

국민의 입법참여권에 대한 입법론적 연구*

김기태**

Contents

- I. 서론
 - II. 입법참여권에 대한 현황
 - III. 입법참여권의 보장과 문제점
 - IV. 입법참여권의 질적 개선 및 실효성 확보방안
 - V. 결론
-

* 이 글은 2019년 5월 24일 한국법제연구원-한국입법학회 공동학술대회에서 발표한 원고를 수정·보완 하였음.

** 한국입법연구원 선임연구원, 법학박사.

I. 서론

국회가 법률을 제정할 때에는 일련의 절차를 거치게 된다. 이를 입법절차 또는 입법과정이라고 한다. 입법의 과정에는 일정한 입법정책적 목적에 따라 작성된 법률안이 국회에 제출된 후 절차에 따라 공포되어 효력이 발생하는 일련의 과정을 포함한다.

입법은 3권 분립의 대원칙이 적용된 규정이다. 입법권의 독립적인 보장을 위한 규정이 입법되어 있다. 다만 법률안 제출자에 대하여 국회의원과 정부로 한정하여 제출할 수 있도록 헌법에서 규정하고 있는데, 이는 법치주의에 따른 원칙이다.

입법과정은 국민과 국가를 위한 법률이 제정되는 것을 의미하는데, 직접적인 법률적 효과가 적용되기 위해서는 국민이 입법과정에 참여하여 의견을 제시할 수 있어야 한다.

국민이 입법과정에 참여하는 근거는 국회법에 따라 공청회나 청문회를 통해서만 가능하다. 즉 국민은 법률이 입법되는 경우 공청회 또는 청문회가 개최될 경우에만 의견을 제시할 수 있으나 공청회나 청문회의 경우도 전문가인 경우 또는 관계자가 아닌 경우에는 참여할 수 없기 때문에 실질적으로 국민이 입법에 참여할 수 있는 방안이 부족한 현실이다.

이러한 의미에서 국민이 입법에 쉽게 참여할 수 있는 근거 규정을 마련하여 국민을 위한 법률이 만들어지는데 필요한 의견을 들을 수 있는 방안을 마련하기 위하여 이하에서는 국민이 입법에 참여하는데 있어 관련 규정을 살펴보고 문제점과 대안을 살펴보고자 하겠다.

II. 입법참여권에 대한 현황

‘국민이 입법에 참여한다.’는 의미는 광범위하다. 국민이 입법에 참여하기 위해서는 국회의원에게 찾아가 의견을 전달하거나 관련 공무원에게 견해를

전달하는 방법이 있다. 다만 그 과정이 번거롭거나 복잡하여 꺼리는 경우가 많은데, 국가 행정업무를 진행하기 위해서는 법률과 절차에 따라 진행되도록 규정하고 있기 때문에 입법절차나 과정을 잘 모르는 국민이 입법의견을 국회에 정확하게 전달하는 것은 쉽지 않다.

그러나 절차에 따라서 의원 또는 정부에 개정이 필요한 내용을 전달함으로써 입법에 참여할 수 있는 기회가 부여된다고 볼 수 있다.

1. 법률안의 제안권자

헌법 제40조는 입법권은 국회에 속한다고 규정하여 국회입안주의 원칙을 천명하고 있다. 그리고 헌법 제52조에서 국회의원과 정부가 법률안을 제출할 수 있도록 규정함으로써 정부도 법률안을 제출할 수 있도록 하여 제도적으로 보장하고 있다. 또한 국회의 위원회도 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안을 입안하여 위원장 명의로 제출¹⁾할 수 있다.

의원발의 법률안은 일반적으로 발의자를 포함하여 10명 이상의 찬성으로 발의²⁾하며 예산상 또는 기금상의 조치를 수반 하는 의안을 발의하는 경우에는 비용추계 자료 등을 제출³⁾하여야 한다. 다만 의원발의 법률안은 ① 의원이 직접 기초하는 경우, ② 정부 또는 제3자가 기초하여 제공하는 안을 근간으로 의원이 입안하여 제출하는 경우, ③ 정부가 마련한 안을 의원을 통하여 제출하는 경우, ④ 연구원 및 관련단체 등이 마련한 법률초안을 의원을 통하여 제출하는 경우로도 살펴볼 수 있다.⁴⁾

1) 국회법 제51조(위원회의 제안) ① 위원회는 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안과 그 밖의 의안을 제출할 수 있다.

② 제1항의 의안은 위원장이 제안자가 된다.

2) 국회법 제79조(의안의 발의 또는 제출) ① 의원은 10명 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다.

3) 국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 의원이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 함께 제출하여야 한다. 다만, 국회예산정책처에 대한 비용추계요구서를 제출한 경우에는 제58조제1항에 따른 위원회의 심사 전에 국회예산정책처의 비용추계서를 제출하여야 한다.

4) 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>) 참고.

[그림 2-1] 의원발의 법률안 순서



정부제출 법률안을 입법하고자 하는 경우 ① 소관부처에서 기초·성안된 경우 다른 행정기관과 합의를 필요로 하는 사항이 있는 때에는 입법예고를 하기 전에 협의를 거친다. ② 정부입법의 경우 국민의 권리, 의무, 일상생활과 관련이 있는 법률을 입법할 때에는 입법취지, 주요내용, 전문 등을 공고하도록 하고, 예고하도록 규정하고 있다.(행정절차법 제41조) 이후에 ③ 경제장·차관회의, ④ 당·정협의, ⑤ 소관 중앙행정기관 원안확정, ⑥ 법제처심사, ⑦ 차관회의 및 국무회의 심의, ⑧ 대통령의 재가와 국무총리 및 관계 국무위원의 부서, ⑨ 국회제출의 일련의 과정⁵⁾을 거치게 된다.

5) 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>) 참고.

[그림 2-2] 정부제출 법률안 순서



이러한 입법과정에 따르면 국민의 민주성 확보라는 점에서 “의회입법 즉 법률은 행정입법에 비하여 우월적인 위치에 있다.”⁶⁾고 볼 수 있다.

6) 김현태, 국회의 행정입법 통제방안에 관한 연구, 「공법학연구」 제17권 제4호, 한국비교공법학회, 2016, 213쪽.

2. 헌법에 따른 입법참여 방법

헌법 제40조에 따르면 입법권은 국회에 속한다. 이러한 사항은 제정 헌법 당시부터 지금까지 입법에 관한 사항을 국회로 전임하고 있는 것이다. 1차 개헌부터 4차 개헌까지 국회의 양원제 구성에 관한 사항도 포함되어 있었지만 5차 개헌부터는 “입법권은 국회에 속한다.”고 규정하고 있다.

헌법 제52조에서 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있도록 규정하고 있다. 제정 헌법부터 규정되어 있는데 1차 개헌부터 4차 개헌까지는 법률안을 제출하기 전에 예산안을 민의원에 제출하여 의결을 받은 후 참의원 또는 양원 합동회의에 이송될 수 있도록 하여 제출된 법률안에 대하여 예산을 확정짓고 법률안을 의결하도록 규정하였다.

헌법은 제정 당시부터 지금까지 국민이 입법에 참여할 수 있는 기회를 부여하지 않고 있다. 헌법에 따라 입법에 참여할 수 있는 방법은 나와 뜻이 맞는 국회의원을 뽑아 의원이 법률안을 제출하는 방법이 최선이다.

3. 법률에 따른 입법참여 방법

현재 시행되는 법률에서 국민이 입법에 참여를 직접 보장하고 있는 내용은 국회법에 명시되어 있다.

국회법 제58조제6항에서 위원회는 제정법률안과 전부개정법률안에 대해서는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 국민은 제정법률안과 전부개정법률안에 대하여 공청회나 청문회가 개최되면 참여할 수 있도록 규정하고 있다.

국회법 제123조제1항은 현재 “국회에 청원을 하려는 자는 의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.”⁷⁾고 규정하고 있다. 지금의 청원에 관한 사

7) 국회법 제123조는 2019년 4월 16일 개정되어 2019년 12월 1일 시행 예정인 내용이 있어 아래와 같이 참조한다.

제123조(청원서의 제출) ① 국회에 청원을 하려는 자는 의원의 소개를 받거나 국회규칙으로 정하는 기간 동안 국회규칙으로 정하는 일정한 수 이상의 국민의 동의를 받아 청원서를 제출하여

항은 과거 국회법 제116조에서 질문서의 이송과 답변에 대한 내용으로 의장은 질문서를 지체없이 정부에 이송하도록 규정⁸⁾한 것으로부터 시작한다.

1972년 2월 7일 개정된 국회법(법률 제2496호) 제116조⁹⁾에서 의장은 청원을 접수한 때에 청원요지서를 각 의원에게 배포하고 동시에 소관위원회에 회부하여 그 심사를 하게 하는 규정을 두었다. 이후 1981년 1월 29일 개정된 국회법이 지금까지 시행되고 있다.

현재 국회법은 이와 같이 제출한 청원에 대하여 의장은 청원요지서를 작성하여 인쇄하거나 전산망에 입력하는 방법으로 각 의원에게 배부하는 동시에 그 청원서를 소관 위원회에 회부하여 심사하게 한다.(국회법 제124조) 위원회는 청원 심사를 위하여 청원심사소위원회를 두고 심사하며 위원회는 청원이 회부된 날부터 90일 이내에 심사 결과를 국회의장에게 보고하여야 한다.(국회법 제125조)고 규정하고 있다.

현재 국민이 입법에 참여할 수 있도록 국회법에서 청원의 방법과 절차를 규정하고 있다. 다만 그 결과에 대하여 국회의장에게 보고 하도록 되어 있으나 청원을 제출한 자에게 그 결과를 알려주는 규정은 없다.

야 한다.

- ② 청원은 청원자의 주소·성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명을 말한다. 이하 같다)을 적고 서명한 문서(「전자정부법」 제2조제7호에 따른 전자문서를 포함한다)로 하여야 한다.
- ③ 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 접수하지 아니한다.
 - 1. 재판에 간섭하는 내용의 청원
 - 2. 국가기관을 모독하는 내용의 청원
 - 3. 국가기밀에 관한 내용의 청원
- ④ 제1항에 따른 국민의 동의 방법·절차 및 청원 제출 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.
- 8) 국회법(법률 제1452호, 1963. 11. 26) 제116조 ① 의장은 질문서를 지체없이 정부에 이송한다.
 - ② 정부는 질문서를 받은 날로부터 10일 이내에 서면 또는 구두로 답변하여야 한다. 그 기간내에 답변하지 못할 때에는 그 이유와 답변할 수 있는 기한을 국회에 통지하여야 한다.
 - ③ 전항의 답변에 대하여 질문자는 서면 또는 구두로 다시 질문할 수 있다.
- 9) 국회법(법률 제2496호, 1973. 2. 7) 제116조 (청원요지서의 작성과 회부) ①의장은 청원을 접수한 때에는 청원요지서를 작성하여 각의원에 인쇄·배포하는 동시에 소관위원회에 회부하여 그 심사를 하게 한다.

Ⅲ. 입법참여권의 보장과 문제점

1. 국민의 입법참여에 대한 규정 미비

위에서 본 바와 같이 국민이 입법에 직접 참여할 수 있는 규정은 없다. 설령 국민이 뽑은 국회의원이 법률안을 발의한다고 해도 국민의 의견을 꼭 들을 필요가 없고, 정부도 공청회나 청문회를 열수 있도록 하여 강제할 수 있는 규정도 없기 때문에 국민이 입법에 직접 참여할 수 있는 방법은 없다.

만약 법률안 입안 당시 초안 작성 할 때 국민 의견을 포함시켰다고 하더라도 “주요 부분에서 변화가 있었을 경우 이에 대한 이해관계자 및 일반국민의 의견을 다시 듣는 과정은 전혀 없다.”¹⁰⁾ 입법자는 정책적 효율성을 우선적으로 고려한 입법이라도 국민다수의 의사의 반영이 결여된다면 좋은 법률이라 할 수 없다.¹¹⁾

중국의 경우 입법항목을 건의하거나 법률법규초안을 공개모집 하는 방법¹²⁾으로 입법과정에 국민이 참여할 수 있는 기회를 부여하고 있다.

2. 입법예고제에 따른 참여에 대한 처리결과 안내 부재

국회에서 법률이 입법되는 경우에 입법안의 취지 및 주요 내용을 미리 예고 하여 입법내용에 대하여 국민의 의사를 수렴 반영하기 위하여 입법예고를 하고 있다. 이러한 입법예고기간은 특별한 사정이 없는 한 10일 이상으로 한다. 긴급히 입법을 하거나 입법 내용의 성질 또는 그 밖의 사유로 입법예고가 필요 없거나 곤란하다고 판단되는 경우에는 입법예고를 하지 않을 수 있다.

물론 국회 입법예고에 관한 규칙 제5조에서 입법예고된 법률안에 대하여 의견이 있는 경우 입법예고기간 동안 문서 또는 국회 등 홈페이지에 게재하는

10) 박민규 외4, 국민참여를 통한 입법 및 법제개선방안 연구, 법제처, 2004, 44쪽.

11) 고인석, 입법로비의 법제도화에 관한 연구, 「법학연구」 제17권 제3호, 한국법학회, 2017, 136쪽.

12) 김준영, 중국의 입법 발전과 입법참여제도, 「외법논집」 제41권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2017, 137쪽.

방법으로 소관 위원회에 의견을 제출할 수 있다. 이렇게 제출된 의견 중 법률안의 체계, 적용범위 및 형평성 침해 여부 등 중요한 사항을 위원회 또는 소위원회에 보고하도록 규정하고 있다.

다만 이에 따라 제시된 의견에 대한 처리결과의 통지는 규정하고 있지 않아 의견을 제시한 국민은 본인의 의견이 어떻게 진행되는지 알 수가 없다. 따라서 “입법예고된 법안과 그 주요 내용을 쉽게 찾아 볼 수 있도록 할 필요가 있다.”¹³⁾

3. 입법참여권에 대한 명확성 문제

국민이 입법에 참여하기 위한 명확한 규정은 없다. 다만 국회법에 따라 국회에 청원할 수 있도록 규정은 하고 있으나, 국민이 직접 입법에 참여할 수는 없다. 국민이 입법에 참여할 수 있는 방법은 법률안 제출 전이 최선의 방법이다.

국회는 위원회 심사 중 공청회 또는 청문회를 개최할 수 있다. 공청회의 경우 전문가들의 의견을 들음으로서 법안에 반영하는 것이다. 국회법 제64조¹⁴⁾에 따라 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식이 필요한 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 사람 등으로부터 의견을 들을 수 있다.

청문회의 경우는 증인 또는 진술인으로 출석하여 답변하는 정도에 그친다. 국회법 제65조¹⁵⁾에 따라 위원회는 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조

13) 최희정, 입법과정에서의 국민참여에 관한 연구, 「법학논집」 제11권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2007, 68쪽.

14) 제64조(공청회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건 또는 전문지식이 필요한 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 사람 등(이하 "진술인"이라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다. 다만, 제정법률안과 전부개정법률안의 경우에는 제58조제6항에 따른다. ② 위원회에서 공청회를 열 때에는 안건·일시·장소·진술인·경비, 그 밖의 참고사항을 적은 문서로 의장에게 보고하여야 한다. ③ 진술인의 선정, 진술인과 위원회 발언시간은 위원회에서 정하며, 진술인의 발언은 그 의견을 듣고자 하는 안건의 범위를 벗어나서는 아니 된다. ④ 위원회가 주관하는 공청회는 그 위원회의 회의로 한다. ⑤ 그 밖에 공청회 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

15) 제65조(청문회) ① 위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거

사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 위원회 의결로 청문회를 열 수 있다.

이처럼 국민이 입법에 참여할 수 있는 방법은 공청회 또는 청문회 밖에 없다. 물론 일반 국민은 참여할 수 없고, 학식과 경험이 있는 사람만이 가능하다.

현재는 구체적 의미와 범위의 보충적 해석을 통해 확정할 수 있는 범위가 존재한다면 규정에 대하여 명확성의 원칙이 위배되지 않는다¹⁶⁾고 판단하고 있다. 다만 입법기술상 불가피하게 그 범위를 제한하거나 구체적으로 규정할 수 없는 경우에 한하여 명확성의 원칙에 대하여 판단하고 있지만, 현행 헌법과 법률에서 국민의 입법참여권에 대한 규정이 없고, 국민이 참여할 수 있는 근거 규정은 공청회나 청문에 참여하는 것으로 입법참여권을 부여했다고 해석하는 것은 문제의 소지가 있다.

4. 입법참여권에 대한 비례원칙의 문제

헌법은 비례의 원칙을 적용하여 국가는 국민에 대하여 헌법이 당사자에게 “적용되는 과정에서 당사자의 주관적 해석이 개입될 수 있지만 헌법에서 보장되어야 하는 특수성을 가지고 있기”¹⁷⁾ 때문에 국가와 국민 중 어느 일방에 입법의 참여권을 부여하거나 제한하는 것은 문제가 있다.

를 채택하기 위하여 위원회 의결로 청문회를 열 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 법률안 심사를 위한 청문회는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 개최할 수 있다. 다만, 제정법률안과 전부개정법률안의 경우에는 제58조제6항에 따른다.

③ 위원회는 청문회 개최 5일 전에 안건·일시·장소·증인 등 필요한 사항을 공고하여야 한다.

④ 청문회는 공개한다. 다만, 위원회의 의결로 청문회의 전부 또는 일부를 공개하지 아니할 수 있다.

⑤ 위원회는 필요한 경우 국회사무처, 국회예산정책처 또는 국회입법조사처 소속 공무원이나 교섭단체의 정책연구위원을 지정하거나 전문가를 위촉하여 청문회에 필요한 사전조사를 실시하게 할 수 있다.

⑥ 청문회에서의 발언·감정 등에 대하여 이 법에서 정한 것을 제외하고는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에 따른다.

⑦ 청문회에 대해서는 제64조제2항부터 제4항까지를 준용한다.

⑧ 그 밖에 청문회 운영에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

16) 헌재 2014. 3. 27. 2012헌바373.

17) 김기태, 규제개혁에 있어 입법자의 역할, 「법학연구」 제55호, 한국법학회, 2014, 13쪽.

우선 비례의 원칙은 “광범위한 영역”¹⁸⁾을 포함한다. 입법참여권에 대한 헌법적 규정은 헌법 제37조제2항 후단에서 국민의 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정함으로써 기본권 보장에 있어 비례의 원칙을 수용하도록 규정하고 있다. 이러한 규정에도 불구하고 헌법이나 법률에서는 국민에게 입법참여권을 실질적으로 부여하지 않거나, 미비하게 청문회 등을 할 수 있도록 하여 국민의 입법참여권을 보장했다는 것은 국민은 삼권 중에서 입법에 참여할 수 있는 기회를 박탈한 것이다.

물론 사법기관은 입법에 참여할 수 없으나, 개별 규칙을 제정할 수 있고, 법률심사를 할 수 있는 권리가 부여됨에 따라 입법에 참여할 수 있는 규정이 있지만 국민의 입법참여권이 제한되어 있는 것은 국회 또는 정부에서 적극 개정해야 할 과제이다.

현재는 과거 공직선거및선거부정방지법¹⁹⁾ 위헌 결정에서 “청구인들이 입는 기본권 침해의 정도를 비교형량 할 경우 양자간에 적절한 비례관계가 성립하였다고 할 수 없어 법익의 균형성 원칙에 위배된다.”고 결정²⁰⁾한 바 있다. 이처럼 국가는 국민이 입법에 참여할 수 없기 때문에 얻는 침해의 정도와 국회에서만 입법을 하는 것이 정당하다는 정책에 대하여 비교형량하여 국민에게 적절한 비례관계가 성립할 수 있도록 관련 규정을 도입하여야 한다.

5. 입법참여권에 대한 체계정당성 원리

지금까지의 입법참여권에 대한 문제해결은 임시방편적인 정책의 시행과 법령의 규정으로 인하여 체계정당성이 결여되어 있다. 이로 인하여 입법참여권은 국민의 기본권을 보장하지 못하는 결과가 발생하고 있다. 또한 입법참여권은 국가와 국민 모두가 가지고 있는 권리 또는 의무로써 이에 대한 충분한 검토가 필요하며, 국회는 입법을 함에 있어 국민이 입법에 참여할 수 있는 체

18) 성정엽, 비례원칙과 기본권, 「저스티스」 통권 제136호, 한국법학원, 2013, 18쪽.

19) 2000. 2. 16. 법률 제6265호로 개정된 것.

20) 헌재 2005. 10. 27. 2004헌바41.

계를 마련해야 한다. 이에 대하여 입법참여권에 대하여 일관성이 유지되지 못하는 비판을 받게 된다. 시대에 따라서는 입법참여권에 대한 의미와 중요성이 달리 평가될 수 있지만 현재는 국민이 입법에 관심이 많은 현실에서 직간접적으로 입법과 관련된 법제의 개정과 정책의 도입이 필요한 시점이다.

법치주의에서의 체계정당성이란 법령에 대하여 법질서나 법률과 법률 간에 있어 불일치하거나 모순되지 않아야 한다는 원리이다. “법령의 수직적 및 수평적 체계를 유지하도록 하여 범규범의 체계 및 내용이 서로 간에 모순되거나 충돌되지 않도록 하는 기능”²¹⁾을 지니고 있는 것이다.

일반적으로 국민의 입법참여권은 그 체계나 구체적인 사항에 대하여 일관된 체계를 보장해 주어야 한다. 헌법의 개정이 빠른 시일내에 이루어 질 수 없다면 이에 대하여 특별법의 제정으로 국민의 입법참여권을 부여하거나 보장해 주는 방안도 필요하다.

현재는 공직선거법²²⁾ 제93조제1항 위헌 결정에서 “관계 조항과 다른 조항들 간의 체계적인 내용 등을 비교해 보아 전체적인 과정에서 비추어 그에 해당하는지 여부를 가릴 수 있음”²³⁾을 입법목적에 비추어 결정하였다. 이처럼 국민의 입법참여는 관계 조항과 다른 조항들 간 또는 헌법과 법률 간에 전체적으로 국민의 입법참여권이 정당하게 부여되고 있는지에 대한 규정을 살펴볼 필요가 있으며, 이에 따른 체계가 성립되어야 한다.

IV. 입법참여권의 질적 개선 및 실효성 확보방안

1. 헌법에서의 보장 확대

대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다. 이와 같은 명제는 “민주주의의 출발점이 국민주권에 있다”²⁴⁾는 점이다. 이러한 헌

21) 홍완식, 체계정당성의 원리에 관한연구, 「토지공법연구」 제29집, 한국토지공법학회, 2005, 469쪽.

22) 2010. 1. 25. 법률 제9974호 개정된 것.

23) 현재 2014. 4. 24. 2011헌바17 등.

법에 따르면 국민은 국가의 원동력이 되며, 상생하며 살아가야 한다는 것이다.

국민이 입법에 참여할 수 있는 방법은 헌법을 개정하여 국민이 입법에 참여할 수 있는 근거를 마련하는 것이다. 이와 같은 취지로 2018년 문재인 정부에서 제출한 헌법 개정안을 보면 국민발안제를 도입하자는 의견을 제시하였다. 즉 당시 제출된 헌법 개정안은 제56조를 신설하여 “국민은 법률안을 발의할 수 있다. 발의의 요건과 절차 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.”고 규정하고 있다.

물론 전문성과 효율성에서 국민발안제를 도입하는 것이 맞는지의 여부는 법률에 위임하여 규정을 하고 있기 때문에 문제 되지 않으며, “대의제의 구조 하에서 한계를 보완하기 위한 방안이 국민의 직접적 참여”²⁵⁾라고 할 수 있으며, 국민이 입법에 참여하는 것과 입법은 국회에서 하는 것은 다른 명제이기 때문에 이에 대한 문제는 발생하지 않을 것이다.

2. 법률에서의 입법 개선

국민은 국회법에 따라 공청회나 청문회의 경우에만 입법참여가 가능하다. 이러한 제한적인 입법참여를 확대하여 국민이 직접 참여할 수 있는 방법과 범위 등을 명확하게 규정하여 국민이 입법에 참여할 수 있는 필요성과 방식이 도입되어야 한다.

입법예고제의 경우 앞에서 언급한 바와 같이 국회의장은 법률안의 체계, 적용범위 및 형평성 침해 여부 등 중요한 사항을 위원회 또는 소위원회에 보고하도록 규정하고 있는데 일반 국민이 입법예고를 보고 법률안의 체계, 적용범위 및 형평성 침해 여부를 정확하게 제시하는 경우가 얼마나 있을지도 의문이다.

이렇게 명확하지 않은 규정 때문에 입법예고에 참여한 국민이 없는 것으로 보이고, 현재 국회 입법예고시스템이나 국민참여입법센터에서도 입법예고된 법률에 대하여 법률안의 체계나 내용에 대하여 의견을 제시한 경우는 찾아보

24) 장영수, 국민참여개헌의 당위성과 방법론, 「안암법학」 제54호, 안암법학회, 2017, 73쪽.

25) 차진아, 시민의 입법참여와 헌법-국민발안제 도입논의를 중심으로, 「외법논집」 제42권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2018, 227쪽.

기 힘들고 국회입법예고 사이트의 경우 의견이 많이 있는 경우 “관심 입법예고”라고 하여 분류 해놓고 있는데 의견 내용도 개인의 의견을 적어 놓는 경우가 많아 이러한 내용이 위원회에 상정될지도 의문이다.

따라서 현재 법률에서 규정하고 있는 입법예고제나 공청회 및 청문회에 대하여 처리결과에 대한 여부를 안내될 수 있도록 명시할 필요가 있다.

3. 국민의 입법참여 제도화 및 적법절차 보장

현재 입법과정은 “특정지역구나 특정계층에 이익이 되는 입법을 할 수밖에 없는 현실”²⁶⁾이다. 국민이 입법에 참여하면 국회의원이거나 정부는 “업무량의 증가와 행정효율에 영향을 주는 등 여러 가지 불편과 장애를 조성하게 된다.”²⁷⁾ 대부분 입법의 과정이나 절차를 모르기 때문에 입법과정에 참여하는 것을 민원으로만 생각할 수 있고 이러한 민원이 많이 발생하면 업무량이 늘어나기 때문에 국회의원이거나 정부는 입법참여를 원하지 않게 될 수 있다.

현재 입법예고제를 시행하여 초안으로 만들어지는 법률안에 대하여 국민이 참여할 수 있지만 이는 국회가 입법되어 진행되는 과정에 일부분으로 참여할 수 있는 방법 중에 하나이기 때문에 “국민들이 국가 주요 이슈와 의제에 대해 공개적으로 토론하고 그러한 의사결정에 직접 참여함으로써 참여민주주의의 가능성을 높이고 입법의 정통성을 확보하는데 큰 기여를 하게 되는 것”²⁸⁾이 직간접적으로 관련이 있는 국민을 입법참여에 독려시킬 수 있는 방법이 된다.

미국의 경우 “모든 이해관계자에게 입법청원권을 인정”²⁹⁾하여 의원 또는 단체뿐만 아니라 국민들도 입법에 참여할 수 있는 기회를 부여하고 있다. 또한 인도네시아의 경우도 “법률상의 권리로서의 국민의 입법참여권을 부여”³⁰⁾

26) 고인석, 입법로비의 법제도화에 관한 연구, 「법학연구」 제17권 제3호, 한국법학회, 2017, 147쪽.

27) 박민규 외4, 국민참여를 통한 입법 및 법제개선방안 연구, 법제처, 2004, 17쪽.

28) 김용철, 국민참여입법을 위한 효율성 확보 방안, 「한국자치행정학보」 제26권 제1호, 한국자치행정학회, 2012, 129쪽.

29) 박민규 외4, 국민참여를 통한 입법 및 법제개선방안 연구, 법제처, 2004, 161쪽.

30) 변해철, 인도네시아의 입법절차에 관한 연구, 「세계헌법연구」 제19권 제3호, 국제헌법학회, 2013, 97쪽.

하고 있다.

따라서 국민의 입법참여를 보장하기 위하여 법률안 초안작성 시부터 국민의 입법참여를 유도할 수 있는 적법한 절차가 보장될 수 있도록 법률을 도입해야 한다.

4. 입법사제도의 도입

현재 국가 자격은 변호사, 법무사, 공인회계사, 변리사, 공인노무사 등은 법에서 직접 규정하여 시행하고 있다. 그 외에는 각 법령에 따라 규정되어 있는 자격사에 대하여 각부령으로 시행하고 있다. 이에 따른 자격사제도는 각 법령에 따라 18개 부처에서 38개 자격이 시행되고 있다.

각 부처에서 규정한 전문자격사 제도를 살펴보면 법무부는 변호사를 공정거래위원회는 가맹거래사를 해양수산부는 검수사, 검량사, 감정사, 수산물품질관리사를 농림축산식품부는 농산물품질관리사, 경매사, 손해평가사를 경찰청은 경비지도사를 행정안전부는 행정사를 중소벤처기업부는 경영지도사, 기술지도사를 산업통상자원부 특허청은 변리사를 고용노동부는 공인노무사, 산업안전지도사, 산업보건지도사를 국토교통부는 감정평가사, 물류관리사, 공인증개사, 주택관리사보를 관세청은 관세를 국세청은 세무사를 문화재청은 문화재수리기술자, 문화재수리기능자를 문화체육관광부는 한국어교육능력검정, 박물관 및 미술관 준학예사, 호텔경영사, 호텔관리사, 호텔서비스사, 국내여행안내사, 관광통역안내사를 보건복지부는 사회복지사1급을 여성가족부는 청소년상담사, 청소년지도사를 소방청은 소방시설관리사, 소방안전교육사를 환경부는 정수시설운영관리사 등의 전문자격제도를 시행하고 있다.

이러한 전문자격사 제도는 전문인 발굴과 행정업무의 효율화를 위하여 국가가 시행하고 있는데 입법에 관한 전문자격 제도는 현재는 없다.

물론 “정책결정과정에서의 참여기회의 확대와 정보의 소통”³¹⁾을 위해서는 입

31) 이우영, 한국의 로비활동 법제화 노력에 대한 입법학적 관점에서의 분석, 「서울대학교 법학」 제46권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2005, 375쪽.

법에 대한 부분은 의원 또는 정부에서 진행되는 부분이지만 국민이 입법에 참여할 수 있는 전문적인 교육과 자격이 주어진다면 입법을 목적으로 하는 전문자격사 제도가 도입될 필요가 있다.

V. 결 론

위에서 본 바와 같이 국민이 입법에 참여할 수 있는 방법은 제한적이다. 헌법을 개정하여 국민의 입법참여권을 확대하거나, 법령을 개정하여 공청회 또는 청문회를 강제하는 등의 방안을 고려해 볼 수 있겠지만 현재 국민이 입법에 참여하는 제일 빠른 방법은 내가 원하는 의견을 수렴해 주고 이를 반영해 줄 국회의원을 당선시키는 방법 밖에 없다.

물론 국회의원을 뽑아 입법에 참여한다고 해도 약 1천6백개 되는 법률에 의견을 제시할 수 없고, 관련된 국회의원이 관련 업무에 종사하는 경우도 적기 때문에 국민이 원하는 입법을 위해서는 국민에게 입법참여권을 부여하는 방안으로 국회법을 개정하거나 제정하여 국민의 입법참여권을 보장할 필요가 있다.

국민이 입법에 참여하여 확정된 법률은 국민의 의견을 확보했다는 의미에서 민주적 정당성을 확보할 수 있고, 국민이 필요한 법률을 입법화했기 때문에 정책결정을 향상시킬 수 있으며, 시행되는 법률에 대하여 국민의 참여를 독려할 수 있게 된다.

전문적이지 않은 국민의 의견도 입법에 반영할 수 있도록 담당자를 선정하거나 부처를 신설하여 운영하면 일자리 창출에도 도움이 된다.

참고문헌

- 고인석, 입법로비의 법제도화에 관한 연구, 「법학연구」 제17권 제3호, 한국법학회, 2017.
- 김기태, 규제개혁에 있어 입법자의 역할, 「법학연구」 제55호, 한국법학회, 2014.
- 김용철, 국민참여입법을 위한 효율성 확보 방안, 「한국자치행정학보」 제26권 제1호, 한국자치행정학회, 2012.
- 김준영, 중국의 입법 발전과 입법참여제도, 「외법논집」 제41권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2017.
- 김현태, 국회의 행정입법 통제방안에 관한 연구, 「공법학연구」 제17권 제4호, 한국비교공법학회, 2016.
- 박민규 외4, 국민참여를 통한 입법 및 법제개선방안 연구, 법제처, 2004.
- 변해철, 인도네시아의 입법절차에 관한 연구, 「세계헌법연구」 제19권 제3호, 국제헌법학회, 2013.
- 성정엽, 비례원칙과 기본권, 「저스티스」 통권 제136호, 한국법학원, 2013.
- 이우영, 한국의 로비활동 법제화 노력에 대한 입법학적 관점에서의 분석, 「서울대학교 법학」 제46권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2005.
- 장영수, 국민참여개헌의 당위성과 방법론, 「안암법학」 제54호, 안암법학회, 2017.
- 차진아, 시민의 입법참여와 헌법 -국민발안제 도입논의를 중심으로-, 「외법논집」 제42권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2018.
- 최희경, 입법과정에서의 국민참여에 관한 연구, 「법학논집」 제11권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2007.
- 홍완식, 체계정당성의 원리에 관한연구, 「토지공법연구」 제29집, 한국토지공법학회, 2005.

입법평가연구(Journal of Legislative Evaluation) 제15호

헌법재판소 2014. 3. 27. 2012헌바373.

헌법재판소 2005. 10. 27. 2004헌바41.

헌법재판소 2014. 4. 24. 2011헌바17 등.

국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)

국문초록

국민은 사회 속에서 규정과 규칙을 지키며 살아가고 있다. 약 5천여개의 법령에 어긋나지 않고 살아가는데 이러한 규정은 누구를 위해 입법되었는지에 대한 의문이 든다. 이러한 법령은 사회를 구성하는 국민에 도움을 주는 규정도 있고 규제하는 규정도 있지만 실제 이러한 법령을 입법하는데 국민이 참여할 수 있는 방법은 없다.

헌법과 법률은 국민이 입법에 참여할 수 있는 방법을 입법하지 않았으며, 따라서 참여할 수 없고, 법률에서 정한 공청회나 청문회에 참석하여 의견을 제시하는 정도로 그치며, 입법예고 단계에서 입법에 참여하더라도 국회는 그 결과를 국민에게 알려야할 의무도 없기 때문에 국민이 입법에 참여하는 방법은 극히 제한적이다.

국민을 위한 법을 입법한다면 국민이 참여하여 스스로를 위한 법을 만들 수 있는 기회도 부여되어야 한다.

주제어

입법권, 입법참여권, 입법예고, 공청회, 청문회, 입법사

Abstract

A Study on the Legislation for the Right to Participate in Legislation Process

Kim, Ki-tae*

People live in their society following regulations and rules. Most people make a living well without being against the around five thousand legislations, but this raises doubts about for whom these legislations were made. These legislations can be helpful to people who consist of the society or circumscribe people. however, There is no way for people to participate in the legislative proceedings.

Not only that, Constitution and Legislation don't make any ways for people to participate in the legislative proceedings too. Therefore, most people can not participate in the legislative proceedings. Although there are a few opportunities thorough hearings, these are very limited to suggesting opinions. Even though some people participate in legislations in pre-announcement of legislation stage, there no responsibilities to let people know the results. In that sense, It is very limited for people who want to participate in the legislative proceedings.

To legislate law for people, people need opportunities to participate in and make a law for themselves.

Key Words

legislative power, the right to participate in legislation process, pre-announcement of legislation, public hearing, hearing, legislater

* Senior Researcher of Law Research Center in Korea Legislation Association, Ph. D in Law.