

## 日本の 議會立法

阿 部 照 哉\*

### I. 처음에

憲法은 「國會는 國權의 最高機關으로서 나라의 唯一한 立法機關이다」(41條)고 定하고 있다. 먼저 國會가 最高機關이라는 것은 國會가 國政의 中樞의 地位에 있는 重要한 國家機關이라는 것을 政治的으로 強調한 것이다. 憲法은 國會를 法律的으로 內閣 및 裁判所에 優越하는 上級の 機關으로 하고 있으므로 三權分立의 原則을 否定하는 것은 아니다.

다음으로 國會가 「나라의 唯一한 立法機關」이라고 하는 것은 憲法의 改正·條約의 締結 및 慣習法을 제외한 實質的 意味의 立法, 즉 直接 또는 間接으로 國民의 權利義務에 對해서 定하는 法規範(實質的 意味의 法律)을 定立하는 作用을 國會가 獨占하는 것이다. 여기에는 國會中心立法과 國會單獨立法의 原則이 포함된다.

(1) 國會中心立法의 原則이라 함은 實質的 意味의 法律은 國民代表인 國會의 손에 留保된다는 것이다. 이 原則에는 憲法自身, ① 議院規則, ② 最高裁判所規則, ③ 地方公共團體의 條例의 例外를 인정한다. 內閣이 制定하는 政令은 法律의 委任을 必要로 하기 때문에 이 原則의 例外는 아니다.

(2) 國會單獨立法의 原則이라 함은 國會의 立法이 다른 機關의 關與없이 행해지는 것이며, 行政機關에 의한 裁可 또는 拒否의 制度는 인정되지 아니한다. 이 原則의 例外로서 憲法 스스로가 定하는 것으로, (1) 地方自治特別法<sup>(1)</sup>과 (2) 參議院緊急集會(憲法 54條)에 있어서의 法律의 制定이 있다. 內閣이 法律案을 國會에 提出하는 것은 國會單獨立法의 原則으로 보아 憲法上 疑義가 있다. 그러나 立法作用의 中核을 이루는 것은 法律案의 審査와 議決이며, 內閣의 法律案提出은 國會의 自由로운 審議를 전혀 拘束하지 않고 또한 議院內閣制下에서는 國會와 內閣의 協同關係가 重要視되기 때문에 通說<sup>(2)</sup> 및 法令(內閣法 5條)에 의해 인정되고 있다. 實際에 있어서도 內閣提出法律案은 質·量 다같이 重要性을 가지며 이에 反하여 議員立法은 一般的으로 低調하다.

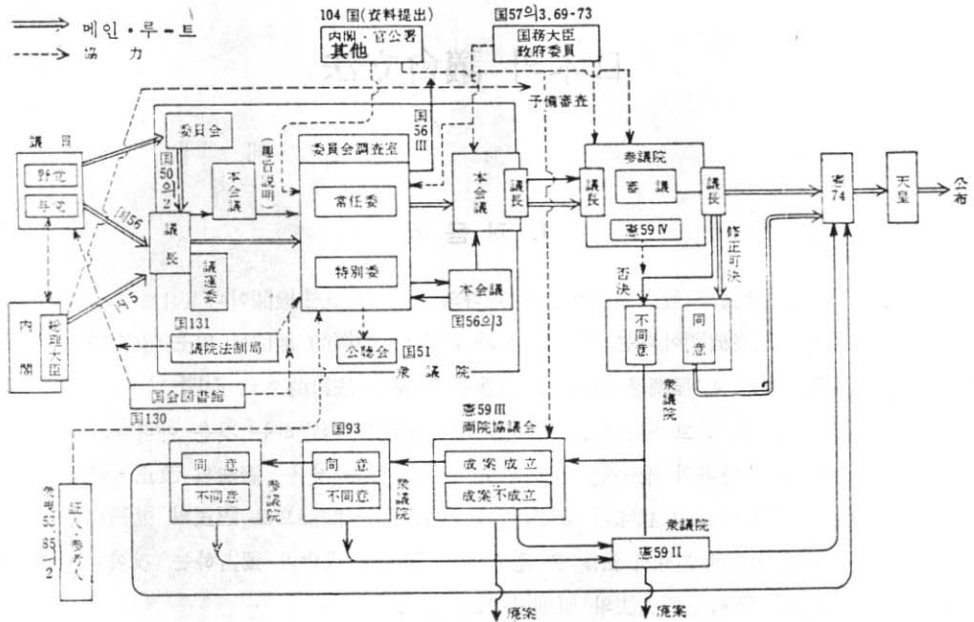
\* 日本 京都大學教授.

(1) 「하나의 地方公共團體에만 適用되는 特別法은 法律의 定하는 바에 의하여 그 地方公共團體의 住民의 投票에서 그 過半數의 同意를 얻으면 國會는 그것을 制定할 수 없다」(憲法 95條).

(2) 小林直樹, 憲法講義(下), 1981, p. 146.

拙稿, 有創編「基本法コンメンタル・憲法」, 1977, p. 197.

國會的立法過程略圖(衆議院先議의 경우)(「議會에서의立法過程의比較法的研究」에서)



國會에 있어서의立法手續은 憲法·國會法·(衆·參)議院規則·議院先例에 準據하여 行해진다. 國會에 있어서의立法過程의原理 및 制度上의特色으로는 舊憲法下의三讀會制가廢止되어 專門化된 常任委員會에 審議의中心이 移行된 點을 들 수 있다. 그밖에 法制度上의 것은 아니지만, 政黨·壓力團體 等의 立法에 대한 影響力이 큰 것이 注目된다. 兩議院의 關係에 대해서는 衆議院의 參議院에 대한 優越性이 指摘된다.

## II. 法律案이 國會에 提出될 때까지

### (1) 內閣提出法律案의 立法

內閣의 法律案提出에는 憲法解釋上 疑義가 있지만 ① 內閣은 法의 執行·運用을 통하여 社會經濟情勢에 관한 情報, 立法에 관한 社會的 要請을 把握하고 整理하는데 適合한 立場에 있다는 점, ② 內閣은 矛盾對立하는 要求를 調整하고 組織的인 立法作業을 하는 整備된 體制를 가진다는 점, ③ 豫算編成權을 가지는 內閣에 豫算關聯法案의 提出權을 인정하지 아니하는 것은 不合理하다고 하는 理由에서 內閣의 法律案提出은 慣行化하고 있다.

內閣이 法律案을 作成하는 原因·動機로서는 政府·與黨의 政策決定에 의거하여 그것을 實施하기 위한 경우, 條約의 批准에 따른 國內法의 整備를 위한 경우, 國政을 執行함에 있어서 必要한 事項 또는 制度에 관해 定하는 경우, 憲法·法律의 解釋上의 疑義에 解決을 주기 위한 경우, 違憲判決 기타 裁判所의 判斷이 政府·國會와 相異한 경우 審議會等의 答

申에 의거한 경우 등 여러가지이다.<sup>(3)</sup>

法律案作成의 作業은 各省廳의 擔當課에 있어서 中堅職員의 協議에 의하여 開始된다. 大臣·次官 등의 위로부터의 指示에 의하여 作業을 開始하는 경우도 있다. 民法, 刑法 등과 같은 基本法의 改正은 法務省의 擔當官이나 法制審議會로부터 問題提起가 行해진다. 여기서 法律案의 草稿 또는 要綱이 作成되며, 省內審査, 省內調整이 이루어지고 次官·大臣에 의 說明이 行해진다. 法律案의 內容에 따라서는 學識經驗者·利害關係者의 代表로 구성되는 審議會, 調查會 또는 研究會에 諮問을 받는다. 審議會는 非公開이다. 公聽會가 열리는 경우도 있다. 이에 대해서는 民主的 節次를 밟았다고 하는 「도롱이」라는 批判이 가해지는 경우가 있다. 다음으로 原案을 다른 各省에 提示하여 各省折衝이 行해진다. 結末이 이루어지지 못할 때에는 總理大臣 官房審議室이 內閣官房의 調整權에 의거하여 調整을 行한다. 이들의 手續이 끝나면 條文의 형태로 整備되어 內閣法制局의 審査를 받는다. 法律案의 審査가 一段落지게 되면 關係省廳에서 稟議制에 의한 決裁를 거쳐, 內閣總理大臣 앞으로 閣議諮議의 手續이 行해진다.

이 手續과 併行하여 立案省廳은 政黨에 對한 「協議」를 開始하여 與黨의 機關에 의한 法律案의 審査를 받는다. 이것은 與黨審査 혹은 與黨調整이라고 한다. 우선 自民黨의 政務調査會<sup>(4)</sup>의 關係部會에 의한 法律案의 審査를 求하여 通過하면 政務調査審議會에 付議되어 다음으로 總務會에 回付되며 그 決定을 얻게 된다. 이어서 黨의 國會對策委員會가 그 法律案에 대하여 黨의 國會對策方針을 決定한다. 各省廳의 擔當職員은 野黨에 對해서도 要求가 있으면 法律案의 說明을 行하거나 혹은 自進協議를 한다.

## (2) 議員提出法律案

國회가 立法의 自主性을 確保하기 위해서는 議員에게 法律案의 提出權이 保障되지 않으면 아니된다. 法律案의 發議에는 一定數의 議員(衆議院에서는 20人 以上, 參議院에서는 10人 以上, 豫算이 따르는 法律案인 때에는 衆議院에서 50人 以上, 參議院에서 20人 以上)의 贊成이 必要하다. 成立의 可能性이 없는 選舉目的의 議員立法을 阻止하려는 것이 意圖이지만 小會派(政黨)의 立法活動을 抑制하는 要因도 되고 있다. 議員提出法律案 가운데 各會派의 一致하는 것은 그 對象事項을 所管하는 委員會에 의하여 提出되는 것이 慣行으로 되어 있다. 그리고 이러한 種類의 法律案의 實質的 審議는 法案作成過程에 있어서 委員會의 理事會 등에서 行해지고 있기 때문에 法律案提出後의 議院에서는 委員會審査가 省略된다.

議員提出法律案에는 여러가지의 類型이 있다. 國會의 組織·權限·運營에 關한 事項, 議

(3) 小島和夫, 法律が でまるまで, 1980, p. 22.

(4) 自民黨에는 政策의 調査研究 및 立案을 위한 機關으로서 政務調査會가 設置되어 있으며, 黨이 政策으로 採用하는 議案은 政務調査會의 審議를 經유하지 않으면 아니된다. 政務調査會에는 內閣, 地方行政, 國防, 法務, 外交, 財政 등 15개의 部會가 있으며, 黨所屬의 國會議員은 그 가운데 어느 部會엔가 속하게 되어 있다.

員의 身分에 關한 事項 등을 對象으로 하는 國會關係 立法, 議會多數派의 政策의 實現을 目的으로 하는 議員立法, 內閣·與黨提出法律案의 對案으로서 少數派가 提出하는 것, 內閣의 依賴에 의하여 與黨議員提出法案의 형태를 취하는 것, 特定의 業界·團體·地域의 救濟·利益을 도모하는 것 등이 있다. 現行憲法下의 100회의 國會(1947年~1983年)에 提出된 法律案數 9,288 가운데 與黨議員提出法律案數 4,033(約 43%), 成立法律數 6,299 가운데 議員立法은 942(約 15%)이다.<sup>(5)</sup>

議員의 立法活動을 補佐하는 機構로서, ① 議院法制局, ② 國會圖書館의 調查 및 立法考查局, ③ 議院의 委員立法調查局이 있다. 議院法制局은 議員의 依賴를 받아 法律案의 立法政策, 憲法論, 다른 法制度와의 調整 등 立法技術의 觀點에서 法律案의 作成에 協力하며, ② 및 ③은 立法에 필요한 資料의 收集, 外國法制의 調查, 政府의 政策의 執行狀況의 調查를 行하여 議員의 立法活動을 補佐한다.

議員立法에 있어서도 立法政策의 選擇 및 立法內容의 確定은 實質上으로는 議員所屬의 政黨에 의해 行해진다. 議院法制局의 立案作業이 進陞되면 依賴議員은 所屬政黨의 機關에 걸어 政黨의 政策決定機關, 그리고 意思決定機關의 審議를 거치지 않으면 아니된다. 그 뒤 法律案은 理由를 붙여 필요한 贊成者의 連署로서 議長에게 提出된다.

### III. 國會에 있어서의 法律案의 審議

#### (1) 委員會審議

國會에 있어서의 審議는 本會議과 委員會에서 行해지거나 審議의 重點은 後者に 두어져, 이른바 委員會中心主義가 採用되어 있다.

委員會는 常任委員會와 特別委員會의 二種이 있으며, 常任委員會에는 內閣·地方行政·法務·外務·大藏·文教等, 대략 行政部門別의 16의 委員會가 있다. 常任委員會의 委員長은 委員會의 議事를 整理하며, 秩序를 保持하는 權限을 가지며, 委員會의 表決이 可否同數일 때에는 決裁權을 가진다. 常任委員長의 選任은 議長에 委任되어 있으며 現在 衆議院에서와 參議院에서도 各會派의 勢力比에 의해 選出되어 있다. 委員長의 任期는 1年이며 그 權威와 權力은 그다지 크다고 할 수 없다.

法律案의 審議過程에 있어서 특히 중요한 役割을 하는 것은 議院運營委員會이다. 이 委員會는 本會議의 運營에 있어서 議事의 順序, 發言의 順序, 割當時間, 議事進行에 대한 調整과 決定을 하는 것외에 會期의 延長問題, 與野黨의 衝突時 議長이 斡旋에 臨할 때 諮問機關으로서 중요한 구실을 한다.

國會에 提出 또는 發議되어진 法律案은 議長이 議院運營委員會에 협의하여 바로「適當한」

(5) 第101 特別國會(1984年)에서는 內閣提出法律案 84件중 成立 70, 議員提出法律案 63件중 成立 8件이었다.

常任委員會 또는 特別委員會에 付託한다. 例外로서 특히 緊急을 要하는 法律案에 대해서는 發議者 또는 提出者의 要求에 따라 議院의 議決로서 委員會의 審査를 省略할 수 있다. 그리고 法律案이 委員會에 付託되기 前에 本會議에서 그 趣旨說明이 행해지는 경우가 있다. 重要法案의 경우에 原則적으로 행해진다.

委員會에서 法律案이 議題가 되는 때에는 趣旨說明, 質疑, 討論, 採決의 段階를 거쳐 議決된다. 法律案의 審査의 順序·審査日程·資料要求·國務大臣·政府委員의 出席要求 등은 委員長이 理事會를 열어 理事와 協議하여 決定한다.

委員會의 審査는 發議者 또는 提出者에 의한 法律案의 趣旨說明으로부터 시작된다. 內閣提出法律案의 경우에는 法律案을 所管하는 國務大臣 또는 政府委員이 행한다. 이 趣旨說明에 의하여 立法者의 意圖·目的·動機가 明白해진다.

趣旨說明에 이어서 質疑에 들어간다. 質疑는 發議者 또는 提出者에 對하여 法律案에 대한 疑義를 밝히는 것이며, 그를 위해 議員의 意見聽取, 證人의 證言, 參考人의 意見聽取, 報告·記錄 등의 資料의 提出을 要求할 수 있다. 議員에게는 委員專念의 義務가 있고 政府는 法案의 審議에 필요한 資料를 提供할 義務가 있다. 또한 常任委員會調査室, 法制局, 立法考査局 등의 立法審査를 위한 補佐機構가 整備되어 있으며, 이들에 의해 議員의 專門的知識과 法案審査能力의 向上이 圖謀되고 있거니와, 實際上으로는 委員의 移動이 빈번하다는 점, 政府資料의 入手가 容易하지 않다는 점, 補佐機構의 스태프가 不充分하는 점등으로 말미암아 委員會는 專門的 觀點으로 부터의 質疑가 충분히 이루어지고 있다고 생각되지 아니한다.

質疑가 終了되면 討論에 들어간다. 討論은 議題에 대한 贊否의 意見이다.

委員會審査의 過程에 있어서는 一人이라도 修正動議를 提出할 수 있다.

討論이 終了하여 委員長이 討論의 終局을 宣告하면 委員長은 問題를 宣告하여 表決에 付한다. 表決은 問題에 對하여 贊否를 明白히 하는 行爲이며, 委員長이 委員에게 表決시키는 것이 採決이다. 採決에 의하여 委員會의 最終的 意見이 나타나게 된다.

또한, 委員會에서 審査中인 案件에 대하여 本會議에서 中間報告를 구하며, 경우에 따라서는 本會議에서 審議하는 길을 열어주는 「中間報告制度」(國會法 56條의 3)이 採用되고 있다. 이것은 本會議가 介入함으로써 委員會中心主義를 緩和하기 위한 것이지만, 多數黨에 의한 議事促進의 手段으로 쓰이는 경우가 있다.

委員會에 있어서 議院의 會議에 付함을 要하지 않는 것으로 決定한 議案은 7日 以內에 議員 20人 以上の 要求가 없을 때에는 會議에 付해지지 않고 廢案이 된다. 이것은 否決만이 아니라 委員會에게 法律案을 잡아 없애버리는 權限을 부여한 것이다.

또한 會期中에 採決에 이르지 못한 法律案은 審議未了로서 不成立이 된다. 다만 繼續審査의 경우는 다르다. 繼續審査는 會期中에 審査를 終了하여 委員會의 意思決定을 할 수 없

을 경우 本會議의 議決에 의하여 會期後에서 審査의 繼續을 인정하는 制度이다.

## (2) 本會議審議

本會議에서의 法律案의 審議는 委員長에 의한 委員會의 法律案審査의 經過와 結果의 報告에 의해 開始된다. 質疑·討論에는 委員會에서는 볼 수 없는 것과 같은 制限이 있다. 法案에 對한 修正의 動議에는 法案發議의 경우와 마찬가지로 贊成者數의 要件이 있으며, 豫算의 增額을 手限하는 修正動議의 경우에도 마찬가지이다.

討論이 終了하거나, 또는 討論中斷의 動議가 可決되면 本會議의 採決이 된다. 質疑·討論終局의 動議는 本會議의 審議의 混亂이나 停滯를 打解하는 方法이며, 이것을 사용하여 多數派의 強行可決이 行해진 일이 종종 있다. 本會議의 採決에는 全會一致가 豫想되는 경우의 「異議없는 採決」, 贊成者에게 起立을 求하는 「起立採決」 및 一定한 要件下에서 白票(贊成)와 靑票(反對)를 投票箱에 投入하는 「記名投票」가 있다.

一般的으로 委員會에서 可決된 法律案은 本會議에서도 可決되며, 委員會에서 否決되면 本會議에서도 否決되지만 野黨의 委員이 與黨의 委員보다 많은 委員會(逆轉委員會)가 存在할 때에는 委員會에서 否決되면서도 本會議에서 可決(逆轉可決)되는 일이 있을 수 있다.

일반적으로 議員은 그가 소속하는 政黨에 忠實하다. 法律案이 政黨內部에서 討議決定되었을 경우에는 委員會에서의 委員의 質疑는 그 테두리 안에서 행해진다.

그 때문에 質疑가 硬直化하는 경향이 있으며 妥協과 修正에로의 움직임이 어렵게 되어 있다. 討論도 委員의 設得과 意見交換이 目的인 것이 아니라 政黨의 立場을 表明하는 데로 되어 있다. 法律案이 可決될 것인가, 修正되어질 것인가 어떤가라는 것보다 중요한 것은 政黨內部에서의 審査와 政黨間의 非公式의 協議와 흥정이라 할 수 있다. 우선 委員會의 理事들에 의한 의논이 各黨의 國會對策委員會의 양해를 얻어 妥協이 成立되면 審議는 省略되고 法律案의 取捨選擇이 행해지는데 지나지 않는다고 할 수 있다. 政黨間의 妥協이 法律案에 附帶한 決議의 형태로 나타나는 경우도 있다.

## (3) 法律案審議의 兩院關係

先議의 議院에서 可決된 法律案은 後議의 議院에 送付되어 거기에서 委員會의 審査 및 會議의 審議가 행해진다. 參議院에서 衆議院送付의 法律案이 修正可決된 경우 衆議院에 回付되어 同一會期中에 衆議院이 그것에 同意하면 法律로서 成立한다. 參議院에서 否決 혹은 修正可決된 경우 衆議院이 3分の 2 以上の 多數로 再議決하거나 兩院協議會를 열어 合意에 達하면 法律로서 成立한다. 그러나 最近 20數年間, 衆議院의 再議決 혹은 兩院協議會를 거쳐 法律이 成立된 事例는 없다.

## (4) 法律의 公布

法律이 成立하면 最後의 議決이 있는 議院의 議長으로부터 內閣을 經由하여 公布의 奏上을 한다. 內閣은 同時에 公布에 대한 助言과 承認을 行한다. 公布는 法律의 全文을 官報에

登載하여 행한다. 이로써 法律이 一般國民에 알 수 있는 狀態에 놓이게 된다. 公布는 이미 成立하고 있는 法律의 效力發生의 要件이다.

#### IV. 日本의 議會立法의 特色

(1) 國會가 立法의 領域에 있어서 最高의 國家機關 및 唯一의 立法機關으로 相應한 機能과 役割을 다하고 있는가 어떤가에 대해서 消極的 見解가 有力하다. 實態를 보는 限, 國會는 政府의 立法政策을 審査·批判·承認하는 機關에 지나지 않는다.

(2) 憲法이 採用하는 議院內閣制下에서는 議會立法이 어느 程度까지 政府主導의이 되는 것은 不可避하다.

(3) 專門의 知識을 몸에 지닌 議員이 많아짐에 따라 政黨의 立法能力의 向上이 엿볼 수 있게 되며 그만큼 立法過程에 있어서의 官僚制의 影響力은 減退한다.

(4) 野黨은 「反對一邊倒」가 된다고 말하여지는 경우가 있지만 建設的인 對案을 제출하게 됨으로써 審議의 過程에서 重要한 修正을 받는 法律案도 相當數 있다.

(5) 黨議의 拘束力이 强하기 때문에 委員會審査의 運用이 政黨本位 내지 政黨中心主義로 기울어 硬直化하기 쉽다. 거꾸로 委員會의 獨立志向性은 약해진다.

(6) 會期末에 이르러 많은 重要法案이 衆議院으로부터 送付되기 때문에 參議院에서는 慎重한 審議가 期待되지 못한다고 하는 參議院輕視의 風潮가 있으며 兩院制의 存在意義가 의문시되고 있다.

(7) 裁判所의 違憲立法審査權(憲法 81條)은 理論적으로는 法律制定手續의 合憲性에 대해서는 미치지만 廣範한 議院의 自律權이 인정되고 있으며 實際로는 法律이 手續上 違憲으로 되는 일은 없다.<sup>(6)</sup>

(8) 法律內容의 實質的 違憲審査에 있어서도 最高裁判所가 法律을 違憲이라 한 것은 美國·西獨과 비교하여 많지 않다. 그 理由로는 첫째로 立法過程에 있어서의 內閣法制局 또는 議院法制局의 審査와 合憲性의 체크(check)가 엄격하다는 점, 둘째로 最高裁判所의 違憲判決消極主義를 들 수 있다.

(6) 最高裁判所는 警察法改正無効事例의 判決(昭和 37年 3月 7日, 民事判例集 16卷 3號 445項)에서 다음과 같이 判定하고 있다. 警察法은 「兩院에서 議決을 거친 것이며 適法한 節次에 따라 公布되고 있는 이상, 裁判所는 兩院의 自主性을 尊重하여야 할 것이며, 同法制定의 議事節次에 관한 所論과 같은 事實을 審理하여 그 有效無效를 判斷하여서는 아니될 것이다.」