

## 第13代 國會에서의 立法活動 동향

尹 長 根

### I. 序 言

지난 9월 10일 제13대 국회에서의 마지막 定期會가 개최되었다. 제13대 국회의 성과는 그 임기가 만료되는 내년 5월29일 이후에나 정확히 평가될 수 있겠지만, 이 시점에서 제13대 국회가 지금까지 행하여온 입법활동을 돌이켜보는 것은 그 나름대로 의의가 있을 것이다.

1988년 4월26일의 국회의원 총선거 결과 구성된 제13대 국회는 그 이전의 국회와는 다른 모습으로 우리 헌정사에 등장하게 되었으며, 입법활동에 있어서도 이제까지 보지 못했던 새로운 모습을 보여주었다.

우선 총선거 결과 나타난 국회의 의석분포는 與黨이 과반수의석을 확보하지 못한 소위 與小野大의 정치상황으로서 이러한 상황은 제1공화국 초기에 잠시 경험하긴 하였던 것이지만, 너무 오래전의 일이라 현재의 국회와 정부 그리고 정당으로서는 처음 겪는 상황이라고 해도 과언이 아닐 것이었다. 특히 정부의 입장에서는 야당에 의하여 주도되는 국회에 대하여 어떻게 대처해 나가야 하는 것이 현안 문제의 하나가 되었는데, 이 문제에 대하여 어느 누구도 자신있는 해답을 줄 수 없는 실정이었다.

또한 제13대 국회는 개원 초기부터 국회가 주도하는 스스로의 입법계획을 마련하였고, 상당한 기간 동안 그에 따라 독자적인 입법활동을 진행해 나갔으며, 그 나름대로 업적을 남기기도 하였다. 제13대 국회의 두 번째 회기인 제142회 臨時會(88. 6.10~7.9)에서 「민주발전을 위한 법률개폐특별위원회」를 구성하여 31개의 기존 법률을 검토 대상 법률로 선정하고 이들 법률에 대한 검토를 시작하였다.<sup>1)</sup> 법률개

尹長根 : 法制處 法制官

1) 법률개폐특별위원회에서 검토대상으로 선정한 법률은 32건이었지만, 그 중에는 새마을運動組織育成法과 社會淨化運動組織育成法에 대한 여당의 代替立法인 『國民運動關聯團體의 支援에 관한 法律案』이 포함되어 있었다.

폐특별위원회에서 검토대상으로 선정한 법률은 정치적 성격을 가지는 것에 국한된 제한적인 것이기는 하였지만, 국회 스스로가 자체의 입법계획을 수립하였다는 점에서 큰 의의를 발견할 수 있다.

그리고 특히 초기의 입법활동에 있어서는 야당의 주도로 중요 법안을 처리하는 현상이 두드러졌으며, 정부제안법안에 대하여 일일이 야당안을 제안하는 적극적인 입법활동을 전개하였고, 이에 비하여 정부와 여당은 야당의 立法主導에 대처하는 방어적 입법활동에 비중을 두는 새로운 양상을 보여주었다.

1990년 2월에 들어 民主正義黨·統一民主黨·新民主共和黨이 통합하여 民主自由黨이 됨으로써 여당이 다시 院內 다수의석을 확보하게 되어 의형적으로는 여당에 의한 입법활동의 주도라는 종래의 모습으로 돌아가게 되었다. 최근에는 야당 또한 통합하게 되어 정치상황은 하나의 여당과 하나의 야당이라는 兩黨體制로 새롭게 진전되고 있다.

이처럼 짧은 기간동안에 많은 변화를 거처온 제13대 국회는 국회운영의 측면에서나 국회에 대응하는 정부의 입장에서, 그리고 입법에 있어서 합의점을 찾아야 하는 정당의 입장에서 많은 것을 경험하고 얻었던 특이한 기회가 되었으며, 앞으로 우리 憲政史에 있어서 어떠한 정치상황이 전개된다 하더라도 제13대 국회에서의 경험은 보다 나은, 발전적인 방향으로 입법활동을 해 나갈수 있게 하는 밑거름이 될 수 있을 것이다.

제13대 국회 개원후 지금까지의 입법활동을 정리해 보면 크게 前半期와 後半期로 나누어 볼 수 있다. 전반기는 국회가 4黨體制下에서 운영되던 제147회 정기회(1989.9.11~12.19)까지의 기간으로, 後半期는 3당의 통합으로 여당이 院內 과반수의석을 확보하게 된 제148회 임시회(90.2.20~3.16) 이후의 기간으로 나눌 수 있다. 前半期는 다시 입법활동의 내용을 중심으로 할 때 다시 3단계로 나눌 수 있다. 제1단계는 제13대 국회가 院構成과 함께 국회의 권한과 운영에 관련된 법률의 마련에 주력했던 제141회 임시회(88.5.30~5.31)에서 제143회 임시회(88.7.18~7.23)까지의 기간이며, 제2단계는 법률개폐특별위원회의 활동을 중심으로 정치와 밀접한 법제도에 입법활동의 초점이 두어졌던 제144회 정기회(88.9.10~12.18)에서 제146회 임시회(89.5.9~5.29)까지의 기간으로, 제3단계는 정치적인 법제도 보다는 현실적인 정책문제에 관련된 입법활동에 보다 치중하기 시작하였던 제147회 정기회(89.9.11~12.19)까지의 기간으로 나누어 볼 수 있다.

여기서는 편의상 4단계로 나누어 議員立法活動과 法律案再議要求 등 특이한 사례를 중심으로 각 단계별 입법활동의 동향을 정리해 보도록 한다.

## II. 第1段階에서의 立法活動 動向

### 1. 概 觀

제1단계는 제141회 임시회(88.5.30~5.31)에서 제143회 임시회(88.7.18~7.23)에 걸치는 기간으로 정리할 수 있다. 이 기간에는 제13대 국회가 院構成 등 입법활동을 위한 준비작업에 주력하였던 시기였으며, 따라서 국회의 구성과 운영 그리고 국회의 권한확보에 직접 관계되는 법제도를 중심으로 입법활동이 전개되었다.

이 시기에는 院內 과반수 의석을 확보한 野3黨이 주도적으로 國政監査및 調査에 관한 法律 制定案 등 중요 법안을 처리해 나가고, 정부·여당은 이에 대응하여 國政監査및 調査에 관한 法律 制定案과 國會에서의 證言·鑑定 등에 관한 法律 改正案에 대하여 再議를 요구함으로써 처음으로 정면충돌을 하였다.

그리고 제142회 임시회(88.6.10~7.9)에서는 「民主發展을 위한 法律改廢特別委員會」가 구성되어 독자적인 법률 改廢 활동을 시작하였다.

### 2. 議員立法活動

제13대 국회에서는 議員立法活動이 유난히 활발하였다. 특히 1990년 2월에 3당이 통합하기 전까지는 야당의 경우에는 공동보조를 취할 수 있다면 언제나 원하는 법안을 주도적으로 처리할 수 있는 상황이었기 때문에 입법활동에 대하여 적극적인 자세를 보였다.

이와 같이 왕성한 議員立法活動은 제147회 정기회(89.9.11~12.19)까지 이어졌다. 통계상으로 보아도 임기의 절반이 조금 못되는 기간동안 대략 450건이 넘는 법안이 議員提案으로 제출되었는데, 이는 議員提案法案이 가장 많았던 제6대 국회(416건)와 비교해 보아도 많은 숫자임을 알 수 있다.<sup>2)</sup>

그러나 제1단계에서의 입법활동은 그다지 두드러진 것은 아니었다. 그 이유는 법안을 준비할 시간적 여유가 없었기 때문이었을 것이다. 이 시기에는 대략 30여건의 법안이 議員提案으로 국회에 제출되었는데, 政治風土刷新을 위한 特別措置法廢止案, 刑法 改正案(국가모독죄 삭제), 國家元老諮問會議法 廢止案, 警察官職務執行法 改正案, 集會및示威에 관한 法律 改正案, 輕犯罪處罰法 改正案, 國家安全企劃部法 改正

2) 역대 국회에서의 의원제안법안의 수는 다음과 같다.

제헌국회 89건, 제2대 182건, 제3대 169건, 제4대 120건, 제5대 137건, 제6대 416건, 제7대 244건, 제8대 43건, 제9대 154건, 제10대 5건, 제11대 202건, 제12대 211건.

案 등 주로 時局과 관련된 정치적 성격의 법안이 주류를 이루었으며, 특히 야당이 제안한 법안의 반 수 이상이 野3黨이 공동으로 제안한 것이었다.

### 3. 民主發展을 위한 法律改廢 作業

국회는 시국과 관련된 정치적 법안의 개폐문제에 대한 심의를 위하여 제142회 임시회의 회기만료에 즈음하여 「민주발전을 위한 법률개폐특별위원회」를 구성하였다. 이 특별위원회는 31건의 기존법률을 개폐검토의 대상으로 선정하였으며, 이후 법률개폐특별위원회의 주도로 법률개폐작업이 진행되었다. 법률개폐특별위원회는 31건의 대상법률중 23건에 대한 개폐문제를 매듭짓고, 1990.7.17 제150회 임시회를 끝으로 그 활동을 종료하고 개폐문제를 매듭짓지 못한 나머지 8건의 법안을 소관에 따라 상임위원회로 이관하였다. 당시 법률개폐특별위원회의 구성과 개폐대상으로 선정하였던 법률은 <표>에 열거된 바와 같다.

제1단계에서는 몇몇 시급한 법률안을 처리하는데 그쳤으나, 법률개폐특별위원회를 구성함으로써 이후 주요 법안에 대한 검토작업이 국회 차원에서 상시적으로 이루어질 수 있도록 하는 기반을 마련하였다고 할 수 있다.

### 4. 法律案再議要求

이 시기에 있어서 특기할 사항은 정부가 1975년 이후 13년만에 처음으로 국회에서 의결된 법률안에 대하여 再議를 요구하였다는 것이다. 재의가 요구된 법률안은 國政監査및調査에 관한法律 制定案과 國會에서의證言鑑定등에 관한法律 改正案이었다.

國政監査및調査에 관한法律 制定案의 경우에는 우선 국정조사에 대하여 그 의결정족수를 헌법 제49조가 규정하고 있는 일반의사정족수 보다 대폭 완화하고 있는 바, 이러한 의결요건의 완화가 헌법 정신에 합치한다고 보기 어렵고, 또한 이렇게 되면 국정조사권의 남발로 정부의 집행업무수행에 과도한 지장을 초래할 우려가 있다는 점, 그리고 국정감사의 대상기관으로 지방의 말단 행정기관까지 포함시키고 있는데, 이렇게 되면 감사준비로 인하여 이들 일선기관의 주된 업무인 민원 등 대민서비스 업무에 공백이 발생할 우려가 높다는 점, 그리고 국정감사나 조사의 범위가 불분명하여 법원의 재판결과에 대하여도 관여할 수 있게 보이는 바, 이는 헌법이 보장한 사법부의 독립을 저해할 우려가 있다는 것 등이 재의의 이유였다.

國會에서의證言·鑑定등에 관한法律 改正案의 경우에는 국회출석을 거부하는 참고인에 대하여 強制拘引을 가능하게 하는 규정 외에 정부가 증언이나 서류제출을 거

〈표〉 民主發展을 위한 法律改廢特別委員會의 構成 및 檢討對象法律

소위원회·분야	위원구성	검토대상법률
제1소위원회 정치분야	위원장 이진우(민정) 위 원 박희태(민정) 위 원 박상천(평민) 위 원 이인제(민주) 위 원 박충순(공화)	○ 국가보안법 ○ 사회안전법 ○ 사회보호법 ○ 국가안전기획부법 ○ 예산회계에관한특례법 ○ 국가원로자문회의법 ○ 민주평화통일자문회의법 ○ 전직대통령의예우에관한법률 ○ 정당법 ○ 정치자금에관한법률
제2소위원회 경제 분야	위원장 홍영기(평민) 위 원 유수호(민정) 위 원 한승수(민정) 위 원 신영국(민주) 위 원 김병용(공화)	○ 농촌근대화촉진법 ○ 농지개량조합육성에관한특별조치법 ○ 농업협동조합법 ○ 농업협동조합임원면에관한임시 조치법 ○ 수산업협동조합법 ○ 수산업협동조합임원면에관한임시 조치법 ○ 축산업협동조합법 ○ 축산업협동조합임원면에관한임시 조치법 ○ 염연초생산조합법 ○ 염연초생산조합임원면에관한임시 조치법 ○ 산림조합법 ○ 인삼사업법
제3소위원회 사회 분야	위원장 김광일(민주) 위 원 김태호(민정) 위 원 홍세기(민정) 위 원 오 탄(평민) 위 원 김제태(공화)	○ 집회및시위에관한법률 ○ 경찰관직무집행법 ○ 경범죄처벌법 ○ 즉결심판에관한절차법 ○ 새마을운동조직육성법 ○ 사회정화운동조직육성법 ○ 국민운동관련단체의지원에관한법률 <sup>3)</sup> ○ 전투경찰대설치법

※ 법률개폐특별위원회가 개폐대상으로 선정하였던 법률은 모두 31건이었던 바, 그 중 刑法(국민모독죄 삭제)과 政治風土刷新을위한特別措置法은 법률개폐특별위원회가 소위원회를 구성하기 전에 전체회의에서 이미 심의가 완료되었다.

3) 제3소위원회 소관중 國民運動關聯團體의支援에관한法律은 새마을운동組織育成法과 社會淨化運動組織育成法에 대한 일종의 代替法案이었으므로, 이 글에서는 검토대상법률 건수에 포함하지 않았다.

부할 수 있는 국가기밀의 범위를 군사·외교상의 기밀로 극도로 제한하고 있는 바, 헌법상 국회에 拘引權限이 주어져 있다고 보기 어렵고, 국가기밀에 대한 보호장치가 미흡하여 국가기밀의 유출을 막기 어렵다는 집행상의 이유로 재의가 요구되었다.

당시 법률안제의요구의 원인이 되었던 기본적인 문제는 이들 법률안의 의도가 야당에 의하여 앞으로 계획되고 있던 청문회의 운영을 위하여 국회에 강력한 권한을 부여하기 위한 것이었으며, 따라서 특정인이 국회에 출석하여 증언하기를 거부하는 경우에는 강제로나 출석하게 할 수 있어야 한다는 생각과 청문회의 운영과정에서 정부가 갖고 있는 특정자료의 제출을 거부할 수 없도록 하여야 한다는 구체적인 사안 내지는 상황을 염두에 두고 이러한 당면문제만을 해결하는데 치중하였기 때문에 그 내용에 있어 입법은 장래에 발생할 수 있는 일반적이고 추상적인 상황을 대상으로 하여야 한다는 법원리적 요청과 충돌되는 측면을 포함하고 있다는 점이었다.

재의요구된 이들 법안을 제143회 임시회에서 재의에 부쳐져 폐기되고, 재의요구에서 지적된 문제점을 다소 완화된 代替法案이 의결되었으며, 정부·여당은 이들 법안에 대하여는 다시 재의를 요구하지 않고 그대로 공포하였다.

### III. 第2段階에서의 立法活動 動向

#### 1. 概 觀

제2단계는 제144회 정기회(88.9.10~12.18)에서 제146회 임시회(89.5.9~5.29)에 걸치는 약 9개월간의 기간으로 정리할 수 있다. 이 기간은 제1단계에서 준비된 국회의 권한을 배경으로 野3黨의 주도 아래 청문회를 운영하고, 중요 법안을 의도대로 처리하는 등 국회의 권능을 마음껏 발휘하던 시기였으며, 정부는 정부대로 야당의 주도로 운영되는 국회에 대한 충격에서 서서히 벗어나 새 정부의 정책을 실현하기 위하여 입법활동을 본격화하기 시작한 기간이기도 하였다.

이 시기에 정부는 다시 4건의 법률안에 대하여 재의를 요구하여 국회와 다시 한번 충돌하게 되었는데, 이 경우는 제1단계에서와는 달리 국회와 정부간의 관계에 관한 문제가 쟁점에 되었던 것은 아니고 정책문제에 대한 정부와 국회의 입장차이가 주된 이유였다.

이 기간 동안에는 88올림픽, 각종 청문회, 밀입북사건 등 국민의 이목을 집중시킨 사건이 계속되어 정부와 국회의 입법활동이 국민의 주목을 끌지 못하였지만,

「민주발전을 위한 법률개폐 특별위원회」에서 검토대상으로 선정한 법률의 대부분에 대한 개폐작업이 매듭되는 등 활발한 입법활동이 있었다. 이 시기에 법률개폐문제가 일단락을 짓게 되자 이후 국회에서의 입법활동은 주로 현안 정책문제로 그 중심이 옮겨지게 되었다.

또한 이 시기의 후반에 들어서는 정책문제 대한 야당간의 시각차가 점차 커지기 시작하여 野3黨의 협조체제가 흔들리게 되는 현상이 나타나게 되었고 이에 따라서 野3黨이 공동으로 법안을 제안하는 사례는 점차 줄어들고 개별 정당중심의 독자적인 입법활동이 보다 활발해지는 양상을 보여주기도 하였다.

## 2. 議員立法活動

이 시기는 아마 우리 憲政史에 있어서 의원입법활동이 가장 활발한 시기였을 것이다. 불과 8개월 정도의 짧은 기간 동안 무려 300건이 넘는 의원제안법안이 제출되었다. 짧은 기간에 이렇게 많은 법안이 제출되었으므로, 법안의 내용이 충실한가에 대하여는 의문이 있을 수 있지만, 입법활동의 의욕만은 높이 평가되어야 할 것이다.

이중 1/5정도가 법률개폐특별위원회에서 선정된 검토대상법률에 대한 개폐안이었으며, 나머지 법안의 상당수는 정부제안법안에 대한 대안의 성격을 띠는 것이었다.

그리고 이 때부터 時局事犯의 석방, 해직공무원 및 광주민주화운동 관련자에 대한 보상, 농어촌 負債 정리에 관한 문제에 대하여 야당의 입법활동이 시작되었으며, 국가안전기획부 이외의 이른바 권력기관의 견제를 목적으로 하는 國軍組織法 改正案(보안사령부), 檢察廳法 改正案, 警察法 制定案 등이 제안되기도 하였다.

## 3. 法律改廢作業의 進展

이 시기에 법률개폐특별위원회는 검토 대상법률의 거의 대부분에 대하여 개폐작업을 마무리하였다.

제144회 정기회(88.9.10~12.18)에서는 政治風土刷新을위한特別措置法 廢止案을 비롯하여, 刑法 改正案, 輕犯罪處罰法 改正案, 警察官職務執行法 改正案, 人蔘事業法 改正案, 農·水·畜產業協同組合任員任免에관한臨時措置法 廢止案 3건, 農·水·畜產業 協同組合法 改正案 3건 등 11건의 법률에 대한 개폐안이 의결되어 이들 법률에 대한 개폐논란이 매듭지어졌다.

제145회 임시회(89.2.13~3.9)에서는 政黨法 改正案, 社會保護法 改正案, 社會淨化運動組織育成法 廢止案, 集會示威에관한法律 改正案, 國家元老諮問會議法 廢止案, 農地改良組合育成에관한特別措置法 改正案, 山林組合法 改正案, 葉煙草生產組合

任員任免에 관한 臨時措置法 廢止案, 農村近代化促進法 改正案, 葉煙草生産組合法 改正案 등 10건의 법률에 대한 개폐안이 의결되어 이들 법안에 대한 개폐문제를 매듭짓게 되었다.

이 시기의 마지막 회기인 제146회 임시회(89.5.9~5.29)에서는 卽決審判에 관한 節次法 改正案, 社會安全法 改正案 등 2건의 법률에 대한 개폐작업이 매듭됨으로써 이 시기에 법률개폐특별위원회는 당초 검토대상으로 삼았던 31건의 70%가 넘는 23건의 법률에 대한 개폐논란을 매듭짓는 성과를 거두었다.

이 시기에 매듭되지 못하였던 國家保安法 등 8건의 법률의 개폐문제에 관하여는 4당이 서로 다른 입장에 있어 더 이상의 의견합치가 불가능한 실정이었으므로, 이 시기 이후에도 이렇다할 진전을 보지 못하였다. 이들 법안에 대한 정리의 부진은 법적인 문제라고 보기보다는 아직 우리 사회가 안보와 인권보장으로 상징되는 두 가지 가치를 조화하여 통합된 가치체계의 형성하는데 있어 합의점을 찾아내지 못하였기 때문이라고 평가하는 것이 옳을 것이다.

#### 4. 法律案再議要求

이 시기에 정부가 다시 4건의 법률안의 대하여 재의를 요구하였는 바, 이는 제 144회 정기회에서 의결된 1980年解職公職者의復職과補償등에 관한法律 制定案, 제 145회 임시회에서 의결된 地方自治法 改正案, 勞動組合法 改正案, 勞動爭議調整法 改正案과 國民醫療保險法 制定案이었다.

1980年解職公職者의復職과補償등에 관한法律 制定案의 경우에는 집행상의 어려움이 주된 이유였다. 이는 동법안의 골자가 1980년에 해직되었던 공직자에 대하여 면직 당시의 직급에 복직시키고 그간의 보수 전액을 지급하도록 하는 내용이었는 데, 정부에서는 우선 현실적으로 복직이 어렵고, 설사 현실적으로 복직조치가 가능한 경우라고 하더라도 이와 같은 조치가 가능하려면 우선 당시의 해직처분이 위법하였다는 판단을 전제로 하여야 하는데 이는 사법부가 판단할 사항이고 입법부가 판단할 사항이 아니라는 점에서 헌법상 문제가 있다는 것을 재의의 이유로 들었다.

地方自治法 改正案의 경우에는 순수히 정책적인 입장의 차이로 재의를 요구하게 되었던 것이다. 이는 동법안의 골자가 1989년 12월 31일까지 시·도의회의원선거와 동시에 시장·군수·구청장을 선거하고, 부지사·부군수·부구청장은 지방의회의 동의를 얻어 임명한다는 내용이었는 데 정부는 이에 대하여 지방의회와 자치단체의장은 동시에 선거하는 경우에는 상당한 혼란이 발생할 우려가 있어 우선 지방의회를 구성하여 운영하고 이를 통하여 지방자치의 여건이 어느 정도 성숙한 다음 자치



단체의 장을 선거하는 것이 바람직하다는 입장에서 재의를 요구하였다.

이들 두 법안에 대한 재의요구안은 각각 제145회 임시회와 제147회 정기회에서 재의에 붙여져 폐지되고, 새로운 代替法案이 의결되었으며, 정부는 이를 그대로 공포하였다.

勞動組合法 改正案의 경우에는 6급이하 공무원을 포함한 모든 근로자에 대하여 노동조합의 결성을 허용하는 것을 내용으로 하고 있는 것이었으나, 정부는 공무원의 경우에는 국민이 사용자의 입장에 있고, 그 근무조건이나 보수는 예산의 형태로 국회의 심의를 받는 특수성이 있으므로, 일반 근로자의 권익보호를 위하여 인정되는 노동3권을 공무원에게까지 적용하는 것은 적절하지 못하다는 이유로 국회에 재의를 요구하였다.

勞動爭議調整法 改正案의 경우에는 방위산업체에 근무하는 근로자에 대하여 공익 사업에 준하여 노동쟁의를 할 수 있게 하려는 것이었으나, 정부는 헌법 제33조 제3항에서 방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권에 대하여 다른 근로자와 다른 취급을 하도록 정하고 있는 취지에 위배된다는 이유로 재의를 요구하였다.

國民醫療保險法 制定案의 경우에는 조합별로 의료보험업무를 행하고 있던 당시의 제도를 폐지하고, 하나의 의료보험관리공단을 설립하여 전국에 걸쳐 의료보험업무를 행하도록 하고 이에 덧붙여 의료보험을 취급하는 병원을 지정제로 하지 않고 의료보험조합과의 계약제로 한다는 내용이였다. 이에 대하여 정부는 현존 조합을 통합하는 경우에는 적자운영조합의 조합원이 흑자운영조합의 조합원의 기득권을 침해하는 결과가 되어 헌법상 재산권의 보장과 관련하여 문제가 있으며, 의료보험취급 병원을 계약제로 하는 경우에는 의료보험취급을 기피하는 병원이 생겨나 의료보험 제도의 유지와 발전에 지장을 초래할 것이라는 이유 등으로 재의를 요구하였다.

이들 3개 법안에 대한 재의요구안은 아직까지 재의에 부쳐지지 않고 본회의에 계류되어 있다.

## IV. 第3段階에서의 立法活動 動向

### 1. 概 觀

제3단계는 제147회 정기회(89.9.11~12.19)로 정리할 수 있다. 이 시기에도 4단계는 계속되고 있었지만, 제147회 정기회를 제2단계와는 다른 것으로 구분하는 것은 그 이전의 단계와는 입법활동의 초점이 달라졌기 때문이다.

이 기간에는 넓은 의미에서 정치적 성격을 갖는 법제도 보다는 민생에 관계되는 법제도를 중심으로 입법활동이 이루어졌다. 宅地所有上限에 관한法律 制定案, 開發利益還收에 관한法律 制定案 등 토지공개념을 도입하기 위한 법안이 이 기간중 마련되었으며, 老人福祉法, 心身障礙者福祉法의 改正, 障礙人雇傭促進등에 관한法律의 制定 등 복지시책과 관련된 입법활동이 눈에 띄게 많았다. 또한 이 기간 중에는 환경문제의 해결을 위하여 環境政策基本法 制定案 등 여러가지 환경정책 관련 법안이 국회에 제출되었다.

제147회 정기회는 5共清算의 마지막 회기로 인식되었던 탓으로 5共清算 방식을 둘러싸고 진통이 거듭되었으며, 야당은 예산안처리와 5共清算을 연계한다는 방침에 있었으므로, 11월13일에 가서야 비로서 예산결산특별위원회가 구성되는 등 난항을 보였다. 5共清算 문제는 결국 12월 15일의 여·야총재회담을 통하여 타결되어 12월 마지막날 전두환 前大統領의 국회중언을 마지막으로 더 이상 거론되지 않게 되었다. 이와 같이 제147회 정기회는 정치적으로는 우리 憲政史에 있어서 큰 의미를 갖는 시기였지만, 입법활동의 측면에서는 오래된 숙제의 하나였던 民法(家族法)의 개정이 이루어졌다는 것과 법률개폐논의의 핵심이었던 國家保安法에 대하여 처음으로 야당안(民主秩序保護法案)이 국회에 제출되고, 국회 차원에서 공청회가 개최되었다는 것을 생각나게 할 정도였다.

제3단계에서는 野3黨의 공조체제가 다소 소원해지게 되었다. 이는 그때까지의 정치적 문제나 정치적 성격을 갖는 법률에 대한 검토과정에서 입장의 차이가 서서히 드러나게 되고 (특히 國家保安法 개폐문제), 입법활동의 방향이 구체적인 정책문제로 옮겨가면서 정치문제에 있어서 야3당이 서로 가질 수 있었던 최소한의 공약수도 찾기 어렵게 되었기 때문이라고 생각할 수 있다.

입법활동의 성격으로 보면 제3단계는 제4단계의 첫 임시회인 제148회 임시회(89.2.20~3.16)에까지 걸치는 것이지만, 이를 구분하는 것은 그 사이에 民主正義黨·統一民主黨·新民主共和黨이 통합하여 民主自由黨이 됨으로써 여당이 院內 과반수 의석을 확보하게 되었으며, 이로 인하여 입법활동의 환경이 달라졌기 때문이다.

## 2. 議員立法活動

이 시기에 국회제출된 議員提案法案은 100여건에 이른다. 그 내용도 여러 정책분야에 걸치는 다양한 것이었다. 야당제안법안은 우선 정부의 각종세법안과 토지공개념 관련 법률안에 대한 대안의 성격을 갖는 것이 있었고, 법률개폐특별위원회 검토대상에서는 제외되었던 정치적 성격의 법률에 대한 개폐안(檢察廳法 改正案, 政府

組織法 改正案, 1980年三清教育被害者の補償等に関する法律 制定案 등), 노동정책과 관련된 법안(勞動者の날制定에 관한法律 制定案, 勞動委員會法 改正案 등), 환경정책과 관련된 법안(環境基本法 制定案, 環境汚染防止事業法 制定案 등) 이 제안되었다.

### 3. 法案審議過程의 問題

이 시기에 개정된 법률중 住宅賃貸借保護法은 주택임대차기간의 하한을 2년으로 연장함으로써 시중의 전세값이 큰 폭으로 상승하는 심각한 사회문제를 야기하였다. 이러한 문제는 법안심의과정에 있어서 입법이 사회에 주는 영향에 대한 종합적인 검토가 이루어지지 않고 있기 때문에 발생한 것이라고 할 수 있다.

住宅賃貸借保護法은 시중 전세값에 민감한 영향을 미치는 경향이 있어 경제적인 측면에서의 검토 또한 필요한 것인데 民法에 대한 특별법이라는 법적 성격만을 중시하여 법제사법위원회에서 법리적 측면에서의 심의만을 거쳐 본회의에 상정·의결되었던 것이다. 우리 국회는 위원회중심주의로 운영되고 있어 종합적인 시각에서 법안심의가 이루어지기 어려운 실정인데도 각 위원회의 법안심의를 종합적 시각을 제공하는 기능이 따로 없어 이러한 문제를 더욱 가중시키고 있다.

## V. 第4段階에서의 立法活動 動向

### 1. 概 觀

제4단계는 民主正義黨·統一民主黨·新民主共和黨이 民主自由黨으로 統合한 제148회 임시회(90.2.20~3.16)이후의 기간으로 정리할 수 있다.

이 기간중에는 다시 여당이 院內 과반수 의석을 확보하게 되어 국회는 여당인 民主自由黨과 야당인 平和民主黨의 兩黨體制로 복귀하게 되었다. 따라서 종래와 같은 파행적인 국회운영 모습을 다시 보게 되었다. 여당은 2/3가 넘는 의석을 확보하고도 야당에 이끌려 다니는 인상을 주지 않기 위하여 표대결을 통하여 국회 운영을 주도해 나가려고 하고, 이에 대하여 院內 議席의 1/3도 차지하지 못하는 소수가 된 야당은 본회의장을 점거하는 등 실력행사를 통하여 여당을 견제하려 함으로써 극한적인 대립양상을 띠게 되었다.

제150회 임시회(90.6.18~7.16)에서의 放送法 改正案, 제154회 임기회(91.4.19~5.11)에서의 國家保安法 改正案을 둘러싼 여·야 대립이 그 대표적인 예라 할 수 있

다.

그러나, 이 시기의 입법활동에 있어서는 院內 세력의 재편으로 인하여 그 동안 숙제로 남아있던 國家保安法 개정과 光州民主化運動關聯者의補償등에관한法律 제정 문제가 매듭지어졌다는 것이 가장 기억에 남는 것이 될 것이다.

또한 걸프사태에 따라 월남전 이후 최초로 국군의 외국 파견에 따른 국회동의가 있었으며, 경제의 활성화와 민생치안의 확보를 위한 정부의 집중적인 입법활동이 있었으며, 폐놀사건 등으로 환경문제에 대한 관심이 고조되고, 기초자치단체의 의원 선거와 광역자치단체의 의원선거 등 역사적인 의미를 갖는 정치적 행사도 있었는데, 이와 관련한 입법활동이 있었다.

이 시기의 입법활동은 전반적으로 정부에 의하여 주도되었으며, 議員立法活動은 상대적으로 낮은 비중을 차지하였다.

## 2. 議員立法活動

이 시기에서의 의원입법활동은 그 전시기에 비하여 상대적으로 저조한 현상을 보였다. 거의 1년7개월 정도의 기간에 44건의 의원제안법안이 국회에 제출되는데 그쳤다. 이와 같이 의원입법활동이 저조한 이유는 그간 정치적 성격을 갖는 법안에 대한 입법활동이 거의 마무리되어 입법활동의 중점이 주로 순수정책적 내지는 기술적 문제로 넘어가게 되어 의원들의 관심이 저조했을 뿐만 아니라 법안내용의 전문성·기술성으로 인하여 입법활동을 정부가 주도하게 되었기 때문이다. 정치상황이 4黨體制에서 兩黨體制로 변하였다는 점도 의원입법활동의 축소에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 과거에는 정부·여당의 입법이 있으면 경우에 따라서 야3당이 각각 대안을 제안하는 경우도 있었지만, 兩黨體制下에서는 정부·여당의 법안에 대하여 야당 안 하나가 제안될 뿐이기 때문이다.

이와 같은 양당체제로 복귀하자 의원입법활동이 둔화되었다는 것은 외견상으로는 과거에도 흔히 보아온 바와 같다고 하겠지만, 현실적으로는 과거와는 다른 모습을 보이는 점도 있었다는 것도 주목할 만하다. 4黨體制下에서는 정당간의 타협이라는 형식을 이루어지던 법안심의가 이제는 여당내의 政派간의 타협이라는 형식으로 진행되는 모습으로 바뀌었다. 이러한 최초의 실례는 民主自由黨이 1990년3월에 國家保安法 改正案과 國家安全企劃部法 改正案에 대한 새로운 여당안을 만드는 과정에서 있었다. 새로운 안을 만드는 과정에서도 많은 우여곡절이 있었지만, 이미 여당의 안으로 확정하여 국회에 법안을 제안하고 난 다음에도 政派에 따라 다른 의견을 내놓기도 하는 현상이 상당한 기간 지속되었으며, 이러한 여당내의 의견불일치는 여

당이 단일한 지도이념과 체제를 갖춘 하나의 정당이 아니라 정당의 연합에 불과한 것이 아닌가 하는 느낌을 주는 경우도 없지 않았다.

### 3. 과행적인 國會運營

제4단계에서는 다시 두차례의 과행적인 국회운영을 경험하게 되었다. 그 첫번째는 제150회 임시회(90.6.18~7.16)에서 발생하였다. 22건의 법안의 본회의 상정을 저지하기 위하여 야당이 본회의장을 점거한데 대하여 여당은 이들 법안을 일괄상정, 일괄처리해 버린 것이 그것이다. 당시의 22건의 법안이 모두 쟁점이 되었던 것은 아니고 주로 문제가 되었던 것은 放送法 改正案, 國軍組織法 改正案, 光州民主化 運動關聯者의補償등에관한法律 制定案, 南北交流·協力에관한法律 制定案의 4건이었다. 이와 같은 일괄처리에 대하여 야당은 헌법재판소에 헌법소원을 제기하였으나, 이들 사건에 대한 헌법재판소의 결정을 아직 내려지지 않고 있다.

이와 같은 국회운영은 상당한 후유증을 남기게 되었다. 야당은 여당의 일방적인 법안처리에 반발하여 의원직사퇴서를 내고 제151회 정기회예의 등원을 거부함으로써 국회가 상당한 기간공전되었다. 같은 사례가 제154회 임시회(91.4.19~5.11)에서 다시 발생하였다. 이 때는 여당이 國家保安法 改正案 등 12건의 법안을 일괄상정, 일괄처리한 것이었다. 이 경우의 쟁점이 된 법안은 國家保安法 改正案, 警察法 制定案 2건이었다. 이 때에는 법안의 일방적 처리에 대하여 야당으로부터 특별한 대응이 없었는데, 이는 각 정당이 회기 종료 후 곧바로 廣域自治團體議員 選舉戰에 돌입하게 되고, 선거 결과 야당이 기대외의 저조한 성과를 얻는데 그치게 되었기 때문이 아닌가 생각된다.

## VI. 맺는 글

지금까지 제13대 국회에서 이루어졌던 입법활동동향을 뒤돌아 보면 지금까지는 거의 경험하지 못하였던 여러가지 일들을 경험하였다는 것을 느낄 수 있다. 그 중에서도 입법권의 내용과 한계에 대한 논란은 우리 입법과 법제의 발전을 위하여 특히 중요한 의미를 가진다고 생각된다.

입법의 내용적 한계에 관한 문제는 법률안제의요구를 중심으로 공식적으로 거론되기 시작하였다. 국회에서 의결된 법률안에 대하여 정부가 재의를 요구하게 되자 입법권의 침해다, 국회의 권위를 무시하는 것이다 라는 비난과 논란이 적지 않게 일어나게 됨으로써 입법권 내지는 입법의 한계가 어디까지인가에 대한 원론적인 의문

이 제기되는 계기가 되었다.

이러한 의문은 법률안에 대하여 재의가 요구되는 경우 三權分立의 원칙이나 헌법의 정신에 맞지 않는다는 막연한 표현으로 언급되는데 그치고 정면으로 다루어진 경우는 없었으나, 정부정책에 대하여 영향을 미치고 어떤 의미에서는 정책결정에 있어서 우위를 확보하려고 있던 야당제안법안의 경우에는 거의 대부분 잠복되어 있었던 것으로서 입법실무자들을 곤혹하게 하였던 문제였다. 아직 이 문제에 대하여 명확한 해답이 정리되지 못한 상태이지만, 우리 입법과 법제도의 발전에 관심을 촉구하는 의미에서 당시 입법실무자에게 제기되었던 몇 가지 문제를 정리해 보면 다음과 같다.

1) 법원에 대하여는 인정되는 強制拘引이 왜 국회에는 인정될 수 없는가(재의요구된 國會에서의 證言·鑑定등에관한法律 改正案의 경우)

2) 정기감사인 국정감사에서 특정사안에 대한 수사업무도 감사의 대상으로 할 수 있는가, 그렇지 않다면 특정사안을 대상으로 하는 국정조사에서는 수사업무에 대한 조사가 인정되는가(재의요구된 國政監査및調査에관한法律 制定案의 경우). 더 근본적으로 국회가 특정사안에 대한 수사업무를 감사나 조사의 대상에서 제외하는 경우에도 이를 국회의 自制로 볼 것인가 아니면 입법권의 한계로 볼 것인가.

3) 국회가 특별검사를 임명하여 특정사안에 대하여 刑事訴訟法에 따라 수사하게 하는 것은 행정권(공소권 및 공무원임명권)의 침해가 아닌가(野3黨이 공동제안한 特別檢事の任命및職務등에관한法律 制定案의 경우)

4) 각종 위원회에 국회가 추천한 위원을 의무적으로 임명하도록 하는 것이 행정권에 대한 침해가 되는가(平和民主黨이 제안한 南北交流促進法 制定案의 경우). 더 확 대하여 법률로 정하기 만하면 대통령의 인사권행사에 국회의 동의나 승인을 얻게 하는 것도 가능한가(재의요구된 國民醫療保險法 制定案의 경우)

5) 법률로 형사소추권을 제한하거나 일반사면에 준하는 효과를 발생하게 할 수 있는가(平和民主黨이 제안한 良心囚등의赦免·復權등에관한特別措置法 制定案의 경우)

6) 법률로 특정사건에 대한 법원의 재심을 강제할 수 있는가(統一民主黨이 제안한 刑事訴訟法상의再審事由에관한特別措置法 制定案의 경우)

7) 추곡수매가 및 수매량에 대한 국회동의를 같이 예산총액에 대한 국회의 의결과 별도로 수매단가에 대하여도 국회의 승인을 얻도록 하는 것이 행정권의 침해가 되는 것은 아닌가(糧穀管理法 改正案의 경우)