

우리나라 議員立法의 現況과 實態

- 比較法的 考察을 포함하여 -

林 鍾 輝(임 중 훈)*

차 례

I. 序 論

II. 議員立法의 概觀

1. 議員立法의 意義
2. 議員立法過程
3. 議員立法補佐機構

III. 우리나라 議員立法의 現況

IV. 議員立法의 不振과 그 原因

1. 立法의 重要性에 대한 認識缺如
2. 法律案 立案段階
3. 發議段階
4. 審議段階

V. 結 論

* 國會事務處 法制審議官, 法學博士

I. 序 論

立法府의 제1차적 임무와 기능은 입법부라는 개념이 의미하듯 법을 만드는 입법작용일 것이다. 그러나 유감스럽게도 그동안 우리나라 국회는 이러저러한 이유로 立法機能을 제대로 행사해 오지 못한 것 같다. 그리하여 혹자들은 우리 국회를 通法府로 격하하여 그 기능과 위상을 설명하려 하고 있다.¹⁾ 이 글에서는 의원입법을 개괄적으로 살펴본 다음 제헌국회 이래 우리국회에서 처리된 법률 중 의원입법이 차지하는 비중이 어느정도인지를 획득가능한 각종 통계자료를 가지고 살펴봄으로써 과연 우리국회는 통법부라는 비난을 받아 마땅하리만큼 그 입법기능이 형식화되고 미약한지를 검토해보기로 한다. 그런 다음 의원입법이 그동안 부진했던 이유를 몇가지 원인별로 나누어 미국·영국·일본 등 외국의 경우와 비교하면서 설명하고자 한다.

II. 議員立法의 概觀

1. 議員立法의 意義

우선 의원입법의 개념부터 간단히 정리해 보면 정부에서 발의되어 국회에서 심사의결되는 법률을 정부입법이라고 칭하는데 반하여 의원입법은 국회의원들이 발의하여 심사의결되는 법률을 말한다.

그러나 보다 넓은 의미로 의원입법을 이해한다면 의원이 직접 발의한 법률안 뿐만 아니라, 정부제출법률안에 대한 국회심의과정에서 그 내용의 상당부분에 수정보완이 필요하여 소관위원회에서 정부제출법률안을 폐기하고 그 대신 위원회에서 발의된 代替法律案²⁾까지를 의원입법의 범주에 포함시킬 수 있다. 문제는 대

1) 金哲洙, 「憲法學概論」, 博英社, 1996, 766면; 權寧星, 「憲法學原論」, 法文社, 1996, 692면.

2) 국회사무처에서는 법률안처리 통계자료를 작성하면서 委員會代案을 의원입법으로 처리하고 있다.

체법률안까지는 발의되지 않았지만 정부입법의 국회심의과정에서 정부제출법률안의 내용에 수정이 가해졌을 경우 이를 어떻게 이해해야 하느냐 하는 점이다. 의원입법을 실질적으로 이해하기 위하여는 이러한 수정안에 대하여도 당연히 검토가 있어야 할 것이다.

2. 議員立法過程

의원입법도 일단 법률안이 국회의원으로부터 발의되어 국회의장에게 제출되면 국회내에서의 심의절차와 정부로의 이송과 대통령의 서명공포나 거부권행사절차는 정부입법과 전혀 차이가 없다. 다른 점이 있다면 법률안의 위원회 심의단계에서 정부입법의 경우에는 제안설명을 주관부처의 장관이나 차관이 하게 되는데 반하여 의원입법의 경우에는 발의자인 국회의원이 하게 된다는 점과 위원회에서 대체토론 단계에서 의원입법의 경우에는 소관위원회 의원들이 발의자인 동료의원에게 질의를 자제할 가능성이 없지 않다는 점이 다를 것이다. 의원입법이 정부입법과 다른 점은 주로 법률안의 입안단계에서 발견할 수 있다. 우선 국회의원들이 법률안을 발의하게 되는 계기를 유형별로 살펴보면,

첫째, 의원개인이 평소부터 관심을 가지고 있던 立法事項이나 地域區民들로부터의 要求에 의하여 법률안을 발의하는 경우와,

둘째, 政黨의 지도부나 정책담당기구의 결정에 따라 정당소속의원 중 문제의 사안에 관하여 전문지식이 있거나 특별한 이해관계가 있는 의원으로 지명되었기 때문에 법률안을 준비하여 발의하는 경우,

셋째, 利益集團이나 學術團體 기타 제3자가 기초한 내용을 전달 받고 그 취지에 동조할 경우 이를 국회에 소개하는 입장에서 법률안을 발의하는 경우,

끝으로 政府가 마련한 안을 정치적 배려에 의하여 議員名義로 발의하게 하는 경우가 있는데, 물론 이러한 일은 주로 여당의원들에게 해당되는 일이라 할 수 있다. 때에 따라서는 정부내에서 여러부처가 관련된 법률안에 대하여 부처간에 의견의 일치를 보지 못하여 표류하고 있던 법률안이 어느 특정부처의 필요에 의하여 의원에게 전달되고, 이 법률안의 취지에 찬동하는 의원이 국회에 발의하는 경우도 있다.³⁾

3) 예컨대, 1995년 정기국회에서 의원발의로 제출되어 통과된 學校用地確保에 관한特例

위와 같은 여러가지 계기로 법률안을 발의하게 되는 경우 법률안을 준비하는 과정을 검토해 보면 위의 세번째와 네번째의 경우에는 다른 곳에서 법률안이 기초되므로 그 법률안을 발의하는 의원으로서는 법률안의 발의를 위하여 동료의원들의 찬성을 얻는다는 것⁴⁾ 외에 특별히 추가적으로 해야 할 일이 있는 것은 아니나, 비록 어느 법률안이 외부의 전문가, 특히 법률전문가에 의하여 만들어졌을지라도, 법률지식과 법제기술은 다른 것이기 때문에, 그 법률안의 법제적 보완을 위하여 국회에 제출하기 전에 국회사무처 법제예산실 등의 도움을 받는 것이 보통이다.

위의 두번째 계기로 법률안을 발의할 경우에도 역시 사정은 비슷해서 의원들은 소속정당의 전문위원을 비롯한 정책보좌인력의 도움을 받아 법률안을 기초하게 되므로 큰 문제는 없다고 본다.

문제는 의원개인이 자신의 평소관심사항이나 지역구민들의 민원을 해결해 주기 위하여 법률안을 발의할 경우이다. 이 경우 의원들은 개인 보좌관이나 비서관 등 개인참모들에게 기초를 지시하거나 외부의 전문가에게 의뢰할 수도 있고,⁵⁾ 국회사무처 법제예산실에 기초를 의뢰할 수도 있다.

정부입법이든 의원입법이든 법률안이 국회에 제출되면 법률안의 심의는 거의 전적으로 위원회에서 모든 것이 이루어진다. 따라서 위원회 심의과정에서 필요하다면 법률안의 내용이 수정될 수도 있고 새로운 代案이 마련되어 제출될 수도 있는데, 위원회 심의단계에서 수정안이나 代案을 제출하는데 있어서는 특별한 제한이 없으며, 제안자 외에 1명의 贊成만 있으면⁶⁾ 위원회심의의제가 된다. 그러나 실제적으로는 위원회 전체회의에서 수정안이나 代案이 제출되거나 심의되는 경우는 별로 없고, 법안심사를 위하여 구성된 小委員會에서 특별한 형식적 절차를 거치지 않고, 필요하다고 인정되는 범위 안에서 심의중인 법률안의 내용을 수정하거나 새로운 代案을 심의의결하여 전체위원회에 그 결과를 보고하면 대부분의 경우 그것이 바로 委員會案이 되어 본회의에 보고되게 된다. 본회의에서 위원회

法(1995.12.29 공포, 법률 제5072호).

4) 국회법 제79조제1항의 규정에 의하여 국회의원이 법률안을 발의하기 위하여는 동료의원 20인이상의 찬성을 얻어야 한다.

5) 국회사무처 의사국, 「국회의안편람」, 1996, 26면 참조.

6) 국회법 제71조 참조.

안을 심의하면서도 의원들은 修正案을 제출할 수 있는데 이 경우에는 의원 30인 이상의 贊成이 필요하다.⁷⁾ 그러나 실제적으로 본회의 심의단계에서 수정안이 제출되어 심의된 경우는 거의 없다.

3. 議員立法補佐機構

법률안의 기초나 심의에는 어느 정도의 전문지식이 필요하기 때문에 의원들은 공식적 비공식적 보좌조직의 지원을 받게 된다. 국회내에서 의원들의 입법업무를 공식적으로 보좌해주는 기구로는 의원개인의 보좌관(4급상당 별정직 국가공무원)과 비서관(5급상당 별정직 국가공무원)외에 각 위원회 소속 전문위원, 입법심의회관 및 입법조사관이 있다. 이들 위원회 직원들은 위원회에 회부된 법률안에 대하여 검토보고를 하는 한편 법률안 심의에 참여하여 의원들을 보좌하나 법률안의 기초업무 자체에 관하여는 원칙적으로 책임이 없다. 법제에 관한 전문지식을 가지고 의원들의 법률안 기초업무를 직접 지원해 주는 조직으로는 국회사무처 법제예산실이 있다. 법제예산실은 의원이나 위원회에서 발의할 법률안의 기초작업을 지원해 주기 위하여⁸⁾ 1994년 8월 국회제도개혁을 위한 노력의 일환으로 설립된 부서로 현재 법제업무는 법제1과와 법제2과가 담당하고 있는데, 법제심의관 1인, 과장 2인, 행정사무관 또는 서기관으로 補하는 立法調査官 13인과 법제처에서 파견나온 이사관 1인, 서기관 1인이 실질적인 법제업무를 담당하고 있다. 아직 이들 직원들이 법제업무를 행하는데 필요한 충분한 전문지식을 갖추고 있다는 말할 수 없을지 몰라도 <표 1>에서 보는 바와 같이 그동안 111건의 법률안을 기초하여 제공하였는데 이들중 67%인 74건이 국회에 법률안으로 정식 제출되었으며 제출된 법률안중 15%인 17건이 국회에서 可決되었다.

7) 국회법 제95조제1항.

8) 국회사무처직제 제5조 참조.

〈표 1〉 法律案立案 支援現況

1994.8~1995.12

구 분	접 수	회 답	국회제출	국회통과
의 원	97	95	66	17
의원연구단체*	12	12	7	0
위 원 회	4	4	1	0
계	113	111	74(67%)	17(15%)

* 의원연구단체도 연구결과를 입법화할 경우 단체구성원중 어느 한 의원명으로 법제예산실에 법률안의 기초를 의뢰할 수 있다.

※ 자료 : 국회사무처 법제예산실 법제1과 제공.

Ⅲ. 우리나라 議員立法의 現況

우리나라 의원입법의 현황을 국회통과 법률안건수 중 의원입법이 차지하는 비중, 정부입법이 국회심의과정에서 修正되는 정도, 그리고 의원입법의 여야의원별 현황 등을 일부 자료획득이 가능한 外國의 경우와 비교하여 설명하면 다음과 같다.

우선 제헌국회이래 우리나라에서 의원발의법률안이 국회에 제출된 건수와 가결된 건수를 정부제출 법률안과 비교하여 보면 〈표 2〉와 같다. 총 발의건수와 비교해보면 전체건수의 약 44%가 의원발의법률안으로 정부제출법률안과 어느정도 균형을 유지하고 있다고 말할 수 있으나, 최종적으로 국회에서 可決된 의원발의법률안의 건수를 전체가결건수와 비교해 보면 33%로 법률안 발의율보다는 많이 저조하다는 것을 알 수 있다. 그러나 국회통과 법률중 정부입법과 의원입법의 비율이 대강 2:1정도 된다는 것은 결코 우리나라 국회가 정부입법만을 그대로 통과시키고 독자적인 입법활동은 거의 없는 통법부만은 아니라는 사실을 설명해 준다고 할 수 있다.

〈표 2〉 의원발의법률안 제출 및 가결현황

구분 대별	총 계			정 부 제 출			의 원 발 의				
	제출 (A)	가결 (B)	가결비	제출	가결	가결비	제출 (C)	C/A	가결 (D)	D/B	가결비 (D/C)
제 헌	234	149	64%	145	106	73%	89	38%	43	29%	48%
제2대	398	214	54%	216	137	64%	182	46%	77	36%	43%
제3대	410	157	38%	241	85	35%	169	41%	72	46%	43%
제4대	322	75	23%	202	44	22%	120	37%	31	41%	26%
제5대	296	70	24%	159	40	25%	137	46%	30	43%	22%
최고회의	1,162	1,015	87%	608	501	82%	554	48%	514	51%	93%
제6대	658	332	50%	242	154	64%	416	63%	178	54%	43%
제7대	535	357	68%	291	234	80%	244	46%	123	34%	50%
제8대	138	39	28%	95	33	35%	43	31%	6	15%	14%
제9대	633	544	86%	479	460	96%	154	24%	84	15%	55%
제10대	129	100	76%	124	97	78%	5	4%	3	3%	60%
입법회의	189	189	100%	156	156	100%	33	17%	33	17%	100%
제11대	489	340	70%	287	257	90%	202	41%	83	24%	41%
제12대	379	222	59%	168	156	93%	211	56%	66	30%	31%
제13대	938	492	52%	368	321	87%	570	61%	171	35%	30%
제14대	902	656	73%	581	537	92%	321	36%	119	18%	37%
계	7,812	4,951	63%	4,490	3,318	74%	3,450	44%	1,633	33%	47%

※ 자료 : 國會事務處 議事局, 制憲-14代 國會 議政統計集, 1996, 203면에서 재작성.

외국의 예를 보아도 〈표 3〉에서와 같이 입법에 있어 정부의 우위를 알 수 있는 데 대부분의 국가에서 우리나라보다도 의원입법의 比重이 낮다는 것을 알 수 있다. 다만 필리핀과 포르투갈의 경우는 예외로 의원입법이 총가결건수면에서도 50%이상을 차지하고 있어 많은 참고가 되고 있는데 필리핀의 경우 의회제도를 비롯한 정부형태가 미국제도를 거의 대부분 답습한 때문에 입법에 있어서도 의회 우위의 확보가 가능한 것이 아닌가 생각된다.

〈표 3〉 각국의회의 법률안 제출 및 가결현황

구분 국가	총 계			정 부 제 출			비 정 부 발 의				
	제출 (A)	가결 (B)	가결비	제출	가결	가결비	제출 (C)	C/A	가결 (D)	D/B	가결비 (D/C)
벨기에	612	163	27%	184	145	79%	428	70%	18	11%	4%
덴마크	281	163	58%	187	159	85%	94	33%	4	2%	4%
독일(하원)	125	73	58%	80	59	74%	45	36%	10	14%	22%
(상원)	105	81	77%	90	77	86%	15	14%	4	5%	27%
그리스	170	120	71%	141	119	84%	29	17%	1	1%	3%
이스라엘	209	93	44%	82	78	95%	127	61%	15	16%	12%
말레이시아	75	55	73%	60	55	92%	10	13%	0	0%	0%
필리핀	681	45	7%	21	17	81%	660	97%	28	62%	4%
포르투갈	226	72	32%	134	33	25%	92	41%	39	54%	42%

※ 자료 : ASGP, Constitutional and Parliamentary Information - Procedure for Passing Legislation, 1982, pp.85~90에서 발췌·재작성.

또한 〈표 2〉에서 보면 정부입법의 가결비율이 74%인데 비하여 의원입법의 가결비율은 47%에 불과하여 정부입법보다는 가결율이 낮으나 〈표 3〉에서 알 수 있는 것과 같이 대부분의 다른 나라보다는 높은 실정이다. 이렇게 47%라는 비교적 높은 가결율이 가능한 것은 의원들이 법률안을 발의할 때 동료의원 20인 이상의 찬성을 미리 확보하여야 한다는 사실 외에 〈표 5〉에서 알 수 있는 것과 같이 위원회발의 법률안의 100% 가결율과 여당의원 발의나 여야의원 공동발의 법률안이 높은 가결율을 나타내기 때문이다.

〈표 3〉에 나타난 국가외에 영국에서는 1983년부터 1992년까지 10년동안 총 975건의 의원발의법률안이 제출되었으나, 그 중 135건만이 최종적으로 가결되어 약 14%의 가결율을 보이고 있으며,⁹⁾ 일본에서는 1947년부터 1994년 7월까

9) Public Information Office, House of Commons, *Private Members' Bills Procedure* (Factsheet No. 4), 1992, p.7.

지 중의원에서 의원발의법률안이 총 2,565건 제출되어 그 중 36.4%인 934건이 가결되었으며 참의원에서는 의원발의로 총 904건이 제출되어 그 중 16.8%인 152건이 가결되었고¹⁰⁾ 미국에서는 1981년 이후 1994년까지 총 70,931건이 발의되어 그 중 4,402건이 가결되어 6%의 가결율을 보이고 있어,¹¹⁾ 일견 우리나라 의원입법의 평균가결율이 이들 국가에서 보다 높다고 말할 수 있으나 이들 통계치의 단순비교로 우리나라 의원입법의 성공가능성이나 질을 평가하기는 어렵다. 의원들이 법률안을 발의하기 위한 요건 등이 뒤에 설명하는 것과 같이 서로 다르기 때문이다.

그러나 국회의 독자적인 의원입법 기능이 취약하다는 비판은 가결된 의원발의 법률안건수 중 일부는 정부제출법률안을 위원회에서 심의한 결과 많은 부분의 수정이 필요하여 정부안은 폐기하고 그 대신 위원회대안을 제출한 것들이 포함되어 있으며, 또 일부는 이미 설명한 바와 같이 정부가 마련한 법률안을 정치적 배려로 정부에서 제출하지 않고 여당위원을 통하여 의원입법 형식으로 발의하는 법률안이 포함되어 있기 때문이다. 따라서 순수하게 의원개인의 관심사항이나 지역구민의 민원을 해결하기 위하여 법률안을 발의한 경우나 정당내부에서 시작된 법률안 또는 이익단체나 학술연구단체 등 제3자로부터의 요구나 지원에 의하여 법률안이 발의되어 국회에서 가결된 비율은 <표 2>에 나타난 숫자보다 적으리라 짐작된다.

한편 정부제출법률안의 통과비율이 74%라고 하여, 74%의 정부제출법률안에 대하여는 국회가 아무런 조치도 취하지 않고 단순히 통과만 시킨 것은 아니고, 이들 법률안도 심의되는 과정에서 내용중 일부분이 수정될 수도 있고, 또는 여야간의 의견불일치나 국회와 정부간의 법률안에 대한 견해차이로 심의가 상당기간 지연되는 경우도 있다. 제6대 국회 이후 정부입법으로 국회에서 심의가결된 법률안들을 분석해 보면, <표 4>에서 볼 수 있는 것과 같이 평균 51%에 해당하는 법률안이 국회심의회과정에서 그 내용이 일부든 상당부분이든 수정되었다.

10) 국회사무처 법제예산실, "미일의회시찰보고서" (1995.2) 참조.

11) Rozanne M. Bary, *Bills Introduced and Laws Enacted; Selected Legislative Statistics, 1947~1994*(CRS Report for Congress), 1995, p.2.

〈표 4〉 정부입법의 修正比率

구분 대별	가 결	원 안	수 정
제6대	154	60(39%)	94(61%)
제7대	234	84(36%)	150(64%)
제8대	33	12(36%)	21(64%)
제9대	460	256(56%)	204(44%)
제10대	97	54(56%)	43(44%)
입법회의	156	104(67%)	52(33%)
제11대	257	123(48%)	134(52%)
제12대	156	73(47%)	83(53%)
제13대	321	138(43%)	183(57%)
제14대	537	271(50%)	266(50%)
계	2,405	1,175(49%)	1,230(51%)

※ 자료 : 國會事務處 議事局, 制憲-14代 國會 議政統計集, 1996, 204면.

또한 어느 법률안이 국회심의과정에서 상당기간 지연된다는 것은 법률안 주관 부처의 입법의지를 어느정도 좌절시킬 수 있다는 점에서 법률안의 수정 못지 않게 중요한 의미를 갖고 있다고 볼 수 있다. 예컨대, 非常對備資源管理法은 1982년 10월 25일 정부로부터 資源管理法이라는 題名으로 제출되었으나 법의 목적과 적용대상범위등에 대한 일반여론과 야당의원들의 극심한 반대에 부딪혀 소관위원회인 국방위원회에서 상정조차 하지 못하고 표류하다가 거의 2년정도가 지나서 정부안을 폐기하고 非常對備資源管理法이라는 委員會代案이 國防委員會에서 의결된 후, 1984년 7월 10일 국회 본회의에서 의결된 바 있다.¹²⁾ 하나의 법률안이 2년동안 심의가 지연되었다는 것은 법률을 제정하여 집행하려고 했던 정부부처의 입장에서는 입법계획의 큰 좌절이 아닐 수 없으며 법률안의 수정 이상으로

12) 國會事務處, 大韓民國 法律案 沿革集 第6卷, 5340~5344면.

정부의 입법의지에 영향을 주었다고 생각한다.

다음 의원발의법률안을 발의자의 政黨과 위원회발의여부를 기준으로 자료 획득이 가능한 제9대 국회 이후부터 분류해 보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 提案者別 의원발의법률안 현황

구분 대별	가결건수 / 발의건수 (가결율)					
	총 계	위원회	여 당	야 당	여야공동	기 타
제9대	$\frac{84}{154}$ (55%)	$\frac{41}{41}$ (100%)	$\frac{27}{33}$ (82%)	$\frac{10}{65}$ (15%)	$\frac{3}{4}$ (75%)	$\frac{3}{11}$ (27%)
제10대	$\frac{3}{5}$ (80%)		$\frac{3}{4}$ (75%)	$\frac{0}{1}$ (0%)		
제11대	$\frac{83}{202}$ (41%)	$\frac{39}{39}$ (100%)	$\frac{35}{42}$ (83%)	$\frac{5}{113}$ (4%)	$\frac{4}{4}$ (100%)	$\frac{0}{4}$ (0%)
제12대	$\frac{66}{211}$ (31%)	$\frac{29}{29}$ (100%)	$\frac{35}{56}$ (63%)	$\frac{1}{124}$ (1%)	$\frac{1}{2}$ (50%)	
제13대	$\frac{171}{570}$ (30%)	$\frac{108}{108}$ (100%)	$\frac{40}{109}$ (37%)	$\frac{15}{336}$ (4%)	$\frac{8}{15}$ (53%)	$\frac{0}{2}$ (0%)
제14대	$\frac{39}{120}$ (33%)	$\frac{22}{23}$ (96%)	$\frac{16}{31}$ (52%)	$\frac{1}{64}$ (2%)	$\frac{0}{2}$ (0%)	
계	$\frac{446}{1,261}$ (35%)	$\frac{239}{240}$ (100%)	$\frac{156}{275}$ (57%)	$\frac{32}{703}$ (5%)	$\frac{16}{26}$ (62%)	$\frac{3}{17}$ (18%)

- * 1. 기타는 원내교섭단체를 구성하지 못한 의원들에 의하여 발의된 법률안을 의미
- 2. 여당·야당구분에서 여러야당이 공동으로 발의한 것은 야당발의로 제9대 국회에서 민주공화당과 유신정우회가 공동 발의한 것은 여당발의로 분류
- 3. 제14대 국회 자료는 통계자료가 마련된 전반기 즉, 1992.5.30부터 1994.5.31까지 발의된 법률안과 가결된 법률안의 건수를 비교

* 자료: 국회사무처, 「의정자료집」, 1994, 391~394면에서 제작성.

〈표 5〉를 보면 의원발의법률안의 가결율에 대하여 몇 가지 뚜렷한 경향을 찾아 낼 수 있다. 우선 위원회발의법률안은 100% 가결되었다. 이는 위원회발의법률안이 거의 대부분 정부제출법률안이나 의원발의법률안을 심사하는 과정에서 원안을 폐기하고 여야 합의로 委員會代案 형식으로 발의되었기 때문이며 국회법 제 51조의 규정에도 불구하고 순수하게 위원회에서 그 소관에 속하는 사항에 관하여 독자적으로 법률안을 입안하여 제출하는 경우는 거의 없었기 때문으로 생각된다. 그리고 쉽게 짐작할 수 있는 것과 같이 여당의원들이 발의한 법률안은 야당의원들이 발의한 법률안보다 단연 가결율이 높았는데 이는 여당의원들이 법률안을 발의하기 전에 미리 정부측과 交感을 하기 때문일 수도 있으나 정부측이 법률안을 준비하였으나 여러가지 정치적 배려로 의원입법 형식으로 발의하는 경우도 많기 때문일 것으로 생각된다. 여야공동으로 발의하는 법률안도 높은 가결율을 나타내고 있다. 결국 야당의원들이 단독으로 법률안을 발의할 경우 그 가결율은 5%에 불과하여 극히 저조하므로 야당의원들이 진정으로 어떠한 법률안의 입법화를 원한다면 여당측과 협의를 거쳐 공동발의 형식을 취하거나 위원회 심의과정에서 여당측 의견을 많이 수용하여 委員會代案 형식으로 발의하는 것이 전략상 바람직하다는 결론에 도달한다. 그렇다고 하여 야당의원들은 입법과정에서 실질적이고 독자적인 역할을 거의 수행하지 못하는 것은 아니며 정부입법¹³⁾이나 의원입법¹⁴⁾의 심의 - 주로 위원회 심의 - 단계에서 수정안 형식으로 야당의원들이 발의한 법률안의 일부내용이 반영되는 것이 보통이기 때문에 야당의원들도 입법과정에서 나름대로의 역할을 수행한다고 보아야 한다. 이러한 가능성은 정부나 여당에서 어느 법률안이 발의되었을 때 이에 대응하여 야당의원들도 일부내용을 수정하여 같은 題名으로 법률안을 발의하는 경우가 많다는 점을 감안하면 더욱 그렇다.

의원입법건수가 아주 적었던 제10대 국회를 제외하고, 代別로 비교해 보면 의원발의법률안의 가결율면에서는 제9대 국회와 제11대 국회의 가결율이 상대적으로 높아 의원입법이 활발했었다고 일응 평가할 수 있으나, 그 내용을 살펴보면 여

13) 앞의 〈표 4〉정부입법의 수정비율 참조.

14) 제6대 국회 이후 제14대 국회까지 가결된 의원발의법률안 866건 중 282건이 국회심 의단계에서 수정되어 평균 33%의 수정비율을 보이고 있다. 國會事務處 議事局, 制憲-14代 國會 議政統計集, 204면.

당의원발의 법률안의 가결율이 높았기 때문이라는 점과 또 제9대와 제11대 국회에서는 <표 2>에서 볼 수 있는 것과 같이 정부제출법률안의 가결율도 높았었다는 점에서¹⁵⁾ 그 의의가 감소된다 하겠다. 반면에 제13대 국회때에는 의원입법의 총발의건수나 가결건수가 제일 많았으며, 내용면에서도 위원회발의법률안의 가결건수가 많았다는 점에서 제9대 국회 이후에는 의원입법이 가장 활발했던 시기라고 평가할 수 있는데, 제13대 국회초 국회의석구성이 與小野大이었다는 사실이 이러한 결과와 무관하지 않다고 하겠다.

IV. 議員立法의 不振과 그 原因

그동안 우리나라에서 의원입법이 부진했던 원인을 의원들의 입법에 대한 인식의 문제와 법률안의 입안 및 발의와 심의단계에 있어서의 문제점을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 立法의 重要性에 대한 認識缺如

그동안 의원입법이 부진했던 주된 이유는 국회의원들이 입법의 중요성에 대하여 인식이 부족했다는 데서 찾을 수 있을 것 같다. 국회의원들은 대중언론매체들이 보도를 잘 해주는 대정부질문이나 국정감사 등에 신경을 쏟으므로 자신들의 의정활동이 소속정당지도부와 자신의 지역주민들에게 잘 전달되기를 바라며 상대적으로 언론보도가 안되고 있는 법안심의에는 노력을 기울이려 하지 않고 있다. 또한 법률안을 起草하고 發議하거나 심의하는 데는 法일반에 대한 이해와 식견이 필요한데 자신은 그러한 이해와 식견이 없다는 막연한 인식, 그리고 무엇보다도 어느 법률안의 주요내용에 대하여 소속정당의 지도부나 정책기구에서 일단 방침이 결정되면, 정당의 구성원인 의원 개인들로서는 그 결정을 충실히 따르는 것이 바람직하다는 우리의 정치풍토도 의원들이 입법에 관심을 덜 기울이게 되는 원인이 되고 있다.

15) 朴哲彦, "國會立法機能에 관한 實驗的分析", 「議會와 立法過程」, 法文社, 1985, 87면.

그러나 대정부질문이나 국정감사에서 정부측이 정책추진과 관련하여 어떠한 약속을 하거나 새로운 정책을 연구·검토해 보겠다고 하여도, 그것은 정치적·도의적 책임은 수반할지 몰라도 정부측이 법적으로 그러한 약속에 羈束되는 것은 아니라는 점에서, 입법과는 다르다고 하겠다. 일단 법률로 어떠한 사항이 결정되면 정부측은 그것을 집행하지 않으면 안될 법적의무가 수반되며, 법률의 내용에 위배되는 직무집행에 대하여는 탄핵소추까지 가능하기(헌법 제65조제1항) 때문에 입법의 위력은 대정부질문이나 국정감사등 여타 의정활동의 그것과 비교가 되지 않는다. 그리고 법률안의 기초나 심의에 어느정도의 법적소양이 필요한 것은 사실이나 법률이 결국은 문장에 의한 국가정책의 표현 이상의 것이 아니며 모든 법률안은 일반인들이 이해하기 쉽도록 간단명료하게 조문화되어야 한다는 것을 목표로 한다는 점을 감안하면 국회의원들도 누구나 의지와 노력만 있다면 훌륭한 입법을 할 수 있다고 본다. 끝으로 정당이 국회의원들의 의정활동의 방향이나 再選 여부에 중대한 영향을 미치는 우리의 정치현실에서 당지도부의 결정에 위배되는 입법활동을 할 것을 기대하기는 어려운 일이나, 모든 법률안의 자세한 내용까지를 당지도부가 결정하는 것은 아닐 것이며 당지도부는 중요법률안에 한해서 그것도 그러한 법률안의 핵심적인 내용의 방향만을 결정한다고 보아야 할 것이므로 그 외의 사항에 대하여는 의원들이 관여할 부분이 많다고 하겠다.

2. 法律案 立案段階

법률안을 기초하거나 심의하는 것이 법률전문가들의 전유물은 아니나, 법률안의 起草는 특히 경험과 전문지식을 필요로 한다. 법학교육이 주로 실정법의 해석에 치중하고 있기 때문에 법제업무는 대학 등에서 습득하기 어려운 전문영역이며, 법제에 관한 전문서적도 各國別로 2, 3권씩 출판되고는 있으나, 법제업무에 필요한 지식과 기술은 아직도 우리나라를 포함한 대부분의 국가에서 徒弟式 방법에 의하여 전수되고 있는 실정이다. 따라서 의원들이 법률안을 활발하게 발의할 수 있기 위하여는 법률안의 기초단계에서 의원들을 보좌해 줄 법제전담부서가 필요하다. 그러나 유감스럽게도 입법을 주임무로 하는 국회에서조차 1994년 8월 이전에는 법제업무를 전담지원할 부서가 없었기 때문에 의원들은 법률안을 기초할 필요가 있을 때에는 부족한대로 각자의 보좌관들을 활용하거나, 아니면 당의

전문위원이나 외부전문가에게 의뢰할 수밖에 없었다. 의원들의 법제업무를 전담 지원해 주기 위하여 2년 전에 국회내에 설치된 법제예산실의 조직과 인원 등에 대하여는 앞에서 설명하였으므로 여기서는 우리에게 참고가 될 만한 외국회의의 법제기구를 소개하기로 한다.

(1) 美國議會의 법제기구¹⁶⁾

미국의회에는 전문위원을 비롯한 각 위원회의 직원들이 위원회 소속 의원들이 법률안을 심의하는데 있어 필요한 지원을 해주고 있으나 위원회 직원들의 주된 업무는 우리나라에서와 마찬가지로 위원회에 이미 제출된 법률안의 심의를 보좌하는 데 있기 때문에 심의중인 법률안의 수정안을 작성함으로써 도움은 줄 수 있을지 몰라도 법률안 자체의 기초업무를 지원하기는 어려울 것이다. 미국의회에서 의원들의 법제업무를 전담지원하는 부서로는 상하양원 법제실(Office of the Legislative Counsel)이 있다. 상원법제실에는 현재 23명의 법제관과 8명의 보조직원이, 하원법제실에는 35명의 법제관과 15명의 보조직원이 소속되어 있는데, 이들은 매년 수천건씩의 법률안을 기초한다고 한다. 법제관은 법과대학원(Law School)졸업생들 중에서 우수한 인재들이 약간의 외부실무경험을 익힌 다음 채용되는데 임용후 12년동안 신입법제관은 선임법제관의 지도를 받으며 업무를 수행하게 되며, 이러한 수습기간을 성공적으로 마친 법제관은 그가 관심을 가지고 있는 분야와 그 당시 법제실의 사정을 고려하여 하나 또는 그 이상의 위원회를 담당하게 된다. 법제관들은 개별의원들의 법안기초업무를 지원해준은 물론 소관위원회를 위해서도 법률안을 기초하고, 법률안의 위원회 심의단계나 본회의 심의단계 및 양원협의회단계에서 심의될 수정안을 작성하는 업무도 담당함으로써, 법제업무에 관한 한 하나의 법률안의 처음 기초단계에서부터 최종안의 완성 단계까지 관여하게 된다고 한다.

(2) 日本議會의 법제기구¹⁷⁾

일본의회에도 미국의회와 유사한 형태의 법제전담기구를 두고 있다. 즉 각 상

16) 이 부분은 국회사무처 법제예산실의 “미·일의회시찰보고서”(1995.2)를 참고하였다.

17) 이 부분도 국회사무처 법제예산실의 “미·일의회시찰보고서”(1995.2)를 참고하였다.

임위원회 조사실외에 상하양원에 각각 법제국을 두고 있는데, 이들 법제국은 상·하원 사무국에서 독립한 별도의 기구로 1948년 7월 5일 발족되었다.

현재 각원 법제국에는 법제국장¹⁸⁾을 포함해서 70여명의 인원이 소속되어 있는데 법제국 소속 법제관들은 정규법과대학 졸업생 중에서 법제국이 독자적으로 공개채용한다고 한다. 법제국내의 입안절차는 먼저 담당법제관이 검토를 마치면 과장 주재아래 과심사를 거쳐 과단계의 안을 성안하고 그 다음 부장차장법제국장의 심사를 받게 된다. 어느 단계에서나 공동토의를 하게 될 때에는 소관 과소속 법제관 전원이 참석한다. 법제국장의 심사를 마친 최종안은 의회의원에게 전달되며 의뢰한 의원의 법률안 내용에 관한 의견은 성안단계에서 충분히 참작이 되므로 법제국안을 전달받은 의원은 별다른 수정없이 법률안으로 발의하게 된다. 일본의 회에서는 강제규정은 없지만 모든 의원입법이 각원 법제국을 거치고 있다 한다.

아직 국회사무처 법제예산실의 역사가 日淺하여 그 업적을 비교평가하기는 어려우나 의원내각제적 정부형태를 취하고 있는 일본의회에도 법제전담부서가 차관급 기관으로 독립되어 있는 점을 감안할 때 의원입법이 우리나라에서 보다 더 활성화되기 위하여는 의원입법을 전문적으로 보좌해 줄 법제기구의 확대개편이 필요하다.

3. 發議段階

우리 헌법은 「국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다」고 규정하여(제 52조), 일견 국회의원은 누구나 법률안을 발의할 수 있는 것처럼 보이나 국회법 제79조는 「의원은 20인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다」(동조제1항)고 규정하여 국회의원 개개인은 법률안을 발의할 수 없고 반드시 동료의원 19인 이상의 찬성을 얻어야만 법률안을 발의할 수 있다.¹⁹⁾ 그러나 미국과 영국에서는 이

18) 법제국장은 차관급 공무원이라 한다.

19) 국회법 제79조제1항의 법문 표현상 법률안(법률안은 의안의 하나임)을 발의하고자 하는 의원은 자신외에 20인 이상 동료의원의 찬성이 필요한 것으로 보이나, 국회관례상 법률안을 발의하는 의원은 자신외에 19인 이상의 찬성만 얻으면 국회법 제79조제1항의 요건을 충족한 것으로 해석하고 있다. 국회사무처, 「국회선례집」, 1992, 206~207면.

러한 제한이 없어 의원개개인은 누구나 독자적으로 법률안을 발의할 수 있도록 되어 있다. 물론 여러명의 동료의원의 지지를 미리 확보하여 그들의 찬성을 얻어 법률안을 발의하는 것이 가능하고 또 그렇게 많이 하고 있음은 물론이다. 우리나라와 같이 국회의원이 법률안을 발의하는데 동료의원들의 찬성이 필요한 나라들의 예와 이들 국가에서 법률안 발의에 필요한 찬성의원의 수는 다음과 같다.

〈표 6〉 法律案 發議에 필요한 贊成議員數

국 명	찬 성 의 원 수	의 석 수
독일연방의회 (Bundestag)	26인이상	662
일 본 중의원	20인이상 (예산관계법안은 50인이상)	511
참의원	10인이상 (예산관계법안은 20인이상)	252
폴란드	10인이상	460
아일랜드 상원	3인이상	60
하원	7인이상	166

※ 자료 : ASGP, Constitutional and Parliamentary Information - Procedure for Passing Legislation, 1982, p.109에서 발췌·재작성.
東亞日報社, 東亞年監, 1996, 351~410면.

〈표 6〉에서 알 수 있는 것과 같이 비록 일부 국가에서 우리나라와 같이 국회의원이 법률안을 발의하기 위하여는 일정수의 동료의원의 찬성을 받도록 요구하고 있으나 의석수대비 비율이 우리나라보다 (우리나라에서는 의석수 299에 찬성의원수 20명 이상) 낮다는 점에서 우리도 법률안 발의정족수를 상당히 낮추거나 아니면 아예 영²⁰⁾미의 예에 따라 발의정족수제도를 폐지하여 국회의원이면 누구나

20) 영국의회에서 개별의원들이 법률안을 발의하기 어려운 것은 본회의에서 의원입법을 심의하는데 배정되는 시간이 제한되기 때문이다. Michael Zander, *The Law-Making Process*(4th ed.), Butterworths, 1994, pp.68~71.

법률안을 발의할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 하겠다.²¹⁾ 이렇게 하는 것이 헌법 제52조의 규정취지나 국회의원 각자가 하나의 독립한 국민대표기관이라는 헌법상의 지위에도 걸맞는 조치가 아닌가 생각된다. 또한 이는 少數者의 權益保護를 위하여도 절대적으로 필요한 조치라 할 수 있다. 20명의 발의정족수 제도 하에서는 국회의원 20명의 지지를 확보하지 못하는 국민들은 아무리 그들의 의사가 정당하다 할지라도 법률안 형식으로 자신들의 의사표시조차 할 수 없는 실정이다. 물론 법률안 발의가 용이해짐에 따라 通過될 가능성이 없는 不必要한 법률안들이 무더기로 제출되어 국회운영에 비능률을 초래할 수도 있으나 다소의 비능률은 소수자의 권익보호와 국민대표기관으로서의 국회의원 각자의 기능제고라는 민주적 가치의 도모를 위하여 감수되어야 할 것이다. 또 많은 법률안이 제출된다고 하여도 이들 중 어느 것을 통과시키느냐 하는 것은 결국 국회에서 多數決의 原理에 의하여 결정될 것이기 때문에 법률안 발의정족수의 인하나 폐지에 따라 많은 법률안이 제출된다 하여도 이것이 바로 국회 운영에 어떠한 큰 혼란을 가져올 것 같지는 않다. 그러나 그렇게 하면 적어도 보다 많은 국민의 목소리가, 비록 그것이 반영은 되지 않을지 몰라도, 국회에 전달될 수 있다는 커다란 효과를 얻을 수 있을 것이다.

4. 審議段階

法律案이 국회에 제출되면 국회의장은 이를 본회의에 보고한 다음 所管 常任委員會에 회부하는데(國會法 第81條), 우리나라 국회에서 법률안 심사의 대부분은 소관 常任委員會에서 이루어진다. 어느 법률안이 소관 상임위원회 외에 다른 위원회의 소관사항과 관련이 있다고 인정될 때 의장은 그 법률안을 관련위원회에도 회부할 수 있으나(國會法 第83條), 관련위원회의 심의결과는 단지 참고사항이 될 뿐 소관위원회를 구속할 수 없기 때문에²²⁾ 소관상임위원회 소속의원이 아

21) 미국에서는 지난 103회 회기(1993~94)동안 의원1인당 연평균 상원은 14건, 하원은 7건의 법률안을 발의하여, 우리나라의 의원 1인당 연평균 0.3건과 큰 대조를 보이고 있다. Bary, *supra* note 11, p.2.

22) 소관위원회는 법률안의 심사결과를 본회의에 보고하면서 단지 關聯委員會의 意見要旨을 심사보고서에 기재하기만 하면 된다. 국회법 제66조제2항 참조.

년 국회의원은 설령 타 위원회에서 심의중인 어느 법률안에 대하여 전문지식이 있거나 지역구민들로부터의 특별한 요구사항이 있어도 이를立法에 반영시킬 수 있는 길이 없다. 법률안의 본회의 심의단계에서 수정안을 제출하기 어렵게 되어 있다는 사실을 감안하면 더욱 그렇다. 즉 소관위원회의 심사가 완료된 다음 본회의에 보고된 법률안에 대하여 본회의에서 수정안을 제출하기 위하여는 동료의원 30인 이상의 찬성을 얻어야 하는데(국회법 제95조제1항), 이는 새로운 법률안을 발의하기보다 더 까다로운 요건이기 때문이다. 결과적으로 법률안 심사에 있어서 우리나라 국회는 철저히 所管委員會中心主義를 채택하고 있으며 본회의는 형식적인 절차에 불과하게 되는데 이는 곧 소관위원회 의원이 아닌 다른 국회의원들은 법률안의 국회 심의과정에서 철저히 배제될 수밖에 없다는 것을 의미한다.

따라서 소관위원회 소속의원뿐만 아니라 모든 의원들에게 법률안 심의에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 보장해 주기 위하여는 수정안 제출이 용이하도록 수정안 발의정족수를, 앞에서 법률안 발의정족수를 논할때 제시한 것과 같이, 대폭 낮추거나 아니면 아예 폐지하여 국회의원이면 누구나 수정안을 제출할 수 있도록 해야 할 것이며 이렇게 하는 것이 위원회중심주의의 폐단을 극복하고 법률안에 대한 국회심의를 활성화하는 길이라 생각한다. 미국도 우리와 같이 위원회중심주의를 채택하고 있지만, 본회의 단계에서 의원 한사람이면 누구나 수정안을 제출할 수 있기 때문에 어느 법률안이든 그에 관심이 있는 의원은 자신의 의견을 수정안 형식으로 표시할 수 있는 기회가 보장되어 있으며²³⁾ 이는 결과적으로 법률안의 본회의 심의가 형식화되지 않고 활성화되는 계기가 되고 있다.

V. 結 論

위에서 살펴본 바와 같이 우리 국회에서의 의원입법의 발의건수와 국회통과율, 정부입법에 대한 수정비율 등을 외국의 예와 비교해 보면 우리 국회가 결코 通法府만은 아니며 나름대로의 입법기능을 수행한다고 할 수 있다. 그러나 다른

23) 수정안의 발의는 주로 전원위원회(Committee of the Whole)에서 이루어진다. William N. Eskridge, Jr. & Philip P. Frickey, *Cases and Materials on Legislation - Statutes and the Creation of Public Policy*, West Publishing Co., 1989, pp.34~35.

한편으로는 의원입법의 적지 않은 부분이 현실적으로 정부에서 유래되고 있다는 점 등을 감안할 때, 우리 국회가 입법기능 제고를 위하여 앞으로 해야 할 일이 많다는 것 또한 부인할 수 없는 사실이라 하겠다. 의원입법의 활성화를 위하여는 우선 입법활동의 중요성에 대한 의원들의 인식의 대전환이 필요하며 아울러 의원입법의 활성화를 위한 관계법령의 개정과 전담 입법보좌기구의 확대개편이 필요하다. 물론 언론과 일반국민들도 앞으로는 의원들의 입법활동에 보다 더 관심을 기울이고 독려할 필요가 있다. 그러나 의원입법을 논함에 있어 무엇보다 중요한 것은 외형으로 나타난 통계치의 단순한 비교평가보다도 국회에서 심의하고 의결하는 법률안의 내용에 무엇이 담겨 있느냐 하는 점이다. 많은 사람들에 의하여 지적되어 왔듯이 국회입법은 다루어야 할 내용의 골격만을 언급하고 국민의 권리의무에 직접적으로 영향을 미치는 핵심적인 사항은 전문기술성과 가변적인 상황에의 효과적인 대응등을 이유로 대통령령이나 부령에서 규정되고 있다. 혹자들은 이러한 현상을 현대 행정국가에서 불가피한 것으로 치부하는 경향도 없지 않으나 이러한 현상이 의원들로 하여금 입법활동에 소홀하게 했던 이유인지도 모르겠다. 그러나 입법사항에는 원칙적으로 제한이 없다고 하겠으며 국회는 중요하다고 생각하는 모든 내용을 입법에 포함시킬 수 있다. 앞으로 국회가 명실상부한 입법권의 중심적 행사기관이 되기 위하여는 입법의 양적인 발전 외에 입법내용의 질적 향상이 요망된다.