

## 立法過程의 現況과 改善方案

金 世 新\*

◇ 차 례 ◇

I. 머리말	III. 立法過程의 改善方案
II.  우리의 立法過程의 現況과 問題點	1. 概 觀
1. 概 說	2. 機關間 協助體制未盡의 補完
2. 立法過程의  여러 段階別 現況과 問題點	3. 立法豫告制의 補完
	4. 法制總括調整機能의 補強

### I. 머리말

民主國家의 機能 중 立法機能은 立法機關인 國會의 가장 중요한 기능 중 하나임은 말할 것도 없다. 國民의 대표인 國會議員은 기본적으로 法律을 만드는 사람들임에 틀림없지만, 國會에서의 法律案審査는 政治勢力들간의 政治的인 흥정의 手段으로 악용될 소지가 많고, 또한 실제로도 국회에서 通過된 法律들 중에는 政治的인 흥정의 產物로 形成된 것도 상당수 있음은 公知의 사실이다.

이러한 상황하에서 또 한편으로는 現代國家의 복잡한 社會形態에 부응하여 行政府와 國會간의 관계에서 볼 때에, 行政國家化現象으로 인하여 行政機能의 肥大化와 行政府에 의한 立法情報의 獨占化趨勢는 國會의 立法機能이 사실상 行政府로 移轉

\* 法制處 法制調整室長

되고 있다고도 할 수 있는 정도에 이르고 있다.

이는 國會議員의 立法에의 非專門化 내지 無關心의 傾向에 반하여 行政府의 專門化의 傾向이라는 것이 對應하여 더욱 國會의 立法機能이 실질적으로 위축되어가는 경향이 있다는 것을 인정하지 않을 수 없다는 점에서도 충분히 이해되는 바이다.

또한 國會가 立法權能을 行使하는 경우에도 代議民主主義하에서 代議原理에 맞도록 多様な 國民階層의 意思와 利害關係를 폭넓게 受容하여 全體國民의 利益을 圖謀하기 위한 立法活動을 한다기 보다는 特定の 政治勢力이나 政治集團의 利害에 얽매어 立法權能을 行使하는 것이 거의 一般化되다시피 한다는 점도 否認할 수 없을 것이다.

하기야 社會的으로 極도로 多様な 各界各層의 모든 사람의 利害의 錯綜現象을 特定の 立法만으로 一舉에 解決한다는 것은 극히 어려울 뿐만 아니라, 거의 不可能한 일이라 할 것이다. 그렇다면 代議政治體制하에서 國民의 代議機關인 國會가 立法權能을 가지고 있다는 意味는 어디에서 찾을 것인가. 이는 國會議員의 國民的 正當性 내지 民主的 正當性을 바탕으로 하는 節次的 正當성과 節次的 民主主義가 表現하는 바에 근거하여 그가 立法權能을 獨占的으로 수행한다는 점에서 그 根據와 意味를 찾아야 할 것이다.

이처럼 立法權能의 遂行者의 正當性의 근거를 國民代表性에 두고 있으므로 國會議員의 立法權能은 그의 專門性 여부와는 관계없이 그가 속하고 있는 立法府의 固有權限으로 되어 있는 것이다. 그러나 現實的으로 실제로 그 立法機能을 수행하는데 크게 관여하는 것이 行政府의 官僚集團이므로 이들의 專門性을 立法에 利用하는 것은 별문제로 하더라도 그 過程에서 國民主權理念의 具現에 좀더 接近할 수 있는 方法으로 나타난 것이 正當한 立法節次 외에 國民의 意思가 어느 정도 精確하게 立法過程에 反映될 수 있도록 하여야 한다는 것이 소위 參與民主主義의 立場에서 主張되는 論據이다. 이에 해당하는 制度로서는 國民發案이나 請願 등의 制度가 있으나, 그중 가장 현실적으로 具體性있는 制度로서 採擇·活用되고 있어 立法過程에 參與하도록 開放되어 있는 것 중 하나가 立法豫告制라고 할 수 있을 것이다.

立法過程이라 함은 法令案의 發議·審議·制定의 全過程을 통틀어 말하는 바, 이들 全體過程에서는 國民의 參與와 利害關係의 調整, 法案內容의 實質的 審査 등이 확보되어야 하며, 現在도 그러한 視角에서 立法過程이 運營되고 있다. 그럼에도 불구하고 이 立法過程에서는 各政治集團·部處 및 利害集團의 각종 利害關係에 따른 形式的인 審査, 즉 形式的인 立法過程의 經過로 重複立法 등의 현상이 나타나고 있는 바, 이러한 問題點 등의 分析과 그의 철저한 排除가 民主法治國家立法의 礎石

이 된다고 할 것이다.

더구나 行政府의 專權事項인 下位法令 외에도 실제로 國民의 權利·義務에 重大한 영향을 미치는 실질적인 法令의 役割을 수행하는 政府各部處의 訓令·例規 및 告示등이나 地方自治團體의 條例 등의 審査에서의 法治主義의 實現이 問題點으로 登場하고 있음을 주목할 만하다고 할 것이다.

그러면 아래에서 우리의 現行 立法過程에서의 現況을 살펴보고, 그에 따른 문제점이 무엇인가를 분석한 뒤에 그에 대한 改善策으로서 적절한 것이 무엇인가를 함께 論議하기로 한다.

## II. 우리의 立法過程의 現況과 問題點

### 1. 概 說

國民의 權利와 義務 내지 國家의 政策目標가 法令의 形式에 의하여 정하여지는 民主法治國家에 있어서는 法令의 制定 또는 改正의 重要性은 그 實質的 內容面에서 뿐만 아니라 그 節次的 面에서 매우 重要하다고 하겠다.

立法節次를 보다 民主主義의 原理에 부합하도록 持續的인 改善을 실현하고자 하는 政府의 努力은 또한 여러가지 制度的인 整備를 해왔는 바, 그 중에서 1983年度에 制定·施行한 法令案立法豫告에 관한 規程<sup>1)</sup>은 획기적인 것으로서 지금까지 9年餘間의 運營狀況을 보면 이제 확실한 定着段階에 접어들었다고 단언할 수 있을 정도로 制度的인 面에서 立法機能을 충실하게 수행하는 데에 기여하는 자극제가 되고 있다고 하겠다. 다만, 이 制度는 모든 法令案에 대하여 행하여지지 아니하고 行政節次의 次元에서 採擇된 것으로, 이는 行政府提出法律案과 下位法令인 大統領令·總理令·部令의 경우에만 해당되고, 그 適用分野도 일정한 民願分野에 限定되어있는 등 制度로서 完璧을 기하게 되려면 아직도 수많은 보완조치가 요구된다 하겠다. 그리하여 현재 國會議員提案 法律案에 대하여는 이 制度는 시행되지 않고 있으나, 近來 서울시建築條例와 같은 地方自治團體의 條例인 自治法規도 國民의 日常生活 등과 밀접히 관련된다는 의미에서 자발적으로 立法豫告를 수행하고 있는 점은 특기할 만한 상황이라 할 것이다.

1) 法令案立法豫告에 관한 規程은 1983. 5. 21. 大統領令 第11133號로 公布되어 公布後 30일이 경과된 同年 6月21일부터 施行되어 오늘에 이르고 있다.

## 2. 立法課程의 여러 段階別 現況과 問題點

우리의 憲法下에서는 政府形態가 大統領制國家임에도 불구하고 議院內閣制의 要素를 重要的 部分에 있어 兼하고 있는 결과, 크게 보아 法律案提案權은 國會議員이 가지는 것은 당연하나, 大統領을 首班으로 하는 行政府가 또한 法律案提案權을 가지고 있으며, 또한 行政府는 國會에서 制定·改正된 法律을 실제로 집행하는 단계에서 그 施行을 위한 細部の 事項과 委任된 事項에 대하여 法律의 범위안에서 그 自體 下位法令을 制定 또는 改正할 수 있는 바, 이러한 不位法令의 制定 또는 改正을 行政立法이라 하여 넓은 의미에서의 政府立法이라 함은 이러한 의미의 立法活動, 즉 行政立法까지 포함하는 의미로 이해하고, 여기에서도 그러한 概念規定下에서 論議를 전개해나가기로 한다.

### 가. 法令案의 立案 내지 發議段階

法令案의 實質的 內容을 이루는 사항을 國民 各階各層으로부터 수집하여 法案의 틀을 짜거나 政策關聯部署의 擔當者가 法令案의 골격을 作成하는 단계가 이에 해당한다.

國民에 의한 立法案을 제안하게 하는 國民發案制를 채택하지 아니하는 우리憲法下에서는 請願法<sup>2)</sup>에 의한 立法請願의 形式으로 活用되는 예가 증가되는 추세에 있다.

法律案의 內容은 대부분 國民의 權利와 義務 내지 國家政策을 담고 있기 때문에 이러한 事項에 대한 새로운 점이나 既存의 것과 다른 事項을 法律 등에 담고자 할 때에는 法律案 등의 立案 또는 發議의 문제가 現實적으로 생기게 된다.

이 段階에서는 法律案 등의 內容의 윤곽이 확정되어가는 과정에 있으므로, 참다운 民主理念의 실현을 기하기 위하여서는 國民의 참된 의사가 反映되어야 하는 것이 原則이므로 行政府나 立法院에 대한 國民의 意見書提出이나 請願이 행하여질 수 있고, 政府에 의한 또는 政府에 대한 各種의 意思表示의 方法이 동원될 수도 있다. 여기에서는 國民의 참된 의사가 충분히 또한 빠짐없이 수렴되어야 할 것이나, 事案의 性質에 따라서는 政府政策에 관련된 事項과 같은 것의 경우 政策立案者의 基本案에 대한 利害關係의 意見提出形式이 더욱 일반적일 것이다. 이러한 國民意思가 결집된 결과라 하더라도 그것이 立法으로 成功的이기 위하여서는 수많은 의견의 수

2) 請願法은 1963. 2. 26. 法律 第1283號로 公布·施行되고 있는 바, 이에 의하여 주로 國會에서는 立法請願의 形式이 많이 活用되고 있다.

럼과 合意가 先行되어야 함은 물론이다.

이처럼 法令案의 내용이 具體化되어 國會議員案(경우에 따라서는 실질적인 의미에서는 政黨案)<sup>3)</sup>이나 政府案이 마련되게 된다. 이 의사반영과정에서 수많은 문제점들이 일어나 최초의 立法案은 여러가지 變質의 過程을 걷게 되기도 한다.

國會議員提案 法律案의 경우 대부분의 政黨國家에서는 어느 政黨의 政綱의 테두리 안에서 政黨의 公式機構를 통하여 立案·發議되는 것이 대부분이다. 이 과정에서 政策의 目標가 뚜렷이 부각되어야 함은 물론, 黨內 各계各층의 의견수렴이나 協議가 前提되어야 함은 너무나 당연하다. 특히 黨內의 法制關聯專門部署의 협의가 필수적이라 할 것이다.

이렇게 마련된 立法案이 실제로 提案되면 特定政黨에 의한 壓力이나 集會·示威에 의한 方法, 特定階層의 利益擁護 또는 特定地域의 이익편중 등의 결과를 유도하는 方法 등 代議民主主義의 本來의 취지에 反하는 行態들이 介入되고 그것이 現實的 問題로 擡頭되는 危險이 尙存하게 되기도 한다.

이처럼 法律案의 立案이 進行되고 있는 段階에서 國民 全體의 의사가 왜곡되는 사태를 어느정도 완화할 수 있도록 國民의 直接的인 立法參與가 可能하도록 하는 것이 또한 重要하다 하겠다. 이에 관한 現行의 制度化된 것이 立法豫告制度<sup>4)</sup>이다. 그러나 이 制度는 앞에 본 바와 같이 많은 사람의 이해관계나 특히 특정의 政黨이나 階層의 이해가 착종되는 분야에 관련이 많은 國會議員提案法律案 등에는 적용되지 못하므로 그리 큰 效果를 기대할 수 없는 短點이 있다.

政府提案法律案 등의 경우 비교적 專門家的 集團에 의한 發議이므로 내용상 문제점의 발생은 적다고 하겠으나, 각 분야의 政策相互間의 관련성 때문에 때로는 協議가 잘 이루어지지 못하는 傾向이 나타나게 된다. 이 協議過程에서 機關間의 集團利己主義가 팽배하게 되는 병폐가 최근 우리 사회에 만연하고 있는 것은 바람직스럽지 못한 現象이라 할 것이다.

法令이란 일단 制定되면 그 執行擔當者가 있게 되는 것이므로 그들을 中心으로 어느 特定集團의 專有物인 것으로 착각하기 쉬우나, 좀더 진지하게 검토하면 法令이란 국가의 일반적인 制度를 規定하는 것이지 어느 機關이나 集團만의 專有物인 것으로 그치는 것이 아님을 깨달아야 할 것이다.

3) 政黨에 의한 立法案은 政綱政策의 次元에서 起草되기도 하나, 國民들로부터의 意見을 듣는 등의 方法이 계기가 되는 수가 많다.

4) 1983. 5. 21. 대통령령 제11133호 법령안입법예고에관한규정에 의하여 立法豫告制가 실시되었다.

앞에 본 바와 같이 國會議員提案法律案은 立法豫告의 단계를 거치지 못하는 결과 입법예고의 과정, 즉 국민의견의 수렴과정이 결여되어 있기 때문에 경우에 따라서는 拙速으로, 때로는 功名心の所致로 그 立法의 결과는 施行上 차질을 빚는 경우가 왕왕 있게 마련인 것이 또한 現實이다. 이러한 사태를 방지하기 위하여서는 국회의 원제안 법률안도 입법예고를 거치고 執行段階에서의 문제점을 사전에 널리 연구·수렴하는 節次的인 次元에서의 고려가 조속히 있을 것이 기대된다고 하겠다.

立法豫告의 對象은 앞에서 본 바와 같이 行政府立法에 관한 것만으로 하고 있는 데다가 그 豫告事項이 限定的인 동시에 豫告對象判斷의 기준 또한 明確하지 못하며, 例外의 事由가 廣範圍하므로 行政府에 의한 恣意的인 制度運營의 위험성을 다분히 內包하고 있다 하겠다. 물론 그 對象으로 列擧된 事項 외에 立法豫告事項을 擴張하여 實施할 수 있게 하는 豫備的 規定을 두고 있으나, 위의 目的條項과 段階的 實施條項 등과 또한 現實的인 問題 등으로 인하여 이 예비적 규정이 活性化되기를 기대하기는 어렵다는 견해가 유력하게 主張되고 있는 것이 또한 現實이다. 그리하여 政治的 爭點法律案 등으로서 國民의 利害關係가 지극히 큰 法令案은 오히려 立法豫告되기를 기대하기가 어렵거나 그 可能性이 거의 없다고 하여도 과한 表現이라 할 수 없을 것이다.

이처럼 현행의 大統領令으로 그 근거가 되고 있는 立法豫告制를 좀더 強力히 시행하기 위한 方案을 모색하기 위하여 法律次元으로 높여진, 總務處에서 成案하여 立法豫告한 行政節次法案<sup>5)</sup>에 提示되어 있는 立法豫告制度도 現行의 制度와 비교할 때, 별다른 큰 차이점이나 進展된 制度로서의 性質을 발견할 수 없다 할 것이고, 다만 法律로 格上된 것에 따라 약간의 차이점이 두드러진다 할 것이다.

#### 나. 法令案의 審議段階

法令案의 審議는 크게 法律案과 그 下位法令案의 審議로 구분된다.

法律案은 國會에서 最終으로 審議되나 下位法令을 비롯한 國會에 提出되는 政府提案法律案은 실질적으로 行政府에서 審議된다.

法律案의 경우 우선 國會議員提案法律案은 國會의 소관 常任委員會의 審議에 回附되는 바, 各常任委員會의 審議段階에서 政策的 決定이 확정된다. 따라서 이 단계의 審議過程에서 정상적이고 合理的인 로비活動이 이루어지고, 또한 국민의 직접적인 입법에의 參與라는 의미에서 公聽會나 聽聞會 등이 活性化될 수 있으며, 이 단계

5) 行政節次法 草案은 1987年 總務處가 成案하여 立法豫告한 바 있으나, 그후 部處間 協議過程에서 異見이 노출되는 등 여러가지 사정으로 正式提案을 보류하여 오늘에 이르고 있다.

에서의 이러한 制度의 活性化야말로 法案의 골격이 뚜렷해지고 정책목표가 분명해졌으므로 이를 바탕으로 모든 意見提示制度가 더욱 生動感있게 이루어진다고 할 것이다.

이러한 制度의 活性化는 또한 國民을 制度의 테두리 안으로 이끌어들이 法律의 施行, 즉 制度의 운영에 協助하도록 하는 등 理解를 바탕으로 하는 참다운 民主法秩序의 定立理念에 부합되는 것이라 할 것이다. 이와 같은 의미에서 立法公聽會는 큰 의미를 가지며, 우리 國會가 생긴 이래 13代 國會 때에는 무려 10회나 개최되었는 바, 이는 그때의 政治的霧圍氣를 잘 말해주고 있다고 할 것이다.

法律案이 그 審議段階에서 國民의 의사를 잘 수렴하여 실질적인 입법내용을 이룩하도록 하기 위하여서는 立法聽聞會를 先進國들처럼 常例化하는 등 制度로서 定着시키도록 노력하여야 할 것이며, 이러한 점에서 國會의 常任委員會가 立法審議에 있어 非公開에 가깝게 운영되는 현실은 개선되어야 할 것이다.

法律案審議段階는 國民全體意思의 정확한 反映, 國民全體의 利害關係의 衡平化 등 각종 利害의 調整이 있게되므로, 이 단계에서의 公正성과 政策의인 配慮가 크게 기대된다고 할 것이다. 즉, 特定階層이나 團體 등 로비에 의하여 그들의 이익을 하나의 양보도 없이 차지하려는 계층이 있음을 인식하여 國民全體의 이해관계를 우선 고려한 뒤에 그 다음으로 각종 이해관계 단체의 이해의 올바른 調整이라는 順序를 지킬 것을 명심하여야 할 것이다. 그래야만 立法이 完決된 후 國民에 의한 法의 自發的 遵守와 法秩序에의 服從 등 法의 實效性을 기대할 수 있을 것이다.

法이 強制規範이라고 하지만, 그 強制性만으로 法의 實效性이 擔保된다고 말하기는 어렵다 할 것이다. 따라서 立法過程 중 審議段階에서의 法에 대한 광범위한 이해를 유도할 수 있게 하는 法趣旨의 고른 擴散을 위한 실효성 확보작업이 法律案審查에서의 가장 중요한 核心이라 할 것이다. 즉 法律案審議段階는 國民의 각종 多樣한 欲求가 국가의 公式的 政策決定過程 속으로 편입되어 政治的 秩序化를 유도할 수 있는 중요한 段階인 것이다.

따라서 이 단계에서도 法律案發議段階에서 허용되는 각종 의견제출방법이 적극 許容되어야 하며, 오히려 成案된 法律案이 具體性을 띄게 되므로 이 단계에서의 國民의 의견제출이 더욱 活性化되고 더욱 專門的인 것이 될 수도 있다고 할 것이다. 이러한 事例로서 國會의 各 常任委員會에 접수되는 莫大한 量의 각종 請願이나 陳情書가 이를 말해준다고 할 것이다.

國會法에는 공청회나 청문회에 관한 國民의 입법참여의 節次가 제도로서 규정되어 있다. 실제로도 입법에 대한 國民의 욕구와 이에 따른 의견제출이 활발한 것이

최근의 상황이다.

앞에 본 바와 같이 行政府에 의한 法律案의 國會提出은 말할 것도 없거니와 行政府 내의 立法은 국가의 입법기능 중 매우 중요하고 큰 비중을 차지하고 있다. 우선 法律案의 심사는 國會의 審議를 위하여 國會에 提出할 法律案을 마련하는 실질적인 審議를 하는 과정에 속한다. 憲法에 의하면 大統領도 法律案提出權이 있고, 이 權限이 실질적으로 국회의원의 제안권보다 중요한 의미를 가지는 것임을 이미 본 바와 같다. 따라서 이 大統領의 法律案提出權은 순수한 美國式 大統領制 國家에서는 公式적으로 인정되지 아니하나 이러한 국가에서도 실제로는 提案되는 法律案 중 相當部分이 行政府의 도움으로 作成·提出되는 것이 현실이라 함은 익히 아는 바이다.

이처럼 行政府에 의한 法律案提案權이 인정됨은 현대 세계 각국에서의 일반적인 추세인 바, 이는 大統領制 또는 議院內閣制라는 政府形態에 별로 관계 없이 現代國家의 行政府의 機構의 複雜化·多樣化와 行政形態의 專門化의 傾向에서 비롯된 것이라 할 것이다.

最近의 國會通過法律案을 기준으로 한 行政府提案 法律과 議員提案 法律의 比率<sup>6)</sup>을 보면, 13代國會만 하더라도 政府提案法律案의 處理·公布比率은 73.2%(485件 중 355件)이고, 議員提案法律案의 處理·公布比率은 26.8%(485件 중 130件)인 바, 이는 13代 때에는 開院初부터 一定期間 與小野大라는 現實下에서 당시 議員, 특히 與·野黨에 의한 立法案의 提出活動이 비교적 활발히 진행되었고, 또한 民主發展을 위한 改革立法案件의 處理件數가 追加되었기 때문에 議員提案法律案의 比率이 그래도 조금 높았다고 할 것이다. 참고로 12代國會인 85년부터 87년까지의 政府法案 對 議員提出法案의 平均處理件數比率은 總 221件 중 政府 對 議員이 各 165 對 56으로서 74.7% 對 25.3%인 것으로 나타나 있다. 일반적으로 總平均比率은 지금까지 76% 對 23%인 것으로 集計되었다.

위와 같이 그 내용은 말할 것도 없거니와 法律案提案別로 보아도 行政府에 의한 法律案의 提案件數가 議員提案件數보다 보통 3배 정도 된다고 할 것인 바, 行政府에 의한 기타 下位法令處理까지 고려한다면, 行政府에 의한 法令案處理는 우리의 國政全般에 걸쳐 볼 때에 매우 중요한 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다고 하겠다. 실제로 國民生活 各分野의 구석구석까지 行政府에 의한 영향력이 안미치는 부분이 없기 때문에 行政府에 의한 立法에서의 役割이 대단한 것임을 다시금 느끼게 되고, 그의 專門性이 이에서 비롯되는 것임을 새삼 알 수 있다고 하겠다.

6) 法制處法律案處理統計에 의하였다.



法令이 國民生活에 직접 영향을 미쳐서 그 實效性 여부가 실증되는 것은 行政府에 의한 具體的인 法令執行에서 비롯된다. 이 具體的인 執行經驗에서 얻어지는 것이란 制度化된 各種法令의 現實과의 부합여부이다. 즉, 立法에서의 法の 現實適合性 여부에 대한 判斷은 現行法令 등의 執行에서 얻어진 경험이 그 基準이 되는 것이다. 立法發案段階에서 필요했던 것으로 인식된 狀況은 그후 審議·議決·公布段階를 거치면서 그 現實的 必要性이 半減되거나 消滅될 수 있는 예가 얼마든지 있게 마련인바, 이처럼 상황변화 내지 事情變更이 있는 경우 외에도 立法에 따르는 後續의 필요한 모든 措置 여부나 기타의 事後管理는 모두 行政府의 몫이기 때문에 그 屬性上 行政府를 現實的 立法過程에서 排除할 수 없는 이유인 것이다.

行政府에 의한 立法의 重要性은 앞에서 살펴보았거니와 이들 行政府內 立法의 총괄기능은 法制處가 專擔하고 있다. 따라서 國會提出의 法律案은 물론 下位法令의 制定 또는 改正에 관한 一切의 作業過程은 法制處의 審査라는 形態로 結集된다.

各部處는 作成된 立法案에 대하여 立法豫告가 필요한 것은 이를 거치고, 그 예고 결과까지 添附하여 立法案과 함께 法制處에 심사의뢰를 하면, 法制處의 審査가 시작된다. 물론 필요에 따라서는 法制處가 直接 起草하는 경우도 있고, 위와 같은 公式的인 審査 이전이라도 비공식적으로 실제로 立法案을 검토해주는 경우도 있으나, 이는 별개문제이다.

이 法制處의 審査過程에서 法制處는 政策目標가 不明할 때에는 이를 關係擔當者와 協議하여 명확히 하기도 하고, 立法豫告가 不實하거나 필요한 입법예고를 하지 아니한 때에는 이를 직접하거나<sup>7)</sup> 協議하기도 하며, 立法審議基準에 맞지 아니하는 部分은 修正을 加하기도 하고, 나아가 立法의 必要性 여부를 신중히 判斷하기도 하는 등 모든 가능한 한의 活動을 전개하기도 한다. 또한 關係部處間의 이해관계 있는 爭點 등에 대한 協議가 未盡한 부분에 대하여는 協議가 성립되도록 권유하는 등 調整的 役割을 수행하기도 한다.

이 과정에서 是正되어야 할 것으로 느껴지는 것은 關係部處나 機關間 등의 소위 機關利己主義의 팽배현상이다. 근래의 사태로서 더욱 이 점이 심각하게 진행되는 경향은 우려를 금치 못하게 하는 지경에 이르렀다. 이는 다른 각도에서 보면 남의 일에 대하여 理解하려는 努力의 不足과 現實에의 安住라는 바람직하지 못한 發想에서 유래된다고 할 수도 있을 것이다. 이는 자기소관의 일에 대한 철저한 자신감과 이해부족에서도 그 이유를 찾을 수 있다고 할 수 있는 것으로, 이러한 集團利己主義

7) 이제까지 法制處가 직접 立法豫告한 적은 없다.

내지 機關利己主義는 국가전체차원에서 보아 결코 묵과할 수 없는 현상이라 할 것이다.

국민전체에 이익이 되고, 국가의 좋은 정책에 관련되는 시급한 法案이 一個部處 實務擔當者의 判斷未熟으로 國會會期내의 通過가 저지된다고 하는 경우를 상상해 보면 그러한 잘못된 協議慣行의 폐해는 매우 심각한 것이라고 할 것이다. 그 밖에 形式的인 法令案 뿐만 아니라, 실질적으로 法治社會에 있어서 國民의 權利·義務에 重大한 영향을 미치는 소위 實質的 立法事項에 해당하는 것이 地方自治團體의 自治立法의 테두리 안에서 地方自治團體의 權限事項으로 一任되어 있어 이 部分은 어떤 意味에서 中央行政權의 管轄범위 밖에 있는 듯이 여겨질 수도 있고, 이 점이 徹底한 法治主義의 實現에서 문제될 수도 있는 것으로 여겨지기도 한다.

또한 行政府의 立法總括的인 統制範圍에서 벗어나 있는 各 行政部處所管의 訓令·例規·告示 등이 國民의 各種 權利·義務나 利害關係 등에 실질적으로 크게 영향을 미치고 있는 바, 이에 대한 行政立法의 次元에서의 엄격한 統制機能의 行使가 필요하다는 것이 절실한 현실문제로 擡頭되고 있다. 이에 대한 統制調整機能의 行使를 法制處가 직접 행하지 못하는 것이 現實이나 訓令·例規·告示 등에 대한 事後 統制로서 사후심사시에 밝혀지는 違法事項을 法制處가 各部處에 통보하여 是正하도록 하고 있는 것이 問題이다. 그 실적은 미미하다고 하겠고, 또한 強制權이 없는 것이 현실이나, 是正勸告 등에 의한 業務上 刺戟으로 실제로는 상당한 효과를 보고 있는 것 또한 다행한 일이라고 하겠다.

#### 다. 法令案의 議決·公布段階

法令案의 審議를 거쳐 완벽할 정도로 法令의 實體가 形成되면 이에 대한 可否의 議決의 段階에 이르게 된다. 이 단계에 이르러서도 形成된 實體를 대상으로 各種意見이 제시될 수 있으나, 이 단계에서는 내용의 어느 부분에 대하여서보다는 전체에 대한 可否判斷에 초점이 모아질 것이다.

國會的 議決은 各常任委員會에서의 議決을 거쳐 本會議議決이 最終的인 것이 된다. 이에 한 一事不再理의 원칙이 엄격히 적용되는 것이다. 이 本會議에서의 議決對象은 常任委員會와 특히 法制司法委員會의 심의가 완료된 상태의 議案이므로 部分修正議決의 경우는 거의 해당하지 아니하고 全體法案 自體에 대한 可否의 決議의 形式이 적용되게 된다.

이 과정에서도 政黨間의 協議不成立 등으로 인한 反對와 贊成의 결과 多數決에 의한 表決處理를 하는 수도 있다. 이처럼 이 단계에서의 法案에 대한 반대의 경우 어떠한 壓力의 手段으로 저지하기란 매우 어렵다. 國會的 常任委員會에서 本會議로

넘어온 法律案의 通過를 저지시키는 方法으로는 일차적으로는 政黨을 통하는 方法이 효과적이고, 그것이 不可能할 때에는 通過된 法律案에 대한 拒否權行使를 促求하는 方法이 있을 뿐이다.

大統領의 法律案拒否權은 國會에서 통과되어 政府에 移送된 法律案에 대하여 異議가 있음을 이유로 移送된 날로부터 15日 이내에 異議書를 붙여 國會로 還付하여 再議를 要求하는 權限이다. 이리하여 再議에 붙여진 法律案이 在籍議員過半數의 出席과 出席議員 3分の 2 이상의 贊成으로 前과 같은 議決을 하면 그 法律案은 法律로서 확정되도록 되어 있다. 또한 拒否權行使 없이 15日 이내에 公布도 하지 아니하고 再議도 요구하지 아니하는 不作爲의 상태에 있을 때에도 그 法律案은 法律로서 확정되게 되어 있다. 이러한 경우에 대비하여 國會議長이 大統領에 代身하여 確定法律을 公布하는 節次 등이 마련되어 있다.

위와 같이 法律案이 國會에서 통과되어 이송되어 온 것에 대한 對策이 憲法에 규정되어 있으나, 이에 앞서 해당常任委員會의 심의를 거쳐 일단 法制司法委員會에 넘어온 것으로서 그 內容이 憲法이나 기타 他法律에 명백히 위반된 경우 등에는 法制司法委員會에서 이를 修正하는 것이 可能하다 하겠으나, 政策的 事項이나 기타 立法技術上 경미한 事項이지만 꼭 지켜져야 할 사항에 대하여 國會와 行政府間에 약속되어 있는 사항 등이 지켜지지 않는 결과를 가져왔을 경우 일단 議決된 法律案을 法制司法委員會에서 修正하기란 쉽지 아니하다 할 것이다.

따라서 이러한 절차를 모두 거쳐 넘어온 法律案에 대하여서는 本會議에서만 論議의 對象으로 할 수 있고, 그에 대한 저지는 다수결의 方式이 최후의 수단이 된다고 할 것이나, 경우에 따라서는 위에 본 바와 같이 大統領의 法律案拒否權까지 연결될 수 있을 것이다.

### III. 立法過程의 改善方案

#### 1. 概 觀

立法過程에 관한 現行의 實態와 그에 관한 問題點들을 앞에서 여러가지 側面에서 살펴보았다. 그에 관한 改善策이 또한 여러가지 視角에서 논의될 수도 있겠으나, 여기에서는 現行制度에 대한 補充의 범위에서 改善方案을 모색하는 것이 現實性 있는 對策이라고 할 것이다. 좀더 근원적인 方案은 長期的인 次元에서 더욱 깊은 연구와 경험을 쌓은 후에 試圖하기로 하고, 短期的으로 다음의 몇 가지를 중심으로 함께 생

각해 보기로 한다. 즉, 國會와 行政府間의 協助와 行政府내의 立法活動에서의 協助 등 機關間의 協助體制가 未盡한 部分에 대한 勵行方案의 모색, 立法豫告制의 着實한 定着의 誘導, 그리고 法制總括調整機能의 補強 등으로 나누어 각 部門의 改善策을 논의해보고자 한다.

## 2. 機關間 協助體制未盡의 補完

### 가. 國會와 行政府間의 協助

行政府는 오랜 行政立法의 經驗을 가지고 있을 뿐만 아니라, 制定·改正된 法律의 執行으로부터 얻어진 귀중한 立法情報를 가지고 있으므로 立法府라 하여도 行政府내의 立法審査基準<sup>8)</sup> 등 여러가지 行政立法資料를 소홀히 생각해서는 아니될 것은 물론, 政策的 事項 외에도 순수히 立法技術的인 事項<sup>9)</sup>을 변경하고자 하는 경우 등에는 相互 긴밀히 협조하여 처리하도록 하는 등 신중한 자세로 임하여야 할 것이다.

現行의 實態를 보면 政府提案法律案이 대부분인 상황하에서 法律案에서 거의 확정된 政府政策을 각 常任委員會에서는 깊은 論議도 거치지 아니한 채 우선 政府案에 대한 修正을 하고 보는 것이 非一非再하다. 이는 뚜렷한 政策의 反映이라기 보다는 關係 專門家의 취향에 따른 修正의 例도 상당수에 달한다는 統計이다. 예컨대 前에 해당 常任委 외에 심지어는 立法技術的인 面에서 法制司法委員會와의 統一된 基準에 근거하여 審議된 法律案과 같은 경우의 法律案이 後에 提出된 때에도 다시 修正되는 경우가 許多하다는 점에서 修正을 위한 不必要한 修正의 例를 보게 된다고 할 것이다.

이와 같은 상황을 막기 위하여서는 政府에서 제출한 法律案을 修正할 경우 뚜렷한 政策의 變化에 따른 것이 아닌 한 立法技術的인 面에서의 修正 등은 政府와 긴밀한 연락이 先行되는 體제가 必要하다 할 것이다. 더구나 國會내에서의 常任委間, 특히 各常任委와 法制司法委員會간의 立法技術의 확정된 基準이나 慣行까지도 行政府, 특히 法制處 등 機關과는 언제나 긴밀한 協助<sup>10)</sup>가 이루어져야 基準을 둘러싼 不必要한 마찰 등이나 不必要한 節次의 反復 등의 行態를 拂拭할 수 있을 것이다. 立法基準 등의 착실한 定着은 法制先進化의 翹楚이라고 하여도 過言이 아닐 것이다.

8) 法制處에서는 「法令立案審査基準」을 편찬하여 활용하고 있다.

9) 立法技術的인 事項은 위의 法令立案審査基準에서 주로 다루고 있는 중요한 部分이 된다.

10) 지금 國會會期 중에는 매일 法制處의 法制官이 國會에 나가 法律案의 處理結果에 대한 情報를 輸入하여 이에 對應하고 있는 非公式體制로 운영되고 있다.

#### 나. 行政府내 立法活動에서의 協助

行政立法의 數的 多數가 現實인 가운데 이러한 法令案의 立案段階에서부터 審議·議決段階를 통하여, 또한 나아가 法律의 경우 國會에 提出된 후까지도 自己部處의 政策과 관련되는 때에는 機關利己主義에 젖어 他部處의 法律案을 무조건 反對하거나 拒否的인 態度를 보이는 등 바람직하지 못한 사태가 벌어지는 것이 茶飯事인 바, 넓고 멀리 國家의 將來에 관한 問題임을 깊이 인식하여 가장 합리적이고 적정·타당한 의견을 제시하는 등 代案마련에도 함께 참여하는 자세를 게을리하여서는 아니 될 것이다.

남이 애써 마련한 政策法案을 진지한 태도로 파악하려는 노력도 없이 일거에 반대해 놓고 보는 태도가 만연되어가는 現實은 심히 우려되는 바이다. 더구나 이러한 과정에서 他部處에 대하여 上級部處인 것처럼 行動하는 데에는 公職社會의 和合이라는 면에서도 결코 바람직하지 못하다고 할 것이다. 이러한 폐단이 하루 빨리 불식되지 못하는 것은 各者의 자각의 부족함에 연유하는 것임은 물론, 그러한 實務者級의 政策案이 國務會議 등 高位級會議에서도 그대로 通過되는 데에 문제가 있다고 할 것이다. 이리하여 좀더 진지하게 論議가 되려면 時間的餘裕를 가지고 審議할 수 있도록 法案審查期間이 넉넉히 許容되어야 할 것이나, 拙速으로 國會會期에 臨迫하여 法案을 提出하는 弊習에도 큰 원인이 있다 하겠다.

그리하여 政府全體次元으로는 法制處가 每年 立法推進計劃을 마련하여 法案의 提出과 審査가 어느 特定時期에 편중되지 아니하도록 하기 위한 노력을 게을리하지 않고 있으나, 이것 자체가 強制性이 약하고 수시로 修正이 可能하다는 것을 前提로 하고 있음을 기화로, 各部處가 성실하게 지켜주지 아니하는 결과 기대효과 뿐만 아니라 그 成果 또한 만족치 못하다고 하겠다. 立法推進計劃만이라도 충실히 이행된다면 상당한 立法過程에서의 改善效果를 기대할 수 있을 것이다.

이의 실현을 위하여서는 관계 部處의 反省과 이에 따른 자발적인 호응에 기대할 수 밖에 없겠으나, 궁극적으로는 國務總理 산하의 法制處가 그 立法統制調整機能을 강화하여 調整者的 役割을 충실히 행사하는 것이 바람직하다 할 것이다.

### 3. 立法豫告制의 補完

#### 가. 立法豫告의 制度的 의의

國民으로부터의 의견수렴의 문제는 代議民主主義政治하에서 議會에 의한 立法의 필연적인 결함을 參與民主主義의 方法이라는 直接民主主義의 方式을 加味할 必要性에서 나타나는 要求이다.

代議民主政治하에서 國會議員의 國民의 代表性은 어느 의미에서는 실제 國民의 의사와는 동떨어진 상황하에서 虛構化된다고 할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 결정적인 결함을 보충하여야 할 현실의 필요성에서 채택되는 것에는 立法請願이 있는 바, 具體的인 立法段階에서 既成의 立法案에 대한 國民의 의견을 들어 이에 反映시키는 方法이 效果的이라는 판단하에 채택하고 있는 것이 立法豫告制인 것이다.

그럼에도 불구하고 立法豫告制度는 議員提案法律案에 대하여는 아직 채택되지 못하고 行政府提案法律案이나 기타 行政立法인 下位法令案의 立法段階에서만 인정되고 있어 主客이 전도된 느낌이다. 다만, 현재 國家의 行政의 肥大化·專門化의 현상의 결과, 行政府에 의한 立法案의 數的增大現象하에서는 行政府提案法律案에 대하여만 인정되고 있어도 立法豫告制의 實益은 매우 크다 할 것이다.

이처럼 立法豫告制度는 立法을 추진하고자 하는 法令案의 내용을 事전에 國民에게 公開하고 이에 대한 國民의 의견을 받아 合理的이라고 判斷되는 事項은 立法內容에 反映함으로써 國民의 立法過程에 대한 參與動機를 擴大하고, 立法內容의 民主化를 도모하며, 法令의 實效성을 높이도록 하여 國家政策을 효율적으로 수행하는 데에 이바지하는 制度라 할 것이다.

여기에서 立法의 豫告라 함은 立法推進을 國民에게 미리 알림으로써 立法에 대한 豫測可能性 내지 弘報效果를 높인다는 消極的인 側面에서 더 나아가 國民의 立法意見을 들어 예고된 내용을 修正·補完할 수도 있다는 積極的인 의미까지 內包하고 있음은 말할 필요도 없다고 하겠다.

앞에서 본 바와 같이 오늘날에는 代議制가 가지고 있는 民主性의 限界에 비추어 急變하는 行政現象과 國民의 複雜多端한 立法要求를 國會의 獨自的인 능력만으로 法律에 受容하기는 벅차다고 할 것이며, 또 한편 우리헌법에는 政府에 法律案提出權을 부여하고 있는데(헌법 § 52)에 부응하여 어떤 의미에서 이에 대한 統制手段 마련이 필요하다는 판단하에 인정된 것이 立法豫告制라 할 것이다. 法律案 외에도 法律에서 具體的으로 범위를 정하여 委任받은 사항에 대하여 行政府가 大統領令·總理令·部令으로 정하게 되는 事項(헌법 § 75, § 95)에 대하여서도 立法豫告는 필수적인 바, 이 모든 점에서 볼 때에 立法豫告는 立法의 民主性을 保障하기 위한 必要한 統制手段이 되고 있다고 하겠다.

立法豫告制는 오늘날 行政現象의 特殊性으로 인하여 骨格立法의 경향이 큰 法律案보다는 行政立法段階인 下位法令案의 경우에 그 統制의 手段으로서의 의미가 더욱 절실하다고 할 것인 바, 下位法令의 경우 그 內容의 具體化의 노출 등 실질적으로 이해관계인에게 직접 그 立法節次에 참여시킴으로써 그 內容의 적정성을 높이고

그에 따른 執行을 용이하게 함으로써 民主的인 要求에 충실할 수 있는 効果적인 통제수단이 될 수 있는 것이다.

#### 나. 現行立法豫告制度에 대한 概觀

現行制度상 立法豫告는 모든 法令案에 대하여 실시하는 것이 아니고 우선 國民의 日常生活과 직접 관련되는 法令案부터 실시하고, 앞으로는 단계별로 확대실시하도록 되어 있는 바(法令案立法豫告에 관한 規程 § 2), 현재는 ①民事制度, ②公衆衛生, ③環境保全, ④農地 기타 土地制度, ⑤國土計劃 및 都市計劃, ⑥建築, ⑦道路交通, ⑧行政審判, ⑨國家試驗에 관한 事項을 열거하고, ⑩기타 多數國民의 日常生活과 관련되는 重要分野에 관한 事項을 그 對象으로 規定하고 있다(同規程 § 3①, 行政節次法草案 § 58 참조).

그 對象으로 예시된 法令은 立法豫告制의 취지에서 보아 國民의 의견을 반드시 청취할 필요성이 큰 法令이라 할 수 있는 바, 예고대상법령을 제한한 이유는 처음부터 모든 分野의 法令案을 예고하도록 할 경우 實效性의 面에서 의문이라는 점이 고려되었을 것이다. 또한 多數國民의 일상생활과 관련되는 지의 여부에 대한 判斷은 豫告主體의 裁量에 一任되어 있다고 할 것이다.

한편 예고대상이 되는 法令의 形式은 政府提案의 法律案과, 大統領令·總理令 및 部令으로 規定되어 있으며, 이들의 制定案은 물론 改正案이나 廢止案도 그 對象이 된다.

이와 같이 對象인 法令에 있어서도 그 制定이나 改正이 긴급을 요하는 경우와 立法內容의 성질 기타 사유로 예고의 必要가 없거나 예고하기 곤란한 경우 및 上位法令의 단순한 執行을 위한 것인 경우 또는 예고함이 公益에 중대한 影響을 미친다고 인정하는 경우 등에는 예고를 실시하지 아니할 수 있도록 함으로써(同規程 § 3③, 法草案 § 58②) 예고대상에서 제외될 수 있는 사유를 二重으로 규정하고 있어, 결국 예고주체에게 광범위한 裁量을 부여하고 있는 결과 입법예고의 实效性에 중대한 결함으로 作用할 수 있다고 할 것이다.

이와 같이 예고대상이 예고주체의 裁量에 맡겨져 있다는 점에 대하여 살펴보면, 입법예고의 目的이 國民의 입법절차에의 參與를 유도하기 위하여 立法內容을 立法前段階부터 國民들에게 널리 알리는 데에 있다고 할진대, 立法豫告制의 成功여부는 豫告率과 이에 의한 國民의 呼應度를 나타내는 의견제출비율, 그리고 提出된 의견의 立法內容에의 反映率에 따라 판단될 수 있을 것이다. 그 가운데 예고율의 제고는 전적으로 豫告主體인 政府의 의지에 달려있으며, 國民의 呼應度는 예고율 외에 豫告手段과 方法의 適正性 여부에 크게 좌우된다고 할 수 있고, 제출된 의견의 反映率

은 그 의견의 完璧性 여부에 의하여 決定된다고 할 수 있을 것이다. 따라서 立法豫告制度의 改善을 위한 方案을 모색함에 있어서는 豫告對象의 擴大와 실제예고율의 제고, 예고수단과 方法의 改善에 그 초점이 모아져야 함은 더 말할 필요도 없을 것이다.

입법예고제의 현재의 운영에 대한 비판과 불만의 소리가 매우 높다는 것은 여러 日刊新聞 등에 나타난 것만 보아도 능히 짐작할 수 있다고 하겠다. 또한 國會의 國政監査 등에서도 매년 빠짐없이 거론되는 것이 立法豫告에 관한 事項으로서 그에 대한 不滿을 대상으로 하고 있다<sup>11)</sup>.

이러한 비판이나 또한 입법예고제가 거론의 대상으로 상당히 비중있게 논의된다는 자체는 그 제도가 實施된지 벌써 9년이 경과하였음에도 일반국민들에게는 그 제도적 의의가 충분히 전달되지 않고 있다는 점에서 그 이유를 찾아야 할 것이다. 또한 현행의 입법예고제도의 여러가지 미진한 점의 노출현상은 制度의 導入당시 制度 導入에 따르는 立法의 차질을 우려하여 適用상의 예외를 많이 인정하거나 입법추진의 主體에게 과도한 부담을 주지 않기 위하여 여러가지 배려를 아끼지 않았던 점에 있었던 것이란 점을 이해하여야 할 것이다.

그후 현재 行政의 모든 分野에서 民主化의 분위기가 팽배해 왔고, 특히 國民의 立法參與慾求가 더욱 커졌으며, 이에 先行하여 部處의 입법예고제도에 대한 인식이 점차 뚜렷해졌다는 점에서 판단할 때에 이 制度는 앞으로 본래의 취지를 살려 완전한 定着에 이르도록 계속하여 未備點을 개선·보완해 나가야 할 것으로 생각된다.

#### 다. 現行制度의 改善方案

##### 1) 立法豫告對象의 擴大

현행 規定에 의하면 열거하고 있는 필요적 예고대상의 범위가 입법예고제도의 본래의 취지를 제대로 살리기에 충분하지 못한 것으로 보인다. 또한 현행 制度는 긴급시에 활용되는 短期間의 예고만으로는 제도본래의 취지를 살리지 못한다는 점도 지적될 수 있다. 기타 公益關聯事項의 경우 등 예외규정에 관한 것도 再考하여 그 改善을 기하여야 할 것이다.

더구나 豫告對象에서 빠져있는 國會議員提案法律案으로서 與黨提案法律案은 黨政協議過程을 거치는 등 政府提案法律案과 비교할 때에 그 責任所在面이나 實務 政策 決定過程에서 별차이가 없다고 할 것이므로 예고면에서의 補完策이 검토되어야

11) 法制處의 國政監査時 매년 빠짐없는 質問 중의 하나가 立法豫告制에 대한 不滿스러운 事項에 관한 것이다(法制處, 國政監査資料 참조). 이러한 질문이 豫告의 本主體가 아닌 法制處에 대하여 행하여지는 것은 法制處가 立法總括調整機關이라는 성격을 여실히 보여준다 하겠다.



할 것이다. 다만, 의원제안법률안은 與野를 막론하고 있을 수 있으므로 행정입법절차차원에서 논의할 성질의 것이 아님을 감안할 때에 國會法上 公聽會關聯條項에서 의원제안법률안을 필요적 공청사항으로 한다는 方法을 취하거나 事前豫告節次를 거치도록 하는 방법도 고려될 수 있을 것이다.

### 2) 豫告手段의 多樣化

現行制度는 官報나 日刊新聞에 게재하는 方法과 個別通知의 方法, 그리고 公聽會를 개최하는 方法이 제시되어 있으나 실제로는 官報에의 게재방법이 一般化되어 있다.

官報는 法令의 公布媒體이기도 하므로 예고수단으로 적합한 것 같으나, 그 普及率이 낮은 데다가 입법예고가 사전에 광범위한 의견수집에 그 주안점이 있는 점에 비추어 볼 때에 예고수단으로 과연 적합한가에 대한 의문이 없을 수 없고, 따라서 예고수단의 다양화가 시급한 문제라고 할 것이다.

그리하여 大衆媒體인 放送이나 日刊新聞 등을 有料로 利用하는 方案이 고려됨이 바람직하다고 할 것이나 豫算의 뒷받침<sup>12)</sup>이 先行되어야 하기 때문에 쉽게 풀어질 문제는 아니라고 본다. 그리하여 현재 官報에 게재하더라도 별도로 예고사항을 보도자료로 作成하여 言論機關에 提供하여 記事化하도록 하는 노력을 하는 선에서 만족하고 있으며, 그같은 노력의 일환으로 좀더 좋은 改善策이 연구되어야 할 것이다.

### 3) 예고사항의 具體化

현재는 예고내용이 대부분의 경우 立法趣旨와 主要內容만 요약하여 예고되고 있는 바, 이처럼 制定·改正 內容의 개별적인 列學만으로는 그 立法內容을 國民이 제대로 파악할 수 없을 뿐만 아니라 웬만한 專門家로서도 그 파악이 곤란한 경우가 許多하다 하겠다. 이러한 이유에서 예고사항으로서 全文을 게재하고, 필요하다면 그에 대한 취지해설을 붙이는 등 誠意있는 예고안이 되도록 노력하여야 할 것이다.

### 4) 提出意見의 反映여부문제

의견제출과 그 反映여부에 관한 문제는 입법예고제도의 성격에 관한 문제와 함께 논의될 수 있는 성질의 것이다. 立法豫告制度가 參與民主主義의 原理에 입각한 市民參加制度의 一方案임을 고려할 때 이 제도야말로 代議民主主義의 制度的 補完策으로 훌륭한 제도라 할 것인 바, 그러한 의미에서 입법예고결과 제출된 의견은 그대

12) 立法豫告豫算이 額數가 방대함에도 불구하고 各部處가 豫算에 이를 단독 項目으로 올리는 예는 없다. 法制處의 경우 독자적인 立法豫告의 實例가 없고, 예산도 따로 計上한 예가 없다.

13) 豫告의 결과 들어온 意見은 반드시 反映한다는 보장은 없고 國務會議에 보고하는 것으로 그치기도 하며, 법률안의 경우 國會審議時 행정부에서 예고한 사항도 다시 공청회 등에 부의하는 사례도 많다.

로 받아들일 수는 없으나<sup>13)</sup>, 관계行政機關에 의하여 그 裁量의 범위내에서 誠實히 검토된 후 받아들여져야 할 것이다.

#### 4. 法制總括調整機能의 補強

行政府의 立法總括機關은 法制處인 바, 他部處를 감독·총괄하는 立場에 있지 아니하지만 필요한 경우 國務總理를 통하여 立法에 관한 統制機能을 行使하게 되므로 그 立法專門機關으로서의 역할이 만족하다 할 수 없다.

國政監査時 國會議員들의 많은 指摘事項 중 하나로서 政府立法豫告案의 部處間 事前協議規定을 무시한 사례와 이에 대한 補完對象을 묻는 등 주로 法制處의 立法過程에서의 強力한 統制力 行使의 役割을 촉구하는 의견들이 매년 나오고 있으나<sup>14)</sup>, 現在의 法制處의 기능으로는 力不足이라 할 것이다.

즉, 입법예고의 경우를 보면, 현행규정상 입법예고는 다른 行政機關과의 協議를 필요로 하는 때에는 반드시 그 協議를 한 후 입법예고하도록 규정되고 있고, 또한 입법예고는 官報를 통하여 法制처에서 당해 법령안이 심사되기 전이라도 그 내용을 알 수 있으나, 그 협의는 관계부처간에서 公式·非公式적으로 이루어지는 결과 法制처가 사전에 이를 확인하는 방법이 없으므로 이에 적극 개입하지 못하는 등 어려움이 많다고 할 것이다.

따라서 法制處에 의한 立法統制調整機關으로서의 立法統制調整機能의 수행에는 여러가지 애로점이 있으므로 長期的으로는 그 役割이 충분히 명실상부하게 이루어질 수 있도록 對應方案을 모색함이 政府次元에서의 責務라 할 것이다.

그러한 方法들 중에서 우선 생각되는 것이 法制處組職機構의 대폭 補強과, 이와 연계하여 韓國法制研究院의 研究機能의 活性化와 強化를 통하여 명실상부한 立法總括·統制調整機能을 확립하도록 함이 요청된다 할 것이다.

14) 法制處, 國政監査資料 참조.