

브라질의 법률체계와 입법절차

I. 들어가면서

II. 브라질의 법률체계

1. 연방헌법(Constituição Federal)
2. 보완법률(Lei Complementar)
3. 일반법률(Lei Ordinária)
4. 위임법률 (Leis Delegadas)
5. 법률행위(atos legais)와 행정행위(atos administrativos)

III. 입법절차

1. 입법발의권
2. 입법절차의 종류

IV. 법률안의 재의와 공포 및 공포

1. 대통령의 재가와 거부
2. 공포
3. 공포

V. 나가면서

I. 들어가면서

연방공화국인 브라질은 26개주와 수도인 브라질리아가 있는 1개의 연방특구로 구성되어 있다. 최소행정단위가 되는 시는 5,600개 정도 되고, 영토의 크기는 850만km²로 남한의 약 80배가량 된다.

조 희 문

한국외국어대학교 법학전문대학원

전 세계로 치면 5위의 영토대국으로 남미 전체의 약 47%를 점유하고 있다. 그래서 브라질사람들은 브라질을 대륙, 자신들은 대륙인이라고 생각한다. 경제적으로도 세계 10위권에 있어 나름대로 자존심이 대단하다. 한편, 행정단위의 말단이 시이기 때문에 시의회(Câmara Municipal)를 통한 정치행정은 브라질의 정치와 법률구조를 이해하는데 매우 중요한 단서를 제공한다. 시정을 통해 주정부 및 중앙정부와의 중앙집권 및 지방분권의 정치권력관계를 모두 경험해 왔기 때문이다.

브라질은 오랜 군부통치를 벗어나 1988년 처음으로 민간정부에 의한 민주헌법을 제정했다. 그러나 과거 식민지 시절부터 군부 시절에 이르는 오랜 세월에 걸쳐 법제도는 국민을 통치하는 정치수단으로 인식되어 사회에 깊은 불신의 벽이 쌓여져 있었다. 1988년 민주헌법은 이러한 법의 불신을 해소하는 수단으로 국민 각계각층의 요구를 모두 연방헌법에 적어 놓았다. 그리고 정치권력으로부터 국민을 법으로 두텁게 보호하기 위해 다양한 실제적·절차적 보호장치를 헌법에 명시해 놓았다. 그래서 연방헌법은 마치 백과사전처럼 두껍고 자세하게 규정되어 있다.

그로부터 22년이 지난 지금 브라질은 중남미국가 중 법치민주주의 국가의 모범 사례로 탈바꿈하고 있다. 그러나 너무 세세한 법규정은 오히려 일반생활에서 국민의 법률생활을 불편하게 하는 부작용도 발생하고 있다. 특히, 입법절차는 세세한 연방헌법의 규정이 입법활동을 저해하는 현상까지 발생하여, 이러한 부작용을 교정하기 위해 지속적으로 연방헌법을 수정해야 하는 불편함도 보여 주고 있다. 그럼에도 불구하고 브라질은 인권조약을 법률체계에서 헌법규정과 동등한 위치에 올리는 대범함도 보여 주었고, 다양한 형태의 입법절차를 궁리하여 적용하는 개척자적인 법률실험정신도 보여 주고 있다.

이를 통해 어떠한 공권력도 그 정책목표를 달성하기 위해서는 반드시 법을 통해 구현해야 한다는 법치주의에 대한 인식도 상당한 성과를 내고 있다. 헌법에서 국민의 권리제한과 국민에 대한 의무부과는 반드시 법률에 의하도록 규정하기 때문이다. 브라질은 한국과 마찬가지로 성문법 국가이다. 그래서 성문법을 원칙으로 하고 불문법(不文法)인 관습·조리 등이 보충적으로 사용된다. 그런데 법은 그 존재형식·제정기관·제정목적 등이 다르고 그 법의 입안이나 집행을 담당하는 기관도 다르기 때문에 이들을 일정한 법률기준에 따라 분류해야 하고 충돌이 있을 경우 그 해석을 체계 있게 해야 할 필요가 있다. 즉, 법이 사회질서를 유지하기 위해서는 국가의 법률체계 내에서 통일된 질서로 존재해야 한다. 그래서 브라질은 최고규범인 연방헌법을 중심으로 법률의 위계질서를 확립해 놓았다. 이하에서는 브라질의 법체계와 그 위계질서 및 입법절차에 관해 간략한 설명을 하도록 하겠다.

II. 브라질의 법률체계

법원이란 일반적으로 법의 존재형식을 말한다. 브라질은 성문법 국가이지만 성문법 국가라고 해서 오직 성문법만을 법의 연원으로 삼지는 않으며 성문법을 기초로 하여 불문법도 법원으로 사용한다. 연방국가인 브라질은 연방헌법에서 법령체계를 명시적으로 규정하고 있고 주와 시차원에서 각각의 법령체계를 갖고 있다. 연방헌법상의 법령체계는 전 국토에 대해 적용되지만 주와 시차원의 법령체계는 지역규범으로서의 역할만을 한다.

법규범은 상호간에 위계질서가 수립되어야 상호간의 충돌을 막을 수 있다. 이러한 위계질서는 국민주권의 민주주의 국가에서는 주권자인 국민이 그 의사를 직접 표출한 헌법에 규정되어 있다. 즉, 헌법에서 다른 법 형태에 대해 규정하기 때문에 이러한 법률들은 헌법보다 하위법률질서를 구성하게 된다. 브라질의 경우에 법률의 위계질서에 대한 헌법상 규정은 없으나 입법절차에 대한 규정인 제59조에서 간접적으로 확인이 가능하다. 이에 따르면 외견상 연방헌법> 보완법> 일반법률> 위임법률> 임시조치> 입법부령> 결정의 순으로 위계질서가 형성된다.

보완법은 연방헌법상에 명문으로 헌법규정을 이행하기 위해 예정된 이행법을 말하며 일반법률과 충돌시에는 일반법률보다 상위규범을 형성한다. 그리고 헌법 제5조 제3항에서 인권에 관한 국제조약이나 협약으로서 양원에서 각각 2번에 걸쳐 3/5 이상의 투표로 가결된 경우에는 헌법과 같은 지위를 갖도록 했다. 그래서 브라질에서 국제법은 보완법과 동등한 지위를 갖으며 일부 인권협약은 헌법규정과 같은 지위를 누린다고 보고 있다.

브라질의 학설은 주권규범력을 세 가지 수준으로 나누고 있다. 즉, 헌법수준, 법률수준, 규정수준이다. 헌법수준(nível constituinte)이란 제한권자(poder constituinte)가 제정하는 법규범으로 헌법을 제정하거나 헌법을 수정하는 수준을 말한다. 이는 헌법제정권력(constituent power)이 원시적 규범(primordial norms)을 만드는 것을 의미하는데, 여기서 원시적(primordial)이란 뜻은 질서의 첫 순위(primeiro na ordem)란 의미로 법률사회질서에서 가장 상위규범으로 자리 잡고 있기 때문에 다른 규범들은 이러한 상위규범에 의해 제정되는 하위규범이 된다. 입법절차의 관점에서 본다면 연방헌법과 헌법수정(Emendas à Constituição)이 헌법수준의 법률규범이 된다.

법률수준(nível legislative)의 법규범이란 헌법보완법(leis complementares), 일반법률(leis ordinaries), 위임법률(leis delegadas), 임시조치(medidas provisórias), 입법부령(decretos legislativos), 입법적 성격의 결정(resoluções

de caráter legislativo) 등으로, 입법부(poder legislativo)에 의해 제정되는 법률규범들을 말한다. 헌법규범에 직접적으로 종속되는 규범이기 때문에 일차규범(normas primárias)이라고 말한다.

규정수준(nível regulamentar)에서는 규정규범(normas regulamentares)들이 제정되며 대통령령(decretos), 부령(portarias), 행정결정(resoluções de caráter administrativo), 내부규칙(regimentos) 등으로 일차규범(normas primárias)에 종속되는 법률하위규범(normas infralegais)으로 이차규범(normas secundárias)이라고 한다.

법제실무면에서 이러한 법률의 위계질서는 법률을 제정할 때 법률의 내용을 어떤 법 형식에 넣어야 하는지를 결정하는 데 아주 중요하다. 예를 들어 법률에 담아야 할 내용을 행정편의를 위해 대통령령이나 부령으로 제정하는 등의 유혹을 제한하는 기준이 된다. 정리하자면, 브라질의 법률규범의 위계질서는 연방헌법과 인권협약> 보완법과 조약> 일반법률, 위임법률, 입법부령> 행정부령, 결정, 부령 등의 순으로 구성된다.¹⁾ 이하에서는 각 법률규범의 내용과 입법절차를 간략하게 살펴보겠다.

1. 연방헌법(Constituição Federal)

한국이나 브라질이나 헌법은 국가의 기본법으로 법치국가의 틀을 규정한다. 연방제인 브라질에서는 연방헌법(Constituição Federal)으로 불린다. 헌법이 어느 정도까지를 규율해야 하는 것은 각국의 정치·사회적 상황에 따라 차이가 있다. 그러나 법제실무적인 차원에서 본다면 근본규범인 헌법이 자주 개정되는 것은 바람직하지 않다고 본다. 각국이 위헌심사 제도를 갖고 있는 사실에서 보듯이 헌법은 하위법규범들의 헌법과의 충돌을 막고 법률의 제정이나 개정시 길잡이역할을 한다. 이러한 점에서 볼 때 헌법의 내용은 세세한 것보다는 국가의 기본원칙, 정치구조나 국민의 기본권등 원칙적인 것만을 규정하는 것이 좋다고 본다.

브라질헌법도 한국헌법처럼 경성헌법으로서 헌법의 제정과 개정절차는 매우 엄격하다. 헌법개정(Reforma Constitucional)이란 경성헌법의 내용을 수정하는 형식적인 절차로서 브라질 연방헌법은 두 가지의 개정방식을 규정하고 있다. 헌법의 재검토와 헌법수정이다. 연방헌법은 헌법의 잠정조항편 제3조에 1988년 연방헌법 제정 후 5년이 경과하면 재적의원 과반수의 발의로 양원합동회의에서 헌

1) 조약과 보완법 및 일반법과의 서열관계에 대해서는 학술적으로 아직도 적지 않은 논란이 있다.

법재검토(Revisão Constitucional)를 하기로 규정했다. 이에 따라 1994년 6월까지 이러한 재검토를 통해 6건의 헌법수정이 있었다. 헌법재검토는 양원합동회의에서 재적의원 과반수의 표결을 받아 통과하는 비교적 단순한 절차였는데 이미 유효기간을 넘겼기 때문에 더 이상 사용할 수 없다. 또 다른 방식은 헌법수정(Emenda à Constituição)이다. 연방헌법수정은 연방헌법 제60조에 규정된 특별입법절차(procedimento especial)로 현재 연방헌법을 수정하는 유일한 법적 절차이다.

2. 보완법률(Lei Complementar)

보완법률(Lei Complementar)은 연방헌법의 규정실현을 위해 관련 법률의 제정과 그 범위가 헌법상에 명시된 법률이다. 학설은 의결정족수를 기준으로 헌법규범보다는 하위, 일반법률보다는 상위의 규범으로 인식하고 있다. 연방헌법은 보완법률의 의결정족수를 일반법률보다 더 까다롭게 규정해 놓고 있다. 즉, 제69조에서 보완법률은 재적의원 과반수를 요구하고 있고, 일반법률은 제47조에서 출석의원 과반수에 의해 결정이 가능하다.

3. 일반법률(Lei Ordinária)

일반법률의 입법절차가 통상적인 입법절차이다. 시민사회와 가장 근접한 법률로써 입법방식도 단순하고 발의자도 일반국민을 포함하여 그 폭이 상당히 넓다. 이탈리아의 경우 입법발의는 정부, 양원의 의원, 국민에 의한 발의가 가능하다(헌법 제71조). 반면, 포르투갈의 경우는 정부와 하원에서만 발의가 가능하다(헌법 제167조). 이에 비해 브라질은 입법발의권이 상원의원, 하원의원, 연방대통령, 헌법재판소(STF), 각 최고재판소, 검찰총장(Procurador Geral da República), 국민발의(투표권자의 1% 이상) 등 상당히 다양하게 배분되어 있다(헌법 제61조).

법률안이 발의되면 의회는 법안을 심의·의결한다. 이탈리아의 경우 1회 심의에 의결은 단순다수결에 따른다(헌법 제72조). 반면, 포르투갈의 경우는 2회 심의에 3번에 걸친 투표를 한다. 첫째 심의는 법안의 일반적인 내용, 둘째 심의는 특별부분에 대한 심의를 하고, 의결은 일반부분, 특별부분, 그리고 법률전체에 대해 확정투표를 한다(헌법 제168조). 브라질의 경우는 법률안은 양원에서 1회에 걸쳐 심의와 의결을 한꺼번에 하며 단순다수결을 따른다(헌법 제65조). 그러나 양원에서 법률안에 대한 수정안이 제출되는 경우에는 다시 하원으로 이송되어 재심을 되풀이해야 한다.

대통령의 재가와 거부권의 행사는 입법부의 입법절차에서 행정부의 의사를 표현하는 방법이다. 이탈리아와 포르투갈에서는 법률안 재가와 거부권의 행사는 대통령의 고유권한으로 규정하고 있다. 그러나 대통령의 거부권에 대해 의회가 절대다수로 이를 거부할 수 있기 때문에 거부권은 사실상 의회의 입법행위에 대한 대통령의 반대의사를 표현하는 정도로 볼 수 있다. 브라질의 경우 대통령의 거부권 행사는 반드시 위헌 또는 공익에 반한다는 두 가지 사유 하에서만 가능하다. 그리고 거부권은 법률안 전체 또는 일부에 대해 할 수 있다. 의회에 반송이 되는 경우 의회는 절대다수결로 대통령의 거부권을 받아들이거나 거부할 수 있다(연방헌법 제65조, 제66조). 법률의 공포는 대통령이 한다. 대통령이 거부할 경우 상원 의장이 공포한다(연방헌법 제66조 VII).

4. 위임법률(Leis Delegadas)

위임법률(leis delegadas)이란 연방의회가 사전에 구체적으로 범위와 원칙을 정하여 특별위임한 사항을 연방대통령이 제정하는 법을 말한다. 위임법안은 발의, 투표, 재가, 거부, 공포 등의 입법절차를 거치지 않는다. 위임법률은 비정형적인 규범행위이며 권력분산의 전통에 위배된다고 하지만 각국에서 보편적으로 사용하는 입법방식이다. 입법권의 위임(Delegação Legislativa)은 이탈리아나 포르투갈처럼 의회제를 택한 국가들이 주로 사용하며 브라질과 같은 대통령제에서도 여러 가지 엇비슷한 형태로 도입하여 사용하고 있다.

그러나 현대법치국가에서는 위임법률이 행정부에 과도한 권력을 부여한다고 생각하여 그 사용을 자제하는 편이다. 위임법률을 찬성하는 근거로는 법의 내용이 너무 전문적이고 기술적인 경우에는 일반 국회의원들이 그 내용을 알 수 없기 때문에 행정부에게 위임하는 것이 타당하고 이러한 위임을 한다고 하더라도 입법권을 포기하는 것이 아니라 권력기관간의 정치적 협력이라는 주장이 있다. 이탈리아에서는 헌법상(제76조) 입법기능의 행사는 입법부의 사전허가가 없는 한 정부에 위임할 수 있는 대상이 아니라고 명시하고 있다. 포르투갈에서도 위임법률은 의회가 정부에 입법허가를 부여하는 독점적 권능이라고 헌법상에 명시하고 있다(제201조).

브라질도 입법절차에 관한 규정인 연방헌법 제59조에 위임법률을 규정하고 있다. 그러나 헌정사를 볼 때 위임법률의 사용은 극히 미미하다. 그 이유는 행정부가 과거에는 긴급법(Decreto-Lei), 현재에는 임시조치(Medida Provisória) 등 더 유효한 입법수단을 갖고 있기 때문이다. 위임법률의 경우 연방의회는 두 가지 형

대로 위임을 한다. 하나는 결정(Resolução)을 통해 대통령에게 위임범위를 구체적으로 정해 법률제정을 허가하는 것이고(연방헌법 제68조 2호), 또 하나는 대통령의 법률제정을 명시적으로 허가하되 후에 의회가 투표를 통해 최종결정을 하도록 하는 것이다. 위임법률은 법서열상 국회에서 제정한 법률과 동일한 지위를 갖는다.

5. 법률행위(atos legais)와 행정행위(atos administrativos)

이외에도 법률행위(atos legais) 또는 행정행위(atos administrativos)라고 하는 다양한 법률규범들이 있다. 이 범주에는 입법부령(Decretos Legislativos), 임시조치(Medidas Provisórias), 행정부령(Decretos), 결정(Resolução), 부령(Portaria) 등이 있다.

입법부령(Decretos Legislativos)은 연방헌법 제49조에서 규정한 국회(Congresso Nacional)의 전속관할에 속하는 권한들을 규율하기 위한 입법부의 법률행위를 말한다. 이러한 전속권한에는 예를 들어 국민에 재정적 부담을 지우는 조약승인에 관한 사항, 전쟁선포권의 대통령 부여문제 등을 들 수 있다. 입법부령은 또한 행정부가 제정한 임시조치가 법으로 전환되지 않았을 경우 그 법률관계를 규율하는 문제도 규율한다(제63조 3항).

임시조치(As medidas provisórias)는 연방헌법 제62조에 규정되어 있는데 포르투갈의 행정부법(decretos-leis)(헌법 제169조 1항)이나 이탈리아의 행정부법(Decreti legge)(헌법 제77조)과 유사한 행정부가 제정한 임시법이라는 법적 성격을 갖고 있다. 이런 형태의 법규범은 의회주의국가에 존재하는 전형적인 법규범으로 정부추진 입법이나 의회의 추인이 없는 경우 그 유효성을 잃는다. 임시조치나 행정부법 등은 통상적인 입법절차인 발의, 토론, 투표, 재가, 거부, 공포 등의 절차를 무시한다. 의회는 임시조치가 발표된 후 그에 대해서 논의할 수 있다. 브라질에도 군부시절에 긴급법(decreto-lei)이 유행했었으나 1988년 연방헌법으로 폐지되었고, 그 대안으로 임시조치(medida provisória)가 규정되었다(연방헌법 제84조, XXVI). 행정부의 임시조치는 발표 후 30일 내에 연방의회의 승인을 받지 않으면 그 효력이 무효화되는 조건부 법률이다(연방헌법 제62조).

행정부령(Decretos)은 행정부가 제정하는 규범적 행정행위(Atos administrativos normativos)를 지칭한다. 행정부령은 서열상 법률의 하위개념으로 법률의 시행을 위해 제정되거나 행정기능을 수행하기 위해 제정된다. 대통령이 행정부의 수장이기 때문에 대통령령으로 나온다.

결정(Resolução)은 행정부령(Decreto)의 하위행정규범으로, 행정부 각 부처의 대표가 제정한다.

부령(Portaria)은 행정부처의 내부행정행위이다. 각 정부기관의 장이 제정하는 것으로 기관의 외부에 효력을 발생시키지 않는다. 그러나 공공행정은 부령을 통해 외부에 직간접적으로 영향을 미치고 있다.

Ⅲ. 입법절차

1. 입법발의권

입법발의는 권력의 3권뿐만 아니라 국민발의도 인정하고 있다. 즉, 행정부에서는 연방대통령이 발의권이 있고, 사법부에서는 연방헌법재판소(Supremo Tribunal Federal - STF)와 대법원들(Tribunais Superiores)²⁾이 발의권이 있으며 모두 연방하원에서 법률심의를 시작된다(헌법 제64조). 국민에 의한 법안발의도 연방하원에 법률안을 제출해야 한다(헌법 제61조 제2항). 연방헌법에는 명문규정이 없으나 소위 제4의 권력이라고 하는 공안국(Ministério Público)도 입법발의권을 갖고 있으며, 역시 연방하원에서 심의를 시작해야 한다(하원내부규칙 제109조 제1항 VII). 법안발의는 입법절차의 시작이며 법안을 제출받은 입법부가 그 법안을 심의하도록 강제하는 결정이 된다.

2. 입법절차의 종류

브라질은 법률안의 성격에 따라 선택할 수 있는 입법절차가 가장 다양한 국가 중의 하나이다. 특히, 현대 법률내용의 전문성과 시민사회의 관심도를 반영하여 상임위원회의 입법심사기능을 강화하는 추세에 있다. 상임위원회는 법안의 내용에 따라 공청회, 관련 부처장의 소환 등을 통해 법안의 내용을 전문적으로 심사하는 방향으로 변화하고 있다.

연방헌법 제44조는 입법권(Poder Legislativo)은 하원과 상원으로 구성된 국회(Congresso Nacional)가 행사한다고 명시해 놓고 있다. 입법절차(Procedimento

2) 브라질에는 법원조직의 최상위에 헌법재판소(STF)가 있고, 그 하위에 3심제를 유지하는 민형사관할권을 갖는 대법원(STJ), 노동대법원(TST), 선거대법원(STE), 군사대법원(STM) 등이 있다.

Legislativo)에 대해서는 연방헌법 제59조가 규정하고 있는데, 헌법수정(emen-
das à Constituição), 보완입법(leis complementares), 법률(leis ordinárias),
위임입법(leis delegadas), 임시조치(medidas provisórias), 입법부령(decretos
legislativos)³⁾과 결정(resoluções)⁴⁾을 제정하는 것으로 명시하고 있다(연방헌법
제59조).⁵⁾ 구체적인 입법절차에 대해서는 하원과 상원의 내규(Regimento
Interno)에 상세히 규정되어 있다. 이들 양원의 내규는 심사(deliberação)에 속하
는 모든 사항을 입법절차에 포함한다고 하고 헌법에 비해 좀 더 폭넓은 입장을 취
하고 있다. 이들 양원의 내규에 따른 경우 총 여섯 가지의 입법절차가 있을 수 있
다. 입법절차는 통상적으로 법안발의(iniciativa), 법안심의(discussão), 토론과 표
결(deliberação, votação), 재가 또는 거부(sanção, veto), 공포(promulgação),
공표(publicação)의 순서를 밟는데, 이러한 절차의 다양한 조합에 따라 일반절차
(Procedimento Ordinário ou Normal), 약식절차(Procedimento Abreviado),
신속절차(Procedimento Sumário), 초고속절차(Procedimento Sumaríssimo),
집중절차(Procedimento Concentrado)와 특별절차(Procedimento Especial)로
분류된다.

(1) 일반입법절차

연방헌법 제59조에 규정한 일반법률(leis ordinárias)과 보완입법(leis comple-
mentares)은 일반입법절차(Procedimento Legislativo Normal)를 따라 제정된
다.⁶⁾ 입법절차는 통상적으로 법안발의(iniciativa), 법안심의(discussão), 토론과
표결(deliberação, votação), 재가 또는 거부(sanção, veto), 공포(promulgação),
공표(publicação)의 순서를 밟는다.

모든 법률안은 원칙적으로 연방하원에 제출된다.⁷⁾ 연방하원에서 법률안을 접수

-
- 3) 하원, 상원 또는 국회의 전속관할에 속하는 사항으로 대외적인 효력을 발하는 규범행위는 입법부령(decreto legislativo)의 형태로 채택된다.
 - 4) 하원의 전속관할에 속하는 규범행위로서 그 효과가 하원 내에서만 효력을 발하는 경우에는 결정(resoluções)의 형태로 채택된다.
 - 5) 그리고 단독항에다 보완법으로 법률의 작성, 교정, 수정, 통합 등에 관한 보완법의 제정을 예정했으나, 동 보완법은 아직 제정되지 않고 있다.
 - 6) 재정 관련법과 법전 및 헌법보완법 등은 집중절차를 통해야 하기 때문에 일반절차를 취할 수 없다.
 - 7) 상원에서 발의한 법안을 제외하고는 하원에서 입법절차를 시작하는 것이 원칙이다(연방헌법 제61조 제2항, 제64조). 만일, 제출된 법안이 같은 회기 중에 제출되어 이미 거부 또는 기각된 법안과 동일한 경우에는 역시 기각된다.
-

하는 경우 하원을 개시원(開始院, Casa Iniciadora)이라고 한다. 하원에 제출된 법률안은 등록과 함께 법률안 번호를 부여받는다. 법률안은 해당 상임위원회에 회부되어 심의와 함께 보고서(Parecer)를 채택한다. 이후 연방하원 본회의(Plenária)에 회부되어 법안심의와 투표를 진행한다. 일반법안은 재적의원 과반수의 출석(하원은 253명, 상원은 42명)과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하고(연방헌법 제47조), 보완입법안은 재적의원 과반수(하원 253명, 상원 42명)의 찬성으로 의결한다(연방헌법 제69조).⁸⁾ 하원에서 승인된 법률안은 상원에 이송되어 심의와 투표를 한다. 이때 상원을 재심원(再審院, Casa Revisora)이라고 한다. 상원이 수정(emendas) 없이 통과시키면 최종의결로 확정된다. 만일, 수정하여 통과시키면 법안은 다시 하원으로 반송되어 수정안에 대해서만 심의와 투표를 하게 된다.⁹⁾ 이때 수정안을 통과시키면 최종의결로 확정되고 그렇지 않으면 다시 상원으로 반송된다.¹⁰⁾ 법안의 최종안이 승인되면 체계와 자구정리를 위해 법제처(Casa revisora)로 보내진다. 국회를 통과한 동 법안은 대통령에 이송되어 대통령이 재가하여 공포하면 법으로써 확정되고 연방관보에 공포함으로써 발효하게 된다.

(2) 약식입법절차

약식입법절차(Procedimento Legislativo Abreviado)는 일반절차에서 본회의(Plenário)의 심의절차를 생략하고 상임위원회(Comissões Permanentes)의 심사로 입법절차를 종료하는 신속절차이다(연방헌법 제58조 제2항 I). 즉, 약식절차는 본회의의 지루한 심사절차를 생략하여 신속하게 법률심의를 하고자 하는 목적이 있기 때문에 중요하지 않은 법률안이 약식절차의 대상이 된다. 그러나 의원의 1/10 이상이 위원회의 결정을 반대할 경우 바로 본회의로 이송하도록 해 놓고 있

8) 일반법률(lei ordinária)은 한 번의 토론과 표결이 이루어지는 데 비해 헌법보완법률(lei complementar)은 두 번의 토론과 표결을 거쳐야 한다.

9) 법안발의자 모두가 제출된 법안의 수정안을 제출할 권리를 향유하지 못한다. 연방의원들의 고유권으로 인정되기 때문이다. 그러나 법제실무를 보면 의원이 아닌 발의자들의 경우에도 의견서첨부를 통해 법안 수정을 할 수 있는데, 단 기제출된 법안의 내용을 삭제 또는 대체할 수는 없다. 삭제나 대체를 하고자 할 경우에는 기제출된 법안을 취소하고 새로이 법안을 제출해야 한다. 일반적으로 위원회나 본회의에서는 법률안에 대한 수정안이 많이 제출되기 때문에 법안통과가 지연될 수밖에 없는 입법구조이다.

10) 원칙적으로 양원에서 심사하는데 심사기간이 정해져 있지 않다. 그래서 정당간의 합의가 이루어지지 않을 경우 법안이 그대로 의회에 묶여 있는 경우가 많다. 그러나 연방대통령이 발의한 법안은 이미 언급했지만 신속절차(procedimento sumário)를 통해 하기 때문에 기간이 정해진다(연방헌법 제64조 1항). 즉, 양원이 각각 45일 내에 대통령발의의 법안을 결정하지 못하는 경우 표결이 이루어질 때까지 다른 법안의 심의를 중단해야 한다(헌법 제64조 1, 2항).

어(제58조 제2항 I) 약식입법절차는 아주 특별한 경우를 제외하고는 사용되지 않고 있다.

연방하원 내규(Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 제24조, II)와 연방상원 내규(Regimento Interno do Senado Federal, 제91조)는 다음 사항에 대해서는 약식절차를 적용할 수 없도록 제한규정을 두고 있다. 즉, a) 보완입법안(projetos de lei complementar), b) 법전안(민법전, 형법전 등 주요 법전), c) 국민발의 법안, d) 위임사항이 아닌 법안(연방헌법 제68조 제1항에 열거된 사항들), e) 위원회법안(projetos de lei de Comissões), f) 타원(他院)에서 발의한 입법안 중 본회의에서 심의된 법안, g) 상임위원회의 심사보고서에 이견이 있는 법안, h) 긴급체제에서 발의되는 법안, 이러한 법률 외에도 하원내규(제213조 제6항)는 법률을 집전(執典)하는 법안(Projetos de Lei de Consolidação)은 본회의에 회부하도록 하고 있어 약식절차가 적용될 여지가 없다.

(3) 신속입법절차

신속입법절차(Procedimento Legislativo Sumário)는 연방대통령이 발의한 법률안, 즉 행정부발의 입법안 중 제안서에 신속처리를 요구하는 대통령의 의사가 명시되어 있는 경우에 적용된다(연방헌법 제64조 §1). 신속절차(rito sumário)가 받아들여지면 각 원(院)은 최대 45일 내에 입법심의를 마쳐야 하며, 그 기간을 넘길 경우 당일 의사진행에 넣어 처리해야 한다(연방헌법 제64조, §2o). 따라서 처리기간은 양원을 합쳐 최대 90일(45+45)을 넘길 수 없다. 연방상원은 신속성을 훼손하지 않기 위해 위원회와 법률안을 동시에 심의하여 총 45일 중 25일 내에 심사보고서를 제출해야 한다.

한편, 상원에서 법률안이 수정될 경우 하원에서는 10일 이내에 처리하도록 하여 심의기간이 최대 100일이 될 수 있는데, 100일을 넘길 경우 당일 의사진행(Ordem do Dia)에 삽입하여 우선적으로 처리해야 한다(하원내규 제204조 II).

(4) 초고속입법절차

국가안보나 공공재난 또는 양원간의 합의가 있는 경우 등 비상사태시에 신속하게 처리할 필요가 있는 법률안의 경우 당일처리도 가능한 입법절차가 있는데 이를 초고속입법절차(Procedimento Legislativo Sumaríssimo)라고 한다. 연방헌법에는 이러한 입법절차에 대한 규정이 없으나 연방하원내규(제155조)와 연방상원내규(제353조, I)에 이러한 신속규정을 두었고, 실무에서는 초긴급제도(regime de urgência urgentíssima)라고 사용한다.

입법절차는 표결수(quorum), 심사보고서(parecer)와 공포(publicação)의 요구 사항만 준수하면, 기타 기간, 절차 등 모든 심사형식을 무시해도 된다. 초고속절차를 택하려면 하원에서 의원과반수 이상(절반+1)이나 절대 다수의 정당지도자들이 합의하여 심의와 투표를 당일 의사일정(Ordem do Dia)에 포함시키기로 합의해야 한다. 이러한 초고속절차는 이미 입법절차가 진행된 경우에도 가능하다(하원내규 제155조). 그래서 이론적으로는 하원과 상원에서 당일처리도 가능하다.

(5) 집중입법절차 (Procedimento Legislativo Concentrado)

일반적으로 재정관계법(leis orçamentárias)이나 위임입법(leis delegadas)에 많이 사용되는 것으로, 정부의 다개년 계획(plano plurianual), 예산지침(diretrizes orçamentárias), 연예산안(orçamentos anuais), 추가신용개설안(projetos de abertura de crédito adicional) 등 국민에게 재정적 부담을 주는 법안에 대해 양원 합동으로 집중적인 심사를 받는 특별입법절차가 규정되어 있다(연방헌법 제166조). 즉, 행정부발의 입법으로 정부예산안과 관련된 제166조에 규정된 사항들은 양원의 협조가 절대적으로 필요한 부분이기 때문이다.¹¹⁾ 재정관련 법안은 양원 합동으로 구성된 합동위원회(Comissão Mista)의 심사보고서(parecer)가 채택되면, 국회합동세션(sessão conjunta do Congresso Nacional)에서 심의되고 표결에 부쳐진다.¹²⁾

위임입법(Leis Delegadas)은 공화국대통령이 결정해서 국회(Congresso Nacional)에 위임을 요청해야 한다(연방헌법 제68조 전문). 이때 국회의 독점권 능사항이나 하원 또는 상원의 독점권능사항, 그리고 보완법이나 법원과 공안부(Ministério Público) 조직, 국적, 시민, 개인권, 정치권, 선거권, 다개년 계획, 예산지침과 예산 등에 관한 사항은 위임입법의 대상이 될 수 없다. 공화국대통령에 대한 위임은 입법부결정(resolução legislativa)의 형태로 해야 하며 그 위임의 내용과 사용조건 등을 명시해야 한다(제68조 § 2º).

11) 그런데 이러한 예산관련 재정입법의 구성, 준비, 제출, 기간, 유효기간 등은 모두 보완법에 의해 규율하기로 연방헌법 제166조 제7항이 규정하고 있으나, 아직 이런 보완법이 제정되어 있지 않기 때문에 입법절차와 기간 등에 관해서는 연방헌법 잠정조항의 제35조 제2항이 준용된다.

12) 연방헌법 제166조 §§ 30과 40은 법안의 수정가능성에 대해 언급하고 있다. 즉, 대통령이 연방의회에 입법안을 제출한 후에 수정을 원할 경우 아직 투표가 이루어지지 않은 경우에는 합동위원회(Comissão Mista)에 그 의향서를 제출할 수 있다(연방헌법 제166조 § 50).

양원합동내규(Regimento Cumum)는 제116조~제127조에 위임입법에 대한 규정을 하고 있다. 입법절차는 다음과 같다. 공화국대통령이 위임입법의 요청서를 연방상원의장에게 제출하면, 의장은 72시간 내에 합동세션(sessão conjunta)을 소집하여 국회(Congresso Nacional)에 보고한다(합동내규 제119조). 합동세션에서 요청안을 의원에게 배부하며 심사보고서를 작성할 합동위원회(Comissão Mista)를 구성한다. 합동위원회의 심사서는 국회의 결정안(projeto de resolução)을 포함하여 위임의 내용, 행사조건, 기간 등을 정하는데, 위임법안은 45일 내에 국회에 심의를 위해 제출되어야 한다(합동내규 제119조 §2o와 연방헌법 제68조). 소견서(parecer)에 대한 논의는 합동세션에 제출된 후 5일 이후에 토의된다. 만일 수정안이 있으면 다시 합동위원회(Comissão Mista)에 반송된다. 그렇지 않으면 바로 최종투표에 부쳐진다. 결의안이 채택되면 24시간 내에 공표되며 연방대통령에게 통보한다(합동내규 제122조). 만일, 국회가 입법부결정으로 위임입법안의 국회심사를 요건으로 둔 경우에는 국회는 단심투표(votação única)로 처리하여 어떠한 수정안도 제출할 수 없다(제68조 §3o).

(6) 특별입법절차

헌법수정안과 법전의 입법안은 특별입법절차(Procedimento Legislativo Especial)를 취해야 한다. 두 경우 모두 연방하원의 특별위원회(Comissão especial)에서 심사의견서를 작성하게 되고, 최소 세 개 이상의 상설위원회로부터 심사를 받아야 한다(연방하원내규 제34조 II). 임시조치(Medidas Provisórias)도 연방헌법 제62조에 별도의 입법절차규정을 두고 있다. 그리고 연방헌법 보완법 제95호는 연방법률의 집전화 내지는 통합화(Consolidações da Legislação, consolidation of legislation)에 관한 특별입법절차를 규정하고 있다.

(가) 연방헌법의 수정안

연방헌법의 헌법수정절차를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 연방헌법수정 발의권자들의 수정안 제출(제60조 I, III) - 부결되는 경우 동일 회기에서는 더 이상 심의할 수 없다. 연방헌법의 수정안 발의는 (1) 연방대통령 (2) 연방상원 또는 하원 재적의원의 최소 1/3의 발의 (3) 연방을 구성하는 주(州) 의회들의 최소 절반이상의 동의로 발의할 수 있다(제 60조 I, II, III). 연방헌법에는 국민발의에 관한 규정이 없으며, 시정부도 연방헌법 수정안 발의권이 없다. 둘째, 수정안은 양원에서 두 번씩 토론되고 투표에 부쳐진다. 재적의원의 3/5 이상(하원의원 302명, 상원의원 49명)의 찬성이 있어야 통과된다. 셋째, 통과된 경우 일반법률안과 달리 양원합동으로 공포된다.

(나) 법전(法典)

법전(Codes)의 경우에는 그 내용의 복잡성과 중요성에 비추어 심도 있는 논의를 해야 하기 때문에 입법절차가 느릴 수밖에 없다. 그래서 일반 절차에 비해 최소 4배 이상 시간이 소요되고 심도 깊은 분석이 필요한 경우 120회기까지 심사중지를 할 수도 있다. 연방상원 내규에 따르면 법전안은 법조인, 법률위원회 등 법률전문가들에 의해 작성되어야 한다(내규 제374조 단독항). 하원내규는 법전안은 그 복잡성과 내용의 방대함 때문에 반드시 정식입법절차를 통해서 제출되어야만 한다고 명시하고 있다(하원내규 제205조 § 80).

행정부가 법전안을 연방의회에 제출할 경우에는 우선 법안초안(anteprojeto)의 형식으로 연방관보(Diário Oficial da União)에 공고하여 각계의 의견을 수렴해야 한다. 법전안에 대한 입법절차는 특별기구를 설립하면서 시작된다. 하원에서는 이러한 특별기구를 특별위원회(Comissão Especial)라 하고 상원에서는 임시위원회(Comissão Temporária)라고 한다. 특별기구가 설치되면 위원장과 3명의 부위원장(상원의 경우 1명의 부위원장)을 선출한다. 위원장은 1인의 후보고자(relator-geral)를 지명하고 필요시 법전안의 내용에 대해 수명의 부분보고자(relatores parciais)를 지명할 수 있다. 본회의에서도 새로운 수정안이 제출되면 다시 위원회로 반송되어 재심하는 과정을 되풀이하기 때문에 기본법전의 입법절차는 아주 느릴 수밖에 없는 구조이다.

(다) 임시조치

임시조치(Medidas Provisórias)는 헌법상 공화국대통령에게 직접 입법권을 부여한 것으로, 추후 국회제정 법으로 전환할 것을 조건으로 한시적인 법률의 효력을 갖는다(연방헌법 제62조). 1988년 헌법에는 집중입법절차(procedimento legislativo concentrado), 즉 국회의 양원이 합동으로 심사와 투표를 하도록 예정했으나, 2001년 헌법수정 제32호를 통해 그 심의절차를 바꾸었다. 헌법수정 제32호로 신설된 헌법 제62조 § 90은 각원의 본회의(plenário)에서 심사하도록 규정했다.

국회는 연방관보와 대통령메시지를 통해 임시조치를 접하면 심사를 개시한다. 연방관보 게재 후 48시간 내에 국회의장(Presidente do Congresso Nacional)은 임시조치문을 의원들에게 배포하고 합동위원회(comissão mista)를 구성하여 검토보고서를 제출하도록 한다(2002년 국회결정 제1호, 제2조). 임시조치의 내용변경은 대체입법안의 제출과 같은 효과를 갖는다(국회결정 제1호, 제5조 §40). 합동위원회가 검토보고서를 채택하면 하원에서 투표가 시작된다(연방헌법 제62조 § 80과 2001년 헌법개정 제32호). 이를 통과하면 역시 상원에서 투표를 한다. 양원을 통과하면 국회의장은 연방관보에 게재를 공표하여 법으로 확정된다(국회결정

제1호, 제12조). 한편, 국회심의과정에서 변경이 있는 경우 대체입법안(projeto de lei de conversão - PLV)의 통과가 되기 때문에 대통령의 재가(sanção presidencial)가 필요하다(연방헌법 제62조 §12와 헌법수정 제32조 및 국회결정 제1호 제13조). 재가 또는 비토기간 중, 즉 15일 동안(헌법 제66조 1항), 임시조치의 원안은 그대로 효력을 유지한다(연방헌법 제62조 §12).

임시조치의 효력을 상실하는 경우 합동위원회는 임시조치의 효력에 관한 법률관계를 규정하는 의회령안(projeto de decreto legislativo)을 준비해야 한다(연방헌법 제62조 §30과 헌법수정 제32조 및 국회결정 제1호 제11조). 만일, 의회령을 부결 또는 임시조치의 효력을 상실한 날로부터 60일 내에 택하지 못하는 경우 임시조치에 의해 행해진 모든 법률관계는 효력을 인정받는다(연방헌법 제62조 §11).

(라) 법률의 집전화(執典化)

연방헌법 보완법 제95호(1998년 Lei Complementar no95)는 연방법률의 집전화 내지는 통합화(Consolidações da Legislação, consolidation of legislation)에 관한 규정을 하고 있다. 동 법에 따르면 집전화란 관련 있는 모든 법률을 그 효력을 그대로 유지하면서 하나의 법률로 통합함으로써 법의 체계를 단순화하는 작업이다(보완법 제95호 제13조 §10). 여러 곳에 분산되어 있고 서로 충돌할 가능성이 있는 연방법들을 체계화하고 통합화하는 의도는 민법계국가에서는 아주 신선한 시도라고 본다. 법률용어의 정비뿐만 아니라, 헌법재판소의 위헌판결로 사문화되어 있는 법률들도 정비할 수 있기 때문이다.

이러한 연방헌법의 집전화 작업은 행정부 또는 입법부에서 발의할 수 있다. 연방헌법보완법 제95호가 규정한 바에 따르면 입법과정은 양원의 내규에 따라 단순화(simplicado)될 것이라고 예정하고 있는데, 하원내규는 제212조와 제213조에 연방법률의 집전화에 관한 사항을 규율해 놓았다.

IV. 법률안의 재의와 공포 및 공포

1. 대통령의 재가와 거부

대통령의 재가(Sanção)란 입법부가 승인한 법안을 행정부의 수장이 동의하는 법적 절차이다. 즉, 연방의회와 연방대통령이 의사의 합치를 통해 법이 형성되었다는 의미가 된다. 대통령의 재가는 묵시적인 것과 명시적인 것이 있다. 명시적 재가(Sanção Expressa)란 대통령이 연방의회에서 승인 받은 법안을 이송된 날로

부터 15일 내에 명시적으로 동의하는 것을 말한다. 브라질에서 사용하는 명시적 재가의 표현은 다음과 같다.

“공화국 대통령은

다음의 법을 연방의회가 승인하고 내가 재가함을 알린다: (...)”

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei: (...)”

연방헌법은 공화국 대통령이 침묵하는 경우 긍정적인 형태로 의사표현을 하는 것으로 이해한다. 이를 묵시적 재가(Sanção Tácita)라고 한다. 그래서 15일간의 기간이 지나면 법을 묵시적으로 재가한 것으로 간주한다. 즉, 한국과 마찬가지로 소위 보류거부(pocket veto)를 인정하지 않고 있다. 법률안의 거부권은 행정부의 수장이 법안 또는 법안의 일부를 재가하는 것을 거부함으로써 법률안이 법으로 전환되는 것을 막는 행위이다(연방헌법 제66조 §1o). 그래서 브라질법상 대통령의 거부권은 입법적 성격의 행위로서 입법행위의 일부분이 된다. 그러나 재가를 거부하기 위해서는 다음의 두 가지 중에 근거해야 한다(연방헌법 제66조 §1o). 즉, 위헌(inconstitucionalidade) 또는 공익위반(contrariedade ao interesse público)이어야 한다. 이렇게 대통령이 거부권을 행사할 경우에는 반드시 거부사유(Razões de veto)를 밝혀야 한다. 브라질법상 거부(veto)는 명시적이고 근거가 있어야 하며 법률안을 받은 날로부터 15일(working day) 내에 행사되어야 하고 행사일로부터 48시간 내에 연방의회에 통보되어야 한다.

연방헌법에 따르면 거부권은 전체 또는 일부에 대해 할 수 있다(연방헌법 제66조 §1o). 즉, 한국과 달리 일부거부 또는 수정거부를 인정한다. 전체거부(veto total)는 법률안 전체에 대해 거부하는 것이고 일부거부(veto parcial)는 조문, 항 등 일부분에 대해 거부하는 것이다(연방헌법 제66조 §2o).

거부권행사의 법적인 효과는 법안 또는 그 일부가 법으로 전환되는 것을 막는 것이다. 일부거부의 경우에는 거부되지 않은 부분은 모두 법으로 발효되고 거부된 조항들은 입법부의 결정에 따른다. 즉, 입법부가 대통령의 거부를 그대로 인정하면 거부된 부분은 같은 입법회기에서 새로 발의할 경우에는 의원 절대다수의 발의에 의해서만 가능하다(연방헌법 제67조). 그리고 연방헌법재판소에서 이미 판결로 확인했듯이 대통령은 한 번 거부한 것에 대해 다시 변경할 수 없다.

대통령이 48시간 내에 거부권 사유서를 붙여 연방의회로 환부하면 연방의회는 30일 내에 양원 합동으로 절대다수결로 비밀투표를 통해 거부권을 거부할 수 있다. 양원이 전과 같이 의결하면 그 법률안은 법률로 확정되며 대통령에게 반송된

다(연방헌법 제66조 §5o). 만일 대통령이 48시간 내에 공포하지 않으면 상원의장이 같은 기간내에 법률공포를 한다(연방헌법 제66조 art. 66, §7o).

2. 공포

공포(promulgação)와 공표(publicação)는 법의 효력을 확정하는 중요단계를 구성한다. 법의 공포는 법의 존재를 증명하는 것으로 두 가지 효과를 도출한다. 하나는 법의 생성사실과 행위를 인정하는 것이고, 다른 하나는 법의 유효함을 알리는 것이다. 법률공포는 대통령의 권한이다(연방헌법 제66조 § 7o). 대통령은 재가(sanção) 또는 비토(veto)가 거부된 후 48시간 내에 법률을 공포해야 한다. 비토가 국회에서 거부된 후에 대통령이 법을 공포하지 않는 경우에는 연방상원의장이 48시간 내에 법률을 공포해야 한다. 상원의장도 공포하지 않는 경우에는 연방상원 부의장이 동일기간 내에 공포해야 한다. 입법절차의 완결단계인 재가, 거부, 공포, 공표는 법률의 종류에 따라 다양한 공표형태를 발전시켜 왔는데, 다음에 예시하는 다양한 상황들이 벌어질 수 있다.¹⁵⁾

a) 명시적 재가

“공화국대통령은: 다음의 법을 국회가 확정하고 본인이 재가함을 알린다:
(...)”

“O Presidente da República: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei: (...)”

b) 공화국대통령이 묵시적으로 재가한 법률을 연방상원의장이 공포하는 경우

“국회가 승인했고, 공화국대통령이 연방헌법 제66조 제3항의 규정에 따라 재가했고, 상원의장인 본인이 동조 제7항의 규정에 따라 다음의 법률을 공포함을 널리 알린다: (...)”

“Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL aprovou, o Presidente da República, nos termos do § 3o do art. 66 da Constituição, sancionou, e eu, NEL-

15) 통상적으로 법률안은 공포일과 공표일이 차이가 난다. 그래서 법률확정일과 법률효력발생일간에 차이가 발생할 수 있다. 그런데 한국의 경우는 매우 흥미로운 상황을 연출한다. ‘법령 등 공포에 관한 법률’은 제5조(법령) 제1항에서는 “법률 공포문의 전문에는 국회의 의결을 받은 사실을 적고, 대통령이 서명한 후 대통령인을 적고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다”고 규정하고 있다. 즉, 대통령이 서명할 때 공포일도 명기해야 한다. 한편, 제12조(공포일·공고일)는 “제11조의 법령 등의 공포일 또는 공고일은 해당 법령 등을 게재한 관보 또는 신문이 발행된 날로 한다”고 하여 법령공포일과 관보게재일이 동일한 날이 되도록 의무화했다. 법적으로는 대통령이 서명할 때 공포일과 공표일을 맞추어야 하는데, 공표일은 보통 서명일 이후에 발생하기 때문에 논리적 모순이라고 볼 수밖에 없다(밀줄은 저자가 그은 것임).

SONCARNEIRO, PresidentedoSenadoFederal, nostermosdo §7odomesmoartigopromulgoaseguinteLei:(...)”.

- c) 대통령의 비토를 국회가 재가하여 반송된 것을 대통령이 공포하는 경우
 “공화국대통령은: 다음의 법을 헌법 제66조 제5항의 규정에 따라 국회가 유지하고 본인이 재가함을 알린다: (...)”
 “O Presidente da República: Faço saber que o Congresso Nacional manteve e eu promulgo, nos termos do art. 66, § 5o, da Constituição, a seguinte Lei:(...)”
- d) 대통령이 전체거부한 법을 국회의장이 공포하는 경우
 “공화국대통령이 거부하고 국회가 유지한 법률안의 결과인 다음의 법을 연방헌법 제66조 제7항의 규정에 따라 연방상원의장이 공포한다: (...)”
 “O Presidente do SENADO FEDERAL promulga, nos termos do art. 66, § 7o, da Constituição Federal, a seguinte Lei, resultante de Projeto vetado pelo Presidente da República e mantido pelo Congresso Nacional:(...)”
- e) 공화국대통령이 부분거부하고 국회가 이를 유지한 것을 대통령이 공포하는 경우
 “공화국대통령은: 연방헌법 제66조 제5항의 규정에 따라 국회가 법률 제...호의 다음의 규정(...)을 유지했고 본인이 공포함을 알린다 (...)”
 “O Presidente da República: Faço saber que o Congresso Nacional manteve e eu promulgo, nos termos do art. 66, § 5o, da Constituição, o seguinte(ou seguintes dispositivos) da Lei no..., de... : (...)”.
- f) 공화국대통령이 부분거부하고 국회가 유지한 것을 연방상원의장이 공포하는 경우
 “연방상원의장은: 연방헌법 제66조 제7항의 규정에 따라 국회가 유지했고, 상원의장인 본인이 다음의 법률 제...호의 다음의 부분을 공포함을 널리 알린다: (...)”
 “O Presidente do Senado Federal: Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL manteve, e eu, NELSON CARNEIRO, Presidente do Senado Federal, nos termos do § 7o, do art. 66, da Constituição Federal, promulgo a seguinte parte da Lei no 7.712, de 22 de dezembro de 1988:(...)”.
- g) 국회가 전체승인한 임시조치(Medida Provisória)의 결과인 법률을 연방상원의장이 공포하는 경우:
 “공화국대통령이 임시조치 제...호를 채택했고, 국회가 승인했으며, 연방상원

의장인 본인이 연방헌법 제62조 단독항의 규정에 따라 다음의 법률을 공포함을 널리 알린다: (...)”

“Faço saber que o Presidente da República adotou a Medida Provisória no 293, de 1991, que o Congresso Nacional aprovou e eu, NELSON CARNEIRO, Presidente do Senado Federal, para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei: (...)”.

3. 공포

법률의 공포(publicação)는 국민에게 법률의 공포(promulgação) 사실을 알리는 행위이다. 이는 법의 발효를 위한 조건이다. 역사적으로 공포의 방식은 공개낭독, 선언, 공포, 게시 등 다양했지만 현대에 와서는 관보에 게재하는 방식이 가장 널리 사용되고 있다. 연방국가인 브라질의 경우 연방법이나 기타 법규범은 연방관보(Diário Oficial da União)에 게재함으로써 공포절차를 마친다.

법률의 공포권을 가진 기관은 공포의무를 진다. 공포기간은 법률의 공포기간에 포함된 것은 아니다. 이렇게 되면 법률공포기간을 줄이는 의미가 되기 때문이다. 그러나 법률의 공포는 신속하게 해야 한다. 브라질법상 법률의 공포와 효력발생은 다음의 원칙을 따른다. 즉, 법률의 효력발생은 법률의 공포일, 공포 후 미리 규정한 날이 도래된 후, 공포 후 법에서 규정한 조건을 달성하는 날, 법의 성격에 따라 정해지는 날이 도래한 경우 등이다.

1998년 보완법(Lei Complementar) 제95호가 발효되기 전까지만 해도 법률의 발효조항(cláusula de vigência)은 명시적이었는데 대략 다음과 같았다:

“동법은 공포한 날로부터 발효된다(Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação).”

그러나 보완법 제95호는 제8조에 법률은 명시적인 형태로 발효의 시작을 지시하고 법의 성격상 국민이 충분히 알 수 있는 정도의 적절한 기간(prazo razoável)을 고려해야 한다고 발효일의 산정기준까지도 지정했다. 이에 따라 법률의 발효조항의 표준적인 조항이 다음과 같이 바뀌었다.

“동법은 공포한 날로부터 (...)일이 경과한 후 발효된다(Esta Lei entra em vigor após decorridos [número de dias] de sua publicação oficial).”

만일, 이와 같은 발효조항이 없는 경우의 부칙으로는 민법전 도입법(LICC - Lei de Introdução ao Código Civil, 브라질 국제사법)의 제1조를 준용한다. 즉, “반대의 규정을 제외하고 법률은 공포로부터 45일이 경과한 후 국가전역에 발효된

다.” 법의 공표일과 발효일 사이의 기간을 법의공백기간(vacatio legis)이라고 한다. 특별한 규정이 없는 한 법의 공표일과 발효일 사이의 경과기간을 인정해야 한다. 즉, 동 법의 공백기간(vacatio legis) 중에는 구법이 적용된다. 법의 공백기간을 계산하는 방법은 공표일은 제하고 일요일과 공휴일도 포함하여 최종일은 합산하는 방식(dies a quo non computatur in termino; dies termini computatur in termino)이다. 한편, 브라질법의 외국에서의 적용은 법의 공표일부터 90일이 경과한 후에 자동적으로 발효된다(민법전도입법 제1조 제1항).

V. 나가면서

의회는 정당정치를 집행하는 곳이기 때문에 그 성격상 협상기간, 투표절차 등이 더디다는 공통된 특색이 있다. 입법절차가 이러한 특색이 있는 반면 시민사회는 사회현실을 반영하는 법률이 신속하고 효율적인 입법절차를 통해 바로 시민사회의 요구에 응하기를 바란다. 즉, 입법절차에 있어 더딤과 신속, 고정성과 유연성의 충돌은 어느 국가나 정도의 차이는 있으나 발생하는 문제이다. 그런데 일반적으로 시민사회가 필요하는 입법들은 정당에서보다는 행정당국인 정부에서 더 예민한 관심을 갖고 있는 것이 사실이다. 매일매일 사회현실과 부딪히기 때문이다.

정부는 여당을 통해 이러한 법적인 응답을 하지만, 입법부가 충돌하여 제 기능을 발휘하기 어려운 경우 행정부가 다양한 편법을 사용하게 된다. 그래서 어떠한 방식이든 행정부가 입법권한 또는 이와 유사한 권한을 유지하려고 하는데, 브라질의 경우 헌법상 명시된 임시조치(medidas provisórias)를 남발하는 경향이 크다. 특히, 브라질의 임시조치는 임시조치의 범위를 규제하는 입법이 없어 행정부가 그 사용을 남발하고 있는데, 과거 군부시절의 긴급조치법(Decreto-Lei)의 남용을 민간정부에서도 이름만 바꿔 그대로 유지하고 있는 것이기 때문에 입법권력에 대한 유혹은 그 끝이 없다고 할 것이다.

최근 입법절차의 가장 큰 특징은 입법부에 전문성과 신속성을 어떤 식으로든지 도입하려는 것이다. 이 중 가장 눈에 띄는 것은 입법절차에서 전문위원회의 역할을 활용하는 것이다. 이탈리아에 기원을 둔 위원회제도는 현재 상당히 많은 국가에서 사용되고 있다. 위원회입법제도는 그 전문성에 따라 인원수가 한정된 상설 위원회에 입법권한을 분산시키면서도 정치집단간의 비례성을 유지할 수 있기 때문에 전체회의의 거대함을 피하면서도 정당정치의 장점을 모두 유지할 수 있기 때문이다. 브라질의 경우도 위원회입법제도를 갈수록 활성화하려는 경향이다.