

미국·영국·독일·프랑스·일본 입법절차

홍성민(한국법제연구원 글로벌법제연구실 부연구위원)

1. 미국

- (법률안 제출) 상원 및 하원의 의원은 각각 법률안을 소속원에 발의할 수 있으며, 위원회의 심사과정을 거쳐서 본회의에 보고됨
 - 의원만이 법률안을 제출할 수 있으며, 의원 1인만으로도 법률안 발의가 가능
 - 증세가 필요한 법률안은 헌법상, 세출예산법률안은 관례상 하원에서 먼저 논의되지만 법률안 제출요건의 가중은 없음
 - 대통령은 법률안 제출권을 가지지 않으나 필요하다고 인정되는 시책의 심의를 권고할 권한을 가짐
 - 행정부 역시 소관사항에 관심을 가지는 의원에게 법률안 발의를 의뢰하므로 의회에서 심의되는 법률안의 다수는 행정부에서 입안된 것임

- (심의 및 의결) 상원과 하원은 독자적인 의사규칙을 가지고 있으나, 대체로 발의된 법률안은 다음과 같은 심의 의결절차를 거침
 - 하원 또는 상원의 소관 상임위원회 및 소위원회로 법률안이 회부
 - 해당 위원회 및 소위원회가 법안을 심사하고 공청회를 개최하며 축소작업을 실시
 - 위원회가 하원 또는 상원에 보고하면 본회의에서 법률안의 심의를 거친 후에 표결을 실시
 - 표결을 통과한 법률안은 타원에 이송되어 해당법률안이 처음 발의된 법률안처럼 위의 절차를 다시 밟게 됨

- (공포) 법률안이 양원을 통과하면 하원의장이 먼저 서명하고 상원의장인 부통령이 서명한 후에 대통령에게 이송하여 공포
 - 상하원의 통과여부가 일치하지 않는 경우에 양원합동위원회(Conference Committee)에서 조정이 이루어짐
 - 법률안에 시행일이 명기되지 않은 경우 대통령이 서명한 날부터 효력 발생하며, 대통령이 승인을 거부한 경우에도 의회는 재적의원의 2/3로 통과시킬 수 있음
- (행정입법) 연방행정절차법은 공식적 행정입법절차와 비공식적 행정입법절차로 구분하여 규율하고 있음
 - 공식적 행정입법절차는 법률에 의하여 청문의 기회가 부여되고 그 기록에 의하여 규칙이 제정될 것이 요구되는 경우에 진행되며, 재판절차와 유사하게 행정기관이나 규칙제정을 찬성하는 쪽에서 입증책임은 짐
 - 비공식적 행정입법절차는 이해관계인이 적절한 의견진술을 제기할 수 있도록 관련 절차의 시간, 장소와 성격, 관련법령 등이 통보됨

1.

영국의 법률안은 공법률안(public bills), 사법률안(private bills) 및 이들 양자의 규정이 혼재된 혼합법률안(hybrid bills)이 있음
 - 공법률안: 공공정책에 관한 사항을 다루고 일반적인 성격을 가지는 법률안
 - 사법률안: 특정 개인, 단체 등에 관한 법률안
 - 혼합법률안: 공공정책에 관한 사항과 사법률안의 성격을 동시에 가지는 법률안

2. 독일 기본법 제76조 1항

3. 연방의회의사규칙 제76조

4. 독일 기본법 제76조 3항

5. 독일 기본법 제76조 2항

2. 영국

○ (법률안 제출) 공법률안은 정부제출 법률안과 의원제출 법률안으로 구분되며,¹ 공법률안과 사법률안은 제출요건 및 절차에서 차이가 있음
 - 일반적으로 공법률안(혼합법률안 포함)은 제목과 취지가 의원에게 통지되고 의사일정표에 게재됨으로써 제출되며, 사법률안은 공법률안과 달리 등록된 의회대리인이 제출
 - 공법률안의 경우 의원만이 제출할 수 있으며 의원 1인으로도 발의가 가능하며, 정부제출 법률안의 경우에도 형식상 장관이 의원으로서 제출

○ (심의 및 의결) 제출된 법률안은 이른바 3독회제를 거치며, 특히 공법률안은 상원이나 하원에 먼저 제출될 수 있지만 법률로 성립하기 위해서는 양원을 모두 통과하여야 함
 - 제1독회를 통하여 법률안이 상원이나 하원에 공식적으로 제출되나 이 단계는 형식적 단계로 법안의 짧은 명칭이 낭독된 후에 제2독회로 넘어감
 - 제2독회에서는 의원들이 처음으로 우려사항이나 수정을 요한다고 생각하는 부분에 관하여 발언할 기회를 가지게 되며 반대가 있는 경우에 표결이 진행되며, 특히 위원회단계에서 상세한 검토가 이루어지며 보고단계에서 비로소 본회의에서의 심사가 실시됨
 - 제3독회는 하원이나 상원에서 마지막으로 법률안 전체에 대하여 심의 및 의결할 수 있는 이른바 법률안의 최종검토과정임
 - 최초 제출된 원에서 제3독회를 모두 마치게 되면 다시 다른 원의 제1독회로 넘어가서 동일한 절차를 다시 거치게 됨

○ (공포) 법률안이 양원에서 모든 절차를 마치게 되면 국왕의 승인을 받음으로써 형식적으로 공포됨
 - 모든 절차를 마친 법률안은 즉시 시행되거나 정해진 기간 후에 시행되거나 또는 장관의 개시명령이 있은 후에 시행되는데 대체로 국왕의 승인을 받은 법률안은 2개월이 경과된 후에 개시

○ (정부입법) 영국은 전형적인 의원내각제 국가로서 법률안 제출에 있어서 정부가 주도적인 역할을 수행
 - 집권당이 행정부의 기능 뿐 아니라 의회의 심의도 사실상 통제할 수 있기 때문에 입법절차에 있어서 법률안의 대부분이 당장간 협의를 거쳐 정부가 제출하며 의회는 사실상 정부가 제출한 법률안을 심의하는 기능을 수행

3. 독일

○ (법률안 제출) 연방정부, 연방참의원(상원) 및 연방의회(하원) 의원단이 모두 연방의회에 제출²
 - 하원의원이 법률안을 제출한 경우 1회파 또는 하원의원의 5%의 서명이 필요하지만,³ 예산관련 법률안에 관해서 가중요건은 없음
 - 각 주에서 제출된 법률안의 원안을 상원에서 심의하고 가결된 것이 상원제출 법률안으로서 연방정부를 통해 하원에 제출⁴
 - 연방정부제출 법률안은 총리가 상원에 송부하면 상원의 논의를 거친 후에 상원의 의견 및 이에 대한 정부의 반대의견을 첨부하여 하원에 제출⁵

○ (심의 및 의결) 독일 기본법 제42조 1항과 제77조 1항, 2항 및 3항은 연방의회가 심의하고 의결한다고 규정
 - 연방의회에서의 입법절차에 관해서는 기본법이 아닌 연방의회의사규칙이 상세하게 규정하고 있음
 - 연방의회에 의한 독회는 특별한 규정이 없는 한 제출 후 30일 이내에 개시되며 3독회제로 처리됨

6. 기본법 제82조 2항

7. '일반법률'이란 우리의 법률에 해당하는 것으로, 프랑스는 의회에서 법률로 의결하는 규범이 여러 가지가 있음. 일반법률 외에 헌법법률, 조직법률, 재정법률, 복지재원법률이 있으며, 각 법률마다 입법과정이 상이함.

8. 헌법 제10조

9. 국사원이란 크게 행정부와 소송부로 나누는데 소송부는 대법원으로서의 권한을 가지며, 행정부는 법률안 제출과 명령 제정 시 자문을 받아 의견을 진술하는 등 법제자문기관으로서의 역할을 수행함

10. 일본 국회법 제56조 및 내각법 제5조

- 제1독회는 총론적 심의로서 법률안의 제출자에 의한 취지 설명 및 각 교섭단체의 총괄적 의견이 개진되며, 원내교섭단체 또는 연방의회의원단의 요구가 있을 경우 일반토론이 실시됨
- 제2독회에서는 위원회의 심의가 이루어지는데 원내교섭단체 또는 연방의회의원단의 동의로 연방의회 출석의원 2/3 다수로 의결한 경우 및 기본법 제81조에 의한 긴급사항은 연방의회의원 과반수로 기간을 단축할 수 있음
- 제3독회에 해당하는 본회의에서의 심의는 재적의원의 과반수 찬성으로 의결되거나 또는 연방의회 의장이 법률안을 회부하여 재심사를 요청하는 방식으로 종결됨

○(공포) 기본법 82조 1항은 부서 후에 대통령이 서명하여 연방법률 공포에 공포되는 것으로 규정

- 모든 법률은 효력발생일을 규정하여야 하지만 규정이 없는 경우 연방법률공보가 발행된 후 14일에 효력이 발생함⁶

○(연방정부 법률안) 법률안 제출에 있어서는 정부가 입법부보다 우위에 서지만, 연방정부가 시간적인 이유에서 상원의 제1독회 심의를 회피하기 위하여 법률안을 여당의원으로 제출하게 하는 사례가 있음

- 또한 이전회기에서 가결되지 않은 연방정부 법률안이 다음 회기에서 시간절감을 위하여 형식적으로 여당에 의해 입법과정에 편승되는 경우나 연립정당 내부에서의 장기간의 대립 후에 작성된 타협안을 상원의 제1독회 심의를 회피하여 성립시키기 위해 여당이 제출하는 경우도 있음

4. 프랑스

○(법률안 제출) 행정부와 입법부 모두 법률안 제출권한을 행사

- 프랑스 헌법상 일반법률⁷의 안을 제출할 권한은 정부 수반인 총리와 양원의 의회의원 모두에게 있음
- 의원제출 법률안에는 특별한 요건은 없으며 의원 1인으로도 법률안 제출이 가능함
- 다만 의회의원은 재정수반 법률안을 제출할 수 없음

○(제정 절차) 법률안 제출 및 접수 → 양원 심사 및 의결 → 대통령 공포

- 정부 발의안의 제출권은 총리에게 있는 반면, 공포권은 대통령에게 있음
- 각 의회 소위에서의 심의 및 양원 간 수정안 교환을 거쳐 법률안을 확정하여 본회의에서 의결
- 의회에서 가결된 법률안에 대해 대통령은 재의를 요구할 수 있고,⁸ 재의결된 법률안에 대해서는 거부할 수 없음

○(정부제출 법률안) 정부제출 법률안은 국사원(Conceil d'Etat)⁹의 심사를 거쳐 국무회의에 상정되며, 의무적으로 입법영향평가를 받게 됨

- 국사원은 법률안에 대해 전체 법체계와의 정합성 및 법리적 타당성을 검토하며, 의원제출 법률안도 의회직장의 재량에 따라 국사원의 심사를 받을 수 있음
- 입법영향평가 절차는 의회가 정부제출 법률안의 과잉을 억제하고, 국회의 심사 질을 향상시키기 위하여 도입된 것으로, 의회가 주도하여 국민의견을 적극적으로 수렴하고 있음

5. 일본

○(법률안 제출) 일본의 법률안은 의원제출 법률안과 내각제출 법률안(각법)으로 나눌 수 있는데¹⁰, 제출요건 및 절차가 상이

- 의원제출 법률안은 하원의원 20명 이상 또는 상원의원 10명 이상의 동의를 필요하며,

- 11. 국회법 제56조 1항
- 12. 국회법 제50조의2, 제54조의4 및 제102조의 7 이와 같은 법률안은 강학상 위원회제출 법률안이라고도 함
- 13. 헌법 제59조 1항, 2항 및 4항

- 특히 예산관련 법률안은 하원의원 50명 이상 또는 상원의원 20명 이상의 동의를 필요함¹¹
- 또한 양원의 위원회와 헌법조사회, 상원의원의 조사회는 해당 소관사항에 관한 법률안을 제출할 수 있으며 제출자는 위원장, 조사회장 또는 심사회장이 됨¹²
- 그리고 의원제출 법률안에 관해서는 다시 하원의원장에게 제출되는 중법과 상원의원장에게 제출되는 참법으로 구분할 수 있음
- 각법은 각 정부 소관의 행정분야를 담당하는 부서가 원안을 작성하여 소정의 절차를 거친 후에 의회에 제출됨

○(심의 및 의결)

- 제출된 법률안은 의장이 각 의원에게 배부하고 해당 상임위원회에 심사를 의뢰하는데, 긴급을 요하는 경우 제출자의 요구에 따라 본회의 의결로 위원회 심사를 생략할 수 있음
- 위원회 심사에서는 제출자의 취지 설명, 질의답변 및 표결을 실시함
- 본회의에서는 위원장이 심사결과를 보고하고, 질의토론 후에 표결을 실시함
- 마지막으로 최초 제출된 원에서의 절차 모두 마치게 되면 다시 다른 원으로 송부되어 양원에서 모두 의결하여야 법률로 성립되는데, 하원의원에서 가결된 법률이 참의원에서 부결되거나 60일 이내에 의결되지 못한 경우에는 출석의원 2/3 이상의 동의로 재의결되면 성립¹³

○(공포) 법률안이 양원에서 모두 의결되면 실질적으로 법률로서 확정되는데, 확정된 법률은 관계대신의 서명과 내각총리대신이 연서한 후에 천황이 공포

○(내각제출 법률안) 일본헌법은 의회를 유일한 입법기관으로 규정하고 있으며, 내각의 법률안제출권에 관해서는 명확한 규정을 두고 있지 않음



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한 <주요국 입법절차와 현황> 전문을 볼 수 있습니다.