제안이유와 그 내용에 대한 설명을 말하며, 취지설명은 의안에만 국

의 순서대로 행하며, 심사도중에 취지설명을 할 수도 있다. 案件의 내용이 간단하거나 따로 설명을 들을 필요가 없을 때에는 제안자의 요청이나 위원의 양해를 얻어 유인물로 그 설명을 대신할 수 있다.

제안자는 趣旨說明書를 위원회에 제출하며 그 법률안이 상정되면 위원에게 배부된다. 정부제출법률안의 경우에는 국무위원 또는 정부위원이 설명하고, 의원발의법률안의 경우에는 발의한 의원이 설명하되 발의자가 數人인 경우에는 그 중 1인이 대표하여 설명을 하며, 발의자가 설명을 할 수 없는 사정이 있을 때에는 발의에 찬성한 의원이 발의자를 대리하여 설명할 수도 있다.

수개의 議案을 일괄하여 의제로 한 경우에는 의안의 제안자가 동일한 때에는 동시에 취지설명을 할 수 있으나, 제안자가 다른 때에는 순차적으로 각각 그 취지설명을 한다. 한 의안에 대하여 수개의 修正案이 제출된 때에는 순차적으로 그 취지설명을 하며 그 순서는 委員長이 정한다.

#### ④ 專門委員의 檢討報告

의사일정에 상정된 모든 법률안에 대하여는 전문위원의 檢討報告가 필수적이다. 전문위원의 檢討報告制度는 전문위원이 위원회의 입법활동을 전문직적인 입장에서 보좌하기 위하여 위원회에 회부된 議案을 예비적으로 심사하여 그 타당여부, 문제점 및 대안 등을 제시하는 의안에 대한 分析報告制度로서 전문위원의 역할중에서 가장 중요한 부분이다. 특히 전문위원의 검토보고는 위원회심사상의 大綱의 범위와 차원을 제시하여 주며 論議의 핵심과 방향을 정립하여 주는 결과를 가져올 뿐 아니라 실제 심의결과 얻어진 小委員會의 수정내용의 구성에도 커다란 영향력을 발휘한다.<sup>35)</sup>

전문위원은 해당 법률안에 대한 檢討報告書를 작성함에 있어서 입법심의관과 입법조사관 등으로부터 보좌를 받아 법률안의 제출이유 및 문제점 등 法律內容에 대한 전반적인 사항에 관하여 그 의견을 밝힐 수 있으며, 유인된 檢討報告書를 배부하고 구두로 보고하는 것이 일반적이다. 이는 委員會의 법률안심사를 보다 용이하고 능률화시키는데 그 목적을 두고 있다.<sup>36)</sup> 전문위원의 檢討報告書는 특별한 사정이 없

---

한되지 아니하고 청원 기타 의제가 되는 사건·보고등에 대하여 행할 때도 있다. 委員會의 審査를 거친 안건에 대하여는 본회의에서 취지설명을 할 기회가 없고(국회법 제93조), 위원회중심주의의 국회운영에 있어서는 위원회에서 의결된대로 대체로 本會議에서 처리되므로 위원회에서 행하는 취지 설명은 그 안건의 심사에 중대한 영향을 미치게 되므로 案件의 內容에 대한 충분한 상세한 설명이 있어야 한다.

35) 專門委員의 檢討報告制度에 관한 상세한 것은 鄭武信, 「專門委員의 檢討報告制度에 관한 小考」, 議政資料 제18집, 1991, 133~143면; 장택준, 「常任委員會 豫算案審査에 專門委員 檢討報告가 미치는 影響에 관한 小考」, 議政資料 제20집, 1993, 127~147면 參照.

36) 專門委員의 검토보고서는 일정한 양식이 있는 것은 아니다. 일반적으로 전문위원이 작성하는 檢討報告書의 양식에 관해서는 朴奉國, 「國會的 立法過程과 實際」, 法制 제301호, 1990.5.10., 27~30면 參

는 한 당해 안건의 위원회상정 48시간전까지 소속위원회에 배부되어야 한다(동법 제58조제4항).

### ⑤大體討論·質疑

대체토론(General Debate)이란 의안에 대한 구체적 심사에 앞서 전반적인 문제에 관하여 행하는 토론을 말하며, 一般原則討論(Debate on General Principles)이라고도 한다. 이 제도는 종래 제4대국회까지 3독회제하에서 「위원회에서 채택된 법률안은 그 보고에 의하여 제1독회를 개시하고 議案朗讀·질의응답과 그 의안의 대체에 대하여 토론한 후 제2독회에 부의여부를 결정한다」고 되어 있어서 본회의에서의 대체토론제도가 있었다. 그 후 제5대국회초인 1960년 9월 26일의 제9차 국회법개정으로 완전한 위원회중심주의로 전환하면서 본회의의 大體討論은 없어졌고, 위원회의 심사절차에서도 찬반토론만 있고 종전의 대체토론제도는 채택되지 않았다.

그러나 본회의중심주의 또는 위원회중심주의를 택하는 간에 어느 단계에서 法案에 대한 일반원칙토론을 거친 후 구체적인 내용심사에 들어가는 제도가 필요하다는 의견이 꾸준히 제기되면서 최근(1994.6.28)의 國會法改正으로 다시 위원회에서 이를 채택하게 되었다(동법 제58조제1항 참조).<sup>37)</sup> 아울러 위원회가 안건을 소위원회에 회부하고자 하는 때에는 이러한 대체토론이 끝난 후가 아니면 회부할 수 없다(동법 제58조제2항).

질의란 의제가 된 案件에 대하여 제안자에게 의문나는 점을 물어서 밝히는 것으로서 법률안에 대한 질의는 제안자인 취지설명을 한 議員 또는 國務委員을 대상으로 하지만 소위원회의 심사보고내용에 대하여는 해당 小委員會에게 질의하는 경우도 있다. 그리고 의원발의법률안인 경우에도 그 법률안의 주무부처의 國務委員 또는 政府委員을 출석하게 하여 집행상의 제반 문제점에 대하여 質疑를 할 수 있다. 질의는 그 법률안에 관한 사항의 範圍안에서 하여야 한다(동법 제102조). 위원은 위원회에서 질문을 一問一答方式으로 할 수 있으며(동법 제60조제2항), 질의가 끝났을 때에는 위원회는 그 종결을 선포한다.

---

照. 그러나 위원회에서 제안하는 의안에 대하여는 그 提案過程에서 전문위원이 참여하는 것이 보통이므로 전문위원의 檢討報告를 따로 행하지 않는 것이 관례로 되어 있다.

37) 大體討論의 목적에는 두가지가 있는데 그 하나는 안건전체에 대한 사실점과 當否에 대한 검토이고, 둘째는 문제점의 是正을 위한 여러가지 수정제안이 그것이다. 참고로 美國에서의 대체토론방식을 지적하면 의원규칙에 의하여 최소 1시간에서 최대 10시간이다. 重要法案에 대해서는 대체로 4시간 내지 6시간정도를 할당하지만, 이것은 균등하게 다수당과 소수당간에 분할된다. 全體時間의 절반은 그 법안을 보고한 위원장이, 그리고 나머지 절반은 위원회의 선임소수당위원이 조정한다. 양측에서 사용한 시간은 議事擔當職員에 의하여 정확하게 계산되어 이 시간의 종료와 함께 위원장은 토론을 종결한다. 자세한 것은 國會運營委員會, 「議會大辭典」, 1993, 374~375面 참조.



### ⑥小委員會審査

위원회는 법률안의 심사를 효율적으로 하기 위하여 小委員會를 둘 수 있다(동법 제57조). 이러한 소위원회제도는 국회가 閉會中에도 언제든지 회의를 소집하여 활동할 수 있으므로 위원회의 안전심사를 전문화·효율화하기 위한 제도라고 할 수 있다.<sup>38)</sup> 소위원회는 회부된 법률안에 대하여 實質的 審査를 하여 그 의견을 제시할 수 있다. 해당 법률안에 대한 수정안·대안의 제시 뿐만 아니라 위원회안의 기초 등을 행한다.<sup>39)</sup> 위원회는 법률안 심사과정 중 효율적 심사에 필요한 적절한 시기에 소위원회를 구성하여 법률안을 회부할 수 있으며, 이미 다른 法律案을 심사하기 위하여 소위원회가 구성되어 있는 경우에는 그 소위원회에 해당 법률안을 추가로 회부할 수도 있다. 소위원회는 위원회의 議決에 의하여 구성되는 것이므로 소위원회장 및 위원 등의 구성은 위원회의 의사로 결정한다.

일반적으로 소위원회 위원의 선임은 委員長이 지명 또는 각 교섭단체별로 소속위원이 추천하거나, 위원장과 간사에게 일임하며 소위원장의 선임은 소위원회에서 호선하거나 위원회에서 선임한다. 小委員長이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대리할 자를 소위원장이 지명하거나 소위원회에서 호선한다.<sup>40)</sup>

소위원회의 심사절차는 委員會에서 특별히 정하지 않는 한 일반적으로 위원회에 준한다. 소위원회는 폐회 중에도 활동할 수 있으며 그 議決로 의안의 심사와 직접 관련된 보고 또는 서류의 제출을 정부·행정기관·기타에 대하여 요구할 수 있고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 수 있으며, 이 경우 그 요구는 委員長의 명의로 한다(동법 제57조). 소위원회에서 심사를 마친 때에는 소위원회의 위원장은 그 심사결과와 결과를 위원회에 보고하며, 특히 개정 국회법에서는 이 경우 소위원회 위원장은 심사보고서에 소위원회의 회의록 또는 그 요지를 첨부하도록 이를 신설하였다(동법 제68조 참조).

한편 소위원회에서 심사·보고된 法律案이 위원회에서 결정되어 본회의의 의제로 된 때에는 위원장은 소위원장으로 하여금 補充報告를 하게 할 수 있다(동법 제67조 제3항).

38) 현행 국회법에 규정된 小委員會의 類型으로는 ①안전심사소위원회, ②상설소위원회, ③청원심사소위원회, ④국정감사 및 조사를 위한 소위원회, ⑤방송심의·윤리심사·징계자격심사 소위원회 등이 있다. 자세한 내용은 國會事務處, 「國會法解說」, 1992, 120~122面 參照.

39) 國會事務處, 「法制實務」, 1990, 31面.

40) 소위원회의 構成人員은 5인 내지 7인으로 하는 경우가 많고 당해 위원회의 각 교섭단체 소속위원의 議席比率에 따라 구성하는 예가 많으며, 1인의 委員이 수개의 소위원회 위원을 겸하지 않도록 하고 있다.

⑦ 政府의 意見聽取·公聽會·聽聞會

위원회는 법률안이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 政府의 意見을 듣도록 하고 있다(동법 제58조제3항). 정부제출법률안은 이미 정부부처간에 예산사항에 관한 합의를 본 것이므로 다시 政府意見을 들을 필요가 없으나 의원발의법률안, 위원회제안인 법률안 또는 수정안 등으로서 豫算措置가 수반되는 경우에는 정부의견을 들어야 한다.

그리고 위원회는 중요한 법률안 또는 전문지식을 요하는 法律案을 審査하기 위하여는 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자 등으로부터 의견을 들을 수 있다(동법 제64조제1항). 公聽會는 위원회와 별개의 독립된 회의가 아니고 위원회가 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사과정에 있어서 특히 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자로부터 의견을 듣는 審査의 한 형태이다.<sup>41)</sup>

위원회에서 公聽會를 열 때에는 안건·일시·장소·진술인·경비 기타 참고사항을 기재한 문서를 작성하여 의장에게 보고하여야 한다(동조 제2항). 陳述人의 선정과 진술인 및 위원의 발언은 그 의견을 듣고자 하는 안건의 범위를 넘어서는 안된다(동조 제3항). 公聽會는 그 주관하는 위원회의 회의로 한다(동조 제4항).

또한 위원회는 중요한 안건의 심사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로 부터 증언·진술의 청취와 증거의 채택을 위하여 聽聞會를 열 수 있다(동법 제65조제1항).<sup>42)</sup> 위원회에서 聽聞會를 열고자 할 경우에는 위원회의 의결이 있어야 하며, 위원회가 청문회를 열고자 할 때에는 안건·일시·장소·증인명·경비 기타 국회의 대표인 의장이 참고하여야 할 사항을 기재한 문서로 議長에게 보고하여야 하고 그 개최 5일전에 안건·일시·장소·증인명 등 필요한 사항을 委員長이 공고하여야 한다(동법 제65조제3항).<sup>43)</sup>

41) 國會事務處, 「國會法解說」, 139面.

42) 公聽會와 聽聞會의 차이점은 ①개최안건에 있어서 前者는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건의 심사이나, 後者는 중요한 안건의 심사뿐 아니라 국정감사·조사를 위해서도 개최할 수 있다는 점 ②出席對象에 있어서 前者는 특정안건에 대하여 이해관계를 가지는 자나 전문적인 학식·경험을 가진 자이나 後者는 이해관계자 또는 전문가보다 증인·감정인을 주된 대상으로 한다는 점 ③前者는 단순히 참고의견을 듣는 것이므로 陳述人의 출석·선서를 강제할 수 없는 반면, 後者는 증인·감정인에 대하여 원칙적으로 출석·선서 및 증언을 강제할 수 있으며 僞證에 대한 고발도 가능하다는 점 ④前者는 원칙적으로 소위원회나 분과위원회에서는 개최할 수 없으나, 국정감사나 조사를 위한 聽聞會의 경우에는 소위원회나 반에서도 개최할 수 있다는 점 등이다.

43) 聽聞會를 종료한 경우 그 결과보고에 대한 명문의 규정은 없으나, 청문회가 일반적으로 위원회안건심사, 국정감사 및 조사와 관련하여 委員會에서 결정을 하기에 앞서 情報 또는 資料를 입수하기 위한 것이므로 그 結果報告는 相關안건에 대한 최종보고를 本會議에 보고할 때 이를 포함시키도록 하는 것이 타당하다.

### ⑧ 討論 · 表決

질의·답변을 마친 후 찬성과 반대의견이 나누어질 때에는 贊反 討論을 한다. 토론은 안건에 대한 찬반의 의견을 이유를 들어 표명하는 것이다. 법률안에 대한 질의·토론이 끝났을 때에는 위원장은 그 終結을 선포하고 표결을 하게 된다. 표결을 할 때에는 표결할 법률안의 제목을 선포하여야 하며 表決을 선포한 후에는 수정안을 제출할 수 없으며 소위원회에 회부 또는 보류도 할 수 없고 표결 이외의 여하한 방법도 취할 수 없다. 그리고 축조(조문)심사란 법률안을 축조(조문)낭독하여 한 조항씩 表決해 나가는 방법으로서 委員會의 의결로 축조심사를 생략할 수 있다(동법 제58조제1항).

법률안을 의결하고자 할 때에는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하며, 可否同數인 때에는 부결된 것으로 본다. 표결방법은 위원장이 위원으로 하여금 기립케 하여 可否를 결정하며 중요한 안건으로 위원장의 제의 또는 의원의 동의로 위원회의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1이상의 요구가 있을 때에는 記名·電子·呼名 또는 無記名投票로 표결할 수 있으며, 위원장은 안건에 대한 이의의 유무를 물어서 이의가 없다고 인정한 때에는 가결되었음을 선포할 수 있다.

그러나 이의가 있을 때에는 起立 또는 記名·電子·呼名 또는 無記名投票의 방법으로 표결을 하여야 한다(동법 제112조). 특히 위원회의 경우에는 본회의와 달리 소수의 의원으로 구성되므로 議事의 효율성을 고려하여 舉手方法으로 표결할 수 있도록 하고 있다(동법 제71조). 표결이 끝났을 때에는 위원장은 그 결과를 선포한다(동법 제113조).

翻案이란 의결한 의안을 반복하여 그 의결을 무효로 하여 다시 심의하는 것을 말하며 일사부재의원칙의 예외이다. 委員會에서는 법률안이 의결된 후에 사정변경이나 의사결정에 착오가 있었음이 발견된 때에는 위원의 動議로 각 그 안을 갖춘 서면으로 발의하여 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 翻案할 수 있다. 그러나 위원회에 있어서는 본회의에 의제가 된 후에는 번안할 수 없다(동법 제91조).

### ⑨ 法制司法委員會의 體系 · 字句審查

위원회에서 법률안의 심사를 마치거나 입안한 때에는 法制司法委員會에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다(동법 제86조).<sup>44)</sup> 소관위원회에서 법제사법

44) 法制司法委員會가 위원회에서 입안 또는 심사한 법률안에 대하여 체계·자구심사를 하도록 한 것은 제2대 국회에서 비롯되었으며, 국회법에서 명문화한 것은 1960년 9월 26일 國會法의 전문개정 때이다. 그러나 법제사법위원회의 체계·자구심사권도 ①議長이 정한 심사기간의 경과(국회법 제78조 및 제79조2항), ②委員會에서 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정된 법률안을 의원 30인 이상의 요

위원회에 체계·자구심사를 회부한 경우에 議長은 그 심사기간을 정할 수 있으며 법제사법위원회가 아무 이유없이 그 기간내에 審査를 마치지 아니한 때에는 바로 본회의에 부의할 수 있다. 이 경우 의장은 각 교섭단체 대표위원과 協議하여야 한다(동법 제86조제2항).

법제사법위원회의 심사절차는 일반적으로 委員會의 法律案 審査節次에 따르며 제안자의 취지설명과 토론은 위원장이 간사와 협의하여 생략할 수 있다(동법 제86조제1항 단서). 법제사법위원회에서 체계·자구심사를 마친 때에는 지체없이 그 결과를 소관위원회에 통보한다. 체계·자구가 수정된 경우에는 그 법률안의 수정된 부분에 朱書로 표시한 후 일일이 專門委員의 확인·날인을 한다. 그러나 체계·자구수정이 없이 원안으로 의결한 경우에는 그 결과만 통보한다.

법제사법위원회에서 타위원회소관 법률안에 대한 체계·자구의 심사결과 이를 수정하여 議決한 경우 그 수정내용은 소관위원회 위원장이 당해 위원회의 심사결과에 대한 보고서를 의장에게 제출할 때와 本會議에 보고할 때 이를 원안에 흡수하여 제출 또는 보고하면서 법제사법위원회에서 약간의 체계 또는 자구정리가 있었음을 添言한다.

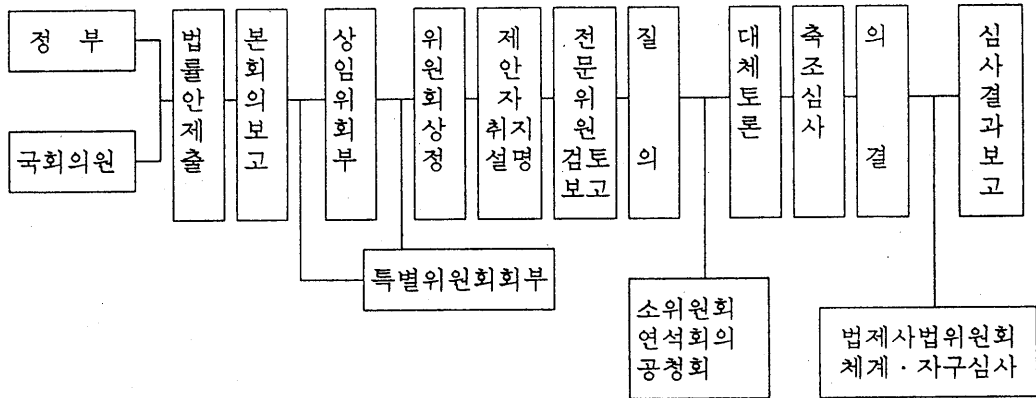
#### ⑩ 審査報告書의 提出

委員會는 법률안의 심사를 마친 때에는 심사경과와 결과 기타 필요한 사항을 서면으로 의장에게 報告하여야 한다. 동보고서에는 소수의견의 요지 및 관련 위원회의 의견요지를 기재하여야 한다(동법 제66조).<sup>45)</sup> 審査報告書는 위원장의 명의로 작성하되 법제사법위원회의 체계·자구심사를 거친후에 의사국 의안과에 제출하여야 한다. 의장은 보고서가 제출된 때에는 본회의에서 議題가 되기 전에 인쇄하여 의원에게 배부한다. 다만 긴급을 요할 때에는 이를 생략할 수 있다(동법 제66조제3항).<sup>46)</sup> 이 상과 같은 委員會에서의 심사과정을 개관하면 다음과 같다.

구로 본회의에 부의한 경우(국회법 제80조1항), ③本會議 심의과정에서 수정된 법률안의 조항, ④법제사법위원회가 구성되기 전에 본회의에서 國會規則案을 의결하는 경우, ⑤의장의 의안정리(국회법 제90조), ⑥委員會를 거치지 아니하는 헌법개정안 등 특별한 경우에는 이를 할 수 없는 예외가 있다.

45) 報告書의 記載事項으로는 ①심사경과, ②제안설명의 요지 및 설명자 성명, ③전문위원 검토보고의 요지 및 성명, ④질의·답변요지 및 성명, ⑤검토요지, ⑥소위원회 심사보고의 요지 및 보고자 성명, ⑦수정안의 요지, ⑧심사결과, ⑨소수의견 및 관련위원회의 의견, ⑩기타 필요한 사항(예산조치·연석회의 등) 그리고 법제사법위원회 체제자구 정리내용 등이다.

46) 委員會에서 심사한 결과 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정된 議案에 대해서도 반드시 審査報告書를 제출하여야 하나 의원에게 인쇄·배포하지는 않는다. 위원회에서 폐기된 의안은 委員會의 決定이 본회의에 보고된 날로부터 폐회 또는 휴회중의 기간을 제외한 7일 이내에 의원 30인 이상의 요구가 있지 아니하면 本會議에 부의하지 아니하므로(국회법 제87조) 위원회에서 폐기된 의안은 원칙적으로 그 결과가 의장에게 보고되더라도 本會議의 議題가 되지는 아니한다.



## (2) 本會議 審査

### ① 審査報告書의 配付 및 報告

의장은 제출받은 위원장의 심사보고서를 의원에게 배부하는 한편 本會議에서 의사국장을 통해 당해 위원장으로부터 원안의결, 수정안의결 또는 본회의에 부의하지 아니하기로 결정하였다는 「報告」가 있었음을 보고하는 것이 관례이다. 위원회에서 대안 또는 위원회안을 제출한 경우에는 그 油印物을 의원에게 배부하는 한편 의사국장이 당해 위원장으로부터 法案이 제출되었음을 보고하고 있다.

### ② 委員長의 審査報告

위원회에서 심사를 마친 法律案이 본회의의 議題가 된 때에는<sup>47)</sup> 위원장은 심사결과와 결과를 본회의에 口頭로 보고한다. 위원장은 다른 위원으로 하여금 이를 보고하게 할 수 있다(동법 제67조제2항). 위원회에서 本會議에 부의할 필요가 없다고 결정된 의안은 본회의에 부의하지 아니한다. 그러나 위원회의 결정이 본회의에 報告된 날로부터 폐회 또는 휴회중의 기간을 제외한 7일 이내에 의원 30인 이상의 요구가

47) 本會議의 議題가 되는 법률안은 ①위원회에서 가결되어 위원회의 심사보고서가 의장에게 제출되고 議長이 그 보고서를 인쇄·배부하여 그 법률안을 의사일정에 상정함으로써 의제가 되는 경우(국회법 제67조제3항), ②委員會에서 그 소관에 속하는 사항에 관하여 法律案을 입안·제출하여 본회의의 의제가 되는 경우(국회법 제51조), ③위원회에서 부결된 법률안이라도 本會議에 보고된 날로부터 폐회 또는 휴회중의 기간을 제외한 7일 이내에 의원 30인 이상의 요구에 의하여 本會議의 의제가 되는 경우(국회법 제87조제1항), ④委員會가 이유없이 법률안을 심사기간내에 심사를 마치지 아니하여 의장이 중간보고를 듣고 바로 本會議에 부의하여 의제가 되는 경우(국회법 제85조제2항·제86조제3항) 등이다.

있을 때에는 그 의안을 本會議에 부의하여야 한다(동법 제87조).

같은 委員會에서 심사한 수개의 법률안이 일괄하여 의제로 산정된 때에는 위원장의 심사보고도 일괄하여 동시에 할 수 있다. 한편 委員會提案의 법률안인 대안이나 위원회안인 경우에는 위원장이, 위원회의 심사를 거치지 아니한 법률안인 本會議에서의 수정안 등에 대하여는 提案者가 그 취지를 각각 설명하여야 한다. 위원장의 심사보고 내용은 이미 의장에게 제출되어 각 의원에게 배부되어 있는 審査報告書에 상세하게 기재되어 있으므로 이를 요약 보고한다. 즉 법률안의 심사경과와 결과, 제안이유·주요골자 그리고 수정안의 경우에는 수정이유·수정골자 등을 덧붙여 순서적으로 報告하며, 위원회의 審査結果가 원안·수정안·대안·위원회안인가와 법제사법위원회에서의 체계·자구심사내용을 명확하게 밝혀야 한다. 이 경우 委員長이 자기의 의견을 첨부하여 보고하여서는 아니된다.<sup>48)</sup>

### ③再回附 및 修正案의 提出

본회의는 위원장의 보고를 받은 후 필요하다고 인정할 때에는 그 의결로 다시 그 법률안을 같은 위원회 또는 다른 위원회에 회부할 수 있다(동법 제94조).<sup>49)</sup> 일반적으로 재회부의 動議는 당해위원회의 심사가 불충분하거나 부적당한 경우, 당해 위원회의 심사절차가 하자가 있는 경우 및 당해위원회의 審査案件의 내용이 다른 위원회의 소관사항과 경합하여 다툼이 있는 경우 등이다. 재회부는 위원회에서 심사보고한 안건전체를 재회부하는 것으로 재회부된 委員會에서는 그 안건 전체를 다시 위원회의 심사에 붙이고 종전에 심사한 결과에 대하여 아무런 구속없이 새로운 결정이나 종전과 동일한 결정을 할 수도 있다.

本會議에서는 위원회에서 심사보고한 修正案 외에 의원 30인 이상의 찬성자와 연서하여 안을 갖추고 이유를 붙여 미리 법률안에 대한 修正動議를 의장에게 제출할 수 있다(동법 제95조). 本會議에서의 수정동의는 이미 위원회에서 심사를 마친 원안과 동시에 본회의에서 심의하는 것이므로 별개의 議案이 아닌 점에서 위원회에 회부되는 일이 없고 원안인 법률안과 떨어져서 독립하여 존재할 수 없다. 修正案의 審査는 일반적으로 원안에 대한 위원장의 심사보고 또는 제안자의 취지설명이 있는 다음 수정안에 대한 제안자의 趣旨說明을 듣고 原案과 같이 질의와 토론을 하게 된다. 그리고 의안에 대한 代案은 위원회에서 그 원안을 심사하는 동안에 제출하여야 하며, 의장은 이를 위원회에 회부한다(동법 제95조제4항).<sup>50)</sup>

48) 委員長의 審査報告樣式은 國會事務處, 「法制實務」, 61~62面 參照.

49) 「다른 委員會」란 상임위원회에서 심사한 때에는 안건과 직접 관련있는 다른 상임위원회 또는 특별위원회를, 特別委員會에서 심사한 때에는 다른 특별위원회 또는 그 안건을 소관하는 상임위원회를 말한다.

그리고 의원은 그가 발의한 法律案을 철회할 수 있다(동법 제90조). 그러나 본회의에 이미 의제가 된 법률안을 철회할 때에는 본회의의 동의를 얻어야 한다. 의원이 법률안을 철회하고자 할 경우에는 全員이 청구하되 서면으로 하는 것이 관례이며, 정부가 그 제출한 법률안을 철회할 경우에는 그 법률안을 국회에 제출할 때와 같은 要式을 갖추어야 한다. 의원발의법률안에 대한 발의자의 修正案은 인정되지 아니한다. 의원은 수정동의를 낼 수 있기 때문이다. 그러나 본회의 의제가 되기 전에는 정정의 경우에 이를 허락하고 있다. 政府가 본회의에서 의제가 된 정부제출의 법률안을 수정 또는 철회하고자 할 때에는 本會議의 동의를 얻어야 하며 일정한 要式을 갖추어야 한다(동법 제90조제2항).

#### ④ 質疑·討論 및 表決

위원장의 심사보고나 제안자의 취지설명이 있는 후에는 質疑·討論을 거쳐 표결을 하게 된다. 그러나 위원회의 심사를 거친 법률안에 대하여는 질의와 토론 또는 그 중의 하나를 생략할 수 있다(동법 제93조). 本會議에서의 법률안 표결에 관한 의결정족수, 표결의 선포, 표결결과에의 선포 등은 國會法에서 자세히 규정하고 있다(동법 제109조~제114조 참조). 다만, 表決方法은 기립이 원칙으로 하나, 중요한 안전으로서 의장의 제의 또는 의원의 동의로 본회의의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1이상의 요구가 있을 때에는 기명·전자·호명 또는 무기명투표의 방법에 한하며 위원회에서와 같이 거수방법은 인정되지 않는다(동법 제112조 참조).

#### ⑤ 法律案의 整理

본회의는 법률안의 의결이 있는 후 법률안의 내용 중 서로 저촉되는 조항·자구·수자 기타의 정리를 위하여 法律案의 정리를 의장 또는 위원회에 위임할 수 있다(동법 제97조). 현재 법률안의 정리는 議長이 하고 있으며 의장은 그 실무를 법률전문가이며 법률안체계·자구의 실질적인 검토를 하고 있는 法制司法委員會의 전문위원에게 위임하고 있는 것이 慣例로 되어 있다. 전문위원은 입법심의원·입법조사관의 보좌를 받아 법률안에 대해 오식·탈자·누락 등 착오가 발견되지 않도록 수정내용, 油印物의 정확성, 서로 저촉되는 조항·자구·수자 기타 정리가 필요한 사항을 검토한다. 법제사법위원회 전문위원의 법률안에 대한 確認이 끝나면 사무국 의안과는 자구수정부분의 날인여부를 확인한 후 政府移送 油印物을 준비하는 등 법률안 이송절차를 밟는다.

50) 수정안·대안의 형식과 작성요령에 관한 것은 國會事務處 立法調查局, 「法律案의 起草 및 審査基準」, 199~232面 參照.

본회의에서도 의결된 법률안을 翻案할 수 있다. 즉, 그 법률안을 발의한 의원이 그 법률안을 발의할 때의 찬성자 3분의 2 이상의 동의로 발의하여 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여야 한다. 그러나 법률안이 정부에 이송된 후에는 翻案할 수 없다(동법 제91조).

## 5. 法律案의 公布

### (1) 法律案의 政府移送과 公布

국회에서 의결된 법률안은 議長이 이를 정부에 이송하며(동법 제98조), 법률안의 이송을 담당하는 의안과는 법제사법위원회 전문위원이 최종확인한 法律案을 整理하여 법률안 2부를 정부에 이송한다. 국회에서 의결된 法律案은 정부에 이송되어 15일 이내에 大統領이 공포한다(헌법 제53조제1항). 법률안이 정부에 이송되어 오면 法制處는 법률공포안을 작성하여 總務處를 거쳐 국무회의에 상정한다. 국무회의의 심의를 마치면 대통령이 서명하고 국무총리 및 관계국무위원이 副署한다(법령등공포에 관한법률 제5조).

大統領의 署名이 끝나면 법제처는 법률공포대장에 공포번호를 일련번호로 부여하고 총무처에 의뢰하여 官報에 게재토록 함으로서 법률을 공포한다. 법률공포일은 그 관보가 발행된 날로 한다(법령등공포에 관한법률 제11조제1항·제12조).<sup>51)</sup> 법률은 그 법률부칙에서 정하고 있는 시행일에 효력을 발생한다. 그러나 법률에 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 效力을 발생한다(헌법 제54조제7항, 법령등공포에 관한법률 제13조).

### (2) 大統領의 法律案還付와 再議

#### ① 大統領의 法律案還付

대통령은 국회에서 이송해온 법률안에 이의가 있을 때에는 이송되어 15일 이내에 이의서를 붙여 國會에 환부하고, 그 再議를 요구할 수 있다. 대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 修正하여 이의를 요구할 수 없다. 또한 국회의 閉會 중에도 같다(헌법 제53조제2항).<sup>52)</sup>

51) 判例는 公布日이란 「그 법령이 수록된 관보의 발행일자가 아니라 그 관보가 정부간행물판매센터에 배치되거나 관보취급소에 발송된 날이다」라고 판시한 바 있다(1970.7.21. 대판 70누76).

52) 현행 헌법상 保留拒否(pocket veto)가 인정되는가에 관해서는 견해가 대립되고 있다. 즉 ①헌법 제51조가 회계계속의 원칙을 규정하고 있고 제53조2항에서 국회의 폐회중에서의 還付拒否도 인정하



이러한 대통령의 권한을 法律案拒否權이라고 하는 데, 이 제도를 대통령제의 일반적 특징으로 미연방헌법에서 유래된다. 大統領의 법률안거부권은 의회의 부당한 입법을 방지하고, 권력분산에 의한 억제와 균형을 유지하기 위하여 인정되어 오고 있으나 대통령이 법률안거부권을 남용하게 되면 국회의 法律案審議權이 유명무실한 것이 될 위험이 없지 않으므로 정당하게 행사되어야 하고 남용되어서는 안된다. 정당한 이유가 없는 법률안 거부권의 남용에 대해서는 탄핵소추가 가능하다.

어떠한 경우에 大統領이 이 권한을 행사할 수 있는가는 명문의 규정이 없으나 객관적 타당성이 있는 중요한 경우로는 그 법률안이 ①憲法에 위반된다고 판단되는 경우, ②집행불가능한 경우, ③國家的 利益에 반하는 것을 내용으로 하는 경우, ④집행부 특히 大統領에 대한 부당한 정치적 공세를 내용으로 하는 경우 등을 들 수 있다.

법률안 재의요구안은 法律案이 정부로 이송되어 온 날로부터 15일 이내에 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 서명과 국무총리 및 관계국무위원이 부서한 다음 이의서를 붙여 국회로 환부하여 재의를 요구한다. 法制處長은 국회에서 의결된 법률안이 정부로 이송된 즉시 소관 원·부·처·청의 장에게 그 내용을 통보하고 헌법 제 53조제2항의 규정에 따른 재의요구를 할 것인지의 여부를 문의한다(정부입법계획운영규정 제17조). 각원·부·처의 장은 재의요구가 필요하다고 판단되는 法律案에 대하여는 그 이유를 붙여 법제처에 심사를 의뢰하고 立法政策協議會에 이를 부의하여야 한다. 입법정책협의회에서는 재의요구여부 및 재의요구이유를 심의하고 정부부처간 및 정부·정당간의 협조방안 등 그에 따른 대책을 강구하여야 한다(동 규정 제 18조).

再議要求案을 국무회의에 상정함에 있어서는 재의요구기간을 준수할 수 있도록 차관회의는 생략하고 바로 國務會議에서 재의요구의 필요성, 재의이유의 타당성을 심의하게 된다. 이 과정도 법률안의 심의에서와 마찬가지로 提案部處의 장관이 제안 설명을 하고 의결을 구하면 토론을 거쳐서 의결하게 된다. 국무회에서 의결된 재의요구안을 국회에 제출하는 과정은 法律案의 경우와 같으며, 이 과정의 실무는 法制處에서 담당한다.<sup>53)</sup>

고 있으며 제53조5항은 15일 이내에 공포하지 아니하고 재의요구도 없으면 법률로서 확정된다고 규정하고 있으므로 보류거부는 인정되지 않는다는 견해와 ②원칙적으로 保留拒否는 인정되지 않으나 국회가 의결한 법률안이 정부에 이송된 후 15일 이내에 그 法律案을 의결한 의원의 임기가 만료하여 국회가 종국적으로 閉會된 경우에는 환부할래야 환부할 국회가 존재하지 않으며, 大統領은 그 법률안에 대하여 이의를 가지고 있는 경우이므로 이 때에 그 법률안은 당연히 폐기될 수 밖에 없으며, 이 경우 예외적으로 保留拒否로 보아야 한다는 견해가 있으나 部分肯定說이 타당하다. 자세한 것은 權寧星, 前掲書, 1012面 參照.

53) 法律案再議 要求書의 작성요령에 관한 것은 法制處, 「法律教育教材」, 1993, 41面 參照.

## ② 國會의 再議

정부의 재의요구안이 국회에 제출되면 재의요구안은 委員會에 회부되지 아니하고 본회의에서 「○○○法律案 再議의 件」으로 의사일정을 잡아 상정·처리된다. 본회의에 동 안건이 상정되면 정부로부터 재의요구 이유설명을 들은 후 質疑·討論을 거쳐 표결을 하게 된다. 재의요구된 법률안을 재의에 붙인 경우 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 議決을 하면 그 법률안은 법률로서 확정되지만(헌법 제53조제4항), 그렇지 않을 경우에는 그 법률안은 폐기된다. 본회의에서 법률안재의의 건을 의결할 때에는 國會法 제112조제5항의 규정에 따라서 무기명투표로 하게 된다.

본회의에서 법률안재의의 건이 의결되어 그 법률안이 法律로 확정되면 이를 정부로 이송한다. 그러나 재의에 붙인 결과 헌법 제53조제4항의 규정에 의한 찬성을 얻지 못한 경우에는 동법률안이 폐기되었음을 大統領에게 통지한다.<sup>54)</sup>

## ③ 國會議長의 委員會公布

대통령이 법률안의 이송후 15일 이내에 공포나 재의요구를 하지 아니하거나 대통령의 재의요구가 있어 국회에서 재의를 하여 전과 같이 의결하여 政府에 이송한 후 5일 이내에 大統領이 공포하지 아니할 때에는 국회의장이 이를 공포한다(헌법 제53조제6항). 國會議長이 공포할 때에는 그 공포기일이 경과한 날로부터 5일 이내에 공포하되 대통령에게 통지하여야 하며 公布方法은 서울특별시에서 발행되는 일간신문 2 이상에 게재함으로써 한다(국회법 제98조제2항, 법령등공포에관한법률 제11조제2항). 국회의장이 공포하는 법률의 번호는 國會規則이 정하는 바에 의하여 따로이 표시하되, 대통령이 공포한 법률과 구별할 수 있는 標識를 하여야 한다(법령등공포에관한법률 제10조제2항).

54) 역대 國會의 大統領의 법률안거부권 행사로 인한 재의요구법률안 건수는 전체 57건이며 이 중 國會가 원안대로 재의결하여 법률로 확정된 것이 법률확정으로 간주한 5건을 포함하여 30건이며 廢棄가 14건, 회기불계속과 재임만료로 인한 폐기건수가 11건, 撤回가 2건으로 나타나고 있다. 특히 제헌 국회, 제2대 국회, 제13대 국회에서 재의요구된 법률안이 어느 국회에서보다 상대적으로 많았다. 자세한 것은 法制處, 「法制改善白書 -제6공화국 5년의 발자취-, 1993, 233~250面 參照.

## II. 命令의 立法過程

### 1. 概 說

憲法 제75조에서는 「大統領은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 委任받은 사항과 법률을 執行하기 위하여 필요한 사항에 관하여 大統領령을 발할 수 있다」라고 규정하고 있다. 그리고 국무총리와 행정각부의 장도 소관사무에 관하여 法律이나 大統領令의 위임이 있는 경우에 또는 직권으로 總理令 또는 部令을 발할 수 있다. 총리령의 소관사항으로는 국무총리·경제기획원·총무처·과학기술처·국토통일원·법제처와 환경처·공보처·국가보훈처의 소관에 속하는 사항이라고 할 수 있다. 部令의 소관사항은 정부조직법에서 규정하고 있는 각부처장관의 소관사무가 된다.

이와 같이 국회의 의결을 거치지 아니하고 行政機關에 의하여 정립되는 법규범을 일반적으로 命令이라고 하며, 명령에는 법률과의 관계를 표준으로 하는 경우 그 성질상 「委任命令(법률에 의하여 위임받은 사항을 내용으로 하는 명령)」과 「執行命令(법률의 규정을 집행하기 위하여 필요한 보충적 사항을 내용으로 하는 명령)」이 있다. 그러나 법률사항을 포괄적·전면적으로 명령에 위임할 수는 없다. 다만 어느 것이 포괄적인가의 여부는 일의적으로 정할 수 있는 것이 아니고 문제된 사항의 性質, 규율하려는 環境등을 감안하여 상대적으로 정할 수 있는 문제라고 볼 것이다.<sup>55)</sup>

한편 행정기관이 정립하는 「命令」의 형식적 효력은 법률의 하위에 있다. 집행명령의 내용이 법률의 규정에 위반할 수 없는 것은 그 성질상 당연하다. 委任命令의 경우는 법률의 특별한 委任이 있는 범위내에서는 특정의 경우에 대하여 법률규정의 적용을 배제하거나 또는 특정의 사항에 관하여 법률규정의 적용의 특례를 정할 수 있으나, 이것은 바로 法律의 소관사항의 위임의 효과에 의한 것이다. 그리고 명령 상호간에는 大統領令의 형식적 효력이 우선하며, 다음으로 총리령, 부령의 순서가 된다.

그런데 總理令과 部令사이에는 「총리령우위설」과 「효력동위설」이 대립하고 있다. 「총리령우위설」의 입장은 형식적 효력의 면에서는 우열의 차이가 없다고 할 수 있으나, 총리령은 국무총리의 所管事務에 관하여 발하는 것이며, 그 소관사무란 大統領을 보좌하고 행정에 관하여 大統領의 명을 받아 행정각부를 통할(헌법 제86조제2항)하는 일이 주된 것이므로, 部令이 총리령에 저촉될 때에는 국무총리의 통할권에 대한 실질적인 침해가 된다는 점에서 총리령이 부령보다 실질적으로 優越한 效力을 가진다고 볼 수 있다는 주장이다.<sup>56)</sup> 이에 대하여 「효력동위설」의 입장에서는 헌법은 총리령·부령이 다같이 법률 및 大統領령에 종속하는 것으로 규정했을 뿐 總理令의

55) 朴銳析, 「立法技術講座」, 國民書館 1970, 18面.

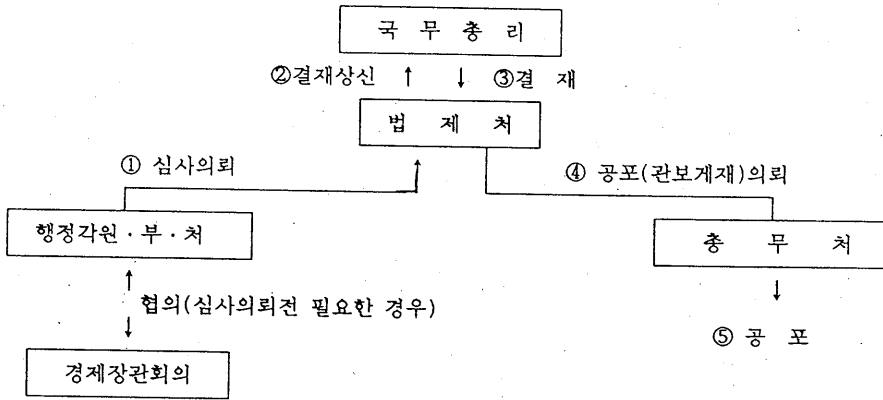
56) 金道昶, 「一般行政法論(下)」, 靑雲社 1993, 290面; 石綜顯, 「一般行政法(下)」, 三英社 1993, 395面.



### 3. 總理令 · 部令의 立法過程

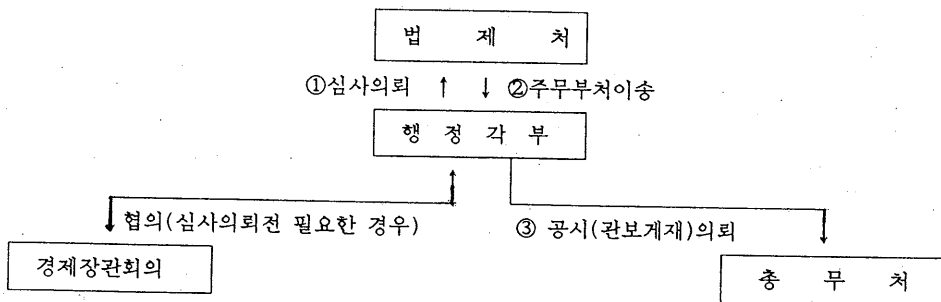
총리령과 부령은 각각 國務總理 및 各部長官의 헌법상 권한에 기초하여 발령되는 것으로서 경제장관·차관회의나 국무회의를 거치지 아니한다. 총리령에 있어서는 국무총리 소속기관인 경제기획원·통일원·총무처·과학기술처·환경처·공보처·법제처 및 국가보훈처가 總理令案에 대하여 법제처심사와 국무총리의 결재를 받은 후 총무처에 관보 게재를 의뢰하여 관보에 게재함으로써 성립한다.

#### 총리령안의 입법과정



部令에 있어서는 주무부처에서 부령안을 작성한 다음 관계부처가 있으면 합의를 하고 법제처에 심사를 의뢰한다. 法制處는 심사를 완료하면 심사안에 심의필증을 첨부하여 주무부처에 이송한다. 주무부처에서는 심사를 거친 部令案을 심의필증과 함께 총무처에 이송하여 관보게재를 의뢰하여 官報에 게재함으로써 부령안이 부령으로 성립하게 된다.

#### 부령안의 입법과정



### Ⅲ. 自治法規의 立法過程

#### 1. 概 說

헌법 제117조제1항에서는 「地方自治團體는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고, 재산을 관리하며, 法令의 範圍안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다」라고 하여 지방자치단체의 自主立法權을 규정하고 있다. 여기에서 자주입법이라 함은 지방자치단체가 그 자치권에 근거하여 자주법을 제정하는 권능을 의미하며, 자주법이란 지방자치단체가 그 자치권의 범위내에서 定立한 法을 말한다.<sup>59)</sup> 즉 지방자치단체는 국가에 대하여 상대적으로 독립성을 가지는 주민의 지역적 통치단체이기 때문에 국가가 이 自治團體에 대하여 광범한 자주행정·재정권과 함께 자치입법권 일반을 보장하고 있다. 한편 지방자치단체가 가지는 自主立法權으로는 의회의 의결로 하는 자주법형식의 「조례」와 지방자치단체의 장이 제정하는 「규칙」이 있다.

우선 地方自治法 제15조는 「지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다」라고 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 조례의 소관사항은 지방자치법 제9조의 사무라고 할 수 있는 바, 그 소관사무에는 「固有事務」와 「委任事務」가 있다. 지방자치단체의 「고유사무(공공사무)」는 지방자치단체의 존립의 목적에 속하는 사무를 말하며, 실제로는 자치단체의 사무 중 법령상 國家의 事務가 아닌 것을 의미한다. 「위임사무」란 지방자치법 제9조에 규정된 「법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무」를 말한다. 즉 地方自治團體가 법령에 의하여 국가 또는 다른 자치단체로부터 위임받아 행하는 사무를 말하며, 여기에는 「단체위임사무」와 「기관위임사무」의 두가지가 있다.<sup>60)</sup>

條例의 규정사항은 법령이 특히 조례로서 정할 것을 규정하고 있는 경우와 법령에 규정이 없더라도 國家의 全權에 속하지 아니하는 사무에 관하여 지방자치단체의 재량에 의하여 정할 수 있는 경우로 구분되고 있다.<sup>61)</sup> 그러나 조례의 규정사항은

59) 丘秉朔, 「註釋 地方自治法」, 博英社 1991, 161面 ; 朴銳旿, 「法令과 條例와의 關係」, 考試界 1992.11., 40面.

60) 地方自治團體의 고유사무와 위임사무(단체위임사무·기관위임사무)의 구분기준에 관한 상세한 것은 法制處, 「自治立法과 自治行政實務」, 1993, 146~148面 ; 鄭準鉉, 「地方自治團體의 事務에 관한 小考」, 法制 제318호, 1992.7.31., 19~24面 참조.

61) 「法律이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 아무런 범위도 정하지 아니한 채 條例로 정하도록 포괄적으로 위임하였다고 하더라도, 행정관청의 명령과는 달리, 조례도 주민의 대표기관인 地方議會의 議決로 제정되는 지방자치단체의 自主法인 만큼 지방자치단체가 법령에 위반되지 않는 범위내에서 주민의 權利義務에 관한 사항을 條例로 제정할 수 있다. ……」, 1991年 8月 27日 大判 90 누 6613.

①법령 및 상급자치단체의 條例나 規則에 위반할 수 없으며, ②法律의 위임없이  
 주민의 권리제한 및 의무부과에 관한 사항이나 罰則을 규정할 수 없으며, ③시·군  
 및 자치구의 조례에서는 어떠한 경우에도 刑罰을 규정하지 못하는 등의 한계가 있다.

한편 지방자치법 제16조에서는 「지방자치단체의 長은 법령 또는 조례가 위임한  
 범위안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 規則을 제정할 수 있다」라고 규정하고  
 있다. 규칙으로 규정할 수 있는 사항은 교육·학예에 관한 사무를 제외하고는 지방  
 자치단체의 장의 권한에 속하는 사무에 관한 사항이며, 고유사무·단체위임사무·기  
 관위임사무를 포함한다. 規則은 법령이나 당해 지방자치단체의 조례 및 상급자치단  
 체의 조례·규칙의 범위내에서만 정할 수 있으며, 주민의 권리·의무에 관한 사항은  
 法律이나 條例의 구체적·직접적 위임이 있어야 한다.<sup>62)</sup>

그리고 「地方教育自治에관한法律」에 의하여 지방공공단체에 설치된 교육위원회는  
 법령 또는 조례의 범위 안에서 그 權限에 속하는 사무에 관하여 교육규칙을 제정할  
 수 있는 권한을 인정하고 있다.

지방공공단체의 「條例와 規則」의 형식적 효력에 관해서는 어느 것도 국가의 법령  
 과의 관계에서는 그 형식적 효력은 뒤진다. 이는 지방자치법 제15조와 제16조의 규  
 정에서 「법령의 범위안에서」, 「법령 또는 조례가 위임한 범위안에서」라고 규정한 것  
 에서 명백하다. 또한 條例·規則의 형식적 효력이 법률에 뒤지는 것은 헌법 제117조  
 에 「법령의 범위안에서」라고 정하여져 있는 것에서도 엿볼 수 있다. 이와 같이 條  
 례는 국가의 법령의 규정에 위반할 수 없으나, 한편 헌법이 지방자치의 本旨에 의거  
 하여 지방공공단체에 대하여 條例制定權을 인정하고 있는 이상, 적어도 지방공공단  
 체의 본래의 공공사무에 대한 그 자치입법권을 부당하게 제한하는 것과 같은 法令  
 의 규정은 헌법의 정신에 반하는 것으로 생각되며, 條例에 의한 제정사항이 법령의  
 규정에 의하여 제한된다고 하더라도 그곳에는 일정한 한계가 있다고 할 수 있다. 規  
 則과 條例의 양자는 그 소관사항을 달리하여 양립하므로 그 사이에 형식적 효력의  
 우열은 없다고 보아도 좋을 것이나, 다만 條例를 집행하기 위한 규칙은 그 성질상  
 당연히 형식적 효력에 있어서 條例에 뒤지는 것으로 해석하여야 할 것이다.

## 2. 條例의 制定節次

지방자치단체가 조례를 제정할 때에는 통일적인 일련의 절차를 거치게 된다. 條例  
 의 立法節次는 헌법외에도 「법령등공포에관한법률」, 「지방자치법」, 「지방교육자치에  
 관한법률」 등에서 비교적 상세한 규정을 두고 있다. 그리고 條例의 制定節次는 제정

62) 상세한 것은 金承烈, 「條例·規則의 立法限界」, 法制 제260호, 1989.3.20., 27~35面 참조.

· 개정 또는 폐지조례안이 모두 동일하다.

### (1) 條例案의 作成

조례의 제정필요성을 인식한 경우에는 일정한 절차를 거쳐 立案方針을 확정하게 된다. 우선 지방자치단체의 장이 제출하고자 할 경우에는 主務部署에서 어느 정도의 안을 구비하여 그 장의 결재를 얻어 확정하며, 地方議員이 발의하고자 하는 경우에는 의원이 입수한 자료 등을 토대로 立案을 하지만 정당에 소속된 특별시·직할시·도의회의원인 경우에는 같은 政黨의 의원이나 당측과의 협의를 거쳐 결정하게 된다.

條例案의 立案을 확정하게 되면 제정하고자 하는 사항에 대하여 제정·개정 또는 폐지이유, 주요골자, 주요 검토과제, 관련부서·기관, 예산사항 등에 대하여 검토한 결과를 기재한 要綱을 작성하여 전문가나 이해관계인 등의 의견을 청취하여 조정한다.<sup>63)</sup> 요강에 대한 의견수렴후에 條例案의 초안을 작성하여 구체적으로 체계·형식·자구에 대한 검토를 진행하여 일정한 형식을 갖춘 문서로 成案한다. 즉 지방자치단체의 장이 제출하는 조례안인 경우에는 제출연월일·제출자·제안이유·주요골자 등을 기재한 제안서식에 條例案을 첨부하여야 하며, 의원발의조례안일 경우에는 발의연월일·발의자·제anyi유·주요골자 외에도 贊成者와 연서하여 서명날인한 찬성자명단(조례안발의 서명용지)을 첨부하여야 한다.<sup>64)</sup>

### (2) 條例案의 提出

조례안의 제출권은 地方議員과 지방자치단체의 長(교육위원회에 제출하는 교육·학예에 관한 조례안의 경우에는 교육위원 또는 교육감)에게 있다(지방자치법 제58조). 시·도의회와 위원회중심으로 운영하는 市·郡·區議會의 경우 위원회도 그 소관에 속하는 사항에 관하여 條例案을 제출할 수 있으나, 교육·학예사무를 소관하는

63) 條例案의 기초시 유의하여야 할 사항에 관해서는 朴奉國, 「條例立法의 理論과 實際」, 壯元出版社 1992, 102面 참조.

64) ①全部改正條例案의 성안형식은 제출연월일·제anyi유·주요골자 등을 기재한 제안서식에 조례안을 첨부하도록 되어 있다. 다만 一部改正의 경우와 같이 신·구조문대비표를 조례에 첨부하지 아니한다. ②一部改正條例의 성안형식은 제정조례안이나 전부개정조례안과 마찬가지로 제출연월일·제anyi유·주요골자 등을 기재한 제안서식에 조례안을 첨부하고 의원발의의 조례안으로서 예산상의 조치가 수반하는 경우에는 예산명세서를 아울러 첨부하는 점에서 제정조례안이나 전부개정조례안의 성안형식과 차이가 없으나 改正條例案에 신·구조문대비표를 첨부하는 점에서 차이가 있다. ③廢止條例案도 제안자·제anyi유·주요골자 등을 기재한 제안서식에 조례안을 첨부한다. 제anyi유와 주요골자가 간단한 경우에는 「提案理由 및 主要骨子」를 함께 기재할 수 있다.



위원회는 敎育委員會의 심의·의결을 거쳐 敎育감이 제출한 소관안전에 대한 수정안 또는 대안만을 제출할 수 있고 委員會案은 제출할 수 없다(시·도의회규칙 제57조). 조례안을 지방의회에 제출하는것을 지방자치법에서는 부의·발의 또는 제출 등의 용어로 사용되고 있으나 같은 의미이다. 地方自治團體의 長이 제출하는 조례안은 지방자치단체의 장의 명의로 제출하여야 하며, 지방의원이 발의하는 조례안은 발의자를 포함하여 地方議員 10인 이상 또는 재적의원 1/5 이상의 연서로 발의한다.<sup>65)</sup>

그러나 조례안 제출권자가 地方議會에 조례안을 제출하기 위하여는 다음과 같은 절차가 필요하다.

#### ① 地方自治團體의 長이 제출하는 條例

##### (가) 關聯部署와의 合意

제정·개정 또는 폐지조례안이 업무주관부서 자체안으로 起草·成案되어 다른 업무부서와 합의를 필요로 하는 사항이 있는 경우에는 먼저 합의를 거쳐야 한다. 관련부서와 合意가 필요한 事項으로는 공공요금·수수료·기타 예산이 수반되는 사항, 인사·조직(위원회 등)에 관한 사항, 서식·정기보고에 관한 사항, 회계관련사항 등이다.

##### (나) 立法豫告

자치법규의 입법예고는 「법령안입법예고에관한규정」에 의하여 실시되고 있는 法令의 立法豫告制와 그 성격을 같이하는 것으로 그 취지는 주민의 일상생활과 직접 관련되는 公중위생·환경보전·농지·토지제도·도시계획·건축·도로교통·시험·교육제도 등 자치법규를 制定 또는 改正함에 있어 그 입법취지 및 주요내용을 사전에 주민에게 알려 의견제출의 기회를 제공함으로써 住民의 立法參與機會를 확대하여 주민의 의사에 바탕을 둔 立法이 이루어 지도록 하는 동시에 행정수행의 효율화를 도모하기 위한 것이라고 할 수 있다.

豫告對象 자치법규로서는 주민의 이해와 관련이 많은 조례, 住民의 경제적 부담과 관련되는 조례, 주민의 日常生活과 관련된 조례, 주민의 공공복리증진에 관한 조례, 기타 주민의 意見收斂이 요구되는 주요조례 등이다.<sup>66)</sup> 그리고 예고방법으로는 시·

65) 市·郡·區議會 회의규칙 제19조에서는 재적의원 1/5이상을 발의의원수로 정하고 있으나, 市·道議會 회의규칙에서는 의원정수가 50인에 미달하는 대구·인천·광주·대전직할시와 충북·제주도의회의 경우에는 재적의원 1/4이상, 기타 시·도의 경우에는 議員 10인이상으로 정하도록 하고 있다.

66) 條例 制·改正時 필수입법예고대상에 관한 구체적인 내용은 法制處, 「自治立法과 自治行政實務」,

도, 시·군·자치구보 등 公報나 반상회보, 일간신문 등 전체주민이 쉽게 접할 수 있는 방법을 이용하되, 利害關係人과 단체에는 필수적으로 통보하여야 하며 주민 누구나 입법취지를 쉽게 알 수 있도록 상세하게 작성하여야 한다.

豫告期間은 주민의 의견표시가 가능하도록 20일 이상 예고하여야 한다. 입법예고 결과 제시된 주민의견이 타당하다고 인정될 때에는 條例의 제·개정(안)에 반영하여야 하며, 필요한 경우 條例의 제·개정(안) 공포시 의견제시 주민에게 의견반영여부를 통보하여야 한다.

(ㄷ) 業務主管部署 原案確定·審査

위의 단계를 거치면서 조례안의 초안을 보완하여 비로소 업무주관부서의 조례안 原案이 확정된다. 조례안작성 업무주관부서로부터 條例案 審査가 의뢰되면 법제담당 부서는 조례안의 자구·형식·체계 뿐 아니라 내용의 타당성 등 實質의인 事項에 대하여도 심사를 하여 原案을 수정·보완한다.

(ㄹ) 調整委員會 審議·公告

조례안에 대하여 법제담당부서의 審査를 마친 후에는 지방자치단체 장의 최종 결재를 받기 전에 條例案을 조정위원회에 부의하여 심의를 거쳐야 한다.<sup>67)</sup> 지방자치단체의 장은 地方議會에 부의할 조례안을 미리 공고하여야 한다. 다만 회기 중 긴급한 條例案은 그러하지 아니하다(지방자치법 제40조).<sup>68)</sup>

(ㄴ) 先決處分

지방자치법 제100조제1항에서는 「지방자치단체의 장은 地方議會가 성립되지 아니한 때와 지방의회의 의결사항중 住民의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서<sup>69)</sup> 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 議決이 지체

1993, 183~184面 참조.

67) 道の 경우에는 도정조정위원회의 심의를 받아야 하며, 서울특별시의 경우에는 法規整備審議會의 심의를 받도록 하고 있다(서울특별시법제사무처리규칙 제24조). 또한 서울특별시의 경우에는 法規整備審議會의 심의를 거친 조례안으로서 ①민원 및 안전관리에 관련되는 조례(규칙), ②단순한 행정절차나 조직에 관한 사항을 정한 조례외의 모든 조례(규칙), ③기타 法制處長이 심사가 필요하다고 인정하는 조례(규칙)는 법제처의 심사를 받도록 하고 있다(서울특별시법제사무처리규칙 제35조).

68) 긴급한 안전이란 ①그 회기중에 처리하지 아니하면 적정한 시행일을 경과할 우려가 있는 경우, ②심사중인 안전과 관련이 있어 함께 처리할 필요가 있는 경우, ③상위법령의 시행과 관련하여 조례의 시행이 시급히 요청되는 경우 등이다. 朴奉國, 前揭書, 113면.

69) 「住民의 生命과 財産保護를 위하여 긴급하게 필요한 事項」이란 ①천재지변이나 대형화재로 인한 피해의 복구 및 구호, ②중요한 군사안보상의 지원, ③급성전염병에 대한 예방조치, ④기타 긴급하게 조치하지 아니하면 주민의 생명과 재산에 대하여 중대한 피해가 발생할 우려가 있는 사항 등이다(지방자치법시행령 제38조1항).

되어 의결 되지 아니한 때에는 先決處分할 수 있다」라고 규정하여 일정한 요건하에서는 의회의 의결없이 실질적으로 조례제정과 같은 효과를 얻을 수 있는 權限을 부여하고 있다. 지방자치단체의 장이 先決處分을 한 때에는 지체없이 지방의회에 보고하여 승인을 얻어야 하며(동조 제2항), 선결처분을 한 때와 地方議會의 승인을 얻은 때에는 시·도에 있어서는 內務部長官에게, 시·군·자치구에 있어서는 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다(동법 시행령 제38조제2항).

#### (㉞) 地方議會提出

조례안에 대한 지방자치단체 장의 署名이 있으면 법제담당부서에서는 조례안을 지체없이 지방의회에 제출한다.

#### ② 地方議員이 제출하는 條例案

##### (가) 草案作成

조례안은 의원이 직접 기초하는 수도 있으나 의원보좌관 또는 의원이 개인적으로 의뢰한 專門家가 기초하는 경우도 있다. 초안이 확정되면 조례안에 대한 주민여론을 수렴하기 위하여 이해관련인이나 전문가 등의 의견을 듣거나 公聽會를 열어 건설적인 의견을 반영한다. 특히 지방자치법 제123조는 지방의회가 새로운 재정부담을 수반하는 條例나 案件을 의결하고자 할 때에는 미리 지방자치단체의 장의 의견을 듣도록 규정하고 있다.

##### (나) 贊成議員의 署名

조례안이 확정되면 이를 地方議會에 제출하기 위하여 발의자를 결정하고 찬성위원의 서명을 받아야 한다. 발의자는 당초에 條例案을 기초하거나 입법을 주도해온 의원이 되는 것이 보통이지만 그 조례안의 내용과 직·간접으로 관련 있는 의원 중에서 맡을 수도 있다. 그리고 수명의 의원이 共同으로 條例案을 발의하는 경우에는 각 조례안에 대한 확정절차를 거쳐야 하겠지만 의원간에 異見이 있는 경우에는 상호의견의 조정을 통하여 통일된 案을 만든 후에 발의자를 내고 찬성자와 연서하여 제출한다.

##### (다) 地方議會提出

조례안에 대한 찬성자의 서명을 모두 받으면 條例案提出文(발의용지)에 필요한 사항을 기재한 후 서명용지와 조례안 3부를 첨부하여 의장에게 제출한다.

### ③ 教育監이 제출하는 條例案

교육·학예에 관한 조례안은 教育委員會의 심의·의결을 거쳐 이를 5일 이내에 교육감에게 이송하고 교육감은 이송된 조례안을 시·도의회에 제출한다(지방교육자치에 관한 법률 제14조). 그러나 教育監은 시·도의회의결사항 중 학생의 안전과 교육기관 등의 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항<sup>70)</sup>으로 條例로 정하여야 할 사항에 대하여 시·도의회가 성립되지 아니한 때, 소집할 시간적 여유가 없는 때 또는 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 先決處分을 할 수 있다(동법 제39조). 교육감이 선결처분을 한 때에는 다음 회기의 시·도의회에 보고하여 承認을 얻어야 하며(동법 제39조제2항), 교육감이 선결처분을 한 때와 그 승인을 얻은 때에는 教育部長官에게 보고하여야 한다(동법시행령 제19조제2항).

### (3) 條例案의 接受

지방의회에 제출되는 조례안은 事務局(간사)에서 받아 의장의 재결을 얻은 후 등재·의원배부, 본회의보고, 위원회회부 등의 절차를 밟는다. 조례안 접수시에 접수직원(사무국직원)은 條例案이 ①소정의 형식 및 기재사항(발의자, 발의일자, 서명, 날인, 제안이유, 주요골자, 내용, 대비표 등)에 따라 작성되었는가의 여부 ②지방자치법 규정이나 제출절차에 하자가 없는가의 여부 ③필요한 部數가 첨부되어 있는가의 여부 ④찬성자수·연명·날인여부등을 확인한다. 지방자치단체의 장이 제출한 條例案인 경우에는 조례안 필요부수를 첨부하고, 의원발의조례안인 경우에는 提出文(발의용지)에 조례안 3부를 첨부하여 제출하면 사무국에서 필요한 부수를 인쇄한다.

事務局은 조례안을 접수하면 이를 議案登錄簿에 등재하고 그 요지서를 작성한 후 의장의 결재를 받는다. 지방자치단체의 장 및 의원 발의 조례안의 접수시 미비사항이 있을 경우에는 이를 補完하게 한 후에 접수한다. 특히 의원발의조례안은 접수한 후 유인하기 전에 그 形式·字句 등에 명백한 잘못이 발견된 때에는 발의의원에게 이를 알리고 보완할 수 있도록 하는 경우가 있으며, 인쇄과정에서도 발의한 의원의 양해를 받아 국·한문을 정리하거나 띄어쓰기 등을 한글 맞춤법에 맞도록 보완하기도 한다.

70) 「학생의 안전과 교육기관 등의 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항」이란 ①천재·지변이나 대형화재로 인한 피해의 복구 및 구호, ②기타 긴급하게 조치하지 아니하면 학생의 안전과 교육기관 등의 재산에 대하여 중대한 피해가 발생할 우려가 있는 사항 등이다(지방교육자치에 관한 법률 시행령 제19조제1항).

#### (4) 條例案의 審議

##### ① 委員會의 審査

###### (가) 委員會回附

의장은 조례안이 발의 또는 제출된 때에는 이를 인쇄하여 議員에게 배부하고 소관위원회에 회부하여 그 심사가 끝난후 本會議에 부의한다. 발의 또는 제출된 조례안이 어느 常任委員會의 소관에 속하는지 명백하지 아니한 때에는 의회운영위원회와 협의하여 상임위원회에 회부하되, 협의가 이루어지지 아니 할 때에는 議長이 이를 결정한다. 조례안이 소관위원회에 회부되면 소속위원은 그 내용을 미리 검토하고 필요하면 수정안을 마련할 수 있다.<sup>71)</sup> 그리고 地方議會는 특히 필요하다고 인정한 조례안을 심사하기 위하여 特別委員會<sup>72)</sup>를 둘 수 있으므로 의장은 특히 필요하다고 인정되는 조례안에 대하여는 본회의의 의결을 얻어 이를 特別委員會에 회부한다.<sup>73)</sup> 의장은 위원회가 이유없이 심사를 지연시키거나 심사기간의 지정이 필요한가를 판단하여 審査期間을 정하여 조례안을 委員會에 회부할 수 있다.

또한 委員會는 안건의 효율적 심사를 위하여 필요한 때에는 小委員會를 둘 수 있으며, 그 구성·절차는 위원회의 議事로 결정한다.

71) 각 지방의회의 상임위원회의 종류 및 소관사항은 각지방의회의 위원회조례로 정하고 있으며, 시·군 및 자치구의회의 상임위설치기준은 다음과 같다.

구 분	설치가능한 상임위원회(운영위원회 포함)
의원정수 41인	5개 이내
의원정수 31인이상 40인이하	4개 이내
의원정수 13인이상 30인이하	3개 이내

72) 현행 地方自治法 제50조에서는 상임위원회는 시·도의회와 大統領승이 정하는 설치기준에 해당하는 시·군·자치구의회에 한하여 둘 수 있도록 규정하고 있으나, 特別委員會는 모든 지방의회에 둘 수 있다. 따라서 지방자치법은 시·군·자치구의회의 경우에는 大統領승이 정하는 기준(의원정수 13인이상)에 해당하는 경우에만 상임위원회를 둘 수 있도록 하고 있으므로 그 기준에 미달하는 常任委員會制度가 없는 시·군·자치구의회에서는 特別委員會制度가 인정된다.

73) 特別委員會는 특정한 안건을 일시적으로 審査·處理할 필요가 있을 때마다 회기중 언제든지 설치할 수 있으나, 반드시 1건마다 설치해야 하는 것은 아니며 회부된 안건과 관련있는 案件이 있을 경우에는 의장은 본회의의 議決을 거치지 아니하고 이를 그 特別委員會에 회부할 수 있다.

#### (나) 委員會上程

위원회에 條例案이 회부되면 위원장은 이를 의사일정에 넣어 위원회의 회의시에 상정하고 심사한다. 위원회의 議事日程은 위원장이 간사와 협의하여 작성한다. 조례안이 의사일정에 상정되면 취지설명서·조례안 전문위원의 검토보고서 기타 참고자료가 위원에게 배부된다.

#### (다) 提案者의 趣旨說明

조례안이 위원회의 의사일정에 상정되면 提案者는 그 위원회에 출석하여 제안 취지를 설명한다. 제안자는 미리 취지설명서를 위원회에 제출하고 그 조례안이 상정되면 위원에게 배부된다. 地方自治團體의 長이 제출한 조례안인 경우에는 지방자치단체의 장이 설명하고, 의원발의 조례안인 경우에는 발의한 議員이 설명하되 발의자가 다수인 경우에는 그 중 1인이 대표하여 설명을 하며, 발의자가 설명을 할 수 없는 사정이 있을 때에는 발의에 찬성한 의원이 발의자를 代理하여 설명을 할 수도 있다.

또한 委員會는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건에 대해서는 공청회를 열어 이해관계자나 전문가 등으로 부터 의견을 들을 수 있다. 위원회에서 公聽會를 열 때에는 안건·일시·장소·진술인·경비 기타 참고사항을 기재한 문서로 의장의 승인을 얻어야 한다.

#### (라) 專門委員의 檢討報告

지방의회에는 전문위원을 두고 委員會의 議案을 심사하며 의사진행을 보좌하도록 하고 있다. 따라서 위원회는 案件審査에 있어서 제안자의 취지설명에 이어 반드시 전문위원의 검토보고를 들어야 한다. 전문위원의 검토보고는 조례안에 대한 體系·字句 등의 검토결과를 포함한다.<sup>74)</sup> 수정의견이 있을 때에는 條例案(대비표 포함)에 朱書로 표시하여 의원들이 수정안내용을 알아보기 쉽도록 하여 배부한다. 원래는 수정안대비표 등 補助資料를 작성하여야 할 것이지만 일시에 많은 조례안을 검토해야 하는 어려움 때문에 이러한 보조자료의 작성을 생략하는 경우도 있다.

#### (마) 質疑·討論

조례안에 대한 質疑는 그 제안자(취지설명을 한 위원 또는 지방자치단체의 장)를 대상으로 한다. 그리고 의원이 발의한 조례안인 경우에는 地方自治團體의 長 또는 相關공무원을 출석하게 하여 집행상의 제문제점에 대하여 질의를 할 수 있다. 위원은 위원회에서 동일의제에 대하여 횟수·시간 등에 제한없이 발언할 수 있으나, 별

74) 專門委員의 조례안검토시 유의사항은 朴奉國, 前揭書, 140~142面 참조.

도의 발언방법을 의결할 수도 있다. 質疑는 그 조례안에 관한 사항의 범위안에서 하여야 한다. 질의·답변을 종료한 후 찬성과 반대의견이 나누어 질 때에는 찬·반 토론을 한다. 토론은 案件에 대한 찬·반의 의견을 이유를 들어 표명하는 것이다.

委員會의 委員은 조례안에 대한 수정동의를 할 수 있으며, 동의는 위원 2인이상이면 가능하다. 소위원회를 구성하여 심사하도록 한 경우 그 小委員會도 조례안의 심사결과 수정안을 作成·報告할 수 있다.

#### (바) 表決

토론이 종결되면 바로 表決에 들어가며, 표결에는 조례안을 조문(축조)낭독하여 한 조항씩 표결해 나가는 축조심사방법을 채택할 수도 있으나 委員長은 이를 생략할 수 있다. 표결결과 위원회를 통과하면 條例案은 본회의에 부의한다. 위원회는 조례안의 심사를 마친 때에는 심사경과와 결과 기타 필요한 사항을 議長에게 보고한다.<sup>75)</sup>

### ②本會議審議

#### (가) 審査報告書의 配付·議事日程의 作成

의장은 위원장의 審査報告書가 제출된 때에는 본회의에서 의제가 되기 전에 인쇄하여 위원에게 배부한다. 또한 의장은 본회의에 부의된 조례안에 대하여 개의일시·부의안건과 그 순서를 기재한 議事日程을 작성한다. 의사일정의 작성에 있어서는 의회운영위원회와 협의하되 협의가 이루어지지 않을 때에는 의장이 이를 결정한다. 그러나 시·도의회는 재적의원 1/5 이상 또는 議員 10인 이상의 연서에 의한 동의로 본회의의 의결이 있거나 議長이 의회운영위원회와 협의하여 필요하다고 인정할 때에는 의장은 의사일정의 순서를 변경하거나 다른 안건을 의사일정에 추가할 수 있다. 한편 시·군·구의회는 재적의원 1/5 이상의 연서에 의한 동의로 本會議의 議決이 있거나 의장이 필요하다고 인정할 때 議事日程을 변경할 수 있다. 의장은 특히 긴급을 요한다고 인정할 때에는 회의의 일시만을 위원에게 통지하고 개의할 수 있다.

#### (나) 本會議報告

의사일정이 정해지면 그에 따라 본회의를 개의하며, 委員長은 소관위원회에서 심사를 마친 조례안이 本會議의 議題가 된 때에는 위원회의 심사경과와 결과를 본회

75) 條例案을 議決하는 경우에는 「원안의결」, 「수정안의결」, 「위원회안 또는 대안의결」, 「폐기」 등이 있으므로 각각의 경우에 審査報告書의 작성형식에 차이가 있다. 각 審査報告書의 제안양식은 朴奉國, 前掲書, 149~153面 참조.

의에 구두로 보고한다. 위원장은 다른 위원으로 하여금 이를 보고하게 할 수 있다. 같은 위원회에서 심사한 수개의 條例案이 일괄하여 의제로 상정된 때에는 위원장의 심사보고도 일괄하여 동시에 할 수 있다. 한편 本會議에서 취지설명(제안설명)을 하는 제안자는 그 조례안의 제안이유·주요골자를 설명한다. 提案者가 시장·도지사 또는 교육감(시·도의회)의 경우이거나 시장·군수·구청장(시·군·구의회)의 경우 일 경우 취지설명(제안설명)의 충실을 위하여 필요한 때에는 關係公務員으로 하여금 대리하여 설명하게 할 수 있다. 본회의는 委員長의 심사보고를 받은 후 필요하다고 인정할 때에는 의결로 다시 그 안건을 같은 委員會에 재회부하거나 다른 위원회에 회부할 수 있다.

(㉔) 質疑·討論

질의는 제안자에게 하며, 議員이 조례안을 발의한 경우에는 본회의는 그 의결로 지방자치단체의 장 또는 관계공무원을 출석하게 하여 집행상의 문제점을 묻거나 의견을 들을 수 있다(지방자치법 제37조). 시·군·자치구의회의 本會議에서 사장·군수·구청장이나 관계공무원의 출석을 요구할 때에는 재적의원 5분의 1 이상, 시·도의회는 본회의에서 시·도지사 또는 관계공무원의 출석을 요구할 때에는 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 이유를 명시한 書面으로 하여야 한다.<sup>76)</sup> 질의가 종료되면 議長은 그 종결을 선포한다. 의원이 質疑終結을 동의하고자 할 때에는 의원 2인이상의 질의가 종료된 후에 하여야 하며, 질의에 참석하지 아니한 의원은 이를 동의할 수 없다.

質疑와 答辯을 마친 후 의견이 나누어질 때에는 찬반토론을 하며, 討論하고자 하는 의원은 미리 그 취지를 의장에게 통지하여야 한다. 의장은 토론이 끝났거나 토론 종결의 동기가 의결된 경우에는 討論終結을 선포하며, 토론종결동기는 토론을 하지 아니하고 표결한다. 한편 委員會의 審査를 거친 안건에 대하여는 질의와 토론 또는 그 중의 하나를 생략할 수 있다.

(㉕) 表決

토론이 종결되면 바로 表決에 들어가며, 표결절차·방법 등에 대하여는 지방자치법에 명문의 규정이 없고 시·군·구의회규칙 또는 시·도의회규칙에서 정하고 있다. 조례안을 議決하고자 할 때에는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의

76) 한편 地方自治法 제123조에서는 지방의회가 새로운 재정부담을 수반하는 조례나 안건을 의결하고자 할 때에는 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 하도록 규정하고 있으며, 地方議會가 이를 무시하고 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함된 조례안을 의결한 때에는 地方自治團體의 長은 그 이유를 붙여 再議를 요구할 수 있다(동법 제99조제1항).



다(지방자치법 제56조).

(4) 條例案의 確認

본회의에서 조례안이 의결되면 지방자치단체의 장에게 이송하기에 앞서 조례안의 조항·자구·숫자나 맞춤법 등에 誤謬·누락 등이 없도록 확인절차를 밟는다. 이러한 확인절차는 地方議會의 사무국에서 주관한다. 조례안에 대한 일반적 확인사항으로는 유인과정에서 오자·탈자·누락 등 착오발생유무, 소관위원회 수정사항의 조례안흡수여부, 본회의 수정시 그 내용의 포함여부, 띄어쓰기·부호·한글·한자표기·맞춤법 등이 기준에 적합한지 여부 및 기타 立法基準에 관한 사항 등이다. 사무국은 자구수정 부분의 날인여부를 확인한 후 지방자치단체의 장에게 移送油印物을 준비하는 등 조례안 이송절차를 밟게 된다.

(5) 條例案의 公布

지방의회에서 의결된 條例案은 5일이내에 의장이 이를 지방자치단체의 장에게 이송한다(지방자치법 제19조제1항). 敎育委員會의 의결을 거쳐 교육감이 제출한 조례안을 의결한 때에는 교육감에게 이송한다(지방교육자치에관한법률 제14조제4항): 조례안의 이송업무를 담당하는 사무국은 條例案을 깨끗하게 정리하여 조례안 2부를 지방자치단체의 장에게 이송한다. 지방자치단체는 법제담당부서에서 이송된 조례안을 접수한다.

지방의회에서 의결된 條例案은 지방자치단체의 장 또는 교육감에게 이송되어 20일 이내에 지방자치단체의 장 또는 교육감이 공포한다(지방자치법 제19조). 조례안이 이송되어 오면 법제담당공무원은 條例公布案을 작성하고 지방자치단체의 장이 서명·날인한다. 조례의 공포문에는 全文을 붙여야 하며 전문에는 제정하거나 개정하는 뜻과 지방의회의 의결을 얻은 뜻을 기재하여야 한다.<sup>77)</sup> 지방자치단체의 장의 서명·날인 후 조례공포대장에 공포번호를 일련번호로 부여한다.

그리고 법제담당공무원은 공보실에 條例案 공보게재를 의뢰한다. 조례공포는 공보나 일간신문 게재 또는 게시판에 게시하도록 하고 있으며 條例公布日은 공보나 신문이 발행된 날 또는 게시판에 게시된 날이 된다(지방자치법시행령 제13조, 지방교육자치에관한법률시행령 제17조제4항).

77) 地方自治法施行令 제11조3항에서는 지방의회의 의장이 公布하는 조례의 공포문전문에는 지방의회의 의결을 얻은 뜻을 기재하고 地方議會議長이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 明記하도록 규정하고 있다.

(6) 條例案의 報告

지방자치단체의 장은 地方議會에서 조례를 제·개정 또는 폐지하는 경우 지방의회에서 이송된 날로부터 5일 이내 시·도지사는 內務部長官에게, 시장·군수·구청장은 시·도지사에게 그 전문을 첨부하여 보고하여야 한다(지방자치법 제21조). 다만, 시·도지사는 시장·군수·구청장으로부터 받은 보고 중 內務部長官이 지정한 사항이 있을 때에는 지체없이 이를 내무부장관에게 보고하여야 한다(동법 제21조 단서).<sup>78)</sup>

(7) 條例案의 再議要求<sup>79)</sup>

78) 內務部長官에게 보고하여야 할 시·군·구조례로는 의회사무기구와 사무직원의 정수 등에 관한 사항, 작속기관·사업소·출장소설치조례, 동장정수조례, 특별회계설치조례, 공유재산관리조례, 지방채 발행조례, 물품관리조례, 보증채무관리조례, 기금설치조례, 상수도급수조례, 상수도사업설치조례, 시·군·구세조례 등 12개 사항이다(내무부훈령 제1027호).

79) 條例案의 재의절차에 관한 것을 도식화하면 다음과 같다. 자세한 것은 金容珍, 「現行 地方自治法の 諸問題」, 考試界 1992.11., 70~72面 참조.

구분	제19조에 의한 재의	제98조·99조에 의한 재의	제159조에 의한 재의
대상	조례안	지방의회의 의결	지방의회의 의결
요건	지방자치단체장이이의 가있을때	지방자치단체장이 월권 또는 법령위반이라고 인정할 때(제98조)·예산집행상 불가능경비포함, 의무비용 급복구비 삭감(제99조)	법령에위반되거나공익 을 현저히 저해한다고 판 단될 때
요구권 자	지방자치단체장	지방자치단체장	내무부장관 또는 시·도 지사의 요구에 따라 지방 자치단체장
기간	조례안이송일로부터 20 일 이내	의결사항을 송부받은 날 부터 20일 이내	명문 규정 없음
일부· 수정재 의	불가능	불가능	명문 규정 없음
재의결	재적의원과반수출석,	좌 동	좌 동

①再議要求權者

지방자치단체의 장은 지방의회에서 이송되어 온 조례안에 異議가 있을 때에는 송부받은 날로부터 20일 이내에 이의서를 붙여 地方議會로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다(지방자치법 제19조).<sup>80)</sup> 이 경우 條例案의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다(동법 제19조제3항).

또한 地方議會에서 의결된 조례안이 법령에 위반하거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 內務部長官이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의를 요구받은 地方自治團體의 長은 지방의회에 그 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다(동법 제159조제1항).

교육감의 경우에도 시·도의회의장으로 부터 이송받은 條例案에 대하여 이의가 있을 때에는 지방자치단체의 장과 마찬가지로 15일 이내에 이유를 붙여 지방의회에 조례안을 환부하여 그 再議를 요구할 수 있다(지방교육자치에 관한 법률 제14조제6항).

②再議節次

지방자치단체의 장 또는 교육감의 재의요구안이 지방의회에 접수되면 사무국은 지체없이 議長에게 알리고 재의요구안을 의원 등에게 배부한다. 재의요구를 받은 지방의회는 부득이한 사유가 없는 한 再議要求書가 도착한 날로부터 10일 이내에 재의에 붙여야 한다. 이 경우 폐회 또는 휴회중인 기간은 산입하지 아니한다. 재의요구안은 위원회에 회부되지 아니하고 본회의에서 「○○○條例案再議의 件」으로 의사일정을 잡아 상정·처리한다. 본회의에 條例案이 상정되면 지방자치단체의 장으로부터 재의요구 이유설명을 들은 후 질의·토론을 거쳐 표결하게 된다.

재의요구된 條例案을 재의에 붙인 경우 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 조례안은 조례로서 확정되지만(지

정족수	출석의원 2/3 이상 찬성		
대법원 제소	불가능	불가능	재의결사항이 법령에 위반된다고 판단될 때 지방자치단체장은 내무부장관 또는 시·도지사의 승인을 얻어 제소

80) 再議要求의 기준으로는 ①地方自治團體의 사무가 아닌 사무에 관하여 규정한 경우, ②法律의 委任 없이 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과한 경우, ③시·군·구의 조례가 시·도의 조례·규칙에 위반한 경우, ④法令에 위반한 경우, ⑤예산상 집행불가능한 경우, ⑥公益을 현저히 해하는 경우, ⑦ 기타 조례안에 대하여 異議가 있는 경우 등이다. 자세한 것은 金容珍, 「條例案에 대한 地方自治團體의 長의 再議要求등에 관한 一般的 基礎」, 法制 제353호, 1991.10.20., 13~27面.

제6항·제38조제2항), 그렇지 않을 경우에는 그 조례안은 폐기된다.

本會議에서 「조례안재의의 건」이 의결되면 조례안이 조례로서 확정되며 사무국은 이를 지방자치단체의 장 또는 교육감에게 移送한다. 그러나 재의에 붙인 결과 지방자치법 제19조제4항의 규정에 의한 찬성을 얻지 못한 경우에는 동 조례안은 폐기되었음을 再議要求者에게 통지한다.

### ③地方議會議長의 條例公布

지방자치단체의 장 또는 교육감이 조례안 이송 후 20일 이내에 公布나 再議要求를 하지 아니하거나, 지방자치단체의 장 또는 교육감의 再議要求가 있어 재의에 붙인 결과 전과 같이 의결하여 지방자치단체의 장 또는 교육감에게 이송한 후 5일 이내에 公布하지 아니할 때에는 지방의회의장이 서명·날인한 후 지방의회의 의결을 얻은 뜻과 지방자치단체의 장 또는 교육감이 공포하지 않으므로 地方議會議長이 공포한다는 뜻을 기재하여 공포한다(지방자치법 제19조제6항).

지방자치단체의 장이 공포할 때에는 그 公布期日이 경과한 날부터 5일 이내에 공포하되 지방자치단체의 장에게 통지하여야 하며, 공포방법은 公報나 日刊新聞에 게재 또는 게시판에의 揭示로서 한다(동법시행령 제12조). 지방의회의장이 공포하는 조례의 번호는 地方議會規則이 정하는 바에 의하여 따로 표시하되, 지방자치단체의 장이 공포한 조례와 구별할 수 있는 표시를 하여야 한다.

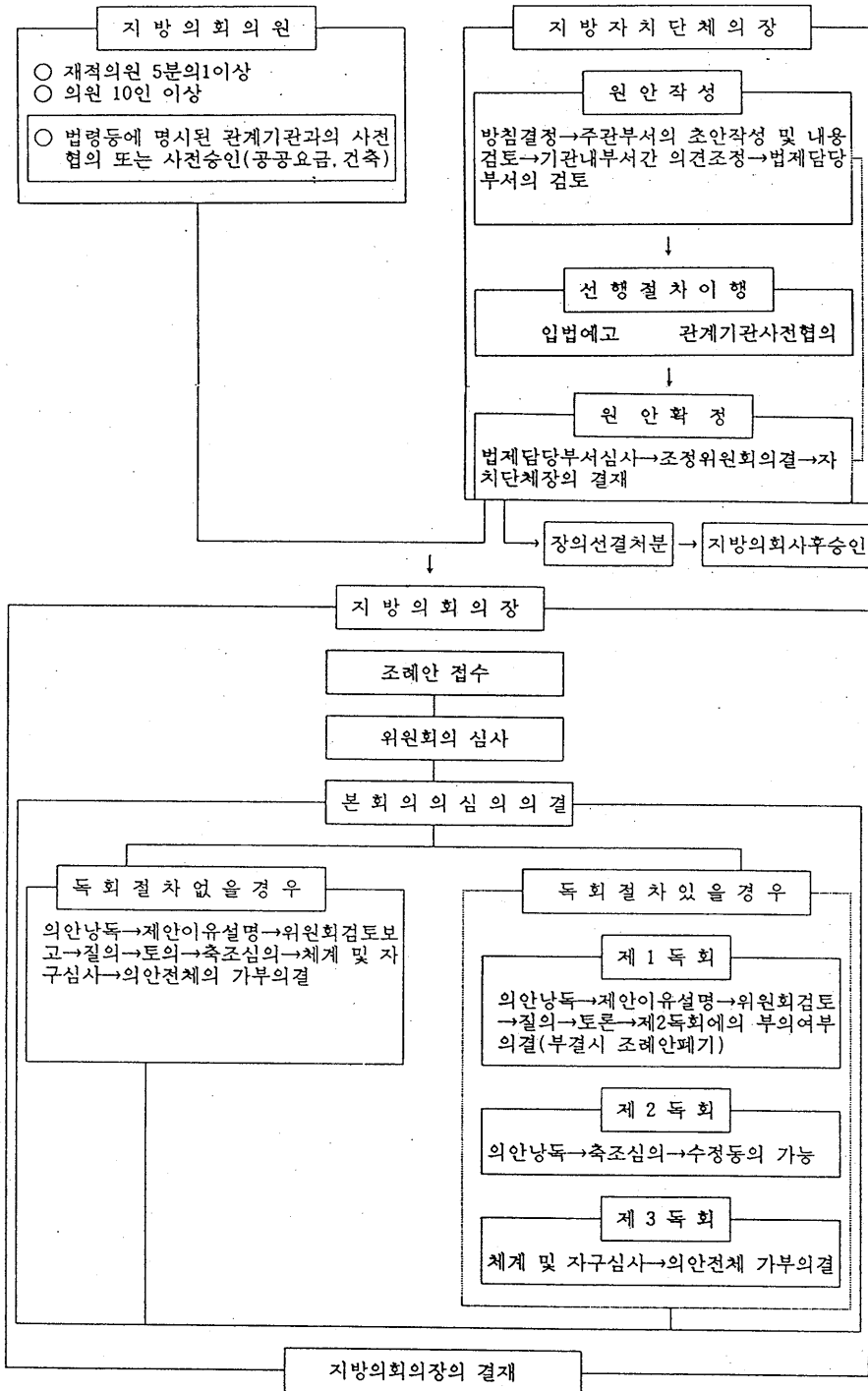
조례는 그 조례부칙에서 정하고 있는 施行日에 효력을 발생한다. 그러나 조례에 특별한 규정이 없는 한 公布한 날로부터 20일이 경과함으로써 효력이 발생한다(동법 제19조제7항). 조례의 공포일은 그 條例를 게시한 공보 또는 신문이 발행된 날 또는 게시판에 게시된 날로 한다(동법시행령 제13조).

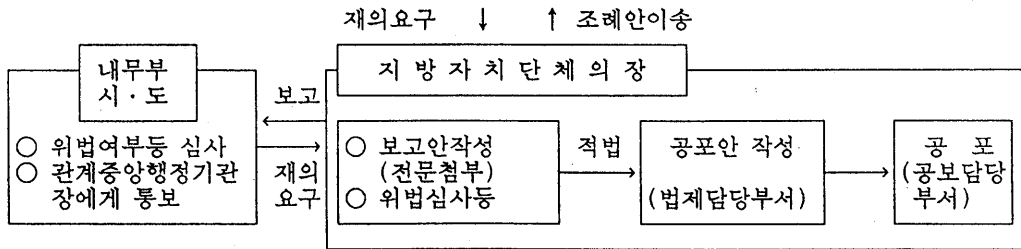
### (8) 條例案의 提訴

지방의회에서 재의결된 사항이 法令에 위반된다고 판단되는 때에는 시·도지사는 내무부장관의, 시장·군수·구청장은 시·도지사의 승인을 얻어 재의결된 날로부터 20일 이내에 大法院에 訴를 제기할 수 있다.<sup>81)</sup> 이 경우 필요하다고 인정되는 때에는 그 의결의 집행을 정지하게 하는 執行停止決定을 신청할 수 있다(동법 제159조제3항, 지방교육자치에관한법률 제38조). 教育監의 경우에는 일반적인 제소절차 및 효력 등은 지방자치단체의 장의 경우와 같으나, 시·도의회 의결이 法令에 위반하거나 公益을 현저히 저해한다고 판단할 때에 한하여 재의요구를 하기전에 教育部長官에게 이를 보고하도록 규정하고 있다(지방교육자치에관한법률 제38조).

81) 이와 관련한 자세한 내용은 權秀哲, 「地方自治法制的 改善方案研究」, 法制 제390호, 1992.10.30., 20~21面 참조.

이상의 조례안 제정절차를 개관하면 다음과 같다.





### 3. 規則의 制定節次

규칙의 제정 및 개폐절차는 條例의 경우와 기본적으로 동일하나, 그 절차에 있어서 의회가 관여하지 않고 長에 의해서만 행해질 수 있다. 그 형식에 있어서도 조례의 경우와 같다.

#### (1) 規則案의 作成

규칙안의 작성은 소관업무를 주관하는 部署에서 담당하며, 안의 작성시에는 규칙으로 정할 사항인가의 여부(필수적 규칙사항), 법령 또는 조례에 저촉되는지 여부, 규칙의 내용이 달성하고자 하는 目的에 적합한가 여부, 시·군의 경우에는 道의 규칙에 저촉되는지 여부, 필요한 先行節次(합의·승인 등)의 이행여부 등을 검토하여 작성한다. 아울러 規則의 제·개정이나 폐지시 개별법령에서 관계기관(시·도지사, 중앙행정기관의 장)의 事前承認을 받도록 되어 있는 경우에는 관계기관의 승인을 얻어야 한다.

#### (2) 規則案의 審査

법제담당부서에서는 ①형식심사로서 規則으로 정할 사항의 여부, 관계실과 관계기관 간\*의 합의·협의여부, 豫算措置與否, 입법예고 대상의 예고여부, 조정위원회의 심의여부, 事前承認, 사전협의 여부 및 ②豫備審査로서 상위법령 또는 조례와의 관계, 법체계상의 문제, 입법선례와의 비교와 ③本審査로서 조문의 축조검토, 상위법령 또는 조례에 저촉사항의 수정·삭제 및 대안의 준비, 타법령 또는 조례와의 중복되는 사항의 수정·삭제 및 대안의 준비, 實效性이 없는 조항의 삭제 및 대안의 준비, 적용범위, 필요요건, 다른 法令·條例 및 規則과의 관계검토 등을 한 후 심사필의 날인을 한다.

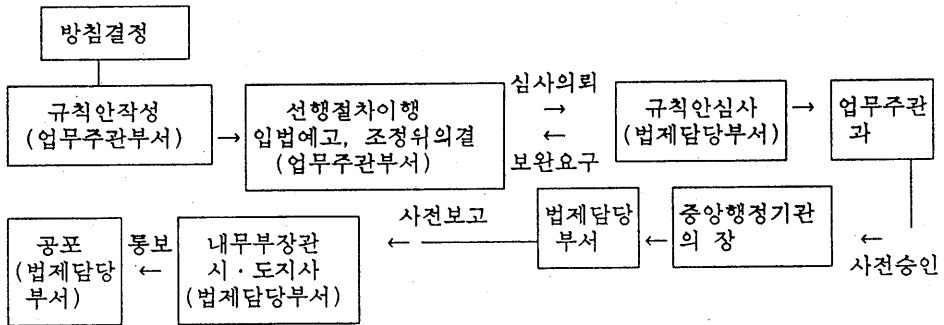
### (3) 規則案의 事前報告

규칙은 조례와는 달리 승인을 요하지 않으며 公布豫定日 15일전에 시·도에 있어서는 內務部長官에게, 시·군·구에 있어서는 시·도지사에게 그 전문을 첨부하여 보고하여야 한다. 보고를 받은 內務部長官은 이를 관계중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 또한 시·도지사는 시장·군수·구청장으로부터 보고받은 사항 중 內務部長官이 지정한 사항이 있을 경우에는 지체없이 이를 內務部長官에게 보고하여야 한다(지방자치법 제21조).<sup>82)</sup>

사전보고를 받은 監督官廳에서는 규칙이 위법성이 있다고 인정될 경우 시행을 보류시키거나 별단의 지시를 내릴 수 있다(전언통보). 公布豫定日 전일까지 아무런 통보가 없을 때에는 그 규칙안은 적법한 것으로 보고 公布할 수 있다.<sup>83)</sup> 규칙안을 감독관청의 승인을 얻어야 할 때가 있는데 이때 監督官廳이 내무부장관, 시·도지사일 경우에는 사전보고로 승인신청으로 같음한다. 그러나 타부처장관이 監督官廳일 때에는 먼저 승인을 받은 후 내무부장관에게 사전보고하여야 한다.

### (4) 規則案의 公布

공포예정일 15일전에 上級機關에 사전보고한 후 상급기관으로부터 적법하다는 전언통보를 받으면 공포예정일에 法制擔當部署에서는 공포안을 작성하여 조정위원회의 심의를 거쳐 시·도지사(시·군·구청장)의 決裁를 얻어 공보실에 공포를 의뢰한다. 다만 規則의 경우는 지방자치법 제19조의 조례의 경우처럼 통보받은 날부터 20일 이내에 공포하여야 한다는 공포시한이 없어 地方自治團體의 長이 판단하여 예정일에 공포하면 된다.



82) 內務部長官에게 보고하여야 할 規則으로는 직제 및 정원규칙, 지방채발행조례 시행규칙, 지방자치단체 재무회계규칙, 지방공기업 회계규칙, 시·군·구세 부과징수 규칙 등 5개 사항이다(내무부훈령 제1027호).

83) 서울특별시, 「地方自治團體의 法務行政實務」, 1991, 157면.

## 第3節 우리 나라의 法制機構

### I. 政府의 法制機構

우리나라에 있어서 政府의 法制業務를 효율적으로 추진하기 위한 법제기구로는 국무총리에 소속하는 「法制處」가 있다. 법제처는 각종 법령안의 심사업무를 주로 담당하며 경우에 따라서는 大統領 또는 國務總理의 명에 따라 법령안을 직접 기초하기도 하며<sup>84)</sup> 국무총리의 서울특별시 감독권행사의 일환으로서 서울특별시조례·규칙에 대한 심사업무도 담당하고 있다(서울특별시법제사무처리규칙 제35조 참조). 그리고 政府 각 중앙행정기관에는 기관내부의 法務關聯 업무를 수행하고 법제처의 기능수행을 지원하는 역할을 담당하는 「法務擔當官室」이 있으며, 각 지방자치단체에서도 자치법규와 관련한 법제업무를 수행하는 「法制擔當部署」가 있다.

#### 1. 法制處

##### (1) 機能

법제처는 政府立法의 가장 중심적인 역할을 수행하는 기관으로서, 각 중앙행정기관을 상대로 법제업무의 總括·調整機能을 수행하는 국무총리 직속기관이다. 특히 법제처는 ①政府立法計劃의 총괄·조정, ②대통령 및 국무총리의 명에 의한 法律案과 命令案의 기초, ③국무회의에 상정할 법률안·대통령령안 및 조약안의 審査, ④총리령안·부령안, 국무회의의 동의 또는 협의를 요하는 규칙안, 대통령 및 국무총리훈령안의 심사 ⑤法令案 立法審査基準의 제정·시행, ⑥법제도 및 법령용어의 개선·연구, ⑦국내외의 법제와 그 운용에 관한 조사·연구, ⑧各院·部·處의 요청에 의한 법령해석(민사·상사·형사·행정소송 및 국가배상법령과 다른 법령의 별칙조항의 해석은 제외), ⑨국무총리행정심판위원회의 운영, ⑩政府法令集 및 법제자료의 편찬·발간 및 정비 등의 업무를 수행하고 있다(법제처직제 제1조).

法制處의 機能이 정책업무에 있다고 하나 실제에 있어서 입법기술적인 측면에서의 지원이 큰 비중을 차지한다. 政策問題의 판단은 헌법을 비롯한 상위법규와 관련

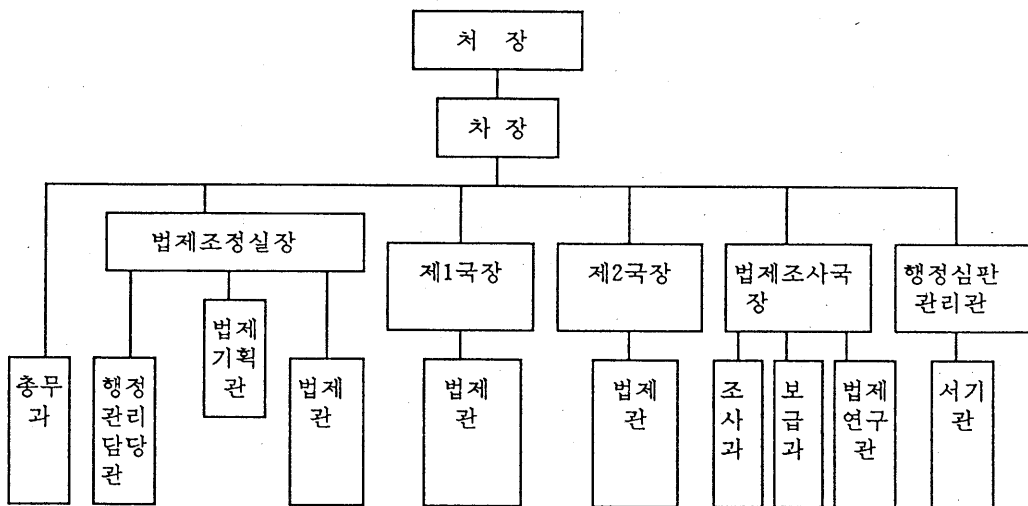
84) 大統領 또는 國務總理의 명이 있을 때에는 법제처는 작집 법령안을 기초하기도 하나 그 예는 드물다. 법제처의 法令案의 起草에 관한 자세한 것은 法制處, 「法制處40年史」, 174~178面 참조.



법규의 모순·상충여부 등 立法體系의 측면에서의 형식심사를 통해서만 하도록 하고, 법령으로 표현된 정책의 타당성 내지 실현가능성 등 實質審査를 통한 정책판단은 자제하고 있다. 아울러 부처간의 의견대립이 첨예할 경우 法理에 바탕을 둔 정책조정기능을 수행하며 국무회의 등에서 大統領·國務總理에 대한 법리적 측면에서의 자문기능을 수행하고 있다.<sup>85)</sup>

## (2) 組織

법제처의 기능은 일반국민을 상대로 한 對民關係業務가 아니라 각 중앙행정기관을 상대로 한 전형적인 정책업무를 수행하며, 그 업무수행은 다음의 도표와 같이 법제관을 중심으로 한 審査部署와 그 支援部署에 의해서 수행되고 있다.



위의 圖表에서 보는 바와 같이 법제처는 총무과·법제조정실·제1국·제2국 및 법제조사국이 있으며, 處長 밑에 공보관, 次長 밑에 행정심판관리관을 각 1인씩 두고 있다.

法制業務와 관련하여 ①「總務課」는 법령원본의 작성 및 법령처리통계에 관한 사항, 정부법률안의 국회제출, 법령공포안의 작성 및 기타 법령공포에 관한 절차적 사무를 담당한다(법제처직제 제4조). ②「法制調整室」은 관리관급인 실장과 이사관 또는 부

85) 法制處, 「法律教育教材」, 1993, 6面.

사이사관급인 법제기획관 및 법제총괄담당서기관, 소관업무를 담당하는 법제관 및 사무관, 행정관리담당관으로 구성되어 있다. 법제조정실의 主要業務로는 법제 및 법령해석업무의 총괄·조정, 정부입법계획의 총괄·조정, 정부제출법률안에 대한 행정기관의 국회심의협조업무의 지원·총괄, 法令案立案審査基準의 연구·발전, 법령의 체계화 및 정비, 법제행정의 개선, 現行法令의 파악·분류 및 그 통계의 관리·유지, 처장이 명하는 법령안의 심사, 경제기획원·통일원·총무처·과학기술처·환경처·국가보훈처·공보처·법무부 기타 제1국 및 제2국의 주관에 속하지 아니하는 法令案·條約案의 심사·기초와 法令解釋에 관한 사무를 담당하고 있다(법제처직제 제5조). 그리고 법제조정실에는 判事·檢事 각1인이 파견되어 법제업무를 지원하고 있다.<sup>86)</sup>

③「第1局」은 국장(이사관 또는 부이사관)과 법제관(이사관·부이사관 또는 서기관) 및 사무관으로 구성되어 있으며, 主要業務로는 외무부·내무부·국방부·교육부·문화체육부·보건사회부·노동부의 소관사항에 관한 법령안·조약안의 심사·기초와 법령해석에 관한 사무를 담당한다(법제처직제 제6조). ④「第2局」도 제1국과 같이 국장·법제관·사무관으로 구성되어 있으며, 재무부·농림수산부·상공자원부·건설부·교통부 및 체신부의 소관사항에 관한 법령안·조약안의 심사·기초와 법령해석에 관한 사무를 담당한다(동직제 제7조).

⑤「法制調査局」은 국장 밑에 법제조사과·법령보급과 및 법제연구원(서기관 또는 4급상당 별정직국가공무원)으로 구성되어 있으며, 法制調査課에서는 국내외 법제의 조사·연구를 위한 계획의 수립, 법령의 외국어로의 번역 및 외국법령의 번역에 관한 계획수립, 고법전 기타 고법제자료의 국역에 관한 계획의 수립, 법제자료의 편찬·발간, 법령자료의 전산화 추진, 법령이력카드 기타 법령자료카드의 작성·관리, 법제자료실의 운영·관리 등을 담당한다. 法令普及課는 법령의 수집·관리, 정부법령집의 편찬·발간·보급, 신법령의 해설·발간·보급, 법제자료지등의 보급 등의 업무를 담당하며, 法制研究官은 국내외법제의 조사·연구, 법령의 외국어로의 번역, 외국법령의 번역, 국내법제와 외국법제의 비교연구 및 조사, 고법전 기타 고법제자료의 국역, 법령용어의 개선·연구 등의 업무를 담당한다(동직제 제8조).<sup>87)</sup>

86) 이 제도는 政府立法에 있어서 행정부와 사법부를 가교시키고 재판이나 검찰실무과정에서 발견된 입법의 미비점이나 불합리한 점을 立法過程에 반영하기 위한 것으로서 각 부처에서 제안된 법령안 중 立法上 問題가 되는 안건을 사전 검토하여 문제가 되는 것에 대하여 意見書를 작성, 법제처차장·처장을 거쳐 주심법제관에게 전달하여 입법에 판·검사의 의견을 반영하고 현행법령중 문제가 되는 것도 그 의견을 들어 法令整備事業에 반영하기 위한 것이라 한다. 자세한 것은 張明根, 前揭論文, 47面 참조.

87) 한편 法制處는 법제업무와 관련하여 國內外法制에 관한 전문적인 조사·연구를 통하여 국가입법정책의 수립을 지원하고 法令情報의 체계적 수집·관리 및 전산화를 도모하기 위하여 政府出捐研究機

### (3) 法令案의 審査方法<sup>88)</sup>

#### ① 法令案의 接受

법제처의 법령안심사는 접수된 法令案을 주심법제관이 심의명령서와 함께 인계받은 때로부터 개시된다. 法令擔當은 심사의뢰공문에 법령안 1부를 첨부하여 선람절차를 취하고 나머지 법령안은 주심법제관에게 인계한다. 해당 법령안을 심사할 主審法制官은 處長이 지정함을 원칙으로 하되, 특별한 지시가 없는 한 법제관별 업무분장에 따라 정해진다. 先覽은 처장, 차장, 실·국장의 순으로 진행하고 선람이 끝난 審議命令書는 실·국장실에서 주심법제관에게 인계한다.

#### ② 法令案의 審査

주심법제관은 심의명령서를 인계받은 때에는 우선 당해 법령안에 대하여 소관사항·예산확보 기타 필요한 조치여부·관계부처와의 합의<sup>89)</sup>여부를 검토하여 形式 또는 提案이나 요구사항에 흠이 있는 法令案은 이를 보완 또는 반려하는 조치를 취한다(형식심사). 이러한 形式審査를 한 후 주심법제관은 요건을 구비한 법령안에 대하여 헌법 기타 상위 법령과의 관계·법체계상의 문제·입법선례와의 비교·외국입법례와의 비교검토를 행한다(예비심사). 이 豫備審査에서 문제점이 있을 경우에는 후술하는 합의법제관 및 관계자와 의견을 교환하여 문제점에 대한 설명자료 및 대안을 준비, 法令案事前檢討報告書를 작성하여 주무실·국장과 차장을 거쳐 處長에게 보고하고 처장의 결심을 받은 후에 提案部處에 의견을 표시하여 문제해결의 방안을 모색한다.

이러한 豫備審査過程을 거치거나 또는 예비심사와 병행하여 법령안에 대한 본심사를 행한다. 특히 本審査에서는 조문의 축조검토·상위법령에 저촉되는 사항의 수정 또는 삭제 및 대안의 준비·다른 법령과의 중복되는 사항의 수정 또는 삭제 및 대안의 준비·실효성없는 조항의 삭제 및 대안의 준비·적용범위와 필요요건 및 다

---

關으로서 「韓國法制研究院」을 법률 제4141호로 설립하여 운영하고 있다.

88) 法令案의 審査에 관한 자세한 것은 法制處, 「法制處40年史」, 1988, 165~183面 참조.

89) 관련부처와의 합의 및 예산조치확인과정에서 특히 ①豫算에 관한 법령은 경제기획원장관, 회계에 관한 법령은 재무부장관과 협의한 사실, ②會計關係法令의 제정·개폐에 대한 감사원의 의견을 구한 사실, ③委員會, 書式 및 定期報告에 관한 사항을 정한 법령안은 총무처의 합의를 받은 사실, ④公共料金·手數料에 관한 사항은 경제기획원의 합의를 받은 사실, ⑤豫算措置가 필요한 법령안은 소요예산이 既定豫算에 계상되어 있는 사실 또는 경제기획원등에서 필요한 조치를 한 사실 ⑥競爭制限을 내용으로 하는 법령의 제정등에 관해서는 경제기획원과의 협의를 거친 사실, ⑦罰則에 관한 사항에 있어서 법무부와 사전협의한 사실 등이다.

른 법령과의 관계등의 검토 등의 순서로 심사를 진행한다.<sup>90)</sup> 이러한 검토과정에서 발생한 問題點과 대안에 대하여는 합의법제관·소관국장 및 법령안제안부처의 실무자와 의견을 교환하고 조정하여 解決方案을 모색하며, 중요한 사항은 미리 결재권자와 수시로 의견을 교환하여 문제점을 보완한다.

그런데 이러한 檢討過程에서 발생한 문제점과 대안에 관해서는 주심법제관의 단독심사제를 원칙으로 하고 있으나, 法制業務의 효율적 처리와 신중을 도모하기 위하여 합의법제관제 및 합의심사제를 운영하여 單獨審査制와 병행하고 있다. 「합의법제관제」는 주심법제관이 법령안심사 보고서 특정업무분야와 관계가 있는 사항에 관하여 당해 분야 擔當法制官의 의견을 들어 법령안심사에 임하도록 하는 제도이다. 그리고 합의심사제는 그 효율적 운영을 위하여 「법제합의부」와 「합동심사회」로 구분·편성하며<sup>91)</sup>, 법제합의부는 合同審査會에 상정되지 아니한 법률안·대통령령안·총리령안·부령안 중에서 실·국장이 상정결정한 법령안을 심사하기 위하여 실·국담위로 실·국장 및 실·국법제관으로 구성하며 會議는 해당 실·국장이 주재하되, 사고가 있을 때에는 법제기획관 또는 선임법제관이 그 직무를 대행하고 실·국장은 그 소속 法制官補助事務官으로 하여금 법제합의부에 적극 참여·협조하도록 하여 법령안심사의 기술을 터득하도록 하고 있다. 한편 合同審査會는 처장 또는 차장이 상정지시한 법률안 및 담당법제관의 상정건의에 의하여 실·국장이 상정결정한 法律案을 심사하며, 각실·국장, 법제기획관, 법제관과 처장 또는 차장이 지명하는 者로 구성하며(통상 전법제관으로 구성됨) 회의는 處長 또는 次長이 주재하되 사고가 있을 때에는 법제조정실장이 그 직무를 대행한다. 合同審査會에 상정할 안건의 담당법제관은 당해 법률안의 주요심사사항을 기재한 서면을 작성하여 회의의 서무를 담당하는 法制企劃官室에 제출하여야 하며, 법제기획관은 이를 회의개최 3일전까지 회의참석자에게 배부한다.<sup>92)</sup>

### ③ 審査案의 作成과 決裁

심사를 거친 법령안은 주심법제관이 결재안을 작성하게 된다. 主審法制官은 법제처가 발행한 「法令立案審査基準」에 따라 법령의 종류 및 법령명을 결정하고, 장·절·조문의 체제조정을 하며 법령용어 등을 통일조정하여 法令案을 정서·타자하여 결재를 받을 수 있도록 준비한다. 또한 主審法制官은 결재안과 함께 따로 주심법제

90) 구체적인 審査方法에 관해서는 法制處, 「法令審査立案基準」, 1989 참조.

91) 會議審査制에 관한 상세한 것은 法制處例規 제1호 「법령안합의심사제운영요강」, 1989.4.8. 참조.

92) 이러한 合同審査制는 단독심사제의 주심법제관이 법하기 쉬운 오류를 미연에 방지하고 미처 생각하지 못한 점을 조언하여 주며 法令案의 形式·內容面에 있어서 법제처의 통일된 의사를 형성할 수 있고 나아가 初任法制官에게 법제실무의 좋은 교육현장이 되고 있다. 張明根, 前掲論文, 48面 및 法制處, 「法制處40年史」, 88~90面 참조.

자의 판단자료로 제공한다.<sup>93)</sup>

主審法制官이 심사안의 작성을 완료하면 실·국장→차장→처장순으로 결재를 올린다. 결재과정에서 실·국장, 차장, 처장은 豫備審査와 本審査過程에서 논의된 문제를 다시 확인하여 主審法制官이 미처 확인하지 못한 사항을 다시 검토보완시키며, 결재안에 대하여 다른 의견이 있을 때에는 別紙에 의견을 기술하여 결재권자의 판단의 참고자료로 제공한다.<sup>94)</sup>

#### ④國務會議上程案件의 作成

處長의 결재를 받은 법률안 및 대통령안의 심사보고서는 주심법제관이 이를 다시 확인한 후 총무과 법령담당에게 인계하여 法令擔當이 심의보고서에 따라 국무회의 부의안건용 유인물을 준비한다. 유인물이 접수되면 법령담당은 유인물의 부수를 확인한 후 그 1부를 審議報告書와 함께 주심법제관에게 인계하여 유인물에 착오가 없는지를 확인하게 한다. 유인물에 착오가 있는 경우 主審法制官은 당해 착오부분에 대해 정정하고 착오가 있는 면수를 기재한 후 이를 법령담당에게 인계한다. 법령담당은 錯誤의 原因에 따라 주심법제관실·주무부처 또는 인쇄소와 협조하여 이를 정정한 후 국무회의부의안건으로 總務處에 송부한다.

部令案은 처장의 결재를 얻은 후 주심법제관이 검토하여 본문의 사본 1부를 작성하여 법령담당에게 인계하고 法令擔當은 이를 부령안심의통과서에 첨부하여 제안부처에 이송한다.

#### ⑤國會提出

차관회의와 국무회의가 끝나면 總務課 法令擔當은 안건별로 수정의결, 보류, 조건부의결, 원안의결의 여부를 확인하여 주심법제관에게 통보한다. 修正議決된 안건(조건부의결된 안건의 경우에는 조건성취결과 안을 수정하게 된 때)에 대해서는 주심법제관이 國務會議(또는 차관회의)수정사항을 작성하여 법제처장의 결재를 얻어 이를 법령담당에게 인계한다. 修正事項을 인계받은 법령담당은 그 내용을 국무회의실로 통보하고 이를 편찬보존하며 재가문서작성시 그 내용을 반영한다. 그리고 提案部

93) 審査經過報告書에는 ①제안부처안중 수정 또는 첩삭된 사항중 중요사항 ②일응 문제가 있는 것으로 보이나 提案部處案과 같이 결재를 올리는 사항 ③기타 決裁權者에게 보고할 필요가 있다고 생각되는 사항을 조문순서별로 개조식으로 이를 기술한다. 또한 심사경과보고서는 3부를 작성, 1부는 決裁案과 함께 결재를 올리고, 나머지 2부는 총무과 法令擔當과 法制企劃官에게 각각 제출한다.

94) 또한 決裁過程에서의 특기할 사항은 법령안중 법률안이나 대통령안으로서 관계기관에 합의가 되지 아니하는 사항이나 立法上 問題가 있는 것으로 법제처에서 해결되지 아니하는 사항에 대하여는 국무회의상정안건의 「主要討議課題」란에 법제처의 의견을 적도록 하고 있다. 法制處, 「法制處40年史」, 172面 참조.

處에서 차관회의 또는 국무회의안건의 내용을 변경하고자 하는 경우에는 긴급한 사유가 있는 경우를 제외하고는 修正案을 법제처에 제출하여 담당법제관의 심사를 거쳐 법제처장의 결재를 거쳐 이를 법령담당에게 인계하여야 한다.

法制處長의 決裁를 얻은 수정안을 인계받은 법령담당은 수정안을 제출하고자 하는 부처로부터 수정안 100부를 받아 그 중 65부에 법제처심사필인을 날인한 후 이를 국무회의실에 송부한다. 副署가 완료되고 처장의 확인이 끝난 재가문서에는 요약서를 붙여 국무총리 총무비서실로 이송하며, 裁可를 얻은 법률안은 지체없이 국회에 제출한다.

#### ⑥國會에서 이송된 法律案의 處理

국회에서 法律案이 의결되어 정부로 이송되면 총무과 법령담당은 法律公布案을 작성하여 국무회의 부의안건으로 총무처에 송부한다. 법률안 및 대통령령안에 대한 대통령의 裁可가 있으면 총무과 법령담당은 법률공포대장에 公布番號를 기록하고 총무처장관에게 관보게재의뢰를 한다. 法律 및 大統領令이 관보에 掲載되면 주심법제관실에 공람하여 原本과의 차이점을 찾아내어 이를 법령담당이 수합하여 관보정정의뢰를 한다.<sup>95)</sup>

#### (4)國會法律案審議에 따른 立法業務活動

법제처에서는國會에서 심의되고 있는 법률안의 주요쟁점을 체계적으로 사전에 검토·분석하여 심의과정에서 발생하는 법률적 문제점에 효율적으로 대처하고 있다. 그 단계별 活動指針을 살펴보면 다음과 같다.<sup>96)</sup>

①提案段階에 있어서 법제기획관은 의원제출법률안이 국회에 접수되면 즉시 이를 입수하여 검토보고담당법제관을 지정하여 소정의 양식을 첨부하여 處長에게 이를 보고한 후 次長, 室·局長의 선람을 거쳐 담당법제관에게 인계한다. 담당법제관은 당해법률안에 대하여 법률안 심사방식에 따라 法律的 主要爭點을 검토하여 처장에게 보고하고, 법률적 문제점이 있다고 생각되는 법률안은 처장의 지시에 따라 與黨·청와대·관계부처에 이를 송부한다. 또한 擔當法制官은 검토보고서 사본 1부를 법제기획관에게 송부한다. 한편 法制調查局長은 정부제안 또는 의원제안법률안의 검토에 참고가 되는 외국입법례의 조사등에 관한 요청이 있을 경우에는 提案 또는 審議段階에서 이를 협조한다. 그리고 法制企劃官은 의원제안법률안의 접수·처리상황 및

95) 部令의 관보게재의뢰 및 官報訂正은 제안부처에서 한다.

96) 자세한 것은 法制處例規 제2호, 「國會法律案審議에 따른 立法業務活動改善指針」, 1989.4.29. 참조.

段階에서 이를 협조한다. 그리고 法制企劃官은 의원제안법률안의 접수·처리상황 및 검토보고상황을 매주 1회 처장에게 보고한다.

②常任委員會 審議段階에 있어서는 정부제안 또는 의원제안법률안의 담당법제관은 국회휴회중 국회실무자의 검토내용과 국회개회중 상임위원회의 법률안 심의내용, 즉 전문위원의 검토보고내용 및 法律案別 소위원회구성·논의내용 등에 관하여 관계부처와 협조하여 항상 그 변동내용을 파악하여 法律的 主要事項이 수정된 경우에는 즉시 소정의 절차를 거쳐 이를 法制處長에게 보고한 후 처장의 지시에 따른다. 한편 법제기획관은 국회개회중에는 국회의 입법활동을 총괄적으로 파악하기 위하여 國會에 사무관급이상의 직원을 상주하게 하며, 國會의 法律案의 일반적처리상황을 수시로 처장에게 보고하게 한다.

③法制司法委員會의 심의단계에서는 담당법제관은 법제사법위원회에 회부된 법률안에 대하여 상임위원회 심의과정에서 발견하지 못한 法理上의 중대한 문제점이 도출된 경우에는 즉시 소정의 절차를 거쳐 이를 法制處長에게 보고한 후 처장지시에 따르며, 경입한 문제점에 대해서는 법제사법위원회의 전문위원등과 협의하여 수정하도록 한다.

④本會議 審議段階에서는 담당법제관은 상임위원회·법제사법위원회에서 법률적 문제점이 수정되지 아니한 채 본회의에 회부된 法律案에 대하여는 즉시 소정의 절차를 거쳐 그 사실을 처장에게 보고한 후 처장의 지시에 따른다.

#### (5) 條約案의 審査

法制處는 법령안 뿐 아니라 조약안도 심사하나 그 내용과 체계를 심사하는 것이 아니라 당해 조약안의 국내법과의 관련, 특히 當該條約의 시행을 위하여 새로운 입법이 필요한지의 여부, 입법을 요하는 경우 어떤 내용의 것일지의 판단과 당해 조약안이 헌법규정에 의하여 國會의 批准同意를 얻어야 하는지의 여부를 판단하고 있다. 그리고 경우에 따라서는 조약안의 원문해석·번역의 오류가 있는 때에는 이의 是正을 권고하기도 한다.

법제처의 직제에는 條約案은 그 성격에 따라 담당부처의 법제관이 심사하도록 되어 있으나, 편의상 외무부담당 법제관이 主審法制官이 되어 심사를 주관하고 해당 부처담당법제관은 이에 협조하도록 하고 있다. 外務部로 부터 조약안에 대한 국회동의여부에 관한 意見照會가 어떤 외무부담당 법제관은 당해 조약안을 조문별로 구분하여 헌법에 열거된 조약에 해당하는가의 여부 및 關聯國內法條文을 분석·검토하여 의견을 단다. 이 과정에서 해당부처 담당법제관과 의견을 교환하며, 檢討가 끝난 다음에 조약안에 국회의 동의가 필요없는 경우에는 「이 條約案은 ○○에 따라 大韓

民國과 ○○국간의 ○○에 관한 사항을 규정한 것으로서, 國內法에 저촉되거나 이의 시행을 위한 새로운 立法事項을 포함하고 있지 아니하다」라는 의견을 붙이며, 기타 헌법에 규정된 국회동의를 요하는 條約案에 대하여는 조약안의 조문을 일일이 열거 분석하여 어떠한 이유로 국회의 동의를 요한다는 의견을 붙인다. 그 이외의 條約案 審査의 결재과정은 위의 法令案의 경우와 같다.<sup>97)</sup>

#### (6) 大統領 訓令案 등의 審査

法制處에서는 대통령·국무총리훈령도 심사하고 있으며 국무총리훈령에 의하여 각부처의 訓令案을 심사하고 있다. 대통령·국무총리훈령은 그 사항에 따른 소관부처에서 이를 작성하고 大統領 또는 國務總理의 결재를 받기전에 그 체제·내용을 법제처가 심사하게 된다. 또한 각원·부·처·청은 1984년 1월 1일 이후 당해 반기에 발령한 모든 訓令·例規(명칭여하를 불문하고 국민의 권리·의무와 관련하여 기타 법령의 시행과 직접 관련하여 발령하는 指示·通牒을 포함)를 상, 하반기종료 후 10일 이내에 법제처에 2부씩 제출하여야 하며, 법제처는 제출받은 訓令·例規를 평가하여 법령으로 정하여야 할 사항을 훈령으로 정하거나 關係法令에 저촉되는 사항등 불합리한 사항을 정한 훈령·예규가 있는 경우에는 국무총리의 명을 받아 이를 각원·부·처·청에 通報하여야 하며, 통보를 받은 각원·부·처·청은 그 처리 결과를 法制處에 회부하여야 한다(훈령·예규집발간및훈령·예규의효율적관리에관한특별지시 국무총리훈령 제197호, 1984.5.14.).

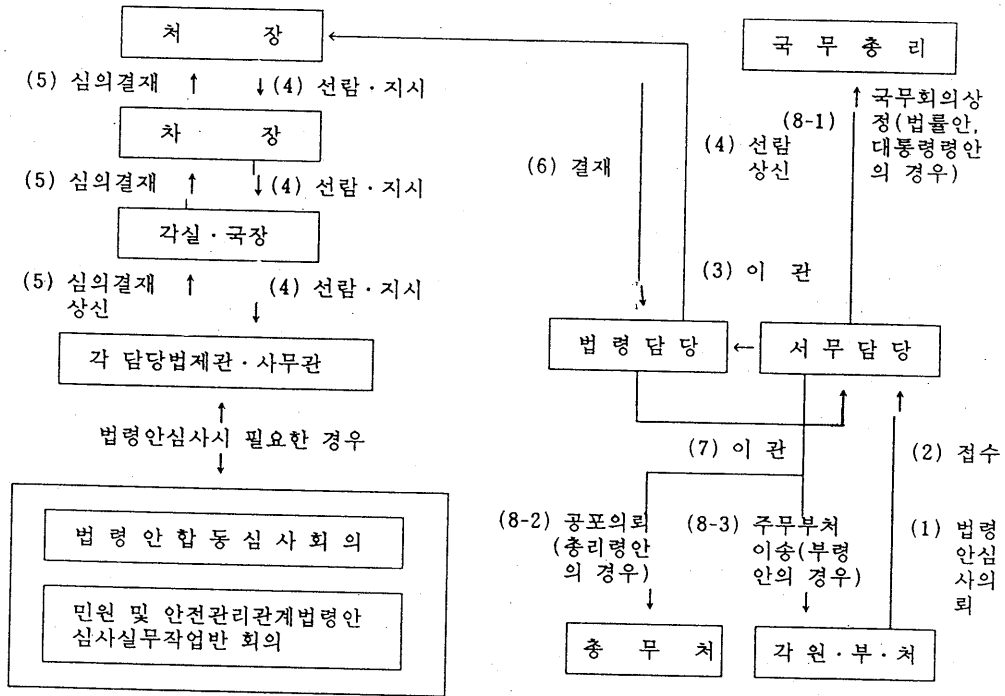
法制處에서 훈령안을 심사할 때에는 ①훈령이 법규에 위반되는가의 여부, ②훈령이 상급관청의 훈령에 위반되는가의 여부, ③訓令이 한계를 일탈하여 필요이상의 자유제한규정을 두었는가의 여부, ④訓令이 사실상 불가능한 것이거나 불확실한 것인가의 여부를 검토한다. 提案된 訓令案에 대하여 이와 같은 문제점이 있으면 이에 대한 의견을 들어 수정하도록 권고하고 아울러 字句·體制도 면밀히 검토하여 이를 수정해주고 있다.<sup>98)</sup>

法制處內 법령안심사과정도를 개관하면 다음과 같다.

97) 한편 法制處에서는 구체적인 조약안심사기준은 마련하고 있지 않으나, 行政協定과 같이 조약의 위임에 관한 사항이나 條約의 실시를 위하여 필요한 사항이나 정부의 행정권에 관한 사항은 國會의 同意를 필요로 하지 아니하는 것으로 하고 있으며, 헌법 제60조1항의 규정에 따라 중요하지 아니한 國際組織에 관한 조약이나 경미한 재정적 부담을 지우는 조약도 國會의 同意를 필요로 하지 아니하는 것으로 취급하고 있다. 法制處, 「法制處史」, 181面 참조.

98) 法制處에서는 훈령과 법규명령과의 혼동을 피하기 위하여 訓令은 그 내용을 되도록 조문화하는 것을 피하도록 하고 附則 등 조문화표현을 하지 아니하도록 권고하고 있다.





## 2. 各部處의 法務擔當官

현재 정부 각 중앙행정기관에는 機關內部的 법무관련 업무를 수행하고 법제처의 기능수행을 지원하는 역할을 담당하는 법무담당관을 두고 있다. 이들 法務擔當官은 주로 기획관리실에 소속하여 該當部處의 법령안의 심사, 소송사무의 총괄, 행정심판 업무, 법규집의 편찬 및 발간, 법령질의회신의 총괄 등의 업무를 담당하고 있다. 法務擔當官은 書記官으로 보하며, 그 밑에 4개계를 두고 각각의 업무를 분장하고 있다.

## 3. 自治立法 法制擔當室

현재 각자치단체에서도 法制業務를 담당하는 부서가 있으며, 일반적으로 기획관리(예산)실 산하에 법제담당부서를 두어 條例·規則의 입안과 심사업무를 담당하고 있다. 아울러 各自治團體에서는 행정법규상담실 및 법률고문제도를 두어 조례·규칙의 입안 및 운용에 관한 의견을 수렴하는 제도를 두고 있다.

203-204

## II. 國會의 法制機構

우리나라 국회의 法制機構로는 크게 국회사무처, 국회도서관, 의원개인보좌관으로 나누어 진다. 國會法은 국회의 사무를 처리하기 위하여 국회에 사무처를 두며, 국회의 도서 및 입법자료에 관한 업무를 처리하기 위하여 국회도서관을 두고 있다. 그리고 의원개인보좌직원에 대해서는 「국회의원수당등에관한법률」에 근거규정을 두고 있다. 입법보좌기구로서의 國會事務處와 國會圖書館은 입법조사기능, 자료분석기능, 법제기능, 의사보좌기능, 행정지원기능을 수행하기 위하여 여러 조직으로 구성되어 있으나 여기에서는 法制業務와 관련된 부서를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>99)</sup>

### 1. 委員會職員

국회의 각 委員會에는 의원의 입법활동을 제고시키기 위하여 전문지식을 가진 전문위원, 입법심의회, 입법조사관 기타 공무원을 둔다. 이들 委員會職員은 소관위원회와 관련한 의안에 대하여 입법조사기능과 法制機能, 위원회회의운영과 관련된 의사보좌기능을 수행하고 있으며, 실제로 직원의 업무분담은 각 위원회마다 달리 행해지고 있다.

「專門委員」은 수석전문위원과 전문위원이 있으며, 首席專門委員은 차관보와 동액의 보수를 받는 별정직 국가공무원이며, 수석전문위원외의 專門委員은 2급 일반직 국가공무원으로 보한다(국회사무처법 제8조). 이들 전문위원은 국회사무총장의 제청으로 國會議長이 일정한 기준과 직무에 필요한 전문지식을 가진 자로 임명한다.<sup>100)</sup>

이들은 委員會에서 의안과 청원 등의 심사, 국정감사, 국정조사 기타 소관사항과 관련하여 검토보고 및 관련자료의 수집·조사·연구를 행한다(국회법 제42조3항).

99) 상세한 것은 金容九, 「議案審議補佐機能의 強化」, 立法調査月報 1992.7·8., 74面 이하 참조.

100) 專門委員의 임명자격으로는 ①국회에서 10년이상 재직하고 2급이상의 공무원이 되어 2년이 경과한 자로서 입법심사와 조사에 관한 지식과 경험이 있는자, ②국회이외의 국가기관에서 임명예정위원회와 관련된 직무에 13년이상 재직하고 2급이상의 공무원이 되어 2년이 경과한 자로서 立法審査와 調査에 관한 지식과 경험이 있는 자, ③辯護士資格이 있는 자로서 관련된 직무에 5년이상의 경험이 있는 자, ④육·해·공군의 장관급장교로서 임명예정 위원회와 관련된 職務에 2년이상 재직한 자, ⑤4년제대학에서 副教授이상으로서 임명예정위원회와 관련된 분야에 3년이상 재직하거나 국가 또는 공공의 研究機關에서 임명예정위원회와 관련된 분야에 15년이상의 연구경력이 있는자 등이다(전문위원임명자격에관한규칙 제2조제1항). 아울러 현재 專門委員의 정원은 각 상임위원회에 1인을 두어 모두 20인이다(국회사무처직제, 국회사무처공무원정원내규).

한편 首席專門委員은 소속위원회위원장의 지휘를 받아 그 업무를 처리하며 그 위원회소속공무원을 지휘·감독하며, 專門委員은 ①법률안, 예산안, 청원등 所管案件에 대한 검토보고, ②각종 議案을 비롯한 소관사항에 관한 자료의 수집·조사·연구 및 소속위원회에 대한 제공, ③委員會에서의 각종 질의시 소속위원회에 대한 질의자료의 제공, ④의사진행의 보좌, ⑤기타 所屬委員會所管에 속하는 사항 등의 업무를 행한다.101)

「立法審議官」은 그 위원회의 소속공무원으로서 2급 또는 3급인 일반직국가공무원으로서 보하며(국회사무처법 제9조4항), 立法審議官은 수석전문위원의 업무를 보좌하기 위하여 의안심사자료의 수집·조사·연구, 위원회의 의사진행, 의안의 豫備審査 및 일반행정처리, 기타 所管事項에 관한 조사·연구 등의 업무를 수행한다.

「立法調査官」은 4급 또는 5급인 일반직 국가공무원으로 보하고 所屬委員會의 수석전문위원·전문위원 및 입법심의관의 업무를 보조한다(국회사무처직제 제14조).

## 2. 國會事務處 法制豫算室

중전의 國會事務處에서는 입법에 필요한 각종 정보를 생산하고, 법제지원을 위하여 의원들의 법률안기초 및 成案에 대한 지원과 법제기술의 조사·연구 등을 수행하는 법제기구로서 立法調査局이 있었으나, 최근(1994.7.20)의 국회사무처법의 개정으로 입법조사국에 상응하는 기구로서 法制豫算室을 신설하여 의원 또는 위원회의 법제지원업무를 담당하게 하고 있다. 법제예산실은 法制1課, 法制2課, 豫算政策1課, 豫算政策2課 및 立法民願課로 구성되어 있으며, 관리관 또는 이사관인 실장 밑에 이사관 또는 부이사관으로 보하는 法制審議官 및 豫算政策審議官 각1인을 두고 있다.102)

「法制1課」는 ①국회운영·법제사법·외무통일·내무·국방·교육·문화체육공보·보건사회·노동환경·정보·특별위원회소관에 관한 의원 또는 위원회가 요청한 법률안의 기초 및 法制支援에 관한 사항, ②行政立法에 관한 분석·평가, ③국내외

101) 專門委員의 구체적 직무범위는 (1)法律에 명시된 사항으로는 ①위원회의 심사안건에 대한 검토보고(국회법 제58조1항), ②국정감사·조사의 사무보조(국정감사및조사에관한법률 제6조1항), ③청원 심사를 위하여 현장 및 관계기관에 파견되어 필요한 사항을 파악·보고(국회법 제125조4항), ④위원회에서의 발언 및 본회의의결 또는 의장의 허가를 받아 본회의에서 발언(국회법 제42조5항), ⑤소속 위원회위원장의 지휘를 받아 의안심사 및 의사진행의 보좌와 위원회소속공무원의 지휘·감독(국회사무처법 제9조) 등이 있으며, (2)기타 具體的인 事項으로는 ①위원회가 제안하는 법률안 기타 의안의 기초를 위한 조사 및 참고자료의 작성, ②위원회안·대안·위우녀회수정안의 원안작성, ③회부안건에 대한 위원회의 심사보고서의 원안작성, ④국정감사·조사계획서 및 결과보고서의 원안작성, ⑤청문회·공청회의 준비 및 운영보좌, ⑥위원회의 문서관리 및 보관문서의 정리·발간, ⑦진정서의 처리, ⑧기타 위원회의 일반행정업무처리 등이다.

102) 「法制審議官」은 법률안의 기초등 법제지원업무에 관하여, 「豫算政策審議官」은 예산·결산 및 국가정책전반에 관한 분석·평가 지원업무에 관하여 실장을 보좌한다(국회사무처직제 제5조3항).

의 법제와 그 운용에 관한 조사연구, ④國會審査法律案 및 통과법률의 홍보, ⑤법제 관련 각종간행물의 편집·발간, ⑥의원 및 위원회가 요청한 法制資料의 접수·분류 및 발송에 관한 사항 등의 업무를 행하며, 「法制2課」는 행정경제·재무·농림수산·상공자원·교통·체신과학기술·건설위원회소관에 관한 의원 또는 위원회가 요청한 法律案의 起草 및 법제지원에 관한 사항 등의 업무를 행한다. 그리고 「豫算政策課」는 각위원회소관에 관한 의원 또는 위원회가 요청한 國家豫算·決算과 국가주요정책 또는 사업계획의 분석·평가 및 정책대안의 개발에 관한 지원 등의 업무를 수행한다. 한편 「立法民願課」는 청원·진정서 및 입법민원의 접수·위원회회부 및 처리 결과의 통지, 입법민원실의 운영, 입법민원의 분석 및 검토, 입법정보센터의 운영 등의 업무를 담당한다.<sup>103)</sup>

### 3. 國會圖書館 立法調査分析室

立法調査分析室은 국회도서관법에 의거하여 설치된 것으로서 국회의 입법활동을 보다 충실히 보조하기 위하여 요구되는 情報를 제공하고 있다.<sup>104)</sup> 입법조사분석실의 조직은 立法調査分析室長 1인과 입법조사심의관 2인 및 7개담당부서(총괄담당·정치외교·법사행정·교육과학·재정경제·산업경제·사회환경)에 담당관이 있다(국회도서관직제 제6조). 조사분석실의 주요업무로는 미·일 등의 議會圖書館에서 간행하고 있는 「Issue Brief」와 유사한 성격인 입법 및 정책수립상의 현안이 되고 있거나 될 것으로 예상되는 주제의 주요내용·문제점 및 외국의 사례 등을 검토하는 「懸案分析」, 외국의 새로운 법령이나 立法動向 등에 대해서 입법취지·법안의 내용 등을 소개하는 「海外立法情報」, 주요국제정세 및 국제적인 현안 등을 정리·분석하는 「國際問題分析」 및 의원의 의정활동에 관한 외국제도·정책 등을 소개하는 「參考資料」 등을 발간하며, 기타 立法活動과 관련한 모든 분야에 관한 參考質疑에 대한 回答 등의 업무를 수행하고 있다.

### 4. 議員補佐官

현행 國會議員手當등에관한法律 제9조에 의하면 국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여 보좌관 등 補助職員을 둘 수 있도록 규정하고 있으며, 의원 1인에 5인의 직

103) 아울러 國會事務處에서는 해외의 입법자료를 수집하기 위하여 美洲·歐洲·亞洲地域에 부이사관 또는 서기관으로 보하는 駐在官(입법관)을 두고 있으며, 법제·예산분석·정책분석등에 필요한 專門人力을 보강하기 위하여 법제예산실에 專門職公務員을 둘 수 있게 하였다(국회사무처직제 제15조·제16조 참조).

104) 立法調査分析室은 종전의 입법자료분석실로 4개담당부서를 두어 立法支援業務를 담당하였으나, 최근(1994.7.20) 國會圖書館法の 개편으로 종전의 국회사무처의 입법조사국이 담당하였던 法制支援業務의 일부를 이관받아 그 기구가 대폭 확대되었다.

원(4급상당 보좌관·5급상당 비서관·6급비서·7급비서·9급비서)을 둘 수 있도록 하고 있다. 議員補佐官 등의 임면은 국회의원이 임명요청서를 작성하여 國會事務處 총무과에 제출하고, 총무과에서는 5급이상의 경우에는 국회의장의, 6급이하비서는 국회사무처 사무총장의 결재를 얻어 임용한다. 補佐官 등 의원보좌관은 국가공무원법의 별정직공무원으로서의 지위를 가지므로 公務員으로서의 결격사유에 해당할 경우에는 임용될 수 없다(국가공무원법 제33조제1항). 의원보좌관은 국회활동보조, 지역구관리, 議員의 신변사무처리 등을 수행한다. 특히 의원보좌관은 立法活動에 필요한 사안의 내용분석 및 법률안초안작성, 國會本會議 및 소속 상임위원회활동에 필요한 질의서작성, 관련문제에 대한 자료수집·분석·사실조사·여론청취 등의 업무를 수행한다.

## 5. 交渉團體 政策研究委員

현행 國會法에는 교섭단체소속의원의 입법활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 설치하도록 규정하고 있다(국회법 제34조). 政策研究委員은 각교섭단체별로 1급·2급·4급상당 別定職 國家公務員으로 구성하며 정책연구위원은 당해 교섭단체대표의원의 제청에 따라 의장이 임면한다. 交渉團體代表議員이 정책연구위원에 대한 임면제청을 하고자 할 때에는 任命提請書 또는 免職提請書를 국회사무총장에게 제출하여야 한다. 정책연구위원은 별정직 국가공무원으로서의 신분을 가지며, 직무수행에 필요한 專門知識을 구비한 자로서 그 임용자격기준은 「교섭단체정책연구위원임용등에관한규칙」에서 정하고 있다. 또한 政策研究委員은 그가 소속한 교섭단체가 해산되거나 통·폐합되었을 때에는 그 해산 또는 통·폐합된 사실이 議長에게 보고된 날에 당연히 퇴직된다.

政策研究委員은 입법에 필요한 정책자료의 정리 및 검토, 입법과정에서의 체계·자구의 심사보좌, 의안심사과정에서의 수정안 기타 위원회대안의 검토 등 외에도 交渉團體에 필요한 정책적 업무를 자유롭게 소속교섭단체의원등에게 보좌한다. 다만 정책연구위원은 法律이나 다른 規則의 규정에 의하여 특별한 직무를 부여받을 수 있다.<sup>105)</sup> 政策研究委員은 그 직무수행에 있어서는 소속교섭단체의 대표의원의 지휘·감독을 받는다. 다만 정책연구위원이 法律이나 다른 規則의 규정에 의하여 특별한 직무를 부여받은 때에는 이에 따라야 한다.

105) 현행 국정감사및조사에관한법률 제6조제2항에서는 國政監査 또는 調査時 정책연구위원을 사무보조자로 활용할 수 있도록 하고 있다.

## 第4節 우리나라의 立法過程의 課題와 發展方向

### I. 概 說

오늘날의 憲法秩序內에서의 입법의 의미와 기능은 민주적 질서 및 사회적 법치국가의 질서에서의 立法의 任務과 직결되는 것이며, 그곳에서 입법은 民主的 正當性과 민주적 절차를 통하여 집행부의 광범한 참여하에 共同社會의 기본적인 문제를 결정하며 결정된 것의 合理化와 安定化를 도모하고 자유를 확보하는 데 있는 것이다.<sup>106)</sup> 오늘날의 立法의 任務가 바로 이 점에 있다는 점을 인식하는 경우 무엇보다도 중요한 것은 그러한 입법을 定立하는 과정이 우선 민주화되고 합리화되지 않으면 안되는 것이다. 즉 국민의 多元的 利益과 意思를 적정하게 조정·반영해가는 입법의 실질적 심의의 강화 내지 민주적 통제의 확보를 도모하고 다른 한편 現代積極國家가 요청하는 전문기술과 능률성을 참작하면서 執行府가 의회를 통하여 국민의 이익과 의사를 통합하여 입법을 수행해가는 指導力과 責任性을 지니는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

그러나 우리의 立法過程을 보는 경우 우월적인 정부법안의 작성·심의과정에 이르는 실질적 관료주도성, 정부·여당과의 결합 및 常任委員會中心의 심의로 인한 본회의심의의 형식화 등으로 인하여 정부여당의 立法의 强行性을 허용하고 있으며, 立法過程의 공개원칙에도 불구하고 發議·審議의 실질적 결정의 대부분이 국민으로부터 떨어진 상태로 실행되고 있는 한계가 있다. 行政府의 법안제출은 적극적인 장점을 지니고 있으나, 다른 한편 行政組織이 종적으로 분화하고 있어서 적극적인 조정을 요하는 사항에 대해서는 행정부의 法案의 立案이 원만하지 못하고 또한 행정부처에서는 자기 주장을 고수하는 先例가 많아지고 있는 등 많은 문제점이 제기되고 있다. 또한 현실적으로 행정부가 입법사항의 專門·技術性을 이유로 사실상의 입법기능을 전담하고 있으나, 현재의 우리의 立法過程에서 입법을 요하는 상황에 대해 실제적이고 규범적인 해결방안을 제공할 수 있을 정도로 行政府의 立法管理가 전문성을 구비하고 있지 못한 실정에 있다.<sup>107)</sup> 그리고 현대에 있어서 행정부의 입법기능의 증대로 인하여 立法에 관한 의견수렴도 行政府段階에서 이루어지는 것이 대단히 중요한 바, 우리의 경우에는 행정부의 입법단계에 있어서 利害關係人이나 一般國民

106) Konrad Hesse, 「Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland」, 15 Aufl., Heidelberg 1984, S.289 [桂禧悅(譯), 西獨憲法原論, 三英社 1987, 301面].

107) 崔松和, 「韓國의 立法機構와 立法者」, 法學(서울대) 제25권4호, 1984, 88面.

의 의견을 수렴하는 정식적인 절차도 미흡하다.

또한 議員發議法律案의 경우 충분한 정보와 전문지식의 결여로 인하여 입법정책의 선택, 법률안의 입안 등에서 政府法案보다 양적·질적으로 뒤지고 있음은 주지의 사실이며, 國會議員들이 정부나 소속정당과의 협조없이 독자적으로 법안을 제출하고 이와 관련한 입법활동을 전개하는 것도 현실적으로 어려운 상황에 있다. 그리고 法案의 제출뿐 아니라 국회에서의 審議에 있어서도 국회본회의나 상임위원회의 절차는 形式化되어 있으며, 심의과정에는 정당이 중심이 되어 각 政黨을 대표하는 이해, 의석수가 좌우하는 각 정당세력의 대립상황이 정부·여당 대 야당이라는 표면적 대립으로 심화되어 이것이 立法過程에 그대로 반영되고 있다. 특히 중요법안의 경우 다수파의 관용과 소수파의 자중이라는 의사절차의 법적기준에는 없는 그 각각의 內部規律이 통용되지 못하고 多數派(정부·여당)의 일방적인 입법과정으로 중요법안이 처리되어 이 과정에서 정당성을 의심받는 法律들이 양산되는 악순환을 거듭하여 왔다.

그 결과 사회전반에 걸쳐 法과 制度에 대한 단순한 불감증을 넘어 심각한 불신감을 초래하였으며, 그 현상으로 법집행의 담당기관인 政府의 權威에 대한 정면도전으로 이어지게 되는 여러 조짐을 나타내곤 하였다. 또한 내용과 절차에 있어서 명백한 결점이 없는 대다수의 法律까지도 불신을 받게 되어 規範力의 현저한 저하를 초래하고 있으며, 이에 따라 국민의 법에 대한 신뢰감은 급격히 떨어지고 있는 것이다. 108) 이러한 입법과정에 있어서의 法治國家的 機能의 구조적 약화는 결국 입법의 부조화와 모순을 초래하게 되며, 이러한 현상은 법질서 또는 규범영역에 대한 國民의 不信을 초래하게 되므로 이를 방지하기 위한 노력이 필요함은 말할 것도 없다. 이에 대하여 그동안 학계와 실무계에서는 立法過程의 민주화·합리화를 위하여 국회의 입법기능강화, 입법에서의 국민의사수렴을 위한 제도적 장치의 마련, 行政立法에 대한 통제강화, 행정부·국회의 법제기구의 확대강화 및 입법담당공무원의 자질 향상 등 여러 法的·制度的인 보완책을 마련하여 이미 상당한 성과를 거두고 있는 측면도 있으나<sup>109)</sup> 아직도 우리의 입법과정전반에 걸쳐 民主化와 合理化를 도모하기에는

108) 權寧高, 「立法過程의 現況과 問題點 및 改善方案」, 現代法の 理論과 實際(琴浪 金哲洙教授華甲紀念), 博英社 1993, 267面.

109) 그 대표적인 성과를 지적한다면 최근(1994년 6월 28일)에 성립한 國會法の 개정이라고 할 수 있다. 改正內容 가운데 立法過程의 개선과 관련한 사항을 몇가지 지적하면 ①國會事務處의 기능을 명확히 하고 정부·행정기관 기타에게 관련자료의 요청을 할 수 있도록 한 점, ②議員의 立法研究活動支援과 국회운영 및 제도에 관한 연수 기타 국회소속공무원에 대한 전문적 교육을 위한 議政研修院을 신설한 점, ③專門委員의 업무를 명확히 한 점, ④委員會의 안건심사과정에 대체토론을 도입하고 안건의 소위원회회부는 반드시 大體討論 종료후에 하도록 하는 한편 소위원회위원장의 심사보고서 審査報告書에 소위원회의 회의록 또는 요지를 첨부하도록 하는 등 위원회안건의 심사절차를 개선한 점, ⑤常任委員會의 정례회의를 최소한 월 2회로 확대한 점, ⑥위원회는 法律案의 입법요지·입법내용 등을 입법예고할 수 있도록 입법예고제도를 도입한 점, ⑦本會議에서의 토론 등 발언제도를 개선한 점 등이다.

법적·제도적으로 보완하여야 할 요인들이 상당히 잠재하고 있다. 여기에서는 이러한 인식에 기초하여 立法의 民主化·合理化 그리고 科學化를 위한 그동안의 연구성과를 토대로 앞으로 우리의 입법과정의 발전을 도모하기 위한 토대를 마련한다는 측면에서 우리의 立法過程의 과제와 발전방향에 대한 몇가지 점을 지적하기로 한다.

## II. 立法過程의 民主化·合理化를 위한 制度的 方案

### 1. 制度化된 立法計劃의 樹立

國家의 立法活動에 계획성을 부여한다는 것은 법령의 무절제한 증식을 억제할 수 있다는 측면 뿐 아니라, 立法過程에서 자주 지적되는 경솔함(Haste)을 방지할 수 있으며, 입법의 현상에 평가를 가하고 科學的인 立法을 위한 기초를 구축할 수 있다. 그리하여 最善의 立法을 위한 양호한 기준을 설정하여 입법과정을 합리화하고 실효성있는 법률을 정립할 수 있는 것이다. 따라서 이러한 立法計劃에는 제정하려는 법률의 구체적 내용의 합리성, 과학적 기초의 토대위에 구체적 상황과의 관련에서 취급하는 요소, 자료의 취사선택과 정도, 제반요소의 평가, 政策의 選擇 등의 과정이 엄밀하게 검토되어야 한다. 이러한 제도화된 立法計劃없이 법률의 공공성을 확보할 수 없음은 물론 법률의 효과적인 실효성도 기대할 수 없을 것이다.

한편 우리나라에서는 제도화된 立法의 準備節次는 없으나, 입법활동의 전과정에 대한 협조체계를 구성하여 효율적인 입법을 도모하기 위한 방안으로서 국무총리훈령으로 「政府立法計劃運營規程」이 마련되어 있음은 이미 살펴본 바 있다. 이러한 정부입법추진계획제도의 실시와 관련하여 1980년부터 시행하여 왔으며, 그 후 이를 좀더 效率的으로 추진하기 위하여 1990년 2월 28일 국무총리훈령으로 「정부입법계획운영규정」을 새로이 마련하여 현재 시행하고 있다. 이 제도는 政府에서 매년 당해 연도에 제정 또는 개정할 예정인 법령안에 대한 입법추진계획을 수립하여 이에 따라 정부입법을 추진함으로써 立法의 能率性 도모와 정부입법의 종합적인 조정 및 법안심의의 충실화를 도모하고자 하는데 그 목적이 있다.<sup>110)</sup>

그리하여 法制處가 매년 입법추진계획을 마련하여 법안의 제출과 심사가 어느 특정시기에 편중되지 않도록 하는 등 효율적인 입법을 위한 노력을 하여 왔으나, 1980년도와 1981년도에는 初期段階로서 법령의 입안기관인 각부처의 인식도 부족하였고

110) 立法計劃推進制度에 관한 상세한 것은 法制處, 「法制處 40年史」, 1988, 244~247面 참조.



추진방법도 미숙하여 이 제도가 제대로 기능하지 못하였다. 그러나 1982년도부터 입법수요와 입법시기에 관한 각부처의 인식이 점차 달라짐에 따라 그 해의 政府立法豫定 법률명 및 내용을 적시하여 關係部處로 하여금 미리 이를 예측하게 함으로써 협조·지원이 수월하도록 하고 법률안의 국회제출이 특정시기에 집중되지 않도록 하여 국회법률심의회에 과중한 부담을 덜어주어 이른바 「拙速立法」, 「卽興立法」이라는 폐단이 많이 시정되고 있다.

그러나 「정부입법계획운영규정」 그 자체가 強制力이 약하고 수시로 수정이 가능하다는 것을 전제로 하고 있기 때문에 각 부처가 이를 제대로 이행하지 않고 있는 것이 현실이다.<sup>111)</sup> 따라서 「모든 立法은 그 내용과 절차가 헌법에 따라 이루어져야 하며 입법에 관련된 정부부처간 및 政府·政黨間에 충분한 협의를 거쳐 책임있게 추진됨으로써 국민생활의 편익과 국가발전에 기여하도록 하여야 한다.」라는 立法計劃運營의 기본적인 취지가 만족할만한 성과를 거두고 있지 못한 실정이다.

물론 입법계획의 충실한 수행을 위해서는 關係部處의 적극적인 협조가 요구되나 궁극적으로는 정부입법의 총괄조정기능을 수행하는 法制處가 그 기능을 충실히 수행할 수 있도록 「정부입법계획운영규정」에 따라 설치되어 있는 立法政策協議會를 통하여 그 권한과 위상을 강화시켜 나가야 할 것이다.<sup>112)</sup> 또한 각부처 뿐 아니라 법체처에서도 立法計劃의 수립이 법률안을 입안하는데 있어서 基礎이자 土臺가 된다는 점을 깊이 인식하여 입법계획의 수립에 만전을 기할 수 있도록 입법계획수립에 관한 論理와 理論構成<sup>113)</sup>을 체계화하는 연구를 끊임없이 개발하여야 할 것이다.<sup>114)</sup>

## 2. 法令案作成에서의 相互協助體制構築

立法過程에 있어서 相關기관 상호간에 의견조정시스템을 구축하는 것은 합리적인

111) 金世新, 「立法過程의 現況과 改善方案」, 法制研究 제3호, 1992, 69面.

112) 이와 관련하여 현행 政府立法計劃의 실시근거가 국무총리훈령으로 되어 있어 충분한 실효를 거두고 있지 못하기 때문에 政府立法의 총괄계획으로서의 입법계획에 관한 根據法規를 마련하는 문제도 검토되어야 할 것이라는 지적도 있다.

113) 立法에 있어서 어느 정도 개관할 수 있는 制度化된 指針으로서의 입법계획의 수립으로 획득될 수 있는 효과로는 ①法發見과 法適用에 있어서의 방향설정제에 이바지한다는 점, ②경합되는 입법목적의 調整을 가능하게 한다는 점, ③법령의 효력을 평가하고 그 有效性을 입증하게 한다는 점, ④법령의 規律動機의 존속 내지 계속적 유지를 위한 심사를 가능하게 한다는 점, ⑤일반국민에게 法知識을 습득하는데 기여하며 입법과정의 公開化를 촉진한다는 점 등을 지적할 수 있다. 자세한 것은 Werner Hugger, 「Ziel- und Maßnahmenfindung」, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, aaO., S.244f.

114) 立法計劃의 수립에 즈음한 이론구성에 관해서는 韓國法制研究院, 「立法理論研究(I) -立法基礎理論과 立法技術-」, 1991, 122~136面 ; Carl Böhret, 「Grundriss der Planungspraxis」, Opladen 1975 ; Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern(Hrsg.), 「Planungsmethoden in Verwaltung und Wirtschaft -Planungslehmappe-」, Bonn 1981 등 참조.

입법을 위하여 대단히 중요할 뿐 아니라 立法經濟的인 側面에서도 입법의 효율성을 높일 수 있다는 점에서 적극 고려되어야 할 사항이라 할 수 있다. 그러나 현재 우리의 입법과정을 보는 경우 立法을 추진하는 정부부처상호간, 국회와 행정부간의 상호 협조체제도 미흡할 뿐 아니라 정부·여당간, 여당·야당간에도 意見調整이 제대로 이루어 지지 않고 있는 경우가 지적되고 있다.

우선 政府에서 제안되는 것은 입법기술적인 면에서 전문적인 검토가 가해지고 또 같은 부처내에서의 관계국과의 調整이 이루어지고 경제장관회의·차관회의·국무회의를 통과하는 과정에서 利害關係있는 관련부처와의 의견조정이 이루어지는 편이다. 그러나 반면 「법령안의 입안단계에서 부터 審議·議決段階를 통하여 또한 나아가 법률의 경우 국회에 제출된 후까지도 自己部處의 정책과 관련되는 때에는 機關利己主義에 젖어 타부처의 法律案을 무조건 반대하거나 거부적인 태도를 보이는 등 바람직하지 못한 사태가 벌어지는 것이 다반사인 바, ……남이 애써 마련한 政策法案을 진지한 태도로 파악하려는 노력없이 일거에 반대해 놓고 보는 태도가 만연되어 가는 현실은 심히 우려되는 바이다. 더구나 이러한 과정에서 他部處에 대하여 상급부처인 것처럼 행동하는데에는 公직사회의 화합이라는 면에서도 결코 바람직하지 못하다」<sup>115)</sup>, 「어떤 政策을 법령조문화하는 과정을 살펴볼 때 관계부처와의 충분한 事前意見調整의 단계를 거치는 일이 적다. 조정이 안된채로 위로 올라가기 때문에 장차관등 우리나라의 간부급공무원들은 더욱 바쁘기 마련이다. 바쁘기 때문에 자세히 條文을 들여다 볼 겨를이 없다. ……정부는 정책에 바쁘고 國會와 그 주도세력으로서의 政黨은 정치에 바빠서 법적 검토를 가할 시간이 없다. 이리하여 國會本會議를 통과하는 법률안의 내용은 원래 정부실무자가 기안한 대로인 경우가 많다. 이른바 主事立法이란 말이 그래서 성립되는 것이다」<sup>116)</sup>라는 지적은 깊이 인식할 필요가 있다. 이러한 問題點의 개선을 위해서는 관계부처의 성의있는 노력과 자발적인 호응을 기대할 수 밖에 없으나 궁극적으로는 정부법제업무의 총괄조정기능을 수행하는 法制處의 역할과 위상을 강화시키는 것이 가장 합리적인 방안이라고 할 수 있다.

둘째, 立法過程에 있어서 행정부와 국회의 관계는 구태여 헌법규정을 열거하지 않더라도 매우 밀접한 관계가 있음은 주지의 사실이다. 그리고 실제에 있어서 오늘날의 현대국가기능의 專門化·複雜化로 인하여 행정부의 상대적 우위현상이 강조되고 있으며, 이 점은 우리의 경우에도 예외가 아니다. 그러나 우리의 立法過程에서 문제되는 것은 행정부의 주도적 참여문제 그 자체라기 보다는 오히려 입법과정에서

115) 金世新, 前揭論文, 69面.

116) 金道昶, 「韓國法制의 現況診斷」, 法制研究 제3호, 1992, 7面.

행정권의 과다개입으로 인한 立法自律性의 저하에 있다는 지적이 많다.<sup>117)</sup> 사실 오늘날의 사회경제적인 문제의 대부분은 광범하고 전문적인 立法事項이기 때문에 여기에 관료의 재량권이 개입하고 입법과정에 행정부의 주도력이 발휘되어 사실상 立法機能의 많은 부분이 행정부에 의하여 장악되고 있는 것은 세계적인 추세이나 특히 우리의 경우에는 국회의 자율적 권능이 강력한 行政府의 立法主導力에 의하여 격감되고 있는 경향이 많다는 것이다.<sup>118)</sup> 그 결과 立法過程에 행정부가 실질적 주도권자로서 참여한다는 것에 그치지 않고 심의과정이 여야의 대립으로 이어지고 議決過程이 변칙화됨으로써 졸속입법, 변칙입법이 양산되는 결과를 초래하는 것이다. 이것은 立法過程에 있어서 행정부와 입법부의 相互協助體制가 미흡하다는 단적인 증거라고 할 수 있으며, 행정부측에서도 입법부측에서도 상호 견제 및 의견조정을 위한 노력을 하지 않은 결과이기도 한 것이다.

결국 立法過程에 있어서 행정부와 입법부의 상호협조는 헌법제도상의 보장만으로 이루어진다고 보다는 각자의 機能과 役割을 적절하게 수행하는 꾸준한 노력이 필요하다. 우선 행정부는 立法情報를 비교적 광범하고 체계적으로 입수할 수 있을 뿐 아니라 입법전문가도 다수 확보하고 있기 때문에 이를 토대로 마련된 法案에 대해 입법부도 소홀히 다루어서는 아닐 것으로 본다. 실제적으로 보면 政府提案法律案에 대해 거의 대부분 각 상임위원회에서는 깊은 논의없이 일단 정부안에 대한 수정부터 가하려는 태도를 가지고 있으며, 특히 政策인 내용의 수정이 아니라 순수히 입법기술적인 사항을 변경하려는 경우가 많다.<sup>119)</sup> 따라서 立法府가 정부제출법률안을 수정할 경우 명백한 정책내용의 수정이 아닌 한 입법기술적인 측면에서의 수정 등은 行政府와 상호 긴밀히 협조하여 처리하도록 하는 방안을 적극 고려하여야 할 것이다. 더구나 國會내에서의 상임위간 특히 각상임위와 법제사법위원회간의 立法技術의 확정된 기준이나 관행까지도 行政府와 언제나 긴밀한 협조체제를 유지하는 것은 입법의 합리화·선진화를 위해서도 매우 필요하다고 할 것이다.<sup>120)</sup> 또한 行政府도

117) 金容九, 「立法過程에 影響을 미치는 諸要因에 관한 考察」, 立法調查月報 1984.8., 5面.

118) 李昌洙, 「韓國立法過程에 있어서 政黨·官僚·利益集團의 葛藤的 相互作用 -제150회 臨時國會에서의 放送關係法을 중심으로-」, 서울大 행정대학원 碩士論文, 1990, 97面.

119) 「……예컨대 전에 해당하는 常任委외에 심지어는 입법기술적인 면에서 法制司法委員會와의 통일된 기준에 근거하여 심의된 法律案과 같은 경우의 법률안이 후에 제출된 때에도 다시 수정되는 예가 허다하다……」, 金世新, 前揭論文, 68面.

120) 「法案이 일차로 계류되는 곳은 각상임위원회인데 거기서는 정책에만 관심이 있지 법적 측면에는 아예 관심밖에 있다. 그러면서도 法制司法委員會가 무슨 수정을 가하려고 하면 당신들이 上院이나고 욱박지른다. 법제사법위원회는 다른 상임위원회보다 기구가 다소 강화되어 있는 것이 사실이지만… 法案에 따라 법적 검토를 가하는 경우에도 나름대로 검토되고 조정된 상태로 제출된 政府案의 내용을 심의하는 과정에서 자칫 眞意를 오해하거나 모르고 잘못 수정하는 수가 있다. 물론 法制司法委員會에는 법조인이나 법학자와 같은 법률가들을 각 정당에서 배치하기 마련이지만 훌륭한 法律家라 해서 반드시 훌륭한 입법가라 할 수는 없는 것으로 입법이나 법제작업도 그 자체가 하나의 專門技

관련 입법정보 및 입법경험 등을 입법부와 共有하는 것에 인색하지 말고 합리적이고 효율적인 立法을 한다는 인식을 가지면서 상호 협조와 의견조정을 도모하여야 할 것이다.

셋째, 立法過程에 있어서 政黨의 역할은 오늘날의 정치가 정당을 중심으로 행해지고 있는 현실에 비추어 볼 때 매우 중요함은 말할 것도 없을 것이다. 또한 정당은 의원입법활동의 立法源으로서 작용하고 있으며 소속의원들의 입법활동에 많은 영향과 상호작용을 부여하고 있다.<sup>121)</sup> 그러나 우리나라의 경우 政黨自體가 여러 환경요인에 의해 자율성이 제약받음으로써 立法過程에서도 정당간의 토론과 타협이 제대로 이루어지지 않고 있다. 그리하여 입법과정에서 與黨의 변칙적 단독처리행태와 野黨의 극한적인 투쟁양상으로 전개되어온 것이 우리의 현실이었다. 政黨과 行政府는 상대방의 역할과 의무를 서로 존중하여 분업을 통한 상호협조체제를 구축하여야 함에도 불구하고 與黨은 정부에 추종적인 태도를 보여주었고, 野黨의 경우에도 부정적 태도로 일관하는 입법과정의 연속이었던 것이다. 또한 정당 자체도 黨內民主主義가 제약을 받아 정당소속의 의원들은 대개 정당지도부의 방침에 의하여 결정된 立法方針을 추종하는 경향을 보이고 있는 것이 사실이다.<sup>122)</sup>

그리고 정당별로 다소의 차이는 있으나 政策委員會 등 정책을 심의·결정하는 기구를 두고 있으며 분야별로 黨專門委員會를 두어 정책개발에 노력하고 있고 국회에도 交渉團體 政策研究委員會를 두어 입법정책의 심의·결정과정에 있어서 당과 국회의와의 통로를 마련하고 있으나 실제로 정당내의 政黨指導部의 영향력이 강하게 작용하고 있는 것이다. 與黨의 경우에는 정부와의 의견교환을 위하여 당정협의회를 개최함으로써 관련부처의 실무자로 부터 立法情報를 청취하고 상호 의견교환이 이루어지고 있으나 야당의 경우에는 이러한 기회는 극히 한정되어 있다. 따라서 與黨과 政府만으로 이루어지고 있는 黨政會議運營을 개선하여 국회차원에서 비회기중이라도 형식과 방법에 구애됨이 없이 여·야당의 간부와 정부의 실무자간에 정기적으로 이루어지도록 相互意見交換의 기회를 넓혀나가야 할 것이다.<sup>123)</sup> 아울러 현재 의원발의법률안의 경우 거의 대부분이 所屬政黨議員들로만 제안되고 있는 상황에서 쟁점을 둘러싸고 그 내용이 비교적 일치되는 것에서부터 여·야의원이 상호의견교환을 도모하

衛이라 해야 하기 때문이다……, 金道昶, 前掲論文, 8~9面.

121) 立法過程에 있어서 정당의 역할과 기능에 관한 상세한 것은 閔東基, 「韓國國會의 立法機能遂行에 있어서 政黨의 役割」, 立法調査月報 1988.12., 1~17面 참조.

122) 우리나라에서 엄격한 黨議拘束이 행해지고 있는 이유로는 여러 요소가 있으나 첫째는, 우리 국회가 영국과 같은 讀會制度를 채용하지 않고 위원회중심주의를 채용하고 있다는 점이다. 즉 본회의에서 법안의 實質審査를 전혀 행하지 않고 위원회에서 付託하기 때문에 다수의원이 법안의 내용을 거의 알지 못한 채 本會議 표결에 임하는 실정이 당의구속을 용이하게 하는 요인이라고 생각된다. 둘째는, 우리의 國會議員에게는 자유·독립을 주장하려는 의식이 약하는 점을 들 수 있다.

123) 閔東基, 「議員發議法律案의 立案過程에 관한 考察」, 立法調査月報 1991.4., 21面.

여 共同으로 법률안의 발의가 이루어질 수 있게 政黨指導部의 노력이 필요할 것이다.124)

### 3. 立法過程에 대한 國民參與의 擴大

오늘날의 사회구조는 의견상 議會制民主主義制度를 채용하고 있음에도 불구하고 실제로는 정책결정·수행은 경제합리성 제1주의의 노선아래 위로부터 아래로 일방통행적으로 행해지고 있는 양상이다. 그리고 그를 위한 필요한 情報은 행정부에 의해서 독점적으로 집중되어 이들 情報은 행정부가 의욕하는 政策의 결정수행에 적절한 기준에 의해 처리된다. 그러나 民主主義體制를 건전하게 유지하기 위해서는 개개 시민이 諸權利의 관념을 견지하고 모든 시민이 주권자로서의 권위를 가지며 직접 정치에 참가하는 것이 기본이며, 그것이 바로 民主的인 政治社會가 실현되는 출발점인 것이다.125)

특히 민주주의국가제도하에서 立法은 民意에 의한 정치적 실현을 위한 것이고 이 때문에 입법기구와 입법자에게는 민의의 대변자로서의 기능을 충실히 수행할 것을 요구한다. 따라서 立法의 民主化·合理化를 위한 전제로서 국민상호간 또는 이해관계인들 사이에 자발적이고 충분한 토론과 협상을 거쳐 형성된 民意가 존재하여야 하며 이렇게 형성된 민의가 자유로이 立法過程에 유입될 수 있는 창구가 개방되어야 하는 것이다.126) 이를 위하여 민주국가에서는 입법과정에서 민의의 수렴을 위한 여러 制度的 裝置를 마련하여 운영하고 있음은 주지의 사실이며, 우리의 경우에도 마찬가지이다. 특히 우리 사회에서는 민주화의 진전, 사회경제적인 발전으로 인하여 國民의 욕구가 매우 다양하게 表出되고 있으며, 또한 그 방법에 있어서도 청문회, 공청회 등을 통한 조직적인 참여가 점차 활성화되고 있다. 앞으로 우리사회의 구조가 더욱 多元主義的 利益代表體系로 나아갈 것으로 예상되는 만큼 國民의 立法에

124) 우리나라의 여·야당의원이 발의한 法律案을 내용별로 보면 대체로 여·야당 모두 일부분야에 편중하여 立法活動을 하여 왔음을 알 수 있다. 여·야당이 모두 관심을 가지고 많은 立法案을 발의한 분야는 재무·정치체제·법제사법·농수산분야이며 상대적으로 비중을 둔 분야는 與黨의 경우에는 상공분야이며, 野黨은 정치체제분야로서 여·야가 서로 큰 차를 나타내며 우위현상을 보여주고 있다. 그러므로 비록 역대 여·야당이 理念과 政綱政策面에서 큰 차이가 없었다는 것이 일반적 견해이지만 입법활동에 있어서는 정책선호의 차이를 보여주고 있다. 그러나 여·야당 모두 特定分野에 치우치는 입법활동을 전개하여 國民의 다양한 욕구와 기대에 부응하는 정책정당으로서의 면모를 보여주지는 못하고 있다.

125) 佐竹 寬, 「參加民主主義の思想と實踐」, 中央大學出版部 1993, 43面. 또한 參與民主主義(participatory democracy)에 관한 상세한 것은 鄭宗燮, 「우리나라 立法過程의 問題狀況과 그 對策」, 법과 사회 제6호, 1992, 17~19面 참조.

126) 鄭圭萬, 「韓國國會의 立法實態와 民主立法의 要件에 관한 소고」, 立法調査月報 1991.12., 89面.

대한 관심과 의식도 고조되어 입법과정에서도 국민의 활발한 참여가 이루어 질 것으로 생각된다. 이러한 시점에서 입법과정에서의 국민의 다양한 參與를 위한 현행제도상 인정되고 있는 민의수렴제도를 재검토하고 그에 대한 보완책을 모색하는 것은 立法의 민주화와 합리화에 의미있는 방향성을 제시할 것으로 본다.

### (1) 立法豫告制度의 擴大

현재 우리나라는 국민의 立法過程에 대한 참여동기를 부여하고 입법내용의 민주화와 법령의 實效性を 높이기 위하여 1983년부터 「법령안입법예고에관한규정」에 의거 입법예고제도를 채용하고 있음은 이미 살펴본 바 있다. 그동안 立法豫告制度의 운영상황을 볼 때 이제는 이 制度가 확실한 정착단계에 도달하고 있을 정도로 활성화되고 있다고 하겠다.<sup>127)</sup> 특히 지방자치단체의 조례인 自治法規도 국민의 일상생활과 밀접히 관련된다는 의미에서 자발적으로 입법예고를 수행하고 있고 최근에는 國會法の 개정으로 국회에서도 위원회의 심사대상인 法律案에 대하여 입법취지·주요내용 등을 國會公報에 게재하여 입법예고할 수 있도록 하는 등 행정부 뿐만 아니라 입법부에서도 立法豫告制度를 이제 입법의 필수적 절차로서 인식하기에 이르렀다는 점은 매우 고무적인 현상이라 할 수 있다.

그러나 현행 立法豫告制度는 행정절차법의 제정을 염두에 둔 잠정적인 제도로서 이 제도를 도입할 당시 제도도입에 따른 입법의 차질을 우려하여 適用上의 例外를 인정하거나 政府部處에게 과도한 부담을 주지 않기 위하여 여러가지 배려를 한 결과 제도의 운영상 다수의 미비점이 지적되어 왔으며, 나아가 制度가 상당기간 운용되어 왔음에도 불구하고 一般國民들에게 충분히 인식되지 않고 있다는 비판이 제기되고 있는 실정이다. 결국 현행 입법예고제도의 목적이 立法過程에 대한 국민의 참여를 유도하기 위하여 입법내용을 사전에 국민들에게 주지시키는 것이라면 이 제도의 성공여부는 豫告率과 이에 의한 국민의 호응도를 나타내는 意見提出比率, 그리고 제출된 의견의 입법내용에의 反映率에 달려있다고 할 수 있다. 그 가운데 예고율의 제고는 전적으로 예고주체인 정부의 의지에 달려 있으며, 국민의 호응도는 豫告手段과 方法의 유효·적절성에 좌우된다고 할 수 있으며 제출된 의견의 반영율은 그 의견의 충실성·객관성 여부에 따라 결정된다고 할 수 있다. 따라서 이 제도의 완전한

127) 立法豫告制度에 관한 자세한 것은 韓國法制研究院, 「國民의 立法參與와 立法豫告制」, 제3회 법제 세미나자료집, 1992; 朴鈞炳, 「立法豫告制에 관한 考察」, 考試界 1990. 5.; 高樂熏, 「立法豫告制度의 發展에 관한 考察」, 전북대 석사논문, 1990; 吳炳國, 「行政參與를 위한 立法 및 行政豫告制에 관한 考察」, 서울대 행정대학원 석사논문, 1988; 鄭圭萬, 「우리나라 立法豫告制의 運營實態와 問題點」, 立法調査月報 1991.11 등 참조.

정착을 위해서는 이러한 사항에 유의하여 지속적인 制度改善과 補完策을 마련하는 작업이 매우 중요하며, 이를 위하여 지금까지 논의되고 있는 현행 입법예고제도의 개선방안을 검토하면 다음과 같다.

### ①豫告對象의 擴大問題

현행제도상 입법예고는 모든 法令案에 대하여 실시하는 것이 아니라 우선 국민의 일상생활과 직접 관련되는 법령안부터 실시하고 앞으로 段階別로 확대 실시하도록 되어 있는 바(법령안입법예고에관한규정 제3조제1항 참조), 그 豫告對象法令을 제한한 이유는 처음부터 모든 法令案을 예고하도록 할 경우 실효성의 면에서 의문이라는 점을 고려한 것이라 할 수 있다.<sup>128)</sup> 그리고 多數國民의 일상생활과 관련되는 지의 여부에 대한 판단은 예고주체의 재량에 맡겨져 있다. 한편 예고대상이 되는 法令의 形式은 정부제안의 법률안, 대통령령·총리령 및 부령으로 되어 있으며, 이들의 제정안은 물론 개정안·폐지안도 그 대상이 된다. 그런데 현행 立法豫告對象과 관련하여 다음의 몇가지 보완책이 지적되고 있다.

첫째, 종래의 立法豫告制度는 의원제안법률안에 대해서는 입법예고를 행하지 않았으나, 최근의 國會法改正으로 위원회의 심사대상법률안에 대한 입법취지·주요내용 등을 입법예고할 수 있도록 규정하였다(국회법 제82조의2 참조).<sup>129)</sup> 의원제안법률안의 경우 국회의 所管常任委員會의 심의에 회부되며 각상임위원회의 심의단계에서 정책적 결정이 확정된다. 따라서 이 단계의 審議過程에서 정상적이고 합리적인 로비활동이 이루어지고 또한 국민의 입법참여수단인 公聽會나 聽聞會 등이 국회법 등에서 규정되어 있는 것은 사실이다. 따라서 이러한 제도가 제대로 활성화된다면 議員提案法律案에 대해 구태여 立法豫告制度를 채용할 필요는 없을 것이다. 그리고 현재와 같이 행정권의 비대화·전문화의 결과 행정부의 법안제출권이 현저히 많은 시점에서 행정부제출법률안에 대해서만 立法豫告制를 인정하더라도 이 제도의 실익은 매우 크다고 할 수 있다. 다만 입법예고제도의 본래의 취지를 살려 이 제도를 議

128) 金世新, 前揭論文, 71面.

129) 이와 관련하여 종래 「立法豫告制度의 원래의 목적을 달성하기 위하여는 우선 행정부안이든 의원 입법안이든 모두 입법예고의 대상이 되어야 한다(鄭宗燮, 「國民의 立法參與制度」, 한국법제연구원 제3회 법제세미나 자료집, 1992, 21面)」라는 주장과 「입법예고제를 立法府에서도 도입하여야 한다는 주장은 우리나라처럼 정치적인 이유 특히 여·야대립으로 立法過程이 공동화되는 상황에서 이런 주장이 나왔다는 점에서 그 뜻은 이해하나 원칙적으로 입법예고제를 立法府에 도입하는 것은 무리이다. 원래 입법부, 즉 의회의 審議過程 자체가 국민에게 알리는 것이고 또 심의과정의 하나의 절차인 각종 위원회, 공청회 및 청문회에서 참고인 등 利害關係者를 불러 의견을 듣는다는 것이 입법예고의 목적인 국민의 입법참여 그 자체이다. ……이런점에서 본다면 國會에서 개개의원의 발의를 立法豫告를 한다는 것은 필요도 없거나 할 수 있는 성질도 아니다(禹炳奎, 한국법제연구원 제3회 법제세미나 토론요지, 39面)」라는 반론도 있었다.

員立法에까지 확대한 것은 매우 바람직하며, 또한 국민의 입법참여를 보장하는 현행 국회법상의 공청회제도 및 청문회제도가 적극적으로 활용되지 않는 시점에서 불 때 議員立法에 대한 예고제도의 확대는 현 시점에서 매우 중요한 의미를 부여한다고 하겠다.

아울러 의원입법 가운데 與黨提案法律案의 경우에는 당정협의과정을 거치는 등 정부제출법률안과 책임소재면에서나 실무정책결정과정면에서 불 때 별차이가 없다는 점을 고려한다면 議員立法에 대한 예고면에서의 보완책이 검토되어야 할 것이다. 그러나 의원입법 가운데에는 야당의원제출 법률안이 있다는 점을 감안할 때 議員立法 전반에 대한 입법예고제도의 확대보다는 국회법상 공청회관련조항을 정비하여 의원제안법률안에 대한 公聽會開催의 의무화 등 사전예고절차를 강화하는 방법을 검토하는 것이 현실적으로 바람직 할 것이다.

둘째, 현행 立法豫告制度는 예고대상법령을 민사제도·공중위생·환경보전·농지 기타 토지제도·국토계획 및 도시계획·건축·도로교통·행정심판·국가시험에 관한 사항 및 기타 다수국민의 일상생활과 관련되는 중요분야에 관한 사항으로 한정하여 실시하고 있으며, 예고대상인 법령이라 할지라도 그 制定이나 改正이 긴급을 요하는 경우와 立法內容의 성질 기타 사유로 예고가 필요없거나 예고하기 곤란한 경우 및 상위법령의 단순한 집행을 위한 것인 경우 또는 豫告함이 공익에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 경우 등에는 豫告를 실시하지 아니할 수 있도록 규정함으로써 예고대상에서 제외될 수 있는 사유를 二重으로 규정하고 있다. 이것은 결국 豫告主體에게 광범한 재량권을 부여하고 있으므로 立法豫告의 實效性에 중대한 결함으로 작용할 수도 있는 것이다.

이와 관련하여 그동안 學界·實務界에서는 「……그 예고대상이 한정적인 동시에 예고대상판단의 기준이 명확하지 못하고 例外의 事由 또한 광범하기 때문에 행정부의 자의적인 제도운용의 위험성을 안고 있다. 그리고 필요한 경우에는 立法豫告事項을 확장하여 실시할 수 있게 하는 豫備的 規定을 두고 있으나 목적조항과 단계적 실시조항 및 행정의 無事安逸主義로 인하여 이 예비적 규정이 활성화되기란 기대하기 어렵다」<sup>130)</sup>, 「현행 입법예고제도에서 대표적 例外事由로서 규정되어 있는 것 처럼 입법과정에서의 국민참여의 원천적 봉쇄의 이론이 바로 법령 제·개정이 긴급을 요하는 경우 즉 法令制定의 긴급성과 公益에 중대한 영향을 미치는 경우인 바 과연 이 긴급성과 공익성이 입법예고 등 참여의 절차를 배제할 만큼의 가치를 지닌 것인가가 문제된다. …… 그리고 긴급성을 이유로 제정된 法令은 拙速立法의 틀을 벗어나지 못하여 위헌법률심판대상이 되는 法律의 量産을 가져오지 않을까 염려되기도 하

130) 鄭宗燮, 前掲論文, 20~21面.



는 바, 그 실례로서 국민생활에 지대한 영향을 미치는 稅法을 국회제출시킨 압박이라는 이유로 입법예고 등의 절차가 배제된 채 성안되는 관행을 볼 수 있다. ……또한 公益上的 理由를 내세워 국민의 입법과정에서의 참여를 배제하는 논리는 국민주권주의, 기본권 존중주의의 憲法原理에 어긋나는 것으로서 재검토되어야 하리라고 본다.<sup>131)</sup>라고 하는 등 비판이 제기되고 있는 실정이다.

생각컨대 현행 입법예고제도의 運營實態를 보더라도 법령중 행정기관내부의 조직에 관한 사항이나 上位法을 집행하기 위한 단순절차에 관한 사항 등 실제적으로 입법예고의 실익이 적은 경우를 제외하고는 대부분 현행 제도에서 열거하고 있는 豫告對象에 해당되고 있기 때문에 現行制度를 약간 보완하여 職制 등 일부법령을 제외하고는 모두 입법예고의 대상이 되도록 규정하는 방식을 채용하는 것이 바람직하다고 생각된다. 그리고 豫告對象으로 열거하고 있는 긴급입법의 경우에는 예고에는 일정한 기간이 소요된다는 점을 고려한 것이라 하나, 오늘날의 言論媒體의 발달로 인하여 단기간의 예고만으로 실효를 거둘 수 있으며 公聽會를 개최하는 등의 방법으로 시간을 단축할 수도 있을 것이므로 緊急立法도 예고수단을 달리하는 등의 보완책을 강구함으로써 이를 예고대상에 포함시키는 것이 타당하다고 본다.<sup>132)</sup> 또한 현행 제도에서는 豫告除外事由로서 공익성을 규정하고 있는 바 法令은 입법이 완료될 경우 공개되기 때문에 법령안의 입법이유와 주요골자를 사전에 豫告함으로써 公益에 반하는 경우란 거의 없을 것으로 생각된다.

## ②豫告手段의 多樣化問題

현행 입법예고제의 성패는 앞서 살펴본 豫告對象範圍의 확대라기 보다는 결국 어떻게 하면 국민이 立法過程에 관심을 가지고 적극적으로 참여하는가라는 점에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 이를 위해서는 국민들이 立法豫告된 법령의 내용을 일상의 주변 가운데 손쉽게 입수·구독할 수 있는 방안을 적극 강구하는 방법이 입법예고제도의 활성화를 위하여 대단히 有用한 것임은 말할 것도 없을 것이다. 현행 입법예고수단으로는 官報나 日刊新聞에 게재하는 방법과 個別通知의 방법 그리고 公聽會를 개최하는 방법 등이 제시되어 있으나 실제로는 官報에의 게재방법이 일반화되어 있다. 그러나 官報는 법령의 공포매체이며 예고수단으로서 적합한 수단이라 할

131) 李石淵, 前揭資料, 49~50面.

132) 同旨: 曹正燦, 「立法豫告制의 活性化方案」, 87面. 또한 「立法豫告制 실시에 관한 국무총리훈령 제188호에서 명시한 것처럼 입법예고와 병행하여 다른 立法節次를 추진할 수 있는 바, 部處間의 협의는 입법예고전에 완료되어야 한다고 하더라도 當정협의를 규정한 국무총리훈령 제244호에서 當정협의를 특별한 사유가 없는 한 次官會議 상정 3주전에 실시하도록 한 점에 비추어 當정협의기간중에 입법예고를 실시할 수 있는 경우가 대부분이므로 緊急立法을 이유로 한 예고회피는 설득력이 부족하다.

수 있으나 관보의 보급율·일반인의 이용도가 그다지 광범하지 않을뿐 아니라 立法豫告가 사전에 광범한 의견수집에 그 주안점을 두고 있는 점에 비추어 볼 때 예고 수단으로서 적합한 것인지는 검토할 필요성이 있다.<sup>133)</sup> 따라서 대중언론매체 등을 이용하여 立法豫告를 하는 것이 매우 바람직하나 이 점도 關聯豫算의 確保問題 등에서 현실적으로 어려움이 많다.

최근에는 法制處에서도 「법령소식지」를 간행하여 입법예고된 법령안에 대한 대국민홍보를 강화하고 있으며 政府刊行物 일부에서도 국민생활과 직접 관련된 주요 법령안에 대한 입법예고내용을 요약하여 게재하고 있으나 이를 좀더 확대하여 정부각부처에서 발행되는 刊行物 등에 적어도 소관부처의 입법예고내용이라도 게재하는 방식을 적극 고려하여야 할 것이며, 나아가 立法豫告된 법령안과 관련있는 이해관계자 및 관련단체에게 입법예고된 法令案을 통지하거나 관련단체의 기관지 등에 게재하도록 적극 권장하는 방안도 모색하여야 할 것으로 본다.

### ③豫告事項의 具體化問題

입법예고제도의 활성화를 위하여 또한가지 중요한 것은 立法情報의 정확한 전달이다. 일반국민들에게 情報를 손쉽게 그리고 가능한 관련정보의 내용을 광범위하게 파악할 수 있는 기반을 조성해 주는 것이 오늘날의 情報化社會에 부여된 국가의 책무라고 할 수 있다. 그러나 현행 입법예고의 경우 대부분의 경우 立法趣旨와 主要內容을 요약하여 예고사항으로 하고 있고 制定·改正의 내용의 개별적인 열거에 그치고 있는 실정이다. 물론 立法豫告된 법령의 全文을 포함하여 입법취지·배경, 관련조항의 신구대비표 등을 첨부하는데에는 지면상·업무수행상으로도 곤란한 경우가 발생할 것이나 국가입법정책에 대한 對國民弘報 및 국민에 대한 서비스차원에서 적어도 각행정부서의 민원실 등에서라도 관련 자료를 비치하여 열람하는 방안을 적극 고려하여야 할 것이다.<sup>134)</sup>

### ④意見提出의 反映度問題

입법예고제도를 통하여 제출된 立法意見을 어느 정도 반영할 것인가의 문제는 제출된 의견의 완벽성여부에 의하여 결정된다고 할 수 있다. 그리고 提出된 意見은 법령안 주관기관에서 이를 내용별로 분석하여 重要한 事項에 대한 의견의 제출이 있는 경우에는 그 처리결과를 법률안·대통령령안의 경우에는 國務會議 上程案에 첨부하고, 총리령안·부령안의 경우에는 法制處에 제출하도록 규정하고 있으나(규정

133) 曹正燦, 前掲論文, 89面.

134) 鄭圭萬, 「우리나라 立法豫告制의 運營實態와 問題點」, 立法調査月報 1991.11., 135面.

제7조 참조), 제출된 의견의 중요성에 대한 평가 및 입법에의 반영여부는 主管機關에서 재량으로 실시하게 되어 있다. 한편 이에 관해서는 국무총리훈령 제188호에서는 제출된 의견을 신중히 검토하고 妥當性이 인정된 경우에는 법령안을 보완하여 국민의 의사를 최대한 반영하도록 하되, 특정 개인이나 단체의 利害關係에 치중되지 않도록 유의할 것을 규정하고 있다.

결국 현행 입법예고제도는 입법에 관한 국민의 의견을 청취하는 것 자체에 의미를 두고 있으며 이를 反映할 것인가의 여부는 법령안 주관기관 내지 국무회의 판단에 맡겨져 있다고 할 수 있으나, 立法豫告制度의 취지와 목적을 인식한다면 적어도 입법예고시 제출된 의견의 처리결과에 대한 간략한 回信이라도 하는 방안<sup>135)</sup>을 강구하는 것이 바람직할 것이다.<sup>136)</sup>

### ⑤單行法律의 制定問題

현재의 입법예고제도의 본래의 목적을 달성하기 위해서는 행정부안·의원입법안 등 모두 立法豫告의 대상이 되어야 하고 事案의 종류도 원칙적으로 모든 사안의 법률안이 그 대상으로 되어야 할 것이며 그렇게 하기 위해서는 현재 大統領令인 「법령안입법예고에관한규정」을 없애고 단행법률을 제정하여야 한다는 지적이 있다.<sup>137)</sup> 결국 현행 제도는 行政節次法이 제정되기까지의 잠정적인 제도로서 총무처에서 마련한 행정절차법안을 보더라도 동법안상의 입법예고절차규정은 현행 법령안입법예고에관한규정을 거의 그대로 옮겨 놓고 있음을 알 수 있다. 따라서 現行制度는 당분간 행정절차법이 없더라도 운영상 문제점은 없을 것으로 생각된다. 다만 현행 입법예고제도는 그 근거가 되는 母法이 뚜렷하지 않는 점은 문제라 할 수 있다.<sup>138)</sup>

### (2) 立法聽聞會·公聽會의 活性化

135) 이와 관련하여 立法豫告事項에 대하여 창안적이고 법률제도개선에 기여한 입법의견을 제출한 자에 대하여는 최소한의 보상이나 사례금을 지급하는 방안도 강구하여 국민의 關心과 參與를 유도하는 것이 이 제도의 활성화에 도움이 될 것이라는 견해도 있다. 자세한 것은 朴奉國, 前揭 討論要旨, 124面.

136) 이와 관련하여 현행 입법예고제도가 그 결과를 國務會議에 보고하는 것으로 그치고 있기 때문에 이를 국회의 立法過程에까지 확대하여야 할 것이라는 견해도 있다. 즉 국가가 뚜렷한 정책적 이유없이 단지 국민의 직접적인 입법의견이 무엇인지를 정확히 파악하지 못하여 正當한 意見까지 반영시키지 못한 결과를 초래할 우려가 있기 때문에 정부에서 실시한 입법예고의 결과를 국회에 구체적으로 통보하도록 하는 방안이 강구되어야 한다는 지적이다. 자세한 것은 曹正燦, 前揭論文, 93面 참조.

137) 鄭宗燮, 前揭論文, 21面; 李石淵, 討論要旨, 49面.

138) 그리고 현행 自治法規의 입법예고에 대해서도 지방자치단체에서는 조례·규칙에 대한 입법예고를 법령의 경우와 거의 같은 制度로 실시하고 있지만 그 근거법의 체계를 지방자치단체의 規則이나 訓令으로 하고 있다. 자치법규에 대한 입법예고 역시 지역주민의 立法參與를 위하여 필요한 만큼 그 법체계의 통일성과 내용상의 개선이 되도록 관심을 가져야 할 것으로 본다.

입법청문회·공청회제도는 立法過程에 있어서 법안과 관련된 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자로 부터의 의견을 청취함으로써 法案과 관계되는 정보를 제공하고, 또한 법안을 審議하는 의원들에게 국민의 의견과 지식을 알게하고 그 운영에 따라서는 국민들에게 입법에 관한 관심을 높임으로써 政治參加의 기회를 제공한다. 그리고 각 이익단체의 이해조정을 통하여 갈등을 해결하는 수단으로서의 기회를 제공한다. 그리하여 입법청문회·공청회는 立法을 생산하는데 필요한 자료와 의견이 제시될 수 있도록 公開討論會의 형식을 취한다. 이 때에 정부의 전문가, 이익단체대표, 의회의 관련의원과 일반인 들은 제안된 立法案의 장점과 단점을 위원회에 알리는 기회를 가지게 되는 것이다. 그 결과 입법청문회·공청회는 그 안전에 관한 立法歷史의 일부분이 되며, 또한 이익단체와 행정기관의 그 案件에 대한 견해를 포함하는 기록을 남게 되는 것이다.<sup>139)</sup>

한편 우리나라에서는 입법청문회·공청회와 관련하여 「법령안입법예고에관한규정」에서 법령안주무기관의 장은 立法豫告한 법령안에 대하여 필요하다고 인정할 때에는 공개청문을 행하고 이해관계인의 의견을 들을 수 있도록 하고 있고(동규정 제8조), 국회법에서는 국회의 委員會에서 심의하는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 公聽會를 열어 이해관계자나 학식·경험자로 부터 의견을 들을 수 있고(국회법 제64조), 증인·감정인·참고인으로 부터 증언·진술의 청취와 증거의 채택을 위한 聽聞會를 열거나(동법 제65조) 안건과 관련있는 위원회끼리 연석회의를 열수 있도록 규정하고 있다(동법 제63조). 이러한 제도는 국민의 立法過程에의 참가의 한 형태로서 전문가의 의견, 증인·감정인·참고인의 증언이나 진술 등을 수렴하여 立法過程의 민주화와 효율화를 기하려는데 있다. 특히 국회에서의 입법공청회·청문회는 위원회중심주의를 취하는 국가에서 필요한 情報를 수집하는 역할을 하며, 행정부와와의 관계에 있어 牽制와 監督을 통하여 균형을 유지할 수 있는 중요한 제도라고 할 수 있다.

그러나 국민의 다양한 의견수렴장치로서 현행 제도상 인정되고 있는 公聽會·聽聞會는 과거보다 매우 활발하게 이루어지고 있으나, 아직도 形式的인 면에 그치고 있는 실정이며 특히 입법의 事前段階에서의 공청·청문, 즉 입법에 필요한 사실을 확인하는 장치로서 입법과정상 중요한 부분을 차지하는 입법공청회·청문회는 아직도 보편화되지 못하고 있다. 先進國家의 입법과정에서는 어떠한 법안이 심의되는 과정에서 공청회·청문회를 거치지 않은 예는 극히 드물며, 특히 美國과 같이 청문회가 보편화되어 있는 곳에서는 입법청문회가 대부분을 차지하고 있다.<sup>140)</sup> 따라서 우

139) 玄誠洙, 「聽聞會制度에 관한 研究」, 議政研究 제40집, 1990, 4面.

리의 경우에도 입법과정에 국민의 다양한 意見이 수렴되어 입법에 즈음하여 필요한 자료와 의견들이 제시되는 立法公聽會·聽聞會制度를 활성화하여야 할 것이다. 물론 입법공청회·청문회에서 제출된 의견들은 대부분 의견제출자의 個人的 利害關係를 반영하는 것이기도 하므로 이를 그대로 입법에 반영하기는 곤란할 것이다. 이 점에 관하여 의견제출자의 과도한 기대를 불식시키고 意見의 反映節次가 번거롭다고 하여 입법공청회·청문회를 불신할 것이 아니라, 입법공청회·청문회제도는 立法過程에 있어서 널리 일반국민의 의견을 청취하는데 그 의의가 있으므로 국민이 일반적 관심을 가지며 이해관계자 또는 학식과 경험이 있는 자로부터 의견을 들을 필요가 있다고 인정되는 法案에 대해서는 적극적으로 이를 개최하여야 할 것이다.

그리고 종래 公聽會나 聽聞會를 개최함에 있어서 진술인 등의 선정, 그 의견의 공평성에 의구심을 가질 정도로 정당간의 시나리오에 따라서 各黨派의 추천진술인 등이 각각의 당파의 당해 법안에 대한 기본적 견해의 범위내에서 일방적으로 의견을 진술하는 등 推薦黨派以外的 인사들에게 설득력을 가지지 못하는 점이 지적되곤 하였다. 따라서 입법공청회·청문회에서의 진술인 등의 선정에서는 意見陳述 등을 신청한 자와 그외의 자중에서 법안에 대한 찬성·반대와 각계각층을 고려하여 한편에 치우치지 않도록 균등한 기회를 부여하여야 할 것이다. 아울러 地方自治의 본격적인 실시로 인하여 주민의 의견을 반영시키기 위한 地方公聽會를 중요조례·규칙안에 관해서는 이를 적극적으로 추진하도록 하는 制度的 裝置가 마련되어야 할 것이다.

### (3) 請願制度의 機能強化

請願權은 연혁적으로 시민적 법치국가에서 보장되고 있는 국민의 권리가운데 가장 오래된 자유주의의 산물이며, 古典的인 基本權에 속한다. 이 권리는 의회제도, 재판제도 및 행정구제제도의 발달에 의하여 국민의 정치관여와 권리구제제도가 확립됨으로써 점차 權利로서의 특색이 약화되어 가고 있으나<sup>141)</sup>, 최근에는 국가의사의 형성활동에 능동적으로 참가하는 國民의 權利라는 측면에서 이를 적극적으로 평가하여, 이 권리를 輿論의 反映(ein Spiegel der öffentlichen Meinung)으로서 국민의

140) 美國의 聽聞會制度의 운용에 관한 것은 朴鍾浩, 「聽聞會制度의 運用과 實際」, 朴東緒/金光雄(編), 議會와 行政府, 法文社 1989, 325~336面 참조.

141) 이러한 지적에 대하여 오히려 請願制度에 대한 국민들의 인식부족, 행정부주도의 경향에 따른 立法府의 상대적인 기능약화, 산업화·도시화에 따른 대중의 정치적 무관심 등으로 인하여 청원제도가 그 機能을 상실하고 있다는 견해도 있다. 자세한 것은 최희진, 「韓國議會에 제출된 請願의 實態와 處理過程에 관한 研究」, 연세대 碩士論文, 1986, 2面 참조.

의사를 알리고, 동시에 정부를 감독하는 기회를 제공하는 역할을 하는 能動的 權利로서 「공적 생활에의 시민참가의 가장 중요한 권리(der vornehmsten Bürgers auf Teilhabe am öffentlichen)」<sup>142)</sup>로 평가되고 있다. 한편 우리나라에서도 국민의 다양한 요구를 수렴하고 이를 政策化함으로써 국정에 대한 국민의 신뢰도를 높이고 정부를 감독하는 제도적 장치로서의 청원제도의 기능을 널리 인정하여 憲法 제26조에서 청원권을 보장하고 있고, 입법부인 국회에 제출하는 청원의 심사·처리에 대해서는 國會法에 상세한 규정을 두고 있다.

請願은 반드시 문서로서 하여야 하며(청원법 제6조 참조), 국회에 제출하는 청원에 대해서는 의원의 소개를 얻도록 하고 있으며<sup>143)</sup> 국회의원의 소개가 없이 국회에 제출되는 민원서류는 陳情書<sup>144)</sup>라고 하여 청원과는 별도로 취급되고 있다. 그런데 우리 국회에서의 請願에 대한 내용을 분석하면 특정지역 또는 특정집단의 이해와 밀접한 관련이 있으며 청원의 動機 또한 정부시책에 반영되기 어려운 일부집단의 소수이익을 대변하려는 취지에서 비롯한 것이 거의 대부분을 차지하고 있는 실정이다. 또한 청원내용의 審査에 있어서도 「국회청원심사규칙」에서 請願書의 처리를 보다 내실있게 효율적으로 하기 위한 여러 제도적 규정을 두고 있으나, 심사기간이 定期國會에 집중됨에 따라 청원의 접수도 정기국회에 집중되어 있고 이에 따라 법률안등 중요안건에 밀려 다음 회기로 넘어가거나 「政府當局으로 부터 善處하겠다는 약속이 있어 本會議에 부의치 않기로 결정하였다」는 식의 형식적인 심사가 많이 나타나고 있다. 또 請願審査에 사전조사 및 현지출장등이 매우 미미한 실정이며 공청회 개최실적, 청원심사소위원회활동도 미진하는 등 請願에 대한 관심도가 매우 낮다.<sup>145)</sup>

물론 청원제도의 성격상 수리기관인 국회는 受理義務만 지닐 뿐 조치를 하여야 할 의무까지는 없으므로 단지 請願의 요구내용을 통해 민의의 경향을 파악하고 이를 가능한 범위내에서 반영하는 정도에 그치는 경우가 대부분이고, 國會에 제출되는 청원중 상당수가 타기관에 제출하였으나 實效가 없어 다시 국회에 제출하는 경우이므로 처리효과가 낮을 수 밖에 없으나 행정부와 비교하여 부족한 情報源을 가지고 있는 입법부로서는 請願書의 요구내용 및 건의사항을 통하여 정책자료를 확보할 수

142) Wolfgang Rübner, 「Petitionsrecht」, AöR 89/1964, S.319.

143) 請願의 處理節次에 관한 상세한 것은 國會事務處, 「國會法解說」, 1992, 266~275面 참조.

144) 陳情은 일정한 사항에 대하여 이해관계가 있는 자가 처리할 수 있다고 생각되는 관서에 실정을 호소하여 相當한 措置를 요망하는 행위로서 이를 서면화하는 것이 진정서라 할 수 있다. 이러한 진정서의 국회에서의 처리에 대해서는 國會法에서는 규정하고 있지 않으나 「진정서등처리에관한규정」이 마련되어 처리되고 있다. 즉 국회에 제출되는 陳情書등은 사무총장이 접수하여 소관위원회에 회부하고 당해위원회는 이를 검토한 결과 중요한 사유가 있다고 인정되는 것은 各種議案에 반영하는 등 적절한 조치를 하며 事務總長은 그 처리결과를 진정인등에게 통지하고 있다.

145) 안수훈, 「國會請願制度의 發展方向에 관한 考察」, 議政資料 제14집, 1987.12., 26面.

있다는 측면에서 청원제도의 기능을 적극적으로 활용하는 방안은 충분히 검토되어야 할 것으로 본다. 더우기 立法過程의 민주화·합리화를 위해서도 청원제도를 활성화하여 민의를 수렴하고 특히 입법과 관련된 청원을 적극 활용하여 國會의 立法機能을 향상할 수 있다는 측면에서 본다면 현행 청원제도의 활성화는 매우 중요한 의미를 가지고 있다.

그리하여 현행 請願制度의 개선을 위한 방안으로서 국회음부즈만제도의 도입 등을 주장하는 견해도 있으나, 우선 헌법이 보장하는 基本權으로서의 청원권을 기본으로 이에 대응하여 현행 國會法을 충실하게 운용하여 민의수렴의 내실을 도모하여야 할 것이다. 입법과정에서의 민의를 반영하는 통로로서 請願制度를 활용하는 것은 확실히 중요하며 또한 개개의 請願이 의회입법과 결부되기 위해서는 청원제도의 기능적 충실이 전제조건이 된다. 이를 위하여 청원에 대한 實質審査를 강화하여 청원심사의 윤택화, 중요한 청원에 관한 請願者로 부터의 취지설명청취, 심사후의 처리의 촉진과 청원자에의 통지, 정부의 조치를 요구하는 자는 政府의 대응의 확인등을 구체화할 것이 요구되며, 나아가 그것을 근거로 「중요한 청원」의 基準設定의 필요성, 청원에 소개의원이 필요요건으로 되어 있는 문제성 등을 정밀하게 검토하는 작업이 필요하다. 결국 請願制度의 활성화를 위해서는 정치적·행정적 어려움으로 인하여 청원의 처리효과는 높이지 못한다고 할 지라도 제출된 請願을 성실하고 책임감있게 소개하고 심사를 담당한 각 상임위원회에서 신속하고 공정하게 처리하는 과정속에서 국회는 제도적인 통로를 통하여 국민의 다양한 의사를 수렴할 기회를 넓힐 수 있다는 의미에서의 國民代表機關이라는 기능을 수행할 수 있을 것이다.

#### (4) 立法過程의 公開

立法過程의 공개는 입법의 민주화를 위해서 매우 중요한 전제조건이자 본질적 요소로서 이는 議會에서의 입법과정 뿐만 아니라 政府立法過程까지 공개하는 것을 원칙으로 한다. 입법의 전과정을 공개하는 것은 국민과 국정심의회 결부를 긴밀히 하고 국민에 대하여 國政情報를 제공하는 기능을 하며, 국가작용의 私事化를 방지하는 역할을 하는 것이다. 또한 討論과 反論의 공개적인 전개는 국가의사형성의 간접성을 보충하는 역할을 한다. 公開性에 의하여 입법과정에서 나타나는 의견의 충돌을 국가의사형성에 직접적으로 참여하지 못하는 국민의 넓은 계층에 확산시키며 그러한 계층에게 여론의 반향을 불러일으킴으로써 간접적으로 規範創設에 대한 충분한 영향력을 보장하려는 것이다. 또한 立法過程의 公開性은 여론에 의한 통제수단으로서 뿐만 아니라 비밀정치와 부패에 대한 방어수단으로서의 가치를 발견하는 것이기도 하다.<sup>146)</sup> 특히 自由民主主義가 제도적으로 정착하고 社會構造가 양적으로 증대하고 국

민의 정치참여의식이 높아짐에 따라 입법과정의 공개와 국민의 올바른 이해는 制度的으로 더욱 강화되어야 할 시대를 맞이하고 있다.

그러나 우리의 立法過程을 보는 경우 그 공개화가 충분하다고 할 수 없으며, 나아가 입법과정의 공개를 통한 국민의 알권리와 국정정보의 수집, 제공에 봉사하는 기능도 미흡한 실정이다. 오늘날 대부분의 法案이 행정부제출에 의한 것임을 감안할 때 정부법안의 입안·심의과정이 대단히 중요함에도 불구하고 실제로 국민에게 立法過程을 공개하여 다양한 의견을 수렴하는 경우는 드물고, 公開를 위한 여러 제도적 장치 -공청회·심의회·청문회등-는 단지 형식적인 절차과정으로 인식하는 경우가 대부분이다.<sup>147)</sup> 한편 국회에서의 審議過程을 보면 의회에서의 공개성은 원래 본회의를 통하여 실현되는 것인데 심의·의결이 대부분 小委員會로 넘어가 의제나 안건들이 정당지도자들의 개별회담이나 당파간의 비밀협상, 막후타협 등에 의하여 처리되어지며 심한 경우에는 정파나 이익단체등의 위임자들과의 협상 등에 의해 처리되고 있으며 단지 그 결과만 형식적으로 公開會議에서 투표의 형식으로 공표하는 형태를 띠고 있는 실정이다.

立法過程에 있어서 국민의 의사와 시선을 외면한 이같은 행태는 결국 국민주권의 이념과 양립할 수 없음은 물론 政治의 타락과 부패를 야기할 가능성이 있다는 점은 지난 날의 경험을 통하여 체험한 바 있다.

앞으로 전개될 民主化의 시대에 부응하고 국민의 다양한 의사를 수렴하여 입법의 민주화·합리화에 이바지하기 위해서도 立法過程에 대한 공개는 필수적인 것이며, 또한 국가의 입장에서는 오늘날의 立法의 역할이 입법 그 자체보다도 오히려 입법을 통한 국가정책의 홍보에 있다는 점을 인식할 때 立法過程의 공개를 통하여 국가 입법정책에 대한 대국민홍보를 할 수 있으며 국민의 자발적인 遵法精神을 유도할 수 있는 것이다. 그러한 의미에서 立法過程의 公開를 위한 현행 각종 제도적 장치를 적극 활성화하는 한편 그 미비점을 보완한다는 측면에서 몇가지 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 政府의 立法過程의 공개와 관련하여, 오늘날 대다수의 법안이 행정부에 의하여 입안되고 있는 실정을 감안할 때 정부입법과정의 공개는 立法의 민주화 및 정당성확보를 위해서 대단히 중요한 의미를 가진다. 근래 국민수준의 향상과 민주화의

146) 李丙勳, 「代表原理와 議會主義의 機能」, 고려대 박사논문, 1988, 163面.

147) 「우리의 경우 어느날 갑자기 어떤 行政府處에서 어떤 법률을 만들겠다고 하는 이른바 풍선티우기를 하는 것으로 國民의 반응을 살핀 후 그 다음은 내용은 일체 비밀로 부친 채로 國民의 시선이 닿지 않는 곳에서 당해 행정부처가 의도하고 있는 내용을 입법화하는 작업을 진행한다. 그런후 국민의 관심이 그 문제에서 벗어났을 때를 기다려 기습적으로 국회에 法案을 제출한다. 이러한 것은 정치적으로 민감한 사안일 수록 더 심하게 나타난다.……」, 鄭宗燮, 「우리나라 立法過程의 問題狀況과 對策」, 법과 사회 제6호, 1992, 12面.



진척으로 인하여 行政府의 정책에 대한 공개주의가 보편화되어 가고 있고, 특히 행정정보공개를 위한 제도적 장치의 마련을 위하여 각 지방자치단체에서도 行政情報公開條例를 제정하여 시행하고 있으며 중앙정부차원에서도 행정정보공개를 위한 입법화를 추진하고 있는 시점에서 立法過程에 대한 공개요청이 절실하게 요망되고 있다. 물론 현재에도 입법과정의 공개와 국민참여를 위한 여러 制度的 裝置를 마련하여 시행하고 있으나, 소극적인 공개에 그친 점이 많았다는 지적이 있다. 따라서 법안의 입안단계에서 부터 國會의 제출에 이르기까지 좀더 실천적으로 立法過程을 공개하여 국민의 알권리를 충족시키는 한편 公開를 적극화하여 정부에서 추진하려는 입법에 대한 국민의 이해와 협력을 구하는 자세가 필요할 것이다. 立法過程의 公開로 인한 절차상·기술상의 어려움을 인식하는 발상에 벗어나, 공개를 좀더 적극화하여 국민의 입법과정에서의 참여를 유도한다는 한다는 인식을 가지게 되면 국민이 자발적으로 그 法律을 준수하게 되며 그만큼 법률은 높은 實效性을 가지게 될 것이다. 아울러 오늘날의 입법이 국가정책수행을 위한 道具 내지 手段으로 인식되고 있다는 점을 감안한다면 立法過程의 공개는 국가정책에 대한 국민의 이해와 협조를 유도하는 것이 된다.

둘째, 國會의 立法過程의 공개와 관련하여 현행법상의 회의공개 원칙에 대한 예외규정을 둘러싼 입법론상의 여러 문제점 외에도,<sup>148)</sup> 국회의 의사가 委員會中心主義를 취하면서 개방된 국회의 모습을 보이지 않는 국회자체의 자세가 문제시되지 않을 수 없다. 특히 委員會는 의회제도의 심장부에 위치함에도 불구하고 그 전달방법, 홍보활동은 여전히 불비이다. 常任委員會의 회의록은 국민에게는 입수곤란한 것이 되고 있으며 일반인은 國會圖書館 등에서나 열람이 가능하다. 미국과 같이 의회공청회기록이나 위원회회의록, 보고서 기타 입법과정과 관련한 各種 資料가 발간되고 있음에 비추어 볼 때 우리의 경우 議事記錄의 열람, 입수가 매우 불편하다. 그와 관련하여 상임위원회 기타 위원회심의의 공개나 회의록 기타 심의자료의 공개, 배포를 좀더 적극적으로 행하여 立法過程上의 爭點을 국민에게 제시하여 알릴 필요가 있다. 국민의 알권리를 충족하는 수단으로서 수집된 國政情報를 정확하고 신속하게 국민에게 환류하는 기능을 동시에 작동시키지 않으면 안된다.<sup>149)</sup>

셋째, 민주정치의 발전과정을 보면 국민의 알권리를 충족시켜주는 하나의 方案으로서 회의공개는 제도적 운용과 정치발전의 정도에 따라 차원을 달리하여 왔고 의사진행을 비밀로 하지 않는다는 消極的인 관점에서 국민이 직접 회의의 진행을 지켜볼 수 있도록 하여야 한다는 적극적인 관점으로 전환되고 있다. 이러한 관점의 전

148) 이와 관련한 내용은 孫鎮相, 「國會의 會議公開의 原則에 관한 考察」, 議政資料 제14집, 1987.12., 1~21面 참조.

149) 安成浩 外, 「節次的 正義實現을 통한 國會信賴의 確保方案」, 議政研究 제53집, 1991, 10面.

환은 선진국가에서 會議場의 공개가 공간적인 제약상 모든 국민이 참여할 수 없기 때문에 개발된 정보통신기술을 이용하여 국민에게 會議를 공개하고 유대관계를 정립해가는 방법이 모색되고 있다.<sup>150)</sup> 이와 관련하여 우리의 경우 立法過程全般에 대하여 가능한 한 객관적으로 일반에게 널리 알려 전달하고 관련정보를 국민에게 환류하는 수단으로서 좀 더 적극적인 홍보활동이 필요하다. 이를 위하여 고려되는 방법으로서 ①TV, 라디오방송에 일정시간의 國會時間을 두어 국회심회의 상황에 관하여 정기적으로 보도하는 방안이 있다. 국회의 의사의 방송에 관해서는 국회운영위원회가 기획하고 의장의 승인에 의해 의회가 책임을 진다. 나아가 여기에는 전파의 일부를 국가가 확보하여 국가가 홍보활동에 이용하는 것부터 보도의 자유와의 관계에서 신중한 취급이 필요할 것이다. ②우리나라에서는 議事錄 등 외에 국회심회의 상황을 정확하고 신속하게 보도하는 신문·잡지류가 비상업적 차원에서 간행되는 것이 -국회사무처로부터 「국회공보」가 간행이 되고 있는 것을 제외하고- 없는 실정이다. 이와 관련하여 영국 「Time紙의 의회란」<sup>151)</sup>, 미국의 의회보고전문지인 「Congressional Quarterly」, 「Congressional Digest」, 독일의 의회주간신문 「Das Parlament」 등 정평있는 간행물로서 국회활동과 국민과의 결부를 도모하는 것이 참고가 될 것이다. 아울러 정부각부처에서 발행하는 「白書」 처럼 국회백서를 매년 발행하는 것도 검토되어야 할 것이다. 그리고 국회활동의 상황은 신문, 라디오, 텔레비전 등 주요한 정보수단으로 수시로 국민에게 전달되고 있으나 국회나름대로 國民과의 관련성을 중시하고 弘報委員會를 설치하여 앞으로의 국민이 될 자에게 學校教育課程에서 국회에 관한 지식이 보급될 수 있도록 하는 제도적 장치도 마련되어야 할 것이다.

#### 4. 國會審議機能의 活性化

법률안은 국회의 審議過程을 통하여 그 실효성과 타당성을 제고할 수 있을 뿐 아니라 정당성을 확보할 수 있기 때문에 충분한 質疑와 討論을 필요로 한다. 그리하여 현행 국회법은 소관위원회와 본회의의 審議節次를 구체적으로 명시하고 있고 또한 법률안은 다른 안건과는 달리 소관위원회의 심사를 마친 때에는 반드시 법제사법위

150) 이러한 제도적 장치의 모색은 美國 등 의회선진국을 중심으로 개발되었는데 국회운영에 대한 가장 철학적인 전제는 자유경쟁체제속의 言論이 의회의 입법활동을 사실 그대로 전달하는데에는 한계가 있고 國會의 立法活動과 같은 공공사항은 국민이 직접 이를 접하고 올바른 판단을 하도록 하여야 한다는 것이다. 미국에서의 의정활동의 TV중계에 관한 상세한 것은 朴基成, 「美國 C-SPAN의 議政活動 放送編成」, 議政研究 제63집, 1993 참조.

151) 또한 영국에서는 의회정치보급을 위하여 Hansard Society for Parliamentary Government 라는 기관이 있는 것은 주지의 사실이다.

원회의 체계·자구심사를 거치도록 하고 있다. 그러나 종래부터 國會法의 이러한 심의절차가 그 立法趣旨에 부합하게 충실히 운영되고 있는가에 대해서는 많은 의문이 제기된 바 있으며, 최근의 國會法의 개정으로 그러한 몇가지 문제점이 시정되기도 하였다. 여기에서는 최근의 국회법개정에 따른 國會審議機能의 활성화를 기대하면서, 그에 대한 몇가지 보완책과 발전방향을 제시하여 보기로 한다.

### (1) 委員會審議機能의 強化

다수인으로 구성되는 合議體에 있어서는 그 심의를 효율적으로 하기 위하여 소수의 위원으로 구성되는 委員會를 설치하여 이것에 예비적 내지 제1차적 심사 또는 조사를 하게 하거나 권한의 일부를 대행시키기는 것이 기술적 필요상 요청된다. 그러나 委員會를 전체로서의 합의체 가운데 어떻게 위치시키고 對外的인 關係에서 어떠한 기능을 지니게 할 것인가는 어려운 문제이다. 委員會는 헌법에 의해서 공식적으로 권한과 책임이 규정되어 있는 議會의 內部에서 기능하므로 헌법에 의하여 규정된 의회의 주요기능과 위치 뿐만 아니라 실제 의회가 政治體制에서 차지하는 위치, 정당체제의 성격 등이 위원회활동의 성격과 범위 등을 결정하는데 크게 영향을 미친다.<sup>152)</sup> 다만 의회가 다루지 않으면 안되는 문제가 광범·복잡화하고 있는 현대에서는 위원회의 기능은 점차 중요하게 인식되고 있는 것은 사실이다.

委員會의 특색 내지 효용으로서는 ①위원회는 소수의 위원으로 구성되는 합의체이므로 심의가 제대로 이루어 지는 점, ②다수의 위원회에 議員이 분산되어 소속하므로 다수의 의안에 관해 동시에 회의를 개최할 수 있다는 점, ③위원에게 專門的 知識經驗을 기대할 수 있다는 점, ④위원회의 회의는 대개 非公開이며 또한 간소한 의사절차이므로 외부의 압력 또는 복잡한 절차에 구속되지 않고 충분히 토론할 수 있다는 점, ⑤政黨의 통제력이 엄격하게는 미치지 않는다는 점, ⑥회기종료후에도 활동할 수 있다는 점 등을 지적할 수 있다. 그러나 위원회제도는 ①議會政治는 공개의 장에서 간명한 토론을 생명으로 하며 非公開의 場에서의 전문적·기술적 논의는 국민으로부터 의회를 멀어지게 한다는 점, ②소수자의 전문적·기술적인 심의의 결과가 本會議의 의결을 좌우하며 다른 대부분의 議員은 의안의 심의에 실질적으로 참여할 수 없다는 점, ③정당이나 압력단체의 영향력이 더욱 강해진다는 점, ④一般 議員은 본회의에서 정당지도부의 지시대로 機械的으로 투표하게 되며 위원회제는 개개의 의원의 권리에 대한 부당한 간섭이 된다는 점, ⑤전문화의 결과 議案의 심의가 소관의 전문적 견지에서만 행해지며 전체적 통일성이 곤란하게 되며 國家財政的

152) 李殷鎬 外, 「國會常任委員會의 專門性 提高方案」, 議政研究 제10집, 1984, 19面.

배려를 결여할 우려가 있다는 점, ⑥議員이 충분한 능력을 가지지 못하며 관료정치  
의 전통이 확고한 곳에서는 상임위원회는 관료의 지배하에 놓여지며 행정각부의 出  
先機關化한다는 점, ⑦위원은 전문적 견지로 부터 재임되므로 壓力團體나 행정관청  
과 결착하기 쉽다는 점, ⑧責任이 애매하다는 점 등의 비판이 제기되고 있으며 본회  
의중심주의의 의의의 중요성을 지적하는 견해도 강하게 제기되고 있다.

한편 우리나라는 1963년의 국회법개정 이래 國會運營制度가 위원회중심주의로 전  
환되었으며, 현행 국회법에서도 위원회중심주의의 국회운영을 정착키는데 필요한 각  
종 법적·제도적 장치를 갖추고 있음으로써 국회가 委員會中心制度를 채택하고 있  
음은 명확하다. 아울러 우리나라의 위원회제도는 「상임위원회의 위원장에 의한 政  
治」 또는 「의회정치는 委員會政治」라는 말로 단적으로 표현되고 있는 미국의 위원  
회제도를 채용하고 있다. 특히 현행 위원회제도는 의회에 대한 강한 자주성(본회의  
를 경유하지 않은 의안의 부탁, 의안부결권, 국정조사권의 위양, 법률안제출권, 본회  
의의 의사에 대한 주도권 등), 국정조사에 의한 행정감시, 公聽會制度, 의원과 무관  
계하게 계속하여 심사 또는 조사할 수 있으며 전문부국을 구비한 점, 상임위원회의  
중시 등과 같은 특징이 있다. 따라서 立法過程에 있어서도 위원회가 차지하는 비중  
은 매우 크며, 실질적으로도 법률안의 운명이 좌우되는 곳은 바로 위원회라고 해도  
과언이 아니다.

그러나 우리의 委員會制度는 사회의 다양한 요청에 대응하는 기능을 민주적 통제  
의 기초하에 의회가 실현해가기 위해서는 自主的인 常任委員會가 고도로 전문적으  
로 활발한 활동을 전개할 필요가 있으나, 위원회의 機能이 기대에 부응하지 못하고  
있다는 지적이 많다.<sup>153)</sup> 이에 대해 최근의 개정국회법에서 위원회의 專門性을 강화  
하기 위하여 상임위원회를 신설하고 위원회의 심의에 大體討論制度를 도입하여 위  
원회안건의 심의절차를 개선하는 등 일련의 제도개선을 통하여 위원회의 활성화를  
도모하고 있다. 이번 제도개선으로 委員會의 기능과 역할이 앞으로 어떻게 향상될  
것인지는 좀 더 시간적인 여유를 두고 검토할 사항이나, 여기에서는 國會法改正과  
관련하여 위원회운용의 발전을 모색한다는 차원에서 몇가지 개선방안을 지적한다.

#### ①法律案審議時間의 充實化

우리의 위원회의 활동중 立法活動이 차지하는 비중은 매우 높다고 할 수 있으며

153) 우리나라는 행정부우위의 대통령제하에서 행정부문별로 常任委員會가 설치되어 있으며 위원회가  
행정부의 출선기관화하고 있다. 근래의 국회는 위원도 아닌 정당지도자간의 대화에 의해 의안의 운  
명이 결정되어 개별 의원은 단지 투표기계로 되어 의안에 관해 전국민을 대표하는 자로서의 입장에  
이성적으로 심의에 참가하고 견해의 우열에 의해서 표결이 진행되는 것이 적지 않은가라는 의문이  
있다. 梁承模, 「國會常任委員會의 專門性提高方案」, 議政資料 제18집, 1991, 90面.

따라서 위원회의 심의시간의 충실화는 立法過程의 민주화·합리화를 확보하기 위한 가장 기본적인 요소의 하나라고 할 수 있다. 우리의 경우 法律案이 국회에 발의 또는 제출되면 바로 소관 상임위원회에 회부되는 것이 상례지만 상임위원회는 회의체인 만큼 법안을 심사하기 위해서는 會議를 소집하여야 하므로 법안이 국회에 접수된다고 해서 바로 심사에 착수된다고 보기는 어렵고 실제로 常任委員會의 공식적인 심사에 들어가는 시점은 상정일부터라고 할 수 있다. 또한 상정일이전에도 의원들이 개별적으로 사전준비를 행하는 것이 보통일뿐 아니라 특히 專門委員에 의한 검토는 대체로 상정일이전단계에서 마무리 되고 있다.

그러나 우리의 국회는 많은 기간에 걸쳐 立法活動을 전개하고 다량의 입법심사실적을 올리고 있으며 의원들의 참여시간도 적은 편이 아니나, 짧은 단위시간과 기간 내에 다수의 法案이 처리됨으로써 입법심사의 충실성을 확보하는데 있어서 많은 시간적 제약을 안고 있음은 주지의 사실이다. 이러한 법안심사에 있어서의 시간적 제약은 질의·토론·자료제출 등 위원회의 활동을 消極化하게 되고 결국 「拙速立法」을 낳게하는 요인이 되고 있다. 물론 法律案을 즉시 소관위원회에 회부하여 상정·의결하는 경우도 있으나 그 반대로 상정을 지체하다가 상당한 기간이 경과한 후에 上程하는 경우가 있기 때문에 많은 안건을 보다 효율적·전문적으로 심도있는 심의를 하는데에는 무리가 있다.

法律案은 국정의 기본적인 방향인 동시에 국민의 권리·의무와 직결되고 있어서 이를 신속하게 처리한다는 것은 그만큼 졸속입법의 가능성을 남겨두게 되는 것이다. 이러한 졸속입법을 방지하기 위하여 國會法에서는 위원회는 발의 또는 제출된 법률안이 그 위원회에 배부된 후 3일이 경과하지 아니한 때에는 이를 議事日程으로 상정할 수 없도록 하고 다만 특별한 사유로 委員會의 의결이 있는 경우에는 예외로 하도록 규정하고 있다(국회법 제59조). 그러나 국회의원은 법률안이 발의 또는 제출되어 유인물이 배부되어도 그것이 所管委員會에 상정되기 전에 미리 검토를 하기는 현실적으로 용이한 일이 아니며 이 국회법규정이 회부당일 委員會上程을 억제하는 효과는 있으나, 의원의 법률안검토여건을 마련하는데에는 충분하지 못한 것이 현실이다. 따라서 위원회의 法律案審議機能을 충실화하기 위해서는 다음과 같은 방안을 적극 고려할 필요가 있다고 생각된다.

첫째, 위원회의 法律案審查日程을 단계화하는 것이다. 이와 관련하여 종래 「法律案이 상정되면 전문위원의 검토보고를 듣는 단계와 質疑·討論을 하는 단계로 구분하여 동일 차수에 모든 과정을 완료하지 못하도록 하며, 小委員會에 회부할 때에도 질의·답변을 거친 후에 문제점을 集約하여 회부하도록 하여 위원회에서 법률안이 당일처리되지 아니하고 위원이 검토할 수 있는 시간적 여유를 주는 한편 소위원회도 全體委員會의 의견을 참고하여 운영하도록 할 필요가 있다」<sup>154)</sup>는 지적이 제기되

었으나, 이번 개정국회법에서는 이를 적극 반영하여 委員會의 안전심사에 있어서 취지설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 大體討論(안전전체에 대한 문제점과 당부에 관한 일반적 토론을 말하며 제안자와의 질의·답변을 포함)과 축조심사 및 贊反討論을 거쳐 표결하도록하는 한편, 委員會가 안전을 소위원회에 회부하고자 하는 때에는 대체토론이 끝난 후가 아니면 회부할 수 없도록 규정하였다(국회법 제59조1항·2항). 또한 專門委員의 검토보고서는 특별한 사정이 없는 한 당해 안전의 委員會上程日 48시간전까지 소속위원회에 배부하도록 하는 규정을 새로이 두었다(동법 제59조4항). 개정국회법이 앞으로 어느 정도의 성과를 가져올 것인지는 그 運用經過를 지켜보아야 알 수 있겠으나 어쨌든 위원회의 심사절차를 대폭 개선한 것은 매우 바람직한 것이라 할 수 있다.

둘째, 법률안에 대한 法制司法委員會의 체계·자구심사제도는 제2대국회에서 채택된 이래 현재까지 우리 국회의 독특한 제도로서 존속되고 있다(국회법 제86조 참조). 그러나 지금까지의 법제사법위원회의 體系·字句審査例를 보면 정기국회의 회기말에 각 소관위원회에서 다수의 법률안이 회부되면 법사위는 이들을 거의 당일 내지 2~3일내에 심사하고 있는 실정이다. 따라서 대부분의 법사위 위원들은 법률안이 위원회의 상정당일에 專門委員들의 검토보고를 듣고서야 비로소 법안을 처음 대하는 것이 일반적인 실정임을 부인할 수 없다.<sup>155)</sup> 따라서 法制司法委員會 및 本會議에서의 법률안상정도 소관위원회에서 회부된 후 최소한 2~3일이 지난후 상정할 수 있도록하여 의원의 事前檢討時間을 확보하고 유인물의 줄속작성으로 인한 부실한 법률안심사가 되지 않도록 할 필요가 있다.

셋째, 법률안제출의 偏重現象을 해소하여야 할 것이다. 매년 법률안이 정기국회 회기말에 무더기로 처리되고 있는 근본적인 이유는 法律案이 정기국회를 전후하여 국회에 대거 제출되고 있기 때문이다. 法律案이 정기국회에 대량 제출되는 이유로는 정부의 회계연도가 1월 1일을 기준으로 하고 있다는 점, 政府會計年度를 기준으로 하여 정부의 사업계획이 수립·시행된다는 점, 정부의 立法計劃이 매년 연초에 수립되어 부처간 협의과정을 통하여 하반기에 결론으로 도달하게 된다는 점, 국회의 慣行

154) 자세한 것은 金哲, 「國會의 法案審議實態와 改善方案」, 立法調査月報 1992.4., 24面 참조.

155) 이러한 法制司法委員會의 체계·자구심사에서 다음의 문제점이 지적되고 있다. 즉 ①법률안의 체계·자구·형식의 심사만을 위하여 委員會를 개의하는 것은 위원회운영상 그 필요성이 의문시된다는 점, ②案件의 중요성에 대한 비중이 낮아 위원회개회에 필요한 정족수의 성원이 항상 어렵다는 점, ③處理內容은 거의 전문위원의 검토보고내용을 추인하여 채택하는 경향이 있어 議決의 형식성을 초래하고 있다는 점, ④법사위원회의 體系審査의 범위에 대하여 소관위원회와 논란을 빚는 경우가 있다는 점, ⑤법률안의 체계·형식·자구심사를 위하여 關係公務員이 다시 국회에 출석하게 됨으로써 국정의 운용이나 입법경제적인 측면에서 바람직하지 않다는 점 등이다. 金哲, 前揭論文, 15~16面 참조.

이 임시국회는 현안문제처리에 치중하고 法案審議는 소홀한 면이 있다는 점, 행정부 측으로서는 예산심의기간중에 法律案을 처리하는 것이 시간적으로 절약된다는 점 및 예산관련법안이 많은 점 등이 지적되나, 법률안이 이처럼 편중되게 제출되면 그만큼 常任委員會에서 충분한 審議를 하지 못하는 원인이 되는 것은 당연하다. 따라서 법률안의 보다 심도있는 심사를 위하여 定期國會에서는 예산관련법안과 특히 긴급을 요하는 법안만처리하고 기타의 법률안은 연초 또는 정기국회전에 별도로 회기를 정하여 심사하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

넷째, 法律案審査期間 指定制度의 변칙운용을 방지하여야 할 것이다. 현행 국회법은 의장은 심사기간을 정하여 안건을 위원회에 회부할 수 있도록 하고 위원회가 이유없이 그 기간내에 심사를 마치지 아니한 때에는 의장은 중간보고를 들은 후 다른 위원회에 회부하거나 바로 本會議에 부의할 수 있도록 하는 심사기간 지정제도를 규정하고, 법제사법위원회의 체계·자구심사의 회부시에도 審査期間을 지정할 수 있도록 하고 있다(국회법 제85조, 제86조 참조). 이와 같이 심사기간을 지정하는 것은 위원회의 심사안건에 너무 장시간이 걸릴 것이 예상되거나 긴급히 처리하여야 할 필요가 있을 때 안건의 適時處理를 도모하려는 것이다. 그러나 이 제도는 그동안 여·야쟁점안건에 대한 변칙처리의 방편으로 운용되어 왔으며 또한 심사기간의 경과로 처리되는 法律案은 그 내용·체계·형식을 정리할 수 없어 不實立法의 원인을 제공하는 사례가 적지 않았다. 따라서 법률안의 타당성과 실효성의 확보 및 입법절차상의 정당성확보를 위해서라도 법률안심사기간 지정제도의 變則運用은 반드시 개선되어야 할 것이다.

## ②小委員會制의 內實化

우리 국회의 위원회운영 특히 입법활동에서는 위원회전체회의가 아닌 小委員會節次 등 다른 장외절차가 크게 활용되고 있다. 특히 오늘날의 「委員會政治」는 「소위원회정치」라고 일컬어질 정도로 小委員會는 각국에서도 매우 중요한 기능을 담당하고 있으며 우리의 경우에도 예외가 아니다. 소위원회제도가 의회의 기능을 더욱 분열시키고 입법계획의 일관된 진전을 어렵게 한다는 비판에도 불구하고 광범위한 小委員會組織의 활용은 의회의 증대되는 專門化를 촉진하고 따라서 입법부 전체의 권능을 확대시키게 된다는 점, 다수의 소위원회제도의 출현은 흔히 元老議員들에게 독점되기 쉬운 위원회운영에서 소장의원들이 더욱 두드러진 역할을 할 수 있게 하고 그들의 활동에 대한 인정을 획득하게 한다는 점, 政治的 利益集團의 견지에서 본다면 광범위한 소위원회제도는 立法過程에 있어서 더 많은 접촉점을 제공할 수 있게 한다는 점 등에서 오늘날의 의회의 운영방식에서 소위원회의 역할과 비중이 매우 증대하고 있다.<sup>156)</sup>

그리고 우리의 법안의 實際審査過程을 보더라도 소위원회의 역할은 매우 크며 위원회에서는 주요법안의 거의 대부분에 대하여 小委員會를 구성하여 소위원회에서 축조심사 등 보다 정밀하고 심도있는 심사활동을 행할 뿐 아니라 小委員會에서 심사보고한 내용은 거의 예외없이 위원회에서 그대로 결정되는 것이 보통이다.<sup>157)</sup> 그러한 의미에서 소위원회는 우리 국회의 立法審査過程에서 가장 핵심적인 단계라 할 만큼 커다란 비중을 차지하고 있으며 현행 국회법도 小委員會制度의 활성화를 도모하기 위하여 상설소위원회를 두고 소위원회는 정부·행정기관 기타에 대하여 서류 제출과 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 수 있도록 그 기능을 대폭 강화하고 있다(국회법 제57조). 그러나 특정한 안건을 보다 심도있게 審査하기 위한 이러한 소위원회제도를 적극 활용하는 것은 法案審査를 위하여 매우 바람직하다고 할 수 있으나, 다음과 같은 몇가지 문제점이 지적되고 있다.

첫째, 案件審査의 소수화현상을 초래한다는 점이다. 소위원회의 구성은 법률안의 경우 대개 3~5인으로 구성하여 그 결정사항이 대부분 委員會에서 채택되고 본회의에서 의결되기 때문이다.

둘째, 위원회에서 충분한 質疑·討論을 거치지 아니하고 소위원회에 회부하는 경우에는 전체의원들의 의견을 실질적으로 수렴하여 반영하기 어렵다는 점이다.

셋째, 小委員會의 회의가 거의 非公開로 진행되어 회의록 등이 작성되지 않으므로 의사결정과정의 주요한 내용을 알 수 없다는 점이다. 이 점에 관해서는 국회법에서 소위원회에서도 會議錄을 작성하도록 하고 있고 다만 소위원회의 위원장이 필요하다고 인정할 경우에는 의사에 관하여 速記方法에 의하지 아니하고 그 요지를 기록할 수 있도록 규정하고 있으나(제69조제4항), 현실적인 어려움 등으로 제대로 시행되지 않고 있는 것이 현실이다.<sup>158)</sup>

그리하여 법률안을 바로 本會議에서 심사하지 않고 상임위원회에서 심사토록 한 것을 상임위원회에서 충분한 질의 등이 없이 다시 小委員會에서 심사보고하도록 한 것은 지나치게 소위원회의 심사에 의존하는 것으로서 제도 본래의 취지와 달리 운영상 새로운 문제점을 야기하는 것이므로 이에 대한 제도적 개선방안이 마련되어야 할 것으로 본다. 따라서 小委員會의 구성인원을 늘려 지나친 소수화를 방지하여야 할 것이며, 소위원회의 심사절차를 위원회의 심사절차에 준하도록 이를 명시하는 한편 법률안 심사시 축조심사를 義務化하며, 소위원회의 심사과정을 회의록에 게재하

156) 小委員會制度의 意義와 機能에 관한 것은 全河聲 外, 「國會常任委員會의 小委員會에 관한 研究 - 제11대 국회를 중심으로-」, 議政研究 제33집, 1989, 3~6面 참조.

157) 全河聲, 「立法審査過程의 機能度分析 -제11대국회 위원회과정을 중심으로」, 國會報 1984.8., 115面.

158) 이와 관련하여 改正 國會法에서는 소위원회에서 심사를 마친때에는 소위원회위원장은 심사보고서에 소위원회의 會議錄 또는 要旨를 첨부하도록 하는 규정을 신설하였다(국회법 제68조 단서).



여 법안의 중요한 의사결정과정을 명시하고 나아가 小委員會의 공개운영과 방청을 제도화하는 방안을 적극 고려하여야 할 것이다.<sup>159)</sup>

## (2) 本會議審議의 活性化

### ① 本會議에서의 質疑·討論의 活性化

그동안 우리 국회는 제5대국회까지는 本會議中心主義를 채택하여 본회의에서의 질의·토론 및 축조심사는 필수적인 절차로서 운용되어 왔으나, 제6대국회에서부터 常任委員會中心主義를 채택하여 국회가 상임위원회중심으로 운영되면서 본회의의 심의절차는 형식적인 의결절차로 되어버리고 있는 실정이다. 비록 현행 國會法에서는 본회의는 안건을 심의함에 있어서 委員長의 심사보고를 듣고 질의·토론을 거쳐 표결하도록 규정하고 있으나(제93조), 위원회중심인 현행제도하에서는 本會議의 심의가 형식화되는 것은 어느 정도 피할 수 없는 현상이라 할 수 있다. 또한 국회법 제93조의 단서규정에는 위원회의 審査를 거친 안건에 대하여는 議決로 질의와 토론 또는 그 중의 하나를 생략할 수 있도록 하고 있으나, 법률안의 처리에 있어서 國會 本會議는 오히려 당일처리가 당연시되고 있으며 원칙에 입각한 의회운영보다는 이에 예외적인 단서규정에 의하여 위원장의 審査報告외에는 거의 질의·토론 등의 절차가 생략되고 있는 것이 현실이다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 常任委員會 운영자체가 소수의 인원에 의하여 의사결정이 되는 경향이 있기 때문에 항상 모든 議員이 모든 안건에 대하여 필요시에 자유로이 의견을 개진할 수 있도록 本會議에서의 질의·토론절차의 생략을 최소

159) 이와 관련하여 국회가 立法過程과 행정통제활동에서 심의, 조사의 성과를 거둬와 동시에 法案審議의 충실화와 의사운영의 능률축진을 지향하기 위하여 위원회중심주의의 실질화를 도모하는 機構의 설치를 제안하는 견해도 있다. 즉 입법에 관한 제안, 정부법안에의 비판·조언, 현행법령운용의 조사, 장래의 立法計劃 등에 관하여 전문적으로 조사하는 가칭 「立法調查委員會」를 두어 정부법안에 대한 주도면밀하고 적절한 비판·조언이 가능하도록 하는 제도적 장치를 두는 것이다. 또한 이 위원회는 총괄적인 活動報告書를 국회에 제출하여 본회의에서의 법안심의에 즈음하여 討論의 소재로 하는 한편 이를 발간하여 국민의 알권리에도 배려한다는 것이다. 그러나 이러한 「立法調查委員會」의 설치는 입법계획의 충분한 조사를 전제로 공청회등도 도입하면서 중요법안의 기초작업을 행하고 미리 既存立法의 정비도 행하여 그 개정 등에 대비한다는 구상이라는 점에서 많은 장점을 가지고 있으나, 다만 실현가능성의 면에서 검토의 여지가 있다. 우선 이 위원회가 기능적으로 충분한 활동을 하기 위해서는 조직적으로는 정부각부처에 대응하는 소위원회제가 필요하며, 그 업무량은 상상울 초월할 정도로 많을 것이 예상되므로 정비된 조사기구가 불가결하다. 또한 이 위원회는 이른바 立法過程에 있어서 작업위원회라기 보다 두뇌위원회이므로 각상임위원회 및 특별위원회를 흡수할 것이 아니라 활동에 있어서는 연대를 긴밀히 할 필요가 있다는 점 등에서 우리의 실정에는 적합하지 않을 것으로 생각된다. 또한 이와 관련하여 제정된 법률의 실시상황을 조사·감독하는 역할을 지닌 「국회법제고문(Congressional Legal Counsel)」의 설치를 주장하는 견해도 있다.

화하는 것이 바람직하다. 더우기 本會議에서는 소관위원회위원이 아니면 거의 그 내용을 파악하지 못한 채 처리하고 있는 실태에 대하여 그 심의절차의 합리성이 의문시되지 않을 수 없다. 이 점에서 의원에 제출되는 法案은 전부 본회의에서 그 취지의 설명이 행해지며 각법안을 심의하는 관계위원회의 議員뿐 아니라 전의원이 알 수 있도록 이를 철저화할 필요가 있다.

그리고 本會議에서의 質疑는 법률안심의의 충실화를 위하여 매우 중요한 요소로서 질의는 의제가 된 안건에 대하여 提案者에게 의문사항을 물어서 밝히는 것이므로 이는 곧 법안의 내용에 대한 議員의 관심도와 법안심의의 내실화를 지향하는 의원의 의지의 표현이라고 할 수 있다. 또한 討論은 의회정치의 핵심적인 것으로서 의제에 대하여 소견을 개진하는데 그치지 아니하고 어떠한 이유로서 贊成 또는 反對한다는 것을 표명하거나 수정의견을 명백히 하여 아직 찬부의 의사가 정해지지 않은 의원에게 또는 찬부의 의사를 확정한 의원에게는 그것을 번의하여 자기의 意見에 포섭하려는 것이라 할 수 있다. 그러나 우리의 國會는 질의와 토론의 빈곤은 두드러진 것으로서 이는 한편으로는 立法에 대한 의원들의 관심도와 의지가 적극적으로 표현되지 않고 있다는 증명일 뿐 아니라 다른 한편으로 議會政治의 발전을 위해서도 상당한 아쉬움을 남기고 있다. 물론 내용적으로는 위원회활동 등을 통하여 질의와 토론이 행해지고 조정된다는 점도 크게 작용하고 있으나 좀 더 本會議에서의 질의와 토론과정을 활성화하는 것이 바람직 할 것이다.

#### ②議長の 字句修正權의 強化

현행 국회법상 의장은 본회의에서 법률안의 의결이 있은 후 서로 저촉되는 조항·자구·숫자 기타 정리를 필요로 할 때에는 本會議의 委任에 의하여 자구를 수정할 수 있는 권한을 가지고 있다(국회법 제97조). 그러나 議長の 이러한 자구수정권은 법제사법위원회가 가지고 있는 체계·형식·자구정리권에 미치지 못하여 상대적으로 제한적으로 운영되고 있는 실정이다. 즉 委員會의 법률안 심사기간이 지정된 후 그 지정기간이 경과하거나 여야간의 쟁점으로 인한 대립으로 法律案을 제대로 심사하지 못하고 위원회에서 일방적으로 처리하는 경우 그 법률안에 중요한 체계상의 문제점이 지적되더라도 議長은 그 권한의 범위를 넘는 사항에 대해서는 이를 정리하지 못한 채 행정부로 이송하는 경우가 있다. 이러한 현상은 결과적으로 그 법률을 집행하는 과정에서 다시 문제점으로 제기될 가능성이 크며 이는 결국 國民에게 법률에 대한 신뢰도를 떨어뜨리는 결과가 된다. 따라서 국회의 法案審議過程이 충실하게 이행되지 않을 경우에는 의장이 법률안의 체계도 정리할 수 있도록 字句整理權의 범위를 강화할 필요가 있다.<sup>160)</sup>

### ③少數派의 審議權保障

우리나라의 立法過程에서 나타나는 의원들의 역할은 행정부 대 입법부라는 관계에서 수행되는 것이라기 보다 오히려 政府·與黨 대 野黨이라는 틀속에서 입법과정이 진행된다. 즉 국회의원들이 상호 일체감을 가지고 의회집단으로서 행정부로부터 독립된 기능을 하는 것이 아니라 여당의원들은 오히려 政府와 일체감을 가지면서 입법활동을 전개하는 경향이 두드러지고 있다.<sup>163)</sup> 그리하여 의원들은 立法府의 구성원이라는 동질성을 바탕으로 협력하고 협조하기 보다는 立法過程의 모든 차원에서 소속정당의 일원으로 당리당략에 따라 행동하는 경향을 나타내고 있다. 이러한 점은 여·야의원들에 의한 法案의 공동발의가 희소하다는 점, 야당발의법률안에 대한 높은 否決率과 廢棄率 그리고 여당발의법률안의 높은 통과율 등에서 특징적으로 나타나고 있다. 이러한 경향은 야당이 자신들이 추구하는 정책을 立法過程에서 반영시킬 기회를 갖지 못하게 만들었고 소외된 야당의 의회활동은 비타협적이고 극단적인 형태도 자주 표출되었다. 미국과 같은 大統領制下에서는 의원에게 집권당(여당), 야당 의식이 결핍되어 대통령과 소속정당을 같이 하는 의원이라도 行政府에 신경쓰지 않고 議會人으로서 활동하고 黨意拘束도 완화되어 있으나, 우리의 경우 여당다수파의원은 입각의 기대, 당의구속등으로 부터 지도부로부터 복종하고 政府와의 사이에 간장관계가 없는 반면 議會의 주체성이 생기는 것은 少數野黨議員의 의회활동이며, 따라서 소수파의 권리가 이 점에서 중요하게 된다.

그러나 의회내의 인사, 議會의 의사결정은 전원일치가 아닌 한 다수결에 의하는 것이 통례이며 이 원칙이 타당하는 前提條件이 소수파의 의사의 존중인 것도 자명하나, 議會活動은 의원개개인이나 회파로부터 행해지므로 활동단위로서의 회파의 요건, 심의권 등이 문제가 된다.<sup>164)</sup> 확실히 국회의 의사결정에는 소수당파의 의사에 유의한 규정이 없는 것은 아니나, 그러나 국회심의회에서는 다수여당우선의 자세가 나타나는 것은 부정할 수 없다. 그러나 立法過程에 있어서 다수결에 의한 결정과정에 소수당파의 審議權을 제도적으로 보장하는 것은 다양한 民意의 입법에의 투영을 가능케 하는 것이며, 국회가 行政府와의 관련에서 입법, 행정에 주체적으로 활동할 수 있게 하는 계기를 부여하는 것이기도 하다. 그리하여 특히 法案의 심의에 있어서 발언시간, 순서등에 대한 야당의 우선적 배려 등을 통하여 少數黨派의 활동을 확대하는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

163) 申命淳, 「韓國國會的 立法活動에 관한 實證의 分析 -立法活動에서 나타나는 特徵을 중심으로-, 議政研究 제19집, 1986, 16面.

164) 한편 독일연방의회의 會派(Fraktion)에 관해 기본법은 그 존재에 언급하는데 불과하나(제53조의 a), 의사규칙에서는 소수당파의 審議權에 관하여 발언순위, 토론종결제의 운용등으로 다양하게 배려하고 있다.

## 5. 로비制度의 陽性化問題

立法過程에 영향력을 미치는 參與者로서는 행정부, 입법부, 정당 및 유권자 등 여러 집단 내지 개인이 있으나, 그 가운데 특히 利益團體(Interest Groups) 내지 壓力團體(Pressure Group)의 영향력은 오늘날 「第3院」, 「보이지 않는 정부」 또는 「王座의 배후에 있는 권력」으로 일컬어질 정도로 무시할 수 없게 되고 있음은 주지의 사실이다.<sup>165)</sup> 이들 이익단체 내지 압력단체는 단순히 社會過程의 차원에 있어서 상호 작용하고 그 내부에서 여러가지 조직을 만들어 社會적인 영향력을 발휘할 뿐 아니라 情報의 交流와 政治資金 등을 통하여 정치권력에 직접적인 영향력을 행사하며, 政策形成에서는 구체적인 제안이나 반대의견을 제시함으로써 자기의 이익을 실현하려 한다. 특히 議會의 입법활동으로 이해관계에 영향을 받는 社會集團과 個人들은 자신들의 이익에 의회의 활동을 조화시키기 위하여 委員會·國會議員 등 의회의 기관 및 개인에 대해 영향력을 행사하며, 의회의 기능이 크면 클수록 또 이익충돌의 정도가 심할 수록 이들의 활동영역은 점차로 광범해지고 있는 추세이다.<sup>166)</sup>

그리하여 이들 단체의 이익을 대신하여 政策決定者의 결정행위에 영향력을 행사할 의도에서 정책형성자에게 지향되는 의사소통을 로비(Lobby)라고 하며, 이러한 일을 하는 전문적인 集團을 로비스트(Lobbist)라고 부르는 집단이 등장하게 되었다.<sup>167)</sup> 이러한 로비스트의 등장으로 인하여 조직된 국민의 요구를 立法過程에 투입하고 타협과정에 참가하여 그들의 要求를 반영시키며 그 결과 국가정책에 대한 국민의 관심과 지지를 용이하게 하여 국민의 정치적 참여를 촉진시키게 되었다. 특히 로비행위는 ①職能代表의 차원에서 지역에 근거한 종래의 代議制를 보완하는 기능(supplemental representation)을 한다는 점, ②政治權力에 대한 적절한 정책의 수립 내지 수정을 위한 의사전달활동을 행함으로써 기존 政黨이 수행하기 어려운 정책정치 기능을 담당한다는 점, ③議員과 행정공무원들에게 국민의 요구를 주지시키며 議案 등에 관한 정보를 제공하여 정치활동에 기여하고 公職에 대한 견제기능을 한

165) 迎中 豊, 「利益集團」, 東京大學出版會 1991, 16面.

166) 이 점은 종래 國內의 정치활동의 중요한 수단이었던 압력단체활동이 점차 국제적인 차원에서 國際的인 政策過程에도 그 활동영역을 넓히고 있는 등 이른바 國家橫斷的인 압력단체(transnational pressure group)로 발전하고 있음을 보아도 알 수 있다. 자세한 내용은 Evan Luard, 「The Globalization of Politics : The Changed Focus of Political Action in the Modern World」, 1990, p.16 참조.

167) 로비 및 로비스트의 개념에 관한 구체적인 것은 禹炳奎, 「立法過程과 利益集團 -로비와 정치비용-」, 제29회 議政研究論壇, 1991, 1~2面 ; 姜宗遠, 「美國議會의 로비에 관한 考察」, 立法調査月報 1987.5. ; Lee Chung Hee, 「Foreign Lobbying in American Politics」, Seoul National University Press 1988 등 참조.

다는 점, ④당파를 초월하여 行政府의 정책을 지원하기도 하며 때로는 행정부의 정책에 반대하는 정당과 연계하기도 하는 등 권력분립제도상의 견제와 균형에 보조적 역할(Balancing Force)을 수행한다는 점, ⑤兩黨制議會나 정부정책의 결함을 발견하여 보다 구체적인 이익과 지방적인 이익을 대변하는 자신들의 입장을 주장하고 그 반사적 결과로서 政治教育의인 機能을 수행한다는 점 등에서 현대정치에 있어서 중요한 역할을 담당하게 되었다.<sup>168)</sup>

그러나 이러한 로비스트의 등장은 公共의 利益을 특수이익집단의 이익에 종속시키는 결과를 초래하였으며 또한 利益團體의 추상적인 대표성만으로는 정부기구의 확대와 정부기능의 복잡화에 따른 전문성·기술성에 효과적으로 대응할 수 없다는 점, 사회집단존재의 본질상 한 利益團體의 정치적 활동은 다른 단체의 그것을 필연적으로 유발하게 되어 사회집단의 양극화현상을 초래한다는 점 등의 폐단도 가져왔다. 그리하여 先進議會制度를 운영하고 있는 국가들에서는 이들 로비스트에 대한 관리의 문제가 오래전부터 대두되어 로비행위를 適法한 範圍內에서 인정하면서, 또한 이를 적절히 규제하는 제도적 장치를 마련하고 있다.<sup>169)</sup>

한편 우리나라에서는 로비행위를 직접적으로 規制하고 있는 법률은 없으나, 간접적으로 로비행위의 한계를 설정하거나 기타의 방법으로 이를 규제하고 있는 법률로서 刑法上의 뇌물죄(제129조 이하), 政治資金에 관한法律, 辯護士法, 特定犯罪加重處罰등에 관한法律 등이외에 國會法이나 國家公務員法 등에서 청렴의무를 규정하는 등의 방법으로 로비행위의 한계를 간접적으로 규정하고 있다. 그러나 우리의 의회제도 하에서는 로비스트제도가 아직 定着化되었다고 볼 수는 없으나 국회의 정책형성기능과 이익조절기능이 더욱 발전함에 따라 머지않은 장래에 우리도 로비스트관리의 필요성에 직면할 것으로 예상된다.

과거의 우리의 정치현실에서는 政策의 주요 결정구조가 철저히 행정부중심으로 집권화되어 있었으며 공식적으로 정책결정에 영향을 미치는 立法府는 행정부주도화에 시너화되었고, 정책결정에 영향을 미치는 政黨의 내부과정 역시 소수 당권자를

168) 安秉玉, 「主要國議會의 로비行爲規制制度」, 立法調査月報 1991.4., 50面 ; Gabriel A.Almond, 「Political Development : Essays in Heuristic Theory」, 1970, pp.61~62.

169) 대표적인 예로서 美國에서는 로비규제관계법률로서 「연방로비행위규제법(Federal Regulation of Lobbying Act)」, 「외국대리인등록법(Foreign Agents Registration Act)」가 있으며 또한 美聯邦法律 제18장(범죄 및 형사소송편) 중 전·현직 연방공무원과 일반국민간의 금품수수·瀆職 및 이해상충행위 등의 부정행위를 금하는 법(제201조 내지 제224조)과 選舉에 의하여 선출되는 공무원이 선거자금의 조달과 관련하여 부당한 압력이나 영향을 받는 것을 방지하는 「연방선거운동법(Federal Election Campaigns Act)」이 있다. 그리고 캐나다에서도 「로비스트등록법(Lobbyists Registration Act)」이 1988년에 제정되어 현재 시행중에 있다. 美國 및 캐나다의 로비행위규제법제에 관한 상세한 것은 安秉玉, 前掲論文, 50~58面 ; 張明根, 「美國에서의 利益團體와 立法過程(상)(하)」, 法制 1977.9/10 ; 具熙權(譯), 「캐나다의 로비스트登錄法」, 立法調査月報 1989.12., 127~132面 등 참조.

중심으로 과두화되었기 때문에 利益集團이나 團體의 로비행위가 국회, 정당이나 일반국민을 상대로 할 필요성을 별로 느끼지 못하였다. 그러나 최근 우리 사회의 각 방면에서 민주화가 진행되고 특히 高度産業化를 성취하게 되면서 사회적인 이익의 분화와 아울러 여러가지 사회적인 욕구가 분출되고 이에 따라 利益集團과 團體의 양적인 확대와 더불어 이들 이익집단과 단체의 활동에 질적인 활동에 변화를 가져오고 있다. 특히 사회 각 분야의 여러단체의 自律性이 강조되면서 이들 단체들은 집단과 단체의 이익추구를 위하여 종전과는 다른 다양한 활동을 전개할 수 있는 상황이 되고 있다.<sup>170)</sup> 그리고 이러한 집단과 단체의 特殊利益의 달성을 위한 활동은 우리의 정치체제가 민주화되면 될수록 政黨 또는 의회 및 국회의원에게 집중될 것으로 예상되고 있다.

따라서 이익단체에 의한 로비활동은 가장 정치적인 현실문제로 대두될 것으로 예상되며, 실제로 틀림없이 우리 國會에도 로비활동이 있고 최근 그에 대한 물의가 일어나고 있는 실정이다.<sup>171)</sup> 물론 이러한 특수이익집단의 활동이 國益을 침해하고 정치를 부패시킬 우려도 간과할 수는 없으나, 로비에 대한 역기능에 지나치게 과민할 필요는 없다고 본다. 이제는 우리 사회의 經濟的·社會的 利益의 분화에 따른 각종 이익집단과 단체의 대량 분출이 일반화되고 이러한 집단과 단체의 의사가 妥協과 調整 또는 수렴되어 體制的 安定에 기여하도록 로비행위의 실상을 정확히 파악하고 또한 그에 대하여 합리적이고 현실적인 대처를 할 수 있는 방안을 적극 강구할 필요가 있다고 본다.<sup>172)</sup>

다만 우리의 정치구조나 경제구조상 이러한 제도와 활동이 보장될 수 있을 것인가에 대해서는 회의론적인 시각이 앞서지만,<sup>173)</sup> 그러나 「로비활동이란 立法過程, 크

170) 이러한 상황을 지적한 것으로서 李政熙, 「韓國公益集團의 利益表出構造와 로비활동」, 韓國政治學會報 제24권1호, 1990.9., 79~102면 참조.

171) 우리나라에서의 利益集團은 전국규모로 경제·사회·노동·문화·법조·학술·국제관계·의류·체육·종교·후생구호 등 11분야에서 약 2,000여개의 團體가 있는 것으로 추정되고 있다고 한다. 우리나라에서의 이들 團體의 로비실태에 관한 것으로는 李年弘, 「國會로비 實態」, 月刊中央 1989.5. 참조.

172) 이러한 관점에서 「政治資金의 비공식루트를 차단하고 정경유착의 고리를 끊기 위해서는 로비법제정이 시급하다……로비에 관한 限界를 정하고 로비자금도 합법화시키는 등 우리의 실정에 맞게 로비법을 제정하면 부작용도 최소화할 수 있다……로비를 陽性化하면 집단이기주의로 인한 사익추구, 정치권과의 결탁으로 인한 부정부패야기, 지나친 경쟁의식 표출로 인한 불신평조조장 등을 우려하는 견해도 없지 않지만 일단 로비법이 施行되면 실보다 得이 클 것이다」라고 하여 로비행위의 긍정적 면을 주장하는 견해가 있는 반면, 「로비의 陽性化는 우리의 실정에 부합하지 않는 것으로서……미국과 같이 巨大資本主義國家에서 州間的 産業구조가 다르고 집단간 이익상충이 심한 나라에서는 로비스트가 필요할 수 있다. 그러나 우리나라처럼 지역이 작고 집단간 이익상충이 미국 등에 비해 상대적으로 작은 환경에서 누가 특정 집단의 이익을 대변하는 로비스트로 등록할 수 있는 가……」라고 하여 로비제도의 양성화를 否認하는 견해도 있다. 자세한 논의는 世界日報 1994.2.14. 월요특집, 8面 참조.

173) 우리의 議會政治에 있어서 로비의 한계성으로는 이익집단의 활동이 자율적이라기 보다는 타율적

게는 정치과정의 오직 한가지 요인에 불과하여 立法이 로비활동에 의하여 거의 전적으로 좌지우지되는 일이란 없을뿐 아니라 不正腐敗의 사례는 생각보다 별로 없으며 입법시 개진된 이익의 시각을 부각시켜줌으로써 전반적으로 볼 때 立法過程에 기여하는 바가 적지 않다」<sup>174)</sup>는 것이 로비제도에 대한 오랜 전통을 가진 美國에서의 로비제도의 평가라고 지적하고 있는 만큼 우리도 이제는 로비제도에 대한 긍정적인 評價와 診斷을 할 필요성은 있다고 하겠다.

그렇다고 하여 우리의 政治文化를 고려함이 없이 미국식의 로비제도를 무비판적으로 도입할 수는 없으나 그러나 사회 각부문의 다양한 이익이 공정하게 立法過程에 수렴되어 입법의 民主化와 合理化를 도모할 수 있는 제도적 장치는 마련하여야 한다는 시각에서 볼 때 이러한 필요를 충족시켜주는 장치가 바로 로비스트라고 할 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 우리나라에서도 制度로서의 로비를 긍정할 필요성은 충분히 있다고 하겠다.<sup>175)</sup>

## 6. 法令公布 · 弘報制度的 強化

立法節次는 사전적 절차뿐 아니라 사후적 절차도 매우 중요하다는 점은 말할 것도 없다. 입법의 내용은 國民生活와 직결하는 것이기 때문에 그것을 국민에게 주시키는 것은 규범의 實效性確保와 직결되는 것이다. 특히 오늘날 법령이 가지는 教育的 機能(education function)을 생각할 때, 법령의 공포·홍보제도를 활성화하는 것은 입법과정의 民主化와 合理化에 이바지하는 것임은 물론 민주국가에서 필수불가결한 국민의 알권리를 충족시켜주는 역할을 한다.

우선 법령의 公布制度和 관련하여 현행 「법령등공포에관한법률」에서는 헌법개정, 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙은 官報에 게재하여 공포하도록 규정하고 있으며(동법 제11조제1항, 대법원규칙의공포에관한규칙 제4조제2항, 헌법재판소규칙공포에관한규칙 제4조제2항, 중앙선거관리

---

인 성격이 강하다는 점, 政黨이나 입후보자에 대한 정치자금의 공여로 단체의 이익을 추구함에 있어 이익단체간의 극심한 不均衡狀態에 있다는 점, 압력단체의 활동여건이 활발하지 못하며 동시에 法制度가 직업적 전문로비스트의 활동을 금지하고 있다는 점 등을 지적할 수 있다. 자세한 내용은 이상일, 「韓國議會政治에 있어서 로비의 適用可能性과 限界 -미국의회로비의 모델을 중심으로-」, 議政資料 제19집, 1992, 64~77面 참조.

174) 崔大權, 「立法學研究 -立法辯論을 중심으로-」, 法學(서울대) 제31권1·2호, 1990, 94面 참조.

175) 이 점과 관련하여 崔大權教授는 우리사회에서의 로비의 제도화가 없어도 ①立法過程에서 각계각층의 이익을 대변하도록 하는 장치로서 자문기능을 가지고 직능대표로 구성된 영구기관으로서의 職能議院의 설립, ②立法辯論에 가장 친한 기능을 수행하는 변호사의 직역확대, ③입법과정의 여러 국면이나 단계에서 立法專門家를 참여시켜 그들의 전문지식과 기술의 도움을 얻어 입법을 행하는 것 등이 필요하다고 강조하고 있다. 자세한 내용은 同, 前揭論文, 95~96面 참조.

위원회규칙의공포에관한규칙 제3조), 예외적으로 國會議長이 법률을 공포하고자 할 때에는 서울특별시에서 발행되는 日刊新聞 2이상에 게재함으로써 한다(동법 제11조 제2항)고 규정하여 공포방법으로서 관보게재에 대한 예외적 방법을 인정하고 있다. 그리고 條例와 規則의 공포는 당해 지방자치단체의 公報나 日刊新聞에의 게재 또는 게시판에의 게시로서 이를 하도록 규정하고 있다(지방자치법시행령 제12조제1항, 지방교육자치에관한법률시행령 제17조제3항).

이와같이 현행법상 法令의 公布制度는 관보에의 게재가 원칙적으로 되어 있으나, 일반국민이 官報를 손쉽게 열람하기 어려운 현재의 실정에서 볼 때 법령의 공포방법으로서 官報이외의 적당한 公布方法을 고려할 수도 있다. 즉 공포가 법률의 내용을 일반국민이 알 수 있게 하는 상태에 두는 것이라고 이해하는 한 公布는 반드시 관보에 게재하여야 하는 것은 아닌 것이다. 특히 오늘날과 같이 다양한 정보전달매체를 구비하고 있는 시점에서 관보이상으로 公布의 意義와 目的에 부합하는 공포제도를 충분히 고려할 수 있을 것이다. 그러나 법령의 효력발생요건으로서의 公布의 意義를 인식한다면 관보의 보조수단으로서 다른 방법을 사용하는 것은 법령의 효력발생요건으로서의 「公布」의 시점이 불명확하게 될 우려가 있다.

일반적으로 공포방식의 선택은 공포의 性質·目的에 반하지 아니하는 한 입법권자의 재량에 맡겨져 있음은 이론이 없으나, 우리의 현행법에서는 법령공포의 방식으로서 일단 官報에의 게재를 규정하고 있으므로<sup>176)</sup> 관보에 의한 법령공포가 원칙이라 하겠다. 다만 일반국민이 官報를 쉽게 열람할 수 있는 기회가 별로 없으므로 관보이외의 적당한 법령의 공포방법을 고려할 가치는 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 ①公布의 관념에 상응하는 방법이어야 하며, ②公布權者가 스스로 어떠한 공포방법에 의할 것인가를 결정하여야 하며, ③公布權者는 관보이외의 방법에 의하는 것 및 그 구체적 방식을 미리 일반국민에게 주지하여야 할 것이다.

그리고 법령의 공포제도의 활성화와 일정한 관련이 있는 것으로서 법령에 대한 대국민홍보라고 할 수 있다. 국민개인의 權利와 義務와 직결되는 법령의 존재와 내용을 일반적으로 알리는 것은 국민에 대하여 예측가능성을 보장함과 아울러 一般豫防의 기능을 담당하는 것이기도 하다는 점에서 법령에 대한 홍보의 강화는 필수적이라 할 수 있다. 이러한 법령홍보의 중요성에 입각하여 현재 政府에서도 관보의 발간, 법령집의 편찬·보급, 언론매체를 통한 법령홍보, 전산망을 통한 법령홍보 및 법령해설관련자료집 등의 발간을 통하여 法令의 對國民弘報에 많은 노력을 기울이고 있으나 아직도 국민의 욕구에 제대로 부응하지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있는 실정이다.<sup>177)</sup> 또한 법령에 대한 체계적인 홍보를 강화하고 있지만 그 實效性確保

176) 獨逸에서는 헌법 제82조에서 법령공포의 방식으로서 官報에의 게재를 규정하고 있다.



를 위한 전제조건, 즉 법령의 용어나 표현 등이 지나치게 난해하여 일반국민이 이를 제대로 이해하기 어렵다는 점 등으로 인하여 弘報의 적극적인 효과가 나타나지 않고 있다. 법령홍보에 대한 가시적인 효과를 달성하기 위한 몇가지를 지적하면 다음과 같다.

첫째, 官報의 발행과 관련하여 관보는 앞서 살펴본 것처럼 법령의 효력발생을 위한 공포방법일 뿐만 아니라 法令弘報를 위한 매우 적절한 수단이 되고 있다. 그러나 현행 관보는 일반국민이 손쉽게 찾아볼 수 있지 못한 실정이며, 관보의 게재내용 또한 법령뿐 아니라 각종 고시, 공고, 인사 등이 수록되어 있어서 비교적 분량이 많다. 이러한 지적에 대하여 최근(1994.4.7.) 政府에서는 관보규정시행규칙(국무총리령 제 450호)을 개정하여 관보이용의 活性化와 국민의 알권리를 보다 충족시키기 위하여 중앙행정기관 등의 민원실 및 일선행정기관등에 국민열람용관보의 비치를 의무화하고 官報의 보존기간을 1년으로 규정하는 등 官報를 일반국민이 쉽게 열람할 수 있도록 한 것은 매우 바람직한 것이라 할 수 있다.<sup>177)</sup> 나아가 이러한 관보이용의 확대와 더불어 관보이용의 효율성을 높이고 掲載內容의 충실화를 위해서는 독일의 경우처럼 官報를 2원화(법령편과 각종고시·공고 및 자료편 등)하여 발간하는 방법도 적극적으로 고려할 필요가 있다.<sup>179)</sup>

177) 현행 法令弘報制度의 현황소개에 관해서는 徐承完, 「法令弘報의 現況과 展望」, 法制研究 제3호, 1992, 75~88面 참조.

178) 개정된 관보규정시행규칙 제5조에 의하여 官報를 비치하여야 할 기관은 다음과 같다.

1. 활용관보의 비치기관

가 : 과단위로 비치하여야 할 기관으로는 (1)중앙행정기관, (2)중앙행정기관의 부속기관 및 특별지방행정기관으로서 과가 설치된 기관, (3)특별시·직할시·도, (4)특별시·직할시·도의 부속기관으로서 과가 설치된 기관, (5)특별시·직할시·도의 교육청, (6)시·군·구, (7)시·군·구의 교육청, (8)대학교·대학, (9)정부투자기관 본사

나 : 기관단위로 비치하여야 할 기관으로는 (1)가목에 명시되지 아니한 모든 국가 및 지방자치단체 소속 행정기관, (2)정부투자기관의 소속기관

2. 국민열람용관보의 비치기관

가. 제1호가목의 기관에서 운영하는 민원실

나. 제1호나목(1)의 행정기관

다. 국공립도서관(대학교·대학교서관 포함)

179) 獨逸에 있어서 법령을 공포하고 公的 告示 등을 제재하는 자료로서 연방법률공보(Bundesanzeiger)와 연방관보(Bundesgesetzblatt)가 있다. 前者는 의회를 통과하여 성립한 법률·조약·법규명령 등 중요한 법령만을 게재하며 제1부는 국내법규, 제2부는 국제법규를 게재하고 있다. 간행빈도는 제1부가 주 1~2회, 제2부가 주1회정도로서 聯邦法務部가 편집하고 연방인쇄국에서 간행하며 민간회사가 판매를 담당하고 있다. 또한 입법은 아니나 聯邦憲法裁判所의 판결에서 법령의 위헌성판단과 관련한 부분도 제1부에서 게재하고 있다. 연방법률공보는 연간 총목차·색인을 편집하여 발간하며 기타 매년 2종의 검색리스트가 발행되고 있다. 한편 後者 즉 연방관보는 연방법률공보에 게재되지 않은 법규명령·일반행정규칙 외에 입법·사법·행정에 걸친 국가의 公的 告示類 등을 게재하여 매주 화요일부터 토요일에 일간으로 발행하고 있다. 특히 고시란에는 각종입찰, 연방통계국이 발표하

둘째, 신문·방송 등 각종 대중언론매체를 통한 法令弘報에 대해서는 현재에도 법제처에서 역점을 두어 라디오·TV등을 통한 새법령해설 및 각종 법령홍보자료지의 간행 등을 통하여 지속적으로 추진되고 있으나, 그 실적은 그다지 두드러지고 있지 못한 실정이다. 그 이유로서는 事件性과 흥미성을 추구하는 언론매체의 고유한 특성에 내재하는 제약요인과 政府의 예산상의 제약 및 언론기관종사자의 무관심 등에서 비롯하고 있으나, 정부의 언론기관에 의한 法令弘報가 주요법령에 대한 단편적인 소개나 지나치게 전문적인 내용설명 등으로 인한 요인도 있다.<sup>180)</sup> 결국 법치국가에 있어서 법이란 헌법상의 가치기준의 범위에서 政策을 사회적 현실로 전가하는 전형적인 手段이라고 인식할 때 각종 언론매체를 통한 법령홍보도 法令의 主要內容을 단순히 추상적으로 소개하는 형식이 아니라 당해법령의 立法背景이나 당해법령과 국가정책과의 연관성, 해당 정책이 법령의 규정으로 시행되는 경우의 국민에 대한 영향 등 이른바 「政策情報」도 간략하게 소개·해설하는 운용의 묘를 살려서 좀더 국민에게 접근하는 법령홍보가 이루어지도록 할 필요가 있다. 아울러 적극적인 法令弘報을 위한 관련예산의 확보도 중요하지만 언론기관 등에 대하여 법령의 중요성과 가치를 인식하게 하는 정부의 자세도 중요한 의미를 가질 것이다.

셋째, 法令에 대한 電算化作業의 필요성이다. 오늘날의 사회를 고도정보화사회라고 지적하는 것처럼 정보화진전에 따라 사회생활의 각분야에서 컴퓨터이용의 급격한 증가와 그에 수반한 컴퓨터사회에 대한 영향력이 확산되고 있다. 이러한 시점에서 정부에서도 政府行政電算化 基本計劃을 마련하여 현재 시행중에 있으며, 법제처와 총무처 전자계산소에서도 1983년부터 법령정보전산화사업을 추진하여 컴퓨터단말기를 통한 법령정보서비스체계를 구축·시행하고 있다.<sup>181)</sup> 이러한 법령정보전산화사업으로 모든 법령정보를 공포즉시 입력처리하여 필요로 하는 행정기관 및 국민에게 신속·정확하고 알기쉽게 전달하여 行政의 能率性·合法性을 제고하고 국민에게 홍보하여 법의 생활화 및 준법정신을 고취시키는 등 상당한 기대효과를 거두고 있다. 나아가 법령정보의 전산화로 인하여 법제업무의 科學化를 도모할 수 있을 뿐 아니라 기타 법령용어의 표준화를 실현할 수 있는 등의 부수적인 효과를 거두고 있다. 그러나 정부의 이러한 法令情報電算網은 그 이용자가 정부기관 등에 제한되어 있을

는 통계개요, 연방은행이 발표하는 주간보고와 월간국제수지동향 등도 게재되고 있으며, 기타 議會情報, 법률·행정관련도서소개 등도 게재되고 있어 연방의 정치경제정보지로서의 역할을 하고 있다. 자세한 것은 朴英道, 「獨逸의 議會資料와 法令資料」, 法制研究 제6호, 1994, 417~421面 참조.

178)徐承完, 前揭論文, 87面 참조.

181) 法制處와 總務處 전자계산소가 공동으로 구축한 법령정보서비스체계는 현재 총무처 전자계산소의 민원정보망(CAIS : Civil Affairs Information Service)을 통하여 서비스되고 있으며, 情報內容은 현행 법령집(50권)에 수록된 법률·대통령령·총리령·부령 및 조약 등 약 3,000여건의 법령DB를 수록하여 법령용어검색·법령명검색·새법령소개·입법예고 등을 제공하고 있다.

뿐만 아니라 자료의 질적·양적인 면에서 국민의 다양한 법령정보욕구를 충족시키기에는 미흡하다는 지적이 있어 왔으며, 이러한 문제점의 보완을 위하여 앞으로도 많은 노력과 지속적인 예산조치를 기울여야 할 것이다.

한편 법제처산하의 정부출연기관인 韓國法制研究院에서도 1992년도 부터 법령정보를 체계적으로 수집·관리하여 법령에 대한 국민이용편의를 도모하고 국민의 법령에 대한 친화감을 형성하는 한편 우리 法令을 해외에 소개함으로써 법령의 대외홍보를 강화하기 위하여 법령정보전산화사업을 추진하여, 1994년 7월 1일부터 대한민국 현행법령집(전 50권)에 수록된 헌법·법률·조약·대통령령·총리령·부령·국회규칙·대법원규칙·중앙선거관리위원회규칙 등 약 3,200여건의 법령과 그 별표 및 서식까지 모두 검색이 가능한 「대한민국법령 데이터베이스(KOLD : Korean Law Database)」체계를 구축하여 현재 民間商用 서비스망을 통하여 대국민 서비스를 제공하고 있다.<sup>182)</sup> 이러한 컴퓨터단말기를 통하여 법령정보가 일반국민에게 손쉽게 제공됨으로써 이제 법조인이나 법학자는 물론 일반국민의 法令情報의 수요에 완벽하게 부응할 수 있게 되었다.

특히 이 전산망의 구축으로 인하여 국민개개인의 일상생활이 최신의 현행법령에 의거하여 이루어지게 되었으며, 앞으로의 國際化·開放化에 따른 법령정보서비스개발에도 적극 대응할 수 있게 되었다.<sup>183)</sup> 그러나 현재 제공되고 있는 법령정보는 법령정보서비스사업의 초보적인 단계로서 향후 대한민국영문법령정보, 대한민국법률연혁정보, 입법예고정보, 법률문헌 및 판례정보, 법령에 대한 지식이 부족한 일반국민도 쉽게 법령을 검색할 수 있도록 하기 위한 법령정보시소러스의 구축 등의 작업이 지속적으로 추진되어야만 완벽한 法令情報서비스를 제공할 수 있으므로 이와 같은 발전계획에 대한 정부의 적극적인 관심과 지속적인 예산조치가 이루어져야 할 것이다.

## 7. 法制機構의 內實化

### (1) 法制處의 機能強化

#### ① 法制業務의 총괄·조정을 통한 法令案 審査機能의 強化

법제처의 기능은 일반국민을 상대로 하는 대민관계업무가 아니라 각 중앙행정기관을 상대로 한 전형적인 政策業務를 수행하며, 특히 이러한 정책업무는 법령안에

182) 韓國法制研究院의 「대한민국법령 데이터베이스」의 주요내용과 이용방법 등에 관한 상세한 것은 國政新聞 1994.7.11., 3面 참조.

183) 「법령정보전산화 5년안에 매듭, 인터뷰 : 黃吉秀 法制處長, 서울신문 1994.7.22. 17面 참조.

대한 심사기능을 통하여 행사되고 있다. 오늘날 法습이 「정책수행의 수단 내지 도구」로 인식되고 있음은 주지하는 바이나, 국가의 모든 정책은 법령을 통하여 수행되고 있으므로 법령안의 審査機能은 국가정책수행에 매우 중요한 기능으로서 작용하는 것이다. 따라서 法制處는 법령안에 대한 심사기능을 통하여 광범위하게 정부의 정책형성 및 수행에 관여하게 되며, 법제처의 法令案 審査機能의 수행방식에 따라 상당한 정도의 총괄·조정기능도 수행하게 된다. 물론 법제처의 법령안심사기능이 總括·調整機能으로 활용될 수 있는가에 대해서는 현재 법제처의 법령안심사가 자구·체계 등의 형식심사 즉 立法技術의인 측면에 그치고 있는 점, 정책적인 문제의 판단은 헌법을 비롯한 관련법규의 모순·상충여부 등 立法體系의 측면에서의 형식심사를 통해서만 하도록 하고 법령으로 표현된 政策의 타당성 내지 실현가능성 등 실질심사를 통한 정책적 판단을 자제하고 있는 점 및 부처간의 의견대립이 있을 경우에는 法理에 바탕을 둔 정책조정기능을 수행하고 國務會議 등에서 대통령·국무총리에 대한 법리적 측면의 자문기능을 수행하고 있다는 점 등의 이유로 이를 肯定하기 어렵다는 지적도 있다.

그러나 法令案의 審査는 필연적으로 입법조치의 필요성여부·실현가능성·국민의 권익보호와 공공복리와의 조화·사회질서의 안정성 등에 대한 심도있는 검토가 이루어지는 것이므로 이러한 과정에서 政策內容에 다수의 영향을 미치게 되며 이러한 영향력은 각부처에 대한 총괄·조정권의 행사를 통해서만 가능한 것이다.<sup>184)</sup> 특히 우리 사회에서 「拙速立法」, 「즉흥입법」이라는 용어가 빈번하고 있는 시점에서 각종 법령에 대한 단순한 형식심사보다는 충분한 여론수렴과 철저한 자료수집을 통한 심도있는 實質審査는 필수적인 것이 되고 있다. 이와 같이 법령에 대한 모순 내지 부작용을 최소화하기 위해서는 법령제·개정의 총괄·조정기능을 수행하고 있는 法制處가 그 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 법제처를 확대개편, 그 機能과 役割을 보다 활성화하여야 한다는 의견이 강력하게 제기되고 있다.<sup>185)</sup>

그러나 政府立法에 있어서 가장 중심적인 역할을 수행하는 법제처는 업무의 폭주와 관련부처의 비협조, 법제업무의 중요성에 대한 행정부처의 인식부족, 행정편의주의 정책발상과 일부부처를 제외한 대부분의 정부부처내 법무담당관직의 기능미흡 등으로 인하여 효율적인 法制業務의 추진에 많은 애로를 겪고 있는 실정이다. 따라서 법제처가 정부입법의 총괄·조정기능 등 제기능을 제대로 발휘하기 위해서는 무엇보다도 정부각부처가 자기부처의 利害關係를 벗어나야 할 것이며, 법제처 역시 법령안심사에 즈음하여 현재의 형식심사업무수행에서 탈피하여 적극적으로 實質審査

184) 우병렬, 「法制行政을 통한 政策의 統合機能에 관한 研究」, 法制 제422호, 1993.9.20., 23面.

185) 「法令制定過程 문제 많다 - 법제업무전반 재검토필요-」, 法政新聞 1991년 2월 4일자 참조.

業務에 임하는 자세가 필요하다. 이와 함께 法制官들의 업무부담경감을 위하여 법제처의 인력과 직제를 현실에 부합되게 조정하는 등 법제업무전반에 대한 검토작업도 필요하다.

## ②法制行政의 專門性確保

지난 한해동안 法制處의 심사를 거친 법령은 모두 법률안 191건을 포함한 각종 법령안 900건으로 이는 10년전에 비하여 두배이상 증가한 것이며, 이같은 법령제정의 증가추세는 올해에도 계속될 것으로 예상되고 있다. 여기에 각종 조례, 훈령·예규 및 고시까지를 포함하면 법제처는 무려 2900여건을 심사하여야 할 것으로 보인다. 그런데 현재의 法制處의 규모와 인력은 과거에 비하여 별로 달라진 것이 없으며, 법제관 1인당 거의 하루 1건씩의 법령을 심사하고 있는 실정이다. 따라서 法制官들은 업무량의 폭주·기일촉박 등으로 인하여 당해법령에 대한 철저한 자료수집 등을 통한 實質의인 審査가 불가능하게 될 수 밖에 없다.

이러한 법제관의 업무증가와 專門人力의 부족현상은 충분한 법령심사를 가로막아 결국법제처의 법제기능의 약화를 초래하는 주요한 원인으로 지적되고 있다. 따라서 법제기능의 活性化를 위해서는 전문인력을 적극적으로 유치하는 한편 자체내의 교육·훈련제도의 강화 및 처우개선 등을 통하여 法制專門家를 양성할 수 있도록하는 제도적인 보완책을 강구할 필요가 있다. 법제업무의 전문성은 업무의 기술적 성격으로 인하여 무엇보다도 법제업무에 대한 장기간의 경험축적을 통하여 이루어지는 것이다. 따라서 법제처의 法制機能의 강화를 도모하고 전문성을 확보하기 위해서는 법제관의 지속적인 양성이 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

## (2) 國會法制機構의 活性化

오늘날 議會의 立法機能이 저하되는 이유는 여러 요인이 있으나 그 중 중요한 요인의 하나는 의회가 행정부에 비해 전문성과 기술성, 정보 등의 측면에서 열등한 위치에 놓여있다는 점을 들 수 있다. 현대사회에서의 國家機能은 점차 확대되고 있는데 반하여 議會는 이러한 변화에 적절히 대응할 지식과 기술 및 정보가 부족한 실정에 있으며 의회의 입법능력은 현실의 요청에 따르지 못하고 있는 것이다. 그러나 현실적으로 議員들이 개별적으로 입법에 관한 모든 지식과 정보를 갖는다는 것은 불가능하기 때문에 각국의회는 의원의 입법조사·입안 및 심의활동을 지원·보좌하고 의회의 立法機能을 제고하기 위하여 의회내에 전문적인 法制機構를 두고 있는 것이 보통이다.

한편 우리나라에서도 議員立法을 지원하기 위한 국회의 보좌기구로는 국회사무처,

국회도서관, 의원개인보좌관 등을 두고 있으나 그동안 이들 입법보좌기구는 주로 행정지원활동에 그 기능적 중점을 두어왔으며 立法情報의 수집과 법률안입안 및 입법심의활동 등 정책보좌기관으로서의 활동은 미진하였다고 할 수 있다. 그리하여 국회의 立法機能을 향상시키기 위한 제도적 방안의 일환으로서 입법보좌기구의 확충·강화를 위한 방안을 모색하려는 노력을 꾸준히 추진하였으며,<sup>186)</sup> 최근에는 國會法의 개정으로 국회법제기구의 대폭적인 강화를 도모하는 조직개편을 단행한 바 있다. 국회법, 국회사무처법 및 국회도서관법의 개정에 따른 국회법제기구의 대폭적인 개편·강화가 앞으로 어느 정도의 성과를 가져올 것인가는 向後의 運用經過를 지켜보아야 할 것이나, 여기에서는 이러한 점을 유의하여 종래 국회법제기구의 운영상 제기되어 왔던 문제점을 분석하면서 앞으로의 國會法制機構의 발전방향을 진단하여 보기로 한다.

#### ①委員會職員의 專門性強化

우선 우리나라는 위원회중심주의를 채용하고 있기 때문에 국회의 입법과정에서 위원회심의단계가 매우 중요하며 委員會에서의 議案審議 및 會議의 효율적 운영을 위해서는 위원회직원의 보좌기능이 무엇보다도 중요하게 요구된다. 그리하여 현행 國會法은 이미 살펴본 바와 같이 위원회에 전문지식을 가진 전문위원과 필요한 공무원을 두도록하고 이에 따라 國會事務處法은 위원회에 수석전문위원 1인을 포함한 전문위원과 입법심의관·입법조사관 기타 공무원 등의 요원을 두고 있으며 各委員會의 소관사항에 관하여 의원의 심의능력을 보좌하고 있다. 그러나 종래 우리나라의 위원회직원의 입법보좌기능에는 종래 다음의 문제점이 제기되어 왔다.

첫째, 委員會組織이 위원장을 정점으로 전문위원 등 직원구조가 계층형을 띠고 있고 일반행정업무와 의안심사업무가 직원조직에 있어서 명확하게 구분되어 있지 않다는 점이다. 즉 종래에는 委員會의 입법심의관·입법조사관의 직위별담당업무의 내용을 막연히 그리고 각 직위의 업무를 유사하게 규정하여 직위에 복수인원이 있는 경우 각자의 직위업무내용에 대하여 전혀 명문규정이 없었다. 따라서 委員會組織運營이 법규에 따라 운영되지 않고 그때그때의 위원회가 처리할 의안업무의 성격에 따라 전문위원의 지시에 의하여 업무가 배정되는 등 인력관리상의 비효율성이 지적

186) 이와 관련한 論議의 자세한 내용은 金吉弘, 「議會의 立法審議機能強化에 관한 一考」, 國會報 1992.2.; 金春擘, 「韓國議會의 立法情報支援體制分析」, 서울대 행정대학원 석사논문 1987; 朴在昌, 「國會의 立法支援體制를 강화해야 한다」, 세계와 나 1990.9.; 李在吐, 「立法調查要員의 養成 및 專門性提高에 관한 研究」, 議政研究 제6집, 1984; 韓東柱, 「立法補助機能強化方案에 관한 研究」, 議政研究 제30집, 1988; 金炳鮮, 「國會常任委員會 立法補佐職員의 專門性 向上方案」, 서울대 행정대학원 석사논문 1992 등 참조.

되어 왔다.<sup>187)</sup> 이에 대하여 改正國會事務處職制(1994.7.20 전문개정)에서는 수석전문위원을 두어 전문직을 보다 강화하는 한편 首席專門委員을 포함한 전문위원·입법심의관·입법조사관에 대하여는 임용시 의장이 소관업무를 지정하도록 새로이 규정을 두어(동직제 제14조제4항), 그 직위업무내용을 명확히 하도록 하고 있음은 매우 바람직 한 것이라 할 수 있다.

둘째, 委員會職員의 구성은 위원회의 의원수와 업무의 다과에 따라 그 보조조직이 조절되어야 하는데 현재 우리의 委員會에는 수석전문위원 1인, 전문위원 1인, 입법심의관 1~2인, 입법조사관 1~2인 등 확일적으로 배치되어 있다. 그러나 현행 인원으로서는 제출된 法案이나 請願의 검토보고, 진정서의 처리, 의사진행 등 위원회운영, 위원회의 일반행정처리 등을 수행하는데 많은 무리가 있을 뿐 아니라 專門委員을 제외한 입법심의관, 입법조사관은 대부분 일반 행정직으로 보하고 있기 때문에 전문성의 확보에도 문제가 있다.<sup>188)</sup> 입법능력이 부족한 議員들을 위해서는 전문위원의 검토보고서의 의견이 매우 중요하나 현재와 같은 인원구성이나 업무량은 檢討報告書의 작성의 완벽을 기대할 수 없다. 따라서 委員會의 보강을 위해서는 전문위원의 수를 2~3인 늘려 동일문제에 대한 각각의 시각을 대표하도록 함으로써 議員들의 批判能力을 제고시켜 나가는 방안을 모색하여야 할 것이며, 또한 입법심의관, 입법조사관의 숫자를 늘려 그 業務를 분담하여 전문화할 것이 요구된다.

## ②國會事務處·國會圖書館의 立法補佐機能의 強化

의회에서의 국정심의를 위하여 立法情報의 수집과 분석은 기본적으로 중요시 되어야 할 과제이다. 이를 위하여 주요국가의 의회에는 의원입법의 補佐 및 法制業務를 담당하는 기구를 두고 있으며, 우리 나라에서도 정부의 법제기구인 法制處와 함께 의원의 입법활동을 보좌하기 위하여 立法情報의 수집 및 분석기능을 담당하는 보좌기관으로서 국회의사무처의 法制豫算室과 국회도서관의 立法調査分析室을 두고 있음은 이미 살펴보았다. 특히 종래 이들 의원발의법률안에 대한 효율적인 法制支援을 위한 입법보좌기구는 전문적으로 분화되어 立法情報의 수집 및 분석기능을 수행하기 보다는 그 기능적인 측면에서 업무가 상호 중복되고 있으며, 專門性을 제고하기에는 많은 문제점이 있다는 지적이 있었다.<sup>189)</sup>

187) 金容九, 「議案審議補佐機能의 強化」, 立法調査月報 1992.7·8, 88面.

188) 韓東柱, 「國會的 議員立法活性化方案에 관한 考察」, 議政資料 제14집, 1987.12., 128面.

189) 종래의 立法調査局과 立法資料分析室은 조직이 비슷하게 구성되어 있었고 또한 업무의 성격도 비슷하여 의원의 입법자료요청에 대한 資料提供과 일부간행물의 발간도 내용이 비슷하였다. 그리하여 특정분야에 대한 고도로 복잡하고 난해한 문제에 대하여 객관적인 情報 및 資料의 제공과 분석을 위해서는 양자의 조직을 적절하게 개편할 필요가 있다는 지적이 많이 제기되었었다. 그리고 종래 입법조사국은 海外資料課와 法制擔當官室을 두어 해외입법정보와 법제지원업무도 함께 수행하여 1

그리하여 개정 國會事務處法과 國會圖書館法에서는 입법정보에 대한 적절한 지원 체계를 도모하고 그 기능을 분화하여 전문적인 입법정보의 수집과 분석이 이루어질 수 있도록 機構를 대폭 개편하여 국회사무처에 법제예산실을, 국회도서관에 입법조사분석실을 두어 법제에 관한 전문가를 확보하여 法制支援業務가 효율적으로 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다. 앞으로 이러한 기구의 확대·개편이 어느 정도의 효율성을 발휘하여 立法補佐業務와 法制支援業務를 수행할 것인가는 지켜보아야 할 것으로 생각되나, 앞서 살펴본 바와 같이 선진외국의회의 法制機構에 상응하는 전문적인 입법보좌기구가 되기 위해서는 지속적인 制度補完과 專門人力의 확보가 절실하게 필요할 것이다.

### ③ 議員補佐官의 立法補佐業務強化

우리나라는 국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여 補佐官 등 보조직원을 두고 있으며, 현재 의원 1인에 5인의 職員(4급상당 보좌관·5급상당 비서관·6급비서·7급비서·9급비서)을 둘 수 있도록 하고 있다. 國會議員自身이 이들 요원을 어떻게 적절하게 활용하는가에 따라 그들의 역할도 달라지나 우리의 경우 議員補佐官은 입법정보의 직접적인 통로로서의 참모적 역할보다는 議員의 신변잡무처리 및 선거구민과의 관계유지 등 사무원으로서의 역할을 주로 담당하고 있는 실정이다.<sup>190)</sup> 우리 議員補佐官이 입법참모로서의 기능을 제대로 수행하고 있지 못하는 이유로는 여러가지가 있으나, 현행 제도자체의 內的인 側面에서 본다면 보좌관의 채용과정이 주로 의원개인의 친분 또는 선거운동의 반대급부로서 이루어지고 있는 점, 議員自身이 자기의 보좌관이 일반적 사무원 내지 수행원의 기능을 수행하길 바라는 점 등을 지적할 수 있다.<sup>191)</sup>

결국 현재의 입법보좌관, 수행비서관, 사무보조원 등은 國家公務員法이 정하는 결격사유가 없는 한 의원의 독자적인 의사결정으로 인한 채용과 의원의 인식부족으로 전문성이 필요한 立法補佐官과 秘書官에게 비전문적인 양상을 나타내고 있으며, 이에 대한 적절한 방안이 강구되어야 한다. 즉 議員補佐官의 업무가 매우 다양하고 전문적인 분야를 보좌하기 위해서는 의원보좌관을 좀더 전문보좌관제로 전환하고 그 人力도 충원되어야 할 것이며, 특히 立法補佐官과 같이 전문성을 필요로 하는 보좌

개국의 직무범위가 너무 방대하고 專門化도 제대로 이루어지지 않고 있어서 특정분야에 대한 立法情報의 적절한 지원체계가 이루어지기 위해서는 그 기능을 분화하여 재조정할 필요가 있다는 지적도 제기되었었다. 자세한 것은 金容九, 前掲論文, 89면 참조.

190) 우리나라의 議員補佐官制度의 역할에 관한 상세한 것은 鄭光植, 「議員補佐官制度에 관한 小考」, 議政資料 제14집, 1987.12., 80~82면 참조.

191) 尹在豊·李在土, 「우리나라 國會議員의 立法情報源에 관한 研究」, 議政研究 제15집 1985.11., 19~20면.



관은 그 채용에 있어서 일정한 요건을 구비한 자를 公開採用하는 방법을 취하여 일정한 전문교육을 거친 후 근무하게 하는 方案을 적극 고려할 필요가 있다.<sup>192)</sup> 그러나 결국 이것도 의원의 보좌관에 대한 認識이 선행되지 않고서는 무의미할 것이다.

### (3) 行政各部處·地方自治團體의 法制機能強化

현재 정부각부처의 企劃管理室 산하에 설치된 法務擔當官은 기관내부의 법무관련 업무외에 法制處의 기능수행을 지원하는 역할을 담당하고 있다. 그러나 이들 법무담당관의 직제는 몇개 부처를 제외하고는 승진을 위한 대기직으로 활용하는 정도에 그치고 있는 별로 인기없는 部署로 인식되고 있을 뿐 아니라 법제업무에 대한 전문지식이 부족한 자로 충원되고 있는 등 法制業務의 원활한 수행에 차질을 빚는 중요한인으로 작용하고 있다. 이것은 법제업무의 중요성에 대한 行政府全體의 인식부족에서 기인하나, 이러한 현상은 결국 법제처의 法令審査過程에 불필요한 업무의 중복과 시간낭비를 조장하는 중요한 요인으로 작용하고 있어서 法務擔當官職制를 상향조정하고 처우등을 개선, 법률전문가를 유치함으로써 법령제정의 합리화를 기하고 법조영역의 확대도 도모하는 것이 바람직하다.

한편 地方自治制의 본격적인 실시로 인하여 현재 각 자치단체에서 조례와 규칙 등 자치법규가 상당수 제정되어 시행되고 있다. 이러한 자치법규는 1991년 지방의회 구성과 주민자치의 활성화에 따라 그 立法需要가 급격히 증가하고 있고 그 내용도 복잡·다기화되어 가고 있는 추세에 있다. 특히 지방행정기관에서 법제업무에 종사하는 공무원은 국가에서 제정한 法令의 執行을 담당하는 위치에 놓여있기 때문에 그 소속공무원은 법령의 내용이나 취지와 더불어 立法形式이나 節次에 관해서도 깊은 지식이 있어야 하며, 아울러 지방자치단체에 고유한 입법사무로서 條例와 規則의 제·개정을 담당하는 바 이는 국가의 法制業務에 준하여 수행하여야 하는 중요한 지위에 놓여있다고 할 수 있다.<sup>193)</sup> 그런데 지방자치의 본격적인 실시이래 자치입법

192) 이와 관련하여 日本에서는 1994년 1월부터 「政策擔當秘書」제도를 도입하여 일정한 자격시험을 거쳐 임명하고 있다. 즉 이들은 주로 議員의 정책입안 및 입법활동을 보좌하는 國會議員秘書로서 매년 1회 자격시험을 거쳐 선발하며 1993년도에는 63인의 정책담당비서를 선발하였다. 또한 資格試驗과는 별도로 사법시험합격자나 공인비서경력 10년이상 또는 비서경력 5년이상으로 政黨職員 등의 경험을 포함하여 10년이상인 자등은 일정한 研修를 거치면 채용자격이 부여된다. 이들의 채용은 衆·參兩院의 의원이 별도로 행하게 된다. 그러나 이 제도에 대해서도 비판이 없는 것은 아니다. 즉 政策擔當秘書制度는 국회의원비서를 단순히 1인 증가시킨데 불과하며 정책요원으로서 당에 배치하는 등 제도면의 改革이 없으면 정책비서는 무의미하며, 결국 議員個人的 의식개혁없는 제도도입의 의의가 없다는 지적이 제기되고 있다. 자세한 것은 朝日新聞 1994.3.8. 참조.

193) 法制處, 「法律教育教材」, 1993, 6面.

의 과정을 살펴보면 법제업무에 대한 전문성미흡과 地方議會의 지나친 권한확대의 도로 인한 상위법령위반 또는 집행불가능한 내용 등의 條例案이 의결되어 재의가 요구되는 사례도 있었으며, 또한 행정수요가 광역화되어 가고 있는 추세에서 지나치게 地域利益만을 추구하여 국가중요시책의 추진에 지장을 초래하거나 다른 지방자치단체와의 형평성을 상실할 우려마저 있었다. 이러한 현상을 극복하고 地方自治의 바람직한 정착을 위해서 정부에서는 지방자치단체의 자치입법능력을 제고하고 무리한 自治立法을 방지하기 위한 각종 법제교육을 강화하고 있으나, 결국 地方自治團體의 법제업무를 담당하는 공무원의 자질향상과 法制業務에 대한 중요성의 인식 등이 매우 중요한 과제임은 말할 것도 없다.

## 8. 自治立法過程의 民主化·活性化

지난 1991년 3월 26일과 6월 20일에 기초 및 광역의회의원선거가 실시되고 동년 4월 15일과 7월 8일에 基礎 및 廣域議會가 구성되어 본격적인 자치시대를 맞이한지 3년이 경과하였다. 또한 1994년 3월 16일 地方自治法이 대폭 개정되어 「지방자치단체의 장은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다」(제88조)고 규정하는 한편 부칙 제2조에서 「이 법에 의한 최초의 지방자치단체의 장의 선거는 1995년 6월 30일 이내에 실시하여야 한다」라고 규정함으로써 본격적인 地方自治時代의 확립을 목전에 두고 있다.<sup>194)</sup>

그동안 地方議會는 지방자치단체의 주축을 이루는 집행기관과 지방의회중 자치단체의 장이 선출되지 않은 상황에서 운영상의 미숙, 地方議會에 부과된 법적·제도적인 제약 등에도 불구하고 地域住民의 의사를 적극 반영하고 지역주민의 욕구와 기대에 부응하면서 주민대표기관으로의 역할을 훌륭하게 수행하여 왔다. 지난 3년간의 지방의회의 운영실태와 평가에 대한 상세한 검토는 지면관계상 상세하게 언급할 수 없으나<sup>195)</sup>, 여기에서는 이를 推論해 볼 수 있도록 지방자치단체의 가장 기본적이고 중요한 권한중의 하나인 自治立法權의 활성화·민주화를 도모하기 위한 현행 자치입법과정의 전반적인 개선방향을 살펴보기로 한다.

194) 한편 公職選舉및選舉不正防止法 부칙 제7조1항에서는 「이 법 시행후 最初로 실시하는 地方自治團體의 長選舉와 임기만료에 의한 地方議會議員選舉는 1995년 6월 27일 동시에 실시하고, 그 선거에서 당선된 自治區·市·郡議會議員과 지방자치단체의 장의 임기는 1995년 7월 1일부터 개시된다」라고 하고 있다.

195) 이 점에 관한 상세한 것은 內務部, 「1992年度 地方議會白書」, 1992.7. ; 徐道錫, 「地方議會的 運營實態와 改善方案 -地方議會運營의 變數를 중심으로-」, 立法調查月報 1994.1·2. ; 柳雄植, 「韓國地方議會制度的 問題點과 改善方案」, 동아대 대학원 석사논문, 1993.12 등 참조.

## (1) 自治團體의 自主的 立法機能의 強化

지방자치단체에 부여된 自治立法權은 국가의 행정의 전국적인 수준에서 획일적으로 이루어지는 것이 아니라 지역의 실정에 따라 地域住民의 자치적 결정에 의하여 집행될 수 있도록 하는 가장 기본적인 법적 보장이라 할 수 있다. 이러한 자치입법, 조례의 제정과 개폐는 地方議會의 전속적이고 고유한 권한이다. 그러나 조례안의 발안권은 지방의회뿐만 아니라 지방자치단체의 長에게도 부여되고 있으며, 실제로 조례안의 작성은 執行部에 의하여 행해지는 경우가 대부분이고, 그나마 자치단체의 장이 재의요구권이나 선결처분권 등과 결들여 原案의 의회에 의한 수정가결이 사실상 쉽지 않을뿐만 아니라 中央官廳이 작성·권고한 모델조례안에 따른 것이 적지 않은 등 입법기능의 면에서 지방의회의 기능이 제 역할을 거두지 못하고 있다는 지적이 많다.<sup>196)</sup>

특히 현재 각 지방자치단체의 條例의 제정·개폐는 國家主導型이며 국가의 법령이 개폐되면 그에 따른 準則에 의거하여 조례가 개폐되는 경우가 많다. 그러나 지방자치단체가 집행기관에 의한 법률시행규칙적인 모델조례의 제출과 議會에 의한 승인이라는 형식으로 조례화가 행해지는 시기는 지양하여야 할 것이다. 만약 이러한 상황이 지속된다면 결과적으로 國家, 廣域自治團體의 후견적 감독을 조장시켜 지방자치의 존립조차 위태롭게 된다. 지방자치단체의 條例는 주민의 인권과 생활을 수호하기 위하여 주민에게 적용되는 규범인 이상 국가에 선행하여 나아가 住民을 위하여 제정되어야 하는 것이다. 이를 위해서는 住民參加를 이용하여 입법에 필요한 조사활동을 할 수 있는 전문지식을 구비한 법제담당부서의 강화가 도모되어야 할 것이다.

## (2) 地方議會의 自治立法審議機能의 強化

지난 3년간 지방의회는 自治立法權의 행사와 관련하여 자치조례입법 및 지방자치법과 각종 법규개정운동을 통하여 地方自治團體의 자치권을 합리적 분권의 입장에서 확대시켜나가는 등 여러 면에서 내실있는 성과를 거두었다. 특히 일부 地方議會

196) 徐元宇, 「地方議會의 機能과 役割」, 考試行政 1991.5., 32面. 또한 「地方自治의 교두보 역할을 담당하는 핵심적 권한인 自治立法權은 완전한 자주성과 독립성을 확보하지 못하고 있는 실정으로 지방의회의 의결로 제정되는 條例가 중앙정부의 상위법령의 여하에 따라 지역의 특성과 주민의 뜻은 외면한 채 법령에 예속되어야 하는가 하면 地方議會의 권한과 위상을 축소하기 위한 법령개정이 중앙정부주도하에 행하여 짐으로써 지역발전과 주민복지 등에 직결된 事案을 주민이 직접 참여하여 결정할 수 있는 기회를 제한당하고 있다.……」라는 지적도 있다. 자세한 것은 李聖秀, 「條例는 法令의 侍女인가」, 自治行政 1993.6., 92面.

의 경우 자치입법권을 강화하여 종래 지방행정의 고유영역으로 여겨졌던 분야까지 관여하여 條例를 制定 또는 改廢하는 등 활발한 입법활동을 전개하였다. 그러나 지방의회는 자치입법권의 발안·심의 등 일련의 立法過程에서 법령에 대한 전문지식의 부족, 입법관련 보좌기구의 미흡, 의회운영의 미숙 등으로 인하여 많은 과제와 한계를 노출하고 있다. 따라서 이러한 問題點을 극복하고 자치법규에 대한 입법과정의 합리화와 과학화를 도모하기 위해서는 다수의 法的·制度的인 문제를 해결하는 작업이 선행되어야 할 것으로 생각되나<sup>197)</sup>, 여기서는 자치법규의 입법과정과 관련하여 몇가지의 과제와 개선방안을 제시하기로 한다.

첫째, 地方議會議員의 專門性 提高이다. 지난 3년간의 지방의회의 활동에 대한 비판적 평가에 있어서 가장 일차적으로 지적되고 있는 문제중의 하나가 地方議員들의 전문성부족을 지적하고 있다.<sup>198)</sup> 지방행정의 규모가 확대되고 專門化되는 추세에서 각분야의 전문적 지식이나 행정업무에 대한 경험 등이 필요한 바 대부분의 地方議員들이 이런 면에서 미흡하다는 점이다. 따라서 地方議會에 제출되는 조례안의 거의 대부분은 집행기관의 長에 의한 제안이 되고 있는 실정이며, 地方議會가 제안한 조례안의 상당부분이 전문지식의 부족으로 上位法이나 行政節次를 일탈한 조례안을 처리하여 자치단체장의 再議要求에 의하여 대부분 부결되는 결과를 낳고 있다.<sup>199)</sup> 결국 이러한 문제는 지역사회에 대한 봉사정신과 함께 專門知識과 能力을 갖춘 각분야의 전문인들이 지방의회에 진출할 수 있는 사회적환경과 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하나, 이들 지방의원들의 전문성과 능력제고를 위한 體系的이고 광범위한 연수교육의 개발, 條例案에 대한 지방자치단체 상호간의 정보교류체제의 확립 등이 정착되어야 할 것이다.

둘째, 의원의 전문성 부족을 보완하기 위한 專門補佐機構를 강화하는 방안이다. 현재 각급 지방의회에서는 議會議의 업무를 보좌하는 사무국이 설치되어 있고 특히 조례의 심의 및 지방행정의 통제과정에서 전문성을 확보하기 위하여 專門委員會를 두어 입법활동을 보좌하게 하고 있다. 그러나 사실상 전문위원의 인사내용은 지방자치단체소속 일반직 공무원을 이름만 바꾸어 놓은 것이거나 원내 다수당이나 團體長의 僱傭주의적 인사정책의 결과 전문지식과는 무관한 인사들이 임용되고 있다는 비판이 제기되고 있다.<sup>200)</sup> 그리하여 地方議會가 인사권을 확보함과 동시에<sup>201)</sup> 실질적인

197) 이 문제에 관한 상세한 것은 특히 徐元宇, 「地方自治團體의 長의 地位와 權限」, 人權과 正義 1994.8., 8~21面 ; 吳世卓, 「條例의 制定實態와 立法限界」, 人權과 正義 1994.8., 22~29面 ; 金元主, 「地方自治團體의 自治立法制定權」, 公法研究 제18집, 1990, 107面 등 참조.

198) 朴瑛杓, 「地方議會 1년에 대한 評價와 改善方案」, 懸案分析 제53호, 1992.11., 18面.

199) 참고로 1992년 4월까지 再議要求당한 59건의 조례안 중에서 재의요구에 의하여 부결된 경우가 31건, 議會가 원안대로 재의결한 것이 14건(이 중 자치단체장이 다시 대법원에 제소한 것이 5건, 결과 수용한 것이 9건), 계류중이 14건이다. 內務部, 前掲書, 57面 참조.

각 분야의 전문가를 충원할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이라는 지적은 자치입법내용의 實效性確保 및 의원입법의 活性化라는 차원에서도 의미있게 받아들여야 할 것으로 본다. 그외에도 의회사무국의 전문직제를 실효성있게 확충하여 自治立法政策形成의 기능을 보강하고 조직적인 정보교환과 정책연구체제를 구축할 필요성도 강하게 제기되고 있는 실정이다.

셋째, 자치법규 立法過程에서의 지방의회의 主體性 確立이다. 최근에 개정(1994년 3월 16일)된 지방자치법에 의하면 현재 地方議會는 정기회·임시회가 있는데 정기회는 광역의회의 경우 40일이내, 기초의회의 경우 35일이내로 되어 있으며, 임시회는 15일이내로 되어 있다. 한편 地方議會의 연간 회의총일수는 정기회·임시회를 합하여 광역의회는 120일, 기초의회는 80일의 회기제한규정을 두고 있다(지방자치법 제38조·제39조·제41조 참조). 이는 개정전의 규정보다 地方議會의 회기를 각각 20일 연장한 것으로서 종래 지방의회의 기능강화를 위한 심의기간의 연장필요성을 받아들인 것으로 지방의회의 회의일수의 연장은 自治法規 立法過程에 있어서 심의의 충실화를 도모한다는 의미에서 매우 바람직한 것으로 평가된다. 나아가 本會議은 이러한 지방자치법의 규정에 따라 일정한 日數이상 개최하지 못하는 경우에도 지역사회의 문제를 신속하게 대응할 수 있도록 상임위원회에 대해서는 언제든지 소집하여 懸案을 토론할 수 있는 장치가 마련되어야 한다는 지적에 대해서도 가시적인 개선방안이 있어야 할 것이다. 그리고 地方議會의 회기일수의 연장과 더불어 지방의회의 입법과정의 충실화를 도모하기 위해서는 委員會의 조직·인적 구성의 합리화와 전문화가 필요하다. 현행 지방자치법에서는 조례가 정하는 바에 의하여 위원회를 둘 수가 있는데 所管議案과 請願을 심의하는 상임위원회와 특정안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회의 2종이 있음은 이미 살펴본 바 있다. 특히 常任委員會는 조례를 제정하는 중심적인 기구로서 자치법규 입법과정에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 따라서 상임위원회활동의 효율성을 제고하는 것은 住民의 意思를 반영하는 민주적인 조례의 합리적인 정립에 이바지하는 것이므로 지역의 실정에 부합한 委員會의 설치, 전문성을 가진 위원의 선임 및 위원에 대한 立法補佐機能의 강화 등이 무엇보다도 강조되어야 할 것이다.

넷째, 自治法規 입법과정에서의 주민의견수렴을 위한 제도적 장치의 보완이다. 자치법규는 주민의 관심사에 대하여 직접적이고 住民가까이에서 그들의 생활과 관련

200) 朴在昌, 「地方議會 專門委員制 무엇이 문제인가」, 地方自治 1992.7., 92面.

201) 현재 專門委員의 인사권이 지방자치단체의 長에게 속해 있기 때문에 지방의회에 의하여 통제되어야 하는 지방정부 소속공무원에 의해 地方議會가 보좌되는 결과를 낳고 있어서 議會事務局의 인사권을 독립시켜 지방의회 의장이 행사하여야 한다는 지적이 강하게 제기되고 있다. 朴燦杓, 前揭論文, 23面 참조.

되는 사항을 다루는 점에 특색이 있다. 따라서 주민의 일상생활과 복지, 지역경제에 관련된 住民의 意思를 민주적인 방법으로 수렴하여 이를 입법에 반영하는 것은 지방자치의 본질에도 부합하는 것이며, 自治法規의 민주화·합리화를 위해서 대단히 중요한 일이다. 물론 현재에서 각 자치단체에서는 지역주민의 의견수렴을 위한 다양한 참여제도를 구비하고 있으나<sup>202)</sup>, 앞으로 地方自治가 더욱 활성화되면 자치단체 각기관의 주도에 의한 자치법규의 제정·개폐가 매우 활발하게 전개될 것으로 예상된다. 따라서 自治法規의 입안과정에서 부터 심의·의결에 이르는 전과정에서 주민참가를 위한 시스템 -공청회, 심의회, 위원회 등 -을 구축하여 住民의 지지를 얻으면서 입법화를 추진하려는 시도는 직접민주주의 또는 의회민주주의를 보완하는 것으로서 대단히 중요한 것이라 할 수 있다. 아울러 각 지방자치단체는 自治法規의 전입법과정을 원칙적으로 공개하는 것을 철저화하는 한편 사후적으로도 지역주민에게 널리 關聯法令의 요지 등을 홍보하는 개방된 지방자치제도의 정착을 위하여 많은 노력과 제도적인 보완책을 적극 강구하여야 할 것이다.

## 9. 立法過程에서의 法律專門家の 參與

입법을 여러가지 사회적 가치나 요구를 법의 영역에 도입하여 그것을 법적으로 실현하는 작업으로, 또한 立法過程을 국민적 합의의 기반을 이룰 수 있는 최적의 대안을 마련하는 의미를 지니는 것으로 이해한다면 立法過程에 중요한 영향력을 행사하는 요인들이 민주적이고 합리적으로 작용하여야 한다. 그러한 의미에서 오늘날의 민주국가에서는 立法過程에 있어서 중요한 영향력을 행사하는 요인들을 민주적·합리적으로 반영시키는 다양한 제도적 장치를 마련하고 있으며, 우리의 경우에도 몇가지 法制度的인 장치를 나름대로 운영하고 있음은 이미 살펴본 바 있다. 그러나 우리나라의 입법과정을 보는 경우 立法過程의 民主化·合理化를 도모하는데 있어서 가장 취약한 요인중의 하나를 지적한다면 바로 입법과정에 있어서 法律專門家の 참여가 결여되어 있다는 점이다. 특히 오늘날의 社會國家理念을 실현하기 위하여 법률이 점차 고도화·전문화되어 가고 있는 시점에서 우리나라도 입법과정에 專門家集團의 참여가 급속히 확산되고 있으나, 아직도 법률전문가의 참여도는 매우 낮은 실정에 있다.

行政府가 그 입법사항의 전문·기술성을 이유로 사실상 입법기능을 전담하고 있는 현실에서 본다면 행정부의 立法擔當公務員은 입법과정에서 커다란 영향력을 지

202) 地方自治時代의 住民參與制度의 활성화에 관한 자세한 내용은 鄭夏聖, 「地域社會開發과 住民參與」, 人權과 正義 1994.8., 35~43면 참조.

니고 있으나, 그들은 일반적으로 정책에 관하여 고도의 전문지식을 구비한 「政策專門家」 내지 「戰略家」로서의 재능을 가진 전문가라고 볼 수는 있으나 입법의 합리성이나 실현가능성 등 법적인 문제를 전문적으로 분석하는 法律專門家라고 할 수 없고 실제로도 각종의 법령안을 다루는 행정공무원은 非法律專門家가 다수인 것이다. 따라서 입법과정에서의 법률전문가의 참여는 우리의 입법현실에서 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

그리하여 우리의 立法過程에 있어서 법률전문가의 역할과 참여를 강조하여 「법률가로서의 분석력과 논리적 사고력 및 전문기술을 가지고 立法過程에 기여하는 사람을 입법전문가라고 정의한다면 立法過程에 그가 기여하는 활동 내지 서비스란 대체로……어느 입법의 通過나 廢棄 또는 변경을 주장하고 또한 권고하는 활동, 법률초안을 작성하고 다듬는 일, 어떠한 법제정·개정 등이 왜 필요하고 그것을 어떻게 실현할 것인지, 종래의 법하에서는 어떠한 것인지 등에 관한 자문 등일 것이다. 이러한 活動이나 서비스를 전문으로 하는 法專門家가 있다면 그 활동이나 서비스의 질은 확실히 최상의 것일 것이다. 이러한 의미의 立法專門家가 우리나라에는 아직 없다는 것이며, 이러한 입법전문가의 서비스가 입법에 단연 필요하다는 인식이 아직 되어있지 아니한 것이 우리의 실정이다.……」<sup>203)</sup>라고 지적한 것은 매우 의미있게 받아들여야 할 것이다.

이와 같이 우리의 입법과정에서의 法律專門家の 역할과 기능이 미미한 이유로는 여러 요인을 지적할 수 있으나, ①입법과정에 중요한 영향력을 행사하여 입법의 민주화·합리화를 촉진하는 法律專門家共同體(professional communities)가 아직 제대로 조직되지 않고 있다는 점 ②입법과정 특히 政府立法에 있어서 입법정책의 형성·법안의 입안과정 등이 「法的 論理」 보다는 「政策의 論理」가 우선하는 경향이 지배하고 있다는 점 ③입법과정에서 의견수렴 및 반영을 위한 제도적 장치인 심의회·위원회·공청회 등 및 비공식적 채널을 통하여 法律專門家를 참여시키고는 있으나, 그들은 법안의 기초단계에서부터 참여하는 경우는 별로 없으며, 대개 법률전문가는 實務的 內容에 관여하지 않으면서 각종 文句나 法的 表現의 미숙, 법체계상의 모순점 등을 지적하는 소극적인 역할에 그치고 있다는 점 ④法律專門家集團과 행정관료의 관계에서도 상호 활발한 교류가 이루어지지 않고 있다는 점 등으로 인하여 입법과정에 대한 法律專門家の 참여도가 매우 낮은 실정에 있다.

어떻던 입법과정에 있어서 法律專門家の 참여문제는 그들을 입법을 추진하고 사회에 적용하는 사회적세력의 가운데에 위치하여 그 역할 내지 기능을 경험과학적으로 파악한 토대위에서 정밀하게 검토되어야 할 것이나<sup>204)</sup>, 立法政策의 형성 및 법안

203) 崔大權, 「立法學研究 -立法辯論을 중심으로-, 法學(서울대) 제31권1·2호, 1990, 87~88면.

의 입안과정, 법성립의 과정, 법의 사회에의 適應過程의 전반에 걸쳐 법률전문가의 内部的 參與(inner participation)와 外部的 參與(outer participation)의 활성화는 우리의 입법과정의 민주화·합리화 그리고 과학화를 위하여 대단히 필요하고 중요한 문제라고 할 수 있다.<sup>205)</sup>

## 10. 立法學問의 開發

입법에 관한 전문적인 지식을 體系的인 方法으로 파악하고 습득함으로써 민주적인 立法過程을 촉진하는데 기여하는 입법학문(Gesetzgebungswissenschaft, Gesetzgebungslehre)의 성립가능성에 대해서는 우리나라 뿐 아니라 先進國家에서도 이미 기본적인 합의가 이루어진 바 있으며, 현재 이 학문의 체계화·구체화를 위하여 다수의 실적이 축적되어 있음은 자세히 해설한 바 있다.<sup>206)</sup> 아울러 立法過程이 입법학의 주요한 학문분야의 한 영역으로써 다루어지고 있음은 이미 살펴보았다. 특히 立法過程의 문제상황을 진단하여 그 상세한 실태의 해명을 행하는 한편 입법과정의 민주화와 과학화를 위하여 입법과정에 대한 理論體系를 정립하여 문제점에 대한 적절한 예방수단과 실효성있는 입법의 완성을 위한 立法學의 한 영역으로서의 立法過程論에 대한 연구는 매우 필요하다. 이러한 입법학문, 입법과정론에 대한 심도있는 연구를 통하여 획득할 수 있는 성과로는 여러가지가 있으나 ①立法活動에 계획성이 부여됨으로써 법규범의 과잉현상이 억제되며 입법과정에서 자주 지적되는 경솔함을 방지할 수 있다는 점, ②입법현상에 대한 科學的인 評價를 함으로써 과학적인 법발견의 기초를 구축할 수 있다는 점, ③최선의 입법을 위한 보다 양호한 基準을 설정함으로써 입법체계의 개선을 기할 수 있다는 점, ④國會의 立法節次를 제도화할 수 있을뿐 아니라 정부입법과정을 체계적으로 제도화할 수 있다는 점, ⑤立法의 質을 높이기 위한 법률전문가의 참여를 제도화할 수 있다는 점 등을 대표적인 것으로 지적할 수 있다.

이와 같은 立法學問의 개발로 인하여 획득할 수 있는 성과는 우리의 입법상황에 있어서 간과할 수 없는 중요성을 내포하고 있다고 생각된다. 즉 行政權의 확대에 수

204) Paul H.Rubin/Martin J.Bailey, 「The Role of Lawyers in Changing the Law」, The Journal of LEGAL STUDIES Vol. 23, 1994.6., p.667.

205) 그러나 이에 대하여 「專門家의 입법관여가 확대되어야 하겠지만 자칫 잘못하면 전문가집단은 專門領域에서의 좁은 범위의 합리성만을 주장하여 입법에서 존중되어야 할 복합적 이해관계성이나 광범위한 合理性이 무시될 가능성이 있으므로 이 점에 대한 대응책이 요망된다」라는 지적도 있다. 자세한 것은 崔松和, 「韓國의 立法機構와 立法者」, 法學(서울대) 제25권4호, 1984, 120面 참조.

206) 立法學에 관한 자세한 것은 韓國法制研究院, 「立法理論研究(I)」, 1991 ; 金大彙, 「立法理論의 課題와 方法 - 특히 法律留保의 문제-」, 議政研究 제61집, 1993 참조.



반한 위임입법이 증대하고 특히 행정자체의 複雜化·專門化에 의하여 본래 행정을 규율하여야 할 기본적인 법규범은 점차 추상적·포괄적인 입법으로서의 정도가 강해지는 한편 거꾸로 命令·規則·告示 등 행정입법이 증대하고 그 중요성이 강조되고 있다. 나아가 우리나라의 입법과정에서는 중요한 法案의 대부분은 행정부에서 작성한 법안이며 국민대표기관인 국회에서의 법안심의를 정치의 무대뒤에서 행해지고 있다. 이러한 우리의 立法狀況을 보는 경우 법의 質을 높이고, 입법과정의 합리화를 도모함과 동시에 입법과정의 민주화를 높이기 위해서는 立法學問의 개발과 발전이 시급히 요청되는 것이다.



## 第5章

# 結 論



## 第5章 結 論

立法過程은 인간의 공동생활의 중요한 문제들에 관하여 가능한 한 持續的이고, 멀리 내다보며 計劃하고 그리고 심사숙고한 규정을 제정하는 것을 목표로 한다. 그리고 입법과정의 民主化·合理化를 강조하는 것은 입법이 특정한 세계관을 가진 대표자에게 장악되지 않도록 하는 중요한 보장역할을 한다. 그러나 民主主義的 國家構造下에서 입법의 진행은 정치사회의 利害對立이나 對抗關係가 복잡하게 결부되어 전개되므로 결코 순조롭게 이루어지는 것은 아니며, 구체적 입법과정에서는 法の 理念이나 국민의 의사와는 달리 전개될 가능성이 항상 불가피하게 존재한다. 특히 오늘날의 立法은 이를 촉구하는 요인이나 입법의 목적이 정치적·경제적·사회적 등 法外的 복잡한 요인들이 동시에 작용하고 있기 때문에 立法過程이 당초의 입법목적으로 부터 벗어나 예측할 수 없는 방향으로 움직여가기도 한다.

이러한 상황하에서 立法過程의 이러한 구조적 과제를 어떻게 극복하여 法の 質을 높이고 입법과정의 합리화를 도모함과 동시에 나아가 입법과정의 民主化를 지향할 수 있는가. 이 연구는 그와 같은 問題意識을 가지고 입법작용의 전과정이 법적으로 정비되고 법적으로 완비된 기구하에서 올바르게 운영될 수 있도록 立法過程이라는 연구영역을 立法學的으로 체계화하고 종합화하는 시도를 모색하여 보았다.

그리하여 이 연구는 첫째, 종래 行政 내지 司法過程에 비하여 그 법적인 조직화 내지 체계화가 가장 미흡한 분야인 입법과정에 대한 법학적, 특히 立法學的인 考察을 시도하여 보았다. 입법이 민주적이어야 한다면 입법과정자체가 국민의 기대에 부응하여 보다 좋은 立法을 할 수 있게 그 조직·절차·제도 등을 법적으로 정비할 필요성이 있으며, 이를 위해서도 立法過程에 대한 법학적 고찰은 더욱 요청되고 있다는 인식하에 입법과정에 대한 새로운 접근방법으로서의 立法過程에 대한 이론적 체계를 검토하여 보았다. 그러나 立法의 모든 단계에서 어느 정도 概觀할 수 있는 이론적 단계구조를 정립한다는 작업은 입법과정자체가 流動的이기 때문에 매우 곤란한 작업임에 틀림없으나, 이 연구는 앞으로 이 분야에 대한 법학적 연구가 활성화되어 立法의 효율화·계획화를 도모하고 입법적 판단의 科學化·客觀化를 수립할 수 있는 입법과정연구가 이루어 질 수 있는 하나의 계기를 마련하여 보았다.

둘째, 이 연구는 입법의 민주화와 합리화를 위한 또하나의 前提條件으로서 주요선진국가의 입법과정의 實態를 개괄적으로 검토하여 보았다. 물론 주요국가의 입법과정의 비교는 단순한 것이 아니라, 각국의 政治體制나 議會의 능력·기능, 그 국가의 민주정치발전의 역사와 議會를 둘러싼 각종제도의 차이 등으로 인하여 매우 어려운

문제를 내포하고 있음은 부인할 수 없다. 그리하여 각국의 立法過程의 비교에 있어서는 단순히 표면적인 것만을 강조하면 오해를 불러일으킬 소지가 많기 때문에 比較의 視點을 명확히 할 필요가 있다. 따라서 이 연구에서는 주요국가의 입법과정의 소개에 즈음하여 우선 기본적으로 議會를 둘러싼 제도적 구조, 즉 政府와 議會의 관계가 제도상 어떠한 구조로 되었는가를 염두에 두고 立法過程의 실태를 파악하여 보았다. 그리고 의회운영의 구조 -本會議中心主義인가 또는 常任委員會中心主義인가, 위원회의 구조는 어떠한가 등- 와 의사규칙 등에 유의하여 입법심의의 과정을 파악하여 보았다. 마지막으로 議會를 구성하는 의원과 정당의 관계 및 立法過程에서의 법제기구의 역할 등에 관해서도 비교적 최신의 자료를 토대로 정확성을 도모하였다. 아울러 여기에서는 다수의 문헌에서 상세히 검토되고 있는 議會에서의 立法節次面 보다는 정부의 입법과정, 즉 행정부내에서의 立法準備 및 심사과정과 법제기구 등을 자세히 고찰하였다.

이와 같은 시점을 가지고 이 연구에서는 미국·영국·독일·프랑스 및 일본의 立法過程의 실태를 파악하면서 입법의 민주화·합리화를 도모하는 선진국의 제도를 진단하여 우리의 立法過程에 참고가 될 수 있는 방안을 분석하여 보았다. 결국 현대 국가의 성격이 시민적 법치국가에서 복지향의 社會的 法治國家로 이행하고 있고 그 결과 입법국가는 행정국가, 적극국가로 대체되고 權力分立은 권력융화로 변질되었으며 이에 발맞추어 입법과정 또한 行政過程化되어 가고 있음은 주지의 사실이다. 이에 따라 일반적·추상적 범규범의 정립이라는 전통적 立法作用의 범위가 대폭 확대되어 행정입법, 비상입법의 허용을 통하여 의회의 기능은 축소되고 議會法律制定權의 행정부대체현상이 대두하고 있으며, 특히 많은 경우 법률의 내용과 범위를 가름할 豫算編成權을 행정부가 가지고 있다는 점, 그리고 오늘날의 여러 경제·사회입법 등 고도의 技術立法에 요구되는 전문성과 효율성 및 신속성에 비추어 볼 때 行政府에 의한 입법의 사실상의 주도는 세계적인 현상임을 이 연구를 통하여 인식할 수 있었다.

셋째, 立法過程에 대한 이론적 검토 및 주요국가의 실태분석을 통하여 얻은 관점과 교훈을 바탕으로 우리의 입법과정에 대한 정확한 실태를 파악하고, 앞으로의 발전방향을 모색하기 위한 몇가지의 과제를 진단하였다. 주지하는 바와 같이 우리나라의 立法過程을 보는 경우 우월적인 정부법안의 작성·심의과정에 이르는 실질적 관료주도성, 정부·여당과의 결합 및 常任委員會中心의 심의로 인한 본회의심의의 形式化 등으로 인하여 정부여당의 立法의 強行性을 허용하고 있으며, 立法過程의 공개 원칙에도 불구하고 發議·審議의 실질적 결정의 대부분이 국민으로부터 떨어진 상태로 실행되고 있다. 또한 行政府의 법안제출은 行政組織이 종적으로 분화하고 있어서 적극적인 조정을 요하는 사항에 대해서는 행정부의 法案의 立案이 원만하지 못

한 실정이며, 아울러 현실적으로 행정부가 입법사항의 專門·技術性을 이유로 사실상의 입법기능을 전담하고 있기는 하나, 현재의 우리의 立法過程에서 입법을 요하는 상황에 대해 실제적이고 규범적인 해결방안을 제공할 수 있을 정도로 行政府의 立法管理가 전문성을 구비하고 있지 못한 실정에 있다. 또한 議員發議法律案의 경우 충분한 정보와 전문지식의 결여로 인하여 입법정책의 선택, 법률안의 입안 등에서 政府法案보다 양적·질적으로 뒤지고 있음은 주지의 사실이며, 國會議員들이 정부나 소속정당과의 협조없이 독자적으로 법안을 제출하고 이와 관련한 입법활동을 전개하는 것도 현실적으로 어려운 상황에 있다. 그리고 法案의 제출뿐 아니라 국회에서의 審議에 있어서도 국회본회의나 상임위원회의 절차는 形式化되어 있으며, 심의과정에는 정당이 중심이 되어 各政黨을 대표하는 이해, 의석수가 좌우하는 각 정당세력의 대립상황이 정부·여당 대 야당이라는 표면적 대립으로 심화되어 이것이 立法過程에 그대로 반영되고 있다.

그리고 현대에 있어서 행정부의 입법기능의 증대로 인하여 立法에 관한 의견수렴도 行政府段階에서 이루어지는 것이 대단히 중요한 바, 우리의 경우에는 행정부의 입법단계에 있어서 利害關係人이나 一般國民의 의견을 수렴하는 정식적인 절차도 미흡하다. 또한 지난 3년간 지방의회는 自治立法權의 행사와 관련하여 자치조례입법 및 지방자치법과 각종 법규개정운동을 통하여 地方自治團體의 자치권을 합리적 분권의 입장에서 확대시켜나가는 등 여러 면에서 내실있는 성과를 거두었다. 특히 일부 地方議會의 경우 자치입법권을 강화하여 종래 지방행정의 고유영역으로 여겨졌던 분야까지 관여하여 條例를 制定 또는 改廢하는 등 활발한 입법활동을 전개하였다. 그러나 조례안의 발안권은 지방의회뿐만 아니라 지방자치단체의 長에게도 부여되고 있으며, 실제로 조례안의 작성은 執行部에 의하여 행해지는 경우가 대부분이고, 그나마 자치단체의 장이 재의요구권이나 선결처분권 등과 결들여 原案의 의회에 의한 수정가결이 사실상 쉽지 않을뿐만 아니라 中央官廳이 작성·권고한 모델조례안에 따른 것이 적지 않는 등 입법기능의 면에서 지방의회의 기능이 제 역할을 거두지 못하고 있다는 지적이 많이 제기되고 있다.

이러한 입법과정에 있어서의 法治國家的 機能의 구조적 약화는 결국 입법의 부조화와 모순을 초래하게 되며, 이러한 현상은 법질서 또는 규범영역에 대한 國民의 不信을 초래하게 되므로 이를 방지하기 위한 노력이 필요함은 말할 것도 없다. 이에 대하여 그동안 立法過程의 민주화·합리화를 위하여 여러 法的·制度的인 보완책을 마련하여 이미 상당한 성과를 거두고 있는 측면도 있으나 아직도 우리의 입법과정 전반에 걸쳐 民主化와 合理化를 도모하기에는 법적·제도적으로 보완하여야 할 요인들이 상당히 잠재하고 있다. 이러한 인식에 기초하여 立法의 民主化·合理化 그리고 科學化를 위한 그동안의 연구성과를 토대로 앞으로 우리의 입법과정의 발전을

도모하기 위한 토대를 마련한다는 측면에서 우리의 立法過程의 과제와 발전방향에 대한 몇가지 점을 진단하여 보았다.

결론적으로 立法過程의 민주화와 합리화 및 과학화를 도모하기 위해서는 내용적(Sachlich) 차원, 시간적(Zeitlich) 차원 및 사회적(Sozial) 차원에서 어떠한 종류와 범위의 立法이 적당한가를 기본적으로 확정하고 自由와 正義의 조화를 여하히 도모할 것인가가 연구의 모든 출발점이 될 것이다. 그리고 법률의 제정은 工業에 있어서의 제품생산과 마찬가지로 어떻게 보다 엄격한 品質管理를 통하여 생산성을 향상시킬 것인가를 염두에 두지 않으면 안된다. 완벽하고 효율적인 입법과정을 통하여 「완전한 法律」을 생산하는 것은 불가능하나, 그러나 「正當하고 비교적 優秀한」 법률, 향상된 법률을 위한 목표에 접근할 수 있는 가능성을 확보하는 것은 대단히 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 그러나 이 연구에서 지적한 과제와 발전방향은 어디까지나 一面的인 것임을 부인할 수 없으며 앞으로 우리의 立法過程의 민주화와 합리화를 도모하기 위한 지속적인 연구가 학계 및 실무계에서 진행되어 이 研究를 통하여 진단하지 못한 과제와 발전방향이 모색되기를 바라는 마음이다.



# 參考文獻

## 1. 國內文獻

### 【單行本】

- \* 桂禧悅(譯), Konrad Hesse 『西獨憲法原論』, 三英社, 1987.
- \* 權寧星, 『新版 憲法學原論』, 法文社, 1994.
- \* 丘秉朔, 『憲法學Ⅱ -統治構造-』, 博英社, 1983.
- \* \_\_\_\_\_, 『註釋 地方自治法』, 博英社, 1991.
- \* 國會圖書館 法制資料室, 『佛蘭西議會的 構成과 機構』, 外國의 法制資料 제3집, 1972.
- \* 國會圖書館 立法調查局, 『韓國立法過程의 諸問題』, 立法參考資料 제123호, 1970.
- \* 國會事務處, 『國會法解說』, 1992.
- \* \_\_\_\_\_, 『國會先例集』, 1992.
- \* \_\_\_\_\_, 『法制實務』, 1990.
- \* \_\_\_\_\_, 『1991年度 立法研究論文集』, 1992.
- \* 國會事務處 立法調查局, 『主要國議會의 立法過程과 法制機構』, 立法參考資料 제 266호, 1989.
- \* \_\_\_\_\_, 『法律案의 起草 및 審査基準』, 立法參考資料 제283호, 1992.
- \* \_\_\_\_\_, 『美國議會運營 現況』, 1994.5.
- \* \_\_\_\_\_, 『主要國議會의 議事規則』, 立法參考資料 제274호, 1990.
- \* \_\_\_\_\_, 『主要國議會의 事務處組織과 機能』, 立法參考資料 제246호, 1987.
- \* 國會運營委員會, 『議會大辭典』, 1993.
- \* 國會運營委員會 專門委員會室, 『各國議會의 立法過程』, 1991.
- \* 金秉圭(譯), M.Duverger 『政治制度와 憲法』, 三英社, 1979.
- \* 金哲洙, 『判例教材憲法(Ⅰ)』, 法文社, 1980.
- \* 內務部, 『自治立法實務要覽』, 1991.
- \* \_\_\_\_\_, 『92地方議會白書』, 1992.
- \* 朴東緒(編), 『議會와 立法過程』, 法文社, 1985.
- \* 朴東緒·金光雄(編), 『議會와 行政府』, 法文社 1989.
- \* \_\_\_\_\_, 『韓國의 議會過程論』, 壯元出版社, 1992.

- \* 朴奉國, 『條例立法의 理論과 實際』, 壯元出版社, 1992.
- \* 박재창, 『Legislative Staff in Korea』, 淑明女大出版部, 1986.
- \* 法令編纂普及會(編), 『日本の 立法』, 1990.
- \* \_\_\_\_\_, 『法令作成의 常識』, 1990.
- \* 法制處, 『法制處40年史』, 1988.
- \* \_\_\_\_\_, 『自治立法實務講義』, 1993.
- \* \_\_\_\_\_, 『法制改善白書』, 1993.
- \* \_\_\_\_\_, 『自治立法과 自治行政實務』, 1993
- \* \_\_\_\_\_, 『自治立法實務 및 地方自治關係法解說』, 1994.
- \* \_\_\_\_\_, 『法律教育教材』, 1994.
- \* \_\_\_\_\_, 『法制業務合同訓練教材』, 1982.
- \* \_\_\_\_\_, 『법제연구총서』, 1993.
- \* 서울특별시, 『地方自治團體의 法務行政實務』, 1991.
- \* 禹炳奎, 『立法過程論 -韓國과 歐美와의 比較』, 一潮閣, 1970.
- \* \_\_\_\_\_, 『各國議會의 比較研究』, 一潮閣, 1983.
- \* 鄭萬喜(編), 『美國의 憲法과 權力構造』, 法文社, 1988.
- \* \_\_\_\_\_, 『憲法과 議會政治』, 法文社, 1991.
- \* 崔光弼(譯), 高漢實 『美國의 立法過程』, 成和社, 1976.
- \* 崔大權, 『憲法學 -法社會學的 接近-』, 博英社, 1989.
- \* 崔曉煥, 『議會政治의 理論과 實際』, 博英社, 1988.
- \* 韓國法制研究院, 『國民의 立法參與와 立法豫告制』, 제3회 법제세미나자료집, 1992.
- \* \_\_\_\_\_, 『立法理論研究(I) -立法基礎理論과 立法技術-』, 1991.

### 【論 文】

- \* 姜宗遠, 『美國議會의 로비에 관한 考察』, 立法調查月報 1987.5.
- \* 桂禧悅(譯), Christian Starck 『民主的 憲法國家에 있어서 議會立法의 機能』, 법학논집 (고려대) 제26집, 1991.
- \* 高樂熏, 『立法豫告制度의 發展에 관한 研究』, 全北大 碩士論文, 1990.
- \* 高練奎, 『立法過程에 있어서 壓力團體의 作用에 관한 小考』, 光州教大論文集 제6집, 1971.
- \* 高世鎮, 『議員立法에 관한 小考』, 憲政 1991.5.
- \* 丘秉朔, 『美國議會의 立法過程(上)(中)(下)』, 考試界 1983.3/4/5.
- \* \_\_\_\_\_, 『英國議會의 立法過程』, 考試界 1982.12.

- \* \_\_\_\_\_, 『大統領의 法律案拒否權論』, 司法行政 1989.5.
- \* \_\_\_\_\_, 『프랑스 憲法評議會와 人權保障』, 法曹 1989.7.
- \* \_\_\_\_\_, 『國會의 多數決과 少數者의 權利保護』, 考試界 1984.1.
- \* 具滋容, 『立法過程의 動態의 側面-議員發意法律案에 대한 比較事例研究』, 韓國行政學報 제19권2호, 1985.12.
- \* 國會事務處 立法調查局, 『美上下兩院의 法律制定過程』, 立法調查月報 1966.3.
- \* 國會事務處 政治法務課, 『美國議會의 立法過程(1)(2)(3)』, 立法調查月報 1981.11 · 12/1982.3 · 4/1982.5 · 6.
- \* 國會議員同友會, 『美國議會의 立法過程』, 政友 1982.3.
- \* 權大秀, 『英國議會의 法律案審查過程』, 立法調查月報 1989.2.
- \* 權寧高, 『法令制定過程의 問題點과 그 改善方向』, 人權과 正義 1990.9.
- \* \_\_\_\_\_, 『立法過程의 現況과 問題點 및 改善方向』, 現代法の 理論과 實際(琴浪 金哲洙教授 華甲紀念), 博英社 1993.
- \* 權亨俊, 『프랑스 憲法院의 法的 性格』, 法學論叢(한양대) 제8호, 1991.
- \* \_\_\_\_\_, 『프랑스 第5共和國憲法上의 大統領의 地位』, 法學論叢(한양대) 제6호, 1989.
- \* 金基杓, 『美國의 法令制定過程과 立法技術』, 法制 제150 · 151 · 153 · 154 · 156 · 159호, 1986.
- \* 金道昶, 『韓國에 있어서의 立法의 理想과 現實』, 法學(서울대) 제25권4호, 1984.12.
- \* \_\_\_\_\_, 『韓國法制的 現況診斷』, 法制研究 제3호, 1992.
- \* 金南辰, 『立法過程에 대한 法學的 考察』, 司法行政 1967.2.
- \* 金世新, 『立法過程의 現況과 改善方案』, 法制研究 제3호, 1992.
- \* \_\_\_\_\_, 『西獨의 立法機構와 立法過程』, 法制 제45호, 1980.8.
- \* 金大彙, 『立法理論의 課題와 方法 -특히 法律留保의 문제-』, 議政研究 제16집, 1993.
- \* 金承煥, 『立法學에 관한 研究』, 고려大 博士論文, 1987.
- \* 金榮敏, 『主要國의 立法補助機構』, 懸案分析 제46호, 1992.5.
- \* 金容九, 『立法過程에 있어서 公聽會에 관한 考察』, 立法調查月報 1983.5 · 6.
- \* \_\_\_\_\_, 『立法過程에 影響을 미치는 諸要因에 관한 考察』, 立法調查月報 1984.5 · 6.
- \* \_\_\_\_\_, 『議案審議補佐機能의 強化』, 立法調查月報 1992.7 · 8.
- \* 金容珍, 『現行地方自治法의 問題點』, 考試界 1992.11.
- \* \_\_\_\_\_, 『條例案에 대한 地方自治團體의 長의 再議要求등에 관한 一般的 基礎』, 法制 제353호, 1992.10.
- \* 金鍾斗, 『인도議會와 우리나라國會와의 立法過程에 관한 比較研究』, 立法調查月報

1987.1

- \* 金俊熙, 『行政立法過程과 統制에 관한 研究』, 서울대 행정대학원 碩士論文, 1984.
- \* 金 哲, 『國會의 法案審議實態와 改善方案』, 立法調查月報 1992.4.
- \* 金哲洙, 『韓國立法에 대한 統制』, 法學(서울대) 제25권4호, 1984.12.
- \* 金鐵容, 『西獨의 立法過程과 그 實際』, 議政研究 제44집, 1991.
- \* 김형승(譯), 『英國에서의 議員立法』, 法制月報 1970.7.
- \* 南宮哲, 『主要國議會의 法制機構』, 立法調查月報 1993.6.
- \* \_\_\_\_\_, 『議會民主政治의 危機와 그 對處方案에 관한 小考』, 立法調查月報 1992.12.
- \* 南宮承泰, 『프랑스 第5共和國 憲法評議會의 人權保障에 관한 研究』, 동국대 博士論文, 1990.
- \* 柳雄植, 『韓國地方議會制度의 問題點과 改善方案』, 동아대 碩士論文, 1993.
- \* 文仁龜, 『法治主義와 立法의 現實』, 人權과 正義 1990.9.
- \* 閔東基, 『議員發議法律案의 立案過程에 관한 考察』, 立法調查月報 1991.4.
- \* \_\_\_\_\_, 『韓國國會의 立法機能遂行에 있어서 政黨의 役割에 관한 研究』, 立法調查月報 1988.12.
- \* \_\_\_\_\_, 『議員發議法律案의 立案에 있어서 效率性提高에 관한 研究』, 議政研究 제 59집, 1992.11
- \* 朴圭河, 『Bonn基本法上の 聯邦議會의 地位와 權限』, 한남대 社會科學論文集 제3집, 1983. 3.
- \* 朴奉國, 『立法의 當爲的 基準과 實際에 관한 研究』, 연세대 행정대학원 碩士論文 1984.
- \* \_\_\_\_\_, 『國會의 立法過程과 實際』, 法制 제301호, 1990.5.10.
- \* 朴英道(譯), 『A.Engelhard, 民主的 法治國家에 있어서 權利와 法律에 관한 現代的 諸問題』, 法制研究 제3호, 1992
- \* \_\_\_\_\_, 『獨逸의 法令審查基準表』, 法制研究 제3호, 1992.
- \* \_\_\_\_\_, 『獨逸의 議會資料와 法令資料』, 法制研究 제6호, 1994.
- \* 朴銳旿, 『美國에서의 法制事務處理基準』, 法制月報 1974.8·9.
- \* \_\_\_\_\_, 『法令審查制度에 관한 考察 -美國과 英國의 立法案草案作成比較-』, 法制月報 1975.2.
- \* \_\_\_\_\_, 『法令과 條例와의 關係』, 考試界 1992.11.
- \* 朴仁洙, 『佛蘭西의 一般的 立法節次에 관한 研究』, 月汀 曹定鎬博士 華甲記念論文集, 1993.

- \* \_\_\_\_\_, 『프랑스의 法律命令에 관한 小考』, 現代法の 理論과 實際(琴浪 金哲洙教授 華甲紀念), 博英社, 1993.
- \* \_\_\_\_\_, 『프랑스 第5共和國의 大統領權限』, 전남대 論文集 제34집, 1989.
- \* 朴仁濟, 『韓國立法의 背景에 관한 研究』, 부산대 행정대학원 碩士論文 1975.
- \* 朴鍾洽, 『議員의 立法能力向上의 代案으로서의 非公式그룹활동- 美議員의 各중비 공식立法研究活動을 중심으로-』, 立法調査月報 1988.7.
- \* 朴璨杓, 『地方議會 1年에 대한 評價와 改善方案』, 懸案分析 제53호, 1992.11.
- \* 裴俊相, 『憲法裁判所와 立法權者』, 法學論叢(한양대) 제9집, 1992.10.
- \* 徐道錫, 『地方議會의 運營實態와 改善方案 -地方議會運營의 變數를 中心으로-』, 立法調査月報 1994.1·2.
- \* 徐元宇, 『民主的 社會的 法治國家와 法制的 役割』, 法制研究 제3호, 1992.
- \* \_\_\_\_\_, 『韓國立法過程의 理念과 現實』, 法學(서울대) 제25권4호, 1984.12.
- \* \_\_\_\_\_, 『韓國立法過程에 관한 事例研究』, 연구보고서(서울대학술조성비), 1969.
- \* \_\_\_\_\_, 『地方自治團體의 長의 地位와 權限』, 人權과 正義 1994.8.
- \* \_\_\_\_\_, 『行政立法의 統制 -美國에서의 OMB에 의한 統制를 中心으로-』, 行政論叢(동국대) 제17집, 1988.
- \* 徐承完, 『法令弘報의 現況과 課題』, 法制研究 제3호, 1992.
- \* 徐柱實, 『現代議會의 立法過程에 관한 考察 -英國議會를 中心으로-』, 부산대논문집 제23집, 1976.
- \* \_\_\_\_\_, 『日本議會의 立法過程에 관한 考察』, 日本研究(부산대) 제2집, 1982.
- \* 成樂寅, 『프랑스 第5共和國憲法上 政府와 議會와의 關係』, 考試界 1988.8.
- \* \_\_\_\_\_, 『프랑스 第5共和國의 憲法委員會』, 月刊考試 1988.8.
- \* \_\_\_\_\_, 『프랑스 法規範의 段階와 構造』, 저스티스 제25권2호, 1992.12.
- \* 申命淳, 『韓國國會의 立法活動에 관한 實證的 分析 -立法活動에서 나타나는 특징을 中心으로-』, 議政研究 제19집, 1986.
- \* 申泰祐, 『日本의 法制機構와 立法過程』, 法制 제45호, 1980.
- \* 宋創珠, 『우리國會에 있어서의 法案起草의 實態와 改善方案』, 議政研究 제28집, 1988.
- \* 安秉玉, 『主要國議會 로비행위規制制度』, 立法調査月報 1991.4.
- \* \_\_\_\_\_, 『主要國議會의 立法調査制度』, 立法調査月報 1990.7·8.
- \* \_\_\_\_\_, 『各國의 議員補佐官制度』, 立法調査月報 1987.6.
- \* \_\_\_\_\_, 『各國議會의 委員會의 設置와 構成』, 立法調査月報 1985.12.
- \* 梁承模, 『國會常任委員會의 專門性提高方案』, 議政資料 제18집, 1991.
- \* 吳世卓, 『條例의 制定實態와 立法限界』, 人權과 正義 1994.8.

- \* 吳炯國, 『行政參與를 위한 立法 및 行政豫告制에 관한 研究』, 서울대 행정대학원 碩士論文, 1988.
- \* 禹炳奎, 『立法過程과 利益團體』, 國會報 1991.8.
- \* 우병렬, 『法制行政을 통한 政策의 統合調整에 관한 研究』, 法制 제422호, 1993.9.
- \* 禹在忠, 『美上下兩院의 法律制定過程』, 立法調查月報 1966.3.
- \* 俞載英, 『日本國會의 Staff組織』, 立法調查月報 1992.11.
- \* 劉尙炫, 『美國의 法律制定에 관한 研究』, 法制 제83호, 1983. 12.
- \* \_\_\_\_\_, 『日本의 立法過程』, 法制 제148호, 1986. 2.
- \* 劉鐘海, 『立法過程의 理念과 現實』, 사상과 정책 제24호, 1989. 9.
- \* 尹明善, 『議會의 拒否權 法理』, 月刊考試 1991.6.
- \* 尹龍熙, 『韓國議會의 構造와 機能에 관한 研究』, 경북대논문집 제51집, 1991. 8.
- \* 尹在豊, 『우리나라 國會議員의 立法情報源에 관한 研究』, 議政研究 제15집, 1985.
- \* 李康嫻, 『民主國家에 있어서의 多數決原理』, 考試界 1982.12.
- \* \_\_\_\_\_, 『立法學의 課題』, 現代公法學의 諸問題(尹世昌博士停年記念), 博英社, 1983.
- \* 李珪潭, 『英國議會의 立法過程』, 立法調查月報 1991.1.
- \* 李丙勳, 『代表原理와 議會主義의 機能』, 고려대 博士論文, 1988.
- \* 李世薰(譯), 『西獨의 立法補佐機構』, 法制月報 1975.3·4.
- \* 李栗復, 『美國州議會의 立法過程에 관한 研究』, 立法調查月報 1987. 8.
- \* 李政熙, 『韓國公益團體의 利益表出構造와 로비活動』, 韓國政治學會報 제24권1호, 1990. 9.
- \* 李熙珏(譯), 『西獨의 聯邦參議員議事規則』, 立法資料分析 제2권3호, 1990. 9.
- \* 張基泰, 『租稅法律主義의 立法過程上的 限界와 克服』, 稅務士 1985. 1.
- \* 張明根, 『美國의 立法機關 및 立法過程』, 法制 제45호, 1980. 8.
- \* \_\_\_\_\_, 『美國聯邦法の 制定過程(1)(2)(3)』, 法制月報 1975.8/9/10.
- \* \_\_\_\_\_, 『美國의 立法技術講座(1)(2)(3)(4)』, 法制月報 1975.11/12, 1976.1/2.
- \* \_\_\_\_\_, 『法令의 起草時 考慮할 事項 -美國-』, 法制 제100호, 1984. 10.
- \* \_\_\_\_\_, 『美國에서의 利益團體와 立法過程(상)(하)』, 法制 1977.9/10.
- \* \_\_\_\_\_, 『美國法の 效果의 研究(1)(2)(3)』, 法制 제31호·제32호·제33호, 1979. 5.
- \* \_\_\_\_\_, 『美國에 있어서 行政規則에 대한 議會의 통제(1)(2)(3)(4)』, 法制 1978.3/4/5/6.
- \* \_\_\_\_\_, 『韓國立法統제에 관한 研究』, 동국대 碩士論文, 1985.
- \* 全河聲, 『立法審查過程의 機能度分析-제11대 國會委員會過程을 중심으로-』, 國會報 1984. 8.

- \* 鄭圭萬, 『韓國國會의 立法實態와 民主立法의 要件에 관한 小考』, 立法調查月報 1991. 12.
- \* \_\_\_\_\_, 『우리나라 立法豫告制의 運營實態와 問題點』, 立法調查月報 1991. 11.
- \* 鄭武信, 『專門委員의 檢討報告制度에 관한 小考』, 議政資料 제18집, 1991.
- \* 鄭宗燮, 『우리나라 立法過程의 問題狀況과 그 對策』, 법과사회 제6호, 1992.
- \* \_\_\_\_\_, 『代議制에 관한 批判的 研究』, 연세대 博士論文, 1989.
- \* 鄭在晁, 『國會의 날치기등과등 拙速立法에 대한 統制』, 법과 사회 제6호, 1992.
- \* \_\_\_\_\_, 『國會의 立法權行使·立法節次遵守에 대한 法的 統制』, 考試研究 1992. 9.
- \* 曹正燦, 『法制實務講座①②③④⑤⑥』, 月刊 法制 제434~439호, 1994.2/3/4/5/6/7.
- \* 趙泰濟, 『法律의 留保原則에 관한 研究 -議會留保를 중심으로-』, 한양대 博士論文, 1992.
- \* 朱永鎭, 『韓國國會의 議員立法活性化 方案에 관한 研究』, 한양대 碩士論文 1983.
- \* 陳正九, 『日本議員立法의 成立過程』, 立法調查月報 1989.4.
- \* 陳在勳, 『우리나라 立法過程에 대한 考察』, 國會報 1986.12.
- \* 崔大權, 『立法學研究 : 立法辯論을 중심으로』, 法學 제31권1·2호, 1990.8.
- \* 崔然鴻, 『美國의 立法過程』, 議政資料 제5집, 1984.1.
- \* 崔曉煥, 『日本國會에서의 立法過程』, 동국대 행정대학원 論文集 제16집, 1987.2.
- \* \_\_\_\_\_, 『日本議會의 立法過程에 관한 考察』, 日本研究(부산대) 제2집, 1982.
- \* \_\_\_\_\_, 『西獨聯邦議會에 있어서의 立法過程에 관한 研究』, 行政論集 제15집,
- \* 崔松和, 『韓國의 立法機構와 立法者』, 法學(서울대) 제25권4호, 1984.
- \* 崔良秀, 『制憲國會의 立法活動에 관한 評價研究』, 서울시립대논문집 제20권1호, 1986. 7.
- \* 千柄浩, 『常任委員會 立法審查過程分析-언론기본법을 중심으로-』, 立法調查月報 1988. 7.
- \* 韓堅宇, 『프랑스 第5共和國 憲法院의 違憲法律審查制度和 그 現況(상)(하)』, 法曹 1990.7/8.
- \* \_\_\_\_\_, 『프랑스 憲法院의 違憲法律審查』, 경북대 논문집 제48집, 1989.
- \* 韓錫範, 『우리나라 立法過程에 있어서의 重要問題點의 考察』, 行政研究 1978.12.
- \* 韓錫範, 『프랑스에 있어서의 法律案 및 諸命令案의 作成에 관한 首相訓令』, 法制 제2호, 1976.
- \* \_\_\_\_\_, 『유럽 4개국의 立法制度 運營概況』, 法制月報 1974.8·9.
- \* \_\_\_\_\_, 『프랑스의 法制機構 및 立法過程에 관한 考察』, 法制 제45호, 1980.
- \* 韓貞一, 『韓國立法決定過程에 관한 研究』, 韓國政治學會會報 제7집, 1973.
- \* 許宗美, 『우리나라 立法過程의 法學的 考察』, 이화여대 대학원 碩士論文, 1989.

- \* 玄誠洙, 『美聯邦議會聽聞會制度의 運用節次』, 立法調査月報 1987.10.
- \* \_\_\_\_\_, 『聽聞會制度에 관한 研究』, 議政研究 제40집, 1990.
- \* 黃迪仁, 『立法過程의 實態的 研究-經濟立法을 중심으로』, 法學(서울대) 제25권4호, 1984. 12.
- \* 洪承邱, 『西獨議會의 組織·運營과 立法過程』, 立法調査月報 1989.12.
- \* 洪性邦, 『議會主義의 本質과 現代的 意義』, 한림법학FORUM 창간호, 1991.12.
- \* 洪準亨, 『法律의 合憲性 統制에 있어서 事前的·豫防的 統制方式에 관한 研究 - 프랑스의 합헌성 통제를 중심으로-』, 아주대논문집 제8집, 1986.

## 2. 日本文獻

### 【單行本】

- \* 久保憲一, 『現代アメリカ大統領』, 蹊娥野書院, 1993.
- \* 國立國會圖書館 調査立法考査局, 『議會改革·世界と日本』, レファレンス 1987.9.
- \* 吉田善明, 『現代比較憲法論』, 敬文堂, 1986.
- \* \_\_\_\_\_, 『現代憲法の構造』, 勁草書房, 1979.
- \* 吉田一郎(譯), E.Blamont 『フランスの議會技術』, 白水社, 1982.
- \* 內閣法制局, 『法令審査事務提要(Ⅰ)(Ⅱ)』, 內閣法制局, 1976, 1977.
- \* 大西健夫(編), 『ドイツの政治』, 早稻田大學出版部, 1994.
- \* 渡邊久丸, 『現代日本の立法過程』, 法律文化社, 1981.
- \* 讀賣新聞調査研究本部(編), 『西歐の議會』, 讀賣新聞社, 1994.
- \* 藤本一美(編), 『國會機能論』, 法學書院, 1990.
- \* \_\_\_\_\_(編), 『世界の政治改革 -激動する政治とその對應-』, 東信堂, 1992.
- \* 藤田晴子, 『議會制度の諸問題』, 立花書房, 1985.
- \* 福田三郎(譯), K.R.Mackenzie 『イギリスの議會』, 敬文堂, 1979.
- \* 比較立法過程研究會(編), 『議會における立法過程の比較法的研究』, 勁草書房, 1980.
- \* 山内和夫, 『立法 システム』, 前野書店, 1990.
- \* 森英 壽(譯), G.Jellinek 『少數者の 權利』, 日本評論社, 1989.
- \* 西 修, 『現代世界の憲法制度』, 成文堂, 1974.
- \* 西村弘一, 『地方議會 -會議の理論と實務』, 學陽書房, 1987.
- \* 石井五郎/下田久則, 『世界の議會』, ぎょうせい, 1983.
- \* 小島和夫, 『法律ができるまで』, ぎょうせい, 1979.
- \* 小林直樹, 『立法學研究 - 理論と動態』, 三省堂, 1984.



- \* \_\_\_\_\_, 『憲法政策論』, 日本評論社, 1991.
- \* 新 正幸, 『憲法と立法過程 -立法過程法學序説』, 創文社, 1988.
- \* 岩井奉信, 『立法過程』, 東京大學出版會, 1988.
- \* 迎中 豊, 『利益集團』, 東京大學出版會, 1991.
- \* 奥島孝康/中村紘一(編), 『フランスの政治』, 早稻田大學出版部, 1993.
- \* 湧谷 修, 『議會の時代』, 三省堂, 1994.
- \* 有斐閣, 『日本の立法』, ジュリスト 第805號, 1984.
- \* 圓藤眞一, 『憲法と政黨』, ミネルウア書房, 1977.
- \* 日本國際交流センター(編), 『アメリカの議會, 日本の國會』, セイマル出版會, 1982.
- \* 佐竹 寛, 『參加民主主義の思想と實踐』, 中央大學出版部, 1993.
- \* 田口富久治/岩野弘一/岡村忠之(譯), S.A.Walkland 『イギリスの立法過程』, 未來社  
1973.
- \* 前田英昭(譯), H.J.Lasky 『イギリスの議會政治』, 日本評論社, 1993.
- \* 田畑 忍(編), 『議會制民主主義の研究』, 法律文化社, 1978.
- \* 齊藤 壽, 『現代議會構成原理の研究』, 勁草書房, 1992.
- \* 竹島武郎, 『イギリス政府・議會文書の調べ方』, 丸善株式會社, 1989.
- \* 中村勝範(編), 『各國政治制度概説』, 慶應通信, 1994.
- \* 中村泰男, 『アメリカ聯邦議會論』, 勁草書房, 1992.
- \* 淺野一郎, 『法律と條例 - 理論と動態』, 1984.
- \* \_\_\_\_\_(編), 『立法の過程』, ぎょうせい, 1988.
- \* \_\_\_\_\_(編), 『ガイドブック 國會 -制度のすべて』, ぎょうせい, 1990.
- \* 青木榮一(譯), 『美國議會の實際知識 -法律はいかに制定されるか-』, 日本經濟新聞  
社 1982.
- \* 清水 陸, 『西ドイツの政治機構』, 成文堂, 1969.
- \* \_\_\_\_\_, 『現代議會制の憲法構造』, 勁草書房, 1979.
- \* 村川一郎, 『日本國政府の研究』, ぎょうせい, 1994.
- \* \_\_\_\_\_, 『自民黨の政策決定システム』, 教育社, 1989.
- \* 秋田 周, 『條例と規則』, ぎょうせい, 1977.
- \* 片岡寛光・奥島孝康(編), 『アメリカの政治』, 早稻田大學出版部, 1994.
- \* 浦山賢治・元山 健(譯), T.C.Hartley/J.A.Griffith 『イギリス憲法』, 三省堂, 1987.
- \* 憲法理論研究會(編), 『議會制民主主義と政治改革』, 經文堂, 1994.
- \* 戸部信喜, 『憲法と議會政』, 東京大學出版會, 1971.
- \* \_\_\_\_\_(編), 『現代法 第3卷(現代の立法)』, 岩波書店, 1965.
- \* 戸松秀典, 『立法裁量論』, 有斐閣, 1993.

## 【論文】

- \* 江口隆裕, 『立法過程における意見調整システムとその限界』, 法學論集(北海島大) 第43巻6號, 1992.
- \* 宮澤節生, 『立法・法執行過程の法社會學』, 法律時報 1992.10.
- \* 加藤幸嗣, 『法律の制定と議會』, ジュリスト 第955號, 1990.5.
- \* 高見勝利, 『あるべき立法者像と立法のあり方』, 公法研究 第47號, 1985.
- \* \_\_\_\_\_, 『自民黨政治と議會政の機能』, ジュリスト 第859號, 1986.5.
- \* 大石 眞, 『立法と権限分配 原理(1)(2)』, 法學(東北大) 第42巻4號・第43巻1號, 1978・1979.
- \* \_\_\_\_\_, 『立法過程學の可能性』, ジュリスト 第955號, 1990.5.
- \* 岩井奉信, 『立法過程と立法過程研究 -立法過程の政治學』, 法律時報 1992.10.
- \* 池田政章, 『立法過程の問題點』, 『現代法 第3巻(現代の立法)』, 岩波書店, 1965 所收.
- \* \_\_\_\_\_, 『立法と立法過程』, 日本國憲法體系(宮澤俊義先生還曆記念) 補卷, 有斐閣 1971.
- \* 山内和夫, 『獨逸における立法過程』, 法學協會雜誌 第78巻5號, 1962.1.
- \* \_\_\_\_\_, 『立法過程の政治學的 考察』, 法律時報 1965.8.
- \* 小野善康, 『政黨と立法』, 公法研究 第47號, 1985.
- \* 小野清一郎, 『立法過程の理論(1)(2)』, 法律時報 1963.1/2.
- \* 松尾敬一, 『立法學の必要性と可能性』, 神戸法學雜誌 第6巻1・2號, 1956.
- \* 松橋和夫, 『主要國の議會制度(1)(2)(3)(4)』, レファレンス 1985.7/8/9/10.
- \* 新 正幸, 『立法過程學の可能性』, ジュリスト 第955號, 1990.5.
- \* 阿部泰隆, 『日本の立法過程』, 法學セミナー 1992.8.
- \* \_\_\_\_\_, 『日本の立法過程管見』, 現代立憲主義の展開 下(戸部信喜先生古稀祝賀), 有斐閣, 1993.
- \* 野中俊彦, 『議員立法』, ジュリスト 第955號, 1990.5.
- \* 原 度, 『イギリス下院における時間割當規則』, レファレンス 第211號.
- \* 栗城壽夫, 『立法と司法』, 法學教室 1986.5.
- \* 前田英昭, 『立法過程の構造と實態』, 法學セミナー 臨時増刊, 1973.
- \* 前田雅英, 『法文の明確性と解釋の明確性』, ジュリスト 第853號, 1986.2.
- \* 田中英夫・谷川久, 『Legal Process(1)(2) - アメリカにおける立法學の一つのかたち』, ジュリスト 第225號, 1961.
- \* 中村泰男, 『イギリスにおける議員立法』, レファレンス 第170號.

- \* \_\_\_\_\_, 『イギリス議會における立法手續の概要』, レファレンス 1978.11.
- \* \_\_\_\_\_, 『アメリカ國會における議員秘書及びスタッフについて』, レファレンス 1981.12.
- \* \_\_\_\_\_, 『1970年立法府改革法の概要 -アメリカの國會改革-』, レファレンス 第245號.
- \* 佐藤立夫, 『フランス議會制度と選舉法改革』, ジュリスト 第920號, 1988.10.
- \* 佐佐木毅, 『議會制と政黨』, ジュリスト 第955號, 1990.5.
- \* 清水 睦, 『現代議會の立法をめぐる状況と展開』, 公法研究 第47號, 1985.
- \* \_\_\_\_\_, 『現代日本における立法過程の状況と特質』, 法律時報 1965.8.
- \* \_\_\_\_\_, 『議會制度の課題』, ジュリスト 第859號, 1986.5.
- \* \_\_\_\_\_, 『委員會制度と族議員』, ジュリスト 第955號, 1990.5.
- \* \_\_\_\_\_, 『戦後立法過程論と立法手續改革論覺書』, 法律時報 1994.2.
- \* 村松岐夫, 『立法過程と政黨・壓力團體・官僚の關係』, 法學論集(北海島大) 第34卷1號, 1983.

### 3. 英文獻

#### 【單行本】

- \* Bayley, Michael. D : 『*Principle of Legislation : The Use of political Authority*』, Detroit 1978.
- \* Birch, Anthony. H : 『*The British System of Government*』, London 1990.
- \* Davis, Jack : 『*Legislative Law and Process in a Nutshell*』, New York 1975.
- \* Dickerson, Reed : 『*Legislative Drafting*』, Boston 1954.
- \* Fisher, Louis : 『*Constitutional Conflicts between Congress and the President*』, New Jersey 1985.
- \* Galloway, George.B : 『*The Legislative Process in Congress*』, New York 1959.
- \* Garth, Thornton : 『*Legislative Drafting*』, London 1987.
- \* Grenzke, Janet. M : 『*Influence, Chance and the Legislative Process*』, Westport 1982.
- \* Harris, Fred. R : 『*America's Legislative Processes : Congress and the States*』, Glenview 1983.
- \* Herzberg, Donald. G/Unruh, Jess : 『*Essays on the State Legislative Process*』, New York 1970.
- \* Hetzel, Otto. J : 『*Legislative Law and Process*』, Virginia 1980.

- \* Ingmann, Terence : 『*The English Legal Process*』, London 1990.
- \* Jacobstein, Myron. J/Mersky, Roy. M : 『*Fundamentals of Legal Research*』,  
New York 1981.
- \* Jewell, M.E/Patterson,S : 『*The Legislative Process in The United States*』,  
1977.
- \* Keefe, William. J/Ogul, Morris. S : 『*The American Legislative Process. Con-  
gress and the State*』, New Jersey 1981.
- \* Miers, Davis. R/Page, Alan. C : 『*Legislation*』, New york 1982.
- \* Newman, Frank.C/Surrey, Stanley.S : 『*Legislation -Cases and Materials*』,  
Englewood Cliffs, 1955
- \* Norton, Philip : 『*Legislature*』, New York 1990
- \* Olson, David. M : 『*The Legislative Process. A Comparative Approach*』,  
Cambridge 1980.
- \* Read, Horage E./Macdonald, John W./Fordham, Jefferson B./Pierce, William J. :  
『*Materials on Legislation*』, New York 1973.
- \* Wade, E.C.S/Bradley, A.W : 『*Constitutional and Administrative Law*』, London  
and New York, 1985.
- \* Walkland, S.A : 『*The Legislative Process in Great Britain*』, 1968.
- \* Wahlke, J.C/Eulau, H/Buchanan, W/Ferguson, L : 『*The Legislative System*』,  
1962.
- \* Zandler, Michael : 『*The Law- Making Process*』, London 1980.

【論文】

- \* Morrison, Alan B. : 『*OMB Interference with Agency Rulemaking : The  
Wrong Way To Write a Regulation*』, Harvard Law Review 99/5, 1986.
- \* Seidmann, Robert.B : 『*Justifying Legislation : A Pragmatic, Institutional  
Approach to the Memorandum of Law, Legislative Theory, and practical  
reason*』, Harvard Journal on Legislation 29/1, 1992.
- \* Strauss, Peter.L/Sunstein Cass.R : 『*The role of the President and OMB in  
informal Rulemaking*』, Administrative Law Review 38/2, 1986.

#### 4. 프랑스文獻

##### 【單行本】

- \* Burdeau, George : 『Manuel de Droit Constitutionnel et Institutions politiques』, LGDJ, 1984.
- \* Crucis, Henry-Michel : 『Les Combinaisons de Normes dans la Jurisprudence Administrative Française』, LGDJ, 1991.
- \* Fromont, Michael : 『Les Validations Legislatives. pratique legislative et jurisprudence constitutionnelle』, Economica, 1987.
- \* Laporte, Jean/ Tulard, Marie-José : 『Le Droit Parlementaire』, Presses Universitaires de France, 1986.
- \* Pactet, Pierre : 『Institutions politiques Droit constitutionnel』, Masson, 1985.
- \* POUVIORS, 『Le Sénat』, Presses Universitaires de France, 1988.
- \* \_\_\_\_\_, 『L'Assemblée』, Presses Universitaires de France, 1985.
- \* Prélôt, Marcel : 『institutions politiques et droit constitutionnel』, Dalloz, 1984.
- \* Vedel, Georges : 『La Genèse de L'initiative Législative』, Presses Universitaires de France, 1973.

#### 5. 獨逸文獻

##### 【單行本】

- \* Achterberg, Nobert : 『Parlamentsrecht』, Tübingen 1984.
- \* Baden, Eberhard : 『Gesetzgebung und Gesetzesanwendung im Kommunikationsprozeß. Studien zur juristischen Hermeneutik und zur Gesetzgebungslehre』, Baden-Baden 1977.
- \* Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.) : 『Praxis der Gesetzgebung - Ein Lehr- und Lernhilf』, Regensburg 1984.
- \* Bender, Rolf : 『Zur Notwendigkeit einer Gesetzgebungslehre dargestellt an aktuellen Problemen der Justizreform』, Stuttgart 1974.
- \* Böhret, Carl(Hrsg.) : 『Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre. ein Erfahrungsaustausch(Speyerer Forschungsberichte, Heft 13)』, Speyer 1980.
- \* Böhret, Carl/Hugger, Werner : 『Test und Prüfung von Gesetzentwürfe -

- Anleitung zur Vorabkontrolle und Verbesserung von Rechtsvorschriften*„ Köln-Bonn 1980.
- \* \_\_\_\_\_ : 『*Der Praxistest von Gesetzwürfen*』, Baden -Baden 1980.
  - \* Brinkmann, Karl : 『*Verfassungslehre*』, München 1991
  - \* Bundesministerium der Justiz(Hrsg.), 『*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*』, Köln 1991.
  - \* Chryssogonos, Kostas : 『*Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Zur Methode der Verfassungsinterpretation bei der Normkontrolle*』, Berlin 1987.
  - \* Deutscher Bundestag(Hrsg.) : 『*Der Deutsche Bundestag*』, Bonn 1985
  - \* Eichenberger, Kurt : 『*Grundfragen der Rechtssetzung*』, Basel 1978.
  - \* Engisch, Karl : 『*Einführung in das juristische Denken*』, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1977.
  - \* Fielitz, Helmuth : 『*Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung -besonders des 9.Deutschen Bundestages(1980-1983)*』, Berlin 1988.
  - \* Grimm, Dieter/Maihofer, Werner(Hrsg.) : 『*Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik (Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd.13)*』, Opladen 1988.
  - \* Grabitz, Eberhard : 『*Freiheit und Verfassungsrecht. Kritische Untersuchungen zur Dogmatik und Theorie der Freiheitsrechte*』, Tübingen 1976.
  - \* Haverkate, Görg : 『*Verfassungslehre -Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung*』, München 1992.
  - \* Hermes, Reinhard : 『*Der Bereich des Parlamentsgesetz*』, Berlin 1988.
  - \* Hugger, Werner : 『*Gesetz - Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung. Ein Handbuch für Praxis und Studium mit einer Einführung von Carl Böhret*』, Baden-Baden 1983.
  - \* Hill, Hermann : 『*Einführung in die Gesetzgebungslehre*』, Heidelberg 1982.
  - \* Hesse, Konrad : 『*Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*』, 15 Aufl., Heidelberg 1984.
  - \* Handschuh, Ekkehard : 『*Gesetzgebung. Programm und Verfahren*』, Heidelberg-Mannheim 1988.
  - \* Kreams, Burkhardt : 『*Grundfragen der Gesetzgebungslehre. erörtert anhand neuerer Gesetzgebungsvorhaben insbesondere der Neuregelung des Bergschadensrechts (Schriftenreihe zur Rechtssoziologie und Rechtstats. achenfor-*

- schung, Bd.44), Berlin 1979.
- \* Kindermann, Harald(Hrsg.) : 『Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung 1982』, Berlin-Heidelberg-New York 1982.
  - \* Klug, Ulrich/Ramm, Thilo/Rittner, Fritz/Schmiedel, Burkhard(Hrsg.) : 『Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil -und Prozeßrecht. Gedächtnisschrift für Jürgen Rödig』, Berlin-Heidelberg-New York 1978.
  - \* Leibholz, Gerhard : 『Strukturprobleme der Modernen Demokratie』, Karlsruhe 1967.
  - \* Leisner, Walter : 『Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung(Recht und Staat, Heft 286/287)』, Tübingen 1964.
  - \* Mangoldt, Hermann v./Klein, Friedrich : 『Das Bonner Grundgesetz』, München 1966.
  - \* Maihofer, Werner(Hrsg.), 『Theorie und Method der Gesetzgebung』, Frankfurt am Main 1983.
  - \* Maunz, Theodor/Dürig, Günter : 『Grundgesetz Kommentar』, München 1991.
  - \* Noll, Peter : 『Gesetzgebungslehre』, Reinbek 1973.
  - \* Öhlinger, Theo(Ges.red.) : 『Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis(Forschungen aus Staat und Recht, 57)』, Wien-New York 1982.
  - \* Rödig, Jürgen(Hrsg.) : 『Studie zu einer Theorie der Gesetzgebung』, Berlin-Heidelberg-New York 1976.
  - \* Schäffer, Heinz(Hrsg.) : 『Gesetzgebung und Rechtskultur』. Symposion Salzburg 1986, Wien 1987.
  - \* \_\_\_\_\_/Triffterer, Otto(Hrsg.) : 『Rationalisierung der Gesetzgebung. Jürgen Rödig Gedächtnissymposion 28-30. Oktober 1982』, Baden-Baden 1984.
  - \* Schreckenberger, Waldemar/König, Klaus/Zeh, Wolfgang(Hrsg.) : 『Gesetzgebungslehre. Grundlagen - Zugänge - Anwendung』, Stuttgart- Berlin-Köln-Mainz 1986.
  - \* Schneider, Hans : 『Gesetzgebung - Ein Lehrbuch』, Heidelberg 1982.
  - \* \_\_\_\_\_/Zeh, Wolfgang : 『Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland』, Berlin/New York 1989.
  - \* Stern, Klaus : 『Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, II』, München 1977, 1980.
  - \* Stempel, Dieter(Hrsg.) : 『Mehr Recht durch weniger Gesetz?』, Köln 1987.

- \* Trossmann, Hans : 『Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages Kommentar』, München 1977.
- \* Vorstand des Österreichischen Juristentages(Hrsg.), 『Die Gesetzesflut. Folge und Ausdruck der Überforderung des Staates』, Wien 1979.
- \* \_\_\_\_\_ , 『Rechtsquellen und Rechtsanwendung』, Wien 1974.
- \* Winkler, Günther/Schilcher, Bernd(Red.) : 『Gesetzgebung. Kritische Überlegungen zur Gesetzgebungslehre und zur Gesetzgebungstechnik』, Wien-New York 1981.
- \* Wroblewski, Jerzy : 『Einführung in die Gesetzgebungstheorie』, Wien 1984.

【論文】

- \* Armin, Hans Herbert von : 『Grundfragen der Kontrolle von Gesetzgebung und Verwaltung』, DÖV 1982, S.917f.
- \* \_\_\_\_\_ : 『Politische parteien』, DÖV 1985, S.593f.
- \* Bender, Rolf : 『Gesetzgebungslehre -ein neuer Zweigder Rechtswissenschaft』, ZRP 1976, S.132f.
- \* \_\_\_\_\_ : 『Ein Maßnahme für ein Bündel von Problemen -ein Beitrag zur Gesetzgebungslehre』, ZRP 1983, S.168f.
- \* Böhm, Monika : 『Gesetzgebungslehre und Gesetzgebungspraxis』, ZG 2/1993.
- \* Böhret, Carl/Hugger, Werner : 『Bessere Gesetz durch Test der Entwürfe』, ZParl 1979, S.245f.
- \* Brenner, Michael : 『Interessenverbände und öffentliche Anhörungen』, ZG 1/1993.
- \* Degenhart, Christoph : 『Gesetzgebung im Rechtsstaat』, DÖV 1981, S.477f.
- \* Dietlein, Max Josef : 『Der Dispositionsrahmen des Vermittlungsausschusses』, NJW 1983, S.80f.
- \* Ebson, Ingwer : 『Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leitungsstaat』, DVBI 1988, S.883f.
- \* Eichenberger, Kurt : 『Gesetzgebung im Rechtsstaat』, VVDStRL Heft 40, 1982, S.7f
- \* Ellwein, Thomas : 『Staatliche Steuerung in der parlamentarischen Demokratie』, DÖV 1984, S.748f.
- \* Fielitz-Schulze, Helmuth : 『Der Fraktionslose im Bundestag -Einer gegen



- alle?», DÖV 1989, S.829f.
- \* Freund, Hanskarl : 『Änderung des Verhaltensrechts für Mitglieder des Deutschen Bundestages』, DÖV 1987, S.435f.
  - \* Gerster, Fleiner : 『Gesetzgebung im parlamentarischen Rechtsstaat』, ZG 3/1993.
  - \* Hennecke, Frank : 『Gesetzgebung im Leistungsstaat』, DÖV 1988, S.768f.
  - \* Hesse, Hans Albrecht : 『Die Praxis der juristischen Berufe und die Juristenausbildung』, JZ 1982, S.272f.
  - \* Hill, Hermann : 『Impulse zum Erlaß eines Gesetzes』, DÖV 1981, S.487f.
  - \* \_\_\_\_\_ : 『Bemühungen zur Verbesserung der Gesetzgebung』, ZG 1/1993.
  - \* \_\_\_\_\_ : 『Das Verhältnis des Bürgers zum Gesetz』, DÖV 1980, S.666f.
  - \* Hippel, Fritz v. : 『Grundfragen der Rechtspolitik』, JZ 1984, S.953f.
  - \* Häberle, Peter : 『Grundrechte und Parlamentarische Gesetzgebung im Verfassungsstaat – das Beispiel des deutschen Grundgesetzes』, AöR 1989, S. 361f.
  - \* Hölscheidt, Sven : 『Information der Parlamente durch die Regierungen』, DÖV 1993, S.593f.
  - \* Karpen, Ulrich : 『Gesetzgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsstaat』, NJW 1988, S.2512f.
  - \* \_\_\_\_\_ : 『Zum Gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland』, ZG 1/1986.
  - \* \_\_\_\_\_ : 『Zum Stand der Gesetzgebung in Europäischen Ländern』, ZG 2/1992.
  - \* \_\_\_\_\_ : 『Beiträge zur Methodik der Gesetzgebung』, ZG 1/1994.
  - \* Kindermann, Harald : 『Gesetzgebungstheorie als Forschungsaufgabe』, ZRP 1983, S.204f.
  - \* \_\_\_\_\_ : 『Plan und Method der Gesetzgebungslehre』, Rechtstheorie 9, 1978, S.229f.
  - \* Klein, Hans Heinrich : 『Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland – die Zweite Kammer–』, AöR 108/1983.
  - \* Kloepfer, Michael : 『Gesetzgebung im Rechtsstaat』, VVDStRL Heft 40, 1982, S.63f.
  - \* Kölbl, Josef : 『Zum Stand der Gesetzgebungstheorie』, Die Verwaltung 1985,

S.389f.

- \* König, Klaus : 『*Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung*』, Verwaltung im Rechtsstaat(Festschrift für Carl Hermann Ule), Köln/Berlin/Bonn/ München 1988.
- \* Lachmayer, Friedrich : 『*Zur Theorie der Gesetzgebung*』, DÖV 1978, S.33f
- \* Lorenz, Dieter : 『*Der Grundrechtliche Anspruch auf effektiven Rechtsschutz*』, AöR 1981, S.623f.
- \* Maassen, Hermann : 『*Die Freiheit des Bürgers in einer Zeit ausserhalb der Gesetzgebung*』, NJW 1979, S.1473f.
- \* Mengel, Hans Joachim : 『*Grundvoraussetzungen demokratischer Gesetzgebung*』, ZRP, 1984.
- \* Noll, Peter : 『*Zur Gesetzestchnik des Entwurfs eines Strafgesetzbuches*』, JZ 1963, S.297f.
- \* Novak, Richard : 『*Gesetzgebung im Rechtsstaat*』, VVDStRL Heft 40, 1982, S.40f.
- \* Pawlowski, Hans Martin : 『*Die rechtsstaatliche Dimension von Gesetzgebung und Judikatur*』, DÖV 1976, S.505f.
- \* Pestalozza, Christian : 『*Gesetzgebung im Rechtsstaat*』, NJW 1981, S. 2081f.
- \* Püttner, Gunter : 『*Der Rechtsstaat und seine offenen Probleme*』, DÖV 1989, S.137f.
- \* Scheuner, Ulrich : 『*Die Aufgabe der Gesetzgebung in unserer Zeit*』, DÖV 1960, S.601f.
- \* Sendler, Horst : 『*Normflut und Richter*』, ZRP 1979, S.227f.
- \* Starck, Christian : 『*Übermaß an Rechtsstaat*』, ZRP 1979, S.209f.
- \* Stolzlechner, Harald : 『*Rationalisierung der Gesetzgebung*』, DÖV 1983, S.28f.
- \* Strss, Walter : 『*Das Versehen des Gesetzgebers*』, JuS 1969, S.403f.
- \* Togethoff, Reinhard/Witt, Uwe : 『*Aktuelle probleme der Gesetzgebungsarbeit in den Landtagen der neuen Bundesländer. Seminarreihe der DGG von Februar bis Juni 1991 in Berlin und Leipzig*』, ZG 4/1991.
- \* Vogel, Hans Jochen : 『*Zur Diskussion um die Normenflut*』, JZ 1979, S.322f.
- \* Vogel, Klaus : 『*Gesetzgeber und Verwaltung*』, VVDStRL Heft 24, 1966, S.125f.
- \* Wassermann, Richard : 『*Sprachliche Problem in der Praxis von Rechtspolitik und Rechtsverwirklichung*』, ZRP 1981, S.257f.
- \* Wyduckel, Dieter : 『*Der Bundesrat als Zweite Kammer*』, DÖV 1989, S.181f.
- \* Zeh, Wolfgang : 『*Parlamentsreform als Gesetzgebungsreform*』, ZG 4/1993.

연구보고 94-5 立法過程의 理論과 實際

---

1994년 12월 25일 印刷

1994년 12월 30일 發行

發行人 張 明 根

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 (주) 한국컴퓨터산업

서울특별시 종로구 신문로2가 1-103

전화 : (722)2901~3, 0163~5

등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

---

本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©

