

立法管理의 實態 및 效率化 方案

林 明 鉉*

차 례

- I. 입법관리의 의의
 1. 국가기능의 확대와 법규의 홍수
 2. 입법관리의 필요성
 3. 입법관리의 목표와 기준
- II. 우리나라 입법관리의 실태
 1. 정부입법의 관리 실태
 2. 국회입법의 관리 실태
- III. 효과적인 입법관리 방안
 1. 이의제기(Point of Order) 절차 마련
 2. 입법과정에서의 Top-down 방식 도입
 3. 예산결산특별위원회의 기능 강화
 4. 법안비용추계제도 활성화
 5. 입법평가제도의 도입

* 國會豫算政策處 豫算分析室 法案費用推計팀 豫算分析官

I. 입법관리의 의의

1. 국가기능의 확대와 법규의 홍수

근대 시민사회에서 국가의 기능은 국가와 사회의 존립에 필요한 소극적 질서유지 기능에 머물렀으나, 현대 복지국가에서는 근대 산업화, 도시화의 부작용 및 시장의 한계를 치유하고 더 나아가 국민의 인간다운 생활을 보장하고 공공복리를 증진시키기 위하여 적극적으로 각종 정책을 수립함으로써 국민들의 모든 생활영역에 개입하고 있다.

이러한 국가의 시민사회에의 적극적 개입은 공적 목표(소극적 질서유지, 적극적 공익실현)를 달성하기 위한 각종 정책으로 나타나고 있는 바, 이들 정책은 법률유보의 원리에 따라 모두 법률의 근거가 있어야 하는 것은 아니고 개인의 자유, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 침익적인 경우에는 법적인 근거가 필요하다.

그러나 최근에는 침익적 내용의 정책은 물론 기본적으로 그 내용을 불문하고 법률로 규정하는 것이 가능한 정도까지는 법률화하는 경향이 나타나고 있다.¹⁾ 그 결과 정책과 법의 일체화²⁾ 현상, 더 나아가 공법영역의 확대에 의한 법규의 홍수 현상이 나타나고 있다.

이는 향후 법을 바라보는 시각에 있어서 중대한 전환이 필요함을 시사한다. 즉, 종래와 같이 국가의 제정법을 단순히 형식논리의 범주를 통하여 정의와 공평의 시각에서 해석하고 연역적으로 결론을 도출하는 법실증주의적인 해석학으로는 현실의 사회관계에서 법률이 가지는 기능을 제대로 파악하고 관리할 수 없게 되었음을 의미한다.³⁾

1) 입법과정도 하나의 시스템으로서 기능함. 즉, 투입과 산출의 과정을 거침. 투입은 여러 경로를 통해 이루어지는데, 이익집단의 욕구 투입의 결과 각종 배분 정책이 입법화되는 것이다. 이익집단, 국회의원, 행정관료 모두 법률의 증가에 이해가 일치한다. 관료는 자신이 속한 부서의 확대를 꾀하는데, 소관법률의 증가와 밀접한 관계가 있다.

2) 이미 사회적 규제를 내용으로 하거나 경제적 규제를 내용으로 하는 정책은 법에 근거 없이 수행할 수 없게 된 것이다(규제법정주의). 거의 모든 규제는 정책을 실현하기 위한 수단이라는 점에서 즉, 나라마다 차이가 있겠지만 정책과 법의 일치 현상이 나타나고 있는 것이다.

3) 박영도, “새로운 학문유형으로서의 입법학의 필요성과 성립가능성”, 『김철수교수 정년기념논문집』, 1998, 754면.

왜냐하면 이제 법은 단순히 교환적 내지 교정적 정의의 실현수단에 그치지 않고 시장실패로 인한 사회의 각종 문제를 해결하거나 적극적으로 가치를 창조하기 위해 자원 배분에 변화를 초래하거나 및 분배상의 형평성이라는 적극적인 목적의 달성을 위한 수단이 되었을 뿐만 아니라, 한번 법이 만들어진 후에는 그 파급효과가 단순히 사적 거래의 영역에 머물지 않고 사회 전체로 확대될 뿐만 아니라 거시적이고 중장기적이기 때문이다.

2. 입법관리의 필요성

법과 정책의 일체화 및 그로 인한 공법영역의 급속한 증가 현상은 민주적 법치국가에서 거래관계를 안정화시키고 합리적이고 투명한 사회(입법과정에서의 국민참여, 법의 공포로 인한 국민의 국가정책에 대한 알권리 실현)를 앞당길 수 있다는 점, 그리고 법적 구속력에 따른 국가정책의 안정적 집행을 가능하게 해준다는 점에서 긍정적인 면이 있다.

그러나 법규가 적정 수준을 넘어 양적으로 지나치게 증가하거나 특정집단의 이익추구의 수단으로 전락할 경우에는 국민들의 자율과 창의를 저해할 뿐만 아니라 법의 실효성 및 준법의식을 약화시키는 물론, 법규의 질이 저하되어 자원배분의 효율성 및 형평성을 악화시키고 국가재정의 건전성을 해칠 수 있다는 점에서 입법의 양과 질 측면에서 특별한 관리가 필요하다.

“법관이 악하면 백배의 화가 생기고, 법관이 선하면 백배의 복이 생긴다. 그러나 입법자에 이르러서는 그 영향은 천배에 미친다”. - J. W. Hedemann -

“법이란 때로 마치 소시지를 만드는 것만큼이나 간단한 일이 될 수 있다는 사실을 사람들은 잘 인식하지 못한다” “소시지를 만들 때와 법을 만들 때는 구경꾼처럼 그저 수수방관만 해서는 안된다. 그렇지 않으면 잠깐 사이에 그 품질이 형편없어지기 때문이다” - O. v. Bismarck -

(1) 정책실패의 방지

해마다 쏟아져 나오는 법률의 2/3 이상이 수정법률안일 뿐만 아니라 하나의 법률이 한 해에도 몇 차례씩 개정이 이루어지고 있다는 것은 법개정 절차가 지나치게 단순하고 쉽다는 것과 당초 법률을 제·개정할 때 문제점에 대한 심층적인 검토 없이 성급하게 만들어 법률의 질이 떨어진다는 것을 반증한다.

그 결과 ① 입법과정에 있어서 민주성이 확보되지 못하고, 집행과정에서 반

대에 부딪혀 불필요한 사회적 갈등을 야기시키거나,⁴⁾ ② 정책이 사회에 미치는 영향, 특히 비용과 편익의 측면에서 타당성이 없는 경우에도 단순히 법적 근거가 있다고 하여 그 구속력에 의해 시행됨으로써 자원의 효율적 배분을 악화시킬지는 물론, ③ 경제적 타당성이 있더라도 재정적으로나 기술적, 행정적으로 법 시행 자체가 불가능하거나 정책 대상집단의 저항으로 집행에 상당한 어려움이 발생하는 등 정책의 실패를 초래할 수 있다.

따라서 이러한 입법실패 내지는 정책실패를 방지하고 효과적 입법이 되도록 하기 위해서는 입법단계에서부터 정책에 대한 철저한 검토와 관리가 필요하다.

(2) 위임입법에 대한 통제

본래 입법권은 의회에 있으나 복잡다기화된 현대 사회에서 의회가 모든 사정을 고려하여 이를 입법화한다는 것은 전문성의 한계로 불가능할 뿐만 아니라, 의회 입법으로는 불확실성이 높은 현대사회에서 가변적인 행정수요에 탄력적이고 효과적으로 대응하기에는 한계가 있으므로 위임입법의 증가는 불가피한 현상으로 받아들여지고 있다.⁵⁾

그러나 이러한 불가피성에도 불구하고 행정입법이 행정편의에 따라 모법의 수권 없이 또는 수권 범위를 넘어서 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 행정입법의 남용이라는 문제를 낳고 있고, 게다가 국민생활의 중요한 사항들이 법률에서 정하여야 할 함에도 불구하고 행정입법에 의해 규율되는 정도가 심해져서 의회의 입법권이 형해화되고 있다.⁶⁾

4) 현대 민주주의가 진척되면서 이익집단의 결성 및 활동이 활발하게 진행되면서 이들이 사적 이익의 추구를 위해 정치체제에 접근하고 있다. 입법과정이 특정 이익집단의 사적 추구의 도구로 활용될 경우 정책결정과정에서 민주성이 확보되지 않음은 물론, 국가 전체의 공공복리가 저해되지 않을 수 없다. 또한 대의민주주의 체제하에서 국민에 의하여 선출되는 입법자들은 표의 극대화를 위해서 이익집단이나 선거구의 요구에 응할 수밖에 없고 짧은 임기에 의해 장기적 시계를 갖고 입법활동을 할 수 없다는 점, 재선을 위해 입법활동 실적을 올리기 위해 완성도가 떨어지는 법안을 임기 말에 과다 제출하기도 한다. 경우에 따라서는 정치적 당리당략에 따라 혹은 여론에 떠밀려 법안에 대한 심층적, 객관적 심사를 거치지 않고 통과시키기도 한다. 특히 의원입법의 경우 의원들은 정치적 보상구조의 왜곡 등으로 단기적 시계를 가지고 있으며 국가 이익의 극대화보다는 표의 극대화를 추구하기 때문에 입법으로 말미암아 초래될 단기적 효과와 특수 이해관계당사자의 이익에 관심을 기울인다. 그 결과 법적 안정성을 해하고, 장기적, 거시적인 자원배분의 효율성을 저해하기도 하며, 국가재정에 큰 부담을 지우기도 한다.

5) 김동희, 『행정법』, 박영사, 2003, 132면.

6) 이처럼 의회가 정하여야 할 사항이 포괄적으로 행정입법에 위임되는 것은 의회의 전문

더군다나 행정입법과정에서 규제관료가 피규제집단에 포획되거나 사익을 추구하는 경우에는 행정입법이 본래의 의도와 관계없이 정책을 왜곡시킬 소지가 있다.

따라서 의회의 입법권의 형해화를 방지하고 위임입법의 질적인 향상을 담보하기 위해서는 의회차원의 적극적 입법관리가 필요하다.

(3) 사법적 통제의 한계 극복

현대 법치국가에서는 사후적인 사법적 통제를 통해 법규에 대한 관리가 이루어지고 있다. 그러나 사법적 통제방식은 ① 관련분야에 대한 전문성 부족, 법적 안정성의 가치에 대한 존중,⁷⁾ 권력분립에 의한 입법부의 존중 등에 따라 보수적이고 소극적으로 판결할 수밖에 없다는 점, ② 현실적으로 국민의 권리, 의무와 직접 관련이 없는 국가정책의 경우 사법적 해결이 불가능하다는 점, ③ 사법적 해결에는 절차상 많은 시간이 소요된다는 점 등 내재적 한계가 있다.

따라서 가장 효과적인 법규관리의 방안은 처음부터 질 높은 법을 만드는 것이다. 다만, 사전 입법단계에서 미리 모든 사정을 고려하고, 부작용을 파악한다는 것은 사실상 불가능하다.

따라서 입법단계는 물론 이미 시행되고 있는 법에 대해서도 특별한 관리가 필요한 것이다. 즉, 법을 시행하면서 법이 제대로 집행되는지, 그리고 집행됨에 따라 의도한 효과가 나타나는지, 예측하지 못한 부작용은 없는지 등을 평가하고 그 결과를 재입법에 반영할 필요가 있다.

(4) 국가재정의 건전성 유지

최근 국회를 통과한 법률 중에는 재정적으로 시행이 불가능하다고 하여 대통령이 거부권을 행사한 예⁸⁾도 있고, 대통령의 공포를 거쳤음에도 불구하고

성 부족이 가장 큰 이유이나, 의회 스스로 이해관계가 첨예한 사항에 대한 책임을 회피하려는데 따라 나타난 현상이기도 하다.

7) 법치주의하에서는 신의칙 또는 신뢰보호의 원칙상 법적 안정성의 가치를 강조한다. 그에 따라 한번 만들어진 법은 그로 인하여 새로이 사회관계가 형성되고 거기에 특정 이익집단이 결부되기 때문에 다시 돌이키기란 쉽지 않다.

8) 거창사건등관련자명예회복에관한특별조치법이 국회를 통과하여 정부에 이송되었으나 대통령 권한대행이 거부권을 행사, 재의요구하였고 결국 동법은 16대 국회에서 자동폐기된 바 있는데, 거부권 행사의 주요 이유 중 하나가 국가재정에 과중한 부담을 초래한다는 것이었다. 즉 이 법이 공포되면 최대 2천억원이 소요되며, 특히 이와 유사한 법들이 다시 입법되면 최대 25조의 막대한 부담을 초래한다는 것이다. 한겨레신문 2004년 3월 24

막대한 재정이 소요된다는 이유로 재검토 내지는 폐지 논의를 촉발시킨 경우⁹⁾도 발생하고 있다. 이러한 사태는 법률안을 심의할 때 국가재정적 측면의 타당성을 충분히 고려하지 않았기 때문에 발생한 것이다.

특히 복지정책과 관련한 의무지출(mandatory spending) 조항이 문제되는 바, 법률에서 정한 자격기준을 충족한 국민에게는 국가를 상대로 급부를 청구할 수 있는 권리를, 그리고 국가에게는 급부의무를 발생시키므로 예산편성여부와 무관하게 재정지출소요를 발생시키기 때문이다. 더 나아가 복지정책의 확대는 조세의 증가와 그에 따른 국민경제의 총수요 감소를 불러와 장기적으로 경제의 잠재성장능력을 저하시키는 등 국가경제에 큰 영향을 미친다.

또한 법률조항이 지방자치단체에게 재정적 부담을 지우는 경우가 문제가 될 수 있다. 가뜰이나 열악한 지방재정상황을 더욱 악화시킬 수 있기 때문이다. 경우에 따라서는 지방자치단체에서 재정부담능력상 한계를 이유로 집행을 거부하는 사태가 발생할 수 있다.

따라서 법률에 의무지출 조항을 둘 경우에는 미리 중앙정부 및 지방자치단체의 재정부담능력을 고려해서 법률의 시행여부나 시행시기, 시행규모 등을 조정함으로써 법의 실효성을 높일 필요가 있다.

3. 입법관리의 목표와 기준

(1) 입법관리의 목표

기존 문헌에서 입법관리에 대한 학문적 정의를 찾아보기 어려운 바, 이는 입법학 및 입법관리에 대한 학문적 관심이 비교적 최근에 등장한 결과 아직까지는 이 분야에 대한 연구가 축적되지 못하였기 때문이다. 본 고에서는 입법관리를 “예산 등 현실적 제약하에서 바람직한 입법(정책결정)을 위하여 입법과정(사전 입법단계에서부터 사후 법시행단계에 이르기까지)상 필요한 제도적 장치들을 고안하고 운용하는 것”이라고 정의하기로 한다.

위 정의에서 입법관리의 목표를 “바람직한 정책결정”이라고 하였는데, 이는

일자(종합), 03면.

9) 신행정수도의건설을위한특별조치법도 우여곡절 끝에 지난 2003년 12월 29일 국회를 통과하고 2004년 1월 16일 공포되었으나, 소요재정에 대한 고려 없이 정치적 상황 논리에 휘말려 면밀한 검토 없이 통과된 결과, 후보지 결정과정에서 소요비용과 관련하여 커다란 논쟁에 휘말린 바 있다.

입법관리의 기본전제를 법과 정책의 일체화, 즉 법률을 하나의 정책으로 보고 있기 때문이다.

그런데 정책결정과 관련하여 “바람직하다”는 것은 통상 개인의 자유와 공동체의 보호 및 발전이라는 일정부분 충돌되는 양 목표를 조화시켜 사회후생을 극대화시키는 것을 의미한다. 그리고 사회후생(social welfare)은 효율성과 형평성, 즉 사회의 총부(gross wealth)를 증가시키고 증가된 부를 적절히 배분함으로써 증가된다고 볼 수 있다.

결국 입법관리의 목표는 “바람직한 정책결정”, 즉 “희소한 자원을 적절히 배분함으로써 사회의 총부를 증가시키고 증가된 부를 형평하게 배분함으로써 사회후생을 증가시키는 것”이라고 할 수 있다.

(2) 입법관리의 기준

입법을 효과적으로 관리함으로써 사회후생을 극대화시키기 위해 여러 가지 제도적 장치를 고안할 수 있는 바, 이들 장치는 일정한 기준에 따라 운용될 필요가 있다. 그리고 그 기준은 기본적으로 입법절차상 정당성 및 입법내용상 적정성을 담보할 수 있어야 한다.

입법절차의 정당성은 민주주의 사회에서 스스로의 가치가 된 측면도 있으나, 보다 실제적 이유로서 복잡성과 불확실성이 높은 사회에서 사전에 입법내용의 적정성을 담보하는 것은 불가능하다는 점에서 입법내용의 적정성을 확보하기 위한 최소한의 안전판으로서 가치가 있다.

한편 입법절차가 아무리 정당하더라도 잘못된 정책이 결정될 경우 그 폐해는 고스란히 국민들에게 전달된다는 점에서 입법내용 자체의 적정성을 확보하는 것이 중요하다.

1) 입법절차의 정당성 확보를 위한 기준(민주성과 효율성)

우선, 입법절차의 정당성이 확보되기 위해서는 입법절차가 민주적이어야 한다. 입법과정을 개인이나 어느 특정 집단이 독점하는 것은 입법내용을 오도할 수 있으며 설령 그 내용이 타당하게 결정되더라도 실제 집행과정에서 심한 반대에 부딪혀 제대로 집행되기 어렵기 때문이다.

그러나 지나치게 민주성을 강조하여 결정과정에 참여자가 지나치게 많아지거나 결정이 지연될 경우 그에 수반되는 거래비용(transaction costs)이 무시못

할 정도로 커질 수 있다. 따라서 입법절차의 효율성도 중요한 고려요인이 되어야 한다.

따라서 절차적 민주성은 결정비용과 함께 고려되어야 한다. 이론적으로는 결정의 한계비용과 절차적 민주성의 한계이익이 일치하는 점에서 최적 입법관리가 이루어져야 한다.¹⁰⁾

2) 입법내용의 적정성 확보를 위한 기준(타당성과 집행가능성)

다음으로 입법내용의 적정성을 확보하기 위해서는 그 내용이 법적으로, 정책적으로 타당해야 하고, 집행가능한 것이어야 한다. 법적 타당성은 적법성과 합목적성, 법체계의 조화성, 입법기술(법문의 명료성, 평이성)과 관련된 것이며, 특히 특정 정책에 대한 합법성과 합목적성의 조화 혹은 사익과 공익의 조화 여부에 대한 검토가 핵심이 된다.

반면, 정책적 타당성은 정책의 위법성 여부에 대한 검토가 아니고 적법한 것을 전제로 하여 정책목표가 바람직한지, 수단이 이러한 목표를 달성하기에 적절한 것인지를 평가하는 것을 의미한다.

그리고 아무리 훌륭한 정책이라고 해도 현실적으로 집행될 수 없다면 사상누각(a pie in the sky)에 불과하기 때문에 정책의 집행가능성이 중요한 입법관리의 기준이 되어야 한다. 즉, 어떤 정책목표를 달성하는데 여러 대안이 있다고 할 때, 행정적, 기술적, 재정적 집행가능성이 있는 대안을 선택하여야 하는 것이다.

II. 우리나라 입법관리의 실태

1. 정부입법의 관리 실태

국회와 함께 양대 입법주체 중 하나인 정부는 정부입법의 절차적 정당성 및 내용적 적정성을 확보하기 위해 여러 제도적 장치를 마련하여 시행하고 있다.

10) 입법과 같은 집합적 의사결정으로 인한 기대비용에는 의사결정비용(decision-making costs)과 외부비용(external costs)이 있는데, 전자는 집합적 의사결정에 참여하는 사람들이 합의를 도출하는데 소요되는 비용이며, 후자는 집합적 결정으로 인하여 자신이 직접 통제할 수 없는 다른 사람들의 행위 때문에 자신이 감수할 수밖에 없는 비용을 뜻한다. J. M. Buchanan and G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962, p.46.

사전 입법관리를 위한 절차 및 제도로써 입법계획의 수립 → 법령안입안 → (재정소요추계) → 관계기관 협의(타부처와의 협의, 경제장·차관회의, 당·정협의) → 국민의 입법의견 수렴(입법예고, 공청회) → (규제심사) → 법제처심사 → 차관회의·국무회의 등이 있으며, 사후 입법관리를 위한 제도로는 하위법령의 적기정비, 법령 등의 정비·개선 의무를 두고 있다.

그러나 이처럼 사전 및 사후적인 절차와 제도를 완비하였음에도 불구하고 그 운용이 형식화되어 효과적인 입법관리가 되고 있지 못한 바, 주요 절차별로 입법관리 실태를 살펴보기로 하자.

(1) 입법계획의 수립

법제업무운영규정 제5조 제2항은 중앙행정기관의 장으로 하여금 당해연도 주요업무계획 등의 추진에 필요한 법령안의 연간 입법계획을 수립하도록 하고 있는 바, 이는 정부제출 법률안이 특정 시기, 특히 정기국회 기간에 집중되지 아니하고 연중 안배되도록 함으로써 국회에서 법안 심의기간을 충분히 확보하도록 하고, 확정된 정부입법계획을 국민들에게 공포함으로써 정부정책에 대한 예측가능성을 가질 수 있도록 하기 위함이다.

[표 1] 연도별 정부입법의 계획과 실적

구 분			정기회 전 제출		정기회 중 제출	
			건 수	비 율	건 수	비 율
2000년도	계 획	205	99	48%	106	52%
	실 적	200	24	12%	176	88%
2001년도	계 획	169	94	46%	75	44%
	실 적	150	28	19%	122	81%
2002년도	계 획	142	118	83%	24	17%
	실 적	109	40	37%	69	63%
2003년도	계 획	193	134	69%	59	31%
	실 적	148	45	30%	103	70%
합 계	계 획	709	445	63%	264	37%
	실 적	607	137	23%	470	77%

그러나 [표 1]의 2000~2003년도까지 연도별 정부입법의 계획 대비 실적을 보면, 계획상으로는 정기회 이전(1~8월)에 63%, 정기회 중에 37%를 제출하기

로 하였으나, 실적은 정반대로 정기회 이전에 23%, 이후에 77%로 나타남으로써 정기회 집중현상이 뚜렷하다.¹¹⁾

또한 [표 2]의 연도별 정부입법계획 수정현황을 보면, 당초 입법계획대로 법률안을 제출한 비율은 대개 60%대 수준인 반면, 입법계획의 수정비율은 무려 101%에 달하고 있어 당초 계획대로 제출한 건수의 두 배를 초과하고 있다.

[표 2] 연도별 정부입법계획 수정현황

(단위: 건)

연도	구분 계획(A)	제 출				입법계획 반영률 (B/A)	입법계획 수정률 [(C+D)/A]
		계획대로 제출(B)	계획철회 (C)	계획추가 (D)	제출소계		
1998년	190	149	41	305	454	78%	182%
1999년	172	118	67	96	201	69%	96%
2000년	205	141	88	83	200	69%	83%
2001년	169	108	61	41	149	64%	60%
2002년	142	92	68	35	109	65%	73%
계	878	608	325	560	1,113	69%	101%

자료: 법제처

미리 입법수요를 예측하기 힘들고, 정부 입법의 복잡한 절차를 거치다 보면 늦어질 수 있기 때문에 어느 정도의 입법계획의 수정은 불가피한 측면이 있다. 그러나 과도한 수정은 정부입법계획의 신뢰성을 저하시키고 법질서의 변화에 대한 일반 국민의 예측가능성을 저해하는 등의 문제를 야기시킨다.

(2) 입안 법령에 대한 재정소요추계

동규정 제11조는 법령안 주관기관의 장은 입안하는 법률안 또는 대통령령안이 재정부담을 수반할 경우에는 당해 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하여 이를 법제처를 거쳐 국무회의의 상정안

11) 한편, 이러한 문제점을 시정하기 위해 국회법 개정(2003. 2. 4)으로 정기회 기간 중에 위원회 또는 본회의에 상정하는 법률안은 다음연도의 예산안 처리에 부수하는 법률안에 한한다. 다만, 긴급하고 불가피한 사유로 위원회 또는 본회의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다(제93조의2제2항). 예산부수법안 이외의 법률안을 정기국회 이전에 처리하도록 법률로 강제함으로써 정부제출 법률안의 정기회 집중 처리의 문제를 시정할 수 있는 계기가 될 것이다. 다만, 동 규정으로 인하여 가급적 임시회 기간에 처리하지 않으면 한 해를 넘길 수 있다는 점에서 임시회 기간 중에 충분한 심의 없이 처리하는 폐단이 우려된다.

에 첨부하도록 하고 있다.

재정소요추계는 법령 입안시 국가의 재정부담능력을 고려하고, 나아가 예산 편성시 주요 참고자료로 활용하는 등의 목적으로 도입한 것이다. 그러나 동 제도가 1999년도 10월 도입된 이래 2003년도까지의 실적은 재정소요추계의 대상인 정부제출 법령안 651건과 대통령령안 1,533건 중 재정소요추계를 실시한 것은 24건에 불과하였다.¹²⁾

[표 3] 연도별 재정소요추계서 작성실적

(단위 : 건)

구 분	법률안 (A)	대통령령안 (B)	총 법령 수 (C=A+B)	추계서 작성실적	
				건수(D)	D/C(%)
2000년도	199	416	615	13	2.11
2001년도	135	380	515	5	0.97
2002년도	109	395	504	4	0.79
2003년도	208	342	550	2	0.36
총 계	651	1,533	2,184	24	1.10

한편, 추계 내역을 보면 재정소요추계에 대한 이해와 전문적 기법의 활용없이 주먹구구식 추계가 많아 실제 법령안에 대한 기획예산처의 검토나 국무회의 심의자료로서 활용되기 어렵다는 점도 문제다.

(3) 국민의 입법의견 수렴(입법예고 및 의견제출)

행정절차법은 정부입법의 경우 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 밀접한 관련이 있는 법령 등을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에는 입법에 앞서 법령안의 입법취지, 주요 내용 또는 전문을 국민들에게 20일 이상 예고하도록 하되(제41조 내지 제43조), 예고된 법령안에 대하여 의견이 있으면 누구든지 소관 중앙행정기관에 서면으로 제출할 수 있으며, 소관 중앙행정기관의 장은 입법예고결과 제출된 의견 중 중요한 사항에 대하여는 그 처리결과를 국무회의 상정안에 첨부하도록 하고 있다(제44조).

12) 이처럼 추계실적이 저조한 것은 재정소요추계를 담당하는 각 부처에서 추계를 할 유인과 강제가 부족하기 때문이다. 동 제도는 재정통제를 위한 것으로서 조직과 예산의 확대를 꾀하는 부처 입장에서 자발적으로 추계할 유인이 없고 오히려 과소추계의 위험이 있다. 또한 추계를 하지 않았을 경우 이를 강제할 수 있는 제도적 장치가 전혀 없는 것도 중요한 요인이다. 그리고 기획예산처나 법제처에서 재정소요추계를 유도하려는 노력이 부족한 것도 원인이다. 필자, “법안비용추계제도에 관한 연구”, 행정학석사학위논문, 2004, 104면.

입법예고를 통해 국민의 알권리 보장을 강화하는 방향으로 제도적 개선이 이루어졌으나, 가장 초보적 단계인 의견제출권만 보장하고 있는 실정이고 제출된 의견이 단지 참고사항 정도에 그치고 있어서 국민의 입법과정에서의 참여는 여전히 제한적이다.

한편, 입법과정의 참여를 보장하는 또 다른 확실한 방법으로 공청회를 개최할 수 있도록 하고 있으나(제45조), 실시 여부는 부처의 재량사항으로 되어 있고 구체적인 기준이 마련되어 있지 않은 바, 각 부처의 공청회 개최는 미흡한 실정이다.

특정 사항의 경우 공청회를 의무적으로 개최하도록 정비하고, 국민들에게는 공청회 개최요구권을 부여함으로써 입법예고제의 한계를 극복할 필요가 있다.¹³⁾

(4) 규제영향분석

중앙행정기관의 장은 입법을 통해 규제를 신설 또는 강화하고자 하는 경우 법제처에 법령안 심사를 요청하기 전에 반드시 규제개혁위원회의 규제심사를 받아야 한다(법제업무운영규정 제21조, 행정규제기본법 제10조).¹⁴⁾ 그러나 현재 규제개혁 추진현황을 보면 양적으로나 질적으로 개선해야 할 점이 많다.

[표 4] 연도별 행정규제 변경 현황

(단위: 건)

연 도	등록규제수	규제수 변경				
		증 가			감 소	
		신설	누락등록	기타	폐지	기타
1998	2	28	73	23	174	309
1999	10,352	380	156	190	3,597	191
2000	7,343	244	250	166	696	352
2001	6,912	509	76	254	246	261
2002	7,251	275	56	27	16	46
2003	7,541	233	83	13	80	60

13) 현재 국회법은 전면개정 및 제정 법률안에 대해서는 상임위 심사시 공청회를 의무적으로 개최하도록 하고 있다(제58조 제5항).

14) 규제심사를 받기 위해서는 규제영향분석서 등을 제출하여야 하는 바, 규제영향분석서에는 ① 규제의 필요성, ② 규제목적의 실현가능성, ③ 규제의 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부, ④ 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석, ⑤ 경쟁제한 요소의 포함여부, ⑥ 규제 내용의 객관성과 명료성, ⑦ 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요 등이 포함되어야 한다.

우선 [표 4](규제개혁위원회 자료)를 보면, 규제개혁이 본격 시행된 1999년 이래 등록규제 수는 줄곧 감소하다가 2002년을 기점으로 다시 증가추세에 있는 것으로 나타났다.

뿐만 아니라 [표 5]를 보면 2002년도부터 규제강화건수가 규제완화건수를 2배 정도 초과하고 있는 것으로 나타난 바, 적어도 수량적으로 입법관리가 제대로 되지 않고 있음을 알 수 있다.

[표 5] 연도별 규제내용의 변경 현황

(단위 : 건)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
규제강화	28	142	110	230	180	158
규제완화	109	1,717	536	283	77	81

자료 : 규제개혁위원회

또한 규제영향분석서를 각 부처가 작성하도록 함으로써 규제영향분석의 질적 저하를 초래하고 결과의 객관성에 큰 의문점을 남기고 있다. 대부분의 경우 규제도입의 정책적 당위성만을 반복적으로 열거하고 있을 뿐 규제의 비용과 효과에 대한 계량적인 분석을 거의 이루어지지 못하고 있다.¹⁵⁾

그리고 규제영향분석서가 규제개혁위원회에 제출되었다고 하더라도 안건의 심의를 담당하고 있는 현재의 규제개혁위원회와 국무조정실의 인력으로는 규제영향분석서에 대한 전문성 있고 심도 있는 심의를 기대하기 어렵다는 점도 문제로 지적된다.

(5) 법제처 심사

소관 중앙행정기관으로부터 법령안 심사가 의뢰되면 법제처는 법률의 자구 형식, 체계뿐만 아니라 내용의 타당성 등 실질적인 사항에 대하여도 심사를 하여 원안을 수정, 보완할 수 있다.

그러나 현실적으로 법제처는 법안의 정책적 측면에서의 타당성에 대한 심사에는 소극적이고,¹⁶⁾ 재정소요추계서나 규제영향분석서는 형식적인 제출 여부

15) 최종원, “규제개혁의 어제와 오늘: 10년의 세월을 넘어”, 『규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2004, 595면.

16) “입법의 필요성에 대한 분석에서 정책의 편익과 비용의 분석은 제안부서가 따라야할 바람직한 기준이나 심사부서가 이를 심사기준으로 엄격히 적용하기에는 무리가 있다. 심사부서

만 확인할 뿐, 그에 대한 실질적인 심사는 이루어지지 않고 있다.

이는 법제처 스스로 입안부서의 의견을 존중하는 차원에서 나온 것이기도 하지만, 법제관의 정책적 전문성이 떨어지는 이유도 크다.

(6) 법령 등의 정비·개선

법제업무운영규정 제24조 제1항은 법제처로 하여금 현행 법령중 시대변화에 뒤떨어지거나 불합리하게 국민생활에 불편을 끼치는 법령 등¹⁷⁾을 발굴·정비함으로써 법령의 민주성과 신뢰성을 제고하도록 하고 있다. 이를 위해 법제처는 우선 법령신문고, 법령모니터, 지방자치단체, 당해 부처, 언론매체, 법학교수 및 변호사 단체, 법제처 등 다양한 창구를 통하여 법령정비의견을 접수하여 이를 소관부처에 이송하고 이에 대한 검토의견을 받는 바, 소관부처에서 수용불가 의견을 보낸 경우에는 이를 법령정비총괄분과위원회(민간 전문가로 구성), 법령정비실무위원회(각 부처 법무담당관으로 구성)를 거쳐 법령정비위원회(법제처장, 각 부처 기획관리실장, 기타 법제처장이 위촉하는 민간 전문가로 구성)에서 정비대상법령을 확정하도록 하고 있다.

[표 6]의 최근 6년간 법령정비계획 대비 실적을 보면, 연평균 약 1,587건의 정비의견이 제출되었고 이 중 57%인 905건이 정비대상으로 결정되었으며, 다시 그 중 68.3%인 618건이 정비되어 실적이 비교적 양호한 것으로 나타났다. 그러나 2003년도 그 해에 정비된 것은 26.4%에 불과하고, 1998년도에 발굴·채택되어 91%까지 정비되는데 2003년도까지 총 6년이 소요되었음을 알 수 있다. 이처럼 법령의 정비에 장시간이 소요되는 것은 정비 절차의 복잡성과 정부부처간의 시각차이나 부처이기주의에 따른 비협조에 기인한 바가 크다.

는 제안부서보다 정책시행에 관한 책임성과 전문성이 떨어질 뿐만 아니라, 이 기준 자체가 지나치게 포괄적이어서 실용적인 심사기준으로 적용하기 어렵기 때문이다. 따라서 심사부서는 필요성 기준에의 적합여부를 판단함에 있어서는 사실에 입각한 정책의 필요성에 대한 제안부서의 판단을 일단 존중하고...”, 법제처, 『법령입안심사기준』, 1996. 12, 15~16면.

17) 법제업무운영규정 제24조제1항에서는 다음 사항을 법령정비대상으로 규정하고 있다.

1. 제정 또는 개정된 후 오랜 기간동안 법령의 주요 부분이 수정·보완되지 아니하여 해당 법령을 현실에 맞게 정비할 필요가 있는 경우
2. 국민에게 과도한 부담을 주거나 불합리한 법령을 정비할 필요가 있는 경우
3. 국내외의 여건변화에 대응하여 중요한 국가정책을 효율적으로 수행하기 위하여 법령의 검토·정비가 필요한 경우
4. 그 밖에 현행법령에 대한 검토·정비가 필요하다고 인정되는 경우

[표 6] 최근 6년간 법령정비계획 대비 실적('04년 5월말 현재)

(단위 : 건)

연 도	제 출	채 택 (A)	정 비 (B)	정비율 (B/A)(%)
1998	799	633	576	91.0
1999	1,167	1,153	962	83.4
2000	1,334	842	630	74.8
2001	2,175	1,038	785	75.6
2002	1,844	769	494	64.2
2003	2,203	996	263	26.4
평 균	1,587	905	618	68.3

한편, 법령정비위원회(법령정비총괄분과위원회 포함)의 개최 및 회의시간은 한 해에 1~2회, 회의당 약 1~2시간에 불과한데도 지난 6년간 연평균 1,587건을 처리함으로써 졸속심의라는 비판을 면하기 어렵다. 그리고 실질적 결정은 각 부처 법무담당관들로 구성된 법령정비실무위원회에서 담당하고 있는데, 문제는 동 실무위원회가 공무원들로만 구성되어 있어서 국민의 입장에서 여러 상충되는 이해를 조정하는 능력이 결여되어 있으며 오히려 부처이해를 반영할 수 있다는 점이다.

[표 7] 연도별 법령정비위원회의 주체별 정비대상법령 채택비율

(단위 : 건)

구 분	2001년도			2002년도			2003년도		
	제출	채택	채택율	제출	채택	채택율	제출	채택	채택율
법령신문고	539	118	21.9	464	79	17.0	467	113	24.2
법령모니터	486	141	29.0	575	161	28.0	688	212	30.8
민 간 단 체	128	19	14.8	155	24	15.5	182	50	27.5
언 론 보 도	18	10	55.6	20	5	25.0	33	16	48.5
정부투자기관	17	3	17.6	-	-	-	-	-	-
타 부 처	46	33	71.7	46	40	87.0	49	40	81.6
당 해 부 처	477	477	100.0	300	300	100.0	433	419	96.8
지방자치단체	244	51	20.9	136	36	26.5	300	102	34.0
법 제 처	220	186	84.5	148	124	84.9	51	44	86.3
합 계	2,175	1,038	47.7	1,844	769	41.7	2,203	996	45.2

[표 7]을 통해 연도별 법령정비위원회의 정비의견 제출 주체별로 의견제출 건수 대비 정비대상으로 결정되는 건수의 비율을 보면, 당해부처가 제출한 경우는 거의 100%에 육박하고 있으며 타부처 및 법제처의 경우에도 80% 대의 높은 비율을 보이고 있는 반면, 지방자치단체나 민간의 경우 20~30%로 저조하다.

2. 국회입법의 관리 실태

국회는 4년마다 현행 법률의 약 80%를 개정하고 있으며 한 해 평균 약 20%를 개정¹⁸⁾할 정도로 입법 활동이 왕성하다.

또한 입법과정에서 국회의 역할이 뚜렷하게 증가하고 있는 바, [표 8]을 보면, 16대 국회의 경우 처음으로 의원 및 위원회 제출 법률안의 가결건수가 정부 제출 법률안의 가결건수를 앞지르는 것으로 나타났다.

물론 정부제출 법률안의 가결율이 지난 12년간 평균 82%를 기록한 반면 의원 및 위원회 제출 법률안은 32.5%에 그치고 있어 여전히 의원발의 법률안의 질이 떨어짐을 알 수 있다.¹⁹⁾

[표 8] 역대국회 법률안 처리 현황

(단위: 건, %)

구분	의원 발의			위원회 제안			정부 제출			합 계		
	접수	가결	가결율	접수	가결	가결율	접수	가결	가결율	접수	가결	가결율
14대	252	51	20.2	69	68	98.6	581	537	92.4	902	656	72.7
15대	806	123	15.3	338	338	100.0	807	659	81.7	1,951	1,120	57.4
16대	1,651	258	15.6	261	258	98.9	595	431	72.4	2,507	947	37.8
합계	2,709	432	15.9	668	664	99.4	1,983	1,627	82.0	5,360	2,723	50.8

한편 [표 9]를 보면, 정부제출 법률안의 가결율은 지속적으로 낮아지고 있으며, 수정비율은 지난 14~16대 국회 동안 62.9%로서 지속적인 증가추세에 있

18) 2003. 12. 31일자 현행 법률은 총 1,057개임. 국회처리법안은 16대 국회를 기준으로 총 947건이며 한 해 평균 237건에 달한다.

19) 가결율이 낮다는 사실은 국회가 법률안 심사를 엄격히 한다는 것을 의미하기도 한다. 미국의 107대 의회(2001~2002)에서는 총 7,439건의 법안과 합동결의안(대통령의 서명을 요하며 법적 구속력을 가짐)이 제출되어 377건이 통과되어 5%의 통과율을 보임. Walter J. Oleszek, Congressional Procedures and the Policy Process, Washington D.C.: CQ Press, 2004, p.77.

는 것으로 볼 때 국회를 통법부로 인식하는 것은 이제 시대착오적인 것임을 알 수 있다.

[표 9] 역대국회 법률안 수정비율

(단위: 건, %)

구분	의원·위원회 제출				정부 제출			
	가결 건수	원안 가결	수정 가결	수정가결 비율(%)	가결 건수	원안 가결	수정 가결	수정가결 비율(%)
14대	119	79	40	33.6	537	271	266	49.5
15대	461	358	103	22.3	659	215	444	67.4
16대	516	285	231	44.8	431	117	314	72.9
합계	1,096	722	374	34.1	1,627	603	1,024	62.9

이처럼 입법과정에서 국회의 비중이 증가하고 있음에도 불구하고 입법관리의 측면에서 여전히 부족한 점이 많다. 특히 지난 14~16대 국회의 의원입법의 가결율은 15.9%에 불과하여 정부입법의 가결율 82% 보다 훨씬 낮은 바, 이는 상대적으로 의원입법의 질이 떨어짐을 의미한다. 입안단계와 심사단계로 나누어 국회의 입법관리 실태를 살펴보기로 한다.

(1) 법률안 입안단계

의원입법은 민주적으로 선출된 의원들이 집합적으로 결정한다는 점에서 정부입법에 비해 민주성 측면에서 좋은 평가를 받을 수 있으나, 입안과정만을 놓고 볼 때는 미흡하다고 볼 수 있다.

입안과정에서는 불가피한 경우를 제외하고 보다 많은 의원들이나 이해관계인의 적극적 참여를 유도함으로써 투명성을 확보하고 다양한 의견을 수렴하는 것이 바람직함에도 불구하고 실제에 있어서는 능률적인 입안에 초점을 두어 소수 의원이나 전문가들을 중심으로 이루어지고 있다. 따라서 가능한 한 정부입법과 같이 입안단계에서 입법예고를 하고 공청회 등을 수시로 개최하여 입법과정을 공개하고 이해관계자의 의견도 수렴하는 등의 노력이 필요하다.

의원입법의 경우 더 큰 문제는 정부입법과 달리 규제심사 등 입법 내용에 대한 분석이 체계적이거나 제도화되어 있지 않아 면밀한 분석과 평가가 이루어지고 있지 않다는 것이다. 정당은 자체 법제 전문인력을 거의 보유하고 있지 않을 뿐만 아니라 재정적 여건상 다양한 분야의 전문인력 확보도 사실상

어렵고, 국회 유일한 입법지원기관인 법제실은 여러 이유로 단순히 법기술적 검토에 그치는 경우가 많은 바, 실효성이 미흡하거나 입법내용이 부적절한 법률안이 입안되어 결과적으로 의원발의 법안의 상당수가 폐기되는 결과가 초래되고 있다.

[표 10] 16대국회 법제실의 법률안 제공 실적

(단위: 건)

연 도	법제실 입안	국회 제출	가 결
2000년 (5.30부터)	355	143	5
2001년	527	276	36
2002년	304	165	23
2003년	478	298	52
2004년 (5.29까지)	11	9	12
계	1,675	891	128

[표 10]을 보면, 16대국회 동안 법제실은 총 1,675건을 입안하여 이 중 891건이 국회에 제출되어 가결된 경우는 128건에 불과하여 총 입안건수 대비 가결건수의 비율은 7.6%에 그치고 있다.

법제실의 법제관은 일반직 공무원이나 변호사로 구성되어 관련 분야의 전문지식이 부족하다는 점, 법률안 입안 및 검토 기간이 지나치게 짧다는 점²⁰⁾ 등을 고려할 때 단순히 법기술적 측면에서의 검토는 이루어질 수 있으나 법 내용에 대한 심도 있는 검토는 기대하기 어려운 상황이라고 할 수 있다.

한편, 국회법 제79조 제2항 단서에서는 법안의 재정적 측면의 타당성을 검토하고자 예산상의 조치를 수반하는 의원발의 법률안 기타 의안의 경우에는 예산명세서 제출을 의무화하고 있다. 그러나 역대 국회의 예산부수법률안에 대한 예산명세서 첨부실적을 살펴보면 13대로부터 16대국회의 총 의원발의 법

20) 이 중 법제실의 입안 및 검토하는 경우는 16대국회동안 총 1,675건으로 나타난 바, 법제실 법제관이 15~20명임을 고려할 때 법제관 1인당 한 해에 평균 21~28건, 1건 처리에 평균 13~17일이 소요된 것으로 나타났다. 법안 의뢰가 연중 고르게 이루어지지 않고 특정시기에 집중적으로 몰리는 경우가 많고, 국회의원이 법제의회시 처리기간을 1주일 이내로 요구하는 경우가 많음을 고려할 때 법제관의 실제 법안처리에 소요되는 시간은 이보다 훨씬 짧을 것으로 판단된다.

안수 3,942건 중 예산명세서가 첨부된 경우는 121건으로 총 법안수 대비 3.1%에 불과하였으며, 예산명세서의 내용도 신뢰성이 부족하여 실제 상임위원회의 법률안 심사에서 거의 활용되지 않고 있다.²¹⁾

[표 11] 역대국회 예산명세서 첨부 실적

(단위: 건)

구 분	의원발의 법안수	예산명세서 첨부 법안수	예산명세서첨부율
13 대	570	20	3.5%
14 대	321	12	3.7%
15 대	1,144	13	1.1%
16 대 ²²⁾	1,907	76	4.0%
총 계	3,942	121	3.1%

(2) 위원회 심사단계

우리나라는 상임위원회 중심주의를 채택하고 있어 대부분의 안건은 위원회 및 소위원회에서 결정된다. 이는 현대 고도의 전문적인 분야가 많아짐에 따라 안건을 전문가 중심으로 효율적으로 처리하기 위해 등장한 제도이다. 그러나 입법절차의 민주성 및 입법내용의 타당성과 실효성 측면에서는 여러 가지 한계점을 드러내고 있다.

먼저, 최근 상임위원회 안이 증가하고 있으나 소관 부처나 관련 이해집단의 이해를 반영하여 국민전체적 시각에서의 검토가 부족하다는 비판을 받기도 한다. 더군다나 위원회 심사에서 중요한 역할을 수행하는 소위원회 활동은 공개성이 부족하여 민주성에 의문을 야기시키고 있다.

국회법 제58조제5항은 이를 시정하기 위해 제정법률안 및 전문개정법률안에 대한 위원회 심사시 공청회를 개최하도록 의무화하여 국민의 입법과정에 대한 참여를 제도화하고 있으나, [표 12]에서 보듯이, 16대국회 동안 제출된 총 2,507건 중 공청회 개최된 법안 수는 136건으로 5.4%에 불과하다.

21) 필자, 전계논문, 93면.

22) 16대 국회(2000. 5. 31~2004. 5. 30)의 예산명세서 첨부 현황을 보면, 2002년도말까지 17건에 불과하였으나 2003년도 한해에만 무려 57건에 달하였음. 이는 의안과에서 국회의원이 법안 제출시 예산명세서도 첨부하도록 유도하였기 때문임.

게다가 의결이 없는 한 반드시 공청회를 개최해야 하는 제정 및 전면개정 법률안은 제정 법률안 399건, 전면개정 법률안 78건으로 총 477건인 바, 이 중 공청회가 개최된 법안은 97건으로 전체 대상 법안의 20.3%에 그치고 있다.

[표 12] 16대 국회의 공청회 개최 현황

(단위: 건)

법률안				공청회 처리건수				공청회 개최비율	
계	제정	전면개정	기타	계	제정	전면개정	기타	전체	제정및 전면개정
2,507	399	78	2,030	136	86	11	39	5.3%	20.3%

주: 공청회 처리건수 중 기타 39건에는 부분개정법률안 12건, 중요정책 16건, 청원 1건이 포함되어 있음

또한 국회법은 위원회가 소수 집단의 이해를 반영하거나 국민전체의 입장에서 타당성이 떨어지는 입법심사를 방지하기 위하여 여러 제도적 장치를 마련하고 있으나 그 운영이 형식화되고 있어 입법 내용의 타당성을 확보하는데 결함이 있을 수밖에 없는 실정이다.

예를 들어 국회법 제63조의2는 위원회 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요의안에 대해 전원위원회를 개최할 수 있도록 통제장치를 마련하고 있다. 그러나 이 제도는 15대국회말 국회법 개정(2000.2.26)으로 16대국회에서 제도입된 이후, 2003년 3월 『국군부대의이라크파병동의안』에 대하여 한차례 개최된 것이 전부다.²³⁾

그리고 동법 제83조제1항 및 제66조제2항은 안건이 다른 위원회의 소관사항과 관련이 있는 경우에는 관련위원회에 회부하고 그 의견을 듣도록 하고 있다.

그러나 [표 13]의 역대국회의 관련위원회 회부 및 의견제시 비율을 보면, 관련위원회회부율은 제도 도입 이후 꾸준히 증가하고 있으나, 의견제시 비율은 그에 상응함이 없이 지속적으로 감소추세에 있다. 그리고 재정소요법안일 경우에는 예산결산특별위원회나 재정경제위원회에도 회부하고 그 의견을 들어야 함에도 전혀 이루어지지 않고 있다.

23) 전원위원회제도는 제헌국회(1948. 6. 10)부터 제4대국회(1960. 9. 25)까지 존치하다가 제165대국회에서 제도입(2000. 5. 30)하였으며, 지금까지 제헌국회 2회, 제2대국회 4회, 그리고 제16대국회 1회로 총7회 개최되었다.

[표 13] 역대국회 관련위원회 회부 및 의견제시 비율

(단위: 건, %)

구 분	소관위원회 회부(A)	관련위원회 회부(B)	관련위원회 의견제시(C)	관련위원회 회부율(B/A)	관련위원회 의견제시율(C/B)
13대	1,439	2	1	0.1	50.0
14대	1,439	165	47	11.5	28.5
15대	2,570	438	80	17.0	18.3
16대	2,922	1,065	110	36.4	10.3

한편, 국회법 제98조의2는 중앙행정기관의 장은 법률에서 위임한 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정한 대통령령, 총리령, 부령, 훈령, 예규, 고시 등이 제정, 개정, 폐지된 때에는 10일 이내에 이를 국회 소관상임위원회에 제출하여야 하며, 상임위원회는 법률에의 위반여부 등을 검토하여 통보할 수 있도록 규정하고 있다.

[표 14] 제16대 국회(2000.5.30~2004.2.29) 행정입법 검토 현황

(단위: 건, %)

검토대상(A)	검토(B)	통보(C)	검토율(B/A)	통보율(C/A)
1,763	543	61	30.9%	11.2%

그러나 [표 14]의 16대 국회의 행정입법의 검토 현황을 보면, 전체 검토대상 법령 중 검토율은 30.9%, 통보율은 이보다 적은 11.2%로서 극히 저조한 것으로 나타났다.

Ⅲ. 효과적인 입법관리 방안

앞서 살펴본 바와 같이 정부입법은 입법절차의 민주성 측면에서, 그리고 국회는 입법내용의 타당성 측면에서 미흡한 것으로 평가되는 바, 이는 전반적으로 정부와 국회 공히 효과적인 입법관리를 위한 여러 제도적 장치를 갖추고 있음에도 불구하고 입법절차의 민주성과 효율성, 입법내용의 타당성과 집행가능성 등의 기준에 비추어 볼 때, 이들 장치가 제대로 운영되지 못하고 형식화되고 있기 때문이다.

이처럼 효과적인 입법관리를 위한 제도들의 운영이 형식화되는 이유는 입법과정상 주체들이 그 중요성을 인식하지 못하기 때문이기도 하나, 기본적으로 각 제도가 상호 유기적으로 연계됨이 없이 개별적, 단편적으로 운영될 뿐만 아니라 이들 제도가 효과적으로 발휘할 수 있도록 상호 견제와 균형이 작동되지 않기 때문이다.

따라서 기존 제도가 잘 활용되도록 필요한 여건을 갖추되, 더 나아가 효과적인 입법관리를 위한 획기적인 방안을 모색할 필요가 있다.

1. 이의제기(Point of Order) 절차 마련

우리나라는 입법심사에서 절차적 민주성과 내용적 타당성을 확보하기 위해 의견청취제도, 공청회제도, 재정소요추계제도(국회의 예산명세서제도), 규제심사 제도 등을 도입하고 있음에도 불구하고 이들 제도가 실효성을 얻지 못하고 있다.

이를 방지하기 위해서는 국회법 등 관련법을 개정하여 이의제기 절차를 마련하여 입법절차의 정당성과 입법내용의 타당성을 확보하기 위한 입법제도가 제대로 작동하지 않을 경우에는 더 이상 후속 절차가 진행되지 못하도록 할 필요가 있다.

예를 들면, 공청회를 개최하여야 함에도 개최하지 않은 경우, 재정소요법안임에도 불구하고 예산명세서를 첨부하지 않은 경우 등에는 소관위원회나 관련 위원회에서 과반수 혹은 2/3의 의결로 이의를 제기하고 필요할 경우 전원위원회를 개최할 수 있도록 하는 것이다.²⁴⁾

2. 입법과정에서의 Top-down 방식 도입

입법 활동이 국가재원의 효율적 배분을 고려하지 않거나 거시적인 재정계획 내지는 재정부담능력에 대한 고려 없이 진행되는 결과 법률과 예산의 괴리 내지는 불일치가 발생하고 더 나아가 정책실패가 초래된다. 이를 방지하기 위해

24) 미국의회의 경우 특정 입법안이나 입법안의 특정 항목에 대한 토론과 논쟁의 지속여부와 관련하여 개별 의원이 이의를 제기하면 안건에 따라 다르지만 통상 이의제기 건이 과반수 또는 3분의2의 찬성(위원장직접 결정하는 경우도 있음)으로 지지되면 입법심사의 절차는 더 이상 지속되지 못한다. Peter Sperry, *Federal Budget Process*, Heritage Foundation, 2000, p.53.

서는 입법과정을 예산과정과 같이 Top-down 방식으로 변경할 필요가 있다.

우선 정부에서 작성한 국가재정운용계획²⁵⁾을 예산결산특별위원회에 제출하도록 의무화하고, 예산결산특별위원회는 국가재정운용계획에서 정한 총예산액과 부문별, 기능별 예산배분의 적정성에 대해 심사한 후, 그 결과를 토대로 각 상임위원회가 법률안이나 예산안을 심사할 때 지켜야 할 지침 혹은 기준을 마련하면, 각 상임위원회는 그에 따라 소관 법률안과 예산안을 심사하도록 하는 것이다.

또한 현재 정부에서 확정된 예산안이 국회에 제출된 후에 시작되는 2개월간의 예산심의기간은 예산을 거시적, 미시적으로 충분히 심사하는 데 제약요인으로 작용하는 바,²⁶⁾ 적어도 정기회 전에 예산결산특별위원회의 국가재정운용계획 및 거시적 결정에 대한 심의가 마쳐지고, 정기회가 시작되는 9월1일 전에 정부 예산안이 국회에 제출되도록 함으로써 최소한 정기회 기간 동안은 각 상임위원회로 하여금 소관 법률안 및 예산안 심사에 집중할 수 있도록 할 필요가 있다.

3. 예산결산특별위원회의 기능 강화

한편, 국가의 재정부담능력에 대한 고려 없는 선심성 의원발의 법안이 남발되는 것을 통제하기 위해서는 예산결산특별위원회의 기능을 강화시킬 필요가 있다.

첫째로 법률안 심사에 있어서 법적 문제에 대해서는 법제사법위원회의 체계 및 자구의 심사를 거치도록 하고 있듯이, 법률안의 재정적 측면의 타당성과 관련해서는 예산결산위원회의 심사를 거치도록 함이 바람직하다.

또한 정부의 예산안 편성방식이 Top-down 방식으로 바뀐 만큼 국회의 예산심의도 이에 맞춰 변화가 필요한 바, 예산결산특별위원회로 하여금 예산총액 및 부문별, 기능별 예산배분에 대해 심의·의결하고, 각 상임위원회의 입법활동이 이러한 거시적인 예산결정의 틀 내에서 이루어지도록 감시·견제하여

25) 2005회계연도부터 정부의 예산안 편성 방식이 중기 국가재정운용계획에 따라 Top-down 방식으로 바뀐 바, 여기에는 중장기 재정전망, 중장기 재정운용의 목표 및 전략, 분야별 재원배분계획 및 투자방향 등이 포함되어 있다.

26) 미국의회의 예산과정은 대통령의 예산안 제출되는 2월부터 9월까지 약 8개월간 지속된다. 반면 우리나라는 행정부 예산안이 제출되는 10월2일(회계연도 개시 90일전)부터 심사를 마치는 12월2일(회계연도개시 30일전)까지 2개월 정도에 그치고 있는 결과, 졸속심의라는 비판을 면하기 어렵다.

야 한다. 이를 위해 현 예산심의 기간을 정부 예산편성과정에 맞춰서 최소 8 개월로 늘릴 필요가 있다.

4. 법안비용추계제도 활성화

입법관리를 위해 유용한 도구가 법안비용추계(Cost Estimates for Bills)인 데 이는 예산 또는 기금상 조치를 수반하는 법안에 대해 당해 법안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 총비용 및 연도별 소요액을 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것이다.

비용추계 결과는 미시적으로 소관 상임위원회에서 법률안의 재정적 측면의 타당성을 검토하고 법률안의 내용을 수정하는데 활용되기도 하지만, 보다 거시적으로는 예산안 심사시 당해 법률안으로 인해 총액 및 부문별 예산 한도를 초과하는지를 판단하는 중요한 기준이 된다.

현재 정부에서는 재정소요추계서, 국회에서는 예산명세서라는 이름으로 법안에 대한 소요비용을 추계하고 있으나 지금까지의 운용실적이 극히 저조하고 추계 내용도 객관성과 신뢰성이 떨어지는 것으로 나타났다.²⁷⁾

따라서 동 제도의 실효성을 높이기 위한 몇 가지 장치의 마련이 필요한 바, 우선 비용추계의 대상을 모든 법률안으로 확대하고²⁸⁾ 국회 제출시 의무적으로 추계서를 첨부하도록 하되, 비용추계서(예산명세서)의 작성업무를 미국의 CBO(의회예산처)와 같은 공신력 있는 기관이 전담하도록 함으로써 추계서의 정확성과 신뢰성을 확보할 필요가 있다.

다음으로 위원회의 법률안 심사 시 함께 제출된 비용추계서가 제대로 활용되도록 강제할 수 있는 장치가 필요한 바, 우선 예산결산특별위원회가 법률안에 첨부된 비용추계서를 예산안 심사에 활용하도록 하되, 재정소요법안임에도 불구하고 예산명세서가 첨부되지 않은 경우나 법률안 심사에 예산명세서가 활용되지 않는 경우 및 비용추계서에 의할 경우 정부재정에 미치는 영향이 막대하여 국가재정에 악영향을 미칠 것으로 판단되는 경우에는 소관위원회나 관련위원회에서 이의를 제기하도록 하거나 전원위원회를 개최할 수 있도록 하는 것이다.

27) 필자, 전계논문, 107면.

28) 정부가 2004. 10. 16. 국회에 제출한 국가재정법안 제73조에서는 국회의원, 위원회, 정부가 제출하는 모든 재정소요법안에 대해 비용추계서를 첨부하도록 하고 있다.

5. 입법평가제도의 도입

법안비용추계제도는 사전적으로 입법안에 대해 단지 비용측면에서 그 타당성을 검토하기 위한 제도로서 효과 내지 편익 측면을 고려하지 않는다는 한계가 있다. 이를 보완하고 의원입법의 질을 획기적으로 제고하기 위해서는 최근 유럽국가들을 중심으로 도입·운용되고 있는 입법평가제도(Evaluation of Legislation)²⁹⁾를 전향적으로 도입할 필요가 있다. 그리하여 입법과정에서부터 미리 당해 법률안이 사회에 미칠 영향을 충분히 분석하고 그 결과를 입법에 반영함은 물론, 더 나아가 법률에 사후평가에 관한 조항을 첨가함으로써 사후 집행을 통해 실제 나타난 결과를 평가하고 그 결과를 재입법에 반영하는 것이다.

예를 들어 특정 지역의 관광수요를 증대시키기 위해 교통요금을 할인하도록 하되, 그 손실을 보전해주는 정책이 있다 하자. 법을 제대로 심사하기 위해서는 우선 목표로 하는 관광수요증대 효과를 얻기 위해서는 얼마만큼의 요금할인이 있어야 하며, 이를 위해 정부재정이 얼마나 소요되는 것인지, 사회적인 파급효과나 부작용은 없는 것인지 등을 검토하여야 할 것이다. 만일 비용 대비 효과가 있는 것으로 분석되어 법률을 시행하기로 하였다고 하자. 이후 과연 처음에 예상했던 결과가 나타나고 있을까? 만일 처음에 예상했던 것과는 전혀 다른 결과를 보이고 있는지에 대해 다시 평가할 필요가 있는 것이다. 정말 요금할인이 관광객 수요를 증대시키고 있는지, 당초 예상보다 비용이 많이 들고 있는지, 예상치 못한 부작용은 없는지 등에 대해 재평가가 이루어지고 그 결과를 바탕으로 재입법을 추진하는 것이다.

29) 입법평가제도란 법령의 제정·개정에 따른 사회적 영향을 사전 및 사후에 비용과 편익의 관점에서 종합적으로 분석하고 그 결과를 입법에 반영하는 것을 말한다. 우리나라의 경우 정부입법의 경우 규제심사 등의 분석절차가 있으나 입법영향평가와 같이 종합적인 분석이 이루어지지 않는다고 있다. 의원입법은 아예 이러한 객관적 분석절차가 없다. 입법평가제도에 대한 논문: Luzius Mader, *Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation*, Statute Law Review, Volume 22, Number 2, 2001, pp.119~131.

A Study on the Legislative Process : Focusing on the Actual Conditions of Legislative Management in Korea

Im, Myung-Hyun*

Legistics, the science of legislation, has for a long time dealt with the contents of laws and the legislative process in the ministries and Parliament. It's activities, both in theory and practice, have recently begun to concentrate on democracy, efficiency and effectiveness of norms.

There are two reasons for these developments. First of all, budgetary pressure, which calls for more rational and cheaper laws. Second, the neo-liberal philosophy of the slim state, reinventing government as small government, the State as an agent for the essentials and no more.

Like OECD countries, both the National Assembly and the Government in Korea have introduced and operated a variety of devices designed to achieve democracy and efficiency of the legislation. But as this study shows, those devices have not been managed well enough both in quality and in quantity, mainly because they are not made by the principle of check and balance.

To make the legislative process well working from the aspect of democracy and efficiency, this study shows some remedies like "Point of Orders", "Cost Estimates for Bills", "Legislative Evaluation", and so on. But more impotently, there is need for introduction of top-down systems in law-making procedure like budgeting one, to enable standing committees of assembly to deliberate bills in broader prospective, for example, from the aspect of efficient distribution of scarce resources.

* Budget Analyst, Bill Cost Estimates Team, National Assembly Budget Office