

## 韓國立法過程에 대한 考察

陳 在 勳

(國會 事務處 立法審議官)

### A study on the Legislative Process of the Republic of Korea

Jae Hoon Chin

Senior Staff, Legislation and Judiciary Committee,  
the National Assembly

*In view of the importance of Parliamentary System and legislation, this paper tries to examine the formal legislative procedure and its actual workings in the National Assembly of the Republic of Korea in order to find out some characteristic features of the legislative process and to suggest some improvements of the current practices. We found that the characteristic features of legislative procedure in the Korean National Assembly are as follows; First, deliberations at the standing committees occupy the central importance in the entire legislative process. Second, those legislative procedures which require open-door sessions have usually been inaccessible by the public due to short notice and lack of practice of public hearings. And thus the sub-committees have been held either at a closed-session, or at a corner of the lobby, excluding many aspirants of observers. Third, judicial review and presidential veto as a check and controlling mechanism on the law making process have played very insignificant role. Fourth, the Executive Branch has the superior position in the legislative process compared with the Legislative Branch; that is, the Executive Branch can exert greater influence in the submission, deliberation, and passage of the bills. Finally, the 38.1% 1,467 laws of the total 3,853 laws promulgated by the president have been propose by non-representatives. This may be one of the reasons why the general public has low respect and trust in the legislative process and the parliamentary democracy.*

#### 第 1 章 序 論

##### 第 1 節 研究의 目的

立法(Legislation)이란 廣義로 볼때 法律制定(Gesetzgebung)뿐만 아니라 行政命令制定(Verordnungsgebung) 등 法規範制定 全般을 포함하는 意味로 把握하기도 하나, 이를 狹義의 概念인 法律制定으로 보는 것이 一般的인 傾向으로 보인다.

오늘날 大多數 國家에서 法律은 國家意思를 明白히 表示하는 것으로서 이는 事實上 政治體制의 全般에 걸친 모든 公共問題들에 대한 正統化된 行動方針을 決定한 것이다. 따라서, 立法은 한 國家의 公共政策을 決定하는 重要한 方法이 되며, 法律은 公的權威를 갖는 基本 行動律인 것이다. 이러한 立法에 관한 權限은 議會制度의 沿革에 비추어 볼때 國會가 가지는 가장 本質的이고 傳統的인 權限이 되고있다.

그러나, 現代에 이르러서는 議會의 立法機能의 產業의 發達과 社會構造의 複雜多岐化에 따라 立法情報面에서 相對的으로 유리한 位置에 있는 行政府에 의하여 그 地位를 크게 威脅받고 있으며, 結局 先進國 또는 新生 後進國을 莫論하고 대체로 보아 議會의 法機能이 相對的으로 弱화되고 있는 現象을 否認할 수는 없다고 할 것이다.

그렇다고 하여도 그러한 理由로 議會의 立法權이 輕視되어도 좋다는 것은 물론 아니다. 왜냐하면, 現代國家에서는 議會를 통한 國民의 代議는 하나의 確立된 理想으로 받아 들여지고 있을 뿐만 아니라 앞으로는 議會에 대한 國民의 期待는 民主主義에 대한 信念이 있는 限 계속 維持될 것이기 때문이다.

따라서, 本 論文은 議會制度和 立法이 갖는 重要性을 고려하여 우리나라 國會를 中心으로 그 立法節次와 實態를 分析함으로써 우리나라 立法過程의 性格을 淸明하여 보고, 더 나아가서 그 運營上에 나타나는 問題點과 節次 내지 制度上的 未備點을 補完할 수 있는 方案을 簡略히 提示하여 봄으로써 우리나라 立法機能의 強化에 微力하나마 寄與하고자 하는데 그 目的이 있다.

## 第 2 節 研究의 範圍와 方法

本 論文에서는 우리나라 立法過程중 하나의 法律案이 國會에 提出 또는 發議됨에 따라 立法院을 構成하고 있는 議員 全體의 決定行爲를 거쳐 拘束性을 가진 法律 또는 議決로 나타나기 까지의 段階를 각각 記述하고, 그 運營實態를 分析하기로 한다. 따라서 本 論文은 1948年 政府樹立後 1986年 7月末 現在까지 議決·公布된 總 3,853個의 法律을 그 分析對象으로 하고 있다.

그리고, 本 論文에서 援用하고 있는 主要 研究方法는 國會史, 國會經過報告書 및 關聯 研究報告書등을 中心으로 하는 文獻調查方法이며, 資料는 주로 敘述의 方法으로 記述하고자 한다.

## 第 2 章 韓國立法節次 및 그 實態分析

우리나라 立法過程의 中心은 國會이다. 歷代國會에서 볼때 우리 國會에서는 國會의 構成形態와 그 運營方式에 따라 그 立法過程은 多樣한 모습을

보이고 있다. 즉 制憲國會이래 單院制에서 兩院制로, 다시 單院制로 그 構成形態가 바뀌었고, 國會의 基本運營方式 또한 第 1代國會에서 第 5代國會까지의 國會法은 讀會制에 따라 本會議 中心主義로 國會가 運營되었고, 第 3共和國의 第 6代國會에서 부터는 從來의 本會議 中心主義로부터 委員會 中心主義로 移行하여 오늘에 이르고 있다. 이와같이 國會의 構成形態와 그 運營方式에 따라 立法過程 또한 여러가지 모습으로 說明되어야 함이 마땅하다. 그러나, 本 論文에서는 現行制度를 中心으로 우리나라 立法節次와 그 實態를 分析하기로 한다.

### 第 1 節 法律案의 提案

現行法上 法律案의 提案權者는 國會議員과 委員會 및 政府라고 하겠다. 그러나, 委員會 發議는 사실상 議員發議와 그 軌를 같이하기 때문에 여기서는 委員會 發議를 議員發議에 포함시키기로 한다.

歷代國會에서 法律案 提出現況을 살펴보면 總 4,374件이 提出되었다. 그중 政府가 提出한 것이 2,542件으로 全體의 58.1%를 차지하고 있고, 議員이 發議한 것은 1,832件으로 41.9%에 지나지 않는다.

### 第 2 節 所管委員會의 回附

法律案이 議員에 의하여 發議되거나 政府에 의하여 提出된 때에는 議長은 이를 印刷하여 議員에게 配付하고 本會議에 報告하며 所管 常任委員會에 回附한다.

歷代國會에서의 所管委員會別 法律案回附現況을 살펴보면, 制憲國會에서 第 5代國會까지는 本會議 中心主義로 運營되었기 때문에 委員會 中心主義로 運營된 第 6代國會以後 第 11代國會까지 限定하면 回附件數가 가장 많은 委員會는 財務委員會이고 다음이 內務委員會, 保健社會委員會 順이고, 外務委員會가 가장 적은 委員會이다.

### 第 3 節 所管委員會의 審査

法律案을 回附받은 所管委員會는 法律案을 審査함에 있어서 먼저 그 趣旨의 說明과 專門委員의

檢討報告를 듣고 質疑·討論과 逐條審査를 거쳐 表決한다.

이러한 所管委員會의 基本的 審査節次의에 法律案에 대한 委員會의 審査를 效率的으로 運營하기 위하여 여러가지 制度的 裝置가 國會法에 마련되어 있다. 즉 所管委員會는 法律案의 審査를 위하여 小委員會를 構成·審査하거나 다른 委員會와 連席會議를 開催할 수 있고 그외에 公廳會를 開催할 수 있다.

歷代國會에서의 所管委員會別 法律案 審査現況을 살펴보면 所管委員會에 回附된 法律案의 總數는 2,582件이고, 그중 82.1%를 審査·處理하였고, 17.9%인 463件은 任期滿了로 인하여 廢棄되었다.

그리고 委員會를 除外하고는 連席會議 및 公廳會 開催實績은 매우 微微한 形便이다.

#### 第 4 節 法制司法委員會의 審査

所管委員會에서 法律案의 審査를 마치거나 法律案을 立案한 때에는 法制司法委員會에 回附하여 法律案의 體系와 字句에 대한 審査를 거쳐야 한다. 이러한 制度는 外國에서는 볼 수 없는 制度로 우리나라의 特有的 制度이다. 法制司法委員會의 法律案 審査節次는 所管委員會에서의 法律案 審査節次와 同一하게 進行된다.

法制司法委員會에서 法律案에 대한 體系와 字句의 審査結果를 살펴보면, 第11代國會인 第106回國會부터 第123回國會까지 審査한 法律案은 總 340件으로 그중 原案可決한 것이 74件이고, 修正可決한 것이 266件이다. 그 修正內容을 살펴보면 體系修正이 296條項이고 字句修正이 2,138條項으로 나타나고 있다. 이와 같은 實績值에서 볼때 法制司法委員會의 體系·字句審査가 우리나라 立法節次에서 分擔하고 있는 役割 또한 적지않다고 하겠다.

#### 第 5 節 本會議 審査

所管委員會는 法律案의 審査를 마친 때에는 그 審査經過와 結果 기타 필요한 事項을 書面으로 議長에게 報告한다. 議員은 자기가 所屬하는 委員會의 審査法律案 외에는 이 委員會의 報告書에 의하여 法律案의 趣旨·問題點·利害得失등을 소

상히 알 수 있게 되므로 委員會의 審査報告書는 議員에게 있어서 本會議 審査時 가장 重要的 資料가 되는 것이다.

本會議에서의 法律案 審査節次는 당해 法律案을 上程한 다음 그 法律案을 審査한 所管委員會의 委員長의 審査報告를 듣고 質疑·討論을 거쳐 表決한다.

本會議에서의 法律案의 審査實態를 보면 本會議에 上程된 法律案은 所管委員長 또는 委員長이 지정하는 委員의 審査報告가 끝난 후, 質疑·討論過程이 省略되고 議員들에게 異議與否만을 물어 法律案의 通過를 宣布하는 것이 常例이다.

이와같이 本會議 審査節次가 大幅 省略됨으로써 事實上 形式화된 節次가 되고 있는 듯한 모습을 보이는 것은 委員會 中心主義制로 運營되고 있는 우리 國會의 運營形態上 당연한 것이라 할 수 있다. 다만, 所管 常任委員會에서 充分的 審査가 행하여 지고 있음이 제대로 國民들에게 弘報되지 못한 狀況에서 通常 會期末에 法律案을 한번 또는 두세번의 本會議 開議로써 上程·處理함으로써 法律案의 무더기 通過 및 國會의 通法府化라는 印象을 國民에게 주고 있음에 대하여는 올바른 弘報에 의한 理解提高가 필요하다 할 것이다.

歷代國會에서 本會議 審査를 終了한 法律案중 可決된 數는 總 2,444件이다. 그중 政府가 提出한 것이 全體 法律案의 69%인 1,698件이고, 議員이 發議한 法律案은 31%인 746件에 不過하다. 이를 法律案 提出總數와 對比해 보면, 法律案 提出總數는 4,374件이고 可決總數는 2,444件이므로 55.9%의 可決率을 나타내고 있다. 政府提出 法律案의 경우는 2,542件 提出에 1,698件이 可決되어 66.8%의 可決率을 나타내고 있는데 비해 議員發議 法律案의 경우 1,832件의 發議에 746件이 可決되어 40.7%의 可決率에 그치고 있다. 따라서 立法에 있어서의 政府優位現象은 提出件數 뿐만 아니라 그 可決件數·比率에 있어서도 두드러진 모습을 보이고 있다고 하겠다.

그리고, 歷代國會에서의 法律案 處理期間別 現況을 살펴보면, 第6代國會에서 第12代國會까지 可決된 法律案의 總數는 1,777件이고 그중 1月이내에 處理된 것이 39.2%인 696件이고, 1月이상 2月이내에 處理된 것은 22.7%인 403件이다. 여

기서 말하는 處理期間이라 함은 各 法律案의 提出日로부터 本會議 議決日까지의 期間이다. 우리나라 法律案 處理에 있어 가장 짧은 期間안에 處理된 경우는 提出日 당일 議決된 경우가 있는 반면 가장 長期인 경우는 約 3년이 所要된 法律案도 있다.

## 第 6 節 政府 移送

本會議는 法律案의 議決이 있는 후 議決된 法律案 가운데 條項·字句·數字 기타의 整理를 필요로 할 때 議決된 內容이나 趣旨를 變更하지 않는 범위안에서 이를 議長이나 委員會에 委任할 수 있다. 法律案의 整理가 끝난 후, 議長은 이를 政府에 移送한다.

## 第 7 節 大統領의 拒否權行使와 國會의 再議

國會에서 法律案이 政府에 移送되면 法制處에서 이를 國務會議에 上程한다. 國務會議에서는 그 法律案을 公布할 것인가 또는 還付拒否할 것인가를 審議하게 된다.

大統領이 그 法律案에 異議가 있을 때에는 法律案이 政府에 移送된 후 15日 이내에 異議書를 붙여 國會로 還付하고 그 再議를 要求할 수 있다. 大統領이 法律案을 國會에 還付拒否하게 되면 國會는 再議에 붙이고, 在籍議員 過半數의 出席과 出席議員 3分の 2 이상의 贊成으로 再議決(Overtime)하면 그 法律案은 法律으로써 確定된다.

우리나라 立法過程에서 大統領의 拒否權行使와 國會의 再議現況을 살펴보면 還付한 法律案의 總數는 50件이고, 그중 19件이 法律確定되었고, 5件이 法律確定으로 看做되었으며, 6件이 修正通過된 反面에 廢棄된 것은 10件에 지나지 않는다. 그리고, 撤回한 것이 2件, 會期 不繼續 및 任期滿了로 인한 廢棄가 8件이다. 또한 第10代國會 이후는 大統領의 拒否權行使가 전연 없는 實情이다.

## 第 8 節 法律案의 公布

政府에 移送된 法律案은 大統領이 拒否權을 行使하지 않는 한 15日 이내에 大統領이 公布한다. 大統領이 還付拒否하여 國會에서 再議決로 確定된 法律은 지체없이 公布하여야 한다.

法律案이 政府에 移送된 후 15日 이내에 大統

領이 公布도 하지않고 再議要求도 하지 아니하면 그 法律은 確定된다. 또한 國會에서 再議決한 法律은 그날로 確定된다. 法律이 確定된지 5日 이내에 大統領이 公布하지 아니하면 國會議長이 確定法律을 公布한다.

## 第 9 節 法律의 效力 發生

法律은 특별한 規定이 없는 한 公布한 날로부터 20日을 경과함으로써 效力이 發生한다. 그러나 法律은 당해 法律의 附則에 施行日을 반드시 規定하고 있는 것이 常例이므로 그 附則規定에 따라 公布日로부터 施行하거나 어떤 特定한 날을 정하여(例를 들면 1986年 7月 1日등) 그 날로부터 施行하거나 또는 公布후 一定期間이 경과한 날로부터 施行하도록 하여 法律의 效力이 發生하도록 하고있다.

## 第 3 章 韓國 立法過程의 性格

앞서 第 2 章에서 우리나라 立法節次의 大綱과 그 實態를 分析하였다 第 3 章에서는 第 2 章의 分析結果를 통하여 우리나라 立法過程의 性格을 說明하기로 한다.

### 第 1 節 委員會 中心主義

#### 1. 沿革

우리나라 國會法은 制憲國會에서 第 5 代國會까지는 讀會制를 採擇하여 本會議 中心主義로 國會가 運營되었다. 그런데, 第 3 共和國時代인 第 6 代國會부터 現在에 이르기까지의 國會法은 종래의 本會議 中心主義로부터 委員會 中心主義로 移行하였다.

本會議 中心主義 下에서는 法律案은 原則적으로 委員會의 審査를 거치게되나 本會議의 讀會가 法律案의 實質審査過程이었기 때문에 法律案 審議에 대해서는 本會議가 中心이었다. 그러나, 第 6 代國會부터는 讀會制가 廢止되고 提出案件은 議長으로부터 直接 委員會에 回附되어 委員會에서 實質의인 審査를 마친 후 그 審査報告를 받아 本會議에 附議함이 原則으로 되어있다. 따라서, 이러한 審査節次에서는 委員會가 法律案의 豫備審査機關일 뿐만 아니라 實質 審査機關이며, 結局

議事は 委員會中心으로 되어 本會議의 審議는 形式化한다는 점이 指摘될 수 있다.

## 2. 長·短點 比較

委員會 中心主義와 本會議 中心主義를 比較하여 볼때 과연 어떤 것이 議會制度의 本質의 機能에 適合한 것인가 하는 點이다. 물론 兩者는 各各 一長一短이 있으나 議會의 運營 및 本質의 機能上 本會議 中心主義가 原則이라 하겠다. 그 理由는 本會議 中心主義가 모든 議員에게 共通의 同一한 問題와 同一한 法律案에 대하여 直接 審議·討論할 수 있는 機會를 賦與받을 수 있는 長點이 있는데 比較 委員會 中心主義는 少數의 專門의 知識을 가진 委員이 自由스럽고 懇談의인 討論으로서 慎重한 審議를 할 수 있고, 또한 本會議의 時間을 節約할 수 있다는데 그 長點이 있다고 할 것이나 다음과 같은 難點(短點)이 있기 때문일 것이다.

① 議員 全體로서 構成되는 本會議가 輕視될 뿐 아니라 本會議가 形式的인 것으로 될 것이며,

② 委員會가 專門化 되어감에 따라 議員의 關心은 自己가 속한 委員會에 回附된 法律案에만 限定되기 때문에 他法律案에 대하여는 無關心할 뿐 아니라 그 法律案의 內容에 관해서도 잘 알지 못한 채 表決에 參與하는 경우가 많을 것이고,

③ 委員會는 小規模라는 性格과 또한 法律案 審議時 小委員會를 構成하여 審議하는 것이 常例이고, 이 경우 小委員會는 非公開會議로 進行한다는 점등으로 인하여 委員들이 利害關係人과 結託하거나 그들의 利益만을 代辯한다는 疑惑을 招來할 可能性이 있고,

④ 이리하여 결국 議會는 國民의 權利와 利益을 擁護하기 보다는 오히려 行政府 所管部處의 主張을 代辯하여 그 法律案을 通過토록 周旋하는 이른바 通法府가 되기 쉽고, 심지어는 議會의 所管委員會와 關係 行政府處와의 緊密한 紐帶關係는 行政府를 監視·批判·牽制하는 國政統制機關이라는 議會·委員會로서의 本質의 機能을 喪失케 하는 일이 적지않기 때문이다.

그러나, 오늘날 數百名으로 構成되는 議會에 있어서 專門의인 內容을 가진 法律案의 審議와 逐條檢討를 하나하나 행한다는 것은 時間의으로나 實際의으로 보아 期待하기 어려운 것이고, 또한

議會가 小積한 國政問題에 대하여 效率的인 審査를 하기 위해서는 少數의 委員으로 構成되는 委員會로 하여금 그 法律案을 미리 準備整理케 할 필요가 있다.

그러므로, 法律案 審議에 있어서 委員會의 專門의 審議와 本會議의 民主的 審議를 어떻게 剋調和하느냐가 效率的인 法律案 審議를 위한 關鍵이 된다.

## 第2節 立法過程의 事實上 非公開性

### 1. 立法過程의 公開制度

“좋은 法”은 立法過程에서 充分한 民意收斂이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 法律의 立法過程이 公開되어 그 起草段階에서 부터 國民의 意思를 公正하게 收斂하는 諸般裝置가 確保되어야 한다.

이러한 國民意思의 反映을 위하여 國會의 立法過程은 公開會議에서 이루어짐을 原則으로 하고 있다. 즉, 우리나라의 立法過程은 國民에게 公開되어 있다고 말할 수 있으나 國民의 關心은 너무 적은 것으로 評價된다.

### 2. 公開制度의 虛實과 非公開性

우리나라의 立法過程은 公開됨이 原則이지만 嚴密한 意味에서 본다면 完全한 公開라고는 할 수 없다.

첫째, 우리나라 立法審査過程은 委員會 中心主義로 運營되고 있으며, 委員會는 통상 小委員會를 構成·審議하게 되고, 小委員會에서 審査·議決하여 審査報告한 內容은 대체로 所管委員會와 本會議에서 그대로 받아 들여져 그것이 國會의 最終決定案으로 되는 것이 보통이므로 결국 小委員會 段階가 法律案 審議에 있어 中核的인 段階가 되고있음은 既述하였다. 이와같이 小委員會의 議事は 法律案 審査에서 매우 重要한 比重을 차지하고 있는 段階이면서도 그 議事가 公開되지 않는 弱點을 지니고 있다.

둘째, 國會에서 法律案을 審査하는 過程에서 一般國民중의 利害關係者 또는 學識·經驗이 있는 者가 參與하여 意見을 披瀝할 수 있는 制度로 公聽會가 있다. 그러나, 公聽會의 重要性에도 불구하고 아직까지 그 活用은 앞에서 살펴본 바와같이 매우 低調한 편이다.

세째, 國會의 本會議와 委員會는 公開會議을

原則으로 하여 法律案을 審査하므로 法律案에 關心이 있는 一般國民은 本會議나 關聯委員會의 會議를 傍聽할 수 있다. 그러나, 本會議의 委員會의 議事日程은 一般國民이 잘 알 수 없을 뿐더러 本會議 또는 委員會의 傍聽은 議長 또는 당해 委員長의 許可를 얻도록 되어있고, 또한 傍聽席의 規模에 있어서도 本會議場 332席이고, 委員會 會議場 50餘席에 불과하므로 傍聽의 機會는 매우 制限되고 있는 實情이다.

네째, 法律案의 提案段階에서 부터 國會에서의 審査 및 公布에 이르기까지 우리나라 立法過程의 對 國民弘報는 相當히 未洽한 形便이라 하겠다.

다섯째, 一般國民중 利益集團이 國會에서의 法律案 審査過程에 參與할 수 있는 手段의 하나로 로비(Lobby)活動이 있으며 이는 比較的 세로이 關心을 모으고 있는 國民의 立法參與 方便이라 할 수 있다. 그러나, 우리나라의 경우 政治體系의 性格上 利益集團의 로비對象은 立法府라기 보다는 行政府 指向性を 띠고있다고 할 수 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 대체적으로 볼때 우리 國會의 立法過程은 公開를 原則으로 하고 있으나, 그 實際 運營上에서 볼때 非公開性이 強하고, 國民의 參與機會가 充分히 保障되고 있지못한 形便이라 할 것이다.

### 第 3 節 立法統制制度的 機能弱화 現象

#### 1. 立法統制制度的 意義

立法府의 橫暴한 立法으로 인하여 侵犯되는 國民의 自由와 權利를 保障하기 위하여 立法府에서 制定한 法律이 憲法에 違反될 경우 司法府에서 그 違憲성을 審査하거나 法律의 執行을 담당할 行政府에서 그 執行이 困難한 法律의 制定을 防止하기 위하여 大統領이 法律案 拒否權을 行使하도록 하는 制度등이 立法統制制度的 例이다.

#### 2. 立法統制制度的 種類

國會에서의 立法에 대한 統制方法은 여러가지를 들 수 있다.

① 國會 內部的 統制로서 法律案의 提案·委員會 審議·本會議 審議過程을 통한 方法이고,

② 政府에 의한 統制로서 法律案의 提案過程과 法律案 拒否權 및 法律公布權에 의한 統制方法이며,

③ 國民과 輿論, 利益團體 및 政黨에 의한 統制方法이고,

④ 法院과 憲法委員會에 의한 違憲法律審査制度등을 들 수 있다.

이중 國會 內部的 統制는 立法機關의 自律의 統制이므로 除外하고, 여기서는 다만 立法過程에 直·間接적으로 參與함으로써 이루어지는 統制중 憲法上 明文으로 인정하고 있는 立法統制制度에 限定하여 言及하기로 한다. 즉 事前的 統制로서 大統領의 法律案 拒否權과 事後的 統制로서 違憲法律審査制度를 中心으로 하여 立法統制制度的 機能에 대하여 살펴보기로 한다.

#### 3. 大統領의 法律案 拒否權

第 1 共和國에서 現在에 이르기까지 大統領은 總 50件의 法律案에 대하여 拒否權을 行使하였다. 그러나, 第 9 代國會 이래 現在까지는 第 9 代國會 당시 “國會에서의 證言·鑑定등에 관한 法律” 1 件만 拒否權이 行使되어 廢棄되었을 뿐이다.

우리나라의 경우 執權與黨의 總裁이며 行政府의 首班인 大統領은 法律案 提案 및 國會 審議過程에서 莫強한 影響力을 發揮할 수 있음으로써 國會에서 通過된 法律案에 대한 大統領의 拒否權 行使는 거의 필요치 않을 정도이다. 이를 다른 觀點에서 解釋한다면 現在에 이르러서는 行政府가 大統領의 拒否權 行使를 통한 國會立法機能의 統制라는 方便보다는 立法過程 參與段階에서의 事前的 調整機能을 보다 重視하고 있는 것으로 볼 수도 있을 것이다.

#### 4. 違憲法律審査制度

우리나라에서의 違憲法律 審査實態를 살펴보면, 第 1 共和國에서 法院이 憲法委員會에 7件의 違憲法律 審査提請을 하였고 그중 6件의 決定이 있었다. 그러나, 그중에는 政治的 內容이 濃厚한 法律은 거의 없었고, 違憲決定이 내려진 것은 단 2 件에 불과하였다. 第 2 共和國 下의 憲法裁判所는 그뒤 일어난 5·16軍事革命으로 實際로 設置된 적이 없다. 第 3 共和國에서는 一般法院이 違憲法律 審査權을 가지고 있었고, 大法院이 2件의 法律條項에 대하여 違憲宣言을 하였다. 第 4 共和國과 第 5 共和國 下에서는 法院에게 合憲決定權만 賦與하고 違憲決定權은 憲法委員會에 賦與하고 있다. 第 4 共和國과 第 5 共和國에서는 現在에 이르

기까지 아직 한 件도 大法院이 違憲法律審査提請權을 行使하지 아니하고 있다. 즉 法院과 憲法委員會의 國會立法에 대한 統制機能은 1972年末以後 全無하다고 하겠다. 이상 살펴본 바와같이 우리나라의 違憲法律 審査制度에 의한 國會立法의 事後的 統制는 그 實績과 機能이 微微한 實情이다.

#### 5. 結 語

우리나라 立法統制制度인 法律案 拒否權과 違憲法律 審査制度가 近年에 와서는 거의 이루어지지 않고 있음을 살펴보았다. 이러한 現象은 國會의 立法機能이 政黨制度和 行政府의 影響力으로 인하여 制限·縮小 傾向을 보이거나 司法府가 消極的인 態度를 보이고 있음에 기인하는 것으로 보인다. 앞으로 國會의 立法機能이 強化되어 짐으로써 그에 隨伴하여 立法統制 또한 強化되어질 수 있으리라 본다.

### 第 4 節 行政府 優位現象

現代 民主國家에서의 政府는 그 統治構造가 內閣責任制를 採擇하든 大統領制를 採擇하든 間에 立法에 있어서의 主導權을 事實上 가지고 있고, 議會는 法律의 議決을 統制할 뿐이라 할 수 있다. 우리나라의 경우도 現在 大統領 中心制를 採擇하고 있지만 立法에 있어서의 政府의 影響力은 至大하다고 할 수 있다.

① 法律案 提出現況에서 政府가 58.1%를, 議員이 41.9%를 차지하고 있다.

② 法律案 可決現況에서 政府提出 法律案의 경우 66.8%가, 議員發議 法律案의 경우 40.7%가 可決되었다.

③ 法律案에 대한 審議에 있어서는 먼저 國務委員·政府委員은 國會 本會議나 委員會에 出席하여 意見を 말하고, 議員들의 質疑에 答辯할 수 있다.

④ 政黨은 所屬 政黨員의 意思를 包容하는 反面 拘束性을 內包하고 있는 것이어서 政黨이 立法過程에 미치는 影響은 至大하다고 하겠다. 따라서 議會內에서의 審議는 事實上 形式化되어 가고있는 實情이다. 또한 執權黨의 總裁이며 行政府 首班인 大統領은 政黨을 活用하여 行政府 法律案을 與黨 議員으로 하여금 發議하게 하거나 그 審議에 直·

間接으로 影響을 미치기도 한다.

이와같이 우리나라 立法過程을 概觀해볼때 行政府가 立法府에 비해 오히려 立法의 主導權을 가지는 所謂 “行政府 優位現象”을 나타내고 있다. 이러한 結果는 앞에서 살펴본 바와같이 行政府의 立法情報에 대한 接近의 容易性과 立法 專門性的 擴大에 기인한 것으로서 現在의 立法與件上 不可避한 것으로 보인다.

### 第 5 節 非代議機構의 立法過多現象

#### 1. 韓國 非代議機構

우리나라는 第 1 共和國에서 第 5 共和國으로 變遷되어 오는동안 새로운 共和國 成立過程에서 國會가 解散된 例가 많았고, 이 경우 國會의 權限은 過渡立法機構가 設置되어 이를 代行하게 되었다.

우리나라에 設置된 過渡立法機構는 먼저 1961年度 5·16軍事革命以後 第 6 代國會 開院前까지의 國家再建最高會議과 1972年度 10月維新以後 第 9 代國會 開院前까지의 非常國務會議 및 1980年度 國家保衛立法會議가 있으며, 이는 모두 推薦 또는 任命으로 構成된 非代議機構라는 共通點을 가지고 있다.

#### 2. 國家再建最高會議의 立法現況

國家再建最高會議는 1961年 5月 19일부터 1963年 12月 16일까지 存續하는 동안 1,148件을 接受하여 1,008件을 可決하고, 1件은 否決, 104件은 廢棄, 33件은 撤回, 2件은 反戻하였다. 이와같이 最高會議에서 通過된 法律이 1986年 7月末 現在까지 우리나라에서 公布된 總 3,853個 法律중 26.1%를 차지하고 있다.

#### 3. 非常國務會議의 立法現況

非常國務會議는 1972年 10月 18일부터 1973年 3月 11일까지 存續하는 동안 總 230件의 法律案을 可決하였다.

#### 4. 國家保衛立法會議의 立法現況

國家保衛立法會議는 1980年 10月 28일부터 1981年 4月 10일까지 存續하는 동안 189件의 法律案을 可決하였다.

#### 5. 結 語

이상에서 살펴본 바와같이 1986年 7月末 現在 우리나라에서 公布된 總 3,853件의 法律중 國家再建最高會議, 非常國務會議, 國家保衛立法會議등

非代議機構에 의하여立法된法律은 모두 1,467件으로서全體法律의 무려 38.1%에 달하고 있다. 이러한非代議機構에 의한立法의過多現象은 당시 우리나라가處했던特殊狀況과諸般與件에 비추어 불배어질 수 없는歷史的產物로서理解되어야 하고, 특히國家再建最高會議의日帝法令整理에 대하여는 그功獻度도 인정되어야 할 것이지만結局은 우리나라立法의後進性을 여실히 드러내는 것임을否認할 수 없다 하겠다.

## 第4章 韓國立法過程의改善方向

### 第1節 公聽會의義務化

公聽會는法律案과利害關係가 있는國民 또는學識·經驗이 있는者로부터意見을 들음으로써法律案과 관련된情報를 들을 수 있고,國民의意見과知識을立法에反映할 수 있으며,國民에게立法에 대한關心을 높여政治參與의機會를提高하고集團葛藤을調整하여混亂을 줄이는安全瓣(Safety Valve)으로서役割한다.

따라서,公聽會 制度의活性化를 위하여小委員會에서도公聽會를開催할 수 있도록 하고,公聽會의活動方法 등을改善하여國民의關心을 높일 수 있도록 하며, 더 나아가 모든法律案 審査에公聽會의開催를義務化하는 등 보다積極的인方法을講究하여야 할 것이다.

公聽會를 통하여國會議員은 당해法律案에 대한利害關係者,利益集團 및學識·經驗이 있는者를 자연스럽게 만나意見을交換하고 여기서 얻은立法情報를立法에 보다幅 넓게反映토록하여야 한다.

### 第2節 立法計劃의實施

우리나라國會에서도法律案의審議를效率的으로 하기 위해서會期內的法律案處理를 위한一種의強行日程計劃이 아닌, 즉眞正한意味에 있어서“바람직한立法計劃”이 마련되어야 할 것이다.

여기서立法計劃이란法律案등議案의審議節次를促進하고法律의內容을充實하게 하기 위하여各種法律案의審議에配當하는時間을計劃하는 것으로서議案의立法段階로부터審議段

階와處理通過段階까지 포함한一種의事前審議處理時間計劃을總稱한다.

특히,法律案의審議를效率的으로 하기 위하여 그리고法律案의拙速處理를防止하기 위하여法律案이國會에提出된後 몇일 간이라도餘裕를 둔뒤議決될 수 있도록提出과議決 사이에時間的制約을 두는制度的裝置를講究할 必要性도 있다고 하겠다.

### 第3節 國會議員과立法補佐職員의專門性強化

法律案 審議에 있어서委員會 中心主義로運營될 경우所管委員會의委員은所管法案의審議에 있어 매우重要的役割을擔當하게 된다. 따라서,法律案 審議를效率的으로 행하기 위해서는所管委員會의委員이 당해法律案에 대하여專門的知識을 가지고審議를 하여야 하는 것이要求된다.

그런데,所管委員會委員은 대체로當該分野에 있어서相當한專門的知識을 가지고 있는 것으로期待될 수 있다 할 것이나國會議員全部가專門的知識을 가진 것을期待할 수는 없는 일이다. 그러므로,現代國家의議會가處理하여야 할課題는政治·經濟·社會·文化등諸般分野에 걸쳐 점점專門化되고細分化되는性格을 띠고 있으므로國會議員은 이러한課題를處理함에 있어서議員의專門性을補完하여준立法支援서비스를 필요로 하게 된다.

이러한所管委員會에서의專門性을提高하기 위해서는所管委員會委員의專門性和國會議員의參謀인議員補佐官·秘書 및立法支援機關인委員會職員·立法調查局職員등立法補佐職員의專門性強化方案이考慮되어야 할 것이다.

### 第4節 立法豫告制의實施

立法豫告制의實施意義는國民의日常生活과直接關聯되는法令을制定 또는改正함에 있어그立法趣旨 및主要內容을 미리國民에게 알려意見提出의機會를提供함으로써一般國民의立法參與機會를擴大하여國民意思에바탕을 둔立法이 이루어지도록 하는 동시에國家政策遂行的效率化를圖謀하는데 있다고 할 것이다.

이러한意味에서政府는1983年5月21日에制



定된 “法令案立法豫告에 관한 規程”(大統領令 第11133號)에 의하여 法令制定 또는 改正에 있어서 立法豫告制가 採擇되어 實施되고 있다. 그 內容은 學事制度·公衆衛生·建築·道路交通 등 國民生活과 直接 關聯되는 法律·大統領令·總理令 및 部令을 制定 또는 改正하고자 할 때에는 一定 期間 官報 또는 日刊新聞에 當해 法令案의 立法 趣旨·主要內容을 項目別로 揭載하되, 필요한 경우에는 法令案의 草案全體를 揭載하고, 이에 대하여 利害關係人은 書面으로 意見을 提出할 수 있으며, 提出된 意見은 法令案 主管機關에서 分析整理하고, 그 處理結果를 法令案 提案時에 함께 國務會議에 提出하게 한 것이다.

따라서, 國會에서도 이러한 政府에서의 立法豫告制 規定을 援用하여 國會에 提出된 法律案 審議에 들어가기 전에 미리 國民들에게 國會에서 審議할 法律案을 豫告함으로써 國民의 意見을 適切히 收用할 뿐만 아니라 國會의 對 國民 弘報效果를 높일 수 있으므로 立法豫告制의 實施를 考慮해 볼 만하다. 물론 이러한 立法豫告制의 實施는 第2節에서 提示한 立法計劃의 實施와 脈絡을 같이한다고 볼 수 있다.

## 第5章 結 論

모든 制度가 그러하듯이 무릇 制度란 制度 그

自體의 形態와 內容이 重要한 것이 아니라 그 制度를 運營하는 사람의 姿勢와 그 實際運營의 方法이 重要한 것이며, 우리나라 立法過程에 있어서도 그 立法節次가 어떠한 간에 立法을 擔當하는 議員과 그 補佐組織 및 行政府 關係者의 姿勢가 보다 重要하다고 하지 않을 수 없다. 따라서 우리의 立法機能을 強化하기 위해서는 이들 立法參與者들의 能力提高는 물론이거니와 立法參與者들의 立法活動에 대한 重要性의 認識과 使命感, 그리고 誠實性 등 精神姿勢의 整頓이 緊要히 要求된다고 할 것이다.

民主政治는 法治主義原理에 그 바탕을 두고 있는 것이므로 法律의 制定은 바로 國家意思의 根幹을 決定하는 것이다. 또한 이러한 立法을 行하는 過程은 國會 스스로가 民主的인 方式에 따라 公開的으로 하여야 한다는 節次上의 規範을 前提로 하고 있다. 이는 法律이 國家의 主權者인 동시에 被治者인 國民에게 拒否感없이 收容될 수 있게 되기 위해서는 그 立法의 過程이 民主的이어야 함을 意味한다. 따라서, 우선 立法秩序와 體系가 國民 모두에게 民主的이라는 共感을 얻을 수 있도록 整備되어야만 國法秩序가 確固히 維持될 수 있는 것이다.