

# 의원입법과정에서 국민참여기능 확대 방안

이 세 정\*

## 차 례

- I. 서 언
- II. 의원입법 현황 및 의원입법과정
  - 1. 의원입법 현황 및 문제점
  - 2. 의원입법과정
- III. 법안 발의 (전)단계에서의 국민참여
  - 1. 청원권의 현대적 의의
  - 2. 의원입법청원제도를 통한 국민참여
- IV. 법안 심사 단계에서의 국민참여
  - 1. 입법예고제도를 통한 국민참여
  - 2. 공청회·청문회제도를 통한 국민참여
- IV. 결 론

\* 한국법제연구원 연구위원, 법학박사  
접수일자 : 2012. 10. 30 / 심사일자 : 2012. 11. 22. / 게재확정일자 : 2012. 11. 30

## I. 서 언

일반적으로 ‘법과정’이란 법체계를 구성하는 법규범의 태양 및 법기관의 작동과 이를 둘러싼 인간과 조직의 법행동의 총체를 말한다. 이러한 법과정의 개념에 비추어 입법과정(legislative process)을 정의하면, 입법과정은 “법률을 제정하고 행정부를 감독하며 국민을 대표하는 입법부(parliamentary bodies)의 모든 기능과 활동뿐 아니라, 입법활동에 참여하는 한에 있어서 입법부 이외의 정치적 행위자들 - 선거구민, 압력단체, 로비스트, 집행부, 행정관료, 정당 등-이 의회의 장을 중심으로 입법을 둘러싼 운동이나 작용을 하는 총 과정”으로 정의할 수 있다.<sup>1)</sup> 그러나 입법과정의 관념을 이와 같이 포괄적으로 파악하지 않고 좁은 의미의 입법절차, 즉 형식적 의미의 법률의 제정절차에 한정하면, 입법과정은 “일정한 입법정책적 목표 하에 법률안이 기초되어 의회에 제출 또는 발의되고, 의회에서 법률안에 대한 심의를 거친 다음 정부에 이송되어 국가원수의 서명·공포에 의하여 하나의 법률로서의 효력이 발생되기까지의 모든 과정”<sup>2)</sup>으로 파악할 수도 있다.<sup>3)</sup>

입법과정은 국회의 법률에 대한 심의과정 속에 다양한 정치세력과 이해관계인의 참여를 가능하게 하여 법률이 민주적 정당성을 확보할 수 있도록 하고, 다양한 사회적 갈등을 조정하고 통합화를 이루어냄으로써 합의된 의견에 대한 수용가능성을 높여 주며, 그 주된 과정이 국회에서 이루어짐으로써 국민의 대표자를 통하여 국민의사를 수렴할 수 있기 때문에 대의적 기능을 수행한다는 점에서 중요성을 갖는데,<sup>4)</sup> 특히 현대 행정의 다양화·전문화, 국가기능의 변모 등을 이유로 공권력의 행사뿐 아니라 서비스의 제공, 재화의 분배 등도 법률의 형식을 통해서 이루어지고 있는 오늘날 입법과정의 중요성은 그 어느 때보다도 강조되고 있다.

1) 박영도, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008, 247쪽 참조.

2) 김승환, “입법학에 관한 연구 - 입법의 주체·원칙·기술을 중심으로 -”, 고려대학교 박사학위논문, 1987. 7, 34쪽 참조.

3) 여기서는 입법과정을 좁은 의미로 이해하고자 한다.

4) 임중호, “입법과정의 개선 및 발전방향”, 『공법연구』제34집 제3호, 한국공법학회, 2006. 2, 26쪽 참조.

대의민주주의 하에서는 법률의 내용이 가지는 정당성은 일차적으로 국민의 대표자인 국회의원이 판단하는 것이지만 그것으로서 내용상의 정당성을 필요충분하게 획득할 수는 없다. 국민의 개별적인 특수이익과 경험적 의사를 충분히 고려하지 아니하고는 내용상의 정당성 획득에 실패할 가능성이 매우 높다. 입법과정에서의 국민의 참여는 법률의 정당성 획득에 기여할 수 있고, 법을 준수하고 법질서에 복종하여야 하는 국민의 법준수도를 높여 법률의 실효성을 제고할 수 있을 것이다. 그 외에도 국민의 입법과정에서의 참여는 우리 사회에서 자주 발생하는 정치의 장외화 현상을 방지할 수 있고, 다양하게 분출되고 때로는 극단으로 치닫는 국민의 욕구를 국가의 공식적 정책결정과정 속으로 편입시켜 정치의 질서화나 정치사회의 통합화를 도모할 수 있을 것이다.<sup>5)</sup> 특히 현대 사회에서는 사회의 다원화와 전문화의 추세에 따라 정책결정에 필요한 정보를 국가가 모두 수집·파악할 수 없으므로 국민(특히 전문가)의 입법참여는 입법에 필요한 전문화의 요청을 더욱 잘 실현할 수 있을 것이다.<sup>6)</sup>

국민은 의견서 제출이나 정당에 대한 압력 또는 집회·시위 등의 방법으로 입법과정에 참여하고 있기는 하나, 이러한 방법은 간접적인 것에 불과하여 그 효과가 미미하므로 입법과정에서 국민의 참여를 통한 국민의 의사를 반영하기 위한 보다 직접적인 제도적 장치의 마련과 그 실질적 운용이 중요하다. 의원입법과 관련하여 이와 같은 제도적 장치의 대표적인 것으로 「국회법」상 입법청원제도, 입법예고제도, 공청회·청문회제도 등을 들 수 있다. 그러나 실제에 있어서는 이러한 장치가 형식적으로 운용되고 있거나 절차 규정의 미비 등으로 그 실효성에 의문이 드는 경우가 나타나고 있다.

이러한 문제의식에 기초하여 이하에서는 먼저 의원입법 현황 및 의원입법과정을 간략하게 개관하고, 「국회법」상 법안 발의 (전)단계에서의 국민참여제도인 입법청원과 법안 심사단계에서의 국민참여제도인 입법예고, 공청회·청문회로 나누어 의원입법과정에서의 국민참여기능 확대방안을 제시하고자 한다.

5) G. B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, New York 1959, p. 9.

6) 정중섭, “국민의 입법참여화방안”, 『한국법제연구원 제3회 법제세미나, 국민의 입법참여와 입법예고제』, 1992, 16~17쪽 참조.

## II. 의원입법 현황 및 의원입법과정

### 1. 의원입법 현황 및 문제점

우리 헌법은 제40조에서 “입법권은 국회에 속한다”라고 규정하여 입법작용의 국회전속주의를 천명하고 있다. 그러나 다른 한편 헌법 제52조는 “국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다”라고 규정함으로써 입법과정의 투입의 길을 또 다른 국가권력에도 열어주고 있다. 이처럼 제헌헌법 이래 우리 헌법은 법률안의 발의 또는 제출을 각각 국회의원과 정부로 나누는 이원적 형태를 제도화하고 있다.<sup>7)</sup> 그리하여 국회의원이 법률안을 제출하는 경우 이를 ‘의원입법’이라 하고, 정부가 제출하는 경우 이를 ‘정부입법’이라 하며, 법률의 수권에 의하여 정부가 제정하는 법률 하위의 입법은 ‘행정입법’이라 한다.

종래에는 의원의 질적 미비와 자질, 전문성, 입법보조인력 부족 등을 이유로 입법안의 정부 의존이 오랫동안 지속되어 정부제출 법률안이 의원발의 법률안보다 그 수에 있어 월등히 많았고, 국회를 일컬어 통법부(通法府)라고 비판하기도 하였으나, 아래의 표에서 알 수 있는 것처럼 제15대 국회부터 의원발의 법률안 건수가 정부제출 법률안의 그것을 역전한 뒤 제16대 국회 이후 의원발의 법률안 건수는 현저한 증가세를 보이고 있다. 특히 지난 18대 국회에서는 개원 1년 만에 이미 제17대 국회 4년 임기동안 발의된 의원발의 법률안 6,387건의 3분의 2에 해당하는 4,188건이 발의되었고, 특히 지난 제18대 국회 임기 만료시점에는 12,219건이 발의되어 제17대 국회의 경우보다 약 2배 증가하였으며, 정부 제출 법률안 1,693건과 비교할 때 약 10여배 높은 수치를 나타내고 있다. 이와 같은 의원입법 증가의 계기는 민주화와 더불어 국민의 다양한 입법수요가 증가한 점이나 국회의원의 정책개발 능력과 입법지원조직의 입법지원

7) 헌법상 이원적 법률안 제안제도의 기원은 임시헌법에서부터 찾을 수 있는데, 대한민국 임시헌법 제21조 제10항은 임시의정원의 직권 가운데 ‘법률안을 제출함’을 규정하고 있고, 다른 한편 이 헌법 제15조 제9항에서는 임시대통령의 직권으로서 ‘법률안을 임시의정원에 제출하되 국무위원의 동의를 요함’이라고 규정하고 있다. 권영설, “입법과정의 헌법적 조명”, 『공법연구』제34집 제3호, 한국공법학회, 2006. 2. 3쪽 참조.

능력 향상 등을 들 수 있다.<sup>8)</sup>

<의원발의 법률안과 정부제출 법률안의 비교>

시기구분 (연도)	전체 법률안	의원발의 법률안			정부제출 법률안		
		제출 건수	가결 건수	가결률	제출 건수	가결 건수	가결률
제헌국회(1948~1950)	234	89	43	48%	145	106	73%
제2대(1950~1954)	398	182	77	42%	216	137	63%
제3대(1954~1958)	410	169	72	43%	241	85	35%
제4대(1958~1960)	322	120	31	26%	202	44	22%
제5대(1960~1961)	296	137	30	22%	159	40	25%
국가재건최고회의 (1961~1963)	1,162	554	514	93%	608	501	82%
제6대(1963~1967)	658	416	178	43%	242	154	64%
제7대(1967~1971)	535	244	123	50%	291	234	80%
제8대(1971~1972)	138	43	6	14%	95	33	35%
제9대(1973~1979)	633	154	84	55%	479	460	96%
제10대(1979~1980)	129	5	3	60%	124	97	78%
국가보위입법회의 (1980~1981)	189	33	33	100%	156	156	100%
제11대(1981~1985)	498	202	83	41%	287	257	90%
제12대(1985~1988)	379	211	66	31%	168	156	93%
제13대(1988~1992)	938	570	171	30%	368	321	87%
제14대(1992~1996)	902	321	119	37%	581	537	92%
제15대(1996~2000)	1,951	1,144	461	40%	807	659	82%
제16대(2000~2004)	2,507	1,912	517	27%	595	431	72%
제17대(2004~2008)	7,489	6,387	1,352	21%	1,102	563	51%
제18대(2008~2012)	13,912	12,219	4,890	40%	1,693	1288	76%

\* 자료 : 국회사무처 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/StatFinishBill.jsp>)

8) 김성원, “제18대 국회에서 본 의원입법의 어제와 오늘”, 『국회보』통권 512호, 국회사무처, 2009. 7, 98쪽 참조.

이와 같은 국회의원 의정활동의 핵심적인 부분을 담당하는 법률안 발의 건수의 증가는 긍정적으로 평가할 수 있지만, 언론이나 시민단체들의 의정감시활동의 중요한 지표 중의 하나로 의원의 법률안 발의 건수가 포함되어 있어 이를 의식한 의원들의 법안 발의 경쟁, 지역민원적 성격의 법안, 정부 내부의 복잡한 법률안 입안 과정을 회피하거나 우회하기 위한 목적 등으로 사실상 정부 청원적 법안 등의 증가가 의원발의 법률안 수 증가의 한 요인으로 작용한 측면이 있다. 따라서 법률안의 건수가 증가하였다고 하여 그 질적인 수준이 동일하게 제고되었다거나 입법과정에서 국민들의 다양한 이해관계를 적절히 조율하여 반영하고 있다고 보기는 어렵고, 의원발의 법률안의 완성도가 낮은 상태에서 의원입법이 양적으로만 성장하는 것은 가결률 저하와 상임위원회의 법률안 심사에 지장을 초래할 수 있다.<sup>9)</sup>

## 2. 의원입법과정

의원입법과정은 크게 i) 법률안의 발의(제출),<sup>10)</sup> ii) 발의된 법률안의 심의·의결, iii) 의결된 법률안의 정부이송 및 대통령의 공포의 3단계로 구분할 수 있다.<sup>11)</sup>

### (1) 법률안의 발의(제출)

의원발의 법률안에는 i) 국회의원 10인 이상의 발의로 제출되는 법안

- 
- 9) 김성원, 앞의 글, 98쪽; 임중훈, “입법과정의 민주적 정당성 제고를 위한 모색 - 법률안의 위원회 회부제도를 중심으로 -”, 『헌법학연구』제11권 제4호, 한국헌법학회, 2005. 12, 288쪽 참조.
- 10) 우리 헌법상 법률안의 제출권자는 국회의원과 정부이다(제52조). 그런데 「국회법」 제51조에 따라 상임위원회도 법률안을 제출할 수 있다. 여기서 제출·발의 등 용어의 정리가 필요한데, 의원이 법률안을 낼 때는 ‘발의’라고 하고, 정부 또는 위원회가 의안을 낼 때는 ‘제출’이라고 한다. 정재황, “국회의 입법과정”, 『고시계』제49권 제2호, 고시계사, 2004. 2, 5쪽 각주 2번 참조.
- 11) 법률안의 발의에 앞서 입법정보의 수집·분석과 입법정책의 결정→법률안의 초안작성 또는 작성의뢰→초안에 대한 검토→의견수렴→법률안 확정→법률안 제출이 행해지고, 여당의 경우에는 의견수렴 후 당정협의 단계를 더 거친 후 법률안을 확정하는 것이 법률안 입안 관행이다. 이한규, “입법과정 개선에 관한 헌법적 고찰”, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2002, 123쪽 참조.

(의원발의 법률안)과 ii) 위원회에 의해서 제출되는 법안(위원회 제출 법률안)이 있다. 제18대 국회의 경우 전자가 11,190건이고, 후자는 1,029건이었는데, 후자 중 955건이 대안이고 초안이 74건이었다.

### 1) 의원발의 법률안

『국회법』 제79조 제1항에 따르면 의원은 의원 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다. 종전에는 의원 20인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있었는데,<sup>12)</sup> 2003년 2월 4일자 개정 『국회법』에서 의원 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있도록 요건을 완화하였다. 이와 같은 발의정족수 요건의 완화는 의원발의 입법의 활성화를 기하고, 다양한 국민의사를 입법과정에 투입하며 우리나라의 경우 대통령제 정부에서 이례적으로 정부에 법안제출권을 부여하고 있음에 비추어 그 균형을 맞추기 위한 것으로 이해되고 있다.<sup>13)14)</sup>

실제로 의원들이 법률안을 입안하는 유형으로는 ① 순수한 의미의 의원발의 법률안으로서 의원이 제도 또는 정책의 수립·변경 등의 입법동기를 가지고 주도적으로 관련 법률안을 발의하는 경우, ② 정부 또는 제3자(이익단체·시민단체 등)가 기초하여 제공한 법률안을 기초로 의원이 이를 수정·보완하여 발의하는 경우, ③ 정부가 마련한 안을 의원을 통하여 발의하는 경우, ④ 연구기관·관련단체, 전문가 등이 마련한 초안을 의원이 수용하여 발의하는 경우, ⑤ 소속 정당의 정책기구에서 입안한 법률안을 당무회의 등의 당내 절차를 거쳐 발의하는 경우, ⑥ 소속 정당 지도부의 방침 또는 결정에 따라 당의 정책기구 등에서 입안하여 발의하는 경우, ⑦ 그 밖에 이상의 여러 가지 경우가 혼합된 경우 등이 있다.<sup>15)</sup>

12) 종전에 국회의원의 법률안 제출에 20인 이상의 찬성을 요하도록 한 것은 적어도 교섭단체 크기의 원내세력에게만 법률안 제출권을 줌으로써 법률안 제출의 남발을 막기 위한 것이었다. 박민규 외, 국민참여를 통한 입법 및 법제개선방안 연구, 법제처, 2004. 11, 24쪽.

13) 정재황, 앞의 논문, 6쪽; 권영설, 앞의 논문, 8쪽 참조.

14) 국회의원이 법률안을 발의함에 있어 두는 정수요건의 합헌성 여부에 관한 상세한 것은 권영설, 앞의 논문, 8쪽 이하 참조.

15) 황해봉, “우리나라의 입법과정에 관한 고찰”, 『법제』, 법제처, 2008. 4, 140쪽 참조.

의원발의 법률안의 경우 의원의 독립성에 비추어 통합·조정된 법안보다는 개별적 특수성과 이해관계를 반영한 법안이 많고, 당정간 협의안이 나 정당간 합의안으로 제출되는 경우 이외에는 특별한 사전입법계획<sup>16)</sup>에 따라 이루어진 것이 아니며, 국가의 정책 목표와 크게 관계없는 법안이 발의되기도 한다는 특징을 갖고 있다. 그 결과 지나치게 사소한 문제나 법률로 규정하는 것이 적절하지 아니한 사항, 실효성이 의문되는 사항까지도 법제실에 입안이 의뢰되거나<sup>17)</sup> 국회에 제출되고 있고, 이는 타당성이나 완성도가 떨어지는 법률안 제출 양산의 원인이 되고 있다. 경우에 따라서는 시행에 따른 재정부담 소요액을 적정하게 판단하지 못하여 당초 예측한 금액 이상의 재정부담이 수반되는 법률안이 제출되거나, 같은 사안이라고 하더라도 내용에 약간의 차이가 있는 법안이라면 법률적으로 그 제출을 막을 장치가 없어 중복적 성격의 법안이 제출되는 경우가 적지 않다는 문제가 지적되고 있다.<sup>18)</sup>

## 2) 위원회 제출 법률안

「국회법」 제51조 제1항 및 제2항에 따르면 위원회는 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안 기타 의안을 제출할 수 있고, 이 경우에는 위원장이 의안의 제출자가 된다. 위원회에서 제안하는 의안은 입법실무상 ‘위원회안’과 ‘위원회제출대안’으로 구분하는데, 위원회안은 위원회가 그 소관에 속하는 사항에 관하여 독자적으로 의안을 입안하여 제출하는 것을 말하고,<sup>19)</sup> 위원회제출대안은 원안의 취지를 변경하지 아니하는 범위에서 그

16) 의원입법의 경우와는 달리 정부입법의 경우에는 「국회법」 제5조의3에서 부득이한 경우를 제외하고는 매년 1월 31일까지 당해 연도에 제출할 법률안에 관한 계획을 국회에 통지하도록 하여 법안 제출시기의 분산, 계획 입법을 도모하고 있다.

17) 입법을 추진하는 의원은 일반적으로 법제실무자에게 법률안 입안을 의뢰하는데, 직접 개인 보좌진에게 이를 지시할 수도 있고 외부의 전문가에게 의뢰할 수도 있으나, 의원입법의 기초 및 성안 등 법제지원을 위하여 설치된 국회사무처 법제실을 주로 이용하고 있다. 국회사무처 법제실에는 법제업무를 전문으로 하는 법제관이 배치되어 의원발의 법률안에 대한 법제지원과 각종 입법자료 및 정보를 제공하고 있고, 의원의 입안요청에 따라 법률안을 성안하거나 입안된 법률안에 대한 검토를 한다. 임중호, 앞의 논문, 28쪽 참조.

18) 임중호, 앞의 논문, 32쪽 참조.

19) 위원회안은 정상적인 절차를 거쳐서는 법개정이 늦어지는 시급한 법개정의 필요성이



내용의 대폭적인 수정이나 체계를 다르게 하여 원안을 대신할 만한 안으로 제출하는 것을 말한다. 즉 위원회제출대안은 원안의 존재를 전제로 하여 그 심사과정에서 원안을 폐기하고 그 대신 제출하는 것인데 반하여 위원회안은 원안의 존재 여부와는 관련이 없다는 점에서 그 차이가 있다.<sup>20)</sup>

## (2) 법률안의 심의 및 의결

법률안은 ‘상임위원회 중심주의’와 ‘본회의 결정주의’에 따라 심의·의결된다. 즉 우리 국회는 입법심사에 있어서 본회의에서는 상임위원회로부터 부의된 법률안에 대하여 반대의견의 표시가 없는 한 상세토론 없이 만장일치로 법안을 통과시키는 것이 관례화되고 있고,<sup>21)22)</sup> 이에 따라 본회의에 회부되느냐 아니면 본회의의 의결의 대상이 되지 못하고 폐기되어 버리느냐가 상임위원회에서 결정되게 되며, 본회의에서는 주로 표결이 이루어지고 있다.

### 1) 상임위원회 회부

법률안이 발의 또는 제출되면 국회의장은 이를 인쇄하거나 전산망에게 입력하는 방법으로 의원에게 배부하고, 본회의에 보고하며, 법률안의 내용과 성질에 따라 소관상임위원회<sup>23)</sup>에 회부한다. 법률안의 접수 시점이

있는 경우나 조속한 법개정을 위하여 활용되기도 한다. 경희대학교, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 법제처, 2008. 10, 32쪽 참조.

20) 황해봉, 앞의 논문, 142쪽 참조.

21) 정재황, 앞의 논문, 8쪽 참조. 제6대 국회 이후부터 정착되어 온 상임위원회 중심주의에 대하여는 자칫 본회의를 형식화하여 오히려 부수적인 절차화 하고, 사실상 전문직중인의 모임이 될 수도 있는 상임위원회가 결코 ‘국민 전체’의 이익을 대변하지 못한다는 비판이 제기되고 있다. 권영설, 앞의 논문, 10쪽 이하 참조.

22) 이와 같은 상임위원회 중심주의를 취하는 대표적인 나라로는 미국을 들 수 있고, 이와는 달리 의회에서의 심의에서 본회의에 중심을 두는 본회의 중심주의를 취하는 대표적인 나라로는 영국을 들 수 있다. 박영도, 앞의 책, 346쪽 참조.

23) 상임위원회는 의안에 관한 전문적이고 깊이 있는 심의를 위해 마련된 제도적 장치로서 회부된 법률안을 심사하고 그 결과를 본회의에 보고하여 본회의에 의결의 판단 자료를 제공하는 역할을 수행한다. 「국회법」은 16개의 상임위원회와 소관 사무를 규정하고(제37조), 상임위원의 정수는 「국회상임위원회 위원정수에 관한 규칙」으로 정하고 있다.

본회의 개의 중인 때에는 본회의에 보고한 후 소관위원회에 회부하고, 폐회 또는 휴회 중인 때에는 본회의의 보고를 생략하고 소관위원회에 회부한다(국회법 제81조 제1항 참조).

## 2) 입법예고

「국회법」 제82조의2에 따라 위원장은 간사와 협의하여 회부된 법률안에 대하여 그 입법 취지와 주요 내용 등을 국회공보 또는 국회 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법 등으로 입법예고하여야 한다. 다만, i) 입법이 긴급을 요하는 경우, ii) 입법내용의 성질 또는 그 밖의 사유로 입법예고를 할 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우에는 위원장이 간사와 협의하여 입법예고를 하지 아니할 수 있다.

## 3) 법률안의 상정

긴급하고 불가피한 사유로 위원회의 의결이 있는 경우 외에 위원회에서 발의 또는 제출된 법률안이 그 위원회에 회부된 후 일부개정법률안의 경우에는 15일, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 20일(법제사법위원회의 체계·자구심사의 경우에는 5일)을 경과한 후에 이를 의사일정으로 상정할 수 있다(국회법 제59조). 이는 의원에게 충분한 검토시간을 주기 위한 조치로서<sup>24)</sup> 이상의 기간을 ‘숙려기간’이라 한다. 2012년 5월 25일자 개정 「국회법」(2012년 5월 30일 시행) 제59조의2에서는 위원회에 회부되어 상정되지 아니한 의안은 숙려기간이 경과한 후 30일이 경과한 날 이후 처음으로 개최하는 위원회에 자동상정된 것으로 보도록 하되, 위원장이 간사와 합의하는 경우에는 그러하지 아니하도록 하였다.

## 4) 위원회 심사

법률안이 위원회의 의사일정에 상정되면 제안자는 위원회에 출석하여 법률안의 제안이유와 주요내용 및 제안취지를 설명한다. 제안자의 취지설명에 이어 전문위원의 검토보고를 듣고, 이에 이어 안건 전체에 대한 문

---

24) 박민규 외, 앞의 보고서, 25쪽 참조.

제점과 당부를 검토한 뒤, 문제점의 시정을 위한 여러 가지 수정방향을 제시하기 위하여 대체토론(General Debate)을 실시한다.

위원회의 심사 과정에서 위원회는 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자 등으로부터 의견을 수렴하기 위하여 원칙적으로 제정법률안 및 전부개정법률안에 대하여 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다. 한편, 일부개정법률안의 경우에는 위원회의 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 개최하거나(같은 법 제64조 제1항 본문 참조) 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 청문회를 개최할 수 있다(같은 법 제65조 제2항 본문 참조). 「국회법」은 공청회·청문회의 개최시기에 대해서는 언급하고 있지 아니하나, 대체토론이 끝나고 안건을 상설소위원회에 회부하기 전이 적절한 것으로 보고 있다.<sup>25)</sup>

위원회는 대체토론이 끝나면 반드시 상설소위원회에 안건을 회부하여 심사·보고하도록 하되, 필요한 경우에는 「국회법」 제57조 제1항에 따라 위원회가 특정한 안건의 심사를 위하여 두는 소위원회에 회부할 수 있다(국회법 제58조 제2항 및 제3항 참조). 이처럼 「국회법」은 법안에 대한 상임위원회의 심사에 있어서 상설소위원회에의 회부 및 상설소위원회의 심사·보고를 필수적인 과정으로 하고 있고, 필요한 경우에는 특별소위원회에의 회부와 심사·보고도 거칠 수 있게 하고 있으므로, 상임위원회에서의 법안심사는 실질적으로는 소위원회에서 이루어지게 되어 소위원회에서의 법안심사가 현실적으로 중요한 의미를 갖는다. 최근에는 위원회가 다루어야 할 법률안의 수가 급증하고 법률안의 내용 역시 전문화되면서 위원회의 분업화가 요구되는 등의 이유로 법률안의 심사단위로서 소위원회의 역할이 더욱 커지고 있다.<sup>26)</sup>

상설소위원회의 심사·보고에 이어 축조심사·찬반토론에 이어 표결을 하게 된다.

#### 5) 법제사법위원회의 체계·자구심사

상임위원회에서 심의·채택된 법률안은 법제사법위원회에 넘겨 체계심

25) 황해봉, 앞의 논문, 146쪽 참조.

26) 정재황, 앞의 논문, 10쪽 참조.

사(법률안 내용의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부, 균형유지, 자체 조항 간의 충돌 여부 등을 심사하며 동시에 법률형식을 정비하는 것)와 자구심사(법률용어의 적합성과 통일성 등을 심사하여 각 법률 간에 용어상의 통일을 기함으로써 법률문언의 정비를 수행하는 것)를 거쳐(국회법 제86조), 본회의에 부의한다(같은 법 제81조 제1항 참조).

#### 6) 전원위원회의 심사

전원위원회란 의원 전원이 위원이 되어 참여하는 위원회를 말한다. 전원위원회제도는 위원회의 분업화가 가속화되어 소수의 위원이 법률안의 주요내용을 심사하게 되는 경우 위원회 전체회의, 본회의 등 많은 의원이 참여하는 심사과정이 관례화·형식화되고, 소수가 국가의 핵심정책을 좌우하게 되는 문제점이 발생할 수 있으며,<sup>27)</sup> 상임위원회 중심으로 법률안 심사가 이루어짐으로써 해당 상임위원회에 소속하지 않은 다른 여러 의원들의 다양한 의견들이 개진될 수 없고, 특히 이러한 문제는 어느 법률안이 여러 영역에 걸쳐 있어서 복합적 검토대상이 되어야 하는 경우에 더욱 문제화 된다는 관점에서 ‘상임위원회 중심주의’로 인하여 본회의의 법안심사가 형식화되는 것<sup>28)</sup>을 보완하기 위한 방안으로 도입되었다. 전원위원회는 제헌국회부터 제4대 국회까지 16회에 걸쳐 구성된 역사가 있었으나, 본회의와의 중복과 국회결의로 예산안에 대한 전원위원회 심사를 대부분 생략함으로써 유명무실하게 되어 제5대 국회에서 1960년 9월 26일자 「국회법」 개정으로 폐지하였다가 지난 2002년 2월 16일자 「국회법」 개정으로 다시 도입되었다.<sup>29)</sup>

전원위원회를 개최하기 위해서는 i) 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요 의안이어야 하고, ii) 본회의 상정전이나 본회의 상정후에 재적의원 4분의 1이상의 요구가 있어야 한다. 다만, 이러한 요건

27) 임중호, 앞의 논문, 45쪽 참조.

28) 상임위원회 중심주의의 비판에 대한 상세한 것은 田畑 忍, 議會制民主主義の研究, 法律文化社, 1978, 90頁 이하 참조.

29) 정재황, 앞의 논문, 9쪽 참조.

을 갖추었다고 하더라도 의장은 주요의안의 심의 등 필요하다고 인정하는 경우 각 교섭단체대표의원의 동의를 얻어 전원위원회를 개최하지 아니할 수 있다(국회법 제63조의2 제1항).

전원위원회의 개최시기는 심사대상 안건의 본회의 상정전이나 본회의 상정후로, 여기서 ‘본회의 상정전’은 소관위원회에서 의장에게 심사보고서를 제출한 후부터 본회의 상정전까지를 말하고, ‘본회의 상정후’는 의장이 본회의에서 의안의 상정을 선포한 후 찬반토론 전까지를 의미하는 것으로 이해되고 있다.<sup>30)</sup>

전원위원회는 의안에 대한 수정안을 제출할 수 있고(국회법 제63조의2 제2항), 핵심적인 쟁점 사항에 대해 집중 토론할 수 있다는 점에서 장점이 있다.<sup>31)</sup> 특히 종래에는 전원위원회의 심사기간을 2일 이내, 1일 2시간의 범위 내로 제한하고 의원의 발언시간도 5분 이내로 제한하였는데, 이로 인하여 전원위원회 심사에서 해당 안건에 대한 충분한 토론기회가 주어지지 못하는 것으로 인식되어 전원위원회제도가 적극적으로 활용되지 못하였다. 이에 2005년 7월 28일자 개정 「국회법」에서는 전원위원회에서의 심사기간 및 발언시간 제한규정을 삭제하여 안건에 대한 충분한 토론시간 확보를 가능하게 하였다.<sup>32)</sup> 다만, 이러한 제도개선에도 불구하고 전원위원회제도는 제도에 대한 국회의원들의 이해부족과 전원위원회가 정쟁의 수단으로 활용될 수 있다는 각 당 지도부의 우려 등이 작용하여 거의 활용되지 못하고 있는 실정이다.<sup>33)</sup>

#### 7) 본회의의 심의

‘심의’는 의회에서 그 안건에 대하여 회의형식에 따라 그 내용을 심사하고 논의하는 것을 말하는데, 「국회법」에서는 본회의의 심사·논의를 심의라 하고, 위원회의 안건에 대한 검토·논의를 심사라는 용어로 구별하여 사용하고 있다.

30) 황해봉, 앞의 논문, 150쪽.

31) 정재황, 앞의 논문, 9쪽.

32) 임중호, 앞의 논문, 45쪽 참조.

33) 임중훈, 앞의 논문, 315쪽.

본회의는 회부된 법률안에 대하여 소관 위원회 위원장으로부터 심사보고를 듣고, 의원들의 질의·토론을 거쳐 법률안에 대하여 최종의결을 하게 된다. 본회의는 의안의 의결이 있는 후에도 서로 저촉되는 조항·자구·숫자와 그 밖의 정리를 필요로 하는 때에는 의장 또는 위원회에 이를 위임할 수 있다. 관례적으로 법률안의 정리는 의장이 하고 있고, 실무적으로는 법제사법위원회 전문위원의 확인이 끝나면 사무국 의안과에서 정부이송 유인물을 준비하는 등 법률안의 정부이송절차를 밟는다.<sup>34)</sup>

### (3) 법률안의 정부 이송 및 공포

국회에서 의결된 법률안은 의장이 이를 정부에 이송하며, 정부에 이송된 후 15일 이내에 대통령이 공포한다. 법률안이 정부에 이송되어 오면 법제처는 국무회의 부의안건의 작성요령에 따라 법률공포안을 작성하여 국무회의 부의안건으로 행정안전부에 송부하고, 행정안전부는 법률공포안을 국무회의에 상정하며, 국무회의의 심의를 마치면 대통령이 서명하고 국무총리 및 관계 국무위원이 부서하여 관보에 게재함으로써 공포한다.

## Ⅲ. 법안 발의 (전)단계에서의 국민참여

### 1. 청원권의 현대적 의의

국민은 법안 발의 (전)단계에서 입법청원권의 행사를 통하여 입법과정에 참여할 수 있다. 청원권은 실체적 기본권에 대한 침해가 발생한 경우 또는 발생할 우려가 있는 경우에 그 구제 또는 침해의 예방을 위하여 국가기관에 문서로 청원할 수 있는 권리로 재판청구권과 더불어 가장 대표적인 절차적 기본권의 하나다.<sup>35)</sup>

34) 경희대학교, 앞의 보고서, 43쪽 참조.

35) 우리 헌법재판소는 청원권을 “공권력과의 관계에서 일어나는 여러 가지 이해관계, 의견, 희망 등에 관하여 적법한 청원을 한 모든 국민에게, 국가기관이 청원을 수리할 뿐이 아니라, 이를 심사하여 청원자에게 적어도 그 처리결과를 통지할 것을 요구할 수 있는 권리”로 정의하고 있다. 헌재결 2006.6.29, 2005헌마604; 헌재결 1999.11.

청원권은 국가 공권력과 국민간의 접촉을 강화하기 위한 수단으로서, 국민과 국가 사이의 대화를 보장하는 기능을 한다. 국가권력이 일방적으로 공권력을 행사하는 것이 아니라, 청원에 의하여 국민의 목소리에 반응에 귀를 기울이고 국민의 관심사와 이해관계, 의견을 고려할 여지가 있는가를 살피는 것은 국민과 국가 사이의 갈등을 줄이고 이해와 화합을 통한 국민통합에 기여할 수 있다.

국민의 참정권이나 언론의 자유가 보장되지 아니하던 시절에는 청원권이 국민의 의사를 국정에 반영하는 중요한 수단이었으나, 의회제도와 재판제도 및 행정구제제도의 발달에 따라 국민의 정치관여와 권리구제제도가 확립됨으로써 점차 그 역할이 감소된 것은 사실이다. 그러나 오늘날 국가행정의 민주화, 국가행정에의 참여가능성, 주민근거리행정 등과 같은 국민에 대한 개방의 노력에도 불구하고, 여전히 다수의 국민이 국가 공권력을 접근할 수 없는 거대한 조직으로 인식한다는 점을 고려할 때, 청원권은 국가의사의 형성에 능동적으로 참가하는 국민의 권리라는 점에서 적극적으로 평가되고 있고, 청원권의 행사를 통하여 국가적 통합과 융화를 강화하는 수단으로 기능할 수 있다는 점에서 여전히 의미가 있다. 특히 입법청원은 오늘날에도 선거 시가 아닌 때에 국민의 의사를 국정에 직접 반영하는 수단으로서 대의민주제의 단점을 보완하는 직접민주주의적 수단으로서 중요한 역할을 수행하고 있고,<sup>36)</sup> 유권자인 국민이 자신의 뜻을 입법과정에 반영할 수 있는 통로로서의 의미를 가질 뿐 아니라, 의회의 입장에서 입법청원은 국민들의 정치적 견해를 파악하고, 이것을 정책자료나 입법정보로 활용하는 등<sup>37)</sup> 국민과 의회 사이의 긴밀한 유대관계를 유지하게 하는 수단으로서의 의미를 가진다.<sup>38)</sup>

우리나라에서도 국민의 다양한 요구를 수렴하고 이를 정책화 함으로써

25, 97헌마54; 헌재결 1994.2.24, 93헌마213.

36) 이성환, “입법과정에 있어서 국민참여”, 『법학논총』제21권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2009, 158쪽 참조.

37) 이동윤, “국회의 입법과정과 시민단체의 역할: 참여연대의 활동을 중심으로”, 『한국정당학회보』제6권 제1호, 한국정당학회, 2007, 170쪽 참조.

38) 한수웅, “의회청원 소개절차의 위헌여부”, 『저스티스』통권 제67호, 한국법학원, 2002. 6, 8쪽 참조.

국정에 대한 국민의 신뢰도를 제고하고 정부를 감독하는 제도적 장치로서의 청원제도의 중요성을 인정하여 헌법 제26조에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 지닌다”라고 규정하여 국민의 청원권을 보장하고 있다.

## 2. 의원입법청원제도를 통한 국민참여

### (1) 입법청원 처리 현황

국민은 「국회법」상 입법청원제도를 활용하여 개인적으로 청원권을 행사할 수 있지만, 청원권은 자신의 권리나 이익이 현재, 직접 침해당하는 것과 관계없이 행사할 수 있으며, 개인적 이익의 보호 뿐 아니라, 사적 또는 공적 이익과 관계되는 모든 사안에 대하여 청원을 할 수 있는 가능성을 부여하므로, 환경보호나 자연보호와 같은 일반적인 이익을 추구하는 것도 가능하다.

특히 공동청원을 통하여 공익이나 단체의 이익을 추구하려는 시민단체의 활동이 점차 증가함에 따라 청원권은 시민단체 활동을 위한 중심적 기본권으로 평가되고 있다.<sup>39)</sup> 이러한 시민단체의 집단적 입법청원활동은 의회민주주의와 국회의 대표 기능이 원활하게 수행되지 못하고 있는 가운데 ‘대의의 대행’이라는 구호 아래 시민단체의 역할과 역량을 대표하는 주요한 활동으로 부각되고 있으며,<sup>40)</sup> 실질적 국민주권을 실현하고 주권자인 국민을 소외시키고 국가의 정책이 일반국민의 분화된 이익을 충분히 반영하지 못하는 대의민주주의의 현실적 결함 내지 한계를 보완하는 대안으로서 논의되고 있는 참여민주주의(participatory democracy)를 지향하는 것으로 평가되고 있다.

39) Vgl. J. Isensee, Staatshoheit und Bürgerinitiative, in: K. H. Biedenkopf/W. Birkenmeir, Staatsführung, Verbandsmacht und Souveränität, 1977, S. 146; 한수웅, 앞의 논문, 7쪽 재인용.

40) 이태호, “대의의 행을 넘어서는 시민운동의 모색”, 『노동사회』, 한국노동사회연구소, 2004. 6, 26쪽.



다만, 제13대 국회부터 제18대 국회까지 개인 또는 시민단체에 의하여 국회에 접수된 입법청원의 처리현황을 볼 때, 그 채택 비율이 매우 낮다는 문제점이 있고,<sup>41)</sup> 현실적으로 입법청원이 의회에 상정되어 통과되기 위해서는 많은 시간과 인적 자원·비용 등을 투입하여야 하는데, 입법청원 이후 이를 관철시키기 위한 노력이 지속되지 않으면 이해가 관철되기 어렵다는 문제가 있다.

<제13대~제18대 국회 청원 처리 현황>

국회 회기 (연도)	접수 건수	채택	본회의 불부의	철회	폐기
제13대 (1988~1992)	67	0	1	1	0
제14대 (1992~1996)	432	4	102	10	316
제15대 (1996~2000)	765	4	316	19	426
제16대 (2000~2004)	595	3	179	16	397
제17대 (2004~2008)	534	10	186	33	305
제18대 (2008~2012)	272	3	61	5	203
합 계	2,665	24	845	1,965	1,647

\* 자료 : 국회사무처 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/PetitionStat.jsp>)

의회에서 채택되지 않더라도 입법청원 그 자체는 의회에 대한 직접적·간접적인 압력으로 작용할 수 있고, 해당 이슈에 대한 여론 조성에도 많은 영향을 미치게 되기 때문에, 입법청원의 내용이 즉각적으로 청원안 그대로 본회의에 부의되어 법률화되거나 국정운영에 반영되지 않더라도 장기적인 차원에서 의회에 수용되거나 정부에 의해 개혁입법으로 추진되는 ‘장기적인 수렴현상’이 발생하는 긍정적인 측면이 있다.<sup>42)</sup>

41) 청원 처리 현황에 관한 구체적인 분석은 이성환, 앞의 논문, 160쪽 이하 참조.

42) 이남석, “한국의 입법과정과 NGO의 역할, 한국과 일본의 시민운동의 역할과 전망”, 한양대학교 제3섹터연구소 국제심포지엄 발표자료, 2003, 120쪽 참조.

## (2) 입법청원 심사·처리 절차

국회에 제출하는 입법청원의 심사·처리에 관하여는 「국회법」 및 「국회청원심사규칙」에 상세한 규정을 두고 있다. 국회에 청원을 하려고 하는 자는 의원의 소개를 얻어<sup>43)</sup> 청원서에 소개하는 의원의 소개의견서를 첨부하여 제출하여야 한다. 의장은 청원을 접수한 때에는 청원요지서를 작성하여 각 의원에게 인쇄하거나 전산망에 입력하는 방법으로 배부하는 동시에 그 청원서를 소관위원회에 회부하여 심사를 하게 한다(국회법 제124조 제1항). 위원회는 청원심사를 위하여 청원심사를 전담할 소위원회를 둔다. 「국회법」에서는 청원을 소개한 의원은 소관위원회 또는 청원심사소위원회의 요구가 있을 때에는 청원의 취지를 설명하도록 규정하고 있는데(제125조 제3항), 「국회청원심사규칙」에서는 이를 보다 강화하여 청원을 소개한 의원은 소위원회에 출석하여 청원의 취지를 설명하도록 의무화하고 있고(제9조), 소위원회가 청원심사에 필요하다고 인정할 때에는 청원인·이해관계인 및 학식·경험이 있는 자로부터 진술을 들을 수 있도록 규정하고 있다(제10조 제1항). 다만, 입법청원제도의 실효적인 운용을 위해서는 다수의 국민과 이해관계가 있는 경우 등 중요한 청원의 경우 청원자로부터 직접 그 취지를 설명하도록 하는 것을 의무화하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다.

위원회에서 본회의에 부의하기로 결정한 청원은 의견서를 첨부하여 의

---

43) 입법청원을 할 때 국회의원의 소개를 얻도록 한 이 조항과 관련하여 국민의 기본권을 위법하게 제한하는 규정으로 위헌성 여부가 다투어졌으나, 헌법재판소는 2006.6.29, 2005헌마604 결정에서 “청원권의 구체적 내용은 입법활동에 의하여 형성되며, 입법형성에는 폭넓은 재량권이 있으므로 입법자는 청원의 내용과 절차는 물론 청원의 심사·처리를 공정하고 효율적으로 행할 수 있게 하는 합리적인 수단을 선택할 수 있는 바, 의회에 대한 청원에 국회의원의 소개를 얻도록 한 것은 청원 심사의 효율성을 확보하기 위한 적절한 수단이다”라고 판시하여 이를 합헌으로 결정하였다. 다만, 이 결정에서 헌법재판관 2인은 “입법자가 청원권의 구체적 내용을 형성할 입법재량을 가진다고 하더라도 국민이 자유롭게 국가기관에 접근할 수 있는 최소한의 절차적 요건을 설정하는데 그쳐야 함에도 이 사건 법률조항은 소개 여부를 의원 개인의 판단에 맡겨 놓고, 청원권의 행사에 의원의 동의를 얻도록 하고 있어 청원권을 사실상 박탈하고 본질적인 내용을 침해하고 있다”라고 하여 이를 위헌으로 판단한 바 있다. 이 조항의 위헌성 여부에 관한 보다 상세한 것은 이성환, 앞의 논문, 159쪽 이하; 한수웅, 앞의 논문, 25쪽 이하 참조.

장에게 보고하고, 부의할 필요가 없다고 결정한 청원은 그 처리결과를 의장에게 보고하고, 의장은 청원인에게 통지하여야 한다(같은 법 제125조 제1항, 제3항부터 제6항까지). 「국회법」에서는 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정한 청원에 대하여만 청원인에게 통지하도록 규정하고 있으나, 「국회청원심사규칙」에서는 더 나아가 i) 청원접수 및 소관위원회에 회부, ii) 청원에 대한 국회의 의결이 있는 경우, iii) 정부가 처리함이 타당하다고 인정하여 정부에 이송한 청원에 대하여 그 처리결과보고가 있는 경우, iv) 청원이 국회에서 처리된 경우에도 청원인에게 통지하도록 규정하고 있다.

청원권의 보장은 단지 청원서를 제출하고 청원의 수리를 확인받는 권리를 넘어 청원의 내용에 관하여 실질적인 심사를 받고 그 결과를 통지받을 권리를 포함하는 것으로 이해하여야 할 것이고, 우리 헌법은 제26조 제2항에서 청원에 대한 국가의 심사의무를 규정함으로써 청원권의 보장 내용에 ‘심사받을 권리’가 포함된다는 것을 명시적으로 밝히고 있다는 점에서 「국회청원심사규칙」에서 본회의에 부의된 경우 그 처리 결과에 대하여 통지를 하도록 한 것은 바람직한 입법적 조치라고 생각된다.

한편, 청원권이 청원의 처리결과에 대하여 이유를 명시할 의무까지 포함하는가가 문제되는데, 우리 헌법재판소는 “국민이면 누구든지 널리 제기할 수 있는 민중적 청원제도는 재판청구권 기타 준수법적 구제청구와는 그 성질을 달리하므로, 청원사항의 처리결과에 심판서나 재결서에 준하여 이유명시를 요구할 수 없다. 청원소관관서는 청원법이 정하는 절차와 범위 내에서 청원사항을 성실·공정·신속히 심사하고 청원인에게 그 청원을 어떻게 처리하였거나 처리하려 하는지를 알 수 있을 정도로 결과 통지를 함으로써 헌법 및 청원법상의 의무이행을 다하게 되는 것이다”<sup>44)</sup>라고 판시하여 이유명시의 의무를 부정하고 있다.

「국회법」과 「국회청원심사규칙」에서도 청원의 처리 결과에 대하여 통지하도록 규정하고 있을 뿐 그 이유를 명시하도록 의무화하고 있지는 아니하다. 그러나 국민의 입장에서는 어떠한 형태이든 이유명시를 통해서만

44) 헌재결 1994. 2. 24. 93헌마213,214,215(병합).

국가기관이 청원에 관하여 과연 내용적으로 심사하였는가를 알 수 있고, 국가기관이 판단의 기초가 된 사고의 과정을 이유명시의 형태로써 공개해야만 비로소 청원인은 청원의 처리결과를 납득하고 수용할 수 있을 것이며, 경우에 따라서는 국가의 의무이행을 소구할 것인지에 관하여 법적 확신을 얻게 될 것이다. 결과적으로 국가기관의 이유명시의무를 통해서만 헌법 제26조 제2항에 규정된 국가의 심사의무가 실질적으로 보장된다는 점에서 ‘이유명시를 요구할 권리’는 ‘청원의 심사를 요구할 권리’의 부속적 권리라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 청원권의 국민통합적 또는 국민융화적 기능의 관점에서 국가기관이 가능하면 처리결과에 대하여 간단하면서도 납득할만한 이유를 명시하는 것이 바람직할 것이다.<sup>45)</sup>

#### IV. 법안 심사 단계에서의 국민참여

『국회법』은 의원입법과정에서 위원회의 심도 있는 안전심사를 위해 관련되는 이해관계자 및 전문가들로부터 의견을 수렴할 수 있도록 입법예고, 공청회·청문회 등의 제도적 장치를 마련해 두고 있다.

##### 1. 입법예고제도를 통한 국민참여

###### (1) 의의 및 연혁

국민의 입법의견 수렴은 우선 입법예고 및 입법예고안에 대한 의견제출을 통하여 이루어질 수 있다. 입법예고는 국민의 알권리와 관련하여 ‘공개적이고 이성적인 토론의 형성을 통한 입법’이라는 입법원칙의 한 구현형태로 이해될 만큼 점차적으로 중요하게 여겨지고 있는데,<sup>46)</sup> 우리나라에서 입법예고제도는 법령안의 내용을 국민에게 미리 예고·공개하여 국

45) M. Siegfried, “Begründungspflicht bei Petitionsbescheiden”, DÖV 1990, 279 ff.; 한수웅, 앞의 논문, 17쪽 참조. 이와는 달리 이유명시를 부정하는 견해로는 U. Rühl, “Der Umfang der Begründungspflicht von Petitionsbescheiden”, DVBl 1993, 14 ff. 참조.

46) 이상영, “입법의 원칙에서 본 한국의 입법자와 입법과정 분석”, 『입법학연구』창간호, 한국입법학회, 2000, 225쪽.

민의 다양한 의견을 수렴하여 입법에 반영함으로써 입법과정에 대한 국민의 참여기회를 확대하고 입법내용의 민주화를 도모하며 법령의 실효성을 높여 국가정책을 효율적으로 수행하기 위하여 1983년부터 「법령안입법예고에 관한 규정」(대통령령 제11133호)에 따라 실시되어 왔으며, 1996년 12월 31일 제정, 1998년 1월 1일 시행된 「행정절차법」에 입법예고에 관한 규정을 두게 되었다(제41조부터 제44조까지). 「행정절차법」상 입법예고제도는 행정부 제출 법률안과 행정입법(대통령령, 총리령, 부령)의 경우에만 해당되고, 이 경우에도 i) 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우, ii) 입법이 긴급을 요하는 경우, iii) 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우, iv) 예고함이 공익에 현저히 불리한 영향을 미치는 경우, v) 입법내용의 성질 그 밖의 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다.

## (2) 국회법상 입법예고제도

「국회법」상 입법예고제도는 ‘상임위원회’가 심사대상인 법률안에 대하여 그 입법취지와 주요내용 등을 국회공보 등에 게재할 수 있도록 한 제도로서, 국민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 법률안에 대한 국민의 여론수렴이 미흡한 상태에서 위원회에서 법률안이 의결되는 경우가 많아 국민의 입법참여기회를 보다 확대하는 차원에서 1994년부터 도입되었다.

앞서 언급한 것처럼 2011년 5월 11일자 개정 「국회법」 제82조의2에서는 원칙적으로 그 입법 취지와 주요 내용 등을 국회공보 또는 국회 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법 등으로 입법예고하도록 의무화하고, 그 예외를 명시하였으며, 입법예고기간을 일률적으로 10일 이상으로 명시하되, 특별한 사정이 있는 경우에는 단축할 수 있도록 하는 등 제도를 개선하였다. 이러한 입법 조치는 종전에는 국회공보등에 임의적으로 예고할 수 있도록 하여 입법예고제의 실효성이 의문시되었는데, 국회공보의 대국민접근성이 떨어지고 입법예고가 임의적인 절차로 규정되어 있어 적절하게 운영되지 아니할 뿐 아니라 예고되더라도 충분한 논의가 숙성되기에는 기간이 부족하기 때문에 위원회가 심사대상인 법률안의 입법예고를

국회공보 등에 게재하기 보다는 법안이 국회에 접수되어 위원회에 회부되는 즉시 위원회가 소관 홈페이지 등을 통해 입법예고를 하도록 하고 임의적으로 운영하기 보다는 필수적으로 운영하는 것이 바람직하다는 의견 등을 고려한 것으로,<sup>47)</sup> 위원회의 법률안 심사단계에서 국민여론 수렴을 활성화하기 위하여 위원회로 회부된 법률안에 대하여 입법예고를 의무화한 것으로 이해할 수 있다.

또한 종전에는 입법예고기간을 법률로 정하는 것이 아니라 국회규칙으로 정하도록 위임했는데, 개정 「국회법」 제82조의2 제2항에서는 그 기간을 일률적으로 10일 이상으로 법정하되, 특별한 사정이 있는 경우에는 단축할 수 있도록 규정하였다.

그러나 「국회법」의 위임에 따라 2012년 2월 27일자로 제정된 「국회 입법예고에 관한 규칙」(국회규칙 제174호, 2012.5.30 시행)에서는 입법예고기간인 위원장이 예고할 때 정하되, 원칙적으로 일부개정법률안의 경우에는 10일 이상, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 15일 이상으로 하고, 특별한 사정이 있는 경우는 위원장이 간사와 협의하여 이를 단축할 수 있도록 하며, 입법예고 중에 있는 법률안의 경우에도 특별한 사정이 있는 경우 위원장이 간사와 협의하여 입법예고기간을 단축할 수 있도록 규정하고 있다(제4조 제1항 및 제2항).

정부제출 법률안의 경우 원칙적으로 40일 이상의 입법예고절차를 거치도록 의무화하고 있는 것에 비추어 의원입법 예고기간은 대단히 짧은데다 그 기간을 단축할 수 있는 가능성을 대폭 열어 둬으로써 사실상 충분한 의견수렴을 기대하기 어렵다. 더 나아가 입법예고 중에 있는 법률안의 입법예고기간을 단축할 경우 국민의 예측가능성을 현저하게 해칠 우려가 있다.

물론 대부분의 법률안이 국정감사와 예산안 심사 등 안건이 폭주하는 정기국회에 제출되므로 입법예고한 후 국민의 여론을 수렴한 연후에 법률안을 심사하는 것은 회기 내의 법률안 심사를 저해할 수 있다는 현실적인 문제점이 제기될 수 있지만,<sup>48)</sup> 입법예고를 통하여 국민의 의견을 수

47) 임중호, 앞의 논문, 44쪽 참조.

48) 이한규, 앞의 학위논문, 130쪽 참조.

럼하도록 하는 「국회법」의 입법취지나 입법예고의 국민참여적 기능 등을 고려할 때 국민의 충분한 의견수렴이 가능하도록 입법예고기간을 확대하고, 입법예고기간을 단축할 수 있는 경우를 구체화하거나 대폭 제한할 필요가 있을 것이며, 입법예고 중에 있는 법률안의 경우는 예고기간을 단축하지 않도록 할 필요가 있을 것이다.

그 외에 현재는 상임위원회 단계에서만 입법예고제를 시행하는 것으로 되어 있고 그 이전 단계에서는 이를 예정하고 있지 아니하다. 입법예고제는 국민의 ‘알 권리’를 보장하고, 국민의 의견수렴을 충분히 거쳐 보다 타당성 있는 법률을 제정하게 하는 기능을 하며, 법률 시행에 있어서도 국민의 법준수를 더욱 기대하게 할 수 있다는 점, 입법과정에서 가장 중요한 것은 입법심사단계가 아니고 법률안의 입안단계라 할 수 있다는 점 등에 비추어 정부입법예고의 경우와 마찬가지로 법률안의 입안단계에서도 입법예고를 하여 국민의 의사가 직접 입법에 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

한편, 「행정절차법」 제41조에 따라 정부입법과정에서 실시되고 있는 행정상 입법예고제도는 입법절차상의 필수과정으로 인식할 만큼 정착단계에 와 있다고 할 것이나, 그 동안 입법예고에 관한 규칙이 제정되어 있지 아니하여 의원입법과정에서의 입법예고제도는 의원발의 법안에 대한 공식적인 입법예고절차가 이루어지고 있지 아니하고 국회 홈페이지의 의안정보, 위원회 란, 국회공보에 국회의원들이 제안한 법안을 공개하고 법안에 대한 국민의 질의에 대해 관계 상임위원회에서 답변하는 수준으로 제도가 운영되어 왔다. 제정 「국회 입법예고에 관한 규칙」에서는 입법예고 절차·방법 등에 관한 사항을 규정하면서 국회사무총장에 대하여 입법예고를 효율적으로 실시하기 위하여 필요한 정보시스템을 구축·관리하도록 명시하고 있는바(제6조), 향후 의원입법예고제도가 실질적으로 운용될 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 공청회·청문회제도를 통한 국민참여

「국회법」 제64조 제1항 본문에 따라 국회의 위원회나 소위원회는 중요

한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자등으로부터 의견을 들을 수 있다. 그리고 위원회나 소위원회는 중요한 안건의 심사를 위하여 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술의 청취와 증거의 채택을 위하여 그 의결로 청문회를 열 수 있고, 위원회의 의결이 아니더라도 법률안의 심사를 위한 경우에는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 청문회를 열 수 있다(같은 법 제65조 제1항 및 제2항 본문). 특히 제정법률안과 전부개정법률안의 경우에는 원칙적으로 공청회 또는 청문회를 열어야 하고, 예외적으로 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다(같은 법 제58조 제6항, 제64조 제1항 단서 및 제65조 제2항 단서).

우리나라는 1988년 제13대 국회에서부터 ‘5공비리조사특별위원회청문회’를 개최함에 따라 본격적 의미에서 청문회를 실시하고, 그동안 조사청문회와 인사청문회 등이 적극 활용되어 왔으나, 입법과정에서 입법청문회를 개최하는 경우는 거의 없다. 또한 의원입법과정에서 중요한 법안에 대해서는 대체로 공청회를 개최하여 의견수렴을 하고 있기는 하나, 형식적으로 개최되어 실질은 입법설명회가 되는 경우가 많으며,<sup>49)</sup> 특히 제정법률안과 전부개정법률안의 경우 원칙적으로 공청회·청문회를 개최하여야 함에도 불구하고 위원회의 의결로 생략되는 경우가 많아 국민이 법률 제정·전부개정시 공청회·청문회 등에 참여하여 의견을 제시하는 것이 제도적으로 미리 봉쇄되는 결과를 초래하고 있다. 따라서 위원회의 의결로 이를 생략할 경우 그 구체적인 사유를 법률에 명문화할 필요가 있다.<sup>50)</sup>

또한 전문개정이나 제정법률안의 경우가 아니고 소수의 조문을 변경하는 개정의 경우일지라도 그 조문들이 해당 법률에서 핵심적인 조문으로서 이를 개정할 경우 전문개정에 못지 않은 효과를 가져 오는 경우나 실질적으로 국민의 기본권에 중요한 영향을 미치는 법률안일 경우에는 반드시 공청회 내지 청문회를 거치도록 제도화 함으로써 의원입법과정에서

49) 이성환, 앞의 논문, 168, 172쪽 참조.

50) 권영설, 앞의 논문, 19쪽 참조.



의 국민의 참여를 확대하고 입법과정에서의 민주성을 제고하며 사회의 분화와 전문화 현상의 반영을 도모할 필요가 있을 것이다.<sup>51)</sup>

공청회의 운영과 관련하여서도 주요 법률안의 경우에는 공청회를 여러 차례 개최하여 보다 많은 이해관계자들에게 의견을 표명할 수 있는 기회를 주도록 하고,<sup>52)</sup> 많은 내용을 담고 있는 법률안의 경우 한 번의 공청회를 개최하는 데 그친다면, 내실 있는 토론이나 여론 수렴이 이루어지기 어려울 것이므로 쟁점별 공청회를 실시하는 것을 검토함으로써 공청회가 형식적인 구색 맞추기가 아니라 국민의 의견을 수렴하기 위한 내실 있는 절차로 운영되도록 하여야 할 것이다.<sup>53)</sup>

그 밖에 현재 「국회법」은 상임위원회의 심사 단계에서 공청회·청문회가 이루어지도록 규정하고 있으나, 앞서 살펴본 입법예고제의 경우와 마찬가지로 입안단계에서부터 공청회가 활성화될 수 있도록 하여 국회의원들의 입법정보를 풍부하게 하고 국민의 폭넓은 공감대를 확보함으로써 입법경제를 도모할 필요가 있을 것이다.<sup>54)</sup>

#### IV. 결 론

이상에서 의원입법 현황 및 입법과정을 간략하게 개관하고, 「국회법」상 법안 발의 (전)단계에서의 참여제도로서 입법청원제도와 법안 심사단계에서의 참여제도로서 입법예고제도, 공청회·청문회제도로 나누어 의원입법과정에서의 국민참여기능 확대방안을 제시하였다.

대의민주제 하에서 국회의 구성원인 국회의원은 무기속위임 내지 자유위임의 법리에 따라 선거민의 의사에 구속되어 활동하지 아니하고 국민 전체의 이익을 위하여 활동하여야 한다.<sup>55)</sup> 따라서 국회의원은 입법을 함에 있어서도 자신을 선출한 국민의 의사에 구속되지 아니하고 헌법과 양

51) 정재황, 앞의 논문, 13쪽; 이성환, 앞의 논문, 172쪽 참조.

52) 임중호, 앞의 논문, 44쪽 참조.

53) 정재황, 앞의 논문, 13쪽 참조.

54) 정재황, 앞의 논문, 13~14쪽 참조.

55) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 942쪽 참조.

심에 따라 국민 전체의 이익이라고 판단되는 방향으로 입법내용을 자유로이 결정할 수 있는 입법형성의 자유, 즉 입법재량권을 가진다. 그런데 의원입법의 특성상 이익단체나 압력집단에 의하여 법률안이 제안되고 의원을 통하여 제출되는 경우가 많고, 이 과정에서 다수의 국민의 이해관계가 충분히 반영되지 않는다면, 이러한 입법자의 형성의 자유는 자칫하면 국민의 의사와는 유리되는 입법자의 개인적 이익이나 소속 집단의 이익을 위하여 행사될 위험이 있고,<sup>56)</sup> 법률안이 내용상의 정당성을 필요충분하게 획득할 수 없게 되거나 그 실효성을 담보하기 어려운 경우가 발생할 수 있다. 그리하여 법률안의 민주적 정당성을 확보하고 그 집행상의 실효성을 확보하기 위하여 가능한 한 많은 국민이 입법과정에 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

최근의 「국회법」 개정과 관련 국회규칙의 제정 등을 통하여 입법과정에서의 국민의 의견수렴과 관련한 제도적 보완이 이루어졌으나, 여전히 그 예외를 포괄적으로 인정하거나 간단한 절차를 통해서 예외를 인정할 수 있도록 규정하여 제도의 실효성이 충분히 담보되기 어려운 측면이 있다. 권위주의가 붕괴된 이후 다원화된 사회에서 국민의 욕구가 증대되고 있고, 이러한 국민의 욕구가 의원입법과정에 표출되고 있는 실정을 감안할 때 입법과정에서의 국민 참여의 확대는 국회의원이 국민의 의사를 파악할 수 있게 하고 공개적이고 이성적인 토론을 통한 입법을 가능하게 하여 국민들의 다양한 이해관계를 반영함으로써 민주적 정당성과 법률의 질적 수준을 제고할 수 있을 것이며, 더 나아가 법률의 시행단계에서의 국민의 집행 순응도를 제고할 수 있을 것이다.

따라서 법안 발의 (전)단계에서의 이유명시 등을 통한 입법청원제도의 절차적 완비, 입법청원의 반영도 제고를 위한 노력, 법안 심사단계에서의 입법예고기간의 확대 및 단축 사유의 구체화, 공청회·청문회 실시의 범위 확대 및 예외 사유의 구체화, 입법예고 및 공청회·청문회의 법안 심사 전 단계로의 확대 등을 통하여 의원입법과정에서의 국민 참여 가능성을 실질적으로 보장하여야 할 것이다.

---

56) 이성환, 앞의 논문, 153~154쪽 참조.

## 참 고 문 헌

- 경희대학교, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 법제처, 2008. 10.
- 권영설, “입법과정의 헌법적 조명”, 『공법연구』제34집 제3호, 한국공법학회, 2006. 2.
- 김승환, “입법학에 관한 연구 - 입법의 주체·원칙·기술을 중심으로 -”, 고려대학교 박사학위논문, 1987. 7.
- 김성원, “제18대 국회에서 본 의원입법의 어제와 오늘”, 『국회보』통권 512호, 국회사무처, 2009. 7.
- 박민규 외, 국민참여를 통한 입법 및 법제개선방안 연구, 법제처, 2004. 11.
- 박영도, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008.
- 이남석, “한국의 입법과정과 NGO의 역할, 한국과 일본의 시민운동의 역할과 전망”, 한양대학교 제3섹터연구소 국제심포지엄 발표자료, 2003.
- 이동윤, “국회의 입법과정과 시민단체의 역할: 참여연대의 활동을 중심으로”, 『한국정당학회보』제6권 제1호, 한국정당학회, 2007.
- 이상영, “입법의 원칙에서 본 한국의 입법자와 입법과정 분석”, 『입법학연구』창간호, 한국입법학회, 2000.
- 이성환, “입법과정에 있어서 국민참여”, 『법학논총』제21권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2009.
- \_\_\_\_\_, “21세기 한국입법의 과제와 전망”, 『입법학연구』제5집, 한국입법학회, 2009.
- 이한규, “입법과정 개선에 관한 헌법적 고찰”, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2002.
- 이태호, “대의의 대행을 넘어서는 시민운동의 모색”, 『노동사회』, 한국노동사회연구소, 2004. 6.
- 임중훈, “입법과정의 민주적 정당성 제고를 위한 모색 - 법률안의 위원회부제도를 중심으로 -”, 『헌법학연구』제11권 제4호, 한국헌법학회, 2005. 12.
- 임중호, “입법과정의 개선 및 발전방향”, 『공법연구』 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006. 2.
- 정재황, “국회의 입법과정”, 『고시계』 제49권 제2호, 고시계사, 2004. 2.

- 정종섭, “국민의 입법참여화방안”, 『한국법제연구원 제3회 법제세미나, 국민의 입법참여와 입법예고제』, 1992.
- 한수웅, “의회청원 소개절차의 위헌여부”, 『저스티스』 통권 제67호, 한국법학원, 2002. 6.
- 황해봉, “우리나라의 입법과정에 관한 고찰”, 『법제』, 법제처, 2008. 4.
- 田畑 忍, 議會制民主主義の研究, 法律文化社, 1978.
- G. B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, New York 1959.
- M. Siegfried, *Begründungspflicht bei Petitionsbescheiden*, DÖV 1990, 279 ff.
- U. Rühl, *Der Umfang der Begründungspflicht von Petitionsbescheiden*, DVBl 1993, 14 ff.

## <국문초록>

현대 행정의 다양화·전문화, 국가기능의 변모 등을 이유로 공권력의 행사뿐 아니라 서비스의 제공, 재화의 분배 등도 법률의 형식을 통해서 이루어지고 있는 오늘날 입법과정의 중요성은 그 어느 때보다도 강조되고 있다.

대의민주주의 하에서는 법률의 내용이 가지는 정당성은 일차적으로 국민의 대표자인 국회의원이 판단하는 것이지만, 국민의 개별적인 특수이익과 경험적 의사를 충분히 고려하지 아니하고는 내용상의 정당성 획득에 실패할 가능성이 매우 높다. 그리하여 입법과정에서의 국민의 참여 기회를 확대함으로써 내용상의 정당성 획득을 도모할 필요가 있다.

국민은 의견서 제출이나 정당에 대한 압력 또는 집회·시위 등의 방법으로 입법과정에 참여하고 있기는 하나, 이러한 방법은 간접적인 것에 불과하여 그 효과가 미미하므로 입법과정에서 국민의 참여를 통한 국민의 의사를 반영하기 위한 보다 직접적인 제도적 장치의 마련과 그 실질적 운용이 중요하다. 의원입법과 관련하여 이와 같은 제도적 장치의 대표적인 것으로 「국회법」상 입법청원제도, 입법예고제도, 공청회·청문회제도 등을 들 수 있다. 그러나 실제에 있어서는 이러한 장치가 형식적으로 운용되고 있거나 절차 규정의 미비 등으로 그 실효성에 의문이 드는 경우가 나타나고 있다.

그리하여 이 논문에서는 의원입법 현황 및 의원입법과정을 간략하게 개관하고, 「국회법」상 법안 발의 (전)단계에서의 국민참여제도인 입법청원과 법안 심사단계에서의 국민참여제도인 입법예고, 공청회·청문회로 나누어 의원입법과정에서의 국민참여기능 확대방안을 제시하였다.

주제어 : 입법과정, 국민참여, 입법청원, 입법예고, 공청회

## Promoting People`s Participation in the Lawmaker-initiated Legislative Process

Yi, Se-Jeong<sup>\*</sup>

As the modern administration becomes diversified and specialized and the function of the nation changes, the exercise of government power as well as the provision of service and distribution of goods are carried out pursuant to the law, placing more significance on the legislation process today.

In the representative democracy, the legitimacy of the content of the law is primarily determined by the members of the National Assembly, the representatives of the people. Without any adequate understanding of the individual specific interest and empirical opinion however, it is highly unlikely to ensure such legitimacy. It is therefore necessary to expand the opportunities for the people to participate in the legislation process to ensure legitimacy.

Currently, the people submit written opinions, apply pressure to the political party or organize assembly or demonstration to participate in the process, but these indirect modes of participation are limited in their influence. To incorporate the opinions of the people, it is imperative that the institutional measures are established and put into practice to provide more direct approach. With regard to the legislations introduced by the members of the National Assembly, there are institutional measures such as legislative petitions, legislative announcement, public hearing, etc. In some cases however, these exist for the sake of formality or there is lack of relevant regulations - highly doubtful in their effectiveness.

This article outlined the status quo as well as the process of the legislation by the members of the National Assembly, and explored the legislative petition - people's participation in the (previous) stage of legislative proposition - and legislative announcement as well as public hearings - people's participation in the stage of the legislation review - so as to examine the ways to expand the opportunities for the people to participate in the legislation process.

<p><b>Key Words</b> : Legislative Process, People`s Participation, Legislative Petition, Legislative Announcement, Public Hearing</p>
---

<sup>\*</sup> Research Fellow in Korea Legislation Research Institute, Ph.D. in Law