

행정부공무원이 본 議員立法의 問題點과 改善策

金 鎔 珍*

차 례

I. 머리말

II. 의원입법안의 제출 및 심사의 과정

1. 법률안에 대한 입법예고
2. 입법에 필요한 경비
3. 위원회중심의 국회운영
4. 법안처리와 시간적 여유
5. 중기관리법중개정법률안의 사례
6. 공공차관의 도입및관리에 관한 법률중개정법률안의 사례

III. 유능한 입법보조인력의 확보

1. 보좌관 등 개인적인 보좌인력
2. 정당의 전문위원
3. 국회사무처법제예산실의 인력

IV. 맺는 말

* 법제처 이사관, 국회사무처 법제예산실 파견근무

I. 머리말

현행 헌법 제52조는 “國會議員과 정부는 法律案을 제출할 수 있다.”라고 규정하고 있는 바, 이러한 규정태도는 우리나라의 정부형태가 수차례 변경된 바 있음에도 불구하고 우리 역대헌법이 채택하여 온 제도이다. 이에 따라 우리나라의 법률중에는 국회의원이 제출한 법률안이 법률로 확정된 것과 정부가 제출한 법률안이 법률로 확정된 것으로 양분되어 있는 바,¹⁾ 전자의 법률안이 확정되는 과정을 의원입법, 후자의 법률안이 확정되는 과정을 정부입법이라고 부르고 있다. 물론 법률안을 누가 제출하든 그 법률안은 동일한 절차에 따라 국회의 의결을 거친다. 본질적으로 국회에 법률안의결권이 있고 그 과정에서 당해 법률안에 대한 많은 단계의 토의와 검토가 이루어지도록 되어 있으므로 순수 이론적으로는 법률안을 누가 제출하든 그 법률안의 의결과정에는 국회의원들의 의사가 반영된다는 점에서 법률안의 제안권자가 누구인가가 큰 문제가 되지 아니한다고 볼 수도 있으나 현실적으로는 국가정책의 확정과정에 어떤 정책을 누가 제안하는가가 상당한 영향을 미칠 수 있다. 여기에서 덧붙일 것은 법률안의 국회의 심사과정에서 그 법률안의 제안권자가 누구이든 국회의원은 수정안을 제출하여 심사대상인 법률안의 내용을 변경시킬 수 있다는 점에서 국회의원이 수정안 등을 제출하는 경우 이 과정도 의원입법의 과정으로 보아야 할 것이다. 이에 국회의원이 제출하는 법률안에 대한 수정안의 제출과정을 포함하는 의원입법의 과정을 행정부공무원의 시각으로 분석하는 것은 바람직한 국가법률체제의 확립에 조그마한 보탬이 될 수 있다고 보아 그 시도를 하고자 한다.

1) 우리나라의 과거 불행했던 헌정사에서 국가재건최고회의나 국가보위입법회의 등이 국회의 권한을 행사한 사례가 있고 이에 따라 최고위원 또는 입법회의의원이 발의하여 제정된 법률도 있다.

II. 의원입법안의 제출 및 심사의 과정

의원입법의 경우도 실질적으로는 그 입안과정이 매우 다양하며 ①순수하게 의원이 발의하는 경우 ②정부 또는 제3자가 기초하여 제공하는 안을 근간으로 의원이 입안하여 제출하는 경우 ③정부가 마련한 안을 의원을 통하여 제출하는 경우 ④연구원, 관련단체 등이 마련한 법률초안을 야당의원을 통하여 제출하는 경우 등으로 나눌 수 있으나²⁾ 형식적으로는 모든 의원입법안은 의원의 명의로 제출하는 것이므로 의원이 입법보조인력의 지원을 받기는 하나 의원의 책임하에 입안·제출되고, 제출을 한 의원은 그 법률안의 국회통과를 위하여 최선을 다 하는 것이 일반적인 예이다. 이러한 의원입법안의 제출·심사와 관련한 검토사항으로 ①법률안에 대한 입법예고 ②입법에 필요한 경비 ③위원회중심의 국회운영 ④법안처리와 시간적 여유를 지적하고, 정부입장에서는 바람직하지 않았다고 볼 수 있는 의원제출법률안의 처리과정의 실례로 ⑤1968년의 중기관리법중개정법률안과 ⑥1973년의 공공차관의도입및관리에관한법률중개정법률안을 소개하고자 한다. 중기관리법의 경우는 당시 정부가 재의요구를 하였으므로 정부의 공식입장이 동법안에 대하여 반대한 것은 틀림이 없으나 공공차관의도입및관리에관한법률의 경우에는 정부가 국회안을 그대로 공포·시행하였으므로 정부가 이에 공식적으로는 반대하지 않았다고 할 수 있다. 그러나 여야의 합의로 국회에서 통과된 법률안에 대하여 정부가 일부 불만이 있다고 하여도 재의요구를 하는 것에는 일정한 제약이 있는 것이 사실이고,³⁾ 공공차관의도입및관리에관한법률의 일부내용은 국회에서 의원입법안으로 제안되기 전부터 행정부내에서 상당한 논란이 있었으나 정부안으로 채택되지 아니한 사항이었다는 점에서 그 의원입법은 검토의 가치가 있다고 볼 것이다.

2) 국회사무처의사국, 「국회의안편람」, 1996년, p.25.

3) 정부가 여야합의로 국회를 통과한 법률안에 대하여 재의요구를 한 것은 1975년 7월 25일 국회에서의중언·감정등에관한법률안에 대하여 행한 것이 마지막 사례이다.

1. 법률안에 대한 입법예고

국회에 법률안의결권이 있고 대통령에게 대통령령제정권이 있으나 각종 법령의 제정에 참여하는 기관은 끊임없이 국민의 의사가 무엇인가를 확인하여야 한다. 이에 정부는 1983년부터 국민생활과 밀접한 관련이 있는 법령을 제·개정하는 과정에서 미리 그 내용을 국민에게 알리고 국민에게 의견을 제출할 수 있는 기회를 보장하는 법령안입법예고제를 실시하고 있으며 특히 최근에는 법률안의 경우는 그 내용이 어떠한 것이든 모두 입법예고를 하고 있다.⁴⁾ 이 제도는 단순히 입법할 내용을 국민에게 알리는 게 아니라 국민에게 입법과정에 직접 참여하게 한다는 점에서는 국민주권의 이념을 확대하는 정치적인 의미가 있을 뿐만 아니라 법령안의 입안자들이 미처 고려하지 못한 사항까지 일반국민이 지적하는 경우도 있을 수 있다는 점에서 입법과정에서 반드시 실시하여야 할 것이다. 그러나 국회의원이 제출하는 법률안의 경우는 이러한 절차를 거치지 아니하고 있다. 물론 1994년 6월 국회법의 개정에 따라 입법예고를 할 수 있는 근거는 마련하였다.⁵⁾ 그러나 ①입법예고의 방법·절차 기타 필요한 사항을 정하도록 되어 있는 국회규칙이 아직 제정되지 아니하고 있고 ②입법예고의 대상이 국회의원이 입안하는 단계의 법률안이 아니라 위원회의 심의대상이 된 법률안이라는 점에서 위원회의 법률안 처리일정에 따라서는 국민의 의사를 반영할 시간적인 여유를 확보하지 못하는 점이 있을 수 있어 입안단계에서부터 입법예고를 할 수 있도록 하는 것이 바람직한 것이 아닌가 하는 의견이 제시될 수 있을 것이다.

2. 입법에 필요한 경비

모든 법률안의 입안 및 발의에는 경비가 소요된다. 물론 그러한 경비가 일상적인 사무비용정도일 때에는 별다른 문제가 되지 않을 것이다. 그러나 중요한 법률

4) 이 제도는 1983년 5월 21일 대통령령 제11133호 법령안입법예고에관한규정에 의하여 시행되었는 바, 현재는 1995년 8월 10일 대통령령 제14748호 법제업무운영규정을 근거로 시행되고 있다.

5) 국회법 제82조의 2.

이거나 전문적인 지식이 필요한 법률안의 경우는 공청회의 개최, 전문가의 의견 청취 등의 절차를 거쳐야 할 것이고 이러한 경우에는 상당한 비용이 소요되고 기존의 일상적인 경비로는 충당할 수 없는 사태를 예상할 수 있을 것이다. 정부입법의 경우는 이러한 경비가 의원입법의 경우에 비하면 크게 문제가 될 수 없다. 정부입법을 하는 경우는 해당부서의 예산에 이에 필요한 경비가 미리 계상되어 있는 경우가 많고 설사 그렇지 않은 경우라도 해당부서의 다른 경비를 전용하는 등 다른 방법을 이용할 수 있기 때문이다. 그러나 의원입법의 경우는 이에 필요한 경비의 마련에 상당한 지장이 있을 수 있는 것으로 보인다.⁶⁾ 물론 재정상태가 좋은 정당에서는 주요법률안을 당차원에서 추진하는 경우 등에는 이에 필요한 경비를 당에서 지원하는 경우가 많은 것으로 보이나 그렇지 않은 경우는 그 입법을 주도하는 의원이 이에 소요되는 비용을 책임져야 함으로 국회의원에 부담을 주고, 경우에 따라서는 경비문제로 충실한 입법을 기대할 수 없는 경우도 예상할 수 있을 것이다. 때문에 국회전체차원에서 필요한 예산을 확보하고 이를 의원입법을 추진하는 의원에게 합리적으로 배분할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것으로 보인다.

3. 위원회중심의 국회운영

6대국회 이후 우리의 국회는 본회의가 아닌 위원회중심의 국회운영을 하고 있다. 국회의원의 수가 많아 본회의의 중심운영에 관계가 있고 논의대상인 사항이 점차 전문적인 지식이 요구되는 등 여러 이유로 위원회중심의 회의운영은 불가피할 지 모른다.⁷⁾ 그러나 위원회중심의 국회운영은 나름대로의 문제점을 예상할 수 있다. 의원은 아무래도 소속 위원회 소관분야에 대한 전문지식과 관심이 많은 경우가 상당할 것이고 이러한 점이 당해 분야에 대한 편견으로 발전하여 국가전체의 이익에 소홀할 가능성이 있는 것이다. 대부분은 입법안은 특정분야에만 관련이 있는 것이 아니라 다른 분야와도 이해관계가 있게 마련인 바 이 경우 특정분야에

6) 국회의원수당등에관한법률 제6조제1항에서는 국회의원에게 입법기초자료의 수집·연구 등을 위하여 입법활동비를 지급하도록 되어 있으나 이는 입법활동의 여부에 관계없이 획일적으로 지급하고 있을 뿐만 아니라 본질적으로 국회의원에 대한 보수의 성격이 강하다고 보아야 할 것이다.

7) 우병규, 「입법과정론」, 일조각, 1970, p.152.

대한 지나친 애정은 다른 분야의 이익을 침해할 수 있다. 이러한 가능성 때문에 정부입법으로는 추진할 수 없는 사항이 의원입법의 형태로 추진되는 경우가 있다. 정부에서는 부처간 또는 정부정당간의 협의의 불성립으로 당초 법률안에서 제외된 사항을 국회의 심의과정에서 포함시키려고 할 때에 주관행정기관의 장은 필요한 조치를 취하도록 제도화하고 있는 바,⁸⁾ 이러한 정부의 조치도 국회의 위원회중심운영에 따른 문제점에 대응하기 위한 것으로 볼 수 있을 것이다. 물론 국회법 제63조에서는 소관위원회는 다른 위원회와 연석회의를 열어 의견을 교환할 수 있도록 규정하고 있으나 이러한 제도가 운영되는 경우는 거의 없는 것으로 보이는 바 위원회중심의 국회운영에 따른 문제점을 최소화할 수 있도록 하여야 할 것이다.

4. 법안처리와 시간적 여유

우리나라에서 행하여지고 있는 각종 의사결정과정을 포함한 모든 활동이 지나치게 시간적인 여유를 갖지 못한채 행하여지고 있고 국회에서도 여야간에 의견조정이 쉽지 아니한 사항은 처리시한에 압박하여 여야합의를 하고 전문위원 등은 밤을 새워 그 합의에 따른 조문정리를 하고 황급히 국회의결절차를 마치는 사례가 상당히 있다. 이렇게 여유를 갖지 못하는 법률안처리는 그 내용의 부실을 초래할 수 있을 것이고 특히 1972년 12월 국회가 해산되고 비상국무회의가 입법권을 행사할 때에 향토예비군설치법중개정법률안을 처리하면서 벌칙의 인용조문을 정리하지 못하여 물의를 일으킨 것도⁹⁾ 시간적 여유를 갖지 못하는 조급한 법률안처리가 얼마나 위험한 것인가를 일깨워주는 교훈이라는 점에서 특히 유의하여야 할 것이다.

8) 법제업무운영규정시행지침(1995.12.28 국무총리훈령 제325호) 제12조제1항은 법률안의 국회심의회서 부처간합의가 되지 아니한 사항을 포함시키려고 할 때, 헌법위반 또는 법률상호간의 체제위반에 관한 문제가 제기된 때 및 정부주요정책과 상치되는 내용을 포함시키려고 할 때에 각 원부처청의 장은 적절한 대응조치를 강구하기 위하여 법무부장관·정부장관(제1)·법제처장·국무총리행정조정실장·심의안전관련부처의 장으로 구성되는 입법정책협의회에 부의하거나 법제처장과 협의하도록 규정하고 있다.

9) 이에 관하여는 다음의 줄고에 구체적인 경위가 포함되어 있다. 김용진, "법제업무와 여유", 「국회보」 1995년 5월호, 국회사무처, p.116~118.

5. 중기관리법중개정법률안의 사례

(1) 개요

1968년 10월 30일 중기의 국산화를 촉진하고 중기사업을 육성하기 위하여 ①중기의 제작·조립·정비·임대업 등을 허가제로 하고 ②중기정비사의 자격시험을 실시하며 ③중기행정을 관장하기 위한 중앙행정기관(外局)으로 건설부에 중기관리국을 두도록 하는 중기관리법중개정법률안이 의원입법으로 제안되었다. 이 법률안은 1968년 11월 13일 건설위원회에 상정되어 소위원회의 검토를 거친 후 12월 18일 건설위원회에 회부되었다. 건설위원회의 토론과정에서 법률안의 제안을 주도한 의원이 소위원회의 멤버가 되어 소위원회를 대표하여 위원회에서 그 법안의 심사보고를 하는 기상천외한 일은 상식적으로 곤란한 것이 아닌가 하는 주장이 있기는 하였으나¹⁰⁾ 별다른 논의없이 건설위원회를 통과하고 동년 12월 21일 국회본회의의 의결을 거쳐 1969년 1월 10일 정부에 이송하였으나 정부는 동년 1월 20일 재의요구를 하였으며 이 재의요구안은 국회에서 재의결절차를 거치지 아니하고 1971년 6월 30일 제7대 국회의원의 임기만료로 폐기되었다.

(2) 검토

정부가 이 법률안에 대한 재의요구를 한 주요이유는 다음과 같다.

첫째, 건설부의 외국으로서 중기관리국을 설치하도록 하고 있는 바, 현재의 여건 아래에서는 중기관리업무의 수행을 현재의 제도로서 감당할 수 있으므로 중기관리국의 설치의 불필요하다.

둘째, 오늘날의 정부조직은 국가기능의 확대현상에 따라 방대하며 따라서 그 설치에 대한 체계적인 관리자체가 독자적인 중요한 의미를 가지게 되었으며, 이에 종전과는 달리 현행 정부조직법은 중앙행정조직인 행정각부 소속하의 모든 외국의 설치근거를 동법에서 직접규정하고 있는 바, 이러한 체제면에 있어서도 정부조직법이 아닌 다른 특례법에서 외국의 설치근거를 마련함은 부당하다.

10) 1968년 12월 18일 제67회 국회 제20차 건설위원회에서 이현재위원의 발언임.

물론 건설위원회의 토의과정에서 중기관리법에서 정부조직을 설치하는 것이 타당한 것인가 하는 논란이 없는 것은 아니나 법논리상으로도 선례에 비추어 정부조직법의 개정없이도 중기관리법에 의하여 외국으로 중기관리국을 설치할 수 있다는 주장에 따라 그대로 입법화된 것인 바 건설위원회 소속 국회의원이 중기관리업무에 관심을 가지고 이를 지원하기 위한 행정조직의 확대를 바라는 것은 당연하다고 볼 수 있으나 중앙행정기관으로 외국을 설치하는 경우에는 단순히 특정분야의 관심사항이 아니라 국가전체행정조직의 관점에서 이를 검토하여야 한다는 점에서 문제가 있었다고 본다. 물론 이 법안의 심의과정에 정부를 대표하는 건설부장관이 출석하여 이 문제에 관한 반대의견을 표시하지 않았다는 점에서 국회측에 책임을 물을 수 없다고 볼 수는 있으나 중기관리국의 설치가 건설부가 내심 바라는 사항이었으나 총무처 등 다른 부처의 반대로 정부입법으로는 추진할 수 없는 사항이었다는 점에서 정부입장에서는 재의요구를 하지 않을 수 없었다고 할 수 있다. 정부내부에서는 이 문제로 건설부장관이 상당한 어려움을 겪은 것으로 알려졌으며, 1968년 정기국회가 끝난 후인 1969년 2월 15일의 개각에서 농림부장관과 건설부장관이 물러나게 되었는데 바 건설부장관의 경우는 중기관리법안을 적절히 대응하지 못한 것이 그 이유로 알려져 있다.¹¹⁾

6. 공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률 중 개정 법률안의 사례¹²⁾

(1) 개요

1973년 9월 25일 정부가 당사자가 되는 공공차관협정 등에 대한 국회의 관여권을 강화하기 위한 공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률 중 개정 법률안(이하 “公借法中改正法律案”이라 한다)이 야당 의원의 주도로 의원입법의 형태로 제안되었다. 이 법률안은 1973년 10월 24일 경제과학위원회에 상정되어 소위원회의 검토를 거친 후 11월 30일 경제과학위원회에 회부되었는데, 소위원회의 검토과정에서 원안을 폐기하고 위원회의 명의로 새로운 법률안을 제출하기로 결정한 바 이에는 원안에는 없었던 공공차관 도입에 있어서는 경제기획원 장관이 정부를 대표

11) 동아일보 1969년 2월 15일, p.2.

12) 필자의 주관적인 견해가 특히 많은 분야이므로 다른 견해가 상당히 있을 수 있다.

하여 외국과 교섭을 하고 협정을 체결하도록 하는 내용이 추가되었다.¹³⁾ 이 사항은 경제과학위원회에서 별다른 토론이나 검토도 없이 그대로 채택되고 11월 1일 국회본회의에서도 아무런 토론없이 의결되었으며 1973년 12월 20일 법률 제 2643호로 공포되어 1974년 1월 1일부터 시행되었다.¹⁴⁾

(2) 검토

소위원회에서 어떤 배경으로 경제기획원장관이 공공차관도입협정의 체결에 정부를 대표하도록 한 것인지는 알 수 없으나 5인으로 구성된 소위원회가 경제과학위원회에서 수정안을 제안하면서 수정이유 등을 설명하지 아니한 것은 아쉬운 일이다. 더욱이 1962년에 제정된 특명전권위원및정부대표의임명과권한에관한법률¹⁵⁾에서는 외무부장관이 협정 등 모든 조약의 체결을 주관하도록 되어 있다는 점에서 公借法中改正法律案은 이 법률에 대한 특별법이 될 뿐만 아니라 어느 나라에서나 외무부가 대외업무를 총괄하는 것이 일반적인 예라는 점에서 외무위원회의 의견을 듣는 등 신중한 절차를 거치는 것이 바람직하지 않았는가 하는 의견이 있을 수 있다. 특히 경제기획원은 1973년 초 공공차관의도입및관리에관한법률을 비상국무회의를 통하여 제정할 때부터 이러한 조항을 삽입하려고 하였으나 외무부 등의 반대로 행하지 못한 사실이 있다는 점에서 경제과학위원회의 수정안 처리과정에서 경제기획원이 바라는 바와 같이 법률이 개정되도록 되었다는 것은 시사하는 바가 많은 것으로 보인다.¹⁶⁾

13) 동법 제8조의 2.

14) 공공차관의도입및관리에관한법률은 1984년 7월 1일 폐지되었으나, 그 후로는 외자도입법 제26조를 근거로 재무부장관(재정경제원장관)이 정부를 대표하여 외국과 교섭을 하고 정부가 借主인 경우 차관협정을 체결하고 있다.

15) 이 법률의 명칭은 1984년 12월 31일 법률 제3758호로 정부대표및특별사절의임명과 권한에관한법률로 변경되었다.

16) 협정·협약·의정서 기타 그 명칭이 무엇이든 국가간의 문서에 의한 합의는 조약인바, 종전에는 이러한 조약은 모두 법령등공포에관한법률 제6조에 의하여 조약의 형태로 대통령이 공포하였으나 公借法中改正法律이 공포된 이후에는 공공차관협약의 경우는 경제기획원장관(재정경제원장관)이 공고하고 있다.

Ⅲ. 유능한 입법보조인력의 확보

성공적인 입법을 추진하기 위하여는 이에 필요한 유능한 인적자원을 확보하여야 하는 것은 당연하다. 이런 측면에서 의원입법은 정부입법에 비하면 상당히 불리한 측면이 있는 것 같다. 중앙행정기관의 조직은 업무의 성질별로 세분되어 있고 각 조직은 담당업무를 지속적으로 직접 집행하거나 집행하는 기관을 감독·관리하는 지위에 있으므로 당해 업무에 관하여는 가장 많은 정보와 지식을 축적할 수가 있을 뿐만 아니라 모든 정부의 입법에는 법제처가 관여하도록 되어 있으므로 이 과정에서 중앙행정기관은 평생을 법제업무에만 종사하는 법제처의 전문인력으로부터 지원을 받게 마련이다. 물론 의원입법의 경우도 국회의원의 보좌관 등 보좌인력, 정당의 전문위원, 교섭단체의 정책연구위원, 국회사무처 법제예산실의 전문인력의 지원을 받을 수 있다. 그러나 이에 는 나름대로의 한계가 있는 것이 사실이다.

1. 보좌관 등 개인적인 보좌인력

국회의원은 보좌관·비서관 기타 다양한 명칭을 가진 개인적인 보좌인력을 보유하고 있으며 특히 그 중 5인의 인력에 대하여는 국가공무원(4급상당 1인, 5급상당 1인, 6급상당 1인, 7급상당 1인, 9급상당 1인)으로 임명될 수 있어 이들에 대하여는 국가가 인건비를¹⁷⁾ 보좌하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이들 국회의원의 개인적인 보좌인력은 국회의원의 모든 활동을 지원하게 마련이며 특히 국가공무원으로 임명되는 5인은 국회의원수당등에관한법률 제9조제1항에 의하면 “국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여” 임명되도록 되어 있다. 그러나 국회의원의 개인적인 보좌인력이 국가가 보수를 지급하는 인력을 제외하면 그렇게 많은 것이 아닐 뿐만 아니라 그들의 우선적인 업무도 정치활동 지원 등에 치중되어 입법할

17) 국회의장 또는 국회사무총장이 임명하는 별정직국가 공무원이므로 국가가 보수·수당 등 모든 후생을 책임지나 그들의 임면은 국회의원의 의사에 따른 것이고, 그 업무도 국회의원 개인에 대한 보좌업무이다.

동의 지원은 중시되지 않고 있을 뿐만 아니라¹⁸⁾ 설사 그 보좌인력이 전문적인 지식을 가졌다고 하여도 그 지식은 특정분야에 한정되는 것이기 때문에 몇 안되는 보좌인력이 국회의원의 입법활동 전문분야를 지원한다는 것은 한계가 있기 마련일 것이다.

2. 정당의 전문위원

각 정당에는 당규가 정하는 바에 의하여 정책위원회 등 정책부서의 소속으로 전문위원·연구위원 등의 명칭으로 특정분야의 전문가를 확보하고 있고, 이들은 소속 국회의원의 입법추진과정에 상당한 역할을 하고 있다. 그러나 이 제도에 있어서도 상당한 제약이 있을 뿐만 아니라 이의 극복에는 현실적인 어려움이 있는 것으로 보인다.

첫째, 정당의 전문위원은 특정분야의 전문가라는 요건에 따라 채용되어야 바람직할 것이나 현실적으로는 그렇지 아니한 경우가 많다는 것이다. 정당의 사무직원공개채용시험과 같은 과정을 거쳐 당사무처에 들어온 후 여러 사무에 종사하다가 근무연한의 경과에 따라 승진을 하면서 전문위원이 되는 경우가 상당한 것으로 보인다. 의원입법의 효과적인 지원을 위하여는 특정분야의 상당한 전문지식을 가진 자가 채용되어 당해 분야에서 지속적으로 근무하여야 할 것이나 현실적으로는 그런 경우가 별로 많지 않은 것으로 보인다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 1982년부터 집권여당에서는 정부부처의 국장급 공무원을 전문위원으로 채용하여 의원입법의 지원 등의 업무를 행하도록 하고 1·2년후 다시 행정부의 1급 공무원 등으로 복귀하도록 하는 제도를 실시하고 있다. 물론 유능한 국장급 공무원을 당의 전문위원으로 채용하는 것이 의원입법의 내실화에 도움이 될 수 있을 것이나 ①이는 현실적으로 집권여당에서나 채택할 수 있는 제도일 뿐만 아니라 ②행정부로 복귀하도록 예정되어 있는 전문위원들은 행정부에 대한 충성심이 당에 대한 것보다 더 높을 수 있으며 ③아무리 중앙부처에서 국장을 역임하였다고

18) 국회별정직공무원인사규정(1981.12.30 국회규칙 제129호) 제3조제1항에 의하면 1급 내지 9급 상당의 별정직공무원은 국회사무총장이 정하는 임용자격기준에 해당하는 경우만 임용할 수 있도록 되어 있으나 국회의원의 보좌관 등에 대하여는 아무런 제약을 두지 아니하고 있다.

하나 당해 부처의 모든 업무에 전문적인 지식이 있는 경우가 많지 않아 그들의 기능이 과거의 경력을 이용하여 행정부의 전문지식을 이용하는 기능이 더 큰 것이 아닌가 하는 것이다.

둘째, 정당의 재정상태가 전문위원을 충분히 채용할 만큼 여유가 있는 것이 아니라는 것이다. 김영삼정부의 출현후 깨끗한 정치를 실현하면서 행정부출신 공무원 전문위원으로 채용하는 제도를 폐지하였다가 최근 몇몇 분야에 대하여만 이 제도를 부활하였다는 것은 이를 증거하는 것이라 할 수 있다. 이러한 현실적인 문제 때문에 1988년 6월의 국회법개정에서는 교섭단체에 별정직국가공무원인 정책연구위원을 두되 이는 교섭단체 대표의원의 제청에 따라 국회의장이 임명하도록 한 바 있다.¹⁹⁾ 이렇게 정당의 일부 전문인력의 인건비를 국가가 부담하게 됨에 따라 전문인력의 확보에 어느 정도 도움이 될 수는 있을 것이나 ①이는 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원에게는 전혀 도움이 되지 아니할 뿐만 아니라 ②이들도 근본적으로 정당에서 인건비를 부담하는 전문위원과 같은 정도의 자격기준으로 채용되는 것이기 때문에 전문성확보가 보장되는 것은 아니다.²⁰⁾

셋째, 각 정당의 전문위원의 수가 행정부 수준의 전문성을 보장하기 위하여는 충분하지 않다. 각 정당은 정당이 보수를 지급하는 전문위원과 국회소속의 별정직국가공무원인 교섭단체 정책연구위원을 통합하여 인력을 운영하고 있으나 가장 이러한 인력을 많이 확보하고 있는 정당의 경우도 전문위원 1인당 1개부처를 담당하는 등 많은 분야를 책임지고 있기 때문에 전문성 보장에 한계가 있는 바, 이도 정당의 재정상태가 충분하지 아니한 것과 관계가 있을 것이다.

19) 1급 내지 4급 상당의 대우를 받는 이들 공무원의 총수는 교섭단체가 2인 때는 32인, 3이상 일때는 36인인 바 교섭단체 소속 국회의원의 수에 따라 각 교섭단체에 배정하도록 교섭단체정책연구위원임용등에관한규칙(1992.10 국회규칙 제66호)은 규정하고 있다.

20) 보좌관·비서관 등 국회의원의 개인적인 보좌인력과 달리 이들 정책연구위원에 대하여는 일정한 임용자격 기준을 요하도록 하고 있으나 이들 자격기준에는 전문적인 자격이나 경력외에 정당의 집행부서 경력까지 인정하고 있다(교섭단체정책연구위원임용등에관한규칙 제7조 및 별표1).

3. 국회사무처법제예산실의 인력

국회사무처법제예산실의 법제분야의 인력은 국회의원 및 위원회가 요청한 법률안의 기초 기타 법제지원에 관한 사무를 담당하게 하기 위하여 1994년 7월 설치되었다(국회사무처 직제 제5조). 앞에서 검토한 국회의원 개인에 대한 보좌인력, 교섭단체의 정책연구위원을 포함한 정당의 전문인력이 의원입법의 지원을 위하여 효과적인 방안이라고 하더라도 이들 조직의 강화에는 한계가 있다. 예를 들면 국회의원 개인에 대하여 국가가 보수를 지급하는 인력을 1인만 증가하여도 무려 299명의 인력을 증원하여야 하는 예산상의 부담이 있기 때문이다. 이에 국회사무처에 전문인력을 확보하고 소속 정당에 관계없이 모든 국회의원이 공동으로 이를 활용할 수 있도록 하는 것은 최소의 예산으로 최대의 효과를 기약할 수 있다는 점에서 바람직한 일이다. 특히 의원입법안을 접수하는 국회사무처의사국에서는 법제예산실의 검토를 거치지 아니한 입법안에 대하여는 그 검토를 거치도록 권고하고 있어, 정부입법안이 모두 법제처의 심사를 거치듯 의원입법안은 모두 법제예산실의 검토를 거치게 될 것으로 기대되고 있다. 아직 발족된지 2년이 되지 아니하는 법제예산실의 의원입법보좌업무를 평가하는 것이 적절하지 못하다고 볼 수도 있으나 몇 가지 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 법제예산실의 의원입법의 검토가 필수적인 과정이 아닐 뿐만 아니라 실사 그 과정을 거친다고 하여도 법제예산실의 의견을 수용할 것인지의 여부는 의원의 재량에 달려 있다. 의원입법의 원활한 지원을 위하여는 법제예산실의 기능을 강화하여야 할 것인 바, 이를 위하여는 모든 의원입법안은 법제예산실을 거치도록 하고 법제예산실의 검토의견은 단순히 의원입법안을 제출하는 국회의원뿐만 아니라 소관 위원회에도 제출되어야 할 것이다.

둘째, 법제예산실의 법제인력이 부족한 것이 아닌가 한다. 1인의 입법조사관이 1개 이상의 위원회를 담당하고 있는 바, 이는 지나친 업무량으로 전문적인 지식을 축적하기 힘든 것으로 보인다.

셋째, 법제예산실의 법제인력이 구조적으로 전문성을 보장하기 힘들게 되어 있는 것으로 보인다. 현재 법제예산실의 법제인력은 일반직공무원과 전문직공무원으로 이원화되어 있는 바, 일반직 공무원은 입법조사관과 그의 상위 계층의 과장·법제심의관 및 법제예산실장이고, 전문직 공무원은 정책조사관이다. 그런데

문제는 일반직공무원은 순환보직을 하는 관례가 있기 때문에 전문성을 확보하기 곤란하다. 특히 국회사무처의 업무가 정부 각 부처의 업무를 조합한 것과 같이 매우 이질적인 업무의 집합이라는 점에서 순환근무제에서 전문성을 보장하기 곤란하다. 뿐만 아니라 전문직 공무원의 경우도 3년의 범위안에서²¹⁾ 채용계약을 맺고 근무한다는 점에서 그들에게 특정업무에만 전념하도록 기대할 수 없다고 본다. 따라서 법제직렬의 공무원과 같은 특수직렬을 설치하고 법제직렬의 공무원은 법제예산실·법제사법위원회와 재정경제위원회 등 법제업무가 중시되는 일부 상임위원회에서만 근무하도록 하여야 할 것이다.

네째, 현실적으로 비인기업무인 법제업무에 유능한 인력이 평생동안 종사하도록 유도하기 위하여는 국회내 다른 분야에 근무하는 공무원보다 보수·승진에서 유리한 대우를 받을 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 법제전문인력에게 지속적인 교육·훈련을 실시하여야 한다. 국내외대학·연구기관에서의 연수 및 자체내부교육을 실시하여야 할 것이다. 젊은 인력을 법제처에 파견·근무하도록 하여 법제업무에 관한 지식과 경험을 습득하도록 하는 것이 최소의 경비로 최대의 효과를 기대할 수 있는 한 방법이 될 수 있을 것이다.

IV. 맺는 말

지금까지 우리나라의 의원입법의 수준을 한 단계 높이기 위한 방안을 행정부 공무원의 시각으로 검토하였는 바, 제2장에서 검토한 의원입법안의 제출 및 심사과정에서의 문제점은 정책결정자 등의 의지에 의하여 비교적 용이하게 해결될 수 있을 것으로 보이나 제3장에서 지적한 입법보조인력의 전문화는 손쉬운 일이 아닌 것으로 보인다. 입법보조인력의 전문성이 부족한 것이 국회나 정치권내부의 문제라기 보다는 우리 사회전체의 문제이기 때문이다. 사회전체가 특정분야에서 지속적으로 근무하는 전문가를 우대하는 분위기가 형성되는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 이러한 분위기를 기다릴 권리가 있는 것은 아니라는 점에서 1차적으로는 이에 관련되는 조직이 최선의 노력을 다할 수밖에 없을 것이다.

21) 국회전문직공무원규정 제6조제1항.