

議員立法活性化를 위한 制度的 課題와 提言

朴 英 道*

차 례

I. 머리말

II. 議員立法의 活性化를 위한 制度的 課題와 提言

1. 議員立法의 特殊性의 活用
2. 立法補佐機構의 積極的 活用
3. 政黨의 黨內民主主義의 向上
4. 立法活動을 위한 行政府와의 有機的 協力增大
5. 立法情報의 效率的 蒐集을 위한 各種 制度의 活用
6. 議員立法過程의 公開
7. 國會審議過程에의 積極的 參與

III. 맺는말

* 韓國法制研究院 首席研究員

I. 머리말

現代의 産業社會를 바탕으로 하는 統治秩序가 정당국가적 조직을 통해서 사회 국가를 지향할 때 議會가 제기능을 발휘하지 못한다는 것은 오늘날 하나의 普遍的 認識으로 되고 있다. 그럼에도 불구하고 國民에 의해 선출된 議員으로 구성된 합의체 국가기관인 議會가 국정운영의 중심기구로 기능하여야 한다는 議會主義는 그것이 갖는 國民주권의 이념과 자유민주주의의 사상 때문에 쉽사리 포기할 수 없는 政治原理인 것이다. 이러한 議會主義의 본질상 國會立法의 원칙은 국회의 가장 고전적이고 상징적인 논리형식인 것이라 할 수 있다.¹⁾ 우리 憲法도 제 40조에서 「立法權은 國會에 속한다」고 하여 이를 밝히고 있는 것이다. 그러나 오늘날 議會主義의 衰退에 따른 국회의 기능약화현상은 국회의 立法機關으로서의 지위에까지 영향을 미치고 있다. 국회의 通法府化現象의 지적과 행정부의 사실상의 主立法者로서의 지적 등이 이를 증명하고 있는 것이다.

그러나 議會主義가 가지는 의미를 고려할 때 國會의 復權, 특히 입법기관으로서의 議會의 기능활성화방안은 적극 강구될 필요가 있다. 이러한 관점에서 오늘날 議會는 國民의 多元의 利益과 意思를 적절하게 조정·반영해가는 입법의 실질적 심의의 강화 내지 민주적 통제의 확보를 도모하고 다른 한편 現代積極國家가 요청하는 전문기술과 능률성을 참작하면서 執行府가 의회를 통하여 國民의 이익과 의사를 통합하여 立法을 수행해가는 指導力과 責任性을 지니는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 아울러 立法機關으로서의 의회의 기능활성화를 도모하기 위해서는 무엇보다도 議會의 구성원인 議員들이 입법자로서의 본연의 임무에 충실하여, 議員立法의 내실화와 활성화를 기하는 것이 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

한편 우리의 立法過程을 보는 경우 議員立法은 충분한 정보와 전문지식의 결여로 인하여 입법정책의 선택, 법률안의 입안 등에서 政府法案보다 양적·질적으로 뒤지고 있음은 주지의 사실이며, 특히 중요법안의 경우 政府提出法案이 압도

1) 趙泰濟, "法律의 留保原則에 관한 研究 -議會留保를 中心으로-", 漢陽大 博士論文, 1992, 11面.

적인 우위를 차지하고 있는 실정이다. 물론 國會議員들이 정부나 소속정당과의 협조없이 독자적으로 법안을 제출하고 이와 관련한 입법활동을 전개하는 것이 현실적으로 어려운 상황에 있으나, 國會議員 스스로 입법기관의 일원으로서 적극적인 立法活動을 하기보다는 정부입법에 대한 補充인 것으로서 인식하는 것이 보편화되고 있다. 그리고 法案의 제출뿐 아니라 국회에서의 審議에 있어서도 立法者로서의 책임을 자각하고 이에 적극적으로 참여하기보다는 법률의 통과를 위한 일종의 要式行爲로 간주하여 형식적으로 참여하고 있는 실정에 있다.

그 결과 입법기관으로서의 國會에 대한 일반국민의 관심은 단순한 不感症을 넘어 심각한 불신감을 초래하였으며, 그 현상으로 국회에서 제정한 法律까지도 불신을 받게 되어 國民의 법에 대한 신뢰감은 급격히 떨어지고 있는 것이다.²⁾ 이에 대하여 그동안 학계와 실무계에서는 議員立法의 합리화와 활성화를 위하여 국회의 입법기능강화, 입법에서의 국민의사수렴을 위한 制度的 裝置의 마련, 국회의 法制機構의 확대강화 및 立法擔當公務員의 자질향상 등 여러 法的·制度的인 보완책을 마련하여 이미 상당한 성과를 거두고 있는 측면도 있으나,³⁾ 아직도 우리의 議員立法의 활성화를 도모하기에는 법적·제도적으로 보완하여야 할 요인들이 상당히 잠재하고 있다. 여기에서는 이러한 인식에 기초하여 議員立法의 활성화를 도모하고 나아가 우리의 立法過程의 민주적 발전을 도모하기 위한 토대를 마련한다는 측면에서 議員個人的 자주적 입법능력의 증진을 위한 방안을 모색하여 보는 한편 議員立法 = 議會라는 측면에서 의회에서의 입법과정의 제도와 운용의 改革方案도 몇 가지 검토하여 보기로 한다. 참고로 主要國家의 議員立法의 면모를 간략하게 개관하면 다음과 같다.

2) 權寧高, "立法過程의 現況과 問題點 및 改善方案", 「現代法の 理論과 實際(琴浪 金哲 洙教授華甲紀念)」, 博英社, 1993, 267面.

3) 이와 관련한 자세한 내용은 韓國法制研究院, 「立法理論研究(Ⅱ)-立法過程의 理論과 實際-」, 1994, 參照.

| 국별 | 의회제도 | 법안제출권자 | 제출건수등 | 보좌기관 | 의원입법의 특징 |
|----|--|---|--|--|-------------------------------|
| 미국 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령제 ○ 위원회중 심주의 ○ 개별의원 활동이 주체 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 상하양원의원 ○ 대통령에게는 교서에 의한 입법권고권 | <제102기의회> 정부 - (-) 의원 12,016 (5.1) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 위원회직원 ○ 입법사무처 ○ 입법비서 ○ 의회도서관 등 | 제출건수가 많으나 성립률은 낮음. 의회입법이 많음 |
| 영국 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 의원내각제 ○ 본회의 중심주의 ○ 비판·수정기능이 강함 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 상하양원의원 ○ 정부법안은 각료의원들이 제출 | <93~94 회기> 정부 25 (100) 의원 117 (13.7) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 하원특별위원회 고문 ○ 하원도서관 ○ 상원도서관 ○ 비서 등 | 성립률은 낮으나 성립건수에 차지하는 비율은 높음 |
| 독일 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 의원내각제 ○ 미·영의 절충형 ○ 정부와 의회가 균형 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 연방의회의원 ○ 연방참의원 ○ 연방정부 | <12기 의회> 정부 182 (57.1) 의원 180 (34.3) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 연방의회학술 총국 ○ 비서 ○ 회파스텝 | 회파중심 성립률·성립수에 차지하는 비율도 비교적 높음 |
| 일본 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 의원내각제 ○ 영국형 의원내각제와 미국형 위원회제의 혼합형 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 중참양원의원 ○ 위원회·조사회 ○ 내각 | <132 국회> 정부 102 (100) 의원 26 (34.6) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 상임위원회 조사실 ○ 법제국 ○ 국회도서관 ○ 정책비서 | 제출, 성립건수 낮음. 야당제출의 성립은 곤란 |

※ ()는 成立率, 단위 %, 미국의 102議會는 1991~92년, 독일의 12議會期는 90~92년, 일본의 132國會는 95년 1월~6월, 영국의 議員비서는 下院만 있음.

II. 議員立法의 活性化를 위한 制度的 課題와 提言

1. 議員立法의 特殊性의 活用

近代憲法이 당초 예정한 純粹代表制論에 의하면 개개의 의원은 국민의 일반의 이익을 판단하는 것으로 인식된 것에 비하여, 현대의 半代表制論에서는 국민대표의 자격을 가지는 자는 全體로서의 國會이며, 개개의 의원은 특정의 주장이나 이익을 대변하는 것이며 國會의 일원으로서 국민대표로서의 성격을 共有하는 것이 된다. 純粹代表制論이 전제로 한 制限選舉制에 있어서는 선거가 의원을 선출하는 행위라고 생각한 데 대하여 현대의 普通選舉制에 있어서는 선거는 議員을 선출하는 행위일 뿐 아니라 국민 스스로가 정치에 참가하는 행위라고 인식되고 있다.⁴⁾ 또한 選舉民은 특정의 주장이나 이익을 실현한다고 공약한 候補者에 대해 투표하는 것이며, 당선된 議員은 이 공약을 國會를 통하여 실현하려고 노력하며, 議員立法은 그러한 요청에 응한 의원의 노력의 하나인 것이다.

이러한 의미에서 실제의 법률제정에 있어서 議員立法은 의원의 個人的 倫理觀, 道義觀, 政治觀 등에 입각하여 발의되는 경우도 있으나, 대개의 경우 특정의 이익을 대변하거나 또는 地域區의 유권자를 의식한 법안이 많다. 그러나 이러한 유형의 議員立法을 「議員의 不當한 動機」로부터 발의된 법안이라고 하여 무조건 排斥할 것이 아니라, 몇 가지 관점에서 음미할 필요가 있다고 하겠다. 즉 議員立法의 현상에 대한 비판적 평가는 기본적으로는 可決成立에 이르는 법률안의 대부분이 政府提出法案이라는 점 및 「중요한 法律」과 관련한 법률안의 작성은 대부분 政府에 맡겨지고 있다는 점에 존재한다고 생각된다. 이 점을 일단 前提로 한 경우에도 여전히 그곳에서 논의의 전제가 되어야 할 「行政府의 立法活動」과의 관계속에서 일정한 사정에 대하여는 議員立法制定을 통하여 國會가 입법기관으로서의 역할을 거두고 있음을 인식할 필요가 있는 것이다. 그러한 行政府의 立法活動과의 대항관계라는 시점에서 議員立法을 다시 한번 검토할 가치가 있다.

4) 純粹代表, 半代表와 관련한 상세한 내용은 鄭宗燮, “代議制에 관한 批判的 研究”, 延世大 博士論文, 1989, 參照.

우선 ①政府의 行·財政活動을 근거지우기 위한 법률은 행정부 주도로 제정되는 것이 일반적 인식이나, 몇가지의 行政分野에서는 議員立法이 일정한 역할을 거둘 수 있는 것이다. 특히 國民의 광범위한 支持와 적극적인 協助가 필요한 사안에 대해서는 議員立法이 정부입법보다 政策的인 次元에서 보다 실효를 거둘 수 있음은 물론이다. ②이른바 權力分立主義의 일환으로서 인정되어야 할 국회의 자주성 확보로서 國會의 組織·作用에 관한 사안에 대해서는 議員立法으로 法律制定의 慣行化를 도모하여야 할 것이다. ③議員立法의 역할의 하나로서 정부입법으로 대처하여야 할 사안에 대해 어떠한 사정으로 인하여 政府와 國會사이의 의견 불일치가 발생한 경우에 그 의견의 불일치가 事案의 複雜性으로 인하여 쉽게 조정될 가능성이 없고 또한 오해를 초래할 수 있는 것으로서 시간적으로 浪費의 소지가 있는 것에 대해서는 議員立法으로 문제를 해결하는 것이 政策的인 면에서나 財政的인 면에서도 바람직하다. ④국민적인 倫理, 道義 또는 感情과 관련한 사항이나 국민의 여론을 兩分하는 문제 등에 대해서는 국민대표의 집합체인 議會가 일정한 판단을 행하는 것이 바람직하다. ⑤사회에 부분적으로 존재하는 利益, 사정을 일반적인 法制度 가운데 편입시키려는 경우에는 議員立法이 바람직하다. 행정자체는 일반적으로 劃一的 中立性을 가지는 것이므로 그러한 성격상 행정이 대응하기에는 적절하지 않은 社會的 事情을 일정한 정책적 판단에 의거하여 법제도 가운데 편입시키는 것은 議員立法의 역할이라 할 수 있다.

그러나 이러한 議員立法의 역할은 반드시 의원입법의 모습으로 구체적으로 행해지는 것이 아니며, 議員立法으로 제정되어야 할 법률이 國會·議員의 적극적 활동으로 政府立法에 의해 제정되는 경우도 있다. 또한 정부제출법률안에 대한 議員修正이라는 모습으로 제정되는 경우도 있다. 어떻든 政府에 법률안제출권이 인정되고 있음을 전제로 하는 한 이는 政治過程의 분석대상의 문제라고 할 수 있으나, 입법기관으로서의 國會의 역할을 강조하고 이를 위한 하나의 방안으로서 議員立法을 활성화하기 위해서는 議員立法의 특수성을 강조하고 專門領域을 확보하는 것이 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

2. 立法補佐機構의 積極的 活用

議員立法의 활성화를 위하여 議員의 補佐機構의 확충과 활용을 적극 도모할

필요가 있다는 점은 말할 필요도 없을 것이다. 오늘날 議員의 立法機能이 저하되는 이유는 여러 요인이 있으나 그 중 중요한 요인의 하나는 議員들이 행정부의 법제전문가에 비해 專門性과 技術性, 情報 등의 측면에서 열등한 위치에 놓여 있다는 점을 들 수 있다. 현대사회에서의 國家機能은 점차 확대되고 있는데 반하여 議員은 이러한 변화에 적절히 대응할 지식과 기술 및 정보가 부족한 실정에 있으며 결국 議會의 입법능력은 현실의 요청에 따르지 못하고 있는 것이다. 그러나 현실적으로 議員들이 개별적으로 입법에 관한 모든 知識과 情報를 갖는다는 것은 불가능하기 때문에 각국의회는 의원의 입법조사·입안 및 심의활동을 지원·보좌하고 의회의 立法機能을 제고하기 위하여 의회내에 전문적인 法制機構를 두고 있는 것이 보통이다.

한편 우리나라에서도 議員立法을 지원하기 위한 국회의 보좌기구로는 國會事務處, 國會圖書館, 議員個人補佐官 등을 두고 있으나 그동안 이들 입법보좌기구는 주로 행정지원활동에 그 기능적 중점을 두어왔으며 立法情報의 수집과 법률안 입안 및 입법심의활동 등 정책보좌기관으로서의 활동은 미진하였다고 할 수 있다. 그리하여 국회의 立法機能을 향상시키기 위한 제도적 방안의 일환으로서 입법보좌기구의 확충·강화를 위한 방안을 모색하려는 노력을 꾸준히 추진하였으며,⁵⁾ 그 결과 현행 國會事務處法과 國會圖書館法에서는 입법정보에 대한 적절한 지원체계를 도모하고 그 기능을 분화하여 전문적인 입법정보의 수집과 분석이 이루어질 수 있도록 機構를 대폭 개편하여 국회사무처에 法制豫算室을, 국회도서관에 立法調査分析室을 두어 법제에 관한 전문가를 확보하여 法制支援業務가 효율적으로 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다. 앞으로 이러한 기구의 확대·개편이 어느 정도의 효율성을 발휘하여 立法補佐業務와 法制支援業務를 수행할 것인가는 지켜보아야 할 것으로 생각되나, 선진외국의회의 法制機構에 상응하는 전문적인 입법보좌기구가 되기 위해서는 지속적인 制度補完과 專門人力의

5) 이와 관련한 論議의 자세한 내용은 金吉弘, "議會의 立法審議機能強化에 관한 一考", 「國會報」, 1992.2 ; 金春曄, "韓國議會의 立法情報支援體制分析", 서울대 행정대학원 석사논문, 1987 ; 朴在昌, "國會의 立法支援體制를 강화해야 한다", 「세계와 나」, 1990.9 ; 李在吐, "立法調査要員의 養成 및 專門性提高에 관한 研究", 「議政研究」 제6집, 1984 ; 韓東柱, "立法補助機能強化方案에 관한 研究", 「議政研究」 제30집, 1988 ; 金炳鮮, "國會常任委員會 立法補佐職員의 專門性 向上方案", 서울대 행정대학원 석사논문, 1992, 등 참조.

확보가 절실하게 필요할 것이다.

그리고 우리나라는 위원회중심주의를 채용하고 있기 때문에 국회의 입법과정에서 위원회심의단계가 매우 중요하며 委員會에서의 議案審議 및 會議의 효율적 운영을 위해서는 위원회직원의 보좌기능이 무엇보다도 중요하게 요구된다. 그리하여 현행 國會法은 위원회에 전문지식을 가진 專門委員과 필요한 공무원을 두도록 하고 이에 따라 國會事務處法은 위원회에 수석전문위원 1인을 포함한 전문위원과 입법심의관·입법조사관 기타 공무원 등의 요원을 두어 各委員會의 소관사항에 관하여 의원의 심의능력을 보좌하고 있다. 그러나 현행 인원으로서는 제출된 法案이나 請願의 검토보고, 진정서의 처리, 의사진행 등 위원회운영, 위원회의 일반행정처리 등을 수행하는 데 많은 무리가 있을 뿐 아니라 專門委員을 제외한 입법심의관, 입법조사관은 대부분 일반 행정직으로 보하고 있기 때문에 전문성의 확보에도 문제가 있다. 입법능력이 부족한 議員들을 위해서는 전문위원의 검토보고서의 의견이 매우 중요하나 현재와 같은 인원구성이나 업무량은 檢討報告書의 작성의 완벽을 기대할 수 없다. 따라서 委員會의 보장을 위해서는 전문위원의 수를 좀 더 늘려 동일문제에 대한 각각의 시각을 대표하도록 함으로써 議員들의 批判能力을 제고시켜 나가는 방안을 모색하여야 할 것이며, 또한 입법심의관, 입법조사관의 숫자도 늘려 그 業務를 분담하여 전문화할 것이 요구된다.

아울러 의원입법의 활성화를 위해서 무엇보다 중요한 것은 議員補佐官의 立法補佐業務強化라고 할 수 있다. 우리나라는 국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여 補佐官 등 보조직원을 두고 있으며, 현재 의원 1인에 5인의 職員(4급상당 보좌관·5급상당 비서관·6급비서·7급비서·9급비서)을 둘 수 있도록 하고 있다. 國會議員自身이 이들 요원을 어떻게 적절하게 활용하는가에 따라 그들의 역할도 달라지나 우리의 경우 議員補佐官은 입법정보의 직접적인 통로로서의 참모적 역할보다는 議員의 신변잡무처리 및 선거구민과의 관계유지 등 사무원으로서의 역할을 주로 담당하고 있는 실정이다.⁶⁾ 우리 議員補佐官이 입법참모로서의 기능을 제대로 수행하고 있지 못하는 이유로는 여러가지가 있으나, 현행 제도자체의 內的인 側面에서 본다면 보좌관의 채용과정이 주로 의원개인의 친분 또는 선거운동의 반대급부로서 이루어지고 있는 점, 議員自身이 자기의 보좌관이 일반적

6) 우리나라의 議員補佐官制度의 역할에 관한 상세한 것은 鄭光植, "議員補佐官制度에 관한 小考", 「議政資料」 제14집, 1987.12. 80~82面 참조.

사무원 내지 수행원의 기능을 수행하길 바라는 점 등을 지적할 수 있다.⁷⁾

결국 현재의 입법보좌관, 수행비서관, 사무보조원 등은 國家公務員法이 정하는 결격사유가 없는 한 의원의 독자적인 의사결정으로 인한 채용과 의원의 인식 부족으로 비전문적인 양상을 나타내고 있으며, 이에 대한 적절한 방안이 강구되어야 한다. 즉 議員補佐官이 업무상 매우 다양하고 전문적인 분야를 보좌하기 위해서는 의원보좌관을 좀더 전문보좌관체로 전환하고 그 人力도 충원하여야 할 것이며, 특히 立法補佐官과 같이 전문성을 필요로 하는 보좌관은 그 채용에 있어서 일정한 요건을 구비한 자를 公開採用하는 방법을 취하여 일정한 전문교육을 거친 후 근무하게 하는 方案을 적극 고려할 필요가 있다.⁸⁾ 그러나 결국 이것도 의원의 보좌관에 대한 認識이 선행되지 않고서는 무의미할 것이다. 참고로 주요국가의 의원비서제도를 살펴보면 다음과 같다.

7) 尹在豊·李在土, “우리나라 國會議員의 立法情報源에 관한 研究”, 「議政研究」 제15집, 1985.11, 19~20面.

8) 이와 관련하여 日本에서는 1994년 1월부터 「政策擔當秘書」제도를 도입하여 일정한 자격시험을 거쳐 임명하고 있다. 즉 이들은 주로 議員의 정책입안 및 입법활동을 보좌하는 國會議員秘書로서 매년 1회 자격시험을 거쳐 선발하며 1996년 현재에는 700인의 정책담당비서가 근무하고 있다. 또한 資格試驗과는 별도로 사법시험합격자나 공인비서 경력 10년이상 또는 비서경력 5년이상으로 政黨職員 등의 경험을 포함하여 10년이상인 자 등은 일정한 研修를 거치면 채용자격이 부여된다(1996년 1월현재 자격시험을 거쳐 선발된 정책비서는 700인의 정책담당비서중 40인정도이며, 나머지 대부분은 이른바 일정한 연수를 거쳐 선발된 요원들이다). 이들의 채용은 衆·參兩院의 의원이 별도로 행하게 된다. 그러나 이 제도에 대해서도 비판이 없는 것은 아니다. 즉 政策擔當秘書의 資格試驗制度는 세계유일의 획기적인 제도이나, 결국 이는 국회의원비서를 단순히 1인 증가시킨데 불과하다는 지적이다. 사실 정책비서의 대부분은 政策立案補佐能力이 없는 의원측근의 비서가 차지하고 있다는 점이다. 그런 의미에서 비서의 인건비절약을 의도하여 제3비서증원을 요구한 議員側의 의도가 실현되었다고 한다. 특히 衆議院에서의 소선거구제도의 채용으로 의원들이 자신의 측근을 政策秘書로 채용하는 경향이 늘어나고 있고, 실제로 채용되어 근무하고 있는 정책비서의 역할도 종래의 議員秘書의 역할에 그치고 있는 등 결국 議員個人的 의식개혁없이 제도도입의 의의가 없다는 지적이 제기되고 있다. 자세한 것은 朝日新聞 1996.1.9 참조.

| 국 가 | 수 당(연액) | 지 불 | 지위·신분 |
|-----|---|---|---|
| 미 국 | 〈상원〉선출주인구에 따라 최고 1,764,630달러와 입법보좌수당 269,823달러의 범위내에서 인원수 제한없음 〈하원〉일률적으로 441,120달러이며 상근 18인, 비상근 4인까지 가능(1990년 현재) | 의원의 청구에 의해 의회사무총장이 직접 비서에게 지급 | 법률적으로는 상원, 하원의 피용자이며, 공무원이 아님 (단 3년이상 근무경력자에 연방공무원으로 채용가능) 배우자 등 근친자채용 금지 |
| 영 국 | 하원에게만 비서·조사보좌고용수당으로 일률적으로 24,903파운드 지급, 인원수 제한은 없으나, 다만 사무실경비도 수당내에 포함(1990년 현재) | 의원이 수당을 받아 자신이 지불하거나 의회사무국에 대해 하게 하여 지급 | 의원과의 사이에 사법상의 고용계약에 의한 피용자 |
| 독 일 | 최고한도액 139,200마르크, 인원수제한은 없음. 의원수인이 1인을 고용하는 것도 가능(1990년 현재) | 의회사무국이 직접 비서에게 지급 | 의원과의 사이에 사법상의 고용계약에 의한 피용자 배우자 등 근친자채용 금지 |
| 프랑스 | 타이피스트 등 일반사무비서의 수당은 223,092 프랑의 범위내에서 2인까지 가능, 조사보좌 수당은 252,648프랑의 범위내에서 3인까지 가능(1990년 현재) | 의원이 수당을 받아 자신이 지불하거나 의회사무국에 대해 하게 하여 지급 | 의원과의 사이에 사법상의 고용계약에 의한 피용자 |
| 일 본 | 公設秘書로 3인을 두며, 제1비서는 월 408,016엔, 제2비서는 월 305,648엔, 제3비서(정책담당비서)는 월 431,424엔을 지급(1995년 현재) | 국가로부터 지급 | 국가공무원법상의 특별직 |

3. 政黨의 黨內民主主義의 向上

立法過程에 있어서 政黨의 역할은 오늘날의 정치가 정당을 중심으로 행해지고 있는 현실에 비추어 볼 때 매우 중요함은 말할 것도 없을 것이다. 또한 政黨은 의원입법활동의 立法源으로서 작용하고 있으며 소속의원들의 立法活動에 많은 영향과 상호작용을 부여하고 있다.⁹⁾ 특히 의원의 立法活動과 관련하여 의원이 개인으로서 입법활동을 하는 한 법률성립의 가능성은 없으며, 법률을 성립시키기 위해서는 所屬政黨의 승인과 여당·다수당의 승인을 얻어야 하는 것이 현실이다. 그리하여 의원개인이 아무리 충분한 立法情報를 수집하여 법률안을 제안하려고 해도 所屬政黨의 승인없이는 법률안의 제안도 나아가 법률안의 成立可能性도 없는 것이다. 그리고 정당 자체도 黨內民主主義가 제약을 받아 정당소속의 의원들은 대개 정당지도부의 방침에 의하여 결정된 立法方針을 추종하는 경향을 보이고 있는 것이 사실이다.

그리고 정당별로 다소의 차이는 있으나 政策委員會 등 정책을 심의·결정하는 기구를 두고 있으며 분야별로 黨專門委員會를 두어 정책개발에 노력하고 있고 국회에도 交涉團體 政策研究委員會를 두어 입법정책의 심의·결정과정에서 당과 국회와의 통로를 마련하고 있으나 실제로 정당내의 政黨指導部의 영향력이 강하게 작용하고 있는 것이다. 특히 우리의 경우 政黨自體가 여러 환경요인에 의해 자율성이 제약받음으로써 立法過程에서도 정당내부에서의 토론과 타협이 제대로 이루어지지 않고 있다. 그리하여 입법과정에서 政黨과 소속의원은 상대방의 역할과 의무를 서로 존중하여 分業을 통한 상호협조체제를 구축하여야 함에도 불구하고 議員은 자기가 소속한 정당의 방침에 일방적으로 추종적인 태도를 보여주는 것이 다반사였다.¹⁰⁾ 政黨政治의 발달에 따라 의원은 실제상 정당의 黨議拘束下에

9) 立法過程에 있어서 정당의 역할과 기능에 관한 상세한 것은 閔東基, “韓國國會的 立法機能遂行에 있어서 政黨의 役割”, 「立法調査月報」, 1988.12, 1~17면 참조.

10) 우리나라에서 엄격한 黨議拘束이 행해지고 있는 이유로는 여러 요소가 있으나 첫째는, 우리 국회가 영국과 같은 讀會制度를 채용하지 않고 위원회중심주의를 채용하고 있다는 점이다. 즉 본회의에서 법안의 實質審査를 전혀 행하지 않고 위원회에서 付託하기 때문에 다수의원이 법안의 내용을 거의 알지 못한 채 本會議 表결에 임하는 실정이 당의 구속을 용이하게 하는 요인이라고 생각된다. 둘째는, 우리의 國會議員에게는 자유·

행동하지 않을 수 없으므로 의원의 자유가 제약을 받지 않을 수 없고, 국회의 운영도 個個의 議員에 의해서가 아닌 院內交涉團體를 단위로 행해지고 있다. 엄격한 의미에서 교섭단체는 정당과 동일시될 수는 없으나, 그러나 원칙적으로 交涉團體는 政黨을 기초로 결성되고 있으며 국회활동은 政黨을 단위로 수행되고 있다고 해도 과언이 아닌 것이 현실이다. 따라서 국회의 의사결정은 실질적으로 政黨이 좌우하게 되며, 다수당은 자기의 정당에 대한 지지를 강제하고 반대당은 자신의 당원인 議員에 대해 이른바 黨議拘束을 요구한다. 개개의 의원은 소속정당의 결정이나 당지도부의 지시에 구속되어 원내에서 黨議에 따라 발언하고 표결하지 않을 수 없는 것이다. 이러한 엄격한 黨議拘束은 의원의 표결의 자유를 과도하게 침해하고 議員個人的 양심과 판단에 따른 자유로운 원내활동을 크게 위축시키는 문제를 발생하게 한다. 결국 이 문제에 대해서는 政黨에 의한 사실상의 黨議拘束은 정당이 선거민과 의회와의 실질적인 중개를 확보함으로써 오늘날의 대표이념에 이바지하는 것이므로 違憲이라고 할 수 없으므로 정당내부의 민주화를 통하여 의원의 자율적인 행동을 확립하는 방법밖에 없다. 특히 議員의 입법활동과 관련하여 의원개인이 발의한 法律案에 대해 당의 정책기구 등에서 진지하게 논의하고 심도있는 검토를 거치게 한다면 議員立法의 질적 향상은 물론 政黨의 政策立案機能도 강화될 수 있을 것이다. 아울러 정당은 의원의 自發性과 自主성을 존중하여 정당과 관련없는 의원개인으로서의 立法活動을 널리 인정하여야 할 것이다. 특히 議員의 良心의 문제로 되는 주제에 관해서는 의원이 法律案을 제출하고 국민 앞에서 黨議에 구속되지 않고 자유로이 토론할 수 있는 여지를 부여하여야 할 것이다.¹¹⁾

나아가 우리의 경우 與黨의 경우에는 정부와의 의견교환을 위하여 당정협의회를 개최함으로써 관련부처의 실무자로부터 立法情報를 청취하고 상호 의견교환이 이루어지고 있으나 野黨의 경우에는 이러한 기회는 극히 한정되어 있다. 따라서 與黨과 政府만으로 이루어지고 있는 黨政會議運營을 개선하여 국회차원에서

독립을 주장하려는 의식이 약하는 점을 들 수 있다.

- 11) 이와 관련하여 英國에서는 議員立法에 적합한 주제에 대해서는 法律案의 議決은 黨議拘束없이 自主投票를 할 수 있도록 보장하고 있다. 예컨대 落胎問題, 死刑廢止問題, 장기이식문제 등에 대해서는 政黨의 정책문제가 아니라 議員의 양심의 문제로서 自主投票를 할 수 있다.

비회기중이라도 형식과 방법에 구애됨이 없이 여·야당의 간부와 정부의 실무자
 간에 정기적으로 이루어지도록 相互意見交換의 기회를 넓혀나가야 할 것이다. 아
 울러 현재 의원발의법률안의 경우 거의 대부분이 所屬政黨議員들로만 제한되고
 있는 상황에서 쟁점을 둘러싸고 그 내용이 비교적 일치되는 것에서부터 여·야의
 원이 상호의견교환을 도모하여 共同으로 법률안의 발의가 이루어질 수 있게 政黨
 指導部의 노력이 필요할 것이다.¹²⁾ 참고로 주요국의회에 있어서의 會派의 黨議拘
 束의 정도를 개관하면 다음과 같다.

| 국 별 | 당 의 구 속 정 도 |
|-----|--|
| 미 국 | 회파의 강력한 통제력 없으며, Cross Voting이 일상적으로 행해지고 있음 (근래 하원에서는 회파의 지도가 선거구이해와 더불어 의원의 투표태 도결정에 중대한 영향을 미치는 요인으로 작용) |
| 영 국 | 정당규율에 엄격히 구속되는 원칙에서 최근에는 점차 완화되고 있음 (정부의 중요법안 등에서도 점차 여당의 반대표가 속출하고 있어서 정 부에서 법안을 스스로 철회하는 사례가 증대되고 있음) |
| 독 일 | 기본법 제38조에서 명령적 위임을 금지하여 의원은 양심에 따라서만 복종한다는 규정을 두고 있음 (주요 정당에서는 중요문제에 대해 회파의 다수의견과 다른 투표를 하 려는 의원의 경우에는 이를 당에 통지할 의무를 부과하고 있음) |
| 프랑스 | 회파의 강제, 투표의 규율은 헌법 및 의사규칙에서 표결권은 일신전속 적이라고 규정하고 있음에도 불구하고, 당의구속이 강함 |

12) 우리나라의 여·야당원이 발의한 法律案을 내용별로 보면 대체로 여·야당 모두 일
 부분야에 편중하여 立法活動을 하여 왔음을 알 수 있다. 여·야당이 모두 관심을 가지
 고 많은 立法案을 발의한 분야는 재무·정치체제·법제사법·농수산분야이며 상대적
 으로 비중을 둔 분야는 與黨의 경우에는 상공분야이며, 野黨은 정치체제분야로서 여·
 야가 서로 큰 차를 나타내며 우위현상을 보여주고 있다. 그러므로 비록 역대 여·야당
 이 理念과 政綱政策面에서 큰 차이가 없었다는 것이 일반적 견해이지만 입법활동에 있
 어서는 정책선호의 차이를 보여주고 있다. 그러나 여·야당 모두 特定分野에 치우치는
 입법활동을 전개하여 국민의 다양한 욕구와 기대에 부응하는 정책정당으로서의 면모를
 보여주지는 못하고 있다.

4. 立法活動을 위한 行政府와의 有機的 協力增大

立法過程에 있어서 관련기관 상호간에 의견조정시스템을 구축하는 것은 합리적인 입법을 위하여 대단히 중요할 뿐 아니라 立法經濟的인 側面에서도 입법의 효율성을 높일 수 있다는 점에서 적극 고려되어야 할 사항이라 할 수 있다. 그러나 현재 우리의 입법과정을 보는 경우 立法을 추진하는 정부부처 상호간, 국회와 행정부간의 상호협조체제도 미흡할 뿐 아니라 정부·여당간, 여당·야당간에도 意見調整이 제대로 이루어지지 않고 있는 경우가 지적되고 있다. 立法過程에 있어서 행정부와 국회의 관계는 구태여 헌법규정을 열거하지 않더라도 매우 밀접한 관계가 있음은 주지의 사실이다. 그리고 실제에 있어서 오늘날의 현대국가기능의 專門化·複雜化로 인하여 행정부의 상대적 우위현상이 강조되고 있으며, 이 점은 우리의 경우에도 예외가 아니다. 그러나 우리의 立法過程에서 문제되는 것은 행정부의 주도적 참여문제 그 자체라기 보다는 오히려 입법과정에서 행정권의 과다개입으로 인한 立法自律性의 저하에 있다는 지적이 많다.¹³⁾

사실 오늘날의 社會經濟的인 문제의 대부분은 광범하고 전문적인 立法事項이기 때문에 여기에 관료의 재량권이 개입하고 立法過程에 행정부의 주도력이 발휘되어 사실상 立法機能의 많은 부분이 행정부에 의하여 장악되고 있는 것은 세계적인 추세이나 특히 우리의 경우에는 국회의 자율적 권능이 강력한 行政府의 立法主導力에 의하여 격감되고 있는 경향이 많다는 것이다.¹⁴⁾ 그 결과 立法過程에 행정부가 실질적 주도권자로서 참여한다는 것에 그치지 않고 심의과정도 여야의 대립으로 이어지고 議決過程이 변칙화됨으로써 졸속입법, 변칙입법이 양산되는 결과를 초래하는 것이다. 이것은 立法過程에 있어서 행정부와 입법부의 相互協助體制가 미흡하다는 단적인 증거라고 할 수 있으며, 행정부측에서도 입법부측에서도 상호 견제 및 의견조정을 위한 노력을 하지 않은 결과이기도 한 것이다.

13) 金容九, "立法過程에 影響을 미치는 諸要因에 관한 考察", 「立法調查月報」, 1984.8, 5面.

14) 李昌洙, "韓國立法過程에 있어서 政黨·官僚·利益集團의 葛藤的 相互作用 -제150회 臨時國會에서의 放送關係法을 중심으로-", 서울대 행정대학원 碩士論文, 1990, 97面.

결국 立法過程에 있어서 행정부와 議員의 상호협조는 제도상의 보장만으로 이루어진다기 보다는 각자의 機能과 役割을 적절하게 수행하는 꾸준한 노력이 필요하다. 우선 행정부는 立法情報를 비교적 광범하고 체계적으로 입수할 수 있을 뿐 아니라 입법전문가도 다수 확보하고 있기 때문에 관련 입법정보 및 입법경험 등을 의원들과 共有하는 것에 인색하지 말고 관련 입법정보의 公開를 철저화하여 議員立法을 지원하여 합리적이고 효율적인 立法이 이루어질 수 있도록 議員들과의 상호 협조 및 의견조정을 도모하여야 할 것이다. 또한 議員들도 행정부와 긴밀하게 협조하여 그곳에서 수집한 관련 입법정보를 情報源으로 하여 필요하다고 인정되는 경우에는 關係法律의 제정 또는 정비를 행정부에 맡길 것이 아니라 議員 스스로 행하는 慣行을 정착시켜 입법활동과 관련하여 일종의 善意의 競爭을 도모하여야 할 것이다.¹⁵⁾

5. 立法情報의 效率的 蒐集을 위한 각종 制度의 活用

민주주의국가제도하에서 立法은 民意에 의한 정치적 실현을 위한 것이고 이 때문에 입법기구와 입법자에게는 민의의 대변자로서의 기능을 충실히 수행할 것을 요구한다. 따라서 立法의 民主化·合理化를 위한 전제로서 국민상호간 또는 이해관계인들 사이에 자발적이고 충분한 토론과 협상을 거쳐 형성된 民意가 존재하여야 하며 이렇게 형성된 민의가 자유로이 立法過程에 유입될 수 있는 창구가 개방되어야 하는 것이다.¹⁶⁾ 이를 위하여 민주국가에서는 입법과정에서 민의의 수

15) 議員과 行政府와의 의견조정·상호협조와 관련하여 우리의 立法過程을 보면 의원들은 政府提案法律案에 대해 거의 대부분 각 상임위원회에서는 깊은 논의없이 일단 정부안에 대한 수정부터 가하려는 태도를 가지고 있으며, 특히 政策인 내용의 수정이 아니라 순수히 입법기술적인 사항을 변경하려는 경우가 많다. 따라서 立法府가 정부제출법률안을 수정할 경우 명백한 정책내용의 수정이 아닌 한 立法技術의인 측면에서의 수정 등은 行政府와 상호 긴밀히 협조하여 처리하도록 하는 방안을 적극 고려하여야 할 것이다. 더구나 國會내에서의 상임위간 특히 각상임위와 법제사법위원회간의 立法技術의 확정된 기준이나 관행까지도 行政府와 언제나 긴밀한 협조체제를 유지하는 것은 입법의 합리화·선진화를 위해서도 매우 필요하다고 할 것이다. 자세한 내용은 金世新, "立法過程의 現況과 改善方案", 「法制研究」 제3호, 1992, 68面; 金道昶, "韓國法制的 現況診斷", 「法制研究」 제3호, 1992, 8~9面 參照.

럼을 위한 여러 制度的 裝置를 마련하여 운영하고 있음은 주지의 사실이며, 우리의 경우에도 마찬가지이다. 특히 우리 사회에서는 민주화의 진전, 사회경제적인 발전으로 인하여 國民의 욕구가 매우 다양하게 表出되고 있으며, 또한 그 방법에 있어서도 청문회, 공청회 등을 통한 조직적인 참여가 점차 활성화되고 있다. 앞으로 우리사회의 구조가 더욱 多元主義의 利益代表體系로 나아가갈 것으로 예상되는 만큼 國民의 立法에 대한 관심과 의식도 고조되어 입법과정에서도 國民의 활발한 참여가 이루어질 것으로 생각된다. 이러한 시점에서 議員立法의 수렴과정에서의 國民의 다양한 參與를 위한 현행제도상 인정되고 있는 민의수렴제도를 재검토하고 그에 대한 보완책을 모색하는 것은 議員立法의 활성화를 위해 의미있는 방향성을 제시할 것으로 본다. 이를 위하여 가장 중점을 두어야 할 것은 입법청문회·공청회의 활성화와 청원제도의 활용이라 할 수 있다.

우선 첫째로, 입법청문회·공청회제도는 立法過程에 있어서 법안과 관련된 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자로부터의 의견을 청취함으로써 法案과 관계되는 정보를 제공하고, 또한 법안을 審議하는 의원들에게 國民의 의견과 지식을 알게 하고 그 운영에 따라서는 國民들에게 立法에 관한 관심을 높임으로써 政治參加의 기회를 제공한다. 그리고 각 이익단체의 이해조정을 통하여 갈등을 해결하는 수단으로서의 기회를 제공한다. 그리하여 입법청문회·공청회는 立法을 생산하는 데 필요한 자료와 의견이 제시될 수 있도록 公開討論會의 형식을 취한다. 이 때에 정부의 전문가, 이익단체대표, 의회의 관련의원과 일반인들은 제안된 立法案의 장점과 단점을 위원회에 알리는 기회를 가지게 되는 것이다. 그 결과 입법청문회·공청회는 그 안건에 관한 立法歷史의 일부분이 되며, 또한 이익단체와 행정기관의 그 案件에 대한 견해를 포함하는 기록을 남게 될 뿐 아니라,¹⁷⁾ 아울러 입법청문회·공청회를 통하여 제기된 입법안의 내용 등은 議員들에게 관련입법정보의 수집을 위한 훌륭한 情報源으로서의 역할을 담당하는 것이다.

한편 우리나라에서는 입법청문회·공청회와 관련하여 국회법에서는 국회의 委員會에서 심의하는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 公聽會를 열어 이해관계자나 학식·경험자로부터 의견을 들을 수 있고(국회

16) 鄭圭萬, "韓國國會의 立法實態와 民主立法의 要件에 관한 소고", 「立法調査月報」, 1991.12, 89面.

17) 玄誠洙, "聽聞會制度에 관한 研究", 「議政研究」 제40집, 1990, 4面.

법 제64조), 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술의 청취와 증거의 채택을 위한 聽聞會를 열거나(동법 제65조) 안전과 관련있는 위원회끼리 연석회의를 열 수 있도록 규정하고 있다(동법 제63조). 이러한 제도는 국민의 立法過程에의 참가의 한 형태로서 전문가의 의견, 증인·감정인·참고인의 증언이나 진술 등을 수렴하여 立法過程의 민주화와 효율화를 기하려는 데 의의가 있다. 특히 국회에서의 입법공청회·청문회는 위원회중심주의를 취하는 국가에서 필요한 情報를 수집하는 역할을 하며, 행정부와외의 관계에 있어 牽制와 監督을 통하여 균형을 유지할 수 있는 중요한 제도라고 할 수 있다.

그러나 국민의 다양한 의견수렴장치로서 현행 제도상 인정되고 있는 公聽會·聽聞會는 과거보다 매우 활발하게 이루어지고 있으나, 아직도 形式的인 면에 그치고 있는 실정이며 특히 입법의 事前段階에서의 공청·청문, 즉 입법에 필요한 사실을 확인하는 장치로서 입법과정상 중요한 부분을 차지하는 입법공청회·청문회는 아직도 보편화되지 못하고 있다. 先進國家의 입법과정에서는 어떠한 법안이 심의되는 과정에서 공청회·청문회를 거치지 않은 예는 극히 드물며, 특히 美國과 같이 청문회가 보편화되어 있는 곳에서는 입법청문회가 대부분을 차지하고 있다.¹⁸⁾ 따라서 우리의 경우에도 의원입법과정에 국민의 다양한 意見이 수렴되어 입법에 즈음하여 필요한 자료와 의견들이 제시되는 立法公聽會·聽聞會制度를 활성화하여야 할 것이다. 물론 입법공청회·청문회에서 제출된 의견들은 대부분 의견제출자의 個人的 利害關係를 반영하는 것이기도 하므로 이를 그대로 입법에 반영하기는 곤란할 것이다. 이 점에 관하여 의견제출자의 과도한 기대를 불식시키고 意見의 反映節次가 번거롭다고 하여 입법공청회·청문회를 불신할 것이 아니라, 입법공청회·청문회제도는 立法過程에 있어서 널리 일반국민의 의견을 청취하는 데 그 의의가 있으므로 국민이 일반적 관심을 가지며 이해관계자 또는 학식과 경험이 있는 자로부터 의견을 들을 필요가 있다고 인정되는 法案에 대해서는 적극적으로 이를 개최하여야 할 것이다. 그러한 의미에서 議員立法에 대한 공청회 내지 청문회제도의 적극적 활용은 議員立法의 質을 향상시키는 데 이바지할 뿐만 아니라 국민들에게 立法者로서의 國會議員의 위상을 재정립할 수 있는 契機를 마련하는 중요한 의미를 가지는 것이다.

18) 美國의 聽聞會制度의 운용에 관한 것은 朴鍾洽, “聽聞會制度의 運用과 實際”, 朴東緒/金光雄(編), 「議會와 行政府」, 法文社, 1989, 325~336面 참조.

둘째로, 議員立法의 活性化를 위한 請願制度의 積極적 활용이다. 請願權은 兪 赫적으로 시민적 법치국가에서 보장되고 있는 국민의 권리 가운데 가장 오래된 자유주의의 산물이며, 古典的인 基本權에 속한다. 이 권리는 의회제도, 재판제도 및 행정구제제도의 발달에 의하여 국민의 정치관여와 권리구제제도가 확립됨으로써 점차 權利로서의 특색이 약화되어가고 있으나,¹⁹⁾ 최근에는 국가의사의 형성 활동에 능동적으로 참가하는 國民의 權利라는 측면에서 이를 적극적으로 평가하여, 이 권리를 輿論의 反映(ein Spiegel der öffentlichen Meinung)으로서 국민의 의사를 알리고, 동시에 정부를 감독하는 기회를 제공하는 역할을 하는 能動的 權利로서 「공적 생활에의 시민참가의 가장 중요한 권리(der vornehmsten Bürgers auf Teilhabe am öffentlichen)」²⁰⁾로 평가되고 있다. 한편 우리나라에서도 국민의 다양한 요구를 수렴하고 이를 政策化함으로써 국정에 대한 국민의 신뢰도를 높이고 정부를 감독하는 제도적 장치로서의 청원제도의 기능을 널리 인정하여 憲法 제26조에서 청원권을 보장하고 있고, 입법부인 국회에 제출하는 청원의 심사·처리에 대해서는 國會法에 상세한 규정을 두고 있다.

請願은 반드시 문서로서 하여야 하며(청원법 제6조 참조), 국회에 제출하는 청원에 대해서는 의원의 소개를 얻도록 하고 있으며²¹⁾ 국회의원의 소개가 없이 국회에 제출되는 민원서류는 陳情書²²⁾라고 하여 청원과는 별도로 취급되고 있다.

19) 이러한 지적에 대하여 오히려 請願制度에 대한 국민들의 인식부족, 행정부주도의 경향에 따른 立法府의 상대적인 기능약화, 산업화·도시화에 따른 대중의 정치적 무관심 등으로 인하여 청원제도가 그 機能을 상실하고 있다는 견해도 있다. 자세한 것은 최희진, “韓國議會에 제출된 請願의 實態와 處理過程에 관한 研究”, 연세대 碩士論文, 1986, 2面 참조.

20) Wolfgang Rübner, *Petitionsrecht*, AÖR 89/1964, S.319.

21) 請願의 處理節次에 관한 상세한 것은 國會事務處, 「國會法解說」, 1992, 266~275面 참조.

22) 陳情은 일정한 사항에 대하여 이해관계가 있는 자가 처리할 수 있다고 생각되는 관서에 실정을 호소하여 相當한 措置를 요망하는 행위로서 이를 서면화하는 것이 진정서라 할 수 있다. 이러한 진정서의 국회에서의 처리에 대해서는 國會法에서는 규정하고 있지 않으나 「진정서등처리에관한규정」이 마련되어 적용되고 있다. 즉 국회에 제출되는 陳情書 등은 사무총장이 접수하여 소관위원회에 회부하고 당해위원회는 이를 검토한 결과 중요한 사유가 있다고 인정되는 것은 各種議案에 반영하는 등 적절한 조치를 하며 事務總長은 그 처리결과를 진정인 등에게 통지하고 있다.

그런데 우리 국회에서의 請願에 대한 내용을 분석하면 특정지역 또는 특정집단의 이해와 밀접한 관련이 있으며 청원의 動機 또한 정부시책에 반영되기 어려운 일부집단의 소수이익을 대변하려는 취지에서 비롯한 것이 거의 대부분을 차지하고 있는 실정이다. 또한 청원내용의 審査에 있어서도 「국회청원심사규칙」에서 請願書의 처리를 보다 내실있게 효율적으로 하기 위한 여러 제도적 규정을 두고 있으나, 심사기간이 定期國會에 집중됨에 따라 청원의 접수도 정기국회에 집중되어 있고 이에 따라 법률안 등 중요안건에 밀려 다음 회기로 넘어가거나 「政府當局으로부터 善處하겠다는 약속이 있어 本會議에 부의치 않기로 결정하였다」는 식의 형식적인 심사가 많이 나타나고 있다. 또 請願審査에 사전조사 및 현지출장 등이 매우 미미한 실정이며 공청회 개최실적, 청원심사소위원회활동도 미진하는 등 請願에 대한 관심도가 매우 낮다.²³⁾

물론 청원제도의 성격상 수리기관인 국회는 受理義務만 지닐 뿐 조치를 하여야 할 의무까지는 없으므로 단지 請願의 요구내용을 통해 민의의 경향을 파악하고 이를 가능한 범위내에서 반영하는 정도에 그치는 경우가 대부분이고, 國會에 제출되는 청원중 상당수가 타기관에 제출하였으나 實效가 없어 다시 국회에 제출하는 경우이므로 처리효과가 낮을 수밖에 없으나 행정부와 비교하여 부족한 情報源을 가지고 있는 議員들로서는 請願書의 요구내용 및 건의사항을 통하여 입법정책자료를 확보할 수 있다는 측면에서 청원제도의 기능을 적극적으로 활용하는 방안은 충분히 검토되어야 할 것으로 본다. 더우기 立法過程의 민주화·합리화를 위해서도 청원제도를 활성화하여 민의를 수렴하고 특히 입법과 관련된 청원을 적극 활용하여 議員의 立法機能을 향상시킬 수 있다는 측면에서 본다면 현행 청원제도의 활성화는 매우 중요한 의미를 가지고 있다.

立法過程에서의 민의를 반영하는 통로로서 請願制度를 활용하는 것은 의원들에게 특히 중요하며 또한 개개의 請願이 議員立法과 결부되기 위해서는 청원제도의 기능적 충실이 전제조건이 된다. 이를 위하여 청원에 대한 實質審査를 강화하여 청원심사의 월레화, 중요한 청원에 관한 請願者로부터의 취지설명청취, 심사후의 처리의 촉진과 청원자에의 통지, 정부의 조치를 요구하는 자는 政府의 대응의 확인 등을 구체화할 것이 요구되며, 나아가 그것을 근거로 「중요한 청원」의 基

23) 안수훈, “國會請願制度의 發展方向에 관한 考察”, 「議政資料」 제14집, 1987.12, 26面.

準設定의 필요성, 청원에 소개의원이 필요요건으로 되어 있는 문제성 등을 정밀하게 검토하는 작업이 필요하다. 결국 請願制度的 활성화를 위해서는 정치적·행정적 어려움으로 인하여 청원의 처리효과는 높이지 못한다고 할 지라도 제출된 請願을 성실하고 책임감있게 소개하고 심사를 담당한 각 상임위원회에서 신속하고 공정하게 처리하는 과정속에서 국회는 제도적인 통로를 통하여 국민의 다양한 의사를 수렴할 기회를 넓힐 수 있다는 의미에서의 國民代表機關이라는 기능을 수행할 수 있을 것이다.

6. 議員立法過程의 公開

立法過程의 공개는 입법의 민주화를 위해서 매우 중요한 전제조건이자 본질적 요소로서 이는 議會에서의 입법과정 뿐만 아니라 政府立法過程까지 공개하는 것을 원칙으로 한다. 입법의 전과정을 공개하는 것은 국민과 국정심의회 결부를 긴밀히 하고 국민에 대하여 國政情報를 제공하는 기능을 하며, 국가작용의 私事化를 방지하는 역할을 하는 것이다. 또한 討論과 反論의 공개적인 전개는 국가의사형성의 간접성을 보충하는 역할을 한다. 公開性에 의하여 입법과정에서 나타나는 의견의 충돌을 국가의사형성에 직접적으로 참여하지 못하는 國民의 넓은 계층에 확산시키며 그러한 계층에게 여론의 반향을 불러일으킴으로써 간접적으로 規範創設에 대한 충분한 영향력을 보장하려는 것이다. 또한 立法過程의 公開性은 여론에 의한 통제수단으로서 뿐만 아니라 비밀정치와 부패에 대한 방어수단으로서의 가치를 발견하는 것이기도 하다.²⁴⁾ 특히 自由民主主義가 제도적으로 정착하고 社會構造가 양적으로 증대하고 국민의 정치참여의식이 높아짐에 따라 입법과정의 공개와 국민의 올바른 이해는 制度的으로 더욱 강화되어야 할 시대를 맞이하고 있다.

그러나 우리의 立法過程 전반을 보는 경우 그 공개화가 충분하다고 할 수 없으며, 나아가 입법과정의 공개를 통한 국민의 알권리와 국정정보의 수집·제공에 봉사하는 기능도 미흡한 실정이다. 국회에서의 審議過程을 보면 의회에서의 공개성은 원래 본회의를 통하여 실현되는 것인데 심의·의결이 대부분 小委員會로 넘

24) 李丙勳, "代表原理와 議會主義의 機能", 고려대 박사논문, 1988, 163面.

어가 의제나 안전들이 정당지도자들의 개별회담이나 당파간의 비밀협상, 막후타협 등에 의하여 처리되어지며 심한 경우에는 정파나 이익단체 등의 위임자들과의 협상, 거래 등에 의해 처리되고 있으며 단지 그 결과만 형식적으로 公開會議에서 투표의 형식으로 공표하는 형태를 띠고 있는 실정이다. 法過程에 있어서 국민의 의사와 시선을 외면한 이같은 행태는 결국 국민주권의 이념과 양립할 수 없음은 물론 政治의 타락과 부패를 야기할 가능성이 있다는 점은 지난 날의 경험을 통하여 체험한 바 있다.

앞으로 전개될 民主化의 시대에 부응하고 국민의 다양한 의사를 수렴하여 입법의 민주화·합리화에 이바지하기 위해서도 立法過程에 대한 공개는 필수적인 것이며, 또한 국가의 입장에서는 오늘날의 立法의 역할이 입법 그 자체보다도 오히려 입법을 통한 국가정책의 홍보에 있다는 점을 인식할 때 立法過程의 공개를 통하여 국가입법정책에 대한 대국민홍보를 할 수 있으며 국민의 자발적인 遵法精神을 유도할 수 있는 것이다. 특히 議員立法過程에 있어서의 위와 같은 公開의 활성화는 여러 면에서 기능할 수 있다.

우선 議員立法에 대한 공개의 활성화는 議員立法을 「利權法案」 내지 국민전체의 이익이 아닌 특정이익을 옹호하거나 아니면 출신지역구의 有權者를 의식한 법안이라는 인상을 불식시킬 수 있다. 따라서 議員立法이 입법기관의 구성원으로서 국민의 의사를 널리 수렴하여 마련된 것이라는 점을 國民에게 인식시켜줌으로써 입법부, 그리고 의원의 位相을 향상시킬 수 있는 중요한 동기를 부여하는 것이다. 또한 議員立法過程에 대한 공개의 활성화는 추진하려는 立法에 대한 국민의 이해와 협력을 구할 수 있다는 점이다. 특히 국민전체의 입장에서 필요하다고 생각되는 法律案임에도 불구하고 예산상의 제약 등으로 인하여 法律執行의 책임을 지는 政府가 이에 소극적 또는 부정적인 입장을 취하는 경우에 議員立法過程을 널리 공개함으로써 추진하려는 議員立法에 대해 국민의 理解와 協助를 유도할 수 있다는 점이다. 아울러 공개를 좀 더 적극화하여 국민의 참여를 유도한다는 認識을 가지게 되면 국민이 자발적으로 그 法律을 준수하게 되며 그만큼 법률은 높은 實效性을 가지게 될 것이다. 그리고 의원입법과정에 대한 공개는 國民의 알권리를 충족시켜줄 뿐 아니라 국민과의 유대관계를 긴밀하게 함으로써 議員, 나아가서는 國會에 대한 신뢰를 구축할 수 있는 것이다. 그러한 의미에서 상임위원회 기타 위원회심의의 공개나 회의록 기타 심의자료의 공개, 배포를 좀 더 적극적으로 행하여 立法過程上의 爭點을 국민에게 제시하여 알릴 필요가 있다. 국민의 알권리를

충족하는 수단으로서 수집된 國政情報을 정확하고 신속하게 국민에게 환류하는 기능을 동시에 작동시키지 않으면 안된다.²⁵⁾

이와 관련하여 우리의 경우 議員立法過程 뿐 아니라 立法過程全般에 대하여 가능한 한 객관적으로 일반에게 널리 알려 전달하고 관련정보를 국민에게 환류하는 수단으로서 좀 더 적극적인 홍보활동이 필요하다. 이를 위하여 고려되는 방법으로서 ①TV, 라디오방송에 일정시간의 國會時間을 두어 국회심회의 상황에 관하여 정기적으로 보도하는 방안이 있다. 국회의 의사의 방송에 관해서는 국회운영위원회가 기획하고 의장의 승인에 의해 의회가 책임을 진다. 나아가 여기에는 전파의 일부를 국가가 확보하여 국가가 홍보활동에 이용하는 것부터 보도의 자유와의 관계에서 신중한 취급이 필요할 것이다. ②우리나라에서는 議事錄 등 외에 국회심회의 상황을 정확하고 신속하게 보도하는 신문·잡지류가 비상업적 차원에서 간행되는 것이 - 국회사무처로부터 「국회공보」가 간행이 되고 있는 것을 제외하고- 없는 실정이다. 이와 관련하여 영국 「Time紙의 의회란」, 미국의 의회보고전문지인 「Congressional Quarterly」, 「Congressional Digest」, 독일의 의회주간신문 「Das Parlament」 등 정평있는 간행물로서 국회활동과 국민과의 결부를 도모하는 것이 참고가 될 것이다. 아울러 정부각부처에서 발행하는 白書처럼 「國會白書」를 매년 발행하는 것도 검토되어야 할 것이다. 그리고 국회활동의 상황은 신문, 라디오, 텔레비전 등 주요한 정보수단으로 수시로 국민에게 전달되고 있으나 국회나름대로 國民과의 관련성을 중시하고 弘報委員會를 설치하여 앞으로의 국민이 될 자에게 學校教育課程에서 국회에 관한 지식이 보급될 수 있도록 하는 제도적 장치도 마련되어야 할 것이다.

7. 國會審議過程에의 積極的 參與

법률안은 국회의 審議過程을 통하여 그 실효성과 타당성을 제고할 수 있을 뿐 아니라 정당성을 확보할 수 있기 때문에 충분한 質疑와 討論을 필요로 한다. 國會에서의 입법심의회정에 적극적으로 참여하는 것은 議員의 권리이자 의무이기도한 것이다. 議員들은 이러한 심의회정에 적극 참여함으로써 자신들의 立法能力을

25) 安成浩 外, “節次的 正義實現을 통한 國會信賴의 確保方案”, 「議政研究」 제53집, 1991, 10面.

향상시킬 뿐 아니라 나아가 立法의 質을 향상시킬 수 있는 것이다. 各議員의 公約 또는 各政黨의 公約은 특정 국민을 위하여 한 것이므로 國會에서도 특정 부분이 이익이 우세하게 되고 전체이익이 部分利益 아래에 놓여지기 쉬우나, 國會는 그 주장이나 이익의 特定性을 극복하고 국민전체의 이익이 되도록 이를 昇華시키지 않으면 안된다. 그 방법이 바로 國會에서의 審議인 것이다. 各議員 또는 各政黨은 언론기관으로서의 國會에서 상호 논의를 통하여 특정의 主張이나 利益을 국민전체의 이익에 근접시켜 나가는 것이며 그럼으로써 國會는 전체국민을 대표하는 기관으로서의 任務를 거둘 수 있게 된다. 國會의 審議는 국민에게 공개된 會議로 행해지는 것이 원칙이다. 각의원 또는 각정당의 주장이나 이익이 全體國民을 위한 것인가의 여부를 國民은 공개된 審議를 통하여 판단한다. 議員立法이 국민을 위한 것으로 판단되거나 또는 國民이 납득할 수 있는 것이라면 부분이익추구를 위한 법률이라도, 정부의 정책과 일치하지 않는 법률이라 할지라도, 오히려 民主的 要請에 부합하는 것으로서 國民들로부터 환영을 받게 될 것이다. 議員立法이 국민이 납득할 수 없는 것이라면 국민이 납득할 수 있게 修正하거나 아니면 廢棄하여야 할 것이다. 이는 國會에서의 審議의 당연한 결과라고 할 수 있다.

그러나 현실적으로는 實質的인 審議는 본회의 또는 위원회라는 公的인 場에서 이미 그 모습을 상실하고 있으며, 국민이 볼 수 없는 事前協議라는 비공식적인 대화의 場에서 각정당간 또는 의원상호간에 긴밀히 행해지고 있는 실정이다. 國民이 볼 수 있는 本會議나 委員會에서의 심의는 의원의 意見調整을 위하여 행하는 것이 아니라, 그와 같이 法律로 할 것을 議員이 결정한 것에 대해 국민이 납득할 것인가의 여부, 국민과의 관계에서 행해지는 것이며 그곳에 國會審議의 意義를 발견할 수 있다. 국민이 납득하지 않은 가운데 特定の 部分利益을 추구하는 법률이 성립된 경우에 議員立法은 利權法案으로서 비판받게 되는 것이다. 그 경우 議員立法 그 자체가 나쁘다기 보다는 잘못된 것은 國民의 납득을 받지 않은 채 法律을 성립시킨 행위인 것이다. 따라서 議員이 법률안에 대해 審議를 통하여 국민에게 「報告」하는 것을 게을리 하거나 임의로 법률을 성립시킨다면 그것은 國會의 審議權의 拋棄이며 입법권을 부여한 주권자인 國民에 대한 背反行爲가 된다. 그러한 의미에서 國會에서의 심의는 法律의 正當性을 부여하기 위하여 행하는 것이라 할 수 있다.²⁶⁾ 의원입법의 활성화와 정당성확보라는 측면에서 國會에서의 審

26) 따라서 당초에는 議會의 立法過程은 법률안의 提出부터 審議를 거쳐 成立에 이르는

議機能을 강화하기 위한 몇 가지 제도적 과제와 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

(1) 委員會審議機能의 強化

다수인으로 구성되는 合議體에 있어서는 그 심의를 효율적으로 하기 위하여 소수의 위원으로 구성되는 委員會를 설치하여 이것에 예비적 내지 제1차적 심사 또는 조사를 하게 하거나 권한의 일부를 대행시키는 것이 기술적 필요상 요청된다. 그러나 委員會를 전체로서의 합의체 가운데 어떻게 위치시키고 對外的인 關係에서 어떠한 기능을 지니게 할 것인가는 어려운 문제이다. 委員會는 헌법에 의해서 공식적으로 권한과 책임이 규정되어 있는 議會의 內部에서 기능하므로 헌법에 의하여 규정된 의회의 주요기능과 위치 뿐만 아니라 실제 의회가 政治體制에서 차지하는 위치, 정당체제의 성격 등이 위원회활동의 성격과 범위 등을 결정하는 데 크게 영향을 미친다.²⁷⁾ 다만 의회가 다루지 않으면 안되는 문제가 광범·복잡화하고 있는 현대에서는 위원회의 기능이 점차 중요하게 인식되고 있는 것은 사실이다.²⁸⁾

모든 단계를 議員이 독점할 것이 기대되었으나, 오늘날에 와서는 종래의 提出과 審議의 단계는 ①着想(inspiration) ②協議와 成文化(deliberation and formulation) ③正當化(Legitimation)로 나누어지며, 의회의 審議는 주로 세번째의 정당화에 해당하는 것이라 할 수 있다. 여기에서 「正當化」란 국민이 「국가의 입법행위를 받아들이고 또한 그에 따를 것을 보장하는 것」을 의미하며, 法律이 헌법·법률·규칙의 소정의 절차를 거쳐 성립한다는 의미에서의 合法化(legalization)와 대치되는 의미로 사용된다. 우리들의 多數는 원하지 않는 법률이라도 合法的이며 正當하게 가결된 경우에 그것을 국가의 法律로서 받아들이고 그에 복종한다. 「議員立法은 제출보다도 의회의 討論의 對象으로서 거론된다는 점이 有用한 것이며, 다수의원이나 국민에게 興味있는 것이라고 생각되는 것을 保障할 기회가 있어야 하는 것이다.”

27) 李殷鎬 外, “國會常任委員會의 專門性 提高方案”, 「議政研究」 제10집, 1984, 19面.

28) 委員會의 특색 내지 효용으로서 ①위원회는 소수의 위원으로 구성되는 합의체이므로 심의가 제대로 이루어지는 점, ②다수의 위원회에 議員이 분산되어 소속하므로 다수의 의안에 관해 동시에 회의를 개최할 수 있다는 점, ③위원에게 專門的 知識經驗을 기대할 수 있다는 점, ④위원회의 회의는 대개 非公開이며 또한 간소한 의사절차이므로 외부의 압력 또는 빈번한 절차에 구속되지 않고 충분히 토론할 수 있다는 점, ⑤政

한편 우리나라는 1963년의 국회법개정 이래 國會運營制度가 위원회중심주의로 전환되었으며, 현행 국회법에서도 위원회중심주의의 국회운영을 정착시키는 데 필요한 각종 법적·제도적 장치를 갖추고 있음으로써 국회가 委員會中心制度를 채택하고 있음은 명확하다. 아울러 우리나라의 위원회제도는 「상임위원회의 위원장에 의한 政治」 또는 「의회정치는 委員會政治」라는 말로 단적으로 표현되고 있는 미국의 위원회제도를 채용하고 있다. 특히 현행 위원회제도는 의회에 대한 강한 자주성(본회의를 경유하지 않은 의안의 부탁, 의안부결권, 국정조사권의 위양, 법률안제출권, 본회의의 의사에 대한 주도권 등), 국정조사에 의한 행정감시, 公聽會制度, 의원과 무관계하게 계속하여 심사 또는 조사할 수 있으며 전문부국을 구비한 점, 상임위원회의 중시 등과 같은 특징이 있다. 따라서 立法過程에 있어서도 위원회가 차지하는 비중은 매우 크며, 실질적으로도 법률안의 운명이 좌우되는 곳은 바로 위원회라고 해도 과언이 아니다.

그러나 우리의 委員會制度는 사회의 다양한 요청에 대응하는 기능을 민주적 통제에 기초하여 의회가 실현해가기 위해서는 自主的인 常任委員會가 고도로 전문적으로 활발한 활동을 전개할 필요가 있으나, 위원회의 機能이 기대에 부응하지 못하고 있다는 지적이 많다.²⁹⁾ 이에 대해 개정국회법에서 위원회의 專門性을

黨의 통제력이 엄격하게는 미치지 않는다는 점, ⑥회기종료 후에도 활동할 수 있다는 점 등을 지적할 수 있다. 그러나 위원회제도는 ①議會政治는 공개의 장에서 간명한 토론을 생명으로 하며 非公開의 場에서의 전문적·기술적 논의는 국민으로부터 의회를 멀어지게 한다는 점, ②소수자의 전문적·기술적인 심의의 결과가 本會議의 의결을 좌우하며 다른 대부분의 議員은 의안의 심의에 실질적으로 참여할 수 없다는 점, ③정당이나 압력단체의 영향력이 더욱 강해진다는 점, ④一般議員은 본회의에서 정당지도부의 지시대로 機械的으로 투표하게 되며 위원회제는 개개의 의원의 권리에 대한 부당한 간섭이 된다는 점, ⑤전문화의 결과 議案의 심의가 소관의 전문적 견지에서만 행해지며 전체적 통일성이 곤란하게 되며 國家財政의 배려를 결여할 우려가 있다는 점, ⑥議員이 충분한 능력을 가지지 못하며 관료정치 전통이 확고한 곳에서는 상임위원회는 관료의 지배하에 놓여지며 행정각부의 出先機關化한다는 점, ⑦위원은 전문적 견지로부터 재임되므로 壓力團體나 행정관청과 결착하기 쉽다는 점, ⑧責任이 애매하다는 점 등의 비판이 제기되고 있으며 본회의중심주의의 의의의 중요성을 지적하는 견해도 강하게 제기되고 있다.

29) 우리나라는 행정부우위의 대통령제하에서 행정부문별로 常任委員會가 설치되어 있으며 위원회가 행정부의 출선기관화하고 있다. 근래의 국회는 위원도 아닌 정당지도자

강화하기 위하여 상임위원회를 신설하고 위원회의 심의에 大體討論制度를 도입하여 위원회안건의 심의절차를 개선하는 등 일련의 제도개선을 통하여 위원회의 활성화를 도모하고 있으나, 다음의 몇가지 사항에 대해서는 좀 더 충실한 위원회 운용의 발전을 모색한다는 차원에서 검토되어야 할 것으로 본다.

첫째, 法律案審議時間의 充實化이다. 우리의 위원회의 활동중 立法活動이 차지하는 비중은 매우 높다고 할 수 있으며 따라서 위원회의 심의시간의 충실화는 立法過程의 민주화·합리화를 확보하기 위한 가장 기본적인 요소의 하나라고 할 수 있다. 우리의 경우 法律案이 국회에 발의 또는 제출되면 바로 소관 상임위원회에 회부되는 것이 상례지만 상임위원회는 회의체인만큼 법안을 심사하기 위해서는 會議를 소집하여야 하므로 법안이 국회에 접수된다고 해서 바로 심사에 착수된다고 보기는 어렵고 실제로 常任委員會의 공식적인 심사에 들어가는 시점은 상정일부터라고 할 수 있다. 또한 상정일이전에도 의원들이 개별적으로 사전준비를 행하는 것이 보통일 뿐 아니라 특히 專門委員會에 의한 검토는 대체로 상정일이전 단계에서 마무리되고 있다. 그러나 우리의 국회는 많은 기간에 걸쳐 立法活動을 전개하고 다량의 입법심사실적을 올리고 있으며 의원들의 참여시간도 적은 편이 아니나, 짧은 단위시간과 기간내에 다수의 法案이 처리됨으로써 입법심사의 충실성을 확보하는데 있어서 많은 시간적 제약을 안고 있음은 주지의 사실이다. 이러한 법안심사에 있어서의 시간적 제약은 질의·토론·자료제출 등 위원회의 활동을 消極化하게 되고 결국 「拙速立法」을 낳게 하는 요인이 되고 있다. 물론 法律案을 즉시 소관위원회에 회부하여 상정·의결하는 경우도 있으나 그 반대로 상정을 지체하다가 상당한 기간이 경과한 후에 上程하는 경우가 있기 때문에 많은 안건을 보다 효율적·전문적으로 심도있는 심의를 하는 데에는 무리가 있다.

法律案은 국정의 기본적인 방향인 동시에 국민의 권리·의무와 직결되고 있어서 이를 신속하게 처리한다는 것은 그만큼 졸속입법의 가능성을 남겨두게 되는 것이다. 이러한 졸속입법을 방지하기 위하여 國會法에서는 위원회는 발의 또는 제출된 법률안이 그 위원회에 배부된 후 3일이 경과하지 아니한 때에는 이를 議

간의 대화에 의해 의안의 운명이 결정되어 개별 위원은 단지 투표기제로 되어 의안에 관해 전 국민을 대표하는 자로서의 입장에 이성적으로 심의에 참가하고 견해의 우열에 의해서 표결이 진행되는 것이 적지 않은가라는 의문이 있다. 梁承模, “國會常任委員會의 專門性提高方案”, 「議政資料」 제18집, 1991, 90面.

事日程으로 상정할 수 없도록 하고 다만 특별한 사유로 委員會의 의결이 있는 경우에는 예외로 하도록 규정하고 있다(국회법 제59조). 그러나 국회의원은 법률안이 발의 또는 제출되어 유인물이 배부되어도 그것이 所管委員會에 상정되기 전에 미리 검토를 하기는 현실적으로 용이한 일이 아니며 이 국회법규정이 회부당일 委員會上程을 억제하는 효과는 있으나, 의원의 법률안검토여건을 마련하는 데에는 충분하지 못한 것이 현실이다. 따라서 위원회의 法律案審議機能을 충실화하기 위해서는 ①위원회의 法律案審査日程의 단계화,³⁰⁾ ②법률안제출의 偏重現象의 해소,³¹⁾ ③法律案審査期間 指定制度의 변칙운용의 방지³²⁾ 등을 위한 노력이

30) 이와 관련하여 개정국회법에서는 委員會의 안건심사에 있어서 취지설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 大體討論(안건전체에 대한 문제점과 당부에 관한 일반적 토론을 말하며 제안자와의 질의·답변을 포함)과 축조심사 및 贊反討論을 거쳐 표결하도록 하는 한편, 委員會가 안건을 소위원회에 회부하고자 하는 때에는 대체토론이 끝난 후가 아니면 회부할 수 없도록 규정하였다(국회법 제59조제1항·제2항). 또한 專門委員의 검토보고서는 특별한 사정이 없는 한 당해 안건의 委員會上程日 48시간전까지 소속위원회에 배부하도록 하는 규정을 새로이 두었다(동법 제59조제4항).

31) 우리의 경우 매년 법률안이 정기국회 회기말에 무더기로 처리되고 있는 근본적인 이유는 法律案이 정기국회를 전후하여 국회에 대거 제출되고 있기 때문이다. 法律案이 정기국회에 대량 제출되는 이유로는 정부의 회계연도가 1월 1일을 기준으로 하고 있다는 점, 政府會計年度를 기준으로하여 정부의 사업계획이 수립·시행된다는 점, 정부의 立法計劃이 매년 연초에 수립되어 부처간 협의과정을 통하여 하반기에 결론으로 도달하게 된다는 점, 국회의 慣行이 임시국회는 현안문제처리에 치중하고 法案審議는 소홀한 면이 있다는 점, 행정부측으로서는 예산심의기간중에 法律案을 처리하는 것이 시간적으로 절약된다는 점 및 예산관련법안이 많은 점 등이 지적되나, 법률안이 이처럼 편중되게 제출되면 그만큼 常任委員會에서 충분한 審議를 하지 못하는 원인이 되는 것은 당연하다. 따라서 법률안의 보다 심도있는 심사를 위하여 定期國會에서는 예산관련법안과 특히 긴급을 요하는 법안만 처리하고 기타의 법률안은 연초 또는 정기국회전에 별도로 회기를 정하여 심사하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

32) 현행 국회법은 의장은 심사기간을 정하여 안건을 위원회에 회부할 수 있도록 하고 위원회가 이유없이 그 기간내에 심사를 마치지 아니한 때에는 의장은 중간보고를 들은 후 다른 위원회에 회부하거나 바로 本會議에 부의할 수 있도록 하는 심사기간지정제도를 규정하고, 법제사법위원회의 체계·자구심사의 회부시에도 審査期間을 지정할 수 있도록 하고 있다(국회법 제85조, 제86조 참조). 이와 같이 심사기간을 지정하는 것은 위원회의 심사안건에 너무 장시간이 걸릴 것이 예상되거나 긴급히 처리하여야 할 필요가

필요할 것이다.

참고로 주요국가의 의회의 本會議·委員會에서의 심의시간을 살펴보면 다음과 같다.

| 국 명 | 개최일수(회기) | 심의일수·시간 | 위원회심의일수·시간 |
|-------------------|----------------------|--------------------------------------|------------------------|
| 미 국 상원 하원 | 331일(회기) 331일(회기) | 186일, 1688시간 41분 154일, 1401시간 19분 | (재정위) 98일, 392시간 - |
| 영 국 상원 하원 | 142일 159일 | 904시간 18분 1315시간 42분 | (유럽위) 19일 (외교위) 52일 |
| 이스라엘 (단원제) | 약 240일 | 약 100일 | - |
| 이탈리아 상원 하원 | - 170일 | 598시간 40분 | 1802시간 15분(전체) |
| 중 국 전인대 정 협 | 14일(회기) 12일(회기) | 6일, 18시간 5일, 15시간 | 6일, 시간불명 8일, 33시간 |
| 일 본 중의원 참의원 | 213일(회기) 213일(회기) | 53일, 53시간 21분 44일, 52시간 19분 | (예산위) 38일 (예산위) 26일 |
| 프 랑 스 상원 하원 | 180일(회기) 150일(회기) | 51일, 149시간 63일, 467시간 | |

있을 때 안건의 適時處理를 도모하려는 것이다. 그러나 이 제도는 그동안 여·야쟁점안건에 대한 변칙처리의 방편으로 운용되어 왔으며 또한 심사기간의 경과로 처리되는 法律案은 그 내용·체계·형식을 정리할 수 없어 不實立法의 원인을 제공하는 사례가 적지 않았다. 따라서 법률안의 타당성과 실효성의 확보 및 입법절차상의 정당성확보를 위해서라도 법률안심사기간 지정제도의 變則運用은 반드시 개선되어야 할 것이다.

둘째, 小委員會制의 內實化이다. 우리 국회의 위원회운영 특히 입법활동에서는 위원회전체회의가 아닌 小委員會節次 등 다른 장외절차가 크게 활용되고 있다. 특히 오늘날의 「委員會政治」는 「小委員會政治」라고 일컬어질 정도로 小委員會는 각국에서도 매우 중요한 기능을 담당하고 있으며 우리의 경우에도 예외가 아니다. 소위원회제도가 의회의 기능을 더욱 분열시키고 입법계획의 일관된 진전을 어렵게 한다는 비판에도 불구하고 광범위한 小委員會組織의 활용은 의회의 증대되는 專門化를 촉진하고 따라서 입법부 전체의 권능을 확대시키게 된다는 점, 다수의 소위원회제도의 출현은 흔히 元老議員들에게 독점되기 쉬운 위원회운영에서 소장의원들이 더욱 두드러진 역할을 할 수 있게 하고 그들의 활동에 대한 인정을 획득하게 한다는 점, 政治的 利益集團의 견지에서 본다면 광범위한 소위원회제도는 立法過程에 있어서 더 많은 접촉점을 제공할 수 있게 한다는 점 등에서 오늘날의 의회의 운영방식에서 소위원회의 역할과 비중이 매우 증대하고 있다.³³⁾

그리고 우리의 법안의 實際審査過程을 보더라도 소위원회의 역할은 매우 크며 위원회에서는 주요법안의 거의 대부분에 대하여 小委員會를 구성하여 소위원회에서 축조심사 등 보다 정밀하고 심도있는 심사활동을 행할 뿐 아니라 小委員會에서 심사보고한 내용은 거의 예외없이 위원회에서 그대로 결정되는 것이 보통이다.³⁴⁾ 그러한 의미에서 소위원회는 우리 국회의 立法審査過程에서 가장 핵심적인 단계라 할 만큼 커다란 비중을 차지하고 있으며 현행 국회법도 小委員會制度의 활성화를 도모하기 위하여 상설소위원회를 두고 소위원회는 정부·행정기관 기타에 대하여 서류제출과 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 수 있도록 그 기능을 대폭 강화하고 있다(국회법 제57조). 그러나 특정한 안건을 보다 심도있게 審査하기 위한 이러한 소위원회제도를 적극 활용하는 것은 法案審査를 위하여 매우 바람직하다고 할 수 있으나, 이 제도는 ①案件審査의 소수화현상을 초래한다는 점 ②위원회에서 충분한 質疑·討論을 거치지 아니하고 소위원회에 회부하는 경우에는 전체의원들의 의견을 실질적으로 수렴하여 반영하기 어렵다는 점 ③小委員會의 회의가 거의 非公開로 진행되어 회의록 등이 작성되지 않으므로 의사결

33) 小委員會制度의 意義와 機能에 관한 것은 全河聲 外, “國會常任委員會의 小委員會에 관한 研究 -제11대 국회를 중심으로-”, 「議政研究」 제33집, 1989, 3~6面 참조.

34) 全河聲, “立法審査過程의 機能度分析 -제11대국회 위원회과정을 중심으로-”, 「國會報」, 1984.8, 115面.

정과정의 주요한 내용을 알 수 없다는 점 등의 문제점이 제기되고 있다.

그리하여 법률안을 바로 本會議에서 심사하지 않고 상임위원회에서 심사토록 한 것을 상임위원회에서 충분한 질의 등이 없이 다시 小委員會에서 심사보고하도록 한 것은 지나치게 소위원회의 심사에 의존하는 것으로서 제도 본래의 취지와 달리 운영상 새로운 문제점을 야기하는 것이므로 이에 대한 제도적 개선방안이 마련되어야 할 것으로 본다. 따라서 小委員會의 구성인원을 늘려 지나친 소수화를 방지하여야 할 것이며, 소위원회의 심사절차를 위원회의 심사절차에 준하도록 이를 명시하는 한편 법률안 심사시 축조심사를 義務化하며, 소위원회의 심사과정을 회의록에 게재하여 법안의 중요한 의사결정과정을 명시하고 나아가 小委員會의 공개운영과 방청을 제도화하는 방안을 적극 고려하여야 할 것이다.

(2) 本會議審議의 活性化

현행 國會法에서는 본회의는 안건을 심의함에 있어서 委員長의 심사보고를 듣고 질의·토론을 거쳐 표결하도록 규정하고 있으나(제93조), 위원회중심인 현행 제도하에서는 本會議의 심의가 형식화되는 것은 어느 정도 피할 수 없는 현상이라 할 수 있다. 또한 국회법 제93조의 단서규정에는 위원회의 審査를 거친 안건에 대하여는 議決로 질의와 토론 또는 그 중의 하나를 생략할 수 있도록 하고 있으나, 법률안의 처리에 있어서 國會本會議은 오히려 당일처리가 당연시되고 있으며 원칙에 입각한 의회운영보다는 이 예외적인 단서규정에 의하여 위원장의 審査報告외에는 거의 질의·토론 등의 절차가 생략되고 있는 것이 현실이다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 常任委員會 운영자체가 소수의 인원에 의하여 의사결정이 되는 경향이 있기 때문에 항상 모든 議員이 모든 안건에 대하여 필요시에는 자유로이 의견을 개진할 수 있도록 本會議에서의 질의·토론절차의 생략을 최소화하는 것이 바람직하다. 더우기 本會議에서는 소관위원회위원이 아니면 거의 그 내용을 파악하지 못한 채 처리하고 있는 실태에 대하여 그 심의절차의 합리성이 의문시되지 않을 수 없다. 이 점에서 의원에 제출되는 法案은 전부 본회의에서 그 취지의 설명이 행해지며 각법안을 심의하는 관계위원회의 議員뿐 아니라 전의원이 알 수 있도록 이를 철저화할 필요가 있다.

그리고 本會議에서의 質疑는 법률안심의의 충실화를 위하여 매우 중요한 요소로서 질의는 의제가 된 안건에 대하여 提案者에게 의문사항을 물어서 밝히는 것

이므로 이는 곧 법안의 내용에 대한 議員의 관심도와 법안심의의 내실화를 지향하는 의원의 의지의 표현이라고 할 수 있다. 또한 討論은 의회정치 of 핵심적인 것으로서 의제에 대하여 소견을 개진하는데 그치지 아니하고 어떠한 이유로서 贊成 또는 反對한다는 것을 표명하거나 수정의견을 명백히 하여 아직 찬부의 의사가 정해지지 않은 의원에게 또는 찬부의 의사를 확정한 의원에게는 그것을 번의하여 자기의 意見에 포섭하려는 것이라 할 수 있다. 그러나 우리의 國會는 질의와 토론의 빈곤이 두드러져 이는 한편으로는 立法에 대한 의원들의 관심도와 의지가 적극적으로 표현되지 않고 있다는 증명일 뿐 아니라 다른 한편으로 議會政治의 발전을 위해서도 상당한 아쉬움을 남기고 있다. 물론 내용적으로는 위원회활동 등을 통하여 질의와 토론이 행해지고 조정된다는 점도 크게 작용하고 있으나 좀더 本會議에서의 질의와 토론과정을 활성화하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 少數派의 審議權保障

우리나라의 立法過程에서 나타나는 의원들의 역할은 행정부 대 입법부라는 관계에서 수행되는 것이라기보다 오히려 政府·與黨 대 野黨이라는 틀속에서 입법 과정이 진행된다. 즉 국회의원들이 상호 일체감을 가지고 의회집단으로서 행정부로부터 독립된 기능을 하는 것이 아니라 여당의원들은 오히려 政府와 일체감을 가지면서 입법활동을 전개하는 경향이 두드러지고 있다.³⁵⁾ 그리하여 의원들은 立法府의 구성원이라는 동질성을 바탕으로 협력하고 협조하기보다는 立法過程의 모든 차원에서 소속정당의 일원으로 당리당략에 따라 행동하는 경향을 나타내고 있다. 이러한 점은 여·야의원들에 의한 法案의 공동발의가 희소하다는 점, 야당 발의법률안에 대한 높은 否決率과 廢棄率 그리고 여당발의법률안의 높은 통과율 등에서 특징적으로 나타나고 있다. 이러한 경향은 야당이 자신들이 추구하는 정책을 立法過程에서 반영시킬 기회를 갖지 못하게 만들었고 소외된 야당의 의회활동은 비타협적이고 극단적인 형태도 자주 표출되었다. 미국과 같은 大統領制下에서는 의원에게 집권당(여당), 야당의식이 결핍되어 대통령과 소속정당을 같이 하는 의원이라도 行政府에 신경쓰지 않고 議會人으로서 활동하고 黨意拘束도 완화

35) 申命淳, "韓國國會의 立法活動에 관한 實證的 分析 -立法活動에서 나타나는 特徵을 중심으로-", 「議政研究」 제19집, 1986, 16面.

되어 있으나, 우리의 경우 여당다수파의원은 입각의 기대, 당의 구속 등으로부터 지도부에 복종하고 政府와의 사이에 긴장관계가 없는 반면 議會의 주체성이 생기는 것은 少數野黨議員의 의회활동이며, 따라서 소수파의 권리가 이 점에서 중요하게 된다.

그러나 의회내의 인사, 議會의 의사결정은 전원일치가 아닌 한 다수결에 의하는 것이 통례이며 이 원칙이 타당하는 前提條件이 소수파의 의사의 존중인 것도 자명하나, 議會活動은 의원개개인이 아니라 회파로부터 행해지므로 활동단위로서의 회파의 요건, 심의권 등이 문제가 된다. 확실히 국회의 의사결정에는 소수당파의 의사에 유의한 규정이 없는 것은 아니나, 그러나 국회심의회에서는 다수여당 우선의 자세가 나타나는 것은 부정할 수 없다. 그러나 立法過程에 있어서 다수결에 의한 결정과정에 소수당파의 審議權을 제도적으로 보장하는 것은 다양한 民意의 입법에의 투영을 가능케하는 것이며, 국회가 行政府와의 관련에서 입법, 행정에 주체적으로 활동할 수 있게 하는 계기를 부여하는 것이기도 하다. 그리하여 특히 法案의 심의에 있어서 발언시간, 순서 등에 대한 야당의 우선적 배려 등을 통하여 少數黨派의 활동을 확대하는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

Ⅲ. 맺는말

이상과 같이 議員立法의 活性化를 위한 몇 가지 방안을 개괄적으로 검토하여 보았다. 議員立法은 경시되기 쉬우나, 國會의 立法活動 가운데 매우 의미있는 중요성을 지니고 있다. 그것은 ① 議員提出法律案은 다수가 제출되고 있으며 그 대부분은 성립에 이르지 못하나 國會에서 정부·여당·야당의 協議의 對象이 되는 것이 적지 않다는 점, ② 議員이 제출하여 성립한 소수의 法律중에 중요한 것도 포함되어 있으며, 기타 성립한 거의 모든 法律은 중요하지는 않더라도 다수 국민의 생활과 관련하는 법률이라는 점, ③ 議員提出法律案의 성립율이 낮다는 것은 議員이 법률안을 제출할 의미를 상실하는 것이 아니라, 議員提出法律案은 그 심의를 통하여 특정한 문제에 대해 多數議員 및 다수 국민의 관심을 불러일으키는 것이 많고 그 경우 政府에게 입법을 위한 조사와 준비를 촉구하는 역할을 한다는 점이다. 議員提出法律案이 동기가 되어 정부가 입법에 착수하는 사례는 매우 많다는

점에서도 이를 인식할 수 있는 것이다.

이러한 관점에서 여기에서 제시한 내용 이외에도 議員立法의 活性化를 위해서는 議員間의 論議의 場으로서의 각종 연구회의 활용, 법안 기타 심의에 필요한 事實과 資料의 수집을 위한 국정감사·조사권의 충실강화, 議員의 법률안제출권의 要件緩和, 본회의에 일정일을 議員提出法律案의 審議日로 두어 침체된 의원의 입법활동을 촉진하는 방안 등 여러 방안을 지적할 수 있으나 결국은 議員의 意識向上이 최대의 과제라고 할 수 있다. 議員은 입법기관의 구성원임에도 불구하고 法律案의 提出은 일차적으로는 정부가 행하는 것이라는 잠재적 의식을 가지고 있으며, 議員立法은 정부입법에 대한 보충적인 것으로서 인식하는 경향이 있다. 따라서 이러한 입법에 대한 消極的 姿勢와 政府依存型 體質을 타파하고 의원입법의 제정을 통하여 國會가 입법기관으로서의 역할을 거둘 수 있도록 議員들의 意識轉換이 매우 중요한 것임을 강조하고 싶다. 아울러 議員立法의 活性化와 나아가 국회의 입법기능을 활성화시키기 위해서는 정부제출법안에 대해 野黨이 이를 비판하는 代案을 의원입법으로서 제출하고, 궁극적으로는 국민의 선택에 맡김으로써 法律案의 의원제출을 活性化하고 또한 정부제출법안의 審議에 있어서는 항상 修正案의 형태로 이를 비판하고 政府提出法案이 국민의 입장에서 적절한 내용이 되도록 노력하는 것이 바로 議員立法의 機能을 활성화하는 방법이 될 것이다.

그리고 우리의 경우에는 議員提出法律案의 건수가 적고 또한 제출된 법률안이 국회에서 정식으로 審議에 이르는 것은 매우 드물다. 국회가 法律案을 둘러싸고 부분의 이익과 전체의 이익을 조정하고 國民이 납득할 수 있는 충분한 審議를 행하지 않고 있기 때문에 議員立法에 대해서는 특정집단 내지 지역의 이익을 대변한다는 歪曲된 印象을 강하게 받고 있는 것이다. 결국 議員提出法律案의 수를 증대시키고 그것을 국회의 심의의 장에서 어떻게 충분히 論議할 것인가가 오늘날 우리의 議員立法에 부여된 과제라고 할 수 있다.