

立法過程에 있어서의 立法府와 行政府間의 協力

李 權 雨*

차 례

- I. 머리말
- II. 입법과정에 있어서의 입법부와 행정부의 역할
 - 1. 정부제출법률안의 경우
 - 2. 의원발의법률안의 경우
 - 3. 행정입법의 경우
- III. 입법과정에 있어서의 협력의 문제
 - 1. 협력의 필요성
 - 2. 협력에 관한 관계규정
 - 3. 협력의 제차원
- IV. 입법부와 행정부의 협력증진방안
 - 1. 연간국회운영 기본일정의 공표 및 정부통보의무화
 - 2. 정부입법계획의 공표 및 국회통보의무화
 - 3. 입법예고제도를 통한 협력의 증진
 - 4. 행정입법국회송부제도의 개선을 통한 협력의 증진
 - 5. 행정부공무원과 입법부공무원의 실무적 협력의 증진
- V. 맺음말

* 國會事務處 書記官. 現在 法制處 派遣勤務

I. 머리말

삼권분립주의를 채택하고 있는 국가에서 입법권은 입법부에 속함은 당연한 일이다. 그런데 나라마다 차이는 있을지라도 현실적으로 입법권에 미치는 행정부의 영향력은 실로 상당하다. 이 글에서는 이러한 현실을 고려하여 입법과정에서 있어서의 입법부와 행정부의 역할을 검토해 보고 그 역할의 수행과정에서 요구되는 양 기관간의 협력의 문제를 다루어 보고자 한다. 그런데 입법과정에서 양 기관간에는 갈등과 협력의 상황이 병존하겠지만 바람직한 입법문화의 증진을 위해서는 갈등보다는 협력관계가 더욱 필요하다는 차원에서 협력에 관한 사항에 주로 중점을 두고 글을 전개해 나가고자 한다. 참고로 입법과정에 있어서 입법부와 행정부의 관계는 삼권분립제가 추구하는 견제와 균형의 원리에 입각하여 상호 독립적으로 운영되는 것이 제도의 취지상 당연한 것이라 할 것이므로 아직까지 양 기관의 협력에 관하여 다룬 논문이나 연구서는 찾아보기 어려운 형편이다. 따라서 이 글은 우선 양 기관의 독립성에 바탕을 둔 상호 견제와 갈등의 관계는 일단 접어두고 양 기관의 협력의 가능성과 현실 제도의 운용상 나타나는 협력의 실태와 그 증진방안 등에 대하여 중점적으로 논의해 보는데 그 의의를 두고자 한다.

II. 입법과정에 있어서의 입법부와 행정부의 역할

입법과정에 대한 개념은 대체로 광의의 개념과 협의의 개념으로 나누어지는 것이 보통이다. 전자는 입법체계를 구성하는 입법의 양태 및 입법기관의 입법 의사형성의 과정과 그를 둘러싼 인간과 조직의 입법행동을 의미하는 것이며, 후자는 입법과정을 이와 같이 포괄적으로 파악하지 아니하고 기술적·절차적 관점에 한정하여 입법의 절차적 과정으로서 정의하는 견해이다.¹⁾ 전자의 견해에 의하면 입법과정은 법률을 제정하고 행정부를 감독하며 국민을 대표하는 입법부의 모든 기능과 활동뿐만 아니라 입법에 참여하는 한에 있어서 내각·관료·정당·압력단체 등 공식·비공식의 기관이나 세력이 의회의 장을 중심으로 입법을 둘러싼 운동이나 작용을 영위하는 전 과정을 의미한다. 후자의

1) 박영도, 『입법과정의 이론과 실제』, 한국법제연구원, 1994, 13~14면.

견해에 의하면 입법과정은 법률안의 제안, 법률안의 심의와 의결, 법률안의 정부에의 이송, 법률의 성립과 공포, 법률의 발효 등 하나의 법률로서의 효력이 발생되기까지의 과정을 의미한다.

그런데 이 글에서는 논의의 편의를 위하여 이러한 입법과정의 개념을 조금 변형하여 협의의 개념의 입법과정과 행정입법과정을 합한 것을 입법과정으로 보기로 한다. 그리고 이러한 입법과정 중에서도 주로 법률안의 국회제출전 단계인 행정부 및 입법부내에서의 법령안 준비단계에 있어서 입법부와 행정부가 각각 어떠한 역할을 하고 있으며 또 서로 상대방에 대하여 어떠한 영향을 직·간접적으로 미치고 있는가의 문제를 중점적으로 검토해 보기로 한다. 입법과정에 있어서의 입법부와 행정부의 양 기관의 역할과 상대방에 대한 영향을 법률안의 경우와 행정입법의 경우로 나누고 또 법률안의 경우는 정부제출 법률안의 경우와 의원발의법률안의 경우로 나누어 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 정부제출법률안의 경우

정부제출법률안은 입법에 있어서의 상당한 이니시어티브를 현실적으로 행정부가 쥐고 있는 경우가 많다. 우리나라의 경우 제15대 국회에 들어와서 현재까지(1996. 5. 30~1997. 10. 18) 국회에서 의결된 법률안은 총 330건으로 이 중 약 67%인 221건이 정부제출법률안이었으며, 이 중 국회심의과정에서 수정의결된 법률안은 118건으로 60%정도를 차지하지만 여기에는 체계·자구의 수정도 포함되어 있으므로 중요한 정책사항 등 중요사항의 수정이 국회심의과정에서 이루어진 경우는 아직도 상당히 낮은 수준에 머물러 있다고 할 것이다. 제15대 국회에서의 법률안의 제출 및 처리현황은 다음 표와 같다.

<표 1> <제15대 국회 법률안 제출 및 처리현황>

구분 종류	접수	처리	처 리 내 용							미처리
			가 결			부 결	폐 기	철 회		
			계	원 안	수 정					
법 률 안	의원발의	279	109	58	46	12	0	48	3	170
	정부제출	271	221	203	85	118	0	16	2	50
	계	550	330	261	131	130	0	64	5	220

* 자료 : 국회사무처 의사국 의안과 제공

그런데 이 자료에서는 구체적으로 나타나지는 않지만 여야간에 중대한 이슈가 되고 있는 법률안의 경우를 제외하고는 국회에서의 수정은 약간의 정책사항의 변경과 체계·자구상의 수정 등에 국한되어 오고 있는 것이 현실인 것이다. 필자는 정부제출법률안에 대한 국회차원의 제대로 된 심사만이 국회의 고유권한인 입법권을 수호하는 길이라고 믿는다.

그러면 정부제출법률안의 기초부터 국회제출전 단계까지의 제과정에 있어서의 행정부의 역할과 그에 미치는 입법부의 영향에 관하여 살펴보기로 한다.²⁾

(1) 법률안의 기초

행정 각 부처는 소관사항에 대한 법률의 제정 또는 개정사유가 발생하여 입법화하는 것이 적절하다는 판단이 서면 법률안의 기초에 착수하게 된다. 이러한 입법의 사유에는 여러 가지가 있을 수 있다. 예를 들면 사회의 특정분야를 규율하거나 조장할 필요가 있거나 기존의 법 시행과정에서 나타나는 여러 가지 부작용이나 미비점을 보완할 필요가 있다고 부처자체적으로 판단하거나, 관계 이해당사자들의 입법민원 또는 여론을 수용하거나, 국회나 기타 국가기관, 지방자치단체 등의 입법의견을 받아들이는 경우 등이다. 여기서 한 가지 짚고 넘어갈 사항은 국회로부터의 입법건의 또는 요구이다. 이는 한편 생각하면 굉장한 년센스에 해당한다고 할 것이다. 헌법상 입법기관은 당연히 국회인데 일부 국회의원들이 국회의 대정부질문 등에서 행정부에게 입법할 용의가 없는가라고 묻는다거나 입법을 요청하는 사례를 많이 보게 되는 것이다. 굳이 이러한 현상이 나타나는 사유를 분석해 본다면 제헌이후 계속적으로 입법에 있어서의 사실상의 주도권을 행정부가 쥐고 있다라는 생각이 은연중에 의원들의 뇌리에 차 있다는 사실, 법의 제정이나 개정은 엄청난 인력과 전문지식을 요하기 때문에 몇몇 국회의원이나 국회공무원 등의 지원만 가지고서는 감당해 내기 어렵다고 생각하는 의식, 입법초안의 작성은 직접 집행을 담당할 행정부의 견해를 들어야만 한다는 의식 등 대체로 행정부의 능력을 과신하는 경향이 있다. 이러한 연유로 현재 행정입법이 거의 국회의 통제를 벗어나 있는 상황에서 법률마저도 행정부 주도의 입법이 되도록 국회 스스로가 방치하고 또 조장해가고 있는 측면이 많다. 국회의원과 국회공무원들이 참으로 각성해야 할 사항이다. 그런데 행정부에서는 대체로 담당과에서 안을 성안하게 되는데 행

2) 국회사무처 의사국, 『국회의안편람』, 1996년, 20~24면.

정부의 경우에도 스스로 법률안의 초안을 작성할 능력이 없는 경우가 많다. 사실 행정부처에는 법률안 초안의 작성은 담당사무관이 과장의 책임하에 성안하고 국장 등 결재라인을 거치고 법무담당관실을 거치게 되는 것이다. 부처의 담당과에서 성안하기 어려운 경우에는 특별법에 의하여 설립된 특수법인인 산하 연구원 또는 당해 분야 전문가 등에 의뢰하거나 우선 조잡한 대로 안을 만들어 관계부처 협의나 법제처의 심사 등을 통하여 안을 확정짓기도 한다. 사실 앞에서 본 바와 같이 행정부에도 이러한 입법안의 작성을 담당할 만한 전문가가 별로 없다는 사실을 우리가 인정할 때 우리는 다시 한번 입법기구로서의 국회의 기능회복의 중요성을 인식하지 않을 수 없다.

(2) 관계부처와의 협의

부처에서 성안된 법률제정안 또는 개정안은 다른 부처 또는 다른 행정기관과의 협의를 필요로 하는 경우에는 입법예고를 하기 전에 먼저 관계부처와의 협의를 하게 된다. 이 과정의 장점은 어느 한 부처의 독단적인 정책이 입법화될 가능성을 사전에 차단할 수 있고 부처간의 충분한 협의에 의하여 정책내용에 대한 사전 조율의 기회를 부여함으로써 정책의 집행가능성과 실현가능성을 높이는 데 있다. 반면 단점은 어느 특정 부처가 부처이기주의 차원에서 다른 부처의 입법안에 대하여 계속 시비를 걸거나 힘센 부처가 힘이 약한 부처를 압박하는 도구로 사용되기도 한다는 데 있다. 이 관계부처와의 협의과정은 정부제출법률안이 의원발의법률안에 비하여 정책의 실현가능성과 효과성을 높여 줄 수 있는 제도이므로 그 역기능을 가능한 한 제거하여 순기능이 충분히 발휘될 수 있도록 하여야겠다.

(3) 입법예고

입법하고자 하는 내용이 법제업무운영규정(대통령령 제14748호, 1995. 8. 10 제정) 제15조제1항에서 규정하고 있는 사항(학사제도, 공중위생, 환경보전, 농지 기타 토지제도, 국토계획 및 도시계획, 건축, 도로교통, 행정심판, 국가시험 기타 다수 국민의 일상생활과 관련되는 중요분야의 사항)으로서 국민의 일상생활과 직접 관련되는 법령을 입법하고자 할 때에는 중앙행정기관의 장인 법령안 주관기관의 장이 그 내용을 입법예고하여야 한다. 그런데 동 규정 제15조제2항에서 당해 법령의 입법이 긴급을 요하는 경우, 입법내용의 성

질 기타 사유로 예고의 필요가 없거나 예고하기가 곤란한 경우, 상위법령의 단순한 집행을 위한 경우 또는 예고함이 공익에 중대한 영향을 미치는 경우에는 예고하지 아니할 수 있도록 예외를 인정하고 있다. 입법예고의 방법은 법령안의 입법취지와 주요내용을 항목별로 관보 또는 일간신문에 게재하도록 하고 필요한 경우에는 당해 법령안의 초안을 함께 게재할 수 있도록 하고 있다. 입법예고기간은 특별한 사유가 없는 한 20일 이상으로 하며, 예고된 법령안에 대하여 의견이 있는 경우에는 누구든지 법령안 주관기관의 장에게 의견을 제출할 수 있다. 입법예고한 법령안에 대하여 수정 또는 새로운 내용을 추가할 필요가 있을 때에는 재입법예고 또는 추가입법예고를 할 수 있도록 하고 있다.

이러한 입법예고는 종전의 법령안입법예고에관한규정(대통령령 제11133호, 1983.5.21 제정)의 목적조항에서 밝힌 바와 같이 국민의 일상생활과 직접 관련되는 법령안의 내용을 국민에게 미리 예고·공개하여 국민의 다양한 의견을 수렴하여 입법에 반영함으로써 국민의 입법과정에 대한 참여기회를 확대하고 입법내용의 민주화를 도모하며 법령의 실효성을 높여 국가정책을 효율적으로 수행하기 위하여 1983년부터 실시되어 오고 있는 제도이다.

(4) 경제장관·차관회의

경제관계부처에서 제안하는 법령안은 경제관계장관으로 구성되는 경제장관회의 및 경제관계차관으로 구성되는 경제차관회의를 거침으로써 경제정책에 관한 관련부처간의 충분한 협의가 이루어지도록 하고 있다. 이 회의의 의의는 법령안의 직접적인 관계부처는 아니더라도 경제정책의 통일성과 효율성을 높이기 위하여 전 경제부처가 참여한다는 데 있다.

(5) 당정협의

정부는 국민과 이해관계가 있는 법령안을 입안할 때에는 미리 여당과 당정협의를 한다. 당정협의제도는 제3공화국 초기인 1965년부터 실시되어 오던 것으로 형식이나 내용은 조금씩 변천해 오고 있으나 현재까지 계속되어 오고 있다.³⁾ 이러한 당정협이는 행정부와 여당의 입장을 상호 조화시켜 보다 합리적인 정책대안을 모색하여 정책효과를 높이는 데 기여하기도 하나 때로는 여당과 행정부간의 대립과 갈등을 가져오기도 하였다.

3) 유병채, “한국의 정책결정에 있어서의 여당과 행정부의 관계에 관한 연구-당정협의를 중심으로-”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1994, 45면.

(6) 주무부처원안 확정

앞서 언급한 제과정을 거치는 과정에서 주관부처는 당초의 초안을 수정하기도 하고 보완하기도 하여 주무부처의 원안을 확정하게 된다.

(7) 법제처의 심사

법령안 주무부처로부터 법령안에 대한 심사의뢰가 있으면 법제처는 법령의 체계·자구·형식뿐만 아니라 내용의 타당성 등 실질적인 사항에 관하여도 심사를 하여 주무부처의 원안을 수정·보완한다. 법령안에 대한 법제처의 심사는 법제처가 마련한 내부자료인 『법령입안심사기준』에 의하여 행해지고 있다.

(8) 차관회의·국무회의의 심의

법제처의 심사가 완료되어 법제처심사필이 찍힌 법령안은 차관회의와 국무회의에 각각 상정되어 심사를 받게 된다. 다만, 긴급을 요하는 안건의 경우에는 국무회의규정(대통령령 제4321호) 제5조의 규정에 의하여 차관회의를 생략하고 바로 국무회의에 상정할 수도 있다. 그런데 이러한 예외인정조항이 때로는 입법의 편의도모의 수단으로 이용되는 경우가 나타나기도 하므로 예외의 대상과 요건을 엄격하게 규정하여 운영되어야 할 것이다. 또 한편으로는 아예 국무회의를 생략하고 차관회의로 이를 대체해 버리는 사례가 나타나기도 한다.

(9) 대통령의 서명과 국무총리·관계국무위원의 부서

국무회의의 심의를 마친 법령안은 대통령이 서명하고 국무총리와 관계국무위원이 부서한다.

(10) 국회에의 제출

법률안에 대한 대통령의 서명이 끝나면 주관부처는 지체없이 법률안을 국회에 제출한다.

2. 의원발의법률안의 경우

(1) 의원입법의 의의 및 발의유형

의원입법이란 국회의원이 직접 발의하여 심사의결하는 법률안을 말하는 것

으로 정부가 국회에 제출하여 국회에서 심사의결되는 정부입법에 대비되는 개념이다. 그런데 의원입법의 의미를 보다 넓게 이해하여 의원이 직접 발의한 법률안뿐만 아니라 정부제출법률안에 대하여 국회의 심의과정에서 상당부분의 수정·보완이 필요하여 정부제출안 또는 다른 의원발의안을 폐기하고 그 대신 위원회가 위원장명의로 제안하는 대체법률안(흔히 위원회대안이라 한다)도 의원입법에 포함시키는 경우가 많다. 한편 더 나아가 의원입법의 실질적인 이해를 위해서는 위원회대안까지는 제안되지 않았더라도 국회심의과정에서 정부제출법률안의 내용에 수정이 가해진 경우도 이를 의원입법의 범주에 포함시켜 검토하여야 한다는 견해도 있다.⁴⁾ 여기서는 정부제출법률안과 의원발의법률안을 대비시키기 위하여 순수한 좁은 의미의 의원입법을 그 대상으로 하여 논의하기로 한다. 앞서 살펴본 <표 1>에서 알 수 있는 바와 같이 제15대 국회에 들어와 의원입법의 제출건수가 정부입법의 제출건수를 앞지르고 있을 정도로 의원입법의 제출에 있어서는 상당한 활성화가 이루어지고 있다. 이는 입법 의욕과 입법능력을 갖춘 참신한 국회의원이 많이 등장하고 있다는 하나의 증거라고 할 것이며 또 이에 더하여 1994년에 신설된 국회법제예산실의 입법지원 또한 큰 역할을 하고 있는 것으로 분석된다. 그러나 아직도 의원입법의 국회가결비율은 21%정도로 정부입법의 가결비율 75%에 비하여 크게 낮은 수준에 있다. 이것이 의원입법의 현 주소라 할 것이므로 의원입법의 활성화와 가결비율을 높이기 위하여 국회는 물론 각 정당, 국회의원, 국회직원의 특별한 노력이 요구된다고 할 것이며 그에 더하여 행정부와 행정부직원들의 각별한 관심과 이해가 요청되는 시점이라고 할 것이다.

의원발의법률안은 의원 20인 이상의 찬성으로 법률안을 발의할 수 있다(국회법 제79조제1항). 그런데 실제로 의원들이 법률안을 입안하는 유형은 다음과 같이 7가지 유형으로 나누어 볼 수 있겠다. ㉠순수한 의미의 의원발의법률안 : 의원이 제도 또는 정책의 수립·변경 등의 입법동기를 가지고 주도적으로 관련 법률안을 발의하는 경우 ㉡정부 또는 제3자가 기초하여 제공한 안을 근간으로 하여 의원이 이를 수정·보완하여 발의하는 경우 ㉢정부가 마련한 안을 의원을 통하여 발의하는 경우 : 사실상 정부제출안이지만 제출형식상 의

4) 임종훈, “우리나라 의원입법의 현황과 실태”, 『법제연구』 제10호, 한국법제연구원, 1996, 42~43면.

원발의 형식을 취하는 경우로서 제출의원과 미리 협의하여 의원의 의사를 반영하게 된다. ㉔연구기관·관련단체·전문가 등이 마련한 초안을 의원이 수용하여 발의하는 경우 ㉕소속정당의 정책기구에서 입안한 법률안을 당무회의 등 일정한 당내 절차를 거쳐 법률안을 발의하는 경우 ㉖소속정당의 지도부의 방침 또는 결정에 따라 당정책기구 등에서 입안하여 발의하는 경우 ㉗기타 위 여러 유형이 혼합된 경우 등이 있다.

(2) 의원입법의 입법원(legislative source)

의원입법의 입법원으로서의 여러 가지가 있겠으나 그 중 중요한 것으로는 선거공약, 선거구민의 민원, 정당, 압력단체와 로비스트(lobbyist), 행정부등 국가기관과 관료, 입법보조기관, 대학등 연구·조사기관 등을 들 수 있겠다.⁵⁾ 이러한 입법원에 대하여 간략히 언급해 보기로 한다.

1) 선거공약 및 선거구민의 민원과 의견의 수렴

국회의원은 자신이 선거시에 선거구민들에게 공약했던 사항을 실현하는 수단의 하나로 동료의원의 찬성서명을 받아 법률안을 발의하게 된다. 또한 의원들은 종종 지역구민들로부터 민원의 형식으로 청원, 진정 등을 받게 되거나 또는 지역민의 의사를 국정에 반영하는 본연의 임무에 입각하여 널리 선거구민을 포함한 국민의 의견을 구하는 경우가 많다. 특히 근간에 들어와서는 정보통신수단의 발달로 소위 전자민주주의방식이 급격히 도입됨에 따라 컴퓨터 여론광장등을 개설하는 의원들이 점차 늘어가고 있다. 의원들은 이러한 수단들을 통해 입수한 정보와 민원등을 활용하여 의정활동을 통하여 민원사항을 적절히 처리하기도 하고 제도의 개선등 정책대안을 제시하기도 하며 또 필요한 경우에는 직접 법률안을 발의함으로써 문제를 해결하고자 시도하기도 한다. 그러나 보통의 경우 법률안의 제출을 통한 문제해결방식은 통일적이고 장기적인 관점에서 문제를 해결해 나갈 수 있다는 점에서 가장 바람직한 방법이라 할 것이나 법률안의 제출 및 국회통과에 있어서는 상당한 전문적 지식이 필요하고 또 오랜 시간이 소요되며 무엇보다도 법률안의 통과가능성이 높지 않다는 현실적인 제약이 대두되므로 쉽게 채택할 수 있는 방식은 아니므로 대체로 다른 수단을 다 써본 후 최종적으로 활용하는 경향이 많다고 할 것이다.

5) 주영진, “한국국회의 의원입법활성화 방안에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 1983, 8~18면.

2) 정 당

정당이 정권획득을 위해 선거에서 승리하기 위해서는 국민의 지지가 필수적이므로 정당은 공약뿐만 아니라 정강정책의 실현을 위해 의회내에서 끊임없이 정당간의 정책대결을 필요로 하는 것이다.⁶⁾ 따라서 정당은 당의 정책을 실현하기 위하여 직접·간접적으로 입법에 참여하게 되는데 정당정책이나 선거시의 공약사항을 실현하기 위한 수단으로 정당은 대체로 정당의 정책기구등을 통하여 입안한 법률안을 당소속의원을 통하여 발의하게 되는 것이다. 우리나라의 정당은 아직 그 역사가 일천하고 군소정당들의 이합집산과 정책정당으로서의 성격이 약한 정당체제하에 있어 아직 정당이 의원입법의 입법원으로서의 역할을 충실히 해나가는데는 다소 부족한 점이 있다고 할 것이다. 그러나 제5공화국 또는 제6공화국 이후부터 각 정당은 정책정당으로서의 기반을 조성하기 위하여 당내에 정책위원회, 정책심의회, 정책조정실, 국책연구소, 당전문위원등 정책관련기구를 설치하여 정당의 정책기능의 제고를 위해 힘쓰고 있는 사실은 매우 고무적인 현상이라고 할 것이다.

참고로 제15대국회 중반기인 현재의 주요 정당의 정책관련기구를 살펴보면, 신한국당의 경우 정책위원회, 제1·2·3 정책조정위원회, 정책평가위원회, 각종 직능위원회, 정책국, 정책기획팀, 여의도연구소 등을 두고 있고, 새정치국민회의의 경우 정책위원회, 제1·2·3 정책연구실, 각종 특별위원회, 특위국, 의정자료실 등을 두고 있으며, 자유민주연합의 경우 정책위원회, 생활법제위원회, 정책연구실, 정책국, 직능국 등을 두고 있으며, 민주당의 경우 정책위원회, 각종 특별위원회, 정책실, 직능국 등을 두고 있다.⁷⁾

3) 압력단체와 로비스트(lobbyist)

의원발의법률안의 입법원으로서 상당한 영향력을 지니고 있는 것으로 압력단체와 로비스트가 있다. 압력단체 또는 이익단체란 정치에 대하여 영향력을 행사하는 조직화된 특수이익의 집단이라고 대체로 정의된다. 이러한 압력단체는 그들의 대변인격인 로비스트를 통하여 입법과정에 영향을 미치기도 하고 의원들에게 입법정보를 제공하기도 한다. 이들 압력단체는 대체로 그 집단과 관련이 있는 국회의원이나 국회의 위원회 등을 통하여 법률제정안 또는 개정

6) 민동기, “한국국회의 입법기능수행에 있어서 정당의 역할에 관한 연구”, 국방대학원 석사학위논문, 1987, 14면.

7) 대한민국국회, 『국회수첩』, 1997, 115~132면.

안을 발의하도록 압력을 행사하거나 국회에 제출된 법률안이 자기 집단의 이익에 유리하게 심사가 이루어지도록 요청하기도 하고 그러한 주장을 뒷받침하는 입법자료를 제시하기도 한다.

선진외국 특히 미국의 경우 근래 이러한 압력단체들의 정치적 발언권이 증대되어 감에 따라 상원과 하원의 다음가는 제3원(third house), 보이지 않는 정부(invisible government) 또는 보조정부(assistant government) 등으로 불려지기도 한다. 우리나라의 경우도 점차 명실상부하게 압력단체로서의 기능을 발휘하고 있는 단체들이 증가하고 있는 실정이다.

여기서 우리나라의 정치현실의 특성과 관련한 로비행위의 특성을 파악해 보기 위하여 이를 분석한 자료를 요약하여 소개하기로 한다.⁸⁾ 이 자료는 1985년도에 간행된 것이어서 10여년이 지난 지금에 와서는 사정이 많이 달라졌지만 지금의 현실에도 시사하는 바가 클 것으로 생각된다. 이 자료에서는 한국에 있어서의 로비행위의 특성으로 제일 먼저 한국의 입법기능이 미국에 비하여 미약하기 때문에 국회 내지는 입법과정에 있어서의 로비의 역할도 그만큼 미약하다는 점을 들고 있다. 그러면서 한국의 입법과정이 미약하다는 증거로 대부분의 입법이 정부제출입법으로 이루어져 입법과정에 있어서 행정부가 절대적인 주도권을 쥐고 있다는 점, 의원입법이라고 하더라도 예산상의 조치가 수반되는 법률안의 경우 경제기획원의 협의를 거치는 것과 같이 사실상 주무부처의 협조가 필요한 실정이라는 점, 국회의 회기가 제한되어 있어서 로비스트들이 국회의 입법과정에서 로비행위를 할 기회가 적다는 점 등을 제시하고 있다. 따라서 국회의 입법기능이 미약하고 오히려 행정부가 입법까지도 포함한 정책결정에 있어서 주도적 역할을 담당하고 있는 한국적 현실에 있어서는 압력단체 등의 로비행위가 입법부보다는 오히려 행정부를 지향하게 되는 것은 당연하다고 분석하고 있다. 더구나 입법부로 지향되는 로비행위마저도 정당 특히 여당의 강력한 통제력으로 인하여 최고위층으로 집중되고 있다고 분석한다.

한국에 있어서의 로비행위의 또다른 특성으로는 전반적으로 압력단체의 활동여건이 성숙되지 못하였다는 점, 미국에서와 같은 직업적 로비스트가 존재하지 않는다는 점 등을 들고 있다. 이러한 특성을 두고 볼 때 한국의 압력단

8) 강재섭·권오곤, “로비행위규제에 관한 비교법적 고찰”, 『의회와 입법과정』, 법문사, 1985, 671~674면.

체들은 그 자율성이나 이익대표의 차원에서 본다면 그 활동기반이 성숙되지 못하였고 그들의 로비활동 역시 초보적 단계를 벗어나지 못하고 있는 실정이며 따라서 로비행위는 계속 은밀화되는 경향을 보이고 공개된 정치절차의 장에 수렴되지 못한 채 본래의 기능을 다하지 못하고 있다고 분석하고 있다.

4) 행정부 등 국가기관과 관료

정부가 법률안을 제안할 수 없는 국가의 경우 행정부는 관련 입법자료들을 여당의원 또는 의회지도자에게 제공하여 법률안의 발의를 요청하게 된다. 우리나라의 경우 헌법 제22조에서 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다고 규정하고 있으므로 행정부는 의도하는 법률의 제정 또는 개정을 입법부에 의존하지 않고 정부안으로 대부분 제출하게 되는 것이다. 그러나 가끔 행정부가 성안한 안을 여당을 통하여 의원발의안으로 제출하는 경우도 있다. 이러한 경우는 동 법률안의 내용이 여당의 정책구상과 부합하거나 국민에게 권리를 부여하거나 의무를 면제해 주는 수익적 성격인 경우 여당은 행정부로부터 정부안을 이관받아 의원입법으로 발의하게 된다. 또 행정부 스스로가 당해 입법안은 행정부가 제출하는 것보다는 여당이 발의하는 것이 좋다고 판단하여 여당의 협조를 얻어 의원발의로 제출하거나 관련부처와의 법령안협의를 잘 진척되지 않는 경우 이를 의원입법으로 성사시켜 보려는 부처의 의도에 의한 경우도 있다.

5) 입법보조기구

우리나라 국회의 공식적인 입법보조기구로는 국회의 위원회 직원조직, 국회사무처 법제예산실, 국회도서관 입법조사분석실, 의원보좌관 등 의원개인의 보조조직 등을 들 수 있겠다.

6) 대학 등 연구·조사기관

의원개인이 연구기관 또는 연구원을 직접 활용하여 의원입법에 필요한 자료를 확보하는 경우도 있지만 대체로 공적이고 권위있는 연구기관이나 조사단체에서 발간하는 연구물·간행물 등을 통하거나 대학의 교수 등을 통하여 자료를 제공받기도 한다.

(4) 의원입법의 발의과정

그러면 의원발의법률안이 제출되기까지의 전과정을 국회사무처의 공식기구

로서 의원발의법률안의 지원을 담당하고 있는 법제예산실에서 의원발의법률안의 기초 또는 검토를 의뢰받았을 때 실제로 이루어지는 입안과정을 중심으로 설명해 보기로 한다.

1) 법률안의 기초요청

국회법제예산실에 법률안의 입안을 의뢰할 수 있는 자격은 대체로 국회의 원, 교섭단체대표의원, 의원연구단체의 대표, 국회의 상임위원회 및 특별위원회의 위원장과 전문위원 등이다. 의뢰를 할 경우에는 입법을 하고자 하는 내용이 포함된 입법요강 또는 법률안초안에 관련자료를 첨부하여 요청하여야 한다. 근간에 와서는 단순히 입법요강만 제시하는 경우보다는 구체적으로 법률안 각 조항의 개정내용이 담긴 초안을 제출하는 경우가 큰 비중을 차지하고 있다. 그만큼 정당, 국회의원 또는 의원연구단체의 입법활동이 매우 활발하며 그들을 지원하는 입법보조조직의 역량과 수준이 향상되었음을 알 수 있다. 1994년 8월에 법제예산실이 신설된 후 1997년 9월말 현재까지 의뢰된 법률안에 대한 통계자료는 아래와 같다.⁹⁾

㉔제14대국회(1994. 8. 1~ 1996. 5.29)에서는 117건을 의뢰 받아 117건 모두 회답하였고 이중 74건이 국회에 법률안으로 제출됨. 접수된 74건중 원안의결 8건, 수정의결 8건으로 총 16건이 본회의에서 통과되었으며, 위원회 폐기 12건, 철회 4건이 있고 나머지 42건은 위원회 계류중 제14대국회 임기만료로 폐기됨.

㉕제15대국회(1996. 5.30~1997. 9.30)에서는 378건을 의뢰받아 9월말 현재까지 337건을 회답하였고 이중 146건이 국회에 법률안으로 제출됨. 접수된 146건중 원안의결 3건, 수정의결 7건으로 총 10건이 현재 본회의에서 통과되었으며, 위원회 폐기 17건이 있고 나머지는 1997년 9월말 현재 위원회 계류중에 있음.

2) 기초팀의 구성

법률안 입안의뢰가 있으면 법제예산실에서는 곧바로 의뢰된 입법안의 내용에 따라 소관 상임위원회별로 배치된 전담 조사관을 지정하여 입법안의 검토를 시작하게 된다. 이때 내용이 복잡하거나 개정내용이 많거나 여러 위원회의 소관과 관련이 있는 법률안인 경우 관련 조사관들로 팀을 구성하여 검토하기

9) 국회사무처 법제예산실 법제1과, 1997년도 국회운영위원회 제출자료.

도 한다.

3) 법률안의 동기파악 및 문제점 검토

법률안의 입안검토에 있어서 가장 중요한 사항은 입안요청자가 의도하는 입법목적 및 내용을 정확히 파악하는 일이다. 그 다음으로 요청된 법률안의 문제점을 도출하여 최적의 대안을 모색하게 된다. 이 과정에서 담당 입법조사관 등은 의회의원 또는 보좌관 등과 수시로 협의하게 된다.

4) 관련 입법자료의 수집 및 의견청취

입법안의 검토과정에서 보다 충실한 검토에 의하여 담당 조사관들은 관련 입법례(국내 및 외국)를 수집하여 참고하기도 하고 행정부처의 담당 공무원과 의견을 교환하거나 학계 등 외부 전문가의 의견을 청취하거나 이들과 합동으로 세미나를 개최하기도 한다. 또한 특히 필요한 경우에는 당해 입법안의 대상이 되는 관계자와의 면담을 갖기도 하고 현지조사활동을 행하여 이를 입법안에 반영하기도 한다.

5) 의회의원에 대한 중간보고

의뢰된 입법안이 중요한 사항이거나 의회의원 등의 요구가 있는 경우에는 쟁점사항 또는 문제사항에 대하여 보고하고 의회자의 결심을 구하게 된다.

6) 법률안 분석서의 작성

입법안에 대한 대체적인 검토가 이루어지면 이어서 정리를 하게 되는데 이 과정에서 현행과 요청안(의원이 요청한 초안)을 조문별로 면밀히 검토하여 검토안(법제예산실 수정내용)을 만들고 검토의 착안점과 수정이유 등을 비교난에 기재한 분석서를 작성하는 방식을 취하고 있다.

7) 법률안초안의 성안

분석서의 검토안의 내용에 맞추어 법률안을 성안하고 신·구조문대비표를 작성하며 제안이유·주요골자 등을 수정·보완하여 법률안 초안을 완성한다.

8) 초안의 검토 및 수정

초안이 성안되면 법제예산실 법제1과 및 법제2과 담당 조사관들과 법제예산실장, 법제심의관 및 법제처과건 직원이 함께 참여하는 전체회의에서 검토하여 필요한 수정을 가하는 것을 원칙으로 하고 있지만 시간의 제약상 전체회의가 생략되기도 한다. 또한 필요한 경우에는 초안을 관계기관, 전문가 또는

이해관계인에게 회람시켜 그 의견을 듣고 수정이 필요한 부분을 보완하기도 한다.

9) 요청의원예의 제공

법제예산실에서는 최종적으로 성안된 법률안을 내부결재를 거쳐 법률안분석서와 함께 요청의원에게 제공한다.

10) 국회예의 제출

요청의원은 법률안의 입법취지에 공감하는 동료의원 20인 이상의 서명을 받아 법률안을 의장에게 제출하게 된다.

3. 행정입법의 경우

법률안의 각 소관 부처에서는 법률안의 준비와 함께 대통령령안이나 부령안의 대체적인 골격을 마련하여 입법과정 특히 법제처의 법률안심사시나 국회제출후 국회의 심의과정에서 참고할 수 있도록 제공하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 그러나 현실적으로 실제적으로 아직 이러한 단계에는 이르지 못한 것으로 보인다. 앞에서 언급한 바 있는 법제업무운영규정 제26조에서는 공포된 법률을 시행하기 위한 대통령령안·총리령안 및 부령안은 당해 법률의 시행에 차질이 없도록 특별한 사유가 없는 한 그 법률시행일 30일 전에 법제처에 제출하여 심사를 받도록 규정하고 있다.

행정입법의 제정·개정과정은 정부제출법률안의 경우와 별차이가 없다. 행정입법은 그 심사를 위하여 국회에 제출되지 아니하고 행정부내에서의 국무회의(대통령령의 경우) 또는 법제처의 최종심의(총리령 및 부령의 경우)를 거쳐 대통령의 공포 또는 국무총리나 각부 장관의 공포로 시행된다는 점에서 차이가 있다. 작년 1996년의 국회법 개정시 행정입법에 대한 국회의 검토가 보다 실질적으로 이루어질 수 있도록 하기 위하여 행정입법을 제정하거나 개정한 중앙행정기관의 장은 7일 이내에 이를 국회에 송부하도록 하였다. 송부의 대상은 ‘법률에서 위임한 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정 한 대통령령·총리령·부령 및 훈령·예규·고시 등 행정규칙’이 되겠다. 즉 광의의 의미의 행정입법 전체를 가리킨다고 할 것이다.

당시의 국회법 개정과정에서 행정입법에 대한 국회의 통제가 실질적으로 이루어지도록 하기 위하여 행정입법을 국회의 위원회 등의 회의에 보고하도록

하자는 행정입법의 국회보고제가 주장되기도 하였고 한편 영국·미국·독일 등에서 운용하고 있는 행정입법의 사전 국회제출제 또는 사후 국회승인제 등에 대한 논의도 있었다. 그러나 국회법 개정작업의 최종과정에서 행정부의 현실적인 입장을 고려하여 공포후 송부제가 채택된 것으로 보인다. 향후 가능한 빠른 시일내에 선진국과 같은 행정입법 사전 국회제출제 또는 행정입법 사후 국회승인제 등의 도입을 신중히 고려해 보아야 할 것이다. 이는 국회의 법률안 심의권이 형해화되어 있고 또 일반 국민의 생활과 직접적으로 관련되는 중요한 사항들의 대부분이 행정입법에 그 근거규정을 두고 있는 사정을 고려할 때 입법기관의 본연의 권능의 회복을 위하여 필요할 것으로 본다.

Ⅲ. 입법과정에 있어서의 협력의 문제

1. 협력의 필요성

머리말에서 언급한 바와 같이 입법과정에 있어서 입법부와 행정부간에는 삼권분립제에 근거한 독립기관으로서의 역할의 수행에 따른 상호 견제의 기능이 요청되는 반면, 전체의 국가기관의 한부분으로서 국가기능의 효율적이고도 생산적인 수행을 위하여 상호 협력의 필요성 또한 내재하고 있다고 할 것이다. 물론 이러한 입법부와 행정부의 협력은 제도상 또는 법규상의 것이 아니라 다분히 운용상의 것이라 할 수 있다. 원칙적으로 입법의 내용에 있어서는 양 기관의 정책의지가 상호 독립적으로 구현되어 최종적으로는 국회의 법률안 의결권에 의하여 결정이 이루어지도록 되어 있어 양 기관의 협력보다는 견제의 역할이 더 강한 것 같다. 반면 입법의 절차를 두고 보면 양 기관간의 상호 역할이 보다 충실히 이루어지기 위하여서는 상호 견제보다는 협력의 필요성이 더욱 요청되지 않을까 생각된다. 그런데 이러한 협력의 전제가 되는 것은 양 기관간의 정보의 공개 및 공유가 아닌가 생각된다. 행정부가 입법에 필요한 정보를 입법부에 공개 또는 제공하지 아니하고 정보를 독점하고 있을 경우 입법부는 효율적인 정책통제나 정책형성기능을 수행할 수 없게 되고 결국 양 기관의 갈등과 마찰이 생기게 되는 것이다. 현재에 들어 와서는 정보공개법등이 제정되어 일반 국민에게도 필요한 일정의 정보는 공개하도록 됨에 따라 국회에 대한 정부의 정보제공은 상당히 원활히 이루어지는 것으로 보인다. 그러나

아직도 민감한 사항에 관한 정보는 행정부가 제공을 꺼리고 있는 것 같다. 이와 함께 더욱 고려되어야 할 사항은 정보의 공개 또는 제공이 이루어지는 시점의 문제이다. 행정부는 입법부가 정책분석·심사기능과 정책대안의 개발기능을 충실히 할 수 있도록 정보생산 또는 정보입수후 곧바로 관련정보를 국회에 제공하는 방식으로의 인식의 전환을 서둘러야 할 것이다.

이러한 관점에서 입법과정에 있어서의 입법부와 행정부의 관계를 상호 협조의 관계로 파악한 최근의 논문 한편을 소개하기로 한다.¹⁰⁾ 이 논문에서는 행정부의 입법과정과 국회내의 입법과정을 비교하면서 다음의 요지와 같이 양기관의 협조의 필요성을 서술하고 있다.

『의원내각제적 요소¹¹⁾를 지닌 국가에서 의회의 입법이 행정부 주도적으로 되는 것은 어느 정도 불가피한 현상이라고 할 수 있으나, 선거를 통하여 국민으로부터 직접적인 민주적 정당성을 부여받은 의원들이 정보의 제공등 행정부의 적극적인 뒷받침을 받아 입법을 주도하는 것은 행정부주도의 입법이 가질 수 없는 큰 장점을 가지고 있다. 정책을 입법화하는데 있어 행정부가 어느 정도의 역할을 분담할 것인가는 궁극적으로 정부의 형태, 행정부의 입법적 능력, 국회의 입법적 통제 가능성의 정도 등 여러 가지를 고려하여 결정되어야 할 문제이지만, 행정부내에서의 입법은 행정부의 풍부한 정보접근의 가능성, 전문기술성 등을 충분히 이용할 수 있는 등 그 장점이 많다. 그러나 행정부에서 입법을 담당하는 관료는 국민으로부터 직접 수권을 받은 바가 없으나, 의원입법의 경우에는 입법을 추진하는 의원이 바로 국민들로부터 민주적 정당성을 부여받았기 때문에 입법추진에 있어 민주적 정당성을 위한 별도의 절차를 거칠 필요가 없다. 결국 입법부와 행정부는 과거의 엄격한 삼권분립하에서와 같이 입법자인 국회와 집행자인 정부로 나누어지는 것이 아니라 입법에 있어 서로 협조하는 관계가 되었고, 협조를 해야 할 사항은 입법기술뿐만 아니라 입법의 내용을 형성하고 평가할 수 있는 입법정보의 공유 등이라고 할 수 있다. 다만, 입법부는 입법에 대한 최종적 책임자로서 행정부에서의 입법에

10) 한상우, “행정부내 입법과정의 개선방안에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996, 25~26면.

11) 여기에서의 의원내각제적 요소란 우리나라 헌법 제52조에 근거한 정부의 법률안 제출권을 주로 말하는 것으로 보인다. 국회사무처 법제예산실 법제1과, 1997년도 국회운영위원회 제출자료.

대하여 자신의 책임하에 적절한 통제를 가하여야 하는 과제를 가지고 있다.』

2. 협력에 관한 관계규정

(1) 법제업무운영규정 및 동 시행지침

입법과정에 있어서의 입법부와 행정부의 협력과 관련한 법규적 규정은 찾아보기 어려운 것이 사실이다. 이는 양 기관의 협력이 법규적 의무로 존재하는 것이 아니라 다분히 운영상의 사실상의 협조의 성격을 띠고 있기 때문이 아닌가 생각된다. 또한 이러한 협조의 문제는 입법에 있어서의 최종적인 결정권을 가지고 있는 입법부보다는 입법에 있어서 사실상의 주도권을 지니고 있다고 여겨지고 또 입법을 통하여 관련정책의 조속한 시행을 도모하고자 하는 행정부의 입장에서 더욱 긴요한 형편이라고 할 것이다. 행정부에서는 이러한 긴요한 필요성에 입각하여 최근인 1995년 8월에 앞서 언급한 바 있는 법제업무운영규정을 대통령령으로 제정하면서 이에 관한 규정을 별도로 둔 것으로 보인다. 즉 동 규정 제3장(입법과정에서의 협조)에서 관련 규정을 3개조항으로 규정하고 있는 바 이중 2개조항은 행정부내에서의 협조에 관한 사항이고 오직 한 조항만이 입법부와 협조에 관한 사항이다. 즉 동 규정 제13조(법률안 국회심의과정의 협조등)는 「①법령안 주관기관의 장 및 법제처장은 법률안의 국회심의시 그 심의과정을 상세히 파악하고 상호 협조하여 정부의 입법정책이 일관성있게 추진될 수 있도록 노력하여야 한다. ②법령안 주관기관의 장은 국회에서 심의중인 법률안의 충분한 검토와 효율적인 입법추진을 위하여 필요한 관련자료를 제공하는 등 법률안의 국회심의를 적극적으로 협조하여야 한다」라고 규정하고 있다. 행정부에서는 이 조항을 토대로 행정부의 입법정책이 일관성있게 추진되어야 한다는 의지를 피력하면서 국회에 대하여 이에 대한 간접적인 협조를 요청하는 한편 국회의 법률안 심의에 충분히 협조하겠다는 의지를 표명하고 있는 것으로 보인다.

한편 국무총리훈령 제325호로 제정된 법제업무운영규정시행지침 제4장(입법과정에서의 기관간·당정간 협조)에서는 법령안 입안단계에서의 협조(제1절), 법령안 심의단계에서의 협조(제2절), 법령안 공포단계에서의 협조(제3절), 정부·당정간의 협조(제4절)에 관하여 자세히 규정하고 있다. 이 중 제2절이 국회와의 협조에 관한 사항이라고 할 수 있다. 즉 동 지침 제12조(법률

안 국회심의시 협조)는 『①각 원·부·처·청의 장은 법률안의 국회심의시 그 심의과정을 상세하게 파악하고 정부의 입법정책을 일관성있게 반영시키도록 하여야 하며, 특히 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 적절한 대응조치를 강구하기 위하여 입법정책협의회에 부의하거나 법제처장과 협의하여야 한다. 1. 헌법위반 또는 법률상호간의 체계위반에 관한 문제가 제기된 때, 2. 정부의 중요 정책사항과 상치되는 내용을 포함시키려고 할 때, 3. 부처간 또는 정부·정당간의 협의 불성립으로 당초 법률안에서 제외된 사항을 포함시키려고 할 때, 4. 중요한 법률안을 폐기하거나 당해 회기내 처리를 보류시키려고 할 때, 5. 중요한 법률안의 시행일 및 경과조치 등을 변경시키려고 할 때, ②각 원·부·처·청의 장은 국회에서 심의중인 각 법률안에 대하여 실무책임자로 하여금 관계부처, 국회, 정당 및 관련단체의 관계자와 긴밀히 협조하여 소관 상임위원회·법제사법위원회 및 본회의에서의 심의단계별로 제1항의 규정에 관한 업무를 수행하게 하여야 한다』라고 규정하고 있다.

제1항에 규정된 입법정책협의회는 ㉠정부입법정책의 협의 ㉡주요법령안의 처리에 관한 건의 ㉢정부와 정당간의 입법에 관한 협의 ㉣부처간의 입법에 관한 의견조정 및 건의 등의 기능을 수행하는 기구로서, 법무부장관·정무제1장관·법제처장·국무총리행정조정실장 및 심의안건과 관련되는 원·부·처의 장으로 구성하도록 되어 있다(동 시행지침 제3조 내지 제5조).

(2) 국회법의 일부 조항

국회법이나 국회규칙에서는 명확히 행정부와의 협력을 규정한 조항을 찾아 보기 어려우나 직·간접적으로 관련이 있는 규정을 찾아 볼 수는 있겠다. 우선 국회법 제5조의2(연간 국회운영 기본일정의 수립)에서 의장은 각 교섭단체대표의원과의 협의를 거쳐 매년 1월 10일까지 국회의 연중 상시운영을 위한 대강의 연간 국회운영의 기본일정을 정하도록 하고 있다. 한편 동법 제82조의2(입법예고)에서 위원회는 심사대상인 법률안에 대하여 그 입법취지·주요내용등을 국회공보등에 게재하여 입법예고할 수 있으며, 예고의 방법·절차 기타 필요한 사항을 국회규칙으로 정하도록 하고 있다. 여기서 입법예고는 주로 의원발의법률안이 그 대상이 될 것이나 정부제출법률안도 주관부처의 입법예고를 거치지 아니한 경우에는 국회의 위원회가 입법예고할 수 있도록 하고 있다. 또 동법 제98조(의안의 이송)는 『①국회에서 의결된 의안은 의장이 이

를 정부에 이송한다. ②헌법 제53조제6항의 규정에 의하여 대통령이 공포를 하지 아니한 때에는 그 공포기일이 경과한 날부터 5일 이내에 의장이 이를 공포한다. 이 경우에는 대통령에게 통지하여야 한다』라고 규정하고 있다. 또 앞서 행정입법의 경우에서 언급한 바와 같이 국회법 제98조의2(대통령령등의 송부)에서 중앙행정기관의 장은 대통령령·총리령·부령 및 행정규칙이 제정 또는 개정된 때에 국회에 송부하도록 하고 있다. 이상에서 보는 바와 같이 국회법에 규정되어 있는 입법과정에 있어서의 행정부와의 협조에 관한 사항은 대부분 1994년이후에 새로 신설된 조항으로서 달라진 상황의 변화를 말해준다고 할 것이다. 한편 국회법외에 다른 국회규칙 등에는 행정부와의 협조와 관련되는 별도의 규정을 두고 있지 않다. 연간 국회운영기본 일정의 수립과 입법예고에 관하여는 협력증진방안에서 추가로 설명하기로 한다.

3. 협력의 제차원

입법과정에 있어서의 입법부와 행정부와의 협력의 차원을 굳이 구분해 본다면 ㉑입법부와 행정부간의 국가기관 전체차원의 협력 ㉒국회의원과 장·차관 이상의 정무직공무원간의 협력 ㉓여당 및 야당과 행정부간의 협력 ㉔입법부공무원과 행정부공무원간의 실무적 협력 등으로 나누어 볼 수 있겠다. 이 중 ㉒와 ㉓의 경우는 상당한 정치적 차원의 협력이라고 할 것이므로 여기서 별도로 언급하지 아니하기로 한다. 그런데 ㉑의 협력과 이에 근거한 ㉔의 협력은 현실적으로 양기관의 실제운영에 있어서 중요한 의미를 가지고 있으므로 이에 대하여는 협력증진방안에서 두루 언급하기로 한다.

IV. 입법부와 행정부의 협력증진방안

1. 연간국회운영 기본일정의 공표 및 정부통보의무화

국회에서는 1993년 12월에 “일하는 국회”, “정치하는 국회”를 향한 선진국 회상을 정립하는 데 필요한 건의를 하도록 하기 위하여 국회의장자문기구로 국회제도개선위원회를 설치하였다. 이 위원회는 학계·언론계·법조계 및 여·야 중진의원 등 사회저명인사 15인으로 구성되어 약 4개월간 국회개혁방안을 논의한 결과를 건의의 형식으로 국회의장에게 제출하였다. 국회는 이 위

원회의 건의를 바탕으로 하여 1994년 6월에 국회법의 대폭적인 개정을 완료하게 된 것이다. 국회법 제5조의2에 규정된 연간국회운영 기본일정의 수립에 관한 사항도 이때 신설된 조항이다. 이 조항의 신설취지는 국회의 개회여부 또는 회기결정문제가 정치적 쟁점이 되어 국회가 공전하는 사태를 막고 국회기능의 활성화를 유도하기 위하여 국회의 연중 상시(캘린더식) 운영계획의 수립필요성에 따른 것이다.¹²⁾

개정국회법은 이러한 점을 착안하여 국회의원, 정부, 국회직원이나 언론 등이 당해년도 국회운영에 대하여 예측이 가능하도록 하여 충분한 사전준비하에 국회에 임할 수 있도록 하기 위하여 의장은 각 교섭단체대표의원과 협의를 거쳐 매년 1월 10일까지 국회의 연중 상시운영을 위한 대강의 연간국회운영의 기본일정을 정하도록 한 것이다. 국회에서는 연간기본일정이 수립되게 되면 국회나 정부관계자들이 예정된 임시국회시기를 감안하여 법안을 제출하거나 심의할 수 있게 되어 종전과 같이 정기국회말에 법안심의회가 일시에 집중되는 등의 문제점이 상당 부분 해소될 것으로 기대하고 있었던 것으로 보인다.

그런데 이러한 좋은 제도의 도입에도 불구하고 이 제도의 운영은 현재까지는 그다지 성공적이지는 못한 것으로 보인다. 이 제도의 운영실태를 보면 제도의 시행첫해인 1995년도에는 여·야가 원만히 합의하여 기본계획을 합리적으로 수립하였다. 그러나 1996년도에는 4월에 국회의원 총선거가 예정되어 있었고 5월말로 15대국회의 임기가 만료되게 되었던 관계로 기본계획이 수립되지 못하였고, 1997년도에는 96년도 말에 있었던 노동관계법 변칙처리파동으로 여·야가 대치상황에 들어가 기본계획을 수립하지 못하였다. 한편 기본계획이 수립된 95년도의 경우 2월과 7월의 임시회는 예정대로 원활하게 진행되었으나 3월부터 6월사이에는 여·야의 정치적 목적에 따라 단독국회소집 또는 공전등의 과거 전철을 밟게 되었다. 이러한 결과를 두고 볼 때 국회의 선진운영이 참으로 힘든 과제임을 새삼 느끼게 된다.

이러한 사정을 감안하여 국회에 대하여 기본계획의 수립과 시행을 보다 강제할 수 있는 방안의 하나로 기본계획의 대국민 공표와 정부통보의무제를 도입하는 방안을 제시해 보고자 한다. 우선 대국민 공표제는 일반 국민들에게 연간국회운영의 기본일정을 알림으로써 국회를 기본일정에 맞추어 충실히 끌고 가겠다는 국회와 여·야 각 정당의 의지를 보이게 하는 것으로 현재도 국

12) 국회사무처 의사국, 『달라진 국회법, 새로운 국회운영』, 1994, 7~8면.

회공보에 게재하기는 하나 일반 국민은 국회공보를 접하기 어려우므로 일간신문 및 TV 등에 광고하도록 하여 대국민 약속이 되도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 한편 정부통보의무제는 국가의 양대기관인 입법부와 행정부간에 상호 견제를 통하여 입법의 취지를 달성하자는 뜻을 담고 있다. 입법부가 수장인 국회의장의 명의로 정부의 수반인 대통령에게 국회의 운영기본계획을 통보하게 될 때 국회로서는 기본계획의 준수에 대한 상당한 압력을 느끼게 될 것임에 틀림없다. 또한 이는 궁극적으로 국회가 행정부에게 국회의 운영에 대한 신뢰를 갖도록 해주는 한편 행정부에 대하여는 국회의 운영일정에 따라 법안을 연중 분산시켜 제출하지 않을 수 없도록 하는 데도 기여할 것으로 본다.

2. 정부입법계획의 공표 및 국회통보의무화

정부에서는 법제처가 주관이 되어 정부입법계획을 수립하여 시행해 오고 있다. 정부입법계획은 국무총리훈령 제237호인 정부입법계획운영규정에 따라 운영되어 오다가 1995년 8월에 법제업무운영규정(대통령령)을 제정하면서 동규정 제2장(정부입법계획의 수립·시행)에 규정됨으로써 정부입법계획의 중요성과 비중이 한층 커진 것으로 보인다. 동규정은 제4조 내지 제11조에 걸쳐 정부입법계획에 관하여 자세하게 정하고 있는 바, 그 주요내용은 법제처장이 입법계획을 총괄·조정하도록 하고, 법령안의 입법을 추진하고자 하는 중앙행정기관의 장(법령안 주관기관의 장)은 매년 2월 말일까지 부처입법계획을 법제처장에게 제출하여야 하며, 법제처장이 이를 종합·조정하여 국무회의에 보고하도록 하고 있다. 또 법령안 주관기관의 장은 정부입법계획에 의하여 입법을 추진하도록 하고 이를 수정하고자 할 경우 법제처장에게 수정계획을 제출하여 국무회의에 보고하도록 하며, 법제처장은 분기별로 1회이상 정부입법추진사항을 국무회의에 보고할 수 있도록 하고 있다. 특기할 사항은 입법계획의 수립시 유의사항을 규정한 점인 바, 그 내용은 부처입법계획의 수립시 관계기관과의 충분한 협의기간을 두도록 하고 법제처 및 국회의 충분한 심의기간이 확보될 수 있도록 하여야 하며, 법률안의 국회제출은 연중 고루 안배되도록 하고 특히 예산이 수반되는 법률안은 정기국회에서, 기타 법률안은 가급적 임시국회에서 심의가 이루어지도록 유의하도록 한 것이다. 이는 법률안에 대한 국회심의의 충실화를 도모하기 위하여 행정부 나름대로의 필요한 협력을 하겠다는 행정부측의 배려로 보여진다.

그러면 여기서 정부입법의 주관기관인 법제처가 발간한 바 있는 1996년도 정부입법계획의 추진에 대한 자체평가자료를 살펴보기로 한다.¹³⁾

『▲정부입법계획상으로는 정부입법이 상당히 분산제출되는 것으로 되어 있었으나 실제 입법추진과정에서는 예년에 비하여 나아졌지만 아직도 계획대로 잘 이루어지고 있지 못하고 있다고 평가할 수 있다. 계획하였던 입법을 철회하는 경우와 입법수요의 변화에 의하여 계획에 없던 법안을 추가하는 경우가 많아서 계획수립자체의 의의가 감소되었다. 1996년도 입법계획에 의하면 150건의 정부입법을 추진하기로 하였으나, 당초 계획대로 국회에 제출된 법률안은 91건이며 59건은 철회되었고 당초 입법계획에 포함되지 않았던 법률안으로 74건이 새로이 추가되어 총 165건의 법률안이 국회에 제출되었다. 최근 3년간과 비교하면 당초 계획대비 입법수요 반영율이 61%에 달하는 등 외견상 정부입법계획의 실효성이 점차 나아지고 있는 것으로 나타나고 있으나 아직도 미흡한 실정이다. 참고로 최근 4년간의 정부입법계획의 변경현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> <정부입법계획의 변경현황>

구분 연도	계획 (건수)	제 출				입법수요 반영율 (A/B)
		당초계획에 의한 제출건수(A)	철회건수	추가건수	소계(B)	
1993	198	149	△49	38	187	80%
1994	134	76	△58	94	170	45%
1995	124	76	△48	89	165	46%
1996	150	91	△59	74	165	61%

※ 1993년도 입법계획은 신정부출범이후 7월에 수정계획을 수립한 관계로 입법 수요반영율이 비교적 높은 것으로 나타남.

▲1996년의 경우 165건의 정부제출법안중 임시국회에 16건이 제출되고 정

13) 법제처 법제기획과(조용호), “1996년도 입법추진의 계획과 성과”, 『법제』 제469호, 1997, 17~19면.

기국회에 150건이 제출되어 예년에 비하여 정기국회 집중율이 오히려 높아졌는데, 이는 정부정책의 가변성에 따른 입법준비의 부족과 각 부처간 협의지연에 기인한 측면이 크지만, 올해가 15대 국회임기의 첫해라는 점과 임시국회는 소집시기가 불확실하여 입법에 차질이 우려될 뿐만 아니라 많은 입법이 처리되는 정기국회가 오히려 입법추진에 편할 것이라는 일부 부처의 타성에도 기인된 것이라고 생각된다. 정부제출법률안의 국회제출 현황은 <표 3>과 같다.』

<표 3> <정부제출법률안의 국회제출시기현황>

연 도 \ 구 분	임시국회 (1~7월)	정기국회 (8~12월)	계
1993	31	156(83%)	187
1994	25	145(85%)	170
1995	39	126(76%)	165
1996	16	150(95%)	166

이상 살펴본 바와 같이 정부에서는 정부입법계획제도를 도입하여 입법의 효율성과 공개성을 확보하려는 노력을 꾸준히 전개해 오고 있는 것으로 보인다. 그러나 아직까지는 입법계획과 입법성과간에 상당한 차이가 있는 것으로 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 점을 감안하여 정부입법계획의 실효성을 더욱 높일 수 있는 방안의 하나로 정부입법계획의 대국민 공표제와 국회통보 의무제를 제안하고자 한다. 현행 법제업무운영규정 제2장(정부입법계획의 수립·시행)에서는 정부입법계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하면서 이를 행정부내부의 절차적인 계획으로 운용하기 위하여 이를 관보에 게재하여 국민에게 알리도록 하는 등의 규정은 두지 아니하고 국무회의에의 보고에 관한 절차만 규정하고 있는 것으로 보인다. 앞으로는 이러한 정부입법계획이 보다 실효성있게 추진될 수 있도록 하기 위하여 우선 국무회의에 보고되어 채택된 정부입법계획을 관보와 일간신문 또는 TV 등을 통하여 국민에게 알리는 한편 국민의 대표기관인 국회에 대통령의 명의로 통보하는 것을 의무화하도록 할 필요가 있다. 이렇게 될 경우 행정부가 입법계획의 수립단계부터 보다 신중히 또 보다 장기적인 관점에서 입법을 추진하게 하는 여건을 마련할 수 있게 함

으로써 장래에 대한 예측이 결여된 근시안적 안목으로 지나치게 자주 법령을 제정 또는 개정함으로써 인한 낭비와 입법상의 비능률을 상당부분 완화할 수 있을 것이다. 또한 나아가 잦은 법령의 개정으로 인하여 이를 집행하는 공무원조차도 바뀐 규정을 충분히 숙지하지 못하여 법이 제대로 집행되지 아니하거나 집행이 되더라도 지역에 따라 또 담당공무원에 따라 달리 집행되는 법집행상의 위기현상을 다소 해소시킬 수 있을 것이며 또 법집행의 대상이 되는 국민이 입게 되는 피해와 혼선을 방지할 수 있는 하나의 방안이 될 수 있을 것으로 본다. 이와 함께 입법계획을 통보받은 국회에서도 이를 각 상임위원회회의에서 우선 정부측의 보고를 듣고 입법계획의 실현가능성과 입법의 필요성에 대하여 충분히 논의하여 입법의 우선순위와 일정 등을 미리 정하도록 함으로써 입법이 보다 예측성있게 또 보다 신중하게 추진될 수 있도록 조치를 강구하여야 할 것으로 본다. 이 방안은 국회측의 연간국회운영 기본일정의 공표와 정부통보의무제와 상호 교호적으로 운영되도록 하여야 실효성이 있을 것으로 생각된다. 한편 이상 제시한 두 가지 방안이 다소 이상적이므로 처음부터 실현가능성이 적고 실천이 어려운 경우 국가기관의 권위가 실추된다고 생각하여 배척할 수도 있겠지만 일단 채택하여 실천하는 과정에서 국민의 비난을 감수해 나가는 등의 힘든 시행착오를 겪음으로써 선진국회운영과 입법문화의 선진화를 더욱 앞당길 수 있다는 차원에서 의지를 가지고 채택해야 할 사항이라고 생각한다.

3. 입법예고제도를 통한 협력의 증진

앞에서 살펴본 바와 같이 행정부에서는 1983년부터 법령안입법예고에 관한 규정(1995년부터는 법제업무운영규정으로 통합)에 의하여 입법예고제를 실시해 오고 있다. 또한 국회에서도 의회 입법과정에 국민의 입법참여기회를 보다 확대하고 국민의 의견을 수렴할 필요성이 제기되어 1994년의 국회법개정시 위원회가 국회심사대상인 법률안을 입법예고할 수 있는 근거조항(국회법 제 82조의2)을 신설한 바 있다. 그런데 그 운용실태를 보면 행정부의 입법예고 제도는 시작된 지 이미 15년정도의 기간이 경과되어 상당한 수준으로 정착된 것으로 보인다. 그러나 국회의 경우 아직 실제로 입법예고가 정식으로 이루어진 예는 없다. 그 표면적인 이유는 입법예고가 의무규정이 아니며 또 예고를 하기 위하여는 그에 관한 국회규칙이 있어야 하는데 아직 그 규칙이 제정되지

않았다는 점을 들고 있지만 실제로는 아직도 국회에서는 입법예고의 긴요성과 필요성에 대한 인식이 부족하다는 데 그 근본원인이 있다고 할 것이다. 국회가 진정 민의의 대표기관이 되기 위하여서는 이러한 입법예고제도의 활성화를 조속히 도모하여야 할 것이다.

여기서 행정부입법예고의 실적을 살펴보면, 1993년부터 1995년까지 3년간 예고필요법령(A)대비 실제예고법령(B)의 비율(B/A)이 계속 90%를 상회하고 있다. 또 입법예고에 대한 의견제출 및 반영실적은 입법예고법령건당 약 7~8건의 의견이 제출되고 있으며 제출의견(A)대비 실제반영의견(B)의 비율(B/A)은 40~50%대에 머무르고 있다.¹⁴⁾ 향후 보다 많은 의견제출이 이루어지도록 더욱 적극적으로 홍보할 필요가 있다고 생각되며, 입법의견반영비율은 상당히 높은 수준이지만 이 비율에는 의견을 일부만 반영한 경우도 포함되어 있어서 의견의 완전한 반영비율은 30%대라고 할 것이므로 앞으로 반영비율도 좀 더 향상시킬 필요성이 있을 것으로 보인다.

한편 국회에서도 행정부의 입법예고 특히 대통령령이하의 행정입법의 예고에 대하여는 국회의 위원회나 국회의원연구단체 또는 국회법제예산실등 부서의 명의로 의견을 제출하거나 국회의원 또는 국회공무원 개인의 명의로 의견을 제출하도록 하여 가급적 행정입법의 제정·개정과정에 미리 반영되도록 길을 모색하는 것이 효과적이고 생산적인 행정입법의 통제방안의 하나가 될 수 있지 않을까 생각된다. 그런데 법률안의 경우에는 국회가 최종 의결권을 가지고 있으므로 행정부의 정부제출법률안의 입법예고과정에 위원회등의 국회기관 차원에서 의견을 제출하는 문제에 대하여는 논란이 있을 것으로 생각된다. 그러나 입법의 효율성을 증진시킨다는 차원에서는 필요할 것으로 보여진다. 사실 국회의 심의과정에서 정부입법안의 수정이 이루어지기는 하나 아직도 경미한 수정이 주를 이루고 큰 정책 또는 내용의 수정은 드문 일이라 할 것이므로 더욱 그렇다.

한편 국회의 입법예고는 주로 의원발의법률안(위원회제안 포함)이 그 대상이 되겠는데 이 경우에도 일반국민과 함께 행정부의 소관부처 또는 관련부처의 의견제출이 허용되어야 할 것으로 본다. 이와 함께 행정부소속 공무원의 개인의견도 허용될 것인가의 문제도 검토되어야 할 것이다. 제출된 의견을 법안심사과정에 어떻게 반영할 것인가에 관한 사항도 정하여야 할 것이다. 또한

14) 법제처 법제조정실 법제기획과 제공자료임.

행정부제출법률안을 심사하는 과정에서 행정부입법예고때 제출된 의견 반영의 적정성 여부도 함께 검토하여 국민이 어렵게 제출한 합리적이고 바람직한 의견은 비록 행정부차원에서는 반영되지 못하였다고 하더라도 국회에서 한번 더 그 반영여부를 점검해 보아야 할 것이다.

4. 행정입법국회송부제도의 개선을 통한 협력의 증진

1996년도에 여·야합의로 구성하여 활동한 바 있는 제도개선특별위원회의 국회제도관련 소위원회에서 마련하여 그 해 정기국회말에 국회에서 의결된 개정국회법 제98조의2(대통령령등의 송부)에서는 중앙행정기관의 장은 대통령령·총리령·부령 및 훈령·예규·고시 등 행정규칙이 제정 또는 개정된 때에는 7일 이내에 국회로 송부하도록 하는 규정을 신설하였다. 이 제도의 취지와 신설과정에서의 논의사항등에 관하여는 앞의 행정입법의 경우에서 언급한 바 있으므로 여기서는 이 제도의 운영 및 향후의 보완사항 등에 대하여 살펴보기로 한다.

우선 행정부측에서는 이 제도의 신설로 관련 행정입법이나 행정규칙을 고치거나 새로 만들 때마다 국회에 수십부씩 송부하여야 하는 업무의 추가 부담이 생기게 되었다. 그런데 행정부에서는 이와 관련하여 여러 가지 이유로 이 제도에 대하여 탐탁지 않게 받아들이는 시각이 많이 있는 것이 사실이다. 우선 헌법상의 규정(헌법 제75조 및 제95조)을 근거로 들어 대통령이나 총리 또는 행정각부의 장이 발하도록 되어 있는 행정입법을 국회에 송부하도록 하는 것이 과연 타당한 것인가라는 의문을 제기하는 시각이 있다. 또한 대통령령이하 모든 행정입법과 지침·예규 등 행정규칙은 제정·개정시마다 관보에 게재되고 있는 사항인데 굳이 이를 다시 국회에 송부하는 것은 불필요한 행정력의 낭비가 아닌가 하는 실무적인 입장의 시각도 있다. 또 한편으로는 이러한 행정입법과 행정규칙을 송부받은 국회가 이를 검토하여 입법심사활동 등 각종의 의정활동에 효과적으로 반영할 인력과 시간과 능력이 있는가 또 실지로 이를 제대로 활용하고 있는가에 의문을 제기하는 시각도 있는 것으로 보인다.

이에 대하여 국회소속공무원인 필자의 의견을 제시해 보기로 한다. 우선 헌법상 허용가능성에 대하여는 헌법 제75조 및 제95조에서 보듯이 행정입법의 발령의 대상은 법률에서 구체적 범위를 정하여 위임한 사항과 법률의 집행을 위하여 필요한 사항이 되겠다. 이 규정에서 볼 때 입법기관인 국회는 입법에

서 위임한 범위와 입법의 취지에 맞게 하위법령의 정비가 이루어졌는지를 점검해야 할 것이고 또 입법부의 일반적인 국정의 감시·감독권에 의해서도 행정입법에 의하여 구현되는 정부의 구체적인 정책을 검토하는 것이 당연하다고 할 것이므로 헌법상의 문제제기는 발령의 주체에만 국한하는 형식적인 시각에 치중한 견해라는 생각이 든다. 다음으로 관보에 그대로 실린 내용을 다시 그대로 국회에 송부하는 것은 낭비라는 지적에 대하여는 공감한다. 필자는 이에 대하여 다음과 같은 대안을 제시해 보고자 한다. 즉 행정기관의 장은 행정입법공고안의 국회송부는 생략하는 대신 당해 행정입법의 제정 또는 개정의 취지와 내용에 대한 설명자료 및 심사자료를 국회에 송부하도록 하는 것이 오히려 실속있는 방안이 아닐까 생각한다.

또 다음으로 행정입법을 검토하는 국회의 능력과 실제의 활용성에 관한 지적에 대하여는 상당한 부분 정당한 지적임을 필자는 인정하고 있다. 이 문제에 대하여는 국회가 또 모든 국회의원과 국회공무원이 깊이 되새겨야 할 사항이 아닌가 생각한다. 행정입법에 대한 제대로 된 검토와 심사에 필요한 인력과 기관을 형성하고 이에 대한 인식을 새로이 해야 하는 과제를 국회는 현재 안고 있는 것이다. 행정입법의 실질적인 검토방법으로는 당해 행정입법에 대한 보고를 소관 상임위원회의 의사일정으로 상정하여 전문위원의 검토보고를 듣고 위원회위원이 질의를 하는 형식과 위원회의 의사일정으로는 상정하지 아니하고 위원회 전문위원실에서 검토하여 위원회에 보고하거나 위원에게 검토자료를 배부하는 방식 등이 있을 수 있겠다. 이와 함께 훈령·예규·고시 등 행정규칙에 대하여는 모든 행정규칙을 대상으로 할 것이 아니라 소관 부처와 협의하여 국회의 검토가 필요하다고 인정하는 사항으로 제한하는 것도 행정부와 입법부의 협력과 편의를 도모하는 한 방법이 될 수 있겠다. 그런데 현재에도 사실상 행정입법에 규정되어야 할 사항이지만 행정규칙으로 발령하고 있는 것들이 있는데 이러한 행정규칙은 조속히 법률 또는 적절한 형식의 행정입법으로 전환시켜야 할 것이다.

5. 행정부공무원과 입법부공무원의 실무적 협력의 증진

(1) 법령안의 체계·형식·자구심사에 있어서의 협력

현재 법령안의 체계·형식·자구에 대한 심사는 국회의 법제사법위원회와

행정부의 법제처가 최종적으로 담당하고 있다고 할 수 있다. 우선 법률안의 경우에는 법제처의 심사를 받아 국회에 제출된 정부제출법률안과 국회법제예산실의 검토를 거쳐 제출된 의원발의법률안은 소관 상임위원회의 심사를 거쳐 법제사법위원회에서 최종적으로 체계·형식·자구의 심사를 하게 된다. 한편 대통령령등 행정입법의 경우에는 부처에서 심사의뢰한 안을 법제처가 최종적으로 심사하게 되는 것이다. 그런데 법령은 헌법과 법률 및 하위법령에 이르기까지 체계·형식·자구 등에서 일관성과 통일성이 유지되어야 하는 것이므로 국회의 법제사법위원회와 법제처의 협력이 요청되는 것이다. 현재 양 기관간에 이 사안에 관하여 상당한 협력이 이루어지고 있으나 아직 제도화된 수준은 아니라고 할 것이므로 이러한 제도화된 협력의 문제를 제기해 보고자 한다. 우선 이 문제와 관련한 협조의 필요성을 제기한 자료의 내용을 일부 요약·인용해 보기로 한다.¹⁵⁾

『행 정부는 오랜 행정입법의 경험과 입법정보를 가지고 있으므로 입법부라 하여도 행정부내의 입법심사기준 등 여러 가지 행정입법자료를 소홀히 생각해서는 안될 것이며, 순수히 입법기술적인 사항을 변경하고자 하는 경우 등에는 상호 긴밀히 협조하여 처리하여야 할 것이다. 현행의 실태의 한 예를 들어 보면, 전에 해당 상임위원회외에 입법기술적인 면에서 법제사법위원회와의 통일된 기준에 근거하여 심의된 법률안과 같은 경우의 법률안이 후에 제출된 때에도 다시 수정되는 경우가 허다하다는 점에서 담당자의 취향에 따른 수정을 위한 불필요한 수정의 예를 보게 된다. 이와 같은 상황을 막기 위하여는 법률안에 대한 입법기술적인 면에서의 수정은 정부와 긴밀한 연락이 선행되는 체제가 필요하다. 더구나 국회내에서의 상임위간 특히 각 상임위와 법제사법위원회간의 입법기술상의 기준이나 관행까지도 행정부 특히 법제처와는 긴밀한 협조가 이루어져야 기준을 둘러싼 불필요한 마찰이나 절차의 반복 등을 불식할 수 있을 것이다. 입법기준 등의 착실한 정착은 법제선진화의 첩경이다.』

이러한 부작용을 막기 위해서는 국회와 행정부 특히 법제처간에 통일된 법령안체계·형식·자구심사기준이 조속히 마련되어야 할 것으로 본다. 현재 법제처에서는 ‘법령안입안심사기준’을 마련하여 법령안 심사시의 준칙으로 삼고

15) 김세신, “입법과정의 현황과 개선방안”, 『법제연구』 제3호, 한국법제연구원, 1992, 68면.

있으며 계속 증보·보완 작업을 해나가고 있다. 한편 국회에서는 법제사법위원회에서 ‘법률안심사사례집(체계·형식·자구)’이나 ‘법률안심사요록’ 등을 펴내고 있으며, 또 의원입법의 검토를 담당하는 법제예산실에서는 ‘법제편람’이나 외국의 법제담당 부처 또는 의회기관의 입법지침서 등을 정리하여 간행하기도 하였다. 이와 같이 양 기관의 충분한 사전준비가 이미 이루어진 상태이므로 양 기관의 실무 대표자들로 위원회를 구성하여 ‘통일 법령안체계·형식·자구심사기준(가칭)’을 마련하는 것이 입법의 효율성을 증진시키고 입법상의 불필요한 인적·물적 낭비를 최대한 줄이며 입법부와 행정부간의 협력을 도모할 수 있는 길이 아닌가 생각한다.

(2) 직원의 교류 및 유대강화를 통한 협력

현재 직원의 교류제도는 행정부내에서는 상당히 활발하게 이루어지고 있으나, 입법부와 행정부간에는 법제처와 국회법제사법위원회 또는 법제예산실간에 직원 2~3인의 파견제를 통한 약간의 교류만 이루어지고 있을 뿐이다. 그런데 입법과정의 효율적인 운영을 위하여는 입법부와 일반 행정부처간의 직원 교류도 고려해 봄직하다. 과거에 이러한 직원의 상호파견제가 아닌 행정부직원만의 국회위원회 파견제가 있었는데 부작용만 남기고 80년대 후반에 폐지된 적이 있다. 현재도 일부 중요 위원회의 수석전문위원을 사실상 행정부에서 파견된 공무원이 담당하고 있는 경우가 있는데 이는 국가기관 상호간의 독립성을 침해하고 국회의 기능을 상당부분 무력화시키는 역할을 하고 있으므로 조속히 폐지되어야 할 것이다. 대신 양 기관의 과장급 내지는 계장급 정도의 실무자간의 상호 파견제의 실시를 통하여 서로 상대 기관에 대한 이해를 높이고 업무의 흐름과 전문지식을 상호 교류시킬 수 있도록 할 필요가 있다고 본다.

다음으로 양 기관간의 직원의 유대강화를 위해서는 소관업무에 대한 의견을 교환할 수 있도록 하기 위하여 합동세미나를 개최하거나 또는 협의회 등을 구성하여 공식적이 아닌 비공식적인 정보의 교류와 협력을 도모할 수 있는 방향이 모색되어야 한다. 이러한 협력은 직원 개개인의 개인적인 노력에 맡길 것이 아니고 양 기관의 장과 간부진이 적극적으로 분위기를 조성해 나갈 필요가 있다고 본다. 이러한 유대강화가 필요한 한가지 예로 법제처의 특정부처담당 법제관과 국회의 동일부처소관 상임위원회의 담당 조사관 또는 심의관 등은 당해 부처의 법령안의 심사에 있어서 관련 정보를 교류하고 심사내용에 대한

상대방의 입장과 견해를 서로 교환할 필요성에 직면하는 경우가 많다고 할 것이다. 그러나 현재 이러한 의견교류가 이루어지는 경우는 매우 드문 실정이며 심지어 서로 상대방이 누구인지도 모르는 경우가 많은 것으로 보인다. 이러한 사정의 연유는 입법과정에 있어서의 서로의 역할이 다르므로 의견의 교류가 자칫 상대방에 대한 간섭으로 비치지 않을까하는 우려감과 함께 특히 국회공무원은 법률안심사권은 국회의 권한이고 또 행정부담당직원의 의견을 듣고 있으므로 굳이 법제처법제관의 의견을 들을 필요가 없다고 생각하는 경우가 많다. 그러나 법률안의 체계나 구성형식 등 입법기술적인 면에 관하여는 양 기관의 직원간의 의견교환이 상당히 유익할 때가 많을 것이다. 앞서 제시한 양 기관의 통일적인 법령안체계·형식·자구심사기준이 마련되면 이러한 협력에도 기여할 수 있을 것으로 보인다.

V. 맺음말

필자는 이제까지 국회소속 공무원으로서 상임위원회 및 법제예산실에서의 입법과정에 참여한 경험과 지식을 그 바탕으로 하고 최근 2년여의 법제처 법제관으로서의 파견근무의 경험과 소감을 추가하여 입법과정에 있어서의 입법부와 행정부의 협력의 문제를 다루어 보았다. 무엇보다도 입법과정에서의 협력에 있어서 가장 중요한 요소는 상대방의 입장에 대한 이해와 의견의 존중이 아닐까 생각한다. 필자는 이 글을 전개해 가면서 지식과 경험의 부족과 정보 및 시간상의 제약 등 여러 가지 사유로 만족스런 분석과 방향제시를 하지 못한 점을 아쉽게 생각한다. 좀 더 다듬어지고 체계화된 자료의 생산을 위하여 다음 기회를 기약해 본다. 아무튼 이 줄고가 앞으로 우리 입법문화의 향상을 도모하기 위한 행정부와 입법부의 협력에 대한 인식을 새로이 할 수 있는 계기가 되었으면 하는 바람이다.