

# 제14대 국회에서 본 議員立法의 問題點

朴 奉 國\*

차 례

I. 序 言

II. 第14代 國會의 立法現況

1. 立法概況
2. 政府立法現況
3. 議員立法現況

III. 第14代 國會에 있어서의 議員立法의 문제점

1. 法律案 審査節次上的 문제
2. 法律案 內容上的 문제

IV. 第15代 國會에서의 議員立法의 전망과 과제

1. 展 望
2. 課 題

V. 結 語

\* 國會內務委員會 首席專門委員

## I. 序 言

국회의원은 立法府의 구성원으로서 立法權을 행사하는 주도자이다. 따라서 국회의원은 立法過程을 통하여 국민의 다양한 의견과 상충되는 이해를 조정·통합하고 行政府를 비판·감시하는 등 국민의 대변자로서 막중한 권한을 가지고 있다.

이러한 국회의원의 권한과 역할에도 불구하고 종래 우리 국회는 “行政府의 侍女”나 “通法府”나 하는 비판을 받아왔기 때문에 국회의원의 역할이 제대로 평가받지 못하였던 것이 사실이다.

그러나 제14대 국회에 와서는 때마침 政治, 經濟, 社會 諸分野에 있어 민주화·개방화·세계화가 촉진되고 개혁의 물결이 도도히 넘쳐흐르게 됨에 따라 국회도 이와 때를 같이하여 지금까지의 권위주의적인 제행태를 불식하고 진정한 議會民主主義의 산실로서 역할을 제대로 수행할 수 있도록 하기 위하여 제도와 운영에 일대 개혁을 추진하였다. 제14대 국회 임기중에 4차에 걸쳐 政治關係法審議特別委員會<sup>1)</sup>가 구성되어 「統合選舉法」 등 많은 政治關係法을 처리하였고, 1993년 말에는 重鎮議員과 각계의 專門家로 國會制度改善委員會<sup>2)</sup>가 구성되어 그 건의내용을 國會法에 반영하기도 하였다.

이로 인하여 국회의원이 국정을 심의하는데 보다 적극적으로 참여할 수 있는 여러 가지 제도가 보완되고 국회운영도 보다 자율성·효율성과 민주성이 제고되

---

1) 政治關係法審議特別委員會는 제158회 임시국회(1992.8.12)에서 地方自治法을 비롯한 각종 政治關係法을 심의하기 위하여 처음으로 구성되었으나 본격적인 심의가 이루어진 것은 文民政府가 들어서고 구성된 제3차 政治關係法審議特別委員會부터 였다. 제166회 임시국회(1994.2.15)에서 구성된 제4차 同特別委員會는 公職選舉및選舉不正防止法을 제정하고 政治資金에 관한法律, 地方自治法을 개정하여 소위 「改革3法」을 여야 만장일치로 채택하는 성과를 거두었다.

2) 국회는 1993년 12월 23일 학계·언론계·법률계 및 여·야중진위원 등 사회저명인사 15인으로 국회제도개선위원회를 구성하였다. 동위원회는 국회의 제도·관행·조직 등 국회제도 전반에 걸친 개선방안을 마련, 국회의장에게 건의하는 것을 그 임무로 하였는데 3개월간의 활동을 통하여 60여개 항목에 달하는 개선안을 건의한 바 있다.

게 되었다.

그러나 제14대 국회의 이러한 노력에도 불구하고 선진화·세계화를 지향하는 산적인 國政懸案과 보다 성숙한 議會政治를 구현해야 할 역사적 당위성에 비추어 국민의 기대에 부응하기에는 미흡한 점이 많았다고 말하지 않을 수 없다.

제14대 국회의 임기중 의원입법의 현황과 그 문제점을 검토해 보려는 것은 제15대 국회의 출범에 즈음하여 국회의원의 입법활동의 활성화와 내실화를 통하여 보다 충실한 의정활동을 할 수 있는 자료가 될 수 있을 것으로 기대하기 때문이다.

## Ⅱ. 第14代 國會의 立法現況

### 1. 立法概況

제14대 국회는 역대국회 어느 때보다 입법활동이 활발하였다고 평가할 수 있다.

제14대 국회 임기중에 법률안을 비롯하여 豫算案·決算, 同意案, 建議案, 決意案, 國會規則案, 重要動議 등 모든 議案이 접수된 것이 1,439건으로서 그 중 62.7%인 902건이 법률안이었고, 처리된 議案 1,288건중 59.2%인 763건이 법률안이었는데 이것은 역시 국회의 본질적 기능이 입법임을 잘 나타낸 것이라고 할 수 있다.

처리된 법률안 763건은 제출된 902건의 84.6%에 해당하는 것으로서 그 중에 可決·採擇된 것이 제출건수의 86%인 656건에 달하였다.

〈표-1〉 의안접수 및 처리현황

종 류 별	접 수	처 리	처 리 내 용				미처리
			가 결	부 결	폐 기	철 회	
법 률 안	902	763	656		89	18	139
예 산 안	7	7	7				
결 산	4	4	4				

동의(승인)안	191	191	190	1			
건의안	51	51	1	25	24	1	
결의안	199	187	174	4	4	5	12
규칙안	15	15	15				
중요동의	67	67	65	1		1	
의원징계	3	3			1	2	
계	1,439	1,288	1,112	31	118	27	151

제14대 국회의 이러한 입법량은 제13대 국회의 492건, 제12대 국회의 222건, 제11대 국회의 340건 등 역대국회에 비하여 가장 많은 실적을 보인 것이다.

제14대 국회에서의 입법량이 이처럼 많아진 것은 임기중에 政治·經濟·社會 기타 各分野에 걸쳐 여러 면에서 새로운 立法動機의 창출요인이 있었기 때문이다.

〈표-2〉 역대국회 법률안 처리현황

구분 대별	총 계				정 부 제 출				의 원 발 의			
	접수	처리 (%)	가결 (%)		제출	처리 (%)	가결 (%)		제출	처리 (%)	가결 (%)	
제11대	489	430 (87.9)	340 (70)		287	282 (57.7)	257 (90)		202	148 (30.3)	83 (41)	
제12대	379	299 (78.9)	222 (59)		168	165 (43.5)	156 (93)		211	134 (35.4)	66 (31)	
제13대	938	806 (85.9)	492 (52)		368	359 (38.3)	321 (87)		570	447 (47.7)	171 (30)	
제14대	902	763 (84.6)	656 (73)		581	567 (62.9)	537 (92)		321	196 (21.7)	119 (37)	

각 委員會別로 처리된 법률현황을 보면 정치 및 사법개혁 등에 관한 법률을 심사한 法制司法委員會 84건, 세제개혁 등 세법 등을 심사한 財政經濟委員會 102건,

정치 및 선거제도관련법 등을 심사한 內務委員會 69건, WTO 기타 개방화·세계화 관련법 등을 심사한 通商産業委員會 71건, 農林水産委員會 52건, 建設交通委員會 78건, 교육개혁관련법률 등을 심사한 教育委員會 30건, 환경·노동·보건 등 생활복지증진을 위한 법률 등을 심사한 環境勞動委員會 33건, 保健福祉委員會 84건 등이며, 특별히 정치관계 현안법률안을 심사한 特別委員會도 31건의 법률안을 처리한 것은 주목할 만한 일이다.

〈표-3〉 위원회별 법률안 처리현황

위원회	의원발의	정부제출	계	위원회	의원발의	정부제출	계
국회운영	9		9	농림수산	8	44	52
법제사법	34	50	84	통상산업	11	60	71
행정	9	19	28	통신과학기술	-	22	22
재정경제	12	90	102	환경노동	3	30	33
통일외무	1	8	9	보건복지	24	60	84
내무	24	45	69	건설교통	11	67	78
국방	1	33	34	정보	-	-	-
교육	11	19	30	예산결산	-	-	-
문화체육공보	11	16	27	특위	27	4	31

※ 현행 국회법상 위원회별로 소관법률안을 분류함.

## 2. 政府立法現況

법률안의 제출권은 정부와 국회의원이 가지고 있지만 지금까지 법률안 제출이나 채택된 실적을 보면 의원발의법률안보다 정부제출법률안이 상대적으로 많은 것이 일반적인 현상이었다. 물론 예외적이기는 하지만 제6대·제12대 및 제13대 국회의 경우와 같이 정부입법보다 의원입법이 많은 때도 있었다.

제14대 국회에서의 정부입법의 특징을 살펴보면 다음 몇 가지로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 제출건수면에서 정부제출법률안이 급증하였다.

임기 4년간 전체 법률안 제출건수 902건중 64.4%인 581건이 정부에서 제출하였는데 이것은 제11대 국회 287건, 제12대 국회 168건, 제13대 국회 368건 등에 비하여 대폭 증가된 것이다(표-2 참조).

제14대 국회에서 정부입법이 이처럼 대폭 증가된 것은

① 정치관계법을 제외한 각종 개혁입법이 政府(司法制度改革立法은 司法部)主導로 추진되었고

② 개방화·세계화정책의 추진에 따른 법률정비는 고도의 전문성과 국제성에 대한 이해가 필요한 부문이므로 政府主導로 입법이 추진되는 수밖에 없었으며

③ 사법제도개혁 및 사법복지 증진을 위한 관계법률 정비가 많았고

④ 商法·刑法 등 基本法의 개정으로 인한 附隨法律의 정비가 많았으며

⑤ 국민복지·노동·환경 등에 관한 生活法律은 국가정책의 일관성, 예산의 뒷받침 등이 필요한 동시에 전문성이 필요하여 정부입법이 많았기 때문이다.

法制司法·財政經濟·內務·農林水產·通商產業·保健福祉·建設交通委員會 등에서 처리한 법률안중에 정부제출법안이 많았음은 이를 반영한 것이라 할 수 있다(표-3 참조).

둘째, 제14대 국회에서는 법률안 전체제출건수에 대한 정부제출법률안의 점유율이 대폭 증가하였다. 총 제출건수 902건중 정부제출이 64.4%로서 제14대 국회에서 특히 그 점유율이 많아진 것이다.

〈표-4〉 정부제출 및 의원발의 점유비

	총 접수건수	정 부 제 출		의 원 발 의	
		제 출	점유비	제 출	점유비
제11대	489	287	58.7%	202	41.3%
제12대	379	168	44.3%	211	55.7%
제13대	938	368	39.2%	570	60.8%
제14대	902	581	64.4%	321	35.6%

의원이 제출한 법률안 321건도 결코 적은 건수는 아니지만 정부제출법률안의 점유율이 제11대 58.7%, 제12대 44.3%, 제13대 39.2% 등에 비하여 크게 높아

진 것은 앞에서 본 바와 같이 改革立法을 정부에서 주도하고 개방화·세계화에 관한 고도의 전문성으로 인하여 정부입법에 의존하는 수밖에 없었기 때문이다.

셋째, 국회심의과정에서 정부제출법률안의 채택율이 매우 높았다.

제14대 국회 임기중 정부에서 제출한 법률안은 581건으로서 그 중 92.4%에 해당하는 537건을 가결하고 25건은 委員會의 심사과정에서 폐기되었으며 14건은 임기만료로 폐기되었다.

정부제출법률안의 채택율이 높은 것은 역대국회의 공통된 현상인데 그것은 行政府가 법률의 執行部로서 집행과정에서 제기되는 문제점 등에 대한 충분한 立法情報을 확보하고 있고, 국가정책 및 입법정책의 일관성과 업무의 전문성을 가지고 있으며, 법률안의 입안과정에서 立法豫告를 통하여 이해관계인이나 전문가 등의 의견을 충분히 반영하고, 제출과정에서 法制處의 심사 등 立法專門部署의 심사를 거쳐서 제출하기 때문이다.

〈표-5〉 정부제출법률안의 처리현황

대 별	제 출	처 리 (%)	처 리 내 용						임 기 만료로 폐 기 (%)
			가 결			부 결	폐 기	철회	
			계 (%)	원 안	수 정				
제11대	287	282 (98.3)	257 (89.5)	123	134		25	5 (1.7)	
제12대	168	165 (98.2)	156 (92.9)	73	83		9	3 (1.8)	
제13대	368	359 (97.6)	321 (87.2)	138	183		36	9 (2.4)	
제14대	581	567 (97.6)	537 (92.4)	271	266		25	14 (2.4)	

넷째, 고도의 기술성과 전문성을 내용으로 하는 법률은 정부입법에 의존하였다.

오늘날 산업사회의 특징은 고도의 전문성·복잡성 및 다기성을 그 내용으로 하고 있고 더욱이 개방화·세계화의 촉진과 정보화 사회로의 이행은 입법의 내용과 체계에 있어서도 고도의 전문성과 국제화를 요청하게 되었다. 따라서 이러한

법률의 입안은 이제 관계전문가의 專有物이 되기에 이르렀다.

제14대 국회에서 처리한 법률중 統一外務委員會, 國防委員會, 通信科學技術委員會, 環境勞動委員會, 財政經濟委員會 및 建設交通委員會 등의 소관법률은 거의 대부분 정부입법으로 추진되었음은 이러한 추세를 반영한 것으로 볼 수 있다(표-3 참조).

다섯째, 법률안 제출시기의 편중을 들 수 있다.

제14대 국회에서도 역대국회의 경우와 같이 정기국회의 집회기간인 9월부터 11월까지 3개월간 정부에서 법률안을 무더기로 제출하였다.

정부에서 제출한 581건중 이 3개월간에 제출한 것이 전체의 80.6%인 468건에 이르는 것이다. 이처럼 법률안이 정기국회를 전후하여 제출되는 이유는, ①정부의 會計年度가 1월 1일을 기준으로 하고 있고 ②政府會計年度를 기준으로 하여 정부의 사업계획이 수립·시행되며 ③정부의 입법계획이 매년 연초에 수립되어 법률안이 部處間 협의과정을 통해 下半期에 결론에 도달하게 되며 ④국회운영이 臨時國會는 懸案問題의 처리에 치중하고 법안심의회는 소홀한 면이 있고 ⑤行政府로서는 예산안 심의기간중에 법률안을 처리하는 것이 시간적으로 절약되며 ⑥예산관련법안이 많은 점 등을 들 수 있다.

〈표-6〉 역대국회의 법률안 월별 제출 현황

월별 대별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계	
	제6대	50	46	89	43	30	65	71	29	47	62	41	85	658
제7대	23	26	10	48	39	58	39	13	53	39	65	122	535	
제8대			5	1	1	5	21	29	18	17	7	34	138	
제9대	1	6	9	4	11	43	15	8	68	222	170	76	633	
제10대			8	1	2	2	14	1	1	49	49	2	129	
제11대	4	9	29	3	17	62	11	40	42	69	146	57	489	
제12대	7	1	15	24	17	16	2	24	27	119	109	18	379	
제13대	26	72	54	13	32	19	52	24	37	141	267	201	938	
제14대	의원발의	3	22	13	7	16	5	32	2	16	33	104	68	321
	정부제출	4	25	-	5	8	17	46	3	128	188	152	5	581
	소 계	7	47	13	12	24	22	78	5	144	221	256	73	902



법률안이 定期國會 전후로 제출되면 국회로서는 그 會期中에 가급적 처리하기 위하여 노력하는 수밖에 없게 되지만, 결국 日程에 쫓겨 常任委員會에서 충분한 심사를 하지 못하는 원인을 제공하게 된다. 법률안의 보다 심도있는 심사를 위하여 定期國會에서는 예산관련법안과 기타 긴급한 안건만 처리하고 기타 법률안은 年初 또는 定期國會 前에 따로 會期를 정하여 심사하는 방안이 검토되어야 할 것으로 본다.

### 3. 議員立法現況

국회의원은 立法府의 구성원으로서 명실공히 입법의 주도자인 동시에 立法權者이다. 따라서 정부와 함께 법률안 제출권을 가지고 국회에서 이를 심사·의결하는 권한을 가지고 있다. 국회의원의 이러한 막중한 권한과 역할도 사실은 지금까지 국회의 위상과 비례하여 많은 비판을 받아왔다고 할 수 있다.

제14대 국회에서는 종래의 立法府에 대한 국민의 비판적 시각을 불식하기 위하여 그 운영과 제도의 개선에 상당한 노력을 기울인 바 있음은 전술한 바 있다. 특히 국가·사회 각 분야에 걸쳐 개혁과 개방화·세계화 및 민주화가 촉진되고 국회도 진정한 代議機關으로서 그 위상이 크게 제고됨에 따라 의원들의 입법활동과 議政活動이 매우 활발하였다고 평가할 수 있다.

제14대 국회 임기중 의원이 발의한 법률안의 처리현황을 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 議員發議法律案의 제출현황

제14대 국회에서의 의원이 발의한 법률안은 321건으로서 전체 제출건수 902건의 35.6%에 해당한다.

이것은 民主發展 沮害要因이 되는 법률의 정비를 대대적으로 추진한 제13대 국회의 570건이나 제3공화국 출범시기인 제6대 국회의 416건에 비하면 적은 제출량이지만 다른 역대국회에 비하면 상당히 많은 제출건수에 속한다.

그러나 정부제출법률안과의 점유비면에서 볼 때 최근의 역대국회에 비하여 낮아졌음을 부인할 수 없다. 제12대 및 제13대 국회는 의원발의법률안의 건수가 정부제출건수보다 많았던 것이다.

국회의원의 법률안 제출건수의 많고 적음만을 가지고 의원의 입법활동을 평가하기는 어렵다.

그 입법의 내용과 제출과정 및 심사과정 등을 총체적으로 보아야 할 뿐 아니라 정부제출법률안도 국회의원이 심사하는 것이기 때문이다.

종래에 行政部處 상호간에 협의하기 어려운 법안이나 의원의 반론이 많을 것으로 예상되는 법안 등을 심사절차상의 편의때문에 行政部處에서 成案한 것을 의원입법형식으로 제출하는 경우도 흔히 있었다.

어쨌든 제14대 국회에서 의원발의법률안이 많았음에도 불구하고 정부제출법률안에 數의으로 크게 뒤지는 이유는 앞서서도 살펴본 바와 같이 각 분야의 개혁 입법과 개방화·세계화의 추진과 관련된 주요입법의 대부분을 정부입법으로 추진하였기 때문이라고 할 수 있다.

특히 의원발의법률안의 제출시기는 비교적 10월에서 12월에 많기는 하였으나 연중 분산된 경향을 보이고 있는데 이것은 정부제출법률안이 9월 내지 11월 3개월로 편중되어 있는 것과 비교해 볼 때 주목할 만하다(표-6 참조).

## (2) 議員發議法律案의 처리현황

법률안은 委員會의 심사 및 本會議의 심의과정에서 原案 또는 修正議決되거나 代案이 채택되며 채택되지 아니하는 경우에는 委員會에서 폐기되거나 本會議에서 부결처리된다.

이외에도 국회임기중에 처리되지 아니하여 임기만료로 폐기되는 경우도 있다.

의원발의법률안은 정부제출법률안에 비하여 처리율, 채택율이 낮고 폐기되거나 미처리되는 경우가 많은 것은 역대국회의 일반적 현상인데 제14대 국회의 경우에도 예외없이 이러한 특징을 나타내고 있다.

의원발의법률안 321건중 61.1%인 196건이 처리되고 38.9%인 125건이 미처리되어 임기만료로 폐기되었다. 처리된 196건의 내역을 보면 119건이 가결되고 64건이 위원회에서 폐기되었으며 13건이 철회되었다.

의원발의법률안에 대한 이러한 심사결과를 검토해 보면 다음과 같이 평가할 수 있다.

첫째, 처리한 법률안이 발의법률안의 61.1%로서 정부제출법률안의 97.6% 보다 저조하고,

둘째, 채택된 법률안이 발의법률안의 37.1%로서 정부제출법률안의 92.4% 보다 낮으며,

셋째, 委員會 심사과정에서 폐기된 법률안이 64건으로 정부제출법률안 25건에 비하여 너무 많고,

넷째, 임기중 미처리하여 폐기되는 법률안(125건)이 너무 많으며,

다섯째, 가결된 법률안 중 수정의결한 것이 33.6%로서 정부제출법률안의 49.5% 보다 적다는 점이 특징으로 나타나고 있다.

〈표-7〉 의원발의법률안의 처리현황

구 별 대 별	제 출	처 리 (%)	처 리 내 용						임 기 만료로 폐 기 (%)	
			가 결			부 결	폐 기	철 회		
			계	원 안	수 정					
제11대	202	148 (73.3)	83	51	32	8	39	18	54 (26.7)	
제12대	211	134 (63.5)	66	43	23		56	12	77 (36.5)	
제13대	570	447 (78.4)	171	118	53		229	47	123 (21.6)	
제 14 대 의 원	의 원	321	196 (61.1)	119	79	40		64	13	125 (38.9)
	정 부	581	567 (97.6)	537	271	266		25	5	14 (2.4)
	계	902	763 (84.6)	656	350	306		89	18	139 (15.4)

이러한 특징은 역시 역대국회의 공통된 특징으로 나타나고 있는데 이것은 의원입법의 한계를 나타낸 것이라고 할 수 있다. 의원입법의 채택이 정부입법의 경우보다 적은 것은 결국 전문성의 결여, 黨利黨略의 立法 등으로 실효성, 타당성이 부족하기 때문이라고 볼 수 있는 것이다.

한편 의원발의법률안이 原案으로 채택되는 경우가 정부입법보다 상대적으로 많은 것은 委員會의 심사과정에서 代案 또는 委員會案을 立案하여 委員長 名義로 제출한 경우가 많았기 때문이다.

### (3) 議員發議法律案의 내용상의 특징

의원발의법률안이 정부입법의 경우보다 그 제출건수, 채택건수 및 채택을 등에 미치지 못하는 것은 국회의원이 확보할 수 있는 입법정보의 한계와 전문성 등을 감안할 때 부득이한 점이 있다고 할 수 있다.

정부입법이 정부의 政策意志의 표현이라면 의원입법의 내용은 그 시대의 立法需要의 경향을 잘 나타내는 특성이 있다.

제14대 국회에서의 의원발의법률안의 내용상 특징을 보면

첫째, 정치개혁을 위한 관계법률의 입법 및 정비가 많았고,

둘째, 국민의 부담을 경감하기 위한 세제개편에 관심이 많았으며,

셋째, 보건·복지증진을 위한 생활법률의 입법에 노력하였음을 알 수 있다.

이러한 업무와 관련된 委員會인 法制司法委員會에서 34건, 財政經濟委員會에서 12건, 內務委員會에서 24건, 保健福祉委員會에서 24건 및 特別委員會에서 27건의 의원발의법률안이 각각 처리되었음은 이를 반영한 것이라고 하겠다(표-3 참조).

## Ⅲ. 第14代 國會에 있어서의 議員立法의 문제점

국회의원의 입법활동은 의원 스스로 立案하여 發議한 의원입법에 한하지 아니하고 정부입법의 심사를 비롯한 국가의 모든 법치행정의 영역에 미치는 것이지만 역시 국회의원은 立法權者이므로 스스로 법률안을 立案하여 제출하고 심사하는 역할이 의원의 입법활동을 가름하는 하나의 잣대로 평가될 때가 많다.

의원입법의 심사에 있어서 그 절차와 내용상의 관점에서 그 문제점을 살펴보기로 한다.

### 1. 法律案 審査節次上の 문제

#### (1) 法律案 審査時期의 편중과 무더기처리

법률안의 심의가 매년 定期國會에 집중되고 있는 것은 역대국회에서 공통적인

현상이다.

第14代 國會 역시 임기중 처리한 763건의 법률안중 그 79.3%에 해당하는 605건이 定期國會중에 심의된 것이었다(표-8 참조).

법률안의 심의가 定期國會에 편중하게 되면 결국은 졸속심사와 무더기처리를 하는 수밖에 없게 된다. 定期國會는 開院하면서 對政府質問, 決算審査, 國政監査, 豫算案 審議 등 아주 팍팍한 일정을 거쳐야 하기 때문에 그 사이에 법률안을 심도 있게 심사하는 것은 용이한 일이 아니다.

매년 定期國會 회기말에 수십 건의 법률안을 상정하여 무더기로 처리하는 예는 거의 관행처럼 반복되고 있는 실정이다.

법률안 심사가 이처럼 定期國會에 편중되는 것은 그 제출시기가 9월이후에 집중되기 때문이다. 9월부터 11월까지 3개월 동안 제출된 법률안 현황을 보면 의원발의법률안은 전체의 47.7%인 153건인데 대하여 정부제출법률안은 전체의 80.6%인 468건이나 되고 있다.

〈표-8〉 정기회 및 임시회별 법안처리현황

구분 대별	회 기 별	의원발의		정부제출		합 계	
		발 의	가 결	제 출	가 결	제 출	가 결
제6대	정기회	150	59	90	35	240	94
	임시회	266	119	152	119	418	238
제7대	정기회	124	71	155	138	279	209
	임시회	120	52	136	96	256	148
제8대	정기회	25	4	54	25	79	29
	임시회	18	2	41	8	59	10
제9대	정기회	126	72	428	407	554	479
	임시회	28	12	51	53	79	65
제10대	정기회	5	3	97	88	102	91
	임시회			27	9	27	9
제11대	정기회	147	70	207	206	354	276
	임시회	55	13	80	51	135	64
제12대	정기회	135	46	133	110	268	156
	임시회	76	20	35	46	111	66

제13대	정기회	362	95	301	228	663	323
	임시회	208	76	67	93	275	169
제14대	정기회	210	132	470	473	680	605
	임시회	111	64	111	94	175	158

의원발의법률안은 11월에 104건, 12월에 68건으로 그 2개월에 비교적 집중되기는 하였으나 매월 고른 분포를 나타내고 있는 반면 정부제출법률안은 9월 144건, 10월 221건, 11월 256건으로 집중되고 있는 것이다(표-6 참조).

법률안의 신중한 심사를 제도화하기 위하여는 결국 정부의 법안제출시기를 앞당기는 것이 선결되어야 할 것이다.

### (2) 12月 提出 法律案의 過多

정기국회는 매년 9월 10일부터 100일간 집회하고 12월 18일에 종료하게 되는데 4년간 국회의원의 법률안 제출현황을 보면 12월에 제출된 것이 68건에 이르고 있다(표-6 참조).

이것은 전체 의원발의법률안의 21.2%에 해당하는 것으로서 정부에서 12월에 제출한 법률안은 5건에 지나지 않는데 비하여 過多하다고 말하지 않을 수 없다.

의원발의법률안의 경우 이처럼 연말에 많이 제출하는 이유를 생각해 보면 정기국회에서 법률안을 비롯한 의안을 심사하는 과정에서 새로운 입법정보를 확보하거나 입법의 필요성을 인식하여 이를 부랴부랴 입안하여 제출하는 경우가 많은 것으로 볼 수 있다.

이처럼 정기국회 회기종료를 앞두고 제출하는 것이므로 그 입법과정의 졸속함은 물론이고 그것을 국회에서 심사하는 경우 졸속입법을 가져올 것임은 명약관화한 일이라고 하겠다. 정기국회 회기종료를 앞둔 시점에 법률안을 제출하는 일은 가급적 지양되어야 할 것이다.

### (3) 關聯委員會의 의견제시 소홀

議長은 所管委員會에 안건을 회부하는 경우에 그 안건이 다른 委員會의 소관 사항과 관련이 있다고 인정할 때에는 關聯委員會에 그 의견을 제시할 기간을 정

하여 이를 회부하도록 하는 안건의 關聯委員會 回附制度를 國會法은 채택하고 있다(國會法 第83條).

입법은 현대산업사회의 복잡다기하고 전문화된 제 현상과 기능을 법적개념으로 정립하여 成文化하는 일련의 과정이므로 그 내용이 어느 한 部處와 한 委員會의 소관사항에 그치지 않고 수개의 部處나 委員會의 소관사항과 관련된 경우가 많기 때문에 關聯委員會 回附制度는 법률안의 所管委員會가 일방적으로 결정하는 일이 없도록 深度 있는 심사를 하기 위한 제도이다. 그러나 실제로는 동 제도가 취지에 부합하게 운영되지 아니하고 있는 형편이다.

제14대 국회에서 關聯委員會 회부현황을 보면 법률안 72건에 대하여 連 124개 委員會와 관련이 있어 회부하였으나 의견을 제시한 委員會는 그 27.4%인 34개 委員會에 지나지 않았다.

대부분의 委員會는 관련법안에 대한 의견요청이 있으면 의견제시를 위한 심사 절차의 번거로움을 피하기 위하여 의사일정으로 상정하지 아니하고 의견제시기간을 超過시켜 의견이 없는 것으로 묵살하는 경우가 많다.

한편 의안 회부시에 關聯委員會가 제대로 파악되지 아니하여 所管委員會의 심사후에 法制司法委員會의 체계·자구심사과정이나 本會議 심의과정 등에서 논란을 빚는 경우도 있다.

〈표-9〉 관련위원회 회부현황

구 분 대 별	관련위원회 회부건수			관련위원회수			의견제시위원회수 (의견제시건수)		
	법률안	기 타	계	법률안	기 타	계	법률안	기 타	계
제13대	1	1	2	1	1	2	1(1)		1(1)
제14대	72	16	88	124	23	147	34(25)	9(9)	

※ 關聯委員會制度 : 제25차 國會法改正시 채택(1991. 5.)

※ 기 타 : 결의안(13대) 및 동의안(14대)

다양한 의견을 입법과정에 충분히 반영할 수 있도록 하려는 제도의 취지를 감안하여 關聯委員會의 정확한 파악과 아울러 關聯委員會의 의견제시가 활발하게 이루어질 필요가 있다고 생각된다.

(4) 公聽會 · 連席會議 등의 개최 외면

國會法은 국회에서 심의하는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 公聽會(제64조), 聽聞會(제65조)를 열거나 안건과 관련 있는 위원회끼리 連席會議(제63조)를 열 수 있도록 하고 있다.

이러한 제도는 법률안의 심사과정에서 전문가의 의견, 증인·참고인 등의 증언·진술 등을 듣거나 關聯委員會 상호간의 의견교환을 통하여 안전심사의 신중과 효율을 기하려는 데 목적이 있다.

公聽會의 경우 그래도 제14대 국회는 31차나 개최한 바 있고 그 중에 법률안 심사를 위한 公聽會도 19차나 개최하여 역대국회에 비하여 비교적 개최빈도가 높은 편이지만 4년간 처리건수가 902건에 이르고 있을 뿐 아니라 중요한 개혁입법, 민생입법의 대부분이 公聽會 등 절차를 거치지 아니하였음을 볼 때 公聽會 개최에 지극히 소홀하였다는 비판을 면하기 어렵다고 할 것이다.

특히 關聯委員會 상호간의 連席會議는 4년간 전혀 개최한 바 없어 國會法상 동 제도가 유명무실화되고 있는 실정에 있다.

안건의 심도 있는 심사를 위한 國會法상의 제도를 국회의원 스스로 활용하는 자세가 아쉽다고 할 것이다.

〈표-10〉 법률안 심사를 위한 공청회 개최현황

위 원 회	회 기	개 최 일	건 명
법제사법위원회	제161회 국회	93. 5.11	성폭력대책관련입법에 관한 공청회
	제164회 국회	93. 8.30	형법개정법률안(총칙편)에 대한 공청회
	제167회 국회	94. 4.21	낙태죄 및 간통죄에 관한 건
	제169회 국회	94. 7. 1	사법제도개혁관련입법에 관한 공청회
	제177회 국회	95.11. 1	형사소송법중개정법률안에 관한 공청회
행정위원회	제171회 국회	94.12.20	정부조직법중개정법률안에 관한 공청회
재정경제위원회	제167회 국회	94. 5. 9	사회간접자본시설확충을 위한 민간 자본유치촉진법안에 관한 공청회



내무위원회	제170회 국회	94.12.12	주민투표법안에 대한 공청회 공익자원봉사진흥법안의 건
	제172회 국회	95. 2.21	
교육위원회	제165회 국회	93.11.25	특수교육에 관한 건 학원설립·운영에관한법률중개정 법률안
	제172회 국회	95. 2.22	
환경노동위원회	제169회 국회	94. 8.16	음용수관리법안에 관한 공청회 근로자파견사업의 적정한 운영 및 파견근로자보호에관한법안에 관한 공청회
	제173회 국회	95.10.25	
보건복지위원회	제161회 국회	93. 5.13	약사의 한약조제판매에 관한 건 의료보험급여 심사기관 독립에 관한 건
	제162회 국회	93. 7. 7	
	제162회 국회	93. 8.26	정신보건법안에 관한 공청회 의료분쟁조정법안에 관한 공청회
	제173회 국회	95. 3.30	

※ 이외에 법률안과 직접 관련없는 公聽會 : 12건

※ 委員會의 명칭은 현행 國會法상의 명칭으로 정리함.

### (5) 立法豫告 실시 전무

委員會는 심사대상인 법률안에 대하여 그 입법취지, 주요내용 등을 國會公報 등에 게재하여 立法豫告를 할 수 있도록 하고 있다(國會法 第82條의2).

정부입법의 경우에는 법제업무운영규정(중전의 법령안입법예고에관한규정)에 의하여 국민의 일상생활과 직접 관련 있는 법령안에 대한 立法豫告는 진작부터 실시되고 있으나 국회의 경우에는 국민의 여론을 수렴하는 법적 장치가 지금까지 마련되어 있지 않았었다.

국회입법과정에서 입법예고 절차를 통하여 국민의 입법참여 기회를 확대하고 국민의 다양한 의견을 직접 수렴하려는 이 제도는 94년도의 國會制度改善委員會의 의견을 國會法에 반영한 것이다.

비록 이 제도는 改正國會法이 1994년 6월 28일에 공포되어(법률제4761호) 그 실시기간이 일천하기는 하나 定期國會를 두 번이나 거치면서 한번도 실시해 보지 못한 것은 실로 제도의 의의를 무색케 하는 것이라고 하지 않을 수 없다.

(6) 本會議 審議의 형식화

委員會中心인 현행 제도하에서 어느 정도 本會議의 심의절차가 형식화되는 것은 피할 수 없다고 할 수 있다. 그러나 本會議가 수십 건의 법률안을 한날한시에 무더기로 의결하는 사례는 결코 바람직하다고 볼 수 없고 법률안에 대한 심도 있는 심사는 차치하고라도 대국민 이미지 측면에서도 개선되어야 할 것으로 생각된다. 國會法 第93條는 “本會議는 안건을 심의함에 있어서 委員長의 심사보고를 듣고 질의·토론을 거쳐 표결하도록” 규정하고 있다. 비록 同條 但書에서 “委員會의 심사를 거친 안건에 대하여는 의결로 질의와 토론 또는 그 중의 하나를 생략할 수 있도록” 하고 있으나 원칙적으로 질의·토론을 거치는 것이 바람직할 것이다. 그러나 이러한 원칙에 입각한 회의운영보다는 예외적으로 但書規定에 의하여 委員長의 심사보고 외에는 거의 질의·토론 등의 절차를 생략하고 있는 실정인 것이다.

〈표-11〉에서 보는 바와 같이 本會議에서 제14대 국회중에 의결한 법률안 753건 중 질의나 토론을 거친 안건은 고작 38건에 지나지 않고 있다. 전술한 바와 같이 常任委員會中心의 국회운영이기 때문에 本會議의 심의는 거의 형식적으로 可否決定만 하는 경향이 있으나 常任委員會 運營 자체가 소수의 인원(소위원회 등)에 의하여 의사결정이 되는 경향이 있기 때문에 항상 모든 의원이 모든 안건에 대하여 필요시에는 의견을 자유롭게 개진할 수 있도록 本會議에서의 질의·토론이 활성화되어야 하며 심사절차의 생략을 최소화해야 할 것이다.

〈표-11〉 법률안의 본회의 심의현황

(단위 : 건)

구 분 대 별	총처리법률안	구 분				비 율 (%)
		질 의	토 론	질의·토론	소 계	
제6대	332	18	8	7	33	9.9
제7대	356	24	7	4	35	9.8
제8대	39	2			2	5.1
제9대	544		20		20	3.7
제10대	100					

제11대	348		8		8	2.3
제12대	222		6	2	8	3.6
제13대	492		21		21	4.3
제14대	753	1	37		38	5

## 2. 法律案 內容上의 문제

### (1) 議員發議法律案의 채택 저조

의원발의법률안중 국회심의과정에서 채택되어 의결된 것은 119건으로 발의법률안 321건의 37.1%에 지나지 않는다. 정부제출법률안 92.4%에 비하면 지극히 저조한 수준이라 할 수 있다.

의원발의법률안의 채택율이 낮은 이유는

첫째, 興·野間, 地域間, 階層間, 集團間 등의 이해가 상충되어 내용의 타협과 조정이 어렵고

둘째, 立法者의 전문성 결여로 법률안 내용이 부실하거나

셋째, 법률안 내용의 타당성·실효성을 확보하기 어렵기 때문이다.

의원이 비록 입법권한을 가지고 있지만 입법에 필요한 정보·전문성 그리고 보좌기능을 제대로 확보하기 어려운 점을 감안할 때 이러한 특색은 어느 정도 불가피한 점이 있다.

그러나 법률안은 제출하는데 그 의의가 있는 것이 아니고 이를 통과시켜 입법의지를 실현하는데 목적이 있는 것이므로 입법전문성을 제고하고 입법과정의 합리화를 기하여 보다 타당성 있는 법률안이 되도록 하여야 할 것이다.

### (2) 委員會 審査 廢棄法律案의 과다

국회에서 법률안 심사과정은 먼저 委員會의 심사를 거쳐 本會議에서 최종 의결하게 되지만 委員會에서 부결된 안건은 本會議에 보고된 날부터 폐회 또는 휴회기간을 제외한 7일 이내에 의원 30인 이상의 요구로 本會議에 부의하지 아니하

는 한 그 법률안은 폐기되도록 하고 있다(國會法 第87條).

제14대 국회에서 이처럼 委員會 심사과정에서 부결되어 결국 폐기된 법률안이 64건으로서 의원발의법률안의 전체 처리건수의 32.7%를 차지하고 있으며, 정부 제출법률안이 그 처리건수가 567건중 폐기건수는 25건에 지나지 않는 점만 보아도 폐기된 법률안이 과다함을 알 수 있다.

〈표-12〉 역대국회 폐기법률안 현황

구 분 대 별	구 분	제 출	처 리	폐 기 (위원회)	임기만료로 폐 기
제11대	의 원	202	148	39	54
	정 부	287	282	25	5
	계	489	430	64	59
제12대	의 원	211	134	56	77
	정 부	168	165	9	3
	계	379	299	65	80
제13대	의 원	570	447	229	123
	정 부	368	359	36	9
	계	938	806	265	132
제14대	의 원	321	196	64	125
	정 부	581	567	25	14
	계	902	763	89	139

의원발의법률안이 委員會 심사과정에서 폐기되는 것과 임기만료로 폐기되는 것을 합한다면 189건으로서 이것은 전체 의원발의법률안의 58.9%에 해당하게 된다.

(3) 任期滿了 廢棄法律案의 과다

국회는 會期繼續의 原則을 채택하고 있어 법률안 기타의 의안은 회기중에 의

결되지 못한 이유로 폐기되지 아니하고 다음 회기에서 계속 심사할 수 있도록 하고 있으나 국회의원의 임기가 만료하는 때에는 자동으로 폐기되도록 하고 있다 (憲法 第51條 참조).

임기중 처리하지 아니하여 폐기되는 법률안에 대한 몇 가지 특징을 보면

첫째, 임기만료로 폐기되는 의안중 법률안이 그 건수나 비율면에서 상당히 많다는 점이다.<sup>3)</sup>

제14대 국회 임기중에 처리되지 아니하여 폐기되는 각종 의안은 모두 151건인데 그 중에 법률안이 92.1%인 139건으로서 전체 제출법률안의 16.7%에 달하고 있다.

둘째, 의원발의법률안이 125건(89.9%), 정부제출법률안 14건(10.1%)으로서 의원발의법률안이 대부분을 차지하고 있다.

〈표-13〉 제14대 국회 임기만료로 폐기되는 의안현황

법률안			결의안	동의(승인)안	규칙안	중요동의 기타	계
의원발의	정부제출	계					
125	14	139	12				151

임기만료로 폐기되는 미처리 법률안이 제11대 국회는 59건, 제12대 국회는 80건, 제13대 국회가 123건으로서 件數면에서는 제13대 국회와 비슷하지만 미처리 비율에 있어서는 제13대 국회는 13.1%에 지나지 아니하였다.

셋째, 야당소속의원이 제출한 법률안의 미처리 건수가 매우 많게 나타나고 있다.

의원발의 125건중 여·야 소속의원별로 보면

여당소속의원발의가 13.6%인 17건인데 대하여 야당소속의원발의가 78.4%인, 여·야의원이 공동발의가 7.2%인 9건이며, 위원회의 제안(위원장명의)도 1건이 있다.

3) 제14대 국회 임기만료로 폐기되는 법률안에 대한 자세한 자료는 이성기, "제14대 국회 폐기예상 법률안에 대한 분석 및 검토", 「국회보」, 국회사무처, 1996.4., p.68면 참조.

〈표-14〉 미처리법률안의 제안자의 소속별 구분

구 분	건 수	비 율(%)
여 당	17	13.6
야 당	98	78.4
여·야공동	9	7.2
위원회제안	1	0.8
계	125	100

넷째, 委員會에서 상정해 보지 못한 법률안이 많았었다.

법률안을 처리하기 위하여는 일단 委員會에 상정하여 심사에 착수하여야 하는데 70건의 법률안이 상정조차 되지 않았다는 것은 어떠한 이유로도 바람직한 일이 아니라고 할 수 있다.

〈표-15〉 미처리법률안의 상정여부

구 분	건 수	비 율(%)
상 정	69	49.6
미 상 정	70	50.4
계	139	100

제14대 국회에서 제출된 법률안을 이처럼 처리하지 아니하여 폐기한데는 물론 여러 가지 이유가 있을 수 있다.

交渉團體간에 법률안에 대한 이해가 상충되거나 법률안의 내용이 이미 다른 법률이나 정책에 반영되었거나 재원조달 등 현실성이 없다고 판단되는 등의 경우이다.

의원이 법률안을 제출하는 것도 그 내용과 체계의 합리성과 실효성을 갖추어

야 하겠지만 일단 제출된 법률안에 대하여는 심도 있게 심사하여 국회의 의사를 결정할 필요가 있다고 생각한다.

## IV. 第15代 國會에서의 議員立法의 전망과 과제

### 1. 展望

제15대 국회는 임기중에 제12대 대통령선거와 다음 期の 地方自治團體의 議員 및 長 選舉를 예정하고 있어 커다란 政治의 長이 펼쳐질 것으로 예상되며, 남북문제와 국제관계에도 많은 변화와 진전이 있을 것으로 보인다.

모든 분야에 대한 개방화·세계화는 지속적으로 더욱 박차를 가할 것으로 보이며 비민주적인 잔재를 말끔히 청산하고 명실상부한 地方化時代를 지향하는 노력도 속도를 더해 갈 것으로 전망된다.

20世紀를 마감하고, 21世紀로 나아가면서 선진국의 진입에 걸맞는 정치·경제·사회·문화 모든 분야에 대한 법적·제도적 정비와 개선이 당위성을 가질 것이다.

제15대 국회 임기중에 예상되는 이러한 전망은 국회의 입법활동의 방향을 제시하는 동시에 의원입법의 과제를 부여하는 것일 수 있다.

제15대 국회는 그 어느 때보다 전문성 및 국제성과 經濟正義·행정개선 및 삶의 질 향상을 지향하는 법률이 많이 입법될 것으로 전망된다.

WTO체제를 비롯한 무역개방압력 등 세계화·개방화에 따른 제 산업, 통상관계법령, 민주화·지방화의 촉진으로 인한 정치관계법, 권위주의사회의 청산과 열린사회를 지향하는 規制行政의 개선과 개혁입법, 국민의 생활수준의 향상에 걸맞는 경제정의실현과 생활법률 등의 정비·개선 등 제15대 국회의 당면한 입법과제라 할 수 있다.

### 2. 課題

제15대 국회가 이러한 입법과제를 효율적·합리적으로 추진하기 위하여는 議

會運營行態가 보다 민주화, 선진화될 필요가 있다.

입법과정에 있어서는 國會法 등 법적 절차를 준수하고 국회의원도 합리적·민주적 사고와 국민의 권익을 최우선으로 하는 입법자세를 견지하여야 한다.

지나친 당리당략, 지역이기주의, 집단간·계층간의 갈등의 표출 등은 조정·통제를 본질로 하는 의회의 본질적 기능에 역기능으로 작용할 뿐 아니라 의정활동을 파행으로 몰고 가는 요인이 되는 것이다.

특히 의원이 법안을 입안하여 발의하고자 할 때에는 충분한 입법정보와 그 입법내용에 대한 전문성이 있어야 한다.

입법정보와 그 전문성은 의회의 부단한 노력에 의하여 쌓아질 수 있는 것이다. 이를 위하여 의원개인의 노력은 물론 보좌직원과 보좌기구의 역할이 더욱 강화되어야 한다.

제14대 국회에서 신설된 법제예산실(국회사무처), 정책연구실(국회도서관)은 의원입법의 실질적인 보좌기구로 더욱 발전해야 할 것이며 또한 議政研修院은 입법연수기관으로 「노하우」를 축적해 나가야 할 것이다.

제14대 국회에서 국회의 운영과 제도를 개선하기 위하여 채택된 諸制度 즉 年間國會運營基本計劃의 수립, 院구성시기의 法定化, 緊急懸案質問制度 및 5分自由發言制度의 도입, 폐회중 상임위원회 定例會議 활성화 등 열린 국회를 지향하는 이러한 제도가 제15대 국회에서는 보다 그 제도의 실효성이 제고되어야 할 것이며 법률안 심사과정에서도 立法豫告制度 등 國會法상의 민의수렴제도가 적극 활용되어야 할 것이다.

이외에도 法制研究院, 刑事政策研究院 등 법제전문기관도 의원입법의 보조에 한 영역을 기여할 필요가 있다고 생각한다.

제15대 국회는 역대국회처럼 의원이 발의한 법률이 질적 수준 저하로 폐기되거나 상정조차 되지 아니하는 사례가 없도록 입법량보다 입법의 향상에 격단의 노력이 있기를 기대한다.

## V. 結 語

제14대 국회의 의원입법은 그 양적면에서 상당한 성장을 하였으나 질적 수준은 미흡하였고 입법과정에서 역대국회의 立法行態를 완전히 청산하지 못하였다.



제출건수에 비하여 채택율이 낮았는데, 국회심사과정에서 채택되지 아니하거나 임기중에 심사하지 못하고 임기만료로 폐기되는 예가 많았으며 정기국회 회기 말에 무더기, 졸속입법의 行態가 여전히 개선되지 않았던 것이다.

제15대 국회는 議政 半世紀의 연륜을 쌓은 기간이고, 그 임기중 국내외 정치의 커다란 변화와 진전이 예상되는 만큼 이에 부응하여 의원의 입법활동도 새로운 면모로 일신하고, 질적·양적 성장을 이루어야 할 것이다.

제15대 국회는 국회의 입법활동 및 의원입법의 수준이 본 궤도에 진입하여 국회가 명실상부한 代議民主政治의 본산으로서 국민의 기대에 부응할 수 있게 되기를 기대해 본다.