



독일에서의 입법 절차

정보신청기관 : 법제처 행정법제국

독일 연방의 입법 절차는 특정한 헌법 기관의 협력을 필요로 하는데, 이는 기본법(Grundgesetz), 연방 의회(Bundestag)의 의사 규칙 및 연방 상원(Bundesrat)의 의사 규칙 등을 따른다. 연방 법률의 제안은 연방 정부, 연방 상원 및 연방 의회 의원이 할 수 있으며, 연방 의회 의원에 의한 입법인 경우에는 원내 교섭단체 또는 전체 의원의 5% 이상이 발의 하여야 한다. 입법안의 제출에 의해 이러한 입법 제안권이 행사되며, 그 절차의 진행은 발의 한 주체에 따라 다르다.

연방 정부가 법률안을 제출하는 경우에는 먼저 연방 상원에서 해당 법안에 대한 심의를 하고 이에 대한 입장을 표명하게 되며, 이러한 절차를 거친 후에 법안은 다시 연방 정부를 경유하여 연방 의회에 제출하게 된다.

반면 연방 상원의 법률안은 먼저 연방 정부가 이에 대한 심의 및 입장 표명을 하고, 그 이후 연방 의회에 제출되게 된다.

그 밖에 법률안이 연방 의회 의원에 의하여 제출된 경우에는 직접 연방 의회에서 다루게 된다.

I. 연방 의회(Bundestag)

법률안이 제출되면, 이 법안은 인쇄되어 연방 의회 인쇄물(Bundestagsdrucksache)의 형식을 띄게 된다. 의회는 인쇄물을 의원에게 배포하고 연방 부처에 알리기 위하여 송부한다. 그 후 각 의원 및 부처에 전해진 법안에 대하여 3회에 걸친 심의(Beratung)가 행해지는데, 이 역시 ‘독회(Lesungen)’라 칭한다.

1. 제1차 심의(Erste Beratung)

제1차 심의에서는 법안의 개요에 대한 논의가 이루어진 후 통상은 소관 전문 위원회로 이첩된다. 법률안의 내용이 수개의 위원회의 소관 사항을 포함하고 있는 경우에는, 심의를 위해 모든 위원회에 넘겨진다. 이때 주관 위원회가 결정되며, 각 위원회의 전문가들에 의한 상세한 심의가 행해지게 된다. 경우에 따라서는 전문가의 견해를 청취할 수도 있다.

2. 제2차 심의(Zweite Beratung)

제2차 심의에서는 위원회의 해당 법률안에 대한 보고 및 수정안(Änderungsvorschläge)에 대한 보다 구체적인 토의 및 표결이 있게 된다.

3. 제3차 심의(Dritte Beratung)

제3차 심의에서는 법률안에 대하여 다시 한번의 토론을 하게 되며, 경우에 따라 수정을 할 수 있다. 수정을 하는 경우에는 제2심에서 수정을 한 부분에 대하여만 하여야 한다. 제3차 심의의 마지막에 비로소 최종 표결을 하게 된다. 이때 연방 의회는 단순 다수결, 즉 투표에 참여한 의원의 다수로 해당 법률을 통과시키게 된다. 해당 법률이 헌법을 변경하는 법률인 경우에는 연방 의원의 3분의 2 이상의 다수로 하여야 한다.

II. 연방 상원(Bundesrat)

연방 의회에서 법률안이 가결되면 이는 연방 상원으로 이송되고, 연방 상원이 이 법률에 대하여 동의를 하거나 이의를 제기하지 않기로 결의를 하면, 비로소 법률로 성립되며, 확정을 위하여 연방 정부를 경유하여 연방 대통령에게 이송된다.

III. 동의를 요하는 법률(Zustimmungsgesetze)

기본법에 법률의 개정에 연방 상원의 동의를

요하는 것으로 규정이 된 법률이라 함은 다음과 같다.

- ① 기본법을 변경하는 법률
- ② 그 내용에 있어서 주(州)가 해당 법률의 실행을 위하여 주법에 다른 규정이 없는 행정 관청의 설치 및 행정 절차를 규율하는 법률(기본법 제84조 제1항)
- ③ 주(州) 또는 제3자에 대하여 급부 의무를 부과하는 법률
- ④ 주 또는 지방 자치단체의 (조세)수익고권(Ertragshoheit)을 침해하지 않으면서 조세 변경을 통하여 재원을 조달하여야 하는 법률

연방 상원이 법률에 대하여 이의가 있는 경우에는 연방 상원, 연방 의회 또는 연방 정부는 중재위원회(Vermittlungsausschuss)를 소집할 수 있다. 이 위원회는 각 16인의 연방 의회 및 연방 상원의 구성원으로 이루어진다. 중재위원회는 연방 의회와 연방 상원이 동의할 수 있는 협의안을 만들어 낸다. 중재위원회가 수정안을 만드는 경우에는, 이는 법률의 변경에 해당하기 때문에 먼저 연방 의회로 이송된다. 이에 따라 연방 의회는 다시 단순 다수결로 변경된 법률에 대하여 동의를 하여야 한다(소위 제4독회). 그 후 법률은 다시 연방 상원으로 이송된다.

중재위원회가 어떠한 변경도 가하지 않은 경우에는 이 법률은 다시 연방 상원으로 이송되며, 연방 상원은 다시 한번 이 법률에 대하여 동의를

할 것인지 여부를 결정하게 된다. 연방 상원이 동의를 하면 이 법률은 연방 정부를 경유하여 서명을 위하여 연방 대통령에게 제출된다. 만약 연방 상원이 동의를 거부하면 이 법률은 중국적으로 폐기된다(scheitern).

IV. 동의를 요하지 않는 법률(Einspruchsgesetze)

기타의 법률은 동의를 요하지 않는 법률이다. 동의를 요하는 법률과 같이 연방 상원이 해당 법률에 대하여 이의가 있는 경우에는 연방 상원은—이 경우에는 연방 상원만이— 중재위원회의 소집을 요구할 수 있다. 해당 법률이 중재절차에서 연방 상원이 원하는 방향으로 변경이 되지 않으면 연방 상원은 이에 대하여 이의를 제기할 수 있다. 이 이의에 대하여 연방 의회는 새로운 표결에서(소위 제5독회) 절대 다수로(mit absoluter Mehrheit) 이를 거절하는 결의, 즉 의원 전체의 다수(소위 Kanzlermehrheit)에 의한 결의를 할 수 있다. 연방 상원이 3분의 2 이상의 다수로 이의를 제기한 경우에는, 연방 의회는 이러한 이의를 소위 2중의 특별 다수(표결에 참여한 자의 3분의 2 이상의 찬성 및 의원 총 수의 절대 다수)로 이 이의를 거절하는 결의를 하여야 한다. 연방 의회가 이러한 이의를 거절하는 결의가 부결이 되면 이 법률은 중국적으로 폐기된다(기본법 제77조 제4항).

연방 상원이 법률에 대하여 이의를 제기하지 않는 결의를 하면 해당 법률은 성립하게 된다.

V. 연방 정부(Bundesregierung)

기본법 제113조에서 의미하는 재정과 관련이 있는 법률(세출의 증대 또는 세입의 감소)은 연방 정부의 동의를 요한다.

VI. 연방 대통령에 의한 법률의 확정, 연방 정부의 부서

연방 대통령은 성립된 법률을 중국적으로 확정한다. 즉, 대통령은 절차가 준수되었다는 것을 확인한 후 법률에 서명을 하고, 대통령은 이를 다시 연방 법무부에 해당 법률을 연방 공보에 공포할 것을 위임한다.

연방 대통령은 법률의 확정 시에 형식적 및 실질적—이에 대하여는 논란이 있다—인 심사권을 가지며, 경우에 따라서는 이에 대한 심사 의무를 진다. 이러한 심사는 언제나 그 적법성에 관한 것이지 법률의 목적 적합성에 관한 것은 아니며 형식적인 관점에서 대통령은 법률이 기본법에 규정된 절차 규정을 준수하였는지 여부를 심사하여야 한다. 실질적인 측면에서 대통령은 해당 법률이 기본법의 다른 규정들, 특히 연방의 권한 분배에 관한 규정 및 기본권에 부합하는지를 심사한다. 지금까지 연방 대통령은 명백한 위반이

있는 경우에만 헌법에 위반된 것으로 판단한 법률에 대한 확정을 거절하였다.

모든 다른 연방 대통령의 처분과 마찬가지로 연방 대통령에 의한 법률의 확정은 연방 수상 또는 주관 부처 장관의 부서를 요한다. 실무에서는 소관 부처의 장관 및 경우에 따라 다른 참여한 부처 장관이 부서를 하고, 마지막으로 연방 수상이 부서를 하게 된다.

VII. 법률의 효력 발생

공포된 법률은 법률에 규정된 시점에 효력이 발생하며, 법률에 이와 관련된 특별한 규정이 없는 경우에는 기본법 제82조 제2항에 따라 연방 관보의 배포 후 14일에 효력이 생긴다.

김 성 곤

(독일 주재 해외법제조사원)