

獨逸의 議會資料와 法令資料

朴 英 道*

차 례

- I. 獨逸의 議會制度
- II. 法律案의 類型
 - 1. 立法節次의 방식에 의한 類型
 - 2. 基本法의 變更有無에 의한 類型
 - 3. 聯邦과 邦間의 立法權의 配分에 의한 類型
- III. 立法過程의 具體的 節次
 - 1. 法律의 發案
 - 2. 法律案의 審議·議決
 - 3. 法律案의 公布
- IV. 議會資料와 法令資料
 - 1. 議會資料
 - 2. 法令資料

* 韓國法制研究院 首席研究員, 法學博士

I. 獨逸의 議會制度

獨逸의 立法過程은 연방정부(Bundesregierung), 연방의회(Bundestag), 聯邦參議院(Bundesrat)의 상호 협력하에 이루어지는 매우 독특한 방식을 취하고 있다. 우선 국민의 직접선거에 의하여 선출되는 의원으로 구성되는 聯邦議會는 연방의 중심기관이며, 그 권한과 임무는 基本法에 유래한다. 연방의회는 法律을 제정하는 권한외에 豫算의 확정권을 가지면서 연방행정에 커다란 영향력을 행사한다. 의원의 임기는 4년이며 해산이 없는 한 이 4년 간에 1議會期(Wahlperiode)가 된다.¹⁾ 그리고 연방의회는 基本法에 규정된 기타의 권한에 의해서 聯邦各機關에 다양한 영향력을 행사하고 있다. 즉 聯邦大統領은 연방의회의원이 참가하는 연방회의에서 선출되며, 연방대통령이 基本法 또는 기타 聯邦法律에 고의로 위반한 경우에는 연방의회는 聯邦憲法裁判所에 소추할 수 있다. 聯邦首相도 연방대통령의 제의에 의거하여 연방의회에서 선출된다. 그리고 議員의 과반수로서 연방대통령에게 연방수상의 罷免을 요구하고 연방수상불신임을 표명할 수 있다. 그리고 聯邦議會는 연방헌법재판소 재판관의 半數를 선출하며, 연방정부감독의 권한을 행사한다.²⁾

聯邦參議院은 란트가 연방의 立法이나 行政에 협력하기 위한 기관이다. 연방참의원은 란트정부의 구성원으로 구성되며 란트정부가 任免한다. 연방참의원에는 任期가 없고 의원은 각자 부정기적으로 임면된다. 각란트에서는 적어도 3票, 인구200만이상인 란트는 4票, 600만이상인 란트는 5票, 700만이상인 란트는 6票의 표결권을 가진다. 의원의 활동은 란트정부의 지시에 구속된다. 연방참의원에도 自律權은 인정되고 있으며, 1년의 임기로 의장을 선출하고 議事規則도 있다. 연방참의원의 권한으로서는 법률의 發

1) 第1議會期는 1949년 9월에 개시되었으며, 1990년의 총선거로 第12議會期로 들어갔다.

2) 독일연방의회에 관한 자세한 것은 Deutscher Bundestag Press und Informationszentrum Referat Öffentlichkeitsarbeit(Hrsg.), 「Der Deutsche Bundestag」, Bonn, 1985 參照.

案權, 연방의회가 의결한 법률에 대한 同意權 및 異議提出權, 연방대통령이 입법의 緊急事態를 선포하는 경우의 동의권과 법률을 성립시키는 권한이 인정된다. 기타 연방정부의 聯邦強制에 대한 동의권, 연방정부로부터 事務處理에 관한 보고를 받을 권한, 연방대통령소추의 권한, 연방정부에 대한 一般行政規則發動의 동의권, 연방헌법재판소 재판관의 반수를 선출하는 권한 등이 있다.³⁾

그러나 실제상 양원의 관계를 보는 경우, 독일에서는 聯邦議會를 하원으로 그리고 聯邦參議院을 상원으로 하는 하나의 立法府가 구성되어 있는 것이 아니라 연방의회도 연방참의원도 각각 독립된 聯邦의 最高機關인 것이다. 즉 독일에서는 연방의 法律은 연방의회에서 議決되나 법률이 최종적으로 성립하기 위해서는 연방참의원의 협력을 얻어야 한다. 또한 聯邦政府는 연방의회에 법률안을 제출하기 전에 그 법안을 연방참의원에 送付하여 그 의견을 요구하도록 규정하고 있다. 그리하여 연방의 立法過程에서 연방참의원의 협력은 불가결하며 입법에 관한 聯邦參議院의 역할을 보는 한 연방참의원은 실질적으로 第2院(Zweite Kammer)으로서의 기능을 거두고 있는 기관이라 할 수 있다.⁴⁾ 그러나 政府와 議會가 상대적으로 독립하고 상호 대립한다는 본래의 議會制的 統治制度가 정부주도형으로 변모하고 있으며, 이 점은 입법에 있어서 政府提出法案이 차지하는 비율이 매우 높아지고 있는

3) 자세한 것은 Ekkehard Handschuh, 「Gesetzgebung — Programm und Verfahren —」, Heidelberg, 1988, S.88f 參照.

4) Dieter Wyduckel, 「Der Bundesrat als Zweite Kammer」, Die Öffentliche Verwaltung(DÖV), 1989, S.181f. 특히 후술하는 바와 같이 독일에서는 聯邦과 州의 관계나 주의 行·財政에 영향을 미치는 법률은 그 성립에 연방참의원의 同意를 요하도록 하고 있으며, 이러한 법률은 전법률의 5~6할을 차지하고 있다. 따라서 聯邦과 州의 이해가 대립하거나 연방의회와 연방참의원의 정당구성의 차이로부터 연방참의원이 不同意·異議를 제시하는 경우에는 법안이 난항을 겪게 된다. 특히 문제가 되는 것은 정당의 구성이다. CDU/CSU(기독교민주·사회동맹)와 FDP(자유민주당)의 연립보수정권하에서 연방의회와 연방참의원에서의 여야당구성이 비슷하였던 80년에는 聯邦參議院의 부동의나 이의신청은 별로 없었으며 종래 1議會會期에 수십회였던 양원협의회가 1議會會期에 10회에 미달할 정도로 감소되었었다. 그러나 통일후 현재 연방의회에서는 야당인 SPD(사회민주당)이 州議會選舉에서 약진하여 연방의회와 연방참의원의 여야당구성이 역전하였다. 이러한 상황하에서 특히 연방참의원의 비중이 높아지고 있다.

점에서도 엿볼 수 있다. 立法作業이 점차 전문화되어 가고 있는 가운데 본래 法律執行者의 지위에 있는 정부가 현저하게 立法者로 등장하고 있으며,⁵⁾ 실제의 立法作用과 관련하여 정부내부의 官僚의 비중이 높아지고 있다.

Ⅱ. 法律案의 類型

1. 立法節次의 방식에 의한 類型

(1) 正規法律

이것은 통상적인 立法節次에 따라 연방의회에서 의결되는 모든 법률을 말하며, 거의 모든 法律이 이에 해당한다.

(2) 非常法律

이것은 중대한 政治的 危機狀況이나 전쟁 등 비상사태가 발생한 경우에 특별한 의결절차에 의거하여 성립되는 法律을 의미하며, 여기에는 다음의 두가지 類型이 있다.

가. 立法緊急事態(Gesetzgebungsnotstand)法律

기본법 제81조의 규정에 의하면 聯邦大統領은 연방수상 자신의 신임동의가 연방의회의 過半數를 얻지 못하고 연방의회가 해산되지 않는 경우에 聯邦政府가 어떤 법률안을 긴급한 것이라고 표명했음에도 불구하고 聯邦議會가 이를 부결한 경우 및 聯邦首相이 어떤 법률안과 신임의 표명을 요구하는 動議를 결부시켰음에도 불구하고 그 법률안이 부결된 경우에는 聯邦政府의 신청에 의해 연방참의원의 동의를 얻어 그 법률에 관하여 立法緊急事態

5) 1989년말까지의 3년간의 제11회의기의 통계를 보면 제출된 全體 493건의 법안중 聯邦政府提出이 240건, 聯邦議會議員提出이 159건, 聯邦參議院提出이 94건이었으며, 가결성립된 법안 213건중 연방정부제출이 131건, 연방의회제출 39건, 연방참의원제출 6건이었다.

(Gesetzgebungsnotstand)를 선언할 수 있다고 규정하고 있다. 이 제도는 통상 정부가 긴급을 요하는 法律案에 관하여 그 조속한 성립을 기대하고 있음에도 불구하고 議會側이 그 심의를 지연시키고 있는 경우에 의회에 일정한 기간내에 그 法律案을 의결할 것을 요구하는 제도이다.

이러한 입법긴급사태가 선언되면 다음과 같은 효과가 발생한다. 즉 입법 긴급사태가 선언된 法律案은 연방의회가 당해법률안을 다시 부결한 경우 또는 당해법률안 가운데 聯邦政府가 수락할 수 없다고 표명하는 문언으로 채택된 경우에는 연방참의원이 당해법률안에 대해 동의하는 한 그 法律案은 성립된 것으로 간주된다. 聯邦議會에 법률안이 다시 제출된 후 4주간 이내에 그 법률안을 통과시키지 않은 때에도 같다(기본법 제81조2항). 또한 어떠한 다른 法律案도 동일수상은 입법긴급사태가 최초로 선언된 후 6개월 이내의 기간내에는 긴급사태의 법률로서 이를 통과시킬 수 있다.⁶⁾

나. 防衛事態(Verteidigungsfall)法律

이것은 戰時 등 이른바 연방이 武力으로 공격을 받거나 그 공격이 직접적으로 위협되고 있는 外部的 危機狀態에 처하였을 경우⁷⁾ 연방의 입법에는 통상의 立法節次가 아닌 특별한 입법절차가 적용된다. 즉 방위사태에서는 연방정부가 긴급한 것이라고 표시하는 聯邦政府法律案은 연방의회로의 제출과 동시에 聯邦參議院에 송부된다. 연방의회와 연방참의원은 지체없이 이들 법률안을 일괄하여 심의한다. 어떤 法律에 연방참의원의 동의가 필요

6) 이러한 立法緊急事態制度는 기본법제정이래 한번도 행사되지 않았으며, Konrad Hesse는 독일에 있어서 연방대통령이 입법긴급사태를 선언하지 않을 수 없는 입장에 처해진다면 그것은 獨逸에게 매우 불행한 사태라고 지적하고 있다. 또한 그는 이 立法緊急事態制度에 의해서 정치적 위기상황에 대처하려는 것에 대해 매우 비판적인 입장을 취하고 있다. 자세한 것은 Ders., 「Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland」, 15 Aufl., Heidelberg, 1984, S.287(桂禧悅(譯), 西獨憲法原論, 三英社 1987, 414面).

7) 이러한 防衛事態의 확인은 연방의회가 연방참의원의 동의를 얻어 행한다. 이 確認은 연방정부의 요청에 의거하여 행해지며 聯邦議會在籍議員 과반수의 투표의 3분의 2의 다수를 필요로 한다(기본법 제115조a). 그러나 聯邦議會의 집회가 불가능하거나 연방의회가 의결할 능력이 없는 경우에는 合同委員會(Gemeinsamer Ausschuss)가 전항의 확인을 행한다.

한 한 그 법률의 성립에는 연방참의원의 투표에서多數의 同意를 필요로 한다(기본법 제115조 참조).

2. 基本法の 變更有無에 의한 類型

(1) 基本法을 변경하는 法律

독일기본법은 基本法의 문언을 명문으로 변경하거나 보충하는 법률에 의해서만 이를 變更할 수 있도록 규정하고있다(기본법 제79조1항). 이 법률은 聯邦議會議員의 3분의 2 및 연방참의원의 표결수의 3분의 2의 동의를 필요로 한다(동조 제2항). 연방의 란트별 편성, 입법에 있어서의 각 란트의 원칙적 協力 또는 기본법 제1조 및 제20조에 규정된 基本原則 등에 영향을 미치는 이 기본법의 변경은 허용되지 않는다. 基本法의 개정절차를 보면 이른바 경성헌법에 속한다고 할 수 있으나, 실제로는 基本法이 1949년 5월 23일에 공포된 이래 현재까지 수십차례 改正이 행해지고 있다.

(2) 基本法을 변경하지 않는 法律

이것은 일반적으로 보통의 法律(einfache Gesetz)이라고 하며 여기에는 연방참의원의 同意를 요하는 법률(Zustimmungsgesetz)과 연방참의원의 同意를 필요로 하지 않는 법률(Einspruchsgesetz)로 구분된다.

가. 同意를 요하는 法律

이 법률은 연방의회 의결과 함께 聯邦參議院의 동의를 필요로 하는 법률로서 聯邦的 法律(föderatives Gesetz)이라고 일컬어진다. 이 법률은 란트의 高權(Hoheitsrecht)에 관한 법률이다. 기본법 제84조1항에 의하면 란트는 연방법률을 고유의 사무로서 집행하는 경우에는 聯邦法律이 연방참의원의 동의를 얻어 별도의 정함이 없는 한 관청의 조직 및 행정절차를 규율한다. 따라서 란트가 固有의 事務로서 집행하는 연방법률은 그것이 란트의 관청의 조직 및 행정절차를 규율하는 경우에는 聯邦參議院의 同意를 필요로 하게 된다. 이 이른바 동의를 요하는 법률은 다른 보통의 법률에 우월한다.

그러나 基本法에 의하면 연방이 입법권을 가지는 영역에 있어서 연방에

새로운 임무가 발생한 경우에 연방고유의 중급 및 하급의 관청의 설치에 관한 法律도 동의를 요하는 법률로서 열거할 수 있다(제78조3항). 나아가 그 전부 또는 일부가 각 란트 또는 게마인데의 수입이 되는 租稅에 관한 聯邦法律(제105조3항), 그것에 의해 聯邦이 소득세 또는 법인세의 일부를 요구하는 聯邦法律(제106조4항)도 연방참의원의 동의를 필요로 한다. 이 규제는 란트의 權利를 옹호하려는 것이다.

그런데 聯邦參議院은 법률의결을 접수한 후 3주 이내에 법률안의 合同審議를 위하여 연방의회 및 연방참의원의 의원으로 조직된 委員會(양원협의회)의 소집을 요구할 수 있다. 聯邦參議院의 동의를 필요로 하는 법률의 경우는 연방참의원의외에 연방의회 및 연방정부는 기본법 제77조2항에 따라 兩院協議會의 소집을 요구할 수 있다. 이러한 방법을 거쳐 법률안은 어떠한 경우에도 철저히 심의된다. 연방참의원의 동의를 얻지 않으면 안되는 법률이 성립하는가의 여부는 聯邦參議院이 이에 동의하는가의 여부에 달려 있다.

나. 同意를 요하지 아니하는 法律

聯邦參議院은 기본법 제77조2항에 의한 절차를 종료한 후에 스스로의 입장을 인정시키기 위하여 聯邦議會에 의해서 의결된 법률에 대해 2주일 이내에 이의를 제출할 수 있다(제77조3항). 이 경우 연방참의원은 이의를 할 수 있으나, 聯邦議會는 이에 대해 일정다수로서 배척할 수 있다. 즉 異議가 연방참의원의 투표의 다수로서 의결된 경우에는 연방의회의원의 다수의결에 의해 이를 각하할 수 있다. 聯邦參議院이 그 투표에 적어도 3분의 2이상의 다수로서 이의를 의결한 경우에는 聯邦議會가 한 각하는 연방의회의 적어도 3분의 2의 다수를 필요로 한다(제77조4항). 또한 聯邦議會가 의결한 법률은 연방참의원이 이에 동의하고 제77조2항에 의거하여 動議를 제출하지 않고 제77조3항의 기간내에 異議를 제출하지 않고 또는 이를 철회한 경우 또는 그 異議가 연방의회에 의해 번복된 경우에 성립한다.

3. 聯邦과 란트間의 立法權의 配分에 의한 類型

연방과 란트간의 입법권의 배분에 관해서는 聯邦의 권한을 한정하고 잔여권한은 각 란트에 소속시키는 방법을 취하고 있다. 이 경우 원리적으로는 聯邦과 란트는 그 소관영역에서 각각 自主적으로 그 권한을 행사한다. 기본

법하에서는 연방의 立法府와 란트의 立法府사이엔 권한의 배분을 행하고 약간의 사항은 오로지 중앙의 입법부에 기타 약간의 사항은 聯邦 및 란트의 경합적 입법권으로 하며, 잔여의 권한은 란트에 맡기고 있다. 그래서 여기에서 다음의 세 가지 類型이 발생한다.

(1) 專屬的 立法(die ausschließliche Gesetzgebung)

이것은 聯邦에만 전속하는 입법으로서 그 입법의 대상은 연방만이 통일적으로 규제할 수 있는 領域에 속한다. 이 사항영역에서는 각란트는 聯邦法律에서 명문으로 위임이 있는 경우에만 또한 그 범위내에서만 立法의 權能을 가진다(기본법 제71조). 委任에 의거하지 않은 입법은 입법의 요청에도 불구하고 聯邦이 立法權을 행사하지 않은 경우에도 違憲이 되며, 무효가 된다.⁸⁾

(2) 競合的 立法(die Konkurrierende Gesetzgebung)

이것은 연방과 란트가 공동으로 가지는 立法이다. 이 경합적 입법사항의 범위에 있어서는 란트는 聯邦이 그 입법권을 행사하지 않은 동안 및 그 한도에서 立法의 權能을 가진다(기본법 제72조1항). 聯邦은 이 경합적 입법사항의 범위내에서 다음의 이유로 聯邦法律에 의한 규율이 필요한 사항에 한해 입법권을 가진다. 즉 ①어떤 사항이 개별 란트의 立法에 의해서는 유효하게 규율할 수 없는 경우, ②어떤 사항이 개별 란트의 立法에 의해서는 다른 란트 또는 란트전체의 利益을 침해할 우려가 있는 경우, ③法的 또는 經濟的 統一의 유지 특히 란트의 영역외에 미치는 생활관계의 統一性의 유지를 위하여 연방의 법률이 필요한 경우(동조 2항) 등이다.⁹⁾

8) 이 專屬的 立法에 속하는 사항은 외교사무, 國防, 연방의 국적, 여권, 입국 및 이주, 범죄인인도, 通貨, 화폐제도 및 度量衡關係, 외국무역, 철도, 항공운수, 郵便, 電信 및 전화, 연방의 官僚, 상표, 저작권 및 출판권, 刑事警察 및 헌법보호의 사무에 관한 연방과 란트의 협력, 國際犯罪의 방지 및 聯邦用的 統計 등이 여기에 속하며 基本法 제73조에 상세히 규정하고 있다.

9) 競合的 立法에 속하는 사항은 基本法 제74조에 열거되고 있다. 예를 들면 民法, 형법, 공공의 생활보호, 經濟에 관한 法律, 노동법, 사회보험 등이다. 기타 租稅도 여기에 속한다.

또한 각란트는 이들 사항에 관해서는 聯邦이 그 立法權을 행사하지 않은 동안 및 그 범위에서만 입법의 권능을 가진다. 이것은 한편으로 競合的 立法事項에 관하여 연방이 이를 규율하지 않은 경우에 란트는 그 사항에 관해 無制限으로 입법권을 행사할 수 있음을 의미한다. 동시에 이 사항에 관한 聯邦의 法律이 공포된 경우에 그 새로운 聯邦의 法律과 저촉하는 란트의 법률이 이미 공포되어 있는 경우에는 당해 란트 法律은 무효가 되며, 또한 장래에 향해서는 란트는 스스로의 立法에 의해 다만 연방의 법률을 보완할 수 있는데 불과함을 의미한다. 즉 일정 사항에 관하여 聯邦이 그것을 전속적으로 규율한 경우에 란트의 立法權이 완전히 소멸하게 된다. 따라서 중앙정부의 立法上의 要求는 대단히 클 가능성이 있게 된다. 이 競合的 立法事項은 매우 광범하여 연방의 立法權行使의 대상이 될 수 없는 경제생활의 영역은 거의 없다. 그리고 나아가 란트의 權能을 수호하려는 제도가 유효하지 않으면 실제로 聯邦의 권한은 무제한으로 확대되어 單一制的인 경향을 띠게 된다.

(3) 大綱的 立法(Rahmenvorschriften)

이것은 聯邦이 법률로써 란트의 권한에 속하는 영역에 관하여 一般的이며 大綱的인 규정을 발포할 수 있는 것이다. 공공단체공무원의 權利, 신문, 영화, 狩獵制度, 국토계획, 등록 및 身分證明書의 제도 등이 여기에 속한다(기본법 제75조). 기타 法官의 신분에 관한 사항(동법 제98조3항)도 여기에 속한다. 聯邦은 이 영역에서는 競合的 立法의 영역의 경우와 동일한 이유에 의해 聯邦法律에 의한 규율을 필요로 하는 사항에 한하여 立法權을 가진다. 또한 聯邦이 아직 입법을 하지 않은 동안 및 立法을 하지 않은 사항에 관하여 각 란트가 무제한으로 立法의 權能을 가지는 것도 경합적 입법의 경우와 같다. 이 경우 란트의 立法權은 결코 소멸되는 것이 아니다. 그 이유는 大綱的인 規定을 정하는 것은 연방의 입법권에 속하나, 그에 따른 細目を 정하는 것은 란트의 立法權에 전속하기 때문이다.

Ⅲ. 立法過程의 具體的 節次

1. 法律의 發案

(1) 發案權

독일의 基本法에 의하면 연방법률은 연방의회에 의해서 의결되며, 법률의 발안 즉 聯邦議會에 대해 법률안을 제출하는 헌법상의 권능은 연방의 3개 기관 즉 聯邦政府, 연방참의원 및 연방의회의원에 속해 있다(기본법 제 76조1항). 연방의회 내부로부터는 法律案이 당연히 또한 직접 제출될 수 있는데 반하여 聯邦政府의 발안권과 聯邦參議院의 발안권은 특별한 방법으로 서로 결부되어 있다. 즉 兩機關은 어느 것도 타방의 참가없이 직접 연방의회에 법률안을 제출할 수 없다. 즉 聯邦政府는 사전에 초안을 연방참의원에 「態度決定(Stellungnahme)」을 요구하기 위하여 제출한 경우에 한해 法律案을 연방의회에 제출할 수 있다. 聯邦參議院의 적극적 또는 소극적인 태도 결정은 법적으로는 구속력이 없는 立法者에 대한 권고의 의의를 지닌다.¹⁰⁾

聯邦政府는 이 태도결정을 법률안에 부가하여 함께 연방의회에 제출할 의무가 있다. 이러한 聯邦參議院의 「최초의 투표권」에 의한 通過節次는 연방법률의 실시에 책임을 지닌 각란트집행부의 專門的 知識을 연방의회의 심의를 위하여 가능한 한 조속히 실시하려는 데 그 의미가 있다.¹¹⁾ 다른 한편

10) BVerfGE 3, 12. 정부초안에 대한 聯邦參議院의 태도결정은 그 기능에 있어서는 정식 立法節次에 대한 행정전문가단체의 제도화된 참가의 일종이라 할 수 있다. 이러한 연방참의원의 「최초의 투표」가 立法過程에 미치는 영향은 실제상으로는 원칙으로 적절하게 이유 붙여진 개개의 제안에 의거한 行政法的, 法技術的인 개선에 진력한다.

11) Theodor Maunz/Reinhold Zippelius, 「Deutsches Staatsrecht」, München 1988, S.274. ; Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein, 「Das Bonner Grundgesetz」, München, 1967, Anm.2 Art.76, S.415. 연방참의원의 태도결정에 의해서는 제1차적으로 綱領的·政治的인 시점이 제기되어서는 아니되며 란트고유의 執行부의 행정경험의 총계가 法律案과 대결되어 이에 작용되지 않으면 안된다.

聯邦參議院은 스스로의 법률안을 聯邦政府를 경유해서만 연방의회에 송부할 수 있다. 따라서 연방참의원의 發案權은 제출권을 포함하지 않는다. 그러나 聯邦政府는 모든 경우에 연방참의원의 초안을 스스로의 의견을 붙여 聯邦議會에 제출할 의무가 있다.

(2) 發案節次

가. 聯邦政府法律案

연방정부의 法律案은 태도결정을 요구하여 연방참의원에 제출되기 전에 審議와 決定을 위하여 각의에 제출되어야 한다(GGO II 제35조). 합의체로서의 聯邦政府에 의해 심의되어 승인된 법률안만이 입법기관에 송부될 수 있다. 결정된 法律案은 우선 의무로서 요구되고 있는 理由書(Begründung)¹²⁾와 함께 聯邦參議院에 송부된다(기본법 제76조2항).

연방참의원은 스스로의 태도결정의 권리를 3주간의 기간내에만 행사할 수 있다. 聯邦參議院이 이 기간내에 태도결정을 하지 않은 경우에는 연방정부는 연방참의원의 태도결정을 기다리지 않고 스스로 法律案을 연방의회에 제출할 수 있다. 정부초안은 연방참의원의장사무국이 수령한 후 聯邦參議院議長에 의해서 연방참의원의 관할의 각전문위원회에 심의를 위해 할당된다(연방참의원의사규칙 제14조). 연방참의원의장은 연방참의원의 態度決定에 관한 勸告를 작성하여야 할 관할 위원회를 정한다. 실무에 있어서는 政府草案은 란트정부에 대해서 내부의 의견을 형성하는 기회를 부여하기 위해 管轄委員會의 심의기일결정전에 란트의 관할 각성에 송부된다. 그것에 의해 란트는 관할 제 관청의 다른 意見을 미리 명확히 하고 委員會의 심의에 통일적인 의견을 제시할 수 있는 가능성을 모색한다.

연방참의원위원회의 회의는 本會議와 달리 공개되지 않으나(동 규칙 제16조4항), 여기에는 聯邦政府의 대표가 투표권 없이 출석하고 법률안에 대한 政府의 입장을 설명할 수 있다(GGO II 제42조). 委員會는 전문가의 의

12) GGO II 제40조에서는 理由書(Begründung)에 기재되어야 할 내용을 상세히 규정하고 있다. 즉, 聯邦法務省의 법형식성심사여부, 關係長官의 동의여부, 豫算措置 뿐 아니라 당해법률안의 內容과 編成에 관한 기본사고, 原因 및 目的 등도 기재하여야 한다.

견을 청취할 수 있다. 심의종료후 관계 각위원회는 聯邦參議院 본회의를 위하여 권고를 결정한다. 어떤 委員會가 정부안의 수정을 권고하는 경우에는 그 위원회는 理由書를 부기하여 조문의 형태를 취한 수정의 제안을 제출한다. 연방참의원 본회의 전에 란트의 政府는 원칙으로 위원회의 의사록의 송부를 받는다. 이리하여 란트의 政府는 聯邦參議院 본회의에서 표결에 관한 최종적인 태도를 확정할 기회를 지닌다.

란트의 각성→연방참의원의 위원회→란트의 각의라는 순서로 심의한 후 최후로 聯邦參議院이 원칙으로서 공개의 본회의에서 표결수의 다수에 의해서(기본법 제25조2항) 연방정부의 法律案에 대해서 태도결정을 하여야 할 것인가의 여부 또한 필요한 경우에는 그것은 어떠한 내용의 것이어야 할 것인가에 관한 결정을 내린다(동 규칙 제13조2항).

法律案에 대한 연방참의원의 태도결정은 3주간의 기간경과전에 聯邦政府에 송부된다. 이 태도결정으로부터 어떠한 결론을 도출했는가는 聯邦政府의 자유이다. 聯邦政府는 스스로의 법률안을 철회할 권리를 가진다. 그러나 연방참의원에 의한 거부도 聯邦議會로의 송부를 방해하는 것은 아니다. 다만 聯邦政府는 거부를 그 理由書와 함께 법률안에 부가하여 연방의회에 제출할 의무를 가진다. 聯邦參議院이 단순히 초안의 수정을 권고한 데 불과한 경우도 마찬가지이다. 이 경우 聯邦政府는 처음의 초안을 연방참의원의 태도결정에 부합하여 스스로 수정할 권한을 가지지 않는다(GGO II 제45조 3항). 법률안의 理由書를 후에 변경하는 것도 허용되지 않는다. 聯邦政府가 연방참의원의 수정의 희망에 응하려는 경우에는 연방정부는 물론 그것을 연방참의원의 태도결정에 대한 答辯書(Gegen äusserung) 가운데 표시할 수 있다. 그 때문에 聯邦參議院의 태도결정은 처음의 정부초안의 - 형식상의 변경이 아니나 내용상의 - 변경을 할 수가 있다. 이에 반해 이 內容上의變更이 연방참의원의 권고와 다른 경우에는 다음 기회에 聯邦參議院에 이것을 송부할 것이 필요하다. 연방참의원의 권고에 대한 연방정부의 답변서는 연방의 관할성에 의해 작성되며 새로이 결정을 하기 위하여 閣議에 제출된다(GGO II 제45조2항). 정부초안과 연방참의원의 태도결정을 - 경우에 따라서는 政府의 답변서를 부기하여 - 聯邦議會議長에게 송부함으로써 정부초안의 발안절차는 종료된다.

나. 聯邦參議院法律案

연방참의원의 법률발안은 주로 란트정부의 提議에 의거한 것이다. 물론 연방의 하나의 란트가 스스로 法律案을 직접 연방참의원의원에 의해 연방정부를 경유하여 聯邦議會에 제출할 수는 없다. 聯邦參議院草案은 연방참의원의 결의에 의해서만 성립한다. 따라서 이해관계 있는 란트정부는 스스로의 제안에 관하여 연방참의원에서 多數를 획득하려고 노력하여야 한다. 경우에 따라서는 연방참의원의 委員會도 또한 법률안의 발안을 의도하고 있다.

法律案은 관할위원회에서 정부초안과 마찬가지로 취급되어 최종적으로는 연방참의원의 本會議에 심의와 표결을 위하여 제출된다. 표결수의 다수가 법률안의 제출을 요구하는 경우에는(연방참의원 의사규칙 제13조2항a) 초안은 聯邦議會로 송부되기 위하여 연방정부로 이송된다. 연방정부는 정부초안 때의 연방참의원과는 달리 그 제안에 대한 자기의 견해를 표시할 義務를 진다(기본법 제76조3항). 연방참의원과 달리 聯邦政府는 그 때에 명시적 기간에 구속되지 않는다. 그러나 이것은 법률안을 연방의회로 송부하는 시기가 聯邦政府의 임의라는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 聯邦政府는 자신의 견해를 붙인 법률안을 「적당한 기간내」에 聯邦議會로 송부할 의무를 진다. 「適當」이란 연방정부가 초안에 대해서 적절히 태도를 결정하기 위하여 필요한 기간이다. 이 態度決定은 소관성에 의해서 작성된다. 소관성은 필요한 경우에는 다른 관련 각성의 의견도 구한다(GGO II 제45조 2항). 표명하여야 할 태도결정에 관한 閣議決定 후 법률안을 聯邦政府의 의견과 함께 연방의회의장에게 송부한다.

다. 聯邦議會法律案

연방참의원이나 연방정부와는 달리 聯邦議會의 경우는 발안권은 기관주체로서의 연방의회에 속하는 것이 아니라, 단순히 개개의 연방의회의원에 속한다(기본법 제76조1항).¹³⁾ 이 차이는 기관으로서의 聯邦議會가 이미 법률발안의 수령자라는 것으로부터 설명된다. 연방의회의원이 실현의 목표도 없이 함부로 법률안을 제출하는 것을 피하기 위하여 聯邦議會 議事規則 제76조1항에는 연방의회의원이 독립하여 법률을 제안하는 데에는 적어도 交

13) BVerfGE 1. 145(153).

涉團體 또는 연방의회의원 5%에 상응하는 수의 의원에 의해서 署名이 행하여져야 한다고 규정되어 있다. 발안권을 연방의회의 「數에 의해서 결정된 그룹」별로 제한하는 것은 憲法에 합치하는 것이다.¹⁴⁾

聯邦議會議員에 의해서 발안된 법률안은 연방의회의원, 연방참의원의원 및 연방수상에게 송부된다. 실무에서는 草案은 대개의 경우 직접 관할의 위원회의 심의를 위하여 송부된다. 따라서 정부초안과는 달리 態度決定의 표명을 요구하기 위하여 연방참의원에 제출되는 것은 아니다. 그 때문에 정부는 실무상으로는 자기의 草案을 聯邦議會의 내부로부터 의원으로 하여금 제출시킴으로써 연방참의원의 최초의 투표를 회피할 수 있는 것이다. 다만 이 절차는 權利의 남용이며, 따라서 憲法違反이라는 견해도 있다.¹⁵⁾

2. 法律案의 審議・議決

基本法에 의해 연방 법률은 연방의회에서 의결된다(제77조1항)라고 규정하고 있으나 모든 法律案은 연방의회에 제출되어 의결되기까지 다음의 단계를 거치지 않으면 안된다.¹⁶⁾

(1) 聯邦議會에 의한 第1讀會

제1독회에서는 연방의회에 의해서 승인된 長老會(Alttestenrat)¹⁷⁾의 제안에 의해 법률안의 大綱만이 토의된다(연방의회 의사규칙 제79조). 審議

14) BVerfGE 1, 144(153).

15) 金鐵容, “西獨의 立法過程과 實際”, 議政研究 제44집, 1991.1., 6面.

16) 그러나 聯邦의 정치적 관계를 규율하거나 聯邦立法事項에 관계하는 외국과의 條約과 유사한 조약(기본법 제59조2항)은 2독회로 할 수 있고(연방의회 의사규칙 제78조), 追加豫算案은 1독회에서 최종적으로 처리할 수 있다(동 규칙 제95조).

17) 長老會는 연방의회의 가장 중요한 운영조직으로서 議長, 副議長 및 각 交渉團體(Fraktion)가 지명하는 23인의 議員으로 구성된다. 장로회는 의장의 의사운영에 협력하며, 議會의 활동계획 및 委員長의 선임에 대하여 교섭단체간의 양해를 성립시키는 것을 그 주요 임무로 한다(연방의회 의사규칙 제6조 참조). Hans Achim Roll, 「Der Ältestenrat」, in : Hans Peter Schneider/Wolfgang Zeh(Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York, 1989, S.809~828.

는 몇가지 부분으로 분할할 수 있으나 법률안에 대한 修正動議는 제1독회종료이전에는 제출할 수 없다(동 규칙 제78조). 다만 第1讀會에서 수정동의를 행하는 취지를 통고할 수는 있다. 제1독회에서는 법률안 그 자체에 관해서는 결국 어떠한 表決도 행해지지 않으며 그 法案을 위원회에 회부할 것인가의 여부에 관해 결정한다.¹⁸⁾

(2) 聯邦議會에 있어서 委員會의 審議

연방의회 의사규칙에 의하면 第1讀會가 종료한 후 법률안은 이를 위원회에 회부할 수 있다(제80조1항)라고 규정하고 있으나, 통상은 委員會에 회부된다.¹⁹⁾ 특별한 경우 즉 法律案의 내용이 2개 또는 그 이상의 위원회에 걸치는 경우에는 주관위원회를 결정하여야 한다(동조 1항). 이 경우 그 法律案이 중요하다면 어느 정도 각위원회의 위원장사이에 격렬한 논쟁이 제기된다. 각위원회는 각각의 所管事項이 침해되지 않게 유의하며 나아가 각이익집단은 자신의 이익을 최대한 반영할 수 있다고 생각되는 委員會에 이를 회부하려고 압력을 행사한다. 다만 豫算을 포함한 법안은 전부 豫算委員會가 이를 심의하여야 한다. 또한 중요한 법률상 또는 헌법상의 문제를 제기하는 법률안은 전부 法務委員會가 심의할 수 있도록 하고 있다.

이 委員會의 立法活動은 제출된 법률안에 대해서 단순히 포괄적인 거부 또는 승인의 勸告를 하거나 개개의 문제에 대해서 단순히 修正의 태도결정을 하는 데 그치는 것이 아니다. 오히려 커다란 經濟的 또는 社會政策的 意義를 지닌 법률안에 관하여 연방의회위원회가 독립하여 세목에 걸쳐 法律을 기초하는 경향이 나타난다. 그 결과 聯邦議會에 제출된 초안은 자주 관할성의 본래의 계획이 의도하는 것에 전혀 반할 수도 있는 적지않은 修正을 받게 된다.²⁰⁾ 委員會의 회의는 원칙적으로 非公開的으로 행하며(동 규칙 제69조), 위원회는 그 심의대상에 관한 情報를 위해 전문가, 이익대표자 기타

18) Maunz/Dürig, Art.77., S.4.

19) 各 委員會의 종류에 관한 상세한 것은 國會事務處 立法調查局, “主要國議會의 法制機構와 立法過程”, 立法參考資料 제266호, 1989, 215~219面 參照.

20) W.Zeh, 「Das Ausschuss system im Bundestag」, in : H.P.Schneider/W.Zeh(Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, aaO., S. 1093f.

情報提供者(Auskunftsperson)로부터 공개청문회를 개최할 수 있다(동 규칙 제70조).²¹⁾

委員會에서의 심의가 종료하면 보고자가 결정되어 그 報告者는 그 법률안의 第2讀會의 시작에 본회의에 대해 위원회심의의 결과에 관해 구두 또는 문서로 보고를 한다(동 규칙 제66조).

(3) 聯邦議會에 의한 第2讀會

제2독회는 일반적으로 제1독회의 종료후 2일정도 시작한다. 그러나 委員會의 심의가 제2독회에 우선하여 행해지는 경우에는 委員會報告書의 배포후 2일후에 시작한다(동 규칙 제81조). 委員會에서 가결된 법률안이 원안과 전혀 다른 것일 수도 있으나, 委員會에서 가결된 법안에 관하여 第2讀會에서는 개개의 조문에 관해 本會議에서 심의를 받는다. 원칙으로 일반적 심의는 행하지 않는다. 다만 聯邦議會가 허가한 경우에는 예외이다. 개개의 심의는 처음에 개개의 獨立規定에 관하여 행하며, 마지막으로 그 법률안의 全文 및 題名에 관하여 행한다. 개개의 심의의 종료후에 表決이 행해진다. 법률안에 대한 修正案 및 決議案은 그와 관련하는 안건의 심의가 종료하지 않은 경우에 한해 動議로써 이를 제출할 수 있다(동 규칙 제82조). 第2讀會에서 법률안의 수개의 부분 또는 그 전부에 관하여 일괄하여 表決할 수도 있다(동 규칙 제81조4항).²²⁾

(4) 聯邦議會에 의한 第3讀會

제3독회는 제2독회에서 法律案에 대해 어떠한 수정동의도 가결되지 않은 경우에는 제2독회의 종료후 바로 開會되나 修正動議가 가결된 경우에는 제2독회의 의결에 관한 인쇄물의 배포후 2일후에 개최된다(동 규칙 제84조). 이 第3讀會에서는 통상 다시 일반적인 토론이 행해진다. 제3독회에

21) 獨逸에서의 公聽會의 기능과 실제적 효과에 관한 것은 Suzanne S.Schüttemeyer, 「Offentliche Anhörungen」, in : H.P.Schneider/W.Zeh(Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, aaÖ., S. 1146~1159.

22) Maunz/Dürig, a.a.Ö., S.4.

있어서 修正動議는 교섭단체 또는 연방의회의원 5%에 상응한 議員의 찬성을 필요로 한다(동 규칙 제85조). 이 第3讀會의 주된 목적은 법률안을 완전한 것으로 하여 政黨에 대해서 최종적으로 일반적인 견해를 표명시키는데 있다. 제3독회의 끝에 法律案에 관한 최종적인 표결이 행해진다. 그것은 起立 또는 着席에 의한 표결이다(동 규칙 제48조). 여기에서 過半數의 찬성투표가 있으면 연방의회의 업무는 일단 종료된다. 그러나 法律案이 연방의회에서 의결되어도 그것에 의해 직접 法律로서 효력이 발생하는 것이 아니라 나아가 聯邦參議院의 협력을 필요로 한다.

(5) 聯邦參議院의 協力(Mitwirkung)과 兩院協議會

가. 聯邦參議院의 協力權

입법절차에 있어서 연방참의원의 協力權과의 관련에서 연방의회에서 의결된 法律案은 연방참의원에 送付된다(기본법 제77조1항). 이 경우 그 법률이 聯邦議會議員에 의해서 제출된 것과 聯邦政府에 의해 제출된 것을 불문한다. 만약 그 법률이 연방의회의원에 의해 발의된 것이라면 연방참의원을 처음 통과하게 되나, 연방참의원제출법률안과 동등한 聯邦政府提出法律案은 연방참의원을 다시 통과하게 된다. 어느 경우에도 연방참의원이 연방의회에서 議決된 법률에 대해 이에 찬성하는 경우에는 法律로서 성립한다. 이에 대해 聯邦參議院이 그 법률안을 그대로는 찬성할 수 없는 경우에는 그 법률안을 접수한 때로부터 2주일 이내에 聯邦議會議員 및 연방참의원의원으로 조직된 법률안의 합동심의를 위한 委員會, 즉 兩院協議會(Vermittlungsausschuß)의 소집을 요구할 수 있다. 연방참의원의 同意를 필요로 하는 법률은 중요한 법률의 약 60%를 차지하며 이에 대해서는 연방참의원은 絶對的 拒否權을 가진다. 즉 이들 법률에 관해서는 연방참의원의 同意가 없으면 성립할 수 없다. 이들 법률에 관해서도 兩院協議會를 소집할 수 있다. 이 경우 연방참의원, 연방정부, 연방의회 누구라도 소집을 요구할 수 있다. 다만 이들 법률에 관해서는 兩院協議會의 소집을 요구하는가의 여부에 관계없이 연방참의원의 同意가 없으면 성립할 수 없다.

기타 모든 법률에 관해서는 聯邦參議院은 양원협의회에 의해서 가능한 한의 타협의 방책을 강구한 후 비로소 이른바 停止的 拒否權을 행사할 수

있다. 즉 양원의 의견의 일치가 획득되지 않은 경우에 만약 聯邦參議院의 이의가 연방참의원의 表決의 다수로서 의결된 경우에는 그 異議는 연방의회 의원의 다수결에 의해 각하된다(기본법 제77조4항). 연방참의원의원의 3분의 2이상의 다수로서 이의가 可決된 경우에는 연방의회의원의 투표의 3분의 2의 多數에 의해 각하될 수 있다. 연방참의원의 同意없이 법률은 성립할 수 없으므로 연방참의원은 第2院의 지위를 가진다고 할 수 있다. 따라서 연방의회와 연방참의원은 동시에 立法機關이라 할 수 있다.²³⁾

그런데 聯邦參議院이 수차에 걸쳐 심의한 법률안에 대한 연방참의원자신의 결정은 연방참의원이 최초로 취한 입장에 커다란 영향을 받는다. 聯邦參議院의 입장이 연방의회에 의해 존중된다면 그 法律案은 연방참의원을 문제없이 통과할 수 있다. 만약 연방참의원의 勸告가 무시되는 경우에는 연방참의원은 필시 그 점을 중시할 것이다. 立法過程에 있어서 연방의회에 대한 연방참의원의 영향력은 특히 政府提出法律案에 관해 강하게 제시된다. 立法過程의 최종적 단계에서 주요한 기관은 바로 이 兩院協議會이다.

나. 兩院協議會

독일의 양원협의회는 美國議會의 양원협의회와 유사한 것으로서 그것은 양원의 동수의 의원으로 구성하는 합동회의를 위한 상설위원회이다.²⁴⁾ 이 양원협의회의 構成과 議事節次에 관한 것은 「基本法 제77조에 의한 委員會(양원협의회)를 위한 聯邦議會 및 聯邦參議院의 議事通則(Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Art.77 des Grundgesetzes)」에 상세하게 규정

23) Hans Heinrich Klein, 「Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland - die Zweite Kammer」, Archiv des öffentlichen Rechts(AöR), 1983/108, S.329ff.

24) 兩院協議會의 구성·조직·기능 및 의사절차에 관한 상세한 것은 Max Josef Dietlein, 「Die besondere Funktion des Vermittlungsausschusses」, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, aaO., S.62~79 ; Ders., 「Zulässigkeitsfragen bei der Anrufung des Vermittlungsausschusses」, AöR 106, 1981 ; Ders., 「Der Dispositionsrahmen des Vermittlungsausschusses」, NJW 1983, S.80f 參照.

되어 있다.²⁵⁾

兩院協議會는 통상 연방참의원의 정식요청에 의거하여 소집되나, 회의는 비공개이다. 연방정부의 構成員은 회의에 출석할 권리가 있으나, 동시에 협의회의 의결에 의거하여 會議에 출석할 의무도 있다(동 의사통칙 제5조). 이 兩院協議會의 효용은 연방참의원이 그 拒否權을 행사함으로써 입법이 봉쇄되는 것을 저지하는 데 있다.²⁶⁾

3. 法律案의 公布

聯邦議會에서 의결되어 연방참의원의 同意를 얻어 성립한 법률은 基本法 제82조1항에 의해 연방수상 및 그 法律案의 소관부처장관이 副署한 후 연방대통령이 이를 認證하고, 聯邦官報에 공포된다. 그리고 별도의 규정이 없는 경우에는 이 法律은 연방관보가 발행된 날로부터 14일이 경과함으로써 효력을 발생한다.²⁷⁾

25) 兩院協議會는 각란트로부터 선출되는 연방참의원의원 16명 및 政黨間에 있어서 의원수에 비례하여 배분되는 연방의회의원 16명에 의해 구성된다(의사통칙 제1조). 각 協議委員은 1명의 代理者(Stellvertreter)를 가진다. 양원협의회의 구성에 있어서 어느 정도의 安定性을 확보하기 위하여 또한 주요문제에 관한 專門家들의 특별한 위원회가 되는 것을 피하기 위하여 위의 議事通則 제4조에 의하면 각원은 그 協議委員 및 그 代理者를 소환(abberufen)할 수 있다. 다만 소환의 방법에 의한 協議委員 또는 그 代理者의 경질은 연방의회의 같은 選舉期(입법기)에서 4회에 한해서만 가능하다. 연방참의원선출의 協議委員은 란트정부의 首相이나, 연방의회선출의 協議委員은 정당지도자이며 또한 중요한 위원회의 委員長인 경우가 많고, 그 동료의원에 協議會의 제안을 용인하게 설득하는 권위를 갖추고 있다.

26) 이 兩院協議會는 전입법의 3분의 1에 해당하는 법안에 대해 연방참의원의 견해를 수용하고 있다. 기타의 경우 協議會는 兩院의 중간적인 견해를 채용하며 聯邦議會의 견해를 지지하는 것은 희박하다. 兩院協議會의 연방참의원선출의 협의위원에게 유리한 그들의 技術的인 숙달은 양원협의회에 있어서 聯邦參議院의 영향력을 증대시키고 있다. 자세한 것은 J. Dietlein, 「Die besondere Funktion des Vermittlungsausschusses」, aaO., S.72f.

27) 그런데 聯邦政府 또는 聯邦大統領이 승인하지 않은 법률을 연방의회가 의결하려는 경우에 署名의 요건으로서 그 법률의 내용에 관하여 裁量의 여지가 있는가에 관해서는 다름이 있다. 특히 문제가 되는 것은 연방대통령의 법률의 「認證(Ausfertigung)」이다.

IV. 議會資料와 法令資料

1. 議會資料

(1) 議事錄

독일에서는 의회의 활동기록이 되는 의사록(Verhandlungen)은 議事速記錄(Stenographische Berichte, Plenarprotokolle), 議事資料(Drucksachen), 索引(Register)의 3부분으로 구성되어 있다.

가. 의사속기록은 본회의에서의 의사를 속기로 逐語的으로 기록한 것으로서 본회의 1회분의 기록은 A4版 책자 1호분으로 정리되어 있다. 연간 본회의 횟수는 연방의회가 60회정도이며, 연방참의원이 10회정도이고 연방

여기에서 認證이란 공포하게 되어 있는 법률의 正文이 기본법에 따라 성립하였다는 중명을 의미한다. 이 경우 聯邦大統領은 그 법률이 合憲的으로 성립하였는가의 여부에 관해 심사할 권한을 가지나 이 法律의 「인증」을 실질적으로 해석하여야 할 것인가 또는 형식적으로 해석하여야 할 것인가는 實際上 또는 理論上으로 다름이 있다. 즉 聯邦大統領의 심사권은 그 성립이 기본법의 절차규정에 합치하였는가의 여부만 심사하는 形式的인 審査權이라는 주장과 그 심사권은 實質的인 合憲性 즉 그 법률이 내용적으로 기본법과 합치하고 있는가의 여부를 審査하는 권한이라고 하는 견해가 있다. 前者의 견해를 주장하는 논거로는 ①執行部の 입법부에 대한 개입은 基本法에 의해 명확히 제시되지 않고 있다는 점, ②聯邦大統領의 심사권은 헌법위반의 법률의 적용을 저지하기 위하여 憲法政治上 반드시 필요하지 않다는 점, ③基本法은 법률의 합헌성에 관하여 결정적인 특별한 憲法機關으로서 연방헌법재판소를 두고 있다는 점 등을 지적한다. 이에 대해 後者の 견해의 논거로는 내용적으로 基本法과 합치하지 않은 법률은 그것이 기본법을 변경하는 경우에 한해 형식적으로 合法的으로 성립할 수 있는 것이기 때문이라고 하며, 實質的인 審査를 수반하지 않는 단순한 형식적인 합헌성의 심사는 전혀 불가능한 것이라고 한다. 결국 이 문제는 基本法의 성격을 어떻게 평가할 것인가와 관련되나, 實際의회에 의해 가결된 法律案이 공포되지 않은 사례 가운데 聯邦大統領이 違憲으로 간주하였기 때문에 공포되지 않은 예도 있다. 자세한 것은 Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 82, S. 2~3 參照.

참의원에서의 심의는 법률안, 일반행정규칙안에 관한 것이 중심이며 7·8月을 제외한 달에 필요에 따라 금요일 오전중에 개최되는 것이 통례이다. 평균하면 월 1~2회정도 개최되며 議事는 많으나 실질적인 심사는 위원회에서 행해지고 또한 各州의 태도도 이미 결정되어 있기 때문에 장시간의 토론이 행해지는 경우는 거의 없고 따라서 의사속기록도 每號 100面이내의 분량이다. 이에 대해 연방의회에서는 本會議回數도 많을 뿐 아니라 시간도 길고 대정부, 각교섭단체간의 활발한 토론이 행해지므로 속기록의 분량도 매우 많다.

의사속기록의 表紙에는 상단에 회차, 일자의 표시하에 目次(Inhalt)가 기재되어 있으며, 목차는 매우 상세하게 당일의 의사일정의 진행순서대로 각 議事案件의 議題(질문에 관해서는 질문내용의 요약), 관련된 議事資料番號, 發言者(소속정당도 기재)와 發言開始面이 기재되어 있다. 또한 의제의 정식명칭이 長文이기 때문에 안건의 주제를 나타내는 主題語를 고딕체로 강조하고 있다. 특히 독일의 의사속기록은 단순히 발언을 逐語的으로 기재할 뿐 아니라 音聲으로 파악할 수 있는 심의상황도 가능한 한 정확히 기록하고 있는 점이 특색이다. 예컨대 演壇에 있는 발언자이외의 발언은 원칙적으로 기록하지 않거나 간단한 기재에 그치는 것이 상례이나 독일에서는 政黨의 태도가 명기되어 야유나 불규칙발언도 어느 정당의 어떤 의원이 무엇이라고 발언하였는가를 전부 기록한다. 表決에 관해서도 중요한 의결에는 기명투표를 행하며 贊否保留 각각에 대해 정당별로 議員名이 열기된다. 본회의중에 발언시간을 얻지 못한 의원은 투표에 즈음하여 개인의 의사를 의사속기록의 附錄으로서 서면으로 기고하는 것을 인정하며 실제 이 제도를 이용하는 의원이 많다. 또한 부록에는 그 회의 결석의원의 성명 등이 기재되며 이 의사속기록을 통하여 본회의에서의 議場의 분위기, 개별의원의 활동 등을 분명히 파악할 수 있다. 이 의사속기록은 주요 대학·공공도서관 및 구독계약자에게 발송된다.

나. 議事資料는 의사속기록과 마찬가지로 A4版으로서, 그 내용은 법안을 필두로 하는 본회의에서의 의사안건으로서 내용에 따라 분량이 다르다. 의사자료의 제출건수는 연평균 연방의회에서는 1,300건, 연방참의원에서는 650건 정도이다. 法案과 관련한 의사자료를 보면 법안의 심의과정에서 제출되는 의사자료 중 가장 불가결하고 기본적인 것은 提出法案(Gesetzentwurf)

과 위원회의 審査報告書(Beschlu β empfehlung und Bericht)이다. 위원회의 심사는 비공개이나 주된 위원회가 작성한 보고서는 다른 위원회의 의견도 포함한 심사과정을 정리하여 原案과 委員會案의 대조조문, 개별적 수정점에 관한 설명, 財政面에서의 영향평가 등을 요약수록한 심사기록이다. 이 위원회의 심사보고서가 제출되는 제2독회단계에서 각회파에 아직 이의가 있으면 修正動議(Änderungsanträge), 그 수정과 관련한 위원회심사보고서가 의사자료로서 제출된다. 이러한 연방의회의 자료에 연방참의원에서는 議決(Beschlu β)의 의사자료가 부가된다. 이러한 의사자료외에 연방의회본회의에서 심의의 주된 대상이 되는 의사자료로서는 動議와 관련한 의사자료, 정부가 의회에 제출하는 報告書와 관련한 의사자료 및 質問과 관련한 의사자료, 請願과 관련한 의사자료 등 여러가지가 있다.

다. 의사속기록, 의사자료 등은 그 분량도 많고 내용면에서도 매우 복잡하기 때문에 이를 쉽게 찾아볼 수 있게 하기 위한 索引을 작성하는 것은 매우 중요하다. 독일에서는 의사속기록·의사자료를 쉽게 찾아볼 수 있게 事項索引(Sachregister)과 發言者索引(Sprechregister)을 각각 작성하여 어떤 사안이 의회에서 어떻게 심의되었는가, 어떤 의원이 어떻게 의회심의에 참가하였는가를 파악할 수 있도록 하고 있다. 이 색인과 앞서 살펴본 의사속기록, 의사자료가 독일의회의 의사록을 구성하고 있다.

그런데 이 議事錄索引은 체계적으로 구성되어 편리하나 그 간행시기가 1회의기가 종료한 날로부터 1년전후 정도가 소요되기 때문에 최근의 事案을 조사하는 데에는 어려움이 있다. 그리하여 독일에서는 1986년부터 의원 및 의회관계자에게 컴퓨터시스템인 PARLAKOM에 의해 매주 갱신되는 의사속기록·의사자료의 데이터를 직접 檢索할 수 있도록 하고 있으며, 일반시민에게도 연방의회의 事項·發言者索引課가 주로 전화를 통한 서비스를 행하고 있다. 아울러 법안의 심의상황, 관련되는 의사속기록·의사자료에 대해서는 후술하는 聯邦法律公報(Bundesanzeiger)에 의회정보란이 있으며 여기에서 법안심의상황의 일람표(Übersicht über den Stand der Bundesgesetzgebung)가 掲載되어 법안의 심의일정 및 통과일정 등을 상세하게 살펴볼 수 있다.

(2) 기타 主要議會資料

가. Das Parlament : die Woche im Bundeshaus · Aus Politik und Zeitgeschichte

이 자료는 최신 의회정보를 상세하게 검색할 수 있는 週刊新聞으로서 연방내무부에 소속된 연방정치교육센터에서 편집·발행하고 있다. 體制는 일반신문과 동일하며, 本紙外에 소책자형의 부록이 있으며 이 부록의 명칭이 Aus Politik und Zeitgeschichte이다. 자료의 내용은 兩院의 심의에 관한 것 이외에 유럽의회와 동향, 각정당·各州 등을 포함한 국내정치, 국제·국의정치관련기사, 政治關係書의 서평 등 다양하게 구성되어 있으며, 부록의 소책자는 그때 그때의 정치적 문제에 관한 전문가의 논문 등이 掲載되어 있다.

나. woche im bundestag

이 잡지는 연방의회의 프레스센터(Pressezentrum)가 편집·발행하는 弘報誌로서 주로 위원회에 대응한 법무·내무·사회 등의 분야에 관하여 본회의, 위원회, 각회파의 활동상황을 보고하는 記事를 주로 掲載하고 있다. 프레스센터는 이 자료를 無料로 의원, 보도관계자, 각국대표기관, 대학도서관, 구독희망자 등에게 배포하고 있다.

다. Zur Sache : Themen parlamentarischer Beratung

이 자료는 의회정보국의 弘報課(Referat Öffentlichkeitsarbeit)가 편집·발행하는 것으로서 국민의 관심이 높은 重要議案을 간추려서 연 5~6회정도 발행하고 있다. 그 내용은 의사속기록으로부터의 採錄, 중요한 의사자료, 특히 공청회기록 등을 수록하고 있다. 이 자료는 의회관계자, 대학 등 교육기관, 경영·노동자단체, 청소년단체, 교회 등에 무상배포되고 있다.

라. Chronik

이 책자는 각의회기별 입법상황, 각종통계를 정리한 것으로서 위의 議會情報局의 弘報課에서 각회기별로 간행하여, 무상배포하고 있다.

마. Datenhandbuch Bundesrat

이 자료는 연방의회 學術總局(Wissenschaftliche Dienste)이 편집하여 민간출판사인 Nomos社가 판매하고 있는 것으로서 내용으로는 선거결과, 의원의 구성, 회파의 구성과 활동, 연방의회의 입법활동, 각의안에 관한 자료는 물론 聯邦議會의 예산·사무국·시설의 변천과 연방의회에 관한 문헌소개 등 독일연방의회의 전모를 상세하게 파악할 수 있는 것을 담고 있다. 이 자료는 지금까지 1949-1982년판, 1980-1984년판, 1980-1987년판 등 3종류가 발행되어 있다.

바. Der Deutsche Bundestag - Porträt eines Parlaments

이 자료는 Neske出版社가 편집한 연방의회에 관한 寫眞帖으로서 본회의 및 위원회·각정당의 작업장면, 장로평의회의 심의풍경, 議場에서의 스냅사진 등을 수록하고 있다.

2. 法令資料

(1) 聯邦法律公報와 聯邦官報

독일의 법령공포는 우리의 경우와 같이 官報掲載型이며, 법령을 공포하고 공적 고시 등을 게재하는 자료로는 연방법률공보(Bundesanzeiger)와 연방관보(Bundesgesetzblatt)의 두 가지가 있다.

가. 聯邦法律公報

연방법률공보는 의회를 통과하여 성립한 법률, 조약·법규명령 등 중요한 법령만을 공포하는 것으로서 이 공보에는 제1부와 제2부가 있다. 제1부에는 國內法規, 제2부는 國際法規를 게재하며 체제는 같은 A4의 책자이나 발행은 별개로 한다. 간행빈도는 제1부가 週 1~2회, 제2부가 週 1회정도로서 연방법무부가 편집하고 연방인쇄국에서 인쇄하여 민간회사인 Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft가 판매를 담당하고 있다. 법률은 新編을 포함하여 전부 고딕체로 목차에 기재되며 연방법률공보의 호수와 면수는 연간으로 되어 있으며 法令에는 성립일자만 있으며 공포번호는 없다.

따라서 법령을 지시하는 때에는 日字와 연방법률공보의 面을 기재하는 것이 보통이다.²⁸⁾ 또한 입법은 아니나 聯邦憲法裁判所의 판결에서 법령의 합헌성의 판단과 관련하는 부분도 제1부에 게재된다.

아울러 연방법률공보에는 연간 총목차·색인이 편성되어 이를 제본하면 그대로 年刊 制定法令集이 된다. 이 목차·색인이외에 연방법률공보의 부록으로서 매년 2종의 檢索리스트(Fundstellennachweis)가 발행된다. 제1부에 대응하는 검색리스트(A)는 연방법률공보와 연방관보에 공포된 현행법령이 헌법, 행정, 사법, 민법 및 형법, 국방, 재정, 경제법, 사회노동법, 우편통신·교통·水運制度 등 9개분야로 편성되어 어느 법령에 관하여 어떠한 개정경과를 거쳐 현행조문은 어떠한지의 여부를 파악할 수 있다. 검색리스트(B)는 제2부에 대응하며, 독일이 체결한 國際法規全體에 관하여 2개국간과 다수국간으로 나누어 알파벳순서의 국가별로 체결일자순으로 편성되어 있다. 각법령에 관해서는 연방법률공보에의 공포일자, 연방의회에서의 심의에 즈음한 의사자료번호, 발효일자, 그 후의 개정경과, 다른 공적법령집에의 게재의 참조 등이 기재되어 있다.

나. 聯邦官報

연방관보는 연방법률공보에 게재되지 않는 법규명령·일반행정규칙이외에 행정·입법·사법에 걸친 국가의 公的 告示類 등을 掲載하여 매주 화요일부터 토요일에 일간으로 간행되는 정부의 新聞이다. 특히 고시란에는 입찰, 연방통계국이 발표하는 통계개요, 연방은행이 발표하는 주간보고와 월간국제수지동향 등도 게재된다. 그리고 의회정보와 법률·행정관계의 도서소개도 게재된다. 그리고 본호에 부정기적으로 附錄(Beilage)을 발간하여 그 내용은 주로 각국대표부명부, 수출입품목표, 국민생활에 커다란 영향을 미치는 법규의 신편, 본지에 수록하지 못한 고시, 국정에 관한 논문 등 다양하다. 이 연방관보는 한마디로 연방의 政治經濟情報紙로서의 역할을 하고 있는 자료라고 하겠다.

28) 예를 들면 G vom 30.8.91, BGBl. I S.1866 이라고 기재하며 이는 1991년 8월 31일 법률, 연방관보 제1부 1866면을 나타낸 것이다.

(2) 聯邦의 기타 公報

연방법률공보나 연방관보에 게재되는 법률이나 법규명령이 실제로 시행·적용되기 위해서는 각부처의 구체적 시행방법, 품목·수치 등 세목을 정하는 행정문서인 행정부내의 指示文書가 필요하며 이를 Ealaß, Richtlinien, Rundschrift라고 한다. 그런데 이들은 명칭이나 형식 그 고시방법 등에 관하여 통일적인 기준이 없어서 이를 탐색하는 것은 어려운 경우가 많다. 우선 이들 行政文書는 국민을 직접 구속하는 것이 아니므로 연방법률공보에 게재되지 않으며, 연방관보에도 일반행정규칙의 중요한 것만 게재된다. 단지 적용범위가 광범하거나 일반의 관심이 높은 행정문서류(세무·원자력안전·데이터보호관계 등)은 부록으로서 출간되기도 한다. 이들 연방관보로서 탐색되지 않은 것은 각부처의 公報를 살펴볼 수 밖에 없으며, 어느 부처도 단독 또는 공동으로 Ministerialblatt, Amtsblatt라는 명칭으로 공보를 발행하고 있다. 이들 公報는 실무에 중점을 둔 공보이긴 하나 이들 각부처의 공보로부터 行政文書를 검색하는 것은 문서의 타이틀이나 게재일자가 어느 정도 특정할 수 없고, 검색에 많은 시간이 소요되므로 그리 간단하지 않다.

(3) 各州의 法令資料

연방과 아울러 독일의 각주도 입법권을 지니고 있으며, 특히 각주는 교육·방송 등 文化法制의 분야에서 자율적인 입법권을 부여받고 있다. 또한 입법권이 州에 없는 경우에도 주는 연방법집행의 실무를 위임받고 있는 경우가 많으며 주의 법규명령은 매우 광범한 분야에 걸쳐 있다. 各州가 제정하는 법률, 법규명령도 연방과 마찬가지로 각주의 법률공보에 공포된다. 여기서는 각주의 전반에 걸친 법령자료를 파악할 수 있는 자료를 소개하면 다음과 같다.

가. Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder

이것은 연방·각주의 법규총람이라고 할 수 있는 자료로서 민간출판사인 Engel社가 발간하는 주간지이다. 게재되는 것은 연방 및 각주의 법률공

보(연방의 것은 제1부)에 공포된 법률과 법규명령이다. 중요한 法令은 조문 전체를 게재하고 각주공보의 목차도 게재되므로 어느 주에서 어떠한 법령이 공포되었는가를 전부 파악할 수 있다.

나. Dokumentation Parlamentsspiegel : Jahresregister

이 자료는 노르트라인·베스트팔렌주의회가 편집·간행하는 것으로서 내용은 독일이 가맹하고 있는 유럽 3개 국제기구(구주공동체, 구주의회, 서구동맹), 연방 및 각주에서 출간되는 議會資料·法令資料의 연간총색인이다. 연방의 議事索引과 유사하나 간단한 형식으로 주제어하에 관련 의안이나 법령이 간략하게 소개되고 있다. 議案에 관해서는 연방의 의사색인처럼 심의경과의 記述은 없으나 관련의사속기록의 일자·호수, 의사자료의 번호가 있으며 연방은 물론 각주의회에서 제출된 법안과 질문도 제출정당별로 요약되어 있다.

(4) 法令集

독일의 법령집은 법률관계의 각출판사마다 각종 현행법령집을 출간하고 있으며 다른 국가에 비하여 제본된 단행본보다도 加除式(loseblatt)이 많다. 여기서는 독일의 현행법령집 가운데 대표적인 것 몇가지만 간추려서 소개하기로 한다.

가. Das Deutsche Bundesrecht

이것은 우리나라의 대한민국현행법령집에 해당하는 종합현행법령집으로서 Nomos社가 간행하는 가제식이다. 이 DBR은 색인 1권을 포함하여 현재 41권으로 되어 있으며 연방법에 관하여 가장 널리 이용되는 법령집이다. 그러나 최근 EC내부에서의 법적·경제적 통일이 진행되면서 EC法이 연방에 적용될 뿐 아니라 EC法에 의거하여 제정되는 연방법령이 증가하고 있어서 DBR만으로는 연방의 현행법전체를 파악하는 것이 곤란해지고 있다. 이 DBR은 현행법령은 帝國以來의 법률·법규명령을 망라하고 있으나 적용범위가 한정된 법령, 실질적으로 기능하지 않은 법령은 수록하지 않고, 다만 연방법률공보 제2부의 구성에 의거 卷末에 일람표화하고 있다. 수록된 법령에는 主題語의 색인이 있으며 법률에 관해서는 그 개폐경과와 간략한

해설이 부가되어 있고 새로이 공포된 법령에 관해서는 그 입법에 관여한 전문가의 입법취지도 기록되어 있다. 한편 각주에서도 이러한 가제식의 현행 법령집을 출간하고 있다.

나. Deutsche Gesetz, Verfassungs und Verwaltungsgesetz der Bundesrepublik

이 법령집은 현행 법령 가운데 주요한 대표적인 법률들을 간추려서 수록한 가제식 법령집으로서 최초의 編纂者의 이름을 따서 Schönfelder의 Deutsche Gesetz(Beck社 刊行), Sartorius의 Verfassungs und Verwaltungsgesetz(Beck社 刊行)라고 통칭된다.

다. 기타

이들 법령집을 검색하기 위한 검색자료도 치밀하게 정리되어 있으며, 그 가장 대표적인 現行法索引으로는 Gesetz-Weiser(Forkel社 刊行)와 Das Recht der Gegenwart(Vahlen社 刊行)이 있다. 前者는 1949년부터 간행된 것으로 主題語下에서 그 주제어를 법령명에 포함하여 관련 연방·각주의 법령을 時系列로 구성하여 각법령에 관한 공포자료 등을 지시하고 있다. EC관보에 게재된 EC법·협정은 Europäische Gemeinschaft항에 一括되어 있다. 신법령에 의해 구법령이 개폐되는 경우에는 최초의 법령도 공포자료 등을 포함하여 게재되고 있다. 수록대상은 주로 法律·法規命令이며 행정문서 등은 한정하여 수록하고 있다. 이 Gesetz-Weiser는 綜合編과 勞動 및 社會保障編의 2부로 나누어져 있으며 제2부는 각부처의 공보에 게재된 것 까지도 매우 상세하게 검색할 수 있도록 하고 있다. 그리고 후자, Das Recht der Gegenwart는 1955년부터 간행되고 있는 것으로서 主題語下에서 그 사항을 규정하고 있는 현행 EC법, 연방법, 주법의 법령·조항이 열거되어 있어서 실무자에게 매우 유용한 索引資料集이라 할 수 있다. 이 색인집은 매년 1회 추록을 발간하는 가제식이며 주제어수 및 개별규정의 수록숫자도 매우 풍부하다.