

## 제18대국회 출범 이후의 국회입법활동에 대한 평가와 전망

이 한 규\*

### 〈국문초록〉

다수결원칙에 의한 국회 의사결정방식이 제13대국회에서 정당간 합의형 방식으로 전환되었다. 제12대국회까지 국회의 다수의석을 차지한 여당이 제13대국회에서 다수의석을 차지하지 못한 것에 기인한다. 이에 따라 국회의장과 상임위원장 배분을 둘러싸고 원구성이 장기간 소요되는 과행이 빈번하게 발생하였다. 쟁점사안에 대한 정당간 이견(異見)이 예각(銳角)으로 대립함에 따라 입법과정에서 민주성과 효율성을 저해하는 사례가 발생하고 있다. 정당간 갈등이 해소되지 않고 있는 실정이다.

제18대국회가 직면한 최대현안은 정당간 합의를 통하여 국민들간의 갈등을 해결하는 것이라는 결론을 대부분 긍정한다. 다양하게 전개되는 국민들간의 갈등을 흡수·처리함으로써 사회통합에 기여하는 체제유지기능의 중요성이 강조되는 현대의회의 기능변화를 감안하면 타당한 결론이라고 평가된다.

제18대국회 입법활동 평가와 전망은 두 가지 전제하에서 출발한다. 먼저 입법과정을 이해당사자들이 참여하는 게임으로 전제한다. “인간은 자신의 이익을 극대화하는 방향으로 행위한다.”는 공리에서 출발하는 합리적 선택을 적용하여 입법과정에서의 참여행위자들의 행위를 분석한다. 정당과 국회의원은 득표극대화, 행정관료들은 자신들 개인의 승진이나 영전 등 이익 극대화 또는 예산극대화(Niskanen의 예산극대화모형), 관료들이 속한 행정관청의 이익까지 포함한 집단적·의도적 이익 극대화(Dunleavy관청형성모형), 이익집단과 시민단체 등은 그들이 추구하는 목표달성이나 집단이익을 극대화한다는 가정에서 출발한다.

다음으로 참여민주주의의 일환으로 입법과정에 참여하는 시민단체의 비중이 점증하고 있다는 인식을 바탕으로 한다. 1987년 6월 민주화운동으로 열린 시민사

\* 국회법제사법위원회 수석전문위원, 법학박사

회의 공간에서 경제정의실천시민연합(1989년), 환경운동연합(1993년), 참여연대(1994년), 녹색연합(1994년) 등의 시민단체들은 정치개혁을 물론 경제정의, 환경, 여성, 교육, 언론, 보건, 교통, 소비자, 부정부패추방 등에 이르기까지 다양한 사회 문제들을 동시다발로 이슈화함으로써 입법과정에서 비중을 점차 확대하고 있는 추세이다.

여당이 전체의석의 57.7%를 차지한 제18대국회는 「다수결형 의사결정방식」으로 의 회귀와 야당의 「합의형 의사결정방식」의 고수가 충돌함에 따라 지난 1년간 입 법과정에서 다양한 형태로 갈등이 노정되었다. 국회에서의 입법과정은 대화가 이 루어짐으로써 갈등이 표출되고 조정되는 공공의 장(Public Space)으로서의 개념 전 환이 필요하다. 오늘날 국회의사가 다수결로 결정되었다고 해서 정당성이 부여되 는 것은 아니다. 국회는 이제 더 이상 다수결에 의한 의사결정을 위한 도구(a Framework for Decision-making)가 아니기 때문이다.

아울러 소수가 부당한 방법이나 수단을 동원하여 국민 전체의 이익을 저해하는 소수의 횡포(Minoritarian Bias)도 입법과정에서 지양되어야 한다. 국회에서의 표결 은 정치세력간의 대결의 장이 아니라 사회의 갈등적 이해가 최종적으로 타협을 이 루는 과정으로 이해되어야 한다.

※ **주제어** : 제18대국회, 입법과정, 입법활동, 입법갈등, 민주성, 효율성

- 
- I. 문제의 제기
  - II. 입법과정의 기능
    - 1. 민주적 정당성 확보
    - 2. 국민의사 수렴
    - 3. 정치의사 형성
    - 4. 갈등해결과 통합화
  - III. 입법과정의 민주성과 효율성 도모를 위한 제도적 장치
    - 1. 헌법과 국회법에 의한 제도적 장치
    - 2. 민주주의 본질에서 오는 민주성과 효율성 도모 기준
  - IV. 제18대국회 입법활동 평가와 전망
    - 1. 법률안 발의
    - 2. 위원회 회부
    - 3. 위원회 심사
    - 4. 법제사법위원회 체계·자구 심사
  - V. 맺는말
-

## I. 문제의 제기

다수결원칙에 의한 국회 의사결정방식이 제13대국회에서 정당간 합의형 방식으로 전환되었다. 제12대국회까지 국회의 다수의석을 차지한 여당이 제13대국회에서 다수의석을 차지하지 못한 것에 기인한다. 이에 따라 국회의장과 상임위원장 배분을 둘러싸고 원구성이 장기간 소요되는 파행이 빈번하게 발생하였다. 쟁점사안에 대한 정당간 이견(異見)이 예각(銳角)으로 대립함에 따라 입법과정에서 민주성과 효율성을 저해하는 사례가 발생하고 있다. 정당간 갈등이 해소되지 않고 있는 실정이다.<sup>1)</sup>

제18대국회가 직면한 최대현안은 정당간 합의를 통하여 국민들간의 갈등을 해결하는 것이라는 결론을 대부분 긍정한다. 다양하게 전개되는 국민들간의 갈등을 흡수·처리함으로써 사회통합에 기여하는 체제유지기능의 중요성이 강조되는 현대의회의 기능변화를 감안하면 타당한 결론이라고 평가된다.<sup>2)</sup>

---

1) 제13대국회부터 제16대국회까지 원구성 협상의 완료에 평균 55일이 소요되었다. 제17대국회는 37일이 소요되었고, 제18대국회는 89일이 소요되었다. 헌정사상 원구성에 가장 오랜 기간을 소요한 제18대국회는 「의원세비 반납소송」을 당하기에 이르렀다. 의장단 선출보다는 상임위원장직 배분과 상임위원의 정수결정 및 선임을 둘러싸 갈등이 원구성 지연의 사유로 중요한 비중을 차지하고 있다는 분석이다. 상임위원장직을 둘러싸 정당간 갈등이 예각으로 대립하는 배경은 상임위원장직이 가장 핵심적인 국회의 권력자원이기 때문이다. 상임위원장은 회의진행을 책임지는 것에 더하여 법안과 예결산안 심사 등 상임위원회 소관업무의 의사일정에 대한 최종결정권을 보유하고 있다. 국회의 주요업무인 입법 및 행정부 감독활동이라는 국회의 주요기능이 상임위원회에서 이루어지고 있는 것에 기인한다. 전진영, “제18대국회 원구성 과정의 특징”, 「의정연구」 제14권제2호, 2008. 12, 한국의회발전연구회 참조.

2) 우리나라에서 입법갈등이 실질적 문제로 대두된 것은 1987년 6월 항쟁으로 지칭되는 민주화 변혁 이후라고 평가된다. 첫째, 6월 항쟁으로 인한 민주화조치는 과거 공공갈등에 대한 사회적 방어기제로서의 권위적 억제모델이 더 이상 기능하지 못하도록 만들었다. 둘째, 1980년대부터 시작된 컴퓨터의 보급과 인터넷의 확산으로 일반국민의 정보능력은 현저히 신장되었다. 셋째, 시민사회의 성장도 우리사회의 지배구조의 변화에 큰 영향을 미쳤다. 정치적 의사결정과정에서 시민단체의 역할은 무시할 수 없는 수준으로 급성장하였

①법률안의 입안과 제출 ②위원회와 본회의에서 법률안의 심의와 의결로 요약되는 국회 입법과정이 민주성과 효율성의 최적점(Pareto Optimum)에서 진행됨으로써 국민들 대다수가 수용하는 갈등해결방안을 도출하는 역할과 기능의 중요성이 제18대국회에서 특별히 강조된다.

입법과정의 민주성은 입법과정이 특정세력에 의하여 좌우되지 않고, 국민 다수의사를 반영하여 입법내용이 결정되어야 한다는 개념이다. 민주성 확보는 두 가지 측면에서 고찰된다. 국민의사가 입법자인 국회의원에게 효과적으로 전달되어야 한다는 측면과 국회에서 국회의원들 상호간에 국민 대다수가 공감할 수 있는 내용의 법률들이 충분한 논의를 거쳐 토론과 타협 및 설득을 통하여 합의점을 찾아야 한다는 측면이다.

입법과정의 효율성은 양적으로 방대하고 질적으로 고도의 전문성을 요하는 입법수요에 신속하고 적절하게 대응해야 한다는 점에서 입법의 실기(失期)와 관련된다. 민주적 절차를 거쳐 산출된 입법이 토론과 합의의 시간이 불필요하게 장시간 소요됨에 따라 적시에 이루어지지 못하여 입법수요의 변동이나 입법환경의 변화로 입법효과가 왜곡되거나 발생되지 않는 문제점과 관련된다.

현행 헌법과 국회법에서는 입법과정의 단계별로 민주성과 효율성을 동시에 충족하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 그러나 실제 시행과정에서 민주성이 강조되어 효율성이 저해되거나 효율성에 치중하여 민주성이 침해되는 사례가 있다. 이에 따라 입법과정에서 갈등이 더욱 증폭되어 입법전쟁이라는 극단적 표현까지 등장하기에 이르렀다.

이와 같이 갈등이 해소되지 않는 근본배경은 대내외적으로 구분하여 고찰할

---

다. 넷째, 사회의 다원화와 분화 현상은 국민대표에 의한 대의제 민주정치에 참여민주주의 개념이 추가되어 입법갈등의 배경을 이루게 되었다. 다섯째, 국가적으로 중요한 공공의사결정에서의 국민적 저항, 즉 원자력발전소, 핵폐기장 건설 그리고 댐건설 및 고속철도건설사업 등과 관련하여 연이어 발생한 공공갈등은 격렬한 주민의 반대운동으로 전국적 관심을 집중시켰으며, 정부가 더 이상 국민의견 수렴없는 대규모 공공사업이 불가능함을 인식시키는 계기가 되었다. 김유환, “입법과정에서의 갈등해결: 한국의 상황과 문제점”, 이화여자대학교 공동국제학술대회 「입법과정에서의 갈등해결」, 2009. 6 참조.

수 있다. 먼저 대외적으로는 인터넷을 통한 정보혁명과 세계화 및 사회의 다원화에 따라 「다원화사회의 복잡한 이해관계 반영」을 위한 참여민주주의의 체제 확립의 필요성이 강조된 것에 기인한다. 다자간의 참여를 통하여 타협과 조정 그리고 책임의 분산을 도모함으로써 대의제민주주의의 결함을 보완하는 참여민주주의 정착을 위한 제도적 장치가 미흡한 것에 기인한다. 현대사회에 내재된 갈등요소에 대한 대응으로서 조직화된 이해관계의 합의를 통하여 사회전반에 대한 문제를 해결하는 국회의 해결능력이 미흡한 것에 기인한다고 평가된다.<sup>3)</sup>

국회가 사회적 갈등의 해결자 혹은 중재자로서 기능하지 못하는 반면에 국회 내에서 제기되는 정책적 이슈에 대해 극단적인 정치적 갈등의 구도를 생산하고 있다는 비판이 제기된다. 여야간의 이견을 좁히지 못하는 경우 장외투쟁 혹은 변칙통과와 같은 양상이 반복되면서 국회가 사회갈등과 시민의 비제도적 투쟁을 조장한다는 비판이 제기된다. 결과적으로 갈등을 심화시키거나 새로운 갈등을 창출함으로써 중첩적 갈등을 배태하고 있다는 비판이다.<sup>4)</sup>

대내적으로 입법과정을 다수결형 방식으로 진행하는 것에 기인하는 것으로 평가된다. 우리나라의 경우 단순다수제 소선거구제에 의하여 국회가 구성되므로 영국의회처럼 다수결형 방식으로 운영되어야 한다는 결론에 도달할 수 있다. 그러나 단순다수제의 소선거구제를 통해 양당제도를 발달시켜 왔으며, 이를 토대로 책임정치를 수행한 배경이 다르다는 점을 인식해야 한다. 문화, 인종, 언어, 종교 등 다양한 균열구조하에서 사회적 합의를 도모하는 방식으로 국정을 운영하는 합의형 방식이 우리나라에 적합하다고 판단된다. 이와 같은 판단은 ① 전통적인 지역주의와 정책정당의 약화 및 인물중심의 정당정치로 인하여 국회 내 절대다수 의석을 획득하는 정당의 출현이 드물고, ②1인2표제하의 비례대표제는 군소정당의 출현을 용이하게 함에 따라 국회의 의사운영 및 입법정책 결정이 불가피하며, ③제13대국회 이후 합의형 방식이 우리 국회에 관례로 정착되었

3) 김유환, “공공갈등관리를 위한 제도정비방향”, 「공법연구」제33집제1호, 2004. 11, 한국공법학회, pp. 648~649 참조.

4) 조화순·강상득, “국회와 갈등관리 거버넌스”, 「의정연구」제12권제2호, 한국의회발전연구회, 2006. 12, pp. 59~69 참조.

고, ④합의를 통한 의사결정이 국민 전체에 미치는 민주주의 학습효과(Learning Effect)가 지대하다는 논거를 근거로 한다.<sup>5)</sup>

## II. 입법과정의 기능

①민주적 정당성 확보 ②국민의사 수렴 ③정치의사 형성 ④갈등해결과 통합화로 구분되는 입법과정의 기능을 구분하여 고찰한다.<sup>6)</sup>

### 1. 민주적 정당성 확보

입법과정은 공개 속에서 다양한 정치세력이 참여하므로 민주적 정당성을 확보한다. 공개된 의회의 장에서 토론을 통하여 이루어지므로 국민들의 참여와 비판이 가능하다. 특정의 중요정책사안에 대한 국민의 의견은 일치되기보다는 국민 각자가 속한 지역·직역·성·연령 등에 따라 다양하게 대립하고 상충된다. 국민의 대표로 구성된 의회는 다양하게 상충되는 의견을 토론과 타협 및 설득 과정을 거쳐 하나의 해결책을 모색한다.

입법과정은 주체인 국회의원 이외에 정부와 정부관계자, 소속정당과 교섭단체, 의회의 Staff, 각종 이익단체, 선거구민, 언론 등 다양한 참여자가 관여하는 정치적 과정이다. 특히 현대사회에서 국가가 시민생활에 광범하게 그리고 적극적으로 배려·개입하게 되었다.

국가기능이 날로 확대되는 추세에서 일상적인 일이 법률의 형식을 통해 결정되고 집행되는 경우가 많아 졌다. 서비스의 제공, 사회계획, 경제통제, 재화의

---

5) 손병권·가상준, “갈등의 현실과 합의에 대한 소망: 국회 운영 및 의사결정방식에 대한 17대 국회의원들의 인식”, 『한국정치연구』 제17집제1호, 2008.4, 서울대학교한국정치연구소 참조.

6) 콘라드 헷세(저)·계희열(역), 『통일독일헌법원론』, 박영사, 2001년; 임종훈·박수철·임송학·박장호·이신우 공저, 『입법과정론』, 박영사, 1998년; 장영수, 『민주헌법과 국가질서-헌법입문』, 홍문사, 1997년 참조.

분배 등을 위한 중요한 수단으로서 입법이 동원된다. 이에 따라 입법과정에서 시민참가의 기회가 다양화되면서 사인간의 자주적 교섭에 의해 권리의 확보와 실현이나 상호조정을 행하려는 활동도 활발하여 진다. 다양한 추구들에 대한 최적의 고려와 아울러 최적의 조정을 보장하는 자유로운 정치적 의사형성은 구조상 이러한 요청에 부합하는 의회이다. 행정부 내에서의 의사결정은 전문지식을 구비한 공무원들에 의하여 합리적으로 이루어진다 하더라도 의사결정과정 자체가 제한된 범위 내에서 대부분 비공개로 진행되므로 민주적 정당성 확보에 한계가 있다.

또한 입법과정이 미치는 기능적 결과에 초점을 둔 갈등관리기능과 정치체제 통합기능의 측면에서의 고찰은 다원화되고 다양화된 국민의사의 존재를 전제로 한다. 다원주의를 기초로 하는 민주주의 국가에서 국민의사는 다원화, 다양화되고 있다. 방대한 양의 법률안이 국회에 제출되는 현실에서 무엇이 국민의사인가를 확정하는 것이 곤란하다. 따라서 입법과정에서 구체적인 이해관계자의 의사나 언론으로 대표되는 추상적 여론과 여당이 결집한 국민의사 및 야당이 결집한 국민의사 등을 조정하여 국민의사를 확정하는 것이 필요하다. 이러한 과정을 통하여 대립이나 갈등의 처리(Management of Conflicts)와 정치사회의 통합화(Integration of Polity)기능을 수행함으로써 다양한 국민의 의사를 타협과 설득을 통하여 합일한다. 갈등관리기능 측면에서 고찰하면 법제정을 의미하는 결정이나 평결에서 의회는 주도적 기능을 하지 못한다. 그러나 심의과정을 통해 갈등을 최소화하고, 여론수렴을 통해 사회적 불만을 해소하는 기능을 한다. 또한 의회는 행정부의 활동을 승인하고, 입법에 정통성을 부여한다. 대표기능을 통해 법규가 정당한 것으로 국민이 수용하도록 함으로써 체제통합기능을 수행한다.

입법과정의 중요성에도 불구하고 과거 개발도상국가에서는 인적 계기에 의한 과벌형성, 정치적 충성의 사적 성격, 비정책 지향성 등의 정치과정상의 특징과 능률일변도의 정책수행을 중시하는 군부 및 관료중심의 일당제적 정권의 등장과 여당의 일방적 강행에 대한 야당의 극한 저지 등으로 인해 입법과정을 대립이나 갈등의 처리 및 정치의 통합화 기능으로 보기에 한계가 있다는 지적도 있다.

## 2. 국민의사 수렴

입법과정은 국민에 의해 직접 제정된 헌법의 테두리 내에서 법률 형식으로 국민의사를 수렴하는 기능을 수행한다. 오늘날 국가질서의 전반적인 민주화에 의하여 고전적인 권력분립의 기본전체가 붕괴되었다. 모든 국가권력은 국민으로부터 나오는 것으로 이해되고 있다. 이에 따라 국가권력의 활동을 전체적으로 국민의 기본권을 실현하기 위한 작용으로 이해되어 모든 국가활동은 헌법과 법률에 기초하여야 한다는 요청이 새로운 의미와 비중을 갖게 되었다. 이에 따라 입법기관으로서 국회의 지위가 한층 더 중요성을 갖게 되었다. 국회는 무엇보다 집단적 대표기관으로서 국민의 의사를 가장 잘 반영시킬 수 있는 1차적 국민대표기관이므로 입법기관이며, 국정통제기관이다. 이에 따라 입법과정은 국민의사를 수렴하는 과정으로서 헌법적 중요성이 있다. 다른 한편으로는 국가적 과제로서 행정과제가 급속도로 증대됨에 따라 국민의 기본권 실현을 목적으로 하는 행정활동의 능률성을 위해서 법률로부터 자유로운 일정한 자율적 행정영역의 인정이 필요하다는 주장이 제기된다.

입법은 일부 국민들로부터 입법에 대한 적극적인 요구나 국민 다수간에 입법의 필요성에 대한 묵시적 공감대가 형성될 경우에 추진된다. 현재 추진되고 있는 국가정책에 대한 변경이나 새로운 정책의 수립·시행에 대한 필요성이 제기될 경우 기존 법률의 개정이나 새로운 입법의 추진이 요구된다. 입법에 대한 요구가 국회의원이나 정책담당 공무원에게 전달됨으로써 입법과정이 공식적으로 시작된다. 입법자인 국회의원이나 입법안을 준비하는 공무원들은 국민들의 의견을 수렴하는 기능을 한다. 즉, 민의수렴기능을 한다. 민의가 충실하게 반영된 입법은 성립과정에서 정당성을 확보하게 된다. 이와 같이 정당성을 확보하여 국가질서형성의 기본방향이 정해진 입법은 집행에 있어서 실효성을 확보할 수 있다.



### 3. 정치의사 형성

입법과정은 민주적 질서의 테두리 안에서 정치의사를 형성하는 기능을 한다. 즉, 헌법이 확정하지 않은 채로 두고 있고 규범화를 필요로 하는 공동체 생활의 기본문제들은 일반적 규정으로 혹은 보다 많이 구체적 사회형성을 지향하는 명령으로 규정되어야 한다. 이와 같은 규정은 민주적으로 정당화되어야 한다. 민주적 절차 내에서 결정되어야 한다.

입법을 통한 국가정책의 결정책임은 궁극적으로 국회의원에게 있다. 의회의 전문성이 부족하여 의회가 오늘날의 복잡하고 다양한 문제들을 효과적으로 해결할 수 없다는 문제제기가 있다. 그러나 이러한 문제들이 국민들로부터 직접 수권받지 않은 행정부 공무원들에 의하여 최종적으로 결정될 수 없다. 민주적으로 선출된 의회에 의한 결정이 민주적 정당성을 가장 잘 부여해 줄 수 있다. 의회는 국민의 대표기관이기 때문이다. 국민의사를 수렴하고, 정책에 반영해야 하는 임무가 부여되어 있기 때문이다.

대의기능을 수행하는 과정에서 의회는 다양한 집단과 연계를 형성하는 연계 기능(Linkage Function)을 한다. 국민과의 연계, 지역구민과의 연계, 정당과의 연계, 이익단체와의 연계, 특수 이해조직과의 연계, 행정부와의 연계, 사회 공익 단체와의 연계, 의원 자신 등 상호간의 연계가 입법과정에서 이루어진다. 이러한 관점에서 보면 의회의 입법과정은 수레바퀴의 구심점과 같은 기능을 한다. 사회저변과 각계각층으로부터 국민들의 다양한 의사가 의회로 유입된다. 의회는 민주적 입법과정을 통하여 헌법적으로 의미가 있는 정치의사를 형성한다.

### 4. 갈등해결과 통합화

입법과정은 가치상대주의에 기초하여 갈등해결과 통합화 기능을 한다. 입법요구는 일부 계층의 이익을 대변하거나 국민다수의 의사에 반할 수 있다. 내용과 배치되는 입법요구가 다른 국민들로부터 제기될 수 있다. 이에 따라 입법과정에서 서로 상충되거나 모순되는 다양한 입법요구를 조정하고 조화시키는 것

이 중요하다. 다양하고 서로 상충되는 입법요구를 조정하고 조화시키기 위해서는 상호간의 타협과 설득이 필요하다. 의회입법과정의 최종 산물인 법률이 만들어질 때까지 의회에서 전개되는 활동 중에서 가장 중요한 과정은 바로 토론에 의한 타협과 설득이기 때문이다. 토론에 의한 타협과 설득은 입법과정의 필수불가결한 요소이다. 의회의 토론은 위원회 심사단계와 본회의 심의단계에서 전개된다. 이와 같이 입법과정은 단순히 법이나 법률을 제정하는 과정 이상으로 다양하고 이질적인 국민들의 의견을 조정하고 조화시킴으로써 갈등을 해결하고 사회를 통합하는 기능을 수행한다. 갈등해결과 통합화기능은 민주적 다원주의 사회에서 국민의 대의기관인 의회가 입법과정을 통해 담당해야 할 필수적 기능이다. 특히 법은 사회의 구성원간에 법적 분쟁이 발생되었을 때 이를 공정하고 합리적으로 해결함으로써 한편으로는 사회내의 갈등을 해소시키는 평화유지의 작용을 한다. 다른 한편으로는 분쟁당사자의 정당한 권리를 확보해주는 기능을 한다는 측면에서 이 기능의 중요성은 한층 더 강조할 수 있다.

정치기능 측면에서 입법과정은 입법에 대한 최종적인 결정권을 행사하는 국회의원들 상호간 또는 여당과 야당간에 입법과정에서 자신들의 주장을 관철시킴으로써 향후 권력획득과정에서 자신들에게 보다 유리한 상황을 조성하기 위하여 노력하는 과정이다. 또한 입법과정에 참여하는 이해관계인이나 집단들이 소기의 입법을 통하여 자신들에게 유리한 상황을 조성하고자 한다는 점에서 입법과정은 참여하는 이해관계인과 집단들에게도 정치과정으로서 기능한다. 이와 같은 정치과정의 기능은 가치상대주의에 기초한 민주주의의 개념에서 접근할 수 있다. 즉, 민주주의의 기본이념인 자유와 평등 및 이에 기초한 다수결원리의 적용은 기본적으로 갈등이나 반대의견의 존재를 전제하고 있으며, 이를 정치적으로 정당한 것으로 평가한다. 반대의견이 강력하면 강력할수록 민주주의는 다양한 이해관계를 조화시키는 타협의 정치로 나타나게 된다. 즉, 민주주의는 자신의 입장에 대해 상대적 정당성만을 주장하며, 서로를 관용하는 가치상대주의에 기초하고 있기 때문이다.

### Ⅲ. 입법과정의 민주성과 효율성 도모를 위한 제도적 장치

#### 1. 헌법과 국회법에 의한 제도적 장치

헌법과 국회법에서는 법률이 정상적으로 제정되기 위해서 법률안의 제출, 소관상임위원회 또는 특별위원회의 심의, 법제사법위원회의 체계·자구 심사, 본회의의 심의와 의결, 정부에의 이송과 대통령의 공포 및 효력발생의 순서를 거치도록 명시하고 있다. 대통령이 법률안거부권을 행사할 경우에는 정부에 이송된 법률안에 이의서를 첨부하여 국회로 환부하고, 이에 대하여 국회가 재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2이상 찬성으로 재의결하면 법률안이 확정된다.

이와 같이 헌법과 국회법에서 입법과정에 대한 규정은 민주성과 효율성을 도모하기 위한 제도적 장치이다. 먼저 국회의 입법과정에 대한 헌법상 규정을 살펴보면 ①정기회의의 매년 1회 개회와 회기를 정기회는 100일, 임시회는 30일을 초과할 수 없도록 한 규정 ②재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수 찬성으로 의결하는 의결정족수에 관한 규정 ③국회 회의의 공개주의를 명시한 규정 ④법률안은 회기중에 의결되지 못한 이유로 폐기되지 아니하는 회기계속원칙 ⑤법률의 공포와 대통령의 재의요구 및 재의요구에 대한 국회의 재의결 등의 입법과정에 관한 규정 등이다.

다음으로 국회법에서는 ①법률안 제출에 있어서 의원 10인 이상의 찬성을 요하는 발의정족수 ②위원회 심사대상 법률안의 입법예고 ③법률안이 다른 위원회 소관과 관련이 있을 경우 관련위원회 회부 ④재적위원 5분의 1이상의 출석으로 개회하고, 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하는 의사·의결정족수 ⑤소위원회에 있어서 회의의 공개와 축조심사 생략금지 ⑥위원회 상정, 취지설명, 전문위원의 검토보고, 대체토론, 소위원회 심사, 축조심사, 찬반토론, 표결에 관한 위원회 심사절차 ⑦회부된 법률안에 있어서 일부개정법률안은 15일, 제정법률안 및 전부개정법률안은 20일 경과 후 위원회 상정에 관

한 법률안의 상정시기 ⑧공청회와 청문회 ⑨법률안의 위원회 회부시 심사기간 지정 ⑩부결된 법률안을 같은 회기중에 다시 발의 또는 제출을 금지하는 일사부재의원칙 ⑪표결방법 등이다.

이와 같이 입법과정에 대한 헌법과 국회법의 규정은 민주성과 효율성을 도모하기 위한 제도적 장치이다. 국민은 헌법과 국회법의 규정을 근거로 하여 법원과 헌법재판소에 소를 제기할 수 있다. 대통령은 이를 근거로 하여 법률안거부권을 행사할 수 있다. 법원은 위헌제청, 헌법재판소는 헌법재판을 할 수 있다.

## 2. 민주주의 본질에서 오는 민주성과 효율성 도모 기준

질의와 토론 및 표결 등의 절차를 거치는 입법과정은 의회주의의 본질에 속한다. 입법기능과 합의제원리는 의회주의의 본질적 원리 내지 요소이다. 입법과정에서 합의제원리는 질의와 토론 등의 과정을 내포하고 있다. 입법과정에서 토론 절차 등은 입법의 본질적 절차이다. 토론절차 등을 거치지 아니한 입법과정은 본질적 절차를 결여한 것으로 위헌으로 평가된다.

토론 및 표결절차 등은 의회주의의 요소인 다원주의의 보장 및 이를 위한 소수자의 보호와 소수의견의 존중을 위한 것이다. 다원주의는 국민의사를 도출하기 위하여 다양한 계층의 국민의사를 집약하여 이를 기초로 국가정책이 결정되고 집행될 것을 요구하는 민주주의를 뒷받침하는 원리이다. 다원주의는 국민의사가 집약되는 국회에서 직접적으로 강하게 요구된다. 의회주의 요소들은 다원주의를 구현하기 위한 원칙들로 구성된다. 이에 따라 의회주의는 다양한 국민의사를 반영하기 위하여 의견의 교환, 특히 소수파의 의사가 존중되어 여러 계층의 다양한 의사의 교환이 이루어지는 토론이 활발하게 충실히 이루어진 후에 의결될 것을 요구한다. 따라서 소수파나 반대파에게 의견표명의 기회를 주지 않고 표결에 회부하여 통과된 법률안은 민주주의의 원칙 또는 표결의 평등원칙에 어긋나므로 위헌으로 평가된다.

의회주의의 요소인 다수결원리는 양적·수적 다수결의 원리가 아니다. 질적 다수결의 원리이다. 즉, 수적으로 다수인 자의 의견도 변화될 수 있는 것이며

국민의사와 항상 일치되는 것은 아니다. 따라서 토론을 통하여 소수파들의 의견 청취, 상호간의 의사교환, 이해와 설득, 조정 등이 이루어져 국민의사에 보다 접근하고 충실한 것이 되도록 한다. 국가의사가 합리적이고 이성적인 것으로 도출되는 단계에 이르러 다수결이 이루어지는 질적 다수결이어야 한다.

국회의 입법에 일정한 준비를 요구하고, 상임위원회의 심의와 질의 및 토론 등의 절차를 거치며, 일정한 형식을 구비하도록 하는 것은 절차와 형식을 거침으로써 신중한 입법을 행하게 하려는 취지이다. 신중한 토론 등을 거쳐 이루어진 입법은 국민의 진실한 의사를 합리적으로 집약할 수 있다. 이와 같은 관점에서 국회 입법과정의 중요성이 부각된다. 입법절차상 요건의 준수여부에 대한 심사는 국회입법과정의 민주성과 효율성 제고를 위해서 중요하다.

#### IV. 제18대국회 입법활동 평가와 전망

제18대국회 입법활동 평가와 전망은 두 가지 전제하에서 출발한다. 먼저 입법 과정을 이해당사자들이 참여하는 게임으로 전제한다. “인간은 자신의 이익을 극대화하는 방향으로 행위한다.”는 공리에서 출발하는 합리적 선택을 적용하여 입법과정에서의 참여행위자들의 행위를 분석한다. 정당과 국회의원은 득표극대화, 행정관료들은 자신들 개인의 승진이나 영전 등 이익 극대화 또는 예산극대화(Niskanen의 예산극대화모형), 관료들이 속한 행정관청의 이익까지 포함한 집단적·의도적 이익극대화(Dunleavy관청형성모형), 이익집단과 시민단체 등은 그들이 추구하는 목표달성이나 집단이익을 극대화한다는 가정에서 출발한다.<sup>7)</sup>

다음으로 참여민주주의의 일환으로 입법과정에 참여하는 시민단체의 비중이 점증하고 있다는 인식을 바탕으로 한다. 1987년 6월 민주화운동으로 열린 시민사회의 공간에서 경제정의실천시민연합(1989년), 환경운동연합(1993년), 참여연대(1994년), 녹색연합(1994년) 등의 시민단체들은 정치개혁을 물론 경제정의,

7) 이경태, “행정부 우위시대의 국회 경쟁력 제고방안: 입법사례분석을 중심으로”, 「한국정치연구」 제15집제2호, 2006. 10, 서울대한국정치연구소 pp. 28~29 참조.

환경, 여성, 교육, 언론, 보건, 교통, 소비자, 부정부패추방 등에 이르기까지 다양한 사회문제들을 동시다발로 이슈화함으로써 입법과정에서 비중을 점차 확대하고 있는 추세이다.<sup>8)</sup>

## 1. 법률안 발의

법률안의 발의는 의회에 대해 법률안의 심의·의결을 요구하는 것, 즉, 의회에 대한 법률안의 심의·의결청구권이다. 형식적으로 보면 법률안의 입안자가 문서에 의해 법률안을 의회로 송부하는 것이다. 내용상으로는 법률안을 의사규칙에 따라 심의·의결하고 나아가 회부할 것을 신청하는 것이다.

근대헌법사상 군주주의 색채가 강한 헌법에서는 법률안의 발의권은 군주를 수장으로 하는 정부의 권한이었다. 민주주의 발전에 수반하여 의회권한의 신장과 더불어 정부 외에 의회에게도 법률안 발의권이 확대되었다. 이 경우에 법률안의 발의권은 군주를 수장으로 하는 정부의 특권이었다. 국회의원의 법률안발의권은 군주와의 투쟁의 결과로서 의회가 쟁취한 것, 정부와 분배하여 획득한 것으로 평가되어 의사처리에 있어서도 정부제출법률안에 우선권이 부여되었다.

현실적으로 법률안제출권을 의회나 정부에 부여하는 국가에서 정부가 제출자로서 양적·질적으로 압도적인 지위를 차지한다. 이는 자유국가로부터 사회복지국가로 국가기능의 변화와 이에 따른 국가기능의 확대 등에 기인한다.

국회의원이 법률안을 발의하기 위해서는 법률안이 의안으로서 성립요건을 충족해야 한다. 즉, ①일정한 문서로서 조문 형식의 구비 ②국회의원이나 위원회 또는 정부 등 정당한 권한을 가진 기관의 제출 ③법률안으로서 제출이유를 문서의 형태로 명시하고, 찬성의원 10인 이상의 연서가 있어야 하며, 법률안에 대하여 제명(題名)의 부제(副題)로 발의의원의 성명을 기재하는 등 법률안실명제 요건 등 형식적 요건의 충족 ④법적 안정성과 일반성을 특징으로 하는 법률 특성에 적합 ⑤동일 회기중에 동일 법률안에 관하여 이미 의결이 행해지지 않은 것,

---

8) 김호기, “사회갈등과 거버넌스”, 「현대사회와 문화」 제1집제1호, 2007. 11, 연세대학교사회발전연구소, pp. 100~101 참조.

즉 일사부재의 원칙의 준수 ⑥법률안 내용이 사회정의 내지 조리에 합치되는 등의 요건을 충족해야 한다.

이와 같은 요건 중에서 10인 이상의 발의정족수는 법률안 발의의 남발을 방지하기 위한 제도적 장치이다. 외국의회는 발의정족수를 살펴보면 영국과 프랑스는 양원에서 의원 1인이 법률안을 제출할 수 있으며, 미국은 양원에서 의원 2인 이상, 일본은 중의원은 20인 이상, 참의원은 10인 이상, 독일은 연방의회의원 5%에 상응하는 수의 의원, 즉 33명의 찬성이 있어야 한다.

법률안 발의정족수를 어느 수준으로 할 것인지 여부는 입법정책적 판단사항이다. 영국과 프랑스처럼 의원 1인이 법률안을 발의하거나 미국처럼 의원 2인 이상이 법률안을 발의하는 것은 법률안 남발의 우려 때문에 바람직하지 않다. 법률안 발의가 용이해짐에 따라 실현가능성이 없거나 여론의 주의를 집중하기 위한 인기영합적 법률안이 남발될 우려가 있다. 일본이나 독일처럼 발의정족수를 너무 엄격하게 적용하는 것은 원활한 법률안 발의를 저해할 우려가 있다.

법률안 등 의안의 발의정족수는 제헌국회부터 제8대국회까지는 10인 이상이었으며, 제9대국회부터 20인 이상으로 엄격해졌다. 제16대국회는 2003년 2월부터 10인 이상으로 다시금 완화되어 현재에 이르고 있다. 발의정족수가 20인 이상으로 엄격한 제14대국회에 321건에 불과한 의원발의법안은 제15대국회 1,144건, 제16대국회 1,912건 수준이었다. 그러나 발의정족수가 10인 이상으로 완화된 제17대국회에서는 6,387건으로 대폭 증가하였다. 또한 2008년 5월 30일부터 2009년 5월 29일까지 제18대국회의 1년간 의원발의법안은 무려 4,073건에 달한다. 이러한 추세를 감안하면 1만여 건을 상회할 것으로 전망된다.

이와 같이 의원발의 법률안이 급증하고 있는 배경은 ①시민단체나 언론 등에서 법률안 발의실적을 의정활동에 대한 평가지표로 적용 ②제16대 국회 직전에도 도입된 법안실명제 ③의원발의정족수 완화 등의 피상적 요인 이외에 국민들간에 다양하게 전개되는 갈등을 입법적으로 해결하기 위한 근본적 요인이 중요한 비중을 차지하고 있다고 평가된다.

법률안 발의과정에서 상임위원회와 소관부처의 공생관계(Symbiotic Relationship)의 형성으로 인하여 정부부처간 의견충돌을 우회하거나 규제개혁위원회의 규제

심의절차 혹은 복잡한 입법예고절차를 우회하기 위한 「차명 혹은 대명발의」나 철의 삼각동맹(Iron Triangle)으로 묘사되는 이익집단에 의한 로비에 의하여 법률안 발의과정이 왜곡되는 것은 갈등을 더욱 증폭시키는 요인으로서 경계가 요망된다.<sup>9)</sup>

## 2. 위원회 회부

### (1) 소관위원회 회부

법률안이 발의 또는 제출된 때에는 국회의장은 이를 인쇄하여 의원에게 배부하고 본회의에 보고하며, 소관상임위원회에 회부하여 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 다만, 폐회 또는 휴회 등으로 본회의에 보고할 수 없을 때에는 이를 생략하고 회부할 수 있다.

이와 같은 소관위원회 회부에 있어서 국회법에서는 다음과 같은 두 가지 제도적 장치를 강구하고 있다.

첫째, 어느 상임위원회의 소관에 속하는지 명백하지 아니할 때에는 국회운영위원회와 협의하여 상임위원회에 회부하는 제도적 장치이다. 제16대국회에서는 총4건의 법률안 중 3건에 대하여 소관위원회를 결정하였고, 1건에 대해서는 별도의 특별위원회를 구성하여 회부하였다. 제17대국회에서는 총7건의 법률안 중 1건에 대하여 소관위원회를 결정하고, 1건에 대하여는 별도의 특별위원회를 구성한 반면에 5건에 대하여는 소관위원회 결정을 하지 못하고 임기만료로 폐기하였다. 국회운영위원회와 협의하고, 협의가 이루어지지 아니할 때에는 국회의장이 소관상임위원회를 결정할 수 있도록 국회법에 명시되어 있다.

---

9) 전용주, “미국 이익집단정치연구의 현황과 쟁점”, 『세계지역연구논총』 제25집제3호, 2007. 12, 한국세계지역학회 참조.



〈상임위원회 소관에 속하는지 명백하지 아니하여 운영위원회와 협의하여 결정한 사례〉

대 별	법 안 명	소관 결정	비 고
제16대	전자정부의 구현 및 운영에 관한 법률안	행정자치위원회	
	민족망사업지원법률안	통일외교통상위원회	
	일제강점하친일반민족행위진상규명에 관한 특별법안에 관한 특별법안	과거사진상규명에 관한 특별위원회	
	의문사진상규명에 관한 특별법중 개정법률안	행정자치위원회	
제17대	민간조사업법안	미결정	임기만료 폐기
	방송통신위원회 설립 및 운영에 관한 법률안	방송통신특별위원회 구성	
	사이버위키 예방 및 대응에 관한 법률안	미결정	임기만료 폐기
	국제개발협력기본법안	미결정	임기만료 폐기
	대외원조기본법안	미결정	임기만료 폐기
	국제개발협력기본법안	미결정	임기만료 폐기
	국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안	정무위원회	

※ 제17대국회 국제개발협력기본법안은 1차로 우제창의원 등 25인이 발의하였고, 회기를 달리하여 2차로 김무성의원 등 28인이 발의하였음.

제18대국회에서는 법안의 내용이 여러 부처에 관계되는 Omni-bus Bill의 제출경향이 농후해져 소관상임위원회 결정에 문제가 된 사례가 1년여 동안 15건이나 노정되었다.

〈제18대국회 법률안 소관이 문제된 사례〉

의안명	관계위원회	결과
공적개발원조기본법안	외교통상통일위원회 기획재정위원회	·소 관: 외통위 ·관 련: 기재위
대외원조기본법안		
건강문화융합특별구역 등의 지정 및 운영에 관한 특별법안	기획재정위원회 국토해양위원회	·소 관: 기재위 ·관 련: 정무위, 교과위, 문방위, 농수위, 지경위, 환노위, 국토위
거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안	행정안전위원회 법제사법위원회	·소 관: 법사위 ·관 련: 없 음
기후변화대책기본법안	환경노동위원회 지식경제위원회 정무위원회	·소 관 : 기후변화대책특위
기후변화 대응 및 온실가스 감축지원에 대한 기본법안		
기후변화대책기본법안		
저탄소 녹색성장 기본법안		
전쟁동원 사망자 유해송환 등에 관한 특별법안	정무위원회 외교통상통일위원회 국방위원회 행정안전위원회	소관위 미결정
상조업법안	정무위원회 보건복지가족위원회	소관위 미결정
민간조사업법안	법제사법위원회 행정안전위원회	소관위 미결정
용산참사관련자의 명예회복 및 배상에 관한 특별조치법안	법제사법위원회 행정안전위원회	소관위 미결정
도심항공작전기지 이전 및 지원에 관한 특별법안	국방위원회 국토해양위원회	·소 관 : 국방 ·관 련 : 국토해양
물관리 기본법안	환경노동위원회 국토해양위원회	소관위 미결정
행정기관의 감사에 관한 법률안	법제사법위원회 행정안전위원회	소관위 미결정

둘째, 이해관계 있는 위원으로 구성된 위원회로의 법률안 회부 제한이다. 위원회 심사에서 소속위원 대부분이 변호사나 의사 등 특정자격을 보유하고 있는 등 법률안과 직접적인 이해관계를 가지는 경우에는 심사의 공정성을 담보하기 어려우므로 이를 제한할 필요성이 제기되어 왔다. 이에 따라 제17대국회 국회법 개정(2005년 7월 28일)에서 의장이 안건을 위원회로 회부하는 단계에서 제출된 법률안과 직접적 이해관계를 가지는 위원이 소관상임위원회의 재적위원 과반수를 차지하여 해당 법률안의 심사에 공정성을 도모할 수 없다고 인정되는 경우에 한하여 법률안을 국회운영위원회와 협의하여 원래의 소관상임위원회가 아닌 다른 위원회에 회부하여 심사할 수 있는 제도적 장치를 강구하였다.

이에 따라 제17대국회에서 국회의장이 국회운영위원회와 협의한 법률안은 변호사법 등 도합 11건이며, 대부분 변호사로 구성된 법제사법위원회에 해당되는 법률안이었다. 협의결과 소관상임위원회인 법제사법위원회에 모두 회부되었다. 결과적으로 이와 같은 조항은 실제 운영이 곤란한 유명무실한 조항이다.

## (2) 관련위원회 회부제도의 개선

법률안의 내용이 여러 위원회 소관에 속하여 관련위원회에 회부하는 관련위원회회부제도는 국회에 제출된 법률안의 내용이 여러 부처와 관련됨에 따라 이를 소관으로 하는 위원회가 복수로 존재하는 것을 전제로 한다. 특정 위원회에서만 심사할 경우에는 법 상호간 충돌을 초래하거나 중요한 관련사항을 누락 또는 오해할 우려가 있다. 따라서 관련위원회제도는 입법상 소관사항을 침범하거나 입법미비를 초래하는 문제점을 해소하기 위한 제도적 장치이다.

종전에는 법률안을 한 개의 소관위원회에만 회부토록 하고, 연석회의제도도 활용되지 않아 관련위원회가 의견을 제시할 수 있는 제도적 장치가 없었다. 법률안이 소관위원회나 본회의에서 심의·의결된 후에 이의가 제기되는 문제점을 보완하기 위하여 제13대 국회의 국회법 개정(1991.5.31)에서 국회의장이 법률안을 위원회에 회부할 경우에 법률안의 내용이 수 개 위원회의 소관사항과 관련이 있다고 인정하면 소관위원회와 관련위원회를 각각 명시하여 해당위원회에 이를

회부토록 하였다.

관련위원회에 회부하고 의견을 제시한 현황을 도표로 정리하면 다음과 같다.

〈관련위원회 회부 및 의견제시 현황〉

대 별	건 수	관련위외부	의견제시	회부비율	제시비율
제13대	938	1	1	0.1%	100%
제14대	902	134	41	14.9%	30.6%
제15대	1,951	409	73	21.0%	17.8%
제16대	2,507	1,044	121	41.6%	11.6%
제17대	7,489	1,379	105	18.4%	7.6%
제18대	4,716	387	7	8.2%	1.8%

자료 : 국회사무처, 『2008 의정자료집』, 2008년 9월 참조.

관련위원회 회부비율을 보면 제14대국회 14.9%, 제15대국회 21.0%로 저조한 수준이었으나 제16대국회에서는 41.6%로 급증한 것은 바람직하다고 평가된다. 그러나 제17대국회에서 18.4%로 급강한 것은 관련위원회 회부제도의 운용에 오류가 있는 것으로 평가된다. 아울러 의견제시비율이 제14대국회 30.6%에서 제17대국회 7.6%로 매년 계단식으로 하향추세에 있는 것도 제도의 운용에 문제가 있다는 지적이다.

관련위원회회부제도가 활발하게 운용되지 못하는 이유는 ①관련위원회 의견이 제시되더라도 기속력(羈束力)이 없어 실효성이 없고, ②단일 위원회 소관주 의라는 관행에 기인한 것으로 평가된다.

이와 같은 관련위원회회부제도의 개선방안을 검토하면 다음과 같다.

첫째, 현재 프랑스 의회에서 운용하고 있는 보고위원제도의 도입이다. 관련위원회는 당해 법률안을 전담하는 보고위원을 선임하고, 보고위원으로 하여금 소관위원회에서 관련위원회의 의견을 발언하는 방안이다. 보고위원은 소관위원회와 관련위원회 간의 가교역할을 하면서 의견을 조정하는 역할을 전담하도록 한다.

둘째, 현재 제정법률안과 전문개정법률안에 대하여 개최를 의무화하고 있는 공청회를 여러 위원회 소관에 걸치는 관련위원회회부법률안에도 확대한다. 소관위원회와 관련위원회 위원 전원이 참석하는 공청회를 개최하고, 공청회에서 전문가들의 의견과 소관위원회 및 관련위원회 위원의 의견을 청취하는 방안이다.

셋째, 관련위원회회부법률안 심사를 위한 소위원회를 관련위원회 위원을 포함하여 구성하는 방안이다. 관련위원회회부법률안을 심사하기 위한 소위원회 위원 구성에 있어서 관련위원회 위원을 포함시킴으로써 소위원회 과정에서 관련위원회 의견이 반영되도록 하는 방안이다.

### (3) 법률안 심사기간 지정

국회의장은 심사기간을 지정하여 법률안을 위원회에 회부할 수 있다. 제17대 국회 4년간 20건에 불과한 법률안 심사기간 지정건수가 제18대국회 1년간 13건에 달하는 것은 입법과정에서 여야간에 침예하게 대립하는 쟁점법안이 많았다는 반증으로 평가된다.

〈법률안 심사기간 지정현황〉

대 별	법률안 건수	지정 건수
제12대	379	5
제13대	938	3
제14대	902	없 음
제15대	1,951	16
제16대	2,507	1
제17대	7,489	20
제18대	4,716	13

자료: 국회사무처, 『2008 의정자료집』, 2008년 9월 참조.

법률안심사기간지정제도의 도입배경은 위원회의 심사상황을 보아 장기간이 소요되거나 긴급히 처리할 필요가 있는 때에 위원회 심사과정을 중단하고 본회

의에서 법률안을 처리하기 위한 것이다. 입법과정 분석의 준거기준으로서 민주성과 효율성이라는 측면에서 검토해보면 의장이 법률안의 심사기간을 지정하여 회부하는 법률안심사기간지정제도는 소수 횡포(Minoritarian Bias)를 방지하기 위한 효율적인 제도라고 할 수 있다. 즉, 쟁점이 있는 법률안이 소관위원회에서 소수와 의원들에게 붙잡혀 심사가 진행되지 않거나 의결이 되지 아니할 경우 법률안심사기간지정제도는 소수의 횡포로부터 당해 법률안을 구해내서 본회의에 부의(附議)할 수 있게 한다. 국가 전체를 위하여 필요한 법률안이 소수 횡포로부터 벗어나 국회에서 의결될 수 있게 한다는 점에서 입법과정의 효율성 증진을 도모하는 제도라고 평가할 수 있다.

법률안심사기간지정제도는 소관위원회에서 다수와 의원들의 수적 우위에 밀려 소수와 의원들의 정당한 주장이 반영되지 않을 경우 소수와 의원들이 자신들의 주장을 관철하기 위한 노력의 일환으로 문제의 법률안을 위원회 단계에서 잡아두는 것을 불가능하게 한다는 점에서 다수 횡포(Majoritarian Bias)를 조장할 수 있다. 소수 횡포보다는 다수 횡포가 더 위험할 수 있으므로 법률안심사기간지정제도는 민주성을 저해하는 제도라고 평가할 수 있다. 따라서 법률안심사기간지정제도는 효율성 측면에서 바람직하나 민주성 측면에서 바람직하지 않다.

위원회의 안전 심사에 너무 장시간이 소요될 것으로 예상되거나 긴급하게 처리해야 할 필요가 있을 때에 안전의 적시처리를 도모하려는 법률안심사기간지정제도는 그 동안 여·야간에 쟁점이 되는 안전에 대한 변칙처리의 방편으로 악용되었다는 평가이다. 또한 심사기간의 경과로 처리되는 법률안은 내용·체계 및 형식을 정리할 수 없어 부실입법의 원인을 제공하는 사례가 적지 않았다. 따라서 법률안의 타당성과 실효성의 확보 및 입법절차상의 정당성 확보를 위해 법률안심사기간지정제도의 변칙운용은 개선되어야 한다.

### 3. 위원회 심사

#### (1) 개요

법률안이 소관위원회에 회부되면 소관위원회는 법률안에 대한 심사에 들어간

다. 위원회 법률안 심사절차는 ①위원회 상정 ②제출자 취지설명 ③전문위원 검토보고 ④대체토론 ⑤소위원회 심사 ⑥축조심사 ⑦찬반토론 ⑧표결로 이루어진다. 이러한 심사절차는 국회법에 명시되어 있으며, 이러한 절차를 거치도록 한 취지는 심사절차의 공개를 통하여 국민의 여론을 수렴하는 등 민주성을 확보하기 위한 것이다. 소위원회 심사의 중요성을 감안하여 위원회가 법률안에 대한 문제점과 당부(當否)에 관한 일반적 토론 및 질의·답변을 하는 대체토론을 거친 후에 소위원회에 회부한다.

## (2) 법률안상정시기제도의 내실화 도모

예전에는 위원회에 회부된 법률안의 상정시기에 대한 제한이 없었다. 이에 따라 법률안이 위원회에 회부되어 즉시 상정됨에 따라 심사가 형식적으로 진행된다는 문제점이 지속적으로 제기되었다. 이와 같은 점을 감안하여 제13대국회 국회법개정(1991년 5월 31일)에서 특별한 사유가 없는 한 법률안이 의원에게 배부된 후 최소한 3일이 경과한 연후에 소관위원회에서 법률안을 상정하도록 상정시기를 제한하였다. 제14대국회 국회법개정(1994년 6월 28일)에서 실제운영과정에서 배부시점 등이 불명확한 문제점이 노정됨에 따라 위원회에 회부된 후 3일이 경과한 후로 상정시기를 보다 명확하게 명시하였다. 제15대국회 국회법개정(2000년 2월 16일)에서 5일, 제16대국회 국회법개정(2003년 2월 4일)에서 15일로 연장하였다. 제17대국회 국회법개정(2005년 7월 28일)에서 법률안 상정시기를 이원화하였다. 즉, 일부개정법률안은 15일, 제정법률안과 전부개정법률안은 20일로 구분하여 상정시기를 차별화하였다.

이와 같이 법률안상정시기를 설정하는 것은 ①의원이 법률안의 내용을 검토할 수 있는 최소한의 기간을 보장하고, ②통과위주의 법률안 심사관행을 제거하고 나아가 졸속입법 가능성을 방지하며, ③심사과정의 적정성 제고를 통한 입법과정의 합리성 제고에 목적이 있다. 다만, 특별한 사유로 위원회의 의결이 있는 경우에는 법률안상정기간의 적용을 받지 않도록 허용하고 있다. 이와 같은 예외규정에 의하여 법률안상정시기제도가 유명무실해지고 있다.

법률안상정시기제도의 내실화를 도모하기 위하여 첫째, 회부된 법률안을 15일 이전에 미리 상정하는 경우에는 위원회 상정일 48시간전에 위원장이 간사와 협의하여 결정하며, 그 사유를 위원회 상정일 48시간전까지 소속위원에게 통지하도록 한다.

둘째, 법률안상정시기를 준수하지 아니하고 미리 상정한 현황을 매회기마다 위원회별로 공개하도록 함으로써 일반국민들이 위원회별로 법률안상정시기를 준수하지 않은 현황을 파악할 수 있도록 한다.

### (3) 공청회의 활성화

참여적 거버넌스(Participatory Governance)는 이해관계자들간의 권력공유를 통해 합의를 도출하는 과정이다. 국회의원과 이해관계자 그리고 시민사회 모두의 참여에 의하여 국민의사를 수렴하는 기능이다.

대의기능을 수행하는 과정에서 의회는 다양한 집단과 연계를 형성하는 연계기능(Linkage Function)을 한다. 국민과의 연계, 지역구민과의 연계, 정당과의 연계, 이익단체와의 연계, 특수 이해조직과의 연계, 행정부와의 연계, 사회 공익단체와의 연계, 의원 자신 등 상호간의 연계가 입법과정에서 이루어진다. 이러한 관점에서 보면 의회의 입법과정은 수레바퀴의 구심점과 같은 기능을 한다. 사회저변과 각계각층으로부터 국민들의 다양한 의사가 의회로 유입된다. 의회는 민주적 입법과정을 통하여 헌법적으로 의미가 있는 정치의사를 형성한다.

갈등을 예방하기 위하여 국회는 사전에 이해관계자들에게 충분한 입법정보를 제공해주고, 이해관계자들의 의견을 민주적으로 수렴하는 절차를 거치는 것이 효과적이다. 발생한 갈등을 관리하는 것보다는 갈등을 사전에 예방하는 기능이 중요하다. 소수의 전문가에 의한 과학적, 객관적 합리성을 지양하고 보다 다양한 이해관계자의 사회적 수용성과 연관성을 중시하는 것이 필요하다.

먼저 참여적 거버넌스의 제도적 장치로 국회는 입법과정에서 공청회제도를 도입하였다. 위원회는 제정법률안 및 전부개정법률안에 대하여 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회 의결로 생략할 수 있다. 제정법률안과 전부개정법률안의 중요성을 감안하여 전문가와 이해관계인 등의 의견을 폭넓게 수렴하여 반



영할 수 있도록 하는 한편 졸속입법을 방지하기 위하여 제15대국회 국회법개정(2000년 2월 16일)에서 의무화하였다.

〈법률안관련 공청회 개최 현황〉

대 별	제14대	제15대	제16대	제17대	제18대 1년
회 수	10	33	107	216	41

제14대국회에서 10회에 불과한 공청회가 제16대국회에서는 107회, 제17대국회에서는 216회로 급증추세에 있으며, 제18대국회 1년간 41회 공청회가 개최된 것은 바람직한 현상이다.

공청회를 활성화하기 위하여 다음과 같은 제도개선이 요망된다. 첫째, 공청회 개최방법의 개선이다. 공청회 개최는 일반국민에게 주지(周知)되어 참여할 수 있는 통로를 확보해야 한다. 현재 공청회 개최는 안전·일시·장소·진술인·경비 기타 참고사항을 기재한 문서로 의장에게 보고하도록 국회법에서 규정하고 있다. 공고절차에 대하여 별도로 규정하고 있지 않다. 다만, 청문회의 경우에 개최 5일전에 공고하도록 의무화하고 있는 점을 감안하여 이에 준하여 5일전에 공고하고 있다. 그러나 이와 같은 공고절차는 5일전 공고라는 기간의 제약과 국회 정문의 게시판이나 홈페이지에 한정하여 게시되는 장소의 제약으로 일반국민이 주지할 수 없다. 공청회 개최의 공고기간을 5일 이상으로 연장하는 것은 법률안 심의를 지연시키는 문제가 있어 곤란하다. 공청회 개최를 일반국민에게 주지하기 위하여 일간신문이나 TV등의 대중매체를 이용하는 것은 비용면에서 현실적으로 불가능하다. 이와 같이 공청회 개최에 있어서 민주성과 관련하여 문제가 제기되고 해결책의 강구가 곤란한 것은 공청회 개최를 법률안이 위원회에 회부되어 심사하는 과정에서 개최하기 때문이다. 이에 따라 심사시간의 한정과 공고장소의 제약 등 제반문제가 야기된다. 공청회 개최에 있어서 기간과 장소의 제약을 해결하기 위해서는 공청회 개최를 당초 법률안의 입안단계에서부터 공청회를 위원회가 주도적으로 개최할 수 있도록 해야 한다. 현재와 같이 심사과정

에서 공청회를 개최하는 것에 그치지 말고, 입안과 회부단계에서부터 여러 차례 공청회를 개최하도록 함으로써 국민여론을 환기하고 전문가 의견과 국민의사를 다양하게 수렴하는 방안의 강구 시행이 요망된다.

둘째, 진술인 선정 방법의 개선이다. 진술인 선정에 있어서 현재와 같이 위원장과 간사간의 협의에 의한 방식은 지양해야 한다. 진술인 선정은 위원회 전체 회의에서 충분한 토의를 거쳐 선정되어야 한다. 다양한 의견을 청취하고자 하는 공청회의 당초 취지를 구현하기 위해서도 진술인 선정은 법률안에 대한 찬성과 반대의견을 가진 전문가와 각계각층을 고려하여 균등하게 추진되어야 한다.

셋째, 소위원회와 위원회에서 2차례 이상 공청회 개최하도록 의무화하는 방안이다. 주요법률안의 경우 위원회와 소위원회에서 여러 차례 공청회를 개최하는 것이 바람직하다. 보다 많은 진술인들에게 의견을 표명할 기회를 부여하기 위해서도 필요하다. 미국의회의 경우 주요법률안은 소위원회에 회부하여 청문회를 거치고, 소위원회의 심사보고가 있는 후에 전체위원회에서도 청문회를 개최함으로써 2중적 장치를 강구하고 있다. 우리 국회도 주요 법률안에 대해서는 여러 차례 공청회 개최를 의무화하는 방안의 도입이 긍정적으로 검토되어야 한다.

넷째, 현재 유명무실한 정례회의제도를 폐지하고 대신에 정례공청회제도의 도입이 보다 현실적이다. 각 위원회로 하여금 매월 1회 이상 정례공청회개최를 의무화하는 것은 공청회 참석자가 국회의원과 정부관계자 이외에 전문가나 일반국민에게까지 확대될 수 있다는 점에서 바람직하다. 정례공청회제도는 위원회 계류중인 법률안이나 청원 등에 대한 여론을 수시로 수렴할 수 있는 의견수렴의 장이 될 수 있다.

다음으로 여야간 극심한 쟁점이 된 미디어관련법의 입법을 위해 사회적 논의기구인 「미디어발전국민위원회」를 구성하여 100일 동안 활동하도록 한 것은 입법과정의 헌정사상 초유의 사례이다. 또한 비정규직 관련 노사문제를 해결하기 위하여 노동계 대표를 포함하여 국회차원에서 논의를 한 것도 제18대국회의 입법과정의 새로운 사례이다. 이와 같은 시도는 참여적 거버넌스의 차원에서 바람직하다고 평가된다. 다만, 논의과정에서 갈등을 해결하기 보다는 갈등의 폭을 확인하는 수준에 머물렀다고 판단된다.

#### (4) 정례회의제도의 폐지와 정례공청회제도의 도입

국회 폐회 중에 위원회는 ①본회의 의결 ②의장 또는 위원장이 필요하다고 인정 ③재적위원 4분의 1이상의 요구가 있을 때에 개회할 수 있다. 그러나 위원회 개회를 위한 요건을 충족하였을지라도 원내총무간에 미리 합의가 있는 경우 외에는 폐회중에 위원회 활동은 거의 이루어지지 못하는 실정이다. 반면에 국회 개회중에 위원회는 언제든지 개회할 수 있다. 그러나 실제 운영과정을 보면 대정부 질문 등 본회의 일정이 우선시되고, 잔여 일정이 위원회에 할당된다. 소관 부처에 대한 현황보고와 질의, 법률안이나 청원 등 계류안건의 처리와 국정감사를 위하여 심사기간이 부족한 실정이다.

제13대국회의 국회법개정(1991년 5월 31일)에서 이러한 문제점을 해소하기 위하여 상임위원회가 계류중인 법률안이나 청원 등을 충분히 심사할 수 있도록 폐회중에 최소한 월 1회 위원회를 개회하도록 하는 정례회의제도를 도입하였다. 그러나 실제 운영에 있어서 심사준비의 부족, 정족수 미달과 주요 현안에 대한 심사는 원내총무간의 합의가 이루어지지 않는 등의 사유로 연기 또는 취소되는 사례가 빈번하여 정례회의가 제도적으로 정착되지 못하였다.

제14대국회의 국회법개정(1994년 6월 28일)에서 국회의 활성화를 위한 상시 운영체제를 제도화하기 위한 방안의 하나로 상임위원회 정례회의를 최소한 월 1회에서 2회로 늘리고 주요현안의 심사에 대한 원내총무간의 합의요청규정과 정례회의를 취소하거나 연기할 수 있도록 한 규정을 삭제하여 정례회의의 개회를 의무화하였다. 즉, 폐회중 정례회의의 개회일자는 위원회의 의결로 정하되, 1회는 미리 개회할 주(週)·요일(曜日)을 지정하여 자동 개회하도록 하고, 나머지 1회는 안건이 있을 때에 편리한 일자에 개회할 수 있도록 정하였다. 이와 같이 정례회의를 취소 또는 연기할 수 있는 종전의 규정을 삭제하여 정례회의의 개회를 의무화하였음에도 불구하고 실제 정례회의가 당초 취지를 거양하지 못하고 있는 실정이다.

## 〈폐회중 위원회 개최 현황〉

대 별	제14대	제15대	제16대	제17대
위원회	133	50	34	147
소위원회	50	10	15	64

폐회중 위원회 개최현황을 살펴보면 제14대국회에서는 133회로 비교적 활발하였으나 제15대국회는 50회, 제16대국회는 34회로 매우 저조하였다. 제17대국회에서는 147회로 증가하였으나 법률안제출건수 급증과 민주화의 진전에 따른 갈등해결기능의 강화를 감안하면 매우 미흡한 수준이다.

상임위원회에 계류중인 법률안 및 청원 기타 안건과 주요현안 등에 대한 심사가 정례회의에서 심사될 수 있도록 정례회의 개최를 의무화하였음에도 불구하고 정례회의가 활용되지 못하는 이유는 기본적으로 국회에서의 의정활동이 선거에서의 득표율과 직결되지 않기 때문이다. 또한 국민의 시선이나 언론의 집중도 정기국회 기간에 초점이 맞추어지므로 정례회의에 대한 관심이나 집중은 저하되는 것에 기인한다. 아울러 정례회의가 국회의원과 정부간의 양자에 국한되어 개최되는 점도 하나의 사유이다.

그러므로 현재 유명무실한 정례회의제도를 폐지하고 대신에 정례공청회제도의 도입이 보다 현실적이다. 각 위원회로 하여금 매월 1회 이상 정례공청회개최를 의무화하는 것은 공청회 참석자가 국회의원과 정부관계자 이외에 전문가나 일반국민에게까지 확대될 수 있다는 점에서 바람직하다. 정례공청회제도는 위원회 계류중인 법률안이나 청원 등에 대한 국민의 여론을 수시로 수렴할 수 있는 의견수렴의 장이 될 수 있다.

#### 4. 법제사법위원회 체계·자구 심사

위원회에서 법률안의 심사를 마치거나 입안한 때에는 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다. 체계심사는 법률안 내용의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부, 자체 조항간의 충돌 여부 등을 심사하는 동시에

법률형식을 개선하는 것이다. 자구심사는 법률안의 용어의 적합성과 통일성 등을 심사하여 각 법률간에 용어의 통일을 도모하기 위한 것이다.

체계·자구심사는 법상호간의 충돌이나 모순을 시정하여 법체계상 조화를 도모하고, 조문의 구성이나 배열 등 법형식의 통일을 유지하며, 불명확하거나 오기된 자구를 수정·보완하기 위한 것이다. 따라서 법률안이 ①헌법상 최형법정주의·소급입법금지원칙·조세법률주의·과잉입법금지원칙 또는 헌법의 기본원리나 기본질서에 위반되는지 ②기존 법률의 내용과 모순이나 저촉되는 사항은 없는지 ③조항 상호간에 모순되거나 누락된 부분은 없는지 ④법령의 소관사항은 지켜지고 있는지 ⑤포괄위임이나 재량권 남용의 소지는 없는지 ⑥법문표현이나 용어사용이 적절한지 등에 대하여 중점적으로 검토한다. 법제사법위원회가 다른 위원회에서 입안 또는 심사한 법률안에 대하여 체계·자구심사를 한 것은 제2대 국회에서 시작되었으며, 1960년 9월 26일 국회법 전문개정시 명문화되었다.

의장은 법제사법위원회의 체계·자구심사에 대하여 심사기간을 정할 수 있다. 법제사법위원회가 정당한 이유 없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 바로 당해 법률안을 본회의에 부의(附議)할 수 있다. 이는 법률안의 국회 심의과정이 법제사법위원회의 체계·자구심사의 지체로 인하여 부당하게 지연되는 것을 방지하기 위한 것이다. 법률안에 대한 체계·자구심사는 법제사법위원회에 회부된 후 5일을 경과해야 이를 의사일정으로 상정할 수 있다.

법제사법위원회의 체계자구심사권과 다른 상임위원회 법률안심사권과의 조화 문제가 최근 현안문제로 부각되고 있다. 제14대국회 21건에서 제15대국회에서는 71건으로 증가하였고, 제16대국회 4건, 제17대국회 10건에 불과하였으나 제18대국회의 1년 동안 24건에 달하는 법제사법위원회 체계·자구심사기간 지정 통계수치가 이를 반증하고 있다.

〈법제사법위원회 체계·자구심사기간 지정 통계〉

대 별	제14대	제15대	제16대	제17대	제18대
건 수	21	71	4	10	24

우리 사회가 민주사회에서 갈등사회로 변화함에 따라 국회에서의 입법과정은 입법격투장(Legislative Arena)으로서의 중요성이 부각되고 있다. 즉, 헌법과 국회법에서 정한 규칙과 민주주의 본질에서 나오는 규칙 등을 준수하는 입법과정에서 국민의사를 입법에 합리적으로 반영하기 위하여 여야가 서로 경쟁하는 장소로서 의미가 새롭게 강조되고 있다. 국민의사를 입법에 합리적으로 반영하는지 여부에 따라서 국회의원은 정치엘리트로서 평가받을 수 있기 때문이다. 그러므로 국회에서의 입법과정은 국회의원이 지역구 수준에서 전국적으로 지명도를 넓히고 능력을 인정받는 정치엘리트로 도약하는 발판이 될 수 있다.

이와 같이 입법과정의 기능변화에 따라 법제사법위원회의 체계·자구심사기능은 체계·자구심사라는 평면적 기능에서 갈등해결과 통합을 도모하는 입체적 기능으로의 변모가 요망된다.

## V. 맺는말

입법과정은 국회 내부에서 국회의 구성원인 국회의원과 국회의장 및 원내총무 그리고 상임위원장을 주축으로 하는 국회내부기관에 의하여 주도된다. 국회 외부에서는 일반국민과 정당 및 이익단체 그리고 시민단체(NGO : Non-Governmental Organization)가 입법과정에 참여한다. 이들은 법적·제도적으로 입법과정에 참여할 수 있는 장치가 강구되어 있으며, 실질적으로 입법과정을 주도하는 국회의원에게 영향력을 행사한다. 대통령은 입법과정의 주체로서 그리고 통제자로서 입법과정에 실질적인 영향력을 행사한다. 헌법재판소는 입법과정의 절차와 형식에 대한 헌법재판을 통하여 입법과정에 간접적으로 참여한다.

이와 같이 입법과정이 국회의원이나 국회에 의하여 주도되고 있지만 실질적으로 사회공동체의 구성원이 참여하고, 국회에서 회의라는 과정을 통하여 실현되므로 입법과정에서 민주성을 확보하는 것은 중요하다. 입법과정은 민주적 방식으로 진행되어 국민의 참여를 도모하며, 기본권 보호와 아울러 민주적 정당성을 확보하는 가운데 국가질서가 형성되는 과정이어야 한다. 국민의 대표자인 의

원으로 구성된 의회가 입법과정을 통해서 국민의 다양한 의사를 최대한 수렴하고 이를 법률로 전환해야 한다. 입법과정에서 국가질서가 논의되고 문서화되므로 대의민주정치체제하에서 입법과정은 헌법적 관점에서 중요한 비중을 차지한다.

입법과정에서 민주성과 더불어 효율성은 중요한 비중을 차지한다. 국회는 기본적으로 회의체라는 특성상 민주성을 보장하는 내재적 속성을 가지고 있으나 효율성 도모에는 미흡한 체제이다. 현대의 입법수요는 국민의 다종다양한 입법의 요구로 이어진다. 이러한 입법수요에 신속하고 적절하게 대응하기 위한 입법과정의 효율성은 현실적으로 필요하다. 국민의 요구를 충족하고 문제를 적시에 해결하기 위한 입법이 적기에 이루어지는 것은 민주성과 아울러 중요한 요소이다. 이러한 효율성은 정치적 소수의 보호를 전제로 해야 한다. 민주주의 체제에 있어서 소수가 자신의 의사를 개진할 가능성을 가지지 못하고 정치적 다수에 의하여 타율적 결정에 방치되는 경우 입법과정은 정당성을 부여받을 수 없다. 그러므로 입법과정에서 효율성은 소수자 보호와 기회균등의 보장이 전제되어야 한다.

그러므로 입법과정은 경합관계(Trade-off Relationship)에 있는 민주성과 효율성의 최적점(Pareto Optimum)을 모색해야 한다. 민주성과 효율성의 최적점 모색을 위하여 헌법과 국회법 등 관계법령에서 법률안의 제출과 심의·의결 및 공포 등에 이르는 입법과정을 명시하고 있다. 세부적인 절차와 방식 등을 법적·제도적으로 뒷받침하고 있다. 그러나 실제 입법과정은 민주성과 효율성의 최적점을 추구하지 못하고 있다. 효율성에 치우쳐 민주성을 저해하는 입법과정이 진행되는 실정이다. 이와 같이 효율성이 강조되고 민주성이 저해되는 것은 의회의 기능변화에 기인한다. 오늘날 정당국가경향에 의하여 의회는 공개토론의 장소라는 본질적 요소로서 제시되는 의사의 공개성, 토론 장소로서의 본회의 중심과는 달리 위원회 또는 소위원회에서 의사가 결정되고 있다. 의회에서 의원은 정당에 구속된다. 정당의 방침에 따른 의견을 표명하고 투표하는 역할을 하고 있는 실정이다. 의회는 공개토론의 광장이 아니라 정당지도부에 의하여 결정된 방침을 전시하는 장소로 전락하고 있다는 평가이다. 의회에서 대립되는 소수자들에게 의사를 표시할 기회를 전혀 부여하지 않거나 토론과 설득의 과정이 생략되는 사례도 있다. 20세기에 들어서면서 2차에 걸친 세계대전과 빈번한 경제공황

및 국제긴장의 지속 등이 원인이 되어 등장한 사회국가, 행정국가, 정당국가경향 때문에 의회주의는 약화 내지 쇠퇴현상이 노정되고 있는 것이 사실이다. 이에 따라 입법과정은 민주성보다 효율성이 강조되어 운용되고 있다.

여당이 전체의석의 57.7%를 차지한 제18대국회는 「다수결형 의사결정방식」으로의 회귀와 야당의 「합의형 의사결정방식」의 고수가 충돌함에 따라 지난 1년간 입법과정에서 다양한 형태로 갈등이 노정되었다. 국회에서의 입법과정은 대화가 이루어짐으로써 갈등이 표출되고 조정되는 공공의 장(Public Space)으로서의 개념 전환이 필요하다. 오늘날 국회의사가 다수결로 결정되었다고 해서 정당성이 부여되는 것은 아니다. 국회는 이제 더 이상 다수결에 의한 의사결정을 위한 도구(a Framework for Decision-making)가 아니기 때문이다.<sup>10)</sup>

아울러 소수가 부당한 방법이나 수단을 동원하여 국민 전체의 이익을 저해하는 소수의 횡포(Minoritarian Bias)도 입법과정에서 지양되어야 한다. 국회에서의 표결은 정치세력간의 대결의 장이 아니라 사회의 갈등적 이해가 최종적으로 타협을 이루는 과정으로 이해되어야 한다.

제18대국회가 정치사회 밖에서 압력을 행사하는 “영향의 정치” 수준에 머물렀던 시민단체에게 입법과정에 참여하는 “참여의 정치”로의 기회를 부여한 것은 헌정사적으로 매우 의미가 크다. 그 사례로는 방송법과 신문법 및 IPTV법 그리고 정보통신망법 등 미디어관련법과 관련하여 여당과 야당 추천 각 10인씩 총 20인으로 구성된 「미디어발전 국민위원회」와 비정규직법안 심의와 관련하여 민노총과 한노총 대표를 포함시킨 「5인연석회의」가 있다.

이와 같이 「참여의 정치」로서의 대전환이 시도되는 시민단체의 정책능력제고와 아울러 공공이익을 고려한 생산적인 타협방안의 제시를 위해서는 ①정보의 폭넓은 공개와 공유 ②사회적 규칙 준수와 합법적 틀의 강구 ③입법정책의 일관성과 예측가능성 제고 등이 선행되어야 한다는 평가이다.<sup>11)</sup>

10) 임종훈, “입법과정의 민주적 정당성 제고를 위한 모색 - 법률안의 위원회회부제도를 중심으로-”, 「헌법학연구」제11권제4호, 2005. 12, p.295 참조.

11) 김호기, “사회갈등과 거버넌스”, 「현대사회와 문화」제1집제1호, 2007. 11, 연세대학교 사회발전연구소, p.117 참조.



## 참고문헌

- 김승환, “참여민주주의의 공법적 지평, 희망은 있는가?”, 「공법연구」 제35집 제1호, 2006. 10, 한국공법학회.
- 김유환, “입법과정에서의 갈등해결; 한국의 상황과 문제점”, 이화여자대학교 공동국제학술대회 「입법과정에서의 갈등해결」, 2009. 6.
- 김유환, “공공갈등관리를 위한 제도정비방향”, 「공법연구」 제33집 제1호, 2004. 11, 한국공법학회.
- 김호기, “사회갈등과 거버넌스”, 「현대사회와 문화」 제1집 제1호, 2007. 11, 연세대학교 사회발전연구소.
- 손병권·가상준, “갈등의 현실과 합의에 대한 소망: 국회 운영 및 의사결정방식에 대한 17대 국회의원들의 인식”, 「한국정치연구」 제17집 제1호, 2008. 4, 서울대학교한국정치연구소.
- 이경태, “행정부 우위시대의 국회 경쟁력 제고방안: 입법사례분석을 중심으로”, 「한국정치연구」 제15집 제2호, 2006. 10, 서울대학교정치연구소.
- 임종훈, “입법과정의 민주적 정당성 제고를 위한 모색 - 법률안의 위원회회부제도를 중심으로-”, 「헌법학연구」 제11권 제4호, 2005. 12.
- 임종훈·박수철·임송학·박장호·이신우 공저, 『입법과정론』, 박영사, 1998.
- 장영수, 「민주헌법과 국가질서 - 헌법입문」, 흥문사, 1997.
- 전용주, “미국 이익집단정치연구의 현황과 쟁점”, 「세계지역연구논총」 제25집 제3호, 2007. 12, 한국세계지역학회.
- 전진영, “제18대국회 원구성 과정의 특징”, 「의정연구」 제14권 제2호, 2008. 12, 한국의회발전연구회
- 조화순·강상득, “국회와 갈등관리 거버넌스”, 「의정연구」 제12권 제2호, 2006. 12, 한국의회발전연구회.
- 콘라드 헛세(저)·계희열(역), 『통일독일헌법원론』, 박영사, 2001.

〈Abstract〉

**The Assessment and Prospects of the Legislation Since the  
Inauguration of the Eighteenth National Assembly**

**Lee, Honeyou**

(Chief Counsel, Legislation & Judiciary Committee)

The decision-making process of the National Assembly by the principle of majority was changed into one of consultation between parties during the Thirteenth National Assembly. This was due to the fact that the ruling party who, until the Twelfth National Assembly, had occupied majority of seats did not in the Thirteenth National Assembly. Accordingly, disruption concerning the distribution of the Speaker and the Chairman often occurred which required the chairmanships of committees for a long time. As different opinions of the parties head towards a conflict there have been cases where both democracy and efficiency have been undermined . Conflict between the parties is still not lessening.

Most affirm the view that the biggest challenge facing the Eighteenth National Assembly is to settle conflicts among the people via an agreement between the parties. Considering the changed emphasis on the importance of the ability of the contemporary national assembly, who contribute to social integration by absorbing and handling the diverse developments of the conflicts of the people to preserve the social system, it is a reasonable view.

The assessment and prospects of the legislation of the Eighteenth National Assembly begin under two preconditions: The action of the participants in legislation is analysed by applying a rational choice which originates from the axiom "Man acts in the way that maximises his own benefit". The parties and the members of the National Assembly endeavor to maximize the number of votes they win, the administrators their benefits or budget (Niskanen's model

for budget maximization) such as chances of promotion or promotional transfer and the civic groups the chances of achieving their purposes, or their collective benefits as well as the collective and intentional profit maximization of administration office (Dunleavy's model for the formation of a government office).

It also needs to be based on the understanding that as a part of participatory democracy the relative importance of civic groups is increasing steadily. In civil society which was opened in June 1987 by democratic movements civic groups such as the Citizens' Coalition for Economic Justice (1989), Federation for Environmental Movement (1993), People's Solidarity for Participatory Democracy (1994) and Green Korea (1994) made an issue of political reform as well as a variety of social issues including economic justice, environment, women, education, media, health service, transport, consumers and dealing with corruption, augmenting their importance in the process of legislation.

As the ruling party who, having occupied 57.7% of the seats in the Eighteenth National Assembly, have returned to the principle of majority and the opposition who are adhering to the representative system clashed, there have been various outbreaks of conflict in the past year of legislation. The legislation in the National Assembly should be seen as public space where conflict is expressed and adjusted through talks. Just because parliamentary proceedings are decided by the principle of majority today, it does not necessarily mean that it is just since the National Assembly is no longer a framework for decision-making.

Moreover, minoritarian bias, which harms the benefit of all by employing unjust methods, should be avoided during the legislation process. A vote in the National Assembly is to be understood as a process during which conflicting interests of society come to a conclusive agreement, not a scene of confrontation between political powers.

※ **Keywords** : (the) 18th National Assembly, Legislative Process, Legislative Activities, Legislative Conflicts, Democracy, Efficiency

