

# 입법에서의 협치 확대를 위한 고찰

홍완식\*

## 차 례

- I. 머리말
- II. 입법에 있어서 협치의 의미
- III. 입법에 있어서 협치의 확대
  - 1. 협치 입법을 위한 현행 제도의 개선
  - 2. 협치 입법을 위한 새로운 구상
- IV. 맺음말

\* 건국대학교 법학전문대학원 교수

접수일자 : 2017. 10. 31. / 심사일자 : 2017. 11. 22. / 게재확정일자 : 2017. 11. 24.

## I. 머리말

통치(統治, government)가 아닌 협치(協治, governance)를 강조하는 주장이 많아졌지만, 협치가 무엇인지 혹은 협치가 어떠한 제도와 관련되거나 어떠한 제도로 구현될 수 있는 것인지 등 그 의미와 내용에 대해서는 명확하지 않다. 협치라는 것은 정부와 국민들간의 관계가 수직적 관계에서 수평적 관계로 변화한 상황을 의미한다거나, 정부와 국민의 관계에 대한 인식의 전환 혹은 방향성의 변화를 의미하는 것으로 여겨진다. 혹은 대립과 갈등이 일상화된 우리의 정치상황에서 협력적 정치의 의미로 협치라는 용어를 사용되기도 한다. 국가는 이제 왕조시대처럼 일방적으로 국민에 대하여 명령하는 통치자로서 군림하는 것이 아니라, 민주주의시대에서는 국가가 다양한 사회세력과 국민들의 의견과 이해관계를 조정하는 조정자로서 기능하여야 한다는 생각에서 협치의 개념이 등장하였다고 본다. 그럼에도 불구하고 법학분야에서는 협치에 관한 논의가 진전된 것이 별로 없어 보인다. 법학의 특성상 담론적 성격의 논의보다는 구체적이고 현실적인 것에 관심과 논의가 집중되기 때문이라고 볼 수도 있다. 그러나 헌법이 나아가 공법이 국가와 국민들의 관계에 관한 규율이라고 본다면, 협치의 개념과 내용이 다소 모호하더라도 협치의 방향성과 시각에 착안하여 법학 분야 특히 입법의 관점에서 법령과 제도를 고찰해볼 필요가 있다. 국민들과 주민들의 입법참여를 위한 여러 방안들을 제도화 한 것은 의견을 수렴하기 위한 것에서 나아가 주권자인 국민과 대의기관이 협력하여 협치를 이루기 위한 것으로 볼 수 있다. 즉, 이미 제도화된 입법에 고와 공청회·청문회를 비롯하여 입법청원과 주민의 조례의 제정·개폐청구권 등은 일방적으로 법을 입법하여 수범자에게 제시되는 것이 아니라, 국민들의 의견을 반영하고 협력하여 ‘좋은 법’ 내지 ‘준수가능한 법’을 만들기 위한 것이다. 또한 제도화되지 않는 않았거나 본질상 제도화될 수는 없는 것이지만 사회적 자율과 국가적 강제를 조화시키는 장점을 지니는 국민발안과 협상에 의한 규칙제정 그리고 시민입법 및 연성법 등도 협치라고 하는 시대정신에 상응하는 입법경향에 해당하는 것이라고 볼 수 있

다. 따라서 이 글에서는 국가와 사회를 규율하는 법규범을 정립함에 있어서 공동체와 시장이 담당하는 규범적 역할이라고 하는 관점에서 볼 수 있는 기존의 제도와 새로운 제도를 고찰해 보고자 한다.

## II. 입법에 있어서 협치의 의미

협치의 개념은 국가중심주의에 대한 비판으로서 등장하였으며, 시민사회 중심의 파트너십 또는 네트워크가 구성되어 작동하여야 한다는 것으로 이해될 수 있다.<sup>1)</sup> 협치는 광의와 협의로 이해될 수 있다. 협의의 협치는 공동체가 정부와 대등한 입장에서 독자적인 정체성을 유지하면서 역할을 분담하거나 협력을 하는 것을 의미하고, 광의의 협치는 정부와 공동체의 협치는 정부 영역에 민간이 참여하는 행정참여 또는 참여적 의사결정 보다 넓은 외연으로 확장되는 것을 의미한다.<sup>2)</sup> 광협을 불문하고, 협치를 이해하기 위해서는 정책결정과정의 조정자이자 집행자인 국가의 변화된 국정운영방식에 대한 이해가 전제되어야 할 것이다. 협치 혹은 거버넌스는 국정운영의 새로운 방식으로서의 신공공관리론(New Public Management)과 맥락을 같이 하는 것으로 이해되고 있다. 신공공관리론이란 1970년대 중반 이후에 서구에서 나타난 복지국가의 위기 등으로 인하여 방만한 정부의 비효율성과 규모를 줄이고 사회 제 행위주체들과의 효율적인 국정운영의 주체로서의 정부의 역할을 논의하면서 등장하였다.<sup>3)</sup> 협치를 협의로 이해하건 광의로 이해하건, 국가 혹은 국민의 대표인 의회의 이름으로 행해지는 입법에 일반 국민이 일방적으로 복종하는 통치와는 다른 것을 협치로 이해할 수 있으며, 국가의 정책결정 혹은 입법과정에 국민을 참여시키는 정도의 협치가 이루어지는 것을 협의의 협치라고 하고 이를 넘어 공동체와 시장의 규범적 역할이 보다 강조되는 정도를

1) 서창록/이연호/곽진영, 거버넌스의 개념, 거버넌스의 정치학, 거버넌스연구회, 법문사, 2002, 12쪽.

2) 김승환/황은주, 정부와 공동체의 협치 사례연구, 한국법제연구원, 2010, 191쪽 이하.

3) 서창록/이연호/곽진영, 거버넌스의 개념, 거버넌스의 정치학, 거버넌스연구회, 법문사, 2002, 9쪽.

광의의 협치라고 할 수 있다. 따라서 일방적인 규범정립작용을 넘어서 입법에 협력하거나 공동의 규범정립 행위를 모두 협치의 범주에 포함시켜 논의할 수 있을 것이다. 국가가 중요정책의 결정을 독점하는 대의민주주의는 한계에 봉착했으며 국민들이 국가의 중요정책결정권을 분점하거나 참여하는 시대가 되어야 한다.<sup>4)</sup> 즉, 대의민주주의의 한계에 대하여 제시된 대표적인 대안이 참여민주주의와 협치라고 설명되고 있다. 참여민주주의 이론과 참여를 통한 숙의과정을 중시하는 심의민주주의가 시민들의 정치참여를 중시하는 것이라면, 협치 모델은 시민과 정부의 관계를 중시하는 것이다. 협치는 공식적 권위에 의존하지 않고 다양한 행위자들이 자율적으로 협력하는 제도 및 조정형태라고 정의된다.<sup>5)</sup> 자유민주주의 국가에서의 입법과정은 다양한 이익단체간의 이해를 조정하는 과정으로도 이해될 필요가 있는데, 입법과정을 이렇게 이해하는 것은 민주적 과정이 여러 사람의 이익을 효과적으로 대변하여 입법의 이해도나 효율성 및 준수율을 증진시키는 법령을 입법하는데 기여할 수 있다는 생각에 기초하고 있는 것이다.<sup>6)</sup> 이해관계가 대립되거나 입법에 대한 의견이 다양한 경우에는 대립되거나 관심이 많은 이해관계인들의 협의에 의하여 법률안을 조정하는 방안이 있을 수 있다. 일방적인 거버먼트(government)의 개념속에서 진행되는 입법과정보다는 협치(協治)의 개념을 지니는 거버넌스(governance) 개념이 강조되는 현대민주주의 상황 하에서는, 국가가 일방적으로 입법을 하고 이를 수범자에게 지키기를 강요하는 구도 보다는 수범자가 규범의 생성과정에 참여하는 입법이 이상적일 수 있다. 국가를 대표하는 입법자는 이들 이해관계인의 협의가 동등하고 공정하게 진행될 수 있도록 하고 협의의 결과물을 의회의 입법과정에 반영하는 역할을 담당하면 될 것이다.<sup>7)</sup> 특히 우리의 입법과정이 국가와 국민 사이의 관계에서 국

4) 김주환, 통제와 협력 - 대의민주주의에서 의회와 정부의 관계에 대하여, 홍익법학, 제17권 제4호, 2016, 244쪽.

5) 이현우, 한국민주주의의 질적 향상을 위한 방향 - 절차적 민주주의를 넘어서, 한국국제정치학회, 2011. 4, 30쪽.

6) 김유환, 입법과정에서의 갈등해결 : 한국의 상황과 문제점, 이화여자대학교 법학논집, 제24권 제3호, 2010, 213쪽.

7) 박균성/김재광/전학선/정하명/홍완식, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구,

민들의 의사를 집약하고 대변하는 대표기능과 입법기능을 원활하게 수행하지 못한 것으로 평가<sup>8)</sup>되기 때문에, 협치의 관점에서 입법을 보고 입법 과정에 국민들의 의견을 적극적으로 반영하는 것은 대의제의 약점을 보완하고 국민주권주의를 실현하는데 있어 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

협치의 의미와 관련하여, 협치가 행정부 수반과 야당 간에 이루어지는 화합과 협력의 정치를 의미한다거나 국회 내에서의 정당과 정당 간의 협력관계를 협치로 보는 견해도 있다.<sup>9)</sup> 그러나 ‘협상을 통한 정치’나 ‘협의에 기반한 정치’를 협치라고 부르는 것에 대하여 정치에 있어 협상과 협의가 중요해 졌다는 것과 협치는 전혀 다르다는 점이 지적되기도 한다.<sup>10)</sup> 우리 현실정치에서 논의되는 헌법기관간 혹은 정당이나 정치세력간의 협의와 국가의사결정의 패러다임의 전환을 의미하는 협치는 다르게 보아야 할 것이다.

### Ⅲ. 입법에 있어서 협치의 확대

#### 1. 협치 입법을 위한 현행 제도의 개선

##### (1) 입법청원

입법청원은 국민 누구나가 국회에 법률안을 제안할 수 있도록 하는 제도이다. 입법청원은 국회나 정부가 국민들의 다양한 입법의견을 적극적으로 반영하지 못할 때에 특히 의미를 지니게 된다. 입법청원의 문제는 제도개선이나 실효성 제고 차원으로만 국한되어서는 곤란하며, 민주주의의 심화라는 보다 근본적인 문제와 관련시켜 다루어질 필요가 있다는 의견도 있다.<sup>11)</sup> 특히 입법청원제도는 법안의 작성단계부터 국민이 참여할 수

---

2008, 186쪽.

8) 이동운, 국회의 입법과정과 시민단체의 역할 : 참여연대의 활동을 중심으로, 한국정당학회보, 제6권 제1호, 2007, 166쪽.

9) 최태욱, 협치의 조건, 내일을 여는 역사, 제64호, 2016. 9, 110쪽.

10) 홍일표, 제19대 국회에서 행정부와 입법부의 관계, 한국행정학회 학술발표논문집, 2016. 6, 1쪽.

있는 제도이기 때문에 중요하다고 평가<sup>12)</sup>되고 있다. 우리 헌법은 제26조에 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다”고 하고 “국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 청원권은 공권력과의 관계에서 여러 이해관계, 의견, 희망 등에 관하여 적법한 청원을 한 국민에게 국가기관이 청원을 수리하고 심사결과를 청원자에게 통지할 것을 요구할 수 있는 권리를 말한다. 청원권은 그 역사가 오래 되었지만, 국민들에게는 국민의 의견을 국가에 전달할 권리를 부여하고 국가에게는 이를 심사하여 통지하는 의무를 부여하는 것이기에, 이러한 청원권 부여와 이에 대한 국가의 의무적 심사를 협치적인 방법이라고 볼 수 있다. 입법청원은 해당 이슈에 대한 여론조성에도 많은 영향을 미치고 있다.<sup>13)</sup> 청원할 수 있는 내용은 다양하지만, 입법에 관한 의견을 국가기관에 개진하는 것을 입법청원이라고 하는데 국회법과 지방자치법 상에는 의원의 소개를 받도록 하는 제한을 두고 있다. 행정입법에 관한 입법청원은 행정청에 문서로서 하면 되기 때문에 이러한 제한이 없다. “행정부 등에 대한 청원은 당해 기관이 단독으로 의사결정을 할 수 있기 때문에 합의제 기관인 국회에 대한 청원과는 달리 취급할 수 있으므로 국회에 청원을 하려는 자를 행정기관 등에 청원을 하는 자와 차별하는 이 사건 법률조항이 자의적이라거나 합리성이 없는 것이라고 볼 수 없다.”<sup>14)</sup>는 것이다. 헌법재판소는 국회에 제출하는 청원서에 대하여 의원의 소개를 얻도록 제한을 두고 있는 「국회법」 제123조 제1항 위헌 확인 사건에서 “이 사건 법률조항이 의회에 대한 청원에 의원의 소개를 얻도록 한 목적은 무책임한 청원서의 제출과 남용을 예방하여 청원 심사의 실효성을 확보하려는 것으로서, 청원은 일반의안과 같은 심사절차를 거치므로 청원서 제출단계에서부터 의원의 관여가 필요하며, 청원의 소개

11) 박선웅/이만우, 시민사회단체(CSO)의 입법과정 참여에 관한 연구 : 입법청원운동의 형성과 발전에 대한 담론 분석, 연구보고서, 2007, 151쪽.

12) 김강민/박지원/배성준, 시민사회의 역할과 변화 : 갈등, 입법, 세계화의 관점에서, 한국시민윤리학회보, 제23집 제1호, 2010, 74쪽.

13) 이세정, 의원입법과정에서 국민참여기능 확대방안, 한국법제연구원, 법제연구, 제43권, 2012. 12, 417쪽.

14) 헌재 2006. 6. 29. 2005헌마604.

의원이 되려는 의원이 단 한 명도 없는 경우에까지 청원서를 제출할 수 있도록 하여 이를 심사할 실익은 없다 할 것이다. 또한 국회는 의원의 소개를 얻지 못한 민원들을 진정으로 접수하여 처리하는 점, 청원의 소개의원은 1인으로 족한 점 등을 감안할 때, 이 사건 법률조항이 입법형성의 재량의 범위를 넘었다고 볼 수 없으므로, 이 사건 법률조항은 청구인의 청원권을 침해하지 아니한다.”<sup>15)</sup>고 판시하였다. 또한 헌법재판소는 지방의회에 제출하는 청원서에 대하여 의원의 소개를 얻도록 제한을 두고 있는 지방자치법 제65조 제1항 위헌확인 사건에서도 “청원권의 구체적 내용은 입법활동에 의하여 형성되며 입법형성에는 폭넓은 재량권이 있으므로 입법자는 지방의회에 제출되는 청원서에 대하여 청원의 내용과 절차는 물론 청원의 심사·처리를 공정하고 효율적으로 행할 수 있게 하는 합리적인 수단을 선택할 수 있는 것”<sup>16)</sup>이라고 판시한 바 있다. 그러나, 국회와 지방의회에 청원을 할 때에 의원의 소개를 얻도록 한 것은 무책임한 청원서의 제출과 남용을 예방하여 청원심사의 실효성을 확보하려는 것에 목적이 있다<sup>17)</sup>고 하지만, “무책임한 청원”를 규제하거나 남용을 예방하고자 한다는 의원소개제도의 취지는 ‘협치의 시각’이라기 보다는 ‘통치의 시각’이라고 볼 수 있다. 입법청원의 일부를 무책임한 청원이라고 본다면, 의원이 발의하는 법안의 일부도 무책임한 법안으로 볼 여지는 없는지도 돌아보아야 한다. 동 헌법재판소 결정에서 개진된 ‘청원에 대한 의원소개제도가 청원권의 본질적인 내용을 침해한다’는 취지의 반대의견<sup>18)</sup>의 논리가 오히려 ‘협치의 시각’에 근접한 것이 아닌가 한다. 임대주

15) 헌재 2012. 11. 29. 2012헌마330.

16) 헌재 1999. 11. 25. 97헌마54; 헌재 2001. 11. 29. 99헌마713.

17) 헌재 2012. 11. 29. 2012헌마330; 헌재 2006. 6. 29. 2005헌마604.

18) “입법자가 청원권의 구체적 내용을 형성할 입법재량을 가진다고 하더라도 국민이 자유롭게 국가기관에 접근할 수 있는 최소한의 절차적 요건을 설정하는데 그쳐야 함에도 이 사건 법률조항은 소개 여부를 의원 개인의 판단에 맡겨 놓고, 청원권의 행사에 의원의 동의를 얻도록 하고 있어 청원권을 사실상 박탈하고 본질적인 내용을 침해하고 있다. 접수단계에서 의원의 소개 유무에 의해서가 아니라 민원의 내용을 실질적으로 검토하여 국회의 권한에 속하는 사항은 청원으로 처리해야 하며, 청원의 남발은 예비심사제도 등을 통해 규제할 수 있으므로 의원의 소개를 요하는 것은 행정편의적 목적을 위하여 국민의 청원권을 사실상 형해화한 것으로 헌법에 위반된다.” 헌재 2006. 6. 29. 2005헌마604 송인준과 주선회 재판관의 반대의견.

택계약의 피해구제와 관련하여 국회의원과 지방의회의원에게 청원소개를 신청하였으나 아무런 답변도 듣지 못한 청구인이 청구인의 청원권 등을 침해한다고 주장하며 청원심사 등 부작위 위헌확인을 청구한 사건에서 헌법재판소는 국회의원과 지방의회의원은 소개를 신청한 청원에 대하여 일정기간 이내에 심사하고 처리결과를 통지하여야 할 의무가 없다고 판시하였다.<sup>19)</sup> 이러한 헌법재판소의 합헌결정에도 불구하고, 국민들의 입법 청원을 제한하는 이러한 의원소개제도는 국민대표기관으로서의 국회의 본질과 합치하지 않는 것<sup>20)</sup>이므로 「국회법」과 「지방자치법」의 개정을 통하여 입법적으로 폐지하여야 한다는 주장에 공감한다. 또한 「청원법」도 청원권을 충분히 보장하고 있지 못하다는 보다 근본적인 비판<sup>21)</sup>도 있다. 그러나 정작 문제인 것은 입법청원제도의 실효성 여부이다. 입법청원에 의원의 소개를 요건으로 하건 안하건 간에 입법청원이 국회 및 지방의회에서 신중하게 검토되느냐의 여부 및 나아가 청원된 법률안이 법률로 입법되느냐의 여부 등이 문제이다. 입법청원을 포함하여 국회에 제안된 모든 청원 중에서 채택된 것인 19대 국회에서는 227건 중에서 1건, 18대 국회에서는 272건 중에서 3건, 17대 국회에서는 432건 중에서 4건, 16대 국회에서는 765건 중에서 4건이다.<sup>22)</sup> 이들 몇 건이 안 되는 채택 청원의 내용도 법률안은 없고 민원성 청원이다. 입법청원의 대부분은 ‘본회의 불부의’되거나 ‘폐기’된다. 따라서 구속력이 없거나 실효성이 부족한 입법청원

---

19) “국회법은 제123조 내지 제126조에서, 지방자치법은 제73조 내지 제76조에서 청원서를 제출하기 위한 요건으로 의원의 소개를 얻을 것을 규정하면서 청원의 제출과 접수 이후의 처리과정에 대해 규정하고 있고, 청원법 제2조에서는 청원에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 청원법에 의한다고 규정하고 있을 뿐, 국회의원 또는 지방의회의원이 어떤 방식으로 국민들의 청원 소개 신청을 접수하고 심사하여 그 중 의회에 소개할 청원을 선택할 것인지 여부에 관하여는 규율하고 있지 않으므로, 이는 국회의원 또는 지방의회의원의 자율적인 영역에 맡겨져 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 관련 법률에 의해서도 피청구인들이 청구인의 청원 소개 신청을 일정 기한 이내에 심사하고 처리결과를 통지하여야 할 작위의무를 부담하고 있다고 볼 수 없다. 결국 이 사건 부작위는 헌법소원이 허용되는 공권력 불행사에 해당하지 아니한다.” 헌재 2015. 5. 19. 2015헌마423.

20) 이성환, 입법과정에 있어서 국민참여, 법학논총, 제21권 제2호, 2009, 160쪽.

21) 조승민, 로비의 제도화, 삼성경제연구소, 2005, 17쪽.

22) 국회 의안정보시스템 ([likms.assembly.go.kr/bill/PetitionFinish.do](http://likms.assembly.go.kr/bill/PetitionFinish.do))

제도를 개선하여 청원된 의견을 입법에 적극 반영하도록 하는 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다.

## (2) 입법예고와 공청회 등

법률의 입법과정이 국회 내부에서만 진행되는 절차일 수가 없고, 행정입법의 입법과정이 행정청 내부에서만 진행되는 절차일 수는 없을 것이다. 입법을 함에 있어서 수범자인 일반국민은 물론이고 기업과 단체 등 이해관계자의 의견이 입법에 반영되어야 한다. 국가가 국민에게 ‘국가가 만든 법령이니 준수하라’는 생각이 통치에 해당된다면, ‘준수할 수 있는 법을 만들어 보자’는 생각은 협치적 입법과정에 해당되는 것이다.

입법예고는 정부와 국회에서 심의할 법령안이나 조례안 등을 사전에 예고함으로써, 국민과 주민의 다양한 이해관계와 의사를 적극 입법에 반영함을 통하여 입법의 실효성과 수범력을 향상시키는데 기여할 수 있는 제도이다. 「국회법」, 「행정절차법」, 「지방자치법」, 「법제업무운영규정」 등에는 법령과 자치입법에 대한 입법예고제도가 규정되어 있다. 헌법 제40조에 의하여 법률의 입법권을 지니고 있는 국회도 「국회법」 제82조의2에 입법예고에 관한 근거규정을 두고 있고 이를 시행하고 있다. 입법예고의 기간은 특별한 사정이 없는 한 10일 이상으로 한다. 이에 따라 구체적인 사항은 「국회입법예고에 관한 규칙」에 규정되어 있다. 또한 헌법 제52조에 의하여 법률안제출권을 지니고 있고, 헌법 제75조와 제95조에 의하여 행정입법권을 지니고 있는 정부는 「행정절차법」 제41조에 입법예고에 관한 근거규정을 두고 이를 시행하고 있다. 입법예고의 기간은 특별한 사정이 없는 한 40일(자치법규는 20일) 이상이다. 상세한 사항은 「법제업무운영규정」 제14조 이하에 규정되어 있다. 또한 헌법 제117조에 의하여 자치입법의 입법권을 지니고 있는 지방자치단체는 「지방자치법」 제66조의2에 입법예고에 관한 근거규정을 두고 이를 시행하고 있다. 「법제업무운영규정」 제20조는 자치법규안의 입법예고에 관해서 규정하고 있으며, 구체적인 사항은 각 지방자치단체 조례로 정하도록 하고 있다. 이에 따라 부산광역시 자치법규의 입법예고에 관한 조례, 대전광역시 자

치법규안 입법예고에 관한 조례, 강원도 입법예고에 관한 조례, 서울특별시 양천구 입법예고에 관한 조례, 보령시 자치법규안 입법예고에 관한 조례 등 대부분의 광역과 기초 지방자치단체에는 입법예고에 관한 조례가 규정되어 있다. 「행정절차법」 제44조에는 입법예고에 제출된 의견을 반영하도록 하고 있고 지방자치단체의 입법예고에 관한 조례에도 대부분 제출된 의견의 처리에 관한 규정을 두고 있지만, 「국회법」이나 「국회입법예고에 관한 규칙」에는 이러한 규정을 두고 있지 않다. 따라서, 입법예고에의 접근성 부족과 의견제출의 소극성 및 제출의견의 반영 미비 등으로 인한 제도적 한계가 지적되고 있다.<sup>23)</sup> 국민들의 의견을 수렴하여 입법에 반영하고자 하는 제도로는 입법예고 외에도 공청회와 청문회를 들 수 있다. 법안에 대한 공청회는 거의 모든 국가에서 볼 수 있는 의견을 수렴하고 정책을 조정하는 방법<sup>24)</sup>이고, 이러한 보편성에 근거하여 우리의 입법과정에는 다양한 공청회 제도를 도입하여 운용하고 있다. 「행정절차법」 제45조(공청회)에는 정부제출 법안과 행정입법안에 대한 공청회의 근거규정을 두고 있고, 「국회법」 제64조(공청회)에는 법안에 대한 공청회의 근거규정을 두고 있다. 「국회법」 제65조(청문회)에는 일반 청문회와 함께 입법청문회에 관한 근거규정을 두고 있다. 미국연방의회의 경우 입법청문회(Legislative hearings), 감독청문회(Oversight hearings), 조사청문회(Investigative hearings), 현장청문회(Field hearings), 인사청문회(Confirmation hearings) 등의 다양한 청문회가 운영되고 있다. 청문회를 개최하여 관계자와 전문가의 의견을 듣고 이 과정은 국민들에게 공개하는 것은 의회와 정부행정의 투명성을 보장하기 위한 취지를 지니고 있다.<sup>25)</sup> 따라서 입법과정에서 공청회와 청문회 등을 보다 적극적으로 활용하고 국민들의 다양한 의사와 요구를 수용하는 제도적 장치가 마련되어야 한다.<sup>26)</sup> 입법과정에는 심도있는 법안심사를 위하여 이해관계자 및 전문가들

23) 고인석/최정일/홍완식, 입법예고 제도의 운영실태 및 실효성 제고방안 연구, 2013, 189쪽.

24) 김유환, 입법과정에서의 갈등해결 : 한국의 상황과 문제점, 이화여자대학교 법학논집, 제24권 제3호, 2010, 219쪽.

25) 권영실, 입법과정의 헌법적 조명, 공법연구, 제34집 제3호, 2006, 19쪽.

26) 이동운, 국회의 입법과정과 시민단체의 역할 : 참여연대의 활동을 중심으로, 한국정

로부터의 의견수렴이 가능한 입법예고·공청회·청문회 등의 제도가 운영되고 있으며 이러한 제도의 활성화를 위한 보완이 필요하다는 지적이 있다.<sup>27)</sup> 즉, 「국회법」에는 입법공청회를 규정하고 있고, 입법공청회가 진행되고 있지만 실질은 입법설명회 혹은 형식적인 공청회인 경우가 많다. 따라서 이해관계인의 의견을 수렴하고 관계기관과의 협의를 거쳤는지 여부를 법령안에 표시하도록 하자는 제안이 있다.<sup>28)</sup> 공청회에는 주로 전문가들이 참석하고 있지만 정략적으로 운영되어 서로의 의견을 과시하고 상대방의 의견을 비판하는 자리로 활용되고 있어 이에 대한 개선책을 마련하라는 의견도 있다. 일반국민도 참여할 수 있도록 제안자의 범위를 넓게 개방하고, 편리하게 의견을 수렴할 수 있는 온라인 공청회의 개최도 제안하고 있다.<sup>29)</sup> 입법예고와 공청회 등과 관련해서는 형식화되고 부실한 지금까지의 입법참여의 기회를 보다 실질화하고 활성화하자는 제안을 적극 수용할 필요가 있다.

### (3) 조례의 제정과 개폐청구권

지방자치 활성화 방안의 하나로서 자치입법에 대해서 주민들이 입법절차에 실질적으로 참여하고 구체적인 법안을 제출할 수 있는 기회가 충분히 보장되어야 한다는 점에는 이견이 있을 수 없다.<sup>30)</sup> 1999년에 「지방자치법」의 개정으로 조례의 제정·개정·폐지를 청구할 수 있는 제도가 도입되었고<sup>31)</sup>, 현행 「지방자치법」 제15조에는 조례의 제정과 개폐청구에 관한 근거규정을 두어 일정한 수적 요건과 절차적 요건 하에 주민들에게 조례입법에 참여할 수 있는 제도를 두고 있으며, 이러한 청구에 대하여 지방자치단체의 장이 거쳐야 할 심사절차를 규정하고 있다. 주민에 의한 조례

당학회보, 제6권 제1호, 2007, 187쪽.

27) 임중호, 입법과정의 개선 및 발전방향, 공법연구, 제34집 제3호, 2006, 43쪽; 홍완식, 현행 입법과정의 문제점과 개선방안, 한국법제연구원, 법제연구, 제37권, 2009. 12, 22쪽.

28) 박군성, 입법의 질 제고에 관한 연구, 토지공법연구, 제43집 제1호, 2009, 492, 500쪽.

29) 김용철, 국민참여입법을 위한 효율성 확보방안, 한국자치행정학보, 제26권 제1호, 2012, 141쪽.

30) 문병효, 지방의회와 자치입법제도 운영현황 및 문제점, 강원법학, 제38권, 2013, 408쪽.

31) 이후 개정 사항에 관하여는 자치법규 입법실무, 행정자치부, 2016, 129쪽 참조.

제정·개폐 청구권제도가 처음 도입된 이래부터 2016년까지 주민청구 조례안은 총 223건이 청구되었고, 가결 116건 부결 28건 각하 24건 철회 8건 폐기 42건이고 5건이 진행중이다.<sup>32)</sup> 주민들이 청구한 조례안의 가결율이 52%에 이른다는 점은 전술한 입법청원과는 비교가 되지 않을 정도로 실질적으로 운영되고 있는 것이다. 중앙정부의 입법에 있어서 보다 지방정부의 자치입법에 주민들이 적극적으로 입법참여를 하는 것을 실증하는 통계라고 할 수 있다. 과거 지방자치가 운용되지 않을 때와는 비교할 수도 없고, 지방의원들에 의하여 일방적으로 입법된 조례를 준수하여야 하던 ‘통치적 자치입법’에서 지방주민들에 의하여 청구된 조례가 만들어지는 ‘협치적 자치입법’의 시대가 열린 것이다. 「지방자치법」에 의하여 보장된 지방자치단체의 주민들에게 부여된 조례의 제정과 개폐청구권은 조례입법에 관하여 수범자인 주민의 의견이 반영될 수 있는 제도이므로 당연히 협치의 요소라고 할 수 있다. 주민들에게 부여된 조례의 제정과 개폐청구권은 일종의 발안제도라 할 수 있고, 중앙의회에 대한 국민발안에 대응하여 지방의회에 대한 주민발안이라고 부를 수 있다. 즉, 주민에 의한 조례 제정·개폐 청구권제도는 중앙정부에서 구현되지 못하고 있는 국민발안제도를 지방정부에서 구현하고 있는 것으로서, 협치시대의 입법으로서 큰 의미를 지니고 있다. 앞으로는 조례 제정 및 개폐청구권이 지금보다 더욱 활성화되고, 이러한 자치법규 입법발안의 제도와 경험이 국회입법 발안제도까지 확대될 필요가 있다.

## 2. 협치 입법을 위한 새로운 구상

### (1) 시민입법

국회의원이 발의하는 법안을 의원입법 정부가 제출하는 법안을 정부입법이라고 부르는 것처럼, 시민사회의 주체인 시민들이 주체가 되는 입법운동 혹은 법안을 시민입법이라고 할 수 있다. ‘의원입법’이나 ‘정부입법’은 헌법과 법률에 의하여 규정되고 제도화됨으로써 공식적인 입법과정에

32) 2016 지방자치단체 조례·규칙 현황, 행정자치부, 2017, 7쪽.

속하지만, 자발적인 시민입법은 비공식적인 입법과정으로 볼 수 있다. 1980년대 이후 한국의 사회운동은 입법청원제도를 활용하여 시민들의 입법적 요구를 결집하고 다양한 세력들의 입장이 경합하는 과정을 거치면서 제도로서의 입법청원을 시민입법운동으로 전환시켰다고 평가되고 있다.<sup>33)</sup> 또한 1993년에 출범한 경실련의 시민입법위원회의 활동<sup>34)</sup>은 일반 국민들의 입법참여를 체계화하고 조직화하는 계기가 되기도 하였다. 입법 과정에 시민이 참여하는 것은 입법과정을 감시하고 통제하는 것에만 그치는 것이 아니라 각계 각층의 여러 의견을 통합하고 수렴하는데 효율적이며 입법의 정당성을 높이는 의미를 지닌다.<sup>35)</sup> 시민단체의 입법참여는 입법과정에 국민들의 의사를 직접 반영함으로써 입법과정의 실질적인 합법성을 부여하며 법률의 내용이 국민들의 상식과 동떨어지지 않게 하고 입법내용의 정당성을 제고하며 나아가 입법되는 법령이 국민들의 실질적 이해와 정서를 반영함으로써 법률시행의 당위성과 효율성을 높이는 작용을 하게 된다. 이러한 시민단체의 입법참여는 국민 참정권과 의회의 대표 기능을 활성화시키는 것은 물론이고 대의민주주의를 보완하는 기능을 수행할 수도 있는 것이다.<sup>36)</sup> 시민입법은 시민운동의 요구를 제도와 법률로 실현시키고자 하는 입법운동과 시민운동의 결합이라고 평가하고 있으며, ‘시민운동이 입법과정에 간여하는 방식들’로서는 입법청원 제출, 의원발의 요청, 개별의원 또는 정당관계자를 상대로 한 설득, 정부에 입법의견서 제출, 공청회에서 진술하는 등을 들고 있다.<sup>37)</sup> 구체적으로 「생명윤리법」, 「상가임대차보호법」, 「증권집단소송법」, 「국민기초생활보장법」, 「환자연명의료결정법」, 「정보공개법」, 「공직자윤리법」 등은 시민입법운동의 영향을 많이 받은 법률이라고 할 수 있다. 주로 기존 정치권이 관심을 갖지 않은 분야이거나 국가권력을 제한하거나 사회적 영향력이 충

33) 홍일표, 기로에 선 시민입법, 후마니타스, 2007, 28쪽.

34) 이에 관해서는 최홍엽, 시민입법운동 1년을 돌아보며, 법과 사회, 제9호, 1994, 79쪽.

35) 차병직, NGO와 법, 이화여자대학교 출판부, 2002, 46쪽.

36) 이동윤, 국회의 입법과정과 시민단체의 역할 : 참여연대의 활동을 중심으로, 한국정당학회보, 제6권 제1호, 2007, 170쪽.

37) 박근용, 시민운동과 입법과정 - 입법이라는 결실을 맺기 위해 어떤 일을 벌였나?, 입법학연구, 제4집, 2007, 125쪽.

분치 않은 분야를 보강하는 취지와 내용으로 법률을 제정하거나 개정하는 입법이 시민입법으로 추진되었다. 시민입법이 국회입법을 대체할 수는 없지만, 국회입법의 한계를 극복하는 방안으로서 시민입법운동이 활성화되는 것은 바람직하다. 시민입법은 국가와 시민사회가 소통하고 협력하여야 한다는 협치적 요소를 지니고 있으며, 입법과정의 관점에서 기존의 통치적 관점이 아닌 협치의 관점에서 적극적으로 활용되어질 수 있을 것이다.

## (2) 국민발안

입헌주의의 본질적 요소인 국민주권을 입법의 영역에서 실현하는 방안으로는 직접민주주의적 방식의 입법을 들 수 있고, 국민발안제도는 직접민주주의적 입법방식의 대표적인 제도라고 할 수 있다. 국민투표를 통해서 결정되어야 할 사안에 대한 가부의 선택만이 국민에게 허용되지만, 국민발안은 국민들이 직접 법안작성에 참여할 가능성이 열려 있으므로, 국민투표보다 국민발안은 훨씬 더 능동적이고 민주적인 제도라고 할 수 있다.<sup>38)</sup> 국민발안과 국민소환 및 국민투표로 대표되는 직접민주제도는 각 국가의 헌정사적 배경과 헌법현실에 따라 다양하게 채택되고 있다.<sup>39)</sup> 미국에서는 주민발안방식의 입법과정이 채택된 주가 Oregon주를 비롯하여 24개 주이고, 일부 주에서는 주민발안을 통한 주민표결에 의하여 주법률 및 조례가 입법되고 있다.<sup>40)</sup> 우리나라에서는 법률을 제안할 수 있는 국민발안이 인정되지 않고<sup>41)</sup>, 전술한 입법청원만이 허용되고 있다. 그러나 국민발안이 발의되면 의무적으로 국민투표가 행해져야 하고 국민투표를 통과하면 국민발안이 확정된다는 점이 입법청원과 다르다. 즉, 헌법안이나 법률안에 대한 국민발안은 국민투표가 필수적이며 구속력을 지닌다는 점

38) 김선택, 민주주의의 구조변화와 헌법개혁, 안암법학, 제25권, 2007, 25쪽.

39) 변해철, 한국 헌법상의 직접민주제, 외법논집, 제40권 제1호, 2016, 30쪽.

40) 이우영, 직접민주주의제도에 대한 입법학적 관점에서의 분석, 입법학연구, 제3집, 91쪽.

41) 법률에 대한 국민발안제를 채택한 적은 없지만, 1954년에 개정된 헌법 제98조 제1항에서는 일반국민들도 50만인 이상의 차선으로 헌법개정안을 제안할 수 있도록 하는 헌법에 대한 국민발안제를 채택한 적이 있다.

에서 청원과는 다르다.<sup>42)</sup> 대의민주제의 한계를 극복하는 방안으로서 직접민주제의 확대가 논의되고 있으며<sup>43)</sup>, 이러한 관점에서 대의제의 위기를 극복하자거나 혹은 대의제를 보완하는 하나의 방안으로서 직접민주제적 요소인 국민투표를 제도화한 것처럼 국민발안제도와 국민소환제도를 도입하자는 주장이 있다. 국민발안제의 도입을 헌법규정에 명문화할 필요가 있을지 의문이라는 견해<sup>44)</sup>도 있지만, 국민발안제를 도입하기 위해서는 헌법을 개정할 때 근거규정을 두고 법률을 제정하거나 관련 법률을 개정하는 것이 바람직할 것이다. 직접민주주의적 입법이 긍정적인 기여를 할 수 있는 영역은 대의제 하의 대표가 “공동체 구성원 다수의 이익으로부터 동떨어진 결정을 할 여지가 있는 사안이 입법의 의제가 될 때”<sup>45)</sup>인 정부구조, 정치자금규제를 포함한 정치과정에 대한 규제 등이 예로 제시되고 있다. 즉, 모든 분야를 국민발안의 대상으로 하는 경우에 포퓰리즘 입법의 우려가 있다. 따라서 국민발안의 대상을 제한하여 국회의원들의 이해관계와 관련되어 있는 등 국회의원들의 객관적이고 공정한 입법을 기대하기 어려운 사안 등으로 제한하는 방법이 제시되고 있는 것이다.<sup>46)</sup> 선거구제 개편을 내용으로 하는 「공직선거법」이나 국회의원의 면책특권이나 불체포특권 등 특권을 제한하는 「국회법」이나 공무원의 윤리나 행동강령을 내용으로 하는 「공직자윤리법」 등에 관해서는 국민발안제도를 생각해 볼 수 있을 것이다. 전술한 바와 같이 입법청원은 의원의 소개가 필요하므로 제한적으로 활용될 수 밖에 없을 뿐만 아니라 실효성이 없거나 크지 않은 제도라고 할 수 있기 때문에, 입법청원제도의 대안으로서 국민발안제도를 생각해 볼 수 있다. 후술하는 바와 같이 지방자치단체에는 조례의 제정과 폐척청구권 제도를 통해 주민발안을 제도화한 것처럼, 국회에도 이러한 제도를 도입하여 일반국민과 기업 및 각종 단체에도 법안을 제출할 수 있도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 정부와 국회의원만이 법

42) 김종서, 권력구조의 민주적 재편, 민주법학, 제64호, 2017, 62쪽.

43) 정재각, 직접민주제도의 확산과 정책적 영향, 한독사회과학논총, 제18권 제1호, 2008, 11쪽.

44) 김문현, 헌법개정의 기본방향, 공법연구, 제34집 제4호 제2권, 2006, 56쪽.

45) 이우영, 직접민주주의제도에 대한 입법학적 관점에서의 분석, 입법학연구, 제3집, 118쪽.

46) 장영수, 직접민주제 강화 개헌의 쟁점과 성공조건, 한양법학, 제28권 제2집, 2017, 75쪽.

률안제출권을 지닌다는 경직적인 발상이 ‘통치적 사고’에서 나온 것이라고 한다면, 일반국민과 기업 및 각종 단체에도 법률안제출권을 지닌다는 유연한 발상은 ‘협치적 사고’에서 나오는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

### (3) 협상에 의한 규칙제정

협의 혹은 협상에 의한 규칙제정(Negotiated Rulemaking)이란 행정입법의 영향을 받는 사람들이 입법과정에 참여하여 상호간의 이해관계에 대하여 협상을 하고 결과로 도출되는 합의에 기초하여 입법내용을 결정하는 제도를 의미한다.<sup>47)</sup> 종래의 입법은 대의기관이나 행정기관에 의하여 일방적으로 이루어지는 측면이 강하다는 특징과 비교해 볼 때, 일반 국민과 이해관계자 등이 협상당사자로 참여하여 입법을 한다는 것도 역시 ‘통치적 사고’라기 보다는 ‘협치적 사고’에 보다 근접한 것이라고 볼 수 있다. 이미 시행되고 있는 행정절차나 자문위원회 등을 통한 국민의 행정참여는 다분히 형식적으로 운영되고 있고, 기존 제도는 시대적 변화와 국민들의 적극적인 참여욕구를 충분히 반영하지 못한다는 점이 지적되고 있다. 따라서, 새로운 참여방식의 하나로 권장되는 협의에 의한 규칙제정은 기존의 국민참여와는 의미와 성격이 다르다고 볼 수 있다.<sup>48)</sup> 전술한 입법청원이나 입법예고제도에 의한 국민들의 입법의견 수렴이 입법참여를 유도하는 것에 한계가 있다는 인식하에, 협상을 통한 규칙제정은 규칙제정의 기본적인 사고를 전환하는 의미를 지니는 것이다.<sup>49)</sup> 이처럼 협의 혹은 협상에 의한 규칙제정이란 입법에 의하여 영향을 받는 사람들이 입법과정에 적극 참여하여, 상호간의 관심사와 이해관계에 대하여 협상을 하고 협상결과를 통해 도출되는 합의에 따라 입법내용을 결정하도록 하는 제도를 의미하는 것이다.<sup>50)</sup> 이는 규칙이 만들어지는 과정에서 규제

47) 김유환, 미국 행정법에서의 협의에 의한 규칙제정, 공법연구, 제31집 제3호, 549쪽.

48) 미국에서는 협의에 의한 규칙제정법(The Negotiated Rule-Making Act)이 제정됨에 따라 협의에 의한 규칙제정은 연방행정과정의 주요부분을 이루고 있다. 김유환, “미국 행정법에서의 참여와 협력 -그 의미의 변화와 새로운 행정법질서”, 공법연구, 제30집 제5호, 2002. 6, 44면 이하 참조.

49) 박동열, 미국 행정법에서의 전자적 방식에 의한 규칙제정, 미국헌법연구, 제25집 제2호, 2014, 227쪽.

받는 기업이나 단체 혹은 시민단체 등이 입법과정이나 정책결정과정에서 참여할 수 있도록 하기 위한 제도이다. 다양한 구성원들간의 합의가 행정청에 대한 직접적인 구속력은 없지만, 행정청은 이러한 과정과 합의를 통하여 입법에 유용한 참고자료를 얻을 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다.<sup>51)</sup> 그렇다면 협상에 의한 규칙제정은 협치적 요소를 강하게 반영하고 있는 제도라고 할 수 있으며 국민들의 입법참여를 실질화하는 효과를 거둘 수 있는 제도이다. 최근 이 제도에 대한 관심이 높아지는 것도 이 제도의 협치적 요소 및 실질적인 효과를 기대하기 때문이라고 본다.

#### (4) 연성법

연성법은 공공기관 또는 민간기관이 정립한 기준이나 원칙 또는 규정의 집합체로서 국가에 의한 구속력이 강제되지 않는 규범<sup>52)</sup>이라거나, soft law(軟性法)는 법은 법이되 그 구속력이 약한 법을 의미하며 구속력의 정도가 완전한 hard law(硬性法)와 대조되는 규범<sup>53)</sup>이라고 정의된다. 또한 연성법은 공적 규제(public regulation)나 법률(law)이 아니면서 현실을 규율하는 여러 규범으로서, “공적인 입법권능이 없는 주체들 간의 자발적 합의에 의해 형성되는 규범”<sup>54)</sup>으로 정의되기도 한다. 그러나 우리나라에서는 아직 연성법(soft law)에 관한 본격적인 논의의 시작단계이기 때문에 연성법 용어 자체가 생소하고 개념에 관한 논의도 많지 않다. 연성법에는 행동강령(codes of conduct), 원칙(principles), 기준(standards), 실행계획(action plan), 지침(guideline)<sup>55)</sup> 등이 속한다. 즉, 연성법(soft law)은 법적

50) 김유환, 미국 행정법에서의 협의에 의한 규칙제정, 공법연구, 제31집 제3호, 2003, 549쪽.

51) 박균성/김재광/전학선/정하명/홍완식, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 2008, 186쪽.

52) 최난설현, 연성규범(Soft Law)의 기능과 법적 효력 - EU 경쟁법상의 논의를 중심으로, 인하대학교 법학연구, 제16집 제2호, 2013, 89쪽.

53) 김석현, 국제법에 있어서 soft law, 국제법평론, 통권 제8호, 1997, 22쪽.

54) 이상수, UN지구협약의 특징과 가능성, 홍익법학, 제12권 제1호, 2011, 200쪽.

55) 예를 들어, 정규의 감독기관으로서의 권한을 보유하고 있지 않은 바젤은행감독위원회(The Basel Committee on Banking Supervision, 약칭 BCBS)가 책정한 기준이나 가이드라인은 다자 조약이나 양자 조약이 아니며 법적 구속력을 지니지 않은 전형적인

구속력(legal binding)이 없는 준법률문서(quasi-legal instrument)들을 지칭한다. 연성법은 국제법 분야에서 활용되던 것<sup>56)</sup>이고 기업법<sup>57)</sup> 혹은 기업거버넌스(Corporate Governance)<sup>58)</sup>와 관련한 국제법 및 국내법 분야에서도 종종 활용되고 있다. 경성법(hard law)와 대비되는 개념으로 법이 창조되는 중요한 전단계이고, 관습법의 형성에 불가결한 법적 확신이 국제사회의 각 국가간에 생기고 있는 유력한 증거로서 '응고과정에 있는 법'이라고도 비유되고 있다. 연성법은 엄밀한 의미로 국제적인 입법과정의 결과물은 아니지만 '준입법과정(quasi-legislation process)'에 속한다고 본다. 그리고 연성법과 경성법의 가장 큰 차이는 법원에서의 소송을 할 수 있는지 여부라고 보고 있다. 즉, 연성법에는 법적 구속력이 없으나 사실상의 법적 구속력이 있다는 점을 경성법과의 차이로 보고 있다. 전술한 바와 같이, 협치의 의미가 공식적 권위에 의존하지 않고 다양한 행위자들이 자율적으로 협력하는 제도 및 조정형태<sup>59)</sup>라고 한다면, 연성법도 협치적 요소를 지니고 있다고 볼 수 있다. 따라서 민간 경제주체들의 자발적 협력을 유도하고 민간과의 협치를 필요로 하는 환경보전 및 국제경제 등의 분야에서는 특히 거버넌스 내지 협치를 하는 것이 필요하고 효율적이므로 연성법을 적극 활용할 만하다.

---

soft law로 여겨진다. 손성, Soft Law의 충격 - 국제금융기준의 수용과 관련된 시론적 접근, 기업법연구, 제22권 제1호, 2008, 402쪽.

- 56) 정경수, 국제법상 연성법의 재인식, 안암법학, 제34권, 2011, 935쪽 이하.
- 57) 2016년에 개정된 '기업지배구조 모범규준'이 연성법의 대표적인 예로 제시되고 있다. 광관훈, 기업에 대한 규제수단으로서 연성규범의 활용가능성 및 한계 - '기업지배구조 모범규준'에 대한 검토를 중심으로, 증권법연구, 제18권 제1호, 2017, 183쪽; 김순석, 연성규범(Soft Law)을 통한 기업지배구조의 개선 - 기업지배구조 모범규준(Corporate Governance Code)의 개선 및 '준수 또는 설명(Comply or Explain) 원칙의 도입방안을 중심으로, 증권법연구, 제18권 제2호, 2017, 5쪽.
- 58) 손성, Corporate Governance에 있어서 미국회사법상 Monitoring Model에 관한 연구, 상사법연구, 제20권 제1호, 2001 참조.
- 59) 이현우, 한국민주주의의 질적 향상을 위한 방향 - 절차적 민주주의를 넘어서, 한국국제정치학회, 2011. 4, 30쪽.

#### IV. 맺음말

협치의 개념은 국가중심주의에 대한 비판과 함께 등장하였고, 시민사회 중심의 파트너십 또는 네트워크가 형성되고 작동되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 입법을 함에 있어서도 국가를 중심으로 하는 제도와 운영에만 의존하는 것이 아니라, 국민들이 논의하고 참여할 수 있는 기회를 많이 만들뿐만 아니라 국민들의 의견을 적극 반영하는 제도와 운영이 될 수 있도록 국가는 노력하여야 한다. 현재 입법과정에서 시행되고 있는 다양한 의견수렴 제도를 보다 적극화하고 활성화할 필요가 있다. 즉, 입법 청원이나 입법예고를 포함하여 법안심사 과정 중의 공청회·청문회를 실질화하여 국민들의 의견을 입법에 적극 반영하는 것이 중앙정부 차원에서 협치를 강화하는 것이다. 또한 조례의 제정이나 개폐 청구를 실질화하여 주민들의 의견을 자치입법에 적극 반영하는 것이 지방정부 차원에서 협치를 강화하는 것이다. 또한 제도화는 안 되어 있지만 국민발안제도 혹은 시민입법도 입법과정에서의 일방성을 시정하여 쌍방성을 강화하기 위한 협치의 한 방안으로서 적극 활용될 필요가 있다. 국민소환과 함께 도입이 주장되고 있는 국민발안은 의회민주주의를 보완하고자 하는 직접 민주주의적인 제도로서 수차례 개헌논의의 의제로 다루어지고 있다. 국민발안제도를 도입하기 위해서는 개헌을 할 때에 국민발안을 헌법에 명시하고 구체적인 사항은 「국회법」을 개정하거나 독자적인 법률을 제정하면 될 것이다. 그리고 주로 제도권의 입법수요만이 입법에 반영되는 국회입법의 한계를 극복하여 시민사회의 입법수요를 입법에 반영하는 방안으로서 시민입법운동은 활성화되는 것이 바람직하다. 시민입법운동을 제도화하기 보다는 청원이나 개폐청구제도를 국회나 지방의회에서 적극 활용할 수 있도록 입법절차를 운용할 수 있을 것이다. 협상에 의한 규칙제정 등의 입법도 협치적 요소를 강화하기 위한 방안이라고 볼 수 있다. 이는 해당 입법에 대하여 관심이 많거나 영향을 받거나 이해관계가 있는 단체 등이 입법에 적극 참여할 수 있는 공개적인 절차가 마련된다는 의미를 지니기도 한다. 우리나라에서는 아직 연성법의 개념이 생소하고 활용이

적지만, 앞으로 환경이나 기업 및 국제경제 등의 분야에서 활용가능성이 점차 있을 것으로 본다. 법률·행정입법·자치입법 등의 여러 입법단계에서 협치의 의미를 실현하고 이를 적용할 수 있는 방법은 이와 같이 다양하게 생각해 볼 수 있다. 입법을 함에 있어서 기존처럼 일방적인 방향성만을 지니는 패러다임에서, 이제는 쌍방적인 방향성을 지니는 패러다임의 전환이 바람직하다. 따라서, 입법과정에 국민을 참여시키고 의견을 수렴하고자 하는 협치적 요소를 제도개선과 법령개정에 반영할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 고인석/최정일/홍완식, 입법예고 제도의 운영실태 및 실효성 제고방안 연구, 2013.
- 곽관훈, 기업에 대한 규제수단으로서 연성규범의 활용가능성 및 한계 - ‘기업지배구조 모범규준’에 대한 검토를 중심으로, 증권법 연구, 제18권 제1호, 2017.
- 권재열/최수정, 공생발전을 위한 상거래 연성규범의 활성화방안, 2012.
- 김강민/박지원/배성준, 시민사회의 역할과 변화 : 갈등, 입법, 세계화의 관점에서, 한국시민윤리학회보, 제23집 제1호, 2010.
- 김문현, 헌법개정의 기본방향, 공법연구, 제34집 제4호 제2권, 2006.
- 김석현, 국제법에 있어서 soft law, 국제법평론, 통권 제8호, 1997.
- 김선택, 민주주의의 구조변화와 헌법개혁, 안암법학, 제25권, 2007.
- 김순석, 연성규범(Soft Law)을 통한 기업지배구조의 개선 - 기업지배구조 모범규준(Corporate Governance Code)의 개선 및 ‘준수 또는 설명(Comply or Explain) 원칙의 도입방안을 중심으로, 증권법연구, 제18권 제2호, 2017.
- 김승환/황은주, 정부와 공동체의 협치 사례연구, 한국법제연구원, 2010.
- 김유환, 미국 행정법에서의 협의에 의한 규칙제정, 공법연구, 제31집 제3호, 2003.
- 김중서, 권력구조의 민주적 재편, 민주법학, 제64호, 2017.
- 김주환, 통제와 협력 - 대의민주주의에서 의회와 정부의 관계에 대하여, 홍익법학, 제17권 제4호, 2016.
- 김현경, 방송 및 정보통신 거버넌스 법제 개선방향에 관한 연구 -IT영역의 행정조직 구성 법원리를 중심으로-, 가천법학, 2015.
- 문병효, 지방의회의 자치입법제도 운영현황 및 문제점, 강원법학, 제38권, 2013.
- 박균성, 입법의 질 제고에 관한 연구, 토지공법연구, 제43집 제1호, 2009.

- 박균성/김재광/전학선/정하명/홍완식, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 2008.
- 박근용, 시민운동과 입법과정 - 입법이라는 결실을 맺기 위해 어떤 일을 벌였나?, 입법학연구, 제4집, 2007.
- 박동열, 미국 행정법에서의 전자적 방식에 의한 규칙제정, 미국헌법연구, 제25집 제2호, 2014.
- 박선웅/이만우, 시민사회단체(CSO)의 입법과정 참여에 관한 연구 : 입법청원운동의 형성과 발전에 대한 담론 분석, 연구보고서, 2007.
- 박영도, 입법과정에서의 대국민 소통과 참여방안, 입법학연구, 제9집 제1호, 2012.
- 서창록/이연호/곽진영, 거버넌스의 개념, 거버넌스의 정치학, 거버넌스연구회, 법문사, 2002.
- 손성, Soft Law의 충격 - 국제금융기준의 수용과 관련된 시론적 접근, 기업법연구, 제22권 제1호, 2008.
- 손성, Corporate Governance에 있어서 미국회사법상 Monitoring Model에 관한 연구, 상사법연구, 제20권 제1호, 2001.
- 이광희, 지방자치단체의 주민참여입법, 한국정치연구, 제12권 제1호, 2003.
- 이상수, UN지구협약의 특징과 가능성, 홍익법학, 제12권 제1호, 2011.
- 이성환, 입법과정에 있어서 국민참여, 법학논총, 제21권 제2호, 2009.
- 이세정, 의원입법과정에서 국민참여기능 확대방안, 한국법제연구원, 법제연구, 제43권, 2012. 12.
- 이우영, 직접민주주의제도에 대한 입법학적 관점에서의 분석, 입법학연구, 제3집, 2006.
- 장영수, 직접민주제 강화 개헌의 쟁점과 성공조건, 한양법학, 제28권 제2집, 2017.
- 정경수, 국제법상 연성법의 재인식, 안암법학, 제34권, 2011.

- 정재각, 직접민주제도의 확산과 정책적 영향, 한독사회과학논총, 제18권 제1호, 2008.
- 차병직, NGO와 법, 이화여자대학교 출판부, 2002.
- 최난설현, 연성규범(Soft Law)의 기능과 법적 효력 - EU 경쟁법상의 논의를 중심으로, 인하대학교 법학연구, 제16집 제2호, 2013.
- 최홍엽, 시민입법운동 1년을 돌이켜보며, 법과 사회, 제9호, 1994.
- 최희경, 입법과정에서의 국민참여에 관한 연구, 법학논집, Vol. 11 No. 2, 2007.
- 최희경, 국민이 공감하는 법치주의 실현방안, 법학논집, Vol. 20 No. 1, 2015.
- 홍완식, 현행 입법과정의 문제점과 개선방안, 한국법제연구원, 법제연구, 제37권, 2009. 12.
- 홍일표, 기로에 선 시민입법, 후마니타스, 2007.
- 홍일표, 부패방지법 제정운동의 사례를 통해 살펴본 한국시민입법운동의 동학, 법과사회, 제31호, 2006.

## <국문초록>

국민들과 주민들의 입법참여를 위한 여러 방안들을 제도화 한 것은 의견을 수렴하기 위한 것에서 나아가 주권자인 국민과 대의기관이 협력하여 협치를 이루기 위한 것으로 볼 수 있다. 이미 제도화된 입법예고와 공청회·청문회를 비롯하여 입법청원과 주민의 조례의 제정·개폐청구권 등은 일방적으로 법을 입법하여 수범자에게 제시되는 것이 아니라, 국민들의 의견을 반영하고 협력하여 ‘좋은 법’ 내지 ‘준수가능한 법’을 만들기 위한 것이다. 또한 제도화되지는 않았거나 본질상 제도화될 수는 없는 것이지만 사회적 자율과 국가적 강제를 조화시키는 장점을 지니는 국민발안과 협상에 의한 규칙제정 그리고 시민입법 및 연성법 등도 협치라고 하는 시대정신에 상응하는 입법경향에 해당하는 것이라고 볼 수 있다. 현행 제도인 입법청원이나 입법예고를 포함하여 법안심사 과정에서 공청회·청문회를 실질화하여 국민들의 의견을 입법에 적극 반영하는 것이 국가와 국민의 협치를 강화하는 것이며 조례의 제정이나 개폐 청구를 실질화하여 주민들의 의견을 자치입법에 적극 반영하는 것이 지방자치단체와 주민의 협치를 강화하는 것이다. 또한 제도화는 안 되어 있지만 국민소환과 함께 도입이 주장되고 있는 국민발안제도 혹은 시민입법도 입법과정에서의 일방성을 시정하기 위한 협치의 한 방안이고 협상에 의한 입법이나 연성법의 활용도 협치적 요소를 강화하기 위한 방안이라고 볼 수 있다. 법률·행정입법·자치입법의 입법을 포함하여 연성규범에 있어서, 즉 입법과정에서 공식적이건 비공식적이건 간에 협치의 의미를 실현하고 이를 적용할 영역은 이와 같이 다양하게 생각해 볼 수 있다. 입법을 통한 방식의 국가의사 결정에 있어서 기존처럼 일방적인 방향성을 지니는 패러다임에서, 이제는 쌍방향적인 방향성을 지니는 패러다임의 전환이 바람직하다고 할 수 있다. 특히 법률에 의한 행정과 재판이 법치주의의 본질적 내용이기 때문에 국가작용에서 입법은 특히 중요하며, 입법과정에서 국민을 참여시키고 의견을 수렴하고자 하는 협치적 요소를 입법과 관련한 제도개선에 적극적으로 반영할 필요가 있다.

**주제어** : 협치, 시민입법, 입법예고, 입법청원, 국민발안, 주민발안, 연성법, 협상에 의한 규칙제정